

## 專題論述

# 社會服務民營化

## —以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例

蘇麗瓊 · 陳素春 · 陳美蕙

### 壹、前言

回顧臺灣社會福利發展之過程，社會福利之推動與政治、社會及經濟環境有著深切的關係。政治方面，臺灣的選舉與民意的抬頭占有相當的影響地位；社會方面，福利意識與民間團體的組成則是督促政府施展效能的重要因素；經濟方面，經濟景氣、政府財政與全球化趨勢更深深影響社會福利資源分配的發展。社會福利政策在這多重因素交互影響之下，一方面要提昇國家競爭力來回應世界各國的水準，另一方面又要迅速回應民眾多元多樣與適切的服務需求，在服務輸送模式或服務提供方式勢必要有所調整與改變，因此，中央與地方、政府與民間的分工與合作，就需加以重新思考。尤其在思考如何提昇政府效能與回應民眾需求方面，政府更需藉由與民間的合作，福利服務方能顯現多元、成本效益、專業與有彈性的特色，而「民營化」就在這樣的思考模式下，被視為可行之道，並予以積極的倡導與落實，

如國營事業民營化即為明顯的例子。社會福利領域亦不例外，尤其在進行組織再造時，更強調民間資源參與公共服務或建設的施政原則。因此政府提出「民間能做的，政府儘量不做；地方可以做的，中央不做」的目標。

為推動社會服務民營化，政府自民國70年代起訂頒多項政策與實施計畫，並於重要會議中提出相關建議，如全國社會福利會議、行政院組織再造會議或探討國家資產會議。然而，民營化實施至今，真的是萬靈丹嗎？真的能減輕政府負擔嗎？民營化或許在人事成本上有所節省，政府所付出的業務委託經費是否相對的增加？值得加以探討。本文除簡要說明社會服務民營化的發展過程，與目前政府再造政策內容及相關會議建議事項外，主要以內政部所屬十三所兒童、少年、老人及身心障礙福利機構如何因應民營化潮流而所推動業務委外辦理情形為主，並分析民營化結果是否符合成本效益。

## 貳、我國社會服務民營化的發展與類型

所謂社會服務民營化，是指將原本由政府提供或負責的社會福利服務工作及項目，交付或移轉到私人部門，而政府的服務提供角色逐漸縮減。檢視我國社會服務民營化發展過程，其起因是多元的。

民國 70 年代中期，隨著政府解嚴後，民眾對社會福利意識或消費意識提高，對於自身的權益或社會福利主張的「公平正義」原則更加重視。第二個原因是政府開始檢討組織精簡政策，尤其是人事精簡政策，然而社會福利為因應民眾多元需求，業務只有增加並無減少，造成人力無法相對增加之窘境。第三個原因是民國 80 年代，政府推動國家建設六年計畫，在社會福利部分，前四年以增加硬體建設為主，俾充實各地的基礎建設，後二年再以軟體的開發與經營為主，政府為配合重大建設，社會福利預算明顯增加。當時政府所興建的福利硬體設施多屬大型機構，俾滿足大量的需求，然而硬體建設雖已完成，其所需配置的經營與管理人力不在少數，而政府精簡政策是不容許增加員額的，因此開始思考如何結合民間力量推動社會福利，此後政府陸續提出與民間合作的相關計畫，尤其是民國 83 年在制定「社會福利政策綱領」時，民間團體代表相當著重如何參與政府相關公共服務，遂於「社會福利政策綱領」實施方案中的「福利服務」明確揭示：「採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務。」至此，我國社會服務

民營化的政策導向可說已十分明確。

接著，為使政府與民間合作模式具體可行，民國 86 年內政部公布「推動社會福利民營化實施要點及契約書範本」，目的是為結合社會資源，委託民間共同推展社會福利服務。實施的方法則由各級政府運用現有資源，依法定程序，以契約方式委託依法登記之財團法人或公益社團辦理非營利之社會福利服務，而委託的類型則以公設民營及委託服務為主。

黃源協（2001:20）就曾以政府與民間共同推動社會福利之合作方式與發展階段，將社會服務民營化區分為三種類型與三個階段：

**一、個案委託：**指按服務對象特殊需求而作特定服務的委託，民國 50 年代與 60 年代的政府委託均屬此類，委託經費以人數或單位計算。一般而言，此類委託多為低收入老人、兒童、身心障礙者及精神病患的收容安置。

**二、方案委託：**指政府預定要從事的社會福利方案或活動委託民間機構執行，始於民國 60 年代末期，成長於 70 年代中期，並持續至今。委託經費以預定完成整個方案金額計算，此類委託如身心障礙者之職業訓練與安置；身心障礙兒童之早期療育及日托服務；重病癱瘓院民看護業務委外辦理等。

**三、公設民營：**指政府部門規劃福利服務提供方式、項目、對象，並提供大部分或全部經費或設施、設備，透過政府部門與民間團體的契約關係，將原本由政府提供的服務委由民間提供服務；如民國 74 年臺北市政府委託「第一兒童發展文教基金會」辦理「臺北市博愛兒童發展中心」，

