

# 政府監管和社區服務輸送的失靈 ——從準市場的角度分析居家服務

劉育欣、洪子鑫、樓家祺

## 壹、前言

全球人口正快速朝向高齡化社會推進，隨著失能人口增加，長期照顧（簡稱長照）是各國必然面對課題（註1）。臺灣面對高齡加速化之趨勢，如何營造友善高齡環境，建立合適長照體系，成為當前政策與產業重要發展方向。自行政院於2000年核定建構長期照護體系先導計畫，具體研議建構長照藍圖之策略，另於2007年啟動長照十年計畫，初步推動社區照顧系統。此後歷經長照服務網、量能擴充等計畫，於2015年公布《長照服務法》，隔年核定長照2.0政策，傾力建構社區整體照顧服務體系，設立社區整合型服務中心（A單位）、複合型服務中心（B單位）、巷弄長照站（C單位），輸送在地、即時及便利的長照服務。臺灣長照發展從家庭責任到政策制度，從機構照顧到社區體系，從片斷化邁向連續全人照顧，建立照

顧型社區長照體系，納入並保障家庭照顧者權益，具體實踐在地老化願景。

長照2.0發展以社區為基礎的整合式照顧服務體系，不僅擴大長照資源與普及社區服務，更促進專業服務單位發展，近年尤以居家服務（簡稱居服）呈現大幅度成長。長照2.0實施之前，2015年居服機構合計有173間，服務人數為45,887人，2020年增長為1,104間，服務人數達158,553人，成為社區普及的長照服務（註2），直接關係服務使用者（簡稱使用者）生活品質與健康照顧。在福利民營化脈絡下，居服機構大幅增長雖有助輸送長照服務，提供使用者更多元選擇機會，但也陸續出現諸多弊病。監察院報告中指出衛福部自2018年推動長期照顧給付及支付基準以來，對居服機構到案家服務之實際狀況、品質與申報項目，欠缺合適監管等措施，導致出現投機行為，甚至影響案家權益（監察院，2020）。居服機構快速增

長雖達成政策布建服務目標，滿足在地社區照顧需求，但設立門檻相對較低，市場需求劇增，使之成為各方競逐的長照大餅，遂引發居服亂象。

長照2.0以特約方式催生出龐大的居服準市場（quasi market），若欠缺相對應調節機制，可能產生準市場失靈風險。福利民營化透過解除管控及公私部門協力，形塑出近似於市場的準市場機制，藉市場競爭刺激服務品質並降低成本。故準市場運作需要充分競爭，個別廠商無法透過調控財貨或服務產能影響價格（Bartlett & Le Grand, 1993, p. 33）。當準市場因規模成本、服務轉換成本及產能有限，限縮服務消費者替代選擇，或甚至無法有效回應廠商，導致不完全競爭（imperfect competition）現象而失靈（Lewis, 2017; Lowery, 1998）。即使在競爭下，財貨複雜性讓使用者難以辨認服務品質，尤其是當購買者與使用者分離時，供需雙方存在不對稱狀態，市場競爭可能出現投機行為。居服準市場是否能充分競爭，使用者是否有能力及足夠選擇，不僅攸關社區在地照顧服務輸送，更實質影響使用者生活品質。

龐大居服市場出現後，政府該如何有效因應風險與調節缺失，建構完善社區照顧服務輸送系統，確保使用者權益，遂成長照2.0未來發展之關鍵議題。居服亂象並不代表準市場總是不可避免地失靈，只

是在準市場競爭過程中，因服務特殊性及政府管制而面臨失靈風險，並且是出於系統性原因而非準市場本質缺陷。易言之政府有權責監管與調節準市場。居服是長照2.0最基層也是最直接的服務單位，準市場失靈不僅影響社區長照服務輸送，更直接關係使用者及家庭照顧者的日常生活。本文旨在以準市場觀點，分析居服從政府管制到社區服務輸送的失靈危機。以下，本文依序處理問題為：首先檢視準市場結構及失靈風險，作為後續切入觀點之基礎，其次討論政府管制對居服的影響，接續分析社區服務輸送的問題，最末根據討論結果分別就政策及實務層面提出可供參考之建議。

