

# 英國以PFI模式推動 長期照護經驗對台灣 未來發展之啟示

關鍵詞：PFI(Private Finance Initiative)、公私夥伴關係(Public Private Partnerships; PPP)、長期照護、物業管理(Facility Management)、成果規範(Output Specification)、結果付款(Payment by Results; PbR)

台灣世曦工程顧問股份有限公司／民間參與公共建設部／協理／王子安 ❶

英國倫敦大學學院營建經濟與管理學程主任／英國國家高等研究院學者／張倩瑜 ❷

台灣世曦工程顧問股份有限公司／民間參與公共建設部／財經管理組副理／林貴貞 ❸

台灣世曦工程顧問股份有限公司／民間參與公共建設部／規劃師／高瑞琪 ❹

## 摘要 ABSTRACT

為了因應我國人口老年化的趨勢，長期照護(以下簡稱長照)的需求與日俱增，藉由國外經驗導入PFI(Private Finance Initiative)模式，可視為一個可能的解決方案。一旦方案成立且朝這個方向持續發展，可預期會對我國物業管理業生態產生質變的影響。過去20年來，全球物業管理的理念啟了重大的變革，整合型的物業管理成為全球趨勢。而促成此趨勢的最大推手，就是各國積極應用之公私夥伴關係(Public Private Partnerships; PPP)。

本文藉由探討英國物業管理及長期照護經驗，進而研析台灣長期照護若採PFI模式可能衍生的相關議題，最後提出對國內推動長照之借鏡與建議。



### 壹、英國經驗

英國設施管理專業化的契機出現於80年代，當時柴契爾(Margaret Thatcher)政府進行政府採購改革，推動強制性競標(Compulsory Competitive Tendering)，要求各級政府將下屬設施管理單位(如道路養護與建物維護等)與民營廠商置於同樣基礎上進行競爭，使得政府外包設施服務的比例逐漸增加。而此一趨勢，在梅傑(John Major)政府於1992年正式導入PFI模式後更加明顯。PFI在最初幾年的推展雖然有些緩慢，但到了1997年新工黨政府上台後，執行金額大幅躍升，至今已有超過700個計畫完成發包，且絕大多數已經開始營運。

PFI模式下之合約，其主要特點在於將專案之設計(Design)、施工(Build)、融資(Finance)及營運(Operate)整合，進行包裹式的採購。有資格

參與這類專案的廠商必須要有足夠之規模，並具有整合管理之能力。所以當PFI逐漸成為英國主流的採購模式時，也直接促進了物業管理市場的蓬勃發展，同時促成90年代英國各大營建廠商的積極參與。

#### 一、英國物業管理業概況

近年物業管理業在全球迅速發展，服務項目種類繁多，內容可依據表1可區分為三大類：

##### (一) 硬物業服務(Hard Facilities Management)

「硬物業服務」是指影響建築物物理環境運作的相關服務，它除了包含室內環境系統的建置外(如熱暖與通風系統)，亦包括與建築物安全相關的設備建置(如防火與警報系統)。

表1 物業管理之分類與服務內容

硬物業服務	軟物業服務	增值服務
機電服務	清潔	能源管理
給熱與通風系統	餐飲	廢棄物管理
水電	商品買賣	回收
建築控制與管理系統	運送服務	資訊系統(如建立資料庫與檔案系統)
建築物隔熱	洗衣服務	通信系統(內部網路)
家電檢測	郵件運送與管理服務	資產管理(空間規劃與設計、資產管理、資產購買與處置、搬家服務)
防火系統	接待服務	
警報系統	保全	
	家俱提供	
	內部裝潢	
	安全與電力設備檢測	
	建築物保險	
	隨叫隨到維修服務	

資料來源：本研究綜合整理

### (二) 軟物業服務(Soft Facilities Management)

「軟物業服務」是指設施使用人在建築物內活動，所需要的支援服務，如與硬體維修有關的安全及電力設備檢測、隨叫隨到的維修服務，或與內部裝潢有關事宜等，有時甚至也包括產物保險的諮詢。

