

# 社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻

王麗容

## 一、前言

隨著福利國家的發展，社會福利服務的輸送模式也逐漸走向多元化，政府和民間明白扮演了不同的角色功能。近一、二十年來，世界性的「民營化」(Privatization)潮流或是民營化運動(Privatization Movement)也影響到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服務相關研究受到相當的重視。

究竟何謂民營化呢？簡單的說，民營化是指私部門〔Private Sector〕參與公共服務的生產〔Production〕及／或輸送的過程。舊有的民營化概念，是指政府和私部門在提供服務上的契約關係，但新近民營化的意義，除生產和服務輸送的私有化之外，也含有擁有權的概念〔Johnson & Heilman, 1987〕。在美國，民營化一詞是契約化〔Contracting〕新的代名詞〔Morgan & England, 1988〕，因此在社會福利服務文獻中，契約化常是民營化另一操作性的定義，也就是由公部門經由約定關係向志願服務組織、公立機構、半公立組織購買特定的服務，來提供給特定的目標服務群體之一種策略〔Hart, 1988〕。在實際文獻探討中，常被用來分析社會福利服務民營化的一種服務輸送模式就是所謂的「購買服務」〔Purchase of Service〕或稱「契約式購買服務」〔Purchase of Service Contracting, 簡稱 POSC〕，也就是由政府向另一組織或個人購買服務給政府的案主的服務輸送方式。

事實上，民營化的發展並非近一、二十年來的事。以美國社會福利發展史

為例，從殖民時代到新政時期（一九三〇年代），政府補助私部門是主要的社會福利提供型態，到了大社會〔Great Society〕（一九六〇年代前），政府介入的社會福利方案直接由政府提供者才比較成為主流；不過自一九六〇年代初期到一九七〇年代中期，民營化首度成為主要的社會福利的服務輸送模式，其方式涵蓋了購買服務、貸款等。許多制度化民營措施法案，例如社會安全法案的第二十章（一九七四）提供了「外部契約」最佳的立法基礎。而自從一九七〇年代中期經濟不景氣以來，契約化的福利服務變成了福利國家的替代策略。一九八〇年代以後，雷根是民營化的極力主張者。民營化在福利國家發展過程中的意義和衝擊更獲得學者和政策決策者的注意〔Abramovitz, 1986〕。

為何美國民營化再度興起且遍及先進國家，如英國、日本、法國等，其魅力究竟何在呢？若不是來自其內在的因素，又有那些外在的環境性因素影響其發展呢？此乃本論文的探討重點之一。另外，民營化是否就是最佳的福利服務輸送模式，有無其管理上和策略上應行注意的問題呢？這也是本論文探討的另一課題。同時，以台灣地區而言，民營化的發展可預期性如何呢？西方的社會福利服務民營化經驗是否有可參酌援引之處呢？此將為本論文的最後探討主題。

## 二、民營化的理論模型分析

由於民營化並非近幾年之事，已有許多文獻對民營化作總體的評估，並有許多研究以實驗研究結果企圖解釋社會福利服務民營化或契約化的原因，以及

民營化的效果性和效率性問題。綜合歸納之大概有下列幾種解釋模型，然而並不只限下列數種。

對於民營化社會福利輸送模式持贊成態度，或從實証研究中發現民營化的正向功能者，大都以民營化的經濟取向效益為出發點來分析民營化的定義。因此首先探討民營化的經濟模型

### 1. 經濟模型 (Economic Model)

所謂民營化的經濟模型解釋，是指民營化可帶來具體的經濟性效益。有名的民營化研究者Milro Friedman，認為民營化的過程可以產生效率化、競爭性、創新性和低成本四種效益(Henig, 1988)。Horgan和England(1988)在他們的一篇「民營化雙面觀」一文中也提出經濟模型的解釋論，同樣認為民營化可以達到效率的極致化，同時也可減少政府的科層化，並提高福利服務市場的競爭性。

另外，有些實証研究也提出相同的經濟性相關因素，可以解釋民營化的必然趨勢。例如：一項以英國社會服務部門的POSG [Purchase of Service Contracting] 負責人員為調查對象的研究指出(Judge & Smith, 1983)，選擇購買服務主要是基於以下諸多直接和間接性經濟誘因：

