

既競爭又合作、既依賴又自主：

社會福利民營化過程中

鄭讚源

政府與民間非營利組織之角色與定位

一、從福利國家危機到福利多元主義：

福利組合與福利民營化

我國自從正式進入老人國的時代，在選舉的壓力與政黨的推波助瀾之下，各種社會福利需求之滿足及社會問題之解決，引起政府、學術界及國民共同的關注與重視（詹火生，一九九一；謝美娥，一九九三）。以往，國人的福利與照顧主要係由家庭及家族負責，但是近年來在社會、經濟及人口組成的變遷之下，傳統「養兒防老」、「家人互相照顧」的觀念及作法，已漸漸無法適應當代社會的需求。舉例來說，目前台灣的老人，在他們仍然健康的時候，大部分希望與子女同住，可是實際的統計數字，卻顯示近年來進住老人福利服務機構的人數，有增加的趨勢（簡春安等，一九九五），表示家庭可能漸漸無法負擔照顧老人的責任。另一方面，婦女走出家庭，參與勞動市場，使嬰幼兒也乏人照顧與教育，所以如何因應此

種福利需求提高、而家庭功能卻日漸萎縮的難題，成為近日政府與民衆所關懷的重要議題。

歐美國家推動福利服務的經驗，早期主要責任亦多半由家庭、社區與民間慈善機構（如教會）負擔，自大約一九三〇年代開始，慢慢地由政府取代家庭與社區，由政府提供公共設施與社會福利的經費與服務（DiNitto, 1995; Gilbert and Gilbert, 1989），現代的福利國家漸漸成形，政府扮演福利提供的重要角色。經過幾十年公共建設與社會福利預算的擴張之後，到了一九八〇年代，世界各國多面臨了所謂「福利國家危機」的威脅（Fabrincant and Burghardt, 1992），紛紛尋求解決之道，產生了所謂「福利國家轉型」的討論（Johnson, 1987）。歐美國家所謂「福利國家危機」，最爲人所知的是財政方面的危機，也就是政府的福利支出日益龐大，形成壓力；可是其實福利國家危機還包括了其他兩個危機。那就是「合法性危機」

(Legitimacy crisis) 與「制度危機」(Institutional crisis)。所謂「合法性危機」，就是政府宣稱透過社會福利，可以達到同時提供社會安全網 (social security net) 與消弭社會不公平 (social inequality) 的目的，但是實施社會福利幾十年後，社會安全網的存在固然降低了國民免於貧窮與意外的風險，可是社會上的貧富差距卻仍然很大。眾所質疑的是，即使貧窮與社會不公平可以消除，其成本是否太高？「制度的危機」，則指的是由政府負擔主要責任、政府科層辦理社會福利的制度，這種方式，常被稱為「福利國家」(Welfare state)，或是「社會福利的公共行政模型」(Public administration model of social welfare)，這種模型本來具有效率 (efficiency)、專業 (pro-fessionalism)、責信 (accountability)、公平 (equity) 與自給自足 (self-sufficiency) 等優點；但由科層提供社會福利的方式，慢慢形成可能只是為專業人員、科層與民意代表服務與負責，而非為案主服務的狀況。案主的需要是否真的滿足、案主的選擇是否充分，與服務的品質有否保障，皆受到質疑。

在財政困難、貧富不均、輸送制度不恰當三者交互影響之下，由政府辦理社會福利的方式，同時遭到了來自保守派與自由派的批評與挑戰。有的認為政府介入太深，影響了市場的正常運作；有的則認為福利國家妨礙了人民的自主性。各國政府在福利國家危機的壓力之下，希望在不繼續擴張政府規模，或最好能減少政府預算的

