

《人文及社會科學集刊》

第七卷第二期(84/9), pp.147-174

© 中央研究院中山人文社會科學研究所

# 「福利私有化」 及其對臺灣福利政策的意涵\*

鄭清霞\*\* 呂朝賢\*\*\* 王篤強\*\*\*\*

---

\* 作者感謝王國羽教授在寫作過程中悉心指導，並感謝鄭斐文、陳孝平、王正等教授以及中正大學社會福利研究所全體師生在社福所專題討論中對本文初稿的寶貴意見。更感謝兩位匿名審查教授剴切斧正，文中謬誤作者應自行負責。

\*\* 中正大學社會福利研究所博士班研究生

\*\*\* 中正大學社會福利研究所博士班研究生

\*\*\*\* 中正大學社會福利研究所博士班研究生

(收稿日期：1995年4月10日；接受刊登日期：1995年5月26日)

## 摘要

西方工業國家以「私有化」政策對抗財政危機與社會福利遭受批評、質疑的困境，近年臺灣福利意識高漲時，也出現福利私有化的呼聲。本文嘗試從西方工業國家的歷史經驗裡，瞭解「福利私有化」的意涵、假設與限制；並嘗試以財貨產生的四個主要過程為元素，發展出不同的福利私有化的組合方式，這個架構可以解釋過去私有化的型態，並展望未來私有化的多元變化，同時發現各部門功能的銜接與角色定位是私有化成功與否的關鍵。而臺灣目前所謂「福利私有化」的討論充其量只能說是「鼓勵民間參與」，不同於西方政府角色轉變的私有化，本文亦由西方福利私有化的軌跡探討臺灣採取「鼓勵民間參與」政策時，應該注意哪些問題。

## 大綱

- 一、前言
- 二、「福利私有化」運動在西方工業國家的源起與意涵
- 三、「福利私有化」的假設、限制與爭議
- 四、「福利私有化」對臺灣福利政策的意涵
- 五、結語

## 一、前言

自1970年代以來，西方工業國家相繼採行強調增加市場競爭、降低政府角色的「私有化」(privatization)政策，根據理性基金會(Reason Foundation)的統計顯示，在1991年一整年全球共有四百億美元的長期基礎建設計畫(long-term infrastructure projects)，經由經營特許權的方式簽約(詹中原，1993：38)。在基礎建設方面，包括英、美、日本、加拿大及歐洲、拉丁美洲等三十多個國家，正積極將港口、機場、鐵路、公路橋樑隧道以出售或特許權的方式讓與民間經營，並有英國、加拿大、墨西哥、委瑞內拉……等國出售電信、能源、金融等國有財產；而美國也在行政(收費、傳遞)、資料處理、廢棄物處理、建築物道路維修、車輛違規拖吊等方面以簽約外包的方式轉由民間提供這些服務(詹中原，1993：41-44)。Savas(1987)認為，所謂「私有化」是指政府在公共服務部門活動與其資產所有權的縮減，並且將原本由公部門負責的功能，轉由私部門或市場承擔。西方工業國家藉著私有化的策略，降低政府赤字並刺激經濟成長。

各國「私有化」的對象因其國情不同而各異，但大體而言，私有化的重點包括港口、機場、鐵道、公路、橋樑等基礎建設的開放民營；以及電信、能源、金融等國有財產的出售等(詹中原，1993)。不過除了上述內容之外，由於檢討公共支出擴大的原因時，社會福利支出往往成爲衆矢之的，面對這種狀況，一些西方工業國家如英、美等國，也將「私有化」的觀念引入福利政策與福利服務之中，期望以此來解決由國家提供福利所帶來的問題。然經過二十年的努力，私有化策略似乎還未達到原來預期的目標，福利的支出依然不可避免的在繼續增長，舊的問題仍然存在，而「福利私有化」卻又引出新的問題(Flora and Heldenheimer, 1990；古允文，1990)，令人不禁有治絲愈棼的感嘆。

近年來我國社會福利制度的規劃建立受到各界的關注與討論，從全民健康保險到國民年金，無一不是前所未有的創舉。但目前國內對於已經實施的全民健保以及規劃中的國民年金制度仍然存在意見分歧

的現象。例如部份經濟學者，較傾向於以市場為核心的福利制度，他們不斷地以西方福利國家的危機，來說明市場提供或分配福利財貨/服務的先決性，而國家只需補足市場之外所不能滿足的社會福利需求（例如：社會救助）。而與之相對的社會福利學者與弱勢團體，則認為在以往我國並沒有完善的社會福利制度（或者根本沒有社會福利制度），與西方社會福利發展的經驗並不相同，西方福利是保障太多，而我們是根本沒有或保障不足，因此還是應由國家積極介入福利提供。但另有一部份的人雖贊成全民健保與年金制度，卻主張必須以「公辦民營」的方式實施，而政府在推行各種公共建設、公共政策時亦莫不強調「鼓勵民間參與」。

臺灣近年來福利意識的高漲，牽涉到福利需求擴張問題，也牽涉到政府、市場、家庭、自願性等部門角色輕重的轉移。面對這種對於國家介入程度的爭執，我們發現事實上就是西方工業國家福利私有化後國家角色的爭執。故本文嘗試從西方工業國家的歷史經驗裡，瞭解「福利私有化」的意涵、假設與限制，重新反省並檢視近年來西方福利制度最主要的爭論——福利私有化問題，以期能對我國未來的福利政策走向提出指引。第二，則依循西方私有化的軌跡與面貌，來看臺灣社會福利發展過程中，「私有化」的概念如何被青睞與誤解，並澄清臺灣目前對「私有化」的討論，僅是在找尋福利生產者、供給者的最適組合，而不同於西方工業國家政府大力介入社會福利後再將福利事業釋放給民間部門，所謂「福利私有化」的作法。因此本文內容將包含福利私有化運動在西方工業國家的源起與意涵、福利私有化的假設、限制與爭議以及福利私有化對臺灣福利政策的意涵。

## 二、「福利私有化」運動在西方工業國家的源起與意涵

福利私有化的發展軌跡必須追溯到最初私有化概念的發生並與福利擴張相互連結。第二次世界大戰至石油危機出現以前，是西方各國政府主導提供各種福利財貨的第一個主要階段，自石油危機至八〇年代初期，西方工業國家首先是經濟政策部分私有化策略的提出，但此

時對於社會福利支出僅採取縮減政策，並未有私有化之說；直到英國保守黨政府執政，柴契爾夫人始賦予「私有化」一詞實質的政策作法。而在西方工業國家「私有化」的旗幟下，社會福利在八〇至九〇年代之間，受到了強烈的衝擊與影響，福利私有化的概念與作法始趨於完整。

