

題目：

長照服務遞送的設計：交易成本與代理成本觀點的評析

On the Design of Long-Term Service Delivery: Perspectives from Transaction Cost and Agency Cost

姓名：

簡鈺璋，政治大學公共行政學系暨研究所博士候選人。e-mail:
yc98256502@gmail.com。

Chien Yu-Chin, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National
Chengchi University.

摘要：

在「在地老化」的理想下，政府於 106 年推動長期照顧十年計畫 2.0 正式上路，希望建構「找得到、看得到、用得到、付得起」系統，結合中央政府、地方政府、公益性團體和基層社區組織，佈建完善的「社會安全網」，當中就需要公私協力共同提供長照服務。這一連串的長照服務遞送的過程，就是委託與代理的關係，其間可能產生委託-代理的問題，如何避免委託人與代理人之間的資訊不對稱問題，降低因隱藏行動和隱藏資訊而使長照服務品質參差不齊的情形，有必要從長照服務遞送的流程予以檢視。關於長照服務遞送的流程，基於長照服務需求者優先的原則，本文建議從健全績效資訊的觀點，強化分辨機制、建立誘因相容的機制、以及建立內化代理成本的機制，尤其是重新定位長期照顧管理中心的核心職能，以及強化對社區整合服務中心的管理與監督，並在服務流程中納入契約設計的觀點，以使長照服務遞送的功能，更臻健全。

關鍵字：公私協力、代理理論、道德危險、資訊不對稱、隱藏資訊

Keywords: public-private collaboration, agency theory, moral hazard, information asymmetry, hidden information

聯絡電話：0910-748-240

電子郵件：yc98256502@gmail.com

地址：10055 臺北市中正區徐州路 5 號 8 樓

壹、前言

內政部在 2018 年 4 月 10 日宣布，老年人口突破 14%，臺灣正式進入高齡社會¹。隨著人口高齡化²的來臨，老人的照顧問題越來越重要卻也越棘手。過去的老人照顧主要是仰賴家庭照顧，但是隨著工商社會的發展、家庭結構變遷與家庭價值改變、以及老人健康福祉的重視，使得老人照顧問題不再只是家庭可以吸納的(莊秀美，2009：177)。常有新聞報導指出，子女疏於照顧或遺棄家中長輩，或者照顧者不堪長年照顧的身心壓力而輕生，造成許多家庭的悲歌、社會的悲劇。因此長期照顧(long-term care)已經是一個當今臺灣社會共同重視的議題。

因應人口高齡化的問題，我國的長期照顧政策也有很大的轉變。自 1990 年代起，「在地老化」和「社區化照顧」的「社區照顧」理念深入到政策領域。「社區照顧」此一概念之興起，主要來自於福利國家(Welfare State)的理想，要國家負起人生整個過程中「生、老、病、死」各種難關之責任，所謂「從搖籃到墳墓」(from cradle to grave)均由政府負責照顧，然而政府力有未逮，於是照顧責任慢慢移轉至社區，發展出福利工作小型化、在地化、去機構化等多元照顧模式(黃源協，2000；賴兩陽，2006)。

「社區照顧」的主要精神是政府透過政府本身及非政府資源，包括家庭、照顧者的親友、鄰里、非營利組織、企業等的連結，共同為高齡者服務。整個福利體系中的社會照顧(social care)、健康照顧(health care)及社會安全(social security)都必須互相配合。社區照顧的模式，最重要的意義就是提供照顧的場域由機構轉到家中，服務人力主要由社區內的志願團體擔任。

隨著公共事務的複雜度增加，政府與營利或非營利部門的協力治理變得越來越頻繁，市場競爭模式或者公、私部門協力的社區照顧模式，逐漸取代傳統科層的服務輸送模式，成為當代福利服務輸送之主流(Kettl, 1997)。在長期照顧的服務遞送方面，隨著人口結構的轉變，高齡化與少子化時代的來臨，家庭照顧功能可能會更行萎縮，更需要公共資源的投入，但是未來可以投入在高齡長者照顧的資源有多少？不論早年的老人福利政策到近年的長期照顧政策，公共服務遞送是從中央的政策規劃、地方的政策執行到民間單位的服務提供，其間經過相當長的服務連結，從服務對象的確立、服務流程的規劃、服務人員的專業訓練、服務體系

¹ 資料來源：內政部。107 年 4 月 10 日。「老年人口突破 14% 內政部：臺灣正式邁入高齡社會」。網址 https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?type_code=02&sn=13723。檢索日期：107 年 5 月 21 日。

² 人口高齡化是指某地區於某段時間內之總人口中，老年人口所占比率增加的現象。根據世界衛生組織(World Health Organization, WHO)定義，一個國家內 65 歲以上的人口，占總人口比例達 7%以上，稱為高齡化社會(aging society)、達 14 % 稱為高齡社會(aged society)，達 20%即稱之為超高齡社會(Super-aged society)(林桓，2016：3)。

的財務規劃與健全、民間服務機構的稽核等，如何進行資源的連結？什麼樣的長照服務遞送機制才是有效率的作法？

「長照十年計畫 2.0」(簡稱長照 2.0)是政府最重要的施政項目，希望建構「找得到、看得到、用得到、付得起」系統，政府推動長照 2.0，除了照顧失能老人與失智老人，也要照顧家屬，佈建完善的「社會安全網」。長照 2.0 的推動，需要中央政府、地方政府、民間業者和基層社區組織的緊密合作，也就是需要公私協力 (public-private collaboration)，過去的經驗告訴我們，缺乏地方政府的觀點，將會產生政策執行(policy implement)落差的問題(Pressman and Wildavsky, 1984)，缺乏公私之間跨部門的協調(collaboration)，就會產生執行的罅隙(Sullivan and Skelcher, 2002)。

不過，公私協力就是萬靈丹嗎？在長照 2.0 的新長照服務遞送過程，政府與民間團體及社區基層組織的合作過程，可能產生哪些新的問題？在政策上可以有什麼樣的設計才能讓良善治理(good governance)的初衷可以被實踐？本文希望從組織經濟學中「交易成本」(transaction cost)和「代理成本」(agency cost)的觀點，觀察這個服務流程以及可能潛在的問題，進而在政策上提供修正建議，以期使長照資源可以發揮更大的效益。

貳、協力治理下的交易成本和代理成本

政府推動長照 2.0，期望打造全新的社會安全網，讓民眾可以就近使用長照資源，幫助更多需要長照服務的家庭。社會安全網之所以可以發揮效果，就需要需要中央政府、地方政府、公益性社團法人、財團法人和基層社區組織的緊密合作，可以說是一種新型態的公私協力的案例。在長照服務遞送的過程，從政府的審核到服務的提供，是一連串委託與代理的過程，其間就可能產生若干連結的問題，如何讓服務更貼近長照需求者的需要、讓服務的流程更有效率、讓服務的品質更有保障，就有必要從契約訂定的觀點去思考。

