

居家服務民營化 策略下的糾纏與動盪

涂心寧

全球性的「民營化運動」(Privatization Movement) 興起於 1980 年代初期，代表著各國政府在公共服務活動及資產所有權之縮減。民營化運動自然會衝擊到社會福利領域，尤其是擁有悠久歷史傳統的福利國家，社會福利措施一向被視為政府公權力涉入私人生活領域較深的作為。1930 至 1970 年間，政府成為社會福利的主要供給，政府福利支出迅速增加，為了解決福利國家的危機，社會福利的民營化是其中一項改革措施，並漸漸成為福利國家福利供給的主要模式。我國自 1993 年起邁入高齡化社會以來，65 歲以上長者所占比率持續攀升，2015 年 11 月底達 12.45% (內政部戶政司，2015/11/20)，「在地老化」是先進國家長期照顧政策的目標，而連續性照顧為長期照顧政策規劃依據，因此，長期照顧服務項目相對多元，但仍以居家式和社區式服務為主，因而也形成居家服務的發展，居家服務逐漸被正視，服務使用者也有逐年增加的趨勢。

壹、居家服務與民營化的概念探討

一、居家服務發展脈絡

1983 年高雄市與臺北市各獲內政部一百萬元補助試辦老人在宅服務，居家服務早年稱為「在宅服務」，高雄市政府社會局招募無酬志工至 60 歲以上低收入戶或孤苦無依老人住所提供文書、休閒、精神支持、醫事等服務，是臺灣最早辦理居家服務的縣市；而臺北市政府社會局聘僱全職服務員，於社工的督導下為低收入戶與中低收入戶老人提供服務 (陸光，1998：轉引自黃雲生)，是臺灣最早以雇用給薪辦理居家服務的縣市。1990 年，臺北市政府面對人事精簡政策及服務量增加的情況下，使將在宅服務開始委託民間組織辦理，此乃臺灣地方政府首次透過「政府補助、民間服務」的方式辦理居家服務 (廖瑞華，2003；廖瑞華、王增勇，2004)；另 1998 年將居家服務對象擴大到非中低收

入戶，也是臺灣居家服務首次由政府補助非中低收入戶的開創（陳伶珠，2008；蔡啓源，2000：252-253）。1987年10月，臺灣省政府頒訂「臺灣省推行居家老人服務實施要點」為除臺北市與高雄市外縣市地方政府實施居家服務之依據，也是結合志願服務組織與民間非營利組織辦理居家服務的開端。

行政院於2000年1月4日核定「建構長期照護體系先導計畫」，（2000/11~2003/10），希望研議臺灣長期照護體系的建構策略，以改善臺灣目前的長期照護問題，並能因應未來更龐大的長期照護需求，吳淑瓊（2001）更極力呼籲「在地老化」的長期照護體系優先給付居家支持服務，這個計畫更是無疑將政府與民間組織的居家服務委託關係發揮得淋漓盡致。2002年1月，由行政院經濟建設委員會、內政部提出「照顧服務產業發展方案」，此方案名稱後經行政院2003年10月24日院臺內字第0920004674號函核定修正為「照顧服務福利及產業發展方案」；在2005年1月提出「失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫」、在2005年4月提出「居家服務提供單位管理營運規範」等，意旨要符合失能老人及身心障礙者使用居家服務之需求、建立照顧服務支持體系、擴大服務對象及補助範圍、提倡民眾付費購買機制、促進民眾就業、規範相關營運管理等，進而使居家服務能有所成長，因此，開始吸引許多民間組織投入成為居家服務提供單位。2007年3月公告「我國長期照顧體系十年計畫—大溫暖社會福

利套案之旗艦計畫」，長期照顧體系十年計畫，擬擴大辦理居家服務，加強培訓相關人力並改善照顧服務員勞動條件，以留任人力，為擴大辦理居家服務，委託民間組織是政府採用方法，再加上「建構長期照護體系先導計畫」的委託經驗，因而，長期照顧體系十年計畫發展至2015年止，除金門縣、連江縣外，其餘各縣市皆委託民間組織辦理居家服務。

二、社會福利民營化價值

政府福利服務的民營化，主要受到一九七〇年代以降，英美等國對福利國家概念反省的影響，主張引入非政府部門的力量（市場或志願部門）來補足或替代政府的社會福利角色（林萬億等，1997：5）。因此，社會福利的提供產生了新的形式，如「購買式服務契約」（purchase of service contracting, POSC）、抵用券等，皆以「新管理主義」（neo-managerialism）的精神來管理福利國家（林萬億等，1997：5）。

