

公私協力服務輸送之反思-以台南縣老人送餐服務為例

鄒騰緯^{*}、黃志隆^{**}

* 義守大學公共政策與管理學系學生。E-mail: tarsierwei@gmail.com

** 義守大學公共政策與管理學系助理教授。E-mail: huangcl@isu.edu.tw

摘要

本研究主要以台南縣老人送餐服務為探討對象，針對政府部門如何與民間部門相互合作，並提供服務的情形進行探討。透過對台南縣「老人送餐服務」政策執行的分析與檢討，希望能提供未來相關政策規劃與執行的建議。

研究結果發現，受福利多元主義思潮的影響，近年來我國社會福利服務的輸送，逐漸改由民間非營利組織和市場承擔。由於台南縣老人送餐服務量大、幅員廣大，且各地方公所所能提供的資源不均，故在政策規畫之初即採「公私協力」的方式，希望藉由民間團體的彈性與人力，來提供縣內老人相關福利服務。但因台南縣政府在與民間合作時，並未與民間團體簽訂任何契約，因此造成政府對民間送餐單位無任何拘束力的情況發生；且受到志工人力減少的影響，民間社團對於是否有能力繼續提供服務亦出現疑慮，進而導致彼此間的合作無法繼續進行。部分地區的送餐服務甚至出現回歸由地方公所提供的現象產生；但公所受限於人力不足、且送餐時間不如民間來得有彈性等因素影響下，造成服務無法達到預期政策效果。

綜合上述研究成果，筆者認為為促使民間團體能持續的提供送餐服務，在政策上應朝向強化民間參與的誘因，並從加強公私之間的溝通、改善當前公私之間不對等等方面著手，方能落實政策目標。

關鍵字：公私協力、送餐服務、老人照顧

壹、前言

1993年9月底，台灣地區65歲以上的老年人口為1,485,200人，占總人口之7.09%，已達聯合國世界衛生組織所訂的高齡化社會指標（7%）；2008年時，老年人口增加到2,402,220人，佔總人口的10.43%。另依據行政院經建會推估，至2025年左右，老年人口將達總人口的20.1%，即每5人中就有一位是老年長者。由此可見，醫療衛生、科技的快速進步，促使國民平均壽命延長，也增進人口老化的速度。

雖然人口老化現象並不只僅限於台灣地區，但未來二十年，我國人口老化速度相較其他國家將更為快速。根據內政部(2006:6)「台灣永續經濟發展會議背景說明文件」研究報告指出，以老年人口佔總人口7%，達到總人口14%的時間來計算，法國需要131年、瑞典88年、美國66年、英國51年、德國44年，而我國只要26年。這顯示我國人口老化速度非常快，亦即我國因應人口老化的時間相對較短。且隨著老人人口快速成長，慢性病與功能障礙的盛行率將急遽上升，這些功能障礙者或缺乏自我照顧能力者，除健康與醫療服務外，也需要廣泛的長期照顧服務。

為因應人口老化，我國政府於1980年1月公布實施了「老人福利法」，其後陸續公布「社會福利政策綱領」(1994)、「加強老人安養服務方案」(1998)、「照顧服務福利及產業發展方案」(2002)、「我國長期照顧十年計畫」(2007)等重大政策。從以上政策方案可以看出，政府對於人口老化及其所延伸出的問題的重視。

雖然1980年制訂的老人福利法及殘障福利法是我國長期照顧服務體制發展的重要開端，但在1980年代期間，政府的公共政策仍很少關注長期照顧服務，只設立極少數的救助收容機構，或投入安養機構、文康服務機構等服務功能有關老人的資源建制，直到1990年代才因快速成長的長期照顧需求而促使政府相關政策的推動（吳淑瓊、陳正芬，2000）。

由於長期照顧需求日增加，能夠提供老人溫飽以及同時具有居家關懷的「送餐服務」就突顯出了他的重要性。因此 1996 年在原住民委員會的經費補助下，「蘭恩基金會」於蘭嶼實施全台第一個以老人為主的送餐服務；而台南縣政府也在 1998 年輔導縣內「蓮心園基金會」申請內政部補助，並於新營、後壁、東山、白河等 4 鄉鎮開辦老人營養餐飲服務。從 2002 年開始，台南縣開辦全縣 31 鄉鎮市老人營養餐飲服務，由台南縣政府結合佳里鎮西安關懷中心等 26 個單位辦理送餐服務，於每周一至五(六)中午提供送餐服務，另計有 57 個關懷中心協助送餐服務。台南縣老人送餐服務開辦至今已於十多年矣，每月服務老人數量不斷增加，2010 年 5 月更超過 1 萬 6 千人次，顯示台南縣老人對於送餐服務的需求日益增加。

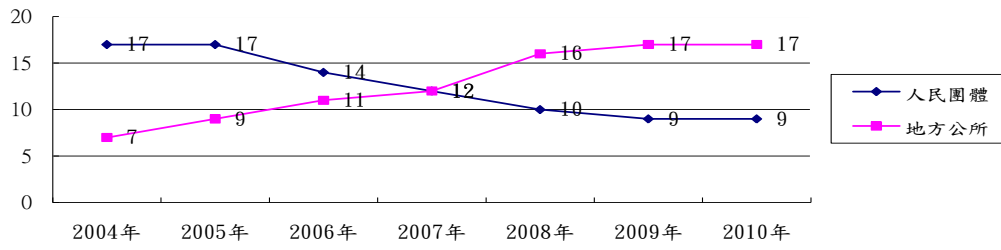
根據蘇麗瓊、黃雅鈴(2005:7)所整理的 2002 年老人狀況調查報告中有關健康、經濟及福利需求部分之調查結果，並與 2000 年資料相比較，所分析出的老人需求之變化資料顯示，有送餐服務需求的老年人高達一成五，由於送餐服務過程也可達到關懷的功能，且多數老年人希望在家安養，因此在講求居家照顧的現代，送餐服務的政策更顯重要。

台南縣老人送餐服務自 2002 年全面開放以來，不管在制度上與送餐單位的更替上均有重大變革；原台南縣老人送餐服務政策的推行是想結合縣內社會福利資源共同辦理這項福利業務；因此送餐服務開辦初期，有大量的人民團體參與此項業務；從圖 1 可以看出，政策推行初期有 17 個人民團體以及 7 個地方公所共同辦理「老人送餐服務」，但因後來民間社團考量各項因素後紛紛退出送餐服務的業務，因此從圖中也可以發現，2009 年度開始，參與「老人送餐服務」的人民團體數量首度低於地方公所，造成與原先政策規劃產生非常大的落差。

為什麼民間送餐單位的意願如此低落，造成原本欲結合民間資源來擴大社會服務提供的政策與原先政策預期效果產生如此大的落差；以及如此的公私協力運作對於社會福利提供的影響為何將是本研究的問題。

圖 1

2004-2010 年度台南縣老人送餐單位變動趨勢圖



資料來源:台南縣政府社會處福利科

貳、文獻探討

因政府近年來加強與民間團體的合作，藉由結合民間社團、社區組織來辦理社區關懷的活動；因此本研究即先針對福利多元主義的觀點來進行整理分析，並以此理論分析台南縣老人送餐服務的政策。

一、福利多元主義的發展

依據蔡漢賢、李明政(2004:11)整理自密須拉(Ramesh Mishra)的說法，福利國家是一種國家有能力，也有意願承擔起全體國民生活的政治制度。而為福利國家的政府，大部份也承諾示要負起以下三種責任：

- (一)調節市場經濟，以維持高度穩定之就業水準；
- (二)為創造國民在變遷且複雜的社會中之基本生活條件，政府應針對全體國民提供教育、所得安全、醫療照顧、住宅、各種個別性和普遍性之社會服務。
- (三)提供陷入貧困者提供救助，使其免於貧窮之的生活。

然而，福利國家在歷經四分之一個世紀的擴張後，於 1970 年代中期出現疲態。學界自 1970 年代中期開始，對於福利國家危機的討論，最著名的莫過於由「經濟合作與發展組織」(OECD)所召開的會議，此會議就直接以「福利國家的危機」(The Welfare State in Crisis)為名。會中對於福利國家造成的種種危機大力抨擊，主張限制福利國家的發展，朝向一個「福利社會」(Welfare Society)邁進(林萬億，1994:313)。根據林萬億所(1994:315)整理以下幾位學者的看法：Einhorn 與 Logue 兩位學者的看法認為，福利國家發生了諸多重大問題，包含了：道德危機、無效率、不公平、只治資本主義的標的，而沒有治本等四項。且左右兩派都認為福利國家過度官僚化，無法回應民眾的需求，並產生合法性危機，因此必須根本改革，重新開始。所以在福利國家危機的背景下，形成了福利多元主義理論。學者 Johnson 認為福利多元主義可解決福利國家政府的超載，以及財政、經濟惡化的問題；福利多元主義理論也稱為混合福利經濟，他自 1970 年代以來在社會政