前提之下，能充分地同時運用科層與市場 (Bureaucracy and Market) 的優點，尋求解決危機之道。於是，管理式競爭 (Managed competition)、民營化 (Privatization)、契約外包 (Contracting out)、商品化 (Commercialization)、市場化 (Marketization)、去機構化 (Deinstitutionalization)、去科層化 (Debureaucratization)、結合民間資源與力量 (Private participation)、社區照顧 (Community care)……等等策略與方案，紛紛被提出 (Hill 1997; Kameron and Kahn 1987)，主張政府與民間合作，共同提供社會福利的各項服務與方案。於是，在英國有所謂的「福利多元主義」(Welfare Pluralism, Johnson, 1987)、「福利的政治經濟或混合式經濟」(Political Economy of Welfare or Mixed Economy of Welfare, Wistow et. al, 1994)；在美國有所謂的「共同生產」(Co-production)、權力下放 (Empowerment)；在歐洲其他國家，則有「福利組合」(Welfare Mix)、「社會經濟」(Social Economics)；在紐西蘭與澳洲則有「從福利國家到福利社會」(From Welfare State to Welfare Society, Barretta-Herman, 1994) 等等的觀念與策略之產生。這些策略名詞雖然不同，它們卻有相當類似的內涵與發展方向。換句話說，所謂「從福利國家到福利社會」或「福利多元主義」，就是政府不再是唯一的福利提供者，福利的責任從此由公部門、營利部門、非營利部門、家庭與社區四個部門共同負擔；這四個部門之

間，如何做一個最適當的組合，就是福利組合所關心的議題。吾人若從福利制度的轉變方向觀察之，則可以說當前社會福利的最新發展，是從政府移轉到民間、從一元變成多元、從中央下放到地方、從機構式照顧轉變成社區與家庭照顧、從單一的提供者與提供方式變成組合式的提供者與方式。

一一、競爭與合作： 制度失靈與第三者政府

福利組合，或福利多元主義，其最主要的訴求，是多元的福利輸送與提供方式，能使案主有更多選擇、更好的服務品質、更有彈性；對政府而言，則可以提高效率、節省成本；同時政府經由各種社福服務的購買，也可以提昇民間福利機構（尤其是非營利的機構

）之水準（Wistow et. al, 1994）。近日我國政府亦大力提倡社會福利與照顧的民營化與社區化、鼓勵民間參與，與前述國外之福利多元化趨勢，似有相似之處。但是，社會福利民營化應如何進行才能達到其所宣稱的好處？社會福利民營化對我國而言是好是壞呢？我們推動福利民營化，應考慮什麼呢？社會福利民營化應交給什麼樣的機構來負責呢？這些問題都是大家所關心的，而且也已經有一些討論（如：林萬億，一九八七；柯三吉與萬育維，一九九四；蘇昭如，一九九三……等）。這些民營化的議題與範圍極廣，千頭萬緒，不可能在短短的篇幅中全面加以探討，爲了集中焦點，本文僅

從政府與民間機構（尤其是非營利機構）的關係的角度，針對我國推動社會福利民營化的過程中，政府與民間機構的應有的角色與定位，加以討論及思索。

目前世界各國社會福利民營化的過程中，有一個現象，就是所謂的「購買者與生產者分離」（Purchaser/Provider Split），也就是政府透過購買契約或委託契約，來購買民間機構所提供與生產的社會福利。雖然福利的生產者不一定非得是非營利機構（例如英國的社區照顧，即同時從營利與非營利機構購買服務），但是通常政府考慮福利民營化時，非營利機構與組織常是第一考量。所以探討與瞭解政府與非營利組織之間的關係與定位，對了解福利的民營化過程中政府與民間非營利組織的角色與定位，應有所助益。

文獻中指出，對於政府與非營利組織（Non-profit, Not-for-profit, 簡稱NPO）之間的關係，傳統上傾向於「單一部門主導」的認知，亦即在「政府主導」與「NPO主導」做一選擇，稱之爲「優勢典範(Dominant Paradigm)」。該典範認爲政府與NPO的關係屬於「零合關係(Zero-sum relationship)」，當一方獲利時，另一方則失利，因此假定政府與NPO關係爲「競爭」，此論點可由福利國家在過去五十年內的擴張大於NPO看出(Gidron et al., 1992)。

然而，有一些學者並不認爲「衝突典範」能真正解釋政府與NPO的關係：例如 Kuhnle and Seille (1992) 舉出斯堪地那維亞國家中，雖然以國家勢力爲主導，但NPO與政府間卻有密切的合作關係，