### 1. 福利私有化的理由

私有化的概念與作法起於1979年英國保守黨的柴契爾夫人出任首相時提出「私有化政策」(Kay, Mayer, and Thompson, 1986，引自陳金貴，1989)，強調改變經濟結構將政府活動移轉給民間。其主要的支持理由是「更有效率地運用納稅人的錢」(Brush, 1987)。基本的執行方式包括：將國營工業的所有權出售給私有部門、國有獨佔工業開放民間經營、使用者付費以取代稅收、公共服務生產經營權的簽約讓渡(Heald and Morris, 1984，引自陳金貴，1989)。

在社會福利發展方面，從美國殖民地時代到羅斯福提出新政(NEW DEAL)之前，美國政府一向強調私人部門在社會福利提供上的角色，(Abramovitz, 1986)戰後直至1960年代後期至1970年代中期是美國社會安全與福利體系發展的成熟階段(林萬億，1994)。此時，美國的社會福利政策也只有社會安全部份聯邦政府的角色才較為明顯，而美國政府也經由立法的程序讓私人部門可以經由契約與補助方式提供福利服務，私人部門意識到社會福利部門的商機，於是主動積極爭取購買服務的契約。在1970年代中期，由於經濟的衰退與危機讓美國以「私有化」為策略，以契約方式提供福利來代替政府福利的持續擴張(Abramovitz, 1986)。

雷根政府相信商業部門的效率高於公部門，這個信念與私有化政策不謀而合，雷根在他的第二任任期開始致力於民營化，甚至在1987年成立「總統的私有化委員會」(The President's Commission on Privatization)，強調市場理論的競爭與效率，同時加入費用分攤的概念(cost-sharing)，讓消費者更審慎地使用服務。針對福利私有化，雷根政府主要採取三種措施：(1)將經濟市場中「競爭」、「費用分擔」

等作法運用到社會福利財貨的配置；(2)以外包契約或購買憑單等方式將福利財貨的生產工作由政府移轉至私人部門；(3)由營利性機構來承接社會福利財貨的生產與輸送責任(Abramovitz, 1986)。

近二十年來西方工業國家慢慢地減退政府在福利領域直接提供的角色，而改以其它部門來提供福利，這個發展一般被泛稱為「福利私有化」(privatization of social welfare)。而促成這項發展的原因與目的，各國理由與社會背景不盡相同，本文嘗試以英、美為例歸納「福利私有化」主要的理由略分如下：首先，它們的發展是爲了減少政府在社會福利中直接供給的角色(Le Grand and Robinson, 1984)，而改以其它部門來提供福利財貨/服務以減低政府對福利供給的責任(Starr, 1989)，並解決日益擴大的財政支出壓力(Brush, 1987)。在此我們需注意所謂的政府財政壓力是整體面的而非只有社會福利一環而已，這兩國政府的假設皆是減少政府直接提供福利的角色應可以紓緩部份的負擔。

第二，當政府所必須負責滿足民衆的福利財貨/服務愈來愈多時，與社會福利相關的公共支出也日益增加。此時，政府可能入侵到原來私領域中的經濟市場，也可能因爲龐大的商機引起了私人部門的興趣，誘使企業界進入福利財貨/服務的市場；而且也由於受服務的對象增加，促使公共部門更依賴私人部門以滿足日益擴大的福利需求(Gilbert, 1985, 1986; Abramovitz, 1986)，所以福利私有化是因爲民衆需求趨力(demand-driven)下(Starr, 1989: 23)與利益團體利益壓力下的一種紓緩策略(Gilbert, 1985)。而因爲這兩個國家在戰後都經歷一段社會福利擴張期，社會福利的特質之一就是不可逆轉性，一旦某些服務提供給民衆後，事實上不容易完全被停止。因此，即使是採取社會福利私有化的作法也只是改由不同部門提供而已。

第三因素則是對政府無效率之福利供給行爲的一種反動(Savas, 1987: 5)。由於政府直接的福利供給之特質爲太過集權化(too-centralized)、過份科層化(too-bureaucratic)、與過度權威化(too-authoritarian)而造成福利資源的浪費(Savas, 1987)。面臨財政壓力公部門卻無法降低供給、增稅或增進效率提高產出，只好儘量縮減公部門的規模

(Savas, 1987: 4-5)，企圖藉由加重「市場機制」在福利供給上的角色，以「競爭」來增加福利財貨/服務輸送的品質與效率(Le Grand and Robinson, 1984: 7)，達到較具成本效果(cost-effective)的公共服務提供(Savas, 1987: 5; Brush, 1987)以及福利財貨/服務的適當配置。

「福利私有化」的第四個背景就是前面所言因為社會福利不可逆轉的特質所形成的選民壓力(Judge et al., 1983)，福利國家政府面臨愈來愈大的選民壓力，英國與美國的所謂新保守主義政府興起就是明顯的例證。在選民反對加稅( George and Miller, 1994 )，而又要維持既有福利水準的狀況下，這些福利國家政府不得不推出私有化的策略來轉移政府財政負擔的壓力。

最後的影響因素則為意識型態的力量(Savas, 1987)，這個因素與前面幾個因素有相當大關聯。以美國為例，由於在其立國傳統上，極為珍視個人自由的保障，以及對於政府的不信任，因此其制度著眼於小政府及分權制衡的設計，謹防政府太大、太有權力，甚而侵入民衆一般的生活，影響個人的自主性與責任感，並且造成民主的危險；再方面也由於其對於經濟的看法，認為唯有透過市場運作的經濟決策，才有可能增進社會的福祉，如果政府過度的干預只會適得其反。在這樣的觀點之下，再加上世界經濟危機、越戰、以及古典自由主義(libertarianism)對自由主義(liberalism)反動的影響，形成政府服務的提供較無成本效率，不能滿足個別的需求的看法，而且這種完全由政府來提供服務的行為，斲喪了需求者選擇的自由、同時也降低需求者自我的責任(Savas, 1987: 4-10)並因過度使用而浪費資源。再者，種種的福利措施被認為降低了工作的意願與儲蓄率，傷害了經濟的生產力(Le Grand, 1984: 7)。因此，私有化的策略所欲達到的目的就是以其其它的部門，尤其是營利的市場部門來滿足個別的需求，避免福利資源的浪費，促進工作意願，並使更多的資源能投入市場中，厚植經濟的力量(George and Miller, 1994: 216)。

## 2. 福利私有化的意涵與方式

Sundquist (1984) 認為「真的」私有化(true privatization)僅是指

政府角色的轉變，而不是政府的責任轉移，政府仍然有責任滿足選民的需求。也就是說，私有化可能讓政府自生產、財務支援、配置等領域退卻，讓渡一種執行生產財貨的責任給私部門，但是政府仍然不可推卻滿足選民需求的政治責任。以市政問題為例，市政府的責任在於洞悉這個城市的問題癥結並提出解決問題的策略，同時要承擔政策規劃、監督、評估、修正等責任。

