



福利與營利的對話

——社會福利民營化的另類思考

郭登聰



一、前言

探討社會福利與營利的關係，乍看是一個極不對稱且是矛盾的。基本上，社會福利一直被認為是以不營利為主，而且其可能被賦與更高的道德期許。（研考會，一九九三）況且其一直被認為是以政府提供為主，根本是不可能談及營利的狀況。但在面對民營化蔚為一股潮流之際，逐漸的在社會福利方面亦漸普及，使我們不得不正視和面對這之間的存在關係。何以在社會福利的討論中，我們要重視對「營利」的提出。尤其是要澄清到底營利所指何意，其對社會福利會有所影響。

同時，我們瞭解民營化可能不僅僅是把社會福利或其他事務交給民間而已。要知道，把電信事業交由民間，即可看到其中產生的商機和營利所得，也就是營利在民營化中是相當重要的部分；然對社會福利而言，長期以非營利為主。但隨著社會環境變遷，我們事實上已逐漸看到許多營利性組織或機構願意介入，而這亦本為福利

多元發展中所允許。（鄭讚源，一九九七）然正因這些機構具有的營利性質，使其為社會福利包括政府、學者甚或民間機構各層面所疑慮和擔心。（王麗容，一九九三）簡而言之，大家都怕碰觸這個議題。但對許多非營利性機構而言，真的都是不想獲得某些「營利」好處嗎？可能在現有法令框架下是不敢而非不想。

因此，我們在此對營利的討論是從營利組織切入，同時也顧及非營利組織的合理利得為討論基礎。相信有這一突破，可以為整個社會福利的民營化發展鋪陳更合宜的和適切的遠景，而這正是本文要討論和表達的。

二、民營化的形成

隨著民營化的思潮成爲一股不可阻擋的力量（袁國芳，一九八八），使許多原來屬於政府的任務、功能和角色，有了相當程度的改變。尤其是諸多公營事業，包括電力、電信、交通、能源皆逐一的轉型，並做若干程度的轉向民營的狀況。而這種改變更從單純的

事業體系轉向非營利部門，且以服務爲目的的範疇，包括醫療、教育、公共服務甚而社會福利。（區國強，一九八九）

討論社會福利的民營化，可能得略微溯及其轉變的基礎。大體而言，社會福利民營化主要是扣緊福利國家的危機和調整，即社會福利從原有的個人、家庭、社區到宗教的私部門，逐次醞釀而成。一九四二年福利國家的提出，意味著政府對於社會福利的介入和承擔。（詹火生，一九八八）

爾後，福利國家儼然成爲社會福利的典範。雖然，這其間仍有某些國家不盡然以此型態爲唯一選擇。但其內在的精神或實施的內容，仍可看出政府角色和參與分量的重要。（吳明儒，一九九五）

顯然這一美好的福利體制，亦歷經時間的考驗。尤其戰後社會、政治、經濟或文化的情況和思潮的改變。其內在的意涵，彰顯政府的唯一角色則逐漸被檢討。特別是經歷類似石油危機的經濟情況轉化，使社會福利得仰賴的某種繁榮的經濟財政基礎逐漸的腐蝕。雖然使福利國家產生危機或問題，不單是財經的因素，其他如導致經濟發展受延、財政收支負擔、政治合法性不足、個人道德墜落的困擾等。（古允文，一九九〇）簡而言之，一個明確的事實是，政府將無法再繼續承擔福利的責任和角色。且政府亦在這種條件結構的限制上，特別是福利國家接踵而至的國家權責擴大、行政力量膨脹、管理效能不當和服務效率不彰，而重要的是，其所引發的對個人或福利案主的權益的受損，連帶使對福利國家的檢討自然形成。（林

端，一九八一）

因此，若干改變政府服務模式的討論慢慢形成。諸如去機構化、社區化、分散化的論點慢慢產生。尤其是以案主權益爲考量的說法，鼓勵使案主能回歸社會、社區或家庭的說法四起。（萬育維，一九九五）另外值得重視的是，民衆的權利意識亦日愈增長，其不單是去爭取應有的權利外，更進一步對於政府所做所爲的批判和檢視。況且在整體教育和經濟地位的提昇，尤其在一个成熟的民主自由社會，他們的權利論述和主張，更挑戰福利國家或以國家爲主要服務提供的論點。

誠然，由整體內在因素的瞭解，福利國家的被批判或要求修正，可能不是單純從財經資源的問題省思；而是內在一連串對其機制不當，損及人民權益。或是，引起民衆自主的各種反應。由是論及民營化時會以英國奈契爾夫人及美國雷根總統的推波助瀾爲主要因素，其間可能未必然是絕對的關係，而應是一個整體社會思潮轉變的結果，此兩者可能是在一個適切的時空點的催促使然。