策領域中扮演著越來越重要的角色(彭華民、黃葉青，2006:42)。

福利多元主義概念首次出現於 1978 年英國《Wolfenden 的志願組織的未來報告》中的。彭華民等(2006:43)歸納幾位學者的說法：Wolfenden 報告主張社會福利的提供者，須納入把志願組織；且英國社會政策的推動，應將福利多元主義運用於其中。而對福利多元主義有明確論述的則是 Rose，他在《相同的目標、不同的角色——國家對福利多元組合的貢獻》一文中詳細說明的福利多元主義的概念。

Norman Johnson 認為：「福利國家係由一國家、民間團體、民間營利市場、非正式網絡來提供福利服務。現階段之所以會主張福利多元論，是人民尚不能滿足國家所供給的福利服務。國家應該盡到規劃的職責，且仍為主要的經費來源，但其福利服務提供者的任務應該適度縮小，由非營利民間組織、非正式及營利市場各部門共同分擔(郭振昌，2005:137)。」

國內學者也認為，福利多元主義乃意味著在福利服務的供給上，志願部門、商業部門以及非正式部門應扮演更多的角色，以增進資源的使用效率。同時需藉由競爭與監督的機制，提高志願部門的責信，回應民眾的需求。亦即，它並非指政府角色的全面撤退，而是強調政府應由服務的直接提供者，轉向為扮演財務、規劃及監督評估的角色(黃協源，2001:61)。

我國基於福利多元主義的思潮及發展趨勢，內政部已於 2006 年 12 月制定「推動社會福利社區化實施要點」。希望社區達到直接供給或自己滿足的「福利國家」模式；並藉由擴大居民參與的方式，回應到所謂「福利社會」的目標。即服務多元管道和提供。目標在使居民在社區內就能夠得到適當的支持或資訊服務，不必在大型的機構，特別是兒童院、精神病院、殘障收容機構、老人院；因此，社區逐漸朝向「社區化」、「多元化」方向發展(台北市北投區吉慶社區，2007)。

近代西歐各國在社會福利的推動上，主要採行混合經濟福利制度，也就是由國家公部門、企業營利私部門、非營利組織的第三部門、各種產業公會與職業工會的互助團體、非正式部門的鄉里親友等介入的方式。亦即國家並不單獨負擔起所有國民的福利服務，而是與許許多多非法制化的組織共同運行的制度。此種混合經濟福利的社會福利供給有以下五種單位(內政部社會司，2005:1-6)：

表 1
混合經濟福利的社會福利供應分工單位介紹

福利提供者	簡述
國家公部門	福利供應由各級政府來提供。
企業私部門	福利供應由企業營利部門所提供，且資源供輸分配的方式由市場機制來決定。
志願服務組織	此種組織小至如地方性的社區發展協會，大到像全國性的慈濟功德會。它們可以扮演提供法定服務的角色，也可以扮演補充性的角色。
互助團體部門	最常見的模式就是志願性的保險體系，其次如合作社與工會等也屬此種部門，此種單位包含了私部門與志願服務組織，他們屬於會員制，繳納會費、提供勞力、參與管理、接受互助為基礎。
非正式部門	大部分的照顧是由非正式部門供應，包括社區朋友、鄰居、親戚等，而非由國家提供。

資料來源：整理自 內政部社會司，2005〈超越依賴與對抗—福利民營化的新思維〉，《社區發展季刊》，第 108 期，頁 1-6。

二、公私協力的定義與型態

洪富峰、蔡昭民(2005:32)認為，受福利多元主義影響，近年來，愈來愈多的學者重新詮釋公私這組概念的義涵，並挑戰原先僵化的劃分方式，使得「公共」概念更接近「社會」的範疇。不再完全由「政府」所壟斷，而意涵更為廣泛的「公」領域，係由民間非營利組織所組成的「第三部門」來加以彰顯。洪富峰也認為：「方興未艾的非營利組織研究，正符合了由政府向社會移動的『公共性』趨勢。」早期的「公私領域的二分」，也在擴充為政府、市場、非營利組織的多原型態後，出現新的組合可能。

李柏諭 (2005:66)認為當前公私協力就是放棄政府，引進市場機制與崇尚競爭效率以挽救政府失能；另一方面是回歸國家，強化官僚體制的功能以彌補市場缺失。有別於過去，「不是政府，就是市場」的治理結構，呈現出對立的「零和」狀態的看法。但他也認為，不論取決任何一方，都無法避免不是「市場失靈」就是「政府失靈」的另類「雙環困境」。而公私協力的合產模式提供了解決此一困境的解決良藥。

吳濟華、吳英明(1993)整理的國內外學者對於「協力」的定義如下：John Costonis 認為協力是「公私部門的合夥關係是建立於一個三邊關係上，由市民團體與政府及開發者共同構成此種關係的主體，而互相發揮其影響力」。而國內學者對於「協力關係」的闡述則為：公部門或私部門團體或個人，對於參與某項公共事務處理具有目標的認同、一致的策略、負責與分工的認知；因此吳濟華等認為，公私部門協力關係乃只存在於公私部門間的一種互相依賴的共同關係（張瑞德，2001:12）。

在福利多元主義中，政府扮演著何種角色？根據黃源協(2001:59-60)的整理，我們可以得到表 2 幾位國內外學者的看法：

表 2

學者對公私協力型態的看法

學者	對於公私協力型態的看法
Rao(1996)	對福利多元主義的倡導者而言，必須由一個規模較小、競爭和多元的部門來取代福利巨靈。
Le Grand 與 Robbinson (1984)	民營化主要是藉由非政府單位來取代政府的干預。
Johnson (1992)	民營化係指減少政府功能，並將某些功能轉移至民間機構。民間機構也許包括營利與非營利組織、正式與非正式的志願組織、或家庭、朋友等非正式網絡。
Stubbs & Barnett (1992)	將民營化視為將公部門的職能全部或部分轉移給私部門之的過程。除政府控制外，其餘類型皆為民營化方式之一，國營企業的出售，以及政府退出全面性的公共服務供給。
Choi(1999)	商業化係指公共服務的收費，以顧客服務替代稅金的補助；契約外包係指透過民間契約的使用以提供服務，國家仍扮演著經費提供者的角色。

資料來源：整理自黃源協(2001)。臺灣社區照顧的實施與衝擊－福利多元主義的觀點。臺大社會工作學刊。5。53－101。

三、在地老化的照顧服務概念

台南縣人口老化問題日益嚴重，主要是受到壽命延長和青壯年人口外移的影響，進而衍生出老人獨居、無人照顧等社會問題。雖然社會上有很多老人的安養照護機構，但從蘇麗瓊等(2005:7)整理的調查數據中，我們可以發現老人在對生活安排的主觀看法上，有 66.96%「不願意使用安養護機構」。由此可知，老人家還是喜歡住在熟悉的環境當中生活；基於此，政府應續推動的居家、社區式照顧，如關懷獨居老人、居家服務、日間托老、老人送餐等，以顧及失依、失能長者的

需求，以達到老人對於在地老化的期望。

不僅台灣朝向在地老化的政策推行，在地老化也是外國許多國家的政策目標；因此陳水芳(2002:27)就分析了在福利多元主義的觀點下，歐洲等人口老化嚴重的國家對於「老人照護」的幾項變革：

- (一) 「在地老化」中，老人服務去機構化成為大多數國家的政策目標，在此目標下，政府偏好居家服務勝過住宿式機構照顧或醫院照顧。
- (二) 審慎規劃服務對象之標的和配置：標的係指將服務提供給最需要的人。配置則是指：決定誰可獲得服務、以及考量服務供給的適當性；而服務對象之標的和資源配置的目的皆在極大化資源的效率。
- (三) 增加對家庭照顧的依賴：受到人口結構老化影響，健康和社會照護服務所以花費的公共支出遽增。在政府財政緊縮的情況下，希望透過利用家庭照顧的資源來減低政府的公共支出。然而老年人口對家庭照顧的依賴漸增，因此政府也必須開始規劃實施對家庭照顧者的支持方案。