關於私有化的意涵與方式，在文獻上有從政府「轉移什麼」開始切入，將政府活動內容分類，再由各類活動的減少去討論私有化的意涵與執行方式，例如：Le Grand and Robinson(1984：3-6)將政府活動分為供給(provision)、補助(subsidy)與管制(regulation)。而Savas(1987: 60-63)則是用安排(arrange)與生產(produce)兩個概念將財貨/服務的產生分為十種方式，例如：財貨由政府安排但由私人部門負責生產，包括外包契約(contract)、特許權(franchise)、補助制(grants)等方式。另外，Brush(1987)則先以該服務是否為政府提供(provision)與法令強制(mandate)供給與否作為分類標準，將服務分為四種類型；並進一步以不同的服務提供部門(包括：公、市場、自願性組織、家庭)與干預的方式(包括：補助、規範、所有權、生產提供)等不同組合來區分不同的私有化型態。

文獻上有關私有化的分類因其立場與角度各有不同的分類，本文則嘗試直接以財貨(goods)或服務(services)「從無到有」的「產生」(bring into being)過程，重新去釐清公部門與私部門之間的那條線的變動過程(見表1)。我們澄清財貨/服務的產生必須歷經的過程包括：配置(arrange)、法令規範(regulation)、生產(produce)、財源(finance)等四個要素，而分別由政府部門、商業部門、自願性部門、家庭等四個部門來負責發揮這四種功能，其中配置是指誰來決定消費的數量與資格，牽涉到消費者的選擇權以及為了反應個別需求所追求的福利服務多元化。另外，財源或規範可能有政府部門、商業部門與家庭或個人共同負擔，也就是(1)+(2)+(4)，例如：保費由勞資政三方共同分擔。由部門與功能兩個面向排列組合成為各種財貨/服務產生(bringing into being)的組合方式，而且不只是各部門在四種功能間



的分工，也有可能二個或二個以上的部門共同合作負責一種功能，例如：外包契約是1A、1B、2C、1D（政府規範、政府提供財源、商業部門生產、政府進行財貨配置）、補助制為1A、1&4 B、2C、1&4D（政府規範、政府部份補助部分經費其餘由市場運作、商業部門生產、政府與消費者共同配置）。83年底省市長選舉時，候選人提出勞工住宅、免費營養午餐、三歲以下幼兒醫療費用全免、免費停車……等政見，任何一個候選人當選都會遇到如何生產與分配這些財貨/服務的問題，這個圖表可以解釋過去曾經發生的私有化型態，更重要的是可以展望未來私有化還可能有其他多元的方式產生。

表1 財貨/服務產生(bringing into being)的各部門的功能組合

		功 能			
		規範(A)	財源(B)	生產(C)	配置(D)
部    門	政府部門(1)	1A	1B	1C	1D
	商業部門(2)	2A	2B	2C	2D
	自願性部門(3)	3A	3B	3C	3D
	家庭或個人(4)	4A	4B	4C	4D

說明：本表構想參考自Brush (1987: 275)、Savas (1987)。

特別值得一提的是，一種財貨/服務的產生可能存在有不同的組合方式，例如托兒服務提供的組合方式可能是1A 4B 1C 2D或是4A 4B 4C 4D，而組合方式的變動連帶地可能對其他組合方式的運作產生影響，這也是政府在規劃社會福利政策所必須注意的。

第一類是外部性的縱向影響，這一個影響是指在同一種功能類型上起始部門對其它部門的影響，譬如：政府制定全民健保的收費標準的法規，就會影響市場部門競爭性機能的發揮程度，及服務競價的範圍與對象，進而會調整行為應付這樣的改變。

第二類則是外部性的交叉影響，這一類指的是起始部門對於其它部門不同干預形式的影響，例如：政府的採行兒童的營養津貼，就會影響家戶部門內成員提供兒童照顧的品質、意願與數量。又如：法定部門有全民性的老年安養服務的提供，就有可能影響自願組織對於此項服務品質的設定標準與服務內容的重視與監督。

第三類則是內部的水平影響，此類意指部門內四種功能型式的互相影響，比方來說：法定部門制定以公辦公營的全民健保法後，就會形成法定部門必須建立全民醫療網，以提供全民性的醫療服務。但必須特別注意的是，在水平影響中因為部門的特性而有不一樣的影響組合。例如：法定部門在執行一項政策時都必須要先有法律的基礎(即表1中的規範)之後，才能再進行預算的編列與規劃供給措施。

整合上述分析，在此必須進一步說明的是，這三類影響可能是單向的影響，也可能是雙向的影響，而影響的範圍可能是同時涉及到超過二個循環影響，以前述的例子來說：政府的採行兒童的營養津貼，就會影響家戶部門內成員提供兒童照顧的品質、意願與數量，而進一步的使家戶的成員更有能力購買市場所提供的兒童照護服務，加強市場競爭機能的發揮。再者還有可能因為不同的福利服務或服務方式而有不同的影響組合與影響程度出現，例如：政府對殘障者就業採定額僱用的法律規定時會影響市場部門的僱用原則，但是如果政府採行的殘障者就業政策是職業訓練與反歧視法時，市場部門的僱用原則會有不同的調整。

另外，我們還需特別注意的是各個部門間的相同干預形式有些是沒有替代的功能，而另有些有替代的功能，但並非完全的能替代(substitutes)。譬如：法定部門大量減少社會福利的預算時，就不一定能完全由其它部門的預算增加來承接。因為不同部門都有其自己的利益與能力的限制，譬如說市場營利組織它往往能替代政府減少提供予中上階級的福利財貨/服務的功能，但對於無能力在市場消費的貧困階級的財貨/服務則是他們不想或無能力替代的。又如政府有權管理與處罰所有違反社會福利法規的團體或組織，但這項功能在其它部門就無法替代。因此，私有化對政府的挑戰往往更形艱巨，因為哪些是可以由其他部門取代，哪些是不容易取代的必須先有全盤的規劃，否則私有化的結果是不堪想像的。

總之，從表1的模型中我們可以瞭解，社會福利的私有化是一個多式多樣的福利型態，它涉及的不僅是公共部門把福利的供給行為轉移到其它部門這麼簡單而已，它還涉及到部門間關係的組合、服務的

輸送與輸送的管理等等問題。但上述模型仍有其缺憾，因為該模型不能考慮不同部門所處的情境結構對其執行社會福利功能的影響，也無法反應整體社會經濟文化人口結構變化的影響，而各部門對於案主的需求的反應與承接問題欠缺考慮。雖然有這些限制，但筆者認為這個模型至少能提供我們對於福利供給面的一些深思，以下我們將以此分析架構並配合相關的社會經濟文化因素的考慮來分析臺灣目前的福利現況。