三、民營化的困境

藉著對於民營化存在結構性因素的瞭解，有助於對我們探討民營化運作的問題的掌握。民營化的開始，無疑是從現行國營事業的改革開始。其根本關鍵在於認爲國營事業的經營不當、管理不善、冗員僵化、效率不彰。更重要的是虧損連連，國營事業相對成爲包袱。（洪墩謨、魏世賢，一九八八）當然國營事業是否必然的虧損或負擔，

可能也不是用民營化可以解決或概推。

同樣的，我們瞭解這些國營事業的開始，有其國家安全、社會穩定或其他重要特性存在。其相對於開放的市場，可能在減少競爭的狀況下，可以更確保民衆或消費者的權益。（李玉彬，一九八八）然而由於整個社會環境的變遷，其原本存在的重要性逐漸被替代。加上多元、開放、自由化的世界趨勢，自然而然國營事業喪失其存在的合法性，而逐漸被市場的力量侵蝕或替代。民營化基本上是反應這個事實，而做調整。

另者，促成民營化的起源有其另類的考量是，為減少現有政府的服務機能。認為現行政府的各種作為，是可以由民間來承接，包括郵政、獄政、教育或其他公共服務。其出發點是把政府的這些作為視為一種服務，當政府不再是唯一或是最好的供給者時，屆時這些服務即可在更方便、快捷或合宜的情況下給予民間來承接。（劉毓玲譯，一九九三）

分析兩套的民營化型態，大致可能觸及下列的若干特點：

1. 從國營事業而言，民營化意味著將政府原有的所得改由民間來接續，從與民爭利變成圖利他人，這確是相當有意思的轉變。

2. 把政府的責任轉為由民間承當，相當程度意味著政府權力的下放，同時鼓勵著民間力量的參與。

3. 政府透過民營化改變了其唯一的供給者印象，轉而成爲監督者或規範者的角色。

4. 重要的是政府可以減少其負擔，尤其是財政上的壓力，而使資源可再做有效妥當的配置與運用。

5. 政府亦可體察到居於民衆的權利考量，以合理的服務轉化取得其存在的相對合法性。

大體來看，民營化確實可以看到上述的特點。但是我們也可從不同的角度，來檢視其存在及運作的若干瑕疵或弊端。（詹中原，一九九三）

1. 民營化最爲人詬病的是，這種改變是否意味著政府的卸責或逃脫使命。當然正如前述，原本政府對民衆負有某種承諾或所謂的契約擔保，而今政府以其個己的利益考量，將責任出清或移轉。美其名是節省開支減少浪費，但本質上這種改變後的所得真是就由民衆取得，或是政府仍未能對其現有運行經營做適切改變，那其改變的意義何在。

2. 整個民營化的考量，是以何者的利益爲先。是政府本身，是民衆或是其他來接續的民間力量，尤其是財團或有錢勢之人。

3. 政府對於民營化的轉變，並未取得民衆的認可。反之，則受制於各利益團體的壓力。屆時，其實質的利益將是歸屬於這些利益團體的考量爲先，而不是民意爲主。

4. 民營化中有一相當重要的討論是，到底這種民營化是真的全然歸屬於民間力量，或政府仍是幕後的操縱之手。行民營化充其量只是規避其責任或逃脫民意監督，而私下政府再以不同的型態或組

織，甚或與財團結合作做另外的承接。其原本公有的利益，反成爲私有性，而使大眾蒙受更大的損失。

5. 民營化在國營事業之外的公共服務，最爲擔心的是，一些弱勢的族群或對象，是否會在這種轉變中喪失其被保護的特性。尤其是他們都是以弱勢者居多的情況下，其是否有能力或條件進入市場取得其應有的服務。或在受到轉變的服務型態下未能得到應有的照顧，而造成另次的傷害。

6. 民營化可能須面對一個核心的問題，到底政府與民間的關係如何確立。假如整個基本權益的歸屬上，是以政府爲重，那麼做如此改變，是否違背憲法。如果未有如此明確的規定，那可能在思考民營化時另有不同的衡量。

7. 政府在做民營化時，可否能確立一套新的運作規則。畢竟除了自身的利益保障之外，可能得思考到這些接替者的角色和功能，更重要的是，應如何使其不受到損害或阻礙其參與的動機。

8. 相對於保障接替者，亦應對消費者或民衆有具體的保護。如此可能須有一套嚴格的規範或原則，以便適切的監控或督導。

9. 民營化有一重要的考量是，其應被視爲一種政府與民間合作的轉機。可能兩者都應有相對誠懇的開放，以更積極有利的促進刺激的方式來鼓勵或引發彼此的投入，且保持其不斷續或流動。

10. 對民營化另一重要的思考是，這應是一個整體性的政策，而不是單一的某種行政運作。其涉及的層面應是相當廣泛或全面，可

能不是個別或某些類別。當然我們承認，民營化仍有其有限性或不可能全面性的考量。不過大體而言，承認其存在的實質重要性，更須使其變成一個整體性的政策規範。

對於民營化的利弊的探討，所指出存在的各項特點確實是值得我們注意。我們基本上應承認至目前爲止，可能尙未能對民營化給予一個最完整的答案，或給予評斷。畢竟其仍在不斷的探索和開發的過程中，其間確實存有諸多的困境仍有待解決，而我們對其提出應是在做一個思考與實踐的新嘗試。