一、協力治理

從 1990 年代中期以來，隨者公共事務的複雜化，政府財政資源的日益短缺，公共管理領域的研究者經常使用「新治理」(new governance)一詞，指涉「公私協力」(public-private collaboration)、「間接政府」(indirect government)、「代理政府」(proxy government)形式(曾冠球, 2017)。協力治理是近二十年來發展出來的統治策略，早期「府際關係」與「政策執行」的相關文獻，豐富這個概念之發展。前者聚焦於美國聯邦政府、州政府、地方政府，以及各類非營利組織之間關係，後者強調多元行動者互動關係影響政策結果甚鉅，故執行本身就是一種分享、

協力管理(O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 3-4; 轉引自曾冠球, 2011: 30)。

「協力治理」是一個新概念，泛指一般民眾或公共及私人機構等多元利害關係人，透過開放、深度與平衡的溝通與對話之途徑，參與公共事務以建立某種程度之共識，或提供公共服務。協力治理的優點是可以獲致政策正當性、回應性，以至於效能性，但無可避免地得犧牲某些行政效率(曾冠球, 2011)。或有論者認為「協力治理」將可補足傳統「層級治理」與「市場治理」模式的不足(陳恆鈞, 2008)。「協力治理安排」不同於傳統政府層級節制以「權威為基礎的安排」(authority-based arrangements)，也不同於以自利和競爭為基礎的「市場導向安排」，它是介於兩者之間的制度形式(Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 3)。有學者進一步強調，公私協力與夥伴關係是從新公共管理轉化到新治理過程中一個重要概念，背後意味著治理焦點從「市場競爭機制」轉變為「合作協調機制」，以及治理機制從「市場—層級」二元選擇，過渡到「市場—層級—網絡」的三元選擇(陳敦源、張世杰, 2010)。

協力參與在實務界應用的範圍相當廣泛，舉凡河川流域管理(李長晏、林煥笙, 2009)、災害防救(林淑馨, 2007)到公共服務提供等，都必須有利害關係人參與，才能使計畫推動具有正當性，並提高後續執行的可行性。當協力需求與頻率愈來愈高，協力結果勢必直接影響政府的治理績效，尤其，不同層級政府官員若欠缺協力認知、意願與能力，或既有制度並沒有進行配套變革(李長晏、林煥笙, 2009)，就有可能引發治理危機。相較於傳統官僚組織運作模式，成功的協力夥伴關係往往期待跨部門行動者之間能夠有效溝通、建立共識、建立合作關係(Grimsey & Lewis, 2004; Trafford & Proctor, 2006)。不過，協力治理是所有公共政策的解方嗎？協力治理的成功方程式為何？

關於協力治理的研究，可以蓋分為兩大區塊，其一是促進協力因素；其二是協力結果與影響。前者關注協力機制與過程，例如 Thomson 和 Perry(2006)對於公私協力的互動效能受到「初始條件」(Antecedents)和「互動過程」(Process)所影響。其中，「初始條件」指涉的是行動者之間相互依賴性、資源需求度和風險承擔、資源稀少性、過去的合作歷史、議題的複雜度等多項因素；「過程」可以分成五大面向來觀察，分別是治理、行政、自主性、相互性、信任與互惠；至於協力的結果，則有目標達成度、所形成的社會關係、新的夥伴價值和自我治理的集體行動等不同面向可以觀察。Ansell 與 Gash(2008: 544)兩位學者指出，協力治理是一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的利害關係人(non-state stakeholders)共同參與集體決策過程，這個過程涉及到「制度設計」、「協力過程」、「協助型領導」等要素的互動過程，儘管初始狀況的條件也會影響各個利害關係

關係人的參與動機，對於後續協力過程中的各方信任感也會有影響，但是協力過程才是主要變項，對協力治理的結果影響最深（陳敦源、張士杰，2010：37-40）。

關於協力治理的成功要素，Mayne 等人（2003: 40-47）指出：（1）網絡的社會資本：非正式關係與網絡深深影響協力的結果；（2）目標與結果的差異性：協力夥伴對於目標是否有共識；（3）夥伴組織的混合：協力夥伴的量能（如能力、規模、結構、凝聚力與可接近性）與其相似性，將會影響最終的集體產出；（4）互動模式：夥伴的互動程度、自主性和相互關連性、互動強度以及互惠的程度等；（5）可用資源的程度：資源與預算的配置將影響協力夥伴的投入度；（6）夥伴安排的結構：協力夥伴在互動中的角色將會影響整體成效；（7）人力資源管理議題：協力過程是否考量人員的升遷發展，並避免可能的責任衝突；（8）夥伴安排的穩定性：協力夥伴之間的協調機制，將會影響互動的穩定性；（9）協議正式化的程度：協力夥伴的互動方式與責任，是否建立在具有共識的決策基礎上（曾冠球，2017：73-74）。

不論從學理上或實務上來看，協力互動對於協力結果的重要性，不言而喻，因之，協力互動的管理也就成為公共管理者所必須面對的重要課題。曾冠球(2011：29)基於「個體能動者理論」(the theories of individual agency)指出，在越來越依賴協力治理的時代，「跨域管理者」(boundary spanner)居間穿梭、成功的角色扮演方能展現治理績效，因此公共管理者的「能力建立」或「職能架構」，更有討論的必要。Bardach(1998)建議管理者宜審視情勢需要，伺機推展「聰明實務」(smart practice)(如彈性化措施、激勵團隊合作、發放績效獎金等)，化解協力困境(特別是官僚文化的阻礙)，提昇參與者貢獻資源(如地盤、自主性、預算、人力、資訊等)的意願，促進協力過程得以良性發展(如建立共識、信任關係、營造成功氣勢等)，也要思患預防、減低罩門(如流動率問題)威脅(轉引自曾冠球，2011：39)。亦有建議公共管理者應具備人際溝通、信任建立及團隊建立等能力(Goldsmith & Eggers, 2004: 157-158)，或具備在公部門搜尋資源與整合能力，清點所需的知識甚至動員相關資源(Agranoff & McGuire, 2001:298-301)，發展衝突解決與共識建立技巧(Cooper, 2003: 249)，尋求「共識建立」途徑(Kickert & Koppenjan, 1997: 43)，以及發展契約管理與風險分析能力(Goldsmith & Eggers, 2004:158)。

