

我國老人安療養服務市場化可能性探討

郭登聰

一、前言

儘管老人福利法在去年修正通過，加註了許多對於老人權益和福祉的尊重和保障。但是一連串有關老人福利機構的事件發生，使這個良法美意被蒙污。從政府補助民間老人安養機構的不當，造成空床閒置、設施未盡功能的現象；未立案的老人療養或護理中心慘遭回祿，使多位長者死於非命，更引發社會輿論和政府高層的重視。且由行政院副院長主持一個研商對策的專案小組，尋求改善和解決。

對這些事件其真正的問題癥結何在，是否是政府補助出狀況，或是單純機構人為不當引發空床及大火，可能是不能如此簡單歸因。但值得我們思考的是，這類機構的問題，顯露出有趣的矛盾。合法沒人住，非法卻滿額。這其中引發我們注意，兩者間是否某種市場供需的問題出現。

雖然合法，但可能其原有市場的設定及考量，尤其是使民眾接受和親近出現斷層。而未立案者，卻明確介入需求者的空間，雖不

盡理想的服務或價格，但卻能滿足民眾或消費者的需要，自然其存續即不絕。似乎這現象提醒大家，在強調以非營利為福利供給主流的現今，卻仍逃不開某些市場機制的特性操弄。

針對這些合法及未立案的問題，前者政府相關部門已從現有補助作業的原則要點做改正。倒是對於未立案者，在新近修訂的老人福利法第十二條提出。在收容五十人以下的機構，可免除財團法人的登記。但卻相對有三點要項附加，即不可對外募捐，不能減免稅捐及不得接受補助。誠然，今天這些未立案的機構之所以不尋求合法，自有其關鍵癥結所在。基本上其最重要是要符合機構設置牽連的都市計畫、建築管理、消防安全等必要規定。再者則是符合福利機構設置標準中對人員、服務、設備、空間等的要求（黃松林等，一九九四；吳聖良等，一九九六）。當然最重要是符合福利法規上最根本的財團法人的相關規範。（呂寶靜，一九九四）

由此可見此修正要點，除考量前兩項的基本要求外，也針對第三項，屬於經營者的動機理念，做相當程度的釋放。雖儘是針對五

十人以下，但似乎開始面對經營者可以不必全然用慈善爲出發點的考量。

從上述調查研究中，我們當然瞭解，現今諸多未立案的老人福利機構，其原因當是繁多，但都不出前述三項重點。但其中尤其是許多人出發點是以營利爲主，他們並不希望以財團法人登記，而是希望能轉化是單純以提供服務換取所得的作法。可是這些經營者卻又想在這種前提下又享有能免稅、有補助、可募款的方便，顯然是極爲矛盾的衝突。

雖然，此次內政部的作法有所突破，但早在民國八十五年台北市即已開放三十人以下機構可免除財團法人登記的動作。我們的探討並不在誰先誰後，而是這些所謂的放寬或鬆綁之後，卻又加上了「三不」規定，其真正爲福利機構帶來何種影響。的確，既然經營者想做不同出發點思考，自然應對等接受合於其新屬性的要求，不可免稅、不能募款、不有補助，意味其已跳脫非營利機構享有的特權。但值得重視，在於果真如此，那這些老人福利機構即被視爲「營利」機構否，或是其主要歸屬爲何，而與其關聯的一連串問題可能會接踵而出。

本文的目的，即想從這個轉折所衍生的問題或延伸的現象做討論。尤其是這項變化，是否意味著我們的老人福利機構已從民營化的層面推展到可能有營利性，甚而更進到市場化或商業化的發展。倘若這是真的，那麼這種小小修正，可能是社會福利發展的一大步。反之，只是提出改變，但卻不思及後續性及副作用，那可能這將是

另一個困擾的開始。

二、社會福利民營化發展和爭議

對於社會福利民營化的討論，大致而言我們都是循著對於福利國家的危機，所引發的各種修正或改善而來。尤其是對於政府的福利角色的檢討，引發對於民間參與的思考而形成。在福利多元化的論述之下，更使民營化有其參酌的依據。（鄭讚源，一九九六）

但我們瞭解，民營化的趨勢，已不單是解決社會福利的問題，而是全面性和普遍性的探觸到對於政府基本權責、功能、角色各方面的討論。尤其是從政府改革或再造的角度，思索如何使其能有效率和成果。因此我們看到諸如小而美的政府，企業精神的政府的口號，意味著這是一個極爲廣泛和深遠的變革（江岷欽，一九九七）。對於社會福利而言，顯然是可在這個鉅視的架構下，做爲考量和參酌。

