

追隨者還是先行者？從地方政府視角探討長照 2.0 績效體系的建構與績效管理策略¹

陳郁函²、陳敦源³

摘要

我國於 2025 年正式進入「超高齡社會」，老年人口比率超過 20%，長期照顧需求隨之增加。隨長照 3.0 即將推動，政府亟需檢視長照 2.0 之執行成效與改進方向。雖國家發展委員會將「長照十年計畫」列為行政院重點計畫，衛生福利部亦以「地方衛生機關業務考評」追蹤地方政府績效，但實務上仍存在「上有政策、下有對策」的表面化問題。本研究旨在從績效體系（Performance Regime）觀點，探討長照績效評估制度運作及不同組織參與者對績效結果之影響。以中央政府、地方政府及服務輸送單位為研究對象，採深度訪談法蒐集長照績效考評相關承辦人與主管之經驗，分析制度系絡與績效干預之影響因素，並回答三項研究問題：一、地方政府相關局處單位與服務輸送單位間的關係與影響程度？其制度系絡構成為何？二、制度系絡下利害關係人如何影響該績效表現？影響表現之績效干預為何？三、面對該考評，地方政府是順從中央政府的規定而行的追隨者？還是自

¹ 本文為陳郁函碩士論文「從績效資訊角度論地方政府績效管理制度之規劃與執行：以長期照顧十年計畫 2.0 為例」部分研究成果。該文曾發表於 2023 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，感謝國立政治大學公共行政學系廖興中教授的評論。參酌評論意見經改寫成本文。本文強化之處：1. 從績效體系的視角來看地方政府的績效管理系統與作為，2. 強化績效體系的文獻論述以及精闢提出重要分析。然本文文責由作者自負。

² 國立政治大學公共行政學系博士生（通訊作者）

³ 國立政治大學公共行政學系教授

投稿日期：2025 年 8 月 22 日 採用日期：2025 年 12 月 9 日

doi:10.30274/JDG.202502_12(1).0002

行衍生出不同策進作為的先行者？

結果顯示其制度系絡方面，績效體系以照管中心為核心，衛生局與社會處之間呈現監督與合作並存關係；與服務輸送單位則在特約契約下形成委託代理模式。績效干預方面，除年度考評外，尚有不定期查核、督考稽核、照管共同服務機制、品質控管與第三方監測等。因此，長照業務考評並非影響機關表現的唯一關鍵，地方政府多依賴內控機制進行服務流程管理與品質監測，以呈現更真實的績效情況。特約機制促進產業化競爭，有助提升服務效率與品質；同時，組織能力、人力資源與跨域協力均影響政策推動與績效表現。在建議上，中央政府應強化多層次績效監測與支持機制，並鼓勵地方依在地需求發展內控管理模式，以確保長照服務之品質與永續性。

關鍵詞：長照 2.0、績效管理、績效體系、服務輸送、地方衛生機關業務考評

Followers or Pioneers? Analyzing the Long-Term Care 2.0 Performance Regime and Performance Management Strategies from the Perspective of Local Governments

Yu-Han Chen⁴, Don-Yun Chen⁵

Abstract

As Taiwan enters a "super-aged society" in 2025, the escalating demand for long-term care necessitates a critical assessment of the Long-Term Care Plan 2.0 prior to the implementation of Plan 3.0. Despite the National Development Council designating the plan as a priority and the Ministry of Health and Welfare enforcing strict performance evaluations, a phenomenon of "symbolic compliance" persists in local governance. Grounded in a "Performance Regime" perspective, this study investigates how institutional contexts and organizational actors shape performance outcomes. Through in-depth interviews with central and local officials as well as service providers, this research analyzes the interplay between institutional constraints and performance interventions.

Findings reveal that the performance regime centers on the Long-term Care Management Center, characterized by a dual relationship of supervision and collaboration between Public Health and Social Affairs Bureaus. Furthermore, a principal-agent model governs the relationship with service providers. Beyond annual evaluations,

⁴ Doctoral Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

⁵ Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

performance is shaped by sporadic inspections, audits, and third-party monitoring. Consequently, official evaluations are not the sole determinant of performance; local governments leverage internal control mechanisms to ensure service quality. The study suggests that while contracting fosters competition, organizational capacity and cross-sector collaboration are critical for success. It recommends that the central government transition from rigid monitoring to a multi-layered support system, encouraging local governments to develop internal controls tailored to local needs..

Keywords: Long-term Care Program 2.0, Performance management, Performance regime, Service delivery, Performance Assessment of Local Health Departments

壹、前言

高齡社會議題近年隨著長期照顧政策的重要性日益提升而受到更多關注。臺灣於 2025 年邁入超高齡社會，老年人口比例超過 20%，與日本、南韓、新加坡及部分歐洲國家齊名。面對長照服務需求增加，服務供給亦須同步提升。隨著家庭結構改變與少子化影響，過去以家庭成員為主要照顧者的模式逐漸弱化，長照需要更多專業照顧者參與，除民間安養機構外，更需政府公共資源支援。為此，政府於 2008 年推動「長期照顧十年計畫 1.0」（簡稱長照 1.0），2017 年調整服務項目與對象推出「長期照顧十年計畫 2.0」（簡稱長照 2.0）且列為行政院重要施政計畫。為確保政策落實，衛生福利部（簡稱衛福部）建立地方衛生機關長照業務績效考評制度，作為檢視地方政策執行成效的重要工具（內政部，2018；國家發展委員會，2017；衛生福利部，2020）。

從績效管理制度觀察，政策能否有效落實，不僅取決於中央政府的長照體系建置，更關鍵在於地方政府政策執行的落實程度。目前，衛福部設置的地方衛生機關績效考評之長照業務為主要評核方式，目標為了解政策的執行情況及成效，進一步分析修正方向。藉由考評制度，檢視現況進而建構足夠且適切的服務資源，以滿足長照需求者，同時提升服務量能，應對未來失能與失智人口逐年增加所帶來的衝擊。然而，從績效管理角度來看，除了目標達成本身，更應重視後續的行動與反思。例如在提升服務量能的同時，是否也同步確保服務品質？各相關機關是否能根據績效衡量所得資訊，進行深入分析與應用，以持續優化長照服務？

本研究的核心重點希望突破傳統「绩效管理」（performance management）僅著重於衡量與評估的侷限，轉而採取「績效體系」（performance regime）的整合視角進行分析。過去研究多聚焦於組織內部績效衡量指標的建立與結果呈現，然而，Talbot（2008, 2010）所提出之績效體系概念，強調組織績效受外部制度環境與多重委託代理關係的共同影響，包括「制度系絡」（institutional context）與「績效干預」（performance intervention）兩大構面。此框架提供比傳統绩效管理更具結構性與系統性的分析基礎，特別適用於探討公共治理中跨層級與跨部門的互動關係。

在長期照顧政策脈絡中，現有研究多著重於服務滿意度、政策推動過程或照管中心功能定位等面向，對於整體績效體系的制度性與策略性分析仍屬缺漏。長照 2.0 政策的執行涉及中央與地方政府間的分權互動，以及地方政府與民間服務輸

送單位間的契約與監督關係，其治理結構已超出單一組織績效的範疇。傳統績效衡量難以捕捉此類多層次治理體系下的動態調整與相互影響，顯示以「績效體系」為分析框架之必要性與獨特性。

因此，本研究採用績效體系的理論觀點，探討長照 2.0 政策中地方政府的績效管理運作機制。此研究取向不僅回應國內長照政策績效研究中「組織——政策——網絡」整合分析的缺口，亦有助於建構一套更符合網絡治理下的績效管理，強化地方政府在長照政策執行上的制度回饋與持續改進制度。

我國施政績效管理涵蓋個案計畫績效管理與機關施政績效管理兩方向。個案計畫管理專注於總統及行政院重大施政計畫，長照 2.0 為其一。衛福部制定關鍵績效指標，包括提升長照醫事專業人力培育量以及社區整體照顧模式 ABC 據點資源配置。地方政府依此指標設計施政計畫關鍵指標，以促進目標達成。政策的推動不僅依賴中央政府，更須地方政府的參與，因此須強化地方政府執行長照政策的績效管理制度。本研究旨在分析地方政府對於長照政策業務的績效管理制度，如何呈現執行成效實情？績效管理制度若要有有效運作不流於形式，該如何先釐清績效體系？顯得更加重要，本文欲釐清地方政府長期照顧政策的績效體系，以及可能的績效干預。對於個案的選擇，根據 2020 年地方衛生機關業務考評之長照業務考評的縣市分組，主要依據考評成績以及照管中心的組織特性進行挑選。挑選出新北市、桃園市、臺中市、臺南市、宜蘭縣、雲林縣與嘉義市，共計 7 個縣市。

綜上，針對長照業務的「地方衛生機關業務考評」其執行的實證經驗，試圖剖析地方政府其運作現況為其研究目的，並回答以下研究問題：

- 一、地方政府相關局處單位與服務輸送單位間的關係與影響程度？其制度系絡構成為何？
- 二、制度系絡下利害關係人如何影響該績效表現？影響表現之績效干預為何？
- 三、面對該考評，地方政府是順從中央政府的規定而行的追隨者？還是自行衍生出不同策進作為的先行者？

貳、文獻檢閱

以下將說明長照政策的發展歷程與規劃，並檢視目前長照政策於績效管理研究上的缺口，並且以績效體系為更廣角檢視管理作為的視野，整理出組織面臨的制度系絡與績效干預，先就以上諸概念加以評介：

一、績效體系：有別於制度探討的廣角視野

1980 年代新公共管理運動興起，政府仿效企業導入「績效管理」概念，成為重要管理工具及研究焦點。績效管理的主要活動包括確立組織目標、建構績效指標、衡量與監測績效，以及學習與修正偏差的循環過程，此管理能有效提升公共服務績效（Home Office, 2006, Boyne & Chen, 2007; Walker & Boyne, 2006）。此外，有學者主張目標設定應納入利害關係人意見，從多元角度提升績效目標之合理性（Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010: 57）。再者，學術研究也聚焦於績效衡量，包括指標建構、衡量標的與工具的適切性及模型建立（Walshe, Harvey, & Jay, 2010: 3, Behn, 2003；Bouckaert & Peters, 2002；Grizzle, 2002；Hristov, Appolloni, Chirico & Cheng, 2021）。然而，績效悖理（performance paradox）問題逐漸引起關注，指出績效衡量無法真實反映組織表現，導致無法有效區別被評核組織間的績效差異（van Thiel & Leeuw, 2002）。此外，績效資訊（performance information）的運用也受重視，期望透過績效管理循環促進組織學習與改進（Van Dooren et al., 2015:120）。從心理與社會環境角度，探討基層員工對績效資訊的接受度與承擔意願（Petersen et al., 2019:3），也從利害關係人角度強調非例行性績效資訊的重要性（Kroll, 2013）。近年，探討人工智慧（Artificial Intelligence, AI）興起後，對績效管理、人力資源管理之應用，以及組織績效所產生的影響。（Olan, Arakpogun, Suklan, Nakpodia, Damij & Jayawickrama, 2022；Ghedabna, Ghedabna, Imtiaz, Faheem, Alkhayat, & Hosen, 2024；Chukwuka & Dibie, 2024）

我國績效管理研究與西方學術脈絡相似，自 2002 年導入政府績效管理制度，並推動「行政院所屬各機關施政績效評估要點」及「施政計畫評核要點」，由行政院研考會（現為國家發展委員會）主導，研究逐漸蓬勃發展。早期焦點在績效管理制度理念與設計（范祥偉；王崇斌，2000；施光訓、林靜雯、李月瑛，2006），探討施政績效評估的實務經驗與指標建構（郭昱瑩，2004；郭昱瑩，

2006；郭昱瑩，2009；張伯森，2004；黃一峰，2004；張四明，2009）。隨後，研究逐步關注績效管理制度設計問題（陳敦源，2002；蘇偉業，2009）及績效資訊運用（胡龍騰，2011、2015；廖洲棚，2015），同時探討衡量過程中的績效悖理現象（蘇偉業，2009）。另外，針對人員的績效考核應如何更加精進，強調組織文化與心態（mindset）等配套的重要性，將績效管理與個人專業發展連結（賴怡樺，2024）。

