

第四章 社會福利民營化的政策與法制 層面的檢視

本研究深度訪問國內社會福利界學者專家，台北市、台北縣政府社會局政府部門社會福利委託民間機構辦理的業務承辦人員，總計十二位學者專家及八位承辦人員；以及結構式訪問四十個承接北縣市委託之社會福利服務的民間團體、機構、基金會代表人員（如樣本說明）。並參酌訪談記錄以及各該民間機構所填答之問卷書面資料，整理出本研究之發現。主要計分政策層面及立法層面及執行層面三大部分，本章將社會福利民營化政策及法制層面的檢視探討重要發現摘述如下，以為提出具體建議的參考。

第一節 社會福利民營化的政策層面問題分析

前述的文獻探討中，了解到社會福利民營化的形成，從國民黨內的黨章或政綱中，顯示出其存有結合民間力量的本意。但是在政策的發展過程，可以發現這種結合民間的型態也被廣泛討論且實施著，唯其採用的方式或類型，似仍停留在傳統的被動和消極的狀態。隨著政策發展的結果，社會福利民營化的本質也逐次顯現，這在福利法規和行政命令、要點及辦法上，已展露無遺，落實到實際的行政運作中，更可以看出民營化似已成為一個必然的趨勢。

壹、社會福利民營化政策形成的因素

儘管我們了解社會福利民營化的發展軌跡，但何以政府要推動社會福利民營化，其主要的力量或驅使因素何在，林萬億研究曾提到這個趨勢的形成，乃因政府原本德政心態的驅使，其次為福利團體的壓力促成，再者為當時在野反對黨的福利政見訴求造成（林萬億，1997）。劉淑瓊則體系化且明確的指出社會福利民營化的形成，就台北市政府的公設民營而言，其主要促成因素為『精簡員額』及『結合民間資源』，可謂是我國社會福利發展過程中的兩個基軸。『精簡員額』爰因行政院在民國八十二年及八十三年間推動行政革新方案人事減肥政策，導致社會局原為應付社會福利需求壓力而增設的機構，無法取得充分適當的專業人力，造成錢多人少的行政矛盾困擾，遂導致台北市政府以「公設民營」方式委託民間經營社會福利機構。『結合民間資源』是指政府結合民間資源的長期性意義，在本質上就是要民間與政府共同負起福利責任，加上當時市民主義及社區主義的影響，使這種與民間社福機構合作的方式更為合理，促成「將直接服務的供應移轉民間執行」成為政府的社會福利政策主軸（劉淑瓊，1998e）。受訪的一位資深社會行政專家也表示，其實就整個民營化政策以公設民營的制度來講，政府是比較朝向「省人」跟「省錢」的角度出發。社會福利因為是發展比較晚的一個專業，當其他的制度都是由政府公部門的資源投入，當社會福利開始發展的時候，已經面臨一些瓶頸，主要是政府資源不夠，加上市場經濟的發展成熟，所以整個委託民間經營或是跟民間合作的呼聲，就剛好在這段時間出現（P3）。¹

這些論點，原則上可提供我們看到整個社會福利民營化政策

形成的近因，溯及民國八十三年年的「社會福利政策綱領」則是誘發蓬勃發展的遠因（陳武雄，1997），事實上，我們看到社會福利民營化的重要法律依據，「推動社會福利民營化實施要點」（民國八十六年）的實施，雖民國八十三年內政部已有「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」的公布，但無疑的因為各地方政府陸續推動的壓力，可能是催生此要點的主要因素。同樣的，當時省政府也提到其推動公設民營是因各福利法規的相繼頒佈實行，省政府在宋前省長提出企業政府方式，再造省政的理念，強調公共事務民營化的趨勢，敦促社政有關單位規劃社會福利民營化的工作（唐啟明，1997）。這可由深度訪問一位台北市社會局高階管理者的說法，獲得支持。

。 ----

「整個社會福利發展的這段歷史，其實很短，其實就是過去這十年的時間，你可以看到說從幾乎是一種草莽（蠻荒），真的是有點頗為原始的狀況，一下子就開始快速的發展。發展的速度之快，我們十年來定了十幾個或是大修了十幾個法律，跟社會福利有關的法律，就可想而知那個速度之快，我想西方國家在發展這個制度，恐怕至少 100 年以上的發展的歷程，但是我們就在十年之間壓縮成長。所以在這種情況之下，當然一下子要的人力很多，其實錢還不是最大的難題，其實在政府機關裡頭，「人」才是真正最大的困境！」（P5）

在政策形成的過程中，則是配合各種政策及法令的變遷逐漸成熟，導致這種民營化動作的加速，顯然政府在面對社會福利壓力和需求的滿足的前提下，引發民營化工作的急切。在其背後，又受到政府行政管理政策上的變化，從人事精簡和企業化政府都是導致我們去思考，在這種內外夾擊之下，社會福利民營化成為需要和可能解題的對策，整體而言，民營化的形成遂是這種歷史脈絡之下所孕育和培養產生的成品（郭登聰，1999）。如台北市公設民營委託業

務自民國七十四年推動迄今，業務暴增的主要原因其實和政治環境的變化息息相關，政治考量因素很重，在人事精簡考量下，如何以企業政府方式，再造政府的理念來推動民營化。受訪學者專家（P4）也表示以福利服務人力而言，政府公務人員本質上素質比較整齊，對於一些具高度專業知識的業務，需要經過另外的相關訓練，其服務品質也會有一定程度的保障。但因公務人員有太多的日常行政業務要處理，所以也難以安排更進一步的專業訓練。因此在民間專業福利需求越來越高的情況下，這種機構委外辦理的公設民營方式，遂因應而生，似乎成了必然的趨勢。前位受訪的高階管理者也如此表示----