民營化的實施其包含範圍，無疑是從原有的國營事業開始。其原始點在於如何使這些具有時代意義和價值的國營事業，在卸下階段性對市場、社會及國家穩定或保障的角色之後，回歸到其事業本質。對於盈虧效率的面對，更加能創造利益，回饋大眾。除此民營化的範圍更逐漸擴及到公共服務方面，歷來由政府提供的服務內容、交通、教育、醫療、住宅、福利，甚至於獄政都可由民間擔任（劉毓玲，一九九三）。這個出發點，可能不像在公營事業方面有著盈虧方面的擔心，而更朝向如何使服務提昇的角度做考量。

當然，這股民營化的潮流並不是如此順遂的推展。其所涉及到

包含政府與民間的關係、權責、轉移、委託或參與的各種理念、方法及技術都值得討論。而對於民營化更大的爭論，則是對其意圖和動機的批評（詹中原，一九九三）。何以政府要推動民營化，可能不是單約被解讀是政府為提昇效率而已（李清潭，一九九八）；進則即是否政府是借此機會，卸下其應盡職責，或將其中利益圖謀他人；有者更從政府藉著乍看是釋權的過程，把其原有權責轉由日愈崛起的公民意識承接，但卻反倒再將其重新做約束和規範。

這些存在於民營化內在的複雜性，加上整個移轉、參與之間方法技術的繁瑣性，使得民營化的推動有其存在的結構性限制。

存在民營化的這種癥結，在社會福利來說，也是無可避免。雖然福利民營化的緣起，不單從福利國家的政府角色轉換而已，更早胎於對於案主權益的重視，福利國家帶來的集中化、機構化，或非人性化一直被詬病。如何使其能與社區家庭結合，如何引發家屬參與、如何增加不同的照顧方式，為案主尋求更大的福祉，一直是驅動日後民營化的核心。而在實際民營化的理念引發之後，顯然對於社會福利更有多元的發展和更多的服務供給的選擇出現。事實上，在這些民營化的潮流之前，存在於政府和民間之中，原本即有相互支持和輔助的體系存在。社政部門基於自身的能力、財力和資源或知識、技術的考量，已對民間的機構尋求協助和幫助，這種關係更在民營化的思潮下，更是明朗和確定。（林萬億等，一九九七）

然而如同一般民營化的爭論，社會福利民營化也引發了諸多的爭議，包括從政府對於民眾尤其是弱勢者的照顧是否被影響的懷疑，

到所委託的民間團體本身的能力和條件的不信任。存在於政府與委託單位之間可能的權責義務的混淆不清，或是有圖利包庇的情事發生，都使社會福利的民營化有其障礙阻隔。（施教裕，一九九七）

尤其是對於社會福利的爭論，更引申出對於民眾照顧或福祉保障的意識形態糾葛。無論是來自國家應盡的責任，或是民眾的福利權益的取得，更使社會福利的民營化倍增困擾和衝突，使其未能被普遍接受。

社會福利民營化，被認為是政府的責任未盡，而承接的民間機構則自是受到利用或剝削，福利案主則擔心利益受損，導致三輪的局面，則普存在對於民營化的負面印象之中（劉淑瓊，一九九八）。儘管這種發展並非本意，社會福利民營化，所希望創造的是，透過政府與民間的合作，開創互惠的關係，引領民間力量的發展，刺激民間服務的提供，為案主增加多元服務提供。並使其有更多的服務選擇，應是整個社會福利民營化正本清源的要旨。

三、社會福利市場化的開啓和爭論

雖然整個民營化的推展過程，是在爭論之中逐步的開啓和推動。但顯而易見這股潮流仍是有其作為，順著民營化的腳步，我們則會逐漸面對到民營化的真象，可能不是單純以原有非營利機構為主，而是擴及到一般營利性質。對此，可能是在這些公共服務發展中，包含社會福利都會遭到困擾。因為這些服務的目的，即是政府對民眾基於權責之下，所應負擔的責任，因此這種服務的提供是不考量到利潤或成本，也因此，那怕是在委託民間參與時，仍謹守此等分

