

從賽局理論探討老人福利機構評鑑制度—以台南縣市為例

校內個人研究計畫：CN9925

計畫主持人：老人服務事業管理系 陳怡如助理教授

壹、摘要

老人福利機構評鑑的目的是以機構服務品質的指引規範、機構住民就養的權益保障、社會民眾選擇的消費權益為主。經由政府主管機關施行機構評鑑的程序提升機構的服務品質，並發現機構經營問題與困境，予以輔導改善。評鑑為一項例行性的工作，具有診斷的功能性，藉此系統自省、內省，據以修正、調整運作，進而致使機構能有效制訂改善方針、謀求對策。

假設評鑑制度為一賽局，參與者即為考核者（政府或評鑑委員）與受評者（老人福利機構），藉由制度的建立，是否真能導向其所欲之境？兩造參與者在現行制度下所出現的均衡策略，是否會扭曲制度設計的初始目的？如果兩造參與者的均衡使人民蒙受損失時，現行制度又應該如何修正，以誘使參與者之均衡符合制度設計目的？以賽局理論觀點，兩造參與者（考核者與受評者）各有其策略目的，因而採取的行動亦有所別。

本研究著重於老人福利機構評鑑制度的實踐分析，一方面分析評鑑制度對老人福利機構組織場域產生的影響，一方面探討它的實踐與現今政策規劃方向的一致性。本研究採用以半結構式訪談大綱進行深度訪談，訪談對象皆以立意抽樣的方式進行：選取 1 位地方政府社會局處承辦人員，以及 3 位評鑑委員，與 4 間立案的私立老人福利機構業者，針對評鑑制度制訂、指標、考核成效等問題瞭解執行現況，以及考核者、受評者雙方所因應的策略。本研究之目的包含：

- 一、分析老人福利機構評鑑與老人福利政策規劃方向之一致性。
- 二、透過賽局理論對評鑑制度的討論與模型設定，提供政府（考核者）與老人福利機構（受評者）彼此互動的參考。
- 三、檢討老人福利機構評鑑制度的合理性。

貳、研究動機與研究問題

一、老人照顧產業的浮現

因社會變遷、家庭型態改變、婦女就業率增加等因素影響下，家庭的功能已逐漸改變中，照顧失能老人不再是個人或家庭所能獨力承擔，我國失能老人對長期照護服務的需求日益增加，行政院經建會於 2002 年以「建構高齡化社會老人、身心障礙者之照顧支持系統」為內容，提出了「照顧服務產業發展方案」（經建會，2002a；吳玉琴，2005），方案中特別強調需「鼓勵非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產業，建構多元化照顧服務輸送系統，全面提升照顧服務品質，達成選擇多元化、價格合理化與品質高級化之目標」（經建會，2002b、2002c；謝儒賢，2005）；亦即，政府將結合民間力量共同建置照顧產業的相關資源；其次，政府將整合長期照顧體系為一

連續性的照顧體系；最後，政府將致力發展照顧服務等項目，機構式服務則以提升品質為目標（內政部，2007）。

綜合上述，政府對機構式照顧服務的焦點將由創設轉變為提升品質，政府將肩負起管控機構式照顧服務體系的責任；此外，可瞭解政府的角色為供給者漸次轉變至贊助者與規範者（Wuthnow, 1991；Ullman, 1998；Kendall & Knapp, 2001），代表著政府所建構的制度環境應能概括「多元性」與「異質性」等特質；據此，重新檢視政府所建構的管控制度環境是否能容蓄多元化與異質性的機構式照顧服務供給部門，有其必要性。

二、機構式老人照顧產業的評鑑制度

機構照護模式對國人而言，仍為部分老人生涯中最後依靠的照顧方式。既然機構照護有其必要性與需求性，如何使福利機構提供高品質的服務功能與專業照護，確保老人安全無虞，使民眾安心將自己的長輩送至機構照護就養，讓長者能受到有尊嚴的服務，並安享晚年，乃是政府推動老人福利機構評鑑的主要目的。

老人福利機構評鑑係指由一專門的機構或政府部門，依事先擬定的標準或指標，對老人福利機構加以審核，並評定其等第及決定其接受獎懲之過程。目的是以機構服務品質的指引規範、機構住民就養的權益保障、社會民眾選擇的消費權益為主。經由政府主管機關施行機構評鑑的程序提升機構的服務品質，並發現機構經營問題與困境，予以輔導改善。除了機構本身定期自我省察外，藉由具有專業素養與實務經驗的專家進行全面性的評估，亦能作為提升機構服務品質的有效方法；據此，可瞭解「評鑑」無疑是確保與提升機構品質最直接且有效的方法之一（Reavis, 1996；Patton, 1997）。

進一步從賽局理論的角度理解，假設評鑑制度為一賽局，參與者即為考核者（評鑑委員代表政府）與受評者（老人福利機構），藉由制度的建立，是否真能導向其所欲之境？俗諺：「上有政策，下有對策」，便是衝擊任何理想型制度的最佳寫照。兩造參與者在現行制度下所出現的均衡策略，是否會扭曲制度設計的初始目的？如果兩造參與者的均衡使人民蒙受損失時，現行制度又應該如何修正，以誘使參與者之均衡符合制度設計目的？評鑑過程不是單向之命令關係，而是雙向的溝通關係，以賽局理論觀點，考核者與受評者各有其策略目的，因而採取的行動亦有所別。本研究嘗試從賽局理論的觀點檢視評鑑制度的實際運作，並探討是否可從中提供評鑑制度設計之新思維。