近年來，我國對於老年人的照顧，也逐漸往家庭照顧的面向傾斜。從福利服務的輸送角度來看，現階段政府對於老人所提供的各種福利措施，都試圖提升老人生活與生命雙重性保障效果，然而這些綜合性的福利服務，卻忽略了老人、家人以及老人福利與家庭福利彼此之間的貫通與落差，也使得加諸在這些個別老年人身上各種名目繁雜的單點式福利，往往無法產生更大的服務效益（王順民 2007:319-322）。

四、台南縣老人送餐服務的推動與運作情況

為因應高齡化社會的來臨，協助生活自理能力隨年齡或健康影響而退損的老人家享有營養均衡的膳食，故內政部輔導各縣市地方政府辦理營養餐飲服務，以提供老人家每週一至週五一餐營養中餐的方式，減少高齡老人炊食之危險及購物之不便（何道珍、曾菊香、黃慈惠，2003:4）。

目前老人送餐服務主要的辦理方式主要分為以下兩項：

- (一)針對行動自如之老人家：選定適當地點提供餐飲集中用餐。
- (二)針對行動較為困難之老人家：以送餐到家的方式辦理，一方面解決老人炊食問題，一方面讓老人與社會接觸，獲得情緒的支持。

台南縣老人送餐服務先前是由社會處社會福利科負責辦理；至 2010 年 7 月 1 日起因業務移轉，轉由社會處長期照顧關懷中心接續辦理。目前分別由連心園基金會、仁壽宮在內的 9 個非營利組織以及轄區內 17 個鄉鎮市公所進行老人送餐服務。

根據我國長期照顧十年計畫研擬，目前我國推行的老人送餐服務對象為中低收入 65 歲以上一項以上 ADLs¹ 失能老人，以及中低收入 65 歲以上僅 IADLs 失能且獨居老人。政府最高補助每人每日一餐 50 元，其中家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍者全額補助；家庭總收入符合社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍至 2.5 倍者補助 90%（使用者自付 10%）。而台南縣則對於中低收入戶則採全額補助方式辦理，這是與十年長照計畫補助方式不同之處。

服務方式可分為定點用餐以及送餐到府兩種；而餐點辦理方式則分成定購餐食和自行煮食兩項方式，而目前台南縣政府所執行的送餐服務均採送餐到府的辦理方式，且部分區域與村里關懷中心合作，採取自行烹食的方式辦理。

為配合內政部推行十年長期照顧計畫，各地方縣市政府紛紛開辦老人送餐服務，以下就針對台南縣與南部幾個縣市進行送餐服務的比較分析，如表三：

¹ ADLs 是指「經日常生活活動功能量表」，評估項目為進食、移位、如廁、洗澡、平地走動、穿脫衣褲鞋襪等 6 項。

表 3

南部各縣市老人送餐服務辦理情形分析表

地區	服務對象	每餐收費情況
高雄市	設籍及實際居住本市年滿 65 歲以上老人，獨居或僅與老年配偶同住之失能者，無法自行準備或購買餐食，可提供餐飲服務	一般戶 50-60 元、 中低收入戶 20-30 元、 低收入戶 20-30 元
嘉義市	六十五歲以上獨居老人，符合嘉義市政府列冊低收入戶及中低收入戶之行動不便者。	六十五歲以上老人列冊低收入戶及中低收入戶政府全額補助
嘉義縣	設籍本縣年滿 65 歲以上低收入、中低收入之失能老人（含僅 IADL 失能且獨居之老人）。	低、中低收入戶：免費 一般戶：50 元
台南市	1. 設籍且實際居住本市「65 歲以上老人」，經巴氏量表評估進食、移位、室內走動、穿衣、洗澡、如廁等 6 項，達 1 項以上失能者。 2. 設籍且實際居住本市之 65 歲以上獨居老人，經 IADLs 評估上街購物、外出、食物烹調、家務維持、洗衣服等 5 項中有 3 項需要協助，係為輕度失能。	低收入戶老人一餐補助 50 元；中低收入老人一餐補助 40 元、自付 10 元；一般戶自費 50 元
台南縣	獨居或與配偶同住之失能老人	1. 一般戶每餐 50 元。 2. 中低收入戶及低收入戶免費。
高雄縣	居住鳳山市年滿 65 歲以上，無法自理餐食或行動不便的獨居老人。	低收入戶:20 元 中低收入戶:30 元 一般戶:50 元

屏東縣 設籍屏東縣年滿 65 歲以上之低、中低收入戶 各區收費情況不一
獨居老人。

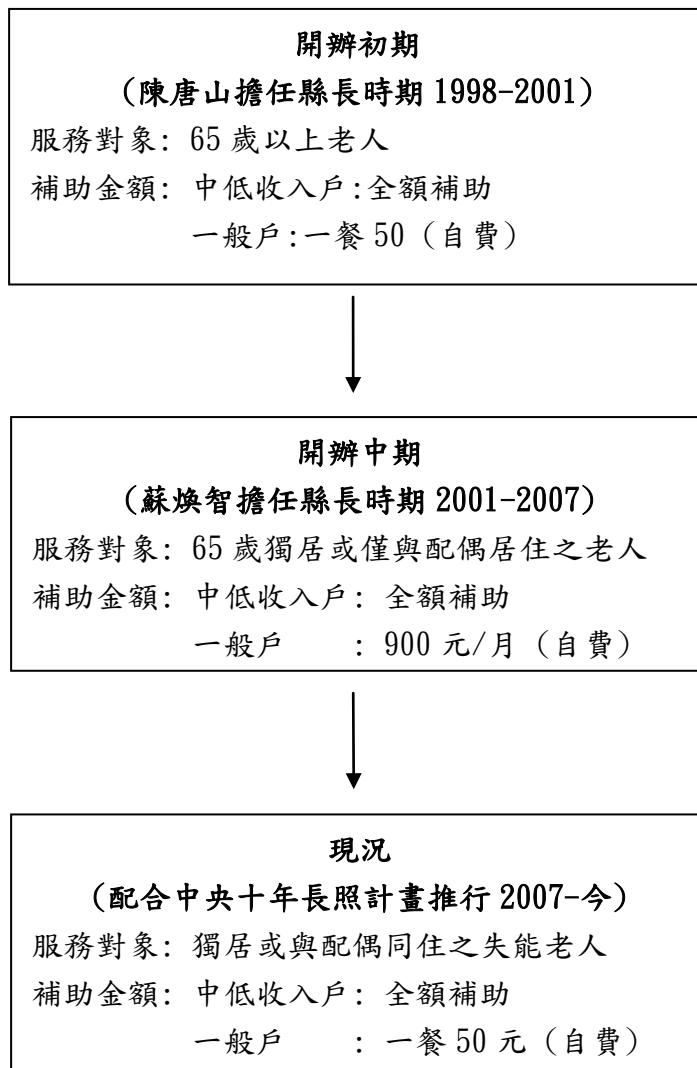
澎湖縣 1.設籍本縣且實際居住，年滿 65 歲以上之獨居 由政府全額補助
老人。
2.夫妻同住且 2 人均年滿 80 歲以上者。

資料來源：作者自行整理(2011)

而台南縣的老人送餐服務政策也並非一開始即補助獨居或與配偶同住之失能老人；而是經過三次的政策修正而來，如圖 2 所示：送餐服務開辦初期只要是 65 歲以上老人以及具有中低收入戶資格即可申請全額補助，而至中期時則演變為需獨居或緊與配偶居住之老人才具有公費的資格，而最近的一次修正則更明確修正為需要失能的老人才符合享有老人送餐服務的資格。

圖 2

台南縣老人送餐服務的演變



資料來源：作者自行整體(2011)

依據內政部統計處、戶政司於 2007 年 2 月所統計的各縣市辦理老人營養餐飲服務情形表顯示，台南縣老人送餐服務於 2004 年時，服務人數以與服務人次兩項指標都高居全國之冠，且服務人數也都高居全國前幾名，由此可知台南縣老人送餐服務的重要性與其代表性。

台南縣老人送餐服務從民國 1998 年開辦至今，照顧了相當多的老人，也讓諸多家庭得以減低生活照顧上的壓力。

五、老人送餐服務推行的效益與困境

根據王順民(2007:319-322)的分類，送餐服務對獨居老人確實發揮了社會支持所具備的功能性，包含表4以下幾項：

表4
送餐服務對於社會支持類別

社會支持類別	說明
情感性支持	獨居老人隨著年紀的增長及身體功能的退化，會讓自己外出與他人互動的機會減。而透過志工的噓寒問暖讓老人家有傾訴的對象，在心理上得到安慰和支持。
工具性支持	志工每日送來免費的便當，對於獨居老人在經濟上絕對有實質的幫助，也因此，在送餐服務的對象篩選上會以低收入及中低收入戶的老人為優先服務對象。
認知性支持	送餐志工與一般的送貨員不同之處在於並非將物品送達則交差了事，志工還扮演著資訊傳達者的角色，讓足不出戶的老人也能接收到關於社會福利方面的知識...等。