不過，實務上，公共管理者對於從事協力合作的動機和誘因在哪裡？公私協力夥伴關係看似「後新公共管理時代」解決公共問題的萬靈丹，這種樂觀的氛圍很讓人容易忽略公私協力夥伴關係運作的一些弔詭現象，包括(1)參與者間合作與競爭衝突所產生的「協力夥伴的弔詭」(collaborator's paradox)；(2)合作場域開放性與封閉性所產生的「自我指涉弔詭」(self-referential paradox)；(3)追求彈性與可治理性之間矛盾所產生的「沒有管理者的管理弔詭」(the paradox of managing

without manager)；以及(4)存在合作關係中課責與效率的價值衝突之間所產生的「課責弔詭」(accountability paradox)(陳敦源、張世杰，2010)，協力互動的非預期結果，更揭示了行動者的偏好、互動下的可能合作和衝突、管理者的管理職責和課責在協力治理的關鍵影響。Weissert(2001)曾以「不情願的行動者」(reluctant partners)為題，闡述政策執行的成敗深受行動者的偏好(preference)、誘因(incentive)和監督手段(monitor)所影響。Kettl(2006)也指出管理公私部門界線(boundaries)的問題，需要考慮公私部門在任務(mission)、資源(resource)、量能(capacity)、責任(responsibility)和課責(accountability)等認知上的差異。另一方面不可忽視的是，從制度論來看，個人的能動性仍然受到制度(institution)框架的機會(opportunity)與限制(constrain)所影響。究竟長照 2.0 為各個行動者提供了什麼樣的誘因結構？如何在政策設計上讓行動者有參與的誘因？如何透過政策設計引導他們的行動帶來協力治理的綜效？

二、委託代理

長照 2.0 是由政府以專案計畫形式，透過政府與民間的協力提供長照服務遞送，長照服務的流程，從長照需求評估、核定給付額度，到擬訂照顧計畫的及連結與提供長照資源、服務，追蹤與管理服務品質等，這一連串的服務提供，就是一種委託與代理的關係。

(一)分工的利益與衝突

委託-代理理論(principle-agent theory)，是建立在兩個基本概念上，一是社會分工(division of labor)，另一種是契約關係(contract)(廖坤榮，2005)。基於不同人的從事不同工作的比較利益(comparative advantage)，分工合作對於社會中每一個自利的人或整體經歷社會都是有利的。在一個分工體系中，任何人都有機會成為他人的代理人，也就是自己的專業可以為他人的目的所用(陳敦源，2002：82-83)，例如委託律師處理法律相關業務，委託會計師處理會計相關業務。不過，由於委託人和代理人之間存在利益衝突，代理人在獲利不變的情況下，任何不被發現的怠惰行為(shirk)都是一種額外的獲利。因此，這個委託關係，雖然可以使雙方獲利，但是也產生監控(monitor)的問題，以處理集體行動的問題(collective action problem；Alchian and Demsetz，1973)。

(二)逆向選擇與道德危機

組織設計的核心議題之一，就是資訊的流通與處理，也就是協調的問題(the problem of coordination)(Mintzberg, 1983)。當關於行動與結果的資訊，都是可知的，只有資訊獲取成本的問題時，這種關係下由資訊不對稱(information

asymmetric)和監控不完全(monitor incomplete)所導引出的「逆向選擇」(adverse selection)和「道德危機」(moral hazard)現象。代理人可以利用隱藏資訊(hidden information)和隱藏行動(hidden action)與策略性的訊息傳達(strategic signaling)來規避來自委託人的監控行為，以致於做出與委託人和代理人契約相違背的行動，稱之為「道德危機」。當不可知的資訊加入之後，委託和代理的因素就更複雜了，風險將成為契約關係的核心，而「風險分擔」(risk-sharing)就成為雙方契約內容的核心，而參與的行動者究竟是風險追逐的賭徒還是風險規避的膽小者，就會影響契約的內涵與範圍，因此在訂定契約時，就應該加入風險分攤的考量(陳敦源，2002：82-84)。

(三)代理人成本與契約設計

當契約訂定後，代理人沒有依照委託人的利益履行契約，就會衍生代理人成本的問題。依照 Jensen 與 Meck(1976：305)的定義，代理人成本是指行動者之間建構、監督和約束契約的成本，再加上因為執行契約的成本超過效益的損失(residual loss)。在考慮代理成本問題下，依據 Lupia 等人(1998：91)說法，一個成功的契約關係，必須使委託人的獲益大過契約所衍生的機會成本和交易成本的總和。

Lupia(2001)認為，從資訊的角度來看，制度的功能是協助個人「資訊處理輔助器」(informational crutches)，制度的效用就是改變人際之間溝通行為的某些面向，讓資訊的接受者會是傳送者，達到通過制度結構互換相關決策資訊，達到控制環境產生利於自己決策結果的目的。陳敦源(2002：368-374)指出，績效管理的作為也隱含這樣的一種目的，由於公部門之政策環境存在著「資訊不對稱」、「受測者的策略回應」與「價格系統之不存在」三個原因，導致即使有許多資訊收集的方式，委託人卻仍舊無法有效收集足夠且正確的資訊針對代理人進行監督，因此在績效制度中就必須從契約設計的觀點處理以下三個資訊流動的議題。其一，在資訊不對稱環境中「分辨」的機制：公部門績效制度有處理資訊分化與不對稱問題的需要，其中尤以設計「分辨」機制最為重要；其二，在策略互動環境中的「誘因相容」機制：公部門績效制度有處理誘因相容問題的需要，其中又以績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)最為重要；其三，在價格系統不存在環境中「內化」代理成本的機制：績效制度設計必須注意資訊成本及其「內生性」(endogeneity)的問題，其中以處理績效制度設計本身資源排擠的問題為最重要。

參、長照 2.0 現況發展

(一)長照 2.0 簡介

為因應高齡社會到來，發展完善的長期照顧機制，96 年行政院核定《長照十年計畫》(簡稱長照 1.0)，積極推動長照業務。不過，從過去實施經驗來看，社區所發揮的功能有限，一則社區未組織化，組織機構無法提供專業的照顧服務，另一則是社區的照顧資源成長緩慢，民眾難以獲得持續性的照顧(莊秀美，2009：183)。隨著人口老化及照顧服務需求多元化，行政院於 105 年 12 月核定「長照十年計畫 2.0」，並自 106 年 1 月起實施，「長期照顧服務法」於 106 年 6 月 3 日施行。

「長照 2.0」是政府最重要的施政項目，希望建構「找得到、看得到、用得到、付得起」系統，政府推動長照 2.0，除了照顧失能老人與失智老人，也要照顧家屬，佈建完善的「社會安全網」，同時也指出長照 2.0 不僅需要民間力量的參與，整合民間的資源與愛心，亦應結合醫療體系，除了大型醫療機構，地區性醫院亦扮演重要角色，期勉醫界一起來參與長照 2.0³。長照 2.0 主要重點有四：

- (一)服務對象擴大：長照 2.0 納入 65 歲以上失能老人、50 歲至 60 歲失能身心障礙者、55 歲至 64 歲失能原住民、50 歲以上失智症者、未滿 50 歲失能身心障礙者，以及衰弱老人。
- (二)服務項目增加：長照 2.0 以最大特點在於長照 ABC 社區三級整合服務，主要是將服務項目向前延伸至預防階段，向後延伸至安寧服務。
- (三)服務提供單位掛牌：以往無法辨識哪些單位提供長照服務，在長照 2.0 提供各單位懸掛一致且顯眼的招牌，讓民眾找得到服務資源。
- (四)核銷規定鬆綁：透過簡化的流程、整併補助項目、研擬改善支付效率，讓夠多長照機構加入服務組織，共同提供完善服務。

