

# 臺北市社會局推動公設民營二十年

薛承泰・黃文鳳

## 壹、前言

政府與民間團體在各項公共服務的供應上建立夥伴關係，不僅成為全球潮流趨勢，也是各級政府落實福利政策的重要作為。「有限政府，無限民力」如果用在社會福利領域中，即是凸顯民間所扮演的重要角色。公設民營的基本精神即在於強調政府與民間「優質互補」的關係，簡言之，政府與民間各盡所長，各蒙其利，期在有限福利資源下，擴展無限福利效益，具體提昇社會福利品質，擴大服務範圍。

「公設民營」指的是公部門委託民間經營管理公有資產或是代為提供社會服務；主要目的在於將政府資產的所有權與經營權分離，政府握有所有權並承擔社會福利與服務之職責，民間取得經營權以提高效率並避免行政僵化。「公設民營」雖然也是「民營化」的一種作為，但不是一種完全的民營化（陳武雄，1997；劉淑瓊，1998）。完全的民營化相當於「私有化」，「公設民營」在社福領域中則是政府在政策上決定供應某一種服務，可能透過契約

（contract）、補助（grant）、抵用券（voucher）、強制（mandate）、特許（franchise）等方式委託民間部門來執行；但政府仍需負擔財政籌措、業務監督以及績效成敗之責任（Kolderie, 1986；Savas, 1992）。除了社福領域所提供的公共服務，公共資產或基本設施，為了縮減政府部門的角色或降低政府部門直接介入的程度，轉由增加私人之參與，也可以採「公設民營」的方式（陳小紅，1999）。

一般而言，政府將業務移轉予民間經營，可分為「公營事業民營化」與「公共服務民營化」兩種型態。「公營事業民營化」係指公營事業移轉其資產或股份予民營企業持有及經營；而「公共服務民營化」係指政府擁有資產之所有權及監督權，僅將經營權委由民間團體，屬「財產委託經營管理」，即通稱之「公有民營」或「公辦民營」，其中最常見的為 OT（Operation - Transfer），至於其他相關類別請參見表一（註1）。一般而言，公辦民營的過程可以分為規劃階段、招商階段、營運階段與移轉階段，詳見圖一。

表一 各類型公辦民營方式定義與比較

名 稱	定 義	公共建設之類型		
		硬體 設施	使用 性質	營運期 所有權
OT (Operate-Transfer)	由政府投資建設完成後，委託民間機構營運，期滿時營運權歸還政府。	既有	公益性	政府
ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)	由民間機構向政府租賃或整建現有設施後而營運之。	既有	公益性	政府
BOO (Build-Own-Operate)	由民間機構投資興建並取得所有權，並自行營運。	新建	商業性	民間
BOT (Build-Operate-Transfer)	由民間機構投資興建並負責營運，期滿時營運及所有權歸還政府。	新建	商業性	民間
BTO (Build-Transfer-Operate)	由民間機構投資興建，政府於建設完成後給付建設經費並取得所有權，再委託其營運至期滿。	新建	公益性	政府

