

論老人服務民營化—公私協力之行政

劉華美

壹、前言

1970 年代爆發了全球性的經濟危機，各國政府由於財政赤字的壓力，紛紛大幅縮減福利預算，使得政府漸漸退去福利直接提供者的角色。由於政府必須承擔龐大且與日俱增的福利支出，以及福利規模的擴大福利行政體系的相對擴張，而造成的福利資源浪費與官僚行政組織的僵化（註 1），因此，英美兩國在自由主義經濟思想的影響下，自 1980 年代以來，便興起一股社會福利民營化之風潮，將以往主要由公共部門所負責提供的社會福利服務，藉由契約外包、財務補助等方式，將部分移轉民間部門（市場或志願部門）來承擔，其策略則包含供給減少、經費減少和管制減少，而運作的關鍵機制則是部門間委託契約的簽訂（註 2），也就是由非營利組織或營利性的單位來提供民眾對於社會福利服務的需求，政府部門關心探討的是如何在此種社會政策變遷大環境下調整其角色，以及政府與民間該如何建構既合作又負責之行政模式。

臺灣也在這股社會服務民營化的風潮下推行了一連串的民營化具體措施。例如

內政部於民國 72 年即頒訂「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」；之後於民國 84 年制定「八十四年度內政部加強推展社會福利獎助要點」及「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」，民國 88 年內政部又制定「社會救助機構獎勵辦法」及「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」等相關辦法或措施；臺北市政府亦於民國 90 年 4 月 10 日修正「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」。基於「社區照顧」之理念，行政部門並大力提倡「社會福利社區化」，例如內政部於民國 85 年審議通過「推動社會福利社區化實施要點」，強調由地區性的志願服務組織提供在地化服務，行政院於民國 91 年 1 月 31 日亦核定「照顧福利服務及產業發展方案」，為建構照顧服務體系、提升服務品質、擴充服務對象、開發服務人力，期結合民間力量，共同發展照顧服務支持體系。這些在在皆突顯出，公部門與民間部門在社會福利行政領域的互相依賴與合作關係。

貳、公私協力之民營化類型 —福利多元主義之觀點

「福利國家」這個名詞容易使人誤會

「國家」便是福利唯一的供給者。但是事實上，從古自今，福利的輸送一直都是多元管道的，也就是由政府、營利、非營利與非正式（含家庭及社區）等四個部門共同扮演福利供給者的角色，只是在不同的時代背景下，每個部門所扮演的角色不同罷了，並沒有所謂唯一提供者的現象存在，因而以下要介紹福利多元主義的相關理論意涵，可以讓我們能更加了解不同部門之間夥伴關係的來源。

福利多元主義的興起是基於對福利國家失靈的不滿與反動，其支持者認為福利國家因過度集中、過度科層、過度權威無法反應人們多變的需求，因而發展成為分化和藐視消費者的冷酷科層體制（註3）。Johnson 曾引過度理論來詮釋新右派（the New Right），批判政府介入經濟和福利服務之無效率和無效能的失靈現象，並視大政府體制為一種十足的災難，對福利多元的倡導者而言，這種福利的巨靈必須以一種瘦身、競爭和多元的部門取而代之（註4）。Hatch & Mocroft（1983）和 Roa（1996）即分別指出：福利多元主義意味著福利服務的提供，將由一個深受供給者影響之中央或地方政府獨占的單一組織，逐漸地趨向多樣化，並導入競爭機制，且在某些方案決定時，能更接近最終使用者或消費者（註5）。因而，分權化和多元化實為福利多元主義理念的兩大主軸。

就分權化而言，係指減少中央在福利服務供給上的角色，而將服務的責任由中央／地方政府下放到較小的地區或組織。它主要包含四個概念：(1)建立服務供給的

次級單位；(2)支持並運用非地方政府機構提供服務；(3)擴充代表式民主；(4)由服務使用者直接決定服務（註6）。這四種概念充分展現出期待福利供給的地方化、社區化以及消費者的選擇和參與的權利，並且帶有濃厚的反科層體制和反專業的意涵在。

