

因應社會福利民營化之社政工作初探

趙碧華

壹、前言

近年來，我國急遽變遷的政治民主轉化，高度經濟成長和多元化社會的發展，社會福利無疑地已成為國家整體成就的重要指標。同時，隨著社會福利課題的重視，民衆福利需求的殷切，更由於社會權或福利權意識的高漲，人民自主觀念的宣揚，為能開啓福利的新局面，面臨一個用新思維、新觀念來擘劃社會福利新圖像的時代。因此，如何加強社會福利、結合政府與民間力量，對國家未來的社會福利發展，提供前瞻、具體的規劃，以期建立完善社會福利制度，儼然成為當今重要的課題。根據民國八十三年「全國社會福利會議」中，提出全方位的福利構想，就政策規劃而言，主張政府以主動積極角色，強調財源責任方面的權利義務關係，強調法規制度建立的必要，並重視其實際執行效果的達成。就人力規劃而言，增加應有的人力與職權之外，並加強專業人力的培植，以建立完整的行政組織體系。對於協調配合方面而言，則以鼓勵民間參與彙整各

福利的需求並作通盤考量，同時重視福利資源的安置分配與運用（全國社會福利會議，民八十三）。

雖然，整個社會福利發展已面臨著急需思考，反省及再出發的時代，社會福利服務的輸送模式趨向於多元化，政府與民間扮演著不同的角色功能。正如前述，由於人民對生活品質需求的提高和「福利權」意識的覺醒，使得政府在社會福利的供應上承擔相當大的壓力。限於人力、財力及技術，再加上法令規章和組織編制的束縛，致使政府面對日益繁多的社會福利需求時，已漸有不勝負荷的窘境；又有福利太好會拖垮國家財政的警語，遂有重新為民間志願性福利機構定位的考量。且民間資源、民間非營利組織的蓬勃發展，也讓政府體認到民間資源及非營利組織在社會福利服務的可用性及其重要性。其實，近一、二十年來，這種世界性的「民營化」（Privatization）運動也影響到我國社會福利服務的運作和落實，使得民營化在社會福利政策和相關研究受到相當的重視。這種為有效開拓福利資源，結合民間團體與力量，參與推動社會福利，因應社會福利全方位的發展，讓社會福利更加為社會認同與支持，可見社

會福利民營化確實是當務之急。

貳、民營化的意義

近年來，國內對「民營化」的發展趨勢相當重視，有許多學者也針對國內情勢加以研究並提出看法。而根據國外學者的定義，主要歸納其內涵。以清楚建構民營化概念的參考。R. Baily (1987)，民營化定義為「經由市場誘因(the incentive of private market)的控制，以解除公共組織之無誘因(disincentive)現象，使之趨於有效率。Baily並提出公共管理中有四種民營化相關之政策策略，包括：1. 負擔解除，2. 國有事業共管(equity corporations)，3. 出售資產，4. 簽約外包等，這四個策略彼此間並非互斥，Baily認為民營化有其限制，但應辨別其定位。Hanke(1985，引自萬育維，民八十三)認為民營化定義為：轉化公共資產、公共基本設施和服務的功能到私人部門。Johnson & Heilman(1987，引自王麗容，民八十二)所謂民營化是指私部門(private sector)參與公共服務的生產(production)或輸送(delivery)的過程。上述三種定義，主要是強調由政府公部門的功能因經濟效益等因素或服務品質，主張加以轉化的方式。而Morgan & England (1988)提出民營化一詞是契約化(contracting)的新名詞，因此在社會福利服務文獻中，契約化就常是民營化的另一種操作性定義了。民營化也就是由公共部門經由約定關係向志願服務組織、公家組織、半公家組織購買特定的服務，以提供給特定的案主群體的一種策略。(Hart, 1988，引自王麗容，民

八十二)在實際文獻探討中，常被用來分析社會福利民營化的一種服務輸送模式就是所謂的「購買服務」(purchase of services)，或稱作「契約式購買服務」(purchase of services contracting, POSC)。故國內經常見的所謂委託式服務即是民營化的一種方式。

