

我國推動社會福利民營化的

具體作法與政策發展

陳武雄

壹、前言

全球性的「民營化運動」(Privatization Movement)興起於一九八〇年代初期，代表著各國政府在公共服務活動及資產所有權之縮減，而各國原本由公部門所承擔之功能，轉由私部門或市場機能運作，進而帶來私部門在公共服務及資產所有角色之增加。

雖然「民營化」的字彙及定義，在一九八三年才首度編入英文字典當中，但其政策擴散的效用，卻被社會發展分析家認為是人類社會邁入二十一世紀主要的「大趨勢」。

這種「全球民營化運動」自然會衝擊到社會福利領域，尤其是擁有悠久歷史傳統的福利國家，社會福利措施一向被視為政府公權力涉入私人生活領域較深的作為。先進的福利國家從十九世紀末葉開始發展，歷經第一次及第二次大戰的摧殘，仍無法撼動其對民眾生活保障所具有的特定功能，尤其是一九三〇年至一九七〇年四十年間，可說是福利國家快速發展的年代，政府成為社會福利的主要供給者，政府福利支出增加迅速，公共部門的雇用人口也急遽增加。

這種現象引起左、右兩派交相攻擊，常見的批評不外：(一)道德危機，(二)無效率，(三)不公平，(四)只治資本主義的標，沒有治本，(五)合法化危機，(六)財政危機。

為了解決福利國家的危機，遂有許多改革措施，主要內容包括：

- 一、政府財政的緊縮。
 - 二、分權化與社區化。
 - 三、福利科層體系的削減。
 - 四、管制的開放。
 - 五、社會福利供給的民營化、社區化、小型化與家庭化。
- 這些改革措施隱藏的價值就是自由化、解除管制，使以往以政府為福利供給主要的角色，逐漸撤離，讓民間有更多參與福利提供的機會，社會福利民營化的想法於焉產生，並漸漸成為福利國家福利供給的主要模式。

我國社會福利民營化最近幾年來亦呈蓬勃發展的趨勢，儘管我

國社會福利供給的方式、項目、經費與人力，與西方福利國家相比仍有一段距離，但是這股沛然莫之能禦的福利供給方式，正藉由學者引介，政府採行，民間合作，逐漸形成我國福利供給的重要來源之一。

貳、社會福利民營化的意涵及作法

一、社會福利民營化的意涵

所謂社會福利民營化係指政府將社會福利的供給，完全或部分轉移到民營部門，同時引進市場經營規則，如利潤導向，以價格機能調節供需，重視成本回收，並強調使用服務者的購買力和受益者付費等措施，以分配並有效利用服務的資源。

Paul Starr(1989)將社會福利民營化的意涵分成三個層次：

(一)將民營化當作一種理念(idea)——在這個概念之下，民營化被視為公私部門混和的福利供給方式，由政府與民間機構共同合作，對福利需求者提供服務。

(二)將民營化當作一種理論(theory)——在這個概念之下，民營化被視為一種所有權的重新分配，經濟資源的再分配並透過社區發展的方式將權力下放給民間，以減少政府福利的過度負擔。

(三)將民營化當作一種政策措施(political practice)——在這個概念之下，民營化被視為對民衆申請福利給付權利的重新安排，將以往由政府扮演服務供給者主要角色，漸次移轉給民間。

