

第一章 緒論

第一節 研究背景

壹、 台灣社會福利服務的發展困境

台灣與其他先進國家社會福利民營化的背景及發展不盡相同，歐美國家多半是政府在福利提供角色與功能有相當的投入及參與，或非營利組織資源充沛，才開始進行社會福利民營化。而台灣早期受限於政府的社會資源不足，乃鼓勵民間參與，此時政府與所謂的福利國家相距甚遠。1980年代中後，在國內經濟成長、解嚴使社會組織蓬勃發展的情況下，面對社會問題及社會福利需求不斷增加，但政府長期以來人事精簡的政策，使得社政部門和社工人員的編制無法順應需求而作對應的調整，因而使社會福利民營化成為政府構思解決相關問題的重要途徑。

貳、 台灣社會福利民營化的發展

就台灣的社會福利民營化發展歷史來看，我國政府委託民間辦理福利服務的第一階段為「個案委託」¹，約在1960年代與1970年代的政府委託均屬此類，較無整體規劃，以個案需求為主；第二階段為「方案委託」²，約始於1970年代末期，成長於1980年代中期，主要是配合社會福利需求增加，政府將業務委由民間辦理，逐漸形成政府與民間福利供給分工的互動模式；第三階段則是「公設民營」方式，始於1985年，於1994年後開始蓬勃發展，係政府與非營利組織簽約，由政府提供經費或部分硬體設施，而非營利組織依契約進駐到公有的社會福利機構內提供服務給特定人民，使政府和非營利組織之合作進入制度化（林萬億，1997：27、劉淑瓊，2005：132）。

整體而言，政府委託民間組織辦理社會福利服務的作法上，從進入1990年代

¹ 大多為低收入老人、幼童、身障者及精神病患的收容委託、安置庇護服務。

² 包括兒童寄養家庭的輔導與安置、身障者的職業訓練及安置、家庭看護人員的培訓等等。

以後，似乎全面進入了一個「公設民營」或「準公設民營」的新階段（林萬億，1997：36）。顯示社會福利公設民營的制度確實成為台灣在提供福利服務上的趨勢。

參、 社會福利公設民營的問題－契約管理之重要性

雖然社會福利公設民營已成為台灣在提供福利服務上的重要方式之一，然而在實際的推展過程中，卻一直存有許多問題與限制，如政府在考量委託民間辦理福利服務時，是以其品質，亦或是以節省政府開支及精簡人力為主要目的？加上目前政府所提供的委託契約，除了籠統地列舉受託機構所應提供的服務類型和接受服務者的條件，以及既有資產的維護外，鮮少契約中明訂機構服務品質的考核標準，Trevor and Potoski (2003: 153)則提出公共服務委外的反對者（deLeon & Danhardt, 2000；Milward, 1996；Milward, Provan, & Else, 1993）認為契約導致課責問題、犧牲服務品質且未促進效率及節省成本、並淘空（hollows）國家。上述問題與限制皆是削弱多元化提供福利服務目的之原因。

直到目前的公共行政領域中，尋找服務委外簽約之努力，是多過於確認成功地發展和管理契約之努力（Wise, 1997: 576）。Trevor and Potoski（2003: 155）亦認為任何服務輸送替代途徑的成功或失敗，繫於政府管理整個契約過程的能力。Slyke(2003)更進一步分析社會服務民營化最大的問題是：不存在競爭市場在前，政府部門缺乏公共管理的能力在後（引自劉淑瓊，2005：122）。此提醒了我們，注意契約研究中政府發展和管理契約能力之重要性，尤其是政府與民間的代理關係中，最終責任往往落在政府肩上，契約管理能力使公共管理者得以暫時和修正不完全、甚至是失敗的契約，故可幫助減輕契約風險，有助於落實委託人的責任。

肆、 行政院組織改造委外化－內政部宜蘭教養院之指標性

Trevor and Potoski（2003: 153）認為在或多或少的壓力下，政府已從直接的服

務提供轉成藉由契約提供服務。Kirkpatrick and Lucio則發現，在許多民營化方式中，將公共服務簽約外包的做法事實上由來已久，但在這一波政府再造風潮下再度受到重視。同時有越來越多的比例顯示，公共服務的組織重組（re-organization）是以簽約外包做為核心，這也是過去所未曾或見的，也因此學者用所謂「契約國」（contract state）來形容這股公共管理的變動（引自黃信淞，2000：2）。