「本市在過去的這段時間，儘管我們的組織編制修了六、七年，現在卻仍還在議會裡頭，但是至少本府是相當的支持社會局的整個用人的需要，所以在用人方面，現在本府社會局用了 190 幾個約聘人員，可想見這個部分就是因應這種特別的需求，在法治之外所特別允許、協助的，所支持我們的地方。、、、再怎麼講，這些人還是不夠來應付這邊業務的需求，以我們現在整個公辦民營委託出去的機構，所需要的人力加起來大概恐怕需要差不多將近七、八百位人員。事實上這些「用人費」當然不是說全部省下來，但是基本上市府是省下了相當大的『用人費』。」（P5）

綜言之，目前社會局有將近兩百多位的約聘僱人員，顯見民營化的趨勢可能是受到用人、人事法規的限制而產生的，公設民營可以支援這一部份的用人的人事費用。對於社會福利民營化的發展，原則上對我國而言，社會福利是在急切需要擴大發展的同時，適遭逢政府在人事及行政管理的壓縮之下，導引出來的一種解決問題的需求。

「政府預算經費開始出現困境之後，大家就開始想到民間的資源。其實民間的資源也一樣很辛苦，民間的資源很多其實他是用募的，所以在募款的過程當中，其實民間是相當辛苦的，但是終究它還是有一些好處，就是整個公設民營的結果，原來民間也希望參與的這塊，事實上就適得其所，讓民間接收過去。」(P5)

同時國內社會福利民營化，長期存有與民間的相互關係。無論其關係或情況如何，這種存在的基礎，提供一個合作成熟的可能，如此的結合形成社會福利民營化在詮釋或解讀上，應有不同的意義和內涵。

台灣社會福利長期以來一直處於財經政策之下，自由經濟理念壓抑社會福利的成長，而全球性的民營化風潮正好提供引據的註腳，更加確立委託民間經營的正當性。儘管不論從行政院의 年度行政革新計畫及行政革新方案執行績效檢討報告、社會福利基金預算書的總說明、社會局的施政計畫等官方文件，都相當一致地指向「委託民間經營」。在未來社會福利的規模做極大能量擴張的同時，也清楚認知，民間資源雖有必要性，卻亦有其限制性與條件性，政府應以相關法令或措施扶植之、監管之（白秀雄，1992）。根據劉淑瓊的研究指出，以台北市為例或許因為主其事者的人事更迭，政府有關公設民營的準備與因應，事實上仍停留在「政策宣示」的層次，於服務供應的軟體未見更縝密的因應規劃與行動作為，對於福利服務輸送的其他可行方案之評估、實施「公設民營」的先決條件與成本效益分析，以及民間承接機構團體意願與能力等應有的軟體配套設計則仍顯不足（劉淑瓊，1998）。由此看來，目前政府大量推出的「公設民營」機構，事實上只是再次凸顯社會福利在台灣缺乏主體性的現實，並反映出它是外在環境諸多力量，如財政主計單位、

研考單位、人事政策與民間社福團體等等間擠壓之下因緣際會的產物，社會福利界本身在此一轉折關鍵點上，幾乎缺乏整體、前瞻與精準規劃的時間與空間，以致在硬體與軟體之間產生相當程度的失調，益形增加「公設民營」付諸實施的複雜度與困難度。誠如有位學者（P2）所言，從目前的趨勢來看，無論從潮流或是實務面來看，民營化都是必然的趨勢，因政府結構，逐漸走向小而美、小而省的方向。因此未來機構在開辦時，首先會考量到的是如何節省人事成本，這是一個技術面的概念。至於民營化政策發展的趨勢，雖然有其優點，但仍有其隱憂的。第一部分：考量公權力的部分，若涉及需公權力介入執行的問題，可能就沒辦法委託；第二部分：在執行福利業務時，是政策性主張時，仍需要有公營機構能容納這些需要服務的人。第三部分：當都是公設民營機構時，就會出現軟柿效應，機構可能會造成選較容易的案主服務，而對於示範性、開創性的部分，如長期照顧、喘息服務等，機構會考慮到成本，較不會去推動；第四部分：目前並沒有對於公設民營實質的評估標準，實施公設民營後是否節省較多人力、對政府有幫助？因為現在還沒有一個嚴謹的評估指標來證明公設民營對政府在節省成本、人力上的幫助有多大。第五部分就是在機構案主的人權的議題上，大家雖還沒有討論到這部分，而這部分也可能隱含一些問題。

貳、社會福利民營化政策的問題分析

大量公設民營機構同時推出後，如何因應整個社會福利界生態之改變，以及隨之而來的問題如：政府監督管理能力、民間專業服務品質、政府與民間關係等等問題。本研究發現對於社會福利民

營化政策的問題分析可從四個層面探討之：一、民營化是否為最佳選擇，二、是否較為節省成本，三、民間的服務品質是否較好，四、受委託機構是否會造成獨佔。根據學者專家的深度訪談內容提出看法，歸納看法如次：

一、民營化是否為最佳化選擇

就社會福利民營化在國內的推動情況，首先就從整個學術界對於社會福利民營化的討論說明，根據受訪的學者專家對於社會福利民營化的看法，原則上可分為三種情況：第一為支持這項措施者，第二為支持但卻認為民營化含有太多的問題得慎重者，第三則為持反對的立場者。

(一) 對於支持者自然是衡量趨勢發展的需要而來，就民營化來講應該是一個正確的趨勢，因為政府在社會福利服務越來越多樣化的時候，政府不可能負擔所有的直接服務。

「政府現在明確地宣示，公共服務包括設備服務，全部用外包服務，朝向民營化的方式，所以後來的發展，因主計單位認為可以省人、可以省錢，而且 OO 市又把民營化績效誇得很大。所以我那時候的判斷以政府的立場，一定會很喜歡財經的思維，不管有無管理問題，就全面擴展變成政策，而且它現在真的是這樣。」(P1)

「從目前的趨勢來看，無論從潮流或是實務面來看，民營化都是必然的趨勢，因政府結構，逐漸走向小而美、小而省的方向。因此未來機構在開辦時，第一個會考量到的是如何節省人事成本，這是一個技術面的概念。」(P2)