目前台灣長照資源機構可以分為三種模式分別是「居家式服務類」、「社區式服務類」和「機構住宿式服務類」，詳如下表 1。至於「綜合式服務類」是指該機構服務內容包括居家式、社區式及住宿式服務其中二類以上服務內容之機構。

表 1 長照機構服務內容一覽表

居家式服務類	社區式服務類	機構住宿式服務類
居家服務 照顧服務員至失能者家中提供服務，包括身體照顧和日常生活協助等服務。 居家喘息 照顧服務員至家中協助家庭照顧者進行失能者照顧，分攤家	日間照顧服務 日間照顧服務主要提供失能、失智老人，定期或不定期往返日間照顧中心，透過規律的作息安排與活動參與、維持並促進其生活自立、消除社會孤立感、延緩功能退	養護型機構 提供生活無法自立長者生活照顧服務，可收住需鼻胃管或導尿管護理服務照顧需求者。 長期照顧型機構 適合具有長期醫療服務需求

³資料來源：總統府網站。106 年 6 月 9 日。「『政府幫你顧長輩』推動長照 2.0 計畫，更妥善照顧失智長輩」網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/21408>。檢索日期：108 年 4 月 5 日。

居家式服務類	社區式服務類	機構住宿式服務類
庭照顧者的照顧工作。 居家護理 由專業護理師至家中提供失能者護理照顧、衛教指導與健康照顧。常見服務項目包括管理更換與護理、簡易衛教與復健指導。 居家復健 由物理或職能治療師至失智、失能者家中，提供行動不變的失能者適切居家復健服務。	化、舒緩問題行為，並提升生活品質，減輕家屬照顧負擔。 家庭托顧服務 家庭托顧係由托顧家庭於日間協助照顧失能老人，如同保母在自己家裡照顧幼兒一樣，最多不超過 4 人。 失智症老人團體家屋 提供失智症患者小規模、生活環境家庭化、照顧服務個別化之全時照顧，工作人員及照顧服務人員皆有受過失智症照顧相關專業訓練，提供提物滿足失智症老人之多原照顧需求。	的長者，可收住需鼻胃管、導尿管、氣切管護理服務照顧需求長者。 一般護理之家 適合具有長期醫療照顧服務需求的長者或是需要出院後護理服務的患者，提供所需的護理照顧服務。 榮民之家 退除役官兵身心障礙或年老、無工作能力者，應專設機構，採全部供給制或部分供給制安置就養。 精神護理之家 針對精神病症狀穩定且呈現慢性化，需生活照顧之精神病人，提供所需的護理照顧服務。

資料來源：本研究轉引自黃健育(譯)，《2025 長照危機：理解在宅醫療實況，起造一個老有所終的長照美麗島》，頁數 315。

(二)建構「社區整體照顧服務體系」

關於如何串連起服務需求與服務提供，政府提出「社區整體照顧服務體系」(簡稱長照 ABC)，過去不同單位往往各自發展，毫無關連，為向社區紮根，讓失能長者在住家車程 30 分鐘內，可以找到「結合醫療、長照服務、住宅、預防以及生活支援」的照顧服務體系，推動策略就是培植「社區整合服務中心」(又稱長照旗艦店，簡稱 A 單位)，擴充「複合型服務中心」(又稱長照專賣店，簡稱 B 單位)，廣設「巷弄長照站」(又稱長照柑仔店，簡稱 C 單位)。

在服務體系中，A 級單位須組成跨專業團隊，召開個案照顧會議，並與 B、C 級單位建立協力結盟之夥伴關係。B 級單位配合 A 級單位共同協助地方政府開創當地需要但尚未發展之各項長照服務項目，並且扶植 C 級單位發揮照顧功能，提供督導、支持與專業技術支持。當民眾有長照需求時，可以先找 A，再由 A 視民眾需要內容，聯絡 B 或 C。長照 ABC 三級服務定位與內容，詳如下表 2。

表 2 長照三級社區整體照顧模式一覽表

類型	長照旗艦店(A 單位)	長照專賣店(B 單位)	長照柑仔店(C 單位)
對象	長照服務對象	長照服務對象	長照服務對象
服務定位	於一定區域內建立在地化服務輸送體系、整合與	於固定區域內提供在地照顧服務	提供具便利性的照顧服務及喘息服務

類型	長照旗艦店(A 單位)	長照專賣店(B 單位)	長照柑仔店(C 單位)
對象	長照服務對象	長照服務對象	長照服務對象
	銜接 B 單位及 C 單位資源		
服務內容	辦理日間照顧及居家服務。 同時辦理提供營養餐飲、居家護理、居家、社區復健、喘息服務或輔具服等以上至少一項服務。 透過社區巡迴車與隨車照服員定時接送，串連 ABC 服務。	目前已在社區提供相關長照服務之單位，除提供既有服務外，亦須擴充功能提供如日間照顧、小規模多機能、團體家屋、社區復健或共餐服務等其中一項之社區式長照服務。	向前延伸強化社區初設預防功能：就近提供社會參與及社區活動之場域；提供短時數照顧服務或喘息服務(臨拖服務)、營養餐飲服務(共餐或送餐)、預防失能或延緩失能惡化服務。
目標	每一鄉鎮市區 1 處	每一國中學區 1 處	每 3 各村里 1 處

資料來源：本研究轉引自黃健育(譯)，《2025 長照危機：理解在宅醫療實況，起造一個老有所終的長照美麗島》，頁數 313。

在服務內容上，A 單位的功能主要是依照當地長期照顧管理中心研擬的照顧計畫，進行資源協調連結照顧服務資源，提升服務量能，並開創當地需要的長照服務項目。A 單位的主要工作是為個案擬訂照顧管理計畫，連結服務和定期追蹤，落實跨專業合作與照顧。同時，必須與 B 單位、C 單位組成跨專業團隊，召開個案照顧會議；定期召開社區網絡整合會議，與 B 單位、C 單位建立協力聯盟的夥伴關係，發揮網絡協調者的角色，協助 B 單位和扶植 C 單位。換言之，A 單位除了執行個案的服務計畫之外，也有連結資源和發展社區網絡的責任。