至於國內學者對民營化的看法也相當多元化，陳金貴(民七十八)定義民營化為公共部門所採取的一種合法性行動作為，以便將公共責任從公共部門轉移到民間部門。包括民營化必須是合法的，而公共責任的轉化可包括所有權的轉讓、公共資產的出售、公有股權的讓與及公共服務的委託等。謝美娥(民八十)認為，政府雖然將製造物質或提供服務的角色，部分或全部轉移到非政府手中，但政府並不迴避其原有的責任，而是在傳遞物質或服務的方式上改變而已。詹中原(民八十二)提出民營化係指政府將本身公共服務的角色、功能、經營權或所有權，部分或全部轉移給非政府部門的一種合法性行動作為。對於上述民營化的定義重點，根據柯三吉(民八十一)曾對民營化的意義和方式作一歸類，而有狹義的及廣義的分。狹義的民營化係指公營事業出售資產及移轉股權，方式包括整筆處理或分割處理、股權大眾化、售予特定對象(如標售議價、現金增資、出售資產、員工承購)；至於廣義的民營化，主要內涵為政府在經濟活動中角色功能的檢討，方式包括委託經營、鼓勵民間參與、政府機構的公司化。

目前國內社會福利的民營化趨勢是屬於廣義的民營化現象為主的；綜上所述，民營化可說是將政府的功能或活動，部分或全部轉

移到民間部門的一種合法方式，而民間部門是指志願團體、營利組織及非營利組織。顯而易見的是，民營化的目的是為促進經濟效率及效能，擴大民間的參與以及提昇服務品質。因此其最主要的優點在於：

一、發掘資源：政府有限預算可以引出無限的社會資源，由於政府對民間機構的補助款，勢必引起民間機構向地方徵募配合款來從事特定服務，得以有限的經費來發揮最大的效益。

二、減少政府人事負擔：社會需求隨社會的變遷而改變，福利方案反應需求性，若因為服務方案的終止，因而留下行政人員無法安置，勢必造成困擾，但如委託民間辦理福利方案則無此憂慮，因為一般人員的聘用是依委託計劃合約決定淘汰去留。

三、協調社會資源網絡：因為各項福利服務委託民間機構辦理，政府可以督導身分從事協調工作，使資源不致重複，不浪費，使每個地區的服務項目都恰到好处，政府也因此可建立社會資源網絡，宣導給民衆，讓真正需要的民衆獲得協助。（林萬億，民八十）

上述民營化的優點中，政府補助加上民間資源，使服務的經費更充裕，機構有更多的時間資源從事服務的研究發展，致力於服務品質的提昇，確保案主的權益；同時，政府亦可以督導者的角色，發揮監督和評估服務績效的功能。

參、社會福利民營化的探討

我國社會福利對全方位的福利構想，在開啓一個新的福利面向之前，不禁須反省思維目前台灣社會需要的是何種社會福利？其實，當台灣社會大眾對社會福利的需求愈來愈殷切時，社會福利的發展已經面臨制度轉型和供給建構必須重新調整的階段，不論在政府的角色定位，服務方式的改變及因應民衆需求，解決問題的途徑等方面，皆須考慮以民衆需求導向的社會福利，針對如此複雜多元的福利需求中，這種社會福利政策在現階段可有下列四點的意義：

一、政府和社會大眾摒除社會福利是救濟和德政的理念，建立社會福利權或福利公民權的理念。

二、社會福利的供給，不論是透過政府福利機構或經由民間機構提供，必須能夠達成更有效和公平的社會福利資源分配。

三、建立社會福利需求的優先順序，一方面能爭取更多的社會福利資源，另一方面更公平合理的分配可使用的資源。

四、政府可藉此釐清其在社會福利中的角色，和干預介入福利服務的程度與定位，進而建立起一個以全民需求為基礎的現代社會福利境界。（詹火生，民八十三）

目前，台灣社會由於民間團體的方興未艾，且社會福利弱勢群體的社會運動頻傳，促使要求政府介入社會福利供給的強烈呼籲，主張走向福利國家或邁向福利社會。這些民間社會力的發展，確實造成對政府推行社會福利的重大壓力，更形成政府在公平合理分配社會福利資源所必須考慮的因素。因此，在我們大聲呼籲邁向福利社會的過程中，如何避免社會福利支出的迅速膨脹、公部門的過度擴張、國家介入市場及個人生活的增加等等福利國家可能有的困境

