

## 臺灣省推動

# 社會福利事業民營化的現況及展望

唐啓明

### 一、前言

社會福利的理念，近年來備受各界一再強調及重視，亦成為各級政府施政的重點，判斷一個國家是否已達開發國家，經濟發展固然是重要指標，但更重要的是對社會福利工作之投入是否足夠。邇來臺灣地區由於經濟的高度成長，快速工業化、都市化的結果導致人民的福利服務需求不斷增加，尤其弱勢人口更因著傳統家庭照護功能的式微，對於福利服務的需求相形殷切。而一方面由於社會大眾對社會福利服務的認知與需求逐漸覺醒和日益迫切，另一方面政府對社會福利服務需求的積極回應和重視支持，加上民間社會福利機構團體的踴躍參與和投入，致使國內社會福利服務的項目與範疇，均有十足的擴展與成長，特別是在數量及品質方面亦均有相當的增與提昇。

多元化社會需要多元的福利提供和輸送模式，以提高福利服務的品質，目前由於各福利國家在社會福利事業的快速成長與擴充，

為滿足民衆的需求，近年來社會福利更朝向多元化與專業化的目標邁進，但福利服務過度膨脹無形中已造成政府財政過度負荷，復加上近十年來世界經濟發展停滯和人口結構老化之影響，使各國財政負擔日益加重，為減少政府公共支出成本與負擔，亟需結合民間資源，參與各項社會福利事業，而公設民營的模式更是最有效的途徑。尤其現階段在政府社會福利的經費預算萎縮、人力精簡政策、福利設施擴充、服務方案增加的特殊組織環境下，社會福利民營化乃形成近年來社會福利政策的熱門議題和社會各界關注的焦點。

### 二、社會福利事業民營化概況

社會福利民營化是近年來福利國家的新潮流，而其興起，可以追溯到西元一九七〇年代以降，西方國家的社會安全制度經過多年的蓬勃發展之後，人們普遍對於社會福利經費的擴張與服務效果之間的關係開始產生懷疑與反省，隨後歷經兩次能源危機所引發的世界經濟不景氣潮流，更影響到西元一九八〇年代之後，新保守主義

的抬頭，以及福利多元主義的興起。前者紛紛強調市場自由機能、個人主義、反對政府干預、強調家庭責任、刪減社會福利支出等。後者則主張社會福利可由法定部門、志願部門、商業部門、以及非正式部門四個不同部門來提供，因而促成社會福利民營化的新思潮。其中心思想所強調的不外乎福利與服務的提供，應鼓勵民間部門參與，以強化服務提供的效率並增加民衆使用上的便捷性與選擇性。

「公設民營」的做法在國內社會福利事業的發展過程中，並非是新的課題，我國政府於民國七十年間即規畫推動公營事業民營化，雖然在推動過程中有諸多問題待解決，但過去在公共工程建設、公共設施維護和相關公共事務的管理方面早有委託民間辦理之經驗；至於福利服務方面，擴大民間參與社會福利更是政府長久以來的既定政策，由政府提供硬體設施交由民間福利機構團體經營管理或補助其經費者，亦不乏其例。政府與民間在形式上雖無明確之契約委託關係，但仍可預見社會福利事業將朝民營化趨勢發展。

因此，所謂「社會福利的民營化」是指政府將社會福利提供者之角色，部分或全部轉移到民間團體，且由政府提供硬體設備與經費，如：土地、建築物、福利服務設備、業務費，以及人事費（專業輔導費）等。而民間團體則根據政府所要求服務之項目或標準提供服務。但民間團體只是福利服務輸送的補充性角色，政府仍應負有服務品質良窳之最後責任。