即開啓了國內公設民營模式之先河。

回顧社會服務民營化過程，在在顯示民營化與政治意識、政府財政與民間力量息息相關。而其推廣方式是隨著社會福利的發展逐漸多元化，由點到線到面，個案委託到整體性的機構經營。同時，政府的施政有民間力量的參與，民間也因參與公共服務而有所成長，尤其是組織數量的增加，無論以機構、團體或基金會型態，各類福利別組織的增長是有目共睹的。以倡導角色爲主的團體也在此時組成，如中華民國殘障福利聯盟、中華民國老人福利推動聯盟、兒童福利聯盟文教基金會等。因此民營化到民國 80 年代末期開拓了政府、民間共同推動福利工作的新頁。

### 參、政府組織再造與民營化

如前所述，政府組織再造也是催促民營化的原因之一。在民國 80 年代初期，行政院有鑑於公務員總數與中央政府人事經費相當龐大，不僅加重政府財政負擔，也對其他建設經費產生排擠效應，因此頒訂「行政革新方案」，其中實施要項之一爲：「機關業務性質，凡可委託外包民間辦理者，應盡量委託或外包民間辦理，以簡化政府業務。」

民國 87 年 1 月 4 日行政院持續推動第二波以建立「小而美、小而能政府」爲口號的「政府再造運動」，並通過「政府再造綱領」及「政府再造推動計畫」，積極調整政府的角色，試圖「從第一線的服務提供者，轉變成導航員，引導民間企業及非營利組織，共同參與公共建設與服務。」主要策略包括：企業化政府、公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設及政府業務委

託民間辦理，以達到下列四個目標：(1)調整組織、面對新時代的需求；(2)改造僵硬的人事制度；(3)向民間企業學習提升政府效能；(4)打造學習型的組織文化。其中由行政院經濟建設委員會主辦「政府再造推動計畫」之「法制再造推動計畫」，「政府業務委託民間辦理」即爲其中重要工作項目之一，而社會福利服務輸送的民營化即是政府再造的一環。其目標設定在引入民間資源，借重專業人力與物力，以擴大公共服務範圍、提升服務品質與效率，降低政府執行業務之成本。

爲促進各級政府機關積極推動業務委外，充分運用民間資源參與公共事務，行政院於民國 88 年出版「政府業務委託民間辦理作業手冊」，詳述雙方之法律關係、委外之定義及作業流程內各步驟之方式與執行注意事項，以供政府與民間廠商參考，並於各部會成立「業務委託民間辦理推動小組」，篩選各機關適合委外的項目，研擬委外方式及相關事宜（魏啓林，2000：178-188）。

民國 89 年 5 月 20 日陳總統就職演說時也強調「大有爲」政府的時代已過去，我們應該加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色，讓民間的活力盡情發揮，以大幅減輕政府的負擔。行政院於民國 89 年 8 月 26 日召開「當前財政問題研討會」亦將「政府應擴大業務委外，建構小而美的政府，以擲節政府支出」列爲重要共識。

民國 90 年 1 月 17 日行政院院會審議通過「推動政府業務委託民間辦理計畫」，並據以訂定「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，作爲落實行動

之法規依據。該實施要點配合民國 91 年 7 月 8 日行政院組織改造推動委員會第一次委員會議「積極推動建立政府與民間夥伴關係」之決議，於民國 92 年 4 月 24 日加以修正。該實施要點推動目的有四：

(一)調整政府角色及職能，型塑導航新政府。

(二)活化公務人力運用，降低政府財政負擔。

(三)善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質。

(四)帶動社會競爭力，共創公私協力新環境。

委託方式大致分為：

(一)機關委託民間經營或管理，委託型態包括「公辦民營」、「部分公營，部分民營」等不同模式。

(二)業務項目委託民間辦理，如：內部事務或服務、行政檢查事務、輔助行政。

民國 91 年 8 月 24 日行政院組織改造推動委員會第二次委員會議通過機關業務檢討原則：

(一)行政院組織改造之基本作法是透過各機關合組工作圈，就性質相同或近似之業務進行塊狀檢討，再依序分別由中央與民間夥伴小組、中央與地方夥伴小組及中央機關功能調整小組進一步審查，最後由組織改造推動委員會確認。其特徵在就個別業務進行整體、單一之檢討程序，就檢討結果謀求最適化之處理方式，進而達到組織改造之目標。

(二)在機關業務檢討順序方面，由於組織改造基本精神之一在於民間可以做的政府不做、地方政府可以做的中央政府不做，因此應該考量下列處理方式之可能

性：1.去任務化；2.地方化；3.法人化；4.委外辦理（含機關委外及業務項目委外二類）。其中去任務化應優先加以考量；至於地方化部分，倘同時具有採行法人化或委外處理之可能，而直接地方化亦有實際困難（例如屬自治事項或委辦事項尚未釐清，或相關法令尚未完成修正）時，可例外視個案需要決定採法人化或委外辦理方式作為過渡階段。

綜觀近十年的政府組織再造，無異是呼應大環境思潮與政府財政負擔下，對於政府職能、組織規模與角色的重新定位。因為龐大的員額與人事經費是政府無法承受的包伏，政府的職能又無法有效迅速的發揮，無法滿足民間與企業期待，因此發展政府與民間夥伴關係變成政府核心施政。