### 三、「福利私有化」的假設、限制與爭議

如前文所述，「福利私有化」是否可以達到原來所欲達到的目的？關於這點似乎還有待商榷。自八〇年代開始，關於這方面的爭議的觀點不斷的提出。以下我們將從上述私有化理由加以分析，先解析他們的基本假設，再反省這些假設背後的限制。

#### 1. 「私有化」是爲了減少政府的直接角色

「私有化」是爲了減少政府的角色，這個原則基本上預設了其它部門有意願承接政府角色，而且沒有承接能力與配合得當的問題，同時也假設了私部門的執行目標與公共的目標能夠相當地契合。

但是問題就在此處，事實上每一種非政府部門均有其本身限制，無法全然替代政府部門功能。此外由於非政府部門與政府部門理念不一定相同（參見表2），有造成整體規劃困難的可能，也就是說，政府必須考慮到每一個私人目標與公共目標可能發生衝突的環節，輔以法令規範或財務補貼，才能使公、私部門配合得當，讓公共利益不至被私人利潤犧牲。另一方面，除非有明確利潤，否則私部門（特別是營利部門）並不願意去填補公共部門抽離後之福利領域；至於企業組織或自願組織，也不能很適切的填補因為政府縮減直接服務與財源補助後所遺留下的服務與資源的空缺。

再者政府角色退縮，由私部門承接，蘊含著公共的目標能成爲私人的興趣的假設，事實上並不切實際。因為往往營利部門有其自身的

利益考量，在其提供服務之前早把自身的利潤考慮在內(當然嚴格的說公部門也有自身利益的考量，如合法性問題或政治風險等)。所以在此私有化策略所欲達成的，並不是選擇公部門或私部門作為服務供給的機制問題，而是如何使其資源能有效運用及輸送符合社會利益的服務。換言之，就是功能性的整合與定位問題，而不是選擇問題。而由此看來，政府的責任依然是無法減少(Poole, 1985)。

表2 非政府部門的福利供給限制

供給來源	基礎	功能			限制
		經濟安全	醫療保健	個人社會服務	
家庭部門	血親及姻親	扶養責任 現金提供 實物給與	提供就醫費用 疾病照顧扶持	情感支持 諮詢服務 休閒娛樂	家庭成員的因素 人口結構的改變 社會經濟的變化
自願部門	慈善情操	現金扶助 實物扶助	協助就醫費用 直接提供診療	諮商服務 收容照顧	志工參與的不足 責任歸屬的不明
雇主部門	僱傭關係	退休年金 經濟補助	設置醫療診所 購買健康保險	諮商服務 托兒照顧 休閒娛樂	涵蓋範圍的有限 給付分配的不均 安全保障的不足
商業部門	營利取向	年金保險 投資理財	健康保險 醫療院所	諮商服務 安養機構 住宅服務 日間照顧	弱勢對象的排除 自我利益的追求

說明：本表摘自孫健忠(1991:206)。

另外，認為私有化是為了解國家財政支出龐大的問題，但是施行私有化之後政府的福利預算並未減低，只是直接支出上升的腳步趨緩罷了(Abramovitz, 1986)，政府依然是福利支出的主要部份。再者，依據美國的資料顯示，真正被砍的經費不是中產階級或所有工作人口所能享用的社會安全、醫療救助與醫療照顧，而是低收入家庭所渴望得到的失業補償、低收入救助、教育、就業與社會服務(林萬億，1994：305)。而且在另一方面商業部門也因為其利益，遊說政府擴編福利預算。因此，私有化是否達到降低政府預算的功能仍大有疑

問。

## 2. 私有化是爲了解決公共服務的無效率與低品質的策略

私有化是爲了解決公共服務的無效率與低品質的策略。這一點基本上有三種假設：一認爲國家的社會服務有鼓勵浪費的作用，因爲消費者與供給者之間缺乏責任與義務存在；二則是認定政府的供給會造成降低工作意願，損害經濟力量(Le Grand and Robinson, 1984:7)；三是一些新古典經濟學家與公共選擇學者認爲私營企業與公營企業更具效率(Starr, 1989: 31)。

但是私部門的服務提供就一定較有效率與品質嗎？事實上，國家所提供的財貨/服務與私部門(包括自願性部門、商業部門與非正式部門)所提供的財貨/服務到底誰較有效率，事實上並無定論(Starr, 1989: 31; Le Grand and Robinson, 1984: 9)。在實證研究上確實有研究支持由私部門提供財貨/服務較具效率與品質(區國強，1989)，但也有研究指出私部門與公部門相較並無顯著不同或甚至有私部門較公部門低落的情況(Abramovitz, 1986; Bailey, 1987)。Knapp (1987: 152)強調效率應該以「成本」(cost)與「效益」(effectiveness)兩個概念來表達，一個政策的轉變如果提高了效益但成本沒有提高或降低了成本但效益沒有降低，這都可說是更有效率或更具成本效益。Knapp (1987: 151)將「效率」的概念劃分爲「技術性的效率(technical efficiency)」、「價格效率(price efficiency)」、「成本效益(cost-effectiveness)」與「目標效率(target efficiency)」等四類。所謂「技術性的效率」指的是如何使既有的資源達到最大的服務效果，「價格效率」則指在一個既定的效果下如何使成本達到最小化、而「成本效益」則是必須達到上述二種效率後的總稱。至於「目標效率」則是指如何使資源或服務送到最需要者的手中。當然要同時達成上述多種的效率並不容易，有時有「價格效率」，但卻無法達成「目標的效率」(謝美娥，1993：283)。因此，效率問題並不是非公即私的截然二分。

利潤的誘因確實可能讓營利部門注重效率，但是如果效率的提昇並未反應在價格下降或品質的提昇，則可能私人部門獲取了過高的利

潤，由此引伸出服務品質的爭議。有些營利部門爲了降低成本，因此僱用非專業的人、或降低全職人員的人數與服務人員與需求者間的比例，以使其勞動成本降低(孫健忠，1991；Abramovitz, 1986)。再者，在公共服務發包競標的過程中，綁標、圍標、利益輸送也可能導致品質低落、高估價格或根本無法履行契約(Brush, 1987)。另外，私有化亦可能導致福利財貨/服務的價格高揚、篩選案主或服務輸送無法達到偏遠地區等問題，造成最需要者如偏遠地區居民或貧民，反而得到較少或品質較差的福利服務(Abramovitz, 1986; O'Conner, 1990)，而深化了「福利雙元化」的狀況。

