

政府委託民間辦理 社會福利服務之條件與方式

蘇昭如

壹、緒論

就福利服務提供的角度而言，一般分為政府與民間二元福利體系（dual welfare System）。隨著各國不同的歷史與政、經、社會發展過程，政府與民間部門在整個社會服務輸送體系上各擔負不同的責任與角色。國內自解嚴以來，在政治、經濟、社會等各方面的遽烈變遷，尤造成政府與民間角色與關係之極大轉變。民間社會福利單位蓬勃發展，於分擔政府福利責任多所著力，多方爭取；政府部門於人力服務成果節省之考量，及基於民間參與理念，將愈來愈多的社會福利工作委託民間辦理。惟對政府委託民間辦理社會福利仍存有許多疑惑，這些問題包括：

一、為什麼（why）要委託？有那些可能的「利」及可能的「弊」？所謂的「利」，其目標的達成，須有那些環境因素或制度設計的配合？所謂可能的「弊」，是否可透過一些制度的設計予以避免或減到最低的程度？

二、政府與民間所關心的有關「委託」的問題有何相同或不同？二者之間如何取得共識？

三、國外「委託」經驗的「移植」，於現階段國內福利發展的基礎及政經、社會環境的限制下應作何因應及考量？

四、政府「委託」民間辦理社會福利服務，各項目的優先順序如何界定？「委託」的標準如何？「委託」過程如何進行？於現有福利發展基礎下，有否所謂「階段性」的作法？

五、委託式福利服務之提供，如何設計其服務輸送體系及監督或評估體系，以確保案主之權益免於被犧牲及保障一定程度之服務品質？

六、「公設民營」社會福利機構的定位如何？政府及民間於該種服務模式的關係如何界定為宜？

七、政府及民間部門如何因應愈來愈多「委託」福利服務模式的出現？前述各項問題，或有交疊重複者，惟均為現階段國內社會福利學術及實務界所關心的。此故，台北市政府社會局向內政部社會司提出「政府委託民間辦

理社會福利服務之研究計畫」，並獲准獎助經費辦理。希望透過對國內社會福利發展現況的了解分析，國內外文獻資料，包括理論探討及實際研究資料的檢閱，剖析前述相關議題。進行方式包括：(一)蒐集相關文獻；(二)舉辦研討會：邀請學術單位，社會福利機構團體、政府部門人員等召開「社會福利服務民營化」研討會；(三)組成法規研修小組：邀請學術界、實務界(機構團體)、政府部門代表組成「政府委託辦理社會福利服務法規研修小組」，研擬「台北市政府委託民間機構團體辦理社會福利服務辦法」草案。從其間分析理論與實務之差距，以及政府、民間、學術單位等對前述議題之不同立場與看法。實務現況資料以台北市實施現況為主，較少涉及外縣市情形，對城鄉社會福利發展及現況的差異未作比較，亦為本文之限制。

本文所稱「民間福利機構團體」或「民間」係指推展社會福利之相關機構及團體，其或有於服務提供時的收成本費用者，惟非以營利為目的。事實上，國內的福利發展情形似仍未可完全接受營利性之福利服務，或將營利性之福利服務提供行為非歸類為一般之福利服務範疇。至非正式部門或企業部門所提供之福利服務不在本文討論之列。

目前由政府提供經費而由民間提供福利服務的方式包括補助、委託二種。「補助」一般是民間在規畫及執行某項福利服務遇有經費不足時，申請政府補貼其財源上之不足，其服務策畫主體在民間，政府僅提供其所需經費不足部分。本文所稱「委託」則指政府規畫福利服務提供方式並提供大部分或全部經費交由民間執行，計畫主體在政府。

其他相關的名詞尚有「民營化」、「購買服務契約」等。社會福利服務民營化、指社會福利服務轉移到私人部門的過程。在美國，民營化 (privatization) 一詞是契約化 (contracting) 的新名詞 (Morgan & England, 一九八八)；在社會福利服務文獻中，契約化常是民營化的另一操作性定義，也就是由公共部門經由契約關係向私人部門購買特定服務，提供給特定的目標群體的

一種策略。亦即所謂「購買服務」(Purchase of Service) 或稱「購買服務契約」(Purchase of Service Contracting, 簡稱POSC) 本文以下的討論將陸續穿插這些名詞及概念的討論，即使如前所述，本文暫不擬擴及社會福利服務轉移到非正式部門、企業部門的範圍，但我們仍將在廣泛性的社會福利發展經驗架構下，討論政府與民間的互動關係。

貳、國外社會福利服務民營化發展經驗

私人部門歷久以來即在社會服務的提供上扮演重要的角色，早期包括家庭、社區、教堂等在內的社會單位提供了人類基本需求的滿足，然工業化後卻愈顯其對社會問題處理的不足。福利國家 (welfare state) 的出現是針對西方三〇年代經濟大恐慌後因經濟失序引發社會動亂所做的一種反應。