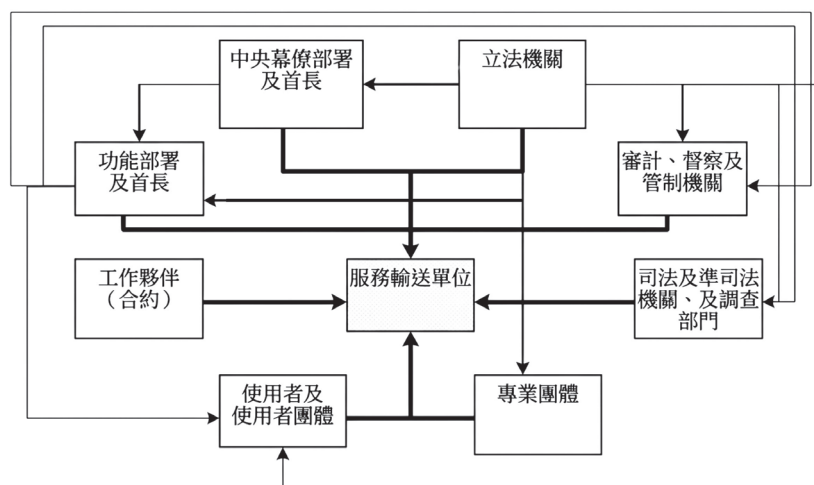
基於上述，績效管理不應僅侷限於績效衡量與評估的狹隘視角，而應以整體績效體系（Performance Regime）的綜觀視野來探討。蘇偉業與楊和縉（2015:5）參考國外學者 Talbot（2008, 2010）提出績效體系概念，強調組織績效受外在因素影響，分析範圍擴及公共服務機關的外部系絡。績效體系包括兩大要素：制度系絡（institutional context），即所形成的網絡多重的委託代理關係（principal-agent relationship）建構成的網絡關係，企圖左右該機關表現；績效干預（performance intervention），指外部行動者為達成期望，採用各種方式與策略，試圖影響機關表現。國內學者亦開始重視績效體系的研究，認為此框架能更全面解釋組織行為，並涵蓋影響政府績效的多元因素。因此，績效體系框架相比傳統的績效管理的分析，面對長照政策涉及中央與地方政府跨機關合作，以及與民間的多方公私協力的網絡關係下，較為適合且提供更透徹視野，突破傳統績效管理及衡量的限制。本文認為可有效解釋組織行為並建立更為完整的研究框架，釐清其制度系絡與績效干預。

（一）制度系絡

有關組織的外在干預因素，Talbot（2008）提及英國的績效體系架構（如圖1），認為績效的制度背景比委託代理理論複雜許多，在複雜的網絡關係下，機構的參與者與行動者都存在其中，包含作者所關注的外在系絡。在英國的績效體系架構中，外在的績效系絡行動者以直接與間接的方式干預機關績效表現（蘇偉業、楊和縉，2015：5）。因此，不僅只有管理上級下達的績效指標，也有其他影響績效的部門或群體，如：審計部門及其他監督性機關／機構、民意代表、服務使用者／一般民眾、司法部門與公部門合作夥伴。

圖 1

英國的績效體系架構



資料來源：Talbot (2010)。引自蘇偉業、楊和縉 (2015：6)。

註：粗線條代表對於服務輸送單位的直接影響；細線條代表對於服務輸送單位的間接影響。

以長照服務來說，中央政府著重於政策規劃，地方政府著重於政策執行。整體的服務輸送流程的源頭都需要經過地方政府主責機關對於個案的評估後進行派案，由長照機構提供服務給個案。該政策仰賴地方政府的執行，若要瞭解其政策成效，應從绩效管理角度探討，而長照政策除地方政府相關業務單位之外，社區整體照顧模式 ABC 為服務輸送單位，政府與長照機構之間互為特約與監督關係。因此，長照機構的績效成效也會影響政府的績效表現，故應先探討地方政府的績效體系，瞭解其相關內外部的組織對於地方政府執行該政策的影響。

(一) 績效干預

績效干預係指內外部利害關係人試圖影響績效表現之各種手段。Talbot (2010) 指出，除由上而下的控制的绩效管理外，影響績效的干預亦可能來自審計、政治監督或干預、輿論壓力、使用者投訴與回饋、人員培訓與人事制度、服務輸送機制及其他管理措施。在制度脈絡下，地方政府執行政策時，除受立法與審計機關監督，亦須回應服務使用者意見，同時受組織編制、能力、文化等因素影響。Talbot (2010) 進一步認為，引入市場誘因與競爭機制、賦予使用者選擇權與發言

權，以及提升組織能力（如組織發展、領導力、跨部門協作與人才培育），均為引導績效的工具。

長照政策之績效管理係以《長期照顧服務法》（簡稱《長服法》）為主要法源依據。該法明定地方政府於執行長照業務時應遵循之原則，並輔以中央政府對地方衛生主管機關的年度業務考評，形成自上而下的績效管理架構。在整體服務輸送體系中，長照機構的執行績效亦直接影響地方政府之表現。《長服法》據此規範長照機構的監督、考核與評鑑制度，並依據機構類型區分：居家型與社區型機構由地方政府評鑑，住宿型機構則由中央政府負責。此體制展現中央—地方—機構三級間的縱向績效治理模式，屬於傳統且普遍的管理途徑。然而，績效管理亦受制度脈絡中多元干預所影響，包括立法與審計機關的監督、使用者的意見回饋，以及地方政府組織自身的編制、能力與文化特性等因素，均可能影響政策執行與績效結果。

由制度系絡與績效干預所組成的績效體系，是由多重委託代理複合關係所構成，即是企圖影響該組織績效表現的任一行動者，這些行動者會透過不同的干預方式進而達到預期的成效，而多重的委託代理關係下之績效體系，會為該組織帶來多重的課責性（accountability），即是在這樣的社會關係之下，被賦予責任者向績效系絡行動者進行交待的行為。在公共服務的領域中，交待鏈十分複雜，有科層性之由下而上的交待鏈之外，亦有對於國會、法院或其他法定監察組織等等組織行動者，這些組織都各有其自己的機構價值取向，而最終的交待對象是全體國民。

錯綜複雜的交待鏈會影響被課責者也就是績效管理的組織，對於績效發展的方向與空間的判斷，在這方向及空間中建立績效衡量的標準，一來不違背績效所要求的積極作為，並建立可以建築優良表現的空間；另一方面，在設定好的績效發展方向與空間之下，也不會超脫課責下各方課責者希望的表現與要求。因此，產生對於組織規劃目標之時會有事前定向績效管理的產生（蘇偉業，2009）。

本研究據此認為，以長照服務來說，中央政府著重於政策規劃，地方政府著重於政策執行。整體的服務輸送流程需由地方政府主責機關針對個案評估與派案，由長照機構提供服務給個案，而社區整體照顧模式 ABC 即是服務輸送單位。地方政府與長照機構互為特約與監督關係。因此，長照機構的績效成效也會影響政府的績效表現。故聚焦探討地方政府的績效體系，瞭解其相關內外部的組織對於地方政府執行該政策的影響。績效衡量過程應釐清組織發展目標與績效管理困境，

俾於下一輪事前定向管理中設定更適切之目標與指標，並在績效體系的動態互動中持續調整與改進。

一、長期 2.0 之規劃與相關研究

（一）長照 2.0 之計畫目標

「長期照顧十年計畫 2.0」自 2017 年開始實施，政策重點在於推動社區化、在地化及家庭化的衛政與社會服務，旨在應對長照需求增加、人力短缺及經費有限等問題（衛生福利部，2016）。根據《長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）核定本》，提及的目標為促進在地老化，提供涵蓋居家與社區的多元連續照顧服務，建構普及且以社區為基礎的照顧體系，提升長照需求者與照顧者的生活品質（衛生福利部，2016：48）。其中，核心改革是導入「社區整體照顧模式 ABC」，將長照資源依功能分為 A 級「社區整合型服務中心」，負責整合資源並提供多項服務；B 級「複合型服務中心」，除自身服務外需擴增日間照顧及其他照護服務；C 級「巷弄長照站」，聚焦社區活動及短時數照顧，並強調失能預防（衛生福利部，2016；黃榮源、陳郁函，2018：61-62）。

（二）主責機關與跨專業整合

長照 2.0 牽涉衛政與社政之服務，中央政府與地方政府為促進資源整合與降低專業分歧。衛福部於 2018 年 9 月 5 日成立長期照顧司（簡稱長照司），使業務對口與整合更加清楚。但涉及之專業眾多需跨機關協力，以 C 級據點為例，考量所在區域及服務對象之特殊性，可分為衛福部主管之「巷弄長照站」、原住民族委員會「文化健康站」與客家委員會「伯公照護站」。然而，地方政府之業務處理亦同。本研究依照各縣市衛生局、社會局（處）官網的組織架構與職掌分配，整理出各縣市的長照業務機關與照管中心執行組織的性質，如：各縣市政府將過去分散於衛生局與社會局（處）的長照業務整併於新成立的長照科，利於成為中央政府的對口以及绩效管理，但在尊重地方自治下，主責機關分屬衛生局、社會局（處），其中以分屬於衛生局居多，少部分縣市將照管中心設置於衛生局之下為二級機關。

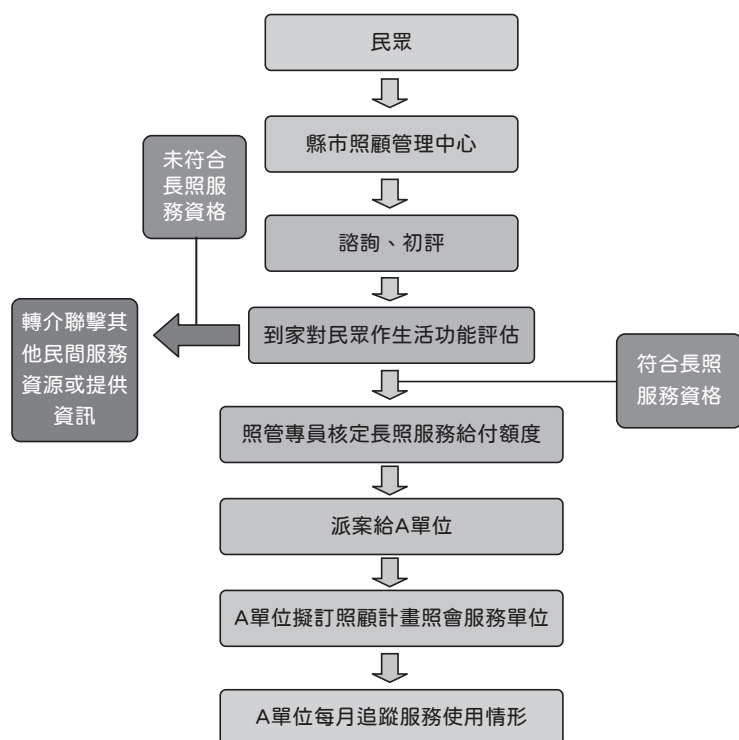
(三) 照顧管理制度與服務品質監督

1、照顧管理制度

照顧管理制度應從服務流程觀之，依據長照 2.0 計畫及《長期照顧服務法》第 9 條，規範長照資源的區分與服務方式。依《長期照顧給付及支付基準》第二節第二項，服務輸送單位須簽訂特約契約才能申請服務費用。照管中心負責掌握服務資源、發掘需求、評估服務、連結及協調服務提供者，並擴增據點，協助個案發掘及轉介（衛生福利部，2016：111-115）。當照管中心評估個案後，會媒合 A 級單位個案管理員，協助制定照顧計畫，並依需求連結 B 級單位服務，追蹤服務品質。該服務體系透過網絡串聯政府與民間多元資源，提升服務效率與效能。

圖 2

長照 2.0 服務流程



資料來源：衛生福利部（2016：115）

2、執行管考與服務品質監督

衛福部每年舉辦「地方衛生機關業務考評」，評估政府整體施政績效及服務品質。其中，長期照顧業務的考評單位為衛福部長照司。2017 至 2018 年長照業務被納入「照護類」指標，約占 60%；2019 年起，因長照司於 2018 年 9 月成立，長照業務獨立成為單一考評項目。除了藉由地方業務考評強化中央與地方政策連結、確保服務品質外，《長期照顧服務法》第 39 條亦規定地方政府須監督評鑑長照機構，且可自主詮釋評鑑意義。根據《長期照顧機構評鑑辦法》第 3 條，中央主管住宿式及綜合式長照機構評鑑，地方主管社區式及居家式評鑑。此考評制度是中央評核地方的重要機制，但地方政府除配合中央要求外，亦須依自身資源及地方首長施政理念，結合中長程與年度計畫發展在地特色。因此，本研究認為，地方政府執行長照業務除須遵循中央規範，亦需回應地方需求，故中央績效評核結果是否能完整反映地方實際表現，仍有待探討。

（四）長照政策於绩效管理的研究缺口

以國內研究來說，自 2008 年長照 1.0 推動以來，多聚焦於制度架構之建立並參考日本、韓國及德國等歐洲福利國家經驗（林志鴻，2008；呂慧芬、趙美敏，2009；王品，2015），設計涵蓋服務機制（黃源協、吳書昀、陳正益，2011）及財務與保險制度（林昭吟、劉宜君，2008；鄭文輝、鄭清霞，2008）。其中，照管中心作為縣市政府重要服務窗口，設置旨在改善資源分散、提升福利資源可近性，協調跨單位資源配置以避免重疊與浪費，強化照顧管理功能（盧美秀、陳靜敏，2018）。在此基礎上，學界陸續探討地方政府長照政策推動及照管中心的定位、功能與運作機制（黃源協，2007；鄭文輝、鄭清霞，2008；蔡淑鳳，2008；陳靜敏，2008），並進行執行單位的服務滿意度調查（蔡玉霞、彭馨穎、江佩珊、林邵慈、涂慧慈、劉佳柔、史麗珠，2015）與經驗了解（Wang, Lee & Lu, 2022）。

