

社會福利團體承接政府公設民營服務之省思

黃琢嵩 · 吳淑芬 · 劉寶娟

壹、前言

國內社會福利民營化的趨勢，至今已將近二十年。回顧二十年來，政府將福利服務民營化的動機，無非是希望透過民營化的過程，提供社會弱勢族群有彈性、高效率、低成本及高品質之福利服務。然而，若從民間社福團體歷年來承接政府民營化委託案的角度思考，民營化的結果未必如政府當初所預期的美好。

誠然，近幾年來，政府也試圖在福利服務民營化的過程中，努力建立與修正相關監督機制，但就目前公設民營相關評鑑制度仍存在的許多問題，以及下一階段福利民營化政策欲走向何種方向與程度？社會福利民營化帶來福利服務營利與非營利之間的拉扯等問題，皆相當值得政府及民間社福團體省思。本文將以回顧過去二十年來政府實行民營化的軌跡為開端，並從民間社福團體的角度省思民營化對社福團體影響，特別將討論的焦點放在「公設民營」議題，希冀可以提供政府及民間社福組織更多對話的空間。

貳、公設民營歷程回顧

自 1970 年代以來，西方福利國家對於

福利經費不斷擴張與服務成效低落有所憂慮與反省，且在 1980 年代因應福利國家危機，福利多元主義隨之興起，世界各國福利政策朝向分權化、去機構化、去規則化及去科層化趨勢發展。透過這些措施的推動，政府可以達到減少成本、提高效率的目標，民營化的風潮遂在上述的時空背景中產生（黃源協，1997，引自沈明彥，2002）。

林萬億（2004）指出，國內自 1983 年以前，我國的社會福利輸送體系屬公、私部門分立並存的模式。而在 1980 年代之後，因政府資源不足，同時受到西方民營化思潮影響，以及 1990 年解嚴後民意高漲，一方面政府福利預算隨之增加；另一方面伴隨著對政府科層體制的不信任，再加上 1998 年政府推動的「政府再造運動」，試圖改造僵硬的人事制度、精簡公務人力、提昇行政效率，而民營化遂在政府再造運動之風潮下，展開於社會福利服務的輸送體系中。

在 1983 年內政部訂定「加強民間力量推展社會福利實施計畫」開啓國內購買式服務契約的開端；臺北市政府接著就訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實

施要點」，為地方政府執行購買式服務契約的先鋒，歷次民營化相關法規的擬定，無非是希望可以訂定更明確的遊戲規則（表1），但也再再挑戰政府與民間社福團體之間的關係，究竟是「夥伴關係」？還是「房東與房客關係」？尤其是1999年政府採購法的通過，社會福利服務亦納入此法規規範範圍，對社會福利組織造成一定程度的

衝擊。如究竟從事弱勢族群之服務是否適用採購法範圍？以及社福組織本身先天體質不良（經費來源除了靠政府補助之外，其他皆需依賴向社會大眾募款），後天環境欠佳（社福組織提供福利服務的專業素質參差不齊，且城鄉分佈不均）的情況下，是否適用採購法的競標過程？都是相當值得探討的議題。

表1 歷年民營化相關法規

年度	主管機關	民營化法規名稱	民營化法規內容
1983年	內政部	加強民間力量推展社會福利實施計畫	1.明文指出各縣市政府為推動社會福利工作，得以補助、獎勵或委託合法社會福利機構共同辦理。 2.辦法中並指出中央政府將以對等補助的方式，協助各地方政府推動與民間機構合作項目。
1989年	內政部	加強社會福利獎助作業要點	政府補助民間辦理社會福利業務項目增加、範圍亦擴大。
1993年	臺北市政府	政府委託民間機構團體辦理社會福利辦法	改善委託過程中的缺失，如：委託執行過程、審查公正性、權責關係、監督、績效評量等獲得改善。
1994年	內政部	政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點	做為地方政府辦理殘障福利機構委託外包的根據。
1996年	內政部	政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點、委託契約書範本	作為地方政府參考依據。
1997年	內政部	推動社會福利民營化實施要點	作為地方政府參考依據。
1999年	行政院採購暨公共工程委員會	採購法	採購法第四條之規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」

資料來源：整理自林萬億（2004）。九〇年代以來臺灣社會福利的回顧與前瞻：全球化 VS 在地化；沈明彥（2002）。福利服務公設民營之研究－以嘉義市政府委託 CCF 嘉義家庭扶助中心為例。