三、研究問題與目的

近年來，許多評鑑似乎多偏重「控制品質」以做為獎助各單位經費及人員等依據，而非針對各單位之缺點與不足，積極地輔助其改善，協助其達成自主、自立與自我成長之理想目標。因評鑑細則繁多，使機構在準備評鑑的過程中，花費過多的人力、財力以及物力，而造成私人機構的負擔，並且亦有可能使得入住老人之服務權益受損。此外，政府亦未依機構式照顧服務使用者的

失能程度，建構多元的機構式照顧服務指標，當前評鑑導引的老人養護機構組織特質與我國施行的長期照護計畫目標，即以結合民間力量落實老人在地老化服務目標為原則，產生了落差。綜合上述，立意良善的制度在實務運作上卻廣受詬病，是制度本身設計問題，還是有其他面向足堪考量？組織在面對制度運作下有何因應之道？

本研究嘗試從賽局理論的邏輯觀察評鑑制度，從理性選擇途徑出發，以老人福利機構之領導人角度去瞭解評鑑制度的實踐分析，一方面分析評鑑制度對老人福利機構組織場域產生的影響，一方面要探討它的實踐與現今政策規劃方向的一致性。因此，本研究之目的包含：

- 一、分析老人福利機構評鑑與老人福利政策規劃方向之一致性。
- 二、透過賽局理論對評鑑制度的討論與模型設定，提供政府（考核者）與老人福利機構（受評者）彼此互動的參考。
- 三、檢討老人福利機構評鑑制度的合理性。

參、文獻探討

一、老人福利機構評鑑

我國老人福利機構評鑑的方式，為同時採用自我評鑑及實地訪視評鑑兩種方式。下列將針對這兩類評鑑模式進行說明（吳綵玲，2007：18-19）：

1. 自我評鑑

藉由老人福利機構針對自身應改進之服務項目、服務品質等，進行自我檢視與評估的過程。

2. 實地訪視評鑑

我國社會福利機構的服務品質監督，除機構進行自我監督外，大多以機構外部獨立審查或監督單位來代為執行監督工作，老人福利機構亦不例外；此即除由機構進行自我評鑑外，且透過專家學者擬定一套制式標準，來評估機構的服務品質。

2001年頒訂的私立老人福利機構評鑑實施要點，其中第4條明文規定：評鑑程序分為三階段進行，第一階段為受評機構自評機制；第二階段為地方政府進行的初評機制；第三階段，透過地方政府初評結果推薦績優機構，至中央政府辦理複評。值得注意的是，辦理評鑑事宜的單位通常為政府主管機關或承接政府委託辦理評鑑方案的單位，這些策劃、執行評鑑單位於界定機構的整體價值及照顧品質上扮演極重要地位，亦代表政府對福利機構的品質嚴格把關。綜言之，機構評鑑制度是老人福利機構長期求生存發展，得到社會肯定的關鍵所在。

評鑑是由主管機關（或目的事業主管機關）由上而下的監督控管，強制轄下組織全體參加的制度，因此，通常會有法律的規定為依據，而且由於屬於強制，所以受評組織不必繳交評鑑經費；且多數評鑑傾向採取最低標準—尤其是法定標準—為評鑑指標，同時有公權力之介入或支持，所以評鑑的結果常常作為懲處以及獎勵的依據，而且評鑑之後通常應該有後續的輔導工作（鄭讚源，2004）。

在有關評鑑法源的依據方面，為提昇老人福利機構服務品質，老人福利法第 13 條規定：「主管機關對老人福利機構應予輔導、監督及評鑑」，更於私立老人福利機構獎勵辦法第 3 條第 2 項中說明評鑑每三年至少舉辦一次。評鑑以機構輔導為主，經由主管機關評鑑與輔導的機制後，對照顧品質均有提升的作用，相對的，給予機構肯定認證，提供社會民眾選擇的消費權益。此外，依據老人福利法第 37 條規定：制訂評鑑者由中央政府及地方政府共同組成；而老人福利法第 3 條則明訂了主管機關分列為中央政府及地方政府，中央政府為內政部，地方則為縣市政府。2007 年修正的老人福利法，明確劃定中央政府有掌理地方政府執行老人福利業務的權力。透過圖 1 所示，可瞭解老人福利機構的評鑑體制。

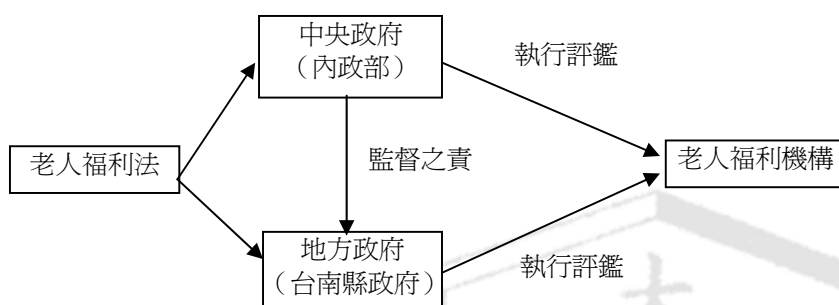


圖 1 老人福利機構評鑑體制

資料來源：吳綵玲（2007：61）

二、賽局理論之基本假設

所謂賽局理論，指兩個或兩個以上的參與者在符合一定規則的行動次序下，有意識之理性態度下追求各自相互衝突之目標，由參與者處於不同的立場下，而產生的參與者行為環環相扣之影響狀態。因為理性的參賽者作決策時必同時考慮己方及彼方可能運用的各種策略，並於所考慮到對手最佳策略下，選取其能獲得最大報酬的策略；或選取即使遭受損失，也能夠將傷害控制在最小的策略。

