

# 長照機構制度的營利／非營利之爭： 社會企業的觀點



王兆慶

## 壹、前言

高齡失能的長照問題，已成為臺灣未來政策規劃的重心。然而，除長期照護保險之外，行政院也開始擘劃另一種政策配套——即與「民間壽險業」的合作。政府與壽險業的長照合作藍圖中，政府之所欲，是減輕財政負擔；業者的籌碼，則是大量的資金（註1）。因此，2012年10月，行政院「邀請」壽險業者投資公共建設的會議上，業者表態指出：「希望能投資國內安養、養護或長期照護機構，以利未來能結合保單給付，讓保戶安養天年。」（彭禎伶，2012）

然而，現行老人福利法第36條規定，唯有辦理「財團法人登記」的「非營利組織」，方能辦理大型長照機構（註2）。壽險業者對此頗有微詞：「許舒博直言，現在是行政院要引導壽險資金投資，不是壽險業者積極爭取要進入。未來政府是否願意修法排除這些限制，要等行政院……舉行會議再討論。」（彭禎伶，2012）

此消息一出即引來各界抨擊。同年10月

底，臺聯黨、民進黨、親民黨三黨立委及社福團體召開記者會，主張「反對長照財團化」。聯合報並刊出特稿詮釋社福界觀點：「貿然開放壽險業者進場搶食大餅，將哄抬服務價格，讓長照變成『有錢人才能玩的遊戲』」。「以營利為導向的經營，或可帶來多樣化服務；但……臺灣亟需的是平價、普及的服務，而不是高階商品。」（李昭安，2012）

爭議沉寂半年多，時至2013年6月，行政院促進民間參與公共建設推動委員會重啟討論。此舉再次讓社福民間團體及在野黨立委群起反對，但工商時報社論站在壽險業的立場批評：「現行老人照顧的法制架構，仍然侷限在政府補助、社會福利、公益團體的陳舊框架中，必須修改法令，引進民間資金，才能發展出活潑多元的老人照顧產業。」（工商時報，2013）

回顧2012年至今的政策爭議，社福界的主張是長照機構服務有其「社會目的」，不能因經營者的「經濟目的」以害之。不過2013年5月，內政部李部長在一場座談中指出：

「政府能做的有限，不可能短時間內就開出靈丹妙藥……也許可以借重『社會企業』概念，將相關經費拿到各社區蓋托育、安養中心，不但製造就業機會，也滿足民眾實際需求。」（陳慧萍，2013）同年 6 月金管會也回應：「會要求保險業者在投資時，提供一定比率的『健保床位』，讓一般人也有機會入住」。（孫中英，2013）換句話說，政府的看法似乎是可用「社會企業」或弱勢保障的邏輯，使業者在追求「經濟目的」同時兼顧「社會目的」。

美國的社會企業文獻中，也提到了類似的價值衝突。在非營利部門，「捐款被視為神聖的收入來源，商業活動則被視為褻瀆神明（sacrilegious）。」（Froelich, 1999）因此，從事收費服務（fee-for-service）的非營利組織，都必須面對使命飄移的挑戰。例如一家非營利單位，辦公室空間原本是提供服務對象交流、培力，若他們將空間對外出租來補貼機構收入，久而久之可能因為租金好賺，使得培力活動機會大受壓縮。營利動機壓過了服務宗旨，空間變成「讓有錢的人租用」，而不是回饋社區的服務場所。因此，Low（2006）就是從社會企業的董事會、內部管理模式如何影響組織運作來思考，以求社會、經濟目的能兩全。

與臺灣的長照爭議對照，可發現兩組論述的共通點是「經濟目的」或「營利動機」，對於照顧服務內涵（例如，不分貧富）的戕傷。差別則是，西方社會企業文獻描述的對象往往是非營利組織，其由「社會目的」出發，思考如何兼顧「經濟目的」；但臺灣的長照爭議中，壽險業者本來就是營利組織，

其由「經濟目的」出發，卻在政府的承諾下似有機會兼顧「社會目的」。於是，「長照」與「社會企業」，看似不相干的兩套論題就此接合起來了。

政府有可能將營利業者變為「社會企業」嗎？這是現實可行的方案，還是套用術語的異想天開？假若有一天，政府決定修改老福法第 36 條第二項，開放「非財團法人」也可經營大型機構，制度設計如何讓營利業者也能達成社會目的？本文將進行探索性的文獻回顧，借助「社會企業」理論觀點，思考長照機構制度的營利／非營利兩難，以及壽險業進軍長照機構的爭議。