另一方面，透過「競爭」也許真的可以出現更高品質的福利財貨/服務，但不可否認的也可能出現低劣的產品，而其低劣的程度已經低於最低水準，雖然時間可以證明一切，久而久之消費者可以知道各個商家的品質，但是社會福利財貨/服務的特性通常攸關生命安全、人格尊嚴，是不能透過市場機能來做實驗的，這也輝映到Bailey (1987)所提到私有化一旦失敗，社會所必須付出的鉅額成本有時候是我們沒有辦法承擔的。

最後，社會福利經費的增加是否真的造成國家經濟力的損傷呢？如果我們仔細的考察西方福利國家經濟發展的脈絡來看，造成國家經濟力的損傷的主要原因是因爲七〇年代的二次石油危機與國際經濟競爭的影響所致，完全歸咎是福利支出所養成的工作倫理淪喪所引致的，並不太公平，因爲事實上英美兩國在其他部門的經費也同時上昇，沒有理由只把責任推到社會福利支出上。根據以上的陳述，我們可以看出這個論點的假設，主要的問題在於忽略了外在的社會經濟結構對於社會現象的影響，所以才有將所有的問題根源都放在福利支出身上的謬誤。

### 3. 福利國家造成人們的依賴與減低個人選擇的自由

福利國家會造成人們的依賴與減低個人選擇自由的說法是典型對福利國家政策的批評(Le Grand and Robinson, 1984: 12)。而相同的解決方法是認爲「福利私有化」將有助於解決個人自由選擇的問題。

如果，單純的從供給面來看私有化，確實私有化有助於福利服務的提供更具多元化(謝美娥，1993)，但是這不意謂著個人選擇就能更多元或更自由。因為，這類論點的基本著眼點強調回復財產權(property right)的擁有，認為只有當個人能控制自己的生產所得，才能擁有維生的資源與完全的自主能力(Starr, 1989: 27-31；古允文，1990：5)。就一個牽涉甚廣的議題而言這個論點太過樂觀，首先它忽略了社會成員因為不同的稟賦(endowment)所形成的選擇困難。我們前文所提的「福利的雙元化」就是一個例子。其次，這個觀點太高估了私有部門的能力，也忽略了公共目的與私部門的目的的差異性。此外，並沒有充分的理由能說服我們，由其它非政府部門來提供福利服務，需求者的選擇自由就會較高，相反的，有些團體(例如：少數民族)可能因政府部門的福利財貨/服務提供而得到更大的選擇權與選擇自由(Le Grand and Robinson, 1984: 13)。因此，單純的以選擇的自由這個觀點出發認為私有化會增加選擇的自由是較不具說服力的。最後外在環境變數對於公、私部門執行成效也有其影響，例如Starr(1989:29)便指出有時候會因為組織所處的情境或條件的不同，而使得公部門的執行績效比私部門要好。

#### 4. 公平的問題

私有化的目標之一是要促進更公平的分配，而這個立論是建築在「服務的可近性」的假設，因為透過不同的團體或部門的供給，能使服務的輸送更敏感的反應區域中居民的需求，長期性的福利服務也不致因政治性因素而中斷，進而達到更公平及更有效的分配。但從一些研究者的研究(孫健忠，1991：218；謝美娥，1993：277-80；Le Grand and Robinson, 1984: 11-2)與本文上述的探討中發現，私有化不僅未達此一目標，事實上更加深了社會福利服務取得的雙元化。何以如此呢？除了前文所陳述的原因外，最大的原因還是在於政府角色與私部門中各組織的角色定位、管理與整合困難重重。如果不能解決公私四個部門在四類型功能的銜接與配合的限制，私有化可能只會讓不公平的狀況更加劇烈，而非促進公平。

總之，七〇年代末期以降福利國家一些相關政策的改革，最大特徵就是福利私有化的發展。而到今天這項運動還是依然在進行之中，但是對於這項策略原先所欲解決的問題卻似乎還未有一個令人滿意的結局出現。各種學說與理論亦紛紛的出籠，但卻都不能給予我們一個最具說服力的說法。主張私有化最力的新右派學者批判福利國家的理由，大多是基於「假如國家提供的服務不好，則國家就不適提供服務，而要以其它部門尤其是市場來替代」的基本命題(例如：黃耀輝，1994)。但上述的命題成立的理由還是依賴商業部門、自願性部門或非正式部門等私部門較政府部門來得有效率以及服務品質較好的先驗假設之上，而這個命題忽略了假如國家介入不好，其它部門介入不一定就會變得更好的可能。所以，哪一種組合較有效率或品質高？或者哪一種財貨適合哪一種組合？這應是個經驗研究的問題，不能一概而論，這方面則期待更多有關於組織績效的經驗研究來說明事實。而有些福利學者提出許多模型如Johnson (1987, 1989)的福利多元主義(Welfare Pluralism)以及Webb et al. (1976)的福利混合經濟模型(mixed economy of welfare)、Gilbert (1985)的社會與經濟市場合治的概念、Gilbert, N and B, Gilbert (1989)所發展而出的福利資本主義的有能政府(the enabling state under welfare capitalism)模式等，雖然他們已經考慮到不同部門的整合與責任配置對於社會福利的影響，但是他們還是未能回答怎樣的配置與協調才是最恰當的？由誰來判斷各個部門的角色與誰來管理與維持服務的品質等問題，目前為止尚未定論。

#### 四、「福利私有化」對臺灣福利政策的意涵

經過以上的回顧與分析，我們可以釐清西方工業國家福利私有化的概念應該是指：福利財貨/服務的提供由家庭、非營利部門轉由政府部門大規模提供之後(即是所謂「福利國家」公共支出擴張階段)，在石油危機發生後，發現整個政府財政危機、與效率……等種種問題，經由反省與英國保守黨執政階段提出「私有化」口號與具體政策



之後，再由「政府」將其直接提供福利的角色轉移給市場或透過公私合作的方式提供福利財貨。

更明確地說，狹義的私有化代表著兩層意義，第一是讓屬於市場的回歸市場，第二是讓不屬於市場的透過某些機制在某個程度依循競爭原則而生產出來。現今臺灣社會福利發展的問題是：面對日漸擴張的需求，應該用什麼方式生產？再者，現在福利財貨/服務的生產方式，是否有必要在表1各細格之間移動？移動之前又必須具備哪些條件呢？在表1中共同分擔規範、財源、生產、配置等功能的包括政府、商業、自願性及家庭等部門，有鑑於近年來社會福利需求日益增多泰半是因為家庭部門無法再維持過去福利財貨/服務生產的角色，所以以下的討論將著重在政府、商業與自願性部門間的功能組合。