- (1) 既有民間組織可用性高，不必再重疊設置。
  - (2) 民間組織具有特殊性服務功能，可滿足特別案主需求。
  - (3) 不需再投資新方案設施，成本較低。
  - (4) 成本效益較高，因機構有較佳管理。
  - (5) 民間機構服務比公立機構更具彈性化。
  - (6) 易於在民間組織推動創新方案。
  - (7) 可以激發民衆的參與，提升社會意識。
  - (8) 增加消費者(案主)的選擇性的可近性。
- 同樣探討非營利組織在政府契約式服務中的功能之另一篇文獻(Lipsky

& Smith, 1989)也提出類似的經濟效益觀，包括：(1)便利性和快速性；(2)技術性和彈性化；(3)創新性和效率性；(4)財務危機的轉移至私部門。

不過有些學者不認為也不從民營化的「競爭市場模式」(Competitive Market Model)來論斷民營化形成的動力因素，相反的，他們提出了政治模式(Political Model)，也就是比較從政治力而非經濟力來探討民營化的演變。

### 2. 政治模式 (Political Model)

政治模式論者傾向於政治意識型態對購買服務的決策影響分析，也傾向於政治壓力和遊說對購買服務的影響解釋。

Abramovitz (一九八六)探討「福利國家私有化或民營化」一文中，從美國社會福利發展史和民營化過程之關係探討到雷根總統時代的民營化觀念時指出，雷根的自由主義觀念，否定傳統社會福利所秉持之「市場外提供原則，和基於需要而非基於給付能力」福利觀念，認同市場理論之競爭、成本分擔、受惠者付費之主張，以及強調私有服務市場之福利服務提供方式(包括購買服務、稅制福利、代用券服務)顯示民營化的推動受到新保守主義政治意識理念之影響。

有一項一九七五年全國性「購買服務」研究結果則指出，民營化的形塑原因之一是政治團體或利益團體的壓力所致。透過了壓力團體的遊說和施壓，迫使政治預算對購買某些民間組織之服務，這些政治壓力是導致民營化的主要因素之一(Willis 1984)。

類似民營化政治性因素分析Henig (一九八八)研究中亦有相似結果。Henig在其「美國民營化理論與實務」一文中指出：民營化的「政治化」是解釋因素之一，他說，「外部契約代用券服務方案」都是政治的權宜之計，是對選民也是案主群的一種承諾實現，從而取得政治資本的累積，因民營化可使得特殊的部分人口群獲得特別的福利。

### 3. 政治經濟模式 (Political Economy Model)

政治經濟模式採取了上述的各個解釋模式的融合觀點，認為契約式社會服務 (Contracting for Social Services) 必須從政治力和經濟力的互動觀點來分析，所立基的看法是組織內組織外的各種政治和經濟因素之互動，於是民營化的社會福利服務提供模式誕生了。

Kramer & Grossman (一九八七) 在他們所作「契約式社會服務」一文中指出，過去二十年來社會福利出現了混合式經濟體制，產生了一些特殊的組織環境，謂之為新政治經濟 (New Political Economy)，或稱契約國家 (Contract State)，或稱非營利聯邦主義 (Nonprofit Federalism)。這些主要源自志願主義 (Voluntarism) 和多元主義 (Pluralism) 以及美國人對政府的矛盾情結，於是有所謂第三政府 (Third-party Government) 來面對要擴大服務又不想「政府膨脹」的福利策略，以及將政府的「財務」和「服務輸送」分離的提供模式。他們更以市場經濟模式，以供需觀念和社會權力分配觀說明政府和民間組織契約關係的社會服務市場情形。依此市場模式，推論出權力/依賴理論和交換理論對購買服務的組織性關係之影響。

## 三、民營化的批判與釐清

民營化有其發展的歷史背景，各國皆然，台灣地區也一樣。以台北市為例，台北政府早在十年前就頒訂有政府委託民間辦理社會福利服務實施要點，雖然有待迅速修訂，但至少反映政府機構的行政人員對於委託和契約性服務之認同，同時也反映出政府供給的有限性和有效性問題，更反映國內已存在可運用之社會福利組織。

近年來，台灣地區民間社會福利組織更如雨後春筍般迅速增加，無論是老人、兒童、婦女或殘障志願服務組織，在台灣邁向福利國家的崎嶇路上扮演了相當重要角色。各級政府，上自中央政府，下至地方政府，提供經費財力贊助