四、社會福利民營化的問題

探討民營化的過程中，我們發現一般所謂的民營化是以經營事業的轉型爲主，也就是把原有國家經營的事業體制轉由民間來承接，這包含財團或透過股票上市的方式改由公眾的取得而進入。其重要的轉折，更是把原本政府獲利或不獲利的體制由民間接續。簡單的說，這即是一種以營利爲主的型態。相對於營利的即是一些公共服務教育、醫療、福利等，被認爲其非市場性，且攸關民衆的基本權益，而彰顯政府功能者，則被視爲非營利型態。

長期以來，社會福利即是以政府的提供爲主，再輔以民間的機構存立。而這些機構即在政府的法令規範下，以財團法人、社團法人等非營利的型態出現。在這種情況下，這些民間團體似乎亦在這種結構的前提接受政府的委託、交辦或補助而存活。再以民間的捐款或各種社會資源的襄助，而承擔這些福利任務。（張英陣，一九

而在這乍看沒有任何營利味道的型態下，事實上乃存有若干以民間私人型態參與服務提供者，尤其是以托兒所或類似的托教機構為主。當然，對此在福利的認定方面確實是非常微妙。一般，甚且認為此並非社會福利機構。撇開這些類型，大致而言，我們所看到的被認為社會福利的機構或組織，必然是非營利為主。

然而，從這些標榜的非營利型態來看，可能有若干基本問題值得探究：

首先這些強調非營利的機構，仍有其組織存在和運作的必要性。而其主要的來源則以政府補助、民間捐款為業，再次則是以其所提供的服務為收入的對象，而問題是這些來源和所得卻存在著相當的困難。（郭登聰，一九九七）

1. 以政府補助而言，一般所指的補助是由政府編列預算給予。但其間涉及到政府編列的來源多寡、如何補助的方法、接受補助是否被干預、補助來源的持續或是補助數量的多少等不同的考量。

2. 假若以民間捐款而言，更是充滿相當的變數。基本上民間的捐款受制於民間對福利機構的認知、對其任務的瞭悟認同。民間資源有其榮枯，特別是隨著經濟景氣與否。又民間對於捐款的心態，亦值得重視。另外民間的資源，可能有重疊或排擠的各種現象出現。相當程度而言，民間資源的穩定性、持續性或充足性都是令人擔心和考慮的。（彭懷真、陶蕃瀛，一九九四）。

3. 至於福利機構以提供服務來收取所得，這亦可分二個層面考量。第一是以接受政府委託或承辦其交待事務為要務，而這所得往往受制於政府與民間之間相互在工作認定的考量。也就是政府所編列的預算或委託費用容易陷於政府的本身利益為主，而未能全然考慮到福利團體的需要。第二部分，則是福利機構以對民間或社會大眾提供服務以取得收入。但這種自謀生計的方法卻往往受到政府現有的法規的影響，認為其收入僅以平衡其工作支出為要，而不能以營利為目的賺取更多的金額。且更重要的是，在相關的稅法上規範民間的收入所得與其稅制方面有所牽制，造成不能有更多收入的限制。

（李金桐、鄭文輝，一九九四）

4. 當然福利機構另一主要收入，可能以其基金利息或其他相關收入為主。但這又往往牽動到其原本基金金額的多寡問題，亦難形成一固定的來源。

歸納福利機構的財務來源的問題，事實上，已衍生了諸多其在非營利架構上的各種問題：（江明修，一九九四）

首先我們發現財務的不穩定性，甚而匱乏不足。使社會福利形成窮人幫助窮人的泥菩薩問題。雖然不致於影響到整體業務的推動，但不能否認其對內部發展有相當的影響。

其次，這些發展影響對其員工的待遇和福利形成困擾。雖然社會福利機構亦相當強調或秉持宗教性或道德性的要求，對員工在這方面的待遇有另類的期許。即強調其奉獻的特質，而大於實質所得。

然這種呼籲畢竟有其限制性，員工在未能合理待遇下被迫離開。

第三，儘管離職非員工唯一的途徑，另外卻因這種制度的瑕疵，連帶使員工終身發展的工作愈到某種年齡愈是凸顯。另者，在於組織規模有限，造成升遷不易，特別是在退休撫恤方面的安排，更是未能有合理的對待，使員工有終老的擔心。

第四，相對於財源不足，整個非營利機構標榜人性服務為主。以福利不可衡量利益、效益為理由，而造成在實質工作的不彰顯或缺乏刺激。對員工而言，欠缺合理的報酬或相對的誘因。對工作的要求未能合理或適切，而形成一種無效率或無效果的服務。