筆者認為臺灣地區在公、私等四部門間找尋生產社會福利財貨/服務的最佳組合方式時，或鑑於西方福利私有化的影響、或受到財政的壓力，總有儘量降低政府角色的傾向。雖然較廣義的私有化定義可以說是：將過去政府提供或可以由政府提供的財貨或服務移轉由民間提供(Marc Bendick, 1989)，但是目前臺灣的情況並不能與西方私有化的經驗劃上等號，充其量只能說是「降低政府角色、鼓勵民間參與」罷了。但是，僅是這一個非常有限的政府角色，我們也發現政府真正的困境實際上是缺乏貫徹執行公權力的信用與能力。例如：鼓勵民間參與社會福利而言，它需要的是一套良好的行政規範，說明民間部門在參與社會福利之時，如何募款、服務人員與受服務對象的比例、契約如何訂定、費用如何計算、如何收費、評估契約的標準等。如果沒有這些技術性的細節規定，鼓勵參與只是一個口號而已。

但是，從西方工業國家的經驗中我們也學習到福利私有化並不是萬靈丹，雖然他們所發生的問題不一定會在臺灣本土依樣上演，但是，西方國家的前車之鑑反應到目前臺灣的現況，提醒我們在社會福利制度的規劃上，如果要運用「鼓勵民間參與」這個策略時，應該注意到下列幾個基本問題，而在下列條件未臻成熟之前，貿然推動私有化不見得能夠解決問題甚至製造問題。

## 1. 公部門應對福利財貨的特性有充份了解

根據本文表1，完成財貨的供給大致需要四個要素：法令規範、財源、生產、配置，由四個部門共同合作發揮功能。然四部門間功能的組合應如何？針對個別的福利財貨/服務如何在公私之間找尋其最佳組合？財貨/服務特性與政府規範分別在先天與後天上影響這個組合方式。Savas (1987: 279)認為，財貨/服務的特性、供給者的多寡、資訊是否充份等等都是該項財貨/服務能否順利私有化的必要條件。例如：社會保險這項財貨有其道德危機與逆選擇的問題，所以不能全數交給市場來運作(Starr, 1987)。政府法令可以規範商品市場提供的財貨品質符合一定的水準，也可以以補貼比率影響私部門對福利財貨的供給意願，政府的法令規範事實上是整個社會福利體系的重大影響因素。

現階段臺灣地區社會福利的規劃，雖然有「鼓勵民間參與」的呼聲，但事實上對福利財貨/服務的特性瞭解尚未充份，且傾向事先預設了「這是政府的事」的立場，然後再考慮要不要釋放給民間。但事實上卻忽略了某些財貨/服務公共財的特質極低，商業市場提供意願強烈，只需將其視為一般商品規範其品質，並不需要政府特別干預(例如：補助)以提高供給量，也就是說，在讓屬於市場的回歸市場的這個向度，如果規劃者未認識到財貨特性，即一窩蜂提出所謂「私有化」作法，事實上可能導致破壞市場機能，因為這些不符合財貨特性與市場法則的「遊戲規則」，對於單一個別的經濟參與者，並沒有特殊的誘因，誘導他去遵循這些遊戲規則，結果不是得耗費大批人力稽查違規者，就是有存在有不少不願遵守遊戲規則的人，讓守法者覺得政策無法切實執行而有不公平的感覺。例如，臺灣至目前為止的托兒所設立就是一直依循市場法則在運作，雖徒有法令規範，政府在這個部分只有核定立案與否的角色，立案以後托兒所是否能提供幼兒合理、健康的服務品質與照顧，我們又不容易看到政府明顯的督導。因此，我們觀察到的，事實上托兒所的運作，依市場法則運作的要高於依所謂的「社會福利」原則運作。這可以告訴我們思考社會福利議題時，掌握財貨/服務的根本性質也許更重要。

再以老人扶、療養等老人福利機構為例，根據老人福利法、老人福利機構設立標準與臺北市單行的私立老人養護所設置管理辦法等規定，設置老人福利機構的申請資格限定在「財團法人」的非營利組織，一般的營利機構沒有提供老人養護服務的合法管道。根據呂寶靜(1994)針對臺北市126家老人養護機構所作的調查研究，其經營型態有高達92%為私人經營(包括合夥開設)，在105個未立案的機構中，有78%認為「財團法人的限制」是其未立案的原因之一。如果能夠瞭解財貨的特性，根據本文表1「老人安養服務」可以有許多種組合方式，可以完全由市場來提供，政府只需設計適當的法令或機制使其維持在一定水準以上的服務品質，一旦發現市場供給不足，再由其他組合的生產方式(例如1A 1&4B 2C 1&4D 政府補助但只限於財團法人組織)來提供該類服務。而更根本的問題是社會福利財貨/服務都不能營利？如果政府無法親自提供足額的福利財貨/服務，或以補助形式協助非營利組織提供也無法滿足民衆需求時，政府又不允許有提供意願的商業部門有合理的投資報酬率，此時鼓勵民間參與可能窒礙難行且窄化私有化的意義。

## 2. 有效落實法令

不過，「讓屬於市場的回歸市場」這個主張的前提是政府能夠有效落實法令的執行，如果政府能夠訂定合理的遊戲規則並且扮演公正、有力的執行者角色，那麼有很多社會福利財貨/服務都可以透過市場機能來供給，然而問題是臺灣地區即使有完備的法令，但執法能力卻讓民衆感到不放心。例如呂寶靜(1994)的研究指出臺北市有高達83%的老人養護機構並未立案，嚴格來說這些都是違法經營；在殘障福利法所規定的定額僱用方面，截至82年9月為止，還有46.7%的機構不足額進用，不足數達14,152人(內政部社會司，1993)。而不少經濟市場的商品不是於法無據也不是沒有稽查的人力，但品質總讓消費者不能安心。老人養護、托兒服務等這類有關人羣服務(human service)的社會福利財貨/服務也是可以市場化，但是，西方國家的經驗告訴我們，私有化未必能夠解決公共服務低品質的問題，再者這類

人命關天的財貨/服務如果以市場價格機能運作，只透過消費者的嘗試過程來去蕪存菁，而沒有政府的嚴格督導與完善的行政規範其成本恐怕遠高過效益，所以如果臺灣的法令執行不落實，或者沒有設計出維持最低品質的機制，恐怕難逃先進國家「福利雙元化」的命運。

### 3. 社會福利政策的泛政治化導致政策的決定多變與不可預測性

前述的兩個實際因素讓臺灣社會福利發展要推行所謂的「私有化」問題重重，而政治因素的考量又讓社會福利政策制定平添變數。針對現代資本主義式的國家，O'Connor (1987) 指出，資本的累積與合法性的維持是政府必須執行的兩大功能，社會福利的提供就是為了解決統治政黨合法化的問題，以穩定政權。因此，如果一個執政政府不能滿足選民的要求，就有可能在大選中下臺。解嚴之後執政黨面對在野民進黨的挑戰，雖被動的提出不少相應的福利政策，例如全民健保政策、國民年金與中低收入的醫療補助政策等都是這種情況下的產物。