資料來源:整理自王順民(2007)。生命歷程與家庭福利。台北：洪葉文化事業有限公司。319-322。

雖然王順民(2007)的研究中，整理了相當多送餐服務可提供給老人的社會支持；但在陳燕禎的分析上，我們也可以發現老人送餐服務所存在的眾多缺失，包含了：資源缺乏問題、志工人力不穩定、專業技術未成熟、專業人力匱乏、權責歸屬壓力、社區化理念模糊、缺乏法令依據、硬體設備不足、社團政治力干擾及風俗民情難以突破等。

另外，郭建賜、吳燕玲、藍素利、鄭淑真、林宜君(2007)在針對嘉義縣送餐服務所做的調查中，也對陳燕禎、謝儒賢、施教裕(2005)所提出的問題做出了呼應，進而點出經費不足，以及縣市資源不同，造成政策無法推行等問題。對此，本文將探討台南縣老人送餐服務是否存在著上述問題。

而公私協力在過去研究中鮮少被提及，且以鄰近的台南市與嘉義縣為例，都由政府部門會同大型醫療院所辦理送餐服務；而不像台南縣是由政府部門結合民間社團來共同辦理。另外，台南縣曾經是全台灣規模最大的送餐區域，但台南縣政府在與民間合作的過程中，並未與送餐單位簽訂任何的契約，因此導致整個送餐過程中有些許的不確定性產生。而在這位與送餐單位簽訂合作契約的情況下，政策還能持續推動近十年，勢必有其他的特殊性存在，這些都將是本文討論的重點。

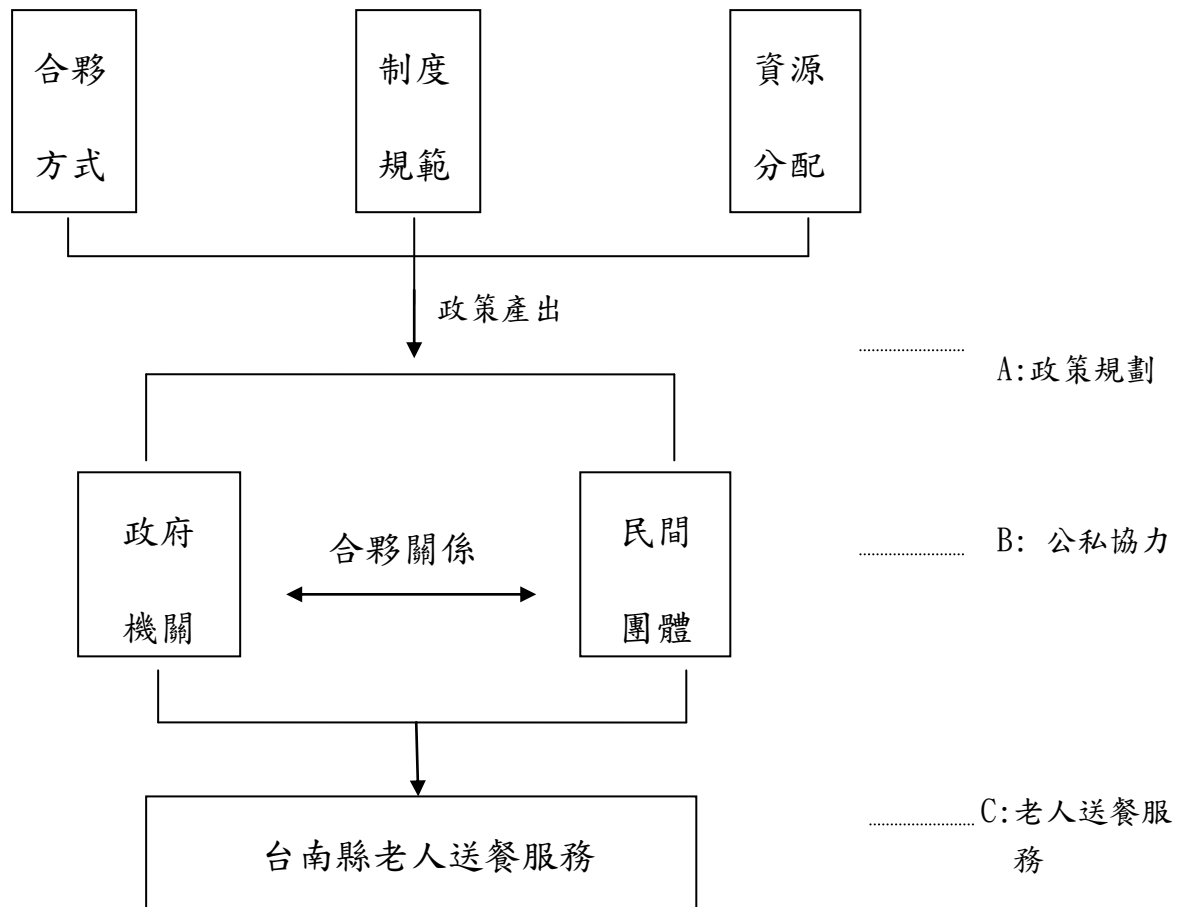
參、研究設計與研究方法

根據前述的文獻分析，我們可以了解到在福利多元主義的概念下，強調福利的輸送不再僅是政府的責任，而應是多元的管道提供；如圖 3 本研究架構所示，台南縣老人送餐服務主要是一項結合政府機關與民間團體共同辦理的政策，它有別於過去的公辦民營或是採取簽約委外辦理的方式，而是採取合夥關係來進行。本研究探討的面向即是以福利多元主義的觀點來探討 A、B、C 三個面向對於台南縣老人送餐服務政策的產出帶來哪些影響。

福利多元主義強調政府部門應由服務的提供者，轉向於扮演財務、規劃及監督評估的角色。因此本文也將研究重點，著重於台南縣政府與民間團體的合夥方式、制度規範，與資源分配等三大區塊。

本文在合夥方式的研究上，第一部分除了針對國內外學者對於公私協力合夥方式的不同來進行分類探討之外，並將探討此種合夥方式對於政策執行所造成的影響。第二部分在制度規範的探討上，探討此公私協力方式下，對於社會福利服務供給相關制度上的缺失。第三部分則針對資源分配下去討論，分析台南縣政府是如何讓有需要的民眾獲得到這項社會福利，以及他的資源使用情形。

圖 3
研究架構



資料來源:本研究自繪

為解答研究問題，本研究除了先採用文獻分析法進行相關文獻的分析；並利用到台南縣政府社會處實習的機會²，透過參與觀察法，著手收集相關資料，以了解政府單位如何執行辦理老人送餐服務這項政策。在文獻分析上面，除了針對過去學者研究加以整理分析之外；本還針對台南縣政府在「老人送餐服務」這項業務有關的成果報告書、統計月報表、稽查報告書等資料，進行分析整理。

最後，採用「深度訪談法」，訪問台南縣政府熟悉老人送餐服務之人員，以及與台南縣政府長期合作的民間社團。藉由訪談的過程中了解公私協力過程中所

² 本研究利用義守大學公共政策與管理學系「公共管理實習」課程實習機會，於2010/6/28-2010/8/05間在台南縣政府社會處實習；並著手收集研究相關資料。

面臨的相關問題，最後再整理相關資料，歸納出台南縣政府在老人送餐服務的相關缺失，做為縣市合併後的新政府施政之參考方向。

在訪談題目設計上，主要針對三個面向來探討；包含了公私協力、送餐服務執行的過程以及服務的遞送。試圖從中解答研究設計中所設的合夥方式、制度規範與資源分配，等三大問題。

表 5
深度訪談記錄表

代號	受訪單位	受訪者職稱	訪談時間
NG01	台南縣社會處	約聘人員	2010.12.17
NG02	台南縣社會處	社 工	2010.12.17
NG03	民間社團	社工員	2011.01.07

