

### 第三章 研究方法

本研究主要採用質化評估方法 (Qualitative Evaluation Methods) 來進行政策評估，質化研究適用於小樣本，用以深入瞭解生活世界 (life worlds) 的動機、符號、意義、情緒、同理，以及涉入個人或團體自然生活的主觀面向，探究研究對象在社會脈絡 (social context) 下的生活。就操作層面而言，質化研究以談話、書寫文件與行為觀察所獲得的資料作為研究素材，從自然情境中收集資料，藉由文字來描述現象，透過判斷、選擇主題，將資料分類、發展類型化與抉擇詮釋 (Sherman & Reid, 1994)。簡言之，質性研究法是以探索 (exploration) 發現 (discovery) 與歸納的邏輯 (inductive logic) 為導向，專注於資料的詳盡與特性，發現資料中重要的範疇、向度以及向度之間的交互關係。研究者是透過當事人的參考架構明白其動機、態度與感受，以其解釋與動機為依據，整理、分析與歸納出理論性概念，洞察社會現象之內在意義。質性研究的結果陳述和解釋，會注重情境脈絡的敏覺性，即將研究結果置於社會的、歷史的或當時的情境脈絡之中 (Silverman, 1993)。評估研究 (Evaluative Research) 是以科學方法來研究決定成功達成既定政策方案目標的價值與數量的過程，包括了目標的形成、測量指標的範定、決策與解釋成功的程度以及建議未來政策活動的方向。

本研究基於 1. 樣本數少：研究對象之一的公設民營機構，即使以台北市而言，委託辦理的機構總數有五十一個，又分為若干不同類型，可知其多元性，經立意抽取樣本後仍屬小樣本情形。2. 研究內容涉及主觀的感受面向：例如研究對象接受公設民營委託的執行過程，其認知、動機、意義建構、想法、感受與情緒是受到組織、情境、

經驗等的影響，需在自然情境下表達，否則很難獲知，故主要是採取質化的研究途徑來進行的評估研究。

## 第一節 研究架構

根據文獻分析及政策評估的理論架構，可以進一步瞭解，有關社會福利民營化政策評估所面對的問題特質，以及評估設計上的邏輯思維，可從圖 3-1 的評估研究架構中進行思考。

