

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science College of Social

Science National Taiwan University

master thesis

政府與非營利組織互動關係之研究

—以台北市社會福利服務為例

**A Research on Interaction between**

**Government and Non-profit Organization— Case Study of**

**Social Welfare Services of Taipei City Government**



彭均媛

Chun-Yuan Peng

指導教授：趙永茂 博士

Advisor: Yung-mau Chao, Ph. D.

中華民國 97 年 7 月

July, 2008

# 誌謝

呀呼!歡笑收割的日子終於來臨了，這段期間要感謝的人很多。首先，要感謝指導教授趙永茂老師像慈父一般細心且耐心的指導，總是在我論文思緒枯竭時，提供更多元的思考方向，而且在論文撰寫過程中煞費苦心的為我文筆不佳的文章潤飾。

其次，要感謝兩位口試委員孫煒教授及郭昱瑩教授提供精闢的見解，讓我的論文更加充實及完整。尤其郭昱瑩老師，在入學時還提供暑修機會，讓迷糊的我能順利就讀研究所...

還要感謝在我就讀東吳大學時的王輝煌老師，謝謝您精彩萬分的教學並引領學生進入公共行政領域，讓我有興趣繼續唸書及升學...

也要感謝這段期間陪我天南地北聊天的好友，燕玲、宜珍、冠傑、承偉、威迪。感謝你們滑稽好笑的言論，沒有你們，論文寫作的過程一定十分無聊苦悶...

最後，要感謝我的家人，謝謝爸爸媽媽讓我憂無慮的念書至今，也感謝妹妹婷、莉及弟弟均正溫暖的鼓勵...

謝謝大家在這段旅程的陪伴，I LOVE YOU & THANK YOU!!

# 中文摘要

隨著社會日益進步與多元化，社會議題所牽涉的關聯性及複雜化程度已不若從前，其中社會需求的多元化，反映了福利服務的提供已超越個別組織能力所能承擔。因此，爲了因應社會快速變遷及民眾日趨強烈且多元化的需求，政府部門與非營利組織在遞送福利服務的合作，至今已日趨普遍。

政府在能力有限的情況下，爲達成各項政策目標及實現社會公平正義，並使有限資源獲得最佳之配置及運用，大量與非營利組織合作；而非營利組織透過政府資金挹注以協助組織達成使命且擴大服務，故雙方從中發展出密切的關係，並體認彼此存在的價值及妥善運用對方資源以創造雙贏效果。

因此本研究擬從政府與非營利組織互動之相關理論、文獻資料進行整理，並與政府部門及社會福利機構相關人士進行深度訪談，試圖從政府對非營利組織資金挹注的管理、考核，及功能加以比較分析，找出目前台北市社會局與非營利組織之互動現況、困境及其對非營利組織特性及政策執行力之影響。期望在相關理論架構及個案實務的檢討中，理出政府與非營利組織合作關係並提出務實策略作爲建議，以供各機關參酌。

關鍵字：社會福利民營化、非營利組織、新治理途徑、服務委託、經費補助

# Abstract

With the progress and multiplication of this society, the connection and the complication degree which the social subject involves already has not if the past. Especially the multiplication of the social demand has reflected the welfare service can not provide by individual organization. Therefore, it has been common day by day which the government department cooperated with nonprofit organization(NPO) to deliver the welfare service.

The government cooperated massively with NPO in the ability limited situation in order to achieve each policy goal, realization social justice, and causes the limited resources to obtain the best disposition and the utilization. And the NPO derive the government fund to achieve their mission and amplify the scope of service. So they develop close relationship and realize the value of each other ,and both of them use opposite resources to creates double wins the effect.

Therefore this research drew up from the related theory and literature about the interaction between the government and NPO. By interviewing some worker in the government department and the social welfare organization, my study attempt to discovers the present interaction and difficult position of them from analysising the cancels after verification, management, inspection and the function performs. And I try to find out what influences which they cause on the NPO characteristic and the policy.In the related theory and case study, this paper hopes to clear the interaction of the government and NPO,and offer solutions to other organizations.

**Keywords: social welfare privatization, nonprofit organization ,  
new governance , contracting-out , grants**

# 目次

誌謝	i
中文摘要	ii
英文摘要	iii
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機與研究目的	6
第三節 文獻探討	8
第四節 研究架構	19
第五節 研究範圍	21
第六節 研究方法	23
第七節 研究流程與限制	29
第貳章 政府與非營利組織互動理論基礎	31
第一節 相關概念之界定	31
第二節 政府與非營利組織互動理論	38
第三節 政府與非營利組織互動模型	44
第參章 台北市政府與非營利組織互動背景及制度	47
第一節 台北市社會福利概況	47
第二節 台北市社會福利公私合作制度	51
第肆章 台北市政府與社福機構互動關係與成效分析	63
第一節 研究個案簡介	63



第二節 訪談結果實證分析·····	66
第三節 本研究之理論檢視·····	108
第伍章 結論及建議·····	116
第一節 結論·····	116
第二節 建議·····	120
◎ 參考文獻·····	124
◎ 附錄·····	133



# 圖表目錄

圖 1 研究架構	20
圖 2 研究流程	29
圖 3 台灣非營利組織類型	37
圖 4 政府與非營利組織之互動關係	45
圖 5 台北市社會福利預算(84-95 年度)	50
表 1 受訪對象	25
表 2 概念操作化及訪談大綱	26
表 3 政府與第三部門關係之模型	46
表 4 台北市社會福利需求人口	49
表 5 臺北市社會福利服務設施委託提供之經費項目	57
表 6 臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點及台北市推展社會福利服務補助辦法比較	59
表 7 服務委託訪談分析	94
表 8 經費補助訪談分析	106

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

在討論「政府與非營利組織互動關係之研究－以台北市社會福利服務<sup>1</sup>為例」之前，本研究認為必須先對這個主題的相關背景有所了解，因此文章將從當代的環境系絡開始談起，藉由對環境系絡的初步觀察，進而將研究主題鑲嵌進我們所處的環境系絡中加以檢視，方能深刻了解在治理的環境中，組織間互動的重要性。

### 壹、就外環境因素而言<sup>2</sup>

#### 一、全球治理的趨勢

全球治理的相關議題在今日已經成爲一個熱門焦點，尤其當「全球化」作爲一種現象之際，其所涵蓋的範圍非常廣泛<sup>3</sup>，而「治理」指涉政府與非政府行動者在結構和過程上，透過政策制定及執行以調和對彼此的依賴，使單一政治權威不存在<sup>4</sup>，故所謂的「全球治理」所涉及的是一種與政府統治(government)相關的

<sup>1</sup>依我國憲法增修條文第 10 條第 8 項，社會福利包含：社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健工作等工作。而本文所謂之社會福利服務，與增修條文中「福利服務」範圍相同。

<sup>2</sup> 組織鑲嵌在社會環境中運作，大體而言，組織環境可分爲外(部)環境及內(部)環境。外環境係指在組織以外而對組織有影響者，包含政治、法律、經濟、科技、人口特質、文化或區位條件等；內環境則指組織內的各種結構狀況，例如組織使命、規模、成員特質等(黃源協等，2003)。

<sup>3</sup> James N. Rosenau 在 1995 年 “Governance in the Twenty-first Century” 文中，其認爲全球治理指涉各種層次的人類活動（從家庭到國際組織）的規則系統(systems of rule)，這些規則系統透過控制行動來追求各種目標，進而產生跨國性的影響 (Rosenau, 1995:13)。除此之外，David Held 等四位學者亦在 “Globalization” 中指出「全球化」概念定義上的模糊，而且全球化並非是個單一的過程，事實上，其所涉及的是更深層的文化層次的轉變。換言之，全球化乃是面對不同特殊組織所形塑而成的複雜網路關係間所進行的一種轉化行動，涉及了跨國家、跨疆界的一種互動模式，包括了行動、互賴與權力的交互影響間不同流動的過程(Held, 1999:483-484)。

<sup>4</sup> Elke Krahnemann 在 “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?” Global Governanc 一文中，從國內、區域、全球等三個層次的治理研究中，顯示了一個共同的現象：國家政策的形成與執行不再只有中央政府單一個角色，而是有其他的參與者：民間團體、私人企業、第三部門、跨國企業、國際組織等，甚至連他國政府的決定都會影響某一國家之內的政策形成。其研究發現，即便是從不同的出發點來進行，多元參與者的特性仍是「治理」概念與傳統上統治觀念的最大差異處。而統治到治理的改變，不僅代表著政府統治權的退卻，更顯示了政策的制訂及執行不能單從政府位置出發，而是要與其他相關利害關係者進行互動，強調合作的必要性。



變革途徑。全球化已對於傳統的民族國家體制產生了莫大衝擊，尤其對公、私部門的管理、國家與社會的關係、各國政府改革的理論以及「全球治理」對各國政府而言都是一大挑戰<sup>5</sup>。就此，全球治理對於國家與其他部門之間的互動，產生以下影響：首先，在政治及經濟面向，國家由上而下的管理權威結構必須有所轉變；其次，在國際關係的面向上，各國政府已無法純粹依照以國家政府為中心的結構運作，而需要社會資源的注入與共同行動。換言之，決策者與行動者不再只是由國家獨任，而是必須來自各方行動者的參與(鍾京佑，1993:26)。

## 二、人民要求參與的擴張

除了全球治理趨勢影響政府與其他部門角色功能之轉換外，吾人亦不可忽視由下而上的變革壓力，即人民要求參與的擴張。公民意識的展現、市民社會的建立，皆展現出人民對公共事務參與的熱誠；除此之外，公民道德的本質、公共利益的強調、志願服務的熱忱，及草根運動的發揚等特性，都可成為公民參與公共事務的良好管道，並有助於社會中社群意識的建立。因此，非營利組織以其獨立自主、自助的特性，及以服務公眾為主的使命感，成為最能體現公民參與公共事務的重要機制，使人們在此公共對話的空間中，透過討論的過程獲知更多的訊息，藉以克服私利與偏見，並將個人利益整合成為公共利益(江明修，1998)。如一九六〇年代中期，美國在公民參與風潮帶動之下，由社區民眾所組成的各類型組織團體，積極地投入當地福利服務輸送體系的規劃與運作，因此使得地方層級的福利服務規劃，多由社區型非營利組織來負責(劉麗雯，2004:2)。

---

<sup>5</sup> John Shields 和B. Mitchell Evans曾經在“Restraint and restructuring Public Administration: Shrinking the State”中指出福利國家的政府角色受到的質疑及挑戰，其包含下列五個面向：

- (1)政府是社會福利和所得安全的提供者。
- (2)政府為經濟、公司、個人行動的管制者。
- (3)政府是服務的提供者。
- (4)公營企業的需求已遭受詳細的檢視或仔細的觀察。
- (5)公部門官僚組織的形式已經被挑戰。

### 三、人民需求日增且異質性高

後現代社會或稱後工業社會，是一個高度不確定的年代，即我們所身處的社會已不再像行為主義者所假定的，是一個可預測或控制因果的社會(李宗勳，2005)。而社會議題所牽涉的關聯性及複雜化程度，使得服務的需求趨向多元化，這樣的趨勢反映了社會問題的高度複雜性及服務需求多元化，並超越個別組織的能力與責任所能承擔。尤其，近年來政府對福利服務供給的態度，一直處於兌現選舉承諾、維持政策延續、保護政治利益與民眾需求之間糾纏與掙扎(呂朝賢，2001:40)，故政治人物在選舉及政黨政治考量下，大多只致力於將人民多元的需求轉換成普遍性的公共政策與服務。

## 貳、就內環境因素而言

### 一、政府

一九八〇年代，世界上許多國家面臨福利國家危機<sup>6</sup>的威脅，使政府部門在

---

<sup>6</sup>有關福利國家危機的論述，Pierson(1991)認為：一九八零年代左右（有些國家較晚，如瑞典在一九九零年），因種種因素，許多國家面臨「福利國家矛盾」(welfare state contradiction)與「福利國家危機」(welfare state crisis)的威脅，於是各國紛紛尋求解決之道，產生了所謂「終結福利國家」與「福利國家轉型」的辯論。其中，造成財政危機的第一個原因是一九七零年代的石油危機，產油國組織大幅調漲石油價格，使生產與製造成本激增；第二個原因是歐美國家五零與六零年代經濟黃金年代 (golden age of economic development) 已過，經濟成長率到了一個穩定但是緩慢的階段；第三個原因是人口的老化，醫療與退休花費漸增；第四個原因則是由於福利制度設計的不良，以及福利政策與方案推動成效不彰，在人口的老化與福利制度設計之間，存在著巧妙的互動，由於福利的設計在初期未完全考慮人口老化的效果，因此在福利推動幾十年之後，發現福利支出遠大於預期。「合法性危機」，有時又稱為「正當性危機」，就是政府原欲透過社會福利制度與方案，達到同時提供社會安全網(social security net)與消弭社會不公平(social inequality)的目的，但是實施社會福利幾十年之後，社會安全網的存在固然降低了國民免於貧窮與意外的風險，可是社會上的貧富差距不但沒有消失，甚至有擴大的趨勢，社會各界便質疑政府花費龐大經費、雇用大量人員、創造各種科層來推動社會福利，卻在貧窮與社會不公平消除工作上未見成效，所以開始懷疑國家推動福利的正當性。「機構的危機」係指由國家負擔、政府公共科層辦理、機構式照顧為主的制度受到質疑，特別是由政府主導、行政組織執行、機構式服務的方式，可能慢慢形成缺乏效率、

福利服務或弱勢族群服務的政策上，面臨重大的角色轉變。換言之，單純以政府的力量提供福利服務，面臨了以下三種問題(李元通，2004:8):

- (一) 政府有限的資源與財力，越來越難以面對民間無限的需求。
- (二) 社會福利預算的大量花費，並未如期地降低社會的貧富不均，或民眾的意外與貧病。
- (三) 政府以科層體制提供社會福利服務，最後往往演變成只為專業人員、政府官員及民意代表服務，而沒有真正地為需要者服務。

在上述三個問題的交互影響下，單由政府部門執行各項公共服務面臨到許多質疑及挑戰。尤其政府須在有限資源下確保公平地對待每一個人，同時在政策過程中合理化及合法化其分配行為。因此，各國政府在行政改革上，對於社會福利此一領域相當重視，並紛紛改採「分權」方式，將過去政府的政策執行部份交由下級機關執行，或以「民營化」方式委由民間單位執行，以提高政策執行力。

## 二、非營利組織

非營利組織的運作是以公共利益為目的，故常以無償方式提供服務，但其不像政府部門有稅收作其資金後盾，更鮮少有機會像私部門一般，使資本有效率地增加生產力。因此經過一段時間之後，總體經濟成長會增加其成本，使組織擴大尋求收入來源(Weisbrod,1998；江明修，2003)。緣此，組織如何取得充分的資金，便成為非常重要的課題，同時也面臨到以下兩種壓力：

- (一)與私部門的競爭，使非營利組織走向商業化，面臨使命感流失之壓力

Salamon 在對二十二國的調查中發現，非營利部門的收入有 49%來自代辦費及其他商業性收入，這樣的情形說明非營利組織走向商業化已經是既成的事實，

---

缺乏彈性、只是為了專業人員、科層、機構與民意代表而服務，而非為案主服務(引自鄭讚源，1997：79-80)。

因此 Salamon 對此現象提出警告，他認為一旦非營利組織轉變成類似企業的組織，將會失去民眾的支持，而且當商業化所賺取的收入不斷增加時，非營利組織將失去原先存在的意義(陳金貴，2002:39)。

## (二) 依賴政府部門的資金，使非營利組織面臨喪失自主性之危機

依據 Salamon 的研究，政府的補助經費通常是非營利組織收入的最主要部分(Salamon,1986)，加以政府常以契約委託的方式，邀請非營利組織協力提供公共服務，因此政府與非營利組織之間的互動關係，不只表現在公共服務之提供上，在財物資源的往來更是互動密切。Salamon 即曾指出非營利組織依賴政府資助的潛在危機：1.喪失獨立自主性，特別是非營利組織倡議性角色將減弱。2.非營利組織商業化運作導致使命感流失。3.官僚化及過度專業化使非營利組織降低原有彈性及地方性調控力(local control) (Salamon,1987:113-115)。

另外，吾人若檢視台北市發展福利服務民營化，及其與非營利互動之背景，則可發現近二十年來，伴隨非營利組織大幅成長、社會問題日趨複雜，政府不得不大幅增加社會福利服務方案，因此非營利組織協助政府承擔福利服務方案的例子隨之大量增加，而這兩者之間的協調合作關係也以多元化方式呈現。由此吾人可發現政府委託或補助案，在某種程度上有促成民間社會福利力量成長之作用，尤其民間機構、團體、基金會的數量大幅成長是有目共睹的，包括婦女、身心障礙、老人福利團體都有明顯增多；甚至若干過去係以倡導或辯護為主的組織，也轉向直接服務之提供。而政府在互動關係中所選擇的政策工具、制度安排，會影響非營利組織的運作，進而影響非營利組織對於政府的回應作為。相對地非營利組織在互動關係中的主要角色功能，亦會隨時空環境有所轉變，從過去解嚴時扮演的「抗衡國家官僚體制的自主力量」轉變成「替代、補充政府提供公共服務」之角色功能。換言之，由政府的制度性安排及非營利組織的角色變遷歷程，可說明該二者所謂的互動「關係」可能僅是兩個部門的互動策略，尙談不上已形成一個行之久遠且固定可循的「模式」(孫煒，2008)。

尚且若對照西方國家在福利危機與財政赤字情況下所發展的「效率、效能」民營化策略，亦可發現台北市政府與非營利組織的互動背景，與之略有差異。尤其，台北市的民營化政策係肇始於八〇年代社會福利預算短期內大幅增加，故爲了化解社政部門內員額規模不相稱之問題，政府辦理「大量委託」藉以紓解上述矛盾；同時也以該作法作爲「扶植民間」的策略。惟相關的社會福利法規命令、行政運作未隨政策發展同步前進，因此具體而言，目前台北市社會福利民營化並未蒙受如西方國家所發展的課責、多樣性、成本效益和彈性等優點，然卻同時呈現若干獨佔、利益衝突、政府規避、商業化、志願部門自主性式微等缺點。職此之故，本研究將針對目前台北市社會局與非營利組織之互動現況、困境，分析其對非營利組織特性及政策執行力之影響。



## 第二節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

在學術研究上，非營利組織一直以來都是經濟、社會、法律等領域的研究範疇，對政治、公共行政領域而言，也有一定的研究價值，惟在政治或公共行政領域上的理論建構或個案研究，卻不及經濟學或社會學豐富。因此，有論者謂這是社會科學界理論發展的惰性，普遍來說，理論發展有維繫舊有的傾向，縱使理論本身已經不再充分適用於當前的研究，人們依舊將其視爲是基本的參考點(官有垣，2002:11)。是故，吾人認爲應如學者所呼籲「公共行政學術社群不能老是以科際整合或知識應用的名義，向別的學科借取研究成果，身爲學術社區成員，也應從事原創研究，以供其他學科分享」(Stallings,1986：235-24；江明修，1997:17)。

在實務發展上，我國非營利組織參與提供社會福利服務的歷史淵源流長，從早期以宗教信仰爲基礎的慈善工作，演變至後期大量形成具組織性的社會事業，

皆顯現出非營利組織正以積極且專業化的方式參與福利服務的提供，甚至在社會環境變遷與社會福利朝向多元發展的過程中，逐漸取代許多原來屬於政府的業務、角色與功能。但我國政府在西方國家福利服務普遍推行民營化影響下，雖起而倣尤以樽節支出、擴大服務等思考方向，大量與非營利組織合作，卻未進一步評估我國環境係系絡中所參雜的本土性問題。尤其，在台灣民主化的過程中，早期非營利組織的出現，係以抗衡國家官僚體制的自主力量展現；晚期卻轉變成替代、補充政府提供公共服務之角色功能，政府在此演變過程中如何協助、輔導性角色支持非營利組織成長，使其具有替代政府生產服務之可能，已是實務界最為關注之焦點。因此本研究將以台北市社會局與非營利組織在福利服務提供上的互動關係作為研究主題，進一步探討雙方在社會福利政策的規劃與執行上如何發揮優質互補的功能，及其可能面臨之困境，並提供公私部門工作者在互動陷入膠著之餘，多一份參考資料做為借鏡。

## 貳、研究目的

誠如前述，西方國家與非營利組織的互動肇因，是福利國家發展完全後所面臨福利國家危機的威脅。換言之，民營化福利服務模式成了福利國家的替代策略，而多數政府在鑑於非營利組織有充足資源的條件下，展開福利服務的民營化。惟相關研究顯示我國政府與非營利組織的互動卻未盡然如西方國家一般，在福利發展完全後思以民營化作為替代策略；反而是在福利發展未臻完全、政府本身供給不足且非營利組織數量剛要開始成長時，便將福利服務民營化橫向移植進來(劉淑瓊，2001)。因此，不但使福利服務民營化政策所衍生的相關問題繼續存在，亦使我國政府與非營利組織的互動關係變得複雜化，更難以釐清非營利組織依賴與自主間的界線。

緣此，本研究認為我國如欲學習西方國家相關制度，實須考慮在福利條件及非營利組織發展情況不一致下，所參雜的本土性問題，而民營化不該被政府視為

是推卸責任的政策盤算。是故，本研究期藉由文獻分析及深度訪談，分析我國政府及非營利組織之互動關係，以達成下列兩個研究目的，分述如下：

- 一、藉由訪談政府部門及社福機構，深入瞭解兩者的具體互動方式(經費補助、服務委託)，包括財務資源是如何流動、委託辦理及其影響因素。
- 二、從政府與非營利組織的互動模式中，瞭解彼此的互動關係對政府社福政策執行力、非營利組織自主性的影響。

### 第三節 文獻探討

#### 壹、國外文獻探討

檢視國外既有文獻，對於政府與非營利組織互動的相關研究，約可分做兩大時期，而不同時期社會科學的幾個不同專業領域，發展出不同的研究傳統及關注焦點，因此對非營利組織的發展及其與政府之間的互動，建構出不同的理論與論述。首先，七〇至八〇年代時期，學者對政府與非營利組織互動的相關研究，多以經濟學角度分析非營利組織存在的原因，以 Weisbrod 與 Hansmann 為該時期的主要代表，他們分析政府與非營利組織的互動，立基於市場或政府的失靈狀態，因此將非營利組織視為是「被動的工具性角色」。然而，相較過去學者以經濟學觀點分析政府與非營利組織的互動關係，八〇至九〇年代的學者 Salamon 則認為，從政治觀點更能解釋非營利組織在社會上的活力，且說明非營利組織並非僅扮演次要的殘補式角色(Salamon, 1987)，因此直至該時期，政治學者才認為非營利組織是政府在政策執行中「積極主動的協力夥伴」。

除了上述學者以不同理論進行論述外，更有學者進一步根據其所設定的觀察準則，將政府與第三部門之間的關係做分類，並建構政府與非營利組織的互動模式，例如:Kramer(1987)根據「志願服務的基本特徵」、「權力關係」及「服務提供

所持續的時間」三項原則，將非營利組織所提供之志願服務分類；Kuhnle 與 Selle(1992)則在研究歐洲九國政府與非營利組織互動的實際情形中，發現非營利組織對於政府的財務依賴遠遠大於法律控制，故以政府與非營利組織兩者間的「溝通往來程度」與「財務依賴與控制程度」兩個面向來觀察政府與非營利組織間之關係；Gidron 等學者(1992)則從「服務經費的提供與授權」以及「福利服務的實際輸送」兩個面向，將政府與第三部門的關係分為四種模式；Najam(2000)亦分別以二者所要實踐的目標以及二者所偏好的策略(preferred strategies)提出所謂的四 C 模式，作為策略管理應用至政府與非營利組織互動之分析。此外，Young(2000)則以非營利部門與政府部門所生產的財貨關係，將二者互動模式歸納為三種模式。

除了上述學者有將政府與非營利組織間的互動關係做分類之外，Lipsky和 Smith(1989)認為，相對於傳統政府與非營利組織是兩個獨立部門的觀點，兩者之間已存在一種新式關係，這樣的關係使得非營利組織在財務上仰賴政府的支持，且往往超過該機構收入的一半以上。因此兩者間的關係界線日趨模糊，但政府與非營利組織在傳送公共服務上，卻不像有些學者以「平穩地攜手向前」(Seibel & Anheier, 1990)形容二者在傳遞公共服務上的合作關係。Lipsky和Smith (1993)以「外包體制」(contracting regime)形容美國政府與非營利組織間的互動關係，而這樣的關係是公、私機構彼此相互依賴，但並不是對等的關係。實際上非營利組織只是從屬於國家，而國家才真正掌握權力，故國家對於非營利組織而言僅是「資助者」關係，及若干程度的夥伴關係。反觀我國政府與非營利組織間的互動歷程，初期國家對於非營利組織而言，的確是政府主導及扮演「資助者」的角色關係；惟現今二者是否有因相互合作而建立對等的夥伴關係，即為本研究主要之研究方向。



## 貳、國內文獻探討

國內對於政府與非營利組織間互動關係的相關研究，約可分為四大方向：

一、描述或建立政府與非營利組織互動關係模式方面，以合產關係、夥伴關係、公私協力<sup>7</sup>關係形容政府與非營利組織的互動關係者為多。本研究認為這些文獻對於政府與非營利組織的互動關係探討，是先將兩者的角色互動設定在積極正向的合作基礎上，即先排除「敵對」關係；反之，建立互動關係模式的文獻則多考慮到更多其他互動關係的存在，惟此部分相關論文並不如國外文獻多。

二、多以具體互動關係模式(公設民營、方案委託及獎勵補助)為研究焦點，尤其自社會福利服務民營化潮流逐漸被國內所正視後，無論是學術或實務上，對公設民營等民營化模式的研究大幅增加。因此本研究稱之「政府與非營利組織互動的具體方式」，即是多數文獻所稱之「社會福利服務民營化之策略」。

三、多數文獻以個別政策領域作為研究範圍，例如：老人福利、身心障礙福利及婦女福利等。檢視相關文獻，發現以個別政策領域作為研究範圍，固然在分析上能更為詳盡，但本研究考慮到需求者對於服務的要求其實涵蓋不同領域，因此過度專業分工反易導致組織互踢皮球、推諉責任之問題，故本研究擬以更為宏觀、綜合之角度分析政府與非營利組織的互動。