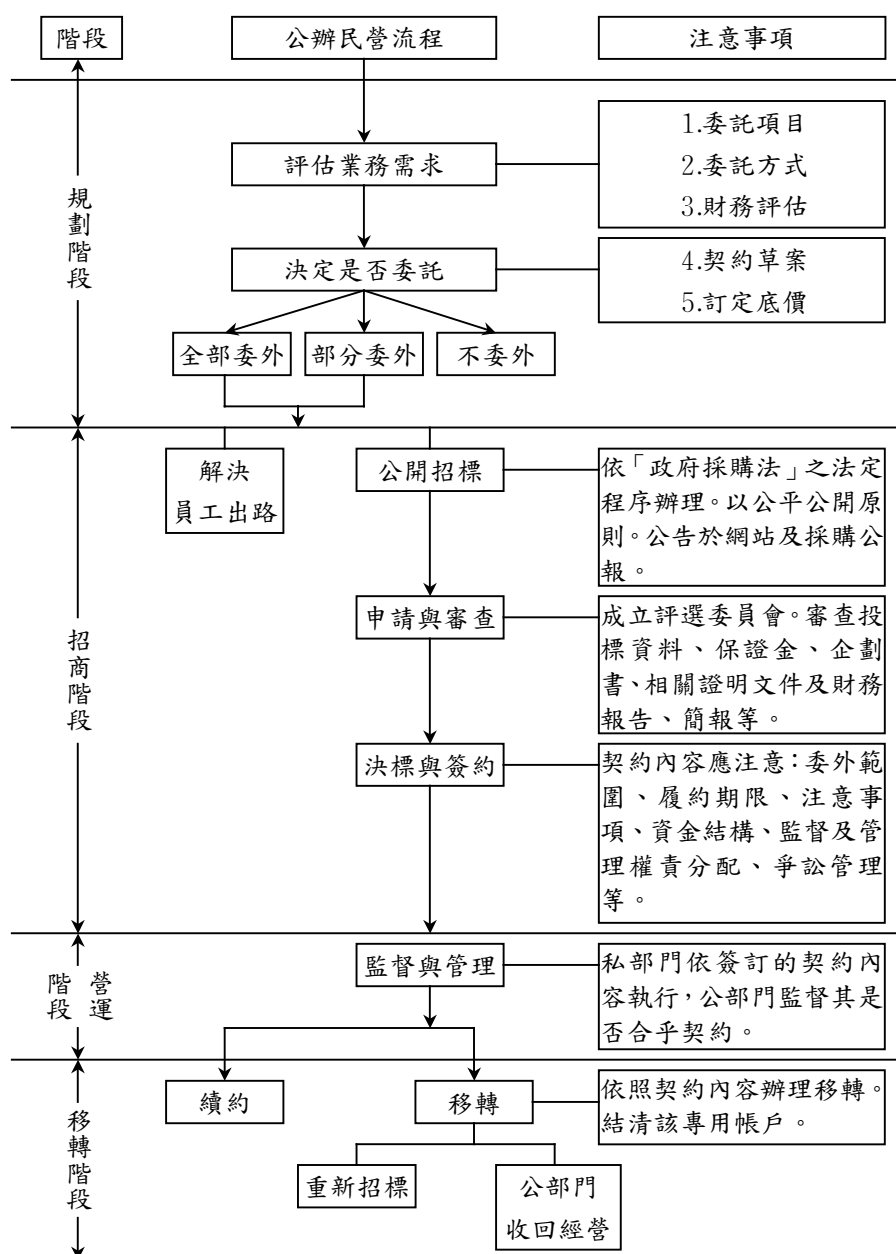
## 貳、福利民營化的萌芽

1960 年代以來，受到英美福利國家思潮以及社會福利民營化觀念的影響，公設民營之風也吹進我國，並於最近十年蓬勃發展（廖靜芝，2000）。民國 74 年臺北市社會局為因應外在環境快速的轉變及社會多元化的需求，試圖提高服務品質的專業與效能，首將第一所身障機構委託民間辦理，開啓政府與民間合作，提供社會福利輸送的模式。

臺北市政府並於民國 87 年 9 月頒布「臺北市市有財產委託經營管理辦法」，為臺北市辦理財產委託經營之依據。目前公辦民營的主要法源依據為民國 89 年公布、90 年修正之「促進民間參與公共建設法」，規範有關於公共建設定義範圍、主管

機關、民間參與方式、契約訂定事宜、相關行政業務配合等項目。此外，在招商階段進行公開招標時，相關事項則應遵守「政府採購法」之相關規定，依法定程序辦理，並在網站與採購公報上進行公告。

此外，為因應各機關辦理委外業務，擷節市府人力及財政支出，另於民國 90 年 8 月編訂「臺北市市有財產委託經營管理作業手冊」，將委託經營之事前評估、流程及案例等事項，彙整成冊供市府各機關及學校參考。民國 74 年起，首將身心障礙機構（即今日之博愛發展中心）委託民間團體辦理，為「公設民營」的濫觴，至民國 93 年社會局有六十三家公設民營機構，依服務內容與性質分為三種類型，服務人數高達六萬五千，有二十四萬人次之多（詳見表二），（註 2）。