長期照護服務機構經營績效的研究，開始嘗試研究據點經營者與服務人員在專業背景差異下，對政策執行的認知與實踐方式是否會不同，績效評核指標的適用性及權重分配，是否能反映出據點個別性及運作成效（孫遜、莊富元，2022；林鈺真、陳厚全、陳淑惠、吳文祥，2024）。另外，公共與醫療服務中绩效管理治理機制，強調透過指標與評估確保服務品質與責任落實，為此探討醫務社工相關人員，受訪者認為績效指標來源、實務特性與專業回應會受行政與專業價值影響，但醫院並未將績效結果與獎懲直接連結，因此應強化醫務社工教育與管理職

能，促進主管對績效管理共識（侯建州，2023）。

另有研究關注照顧服務員工作滿意度（葉淑娟，2003；林春只、曾明月，2005；Huang, Weng, Wu, Hsu, Hung & Tsai, 2020）與影響照顧人員的能力因素（Cheng, Hsu, Tsai, Chen, Tsay & Shieh, 2020）以及從家庭照顧者的觀點，探討家庭照顧者對居家照顧服務員照顧品質的重視程度及滿意程度，認為須強化居服員專業知識及技能，以免降低對照顧品質及滿意度影響的建議（鄭鈞元，2025）。蕭文高（2023）針對社區照顧關懷據點實施計畫，進行公私部門相關處理人員的訪談，訪談資料分析發現據點督導在實務工作扮演多重角色，且面臨角色衝突、模糊、過度負荷、自主性受限、無力感等五項壓力，並同時存在多元專業職能需求。以及從服務單位為研究個案從公私協力理論觀之（王光旭、陳筠芳，2015）。王千文（2023）以臺灣長期照顧服務體系為例，探討公私部門管理者對協力的態度及其對契約治理的影響。研究建構經濟與社會心理模型，發現公部門偏重正式契約，私部門傾向關係治理，兩者為互補而非替代關係。

2015 年 5 月 15 日《長期照顧服務法》三讀通過，成為長照政策執行依據。其中，財源來源在法案通過前即為研究焦點，多數學者參考德國制度提出保險模式設計與保費規劃（王品，2015；曲同光、崔道華、彭美琪、陳信婷，2015；鄭清霞，2016；王儷玲、邱于芬、謝明華、陳彥志，2017）。2016 年蔡英文總統上任後，則主張以特定稅收作為穩定財源，設立長照特種基金專款專用，即《長服法》第 15 條所述，透過調整遺產稅、贈與稅及菸品稅額挹注經費，確立「稅收制」模式。除制度與財務面外，研究亦涉及特定議題，如照顧管理資訊系統的設計與應用（莊坤洋、紀文宙，2008）、長照協力夥伴關係的理想與實際（黃源協、莊俐昕，2018）。長照 2.0 執行一段時間後，開始有學者探討其重要改革與挑戰，以及政策制度設計與轉型（Yeh, 2020；Chen & Fu, 2020）。然而，綜觀自長照 1.0 推動至 2016 年長照 2.0 上路的相關研究，雖有涉及地方政府政策運作，但針對績效表現與管理之探討相對不足。

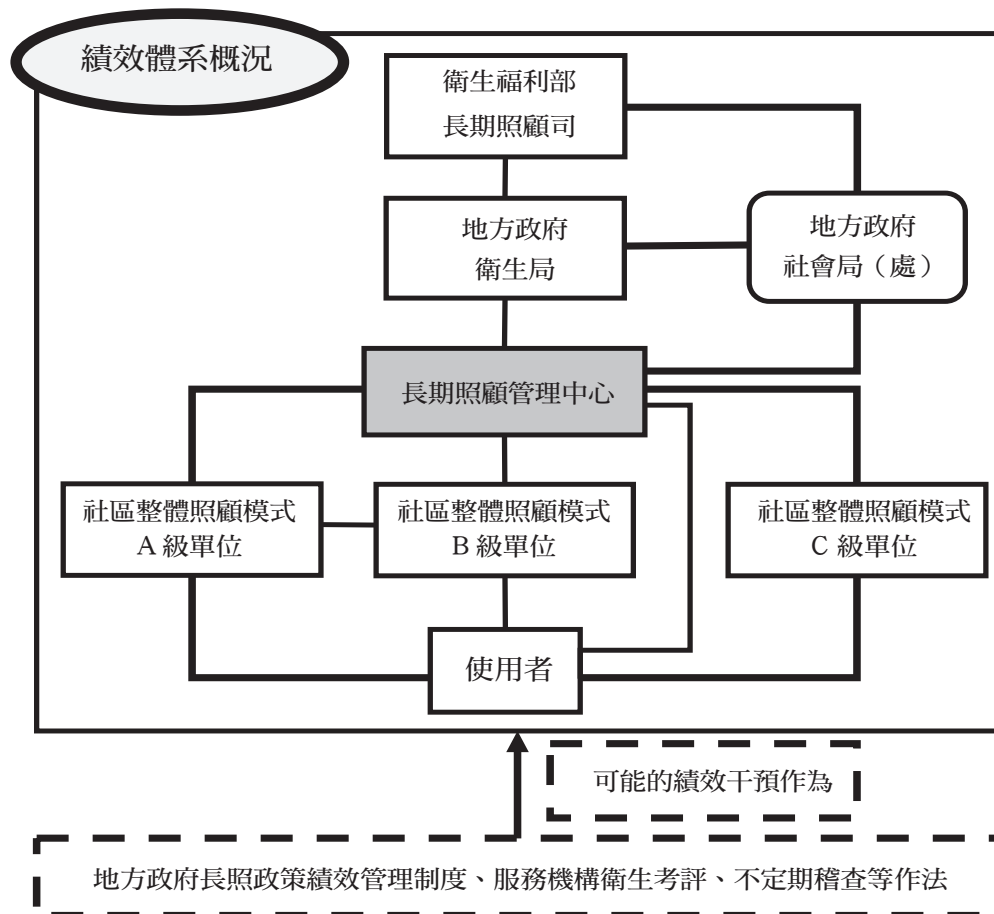
本研究認為，長照績效不應僅以服務滿意度衡量，而需連結政策與組織層面進行實證分析，方能完整呈現政策成效。當長照政策高度依賴地方政府執行時，評估其政策成效宜透過績效管理方式了解。除地方政府業務單位外，社區整體照顧模式 ABC 級單位亦為重要的服務輸送主體，與政府間存在特約與監督關係。由於服務輸送單位的績效亦會反映於政府的績效表現，故有必要先釐清地方政府的績效體系與影響因素。

參、研究設計

一、研究方法與對象

本文以地方政府的長期照顧管理中心為績效體系的核心，並瞭解其相關局處單位與服務輸送單位間關係與影響程度。另外，制度系絡下相關利害關係人帶來的影響與政策制度運作皆會影響績效表現，形成干預績效表現的工具。整體研究架構如圖 3。

圖 3
研究架構



資料來源：本研究。

本研究採用文獻分析法與深度訪談法，釐清地方政府長照政策績效體系之制度架構與績效干預，並輔以 NVivo 質性資料分析軟體進行資料整理與分析。研究個案從 2019 至 2020 年「地方衛生機關業務考評」成績中，透過立意抽樣挑選表現較佳及持續成長的縣市，並考量照管中心組織的「任務編組」與「正式機關」性質，最終選定臺中市、嘉義市、宜蘭縣、桃園市、臺南市、新北市及雲林縣作為研究對象。訪談對象則以滾雪球抽樣法選出，包含衛福部長照司主管、地方政府衛生局長照科主管與承辦人、照管中心督導與專員，以及長照機構評鑑承辦人或主管。訪談採半結構式題綱設計，促使受訪者針對研究主題深入回應。分析過程結合訪談逐字稿、相關研究報告（績效審計報告、監察院調查報告）及文獻資料，進行多層次對話與深入探討，作為討論基礎。共完成 37 位受訪者訪談，相關資料詳見附錄二。

二、訪談題綱與研究問題之連結

訪談題綱主要是經由文獻檢閱、研究目的所建構而成，目的是從受訪者之經驗去瞭解地方衛生機關之長照業務考評處理過程中，對於長照政策的想法，如規劃與執行上的狀況與面臨的問題（如表 1）。主要訪談問題依以下基礎面向，將其設計為適合該受訪者身分別之題目，主要面向分為現況層面、制度規劃與執行層面，現況層面為制度系絡的釐清；制度規劃與執行層面為績效干預的了解。

表 1
研究設計與方法

研究問題	研究方法	操作說明	對應之訪談問題
一、地方政府相關局處單位與服務輸送單位間的關係與影響程度以及其制度系絡的構成？	文獻分析法 深度訪談法	綜整國內外相關資料，初步歸納出績效管理於制度規劃與執行上問題後，透過深度訪談瞭解長照政策執行時，單位間的合作、監督等關係的制度系絡。	長照政策執行至今，依照您的瞭解，您覺得目前該政策的執行成效（資源面、財務面、規範面、服務供給與需求、流程等）為何？哪些地方是可以持續保持？哪些問題仍存在需要精進？

研究問題	研究方法	操作說明	對應之訪談問題
二、制度系絡下利害關係人如何透過績效干預影響該績效表現？	文獻分析法 深度訪談法	綜整國內外相關資料，以及上述研究問題，釐清各縣市的績效體系脈絡，進而透針對規劃與執行長照政策的绩效管理時，了解面臨的績效干預。	政府對於 ABC 級單位有哪些管考制度（如：評鑑機制、例行性或不定時的實地考察等）呢？您對於該管考制度的看法為何？例如：辦理的方式、考評的頻率、評鑑結果的獎懲機制、評鑑委員的組成方式與代表性…等，有什麼建議呢？對於機構來說，能否保持服務品質？另外，該管考是否能讓地方政府區別該機構之優劣，並且在事後讓機構有輔導或退場機制？
三、釐清地方政府是順從中央政府的規定而行的追隨者？還是自行衍生出不同策進作為的先行者？	文獻分析法 深度訪談法	針對地方政府機關業務考評與其他相關長照業務考評制度，其管理過程遇到什麼挑戰。另外，了解地方政府內部機制的因應與作法。	針對上述問題受訪者的回應進行分析，由研究者自行探析地方政府內部機制的因應與作法。

資料來源：本研究。

三、質性分析輔具工具：Nvivo

質性研究透過深度訪談、參與觀察與文獻等方式蒐集成資料，藉此進一步探索其中欲解答之處。然而，面對龐大的資料需要進一步整理與分析時，會有無從做起之感，此時如有專業之質性研究分析軟體的輔助，會使研究者更具系統性地分析資料，形成有用之資訊。吳心楷、辛靜婷（2011）探討質性研究方法的流程，並說明質性資料分析軟體對於研究上的助益，提出六點基本功能，分別為：基本的文字處理、編碼和分類、搜尋和讀取、連結和聚集、協助建立理論、和多元資料與多樣呈現。

因應質性研究的複雜性，遵循六點基本功能，採用 Nvivo 軟體輔助分析大量訪談逐字稿、績效審計報告、監察院調查報告，如：109 年度中央政府總決算審核報告及監察院調查報告「109 內調 0065」。其中，紐文英（2018）指出編碼是將資料分解與概念化，並重組連結理論的重要過程，包含開放編碼、主軸編碼與選擇編碼三階段。透過開放編碼將訪談內容分類、比較與歸納，將相似語句編入同類目中，促進資料系統化分析。

肆、研究結果分析

一、制度系絡：以照管中心為核心的績效體系

欲釐清地方政府長照 2.0 政策執行過程中的績效體系，勢必需要盤點相關利害關係人，本研究以照管中心為績效體系的核心，並瞭解其相關局處單位與服務輸送單位間關係與影響程度。另外，制度系絡下利害關係人帶來的影響與政策制度運作皆會影響績效表現，形成干預績效表現的工具。該績效體系之制度系絡與績效干預會影響以地方衛生機關長照業務考評為主之績效管理制度。

（一）主責機關與跨域整合

中央政府已將長照相關專業整合，成立專責機關，但地方政府對長照業務的權責仍未統一，仍由社會及衛生部門分別管理。根據 2021 年監察院調查報告（2021：28），跨部會整合分為長照據點與長照業務兩部分。以 C 據點為例如前述由衛福部、客家委員會、原民委員會共同主責；照顧服務員的投入，則由勞動部及教育部負責，前者重點在訓練與就業環境，後者負責專科設立與發展。地方政府多由衛生機關規劃，少數設於社會局，皆設有照管中心。研究案例為臺中市、嘉義市、宜蘭縣、桃園市、臺南市、新北市及雲林縣等地，主責機關及業務見表 2。部分縣市將照管中心由任務編組升格為正式單位，該劃分影響地方衛生機關長照業務的考評、執行與追蹤。

表 2

主責機關與說明

縣市別	主責機關	說 明
新北市	衛生局	衛生局：高齡及長期照顧科
	社會局	社會局：身心障礙福利科、老人福利科
桃園市	衛生局	衛生局：長期照護科
	社會局	社會局：身心障礙科、老人福利科
臺中市	衛生局	長期照護科
雲林縣	衛生局	長期照護科
嘉義市	衛生局	長期照顧管理中心
臺南市	社會局	長期照顧管理中心
宜蘭縣	衛生局	長期照護服務管理所