民營化在這二十年來，以臺北市為例，從 1985 年只有一案，也就是第一兒童發展中心接受委託辦理「臺北市博愛兒童發展中心」，至 1991 年增加第二案，1992 年增至第三案，至 1994 年已經增加到 11 案，1997 年則增加近 30 案，到了 1999 年已逼近 50 案。民營化的二十年當中，政府幾乎將新設機構一律委外經營，甚至以前一些公設公營的機構也開始有委外的打算。方案委託也在 1983 年由兒童寄養服務方案開始，爾後接著有身心障礙兒童日間托育、成人智障者職訓暨復健方案、身心障礙老人居家看護、老人在宅服務、家庭托育人員訓練、兒童保護案件調查、不幸少女或受虐婦女安置輔導以致外籍配偶福利服務等，政府已傾向把大部分福利服務項目委外辦理。

細數政府二十年來民營化的軌跡，不難發現相關法規日趨成熟，接受福利服務委外及公設民營委託之社福團體日益增多，民營化似乎是政府一項不可逆的政策走向。然而，民營化究竟要走到何種程度？是值得謹慎思考的問題。而在民營化的過程中，民間社福團體也逐漸在一條不是很清楚的軌跡上，且戰且走地各自經營與提供服務。儘管如此，仍然有許多模糊地帶與牽扯不清的問題需要釐清與改進。

以上為國內對於社會福利民營化的相關文獻與問題探討。現在讓我們來看看國外的一些經驗。根據劉淑瓊（2004）的研究指出，美國會計總署對社會福利民營化責任問題的報告重點如下：

一、到目前為止，有關民營化是否降低成本或改善服務的少數研究顯示並無定論（GAO，1997）。

二、旋轉門的問題：確實有些公部門人員因為高薪與福利，轉入民間成為社會服務的受託者，涉及所謂的利益衝突，有損委外競爭的公開性與公平性（GAO，1999）。

三、州與地方政府在社會福利民營化的規劃與執行上遭遇的困難有四點：

（一）合格的受託者不足，缺乏競爭市場。

（二）州與地方政府在發展契約與精準陳述方案上經驗有限。

（三）某些方案監督績效特別困難，這使得州政府難以確定服務是否達到預期績效。

（四）成功的委外辦理需要足夠的關注與資源投入，即便服務委託出去，這仍是政府責無旁貸該做的事。

四、在績效監督與責任方面：

（一）這是目前社會福利服務民營化過程中最弱的一環，監督僅及於日常運作的產出量，離成效與品質的要求還有很遠的距離。

（二）受限於相關資源不足，多數州與地方政府仍多仰賴以遵守方案規則與行政程序為主的基本責任測量。

（三）聯邦政府主要透過單一財務稽核報告對州與地方政府的委外福利服務進行監督。

五、營利與非營利：州政府將 TANF（Temporary Assistance for Needed Families）總經費的 87% 委外經營，約 73% 委託給非營利組織，其餘則委託給營利組織，尚無證據支持委外發現的問題在營利與非營利受託者之間有明確的差異模式出現。

參、國內公設民營檢討與省思

上述討論許多政府民營化的動機及理念，然而，民間社福團體承接政府公設民營的動機為何呢？是相當值得社福機構思考的問題。假若社福組織欲透過政府公設民營提供相關設施設備來精簡機構支出的想法，恐怕實際承接結果與預期有相當大的落差。在伊甸社會福利基金會（以下簡稱本會）承接公設民營的過程當中，發現有許多問題值得思考，整理如下：

一、政府補助財源的不穩定性：儘管公設民營過程，政府會提供相關福利服務所需之硬體設施設備及開辦費之補助，然而，政府補助會隨著承接年限每年遞減，且遞減幅度充滿不確定性，因此牽涉到各縣市政府委辦經費是否充裕之問題。在此不確定之前題之下，社福機構在經營管理上需要負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任，尤其社福機構本身財源大致可以分為三個部分－自營收入、政府補助收入及募款。通常自營收入並非每個社福團體都有，如果政府補助收入不穩定，募款壓力就會相對變大，且下次約期續約與否仍是個很大的變數，亦讓承接之社福團體不敢貿然投注太多的成本。

二、因城鄉差距及受委託單位體質不同所造成的服務品質參差不齊的問題：自從社會福利民營化在國內形成一股風潮之後，自首善之區臺北市一直到所謂鄉村區的中南部，都一直遵照此趨勢在發展。但是在鄉村地區社福團體較少，一般當地縣市政府沒有太多的選擇性，往往造成一旦有社福團體願意承接，該公設民營場地就「永遠」是此家社福團體所承辦，甚至有

政府單位私下「拜託」社福團體承接的狀況；相對的，若在都會區社福團體數量較多，競爭性也大，易產生本來受託績效且經評鑑良好的社福團體，因有其他社福團體的出現，而政府考慮讓另一社福團體承接。另外一個狀況則是舉凡社會福利基金會、協會及家長團體等，都有權利接受縣市政府委辦各項福利業務，但是從基金會到協會到家長團體，體質不同，服務核心能力不同，監督機制亦不同，實在是不盡公平之現象。上述現象，突顯社福組織現實狀況的限制，造成評選機制有失公允。

