

從非營利組織與政府的互動觀點 審視臺灣社會福利民營化發展

杜承嶸・官有垣

壹、前言

2019年3月初監察院發佈新聞稿指出，社工普遍低薪、常加班卻沒有加班費，導致人員流動率過高，無法維持服務品質，故衛福部應正視勞權意識提升，速謀改善對策，而監察院則通過監委王幼玲、田秋堇所提的調查報告，糾正衛福部。這則新聞表面上主要是呼應並凸顯出近期各界對於社工從業人員權益長期受到漠視，所喚起的社工勞動權的倡議及討論，但也牽引出另一個值得關注的議題，即社會福利民營化之後，福利服務輸送的相關議題，包括人力配置、服務品質、服務對象的權益等。1984年臺北市政府訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，並於隔年實際委託第一兒童發展文教基金會，辦理臺北市博愛兒童發展中心之營運，開啟了臺灣「公設民營」的風氣之先（邱瑜瑾，2009；林勝義，2017）。而這件委託案也常被視為臺灣社會福利民營化的起始點，及至1998年的「政

府採購法」通過後，社會福利契約委外（contracting out）的制度建構算是邁入了一有母法規範的制度運作期。從時間脈絡來看，臺灣社會福利民營化進程已有三十多年，我們也必須從歷史發展的角度去審視這一段歷程，藉此對社會福利民營化的發展做出一些盼望與期待，本文即是基於此一目的來進行撰寫。以下將先就非營利組織（以下簡稱NPO）與政府互動關係的理論觀點、臺灣社會福利民營化歷程的互動關係、民營化的挑戰與調適、結語等議題加以論述。

貳、非營利組織與政府的互動關係—理論觀點的檢視

關於非營利組織與政府互動關係的探討，過去有許多的研究文獻發表（呂朝賢，2002；官有垣，2001、2003；Coleman, 1988；Coston, 1998；Gidron et al., 1992；Kuhnle & Selle, 1992；Najam, 2000；Putnam, 1993；Salamon, 1987；Salamon

et.al, 1998 ; Skocpol, 1999 ; Young, 1999, 2000)。這些研究大都集中在為政府與 NPO 之間的關係尋求一個互動模式的歸納與分類，例如 Kuhnle & Selle (1992) 從「溝通與接觸程度」、「財務依賴與控制程度」兩個指標，將兩者間的關係區分成「整合依附型」、「分離依賴型」、「整合自主型」、「分離自主型」。Young (1999,2000) 則是回歸到經濟學的觀點，指出 NPO 與政府間的互動存有三種互動型式，即補充性 (supplementary)、互補性 (complementary)、抗衡性 (adversarial)。以上這些互動模式，基本上是從微視層次 (micro-level)、中介層次 (meso-level) 來看待非營利組織與政府間的互動關係。

Smith & Gronbjerg (2006) 曾就 NPO 與政府間的關係探討，提出了三大巨視層次 (macro-level) 理論觀點，試圖從市場、社會、國家這三個部門間的交互影響過程，進行政府與 NPO 間互動關係的大型理論建構。而這三個理論分別是「需求與供給觀點」(demand and supply perspectives)、「公民社會與社會運動觀點」(civil society and social movements)、「政權體制與新制度論觀點」(regime and neo-institutional perspectives)。其中需求與供給觀點為經濟學取向的論述路徑，而以經濟學觀點與理論來解釋非營利組織的興起，在 1970 年代就已經成形，與其他社會科學學門相較，經濟學觀點的討論成果極為豐碩，產出的研究成果在數量上也比較多 (官有

垣，2003)。故在經濟學的觀點中，非營利組織與政府的互動關係有較多的探討，其中又可區分為「市場利基模式」(market niche model) 與「交易模式」(transaction model)。這兩個模式都認為，基於理性選擇，政府與 NPO 間存在著服務提供市場上的供給與需求的關係。市場利基模式中，強調在社會服務提供的市場中，政府與 NPO 各具有其競爭力與利基；交易模式則強調交易過程中的成本與效益考量。