資料來源：本研究。

（二）以照管中心為中心其業務組織架構下的制度系絡

照管中心主要功能在於進行個案評估及連結縣市長照資源，確保民眾在尋求長照服務時，能透過「單一窗口」方便快捷地獲得協助，並採用個案管理模式提供照顧服務計畫及追蹤服務使用狀況（盧美秀、陳靜敏，2018：219）。各縣市照管中心性質有所不同，主要多為任務編組。少數縣市如宜蘭縣、嘉義市、臺南市為正式編制機關，作為業務單一窗口的執行單位。衛生局與社會局（處）與衛福部長照司關係明確，呈上下監督結構，且每年須接受地方衛生機關長照業務考評，評估縣市執行成效（G1、G3、G9）。

雖然大部分業務集中於衛生局，且部分縣市（宜蘭縣、嘉義市、屏東縣、臺南市、苗栗縣）之照管中心為二級或三級單位，中央主管（C1）指出，照管中心專責個案服務評估，長照科則監督機構管理品質。若考評指標屬於社會局（處）範疇，衛生局須請社會局（處）協助，雙方互為夥伴以提升縣府考評表現（G1、G2、G3）。然而，在衛政與社政尚未完全整合的情況下，地方衛生機關長照考評若要取得共識，須付出較高的橫向溝通成本。受訪者 G1 與 G14 指出，雙方合作

因業務分工並非由衛生局單獨主導，未完全整合的原因包含資源整合困難、無法負擔整合後的新增資源以及協調不易等因素。

從組織編制角度，照管中心多為衛生局長照科下的臨時任務編組，兩者呈監督與被監督關係，與少部分縣市之照管中心為正式單位的機關性質相比，衛生局對於任務編組性質的照管中心的影響程度較高（G2、G3）。機關性質組織功能較為健全與獨立性較高，具政策主導權；任務編組性質其政策主導權仍為上級機關衛生局或社會局（處），照管中心屬於執行單位。基此，地方政府長照業務仍規劃於衛生局或社會局（處）統籌居多。若長照業務分屬社會局（處），雖組織上無隸屬關係，但業務互賴使雙方合作頻繁，關係緊密但無監督性，影響程度較衛生局低。

（三）社區整體照顧模式 ABC 其特約關係下的制度系絡

梳理以照管中心為核心的制度系統後，政策執行必須仰賴服務輸送單位協助個案提供服務，因此社區整體照顧模式 ABC 三級單位成為重要利害關係人。尤其 A 級與 B 級單位，透過特約關係建立政府與服務單位間的委託 - 代理機制。民眾申請長照服務時，先向照管中心提出申請，經照管中心專員電訪瞭解狀況，再由 A 級單位親自家訪評估需求並擬定照顧計畫，該計畫須經照管中心專員審核通過。後續 A 級單位依據個案需求委由 B 級單位提供服務，並負責監督 B 級單位服務品質。雖然 A 級單位具監督權，但僅為民間特約單位，無公權力與裁量權，照管中心除追蹤個案及監督 A 級單位外，必要時也會代行部分 A 級業務（A2、G1）。

因此，照管中心與 A 單位個管員之間的關係與互動，若以個案評估之任務觀之，兩者互為監督與合作關係（G3、G9、G18）。某直轄市單位主任（A1）提出不同的觀點，認為二者更偏向監督關係，照管中心透過評鑑機關決定特約的續約資格，承擔較多監督責任。ABC 級單位分別由照管中心及主管機關共同監督。服務提供單位與照管中心互動頻繁，但涉及爭議或經費核銷時，則多與主管機關往來。因此從裁量權與特約關係角度看，主管機關較照管中心具更高監督權與直接影響力；照管中心雖有評估與追蹤執行單位之權，但無直接的特約關係，裁量權較低。除了服務單位之主管機關與照管中心之間的關係與影響程度之釐析之外，服務單位之間的關係也需要瞭解。在特約關係之下，A 單位有其派案與監督之權，A 單位與 B 單位之間的互動也需探討（A2：507）。以日照的服務來說，「日照（個案）也有一些是住在其他區域，所以我們也有機會會跟其他外部的 A 單位合作，

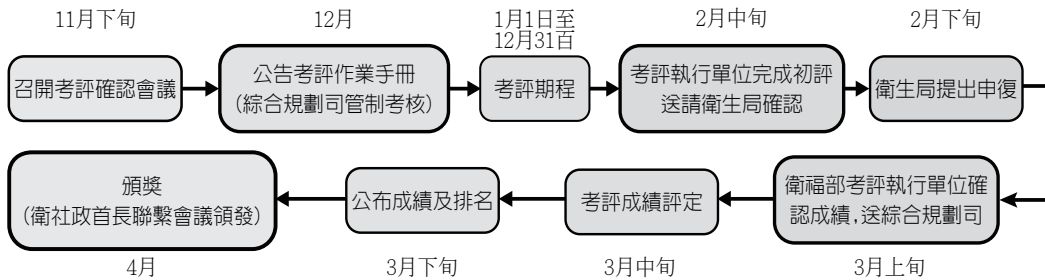
這就是互相合作的過程。」（A3：411）。

二、從長服法衍生的績效干預

（一）地方衛生機關長照業務考評

衛福部每年進行地方衛生機關業務考評作業，目的為以客觀衡量方式呈現政府整體施政績效。此考評作業由相關執行單位主責對應之考評類別，並將全臺各縣市分組評比。於作業手冊中，其獎勵方式分成綜合獎與類別獎給予獎品，但對於績效表現較差之縣市，並未於手冊中明訂懲罰機制，該考評流程圖 4 所示。

圖 4
地方衛生機關考評流程



資料來源：本研究。

本研究透過訪談，探討地方政府主管與承辦人對該考評之認知。縣市政府主管（G10）指出，雖然中央考評的標準與地方實際發展存在差異，地方仍「上有政策、下有對策」完成考評。例如：「中央推動輔具政策，我們縣輔具本身免費，但中央要求租賃，租賃才得分……我就全力附和中央，對長照品質卻無實質幫助。」（G10：208）從品質管理角度，受訪者（G9、G20）觀察指標設計從注重量能提升，逐漸轉向服務品質與時效性，實現從「求有」到「求好」的轉變。

地方主管的認知亦影響承辦人執行方向。直轄市主管（G16）表示衛福部訂指標時會邀請地方參與會議提出建議，但多不被採納，反而由民意代表或利害關係人意見影響指標調整。對考評認知上，直轄市主管（G3：15）認為中央指標僅為基本要求，地方應自我反思並提出第一線執行情形，扮演先行者角色。照管中心

主管及承辦人（G11、G14、G16）觀察指標近年強調「服務品質」把關，但量能提升仍未被忽略。直轄市主管（G16）指出中央指標注重「服務端」品質控管，包括單位抽查及時效性查核機制，「包括怎麼去管控單位，有沒有去抽查單位，所以其實裡面有一大塊就是在服務品質的控管，包括辦理的時效、查核的機制。」（G16:312）；「評估端」的品質管理並非不重要，已有完整的教育訓練與評估方式。最後，中央主管（C1:339）認為地方雖有意見，仍高度重視考評，視為縣市「榮譽之爭」，無需透過獎懲制度吸引重視。因長照業務考評相較醫政等項目更難取得高分。

（二）社區整體照顧 ABC 單位的評鑑

根據《長服法》第39條的規定，地方政府須對長照機構輔導、監督、考核、檢查及評鑑。依照《長期照顧服務機構評鑑辦法》第3條之規定，評鑑的主辦機關依照長照機構類型有所不同⁶。評鑑之年限，依照《長期照顧服務機構評鑑辦法》第5條之規定，長照機構應每四年接受一次評鑑⁷。評鑑委員之組成，依照《長期照顧服務機構評鑑辦法》第6條第一項⁸之規定可考量其專業與實務經驗聘請評鑑委員。針對第7條規定之四大考評項目評鑑，分別為：一、經營管理效能；二、專業照護品質；三、安全環境設備；四、個案權益保障。其中，居家式長照機構評鑑不包含前三項目。評鑑工作之流程，依照《長期照顧服務機構評鑑辦法》第8條之規定，其評鑑流程工作圖5所示，評鑑結果區分為合格與不合格。

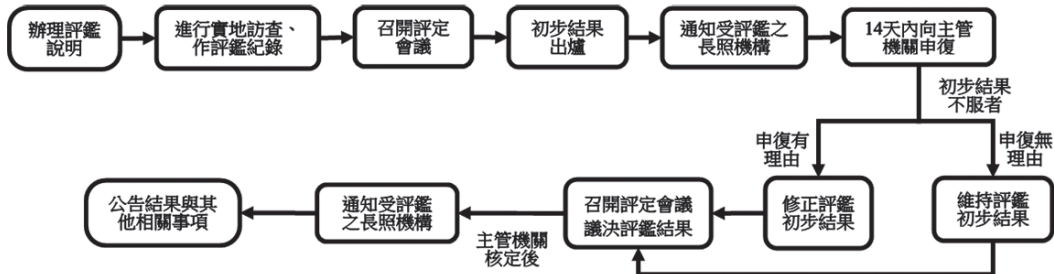
⁶ 中央主管機關辦理機構住宿式服務類長照機構（簡稱住宿式長照機構）包含住宿式長照機構之綜合式服務類長照機構之評鑑；地方政府主管機關辦理社區式服務類長照機構（簡稱社區式長照機構）、居家式服務類長照機構（簡稱居家式長照機構）及含社區式長照機構及居家式長照機構之綜合式服務類長照機構之評鑑。

⁷ 《長期照顧服務機構評鑑辦法》第5條之規定，長照機構應每四年接受一次評鑑。除有兩種情況非受到四年評鑑一次之限制，分別為：一、新設立或停業後復業者，自營運或復業之日起滿一年後之一年內，應接受評鑑；二、原評鑑合格行政處分經撤銷或廢止，或前一年評鑑結果為不合格者，自行政處分送達之日起一年內，應接受評鑑。

⁸ 主辦機關辦理評鑑實地訪查時，可以聘請醫護、管理、社會工作與環境安全之專家學者及具長照服務實務經驗者為評鑑委員。

圖 5

長期照顧機構評鑑流程圖



資料來源：本研究。

接下來，針對服務機構社區整合型服務中心（A）機構、居家式、社區式長期照顧機構（B）機構之評鑑之設計、執行上的現況等，交叉政府端與機構端對於評鑑制度的看法，分析該制度的問題。

1、社區整合型服務中心（A）機構之評鑑制度

依據衛福部發布之「社區整合型服務中心（A）評鑑作業程序參考範本」，評鑑架構包含五大面向，共計 23 項基準⁹，評分標準依總分劃分為優良（85 分以上）、合格（70 分以上）、待觀察（不合格，未達 70 分），以實地查核為主要方式，且各縣市得依據自身需求彈性調整評鑑項目（G19：276）。A 機構評鑑之主管機關，提及：「當初有提供評鑑作業程序參考範本，依此制定 A 單位評鑑指標，指標訂定後先由 A 機構召開會議，再正式制定指標」（G12：10）。

由於 A 機構為 2.0 時期才建立的服務模式，過去資料建置與評鑑制度尚不完善，加上疫情影響，各縣市辦理評鑑時間不一（G12、G18）。評鑑不合格機構須於半年內完成複評，若仍不合格則終止特約關係。評等結果影響後續評鑑頻率，優良機構四年評鑑一次，合格機構兩年一次，新特約機構則於合作滿一年後參加評鑑（G12：20）。縣市主管表示，機構評鑑為優良者隔年免審查續約，表現不佳者則須每年審查，期望透過此機制保障優質服務並維持服務量能。

⁹ 「社區整合型服務中心（A）評鑑作業程序參考範本」，評鑑架構包含五大面向，共計 23 項基準，分別為：服務安排（6 項）、行政管理（7 項）、服務品質（5 項）、使用者端意見與管理（2 項）及其他加分題（5 項）。

2、居家式、社區式長期照顧機構（B）之評鑑制度

縣市政府主管以及長照科的職員（G2、G13、G17）皆提出該評鑑制度與A機構之評鑑大同小異，依衛福部提供的公版調整，大項目不動下調整細部項目之評分依據與計算方式，使評鑑項目更加具體。受訪者G17也提到評鑑弔詭之處，認為機構提案之計畫書與評鑑結果不符，起初計畫書規劃的項目於評鑑時沒有看見，呈現出計畫與評鑑脫勾處理的現象。某直轄市政府於評鑑過程發現該現象，設計審查會議處理機構籌設事宜，進行計畫書查核。

反觀被評鑑機構的認知，服務單位之主管與承辦（A1、A2、A3、A4）認為透過評鑑，從整體的服務過程當中，更深入去觀察服務對象的需求並且帶來回饋，以及做資源的串聯，評鑑會更具有意義。另外，認為指標僅是基本盤的要求，委員的專業背景也會影響到觀察的角度之差異。受訪者A1提及：「如是社工背景會談到督導機制，看居家機構怎麼去提升品質；醫護背景的委員來看，這部分比較不會被著重。」（A1：194）