四、以單一機構或單一方案研究焦點。

綜觀國內相關研究略可分為上述四大方向，但不意謂每篇文獻的研究方式僅屬於某特定一種。茲列舉與本文相關文獻如下：

官有垣(2000)以中華兒童暨家庭扶助基金會為研究對象，研究該組織隨著國內政經情勢改變，與政府互動關係所產生之變化。文章整體的發展脈絡是以「非營利組織的生存」分析中華兒童暨家庭扶助基金會因應環境變遷所發展的生存策略，且描述過去與政府間的競爭關係的時代背景。惟本論文認為該文似乎存在另一種觀點，即作者認為當時政府雖然希望能藉由推展福利服務來維持其正當性，但矛盾的是當時國民政府僅將社會福利政策視為「點綴性政策」，因此福利預算

---

<sup>7</sup> 公私協力與夥伴關係意義相當，突顯的是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係；然而合產關係，則僅止於強調對價與利益結合的交易與交換關係(李宗勳，2004：42)

呈現「漸進主義」特質，且政府刻意與非營利組織維持某程度疏離且競爭關係。然，若對照過去與現在政府與非營利組織的互動關係，吾人可明顯發現疏離的互動關係已不復見。尤其在福利服務民營化後，即便二者有競爭關係的出現，政府也不至於拒非營利組織於門外，反而必須維持既競爭且合作之關係。是故，政府與非營利組織在現今的環境系絡下，如何共同提供福利服務，方能更利於彼此互動，並同時滿足服務需求者，已成為雙方共同面對的課題。

鄭讚源（1997）從理論方面分析政府與非營利組織合作的模式，討論政府與非營利組織合作之理由，並由福利國家危機、福利多元主義以及福利民營化等潮流與脈絡，推論政府與非營利組織之間，應該維持既競爭又合作、相互依賴又彼此能自主的關係。文中指出，雖然非營利組織對政府有相當程度的依賴，但「依賴」與「自主」是可以並存的，並將可能原因歸納為：一、我國法令對機構管制並不周延，且由於政府員額精簡，管制的執行面有困難，所以機構便不覺得有所影響；二、在機構依賴政府資源的同時，政府也依賴機構的服務提供，所以在兩者相互依賴的情況下，所謂的「依賴」不過只是依賴的層面不同罷了（鄭讚源，1997）。

筆者認為，該文描述非營利組織對政府「既依賴又自主」之情況，相當程度提醒非營利組織應保有其使命感，尤其在福利服務民營化之際，政府固然給予非營利組織資源上的挹注，但不必然導致組織喪失自主性。換言之，所謂的「依賴」關係，是雙方對彼此不同層面的相互依賴，故政府自不應有出錢者是老大之心態，亦應體認其與非營利組織之間相互依賴之事實，摒除「完全競爭式市場」迷思，與民間機構尋找共同服務的模型。

劉淑瓊（1997）是以美國的福利服務委託為例，從資源依賴理論的觀點，探討兩者之角色在政治、行政、財務與規約等面向所發展出的「資源互賴」之夥伴關係，與「資源依賴」之權力不對等關係。文中論及在資源交換的過程中，政府

與非營利組織均可能被之間的委託關係所限制。而契約委託下，政府與非營利組織的關係為既互賴又對抗，即一種自主性與控制的角力。

文中以「互賴」及「對抗」兩個方向，論述政府與非營利組織在契約委託下的關係。首先，在互賴層面上，是以「資源相互依存模式」為代表，有不少學者贊同以此模型解釋政府與非營利組織間服務買賣與互動關係。其中「資源相互依存模式」也稱資源交換理論，主要在說明組織之間的互動關係是建立在相互交換重要資源上。換言之，在契約委託架構下，政府與非營利組織相互提供對方生存發展的重要資源，因此雙方比以往更加互相依賴，組織間界線日趨模糊。該文也指出公、私部門二者間的互賴性，不應該只用對稱性資源互賴觀點描繪二者各取所需的靜態面，更應注意政府－民間契約體系建立與運作之複雜性，當組織內、外環境改變，彼此的關係將隨之變化。因此除了探討交換什麼(what)資源之外，更需要從雙方在行政及政治面的互動面著手，探究為何(why)交換及如何(how)交換。

另外，在對抗層面上，作者所探討的是委託架構下，非營利組織與政府間所存在的不對等權力關係，且主要集中在討論「組織自主性」。惟因篇幅所限，作者並未對出現自主性受限之組織特質(例如：組織規模、組織年齡、組織專業化程度等)做描述，僅說明政府與非營利組織在進入委託關係後，雙方會因價值差異，即政府追求普遍性價值、非營利組織追求特殊性價值，使非營利組織因財務依賴造成組織自主性降低。且文中以「權力較小的一方必須改變自己以符合權力較大的一方」，形容政府與非營利組織的互動關係。本研究認為如此形容較為不妥，因為單純從資源依賴說明政府是權力較大的一方，論證稍有不足，尤其應注意的是非營利組織仍然握有是否參與互動之決定權<sup>8</sup>。因此本研究認為，若將可能對組織自主性有所影響之因素納入分析，且對權力大小詳加定義，將更利於吾

<sup>8</sup> 學者林萬億指出，台灣的民間社會福利團體(即本文之非營利組織)有走向「連鎖化」之趨勢，這些團體不但對全國伸出觸角，且形成連鎖式承包政府的委託案，因此行成自己的獨占性空間(林萬億，1999)。本文認為若從此一觀點看非營利組織，其實非營利組織不見得是權力較小的一方，甚至會使政府所欲營造之社會福利競爭市場的可能性降低。

人對政府與非營利組織間可能存在的「對抗」關係有更深刻的了解。

黃源協、許智玲(1997)在「福利服務民營化趨勢下的志願部門—英國經驗的探討」一文中，探討英國志願部門在民營化趨勢下的變遷，且說明在「福利混合經濟」潮流下，一些外在因素促使志願部門本身出現重大變遷。其中一項重要的變遷，即是將政府對志願部門的補助，轉為對特定服務的購買或契約關係。因此志願部門在大量基金補助及配合政府活動之下，受到政府一定的約束，而政府與志願組織之間，所營造的互動關係是透過法令政策落實的「契約關係」。作者尚引用Kramer對英國志願組織的相關研究，認為志願組織在1990年代被視為是「替代」政府的福利供給者或政府代理機構，有別於其在十年前，只是政府之外補充性或補償性供給角色。

該文最大之貢獻在於整理且提供英國社會福利服務傳遞上，政府為了促成混合經濟模式照顧市場之功能，在社會照顧服務的財政結構方面採取的主要施政方向。而這些方向，正是台灣目前應更積極努力之部分，茲列舉如下：一、將社會安全部(DDS)轉移至地方政府，規定僅用於特定服務之特定轉移補助款；二、地方政府在其購買角色中，應規劃適當之補助制度；三、中央政府規定地方政府應將前述之特定轉移補助款之85%向其他獨立部門購買服務，包括私部門及志願部門。由此，我們可知英國社會照顧服務的財政結構，確實為志願部門的大量財源開闢了極佳管道，對志願部門與政府的互動關係—契約關係之建構，也以法令確切落實政策。反觀台灣，我國在公益彩券發行後，各縣市利用公益彩券盈餘基金辦理社會福利之相關問題，逐漸受到正視，尤其各地方政府是否有專款專用，或藉此降低自有財源投入之比例等議題，一直備受各界質疑。因此我國未來應努力的方向大致也不脫離英國以民營化辦理之方式，惟值得深思的是，我國若要比照辦理英國政府努力營造的「契約文化」，甚至建構服務供給者的競爭模式，並非是一蹴可及的事。緣此，在借鏡英國作法之前，尚需對本國政府與非營利組織的互動關係加以檢驗，故本研究擬以我國辦理福利服務的兩種形式—服務委託及經

費補助進行研究，藉由分析我國政府與非營利組織的互動現況，從中找出目前合作困境，及未來可能發展之方向。

陳怡平(2000)以整體性的統計分析探討非營利組織與政府在財務上之互動關係。其研究發現，多數社會福利基金會對政府所提供的業務協助持肯定看法；但「經費補助」才是受訪機構最希望政府單位提供的協助。另外，在研究的結論中指出，美國的非營利組織在執行任務上較不受政府影響及干預，即使依賴政府的資源挹注，仍保有高度組織的自主性；反之，我國的狀況卻與美國大相逕庭，不僅自主性低且依賴的程度不高，故若以Gidron等(1992)所建構的關係模型分類，我國非營利組織與政府的互動關係，屬於「分離自主」的「雙重主導」模式。

對此結論，本論文認為有進一步以質化訪談作為檢證之必要，尤其組織自主性的觀察指標不易建立，是故以統計分析方式探討非營利組織與政府的互動關係，容易使受訪者以過度簡約的答案回答研究問題，卻未具體描述真實互動關係。

呂朝賢(2003)針對我國所處的環境背景，設計「本土性」非營利組織與政府互動關係的分類。該文尚以此關係類型分析嘉義縣市政府與非營利組織在社會福利相關事務上之互動狀況。

作者於文章中引述相當多國外理論，也試圖整合成新的關係類型，但在些許分類界定上，本研究認為稍有可補足之處。尤其是界定互補性關係(Complementary)與契約性關係(Contracting)差別之處，互補性關係及契約性關係之論述，若能增補Williamson依交易形式所區分的契約關係<sup>9</sup>，將可助吾人對上述不同契約有更深入的了解(Williamson,1985；江瑞祥，2007:150)：

一、關係契約：由於外在環境因素複雜，交易失敗的風險甚大，有時交易雙方會願意捨棄投機心理，以長期的合作承諾代替短期契約，避免因交易失敗所帶來的

<sup>9</sup> Williamson依交易形式所區分的契約關係有三種，分別是(Williamson,1985；引自江瑞祥，2007:150)：「古典契約」、「新古典契約」及「關係契約」。但其中「新古典契約」與此處無相關，故省略探討之。

風險與成本，一般政府將公共建設服務委外時所擬定之規範契約及多係根據關係契約之觀念而來。而此處所言之契約，便與呂朝賢文章分類中的「互補性關係」方式趨於一致。

二、古典契約：建立於市場資訊的完全流通，及未來不確定極低的理想市場，由於可預測程度高，所以藉由文字加以記載，作為未來交易之憑據，政府採購一般具標準化的服務或商品時，其所採行的「制式契約」即係根據古典契約而來。而此處所言之契約，便與呂朝賢文章分類中的「契約性關係」方式更趨一致。

林美華(2002)在「政府與非營利組織夥伴關係之研究—以中部三縣市生活重建服務中心為例」中，藉由探討生活重建服務中心與三縣市政府間的互動情形比較分析，以了解各縣市政府與非營利組織彼此間，是否為合作、夥伴的互動關係。研究發現辦理生活重建服務中心時有資源效益極大化、扶植地方資源、民間團體發展多元服務、培養彼此合作心態等益處。但除了達到上述良好的效果外，於實務運作時仍發現一些在建立夥伴關係時所遭遇的困境，如資源依賴影響組織自主權、政府行政程序繁瑣、決策分享權力不足、溝通管道形式化、雙方認知不足難建立共識、信任感不足、夥伴文化有待培養及政治影響等。緣此，該文最後在政府與非營利組織在資源互動關係上提出以下建議：一、避免過度依賴政府資源；二、建立策略聯盟；三、在行政協調面向要有中介機制的建立。誠如上述，目前非營利組織的運作，若本身能加強募款能力，或以非營利組織間相互結盟來與政府互動，屆時非營利組織自然不會為了得到資金挹注，而喪失自主性；甚至政府更需依賴已建立網絡之非營利組織來彌補人民需求與政府提供不足之落差。惟欲以結盟方式與政府互動且獲取更多資源，在實際操作上仍有許多可議之處，主要是因為目前聯盟組織型態可分為：「議題性的結盟」及「實質性的結盟」。其中議題性的結盟通常沒有正式的組織，而是以合議的方式進行決策，決策後的執行則交由成員組織分工執行之，因此決策是否可如期完成或完成後的工作品質，都是很難掌控的。而實質性的結盟雖是正式的組織，或甚至登記成立為社團法人，被

視為是一股強而有力的民間力量，但通常是以倡導及遊說者角色出現(鄭怡世、紀惠容：2001)，因此在要求資源之際，勢必需要繞過立法機關，也增加更多不確定性。

王仕圖(2004)以嘉義市的社會福利服務及慈善團體作為研究的主要對象，探討此類非營利組織與政府之間的發展狀況，並瞭解其資源關係網絡的形式及資源的內容。另外，尚以台中市為分析的對照基礎，區辨出嘉義市社福組織的資源形成的獨特之處。文中，作者認為隨著社會多元的發展，政府與非營利組織已發展出密切的關係，而非單純地監督及制衡關係，這即顯示二者都不能忽略對方存在的價值，且在研究結果說明，非營利組織成立時間、規模以及政府與其認識的時間，是影響政府作為社福組織資源提供者的重要因素。

本論文認為以問卷方式收集資料雖具便利性，但僅以非營利組織是否接受政府資源挹注作為分析指標，只能得知「有、無」獲得有資源，但並不了解政府對非營利組織影響之「程度」。尤其，政府與非營利組織間的互動關係並不是零合賽局，政府資源的流動也不僅是在有或沒有間作選擇。因此若能對政府財物挹注比例及方式加以分析，勢必更具有政府制定政策方向及資源配置的參考價值。

孫本初(2005)以三種治理模式—理性型模、市場機制、社群精神的概念，將政府與非營利組織在政策領域上的互動進行有系統的整理，並參考學者 Najam(2000)對政府與非營利組織之間的四 C 互動模式，建構一套可供權變應用的策略管理分析模式，文中分析在政府與非營利組織互動的各種情形下，政府應採取的治理模式。惟，該文受篇幅限制，以致未對政府與非營利組織互動關係做進一步的經驗性研究，但其針對政府與非營利組織所建立的權變互動模式，以不同於其他學者的研究角度呈現—從政府觀點出發，並強調政府應如何作方能達到政策的效率，將提供吾人觀察及思考的另一方向。尤其作者認同學者 Najam(2000)所言，為避免以過度樂觀的角度來分析政府與非營利組織的互動關係，所以應試

圖以策略管理的模式來分析二者的互動，如此才能避免因單一角度觀察導致遺漏互動細節的情況。

孫煒(2007)於「台灣第三部門與政府互動的政策分析」一文中，根據當代公共行政的治理途徑，設計一套政策取向的互動模式，進而分析在台灣政治、經濟、社會等因素所形成的歷史結構因素下，第三部門與政府的動態關係。該文指出台灣第三部門的形成與發展，在歷史結構中有獨特的本土性意涵，因此不同階段所展現的互動模式也異於西方社會。由此本研究認為該文最大貢獻，在於以「政策分析」角度詮釋我國各階段歷史時期第三部門與政府互動的互動關係，因此更能適切地提供吾人了解公共問題的屬性，及部門間互動模式之選擇。另外，該文予以本研究的另一項啟發，在於作者將第三部門與政府互動模式進行「操作化」分析，換言之，將關係模式轉化為具體的指標，用以觀察及分析實際情境中二者的互動。緣此，本研究亦擬仿效該文操作化之作法，將所欲研究之相關概念轉化為具操作性的訪談大綱，做為分析政府與非營利組織財務互動之觀察面向，使整體研究更貼近於實際情境之討論。

檢閱以上國內相關文獻，對於政府與非營利組織的互動關係多以政府改革、社會福利民營化觀點論述，且將政府對非營組織的資金，在民營化政策下作討論。本研究認為探討政府與非營利組織的互動，不應只著眼於民營化下的契約文化，實際的互動中也含括了政府對非營利組織的經費補助，而這樣的互動不是依賴契約，而是以補助方式延續雙方的互補關係。另外，在討論到政府對非營利組織的資金挹注時，也多以資源依賴觀點分析非營利組織在資源交換的過程中自主性喪失的議題，然本研究認為若只探討財務資源對非營利組織自主性之影響，其適用性則僅侷限於非營利組織，是否會因為接受政府資金，而使本身使命感喪失、改變服務對象(選擇輕案)，卻未對二者長期互動關係做更全面性之探討。是故，本研究認為政府與非營利組織的財務資源互動關係，並不是僅僅單向地對非



營利組織有所影響，事實上該互動關係也影響政府：首先，會影響政府政策執行的過程，政府不會因為走向社會福利民營化而毋須面對任何責任；相對地政策在執行過程中，政府仍必須制定法規規範對非營組織的資金挹注，並反省福利服務提供之能力。其次，會影響到政府政策所及的標的團體，換言之，政府對非營利組織的資源挹注，等同於政府預算的移轉性支付，那麼政府資金挹注的意義就包含了對特定標的團體提供更多的福利服務。因此本研究希望政府與非營利組織互動關係的研究結果，不僅適用於政府對非營利組織的影響，也能擴及非營利組織對政府的反饋績效<sup>10</sup>。

另外，台灣長期以來於社會福利的規劃與運作大部分是以中央政府為核心，因此多數研究社會福利的相關文獻是以中央政府為分析焦點，惟在講求「治理」趨勢下，「政府」也不限於中央政府，地方政府之行政作為亦深受時空變遷所影響。在公共事務日趨複雜及人民需求擴張之下，使資源有限的地方政府在政策執行過程中面臨更大困境，儘管地方政府的困境逐漸受到正視，但國內文獻對此部分的相關論述尚稱不足。緣此，本研究認為地方政府的角色亟待重新反思與評估，政府與非營利組織的「互動關係」也必須重新加以檢驗<sup>11</sup>。因此，本研究希望能針對地方政府與非營利組織在財務資源互動的動態過程有更深入的研究，以瞭解我國政府如何善用民間資源與活力，提供更符合民眾需求之福利服務；而非營利組織在「國家角色消褪」的情況之下，如何扮演「第三者政府」角色，與政府的關係維持在既競爭又合作、相互依賴又彼此能自主的關係。

---

<sup>10</sup> 非營利組織對政府的反饋過程，指的是非營利組織對政府資金挹注後的再需求部份，例如：政府法規制度的調整或提供更適當的政策誘因，以利於合作關係的形成。

<sup>11</sup> 以地方政府在福利政策設計上為例，當地方政府過度慷慨，使財務資源流向民間(非營利組織)之際，也連帶造成「福利吸鐵」現象 (李翠萍，2003：92-93)。

## 第四節 研究架構

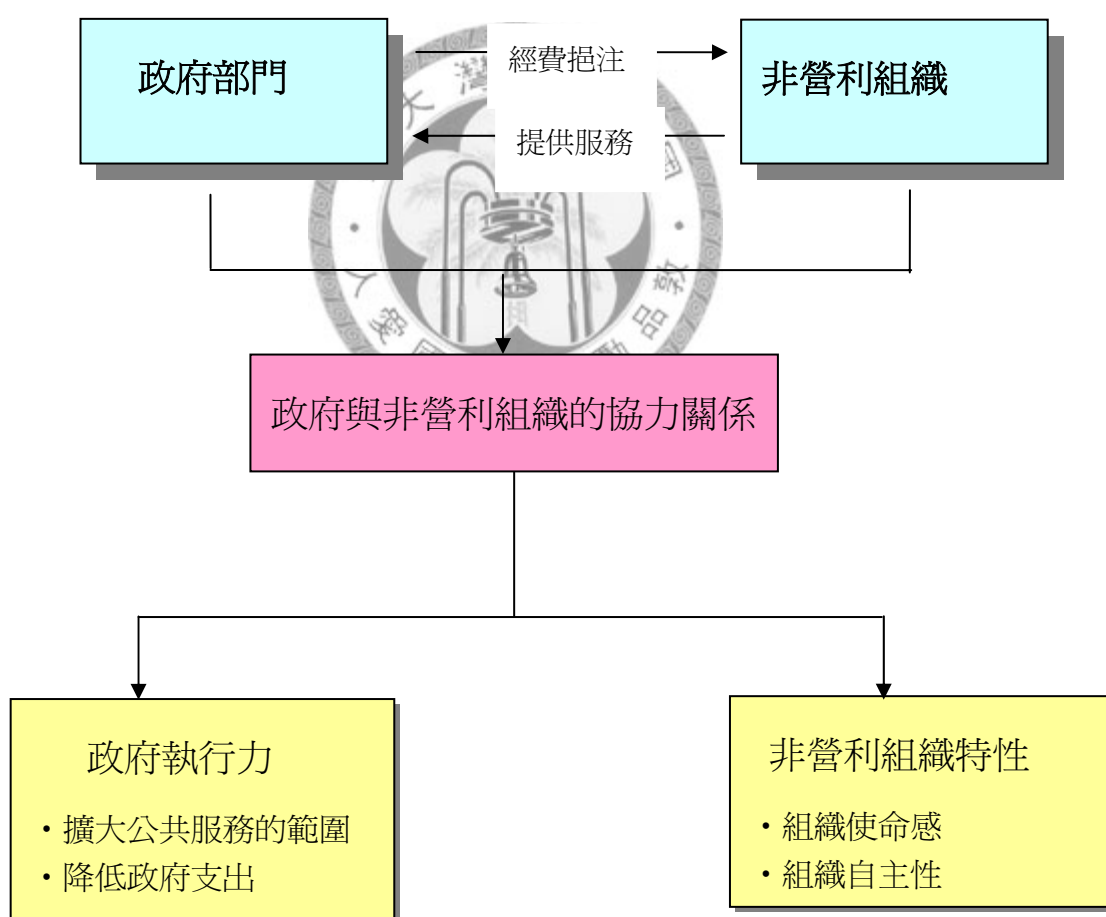
本研究之研究架構以政府與非營利組織互動的背景展開，分別討論組織間必須發生互動的理由及組織個別所面臨的互動壓力為何，並由此探討政府與非營利組織所建立之互動關係，在文中將分別探討政府與非營利組織互動之理論及模式，此部份將援引國外學者對於政府與非營利組織互動之理論基礎及關係模式：就政府與非營利組織的互動的理論將以 Wesbrod (1989 :26) 、Hansmann (1987 : 27 - 42) 建構出的「市場失靈理論」、「政府失靈理論」及 Salamon (1987:99-117) 所提出的「第三者政府理論」作為研究之理論基礎；而政府與非營利組織互動的關係模式則以 Kuhnle & Selle (1992) 、Gidron 等 (1992) 所建構的模式較為符合本研究所探討之核心問題，因此引用該二種模式作為研究之基礎。

再者，探討政府與非營利組織的具體互動方式，本研究所分析之具體措施為「服務委託」及「經費補助」，這些方式的出現代表政府不再是福利服務唯一且最重要的供給者；取而代之的是政府與非營利組織在彼此皆感資源匱乏的情況下，展開相互對話機制，並尋求協力合作的互動關係，然而這樣的關係也使得政府與非營利組織間界線模糊，進而在實際互動上以不同方式展現。在一些已發展國家，這些措施被視為是福利國家的退卻(Retreat)或解體(Dismantle)，取而代之的是契約化國家(the contract state )的概念(Kramer,1992:92)；在我國政府亦有相同情況發生，政府利用非營利組織傳遞社會福利服務已逐漸展開，例如：自 1983 年起，台灣省政府正式簽約委託台北家扶中心辦理寄養服務，我國的社會福利即正式邁入購買服務契約 (Purchase of Service Contract, POSC) 的年代(姚蘊慧，2004:41)。之後，國民黨政府於 1998 年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）；民進黨政府則以「第三條路」為師，強調非營利部門的角色功能，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，降低政府支出、擴大公共服務的範圍，已經成為福利服務輸送的主軸基調（蕭玉煌，2001：14；姚蘊慧，2004）。

因此，本研究將循此路徑作為分析之主要脈絡，進而以台北市社會局現階段與非營利組織互動現況、困境及法規制度作為觀察面向，試圖分析其對「政府執行力」及「非營利組織特性」之影響。

圖 1 研究架構



資料來源：作者自繪

## 第五節 研究範圍

### 壹、研究對象

在我國社會福利行政組織呈現多元分散，且涉及中央與地方社會福利權限劃分的特質之下，本研究認為研究政府與非營利組織的互動關係時，對於「政府」此一研究對象的設定實須謹慎小心，故在分析之前，先將文中所指涉的「政府」界定如下：在理論探討及互動法規之部分，所指涉之「政府」係涵蓋中央政府及地方政府。主要理由是：欲以地方性社會福利服務作為實證研究範圍，仍不可忽略中央層級——內政部社會司，其掌理關於全國性社會福利之規劃、推行、指導及監督…等事項，尤其其所訂定施行之規範亦是地方政府辦理福利服務委託外包的根據，因此，部分之研究有必要探討到中央層級<sup>12</sup>；然而在實證研究上，本研究認為以「地方政府」作為分析對象較為適宜。尤其在福利多元主義強調分權（decentralization）精神及九0年代中期治理(governance)思潮下，政府職能產生向外移轉的現象；尚且實際上地方政府在福利事務之遞送與管理上的確有較顯著的角色扮演。例如：紐西蘭在行政改革之前，福利制度是採由政府全額負擔之教育、醫療及退休新等福利制度，然隨著改採局部由受益人分擔之制度，且導入了各種型態之競爭原理及民間管理方式。加拿大精簡年度支出總額，於1996年「加拿大保健、社會補助金」(CHST)整筆交付州政府，提高州政府於政策立案時之柔軟性，但總額被削減。瑞典於1993年對補助金制度之重新評估，其將大部分(75%)有限用途之補助金統合為無限定用途之一般交付金，擴大地方自治團體之裁量權，使資金使用提高效率，同時削減總額。而美國依1996年8月福利制度改革法刪減預算，將各州之福利預算維持在1994年水準之75%大幅削減兒童福利給付

<sup>12</sup>中央與地方政府固然是分權概念中二個主要的主體，但中央與地方並非絕對「一對一」的關係模式。「地方政府」雖然是一個集合性的概念，但事實上卻是許多不同層級、規模，以及特性的機關所組成的。在區域概念下，許多地方公共事務常難以由各別地方政府獨自處理，而需要各機關間能相互整合，例如水資源管理。故今日中央與地方關係，在公共行政觀點下，實際上乃是多元而動態的「府際關係」(intergovernmental relations)(呂育誠，2006)。

金、對高齡及殘障人士之健康保險給付金(Medicare)及將低收入戶醫療補助金(Medicade)之部分預算移由各州分攤(日本行政改革會議事務局彙編, 1997)。由此可知, 地方政府承接社會福利相關業務的規劃與執行, 將成爲未來的主要趨勢, 緣此, 爲了使本研究在分析上較能符合未來政府與民間互動之趨勢, 故實證研究部分即以「地方政府」作爲研究對象, 且限縮以台北市政府社會局爲例。