Kettner & Martin（1987：22）認為購買服務契約是指政府機構與受託機構合法協議，受託機構提供服務或照顧給政府的案主，政府提供經費及資源給受託機構。購買服務契約的政策目標設定為提供給福利消費者更多的擇選，鼓勵更多的創新，以及更具成本效能；並強調政府社會服務部門的角色由直接服務的單一供應者轉化成其他服務生產機構的推動者、購買者與背書者，形成所謂的購買者與供應者的角色分離，其目的即在借重民間單位的專業能力，試圖透過整合性的服務供應與管

理，在市場競爭、民營化與多元化的原則下，提供混合經濟模式的照顧（Gann, 1996：7；劉淑瓊，2001）。Norman Johnson（1989）於「The Privatization of Welfare」一書中認為：「民營化是減低國家的角色，將原由國家提供服務的功能轉移至私人機構，包括商業性、正式或非正式志願組織以及非正式網絡，如家人、朋友和鄰居，以共同提供福利服務。」而所謂的「社會福利民營化」，即指政府將社會福利的供給，完全或部分轉移到民營部門（Private Sector），同時引進市場經營的規則，如利潤導向，以價格機能調節供需，重視成本回收，並強調使用服務者的購買力和受益者付費等措施，以分配並有效利用服務的資源，社會福利民營化係指政府角色的減少與責任的轉移。

貳、我國居家服務民營化的問題或困境

一、委辦契約不明化

我國內政部於 1983 年訂頒「加強民間力量推展社會福利實施計畫」，明訂各縣市政府為推展社會福利工作，得以補助、獎勵或委託民間合法社會福利機構共同辦理。我國中央政府或地方政府，基於善用社會既有人力資源、促進弱勢族群就業及避免官僚體系的僵化特性造成福利措施執行上的不效率或資源運用的重疊浪費，因此，在社會福利措施的執行上，都儘量是以委託或補助民間社會福利團體方式來辦理，當社會福利團體接受政府委託或補助

去辦理社會福利服務時，其將面臨本身角色究屬執行公權力的廣義公務人員，抑或是公共服務的承攬者/提供者之認知問題。

目前各直轄市、縣（市）政府對於居家服務的委託辦理皆循政府採購法規定辦理（第 22 條規定專業服務得採限制性招標），而依行政院公共工程委員會解釋，政府採購契約之性質係屬民事承攬契約性質，並非屬行政契約之一種。我國行政契約與私法契約之區別標準難脫大法官釋字第 533 號解釋所提出按契約標的、契約目的及契約主體之「綜合判斷說」原則，居家服務單位透過公開甄選程序後，與直轄市、縣（市）政府所簽訂之委託辦理契約，依上述原則來檢驗，很難說不具備行政契約的性質，因此，值得我們再進一步討論，是否應該正本清源將居家服務之委辦契約關係釐清其屬性，以避免違法用民事契約來委託行使公權力。

若屬行政契約性質，當服務過程或執行結果出現爭議時，接受服務的民眾或利害關係人應該遵循行政救濟途徑向委辦機關提出國家賠償請求；若屬民事契約性質，則應該遵循民事訴訟途徑向受委辦理的社會福利團體請求損害賠償。若政府與居家服務提供單位之間為屬民事承攬契約性質之政府採購契約關係，因為非屬行政契約，因此無行政程序法第 144 條（指導監督）、第 146 條（王之行為理論）及第 147 條（情事變更原則）之適用，只能依據政府採購法第 64 條「採購契約得訂明因政策變更，廠商依契約繼續履行反而不符公共利益者，機關得報經上級機關核准，

終止或解除部分或全部契約，並補償廠商因此所生之損失。」及第 70 條第三項準用第一項「機關辦理工程採購，應明訂廠商執行品質管理、環境保護、施工安全衛生之責任，並對重點項目訂定檢查程序及檢驗標準。」來間接地進行履約管理，惟仍限於公共利益或品質管理、環境保護、安全衛生等範圍，且須明訂於契約，尚不得對契約條文明訂外範圍進行直接指導或涉入經營，否則將違背私法契約當事人自主的精神及政府委託民間辦理居家服務的初衷。

於居家服務的「勞務採購」專業委託中，政府委託居家服務提供單位提供失能者到宅服務，居家服務提供單位聘請合格之照顧服務員提供服務，在適用勞動基準法的規定下，居家服務提供單位對所聘僱人員依勞基法相關規定辦理，在此履約規定下，居家服務照顧服務員為居家服務提供單位所聘僱，為居家服務提供單位之員工，其人事管理、福利、服務風險均為居家服務提供單位承擔，惟政府宣告「居家服務照顧服務員時薪調升」，名為重視照顧服務員福利，可是卻有涉入居家服務提供單位管理權之疑慮，是否將居家服務提供單位視為「代位聘雇」的附屬組織？如此將讓居家服務提供單位喪失自主性，失去社會福利民營化政策所追求的效率，也讓居家服務提供單位對政府的依賴性更重，如此對長遠的照顧體系之建立將是一大戕害！