## 貳、「經濟目的」為何有礙於「社會目的」？

社福界的擔憂並非空穴來風，學理上確實可找到「社會照顧」（social care）服務不適合由營利單位經營的論點。一個說法是，社會照顧（通常包括幼兒托育、老人照顧），作為一種相對普及性的收費服務，和「慈善型」非營利組織透過募款取得資源，再移轉至少數弱勢族群的業務型態不同。前者的有限理性、契約不完全性更強（Borzaga & Defourny, 2004）。Borzaga 與 Defourny（2004）進一步指出，社會照顧服務有三種「失靈」特質：一、服務提供者與使用者訊息不對等，使用者沒有能力判斷品質良窳。二、使用者容易出現搭便車行為。三、管理者對於服務工作者的努力及表現難以掌握。

這是以經濟學的「市場失靈」在論證社會照顧服務的「本質」。經濟學的分析中，

財貨可分為先驗財、經驗財、後經驗財。先驗財是指消費者在付錢之前就知道財貨的內涵（例如買椅子）；經驗財是購買時有資訊匱乏的風險，付錢以後才知道其內容（例如看電影）；後經驗財，則是連開始使用以後，也很難掌握其內涵，必須要經過很長一段時間才能評估好壞。（張世賢、陳恆鈞，2001）社會照顧，往往是家庭花錢，幼兒、老人（特別是失能或失智老人）接受，極不易掌握服務的品質，正是一種典型的後經驗財。

至於搭便車行為、表現評估的困難，也是點出照顧服務的不可分割及主觀性本質。相同的照顧情境下，很難因為使用者的支付費用差別，而刻意製造差別待遇；照顧行為也不若工廠生產線的品管，可以量化其成果。例如，保母收三個孩子，費用可能因人而異，但可能吹相同的冷氣、大夥煮同樣的一餐；老人照服員也許協助起居的技巧不佳、清潔度待改善，但由於個性討喜，老人、家屬非常肯定。

綜上所述，這一組論證是在強調社會照顧服務有本質上的特殊性，使市場機制與經濟理性（無論是消費者的比較、提供者的勞力付出、管理者的敘薪評估）於運作上有其侷限。如果這一套觀點是「本質論」，接下來的觀點組合則可稱之為「後果論」。將社會照顧服務交由營利單位提供，遵循市場邏輯而運作的後果可能有三：一、出現弊病叢生的投機現象。二、擴大貧富差距，使「照顧」更加遠離社會權。三、照顧服務工作者受剝削。

第一點可從本質論推導而出——正因為不透明問題嚴重，市場中的照顧服務管理

者、提供者、使用者，都有誘因從事投機行為。例如有論者批評，臺灣的幼兒托育服務由於七成為私立營利機構提供，「營利幼兒園工於廣告，訴諸家長害怕小孩『輸在起跑點上』的心理，使惡性競爭教育的慘烈程度不斷升高」（劉毓秀 2011：43）；「衛生安全方面，『不少托兒所的冰箱生熟食未分開存放，連保鮮膜都捨不得用，可能導致交叉感染。』」（劉毓秀，2011：38）根本原因正是出於社會照顧服務的本質。因為家長很難判斷怎樣的幼兒教育及照顧模式，長遠來說才是好的，這就讓促銷亂象及偷工減料行為有了可趁之機。

至於第二點，擴大貧富差距。前面引述的社福團體論點——擔心照顧服務變成哄抬價格的遊戲，高品質的服務「有錢人才能玩」，足堪代表。一份巴西的托育實證研究（Bastos, 2012），將此市場化邏輯詮釋得更清晰。根據聖保羅市的托育園普查發現——大多數私立營利幼兒園集中在都市的相對高收入地區。且若從師資、師生比、設施設備來評估品質，營利幼兒園的品質差異，不僅很大，還會隨著所在地的家戶平均收入產生系統性的變化。相對低所得地區的幼兒園，絕大多數都低於國家推薦的品質標準。作者並據此提醒，大幅以市場化途徑擴張幼兒托育的南美洲國家，都要面對「市場導向異質性」（market-driven heterogeneity）的後果——愈窮的家庭，愈是沒有機會透過早期照顧的投資而翻身。「利潤」作為社會照顧的誘因，對個別業者來說也許理所當然，但其後果對於社會平等、集體資源分布，都是不利的。