在福利服務領域裡，契約外包使用的機率可以說是非常頻繁，若這種契約是由法令規定必須付諸競標便形成所謂的強制性競標（compulsory competitive tendering, CCT）。這種 CCT 強調的是供給面而非財務面與規範面的私有化，Johnson & Rao 視這種民營化比較符合福利多元主義的理念（註7），也就是說，雖然福利多元主義意涵著減少政府福利服務的提供，但並不是倡導最小的政府亦或者代表政府在權能、財務和管制的功能要跟著減少，且要有能力可以運用公權力去設定績效指標並加以監督管理。

不論是現在或未來，夥伴關係的建立將成為政府與民間部門間發展的新趨勢。Kettner & Martin（1990）認為社會服務民營化系統的本質是競爭或是合作將影響社會服務的運作，亦會影響政府與受委託單位間的關係。因此發展出政府與受委託單位的兩種模式；一為夥伴關係，另一為市場關係，其中有六個是決策因素（decision factors），八個是行政機制（administration mechanism），見下表：

表 夥伴關係與市場關係之比較圖

	夥伴關係	市場關係
決策因素	1.服務系統考量 2.基金的考量 3.歷史與傳統的考量	1.成本考量 2.生產力考量 3.可用性與能力考量
行政機制	1.要求計畫提出 2.採用成本補償契約 3.使用多年契約 4.與其他政府部門或志願部門簽約	1.邀請競標 2.採用單位成本 3.一年契約 4.與其他政府、營利或志願部門簽約

資料來源：Kettner & Martin 1990 Purchase of Service Contracting：Two Models Administration in Social Work, 14(1), 23.

夥伴關係模式（the partnership model）強調政府與受委託單位經由平等且互惠的長期「合作關係」，促進社會福利系統的最大產能，並在委託過程中以協商、交涉等方式增進服務系統的穩定與維持。相對地，市場關係模式（the market model）則主張政府在追求效率與效能的目標下，鼓勵受委託單位間經由「似市場機制」的彼此競爭，以降低服務成本及提高服務產出，並立基於委託價格選擇委託對象（註8）。

綜合上面所言，福利多元主義在福利服務方面的意義係指在福利服務的提供面向上，志願部門、商業部門以及非正式部門應該具備更多元的角色－彼此相互合作與分工的夥伴關係，而且要可以藉由競爭與監督的機制來提高資源的運用效率與效能，更有效地回應民眾的需求並強化志願部門的課責機制。也就是說，社會服務民營化並非意味著政府角色的完全退出，而是強調政府應該由服務的直接供給者轉換

成與私部門間發展出一套理想的夥伴關係，並將任務重點放在財務管制、監督以及政策評估的面向上。

參、老人照護之發展歷程及相關法制

臺灣目前對老人長期照護著重於推動以社區發展為基礎的模式，且也非常強調民間部門參與服務的提供，這種發展顯然已相當程度地受到福利多元主義與建立政府與民間部門間夥伴關係的影響。民國八十年前的老人照護，政府僅以機構照顧和零星的居家護理或日間照護介入，絕大多數需要照顧的老人仍是留在家中，地方政府提供的老人服務，有的是由政府直接扮演服務提供者的角色，例如臺北市，有的則是運用志工或補助的方式提供，如高雄市。衛生體系則以基層保健服務中心提供居家護理。民國80年之後政府才開始以居家服務的方式實行並開始有建構社區服務體系的政策，其中最主要的特點之一為：