(三)服務流程

從民眾服務端來看，一旦民眾有長照服務需求，不論是透過 1966 服務諮詢專線，或者是醫院轉介的出院準備病患，或者是經由村里長轉介的個案，必須先經過地方政府的照顧管理中心派案給照顧管理專員(簡稱照管專員)，經過照管專員安排到府評估，核定個案的需求等級和給付額度，接續將會派案給 A 單位，再由 A 單位指派個案管理人員到個案家中評估，依照個案的需求擬訂個案照顧管理計畫，連結服務資源，追蹤服務情形等(如圖 1)。從上述的服務流程可以看出照管專員是代表政府公權力，評估個案的身體狀況和家庭情況，個案管理人員則是探求民眾需求，為個案連結服務資源，因此，**個案管理人員**被稱為長照 2.0 的靈魂人物，必須全面掌握問題、連結多方資源⁴。

⁴ 資料來源：康健雜誌。107 年 8 月 15 日。「創新中的長照」專題系列報導。網址：<https://www.commonhealth.com.tw/blog/blogTopic.action?nid=2887>。檢索日期：108 年 4 月 17 日。

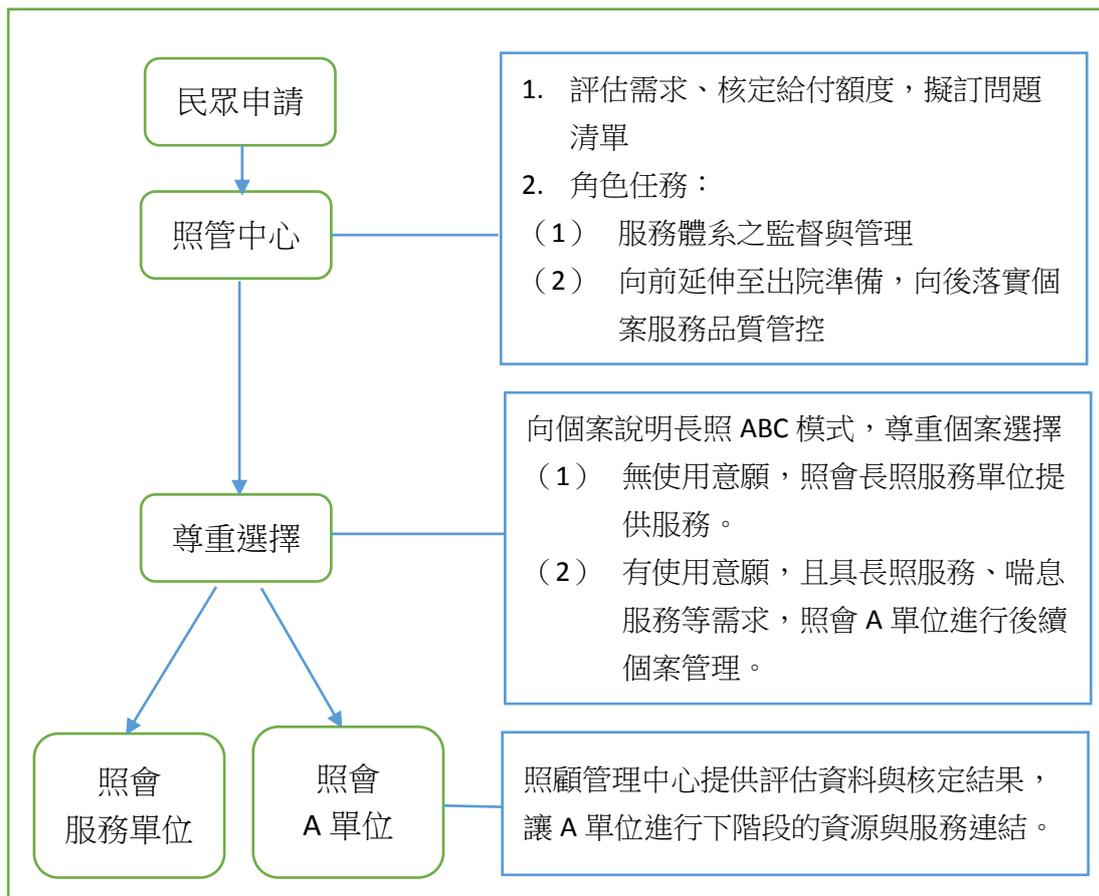


圖 1：長照服務流程

資料來源：衛生福利部。108 年 4 月 20 日。「打造完整永續長期照顧體系的發展與前瞻」國際研討會，臺北。

(四)服務單位與人員的專業性

在長照 ABC 中，長期照顧管理中心是民眾尋求協助的整合性單一窗口，而個案管理人員則是連結資源的關鍵人物。因此 A 單位的服務能量和個案管理人員的專業性，在服務連結上具有相當的重要性。到底必須具備什麼條件才能成為 A 單位？具備什麼條件才能擔任個案管理人員？

以臺中市為例⁵，A 單位的辦理資格必須具備以下條件，經直轄市、縣(市)政府合法立案，並具辦理長照服務經驗之組織或機構(例如長期照顧服務機構、醫學中心、區域中心、地區醫院、衛生所、財團法人、社團法人、社會福利團體)。

⁵ 資料來源：臺中市政府長期照顧中心網站。107 年 11 月 22 日。「公告：本市『108 年度臺中市社區整體照顧服務體系-A 單位』需求說明書、申請表、計畫書，請符合締約單位踴躍申請。」網址：<http://ltcc2.health.taichung.gov.tw/files/15-1000-962,c123-1.php>。檢索日期：108 年 4 月 17 日。

至於個案管理人員的進用資格⁶，必須具有長期照顧服務相關經驗，並具下列資格之一：(1)師級以上醫事人員、社會工作師。(2)專科以上學校醫事人員相關科系所畢業或公共衛生、醫務管理、社會工作、老人照顧、長期照顧或運動保健等相關科系所、學位學程、科畢業。(3)專科學校以上，非屬醫事人員相關科系所畢業或公共衛生、醫務管理、社會工作、老人照顧、長期照顧等相關、學位學程、科畢業，領有照顧服務員技術士證者。(4)高中職護理或老人照顧相關科系畢業者。(5)領有照顧服務員結業證明者。

政府希望透過上述資格條件的設定，讓有專業、有能力的單位或專業人士，可以進到長照服務體系，輔以定期的訪視或更新照顧計畫，讓所連結的長照服務或資源可以符合需求者的需要，加上後端的核銷、審核，完整瞭解民眾服務的使用情形。

肆、分析與討論

一、交易成本

長照 2.0 的政策宗旨在於期望打造「找得到、看得到、用得到、付得起」的照顧系統，以下本文將從「交易成本」的觀點擇要評析長照 2.0 的政策規劃重點：

第一，關於社會安全網的概念打造長照 ABC，有助於降低民眾的搜尋長照資源的成本。民眾不需要依照身體狀況獨自尋求資源，而是由照管專員協助評定需求等級和核定給付額度，由個案管理人員擬訂個案照顧管理計畫，並且連結服務和資源。

第二，建置 1996 長照諮詢專線和設置長照管理中心作為服務的單一窗口，有助於降低民眾的搜尋成本。同時也以長照管理中心為核心，作為政府和民眾對接的窗口，加上照管專員和個案管理人員的連結，降低長照需求方與供給方的搜尋成本。

