

社會福利民營化的再省思

姚 蘊 慧[?]

摘 要

社會福利民營化運動似乎是一項全球性風潮，並承載各方的期待。台灣也不免俗的步入此一「正確」道路。儘管「民營化」確是許多國家當前福利輸送的主流，但來自各方質疑的雜音卻不曾稍歇，尤其是九十年代中後期，歐美許多政策的中長期效應已浮現，亟待重新反思與評估，台灣是否能從中得到借鏡，而走穩這條路徑，值得長期觀察。本文試著在國內迷漫著社會福利民營化的煙霧中，重新反思福利民營化的理念、實務與國內、外困境，並提出民營化的迷思與侷限，以做為政策改進的參考。

關鍵詞：社會福利、民營化、非營利組織

[?] 中國文化大學中山學術研究所專任助理教授

Rethinking of the Privatization of Social Welfare

Yao, Yun - Hui[?]

Abstract

The “privatization of social welfare” has been adopted as a global trend which tries to meet all kinds of policy expectations. Taiwan government has adopted the “privatization of social welfare” as a take-for-granted policy. Meanwhile, dispute and suspicions on privatization has been growing. This article tries to review the theories and practices of “privatization of social welfare”, and also tries to find the romantic myths in it. It is suggested that policy-maker should realize the dilemmas and limitation of privatization, and rethink that “ Is it the only way to reach social welfare’ s goal?”

Keywords : social welfare, privatization, non-profit organizations

社會福利民營化的再省思

姚蘊慧

壹、前言

從 1983 年台灣省政府正式簽約委託台北家扶中心辦理寄養服務開始，我國社會福利正式邁入購買服務契約（Purchase of Service Contract, POSC）的年代。國民黨政府於 1998 年曾提出調整政府角色的「政府再造行動綱領」，以塑造「小而能」的政府建構「導航型的政府」、「企業型政府」為其口號，其主要的效益指標即是著眼於政府的人事成本、設施成本支出、事務費用的減少，回饋金與權力金的收益，提高受服務者滿意度與信賴度等，而「政府業務委託民間辦理」即為此一波再造行動的重要手段之一（行政院經建會，1999）。民進黨政府以「第三條路」為師，亦強調重視民間非營利部門的功能，致力建構政府與民間社會的夥伴關係。由此看來，公部門引入民間資源，以擴大公共服務的範圍，降低政府支出的方向乃是既定政策。

近期中央政府社會行政部門以「推動社會福利事業民營化、社區化」為福利服務輸送的主軸基調，強調資源分配的效率性、社會公平性與弱勢可近性（蕭玉煌，2001：14）。在地方政府的實務運作上，從院轄市到各縣市，契約委託的服務輸送方式可謂漸趨普遍。以台北市為例，「公私部門合作」是現階段的主要施政原則，各種個人福利服務幾乎已全數以個案、方案及機構委託的形式，委由民間非營利組織或其他機構辦理（台北市政府社會局，2000：12）。其他縣市政府則因可資委託的團體的質與量、行動能力等因素，落差較大。但均已在中央政府政策指導下以委託方式供應福利服務。

以上資訊鮮明型構出「民營化運動」在我國公共服務領域之面貌。檢閱這二十年來相關文獻，我們也清楚看到，在整個八十年代，「民營化」在西方國家被視為萬靈丹，它似乎是跨國界、跨公共服務領域、跨意識型態共同主張之圖像，被認為是「當然正確」的政策，是一項全球性風潮，並承載各種政策期待。但是，來

自各方質疑的雜音其實不曾稍歇，尤其是九〇年代中後期，儘管「民營化」仍是許多國家福利輸送的主流，但許多政策的中長期效應已浮現，面臨重新反思與評估。到底社會福利民營化是否為一條不歸路？為什麼要民營化？為誰而民營化？該如何民營化？這些問題在國內已有一些討論與研究，本文試著在國內迷漫著社會福利民營化的煙霧中，再次冷靜反思福利民營化的路還要走下去嗎？該怎麼走？