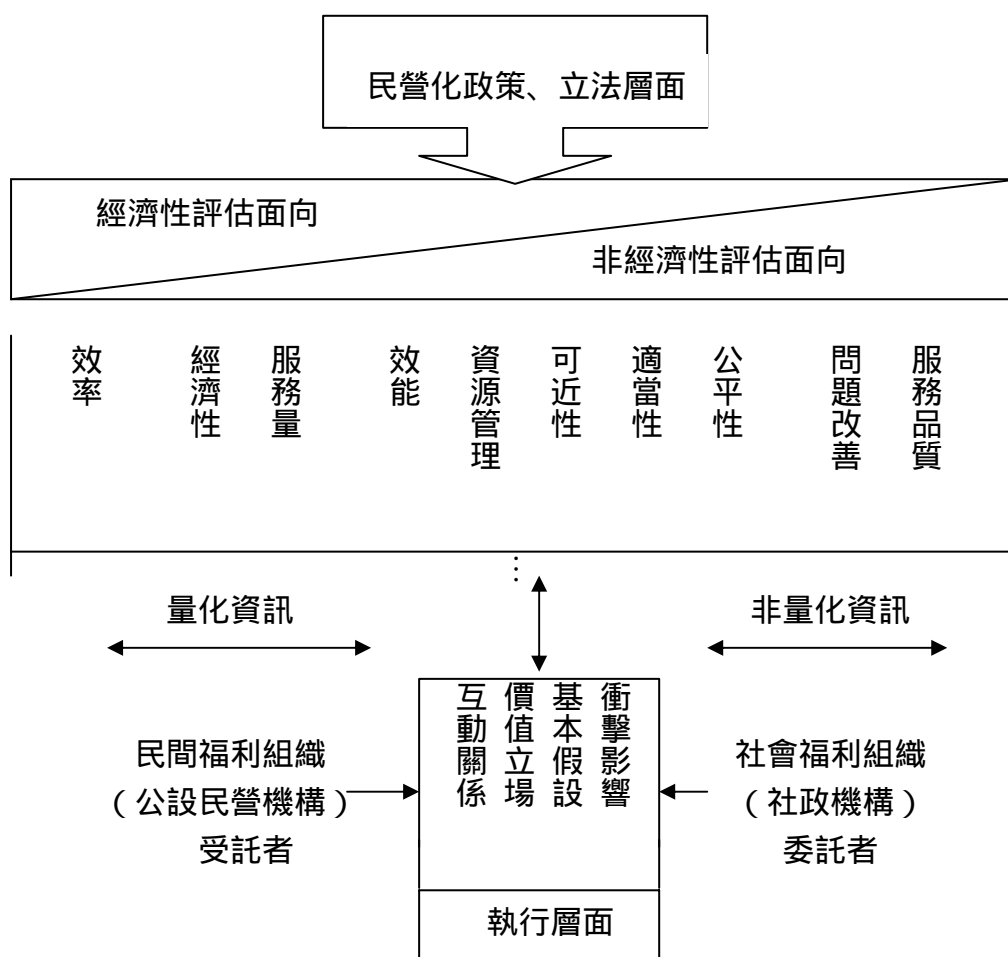


圖 3- 1 社會福利民營化政策之評估研究架構

本研究假設政府以契約委託公設民營為供應福利服務的主要制度之一，其政策決策的因素與過程，決定了民營化政策的立法與執行特質，付諸實施後可能產生的實務問題為何；而在政治、意識型態、經濟與社會力量型塑下的民營化政策，也將衝擊政府部門與民間社福機構的互動，改變民間社會福利機構團體的資源互賴與權力關係，再回饋影響政府民營化政策契約委託的規劃與執行。

綜合言之，本研究的主要研究內容包括分析政府社會福利民營化政策形成與執行的過程，政府在將各種福利資源、方案決策權委託各民間社福機構自主運用的模式，所牽涉到整個社會福利資源體系分配整合與平衡的問題向度。即根據政策評估的理論架構探討社會福利民營化的政策、立法與執行面的評析，以組織間的資源與效率的觀點，來探討執行面有關政策績效與未來展望。進行學者專家、政府單位承辦人員的深度訪談，公設民營機構主管深度訪問及問卷結構式訪問收集質性研究資料，試圖建構學者專家們對社會福利民營化政策的評估面向，受委託社會福利公設民營機構對民營化的總體評估，及收集機構基本資料等資訊予以彙整，嘗試抉擇詮釋質化資料歸納分析政策評估面向，期以提出政策性改進建議。

## 第二節 資料收集方法

本研究針對研究目的與研究範圍採取文獻分析法、深度訪談法、實地參訪結構型訪問法來進行資料的收集。

### 一、文獻分析法：

主要研究理論文獻探討包括社會福利民營化的理論模型，受委

託之社會福利機構的組織特性，執行民營化政策網絡因素及相關立法的探討，實施民營化過程政府相關單位組織間、與受委託機構間的協調互動網絡，民營化政策有關的評估議題與分析。從研究理論與文獻分析的基礎，構思出研究架構，更作為研擬深度訪談大綱及結構型訪問問卷的素材。故文獻及次級資料之收集、整理與分析，包括：

1. 相關之中外文獻（書籍、期刊、研究報告等）。
2. 各受託機構之基本資料分析（如成立時間、宗旨、業務特性、服務能量），囿於時間與人力之限制，已有充分次級資料足資參考者，則直接引述分析。
3. 社會福利民營化政策形成及委託歷史之回顧。
4. 各項社會福利民營化相關之法規等之研析。

## 二、深度訪談法：

是以指引式訪談為主，事先研擬好的訪談大綱，訪問者聚焦於受訪者對研究議題的看法，將所有訪談資訊導入研究過程之中，雖然是以每一受訪者均訪談相同的問題，而通常訪問大綱仍是可隨訪問進行中做適度的調整。