最後，第三點，市場化邏輯何以導致照

顧工作者受到剝削？一個常見的看法是：市場化以「獲利」、「壓低成本」為主要考量。換句話說，營利構成剝削的誘因，「業者的利益考量」形塑照顧工作的惡劣勞動條件。（劉毓秀，2011）這也是為什麼，我國家事移工團體、婦女團體（照顧工作者以女性為主），過去皆提出「照顧公共化」的主張。其中最重要的一點，就是藉由公共化照顧服務創造工作機會，予以合理薪資、職災保護、聘僱管理。否則，放任照顧工作成為人肉勞動市場，可能使其淪為低薪資、低技術、非法聘僱亂象叢生的「垃圾工作」，這對從事照顧工作的基層婦女大眾是極為不利的。（顧玉玲，2008；傅立葉、王兆慶，2011）

## 參、「市場管制」或「非營利主導」之路

在臺灣脈絡中，完全公辦的社會照顧服務，並非政策的主流思想。然而比較福利國家的文獻明確指出，高品質、高勞動條件、民眾普及可用的公共社會照顧服務部門，才是瑞典、法國成功實現國家經濟發展、社會重分配、甚至是性別平等（以瑞典為主）等多重目標的關鍵；只是這一點未被其他國家採納。例如，英國、荷蘭改走刺激「營利市場」照顧服務量的路線，結果導致品質惡化、服務城鄉不均等問題（Morgan, 2012）。

這也是為什麼，已經有一派論點認為，臺灣根本應該釜底抽薪、一勞永逸，走向「新型福利國家」——「基本社會服務應該由國家直接提供，目前的『市場化』福利服務設施應該收歸國有，由國家直接興辦，成本由

政府吸收。……國家在托育（2-6 歲）與長期照護服務提供 80%的服務量。」（呂建德，2011：37）其核心主張為，以公辦的社會照顧部門回應高齡化社會的需求（註3），並吸納大量就業人口，形成「福利產業」的產業轉型力量（呂建德，2012）。

不過，臺灣之所以沒有走上公共照顧服務部門擴張之路，究其原因，除了福利國家晚近也存在「個人化」、「私有化」的意識形態壓力（Rostgaard & Szebehely, 2012），「小政府」的財政傳統是另一可能因素。於是，對我們來說，至少兩組政策替代選項浮現了。第一、社會照顧依賴市場部門提供，但政府負責管制市場。第二、社會照顧，由非營利部門主導提供。無論哪一個選項，背後多少都有「政府力量有限，但民力無窮」、「政府掌舵而非划槳」的思維。然而，剖析「社會照顧」的本質性問題與市場化後果之後，這兩組替代選項能否解決市場化批判所擔憂的問題？或衍生出新的挑戰？

「政府直接管制市場」實務上早已存在，特別在電信、交通事業相當常見。其論點是，為了防止業者獲取不當利潤、傷害消費者權益，政策可有幾種手段：直接管制價格、管制業者財務結構、設定業者的進出場機制、設定服務品質等。其中，以價格管制最為普遍。（高凱聲，1999）

在社會照顧領域中，由於前述資訊不對稱的經濟學分析，政府的干預也是行之有年。例如衛生署利用經營者資格（資深護理人員）來規範護理之家，內政部則利用空間規劃、面積、床數等規範老人福利機構，即使營利單位進入「自由」市場，也必須面對

政府設下的最低標準。（陳正芬、官有垣，2011）

但在社會照顧領域中，「政府直接管制市場」被質疑之處，在於權力結構與執行能量兩方面。劉毓秀（2011：59）即明白批評：「我們的政府總是誤以為：只要立下一套公正的法規，讓業者一起遵守就可以了。殊不知這樣一來，業者及其組織就動用其政治、社會勢力，影響法規的設計及執行。」換言之，任何市場管制的法規或政策，都是在民主政治的脈絡下運作，勢必要面對各方權力的角力。單向度的「政府管制」思維是有政治風險的，這可能高估了現實上的成功機會，也低估了市場行動者的動員能量。

其次，就算成功訂定法規，政府的執行能力也是一大問題。「徒法不足以自行」之說並非空穴來風，任憑規則如何嚴苛，也是「上有政策、下有對策」。正如批評者指出：在社會照顧領域中，社政單位的年度評鑑，恐已淪入形式化作爲（王順民，2008）。就算不靠年度大拜拜，要靠平日的管理施爲，面對大量擴張的小型服務機構，地方政府的稽查人員也不足以執行法規中的種種防弊措施。由管制市場的思維出發，其成效未可知，反倒容易先養成虛應故事的文化。