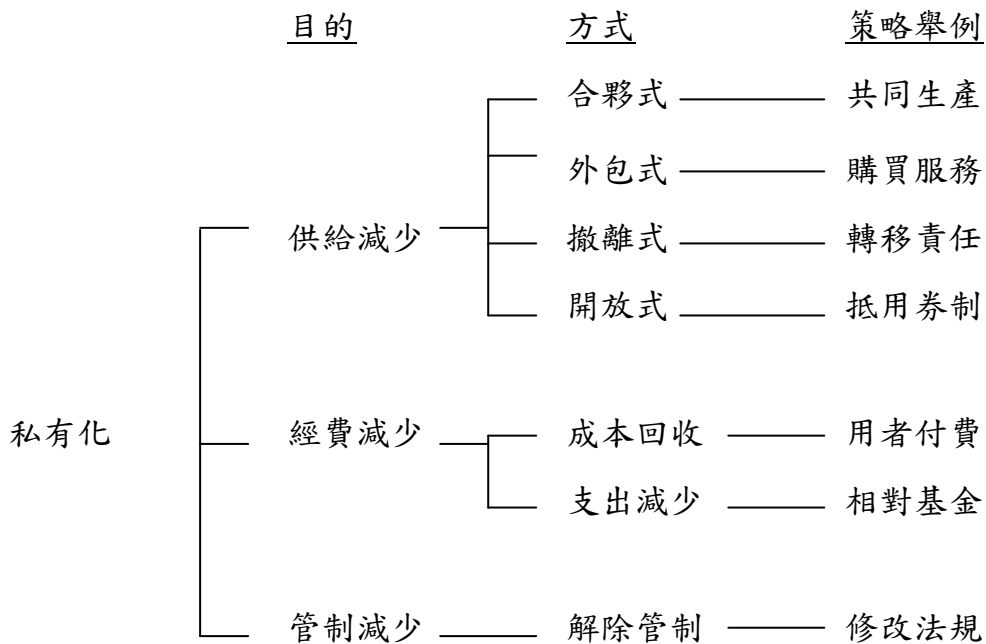
資料來源：自行整理

肆、研究成果

一、與民間合作之辦理方式與面臨的問題

目前台南縣老人送餐服務所採行的方式為政府機關結合民間社團力量共同辦理，即孫健忠(1991:208)所歸類的共同生產模式，如圖 4，其政策目的主要是將原先由政府提供的業務，加入民間單位的活力與資源，創造一個提升公共服務品質的供給系統。但台南縣在這樣的操作模式下，產生的以下幾項問題：

圖 4
私有化執行策略的概念架構



資料來源：孫健忠(1991)。私有化與社會服務：執行面的理念探討。人文及社會科學季刊。4-1。208。

(一) 沒明文簽訂合作契約造成的影響

在訪談過程中，服務於政府部門的受訪者也指出，當初此項業務會找民間機構來共同辦理，主要是縣府或公所本身能力也不足，所以才會考慮讓民間加入共同辦理：

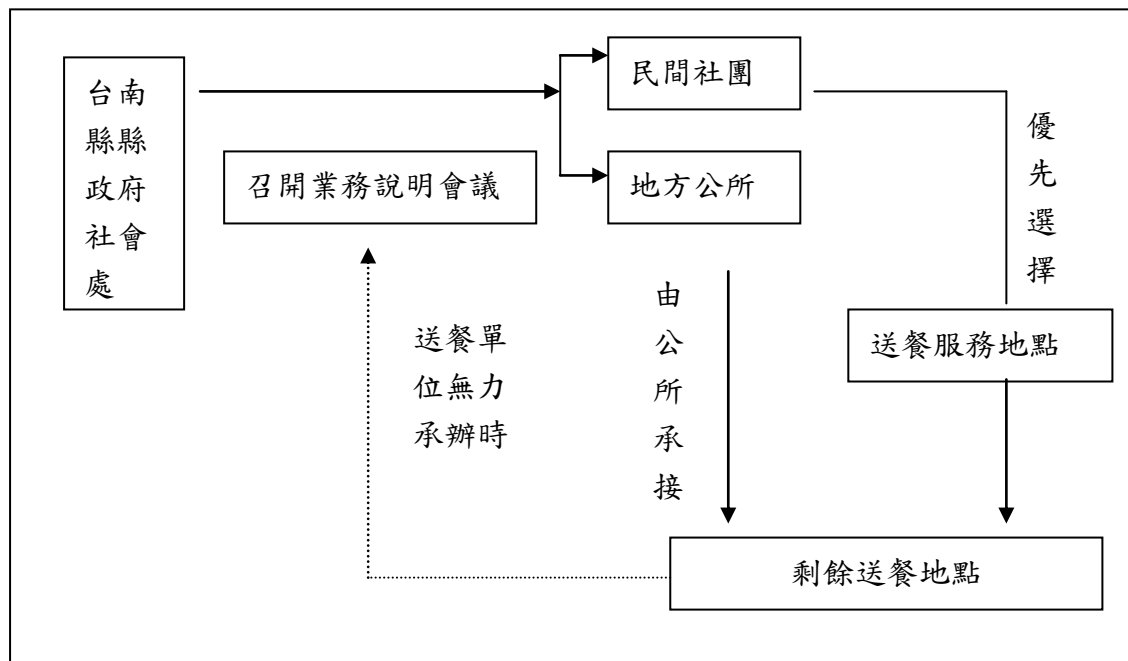
辦這個業務，如果單純靠縣府或著下級機關公所的部分，其實在

人力上的部分，沒有辦法全面照顧31個鄉鎮，所以只要公所他有意願來辦理，他能力不足的地方或有些鄉鎮他公所是沒有能力去配合的，就一定要結合我們的民間單位，比如說結合我們的基金會，還是機構，還是團體都可以辦(NGO)。

如圖5所示，台南縣老人送餐服務的送餐區域是以鄉鎮市為單位，由民間社團組織優先認領，其餘的在請公所進行承辦；如中途有送餐單位無力承辦或被取消承辦資格時，由縣政府就近接洽在地民間社團辦理，如仍無有社團有意願，才由公所接辦。

圖5

台南縣老人送餐服務業務承接流程圖



資料來源：作者自繪

雖然流程看似完善，但卻也發生過民間社團突然宣布隔天無法繼續送餐的情形，造成送餐業務沒有確實到位；也因縣政府與民間社團並無簽訂任何契約關係，所以對於面對這種情況並無任何罰責，縣政府只能馬上接洽續辦單位，以避免弱勢失能老人無餐可食的現象發生(參考資料來源：台南縣老人營養餐飲服務

輔導查核紀錄表 2006.05.17)。

由於沒與民間社團簽訂任何契約，因此造成承辦業務的相關人員在政策執行上的一股壓力：

假如他們臨時不想做的話，也是一種困擾，我們就必須馬上找其他單位來提供這個服務，那民間部分我們也沒有約束力阿，如果公所部分我們還可以跟他講，請他配合一下；但是一般民間的話，我們沒有辦法強制他們一定要提供這個服務阿(NG02)。

雖然目前無簽訂任何契約，雙方無拘束力，但在簽訂合作契約的態度方面，民間社團則呈現比較開放的態度，以蓮心園基金會為例，他們認為可以因此保障雙方權益，未嘗不是一件好事：

當然有一個契約的話，雙方保護的情況之下，當然實際上跟法規方面來說，這是最好的(NG03)。

(二)公、私部門對於政策推動心態問題

最初民間社團大部分都是出於善心，想要幫助更多社會上的弱勢老人，因此才有意願辦理這項業務：

我們董事長那邊，他就看到社會上老人家阿，可能有些社會新聞，他可能被遺棄、受凍阿、餓死之類的。因為有這個源起，所以我們才會承辦這個業務(NG03)。

但由於受限自身經費有限等問題，因此尋求政府部門的補助，以利服務社會的理念能夠延續下去：

當初因該是說，他早期自己想辦這個業務，所以他知道內政部有補助這項福利，所以他就透過我們向內政部申請這個補助經費；那當九十年我們全縣開辦的時候，他就直接吸收我們這四個鄉鎮來辦理(NG01)。

也因此，老人送餐服務的政策最初就在民間社團有意願辦理，但是缺乏經

費；而政府部門有經費提供，但缺乏人力辦理的情況之下；雙方彼此互補，讓台南縣的老人送餐服務得以開辦。而在物價上漲，政府補助卻沒有增加得情況下，民間社團沒有足夠資源來繼續辦理這項業務，導致民間社團只能停辦此項業務。

二、相關制度規範之缺失

從 2002 年全面開辦至今，參與的送餐服務的民間社團大幅減少，而轉由地方公所辦理的區域大幅擴大，由此可見民間社團對於此項政策存在的許多疑慮，因此本研究分析出以下幾個可能的原因：

(一)公、私雙方無暢通的溝通平台，導致雙方認知上出現落差

研究分析發現，公、私雙方除了緊急通報的相關程序流程之外，雙方並無任何年度座談或檢討等會議，讓雙方可以就送餐服務這項政策做雙方面的溝通，官方是認為有事情的時候再找各單位來即可：