三、評鑑成績等級過於複雜，導致機構對成績重視多於對服務品質的提昇，且機構是否續約之機制未與評鑑結果結合：儘管政府訂定評鑑等級的美意，在於讓接受評鑑的社福團體瞭解福利服務的表現，但在實務中往往有些機構為了得到好的評鑑成績，因而忽略實質福利服務品質的提昇，在此處的確形成一個弔詭的現象。政府制定評鑑的等級，無非是希望社福團體提供福利服務有一定的品質。但畢竟是從事人群的服務，特別是針對弱勢族群的服務，應更著重在服務過程中個案的需求是否被滿足及重視每個個案的個別差異。如透過太過制式的個案記錄以及太過強調個案量的提升，雖然在呈現服務成果上有優良的成績表現，但實際上服務的品質是否有被提昇，是值得再去探討的；另一方面，有些縣市將公設民營機構是否續委託之指標涵蓋評鑑成績需達甲等以上，有些縣市則無此標準；更有甚者，有些縣市雖有此標準，但在續約評選的過程當中，如果發現比原承接機構有更好的選擇，甚至會捨原機構而就新參與單位。這樣的作法，即

是未將機構評鑑之成績審慎納入續約評選之典型範例，而對於被捨棄之原機構而言，更是感到無以為繼。

四、公設民營續委託的不確定性，影響員工及個案權益：公設民營續委託的不確定性，直接影響員工的勞動權益，以及間接影響個案適應的問題。以員工的部分來說，公設民營單位在尋找工作人員時，往往面臨一個問題：如果下一期未被續約，工作人員將何去何從？以個案的部分來說，舉例說明，對於心智障礙者 ISP 的評估，是需要長期的時間來建立，若一旦原社福團體沒有續委託，將影響個案服務品質。建議如果下一個受委託機構為另一社福團體，可以將原承接機構的員工留任至少一半，一方面免去下一個受委託單位重新尋找工作人員的困難，另一方面以接續原來的福利服務工作。

五、社福團體將不再是各縣市政府的最愛：過去社會福利民營化的相關歷程告訴我們，各縣市政府仍將社會福利業務委託社福團體為主。但近幾年來所呈現的現象是，社福團體已不再是各縣市政府的最愛，取而代之的是一些醫療相關團體，特別是從身心障礙兒童的服務、成年身心障礙職業輔導評量及重殘養護服務，一直到老人的居家服務及輔具服務等，醫療相關服務的比重越來越大，也因此各縣市政府開始傾向將上述相關服務委託給醫療相關團體。在此會形成兩個問題：一個是醫療團體通常以獲利為考量，其是否會提供給弱勢族群真正需求的服務，是一個備受懷疑的問題；另一個問題是通常社福團體承接之後已將福利服務體系架構完成，個案來源亦趨穩定，如果在此時由醫療相關團

體承接，未免給人過河拆橋之感。因此建議各縣市政府，並非本會不贊成將服務委託給醫療相關團體承接，而是此競爭的相對要件必須公平，且必須規劃好遊戲規則，區分清楚業務屬性之適合度，才不會讓社福團體有一種辛苦拿下江山，最後卻落得必須拱手讓人之憾。

六、政治考量與選票至上之風氣影響：臺灣的政治生態對於各縣市政府委託辦理福利服務業務亦有其相當大的影響性，特別是在地方政府。此問題之產生，也讓社福機構在續約與否之考量上投下變數。

綜合上述，目前社福組織承接公設民營未必真正能夠減輕財務壓力與負擔，同時更應注意承辦公設民營機構的營運成本及人員管理之風險；再者，如何將公設民營機構是否續約之標準，與評鑑制度客觀性指標之建立兩相結合，是公部門在制定福利服務公設民營之相關辦法需要再去釐清與廣納意見的部分。

儘管公設民營仍有相當多議題值得再去思考，但目前政府民營化的觸角已逐漸伸向民間企業團體，林萬億（2004）指出這種若隱若現的照顧服務營利化的竄出，在 2001 年經濟遲滯成長，失業率升高的背景下，行政院核定納入「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之一。在方案中明訂「由非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產業」，促使照顧服務營利化之快速明朗化發展。福利服務由民間企業提供是相當危險且不適當的決策。原因在於接受福利服務者為社會上相對弱勢，其享有的資訊並不對等，且也沒有足夠能力購買福利服務。且社福組織與一般的營利市場其提供福利服務的理念及想法並不相同。整理如下表 2：