## 肆、內政部所屬社會福利機構業務委外辦理情形之檢討

因著民營化是勢在必行的政策，內政部所屬十三所社會福利機構也是政府組織改造的範圍，十三所社會福利機構被要求朝向業務委外辦理方向發展，以下僅就十三所機構在這波潮流下所推動業務委外的現況及其實施成效加以說明。

### 一、內政部所屬十三所社會福利機構現況及業務特性

原臺灣省政府設置十三所社會福利機構，以提供兒童、少年、身心障礙者、無依及癱瘓老人等之妥適照顧，維護其合法權益，精省後歸併內政部，目前員工編制及收容人數如下表：

表一：內政部所屬十三所社會福利機構民國 93 年 9 月員工及收容人數

機構名稱	總收容量	現收容量	員工人數（技工含司機、監護工、廚工）					
			編制人員	職務代理	約聘僱	工友	技工	合計
北區兒童之家	200	172	37	0	0	9	10	56
中區兒童之家	200	183	35	1	2	6	8	52
南區兒童之家	160	132	38	2	2	6	8	56
少年之家	200	160	27	0	6	3	16	52
北區老人之家	280	261	24	0	3	3	22	52
中區老人之家	390	364	28	0	3	4	29	64
南區老人之家	390	304	24	0	0	4	30	58
東區老人之家	360	300	38	0	0	2	30	70
澎湖老人之家	162	149	24	0	0	5	11	40
彰化養護中心	360	333	79	1	0	6	101	187
南投啟智教養院	320	310	62	14	10	10	43	139
雲林教養院	300	285	47	3	12	3	38	103
臺南教養院	450	446	137	6	15	10	63	231
合計	3,772	3,398	600	27	53	71	409	1,160

該十三所社會福利機構除對特定弱勢族群收容照顧外，更負有特殊性任務，如因應社會變遷而開辦新型業務、承擔民間及地方政府難以負荷之工作、負起偏遠地區及少數族群之照顧，分述如下：

(一)三所兒童之家除收容貧苦無依、被虐待、遭遺棄之兒童、少年外，並辦理法院責付轉介之非行少年及合併偏差行為與輕度智障青少年收容業務。

(二)少年之家及雲林教養院部分安置對象為國家基於保護意旨，依法強制安置輔導之不幸少女及非行少年。

(三)五所老人之家及養護中心除收容孤苦無依老人，給予公費安養或養護外，中區老人之家尚辦理遊民收容業務，對流浪、流落街頭、經縣（市）政府查詢無法

回歸家庭之孤苦無依或行乞者予以收容輔導；東區老人之家位於邊陲的東部，其照顧對象不少為低收入原住民，綠島安養所更是提供綠島長者一個在地老化最佳處所；南區及澎湖老人之家尚辦理六至十八歲低收入戶兒童、少年教養業務，對原住民地區及離島地區之兒童、少年助益甚大。

(四)三所教養機構辦理重度以上智能障礙者收容教養業務，提供二十四小時全天候生活照顧、社會適應訓練、職業陶冶及就業輔導。其中南投啟智教養院並與學區國中小合作，兼設特殊教育課程；雲林教養院係專門收容安置以女性十八歲以上智能障礙為主；而臺南教養院收容之院生更是平均年齡已超過四十歲之重度、極重度心智障礙者。

## 二、歷次重要會議對內政部所屬十三所社會福利機構業務委外經營之建議

內政部所屬十三所社會福利機構組織定位引起熱烈討論應源自九十年代開始。雖然八十年代民營化蓬勃發展，但是否公立機構應全面民營化？引起各界討論，以下就歷次重要會議之建議略述如下：

(一)民國 91 年 5 月 18 日全國社會福利會議結論：「現階段我國公立社會福利機構不應全面民營化，應採公私並行方式，並考慮功能性的區分，以提供受服務者最適切之社會福利服務」。

(二)民國 91 年 8 月 24 日行政院組織改造推動委員會第二次委員會議通過機關業務檢討原則：在機關業務檢討順序方面，由於組織改造之基本精神之一在於民間可以做的政府不做、地方政府可以做的中央政府不做，因此應該考量下列處理方式之可能性：一、去任務化；二、地方化；三、法人化；四、委外辦理（含機關委外及業務項目委外二類）。其中去任務化應優先加以考量；至於地方化部分，如同時具有採行法人化或委外處理之可能，而直接地方化有實際困難（例如屬自治事項或委辦事項尚未釐清，或相關法令尚未完成修正）時，可例外視個案需要決定採法人化或委外辦理方式作為過渡階段。

(三)民國 91 年 9 月 23 日行政院研考會林主任委員嘉誠主持中央行政機關功能調整小組第六次會議結論：「社福機構、醫療機構等請按本院既定政策朝民營化或委外方式規劃辦理」。