在美國，從殖民時代到新政時期(一九三〇年代)，政府補助私人部門是主要的社會福利提供型態，到「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。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(王麗容，一九九三)。社會安全法案的第七章(一九七四年)提供了「外部契約」的最佳立法基礎。一九七〇年代中期經濟不景氣以來，購買服務契約的福利服務模式變成了福利國家的替代策略。英國柴契爾夫人及美國雷根總統上台代表保守政治抬頭，政府單向責任理念動搖，紛以積極刪減社會福利項目與支出，採社會服務民營化政策以減少政府負擔(孫健忠，一九八八)。

有學者(Stoes, 一九八〇)指稱，美國的福利發展第一階段屬voluntary welfare (一九三〇年之前，主要由志願部門提供)，第二階段屬public welfare (一九三〇~一九七〇年，主要由法定部門 (statutory sector) 提供)

，第三階段屬*corporate welfare*（一九七〇起，主要由營利的商業部門提供）。

鄰近的香港，政府與民間的合作關係亦隨其福利之發展不斷地轉變。二次大戰前維持在傳統濟貧階段；之後，處理難民問題；六〇年代初到七〇年代末，用差不多廿年的時間逐漸建立起一個比較全面的福利制度。一九六五年政府發表第一份福利白皮書（政策文件），肯定民間機構參與的需要。一九七三年政府發表第二份福利白皮書，肯定政府需要承擔大部分的福利服務經費，而政府與民間機構是一個「夥伴關係」（*partner relationship*）。第三份白皮書後，政府與民間開始漫長的旅程，討論如何改善資助制度，如何訂定各項服務標準作為資助準則，如何向政府交待服務成效等等。十年內民間機構因此增加很多行政工作，與政府關係變得緊張，有時甚至不信任。針對此問題，一九九一、九二年政府的第四份白皮書所不同者，在資助機構方面提出新的構想，以配合能者自付的考慮，和提供不同水平的服務以供選擇的政策。簡單地說，就是資助方式多元化。（郭原慧儀，一九九三）。

如果說社會福利服務民營化，表示政府與民間在社會福利發展過程的轉變，由歐美及香港的經驗均可發現，兩者的關係是因著社會、政治、經濟的發展和需要慢慢地形成和演變，每個階段的關係都有其歷史的特殊性和必然性。

叁、政府委託民間辦理社會福利服務的優點與前提要件

政府委託民間辦理社會福利優點之探討，或需先提及民間福利機構團體的角色功能。學界的看法可以Kramer（一九八一）的說法為代表，其歸納為以下四種，前瞻者（*vanguard*）、價值維護者（*value guardian*）、辯護者（*advocator*）、服務提供者（*service provider*）。民間福利機構團體之存在有理

論上和政治性實用主義（*political pragmatism*）（王永慈，一九八七）。在理論上，民間福利機構團體使福利國家更民主化、分散化（*decentralized*），且由於其草根（*grass-root*）的本質，更能反映地方性需求。其次，民間福利機構團體由於人民參與，創造出一種跨階級的政治聯結（*cross-class political alliances*），有助於社會凝聚力的形成。

因此，政府委託民間辦理社會福利服務有以下的優點（林萬億，一九八七；張雅麗，一九八六；王麗容，一九八八；Feng，一九八八；師豫玲，一九九三）：

(一)降低成本：藉人事精簡節省不少費用，政府可減少支出，另行開創新的工作，或致力於服務品質及效率、效益之提昇。另一方面，競爭使服務收費降低，減低成本。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，大多以民營化的經濟取向效益為出發點（王麗容，一九九三）。

(二)有效的服務：政府部門因正式化、層級化與形式主義等特徵，案主常要接受繁複瑣碎的程序或服務；相較之下，民間單位的易於接近（*accessible*）、專門化、彈性與競爭則被肯定較能提供有效的服務，且能以較快速度反應新需求，及配合需求的變動與經費多寡調整服務方案。

(三)居民參與：通常地方性機構被認為較了解地方或人民的需求，且突顯社會福利不是政府單方面責任的意義。

據此，前述所稱政府委託民間辦理社會福利服務的優點，其目標之達成，應仍需建立在某些前提條件下，方可實現，這些前提包括：

(一)一定程度上競爭狀態的福利服務供給市場，方可確保競爭致服務收費降低。亦即，需要一定數量且能力足夠的民間福利機構團體，共同建構福利服務之提供。

(二)針對每一福利服務項目建立標準化的社會福利服務指標及成本估算方式

，以作為評量委託服務效益的評估依據。並建立契約管理制度。

(三)周密的福利法規以及健全的福利專業人員(証照)制度，以規範福利服務輸送品質。

(四)民間福利機構的自主性、創新性、服務彈性未因受政府委託而有所扭曲。

(五)一定程度以上的民主社會。民衆充分了解其權利義務，政府組織充分的申訴管道，以確保民衆的權益不致被委託所致之政府間接提供服務、犧牲。

(六)政府揭櫫明確的福利政策方向以爲遵循。若以政治觀點分析，委託福利服務或可稱爲各機構、團體之角力過程，故政府須有十分明確的政策方向，以免過度偏重對某些族群之福利而輕忽劣勢者之需求所在。