第三，由政府以特約方式把關長照機構的服務品質，有助於降低民眾的監督成本。由於過去長照資源不足，因此政府以計畫型補助形式，協助原有的公益性的財團法人或社團法人、社福機構，於機能擴充後轉型為長照機構，同時也鼓勵醫療院所進入長照 ABC 體系，讓醫療專業可以協助長照服務，創造醫養整合的環境，深入到社區服務，便利民眾就近取得長照資源。

第四，以誘因鼓勵人力培育和留任，有助於降低民眾的搜尋成本。針對照顧管理專員和督導，衛生福利部核定將照管專員的薪給由 3 級調升為 7 級，起薪調

⁶ 資料來源：衛生福利部長照政策專區網站。107 年 11 月 30 日。「長照服務發展基金 108 年度一般性獎助經費申請、審查及財務處理暨獎助項目及基準。」網址：<https://1966.gov.tw/LTC/cp-3997-45463-201.html>。檢索日期：109 年 4 月 17 日。

整為 37,783 千元，最高可至 49,409 元。照管督導的薪資也提升至 43,596 元至 55,222 元⁷。在市場上人力最不足的居家照顧服務員，也建議全職居家照顧服務員月薪至少 32,000 元，採時薪制之居家照顧服務員時薪至少 200 元，另照顧服務員在不同個案家轉換的交通時間應計入工作時間，薪資每小時不得低於基本工資 140 元，確保合理薪資待遇，促進更多照顧服務員投入長照工作及鼓勵久任。在服務項目上，過去是「以時間計價」，現在改成「以項目計價」，為服務人員創造激勵誘因⁸。

第五，修正所得稅法，提高民眾使用長照服務的誘因。行政院刻正研議修正所得稅法第 17 條，訂定長照扣除額為每人每年定額 12 萬元，並納入在家照顧者可適用及設定排富條款，估計將有 29 萬人可受惠。未來若立法院通過三讀，施行日期將回溯自 108 年 1 月 1 日起，以適用 109 年 5 月報稅⁹。

二、代理成本

過去由於長照服務資源不足，因此長照 2.0 推動初期，中央與地方政府致力於長照資源體系的佈建，希望積極打造民眾「找得到、看得到、用得到、付得起」的長照服務系統。依據衛生服務部的統計數據，截至 107 年底，A 單位已經有 472 家，B 單位已經有 2,974 家，C 單位已經有 1,604 家(如表 3)。其中 A 單位、B 單位均已達成 109 年度的目標值。

表 3 社區整體照顧服務體系

單位：家數

	A 單位			B 單位			C 單位		
	109 年 目標	107 年 實際	達成 率	109 年 目標	107 年 實際	達成 率	109 年 目標	107 年 實際	達成 率
全國	469	472	101%	829	2974	359%	2529	1604	63%
臺北市	34	29	85%	73	188	258%	177	91	51%
新北市	43	48	112%	82	257	313%	334	104	31%
桃園市	26	28	108%	59	195	331%	169	184	109%
臺中市	40	53	133%	81	389	480%	199	177	89%
臺南市	41	42	102%	63	238	378%	241	161	67%
高雄市	52	46	88%	92	383	416%	286	128	45%
宜蘭縣	13	27	208%	26	131	504%	74	62	84%

⁷ 資料來源：衛生福利部。106 年 9 月 29 日。「各縣市政府進用照顧管理人員之職稱資格條件薪級標準一覽表。」檢索日期：108 年 4 月 17 日。

⁸ 資料來源：衛生福利部。107 年 5 月 1 日。「吸引人才投入 居家照服員月薪 3 萬 2 起跳」。
<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-41021-1.html>。檢索日期：108 年 4 月 17 日。

⁹ 資料來源：聯合新聞網。107 年 4 月 17 日。「政院拍板 長照扣除定額 12 萬」。網址：
<https://udn.com/news/story/7238/3760024>。檢索日期：107 年 4 月 17 日。

	A 單位			B 單位			C 單位		
	109 年 目標	107 年 實際	達成 率	109 年 目標	107 年 實際	達成 率	109 年 目標	107 年 實際	達成 率
新竹縣	16	8	50%	29	73	252%	60	30	50%
苗栗縣	20	31	155%	35	98	280%	85	63	74%
彰化縣	28	29	104%	41	142	346%	186	141	76%
南投縣	15	13	87%	32	117	366%	83	36	43%
雲林縣	21	25	119%	33	139	421%	124	75	60%
嘉義縣	18	19	106%	25	149	596%	109	52	48%
屏東縣	35	25	71%	43	132	307%	144	143	99%
臺東縣	18	16	89%	25	71	284%	44	41	93%
花蓮縣	14	15	107%	27	63	233%	56	42	75%
澎湖縣	8	5	63%	14	32	229%	30	12	40%
基隆市	7	7	100%	15	42	280%	45	22	49%
新竹市	8	4	50%	16	58	363%	40	20	50%
嘉義市	3	2	67%	8	55	688%	28	15	54%
金門縣	5	0	0%	5	16	320%	9	3	33%
連江縣	4	0	0%	5	6	120%	6	2	33%

資料來源：衛生福利部。108 年 4 月 20 日。「打造完整永續長期照顧體系的發展與前瞻」國際研討會，臺北。

儘管 ABC 的家數成長快速，不少學者專家及實務界憂心照顧管理專員和個案管理人員分工不清導致效率不彰、長照機構服務品質的問題、服務派案的公平性，以及是否需有服務單位的退場機制等問題。

(一)照管專員與個案管理人員的角色區隔

儘管照管專員和個案管理人員都是為個案需求服務，但是在定位上仍有不同。照管專員是國家公權力的行使，確認個案的身體狀況和經濟情況，並進行後續個案的服務的追蹤與品質把關。各階段工作內容如表 4。

表 4 照管專員的角色

階段	工作內容
A.評估前	1.照管專員必須先初步評估個案是否符合長照 2.0 的服務對象，聯繫個案或主要照顧者，初步瞭解個案及主要照顧者目前的狀況與需求。 2.排定與個案家庭訪視時間，盡可能與 A 個案管理人員以共訪方式進行家訪。
B.評估當日	1.以 CMS 量表進行長照需求評估，確認失能等級與額度，向個案及家屬說明評估結果，確認個案與家屬的需求與期待。

	2.確認個案的經濟情況，確認是否為低收入或中低收入身分，向個案說明部分負擔規定，協助理解服務費用計算方式。 3.將後續長照服務的進行方式、相關表單級聯繫管道充分說明。
C.評估後	1.照管專員必須在系統上傳評估結果，由照管督導簽審。 2.依個案需求、區域資源按派案原則派給 A 單位，審核 A 單位的照顧計畫，定期追蹤個案受服務情形。 3.針對評估、照顧計畫、個案管理與服務連結的品質進行稽核。