除非有什麼事才會請他們來開會報；也沒有定期的會報耶，就有問題才會打電話來這樣子(NG02)。

而民間社團則認為，有些東西是需要大家一起討論的，因此期望有一個這樣的溝通平台與空間；這點又與政府方面在認知上產生差異：

但在大方向的話，希望這個政策或是這個服務能夠更好的話，其實一些東西是可以再一起討論或著在思考的(NG03)。

(二)品質難以控管

依據黃信淞(2000)對業務委外的服務品質定義的整理可分為四類:包含服務品質難以定義或不易評估、遵守相關法規及契約規定、受委託者須做到委託者的要求受委託者是否有良好的處理公共事務能力等。

但，台南縣老人送餐服務是屬於共同產出的模式，因此沒有簽訂任何契約，只能不定期的進行稽查，又因承辦此業務的民間社團並無任何獲利可言，因此當送餐單位被投訴檢舉時，送餐單位斷然可當場解除合作關係拒絕繼續送餐，因此受害的反而是需要服務的老人(參考資料來源：台南縣老人營養餐飲服務輔導查

核紀錄表 2006.05.24)。

三、資源分配相關情形

(一)經費補助不足，造成民間社團在推動此項業務上呈現困難

根據縣政府對於民間社團送餐服務的補助規定，每人每餐補助 50 元。在志工交通費方面，每 6-12 人補助油資 100 元，但這中間送餐單位需自籌 20% 的費用。而且此項補助標準從 1998 年沿用至今，並未隨著物價、油價而調漲，因此造成送餐單位在服務提供的過程中面臨經費短缺的窘境：

老實說，其實我們送的地方真的比較遠，你那一百塊其實老實說是... 邊緣或著會超出(NG03)。

而縣政府對此認為「承辦的單位要有一個認知，就是單純的社會服務跟回饋的精神」，也由此也可看見，雙方對於政策認知上的落差：

要辦理這個業務的話，單位要有一個認知，就是單純的社會服務跟回饋的精神，因為在公部門所有預算的補助方式只能依照預算的編列(NG01)。

(二)真正需要的老人無法享受到政策的提供

在研究過程中，民間社福單位曾表示，目前關於老人送餐服務的相關宣導不足，有很多真正有需要的民眾是民間社團自己去發現的，所以希望政府能提供更多窗口或管道，讓民眾能知道相關訊息：

哪些窗口可以比較讓需要的老人家透過一些宣導或著是窗口，讓他們知道要去找哪裡，因為有些真的非常需要的人，他們不像一般人，他們沒辦法知道有管道去知道政府有哪些補助。如果我們民間團體沒有去發現有這個人，或著是去聽到當地的誰講，那可能這個人他一直不知道怎麼去那個...真正需要的人就遺漏掉了(NG03)。

針對這樣的一個問題，縣政府方面卻認為他們有提供足夠的資訊來服務民

眾，因該不至於產生真正需要服務的老人被遺忘的情形：

他們最近的方式一定是透過公所；就附近的公所，他們自己鄉的關懷中心也會提供這個訊息幫他們做轉介，還有他們有申請居家服務這個部分阿，他們照管專員會去評估嘛，然後會順便跟他講有這個送餐服務，然後順便幫他們申請；還有網路阿、書刊阿這些宣導品，不過老人家比較方便的方式因該是到公所去申請對他們來講比較近(NG02)。

研究者認為會造成這樣的原因，主要是公部門設想不夠周到。因為公部門認為需要者或著其家人，可以透過公所、村里系統或是網路書刊等方式來獲取服務。但，所需服務的老人都是獨居且行動不便，他們大部分時間都在家休養，地方公所或村里系統如果沒有挨家挨戶深入訪視，何以發現這些民眾？且受服務民眾都是年過半百的老人，就更別提使用網路或書刊等文宣品了。

(三)村里關懷中心等地方團體的功能性認定

自從 90 年代末期，許多政府部門均投入社區工作計畫。不管是「新故鄉社區營造計畫」還是「六星計畫」，政府推動相關政策均依靠社區發展協會。同時，政府也投入相當多的資源促使社區朝向多元化發展，使社區型非營利組織可以提供多樣化的福利服務工作機會(王仕圖，2006:109)。

不止中央在辦理社區營造計畫，台南縣近年來也全力開辦「村里關懷中心」，希望在每個村里設置一個關懷據點，藉由這個據點實行社會福利工作，並讓此關懷中心成為村里內照顧老年人的據點。

當老人送餐服務推行時，公部門認為村里關懷中心品質不佳，所以沒有委由在地、最了解地方民情的「村裡關懷中心」來承接這項業務，而以非營利組織為主體：

不可能 31 個鄉鎮都是由關懷中心來接，因為關懷中心良莠不齊嘛(NG01)。

原本有想過是不是全面透過關懷中心來辦理這個業務，可是也是有些問題啦，志工願不願意配合；那有的關懷中心都是年輕的志工，他白天要上班怎麼去煮飯，所以人力上也是有問題啦(NG02)！

雖然縣政府認為關懷中心良莠不齊，而沒有找關懷中心來承接這項業務，但民間社團反而需要藉由村里關懷中心對於地方熟悉的特性，來協助送餐服務的提供：

有時候是村里長告訴我們哪邊有便當店，那我們去徵求便當店的同意之後，那村里長那邊可能會有村辦公室或著關懷中心的志工，那就會請那邊的志工去便當店拿，然後送過去；因為這樣子的話，等於用在地人去服務在地人，這樣有什麼狀況的話，他們也比較能快速的回報給我們(NG03)。

(四)志工人力短缺

在整理影響台南縣老人送餐服務提供的過程中，發現一個影響政策推行的一個嚴重問題，那就是民間社團的志工短缺嚴重；當初此項政策未委由公所來辦理，其中一項原因就是公部門人力有限，期望能夠藉由民間廣大的志工人力來辦理此項服務：

因該是說公部門最大的困難點就是他人力的部分，沒有辦法配合到一到六、甚至一到日的送餐服務；那你結合私部門有一個好處就是它可以結合他們志工的人力，所以縱使有時候禮拜六、禮拜天公部門休息的時候，那個私人單位還是可以繼續運作，最大的差距在這裡(NG01)。

如今，民間社團的人力也出現不足的情形，雖然向縣府反映，如果此項問題再持續擴大的話，可能沒有辦法繼續提供送餐服務：

其實有些單位就真的可能找不到志工耶，因為你也知道呀，下雨呀怎樣，其實一百塊也沒多少，所以你要找到志工，有些單位其

實滿為難的，你給他錢補助一百塊，有些單位就真的找不到；像仁德最近就跟我講找不到志工呀(NG02)。

雖然民間很努力用各種方法來吸引志工加入，減低志工不足所帶來的影響，讓這項社會福利服務不因此而停止，但人力不足已是當年不管公部門或民間社團不可重視的問題：

像他們(志工)來的話，基本上我們就是會提供他們用餐的部分嘛；然後我們就是會有一些慶生會之類的阿...或著是說我們有一些活動就會邀請志工一起來參與，就是說除了他們參與活動之外，也能夠達到他們志工的義務，就是也能夠做服務(NG03)。

伍、研究建議與結論

本研究經由深度訪談三位政府以及民間送餐單位的業務承辦人及社工，試圖針對過去十餘年來台南縣老人送餐服務的執行情況做進一步的了解與認識。由於一個社會福利政策的推動，所涉及的面向非常的廣，不易於單一研究中做所有的掌握。因此，本研究特別針對「公私協力」的部分進行分析探討。

就研究結果來看，本研究初步回應了文獻回顧部分諸多學術先進所做的若干討論，包含志工人力不穩、經費不足等問題。亦如先前學者所探討的，此項政策提供了弱勢老人在情感上、工具上與認知上等支持的功能。此外，本研究中仍發現幾項台南縣老人送餐服務有待改善的問題；因此，本研究在此將研究成果與建議整理成表 6，並於後詳述幾點問題與政策建議：

表 6
研究結果與建議

	問題	研究成果與建議
合夥方式	由於沒與民間社團簽訂任何契約，曾造成送餐業務沒有確實到位的情況。但公部門又擔心簽約會影響私部門參與意願。公、私部門對於送餐服務政策推動心態問題。	透過契約簽訂，將雙方的權利義務關係法制化與明文化。
制度規範	品質難以控管。 公、私雙方無暢通的溝通平台，導致雙方認知上出現落差。	以定期的座談會方式，加強民間社團與政府部門間的溝通。
資源分配	經費補助不足，造成民間社團在推動此項業務上呈現困難。真正需要的老人無法享受到政策的提供。 村里關懷中心等地方團體的功能性認定與資源的重置問題。 志工人力短缺。	1. 藉由資源的集中，來增加民間參予的誘因，提供更專業的服務。 2. 提供更多元的誘因，協助民間社團從中成長並獲取多的資源，以減少對於政府部門的依賴。