本研究以賽局理論檢視老人福利機構的評鑑制度，針對評鑑制度的賽局理論假設如下：

（一）評鑑運作可視為一種策略行動

策略行動最重要的關鍵在於「可信度」，要使承諾、威脅或保證具有可信度，則需藉助二種方式：「減少行動自由」及「改變報酬」。減少行動自由的目的是為了改變對手的期望，使其行動對參與者有利，以威脅方式為例，威脅應要大到使對手畏懼而有所屈服，經由對手策略的改變，才會出現對參與者有利的報酬，孫子兵法所稱「陷之死地然後生」即為最好之註解（吳仁傑，2001：87）。

其次，改變報酬主要有運用聲望、非理性、或是危機邊緣策略（brinkmanship）等方法。所謂聲望的運用，指獲得執行威脅與保證的聲望，此在重複賽局中最易奏效，參與者為使後續賽局所運用的威脅或保證能繼續使用並獲得他人信賴，必須以聲望來使他人接受威脅或確信保證的實

行，此時參與者將會犧牲眼前的近利以換取未來的報酬。

實務運作中，常見老人養護機構能預先得知考核者的評鑑結果，或可預測機構可能的評鑑成績；此外，在老人福利法中對於評鑑獎懲的內容包含罰鍰、取消委託業務與補助、輔導限期改善、勒令停辦等運用聲望確保承諾、威脅或保證的形式。因此，評鑑制度實為策略行對賽局。

（二）評鑑運作是重複賽局

當相同結構的賽局重複二次以上，稱為重複賽局（張維迎，1999：153）。在重複賽局下，參與者不只要考慮行動的即時結果，而且還須預測行動後長期關係的影響。持續的良好關係在未來所獲得的利益有時會比從對手身上即時獲利得到的好處更大。評鑑是否是「一局定江山」，其衍生的影響是否在賽局結束後隨即終止？就現狀觀察似乎不然，依據私立老人福利機構評鑑實施要點規定每一機構至少每三年接受一次評鑑，由此可知，評鑑的運作可視為一場重複的賽局。

（三）考核者與受評者間的關係似委託人與代理人

評鑑為一項例行性的工作，用以檢視機構內部運作，外部服務品質，以便使服務日新又新。它也是藉此系統自省、內省，據以修正、調整運作，乃至繼續生存的不二法門。評鑑透過提供老人福利機構一套標準，促使機構能夠朝著完成這套標準的方向努力。此委託的社會福利服務，即透過政府（委託人）與老人福利機構（代理人）簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，並由老人福利機構履行契約中的規定項目對老人提供服務，且在契約中載明雙方的職責、義務、期限等，作為評鑑指標的設計考量之一。

三、評鑑制度的賽局模擬

「一次賽局」中考核者與受評者之間的互動，即假設當考核者（政府或評鑑委員）評核受評者（老人福利機構）後，受評者（老人福利機構）就不接受政府委託提供福利服務，兩組織間不再有主從或管控關係，亦不具權利義務，以作為重複賽局的討論基礎。

（一）考核者（政府或評鑑委員）策略

1. 績效策略（Evaluation，簡寫E）—以老人福利機構績效表現來評核。
2. 人情策略（Relationship，簡寫R）—以政府內在認知或外在壓力評鑑。

如採取績效策略，從評鑑制度的角度來看，愈能達到評鑑目的，反之，評鑑制度的功能愈趨薄弱。

（二）受評者（老人福利機構）策略：針對考核者的考核方式，受評者可能採取正面與負面二種應對方式：

1. 正面策略（positive，簡寫p）—以傑出之工作成果，或展現高度的工作配合度等方式試圖獲得優良評鑑。
2. 負面策略（negative，簡寫n）—當受評者獲知或自認為將被評核為乙等時，表現出暫時性

怠工或低配合度以表達不滿；其會採取施壓方式以爭取甲等評鑑，施壓在此指藉由上級主管、機關首長、外部民意代表等的遊說與威脅。

假設考核者有兩種行動：績效策略與人情策略，受評者有二種行動：正面策略與負面策略。考核者考量行動偏好的條件為：評鑑結果是否會影響考核者推行社會服務的執行力等，考核者會儘量使自身利益的減損最小化。受評者考量行動偏好的大小為：使自己獲得優等評鑑的可能性。

藉由上述二種考量條件，當考核者與受評者進行評鑑賽局時，各自會產生三種行動結果 (outcome)：對參與者非常有利的最佳結果B (Best)，有可能減損參與者利益的普通結果G (General)，及產生對參與者非常不利的最差策略W (Worst)。假設參與者不知對手將採用何種策略，嘗試作以下靜態賽局策略形式模擬：

		受評者(老人福利機構)	
		p	n
考核者 (政府或評鑑委員)	E	(<u>B</u> , <u>b</u>)	(W, w)
	R	(<u>B</u> , g)	(<u>G</u> , <u>b</u>)