中，而「民營化」是目前必須加以嘗試的途徑之一。根據 savas (1990：引自孫健忠，民七十九)的觀點，社會福利實施民營化的動機理由有四：

一、實用主義的壓力(pragmatic pressure)，為達到一個較好的政府。由於「政府缺乏效率」，過多的介入容易造成浪費，民營化的社會福利服務較能符合成本效益。

二、意識型態的壓力(ideological pressure)，為達成一個較小的政府。過於龐大的政府可能會妨礙國民的自由，或侵犯到民主政治，民營化將可減少政府的介入。

三、商業行為的壓力(commercial pressure)：為要求更多的商業發展空間。政府的支出係整體經濟的一部分，民營化的社會福利，若轉由私部門負責，當更能充分運用。

四、民粹主義的壓力(populist pressure)：為賦予國民更多的選擇。使人民在社會服務方面有更多的抉擇，且能自行呈現需求。

基於上述四項動機下，要求社會福利實施民營化的理念正與目前社會環境的民衆需求相配合。台灣社會未來的福利走向，既不可重蹈八十年代福利國家的危機，又必須尊重人民的尊嚴與保障，在這個前提下，政府的角色可分為兩個部分：直接提供者與非直接提供者的角色，基於上述發展趨勢與反省，內政部於七十二年訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，臺北市政府隨即於民國七十三年訂定「台北市社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，顯示政府較採取非直接提供者角色。當然，政府委託民間

機構辦理社會福利確有其優點，但社會福利民營化的推動，不是僅把政府社會福利服務工作委託給民間機構，就能減少政府的包袱或增進服務對象的福祉。

如此複雜多元的福利需求中，政府應如何扮演其角色，以發揮其滿足需求解決問題的功能，在政府與民間的福利分工而言，政府與民間福利部門應有適當的角色分工。如對較適合由民間部門提供者，政府就不必扮演供給者的角色；但對應由政府負起供給責任者，政府則須負責無旁貸，不可委由民間部門負責。政府在現階段或未來發展上，勢必在1.研訂社會福利基本法，2.大幅調整福利經費預算，3.強化社會福利行政組織功能，4.釐清政府與雇主民間社會福利團體在福利供給上的分工，5.建立社會工作專業人員制度等方面積極扮演其社會福利立法規範者，福利供給者、或福利補充者多重角色。(詹火生，民八十三)職是之故，民營化更包括社會福利經營方式、組織文化、管理技術的改變、員工激勵、民間認知、公共職責的分散和承擔等等課題。

關於社會福利服務民營化的執行策略，政府要轉移什麼及如何轉移給民間經營？基於政府活動型態的了解，民營化的作為主要有三方面：(孫健忠，民八十)

一、減少政府供給角色的民營化策略：1.尋找夥伴共同提供的合夥式，強調政府與民間的合作關係，如由政府部門提供硬體設備，民間部門負責軟體管理的所謂「公設民營」；具體策略為共同生產(co-production)。2.委託外包(contracting out)，委託民間部

門參與執行，如政府負責經營，民間負責執行；具體策略為購買服務(purchase of services)。3. 撤離式係透過立法方式，政府放棄本身責任，轉移至民間部門供給，具體策略為轉移責任(load shedding)。4. 開放式係政府允許讓民間部門共同參與，政府並非獨佔的供給者；其具體策略為抵用券制(voucher system)。