## 貳、準市場觀點

第貳部分，本文優先梳理準市場之特質，探討準市場運作過程，再分析準市場失靈原因，作為後續討論觀點架構。

### 一、準市場特質

準市場是「市場」，私人廠商彼此競爭，而與一般市場最大差異，係政府有權責監管準市場生產及輸送公共服務（Bartlett & Le Grand, 1993, p. 10）。政府所形塑的準市場，並非傳統經濟學所稱之自由市場。更確切來說，準市場由政府籌措資金，但服務係私部門透過市場機制供

應，廠商彼此競爭使用者的市場。

在供給方面，公共服務原則上由政府付費，但用戶並無特定的限制，可以在市場中選擇符合需求的廠商（Girth et al., 2012）。準市場廠商無特定的企業類型，也非完全追求最大利潤分配，可以是營利企業，也可以是非營利組織，或是屬於政府部門機構，各類型企業同時參與服務市場競爭（Le Grand, 2011）。在需求方面，準市場消費者並不一定以貨幣向準市場購買所需服務，服務可能是免費或有補貼，其中涉及到預算與資格限制。特別是福利服務，大多數情況是購買或使用服務的最終選擇權力，來自於政府或委託第三方單位，由其判斷或裁量服務使用數量或類型（Lewis, 2017），使用者僅擁有選擇廠商的權利。

綜言之，準市場具備一般市場的競爭本質，交易與使用奠基於契約關係。但準市場購買與使用呈現分離狀態，而政府既是委託人也是最終所有權人，其中所涉及權力不對等的狀態是自然形成，也可視為政策目的。準市場受政策形成，政府的角色更明確，對廠商和使用者的影響也更直接。

## 二、準市場運作

準市場運作不僅可以確保效率，且可提升消費者選擇（Le Grand, 1991）。政府可能基於節省成本而壟斷服務，歷

來對於政府壟斷公共服務也有諸多批評，其中最主要圍繞在效率議題上，尤其是集體性財貨或服務無法滿足特定偏好（Weisbrod, 1975）。相較於政府，私人廠商通常更具效率。當使用者在不同廠商之間進行選擇時，更容易尋找符合需求偏好服務（Sheshinski & Lopez-Calva, 2003）。若政府能清楚掌握政策目標及內容，只要於契約中明確界定，服務生產及輸送由內部提供或由契約外包並無二致。然而，在契約的限制條件下，政府難以完全預測、規範及執行服務，遂產生市場供需落差，允許私部門透過投資改善資產或降低成本的動機，並在創新過程中取得回報（Shleifer, 1998）。準市場的出現改善過去由政府壟斷服務缺失，賦予私部門活力充實公共服務質量，也呼應民間承擔公共責任趨勢。

準市場形成可被視為政策產物，觀點適用於檢視公共服務的供需與輸送，包含服務所需財源，以及政府所扮演的角色（Kahkonen, 2004）。若進一步描繪準市場特質，可以將之歸納為：（一）準市場簡化政府運作，公共服務不必再仰賴繁瑣且低效率行政機制供應，而是由各家廠商相互競爭，並受到政府監管；（二）在政府特定採購許可條件下，準市場所提供的公共服務，鮮少在一般市場中出現與競爭。如果要以一條分界線區分出準市場和自由市場，線的位置取決於財貨的差異

性，及面臨不同程度的監管。

### 三、準市場失靈

政府轉由市場機制供應服務，被視為是新管理主義核心概念。準市場比政府更有效地提供服務，藉由競爭政府可降低成本同時提高服務質量，呼應了新管理主義訴求（Girth et al., 2012）。儘管準市場還是可能因為廠商有限而出現競爭不充分或壟斷問題，但仍被視為替代政府壟斷的選項。