承上所言, 九〇年代後政府的職能轉化除了「向下移轉」之外, 也同時「向外移轉」, 而我國政府要成功迎接挑戰的關鍵必須從政府角色、職能與管理上進行大幅度且有定向與方法的變革; 換言之, 政府改造不僅止於「內向性」的行政革新或組織重組、員額精簡, 更重要的是要借重民間社會部門的活力與創意, 來減除政府的官僚氣質、鬆綁政府的體質, 改變政府一向「不行動」的本質(李宗勳, 2004)。因而政府與非營利組織使出現結構性互動關係, 故納入非營利組織這個行動者, 亦是福利多元主義關注於政府職能「向外移轉」的焦點之一。是故, 本研究對另一研究對象—「非營利組織」之設定, 以「公益社團法人」及「一般財團法人」爲主。

## 貳、研究面向

- 政府與非營利組織之互動領域, 約可歸納出以下幾個面向(呂朝賢, 2001: 43):
- 一、規範(管制)的互動: 非營利組織在營運上是否符合原本設立之目的, 有無不法之情事, 以及政府在將其原本應提供的服務轉移給非營利組織時, 對其服務績效, 是否有完善的監督機制。
  - 二、資源(財政)的互動: 政府與非營利組織在金錢、人力、資訊之間的流通管道是否暢通, 使整個福利體系沒有運作上的摩擦, 並能使雙方皆滿意。
  - 三、供給(服務輸送)的互動: 即政府和與其合作的所有非營利組織, 能否建立

一完整的資訊網絡，在服務上的資訊，是否能流通，如政府是否有所有案主的資料，並能將該案主轉介至所需的所有服務。

由於非營利組織不以營利為目的，因此非營利組織接受公共資金的情況日益增加(江明修、梅高文，2003:140)，相對政府也日益依賴非營利組織傳遞福利服務。緣此，本研究在研究互動關係的範疇上，以探討政府與非營利組織之間「財務」及「供給」的互動為主。實際上，無論是服務委託或是經費補助，政府資金都是非營利組織與政府互動能夠更完善運作的重要因素，故「財務」及「供給」互動自然是必需受到檢視的部分，另外規範(管制)的互動亦是決定政策執行力的重要因素。是故，以下茲為本研究針對上述兩個觀察面向所設定的檢證標準：

一、政府執行力:試圖對服務委託及經費補助的法規制度及實務運作分析，找出互動現況對「擴大公共服務的範圍」及「降低政府支出」之影響。

二、非營利組織特性:擬從政府對非營利組織控制規約程度(財務、服務對象等之設定)，以及雙方是否分享決策權、溝通管道的形式，分析互動現況對「組織使命感」及「組織自主性」之影響。

## 第六節 研究方法

本論文的研究方法採質性研究，並透過文獻分析法及深入訪談法進行資料蒐集及分析。質化研究<sup>13</sup>係指在自然情境下，長期觀察、深入訪談或分析私人文件，

<sup>13</sup>一般而言，「質化研究方法」具有下述十二個重要特徵(江明修，1992:328)：

1.自然探究(Naturalistic Inquiry)：研究完全自然的真實世界(real world)情境，不加任何控制與操弄，完全展現研究的開放性(openness)，以及對結果毫不加預設限制立場。2.歸納分析(Inductive Analysis)：將收集的資料歸納、分析，進而獲得抽象概念，建構基礎理論。3.整體觀點(Holistic Perspective)：著重整體現象的發現，而非一些具體變項間的線性與因果關係的建立；主張相互依存且複雜的整體現象遠優於支離破碎的部份之相加。4.質化資料(Qualitative Data)：直接從人們的個人觀點與經驗中，獲得詳、複雜與深刻的資料。常以文字或圖片的形式呈現，不

以期廣泛收集受試者的各種資料，經整理、歸納、分析之後，以文字描寫受試者的內心世界、價值觀、行為舉止(葉重新，2001:298)。相較於量的研究以數字呈現其統計結果，質的研究乃以文字敘述來表達事實，故廣義而言，質化研究即對觀察加以解釋之研究，可以產生較深入且徹底的描述性資料，描述的內容包括人們所說的話、寫的字、和可觀察到的行為，並以文字形式而非數字來呈現結果。

## 壹、文獻分析法<sup>14</sup>

文獻資料的蒐集主要分成二方面，一為初級資料，為真實瞭解實際運作情形，自政府部門及國內非營利組織取得的第一手資料，包含財務運作狀況及與相互合作的方案等。二為次級資料，即從圖書館及網站蒐集來自國內外關於政府與非營利組織夥伴、政府與非營利組織互動、社會福利民營化、公辦民營、購買福利服務契約等論文、書籍、期刊或相關的實證研究等次級資料。期盼能從這二方面的資料，呈現出政府與非營利組織的夥伴關係，對「政府執行力」及「非營利組織特性」之影響。

---

用數字表示。5.個人接觸 (Personal Contact)：研究者本身是資料搜集與分析的主要工具，力求接進被研究者情境與現項，以個人直接接觸方式獲得真相。6.個人直覺 (Personal Insight)：研究者個人的經驗與洞識對真實現象的了解，具有相當的重要性。個人的洞識源自於對資料來源的接近，接近被研究者並不意味著偏見，就如同保持距離也不一定客觀。7.動態系統 (Dynamic Systems)：重視過程，並且假設不管個人或是一個文化系統，一定是持續穩定的變遷與發展過程。8.獨特案例 (Unique Case Orientation)：假設所有的個案均是獨一無二的。9.系統敏感 (Context Sensitivity)：主張科學發現在特定的社會、歷史與文化的脈絡下，只是暫時存在；根本否定超越時空限制的通則所建立的意義與可能性。10.態度中立 (Empathic Neutrality)：研究保持中立的立場，不必先有理論再尋求驗證，或先有答案再找證據。11.設計彈性 (Design Flexibility)：研究設計能因應情境的變遷與深度，是在現場進行研究時逐漸呈現形成，避免太過僵化緊密的設計。12.關注意義 (Meaning Concern)：質化研究，重視不同的人所賦與自己的意義，也關注不同的參與觀點，希望透過對人們生活意義與觀點的了解，促進真象的展現。

<sup>14</sup> Neuman(朱柔若譯，2000)提到文獻回顧的目的主要有四個：「彰顯對某一知識體系熟悉的程度，並建立研究者對該研究領域的信用」、「顯示過去研究路線以及當下研究與過去研究的關聯性」、「整合並且摘要某個領域內已知的事物」、「向他人學習並刺激新觀念的產生」。

## 貳、深度訪談法<sup>15</sup>

由於研究題材是屬於動態互動關係之研究，尚且本研究涉及社會資本議題之探討，故較不易從表面觀察得到，因此本研究將以深度訪談法汲取政府與非營利組織的互動經驗。

### 一、研究樣本選擇

本研究選擇長期接受台北市政府社會局委託案的非營利組織，以及台北市社會局委託公設民營之機構作為研究對象。政府部門則以訪談具有辦理服務委託經驗之業務承辦者為主(包含已離職或調離該單位者)。其次，採取「訪談導引法」<sup>16</sup> (the interview guide approach)，與相關人員在訪談中，進一步探討表面關係下的動態交流過程，瞭解組織的運作情形，及雙方在互動經驗中所累積的想法、意見，就其陳述探求具分析意義的資料，進而歸納出各組織獨特的制度性特徵。最後，訪談過程在徵得受訪者同意下進行錄音，在訪談內容上，盡可能詳盡蒐集有關研究主題的資料，以忠實呈現訪談過程受訪者的回應。茲將本研究訪談人員名單列於表1:



表1 本研究受訪對象

	受訪單位	受訪者代號	訪談對象選定原因
台北市 社會局	第四科	GA	辦理社會局老人福利及相關公設民營業務
	第五科	GB	辦理社會局兒童托育及相關公設民營業務
	—	GC	—
	—	GD	—

<sup>15</sup> 深度訪談是可以先安排和準備的資料蒐集方法，學者Padget 提出訪談前的一些指導原則，例如事先擬定訪談大綱，或盡可能的在訪談中澄清立場與態度、不要使用指導性的語氣、保持開放的心胸等。因此，進入訪談之前，列出想知道的資訊或問題，擬定一份訪談大綱，將有助於開放式訪談的進行（引自施承斌，2004）。

<sup>16</sup>即事前選定主題，由研究者於訪談過程中自行決定問題的順序及遣詞用字，以符合訪談情境，加強訪談內容的自然性與關連性。



民間社會福利團體	伊甸社福基金會	NA	承辦社會局委託身心障礙福利服務及公設民營機構
	靖娟文教基金會	NB	社會局委託辦理福安兒福中心
	士林靈糧堂	NC	社會局委託辦理士林老人服務中心
	國際單親兒童文教基金會	ND	社會局委託辦理松德婦女服務中心
	兒童福利聯盟文教基金會	NE	承辦社會局委託兒童福利服務及公設民營機構

資料來源:作者自製

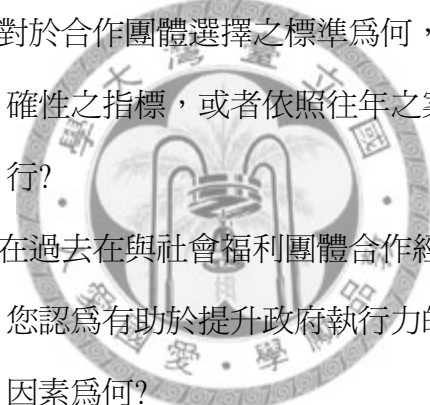
## 二、訪談題綱

本研究針對所欲研究之相關概念，分別擬出操作化的引導式題目，予受訪者回答，如下列表2:



表2 概念操作化及訪談大綱

相關概念	操作化	施予訪談之對象
福利服務民營化及財務資源流動	<p>◎ 在社會福利服務傳遞上，貴單位在實務上，與社會福利機構(非營利組織)在資金方面之互動主要採取何種方式?(獎勵補助、方案委託、公設民營或其他方式)?</p> <p>◎ 就台北市政府補助或方案委託社會福利團體的財源經費來源?法規依據為何?</p>	政府部門

	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 與政府合作時，多以何種方式為之?(獎勵補助、方案委託、公辦民營或其他方式)</li> <li>◎ 現階段與政府合作時，是根據什麼規範執行?</li> <li>◎ 政府在委託方案的時候，通常給予的資源的形式適用哪些形式比較多?(經費或設施?)</li> <li>◎ 要承接政府所委託的業務時，是否有與其他同性質社福機構競爭之壓力?</li> </ul>	非營利組織
政府執行力	 <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 對於合作團體選擇之標準為何，有無明確性之指標，或者依照往年之案例進行?</li> <li>◎ 在過去在與社會福利團體合作經驗中，您認為有助於提升政府執行力的主要因素為何?</li> <li>◎ 就「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」而言，您認為改以促進民間參與公共建設法是否會對公私夥伴關係有所影響?</li> <li>◎ 對於方案的績效，是由政府來評估嗎? 監督跟檢查，大概是多久會執行一次?</li> </ul>	政府部門
非營利組織特性	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 與政府合作之經營上是否對貴單位的使命產生干擾? 是否覺得有一直在配合政府的目標與標準的困擾?</li> </ul>	非營利組織

	<p>◎ 與政府合作之經驗中，最成功、失敗之個案為何？影響成功、失敗的主要因素為何？</p> <p>◎ 對於方案的績效評估，貴單位本身是否有屬於自己的績效評估方式？監督跟檢查，大概是多久會執行一次？</p> <p>◎ 就「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」而言，您認為改以促進民間參與公共建設法是否會對現階段互動關係有所影響？</p>	
--	--	--

資料來源:作者自製



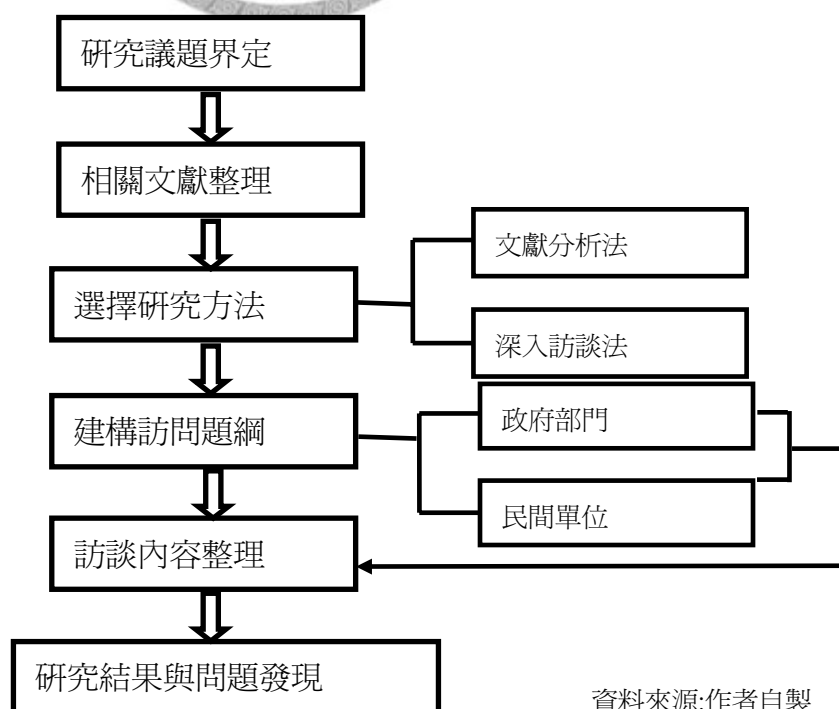
## 第七節 研究流程與限制

### 壹、研究流程

茲將本研究之研究步驟說明如下：

- 一、首先將研究問題予以界定，本研究選擇以政府與民間社福機構(非營利組織)互動為研究範疇，探討公私部門在合作關係上所產生之問題，尤其以資金補助之議題作為探討之核心問題。
- 二、著手蒐集相關的學術著作、政府出版品以及相關之研究論文。
- 三、選擇適合研究主題之研究方法，本研究主要針對政府與非營利組織在社福政策的互動關係進行探討，故以文獻分析法分析過去相關研究，另以深度訪談的方式獲得更詳細的事實資料。
- 四、訂定訪問題綱，與政府部門及非營利組織進行面訪工作。
- 五、依據訪問題綱所得的訪談內容進行分析與歸納的工作。
- 六、將所得到的結果與問題發現與前述理論相互對照，並檢視理論與實務的契合度，進而作出結論及建議。

圖 2 研究流程



資料來源:作者自製

## 貳、研究限制

一、在資料蒐集過程中，有些受託非營利組織(民間社福團體)可能會基於保密立場，或因公務繁忙拒絕接受訪談或不願提供相關資料。惟多數機構願意接受訪談，但也會出現其所能提供之人力協助在組織層級上不完全一致之情形，以致使經由訪談蒐集到的資料廣度及深度也不相同。

二、由於目前台北市社會局所委託之業務是由各科室分別負責處理不同類型之業務，所以各科室與受託機構之互動作業不盡相同，補助標準亦有所分歧。以「公設民營」來說，政府資金挹助的樣態就可細分數種，若在加上各科室作法上之差異，使分析上更加複雜。

三、本研究所研究之主題是政府與非營利組織在福利服務傳遞上的財務互動關係，然財務資源的互動本質上就是金錢的流動，屬於動態關係之研究，需掌握相當足夠與金錢有關之資料，但這部分資料無論是從政府或非營利組織均不易取得。



## 第二章 政府與非營利組織互動理論基礎

### 第一節 相關概念之界定

#### 壹、非營利組織之概念

非營利組織，若從字面上解釋，很容易了解其「不以營利為目的」的主要特徵，但如此簡潔的定義卻無法清楚說明非營利組織的真實意義。學者 Salamon 與 Anheier (1996:14) 於美國約翰霍普金斯大學非營利組織比較研究中心所作之研究，對非營利組織所作之一般性定義，更清楚的說明了非營利組織定義及其特徵，其認為非營利組織具有以下六種特徵：

- 一、正式之組織：必須有某種程度的制度化，並為長期性的組織，故不具有正式結構、或屬於臨時性的集會，不能夠稱之為非營利組織。
- 二、民間性質：即不具有官方色彩的組織，若是依政府指示或具有政府出資成立、行動的組織均不能稱為非營利組織。但並非指非營利組織不能接受政府的資助。
- 三、非利潤（利益）分配之組織：「非營利組織」很容易被誤認為其所提供的服務與財貨必然是免費的，然而 Salamon 指出，非營利組織可以為了維持組織的目標與運作收取適當的費用，只要不將盈餘做分配，仍符合「非營利」之旨趣。因此「非營利」指的是不做利潤的分配，而非完全不得營利，這一點也是非營利組織與營利部門最大的差別所在。
- 四、獨立、自治的組織：即不受其他組織（如政府或其贊助企業）之控制。
- 五、具有「志願性」之團體：指非營利組織在服務與管理活動上，具有某種程度的志願色彩，如自願的人力或財貨之投入，特別是需由志願人員組成其董事會。
- 六、公共利益屬性：組織的成立與活動之目標，係為大眾提供服務與財貨，提升

大眾之生活品質，而非為特定私人牟利。

除了 Salamon 與 Anheier 以清楚、明瞭的方式對非營利組織進行定義及其特徵敘述外，國內學者亦多引用 T. Wolf 對非營利組織所下之定義: (Wolf,1999: 21)

- 一、必須具備公共服務之使命
- 二、必須為一非營利或慈善性質之法人
- 三、其組織制度與經營必須排除個人之獲利
- 四、本身具有合法之免稅地位
- 五、其具有可以使捐款者、贊助者獲得免稅（或節稅）之合法地位

綜合上述兩位國外學者對非營利組織所作之定義，及我國一般對非營利組織之看法，本研究對非營利組織之定義，歸納為以下六個特點，分述如下：

- 一、不以營利為目的：此處所謂之不營利，指的是盈餘的不分配限制，而非完全不得有營利之行爲，提供服務收取費用已是現代非營利組織汲取資源維持存續的方法之一。
- 二、以「公共利益」為組織存在、運作之目標：組織應以公益為決策、運作之最高指導原則，並對提供公共服務具有使命感。
- 三、具有民間性質：組織性質之劃分在此主要是與公部門、政府機關作區別，因此不具官方色彩。
- 四、為獨立自主運作之組織：除了不受政府控制外，由於許多組織因為企業捐資而成立，故所謂非營利組織亦應不為其他企業、團體之控制，具有獨立決策、行動之能力。
- 五、在稅法上享有優惠之地位：除了組織本身的營運得以免稅外，捐資給該組織的捐贈者亦可享有免稅或減稅之待遇。
- 六、具有「志願性」色彩之組織：組織在服務與管理活動上，必須要具有一定的志願色彩，如自願的人力或財貨之投入。尤其是董事會，必須為志願人士（不支薪）所組成。

## 貳、與非營利組織相關之名詞

整理非營利組織相關文獻時，不難發現與非營利組織相同概念之名詞相當多。非營利組織，這個用法最早起源於 1970 年代的美國，而現在逐漸被歐洲學者用來指涉除了國家及市場之外的不同團體，因此雖然名詞用法雜亂，但誠如學者 Salamon 所言，這些組織共同享有許多一般特徵(Salamon,1996)。事實上，要釐清這個名詞的概念內涵及其範疇並不是一件容易的事情，除了學者 Salamon 認為名詞的用法會隨國家與國家之間而有不同用法之外，亦有學者或組織認為另有其他名詞更能完整詮釋其所涵蓋的概念，概略整理如下：

### 一、慈善部門

強調此一部門大量接受私人、慈善的捐贈，特別是經費上的捐贈。然由於政府與非營利組織合作風氣日盛，不少非營利組織之財源多從政府補助而來，因此這樣的名詞，能否表現出當今此類組織之特質，是令人質疑的（張英陣，1995）。

### 二、第三部門

七〇年代，美國的學者最早提出此一名詞，用以指涉那些既不是營利性質的私人企業組織（第二部門），也非政府機關（第一部門）的所有組織，這些組織的優點是其避免了第一部門的科層組織（缺乏效率），以及第二部門的追求利潤（因而可能罔顧公平、正義）的缺點，同時又兼具兩者之優點，包括市場的彈性以及效率，與公部門的公平性與可預測性等優點（Seibel & Anheier,1990）。因此，稱為「第三部門」，主要是強調其有別於政府部門與企業部門，是一種第三社會力量之展現，其地位已能與政府（前述之第一部門）和商業市場（前述之第二部門）並立，具有本身獨特的使命、文化、資源與行為模式(馮燕，2000)。然值得注意的是，美國學者普遍習慣將非營利組織與第三部門交互使用，而我國受美國影響亦習慣將「第三部門」與「非營利組織」視為同義詞，但並非所有國家皆是如此，例如日本的「第三部門」一詞即與非營利組織不同，乃是指由地方政府出資設立的法人，因此也可以稱為「地方政府出資法人」（林淑馨，2004），緣此



由地方政府出資的「第三部門」，明顯不符合非營利組織「具民間性質」之定義，故日本學者所指之第三部門，與美國學者是有極大差異的。

### 三、免稅部門

強調其為符合稅法免稅規定之組織，然而由於各國稅法之規定不一，因此在含括的範圍上會有所差異。如在新加坡，只要其收入有二分之一以上來自會員則不視為經營企業，收入可以完全免稅，因此如互助會、職工協會等組織亦為新加坡「免稅部門」之一員。然而在日本則只有從事公益活動的組織可以享有免稅的優惠，故其「免稅部門」中不包括互益性質的組織（許崇源、吳國明，2000）。

### 四、非政府組織

非政府組織在大多數的概念上與非營利組織是相同的，均包含了非政府、非營利等概念，唯一不同的是非政府組織多指從事國際性的活動，如從事第三世界援助、國際和平、跨國環保活動的組織，有別於從事國內公益活動的非營利組織（林淑馨，2002）。

### 五、獨立部門

此一名詞強調獨立於政府與企業之外扮演「第三勢力」（third force）角色的組織。但若深究之，事實上多數該類組織並非完全是一「獨立」的勢力，因為其在財源上有時仍需大量仰賴政府與私人企業，故自主性問題常備受質疑（張英陣，1995）。

### 六、志願組織

指由不支薪之志願工作者組成組織的運作主體。但近年來政府開始大量晉用志願工作者；相對地，專業化的社會福利機構，則聘用越來越多支薪的專業人員，因而該名詞在使用概念上，已逐漸變得模糊（Salamon，1992）。

除了上述的名詞之外，其實尚有社會企業、公民社會部門…等，在台灣則多以慈善團體稱之，這些用詞有些從組織的目標或宗旨作為考量，有的依據法源基礎的觀點，亦或是依其組織管理機制的獨特性或組織的不同功能角色來思考。雖然非營利組織有上述若干不同的相似名詞，但追根究底探討哪一個名詞最適合被

大家共同使用，似乎不太有意義，因此本研究選擇一個最為普遍使用的名詞—非營利組織。

## 參、非營利組織的角色與功能

美國學者Kramer 將非營利事業組織之角色與功能歸納為五種 (Kramer,1987:251):

### 一、服務的前瞻者與創新者 (Vanguard or Service Pioneer)

非營利組織（尤其是社會福利機構）因經濟策略、組織結構等具體有豐富的彈性、自發性與代表性，對於社會變遷與需要較敏銳的觀察力，並以參與人員聰明智慧，發展出新的因應策略、服務方法，或發掘更多新的案例，進而扮演社會福利的前瞻者與創新者的角色。

### 二、價值的維護者 (Value Guardian)

社會一般人期待非營利組織維護特定人或某些特定社會價值，透過有系統的運作喚起民眾對某些特定議題的注目與關切，並藉由各式各樣的不同服務，讓公民參與志願服務，維護各種民主社會的正面價值。

### 三、改革與倡導者 (Advocador) :

非營利組織藉由社會各層面的參與和實踐，深入了解社會現實中亟需改革之項目，並運用策略如媒體宣傳等方式進行議題倡導促成社會改革，同時以輿論之壓力促使執政及立法者轉變態度，進行相關法規之制定與研修。

### 四、公眾教育者 (Public Educator)

由於非營利組織對於社會某些特定改革議題，有極為深入的了解與接觸，從志工服務過程中可發覺潛存之問題所在，進而透過議題倡導或大眾傳播的方式教導社會各階層人士，形成眾所矚目焦點，教育並喚醒大眾對特定問題之重視。

### 五、服務提供者 (Service provider)

政府之公共資源有一定之限制，當政府無法提供完善的服務時，則有賴民間

的非營利組織提供活潑且多樣化的服務，以彌補政府之不足，因此非營利組織作為服務的提供者，已是日漸普遍之情況。

## 肆、非營利組織之分類

### 一、依非營利組織的運作功能分類

一般而言，依非營利組織的運作功能作為分類標準，將非營利組織分為倡議型非營利組織、運作型非營利組織，以及贊助型的非營利組織，茲分述如下(趙忠傑，2007):

(一) 倡議型非營利組織：非營利組織成立的使命與宗旨是濟弱扶貧，實現社會公平正義；倡議型非營利組織的特色是強力推廣某一理念與價值，透過此一理念與價值的建立已改變社會現狀。如董氏基金會，就是以「禁菸」為其基本理念，透過禁煙的手段，強化國人的健康，節約社會的醫療成本。國際特赦組織對「人權」價值的堅持、綠色和平組織堅決「反核」的立場，都是非政府組織經由一個理念的推廣、價值的建立，改變社會的事實。