至於社會福利民營化興起後，帶給非營利組織與政府互動關係有何轉變？根據 Savas (1987) 及 Moe (1987) 的觀察，全球性的民營化運動 (Global privatization movement) 大致上興起於 1980 年代初期，此波風潮代表著各國政府在公共服務活動及資產所有權的縮減，亦即各國原本由公部門所承擔之功能，轉由民間私部門或市場機能來運作，進而促使民間部門在公共服務角色上的增加 (詹中原，1994)。因此，傳統國家以集體性力量介入社會服務提供的政策作為，慢慢被混合經濟 (mixed economy)、志願性福利國家 (voluntary welfare state)、新工業福利國家 (neo-industrial welfare state)、使能國家 (enabling state)、公私部門合夥 (public-private partnerships)、福利社會 (welfare society) 等概念所取代，進而發展出「福利多元化」、「民營化」或「私有化」、「公民參與」、「購買服務」等操作策略，社會福利服務也逐漸發展成為政府公部門與民間社會福利體系團體所共同構成的服務體系 (趙璟瑄，1999；江

亮演、應福國，2005；黃源協、蕭文高，2016）。而在實務操作上，許多歐美國家的政府在社會政策的修正，無不將預算規模縮減，有策略地朝向福利多元主義及混合經濟模式傾斜，強調引進民間組織的力量來承接社會福利相關業務的規劃與執行，也促使第三部門中的福利服務組織，積極參與社會服務的提供。

然而，是否將社會福利服務委外辦理，對於政府與非營利組織而言，就此創造一個互惠的雙贏局面，恐非必然，除了上文提及的交易模式，兩造各需付出成本之外，對於非營利組織仍有更大的憂慮存在。美國學者如 Wolch（1990）與 Smith & Lipsky（1993）等人，在探討美國志願部門在提供公共服務的角色定位，則以「浮士德的交易」（Faustian Bargain）來比喻，憂慮志願組織在接受政府補助或委託過程中，會交出自已的靈魂，改變原有非營利組織經營的身分認同，成為所謂的「影子國家」（Shadow State），儘管名義上是志願性的，但實則已成為國家或是資本主義經濟所宰制。而在政府規範的約束與監督下，其組織倡導辯護的角色將受到壓抑，志願部門向來自我標榜的公共性、獨立性與自主性，將成為換取資源的代價，最後契約委託所賴以維繫的效率理性將會崩解，原先希冀取代公部門過度科層化與缺乏回應的優勢亦將受到質疑（劉淑瓊，2000）。Smith（1989）也指出非營利機構得到來自政府過多的補助，將形同政府以經費換取受委託機構的忠誠與歸順，削弱其政策倡導與議題設定的能力。

而 Salamon（1987）與 Kramer（1990）的觀察，也指出過度對政府的財務依賴，將使志願組織無異於公立機構，此舉會升高社會大眾對非營利組織自主性與使命職責的疑慮。

此外在民營化風潮影響下，公共服務的契約委外的市場理性遭受到質疑，同時在實務運作上也出現一些迷思，如「契約委託可以在良性競爭中產生效率」、「政府可以低廉的價格購買高品質的服務」、「政府可以掌控受託單位的服務品質」等（劉淑瓊，2001）。對於政府而言，為了確保服務輸送過程的瑕疵減到最低，以及增加公共責任（public accountability），紛紛採取相關監督的措施，如香港於1999年底開始推廣的「整筆撥款」（Lump Sum Grant）與「服務績效表現監察制度」（Service Performance Monitoring System），以期能提高責任程度與保障服務的品質（陳錦棠，2004；梁桂玲，2004；官有垣，2006）。然對於非營利組織而言，面對日益爭多的相關監督規範卻是應接不暇，屢有怨言，認為規範將會不利於服務之推展，並且增加契約委外過程的交易成本。

故 Schwartz（2005；引自劉淑瓊，2009：242）主張--“Relational contracting is ‘in’；transactional contracting is ‘out’”的論點，強調以「關係型委外」作為管理地方政府與志願性非營利組織間關係的替代方案，以更能增進雙方良性互動的方式，構築新的政

府與民間組織的合作關係。而Van Slyke (2009)也提出重新審視民間NPO與政府契約委託關係的呼籲，究竟這兩造在契約委託交易過程中，是「代理人」(agent)還是「忠僕」(steward)關係。「代理人關係」乃指受託方可實現委託人價值的最大化，又可激勵代理人為實現委託目標而努力；而「忠僕關係」則是著重當受託單位相信個別的組織利益與委託者的利益息息相關，自然會竭盡所能地執行委託業務，促使整體利益最大化(陳正芬，2018)。