（三）特約關係之記點原則與退場機制

中央政府機關主管（C1）提及：「特約管理在服務品質的部分，當你記點到一定的量，可能就不派案給你，就不會有收入的來源，嚴重的話不跟機構特約。」（C1：198）。因此，除了透過評鑑、不定時查核、督考稽查等等管考方式之外，加上記點原則與訂定退場機制。對於中央與地方政府來說，特約管理的加強即是走向服務品質的一大象徵，讓政府在初期的充足量能的過程中開始反思品質的重要性。因此透過記點機制來做平時的機構服務之監督，也可以即時追蹤服務情形，維持服務能量的同時也能顧及品質（G9、G10、G13、G18、G20）。

（四）長期照顧審議諮詢委員會

為了維持品質的穩定性，中央成立「行政院長期推動小組」與「衛福部長照諮詢委員會」，處理協調、研究、審議及諮詢長照服務、長照人力資源開發、收退費、人員薪資、監督考核等長照相關事宜（E3：367）。地方政府也依據《長服法》第7條¹⁰規定，需要積極推動長照服務並提供相關政策諮詢及業務協調，故設立「長

¹⁰ 《長服法》第7條：「主管機關應以首長為召集人，邀集長期照顧相關學者專家、民間相關機構、團體代表、服務使用者代表及各目的事業主管機關代表，協調、研究、審議及諮詢長照服務、本國長照人力資源之開發、收退費、人員薪資、監督考核等長期照顧相關事宜。前

期照顧審議諮詢委員會」，主要任務處理政府內跨部門間的長照服務的協調、研究、審議與諮詢事項，由縣（市）長擔任召集人，副縣（市）長擔任副召集人，其餘委員由相關局處長與照管中心主任以及相關專家學者兼任；同時，依據《長服法》第 52 條第二項規定，設立「長照機構爭議委員會」，主要處理長照服務機構管理與執行疏失與違法事件的調查（G13：212）。

（五）照顧管理共同性服務機制及品質控管監測

對於照管中心的品質監測，著重於服務流程的時效與服務品質的把關。自 2020 年開始「照顧管理共同性服務機制及品質控管基準」針對照管中心的品質監測，共有 13 項共通性指標，依據指標要求呈獻成果報告給中央。指標的設計演變上，直轄市政府主管（G3）提及：「2021 年的部考評可以看出把指標打散，沒有一成不變的照 13 項，把它很活用的四散在不同指標裡面。」（G3：816）

該考評對於地方政府之用意，縣市政府主管（G9）、直轄市政府主管（G16）提及該考評是針對照管中心全面性從服務評估到服務輸送之品質管理。從服務使用者的角度去檢視整體服務流程各環節的執行情形，目的有三：1、改善服務提供的延遲情形；2、服務的提供是否適切個案所需；3、透過個案反饋得知服務提供端之服務情形。

（六）第三方品質監測

長照司除了透過地方衛生機關業務考評瞭解地方政府當年度的執行之外，平日的追蹤也有委託廠商進行品質監測，目的是瞭解照管中心的服務品質，追蹤服務流程的執行情形。受訪者（C1：304）提及：「這個機制不完全是看服務單位的品質，…希望去幫縣市政府找出問題，以及服務單位出現的照顧品質的問題」。對於地方政府來說，中央委託廠商進行品質監測，數據呈現出異常的部分會輔導該縣市找出問題提出解方解決，協助該縣市解決服務效率的問題，進一步追求服務的效能（G8：1077）。這些趨勢性的分析，直轄市政府主管（G3）提及為解決不同專業背景下評估結果的標準不一致的問題，透過趨勢分析得之問題所在，並提出更具體標準化的方式。

項代表中，相關學者專家與民間相關機構、團體代表及服務使用者代表，不得少於三分之二；服務使用者與單一性別代表不得少於三分之一；並應有原住民之代表或熟諳原住民文化之專家學者至少一人。」

（七）不定時查核與督考稽核機制

除正式評鑑外，長照機構也會接受不定期考核，若發現不合規情形，主管機關會要求限期改善。雖然中央評鑑指標多以量化資料呈現，但結合評鑑結果與不定期考核，有助於達成量與質並重的監督效果（C1：164）。直轄市及縣市主管（G2、G8）表示，不定期考核乃中央要求的服務品質追蹤，具體指標由地方政府制定，作為管理參考。各縣市因應中央查核方式大同小異，仍存在細節差異，但皆以提升服務品質為目標。

以臺南市（G4：322）為例，各機構每年均接受至少兩次以上之抽查，其目的在於確保服務品質達到標準。以居服員為例，除檢視其服務紀錄外，查核人員亦會實地蹲點觀察服務過程，以於第一線掌握實際執行情形，作為後續評估與改進之依據。

以嘉義市（G9：301）為例，每季均辦理抽查作業，並依機構缺失情節輕重分級處理。輕微缺失者限期改善，重大缺失者則可能面臨停止派案或限縮服務權利之處分。此制度旨在藉由持續監督與篩選，淘汰表現不佳機構，保留服務品質優良者。除抽查結果外，主管機關亦綜合考量日常表現指標，如民眾投訴紀錄與服務個案量等，以作為整體評估之參據。

以臺中市（G17：296；G18：15）為例，不定期查核與督導考核猶如年度性的體檢，與正式評鑑制度相互配合。對於評鑑中尚未納入規劃或表現不理想之項目，主管機關會於後續查核與督考中加強追蹤與觀察。因受疫情影響致無法聘請外部委員執行督考，然透過市府人員親自進行不定期查核，仍能有效掌握各機構之服務現況與品質。

以雲林縣為例，長照科主管（G10）長照服務屬於服務業型態，應以顧客導向之品質管理模式作為服務品質追蹤的核心。為此，主管機關建立了多層次的「查核機制」，包括常態查核、異常查核與專案查核，以確保服務流程之持續監督與品質精進。

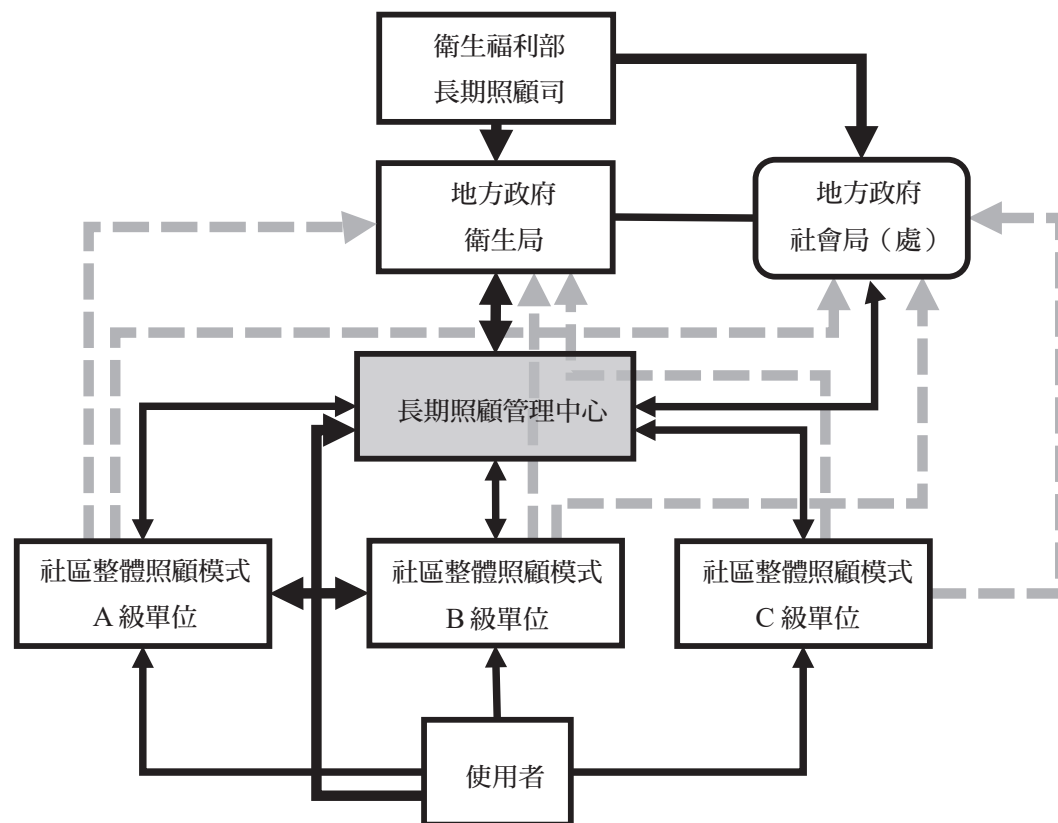
綜上，桃園市與宜蘭縣遵循中央指引，加強查核項目，將不定期考核納入年度例行工作。臺南市、雲林縣、嘉義市及臺中市認為評鑑屬總體檢，實際觀察需靠不定期查核與督考機制。不定期的查核與督導考核機制，反而更能有效掌握欲觀察之項目，並持續追蹤各機構的服務執行情形。由於此類查核制度具高度彈性，地方政府得以依據自身行政條件與需求進行規劃與調整，設計相應的查核與督導

機制。

地方政府依循中央所頒布之指引，制定具體執行準則與每四年一次的評鑑計畫，並據此規劃年度重點稽核項目。若機構於查核後未改善，將依缺失程度採取記點、停止派案等限制性措施；情節重大者，政府得終止契約並汰換機構。對於經多次輔導仍未改進之單位，地方政府運用「退場機制」促進服務體系的新陳代謝。雖該機制未明載於特約契約條款中，但透過停止核發新案之方式，已形成實質上的非正式品質監督手段。

圖 6

地方政府長期照顧 2.0 績效體系架構



註：黑色單向箭頭為監督關係；黑色雙向箭頭為監督與合作關係；黑色連接線（無箭頭）為機關單位間協調與合作關係；灰色虛線單向箭頭為長照服務單位與相關局處之間的特約關係，具監督性質。粗線條代表直接影響程度較高；細線條代表直接影響程度較低。

資料來源：本研究。

三、小結

地方政府長照 2.0 的績效體系，以照管中心為績效體系中心，制度系絡是由跨局處業務機關、照管中心以及社區整體照顧模式 ABC 級單位構成。因業務性質的專業性與特殊性，使業務機關與照管中心形成委託 - 代理關係。另外，社區整體照顧模式 ABC 級單位與地方政府的特約規定，為明確的監督關係，形成地方政府對民間的課責機制，如：評鑑考核與不定時的考核。另外，地方衛生機關長照業務考評雖然明確由衛生局主責，但考量地方政府組織編制，仍會出現針對衛生機關考量，實則為社會（局）處追蹤與執行之情事。地方政府長照 2.0 績效體系架構如圖 6 所示。

伍、結論與建議

本文探討當地方政府執行長照政策，其績效體系之制度系絡與績效干預。以照管中心為績效體系核心，認為照管中心的角色除上至主管機關的監督之外，下至與服務輸送單位的合作，具核心角色。基此，以照管中心為體系中心，進行績效體系的制度系絡與績效干預的探討。

為達研究目的，以質性研究的視野探析。帶著文獻檢閱而得知長照 2.0 政策規劃與發展現況、績效體系檢視績效管理制度之重要性，進一步透過深度訪談得以反覆驗證與建構理論與實務間的對話。本研究以 2019 至 2020 年地方衛生機關業務考評之各縣市之成績，挑選各分組中考評名次進步的縣市，並從中挑選主責該考評以及相關管考制度之承辦人員、主管為訪談對象，釐清長照 2.0 政策之規劃與執行現況與問題，探析長照服務體系之績效體系與績效干預作為。為回應三個研究問題，第一、分析績效體系的制度系絡，第二、說明該制度績效干預的輪廓。第三，地方政府面對考評的因應作為，分析是依中央政府的規定而行的追隨者，還是發展不同策進作為的先行者。

一、研究結論

- (一) 制度系絡：機關內部監督與合作關係，以及服務輸送單位來自機關的雙重監督與合作

本部分回應研究問題一：「地方政府相關局處單位與服務輸送單位間的關係與影響程度？其制度系絡構成為何？」分成兩層次論述，第一、機關內部監督與合作關係；第二、服務輸送單位來自機關的雙重監督與合作。

在機關內部監督與合作關係的探討，從地方政府執行長照業務組織架構觀之，主要牽涉到衛福部長照司、衛生局、社會（局）處、照管中心間的關係與影響程度。地方衛生機關長照業務考評以衛生局為主要考核機關，部分長照業務分配到社會（局）處，雙方良善合作有助考評表現；照管中心為執行政策的核心組織，第一線接觸長照機構之政府機關，對於考評表現影響甚深，而衛生局為照管中心主管機關，具監督性質。

若從業務專業性觀之，照管中心專業性質較高且為第一線執行機關，具有一定程度的運作經驗，故衛生局雖為照管中心的主管機關，但考量照管中心的專業性，雙方亦為合作關係。故衛生局、社會處與照管中心為監督與合作關係且三方都有直接程度的影響。