貳、社會福利民營化的定義

從社會福利角度看民營化與從一般公共政策領域所做的界定，差異並不大。較顯著的差異在於，從社會福利看的民營化，範圍較狹小，而社會福利民營化的機構，不以營利為限，更多的是非營利組織（non-profit organizations）的介入。

民營化是政府福利角色由「完全承辦」到「福利多元化」的策略中的一種。所謂的民營化，根據赫爾和布姆里（Hill and Bramley, 1986）的看法，是指各種不同形式的非政府的福利服務提供，政府透過擁有或管理權的轉移，引入市場原則經營及提供社會服務，使社會服務變成商品或半商品，也使服務使用者成為市場消費者的過程。Norman Johnson 在「The privatization of Welfare」一書中認為民營化是減低國家的角色，將原由國家提供服務的功能轉移至私人機構，包括商業性、正式或非正式志願組織及非正式網絡，以共同提供福利服務。

按照學者 Grand and Bartlett（1993）的論點，福利民營化並非是純市場而是準市場；也就是政府在履行照顧責任時，以市場的意識型態，經由契約體系和市場的力量，提供一個有效率、公平、有立即性，和有選擇性的福利服務。Grand 即同時提出實施成功的前提是健全的市場結構、消費者與提供者之間足夠的資訊交換、過度成本（Transactions），和不確定性降到最低、提供者要有提供的動機，而且最重要的是應儘量避免提供者為了利潤而選擇有利的消費者。

由此而言，社會福利民營化是政府把社會福利提供的角色部分或全部移轉到私人部門。政府不迴避其原有責任，只是在傳遞物資和服務方式上改變（謝美娥，1991）。為的是減輕政府負擔、調節資源的分配和反應更多人的需要。

志願化是福利民營化的重要策略，它反映了一種合作傳統，以及對社會政

策目標的共識。志願團體所展現的既不是特別重要的價值，他們代表著一種意識型態與組織轉型邁向增加公共責任的主要力量。與志願化同時發展的另一個福利策略是市場化，政府與志願性機構的夥伴關係將進一步為市場取向所取代，費用收取逐漸成為非營利機構的主要財源。志願主義與市場化的趨勢，已造成英美等國高度組織化與商業化的志願性部門的發展。

參、社會福利民營化的原因與動力

Savas (1987) 認為各國民營化之形成係來自福利國家發展上的壓力，以致不得不採取的措施。其壓力來自以下各方 (Savas, 1987; 孫健忠, 1991; 謝美娥, 1993):

- (一) 實用主義的壓力 (pragmatic pressure): 政府缺乏效率，過於科層與權威，且無成本效益原則，易致浪費。民營化能達成一個較好的政府
- (二) 意識型態的壓力 (ideological pressure): 政府過份強勢，會防礙人民自由與民主政治發展，民營化可減少政府干預，達成一個較少 (less) 的政府。
- (三) 商業部門的壓力 (commercial pressure): 一方面商部門希能瓜分社會福利大餅，另一方面藉由市場原則讓福利更有效率。民營化能提供商業部門更多空間。
- (四) 民粹主義的壓力 (populist pressure): 民營化使國民能自行定義其需求，並選擇滿足需求的方式。

基於上述的壓力，社會福利民營化之產生與盛行便可歸納成下述幾個原因：

(一) 福利國家的危機

由於經濟成長的速度趕不上公共支出的成長，因而導致福利國家財政和經濟上的危機，又由於國家權力的擴張，更造成福利國家科層體系與浪費，並引發社會整合的危機。真正的危機，按造 Mishra 的說法，乃是合法性 (legitimate) 的危機。(Mishra, 1984; 古允文, 1990) 因此民營化遂成為可能替代的方案。

(二) 政府提供福利常是缺乏效率的

政府福利的提供無論對消費者或提供者而言，均易導致資源的浪費。

以消費者而言，福利國家所提供的福利有許多是免費的，因而產生許多假性需求。以提供者而言，基於機構本身與行政官員的利益，以致於擴大組織而成龐大的科層體系，導致福利提供的缺乏效率。

（三）由政府提供福利常造成假平等

Le Grand (1982) 認為福利國家在提供福利時，常採用全民性的方式，提供的福利服務與個人收入、職業、階級都沒關聯，因此未針對個人需求，使再分配效果未能達到。