第五，非營利機構的惡性循環，最大的受害者是以案主或服務對象為主。儘管我們強調機構的服務特性和不變，但可以理解到變動、不穩定、匱乏或殘缺都是造成案主實質利益減少的狀況。

儘管，我們不能以上述的各種問題來推論，這一切都因非營利而起。也就是本質上這些福利機構其原本即是在一種特定的情境下，或是某些任務的期許下存在。因此這些問題是可以預見的，但矛盾的是，難道社會福利須在這種宿命中存在。

對於這些討論，我們自是瞭解，其間可能仍需做某種區隔。即這些指稱是泛指一般的民間福利機構，且是長期以來與政府關係建立者；或是，在政府有所謂民營化的觀念之後的產物。

五、營利為主的福利型態

我們在上述的討論中，見到諸多非營利性機構在面對財源上的各種問題。雖然這不是意味非營利機構的所有困境，但也凸顯出其在各種限制和障礙。同時我們也要承認今天這些機構的處境，事實上亦反應我們尚未建立一套合理的政府與民間合作互助關係的模式，相當程度仍存有政府以較高姿態做施捨或小惠的動作。（劉淑瓊，一九九八）儘管這些年來民間機構亦較成熟且有能力來表達其對政府這些不合理的不滿，但我們也可從新近有些政府在民營化觀念促動下的新的合作，包括購買服務、公辦民營，似乎逐漸考量，如何在一定合理的「利潤」應由機構獲得。這所稱合理的「利潤」即其能真實反應機構的營運成本，尤其是在人事費用上，可能包括到其退休或終老的各種應具有的福利撥付，其他在業務費方面亦較貼近合理成本的反應。唯這種認知逐漸成爲現今非營利機構企圖爭取的重點。（施教裕，一九九七）不過，似乎尚未見到真實的反應。

眼見整個社會福利發展在這種道德高於現實的理想下，形成一種既停滯又緩和發展的趨向。我們都理解以現有社會福利的趨勢，可預期的不管是機構或組織應是供給不足的，但卻未呈現如此樂觀的發展，倒是發人省思。

相對於在非營利機構的發展困窘，我們在現今社會卻又看到一股新的力量的崛起，而其又標榜或凸顯是以營利為主的。如此，確是帶來新的衝擊和影響。這些新的發展內容，除了我們前面所提私立托兒所或幼稚園的早先存在外，又看到已有若干財團投資興建標

榜「五星級」服務的老人住宅，除了強調高額收費及保證金外，所提供的各項服務是和一般非營利性機構大致相符且有過之。同時，其中含有使用者付費的觀念。對於這些機構的成立，我們發現了若干現象值得重視：（趙愛卿，一九九八）

1. 並未用任何社會福利之名去申請和立案，因為本質上是不合現有福利法令。

2. 採用一般的商業登記與消費者或住戶之間用契約做規範和保障。

3. 設置的格局則依業者的認知標準並不同於一般福利設置標準。

4. 所提供的服務，則由消費者去考量，並未有任何相關機關介入。

5. 對於這些機構可能產生的經營不當或逃避責任的行為，亦無相關單位管理。

簡單而言，這些純然以面對整個老人高齡社會所引發的銀髮產業的商品，並且以價位和服務的區隔而進入市場，提供老人或消費者另一種選擇，而可預期這亦慢慢會是一個發展的趨勢。（蔡宏昭，一九八九）

除此之外，我們亦在現今社會看到許多未立案的老人安養或養護機構。這些非法機構的產生，同樣的也是在面對這些服務的官方或非營利供給不足或不周，而產生另一種選擇。其未能合法立案，

有相當程度是不合機構設置的相關法規，另一則是其出發點可能以營利為目的，心態不為有關單位所認可。（吳聖良、張瑛昭，一九九五）然而在這種矛盾之下，市場的力量依然存在。但卻因官方的疏忽或漠視，導致造成各種危險，而使老人、消費者及福利案主遭受傷害。

顯然我們可能要逐漸面對的事實是，倘若我們國家在整個社會福利的各種服務上，不可能周延和滿足。因而對福利案主而言，他們可能得自行謀求替代或生機。

但是在現有非營利機構發展不完整的情況下，標榜以營利為目的的機構、組織或團體自是應運而生。事實上以托兒所為例，早就存在。後期的這些老人機構，無非是把現有的一些非法或地下化的行徑更為完整凸顯。因此，我們可能得面對這個存在的事實去思考其衍生的問題。

近來內政部同意在老人福利機構的設置標準方面，對於五十人以下的機構免其財團法人的登記。但附帶其不能募款、不能接受補助、不能免稅的條件。乍看這似乎為這些機構開一扇窗，但仔細思考這似乎是種責任的逃避。

