

## 第二章 文獻探討

### 第一節 社會福利民營化的概念與發展

#### 壹、民營化的概念

從歷史發展來看，歐美八〇年代福利國家過度擴張的結果，造成政府不堪負荷，形成福利國家的危機，加上官僚體系效率不彰、形式僵化，致使對「民營化」(privatization)與「分權」(decentralization)之要求順勢而生。工業先進國家，如：英國、美國、日本、法國、義大利等均有具體的措施推動民營化，其中以英國的經驗被認為最徹底而成功，而民營化政策也成為英國余契爾政府的行政運作特色(Linowes, 1988)。做為一個政策運動(policy movement)，其最基本的意義在於縮減政府的角色，將其原有如規約與補助的部分職能和活動，以及財貨與服務的生產移轉到民間機構(Starr, 1989; Johnson, 1989; Kamerman & Kahn, 1989)。「民營化」之涵意，大體上說，舉凡在公共服務、公共資產、公共基本設施等公共事務上，增加私人部門的參與，縮減政府部門的角色與降低政府直接的介入均為「民營化」；質言之，就是把政府的功能或活動，部份或全部轉移至民間部門的一種方式(Savas, 1990; 陳武雄, 1997a)。所謂社會福利民營化政策，指政府將本身社會福利服務的角色、功能、經營權或所有權，部份或全部轉移給非政府部門的一種合法性行動作為，民營化的理念促使政府公部門對於介入公共服務的角色重作省思(柯三吉, 1995)，而民間經營的私部門如何加強擔負起公共服務供給者的角色也需考量。因為民營化的主體在

民間的社會福利機構，是為一種非營利性之組織，其性質非政府部門，也不同於以營利為主的民間企業組織。例如政府將場地設施委託民間社會福利機構經營，或向民間機構購買服務時，受委託之民間機構有義務接受政府的監督和管理。政府提供 (provision) 功能的轉移，並不表示規範 (regulation) 及補助 (subsidy) 功能也一併轉移，而是轉而發揮管理、規劃的角色，事實上已有很多的研究論著提出，足見這兩者間的關係角色的研究與爭議一直受到相當的重視。

Kolderie 以「供應」、「生產」及「政府」、「非政府」概念建構出所謂的民營化，可區分為兩大種類型：一是政府在政策上決定供應某一種財貨或服務，在行政上將此一福利服務的生產移轉給民間部門，購買契約服務 (purchase of service contracting, POSC)、契約外包(contracting out)、公設民營屬之，它們是在政府部門決定供應某種服務給某特定案主群後，與民間非營利組織或商業性企業體，就資源的輸入與服務的輸出簽訂契約，由政府提供經費或部分硬體設施，民間部門則依契約生產服務 (Kolderie, 1986; Johnson, 1989)。除此而外，尚有特許權 (franchise)、轉移 (grant)、抵用卷 (voucher) 與強制 (mandate) 等不同形式的委託 (Savas, 1990)；另一類型則是政府在政策上與行政上均選擇不介入，交由市場運作，是一種完全的民營化，或稱為「私有化」、「民有化」。

對於民營化的類型及方式，國內諸多的論著大都以 E. Savas 的撤資、委託、替代三種分類為主幹。基本上此分類包含著對政府事業所有權、經營權及生產權的調整，另者為改變對政府的供給方式，再次則為政府角色的轉變。唯值得思考是 Le Grand & Robinson

所示，要瞭解政府功能的轉移之間，必先知曉政府的活動型態（Le Grand & Robinson, 1984），即政府的活動主要是 1. 供給（Provision）2. 補助（Subsidy）3. 管制（Regulation）。因此民營化大致扣緊：政府的供給，政府的補助，政府的管制減少等三個層面做基本的處理原則（孫健忠，1991）。除此，對於民營化類型或方式的討論，如陳金貴、顏良恭教授將民營化分為如公共資產的出售、簽約讓渡、使用者付費、志願者、福利券、工作量的分擔，及政府與私人企業立下契約、政府授予私人企業以經營特許權、政府發行各種抵用券等（陳金貴，1989；顏良恭，1991）。柯三吉教授將民營化分為廣義民營化及狹義民營化，前者強調政府在經濟活動中的檢討，在方法上分委託經營、鼓勵民間參與及政府機構公司化；後者則專指公營事業出售資產移轉股權，在方法上分為整筆處理或分割處理、股權大眾化及售予特定對象（柯三吉，1992）。上述的各種類型方法可歸納成三類，即 1. 公營事業的出售，包含股票公開上市、員工購併、資產轉售；2. 委託私部門經營，包含簽約外包、抵用券制、經營特許權、補助制；3. 調整立法與市場競爭，包含解除管制及縮減公共方案等（許智源，1995）。根據 H. Seidman 所言，民營化的問題核心，不在於公共服務應不應該民營，而是哪一種形式的私人服務最為恰當。故如何選擇可能更繫於下列三項要素 1. 由誰移轉給誰 2. 移轉什麼 3. 可能移轉的方式等做為思考的重點，由此所架構的各種民營類型或方式才具意義（張淑芬，1993）。

本研究所指的社會福利民營化可說是屬於委託型的民營化服務，其中還含有契約及特許權兩種性質，即政府將生產權及公有建物的使用權委託予民間機構，以提供民眾各項社會福利服務。

## 貳、社會福利民營化的概念

林萬億（1994）稱社會福利民營化觀念的產生，是在一九七〇年代之後，新右派（New Right）意識型態主導英美政治經濟思潮，如福利國家的混合經濟（mixed economy）、志願福利國家（voluntary welfare state）、新工業福利國家（neo-industrial welfare state）、有能國家（enabling State）、福利國家私有化（privatization of welfare state）、公私部門伙伴關係（public-private partnership）、福利多元主義（welfare pluralism）、福利社會（welfare society）等。這些概念的共同特徵，即主張引入非政府部門力量（如市場或志願部門）來補足或替代政府部門的社會福利角色（林萬億，1994）。如果說一九七〇年代是福利國家危機的年代，那麼一九八〇年代可說是福利改革的時代，在改革方向中，無疑的「民營化」佔有相當重要的地位（古允文，1997）。整個福利國家的改觀、修正或調整的核心，是以政府角色的討論為主，此乃相應福利國家以政府為主體的作法（詹火生，1995a）。另者為促進社會市場經濟與自由市場經濟之間尋求均衡，及從公有化到私有化之間尋得妥善安排，連政府權責亦從集中化轉變到分散化（古允文，1990）。福利國家的改革大致朝向權責分散，政府與民間分工，對第三部門重視，凸顯家庭功能，甚而私有化及企業性經營觀念的提升。其未來的發展方向萬育維指出包含有下列五方面（萬育維，1995）：

1. 市場化：引進市場原則，使社會福利服務變成商品或半商品，使服務使用者成為消費者的過程，但此並非全然的純市場（

Pure Market) 而是準市場 (Quasi Market)。也就是政府在履行照顧責任時，以市場意識型態，經由契約體系和市場的力量提供一個有效率性、公平性、立即性和有選擇性的服務方式。

2. 志願化：係指非營利部門的介入成為公共服務的供給者，且承擔公共責任。其運作方式一者由政府主導，二者雙方合作，再者為完全由民間機構負責。
3. 分權化：原由國家政策決策的中央服務體系，逐漸轉化為由地方政府及地方議會主導，或稱為地方化。而地方化的走向更帶動社區化，即以社區為照顧的核心。
4. 家庭化：重整家庭倫理，強調家庭功能的增強和發揮，但要注意家庭的承擔能力，其與國家之間有良好的相互替代作用的產生。
5. 企業化：以企業做為提供社會福利另一來源，尤其是以職業福利為主要內容。

大致而言，福利國家的改變，即循此方向各自做不同的發展和運作，當然在這趨向社會福利多元主義的發展型態上，各國自有其依實際環境或問題的需要，而有不同的發展出現 (N. Johnson, 1987)。以英國而言，社區照顧 (Community Care) 的提出，即是結合混合經濟與福利多元主義的思潮，而成「照顧混合經濟」(The Mixed Economy of Care)。其主要藉由福利服務多元化、分散化及市場化，配合使用者的選擇與參與而達到需求導向，或使用者導向及市場驅使的服務輸送，成為重要的新服務型態 (黃源協, 1997)。顯然整個福利國家重新有不同內涵和意態做轉換，但是否意味著福利國家即真的消失或解體，可能仍有爭論。然值得重視是這些改革，是否會創造出另一個主宰及控制人類的新巨靈，即政府雖減少提

供但卻又增加不同行政干預，同時民營化或類似的活動，政府並未完全撒手，其仍握有主控的權力（古允文，1997）。

探討社會福利民營化起源，以美國為例，可溯及六0年代大社會（Great Society），對抗貧窮（War on Poverty）均主張私部門應納入社會服務的提供。而一九六二年社會安全法修正案即規定政府可向民間購買社會服務，開啟民間部門再次活躍於社會服務的大門。而英國亦於一九六八年的西伯罕報告（Seebohm Report）提出向民間購買社會服務契約，該報告建議各地應設地方政府社會服務部主責個人服務。兩者大致到八0年代都迅速的展開此一趨勢，而在美國更因雷根總統採納新保守主義的論點（Non-Conservative）對於社會福利帶來相當的傷害，這個反社會福利的意識型態，爾後為布希總統承接，將家庭、非營利化的志願機構以及營利機構帶入社會福利，而逐漸形成福利民營化。相對的，在英國柴契爾夫人當政的八0年代，逐次引進準市場的觀點，從教育、醫療、住宅各方面作改變，更以社區照顧的概念，成為社會福利的主流。其中亦夾雜著混合市場經濟的想法，使志願部門與私人營利部門逐漸成為社會福利服務的主要供給來源，而這即是整個八0年代之後，社會福利民營化的起源（Starr，1989；謝美娥，1991；林萬億，1998）。

關於社會福利民營化的定義，大致而言社會服務民營化是將原本由政府提供或或負責的社會福利服務工作及項目，交付或移轉到私人部門、其亦指政府角色的縮減（孫健忠，1988；林萬億，1998）。但亦有人把民營化與契約化（contracting）做等義詞，尤其是在美國更是如此（Morgan and England，1988；王麗容，1993）。事實上契約化應是民營化的一種操作性定義，也就是透過契約關

係，公部門向私部門購買福利服務，以提供給特定對象的一種策略，亦稱為購買服務（Purchase Service）或購買服務契約（POSC）（Kettner & Martin, 1990；Kramer, 1993；李瓊瑤, 1994）。Kettner 和 Martin 區分政府購買服務契約有兩種模型，一是合夥模式（partnership model），二是市場模型（market model）。前者是指政府與民間是屬於合夥關係，兩者是平等的競爭者，共同為極大化社會福利服務而盡力，也就是說政府購買服務的政策與實施，所關注的是如何維持與發展完整的社會福利服務系統。因此，強調公私部門的關係、契約的彈性與協商、社會服務體系的穩定發展、不同服務模型的實施，以及促進專門化的服務，以增強公、私部門間的互動利用。後者市場模型則以鼓勵潛在簽約者（contractors）競爭為原則，決定簽約的因素是服務質、量與價格，重點在成本效益分析（Kettner & Martin, 1987）。在我國購買服務契約的方式則分為兩種，一是委託經營，即「公設民營」；二是作業外包，也就是委託提供服務。所謂委託經營、公設民營是政府提供設備，將經營權移轉給簽約者，使其提供服務；而作業外包則是政府不提供設備直接向簽約者購買服務，政府購買的是包括簽約者所擁有的設備折舊與人力成本（林萬億, 1997）。對此，自能更清楚社會福利民營化的定義本質為何。

再進一層次的探討社會福利民營化的產生，有些學者稱社會福利民營化乃因政府提供的無效率、政府提供福利是不平等，或是企圖減少政府直接福利的角色（孫健忠, 1988，鄭清霞、呂朝賢、王篤強, 1995）。歸納研究文獻指出，社會福利民營化確立於一九八〇年代，主要論點包括有下列的內容層面（柯三吉、萬育維, 1994；廖啟富, 1994；謝美娥, 1998）：

- 一、經濟層面：以經濟效益為出發點，可產生效率性、競爭性、創造性及低成本四種效益。
- 二、政治層面：以政府干預最少為考量，干預最少的政府是較佳的政府，民營化並可提升全民的參與民主政治的理念。
- 三、行政層面：針對行政的無效率，尤其是官僚化的供給（Bureaucratic Supply）帶來不必面對競爭，生存不受市場考驗，缺乏創新動機，而形成資源浪費。
- 四、政治經濟層面：牽涉到資源的重新配置，亦涉及到政治勢力及經濟利益的動態分配。
- 五、社會政策層面：涉及資源分配的公平性。社會福利分配的全民性或選擇性、現金或實物，是使用者付費或政府歲收支付，此有益民營化的考量。
- 六、非營利組織層面：由於政府與市場失靈導致非營利組織崛起，有助社會福利民營化的推展。

上述六個層面的探討，在社會福利民營化的實施運作上，具有的特點如：縮小公部門的擴張、增加行政預算的彈性、生產成本的降低、服務提供更具效率、解決資源不夠或分配不均、增加使用者選擇之自由與機會、增加參與機會及整合資源網絡等等（謝美娥，1991；林碧茹，1996；李瓊瑤，1994；賴珍如，1997；孫健忠，1998；林萬億，1998）。

綜言之，八〇年代美國與英國為解決財政赤字與降低福利服務成本，乃重新評估社會福利的範圍與功能，主張中央政府從福利國家撤退，讓州、地方政府在社會福利供應上扮演更積極的角色，並賦予民間非營利機構更實質的責任，具體改寫公民與國家間關係



，並促成社會福利服務輸送的典範移轉 (paradigm shift ) 結構、目標與責任的重新概念化，新的福利服務輸送典範，不但引發志願福利服務機構內部的組織變遷，改變各志願福利服務機構之間的關係，也重構了政府與志願福利服務機構之間的互動模式。從政策觀點來看，對福利服務的輸送、被服務的案主，志願福利服務機構的組織與管理，以及政府本身的運作都產生相當的衝擊，因而引起各方研究者的高度關注。就發展趨勢而言，英美學者預測契約外包普遍流行的程度似乎沒有稍減之跡象，多位學者認為我們可假設此種福利服務輸送方式將會是人群服務的長期發展趨勢所在 (Levin, 1986 ; Touche Ross, 1987, Kettner & Martin, 1990 ; 劉淑瓊, 1998) ，因而相關的系統性實證研究與論述顯得益形重要。