然而，準市場運作仍可能面臨失靈危機，諸如市場形成失靈、偏好錯誤失靈及偏好替代失靈（Lowery, 1998）。從政策制定到服務輸送過程，準市場運作包含政府監管及社區服務輸送二項機制。若從政策到服務輸送過程觀之，可約略區分為政府與廠商，以及廠商與使用者之間線性關係，其中涉及管制對於廠商的影響，間接地也反映集體財貨決策者與使用者偏好差異性；而服務輸送過程，則關係著使用者的選擇。但目前對準市場的分析觀點偏重於政府與廠商關係，缺乏對於整體輸送面的理解（Taylor-Gooby, 2008），部分觀點雖認為市場能自我調節改善失靈問題，但更重要係來自政府對於準市場所採取的監管措施（Carey et al., 2020）。

針對準市場失靈風險，政府是重要因素（Gash et al., 2013）。問題牽涉政府監管職責與能力，及其對廠商的要求，層

面則涵蓋監管措施適切性、透明度，以及管制對激勵和競爭影響等議題。準市場既是由政府形塑而成，其形成與運作直接關係政府監管措施，也直接影響社區服務的輸送。為因應準市場失靈風險，Gash 等人（2013）提出政府應與廠商、使用者建立合作關係，調節廠商進入市場與擴張的障礙，制定競爭規則、激勵措施與退場機制，監控廠商因應環境的行為，同時追蹤廠商績效與使用者回饋，確認使用者偏好，評估服務輸送過程的影響因素，作為改善市場之依據。

### 參、政府監管下的居服

第參部分延續準市場討論基礎，探討政府監管對居服市場之影響。以下依序分析價格管制問題，接著討論政府履約監管的困境，以及檢視激勵限制與懲罰效果。

#### 一、價格管制

自由市場藉市場機制可達到數量與價格均衡，而政府卻可能以公平為由實施價格管制，主要有價格上限（ceiling）、下限（floor）形式。在價格上限部分，若高於市場價格即欠缺約束力，低於可能造成供應短缺現象；價格下限則相反，可能出現供應過剩問題。準市場服務價格係由購買者與廠商契約而定，並非所謂市場價格，而是受到管制的價格（Bartlett & Le

Grand, 1993)。準市場價格既非由市場而定，該如何訂定公共服務價格，較可行作法是採取完全競爭市場假設，將價格逼近邊際成本，以此作為公共服務價格基準。價格管制雖有助於確保公共服務公平性，卻可能產生另類激勵效果，促使廠商更加重視服務量，而非強調品質（Jordahl, 2019），當然也可能引發私下交易。

當價格受到管制，居服機構最理性作法，係採取降低成本與爭取案量。居服機構降低成本大致有二類途徑，包含壓縮營運成本與服務成本。居服是典型勞務服務，營運成本壓縮終將因競爭和規範而面臨極限，轉向壓縮服務成本。居服機構在開、接案時可能變得更為挑剔，重點放在有利可圖個案，例如服務距離近，居家環境整潔、身心狀況良好、沒有其他慢性疾病等。基於成本考量，允許居服機構有動機歧視成本相對較高的個案。部分偏遠或貧困弱勢社區，可能面臨服務供應不足或品質不佳困境（林淑馨，2020）。上述問題的改善方法，可針對特定對象進行額外補貼，以抵銷歧視效果。

除壓縮成本外，居服機構也盡可能提升個案服務量。由於價格管制，居服機構必須透過案量增長以求獲利，案源除來自A單位外，也包含自行開發個案。故居服機構若希望增加案量，開發及維持個案量成為重要任務。但面對價格管制與市場快速增長的競爭者，部分居服機構逐漸默

許個案或案家額外要求，或變相地私下交易，例如清理抽油煙機、清掃花園或更換私人服務等。雖然使用者需求不見得與公共目標一致，但競爭可能使部分居服機構選擇在模糊地帶妥協，妥協的考量並非出於個案實際需要，而是為追求案量與提升獲利。結果是公共服務資源遭濫用，也間接犧牲居服員的形象與工作權益。