事實上，到底這種不做財團法人登記的機構，到底屬於何種性質的機構。更嚴重的是有下列問題產生：

1. 不做財團法人登記，是否意味其是營利單位。
2. 以為財團法人就可避免獲利，事實上登記財團法人而獲利者

更多。

3. 是否為福利機構，仍接受政府相關單位管理。
4. 對於其日後的財產處分如何辦理。
5. 政府如何干預或監督其營運狀況，包含價格之類。
6. 要其遵守三不原則，但是否考量到其營運的規模經濟的問題。
7. 其營運的價格是否會影響財務的平衡，倘不能募款或補助，其財務週轉如何負擔。

8. 不能免稅，但其所提供的服務不可否認是另種福利措施，這之間是否造成阻礙。

9. 顯然這是一個身份不清、定位不明的機構。

10. 這類機構並未任由其真實反應市場機能的存在。

由此我們發現，現今社會已進入一個值得我們去思考和變通的時機，社會福利不再是非營利的唯一，而是多元服務必然的形成和出現。面對這種困境，我們可能不能再忽略和漠視，到底要如何突破這種對所謂「營利」的狹窄觀念，才可能形成另一新局面。

六、營利與福利的討論

顯然從現實的狀況，我們略能瞭解以營利為目的的型態已逐漸介入社會福利的服務領域。當然以現今的情況可能尚不能構成主要力量，但其存在是提醒我們去正視和面對。的確這些具有營利意圖的出現，由於其數量尚不充足且與消費者之間存有供需的關係而形成互賴。因此，其間有諸多的問題尚未明確凸顯或曝光。不過從已

有的運作中，我們亦約略知道若干問題的端倪，包括：

1. 營利性質的價格：到底費用是要反應何種成本。
2. 營利性質的服務：到底服務的內涵包括多少。
3. 營利性質的管理：到底用何種型式進行管理。
4. 營利性質的保障：到底可提供多少的保障。
5. 營利性質的監督：到底誰去監督和規範。
6. 營利性質的立案：到底其應在何處登記合法。
7. 營利性質的稅務：到底其稅制如何確立。
8. 營利性質的募款：到底其可否從事募款。
9. 營利性質的周轉：到底其資金如何運用。
10. 營利性質的移轉：到底其出現問題後如何安排。

事實上，可能有更多的問題尚未浮出檯面。但儘管這些未確定和不明朗，但其仍提示這個方向有其值得思考和探討的地方。

何況我們若仔細分析現有社會福利的供給，顯然以我國而言，到底是以福利國家為主體或強調市場或回歸家庭為骨幹，尚不清楚。但可以看到的是，似乎政府呈現的是以提供主要政策，如全民健保、國民年金或其他各類政策方向為主軸。但在其實施或辦理運作方面，則由民間為主。（王崇民，一九九八）以全民健保為例，公辦民營正是規劃中的要項。其他在各項政策服務方面，以社區化或民營化的觀念，事實上是逐漸成形。當然這些將服務下放到民間中，除了是以非營利機構為主，但也可能要逐漸思考到以營利的性質同時存在。

從前述的現實社會中的情況，已提醒我們市場的力量是敏感和靈活的，只不過我們在觀念上仍無法突破，而使其只能在不合法和地下化之中苟存，然卻使需要者無法得到妥切保障。

對於存在於一般社會，包含政府、學者、機構或專業者的角度，何以民營化的型態僅能以「非營利」為主而不能接受「營利」的型態，其間障礙為何，確是耐人尋味。在此則嘗試去解題和闡明，或許有助一些思考。

基本上，我們可能承認，營利是一個機構或組織的生存要素。雖然有些非營利者有此意圖，但卻未能明確表達。可是他們卻在非營利的架構做某些營利或稱獲利的行為。

當然這種討論，可能觸及兩個層面的討論，對想用營利為目的的機構而言，何謂營利，所指的是追求合理的利潤，而其主要的目的仍是對於消費者的重視（陳定國，一九八四；彼德杜魯克，一九七八；張清溪等，一九九一）；另者對非營利而言，難道他們就不能營利或說其追求的是合理利潤，以維持生計。但這合理的利潤與營利為主的合理利潤，兩者之間有多少的差別。

第一，對一個營利組織而言，追求利潤是不可否認的事實，當然其仍應符合社會責任的約束。單就利潤而言，除非我們假設企業皆是不擇手段或非法斂財，否則其都應經一套合理的管理和運作的方式去達成某些利潤，在其間自有其應負擔須解決的。又在經營過程中，他仍應擔負納稅的責任，接受股東或社會大眾及政府部門的

督導，其最後的所得應是一個努力或運作過程的所得。至於賺多或少，只視其經營管理行銷各部門的合作，對市場的開拓，用心的去達成。大致而言，營利應是指在這一切合法努力的過程下的獲得。至於這之間是否合理更是包含原有的利益估算、付出和收入之間的相互作用，有其不全然理性的成份，但卻未必是絕對暴利的結果。