這些民間團體者不下其數，究竟確切補助金額為多少雖缺乏統計資料可循。保守估計，無論中央或地方政府經費用以贊助民間團體者至少應在百分之十五、二十五之間，此視各級政府對「民營化」的認同和民間組織的可用性及其信賴度而定。這也顯示政府「民營化」角色發展趨勢。相信，隨著社會福利的政府部門預算之日益增加，而政府「減肥政策（人事上）」不變之下，未來「民營化」社會福利輸送模式將更盛行。

然而，民營化是否如前述所言具有「藝術化」的經濟效益而值得義無反顧的推動實施呢？事實上先進國家的研究中發現民營化也有其限制和執行後的許多問題，值得反省和深思。

#### 1. 政治責任 (Political Accountability) 與控制不足的矛盾問題

民營化的契約式公私合作關係是建立在合約關係之上，但是在契約之下往往是一種間接性的服務提供，經由被委託的志願服務組織對案主提供服務，儘管政府必須對案主群負政府責任，但由於缺乏直接的「控制」過程，無法周密的監督受委託單位的服務品質，而受委託單位有使用政府預算的自由權利和分用政府權威的自由權，於是政府永遠要負最後責任，但無法真正控制福利服務方案。這是民營化過程的政府執行機構困難不可避免的問題之一 (Moe, 1987; Lipsky & Smith, 1989; Morgan & England, 1988)。

#### 2. 公民權 (Civil Rights) 和公平性 (Equity) 受衝擊的問題

雖然公共服務的民營化潮流受到重視，但很少人注意到民營化對「公民權」的影響的，也就是憲法對於政府的要求以保障人民之各種權利之衝擊。學者認為公共服務的民營化，將會威脅到人民的憲法權，主要原因有下列幾點：(1) 雖然福利「提供」仍是政府責任，但是福利「製造」是民間化，後者實際上對服務品質影響甚鉅，又未必能掌握；(2) 政府對私部門的法令規章之約束難以周

密化和詳細化，無法確保私部門行動的品質；(3)民營化的主要承諾是彈性和自由決定權，將影響市民權利的保障，除非政府嚴格限制自由裁量權。總之，由於定規有困難，生產品質控制不在政府手中，一旦民營化，人民憲法賦予之權利難獲保障 (Sullivan, 1987)。

另外，社會福利所揭櫫的資料重分配原則，以及公平 (Equity) 和公正之原則，和最需要受到照顧者得到最大的協助都是政府伸張社會正義之所需。唯民營化的非營利組織效率重於公平之原則下，和政府的前述優先考慮原則則可能產生衝突 (Lipsky & Smith, 1989)。此乃另一個民營化所帶來的矛盾性問題。

### 3. 利益輸送和政治壓力問題：

民營化的過程中，無論中央政府或地方政府可以產生所謂的「貪污」或所謂的利益輸送問題，造成了民營化的另一個限制因素 (Moe, 1987)。同時由於政治壓力之下的購買服務或契約式服務，造成「利益分配問題」，以及壓力團體影響政府的民營化決策，形成所謂民營化為「實用調適」(Pragmatic Adjustment) 下的產物 (Willis, 1984; Henig, 1988)。這些是民營化的執行性即政治的問題，也是它的多限制性實際狀況。

### 4. 成本效益和效率缺乏說服性問題：

大多數的文獻探討所謂的民營化之功能，大多認為民營化可減少政府的科層體制，提供較低的成本方案以及較高效率的服務成效，此乃建立在所謂自由競爭市場之觀念上。然而反對者也認為所謂的效率性和效果性問題仍無客觀的衡量指標，如何進一步進行成本效益分析仍為問題之一。Willis (一九八四) 在其研究中甚至不認為購買服務一定較其效率性，而日前的研究中也證明未必支持「省錢」。他曾經於一九七五年的一項全國性購買服務研究結果：「『外包契約』服務愈多的政府機構人員，愈擔心購買服務的成效。」其中包括品質、成本、效率問題。

### 5. 財務依賴和案主群體依賴問題：

由於民營化的結果，志願服務組織仰賴政治的購買服務或契約服務，有的佔機構總預算一半，有的甚至達百分之七十、八十，甚至百分之百仰賴政府補助。然而政府補助常具未確定性和高度嚴謹性，且常保持低度贊助，這種財務依賴狀況將會產生機構功能的不可預測性，除非這些組織能積極採取「財源廣籌」、「企業化管理」、「機構合作」、「人力節約措施」，並且透過「政治辯護」提高預算，否則財務依賴將不利於組織生存 (Kramer & Grossman, 1987)。