「就民營化來講應該是一個正確的趨勢，所以在我個人的看法來講，一些歐美先進國家，多半的直接服務都是民間自己來辦，政府所辦的只是社會救助、社會保險這些方面。」(P9)

(二) 表示支持但認為民營化含有太多的問題得慎重者，多偏在實務運作上的必然性。如學者表示「公設民營」應是社會福利政策中的一種策略，不是唯一的方法，是福利供給多元化的模式之一。目前常發現原先規劃的建物在完成後並不符合實際業務上的需求。其實不見得要蓋好建物再委託民營，也可以直接訂出一套辦法，鼓勵民間參與，讓民間從取得土地、興建房舍等做起，可能更符合參與服務的實際需求，這是一種可以思考的方向，只是礙於政府行政體系常有「圖利他人」的擔憂而難以落實。應說服決策者及研考部門，就社會福利服務的供應而言，公設民營在若干前提之下，方為最佳選擇，因此除非受託單位的服務品質與經營機構能力能有所認可，否則不宜冒然以公設民營方式將服務委託出去。(P10) 應視機構性質、規模及民間承接能力與意願等因素做彈性選擇。(P1)

「於保護性機構，政府應留有公立機構，以為緊急支援，並於民間承接困難時，有隨時接管之能力與空間。」(P3)

「民營化公設民營機構未必能完全取代公營(立)機構之功能，社會局本身缺乏相似的服務經驗，在成本估算上及服務的監督管制上，均相當受限。」(P6)

「民營化就本身來講並不是把服務角色傳給民間，政府還可以提出相對配套措施，所以民營化是不是一個萬靈丹？我是覺得民營化事實上是有的必要性存在，因為這也代表不管從左派右派來講，對人民來講多一點選擇。」(P8)

(三) 持反對立場者，只有一位學者(P11)認為民營化是政府近年來受外在情勢所擠壓之下的權宜策略，是否為最佳選擇，仍有待評估，尤其是牽涉到民營化被視為對於政府及國家福利責任的

鬆弛或卸責，因此它不應是政府福利服務輸送的最佳選擇。

大致而言這些論點是各有支持憑據，表示對民營化是最佳化選擇的支持者較多。這些年因為對於福利國家的討論或倡導，使社會大眾認為福利國家必然為社會福利未來的重要方向，若是如此，基本上強調福利國家或實施福利國家，仍可運用民營化去達成或解決，在國家或政府無法提供的服務內容或負責的部分，社會福利民營化原則上大都偏重在福利服務的輸送替代，和背後的福利政策定位是不相違背。從另一角度而言，對於我國是否已走向福利國家或尚未邁入福利國家而言，在目前我國的政策定位中，福利國家角色並未全然被公認是唯一或絕對的地位，那麼社會福利民營化自有其發展的空間，以利案主或服務對象的選擇與服務需求的提供。

二、是否較為節省成本

理論上，在社會福利服務中所謂的「成本」從供應者角度言，多指向直接用以生產服務的資源之總價值，如：人事費、設備費及相關物資等。計算社會福利服務的成本及契約委託的成本，從公部門的角度來看有兩層意義：一是政府在評估以民營化契約委託做為福利服務輸送方式是否較「公辦公營」有利時的重要參據；二是政府部門在估量應在契約委託關係中投入多少資源，要求何種水平的服務時的參考。

「民營化」是一政策趨勢，主要係基於經濟因素的考量，就政府整體的角度來看，「民營化」或許可以節省經費。但「民營化」不應只是著眼於經費支出的節省，更應注意服務品質的提昇，這才是「民營化」的重點，應重視非經濟因素。社會福利民營化在實務操作上，各縣市政府之間以及各人口群、各服務類別之團體數與服

務素質水平均參差不齊，若僅以「既定政策」為由，或受制於員額與經費成長之壓縮而必須委外，則顯然過度簡化問題。根據劉淑瓊（1998）、陳小紅（1999）的研究指出地方政府對民營化的因應往往是「勉強出手」的情形，一方面因硬體建築已完工，若得以順利委外，既可對民意機構有所交代，亦可成為主政者的具體執政績效。作業上各地方政府在形式上雖依照政府採購法的各項程序進行，但面對前來參加甄審的機構團體，在其組織管理與過去服務經驗與績效似不足以承擔重任時，承辦人未必不清楚受委託者所能提供的服務水平，以及委託後在契約管理上的種種困難，但多半只能無奈地表示「看著辦」、「再說」。因此對於一些能力經驗較欠缺，或用心不足的受託者，即便不將契約管理等各種隱藏成本計入，其服務成本確實明顯高於公部門自行生產，雖承辦人之間經常有「不如收回來公辦公營」的聲音，礙於政府政策，現實上業務承辦單位仍需做出「委託比自辦省錢」的評估分析。但有學者認為現階段公設民營機構所提供的服務若由政府自行經營，將目前所支付受託單位的所有費用包括人事、業務、設施、設備等，均由政府支應，其總額是遠超過實際付給公設民營機構者（P9）。因此，公設民營是否較節省成本，其間存在甚多變數，個別差異極大，不宜粗略地一概而論，應逐一審慎評估（P2）。部分服務領域由於發展較遲，民間機構團體直接服務的能力仍有不足，社會局監督管理的困難，對於其所供應服務之公平性與服務品質均缺乏把握，因此建議應重新評估。經營效率不佳者應有積極輔導作為，仍未能改善者則應考慮於期滿後，更換受託單位或改變機構功能（P6）。而有兩位學者更提出應考慮所謂民營化的「隱藏成本」，例如機構自規劃、硬體籌建至甄選委託、監督管理，其間需投入大量行政人力成本，又如民間受託單位服務未