(四)民國 91 年 10 月 24 日行政院游院長主持行政院組織改造第四次座談會，提出

本部所屬機關業務檢討要項，其中十六社政機關列為須檢討委外辦理之機關。

(五)國家資產經營管理委員會民國 92 年 3 月 22 日第十一次委員會會議結論：為配合政府組織改造，社會福利基金所屬十三所福利機構之組織定位，請內政部於三個月內儘速檢討定案，並與私人機構之收費標準（成本效益）作比較；於檢討定案前，請賡續推動委外經營，以提升福利機構之經營績效。

(六)行政院民國 92 年 4 月 9 日 2833 次會議通過「行政法人法」草案，未來部分政府機關，包括未來國立大學、中正文化中心、港務局、公立醫院、社福、文教等機構，將轉變為行政法人。

(七)民國 93 年 11 月 3 日行政院組織改造工作圈之厚生勞動工作圈對本部社會福利基金所屬十三個福利機構業務檢討結果暫採「機關保留」，併入組織改造檢討。

由這些會議之結論或建議內容卻顯現出不同角度的思考有不同的建議，也就是社會福利界對公立機構的定位認為不應全面民營化，而行政院的要求則是去任務化或業務委外為主。前者的出發點是以民眾權益為主要考量，因公立機構所服務或收容對象是低收入者或特殊情形或需公權力介入保護等弱勢中的弱勢者，如果全面民營化，將產生「軟柿效應」，也就是民間經營者選擇容易照顧或有一定經濟基礎者為主，無形中最需照顧的弱勢者可能被排除在外，產生逆選擇現象，不符公平正義原則。後者則是政府以精簡支出提高效率的政策思維的一致性通用原則。然而民營化真的是講求效率、品質與節約成本的唯一的策略嗎？這是內政部在處理所屬十三機

構必須更加審慎通盤檢討，畢竟社會福利服務不同一般行政部門的工作。

### 三、內政部所屬十三所社會福利機構是否適合民營化？

對於內政部所屬十三所社會福利機構組織定位的最新結論是暫採「機關保留」，併入組織改造檢討。而組織改造不外乎有維持公營、公設民營、行政法人、移撥地方等方向規劃，惟各機構究以何者最適合，則有討論空間。因此，暫不論那些機構適合維持公營、公設民營、行政法人或移撥地方政府，以下僅就內政部所屬十三所社會福利機構是否適合民營化，以機構存在的三要素：本身營運的財務成本（量化評比）、照顧品質（質化評量）及所負社會公益責任作一簡要分析。

#### (一)就財務成本面探討

為瞭解公私立社會福利機構近三年（89、90、91 三個年度）的經費收支概況以及營運成本效益，內政部曾委託臺灣大學會計學系林嬋娟教授進行「公民營社會福利機構成本效益比較分析」研究，藉以探討內政部所屬十三所公立社福機構究應維持公營，或採公設民營方式委外經營，或採其他足以兼顧服務品質以及成本考量之營運方式，並選擇地理位置、服務對象、內容等相近之民營機構作為配對比較，（身心障礙機構一所、兒少機構五所、老人機構四所），表二是內政部十三所社會福利機構預決算分析表；表三是提供配對比較之民營機構預決算分析表。

表二：內政部十三所社會福利機構預決算分析表（民國 92 年 6 月）

機構名稱	收容性質	人事成本比例	每人每月人事成本	每人每月實際成本	每人每月預計成本	預計收容人數	實際收容人數	空床率
北區兒童之家	兒少安置	65%	20,022	30,652	27,266	200	172	14%
中區兒童之家	兒少安置	62%	21,453	34,770	31,319	200	177	12%
南區兒童之家	兒少安置	68%	27,121	39,797	37,267	140	130	7%
少年之家	少年安置	69%	18,478	26,645	24,580	187	168	10%
北區老人之家	老人安養	53%	9,729	18,356	15,619	207	174	16%
	老人養護	56%	17,883	31,934	26,976	107	79	26%
中區老人之家	老人安養	61%	8,044	13,187	12,134	207	188	9%
	老人養護	62%	12,699	20,483	19,355	160	149	7%
南區老人之家	老人安養	54%	8,911	16,502	11,817	296	178	40%
	老人養護	66%	14,951	22,653	21,842	115	110	4%
	少年教養	48%	10,726	22,571	16,204	107	56	45%
東區老人之家	老人安養	71%	17,925	25,246	20,624	200	157	22%
	老人養護	56%	14,400	25,715	23,363	180	161	14%
澎湖老人之家	老人安養	63%	23,492	37,289	30,891	72	58	19%
	少年教養	57%	16,543	28,901	27,305	90	84	7%

彰化養護中心	老人養護	73%	29,490	40,397	35,002	420	350	17%
南投教養院	啟智教養	73%	23,821	32,484	31,420	320	307	4%
雲林教養院	收容教養	66%	18,825	28,649	27,826	200	189	6%
	少年安置	65%	20,088	30,594	30,594	100	100	0%
臺南教養院	收容教養	68%	18,565	27,225	27,165	450	446	1%

