

「社會福利機構公營VS.民營之探討研討會」實錄

張志全整理

- 會議目的：為促進政府、學術界及實務界社會福利知識之交流，加強相關人員專業知能，以提升社會福利施政績效及品質，特舉辦一系列「社會福利專題研討會」。

- 會議主題：社會福利機構公營VS.民營之探討

- 主辦單位：內政部

- 承辦單位：內政部社會司

- 會議時間：九十年五月十一日（星期五）下午二時至五時

- 會議地點：臺北市徐州路五號十八樓第二會議室

- 出席單位暨人員：

單位名稱

出席人員姓名暨職稱

慈濟大學社會工作學系	郭登聰	副教授
行政院研究發展考核委員會	吳秀貞	專員
行政院人事行政局	陳焜元	科長
內政部北區老人之家	陳敬忠	主任
內政部中區老人之家	李春國	主任
內政部北區兒童之家	余瑞長	主任
內政部中區兒童之家	陳能科	主任
內政部南區兒童之家	蕭建民	主任
內政部南投啟智教養院	黃俊雄	院長
內政部雲林教養院	羅振慶	院長
內政部臺南教養院	邱昆龍	秘書
內政部宜蘭教養院籌備處	詹美芬	組長
內政部少年之家	廖美貞	秘書
內政部彰化老人養護中心	陳明珍	組長
內政部社會司	蕭玉煌	司長
內政部社會司	曾中明	副司長

內政部社會司	古梓龍	專門委員
內政部社會司	林昭文	科長
內政部社會司	陳其勛	科長
內政部社會司	陳坤皇	科長
內政部社會司	游景明	科長
內政部社會司	劉輝男	科長
內政部社會司	鄭文義	科長
內政部社會司	李臨鳳	視察
內政部社會司	陳素春	視察
內政部社會司	姚惠文	編審
內政部社會司	邱國光	專員
內政部社會司	陳美蕙	專員
內政部社會司	蘇加添	專員
內政部社會司	陳瑾瑜	科員
內政部社會司	朱貽莊	研究員
內政部社會司	李明芬	研究員
內政部社會司	林美伶	研究員
內政部社會司	洪秀蕊	研究員
內政部社會司	許心一	研究員
內政部社會司	陳允文	研究員
內政部社會司	馮百慧	研究員

內政部社會司	蔡瓊瑤	研究員
內政部社會司	蔣麗音	研九員
內政部社會司	龔淑曼	研究員
內政部社會司	朱婷婷	約僱人員
內政部社會司	張志全	替代役人員
內政部社會司	謝智硯	替代役人員
臺北市政府社會局	林淑文	專員
臺北市政府社會局	林顯德	課長
苗栗縣政府社會局	張玉萍	課員
中華民國智障者家長總會	孫一信小姐、袁慧文小姐、劉佳琪小姐	
中華民國殘障聯盟	黃珉蓉	社工專員
伊甸社會福利基金會	王嘉蕙	專員
伊甸社會福利基金會南區服務處	林美專	總幹事
耕莘醫院永和分院	鄧世雄	院長
財團法人臺北市私立恆安老人養護中心	陳敏雄	院長
臺北縣自閉症服務協進會	廖偉伶	秘書
臺北縣愛德養護中心	鍾美蘭	督導
基隆市身心障礙福利服務中心	吳淑慈	主任
苗栗縣幼安教養院	林勤妹	院長
苗栗縣聲暉協進會	黎玉琴	總幹事
高雄縣殘障福利服務中心	陳明輝	副主任



主持人蕭司長玉煌致詞

主持人蕭司長玉煌 致詞

郭教授、各位貴賓、各位女士、先生：

非常感謝各位在百忙之中撥冗出席今天的研討會。

本部爲了促進政府、學術界及實務界社會福利知識之交流，加強相關人員專業知能，以提升社會福利施政績效及品質，特自本年度起舉辦一系列社會福利專題研討會。本次研討會係這一系列研討會第三次舉辦，將針對社會福利機構公設民營等方面的問題作探討。

近年來，由於福利服務需求不斷膨脹，政府爲了降低國家的財政負擔及提高服務品質，特別參採其他國家福利服務政策的作法，採取補助、委辦、公設民營等作法將部分社會福利服務事項委由民間辦理，使政府與民間力量相互結合，一起提供更多的社會福利服務，惟民營化是否爲萬靈丹，有無矯枉過正，均須進一步探討。

雖然，委託民間辦理社會福利業務已是一種普遍的作法；但，不可諱言的，其實施過程中所可能衍生的財務、制度、效率、專業化、監督管理：等問題，加上如何進一步釐清政府與民間在社會福利工作上的角色及分工，均是亟待探討的課題。

爲此，本次研討會特別邀請慈濟大學社會工作學系郭副教授登壇作專題演講，相信在郭教授的指導下，能使在座各位社會福利行政、社會福利機構及部分委辦單位等相關人員獲得學習機會與啓示，並爲我國未來社會福利機構民營化之實施提供寶貴意見。

講題：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

主講人：郭副教授登聰

國立中正大學社會福利研究所博士

曾任實踐、東吳、輔仁、中正等大學講師，內政部社會司研究
員、社會工作專業人員協會秘書長

現任慈濟大學社會工作學系副教授講詞內容：



◎郭副教授登聰專題演講

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

一、前言：從宜蘭教養院設立說明

在內政部宜蘭教養院籌備處未來經營方式的報告中，提到該教養院設立的需要和目的。係為因應東北部地區智障者家屬的殷望，同時兼顧台灣地區身心障礙收容教養區域平衡，唯因公營事業民營化的潮流影響，使社會福利機構民營化成為另一發展趨勢。但衡量當地社會資源的貧乏不足，若此教養院採行民營化恐無具備能力和財力的民間福利機構可以承接。最後報告中提到，現今政府對民營化有非必然作為的考量。因而特針對此情勢和變動，提出未來經營方式的討論，在所提二種經營方式其一為公辦民營，其一是由國家為經營主體，唯此案另做修正而採部分外包的方式，實為三種型態。（內政部宜蘭教養院籌備處，二〇〇一）

對此教養院的設立，其背景與環境正面臨社會福利思潮自一九七〇年代起的危機和轉變。尤其是從福利國家到福利多元主義或其它福利體制修正調整的時際，從家庭化、分散化、社區化、第三部門化、市場化到企業化有不同的發展和實施內涵。（萬育維，一九九六）對我國而言，社會福利社區化、民營化和家庭化在政府的「社會福利政策綱領」，及二次全國社會福利會議中形成共識。（郭登聰，一九九九a；施教裕，一九九七a）而且「推動社會福利社區化實施要點」及「推動社會福利民營化實施要點」的提出，證明政府在此政策發展趨向和策略選擇上的立場。順著社會福利社區化和民營化的發展，所延伸的社區照顧的討論，亦被重視和注意。

（蘇景輝，一九九九；黃源協，二〇〇〇）然就社會福利機構所面對的，除這些福利思想、政策方向的質疑外，更重要在服務型態和專業內涵亦可能導致「去機構化」的評論。

當然，福利機構的設立可遠推在一六〇一年「濟貧法」時所提及針對無家可歸及無業遊民及行乞者，設立院內救濟（indoor relief）和院外救濟（outdoor relief）兩種，開啓機構式和家庭式的社會福利工作的走向。（李增祿，一九九五）隨著社會福利的發展，尤其是到廿世紀中期福利國家的興起，使此機構的提出和推動帶到高點。（鄭怡世，一九九九）唯在專業內涵層面，這種「機構教養化」（institutionalization）的盛行也於廿世紀被倡行和推廣。唯其間所帶來諸多的問題包括對案主的孤立、貶低、隔離，且被制度化管理和非正常化生活，更甚者對其基本人權的剝奪。因而在整個教養照顧思維的趨向整合的時際，這些個別性尊重、正常化生活，最少限制的選擇和包含於社區的原則，或是追求回歸主流，社區整合所建立的「去機構化」的理由和論點。（周月清，一九九八）屆此，顯見福利機構設立，可能遭受爭議和批評的複雜及繁瑣。

今者宜蘭教養院的設立顯然是，跨越這些社區化、社區照顧、去機構化的爭論，甚而更超越小型化、分散化的規模訴求。由此，自是突顯上述這些論點仍有其內在衝突和不足。（郭登聰，一九九八）也藉此讓我們思索到底社會福利機構的設立，尤其是大型機構的存在，是否仍有其必要性或價值。正如報告中提到以宜蘭地區現有身心障礙收容機構的數量、類別、人數各方面皆為不足；因此在朝向專業服務的周延、收容人數的增加、滿足眾期待和回饋鄉梓

的各種因素之下興建。然今在面臨工程即將完成之際卻又遭受到另一層面的困難，即為民營化的風潮所波及。雖然該院曾被指示原則上朝向「公辦民營」的方式進行，但今又因民營化的諸多問題和質疑，尤其是隨著新政府領導層級對民營化的若干說法，「公共事業未必民營化」或「公營事業只要能夠企業化，何必民營化」等，而再提出修正，因此有上述三種模式的討論。