爲了增進政府的行政效率與回應力，行政院在總統府「政府改造委員會」提出政府改造的願景、目標及原則³後，成立「行政院組織改造推動委員會⁴（組改會）」，承接後續的改造工作。而行政院主要是以「四化」來實現組織改造基本精神，包括：1.去任務化；2.地方化；3.法人化；4.委外化。其中，「委外化」意指將民間有能力執行的業務，在不影響業務執行品質的情況下，交由民間辦理；而政府可以因業務外包而減少人力資源的過度運用，直接降低人事等固定成本。2002年7月8日，組改會第一次委員會議決議：積極推動建立政府與民間夥伴關係。因此開始進行組織改造優先推動個案⁵，在第一波優先推動個案中，「內政部宜蘭教養院公設民營政策」爲社會福利領域裡的先驅，於探討政府改造的成果，亦即契約管理的過程及成效等等，有其指標性存在。故本研究選取內政部宜蘭教養院作為個案，探討其契約管理。

第二節 研究動機與目的

壹、 研究動機

Hughes（林鍾沂、林文彬譯，2003：298）認爲公部門市場化（marketisation）的兩個主要層面有二：其一是透過出售至私部門的方式，進行公營事業民營化；

³ 政府改造的願景爲「具全球競爭力的活力政府」，並訂定「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」爲改造的五大目標。

⁴ 於2002年5月29日依據「行政院組織改造推動委員會設置要點」所成立。

⁵ 行政院組改會先後篩選出組織改造第一波及第二波優先推動個案計20案。2005年1月25日行政院再次核定第三波行政法人化優先推動個案計6案。政府改造工程網站。2008年7月29日，取自 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=454&ctNode=9>

其二則是公共活動的契約外包。而公共活動主要分為公共設施及公共服務兩大類，本研究特別重視屬於公共服務的社會福利之原因為，現代政府的功能有「保衛性」、「服務性」、「輔助性」及「管制性」（張潤書，1998：28），服務性功能雖僅是政府的部分功能，但公共服務核心價值的意義在於：型塑政府機關借重民間之活力參與公共服務，進行組織重組，改變公共服務流程，及時回應民眾需求（丁秋明，2005：17），由此可知，服務提供不僅提升公共服務的價值精神，更是台灣實現福利國家最大的一塊拼圖！為促成研究者撰寫本研究的動機之一。

此外，本研究認為，在趨於制度化的社會福利公設民營政策上，將政府與非營利組織連結的「契約」，係社會福利公設民營政策得否成功的關鍵，在契約管理的過程，無論是初期的計畫、評選、簽約階段，抑或是執行的輔導與監督階段，皆須謹慎規劃，才能達成公設民營政策之原始立意。因此，欲瞭解台灣社會福利公設民營政策的契約管理，為促成研究者撰寫本研究的動機之二。

而「代理人理論」主張社會中許多互動關係都可以用委託人與代理人的關係予以解釋，尤其 Löffler（1998）認為當傳統行政國轉變成契約與代理國的觀點，則政治人物及行政人員將具有多重委託人及代理人的身份，「契約」便成為代理國的核心（引自張筵儀，2002：55），陳敦源（2000：108）也呼應此種觀點，認為民主政治是一種授權鍊（a chain of mandate）的關係。由此可知，真正的代理人理論是以解釋契約結構及組織的實際運作為目標，適當的契約不但可幫助委託人監督代理人的行為，更可進一步讓兩者利益結合。研究者認為應將代理人理論與實務相結合方不過於抽象，故選擇以代理人理論為分析途徑，此為促成研究者撰寫本研究的動機之三。

貳、 研究目的

依據前述的研究動機，本研究之研究目的有三點：

一、 個人目的

研究者希望瞭解代理人理論的要點，並應用於個案後，發現問題的本質和根源，並從中瞭解委託人及代理人對契約的認知與互動，構造雙方之間的契約關係，以補強原有政策之不足。

二、 實務目的

社會福利公設民營方式已為趨勢，但雙方關係在實際上如何互動的探討其實不深入，加上萬育維（2002：329-330）認為國外所謂的夥伴關係，在國內官與民的依附情節中根本蕩然無存，更遑論定型化契約、契約管理等專業概念。故本研究希望有別於以往以夥伴關係為分析途徑，而以代理人理論來探究雙方的關係，並藉由研究發現提供實務上社會福利公設民營政策的契約管理之建議與參考。

三、 學術目的

研究者檢視代理人理論應用於公共行政領域仍不多，且涉及其核心領域－契約管理仍為少數，加上目前相關研究多聚焦於地方政府與非營利組織合作的夥伴關係，缺乏更高層次的研究，也少著墨於契約管理此方面，因此本研究擬以內政部宜蘭教養院為個案研究對象，以提供學術上關於台灣社會福利民營化相關議題之補充。