二、政府經費支出的減少：1. 成本回收方式，即實施使用者付費(free-charging)。2. 支出減少方式，採行相對基金(matching-grants)。

三、減少政府管制角色：民營化具體策略的基本作法為解除管制，即增加修訂法規，解除對民間部門參與福利供給的限制。

民營化的主體在民間的社會福利機構，是一種非營利性的組織，其性質非政府部門，也不同於以營利為主的民間企業組織。根據社會福利民營化的執行策略，不論政府將場地設施委託民間社會福利機構經營，或向民間機構購買服務，受委託之民間機構有義務接受政府的監督和管理。政府提供功能(provision)的轉移，並不表示規範功能(regulation)及經費功能(subsidy)也一併轉移，而是轉而發揮管理、規劃的角色功能。民營化需要高度合約管理技術，包括徵求和核選合約機構、協商方法和技巧、督導和考核技術、以及續約或終止合約關係的管理能力，否則很難在「效率」、「責任」之間取得平衡點。(王麗容，民八十二)，社會福利民營化若處理不當，就會引發下列三種爭議？

一、民間社會福利機構之自主性或獨立性，是否會因政府的監

督和控制而喪失？

二、民間社會福利機構是否會為謀求政府的補助或委託，而扭曲組織原先的宗旨、計畫或發展方向？

三、受委託的民間福利機構是否會呈現官僚科層化的趨勢？

O'Looney (1933，引自萬育維，民八十四)曾提出警告：在社會福利民營化運動風行之際，也應當注意整個社會福利行政體系整合的問題，這會涉及或牽動現有的服務傳送結構和組織間關係的變革。就此而言，「社會福利民營化」與「社會福利行政體系整合」這兩個課題是相互契合且應一併考慮的。因此，我們推行社會福利民營化除應避免其可能的爭議缺失外，對於政府在本身角色的扮演、受委託民間機構的選擇、方案執行前管制方法的訂定及輔導辦法的制訂等等方面，更應審慎的面對。福利行政學者 Walter William 亦提出呼籲：決定人民可以接受到服務的關鍵，不在於政策本身的完備、宏偉；而在於執行政策的行政組織是否有足夠的服務能力、管理能力及各部門間的協調配合。(萬育維，民八十二)

肆、社會行政對社會福利民營化的因應

社會福利民營化需要一個競爭性民間機構的環境，也需要標準化的成本估量、合法化的法令規章來規範福利服務輸送品質，以目前台灣社會福利環境是否已具備這些要件？在民營化的執行上，是否可能潛在著那些問題，都是必須予以深思的。為有效推動民營化

，社會行政工作上必須具有的條件包括有：

一、依需求及供給的差距，規劃具體的服務模式，並能建立福利需求的優先次序。

二、明確釐清政府、雇主和民間社會福利團體在社會福利財務責任與福利供給面的分工。

三、標準化的福利服務成本估計，統一服務標準、設施、人員編制，使補助的內容和程度，品質管制有客觀標準可循。

四、建立社會工作專業人力的證照制度，以確保社會福利服務的品質。

五、建立有效的社會福利服務品質監督考核制度。

上述條件可作評估目前台灣社會福利行政工作推動民營化下的參考指標，而討論到實際推動的情形，不論在政府方面或民間部門方面都有問題存在，造成窒礙難行，檢討起來主要的困難包括：

一、政府方面

(一)行政結構的偏差，政府部門偏重財務主計單位的功能，而輕規劃評估。

(二)協調、監督效益不彰，無法有效評估考核，而且缺乏專業的評估人才。

(三)社會福利財源不足，且預算權責單位過多，事權不一。

(四)社會福利行政層次偏低，主計單位對社會福利的認知不足，在專業之間觀念溝通有障礙的情況下，創新性的福利服務方案易被否決。

(五)專業契約管理人才的缺乏，無法有效規劃契約、監督執行及評鑑結果。

(六)補助基礎標準的不一，各級或地方政府補助互有差異，造成困擾。

(七)社會工作專業地位未受肯定，人才流失相當嚴重。

(八)委託契約周延性不足，缺乏對民間團體的信任。

二、民間方面

(一)專業人才不足，在量與質方面面臨人力資源的短缺，部分職業專業人員制度尚未建立。

(二)民間團體對相關法規、組織管理的理念和技術不熟悉，造成委託過程的困難。

(三)不同領域間或機構間協調的缺乏，在本位主義的影響下，造成資源整合的障礙、浪費或分配不均，無法取得共識，缺乏整合力量。

(四)部分民間團體組織不健全，或組織複雜受制於各層級。

(五)管理制度、督導制度、員工福利及財務制度普遍欠佳。

(六)現行法令對參與民營化的民間團體限制太嚴，且行政作業冗長，造成服務執行無法持續。(馮燕、王增勇、卓春英，民八十二)。

以台北市政府社會局在民營化方面的推動情形而言，其委託民間辦理社會福利服務項目計有1.訓練方案之委託、經常性服務之委託及「公設民營」式機構的委託(師豫玲，民八十二)，這些委託