綜合以上所述，社會福利民營化的意涵從理念到理論，到最後

的政策措施，環環相扣，其意涵不僅是將政府活動轉移至民間而已，更包括由民間部門擴大參與社會服務，以及將市場原則運用到社會服務的供給。

二、社會福利民營化的作法

社會福利民營化所以成為現行福利服務供給的主要模式，有其特定的歷史因素，其被廣受支持的理由有以下數端：

(一)提升效率，經由各種委託方案的競爭，擇取較有效率的方案執行，能夠提升服務供給的效率。

(二)增加私人投資，將公部門的支出轉移給私人自行儲蓄或投資，有助於資本形成。

(三)民間提供的服務較具彈性，可吻合各種不同團體的需求。

(四)減少政府科層體制過分龐大。

(五)增加福利消費者的選擇自由。

(六)民間提供的服務成本較低。

(七)可以激發社區居民的參與意識。

西方福利國家為達到社會福利民營化，基本上是朝三個方向發展：

(一)逐漸降低對政府撥款補助的依賴，回歸到以私立機構為福利服務供給的主體。

(二)慈善事業逐漸加入商業色彩，以一種較新及更具營利性的風氣來經營服務的供給，伴隨而來的連鎖效應就是營利的福利機構漸漸增加。

(三)強調使用服務者需要付費，使社會福利原有的利他動機逐漸被取代。

這種福利的發展趨勢，具有過多的福利商業化的色彩，儘管可以提升效率，但明顯的與社會福利理念有所差異，亦引起西方福利學者的質疑。

爲了有效推動社會福利民營化，其主要策略包括以下七項：

- (一)尋找伙伴共同提供的方式，如公設民營。
- (二)委託外包，即政府將部分貨品或服務委請民間提供辦理。
- (三)撤離方式，即政府完全不參與，而由民間接手。
- (四)抵用券制度，由政府以點券方式，指定某類貨品，核給有資格使用之民衆。
- (五)使用者付費，由服務消費者負擔全部或部分費用。
- (六)相對補助方式，由政府與民間依一定比率共同分擔經費。
- (七)解除管制，政府儘量減少對民間參與社會福利供給的限制。

以上七種福利供給的策略，各有利弊，可依據實際情況加以採行，我國現行作法是以第一項、第二項與第六項爲主。

參、當前推展社會福利民營化

的方式與範圍

我國目前推展社會福利民營化的方式，主要分爲兩類：

一、公設民營：係包括政府提供土地、建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供服務。

二、委託服務：政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務

。

依據廖靜芝（民國八十六年）的研究，政府推展社會福利民營化的內容、項目，是因時而異，因需要和經費的分配而變動。不過由委託實例可以看出，被服務的對象是以身心障礙者、老人、兒童、婦女等弱勢族群爲主。服務的項目針對案主的需求，提供家務或專業服務，其範圍如下：

1. 訓練方案：包含家庭保母訓練，身心障礙兒童保母訓練，保育人員培訓，重殘臨時照顧人員訓練。
2. 兒童福利服務：包含兒童寄養，困苦失依兒童委託收容，育幼院收容。
3. 少年福利服務：包含少年收養服務，困苦失依少年委託收容。

4. 老人福利服務：包含居家看護，收容孤苦無依老人。

5. 身心障礙者福利服務：包含身心障礙者職業訓練，身心障礙者收容收養，日間託育，臨時託育，早期療育，庇護工場。

6. 精神病患者福利服務：包含收容照顧中途之家，康復商店。

7. 婦女福利服務：包含收容及職訓，短期安置。

8. 遊民照顧：包含中途之家，食品供應。

9. 綜合服務：包含諮詢，諮商服務。

地方政府推動社會福利民營化以資源是否豐沛爲重要的考量，台北市政府在此方面具有優勢的條件，因此，其公設民營機構較多，高達二十餘個，其中又以身心障礙福利機構最多，其次是婦女及兒童機構。高雄市政府則以無障礙之家與長青老人中心爲代表，再

加上一些方案委託，如長青學苑、少年保護、保母訓練等。台灣省社會處所轄公設民營機構以寧園安養院爲代表，提供癡呆症患者收容養護服務。各縣市推展公設民營制度，以台中縣政府、台南市政府與高雄縣政府較爲積極。委託方案則各縣市政府均有部分合作計畫正在進行，顯見社會福利民營化已是推展社會福利業務，無可抵擋的趨勢。

肆、推動社會福利民營化的問題分析

社會福利民營化最近幾年來，經由政府大力推動，成效斐然；但是，不容諱言，仍有一些問題需要克服：

一、適合的委託對象難求，且品質參差不齊：爲了提升服務的品質，受委託者的徵求自以若干個機構相互競爭，擇優選定較理想；惟我國現行民間福利機構或團體資源不足，無法形成競爭市場。委託方案往往需要政府承辦人員，親自拜訪機構，以取得合作。此種情形之下，易形成少數機構壟斷的情形，因此，應本寧缺勿濫的原則，嚴格篩選受委託單位，以確保服務品質。

