

兩岸服務貿易協議對台灣身心障礙福利的衝擊與影響

壹 前言

兩岸服務貿易協議(以下簡稱服貿協議)簽訂消息,在國內各界產生莫大的震撼。事前缺乏民主程序與完整影響評估報告、協議內容又過於粗糙、充斥諸多不平等,即使政府試圖亡羊補牢,急忙提出影響報告、舉辦一場場的公聽會,甚至許下諸多與協議相矛盾的承諾,但仍無法平息各界的反彈聲浪。

其中最令人不解的是,「社會服務業」裡的小型身心障礙福利機構,竟然也在產業開放的承諾裡。對於開放原因、承諾條件抑或影響評估的釋疑,不論是在公聽會、內政部說明會議抑或中華經濟研究院的「兩岸洽簽服務貿易協議對老人及身心障礙福利機構影響評估」報告中,所回應的內容卻是彼此矛盾不一,含糊帶過,說不清楚、也講不明白。

社會福利展現的是政府對民眾福祉的決心與價值,在照顧服務上,更往往涉及生命與健康議題。開放他國進入社會福利領域,必然得更加小心謹慎。因此以下先簡述台灣身心障礙福利機構發展現況,後針對服貿協議開放承諾裡的問題及其陷阱與衝擊論述。

貳 民營化且非營利模式下的台灣身心障礙社會福利機構發展

長期以來,台灣社會福利提供多仰賴民間團體。檢視近五年身心障礙福利機構的公私立比,皆維持在固定比例,公立約 5-6%,私立約 69-70%,公設民營則為 23-24%(見表 1)。

表 1：97-101 年台灣身心障礙福利機構的公私立間數及比例

	97 年		98 年		99 年		100 年		101 年	
	間數	當年比	間數	當年比	間數	當年比	間數	當年比	間數	當年比
公立	16	6.06%	16	5.93%	16	5.80%	15	5.54%	15	5.54%
私立	185	70.08%	187	69.26%	193	69.93%	189	69.74%	189	69.74%
公設民營	63	23.86%	67	24.81%	67	24.28%	67	24.72%	67	24.72%
合計	264	100.00%	270	100.00%	276	100.00%	271	100.00%	271	100.00%

資料來源：內政部統計公報

「私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法」第 17 條明文規範：「私立身心障礙福利機構不得以營利為目的，或利用其事業為任何不當之宣傳」。

在此同時,台灣身心障礙人數逐年增加,已突破 112 萬人,然從上表 1 顯示,近 5 年身心障礙福利機構的「量」總數維持在 270 間左右,呈現成長停滯。原因

乃是先進國家福利服務發展趨勢強調：小型化、在地化與社區化。以台灣身心障礙福利服務輸送的現況，仰賴民間私人或團體以非營利模式提供下，民間願意不願意進入從事、又提供何種類型服務，都決定了台灣身心障礙福利服務的「量」與「質」。

表 2：97-101 年全台身心障礙福利機構依性質分類間數比

	97 年		98 年		99 年		100 年		101 年	
	間數	當年比	間數	當年比	間數	當年比	間數	當年比	間數	當年比
住宿型機構*	157	59.47%	162	60.00%	166	60.14%	165	60.89%	167	61.62%
日間服務機構	86	32.58%	86	31.85%	86	31.16%	85	31.37%	81	29.89%
福利服務中心	21	7.95%	22	8.15%	24	8.70%	21	7.75%	23	8.49%
合計	264	100.00%	270	100.00%	276	100.00%	271	100.00%	271	100.00%

*住宿型機構含夜間型住宿與全日型住宿機構。

資料來源：內政部統計公報

而在服務實質內涵方面，從表 2 得知身心障礙福利機構主要為住宿型機構，約佔 60%，日間服務機構約佔 32%，福利服務中心則維持在 8% 左右。住宿型機構提供的服務，分為以夜間型及全日型住宿養護服務，對象大多為中重度以上之身心障礙者；日間服務與福利服務中心，則提供日間照顧或部分時數照顧服務，包含協助身心障礙者生活重建或生活照顧，障礙程度不拘。比照下表 397-101 年身心障礙福利機構服務人數，看出 5 年來機構實際服務雖略幅成長，與身心障礙人口成長趨勢卻不成正比，則可看出台灣民間團體積極與國際發展趨勢接軌後將身心障礙服務導向小型、在地與社區化。