寸爲主。

但是相對於公營事業而言，其原本即富有營利的特質，且其事業所含蓋的是資本和管理的問題。因此在其轉換之際，明顯的民間的營利部門，尤其是財團力量自是介入或承接，但這也是民營化中被指責或批評之處。即政府把某些攸關民眾生計的事業，委由財團經營。其中若原本獲利者，更將這個利益原本應由全民共享者，轉由財團個己接納。反之若不獲利或虧損者，財團都不願碰觸，或在接手之後，倘出現虧損則轉嫁民眾，徒增負擔。顯然民眾對民營化導致的營利機構介入，是有其成見和偏執。當然這種質疑自有其可商榷之處，是否轉由營利部門，必然是財團介入；必然是會獲取暴利，或必然會增加民眾負擔可能都須逐一檢視。事實上民營化的諸多公營事業也有利用全民釋股，或發放股票的方式由更多的個人及團體參與，當然財團可能是主力，但並不一定會造成唯一的結果。（楊朝成、陳明賢，一九九六；鄭嘉慶，一九九七）

儘管這方面的爭論是無法簡單交待，但我們仍承認在民營化的前提之下，營利團體或機構介入的必然性。隨著營利形態的參與，則原本存在的市場機制則被順勢引進（歐陽春芬譯，一九九四；Pete Alcock, 1996）。簡單的說，以中華電信的業務，除了本身電信部門改爲民營之外，將通信業務分別由不同的營利部門或財團參與，當選由何家承接之時，自然那種市場競爭、比價、促銷或增值的各種市場伎倆都逐一出現。當然其後也可能導致加價或補差的各種隨著供需或銷售狀況而有的不同改變。這些運轉的機制或體系，應是市

場化的說明或商業化的結果。

對於，這種乍看是商場廝殺爭霸的場面，也許對標榜非營利的社會福利而言，更是難以接受和承認。正如前提社會福利其起源的動機仍有相當程度的道德和慈悲的內涵，無論政府或個人。所謂德政或積德都指陳其神聖性。爾今若社會福利被視爲可做爲賺錢的工具，把市場競爭的那一套，搬入福利的領域。其所可能造成對制度的不敬，對個人的不重，對其意義的褻瀆或污染，可能更爲社會福利所無法認同和接納的。而這也是，社會福利素來在推展的基礎上以非營利爲重的要義所在。

對社會福利或整個公共服務而言，是否或如何把公營事業移轉營利部門的方式承接套用，可能是一個很大的爭論和難關。但是我們事實上在現存的非營利制度中發現到一些隱含使用者付費或非營利部門也應有合理營運能力及財務健全的考慮，因此採部分收費或收支平衡觀點也逐次擴散（司徒達賢，一九九四）。更重要是當政府對民眾的社會福利責任，未能達到全民式或普及性時，其餘留下的選擇性問題，即漸次產生。倘政府自認未能完全合理達到照顧或保障，或因自身能力條件導致供給方面的不足和限制時。這即意味著這些不足或匱乏者可以去尋求外力的援助或提供，非營利性團體是其一，但絕不是全部。因爲既然案主是用自己的能力或條件去尋求解題，那麼如何滿足或達到認可的標準或情況自然是最重要的。

況且，非營利部門的提供，因爲受制於其原有的先天不足後天欠缺的情況，其不穩定的財務來源，欠缺誘因的工作動機，機構發

展的結構限制都可能導致其服務的不盡理想(江明修,一九九四)。屆此以營利為主,或說用服務來滿足消費者需要,而賺取其應當報酬的團體或機構自然會出現。

社會福利民營化的探討,顯然對這個趨向是無法迴避或跳脫不合理的。倘若這個邏輯確立,那進一步隨著營利性質的出現,那市場化或商業化的演進也會順勢出現。以現行社會福利雖民營化尚未完全成熟,不過其運行的不同方式。在委託或購買服務,或藉著契約建立合作的關係,大都引進了若干在市場機能下常用的競爭觀念,透過比較以爲政府及案主尋求滿足服務,也使民間參與者有合理的表現(林萬億、王于綾,一九九三)。同時非營利機構也都認同如何有效率地運作下達到滿意的表現,這些觀念事實都是市場化的基本觀念,雖然其間仍有不全然相似的差別。畢竟純粹的市場機能可能更希冀,一個完全的競爭或是政府的不介入;而社會福利則可能得在政府某些參與之下,監督或管理,以確立其市場運作,仍保持對案主權益的確立近似準市場的觀念提出。(田晉杰,一九九〇; P. Taylor-goody & R Lawson, 1993)

循此,我們即可理解,倘若營利機構進入,那這種強調市場機能的特性自是無可避免。當然,正因為這個可能雖受限於現實的發展,我們已逐漸發現有些服務事實上可從營利部門取得。同時民眾本身具備的選擇性,會加速這個發展的達成。