但是，這些政策由於提出的時間太過於倉促，再加上立法委員代表了各政黨、派系，導致政策的原則多變，法令的品質更使人憂心忡忡。以全民健康保險為例，行政院所規劃的全民健保一直是公營事業機構經營的方向；但距離實施全民健康保險的時間只剩半年時，突然爆出「公有民營」的轉向，行政院方面也沒有足夠的理由說明為何要如此轉變。由此透露出我國目前的社福政策的濃厚的政治投機性格。更甚者，目前為止我們只看到政府隨機式地應變的社會福利短期方案，而沒有一套長期的觀點與目標。所以政客的炒作更深化問題的嚴重性。如果是如此，那麼「福利私有化」是否也只是一時的口號？則那些需要被服務的人民又該如何？政策的不穩定也可能導致民間部門無所適從而裹足不前。這些週邊的工程如果沒事先設計，私有化的結果可能是付出人命的代價而非只是理論上可行不可行的問題。

### 4. 就私部門言：承接能力與意願

而就私部門而言，臺灣地區的關於由私部門提供的服務的調查資

料一直很缺乏，除了從選民的需求知道家庭部門已經無法發揮部份功能之外，政府很難掌握臺灣地區政府商業部門、自願性部門的特性，以及其承接能力、意願與困難。例如國內承辦社會福利事務的最高機構為內政部，但在其所出版的統計提要中的社會福利部門的分類亦只有公私部門兩類的區分而已，我們很難從中區辨出他們到底是營利的商業部門或者非營利的自願性部門。而私有化的另一個重要的假設是民間部門與政府部門的意願相似，所以當政府退出直接提供的角色之時，民間部門願意也有能力承接政府的部份角色。但是我們可以由以下的分析了解臺灣的實際情形。

表3 社會福利機構主要經費來源

	全年總收入 (千元)	經費來源比例(%)					
		捐贈 收入	財產 所得	服務 收入	補助 收入	收費 收入	其他
托兒所	4,442,003	0.6	0.8	0.8	6.8	86.7	4.9
兒童福利機構	557,453	35.9	14.7	2.9	29.7	4.8	14.6
少年福利機構	6,761	61.0	—	—	29.6	2.1	8.2
老人福利機構	1,130,349	6.7	1.7	0.1	63.6	17.0	10.9
殘障福利機構	832,846	12.8	1.2	1.3	32.5	23.4	28.8
其它	5,775	61.4	0.7	—	12.6	4.0	21.3

資料來源：參考《中華民國81年內政部統計提要》(內政部，1992：296)計算而得。

表3呈現因服務別而有不同的市場化程度，除了托兒所之外，其它福利機構的財源主要還是來自政府的補助經費，這種依賴政府太深的服務機構通常很難發揮服務多樣化與設計長遠計劃的功能。同時，這也表示當政府的角色退至間接性質之時，能承接政府角色與部份功能的也只有托兒的服務，因為在這個部份是一直依市場法則運作的，而且我們也可以說這部份是較有經驗。但是，如果我們看其他的社會福利部門，我們發現老人福利機構、殘障福利機構依賴補助性收入為經費來源的比例頗高，顯示市場化可能有待商榷，可能必須以其他的

組合形式進行私有化。在此又再一次顯示財貨/服務特性與機構的現況影響其私有化的方式與成敗。

以機構的角度來看，學者王國羽(1993)的研究就指出目前殘障福利機構普遍的特徵就是自主財源偏低，導致機構的服務無法開展，又因為經費的缺乏導致專業人力無法長駐。換言之，在目前的臺灣殘障福利機構最大的困境就是財源問題，自募財源的多寡影響著這些殘障福利機構是否可以提供長遠的服務，所以民間的自願性部門財源的不穩定性也可能是私有化的致命傷。另一方面，福利機構的服務品質一直不易查核，例如政府採用契約的方式提供服務，這些機構是否能完全依契約行事亦是必須斟酌考慮的(Savas, 1987: 282)。換句話說，理論上民間部門可以在規範、財源、生產、配置等四方面替代政府發揮功能，但不能就此假設在這四個環節上民間部門都有萬全的承接能力。所以政府角色不能一下退卻太快，在民間機構組織型態尚未轉型成功之前，政府不能就此撒手不管，政府退卻的速度與範圍必須視民間部門的承接能力而定，否則受苦的是接受服務的人。這也是為何私有化運動在西方社會盛行之時，許多社會福利領域中的學者不得不反對的理由之一(Starr, 1987)。

雖然民間部門目前的承接能力尚待評估，但是，鄭清霞(1994)則指出臺灣的自願性部門具有提供社會福利財貨/服務的「潛力」，該研究顯示，79年國內非營利組織有關社會福利總支出保守估計為13,015,000,000元，佔當年GNP的0.3%，達中央政府社會安全支出決算額的10%強，而佔全國的社會安全支出亦達6.5%，不過，鄭清霞也強調，這些數據僅代表自願性部門蘊涵豐沛資源，至於這些資源流向更待進一步的實證研究，所以不代表每個非營利組織皆會將其資源做最有效率的運用或投資於社會福利相關事業上。所以政府應該扮演資源整合、規劃、聯絡者的角色，並輔導組織不健全、活動力低的非營利組織，確定各非營利組織在社會福利服務輸送中的角色定位，避免發生資源配置失當的情況(鄭清霞，1994)。因此，這樣的事實告訴我們臺灣也許有鼓勵非營利部門發展社會福利的空間與潛力，需要的只是一套完善、周全的行政規範與政府的執法能力。

## 五、結語

本文從檢討西方福利私有化問題著手，藉由文獻的討論釐清「福利私有化」的原因、基本假設，據此反省福利私有化的限制，發現福利私有化並不是解決政府擴大角色、財政壓力、效率與品質的尚方寶劍；在探討福利私有化的意涵時，本文也嘗試以財貨/服務產生的四個主要過程為元素，發展出不同的福利私有化的組合方式，這個架構可以解釋過去私有化的型態，更可以展望未來私有化的多元變化。根據上述的檢討與分類架構，本文發現臺灣目前所謂福利私有化的討論充其量只能說是「鼓勵民間參與」，而不同於西方政府角色轉變的私有化概念。最後本文也討論臺灣在社會福利規劃上若要運用「鼓勵民間參與」這個策略時所可能遭遇的困境。從這些分析中我們得知，一個社會之社會福利的良窳，需要不同社會部門來共同的努力，西方私有化的策略即在朝向這個目標去進行。針對臺灣地區社會福利財貨/服務的私有化，我們持比較謹慎的看法，我們認為臺灣社會福利私有化的關鍵在於評估自願性部門、商業部門以及家庭部門等民間部門在規範、財源、生產、配置等四個功能上的承接能力與意願，據此規劃出符合本土需求的福利私有化政策，否則貿然匆促推行只可能使得問題更加嚴重；再者，西方的經驗告訴我們，各部門的角色定位與部門間的關係的設定是這個過程中最難以處理的，也是最亟需處理的。唯有瞭解財貨特性加上政府與其它私部門的關係都能妥善定位、連結與釐清，福利社會才得以達成。