表 3：97-101 年身心障礙福利機構服務人數

	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年
夜間型住宿	103	110	135	171	169
全日型住宿	11,832	12,140	12,648	12,832	12,999
日間照顧	4,087	4,085	4,283	4,323	4,174
部分時數照顧	1,435	1,583	1,532	1,697	1,750
合計	17,457	17,918	18,598	19,023	19,092

資料來源：內政部統計公報

在推動在地與社區化的服務過程中，是否能在服務使用者個人的生命脈絡與在地社區的文化與脈絡下規劃與執行，乃是服務專業化與否的另項核心關鍵。

關於開放小型身心障礙福利機構可能造成的影響與改變，於中華經濟研究院提出的報告中先指出「我國小型老人與身心障礙福利機構的資源較不足，陸資注

入有助於解決資金不足的困境」，即認為開放陸資進入小型機構可改善並解決現有問題；但在同列點中又回應「僅開放小型機構供陸資投資，影響微乎其微」。這種前後矛盾的說法，讓我們無法理解開放究竟是否真的能解決問題？以及會造成什麼樣的影響後果？

依據服貿協議承諾修改條件，簽訂後須等三年期滿才能修改，且對該承諾的修改不得比修改前更具限制性。在缺乏詳細的影響評估報告的情況下，政府貿然以「開放之後就知道好處」為塘塞之詞實在是危險而又不負責任的。本文將就開放小型身心障礙社會福利機構承諾，將對台灣民間社會努力數十年來成果，及對身心障礙福利造成的衝擊分析如下。

參 檢視台灣對大陸的開放承諾之衝擊

一、 照顧服務走向商品化與機構化

服貿協議簽定旨於透過服務貿易的自由化與便利化，得以促進經濟交流；在此項開放承諾則為「允許大陸服務提供者以合夥形式出資」。而依據我國民法第 667 條，「稱合夥者，謂二人以上互約出資以經營共同事業之契約」。換言之，將小型身心障礙福利機構納入服貿協議，且為合資可營利行為，將驅使身心障礙服務服務走向市場化，不再是非營利與公共化。即使公聽會上政府單位回應，陸資進入後仍受現有的法規規範；但依國際協議原則，當協議與國內規範相抵觸時，須以協議內容為主。如此一來，未來陸資投資設立的身心障礙福利機構可營利，但我國設立之身心障礙福利機構不可營利？走向市場化的服務追求的將是利潤極大化發球，而非以保障服務使用者最佳利益。

其次，報告裡指出，現有小型身心障礙福利機構為 6 家，因此影響應該不大，是昧於事實的說法：實際上小型身心障礙福利機構總數為 47 家，其中以法人方式設立的小型機構 41 家，以私人(個人)方式設立的小型機構數為 6 家。同時，服貿協議裡並未限制不得新成立機構，因此不能以現有狀況就論定影響程度。

另，在服貿協議裡開放的小型身心障礙福利機構，排除法人機構，更是令人擔心：以法人方式設立的機構，因設有董事會或理監事會監督與推動業務，並受主管機關較為高度的管理，因此服務品質較高並較穩定，如引入資源投入應該更有助於推動服務。服務協議內容卻排除法人機構，反而選擇素質較不穩定、設立方式較簡單、監督機制粗糙的合夥形式？且在未限制不得新成立身心障礙福利機構，未來中國可用合夥出資方式在台成立或買下現有私人小型機構，甚至朝向財團化、連鎖化發展以從中牟利，罔顧服務使用者的權益。

二、 門戶大開毫無把關，照顧服務落入高風險

服貿協議裡未明定主管審查機關，也未限制合同提供者身分(例如合同提供者或負責人須有相關專業或職業經驗)。公聽會上政府部門先表示會由投審會進行嚴格審查，而於內政部說明會議上又回應，既然是非營利機構，「也不一定進行審查」。換言之，沒有審查單位、也無審查標準，陸資可自由進出，想來就來、想走就走，毫無資格限制。如同林萬億教授所說，「萬一中資發現無利可圖，立即拋售，原來社會福利的準市場(Quasi-market)會被嚴重破壞，很難短時間內恢復平衡。到時候政府必須接受以保障服務對象的福祉，成本將會非常高」因此在缺乏相關保障的情況下，照顧服務將落入高風險。