本文的目的，並非對這三種經營模式提出說明和辯證，也不是質疑或否定政府領導層對民營化的說辭。若按新政府在選舉中倡議「新中間路線」或「第三條路」的主張，基本上並未對民營化有所異議。（鄭武國譯，一九九九）當然隨著實際執政是否即有完全的變化，是可再探究。不能否認是，除了社會福利機構的設立，其他相關社會福利服務的課題，都可能面對這些情勢和環境，產生諸多的猶豫。整理國內的各類社會福利機構的數量，無論是兒童、少年、婦女、老人安養或養護、社區或身心障礙各類，顯見民間或私立的機構為多。雖其中有公立設置者，但也滲雜公辦民營的型態。（參見附表一）因此討論宜蘭教養院重點並不在於是否多成立一個公立的教養機構，而是更關心到面對社會福利民營化的潮流。對於這些社會福利機構的設置或經營，甚或未來的發展，將帶來何種影響，又我們要如何對應，提出看法和思考。

二、課題：社會福利民營化的發展

社會福利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，其亦指政府角色的縮減，（孫健忠，一九九八；林萬億，一九九八；謝美娥，一九九一）但

亦有人將民營化與契約化做等義詞（王麗容，一九九三）社會福利民營化的思潮是，源於一九七〇年代福利國家的思潮轉向，新右派意識型態的主導。（林萬億，一九九四）認為福利國家在政治方面造成政府的不當成長、政府失靈、福利提供欠缺效率、人民對政府需求增大、政府的過度負荷及導致獨裁；另在經濟方面則造成影響工作意願，造成資源浪費、導致通貨膨脹、破壞自由市場、福利支出無益生產；又在社會方面則傷害傳統福利來源、人民過度依賴、造成新的不公平、造成社會分化及社會價值低落。因此就對應上則是：（1）控制政府社會福利支出，（2）由普遍主義移向選擇主義，（3）降低政府干預角色，（4）福利服務民營化，（5）社會政策分權化。（許凱翔，一九九七）對此論說雖有爭論與偏頗，但確是帶動日後的修正和調整。而朝向政府角色的調整，政府與民間的分工及福利多元主義的思考。（詹火生、李安妮，一九九三）

- 順此，社會福利民營化確立於一九八〇年代（謝美娥，一九九八）該論點有下列的內容出現：（柯三吉、萬育維，一九九四；廖啓富，一九九四）
- (一) 經濟層面：以經濟效益為出發點。
 - (二) 政治層面：以政府干預最少為考量。
 - (三) 行政層面：針對行政的無效率而言。
 - (四) 政治經濟層面：涉及到資源的重新配置。
 - (五) 社會政策層面：兼及行政效率及資源分配公平性。
 - (六) 非營利組織層面：由於政府與市場均失靈導致非營利崛起。

上述的探討，確立社會福利民營化的實施。而在實質運作上則有下列的特點：（謝美娥，一九九一；林碧茹，一九九六；李瓊瑤，一九九四；賴珍如，一九九七；孫健忠，一九九八；林萬億，一九九八）（1）縮小公共部門的擴張，（2）增加行政預算的彈性，（3）生產成本的降低，（4）服務提供更具效率，（5）解決資源不夠或分配不均，（6）借重私人專業能力，（7）增加使用者選擇之自由與機會，（8）提高案主的自助動機，（9）傳統地方性服務的持續供應，（10）法律的強制規定之保障，（11）落實案主受惠原則，（12）增加參與機會整合資源網絡。

相對於社會福利民營化在歐美的發展，我國則是在民國七〇年代之前即有政府以「個案委託」方式開始。（林萬億等，一九九七）在此之後各地方政府皆依福利發展的需要，有不同的相似民營化的方式出現。而中央政府直至一九九七年的「推動社會福利民營化實施要點」訂定，才正式確立方向。在社會福利民營化發展過程中，自是可從國家的憲法層面、社會政策層面、社會立法層面及社會行政法規層面看到其形成和出現的現象和問題。（郭登聰，一九九九）但真正促成社會福利民營化，則是受到行政部門精簡員額，另者為結合民間資源而成。（劉淑瓊，一九九八）但促成中央訂立此實施要點重要是因為，這些推動民營化的社政部門在實務上遭遇諸多的問題。包括欠缺明確的法令體系或實施要點、民營化的方式有限、業務委託之間權責不清、委託機構專業人力不足、牽連法制基本的討論、受委託單位不足、欠缺評估標準、委託的誘因獎勵不足、對

被服務對象照顧不周、對於服務品質無法控制、政府與民間權責不清、委託關係形成上對下的現象。(郭登聰，一九九九)因此該要點提出是企圖回答上述的問題，事實上是不足和欠缺的。此亦彰顯我國社會福利民營化政策宣示的實施要點，在法令名稱、法令周延、立法原則、立法目的、適用範圍、民間機構、主管機關、民間自主、參與方式、分期給付、法律規範、土地取得、土地開發、補貼融資、資金籌措、優惠措施、作業透明、置議申訴、費率自主、承諾原則、權利轉移、不善處分等項次上有眾多疑問。(郭登聰，一九九九)而具體而言，此要點僅單純以委託辦理及公辦民營為主，項目過分簡單，將政府與民間關係單純化，且民營化應所涉及的眾多法制體系的建立都未見形成，使其產生執行上的不足。(林萬億等，一九九七)尤其是僅用實施要點的規範對整體社會福利民營化的政策確立，亦是欠缺完整和突顯單薄。

儘管社會福利民營化的發展過程不順遂，但顯然這和歐美國家順著福利國家的修正思維是有所不同。反倒是，因為社會行政部門受制於中央人事精簡的作法而產生。當然，我們理解社會行政部門長期以來出現著：(1)經費不足或分配不均，(2)人力不足、制度不良，(3)資源不均、城鄉差異，(4)組織不當、執行有限等困窘。(陳武雄，一九九七；唐啓明，一九九七；陳菊，一九九七；林壽山，一九九七)這種社會行政的不健全，企圖借著社會福利民營化的推動以為能有所突破現狀，或是解決問題。但問題正因為社會福利行政本身結構和制度的不健全，使其在推動社會福利民營化上有著諸多的困難和限制。(趙碧華，一九九六)

誠如，社會行政本身在推動民營化過程的動機，雖在不甚健全的法制前提，但基於行政運作需要，仍以社會福利民營化做為面對和突破社會福利行政僵局，有效的方法和手段考量。尤其是在期盼社會福利民營化所能發揮的縮小政府部門組織及人事擴張的前提，增加政府部門的行政彈性、降低服務成本費用、提昇服務效率、解決福利資源不足、倚重專業人力、增加被服務者選擇、增加案主的自助等誘因之下，努力促成。(施教裕等，一九九七b)

當然，社會福利民營化的推動是伴隨著國家對社會福利發展的策略和對應而來。其他如福利多元化所提家庭化、社區化、分散化、均衡化等是需相互支持並形成制度。由此可看出其對整體社會福利推動具有重大的影響和改變。尤其是在社會行政方面含有下列的衝擊：(郭登聰，一九九九)

- 1 社會福利民營化對於社會福利工作人員的影響。
- 2 社會福利民營化對行政經費的影響。
- 3 社會福利民營化對福利對象的影響。
- 4 社會福利民營化對民間機構的影響。
- 5 社會福利民營化對專業發展的影響。
- 6 社會福利民營化對行政組織的影響。
- 7 社會福利民營化對福利服務輸送的影響。
- 8 社會福利民營化對福利資源配置的影響。
- 9 社會福利民營化對社會行政管理的影響。
- 10 社會福利民營化對社會行政本質的影響。

對上述影響的解釋是極為繁瑣，簡單的說社會福利民營化改變政府的角色權責，自能影響到其服務的功能和任務。自是對員工、經費、對象及民間機構和專業服務有所變動，而且進一步會影響組織的規模或既有的福利傳輸方式，甚而連帶到資源的配置。同時這時牽動既有行政管理及行政內涵的變異自是可以理解。

這些影響的糾結，自是會導致社會福利機構的設立或經營方式的變動。因為當政府要節省人力經費時，即可能借重民間和社會力量。同時在組織精簡縮小之下，原有由政府承擔供給的機構即會改變，可稱是資源的重新配置。加上前述的社區化、家庭化的前提，自然而然社會福利機構是否存在、是否擴大，或是精簡、縮小等的型態自然而然會有所影響；而這也變成國家社會資源的重新調整及建立新的服務供給和輸送的機制。由此，可以看出社會福利民營化，對於現有社會行政的運作體制或型態、機構或非機構的服務將帶來衝擊和影響。