相對於社會福利民營化在歐美的發展，我國是在民國七〇年代之前即有政府以「個案委託」方式 (林萬億, 1997) 。在此之後各地方政府皆依福利發展的需要，有不同的類似民營化的方式出現。而中央政府直至民國八十六年的「推動社會福利民營化實施要點」訂定，才正式確立方向。在社會福利民營化發展過程中，自是可從國家的憲法層面、社會政策層面、社會立法層面及社會行政法規層面看到其形成和出現的現象和問題。而真正促成社會福利民營化，則是受到行政部門精簡員額，為結合民間資源而成 (劉淑瓊, 1998) 。但促成中央訂立此實施要點主要的考量乃基於，這些推動民營化的社政部門在實務上遭受諸多的問題困境，包括欠缺明確的法令體系和實施要點、民營化的方式有限、業務委託之間權責不清、委託機構專業人力不足、牽連法制基本的討論、受委託單位不足、欠缺評估標準、委託的誘因獎助不足、對服務品質無法控制、政府與民間權責不清、委託關係形成上對下的現象 (郭登聰, 1999) 。儘管我

國社會福利民營化的發展過程，顯然和歐美國家順著福利國家的修正思維是有所不同，是因為社會行政部門受制於中央人事精簡的作法而產生。這種企圖藉著社會福利民營化的推動，以為能突破現狀或是解決問題，但問題正因為社會福利行政本身結構和制度的不健全，使其在推動社會福利民營化上有諸多的困難和限制。顯然社會行政本身在推動民營化過程的動機，雖在不甚健全的法制前提，但基於行政運作的需要，仍以社會福利民營化作為面對和突破社會福利行政僵局有效的方法和手段考量。尤其是在期盼社會福利民營化所能發揮的縮小政府部門組織及人事擴張的前提，增加政府部門的行政彈性、降低服務成本、提升服務效率、解決福利資源不足、倚重專業人力、增加被服務者選擇、增加案主的自助等誘因之下，努力促成（施教裕，1997）。簡單的說，社會福利民營化可能改變政府的角色權責，影響到其服務的功能和任務。包括對人事、經費、對象及民間機構和專業服務均有所變動，且進一步會影響組織的規模或既有的福利輸送方式，甚至資源的配置，同時牽動既有行政管理內涵的變異等。

因此社會福利民營化政策，最重要是政府如何去減少供給或支出，且更應減少管制並帶動市場競爭。由此，可以看到社會福利民營化所影響到社會福利機構的內在機制外，如何從這些減少支出、減少管制、減少供給中尋求方案。具體而言，不僅是從政府減少供給或支出而由民間代替，更重要的是如何去解決管制，鬆綁法規以利其經營和運作，同時如何去培植市場競爭的機制及運作。社會福利民營化對社會福利機構所造成的影響，不只是考量政府的人力精簡或是政府自身利益，而是應朝向整體發展和整合來思考。福利機構無論是公營或民營，或是由第三部門承擔，重要的是如何使其

順利經營和生存而臻於未來的發展及規劃。本研究擬藉有關社會福利民營化政策的探討，呼籲研究或推動民營化，重要的是如何與實施情境系絡相結合，發現及歸納各項條件，評估影響社會福利民營化下公私部門機構經營發展規模的因素。無可否認的，近年來政府在財政上面臨著許多的困境，而民間的力量日益蓬勃發展，我們樂見民間有能力、有意願來承擔社會責任，參與社會福利事務，並進而建立政府與民間有效的分工模式。但無論公、私部門兩者要如何分工，最後都必須回歸到一個最重要的前提上：有限的社會福利資源是否得到最合理的運用，社會大眾的福祉與社會正義是否因而得到更高的實現。

## 第二節 社會福利民營化的三個邏輯

前述社會福利民營化的思潮是，源於一九七〇年代福利國家的思潮轉向，新右派意識型態的主導（林萬億，1994）。認為福利國家在政治方面造成政府不當成長、政府失靈、福利提供欠缺效率、人民對政府需求增大、政府的過度負荷及導致獨裁；另在經濟方面則造成影響工作意願，造成資源浪費、導致通貨膨脹、破壞自由市場、福利支出無效益；又在社會方面則造成人民過度依賴、產生社會正義新的不公平、導致社會分化及社會價值低落。因此對應上則是趨向：（一）控制政府社會福利支出，（二）由普遍主義移向選擇主義，（三）降低政府干預角色，（四）福利服務民營化，（五）社會政策分權化（許凱翔，1997）。對此論說雖仍有爭議，但卻是帶動日後推動民營化的修正和調整，而朝向政府角色的調整，政府與民間

的分工及福利多元主義的思考（詹火生、李安妮，1993），似乎在這股民營化思潮下，引導了社會福利發展的必然趨勢。

首先了解福利民營化政策的邏輯，目的不在評議各種民營化的理論，而是想區辨和瞭解各種紛雜的主張如何連結和呈現在社會福利民營化這個實際的政策運動中，這將有助於我們指出福利民營化政策的動力、性質和可能的後果。其實有研究民營化的學者曾指出「民營化」(privatization)是個曖昧多意的概念，它包含歧異的理念、修辭與政策（Kamerman and Kahn，1989）。但 Paul Starr(1989)卻提出統合的看法，認為民營化有個清楚的政治根源和目標：作為一種龐大的保守性力量，來自對政府功能與活動擴張趨勢的反擊；它企圖建構新的市場關係和制度安排，將政府的功能和活動，轉移到私人或社會部門，並透過制度的重建，可以帶來優於現有公共方案的結果。而在這共同的政策目標下，可以區分有三種不同的民營化立論觀點：1.經濟的、2.社會的、3.政治的邏輯，茲分別敘述如下（林國明，2000）：

### 一、民營化的經濟邏輯

基本原則是經濟性的效率和選擇，強調分散性的競爭會帶來較好的結果。競爭性市場是以個人選擇為基礎，能發揮社會協調的自主機能，進而產生資源配置的效率。反對政府獨佔經營的事業與福利服務，因為這將造成權力的過度集中、導致資源浪費、無效率和限制的選擇。根據 Paul Starr(1989)的說法，在討論民營化的意義時，對那些強調民營組織比起公共組織會更有效率的經濟論點來說，是強力主張將公部門的事業、組織或活動移轉到私部門，即使可能只是將公營獨佔變成民營獨佔。而對於那些強調競爭和選擇是

效率的驅動力來說，追求的不只是「民營化」，同時也要求進一步解除管制與開放市場競爭的「自由化」、「多元化」。民營化的經濟性因素乃在於強調確實產生效率、效能與極大化之效益，如可降低服務案主的單位成本。

## 二、民營化的社會邏輯

民營化的社會邏輯，根源自保守的傳統思想，重視人民力量、草根組織和社區發展的特質。基本信念是一個好的社會的組織構成與運作，應該是建立在社會成員或團體的志願性結合和合作上。主張反對個人主義式的市場關係，但也抗拒對國家官僚體系的功能擴張所產生的社會後果。強調的是個人與國家之間的「中介組織」，如志願組織、鄰里社區、工會與職業協會、教會與宗教團體等等。民營化反對將公共福利的提供集中在國家官僚體系上，因為這將破壞中介制度所具有的福利功能，造成個人對國家官僚的依賴與社會成員的疏離。但是對民營化的主張，並不希望擴大追求營利的市場空間來取代國家的福利活動，而是希望將國家的福利活動移轉到以志願性結合為基礎的中介組織，擴充志願性組織的權力，強調民間自主參與的觀點，透過人民自主的參與，來界定共同的福利需求與提供的方式。

其實民營化的社會邏輯，雖然反對以個人化和自利取向的市場模式來作為福利提供的形式，但在實際民營化運動中，它的某些政策主張也可能和經濟邏輯相結合。在經濟邏輯對效率與選擇的關切下，如果利潤取向的市場力量無法產生最好的結果，而公營組織又缺乏效率，那麼民營化的社會邏輯所強調的志願部門中的非營利組織，就可以扮演替代性的角色，這種由經濟邏輯與社會邏輯在政策

主張上的結合，於是出現目前推動的福利民營化行動。

### 三、民營化的政治邏輯

基本論點是國家福利功能與活動的擴張，會造成政府的「過度負荷」(overloaded)。在國家福利擴張的趨勢中，公民與社會群體不斷向國家提出福利需求與權益主張，對政府的期望升高，使得目標難以實現，政治制度面臨無法解決問題的困境 (Crozier, Huntington and Watanuki, 1975)。政治制度難以負荷選民、政治人物和受益對象要求國家擴大福利供給的壓力，其結果是財政的危機，進一步使政府難以滿足公民與社會群體的權益需求，而累積對政府的不滿。此外，福利的擴張，也使得政府監督福利供給的行政角色更為加重，但卻可能面臨無法具備足夠的資訊基礎來有效地管理、執行與監督福利方案的運作，而可能造成「政府的失靈」(Brodkin and Young, 1989)。由於政府的過度負荷所造成的不可管理性(ungovernability)，主張民營化，於是成為一種政治策略，將政府承擔的責任與活動移到私部門，以降低或轉移民眾對政府的要求，解除政府的壓力與負荷。民營化作為一種政治策略，使民眾的期望重新轉向市場，也提供了一道出口，舒緩政府對過度負荷的困境。

這三種民營化的邏輯，所牽涉的價值判斷、理論原則和經驗，其實是社會科學一個基本性的爭論：社會整合的主要制度應該是什麼？是市場、社區、還是國家，也就是所謂一個「較好的社會」的組織，應該是指分散性的競爭，如市場；自願性的結合與團體，如社區；還是權威的體系控制，如國家。在實際民營化政策運動中，三種民營化邏輯的某些理論論述與主張要素，可能是相互結合的。我

們必須辨明不同邏輯中的政策要素結合的形式，以進一步瞭解民營化的主要動力、政策的性質，以及可能的方向和後果。下一節將檢視社會福利的民營化，看看以上所提的民營化邏輯的某些要素如何呈現和結合在民營化政策中，從這樣的檢視，將指出福利民營化的主要動力與質疑，也將提供指引評估民營化政策可能帶來的後果。

### 第三節 社會福利民營化的正向動力與負向因子

#### 壹、社會福利民營化的正向動力因子

社會福利民營化的本意在於將福利服務移轉到專業的與市場的場域，以確保最佳的專業實施及有效管理，但由實務運作看來，政府福利服務「民營化」能否避免供應者政治的問題。對政府部門而言，在目前台灣特殊的政治社會結構之下，從社會問題的界定，福利服務供應的優先性，到誰生產何種數量與品質的服務供應給誰等等的議題，政府部門究竟有多少的理性規劃、執行與考核的空間與能力，政府與民間非營利組織之間的福利職責分工，基本上反映其獨特的歷史與社會政治脈絡。台灣近年來因快速的社會變遷以致福利需求殷切，解嚴後的政治民主化引導民眾福利意識升高，民間社會組織蓬勃發展，積極推動各項社會福利法案的訂定與修正，以及社會福利支出攀升與政府財政赤字等力量的推拉之下（石素梅，1998），各類民間非營利組織在政府福利服務的供應上擔負起日漸吃重的角色，同時在各級政府福利決策的參與上也逐漸轉換為主導的趨勢。這種新的福利服務輸送典範，重構了政府與民間福利服務機

構之間的互動模式。政府部門方面，運用人民的稅收向民間非營利組織購買福利服務或經營管理，意味著成本效益評估、政策規劃與契約管理等職能的重要性，凌駕於福利服務的直接生產之上，做為一個政策決定者、資源分配者、購買者與品質監控者，政府的問題主要在於是否已準備就緒（劉淑瓊，1998）。從政策觀點來看，以上種種牽動影響層面甚廣，如對整體福利資源的配置，福利服務的輸送，被服務案主的權益，志願福利服務機構的組織管理，以及政府本身的運作等等，足以顯示在此趨勢下民營化政策的發展對公共事務領域，均有相當的影響。

衡諸民營化的倡議，主要是回應了四項動力（Savas，1987；詹中原，1993；柯三吉，1995）：

- （一）實用主義的動力（pragmatic force）----其目的是為達到一個較好的政府，人民的公共需求事實上是隨著社會多元化而更趨多樣化，於是有現代的政府應是高生產力、高效率的「實用性」政府主張的產生，主張民營化可以減少政府部門的支出，提昇效率、改善服務品質等。
- （二）意識型態的動力(ideological force)---- 其目的是為達到一個較小的政府，指人民一般認為「越小的政府是越好的」觀念逐漸增加，意識型態論者認為，政府的決策涉入政治因素的考量過多，反倒不如自由市場之決策來得讓人信任，民營化可以減少政府的介入。
- （三）商業行為的動力（commercial force）----其目的是為要求更多的商業發展空間，這是來自於私部門支持民營化的另一項動力，持此論點者認為政府的支出係整體經濟的一部份，若轉由私人部門負責，當更能充分運用，私人部門所具備之技術亦



有優於政府部門的實力，因此不需多浪費政府開支，來與民爭利。

(四) 民粹主義者的動力(populist force)---- 其目的是為賦予人民更多的選擇，人民應有權去選擇及界定公共需求，進而藉助家庭、鄰里、教會、族群、志願團體的力量以推動公共事務，並藉以凝聚「社區意識」，強調透過民間自身的社區力量，發展出一個較好的社會。

上述這四種民營化的動力，基本上在理論、實務與研究上均造成衝擊，而根據專門從事民營化研究的美國「理性基金會」(Reason Foundation) 資料顯示，在一九九一年全世界國家就有 490 億的政府服務及資產移轉私部門，此一數字約是一九九 0 年的兩倍(詹中原，1993)。在此趨勢下民營化政策的發展對公共事務領域，無論是行政組織結構設計、組織績效、公私部門分界、人力資源及人事制度等等主題均有相當的影響。

劉淑瓊(1998)亦提及支持民營化的理論大致包含三種觀點：效率與效能的問題、自由主義的意識型態、公共選擇的觀點。分述如下：

(一) 效率與效能的問題：

一般而言，公營事業由於受制於政府體制的形式化、科層化、以及政策目標龐雜、議會與財主單位監督制度的僵化等諸多因素，無論是供需資源組合的分配效率或提供服務的生產效率都不理想，也缺乏彈性。使用公共服務的人幾乎沒有選擇權，因此也無從反應他們對服務的偏好。若透過民營化，則可藉由競爭機制而提高效率，且可提供民眾多樣化的選擇，滿足多元的需求。此外，民間部門的法令、監督體系等限制較少，工作服務也就自然更具彈性。

## （二）自由主義型態的意識型態：

民營化運動之蔚為風氣，其背後的意識型態即自由主義思潮，強調過多的政府干預會影響經濟發展，政府的角色不宜擴張，應導入私部門的參與，使公共服務能結合民間資源，一來可降低限制以刺激經濟活動，另則可降低假性需求所造成的資源浪費。