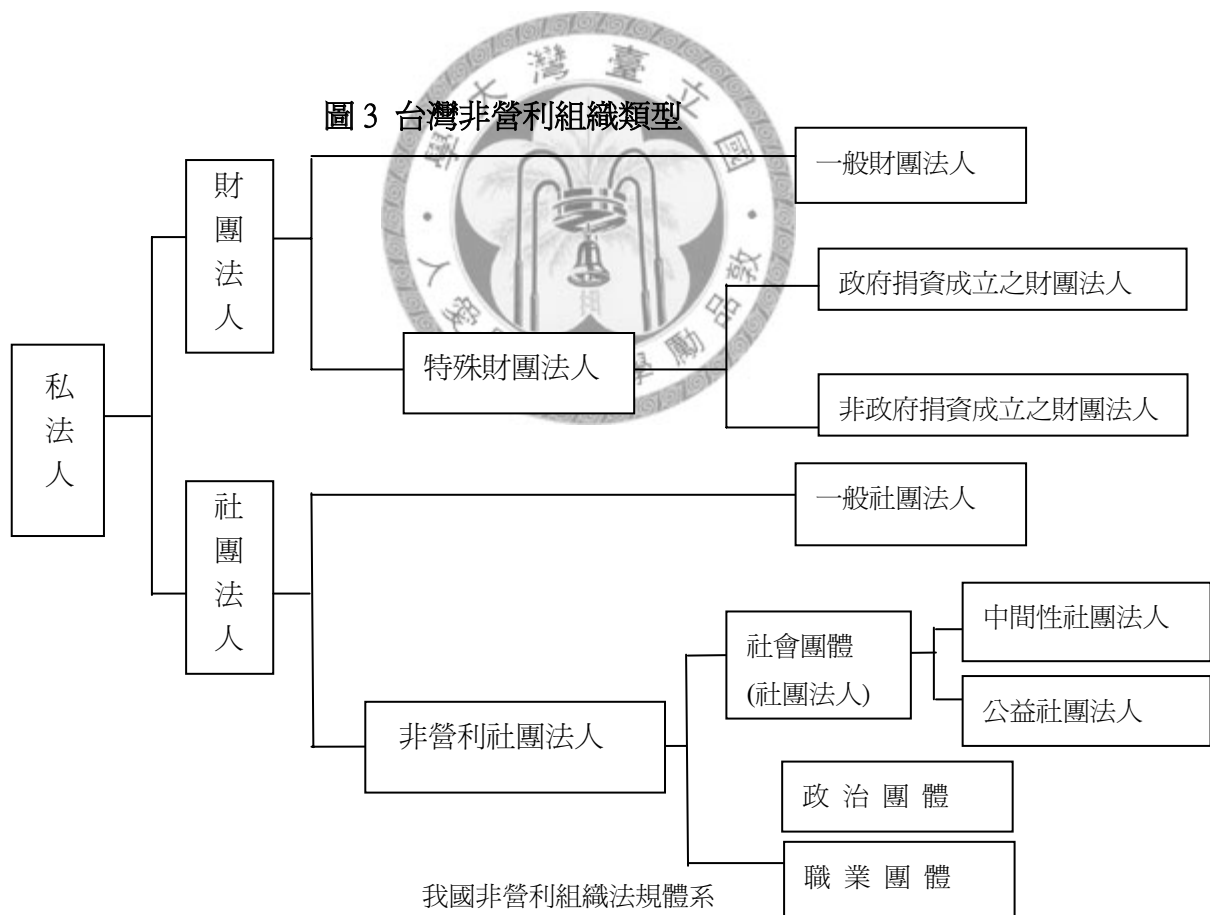
(二) 運作型非營利組織：運作型非營利組織以提供人道救援與發展的服務為主，許多大型的基金會起源於人道救援的需要，如國際紅十字會；另外美國的福特基金會、洛克非勒基金會，英國的樂施會（Oxfam）等，都是活躍於低度開發國家的運作型非營利組織。

(三) 贊助型的非營利組織：通常贊助型的非營利組織具有豐厚、龐大的資源，為加速其創立宗旨的實現，贊助型的非營利組織積極的以經費贊助的方式，與其理念、目標一致的非營利組織合作，或以合辦、協辦的方式共同推動一些方案。如：台灣民主基金會、喜馬拉雅基金會、福特基金會。

而本文所研究之非營利組織係屬上述第二項「運作型非營利組織」，又稱之為「服務型非營利組織」。

## 二、依法律規範分類

在台灣，依據民法及人民團體法，對非營利組織作以下分類(如下圖3):按民法總則規定，法人可分為公法人和私法人，公法人指涉有公權力的政府機關，私法人又可分為「社團法人」與「財團法人」，其中社團法人包括營利性（如公司、行號）及非營利性社團法人，非營利性社團法人又分為「中間性社團法人」（如宗親會、同學會）及「公益社團法人」。財團法人則有一般性財團法人（如基金會）、特殊性財團法人（如私立學校、海峽交流基金會）。若依據「人民團體法」規定，人民團體可分為三種類型：職業團體、社會團體與政治團體。綜上所述，多數研究指涉的「非營利組織」有民法中的公益社團法人、一般性財團法人及人民團體法中的社會團體。



## 第二節 政府與非營利組織互動理論

許多學者提出理論說明非營利組織何以興起，因此學者們便單純地將這些理論視為是非營利組織出現的理由。其實不然，這些理論的論述不僅解釋了非營利組織出現的理由，亦同時提供了非營利組織與其他部門互動的理論基礎。因為這些理論除了說明在何種情況條件下，非營利組織會興起之外，更重要且應被我們所關心的是，非營利組織的出現並不意味其就能成為唯一且最好提供社會服務的形式，其他部門依然有存在的功能，甚至有與非營利組織互動的必要性。因此，本研究茲將這些理論作為政府與非營利組織互動的理論基礎，並分述如下：

### 壹、市場失靈<sup>17</sup>理論

根據經濟學家Hansmann的說法，非營利組織之興起是因為市場失靈（market failure）(Hansmann,1987)，然形成「市場失靈」的可能因素很多，其中較常被討論的是「公共財」。由於公共財（public goods）的特性易導致「搭便車<sup>18</sup>」問題，故導致市場上沒有人願意提供此種財貨或服務，或即使個別成本可以計算，廠商亦可能基於經濟規模考量而不願生產，例如國防、環保、福利…等。Hansmann認為市場中沒有廠商或組織願意提供時，非營利部門比營利企業組織更可彌補市場的失靈，非營利組織基於「不分配盈餘」（non-distribution constraint）的先天要件，因此在提供擬公共財時，可以提供消費者更好的保障。除了公共財論點之外，Hansmann尚提出另一種會導致市場失靈的因素－資訊不對稱問題，相關理論稱之為「契約失靈」理論（contract failure）(Hansmann,1987:27-42)。契約失靈理論強調在交易不確定的本質上，究竟誰能得到消費者的信賴。就此，非營

<sup>17</sup>自由經濟體制之下，價格是由供需雙方共同決定，市場的機能必須充分發揮方能達到最高的經濟效率。但是由於自然獨占、外部性、公共財、景氣循環、殊價財及資訊不對稱等問題，導致市場失靈。(官有垣、王仕圖，2000)

<sup>18</sup> 公共財無法消除「不具排他性」，因為每人均會有誘因促使其隱藏真正偏好，造成搭便車者的問題，最後導致市場上無法提供有效數量的公共財。

利組織因其具有「不分配盈餘」的特性，不會像營利事業以追求利潤作為生產動機，故它比較不會為了追求利潤而降低服務品質，因此比較「值得信賴」(trustworth)，於是購買者在不能得到足夠資訊以控制生產者的情況下，消費者自然會偏好選擇值得信賴的供給者－非營利組織，以提供他們所需的產品及服務(Hansmann1987:27-42)。

## 貳、政府失靈（Government Failure）理論

「政府失靈」理論主要係由Weisbord（1988：21 - 24）提出，他以公共選擇觀點解釋為何非營利組織作為公共財的提供者。其認為公共財<sup>19</sup>的特性會導致市場失靈，而政府順理成章應提供私人市場所不願提供之公共財，然政府所提供的財貨及服務主要在於滿足中間選民的需求，並藉此避免搭便車的問題產生。但正因如此，政府提供之公共財偏向中間選民的選擇時，對於異質性高的需求沒能力回應，即出現政府失靈現象，緣此，非營利組織便從而出現，並發揮其彌補人民需求公共財及實際得到公共財之落差。

從 Weisbord 的理論看來，其探究造成政府失靈的因素，過度聚焦於政府為滿足中間選民而提供同質性公共財，卻忽略尚有許多其他因素也會造成政府失靈之現象，因此以下茲援引相關學者所提出的看法增補之：

Douglas（1987）與 Weisbord 持相同看法，認為市場失靈所引起的問題，必須以政府的公權力才能防止，但其擴大探討政府產生失靈的可能原因。

Douglas(1983)曾經明確指出政府有五類供給的限制：

一、類目的限制：指政府供給的服務傾向於均一性及普遍性原則，造成需求差異較大者無法滿足，也限制了革新與實驗的能力。

<sup>19</sup>所謂公共財（public goods），包含兩個特性：非排他性及非敵對性(Hansmann, 1987:29)，指市場上的大眾對於某種財貨或勞務有需求，但此種財貨或勞務的使用卻不具排他性，或是其個別使用者的成本不易計算導致「搭便車<sup>19</sup>」的問題，換言之即使有人不付費，也可以享受此公共財的利益，到最後大家都不會願意付費，並將導致市場上沒有人願意提供此種財貨或服務(鄭讚源，2000；馮俊傑，2004)。

二、多數主義者的限制:對於公共財的觀念可能很多元，甚至衝突，政府無法一一加以因應，進而留下某些無法滿足的需求類目。

三、時間範圍的限制:政治人物或政府傾向於忽略公共政策或社會問題的長期影響。

四、知識的限制:由於政府單位的本位主義，使得其所蒐集的資訊不足或有所偏誤。

五、規模的限制:政府規模通常很大、不人性化，所以通常很難直接反應人民的需求。

另外，Weimer 和Vining (1989) 也曾指出，在民主制度下可能會有以下四種情況影響政府的運作：投票的弔詭 (Paradox of Voting)、官僚的供給、代議政府的問題，及分權政府的問題(馮俊傑，2004)。首先，就官僚的供給而言，因官僚本身無須面對競爭與淘汰，所以在供給上不會亟思進取，往往造成運作的無效率與資源的浪費；其次，代議政府的問題顯示了政府官員與民意代表爲了選票，往往是政治考量大於一切，爲了當選與自身利益，而忽視人民真正的利益或弱勢族群的需求；最後，分權政府有可能會造成資源及能力的分散、執行的不力、監督困難等問題，例如：過去由政府統籌行政業務與公共服務，若從「交易成本」觀點來看，即在於中央政府能以較低之交易成本，整合相關資源作爲國家政策遂行整合之組織，惟這樣的觀點在現行政治環境系絡下有待修正之幅度，尤其是西方福利國家對福利服務之提供，不只向外發展「委外」也向下「授權」，尙且我國也是朝此方向進行，但這不意謂此觀點與現今各國發展相牴觸，只是政府必須隨福利發展現況做調整，而現在「委外」及「授權」更收成效，且大於對交易成本之考量。

綜合上述經濟學者所提出的兩種績效失靈途徑理論<sup>20</sup>可知，非營利組織發揮的角色功能僅限於殘補式功能，而非營利組織存在的理由是由其他制度安排的失

---

<sup>20</sup> 學者Badelt(1990)在 “Institutional Choice and Nonprofit Sector” 一文中，稱市場失靈理論及政府失靈理論爲績效失靈途徑理論。

敗；但Salamon(1994)認為，非營利組織並非政府失靈或者市場失靈的替代品，而是具有特殊專業能力的部門，因為這樣的專業能力，非營利組織可以和政府或企業負起不同的社會責任，而成爲三足鼎立的狀態(孫本初，2005:3)。

## 參、第三者政府理論

此種觀點是由Salamon所提出。相較於以經濟觀點解釋非營利組織之功能角色及與政府所建立之互動關係，Salamon認為從政治觀點更能解釋非營利組織在社會上的活力，並非僅扮演次要的殘補式角色，主要的理由是其認為若以經濟學觀點探討非營利組織之角色功能，不足以解釋為何非營利組織自古就存在的現象，因此認為非營利組織在社會體系中是一個優先機制。換句話說，當市場出現失靈的現象時，非營利組織應優先於政府，提供第一線的即時服務角色，因為其能更適當且有效率地處理新的社會、經濟問題；而政府僅需在非營利組織回應不足的情況之下，適時扮演補充的角色(Salamon,1987)。簡而言之，第三者政府就是政府（第一者）選擇不直接傳遞服務給民眾（第二者）而透過其他組織（第三者）來傳遞服務(轉引自葉嘉楠、李長晏，2005 :311)，這種機制安排的理由是基於人民對於公共服務既渴望又害怕政府全力過度膨脹的情況下，透過非營利組織來傳遞公共服務，使政府在經費提供上與服務傳遞上有所區隔，以提高效率及彈性。Lipsky及Smith(1989)也指出非營利組織是提供公共財較好的機制，理由與Salamon(1987)的看法一致：非營利組織處理新的社會、經濟問題較為適當且有效率；而政府只需在非營利組織失敗後出現，如此可達成不擴張行政以提供公共服務之目標(Lipsky and Smith，1989)。近年，Salamon亦稱使用第三者政府來解決公共問題的途徑爲「新治理」<sup>21</sup>（new governance）途徑，然使用新治理而非政府的

---

<sup>21</sup> Salamon認為新治理途徑包含五個主要概念(引自葉嘉楠、李長晏，1995)：

一、從機關與方案到政策工具：新治理途徑強調以公共行動的工具或技術爲焦點；與傳統公共行政強調執行爲焦點有所不同，因此直接政府的服務傳遞在今日已不是主流，取而代之的是政府行動有不同（但有限）的政策工具可供選擇，所以政策工具的選擇就不只是技術的決定，而是具有政治性的決定。當決定了政策工具，亦即選擇了一組特定的參與者，而參與者的誘因與價值則影



概念是因為其強調在可預見的未來，解決公共問題的方式是屬於協力的本質，亦即依賴廣泛的第三者機關團體來解決公共的問題與追求公共的目的。故當現今的公共問題已經複雜到政府無法一手掌控、公共政策的目的無法達成共識時，新治理途徑自然成爲是必要的。就如學者Barry Bozeman所認爲：「公共」不必然爲政府組織所專有，事實上，所有組織皆應具有公共性，皆是公共組織(Bozeman, 1987；引自許世雨，1995:68)。除此之外，政府與非營利組織對公共權威及公共經費裁量權行使的共享使非營利組織對於公共基金的支出，有實質的裁量權(Starling, 2002: 23；引自葉嘉楠、李長晏 2005:311)。因此，就第三者政府論之觀點來解釋政府與非營利組織之關係，通常指涉政府廣泛地支持幫助非政府實體，以實現政府目的，而政府在財政及行政事務上授與非營利組織裁量權。雖然Salamon認爲政府與非營利組織相互合作以提供公共服務，是解決市場與政府在福利功能失靈上的最佳方式，但其他客觀地指出非營利組織在回應社會需求上並非十全十美，有以下四點限制使得非營利組織會面臨志願失靈的情況(salamon,1987:111；呂朝賢，2001:41)：

響了政策的產出，尤其是工具的選擇有助於決定裁量權的行使範圍，而其造成的結果則有利於特定的利益團體。

二、從層級(hierarchy)到網絡(network)：新治理途徑認爲治理焦點已從公共機關轉移到網絡，而目前最廣泛使用與擴張最快的政策工具是屬於間接政府的型式，透過公共機關與第三者互賴關係的建立。故，第三者政府(地方政府、非營利組織、私人企業等)成爲與政府機關共同分享政策運作的公共權威與責任。如同上述所言，新治理途徑認爲政策工具顯著的影響結構網絡：政策工具定義哪些是在特定政策型態下的行爲者，以及行爲者將扮演的正式角色。例如，當決策者選擇貸款保證，他們選擇了政府與商業銀行的網絡。

三、從公私對立到公私合夥：新治理途徑反對這種公私嚴格區別的看法，它認爲現今應是協力(collaboration)取代競爭而成爲公私關係的特色。

四、從指揮控制到協商勸服：傳統的公共管理，強調透過層級節制的指揮控制來執行公共政策，而這種指揮控制對民主課責的維護而言是十分重要的；新治理途徑則認爲傳統的指揮控制在現今已不適用，在一個網絡互賴的環境裡，不論在政策設計還是執行階段，協商與勸說應該取代指揮與控制。而協商的必要性在於很少政策能在制定時就十分清晰的將目標及細節一一澄清，如果政策是透過間接政府型態來執行，協商與勸說就成爲達成共識目標的重要工具。

五、從管理技巧到塑能(enablement)技巧：新治理途徑強調從指揮控制到塑能的技巧，這是需要能使不同夥伴在網絡中水平的配合、使得多重利害關係人能爲了相同目標而努力。塑能的技巧包括三種：啓動技巧：啓動網絡中行爲者參與及解決公共問題。公共經理人應該扮演動員與啓動的角色，行銷新的機會與鼓勵潛在的行爲者扮演他們的角色。指揮技巧：除了扮演動員與啓動的角色之外，公共經理人還要像指揮家一樣來維持網絡。指揮家不演奏所有樂器，但要誘導、溝通、說服樂團成員發出和諧美妙的樂章。調節技巧：新治理途徑需要透過獎懲的調節來誘使網絡中的行爲者合作。

### 一、慈善不足性(Philanthropic Insufficiency)

由於非營利組織沒有適當且足以信賴的資源可提供集體財貨，故導致服務在提供與需求間出現不對稱情況。歸納其因素，可整理出以下三點：(一)搭便車問題(The Free-Rider Problem)使集體財貨出現生產不足的問題；(二)經濟景氣環境(Economic Fluctuations)影響到人們幫助他人的意願；(三)資源供給地點常與需資源需求地點不一致。

### 二、慈善特殊性(Philanthropic Particularism)

非營利組織往往只幫助「特定團體」，卻不見得是幫助「最需要得到慈善資源的團體」；且不同群體間會因個人或群體的驕傲(Pride)心理，各自成立志願組織，因此導致服務提供無達到規模經濟，也降低了整體效率及提高了成本。

### 三、慈善父權性(Philanthropic Paternalism)

擁有慈善資源者往往可決定要提供什麼服務及對誰提供，因此非營利組織所提供的服務不一定能反應服務需求者的偏好，反而是深受富人的影響，且在幫助他人時，常將幫助視為是施捨。

### 四、慈善業餘性(Philanthropic Amateurism)

非營利組織受限於資源困境，只提供低薪或無給職的工作待遇，因而較難吸引專業人才；退而求其次，只好聘用非專業工作者處理人們的問題。其中部分原因是起於上述的慈善父權性，即人們長期地認為窮人、精神病人、未婚媽媽等有道德上的問題，而這些問題可以用善心的、接受神所召喚的業餘人士從事道德及宗教勸說即可解決問題，因此不太需要依賴專業專業工作者或專業方法的介入，然而事實上，非營利組織若僅靠志工提供服務，已無法解決現今多元社會複雜的需求問題。

## 第三節 政府與非營利組織互動模型

過去有許多學者爲了做進一步的經驗性觀察，將政府與第三部門之間的關係做分類，並建構政府與非營利組織的互動模式。本研究茲選取Kuhnle與Selle(1992)及Gidron等(1992)所建構的互動模式，作爲主要分析之模型：

### 壹、Kuhnle與Selle所建構的互動模式

Kuhnle 與 Selle(1992)於 *Government and voluntary organizations :a relational Perspective* 一書中，認爲長期以來理論及實務皆缺乏政府與非營利組織互動關係的研究，故導致大眾對於政府與非營組織的互動關係一直存在於「競爭」與「衝突」關係的迷思中。

然作者經實證研究後，發現上述二者之間的關係是合作而非衝突關係，且在文中以「溝通往來程度」與「財務依賴與控制程度」兩個面向，觀察政府與非營利組織間之關係。並依上述兩個指標的高低程度，將互動模式分爲以下四種(如下圖4所示)：

#### 一、整合依賴型 (integrated dependence)

非營利組織與政府間的溝通頻繁，且非營利組織在財務與法規上必須受到政府一定程度的控制。

#### 二、分離依賴型 (separate dependence)

非營利組織較依賴政府財務上的供給，且須受法令規章的約束，但與政府間的互動並不頻繁。

#### 三、整合自主型 (integrated autonomy)

兩者間的互動密切，但非營利組織在財務上並不依賴政府，而政府的控制亦無法影響非營利組織的自主性。

#### 四、分離自主性 (separate autonomy)

非營利組織與政府的互動頻率少，且在財務與法規上不受其影響，擁有絕對的自主性。

圖 4 政府與非營利組織之互動關係



資料來源：Kuhle & Selle(1992:30)

## 貳、Gidron 等所建構的互動模式

Gidron等學者(1992)於Government and the Third Sector:Emerging Relations in Welfare States一書中，從「服務經費的提供與授權」以及「福利服務的實際輸送」兩個面向，將政府與第三部門的關係分為四種模式(如下表3所示):

### (一) 政府主導模式(government-dominant model)

政府在社會福利領域中，同時是主要的經費提供者與實際服務的提供者。政府以租稅系統來提供資金，並以政府人力來提供服務。在這種情況下，非營利組織僅能就政府尚未介入的領域提供服務，生存空間較狹窄。

### (二) 第三部門主導模式(third-sector-dominant model)

非營利組織既是經費提供者，同時亦服務提供者，而政府幾乎完全不介入社會福利領域。此種情況主要是出現在某些因為意識型態或宗教觀念而強烈反對政

府介入福利服務的國家，或者是在社會福利觀念尚未被大多數民眾所接受的國家。

### (三) 雙元模式(dual model)

政府與非營利組織均有介入社會福利領域，但各行其事，互不相干亦甚少合作，雙方對自己的活動具有一定的自主性。但此模式可進一步分為兩種型態，一種是非營利組織提供與政府一樣的服務，但對象是那些無法接受到政府服務的民眾；另一種則是非營利組織針對政府沒有提供的服務領域進行服務。

### (四) 合作模式(collaborative model)

政府認為社會福利為自身責任，但若由自身提供服務，則會發生諸如效率不彰、反應速度慢等缺失，因此尋求與非營利組織合作，由政府出資委託非營利組織代為提供實際服務，是一種計畫性的分工合作模式。如：現今多數西方國家為了提升政府施政效率，大幅將社會福利措施民營化。然此模式亦可依非營利組織的決策自主空間，分為兩種主要型態：若非營利組織在合作中僅是扮演政府交代政策的執行者，並無自主決策的空間，稱為「合作－買賣模式」(collaborative-vender model)；若非營利組織在其所被賦予的工作上，具有一定的自主決定權，則稱為「合作－參與模式」(collaborative-partnership model)。

表 3 政府與第三部門關係之模型

功能	政府主導	雙元模式	合作模式	第三部門主導
經費提供者	政府	政府與第三部門	政府	第三部門
服務提供者	政府	政府與第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：Giridon, Kramer and Salamon (1992:18).

# 第三章 台北市社會局與非營利組織 互動背景及制度

## 第一節 台北市社會福利概況

台北市作為首善之都，自然在與非營利組織互動並提供社會福利服務時，所掌有的資源較其他縣市更為豐足且法律規範較為周詳。而台北市社會局(以下簡稱社會局)作為辦理社會福利服務的主要政府機關，對於資源的發展與管理均視為是社會福利的重大議題；故與非營利組織已發展出多元且密切的互動關係，藉此使福利服務的輸送網絡日益完善且擴展各項福利服務。其中，由社會局與非營利組織的互動，從 1985 年只有一案，1991 年增至第二案，到 1999 年近逼 50 案(黃琢嵩，2005)，可看出社會局以持續且積極之態度辦理各項服務委託及公設民營。以下茲分析台北市社會局辦理社會福利之概況：

### 壹、社會局之人力資源及行政體系<sup>22</sup>

在人力資源上，至民國九十五年底止，社會局暨所屬各機關現有員工人數共有 1459 人，在社會局有 510 人，佔 34.96%，其餘 949 人為附屬機構人員，所佔比例高達 65.04% (台北市社會局，2006)。若進一步檢視社會局內部員額 510 人，可發現社會局現有編制員額人數 332，比編制員額 354 人少了 22 人，其餘部分則屬於編制外員額。由此可見，政府在人事精簡政策下，減少公務人員的進用，使社會局諸多服務機構必須結合民間資源共同行事，尚且著行政體系調整，公務職能亦有所轉換，以下茲就社會局行政體系做一概況介紹。

社會局之行政體系置局長綜理局務，指揮監督所屬機關及員工；置副局長二

<sup>22</sup> 參照臺北市議會第 10 屆第 1 次定期大會，第 12 次會議三讀審議通過之「臺北市政府社會局組織規程」第一至九條。

人，襄理局務。另外，設各科、室，分別掌理下列有關事項(如附錄)：

一、人民團體科：掌理社會團體、工商業及自由職業團體、合作社、社區發展協會及社會福利相關基金會等會務輔導事項。

二、社會救助科：掌理弱勢市民生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助、社會保險補助、以工代賑、平價住宅管理及居民輔導等事項。

三、身心障礙者福利科：掌理身心障礙者有關之權益維護、福利服務及相關機構之監督與輔導等事項。

四、老人福利科：掌理老人有關之權益維護、福利服務及相關機構之監督與輔導等事項。

五、婦女福利及兒童托育科：掌理婦女有關之權益維護、福利服務、性別平權倡導及相關機構之監督與輔導；兒童托育業務及相關機構之監督與輔導等事項。

六、兒童及少年福利科：掌理兒童及少年有關之權益維護、福利服務及相關機構之監督與輔導等事項。

七、綜合企劃科：掌理社會福利政策、制度、施政計畫之規劃整合與研究發展、社會福利有關基金之管理及殯葬業務督導等事項。

八、社會工作科：掌理社會工作直接服務、遊民輔導庇護、社會工作專業發展、社會工作師管理及志願服務等事項。

九、老人自費安養中心：老人安養中心之服務提供、老人生活照顧文康活動、健康指導及相關專業服務等事項。

十、秘書室：辦理庶務、採購、出納、財產管理、文書管考、檔案管理及其他不屬各科、室、中心事項。

十一、資訊室：社政資訊系統之規劃、設計、維護及管理 etc. 事項。

十二、會計室：辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。

十三、人事室：辦理人事管理事項。

十四、政風室：辦理政風事項。

另設殯葬管理處、陽明教養院、浩然敬老院、家庭暴力暨性侵害防治中心及

托兒所。

## 貳、福利需求人口

台北市社會福利需求人口(如表 4 所列)，包含兒童、青少年、婦女、老人及身心障礙者，整體而言，福利需求人口佔全市總人口近 88.32%。與十年前相比，福利需求人口雖未明顯成長；但若進一步探究，則發現福利需求仍持續擴大中。

導致上述現象之出現係源於出生率下降，即受「少子化」所影響。換言之，兒少人口下降；但身心障礙者人口卻明顯比例增加。惟尤值得注意的是兒少人口雖大幅下降，卻未能明顯減少社會局該部分的相關預算，反之社會局近年來更加正視兒童托育的相關問題，投入資源辦理相關措施及方案。因此，以整體而言，福利需求人口即使未有成長，但社會局卻因掌理更全面的社會福利範疇及處理日益複雜的社會及家庭問題，使福利預算必須做更有效率之配置及管理。