肆、政府委託民間辦社會服務之可能議題 (Issues)

(一)移轉什麼？

政府的活動型態可有二種：規範 (regulation)、提供 (provision)、及經費補助 (subsidy) (Le Grand & Robinsph, 一九八四)，當政府活動轉到民間部門時，可能涉及三種活動不同程度的移轉。一般學者或民間最擔心政府移轉了服務提供的部分，經費編列亦併同移轉；社會福利如果是公有財產，則政府經費及規範的角色不宜移轉(余漢儀，一九九三)。更有識者以爲，移轉的是服務提供部分，而不是責任的移轉，不是提供責任的民營化(林萬億，一九九三)。簡言之，委託或民營化均非否定政府的政治責任。

(二)政治責任 (Political accountability) 與控制不足的矛盾問題

政府委託民間提供社會福利服務時，政府是間接提供者，民間福利機構團體是直接提供服務，政府對案主仍負政治責任，但由於缺乏直接的「控制」，

無法周密的監督受委託單位的服務品質，然受託單位有使用政府預算的自由權及分用政府權威的自由權。亦即，政府永遠要負最後責任，但卻無法真正控制福利服務方案 (Moe, 一九八七; Lipky & Smith, 一九八九; Morgan & England 一九八八)。

(三)公民權 (civil rights) 和公平性 (equity) 受衝擊的問題。

學者認爲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)福利提供仍是政府責任，福利「製造」卻民間化，後者實際上品質影響甚鉅；(2)政府對私人部門的法令規章之約束難以周密化和詳細化，無法確保私人部門服務品質；(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 (discretion) (Sullivan, 一九八七)。受委託者裁量權的使用亦能產生案主太多，案主群體依賴的問題。

此外，委託社會福利服務強調效率的原則，與政府原先揭櫫的社會福利資源重分配原則，以及公平、公正原則可能產生衝突 (Lipky & Smith, 一九八九)。

(四)利益輸送和政治壓力問題

無論在中央或地方政府，所謂「貪污」(Corruption)或所謂利益輸送問題造成民營化的另一個限制性因素 (Moe, 一九八七)。政治壓力下的購買服務契約，造成利益分配問題，壓力團體影響政府民營化決策。

(五)財務依賴與民間自主性

民營化的結果，民間福利機構團體仰賴購買服務契約的經費比例愈來愈高，有的甚至達百分之七、八十或一百。然而，政府經費常具不確定性和高度嚴格性，這種財務依賴將產生機構功能的不可預測性，財務倚賴不利於組織生存 (Kramer & Grossman, 一九八七)。民間福利機構團體爲獲取經費來源，必須配合政府的方案要求，不確定性，短期性與年度化成爲這些民間單位依賴的特徵，往往爲了財團犧牲其傳統自主色彩。

不過，亦非全然如此，Kramer（一九八一）的研究顯示，民間單位的自主性極少因政府贊助，要求責任而妥協。有些團體且形成聯盟，以作為州政府議價（bargaining）的籌碼（Ostrander，一九八五），大大減低機構自主性所受之威脅。

（六）成本降低的問題

原則上政府委託民間辦理社會福利可減少人力、經費而降低成本。然而，許多證據指出私立社會福利與醫療機構並未因競爭而降價（林萬億，一九八七），且有時委託服務反使行政工作複雜化（王麗容，一九八八），政府花許多時間從事監督及責任工作，亦要投入相當人力。

（七）評量上的困難

許多因素影響到評量服務績效（Performance）的過程：(1)福利服務目標的多重及複雜化，不易建立簡易的績效標準；(2)服務技術的不可決定性，無法建立精確的測量；(3)服務效益顯現在案主身上，難以掌握；(4)服務效益難以量化；(5)評量結果常常是模稜兩可，淪為解釋上的問題（Haesfeld，一九八三），而造成監督（monitor）及責任上的困難。除此之外，評量的解釋或回饋到是否續予委託的決策體系過程中，皆難免於政治因素的影響（Haesfeld，一九八三）。