但我們在此的論述,仍不意味著對於市場化或商業化的全盤接受或認爲其是無瑕疵的。事實上除開在前面民營化整體討論,言及

其內在各種問題,在營利性質或市場化的發展跡象中,可能有下列若干的考量是無法免除的。

(一)商品化的爭論,社會福利在強調以因家爲主體的意識中,顯然是對於民眾的照顧視爲應盡責任(傅立葉,一九九三;林萬億,一九九八)。從財政學的角度有殊價財貨(merit goods)的討論,即政府爲避免某些外部效果的產生。對於民眾的教育、醫療或福利負有應盡職責(王正、徐偉初,一九九三)。反之,則可能造成更大傷害。由此可見這些服務應是不可計價或用幣值衡量,更不應由民眾用買賣觀念去轉換。如何去商品化就成爲其重要的福利內容或目的。但對於營利性或市場化而言,可能服務不再是「無價」而是「有價」的。而且也可能隨著價格的差異有別。如此,更可能使不具備價格者進入購買或取得,或是有價格能力者更享有更大福祉。這對於把人權價值一致的社會福利而言,無疑是很大的挑戰或衝擊。以低收入戶而言,若子女想進公立托兒所可能沒問題,但卻可能無法進入私立托兒所,尤其當後者更能滿足其需要時,顯然就浮現出這類問題。對此可能政府可採差價的補助或全額津貼,顯然仍可取得服務,並不受此影響。這一說明是,營利性質或市場導向,並非必然阻斷服務接受的平等性。畢竟其背後的政府應盡責任仍不可免除,這一來,自然會減少這種商品化疑慮。

(二)變相加稅的問題,營利機構導致原本的民眾案主得自行付費取得服務,或強化原有使用者付費觀念。這一來使民眾認爲原本不必付費或負擔的服務,如今卻要自掏腰包才得以滿足。那對於其原

本透過繳稅或契約與政府建立的相互關係，卻被重新改變。那這是否意味民眾可因此對於應負的義務或賦稅不再遵守，或應做改變。否則政府則形成變相加稅或服務變質的行為。對此，其討論仍在於雙方責任的認知，既然政府挑明其服務的有限性，雖即告知原本契約賦稅的結構限制。因此對於未能得到免費照顧者或一般人尋求外力，並不全然變相行事，而是其應有認知之下，建立的新的共識。稅交給政府少，就省下自己購買，仍具有相當的意義存在。

(三)財團化的問題，營利性及市場化另一被詬病的是，如此發展可能助長財團的形成。而其屆時則導致資源配置的不當或集中，更重要可能形成壟斷的局面。因為純從市場運作觀點這個懷疑是可能的，因為其有利益為先時，更引發其對市場的左右和控制。當市場為其全面掌握之時，則更會對消費或福利案主造成困擾。對此討論，可能要釐清，營利是否即是財團介入，假如這個機構並不需要龐大資金者，或未必有十足利潤者，財團是不可能形成。至於壟斷，雖然財團會如此，但在一般非營利機構；事實上也因其可能具備某些競爭優質，而將福利資源壟斷在單一機構或其連鎖機構。雖未必達到壟斷，但仍會造成資源分配不均或服務輸送被掌握的問題。

對於社會福利民營化的發展到營利性質或市場化的形成，其間可能有諸多的問題會出現。但前述這三項，可能是極根本性和關鍵性的問題，值得重視。這意味著它可能不是完滿但卻可被接受和討論的。

四、三不規定下的模糊性問題

透過對於民營化和營利性市場化的逐層討論，起碼我們可更理性的面對這個發展。雖不敢遽下斷言認為未來社會福利會以此為主，但以此為輔的局勢可能可以參酌。正如在前言中提到順應未立案機構的問題，政府也提出了鬆綁的方向。但又礙於對於整個營利性質機構的認知，及對其未來營運市場化的未能掌握，徒然以三不條件做規範，無疑卻造成一個極為曖昧和困擾的狀況，更衍生眾多的問題。

歸結而言，若不以財團法人登記，又不准其募款、補助或減免顯然是將視其為營利機構（楊崇森等，一九八一）。但是我國的福利法規卻無此明示，其福利母法則提及福利服務以政府或民間參與，但應以財團法人為要。事實上我們理解財團法人的登記，所指的終目的是政府可對其財產做主要的處理者，以照顧到民眾的保障，避免其失據無著落。