方案實施迄今，大致上遭遇的困難如下：（萬育維，民八十三）

一、委託經費不足：以「公設民營」方式委託之機構，僅以房舍設備提供，未能補助軟體部分所需經費，以致經營者尚須張羅募款，影響服務品質。

二、承辦人力不足：如以目前台北市社會局已單獨設立殘障福利科亦僅能分配一個人力辦理機構委託及監督輔導業務，根本無法落實各機構委託輔導。

三、欠缺相關的法規以規範市府與受委託機構：目前台北市政府社會局委託業務，除了依照各相關之福利法規辦理外，最主要的是民國七十三年「台北市政府社會局社會福利設施委託民間辦理要點」，而該要點僅有原則性之規定，不足以週全地，有效地規範雙方的關係。

四、缺少輔導監督及稽核方法：主要是承辦人力的不夠，法規的不完善等因素，使得政府對於受委託之民間機構無法確實監督或予以評估、規範之。

如何克服目前所遭遇的困難，進一步有效規劃因應未來更多政府與民間合作推展社會福利事業的趨勢，建立社會福利民營化的完整良好推動模式，以落實服務效能。根據 Oloney 提示社會福利民營化與福利行政組織體系整合，兩個課題應一併考慮。Waltch 也提到決定人民可以接受到服務的關鍵在於執行政策的行政組織是否有足夠的服務能力、管理能力及各部門間的協調配合，故因應之道，建議如下：

一、研訂社會福利基本法，以明確規範政府在社會福利中的角色定位，尤其須考慮的內涵有對社會工作專業制度的建立、社會福利服務專業人員的比例、福利經費的來源和比例、社會福利行政組織、福利服務的方式、政府與民間福利機構之間的關係。研訂社會福利基本法，可以作為福利服務實施的基準。（詹火生，民八十三）

二、應廣納民意，調查福利服務供需情形，政府與民間共同制訂民間機構參與的福利白皮書，並訂出近、中、遠程計畫，作為施政及預算編列之依據外，讓政府與民間彼此知道未來努力的方向，分工的角色與定位，維持福利輸送的穩定性與一致性。

三、修訂政府委託民間辦理社會福利的相關法令，制定委託、補助及購買服務等辦法，如界定委託項目、補助經費標準、受委託單位的條件及資格、評審標準等辦法，以透過公開評審、公平評估；：：等程序，選擇出適當的委辦單位，使民間團體皆能公平地共同參與。

四、有計畫的培训專業人員，培育從事專案工作所需的知能，如處理合約關係、管理經費的能力、行政協調的技巧、督導和考核技術，以順利推展業務。調整社會行政業務單位組織編制，全面任用專業人員來規劃及辦理社會福利工作，配合民營化的推動，增設專門的承辦人員，降低現行人員的工作負荷。

