

# 社會福利事業民營化後

## 政府介入與督導體系之規畫

楊孝滢

我國社會福利事業的經營原本依賴民間人力和財力資源，尤其在政府資源有限，而社會福利仍在殘補模式和救助體系的型態下，社會福利事業大都均由民間來經營，政府採自由放任的態度，甚至於社會福利專業人員之體制均由民間規畫和發展的。如醫療社會工作專業人員，兒童福利的專業社會工作人員，以及原住民社區的社區社會工作人員均是。但隨著社會和經濟發展，政府財源的增加以及民衆對於本身福利權認知和需求的增加，政府逐漸扮演主導的角色，更隨著各種社會福利法規的制定以及社會福利體制之建構，政府開始整體規畫社會福利事業，以滿足日益擴充社會福利的需求。

公設公營的社會福利體制和社會福利事業不僅具有公信力，政府編製之預算作周全的規畫，應無經營虧損之虞，就是在經費不足或形成赤字時，政府亦作無限制的支援，公保的虧損，農民健康保險的虧損均由政府完全負擔。而社會福利事業更是對社會愛心、關懷的慈善事業，自然不必計算成本效益。公立托兒所和幼稚園就以最佳的設備，最優良師資而最低廉費用取勝，民衆必須以排隊抽籤方式才能幸運入學。政府亦依據各種社會福利法規，以考試方式錄

取專業素養頗高的專職人員，提供最專業之服務，亦能使接受社會福利服務對象，接受最佳之服務，公設公營的社會福利體制和社會福利事業仍然是民衆之最愛和最信賴的體制。

但是這幾年來，受到世界經濟發展停滯和衰退的影響以及高齡化社會的來臨和依賴人口的增加，一些周全福利體制的福利國家都面臨到財務危機，但民衆福利需求不僅沒有降低之跡象，反而有日益擴充之趨勢，福利國家在面臨到福利需求擴張和財務危機的發展型態，開始推展社會福利事業民營化政策，使民間資源參與社會福利事業，而能達成在不增加政府財政支出的型態下，發揮更高層次的社會福利績效。雖然我們國家，社會福利體制尚未完整建構，就像工作權維護的就業安全體制中，尚缺少就業保險。而生存權維護之國民年老退休年金保險制度仍未實施，僅是每月普遍發放之敬老津貼成爲競選的重要訴求，而全民健保之體制在健康權維護雖已發揮初步之功能，但全民健保體制仍有進一步規畫之必要性。雖然我國社會福利體制仍無周全之規畫，但社會福利之開支每年仍然迅速擴充，而民衆福利需求，發展更爲快速，已經有經濟和財政專家們

，對此一發展型態感到憂慮，甚至於已有財經學者認為社會福利必然會造成財政危機，不大幅度增稅是沒有辦法加以順應的。而社會福利體制和社會福利事業之民營化，亦為有效解決方法之一。但是社會福利事業化走向全面的民營化，必須有以下三項的假設型態，否則社會福利體制和社會福利事業的民營化，並不能顯示問題之解決：

1. 社會福利事業民營化，可降低政府社會福利的預算。
2. 社會福利事業民營化，可促進市場自由競爭，提昇社會福利服務品質。
3. 社會福利事業民營化，可建構多元福利服務體系，增加自由選擇之機會。

而在以上三項假定型態中，社會福利體制是社會福利事業民營化後，由於民間資源的參與，自然可以減少政府社會福利預算之支出，但是社會福利體制和社會福利事業有關於民眾基本工作權、生存權、健康權和其他福利權之維護，以及社會公平和社會正義之維護以及所得再分配功能之維護，在民營化後，如果基本福利權受到嚴重扭曲，政府公權力仍然必須有效運作，以維護社會正常之運作。就像全民健保體制之公設民營已有多年之討論，但仍無法落實推展，亦即是民眾仍對政府公權力之運作具有信心，而在社會福利體制和社會福利事業民營化後，如缺乏政府公權力予以完全責任之背書，民眾之信心仍然不足，如果民營化後造成民眾福利權之嚴重扭曲，再要政府公權力收拾殘局，政府支付社會福利預算必然是十分龐大的。社會福利體制和社會福利事業民營化必須作周全之規畫，才具有降低政府社會福利預算之效能。