盡理想時，政府對機構之監督與管理，所需的行政成本與政治成本都應考慮在內（P1、P11）。

在社會福利民營化政策下，由政府做為一個購買者，在規劃之初即應先確切計算生產服務的「標準成本」，衡估「機會成本」，釐清「隱藏成本」，決定受託者應得的「合理利潤」，才有足夠基礎判斷在此一契約委託中應付出多少資源，可以要求何種水平的服務，檢視是否較政府自行供應服務更為理想；同理，做為一個宣稱自己是有經驗的民間社會福利機構經營者，也應建構一套機制設定服務品質與並據以估算生產成本，藉以評估能否承接契約及承接後財務狀況的掌握，這是推動「民營化」政策時，委託者「政府」與受委託者「民間社福機構」必需具備的基本能力。但顯然目前在實務運作上契約委託的雙方在這方面都難以令人滿意，部分受託機構在服務供應上經驗尚淺，整體服務流程尚未標準化，難以計算成本；這可由下一章受託機構訪問資料中得到佐證。也有些機構雖可以算出成本，但計算出的成本可能反而凸顯出機構經營的無效率，也多不願意公開詳細內容。此外另一難以計算服務成本的原因，在於社會福利服務的品質與價格之間所存在關聯性，當購買者對於委託的服務內容與要求的品質未能訂定明確的規格時，購買服務所應付出的合理成本自然也難以估算了。

三、民間的服務品質是否較好

民間供應是否等同於效率品質，這是一個值得深思的問題，我們知道「民間部門」尤其是非營利組織可以提供更有效率、更高品質的福利服務，可說支持社會福利「民營化」的關鍵論點。然此一論點是否真是如此，顯然因組織而異，難以一概而論。Kramer（

1990) 歸納非營利組織的諸多特質，來探討在服務輸送上的幾個重要議題，如：可近性、責任、效率、效能上有著不同的意涵，這對討論民間非營利組織的服務生產是否更有效率與品質，是相當具有啟發性的。然而他提出的看法是：1. 民間非營利組織的收入具多元性且與績效表現未必有關，組織的決策也與市場行為無關；2. 價值、意識型態與公共政策對非營利組織的監督與管理影響力極大；3. 非營利組織的權威結構是科層體制、志願結合與非正式社會系統的曖昧混合體；4. 董事會與行政主管較案主群擁有更大的決策影響力，而董事會與支薪工作人員之間也可能產生主導權的爭奪；5. 非營利組織所有的資源都仰賴外在環境 (Kramer, 1990)。換言之，民間非營利機構所認定的效率品質，可能與委託者或一般的市場意義不同，市場機制未必能規範或引導非營利組織的因應行為，主導決策與組織行為可能也未必是案主滿意度或專業所認知的效率與品質。

對於民眾或案主而言，雖然尚無研究反應社會福利民營化所帶來的影響或結果評估。但是確定可看到公營事業民營化，以電信事業而言，已為民眾帶來諸多的利益及方便。在社會福利服務方面，由於其服務的對象仍以中低收入的人口群為多，這些福利的需求者，長期以來即在政府的安排之下獲得服務和照顧。民營化後可能的差別是改由民間機構來替代，雖然感覺上可能不如在公立部門的穩當，但是應有的福利與照顧服務應不致於減少。因此，要追問案主是否因社會福利民營化會帶來服務需求上的困擾，或是服務品質上的影響，仍須做深入的研究。當然對弱勢者而言，雖然目前已逐漸有福利權益的產生，但案主或民眾所認定或爭取的權益，可能仍是停留在有或沒有之別，至於服務品質內涵上的差別，雖然或有重視但並不強烈。

值得注意，民營化基本上不侷限以弱勢族群為選擇的服務對象，假如從全面福利權益的認知上，任何人是可以要求政府積極提供應有的照顧或福祉給付。倘若政府無法或並非從這種普及和全面性的角度著眼的話，這些福利案主仍可要求政府能委託更好的民間機構團體，以供其選擇。民間部門及政府單位所提供的服務或方式，對現階段的案主群體會是一種選擇的機會，但不必然是絕對的歸屬。社會福利民營化所應提供民眾和案主群體的是一個良好且充足的選擇機會，無論從志願部門、公共部門，或是營利的市場。這些多元的提供，才可能為其提供合宜的福利服務，以滿足案主的福利需求。

「公設民營的基本假設建立在民間所提供的服務較政府服務品質為佳，但實際的情況是過度委託造成服務品質參差不齊，品質差者政府需花更多時間、金錢監督管理並處理善後。」(P1)

「民間機構用人較有彈性（資格、薪資、工作時間、任務指派），故較能依需要找到適任人選提升其服務品質。」(P2)

「因為民間有比較多的彈性，特別是在人事、地利上面，它的彈性比較高，它可以不受到所謂考試限制，它主要是專業所主導，有這樣的一個熱誠，我想它在用人的一個彈性會更高，當然也有缺點比如說一個組織是一個健全的組織的話，那是都沒有問題，如果民間機構它的組織不健全的時候，也會出問題，所以政府在公設民營這個監督的角色要很強，要足夠可做監督的工作。」(P6)

「若以公辦公營方式，以科層制之繁複程序，社政單位不太可能在短期內供應如此多元的服務，部分合格的受託單位在機構的經營與服務供應上確有較政府優越之處。」(P7)

「民間是有部分機構團體提供較政府更佳的服務，但並非全部。由於一旦委託，服務的供應將移至政府管理系統之外，其服務品質更需要足夠的保障。」(P12)

根據上述受訪的五位學者專家的看法，目前社會福利民營化，似乎並未朝這一完整的供應市場或機制的呈現為主要導向，仍限於政府自身利害和權責的考量之中來對民營化做可能的掌握或牽制。若是如此，那麼政府部門透過民營化，本質上非但不是滿足案主的需要，而是進一步對民間力量的控制，因而會連帶對民眾或案主選擇的限制，如此可能使社會福利民營化成為另類的控制工具。對整個社會福利民營化來看，假若民營化並非是由下而上的思維卻仍依循由上而下的考量，那麼可能會將民營化誤解或扭曲，這將戕害到民營化的發展。雖然目前民營化的受助或受益對象仍是弱勢族群為多，但這並不意味他們就不必有權去要求，民營化若持續維持在以政府自身利益的考量為先，至此民眾或案主群體可能會是另一波的受害者而非獲益者。