進一步而言，代理關係是由委託人(principal)雇用代理人(agent)，並授權其某種程度的決策能力，以代表委託人行使其權威與爭取委託人的利益。而忠僕關係則指委託方對代理人是採取信任的態度，認為代理人有如受託人的管家一樣，有其專業的操守，會為自家主人維護並爭取最大權益，而在這層信任的關係下，代理人並不會棄委託人的利益不顧，而僅追求自己目標的達成。立基於對代理人態度的不同，如何約束代理人行為，便有不同的處置方式。在代理理論中，委託人對於代理人的約束，主要是透過管理的權力途徑(managerial power approach)來達成；而忠僕理論則是採取適當的契約途徑(optimal contracting approach)。採取的途徑不同，也可看出兩者關於代理衝突程度的差異，管理權力途徑是針對代理衝突程度較大的時候運用(如代理人不受委託人掌控時)；而採取適當契約途徑的忠僕關係，因為相信代理人會為委託人謀求最

大利益，利益衝突程度是較小的，因此採取較低的控制標準(Shapiro, 2005; Cares et al., 2006)。綜上所述，有關政府與NPO委託關係的建立，乃屬一動態的認知確立過程。由此可見，儘管經濟學觀點在討論NPO與政府間的互動關係，早已是大家所熟悉的論述，但隨著時局的變遷與發展，新的反思與檢討將帶來新的詮釋與風貌。

參、民營化發展下的政府與非營利組織互動關係

二十世紀初，福利國家興起，促使歐美先進工業國家擴大了政府提供社會福利服務的責任。福利國家過度擴張的結果，到了七〇年代產生了政府失靈、官僚體系效率不彰及反應遲鈍、財政以及合法性等福利國家危機，因而有民營化以及福利分工等訴求的出現，試圖回應解決福利國家的困境。在福利多元主義的架構下，除了包含傳統由政府公部門所提供的法定福利，以及由營利部門提供的市場服務與雇傭關係產生的職業福利，與家戶部門如家庭、鄰里組織提供的支持系統外，第三部門的社區組織、公益團體、中介與壓力團體、公共事務社團等組織所能提供的志願福利服務，亦是其中不可或缺的一環(Johnson, 1987)。在這樣的脈絡演變下，NPO參與提供社會服務的功能大增，而政府部門開始籌思以新策略，例如去機構化、去科層化及契約外包等方式，來推展各項社會福利服務方案。

官有垣、康峰菁、杜承燦（2010）指出，國家角色或政權性質的轉變深刻影響著臺灣福利服務 NPO 部門的發展。他們的研究顯示有超過六成的受訪的福利服務型 NPO 成立於 1991 年之後，且多數成立於 1991-2000 年間，顯然國家政權性質的轉變的確對臺灣福利服務 NPO 的興起產生了相當大的影響。而政權的民主化也直接、間接促使政府的福利服務經費支出有了實質的成長，同時社會政策立法亦漸趨完備。這段歷程也與臺灣自 1987 年解嚴之後，報禁與黨禁的解除，及至 1991 年廢除「動員戡亂臨時條款」，回歸及落實憲政體所賦予的人民結社自由，促成了臺灣非營利部門如雨後春筍般的大幅成立等進展息息相關。換言之，從 1990 年代開始，臺灣的福利服務政策與制度環境有顯著的進步，此有利於福利服務 NPO 的成長與發展，也使得福利服務 NPO 在 1980 年代後期至 1990 年代初期開始成為政府福利民營化政策下的參與者。再加上國際潮流的影響，1990 年代後，政府的福利服務輸送已大量委託給 NPO。

除了前言所提及的臺北市政府於 1985 年將身心障礙兒童教養機構以公辦民營方式委外給民間社福組織辦理外，依據林萬億（2010）、劉淑瓊（2011）、林勝義（2017）等人的研究與觀察，指出於 1960 年代一些民間社福慈善機構，如義光育幼院、愛愛救濟院、仁濟療養院等，均曾接受臺北市政府社政單位的委託安置被遺棄的障礙嬰兒、遊民、路倒的精神病患者等。但此時民間社福 NPO 接受政府委託辦理

收容服務，其運作與互動背後尚無一套清楚或正式的規範或契約，僅屬於「轉介」性質的個案補助，傾向論件計酬的服務補助，故乃以「個案委託」的型態運作。此外，於 1980 年代，因兒童虐待事件增多，臺灣家扶基金會前身的「基督教兒童福利基金會」（CCF），曾多次接受當時臺灣省政府及臺北市政府委託，辦理兒童寄養方案，民間 NPO 接案所需的寄養費及行政業務費，則由政府的委託單位依據委託數額予以支應。根據林萬億（2010）的認定，此一型態的兒童寄養委託，乃為政府將福利服務委託民間機構辦理的起始示範方案。