那麼，社會照顧「由非營利部門主導提供」呢？這乍見是在「市場失靈」與「政府失靈」之間的一條出路，但已有各種論點指出，家家有本難念的經——第三部門同樣有自己的問題。陳正芬與官有垣（2011）的分析是，一般人想像非營利部門是一個獨立且能與政府、市場相抗衡，或者補充彼此缺陷的實體；但現實上既存的社會照顧服務非營

利體系，往往是在「混合經濟」、「混合產業」的環境內運作。在臺灣，長照機構特別是與市場營利提供者共存的一一非營利者（財團法人老福機構、財團法人醫院附設護理之家）只占總體數量的一成，其餘九成皆爲私立營利機構。

結果，非營利機構同樣須採納市場競爭的邏輯以求生存。大型財團法人「非營利」機構與小型「營利」機構的差別，變成是市場競爭定位的差異。前者強調自己的照顧品質、附加價值，後者則是強調便宜、平價。在此「市場競爭邏輯」下，部分非營利單位開始思考削價競爭，但另外一部分，則是試圖維持高品質、高價位路線。於是，部分非營利單位反而成了「貧富分化」的共犯——「政府補助財團法人機構的本意，應是提供民眾在市場失靈狀況下較佳的選項，但現今卻因價格因素而無法選用該類機構的服務」。（陳正芬、官有垣，2011：123）

就算我們不考慮「非營利」受其他部門運作邏輯侵蝕的麻煩，也有文獻指出第三部門自身的「失靈」，包括：一、能力不足、涵蓋有限。二、弱勢受惠者難有發言權。三、業餘性、專業不足。四、圖利或醜聞，傷害公信力。五、績效指標不明確，難以究責（徐小波等人，2001；孫煒，2004）。必須說明的是，這一類文獻並未特別針對「社會照顧」與「募款慈善」兩種非營利組織做出區分，其中多數批判，也是以美國的慈善組織爲例，未必適用於社會照顧型的非營利組織（例如，圖利捐款引來的道德譴責壓力，可能是募款組織特有）。然而若檢視各項論證，社會照顧型的非營利組織至少也有兩種「弱

點」——權力結構與執行能量的挑戰。權力結構上，董事會治理的期待、弱勢受惠者的需求、與政府合作時要面對的行政監管、組織內部管理階層與基層人員的需求，使非營利組織易陷入對各方過度負責的困境。

簡言之，營利單位行為擺明了是為「私」，但是非營利組織行為的「為公／為私」，卻經常處於擺盪、游移的處境之中。這不是說營利單位「真小人」、非營利組織「偽君子」；不如說，是「公眾利益」其實並不容易定義，故「君子」的價值判準大受他人所影響，其面目模糊。孫煒（2004：151-152）的詮釋是：「民主社會中，不同關係人有不同的價值與偏好，究竟非營利組織的管理者依其評估結果，對全部抑或特定的關係人負責？」「特別是那些能影響議程設定的菁英份子……更有可能影響非營利組織的產出，策略性地將董事會的價值加諸於非營利組織的原有使命之中。」當然，營利企業何嘗沒有複雜的權力結構？只是「經濟目的」相對單純，獲利而已。但「社會目的」或「公眾利益」的詮釋空間，則增加了許多灰色地帶。

換句話說，陳正芬與官有垣（2011）的環境論，與孫煒（2004）的組織權力結構論，可能共同解釋了非營利組織的發展動力——相比於市場部門，它更容易有使命飄移的危險。這也是美國社會企業研究文獻指出的問題：非營利組織提供的收費服務（例如：社會照顧），有「付費者驅逐非付費者」的可能。董事會會產生使命優先性、價值衝突的辯論，甚至會導致組織架構的變遷（Adams & Perlmutter, 1991）。

至於執行能量，在政府那裡，是小政府不足以管制大市場，流於形式；在非營利部門，則是眾多的小組織無法滿足大社會的需求，流於樣板。徐小波等人（2001）的研究還指出，非營利機構可能「無法提供具競爭力的薪資，難以吸引專業人員的參與，因而影響組織運作的成效。」亦即，人力資源、服務規模，是社會照顧欲交由非營利部門主導的另一難題。

行文至此，我們已經可以得出第一點結論：社會照顧服務提供要臻「普及」理想，以「市場管制」與「非營利主導」這兩個選項而言，政府制度性的「他律」功能，恐怕仍是不可欠缺。不僅「市場管制」需要他律，自力長出來的「非營利部門」所提供的照顧服務，更需要調整環境、引入相關資源，才有機會克服種種「失靈」的困境。故實際的問題是，何種「他律」的制度設計，比較能對症下藥？