依據省政府社會處委託學者所作的研究報告指出，目前國內政府在推動社會福利事業公設民營之方式，主要可分為三種：

#### (一)設施委託經營：

即場地設施的委託經營管理及提供服務，即一般所謂的機構委託，迄今國內台北市政府社會局有二十七個（包括兒童、婦女、殘障及老人照護等福利設施）、臺灣省政府社會處有一個（臺灣省寧園安養院，屬殘障福利設施，係針對痴呆症患者之收容處所）和高雄市政府社會局有五個（高雄市無障礙之家，以殘障福利設施為主），以及臺灣省部分縣市有一個至三個福利設施委託民間經營，以殘障福利服務中心居多，其中較具規模者以高雄縣政府社會科、台南市政府社會局及台北縣政府社會局的老人公寓爲首。

#### (二)專案委託辦理：

包括方案委託（委託經費以預定完成整個方案金額計算）及個案委託（委託經費以人數或單位計算）二種方式的委託執行或提供服務，亦即政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務。目前直轄市及臺灣省各縣市大多早有辦理，諸如幼兒保育訓練、兒童保護、寄養服務、少年（女）關懷輔導、低收入家庭兒童生活補助以及各種個案安置等。

(三)狹義的定義僅包括第一項，廣義的定義包括第一項及第二項。而該項研究報告中亦同時指出公設民營的優缺點，其優點主要爲：

- (一)縮小政府公共部門組織架構及人事編制的擴張。
- (二)增加政府部門行政業務和預算的彈性運用。
- (三)降低生產或服務成本，如開辦費用、行政費用及經常維護費

用等。

(四)提昇服務效率與增加個人消費選擇之自由及機會。

(五)解決政府部門社會福利資源不足或分配不均的問題，譬如減少政府救助的恥辱標記和推動外展服務的限制。

(六)借重民間機構的專業能力。

(七)提高案主的自助動機。

至於公設民營的缺點則亦有：

(一)擴大社會福利服務的階層化，如由多元化和商品化的影響而取代平等化。

(二)破壞社會服務的原始宗旨及目標。

(三)促使官商在服務供給上有所勾結。

(四)民間社會福利機構團體對服務供給有時不能履行契約義務或不能持續提供。

(五)民間社會福利機構團體可能拒絕政府部門的若干相關行政規畫與要求，如拒絕僱用殘障者。

(六)民間社會福利機構團體可能傾向於減少對貧民的服務，使服務供給有選擇特定對象之現象。

### 三、臺灣省政府推動社會福利事業

#### 公設民營之現況

本省社會福利政策及業務措施於兒童福利法、少年福利法、身心障礙福利法、老人福利法、兒童及少年性交易防制條例及性侵害

犯罪防治法等多項法案自六十九年先後公布（修正）實施以來，各項福利業務迅速膨脹，為落實推展各項新增社會福利措施，省府遵依中央制定之政策，並秉持宋省長「民胞物與，關懷弱勢族群」及力求滿足民衆需求為導向之施政要求，積極規畫各項福利措施，加強推展老人、兒童、殘障者及其他社會弱勢群的照顧與扶助。近年，中央為擴大照顧各弱勢族群，致各項社會福利業務繁增；補助對象亦逐漸增加；然在中央社會福利經費擴增有限，省府財政亦有不足的情形下，為兼顧社會大眾對福利需求的滿足，宋省長更提出應以企業化方式再造省政的理念，強調公共事務民營化之趨勢，基此，省政府社會處積極規畫社會福利事業公設民營，引導民間團體機構參與服務，對於需長期投注相當大的人力及經費才能做到的兒童、老人及殘障照護機構，希望能以「公設民營」的方式鼓勵及輔導民間興辦，提昇服務效能。目前省政府社會處推展福利服務公設民營措施辦理情形如下：

(一)委託臺灣世界展望會設置「臺灣省兒童少年保護熱線中心」暨「臺灣省婦女保護熱線」

為喚起民衆重視兒童少年保護觀念，及政府正視此一問題，並加快腳步採取各項積極性與預防性保護措施，提供兒童少年一個安全免於受到恐懼之生活環境，本省各縣市政府及民間福利機構雖設置有兒童或少年保護專線，計五十餘線，然限於人力不足等因素，均僅於上班時間提供服務，對於發生於夜間或例假日之緊急性保護案件未能予以適時處理，對受虐兒童少年權益之保障實有所不足，