### （一）學者專家方面

本研究對社會福利民營化政策的執行評估，乃針對了解政策規劃者的意圖及對社會福利民營化環境深刻認知的學者專家，對於社會福利公設民營化的政策評估，主要採深度訪問收集研究資料，廣納意見整合政策執行與評估面向。因此本研究與國內對福利民營化有深入研究的學者專家進行正式約訪的深度訪談，總計有十二人（附錄一）。學者專家指引式訪談主題範圍為社會福利民營化的政策評估，

包括：福利民營化政策的規劃，委託民間辦理社會福利服務之發展歷史；福利民營化的法制，政府委託民間辦理福利服務的管理法制問題；如何評估與執行問題；民間的服務品質問題；政府委託民間辦理社會福利的趨勢評估。

## （二）政府公設民營業務承辦人員

對社會福利民營化執行面的評估，乃針對台北市及台北縣社會局承辦公設民營業務的負責承辦人員，進行深度訪問，總計有八人（附錄一）。承辦人員指引式訪談主題範圍為辦理社會福利民營化業務的評估，子題為：1.本科的「公設民營」委託現況，2.「公設民營」佔本科預算之比例及補助情形，3.與受託機構間的互動情形，4.與府內其他單位的互動情形，5.目前辦理「公設民營」的困難，6.推動「公設民營」的優缺點，7.對未來續辦「公設民營」的建議。

## （三）受託機構主管方面

針對社會福利「公設民營」受託機構，採立意抽樣方法，抽取身心障礙類抽四家機構；老人、婦女類抽二家機構，青少年及兒童福利「公設民營」機構中各抽出一家為樣本。共計有十家受託機構<sup>1</sup>，對這十家公設民營機構的主管或業務負責人進行深度訪談，實地參訪並對機構設施予以攝影。機構深度訪談的主題為對「公設民營」的總體評估，包括子題如：1.承接「公設民營」的起源及原因，2.工作狀況及工作重點，3.與社會局合作的助益，4.與社會局合作的問題，5.與社會局的互動關係，6.對再續約合作的評估，7.對「公設民營」的總體評估。同時這十個機構亦有收集結構型封閉式問項的研究資料。

### 三、機構結構型訪問：

結構型訪談係採標準化的開放訪談，研擬訪問大綱作引導，而且對問項都予以標準化，只有答案是開放的。本研究針對社會福利「公設民營」受託機構實地參訪，設計問卷與機構負責人士進行結構型訪談，以瞭解其受託背景與實際運作過程所遭遇的各項困難和對策，以確實掌握委託背景暨考量因素、實效評估等內涵，進而比較在認知與實際操作兩方面所存在的差距評估。

#### （一）抽樣與樣本：

本研究母體為台北市政府社會局及台北縣社會局之「公設民營」單位。至民國九十一年元月止，台北市社會局所委託的「公設民營」案例，共計五十一件<sup>1</sup>。除了深度訪談的樣本機構不再列入抽樣對象，受限於研究時間及人力，台北市係採比例抽樣方式，抽取比例擬為二分之一，再以前後機構依序為候補樣本，進行結構式訪問。其中身心障礙類有十六件，受訪樣本有九個機構；兒童福利類有十個機構，約佔五分之一，受訪樣本六個機構；老人服務類有八家，受訪樣本為五個機構；婦女類共有十一件委託案，其中有三個為保密機構，受訪樣本三家機構；青少年福利類有五家，其中兩家為保密，受訪樣本有三個機構；其餘為遊民服務受訪有一個機構。結果除了婦女福利類機構外，均達百分之五十比例，婦女福利類機構偏低的受訪率，主要原因是因業務繁忙無法接受訪問及拒訪。因此，受訪樣本台北市部分計有二十七個「公設民營」機構（附錄二）進行實地參訪及結構式訪問。