圖一 公辦民營流程圖（資料來源：蔡珊珊 2002）

### 一、服務中心

提供各項福利諮詢、外展服務、資源轉介等一般性服務。如民生兒童福利服務中心、萬華少年服務中心、東區少年服務中心、龍山婦女服務中心、龍山老人服務

中心及社區工作會館。

### 二、一般性安置照顧機構

提供給有照顧需求的市民，日間或全日住宿的生活照顧，以補充家庭照顧功能之不足。如一壽重殘養護中心、兆如安養

護中心、松山老人日間照顧中心、大同日間照顧中心、陽明老人公寓及正義托兒所。

### 三、保護性（庇護性）安置照顧機構

提供受暴力威脅致有生命危險或影響身心發展之市民，提供立即性、緊急性的庇護安置照顧，免受暴力威脅及傷害。如展望家園、希望家園、蘭心家園及平安居。

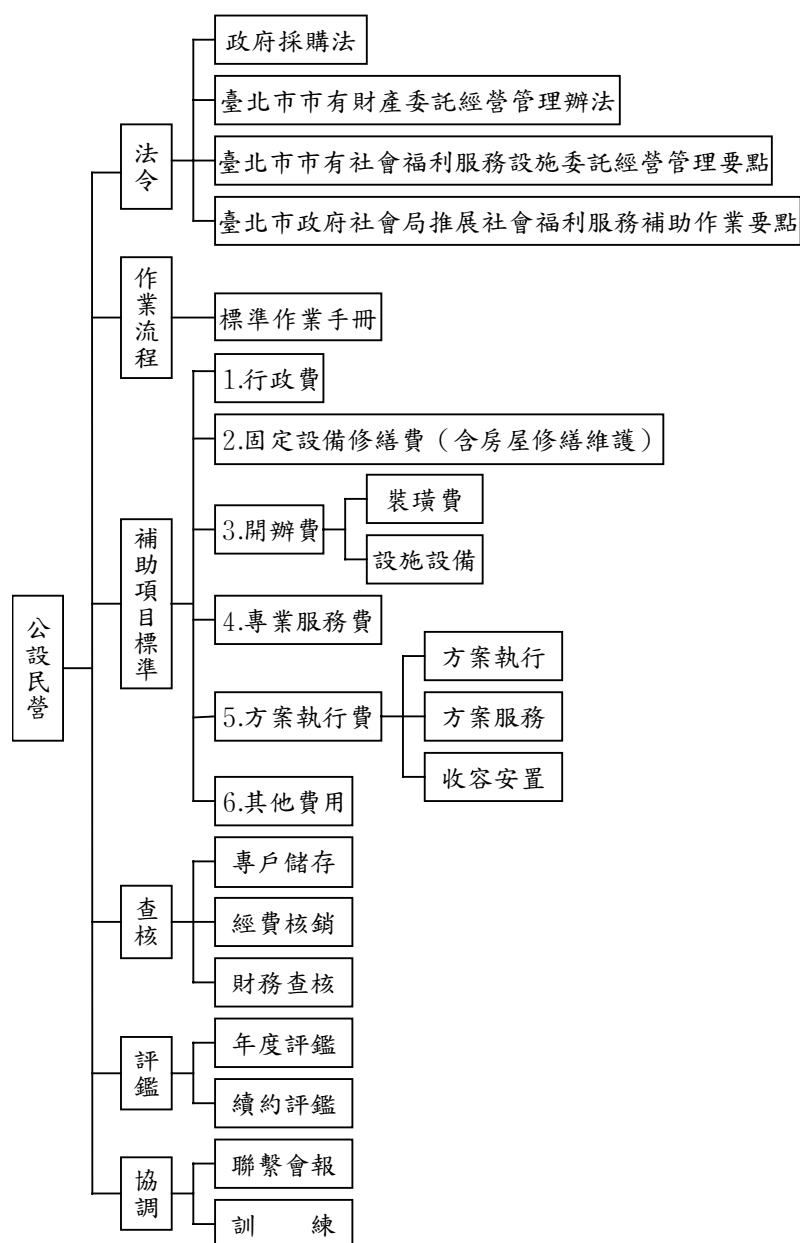
此外，依據機構收費與否，劃分收費型與非收費型公設民營機構，如部分托兒所與老人安養機構較具市場競爭性，對外可收取費用，以達成自負盈虧之目的；至於部分安置照顧機構基於服務弱勢族群考