## （三）公共選擇觀點：

乃從「自利」角度出發，認為選民、利益團體、政黨、政治人物及官僚等的行為都在追求自身利益的最大化，而在多方角力的民主政治氛圍、政府科層的缺乏效率及過度介入下，公共支出往往可能無限地膨脹。故推動民營化可將市場競爭機制引進政府部門，多少應可導正政府功能的失靈。

總之，前述論及民營化的立論基礎可以避免公營制度的缺失，主要來自於民主原則與效率的考量，當然傳統的公共服務乃是以政府經營的型態為主，但侷限於政府科層體制下如法規的限制、忽視成本概念、追求組織與人員的利益遠多於服務對象的利益，而且行政機關亦受到立法機關與利益團體的牽制等等因素影響。相對地，民營化下民間的參與顯示出是注重成本效益概念的、是有效能的、深具彈性的、尤其是能符合民主的原則，這些都是推動民營化的有利因素與動力。

支持社會福利「民營化」的論者認為，免費的政府福利會造成資源的錯置與浪費，而壟斷與科層化所造成的低行政及服務效率，會導致無法滿足民眾需求而形成惡性循環，成本越增加，民眾越不滿，過多的服務干預也會令民眾逃避個人責任且破壞一些傳統的社會價值，這些在在顯示了其實推動民營化所可能冒的風險因素，下面我們就再探討有關負向的影響層面。

## 貳、社會福利民營化的負向疑慮因子

民營化政策趨勢在不同的領域中其所呈現風貌或有差異，例如以已完全市場化的公共服務而言，所有權的轉讓、經營權的轉移或開放、及生產權的委託或代理等均可因事業領域本身的商品利基及市場需求而提高競爭力。唯因公共服務的本質實有別於一般商品，故亦也有對其「民營化」的發展提出質疑。例如公共服務被認為是具有社會的必需性及社會責任，公營的方式可以確保其服務的提供不間斷，假若公共服務民營化則較無安全保證且可能規避政治及社會責任。此外，民間業者所注重的是利益，對於較不具經濟效益的公共事務一向興趣不高，以其追逐利益的特性，也可能無法兼顧社會的公平正義。另亦可能因大量利用非專業人員以降低成本，導致效率難以反應在服務品質上（陳小紅，1999）。歸納其他學者對民營化的實施也有以下四方面的疑慮（詹中原，1993）：

- （一）服務對象的不信任----- 一般政府經營的服務品質雖有爭議，但在依法行政的前提下服務對象仍對其有基本的信任。然而若轉由民間經營，特別是需使用到服務對象的金錢時，容易產生不信任感。
- （二）安全保障的風險----- 民營化由民間經營固然有彈性，相對風險也較大，若經營不善而危及服務對象的權益時，善後的能力與對象權益的損失應由誰來承擔。
- （三）政府監督的困難----- 公共服務若由政府負責經營，自然受到立法部門與大眾媒體的監督。轉由民營，由於其具有的

自主特性，將造成監督上的困難。

(四) 利益團體的影響----民營化可免於政府在預算與人事上的限制，更有彈性自主地經營服務，但恐仍難免於利益團體的干擾影響。

前節論及民營化的有利情境，基本上我們認知到無論是公部門或私部門的經營，社會福利事業的本質在於維持公共利益，追求社會的公平正義目的是遠大於追求組織利益。「民營化」被視為一改革的手段而導入社會福利服務的範疇，目的也在於希望能打破公部門的壟斷與科層化，以滿足更多元的需求，並更有效率地運用資源。然而，社會福利的民營化並不表示政府可完全退出社會福利，即政府角色或需轉換，服務或需改革，但卻不能完全擺脫照顧全民福利生活方面的責任，這是社會福利的必需性及政府的社會責任。其實，社會福利民營化的本身也可能含有隱憂，即民營化的成本問題。民間機構的人事成本較低，部分原因是減少工作人員數量，雇用兼職人員、非專業人員等，人力運用的彈性卻可能導致服務品質的降低。另外如委託契約的交易成本和政府與民間協調時所需投注的時間、人力等協商成本，還有日後監督管理績效時的行政成本等，這些隱藏性成本若計算進來可能比公營服務的成本還來得高。

除此之外，社會福利係屬高度非營利性質的服務，難以形成真正的競爭。同時在社會福利民營化之後，使用者的付費能力可能反成為能否享受到較好服務的關鍵，此即所稱的「軟柿」creaming 效應。由於使用者能否取得服務必須視其金錢負擔能力而定，故供給者將傾向以價格作為衡量其提供服務產品之指標；或是供給者基於成本的考量而無法滿足一些特殊案主的需求，特殊的服務項目或特定的服務人口就易被忽視。這是違背了社會正義的實現，同時也無

法達到縮減社會不公平的差距（鄭讚源，1997；陳小紅，1999）。

綜合言之，民營化並非有效實施社會福利服務的萬靈丹，民營化雖然能避免政府經營的問題發生，但也可能引起新的問題。政府絕不能以民營化為藉口，而推託其不願擔負起照顧民眾的責任，任何民營化的措施，如果無法提升社會利益，彰顯社會價值，實現社會正義，即使美其名可以促進經濟效益、彈性自主，終究難辭推諉責任、捨本逐末之咎。所以是否委託民營需考量下列配合條件的有無，如 1. 政府的持續監督；2. 民間部門的能力；3. 競爭環境的營造等等條件，進而審慎考量。

分析民營化的有利條件與相對的疑慮情境，重要的是發現歸納各項條件，使之與實施情境系絡相結合以決定民營化的規模及方式。另外，若干持疑慮看法的學者認為民營化或許會造成社會中的福利財貨與服務的生產提供，逐漸被經濟市場的功能取代，尤其如何避免市場機能涉入福利服務之產供功能，重要的是應去研究服務市場的機能及設計，並不需要做過度性劃地自限的防禦，進而使民營化更能有效的促進公共政策應有功能。也許民營化的實施會造成公部門規模上的縮減，但卻能透過公共政策的改善進而發揮公部門之服務與生產應有的角色。經由民營化，官僚體系並不會因此消失，但重點的是要求政府部門嘗試改變過去純粹管制私部門或與其爭利的狀況，進而轉換成配合民營化的需要，扮演法律規範、政策設計者的角色，以確定公私部門的合作關係，即政府的功能在設計政策與規範遊戲規則以營造適合民營化發展的環境（de Ru & Wettenhall, 1990；詹中原，1993）。

## 第 四 節 我 國 社 會 福 利 民 營 化 政 策 的 形 成

做為一個公共政策，社會福利民營化從萌芽到茁壯，應是構築在整個政治經濟結構當中進行，各種變數交互影響形成模塑台灣民營化獨特型態的力量，如何以實證資料為佐證，釐清並重建社會福利民營化政策形成的歷史結構脈絡分析應有其重要性。本節從社會政策發展的過程中，探討其與社會福利民營化形成的關連，將討論我國社會福利民營化的發展，植基在何種政策基礎或條件之下，其推展的意義何在。在此，從整個民營化形成的背後歷史脈絡中，來思索整個社會福利民營化的形成，期能有助於瞭解真正社會福利民營化的用意或目的，並有助於對現行產生的各種問題的解決。

### 壹、社會福利民營化政策層面的意涵

在以黨領政的年代中，執政黨的各項政綱或宣言，基本都成為社會政策的依據，早期的政府社會政策的推展，無疑是與國民黨的發展息息相關（郭登聰，1986）。我們可從執政黨的各種宣言或綱領中，略知是否有民營化的意念存在。早期國民黨的政綱宣言，持續是以政府的角色為重主導政策的發展，民國五十四年通過「民生主義現階段社會政策」，被視為我國社會福利發展重要里程碑的社會政策內容，該政策提出獎勵人民捐資興辦社會福利事業，並從稅制中增加誘因，且以政府與社會協力並舉的方式，共創社會福利，顯示出是為社會福利民營化開創先河。<sup>1</sup> 在七大項三十三目的內文中

，國民就業方面提及公私企業增加就業機會；國民住宅中有鼓勵私人投資，建造國民住宅出租或分期出售；福利服務中，鼓勵農會及漁會加強或增辦農漁民福利；並鼓勵公私企業民間團體，擴建兒童福利設施；在社會教育方面，則冀結合社會力量，設置獎學金獎助清寒優秀青年；而社區發展項下更提到社區居民自動、自治配合政府行政措施以增進社區福利。

在民國五十八年的第十次全國代表大會通過的「現階段社會建設綱領」，亦繼承前者的內涵提及「社會建設之推進，應發動各種各級民眾團體響應實踐，社會領導份子尤宜以身作則，使全體國民均能自動自發，貢獻其智力、勞力與財力，共同推行。」基此，爾後的整個社會福利的政府與民間合作的概念，皆循此架構之下推展（邱創煥，1977；劉脩如，1984；陳國鈞，1980；蕭繼宗，1976）。民國五十九年的「現階段加強國民就業輔導工作綱領」，「現階段農村經濟建設綱領」，都陸續提出。內政部在民國五十六年及五十七年，訂定中華民國第一期台灣社會建設計畫，並與當時第四期的經濟建設計畫相互配合。此計畫重點即在建立三民主義新社會，促進經濟發展，提高人民生活水準，民國五十八年起又訂定第二期、第三期的社會建設計畫，內涵都對社會福利的彰顯，並強調民間參與的重要（江亮演，1986）。之後，中央政府又於民國六十八年通過「復興基地重要建設方針」，訂定十年主要建設目標，一方面求經濟之廣續成長，並在成長中達成國民所得之合理分配，同時應全面增進社會福利，使經濟發展之成果為全民所共享；另一方面要透過經濟及社會建設，使中華民族之優良文化傳統，得以綿延不絕並發揚光大，期使十年內成為一平衡發展之開發國家。另通過「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」，兩項重要政策宣示出現，引領整個社會政

策的發展（洪德旋，1992）。

配合民國八十年初六年國建的計畫推動，內政部也曾提出社會福利重要施政六年計畫，然最重要則是民國八十三年所頒佈的「社會福利政策綱領暨實施方案」的提出。<sup>2</sup> 在此社會福利政策綱領中，基本原則即政府強調權利與義務的對等倫理，自助人助的重要。而且建構以家庭為中心的社會福利政策，凸顯企業參與保障國民就業的權益，福利服務則以民眾福祉為先外，並結合學術與民間共同發展合作模式。實施要項上，就業安全方面提及強化公、私立就業服務機構之管理，擴大運用社會資源建立正確職業觀念，激勵企業單位自行辦理教育訓練，社會保險，激勵雇主重視安全衛生設施之改進。福利服務方面，結合社區資源建立居家照顧服務網絡，鼓勵居民參與社區事務，弘揚志願服務理念。國民住宅方面，結合民間力量以稅賦優惠或銀行建築融資方式，鼓勵民間參與興建中低收入住宅，提供長期低利貸款，協助人民興建國民住宅（內政部，1994）。

綜觀我國各種社會福利官方文件，「結合民間資源」應可說是出現次數最多的詞句。就政府整體而言，它是一種理念，代表政府期待民間力量，如：物質的、專業的、政治的、社會的，共同來投入社會福利事業；它是一個政策，宣示一種內涵一以貫之的政府與民間分工合作指導原則，其目的不外要求民間分擔政府的福利責任；但就社會行政部門而言，它則是一項對策，是因應長期以來公部門在社會福利領域中資源低度投入的一項補救措施（劉淑瓊，1998）。

由上述的綱領內容，在在可發現政府對於民間參與的鼓勵，但在條文中所呈現並無積極或強化的內涵。另在實施方案中，亦唯有福利服務上有採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志



願服務人力，由政府來支援經費及設施，透由民間組織提供多樣化及合適的服務，及鼓勵政府及民間各機構團體辦理促進家庭功能之相關活動。訂定獎勵民間單位設立各類兒童少年福利機構；結合區域內相關老人福利機構提供各項服務；結合區域內相關殘障福利提供各類服務；及公民營企業參與社區工作，推廣社區志願服務理念，各級學校鼓勵學生參與社區服務工作等。大致看來，都是較靜態且傳統，唯一差別乃在於提及採用補助、委辦、公設民營的方式，有別於傳統的獎勵民間參與（內政部，1994）。

除政策依據之外，整個社會福利政策對於社會福利民營化的討論，在民國八十三年及八十七年所舉辦的兩次全國社會福利會議，有更明確的說明。在八十三年第一次全國社會福利會議的結論中，政策規劃方面基本原則的第九條即提及政府與民間共同參與的原則；財源籌措方面第四條鼓勵民間參與，動員民間資源，採委託與獎勵措施；法規制度方面第九條，應規劃與整合民間團體的力量；人力規劃方面第七條，積極結合民間資源共同辦理；協調配合方面第一條提到法律之規定應給予願意參與之民間團體更多的選擇性，第二條放寬補助獎勵民間各種團體，第三條應結合各部門及民間力量，第五條考慮全民健保民營化。另結合民間財源，訂定鼓勵民間捐助財源之項目；對有經濟潛能之民間團體，應主動聯絡鼓勵捐輸；對已合法之社會福利慈善機構應統合運用；對辦理不彰者應協助；對未依法立案者亦採輔導或加以運用。最引人注意則是在各項福利服務方面，對於獎勵民間或民營化的各種討論<sup>3</sup>（內政部，1994）。大致而言，對於社會福利的民營化的作法，在這些福利項目中被明顯提出，可稱是開創先機。

在民國八十七年的第二次全國社會福利會議上，已在當時李登

輝總統的致詞上看到在整合原則上，有加強機關間的協調及公私部門的合作的說法（李登輝，1998）。另者前行政院蕭萬長院長在開幕致詞，提到結合政府與民間的力量，以社區化及全民化的精神來共同推動社會福利工作（蕭萬長，1998）。顯然原本的含混的鼓勵民間，獎勵民間的一些說法和作法，到此似乎明顯且清晰用民營化的概念提出。當然，內在仍含有結合民間這種概括性的說詞。但大致而言所謂社會福利民營化的說法，到此階段應是清楚和明瞭。而內政部的社會福利業務報告中即提到拓展志願服務，廣結民間資源的討論（內政部，1998）。社會福利政策定位的議題上，亦有學者及政府官員分別提出對於政府與民間合作關係的說明，此等說法在社會福利組織體系的討論中亦被提及，同此由行政院研考會從整體行政組織的發展規劃上，亦持整個組織的調整及修編應扣緊民營化的趨勢（林萬億，1998c；劉邦富，1998；陳小紅，1998；葉維廉，1998）。另者在社會福利實施現況的檢討與改進的建議，學者們除對現行民營化做批判外，卻也支持這種現象的發展似有其必要性，或更確實的提及公設民營是一個福利大趨勢（謝高橋，1998；唐啟明，1998）。除此在社會保險方面，無論全民健保或國民年金，在公設民營的論點上皆被強調（羅紀瓊，1998；江東亮、張睿詒，1998；劉玉蘭，1998）。從整個趨勢看來，似乎比前次討論民營化的論點更為清楚和明確。因此在第二次全國社會福利會議各議題的結論上可看到（內政部，1998）：