另關於福利服務契約委外的制度建構上，內政部自 1980 年代以來，分別頒佈了「加強民間力量推展社會福利實施計畫」（1983）、「內政部加強社會福利獎助作業要點」（1989）、「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」（1996）、「推動社會福利民營化實施要點」（1997），這些政策開放了契約委外的大門。而到了 1990 年代之後，政府的福利服務輸送就已大量實施方案委託給民間福利組織，無形中也助長了民間組織方案量上的成長，讓民間的志願部門在社會福利服務的提供上，扮演了重要的角色。而 1998 年的「政府採購法」則是將福利服務的委外納入其中，舉凡採購的程序、督導及考核等相關的委外規定，均有正式的法令予以規範，使得社會福利契約委外的制度建構算是邁入了正規化體制運作期。

以上所言乃是從體制建構面向來看待民營化及契約委外機制的形成歷程，若從非營利組織的角度來看，資源依賴理論認為任何組織皆無法控制或生產所有自身運作所需要的資源，必須依靠其所處環境中的其他組織與其進行交換或交易，才能夠生存或遂行其目標。另社會資本理論也指出，非營利組織為積累其社會資本，以及獲得各種型式的資源，必須與不同的組織合作，進而擴大其資源網絡。因此為了取得自身運作所需的資源，非營利組織必須跟其他部門產生不同程度的互動關係（官有垣等，2009）。這其中非營利組織與政府的互動因社會福利民營化風潮的影響下，兩者的關係有更多的動態發展。本文作者官有垣曾主持及杜承嶸亦以研究助理身分參與過多次國科會（現為科技部）的調查計畫，以下將引用「臺灣的福利服務型非營利組織調查研究」（2006）、「臺灣非營利部門的調查研究」（2009）等兩個資料庫，綜合將政府與民間非營利組織間的互動調查結果簡要說明如下：

首先，以 2009 年的非營利部門調查來看，約有五成七（57.3%）受訪非營利組織曾與其他部門（包括企業或營利組織、政府、非營利組織、宗教組織等）建立一種以上的正式或非正式的合作或網絡關係。若再進一步詢問建立合作關係的部門類別，從研究結果發現，在有建立正式或非正式網絡關係的受訪非營利組織中，其合作對象的組織類型以「非營利組織」所占比例最高（83.1%）；其次是「政府部門」（72.8%）。為了更進一步瞭解非

營利組織與政府，在合作項目上的分佈比重，藉由該研究的結果觀之，可以看出受訪非營利組織在與政府互動項目的比例分配上，以「共同合作推動服務方案」比例最高（64.0%），其次是「建立服務對象的轉介機制」（50.7%）、「互為技術支援/人才培訓」（48.8%）、「議題/政策倡導聯盟」（45.7%）、「共同贊助經費」（36.4%）。就分析結果觀之，臺灣的非營利組織與政府在互動關係建立的往來與交流互動，集中在方案推廣與社會服務輸送的層面上，至於後端的政策議題倡導、人才支援與培訓、及共同贊助經費上的交流互動相對之下較少觸及，但仍有一定程度的合作。

再從稍早的 2006 年的臺灣福利服務型非營利組織的調查來看，調查資料顯示有八成五的組織（85.0%）表示其與政府的關係為「提出服務方案，向政府申請經費補助」、其次也有八成的機構（80.5%）表示主要透過「舉辦活動向政府申請經費補助」，此外也有四成三（42.9%）的組織表示與政府的互動關係主要是「參與政府的服務方案之公開招標」，顯示在臺灣此類型的機構與政府的關係多半以經費補助作為重要考量。另外，也有近半數的組織（50.4%）表示與政府的關係為「接受政府派員督導及機構評鑑」。此數據從積極面的意涵觀之，表示政府希望透過督導、評鑑等活動來促進民間非營利組織管理與運作上軌道；從另一方面來看，也看出 NPO 與政府的互動除了方案契約委託關係外，在行政管理上兩者亦有監督與受