## 肆、「社會企業」的理論借鏡：兩個制度特徵

我國的社會企業論述，過去較少與社會照顧（無論托育、長照）領域相連結（註4）。雖然〈中華民國建國一百年社會福利政策綱領〉明白指出：「政府除應支持家庭……讓兒童、少年、身心障礙者、老人均以在家庭與社區中受到照顧與保護為優先原則……並致力於創造非營利組織與社會企業發展的環境，以提供國民完善的服務。」（註5）但從前後文來看，綱領其實並未明確論述社會照顧、社會企業之間的可能關係。

幸而，在西方社會企業相關的制度文獻中，可以找到一些資源，協助我們模擬具體的社會照顧服務制度配套措施。

## 一、有限利潤分配原則

前述非營利部門的「人力資源不足」與「恐因營利行為產生使命飄移」，其實可能是一體兩面。正因為非營利部門長期以來以「心理契約」作為誘因的傳統（工作人員對組織的價值認同、奉獻所帶來的自我成長），這種傳統，確實可能成功提高工作人員的參與程度、降低董事會監督成本（孫煒，2004），才造成心理契約的神聖化。這種神聖化導致 Froelich（1999）所形容的，收費服務行為有如瀆神的「恐懼感」。反觀營利部門，只要稍盡一點企業社會責任，就有錦上添花的感受，其邏輯與非營利部門大相逕庭。

遺憾的是，心理契約的普及度有限，有著「無法提供具競爭力的薪資，難以吸引專業人員的參與」的潛在問題。（徐小波等人，2001）換句話說，非營利部門「人力資源不足」的現象，很可能是「求仁得仁」。

因此，社會企業的制度設計，必須要在承認能量不足的前提下，一方面解構道德恐懼，另一方面避免使命飄移、過度營利化的現象。「收費」及財務結構到何種程度才算是「營利化」？何種程度又是相對可被接受的？這些問題就需要更明確、直白的定義，才能允許社會照顧服務的非營利組織，有充分的擴張能量，卻又清楚了解不應踩的底線究竟何在。而非單純仰賴組織成員的個人背景，來維繫其社會目的——資源匱乏經驗較低的人，維持心理契約的機會較高；但資源

匱乏經驗較高的人，往往就渴望投向利潤的懷抱了。（Light, 2006）

這符合 Bacchiega 與 Borzaga（2004）的論證，社會照顧服務的最佳提供部門雖然不是市場，但可能也不是傳統的非營利組織，而是能夠「有限利潤分配」的社會企業——合理的利潤分配，若能跟照顧服務的品質及擴張表現相連，即可對工作人員形成有效的「誘因結構」，又不致產生為求超高利潤而瘋狂投機（例如惡性促銷、偷工減料）的行為。這也符合孫煒（2004）的論證：非營利組織雖然不能將其利潤分配給所有人（一般是指董事會），但這並不禁止非營利組織將利潤分配給執行長及工作人員。

有趣的是，在徐小波等人（2001）的研究座談中，一位民間團體代表詢問「年終給予努力工作的員工福利金或紅利，是否會抵觸（財團法人）『不得分配盈餘』的限制？」這個問題在其研究中沒有被直接回答。然而，假如我們決定要促進社會照顧型的非營利組織能量，也許不是堅持「營收須全數用於組織之公益性目的，不得直接或間接分配予任何私人」，而是使之「社會企業化」——讓「誘因結構」的運作方式制度化、檯面化，創造體面的工作，而非少數人才能投入的奉獻事業。

## 二、有效兼顧「社會目的」

「社會企業」的關鍵定義之一，即平衡雙重底線（double bottom line），同時兼顧社會目的與經濟目的（Alter, 2007）。故如何將模糊的「社會目的」或「公眾利益」，明明白白的定義出來，使之可操作，即是制度設

計的思考方向。

以長照機構服務而言，過去社政與衛政單位對於照顧機構服務的管理，皆以人員資格為主。社政部門雖對老人福利機構的空間、面積、人數比等也有規範，並設計評鑑、定型化契約，但這些管控對前述社會照顧的「本質問題」或「市場化後果」，並不能說是有效的解套辦法。