二、服務管理零碎化

當外界關心我國面臨高齡化社會的危機，政府口口聲聲重視該議題時，長期照顧十年計畫預算已經連續 4 年短編（2010 年至 2013 年），必須要靠居家服務提供單位籌款先代墊政府預算的不足，政府待年底才以動用第二預備金的方式來補不足；社團法人臺灣居家服務策略聯盟（簡稱居服聯盟）在 2012 年 10 月 12 日召開「看不見未來的長照」記者會上，將此議題提出，進而受到高度關注，2014 年才勉強編足而無動用第二預備金，但仍趕不上高齡人口的增加速度。

2009 年 5 月 1 日是人民團體適用勞動基準法的啓端，也是居家服務提供單位面對的第一個挑戰，茲因我國政府尚未意識到需將符合勞動基準法的服務成本納入委託經費中，因而，使得居家服務提供單位必須另行尋求財源以達到符合勞動基準法規範之成本，但實際上財源尋求相對困難；居家服務提供單位面對第二個挑戰是 2011 年 1 月 1 日，我國政府正式規範居家服務照顧服務員時薪為每小時 150 元，其每小時直接成本是 247.5 元，更惶論每小時間接成本未計算，就已足足超過居家服務提供單位的負荷；居家服務提供單位面對第三個挑戰是 2014 年 7 月 1 日，我國政府又正式規範居家服務照顧服務員時薪為每小時 170 元，雖同步調整數十年未調整之每小時居家服務費由 180 元至 200 元，表面上看似無差別，但如以一般戶來論，居家服務提供單位負擔風險從每小時 24 元上升至 30 元，實質又再度增加居家服務提供單位每一位一般戶 20% 成本負擔風險

(見表 1)，且居家服務現一般戶佔整體使用者 66.2% (長期照顧十年計畫－居家照顧，衛生福利部統計處，2015/09/30)，故居家服務提供單位所負荷營運壓力日益增加，；居家服務提供單位即將面對第四個挑戰是 2016 年 1 月 1 日，我國政府勞動基準法修定法定正常工時縮減為「每週 40 小時」，並配套調整國定假日從 19 天為 12 天，此舉雖使全民能真正落實享有周休 2 日的生活休閒水平，增進家庭與人際關係，但對以時計算薪資的居家服務照顧服務員來看，無疑是大幅減少薪資收入，因此，這個挑戰如沒有加入相關配套措施，想必又會使居家服務提供單位千瘡百孔情形加劇。

2011 年我國政府以增加居家服務照顧服務員人數為由，強制規定將最低時薪

150 元納入委託合約限制中，惟在此規定的同時，委託經費未同步調整，造成居家服務提供單位收入不符合人事成本，因此喪失用人管理空間，讓原本已經發展出來的困難加給、多元任用、晉升激勵的用人管理模式完全喪失，變成不同工同酬、資深與資淺同酬的情況，戕害了優秀人力的留任空間與困難使用者的照顧機會。

依據老人福利法第十七條規定、身心障礙者權益保障法第五十條規定，直轄市、縣(市)主管機關應自行或結合民間資源提供居家式服務，故居家服務為我國政府法定服務，因此，我國政府針對法定服務，應採結構式、發展性的服務預算與計畫，而非現行頭痛醫頭、腳痛醫腳的殘補式補助經費。

表 1 居家服務費分析表

	我國政府補助金額	居家服務照顧服務員規範薪資	居家服務提供單位負擔風險
居家服務費 180 元/時	126 元/時	150 元/時	24 元/時
居家服務費 200 元/時	140 元/時	170 元/時	30 元/時
居家服務提供單位負擔風險比例增加			20%

註：以一般戶(我國政府補助 70%)為例。

三、專業人力飄移化

我國政府這些年不斷在公開場合對於照顧人力提出「擴大培訓人數，培養實務人力，並提升薪資水準，增進工作福利，

同時提升專業知能，增進社會形象。」等策進想法，長期照顧十年計畫的居家服務是以「每一小時」來補助，政府規定給居家服務照顧服務員的薪資也是以「每一小時」來計算，讓居家服務是在「民眾跟時