圖 2 考核者與受評者評鑑一次賽局的策略形式

資料來源：作者自製

註：底線為參與者可能採取的策略，粗體字則為賽局均衡

從上圖顯示，當考核者採E，受評者採p時，因為並無來自上級或外部的壓力，且受評者的正面策略將會提高考核者工作的政策執行力，因此是考核者的最佳結果 (B)，對受評者來說，由於考核者採績效策略，工作績效及配合度等正面策略將提高獲得優等的機率，因此採取正面策略應會出現最佳結果 (b)。

當考核者採E，受評者採n時，考核者在評鑑時有可能面臨受評者尋求主管或外部民意代表的施壓，而使自己的工作受到威脅的影響，因此是考核者的最差結果 (W)；對受評者來說，由於考核者採績效策略，施壓、威脅或怠工等負面策略將使其獲得優等評鑑機率降低，因此亦是最差結果 (w)。

當考核者採R，受評者採p時，考核者可能依主觀好惡評核，但由於受評者採正面策略，並不會影響政策推行，所以是考核者獲利最大的最佳結果 (B)，對受評者來說，由於考核者採主觀策略，工作績效及配合度等正面策略並不會提高獲得優等的機率，因此是普通結果 (g)。

當考核者採R，受評者採n時，因為順從長官或外在民意代表等的壓力，有助於工作計畫較易獲得上級同意，但因受評者表現施壓及怠工等態度，使評鑑工作執行不力，因此是考核者的普

通結果 (G)，對受評者來說，由於施壓、威脅或怠工等負面策略獲得優等機率非常高，因此為最佳結果 (b)。

由此可知考核者與受評者之間的均衡有二：(E, p) 與 (R, n)。即考核者採取績效策略時，受評者應使用正面策略，才不致於影響自身的利益；考核者運用人情策略時，受評者應採用負面策略，才能獲得最大利益。此一次靜態賽局亦可以擴展形式表述如下 (圖3)：

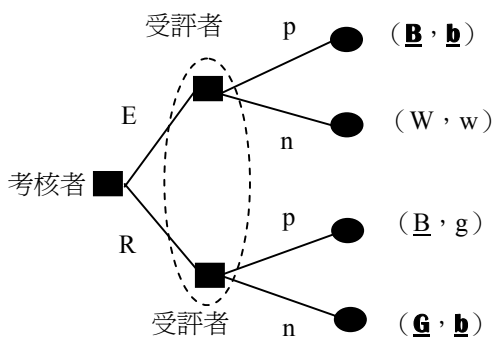


圖 3 考核者與受評者評鑑一次靜態賽局的擴展形式

資料來源：作者自製

註：底線為參與者可能採取的策略，粗體字則為賽局的均衡

當受評者能察覺考核者的運用策略時，可能使受評者有機會調整自己的行動，這時，評鑑賽局成為二人動態賽局，其擴展形式的均衡將出現差異 (圖4)：

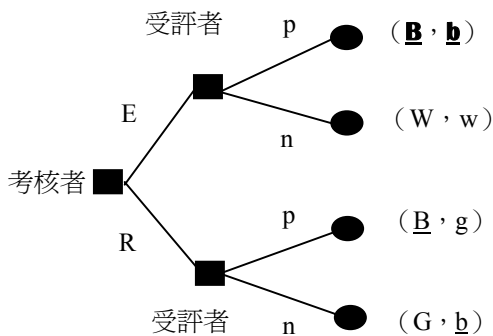


圖 4 考核者與受評者評鑑一次動態賽局的擴展形式

資料來源：作者自製

註：底線為參與者可能採取的策略，粗體字則為賽局的均衡

由圖 3 及圖 4 可推論，受評者一旦事先獲得考核者的考評策略，將有可能使考核者無法獲得自身最大利益，即 (E, p) 與 (R, p)，因此，從考核者的角度觀之，強調評鑑委員應遵守利益迴避原則，以維評鑑之客觀公正，似有其立論基礎。但從評鑑制度設計的目的來看，考核者若

採人情策略，將使受評者以負面態度影響評鑑評核結果，讓考核者的利益受到損失，考核者於是必須以績效策略進行評核，方能獲得最大利益，此推演結果與目前私立老人福利機構評鑑要點強調應使評鑑過程公開的論點若合符節。

此外，可以發現 (R, n) 並不是一個絕對的均衡，因為採用 (E, p) 策略時，雙方所獲得的利益顯然高於採用 (R, n) 策略，且 (R, n) 策略會有出現 (E, n) 最差結果的風險，由此結果可以推測，一般評鑑賽局的參與者雙方較不會採用 (R, n) 策略。

從上述一次賽局的推演過程中，假設考核者與受評者的策略有兩個均衡：(績效策略，正面策略) 與 (人情策略，負面策略)；當賽局進行二次以上，雙方則需考量長期的利益增減及報酬多寡，因此，本研究將藉由深度訪談的方式蒐集政府或評鑑委員與私立老人福利機構在重複賽局其各自採取策略上的考量與其所得的利益報酬為何，以達評鑑賽局長期的均衡，亦即政府與私立老人福利機構長期合作的穩定性。

肆、研究方法

本研究藉由將評鑑制度視為一個賽局，檢視參與者—政府單位或評鑑委員 (考核者) 與私立老人福利機構 (受評者) 各自扮演的角色考量、擁有的資源與相對的優勢權力，進而呈現賽局的策略行動的應用、依存關係以及政策執行的圖像。

一、研究方法與對象

本研究分析以政府單位 (中央政府、地方政府)、評鑑委員為主體探討評鑑制度的意義；同時，以老人福利機構業者角度分析其面對評鑑制度隨之而來的衝擊性；進而瞭解兩主體間對評鑑制度運作的看法為何，並依此反思當前評鑑制度制訂走向對老人福利機構的永續性發展與價值。