表 2 產業化非營利組織與營利商業組織差異

面向	產業化非營利組織	營利商業組織
組織目標	人群服務為導向	商業利益為導向
報酬	低薪水	高薪水
對案主服務	不僅提供案主產品或服務，同時也運用案主的技巧與能力提供服務或產品給顧客。	僅提供案主產品或服務
處遇案主時間	沒有業績壓力，工作者願意花費較多時間於案主身上	有業績壓力，工作者較不願意花費較多時間於案主身上
對人群看法	視人群為投資	視人群為營利
負擔成本	移轉性成本分擔給捐款者（如：捐款者贊助資本）	成本由組織自己負擔。
關注對象	雇用者（案主）利益	股東利益
對營利看法	營利是一種手段	營利是一種目的
利潤分配與否	利潤不得分配	利潤得分配

資料來源：整理自 Dess, 1998; McLaughlin, 1991; Pearce, 1994, 引自 Wallace, 1999。

誠然，福利服務是可以產業化（enterprise），但是須在非營利組織的架構中操作，因為非營利組織產業化的最終目的是創造更大的社會公益，且其收入是不分配利潤；但營利組織產業化最大的目的是在創造更大的利潤，其對於沒有能力付費的社會弱勢者是不適當的福利服務提供型態。因此，政府將福利照顧市場之民營化開放給一般營利化之企業單位，是相當危險且需要再評估的決策。

肆、結論與展望

社福團體投入政府單位公設民營機構的動機，無非不是因為政府所委託之福利服務方案，是該社福團體設立之宗旨目標，亦是回應對於社會使命感的一個作

法。臺灣的社會福利政策與作法，從早期的宗教團體採取之慈善事業模式，到公部門自行提供到民間團體蓬勃發展，到今天社會福利民營化—公、私兩大部門的攜手合作，我想，站在社會大眾的立場，無非是想看到政府部門與民間團體合作無間，提供所需服務之盛況。回顧政府實行二十年的福利服務民營化政策，使得政府及民間社福團體在摸索中建立彼此互動的方式。在此就社福團體的角色，提出一些未來展望，期待政府及民間社福團體共同思考目前民營化所產生的一些問題，及下一個階段社會福利民營化的政策修正方向：

一、**相關法規的修訂**：社會福利民營化牽涉到許多相關的法規條文，特別是政府採購法。民間社福團體一直想表達的是

福利服務所提供的是對「人」的服務，究竟是否適用政府採購法，值得三思。再者，目前參與福利服務招標的均為所謂的非營利組織，既然名為非營利，是否適用採購法約束一般營利事業單位之繁瑣程序，也是需要審慎思考的問題。

二、公設民營機構之相關配套措施：目前各縣市政府委託公設民營機構之條件與補助項目均不盡相同，但是有關於人員之任用與續約是否留用之問題是大家都非常關切的。誠如前述，希望各縣市政府可以將人員管理之相關問題統整與形成制度，才不會讓承接之社福團體無所適從。

三、醫療相關團體搶標之問題：醫療相關團體亦是所謂的「非營利組織」，但其體質與經營方式，大異於一般的社會福利團體。因此，各縣市政府在制定招標內容時，就應審慎考量，應視委辦之服務項目

與內容，尋覓合適之承辦單位。

四、與評鑑制度之結合：各縣市政府應制定公設民營機構評鑑之短、中、長期目標，如果此公設民營機構在評鑑結果上面表現良好，而又有永續經營的意願與實力，應予以續委託或有優先承接之權。如此一來，社福團體在承接公設民營機構的心態上，才會有將其當成自家之服務經營之心態，而不會有為人作嫁之感。

一個國家社會福利的好壞與否，端繫於政府部門與民間團體共同的努力。但願本文是一個開始，可以開啓公、私兩部門溝通、協調與改進的大門與空間。

（本文作者：黃琢嵩為伊甸社會福利基金會副執行長；吳淑芬為伊甸社會福利基金會三峽服務中心主任；劉寶娟為伊甸社會福利基金會創新研發專案專員）

參考文獻

- 江佳霖（2001）社會福利公設民營執行過程之分析－以花蓮縣政府社會局機構委託為例，慈濟大學社會工作研究所。
- 李衍儒（2000）政府採購法對非營利組織的影響，政治大學公共行政學系研究所。
- 沈明彥（2002）福利服務公設民營之研究－以嘉義市政府委託 CCF 嘉義家庭扶助中心為例，中正大學社會福利研究所。
- 林萬億（2004）九〇年代以來臺灣社會福利的回顧與前瞻：全球化 VS 在地化，第二屆社會福利研討會：臺灣的社會福利發展～全球化 VS 在地化。
- 黃源協（2002）後民營化時代的身心障礙福利機構管理－最佳價值與標竿計畫的實踐，社區發展季刊，97。
- 劉淑瓊（2004）橘踰淮為枳？－新管理主義下社會服務契約委託的責信課題，第二屆社會福利研討會：臺灣的社會福利發展～全球化 VS 在地化。
- 劉寶娟（2003）非營利組織企業化之研究－以社會福利組織為例，暨南大學社會政策與社會工作研究所。