表 4 台北市社會福利需求人口

人口別	85 年人數	95 年人數	95 年福利人口佔全市百分比	85~95 年人口成長率	備註
兒童	421,745	346,692*	13.2%*	-3.1%*	未滿 12 歲
青少年	263,546	202,502*	7.7%*	-2.4%*	12 歲至未滿 18 歲
婦女	1,320,856	1,349,511	51.27%	0.07%	18 歲至未滿 65 歲之女性
老人	284,300	306,433	11.64%	7.78%	65 歲以上
身心障礙者	57,773	112,392	4.28%	94.54%	
福利人口總計	2,330,221	2,317,530	88.32%	-0.005%	



台北市人口	2,605,684	2,623,783			
總數					

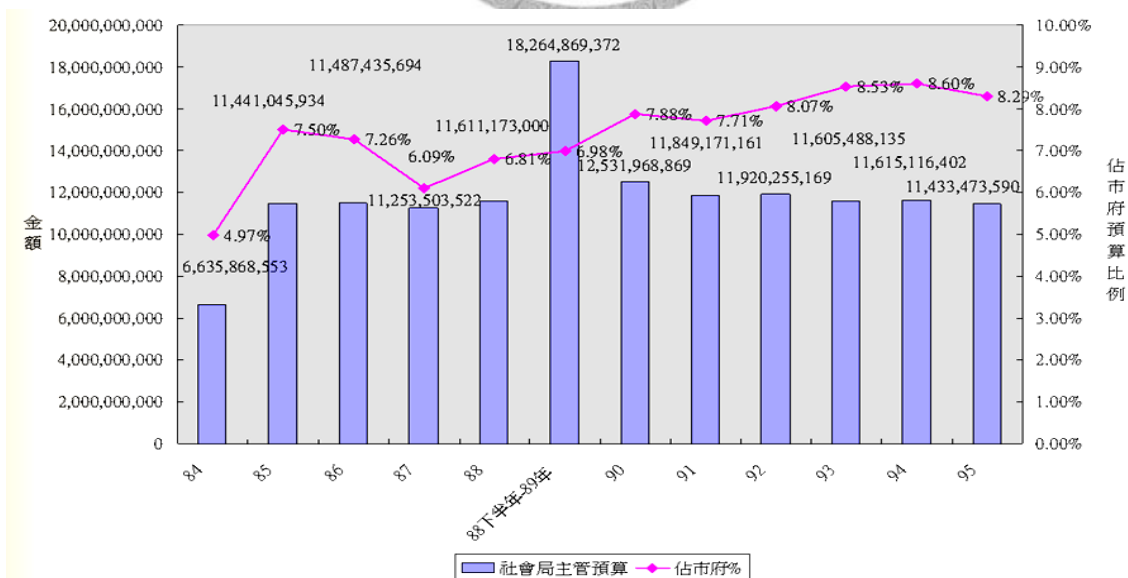
\*95 年數值尚未產生，故採 94 年統計之數據資料

資料來源：整理自 2006 年台北市社會事業統計年

## 參、社會福利經費

自民國九十一年我國開辦公益彩券以來，社會局辦理社會福利服務的經費來源有二，一是公務預算；另一是公益彩券盈餘。以公務預算來說，九十五年度由社會局主管的社會福利預算(公務預算)實際上和八十五年相當，但十年間多了 7.3 萬老人及 6.3 萬身障人口約 1 萬戶低收入戶（85 年和 93 年比）以及更複雜的家庭與社會問題。另一方面，公益彩券的開辦的確紓解了社會局所面臨經費拮据困境，以社會局整體的預算上來說，公益彩券盈餘約占一成左右，而公務預算為九成(林意淑等，2006)，但公益彩券盈餘本質上是個不穩定的財源收入<sup>23</sup>，因此，公益彩券之盈餘僅能作為某些較創新或補助計畫方案的資助性經費來源。

圖 5 台北市社會福利預算(84-95 年度)



<sup>23</sup> 根據公益彩券發行條例之規定，彩券盈餘約佔彩金的 26.75%，其中按公益彩券盈餘分配比例，公益彩券盈餘 45 %挹注於國民年金；5 %挹注於全民健保；另 50 %，撥給各縣市政府作為社福支出(林意淑等，2006)。

緣此，社會局在人民期待升高但資源有限情況下，積極與非營利組織合作。其中，委託或補助民間經營是目前社會局在公私合夥觀念下，推動福利服務的主要做法。政府部門運用行政資源及制定相關法規，使民間活力與資源相繼投入，讓雙方在互利共生的基礎上，協力推動各項福利服務以滿足民眾需求。

## 第二節 台北市社會福利公私合作制度

### 壹、公私互動的發展歷程

一九八〇年代中期起，西方國家興起「福利多元主義」的思潮與推動福利民營化，我國政府亦約略於同一時期宣示「結合民間力量推展社會福利」，展開各種民營化的策略與措施。但我國公私互動的歷程卻與西方國家不盡相同，西方國家的福利民營化，多半起於政府部門對於福利供給有相當的投入，且福利制度已發展成熟之際，發現制度中存在所謂的福利國家危機，方始倡導福利民營化，引入非營利組織的充沛資源，且保留市場發展之空間。然而，我國福利民營化的發展，在政府本身供給不足且制度未臻完全即已展開，此時我國民間非營利組織的數量方才開始成長，僅有少數非營利組織內部已具有豐足資源（施教裕，1997）。因此，政府早期結合民間資源投入福利工作係以「財力」為對象；而非營利組織參與的動機也多源自慈善心理，晚期才漸漸顯現專業知能與志願服務的重要性。

若以長期的角度觀察，台灣地區各級政府委託民間辦理社會福利的經驗，大致可分為以下三個階段（林萬億，1997）：

#### 一、民國五、六〇年代

民國五、六〇年代在威權政體之下，地方政府在社會福利上所扮演的角色相當有限，社會福利多由中央政府辦理。尚且在政治安定性及政權合法性前提之下，中央政府在軍公教福利和勞工保險扮演積極介入的角色，發揮社會規範功能；然弱勢者福利服務部份雖仍由中央政府主導，卻僅及於殘餘角色。此時期政

府所辦理的福利事項僅限於「最低水平福利」，辦理的資金來源略可歸納為以下三項：(一)勸募財力、物力及招募義工。(二)對具有市場性質的福利項目以法令鼓勵民間捐資興建，本質上屬於「非營利事業民有化」，即鼓勵民間自立門戶和擁有福利事業。(三)將需長期照顧的福利需求者委由民間機構代為收容照顧，且予以資金補助，並以民國四十四年九月台灣省政府訂頒「台灣省獎助私立救濟福利設施辦法」，對於民間辦理或救濟設施，予以金錢獎勵或公開表揚。此時期，委託服務產生的主要原因是政府公辦的收容設施容量不足，故「購買服務」案是依個案需求而定，也較為零散，缺乏整體規劃；所涉及的官方與民間的權利義務關係，雙方也無明確認知。

## 二、民國六〇年代末至七〇年代中期

六〇年代以前，政府委託民間辦理社會福利，均係中央規劃辦理，地方政府較少介入。然而，自七〇年代起除了中央政府「有效發掘並運用社會資源」<sup>24</sup>外，地方政府也積極制定相關法規鼓勵民間資源參與社會福利事業，因此民間不同類型的福利團體及機構，在此時期顯著成長；方案委託的互動模式也於此時展開，無論在類型或數量都持續增加，是故七〇年代可謂是台北市社會福利進入典範轉移的時期。

形塑此時期典範移轉的力量，除了受西方福利發展的保守意識形態擴散外，也受地方民意機關態度<sup>25</sup>影響，使地方層次在引進民間力量參與的腳步上更形快速。另外，當時地方社政部門也自知當業務大幅成長，人員卻未能隨業務成適時增加，勢必會使福利政策在推動上有躓肘，亦會抵消福利經費支出的效益。緣此，善用民間人力資源，成為解決問題的出路，故以「效率效能」重新定義政府及與民間角色功能，成為當時主要氛圍，並試圖予之制度化。台北市即於該時期以「公

<sup>24</sup>民國七十二年内政部社會司訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，規定社會司為策劃機構，省市政府社會局處為執行機構。該計畫明文指出，各縣市政府為推展社會福利工作，得以補助、獎勵或委託民間合法社會福利機構共同辦理。

<sup>25</sup>議會雖為民眾爭取福利，但對於支應福利所需的資源多所阻抗，對市有社會福利機構之經營績效有所保留。

私部門合作」為主要施政原則，將個人福利服務以個案、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。

### 三、民國七〇年代中至八〇年代末

解嚴後社會力瞬間蓬勃發展，弱勢團體的街頭抗爭活動蔚為風潮，其訴求對於民眾的福利意識啓發與政府的公共政策制定產生一定的影響。尤其在活躍的民間機構團體帶頭衝撞下，不但向社會大眾突顯弱勢團體福利需求的急迫性，也對地方選舉中競逐選票的政黨展示其政治動員實力<sup>26</sup>。因此，此股豐沛的社會力對向來在政府部門中居處弱勢的社政單位而言，雖是批判抗爭的來源，但也同時是擴展版圖最有利的支柱。在此之後，民間福利團體也更堅定秉持「福利權是爭來的」等理念，持續批判當時執政黨(國民黨)保守的社會福利理念及預算配的不合理性，因此使該時期中央政府挹注地方社政部門的經費大幅提高，且有「福利成為政治舞台工具」的說法(劉淑瓊，2001)，至此台北市社會福利可說是進入前所未有的擴張期。

由台北市社會局八十年度至八十八年度整體預算成長情形觀之，社會局業務呈現守成→突破→盤整→再突破的階梯狀態。爬升的轉折點分別是在八十二年度及八十五年度，最主要原因除了社會局本身因應台北市社會福利變遷及成長，陸續推出不同的實施計劃外，也因直轄市自治法、地方制度法及四年一次民選市長政績壓力的催化下，更頻繁且積極將福利服務轉由民間辦理。另外，民國八十五年可說是公設民營與方案委託消長的分水嶺。民國八十五年以前，台北市社會局因可委託辦理公設民營房舍數量不足，故服務委託多以「方案委託」的方式辦理；然自民國八十五年開始，社會局在預算大幅增加且策略性地興建房舍已供公設民營之用的情況下，過去以方案委託方式辦理的福利服務也多改以公設民營方式委託。因此社會局以公設民營方式辦理委外的機構總數在八十五年度已躍升至35

<sup>26</sup>黃大洲是台北市最後一任的官派市長，此時期中央與地方政權都是國民黨執政，中央與地方的關係良好。但自民國83年12月起，台北市進行第一屆民選市長選舉，黃大洲代表國民黨與陳水扁代表民進黨競選第一屆競選台北市市長。

所，與八十四年的14所相比成長了一倍多。

社會局在計畫全面性地推動「公設民營」理念之後，公設民營受託單位的甄選，由主動徵詢特定對象的意願轉變為公開招標，再依據應徵者的計畫內容和機構聲望作為評選的標準。且為了達成委託過程的合理性和公平性，於民國八十二年五月組成「政府委託民間辦理社會福利法規研修小組」，復於當年七月完成「台北市政府委託民間機構辦理社會福利服務辦法」。整體言之，該局自民國七十四年首創公設民營至今，與民間非營利組織建立的夥伴合作關係至今已逾二十年，這段期間公設民營機構快速成長，已成目前臺北市社會福利供應的主軸，截至民國九十五年五月總計有兒童、少年、身心障礙、老人、婦女及遊民各類公設民營福利機構計八十所，目標為「擴大民間參與，強化社福團體夥伴關係，充分利用民間專業力量，進而提昇服務效率」。顯見這時期政府與非營利組織互動的角色立場，已經與過去大有不同。



從上述台北市政府與民間非營利組織的互動歷程來看，互動內容從早期的補助及零星個案委託，到八〇年代的大力推動各項服務委託，大略發展趨勢可歸納如下(林萬億，1997:39)：

- 一、福利服務的補助或委託，過去被視為是政府給予民間福利組織的德政或恩給，現在則被視為是與民間組織合作或扶植的策略。
- 二、互動的發展歷程，由早期的補助個案收容服務，發展到包裹式的方案委託，又演進到政府提供場地、設備，甚至負擔部份運作成本的「公設民營」為主要委託模式。
- 三、隨著福利服務的委託範圍及規模逐漸擴大，政府對福利服務的生產和供給角色，逐步轉移到民間福利組織上。
- 四、實施福利民營化會使公私界線趨於模糊，因此課責問題將成為大眾關注的焦點。
- 五、鑒於政府過去辦理補助及委託民間從事福利服務的經驗和教訓，未來政府與

民間非營利組織協力辦理福利服務的作法將更趨制度化，而監督管理將成爲行政人員的主要工作項目。

## 貳、相關制度及法規

### 一、社會局委外與補助制度

如前文所述，在威權政體之下，社會福利服務主要是政府的工作。但自民國83年通過「社會福利政策綱領」後，即明確指出：「(政府將)採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適性的服務」(該綱領實施方案福利服務部份第二項)。而台灣在近二十年來，伴隨非營利組織的大幅成長，以及各級政府不斷增加的社會福利方案，非營利組織協助政府機關承擔福利服務方案的例子，正大幅地增加當中。兩者之間的協調合作關係也呈現多元化，除了有以契約方式辦理「服務委託」的方案委託及公設民營外，尚有以計畫方案申請的「經費補助」方式，以下茲爲本論文整理台北市社會局與民間機構互動的合作模式：

#### (一) 服務委託

##### 1. 方案委託

方案委託屬於「契約型」方式委託的一種樣態，和一般政府採購服務或商品的「制式契約」相同，即藉由文字記載委外內容及規範。因此方案委託模式所代表的是政府與非營利組織的互動，由補助轉爲對特定服務的購買或契約關係。這類型的委託業務，包括兒童寄養家庭的輔導及安置、身心障礙人士的職業訓練及安置、身心障礙兒童的早期療育及日托服務、家庭看護人員的培訓課程、少年或不幸少女的輔導安置等。對政府而言，方案委託可免除缺乏人員編制的問題，也可藉此扶植及監督民間社會福利事業的發展，且經由委託方案的擴大及分散，也可達到社會資源再分配的效果。故常將許多新的、迫切的、無力推動的及無須建物設施的服務方案，委託民間團體辦理。目前社會局在推動方案委託的實務上，

筆者認為較符合Weisbrod所提出的「政府失靈」論點，尤其是人民對於政府所提供之福利服務，會因收入、宗教、種族背景、教育等的差異性產生「異質性」的需求，因此在社會局下區分各科室辦理不同福利業務，仍無法滿足福利需求者之際，政府便向非營利組織購買福利服務，讓非營利組織替政府輸送公共服務。而非營利組織人力資源管理、服務設計、研發、營運及服務輸送等層面上，比政府在更具彈性及效率，故非營利組織所扮演之角色功能為代替政府提供公共服務。

## 2. 公設民營

公設民營模式與方案委託一樣，屬於以「契約型」方式委託；但隨各科室業務不同樣態，也有所區別。依「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」第五點規定，社會局所提供之設施設備，由受託單位於預算額度內提報需求，並由社會局依實際需要評估，請款辦理採購所需設施設備。另外，委託服務提供之經費項目（含補助費），依機構類型而有不同，大致公設民營機構可區分以下類型：A、庇護機構（含兒童少年庇護機構、婦女庇護機構、無家貧弱緊急庇護機構）B、老人及身心障礙者安置機構（含住宿機構、日間服務機構、老人日間照顧中心、老人公寓等）C、服務中心（含兒童福利服務中心、少年服務中心、婦女服務中心、老人服務中心）D、托兒所。而各類型機構於營運期間編列經費原則為：A、庇護機構編列人事費、收容安置費。B、老人及身心障礙者安置機構除老人公寓外應編列收容安置（教養）補助。C、服務中心編列人事費、方案費及行政費。D、托兒所僅編列開辦費，營運期不編列。其它依契約規定應核實支付之費用，以「○」表示；依實際需要提報執行者，以「◎」表示；所提供費用如係針對收費型機構個案之補助費用，以「△」表示。茲列表如下表 6：

表 5 臺北市社會福利服務設施委託提供之經費項目

項目 機構類型	籌備期				營運期			
	裝潢 費	設施設 備費	專業服 務及行 政費	方案執 行或服 務費	專業服 務及行 政費	固定設 備修繕 費	服務方 案費	收容安 置費
A（兒童少 年底護機 構）	○	○	○		○	◎	○	○
A（婦女庇 護機構）	○	○	○	○	○	◎	○	○
A（無家貧 弱民眾緊急 庇護中心）	○	○	○		○	◎		○
B（身心障 礙者安置機 構）	○	○	○			◎		△
B（老人日 間照顧中 心）	○	○	○		○	◎		△
B（老人安 置機構）	○	○				◎		△
B（老人公 寓）	○	○				◎		
C（兒童福 利服務中 心）	○	○	○	○	○	◎	○	
C（少年服 務中心）	○	○	○	○	○	◎	○	
C（婦女服 務中心）	○	○	○	○	○	◎	○	
C（老人服 務中心）	○	○	○	○	○	◎	○	△(附日 間照顧 中心)
D(托兒所)	○	○	○					

資料來源：臺北市政府社會局網站



## (二) 經費補助

誠如前述，方案委託與公設民營模式屬於契約型委託方式，故契約中的服務內容及相關規範是由政府訂定；然經費補助是非營利組織自行規劃設計的方案，尋求政府資金補助，因此在方案設計規劃中，非營利組織有更大的自主權。是故，在經費補助的作法中，非營利組織所扮演的角色並非政府失靈或者市場失靈後的殘補者，而是具有特殊專業能力的部門，且因為這樣的專業能力，非營利組織可以自主決定方案並執行。換言之，契約委託屬於民營化的作法；而補助則為單純經費支持。

目前社會局對民間團體的補助項目及標準可分為兩種：1.一般性補助：依方案內容核定補助額度，最高補助至 70%；2.政策性補助：最高補助至 100%。所謂的一般性政策以福利服務方案為優先補助；而政策性補助則以配合社會局該年度以特定福利政策為中心作為優先補助。

## 二、服務委託與經費補助的相關法規

在社會福利領域中，政府在政策上決定供應某一種服務，可透過契約 (contract)、補助 (grant)、抵用券 (voucher)、強制 (mandate)、特許 (franchise) 等方式委託民間部門來執行。然台北市政府自1984年訂定「臺北市政府社會福利設施委託民間專業機構實施要點」至2001年修定為「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」以來，「契約委託」方式一直是為臺北市辦理社會福利的主軸，惟目前社會局與非營利組織的互動，不僅單以「契約」方式委託，尚有以「補助」方式為之，而「補助」方式的法規依據為民國九十五年所訂定「台北市推展社會福利服務補助辦法」。因此，「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」及「台北市推展社會福利服務補助辦法」可說是在法規上確立社會局與民間機構互動的合作模式。故本論文就上述二法規對照整理如表6：

表 6 臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點及台北市推展社會福利服務補助辦法比較

法規名稱	臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點	臺北市推展社會福利服務補助辦法
互動方式	方案及機構委託	經費補助
委託辦理/補助要件	市民迫切需要，而社會局無法立即提供者為優先，並以委託辦理該項服務可提昇服務品質及效益。（第2、3條）	加強輔導法人、機構、學校或團體推展臺北市社會福利服務，改善設施設備及充實服務方案，以提昇社會服務品質。（第1條）
申請資格	<p>（一）委託服務事項符合其章程或業務項目。</p> <p>（二）組織及財務健全。</p> <p>（三）具有辦理服務工作之執行能力。（第6條）</p>	<p>（一）依法登記或立案之法人、機構或團體。</p> <p>（二）行政組織及財務健全。</p> <p>（三）申請補助項目與申請者之設立宗旨相符。（第3條）</p>
政府提供資源之規定	<p>（一）辦理委託服務所需土地、建築物或設備設施。</p> <p>（二）委託方案之執行或服務費。</p> <p>（三）辦理委託服務之專業人事費。</p> <p>（四）固定設備之修繕費。</p> <p>（五）其他委託服務所需相關資源。</p> <p>前項經費應依業務性質不同而調整，以委託該業務實際所</p>	<p>（一）改善設施設備：辦理社會福利工作所需之器材、設施設備。</p> <p>（二）充實服務方案：增進社會福利服務之相關措施、創新方案與工作人員專業訓練。（第4條）</p>

	需服務費用為原則（第5條）	
資格審查及評選基準	<p>（一）資格審查：由社會局於申請期限屆滿後十五日內為之。</p> <p>（二）評選：應於資格審查完成後二十五日內由委託服務評選委員會為之。（第9條）</p>	由主管機關承辦科室、會計室、政風室、秘書室、相關業務單位人員、本府各相關福利促進委員會代表及學者專家組成審查小組。（第7條）
經費使用及核銷	<p>受託人應將委託服務有關之委託費用、補助、捐款、孳息等經費設立專戶儲存，專款專用。委託服務之財務會計應獨立辦理，並應接受社會局之查核。（第17條）</p> <p>受託人辦理委託服務，訂定及變更收費項目及標準時，應事先經社會局核准。受託人向服務對象收取費用時，應出示經社會局核准之收費標準表，並掣發收據。（第18條）</p>	<p>（一）依主管機關核定計畫執行；事後檢具收據核銷撥款。但有特殊原因或核定補助款在新臺幣三萬元以上，並設立專戶者，得由受補助者敘明理由報主管機關同意後，先行撥款，事後檢具收據核銷結案。</p> <p>（二）補助款之支用：1.受補助者應按計畫專款專用。如有特殊情形須變更計畫者，應先陳報主管機關核准後辦理。2.經常支出與資本支出經費不得相互流用。3.年度終了後，補助經費未經使用者，應即停止使用，並將經費繳回主管機關。但有契約責任部分，報經主管機關核准者，得繼續使用。</p> <p>（三）有關硬體設施之補助項目，應登載財產目錄，並於適當位置標</p>

		<p>示「○○年度臺北市政府社會局補助(獎)助」之字樣，於核銷時一併報主管機關備查。(第9條)</p> <p>受補助者應於計畫執行完畢後一個月內，將辦理成果之照片、經費使用情形(含自籌款與補助款支出)及補助款使用之原始憑證(單價逾新臺幣一萬元者應附一家廠商估價單;單價逾新臺幣十萬元者應附二家以上廠商估價單)送主管機關備查，必要時，主管機關得請受補助者提出自籌款憑證影本或其他支用證明。(第10條)</p>
督導考核	<p>受託人辦理委託服務時，仍應遵守社會福利相關法令規定，接受社會局之輔導、監督及評鑑。社會局應依委託計畫書中所定績效評估指標查核委託服務業務辦理情形;受託人對於社會局之查核，不得規避、妨礙、拖延或拒絕。</p> <p>前項查核得以實地訪查、電話查詢或要求受託人提交書面報告等方式為之。(第16條)</p>	<p>主管機關得派員查核受補助者辦理情形，並留存紀錄，如有資本支出者，每年至少實地查核一次。</p> <p>主管機關得派員或委託會計師，查核補助經費收支帳目等相關資料。(第11條)</p>

資料來源:作者自行整理

從上表的相關法律規範中，吾人可知目前我國政府與非營利組織在實際互動，係採服務委託及經費補助雙軌並行；但互不相關的執行模式。然，本文認為這樣的作法相當可議，也值得提出來做討論，主要是因為一味地以民營化的契約委託，容易造成諸多弊端。尙且亦有學者指出，社會局在缺乏規劃成長的行政框架下，即大量以契約委託方式民營化，其結果不僅改變政府與民間的資源依賴關係，使政府自陷於管理困境；更改變民間社福機構的生存環境及運作邏輯(劉淑瓊，2001)。是故，本文在將以下章節分別探討「服務委託」及「經費補助」作法對「政府執行力」及「非營利組織特性」之影響。



# 第肆章 台北市社會局與非營利組織 互動關係與成效分析

本研究旨在探討政府與非營利組織互動關係對「非營利組織特性維持」及「政府執行力」的影響，故本章將綜合整理深度訪談內容，分析在服務委託及經費補助作法中，政府與非營利組織如何建立互動關係，及該互動關係建立後對福利服務推動成效之影響。內容共分為四個節次，第一節為研究個案的簡介；第二節則以實地訪問的原始資料（raw data）呈現訪談結果，並將訪談結果作實證分析，討論政府與非營利組織分別對服務委託及經費補助方式之看法；第三節則根據訪談結果所得之資訊、相關法規，綜合文獻回顧及理論基礎作相互檢證，找出政府與非營利組織在服務委託及經費補助互動方式下，分別可能對應的互動關係。



## 第一節 研究個案簡介

本研究尋找過去或現在與社會局有互動經驗之非營利組織作為訪談對象。以下就所蒐集到的網站資訊及訪談內容，對研究個案作初步瞭解與分析：

### 壹、伊甸社會福利基金會

- 一、成立時間: 1983 年
- 二、法人性質: 財團法人
- 三、基金數額: 3000 萬
- 四、服務類型: 身心障礙福利服務
- 五、成立宗旨/使命: 伊甸秉持「服務弱勢 見證基督 推動雙福 領人歸主」的理念，提供身心障礙朋友各項社會福利服務，並傳達基督救贖的訊息，落實福利與福音並重的使命。

#### 六、與社會局互動經驗:

- ◎ 社會局補助辦理身心障礙者社會參與、能力發展及各項重建活動
- ◎ 社會局補助辦理新移民支持性服務方案
- ◎ 社會局委託辦理八德服務中心
- ◎ 社會局委託辦理北投老人服務中心

## 貳、靖娟兒童安全文教基金會

一、成立時間:1993年

二、法人性質: 財團法人

三、基金數額:1000 萬

四、服務類型:兒童福利服務

五、成立宗旨/使命:

- 推動兒童安全教育宣導工作。
- 協助兒童安全意外傷害事件之救助、善後、法律諮詢服務。
- 督促政府研修有關兒童安全法令、措施。
- 監督政府徹底執行兒童安全措施。
- 從事兒童安全相關研究，協助幼教、幼保機構建立健全安全制度。



#### 六、與社會局互動經驗:

- ◎ 社會局補助辦理兒童及少年全人發展計畫
- ◎ 社會局委託辦理福安兒童福利服務中心

## 參、士林靈糧堂

一、法人性質: 財團法人

二、服務類型:教會<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>信仰型非營利組織（Faith-Based Organizations，簡稱FBO）所提供的服務，皆在服務中含有信仰使命。在我國，部分教會除了提供教會型式(做禮拜)服務外，亦提供社會服務或參與公共事務，