## 二、履約監督

為確保服務品質，政府必須監督廠商運作。一般來說，政府過度干預，可能對廠商產生負面影響，但基於代理人問題，政府還是必須採取措施監督履約情形。困境在於，公共服務供應與輸送是複雜過程，即使確實存在正式監督機制，也很難確保有足夠彈性應付變化（Kavanagh & Parker, 1999; Lowery, 1998），履行契約更面臨高昂監督費用，不見得能夠透過監督改善（Hansmann, 1996; Lewis & Ryan, 2009）。

監督居服機構履約者不僅有政府，也包含同為準市場廠商的A單位。A單位是相當精巧的設計，負責審核服務資格與使用內容，也有分派資源功能，主要工作為負責擬定照顧計畫、派案等，並協助政府部門共同把關服務品質，在準市場中扮演第三方角色，某種程度上具有監督功能。然而，A單位與政府也採簽約方式在準市場中營運，可自行或由母機構另設立居服

機構，既有分派案源權力，又有服務輸送功能，第三方角色易受到質疑。對此，政府可以透過各種機制，例如，檢核有無落實輪派要求等，檢視A單位是否有自利情況。但對於A單位的監督卻可能限縮使用者選擇機會，衍生公共服務兩難困境，或成為A單位自利的變通途徑。即使A單位並未設立其他服務輸送單位，也可能存在與其他單位私下交易動機。A單位角色模糊衍生制度上的瑕疵，出現私下約定或輪派標準不清等問題，間接使基層個管人員暴露在不同層級的壓力之下。

現階段政府對居服機構的監督，除一般行政管控，較具體機制有年度評鑑及日常查核。年度評鑑係依據長期照顧服務機構評鑑辦法實施，成為決定單位是否能維持營運之規範。過往許多政府評鑑被批評為紙本作業競賽，但臨時性查核也存在諸多限制，例如，人力調配成本與專業程度充足程度問題。年度評鑑透過資料檢核瞭解居服機構服務輸送及品質把關歷程，現行也增加使用者回饋，甚至到場訪視確切了解使用者感受，作為品質判斷依據。惟價格管制下，若使用者能透過評鑑改善服務輸送品質是件好事，但問題在於使用者是否能真正判斷品質，還有待商榷，否則將出現使用者或案家以自身或地方需求替代公共目標，這就並非增加選擇，反而可能破壞品質，成為準市場失靈風險（Boettke et al., 2011）。假設大多數難以

掌握資訊的使用者，能搭上少數擁有資訊的使用者便車，呈現真實的需求與使用回饋，係有助達到維繫準市場；但如何找出知情者，則又是另類資訊難題。此外，評鑑後的退場機制，政府如何因應汰劣的後果，包含社區服務布建與使用者轉換成本，還有待更明確措施。

### 三、激勵限制

受到價格管制的契約不僅會出現降低成本與品質的市場行為，同時也降低了創新效果（Jordahl, 2019）。當價格管制迫使廠商售出每單位服務所獲得的利潤有限，廠商改良商品或服務激勵動機就會降低。價格管制雖有助於保障所有使用者使用權利，但管制後果不見得能讓所有使用者提升生活品質，而有意願付費的使用者或案家，則未必能獲得充足服務。結果是使用者另尋其他替代服務，例如外籍看護、機構照顧，或是轉往購買其他非受管制的私人服務，突顯準市場效率不如預期，又難以透過自我調節改善的情況。

準市場若缺乏明顯激勵條件，維繫基本服務品質僅能透過政府的監管或約束（Le Grand, 2011）。準市場允許使用者自主地選擇廠商，若廠商知道不滿意的使用者無處可去，或根本難以判斷服務品質，並且無論如何他們將繼續獲得相同水準補助，廠商就欠缺改善的動力，自動忽略使用者需求，並持續低效率和反應遲鈍