### (三) 增值服務

增值服務的產生多因業主特定的需求而產生，且成長迅速。其中最好的例子就是在全球暖化的趨勢下，建築物能源管理成為一個新興的服務項目。亦有業主希望服務提供者能將空間規劃與設計、資產管理、資產購買與處置、搬家服務等加以整合，成為一條龍式的服務。事實上在過去10年期間，英國物業管理產業經歷了許多重要變化，茲分述如後：

#### 1. 物業管理外包持續增加

在全球化競爭壓力下，企業利潤受到壓縮，促使非核心業務的外包，最初僅限於低技術門檻的清潔與餐飲。然而當外包形成趨勢後，物業管理業者的供給能量與服務種類亦隨之增加，使得物業管理外包

進入良性循環，進而促使該產業日益壯大。

#### 2. 整合型物業管理形成需求趨勢

物業管理業務外包增加的同時，業主亦希望物業管理業者能夠整合多類型的物業管理服務。依據KPMG[1]的研究，整合型物業管理(Integrated Facilities Management)可帶來多重效益，包括：

- (1) 降低成本(Reduce Cost)
- (2) 精減營運與減化過程(Streamline Operations and Simplify Processes)
- (3) 改善營運效率(Improve Operational Efficiency)
- (4) 改善服務(Improve Service Delivery)
- (5) 減少管理複雜性(Reduce Management Complexity)
- (6) 促進資產組合管理的一致性(Drive Consistency across the Portfolio)
- (7) 取得經濟規模(Gain Economies of Scale)
- (8) 增進分享資訊的能力(Enhance Ability to Share Information)
- (9) 引進最佳典範(Introduce Best Practices)
- (10) 改進全球服務能力(Improve Global Delivery)
- (11) 改善資料、技術與報告(Improve Data, Technology, and Reporting)
- (12) 促進持續變善(Drive Continuous Improvement)
- (13) 提供更富有彈性的服務系統(Provide a More Flexible, Scalable Delivery Model)。

#### 3. 市場重組

在快速成長的物業管理市場中，大公



司為了增加提供整合服務的能力，於是購併中小型的專業廠商。例如英國最大的物業商Carillion，在2005年併購了PME加強其工程能力。同年又買進了Mowlem，其後在2007年購進Alfred McAlpine。活躍的購併使得產業更具有活力，也讓廠商具有全球的競爭力。

#### 4. 網路為基礎之技術(Web-Based Solutions)

過去10年間，因為網路效能的大幅躍升與網路基礎建設的普遍建置，使得物業管理業者能增加服務的類型與營運時間。

#### 5. 政府物業管理需求的大幅增加

政府部門的需求增加，成為物業管理市場快速成長的主要動力，2008年金融危機爆發後，民間企業開始大幅節省支出，進而影響民間企業物業管理的需求。相較之下，公部門的物業管理需求呈現較穩定的狀況。因此，政府的需求成為影響物業市場走向的重要因素。

## 二、英國長期照護模式

2000年後，英國推動結果付款(Payment by Results; PbR)系統，醫療服務提供者不論是公營或是私營，所得醫療付款是依據全國均訂的價格為基礎，以及所服務的病人數目而定。其後，英國的醫療白皮書(Health White Paper)揭示醫療與社會照護的新方向，希望能就近照護，將資源由急救照護轉到基礎照護，由側重醫院照護轉到社區照護。在一份名為「民眾為先」(Putting People First)[2]的政府報告中，重申這個轉變方向。英國政府已開始推動個人預算，期望能推展到所有成人社會照護服務，使得照護預算的支配權力由組織轉到使用者個人，讓服務的使用者擁有較大的獨立性，以及對服務內容有較多的選擇與控制。