為避免單方面從文獻上獲得資訊的偏頗，本研究將採用深度訪談法以輔助文獻檢閱之不足。訪談方式基本上採半結構式的訪談 (semi-structured interview)，研究者有較多的控制權，可透過事先擬定之訪談大綱 (因受訪者不同身份設計三份不同的訪談大綱，請參閱附錄一至三)，向受訪者提出問題，問題較具彈性，並允許受訪者充分反應己見，可獲致較完整的資料，亦可比較不同的訪談結果 (王文科, 1990; 胡幼慧, 1996)。訪談之同時，並透過直接觀察與現場錄音的方式，藉由深入探討評鑑制度之考核者與受評者的經驗、態度、認知、感受等訊息。錄音之部分，主要目的在於可完整的紀錄所有研究對象的言談，避免因筆錄而產生之遺漏，且可保持談話過程的流暢性。訪談過後，則可依記錄繕寫逐字稿，以達資料之完整性。直接觀察則主要在觀察訪談對象的肢體動作與非語文的訊息 (私人空間、視覺接觸、超語言等)，用以和受訪者的語言訊息做相互的對照比較。

訪談對象的選擇，是掌握政府或評鑑委員 (考核者) 與老人福利機構業者 (受評者) 面臨評

鑑的經驗、態度、認知、感受等訊息，為配合研究抽樣的可近性，本研究之訪談對象皆以立意抽樣的方式進行：選取1位地方政府社會局處承辦人員；以及由內政部社會司老人福利網站所提供的評鑑委員名單，從中選取3位評鑑委員（社工、管理、護理各1位）；此外，選取4間立案的私立老人福利機構業者，同時考量機構大小（床數）、評鑑等第（優、甲等）、機構類別（養護機構、安養機構、長期照護機構、綜合多層級照顧機構）等標準，針對評鑑制度制訂、指標、考核成效等問題瞭解執行現況，以及考核者、受評者雙方所因應的策略。

表1 受訪人員之基本資料

部門屬性	受訪者代號	受訪時間	受訪人員
政府單位	A7	2011年1月18日	社會局處評鑑業務承辦人員
老人機構	A8	2011年1月19日	安養中心機構主任
	A6	2011年1月18日	安養中心負責評鑑業務專員
	A4	2011年1月13日	養護中心機構主任
	A1	2011年1月11日	養護中心機構主任
評鑑委員	A5	2011年1月13日	社工類
	A2	2011年1月11日	護理類
	A3	2011年1月12日	行政管理類

資料來源：作者自製

二、研究效度

在質性研究中，效度指的是一種「關係」，是研究結果和研究其他部分（包括研究者、研究問題、目的、對象、方法和情境）之間的「一致性」（陳向明，2002）。而Padgett（1998）提出質化研究應追求其可信任度，仰賴於嚴謹的學術性，嚴謹性可藉由三角測量法、同儕討論和支持、成員檢視、反面個案分析、審核等方法呈現。為了增加效度，訪談大綱的設計，透過和相關學者、評鑑委員們的討論，確定訪談的內容及方向後，才進行訪問。另外，輔以相關的出版刊物、研究報告等文件補充訪談法的不足，做為相互解釋及對照的資料，檢視資料間相互支持情形及概念的一致性。

三、研究倫理

對於研究者本身主觀經驗及價值可能會造成訪談、資料蒐集、資料分析、解讀及詮釋上的偏誤，因此研究期間必須時時檢視，以及將反省思考的過程盡可能的釐清及呈現，以增加研究結果的可信程度，以避免對研究對象造成無形的傷害。本研究依循原則：研究之前與研究進行過程中，都與受訪者充分溝通，以尊重受訪者為前提，亦即以尊重及自願為前提，以保密為原則，具體作法如下所述：

首先，研究者將於事前以直接聯繫（電話、電子郵件）及書面方式（信件、傳真）邀請受訪者，並向受訪者充分說明研究目的、內容及進行方式等，並強調將在不干擾其工作的方式下進行

研究資料收集；其次，在充分說明研究後，不以任何形式之壓力強迫成員參與，尊重受訪成員有參與、拒絕及隨時退出研究的權利；並說明資料使用範圍，以徵得受訪者同意。再次，資料蒐集過程及基於對受訪者的尊重，研究者將重複一切告知的義務，包括研究目的、研究方法、資料收集的方式（如錄音筆的使用等）、受訪者可能有的風險與權益等，讓受訪者充分瞭解；此外，研究過程中，所有資料的整理與分析均以保密為原則，研究論文呈現部分，將不會出現足以辨識受訪者的資料，僅以代號稱之；最後，研究過程與結束後，研究者將妥善保存相關資料避免流失，未經受訪者同意，相關資料不作其他用途或發表。

伍、研究發現

一、評鑑制度與考核者之委託代理關係概述

（一）考核者之定位與定義

考核者是實際從事評鑑評核的人員，他會採取何種評核行動並非評鑑制度在設計之初即可探知的，評鑑制度設計後並無法觀測到由其賦予考核權力的考核者們個別的評鑑評核方式，因此可將考核者定位為「代理人」。由於評鑑制度無法觀察考核者的行動選擇（如採用績效策略、人情策略或第三種策略）和外在隨機變量（組織型態），僅能觀察考核者的評核結果（指受評者的評鑑成績），因此不論評鑑制度的設計如何提供正面或負面誘因，考核者總是會選擇使自己效用最大化的行動。考核者既是評鑑制度的「代理人」，而委託考核者遂行評鑑實務者為評鑑制度的政府機關，因此將考核者定義為實際使用評鑑制度評核的評鑑委員。