但從現實的經驗，我們卻看到諸多明示財團法人的機構，仍借此名號，做逃漏稅或非法制的行徑，甚而其發生問題時。其最後政府的處理仍是相當有限，顯然能達到多大保障是值得商榷的。（李金桐、鄭文輝，一九九四）

再者若從機構營運的角度來看，不能免稅、募款或避稅，那麼其生存的財源可能全數由收取的價格來決定，且這價格與其服務可能成正比的情況。那麼這些福利機構的行徑不是營利又是什麼。但事實上他們所服務的對象有的可能仍是政府原本的福利體系所應負擔者，那怕是自行購買者，仍意味著政府的某些應盡責任存在。

但卻如此的放由市場去決定一切，其所產生的後遺症可能值得思索。由此可見，假若不讓其募捐，也不給與補助。起碼也可思考其可否在這種社會參與之下，得到某些優惠或獎勵或培植全然營利性質的機制。爾今卻一切皆無的情況下，自然而然就應由放任其有發揮的空間。

除開對於這種不明確性質導致的根本糾葛外，我們仍有下列的考量必須提出說明：

1. 這類機構是否仍為福利機構。
2. 不做財團法人登記，是否是為營利機構。
3. 是社會福利機構是找社政部門登記，但其營利性又歸何者管理。
4. 是營利機構，是否從工商登記為先，再向社政部門報備。
5. 其營利所得應如何報繳稅制，是個人所得或營業稅。
6. 是否須依照社政部門的設置標準規定，但這種規定又往往影響到其營運的成本，更可能左右未來的營運價格。
7. 政府是何種部門應對其營運內容和價格標準做介入，或是不應干預，而放任其由市場決定或取締。
8. 五十人以下是否意味著一種規模經濟的考量，倘若不是其設置規範的意義何在。
9. 倘若出現營運不濟，應由何者負責殘局的收拾，又將如何去處置去後續的問題。
10. 對消費者而言，其要完全信任任何者，政府、機構、自己、契

約、法令或道德，可能都未能有一滿足的答案。

很明顯的，正因為我們尚未能建立一個對於民營化的通盤和完整的共識和信任。因此無法去突破現有觀念及規範下，所創出的一種相當奇特和殊異的機構型態，再加上三項不准的規定，可能會使這種營運帶來相當的麻煩和問題。

的確，業者是不再像以往單純想用慈善佈施或積德，但其以營利的動機，也未必然是得到非份之財或暴利結果。事實上，若有明確的市場規範或運轉的機制，其利得應是可接受或認可。如今明確的規定，卻使其不知如何自處。

五、老人安養服務的市場何在？

誠然，我們是很努力去說明整個民營化發展，及營利性機構和市場化形成的各種情況。更指出在這種政策不明，共識不清下的產生困擾。但是可能仍有人會進一步指出，這些用心到底在我國的社會福利範圍，尤其是老人安養服務的層面出現或需要嗎？

首先最直接的點明，即目前我國的老人福利機構的需要，可能是以療養的機構為要，次為安養機構。不論是民間非營利或政府經營卻出現收容安置不足，在前言中提及的補助民間機構一例更是明顯。既是如此那麼又怎可能有這種營利性質的機構出現。至於最為迫切需要的療養或養護機構，有若干民間以財團法人登記的醫療院所有意興建上千床的大型療養機構且與醫療院所形成一個長期照護體系。屆時這種大型化的機構，可能吃足了整個長期照護市場，因此這種民間營利性質的機構如何產生。

其次，對於老人的安養有諸多的研究報告，都顯示老人的居住意願是能與家人共住為主。（謝高橋，一九九四）而且一般的社會共識也強調如何社區化、家庭化或三代同堂為重，因此其如何在這種環境下創造商機。

第三者是營利性質的機構，其費用可能必然昂貴，尤其是在有那「三不」限制狀況者，這種價格是否會被接受。而且倘其可能會隨物價或營運的需要調整價格時，又對老人而言如何來承擔。

第四就老人而言，那怕逐漸接受其與子女居住的情況可能逐漸消失，就其意願居住安養或養護機構而論，若是政府為主者或非營利者皆仍有某些烙印和羞恥的感覺。儘管其都克服這一切，也會對價格有所顧忌。更重要是這些營利機構基於其營運需要，可能都要收取某些保證金，而把終老的積蓄寄放在一個莫名的營利機構，其信任和無疑的心態可能無法出現。