三、與社會局互動經驗:

- ◎ 社會局補助辦理獨居與失能長者服務方案
- ◎ 社會局委託辦理士林老人服務中心

## 肆、國際單親文教基金會

一、成立時間: 1995年

二、法人性質: 財團法人

三、基金數額: 200 萬

四、服務類型: 弱勢單親家庭服務

五、成立宗旨/使命: 服務弱勢單親家庭

六、與社會局互動經驗:

- ◎ 社會局補助辦理單親家庭支持方案
- ◎ 社會局委託辦理松德婦女服務中心



## 伍、兒童福利聯盟基金會

一、成立時間: 1991年

二、法人性質: 財團法人

三、基金數額: 6000 萬

四、服務類型: 兒童福利服務

五、成立宗旨/使命:

- 推動兒童福利服務政策與法規之修訂。
- 宣導兒童福利理念。
- 提供兒童福利服務。
- 發展兒童福利服務研究。

---

甚或與國家以合產方式提供福利服務。



- 整合兒童福利服務網路。
- 建立兒童福利研究資料庫。

六、與社會局互動經驗:

- ◎ 社會局補助家庭綜合服務方案設施設備費
- ◎ 社會局委託辦理臺北市兒童托育資源中心

## 第二節 訪談結果實證分析

### 壹、服務委託

一、台北市社會局辦理服務委託之經驗

(一) 推動服務委託之緣起

社會局辦理契約委託之考量主因，在於人力與經費兩方面。就人力部份而言，政府總編制員額固定，但福利方案因應不同需求卻不斷推陳出新，且新機構的在民國八十年後大量設立，需要人力的挹注，故將新增之業務委託出去，解決部份的人力問題；就經費而言，市府預算逐年吃緊，無法一一供應每個方案及機構開所需之開支，故希望以服務委託的方式，引入民間資源。然，吾人卻不可據此推論，政府部門在實施服務委託之後，即可解決經費及社政人力不足之問題。受訪者表示，人力與經費的確是促成社會福利民營化的主要原因，但對於現有社政人力不足之狀況，並沒有任何幫助，大部份還是需要約聘人力，尚且民間團體也不可能不來要經費。

「剛開始會推動福利委託是因為政府裁減人力，後來又購買房舍設立新機構，所以節省人力和經費應該是當時主要考量。而且我覺得政府不一定要什麼都要自己去做，民間可以做的，有能力做的，就應交給民間去做，如果民間的效率超過政

府，可以創造公私合贏。」 (GB-7)

「政府辦理委託主要是因為公部門人力不足，公務人員成本高於私部門聘用人力，所以政府就把一些原本 NPO 有在做的或者有能力做的服務委託出去，當然如果與他們要做的是一樣，他們就會來接，…。」 (GD-2)

「為社會局一直以來編制人員都固定，有大部份還需要約聘的人力，加上這幾年福利問題多元化，而且多種服務被重視，所以業務不斷擴大，…我們人力也是吃緊。」 (GC-9)

「至於要求經費，我想或多或少都會有，…。」 (GB-5)

## (二) 政府決定服務提供型態之考量因素

社會局目前在辦理社會服務業務委外的方式主要有:方案委託及公設民營。根據訪談結果顯示，政府選定服務提供之型態係考量「政府部門現有資源」、「服務屬性」，以及「成本效益」。

「…辦理公設民營要考量案件量是否飽和、公設民營是否現有場地、閒置的房舍、收容量、機構屬性和其他因素。像方案委託就比較不需要場地，例如:居家服務方案就是分區服務，所以講求方便的遞送服務、可近性及效率…。」 (GC-7)

「社會局每半年會做成本效益分析，評估公辦民營和公辦公營哪一種人事成本及經費開銷比較划算，像民間單位它們的人事可能兩到三萬就可以聘請到一個人力、福利待遇也比公部門低，反觀公家機關，一個公務員薪水就要四萬，還要加上福利，所以在成本方面就會做效益上的分析，看看是不是委託出去比較適合。」

(GC-10)

「依照服務性質不同而有不同作法，以老人照顧來說，照顧較健康的老人，也許就是以補助的方式民間去照顧，但是有一些更弱勢的老人，像身障的，可能用方案委託民間去探訪他還是不夠，那就要做到委託機構，讓民間更有能力去照顧他們。」 (GD-1)

### (三) 政府資源流向非營利組織之現況及其問題

政府將業務委託民間辦理的觀念，在於將原來政府提供的服務，加入民間的資源及活力，以創造一個更能提升服務品質的供給系統。故政府在委託過程中流向非營利組織的資源，即為政府在與非營利組織訂定契約時，提供的重要誘因，而該誘因則隱含受託者所追求之目的。緣此，誘因機制之設計除了考量節省政府成本之外，亦須依委託業務之性質給予適當資源。訪談結果顯示，目前台北市社會局挹注非營利組織的資源雖係以契約規定，但仍不免有來要經費之團體，歸納主要原因有：政府因考量公平性問題，契約內容而未能依時間做調整、非營利組織希望藉此降低本身成本及擴張事業版圖。

「委託公設民營機構的補助就有分籌備期和營運期，籌備期會補助裝潢費、設施設備費、專業服務行政費、方案執行或服務費；營運期有補助專業服務行政費、固定設備修繕費、方案服務費、收容安置費，但是補助給公設民營的不是每個機構這些每一項都有，要看機構的性質決定。」 (GC-2)

「服務委託則是指在契約中規定：政府要提供的經費、社會局支應的比例、設施設備，…。」 (GC-1)

「政府和 NPO 互動中，實際上比較受爭議的應該是委託的委辦費，因為對契約內容認定會不一致，像契約如果續約的話，要依照原來訂的契約內容走，但是時間

上如果是九十一年委託的，加上續約到九十六年的時候，經費的使用上已經有所不同，像物價的調整啦，所以對契約就會有爭議的情況。但是社會局也是盡量規劃調整，只是契約訂定之後就不能更改內容，因為有公平性的問題，否則都先來標案，等得標之後再來改內容，所以一般會有爭議的應該是委辦費。補助與服務委託，社會局是給不一樣的目標，所以給的錢也不一樣。」（GC-1）

「…NPO 也會期待擴增據點，因此在擴張當中有政府的協助，其實也能省去原來他們要做事的成本。」（GD-4）

#### （四）受託者之資格審查

政府以層級節制的組織體系提供公共服務時，其政策執行上的不確定性較小；但以契約方式來提供公共服務時，此時風險管理在契約管理上便有其重要意義及價值。訪談結果表示，目前社會局辦理服務委託會事先公告委託計畫書，在委託計畫書中會明訂申請單位應具備之資格，並根據「受託者承接能力」及「續約評鑑結果」決定受託者，以避免委託給體質不好或沒能力的團體。

「…契約委託，就要依照招標時我們提出的計畫和一些相關法規，像採購法進行，因為契約是有續約的相關規定，所以繼續委託也是因為評鑑結果，但是這部份是有規定委託和續約最多幾年。」（GA-4）

「對於委託對象的選擇，我們有委託給醫院、學校，像老人公寓就有委託給學校和社福團體，所以和我們合作不一定是基金會或協會，也會和醫院學校合作。至於選擇的指標，如果是目前已經在契約中的，我們會依評鑑結果決定是不是續約，評鑑大概就會對他們的設施設備、人員、業務陳報情形和行政管理這些定出計分方式。如果是重新招標的，就要依相關法規來辦理，大致上依採購法，我們會公告委託計畫及委託行政契約書…。」（GB-4）

「在服務委託方面，則是依照民間送來的計畫書決定委託對象，不會特定分財團法人、社團法人，或者是文教、社福，主要還是看它們是否能夠承接，只要它們承接能力能符合相關的規定，我們就會委託。」（GC-11）

「委託者有委託者的考量，也就是說不論誰是承辦員，應該都要考慮到委託的風險，不可能委託給一個根本沒能力或者體質不好的團體來做啊，這樣也是幫政府找來麻煩，所以要給比較小型團體承接的機會，也要考量他們承接的能力，因為一個機構委託出去經費十分龐大，他們是不是有專業的會計部門能做管理是很重要的，所以目前看來小型機構得標的有限，政府也會比較想輔導中型的團體，因為他們比較有自我評估的能力。」（GD-3）

#### （五）政府辦理服務委託之法律依據

目前台北市社會局辦理服務委託的法律依據有：社會福利相關法規、政府採購法、臺北市市有財產委託經營管理辦法、臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點。其中台北市的社會福利服務民營化，在民國八十八年以後即直接以「政府採購法」為其行政依據，惟近年中央政府亦研擬改採「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法），但目前促參法在福利服務委外之適用，尚無普及。訪談結果顯示，之前社會局所做的福利服務委外，皆適用採購法，然未來政府若規劃促參法之適用，旨在使政府委外業務手續更為簡便，但仍需考慮「受託者是否能自負盈虧」，因此將來社會局之業務委外若要適用該法，主要會在收費型機構，如：公設民營托兒所及老人安養中心。另外，受訪者亦表示社會局對非收費型機構尚無規劃促參法之適用，因該機構若適用促參法，將無法再得到政府補助，恐影響民間團體承接意願。

「會依社會福利相關法規（如老人福利法）、政府採購法。其中補助方案主要是

依「臺北市推展社會福利服務補助辦法」規定辦理；委託福利設施委外招標方式，依政府採購法和台北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點辦理。」(GA-2)

「促參法其實主是中央的政策方向。如果局內要適用促參法來推動服務委託，主要應該是收費型老人安養機構和托兒所會優先適用，但是這幾年促參法的施行細則又修改了，所以適用促參法還需要中央內政部的認定，像社會局內收費老人安養機構的認定，內政部就不認可，所以退回來了；托兒所的，內政部則還未回函。」(GC-18)

「適用促參法的考量比較在於機構委託出去是不是能自負盈虧，促參法不見得會提高參與投標的競爭力，因為能承接委託的現階段都是大機構，也是固定那幾個，應該不會因為適用促參法而有巨大改變。所以，適用促參法最主要是它比採購法手續簡便而已，而且促參法中規定不可再補助民間團體，所以對於非收費型的機構委託來講，要適用是很困難的。」(GC-19)

#### (六) 政府對委託服務的績效評估及監督

政府為了確保一定的品質與績效的委託服務，除了在契約前訂定相關要求及配合規範之外，並訂定各項績效評估作法及指標。目前台北市社會局對委託服務的績效評估作法，可分為「量」的評估及「質」的評估：對「量」的評估，是事前選擇政策工具的方式；對「質」的評估，則是事後針對評鑑指標進行監督的工作。經由訪談結果顯示，目前台北市社會局對福利服務委託的監督方法，主要仍是以績效評鑑為主，由台北市社會局邀集有關機關、團體代表及學者、專家組成評鑑小組為之。換言之，為了避免非營利組織提供福利服務出現目標錯置的情況(以服務量決定執行成效)，政府多半係依質化指標進行績效評估，以確保被服務對象獲得最佳的照顧品質。然亦有受訪者表示，因評鑑的內容及指標會以受託者的組織結構、財務及行政管理等作為考量依據，導致評鑑工作本質上即不利於

小型非營利組織參與委託競爭，故委託市場形成大者恆大是難免的。

「我們對受託機構作的評估就是評鑑和督導檢核，像臺北市就會公佈公設民營托兒所評鑑指標，評鑑項目其實算蠻多的，分為督導檢核、基礎評鑑、行政組織與經營管理等這幾大部分，每個項目都列出給分的標準。像督導檢核項目，就是公設民營托兒所應達成的事項，如果有達成率未達預期的情形，就會影響到評鑑等第，基礎評鑑、行政組織這些就是我們會實地去看、去了解的。對於硬體設施設備的管理，社會局也有定出公設民營托兒所維護管理計畫，請各個公設民營托兒所依計畫所列的維護管理及檢查項目，逐項檢查，並做成紀錄，社會局對這部份也不定期會派員督導訪視紀錄情形。」 (GA-6)

「最主要我們對受託機構作的績效評估，大概就是機構評鑑，如果遇到要續約的那一年就會做續約評鑑。社會局會邀有關的機關、學者、專家組成評鑑小組，作書面考評和實地考評。書面的評鑑就是機構依據當年度評鑑項目表填報實際情形以及送交一些相關資料；實地的評鑑則是評鑑小組會實地訪視機構、查閱有關資料、訪談相關人員。」 (GB-6)

「公設民營的績效評估，在質的部份主要是評鑑；在量的部份則是社會局每半年會做成本效益分析，評估公辦民營和公辦公營哪一種人事成本及經費開銷比較划算，像民間單位它們的人事可能兩到三萬就可以聘請到一個人力、福利待遇也比公部門低，反觀公家機關，一個公務員薪水就要四萬，還要加上福利，所以在成本方面就會做效益上的分析，看看是不是委託出去比較適合。方案委託就比較難做績效評估，因為是用民間的場地，所以比較沒有節省經費的問題，另而且政府也不可能只看服務量決定績效，因為這樣就等於變相的鼓勵民間機構去衝服務量，所以方案委託主要還是要看服務需求者的滿意度來做為績效評估主的考量。」 (GC-10)

「其實社會局內的評鑑考量的指標很多，各科室也都訂有它們對不同機構的評鑑的指標，不是只有考慮到服務量，也有考慮到設施設備的維護、服務對象的滿意度、母機構財務結構的穩定、會計師的簽證、行政管理上的問題，這些社會局都會邀請專家學者擔任評鑑委員共同評鑑。」 (GC-16)

「另外一個與大者恆大的相關問題，應該是評鑑，其實評鑑的內容、指標的確會比較有利於大型機構，無可厚非的，他們就是有完整的行政管理、會計制度等。」 (GD-3)

#### (七) 政府對委託過程中協調溝通之看法

訪談結果顯示，政府與受託者的意見交流與溝通協調，可透過正式(定期的工作會報)及非正式(電話、e-mail)的方式互動；另外，台北市社會局也有由副局長和科室主管組成委託服務專案小組，作為政府內部共同的協調機制。受訪者表示，雙方在溝通管道多元及順暢的情況下，有利於合作中的互動關係；惟在會計核銷方面，公務員在核銷行政上必須依法行政且受立法機關監督，與民間部門彈性挪用經費的出發點不同，故難免受到責難。尚且受訪者表示，即使受託者期待政府簡化一些核銷行政程序，但因為經費來自於納稅人的錢，所以政府本應盡到考核監督之責。

「我們跟他們的溝通方式蠻多的，電話、e-mail，也有定期的工作會報，他們會回報工作情形，有問題也可以透過這些方式提出，能反映的或者能改善的，我們就會盡量做。所以一直以來我們的合作關係也都良好，他們也很願意協助政府。」 (GA-5)

「局內的協調機制，在局內福利服務的相關問題上，每半年或一季會舉行聯繫會



報，這是各科室會做的。另外，社會局共同的協條機制應該就是有組成委託服務專案小組，這是由副局長主持和科室主管組成的。」（GC-8）

「經費運用是要受到會計部門和立法機關的監督，因為錢是來自於納稅人嘛，所以政府的責任就是要負責考核監督，可能他們會期待政府簡化一些行政程序，但是有些就是無法便宜行事的。」（GB-5）

「經費核銷上的問題，因為法規的規定，所以我們對這個也很無奈，還有有時候也需要配合中央規定，…。」（GC-6）

「政府的核銷過程，其實公務員很難適應這種繁雜的過程，因為公務員第一天到公部門工作就知道這是他要做的事，但是私部門很習慣彈性，像經費它們會移來移去，設備的經費夠了就移到方案活動裡面去，可能它們也會覺得資本門、經常門混用應該也理所當然，但是這和公部門的思考邏輯就不一致，像公部門在會計上會有要求，承辦員會先檢視經費用途，到了會計室又會看哪些帳要刪，或者有無符合相關程序。」（GD-6）

#### （八）政府對於與非營利組織合作以提升政策執行力的看法

在福利問題日趨多元且擴張的情況下，政府部門的公共服務不僅被要求效率，也被期望達到更好的服務品質。因此政府在福利服務的提供上，已開始減弱其原有的角色功能，且愈來愈重視志願部門的協助性角色，甚至逐漸依賴志願部門來達成上述需求。在本文訪談結果顯示，政府與非營利組織協力合作以提升政府政策執行力之層面有：「減低政府成本」、「節省政府人力」、「擴大服務供給範圍」。

「公設民營的托兒所原本的期望就是用經營成本價收取費用，提供價格合理且優

質的托育服務，所以和民間團體合作，除了減低政府成本之外，我們契約中有要求他們做一些配合社會福利工作，因為政府對於一些很需要福利服務的人也許無法馬上知道，所以透過合作，讓他們發揮所長，在及時發現需要社會福利照顧的人且提供服務，…這些如果都要政府來做，人力和經費成本勢必更高。」(GA-7)

「如果要說是否達成政府原先政策預期的話，大致上是都能達成預期，而且不可否認成本的確是省下來了，當然大部分他們自己也會往這邊努力、也做的不錯，…但是我們還是要辦理這樣的服務委託，因為服務對象也要顧及一些像無自用住宅者。」(GB-7)

「…居家服務方案就是分區服務，所以講求方便的遞送服務、可近性及效率，因為不可能每個案主所需要的服務都從社會局這邊遞送出去啊。另外，我們也希望做到一區至少一個公設民營托兒所，因為希望有些弱勢兒童也可以得到照顧，…。」(GC-7)

#### (九) 受託機構對政府的依賴及組織自主性

過去多數研究政府與非營利組織互動關係的研究文獻顯示，民間機構過於依賴政府契約，可能導致組織爲了獲得財源而犧牲自主性。然本文經由訪談發現，受託機構自主性受限的說法不可一概而論。一般而言，各受託者皆需要與政府配合的事項是「填寫表格」；其他自主性受限的情況，則須視「受託機構的性質」以及「受託機構的組織目標」而定。

「實務上比較常發生的是議員來要資料，我們就只好把表格拿給相關機構填，所以有時候的確是需要他們配合。」(GC-6)

「如果是收費型機構，他們更是自負盈虧，在財務上對社會局的依賴已經降的蠻

低了。」(GB-8)

「如果說 NPO 對政府有依賴關係，應該說是已經依賴了，所以不得不繼續依賴下去。因為他們的服務對象、服務標的已經存在，不可能說不做就不做。…現況上好像 NPO 都有接受政府一定比例的委託案，所以 NPO 在考量到已聘用人力的去留之下，都不會想失去原有的委託案，加上 NPO 也會期待擴增據點，因此在擴張當中有政府的協助，其實也能省去原來他們要做事的成本。」(GD-4)

「政府對 NPO 的自主性影響大小，還是要看民間組織怎麼做，像有些團體是會依照政府政策方向做微幅調整啦，例如：原本是做某類別的什麼服務，但是政府丟出一個新的服務，同樣也是那個領域，但是服務內容不太相同，他也是會嘗試去接來做。」(GD-5)

#### (十) 政府對於與受託者形成平等夥伴關係之看法及作法

「夥伴關係」是許多學者認為在民營化的過程中政府與民間單位應建立與維持的關係，然而經由訪談發現，受訪者對形成夥伴關係的可能性看法不一。部份受訪者持正面看法，認為社會局與受託者在一致目標下共同合作，已是夥伴關係，但對是否達「平等」則無論述；也有受訪者期待以漸進式的努力方式，達成平等夥伴關係。部份受訪者則持反面看法，認為政府和民間因為思考角度、方式不同，因此形成「平等」夥伴關係的可能性有所限制。另外，受訪者表示目前社會局與受託者建立平等夥伴關係的作法，仍係以充份溝通協調、達成共識為主。

「夥伴關係應該是有可能的吧，…其實只要民間團體自己也想做、也肯投入心力資源，再來接社會局的案子，我們的關係就已經是夥伴關係。」(GB-8)

「我們是期待會有平等的夥伴關係，…我們和NPO的互動關係要做到夥伴關係是

可以漸進式的努力，…。」(GC-20)

「政府和民間要形成「平等」夥伴關係其實是有所限制的，因為兩者的思考角度、方式都不同，像政府再經費核銷上會要求先墊款、要一一核對發票，也可選定服務對象及標的，甚至政府也可以決定要開創什麼服務，所以委託或補助過程中，難免政府還是握有主導方向的權利，…。」(GD-5)

「…我認為合作上是需要充份溝通協調的，可能以溝通、開會討論、聯繫會報，盡可能和他們達成共識，然後合作，所以夥伴關係，雙方都要努力。」(GA-8)

「…我們針對契約內容會多開會討論、在聯繫會報中也對相關問題提出可能的解決方式。另外，局內各福利類別也有社福委員會，它是根據社福委員會條例規定，組成人員也會包含一些民間團體，所以這也是一種協調方式，期望能慢慢朝向平等的夥伴關係去做。」(GC-20)



#### (十一) 政府辦理服務委託所面臨的問題及困境

在社會福利服務民營化幾乎已成勢不可擋的潮流之時，我們不應直接推論民營化只要實施就一定能正向的結果，事實上，在實施服務民營化後，政府已逐漸發現可能的缺點及執行過程中所遭遇的問題。訪談結果顯示，社會局在服務委託上已然面臨非營利組織大者恆大、委託對象選擇有限之窘況。特別是庇護型服務機構的委託，小型非營利組織如無一定規模水準、專業人力及承接經驗，勢將無力承接。在此問題上，受訪人員表示縱使服務對象有限，但社會局為避免未來福利市場出現供給不足之情況，會以主動詢問是否有承接意願作為因應，也願意承諾各團體有公平承接方案的機會，只要民間有創新方案，社會局委託意願相對提高。

「目前服務委託主要的困境在於能承接委託的團體其實不多，有形成大者恆大，或理論上脫拉斯的情況，所以社會局在這方面也是期望服務委託是比較有競爭性的，目前社會局努力的方向比較會傾向於召開公開說明會，承諾大家都有公平的機會承接方案，而且民間只要有創新的方案，社會也願意委託辦理。…目前局內好像是婦女服務方案比較有多元化的競爭者參與投標。」(GC-12)

「像二十四小時庇護機構是有比較不容易委託出去，因為它涉及到更專業的照顧人力，所以一般的機構可能不太有這種人力，所以比較不會來承接，但是社會局倒不至於說會只拜託某一家 NPO 來承接，實務上的作法比較多是會電話詢問或主動廣發 email 給各福利機構，就是社會局比較會主動地去詢問是否有承接意願，不可只拜託一家來承接，…。」(GC-14)



## 二、非營利組織承辦服務委託之經驗

### (一) 非營利組織承辦政府服務委託模式及看法

#### 1. 委託模式

服務委託係根據契約規範執行，目前非營利組織與政府合作辦理的方式大致可分為：「方案委託」及「公設民營」，亦有部分非營利組織所接受的委託方式為「委辦」。「方案委託」聚焦在做單一個業務，社會局提供經費，非營利組織提供服務；「公設民營」則是將若干小的、各自獨立的方案，包裹成一個大契約，以機構方式委託，由社會局提供足以運作業務之硬體設施及相關設備；非營利組織則免費取得提供場地、設施及設備。

「方案委託，是指政府要做的，可是為了人力、效率…各方面，所以委託民間來做，所以就有人事費。…公設民營，就是政府提供免費的場地，可另外申請法定服務費。」(NA-2)

「方案委託就有業務費、人事費和行政管銷，有些是固定金額，有些是5%、10%這樣按比例，通常沒有設備，只有申請修繕、設備更新，或在委託時依規範規定可申請的才能申請。公設民營，就是依契約規定，給我們用房舍…等等。」(NA-9)

「委託方案就是比較聚焦在做一個業務，比如說要做一個宣導，給你十萬的補助款。剛開始他們會先說他們大概要做一個什麼案子，在由我們提出計畫書，說明要達成怎樣的目標，要用什麼方式來做(例如:發海報、DM啦)，需要多少經費、達成什麼要的效益。那官方那邊也會說大約有多少經費，但也要等計畫書送出後才決定。」(NE-4)

「我們的合作方式大概有三種:委辦、公設民營和委託方案。我們的委辦其實說起來也是公設民營，…，有獨立的統一編號、設立許可証，剛開始和政府合作時，會有開辦費，但是後來都是損益自負，就是自行謀生啦。另外，公設民營…，他就不需要獨立統編，屬於我們母機構之下，但是政府部門會要求查帳和看帳戶。帳戶也是專款專用，所以要獨立專戶也是在母機構之下。公設民營大部分和委辦是相同的，兩個都是一筆錢給你人事、宣導，…。」(NE-2)

## 2. 對服務委託之看法

政府與非營利組織藉由訂定契約的過程來分配財貨與服務，目的在使彼此工作更明確化，並且讓價格與輸出結果能夠相互連結。然經由訪談結果發現，部分非營利組織對方案委託所抱持的疑慮為：委託契約中，合作的期間不確定或不夠長，使福利機構須擔心投資報酬率，而不敢貿然投入；對公設民營所抱持的疑慮則為：接受委託過程中，社會局對非營利組織投入的財力、心力不甚重視，且視機構所有設施設備均為公有，並在契約結束後收回。

「和政府合作，只要是政府出錢的、和政府一起出版的，最後權利也都在政府手上啦，像做一個什麼光碟啦，智慧財產權就是屬於政府的。」 (NA-13)

「…以公設民營的狀態合作是比較有保障。因為方案委託是必須先考慮到政府要有一個方案，就是從政府那裏要釋放一個機會，就是政府先設計一個方案，再要求各單位有想要競標方案的來做申請，就是還要與其他機構來競爭，競爭的頻率變多了!但是不確定是否能拿到這個單項方案，也就是說他不是一個機構是的運作方式，等於這一個方案可能為其一年就會結束，所以他是非常短暫的，再來他的經費挹注也是相當有限的。所以方案委託，看起來是更專款專用，就是專門使用在專案的經費才可核銷，也就不會有其他項目的經費進來。再者就是方案委託的服務時間不太一定，我們可能說今年做了這個方案，但明年就不一定，方案可能就被其他NPO標走了!所以這部分能不能繼續做就不一定了，所以方案委託是很不穩定的。那就承接公設民營的單位來說，是採購契約裡的機構委託方式。像我們這個單位，目前松德社會局簽的是三年一約，所以簽約以後，我們能夠直接再這個單位做三年，那三年後他們會有一個評鑑動作，我們通過一個續約評鑑，就能夠再延約一次，所以可以在做三年，最高一標可以做到六年。所以比起一年一次的方案委託的申請方式，當然公設民營這種方式對機構來說是比較穩定的。」 (ND-1)