資料來源：作者參考衛生福利部頒訂「縣市政府辦理社區整合型服務中心(A)注意事項與派案原則」整理。

A 單位的個案管理人員，主要工作包括前置作業、擬訂照顧服務計畫、連結服務或資源、服務追蹤及服務諮詢、申訴及處理。各階段工作內容如表 5。為了降低 A 單位在派案過程可能的道德風險問題，依照衛生福利部頒訂「縣市政府辦理社區整合型服務中心(A)注意事項與派案原則」，服務單位的派案**必須與家屬討論，以長照需求者的即時性為優先考量，並將派案機制公開化**。這些機制的設計，都有助於降低 A 單位隱藏資訊或隱藏行動所帶來不利於長照需求者的問題。不過，未來**地方政府也應該有相應的檢核機制或申訴機制，以確認 A 單位的執行過程，是以長照需求者的利益為優先考量**。

表 5 個案管理人員的角色

階段	工作內容
A.前置作業	1.盤點服務區域內的長照資源，瞭解各項長照資源類型、分布區域、可服務人數及過去評鑑績效，建立長照資源網絡名單。 2.主動與各類特約單位合作，拜託長照服務單位(B)，與其簽訂合作意向書或其他有利後續服務媒和及個案管理之措施。 3.接受照顧管理中心轉介個案後，掌握個案基本資訊，包括失能等級、個人額度和問題清單等。 4.與個案取得聯繫，約定家訪日期，留下聯繫方式。
B.擬訂照顧服務計畫	1.依照個案之個人額度、照顧問題清單及照顧組合表，與個案或家屬討論，擬訂照顧服務計畫。 2.提供個案或家屬資訊，使其瞭解居住地區鄰近的長照服務單位，以 民眾意願及獲得服務的即時性為優先原則 ，與民眾討論服務計畫內容， 尊重其意願 ，確認足夠之服務選擇權。 3.照顧計畫後送照顧管理中心後連結服務或資源。
C.連結服務資源	1.依照與縣市政府簽訂之契約所定天數，轉介 B 單位提供長照服務，如有延遲服務，應 建立改派原則 。 2. 建立對 B 單位之派案機制，並公開派案情形 。 3.協助轉介其他非長照之資源。

階段	工作內容
D.服務追蹤	1.追蹤長照需要者與各項服務之連結情形， 每月定期進行服務品質追蹤 。 2.每 6 個月至少進行 1 次家訪，重新評估需要調整照顧計畫。如因個案身體需求之變化，須變更原核定給付及支付額度時，應通知照管中心啟動複評機制。
E.服務諮詢、申訴及處理	1.應 設立諮詢或申訴機制 ，接受長照需求者或家屬連結長照服務諮詢、申訴，並予處理。 2.如經諮詢或申訴未果， 得通報縣市政府，請縣市政府介入協調 。

資料來源：作者參考衛生福利部頒訂「縣市政府辦理社區整合型服務中心(A)注意事項與派案原則」整理。

(二)監督與管理長照服務單位

為確保個案管理人員的專業性，政府對於個案管理人員的進用資格，已經設定一定條件的門檻，而連結服務之後的核銷與稽核也可以看出服務單位的服務提供情形，但是中間過程的把關與管理機制如何？諸如 1.個案管理人員連結服務之後，個案在多久時間之後才能使用服務？如果服務不佳，如何反映，後續如何處理？ 2.A 單位與同一社區內的 B 單位和 C 單位是合作上的夥伴關係，但是連結資源的過程是否以個案的需求作為最優先考量？是否發生類似球員兼裁判不符個案需求的派案情形，如何處理？3.對於 B 單位拒接的案件，如何處理？4.地方政府是否需要介入處理，如何處理？是否須建立 ABC 退場機制？

對此，衛生福利部頒訂「縣市政府辦理社區整合型服務中心(A)注意事項與派案原則」，要求直轄市、縣(市)政府應明訂評核、輔導、監督和退場機制，以確保服務品質，倘 A 單位因服務品質、時效及服務量能不足致服務無法賡續提供之情形，應協助輔導 A 單位或依相關機制予以退場，對於其所管個案，亦應訂定相關處理機制，以維護個案服務權益。

此外，衛生福利部亦確立 A 單位連結或轉介長照服務之派案原則，A 單位個管人員應秉持個案管理之核心，**公平派案**，以**服務使用者最佳利益為優先**，派案時，應依以下原則派案：1.給予個案充足之服務資訊，並以**個案選擇意願優先**。2.服務人力及服務量能充足，可協助個案**達成照顧目標者優先**。3.服務提供**即時性**高優先。4.服務提供**可近性**高優先。倘符合前揭原則，A 單位亦得派案給自身之服務提供單位。直轄市、縣(市)政府亦應負監督之責，要求 A 單位加強派案**資訊透明化**。另如有接受轉介或派案之 B 單位，不得無故拒絕接案，倘持續未能提供服務，A 單位應轉派其他單位、減少或暫停派案。如經多次輔導未果，應回報

直轄市、縣(市)政府，並列入未來是否延續合作的參考。

如從績效資訊的三大面向來看，未來地方政府照管中心有三個可以著墨之處：

首先，在**分辨機制**的設計上：公開 ABC 單位服務績效或專家評比，有助於讓民眾在選擇時有更充分的資訊。

其次，在**誘因相容**的設計上：民眾對於 A 單位或 B 單位的派案或服務有不滿意之處，應該予以記點，適時介入輔導，並在下次簽約時，納入換約與否的考量，才能讓 A 單位或 B 單位善盡履約責任。

再者，在**內化代理成本**設計上：為了避免過高的監督成本，除了對於個案的定期追蹤訪查之外，地方政府可以善用民眾的申訴意見，以瞭解 A 單位或 B 單位在服務不妥善的地方，及時因應改善。

伍、結論

一、研究發現

(一)長照 ABC 佈建已有初步成效

政府自 106 年推動長照 2.0，希望建構「找得到、看得到、用得到、付得起」系統，藉由推動社區整體照顧服務系統，讓民眾可以就近使用在地的長照資源，同時也降低民眾搜尋長照資源的成本，相關措施包括：設立 1966 諮詢專線，便利民眾諮詢相關服務或業務；設置照管中心，以單一窗口服務的方式，讓民眾免去在各部門之間奔波；以特約方式串連 ABC 服務單位，提供以個案管理為核心的長照服務，為個案連結服務與資源；核增行政部門的照顧人力，調升照顧服務員的薪資，鼓勵更多新進人力投入長照服務；推動修正所得稅法，減輕家庭負擔，讓更多家庭願意使用長照服務。經過兩年的佈建，目前 A 單位已經有 472 家，B 單位已經有 2,974 家，C 單位已經有 1,604 家，成效顯著。