資料來源：公民營社會福利機構成本效益比較分析報告

表三：提供配對比較之民營機構預決算分析表（民國 92 年 6 月）

機構名稱	收容性質	人事成本比例	每人每月人事成本	每人每月實際成本	每人每月預計成本	預計收容人數	實際收容人數	空床率
臺北聖道兒童之家	兒少安置	53%	12,983	24,669	21,229	120	98	16%
新竹德蘭兒童之家	兒少安置	41%	18,417	44,604	42,538	35	32	7%
臺中慈光育幼院	兒少安置	64%	30,690	48,225	35,231	50	29	42%
雲林信義育幼院	兒少安置	61%	12,079	19,702	16,503	56	45	19%
臺東阿尼色弗	兒少安置	54%	11,694	21,631	17,313	87	63	23%
翠柏新村	老人安養	54%	7,146	13,233	12,203	498	440	12%
桃園仁愛之家	老人安養	48%	5,393	11,235	11,165	267	261	2%
	老人養護	69%	10,925	15,833	15,747	625	610	2%
菩提仁愛之家	老人安養	59%	11,474	19,447	-	139	21	85%
	老人養護	59%	15,222	25,800	-	164	22	87%
傑瑞老人安養中心	老人養護	60%	12,339	20,565	-	500	85	83%
香園紀念教養院	收容教養	57%	11,398	21,134	-	300	224	25%

資料來源：公民營社會福利機構成本效益比較分析報告

研究結果顯示，在兒少安置機構方面，公民營機構之成本並無顯著差異。在身心障礙福利機構方面，公營機構之成本稍高於民營機構，尤其是人事成本的差異較大，這與身心障礙機構的服務內容差異甚大有關，然而成本之高低本身尚無法完全作為論斷績效之依據。在老人福利機構方面，各公民營機構間雖因空床率、規模之大小及兼營業務之多寡影響單位成本，但公營機構因人事編制僵化、較缺乏成本紀錄與控管之觀念，一般而言，公營機構之成本通常高於民營機構。但也發現部分

公營機構因財務管控得宜，且在作業程序標準化的情況下，其成本已與民營機構幾乎相等甚至更低。

有鑑於此，該研究報告提出下列建議：

1. 政府應積極建立品質卓越之標竿機構

在社會福利領域，政府仍需以承擔公益為主要任務，並展現典範，進而發揮帶動民營相關組織之群聚效應；反之，若公部門輕易退出經營，有如自廢武功，將喪失對福利服務的深入了解及高度專業實力，難以發揮指導監督之實力。因此有必要就現有體制，積極研擬提升之道，汰蕪

存菁，去弱留強，以追求卓越。

#### 2. 決策考量應兼顧服務品質與財務成本

在「服務品質」及「財務成本」兼顧前提下，應發展出一套有效的績效評估機制，俾作為公私部門提升社會福利水準的基本準則，並不斷努力以超越提升之挑戰目標。

#### 3. 公設民營宜以具備財務效益及品質保障為限

對於位處優異條件的機構，可考慮移轉由民間經營，政府僅收取權利金以挹注財源，但仍應比照其他公民營同受合理品質要求之規範。

#### 4. 中央地方合作，共創未來

目前安養護機構大多未達經濟規模，尚有三成空床率，在收容人數不足的情形下，單位成本自然偏高。但展望未來，則又有成長空間而不宜輕易放棄。兩全之道可藉由適度整併，將經營績效評比較差，或發展空間有限，在未來無法成長至經濟規模者予以裁汰（或移轉設施由私部門接辦發展小型高質高價服務領域），其服務對象則併由其他績效較優者接辦，並解聘績效不彰之人員，以減輕固定而龐大之人事經費負擔，除可使留任者在較大規模之機構發揮其才能，並可與民營單位競爭追求卓越。

#### 5. 推動組織再造，追求合理規模與優良品質

當前公營機構不論規模大小均有相同的行政編制，並不合理，而直接照顧養護之服務人員則依收容對象多寡而有比例規定，尚屬合理。基於公營機構之設施及照顧服務程序均較具透明度，且遵守相關法

規準則之守法度高，故可合理假設其服務品質應不比同性質之民營機構差，甚至極有可能較佳，因此在成本雖較高但尚未極端嚴重的情形下，目前不宜全盤否定公營機構功能及存在的必要性。但仍應以合理規模及優良品質為追求目標。

#### 6. 採取行政法人及開放民營並重之策略

政府為減輕財政負擔，加重經營權責以提升績效，將現有機構汰弱留強，並予以法人化，雖可達成精簡效果，但為因應未來社會需求增加之趨勢，應是同步採取開放及獎勵民營對策。（林嬋娟，2003:46-52）

#### (二) 就服務品質層面探討

除了財務成本因素攸關政府人事及設備成本的負擔外，非財務性因素的服務品質良窳更關係到被照顧者的滿意程度。因此內政部再以一般較客觀的「提供服務機構的軟硬體條件」、「提供服務機構的標準作業程序」、「量化的具體服務成果」為評量準據，加以說明公立機構的服務品質並不劣於私立機構。

內政部為促進各類社會福利機構業務發展，提升服務品質，保障受服務者之權益，均定期辦理評鑑，評鑑項目含括行政組織與經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障及改進創新事項或措施，並對於較直接之「顧客滿意度」指標（如申訴抱怨次數及處理結果、流動率、事故發生率等）亦加以考量。所屬十三所機構除少年之家外，90、91及93年度之評鑑成績如除南區兒童之家因部分權益服務項目有待改善，一度評鑑成績為丙等外，其餘評鑑成績皆為甲等或優等。