評鑑的關係存在。

綜合前述兩項調查資料的分析觀察，臺灣非營利組織在服務方案與經費的獲取上，與政府有密切的互動往來，尤其是福利服務類的組織，與政府的互動關係有八成以上在服務方案與活動舉辦上仰賴政府經費的資助。當組織的經費來源主要來自於政府時，政府就有如社會服務的採購者，透過契約關係的約束，向民間社會服務組織採購服務。而當組織對政府資助的依賴比例較低時，政府與組織雙方的互動，呈現的是對等的夥伴關係，各自發揮其在社會服務的影響力。因此，政府資助比例的高低，不但規範了兩者間的互動關係與定位，對於高度依賴政府經費的組織而言，政府補助的高低，也會影響其營運規模的擴充或縮減。

此外，政府所建構出來的制度環境對非營利組織的生存與成長發展亦有極大的影響力。在 2009 年的「臺灣非營利部門的調查研究」中，我們分別從「政府公共服務的委外」、「政府服務方案中對案主資格的界定」、「職業證照的取得」、「健康和安規範圍」、「人事/法律規範」、「財務責信與規範」等六個面向探討我國政府在有關非營利組織運作之相關政策或法規的鬆緊變遷程度對受訪非營利組織的影響為何？從表 1 中發現，受訪的非組織在六個面向皆表示以「毫無影響」居多數，所占比例大約都在四成到五成二之間，其次是「些微影響」，約在一成九到二成三之間。反之，認為有「中度影響」者，所占

比例約在一成六以下；認為有「顯著影響」之比例更低，大多在一成以下；若是將「些微影響」、「中度影響」、「顯著影響」三者相加，可發現在「政府公共服務的委外」（50.7%）、「政府服務方案中對案主資格的界定」（48.1%）、「健康和安規範圍」（46%）等三項目中，其所占比例是高於「毫無影響」的百分比，而這三個面向與非營利組織的遞送服務則有直接的關係。

以下進一步探討「受訪的非營利組織是否會尋求政府的經費補助以推動人群服務方案或活動」？從表 2 分析結果顯示，非營利組織以「已經獲得政府的經費補助，且會繼續提出申請」（33.3%）居多，其次是「可能會申請政府的經費補助」（24.3%），再次之是「一定會申請政府的經費補助」（17.8%），這三者的比例相加為 75.4%，此表示超過七成五受訪的非營利組織在推動人群服務方案或活動上與政府的經費贊助有密切的關係。反之合計約有近二成五的非營利組織表示「可能不會申請政府的經費補助」、「絕不會申請政府的經費補助」，此表示這些非營利組織可能是因為經費充裕或在理念上的不同，而不願向政府申請經費贊助以維護組織財源的自主性。從此結果來看，非營利組織對於政府的財務資源仍有相當的依賴，而從這次調查的財務收入統計來看，受訪組織表示曾獲得「政府補助款」、或「政府的方案契約委託及服務提供費」做為收入來源的比例分別是 58.3% 及 32.9%，也再次證明臺灣非營利組織在

財務上與政府的互動關係是相當密切的。而官有垣在 2006 年對臺灣進行社會福利服務型的非營利組織調查時，也發現有七成七的福利服務型組織表示對政府經費有中度至高度的依賴程度（官有垣，2006；

官有垣、康峰菁、杜承嶸，2010）。依這兩次調查經驗的結果來看，臺灣實際從事福利服務工作的民間組織，對於政府經費的中高程度依賴是極為明顯的。

表 1 政策或法規對組織的影響

政府的 政策或法規的改變	對貴組織的影響程度						總和
	毫無 影響	些微 影響	中度 影響	顯著 影響	不知道	遺漏值	
1. 政府公共服務的委外	212 (40.1%)	119 (22.5%)	85 (16.1%)	64 (12.1%)	49 (9.3%)	88	617
2. 政府服務方案中對案 主資格的界定	231 (43.9%)	118 (22.4%)	84 (16.0%)	51 (9.7%)	42 (8.0%)	91	617
3. 職業證照的取得（如： 社工師、心理師）	263 (51.8%)	98 (19.3%)	53 (10.4%)	38 (7.5%)	56 (11.0%)	109	617
4. 健康和 safety 規範（如： 健保、安全衛生法規）	236 (45.7%)	117 (22.7%)	66 (12.8%)	54 (10.5%)	43 (8.3%)	101	617
5. 人事 / 法律規範（如： 親職假、性別平等工 作法）	251 (49.9%)	111 (22.1%)	52 (10.3%)	44 (8.7%)	45 (8.9%)	114	617
6. 財務責信與規範	229 (44.9%)	112 (22.0%)	74 (14.5%)	47 (9.2%)	48 (9.4%)	107	617