開始以補助或契約委託方式鼓勵志願部門提供服務，除此之外，為因應許多老人需要長期照顧的事實，很多營利取向的中小型老人安養機構或護理機構也隨之跟進。

民國 80 年代，政府對社區照顧的涉入逐漸增加，社政部門逐步推動社區照顧措施。就社政部門，政府在社區照顧方面由直接傳送服務的提供者轉變為經費提供與監督規範的角色。除臺北市於民國 83 年推出老人及身心障礙者的社區照顧實驗計畫外，內政部及臺灣省的實驗計畫方案也陸續付諸實行，這些實驗計畫便是對社區照顧的主要貢獻之一，除民國 70 年代的少數居家服務外，將社區照顧的服務項目擴及到送餐服務、日間托老、喘息服務和電話關懷等項目，且不同於以往由政府部門自己提供服務，這些服務的供給已經逐漸由受委託或受補助的民間單位方式來辦理，尤其是民國 86 年推行的「社會福利公辦民營實施要點」以及民國 87 年內政部函頒的「推展社會福利服務補助作業要點」，用以結合民間部門的力量，施行各項社會福利服務。因此，一種公私部門協力的合夥關係逐漸成為在臺灣社會福利行政領域中蔚為一種趨勢風潮；許多公共服務的委託也必須透過競標的法定程序來辦理，其雛型也逐漸的展露出政府在福利服務輸送上，也擴展到扮演購買者的角色（註 9）。

此外，在民國 70 年代和 80 年代，由於老人照護需求的增加，故中小型療養院機構大量的成長，雖然這些機構對老人照護具有一定社區化程度的性質在，但是因

為缺乏一套管理辦法，所以終於在民國 87 年 6 月 17 日修正通過「老人福利機構設置標準」，再加上民國 88 年 8 月內政部頒布的「私立老人福利機構接管辦法」，以健全社區化照顧的發展體系。衛政部門也開始注意到老年長期照護的議題，以社區為基礎的照顧亦為其政策的重心。在衛政部門方面，由於長期照護資源的不足及因應社區和居家照護的不足，行政院衛生署除強化居家護理師的培訓外，也開始將重點放在日間照護與居家護理服務上面，衛生署亦於民國 82 年 8 月頒布「護理機構設置標準」來規範護理之家、日間照護與居家護理等長期照護機構的設置。民國 87 年 7 月之「老人長期照護三年計畫」中提到：「運用醫療發展基金獎勵私立或財團法人醫院附設護理之家或日間照護機構」，以及鼓勵民間慈善宗教團體成立「照護者支持團體」，提供照護者支援及諮詢服務，以協助照護者紓解長期照護病患所帶來的生理、心理及經濟層面的負荷與壓力。

90 年代後，志願部門和政府間愈趨向密切的合作關係，包括中央和地方政府層級，是 1990 年代志願部門發展的主要趨勢之一。民國 91 年 6 月頒布之「加強老人安養服務方案」（為民國 87 年原方案之修正版本）提及：「整合家庭、社區、民間機構、團體及政府的力量，提供完善的老人安養、養護及長期照護服務措施，以建立完善老人福利服務輸送體系，締造健康安全尊嚴快樂的老人福利政策」。民國 91 年 6 月 26 日修訂的老人福利法第四條規定：

「各級政府得以委託興建、撥款補助、興建設施委託經營、委託服務或其他方式，獎助民間對老人提供服務及福利」；第九條規定：「地方政府應視需要設立並獎助私人設立下列各類老人福利機構：(1)長期照護機構：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。(2)養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。(3)安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。(4)文康機構：以舉辦老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼活動為目的。(5)服務機構：以提供老人日間照顧、臨時照顧、就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、短期保護及安置、退休準備服務、法律諮詢服務等綜合性服務為目的。」；第十八條：「為協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之居家老人得到所需之持續性照顧，地方政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：(1)居家護理；(2)居家照顧；(3)家務服務；(4)友善訪視；(5)電話問安；(6)餐飲服務；(7)居家環境改善；(8)其他相關之居家服務」。