#### 議題一：社會福利政策的定位

明確界定政府與民間部門的分工，而政府與民間的角色亦應形成一種合作伙伴關係。因此應重新檢討公設民營的相

關法令與分工。

#### 議題二：社會福利行政組織系統

政府規劃社會福利時，宜考量於行政院下成立「社會福利改造小組」，廣納民間意見，作為規劃考量依據。

#### 議題三：社會福利資源之規劃與整合

社會福利資源不容忽略是如何有效統合民間福利的資源，研議提高所得稅法上的捐贈扣除額比例，以鼓勵民眾捐贈社會福利公益慈善團體。

#### 議題四：社會福利實施現況檢討與改進

老人福利除機構或服務應擴及居家式照顧。使老人照顧社區化。生產性勞工福利可使勞工投入更佳勞動力，應運用獎參條例。

#### 議題五：社會保險之課題

政府在國民年金保險財務採部分提存準備，不宜累積過大的資金，國民年金保險業務包括基金管理運用在內，應朝民營化與多元化發展。目前全民健保公辦民營體制，將即為單一基金會及多元保險制度。

誠然，在此次會議中看到社會福利民營化的展現，這種政策性的大轉變，是否意味著我國的社會福利政策上必然循此發展，雖然會議和政策之間仍有差異，只是提供一種政策意見形成的共識，但是可能使形成政策的必然性更強烈。

另者在兩次全國社會福利會議之間，內政部在民國八十四年間舉辦的兩次有關社會福利政策的規劃背景分析及策略原則分析的研討會，社會福利民營化的討論已被列為主要的核心（傅立葉，1995

；萬育維，1995）。又在民國八十四年的國家建設研究會的會議結論，對於民營化也有三點討論（內政部，1996）：（一）外包方案多有服務量及單價限制，較符成本效益，但目前有能力長期接辦的民間機構有限。政府應提出相對誘因，強化民間機構體質。（二）民間分工可定位於提供社區化、小型、專業人力較密集之服務。（三）政府行政部門應加強監督管理民營化的人力培育。除此與會的官員及學者亦對民營化提出說明，社會福利民營化的初步共識似已形成（陳武雄，1996；李欽湧，1996），但若再深入的分析，可以發現，內政部曾委託的兩項較大的政策性研究案。一為社會福利需求調查，另一為社會福利政策研究的報告，兩項研究案內容對於社會福利民營化，大致上都有提出若干建議（馮燕等，1994；謝高橋等，1994；王麗容等，1993；曾華源等，1995；郭靜晃等，1995；吳凱勳等，1995；李瑞金等，1995；呂寶靜等，1995）。透過這些政策性研究的鋪陳，可以對社會福利民營化的重要性和需要性提出佐證，其對於日後整個社會福利政策有關民營化的提出，有相當程度的作用和肯定。

除了內政部對於社會福利民營化政策方向的提出外，在政府部門長期對國內社會福利有相當影響的經建會，也在社會福利的相關研究中，提及社會福利民營化的論述。民國七十五年間，曾委託兩位外國學者從事「我國社會福利制度之整體規劃報告」，即將政府與民間角色釐清（經建會，1986）。之後在民國八十五年一份「社會福利支出對總體經濟發展之影響」的報告，社會福利未來發展擬議的建言中提及：一、提升福利服務預算之比例，擴大民間參與，以充實並均衡城鄉福利服務資源的運用與分配；二、順應社經變遷的需要，適時修訂社會福利相關法規，充實社政人力，鼓勵民間參與，

以提升社會福利政策的執行效率（經建會，1996）。

另在第二次全國社會福利會議，經建會也在一份「我國社會福利現況、問題與對策」報告中，提出對於我國社會福利未來規劃原則，提及推動社會福利，應以政府為主要機制，結合個人、家庭、團體、社區及民間企業力量，釐清其角色與責任，共同提升國民生活品質。順應世界潮流，運用民營企業競爭與效率的特質，在維護民眾基本權益原則下，逐步推動社會福利民營化措施，以提升其效率與服務品質。同時關於我國社會福利問題之對策與展望，即明確提到推動社會福利事業民營化。正如內文所述雖然社會福利的非營利特質，使得社會福利民營化措施有異於一般商品的民營化，市場機制仍為提昇效率的有效機制。我國社會福利民營化措施正方興未艾，未來社會福利民營化措施的推動，除注重增進資源分配的效率外，亦需兼顧社會福利的公平性，以及福利資源對弱勢者的可近性（經建會，1998）。

如何結合個人、家庭、社區、民間組織與政府，妥善分工並互補短長，有效建立周延的福利服務體系及服務傳送網絡。政府主管機關必須由傳統福利供給者之角色，逐漸調整為福利規範者及補強者之角色。加強專業人力與服務績效之考核與評鑑，建立制度化的政府與民間機構的協力合作關係。以提升服務品質為中心，修正影響服務績效的各種束縛，改進政府與民間福利團體的互動關係，賦予民間經營者應有之自主權與自由權，以積極回應民眾之需求。加強培植民間福利組織的服務能力，並促進其成長與發展，以增加更多元的福利服務。顯示政府財經部門，對於社會福利民營化的立場和態度，亦顯出強烈意圖和寄望，基於業務內容及性質，所做民營化的建議，都可看出其心意和方向，此對社會福利民營化政策的

發展，有必然的影響性。

## 貳、 社會福利民營化政策之結構因素

台灣現階段在社會福利民營化的理念之下，社會福利機構契約委託「公設民營」制度是蓬勃發展的一種福利服務供應方式。從民國七十四年台北市政府的第一個機構委託以來，許多探討民營化及公設民營問題的論文中，多面向的分析探討擬深入瞭解並釐清型塑社會福利民營化政策的力量，主導決策過程的權力結構，因為它們直接、間接隱含了政策付諸實施後可能產生問題的病灶。透過更多的學術探究來釐清「公設民營」複雜的實務問題，尋求新的、立基於實證研究的、對現實狀況更具解釋力的知識，隨著「公設民營」規模的擴大，顯得更為迫切。劉淑瓊（1998）認為「精簡員額」與「結合民間資源」可說是台北市，乃至我國社會福利發展過程的兩個基軸。政府各種形式的精簡員額計畫造成「錢多人少」的行政矛盾，嚴重限制並扭曲台灣社會福利的發展；而結合民間資源，本質上就是要民間與政府共同擔起福利責任，早在七〇年代中期「公營事業民營化」的口號被提出之前，已在社會福利領域公部門資源低度投入之下，扮演捐輸補強的角色。這兩個因素對於「公設民營」成為主要的福利服務輸送方式具有關鍵性的影響，彼此間也存在一定的關聯性。

七〇年代國內財經事務與產業經濟已從理念上的自由化政策邁向公營事業民營化的行動階段；政治面則有解嚴與修正公布人民團體組織法等一連串的革新作為，這些對於社會福利的發展均具有相當的影響。經由前述各種研究方法所蒐集的資料加以綜合分析研

判，劉淑瓊（1998）指出型塑社會福利民營化政策的的力量可歸納為四方面：一、中央財經主導；二、地方決策的受限；三、民間福利機構團體壓力；四、西方福利民營化發展擴散效應，實務上產生彼此交互影響的作用，最後引導「將直接服務的供應移轉民間社福機構執行」成為政府的社會福利政策主軸。茲將四方面力量分述如下：

#### 一、中央財經的主導

在中央政策層次，以財經精英為主導的執政黨在對於社會福利擴張具有高度疑慮的成見下，將「產業民營化」的自由經濟理念直接嫁接於社會福利事務並交由經建部門規劃。具體的作為是由向來主管經濟事務規劃與考核的行政院經建會，於民國七十五年間出面委託兩位英國顧問進行我國未來社會福利政策方向之規劃，報告結論確立採「瑞士模式」，降低政府福利的承諾與規模，並設計民間團體參與競爭的機制，其中對「政府」與「民間」角色做清楚界定，在我方社會福利發展上尚屬首見（白秀雄，1988），其後經建會提出以人道、自立、公平、供需和分散社會福利政策的指導原則（行政院經建會，1986），民國七十六年中央主管社會福利事務的內政部隨即頒訂「加強推展社會福利獎助作業要點與計畫」。民國七十八年經建會主責研擬社會福利法制，其研究重點為界定社會福利範圍、配合完備法規。以達到自由化、公平化、效率化的目標（蔡本源，1988）。民國七十六年十一月在一項「福利國家 經驗與借鏡」國際學術研討會上，當時的經建會主委於專題演講中也強調社會福利責任應由家庭、企業及社會分擔，效率更高，而社會福利資源的投入也應量力而為，不能損及經濟的正常運作（金天倫，1987），足茲證明。顯示出中央財經的主導力量，財經背景政府高層對於

社會福利的擴張高度不安，因此以研究與學術研討會之名，有目的導向地邀請學者為既定的政策結論背書。

## 二、地方決策的受限

地方層次，引進民間力量參與在此階段可說是在現實條件諸多限制下，社政主管亟思有所作為之不得不然的一個補救策略（白秀雄，1988）。質言之，地方政府的施政環境為以下因素所框限：1、政策面：在中央與地方為同一政黨執政的前提下，中央所設定的福利政策基線，對於地方政府福利規劃自然有一定的引導作用；2、需求面：地方政府首長已意識到都會地區社會福利需求在質與量雙方面都將隨社會變遷而益顯急迫；3、行政面：中央政策自由經濟掛帥，經費預算、組織與人事員額之擴充均受限，社會福利規模之成長亦連帶受牽制；4、議會矛盾性：掌握審查權的民意機關既於質詢中為民喉舌爭取福祉，但對於支應福利作為所需的資源又看緊荷包多所阻抗。事實上，當時市議會也已出現政府經營不善之機構(如：勞友之家)應發包給民間經營；有盈收的市有社會福利機構(如：老人自費安養中心)應自給自足的主張（郭登聰，1988）。民營化或購買契約服務的主體表面上是「政府」、「民間機構團體」及「接受服務的案主」三方面，以此架構思考問題，地方社政部門做為一個行動者，在整體行政體制中，就垂直關係言，上有中央政府；就水平關係言，與政府中其他部門，如：財主單位、研考單位、人事單位等，在特定業務上均有互動關係，而社政部門的決策是在這些行動者所建構的網絡之中進行，各行動者彼此之間存在何種形式的權力衝突。因此對當時台北市市長與社會行政首長而言，只有借民間之力，激發和促成政府與民間的合作，並予以制度化，才能突破以



上的困境（白秀雄，1995）。

從以上的分析可見當時決策思維已在中央保守財經意識型態主導下，意圖縮減政府在福利事務的介入，並以「效率與效能」的理由，重新定位政府與民間角色功能之分工，社政部門在財力、物力之外，積極開發民間部門的專業能力投入政府福利領域，並試圖予以制度化已然成形。

### 三、民間社福團體抗爭的壓力

七〇年代中期之前，台灣民間社會雖漸趨活絡，然其能量相對於國家財富所能提供的社會福利資源仍相當懸殊；政府部門福利服務領域雖極仰賴民間社福機構，但弱勢團體仍無法接近國家官僚影響決策，若干社福團體乃轉而改採抗爭與結盟策略，然初始階段爭取到的福利卻相當有限（林萬億，1992；林萬億，1995），情況一直到七〇年代中後期才出現轉機。民國七十六年七月政府宣布解嚴，同年年底政府決定停售愛國獎券，這兩個事件對於民間社會福利團體能量的蓄積，及其日後影響政府預算分配與福利供應決策的社會運動具有關鍵性的影響。

隨解嚴後社會力的蓬勃，民間福利機構團體既是社政部門的強力批判者，也是社政部門的資源創造者；而經費暴增的社政部門又成為民間團體發展繁榮的資源提供者，兩者關係既對抗又依賴，既分立又共生。七十年代中後期，弱勢團體的街頭抗爭蔚為風潮，其訴求對民眾社會福利意識的啟發與政府公共政策的制定產生一定的影響，也多少鬆動了國家在社會政策制定與資源配置上的自主性。社會福利團體與社會工作的案主以抗爭、結盟與遊說等手段，向國家機器爭取福利權，引起政府與社會主流之注目，此舉間接促成政府在新機關設立、福利預算增加與法案措施修訂的回應（林萬億、

葉琇嫻，1992)。在活躍的民間機構團體帶頭抗爭之下，不但向社會大眾凸顯弱勢團體福利需求的急迫性，也對競逐選票的政黨展示其政治動員實力，因此對向來在政府各部門中居處弱勢的社政單位而言，這股社會力雖是批判與抗爭的來源，卻也是擴展福利版圖的有力支柱，落實了所謂「結合民間資源」。對民間福利機構團體來說，由於他們自認清楚掌握福利使用者的需求所在，也洞悉政府承諾與能力之有限性，加上外在政治環境的變遷，也更堅定所秉持的「福利權是爭來的」、「認命、等待，不再是唯一的選擇」的理念（自立晚報，78年8月31日，3版），民間福利機構團體「強烈地希望從政府手中取得更多的資源」（曹愛蘭，1993）。

#### 四、西方福利民營化思潮的擴散效應

分析台灣社會福利的發展，位居邊陲的台灣社會福利學術界，長期受到以英國與美國為主的西方民主先進國家社會福利發展經驗的擴散效應所影響。八〇年代英美兩國從保守主義意識型態所衍伸的「福利國家動搖經濟成長」、「從福利國家撤退」論點，在台灣七〇年代中後期經由社會福利學界的引介討論，「福利國家危機」、「國家角色與政府干預」、「福利多元主義」、「福利社會」、「有能國家」、「合作福利」、「社會福利民營化」等議題一時蔚為顯學。這些論述雖然也探討民營化的負面效應，但此種的論述內容對於當時台灣政府社會行政部門確立社會福利政策具有引導與催化作用，尤其是源自新保守主義意識型態，以福利國家過度發展導致社會倫理價值破壞、福利科層體制缺乏效率，造成政府龐大財政負擔的邏輯，與前述主流財經精英及執政黨的社會福利主張同調合拍，主政者據以為註腳，可說兼具高度的政治正確性(politically right)與學術正確

性 (academically right)。職是之故，台灣的社會福利界雖然一方面反駁財經精英「不宜過度發展社會福利」的謬誤，但另一方面似乎也默認西方文獻中所論及的問題對台灣現況引導的正確性，以及在政策上向西方國家英美看齊的正當性。在此氛圍下，行政界順勢在福利服務策略上以西方福利先進國家的思潮發展為導向，更明確地批判福利國家的弊端，並宣示以「合作福利」、「福利社會」、「有能國家」為政策導向（劉淑瓊，1998）。