（四）政府提供福利往往是獨裁的

政府提供服務，如果是唯一的提供者，會剝奪人民選擇的自由，民營化則將提供人民更多選擇的機會，不致完全被政府所壟斷。(Gilbert, 1983)

（五）政府提供福利缺乏執行效能的考量

政府提供福利服務，常缺乏回應性，另外亦產生無效能的情形。易於形成標準化的服務型態，難有創新性。(孫健忠，1989)

由上所述，社會福利之所以民營化，乃是因為福國家的危機、新保守主義的抬頭、政府在提供福利時缺乏彈性、回應性、效率和效能，以及人民選擇機會的缺乏。更重要的是，政府雖投入龐大的經費，卻沒有針對資源和需求進行整理和分配，社會仍呈現不均現象。在效率、彈性、減稅、選擇自由、降低成本等種種民營化預期優點拉扯下，走向民營化就成了自然的趨勢。

肆、社會福利民營化與政府角色的調整

隨著民營化的腳步，政府角色面臨必要的轉變，歐洲福利國家社會福利政策的策略上，雖然大多數政府仍保有某種程度的干預，但是，其干預的程度和性質已有相當大的不同。整體而言，各國政府在社會福利制度上的設計，多半以保險方案為基礎，以「危險共擔，費用共攤」為原則。在社會福利的提供上，已不再扮演傳統福利給付唯一「提供者」的角色，漸而轉變為扮演「減輕負擔者」的角色。

再者，各國通常都透過稅捐減免等方式，鼓勵民間或企業提供更多選擇性的福利方案，供勞工選擇，並補充法定基本福利給付之不足。這種福利多元主義的

思維影響，使各國政府逐漸減少對福利供給的干預範圍和程度。儘管各國政府角色轉變之速度不一，但大多數福利國家政府所扮演的角色近幾年來均有相當程度的轉變，且其轉變方向有從往昔福利「提供者」，改為「保障者」以及「規範者」角色的趨勢。

按照 Loney(1987)在其「國家或市場」一書中的分析，市場在社會福利民營化的過程中可以發揮以下的功能：（一）競爭的提供者，以提高效率，降低成本。（二）增加服務的多樣化與消費者的選擇性。（三）允許更多偏好的存在。（四）新型態服務的創新與實驗。（五）自律。（六）替代國家典型的官僚體系之服務。（七）運用行銷技巧產生更大的市場活動空間。（八）運用企業與仲介技巧，將分散於複雜環境中的資源集中在一起。

至於政府在準市場化策略中扮演的角色則包括下列七項：

- （一）市場引導者（market leader） 政府的運作相當類同於私人供應者，但政府更期許自己做「市場導航員」（market leader），在品質與價格上具競爭力，並設定服務標準以公權力強制民間公司遵守。
- （二）政府是最後一道防線的提供者（residual provider, or provider of last resort） 這是一個較為普遍的模式，政府根據財產與需要調查（tests of means and of needs），提供基本的服務給那些無法在市場上獲得較好服務保障的人，問題是此種方式在過去的經驗中形象不佳，且給受助者留下烙印（stigmatized）。
- （三）政府同時也是買方 政府機構有責任提供服務，並不表示所提供的服務一定要「自行生產」，外包是可行的方式。當政府購買成套的服務時，政府變成是一個中介、集體福利消費者的代表，向福利服務供應者購買完整的套裝服務。所謂政府的中介角色是指政府仍有責任設定最起碼的服務標準，並決定應提供什麼樣的服務給什麼樣的案主。
- （四）政府是個補助者（subsidizer） 在此模式中政府退出中介的角色，而只是提供金錢上的補助給予提供者。
- （五）政府是規約者（regulator） 政府的位置不再居於供應者與案主之間，也不再是財務而是法定的關係，政府負責訂立服務標準、制度規章、決定何種服務應被提供、同時依職權受理申請、審核資格並發照。