最後，既然這種安養或養護果真是無可避免，但對老人而言，萬一碰到機構出現營運問題或可能倒閉，其應可從何處取得保障，又對平常的服務不滿，又有何處申訴。

顯然，無論是就市場商機形成，或對類此機構性質的不明朗，都會造成這類營利性質機構存在的徬徨和猶豫。但正因爲這些探討卻能更彰顯，我們去用心思考其存在的必要性。

1. 的確國內是否在現行供給乍看過剩的情況下，果真有營利機構成立的空間。但倘若再深入瞭解，與其說供給過剩，倒不如是供需失調的情況，或資源配置的不當。非營利機構的過多空床，卻相

對有眾多的非立案的機構存在。其全省數百家的供給量，雖然都不是大型化，但其所形成的供給數可能是相當驚人（吳玲娟，一九九八）。何以一般民眾仍願將老者送進這種收費不一，服務品質不符的機構，顯然仍凸顯需要是存在；或是對於進入特定機構得受形式規範或造成曝光的不當的抵制，加上其親近性和方便性都使得這些市場出現。而這些市場則是以營利為主是不用質疑的，因此我們也許在所謂合法的層面上，看不到營利的影子，但它卻早已存在且被接受和被需要。

2. 儘管進入安養或養護機構並非傳統文化所接納，但以現代社會的變遷家庭功能的解組。期待三代同堂，或家庭照料社區照顧，在現實環境下仍有相當爭論。（朱瑞玲，一九九八）因此老人不論自願或非自願的接納，可能會漸次形成。

3. 對於市場出現的大型化或一貫化的服務提供，就市場機能而論，這並不是唯一的主力。而且市場的供需本即可依使用者的需要去設計和規劃，甚或去區隔和分離。各種營利機構更可依消費者能力、需要去決定其所提供的範圍和內容。

4. 至於面對起落的價格或是終極的保護，可能因爲目前整個民營化的政策、法規、認知和共識都未形成，導致大家的擔心。尤其對老人而言自可理解，但相信這可在政策明確之後，可逐一解題。

5. 事實上，這些營利性質機構產生，雖一部分來自於社會的需要所促成，但也可能是面對未來政府的老年國民年金的政策誘因而來。雖然目前每個老人可從國民年金得到多少保障，尚未明確。但

是這增加的金額，顯然會形成一股強有力的助力，去誘發業者介入更刺激消費者的使用。那怕這之間仍有不足或差額，但無疑是一個相當的誘因。（胡勝正，一九九八）就如同全民健保一樣，政府提供基本照顧，民眾可從民間保險市場尋求補助，以確保或提昇其醫療品質。對國民年金而言，這基本的保障再加上老人的自行準備。事實上基於生活品質的達成，營利性質的服務是可預期的。

對於國內的這些以營利為主的老人安養或養護的機構，除開我們發現這些未立案者已開先河之外，當然我們仍須區隔未立案和營利性質仍有不同。不過大體而言，其含具營利的動機，仍可使我們知道這個觀念的可能性，而其間也基於市場需要，有著價格和服務的競爭，以求取生存的行爲出現。除此之外，我們也在近些年發現國內有「二大財團」，前者以太平洋建設為主，在台北市北投興建名為「太平洋富麗生活」的老人安養中心，從其投入的資本、營運的方式、服務的內涵及經營規模都是相當水準。連帶也使其進住費用昂貴、高額の保證金、每月的繳交費用，使這安養中心變成五星級的觀光飯店或高級俱樂部。而值得重視是其經營的方式並不以社會福利機構為主，單純從市場的需要來提供老人高級的服務（趙愛卿，一九九八）。

這個方式在近年也有另一潤泰集團的引用，以「潤福生活新象」為名的老人住宅，其也是標榜更合於人性滿足和需要的服務，提供相對的高級服務。當然這兩個財團如此介入且以營利性質為名，且不標榜社會福利性質。乍看是不同於我們所說的營利性質的福利

機構，因為其出發點完全是市場導向。雖然兩者實際的營運狀況或成果，我們無法完全掌握。但顯見其背後仿自日本這種近似銀髮產業的發展的訴求，又因國內無明文的规定和允許，只得另開一個空間，讓需要的老人有所選擇。

事實上，這正是我們所要強調的，雖然乍看這兩家財團都標榜高所得者的高級享受服務，容易使人誤以為營利性質即是如此。但事實並非這般，這兩家可說是在國內尚無合理的規範下從市場發展的需求性去做創造，但並不代表所有的後繼者亦必需如此。其事實上是引發我們去思考這些營利機構存在的可能性，近而也提供我們注意到：