而非競爭·Gidron et al. (1992)認為衝突典範事實上並不多見，反而在世界上許多國家存在的是「合作關係」，他們甚至提出反駁衝突關係的六項問題。Salamon (1987)亦認為政府與NPO的關係為「合作」、「夥伴」·Kramer (1980)對四個歐洲國家所做的研究，也指出政府與NPO關係為「夥伴型」、「整合依賴」或「朝向私有化」。此外，Lipsky與Smith (1989: 625-626)也認為目前非營利組織仰賴政府的支持，已超過機構總收入的半數以上，甚至有凌駕私人慈善捐贈的趨勢；尤其是許多小規模的社福機構，政府的支持幾乎構成組織的全體預算，因此，Lipsky與Smith認為政府與非營利部門的關係已由傳統的競爭關係轉為互賴關係。如此一來，兩部門在財務和技術上的互賴關係造成了公、私部門界限的模糊(Boundary blurring)。可見非營利組織與政府關係有可能是競爭、衝突，但也可能正漸漸轉為合作、夥伴，這些關係的演變同時也引起愈來愈多的學術興趣與研究。從衝突、合作或競爭的角度來看政府與非營利組織的關係，是一個很好的切入角度，本文也將在下一節中加以討論；但此處先從另一種觀點，即市場失靈、政府失靈與志願失靈的角度，來思考政府與非營利組織的定位問題。

社會福利民營化為什麼有優先考慮民間非營利組織的現象呢？學術界的看法相當分歧，但根據經濟學家的說法(Hansmann, 1987)，可能是因為市場失靈(Market failure)的考量。所謂市場失靈，有很多種狀況，其中一種是公共財或擬公共財，另外一種則是需求

過於多樣化且各樣需求量不大時。當市場上的大眾都有某種需求，但其個別使用者的成本卻不易計算，或有所謂外部性(Externality)、或雖然個別成本可以計算，但廠商可能基於經濟規模考量而不願生產時，例如國防、環保、福利……等，市場中沒有廠商願意、或可以提供，此時非營利與公部門即可彌補市場的失靈。另一種市場的失靈，稱為契約失靈(Contract Failure)，就是福利的提供者與案主之間，資訊或權力的不對稱，造成案主沒有能力監督契約的履行，此時，非營利組織利潤不能分配(Non-distribution constraint)的先天要件可以提供案主的更好的保障。

但是，政府也有失靈的可能。政府失靈(Government Failure)通常係因政府需依法行政，所以講究代表性(Representation)與公平(Equity)，對於特殊性的、實驗性的、開創性的民間需求，沒有辦法提供(Douglas, 1987)。此時非營利機構的彈性與活力，又可以彌補政府的失靈。社會學家則指出，志願或非營利部門的存在，不應該只是一種殘補的、補足市場與政府的不足的觀念，認為非營利部門與組織，除了市場失靈、政府失靈的解釋之外，一國的歷史、文化、政府與民間機構過去的接觸經驗……等，也是應該考量的因素(DiMaggio and Anheiner, 1990)。

如果市場可能失靈，政府也有失靈的可能，而且非營利組織與非營利部門可以協助解決，那麼非營利組織有沒有可能失靈？非營利的確也有其先天限制。Salamon (1987: 110-111)即提出「志願

失靈」(Voluntary failure)的概念，來說明非營利部門的可能缺失。所謂「志願失靈」，有幾種可能：第一種稱為「公益的不足」(Philanthropic insufficiency)，就是說非營利部門的組織，其資源(含人力與財源)常常是不穩定的，所以非營利機構所提供的服務也常不夠穩定。第二種是「公益的特殊性」(Philanthropic particularism)，指的是非營利組織可能發展成極端的、排他性極強的、只為特殊群體服務的組織。第三種情形，稱為「公益的父權性」(Philanthropic paternalism)，是非營利組織可能為少數人所控制，變成私相授受、圖利私人(尤其是機構主管)的工具。最後一種狀況，則是「公益的業餘性」(Philanthropic amateurism)，就是從事公益活動者，常是志願服務者，所以可能熱心有餘，而專業不足。