量，於提供服務時，均不對外收費，僅保護性（庇護性）安置照顧機構可依接受照顧者家屬之經濟能力，收取服務費用，以支應機構之人事費用與日常開支。社會局依據「政府採購法」、「臺北市市有財產委託經營管理辦法」辦理與管理公設民營委託經營業務，另為配合社會福利發展之獨特性，訂定「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」及「臺北市政府社會局推展社會福利服務補助作業要點」以為執行準則，管理架構如圖二所示。

表二 臺北市政府社會局民國 92 年度各類型公設民營機構服務人數表

機構類型		服務機構家數	服務人數	
			服務人數	服務人次
服務中心	婦 女	9	—	—
	老 人	6	60,000	—
	社 區	1	—	6,058
	兒 童	3	—	233,820
	少 年	3	435	—
	小 計	22	60,435	239,878
一般性 安置照顧	身心障礙（全日、日照）	19	1,113	—
	老 人	6	699	—
	兒童（托兒所）	9	1,570	—
	小 計	34	3382	—
保護性 （庇護性） 安置照顧	婦 女	2	1,227	—
	少 年	4	151	—
	遊 民	1	—	684
	小 計	7	1,378	684
總 計		63	65,195	240,562

註：除婦女中心因流動性高，暫難估計服務人數／次外，其餘項目依其性質，以服務人數或服務人次統計。



圖二 臺北市政府社會局公設民營管理架構

由於公設民營機構非屬營利性質，其所提供之福利服務，均是社會局為了滿足市民多元福利需求，所提出之實驗性、創新性業務，故這些機構常面臨籌設、創辦不易及創辦成本回收不易之情況，目前雖

有相關範例可尋，惟因經營長期摸索且不明確，而陷入高成本困境，若非承接之社會福利團體，本於公益與服務弱勢之宗旨勉力承辦，少有私人營利部門願意加入。

雖然社會局秉持機構應「自負盈虧」

之原則，為扶持民間力量參與社會福利，考量其不因承接機構轉換，而須重新裝修及購買設備，影響福利推動之永續經營，社會局仍提供相關補助。社會局依委託業務性質、委辦之階段、時期，提供資源或經費包括：(一)辦理委託服務所需土地、建築物或設施設備；(二)委託方案之執行或服務費；(三)專業人事費；(四)固定設備之修繕費；(五)其他委託服務所需費用。並依業務性質之不同而調整，以委託該業務實際所

需費用為補助原則，茲說明如表三。

為確保各公設民營機構提供服務之品質，除了透過電話、書面與訪視等方式，不定期查核，予以監督外，要求各機構均設立專戶儲存、專款專用，每季辦理經費核銷事宜，以瞭解補助經費運用情形，並聘請會計師進行財物查核，使其經費支用情形，得以透明化、公開化。另依機構性質不同，採不同的督導考核如表四。

表三 臺北市政府社會局公設民營機構補助標準

<div> <div>期</div> <div>間</div> <div>補</div> <div>助</div> <div>機</div> <div>構</div> <div>項</div> <div>目</div> <div>類</div> <div>型</div> </div>		籌備期				營運期			
		裝潢費	設施設備費	專業服務及行政費	方案執行或服務費	專業服務及行政費	固定設備修繕費	服務方案費	收容安置費
服務中心	兒童福利服務中心	○	○	○	○	○	◎	○	
	少年服務中心	○	○	○	○	○	◎	○	
	婦女服務中心	○	○	○	○	○	◎	○	
	老人服務中心	○	○	○	○	○	◎	○	△
一般性 安置照顧	身心障礙者安置機構	○	○	○			◎		△
	老人日間照顧中心	○	○	○		○	◎		△
	老人安置機構	○	○				◎		△
	老人公寓	○	○				◎		
	托兒所	○	○	○					
庇護性 安置照顧	兒童少年庇護機構	○	○	○		○	◎	○	○
	婦女庇護機構	○	○	○	○	○	◎	○	○
	無家貧弱民眾緊急庇護中心	○	○	○		○	◎		○