資料來源：自行整理

一、強化民間參與誘因

從訪談過程中可以發現，不管政府部門或民間社團均多次表達經費不夠以及志工能力不足的問題，而政府部門也表明在經費預算有限的情況下只能如此辦理，因此如果政府部門還希望藉由民間社團的資源來辦理社會服務的話，就應從加強民間參與誘因著手。研究者發現台南縣對於老人關懷與照顧的相關政策不僅僅止於送餐這一部分，尚還包含身體照顧、家事服務...等。如果可以將這些的服務提供在同一地區均給同一個社會福利團體或組織來做，可能會增加民間參與的誘因，以提供更好的社會服務。原因分別依序說明如下：

(一)具專業性

目前在十年長期照顧計畫裡，對於老人關懷的補助在不同項目分別補助了包含：專業人事費、房租、以及相關設備的補助費用。如果將這些有相關的老人關懷服務在同一地區內統一委由一個團體來辦理的話，可以使一個組織有更豐沛且充足的資源來辦理老人服務，且在有專業人力的進駐之下，也可以使服務更具專業性。

(二)對於弱勢老人有更充足的了解

當組織除了提供送餐的服務之外，如果還提供其他相關的關懷照顧服務，在服務提供的過程中，可以增加對於老人的了解，因為送餐單位對單一老人不再僅是只有提供便當而已，還可以對老人提供不同的服務，甚至在不同服務的提供中，可以加深對於老人的了解，以在必要時提供老人適時的協助。

此外，政府部門可以將這些類似的老人照顧服務在同一地區統一委由單一的民間社團去提供，除了可以省去政府委外作業的眾多人事成本之外，民眾也可以就近找單一的在地社團及可以獲取相關的社會服務，不必再像過去不同服務要找不同的社團申請；另外，也可趁此機會把分散在不同社團但對於同樣服務提供有興趣的志工做個結合，除了可以解決志工人力不足的窘境之外，也可以藉由提供相同的服務過程中來增加志工的專業性。

福利多元主義思潮帶來公、私彼此關係的轉變；形成政府部門扮演經費供給以及監督的角色，而民間則擔起服務提供的重任但也因此造成民間社團過度依賴政府部門的現象產生。王仕圖 (2006:131) 針對社區非營利組織的研究中就點出了「外在資源依賴度過高」的問題；而從林淑馨(2008:58)整理自溫信學的研究資料顯示，一旦非營利組織仰賴政府的財源超過50%時，將會影響組織運作的自主性，導致政府與非營利組織之間的界線更加模糊。

然而，過去劉兆隆(2009) 在針對彰化縣結果中，指出非營利組織規模不大，對政府依賴度高的問題，且非營利組織部門大多希望以提高經費補助來做為與政府部門合作的誘因；而這也是本研究所存在的問題之一。

但研究中，我們也可以發現其實民間單位提供了很多完善的社會網絡；因此研究者認為除了提供經費補助當誘因外，政府還可以提供更多元的誘因；例如：協助專業人員及志工人才培訓、協助資金募集等方式。讓民間社團可以從中成長並獲取多的資源，而減少對於政府部門的依賴。

二、公私之間溝通及對等問題

除了利用誘因來促進民間團體的參與之外，我們也因減少非營利單位對於政府部門過度的依賴。林淑馨(2008:58)認為之所以會造成非營利組織過度依賴政府的現象產生，主要是公部門與私部門長期處於不對等關係；而要解決此問題，除了彼此之間心態的調整之外，雙方的權利義務關係的法制化與明文化，將有助於彼此良好關係的建立。

除了將彼此權利義務關係明文化之外，彼此之間溝通管道的暢通與否也很重要。從研究與訪談中，可以發現民間社團原對於參與此項政策的推動是充滿熱忱的，這由原參與服務輸送的民間社團數量及可看出；但因雙方之間並無定期的座談會或會報等溝通平台，在僅以緊急通報單做為傳遞訊息的管道下，造成認知上的落差以及在經費補助上對於民間團體經費短缺問題遲遲無法提出有效解決方

案的情況下，造成民間社團承辦意願銳減，有近半的社團退出此服務，如果問題再嚴重下去，政策僅能回歸地方公所或轄屬的村里關懷中心來接辦，但由於政府部門人力資源有限以及受到工作天數的限制，無法假日也提供送餐服務給需要的民眾，最終受害的還是這群弱勢的獨居老人。

因此本研究建議，可以以定期的座談會方式，加強民間社團與政府部門間的溝通，共同針對目前所面臨的問題構思解決方針，而不是像目前一樣，把所有責任下放於民間社團，僅透過「緊急通報單」和「月報表」等資料傳達目前政策執行情況。

參考文獻

- 內政部(2006)。台灣永續經濟發展會議背景說明文件-完善社會安全體系。取自 <http://theme.cepd.gov.tw/tesg/reports/%AA%C0%B7%A6w%A5%FE%B2%D5.pdf>。
- 內政部社會司(2005)。超越依賴與對抗—福利民營化的新思維。社區發展季刊。108。1-6。
- 內政部社會司(2007)。各縣市辦理老人營養餐飲服務情形【官方網站】。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/04/07/1/1-30.htm>。
- 內政部社會司(2007)。我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計【官方網站】。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>。
- 王仕圖(2006)。社區非營利組織動員與整合:以社區發展協會為例,台灣社會福利學刊。5-2。103-137。
- 王順民(2007)。生命歷程與家庭福利。台北:洪葉文化事業有限公司。
- 台北市北投區吉慶社區(2007)。吉慶風光—社會福利服務活動之寫真網頁【官方網站】。取自 <http://gichin.tacocity.com.tw/07.htm>。
- 台南市社會處全球資訊網(2010)。老人營養餐飲服務(由衛生局主辦)【官方網站】。取自 http://social.tncc.gov.tw/old_t.jsp?id=1148440309699。
- 台南縣政府照顧服務管理中心(2010)。老人營養餐飲服務【官方網站】。取自 <http://ltc.tainan.gov.tw/page.php?mid=58>。
- 何道珍、曾菊香、黃慈惠(2003)。老人營養餐飲服務介紹。南區老人諮詢服務中心雙月刊,12,2~8。
- 吳淑瓊、陳正芬(2000)。長期照護資源的過去、現在與未來。社區發展季刊。92。19-31。
- 吳濟華、吳英明(1993)。推動民間參與都市發展:公私部門協力策略之探討。民間參與都市發展」發表之論文,中山大學中山學術研究中心。
- 李柏諭(2005)。公私協力與社區治理的理論與實務:我國社區大學與政府經驗。公共行政學報。16。59-106。

- 林淑馨(2008)。社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析。社區發展季刊。122。47-61。
- 林萬億(1994)。福利國家-歷史比較的分析，台北：巨流圖書公司。
- 洪富峰、蔡昭民(2005)。公私合營 創造雙贏—高雄市身心障礙福利服務民營化。社區發展季刊。108。31-38。
- 孫健忠(1991)。私有化與社會服務：執行面的理念探討。人文及社會科學季刊。4-1。208。
- 高雄市政府長期照顧管理中心(2010)。老人餐飲服務【官方網站】。取自 http://w4.kcg.gov.tw/~health/page2.php?item2_id=38。
- 張瑞德(2001)。高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究(碩士論文)。取自 http://etd.lib.nsysu.edu.tw/ETD-db/ETD-search-c/view_etd?URN=etd-0728101-180034。
- 陳水芳(2002)。金門縣老人照顧政策之研究—以獨居老人為例(碩士論文)。取自台灣碩博士論文系統。
- 郭建賜、吳燕玲、藍素利、鄭淑真、林宜君(2007)。嘉義縣運用送餐服務提昇獨居老人社會支持之探討。社區發展季刊。120。265-282。
- 郭振昌(2005)。台灣地區公共就業服務民營化可行性初探-福利多元主義的省思。社區發展季刊。108。135-147。
- 陳燕禎、謝儒賢、施教裕(2005)。社區照顧：老人餐食服務模式之探討與建構。社會政策與社會工作學刊。9-1。121-161。
- 彭華民、黃葉青(2006)。福利多元主義：福利提供從國家到多元部門的轉型。南開學報(哲學社會科學版)。2006-06期。40-48。
- 黃信淞(2000)。公共服務簽約外包管理之研究-嘉義市政府之案例分析(碩士論文)。取自台灣碩博士論文系統。
- 黃源協(2001)。臺灣社區照顧的實施與衝擊—福利多元主義的觀點。臺大社會工作學刊。5。53—101。
- 嘉義市長期照顧管理中心(2010)。送餐服務【官方網站】。取自 <http://longcare.cichb.gov.tw/services4.asp>。