由於非營利部門有失靈的可能，志願組織的這些缺點正凸顯一個與本文主題非常有關係的重點。對非營利部門而言，由於政府的資源遠較非營利組織為穩定，來自政府的資源可以彌補其公益的不足；政府注重多數國民之需求與對公平的要求，可以防止公益的特殊性之缺點；而政府的監督與輔導可以提高公益的專業性與防止徇私。由此可見，公部門與非營利部門合作時，雙方的優缺點正好可以相互補足。Salamon (1987) 稱此種現象為第三者政府(Third-party Government)，也就是政府提供資源，而由民間執行；並從實證的角度，認為政府與非營利組織的合作，本是歐美國家中一個

歷史很久的現象，只是福利國家危機出現之後，此種合作更為密切。雖然上述政府失靈、市場失靈的論點，曾受到學者的批評，認為忽略各國傳統與社會因素，但制度失靈理論，如果配合第三者政府的理論，卻提供我們一個思考的參考。社會福利民營化中，購買者與提供者分離的現象，其實是第三者政府的方式之一。從制度失靈及部門相互搭配的角度來觀察，社會福利民營化中，公部門與非營利部門的角色與分工，如果採取「截長補短」的原則，則可以兩蒙其利。政府第一個要考量的，是透過委託、公設民營……等策略，所要達成的是什麼目標？是開創性的、實驗性的、地區性的、特殊性的、還是只是補政府提供的不足？第二，政府一方面要提供資源，並盡可能確保資源提供的穩定，另一方面則要透過良好的政策指引、評估標準的建立，以監督非營利機構的服務品質，並避免非營利的失靈。同時，政府為了能夠充分獲得民間非營利組織彈性與可近性的好處，另一個角色，則是要鼓勵市場競爭與創新，所以需要妥善而有創意地運用民營化的各種工具，營造一個鼓勵良性競爭的環境。從第三者政府的角度而言，則非營利機構首先該認清的，是福利民營化的脈絡中，民間非營利機構，主要是扮演服務提供(Service provision)，而非政策倡導(Advocacy)的角色(除非政府委託的是倡導與教育的業務)，如此才不會覺得有角色的混淆。另一方面，其所提供的服務，主要是政府可能失靈的部分，也就是那些具彈性、特殊性、實驗性，或是政府提供不足的服務，所以要堅持服

務的特色與品質，不致因政府的委託與補助而改變。

最後，政府與民間機構都要有一個體認，就是在福利民營化與第三者政府的狀況下，兩者的關係是既競爭又合作的，換句話說，有些層面是競爭的（如契約的協商），而有些層面則是合作的（如資源與服務的提供），有時是競爭的，有時又是合作的，兩者的角色需隨這種動態關係而調整。

三、依賴與自主： 績效及政府與民間非營利機構之關係

社會福利民營化之中，另一個引起機構與學者關心的議題，是機構接受政府的補助或委託之後，可能產生過於專業化、科層化、過於依賴而失去機構自主性的問題。關於這個問題，我們需要從社會福利機構服務績效的特性與機構對政府財務依賴兩個角度加以分析。

首先，社會福利服務業與一般產業有所不同，社會福利服務的特色有：

(一)生產與消費同時發生：福利服務的本質是生產與消費同時發生，例如保育員服務一個兒童，他是在生產這個服務，而被照顧的小孩接受這個服務的同時是在消費，同時發生同時結束，服務是無法儲存的。服務品質發生在提供服務過程當中，只有提供服務之當事人及被服務的人知道品質的好壞，外人較難觀察、評估。

(二)案主的水準不一：指的並不是教育、經濟程度的不同，而是需求程度的不一。老人、兒童……等案主，有的需要精神上的幫忙，有的需要醫療、生理、心理的幫忙，所以在提供服務的過程中無法標準化，不可能做套裝服務，因此產生了評估的困難。公設民營後政府需選擇優良的機構，要選擇好的機構就要用績效訂定標準，但前面提到生產與消費同時，發生績效難以評鑑，加上案主進入機構需求與照顧嚴重程度不一。為求績效表現，受委託之機構可能會選擇輕案、情況不嚴重的，造成所謂「柿子挑軟的吃」(Creaming)、真正需要者得不到福利的社會福利階層化現象。