綜上所述，民國七十八年以來一連串以殘障團體為首的抗爭活動（陳俊良，1992），確實在政府預算的成長上看出效果，中央政府在福利預算增加、民間力量增強的雙重動力驅策之下，其所採取的因應策略為轉過來回饋民間，一則化解經費與員額規模不相稱的行政矛盾，藉各式獎助措施導引大量資源挹注民間，興建硬體設施發展機構式照顧（邱汝娜，1994）。故在七十八年度到八十一年度之間，中央以福利部門經費，透過委託、補助、獎助、公建民營及賦稅減免等具體措施，多管齊下獎助已在辦理社會福利的機構團體，以做為擴大民間福利服務的誘因。民國八十三年行政院核定「社會福利政策綱領實施方案」，更進一步確立當前政府在福利服務的供應上所採的策略之一是補助、委辦、公設民營等方式，由民間組織，政府經費援助下，提供多樣化及合適的福利服務。民間機構團體在中央政府政策性的獎勵與實質的經費挹注之下蓬勃發展，不但因而得到比較充裕的政府經費補助與資源，生產所需要的服務，不同類型的福利團體及小型機構在數量上與服務方案的類型上均有顯著的成長，自助團體所成立的基金會承接政府委託經營的社區服務中心，成為帶動台灣地區社會福利服務社區照顧的主力（曹愛蘭，1994；羅秀華，1997），擴展了社會福利民營化在台灣福利輸送

體系中的重要模式，重新定位政府與民間角色功能之分工。

總之，社會福利民營化的確立發展，在意識型態上有來自執政黨以財經菁英主導的社會福利政策及來以英美為主的社會福利民營化思潮的擴散，台灣社會福利長期以來乃是附庸於財經政策之下，自由經濟理念壓抑社會福利的成長，而全球性的民營化思潮剛好提供引據的註腳，確立了正當性。而在社會福利團體的抗爭下，戒嚴後的政治民主化走向，這些抗爭行動迫使政府必須不斷釋出資源，提供給各種民間社福團體更多的成長與繁榮的空間。

## 第五節 我國社會福利民營化的立法

了解社會政策發展上對於民營化的討論之後，擬從社會福利各法律的內涵上來進一步探討，近年來在這一波波強化政府提供社會福利責任的立法陸續之餘，我國社會福利法制另一個重要的轉變是，結合民間資源辦理社會福利，儼然成為我國政府落實社會福利的既定政策。自一九九一年以來，從內政部到各縣市政府紛紛以獎勵補助、委託、公設民營及抵用券等方式，透過民間機構提供各種福利措施及服務，以實現其法定之責任。然而，這種以「政府結合民間資源」為輸送方式的社會福利制度，對照我國近年來在社會福利的積極立法，對於我國社會福利民營化政策的發展，究竟意味著何種的未來（雷文玫，2002）。

### 壹、社會福利民營化相關法規依據

社會福利立法可溯及民國三十九年的台灣省勞工保險辦法及施行細則為先，但到民國六十二年以前大致都傾向社會保險的性質。其後陸續有福利三法，即兒童、老人及殘障福利法；接著是社會救助法、少年福利法、殘障福利法修法、兒童福利法修法、全民健康保險法、身心障礙者保護法的訂定，社會救助法、老人福利法少年福利法的修法等依序出現。逐一從條文及內容中檢證上述法令中，很難看到這些社會福利的基本母法，本身內容對於社會福利民營化有明確的法源，基本上仍以政府為負有主要的供給責任，對於民間的機構或組織僅維持舊有的傳統之獎勵、獎助或補助的規定。

以兒童福利法<sup>1</sup>為例，有關兒童福利服務的提供責任，可以分為三種類型，分別是：1. 賦予政府提供之責任、2. 授權政府提供或獎勵民間辦理、3. 獎勵民間辦理。<sup>4</sup> 獎勵民間辦理是有別於前兩種責任類型，現行兒童福利法中第三類之規定，則試圖賦予公民營機構提供之責任或獎勵公民營機構提供。例如兒童福利法第二十條規定，中央主管機關應會同目的事業主管機關擬定辦法獎勵公民營機構設置育嬰室、托兒所等各類兒童福利設施及實施優待兒童、孕婦之措施。同法第二十一條規定，兒童及孕婦應優先獲得照顧。交通、衛生、醫療等公民營事業應訂定及實施兒童及孕婦優先照顧辦法（雷文玫，2002）。綜言之，就兒童福利法，第十一條出現獎勵私立兒童機構之設立，另為第十五條則獎勵兒童福利設施的設置。民國八十二年的修法中，則在第七條中央主管機關掌理事項第四項有兒童福利事業之策劃與獎助評鑑事項；第二十二條政府應獎勵民間辦理兒童機構；第二十三條對特殊兒童機構的獎勵設置；第二十五條為兒童福利機構成績優良者應予獎助，在此條文中另述及兒童福

---

<sup>1</sup> 兒童福利法已於民國九十二年五月二十八日與少年福利法合併頒佈為「兒童少年福利法」。

利機構不對外接受捐贈者可不辦理財團法人登記，另兒童福利機構不得兼營營利行為。大致看來，仍停留在獎助或獎勵的型態，尤其是以機構設置為主。

同樣的民國九十一年六月修正的老人福利法有提到委託辦理、經營或興建的方式，但整體看來並無重大突破。<sup>5</sup> 社會福利立法已是如此，那麼行政部門在推動整個社會福利民營化，在行政法規方面有何依循，以下嘗試從現有關於政府對於民間參與，無論是獎勵或獎助的相關法令，對整個社會福利民營化背後的行政依據有所掌握。首先對於民間參與社會福利的相關法令而言，李瓊瑤認為早在民國四十四年頒定「台灣省獎助私立救濟福利設施辦法」，可視為政府遷台後的鼓勵民間參與社會福利的肇始。之後民國六十六年內政部成立社會福利及慈善事業聯合會基金會聯合會報，民國七十二年頒布加強民間力量推展社會福利實施計畫，民國七十四年「加強民間力量推展社福實施計畫」，民國七十八年「加強社會福利獎助作業要點」(李瓊瑤，1994)。另外尚有民國七十一年推行志願服務實施要點，民國七十二年獎勵寺廟興辦公益慈善事業及推行文化建設實施要點，民國七十二年結合民間力量共同興辦社會福利事業實施要點，及民國七十三年擴大民間團體參與社會福利服務工作實施要點(徐震等，1993)。這些由中央部門負責的相關作業要點或實施計畫，原則上都是偏重在獎勵或補助的層次，尤其是對民間團體帶來宣示性的意義。

然直接涉及到和目前民營化所關注的委託辦理相關的規定，整個政府的相關行政命令、辦法及要點而言，在內政部方面則是民國八十三年「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」，首開先河(陳武雄，1997c)，此要點亦奠定了後來「推動社會福利民營化實

施要點」的基礎。民國八十六年內政部訂立了「推動社會福利民營化實施要點」<sup>6</sup>，但顯然法令的位階及重要性，尤其是對於行政運作的影響，實質作用是降低許多（郭登聰，1998b）。亦由此可以看到社會福利民營化的推動，在政策層面和立法層次明顯是有差距，如此亦反應是否前述的社會政策的民營化內涵，真正能施行的期限尚未到達。在縣市地方政府層級，台北市政府曾於民國七十三年配合內政部的「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，提出「台北市政府社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，爾後亦曾制定「台北市政府社會局委託民間團體辦理社會福利服務辦法」<sup>7</sup>，但因台北市議會以該辦法與「台北市市有財產委託經營管理辦法」草案之從屬關係為由而退回。前「台北市政府社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」於民國八十八年廢止實施，後於同年通過「台北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點」一直沿用至今。高雄市政府方面，所依據的法令則是在民國八十五年通過「高雄市政府委託民間社團機構辦理社會福利服務實施管理要點」（林碧茹，1996）。至於台灣省政府方面，一個真正屬於委託辦理的相關法令則是民國八十六年頒定的「台灣省委託民間辦理社會福利服務實施要點」，並以此為整個公設民營的依據（唐啟明，1997；施教裕，1997），在民國八十八年七月精省之後，大部分的縣市如台北縣仍依據內政部的「推動社會福利民營化實施要點」，直至民國九十一年五月該實施要點廢止，才依據「促進民間參與公共建設法」及「政府採購法」辦理民營化相關的業務。

由上述相關法規的整理，可見到整個社會福利民營化的法制發展是依實際業務推動的需要，逐漸轉型過來。之前各種獎勵、獎助或補助的條文原則是顯得被動亦不積極，爾後為因應實務工作的

解決，如何委託辦理或到後期公設民營的提出，才突顯民營化中更積極主動，尤其是傾向業務解決的對應。台北市政府將公設民營與市有財產的處理併列思考，更有助於在辦理公設民營時，依法處理涉及市有財產租售或代管、經營時的權責問題，顯然更符合現實委託作業上的需要。透過整個社會福利民營化各種依循的資料，可以看到社會福利民營化並非是新創的政策，早期這些獎勵、獎助、補助、委託辦理等項，內涵在在都是扶植或鼓勵民間力量、團體或組織的參與，更是由消極或被動的型態，具體地轉化改變成積極和主動的作為（郭登聰，1999）。

綜上所述，就法規的沿革大體上說來最早之法規屬民國七十二年內政部頒訂之「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，台北市政府隨後民國七十三年訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，內政部復於民國七十八年訂頒「內政部加強社會福利獎助要點」。不過，該要點仍然以獎勵補助之規定多，委託規定者少。台北市政府察覺到委託民間辦理社會福利業務的瑕疵甚多，而於民國八十二年委託學者專家研擬「台北市政府委託民間團體辦理社會福利設施辦法草案」，雖然台北市議會未通過該法，但市政府社會局已依該法精神執行往後的契約外包案，進一步研擬「台北市政府社會局委託民間團體辦理社會福利設施契約書（範本）」，以及台北市政府社會局公辦民營業務內部行政流程等相關作業準則，並於民國八十八年訂定「台北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點」一直沿用至今。內政部在民國八十三年參考台北市政府所定辦法研擬出「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。之後，內政部又於民國八十五年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」及



「委託契約書範本」，以及民國八十六年訂定「推動社會福利民營化實施要點」；而台灣省民國八十七年「委託民間辦理社會福利服務實施要點」、高雄市也都訂有相關辦法。不過，總體說來內政部民國八十六年定的辦法仍是省、市政府辦理社會福利委託外包的主要法律依據。後於直至民國九十一年五月該實施要點廢止，遂依據政府頒訂的「促進民間參與公共建設法」及「政府採購法」辦理民營化相關的業務。

## 貳、「促進民間參與公共建設法」及「政府採購法」的內涵

多年來各縣市依據內政部所提的「推動社會福利民營化實施要點」，推行社會福利民營化，然此等攸關社會福利民營化工作的重要依據，學者指出從其條文及內容看來，顯然有相當多的問題，值得討論。內政部已於民國九十一年五月廢止該實施要點，各縣市乃依據政府頒佈之促進民間參與公共建設法<sup>8</sup>及政府採購法<sup>9</sup>作為社會福利民營化的法制依據，本研究主要探討「公設民營」方式，以政府提供場地設備契約委託予民間機構營運，與促進民間參與公共建設法之適用範圍是比較有密切相關，故提出促進民間參與公共建設法及政府採購法的條文要義，以探討與社會福利民營化的關係，並討論社會福利民營化的法制問題。

### 一、促進民間參與公共建設法的內涵架構

「促進民間參與公共建設法」基本上凸顯「民間最大的參與」及「政府最大的審慎」的原則，用促進參與取代獎勵，強化積極性，希冀在政府與民間雙贏的前提之下共同進行，而政府也給予有

效配合的機制。共分六章凡五十七條的內容中，明白規定著：

(一) 總則基本原則方面

1. 立法目的及與其他法律關係。
2. 公共建設及重大公共建設之適用範圍。
3. 民間機構之定義與政府、公營事業及外國人持股比率限制。
4. 主管、主辦機關及民間參與公共建設相關業務之授權、委託。
5. 公共建設得由民間機構自行規劃。
6. 民間機構參與公共建設投資方式之類型。
7. 主辦機關得分期給付建設經費與其程序及工程估驗效果。
8. 本法所稱之投資契約為民事契約及契約應記載事項。

(二) 用地取得與開發方面

1. 公共建設土地取得之特別程序、公有土地之撥用、私有土地之徵收及提供。
2. 民間機構興建公共建設需穿越公、私有土地之上空或地下時，應取得地上權。私有土地協議不成時，主辦機關得準用徵收規定取得地上權，租與民間機構使用。
3. 鄰地禁建、限建、鄰地之進入使用，鄰地建築物或其他工作物之拆除遷移，其架構及施工所需公地之使用等相關事宜，以利民間機構進行土地開發。
4. 放寬都市計劃土地使用分區管制及都市土地使用管制，並得以出租設定地上權、讓售、信託方式提供民間機構開發附屬事業，附屬事業所得並計入該公共建設整體財務之中。

(三) 融資及租稅優惠方面

1. 主辦機關對非自償部分之利息補貼或一部份建設之投資，中長期之融資及融資限制之放寬。

2. 因應民間機構資金需求，明定公開發行新股限制之放寬及公司債之發行。
3. 課徵所得稅之各項優惠措施、進口機具之關稅優惠及地價稅、房屋稅、契稅之減免。
4. 排除附屬事業適用融資及租稅優惠之獎勵措施。

#### (四) 申請及審核方面

1. 徵求民間參與公共建設之公告與申請程序及申請案件之甄審原則。
2. 申請及審核程序之異議與申訴，準用政府採購法處理招標，審標或決標爭議之規定。

#### (五) 監督及管理方面

1. 基於屬公用事業之公共建設營運費率之自主性，明定公共建設營運費率之訂定及調整。
2. 民間機構營運公共建設之營收調節機制及主辦機關得對公共建設提供最低營收保證。
3. 投資契約之機制及興建、營運資產、設備轉讓、出租與設定負擔之禁止。
4. 民間機構參與公共建設經營不善之處理，關係人之介入權，主辦機關之緊急處分權及興建營運資產之強制權。

大致而言，從立法的總說明，我們可掌握到促進民間參與公共建設法的精神、內涵和架構。從立法的內涵中我們發現有下列特點：1. 擴大適用範圍，從寬納入原則。2. 投資契約類型化，以符合國際規範。3. 授權多元主管機關以利提昇行政效率。4. 健全土地徵收機制，以減少抗爭，俾便推動。5. 放寬民間機構籌措長期資本之法律限制。6. 增列稅捐優惠措施，以增進民間參與。7. 加強營收調