伍、台北市政府委託民間辦理社會福利服務現況分析

政府早期結合民間資源投入福利工作係以「財力」為對象，這種現象與早期福利工作源自慈善事業有關連性。漸漸地，專業知能與志願服務顯現其重要性。是故，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」，台北市政府於七十三年訂定「台北市政府社會福利設施委託民間專業機構

實施要點」，展開一種新的合作模式，即由政府提供房舍、設備委由民間專業團體辦理（張雅麗，一九八六）。即所謂「公設民營」機構服務模式。該要點係目前台北市政府社會局委託民間辦理社會福利的主要法規依據，惟僅規範硬體設施之委託情形，至軟體福利服務提供之委託則依各別業務之實施計畫或委託契約規範事項進行委託工作。

台北市政府社會局委託民間辦理社會福利服務項數由七十九年度的十一項，八十、八十一、八十二年度分別增加至十五、廿、廿五項，是逐年增加趨勢。蘇昭如（一九九二年）八十一年所做研究顯示：

（一）委託過程：多未經公開徵求或評審的過程，亦極少考慮精確的委託評定標準，少數公開徵求或評審均屬八十一年度以後之案例；亦有公開徵求，來者通通有獎之情形，一來是應徵者有限，而政府亦抱持探試態度「做做看」。

（二）委託契約：內容包括：1.委託目的；2.委託對象及資格、服務量；3.契約期限；4.經費數額暨撥付、核銷方式；5.不定期督導及通知改善；6.依限提報服務動態表、個案資料（記錄）及成果（評估、績效）報告；7.服務內容；8.服務量不如預期者依比例繳還款項；9.限期未改善者逕行終止契約，終止契約時應繳回一切有關資料。

（三）監督方式：僅於契約中提及「不定期督導」或查驗個案記錄，每月提供辦理情形資料表、異動表，或每半年交工作報告及個案記錄。最常使用的不定期督導則要視人力情形而定。

（四）評估方式：包括來自案主的「受訓學員問卷調查」、「學員來局反應」以及受託單位提供評估或績效報告、邀專家學者評鑑等。至於評估結果是否回饋到是否續予委託的決定上，二者似乎無必然明顯關係，僅精神病患委託收容依衛生署評鑑等級不同提供不同的委託經費。

（五）委託困難：主要是1.委託對象難求；2.行政人力不足，無法切實督導。檢視相關文獻，政府委託民間辦理社會福利服務雖因結合民間某些有利的

角色功能，可能產生福利服務提供較有效率，較能掌握民衆需求、具創新性、彈性，降低服務成本，促進居民參與等優點；而其引發的爭議可能更多；實現這些優點的前提條件似乎極少是現階段國內社會福利發展基礎下可立即配合做到的。則爲何所謂「社會福利服務民營化」、「委託」的議題仍如甚囂塵上？

以下將接續此議題，透過對「社會福利服務民營化研討會」及「台北市政府委託民間機構辦理社會福利服務辦法」草案研擬過程的觀察，探討除理論及文獻資料之外，政府及民間部門，甚或學術單位對政府委託民間辦理社會福利服務之看法，及其在實際推動過程中的考量因素。

陸、「社會福利服務民營化研討會」 記實與發現

也是一種委託模式的體現。台北市政府社會局於八十二年四月廿三、廿四日兩天，委託中華民國紅十字會假台北市立圖書館舉辦「社會福利服務民營化研討會」。計邀請學術界、社會福利機構團體、政府部門（中央及地方政府）、傳播媒體等單位代表約一百二十人參加，議題及報告人、回應人之安排以對社會福利服務民營化有所參與（學術或實務上），且可同時呈現學術界、民間單位、政府部門觀點的討論爲原則，以把握觀念作法相互溝通之難得機會，有別於純粹之學術研討會。

事實上，這三種領域的人員也的確顯露對社會福利服務民營化問題不同的關注焦點。對香港經驗的介紹，民間代表最有共鳴的是有關政府高額度的經費補助。政府部門代表則較關心九〇年代時民間機構對政府太高的財政依賴產生的一些問題以及「夥伴關係」的動搖。行政院研考會處長以經濟觀點支持社會福利服務民營化的作法，因現在政府部門於員額、預算均無法滿足現有福利的

供需落差。這是一種很典型很傳統的福利觀念——擔心福利拖垮財政，擔心民營化之後福利使用者較無法體會政府的惠澤，以及服務品質與經費之稽查工作不易掌握等。

其實，政府部門對社會福利服務民營化之看法仍有其差異性。福利部門一般處於政府部門的劣勢，其財源或政策多受財主單位之影響。主計單位則以看緊荷包爲唯一任務，認爲社會福利可有可無，對福利民營化的看法僅以經濟觀點出發。社政單位人員除成本節省之考量外，另亦考量效率提昇的功能，需求易於掌握及滿足之功能，以及關注委託或民營後福利服務品質及案主權益之確保。因此，政府社政部門另肩負遊說財主單位及議會支持社會福利的工作，這些都是社會福利民營化實現的先決條件。