由政府公設公營的社會福利體制和社會福利事業，在人事和經費預算，均受到主計和人事單位的限制，在人員聘任上亦受到公務人員考試任用之限制，社會福利專業人才較難聘任，影響行政效率 and 專業效能，而在民營化後，人事任用較具彈性，升遷可依據工作效率，而經費預算不會受主計單位和民意監督單位之影響，社會福利體制和社會福利事業民營化之後，可以以效率導向來經營，自然可以提昇社會福利服務的效能。

社會福利體制和社會福利事業民營化後，其發展更具彈性，機構規範之大小可與實質需求相配合，就像全國性全民健康保險體制民營化後，可將單一模式的全民一致性健保，改變成為多元選擇之健康保險，除現有全民性的健康保險體制來保障最基層之健康權外，亦可採取附加的方式規畫多元經營的健康保險，使健康保險呈多樣性，亦呈自由競爭的開放市場型態，必能增加健保效能，更有效確保民眾之健康權。而這種與需求結合之民營化過程，亦可以小規模方式呈現，甚至與社區相結合，建構社區性的社會福利事業，其經營型態更具多元性，更能切合社區和家庭的需求，兒童福利、少年福利、老人福利均可以此一模式來建構，應能夠有效提昇福利品質。民眾亦具自由選擇之機會。但如果民營化過程如何面臨問題而經營困境，不僅不能節省社會福利資源，反而造成社會福利資源的浪費，不僅不能提昇福利服務反而會造成被福利對象基本權益受到傷害。社會福利體制和社會福利事業民營化後，可能面臨到以下各項問題：

1. 社會福利事業民營化後，經營者無福利基本理念而作圖利自己的作為，使民營化成為謀私利之工具。

2. 社會福利事業民營化後，無專業工作知能的發揮，不僅無法提昇福利服務績效，反而造成資源的浪費。

3. 社會福利事業民營化後，無福利對象主體的觀念，而扭曲福利對象權益。

4. 社會福利事業民營化後，仍無效率經營之理念，不僅造成社會福利資源的浪費，亦是人力資源的浪費。

社會福利體制和社會福利民營化後，如果經營者沒有正確的福利理念，而將社會福利體制和社會福利事業，以營利為主的經營方式，為個人和某些人謀取最大利益為經營的目的，必然使社會福利以營利為主要目的，而扭曲社會福利基本準則，對於社會福利資源亦造成不當之使用，甚至於造成全國性社會福利財務危機，必須有賴於政府公權力的有效運用，才能解救民營化社會福利事業和社會福利體制的財務危機。必然會造成社會福利資源的嚴重浪費。

社會福利體制和社會福利事業民營化之後，必須建構其完整的專業社會工作體制，必須任用具有專業素養之社會工作人員才能做最好的福利服務工作，發揮最高社會福利功能，才能提昇福利服務績效，如以福利為主，雇用私人且不具專業知能的工作人員充斥在社會福利事業之內，要發揮專業服務績效應是十分困難的。社會福利事業更應建立以福利服務對象為主體的規畫模式，否則必然會扭曲福利服務對象之基本權益。而社會福利事業民營化後，如無效率經營的理念，儘量擴充人力資源，儘量使用龐大經費，不以成本效益作有效性之經營型態，不但民營化不會提昇效益，反而使社會福利資源浪費，福利服務對象基本權益受損，這種推展社會福利事業民營化的不利發展型態必須有效加以解決的。

基於以上的分析，固然社會福利體制和社會福利事業民營化已成為我們國家社會福利政策的規畫趨向，中央和各級政府也在實質推展之中，但是社會福利體制和社會福利事業民營化後，政府仍然必須扮演重要和主導的角色，民衆基本的福利權為民衆依法受到公權力保障的基本權益，任何扭曲之行爲均可導致於國家賠償申訴的權利。首先，政府在全面推展社會福利體制和社會福利事業民營化之前，必須有效建構一個政府充分授權，公設而交由民間專業機構聯合成立的督導、評估和監督的，社會福利聯盟的機構。此一社會福利聯盟對於民營化後的社會福利事業或社會福利體制，在政府公權力依社會福利基本法充分授權而應具以下各項功能：