在服務輸送單位來自機關的雙重監督與合作的探討，從特約關係的角度，社區整體照顧模式 ABC 單位依照長服法規定設立，與地方政府簽訂契約，由負責的業務局處，如：衛生局、社會處進行監督，兩者為監督關係且直接影響程度高。追蹤個案與維持服務品質為照管中心與 ABC 級單位應共同維護之責，兩者為追蹤服務品質的監督關係，以及提供服務的合作關係，若有服務輸送上不好之情事，則由負責之業務局處處理。

因此，服務輸送單位會同時受到業務局處與照管中心的監督，區分為執行面與制度面。若為服務執行層面則由照管中心處理；若為制度層面，有違規定之情事則由特約的業務局處處理。業務局處與服務輸送單位有特約關係，屬監督之權；在服務輸送上政府亦須仰賴長照機構，故又有合作關係。

（二）績效干預：立基於長服法之考評制度之結合

本部分回應研究問題二：「制度系絡下利害關係人如何影響該績效表現？影響表現之績效干預為何？」地方政府衛生機關業務考評為每年例行公事，為績效管理制度之核心考評，地方政府皆以該考評為主，同時依據長服法之規定衍生出相關平時之監測方式，分別有：社區整體照顧 ABC 單位的評鑑、不定時查核與督考稽核機制、特約關係之記點原則與退場機制、長期照顧審議諮詢委員會之監督、照顧管理共同性服務機制及品質控管監測、第三方品質監測、服務滿意度調查。

1、長照業務考評非影響機關表現的關鍵考評制度

對於業務局處與照管中心而言，考評機制鼓勵性質大於懲罰，中央考評的訂定不太合乎地方目前之發展與實情，對於服務品質恐無幫助。基此，從考評流程觀之，問題源頭自指標設計讓地方政府象徵性採納，產生「績效悖理」之現象。而事前定向績效管理，產生目標錯置、流於形式以及超出規劃之績效表現不被承認之情形，為各地方政府面對地方衛生機關業務考評之問題所在。因此，地方政府為發展該縣市之目標，除了滿足中央政府要求之外，亦發展內控機制進行整體服務流程管理，該管理除進行服務流程機制的檢視，亦是監測服務品質之績效管理作為。

2、基於長服法之規範而生之機構評鑑制度

機構評鑑與長期照顧審議諮詢委員會之監督，立基於長服法第 39 條以及第 7 條之規定。地方政府可藉評鑑瞭解機構服務執行情形，該評鑑制度與地方衛生機關業務考評有其相似的問題，亦是目標錯置與指標設計無法呈現機構實情。地方政府承辦人認為，機構面對評鑑制度容易認為僅是作文比賽，無進一步思考評鑑應帶來日常管理與執行上的制度再設計、執行反饋與評估，導致評鑑結果容易與起初機構提交之計畫書有多處不相同與未落實之處，形成目標與執行脫勾之現象。從服務機構角度觀之，面對考評與評鑑的設計，發展出多種內部控制之途徑，藉此得以滿足評鑑需求，亦也使機構內部管控得以落實。因此，對於機構來說，自行發展的內部管控機制更容易貼近服務實情，以及品質管理。

3、品質管理的相關措施

中央政府除了由上而下的績效管理之外，透過相關措施進行多元管理，包含：不定期查核與督考、特約機制之記點與退場機制設計、第三方品質監測、服務滿意度調查。其中，第三方品質監測與前述照顧管理共同性服務機制及品質控管監測相輔相成，前者為日常的追蹤，後者為該年度的總體檢。該部分的品質管控機制彈性程度較高，讓地方政府得以依照當時的監測情形去進一步調整管理作為，為「使用者由下而上之形塑」之績效干預。原因為三種品質管理與監測之方式其源頭為服務提供與使用，進行服務滿意度調查，以及針對服務供給者進行不定時查核，並且搭配特約機制的記點與退場機制的設計，提高服務品質。

4、特約機制帶來的產業化競爭藉此提升效率與服務品質

長照機構的品質監督，除上述的評鑑與不定期考核，長照 2.0 開始開放營利機構加入服務產生競爭機制，在服務產業化趨勢下，有機會促使非營利長照機構檢視自身機構組織、運行方式與人才培育情形，做出調整有利未來運作。產業化趨勢下的競爭機制也是一種對於長照機構的監督機制。

5、組織能力、人力資源、跨域協力皆會影響政策推動

長照 2.0 社區整體照顧模式 ABC 業務執行上，跨部門協力中組織協力、領導者之認知與能力、承辦人員之能力皆為之重要，針對於相關影響績效表現之資訊蒐集、整理與運用之研究分析得知，領導能力、人力資源之技能發展、組織協力與發展皆會於绩效管理過程中，以及政策發展上帶來影響。

（三）地方政府多樣化內控機制

本部分回應研究問題三：「面對該考評，地方政府是順從中央政府的規定而行的追隨者？還是自行衍生出不同策進作為的先行者？」本研究認為中央政府之地方政府衛生機關業務考評其指標設計的局限性，地方政府因應上有其不同的處理模式，以內控機制為核心觀之。可以發現部分縣市為遵行中央政府指引的「追隨者」；另之，參考中央指引因應地方政府面對的服務體系樣態與性質，衍生出適合該縣市的量質並濟的評鑑的「先行者」。

本研究歸納長照服務品質管理之主要措施，涵蓋「不定期查核與督考」、「特約機制之記點與退場設計」及「第三方品質監測」三大面向。前者屬日常性追蹤機制，強調持續監督與即時改善；中者透過契約性約束與懲戒規範，形塑服務供應者的責任與品質意識；後者則透過外部評鑑與跨機關合作，補足內部監測的侷限。此三者共同形成多層次之品質控管體系，使地方政府得以依監測結果動態調整政策，展現「由下而上之績效干預」特質。

各縣市在執行品質管理上雖遵循中央指引，仍因行政條件、資源配置及地方治理策略而有所差異。臺南市每年實施至少兩次抽查，強調現場觀察以掌握服務真實情形；嘉義市則採季度抽查並依缺失程度分級處理，透過記點與派案限制淘汰不良機構；臺中市將不定期查核視為「年度體檢」，補足正式評鑑之不足；雲林縣建立常態、異常及專案三層查核機制，導入顧客導向品質管理理念；桃園市與宜蘭縣則將不定期查核納入年度例行工作，以強化中央評鑑與地方監督之連結。

整體而言，「追隨者」與「先行者」的不同之處為是否將中央的相關績效指標內化與調整，使其指標貼近實情且發展出多樣化的評估模式，不僅是對於考評的交代，更是利用考評做事後調整與反饋，邁向服務品質的了解。

地方執行差異導致品質監管的成效呈現多元樣貌。高頻率查核有助即時發現問題並促進服務改進，但亦增加行政負擔；採彈性監測者則能因地制宜調整稽核重點，提升政策回應性。整體而言，各地查核制度的共同核心仍在於確保服務品質與機構汰換機制之運作。未達標準或多次未改善者，地方政府得依缺失程度採取記點、停止派案或解除契約之處分，形成動態篩選機制。雖此「退場機制」多未明載於契約條款，但實務上已成為非正式之品質監督手段，使長照服務體系得以在中央框架下維持地方自主性與品質穩定性之平衡。

二、政策建議

綜上所述，長照 2.0 計畫之特殊性來自於該政策服務輸送體系較為複雜，牽涉之專業性較高，績效評核之設計難以平衡，才会有目標與指標間的脫勾之現象，使地方政府僅應付中央之規定，達到基本盤之要求，實則依照縣市自身欲觀察之績效成效，強化其內控機制。如以提升服務品質為目標，又必須在現有的組織編制以及有限的資源情形下，達成策略性績效管理的目的，應先釐清整體之績效體系的脈絡以及干預績效表現之途徑，干預績效表現雖然是委託代理關係下，利害關係人企圖影響績效表現之方式，但確立績效表現之目標後，這些績效干預會成為績效管理改革途徑。

在研究分析中發現，績效體系之制度系絡建置於相關績效評核之機關以及服務輸送單位，健全的績效體系應是以提供使用者優質服務為目標，建構影響良好績效表現的體系，長照政策之績效管理特殊之處在於，地方政府並非實際提供服務之執行者，真正第一線與民眾接觸且提供服務為服務輸送單位，因此地方政府的績效表現取決於兩大部分，第一、從服務輸送過程中之評估階段到後續追蹤之照管中心的管理能力；第二、服務提供與品質追蹤的服務輸送單位服務提供之效率與效能，二者為地方政府績效表現之最大宗。

本研究認為，比起專注於績效評核之設計與執行之修正，更重要的是從策略性績效管理之基礎上，以績效體系之視角，反饋修正整體績效管理制度。長照政策之績效體系應以服務輸送流程為核心，於流程的每階段釐清主責與跨域合作之機關與單位，建置網絡關係下的服務設計，該設計除了有助於改善整體服務流程

與效能之外，同時也能與績效扣合。此時，地方衛生機關長照業務考評將會成為服務輸送流程如何提升效能之指標，進而促進受考評機關思考流程上的相關影響績效表現之設計。該制度系絡之績效干預除了來自於由上而下的绩效管理之外，更重要的是來自於使用者之回饋、組織文化與領導者之態度、由下而上的反饋等，才能使绩效管理得以落實與貼近實情，並且具彈性調整的空間。

因此，中央政府的策略應從「管控績效」轉向「賦能地方」。此轉向的核心在於，中央不再僅是評核與監督者，而是成為能力培育與制度支持的促進者。具體而言，應鼓勵並支援地方政府發展符合在地條件的「內部控制」與「品質監測」機制，讓地方能以自我檢核、持續改進的方式強化服務品質，而非單純依循外部稽核要求。此舉不僅可減少形式化稽核成本，亦能促進地方創新治理模式。

最後，為避免地方經驗無法共享，中央應建立跨縣市的「績效與品質創新分享平臺」，作為政策學習的場域。地方政府得以分享有效的監測模式與管理實務，中央則可從中汲取政策回饋並持續調整制度設計。如此一來，長照政策的绩效管理將從控制導向轉為協作導向，形成一個兼具中央指導與地方自主的「學習型治理體系」，以提升整體長照服務的品質與永續性。

三、研究限制與未來研究建議

本研究在研究主題上，聚焦於長期照顧政策的绩效管理議題。過往文獻中，長照政策的探討多集中於醫療與社會福利等層面，涉及政策推動過程、照管中心之功能定位與服務滿意度等主題。然而，針對長照政策在組織與政策層面的績效評估，仍屬研究缺口。是以，本研究擬從績效管理的角度切入，探討地方政府於長照政策推動過程中之管理作為。惟绩效管理內涵廣泛，經文獻回顧後，本研究將焦點侷限於「績效體系」層面，藉此釐清制度運作機制與實務挑戰。此取徑固有助於深化分析，然亦可能在影響要素探討上有所遺漏，構成本研究之限制之一。

在研究方法上，首先於文獻蒐集階段，聚焦於國內外有關绩效管理之研究，尤其以組織層面為核心者，藉以掌握我國公共部門绩效管理之現況與困境。惟過去研究多以整體制度觀為主，鮮少針對特定政策，特別是屬於重大施政計畫或個案型政策者，進行具體分析。為補此不足，本研究採質性研究，運用深度訪談法蒐集實務經驗，並以「地方衛生機關業務考評」之規劃與執行者為主要訪談對象，採立意抽樣方式選取樣本。

「地方衛生機關業務考評」制度運行已久，但自 2019 年起始將長照政策獨立列為評核項目，並相較於 2017 與 2018 年增修多項指標，顯示中央對長照施政績效之重視。是以，本研究以 2019 年之考評結果為分析基準，並依據該制度所採縣市分組方式挑選研究樣本。惟研究過程中，受限於訪談對象聯繫困難及長照機構回覆意願低落，致使資料蒐集未臻完整，此亦為本研究在探究整體績效體系時之主要侷限。

在未來研究建議上，從「先行者」地方政府的多樣化考評與稽查機制觀之，對於中央政府的考評機制來說，並非取代而是滿足基礎考評上的深入探析；對於其他地方政府，可成為政策規劃與執行上參考來源。滾動式調整與回饋機制的建立，實踐「政策學習」，亦即政府機關在政策過程中，透過各種方式讓自身知道的更多與更有用的參考資訊，最終將資訊轉化為在政策過程的決策與品質改善工作上的決策依據（李仲彬，2024）。因此，由上而下的績效干預機制發展出的創新實踐模式，如何讓地方政府彼此間交流與學習，使指標設計與考評機制更貼近實務，為另一研究方向。