而根據社會福利服務民營化的購買契約服務管理的研究文獻中，我們可以借鏡一些作法，Ketter 與 Martin 研究分析美國政府採行購買服務契約中，提出主要四點看法：1. 提供案主選擇機會與滿足未被滿足的需求，2. 提供政府不適合直接提供的服務，3. 增加服務提供的種類與數量，4. 調整既存的服務方案，以配合法律需求。政府向民間購買服務契約的目的主要在於增強非營利部門的實力，提高服務的質與量及服務的彈性，增加案主的選擇自由，降低政府的人事與財政負擔，以及鼓勵市民參與等。

Kettner 與 Martin 提出購買服務契約的三個步驟，第一就是決定服務輸送的模式。第二步驟決定了何種購買服務模式，如果已選擇購買服務，則應再思考採行合夥模式，或市場模式。列出兩種模式的選擇光譜：一方面應考量福利服務的項目，另一方面也應考量購買服務的指標。以美國的經驗來看，送餐到府、交通服務、兒童

日間托育、諮商就可能採取市場模式的購買服務；而收養、寄養、居住式照顧、家庭計畫則較適合採行合夥模式的購買服務。第三步驟也就是設定行政機制。若採行合夥模式，則應考慮以下四項行政機制：1. 要求提出計劃書 (RFP)，2. 採行成本補貼契約 (cost reimbursement contracts)，3. 採行多年契約 (multiyear contracts)，4. 採行政府與非營利簽約者簽約。若採取市場模式的購買服務的行政機制，則建議以下四點：1. 招標 (IFB)，2. 採行單位成本、固定成本或誘因契約，3. 採行單年契約，4. 可採行政府與非營利或營利組織簽約 (Ketter & Martin, 1985、1987、1996)。

四、受委託機構是否會造成獨佔壟斷

社會福利民營化政策受到政治意識型態的支持，確實在某些條件配合良好的情況下，經由契約委託釋出公資源是可兼收「效率效能」和「參與扶植」之功用。但也有一些情況，決策者必需面對二者難以得兼的矛盾，例如：對於效率和效能最為敏銳的營利組織的參與往往備受疑慮，或根本被排拒在契約委託之外。大規模的非營利組織經常享有競標的優勢，形成所謂的「托拉斯」，雖有經濟規模之利，決策者卻可能被質疑違反「參與扶植」原則。

根據 Kramer & Grossma (1987) 在試圖建立組織與契約型態間關係的研究中發現，大規模、組織完整的機構通常較容易得到較具「彈性」的契約。「組織規模」是影響競爭的指標，小型機構缺乏準備計畫所需的軟硬體配備，競爭力不高，即使小機構可以克服這些問題，大組織、老字號仍被委託者當做「安全的選擇」，或是有能力貢獻資源的「夥伴」。其他相關的文獻如：DeHoog (1985) 的實證研究從與公務員的訪談中歸結：合作過的受託者及其服務經驗，是

得到契約與續約機會最重要的因素，Kettner & Martin (1993) 也呼應「一旦委託，終身委託」的事實。

而本研究受訪的學者 (P1) 所說由於民間團體有承接能力者有限，而政策上又鼓勵公設民營，導致政府對少數團體過度倚賴，而有些少數團體亦深諳委託作業要求，往往同時承接二個以上的機構或方案計畫，造成資源過度集中，擬似連鎖化機構。而新興小機構不易承接委託，連鎖機構在與政府協商談判中有較多之籌碼，可能造成政府在監督管理角色上受到牽制。但是也有學者持不同的看法，機構連鎖化一詞易使人聯想到壟斷，事實上它亦有優點，如充分運用已具基礎的服務機構團體，實為規模經濟與效率經營提升的有利條件；且與社政單位「對話」的單位集中，可以降低管理成本 (P6)。另有五位學者 (P11、2、12、8、10) 也提出如何避免受託機構造成獨佔壟斷，進而落實「參與扶植」原則，他們認為宜有計畫地循序漸進，協助民間團體成長，如對較新、無經驗或財力較弱的團體先於較小的方案上建立合作關係，厚植其實力，再漸次提升合作關係，進一步委託機構經營 (P11)。應依據機構服務評估指標，長期與專家合作，對機構進行輔導及評鑑，及時解決問題，並讓受託單位在此機制下，於擴增組織的同時，兼顧服務品質的維持與提升 (P10、P2、P12、P8)。

但若將社會福利民營化會造成寡占、壟斷或財團化，把社會福利視為市場機制運作，而有種種限制機構團體承接委託數量，可能會引發抗議。民營化雖強調市場機能或競爭原則，但大家仍有共識其不全然等同於市場的完全競爭。更何況以目前整個社會福利民營化，僅出現委託辦理或公設民營的模式，整個規則仍由政府主導控制，因此是否全然失控或淪為財團把持，仍有待商榷。若真的民

間團體本身因其具備的專業優勢或管理能力而取得較多的優勢和機會，這是否會成為「托拉斯化」的發展，仍然必要進一步加以檢視（郭登聰，1999）。但事實上不容忽視的是，台灣目前稍具規模，或享有社會聲望與服務好評的非營利組織幾乎都成為跨政府部門、跨縣市的契約委託對象，值得注意的應是這些民間機構團體當承接政府的委託案越多，而配套的機構管理機制沒能預做規劃或同步建構，引發如機構內橫向協調失靈，專業工作者工作滿足感低，可預見的是他們所提供的服務品質也必然受到影響，就無法保障案主的福利權益了。

第二節 社會福利民營化的法制層面問題分析

「推動社會福利民營化實施要點」是多年來各縣市推行社會福利民營化的法規依據，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，尤其是整個實施要點偏重以政府的角度去決定與民間委託或公設民營的觀點，或是偏重在舊有的補助及獎助的觀念，恐都不合時宜了。內政部已於民國九十一年五月廢止該實施要點，現今各縣市乃依據政府頒佈之促進民間參與公共建設法及政府採購法，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比較有密切相關，故本節探討促進民間參與公共建設法的要義與社會福利民營化，並討論社會福利民營化的法制問題。