間賽跑、居家服務員打零工」的泥淖中痛苦不已，因為是跟時間賽跑，所以民眾希望每一小時內可以做更多的服務項目，使得居家服務照顧服務員疲備不堪，政府針對這些現象訂出一些服務限制，又造成民眾抱怨；因為是打零工，所以 2013 居家服務照顧服務員人數比 2012 年增加 373 位、2014 年比 2013 年增加 207 位，2015 年比 2014 年增加 470 位，連續三年，居家服務照顧服務員每年增加不到 500 位（見表

2），2014 年，前行政院長江宜樺宣布調整居家服務照顧服務員時薪至 170 元，似以為能充實照顧人力，以建立長期照顧體系，但 2014 年居家服務照顧服務員數增加人數比往年低，居家服務照顧服務員不足並不單單只是提升薪資水準問題，職涯發展制度建立與專業社會形象提昇也是我國政府責無旁貸的工作，才能使人力穩定及專業發展。

表 2 臺灣居家服務提供現況 (1)

年度 (年)	居家服務 單位數 (間)	居家服務 照顧服務員數 (人)	居家服務 照顧服務員 增加員數 (人)	每間單位平均居 家服務照顧服務 員數 (人)
2009	124	4,713	N/A	38.0
2010	132	5,517	804	41.8
2011	144	6,336	819	44.0
2012	149	7,085	749	47.6
2013	162	7,458	373	46.0
2014	168	7,665	207	45.6
2015 上半年	175	8,135	470	46.5

資料來源：長期照顧十年計畫－居家服務，衛生福利部統計處 2015/9/30，居服聯盟整理。

另從表 3 來看，專職居家服務照顧服務員(係指每週工作 40 小時以上)從 2011 至 2014 年平均有 69.2%之高，但我國政府至今仍以「部份工時」、「打零工」的角度在看待這些對長期照顧投入最多的第一線工作者，另拜我國 1968 年實施國民義務教育之故，現行居家服務照顧服務員教育程度集中在「高中(職)」學歷者居多，占 50.3% (衛生福利部社會及家庭署，102 年

居家服務照顧服務員勞動條件概況調查，2014/6)，隨著我國高等教育更普及化與這些年亦開始出現居家服務照顧服務員屆齡退休潮，若只在時薪制度著墨，是無法吸引人力進入居家服務行列，更何況人才投入，故另要針對不同工不同酬、職涯發展、職業未來發展性去設計一套策略性居家服務照顧服務人力資源制度，因此，照顧服務員人力才會有充量與豐量的局面。

表 3 臺灣居家服務提供現況 (2)

		2011 年		2012 年		2013 年		2014 年	
		小計	合計	小計	合計	小計	合計	小計	合計
期 底 服 務 對 象 (人)	專 職 人 員	23899 (72%)	33157 (100%)	26870 (71%)	37839 (100%)	30022 (72%)	41460 (100%)	31686 (73%)	43543 (100%)
	兼 職 人 員	9258 (28%)		10969 (29%)		11438 (28%)		11857 (27%)	
期 底 服 務 員 (人)	專 職 人 員	4406 (70%)	6336 (100%)	4826 (68%)	7085 (100%)	5114 (69%)	7458 (100%)	5345 (70%)	7665 (100%)
	兼 職 人 員	1930 (30%)		2259 (32%)		2344 (31%)		2320 (30%)	

註：專職人員係指每週工作 40 小時以上；兼職人員係指每週工作 40 小時以下。

資料來源：長期照顧十年計畫－居家照顧，衛生福利部統計處 2015/3/31，居服聯盟整理。

居家服務照顧服務員人數成長太緩慢，2012 年服務 37,839 人，平均每人每月可得到 22.8 小時；2013 年服務 41,460 人，平均每人每月可得到 23.2 小時；2014 年服務 43,543 人，平均每人每月可得到 22.4 小時（見表 4），從表 4 得知，雖服務人數逐年增加，但每人每月可接受居家服務時數並未見大幅成長，我國長照體系發展在 2016 年即將屆滿十年，在長照服務上還是依賴大量的外籍監護工，透過「剝削」外

籍監護工的工時，來掩蓋長照體系漏洞百出的事實。究竟在未來我國的失能者應該交由誰照顧，臺灣年輕一代、外籍監護工、還是失能者自己呢？隨著新興市場經濟的崛起，未來外籍勞工來臺從事長照服務的工作可能性將會大幅下滑，照顧失能者的重擔還是會回到我國人民自己身上，如還不能痛定思痛解決人力不足問題，可能到時我國要創世界之舉，發展年輕人不分性別的「長照社會義務役」了！