- (六) 政府是觸媒或協調者 (facilitator or coordinator) 相對於(五)的角色限制性，此一角色的是比較正面的，包括交換資訊、提供建議等等。它在支持志願性的，以社區中心的，非商業性的服務供應者，或小型企業方面尤其重要，因為它們有一共同特色 - 限於組織規模無法適應繁複的規章與財務環境，亦無法從不同的管道吸收技術資訊。這種角色可避免重複浪費並消弭供應者與服務者間的差距。
- (七) 政府是風險的分擔者與散布者 (bearer and spreader risk) 政府顯然較私立組織更能廣泛地散布風險，政府可在民間營運發生困難時立即補位，降低可能衝擊。(萬育維，1995，207)

伍、社會福利民營化的困境與缺失

福利多元與福利民營化基本上是一個經濟的處理，讓市場競爭、自由選擇被導入社會服務領域，以創造供給，減少政府干預，降低政府財政負荷。然而，社會福利市場化有其限度。如上所述，首先，社會服務並非純粹的商品，而是對人的服務；其次，社會服務市場不可能完全競爭，因為其獲利率不高；最後，社會服務的消費者是處於政治、經濟、社會的弱勢者，不像一般商品市場裡，消費者與生產者具有某種對峙地位關係，甚至在「顧客至上」的原則下，消費者有凌駕生產者之勢。也就是說，社會服務的消費者監督生產者的能力很薄弱，市場提供的社會服務品質堪虞。事實上，福利服務的準市場並不如想像中運作自如，一些困境已明顯暴露。

- (一) 競爭不足：由於社會福利不可能是完全競爭市場，而且，社會福利的消費者經常是弱勢者，其市場資訊不足，自由選擇的能力薄弱。因此，透過競爭來達到效率化的可能性有限。
- (二) 減少對貧民的服務：民營化後某些機構會去提供一些錦上添花的服務；另方面則是剝削了無購買能力者的權益，例如，由於窮人支付能力差，殘障者接近服務的能力有限，低社經地位者表達意見的能力也較差，而成為私有化服務的犧牲者。
- (三) 貪污與官商勾結：民營化可能造成官商勾結，圖利少數人；也可能助

長利用慈善包裝而行逃漏稅之實。

- (四) 成本問題：民營化的目的之一在降低服務成本。但是民營機構可能會在政府委託或補助款上動手腳，例如，在帳面數字上誇張支出，以提高獲利率，或保留餘款以作為不繼續簽約的後路之用。如此，民營化的成本不見得會降低。
- (五) 難以控制監督：民營化之後，只有政府與消費者能監控服務提供的過程與結果。民意代表的監督能力下降，而消費者由於資訊不足，以及資源薄弱（能力、權力、金錢）而不知或不敢去監督民營機構。政府又苦於無人、無經驗、無適當評鑑技術來監督民營機構。民營化後的社會福利，其效果堪虞。
- (六) 社區疏離與階層擴大：社會服務的提供由政府轉向私人，人民與國家的關係淡化。市場本身的商品化是相當無情的，如果社會服務也成為商品，人民互助的社會團結感會消失。何況，民營化之後的社會服務必然出現「兩個國家」的現象，有工作能力者獲得較高的給付與社會服務；無工作能力者獲得較差的生活保障。使得不同社會階層的嫌隙加深（林萬億，1994；謝美娥，1995）

其實，在福利民營化最熱中的國家—英國與美國，已經暴露了不少福利民營化後的弊端。福利的興起的原因原本是為了去商品化，然而在發展的過程中卻又再度的被市場化與商品化，前者的產生是為了回應早期民間志願服務的不足，後者的變革是為了回應政府的不足。看來，即使調整了國家的角色，仍有許多新課題必須面對。

陸、對台灣社會福利民營化的評估與反省

即使國際上福利民營化後的弊端已然浮現，國內仍迷漫在社會福利民營化的煙霧中，難以自拔。我們必須從台灣當前的運作模式，再次冷靜反思福利民營化的路該怎麼走？除了民營化的國際通病外，台灣更有著本土的特殊情境。我們是社會福利相當低階的國家，連政府都在摸索建構當中，更不用說能將經驗、模式移植民間組織。此外，我們民間社會與非營利組織才剛萌芽發展，人力物力的質