壹、促參法對會福利民營化的適用性

依據「促進民間參與公共建設法」的內涵，以凸顯「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，企圖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。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。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）。

對促參法仍有的疑慮值得商榷，歸納學者意見（郭登聰，1999）如：（一）是否僅限重大工程，其他公共服務可否比照。認定範圍放寬是否能夠適用，尤其對文教、醫療或福利項目。（二）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。（三）以契約規範權益，是否有以對等角度訂立。（四）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。（五）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。（六）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。(郭登聰, 1998)從其條文及內容看來, 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。

本研究受訪學者 (P10) 提出看法, 認為整個社會福利民營化要去引述促參法是有問題的, 促參法跟社會福利比較有關係的, 其實是社會福利與勞工設施這個部分。這部分應該是侷限在一個硬體設施部分的公設民營, 促參法基本上是針對公共工程這個部分的目的。如果整個社會福利民營化要去引述促參法, 顯然在這個法條的適用上有問題, 因為第一個就是社會福利本身, 即使民營化也有幾種方式, 比如說公設民營, 這部分是跟促參法可以相互連結, 但畢竟這不是很大的部分。第二個就是方案的委託, 委託服務這個部分促參法幾乎沒有辦法處理, 沒有法條可以適用, 所以我們不能指望促參法對社會福利的民營化, 有任何的政策指導的功能 (P10)²。這主要因為社會福利服務的對象是「人」, 其他有一些政府的部門是做硬體的建設, 所以對象性質不一樣, 服務的方式也不一樣, 但是好像政府卻把它看成一樣, 如同硬體建設的工作 (P9)。其實促進民間參與公共建設法, 比較屬於有市場性的, 如果想要把價格壓低, 像 BOT、OT、ROT、, 就在促參法裡有一些法制, 本來是促進公共建設像高鐵等硬體設施的, 現在把它用到福利產業來, 總而言之, 就是說政府明確地宣示, 公共服務包括設備服務, 就全部用外包服務, 把民營化的方式全面擴展變成政策了 (P1)³。

綜而言之, 對於促參法的疑慮, 是否僅限重大工程, 其他公共服務可否比照? 認定範圍放寬是否能夠適用, 尤其對文教、醫療或福利項目? 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。學者也認為目前的促參法, 對其他參與公共建

設會有較大的誘因，針對社會服務或福利的部分，這樣的誘因並不大，福利機構的利潤、營收並不大（P2）。除此之外，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。雖然在此法案中的第三條，明訂適用範圍，在十三類的公共建設項目中，將社會及勞工福利設施涵蓋在內，且在促進民間參與公共建設法施行細則第八條：「本法第三條第一項第五款所稱社會福利設施，指下列各項設施：一、依社會福利相關法令設立之社會福利機構及其設施。二、依法核准設置之喪葬設施。」顯然是比較偏向福利的硬體設施，至於屬於小型化且軟體型態的社會福利建設，且趨向於社區化、分散化及去機構化的福利趨勢可能有相當的背離（郭登聰，1998c）。

貳、 促進民間參與公共建設法與推動社會福利民營化實施要點之比較

對於促進民間參與公共建設法而言，基本概念是政府與民間投資者的關係應類似合夥關係，而該法案可能面臨的困難，包括在規劃、建造、施工及移轉各不同階段，最後須牽動各項相關法規的配合修正（王冠雄、林仁生，1998）。但成功的條件為該計畫必須財務健全、可掌握國家風險、有強有力政府支持、計劃具有優先性、法律制度穩定性、行政具有效率性、競標程度公平透明、契約合理、民間投資人員有經驗、民間投資人財力豐沛、承包商必須有經驗及資源、計劃風險應合理分擔、財務結構必須是以擔保、匯率幣值通貨膨脹必須處理、契約必須反應其經驗特性、公共及民間部門應於雙贏的基礎合作。由此也更能清楚政府與民間如何建立一個合理

關係，是夥伴、是互利。而牽涉到各種風險及困擾，更是需政府與民間合作去共同克服和排解，重要是如何使雙方建立在雙贏的基礎上，因此也更能體會到政府必須提供積極性的支持與協助，並建立鼓勵性之相關措施以獎勵民間機構之參與，如此才可能使本法案順利推展（尹章華，1998）。

探討促進民間參與公共建設法的用意，乃顯示政府與民間在雙贏的原則下，來建立一種夥伴和平等的關係，這點在推動社會福利民營化實施要點上甚至現階段在社會福利的相關措施，並沒有具備。因此試圖透過對促參法案的分析，擬作為一種參考借鏡，社政部門如何周詳和完整去考量，以引導民間參與的誘因，且能用更積極主動的態度，努力於排除政府與民間相互合作間存在的障礙問題。姑且不論「促進」是否必然陳義高於「獎勵」，但促進民間參與公共建設法其積極和主動的成分，是值得做為社會福利民營化法制的精神。透過對「促進民間參與公共建設法」與「推動社會福利民營化實施要點」的比較，可以瞭解政府與民間之間的合作關係（郭登聰，1998）。

相較於推動社會福利民營化實施要點，促進民間參與公共建設法雖然偏重於設施方面，對社會福利的適用性也引起學者的質疑，但如果以公設民營而言，促參法確有比原來實施的「推動社會福利民營化實施要點」更符合現階段推動民營化的意涵。雖然每項法案的出現各有其背景或意涵，而且這兩項法案自有其屬性和目的，因此所涵蓋的內容各有差別。相對於實施要點，促參法案的複雜性和困難度是相當繁瑣，尤其是所牽涉到的法律關係和法律內容。根據潘欣榮的研究指出，陳述分析此項促參法案的法律性質，是從政府與民間之間關係的建立、契約內容、特許權利、融資專業、償還