資料來源：官有垣（2009）

表 2 是否會尋求政府的經費補助以推動某項相關的人群服務方案或活動

是否會尋求政府經費補助	次數	有效百分比
1. 我們已經獲得政府的經費補助，且會繼續提出申請	200	33.3
2. 我們一定會申請政府的經費補助	107	17.8
3. 我們可能會申請政府的經費補助	146	24.3
4. 我們可能不會申請政府的經費補助	95	15.8
5. 我們絕不會申請政府的經費補助	52	8.7
合計	600	100.0
遺漏值	17	

資料來源：官有垣（2009）

再以 2009 年的調查結果觀之，多數組織認為在「政府公共服務的委外」、「政府服務方案中對案主資格的界定」等法規變遷上對組織而言有中等程度以上到顯著的影響力，也顯示出在長期福利國家典範的主導下，福利社會、福利社區化、福利多元主義聲浪的興起，使得政府在社會服務的提供角色，逐漸往民間傾斜，非營利組織成為最好的合作夥伴，但對於非營利組織而言，政府法規的變遷、更新與修訂，也都會牽動其承接此一角色的意願與資格是否相符，因此在調查中顯示出有些組織會較在意政府政策與法規改變對他們本身的影響。

肆、社會福利民營化的挑戰與調適

既然非營利組織的出現是為了實現社會公益目的，在推展其社會服務方案的同時，勢必會與政府部門有所互動，其中向

政府申請經費補助，是臺灣許多非營利組織都會採用的資源獲取途徑，這也顯示出除了經費的補助與獲取外，兩者在實際社會服務輸送的過程亦有相當緊密的合作關係。此一現象指出臺灣非營利組織普遍知覺到自身有義務且可透過方案申請補助，以遂行其人群服務宗旨的達成；另一方面這樣的認知可能來自於政府因力有未逮，因此必須將公共服務委外辦理，而非營利組織因具有不分配盈餘易獲大眾信賴以及承擔實驗創新失敗風險較低的優勢，成為政府合作的最佳夥伴。

若以經濟學的交易模式來看，政府將公共服務委外，具有許多益處，如可避免官僚體系的僵化與無效率；再者由同處民間體系的非營利組織快速回應民眾的需求，政府甚至可以在某些服務項目上以較低的成本獲得高品質服務的提供，最終受益者將是民眾，而民眾對服務的滿意程度也會實質回饋到對政府的支持，更加

鞏固政府的合法性與執政地位（Smith & Gronbjerg, 2006）。當然非營利組織也是公共服務委外的受益者，畢竟對於大多數的組織而言，獲得政府經費的挹注對其生存發展至為重要；其次，承接政府的方案，表示可獲得政府的背書，在型塑組織的合法性是極為有利的；再次之，對非營利組織而言，與政府發展出社會服務方案的委託—受委託者的關係，有利於參與政策過程，促使政府的決策更符合其宗旨或期望。

但對於非營利組織而言，在交易模型中，必須付出的最大成本就是組織的自主性與裁量權受限。組織的自主性來自於諸多方面，如宗旨目標的界定、內部的人事管理與資源配置、案主需求的認定、方案規劃與執行，乃至於對外關係的營造等皆是。一旦非營利組織接受政府的財務補助或是接受政府提供的契約，隨之而來的各種規範與要求，有時會成為組織難以承受之重。而政府機構普遍存有繁瑣管理與過度規約的弊病，同樣地這些弊端也可能透過契約委託而加諸於非營利組織身上，進而拖垮民間非營利部門的活力與創新實驗的優勢，最嚴重者甚至讓非營利組織成為一種準政府機構，而使非營利組織喪失其自主性。事實上，國外許多的論述也提到上述的憂慮，如從 Wolch（1990）與 Starling（2011）等人的論述中，不難看出儘管經濟學觀點，透過市場利基與交易模式指出，非營利組織與政府在提供社會服務上有其互補性與補充性關係存在，但政府在兩者互動過程中，握有法規與經費補助兩項優勢手段，足以對非營利組織的經