究其原因，還是有三個政策未介入的範疇：一、偏遠地區的提供量與弱勢保留名額。二、收費標準、收費上限或經營利潤的管制。三、照顧工作人員的薪資及勞動條件。

第一點的解決辦法，較容易為人所接受，故在壽險業者進場的爭議中，也是最早被金管會保險局提出的解套承諾：「會要求保險業者在投資時，提供一定比率的『健保床位』，讓一般人也有機會入住。」（孫中英，2013）若參照臺灣現行的幼兒托育制度，也有法規要求公共幼兒園「優先招收不利條件幼兒」，或是補助私立機構招收不利條件幼兒。然而，真正的問題恐怕是宏觀的城鄉差距，而不是個別機構的福利提供行為——如同前述巴西聖保羅市的幼兒園，臺灣的私立長照機構，也有明顯的「都會集中」傾向（陳正芬、官有垣，2011）。

假如我們相信，偏遠地區也有長照機構需求（因難以社區化，需求更高也不無可能），這個問題就不是單純交給非營利或私立營利機構就可以解決的，而需要政策性的調整與配置；例如獎助非營利組織，或要求營利機構必須「認養」特定地區。

第二點與第三點，則涉及「市場機制」的意識形態。無論民間或政府往往都認為，

機構的收費、政府管不著；薪資及勞動條件，有勞基法即可。

然而現實情況是，社會照顧服務領域中過度促銷的行為（例如老人照顧的醫療化），跟品質資訊的不對等，乃是根本上連動的，會對經營者構成一定的投機行為誘因。對機構來說，如果過度促銷叫做「開源」，那麼壓抑人員薪資或苛扣勞動條件（反正勞動品質不佳也不容易被發現），就叫做「節流」。兩者在邏輯上彼此相關，都是獲取利潤的方法。

在市場機制之中，經營者想要善用名目、經營收益，或想要精打細算、縮減人事，乃是結構性的誘導條件，對於營利、或非營利機構並無二致。唯一的差別只是一一營利企業覺得這是天經地義，而非營利組織雖然擔心道德壓力，但實際上仍要面對組織成員信念的動搖、使命飄移的風險、投機行為的地下化。

因此，有效定義長照機構的「社會目的」——照顧為重、而非利潤優先，並使之操作化，方能回應「經濟目的」戕傷「社會目的」的擔憂與批判。例如，設定有限的利潤、合理的收費，以促進跨階層家庭使用；設定合理的勞動條件，以維繫照顧品質。這些元素，可能是社福政策綱領或內政部長談話（陳慧萍，2013）中蘊含的「社會企業化」制度想像，所不能迴避的問題。

## 伍、民間長照機構的「社會企業化」？

本文根據文獻，將社會企業整理出「有

限利潤分配」與「兼顧社會目的」兩項特徵。事實上，這也是回應一開始的社會照顧市場的「本質論」與「後果論」，以求降低服務提供過程中的投機行為與失靈現象。

不過，臺灣的營利部門與非營利部門，是否願意接受長照機構體系的「社會企業化」呢？應該要以訂定服務法規，還是依賴（尚未開辦的）保險機制來達成目的（註 6）？規範應該要以獎勵作為誘因、或是以行政懲罰作為約束的手段？目前臺灣社會企業相關政策，較聚焦於培力平臺性質的措施，而將塑造法律框架暫擺一邊（Kuan and Wang, 2013）；那麼，為改善長照機構制度的發展，將來應是由主導社會企業事務的勞政單位訂定社會企業的專法（並及於長照機構），還是由衛政暨社政單位，將社會企業的制度性元素，融入長照機構的法規之中？這些雖然有待政府官員、企業組織、民間團體日後的辯論與行動，本文暫且可以指出一條潛在的發展路徑。

回顧臺灣長照制度走向的歷史，各界一直有「長照應非營利化或產業化」的辯論。若從法規來看，向來是社福及婦女團體的「非營利」主張勝出。2006 年行政院經濟永續成長會議，最後的決議文也很清楚——「長期照顧服務提供，應以非營利化為原則，營造有利第三部門參與長期照顧之環境，並從補助經費、檢討法令及制度等策略提供相關協助，減少參與障礙。」但是，若從現實供應量來看，營利機構數量卻是迅速擴張。2008 年，營利機構已是服務的主體；社政與衛政主管的 1200 多家機構中，公立 1 家、公辦民營 7 家、財團法人 78 家、醫院財團法人附設