順位、移轉順序、接管介入都建構在繁瑣的法律內涵之中（潘欣榮，1997）。當然上述比較討論的意義是為試圖釐清兩者之間的權責義務，但相較之下，似乎推動社會福利民營化實施要點的內涵過度簡單，對政府與民間相互關係相當簡單化處理，以政府的認定和交辦來促成或推動整體工作的進行。但事實上社會福利的民營化業務實施卻未必如此簡單，林萬億在「社會福利公設民營模式與法制之研究」中，亦提到如何對於契約外包管理的重視，重要的是研究中提及應對其建立法制化，以公辦民營牽涉到民事、刑事、行政三大法律體，這之間應配合實際需要做妥當運用。而且各項法律之間應相當尊重，同時得重視分權的必要性，又在社會福利的委託上趨向公共利益色彩，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（林萬億，1997），顯然仍待探究和討論相互的法律層面問題。

至於社會福利民營化在法制上是否需進一步形式法制化？所謂形式法制化，係指是否須訂定「社會福利公設民營法」或「社會福利公設民營委託服務法」？亦即關於社會福利民營化所關注的問題，是否須以法律加以規定？就此，有學者專家是採肯定的觀點，呼籲要有法源依據以利訂頒社會福利民營化法。----

「社會福利民營化的法律，應該是我們先從社會福利政策綱領當中，把它賦予一個政策的地位，現在訂的是社會福利基本法，基本法裡頭必須要訂社會福利應朝向民營化發展，相關辦法由中央主管機關訂之，那麼社會福利民營化就可以找到法源依據，否則依據現在行政程序法，沒有任何法源依據的任何法規內是不能夠被訂定的，推動社會福利民營化實施要點所以被廢止，主要也是行政程序法的關係，所以社會福利基本法裡頭，應該要有一條是規範政府跟民間的民營化關係，然後他可以把這個大原則講出來，它可以訂一個社會福利民營化的辦法由中央主管機關

訂之，中央主管機關就可以根據這一條，然後去訂一個社會福利民營化的法。」(P10)

「因為時空的背景和很多的問題。基本法目前來講是還沒有啦！那如果要定的話，只能夠一個蓋括性的一個等於像是我們的教育基本法，但是這等於是一個非常籠統的，等於是一個蓋括性的一個的東西鎖在裡面，所以你要把民營化的東西丟在裡面這可以，但怎麼樣落實那可能要另外訂一個民營化的辦法，否則你還是一樣沒辦法，民營化的法訂出來以後，要給別的法都要開始來修正配合。」(P9)

也有人持否定態度，認為公設民營或委託經營係屬於行政執行之考量，行政機關只需有相關社會福利法作為法律依據即可，以免過度法律化以致造成日後執行上之僵化。換言之，公設民營可由現行各該社會福利法律中得出立法者由此授權，如明訂授權行政部門訂定契約。其說法如下----

「不需要啦，因為他們自己可能很多人沒有深入到這個法令系統裡頭來，所以或是某一些縣市啦，也許他對法制的操作也不熟悉，所以就誤會說哪個東西好用，哪個東西不好用，其實是我們都沒問題呀，我們也都適用得很好呀，那麼相關的規定，那麼這裡頭談到社會福利基本法，因為這樣講你根本就不急著去立那個法，立那個法解決不了任何問題，、、、現在目前到處都有民營化的法源啊！現在每一個使用的單獨的法之間（執法的人跟民間，甚至相關的機構），這個沒有問題啊！、、、我想中央的立法，像剛剛講的基本法來講，如果能夠立法給一個原則，然後再開始他自己立法，地方來講說好做公設民營或者民營化怎樣來做。」(P7)

「其實有時候有矛盾的地方，有沒有必要拉高到基本法，拉高什麼呢？就說是擺到憲法裡面也好，只是說現在什麼福利法都有，要條文詳細到什麼程度呢，法對執行上面有什麼助益嗎？現在法規裡面都有談到委託民營的部分都有，地方有沒有必要仰賴中央政府？一方面地方

政府又希望中央政府放手管，所以地方有一個矛盾，大的政策是這樣，可以根據地方的需求情況來實施措施要點。」(P8)

儘管如此，因為社會福利公設民營畢竟係屬國內近幾年來全力推展之業務，而且展望未來其推展之可能性更大，主要因為國家之財政負擔考量以及民間社會相關團體已經有一定之承擔能力了，若委諸二十一縣市與兩直轄市各自施政，則可能造成多法並行，恐怕難有一致性之標準而且將導致民間業者互相比較，而爭相以有利之條件向其所在地之主管機關爭取或甚至抗爭。因為社會福利公設民營是一種有廣泛適用可能的施政項目，所以還是建議由中央主管機關以令函之方式制頒一項準則，然後准許各縣市政府得有一定之彈性空間。中央或省主管機關若認為有必要，也得以訂頒制約範本，但必須委諸各級、各個地方自治團體有一定之形成空間。值得注意的是，目前老人福利法、少年福利法、兒童福利法、身心障礙保護法等均授權主管機關訂定施行細則，其主管機關是否得於細則中制訂公設民營法制規定？實質上，在行政機關已得經由令函而制頒了，這類作法也需進一步深入討論。

另一種法制化之可能，可由立法者在各該社會福利法律中分別訂進一個條文，指出社會福利公設民營或委託經營之基本建制。並且明白規定主管機關應有監督之義務與行使之監督手段，尤其有關之處罰、終止契約、解除契約、強制執行等有關之特別規定。例如在台北市、高雄市等直轄市地區因為人口多、面積大及社會結構使然，有較大之公設民營業務需求，由該政府、議會訂定公設民營或委託經營之辦法，自有其一定之可行性或甚至必要性。但就其他縣、市政府或甚至鄉鎮市公所而言，其委託民營之業務量不大而且大多仍在試辦當中，顯然沒有單獨立法之必要，即使有，其內容