營自主性與公共性產生干擾或壓制效應。

回顧上文所呈現之行臺灣非營利組織與政府之間的關係，兩者在經費與社會服務方案的遞送過程中所牽涉的諸多層面上，如共同推動服務方案、建立服務對象的轉介機制、互為技術支援與人才培訓上，存有緊密的依賴與合作關係，反倒是同為非營利組織間，比較可能出現的既合作又競爭的關係。然自從福利私有化風潮興起後，民間非營利組織承接政府的公共服務委外契約風氣日益興盛，也造成兩者間關係的探討，不再停留於單純的合作、夥伴或契約關係的確認，反倒是由政府的管制角度出發，關切如何對非營利組織進行績效評估，以確認服務輸送的品質。

另一方面，為了避免非營利組織產生弊端或違法亂紀情事，各類型非營利組織的政府主管機關，紛紛以訪視、考核、甚至是評鑑等策略，來對非營利組織進行管理監督，從此層面來看，政府對非營利組織的管制力有逐步增強的趨勢。但從另一個角度來看，儘管臺灣早期非營利組織和公部門在社會福利領域上共同提供服務，僅扮演公部門的輔助者角色，然而在1980年代以後的福利多元主義與福利民營化歷史的進展中，非營利組織已從輔助者角色，轉而成為政府在公共服務上重要的「夥伴關係」，此種關係發展至今，非營利組織在社會福利領域所扮演的角色與功能更形重要，除了肩負社會服務提供者的角色外，也參與政府部門的各種福利專業委員會諮詢，以及制訂或修改福利政策的

重要核心角色（邱瑜瑾，2006）。這也顯示臺灣非營利組織在政策參與的管道上，也因承接政府方案與服務，更有機會接近政策決策核心，進而能運用其影響力，驅使政策發展符合其所期待的目標。

伍、結語

本文嘗試以非營利組織與政府的互動觀點來審視臺灣民營化的發展，藉由相關理論觀點檢視，搭配作者所曾從事的調查研究為基礎，進行相關議題的探討。其中經濟學的理论觀點，主要是從供給與需求的面向切入，從利基與交易的比較利益原則來看待政府與非營利組織間的互動。在契約委外關係中，非營利組織與政府間的互動具備多面向及動態的關係。多面向及動態的關係來自於如調查所言兩者既有接受契約的方案委託關係，但作為委託方及主管機關，政府亦有另有考核監督及管理的角色。進入二十一世紀後，在社會福利民營化的號召下，非營利組織仍被政府部門視為是夥伴關係，透過政府經費的資助，協助政府執行公共財貨的遞送，兩者間似乎是一種互補關係（complementary）。

📖 參考文獻

- 江亮濱、應福國（2005）。社會福利與公設民營化制度之探討。社區發展季刊，第108期，頁54-71。
- 呂朝賢（2002）。非營利組織與政府之關係—以九二一賑災為例。台灣社會福利學刊，第2期，頁39-77。
- 林勝義（2017）。社會福利行政。台北：五南文化。

前文所述臺灣這樣的局勢演進，也是呼應西方世界多年以來的「第三者政府」（the third-party government）的發展概念，亦即國家透過補助或是契約的簽訂，將原本政府應該扮演的公共服務遞送功能，委由民間去執行。此種合作方式，對於兩造雙方而言，均可獲得好處，政府可以將公共責任的服務範圍擴大以獲取選票的支持，而受委託的非營利組織可以因為有政府的經費支援，得以實踐及執行他們規劃好的方案。同時這種合作典範固然可以避免政府和市場失靈，導致社會服務無法有效被提供與滿足，同時也讓非營利組織強化其存在的有利基礎。然在實務運作上，許多非營利組織常有感於政府常在行政的會計核銷作業，以及人事聘用上有較多的干擾，發出不平之鳴及怨言。但如何營造一個友善且健全的社會福利民營化下的互動關係，卻是委辦方與受委託方兩造需共同努力的方向。