由於預防式照護及就近取得醫療服務，成為近年來英國長照制度理念的主流，且民眾開始正視設施對於長照品質之重要性，使得多重照護式住宅一躍而成為政府長照設施的主流如圖1，故地方政府所擔負的角色也就日益吃重。因採PFI模式能獲得中央政府財源補助，在地方政府財源不足的情況下，各地方政府開始嘗試將長照服務與醫療服務聯合提供，以期能利用較豐富的醫療資源增加長照服務能量，PFI故而逐漸成為長照服務的主要採購機制。

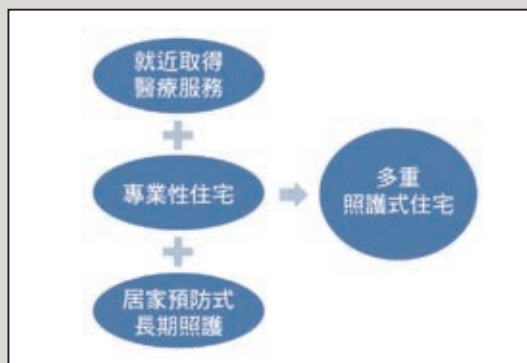


圖1 多重照護住宅之理念

因為PFI將設計、施工、融資與營運等各階段的工作整合成為單一合約，廠商的整合協調能力成為影響專案成敗的關鍵因素。在長照類PFI專案中，主要的特色為將住宅與長期照護兩者傳統分離的職能結合在一起，運用成果規範(Output Specification)的方式，將老年住宅與長期照護的最新科技納入需求中，以期能營造合宜的老年住宅。

一般而言，在長照類PFI專案中，所要營造的環境包括：單人房或是雙人房(客廳、廚房、無障礙浴室、中央空調、緊急鈴)、無障礙建築物設施、個人照護服務、社區交誼廳、餐廳、洗衣間、社區花園、訪客休息室、房間打掃服務、理容服務、24小時支援服務、閉錄電視與對講系統及社交活動。居住老人可將住房裝潢成為所要的環境，其目的在於減少老人的社會疏離感，以及增加老人生活的獨立性。物業管理在這類專案中扮演了重要角色，除了要維持

設施的正常運作外(如建築物維修，以及設施的維護)，更重要的是提供社區運作所需的軟體服務。如何運用輔助技術，提升長照服務的品質與效率，是長照產業近年來相當關注的議題。同時，為了營造重視老人參與之養老環境，如何將文化休閒活動融入老人的生活中，亦為這類專案最大不同於傳統養老設施之處。

## 貳、台灣長期照護市場

### 一、台灣機構式長期照護服務之供給現況

台灣長期照護服務之供給模式，可分為機構式、社區式、特殊性長期照護及遠距健康照護等四種。本文討論範疇為機構式長期照護服務，其依服務屬性又可分為護理之家及長期照顧機構。另依機構的設立依據，以設立/經營者

表2 台灣長期照護及安養機構現有設立者屬性彙總表

設立者屬性 機構類型	公立 機構	公辦民營 機構	財團法人 機構	小型 機構
護理之家	○		○	○
長期照顧機構			○	○
養護機構	○	○	○	○
安養機構	○	○	○	○
榮民之家	○ (退輔會)			

資料來源：台灣長期照護專業協會<http://www.ltcpa.org.tw/>

表3 台灣長期照護及安養機構  
(僅長期照顧機構、養護機構、安養機構)

統計項目 機構類型	家數	家數 比例	可供進住 人數	實際 使用率
長期照顧機構	55	5.29%	2,566	76.9%
養護機構	967	92.27%	49,852	76.8%
安養機構	25	2.39%	5,946	66.9%
總計	1047	99.9%	58,364	75.8%

資料來源：內政部統計處

為政府或民間單位區分，則又可分為公立、公辦民營機構、財團法人機構及小型機構(免辦財團法人登記、不對外募捐、不接受補助且不享受租稅減免，屬於營利單位)等四種，依服務屬性及其機構設立依據彙整如表2所示。