註：依契約規定應核實支付之費用以「○」表示

依實際需要提報執行者以「◎」表示

針對收費型機構個案之補助費用以「△」表示

表四 臺北市政府社會局公設民營機構督導考核一覽表

考核項目	種 類	方 式
業 務	年度評鑑	由業務科自行辦理，評核人員除業務科人員外，另邀請專家學者或實務工作者協同評鑑，每機構評核人員 3-5 人不等，其中至少一位為專家學者或實務工作者，以達公正、公開。
	續約評鑑	
財 務	平時自評	1.每季進行經費核銷並繳交成果報告，以了解經費執行情形。 2.由受託單位填寫公設民營機構經費執行評核表與切結書（內容以補助撥款是否專款專戶專人處理帳務，原始憑證保留與否，支出是否符合會計程序……），於年度終了時呈報業務科，由業務科審核。
	年度財務查核	委託會計師事務所進行查帳

為與公設民營機構有效溝通，建立良好合作夥伴關係，定期召開聯繫會議，討論相關規定與專業服務之議題，使本制度更臻完備符合所需；另定期舉辦專業訓練，提升專業能力以維護案主權益，確保服務品質。

### 參、公設民營二十年之心得

臺北市政府社會局為全省各縣市政府推行社會福利「公設民營」模式的先驅，除了參考歐美先進國家社會福利民營化的經驗，亦調整文化差異使其本土化，近廿年臺北市社會福利公設民營的實施歷史，堪稱成長穩定，這段期間累積諸多的成功與挫折經驗，就實務運作、管理機制與財務查核而言，未來亟待努力的方向如下：

#### 一、加強「公設民營」機構設立評估分析

為期服務資源充分使用，提昇承接單位自立自足的可行性，未來於辦理委外業務前，將加強先期評估工作，除先了解市

場供需狀況，評估可行性，並邀請專家、學者、相關團體或鄰里代表參與設立評估討論，監督公設民營委辦業務，建立共識、化解疑慮、廣結善緣，以增進受託單位與附近居民和諧互動，免於抗爭，延宕執行期程，進而提昇委託效能。

#### 二、保持良好溝通與互動模式，明確規範權利義務關係

於業務委外前，明定各項權利義務，如因環境變遷、需求情況改變或臨時新增服務項目，致與原委託內容不符時，可於契約內增加擴充條款及相關配套措施，明列其計費方式，以確保委辦業務繼續運作，進而維持服務品質。委託期間，定期召開工作聯繫會報，檢討公設民營政策及執行成效，增加雙方溝通管道，及時協助機構解決問題。

#### 三、整合各項補助及制度

部分公設民營機構，由於服務屬性在福利市場具有相當的市場經濟效益，如托兒所與老人安養護機構等收費型公設民營

機構，政府介入程度與補助金額應有相當的檢討空間。未來，社會局將確實掌握社會發展的步調，定期審視、整合修訂相關法規，廣納各方意見，期補助標準更為公平公正，增強民間參與的誘因。

#### 四、加強公設民營機構服務品質與專業性

為確保服務品質，加強與落實查核機制，明確規範各類機構補助的項目及標準，對各機構之申請案件，應確實審查，實地勘查，以核發補助款，期受照顧者獲得完善的照顧。另舉辦各項相關訓練，提升專業能力，維護案主權益，並因應公設民營機構特質，擬訂評鑑指標，提昇服務品質。

#### 五、鼓勵收費型機構訂立回饋機制

現行收費型公設民營機構若有盈餘，則回歸社會福利公益，應用於提昇機構或人員品質及服務對象外；依機構性質訂立回饋金提撥比率，增加市庫收入，以維護服務對象之權益。另在不妨礙機構營運之原則下，力促機構研議回饋社區辦法，如開放場地提供社區活動，增加社區聯誼活動，提供福利機構業務觀摩交流機會，以達市民共享機構盈餘，創造三贏局面。