第二，對於營利的行徑就社會福利而言，可能最大考量是，福利服務不是類似市場供需的原則那麼簡單。福利案主並不如同一般消費者一樣，有其能力和財力去尋求其所需要的服務。同時一般營利性質的機構，可能在乎其成本利益的關係，容易受外力包含物價波動，通貨膨脹等因素而做提高價格，如此可能造成無購買能力，連帶卻造成對其福利的傷害。（林萬億，一九九八）

第三，更值得我們重視的是，意識型態或價值觀念的考量。就意識型態而言，社會福利被視為是政府的責任。尤其是福利國家的提倡及福利權的主張，都使人民認為其應得到政府的照顧，更何況人民已繳稅金，政府更應對民眾提供應盡的責任。

第四，就價值觀而言，社會福利一直是個人一種慈善或積德的行為。尤其是從宗教的角度，更認為這種佈施或貢獻是個人累積福報的必然途徑。因此能從事這種行為是一種善行，是修練自身，毋需以營利視之。

第五，社會福利可能包含在諸多的哲學思考，包括正義、平等、公正的觀念，認為是人類德行的至高情操。社會福利被賦予一種道

德期許的要求，使其不論是提供者或是從事者皆形成相互影響。因此把社會福利視為去爲人類社會的苦難者或弱勢者、需要者去尋求合理的服務，其所意圖達到的道德情操是神聖和偉大的。相對於想以提供服務而獲取利益的動機，顯然就有更大的排斥和抗拒。對於把社會福利做某些道德象徵或是國家恩賜的論點，我們自是不能完全否定。畢竟也正因爲有這種期許和要求，使社會福利能建構在人性的尊嚴和實踐的標準之上。

但是我們在此重新提出，單就營利的角度而言，事實上是發現其所追求的是一個合理的利潤。而這正是和目前所謂非營利者，如何透過合理的管理及經營爲機構的生計贏取合理的報酬是一致的。我們也瞭解，非營利機構在背負具有道德和神聖的標準下，卻得面對現實的經營管理的問題，尤其是因爲財務不濟所導致的各種問題。使得他們也不得不開始重視，他們如何透過合理利潤得以維持其合法存續的生機。

現實也許未必是使人墮落的唯一藉口，但爲現實的存在而去尋求妥當解決，卻是正確且應該的，否則其可能招致對福利案主的損害。既然我們可以同理非營利及營利皆有其存在的機能和限制，因此這個所謂營利的解釋更可在拋開過度道德帽子下做適切的尋求。

尤其我們要思考的，現今的福利服務，假如並非是全民性或普及性的話，人民都可能得尋求一個滿足他們服務型態。以全民健保而言，陽春的保障，仍是需要其他如商業保險的支持，而往後的國

民年金亦有同樣的需要。既然政府無法完全或妥切的照顧民衆，那民衆應可以爲他們的最大利益取得而從非營利或營利之間獲取所要。至於選擇何者，則可視民衆的能力和條件去決定。

又一般社會福利之所以被做人道和道德的期待，是因爲我們社會有許多無經濟或行爲的弱勢者，照顧他們似乎是政府的唯一必要。但這卻未必是政府不能讓營利型態介入的理由。事實上以托兒服務爲例，早即有民間供應存在。而低收入戶兒童則以進公立托兒所爲主，但這些托兒所的設置，又未必是貼近兒童的住處，導致政府另求解決。因此採用補貼，使其進入一般托兒所的動作行之有年。顯然對低收入戶的照顧，政府的責任不變，但他們方式卻可以改變，而這也是營利之存在的另一種可能。

七、社會福利朝營利方向的可能

想用上述的理由即完全改變一般人對福利可有營利的思想或營利部門的參與，事實上是不可能。也相對的用某些道德訴求認爲福利不能營利也可能說不通。不過透過這種對話，可能是在澄清若干觀念和想法。的確：

1. 福利與營利擺在一起，可能是不恰當。畢竟福利是指一種行爲的表現，營利則是其結果的產生。
2. 若說福利可營利，應是指透過對社會福利服務的提供而去取得合理的報酬。
3. 對以國家爲主要供給者的意識而言，社會福利是其責任，但

卻未必在實務運作捨我其誰的想法。事實上，其所作爲的不當或問題才會引發我們去尋求民間參與的替代，而這種替代者皆應有其利的出現。

4. 相對的，對於非以國家爲主要的福利供給者來說，包括醫療保險之類都可由民間保險業者去承擔。而這些業者在達成照顧民衆的任務之下，賺取所得。當然，這期間也產生許多造成價格波動，或負擔高漲的情事。但其實質凸顯營利者，事實上並未即不能承擔這些責任。雖然有人認爲其可能忽略到一般低收入者，但針對此仍有不同的替代，包括政府辦理或採補貼方式，這都不致影響到以營利取向的福利作爲的存在。