的服務。在居服準市場中，使用者無法反映偏好或以價格作為激勵，偏遠及弱勢社區使用者更加受到歧視。準市場自我調節功能有限，欠缺激勵又難以監督，政府就有權責運用其他手段直接干預準市場運作，否則將出現低效率的公共服務。

若無其他有效激勵條件，評鑑查核及隨之而來懲罰，成為把關服務品質最後一道防線（Jordahl, 2019）。除居服機構退場外，目前政府傾向採停案方式作為對服務疏失的警告或觀察。但這類懲罰對不同企業類型廠商來說，效果可能不一致。準市場中競爭企業類型多元，也表現出不同財務操作能力。即使面臨停案處分，甚至邊際收益為零，後果也並非倒閉退場，仍有部分類型企業能運用其財務特性維持經營，例如，非營利組織。況且，無論是停案或退場，究竟懲罰了誰，是機構負責人，還是基層居服員與使用者。政府若以懲罰作為維持服務品質工具，難以真正達到預期效果，而加強懲罰及激勵創新不足的情況，維持服務品質動機受限，無法反映成本，終致準市場效率不足及產出低品質的公共服務。當激勵機制不足，懲罰效果也不明確，準市場失靈必須從政府由上而下改善廠商的缺失（Le Grand, 2011）。因此，政府制定服務輸送與品質把關機制，不僅需要考量公平性，更重要的是應進一步討論相關措施對準市場形成及其對使用者之影響。

## 肆、居服的服務輸送分析

第肆部分接續分析居服機構在社區服務輸送問題。以下依序探討投機行為，使用者轉換成本與偏好錯誤，以及因為管制所延伸出的人才培育問題。

### 一、投機行為

相較於透過行政規則或科層體制輸送服務，準市場充分競爭更有利於使用者自由選擇廠商，也擁有更多自主權與機會在市場中滿足需求。若準市場使用者缺乏相關資訊判斷合適的選擇，則準市場可能面臨失靈風險（Lowery, 1998）。當服務組成複雜，要確認契約資訊及因應可能風險代價將非常高昂，此時廠商就可利用使用者資訊不對稱劣勢占便宜。對使用者來說，價格由政府監管，不受個別使用者影響，除非代理機構或政府對使用者有高度敏感，並能有效監管，否則準市場難以完全反映使用者偏好。

部分公共服務具備難以辨認的特質，尤其是醫療、照顧或是教育等專業服務，使用者即使竭盡所能，也無力取得完整資訊判斷質量（Hansmann, 1996）。在價格管制條件下，若競爭無法影響市場價格，對品質要求之激勵機制將被抵銷，部分居服機構則從中減少服務成本並盡可能增加服務案量，使用者可能得忍受使用低品質服務。常見作法係居服機構默許人員縮減

服務時間，以換取更多服務案量，例如，耳聞業界協助沐浴及洗頭不到10分鐘時間，實在令人難以想像。對居服機構來說，壓縮服務時間不僅直接關係人事成本開支，也是將服務案量最大化之方法。對居服員而言，若採用費用分拆方式計算薪資，增加服務案量等於提高薪資收入。雙重經濟誘因使居服機構為求最大獲利，直接犧牲使用者的權益。

值得一提的是，居服機構若採取壓縮時間與服務案量最大化的營運策略，不免增加居服員身心耗損。目前政府對居服員工作係依據勞基法規定，設定薪資地板，但服務提供方面卻未設定天花板，在追求量的營運思維下，從服務時間中榨取最多照顧勞動力，成為居服機構獲利捷徑。然而，此舉不僅影響服務品質，無形也增添居服員傷害與提高安全風險，例如肢體關節受傷，或趕時間出現交通意外，皆是居服員日常面臨的危險。照顧人力是社區珍貴的長照資產，政府在形塑長照準市場過程中，應更積極重視照顧服務人員的保護措施。

## 二、轉換成本

若公共服務的資訊成本無限放大，將不存在所謂激勵機制，使用者也沒有選擇空間。準市場能有效運作必須存在競爭條件，隨著時間使用者可能逐漸掌握資訊，或至少習於服務供應現況，資訊不對稱劣