陸、參考文獻

- 王光旭、陳筠芳（2015）。老人福利服務輸送公私夥伴關係之評估：臺南市社區照顧關懷據點的初步調查與反思。《民主與治理》，2（1），1-35。[Wang, G.-X. & Chen, Y.-F. (2015). The Evaluation of Public-private Partnership in Elder Service Delivery: The Preliminary Investigation and Reflection of the Community Care Station in Tainan City. *Journal of Democracy and Governance*, 2(1), 1-35.]
- 王品（2015）。德國長期照顧保險效應分析：1995-2013。《人文及社會科學集刊》，27（1），135-203。[Wang, P. (2015). The Impact of German Long-Term Care Insurance: 1995-2013. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 27(1), 135-203.]
- 王千文（2023）。從長期照顧居家服務個案驗證正式契約與關係治理對協力執行成效的影響。《東吳政治學報》，41（1），39-127。[Wang, C.-W. (2023). The Effects of Formal Contract and Relational Governance on Public Private Partnerships: An Empirical Examination of the Long-Term Care Service System in Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 41(1), 39-127.]
- 王儷玲、邱于芬、謝明華、陳彥志（2017）。長期照顧保險商品設計與風險效果分析。《臺大管理論叢》，27（2S），177-207。[Wang, L.-L., Chiu, Y.-F., Hsieh, N.-H., & Chen, Y.-C. (2017). Analysis of the Risk Effect of the Product Design of Long-Term Care Insurance. *NTU Management Review*, 27(2S), 177-207.]
- 曲同光、崔道華、彭美琪、陳信婷（2015）。我國長期照顧保險制度規劃概述。《長庚科技學刊》，（23），1-14。[Chu, T.-K., Tsui, D.-H., Peng, M.-C., & Chen, S.-T. (2015). An Overview of The Long-term Care Insurance Plan in Taiwan. *Chang Gung Journal of Science*, (23), 1-14.]
- 吳心楷、辛靜婷（2011）。數位學習研究中質性資料的管理與分析：以 NVivo 軟體的使用為例。載於宋曜廷（主編），《數位學習研究方法》（頁 163-208）。高等教育出版社。[Wu, H.-K. & Hsin, C.-T. (2011). Shuwei Xuexi Yanjiu Zhong Zhixing Ziliao de Guanli yu Fenxi: Yi NVivo Ruanjian de Shiyong Wei Li. In Y.-T. Sung (Ed.), *Research Methods in Digital Learning* (pp. 163-208). Higher Education Press.]
- 呂慧芬、趙美敬（2009）。韓國啟動長期照顧保險機制：老人長期療養保險。《臺灣社會福利學刊》，7（2），143-189。[Lu, H.-F., & Cho, M.-C. (2009). A Study

- of the Long-Term Care Insurance System in Korea. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 7(2), 143-189.]
- 李仲彬（2024）。我國政策學習對象選擇機制之探討。《東吳政治學報》，42（2），65-139。[Lee, C.-P. (2024). A Study on the Selection Mechanism of Policy Learning Objects in Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 42(2), 65-129.]
- 林志鴻（2008）。德國長期照顧制度之發展、現況及未來。《研考雙月刊》，32（6），68-79。[Lin, C.-H. (2008). Rising, Developing and Future of the Long-term Care Insurance in Germany. *Research and Evaluation Bimonthly*, 32(6), 69-79.]
- 林春只、曾明月（2005）。照顧服務員工作滿意度及其相關因素之探討。《長期照護雜誌》，9（4），349-360。[Lin, C.-C. & Tseng, M.-Y. (2005). Rising, A Survey of Job Satisfaction and Its Related Factors among Nurse Aides. *The Journal of Long-Term Care*, 9(4), 349-360.]
- 林昭吟、劉宜君（2008）。長期照顧財務制度之政策預評估——政策學習觀點的初探。《臺灣社會福利學刊》，6（2），61-107。[Lin, C.-Y. & Liu, I.-C. (2008). Pre-evaluation of the Financing Schemes for the Long-Term Care Program-An Exploratory Study in Policy Learning Perspective. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 6(2), 61-107.]
- 林鈺真、陳厚全、陳淑惠、吳文祥（2024）。運用平衡計分卡與層級分析法建構失智社區服務據點評核指標之研究。《健康管理學刊》，22（2），1-21。[Lin, Y.-C., Chen, H.-C., Chen, S.-H., & Wu, W.-H. (2024). Developing Evaluation Indicators for Dementia Community Service Centers Using the Balanced Scorecard and Analytic Hierarchy Process. *Journal of Health Management*, 22(2), 1-21.]
- 施光訓、林靜雯、李月瑛（2006）。政府績效管理與制度改造經驗之比較研究。《績效與策略研究》，3（2），157-174。[Shih, K.-H., Lin, C.-W., & Li, Y.-Y. (2024). A Comparison Study of Government Performance Management and System Redevelopment. *Journal of Performance and Strategy Research*, 3(2), 157-174.]
- 胡龍騰（2011）。我國施政績效資訊運用實務與問題分析。《研考雙月刊》，35（3），10-22。[Hu, L.-T. (2011). An Analysis of the Practices and Challenges in the Use of Government Performance Information in Taiwan. *Research and Evaluation Bimonthly*, 35(3), 10-22.]
- 胡龍騰（2015）。政府績效資訊之運用：官僚態度之分析焦點。《行政暨政策學

- 報，（60），41-89。[Hu, L.-T. (2015). The Use of Government Performance Information: Exploring and Understanding the Impact of Bureaucrats' Attitudes. *Public Administration & Policy*, 35(60), 41-89.]
- 范祥偉、王崇斌（2000）。政府绩效管理：分析架構與實務策略。中國行政評論，10（1），155-182。[Fan, S.-W. & Wang, C.-P. (2000). Performance Management in Government: Analytic Framework & Practical Strategies. *The Chinese Public Administration Review*, 10(1), 155-182.]
- 紐文英（2018）。質性研究方法與論文寫作（二版）。雙葉。[Niew, W.-I. (2018). *Qualitative Research Methods and Thesis Writing* (2nd ed.). Yeh Yeh Book Gallery.]
- 張四明（2009）。行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向。研考雙月刊，33（5），45-58。[Chang, S.-M. (2009). Operational Experience and Reform Directions of the Executive Yuan's Government Performance Evaluation System. *Research and Evaluation Bimonthly*, 33(5), 45-58.]
- 張伯森（2004）。行政機關施政績效評估作業推動現況。載於行政院研究發展考核委員會（編），政府績效評估（頁175-190）。行政院研究發展考核委員會。[Chang, B.-S. (2004). Xingzheng Jiguan Shizheng Jixiao Pinggu Zuoye Tuidong Xiankuang. In Research, Development and Evaluation Commission (Ed.), *Government Performance Evaluation* (pp. 175-190). Research, Development and Evaluation Commission.]
- 莊坤洋、紀文宙（2008）。長期照顧資訊系統之規劃。研考雙月刊，32（6），12-21。[Chuang, K.-Y. & Chi, W.-C. (2008). Designing a Long-term Care Information System. *Research and Evaluation Bimonthly*, 32(6), 12-21.]
- 郭昱瑩（2004）。政府機關績效評估探討。載於行政院研究發展考核委員會（編），政府績效評估（頁161-174）。行政院研究發展考核委員會。[Kuo, Y.-Y. (2004). Zhengfu Jiguan Jixiao Pinggu Tantaot. In Research, Development and Evaluation Commission (Ed.), *Government Performance Evaluation* (pp. 161-1974). Research, Development and Evaluation Commission.]
- 郭昱瑩（2006）。施政績效評估制度之探討。公務人員月刊，（116），32-50。[Kuo, Y.-Y. (2004). An Examination of the Government Performance Evaluation System. *Civil Service Monthly*, (116), 32-50.]
- 郭昱瑩（2009）。政府績效管理與執行力建構。研考雙月刊，33（2），30-47。

- [Kuo, Y.-Y. (2009). Government Performance Management and Execution Capacity Building. *Research and Evaluation Bimonthly*, 33(2), 30-47.]
- 陳小紅（2020）。長照 2.0 實施初探，監察院調查報告（字號 109 內調 0065）。5 月。<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17202>。[Chen, H.-H.(2020). A Preliminary Review of the Implementation of Long-Term Care 2.0: *Investigation Report of the Control Yuan* (No. 109-Nei-Diao-0065), May.]
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度，2（3），17-71。[Chen, D.-Y. & Chang, S.-J. (2010). The Paradoxes of Public-Private Partnerships. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.]
- 陳靜敏（2008）。長期照顧管理中心運作現況與未來發展。研考雙月刊，32（6），44-52。[Chen, C.-M. (2008). Current Operation and Future Development of Long-term Care Management Centers. *Research and Evaluation Bimonthly*, 33(6), 44-52.]
- 黃一峰（2004）。行政機關業務評估指標建構——以衛生署為例。載於行政院研究發展考核委員會（編），政府績效評估（頁 291-322）。行政院研究發展考核委員會。[Huang, I.-Y. (2004). Xingzheng Jiguan Yewu Pinggu Zhibiao Jiangou – Yi Weisheng Shu Wei Li. In Research, Development and Evaluation Commission (Ed.), *Government Performance Evaluation* (pp. 161-1974). Research, Development and Evaluation Commission.]
- 黃源協（2007）。長期照顧管理中心的團隊運作。長期照護雜誌，11（1），20-26。[Hwang, Y.-S. (2007). Team Operation of Long-term Care Management Center. *The Journal of Long-Term Care*, 11(1), 20-26.]
- 黃源協、吳書昀、陳正益（2011）。政府推動長期照顧服務機制之評估研析。研考雙月刊，35（3），56-70。[Hwang, Y.-S., Wu, S.Y. & Chen, Z.-Y. (2011). An Evaluation and Analysis of the Government's Promotion of Long-Term Care Service Mechanisms. *Research and Evaluation Bimonthly*, 35(3), 56-70.]
- 黃源協、莊俐昕（2018）。長期照顧夥伴關係的「應然」與「實然」之研究：對長期照顧十年計畫 2.0 的意涵。人文社會科學研究：教育類，12（4），1-27。[Hwang, Y.-S.& Chuang, L.-H. (2018). The Study of 'Rhetoric (Ought)' and 'Reality (is)' of Long-Term Care Partnership- Implications for the Long-Term Care Decade Plan 2.0. *NPUST Humanities and Social Sciences Research: Pedagogy*, 12(4), 1-27.]

黃榮源、陳郁函（2018）。臺灣長期照顧政策之執行與展望：以公私協力治理觀點分析。文官制度，10（2），53-83。[Huang, R.-Y.& Chen, Y.-H. (2018). Implementation and Prospect of Long-term Care Policy in Taiwan: An Analysis Based on Public-Private Partnership Governance. *Journal of Civil Service*, 10(2), 53-83.]

葉淑娟（2003）。病患服務員在長期照護機構之滿意度研究。秀傳醫學雜誌，4（1），11-21。[Yeh, S.-C. (2003). Nurse Aides Job Satisfaction in Long-Term Care Facilities. *Show Chwan Medical Journal*, 4(1), 11-21.]

廖洲棚（2015）。我國政府施政績效資訊應用之問題研析。國土及公共治理季刊，3（3），45-54。[Liao, Z.-P. (2015). An Analysis of Issues in the Use of Government Performance Information in Taiwan. *Public Governance Quarterly*, 3(3), 45-54.]

審計部（2021）。中華民國 109 年度中央政府總決算審核報告（第 1 冊）。7 月 29 日。https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-7210,c443.php?Lang=zh-tw。[National Audit Office (2021). *Audit Report on the Central Government Final Accounts of the Republic of China (Taiwan) for Fiscal Year 2020 (Volume I)*, July 29.]

蔡玉霞、彭馨穎、江佩珊、林邵慈、涂慧慈、劉佳柔、史麗珠（2015）。長期照顧管理中心的服務滿意度調查。台灣醫學，19（4），335-345。[Tsai, Y.-H., Peng, H.-Y., Jiang, P.-S., Lin, S.-T., Tu, H.-T., Liu, J.-R. & See, L.-C. (2015). A Satisfaction Survey of Municipal Long-Term Care Management Centers. *Formosan Journal of Medicine*, 19(4), 335-345.]

蔡淑鳳（2008）。長期照顧管理中心的政策制定與發展。長期照護雜誌，12（1），1-7。[Tsai, S.-F. (2008). The Development of Policy in Long-term Care Management Center. *The Journal of Long-Term Care*, 12(1), 1-7.]

衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）（核定本）。12 月 19 日。http://www.mohw.gov.tw/cht/LTC/DM1_P.aspx?f_list_no=976&fod_list_no=0&doc_no=55616。[Ministry of Health and Welfare (2016). *Ten-Year Long-Term Care Plan 2.0 (2017-2026) (Approved Version)*, December 19.]

衛生福利部（2019a）。109 年地方衛生機關業務考評作業手冊。12 月 10 日。https://dep.mohw.gov.tw/DOPL/cp-233-50490-101.html。[Ministry of Health and Welfare (2019a). *Manual for the 2020 Operational Performance Assessment of*

Local Health Authorities, December 10.]

衛生福利部 (2019b)。長照政策專區。5月29日。https://1966.gov.tw/LTC/mp-201.html。[Ministry of Health and Welfare (2019b). *Long-Term Care Policy Portal*, May 29.]