5. 至於，在到底是國家或市場福利態勢不明的我們，民營化似也逐漸成爲主要考量。而相對的非營利和營利，因此自有其相互存

在的空間，未必是互斥而可能是互助的。

因此我們今天可能要思考的，不再僅是去對營利做一味排斥。而應去考量如何使其能納入，且成爲另一個福利服務的供給方式或來源。對此，我們可能有下列的認識和瞭解：

1. 對於民營化做明確的規範，包括從政策、行政到管理法令、稅制及相關規定成一體的思考。

2. 對於民營化的推動，涉及到非營利者應給予合理的反應和培植。

3. 同樣的，營利者雖以營利爲主，但其行徑仍可被視爲替政府

和民衆提供相關服務。因此不能只以消極和抵制的態度對之，甚或懷疑及阻撓的心態，漠視其存在。

4. 營利自是有其目的追求，但基於其對服務對象的能力和條件的考量，政府應做妥切的管理和監督。

5. 營利者仍應給予合理的扶植，正如國家對於一些重要的產業都給予合理的獎勵投資的誘因和優惠。而這些產業即是以營利爲主，何以又要給予各種包含土地、稅制、融資的優待。同理的，就整個營利的社會福利事業部門，事實上仍可做如是的對待。（李瑞金、孫炳焱，一九九七）

6. 營利的發展可以視爲對於整個福利產業提昇的開啓，我們正面臨一個高齡社會中的銀髮產業興起。其包含財務、健康、住宅、休閒、娛樂皆偏重以營利的取向爲設定，假若對營利的觀念能正確，如此這項產業的興起是可預期的。

7. 對於營利者可以給予合理規範，並可借重消費保護或公平交易的法制和作法，對其行爲做約束和督促。

8. 透過營利行爲的進行，也可以使民衆能有另一選擇的機會。而不是侷限在舊有的福利供給之架構下無以爲繼。

9. 營利的福利作爲，事實上在整個福利多元中，包括家庭化、企業化、志願化、分散化、社區化都具同樣的意義，而且其更可提

供成就各項的可能參考。以社區化爲例，各類社區照顧服務亦可讓民衆可以向社區資源尋求購買，解決其相關問題。

10.營利的可能，最重要的是促成國內各企業或財團願意介入國家的公共服務。正如同參與國營事業的競爭或重大工程如BOT案。對此而言，這也是他們發展產業的另一面向。藉此加入開發內需市場，對增加就業和稅收，是有相當助益的。(劉玉山，一九九八)

可能對於接納或考量將具有營利為目的的相關組織或部門引入社會福利，在目前仍是一個充滿爭執和討論的話題。其主要原因除了必須在各項政策或法規方面去突破或解決之外，可能更重要仍在於整體對於社會福利發展的意識型態的選擇。我們可能必須承認這情況在目前仍是不明朗和混淆的。同時偏重以營利為主的組織現行所提供的服務被認為具有粗劣的獲取暴利的意圖，尤其是坊間諸多以老人養護為主的機構行徑。雖非全然如此，但少數的行為，卻造成一般的反感。相對使家屬或老人都成為消費的犧牲者，而加重大家對於營利目的的惡劣感覺。然而值得思考的是，到底這些結果是何以致使，倘若整套法制未見明，這種游走合法與不合法的空間，即可能造成這些不良後果。當然有人可能擔心的是，假如營利介入，其所挾帶的財力和資金或管理方式可能使現行非營利的機構無法招架。然而，假如這種競爭是良性或提昇服務品質。那又為何不能為福利案主帶來另類的選擇機會，而僅委身在官方主辦或委辦的體系之下，空有福利之名未必有品質之實。基本上政府部門委託民間參與福利服務，尤其是借重營利部門介入早已有之，(郭登聰，一九九八、一九九九)其間考量服務的專業達成，民衆的實質需要

都是促成的要素，因此這類顯然是以何者利益為重的考量的爭論，而未必是截然不能討論的限制。

八、結 論

民營化是否是國家整體行政改造的萬靈丹(張淑芬、江明修、倪達仁，一九九四)；營利是否為福利服務的救命丸，可能都需被檢證和商榷。而我們在本文中則試圖提出一些思考和刺激，尤其是針對國家在整個政府轉型和福利提供上尋求一些解題和突破。營利不應被視為一種粗暴的獲利，其仍受合理的節制和規範。正如同非營利也不可能永遠不能謀利，因為它仍應有其生存和永續發展的必要，尤其是對案主的利益或權利，如何使其得到良好的發展是極為重要。

我們期待透過民營化，引導出營利服務的可能，再由此開啓一個福利產業的發展，其連動的影響力是不應低估的。政府即希冀民間參與福利服務不應是消極和被動，如何去為參與者創造更多的利益，事實上是不可避免的，而營利的意義應做如此的闡明和詮釋的。當然本文在此強調營利的重要，並不是為圖利財團背書，而只是提出一個可能的方向。至於是由大財團或小企業來承接，甚或由個人去執行得視其實質需要而定。而且更重要的是，營利可能更需要導進競爭和效率的思考，其前提是如何為案主的利益的取得及保障做考量。