(三)案主與顧客的不一致：所謂顧客即是付錢的人，而案主則是接受服務的人。在社會福利中顧客與案主並不一定一樣，滿足顧客的需求並不等於滿足案主的需求。站在機構的角度來看，它主要服務的對象應是顧客或是案主呢？對機構經營管理者而言，董事會或理事會它是它捐款的來源，所以是重要顧客，捐款的社會大眾也是。社會福利民營後，政府也需要派人督導機構，而機構也要有人去應付政府部門，所以政府亦將變成機構重要的顧客之一。站在機構立場，到底要服務這些不同的顧客，還是要以案主為主？換句話說，從績效的觀點來看，機構應該對誰負責？

再從財務的觀點來看，機構經營者與學術界常對福利民營化時，因為機構接受政府委託，可能造成機構自主性的喪失，而產生質疑。鄭讚源（一九九六）的研究指出，我國的老人扶養機構，對政府

有相當程度的財務依賴，但是機構除了覺得在報表方面有一些規定之外，對機構的經營、方案、服務等方面，不但未使機構喪失自主性，反而對機構營運有幫助。此點發現顯示依賴與自主是可以並存的，而其原因，則有兩個可能：首先，是依賴有兩個層面，一是資源的依賴（dependence on resource），另一則是規範與管制的依賴（dependence on regulation）。我國民間機構固然在資源上依賴政府，但法令上對機構的管制並不周延，且由於整個政府員額精簡，管制的執行面也有困難，所以機構不覺得有影響。另一方面，則是機構固然依賴政府的資源，但政府也依賴機構的服務提供，所以兩者其實互相依賴，只是依賴的層面不同而已。在這兩個因素的交互作用之下，機構自然是既依賴又自主了。

在機構績效難以衡量、社會福利民營化可能造成福利的階層化、機構與政府之間相互依賴的狀況之下，政府與民間非營利機構的角色與定位又應如何呢？首先，是民營或委託對象選擇的考量，當然須選擇績效營運良好的機構，可是績效卻很難認定評估，所以政府必須瞭解福利服務績效的特質，先對各種福利機構的績效內涵、面向、評估方法……等加以研究，臚列出參考指標，並在平時就做好機構的定期評鑑，且於委託或民營之後在人力與經費可能的範圍內，做適當的追蹤與監督。另一方面，則是在民營化的初期，鼓勵尚稱健全的機構參與公設民營或委託服務。因為一些評鑑良好的機構，若有宗教或其他財源之支援，往往因資源充分，而不需要政府的委

託，反而是較不健全的機構，願意接受政府委託。政府應瞭解社會福利的民營化，不能只有節省成本的考量，因為國外的研究顯示，福利民營化不一定省錢，所以要著眼點擺在透過民營創造多元選擇與可近性的上面，鼓勵中小型、健全、有潛力的機構來參與。並同時體認機構與政府之間相互依賴的事實，摒棄完全競爭式的市場迷思，與民間機構合作尋找共同服務的模型。同時，用市場及民間的力量來解決政府缺乏效率及彈性的問題，是福利民營化的原意之一，可是政府在民營的過程中需取信於議會，可能因而制定了許多限制與規定，如此不但監督成本上升，如果愈多民間機構用競爭方式來取得政府委託案子，為符合政府的要求，「影子政府」就漸漸出現，變成政府的附庸，於是市場民間所帶來的彈性與活力就喪失了。最後，政府也不能將服務全數委託民間，否則對服務的依賴也會喪失政府的自主性，所以政府宜維持一定服務量的服務體系，才能一方面與民間機構競爭，一方面不必完全受制於民間。

對機構而言，非營利本來就具有多重目標、多重對象，如果接受政府委託量過多、依賴過深，則科層化、正式化的壓力日增，自主性的喪失、組織特性的轉移皆有可能。但是，接受政府的委託不但有前述資金穩定的好處，也可以增加機構的公信力與聲望。如何在與政府合作中既依賴政府又不至完全失去自主性呢？機構財源與資源的多元性即是一個很好的策略。所謂多元的資源策略，即是將來自政府補助或委託的財源，維持在一個固定的、合理的水準，例

如不超過三五%或四〇%，如此一方面可以增加資金穩定度與機構的名氣，而且可以同時維持來自政府、社會、機構內部的要求與壓力。當然，這不是一個容易達成的目標，所以機構的營運也要隨時與日進步，才有可能持續地對政府既依賴又自主。同時，爲了能夠使政府與機構接受績效考評的公平性，也可以由學術界或具有公信力的民間非營利機構來負責績效的考評。