三、產生：社會福利民營化的內在機制

討論社會福利民營化對社會行政的十項影響，甚而提及對社會福利機構帶來衝擊。顯見整體思維是從政府的角色及行政職責做調整為重要的起步。前述台北市的社會福利民營化的肇因，受到人事精簡的影響，即是重要的訊息。思考這樣的人事精簡無疑可與整個國家在推動民營化政策發展，關於政府再造的因素相互聯結。在討論社會福利民營化，通常跳開與國家的整體民營化政策相互關聯。原因是以為此乃僅是福利國家的一種。（林萬億，一九九四）由

此，社會福利民營化是對應整體國家的體制的修正和政府及行政的轉變。基此，自然在思維社會福利民營化時應將其擺回整體國家民營化的架構討論。（郭登聰，一九九九）

在此，簡述我國整體民營化的發展過程，其起源民國四十二年，透過「公營事業移轉民營條例」，將台泥、台紙、農林、工礦四大公司移轉民營開始。（黃俊英、揚子江，一九九四）整個民營化政策的推動依學者所述是：（1）配合土地政策的推動，（2）健全股市發展，（3）推動十項建設，（4）民營化思潮影響。（葉萬安，一九九八）爾後有者再論民營化是為（1）增加事業經營自主權、提高經營績效，（2）籌措公共建設財源、加速公共投資，藉以提昇生活品質，（3）吸收市場過剩資金、紓解通貨膨脹，（4）增加資本市場籌碼、擴大資本市場規模、以健全資本市場之發展而來。（邱淑娟，一九九六）

儘管我國民營化發展和推動仍處於下列的困境中：（胡仲英，

一九九六；江丙坤，一九九七）

- 1 社會大眾懷疑政府貫徹執行的決心。
- 2 民意機關有不同的意見。
- 3 部分事業員工對抗。
- 4 營運狀況不佳難以移轉民營。
- 5 政策任務或獨營利益未全面排除。
- 6 若干法令未臻周延或不合時宜。

7 行政部門共識不足，經驗不能累積。

但在歷經民營化政策各階段的演進和變革，到了八十二年配合「振興經濟方案」之執行。八十五年國發會會議的結論而逐漸成形。(黃財源，一九九六；謝德宗等，一九九七)民營化是一個長期性政策發展的效率與轉化，並非一蹴可幾。民國八十七年行政院通過「政府再造綱領」方案，以提昇國家競爭力的總目標下，包含組織再造、人力服務再造、法制再造等三部分。其中法制再造關於調整政府角色中，民營化被視為重要工作內容。民營化議題不單是經濟發展的核心，更是行政改革的重要性，顯然民營化更具有其運作的合法性。(江丙坤，一九九八a)

整個政府再造所包含的組織再造，即是對組織員額的調整、人力服務再造則是活絡人事資源的運用，法制再造則是調整政府角色進行業務制度改革，檢討管制方式及法規鬆綁。(江丙坤，一九九八b)由此可見前述精簡員額所帶動社會福利民營化，實際與此關係極為密切。尤其是這項重新調整政府角色及功能，並觸及管制的解決、法令的鬆綁，這對社會福利民營化的討論是極為重要的。

(黃純芬，一九九四)

順此關係的構造，使我們可以深刻瞭解社會福利民營化影響到整個社會行政或社會福利機構。有者曾以自由化 (liberalization)、解決管制 (deregulation) 或完全市場安排來看待民營化 (pure market arrangement)。但討論民營化的發展，E.Saves 的說法是被經

提及和運用，其所指出民營化的撤資 (deinvestment)、委託 (delegation)、替代 (displacement)。此即指公營事業或資產的移轉民間，政府部門委託私人部門承擔活動，由民間部門代替政策提供服務。隨所開展的方式在撤資方面為出售 (sale)、無償移轉 (free transfer) 及清理結算 (liquidation)，而委託方面則有簽約外包 (contract out)、特許權 (franchise)、補助 (grant)、抵用券 (voucher) 和強制 (mandate)；替代方面則是功能不足的替代 (displacement by be fault)、退離之替代 (displacement by withdrawal) 和解制的替代 (displacement by regulation)。由此，可明顯看出對民營化的討論核心與關鍵。(詹中原，一九九三)

當然對於社會福利民營化，上述民營化的主要類型或內在的機制的形式是同樣存在。有者在談論 Le Grand & Robinson 政府移轉及如何移轉的政府活動分為供給 (provision)、補助 (subsidy) 及管制 (regulation) 三種基本項目，而民營化即是在於 (1) 供給減少，(2) 補助減少，(3) 管制減少。(孫健忠，一九九一) 同理另有學者對福利國家支解的理論中亦談及，降低支出、縮減支出、減少管制、市場競爭都是重要方法。(林萬億，一九九八) 而其民營化的方法大致有下列各項：(1) 共同生產，(2) 轉移責任，(3) 相對責任，(4) 修改法令，(5) 緊縮預算，(6) 降低給付，(7) 非強制性保障，(8) 補助民營，(9) 抵用券制，(10) 使用者付費，(11) 取消或刪減服務項目，(12) 購買服務契約等。但由此可逐漸瞭解，無論是民營化政策或社會福利民

營化，最重要得把握政府如何去減少供給或支出，而且更應減少管制並帶動市場競爭，如此才得以使民營化能活絡通達順暢。

由此，我們看到社會福利民營化所影響到社會福利機構的內在機制，除了前述扣緊政府再造的考量之外，更重要的是如何從這些減少支出、減少管制、減少供給中尋求方案。亦即政府對於社會福利的思考是朝向減少供給及減少支出。此即用在服務內容及方式，而且也包含經費和人事；減少管制則是如何的鬆綁法令和規定，降低既有的管制以利市場的競爭或自由化，與前述的替代及委託相互呼應。更具體的是，即由民間來代替政府執行業務功能，或是由政府委託民間的服務或供給，可見所探討內涵的深遠。

這層瞭解和認識，將有助於對整個社會福利機構的經營和發展的思考。亦即不單是從政府減少供給或支出而由民間替代，更重要的是如何去解決管制，鬆綁法規以利其經營和運作。同時如何去培植市場競爭的機制其市場的運作以為充滿和豐富。亦即社會福利民營化對社會福利機構所造成的影響，不單是純因政府單純的人力精簡，或是居於政府自身利益。而是應朝向整體發展和整合來思考，福利機構無論是公營或私營，或是由第三部門承擔，重要的是如何使其運轉和生存，而臻於未來的發展及規劃。

同時，可理解社會福利民營化的這項行政影響，已與新公共管理的論點 (New public management)，相互結合。其所訴求 (1) 移轉權威、授與彈性，(2) 績效控制及責任確立，(3) 競爭與選擇的發展，(4) 回應性服務之提供，(5) 改善人力資源管

理，(6) 資訊科技最適化，(7) 提昇管制品質，(8) 強化政府中央之導航功能。此等即是整個行政運作的未來方向，此亦明示未來民營化的必然需要和徹底，因其已成爲行政管理的重要方式和手段。(詹中原，一九九九)

由此整個社會福利民營化的思維，須植基在社會經營權的省思，即重新定位政府的角色、功能與職責，其次活化行政革新，再者是社會整體資源利用極大化，第四爲活化「跨領域對話及合作關係」，第五是培養公共企業精神，第六重新認識「小的力量」以建構一個新的公共管理的思維。最重要的是以三P五D做爲整個思考基礎。五D指的是移轉 (devolution)、民主化 (democratization)、分權化 (decentralization)、解除管制 (deregulation) 及發展 (development)。而三D則是活化參與 (participation)、民營化 (privatization) 及營造協力 (partnership) 即以五D做基石而提供三P的發揮，成就一個完整的新公共管理的社會福利民營化的體系。(吳英明，一九九九) 這與上述的社會福利民營化的減少管制、減少支出及減少供給是相互共通的。

四、影響：社會福利機構的經營問題的關照

用3P5D的構圖，並不意指關於社會福利民營化的運作必然做如此考量，而是借用其提供一個基礎性的思考。亦即無論是民營化、參與或協力若要使其順暢發揮，必然考慮到五個基礎工作的達成，即移轉、民主化、分權化、解除管制及發展。認真而論兩者之間應是相互共存的關係，接此思維對於社會福利民營化所造成社會

福利機構的影響，可再進一步的討論。

倘若關心社會福利機構的設立，若是從政府再造的架構中，無論是組織再造或是法制再造來看，顯然是不樂觀。加上對於福利機構諸多社區化、社區照顧及去機構化的討論，明顯從政策或法制，或是專業理念及服務內容而言，似乎日後政府部門意圖設置公立的機構是相當困難的。也正因此，在尋求民營化的立論之下，卻又給予政府另一生機，即公辦民營或是契約外包的情況。這兩項在「推動社會福利民營化實施要點」即提及，對公辦民營或「公建民營」、「公設民營」及「公有民營」有諸多的討論和批評。（劉淑瓊，一九九八）普通而言即包含民間心態及政府角色的二大層面，尤其是在甄選作業、心態及能力、政策及制度、角色與權責、各項補助、法源問題、評估問題及爭議解決等項。當然公辦民營除了造成政府的困擾之外，對於民間組織亦造成諸多的問題，財源依賴、使命的把持、自主性危機及競爭機制的適用等。（范宜芳，一九九九）顯見此項值得討論的問題乃極為複雜。至於契約外包，包含行政部門、服務效率、成本考量、競爭機制、工會角色、民眾意見、外包經驗、服務品質及法制限制種種。（李宗勳，一九九八）亦是