第三節 研究問題與範圍

壹、 研究問題

本研究不再質疑公設民營政策好不好？而是探討如何藉由代理人理論的論點強化契約管理此一環，來達成社會福利公設民營政策之目的，故本研究擬設下列研究問題：

- 一、 內政部宜蘭教養院公設民營政策之分工利益為何？有無產生利益衝突？
- 二、 內政部宜蘭教養院公設民營政策的契約管理內容為何？內政部社會司與伊甸社會福利基金會雙方的代理關係又為何？

三、 內政部宜蘭教養院公設民營政策所產生的代理問題為何？代理成本又為何？內政部社會司與伊甸社會福利基金會雙方又運用哪些機制來降低代理成本，以解決代理問題？

貳、 研究範圍

Pattion 認為資訊豐富之個案 (information-rich cases) 有大量對研究目的相當重要的資訊，因此是有目的的取樣。經由研究資訊豐富個案所產生的洞察及深入徹底的了解，比量化研究所類推要多得多 (吳芝儀、李奉儒譯，2008：259)。而由前述的台灣社會福利民營化發展史可知，社會福利採用「公設民營」的方式已成為趨勢，加上「內政部宜蘭教養院公設民營政策」為行政院組織改造的第一波委外化中，社會福利領域的優先推動個案，故選取其作為個案研究對象⁶。

本研究將說明，內政部社會司委託伊甸社會福利基金會經營宜蘭教養院的歷史沿革，並以雙方所簽訂的契約作為分析內容，輔以訪談雙方的關鍵核心人物，以瞭解是否產生「代理人理論」所說的代理問題及衍生的代理成本，而雙方又透過何種機制加以解決。

第四節 研究流程

本研究流程如圖 1-1 所示：

⁶ 詳細內容請見第四章「個案介紹」。

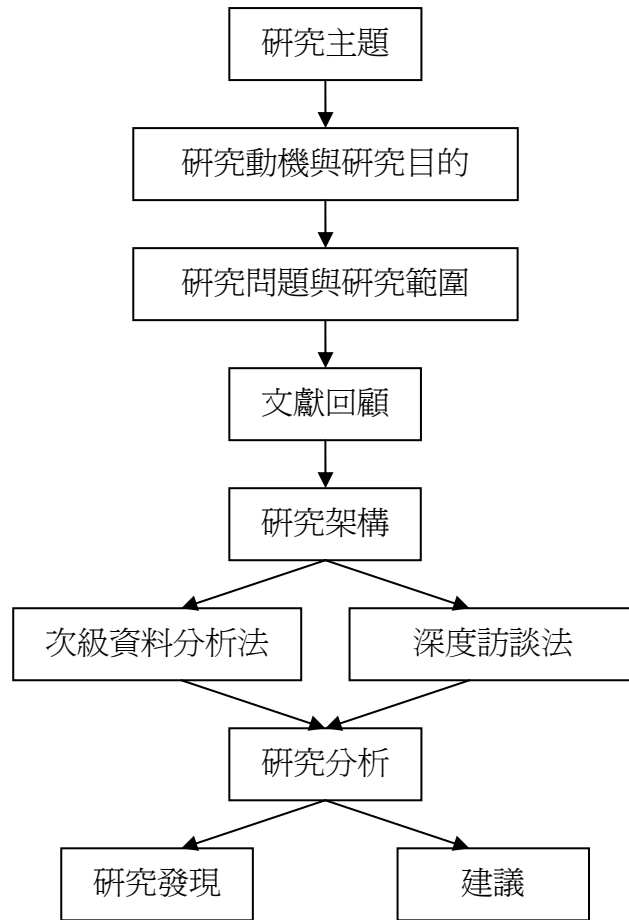


圖 1-1：研究流程
資料來源：本研究自繪。

第五節 界定公設民營

檢閱一般文獻，可發現對於「行政機關將其資產或服務，委託民間經營管理」之方式，有稱為「契約外包」、「公設民營」、「公辦民營」、「公有民營」及「委託經營管理」等。Rehfuss (1989: 5) 將契約外包定義為：政府機關雇用私人公司、非營利組織或其他政府機關來提供公共服務。而 Manchester(1989: 15)則認為契約外包係指地方政府與營利、非營利組織或其他政府簽訂契約以遞送全部或一部份公共服務。政府則界定服務的程度及品質，並直接支付費用給受託者。