亦不宜太過精細，以免妨礙日後之彈性執法與累積經驗之空間，民營化的法制工作宜作為一般之概念，而各級地方政府應有一定之決定空間，有地方分權化的考量。

如今內政部「推動社會福利民營化實施要點」已於民國九十一年五月廢止，而促進民間參與公共建設法成為實施社會福利民營化的法規之一，雖僅關乎到社會福利設施範圍，唯仍要弄清楚，是否可提升社會福利民營化的法律位階，整個民營化的政策屬性或行政階層的定位是否能更清楚；促參法案這種自創自發的啟示，是否可激盪民間的自主性；促參法是否能有周全的相關子法或細則，促進其發展的周延性逐漸成形；對於政府與民間在雙贏的原則下，能否建立夥伴和平等的關係。透過對促參法案的分析，探討基本法的用意，試圖看到政府部門如何周詳和完整去考量，如何去激發、引導民間參與的誘因，而且用更積極主動的態度，來對政府與民間相互合作所存在的障礙加以排除。

總而言之，根據學者專家們的意見指出政府委託民間辦理社會服務係公部門業務民營化的一項重要措施，可收節省人力成本與財政支出之效果，並可經由民間社會福利的提供者之競爭與政府部門之考評、獎勵，而達到最佳營運之效果，但公設民營業務辦理必須輔以相關之法律設計。就社會福利委託民營，目前係以「契約」當作媒介，亦即由行政機關對民間業者加以評選並與獲評選者簽訂委託契約。行政機關係依法行政，契約係手段，用以達成行政之目的，行政機關於決定契約內容時，應考量該社會福利或其他進一步法律之內容、精神，並參考整個委託業務領域中既有之一切事實條件，包括相關業者之狀況、硬體設備情形與服務標的群體之實際狀況以及行政部門所擁有之資源、人力、能力。社會福利委託民間經

營之契約，具有相當強烈之公共利益色彩，應注重其公益性，瞭解委託經營契約係行政機關為達成委託經營之手段，行政機關應善用此項利器，做「最好」之調整，所謂「最好」係其應具體考量在該委託業務領域之一切實存狀況。

內政部早於民國八十六年就擬有「推動社會福利民營化契約書範本」，其中就委託契約書範本又分為適用公設民營與適用委託服務兩大類，根據受訪學者專家的意見認為其設計方向，應該在於妥善歸納出當前社會福利委託民營時，所可能存在之問題與官方所應該保有之權限，其中當然無可避免會有許多防弊監督之條款，且應保有終止契約或解除契約之權限。但委託經營之契約不只是片面有利於主管機關，民間業者應有之權益應加以考量，例如較常爭執者為營運費用之分攤或單方歸屬、簽約權限、續約權等，應在契約中儘量予以詳細規定。而且建議主管機關應每隔一段期間召集民間業者團體，共同參與就契約範本進行必要之修正補充。

其次，契約範本若以單一之版本欲適用於各縣市，難免遭遇困難，應給予各省市、縣市、鄉鎮市有一定酌留之調整空間。因為社會福利公設民營是一種有廣泛適用可能的施政項目，中央或主管機關若認為有必要，得制頒契約範本。若委諸二十一縣市與兩直轄市各自施政，恐怕難有一致性之實施標準，可能導致民間業者互相比較，而爭相以有利之條件向其主管機關爭取或抗爭，因此如何做地方分權化的考量是值得重視的問題。此外，政府委託民間機構辦理社會福利業務時，仍有一些契約管理上的問題為學者專家及受訪承辦人員提出，例如：如何確保民間業者能徹底履行契約以及法律上之業務；民間業者是否能隨意以直接或間接獲取名聲，甚至取得自己母機構之有利募款；民間機構其於執行業務中是否具有專業能力

與配備；如何監控整個委託民營之招標過程；如何強化整個公設民營委託契約監督之程序；政府提供硬體設施，民間業者於點收接管後開始經營，就該硬體於經營中所生之修繕義務歸屬或是修繕費用之負擔，均為契約管理實務上容易發生的爭執問題等等。

-
- ¹ 「其實就以整個民營化公設民營的制度來講，政府這邊所打的算盤，還是比較朝向「省人」跟「省錢」這樣的一個角度出發。社會福利是因為它是發展比較晚的一個專業，所以當其他的制度，過去通通都是由政府給公部門的資源投入去做，直接去代理的業務，到了社會福利開始在發展的時候，其實也已經同時碰到一些瓶頸，就是政府資源不夠多來解決這些問題。所以也加上剛好這樣的一個市場經濟帶來的它的發展的成熟度，或是整個管理技術的發展，其實剛好這個時候碰上，所以整個委託民間經營或是跟民間合作這樣子的呼聲，就剛好在這段時間出現。」(P3)
- ² 「我看了一下促參法，那麼他跟社會福利比較有關係的，其實是社會福利與勞工設施這個部分。那麼這個部分應該是說他侷限在一個硬體部分的公設民營設施這個部分，所以我覺得促參法，基本上他是針對公共工程這個部分的目的。但是對於社會福利這一部份的處理，其實它是帶過而已，所以，也就是說它的重點不在社會福利啦！促參法不是為了規範社會福利而來的，顯然在這個法條的適用上，如果整個社會福利民營化要去引述促參法，有問題，因為第一個就是社會福利本身，即使民營化，它也有幾種方式，比如說公設民營，那也許還可以，那有一個部分是跟促參法可以相互連結，這有一部份可以，這不是很大的部分。第二個就是，方案的委託，委託服務這個部分，這個部分促參法幾乎沒有辦法處理，幾乎沒有法條可以適用，所以我們不能指望促參法對社會福利的民營化，有任何的政策指導的功能，那個是太薄弱了，沒辦法引述在法條上引述促參法說，它是符合法條依據。、、」(P10)
- ³ 「促進民間參與公共建設法，比較有市場性的，如果想要價格壓低，像 BOT、OT、ROT、，就在促參法裡有一些法制，本來是促進像高鐵、硬體設施的，現在把它用到福利產業來，總之，就是說政府現在明確地宣示，公共服務包括設備服務，就全部用外包服務，把民營化的方式，所以後來的發展、、我那時候的判斷是以政府的立場，一定會很喜歡財經的思維，一定會不管裡面有什麼問題，全面擴展變成政策，而且它現在真的是這樣。」(P1)