有諸多的爭論和疑點出現。

無論這些方法的良窳如何，顯然都有不足和限制。但這並不意味公立尤其是由政府全權承擔負責經營管理的機構不得存在。不過所考量的因素可能得依實際的政治、經濟、社會及文化的不同層面

再議。

除了社會福利民營化影響到福利機構設立之外，對既存的機構，可能也波及到人事、經費、員額、組織、工作等方面的發展或限制、自辦或移轉。除卻這些公立機構，其餘的福利機構包括由財團法人設立，不登記財團法人的小型機構，或尚未合法立案者及不以社會福利性質登記者，及公辦民營者都同時出現。欲對這些機構逐一討論可能是相當複雜。本文在此僅就這些機構所共同出現的問題，尤其是在經營管理所遭遇的課題提出，且從社會福利民營化的角度來判讀和解題。

基本上這些各類型的福利機構存在，共同面臨的是經營管理上的必要。畢竟任何機構的存在雖為服務社會，但這項服務達成必得仰賴經營管理的運作以為存續。尤其是對這些非營利為取向的機構更是重要。（司徒達賢，一九九九；余珮珊譯，一九九四）當然存在這些非營利的組織或機構其經營管理方式，是否純然同於一般的企業組織的管理方式是有爭論。（郭登聰，二〇〇一）國內對於這些福利機構的經營管理的問題討論甚多。有者即提出下列各點：（蔡宏進，二〇〇〇）

1 未立案方面，包含土地、建物、人員、資金、交通申請、經營及其他各項。

2 已立案方面：

- (1) 機構內部問題包含人力、土地、建物、資金、經營。
- (2) 外在環境問題包含托育老人照顧、外在社區干預、違規密

告、課稅及保證金等。

(3)不同性質機構問題包含，在都市者聘僱工作人員不易、規模中等者經營困難，立案申請未通過者面臨問題。

儘管這些論述未能全面涵蓋所有，但可稱極爲周詳。唯就其間題可見，現階段存在的這些機構所面臨的困難可歸類爲(1)合法性的問題，(2)經營管理問題。亦指在申請合法的過程遭到的各類來自政府的規範和標準。當然這些規定和要求自是順應福利品的達成而來，但是其訂立的項目在在都成爲業者或當事人的負擔和責任。重要的是這些無論是土地、建築、用人、格局、標準等，皆會對其整體的經營的成本或利得帶來壓力和困擾。(郭登聰，一九九〇)另外再加上政府針對企業組織、機構或團體所訂立的諸多的法定福利及規範，例如以勞基法爲例即造成重大困擾。(黃秉德，一九九八；黃秀雲，一九九九)

前述的合法性事項及加上法制規定，所造成這些福利機構顯見在經營管理上是有困難，尤其是財務層面。當然財務或資金可能是眾多這類福利機構或非營利組織的部分，但卻是重要的項目。而且這還牽涉到其日後是否達成使命自主或爲依賴有重要的影響。(王金英，一九九九；梁偉康，一九九〇)而這些連動，亦觸及福利機構的經營是否朝向營利或不營利的爭論。本質上這些社會福利機構除了前述不依社會福利規範的類型之外，無論是公辦民營，立案或立案者基本上在現有社會福利的相關法律或規則之下，無可避免朝向非營利的本質。但是諸多現實的難題和考量可能使這種理想

與實際衝突。(萬育維等，一九九九)因此這種問題的糾纏又牽連到服務人力、設備規格、專業品質甚或收費行爲各方面造成影響和干擾。

對於上述的社會福利機構或非營利組織的遭遇問題，相關部門自有尋求解決和突破。如對原本福利機構設置標準的放寬，尤其針對小型者，給予不需財團法人的登記，乍看是可以解決其對財團法人登記的擔心或顧忌，重要也是爲提供這些小型規模者的運作經營上的方便。但是這種調整，卻又造成新問題的開端，尤其是這些不登記財團法人者亦不得享有免稅、補助及募款的優惠造成日後運作在財務上的困擾。畢竟這些小型機構可能在某些規模建構上方便，但是其在面對市場壓力之下，是否更具競爭力，同時其所承擔亦是照顧的責任，但卻被做不同的規範。所帶來和造成的問題，仍是未解或存在。(郭登聰，一九九八b)

乍看這些社會福利機構所面臨經營管理的問題，與社會福利民營化的影響與否是無關聯。但若回到早先民營化所建立解除管制的思維來看，確實可以得知端倪有跡可循。首先政府部門對社會福利機構或民間組織的看法是爲何，是協力或夥伴、是競爭或合作、是依賴或自主、是營利或福利，(鄭讚源，一九九七)這層基本關係的模糊不明，自是對其從事福利服務工作或事業的不同期待；其次，政府部門爲達到對這些福利機構的監督管理，或說爲民眾福祉及案主權益思考，因此在各種相關福利法規、設立標準、甚而接管辦法、獎助辦法皆成套成規，(內政部，二〇〇〇)甚而連機構的

評鑑亦完全上線。(內政部，二〇〇一)當然這不意指政府應疏忽其應負的責任，但問題是這些管制行為或法令的束縛對福利造成，不僅合法而已，而是關乎其營運生存的條件。

倘若政府認為其雖盡到把關的權責，但亦應在民營化的思維下做解決管制或法令鬆綁的考量。以前述的「三不」的修正，則是僅做一半，因為整體配套的措施和規則未見成型。因此變成半調子，即是一個為政府承擔照顧責任的機構，何以要有三不的規範；放任市場也應有一套市場的規則，政府要管要放亦是如此。同理民營化所帶來的是對現行相關法令的調整，畢竟要用積極和獎勵、激發和帶動的觀點，才能為社會福利機構尋得生機與生路。(郭登聰，一九九八b)

五、展望：對社會福利機構的未來發展

前述透過民營化的基本思考，對照現行社會福利機構的經營管理問題。自不能全然認定政府的現有督導方案不當，畢竟每個福利機構有其自身存在的能力和限制。但問題是這些管制或約束可能帶來的加乘效果。因此不單是在於政府去解除或撤退，重點是如何全盤和完整來看待這些社會福利機構的存續和發展。

即政府部門如何從社會的福利發展的前提，自政策到行政對民營化及社會福利機構的關係做一全盤考量。尤其是前述提到這些社會福利機構得面臨的生存的危機，其是否需考慮營利與否的存在。清楚的說，國家對於這些被提供的福利服務如何在「商品化」與「去商品化」之間取得妥適的安排。假如政府可全面照顧，如此看

來社會福利機構的作為可能趨向去商品化，反之是否須有商品化的可能出現。(王正，二〇〇一)重要的是若朝這種商品化的允諾或許可的方式，那麼我們是否有一套市場機制的運作產生。包括市場自由化、市場促進化及市場活潑化。市場自由化指解除管制、合法化及民營化，而市場促進化則是分配既存的財貨、創造可分市場化的財貨，另市場活潑化則是拍賣或公開招標。(張世賢、陳恆鈞，一九九七)

當然對於社會福利機構，這些傾向非營利性質的組織是否可朝向如此發展或建造，可能值得研究和討論，但並非全然否定或放棄。順著一個市場化機制的建立，自然而然又得面臨一些商業化的動作。其理由為如J. Gregory Dees所言：(張茂萍譯，二〇〇〇)

(一)在崇尚商業機制的時代潮流之下，採取營利已理所當然。
(二)許多非營利組織領導人，希望在提供社會所需的產品及服務時，不致於使服務過分依賴。

(三)非營利組織的領導人都汲汲追求財務上的穩定，他們認為增加營利收入行動，比捐款和補助更為可靠。

(四)非營利組織的出資人漸漸喜好商業化作用。

(五)非營利組織受到外界影響，也思考以商業作法取代傳統的經費來源。

對此論述所開啓的商業行為，對非營利組織或社會福利機構而言自是被質疑和批評。其可能造成(1)目標的混淆，(2)市場資訊不足，(3)市場競爭可能使接近服務的機會減少。(萬育

維，一九九六）但這套市場化到商業化的過程，事實上目前是在現有的社會福利機構之中，尤其是在老人安療養照護的市場。對於其他如青少年、婦女或身心障礙的福利機構可能尚不見此風潮及現象，但是各機構本身的經營上如何使其能在財務的自主或正常，這些近似營利的行爲是必要的考慮。然而在兒童福利的領域，尤其是在托兒所方面，我們可看到私立托兒所的成長數目，以民國八十四年至八十九年而論是從一三三六所增加到二八五五所，公立托兒所是二一所到二九五所，相較之下私立爲多，但公立的成長也迅速。（兒童局資料，二〇〇一）但這些公立托兒所的增加仍無法面對市場需要，顯然仍是一個政策不明確下的產物，日後的經營和定位上有諸多問題出現。（王順民、郭登聰，一九九八）