五、加強在財力和人力上輔助民間機構，鼓勵民間成立公益性、服務性財團或基金會，或由政府輔導之，在人力、經費及行政上

加強其專業人力、設備及管理能力，藉由政府的補助來輔導民間機構提昇各方面能力，提昇長期的成本效用。

六、擬訂服務標準，成立評審單位，依照標準合理補助並嚴格考核其服務品質，以確實保障案主的權益。

（本文作者為東吳大學社會工作系副教授）

主要參考書目

中文部分

1. 王有康 公共服務民營化之研究 國立政治大學財政研究所碩士

論文 一九九一

2. 王麗容 社會福利服務民間化回顧、現況和省思 社會福利服務

民營化研討會 臺北市政府社會局 頁三十七—四十二 一

九九三

3. 王麗容 社會服務民間化取向分析——以美國為例，林瓊雲譯

社區發展季刊第四十二期 一九八八

4. 余漢儀 現階段臺灣社福服務民營化之可行性 社會福利服務民

營化研討會 臺北市政府社會局 頁五十三—五十六 一九

九三

5. 林春助 臺灣地區民間福利機構參與社會福利服務之研究 國立

中興大學公共政策研究所碩士論文 一九九三

6. 林萬億 社會福利政策的整體規劃 發表於全國社會福利會議——

邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合 內政部 一九九

五

7. 柯三吉、萬育維 臺北市政府社會局委託式福利服務提供模式之

研究：社會局與受委託機構間互動關係的探討 臺北市政府

社會局 一九九四

8. 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 卷四期一 頁一九七—二三〇 一九九一

9. 師豫玲 臺北市政府社會局委託民間辦理社會福利現況 社會福

利服務民營化研討會 頁四七—五一 一九九三

10. 傅立葉 社會福利的發展趨勢 社會福利政策規劃背景分析研討

內政部 一九九五

11. 黃世鑫 財政危機下的社會安全體系——超越市場與政府 社會福

利政策規劃背景分析研討會 內政部 一九九五

12. 萬育維 福利國家的困境以及我國應有的警惕 福利社會 第四

十三期 頁一一—一三 一九九三

13. 萬育維 福利政策策略分析原則——對於福利國家危機、轉機、

契機的檢討 內政部 一九九五

14. 詹火生 建構以民衆需求為導向的社會福利政策 社區發展季刊

第六十七期 頁二八—三二 一九九四

15. 詹中原 民營化政策——公共行政理論與實務之分析 台北 五

南 一九八三

16. 謝美娥 美國社會福利的私有化爭議 國立政治大學學報 第六

十二期 頁一三七—一五二 一九九一

17. 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

英文部分

- DiNitto, D.M. (1991) *Social Welfare: Politics and public policy* (3ed). NJ: Prentice Hall.
- Ginsburg, Morman. (1992) *Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy*, London: Sage Publication.
- Gilbert, Neil. & Gilbert, Barbara. (1989) *The enabling state: Modern welfare capitalism in America*. N. Y. : Oxford University Press.
- Grand, Julian, & Bartlett, Will. (Eds) (1993) *Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan Press Ltd.
- Henig, J.R. (1993) *Privatization in the U.S. Theory and Practice*. political Science Quarterly, 104: 649-70.
- Krammer, R.M. & Grossman, B. (1987) *Contracting for Social Service: Process Management and Resource Dependence*. Social Service Review.
- Kramer, R.M. (1992) *The roles of voluntary social service organizations in four European states: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway*, in Kugnle, S. and Selle, P. (Eds) *Government and voluntary organizations*, Aldershit: A Shgate Publishing Ltd.

- Kramer, R.M. & Salamon, Lester. M. (1992) *Government and the third sector: Emerging relationship in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Lester, Salamon, (1993) *The marketization of welfare: Changing nonprofit and for-profit roles in the American welfare state*, Social Service Review, 67(1) pp: 16-39.
- Lipsky, M. & Smith, S. R. (1989) *Nonprofit organization, government, and the welfare state*. Political Science Quarterly. 104: 626-47.
- Loney, Martin., Boccock, Robert. et.al. (Eds) (1987) *The state or the market: Politics and welfare in contemporary Britain*. London: Sage.
- Moe, R.C. (1987) *Exploring the limits of Privatization*. Public Administration Review, 47: 453-60.
- Morgan, D.R. & England, R.E. (1988). *The two faces of Privatization*. Public Administration Review, 48: 979-87.
- Parry, Richard. (1991) *The social policy context of social security*, in Pieters (Eds), pp. 49-60.
- Sinfield, Adrian. (1991) *Alternative ways to social security*, Pieters (Eds) pp: 239-256.
- Sullivan, H.J. (1987) *Privatization of public services: A growing threat to constitutional rights*. Public Administration Review, 47: 461-7.