## 參考資料

內政部

1992 《中華民國81年內政部統計提要》。臺北。

內政部社會司

1993 《政府對殘障者生活之照護與扶持—殘障福利執行概況》。臺北

：內政部社會司。

王國羽

- 1993 〈特殊教育與殘障福利機構供給面之分析：殘障人口特質檢視與專業人力研究計畫階段報告〉。委託單位：中華民國啓智協會。  
贊助單位：內政部社會司。

古允文

- 1990 〈八〇年代的福利國家發展：改革？抑或是革命？〉，《東吳政治社會學報》14：569-83。

呂寶靜

- 1994 《建立臺北市老人養護體系之研究—老人養護機構之調查》。臺北市社會局委託研究。

林萬億

- 1994 《福利國家—歷史比較分析》。臺北：巨流。

孫健忠

- 1991 〈私有化與社會服務：執行面的理念探討〉，《人文及社會科學集刊》4(1)：197-230。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

區國強

- 1989 〈公共服務民營化之研究〉，《經社法制論叢》3：223-248。

黃耀輝

- 1994 〈治絲益棼的美國福利政策〉，《美國月刊》9(4)：26-37。

陳金貴

- 1989 〈私有化初探〉，《行政學報》21：51-64。

詹火生、吳明儒

- 1993 〈西歐社會安全制度發展之分析〉，見王國羽(編)，《社會安全問題之探討》，頁5-34。嘉義：中正大學社會福利研究所。

詹中原

- 1993 《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》。臺北：五南。



鄭清霞

- 1994 〈自願性福利資源與稅式支出—以嘉義市財產稅為例〉，《經社法制論叢》14：433-56。

謝美娥

- 1991 〈美國社會福利私有化爭議〉，《政治大學學報》62：137-53。  
1993 《老人長期照顧的相關論題》。臺北：桂冠。

Abramovitz, Mimi

- 1986 “The Privatization of the Welfare State: A Review,” *Social Work*, July-August: 257-64.

Bailey, Robert W.

- 1987 “Uses and Misuses of Privatization,” in Steve H. Hanke (ed.), *Prospects for Privatization*. New York: Proceeding of the Academy of Political Science 36(3): 138-152.

Brodkin, Evelyn Z., and Dennis Young

- 1989 “Making Sense of Privatization: What Can We Learn from Economic and Political Analysis?” in Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.

Brush, Lisa D.

- 1987 “Understanding the Welfare Wars: Privatization in Britain under Thatcher,” *Berkeley Journal of Sociology* 32: 261-79.

Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer (eds.)

- 1990 *The Development of Welfare States in Europe and America*. Fourth Printing, Paperback Edition 1982. New Brunswick/ London: Transaction Publishers.

George, Vic and Stewart Miller

- 1994 “2000 and beyond: A Residual or a Citizens’ Welfare State?” in Vic George and Stewart Miller (eds.), *Social Policy towards 2000: Squaring the Welfare Circle*. London/New York: Routledge.

Gilbert, Neil

- 1985 "The Commercialization of Social Welfare," *The Journal of Applied Behavioral Science* 21(4): 365-79.
- 1986 "The Welfare State Adrift," *Social Work*, July-August: 251-56.

Gilbert, N. and B. Gilbert

- 1989 *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*.  
Oxford: Oxford University Press.

Gormley, William T.

- 1990 "Two Cheers for Privatization," in William T. Gormley, Jr. (ed.),  
*Privatization and Its Alternatives*. Madison: The University of  
Wisconsin Press.

Johnson, Norman

- 1987 *The Welfare State in Transition : The Theory and Practice of  
Welfare Pluralism*. Amherst: The University of Massachusetts  
Press.
- 1989 "The Privatization of Welfare," *Social Policy and Administration*  
23(1): 17-30.

Knapp, Martin

- 1987 "Searching for Efficiency in Long-Term Care: De-Institutiona-  
lisation and Privatization," *British Journal of Social Work* 18:  
149-71.

Le Grand, Julian and Ray Robinson (eds.)

- 1984 *Privatization and the Welfare State*. London: Unwin Hyman  
Ltd..

Marc Bendick, Jr.

- 1989 "Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to  
be Taken Seriously," in Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn  
(eds.), *Privatization and the Welfare State*. New Jersey: Prince-  
ton University Press.

O'Conner, James

1987 *The Meaning of Crisis*. New York: Basil Blackwell Inc..

O'Conner, Peter

1990 "Privatization and Welfare Services," *Australian Journal of Social Issues* 25(1): 27-39.

Poole, Dennis L.

1985 "The Future of Public-Private Sector Partnerships for the Provision of Human Services: Problems and Possibilities," *The Journal of Applied Behavioral Science* 21(4): 393-406.

Savas, E. S.

1987 *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc..

Starr, Paul

1987 "The Limit of Privatization," in Steve H. Hanke (ed.), *Prospects for Privatization*. New York: Proceeding of The Academy of Political Science 36(3): 125-37.

1989 "The Meaning of Privatization," in Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.

Webbet, A., L. Day, and D. Weller

1976 *Voluntary Social Service Manpower Resources*. London: Personal Social Service Council.

## **“Privatization of Social Welfare” and Its Implication for the Social Welfare Policy of Taiwan**

*Ching-hsia Cheng Chao-hsien Lu Duu-chiang Wang*

### **Abstract**

Recently, people in Taiwan require the government to respond to social welfare demands, and there are some advocates proposing privatization of social welfare. But privatization is no panacea, and it presents its own problems. Such an approach demands further investigation in view of the plight of the western industrial nations in this regard. Their experiences contribute to our understanding of privatization of social welfare: both its limitations and its potential. The diverse privatizing styles resulting from the different combinations of commodity-bringing into being methods will be explored here. This research will also examine the past privatizing models, and search for diverse future possibilities. In addition, this research will explore whether or not the successful coordination of functions between four sectors would lead to successful privatization. In contrast with the transition of government's role rendered in the West, Taiwan's present privatization programs can be categorized as "the measure to encourage participation of non-government sectors." Nonetheless, while trying to carry out the policy, certain issues from the western experiences should, indeed, be taken into consideration.