節機制，以增進民間參與意願。8. 適度放寬監督管理，以增列營運期滿績優民間機構優先議約之機制。9. 違約處置採司法原則，以增列融資機構行使介入權之機制（劉玉山，1998；薛琦，1998；陳文雄，2001）。

實質上，促進民間參與公共建設法係以公共建設為主，在整個立法的內容上，顯示政府與民間的權責與義務，已不同以往只偏重在硬體建設，或是政府與民間工程承包的方式，往往只是上對下的規範。本法乃是從一種誘發激勵或促進的角度，將原本屬於政府應做或想做的重大工程建設，委託請民間合作參與，甚至民間可主動提案規劃以滿足社會或市場需要。政府與民間雙方透過明確的契約關係做彼此權責的規範與要求，同時對雙方合作方式也明確提出。而且基於營運運作方便，採民事契約給予對方合理的彈性。在促進獎勵的內容方面，不管融資、資金籌措、稅賦都做合適的調整。在工程方面最重要的土地問題，從取得、變更、開發都做便利的改變。另就民間業者的申請、審核，或民間主動規劃者都有明確的告知，最後在管理及監督上從營收或費率、處分、移轉、收買、介入都給予明確化，這都可提供國內這類政府與民間合作關係的參考和學習（薛琦，1998）。

歸納學者意見促參法仍有下列的疑慮值得商榷，說明如次（郭登聰，1998）：

1. 對於何謂民間最大參與及政府最大審慎原則的保留，兩者之間關係應再釐清。
2. 本法是否僅限重大工程，其他公共服務可否比照。
3. 認定範圍放寬是否能夠適用，尤其對文教、醫療或福利項目。
4. 對於適用對象包含營利及非營利，而對具公益性質的福利部門

恐有困擾。

5. 本法主辦機關為公共建設部門，對各目的事業機關而言，如何協調統整。
6. 提出民間可自行規劃，但其與政策之間如何協調。
7. 所列的合作類型是否適用於其他項目。
8. 以契約規範權益，是否有以對等角度訂立。
9. 投資契約以民事型式，是否考量公共利益的維護。
10. 對資金的募集是否會引發投機及炒作。
11. 對於申請、公告、審核的正式程序及透明作業能否真正達成。
12. 就監督方面對其營運方式及價格，如何在市場機能與公共利益之間取得平衡。
13. 對興建或營運的不善，政府要如何介入或善後，涉及層面複雜如何處理。
14. 繼續給營運績效良好者續約是一種誘因，但如何注意公平性。

從促參法的條文及內容看來，雖然法案仍有諸多的問題及疑問存在，此等攸關社會福利民營化工作的重要依據，其適用的程度如何，顯然仍有相當多的問題，值得討論。

## 二、「政府採購法」的內涵

政府採購法於民國八十七年五月二十七日公佈實施，修正於民國九十一年二月六日，主要宗旨為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質。其條文內容，對目前國內各政府機關辦理工程、採購及勞務作業之現況，不僅提出改進對策，補充現有法令不足之處，更參酌國際相關規範，

妥為規劃訂定，本法共分八章凡一百一十四條的內容中，茲按章節順序分述如下：

(一) 總則方面

1. 立法目的及與其他法律關係。
2. 採購之適用範圍。
3. 機關採購得委託法人或團體代辦，並受委託機關之監督。
4. 機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則。
5. 本法所稱工程，財物，勞務界定及其他經主管機關認定之。
6. 主管機關掌理有關政府採購事項。
7. 主管機關應設立採購資訊中心，得設採購人員訓練所，統一培訓專業採購人員。
8. 機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收。
9. 外國廠商參與各機關採購，應依我國締結之條約或協定之規定辦理。

(二) 招標方面

1. 採購招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。
2. 公開招標、選擇性招標及限制性招標的適用條件。
3. 限制性招標包括如：委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。購買身心障礙者、原住民或受刑人個人、身心障礙福利機構、政府立案之原住民團體、監獄工場、慈善機構所提供之非營利產品或勞務。
4. 未達公告金額之招標方式，在中央由主管機關定之或在地方由直轄市或縣市政府定之。
5. 基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標。

6. 機關得視個別採購之特性，於招標文件中規定允許共同投標。
7. 應將招標公告或辦理資格審查之公告，刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。
8. 辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。
9. 機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。
10. 辦理採購得依本法將對規劃、設計、供應或履約業務之專案管理。機關之採購，得洽由其他具有專業能力之機關代辦。

### (三) 決標方面

1. 公開招標及選擇性招標之開標應依招標文件公告之，時間及地點公開為之。
2. 應訂定底價。底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。
3. 除規定不予開標決標情形外，有三家以上合格廠商投標，即應依招標文件所定時間開標決標。
4. 辦理以最低標決標之採購，經報上級機關核准，並於招標公告及招標文件內預告者，得於依規定無法決標時，採行協商措施。
5. 決標應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。
6. 以選擇性招標或限制性招標辦理採購者，採購契約之價款不得高於廠商於同樣市場條件之相同工程、財物或勞務之最低價格。

#### (四) 履約管理方面

1. 各類採購契約之要項，由主管機關參考國際及國內慣例定之。委託規劃、設計、監造或管理之契約，應訂明廠商規劃設計錯誤、監造不實或管理不善，致機關遭受損害之責任。
2. 採購契約得訂明因政策變更，廠商依契約繼續履行反而不符公共利益者，終止或解除部分或全部契約，並補償廠商因此所生之損失。
3. 得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。
4. 得標廠商得將採購分包予其他廠商稱分包，謂非轉包而將契約之部分由其他廠商代為履行。分包契約報備於採購機關。
5. 機關於廠商履約過程，得辦理分段查驗，其結果並得供驗收之用。

#### (五) 驗收

1. 機關辦理工程、財物、勞務採購，應限期辦理驗收，並得辦理部分驗收。
2. 機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約規定不符者，應通知廠商限期改善。
3. 工程、財物採購經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分別簽認。前項規定，於勞務驗收準用之。

#### (六) 異議及申訴

1. 廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。
2. 廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定，致損害其權利或利益者，得於期限內，以書面向招標機關提出異議。



3. 廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關逾期限不為處理者，得於收受異議處理結果，以書面分別向所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設採購申訴審議委員會者，得委請中央主管機關處理。
4. 採購申訴得僅就書面審議之。採購申訴審議委員會得依職權或申請，通知申訴廠商、機關到指定場所陳述意見。

#### (七) 罰則

1. 受機關委託提供採購規劃、設計或專案管理或代辦採購廠商之人員，意圖為私人不法之利益，因而獲得利益者，處有期徒刑、拘役或併科罰金。
2. 意圖使廠商不為投標、違反其本意投標者。以非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者。意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處有期徒刑、拘役或併科罰金。
3. 意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者。容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同，處有期徒刑、拘役或併科罰金。

政府採購法之精義在於：（一）採購制度健全化，（二）採購資訊透明化，（三）投標限期合理化，（四）決標評選週延化，（五）採購市場國際化，（六）異議申訴制度化，（七）違法罰則明確化。為了建立一個公正清明的政府採購環境，有效提昇政府的採購效率，是促進國家競爭力向前的動力，對國家之經濟建設影響至鉅。因此不論是政府機關、民間機構及私人企業都必要對於採購

法有進一步認識、瞭解，加以重視並促使各方的採購作業更趨健全、更有效率。

政府業務需要辦理各種採購，往往期盼能將經費發揮到用得好、有效率、有價值，是與一般採購無異。採購法施行之初，或由採購人員對於該法認識不足，凡工程、財務採購仍多以傳統最低標決標，勞務採購盡可能採限制標邀約原熟悉之廠商續辦，為避免影響採購品質，對於廠商資格或規範訂定一些不當的限制，而導致許多作業不合宜或不良問題，爭議頗多，而有認為勞務採購的人文特性，是迥異於商業化、硬體化的工程財務採購，實不宜納入採購法規範之議，引起多方的討論。

探討民營化「公設民營」制度，主要是由政府提供場地設備契約委託予民間機構營運，內容可能包含場地工程、設備設施、專業服務等等層面，而採購法第七條明白規定採購包括工程、財務及勞務三種。（一）工程方面，指在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行為，包括建築、土木、水利、環境、交通、機械、電氣、化工及其他經主管機關認定之工程。（二）財物方面，指各種物品、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利及其他經主管機關認定之財物。（三）勞務方面，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。若採購兼有工程、財物、勞務二種以上性質，難以認定其歸屬者，按其性質所占預算金額比率最高者歸屬之。只要採購金額達到採購法之公告規定者，則需進入政府採購法的處理程序，但在實際辦理公設民營業務時，最常遭遇的是採購雖是工程，但多屬維修費用金額並未達該法之規定；另外是社會福利服務畢竟不是硬體工程般的具體，也不適於

完全依採購法如此商業化、商品化的處理原則，這也是實際推動時會造成問題的根源。

林萬億研究指出我國就社會福利民營化之法制工作，其內容上已達到一定之妥當性。所需注意加強的，應該有兩大方面，一是為求更大之個案正義，重要的是個案中契約條文之合理訂定，而不是通盤性要求修法、或另訂新法以進一步之深入、高強度規定。另外的問題在於推動社會福利民營化所無法徹底完成者，其問題乃繫於政府之監督能力，主要是因為政府在人力、經費、儀器、經驗的不足，尤其以人力之欠缺最為嚴重。妥善解決之道，毋寧在於引進民間專業技師或會計師定期前往查核之制度，或進一步引進社區民眾相互參與或監督或甚至相關案主或其家屬代表與官方、業者之三方聯合，如成立委員會來監督，或應可以考慮的途徑例如鼓勵或獎勵引進 ISO-9000 認證標章、或由主管機關自行頒訂社會福利團體績優標章獲表揚等制度（林萬億，1997），共同致力於監督之責。

綜合言之，推動社會福利民營化以政府的認定和交辦來促成或推動民營化的進行，似乎對政府與民間相互關係簡單化，事實上社會福利的民營化業務實施卻未必如此簡化，如何重視契約外包的管理，重要的是應對其建立法制化，以公設民營制度所牽涉到民事、刑事、行政三大法律體，應配合實際需要做妥當運用，同時得重視分權的必要性，社會福利服務的委託是趨向公共利益，因此契約性質應如何在公法契約或私法契約上取得協調，其重點是如何達成相互權益，又不違經營原則，依據「促進民間參與公共建設法」及「政府採購法」來推動公設民營業務，可能遭遇的困難，也是後面章節仍待探究和討論的法律層面問題。

## 第六節 政策評估研究之理論架構

一項政策落實之後，有必要瞭解該項政策的執行績效與影響，是否解決或改善所面對的社會問題，因此，政策評估可視為衡量政策執行成效與檢視資源分配是否適當的重要工具。社會福利民營化作為一項政策，其執行落實提供福利服務之際，應適時評估其執行成效與檢視福利資源分配是否適當，本節擬探討政策評估的理論，以作為研究架構設計之參考。

### 壹、政策評估之概念

在公共政策科學裡，政策評估一直是政策科學研究者視為極為重要的研究領域，而政策推動的成效與影響如何，也只有透過評估才得以證實。E. S. Quade 認為，政策評估在針對政策活動與其成效進行價值判斷，並認為評估活動屬於政策分析的過程之一，屬於一種價值的過程分析（Quade，1983），賦予政策評估與其他政策階段同等重要的地位。一般通用的定義，是依據 Rossi and Freeman（1992）的論點，指有系統地運用社會科學方法與程序，評估公共計畫或方案的概念化、設計、執行與效用，以檢視資源分配的妥適性與合理性。他們歸納政策評估意涵為（Rossi & Freeman，1992）：

- （1） 政策評估的標的足以影響社會發展的公共政策、計畫、方案或行政作業；
- （2） 政策評估係指採取多元的社會科學研究方法，一類為量化方法，如迴歸分析、民意調查、時間序列分析等，另一

類為質化方法，如專家判斷法、實地實驗或田野調查工作等；

- (3) 政策性評估的參與者包括官方評估人員，如行政機關、國會；非官方的評估人原則包括利益團體、學者專家及政策利害關係人等。

根據 Dunn 的觀點，政策評估至少應具有以下四項特質（Dunn，1994）：

- (1) 以價值為評估焦點（value focus）：政策評估除評估政策目標的適當性與合理性外，亦必須提出政策計畫對於社會整體發展的價值與貢獻。
- (2) 價值與事實相互依賴（value-fact interdependence）：政策評估對於政策計畫的價值判斷，必須以事實資料作為基礎，因此，從事政策評估必須注意價值與事實之間的相互關係。
- (3) 目前與過去的導向（present and past orientation）：政策評估必須兼顧政策當前的發展狀況，以及過去的發展經驗。
- (4) 價值的雙重性（value duality）：政策評估必須兼顧內在價值目標與外在價值。

根據另外一些學者的觀點，卻認為政策評估的結果在應用上經常發生問題，因為評估研究報告往往未受決策者或管理者的重視或使用，而將之束之高閣<sup>10</sup>，甚至因而影響決策者、執行者、使用者與評估者之間的關係與共識。因此，提出強調「以使用為導向」（utilization-focused）政策評估<sup>11</sup>。主張此一觀點最具代表性的是派頓（Michael Quinn Patton），其在一九九七年第三版「以使

用為焦點的評估」(Utilization-focused Evaluation)一書，除具體地說明由公共計畫使用者的觀點進行評估，並認為評估除應具有四個相互關連的條件，1.有系統的蒐集計畫的相關資訊 2. 評估主題可能的所有範圍 3.不同的判斷與應用 4. 應增加由使用目的進行評估，以構成使用導向 (use-oriented) 的評估內容 (Patton, 1997)。

這種強調使用導向的評估途徑，與過去學者對於政策評估的定義相當不同<sup>12</sup>。因為傳統的政策評估主要目的在於決定政策或計畫達到預期目標的程度，評估範圍較為狹隘，無法涵蓋評估所有的方法；而強調對於計畫的優點或價值評估的研究，往往忽略了計畫改善、知識生產方面的過程，如 Rossi & Freeman 的評估觀點，是針對評估「研究」的定義，強調產生有用的事實，是屬於知識導向 (knowledge-oriented) 評估。但 Patton 認為，以「使用」或「效用」為焦點的評估，強調的是有系統地進行資料蒐集，而非僅重視應用社會科學的方法。因此，重點在於以有用的評估結果支持政策行動，是屬於一種「行動導向」(action-oriented) 的評估 (Patton, 1997)。評估者必須意識到評估方法的限制，將重點置於與利害關係人的溝通，對其需求保持相當的敏感度，並指出評估者應積極參與評估計畫的行政機構與組織，協助決策者及管理者善用評估結果，甚至鼓勵利害關係人將評估結果視為改善計畫或政策的發展工具之一 (Posavac & Carey, 1997)。