二、社會福利民營化有關法規之權利義務關係尚不明確：由於社會福利民營化係推展社會福利較新的模式，因此，在擬定「推動社會福利民營化實施要點」時，仍有許多法律關係的疑點，尙待進一步釐清，如委託契約究屬公法契約或私法契約？高度委託或低度委託？被服務者權益遭受損害時可否提起訴願或國家賠償？公設民營機構究係公立機構或私立機構？是否需要立案等等，均涉及委託者、受委託者與被服務者的權益，均需進一步加以探討。

三、公設民營機構硬體設施不符合公共安全規定，造成提供服務時之困擾：政府於委託民間接手辦理公設民營機構時，自以機構硬體設施完整，安全無慮始以委託爲原則，惟因囿於提供服務之时效或無足夠人員可以辦理，即將未符合公共安全之房舍委託民間經營，致民間單位於接手後，尙須花費心思整建修建內部設施，以符合公共安全規定，民間機構往往嘖有煩言。如機構房舍有無法通過公共安全，須重新修繕的情形，委託單位應於委託之前即將此情形說明清楚，以避免造成受委託單位之困擾。

四、加強輔導監督與評鑑，以提升服務成效：政府對於接受委託方案或公設民營之機構，應本於主管機關立場，依據「推動社會福利民營化實施要點」之規定，成立諮詢小組，適時輔導協助，並定期評鑑執行績效，依據評鑑結果給予適當之獎懲，以確保受服務者之權益。

五、嚴防機構篩選案主，使需要服務者無處供給：社會福利民營化的評鑑指標之一，即是服務提供的效率，接受委託的單位爲迎合評鑑的需要，往往會過濾案主，多收容易照顧者，以減少照顧成本，增加經營效率；惟此項作法勢必造成真正需要照顧者無處棲身，因此，主管單位應於平常考核監督時特別注意其案主來源，以免造成資源分配的偏差。

當前我國推展社會福利民營化的內容擴及各個弱勢族群，所提供的項目也頗爲多元，對於服務品質的增進，助益甚大。未來政府將繼續依據「社會福利政策綱領及實施方案」、「推動社會福利民營化實施要點」與各社會福利法規等相關規定，積極推動辦理。

伍、我國推動社會福利民營化的政策發展

我國政府與民間合作共同推動社會福利，行之有年。依據林萬億（民八十六年）研究約可分為三種類型與三個階段：

第一種類型是所謂「個案委託」，約在民國五十年代及六十年代的政府委託均屬此類，一般而言亦均為低收入老人、幼童、身心障礙者及精神病患的收容委託。

第二種類型則被稱為「方案委託」，約略始自於民國六十年代末期，成長於七十年代中期，而後一直延續存在到現在。這種委託性質包括了兒童寄養家庭的輔導及安置、身心障礙人士的職業訓練及安置、身心障礙兒童的早期療育及日托服務、家庭看護人員培訓課程等等。

第三種類型則是所謂「公設民營」，第一所「公設民營」機構開辦於民國七十四年三月，台北市政府社會局委託「第一兒童發展文教基金會」辦理的「台北市博愛兒童發展中心」，這種機構的經營方式自民國八十三年後有非常蓬勃的發展。

由以上的發展歷史看來，政府委託民間辦理福利服務開始時以個案方式委託，較為零散，沒有整體規畫，視個案需求而定。第二階段方案委託方式，配合社會福利意識抬頭，福利需求增加，政府有意將本身人力不足無法承擔的業務委由民間辦理的態度明朗，引導許多機構承接政府方案，形成政府與民間福利供給分工良好的互動方式；遂有第三階段公設民營方式的產生，政府願意提供硬體設