1. 這些營利機構是否也是做某種社會福利的供給。
2. 這類營利機構其營運應由何種單位介入和管理。
3. 這類營利機構倘出現財務問題或營運不善又將如何處置。
4. 這類營利機構與民眾之間的關係權責如何確立和保障。
5. 這類營利機構是否也可納入社會福利的規範下有其自主但兼負福利功能存在。

顯然，以國內這種發展的軌跡，類此機構會逐漸興起。雖然其間會用不同的名目或型態，但無非都暗示著，福利消費市場的形成。民眾在社會福利的範圍內自有其可滿足之處，但也可透過完整福利市場的形成，使其有能力和條件去做合宜及合理的選擇，對此政府的腳步或方向，可能得及早思考，以達未雨綢繆的效果。（翁福居，一九九四）

六、老人安養服務市場化的可行性

坦白而言，用二個財團的營利內容來推論我國社會福利必然走向民營化、營利性或市場化的可能，可能非本文所能承擔的。但在此我們則是從趨勢的發展，去推演可能形成的軌跡。但以民營化在國內仍有相當的爭論來看，這個樂觀可能仍有日子期待。

對於民營化個人大都抱持一種相信，無論整個國家的社會福利是以國家或市場為主，可能都不能否認，其都可能借重民間的參與協助提供，而這已是民營化的某種層面達成。至於允許營利性質機構介入與否，更清楚了政府的福利權責及福利保障的範圍，而做另類選擇。當民眾得自求其力時，我們應提供他們更多的方便和選擇。當營利型態建立，市場化的機制更會營運而生，而且也更因這種原則的存在得以確保案主或民眾的利益。

既然目前的政策在曖昧的情況下，發展出一種「變形」。既不是非營利又不是營利。但從其實質運作來看，我們是無法迴避其問題的討論。同時，這些挑名以營利為主的機構，事實已明確因應社會需要而存在。對此我們更不能漠視其存在的事實，及其所可能產生的問題。

長期以來，政府相關部門常會以其非本屬權責而任其自生自滅，這些非立案的老人安養中心存在即是一例。因為它無法合法，因此就變成無「法」可管；但卻因無法管理，任由其自行發展。其又面臨可能隨時被取締的情況下，做短線操作。連帶使得其設備的安全性、服務的品質都無法長期發展；但卻因為其掌握民眾的弱點和需

要，而在價格方面或服務內容上使消費者受害，甚而是進駐的老人受災。這一惡性循環，使得社會福利的本意全然喪盡。

對於政府應如何使其發展成為可能，可說是重要的關鍵：

1.基本上，我們仍應對於民營化政策的確立，尤其是何謂社會福利民營化。雖然我們知道政府相關部門已有推動社會福利民營化的作業要點出現，但顯然其架構仍以政府如何補助民間參與福利服務為主，對於營利性質或其他方式並未提及。

2.民營化可能不是只有政府補助民間而已，如何去創造一個民間參與的誘因和機制可能更重要。就以二個財團為例，雖然其是以追求合理利潤為業，但是其仍扮演相當程度的社會福利功能。對此我們要如何去面对，或引發更多人的參與。

3.民營化可能會和營利性質必然關聯，有一重要的指標是，其可能和整個福利產業的發展結為一體（李誠，一九九六；李瑞金、孫炳焱，一九九七；萬育維，一九九六）。倘若我們預期國民年金的提出，更多經濟保障對策的成熟，屆時有更多的行業會引入，共同承擔或提供更完整和多元的福利滿足。而這之間可能有諸多的營利性質的機構和團體，對其參與服務和輸送，政府部門應及早整體福利產業的規劃上做思索。

4.對於營利性質的機構，應建立一個合理的認知。營利並非暴利，營利也非財團，其整個運作乃繫於是否有一套完整的法制去規範或確定。

5.面對已存在的事實，我們可能更應制定一套合理的管理和監

督，並不能因為這非社會福利範圍而置之不顧。因為其亦正提供民眾一種保障，而其更大的保障應是來自法制的規範為前提，而這也是政府職責所在。

七、結 論

社會福利民營化，已是一個大趨勢下的產物。而對於老人的安養服務而言，是提早看到這個趨勢運作的到來，我們討論其間的爭論，其出發點，當然都是以案主的權益考量為基準。因此儘管贊成與否，其出發點是可尊敬，也在這種共識下，才可能再加討論或對話。