「契約外包」雖直指委託的精神，但未能明確表現出政府設立及提供建物此現象，因此，為了表現出社會福利委外的核心內涵，本研究採用「公設民營」

(subsidization) 此名詞來突顯由政府設立及提供建物、非營利組織經營及提供服務的過程。本研究依據行政院於 2003 年頒定之「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」⁷中對委託方式之定義，分析本研究個案係屬於「機關委託民間經營或管理」，係指各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。其委託型態包括「公辦民營」、「部分公營，部分民營」等。

此外，依據內政部社會福利服務統計的名詞定義，「公設民營機構」(Private Management of Public Institutions) 係指由政府出資興建，以政府採購法或相關法令委託民間經營之機構(內政部統計資訊服務網。2008 年 6 月 30 日，取自 <http://www.moi.gov.tw/stat/>)。

社會福利公設民營一開始是以「政府採購法(採購法)」第 2 條的「本法所稱採購，指...勞務之委任...」及第 7 條中「...勞務，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。」的勞務採購辦理。

而依據「促進民間參與建設法(促參法)」第 8 條規定民間機構參與公共建設之方式，可知社會福利公設民營屬於該條第 5 項中，由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府之定義。本研究依社會福利公設民營之定義，修改了政府規劃案件的申請及審查程序，如圖 1-2 所示。

⁷ 最早的購買服務契約法規為 1983 年內政部頒訂的「加強結合民間力量推展社會福利實施計劃」；1989 年訂頒「內政部加強社會福利獎助作業要點」；1994 年研擬出「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」；1996 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」；1997 年訂定「推動社會福利民營化實施要點」。2000 年行政院人事行政局編印「政府業務委託民間辦理作業手冊」；2001 年編印「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」；2001 年編印「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」。2003 年行政院頒定「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」。

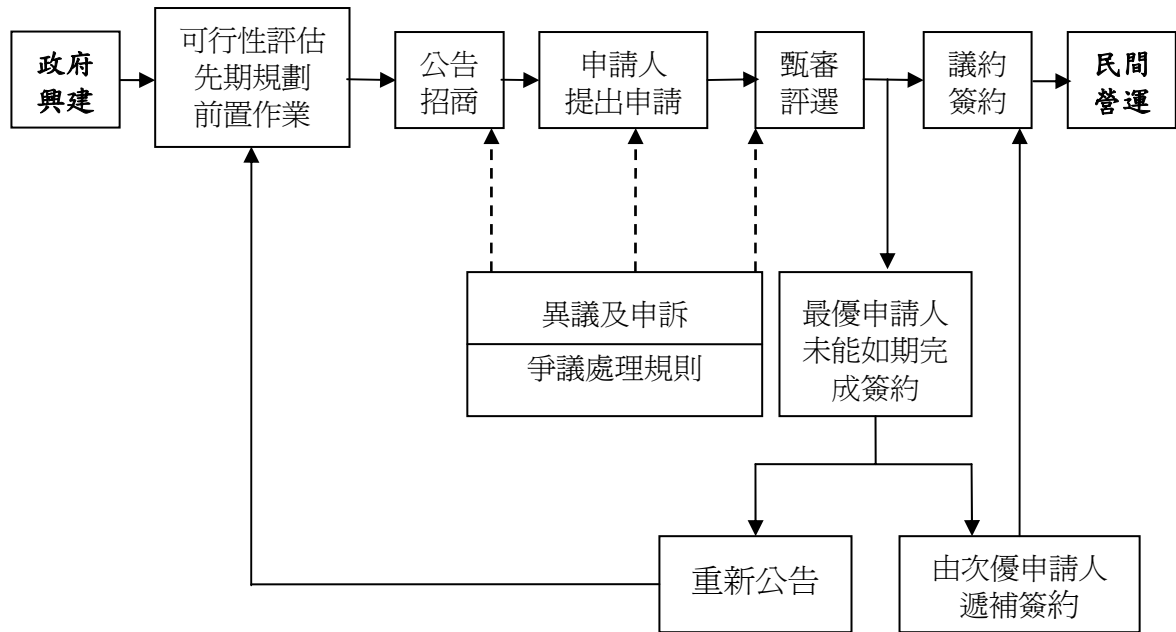


圖 1-2：政府規劃案件申請及審核程序

資料來源：本研究修改自行政院公共工程委員會促進民間參與投資全球資訊網。
2008 年 9 月 24 日，取自 http://ppp.pcc.gov.tw/pcc_site/A-1-2.cfm。