#### 六、擴大專業團體參與社會福利

目前承辦社會福利業務之受託單位，多以財團法人與社團法人等非營利社福組織為主要對象，惟因部分民間企業講求方法與績效管理、有效經營托兒所或老人安養機構之方式，多為社會大眾肯定。為借重民間專業能力，提昇公設民營機構之競爭力，未來社會局將考量開放社工師事務

所或民間企業參與社會福利之可行性，並研議相關配套措施，以增加民眾選擇之自由與機會，避免不肖利益團體壟斷市場價格，為公設民營機制塑造良好的典範。

#### 肆、未來展望

由於「公設民營」的基本精神在於政府與民間「優質互補」，提昇服務品質與專業效能，提供多元化服務模式，吸引民間資源共創福利品質，而非為了「轉移政府照顧人民責任」。故社會局本著「合格的委託對象、足夠的委託費用、嚴格的監督管理」立場，制訂相關作業管理要點，以為各項作業依歸，每年採公開、公平的甄選制度，定期辦理考核、評鑑。秉持「少管、會管、敢管」三大原則，以精明的購買者自期，確保契約委託品質與效率，本於多年契約委託的專業經驗及學者專家的協助，敏銳診斷委託業務問題所在，積極與受託者共謀解決，並以「產出管理」取代過去繁瑣的文書作業與形式監督，讓民間受託者保有其組織活力與自主性。

然而因民間各種社福團體發展時空與議題差異甚大，團體之間的競合在近十年間也產生了一些變化。例如，社會福利議題趨於多元化，針對不同弱勢權益提倡與保護的新興團體於近年來如雨後春筍，在經濟不景氣的年代其生存與發展相當不易，如何能在資深大團體的競爭中獲取公設民營的機會？福利資源是否會在寡頭壟斷下而發生錯置的情形？面對未來，社會局將以宏觀與永續的視野，並兼顧經濟效益，來看待此一福利供給模式，修訂相關的補助標準，明確釐清社會福利事業民營



化後，政府與民間受託單位間「福利服務契約委託」的關係，並在友善與理性的基礎上，為打造一個溫馨而具有人本精神的臺北市而努力。

（本文作者：薛承泰現為臺北市社會局局長暨臺大社會學系教授；黃文鳳現為臺

北市社會局社區發展與綜合規劃科科长）

（感謝局長室社會役王安智先生、台大社會工作系方姿云小姐以及社區發展與綜合規劃科科員詹曉慧協助資料）

## 註釋

註1：OT是公辦民營的方式之一，係指政府投資建設建物或硬體設施完成之後，委託民間機構來營運，營運期間屆滿後營運權則歸還政府。採取OT方式經營的設施如臺北市的二二八紀念館與兒童交通博物館，均是在硬體建設由政府投資整建、興建完成之後，再委託民間機構營運。

註2：根據台北市政府財政局民國93年9月的報告與分析，93年度共有委託民間經營OT案件，估計可節省3,916人之人力，相當於三十億之經費，帶動民間投資約三億二仟萬元，創造及增加民間業者三十九億一仟萬元之商機。

## 參考文獻

促進民間參與公共建設法 ([http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All\\_Law/3/3-37.html](http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All_Law/3/3-37.html))。

陳小紅（1999）臺北市社會福利、社教機構「民營化」個案之檢視與評估，臺北市府研究發展考核委員會委託報告。

陳武雄（1997）我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展，社區發展季刊，80，4—9。

陳菊（1997）公設民營現況、面臨問題與因應之道，社區發展季刊，80，17—25。

劉淑瓊（1998）社會福利「民營化」之研究—以臺北市府契約委託社會福利機構為例，國立臺灣大學三民主義研究所博士論文。

廖靜芝（2000）公設民營社會福利機構的契約監督，國立交通大學經營管理研究所博士論文。

臺北市府財政局（2003），臺北市市有財產委託經營管理作業手冊。

臺北市府社會局（2002），臺北市府社會局社會福利機構委託業務作業手冊。

臺北市府社會局（2002），臺北市府社會局社會福利機構委託業務申請暨履約指南。

Kolderie (1986) "The Two Different Concepts of Privatization", *Public Administration Review*, 285-290.

Savas, E.S. (1992) "Privatization", *Encyclopedia of Government and Politics*, vol.2, 821-836, New York: Routledge.