台北縣社會局至民國九十一年元月，計有十六個公設民營機構。

---

<sup>1</sup> 台北市及台北縣公設民營機構母體之特質分析請參閱附錄四。

大多數為身心障礙機構，有十四個，其中有三個剛新簽約尚未實際正式服務；另外各有一個老人養護中心及單親家庭服務中心，去除三個未實際運作的機構，由於整體母群總數較少，考慮台北縣的整體評估的代表性，故將其餘十三個皆作為訪問樣本（附錄二）。因此，本研究「公設民營」機構結構式訪問樣本總共有四十個機構。但台北縣受訪機構中，有一個母機構接受兩個性質相同的養護中心，故除機構基本特質外其他評估資料係以一個單位來分析的。

## （二）結構型訪問內容：

結構型訪問問卷型式包括封閉與開放式問項兩大部分，

封閉式問項，如：

1. 母機構性質、法人性質
2. 目前承接公設民營的簽約時間
3. 機構工作人員性質及人數
4. 機構直屬主管是否為社會工作相關科系專業背景
5. 機構運用志工的人數
6. 機構主要的工作方法
7. 目前機構的服務量總計（最近一年或第一次簽約承接委託以來）
8. 機構對「各項工作流程、案主問題處遇方式、輔導模式」有無標準化定義或說明
9. 機構對「各項服務工作、案主問題處遇的成果或成效評估」有無具體的評量方法
10. 機構總支出成本（包括人事薪資、活動費用、設備、耗材、雜支、公務分攤等等費用項目）
11. 人事薪資支出成本

12. 經費來源及比例
13. 政府補助經費狀況
14. 收費情形
15. 如何收費
16. 目前收支平衡評估
17. 與委託單位的互動情形
18. 受訪人基本資料

開放式問項如：

1. 與委託單位互動的困難問題
2. 承接業務後的正面幫助情形
3. 承接業務後的負面影響
4. 對民營化「公設民營」的未來展望（包括：遠景期望、限制因素、政策規劃、成本問題等）

實際問卷內容請參閱附錄三。蒐集機構組織模式之現況及分析評估模式所需的數據資料；並配合訪談方式，設計子題收集機構對評估實施模式及內涵、可能的衝擊作成效評估。

### 第三節 研究步驟與流程

本研究主要的研究步驟如次：

第一階段：搜集國內外研究文獻，討論社會福利民營化實施背景、各種福利資源、方案決策權委託各民間社福機構運用的模式，社會福利政策的歷史結構因素及立法層面意涵、受委託之社會福利機構（非營利組織）的特性，有關的社會福利民營化評估議題與分析，進一步設計訪談子題及問卷，建立內容效度。



第二階段：對於學者專家共十二位進行深度訪談，收集學者專家對於社會福利民營化政策的評估及公設民營機構可能影響的成效評估。

第三階段：針對社會福利公設民營機構的主管代表，了解有關機構執行績效評估面向，對台北縣市社會福利公設民營機構，蒐集機構組織模式之現況及評估分析模式所需的簡要數據資料。

第四階段：進行研究資料的整理與分析。

本研究的流程，詳如圖 3-2 所示。

## 第四節 資料分析方法

質化資料分析方面，整理分析步驟為：一、準備資料：將訪問資料輸入電腦整理成逐字稿檔案，二、交與受訪者審閱修正，訪問時徵詢受訪者能否檢閱逐字稿，協助建立資料的可信度。三、整理分析備忘錄：包括重要資料來源、概念、圖表、符碼、流程、類型等。四、閱讀逐字稿將有意義的單位加以標示記號，再界定類屬，將相似性的意義單位進行歸類。如：「夥伴關係」、「競爭」、「經費補助」、「契約管理」、「評估」、「輔導監督」、「民間參與」、「組織自主」等等，五、比較各類屬間的關係，找出暫時性關係、親和性關係或因果關係。六、發展概念化分類體系，解釋資料與主題或理論的呈現。對於問卷封閉式問項收集到的數據資料，則運用社會科學統計套裝軟體 SPSS 11.0(Statistical Package for Social sciences)及 Microsoft Office 的試算表 Excel 進行簡單描述性統計分析。方法包括次數百分比分析及圖表、複選題集分析及卡方分析。