上述的托兒所，即是相當典型的市場化及商業化的代表。而這種趨勢和現象亦正擴展中，因此政府部門是必須如同前述及早提出對策和問題。況且政府於民國八十七年通過的「政府採購法」提到，在強調無差別待遇的原則之下，在歸屬於勞務採購的眾多社會服務項目，其供應廠商是爲公司、合夥或獨資之工商行號及其他相關之自然人、法人、機構及團體。（黃鈺華等，一九九九）此法基本上對一些弱勢的團體可給予合法的和正面的支持，（羅昌發，二〇〇〇）然而相對的也可能造成能力不足及保護不足的狀況。（江明修、江衍儒，二〇〇〇）但本法可能提供重要訊息是，若以採購法的原則來看，可能出現供應的廠商是超越營利與非營利的限制，那是否意味未來一些營利組織也可能藉機介入社會福利服務的市

場。屆時，以非營利組織或社會福利機構所需面臨的，本身在營利性、市場化或商業化之間的政策不明、準備不足、能力不夠、競爭不力等問題之外，其是否有能力在進入市場機制的運作中生存。當然也可以說以一般的營利部門可能會認爲非營利組織所提供的服務，市場的規模或獲利狀況不良，而不願進入或參與。但我們看到存在托兒所的情況，和諸多老人安療養照護體系的這些機構，是否可看出其潛藏的能量和生機。

因此這種現象是現況也可能是未來發展的方向。那麼可能得重新思考社會福利機構，在現階段所處的一種尷尬和無奈。也即是政策和行政的不明和不准，對這些福利機構的管制和束縛，屆時其又將如何面對營利部門或相關部門競爭和挑戰。當然也有的認爲採購法僅以政府採購爲主，但透過採購可能意味著法令資格的允許，或是一個市場創造的開始。然以目前而論在所有社會福利法規的母法尚不允許營利性質介入，或對民營化採取消極和保守的情況下，可能得以緩衝或隔絕。短期看來，此即意味著採購法與相關法令之間的矛盾或競合。但長遠而言其所宣示的是一個營利介入的開啓，這對整個社會福利服務的市場和需求將帶來刺激和震撼，可能是須預做思考。

由此可能再回歸整個社會福利民營化的基本課題，即其應是在一種發展的前提和思維之下，去創新或造就未來發展的可能和期待。社會福利民營化絕不消極的解套鬆綁，重要的是創造生機和發展潛能。相對現有社會福利機構所面臨的重點雖是繫於政策和行政

的約束和限制，造成經營上的困擾。但長期而論，是否可透過民營化的積極作為，去營造社會福利的服務市場的出現，而這正是可與社會福利產業的建構相互關聯。(萬育維、蔡宏昭，一九九三)儘管並非所有的福利族群都可能構成產業型態，但以老人為例其諸多需求在面臨高齡社會時，將創造諸般的可能服務和市場。而社會福利機構也在這種市場的架構下，逐漸的區隔和分類。即明顯的政府可衡量本身的政策意圖及供給能力，對可照顧或需要服務的弱勢者，給予公立或相關由其提供的服務方式且是免費供應；面對非弱勢的中等族群則可提供類似公辦民營型態，對其有合理的收費；至於有能力者則任其需要而由民間投資提供。事實上，在我國這樣的現象正在形成。(郭登聰，一九九八b)對此就政府來看，並不是絕對放任，針對各類型仍可以給予合理的輔導或協助，使其能對市場的滿足和成就有所達成。

顯見社會福利民營化，所要帶領社會福利機構可能是更積極的思維而不是僅停留在舊有的格局和框架之下。當然值得注意這些民營化的運作，雖然未來整體制度建立的作業急需形成和進行之外，可能本質上得充實政府部門在面對民營化的考驗和衝擊時，將如何去建立與民間之間的關係和互動。要如何民營化、要如何使民間能活絡參與、要如何去夥伴協力，這並不是一種口號，而是兩造之間如何去思考彼此的互惠、互惠與互助、共生、共存及共贏；反之，這種缺乏可能使整個民營化破局無以成形。(郭登聰，一九九九)

順此，對社會福利機構的未來發展，可能不必然是要從社會福

利民營化的角度解決。但倘能順應此一思維，其可能更活化和熱絡整個機制和體質。否則這些社會福利機構長期在依賴或殘存的情況下，對於整個服務品質提昇，或是永續經營的理想，更甚者機構使命或志業目的的達成，可能是相當艱難的任務和工作。

六、結論：建言與期待

對於社會福利民營化的發展，倘依未來整個社會福利思潮的變遷和多元，(古允文，二〇〇〇a)同時更得面對全球化的趨勢；人口老化的現象，家庭結構的不穩等，民營化仍有其存在的空間和意義。(林萬億，一九九九)對我國而言，儘管現行的福利體制尚未明確，(郭登聰，二〇〇〇)但整體社會福利的推動，可能在「經濟優先、福利暫緩」的前提下，有所限制。(古允文，二〇〇〇b)尤其國內的政治、經濟及社會環境的變動，特別在經濟方面所呈現的諸多問題。如此可能強化原先經建部門所主張民營化推動上的主張，對於社會福利的民營化，一直也被重視和提倡。其會提及推動社會福利，應以政府為主要機制，結合個人、家庭、團體、社區及民間企業力量，釐清角色責任、共同提升生活品質。順應世界潮流運用民營企業競爭與效率的特質，在維護民眾基本權益原則下，逐步推動社會福利民營化措施，以提升效率與服務品質。(經建會，一九九八)由此，可見對於社會福利機構的討論，暫時是無法超越這個引領的規範和限制。

誠然，社會福利機構的設立、經營和發展，要面對整個福利情勢和國家政策的影響。但對現實而言，無疑的也受到整體福利需求

的影響，或是服務市場的刺激。以政府在八十七年通過的「加強老人安養服務方案」為例，這項整合家庭、社區、民間機構、團體及政府力量，提供老人完善安養、養護及長期照護等措施。針對老人經濟生活、身心健康、生活品質、照顧人力及安養服務各項的達成。在實施要項中提及機構安養部份有共十三項的措施：(1)徹查使用率並進行評估，(2)清查未立案機構並檢討標準輔導立案，(3)釐清各類機構功能及設置標準，(4)加強輔導和獎勵並促進功能轉型，(5)輔導機構重視安全保險，(6)對問題老人優先安置機構，(7)針對偏遠地區優先獎勵設立機構，(8)清查公有資源並轉型使用且委託民間辦理，(9)鼓勵單身返回機構，(10)改善榮民之家品質，(11)規劃榮家業務功能轉型，(12)規劃榮民醫院參與長期照顧，(13)規劃利用公有資源興建機構並採公設民營。(內政部，一九九八)

從正面看來單是這個方案所觸及的問題及待解的需求，明顯是可創造相當龐大的福利服務的供給，其中當然是包含福利機構的興建或設置。但倘把福利機構的供給方式與其他的福利方式，尤其是整個老人安養服務方案，所側重「在地老化」的措施，「多元化、社區化」取代「大型機構化」已成爲施政方針，(林維言，二〇〇〇)卻可出現福利機構的設立並不是數量的問題，而可能是品質的要求。(吳淑瓊、陳正芬，二〇〇〇)顯見社會福利機構的經營運作的課題，是未來的探討重點。由此我們可從此方案所列對機構的種種作法提出探討。但值得思考的是，其中提到關於民營化的運用顯見是相當保守和消極。除了對現有福利機構的資源運用、功能釐

清、加強保障、協助轉型做發揮外，僅偏重以委託民間辦理或公設民營方式做伸展。而且都偏重對舊有公有資源的層面考量，並未能真正以民營化的角色去開展應有的民營化方式，而且未論及民間資源的積極拓植和培育。雖然措施中略提及輔導未立案者合法，但依然是從政府的監督管理的角度做思考。無疑的，出現整個社會福利民營化與這些政策方案之間，在社會福利機構論述上的脫節和不接續。

由此，當我們在面對社會福利民營化對社會福利機構的討論時，可能下列的認知和共識是應確立：

- 1 國家對社會福利發展方向和目的的確立。
- 2 國家就各福利發展策略包含民營化、社區化、家庭化等多元方向，其間如何達到協調和統整。
- 3 社會福利民營化應有更周延的制度建立，不是單純的工作方法，而是獎助或激發民間關係、權責與角色、功能之間的清楚，尤其是在獎助或激發民間參與的力量甚而整體服務市場的確立。
- 4 對於社會福利機構的討論，應先釐清其與整個社會福利服務輸送或配置上的定位和明朗。
- 5 社會福利機構不僅是重視設立時的屬性之考量，公立或私立之外應再從營利與非營利的角度去思考。
- 6 這些營運管理的機制是應與機構生存和永續有密切的關連，而不單是考量政府職權行使上的方便。