表 4 臺灣居家服務提供現況 (3)

年度 (年)	服務人數 (人)	總服務時數 (時)	每人每年 服務時數(時)	每人每月 服務時數(時)
2009	22,173	5,179,482	233.6	19.5
2010	28,259	7,308,624	258.6	21.6
2011	33,157	8,978,418	270.8	22.6
2012	37,839	10,328,396	273.0	22.8

2013	41,460	11,545,085	278.5	23.2
2014	43,543	11,690,042	268.5	22.4
2015 上半年	44,028	5,902,276	134.1	22.4

資料來源：長期照顧十年計畫－居家照顧，衛生福利部統計處 2015/9/30，居服聯盟整理。

參、結論

長期照顧政策是否能夠穩健，最主要的因素是要有質優且量足的照顧服務人力，照顧人力資源發展的課題有其複雜的因素，期待我國政府能更全面的思考、更系統性的作為來解決相關問題，而非將複雜的人力資源問題簡化為「薪資」，建議把

小時補助變成項目補助、把打零工變成好職業發展、把干預控管變成效能服務，如此才不會轉移問題之核心，並把有限資源的不錯置以利於居家服務之專業發展。

（本文作者為社團法人臺灣居家服務策略聯盟理事長）

關鍵詞：居家服務、長期照顧、民營化

參考文獻

內政部（2006）。2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）。

內政部戶政司（2015）。戶籍登記現住人口數按五歲、十歲年齡組分。

行政院（2007），我國長期照顧十年計畫摘要本。取自

<http://www.enable.org.tw/iss/pdf/d-5.pdf>。

行政院經濟建設委員會（2004）。照顧服務福利及產業發展方案。2008 年 11 月 9 日，取自 <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000465&ex=%20&ic>。

吳玉琴（2004）。臺灣居家服務的現況與檢討。社區發展季刊，106，132-140。

吳淑瓊（2004）。從「建構長期照護體系先導計畫」之執行看我國社區式長期照護體系之建構。社區發展季刊 106 期，2004.06。

吳淑瓊、王正、林萬億、吳玉琴、王榮璋（1999）。「建構臺灣長期照護體系十年計畫」。行政院社會福利推動小組委員會。

吳淑瓊、莊坤洋（2001）。在地老化：臺灣廿一世紀長期照護的政策方向。臺灣衛誌，第 20 卷第 3 期，頁 192-201。

官有垣、陳正芬（2002）。我國居家服務購買服務契約體系運作之初探。社區發展季刊 98 期，2002.07。

林萬億、陳郁文、秦文力（1997）。社會福利公辦民營模式與法制之研究。內政部 委託

- 研究報告，未出版。
- 社團法人臺灣居家服務策略聯盟（2014）。居家服務組織不可承受之重－檢討用人成本、委託關係與人力資源發展，建立永續長期照顧體系公聽會說帖。
- 社團法人臺灣居家服務策略聯盟（2015）。居家服務末路！連續三年，居家服務員每年增加不到 500 位，我們不要頑固又零碎的服務體系，我們要一個界限融合的社區照顧體系！記者會新聞稿。
- 社團法人新北市身心障礙者福利促進協會（2014）。政府委辦居家服務採民事承攬契約或行政契約之差異。
- 陳伶珠（2008）。居家服務的歷史與發展。吳玉琴主編，居家服務操作手冊（頁 15-26）。臺北：中華民國老人福利推動聯盟。
- 陳淑君、莊秀美（2006）。臺北市居家服務實施現況與相關議題探討。
- 黃素珍、高迪理、林金卿、陳淑美、廖美玲（1994）。獨居老人在宅服務需求研究－以彰化縣鹿港鎮為例。社會工作學刊，3，93-116。
- 黃雲生（2001）。社會福利。民營化趨勢中非營利組織之資源依賴與組織自主性－以臺中市政府老人居家服務之委託為例。嘉義，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 詹火生（2011）。建構我國長照制度的政策思維。
- 劉淑瓊（2001）。社會服務民營化再探：迷思與現實。社會政策與社會工作學刊，5(2)：7-56
- 蔡啓源（2000）。老人居家服務之探討。社區發展季刊，91：252-268。
- 蔡啓源（2001）。老人居家服務之檢析。社區發展季刊，95，228-238。
- 衛生福利部統計處（2015）。長期照顧十年計畫－居家照顧。
- Kettner, P. M., & L. L. Martin (1987). *Purchase of Service Contracting*. Newbury Park, CA: Sage.
- Norman Johnson (1989). *The privatization of Welfare*. *Social Policy and Administration*, 23(1): 17-30.