157 家，意即「公共」和「非營利」的總體比例有限。（陳正芬、官有垣，2011）

換言之，長期以來，市場化邏輯早已主導服務體系，即使是立案「非營利」機構仍不得不面對強大的市場邏輯而運作。

但 2013 年，老福法 36 條是否修法的營利／非營利之爭，也可以是重新審視社會照顧經濟學特性，以及落實長照機構制度「社會目的」的機會。

「有限利潤分配」，對於非營利機構擴張社會照顧服務，相對來說是一種正面誘因，就看如何化解「神聖性」的焦慮。至於「兼顧社會目的」，若能落實於制度，要求接受政府老福機構補助的非營利單位，必須做到包容弱勢（例如收容一定比例弱勢老人）、費用平價（例如訂定收費區域標準）、合理勞動條件（例如訂定合理薪資等級），這一來這可以避免「政府干預市場」的意識形態批評（畢竟接受政府補助就不能算是自由市場），二來可直接改善陳正芬、官有垣（2011）批評的問題——非營利機構反而一定程度排除民眾普及使用的機會，進而使非營利機構名符其實地「非營利化」。

同時，對於日後想要進場的營利組織，只要他們願意符合「有限利潤分配、兼顧社會目的」的條件（包容弱勢、合理收費、合理勞動條件等），政府也可承認其「社會企業」的屬性，將之納編為社會照顧體制的一環，而非拘泥於其是否設立為財團法人。畢竟，實際上能否讓照顧工作者免於剝削、照顧使用者享有可近的服務，比組織的「立案屬性」更重要，這也才是社會照顧的「社會目的」之所以成立的關鍵。當然，能否走到

這一步，仍是有待觀察的政治過程；這與「政府管制市場」的權力結構問題相似，其結果依各方行動者的動員能量而定。（註 7）

而在執行上，這跟現行的市場管制邏輯也需要有所區別。促成體制性的社會企業化，不會是依靠一次又一次的評鑑，而是建構財務與經營結構上的標準、設定違反標準的罰則，並予以公開揭露。既然充分的市場監管人力，在我國行政體系實現的可能性極低，且易陷入虛應故事及形式化的循環，那麼不如要求取得「社會企業」屬性的照顧機構，必須做到財務透明、公開揭露報表、經會計師查核簽證等程序，以提高投機行為的代價。假如因為權力結構與執行面困境，不能做到「有限利潤分配」與「兼顧社會目的」的制度性把關，而只是「全面開放」，單向度地鼓吹營利機構進場，恐怕就得面對過去各種文獻說明的失靈風險，使臺灣未來的長照制度，陷入「經濟目的」戕傷「社會目的」的集體苦果。

## 陸、結語

本文從晚近「壽險業進場經營長照機構」的爭議切入，回顧社會照顧究竟應由非營利部門或市場部門主導的爭議，探究各自的制度內涵，並以「社會企業」的理論觀點反思制度走向。

## 註釋

註 1：「保險業每年高達 5,000 億元資金停泊在定存，投資公建也因法規碰壁，雖可投入金額達 1.2~1.3 兆元，目前卻不到 200 億元。」（呂雪慧，2012）

結論是，過去文獻中，社會照顧服務市場的確存在一些本質（例如訊息不對等、使用者的搭便車行為、提供者的表現評估困難），會導致不可欲的集體後果（投機行為導致品質惡化、使用者的貧富分化、提供者的勞動剝削）。然而，輕易相信社會照顧由非營利部門提供，即可替代政府公共服務，克服種種市場失靈弊端，則又太過天真。促進非營利承擔社會照顧體制的努力，和政府管制市場體制的努力一樣，都會碰到權力結構、環境面，以及執行能量上的挑戰。

因此，政策設計方向，或可考慮跳脫現有的法規，針對前述種種「失靈」的學理與經驗現象來入手。這也是社會企業文獻的重要啓示：營利／非營利兩個部門的混種（hybrid）現象日益普遍，財團法人機構未必等於實質的「非營利」、營利機構也未必不能實現社會價值。故最關鍵的，是如何透過制度誘因，形成「有限利潤分配」與「兼顧社會目的」（諸如包容弱勢、合理收費及勞動條件）的組織，創造照顧工作者免於剝削、照顧使用者享有普及良善服務的體制。

（本文作者為中正大學社會福利學系博士班學生）

**關鍵詞：**長照、社會企業、非營利、壽險業、公共化

註 2：老人福利法第 36 條第二項規定：「經許可設立私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。」老人福利機構設立標準第 7 條則規定：「各級政府設立及辦理財團法人登記之長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人五十人以上、二百人以下為限。……小型長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人五十人以上、未滿五十人。」