民間部門則期待政府以較寬鬆的條件規定受委託者之資格（如公設民營機構取消委託不得委託社團法人之限制），以及以優渥的經費補助條件進行委託福利服務之提供。人事費的補助是他們最大的期待。

學者們則是一種更爲鉅視的觀點。他們質疑「社會福利服務民營化」這個可能是八十年代英美保守政權下的產物，以台灣現有的福利基礎，是否是一個引入的好時機（timing），以及是否可完全引用等。民營化不能只是福利責任或福利服務提供的移轉，還要包括協助、輔導、支持、滋養民間機構組織，使其具有替代政府生產服務之可能性。另一方面要培養市民了解自己的權利義務，追求福利而不浪費福利，這樣的過程和民營化同樣重要。其他相關的問題尚有福利專業制度、民間機構團體整合問題，案主權益的保障等等。

當這個研討會結束時，我們深切的體認到，我們要處理的不只是單獨社會福利服務民營化的問題，而是要面對整個台灣社會福利發展架構的整體性問題。民營化或委託的方式雖可分擔政府的機能，但政府與民間更應繼續因應先天發育不良，體質弱的台灣社會福利體制，並且另運用一些制度的設計以避免案主的權益在委託服務提供過程中可能被犧牲或忽略。

柒、「台北市政府委託民間機構團體 辦理社會福利服務辦法」研擬經 過記實及發現

為實際法規援引之需要，台北市政府社會局接續「社會福利服務民營化研討會」之後，於八十二年五月組成「政府委託民間辦理社會福利服務法規研修小組」，並經法規研修小組四次會議，於八十二年七月研擬完成「台北市政府委託民間機構團體辦理社會福利服務辦法」草案，將循台北市政府法規訂程序並提送市議會通過後據以施行。是項委託辦法草案雖尚未完成法定程序，惟其研擬過程的討論，提出某些重要的相關問題，值得重現。本章將就該委託辦法草案的要點說明呈現社會福利服務委託民間辦理制度設計及以法制規範的範圍，並討論「公設民營」社會福利機構相關問題。

一、「台北市政府委託民間機構團體辦理社會福利服務辦法」草案要項說明

是項委託辦法草案計分六章卅二條文。第一章總則，揭櫫政府委託民間辦理社會福利服務之宗旨、定義、委託方式，委託優先原則等。第二章規範委託程序。第三章委託契約之訂定、變更與終止。第四章契約當事人之權利義務，計六條文。第五章受服務對象權益之保障。第六章附則。以下分別依要點說明如左。

(一)宗旨(為什麼要委託?)：

「台北市政府為推展社會福利，提昇社會福利服務效率與品質，結合民間資源，共同興辦社會福利事業，特訂定本辦法」。

(二)定義：「本辦法所稱委託係指本府甄選民間機構團體，以本府所提供的經費、設施，從事社會福利服務」。

(三)委託方式：包括1.計畫(方案)委託：指本府將其預定從事之社會福利服務相關之計畫(方案)委託民間機構團體設計或提供服務；2.機構委託：係指本府將其產權所屬之社會福利服務設施、設備委託民間機構團體經營。本委託要點同時規範軟、硬體福利之委託。

(四)委託優先原則：「社會福利服務之委託民間機構團體辦理，應以市民迫切需要，而本府無法立即提供服務為優先原則，並有助於服務品質之提昇及成本之降低為原則」。

(五)委託對象：「本辦法所稱民間機構團體，係指依法登記之財團法人、社團法人」。其一般條件明訂於第九條：「民間機構團體符合左列資格要件者得申請委託案：一、組織健全者。二、財務健全者。三、所提供之社會福利服務項目合於本府擬委託之業務者」。

(六)委託程序：經整理如圖一，委託程序各要點說明如后：

1.委託程序採公開徵求，執行機關初審，並聘專家學者組成複審委員會公開評審原則辦理。初審不符可申復，複審時並應邀請申請人出席陳述申請計畫並接受質詢，並得提出補充資料。