為建構本省全天候兒童少年保護通報救援網絡，本處於八十四年十二月十六日委託臺灣世界展望會設置二十四小時兒童少年保護熱線，以免付費〇八〇四二二一〇電話全天候受理兒童少年受虐案件舉報，適時給予救援，迄至八十六年十月共計通報疑似兒童少年保護案件二千九百四十三件，其中緊急案件四百二十八件；一般案件二千五百一十五件，另接獲諮詢案件三千六百一十一件。並於八十六年三月三十一日起試辦婦女保護熱線，將婦女保護工作一併納入該專線服務範圍，提供本省遭遇性侵害或婚姻暴力之婦女獲得必要之輔導及協助。至八十六年十一月二十三日共接獲保護案件一千五百四十八件，諮詢案件六千九百七十九件。

#### (二)委託行政院退輔會所屬馬蘭榮家附設「慎修養護中心」辦理癱瘓老人暨重度身心障礙者收容養護服務

本處為加強對弱勢團體之照顧，並滿足社會對癱瘓老人及成人重殘者收容養護之需求，經協調行政院退輔會同意提供該會所屬位於台東市之馬蘭榮譽國民之家，以其現有人力及設備接受本處委託自八十四年七月一日起開始辦理癱瘓老人及身心障礙者之收容業務，第一期預計收容一百六十八床，迄八十六年十月底止，共收容一百二十六名（重度身心障礙者一百一十九名、癱瘓者七名）目前繼續規畫馬蘭榮家第二期整建計畫，完成後可增加收容二百四十名。本項措施不僅增節籌建新收容機構之建築費，且即時增加收容量滿足社會對癱瘓老人及重殘者的養護需求。

#### (三)委託天主教新竹教區成立「臺灣省寧園安養院」收容重殘癱瘓症患者

依本處統計，截至八十五年十月底止，本省領有殘障手冊的癱瘓症患者有一千七百八十五人，由於本省缺乏專責辦理之養護機構，國人對癱瘓症之照護服務認識與經驗均十分欠缺，且因照顧人員需具備良好的醫療設備與專業人力，民間團體辦理意願低落。而伴隨老年人口的增加、癱瘓症患者亦逐年增加，安置收容照顧不容忽視。為減輕患者家庭照顧之壓力，本處與退輔會研商，運用其原有位於新竹縣湖口鄉之就業講習所的土地及房舍規畫為「臺灣省寧園安養院」，為減輕政府財政負擔，採公設民營方式委託財團法人天主教新竹教區辦理癱瘓症及重度身心障礙者收容養護工作，初期收容一百一十八名，第二期收容一百三十八名，共預計收容二百五十六名。嗣後之教養業務由該教區負責經營，本處對其服務品質負監督之責。

#### (四)委託天主教台北教區辦理省立臺北仁愛之家願園自費安養

依據統計資料顯示，臺灣地區六十五歲老年人口數截至八十五年底止已達一百七十餘萬人，佔總人口百分之七·九，但居住安養機構的比率不及百分之一，隨著老人與子女同住比率的降低，顯示老人安養需求益形重要，為使年老無依之老人能獲得妥適照顧願養天年，本處除訂定有「臺灣省社區型老人養護機構輔導管理要點」，鼓勵民間團體辦理小型社區式老人安療養機構外，並選定自費安養人數較多、服務品質深獲好評的省立台北仁愛之家試辦公設民營，自八十四年十二月起積極展開各項工作，經邀請專家學者及相關人士組成評選小組舉行評審會，於八十六年六月正式簽約委由天主教台北教區接辦經營，簽約期間自八十六年七月一日起至九十一