嘉義縣長期照顧管理中心(2010)。老人營養餐飲服務【官方網站】。取自

http://www2.cyhg.gov.tw/chinese/longcare/resources_2.asp。

劉兆隆(2009)。促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構。行政院研究發

展考核委員會委託研究報告書(編號：RDEC-RES-098-019)。台北市：行政院

研究發展考核委員會。

澎湖縣政府衛生局(2010)。醫療資源-長期照顧【官方網站】。取自

http://www.phchb.gov.tw/phchb/main_page.php?class=hospital&f_classno=A002

[03&level=text&f_appdate=097.03.18&f_seqno=03&f_epid=E22310344](http://www.phchb.gov.tw/phchb/main_page.php?class=hospital&f_classno=A00203&level=text&f_appdate=097.03.18&f_seqno=03&f_epid=E22310344)。

蔡漢賢、李明政(2004)。社會福利新論，台北：松慧有限公司。

蘇麗瓊、黃雅鈴(2005)。老人福利政策再出發－推動在地老化政策。社區發展季

刊。110。5-14。

附錄：

附錄 1

2004-2010 年台南縣老人送餐服務送餐單位一覽表

2004 年	團體	17	北門鄉老人會 將軍鄉老人會 七股鄉老人會 蓮心園基金會 悠然山莊安養中心 荷園教養院 天壇老人養中心 藤澤養護之家 安心養護之家 德蘭啟智中心 萬泰養護中心 龍崎教養院 豐德教養院 惠群老人養護院 好消息全人關懷協會 中華民國弘道志工協會 龍樹教養院
	公所	7	學甲鎮公所 左鎮鄉公所 佳里鎮公所 山上鄉公所 大內鄉公所 南化鄉公所 下營鄉公所
2005 年	團體	17	北門鄉老人會 將軍鄉老人會 蓮心園基金會 佳里鎮漳洲社區發展協會 關廟鄉老人會 七股鄉老人會 鹽水鎮老人會 安心養護之家 天壇老人養中心 台南縣總工會 龍崎教養院 玉井儲蓄互助社 豐德教養院 歸仁鄉仁壽宮 荷園教養院 好消息全人關懷協會 中華民國弘道志工協會
	公所	9	學甲鎮公所 左鎮鄉公所 山上鄉公所 大內鄉公所 南化鄉公所 下營鄉公所 楠西鄉公所 麻豆鎮公所 仁德鄉公所
2006 年	團體	14	將軍鄉老人會 蓮心園基金會 關廟鄉老人會 七股鄉老人會 天壇老人養中心 台南縣總工會 安心養護之家 玉井儲蓄互助社 豐德教養院 歸仁鄉仁壽宮 荷園教養院 好消息全人關懷協會 中華民國弘道志工協會 牧德關懷協會
	公所	11	學甲鎮公所 左鎮鄉公所 山上鄉公所 大內鄉公所 南化鄉公所 下營鄉公所 楠西鄉公所 麻豆鎮公所 仁德鄉公所 龍崎鄉公所 北門鄉公所
2007 年	團體	12	將軍鄉老人會 七股鄉老人會 蓮心園基金會 關廟鄉老人會 天壇老人養中心 台南縣總工會 安心養護之家 豐德教養院

(續下頁)

			玉井儲蓄互助社 歸仁鄉仁壽宮 臺南縣博愛菁莪愛心會 牧德關懷協會 學甲鎮公所 左鎮鄉公所 山上鄉公所 大內鄉公所 南化鄉公所 下營鄉公所 楠西鄉公所 麻豆鎮公所 仁德鄉公所 龍崎鄉公所 北門鄉公所 新市鄉公所
2008 年	團體	10	仁壽宮 蓮心園基金會 安心養護之家 天壇老人養護中心 臺南縣總工會 玉井鄉儲蓄互助社 博愛菁莪愛心會 將軍鄉老人福利協進會 牧德關懷協會 七股鄉老人福利協進會
	公所	16	山上鄉公所 左鎮鄉公所 大內鄉公所 下營鄉公所 學甲鎮公所 南化鄉公所 麻豆鎮公所 楠西鄉公所 仁德鄉公所 龍崎鄉公所 北門鄉公所 新市鄉公所 關廟鄉公所 佳里鎮公所 西港鄉公所 安定鄉公所
2009 年	團體	9	仁壽宮 蓮心園基金會 天壇老人養護中心 臺南縣總工會 玉井鄉儲蓄互助社 博愛菁莪愛心會 將軍鄉老人福利協進會 牧德關懷協會 七股鄉老人福利協進會
	公所	17	山上鄉公所 左鎮鄉公所 大內鄉公所 下營鄉公所 學甲鎮公所 南化鄉公所 麻豆鎮公所 楠西鄉公所 仁德鄉公所 龍崎鄉公所 北門鄉公所 新市鄉公所 關廟鄉公所 佳里鎮公所 西港鄉公所 安定鄉公所 善化鎮公所
2010 年	團體	9	仁壽宮 蓮心園基金會 天壇老人養護中心 臺南縣總工會 玉井鄉儲蓄互助社 博愛菁莪愛心會 將軍鄉老人福利協進會 牧德關懷協會 七股鄉老人福利協進會
	公所	17	山上鄉公所 左鎮鄉公所 大內鄉公所 下營鄉公所 學甲鎮公所 南化鄉公所 麻豆鎮公所 楠西鄉公所 仁德鄉公所 龍崎鄉公所 北門鄉公所 新市鄉公所 關廟鄉公所 佳里鎮公所 西港鄉公所 安定鄉公所 善化鎮公所

資料來源：作者自行整理

附錄二：訪談大綱-政府官員部分

(一)預計訪談對象:

1. 約聘人員
2. 社 工

(二)公私協力部分:

1. 當初為何會有送餐服務這個政策構想
2. 當初為何會想結合民間來辦理此項業務
3. 如何徵選合作團體
4. 對於合作團體有沒有解約或退場機制
5. 選用公私協力與政府單獨承辦的最大差異為何?

(三)老人送餐服務:

1. 為何服務對象限制變多
2. 民眾可以透過哪些管道來獲取相關資訊
3. 民眾對於送餐服務不滿意時,有何申訴管道?

(四)服務的遞送

1. 送餐服務經費的來源
2. 提供給合夥單位哪些資源
3. 送餐單位須提供哪些資源
4. 老人送餐服務的相關通報程序(老人關懷出現問題,送餐過程問題...等)

附錄三：訪談大綱-民間社團部分

(一)預計訪談對象:

1. 長期與台南縣政府合作單位

(二)公私協力部分:

1. 當初為何會想承接這個業務
2. 在跟政府機關溝通合作上有沒有出現任何問題
3. 你認為類似送餐服務的政策該由政府來執行比較好?還是由民間參與比較合適?

(三) 老人送餐服務:

1. 在送餐過程有沒有和民眾進行相關互動
2. 有沒有送餐過程中比較特殊的經驗
3. 貴單位是自行烹煮還是訂購餐盒

(四) 政策規劃

1. 志工交通費補助是否合理?
2. 一餐 50 元的價格是否合理?
3. 對於送餐服務政策上有何建議?

Rethinking the Welfare Service Delivery through Public-Private Partnership: The Case Study of the Elderly Meal Delivery service in Tainan County

Tsou, Teng-Wei^{*}、Huang, Chih-lung^{**}

Abstrac

This paper aims to analysis the public-private partnership about elderly meal delivery service in Tainan County. We hope to provide the suggestions about similar policy through the analysis of the policy implementation.

The research finding showed the delivery of social welfare service has been transferred from government to the non-profit organizations and market under the influence of welfare pluralism. However, the executive abilities of public-private partnership were restricted by the non-contractual relationship and sacrifice of volunteers. Some districts' service was returned to the district offices again. Because of the shortage of manpower and the time rigidity of meal delivery, the district office could not achieve the intended effects of the policy.

There are three conclusions about this article: First, the policy should reinforce the participative incentive of non-profit organizations. Second, the communications between public and private sectors should be strengthened. Third, the unequal partnership should be improved.

Keyword : public-private partnership、meal delivery service、elderly care model

* Junior student ,the Department of Public Policy and Management , I-Shou University. E-mail : tarsierwei@gmail.com

** Assistant professor ,the Department of Public Policy and Management ,I-Shou University. E-mail: huangcl@isu.edu.tw