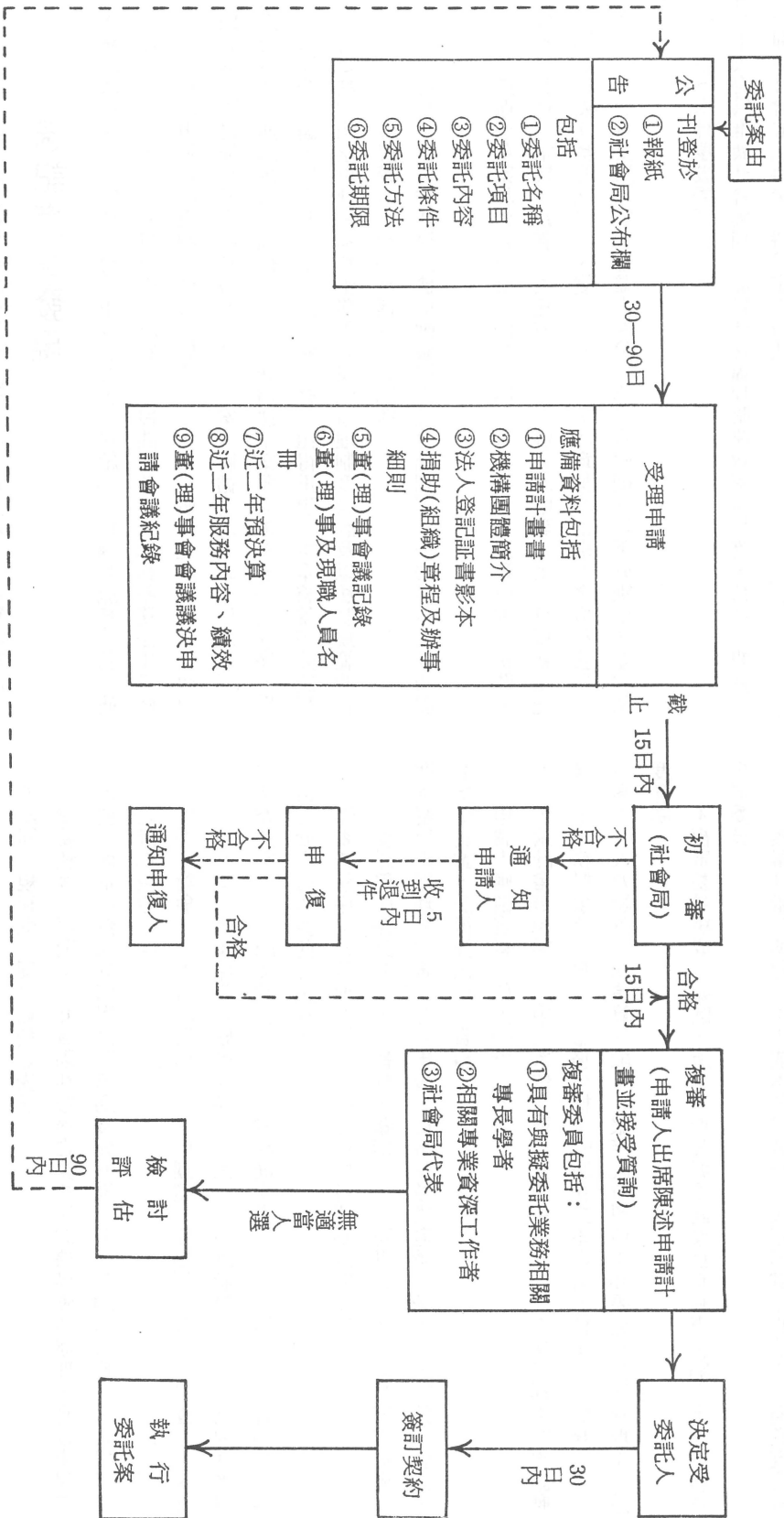
申請人應備資料：如圖一所示。

申請計畫書包括：(1)申請單位名稱(全銜)；(2)委託方案名稱；(3)申請動機；(4)服務對象及人數；(5)服務目標；(6)服務對象之需求估量；(7)服務方式或方案；(8)人力配置；(9)預算分配；(10)服務成效預估；(11)委託契約之管理；(12)進度管制。

4.複審委員組成：如圖一所示。惟凡與委託業務有利害相關人士不得聘為複審委員。

5.複審評審基準包括：(1)成本效益分析。(2)組織健全程度；(3)財務健全程度；(4)相關之業務經驗；(5)執行委託案能力；(6)服務對象權益之保障；(7)服務對象需求迫切性。

圖一：委託流程圖



6. 複審決議無適當受委託機構團體時得重新評估辦理委託公告。

(七) 委託契約

1. 委託契約內容，應包括(1)委託者、受委託者全銜；(2)委託案名稱；(3)委託起迄日期；(4)委託業務項目、範圍、服務對象、服務方式、服務人力；(5)委託與受委託者之權利義務；(6)委託內容變更之規定；(7)委託經費之撥款與報銷；(8)委託硬體設施之產權、維修、管理、保險之規定；(9)委託契約終止、續約之規定；(10)受委託機構團體之收費規定；(11)受服務對象權益之保障。

2. 委託契約之管理與監督

(1)「社會局應定期查核業務執行情形；受委託人應接受社會局查核。前項查核得以電話查詢，實地查訪或要求提交書面報告為之」。

(2)「社會局應為委託所有契約制定行政管理之手續，專人監督(管制)契約之執行，各種契約之監督必須包括：一、建立契約檔案並發展有效的管理系統。二、訂定執行成效評估指標」。