（二）評鑑制度與考核者之間可發展的關係

評鑑制度（委託人/政府部門）在設計之時，均經過各項問卷調查、深度訪談等客觀事實的研究，因此在設計時資訊是對稱的，但設計之後考核者如何使用評鑑評核規則將無從得知，即考核者（代理人）選擇行動（依據評鑑制度的方式評核評鑑與否），配合身處之組織結構型態，決定某些可觀測的結果；而評鑑制度只能透過客觀的調查等觀測到結果，無法直接觀察到考核者的行動與組織型態。

一般委託代理理論中雇主與經理間的關係，是當雇主得知經理的業績不振或績效不彰時，可予以解雇；而評鑑制度與考核者之間並無此種雇用關係存在，因而評鑑制度與考核者之間並無絕對的服從關係。只有在考核者不斷挑戰評鑑制度設計目的，使評鑑制度累積一定的負面評價後，才能以修改法條的方式反制考核者。

為避免評鑑制度與考核者間的關係脫鉤，並能掌控考核者，其設計可從二角度進行：

（一）設計激勵或懲罰誘因

為使評鑑法內之評核規範得以發揮強制性作用，設計某種制度以激勵或懲罰考核者。現行評鑑法的規定中，雖提供受評者救濟機制，但以目前內政部對於各項評鑑案所作處分，不難發現保障僅能涉及評鑑結果的程序審查，並無法進行實體審查。此處所稱之「程序審查」，係指只要評

鑑評核過程符合一般行政程序，自無駁回評鑑案的處分，在此種救濟制度下，考核者實質上是否按照評鑑法之規範評核，在所不論，也使救濟制度形同虛設，毫無實質功能。由於並無明確制約考核者之機制，使評鑑規範僅具宣示性質，評鑑評核之主動權完全取決於考核者本身，評鑑制度毫無置喙餘地。因此，如何設計一套實用的獎懲機制以約束考核者的評核策略，實有必要。

（二）降低考核者對利益的考量

目前評鑑制度之規範，使考核者掌握受評者的獎懲、輔導、罰鍰、勒令停業等評鑑功能，使評鑑制度成為控制老人福利機構的工具，但亦可能成為受評者威脅考核者的原因，使考核者考評利益的思慮範圍擴大，因此減少考核者評鑑評核所能獲得利益範圍應為當務之急。

二、賽局推論

在一次賽局中，可發現評鑑運作過程若具秘密性，受評者無法保證其為因應評鑑所採用的策略可提高評鑑成績，一旦評鑑運作賽局形成考核者先行之順序賽局，將會使受評者有機會調整自己的策略以獲得最佳利益，評鑑過程及結果的公開，有助於評鑑目的的達成。

此外，在評鑑一次賽局推演中，採績效策略較能獲得最大利益，受評者亦採取正面策略方為明哲保身之道；經訪談結果，機關主管認為績效評核較為公正客觀，多採績效取向。雖然（人情策略，負面策略）是評鑑賽局的一種策略均衡，但因風險較高，顯非最佳均衡的結果相符；亦有可能為考核者採取承諾策略行動，在以機構服務品質為考量下，其承諾可信度高，加上受評者順服性高，使施壓情形較為少見。

陸、結論與建議

一、研究結果

（一）評鑑制度的不公平感來自評鑑重複賽局中之策略均衡

無論從理論推演或實地訪談均發現，考核者的績效策略均可使考核者獲得較多的利益，只要考核者採取「無論受評者採何種策略，我都只運用績效策略」的承諾行動，績效策略均可達成使考核者獲利的目的；對受評者而言，正面策略無疑是可使自己獲利最大的策略，由於績效策略及正面策略對參與者雙方均是有利的，自應無不公平感的問題。但各研究中均可發現調查對象均對評鑑制度充滿不信任與不公平感，受評者的不公平感應來自重複賽局的均衡策略運用。

（二）受評者負面策略及考核者人情策略於現實環境下多為特例

從機關評鑑賽局的推演中，發現俚語「會吵的小孩有糖吃」是機關的策略均衡，但由於其有潛在的風險而使該均衡產生爭議，實際訪談時發現受評者使用負面策略情形多為特例。綜觀組織評鑑之評核，評鑑制度仍具備績效取向的功能，亦即仍具一定之公正性。此推測顯與一般調查中認為考核者多採主觀好惡方式評核評鑑，及受評者常以施壓或怠工的負面方式獲取評鑑之研究結果差距較大。究其原因，第一為評鑑運作之第三者，跳脫考核者與受評者之主觀意識，以整體觀

點觀察機關評鑑運作之實況；第二係老人機構人際關係實際上狹小封閉，當事人之所作所為有可能為他人所知，因此可視為無限重複賽局，只要其他對手能觀察參與者與其他對手的互動，聲譽就十分重要，只要參與者的互動愈有可能持續，參與者就愈有可能犧牲欺騙（即考核者採人情策略、受評者採負面策略）的利益，以換取未來的報酬，準此，參與者就愈有可能保持合作（即考核者採績效策略，受評者採正面策略），因此考核者以人情策略評核，或受評者採取負面策略均容易因聲譽不彰影響未來仕途，所以雖然使用人情策略及負面策略是均衡策略，但在重複賽局下會使用此策略者多為特例，實際上較不常見。