7 社會福利機構的未來發展更須扣緊前述透過民營化所帶來的相關措施，包括服務市場的開發或整體福利產業的存立。

8 社會福利機構對應民營化的思維，絕不單是被動的受制在其有限的範圍，更應積極藉著民營化發展去開拓和創育。

誠然，對於社會福利機構而言，既然面對社會福利民營化有其不可避免和需要。因此應與其相互結合、相互影響。就社會福利機構來看，民營化應是使其整體發展更為寬廣或助益，而不是受限及拘束；社會福利民營化應植立在如何為民間利益思維的前提，而不是僅從政府角度著墨。以期建立夥伴協力的關係，並使機構展現福利的本質和功能。

◎參考文獻：

內政部 二〇〇〇 加強老人安養服務方案

內政部 二〇〇一 九十年臺灣地區老人福利機構評鑑——評鑑作業手冊

內政部宜蘭教養院籌備處 二〇〇一 內政部宜蘭教養會未來經營

方式座談會資料

王正 二〇〇一 價值的選擇：社會福利與政府財政之探討 社區發

展季刊 九三期 頁三四六—三七三

王金英 一九九九 非營利機構的財務管理 社區發展季刊 八五期

頁八五—九二

王順民、郭登聰 一九九八 台北市公立托兒所所改革計畫 台北市

政府社會局

附表一 臺灣地區各類社會福利機構數目一覽表(至八十九年底)單位：家

福利類別	機構型態和數目										
	兒童福利	兒童福利服務中心(公立)		托兒所				育幼院(所)			
	27		3345				41				
少年福利	少年福利服務中心		少年福利機構				緊急短期收容中心				
	35		36				18				
老人福利	長期照護機構		安養機構				養護機構				
	4		公立		私立		公立		私立		
			17		36		3		468		
身心障礙福利	公立		私立		公設民營機構		庇護工場		福利服務中心		
	日間服務機構	住宿機構	日間服務機構	住宿機構	日間服務機構	住宿機構	私立	公設民營機構	公立	私立	公設民營機構
	4	6	37	98	16	11	3	8	2	10	8
婦女福利	婦女福利服務中心(公立)				婦女中途之家、庇護中心						
	39				公立			私立			
					11			19			

資料來源：內政部社會司，民國九十年六月

王麗蓉 一九九三 社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻 社區發展季刊 六三期 頁七〇~八二

古允文 二〇〇〇 a 國際社會福利發展的新趨勢與對社會福利政策的啓示 收錄在跨世紀社會福利研討會 台北 厚生基金會

古允文 二〇〇〇 b 社會福利是經濟發展殺手嗎？中國時報九月廿一日

司徒達賢 一九九九 非營利組織的經營管理 台北 天下遠見

江丙坤 一九九七 公營事業民營化與公民優惠釋股 經建會網路資料 七月十八日摘錄

江丙坤 一九九八 a 政府再造-BOT與政府業務委託 收錄在促進民間參與公共建設(BOT)暨政府業務委託民間辦理策勵營講稿

台北公務人力發展中心

江丙坤 一九九八 b 推動再造—提昇國家競爭力 政府再造種籽營講稿 行政院經建會

江明修、李衍儒 二〇〇〇 政府採購法對非營利組織的影響 收錄於非營利組織研究的本土化學術研討會 嘉義 中正大學

余珮珊譯 一九九四 非營利機構的經營之道 台北 遠流

吳英明 一九九九 公共管理3P原則—以BOT為例。收錄在黃榮護主編公共管理 台北 商鼎文化

吳淑瓊、陳正芬 二〇〇〇 長期照護資源的過去、現在、與未來 社區發展季刊 九二期 頁一九~三一

李宗勳 一九九九 公共服務之活化—民營化政策的簽約外包策略 收錄在詹中原主編「新公共管理：政府再造的理論與實務」台北 五南

李增祿 一九九五 社會工作概論 台北 巨流

李瓊瑤 一九九四 社會福利業務民營化之研究 中興大學公共政策研究所碩士論文

兒童局 二〇〇一 台灣地區立案托兒所及育幼院概況 兒童局網路資料

周月清 一九九八 身心障礙者福利與家庭社會工作 台北 五南

林萬億 一九九四 福利國家：歷史比較的分析 台北 巨流

林萬億 一九九八 社會福利民營化：停看聽 收錄在台灣社會福利發展—過去、現在、未來研討會 台大社會系

林萬億 一九九九 邁向二十一世紀的後工業福利國家 社區發展季刊 八八期 頁二七~四八

林萬億、陳毓文、秦文力 一九九七 社會福利公設民營模式與法制之研究 內政部社會司

林壽山 一九九六 高雄市社政工作之檢討與前瞻 社區發展季刊 七五期 頁三〇~四〇

林碧如 一九九六 購買服務契約執行過程之研究：以高雄市政府社會局委託民間機構辦理社會福利服務為例 中正大學社會福利研究所碩士論文

研究所碩士論文

- 林維言 二〇〇〇 從「加強老人安養服務方案」的執行談長期照護制度之建構 社區發展季刊 九二期 頁六~十八
- 邱淑娟 一九九六 我國民營化政策執行方式與成果之研究 中山大學財務管理研究所碩士論文
- 施教裕 一九九七 a 福利社區化的理念與實務之探討 社區發展季刊 七七期 頁四一~四九
- 施教裕、宋麗玉、古允文 一九九七 b 台灣省政府社會處委託民間社會福利機構(公設民營)辦理會福利業務 台灣省政府社會處
- 柯三吉、萬育維 一九九三 台北市政府社會局委託福利服務提供模式之提供：社會局與受委託機構間互動關係的探討 台北市政府社會局
- 胡仲英 一九九六 公營事業民營化——世界趨勢與我國經驗 經建會網路資料 七月十八日摘錄
- 范宜芳 一九九九 非營利組織之公辦民營 收錄在江明修主編「第三部門——經營策略與社會參與」台北 智勝文化
- 唐啓明 一九九七 臺灣省推動社會福利民營化的現況及展望 社區發展季刊 八〇期 頁十~十六
- 孫健忠 一九八八 社會服務的私有化：理念與策略的探討 公共政策學報 十九一~一〇四
- 張世賢、陳恆鈞 一九九七 公共政策——政府與市場 台北 商鼎文化
- 張茂芸譯 二〇〇〇 非營利組織 台北 天下遠見

- 梁偉康 一九九〇 社會服務機構——行政管理與實踐 香港 集賢社
- 許凱翔 一九九六 一九八〇年代以後英國福利國家的轉折與發展——新右派思潮下的社會政策 暨南國際大學社會政策與社會工作研究所
- 郭登聰 一九九八 a 社會福利社區化實踐的檢視：評析「推動社會福利社區化實施要點」 收錄於社會福利社區化論文集
- 郭登聰 一九九八 b 我國老人安療養服務市場化可能性探討 社區發展季刊 八三期 頁六二~七三
- 郭登聰 一九九九 a 我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析 國立中正大學社會福利研究所博士論文
- 郭登聰 一九九九 b 福利與營利的對話——社會福利民營化的另類思考 社區發展季刊 八五期 頁一四二~一五五
- 郭登聰 二〇〇〇 新政府的福利體制為何？聯合報六月三十日
- 郭登聰 二〇〇一 非營利組織與營利組織「管理」之對話 收錄於新世紀、新人類、新希望——展望二十一世紀社會福利策劃與管理研討會 台北 中國文化大學
- 陳武雄 一九九七 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 八〇期 頁四九
- 陳菊 一九九七 台北市政府社會局公設民營現況、面臨問題與因應之道 社區發展季刊 八〇期 頁十七~二五
- 黃秀雲 一九九九 臺灣地區民間社會福利機構人事部門對機構適用