(3)「受委託人有左列情事之一者社會局應予糾正並通知限期改善：一、服務內容與簽定之委託計畫書不符者。二、妨礙社會局查核者。三、對於業務、財務為不實之陳報者。五、超收或另立名目收取費者。六、擅自將受委託之業務全部或部分讓渡第三者。七、違反社會福利法規者。受委託人於收到社會局改善通知後未於限期內完全改善者，社會局得逕行解除契約，並依契約規定請求賠償。」

3. 變更契約：可請求變更契約之條件包括：(1)服務需求變更者；(2)技術設備更新者；(3)服務內容經評估有變更必要者。

4. 契約終止：(1)受委託人應將委託之設施暨機構所有經費結餘和設備移交社會局；(2)受服務對象如有持續服務之必要，社會局應立即尋求替代服務以保障受服務對象權益。

(八) 案主權益：

1. 受不公平對待時有向社會局提出申訴之權利。

2. 解約時必要時社會局應提供替代服務。

3. 受委託人服務過程中不得(1)侵犯案主隱私權、自我選擇及決定權；(2)因案主之性別、出生地、種族、宗教、職業、婚姻狀況、生理(殘障)狀況而予不同對待；(3)虐待、疏忽、遺棄、剝削案主；(4)要求案主從事非因訓練或服務計畫所需之勞務或工作。

4. 受委託人應明訂與案主之權利義務關係。

(九) 委託項目：社會局得提供 1. 場地及設備；2. 開辦費；3. 行政費；4. 器材及設備費；5. 固定設備之維護費；6. 方案設計費與活動費；7. 服務費。

二、其他相關議題

除以上所述各要項經討論擬規範於「台北市政府委託民機構團體辦理社會福利服務辦法」中外，法規研擬過程中亦發現許多相關問題及爭議，於推展社會福利委託業務時需予釐清，或需有所因應及提供解決之道者。

(一) 為何要委託暨委託優先原則問題

委託的主要原因係為提昇效率及品質抑或節省成本，學者及政府部門、民間單位各有不同著眼點。惟節省成本可能是政府部門的現實考量，學者則往往以其理想性格主張提高效率及服務品質的目的應優於節省成本的考量。此亦影響對委託優先原則的設定。現階段而言，面對福利需求與供給之極大落差，委託民間提供民衆迫切需求但政府一時無法提供之福利服務，應仍是現實之需，此時政府提示明確的政策順位當可依循。惟一段時間的發展之後，政府與民間、學術單位仍將面對「提高服務品質與效率」、「降低服務品質」二原則拔河的問題。

(二) 委託經費補助額度及範圍

目前二種委託方式中，往往「公設民營」機構委託，政府僅提供房舍、設備，未提供人事費、經常業務費或開辦費；方案(計畫)委託亦僅提供業務費

或設備費，不願提供民間最需之人事費，雙方認知作法差異頗大。對政府而言，基於財政負擔的考量，主計單位的觀念往往是關鍵性影響因素。究竟政府委託民間提供福利服務經費之補助到何程度？雙方均未能提出具體成本效益分析及比較資料作依據，幾乎各憑一己之見（民間稱應比照國外大額補助先例，政府稱節省服務成本，共同合作……）討價還價，似非長久之計。

（三）「公設民營」機構相關問題

內政部80.12.20台(0)內社字第八〇七三九六二號函示：「為加強殘障福利服務，由政府提供土地、建築物及設備等供民間辦理福利服務者（即所謂公設民營），其性質係屬私立機構，應依「殘障福利機構設立及獎勵辦法」第四條規定向當地主管機關申請設立，並得就其所提供之設施或服務酌收必要費用；如要對外募捐、接受補助或享受租稅減免時，亦應依法辦理財團法人登記。」執行以來，發現以下各項問題：

1. 「公設民營」非法定名詞，僅為一般概稱，對由政府提供房舍設備，民間提供福利服務性機構，除前內政部部分函釋外，政府迄無相關法規明文規範。
2. 以私立機構立案及登記財團法人可能遭遇以下困難：(1)無法呈現政府福利績效；(2)定位不清，容易引起民衆混淆；(3)同一地點之機構若更換受委託單位，需重新立案，名稱亦隨之改變，同一地點之機構將因受委託單位不同而經常變更名稱。