(二)強化地方政府對 A 單位的監督與管理

儘管 ABC 的佈建已見成效，未來 A 單位在資源與服務的連結上，將會是重要的樞紐，肩負起 ABC 單位間協調和管理的角色，尤其如何落實以個案利益為優先，提供最及時、最方便的服務，攸關民眾未來對長照服務體系的滿意與信任。目前 A 單位可以看成是照管中心的延伸，必須與照管專員通力合作，前端由照管專員核定需求等級、給付額度和盤點問題清單，後端需由 A 單位進行資源與服務的連結，以及後續服務的追蹤與管理。為了避免 A 單位與長照需求者之間的資訊不對稱問題，衛生福利部已訂定「縣市政府辦理社區整合型服務中心(A)注意事項與派案原則」，以確立 A 單位的派案原則，A 單位的派案必須與家屬討論，以長照需求者的即時性為優先考量，並將派案機制公開化。未來地方政府亦應建立相映的檢核機制，善用申訴機制，明確化契約內容，以確保服務單位的執

行過程，是以長照需求者的利益為最優先考量。

(三)強化地方政府對 B 單位、C 單位的輔導，提升服務品質

而成長快速的 B 單位，未來更應該著重於服務品質的提升，因此未來應該有計畫性地辦理人員的培育與訓練工作；至於成長較緩的 C 單位，仍有相當的成長潛力，不過 C 單位與社區關懷據點、文化健康站的設置往往是重疊的，如何在功能上做出區隔，或者在不同計畫間進行課程與服務的整合，需要地方上更多民眾的參與，傾聽當地民眾的長照需求，以打造符合在地需要、具有在地特色的巷弄長照站。

二、研究建議

(一)盤點長照績效相關資訊

綜觀近兩年的長照推動成果，基於落實在地老化的理念，積極推廣社區整體照顧服務系統，為了瞭解服務的成效，政府應該有步驟地進行政策績效的盤點，諸如長照使用人數、長照涵蓋率、服務滿意度等，適時對外說明，提升民眾對長照政策的信心。同時亦宜掌握長照人力的投入情形，並就區域上予以分析，以瞭解當前資源投入量與需求量之間的落差，以及民眾對於政府長照服務的滿意與不滿意之處，以利政策修訂參考。

(二)持續優化資訊系統

為了管理長照服務流程，政府已經建置長照服務管理資訊系統，未來宜持續優化資訊系統的功能，減輕人力在經費核銷上的行政負擔，同時也可善用資訊系統上的數據，分析服務流程中的緩慢因素，讓服務更有效率。

(三)資源配置與時俱進

依照人口老化的趨勢，未來的老年人口只會更多，但是因長照需求人口的經濟能力差異，長照服務的需求可能也更多元，因此，長照服務的資源配置可能需要依照不同時代的需求而調整，目前的資源配置主要是針對失能和失智的相關因應準備，未來也應有適當的比例投注於健康促進和延緩失能的工作上，讓國人可以老的健康、老的有尊嚴。

參考書目

- 李長晏、林煥笙(2009)。中央與地方協力夥伴關係之分析：以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例，**公共行政學報**，**31**，49-100。
- 林桓(2016)。邁向高齡社會之公共服務發展趨勢。**國土及公共治理季刊**，**4(1)**，3-7。
- 林淑馨(2017)。從協力治理檢視日本的災害防救：以東日本大地震為例。**行政暨政策學報**，**65**，1-37。
- 莊秀美(2009)。從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能。**社區發展季刊**，**125**，177-194。
- 陳恆鈞(2008)。協力網絡治理之優點與罩門。**研習論壇**，**92**，40-54。
- 陳敦源(2002)。行政與民主：誰掌握官僚體系？**民主與官僚：新制度論的觀點**。臺北。韋伯文化事業出版社。69-98。
- 陳敦源(2002)。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，**35**，45-69。
- 陳敦源、張世杰(2010)。公私協力夥伴關係的吊詭，**文官制度季刊**，**2(3)**，17-71。
- 曾冠球(2011)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立，**文官制度季刊**，**3(1)**，27-52。
- 曾冠球(2017)。良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係，**國土及公共治理季刊**，**5(1)**，67-79。
- 黃源協(2000)。**社區照顧---台灣與英國經驗的檢視**。臺北：揚智文化事業股份有限公司。
- 廖坤榮(2005)。台灣農會信用部經營管理的道德危險研究。**公共行政學報**，**17**，83-112。
- 賴兩陽(2006)。**社區工作與社會福利社區化（修訂版）**。臺北：洪葉出版公司。
- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 295-326.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The property right paradigm. *The journal of economic history*, 33(1), 16-27.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice.

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66 (1), 161-167.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
- Goldsmith, S., & W. D. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Grimsey, D., & M. K. Lewis (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Jung, Y. D., D. A. Mazmanian, & S. Y. Tang (2009). Introduction. In Y. D. Jung, D. A. Mazmanian, & S. Y. Tang (Eds.), *Collaborative Governance in the United States and Korea* (pp. 1-20). Seoul: Seoul National University Press.
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review* 66(1), 10-19.
- Kickert, W. J. M., & J. F. M. Koppenjan (1997). Public Management and Network Management: An Overview. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector* (pp. 35-61). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lupia, A. (2001). Institutions as Informational Crutches? Using Rational Choice Theory to Improve Civic Competence. In I. Morris, J. A. Oppenheimer, & K. Soltan (Eds.), *Politics from Anarchy to Democracy*.
- Lupia, A., McCubbins, M. D., & Arthur, L. (1998). *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?* Cambridge University Press.
- Mayne, J., T. Wileman and F. Leeuw. (2003). Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing. *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. Edited by A. Gray, B. Jenkins, F. Leeuw and J. Mayne, 29-51. N.J.: Transaction Publishers.
- McGinnis, M. D., & Ostrom, E. (2012). Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1), 15-25.
- McGuire, M. 2006. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review* 66(1), 33-43.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*,

- Prentice-Hall, New Jersey.
- O’Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public Manager in Collaboration. In R. O’Leary, & L. B. Bingham (Eds.). *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 1-14). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ostrom, V. (1975). Public choice theory: a new approach to institutional economics. *American Journal of Agricultural Economics*, 57(5), 844-850.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1999). Public goods and public choices. In *Polycentricity and local public economies*. Readings from the workshop in political theory and policy analysis (pp. 75-105). Ann Arbor, MI, USA: University of Michigan Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Univ of California Press.
- Schaeffer, P. V., & S. Loveridge (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26 (2), 169-189.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Thomson, A. M. and J. L. Perry. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* 66(1), 20-32.
- Trafford, S., & T. Proctor (2006). Successful Joint Venture Partnerships: Public-Private Partnerships. *International Journal of Public Sector*, 19 (2), 117-129.
- Weber, M. (2009). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, Oxford University Press.
- Weissert, C. S. (2001). Reluctant Partners: The Role of Preferences, Incentives, and Monitoring in Program Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(4), 435-453.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.