勞動基準法相關規定之因應 社區發展季刊 八五期 頁二二六

二三六

黃秉德 一九九八 非營利組織經營管理理念 收錄於非營利組織之

經營管理與社會角色 高雄 國立中山大學公共事務管理研究所

黃俊英、揚子江 一九九四 公營民營化問題與對策之研究 行政院

研考會 一〇三四

黃純芬 一九九四 英國電力事業民營化 政治大學財政研究所碩士

論文

黃財源 一九九六 台灣公營事業民營化理論建構與實踐 政治大學

中山人文社會科學研究所博士論文

黃源協 二〇〇〇 社區照顧：臺灣與英國經驗的檢視 台北 揚智文

化

黃鈺華主編 政府採購法解讀——逐條釋義 台北 元照

萬育維 一九九六 社會福利服務——理論與實務 台北 三民

萬育維、郭登聰、王芯婷 一九九九年 非營利組織對營利的看法分析

——以老人養護產業為例 社區發展季刊 八五期 頁一六六——

八八

萬育維、蔡宏昭 一九九三年 台北市老人消費行為與老人福利產業之

研究 台北市府社會局

經建會 一九九八年 我國社會福利現況、問題與對策 經建會

葉萬安 一九八八年 公營事業開放民營問題之探討 實踐 八月 一七

二二

詹中原 一九九三年 民營化政策：公共行政理論與實務之分析 台北

五南

詹中原 一九九九年 新公共管理與國家發展 收錄於詹中原主編 新公

共管理：政府再造的理論與實務 台北 五南

詹火生、李安妮 一九九三年 五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境

社區發展季刊 六二期 頁一三四——一四六

廖啟富 一九九四年 社會福利民營化政策之分析——台北市政府社會局

與民間委託機構的互助關係 中興大學公共政策研究所碩士論

文

趙碧華 一九九六年 因應社會福利民營化之社政工作初探 社區發展

季刊 七五期 頁四八——五六

劉淑瓊 一九九八年 社會福利「民營化」之研究——以台北市政府契約

委託社會福利機構為例 國立台灣大學三民主義研究所博士文

蔡宏進 二〇〇〇年 老人安養機構申請立案與經營之研究 社區發展

季刊 九〇期 頁二五四——二七六

鄭怡世 一九九九年 臺灣民間非營利社會福利機構參與社會福利服務

探析 社區發展季刊 八七期 頁三二二——三二六

鄭武國譯 一九九九年 第三條路：社會民主的更新 台北 聯經

鄭讀源 一九九七年 既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化

過程中政府與民間非營利組織之角色與定位 社區發展季刊 八

○期頁七九〇八七

賴珍如 一九九七 政府推動契約成本福利服務策略之研究 暨南國

際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文

謝美娥 一九九一 美國社會福利的私有化爭議 政治大學學報 六二

一三七〇一五三

謝德宗、林華德 一九九四 公營事業民營化過程中財務策略之檢討

行政院經建會 一〇二七

羅昌發 二〇〇〇 政府採購法與政府採購協定論析 台北 元照

蘇景輝 一九九九 社區照顧實務探討 社區發展季刊 八七期 頁二

二五〇三三六

綜合討論

主持人：蕭司長玉煌

討論題綱：

- 一、對社會福利民營化現況與未來發展的看法
- 二、政府對社會福利機構職責與角色的討論
- 三、對於社會福利機構經營問題的討論
- 四、社會福利民營化對福利機構衝擊和影響的討論
- 五、政府與福利機構如何面對和解決

討論內容：

◎伊甸基金會南區服務處林美專總幹事發言：

1 郭教授認為宜蘭教養院係排除社區化、小型化、去機構化進入籌辦，我個人認為另一種可能性是愈偏遠地區民眾對新趨勢、人權的看法並不熟悉且需求在長期未得到滿足的情形，「有就好」或「別人有我也要」的情形下，而未考量「社區化」、「去機構化」，宜蘭教養院於是產生。

2 教養機構服務對象年齡是否正面臨老化現象，因此未來是否勢必面臨轉型問題？

3 傳統的教養院機構提供多元化服務(含外展服務)以滿足鄰近地區需求之可能性的優、缺點分析。

4 在「社區化」、「小型化」、「去機構化」、「教養化」的趨勢下，中央是否更應考量大型補助小型多量的補助，除硬體投資之外，更應加強軟體的投資，以符合新的趨勢——「近便性」、「人性化」之需要。

◎郭登聰教授答覆：

宜蘭教養院籌設過程中，亦有可能考量當地相關資源並不充裕，因此朝向較大型機構型態之設施。在資源不足情形下，是否由政府來提供福利服務是個較好的選擇，這部分應有討論的空間。就宜蘭教養院來說，到底福利服務該朝向「社區化」或「大型化」，應有更多的證據與討論，才會有較客觀的判斷標準。

就教養機構來說，在強調「社區化」、「小型化」趨勢中，收容對象的老化，所產生的問題，小型社區化機構是否足以承擔，對

服務對象來說，如何給予適當的照顧、處遇，是機構的主要目的。但面對收容老化所衍生的複雜問題，小型機構是否足以應付，是必須審慎考量的。而政府在福利服務提供上可否針對這部分缺失加以因應，補充民間福利服務無法提供的部分，應是政府與民間在福利服務可合作之處，因此對於政府籌設大型機構應無必要加以反對。當然政府在考量與辦大型機構時，應更審慎去評估考量當地民眾需求，及當地福利資源，而非倉促做決定。

◎內政部南投啓智教養院黃俊雄院長發言：

社會福利多元化應是比較可行的方式，因為社會福利服務的對象類別差異很大，有些服務適合私人興辦，有些適合公辦民營，但對於弱勢族群的照顧服務可能公立機構較符合實際需要，目前社會福利機構公辦民營相關法令配合機制上未完備，如果驟然實施民營化，是否對政府行政經費減輕有所幫助，是否確能提高行政效率與服務品質，尚有疑慮。社會福利服務與市場競爭是否有所衝突均值得探討，如果維持公立、私立並行共同推展社會福利服務工作，應是比較可行的方向。

◎內政部彰化老人養護中心社工組陳明珍組長發言：

1 根據世界先進國家推動民營化過程，係因於數百年推動社會福利以來，政府辦理太多的公立社會福利機構，投資太多社會福利人力經營，如英國係從西元一六〇〇年，即大力推動興辦公立機構，唯觀我國社會福利起步甚晚，社會工作制度至民國六十八年才

興起，而目前內政部所屬公立機構僅十七所，佔全國社會福利機構百分之三至百分之五，而比較推動民營化最明顯之英國，目前公立機構仍佔百分之二十，而注重社會福利之北歐其公立機構高達百分之九十，是故，請問我國社會福利在政府初步推動下，是否已有民營化之條件。目前人事行政局指示公立機構民營化政策是否代表不再推動社會福利？是否新政府以民眾福祉為導向？是否以經濟優先，而推卸社會福利之政府角色與責任？

2 對於民營化推動過程可能導致市場化、營利化、商業化結果，將對我國社會福利造成之衝擊為何？

◎郭登聰教授答覆：

從整個趨勢來看，民營化是一個潮流，但在此潮流下，政府決策過程中，如何加以考量，應是更重要的一件事。以國外經驗來說，民營化是政府對龐大科層體制進行瘦身工作，但台灣是否已經面臨這樣的問題呢？從國家政策思考過程中，似乎跳過這一層，而直接從政府效率來考量，希冀民營化能順利推動。雖然民營化仍有許多爭論，但面對這種趨勢，如果不能去除，應思考如何去面對。尤其台灣在思考民營化過程中，大多從國營事業民營化、獎勵民間參與等角度去思索，少從公共服務領域來考量民營化。公共服務事業民營化，是否應該有更完整的討論，並去界定其範圍、項目。另外，似乎也不應該把民營化當作是一項萬靈丹，應該更仔細去評

估哪些服務應由民間來做，哪些應由公部門來提供。

◎內政部社會司蕭玉煌司長答覆：

由公部門來提供福利服務對低收入家庭來說有其特殊性意義，及彰顯政府照顧弱勢族群政策。以托兒所來說，自從幼兒券發放以後，公部門托兒所學生數正逐漸減少中；中低收入戶老人生活津貼發放後，民眾進入老人之家的意願亦降低。一項政策的影響其實是非常複雜的，並非單向的。公共政策之複雜絕不能以單一層面去思考。

◎智障者家長總會林義信副秘書長發言：

1 民營化並不同於「市場化」，且老人、兒童、身心障礙者等服務對象應分開討論，因有些可能存在市場規模或利基，但有些則無。

2 對於弱勢族群來說，如果福利服務在台灣並不是一個需求面經濟市場，弱勢族群的福利服務如何被提供，在台灣「社會福利市場」是否存在，應是值得考量的問題。如果想要走向市場供給的福利輸送型態，其主客、觀背景是否成熟。以身心障礙者的服務收費標準來說，目前是由政府部門、福利需求者、及福利供給者三方面共同訂定，在此架構下，仍可維護其服務品質。一旦福利服務走向市場化，在市場競爭情況下，服務供給者是否會因為追求利潤，而降低價格，甚至影響服務品質。站在確保服務品質的角度來思考

問題，往後機構會不會為降低機構營運成本，而犧牲服務品質，值得我們深思。

◎郭登聰教授答覆：

「民營化」亦隱含對現行法令規章做鬆綁、放開，並非一定代表「營利」，至於民營化是否代表「市場化」、「商業化」，在國內討論這項議題應還算太早，只能說這些是民營化可能導致的方向。我想再強調一次，如果能在民營化過程中，將福利服務進行有效切割，由公、私部門一起合作，想必能夠減少民營化之負面影響。對於服務對象老人、兒童、及身心障礙者不能站在同一思考角度來思考問題，我個人非常同意，因為其間的需求並不相同，有些是教養、弱勢族群可能會無法吸引市場介入，造成福利供給不足。但有另一種想法提出來讓各位一同思考，例如身心障礙者輔具的提供廠商，是否在政府部門長期保護下，讓輔具價格偏高，並未實際反應成本，讓廠商在沒有競爭下獲利，這亦是「民營化」隱含所必須改變的思考方向之一，故「民營化」並非單純為財團牟利，「民營化」所帶來的競爭，對服務品質的提高、民間機構的成長有其實質助益，並不能一味加以否定。