年六月三十日止。

(五)訂定本省福利機構公設民營實施要點，全面推展福利事業民營化

為滿足民衆福利需求，近年來社會福利均朝向多元化與專業化的目標邁進，但政府的資源及人力並未隨著新的福利需求及新的業務措施而增加，欲全面推動與落實，亟需結合民間團體，充分運用其資源，參與各項社會福利事業。因此，本處於八十六年二月訂頒「臺灣省委託民間辦理社會福利服務實施要點」，作為本省推展公設民營措施之依據，以結合社會資源辦理兒童、少年、婦女及老人福利服務。

(六)目前正在推展規畫中的公設民營措施有：

1. 協調教育廳與本處共同於花蓮籌設兒童及少年性交易「中途學校」，提供從事性交易之兒童少年特殊教育及後續安置服務。

2. 結合民間資源及衛生醫療單位建立兒童早期療育服務網絡，滿足發展遲緩兒童之需求。

3. 繼續籌建省立宜蘭教養院，古坑教養院及台中福利園區，興建完成後，均將採公設民營方式公開徵求委託財團法人經營。

4. 積極輔導縣市政府以公設民營方式設置兒童少年關懷中心、緊急短期收容中心、婦女緊急庇護處所、中途之家及未婚媽媽之家。

#### 四、政府推動社會福利公設民營之問題與檢討

由國內公設民營的相關研究可以發現，大多數的研究均認為未來臺灣社會福利對公設民營的需求將日益迫切，更將成為未來趨勢，

但在推動過程中由於政府與民間團體地位及角色上仍有相當認知差異，執行上容易產生誤解或配合不足之問題，有待雙方共同面對。依據省政府社會處委託學者所作之研究亦可發現，目前政府推動社會福利公設民營政策在執行上所遇到的問題，以下分別從政府與民間兩方面來說：

首先在政府方面的執行問題和困難，主要為：

(一)適用法律依據不足或過於模糊，以及制度運作亦乏前例可循，唯有從嘗試中即做即學。

(二)政府與民間過去合作經驗似嫌不夠，彼此對待如互動心態上以及實際作法上均無一定模式可循，難以坦誠配合。

(三)整個福利市場有供給不足之問題，即可以接受委託的民間機構團體實在有限或難求。以資源充裕之台北市為例：在推動公設民營初期，或許會造成競爭之情形，但在某一特定福利項目推動一段時期後，仍可感受到委託對象難求，更何況是其他資源稀少地區。一般而言，較具開源條件之設施，民間接受委託意願較高，若偏重密集照顧與服務性質之設施，則乏人問津。

(四)政府所撥給委託經營管理或專案服務之經費補助項目，往往有限，不足或偏低，而遭民間詬病：如開辦費不足、不補貼行政管理費用，致使民間社會福利機構財務負擔太重，無法提昇品質。

(五)政府部門本身由於承辦人力不足、工作負荷過重，及行政監督或專業輔導經驗均略嫌不夠或闕如，以致無法對接受委託機構施予適當的業務考核及績效評估，易形成經費補助不符實際需求。



其次，在民間社會福利機構團體執行上的主要困難及問題，則爲：

(一)政府所援用法令及契約之規範限制過多，如在徵求公告方式、業務、人事、收費標準、服務地區範圍及對象等方面，均使受託機構營運之自主性受到束縛和限制。

(二)民間社會福利機構對受託管理的福利設施之硬體建築設計或空間運用規畫以及裝潢施工等，因未必得以事先或及時參與，故一旦接受委託後，在管理上及使用上均有相當的不便，不但無法滿足使用者的期許及需要，且無法要求政府部門立即變更或修正。

(三)民間社會福利機構在經營管理上須負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任。反之，即使有盈餘，在用途上亦受限制或須繳納回饋金，此外，在營運成本及投資報酬上，事實上乃難以精確預估，加上契約期間不確定或不夠長，均增加營運風險。