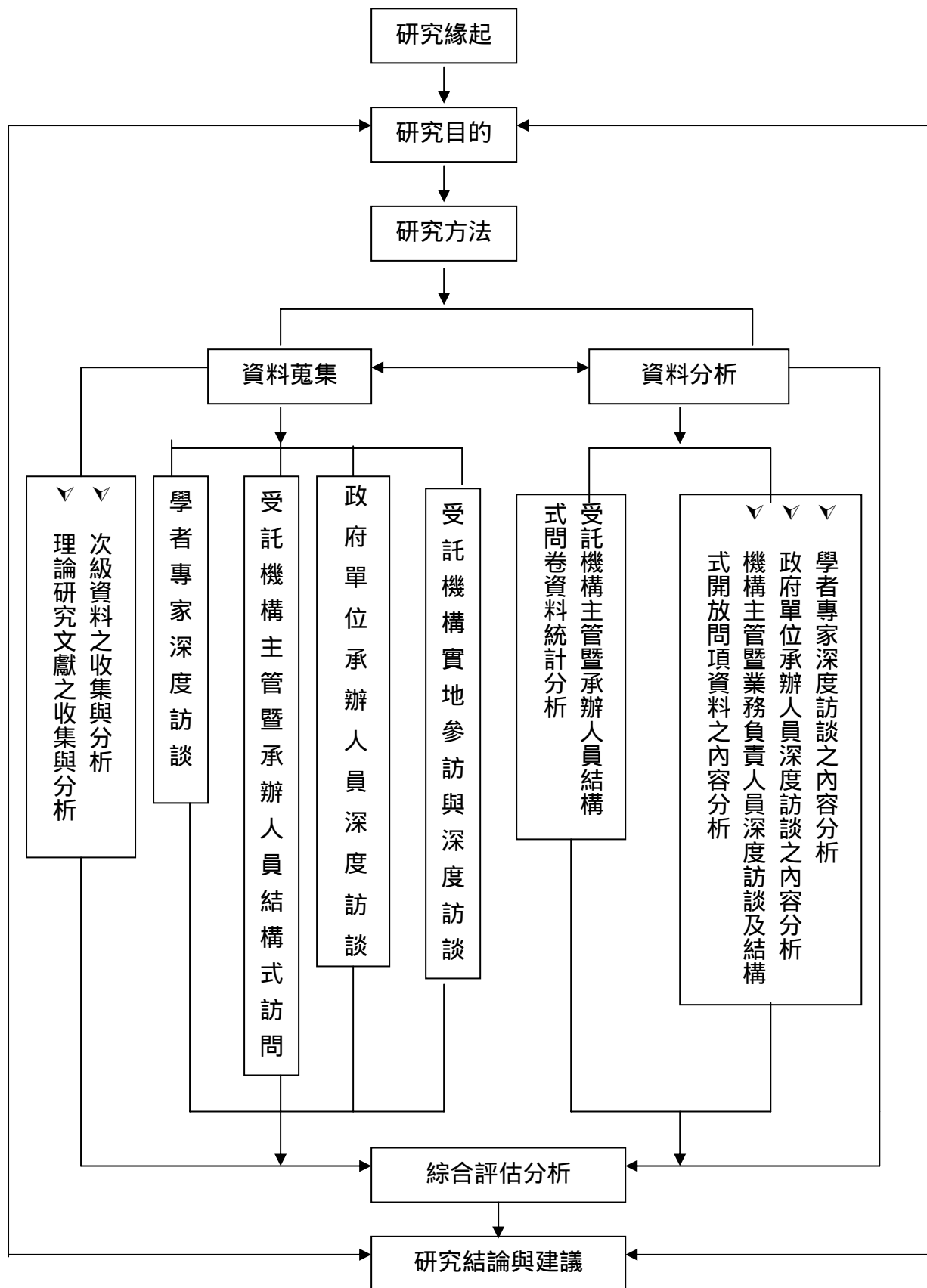


圖 3-2 研究流程圖

---

<sup>1</sup> 十個機構深度訪談選樣理由：主要是因為這些機構均屬於接受委託的歷史較久，是屬於早期承接公設民營的機構之一。所有五十一個「公設民營」機構均各具代表性，故在受限研究時間與樣本代表性前提下，本研究就受託母機構之性質進行立意抽樣，除結構式訪問外更進行深度訪談部分以收集對民營化總體評估的資料。茲將樣本選擇考量因素進一步摘述如下。

1. 身心障礙福利類有：「博愛兒童發展中心」、「萬芳發展中心」、「一壽重殘養護中心」、「臺北市松德團體家庭」

身心障礙福利科內的「公設民營」委託案數有 16 件，是各科室最多的，本研究抽出三個機構為樣本。「博愛兒童發展中心」因是最早的「公設民營」委託案，其受託母機構財團法人第一社會福利基金會同時承接了三個「公設民營」委託案，公設民營業務實際運作經驗最為豐富；「萬芳發展中心」及「一壽重殘養護中心」的受託母機構一心路文教基金會及伊甸社會福利基金會亦均同時承接兩個委託案；「臺北市松德團體家庭」其受託母機構中華民國脊髓損傷聯合會為社團法人性質，且四個機構之服務性質也都有各有代表性。

2. 老人福利類有：「龍山老人服務中心」、「松山老人日間照顧中心」

在老人福利科八件委託案中，有一個機構於九十年一月底方開幕營運，尚未累積足夠實際運作經驗；於七件中「龍山老人服務中心」於民國八十五年為首先推動且合作最久並剛完成續約的「公設民營」機構，其實務運作經驗應比其他單位來得豐富；且該中心的受託母機構立心慈善基金會，另也承接「萬華兒童福利服務中心」，於不同領域的福利服務中心也相當活躍。「松山老人日間照顧中心」因其受託母機構，中華民國弘道志工協會為社團法人性質，不同的法人性質機構是否會有所差異。