勢將逐漸被抵銷。至於其他資訊費用，政府可透過第三方機制予以平衡。即使使用者擁有選擇機會，在過程中也可能存在轉換障礙，諸如距離、情感等因素，限縮選擇的空間（Lewis, 2017），或使用者因為缺乏選擇機會，以致轉換服務成本超過對服務忍受程度，僅能持續忍受低品質服務。

事實上，長照是相當特殊服務，不僅購買者與使用者分離（林淑馨，2020），使用者與決定者也可能呈現分離狀態，部分長照服務需求反映並非來自使用者，而是家庭照顧者或家屬。長照服務很難分辨誰才是真正的使用者，所以通常假設提供個案的服務，同時也是為照顧者服務。現實情況中，誰是服務使用決定者才是關鍵。居服機構很難分辨照顧者和家屬角色，也正因為這個特點，家屬反映的需求非使用者真正需求，而是出於個人偏好，可能將轉換成本無限制轉嫁到使用者身上，準市場又產生另類偏好錯誤失靈的機會。

當居服市場反映偏好之來源並非個案本身，也非來自照顧者，就可能另涉家庭權力。常見案例是，握有服務決定權的家屬希望居服員能代煮全家晚餐，或能提供額外清潔服務，並以此作為挑選服務廠商條件。前述情況使更換服務轉換成本並非真實存在，或根本不是由反映偏好者來承擔，故居服準市場維持競爭不能完全依賴

案家偏好評估轉換成本，而應回歸個案實際需求。由於長照服務難以界定使用者，政府必須思考因應措施，較可行係交由專業第三方單位實施評估，並且加強品管作業。另一方面，目前長照包裹式服務與激烈競爭環境，雖可供抵銷使用者接受不同廠商服務的轉換成本，但前述討論偏遠或弱勢社區使用者，可能需要以補貼方式抵銷。為維持居服準市場運作，政府須確保市場充分競爭，而提升照顧人力的素質與知能，或許成為有效減少轉換成本的作法。

### 三、人才培育

激勵限制不僅降低創新效果，也可能限縮人力資本投入效益。自2003年開辦照服員培訓以來，政府投入大量經費培訓照服人員，但截至2016年，僅約21%實際投入照顧領域（衛生福利部，2016）。近年政府為充實長照服務人員，鼓勵機構申請勞動部補助辦理照服員自訓自用計畫，並為提升服務品質而開辦許多專業積分課程，投入大量培訓資源，受過充分訓練照顧人力直接影響服務品質，被視為提升長照服務重要因素。培育基層照顧人力，成為未來長照準市場發展重要挑戰。

延續前述政府管制措施討論，居服機構缺乏投資誘因，更無力提升人力素質，一切朝向壓縮成本與提升案量方向營運，常見情況係忽視督導機制。一般來

說，督導功能應包含行政、教育與支持，但部分居服機構督導制度流於形式，居服員和居服單位關係斷裂，派案和服務之間缺乏專業連結，居服員淪為極力壓縮成本下的獲利工具。過往基層照顧服務人員流動因素，與薪資福利與前景不明現象有關（徐雅媛、林國榮，2019）。當照顧人員經驗、技能、知識、創造性或創意未得到充分發揮及提升，最終將導致照顧人才浪費。居服機構不願投入照顧人才培育，不僅服務品質難以提升，居服員個人職涯發展空間也受侷限，形成長照環境惡性循環。

另一方面，激勵限制同時變相鼓勵居服機構盡量降低營運成本，故少有單位願意提供居服員相應支持，增添居服員職場危險。照顧工作繁重，尤其居家環境更是難以掌握，居服員隻身在外服務，可能遭遇工作刁難、性騷擾、辱罵，或照顧環境惡劣、不合理要求等事件。實務案例中也曾有居服員被告偷竊或要求賠償案家失物等，居服員身心情緒嚴重受創。居服機構追求最低成本與維持服務案量，傾向將照顧風險轉由居服員獨力承擔，支持體系相對薄弱，居服員照顧熱忱消退而阻礙職涯發展空間，整體勞動市場也可能面臨居服人力高度流動問題，間接導致長照人才培育失效。