「公設民營」機構既非公立亦非私立，其屬性如何？有待重新認定，其名稱如何訂定暨須否立案（申請設立）等諸問題均待釐清及以法規明文規範。

捌、結論與建議

在社會福利的發展過程中，政府與民間的關係是隨著社會、政治、經濟的發展和需要慢慢形成和演變，每個階段的關係都有其歷史的特殊性和必然性。

社會福利民營化之討論必需建立在整個社會福利發展及問題的基礎上。

由於民間部門在社會福利中扮演價值維護者、辯護者、服務提供者、前瞻者等諸角色，政府委託民間辦理社會福利服務將收降低成本、提高服務效率，滿足不同案主之需求及促進民衆參與等諸優點。惟這些目標的達成需建立在競爭的福利服務供給市場、標準化的社會福利服務指標、周密的福利法規規範、健全的福利專業人員（証照）制度、持續自主性、創新性、服務彈性的民間福利機構團體、政府明確的社會福利政策、民主自覺的社會等諸項前提條件之下，方可實現，缺少其中一項，均將使前述委託服務之優點有所折扣。

政府委託民間辦理社會福利服務，除服務供給的移轉外，規範及經費之職能不宜移轉。政府不宜單純地急於由民間分擔責任，更重要者應提示明確的社會福利政策，排列其優先順位，並極力厚植民間福利力量，建立健全的社會福利制度（含福利網路之建立、標準化社會福利服務指標及福利專業人員制度）。惟有此些基礎問題的解決，才能確保社會福利服務民營化之服務品質，否則可能犧牲案主權益及浪費公帑。

政府委託民間辦理社會福利服務之過程中，政府與民間均應摒除本位主義，而以保障案主權益及提昇服務品質共同前提。政府不能祈求「白吃的晚餐」，而民間尤不應抗拒監督的要求。

已草擬完成之「台北市政府委託民間機構團體辦理社會福利服務辦法」草案，委託之優先性原則應再釐清，並嚴格執行；社政單位並應加強與財主單位溝通，並提供具體的成本效益分析資料供參考；委託契約的管理將關係服務品質及案主權益之保障，應為委託服務之重點工作，因此，委託後仍須投注人力於監督評估工作，非完全之責任移轉。

建議中央就委託「公設民營」機構之名稱、立案問題重新評估檢討，並依法規明文規範，法規規範內容至少應包括：「公設民營」機構之定義、名稱、設立（立案）方式、委託與受委託人雙方權利義務、案主權益之保障、財務處

理方式、財產歸屬問題、解約時案主安置問題及財產（合動產、不動產）處理方式、換約時相關事宜等，以為遵循。

參考書目

一、中文部份

- 王永慈，1987，我國志願福利機構環境與角色之探討，台大社會學研究所碩士論文。
- 王麗容，1988，社會服務民間化取向之分析——以美國為例，社區發展季刊第42期；1993，社會福利服務民間化回顧、現況和省思，社會福利服務民間化研討會會議實錄。
- 余漢儀，1993，「現階段台灣社會福利服務民間化之可行性」專題座談引言，社會福利服務民間化研討會會議實錄。
- 林萬億，1987，購買社會服務契約的管理，社區發展季刊第39期；1993，社會福利服務民間化研討會，對「社會福利服務民間化的回顧、現況與反省」之回應意見。
- 孫健忠，1988，社會服務的私有化——理念與策略的探討，公共政策學報第10期。
- 師豫玲，1993，現階段各級政府推動民營化之現況——台北市，社會福利服務民間化研討會會議實錄。
- 郭原慧儀，1993，香港政府與民間合作關係之發展，現況與反省，社會福利服務民間化研討會會議實錄。
- 張雅麗，1986，社會福利機構如何委託民間辦理，台北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 蘇昭如，1992，台北市政府社會局委託民間辦理社會福利之研究，公訓報導第

45期。

二、英文部份

- Hasenfeld, Yeheskel 1983 Human Service Organization, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Henly, J. R. 1989 Privatization in the U.S.: Theory and Practice Political Science Quarterly, 104: 649-70
- Kramer, R. M. 1981 Voluntary Agencies in the Welfare State, Berkeley: University of California Press.
- Kramer, R. M. & Bart Grossman 1987 Contracting for Social Service: Process Management and Resource Dependencies, Social Service Review 61: 1. March.
- Lipsky, M. & Smith, S. R. 1989 Nonprofit organization, government and the Welfare State, Political Science Quarterly 104: 626—47
- Moe, R. C. 1987 Exploring the limits of Privatization. Public Administration Review 47: 453—60
- Morgan, D. R. & Emngland, R. E. 1988 The two faces of Privatization. Public Administration Review, 48: 979—87
- Ostrander, S. A. C. 1985 Voluntary Social Service Review in the United States, Social Service Review 59: 435—54
- Stoes, P. 1988 Human Service Corporations and Welfare State, Society 25(6): 53—58
- Sullivan, H. J. 1987 Privatization of public services: A growing threat to constitutional rights. Public Administration Review, 47: 461—7
- (作者現任於台北市政府社會局)