與量都無法與歐美國家相較，在如此基礎上福利民營化，問題不可謂不大。如果按照台灣當前的運作模式繼續下去，會面臨主要的議題與困境將會是（郭登聰，1999；劉淑瓊，2001；謝美娥，1995；林萬億，1999）

（一）效率效能與扶植參與的願景與實際

台灣政治文化下的政策的修辭學常提供圓滿而周延的承諾，予人無限美好的想像與憧憬。「效率效能」和「社會參與」，即為執政者將社會服務責任由政府轉至民間志願組織時，所描繪的願景。事實上，台灣非營利組織的歧異性甚高，以志工為主的方式常不被委託者認同，組織內部也常有路線之爭。是否能因應政府責信的要求，不無考量之餘地。此外，除了大規模的非營利組織常成為托辣斯享有競標優勢外，絕大多數社會服務領域的合格供應者是有限的，既少又弱，且城鄉落差極大。在如此薄弱的基礎上，如何發揮效能、效率？又若以參與和扶植為理由，勉強拜託非營利組織接手，以促進公民社會成長，卻犧牲了品質與受服務者的權益，甚且浪費公帑，此代價未免太大了。

（二）市場與競爭的迷思

就市場而言，社會福利服務獨有的特質，常致使市場原則失靈，首先，服務收受者因其弱勢地位，資訊接近度低，亦難以作出對品質的評價。其次，重新更換服務供應者，須付出相當成本。因而貨比三家，或衡量服務水準再決定，困難度甚高。在此，消費者很難自由理性選擇服務供應者。

再者，就競爭而言，即使有足夠的供應者，也常因制度設計不當或人謀不臧，使的特定供應者獲得不公平的優勢。即使處於競爭，也形同獨佔。更何況，台灣當前的委託案量，大於民間合格組織的承接量，實已無競爭可言。少數大型基金會與福利機構已形成寡占現象，也造成強烈資源排擠效應（如慈濟現象）。原本民營化倡議者所強調之「市場/競爭/效率」是否可能存在，不禁令人置疑。

（三）民間供應等同效率品質與低成本

民間部門可提供更有效率、更高品質與更低成本的福利服務是福利

民營化的基礎論點，但是大多數民間福利機構均為非營利組織，組織結構（如有大量的義工）與決策模式與一般市場行為不同，非營利組織本身所認定的效率品質，與市場或案主所認知的效率品質可能不同。

而在臺灣的委辦經驗中，服務成本確實高於公部門自行辦理。許多第一線人員常有「不如收回來公辦公營」之歎。

如果品質、效率都不符需求，成本更高，而獲利的不是人民、政府，而是與財團結合的民營組織。政府豈可以「既定政策」來簡化或規避問題，更不用說許多民選地方首長基於選票考量而對民間團體以發包示好能帶來何種品質回饋了。

（四）政府與民間角色之定位

民營化不該是政府卸責的政策盤算。非營利組織只是供應商，卻不宜也不能取代政府的責任，政府必須決定哪些人可以得到福利，並建構轉介系統，確保最需要的人在此系統內，能最優先得到資源，而非讓委託機構選擇案主。如果資訊接近度最低者則無法得到服務，或最弱勢者求救無門，反被委託機構排除在外，政府當然需為此負責。

（五）評鑑的社會政治因素

社會福利委託民營的過程當中，建立評鑑制度當然是控制品質的關鍵，然而，問題在於我們是否能公平客觀的評鑑，政府又如何評鑑？評鑑的困難首先首先出現在契約中委託明細難以精準表達，因而很難真實測量效能、效率與品質（如愛心）。服務成本事實上也難以精確計算。台灣的契約委託評鑑多以輸入項、過程與輸出項為主，很少做出成果評鑑。（劉淑瓊，2001）

但台灣更大的難題出現在評鑑的社會政治因素上。與歐美相較，台灣在評鑑時較易受人際網絡、政治因素的干擾，再加上政府與受託者處於監督與共生之關係，導致評鑑結果常常無法真實反應出機構的品質。