同時，民營化也會遭遇案主群體依賴問題。購買服務下的結果可能產生案主太多或太少，和案主本身不符合服務原則之情形，造成民間組織功能的過度擴張、過度閒置或不當發展等情形。組織一旦缺乏案主掌握性，勢必影響組織的策略性規畫和發展 (Kramer & Grossman, 1989)。Kramer 和 Grossman (一九八九) 因此建議民營化的民間組織必須採取行銷、人際管理、加強轉介功能等策略。

民營化相關議題，除了前述諸項值得省思之外有關「缺乏競爭市場則沒效率」、「造成兩階段福利國家 (Two-class Welfare state) 的「現象」、以及各種詐欺、稅收不力、破產(關門)等情形，也都是值得關注的問題。更嚴重的是民營化過份強調效率效益，完全是經濟取向，而忽略社會均衡發展所需之社會性目標，或整體社會的社會性和經濟性福利 (Morgan & England, 1998)，這是反對者持不贊成的部分理由。

## 四、民營化前瞻性和發展性

儘管民營化在理念上或哲理上存在政府責任和人民權利相關問題，在執行上存在政治壓力和利益輸送問題，在效果上缺乏說服性效率評估結果和過度依賴政府等情形，民營化仍會是在社會福利服務輸送的「成長」模式。在其他先

進國家是如此，在台灣也是如此。主要原因是多元化社會需要多元的福利提供和輸送模式，以提高福利服務的可近性和可得性，唯必須體認的是：民營化只是福利服務輸送的補充性角色，不應視之為取代政府直接提供服務的替代角色。因此民營化並非否定政府的政治責任。

其次，由於福利國家的混合經濟體制（公私部門合作）可擴大服務又不必導致政府膨脹、避免形成政府和高度科層化現象，同時也可滿足受助者自由選擇權，唯必須正視的是：民營化需要高度契約管理技術，包括徵求和課選合約機構、協商方法和技巧、督導和考核技術，以及續約和終止合約關係之管理能力，否則很難在「效率」和「責信」之間取得平衡點。

最後，民營化需要一個競爭性民間機構環境，也需要標準化的成本估計、周密化的法令規章來規範福利服務輸送品質，以台灣目前的社會福利環境而言，是否已成熟而具備這些要件？可能潛在的問題有那些？都是政府機構推動此福利服務輸送模式必須先予深思的。

## 參考書目

- i. Abramovitz, M. (1986). The Privatization of The Welfare State: a Review. *Social Work*, 31: 257-86.
- ii. Ferris, J. & Graddy, E. (1986). Contracting Out: For What? With Whom? *Public Administration Review*, 46: 332-44.
- iii. Gilbert, N. (1986). The Welfare State Adrift. *Social Work*, July/August, 251-256.
- iv. Hart, A. F. (1988). Contracting for Child Welfare Services in Massachusetts: Emerging Issues for Policy and Practice. *Social Work*, 33: 511-15.
- v. Henig, J. R. (1989). Privatization in The U.S. Theory and Practice.

*Political Science Quarterly*, 104: 649-70.

vi. Johnson, G. W. & Heilman, J. G. (1987). Metopolity Transition and Policy Implementation, New Federalism and Privazation. *Public Administration Review*. November/December: 468-78.

vii. Krammer, R. M. & Grossman, B. (1987). Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependence. *Social Service Review*. 61: 32-55.

viii. Judge, K. & Smith, J. (1983). Purchase of Service in England. *Social Service Review*, 57: 209-33

ix. Lipsky, M. & Smith, S. R. (1989). Nonprofit organization, government, and the welfare state. *Political Science Quarterly*. 104: 626-47.

x. Moe, R. C. (1987). Exploring the limits of Privatization. *Public Administration Review*, 47: 453-60.

xi. Morgan, D. R. & England, R. E. (1988). The two faces of Privatization. *Public Administration Review*, 48: 979-87.

xii. Ostrander, S. A. (1985). Voluntary Social Service Agencies in the United States. *Social Service Review*, 59: 435-54.

xiii. Sullivan, H. J. (1987). Privatization of public services: A growing threat to constitutional rights. *Public Administration Review*, 47: 461-7.

xiv. Willis, D. C. (1984). Purchase of social services: Another look. *Social Work*, 29: 516-2.

xv. 王麗容撰・林瓊雲譯（一九八八）。社會服務民間化取向分析——以美國為例。社區發展季刊第52期，頁67-77。

（本文作者現任台大社會學系暨研究所副教授）