民營化是否為萬靈丹，可能不是本文所能回答。而且也可能因此使其誤陷入更大的爭議。但不容否認民營化是提供一種替代，或是一種選擇。無論對政府、機構，或民眾皆可在其設定的理念之下透過這些操作，而謀取最大利益。老人安養服務是否會進入營利性質或市場化的運作，其關鍵就存在這種基本共識的前提。否則，可能仍是遙遠的夢想。

（本文作者為中正大學社會福利研究所博士候選人）

參考書目

- 黃松林、劉阿琴 社區中未立案養護機構探討——中部五縣市三十個未立案社區老人安養中心與全省未立案養護中心之比較 社區發展 六四期 一九九三 頁五〇—六五
- 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 二十二(三) 一九九六 頁一四七—一六二
- 呂寶靜 建立台北市老人養護系統之研究——老人養護機構之調查 台北市 台北市政府社會局委託研究 一九九四
- 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 八〇期 一九九七 頁七九—八七
- 江岷欽 企業型政府的觀念與實務——美國行政革新經驗對省府組織再造工程的啟示 研考報導 三十七期 一九九六 頁二二—三六
- 劉毓玲譯 新政府運動 台北 天下 一九九三 頁三六—六二
- 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
- 李清潭 台灣公營事業私有化過程裡政府角色的轉變 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
- 林萬億、陳毓文、秦文力 社會福利公設民營模式與法制之研究 台北 內政部社會司委託 一九九七
- 施教裕 民間福利機構因應民營化之現況、問題及策略 社區發展 八〇期 一九九七 頁三七—五五
- 劉淑瓊 社會福利機構契約委託：為何？為誰？——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

楊朝成、陳明賢 公營事業員工持股信託可行性及具體作法之研究

報告 台北 行政院經建會委託 一九九六

鄭嘉慶

全民釋股之迷思 經濟前瞻 一九九七 五二期 頁一二七—一

二九

歐陽春芬譯 福利市場化之探究——以美國的福利體系為例 社會建

設 八五期 一九九四 頁一三七—一三九

江明修 非營利組織領導行為之研究 台北 行政院國科會科資中

心 一九九四

王于綾、林萬億 購買服務契約對民間福利機構影響之探討 社區

發展 八〇期 一九九七 頁六〇—六九

田晉杰 社會福利與老人——準市場角色 社區發展 五二期 一九

九〇 頁九〇—九四

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」 台灣大學社會系主辦 一九九八

傅立葉 台灣社會保險制度的社會控制本質 台灣社會研究學刊

一五期 一九九三 頁一六六—一八九

正 正、徐偉初 財政學 台北 空大 一九九二 頁二—二七

楊崇森 財團法人制度之探討 台北 行政院研考會 一九八一

頁二—四〇

李金桐、鄭文輝 我國非營利組織財務與稅管理問題之研究 中

華民國會計師公會全國聯合會 一九九三 頁八一—一一

謝高橋 老人住居安養的問題及方向 社區發展 六十四期 一九

九四 頁四〇—四三

吳玲娟 老人長期照護機構與機構安養 收在「誰來照顧老人」

台灣大學社會系主辦 一九九八

朱瑞玲 家庭照顧老人的理想與現實 收在「誰來照顧老人」 台

灣大學社會系主辦 一九九八

胡勝正 人口高齡化與老年安養的經濟問題 收在「誰來照顧老人

」 台灣大學社會系主辦 一九九八

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

李 誠 銀髮族的經濟安全與國家政策，收在「一九九五與全球同

步跨越世紀」 台北 救國團 一九九六 頁四〇—四一〇

李瑞金、孫炳焱 老人福利產業開發與建立之研究 台北 內政部

社會司委託 一九九七 頁一四六—一五四

萬育維 服務銀髮族的相關產業分析 收在「一九九五與全球跨越

世紀」 台北 救國團 一九九六 頁四八〇—四九二

翁福居 老人月費安養企業化之探討 收在「老人醫療照顧與福利

政策之展望」 高雄醫學院健康與社會政策研究中心主辦 一

九九四

Pete Alcock, 1996, Social Policy in British London: Macmillan,

59-75; Peter Taylor-Gooby & Robyn Lawson, 1993, Where we

go from here: The new order in welfare, in P. Taylor Gooby

& R. Lawson(ed). Markets and Managers: New Issues in the

Delivery Welfare. Open U. 132-149.