有關政策評估方法的演進，在一九六〇及一九七〇年代，傳統政策科學家受到實證論及行為主義上哲學思想的影響，係以決策導向、目標導向與管理主義為主要的評估典範，在方法上則注重技術、事實面向的分析，如採用社會指標、測量方法及政策實驗設計

方法等，尤其注重量化方法的運用，而評估標準則重視效率與效能的考量（丘昌泰，1995）。

接著，政策評估理論受到後行為主義的影響，以價值與倫理面向為出發點，認為政策評估應先就價值面加以討論，關心正當性、公平性及政策利害關係的觀點等。

晚近，當代政策學家主張政策評估主要的服務對象應是計畫受益人或政策利害關係人，並認為政策評估應以個案研究、文獻檢視、歷史分析及社會批評等研究方法<sup>13</sup>，對於傳統的實驗評估方法典範提出批判（丘昌泰，1995）。這種論點可由 Guba & Lincoln 提出的回應性評估（responsive evaluation）加以印證，其在評估方法上係採用主觀研究法，並重視多元的價值觀點，不再侷限於效率與效能的績效標準。回應建構性主義的評估（the responsive-constructivist evaluation），亦即唯有將各利害相關團體的政策立場或觀點公開討論、溝通對談，則政策的評估標準或可在越辯越明的情況下，才有其客觀的可能性。（Guba & Lincoln, 1989）。<sup>14</sup>

根據林鍾沂歸納近年公共政策評估研究，深受後行為主義的影響，從而由價值、倫理面向出發，認為政策評估首先應就價值面向加以討論，去關注政策目標的溝通、公平、正義等問題，並且重視人群權利的維護與尊重。簡言之，政策分析不應再侷限在實證論與權利妥協，而只為既得利益者服務，維持現狀而已。從事政策評估亦必須開始思考認識論的問題，以及考慮可能使用者或對象所持的觀點或看法，也就是政策利害關係者對政策本身、內容所抱持的價值與認知事實，及決策者如何回應民眾需求、能力與互動方式的瞭解（林鍾沂，1994b）。甚至重視基層執行人員的態度，以審視執行是否發生嚴重的政策落差，及如何處理衝突與爭議等（Johnson，

1990)。綜合言之，政策評估研究方法已經進入整合量化與質化的階段，方法包括多元途徑，預算檢視、計畫圖形、管理分析、成本效益分析等，採用多元價值與途徑處理日漸複雜的政策問題與計畫，政策評估可說是已逐漸成為科技整合的學科。

## 貳、政策評估的模式

因為學者對於分類標準與強調重點的不同，有關評估模式類型的觀點顯得相當紛歧，但主要的評估模式如，Edward A. Suchman 將政策評估分成五種型態，包括投入努力度的評估（efforts evaluation）、績效評估、績效適當性評估、效率評估與過程評估（Suchman，1987）。茲將比較普遍的觀點歸納說明如后：

一、政策學者傾向將評估研究依政策實施階段分成三種型態，包括：預先評估、執行評估與結果評估（柯三吉，1993b；林鍾沂，1994b；李允傑、丘昌泰，1999）：

（一）、預先評估（pre-evaluation）：係指政策或計畫尚未執行之前所進行的評估，亦即對於政策或計畫規劃階段進行評估，以瞭解該項政策或計畫的預期影響和預期效益，以便在政策或方案真正執行之前修正計畫內容，使資源得到適當分配，其又分為規劃評估及可評估性評估。可評估性評估概念，1970 年代責信運動（accountability movement）使許多人群服務中的政策制定者和分析者發現到方案設計難以被評估，於是 1970 年代末期與 1980 年代便出現「評估的評估」（Judith A. Lewis & Michael D. Lewis & Thomas Packard & Federico Souflee，2001）。最初提出者為美國「都市計畫研究中心」（The Urban Institute）的研究學者，其係



指在結果評估或影響評估之前，先建立全面性結果評估的基礎，以產生有利績效或成果的資訊，並在澄清政策目標、目的和假設，以建立未來結果或影響評估的標準（林鍾沂，1994b）。其要點為：

1. 檢視評估的目的和原由：誰是評估發現的潛在使用者？評估政策效能的目的為何？主要使用者和潛在使用者的資訊需求是什麼？是否政策的進行和設計的一樣？
2. 觀察服務輸送的過程來對實際的操作做檢視：政策如何實行？誰被服務了？出現什麼樣的影響？
3. 評估政策模式（evaluable program model）：對政策的組成或服務行動有好的定義、清楚區分目的和影響、政策行動和預期成果有因果上的連結，有好的概念化和操作化的方案，相對的也容易被評估。

（二）、執行評估（implementation evaluation）：探討政策或計畫執行過程的內部動態，以瞭解政策或計畫配合以達到政策目標，並掌握政策或計畫在執行過程的缺失，依計畫監察的重點不同，可分為過程評估及傳送系統評估；過程評估概念，其係相對於結果或影響評估的概念，著重於瞭解政策或計畫是否依照原先規劃的進度與目標進行，主要在瞭解政策執行的動態過程及可行性，著重於探討影響政策或計畫執行成功與否的因素探討（林鍾沂，1994b；李允傑、丘昌泰，1999）。

具體而言，政策執行過程評估四個主要目標：1. 提供有用資訊以改善目前正實行的政策、2. 提供政策目的與目標達成的相關資訊（outcome or effectiveness）、3. 提供關於政策的成果資訊（efficiency）、4. 提供政策行動和投入的量、型式之描述性資訊（effort）。一般而言，執行過程評估有三種型式：

1. 形成評估 ( formative evaluation ) : 機構資源如何被使用? 什麼服務被提供、由誰提供、提供給誰、提供多少、提供時間、花費多少?
2. 監察 ( monitoring ) : 提供資訊給投資者、機構和其他相關人士, 依照已定義的目標和準則, 政策如何被執行, 以幫助管理者調整服務輸送的手段和目標。
3. 行動研究 ( action research ) : 對於已定義的問題所採取之行動做快速調整和學習。方法: 資料收集、分析、方案調整、行動, 繼續資料收集, 是個循環的過程。

(三)、成果評估(outcome evaluation): 針對政策的內容, 先設定具體指標, 再運用一般行政計畫評估標準, 如效率、效能回應性等來評估政策或計畫的績效。這是評估研究的主體, 因為政府的政策或計畫, 也唯有在執行完畢之後才會有結果, 也可以依據政策結果判斷該政策的績效與政府的生產力, 由於政策結果有些是屬於無形的政策影響, 有些是屬於有形的政策效益及效能, 也因此可將成果區分為效益評估及影響評估 ( Rossi & Freeman, 1993; 柯三吉, 1993b )。

二、依據評估目標與假設基礎的不同, 將評估研究加以區別, 分成虛擬評估 ( pseudo-evaluation )、正式評估與決策理論評估三者 ( Dunn, 1994 ) 茲簡要說明如后:

- (一)、虛擬評估: 利用描述的分析方式, 如問卷調查、隨機抽樣等, 產生有效且可信的政策相關資訊。
- (二)、正式評估: 以決策者正式宣佈或官方目標作為評估的

基礎。主要的型態包括總體評估與形成評估。

- (三)、政策理論評估：是指從利害關係人的立場進行政策評估，以瞭解利害關係人關心的所有正式與非正式的目標之後，再根據這些多元的目標加以評估。

三、將政治科學觀點與廣義的社會科學觀點結合應用於評估研究，並以評估「組織者」(organizer)的角度提出評估模型的類型(Guba & Lincoln, 1989)。他們將模型分成兩大部分，一方面是政府介入的實質結果，稱之為評估的實質模型；另一方面是假設由行政部門與機構處理介入方案以確認執行政程序的合法性、公平性、代表性及其他政策結果的品質，稱為評估的程序模型。

四、最後，應用導向的評估，乃是依據評估的邏輯與過程建立四種類型的評估，包括(Patton, 1997)：

- (一) 促進計畫管理者與職員之間的共識與相互瞭解的評估；
- (二) 「介入取向的評估」(intervention-oriented evaluation)將評估整合為介入計畫的一部份；
- (三) 「參與合作及充權評估」(participatory、collaborative & empowerment evaluation)促進投入、自我決定與所有權的評估；
- (四) 「發展評估」(developmental evaluation)支持計畫、方案、工作人員與組織發展的評估。

晚近，政策執行理論將公共行政領域的「政府再造」論點融入其中，試圖引進競爭的市場機制與有效的變遷策略，如公營事業民營化、行政組織再造，以強化政府領導的能力與競爭力，使政府施政更回應性及彈性。換言之，政府推動政策時，應專注從事策略性思考，將核心職能明確界定在公共決策與公共領導，並要以直接

民主與溝通理性為基礎，建立以社會大眾普遍參與及審慎對話為基礎的協調機制，以達到強化政府的決策能力，進而鞏固政策的正當性與合法性。

## 參、本研究社會福利民營化政策的評估概念與內容

綜合言之，本研究對於社會福利民營化政策執行過程評估之概念與內涵界定如下：

在考量研究社會福利民營化政策的形成與發展特性後，採用政策評估過程理論作為分析的途徑，嘗試將社會福利民營化政策過程區分為 1.問題建構與設定，即引發政府機關決策者注意力的問題情境；包括：為什麼政府選擇將福利服務的供應移轉到民間；2.形成與規劃政策方案，即設計與選擇各政策方案，如：為什麼在眾多民營化方案中政府選擇契約委託；3.政策合法化，即尋求立法部門對於相關法案的政治支持，以完成立法程序；如：民營化的法制基礎；4.政策執行即執行機構、編列預算、執行相關法律；包括：政府與民間機構因進入契約委託架構而產生的互動關係 5.政策評估，包括：為什麼機構委託（公設民營）形式急速增加；等五個階段加以分析。

本研究界定社會福利民營化政策規劃階段係指在考量總體社會福利環境與政策變遷的結構因素下，根據前述文獻指出民營化政策的型塑力量主要有政治、社會、經濟及意識型態因素的影響，（一）政治因素，包括：政黨競爭，民間社福團體遊說施壓，政黨為吸引民間選票競相承諾民營化，強大的民間社會迫使相對弱的公部門釋出更多的資源與決策權，精簡員額以達到行政革新的政治號

召。(二)經濟方面，強調民營化確實產生效率效能極大化之效益，如：在服務品質不變之下，可減少服務案主的單位成本。(三)社會因素是指社會問題與福利需求的快速興起，超過政府福利服務供應的負荷，而需借重民間機構的彈性與專業特質，以滿足迅速成長的案主需求。(四)意識型態，包括：政黨之意識型態傾向，主張市場競爭、成本分擔與使用者付費等理念，倡導以民營化措施來減輕政府的福利負擔。

透過政策制訂者與利益團體之間的互動，共同針對政策的形成與未來發展，妥善研擬、設計一些行動策略與方案，以作為社會集體行動的依據和解決社會福利問題的方法，是故政策規劃過程呈現的是一連串溝通協調、集思廣益、腦力激盪解決問題甚或衝突的過程，促使政策目標與手段逐漸明確具體。

其次，本研究界定政策執行階段係指社會福利民營化政策方案在經過政策合法化階段之後，由負有推動權責的行政部門或主管機關依據法條或政策原則擬定執行計畫，編列預算與安排適當人員，透過與多元的政策利害關係的互動，促使政策目標得以落實。民間社會福利機構從社會募款、進而獲得政府經費補助、再到接受政府的契約委託，公部門與私部門彼此互動關係將產生相當程度的量變與質變，將衝擊到兩者的資源互賴關係及權力關係的均衡。

最後，本研究將政策評估界定為當社會福利民營化政策開始執行以解決問題時，檢視是否達成原訂的目標，是否有效改善獲解決問題，是否達到預期的成效，政策執行的衝擊與影響，以及是否得到社會福利標的團體的支持。

近年來，政策評估研究方法已經進入整合量化與質化的研究階段，並採用多元價值與途徑處理日漸複雜的政策問題與計畫，尤其

應考慮可能使用者或對象所持的觀點或看法，也就是政策利害關係者對政策本身內容所抱持的價值與認同之事實，及決策者如何回應民眾需求、能力與互動方式的瞭解，因此本研究亦嘗試從社會福利民營化的政策面、法規面及執行面；針對民營化學者專家、政府承辦人員及公設民營機構等對象共同對於此政策進行評估，試圖整合多元價值觀點於政策評估之研究中。

---

<sup>1</sup> 五十三年第九屆二中全會上，通過「民生主義現階段社會政策」，在包含社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展七大項三十三目的內文中。前言中提及「本黨依民生主義，促進經濟與社會之均衡發展，曾於歷屆會議中，先後通過各項有關政策。今反攻基地之經濟狀況日趨繁榮，社會福利措施亟待加強，爰以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，以採取社區發展方式，促進民生建設為重點，決定現階段社會福利措施之實施方針」。在結語中明示「政府英妥籌財源，寬列預算，並以實行都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金，更應訂頒辦法、獎勵人民捐資興辦福利事業，豁免其所捐部分之所得稅與遺產稅。至於所需人才，則應盡量任用各大學有關社會工作學系之畢業生，對現有工作人員，亦當隨時舉辦在職訓練，增加其專業知識，改進其工作方法。總之，今後社會福利措施之推行，務須積極推動政府與社會，協力並舉，俾全體人民之生活，同臻於安全康樂之境地。」

<sup>2</sup> 此綱領正如內政部所示的草案說明，由於近年來各社會福利相關法案的提出，經濟社會結構變化變大。惟經濟成長造成了貧富差距擴大，高度競爭益發形成人際疏離的加重。因此必以對等因應，顯現國家擔負保障民眾生存的責任。也強調家庭應發揚倫常作最基本的保障，經濟因採自由競爭，但民眾必須自助互助，人生不祉有權利享取食衣住行育樂的生活所需，也有義務在行有餘力之餘提供人性的關懷。助人的服務，務其政府與民眾、民眾與民眾凝為一個共同體。相關機關應針對目前說有問題，也要規劃日後可能遭遇問題，不祉防堵，尤在以前瞻規劃建立一個財富分配合理化，人際交往親切化，讓人們免於恐懼和匱乏，以實現平等、正義、祥和的社會。而有此綱領出，供作我國推動社會福利之依據。由此，可見到此政策綱領所具有的時代性和重要性（內政部、1993）。