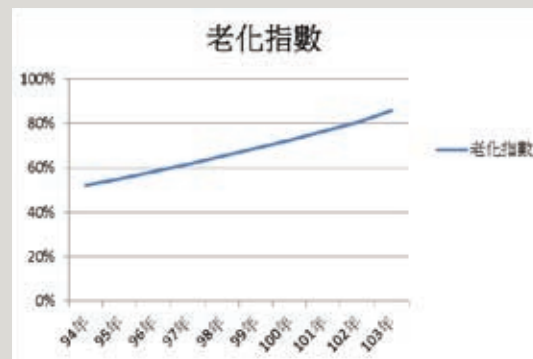


圖2 老化指數趨勢變化

根據內政部統計處2014年6月統計，長期照顧機構、養護機構及安養機構，這三種機構可供進住人數總計為58,364人，實際進住人數則有44,260人，平均使用率僅75.8%，且僅佔老年人口之1.6%。如依實際使用率高低排序，以長期照顧機構76.9%最高，養護機構使用率76.8%次之，安養機構66.9%居第三，如表3所示。其顯示，使用率可能受機構設置的地理位置、分布、資格限制及條件是否符合需求等影響。在家老化與機構老化之間的統合關係，還是有進一步調整的必要及需求。[3]

根據內政部統計處的統計，2014年底時我國戶籍登記人口中65歲以上的老人計有2,808,590人，占總人口數11.99%，老化指數(=老年人口數 / 幼年人口數 × 100%)為85.70%，不僅老人人口比例在1993年即已跨過聯合國所訂定人口高齡化國家的門檻標準7%，且上述三項統計值呈現持續增加的趨勢，老化指數趨勢變化如圖2。我國社會高齡化的顯著現象，同時意味著社會對於老人長期照顧及安養機構就養等需求將隨之提高。除人口高齡化的趨勢之外，失能亦是長期照護服務的主要需求來源，根據主計處2013年的統計，台灣平均每家庭戶平均人數為3.12人，平均每戶就業人數僅1.46人。

若該家戶出現一位失能者，以平均來看每戶可提供照護之人數將不到1人(0.46人)，由上述平均值之推估，即可看出台灣失能者家庭照顧人力之嚴重缺乏，同時也反映社會對長期照護服務之迫切需求。

## 二、台灣機構式長期照護服務發展走向

為因應上述需求，建構我國完整長期照顧體系，行政院於2007年核定「我國長期照顧十年計畫~大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」(2007-2016年)[4]；分階段規劃2008-2011年之目標為發展基礎服務模式，2012-2015年為擴大服務對象並健全長期服務資源網絡，2016-2017年為銜接長期照護保險法。從計畫推動內容來看，我國政策是以多元化、社區化、優質化、可負擔為主軸方向，並訴求兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康等條件差異，因此以政策計畫擬強化發展之長照服務，包括：居家服務、日間照顧、家庭托顧、居家護理、社區及居家復健服務等。對照英國在長照服務上之推展歷程，居家照護與社區式長照服務的普及化，無論在英國或台灣，都是在人口高齡化趨勢下無可避免的發展主軸。

英國經驗值得台灣效法的一個重點，在於社福政策上除了思考如何建立長照服務系統之外，也一併強調如何運用具專業照護功能之安養住宅，讓一定年齡層以上的老年人口轉進此類住宅，使其能在保持原有獨立生活模式的同時，因為獲得更周全的健康管理與社群活動安排，進而能延後其需要長期照護服務的時間點。此一經驗的學習對台灣未來長期照護市場的啟示，在於除了將政策主軸由機構式長照模式轉向社區或居家式長照模式之外，發展「樂齡住宅」與「全齡住宅」，應是另一項值得期待的趨勢。