◎行政院研考會吳秀貞專員答覆：

在思考民營化過程中，社會福利並未排除在這樣的思考邏輯外。宜蘭和古坑教養院，在政府再造、精簡過程中，對其產生較大

衝擊、影響，尤其是宜蘭教養院已經幾乎完工，面臨經營方式變更，原本公設民營方式籌辦，但在組織人力精簡考量下，「民營化」提供一個可能。未來宜蘭教養院的經營，有可能以公設民營方式進行，也許有人會擔心說，是否有這樣的團體願意承擔經營？當然這也是政府在社會福利應扮演何種角色，到底是福利供給者或是規範者、補充者角色。在民營化思潮中，政府的角色並不是縮減而是彈性化，以福利提供來說，如果不給予民間機會來經營，獎勵民間經營，怎會知道民間無力經營。是否我們應該給予民間機構更多機會呢？當然這並不意旨政府完全脫離福利照顧的責任，而是在經費、設施上扮演補充者角色，政府的職責除法令規範外，亦應給予民間更多獎勵扶持。

而就古坑教養院來說，目前還在整地階段，與宜蘭教養院的思考角度不同，與會者亦有提到，在福利社區化、去機構化的趨勢下，大型機構是否有設立的必要，以前在思索設立大型機構的時空背景與今日不同，是否該延續先前的思維邏輯，或者考量現在福利社區化、民營化的趨勢。政策的考量是該以穩定性、延續性亦或考量之前的決策是否符合案主需求，以現在來說，是否以社區化的福利機構來取代大型機構更能符合案主需求，對於社會福利該以何種方式經營，政府並無預設立場，對於每項產業服務進行精簡是政府目前的方向，但如何減少因精簡措施對福利服務的衝擊及負面影響，應是我們努力的方向。

◎行政院人事行政局陳焜元科長答覆：

1 社會福利工作由民間參與並非表示政府不管；現行公立社福機構之運作，如在確保服務之延續及品質前提下，未必需由政府親力親為。不過，政府機構本身如有競爭力，且能提供穩定之服務，自需排除其參與公平競標之機會。

2 就政策面而言，自全國知識經濟會議及全國行政革新會議所獲得之結論，及最近行政院訂定政府業務委託民間辦理實施要點，已指示檢討委外作法之方向，現階段需予以落實。

3 公立社會福利機構朝委託民間辦理規劃時，現職具公務人員身分者，如何安排應為關鍵，目前嘉義醫院有關公民合營之處理案例，如未來協調成功，亦可作為參考。是類委託如有促參法之適用，排除政府採購法及主計法規之限制，也是吸引民間有能力承接者之利基。

4 社福機構民營化，內政部早在民國八十六年訂定「推動社會福利民營化實施要點」時，已確立其方向。誠如郭教授所言，目前應考量的是福利切割問題，亦即那些公立社福機構條件成熟可推動，或那些業務可委託民間辦理，均有待內政部思考來決定。

◎內政部社會司蕭司長玉煌答覆：

就方才各位的討論過程中，個人覺得有兩個問題必須提出來，首先，何謂「大型機構」，以老人安養機構來說，到底配置多少床位才算是大型機構？另外，在強調社區化、小型化之機構取向時，

亦應考量機構轉型問題，提供案主多元服務方案。機構大型化並非就與社區化脫離，如果能將大型化機構設置在社區當中，並提供多元服務措施，滿足各種不同福利需求者之需求，大型化機構未必值得畏懼。其次，以醫院經營型態來說明社會福利機構是否適當？因為醫療機構有全民健保的相關經費予以醫療機構財源上支持，但就社會福利機構來說，是否有相同的條件？是否有完整的保險制度、財稅收入給予支持？所以對社會福利機構來說，應有更完整的配套措施。

◎基隆市身心障礙福利服務中心吳淑慈主任發言：

1 肯定公私立機構有對話機會。

2 公設民營是趨勢但在公私部門之立場應是雙贏的。例如有較符合成本的補助而非完全由民間付。在經濟上不致因重大災害(如九二一)影響捐款，造成經營上的困難。

3 公設民營機構是否一定適用「政府採購法」？因為民間花許多成本採購文件，但得到的卻非我們想要的東西。反而原來民間非營利單位的趨勢，如半買半送價所得到的產品，完全無法發揮。公設民營應取雙方之利益來發展，而非約束。

◎天主教耕莘醫院愛維養護中心鍾美蘭督導發言：

「公設民營」應是政府與民間雙贏之目的，站在受委託單位，會以其服務宗旨及使命盡心盡力為服務對象提供最佳之照顧服務，

惟在此過程中，確實有許多問題需要面對，能募集(社會大眾力量)社會資源為本身自我服務熱忱及努力，再加上政府支持與鼓勵定能竟其事。

◎內政部北區老人之家陳敬忠主任發言：

首先，是否可評估目前已「公設民營」之機構，以探討其優缺點及其必要性，再考量其他公立機構是否採公設民營方式經營。其次，公設民營後，如何確保服務品質以及政府財政及人力是否減輕，應是更值得考量的一個問題。再者，民間機構是否能承擔公設民營重擔，亦是問題之一。

最後，針對低收入戶族群，應如何確保其服務品質，不被犧牲？公辦民營是否真能達成精簡人事、減少政府財政負擔等許多問題都值得我們深思。

◎高雄縣殘障福利服務中心陳明輝牧師發言：

社會福利除政策性的宣導及執行，需有特別的保障外，一般的民營化或私立及公立機構應在競爭上有公平性，民營化應是民間機構協助政府的政策推動，政府亦應協助民間機構在民營化過程中，如何永續經營及共同營造需求者的福利。

◎中華民國殘障聯盟黃珉蓉社工員發言：

1 對於服務使用者來說，不會考慮服務是誰提供，只會在意其需求是否被滿足，但既然民營化是趨勢那政府就應該研議相關法

令和配套措施，不可以棄守監督者的角色。

2 但現今逐漸實施地方自治，各縣市首長也都民選了，中央對地方有多少約束力，也是令人懷疑的。

結論

◎郭登聰教授：

今天非常難得有行政院人事局、研考會及公私立機構代表齊聚在這裡，從行政院人事局的立場可明顯看出其民營化有相當之定見，姑且不論民營化是一項政策或是公共管理趨勢，但從人事局及研考會代表的說明，可明顯發現民營化的想法。另外公辦民營機構似乎有一朝被蛇咬，十年怕草繩，這是一個長年來的問題。

今天有一個很有趣的現象，政府上層似乎已經把民營化當作一個方向，但從民間的立場卻不盡然，民營化對某些非營利部門似乎有些益處，但實際上可能無法明顯看出。會出現這樣一個難題，可能原因是目前公辦民營並未成功，所以令人懷疑其績效。而公辦民營出現問題是否就代表應該暫緩公辦民營腳步，而不去面對公共管理上「民營化」趨勢，這是值得探討的。如果民營化是一個不可抗拒的趨勢，民營化的運作是否真的落實，是否有完整整體的配套措施出現？民間機構的抱怨為什麼會出現？為何民間機構無法在民營化過程中獲得利益？以BOT立法過程中，獎勵、活絡民間參與，其是否真正落實在公辦民營機制當中，如果沒有，就來否定民營化

是不應該的，如果已經落實，是否還有不周延的地方必須加以補充，以活絡其機制。而服務需求者，是否在民營化過程中受惠，在國內這一方面的討論並不多，應加入民營化的探討中。就民營化來說，是否所有的產業都應走向民營化，應值得進一步深思。

◎內政部社會司蕭司長玉煌：

今天非常感謝郭教授給我們非常寶貴的意見，還提供相當豐富的資料及精闢的論點，也感謝各位與會者踴躍發言，提出各種角度看法，這是許多資料中無法看到的。站在政府立場，民營化是既定的方向，公設民營應給予更多的支持；而不管是公營或民營，都應站在服務需求者的角度來思考問題，以滿足需求者各種不同的福利需求。而商品化的概念應不適用在所有社會福利體系中，因為社會福利體系所服務的對象有許多是低收入戶家庭，這一部分可能無法由民間來提供，政府應就民間無法提供之福利服務加以補足，以發揮政府照顧弱勢族群的責任。

民營化雖是一項趨勢，但就社會福利服務事項來說，是否一體適用應審慎評估。以社會福利而言，如果民間有承接的能力，政府應鼓勵民間機構提供福利服務，如果民間無法提供，則由政府來從事福利服務工作，就社會福利來說比較可行的方式，應是公部門與私部門共同合作。