## 伍、結語

居服是長照服務中最基層，也是最貼近使用者的服務類型，使用者能在家中、留在社區獲得長照服務，實踐在地老化的長照顧景。長照2.0透過公私協力在社區布建與輸送長照服務，近年居服亂象則顯現政府監管機制及社區服務輸送面臨失靈風險。在政府監管下，服務價格管制可能使居服機構求量不求質，甚至產生歧視問題；而政府也需承擔高昂監督履約成本，必須透過評鑑或查核維持服務品質，若缺乏合適第三方協助，準市場將面臨偏好替代錯誤失靈現象。針對低品質的公共服務，懲罰成了最後防線，但懲罰對不同類型企業有不同的效果，也難以分辨誰才是真正被懲罰者，無法作為價格管制和激勵不足的替代機制，實際效果並不明確。在社區服務輸送部分，價格管制及長照服務的複雜特性，允許居服機構存在投機行為動機，成為服務輸送的重要問題；其次，居服市場仍存在轉換成本，也易受其他偏好誤導而形成錯誤競爭；以及，激勵不足限縮居服機構培育人才的動機，督導等教育訓練流於應付評鑑的形式作業，對長遠的長照人才培育相當不利。

歸納前述討論結果，本文從準市場觀點分別就政策和實務部門層面，提出可供

參考之建議。在政策部門部分，準市場是政策所形塑的市場機制，無法如一般市場有自我調節功能，在管制與輸送面臨失靈危機，必須仰賴政府予以調節。建議主管部門重新盤整準市場形成的影響因素，採取由上而下方式強化居服機構品質管理能力，重新設定第三方角色與功能，減少投機行為發生機會。進而，討論可行激勵措施並落實退場機制，驅動居服機構創新及維持自律，另評估對偏遠地區提供額外補貼，以降低歧視效果。在實務部門方面，居服機構應充分理解準市場本質，分析政府管控等對營運的影響，審慎評估進入市場的挑戰，面對投資、創新與人才培育的限制，尋求突圍機會。老化社會是未來可預見前景，居服則是當前蓬勃發展的產業，如何維持準市場充分競爭，辨識與因應市場失靈的風險，並提出有效的調控措施，成為建立社區整體照顧服務體系之關鍵課題。

（本文作者：劉育欣為吳鳳科技大學長期照護與管理系助理教授；洪子鑫為國立暨南國際大學通識教育中心兼任助理教授；樓家祺為通訊作者，大同技術學院社會工作與服務管理系助理教授）

**關鍵詞：**長期照顧、居家服務、準市場、新管理主義、民營化

## 📖 註 釋

註1：依據國家發展委員會人口推估，臺灣自1993年由高齡化社會轉為高齡社會歷時25年時間，但從高齡社會邁向超高齡社會預計僅需8年時間（2025年高齡者將超過20%），轉變時程較歐美國家更快速，與韓國及新加坡相當（國家發展委員會，2020）。隨著高齡人口增加，失能問題勢將成為首要挑戰，依據經濟建設委員會推估及失能盛行率12.7%進行計算，2026年將超過60萬人；若依據經濟建設委員會之數據及「國民長期照護需要調查」各級年齡盛行率推估，2030年以後失能人口將超過90萬人，2060年則再翻倍成長（行政院經濟建設委員會人力規劃處，2010）。