「…但是公部門會給錢的列點項目，會比較傾向這個中心是社會局的，雖然是屬於基金會，但是感覺上這個中心是社會局的，所以會清楚列點人事費多少、行政管理費用，當然還有這中心要做的某項業務嘛。像以托育資源中心來說，就是要建置網站，提供一些保母、媽媽上網查詢、諮詢，還有做一些宣導…，凡是與托育的業務相關都有。感覺上公設民營的一筆錢焦點比較不是在於方案上，反而像是整個中心是社會局的。」 (NE-2)

## (二)非營利組織承接服務委託的動機

由訪談結果顯現，非營利組織普遍認為會接受政府的契約委託，是由於「理念一致」、「要做的事情一樣」、「有相同遠景」、「可以協助本身擴大服務範圍」、「政府釋放資源」。

「通常我們會去接政府的方案，都是與我們的使命或服務對象一致，我們才會去接，而且要董監事同意，也會通過預算審查的機制。」(NA-13)

「我覺得最難能可貴的是公部門願意釋放硬體，所以承接的動機應該是硬體空間，還有不管是人力或方案計畫目標一致，我也覺得是承接的動機。」(NC-8)

「在承接這個中心的時候，就會考慮服務內容是否違背基金會宗旨。而我們基金會是以服務單親家庭為主，那這個單位也是，所以是沒有相違背的情形，因此我們認為來競標這個服務機構，在服務理念上是相合的。」(ND-9)

「…社會局他們要做的是與兒盟的方向是相同的，這是先決條件啊！我們願意承接這樣的業務，主要就是因為它是我們的目標也是我們的業務，且與我們的遠景一致。因為跟兒童有關係，所以只要相關的，我們就會做。」(NE-3)

## (三)非營利組織承接服務委託之考量

非營利組織除了與政府有一致願景而合作之外，非營利組織本身也會考量承接後，組織本身規模是否足以提供相當的服務內容，以及組織對外形象的影響。

1.組織本身規模:在政府既定規模的服務委託契約下，組織內部預算、人力資源、執行能力是決定是否承接服務委託之考量。



「送案時就要更審慎評估自己方案預算達成的可行性和執行可行性，當然還有人力充足不充足，都是主管要考量的。有些方案我們會去申請看看，但如果申請到了卻又執行不好，這是最不好的狀況，因為這就是我們自己的問題了！」(NA-10)

「當時牧心堂方案委託到期了，剛好社會局要把當時的業務轉為以機構委託(公設民營)委託，但是牧心堂他們認為這個新的老人服務中心比他們原來的地方大很多，所以他們認為這樣的規模，恐怕不是當時現有的人力就可承辦的，所以他們就結束與公部門的關係，因此士林老人服務中心公辦民營，就以新的面貌對外重新招標。」(NC-2)

「八十九年前，對這麼大的場域，民間單位會比較不能去評估自身承接的能力，還有在財務上是不是能夠負擔，所以比較沒有人願意承接，而且士林比較特別，等於是將兩個機構綁在一起。現在的話，因為人口老化，所以現在更多社區團體願意投入，不管是士林還是其他地方，都有這樣的釋放機會。」(NC-11)

2.組織對外形象:非營利組織接受非屬服務宗旨內的委託服務，恐影響社會大眾之信賴及捐款。

「我知道是會有些單位的問題是原本做某個業務，但因為生存的需求，他去接了一個並不是他原來執行的方案，那我覺得那種狀態，就真的對機構使命會產生干擾，因為那不是我原來宗旨要做的東西。可是機構要對大眾捐款人負責，我能不能對社會大眾負責是很重要的，因為他們(捐款人)理解我們所作的是這樣的事情，但是去接不相干的案子，就不一定會被認同。」(NB-14)

#### (四)非營利組織承接服務委託之投標競爭性

由訪談結果顯示，公設民營(機構委託)的機構類型會影響非營利組織投標意

願，進而決定該委託案的競爭者多寡。例如：收費型的機構，因為有費用收入得以平衡支出，所以在經費使用上較不會形成龐大赤字，非營利組織投標意願相對會比較高，服務委託之競爭者也就比較多，甚至有些偏向營利性質的機構也會參與競標；反之，非收費型機構的收入，除了部分係由政府提供外，不足部份則有賴非營利組織本身提供，非營利組織投標意願相對會比較低，服務委託之競爭者也就比較少。另外，方案委託的競爭性則較為激烈，係以非營利組織本身專業性與否、計畫書及自籌款決定得標與否。

### 1. 收費型公設民營(機構委託)

訪談結果顯示，收費型公設民營機構，由於服務屬性在福利市場具有相當的市場經濟效益，如：托兒所與老人安養護機構等收費型公設民營機構，故在投標競爭上相對較為激烈。

「我們的公設民營，從成立到現在好像都是赤字。…有案主的，就有收費，差不多才可收支平衡，…。」(NA-2)

「政府認為有些企業會來做，因為有利可圖吧！像醫院，除了可以拿政府補助之外，還可以申請健保給付，所以是雙向的(收入)，而且收費機構可能的利潤也比較高。那 NPO 不可能提供不好的服務品質，但卻收費高啊！」(NA-5)

「當初我們承接的時候是沒有競爭壓力。…，像今年還是去年，南港他們的投標者就很多，大概會有十來家吧！所以我相信明年我們重新招標的時候，也是會有蠻多家有意願來參加投標。」(NC-11)

### 2. 非收費型公設民營(機構委託)

「就我所知，當初社會局要成立三個兒福中心，那政府原本就有設定每個兒童中心的走向會是什麼。…所以當初就只有靖娟來投標，並沒有其他 NPO 來投。」

(NB-4)

### 3.方案委託

「通常現在政府都會要求自籌款，因為現在標案也蠻競爭的，而且以前我們是採最低標，可能一個方案標最低者就得標，但現在採購法也漸漸採最有利標，就是要看品質決定得標者，所以方案委託一般也是要招標，那我們也是定期要作成果報告和核銷。」(NA-2)

尙且部分非營利組織表示，目前政府服務委託尙未達成完全競爭狀態，甚至有些需要政府拜託非營利組織承接。

「…一直都是我們做。印象中，來競爭的好像也很少，一、兩個吧！」(NE-7)

「如果有比較競爭激烈的，也會有其他機構想來接，可是目前的生態是不太會有人想去接。…像 xxx，曾經也想不接，因為它是 24 小時的養護中心，對伊甸以社工為主來說，突然要做 24 小時的養護，輪三班、還要隨時待命，人力上有些不足，但是政府還是拜託我們來接。」(NA-3)

#### (五)非營利組織承接服務委託之有利條件

訪談結果顯現，非營利組織認為能接受政府委託有利條件，是因為本身的專業性，部分非營利機構也表示過去與政府已經有合作經驗，且契約期間服務良好，是容易受到政府親睽的主要原因，也成為與政府續約的最有利條件。

「經驗比較會加分，加上簡報，還要有專業的團隊且整個流程也比較熟悉了，所以是比較容易啦！不過政府也都會趨於平均分配，那 NPO 也不太會跨區跑來跑去，因為個案也固定了，換來換去也很麻煩，除非是原本的 NPO 不想接了。」

(NA-12)

「應該是專業性，你能不能夠執行。…從成立就做這個，做了十幾年了，就是有一定的專業性，政府是可以信賴你的，所以政府才會直接委託你做啊！」(NB-3)

「因為我們已經承辦九年了，過去九年，我們也有一定承辦的經驗基礎，所以我不認為重新招標會有很大的壓力。」(NC-11)

「我們也都做蠻久了，所以有人來競爭也都沒辦法拿下來。因為一開始要送計畫書嘛!還要評估啊!所以一直都是我們做。」(NE-7)

#### (六) 非營利組織對於服務委託之法律規範的看法

訪談中非營利組織表示，政府爲了使參與競標對象更加多元化，曾一度研擬改採促參法，但被當時多數非營利組織及學者反對，因此目前非營利組織承接服務委託之法律規範仍是適用政府採購法。亦有非營利組織認爲業務是政府委託的，所以對於政府改變服務委託的法律依據，表示可接受。

「前幾年，又在熱一個促參法，剛剛前面提到的公設民營和方案委託都是以採購法，但前幾年，也有一些 NPO 被要求公設民營要以促參法來做，所以要利潤回饋、收權利金啦，有點類似 BOT。但是 BOT 適用於企業營收，可是我們 NPO 又不賺錢的…，所以當時社會福利的政務委員林萬億老師也反對，那他說話也蠻有份量的，我們用促參法也真的蠻困難的，所以好像就比較沒再提了。」(NA-4)

「我覺得 OK 啊!可以接受。中心是政府委辦的嘛！」(NC-16)

#### (七) 非營利組織對政府績效評估的看法

##### 1. 政府績效評估影響未來與政府續約之可能性

非營利組織以訂定契約方式接受政府的資金挹注，自然使政府在契約關係中，採取一些行動來「管理」非營利組織，如：績效評量、機構評鑑，用一些標準來監督與評估使用政府經費的組織之績效。所以，法規限制了非營利組織提供服務的能力，政府有權決定機構的環境與服務是否合格，機構若要取得合格的競爭權必須盡力配合評鑑指標，而這也間接影響未來與政府續約之可能性。

「政府會有一張制式的評鑑方式，就是一張表格打勾打勾…，還有督導會來給你糾正，有督導(制度)有好也有壞啦!因為有督導就會有想法有意見，民間單位就會更仔細認真，那我們也未盡量跟督導溝通…。」(NA-8)

「方案委託，大部份會作評鑑，會有評鑑委員給甲、乙、丙的等第，通常一年一次，如果是評鑑甲等以上就會續約，那我們通常也會爭取優等或甲等。公設民營就會有機構評鑑，通常是根據機構管理、專業程度等指標去做評鑑。」(NA-14)

「大部分我們也都跟著指標來做，像服務成效、行政管理成效，我們就把所有制度建立起來，等於以後所有的評鑑要來，我們都不必擔心，每年執行完的東西，就把資料新增進去。」(NB-15)

## 2. 政府績效評估的潛在問題

對於政府服務委託的績效評估，非營利組織認為「如何作」是值得檢討的議題。訪談結果顯示，決定組織績效可以從兩種方式做界定：「成果」以及要達到成果的「過程」。就「成果」面而言，績效評估的潛在問題會出於：非營利組織無法決定服務需求者的多寡。另外，就達到成果的「過程」面而言，績效評估的潛在問題則可能在於：服務執行中督導的主觀意識會影響服務執行方向、非營利組織原本接受政府挹注的資源匱乏，加上組織在人力不足情況下，另有許多業務或相關計畫有待同時爭取，故這些工作多少會影響執行或服務的績效。

### (1) 非營利組織無法決定服務需求者的多寡

「社區這一塊就是獨居個案，本來就是要看「需求」來配置人力，不是說我要去開發多少獨居老人來服務嘛!所以有需要，我們就會通報，再列管去執行這個需求。另外，日間照顧就是會依照空間決定配置多少床，他們是會期待我們去擴充這個使用率，就是服務效能可以高一點，但是不會要求你一定要達到多少啦!而且對我們來說，可能也是一直處於要額滿的狀態，所以比較不會有這種被要求的感受。至於日間照顧，在以前還沒有額滿時，是有比較被期待能定住一個目標。」

(NC-15)

### (2) 督導的主觀意識會影響服務執行方向

「...，還有督導會來給你糾正，有督導(制度)有好也有壞啦!因為有督導就會有想法有意見，民間單位就會更仔細認真，那我們也會盡量跟督導溝通，也會因為這樣建立起人脈。不好的是有時候督導也會K某些同性質的NPO，但大部分老師還是會給予意見啦!因為NPO不像企業界會藏私嘛!這就是NPO可愛之處，他也會將他所知道的告訴你，希望你做的更好，因為都是為案主好嘛!」(NA-8)

### (3) 非營利組織原本接受政府挹注的資源匱乏

「人事不足的情形，這部份也會牽涉到績效評估的問題，像我們三個工作人員，同時要做一百二十個方案，加上辦理相關活動，的確會造成人力不足的狀況。但是社會局會認為他們要求一百二十個個案量，若我們沒有達到或沒超過很多的話，他們就會認為增加人力不可行。然而我們實際上的感受是，如果我們方案接近一百二十個，也做了很多相關活動案，這會需要耗損我們更的多人力。但是社會局的出發點就跟我們不一樣，所以我們沒有那們多人力可以達到社會局的要求時，評鑑上也會比較吃虧。」(ND-11)

### (八) 非營利組織與政府合作過程中所面臨之困境

相關文獻指出，如果執行人員對政策目標的內涵具有明確的了解，對於如何達成目標的指令也相當清楚，則對政策目標將具有較大的認同感，執行時的意願及配合程度也就愈高；如果政策執行人員對政策目標欠缺共識，甚至模糊不清，則很難期望政策可以順利執行成功(吳定，1993)。然本研究對照目前台北市社會局與非營利組的互動，則發現雙方在合作過程中，相關法規對若干模糊地帶仍無法清楚定義，僅依賴承辦人員的經驗做為合作準則，此時承辦人員的素質則成爲一項關鍵性因素。由此，本研究認爲政府若能明確、詳細地臚列政策誘因及相關規定，將有助於簡化承辦人員的工作內容，並減少非營利組織對審核公平性的質疑。

### 1.政府相關規範不清楚

「困難點就在於他給你方案時，規範裡只規定較大方向的金額，但在核銷時，就會面臨原先沒有規範，但是核銷時即便是去年也曾核銷的，今年就不一定會核，…。」(NE-8)



### 2.委託經費與內容認知不一致

「曾經是有經費上看法比較有懸殊的情況發生。就是他給的經費，的確我們是沒有辦法做的，變成我們要自籌蠻多的，但是這幾年是都還好。」(NE-6)

### 3.經費核發過程複雜，使服務提供出現斷層

「經費核銷上會讓我們覺得比較受限制。就是有些費用是要先核備通過後，才能去使用，這往往會使我們的服務和經辦的事項受到影響。像我們年初就要一個設備，如 DVD 好了，那這個費用是要先核備的嘛!如果沒有下來，就是不能買，雖然有時候是計畫性的添購，但有時還是會壞掉，或比較緊急的特殊狀況。還有比較有問題的是送餐啦!送餐是不能停的嘛，有些時候他們還沒核的，像之前發生的他們就不承認，這樣會讓送餐服務斷層，不夠持續。」(NC-9)

「…比較有問題的是在於經費核銷。我們的經費是事先預撥，預撥之後我們使用，在最後時例如每一季，社會局他們會進行核銷動作，核銷時我們就檢附相關的發票正本，等於我們要提報支出狀況讓社會局知道，那他們就會去核定所附發票是不是可以通過核銷的狀態，若沒有(不承認)這發票所支出的項目，那基金會可能就要自行吸收或提出另外相關的支出憑證，讓他們去核。」 (ND-6)

#### 4.政府承辦人員經常更換，實際做法不一致

「最大的影響是我們剛成立的時候，我們屬於五科，所承辦的業務是五科的業務。但是在九十二年的時候，社會局內部的業務統整，把兒童的業務移到六科，所以把我們而福中心的業務整個移到六科，由六科在處理。那不同科室，他們處理事物的方法是不一樣的，而且同科裡面也會發生承辦員會換的問題，其實他們也已經換了很多個了。而且不同科的差別，就是在於先前五科的人作法比較彈性，沒有這麼重視一大堆的表單或什麼的，那我們做起來當然會覺的自主性比較高，然後很多東西去溝通就會有結果，以前的經驗是這樣啦!那換到六科後，感覺他們是比較謹慎的，很多的表單要填，那講干涉嘛?好像也不是，政府就是會有很多想法在裡面。」 (NB-5)

「…但這個核銷的過程中就有很多是爭議的地方，比方說有些承辦人，他可能會認為我們的活動是在六月時辦的，所以要檢附在六月附近所開立的支票，所以就不能附上一個月的支票來核銷。但事實上我們作活動時，可能會有事先預知的狀況，像預計三月時要辦活動，我們在一月時就會作籌備或做一些相關的宣傳活動了，這些「前置作業」的支出還有我們活動一些事先的雜項支出，都是社會局委辦的，所以我們對這些雜項支出不會特別去分類說是這各活動支出的還是哪個活動支出的，一般我們在使用上是不會這樣分啦，當然也不可能這樣想啦!所以我們在核銷上是比較靈活的處理雜項支出，但是會有些承辦員就會認為這樣是不合



理的，當然也是有些會認為還可以接受。在核銷認定上，我們並不知道這樣做到底是不是你能夠接受的，都要等到我檢附出去的東西，被通知不行、要退件重新再補時，才知道要怎們做。這種情況就會造成我們在核銷撥款辦理時出現一些拖延時間的狀況，就是因為認定不同。」 (ND-6)

「…換不同窗口，就會有不同解釋，尤其以交通費為例，有時計程車需要票根，不然就會要求大眾交通工具，但那又不一定有票根。」 (NE-8)

#### (九)非營利組織對委託過程中溝通機制的看法

訪談結果顯示，非營利組織對委託過程中，與政府的溝通機制持正面看法。受訪者分別表示，與社會局的合作，在招標時有議約空間；執行中有正式例行業務會議；執行完對經費超支情況，也可再溝通協調。然吾人若進一步對照檢視現階段政府在溝通機制上的作法，則可發現非營利組織對於該相關機制不甚瞭解。例如：目前社會局在服務委託互動上，已設有「專責小組」作為協調歧見的窗口；但非營利組織對溝通機制的看法，卻仍停留在「以業務會議報告服務成果」或「以公文往返爭取資源」。

「通常招標前，和政府是可以談、有議約空間的，我覺得台北市的規定也還好(不會過於嚴苛)，因為台北有很多厲害的 NPO，很會看合約的!所以合約不可能太差。」 (NA-12)

「我們會主動提出，一開始會口頭向社會局表達，到一至二月份時會有例行會議，到時會再提出。這個會議是所有老人服務中心的業務會議，所以還算是有一個正式的管道。」 (NC-12)

「我們在每一年年底，會提出的下一年度計畫，給社會局去作核定，在核定的規

定內容當中，他就會給你年度最高可核定的經費限度，若全數通過可核，且高好達到年度最高可核定的金額限度，就不能再增加；那如果超過了，就要由基金會來吸收。情況若是未達年度最高可核定的金額限度，則單一活動有超支情況，可再去和社會局溝通協調，重新申請一次，請社會局去核訂這個活動經費。若是在活動進行中，例如說招生不順利、講師時間無法配合，或者要改變整個活動的內容，就要重新送件，像社會局那邊申請要改變活動方向，但這不一定會影響經費核定，只是在年度結束之後，經費未使用完年底要辦理退款。」 (ND-7)

「我們就會提出，上年度支出經費中哪些讓我們覺得執行會有困難的點，那北市社會局也都蠻願意做調整的。」 (NE-6)

#### (十) 承接服務委託後，非營利組織對組織自主性的看法

訪談結果顯示，多數非營利組織承接服務委託後，普遍而言只是作為政府的執行單位，僅擁有部分裁量權；相對上，政府仍握有較大的主控權和決定權，在合作關係上位居強勢、主導的地位。故「平等夥伴關係」仍處在一種理念型態，不論是公設民營或方案委託，政府因為是出錢的買方，擁有較高的主導權與強勢的決定權。

「理論上一直說要平等關係，可是好像很難，因為政府是公權力的代表，而且又是財主，因此要求平等好像不太可能，…。」 (NA-6)

「…不可否認的還是得配合政府。但我認為這是不可避免的，因為我們就是公設的，契約內，會把主責的業務告訴你，我們再依照契約來執行。不過有部份，社會局是給政策、給方向，再讓我們自己去規劃、去執行；有些則是他們規劃好的。」 (NC-13)

「我們這個機構是一個「代位管理者」的角色，所以秉持這個機構內部是以服務單親家庭為主，若超過單親服務內容的話，我們也會有一些原則，…。會面臨一些特殊狀況，…我們就只是協助統計，就是統計有多少人曾經來找我們協助過，而我們有提供相關服務協助給他們。可是實際上來說，那個報表統計某種程度上提高了我們的行政壓力，因為我們中心的服務對象與那兩個的服務對象不盡相同，但是我們每各月都還是要提供那個服務對象的人員，或短期追蹤的個案，所以感覺上時間和人力是有受到一點影響。」 (ND-9)

#### (十一) 承接服務委託後，非營利組織對協助政府提升政策執行力的看法

##### 1. 擴大公共服務的範圍：非營利組織可協助政府發現問題、設計方案

非營利組織參與公共政策，背後所代表的是民間對服務的需求。是故非營利組織所扮演的角色功能，已被視為是「替代」政府的福利供給者或政府代理機構，且被認為可以更有效率回應服務需求及預防問題發生。

「因為我們有宣導，像高風險家庭，所以我們很早就發現這個問題，不會像其他機構只能被動地接受政府委託。我們在政策倡導時，就會先發現問題，…。」

(NE-10)

「幫台北市建立了娃娃車的安全制度，把娃娃車的資料庫建檔。…當時連母機構的資源進來，就成功的把台北市的制度建立起來。那台北市的制度建立起來之後，兒童局就發現原來台北市的制度已經建立起來了，後來兒童局也委託靖娟去做全國性的娃娃車制度。那次的經驗就是一格制度從地方推展到全國，那個在地方(台北市)做得還不錯，所以他們也還蠻信任的。」 (NB-10)

「我覺得我們幫助提升政府的執行力的地方，在於我們所有的方案都是我們自己

想的，就是我們是會去評估台北市有什麼需求，再針對那個需求去設計方案。」  
(NB-12)

## 2. 降低政府支出：

政府契約委託通常意味將所有或大部分的風險由當事人之一方或多方承擔，而這種風險分配本身就帶有財政上的意義。換言之，非營利組織既然承接政府服務委託的業務，本身即應具備可資合作的要件，因為只有具備承接服務委託之資源水準，方能協助提升執行力。除此之外，台北市社會福利非營利組織，還需多元爭取募款以維持相關機構服務品質或協助服務需求者申請政府以外的補助。

「有些服務對象根本沒錢，我們還要募款給予經濟支持，或者幫忙申請補助。」  
(NA-5)

「公設民營部分，在設備方面則是社會局提供 70%，母機構自籌 30%。人力部分也是，如果中心需要三個人但是社會局只能給兩個人，另外一個就由母機構這邊幫忙。」 (NE-3)

## 三、小結

本研究匯整訪談政府與非營利組織之資料，可發現雙方對於服務委託之認知與文獻探討無太大差異，大致是以「在契約委託架構下，政府與非營利組織相互提供對方生存發展的重要資源，因此雙方比以往更加互相依賴，組織間界線日趨模糊」的觀點展現。

然而在承接業務與委託業務方面(如表 7 所示)，政府與非營利組織則會因雙

方考量因素不同，以致對契約內容中資源多寡、法規依據、風險承擔、監督方式及核銷程序...等認定不同。例如：非營利組織會認為政府辦理服務委託，則其所委託的業務本即屬於政府的職責，因此應善盡管理之責，不應要求受託者提供保證金作為履約承諾，更不可變更法規依據或另定名目要求受託者增加自籌款，以減少政府本身成本支出、增加非營利組織風險承擔之責。政府方面，則認為服務委託固然是以借用民間資源及活力為出發點，但公部門最終的目的還是期望能提供更優質的服務，因此對服務內容、風險評估、資源多寡、監督方式及核銷程序，仍需做到一定程度的把關。

綜合上述，本文認為在服務委託的互動模式中，政府與非營利組織雖皆體認到相互依賴之重要性；惟在實務合作過程中，目前台北市社會局與各受託非營利組織的互動關係，與學者 Lipsky 和 Smith (1993)以「外包體制」(contracting regime)形容美國政府與非營利組織間的互動關係相符：「公、私部門僅維持彼此相互依賴的關係，但並不是對等的夥伴」、「國家對於非營利組織而言僅是資助者關係，及若干程度的夥伴關係」。故，本文認為互動關係若要由上對下之監督關係轉為更緊密合作、互賴的平等夥伴關係，其中「政府的法規彈性」及「非營利組織的體質優劣」，勢必成為未來是否達成雙贏局面的關鍵。

表 7 服務委託訪談分析

	政府(委託者)	非營利組織(受託者)
--	---------	------------

<p>合作動機</p>	<p>因:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.人力不足</li> <li>2.經費緊縮</li> </ol> <p>，故辦理服務委託。</p>	<p>因:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.理念一致</li> <li>2.要做的事情一樣</li> <li>3.有相同遠景</li> <li>4.可以協助本身擴大服務範圍</li> <li>5.政府釋放資源</li> </ol> <p>，故接受服務委託。</p>
<p>考量因素</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.政府部門現有資源</li> <li>2.服務屬性</li> <li>3.成本效益</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.組織本身規模是否足以提供相當的服務內容</li> <li>2.組織對外形象的影響</li> </ol>
<p>法律規範</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.社會福利相關法規</li> <li>2.政府採購法</li> <li>3.臺北市市有財產委託經營管理辦法</li> <li>4.臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點</li> </ol>	<p>知悉政府為使服務委託的競標對象多元化，擬將主要適用法規從政府採購法改為促參法，但學者與非營利組織多有所不同看法與意見</p>
<p>績效評估</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.量的評估:事前選擇政</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府評鑑影響未來與</li> </ol>

	<p>策工具的方式</p> <p>2.質的評估:事後針對評鑑指標進行監督的工作</p>	<p>政府續約之可能性</p> <p>2. 就「成果」面而言，政府評鑑的潛在問題會出於：非營利組織無法決定服務需求者的多寡；另外，就「過程」面而言，政府評鑑的潛在問題則可能在於：服務執行中督導的主觀意識會影響服務執行方向、非營利組織原本接受政府挹注的資源匱乏</p>
<p>溝通機制</p>	<p>1.外部溝通:正式(定期的工作會報)及非正式(電話、e-mail)</p> <p>2.內部溝通:成立委託服務專案小組</p>	<p>多數受託者對服務委託過程中的溝通機制持正面看法。但對多元溝通機制不甚瞭解；或對溝通機制的看法，仍停留在「以業務會議報告服務成果」或「以公文往返爭取資源」。</p>
<p>對政策執行力之影響</p>	<p>1.減低政府成本</p> <p>2.節省政府人力</p>	<p>1. 擴大公共服務的範圍：協助發現問題、設計方案</p>