表四：內政部所屬十三所社會福利機構 90、91 及 93 年度評鑑成績

受評機構名稱	評鑑年度	評鑑成績	備註
北區兒童之家	91 年度	甲等	兒童福利機構九十三年複評通過
中區兒童之家	91 年度	甲等	
南區兒童之家	91 年度	丙等	
少年之家			少年福利機構
北區老人之家	93 年度	優等	老人福利機構
中區老人之家	93 年度	甲等	
南區老人之家	93 年度	優等	老人福利機構
東區老人之家	93 年度	優等	
澎湖老人之家	93 年度	甲等	
彰化老人養護中心	93 年度	優等	
南投啟智教養院	90 年度	甲等	身心障礙福利機構
雲林教養院	90 年度	優等	
臺南教養院	90 年度	甲等	

### (三)就社會責任角度探討

公立社會福利機構除以照顧社會中弱勢族群為宗旨外，更須負有避免市場價格壟斷之調節功能及承受民間軟柿效應推諉照顧之責任，可謂是服務弱勢族群的最後一道防線。內政部所屬十三所機構依前所述之組織現況、區位分布及業務特性而言，其所負之社會責任更具重要。分述如下：

1. 公立機構兼具特別任務：就先進國家經驗，福利服務機構的設置，有中央辦理亦有地方辦理者。以日本為例，中央厚生勞動省所屬福利服務機構有十家，機構服務屬性不以收容業務為限，含括實驗性、創新性、專門性福利服務等領域，其

涉及層面複雜，故由中央辦理較符合經濟效益。反觀我國社會福利機構，根據內政部 93 年 9 月統計顯示，目前社會福利機構計有 1,198 家（詳如表五），其中公立機構計有 41 家（兒童 6 家、少年 5 家、老人 15 家、身心障礙 15 家），私立機構 1,086 家，公設民營機構 71 家，公立機構僅占全體社會福利機構 3.4%，收容人數占總收容人數的 14.3%，比例並不高。換言之，超過 96% 的機構係由民間經營。值此之際，公部門機構如全般退出經營，將可能因民營化而使弱勢者失去依賴，將來因社會期望需由政府重新負起弱勢者安養安置之基本任務時，屆時是否有足夠員額因應，值得商榷。

表五：93年9月臺閩地區社會福利機構數量統計表

機構類別 數量 經營性質 (百分比)	兒童福利機構	少年福利機構	老人安養護機構	身心障礙福利機構
公立 (41 家) 9,476 床	6 家 (14.3) 717 床 (26.3)	5 家 (14.3) 516 床 (39.4)	15 家 (1.7) 5,710 床 (13.56)	15 (6.1) 2,533 床 (12.7)
私立 (1,086 家) 50,361 床	35 家 (83.3) 1,984 床 (72.7)	23 家 (65.7) 655 床 (50.1)	852 家 (97.3) 34,613 床 (82.2)	176 家 (71.8) 13,109 床 (65.9)
公設民營 (71) 6,209 床	1 家 (2.4) 28 床 (1.0)	7 家 (20.0) 137 床 (10.5)	9 家 (1.0) 1,789 床 (4.2)	54 家 (22.0) 4,255 床 (21.4)
合計 1,198 家 66,046 床	42 家 2,729 床	35 家 1,308 床	876 家 42,112 床	245 家 19,897 床
1,198 (身心障礙福利公設民營機構以日間照顧占大多數。)				

2.人權與公平正義的考量：民營化除考量效率外，實應兼顧基本人權與公平正義之平衡。公營機構是政府社會福利的最後防線，若將現有公營社會福利機構民營化，將來一旦面臨民營業者經營不善，或聯合壟斷提高價格、要求政府提高簽約條件時，政府在缺乏公營機構作後盾的情形下，將喪失調節支援的功能及降低談判的籌碼，進而影響無市場購買能力的弱勢族群權益。

3.間接保障大批員工的工作機會：內政部所屬十三所社會福利機構目前有1,160個員工，一旦民營化後，渠等工作權益將遭受嚴重影響，將來如何安置，以精省後之員工安置情形為例，並非易事；尤其對未具任用資格之技工、工友，若承受之民營業者不願續僱，將影響渠等之工作權益或其家庭生計，亦應考量如何避免製造另一波問題。

#### 四、內政部所屬十三所社會福利機構業務委外辦理情形

綜合前三項指標及表一、表二公民營社會福利機構成本效益比較分析顯示，內

政部所屬十三所社會福利機構不論其類型、區位、成本、照顧對象呈現相當多樣與特殊性，因此，曾配合組織改造而規劃調整其組織定位，或維持公營，或採行政法人化，或地方化；惟目前適逢行政院組織改造，該等機構究採何種型態經營，已納入衛生及社會安全部作整體考量，在尚未有定案前，部分業務委外仍是施政原則之一，因此僅就民國90年至今，十三所機構針對其不同業務所進行的業務委外作一陳述，以展現政府為因應時勢所需所採取的行動。