註2：資料取自衛生福利部統計處高齡及長期照顧統計專區。<https://dep.mohw.gov.tw/dos/cp-5223-62358-113.html>

## 📖 參考文獻

- 行政院經濟建設委員會人力規劃處（2010）。《2010年至2060年臺灣人口推計》。國家發展委員會。
- 林淑馨（2020）。〈社會福利民營化與市場化：以日本介護保險制度為例〉。《公共行政學報》，58，89-126。[https://doi.org/10.30409/JPA.202003\\_\(58\).0003](https://doi.org/10.30409/JPA.202003_(58).0003)
- 徐雅媛、林國榮（2019）。《我國照顧服務員勞動市場就業分析與勞動力提升研究》。勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
- 國家發展委員會（2020）。〈中華民國人口推估（2020至2070年）〉。國家發展委員會人口推估查詢系統。[https://pop-proj.ndc.gov.tw/upload/download/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%8E%A8%E4%BC%B0\(2020%E8%87%B32070%E5%B9%B4\)%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf](https://pop-proj.ndc.gov.tw/upload/download/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%8E%A8%E4%BC%B0(2020%E8%87%B32070%E5%B9%B4)%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf)
- 監察院(2020年7月20日)。〈調查報告（案號109內調0045）〉。<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17249>
- 衛生福利部（2016）。《長照人力發展之困境與挑戰專案報告》。2022年6月12日，檢索自<https://www.mohw.gov.tw/dl-14733-74458734-394b-44a2-a922-98e5556ce4ab.html>
- Bartlett, W., & Le Grand, J. (1993). The theory of quasi-markets. In J. Le Grand & W. Bartlett (Eds.), *Quasi-markets and social policy* (pp. 13-34). Macmillan.
- Boettke, P. J., Coyne, C. J., & Leeson, P. T. (2011). Quasimarket failure. *Public Choice*, 149(1-2), 209-224. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9833-8>

- Carey, G., Malbon, E., Green, C., Reeders, D., & Marjolin, A. (2020). Quasi-market shaping, stewarding and steering in personalization: The need for practice orientated empirical evidence. *Policy Design and Practice*, 3(1), 30-44. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1704985>
- Gash, T., Panchamia, N., Sims, S., & Hotson, L. (2013). *Making public service markets work*. Institute of Government.
- Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J., & Warner, M. E. (2012). Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets. *Public Administration Review*, 72(6), 887-900. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x>
- Hansmann, H. (1996). *The ownership of enterprise*. Harvard University Press.
- Jordahl, H. (2019). Perspectives on public sector outsourcing: Quasi-markets and prices. *CESifo Economic Studies*, 65(4), 343-348. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifz015>
- Kahkonen, L. (2004). Quasi-markets, competition and market failures in local government. *Kommunal Ekonomi Och Politik*, 8(3), 31-47. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/20668/gupea\\_2077\\_20668\\_1.pdf?sequence=1](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/20668/gupea_2077_20668_1.pdf?sequence=1)
- Kavanagh, I., & David, P. (1999). Managing the contract: A transaction cost analysis of externalization. *Local Government Studies*, 26(4), 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930008434005>
- Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101, 1256-1267. <https://doi.org/10.2307/2234441>
- Le Grand, J. (2011). Quasi-market versus state provision of public services: Some ethical considerations. *Public Reason*, 3(2), 80-89.
- Lewis, P. (2017). *Quasi-markets: An overview and analysis*. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3032300>
- Lewis, P., & Ryan, P. (2009). The role of external inspection in the public services: The case of the UK training market. *Public Administration*, 87(4), 791-817. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01761.x>
- Lowery, D. (1998). Consumer sovereignty and quasi-market failure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 137-172. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024376>
- Sheshinski, E., & Lopez-Calva, L. (2003). Privatization and its benefits: Theory and evidence. *CESifo Economic Studies*, 49(3), 429-459. <https://doi.org/10.1093/cesifo/49.3.429>
- Shleifer, A. (1998). State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133-150. <https://doi.org/10.1257/jep.12.4.133>
- Taylor-Gooby, P. (2008). Choice and values: Individualised rational action and social goals. *Journal of Social Policy*, 37(2), 167-185. <https://doi.org/10.1017/S0047279407001699>

Weisbrod, B. A. (1975). Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three sector economy. In E. Phelps (Ed.), *Altruism, morality and economic theory* (pp. 171-195). Russell Sage.