三、 管理經營拱手讓人，影響服務品質

在服貿協議開放承諾中，要求大陸服務提供者合夥出資，但「不具控制力」，同時開放「跨國企業內部調動人員」來台工作。首先，要求出資者出錢不管事，這似乎是不可能的事。於民法中第 670 條「合夥之決議，應以合夥人全體之同意為之」、第 671 條「合夥之事務，除契約或另有決議外，由合夥人全體共同執行之」，都再三說明「合夥」情況下，出資人具有經營權與決策權。

其次，開放「跨國企業內部調動人員」來台工作，即為可以負責人、主管或專家身分，進入機構擔任管理職，進行決策管理。小型機構通常只會有少數決策管理人員，因此管理人員是否具備專業知能，例如對身心障礙者需求的了解、政策法規及相關資源的運用、掌握國內民俗風情等，往往是服務品質的關鍵。但在影響評估報告中卻表示「規模不大，實務操作毋須過多白領管理人員」回應，實在荒謬。如大陸服務提供者掌握決策權，但不同的行為模式與意識形態，抑或設了國內管理者，但卻被架空的情況下，將會嚴重影響服務品質，使服務對象權益受損。

肆 檢視大陸對台灣的開放承諾

一、 開放條件不對等，矮化我國地位

依據中華經濟研究院的「兩岸洽簽服務貿易協議對老人及身心障礙福利機構影響評估」報告所提供的數據，101 年底大陸身心障礙人口約 620 萬(推測此數據指福建省與廣東省)，台灣約為 112 萬，看起來好像大陸的市場遠大過於台灣。然而大陸對台灣開放承諾裡，僅開放台灣以民辦非企業(即從事非營利社會福利活動的社會組織)形式前往設立殘疾人機構。但大陸目前關於殘疾人機構的設置，事實上是允許營利與非營利性質同時存在的。換而言之，大陸允許身心障礙機構經營可以營利，但對台灣去大陸設置殘疾人機構限制只能獨資且非營利；而台灣開放條件恰恰相反，台灣原來身心障礙機構都是不可以營

利的，卻要開放陸資投資機構可以營利！做出這樣明顯不公平、不對等的協議結果，協議代表不是失職，那什麼是失職？

其次，大陸此次僅開放大陸福建與廣東二省，並於「民辦非企業單位登記管理暫行條例」內載明，「同一行政區域內已有業務相同或相似的民辦非企業單位，則無成立必要」以及「不得設立分支機構」；但台灣卻是全境開放，無相關條件限制。由此可知，在服貿協議裡，大陸刻意矮化台灣地位，不將台灣視為一個國家，而視為與其省級相當。

二、 專業水準不對等，將造成專業人才流失

大陸社會福利發展起步甚晚，遠不及台灣社會福利發展已進入高專業成熟階段，開放台灣前往大陸，無疑是將高專業水準的社會福利資源奉送給大陸，對大陸的社會福利發展有莫大幫助，但對台灣的專業成長來說，毫無助益。

而更值得關注的是，當中國大陸相對祭出優渥條件的情況下，等同變相鼓勵出走，因此將面臨服務發展萎縮、資源與人才嚴重流失，無單位願意提供服務的窘境，這絕非號稱要發展長期照顧服務的政府會有的作為。

伍 結論

服貿協議簽訂內容充滿灰色地帶與不平等，只會造成身心障礙社會福利發展重回混亂期。服貿協議裡改變現有服務輸送模式，驅使照顧服務走向市場化與機構化，是背棄國家對人民的長期照顧承諾；經營決策權拱手讓人，勢必降低現有機構服務品質；未明定主管機關與監督機制，大大影響機構與受服務者權益；而大陸開放的不平等條件，也將造成我國專業資源與人才流失。

綜合以上，大陸與我洽簽在身心障礙機構的相關條件是明顯的不對等、不公平，並且矮化台灣地位、造成台灣身心障礙福利倒退，因此我們強烈要求刪除開放小型身心障礙福利機構的協議內容。