根據表六顯示，十三個社會福利機構在90及91年度計有37項業務完成委外辦理，這些業務包括(1)行政檢查，如公共安全方面的檢驗申報、檢測等，(2)養護業務委外，如重病住院看護、臨時監護工，(3)醫療廢棄物處理，(4)亡故院民葬儀服務，(5)院民理髮、庭園維護等，總計內部事務或服務類有30項，行政檢查事務類有7項。92至94年度可辦理委外之業務項目，預計有22項業務，這些業務多屬醫療、復健或看護業務，其中已完成委外者有17項

(如表七)，尙未完成者 1 項(如表八)， 施(如表九)。  
另有 4 項業務需俟 94 年度預算通過後方實

表六：內政部所屬社會福利機構 90 及 91 年度業務委外辦理彙整表

機構名稱	委外辦理業務項目
少年之家	高壓電機、發電機及電梯保養檢驗、消防安全設備申報檢修
北區老人之家	頤苑自費安養中心(公設民營)、養護組重病看護業務、醫療門診業務、醫療廢棄物處理、亡故院民喪葬業務、鍋爐、高低壓設備、發電機、電梯保養
中區老人之家	院民理髮、護理人力、亡故院民喪葬處理
南區老人之家	臨時監護工、電梯申報檢修、建築物及消防安全申報檢修、飲水設備、庭園養護、院民醫療
東區老人之家	院民理髮、養護院民照護服務、院民重病住院看護服務、院民醫療
澎湖老人之家	臨時監護工
彰化老人養護中心	電梯、發電機及高壓電器設備檢修保養、消防安全設備檢修申報、保養維護、管理諮詢等工作、飲用水水質檢測、排放水(污水廠)水質檢測、公費養護老人葬儀服務
南投啟智教養院	高壓電機及電梯設備維修、消防安全設備申報檢修
合計	37 項(內部事務或服務類 30 項、行政檢查事務類 7 項)

表七：內政部所屬社會福利機構 92 至 94 年度已完成委外辦理業務項目

機構名稱	委外辦理業務項目
北區兒童之家	三足歲以上學前幼童日間教育
雲林教養院	醫療業務
	智障院生及不幸少女學員重病住院看護費
南投啟智教養院	醫療、復健業務
臺南教養院	看護業務(委託民間看護中心辦理)
	復健業務(與區域級以上醫院合作辦理)
北區老人之家	頤苑自費安養中心
	養護組重病癱瘓看護業務
	院民醫療服務業務
	院民復健業務
中區老人之家	護理人力外包計畫
南區老人之家	重病住院院民看護業務
	醫師人力
東區老人之家	院民重病看護
	臨時照護服務人員勞務業務
	養護課老人伙食委外
合計	17 項

表八：內政部所屬社會福利機構 92 至 94 年度尚未完成委外辦理業務項目

機構名稱	委外辦理業務項目	目前辦理情形
中區老人之家	自費老人安養（梅園）業務委外計畫	1.分別於 92 年 8 月、12 月及 93 年 1 月分別辦理三次上網公告招標，前二次投標案經召開評選委員會議審議，所提服務計畫內容均未達審查決標最低標準致廢標；至第三次公告則未有廠商投標。 2.目前自費老人安養業務委外辦理計畫，刻評估修正實施計畫內容，預定 94 年 4 月再辦理公開上網招標作業。
合計	1 項	

表九：內政部所屬社會福利機構 92 至 94 年度尚未辦理委外業務項目預定推動時程

機構名稱	預定委託辦理項目	預定推動時程
中區兒童之家	附設托兒所	94 年度
南區兒童之家	社區托育服務業務（三至六歲學齡前托育業務）	94 年度
南區老人之家	院民伙食	奉核定及預算通過後實施
澎湖老人之家	養護業務	預定 94 年度編列預算辦理
合計	4 項	

內政部所屬機構在辦理業務委外過程中有幾項心得，一是屬於內部事務或行政事務的委外項目居多，照護服務項目次之，醫療復健項目最少。再者，在辦理委外過程中，由於院民不習慣更換工作人員照顧，所屬機構負責人也需相當時間與院民溝通。第三是如基於成本考量則招標次數相對增加。第四是原有工作人力的安置或續用需加以處理。最後是該項業務委外以後，民眾需支付的費用較公立機構高。至於品質部分，因實施僅一至三年，仍有待評估比較。

## 伍、我國推動社會服務民營化遭遇之困難

我國社會服務民營化自民國 60 年代推動以來，實施過程並非十分完善，無論政府或民間方面，都還在摸索、適應與調整中。其間所面臨的問題，大致包括法令、預算、設備、人力與品質等問題。

法令上，目前並無民營化專屬法令，多以計畫形式規範，相較之下，其間權利義務之強制性就較弱。預算上，目前政府所編列的委外經費基本上並不高，因此影響實施的廣度與深度。設備上，目前委外