參考全國法規資訊網：<http://law.moj.gov.tw>

註 3：大幅公營化，或公私協力、公辦民營的轉向，也是重要的制度選項，唯本文無法在此深入討論。

註 4：實務上，「社會企業」在臺灣也以社區經濟產業（例如在地農產品）、工作整合型組織（例如身心障礙者就業）為大宗。其制度性支持主要是勞政單位的多元就業政策、社政單位的庇護工場政策（Kuan & Wang, 2013）。社會照顧服務並非其主要舞台。

註 5：〈中華民國建國一百年社會福利政策綱領：邁向公平、包容與正義的新社會〉，行政院 101.1.9 院臺內字第 1010120382 號函修正核定，參見：<http://sowf.moi.gov.tw/18/02.htm>

註 6：日本的介護保險，就是透過保險機制，使營利的長照機構也趨向「非營利化」。

註 7：此問題感謝評委的提醒。

## 📖 參考文獻

工商時報（2013/06/21）〈社論－鼓勵壽險業進入老人照顧產業〉，《工商時報》，A2

王順民（2008）《臺灣的社會安全制度：經驗考察與人文思索》，臺北：洪葉文化

呂建德（2011）〈邁向福利國家〉，《臺灣思想坦克》，13：34-38

呂建德（2012）〈讓銀色產業帶動臺灣內需〉，《財訊》，411

呂雪慧（2012/12/17）〈13 兆壽險游資去化，陳揆關切〉，《工商時報》，A2

李昭安（2012/10/29）〈聯合筆記／當長照變成商品〉，《聯合報》，[online] available: 2013/08/10  
<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0004/225924/web/#6L-4008534L>

孫中英（2013/06/19）〈金管會：保險不得兼營長照事業〉，《聯合報》，[online] available: 2013/08/10  
<http://www.ilikeedit.com/newscont.php?NewsNo=3778698>  
<http://www.ilikeedit.com/newscont.php?NewsNo=3778698>

孫煒（2004）〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，20：141-166

徐小波、江明修、劉靜淳、許崇源、馮燕、官有垣（2001）《國內非營利組織管理法規之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會

高凱聲（1999）〈論電信事業價格調整上限管制制度〉，《經社法制論叢》23：31-59

張世賢、陳恆鈞（2001）《公共政策：政府與市場的觀點》，臺北市：商鼎文化

- 陳正芬、官有垣（2011）〈臺灣機構式長期照顧服務組織屬性與政府相關政策演變之探討〉，《社會政策與社會工作學刊》，15（1）：91-135
- 陳慧萍（2013）〈李鴻源提社區托育，讓年輕人敢生小孩〉，《自由時報》，生活新聞
- 傅立葉、王兆慶（2011）〈照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例〉，《女學學誌》，29：71-112
- 彭禎伶（2012/10/08）〈財團法人優先，保險業吃不到長照商機〉，《工商時報》，[online] available: 2013/08/10 <http://www.ilife100.com.tw/news/page/27/107278>
- 劉毓秀（2011）〈北歐普及照顧與充分就業政策及其決策機制的臺灣轉化〉，《女學學誌》，29：1-77
- 顧玉玲（2008）〈家務勞動公共化，家庭職場要立法〉，《臺灣勞工》，15：44-50
- Adams, C. and F. Perlmutter (1991). "Commercial Venturing and the Transformation of America's Voluntary Social Welfare Agencies." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*(20): 25-38.
- Alter, K. (2007). *Social Enterprise Typology*, Virtue Ventures LLC.
- Borzaga, C. and J. Defourny (2004). *The Emergence of Social Enterprise*. New York, Routledge.
- Froelich, K. A. (1999). "Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(3): 246-268.
- Kuan, Y. Y. and Wang, S.T. (2013). "The Transformation of Public Policy Measures on Promoting Social Enterprises in Taiwan." In 4th EMES International Research Conference on Social Enterprise: If Not For Profit, For What? And How? University of Liege, Belgium.
- Light, P. (2006). "Searching for Social Entrepreneurs: Who They Might be, Where They Might be Found, What They do." In *Research on Social Entrepreneurship: Understanding and Contributing to an Emerging Field*. R. Mosher-Williams. (Ed.) Indianapolis, Association for Research on Non-profit Organizations and Voluntary Action.
- Low, C. (2006). "A framework for the governance of social enterprise." *International Journal of Social Economics* 33(5/6): 376-385.
- Morgan, Kimberly J. (2012) "Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?" In Morel, N., et al. (Ed.), *Towards a social investment welfare state? ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy.
- Rostgaard, T. & Szebehely, M. (2012). "Changing policies, changing patterns of care: Danish and Swedish home care at the crossroads." *European Journal of Ageing* 9(2): 101-109.