3. 青少年福利類有：「萬華少年服務中心」

在青少年福利科的委託案中，有兩件是屬保密的機構。「萬華少年服務中心」早於民國八十五年初次訂約迄今，為首先推動且合作最久並曾續約的，實務運作經驗亦較完整。「萬華少年服務中心」的受託母機構善牧社會福利事業基金會除了承接該中心業務外，另也承接兩處婦女庇護機構，在不同領域的福利服務中也相當投入。

---

#### 4. 兒童福利類有：「民生兒童福利服務中心」

兒童福利科十件「公設民營」委託案中，有七件為托兒所委託案，據社會局承辦人員表示，托兒所的「公設民營」業務在運作上比較沒有問題，且其深具市場性；故若由發現問題的角度來衡量，本研究即將七處「公設民營」托兒所排除；其餘三件兒福中心委託案，「萬華兒童福利服務中心」為立心慈善基金會所承接，由於在老人福利部分已選定該基金會所承接的機構為深度訪談對象，故亦予排除；而在比較了另二件委託案後，選擇「民生兒童福利服務中心」，主要因其受託母機構兒童福利聯盟文教基金會早於民國八十四年即初次訂約，且其在國內兒童福利領域中是頗具代表性的團體。

#### 5. 婦女福利類有：「單親家庭服務中心」及「龍山婦女服務中心」

婦女福利目前共有十一件「公設民營」委託案，其中有三件為保密性質機構，本研究選出二個樣本。「單親家庭服務中心」是婦女福利股中最早推動的「公設民營」委託案之一，原委託台北市晚晴協會，民國八十九年重新委託給中華民國紅心字會，不同的母機構運作下，其經營理念與評估看法是否有不同之處，也是值得關切的。「龍山婦女服務中心」則是規劃提供婦女福利保護方面的服務，而承接的母機構勵馨社會福利基金會長久以來即以婦女保護工作為宗旨，具有代表性。