經營的項目除經常性業務外，有時亦包括硬體的經營，如文康活動中心或日間照顧中心，然而規劃在先，經營在後，原先的空間設計是否符合經營者的需求，如需整建或補強，相對增加成本與雙方困擾。人力上，目前組織健全且擁有充足人力的民間組織並不多，整體而言，都會地區優於鄉村縣市，形成區域性委辦資源的失衡和執行的困境不一。品質方面，政府部門的人力不足，評估準據尚未完全建置，進而影響立即與有效的監督或考查的落實。

另一值得檢討現象是民營化結果未必全能節省政府支出。以內政部北區老人之家自費安養中心委外經營為例，原來自費安養中心係由北區老人之家現有人力兼辦，在人力吃緊及配合民營化政策下，遂將自費安養服務業務委外，而民間組織為經營此項工作，依據老人福利機構設立標準編制必要專業或服務人力計有 30 名，或許可以說政府因此節省 30 人力的人事成本，但因民間組織基於成本考量，每月收費標準由原來的五千餘元提高到九千餘元，除一般民眾增加付費負擔外，北區老人也需為委外照顧的舊院民，編列經費支付差額，而一年所支付的差額竟高於 30 名的人事經費，也就是說，民營化雖可節省人事成本，但相對政府或民眾所付出的購買服務經費究竟是較低或較高？其所接受的服務品質究竟有無提昇？都需重新審慎思考。現階段政府宜針對以上問題提出解決之道，俾利社會服務民營化結果是政府、民間組織及民眾三贏的局面。

## 陸、結語

成功的民營化係立基於市場競爭、資訊流通、交換成本低以及平等的理念。社會服務民營化要成功亦需建立在競爭的福利服務供給市場、標準化的社會福利服務指標、周密的福利法規、健全的福利專業人員制度、具自主、創新及彈性的民間福利機構等前提條件下。

當前部分的專家學者認為將政府瘦身與人力精簡之作法推及這些社會福利機構是創造高效率政府的必經之途，但面對性質迥異之機構要委外經營並非一蹴可及，必須針對許多因素加以全盤考量，才可能順利化解公營機構的員額管理與經營效率問題。同時社會福利機構在經營效率外，還有許多人文因素必需被考慮。

內政部所屬十三個福利機構早期兼負照顧弱勢民眾的歷史角色，隨著社會福利發展及民間力量的蓬勃發展，其角色與定位面臨必要轉型。目前已就可委外業務積極辦理，惟對於照顧弱勢之核心價值仍需堅持，因所照顧的對象是弱勢中的弱勢者，因此如何在民營化的期待下亦能妥善保障院民權益，以及達到游院長提示「組織在調整階段，工作人員之權益完全保障」之目標，將是內政部未來所要面對的重大課題。

（本文作者：蘇麗瓊現任內政部社會司司長；陳素春現任內政部社會司老人福利機構輔導科科長；陳美蕙現任內政部社會司老人福利機構輔導科專員）

## 📖 參考文獻

- 人事行政局（2001）行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點。
- 內政部（2002）全國社會福利會議特刊。
- 行政院（2002）行政院組織改造推動委員會第二次委員會議資料。
- 行政院經濟建設委員會（1999）政府業務委託民間辦理作業手冊，臺北：行政院經濟建設委員會。
- 王仁宏（2001）公務人力精簡策略之研究—以社教館所及社福機構委外模式研究為中心，行政院人事行政局委託研究。
- 林萬億（1999）社會福利民營化—停看聽。刊載於國立臺灣大學社會系輯，臺灣社會福利的發展—回顧與展望，243—278，臺北：五南。
- 林萬億（2004）九〇年代以來臺灣社會福利的回顧與前瞻：全球化 vs 在地化，收錄於「第二屆民間社會福利研討會—臺灣的社會福利發展：全球化 vs 在地化」。
- 林嬋娟、林蕙真（2003）公民營社會福利機構成本效益比較分析，內政部委託研究。
- 陳武雄（1997）我國推動社會福利民營化的現況與展望，社區發展季刊，80，4—9。
- 黃源協（2001）社會福利民營化—發展脈落、實踐省思與出路，內政部社會福利工作人員研習中心。
- 黃源協（2003）老人福利機構公設民營可行性評估之研究，內政部委託研究。
- 郭登聰（1998）政府與民間的關係再造：「促進民間參與公共建設法（草案）與社會福利民營化實施要點」的比較論述，思與言，36（4），147—192。
- 郭登聰（2001）我國社會福利民營化對社會福利機構經營與發展的影響與對應，內政部社會福利專題研討會「社會福利機構公營 vs 民營之探討研討會」。
- 劉淑瓊（2001）論「民營化」的「政治化」：以地方政府社會福利機構契約委託為例，收錄於政府福利責任的蛻變與轉折：中央政府與地方政府的新角色國際學術研討會會議實錄，臺中縣朝陽科技大學。
- 劉淑瓊（1998b）社會福利「公設民營」制度之回溯與前瞻—以臺北市政府為例，臺大社會學刊。
- 詹宜璋、劉邦富（1999）老人福利機構「公辦民營」可行性之研究—以臺灣省公私立老人安養、養護機構為例，臺灣省政府社會處專題研究計畫。
- 魏啓林（2000）政府再造，臺北：行政院研考會。