衛生福利部 (2019c)。衛生福利部社區整體照顧服務體系計畫行政作業須知。6月12日。https://1966.gov.tw/LTC/cp-4006-42523-201.html。[Ministry of Health and Welfare (2019c). *Administrative Guidelines for the Ministry of Health and Welfare's Community-Based Integrated Care Service System Program*, June 12.]

鄭文輝、鄭清霞 (2008)。長期照顧保險制度之規劃。研考雙月刊，32(6)，3-11。[Cheng, W.-H., & Cheng, C.-H. (2008). Planning Long-term Care Insurance in Taiwan. *Research and Evaluation Bimonthly*, 32(6), 3-11.]

鄭清霞 (2016)。臺灣長期照顧保險的費率預測與調整規劃。社會政策與社會工作學刊，20(1)，49-84。[Cheng, C.-H. (2016). The Projecting and Adjusting for the Premium Rate of Long-term Care Insurance in Taiwan. *Social Policy & Social Work*, 20(1), 49-84.]

盧美秀、陳靜敏 (2018)。長期照顧：跨專業綜論 (三版)。華杏。[Niew, W.-I. & Lu, M.-S (2018). *Long-Term Care: Trans-disciplinary Foundations* (3rd ed.). Farseeing Publishing Group.]

蕭文高 (2023)。社區照顧關懷據點督導人員之專業角色壓力與職能需求。臺大社會工作學刊，(48)，115-155。[Hsiao, W.-K. (2023). Role Stress and Competency Requirements of Community Caring Center's Supervisors. *NTU Social Work Review*, (48), 115-155.]

蘇偉業、楊和縉 (2015)。從行政院研究發展考核委員會檢視我國績效體系的形成與發展。文官制度，7(4)，1-38。[So, W.-Y. & Yang, H.-C. (2015). The Formation and Development of Performance Regime under the RDEC in Taiwan. *Journal of Civil Service*, 7(4), 1-38.]

蘇偉業 (2009)。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。公共行政學報，(30)，105-130。[So, W.-Y. (2009). Ex ante Orientation in the Public Sector Performance Management: Reflection and Response. *Journal of Public Administration*, (30), 105-130.]

孫遜、莊富元 (2022)。宜蘭地區長期照護服務機構經營績效之研究——資料包

- 絡分析法與平衡計分卡之整合運用。台灣策略與績效管理論壇，2（1），51-69。[Sun, S. & Chuang, F.-Y. (2022). An Integrated DEA-BSC Approach to Assessing the Performance of Long-Term Care Service Institutions in Yilan. *Journal of Taiwan Strategy and Performance Management Association*, 2(1), 51-69.]
- 侯建州（2023）。醫務社工該怎樣表現？醫務社工績效指標與績效管理的實務及反思。臺大社會工作學刊，（47），99-147。[Hou, C.-C. (2023). How Should Medical Social Workers Behave? Practice and Reflection on Performance Indicators and Performance Management of Medical Social Workers. *NTU Social Work Review*, (47), 99-147.]
- 鄭鈞元（2025）。應用 IPA 模式分析居家照顧服務員的照顧品質。福祉科技與服務管理學刊，13（1），1-22。[Cheng, C.-Y. (2025). Applying IPA Model to Analysis the Care Quality of Home Care Attendants. *Journal of Gerontechnology and Service Management*, 13(1), 1-22.]
- 賴怡樺（2024）。領導攻略：精進考核，績效與專業發展。文官制度，16（1），125-132。[Lai, I.-H. (2024). Leadership Offense: Mastering Appraisal, Performance, and Professional Development. *Journal of Civil Service*, 16(1), 125-132.]
- Behn, R. D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002) Performance measurement and management: the Achilles' heel in administration modernization. *Public Performance and Management Review*, 25(4), 359-362.
- Boyne, G. A., & Chen A. A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 455-477.
- Chen, C. F., & Fu, T. H. (2020). Policies and transformation of long-term care system in Taiwan. *Annals of geriatric medicine and research*, 24(3), 187.
- Cheng, T. J., Hsu, Y. M., Tsai, T. H., Chen, M. Y., Tsay, S. F., & Shieh, S. H. (2020). Factors affecting the competence of nursing assistants in Taiwan long-term care institutions. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(24), 9413.
- Chukwuka, E. J., & Dibie, K. E. (2024). Strategic role of artificial intelligence (AI) on human resource management (HR) employee performance evaluation function. *International Journal of Entrepreneurship and Business Innovation*, 7(2), 269-282.

- G. Harvey, & P. Jas (Eds.), *Connecting knowledge and performance in public service: from knowing to doing* (pp. 1-15). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Grizzle, G. A. (2002). Performance measurement and dysfunction. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 363-369.
- Ghedabna, L., Ghedabna, R., Imtiaz, Q., Faheem, M. A., Alkhayyat, A., & Hosen, M. S. (2024). Artificial intelligence in human resource management: revolutionizing recruitment, performance, and employee development. *Nanotechnology Perceptions*, 20, 52-68.
- Home Office (2006). Police Performance Management: Practical Guidance for Police Authorities. Retrieved December 2, 2012, from: http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://www.police.homeoffice.gov.uk/publications/performance-and-measurement/Police_Authority_Performanc2.html.
- Huang, C. Y., Weng, R. H., Wu, T. C., Hsu, C. T., Hung, C. H., & Tsai, Y. C. (2020). The impact of person centred care on job productivity, job satisfaction and organisational commitment among employees in long term care facilities. *Journal of clinical nursing*, 29(15-16), 2967-2978.
- Hristov, I., Appolloni, A., Chirico, A., & Cheng, W. (2021). The role of the environmental dimension in the performance management system: A systematic review and conceptual framework. *Journal of Cleaner Production*, 293, 126075.
- Kroll, A. (2013). The Other Type of Performance Information : Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use. *Public Administration Review*, 73(2), 265-276.
- Olan, F., Arakpogun, E. O., Suklan, J., Nakpodia, F., Damij, N., & Jayawickrama, U. (2022). Artificial intelligence and knowledge sharing: Contributing factors to organizational performance. *Journal of Business Research*, 145, 605-615.
- P. Hall (2005). Interprofessional teamwork : professional cultures as barriers. *Journal of Interprofessional Care*, 19(S1), 188-196.
- Talbot, C. (2008). Performance regimes-context of performance policies. *International Journal of Public Administration*, 31, 1569-1591.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: organizational and service improvement in the public domain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the*

Public Sector, New York: Routledge.

Van Dooren, W., et al. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Abingdon: Routledge.

Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). *The Performance Paradox in the Public Sector*. *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-281.

Walker, R. M., & Boyne, G. A. (2006). Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the UK Labor Government's Public Service Improvement Strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 371-394.

Walshe, K., Harvey, G., & Jas, P.(2010). Introduction: knowledge and performance - theory and practice. In K. Walshe.

Wang, Y. F., Lee, Y. H., & Lu, J. Y. (2022). Community-Based Long-Term Care in Taiwan: The Service Experiences of Tier B Centers. *Journal of Social Service Research*, 48(3), 385-395.

Williams, D. W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.

Yeh, M. J. (2020). Long-term care system in Taiwan: the 2017 major reform and its challenges. *Ageing & Society*, 40(6), 1334-1351.

柒、附錄

附錄一：各縣市主責長照業務機關與照管中心組織編制性質一覽表

區 域	縣 市	主責業務機關	照管中心執行組織編制	
			正式單位	任務編組
北部 地區	臺北市	衛生局長期照護科		✓
	新北市	衛生局高齡及長期照顧科		✓
	基隆市	衛生局保健科		✓
	宜蘭縣	長期照護管理所（隸屬衛生局）	✓	
	桃園市	衛生局長期照護科		✓
	新竹縣	衛生局醫政長照科		✓
	新竹市	衛生局長期照顧科		✓
中部 地區	苗栗縣	照管中心（隸屬衛生局）	✓	
	臺中市	衛生局長期照護科		✓
	彰化縣	衛生局長期照護科		✓
	南投縣	衛生局企劃及長期照護科		✓
	雲林縣	衛生局長期照護科		✓
南部 地區	嘉義縣	衛生局長期照護科		✓
	嘉義市	照管中心（隸屬衛生局）	✓	
	臺南市	照管中心（隸屬社會局）	✓	
	高雄市	照管中心（隸屬衛生局）	✓	
	屏東縣	照管中心（隸屬衛生局）	✓	
東部 地區	花蓮縣	衛生局長期照護科		✓
	臺東縣	衛生局長期照顧科		✓
離島 地區	澎湖縣	照管中心（隸屬衛生局）	✓	
	金門縣	衛生局長期照顧科		✓
	連江縣 （馬祖）	衛生福利局長期照護科		✓

資料來源：本研究。

附錄二：受訪者資料與訪談時間

編號	研究對象	處理業務／相關專業	訪談日期	訪談時長
A1	直轄市長照服務單位主任	居家式評鑑	2021/07/05 (一)	1 小時
A2	直轄市長照服務單位組長	社區式－日照中心評鑑	2021/07/10 (六)	1 小時 8 分鐘
A3	直轄市長照服務單位督導	社區式－日照中心評鑑	2021/07/13 (二)	1 小時 5 分鐘
A4	直轄市長照服務單位組長	居家式評鑑	2021/08/18 (三)	1 小時 15 分鐘
A5	直轄市長照服務單位顧問	居家式評鑑	2021/09/13 (一)	1 小時
A6	縣市長照服務單位主管	A 單位評鑑 社區式－日照中心評鑑	2021/09/17 (五)	1 小時 10 分鐘
A7	縣市長照服務單位主管	A 單位評鑑 社區式－日照中心評鑑	2021/09/17 (五)	1 小時 8 分鐘
A8	縣市長照服務單位主管	居家式評鑑	2021/09/23 (四)	1 小時
C1	中央政府機關主管（二級單位）	地方衛生機關長照業務考評之規劃	2021/09/09 (四)	50 分鐘
G1	直轄市政府衛生局主管	處理部分地方衛生機關長照業務考評	2021/07/07 (三)	1 小時
G2	直轄市政府衛生局主管	處理 AB 單位的評鑑和查核	2021/07/12 (一)	1 小時
G3	直轄市政府衛生局主管	處理部分地方衛生機關長照業務考評、處理部分照管中心共通性基準考評	2021/08/05 (四) 2021/08/09 (一)	1 小時 1 小時
G4	直轄市政府社會局主管	主責地方衛生機關長照業務考評	2021/08/18 (三)	1 小時 5 分鐘

編號	研究對象	處理業務／相關專業	訪談日期	訪談 時長
G5	縣市政府衛生局 主管	主責地方衛生機關長照業務 考評	2021/09/03 (五)	55 分鐘
G6	縣市政府衛生局 主管	處理部分照管中心共通性基 準考評		1 小時
G7	縣市政府衛生局 承辦	處理部分 AB 單位評鑑與督 考		1 小時
G8	縣市政府衛生局 主管	處理部分 AB 單位評鑑與督 考		1 小時
G9	縣市政府衛生局 主管	主責地方衛生機關長照業務 考評	2021/09/23 (四)	50 分鐘
G10	縣市衛生局主管	主責地方衛生機關長照業務 考評	2021/10/07 (四)	1 小時
G11	縣市衛生局承辦	處理照管中心共通性基準考 評		1 小時 5 分鐘
G12	縣市衛生局承辦	處理 A 單位的評鑑		1 小時
G13	縣市衛生局承辦	處理居家式與社區式長照機 構評鑑		40 分鐘
G14	縣市衛生局承辦	處理部分地方衛生機關業務 考評		45 分鐘
G15	縣市衛生局承辦	處理部分地方衛生機關業務 考評		40 分鐘
G16	直轄市政府衛生 局承辦	處理部分地方衛生機關長照 業務考評、處理部分照管中 心共通性基準考評	2021/10/21 (四)	45 分鐘
G17	直轄市政府衛生 局承辦	處理部分居家式、社區式長 照單位評鑑		50 分鐘
G18	直轄市政府衛生 局主管	主責 A 單位的評鑑		1 小時
G19	直轄市政府衛生 局承辦	處理 A 單位的評鑑		1 小時 5 分鐘

編號	研究對象	處理業務／相關專業	訪談日期	訪談 時長
G20	直轄市政府衛生局主管	主責地方衛生機關長照業務考評		53 分鐘
E1	衛生福利領域教授	長照政策	2021/06/28 (一)	1 小時
E2	公共行政領域教授	社會福利政策	2021/06/29 (二)	1 小時
E3	行政院長期照顧推動小組委員	衛生福利部長期照顧諮詢會委員	2021/06/30 (三)	1 小時
E4	社會工作領域副教授	長期照顧	2021/07/09 (五)	1 小時
E5	公共行政教授	绩效管理	2021/07/12 (一)	1 小時
E6	社團法人秘書長	地方政府長照 2.0 之規劃與推動	2021/07/20 (二)	1 小時
E7	合作社主席	地方政府長照 2.0 之規劃與推動	2021/08/19 (四)	1 小時
E8	臺北醫學大學醫務管理學系暨研究所副教授	健康傳播與衛生新聞、衛生政策與法規	2021/08/25 (三)	1 小時

資料來源：本研究。