1. 對於民營化之社會福利事業或社會福利體制經營有效性予以實質的監督。除年底性書面監督外，亦可派員作實質的監督、評鑑以及改善之建議。

2. 對於民營化社會福利事業之專業服務提供專業之督導，並能透過評估、考核提供實質改善之建議，對於不適任之專業人才亦可予以專業督導或改聘為非專業性之工作。

3. 對於民營化社會福利事業中，福利服務對象權益維護之督導。凡是在機關任何一個被服務對象均可向「社會福利聯盟」申訴在其權益受損時，社會福利聯盟亦依政府授權得進行了解和調查，以謀求改善之道，以確保被服務對象之基本權益之維護。

4. 對於政府公設民營之社會福利事業或社會福利體制，此一「社會福利聯盟」依據「社會福利基本法」政府充分授權下，具有計畫審核權，經費提撥權，以及書面督導，定期和非定期督導，專業評估、考核，以發揮社會福利事業和社會福利體制之實效，以免社

會福利資源的浪費。

5. 對於政府委託經營或契約經營的民營化之社會福利事業或社會福利體制，「社會福利聯盟」在政府依社會福利基本法之充分授權，可對民營社會福利機構預作評鑑及審核，可作為政府簽約或委託經營之依據，並在撥款或提供設備，而在實質運作後，「社會福利聯盟」亦能予以書面評鑑或實施定期或不定期評鑑，以作為政府繼續撥款或續約之依據，以免造成社會福利經費之浪費。

6. 政府每年編製預算充分支持「社會福利聯盟」，或利用特殊撥款，如利用公益彩券或其他特殊捐或特定稅負充實「社會福利聯盟」之經費，或透過聯合勸募體系以及其他募款活動充實「社會福利聯盟」之經費，而各民營之社會福利事業，可向「社會福利聯盟」提出年度性計畫，經過「社會福利聯盟」審核後，可代表政府與社會福利事業簽約或予以提撥經費，「社會福利聯盟」在簽約或提撥經費後，予以書面及實質評鑑和督導，以促使民營之社會福利機構發揮更高度層次專業福利服務之績效。

7. 「社會福利聯盟」每年編製民營化社會福利事業和社會福利體制之年報，除向社會公告社會福利資源之使用效能外，亦向社會宣示社會福利事業和社會福利體制民營化之成效，以確定民營化社會福利體制和社會福利事業的發展方向。

總之，社會福利體制和社會福利事業民營化後，仍然需要建構一個權威、客觀、公正的督導體系，在社會福利基本法之中應有明確的條文，讓政府充分授權，成立民營化社會福利體制和民營化社會福利事業化督導機構和體制，「社會福利聯盟」，發揮督導、評鑑、考核之功能，不僅能使各機構發揮實質之功能，亦可作政府公

設民營，委託經營或合約經營的審核機構，以便社會福利資源得以有效之運用，民營化與此一機構之有效建構有密切之關聯性。

對於社會福利體制和社會福利事業的民營化趨勢，政府仍然必須扮演主導和主體的角色，尤其在維護民衆基本福利權，政府必須擔負最終責任負擔的角色，任何民營化社會福利事業和社會福利體制的經營解體，政府必然為最終的接納者，而為避免民營化社會福利事業和社會福利體制嚴重影響民衆的福利權，政府必須保留依法介入的權利，亦即是依據社會福利基本法，保留政府介入監督的權利，就像最近修訂的老年人福利法之中，已有條文針對民營的老年人福利機構經營不善可由政府監督，介入或勒令停業之規定，但這種政府公權力介入監督民營化社會福利事業和社會福利體制，最好透過一個周密立法的過程，就像在社會福利基本法之中，除了社會福利體制，社會福利預算，社會福利專業人才之條文外，另應設專章和專案條文，將社會福利事業和社會福利體制化列入專章條文，以確定民營化之功能和角色。並應規畫專章條文，在民衆基本福利權受到直接傷害的型態下，政府應介入監督，以免民衆基本福利權受到扭曲。

社會福利事業和社會福利體制之民營化，固然是一個必然發展之趨勢，但絕非意味，政府在社會福利角色和功能之衰退上，政府依法介入，依法監督仍有其必要性。

（本文作者現任東吳大學社會學系教授）