本文並非企圖藉由以上問題否認非營利組織對於福利服務上的貢獻，它們絕對有存在與運作的必要性，而民營化對於社會福利的利弊得失，仍在不斷探索尋求

中，迄無定論。但如果這些困境是可以預見或確實存在的，難道社會福利必須落入此種宿命中？

社會福利服務接受者往往是社會上最弱勢，低自主性，高脆弱性，甚至瀕臨生存問題的一群，誰對他們有責任？誰有權決定福利服務收受者？誰提供服務？服務標準何在，如何評鑑？當服務收受者未得到合理服務時，如何處理？政府與民間組織都必須對此審慎思考，尋求共識。

我們期待透過民營化，是以案主的福利為前提，能在效率、品質與選擇自由的特性中，達成福利服務更高的滿足。政府不能坐視其弊端，並影響到民眾的權益。如何透過對現況的再省，革弊興利，共創政府、民間機構、案主或整個社會的共利共贏，才是社會福利民營化真正的目的。

參考書目

1. 古允文，1990，福利國家的危機：本質與脈絡，《中山社會科學季刊》，5(3)：45-51。
2. 台北市政府社會局，2000，《台北市政府社會局業務簡介》，台北：台北市政府社會局。
3. 行政院經建會，1999，《政府業務委託民間辦理作業手冊》，台北：行政院經建會
4. 林萬億，1994，《福利國家——歷史比較的分析》，台北：巨流。
1997，《社會福利公設民營模式與法制之研究》，內政部委託研究。
1999，社會福利民營化——停看聽，《台灣社會福利的發展——回顧與展望》，台北：五南，245-278。
5. 孫健忠，1989，福利基礎：供給來源的探討，《法商學報》23：257-274。
1991，私有地化與社會服務：執行面的理念探討，《中央研究院人文及社會科學集刊》，4(1)：197-230。
6. 郭登聰，1999，福利與營利的對化——社會福利民營化的另類思考，《超越福利國家》，台北：亞太，275-301。
7. 馮燕與張英陣，1997，《如何加強委託非營利機構推展福利服務業務》，行政院研考會委託研究。
8. 萬育維，1995，福利政策策略的新取向，《社區發展季刊》，70：201-216。
9. 劉淑瓊，2001，社會服務「民營化」再探：迷思與現實，《社會政策與社會工作學刊》，5(2)：13-56。
10. 蕭玉煌，2001，我國社會福利政策之規劃與實施，《新世紀、新人類、新希望——展望二十一世紀社會福利策劃與管理研討會》論文，台北市：文化大學社會福利學系
11. 謝美娥，1991，美國社會福利的私有化爭議，《國立政治大學學報》，62：137--153。
1993，《老人長期照護的相關議題》。台北：桂冠。
1995，社會福利民營化的省思，《台灣的社會福利——民間觀點》，279-306，台北：五南。

-
12. Gilbert, N., 1983, *Capitalism and the Welfare State.: Dilemmas of Social Benevolence*. New Haven: Yale University Press.
 13. Hill, Michael and Glen Bramley, 1986, *Analyzing Social Policy*, Great Britain: Harvester/Wheatsheaf.
 14. Johnson, Norman, 1989, ' The privatization of Welfare ' *Social Policy and Administration*, 23 (1) : 17-30
 15. Kramer, R.M., 1994, ' Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare? ' *Social Service Review*, March 33-60.
 16. Kuhnle 和 Selle(1990)
 17. Le Grand, Julian and Will Bartlett, 1993, *Quasi-Markets and Social Policy*, The Macmillan Press.
 18. Le Grand, Julian, 1982, *The Strategy of Equality*, London: Allen& Unwin.
 19. Loney, Martin, 1988, *The State or the Market*, Cambridge: Policy Press.
 20. Mishra, R., 1984, *The welfare State in Crisis*. Brighton, England: Wheatsheaf.
 21. Salamon, L. M., 1993, ' The Markrtization of Welfare : Changing Nonprofit and Forprofit Roles in the American Welfare State ' , *Social Service Review*, 67 (1) : 16-39.
 22. Savas, E. S. , 1987, *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, N. J. : Chatham House.
 23. Taylor-Gooby, P., 1986, ' Privatization, Power and the Welfare State ' , *The journal of British Sociology* , 20 (2) : 228-246.