「樂齡住宅」的概念在台灣已有約10年的

歷史，最早出現的相關法令是2003年由內政部頒布的「老人住宅綜合管理要點」。該要點明示地方政府得視實際需要，專案興建、鼓勵民間興建、或由民間自行興建，其中屬於政府專案或鼓勵民間興建之老人住宅，僅專供租賃；民間自行興建者若未享有任何政府優惠者，則可依市場機制租售。至於老人住宅的經營管理，要點中亦規定必須由核准登記之「老人住宅業」受委託執行，業者可視進住老人之實際需要，依相關法令規定，自行或結合相關服務業或資源提供下列「物業管理」服務：

- (一) 環境清潔之維護
- (二) 房舍及其設備之維護、維修
- (三) 門禁安全與緊急呼叫之授信及聯繫
- (四) 居家照顧或社區照顧服務
- (五) 餐食服務
- (六) 交通服務
- (七) 文康休閒服務
- (八) 醫療保健服務
- (九) 必要之適當轉介服務
- (十) 其他必要之住宅管理及生活家事服務

最近10年間，國內陸續提供樂齡住宅，包括公辦民營及民間自行投資興建營運。公辦民營的案例包括：台北市陽明老人公寓、高雄市崧鶴樓老人公寓等。而民間自行投資興建營運的代表性案例包括：潤泰集團於新北市淡水區推出之潤福生活新象、台塑集團於新北市林口區推出之長庚養生文化村、西園醫院興建於台北市萬華區的永越健康管理中心、康寧醫院興建於台北市內湖區的康寧會館以及奇美集團於台南市關廟區投資之悠然山莊等。就供給數量而言，國內現有的市場供給量仍相對小，且集中於北部地區。

就規劃特性而言，目前除了長庚養生文化村之外，設施機能均偏向單一化，亦即將安養、養護或是長期照護機能做了較明確的區

分。惟明確區分機能可能帶來以下問題：當安養設施中的進住老人身心機能逐漸衰退至必須增加護理或醫療服務時，便會因為設施本身的照護機能不足，而必須遷移至養護或長期照護機構，因而對當事人造成另一種環境適應性與心理的負面衝擊。因此政府應藉由鼓勵民間投資或開放由民間自行投資興建營運樂齡住宅，使此類設施在規劃上能有更具延續性的機能設計與更多元的服務選擇，方可實現真正的「長期照護」精神。

而「全齡住宅」與「樂齡住宅」需求差異在於，「全齡住宅」希望能有兩代、三代、甚至四代同堂的家庭在同一戶住宅中。故設施機能需可兼顧不同世代家庭成員的生活模式與行動上的空間需求，以提供全年齡層的便利性、舒適性與安全健康照護。國人在面對逐漸高齡化的社會，期望能讓長輩在家中共同生活，由家人就近照應的意識非常高，因此除了樂齡住宅之外，全齡住宅也存在非常大的市場需求。換言之，需要物業管理公司提供深入家中或社區的長照服務，必是主流趨勢。

## 參、英國經驗的借鏡與建議

藉由英國經驗的提醒，運用PFI模式提供社會照護時，以下議題必須要仔細考量。

### 一、承租人的參與

老人參與的程度與專案類型有關，新建與既有設施整建不同。原則上是愈早愈好，不僅是個別老人，還包括老人團體，慈善團體與社區組織。採購過程中，主要需要承租人參與領域包括：發展成果規範、評估可能的競標廠商、設計付款機制中與使用者滿意度相關者。

### 二、成果規範

成果規範必須要與專案的成功要素連結，明確地表達各利害關係人可預期的專案成果。規劃過程中，雖然外部顧問的角色很重要，但主要還是須由專案小組領導，經由與利害關係人的諮詢，形成共識。諮詢過程宜設定時程，其後，僅有重要的事件才能變更。要求應務求符合現實，同時考慮財務可負擔性。在執行過程中，招標單位應明確瞭解，最低要求及理想要求的不同，並保留廠商足夠的創新空間。