（本文作者：杜承燦為長榮大學社會工作學系助理教授；官有垣為國立中正大學社會福利學系暨研究所教授）

關鍵詞：非營利組織、社會福利民營化、契約委外、福利服務

- 林萬億（2010）。臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。台北：五南文化。
- 邱瑜瑾（2006）。台灣基金會的組織架構、人力資源與業務方案。收錄於蕭新煌、江明修、官有垣主編，*基金會在台灣 - 結構與類型*，第三章，頁 67-110。巨流圖書公司。
- 邱瑜瑾（2009）。非營利組織與社會福利服務。蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，*非營利部門：組織與運作*，頁 319-342。台北：巨流。
- 官有垣（2001）。第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討。台大社會工作學刊，第 4 期，頁 163-201。
- 官有垣（2003）。第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視。台灣社會福利學刊，第 3 期，頁 1-28。
- 官有垣（2006）。台灣與香港第三部門現況的比較研究：以福利服務類非營利組織為探索對象。行政院國科會專題研究計畫成果報告。
- 官有垣（2009）。台灣非營利部門的調查研究：範圍及其重要面向。行政院國科會專題研究計畫成果報告。
- 官有垣、康峰菁、杜承嶸（2010）。台灣與香港非營利福利服務部門發展的綜覽與比較。靜宜人文社會學報，第四卷第 1 期，頁 73-110。
- 黃源協、蕭文高（2016）。社會政策與社會立法（第三版），台北：雙葉書廊。
- 陳正芬（2018）。我們是伙伴還是「代工」？-- 中小型非營利組織的發展契機與困境。台灣第三部門學會 2018 年會暨「新南向政策、移工權益與第三部門的角色」研討會。
- 陳志瑋譯（2015）（Grover Starling 原著）。行政學 - 公部門之管理（第二版）（*Managing the Public Sector, 9e*）。台北：五南文化。
- 陳錦棠（2004）。香港第三部門的發展脈絡及狀況分析。香港、上海、北京三地非政府組織比較研究報告之一，香港理工大學研究計畫。
- 趙景瑄（1999）。台北市政府社會局公設民營政策執行之分析。國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 梁桂玲（2004）。香港社會福利服務的發展。第二屆中國社會工作論壇暨第五屆內地與香港社會福利發展研討會，會議時間：2004/12/11-14，中國廣州。
- 劉淑瓊（2000）。浮士德的交易？論政府福利機構契約委託對志願組織之衝擊。蕭新煌、林國明主編，*台灣的社會福利運動*，頁 503-538。台北：巨流。
- 劉淑瓊（2009）。非營利組織與政府的互動關係。蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，*非營利部門：組織與運作*，頁 222-247。台北：巨流。
- 劉淑瓊（2011）。理想與現實：論臺灣社會服務契約委託的變遷及課題。社區發展季刊，第 133 期，頁 462-478。
- Cares, R., Bois, C. D., Jegers, M., Gieter, S. D., Schepers, C., and Roland Pepernabs (2006). "Principal-Agent Relationships on the Stewardship-Agency Axis," *Nonprofit*

- Management & Leadership* 17(1):25-47.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94 (Supplement): s95-s120.
- Gidron, B., Kramer, R. M., and Salmon, L.(1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries ? In B. Gidron, R. Kramer, and L. Salmon (eds.), *Government and the third sector: Emerging Relationships in Welfare States*. Pp., 1-30. Jossey-Bass, San Francisco, California,
- Kuhnle, S. & Selle, P.(1992). *Government and Voluntary Organizations: A Relational Respective*. VT: Ashgate.
- Moe, R. (1987). Exploring the limits of Privatization. *Public Administration Review*, 47(Nov./Dec.): 453-460.
- Najam, A.(2000). The Four-C' s of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-Optation. *Nonprofit Management & Leadership* 10(4):375-96.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Salamon, L., M. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Pp.,99-117. Yale University Press, New Haven , Connecticut.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Ghatham, N.J.: Chatham, House Publishers, Inc.
- Schwartz, R.(2005). The Contracting Quandary: Managing local authority-VNPO Relations. *Local Government Studies*, 31(1): 69-83.
- Shapiro, S. P. (2005) “Agency Theory,” *Annual Review of Sociology*, 31: 263-284.
- Skocpol, T. (1999). How America Became Civic.In T. Skocpol & Morris P. Fiorina (ed.) *Civic Engagement in American Democracy*. Pp. 27-80. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Smith, S. R., & Gronbjerg, K. A.(2006). Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In W. W., Powell & R., Steinberg (eds.), *The Non-profit Sector: A research handbook*, New Haven: Yale University Press
- Smith, S. R. and Lipsky, M.(1993). *Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Starling, G. (2011). *Managing the Public Sector* (9e). Wadsworth Cengage Learning.
- Van Slyke, D. M. (2009) . *Agents or Stewards: Using Theory to Understanding the*

- Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, pp.157-187..
- Wolch, J. R.(1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York: The Foundation Center.
- Young, D.R. (1999). Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In E.T. Boris and C.E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*(pp.31-67). Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Young, D.R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149-72.