<sup>3</sup> 第一次全國社會福利會議的結論在各項福利服務方面，對於獎勵民間或民營化的各種討論。

---

(一) 就業安全方面

私立就業服務單位的加強管理，力求功能的發揮。

(二) 醫療保障

整合社區資源

對安養機構之補助及獎勵

(三) 住宅福利

住宅福利多樣化

獎勵民間參與國宅建設，宜減少行政作業程序。

建議政府與民間基金會合作，協助解決住宅問題。

建設研究國外私人開發住宅應比率提撥回饋。

(四) 社會救助

鼓勵民間參與

(五) 老人福利

受益者付費的老人福利事業應予鼓勵。

政府與民間共同合作推動福利服務。

對未立案老人安養中心應協助立案。

(六) 殘障福利

邀民間團體參與福利政策討論研擬。

落實公設民營制度，鼓勵民間投資參與殘障福利方案。

(七) 兒童少年福利

民間福利服務應量力而為。

政府對於現有福利機構應採獎助原則，非消極性的補助。

政府應順應社會福利服務民營化趨勢，相關法規要調整。

規定新建住宅應有 5% 保留，並放租民間經營。

(八) 婦女福利

應合理分配資源，服務社區化。

(九) 勞工福利

妥實利用土地資源，作為擴建勞工住宅之用。



---

4 分別說明如下：

首先，就福利方案部份，兒童福利法條文中，比較明確地以「應」而非「得」字，賦予政府責任的僅有：該法第十三條就縣（市）政府應辦理下列兒童福利措施之規定，包括：

1. 婦幼衛生、優生保健及預防注射之推行。
2. 對發展遲緩之特殊兒童建立早期通報系統並提供早期療育服務。
3. 對兒童與家庭提供諮詢輔導服務。
4. 對於無力撫育未滿十二歲之子女者，予以家庭生活扶助或醫療補助。
5. 早產兒、重病兒童之扶養義務人無力支付兒童全部或一部醫療費用之醫療補助。
6. 對於不適宜在其家庭內教養之兒童，予以適當之安置。
7. 對於棄嬰及無依兒童，予以適當之安置。
8. 其他兒童及其家庭之福利服務。

除此之外，該法第十五條也明定政府保護受虐兒童的責任，該條規定，兒童有左列各款情形之一，非立即給予緊急保護、安置或為其他處分，其生命、身體或自由有明顯而立即之危險者，應予緊急保護、安置或為其他必要之處分：

1. 兒童未受適當之養育或照顧。
2. 兒童有立即接受診治之必要，但未就醫者。
3. 兒童遭遺棄、虐待、押賣，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作者。
4. 兒童遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。

這兩條規定明確地賦予政府提供特定福利服務之義務，以及保護受虐兒童之責任，因此倘若政府將兒童保護工作交由民間機構辦理，由於係履行政府之法定義務，應屬於「委託」民間辦理之福利服務，責任成敗也必須歸諸政府。同樣地，對於棄嬰（棄兒）之安置，亦屬政府之法定責任，因此縱使委託民間辦理，其成敗責任也應由政府承擔。

第二類型之福利服務，則未責成行政機關必須自行提供該項福利服務：兒童福利法中所提到的大多數福利服務，尤其是涉及福利設施者，並不強制政府必須自行提供該項服務，亦容許政府以獎勵的方式，鼓勵民間辦理。從而，該法不但賦予政府「如何」辦理的行政裁量，甚至賦予政府「是否」提供該服務的行政裁量。倘若政府已有獎勵措施，但是沒有民間機構願意接受獎勵辦理這些兒童福利措施，立法者很難據此指責行政機關怠於履行其法定義務。例如兒童福利法第二十二條規定，縣（市）主管機關，應自行創辦或獎勵民間辦理左列兒童福利機構，包括：

1. 托兒所。
2. 兒童樂園。

- 
3. 兒童福利服務中心。
  4. 兒童康樂中心。
  5. 兒童心理及其家庭諮詢中心。
  6. 兒童醫院。
  7. 兒童圖書館。
  8. 其他兒童福利機構。

與此類似，兒童福利法第二十二條也規定，中央及直轄市、縣（市）主管機關為收容不適於家庭養護或寄養之無依兒童，及身心有重大缺陷不適宜於家庭撫養之兒童，應自行創辦或獎勵民間辦理下列兒童福利機構：

1. 育幼院。
2. 兒童緊急庇護所。
3. 智能障礙兒童教養院。
4. 傷殘兒童重建院。
5. 發展遲緩兒童早期療育中心。
6. 兒童心理衛生中心。
7. 其他兒童教養處所。
8. 對於未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦、嬰，應專設收容教養機構。

<sup>5</sup> 就老人福利法而言，在第四條提及獎助宗教、慈善及公益等團體參與老人服務。第七條中有獎助私人設置各類老人福利機構，而獎助辦法由中央訂定。另第十二條私人機構成績優良者應予獎助。而第十三條政府應獎勵民間興建老人居住之住宅。在八十六年修法之後，則是在第四條提及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為之。第九條政府應獎助私人設立各類老人福利機構。第十二條則是小型機構不對外募捐，不接受補助，不享受租稅減免者可免辦財團法人登記。第十三條私人機構成績優良者應予獎勵，另不得兼營營利行為。第十五條鼓勵民間興建老人住宅。第十八條政府應結合民間資源辦理居家服務。此法在修法之後雖延續舊有獎勵或獎助機構興建外，另對於委託的方式有提出委託興建、補助興建及委託經營及委託服務等四種，最值得注意是在免財團法人登記上設有三項條件限制，但整體對民營化的呈現仍未見完善。

就殘障福利法而言，此法曾從六十九年立法之後歷經二次修法而於八十六年改為身心障礙者保護法。有關民營化的條文，則是第七條政府應獎勵民間設置各類殘障機構，獎勵辦法由政府定之。第十五條公民營企業僱用殘障

---

者應予以鼓勵。而修法後第八條各級政府應補助或獎助各類私立殘障機構，獎勵辦法由政府定之，各級政府機關進用殘障者應予獎勵。而八十四年的修法僅限範圍的擴大，其餘未變，至於八十六年稱為身心障礙者保護法，則是第一條結合政府與民間資源推動各項福利服務。第十五條輔導民間設立身心障礙復健研究發展中心，第十八條獎勵設立復健機構。第二十四條獎勵民間設立學前機構。第二十七條獎勵設立職訓機構。第三十一條獎勵民間僱用身心障礙者。第三十五條各勞工機關對進用身心障礙者工作績優者應獎勵。第三十九條結合民間資源辦理身心障礙者福利。第四十條結合民間資源提供居家服務。第四十一條結合民間資源提供社區服務。第五十八條結合民間資源設立身心障礙機構。小型機構在三項條件下可免財團法人登記，第六十一條對身心障礙機構成績優良者應獎勵。乍看本法有相當幅度的修法和擴大，但在民營化相關討論上仍停在早期獎勵或補助的性質為重。

就社會救助法而言，第七條生活扶助以現金給付為原則，但需收容者則委託適當機構為之。第二十條各福利設施對依本法提供救助者，主管機關應予以補助或扶助。第二十一條民間設立各福利設施者應予獎勵。修法之後則是第十一條因實際需要得收容者由政府委託辦理。第二十八條政府機關輔導民間設立福利機構，而此福利機構對於受助者服務的費用由政府予以補助。第三十一條對社會救助機構應予補助。由本法似可看出原有社會福利民營化的雛型，即委託收容或補助費用的原本型態，其餘並無新的見解和作法。

就少年福利法而言，目前尚未再修法而其第十六條提到私立福利機構成績優良者，應予以獎勵。而在細則的第十條提及少年福利機構各級機構，得委託或獎勵私人辦理。另十二條私人團體贊助福利事業可以減免稅賦。第十四條少年福利機構不得兼營營利行為。相對於其他的法令，有關獎勵的情況，本法大都擺在細則中討論，不過大致仍以獎勵機構為主。

就全民健康保險法而言，唯一討論到民營化的則是附則的第八十五條，主管機關應於本保險實施兩年內，提出執行評估及全民健康保險改制方案。應包括各項財源、被保險人負擔方式及保險人組織等建議。是否這即代表民營化也未必全然，但起碼提出一種討論的可能。

---

<sup>6</sup> 推動社會福利民營化實施要點

1. 中華民國八十六年一月三十一日內政部 (86) 台內社字第 8673963 號訂頒
2. 中華民國九十一年五月二十一日內政部台內社字第 0910060914 號令發布廢止

- <sup>7</sup> 「台北市政府社會局委託民間團體辦理社會福利服務辦法」83.9.6 經市府第 778 次市政會議審議通過，83.9.13 函臺北市議會審議  
草案經社會局局務會議通過，送請市府法規委員會審議，85.8.13

- <sup>8</sup> 促進民間參與公共建設法是源自於獎勵民間參與交通建設條例，該條例是在民國八十三年十二月公佈實施的法案，被視為國內鼓勵民間參與公共建設的濫觴。雖然緣起是以交通建設為主，但在條文內容中，對於政府與民間的合作方式有了新的觀念。如草案第六條第一款，由政府規劃之交通建設計劃，經核准由民間機構投資，及營運其一部或全部，即被視為 BOT 的創始。其餘在民間經營、民間自創，重視財務及土地取得開發，甚而融資租稅都頗具創見（廖慶隆，1998）。立法精神明顯是化被動為主動，調整以往對民間參與的消極和不明確。同時為使本條例順利推展，其相關細則及子法包法免納營利事業所得稅、投資抵減辦法、進口貨物免徵及分期繳納關稅、減免地價稅、房屋稅契稅標準、公有土地租金優惠辦法、區段徵收取得土地辦法、毗鄰地區禁限建辦法、使用土地上空或地下處理及審核辦法、補貼利息或投資部分建設辦法、長期優惠貸款辦法、案件徵選委員會組織及評審辦法等皆陸續推出，形成完整一個周延的民營化推行體制（交通部，1997）。

儘管本法，細則及相關子法完備齊全，但在實際上仍遭受到法律見解上的爭論，因為本條例在 BOT 案的討論上仍不見明確，在誘因及合作方式上仍有質疑及不足（王文宇，1998）。然因為當時有廿二項計劃案正推動，且在國發會中亦提及修正「獎勵民間參與交通建設條例」的擴大適用範圍，而導致了「促進民間參與公共建設法」草案的形成（劉玉山，1998）。並於民國八十九年完成立法程序，通過該法案為今後民間採取 BOT（興建、營運、移轉）模式參與公共建設之法律依據。

---

<sup>9</sup> 政府採購法的沿革：

1. 中華民國八十七年五月二十七日總統 (87) 華總(一)義字第 87001057 40 號令制定公布；並自公布後一年施行
2. 中華民國九十年一月十日總統 (90) 華總一義字第 9000003820 號令修正公布第 7 條條文
3. 中華民國九十一年二月六日總統 (91) 華總一義字第 09100025610 號令修正發布第 6、11、13、20、22、24、25、28、30、34、35、37、40、48、50、66、70、74、75、76、78、83、85 88、95、97、98、101 103、114 條條文；並刪除第 69 條條文；並增訂第 85-1 85-4、93-1 條條文

政府為求積極加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO), 達到採購國際化之目標, 行政院爰於民國八十三年十一月責成行政院公共工程委員會審酌現行政府採購制度規定、國際採購制度規範及當前政治、經濟實際狀況與需求, 研擬「政府採購法草案」, 案經多次會議, 廣徵諮意, 嗣於八十五年六月完成並即函報行政院, 旋即召開三十六次審查會議, 於八十五年十二月十二日經行政院第二五七次院會審查通過, 並於同年十二月二十三日函請立法院審議, 直至民國八十七年五月一日立法院三讀通過, 同年五月二十七日總統公布並規定一年後施行。揆其立法精神在於建立公開、透明、公平之政府採購作業制度, 以提昇競爭力; 創造良好的競爭環境, 促使廠商公平參與; 符合國際標準, 立足國際市場; 力行分層負責的採購行政, 加速政府施政作為之推展。

<sup>10</sup> 以美國大社會 (Great Society) 的社會計畫評估為例, 大部分的評估報告結果都被忽視或被政治化, 換言之, 科學與理性的社會的實現是烏托邦的想法 (Patton, 1997)。

<sup>11</sup> 這種強調政策評估使用觀點的著作, 在一九七五至一九八五的十年之間陸續出現, 如 Michael Quinn Patton、L. J. Cronbach、J. S. Wholey 等的相關著作 (林鍾沂, 1994b)。

<sup>12</sup> 這種強調評估者應用的觀點, 可在 T. D. Cook, W. R. Shadish Jr. and

L.C. Leviton 的著作加以印證，他們認為評估者應思考如何產生有用的知識，以利於社會問題的解決，以及自身扮演的角色，如客觀分析者或教育啟蒙者均會影響政策評估的實際用途 (Cook et al. , 1991 )。

<sup>13</sup> 例如當時魏斯 (C.Weiss)、羅西、史坦利 (J. C. Stanley) 等均集中對於實驗設計在政策評估應用的討論。或如當恩提出的評估方法，包括論證分析、腦力激盪、目標追蹤法、不連續迴歸分析法、交叉影響分析法等 (Dunn , 1994 )

<sup>14</sup> 茲將評估研究典範之演進與發展階段，分別以其發生的時間、特色、地點 (locus)、焦點 (focus) 與方法 (modus) 五方面，說明如附表 2-1：

附表 2-1：政策評估研究典範之演進

評估研究典範	時間	特色	地點	焦點	方法
第一時期	一九一〇年至第二次世界大戰發生時間	效率的評估	工業界與政府機關內部	1. 社會計畫對於社會的衝擊 2. 生產力與效率問題	實驗室的實驗方法
第二時期	第二次世界大戰發生至一九六三年	實地實驗的評估	現實生活環境	個人人格與態度	田野的實驗方法
第三時期	一九六三年至一九七四年	社會實驗的評估	政府部門內	解決社會不平等問題的社會行動計畫	社會實驗
第四時期	一九七四年至目前	公共政策制訂的評估	美國聯邦政府	國會監督與政策評估之關係	多元途徑，包括預算檢視、計畫圖形、管理分析、成本效益分析等

資料來源：丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》1995：161-169。

Guba & Lincoln(1989) 認為，第一時期評估太注重於衡量 (measurement)

---

，第二時期評估過於重視敘述 ( description )，而第三時期評估依賴判斷 ( judgement )，都對於政策內容本身、目標、過程與價值缺乏深入的分析。故而他們提出第四時期的概念，亦即回應建構性主義的評估 ( the responsive-constructivist evaluation )，亦即唯有將各利害相關團體的政策立場或觀點公開討論、溝通對談，則政策的評估標準或可在越辯越明的情況下，才有其客觀的可能性。方法包括多元途徑，包括預算檢視、計畫圖形、管理分析、成本效益分析等。