(四)與政府部門間之協調溝通不易、耗時費力，且政府部門之行政監督、財務保管及會計核銷等作業程序繁複和令人困擾。

(五)需配合政府要求對特定服務對象辦理特定工作項目，如兼收容低收入戶或身心障礙等服務對象，及辦理相關養護及治療工作項目，不僅影響到機構其他服務項目的推展，同時造成本身營運管理的不便和對外市場競爭上的不利或負擔。

(六)與政府合作或委辦的補助經費不足及未能補助專業人力的費用，致無法提昇服務品質。

針對以上政府與民間社會福利機構所面臨執行上之困難與問題，

謹提出下列幾點建議作為推動公設民營之參考：

(一)現行公設民營的委託方式，係由政府提供房舍、設備及開辦經費，受託單位須為有足夠資金可以配合辦理者，亦即以財團法人為接受委託的對象，未來應考量不以財力資源為受託的條件，立法善用具有專業人力的社團法人參與工作，以提昇福利服務品質。

(二)衡酌福利業務的性質，如業務性質單純、民間辦理的效益大於政府單位，則應採公設民營或依服務的性質移轉部分於民間辦理，但為維持服務的品質，政府仍需作好規範者的角色，及保留預算編列的功能。而接受委託的機構，其財產與經費之支應，應建立完善且獨立的會計制度，不宜與財團法人財團混為一體，以免終止委託時無法清查財產。

(三)修改相關法令並簡化政府內部主計部門對委託業務經費補助的申請與核銷程序，以強化民間機構的效率，提昇專業服務的水準。

(四)政府承辦人員應加強管理技巧之在職訓練，以監控、規範機構執行能力，並藉委託期間給予機構專業督導及經濟補助之介入，協助解決營運或服務問題，逐漸改變機構體質。

(五)政府單位則應建立專業督導、績效評估和服務消費者申訴管道，並舉辦服務使用者公聽會，維護政府的公信力，確保服務消費者的權益。

(六)為使公設民營之硬體設施能符合使用者之期許及需要，場地設施應交由民間機構自行設計規畫，除便於管理使用，也不致有事後拒絕驗收或保管之困擾。

## 五、結語

社會福利行政是與人民關係密切的工作，社會福利的實施成效更攸關民衆對政府施政的滿意度及對社會的安全感，近幾年來，爲要滿足民衆急速增加的福利服務需求，政府社會福利部門的硬體設施愈來愈多，卻礙於組織編制無法突破和社會工作人力不足，即使想自己經營也有事實上的問題和困難，故公設民營之政策和作法乃普遍受到重視和推動，尤其是非營利事業的社會福利服務機構，公設民營除了可減輕政府人力及財政壓力，借重民間團體的服務效率，以提昇社會福利專業性多元性，亦可由政府對服務品質監督評量之責，把公家和民間的資源整合起來運用，共同爲民衆謀取更好的福利。雖然在政策的推動上曾遭遇許多問題，但相信透過法令的修正、政府與民間的互信互賴、管理制度及運作模式不斷的調整下，將更能提昇國內整體社會福利事業之發展。未來，省府社會處將因應社會福利民營化之趨勢，規畫前瞻性及務實性之社會福利措施，並有效結合民間資源，引導民間參與服務，以期落實弱勢族群之照顧與輔導，提昇社會福利品質。

（本文作者現任台灣省政府社會處處長）

### 參考資料：

1. 施教裕、宋麗玉、古允文 臺灣省政府社會處委託民間社會福利機構（公設民營）辦理社會福利業務 臺灣省政府社會處委託研究報告 一九九七

2. 臺灣省政府 社會福利業務經費開源節流 省政業務研討會實錄 一九九六

3. 唐啓明 實踐照顧弱勢族群落實社區化社會福利工作 研考報導三九期 臺灣省政府經濟建設及研究發展考核委員會 一九九七

4. 唐啓明 臺灣省社會福利社區化的過去、現在與未來 社區發展季刊第七七期 內政部社區發展雜誌社 一九九七