### 三、技術議題

在採購過程中，技術議題通常與土地所有權與都市計劃有關。這些問題若能儘早解決，後面就愈不容易造成延誤。理想的狀況是都市規劃人員在專案一開始即參與，在提交綱要計畫書(Outline Business Case)前就已解決這些問題。

### 四、潛在的廠商

儘早納入潛在廠商的意見將利於計畫推動，廠商的專業知識有助於業主決定最佳範圍，如照護與支援服務是否應納入，以及成果規範的發展。就廠商的觀點而言，儘早納入廠商的意見可加速採購過程，因為可較快地取得董事會參與投標以及銀行團融資的同意。

### 五、契約議題

契約是決定全案成敗的關鍵因素，業主在招投標階段，必須審慎訂定績效標準、付款機制、業主對入住老人的提名機制、資格標準、以及主要的風險來源。

### 六、風險管理

在PFI專案中，風險是經由合約轉嫁給專案公司。英國財政部建議主辦單位，最好不要更動標準合約條約。在特定情況下若需要更動標



準合約，議約也要經由公開方式進行。特別需要正視的風險類型包括：

- (一) 出售單元收益的風險分擔：建議應加入多餘利潤條款，規範出售多餘利潤如何分配的問題。
- (二) 剩餘價值的決定：合約到期時，專案資產的價值如何估算，若訂的太高會影響廠商投資報酬率，若太低，則可能有損公眾利益。
- (三) 潛在缺陷：當專案包括整建工程時，廠商必須針對現有設施進行改善，廠商在接手時可能對潛在缺失(latent defects)的問題(如結構無法達到現有防震標準)，業主在招標與議約時，應仔細考量最佳的風險分配模式，並要求廠商細心考量這個風險，以分析研擬對策。

## 七、設計與營運風險

- (一) 未來需求變更的風險：例如單人房與雙人房的比例需求變更。
- (二) 照護服務的提供方式：雖主要由政府負責，但廠商有時亦扮演吃重的角色，特別是政府所能提供的服務會隨著社福預算而變，當預算不足時，廠商必須要承擔某種程度照護責任，廠商會關切這類風險。

## 八、交叉補貼

在多重照護類PFI專案中，英國政府多會同意保留一部分單元供廠商在市場中銷售，並將所得用於補助專案中社會住宅的部分。然而要如何適當拿捏二者間的比例仍有討論空間。

綜上所述，招標單位對全案的目標、成果要求、與過程要求皆會直接影響全案對投資者的吸引力。同時應儘早確定關係人、相關需求

及意見，此與全案品質極為攸關。

### (一) 規劃階段

運作良好的PFI採購應尋求成果型合約(Outcome-Based Contract)，及透明且具有彈性的合作關係；廠商應充份瞭解PFI的精神與採購規則。同時因為PFI採購成本相對較高，故而對於重要時程的規劃，必須符合現實，避免延誤。

此外在規劃與執行時，建議維持同樣利害關係人代表，這對於確定全案範圍的釐清以及所需資源的規劃有很大幫助。

### (二) 執行階段

由於運用PFI模式規劃具長期性，為確保政策目標的達成，讓政府單位獲得與民間夥伴良好合作的經驗，PFI合約必須考量給予彈性，使其在議約及履約過程中納入必要之變更，並主動處理風險規劃等相關議題，更需考量履約時的績效監督機制之管理與計畫執行之可行性。

## 參考文獻

1. KPMG(2012), KPMG 2012 Global Real Estate and Facilities Management(REFM) Outsourcing Pulse Survey.
2. HM Government(2007), Putting people first: a shared vision and commitment to the transformation of adult social care
3. 行政院經濟建設委員會(2009)，我國長期照護資源供給調查，臺北市。
4. 內政部(2007)，我國長期照顧十年計劃---大溫暖社會福利套案之旗艦計畫，臺北市。