（三）評鑑運作過程公開化易幫助參與者獲得最適均衡

一次賽局中，評鑑運作過程公開可約束動態賽局中先行者之考核人員採取績效策略，處於後行者地位之受評者唯一的均衡僅為正面策略，因此評鑑過程公開可能間接達成評鑑制度目的。當處於重複賽局中，即使評鑑強調過程應嚴守秘密，由於賽局規則已成為共同知識，以悲觀的角度觀之，評鑑秘密性規定在評鑑賽局中已流於形式，而無規範之實益性。

二、研究建議

（一）評鑑過程與結果應予公開

評鑑賽局研究中，可發現評鑑秘密性在某程度上可使考核者掌控評鑑賽局，但對評鑑制度及受評者而言毫無實益，且更不利評鑑制度設計目的。而從組織型態的區分中作理論推演時，亦證明評鑑運作過程公開較易使評鑑運作符合評鑑制度的目的，且反而能保護考核者與受評者，因此，評鑑過程與結果實無保密之必要性。

（二）限縮評鑑功能

從博弈理論觀點來看，考核者與受評者一定會選擇使自己獲利最大或利益不減損的均衡策略，由於人是自利的動物，這種均衡有可能導致組織目標達成的危機及扭曲評鑑制度設計目的。從悲觀的角度，評鑑功能應僅以獎勵優等機構為目的，如直接規範評鑑優等機構可獲得之權益、獎金、機構用人保障、減稅優惠、進階在職訓練等，不但可充分展現機關績效取向之實況，亦可使優等機構更能為國家擔負重責大任；更無須試圖修正考核者與參與者之均衡策略，方有可能達成三贏的結果。

參考文獻

- 王文科 (1990)。質的教育研究法。台北：師大書苑。
- 內政部 (2007)。長期照顧十年計畫。台北：作者
- 老人福利法 (1997)。
- 老人福利法 (2007)。
- 行政院經建會 (2002a)。照顧服務產業發展方案。台北市：行政院經濟建設委員會人力規劃處。
- 行政院經建會 (2002b)。行政院經濟建設委員會「推動照顧服務產業輔導團第二次會議」會議資料。台北：作者。
- 行政院經建會 (2002c)。照顧服務產業發展方案—第一期執行檢討及第二期規劃初步構想簡報。2009年9月20日，取自<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000465>。
- 私立老人福利機構評鑑實施要點 (2001)。
- 吳仁傑 (2001)。孫子讀本。台北：三民。
- 吳玉琴 (2005)。老人福利推動聯盟的發展歷史。社區發展季刊，109，279-285。
- 吳綵玲 (2007)。老人養護機構評鑑的制度化過程—以台北市歷年評鑑指標變遷為例。靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文，未出版，台中。
- 胡幼慧 (1996)。質性研究:理論、方法及本土女生研究實例。台北：巨流。
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 張維迎 (1999)。賽局理論與信息經濟學。台北：茂昌。
- 鄭讚源 (2004)。92年度嘉義縣私立老人長期照護、安養護機構暨身心障礙教養機構評鑑報告。嘉義縣：嘉義縣政府 (嘉義縣政府委託研究)。
- 謝儒賢 (2005)。福利混合供給模式部門互動關係之研究：以老人安養機構為例。國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所博士論文，未出版，南投。
- Kendall, J., & Knapp, M. (2001). Providers of Care for Old People: The Experience of Community Care. In H. Margaret & R. Colin (Eds.), *Voluntary Organizations and Social Policy in Britain* (pp.108-123). New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Padgett, D. K.(1998). *Qualitative Methods in Social Work Research*. CA: Sage.
- Patton, M.Q. (1997).*Utilization-Focused Evaluation*. Newbury Park, NY: Sage.
- Reavis, T. J. (1996). *Assessing Students with Multiple Disabilities: Practical Guidelines for Practitioners*. New York: MacMillan.
- Ullman, C. (1998).*The Welfare State's Others Crisis: Explaining the New Partnership between Nonprofit Organizations and the State in France*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Wuthnow, R. (1991).The Voluntary Sector: Legacy of the Past, Hope for the Future? In R. Wuthnow (Ed.), *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, (pp. 3-19). New Jersey: Princeton University Press.

附錄一：政府部門訪談大綱

- 一、您認為當前評鑑所規劃五大構面（行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新、其他經評鑑小組決議評鑑之項目）評鑑指標內容適宜嗎？若不適宜該如何調整？
- 二、政府部門如何選擇評鑑委員？考量標準有哪些？
- 三、您是否聽說過政府在執行評鑑作業時，有接受老人福利機構的請託、關說、私下打聽的情形？
- 四、您是否聽說過其他評鑑委員（或您自身有無這樣的經驗）在執行評鑑制度時，受到內外來的壓力或請託（如民意代表或高層人士）？此施壓情形在老人福利機關是否常見？通常如何處理這類情況？
- 五、您是否聽說過政府部門會先將其評鑑成績（結果）先透露給老人福利機構（受評者）知道？若透露評鑑結果，受評者在知道後通常會有什麼反應？若未透露，則受評者是否會猜測評鑑結果並表現某些反應（如積極配合的態度，或找人關說或施壓）？
- 六、當前老人福利機構、評鑑委員與政府部門（內政部、地方政府）的互動為何？評鑑前所召開的說明會您覺得有用嗎？您認為三者間的關係為何？
- 七、您認為是否有必要由政府增設老人福利機構的合作互動平台，以增進機構績效（服務品質、經營管理）？
- 八、評鑑委員大多如何運作？是否在完成某一機構評鑑後，進一步討論考核標準與成績？
- 九、您如何看待評鑑結果？您認為評鑑成績的主要決定者是誰？
- 十、在評鑑制度中，獲得優、甲等的比例是否有限制？
- 十一、評鑑成績的獎懲是否有助於提升老人福利機構的服務品質？
- 十二、依您對評鑑制度的觀察，您覺得評鑑制度應如何改革才能真正達到機構評鑑的目的（如機構服務品質的指引規範、機構住民就養的權益保障、社會民眾選擇的消費權益為主）？抑或評鑑制度已毋須修正？
- 十三、整體而言，您對於評鑑制度有何建議？（包含政府、評鑑委員、評鑑指標、評鑑流程）