民國 93 年修正核定社會福利政策綱領之基本原則第七項明訂：「公部門應保障人民基本生存、健康、尊嚴之各項福利；民間能夠提供之服務，政府應鼓勵民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務。」。並於「社會福利政策綱領之內涵」的福利服務部分第九項規定：「政府應結合民間部門協助少年擁有建立自尊、培養社

區歸屬感、熱愛生命、因應生活壓力、學習獨立自主，及發展潛能等之機會與環境」；及第十三項：「以居家式服務和社區式服務作為照顧老人及身心障礙者的主要方式，再輔以機構式服務；當老人及身心障礙者居住於家內時，政府應結合民間部門支持其家庭照顧者，以維護其生活品質」。

從上述說明可知，政府希望透過福利分工以及結合民間社會資源建立公私協力的夥伴關係方式來提供福利，上述的立法政策與各種方案可以顯示，根據以志願部門提供服務已經是當前政府推動老人長期照護的重要發展趨勢，這種發展趨勢和政府部門與民間部門在社會行政領域之間的新夥伴關係有相當之關聯性。

肆、結 論

從前面的論述我們可以得知，在社區照護系統中建立政府部門與民間部門間的夥伴關係已是實務上之重要趨勢，若期望能在社會福利供給民營化中建立理想的公私協力之行政關係，便需要釐清福利部門間的責任分工，否則是很難建立既平等又互惠的責任分工關係，故提供下列三點層面給欲實行社會服務民營化之組織一些參考建議：

一、清楚了解社會福利與福利供給部門的本質

社會福利是一種風險的共同承擔而非單純的資源分享（註 10）。也就是福利提

供部門間的責任互補而非相互轉移或推諉。不同部門有不同的福利屬性，滿足不同層級的需求，彼此應是相輔相成而非相互抵銷。因此，在探討公私協力的夥伴關係時，似乎應先回到社會福利與福利供給部門本質的探討上，而非研究委託技術性的改善，例如對於臺灣社會的老年人而言，落地生根、回歸故土的觀念根深蒂固，因此，離家的安養照護系統便無法發揮太大的成效，故必須結合社區體系發展老人在地安養照護系統才能更有效發揮老人照護的福利政策，否則缺乏對福利本質與分工責任的共識，則夥伴關係絕對經不起任何衝突的考驗，隨時有崩解的危機存在。

二、明確區分福利部門間的責任歸屬問題

福利須由整體社會共同提供而非讓某一福利部門單獨承擔。實際上也沒有任何一個部門擁有豐富的資源來滿足民眾多元的福利需求，也就是說，並沒有唯一的福利提供者，每個部門都必須了解並清楚自己的責任與能力，不去做建立在空中樓閣的想像，例如政府應照顧多數人的基本需

求；志願部門則補充政府針對特殊性需求能力所不足的地方；企業部門則滿足額外的多樣性需求；而非正式部門則是滿足個別化需求的第一扇門。假使部門可以明確的分工，這樣一來，便比較容易形成共同承擔責任的夥伴關係，每個提供福利的部門將會更有能力充分運用本身有限的資源來滿足社會大眾異質性的福利需求。

三、規劃一套完整的委託法制及評估機制

在釐清福利的本質與部門的責任歸屬之後，便要設計出一套健全的社會服務民營化委託的制度來。不論是供給的減少、經費減少或管制減少都需要根據福利的不同性質而定，若是民間部門無法承擔的責任便應該交由政府來接管，若是適合由民間部門來提供的服務便應該補助或鼓勵民間興辦。另外，一套完整的評選和評估制度同樣是非常重要的，如果委託制度不夠健全，便會產生許多不如預期結果的情況和糾紛發生，因此便會導致政府與民間的夥伴關係不易建立甚至破局。

（文作者為臺北大學財經法學系副教授）

註釋

註1：林萬億（1999）社會福利民營化—停看聽，林萬億等著，臺灣社會福利的發展—回顧與展望，五南，247-248；廖俊松（1999）民營化之外—福利國家民營化的省思，空大行政學報，9，57。

