

社會福利民營化與政府角色調整

本社

近幾年來，國內有關社會福利民營化的討論，有漸趨主流議題的取向；支持此議題的專家學者認為民營化福利事業可避免一般政府福利機構的科層僵化、人事預算受限、回應福利需求太慢等的缺點，而反對福利民營化的看法，多認為民營化是政府脫卸福利責任的緩兵之計，或是有意減少政府福利支出的潛在藉口，由此看法，福利民營化的這些仁智之見，恐很難在短期之內取得一致的共識。

首先，從福利學理和歐美福利先進國家發展的經驗看來，一九八〇年代中期以來，社會福利服務的供給，的確出現一種多元供給的趨勢；換言之，八〇年代以前的福利主張，普遍認為政府應負起一般全民或選擇特定對象福利照顧的責任，主要的理由之一是透過政府的介入，可以發揮滿足個人陷於貧窮、疾病、失業、無家可歸、和無知等情境下的需求，紓解個人或家庭面臨前述困境的不安全問題，其終極目標是確保個人所得、健康、就業、居住等的安全保障，進而透過政府的福利供給，達到所得有效積極的重分配，建立起一個安全又公平的理想社會。無庸置疑地，前述社會福利發展的目標和理想，正是近代福利國家起源與發展的基本理念和關鍵意識型態。

然而，一九八〇年代中期以前的這些基本理念，經過戰後近半個世紀的實證經驗，逐漸暴露出以政府為社會福利主要，甚或在某些國家是唯一供給者的缺失，其一是政府福利角色的擴充，擴大了個人與家庭移轉支付（Transfer Payment）的範圍，雖然直接或間接促進所得再分配的趨於平等；但其負面的影響則是個人依賴政府福利給付的程度日深，面臨

市場，尤其是國際市場的高度競爭需求，使個人因應國際間高度競爭挑戰較缺乏積極回應的能力，結果間接導致失業率的上揚。其二，政府為福利唯一的供給者，但由於社會變遷快速，個人所面臨的問題和需求日增，因此政府福利機構已難以完全滿足個人福利需求，兼且政府福利機構因科層化易流於僵化，缺乏彈性，所以必須有賴其他民間志願和非營利機構來發揮福利供給的角色。

所以從一九八〇年代中期以來，社會福利發展的主流，逐漸調整以政府福利為唯一的供給政策，特別是一九八六年諾曼強森（Norman Johnson）提出「福利多元主義」（Welfare Pluralism）的觀念，開啓了福利供給多元化的趨向。其後格連奈斯特（Howard Glenester）更提出政府與民間福利分工的模式。這些歐美福利國家發展的經驗，從一九八〇年代以來所發展的鉅大轉變，俱足供我國推動和發展各項社會福利制度時的參考借鑑。

社會福利民營化（或稱私有化）（Welfare privatisation）就是福利供給多元化的模式之一。其他相關的模式包括政府提供經費而由民間經營，即一般所謂的「公設民營」，或政府與民間共同提供經費而由政府或民間經營，甚至完全由民間來籌措經費且負責經營的模式。這些福利供給民營化或多元化的不同模式，反映出政府在社會福利供給的角色上，開始出現調整的趨向。我們可以從歐美近十年來的福利發展經驗看來，福利民營化的發展可說十分蓬勃，部分福利供給甚至採取「市場化」策略，由福利消費者視個人經濟能力的多寡，由市場中購買福利服務以滿足其福利需求。例如歐洲老人年金制度，隨著其給付水準的降低，遂鼓勵更多尚在就業的個人以「契約外」方式投保商業年金或企業年金，一則減輕政府對年金的財政負擔，二則可讓個人有更多選擇年金的方案。

然而福利民營化並非解決政府對社會福利財政支出負擔的萬靈丹，更非政府脫卸其社會福利責任的最佳藉口。事實上，福利民營化後，政府仍繼續扮演著福利供給者的角色之外，尚需更積極扮演著福利規範者和福利補強者等更多的角色。此外，福利民營化有其潛在的缺點，就是個人需求或問題的認定，易流於由民間福利機構的自行判定，使福利供給的標準差異太大，直接間接影響福利消費者的權益。同時，民間福利機構的財務水準參差不齊，難以維持福利供給水準的一致和持續，也易使個人福利權益受到影響。至於有人質疑福利民營化的倡導和發展，是政府推卸福利責任的一項藉

口，然而從歐美近十年來發展看法，福利民營化之後，政府的社會福利支出並沒有顯著的下降；換言之，在財務負擔上，政府仍繼續扮演著積極的角色，只不過在福利供給的機制上，除了由政府福利機構來提供之外，更增加民間福利機構的管道。

歐美福利民營化的理念和實施經驗，近年來逐漸被引進國內，內政部社會司和省市社會福利主管機構也開始推動社會福利民營化的一些具體措施和做法，例如針對老人、身心障礙者、青少年，以及兒童等實施公設民營或由政府補助部分經費而由民間福利團體來提供福利服務；實施多年以來，已經累積相當豐富的經驗，但也由此發現到民營化後，政府如何有效分配有限的福利資源，才能滿足民間不同福利團體的需求？其次，囿於現行人事與會計相關法規，政府對民間社會福利機構的補助，僅能用於一般非人事經費的部分，結果使社會福利機構在進用社會福利和工作的專業人員時，注重受限於此項法規，而無法適時聘用，間接也影響到社會福利民營化的推動。尤有進者，政府社會福利主管機構必須調整其角色，從傳統福利供給者的角色，逐漸轉變為福利規範者或補強者的角色，才有利於福利事業民營化的發展。

因此，我們必須以更審慎的態度來探討社會福利民營化的議題，進而參酌已有的一些發展經驗，進一步摸索我國社會福利的未來發展走向。尤其在當前社會變遷快速，社會問題不斷產生，新興社會需求更是不斷勃興之際，滿足這些需求和紓解這些問題，誠然是政府責無旁貸的任務，但政府是否必須承擔起所有社會福利供給的功能和角色？社會福利民營化的發展經驗，則是提供我們省思和參考的重要方向。同時，如果未來的發展主流是社會與民間應採取合理分工的模式，則在經費分配、方案規畫設計、專業和行政人員的進用、服務對象的區隔等，必須妥善加以釐清，期以建立政府與民間的有效分工模式，以避免社會福利資源的重疊浪費，充分發揮社會福利的功能，最後達成福利社會的積極目標。