施，與民間共同合作推展社會福利。

在民國六十年代以前政府委託民間辦理社會福利，均係地方政府自行規劃辦理，中央政府較少介入。惟至民國六十九年政府藉由立法程序完成了老人福利法、社會救助法與殘障福利法，社會福利法制尚稱完備，惟法所明定之措施必須逐步落實，以滿足民衆之需求。內政部遂於民國七十二年訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，明定社會司為策劃單位，省市政府社會處局為執行機關，各縣市政府為推展社會福利工作，得以補助、獎助或委託民間合法社會福利機構共同辦理。辦法中並指出中央政府將以對等補助方式，協助各地方政府推動與民間機構合作的項目。

民國七十年代末葉，隨著政府宣布解嚴，社會福利消費團體為爭取自身權利或宣導福利理念，動輒以社會運動方式爭取權益，政府為因應民衆對社會福利殷切的期盼，也大幅增加社會福利預算；惟行政人力有限，善用民間資源共同推展福利服務，成為解決問題，滿足民衆需求較佳的策略，許多縣市政府方案委託陸續出現。為使雙方權利義務關係明確，各縣市政府開始研擬委託民間辦理社會福利的相關辦法及規定，為民國八十年代之後社會福利民營化的勃興，奠下良好的基礎。

民國七十九年殘障福利法修正通過後，陸續依據母法規定訂定十餘種相關子法，每年並修正社會福利獎助作業基準，積極鼓勵民間參與推動社會福利工作。民國八十三年二月一日政府函頒「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」，正式宣示社會福利民營化時代的來臨。

民國八十三年七月十四日行政院院會審議通過「社會福利政策綱領」，本綱領之基本原則第七項明定：福利服務應本民衆福祉爲先，針對現況與需求，著重城鄉均衡發展；並結合學術與民間組織，共同發展合作模式的服務輸送體系。並於「社會福利政策綱領實施方案」的福利服務部分第二項規定：採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適性的服務。由此可見，政府對社會福利的供給，不再扮演主要角色，希望透過福利分工的方式，讓政府與民間能夠結合，以提升福利品質。

爲使社會福利民營化能更爲落實可行，內政部遂研訂「推動社會福利民營化實施要點及契約書範本」，廣徵學者專家、社會福利機構團體及社政界的意見，歷經五次會議，經提八十六年第二次部務會報審議通過，於八十六年一月三十一日核定實施，作爲推動社會福利民營化最高的法令依據。該要點共分十點，明定推動社會福利民營化的目的、實施方式、委託民營類型、委託辦理服務之要件、受委託者應注意事項、委託者應辦理事宜、委託契約內容變更終止之處理、委託契約終止或期滿、受委託者不再繼續委託時，財產處理原則、委託契約終止時被服務者處理方式與本要點及契約未盡事宜依民法或其他法令規定處理之原則。

陸、結語

社會福利民營化的推展，可以達到提供服務多元化的選擇、鼓勵民間積極參與福利工作、提升服務品質並減少政府介入等功能，

一時蔚爲福利供給的主流。惟社會福利民營化並非萬靈丹，西方福利國家在推展社會福利民營化後已發生若干缺失，如因重視成本回收，強調使用者付費，致無力付費者得不到服務；如因付費能力分級，使廉價服務者烙上貧窮標籤，造成階級對立；如因社會服務商品化，使傳統利他、互助與關懷的情操，逐漸受到腐蝕等等。因此我國在推展社會福利民營化之時，應參酌西方福利國家的經驗，並檢視我國特有的社會福利發展環境與條件，做縝密的評估與規劃，俾使全體國民於接受福利服務時能獲取最大的福祉。

（本文作者現任內政部社會司司長）

參考書目

1. 內政部社會司 社會福利輯要——內政部社會司掌管部分 民八十六年
2. 林萬億 社會福利公設民營模式與法制之研究（期末報告） 內政部委託研究報告 民八十六年
3. 孫健忠 私有化與社會服務：執行面的理念探討 人文及社會科學集刊第四卷第一期 民八十年 頁一九七～二二〇
4. 廖靜芝 台灣福利服務民營化的現況（未發表） 民八十六年
5. Starr, P. (1989) The Meaning of Privatization, in S. B. Kamerman and A. J. Kahn (eds.) Privatization and the Welfare State. Princeton, N. J.: Princeton University Press.