附錄二：老人機構主管訪談大綱

- 一、您認為當前評鑑所規劃五大構面（行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新、其他經評鑑小組決議評鑑之項目）評鑑指標內容是否適宜？若不適宜該如何調整？
- 二、就貴單位接受評鑑的經驗中，機構的組織特質（規模、屬性、創設時間、機構負責人有無醫療/護理背景、機構經營形式）是否影響機構於評鑑中的表現？若會，在哪些面向特別明顯？
- 三、您是否聽說過評鑑委員在執行評鑑制度時，受到內外在的壓力或請託（如民意代表，或高層人士關切）？此施壓情形在老人福利機構是否常見？通常如何處理這類情況？
- 四、您是否聽說過評鑑委員會先將其評鑑成績（結果）透露給老人福利機構（受評者）知道？若透露評鑑結果，受評者在知道後通常會有什麼反應？若未透露，則受評者是否會猜測評鑑結果並表現某些反應（如積極配合的態度，或找人關說或施壓）？
- 五、貴單位對於績效不彰的部門會以何種方式修正？（如員工調職、獎懲、敦聘相關學者專家提供建言）
- 六、貴單位是否有與其他老人福利機構就準備評鑑事項進行互動與交流？評鑑結果出爐後，是否主動了解其他機構的成績？
- 七、若由政府增設老人福利機構的合作互動平台，您認為會有助於機構績效（服務品質、經營管理）的增進嗎？
- 八、貴單位與政府部門（內政部、地方政府）的互動為何？評鑑前所提供的評鑑手冊與評鑑委員名單是否有幫助？您認為老人福利機構與政府部門在評鑑制度中該如何互動？
- 九、貴單位主管如何看待評鑑成績？
- 十、評鑑成績的獎懲是否有助於提升貴單位的服務品質？
- 十一、您覺得評鑑制度對貴單位有何用途？（影響與幫助）
- 十二、依您對評鑑制度的觀察，您覺得評鑑制度應如何改革才能真正達到機構評鑑的目的（如機構服務品質的指引規範、機構住民就養的權益保障、社會民眾選擇的消費權益為主）？抑或評鑑制度已毋須修正？
- 十三、整體而言，貴單位對於評鑑制度有何建議？（包含政府、評鑑委員、評鑑指標、評鑑流程）

附錄三：評鑑委員訪談大綱

- 一、您一共參與過幾次老人福利機構評鑑？
- 二、就您參與評鑑的經驗中，受評機構的組織特質（規模、屬性、創設時間、機構負責人有無醫療背景、機構經營形式）是否影響機構於評鑑中的表現？若會，在哪些面向特別明顯？
- 三、您認為當前評鑑所規劃五大構面（行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新、其他經評鑑小組決議評鑑之項目）評鑑指標內容適宜嗎？若不適宜該如何調整？
- 四、您是否聽說過其他評鑑委員（或您自身有無這樣的經驗）在執行評鑑制度時，受到內外在的壓力或請託（如民意代表或高層人士）？此施壓情形在老人福利機關是否常見？通常如何處理這類情況？
- 五、您是否聽說過評鑑委員會先將其評鑑成績（結果）先透露給老人福利機構（受評者）知道？若透露評鑑結果，受評者在知道後通常會有什麼反應？若未透露，則受評者是否會猜測評鑑結果並表現某些反應（如積極配合的態度，或找人關說或施壓）？
- 六、評鑑委員與政府部門（內政部、地方政府）的互動為何？評鑑前所召開的說明會您覺得有用嗎？您認為評鑑委員與政府部門在評鑑制度中該如何互動？
- 七、您所屬之評鑑委員會如何運作？是否在完成某一機構評鑑後，進一步討論考核標準與成績？
- 八、您如何評核成績？（如採機構績效取向、人情或主觀好惡）
- 九、您如何看待評鑑結果？您認為評鑑成績的主要決定者是誰？
- 十、在評鑑制度中，獲得優、甲等的比例是否有限制？
- 十一、評鑑成績的獎懲是否有助於提升老人福利機構的服務品質？
- 十二、您覺得評鑑制度對老人福利機構有何用途？（影響與幫助）？
- 十三、依您對評鑑制度的觀察，您覺得評鑑制度應如何改革才能真正達到機構評鑑的目的（如機構服務品質的指引規範、機構住民就養的權益保障、社會民眾選擇的消費權益為主）？抑或評鑑制度已毋須修正？
- 十四、整體而言，您對於評鑑制度有何建議？（包含政府、評鑑委員、評鑑指標、評鑑流程）