四、既競爭又合作、既依賴又自主

我們從福利國家危機的脈絡，討論福利多元主義下與福利民營化中，政府與民間非營利機構可能有的角色與定位。從制度失靈與第三者政府的角度來看，政府、非營利機構其實具有相輔相成的特質；從政府與非營利機構關係的研究中，我們也看到機構依賴政府的資源，而政府依賴機構的服務。

總體而言，在福利多元化的趨勢中，政府與民間非營利機構之間，將是競爭又合作、既依賴又自主。如果吾人善加思量與設計，依本文前述各節中的建議，則競爭的部分可以獲得市場的好處，而合作則使得政府的資源與監督，與非營利組織的彈性與可近性得以相得益彰。政府與機構在資源與服務的不同面向上彼此依賴，但一方面又可以保持各自的自主性。如此，社會福利多元化與組合的優點，才得以顯現，而其可能的缺失，或許也可以降到最低。

(本文作者現任國立中正大學社會福利學系教授)

參考書目

中文部分

林萬億 購買社會服務契約的管理 社區發展季刊 三十九期 一

九八七 頁六十二至六十九

柯三吉與萬育維 台北市政府社會局委託式福利服務提供模式之研

究 台北市政府委託研究 一九九四

詹火生 台灣地區老人安養服務之研究 台北 行政院研究發展考

核委員會 一九九二

鄭讚源 長期照護機構的管理——我國老人扶療養機構的財物依賴

與管理自主 老人長期照護政策、實務與管理研討會 高雄

余登發文教基金會 一九九六

蘇昭如 政府委託民間辦理社會福利服務之條件與方式 社區發展

季刊 六三期 一九九三 頁五十九至六十九

謝美娥 老人長期照護的相關論題 台北 桂冠 一九九三

簡春安、陳宇嘉、黃松林 台灣省已未立案養護機構評估報告 南

投 省府社會處 一九九五

英文部分

Barretta-Herman, Angeline, 1994, Welfare State to Welfare

Society: Restructuring New Zealand's Social Services.

London: Garland Publishing, Inc.

DiMaggio, Paul J. and H.K. Anheier, 1990, "The Sociology of

- Nonprofit Organizations and Sectors," Annual Review of
sociology 16, pp.137-59. Press. pp. 27-42.
- Dinitto, Diana M., 1995, Social Welfare: Politics and Public
Policy. Boston:Allyn and Bacon. Hill, Michael, 1997, Understanding Social Policy. (5th Ed.).
Oxford: Blackwell Publisher.
- Douglas, James, 1987, "Political Theories of Nonprofit
Organization." In Walter W. Powell (ed.), The Nonprofit
Sector: A Research Handbook. London: Yale University Johnson, Norman, 1987, The Welfare State in Transition: The
Theory and Practice of Welfare Pluralism. Amherst:The
University of Massachusetts Press.
- Fabricant, Michael B. And Steve Burghardt, 1992, The Welfare
State Crisis and the Transformation of Social Service
Work. London:M.E. Sharpe. Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn (Eds.), 1989,
Privatization and the Welfare State. N.J.: Princeton
University.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon
(eds), 1992, Government and the Third Sector: Emerging
Relationships in Welfare States. San Francisco: Jossey
-Bass Publishers. Kramer, Ralph, 1987, Voluntary Agencies in The Welfare State.
Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, Neil and Barbara Gilbert, 1989, The Enabling State:
Modern Welfare Capitalism in America. Oxford: Oxford
University Press. Lipsky, Michael. and Steven R. Smith, 1989, "Nonprofit
Organization, Government and Welfare State" Political
Science Quarterly V(104), 4: 625-648.
- Hansmann, Henry, 1987, "Economic Theories of Nonprofit
Organization." In Walter W. Powell (ed.), The Nonprofit
Sector: A Research Handbook. London: Yale University Wistow, Gerald, Martin Knapp, Brian Hardy and Caroline Allen,
1994, Social Care in a Mixed Economy. Buckingham: Open
University Press.