註2：江明修、蔡金火（1996）市場秩序重建與國家角色，研考雙月刊，20（6），25；江明修（2000）非營利組織協助政府再造之道，江明修編，第三部門：經營策略與社會參與，智勝，145。

- 註 3：Means, R. & Smith, R. (1998) *Community Care—Policy and Practice*, 2nd, London：Macmillan, 208, 64.
- 註 4：Johnson, N. (1999) *Mixed Economy of Welfare—A Comparative Perspective*, London：Prentice Hall Europe, 5.
- 註 5：Roa, N. (1996) *Towards Welfare Pluralism—Public Service in a Time of Change*, Aldershot：Dartmouth, p 5, p 7.
- 註 6：Stoker, G. (1987) *Decentralization and Local Government*, *Social Policy Administration*, 21(2), 159-167.
- 註 7：Johnson, N. (1987) p.63；*The Privatization of Welfare State*, *Social Policy and Administration*, 23(1), (1989), p2; Rao (1996), p131.
- 註 8：謝儒賢（2002）在盟約共識下重建福利提供部門間「理想夥伴關係」之初探：以社會服務民營化為例，*臺灣社會發展研究學刊*，4，92。
- 註 9：黃協源（2002）臺灣社區照顧的實施與衝擊－福利多元主義的觀點，*臺大社工學刊*，5，73。
- 註 10：Giddens, A. (1998) *The third way：The renewal of social democracy*, Oxford：Blackwell publish Ltd.

📖 參考文獻

- 江明修（2001）非營利組織協助政府再造之道，第三部門：經營策略與社會參與，智勝，145—154。
- 林萬億（1999）社會福利民營化－停看聽，林萬億等著，*臺灣社會福利的發展－回顧與展望*，五南，247—248。
- 李玉君（2003）社會福利民營化法律觀點之探討，*月旦法學*，102，74—93。
- 吳學良（2003）從市場、政府與公營事業觀點再探民營化政策，*經社法制論叢*，32，211—254。
- 郭登聰（2001）我國社會福利民營化對社會福利機構經營與發展的影響與對應，*社區發展季刊*，94，404—426。
- 施教裕（1997）民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略，*社區發展季刊*，80，37—55。
- 黃協源（2002）臺灣社區照顧的實施與衝擊－福利多元主義的觀點，*臺大社工學刊*，5，72—74。

- 詹中原（1994）民營化政策：公共行政理論與實務之分析，五南。
- 趙碧華（2003）社會福利民營化的迷思：公部門的困境？私部門的願景？—社會福利資源配置的思考，東吳社會工作學報，9，1—44。
- 廖俊松（1999）民營化之外—福利國家民營化的省思，空大行政學報，9，56—60。
- 劉淑瓊（2001）社會服務「民營化」再探：迷思與現實，社會政策與社會工作學刊，5(2)，7—56。
- 謝儒賢（2002）在盟約共識下重建福利提供部門間「理想夥伴關係」之初探：以社會服務民營化為例，臺灣社會發展研究學刊，4，76。
- Giddens, A. (1998) *The third way: The renewal of social democracy*, Oxford: Blackwell publish Ltd.
- Johnson, N. (1987) *The Welfare State in Transition*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Johnson, N. (1999) *Mixed Economy of Welfare—A Comparative Perspective*, London: Prentice Hall Europe.
- Lovell, T. & Cordeaux, C. (1999) *Social Policy for Health and Social Care*, London: Hodder & Soughton.
- Means, R. & Smith, R. (1998) *Community Care—Policy and Practice*, 2nd, London: Macmillan.
- Roa, N. (1996) *Towards Welfare Pluralism—Public Service in a Time of Change*, Aldershot: Dartmouth.
- Stoker, G. (1987) "Decentralisation and Local Government", *Social Policy Administration*, 21 (2), 159-170.