同時營利的提出，並不在貶低福利本身的不可變異的特性。誠

然服務業都常標榜以客爲尊，以消費者滿意爲依歸。那麼對於不論是有能力或無能力的福利案主及對象，他們可能就更需在這種服務的理念和原則之下被重視。

最後，即使要預防弊端，但不必阻礙其營利發展的基本考量。

任何一個行業不論營利或不營利都攸關民衆權益，政府都應有其基本本爲要存在。以共創一個政府、業主、案主或整個社會，都能共利共贏的局面才是主要目的。

(本文作者爲中正大學社會福利研究所博士候選人)

參考書目：

王麗容 社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻 社區發展 六

三期 一九九三 頁七〇—七四

王崇名 台灣社會福利「國家化」的反思：由政黨政策與福利法規

反省之 思與言 三六(二) 一九九八 頁一一—一八

古允文 福利國家危機：本質與脈絡 中山社會科學季刊 五(三)

一九九〇 頁四五—五六

江明修 非營利組織領導行爲之研究 台北 行政院國科會科資中

心 一九九四

吳明儒 美國社會安全制度發展與變革—政策回溯、分析與反省

經社法制論叢 一六期 一九九五 頁一六七—一九五

李玉彬 中山先生對國營事業的看法 中山社會科學譯粹 三(一)

一九八八 頁二〇—三〇

李金桐、鄭文輝 我國非營利組織財務及賦稅管理問題之研究 中

華民國會計師公會全國聯合會 一九九四 頁八—二一

李瑞金、孫炳焱 老人福利產業開發與建立之研究 內政部社會司

一九九七 頁一四六—一五四

吳聖良、張瑛瑄 台灣省十二縣市未立案療養機構數量及其服務現

況之調查研究 公共衛生 二二(三) 一九九五 頁一四七—

一六一

林端 由西歐社會福利危機談起 中國論壇 一一(一一) 一九

八一 頁二六—二九

林萬億 社會福利民營化：停看聽 收在「台灣社會福利發展—過

去、現在、未來」 台灣大學社會學系主辦 一九九八

彼德杜魯克 管理學：使命、責任、實務 台北聯經 一九七八

頁七三—九二

洪墩謨、魏世賢 論民營化潮流兼論我國國營事業改進之道 中山

社會科學譯粹 三(二) 一九八八 頁一四—一九

袁國芳 公營事業之民營化及移轉民營之可行途徑 經社法制論叢

一期 一九八八 頁一八一—一八六

施教裕 民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略 社區

發展 八〇期 一九九七 頁三七—五五

區國強 公共服務民營化之研究 經社法制論叢 三期 一九八九

頁二二五—二四八

- 郭登聰 民間力量與政府之間關係探討：一個內在結構的思考 社
區發展 七八期 一九九七 頁六五—七二；我國老人安療養
服務市場化可能性探討 社區發展 八三期 一九九八 頁六
二—七三；既營利且競爭的公辦民營模式——以台北市政府社會
兒童健康保險為例 東吳社工學報 第五期(預計三月出刊)
一九九九
- 陳定國 管理學 台北三民 一九八四 頁三二—五五
- 彭懷真、陶蕃瀛 福利機構對捐募法令看法之研究 內政部社會司
一九九四 頁五—三二
- 詹火生 社會福利理論研究 台北 巨流 一九八八
- 詹中原 民營化政策——公共行政理論與實務之分析 台北 五南
一九九三 頁八一—一〇四
- 萬育維 福利政策策略的新取向——由福利國家實施的經驗談起 社
區發展 七〇期 一九九五 頁二〇—二一六
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏 經濟學：理論與實務 一九九
一 頁一三五—一六三
- 張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展 七〇期 一九
九五 頁一四四—一五九
- 張淑芬、江明修、倪達仁 我國公營事業民營化政策之評估：公共
行政的觀點 經社法制論叢 一三期 一九九四 頁一二三—
一四二
- 趙愛卿 老爹住銀窩有伴又有聊 中國時報 一九九八 八月五日
- 鄭讚源 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 一九九七 頁
八〇—八七
- 劉毓玲譯 新政府運動 台北 天下 一九九三 頁三五—六二
- 劉淑瓊 社會福利機構契約委託：為何？和誰？——台灣社會福利民
營化之政治分析 收在「民營化政策在台灣——社會學的觀點
」 中央研究院社會學研究所籌備處主辦 一九九八
- 劉玉山 以BOT方式推動民間參與公共建設之政策推動方向及目
標 收在「公共建設民營化」 中華民國營建管理協會出版
一九九八 頁一一—一〇
- 蔡宏昭 老人福利產業的展望 福利社會 一八期 一九八九 頁
三二—三四
- 研考會 我國社會福利定義與範圍之研究 台北 行政院研考會
一九九三 頁七五—八〇