	3.擴大服務供給範圍	2. 降低政府支出:協助提供資源
對非營利組織特性之影響	1.受託機構的性質 2.受託機構的組織目標	平等夥伴關係仍處在一種理念型態，非營利組織只是作為政府的執行單位，僅擁有部分裁量權，故政府仍握有較大的主控權和決定權
問題與困境	1. 委託對象大者恆大 2. 委託對象選擇有限	1.規範不清楚 2.委託經費與內容認知不一致 3.經費核發過程複雜，使服務提供出現斷層 4.政府承辦人員經常更換，實際做法不一致

資料來源:作者自製

## 貳、經費補助

### 一、台北市社會局辦理經費補助之經驗

#### (一) 政府經費補助之名稱及項目

##### 1.經費名稱

一般而言，政府「補助款」經常被視為是非營利組織主要經費來源之一，而且通常泛指「委辦費」及「補助案經費」。然本文認為委託及補助，本質上即屬兩種不同政策工具，故當政府經費挹注非營利組織之際，在名稱上應予以明顯區



分。以政府補助辦理福利服務所提供的經費而言，在名稱上即應明顯標示「補助案經費」以作區別。惟就此問題，受訪者表示實務上社會局和受補助團體皆能對二者予以區別，但社會局對經費名稱的用法亦試圖修正，以免外界混淆。

「對於名稱的用法我們也一直想去正名，以免被弄混，但是其實社會局內和NPO承辦員都能明白這兩者的區別。不過一般來說，補助案支出會以補助案經費統稱；公設民營及方案委託則均以委辦費統稱。」（GC-1）

## 2.經費項目

目前政府補助案，係依照使用目的將補助項目分為「改善設施設備」及「充實服務方案」兩種。就改善設施設備而言，即社會局補助各非營利組織辦理社會福利工作所需之器材、設施設備經費，此項費用包含公設民營機構的固定設備維修。充實服務方案，則是非營利組織自行規劃設計的方案，尋求政府資金補助，因此只要是增進社會福利服務之相關措施、創新方案與工作人員專業訓練，皆可申請。然本研究認為，由於現階段社會局對非營利組織的補助範圍仍過度狹隘，申請項目亦因配合政策方向而過度封閉，故政府無法藉此制度發揮輔導、鼓勵小型非營利組織投入多元福利方案以擴大服務範圍、提升服務品質之效。

「補助機構改善設施設備是依機構年度需要；補助方案則是依申請計畫書和我們的施政方向是否一致決定，…。」（GA-4）

「補助案就是只有經費，…。目前社會局公設民營的機構，固定設備維修大多是以補助方式提供，像老人公寓設施設備維護費，老人服務中心機構維修費暨設施設備更新修繕費。方案補助就也是只提供經費，像補助充實服務方案、老人活動方案。」（GB-3）

「補助是指政府會公告一筆錢，所有組織有相關的活動方案皆可以來申請，社會局會審核他們的計畫，…。」(GC-1)

## (二) 政府經費補助之流程及對象

經由訪談顯示，社會局補助辦理福利服務，雖對受補助者有依法登記或立案、行政組織及財務健全…等限制，惟實際上補助流程及對象不如服務委託複雜，因此作法上較為彈性。

### 1. 補助流程

非營利組織必須擬定一套確實且詳盡之計畫，說明如何運用補助案經費以強化組織能力，並使福利服務能得到一定效果。社會局對於補助案的釋出，則有一定的調控權力。

「申請補助的程序是：申請者應於主管機關公告之申請期間內，檢送申請表及申請補助計畫書，向主管機關提出申請。但特殊個案，經主管機關專案核准者，得不受申請期間之限制。申請補助計畫之內容，也是依照第五條規定辦理，例如：申請改善設施設備，內容應包括目的、需求評估、計畫實施進度、經費概算及經費來源。申請充實服務方案，內容應包括目的、時間(期程)、地點、服務對象、數量、執行方法、效益、收費標準及項目、經費概算及經費來源。」(GC-3)

「社會局的網站都會列出各福利類別年度計畫，讓機構來申請，會分次收件，經費用完我們就會公告不再收件。」(GB-2)

### 2. 補助對象

目前社會局補助辦理福利服務，係依「臺北市推展社會福利服務補助辦法」規定決定補助對象，且為使申請補助者更符合該法所訂之條件，仍不斷對補助對

象之限制作檢討或修正。就此，本研究認為未來政府若能提高接受補助的小型非營利組織數量，優先補助並協助體質佳但規模尚小之團體，將有助於改善福利市場大者恆大的現況。

「可來申請的對象就包括社財團法人、公益社團法人、學校、從事臺北市兒童福利服務或托育服務團體。」(GA-4)

「在補助方面主要就是依補助辦法規定的補助對象，之前會補助輔導法人、機構、學校或團體，現在學校這一個刪除了申請補助項目與申請者之設立宗旨相符。」(GC-11)

### (三) 政府經費補助之監督及考核

訪談結果顯示，社會局以補助方式挹注非營利組織的經費數額小，因此監督、考核不若服務委託嚴密。目前社會局對受補助團體在監督層面上，係以「補助經費多寡」決定查核次數和頻率；考核則係依照「執行成果」核銷單據。就此，本研究認為雖然補助作法中經費數額小，但政府仍應要求受補助團體財務運作透明化，並確實追蹤服務成果及執行效益，如此才能有利於作為政策形成之參考及協助政策執行之推動。

「補助案的監督機制是主管機關依補助辦法第十一條規定辦理督導與考核，例如：依主管機關核定計畫執行，特殊原因或補助款在三萬元以上要設立專戶，主管機關可以派員查核受補助者辦理情形，並留存紀錄，如果有資本支出者，每年至少會實地查訪一次，或者可以派員或委託會計師查核補助經費收支帳目及相關資料。查訪會依社會局補助查訪原則辦理，這部份是依照補助經費多寡決定查核次數和頻率。」(GC-4)

「一般來說補助的經費比較少，不需要訂定契約，社會對NPO的績效考核規定也比較沒那麼嚴密，大多是看執行成果核銷單據。」 (GC-1)

#### (四) 政府對以經費補助於提升政策執行力的看法

訪談結果顯示，政府部門認為非營利組織協助提升政策執行力，不會因互動方式不同而有差異。補助和委託，是政府依照不同服務性質及目標，釋出不同資源，二者皆可達到非營利組織協助提升政府執行力之目的。

「補助和委託，是政府依照服務性質不同而有不同作法，…。(」 GD-1)

「我認為兩者皆可達成。而且這兩個如果要比較，以執行力作為出發點不太能相比，像之前說的補助與服務委託，社會局是給不一樣的目標，所以給的錢也不一樣。」 (GC-5)

#### (五) 政府對經費補助是否影響非營利組織自主性之看法

部分文獻指出非營利組織接受政府資金挹注，將使組織面臨自主性喪失之危機(Salamon,1987)。然本研究認為非營利組織在補助作法中，有別於服務委託中之角色功能，應更具超然之地位及理念價值，例如：組織專業性、功能自主性及非政治行政性等，故組織自主性相對較高。就此，本研究經訪談後，發現由於補助係非營利組織自行設計之計畫方案尋求政府經費挹注，或政府對於公設民營設施設備維護，故非營利組織較不可能固定依賴政府經費補助作為財源，因此對組織自主性影響相對較小。

「大部分和他們也都已經有合作經驗了，所以彼此已經逐漸建立相互信任的合作方式，他們也是很清楚他們要做什麼才會來申請補助或者計劃，…。」 (GB-5)

「補助案的話，只是他們辦活動來申請一筆錢，所以對NPO的自主性影響很小吧。」

(GC-6)

「目前公設民營設施設備是以補助辦理，社會局每年度會編列一筆固定的預算，讓有需要的機構來申請。」 (GC-13)

## (六) 政府辦理經費補助所面臨的問題及困境

訪談結果發現，補助辦理福利服務的監督機制與服務委託面臨相同困境，即經費核銷流程複雜。就此，受訪者表示社會局對此問題已盡力著手解決，並做出調整。然而，本研究認為政府部門對此可進一步要求受補助團體財務透運作明，且力促同性質團體相互監督，藉此減少繁雜行政流程且增加有效考核之可能性。

「對於經費核銷不只民間覺得手續煩雜，其實我們自己對此也無力。不過我們都有盡力在調整，像每年年底我們就會對補助做調整，而且補助案這幾年的核銷，我們也做了很大的改變，像以前社會局補助給民間團體兩萬來辦五十萬的活動，就會要求它們其他四十八萬的發票也要備查，以防止它們拿兩萬只做了四萬的事情，但是現在就只需要核銷那兩萬就可以了，其他的列清單就可以了。」 (GC-15)

## 二、非營利組織申請政府補助之經驗

### (一) 非營利組織申請補助的名稱及項目

訪談結果顯示，受訪者皆認知政府政府經費補助的項目及用途在於協助非營利組織充實活動方案或設施設備修繕更新。但僅有部分受訪者，在受訪過程中會明顯區辯政府經費補助的名稱用法。

「補助大部分是活動費。」 (NA-1)

「硬體的修繕，它也是政府要負責的，但是是另外再申請補助的。」 (NC-3)

## (二) 非營利組織申請政府補助之流程

訪談結果顯示，非營利組織行政人員申請政府補助，除了對外必須依政府規定提出申請計畫書，且於一定期間內執行該方案，寫成成果報告及辦理退款等手續之外；對內則須經過執行長、董事會同意等內部行政程序。

「我們收到文之後，一個月內要把活動辦完，至於案子核發的錢又是依執行比例核發，...我們經過行政人員還要再送執行長、董事會同意，之後還要辦退款等手續。...而且我們除了辦理活動，還要加上前面所說的這些核銷上的行政、寫成成果報告、開會資料等等。」 (NA-10)

## (三) 非營利組織對政府績效評估的看法

受訪者表示，政府對補助案的績效評估，係依照事先計畫書之預期效益及成果報告，而且講求二者的一致性。

「補助的話，就會有督導到現場去看，主要是寫成成果報告，而且要與你原本寫的預期效益match才行。」 (NA-14)

## (四) 申請經費補助後，非營利組織對組織自主性的看法

經由訪談發現，補助方案係非營利組織自行規劃執行之活動，因此可依活動方案所需的「執行成本」以及「內部控管機制」決定是否申請政府補助。惟一旦政府審核通過非營利組織所申請補助案後，非營利組織即使對補助金額不滿意，仍會勉強接受。

「補助案的意思是說我們自己想做，然後政府補助我們費用，讓我們去做這個事情，…。」(NA-1)

「我們就必須先做好管控伊甸內部的專案，送出去是最快讓政府核定且讓服務順利執行。所以我們有些單位都是接專案的，那主管就要很會管理才行…。如果是花了20萬辦理的活動，加上行政成本就多了好幾萬，但政府依比例撥(補助費)，也才撥了四、五萬，那NPO就要一直倒貼。…我們申請一百萬，政府就核二十萬，如果核的真的太低，我們就不太想辦，但是政府會認為我們已經申請了，他們也核了，就一定要辦!都沒考量我們原本是需要一百萬的，卻只給我們二十萬就要我們辦，又不肯我們把規模做小，那我們當然就會考慮…。不過大部分我們還是會辦。」(NA-10)



## (五) 非營利組織與政府合作過程中所面臨之困境

### 1. 補助規範不清楚，經費來源不確定

「…內政部說預算已經以設算補助給地方政府，所以就不再補助公設民營的服務費、人事費。…。那設算制度，從九十一年開始，原本由中央撥款(給 NPO)，現在地方自治分配，那地方 NPO 就會抗議，如果中央補助給地方政府，地方政府也應該用於補助(給 NPO)才對啊。這方面台北市政府是還好，幾乎都會補助，我們也會結合一些殘障聯盟，一些團體或是立委去抗議，那最慘的方式才是不接。…不過我覺得這個議題可能還會繼續吵，今年 OK，可能明年後年又不 OK。」(NA-3)

### 2. 經費核銷流程複雜，增加非營利組織內部行政成本

「…比較會出現意見不合的地方，像是活動案的補助。通常政府會審查很久，很晚才核定，但又要求我們收到文之後，一個月內要把活動辦完，至於案子核發的

錢又是依執行比例核發，但是這樣(流程)內部成本是很高的，…。政府補助的經費很少，但是要做的事情(行政流程)卻一樣，因此投入成本很高。」(NA-10)

### 三、小結

本研究匯整訪談政府與非營利組織之資料(請參閱表 8)，可發現補助業務與委託業務本質上屬於兩種不同政策工具，然政府雖然認知上述二者係依照不同服務性質有不同作法，且依不一樣的目標，給不一樣的經費大小；但目前社會局辦理補助業務與委託業務的經費名稱並未清楚區分，且各科室做法不一致。

就補助民間非營利組織辦理福利服務而言，政府作法較簡便彈性；非營利組織具備較多自主性。即非營利組織以計畫書向政府申請經費，作為「改善設施設備」及「充實服務方案」之用，因此補助相較於契約委託，所得到的經費挹注數目小、毋須簽訂契約，故政府的行政流程、監督考核及法律規範不及服務委託之嚴密。惟目前政府補助作法與服務委託存在相同之問題，在於政府的會計核銷制度，非營利組織普遍反應政府補助制度有相當多值得檢討之處。諸如：補助金額很小，但會計核銷流程仍相當繁複，致使非營利組織增加過多行政成本、非營利組織必須以抗爭方式爭取補助財源。尚且前述問題，不只增加組織內部行政成本，有時也影響服務提供的持續性。

綜合上述，本文認為既然補助作法在法規及監督上較服務委託寬鬆許多，且目的在於輔導非營利組織提昇福利服務品質，故未來政府若能提高接受補助的小型非營利組織數量，優先補助並協助規模小但體質佳的團體，將有助於該類團體



早日進入福利市場，藉此減少大者恆大可能出現服務品質低落之弊端；並可結合市場化及外包制，使大者恆大之組織在既有行政管理健全、人力資源專業及服務技術有效率等優勢下，亦能有效提高服務品質。

表 8 經費補助訪談分析

	政府	非營利組織
補助名稱	以「委辦費」及「補助案經費」作為區辨，但於實務運作上，尚未有固定名稱	雖有部份受訪者對補助名稱予以混用，但多數受訪者對補助名稱可明顯區辨
補助項目	依使用目的分為： 1. 改善設施設備 2. 充實服務方案	以下條件皆可申請： 1. 增進社會福利服務之相關措施 2. 創新方案 3. 工作人員專業訓練
補助流程	1. 公告申請期間內，接受並審核非營利組織所提出之補助計劃書 2. 若與服務委託相比，作法較為彈性	1.對內:則須經過執行長、董事會同意等內部行政程序 2.對外:須依政府規定提出申請計畫書，且於一定期間內執行該方案，寫成成果報告及辦理退款等手續
補助對象	依「臺北市推展社會福利服務補助辦法」規定決定	須符合依法登記或立案、行政組織及財務健

	補助對象，但仍不斷對其 中的補助對象之條件限 制作檢討、修正	全…等限制
監督/考核	1. 監督上係以「補助經 費多寡」決定查核次 數和頻率 2. 考核則多係依照「執 行成果」核銷單據。	1. 政府除派員進行督導 工作 2. 注重執行成果和事先 計畫書的預期效益的 一致性
提升政府執行力	與服務委託相比，釋出之 經費與資源雖有所不 同，但皆可有效提升政府 執行力	可有效提升政府執行力
非營利組織的自主性	每年度編列固定預算，並 開放以計劃方式的申請 下，應對非營利組織的組 織性影響甚小	因補助為自行規劃執行 之活動而申請補助，故不 影響自主性，但若對政府 的補助金額即使不滿，仍 會勉強接受。
合作困境	經費核銷流程複雜，但已 著手進行調整工作	1.補助規範不清楚，經費 來源不確定 2.經費核銷流程複雜，增 加非營利組織內部行政 成本

資料來源:作者自製

### 第三節 本研究之理論檢視

本研究對非營利組織及政府部門之業務承辦人員進行訪談，目的主要是瞭解台北市在實施社會福利民營化過程後，政府部門與非營利組織在提供福利服務上兩者間的互動關係，及其互動關係對「非營利組織特性維持」及「政府執行力」的影響。鑒於過去，相關研究對政府部門與非營利組織的互動關係多侷限於討論「服務委託」的範疇，故本研究另加入「經費補助」的相關探討，以分析雙方在實際互動過程中，如何協力解決民眾需求與政策執行間的落差，使服務需求者能獲致最佳的照顧與服務品質，另外，亦同時分析在合作過程中如何解決彼此所面臨的問題與困境，從而異中求同、建立共識，使雙方的互動更加順暢。以下茲為本研究根據訪談結果所得之資訊、相關法規，綜合文獻回顧及理論基礎所作的相互檢證：

#### 壹、突破政府的供給限制與非營利組織的角色功能

經由訪談結果，吾人可知目前社會局與民間非營利組織互動現況，若對照相關理論探討，可發現台北市社會局也面臨到 Douglas(1983)所指出的供給限制問題；相對地，非營利組織同時也發揮如 Kramer(1987)所論述之角色功能：

##### 一、政府原有供給類目的突破

政府供給的服務傾向於均一性及普遍性原則，對於需求差異較大、政府獨力供給下無法有效滿足的服務，需倚賴多元的非營利組織提供；因此，非營利組織發揮了服務提供者（Service provider）的角色功能。例如：台北市社會局對於獨居老人、單親家庭中婦女的服務，無法根據各別之差異性以提供所需服務，而必須倚賴非營利組織提供專業人力與相關服務。

##### 二、服務的多元化

當政府面臨多元衝突的社會問題，且無法個別加以因應時，其所留下無法滿足的需求空缺，則會選擇交由非營利組織來加以填補；因此，非營利組織發揮服

務的前瞻者與創新者（Vanguard or Service Pioneer）之角色功能。例如：對於弱勢孩童就讀托兒所，政府即面臨到一般及弱勢學童家長們不同的需求，即台北市社會局對於弱勢學童的家長期盼孩子回到一般環境，但一般學童的家長持反對意見的困境時，改採公設民營托兒所的方式，規定非營利組織須對於弱勢學童有一定的收托比例，以同時解決並滿足多元且異質的需求問題。

### 三、突破政府在許多專業知識的限制

政府單位往往受到本位主義的思考與影響，使其所蒐集的資訊不足或有所偏誤；但如前所述，非營利組織可扮演福利服務的前瞻者與創新者，或改革與倡導者（Advocador）之角色功能。例如：政府往往只提供事後補救的福利服務，未察覺事先預防的重要性，進而忽略娃娃車的安全性議題或高風險家庭與社會問題的關連性；而若干非營利組織則較能有效反映社會問題及建立相關制度，以協助政府做好事先預防性質之政策。

### 四、突破政府規模的限制

政府規模龐大，難以迅速並直接反應民眾的需求，但非營利組織則能代替或協助政府滿足民眾需求，使政府更具服務提供者（Service provider）的角色功能。例如：非營利組織對於有些服務對象沒錢、但卻急需服務者，則可透過非營利組織的募款給予經濟支持，或者幫忙申請補助。

綜合上述對政府的供給限制與非營利組織的角色功能的論述，可得知非營利組織儼然已成為政府政策的重要夥伴角色。其中研究發現，與政府有所互動的非營利組織多能將其角色功能定位在「服務提供者」上，此種角色定位一方面意指非營利組織是代替政府作為社會服務公共財的執行者；另一方面也意味著政府藉由非營利組織之力量，成為擴大公民社會福利需求之政府。而原本僅具有政策倡導角色的非營利組織，在與政府合作後，其扮演之角色功能亦逐漸增加中，除了有改革與倡導者（Advocador）之角色功能外，亦同時發揮了服務提供者（Service provider）的角色功能。

另外，隨著西方國家保守意識形態之影響，近二十年來台北市社會局在社會

福利的具體政策目標上，也已朝向民營化政策的方向邁進。除原本以經費補助方式輔導非營利組織推展台北市社會福利服務外，也大量增加「服務委託」方式使福利服務的提供更具效率化。尤以「公設民營」的福利業務發展而言，臺北市是全國最早實施社會福利服務民營化的地方政府。其正式開始與非營利組織有契約性福利服務委託關係是在民國七十四年，當時臺北市政府已嘗試提供場地設備給受託單位「第一兒童發展文教基金會」在「心愛兒童發展中心」作特殊兒童服務，這也是臺灣第一個社會福利機構進行「公設民營」的案例。直至今日，臺北市的「公設民營」福利業務數量仍居全國之冠，而其與非營利組織間的互動模式，亦是其他縣市政策模仿與比較的主要對象。同時，非營利組織在此種福利服務提供的制度改革下，除了在「公共政策」與「福利服務」參與的角色上得到「合法性」的擴張外，也透過政府補助或委託制度得到一定比例的資源，對其組織運作與功能的發揮，提供一定的助益。

## 貳、政府與非營利組織間的互動關係

由訪談結果發現，台北市社會局在推行福利服務民營化政策後，為使福利服務的提供更具效率、效能，故與非營利組織的合作方式，由原本「經費補助」模式輔導非營利組織，改為大量增加「服務委託」之方式。在實務運作上，無論是「經費補助」或「服務委託」，皆與 Salamon 所提出的第三者政府理論或「新治理」(new governance) 途徑相符，亦即印證「政府藉由廣泛地支持幫助非營利組織，以實現政府目的」。此正如同 Salamon 在新治理途徑中所論述的概念，政府行動有不同（但有限）的政策工具可供選擇，而政策工具的選擇決定了特定的參與者，故政府釋出的誘因與參與者的價值則影響了政策的產出。是故，目前台北市社會局與非營利組織間的互動，無論以上述何種方式互動，皆代表政府（第一者）不直接傳遞服務給民眾（第二者），而是透過其他組織（第三者）來傳遞。然而非營利組織則因處理新的社會、經濟問題專業且有效率，故政府藉由經費補

助或服務委託制度，透過非營利組織提供第一線的即時服務，以滿足民眾服務需求。當政府一旦釋出資源，自然地會對非營利組織的營運有關切與介入的著力點；而得到政府資源提供的非營利組織，其自主性在若干程度上會受到影響。惟現今政府對其與非營利組織在財務及行政事務上的互動，是否授予裁量權，或者授予裁量權程度如何，則依照不同互動方式而定。故本研究以下將以 Kuhnle & Selle 以及 Gidron 等所建構的互動模式，對台北市社會局與非營利組織在經費補助與服務委託上的互動關係進行分析，茲討論如下：

### 一、Kuhnle & Selle 互動模式的檢證

Kuhnle 與 Selle(1992)依「財務依賴與控制程度」與「溝通往來程度」，將政府與非營利組織互動關係分為以下四種：整合依賴型(integrated dependence)、分離依賴型(separate dependence)、整合自主型(integrated autonomy)、分離自主型(separate autonomy)。對照台北市社會局與非營利組織之互動，兩個係出發點及組織功能不同的實體，卻因福利服務的需求問題而產生經費補助與服務委託的聯結與互動。因此在資源多寡、風險承擔、監督方式及核銷程序不同的情況下，政府與非營利組織所呈現的互動關係勢必不同。大致而言，以 Kuhnle 與 Selle 所建構的互動模式分析經費補助與服務委託，可歸納出以下三點，茲分述如下：

#### (一) 在服務委託方式下，政府與非營利組織呈現「整合依賴型」的互動關係

在服務委託方式下，就財務依賴與控制程度而言，政府與非營利組織的互動主要係依據契約而執行，契約內容中明訂雙方各應負責之工作，包含政府委託之經費、非營利組織之行政管理、專案服務及相關評鑑工作等。故實際上非營利組織在財政上必須依賴政府，導致政府握有較大的政策主控權和決定權；另外，就溝通往來程度而言，雙方因有正式的定期工作會報及非正式的電話、e-mail 可供連絡、溝通，故溝通往來程度尚屬頻繁。綜言之，政府對非營利組織的控制程度高、非營利組織依賴政府財源，且彼此溝通往來程度密切，故呈現「整合依賴型」的互動關係。

(二) 在經費補助方式下，政府與非營利組織呈現「分離自主型」的互動關係

在經費補助方式下，就財務依賴與控制程度而言，因政府與非營利組織的互動流程主要係政府相關單位每年會編列一定的預算經費，提供民間團體依法申請。凡符合申請資格者之非營利組織，便能通過審核程序，取得補助款。故實際上政府對非營利組織的控制為：「以補助經費多寡決定查核次數和頻率」、「依照執行成果核銷單據」，而非營利組織對自行規劃並執行之活動，必須以個別申請方式以取得補助，故非營利組織所執行之方案不會完全依賴政府財源，它們尚需自社會中尋募資源自我發展。另外，就溝通往來程度而言，政府雖會派員進行督導工作，但多注重書面上執行成果報告和事先計畫書的預期效益的一致性，故溝通往來程度係屬相對疏離。綜合上述，本文認為政府對非營利組織控制程度低、非營利組織不完全依賴政府財源，且溝通往來程度疏離，故所呈現的互動關係是以「分離自主型」較為相符。

(三) 依照適用法規及機構屬性不同，其係以不同模式進行互動

依訪談結果得知，目前台北市社會局與非營利組織的互動關係，主要係依據社會福利相關法規、「政府採購法」、「臺北市市有財產委託經營管理辦法」、「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」及「臺北市推展社會福利服務補助辦法」等辦理，未來部份業務甚至可能適用促參法。故本文以下進一步分析社會局與非營利組織在福利服務提供上的互動關係：

比較「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」及「臺北市推展社會福利服務補助辦法」之後，即發現二者分別在「非營利組織財務依賴」與「政府控制程度」的規定上，有若干差異。就「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」而言，台北市社會局規定非營利組織須經過公開徵求受託及資格審查評選程序方能與政府合作；在財務上亦規定非營利組織會計獨立且接受台北市社會局之查核。另外，非營利組織之行政管理及福利服務也須接受台北市社會局的輔導、監督及評鑑；而台北市社會局則須依業務性質提供土地、建築物或設備

設施、委託方案之執行或服務費、專業人事費等經費或資源。故在適用要點之規定下，台北市社會局乃對非營利組織提供一定程度的資源；但對非營利組織的控制程度也相對嚴密，故亦具有「整合依賴型」的互動關係。然而，就「臺北市推展社會福利服務補助辦法」而言，台北市社會局規定符合申請條件之非營利組織，即可申請補助；審查作業中也規定補助金額在十萬元以下者得不經複審，撥款方式則以事後檢具收據核銷撥款，除非特殊情況才須設立專戶，因此對非營組織的控制程度相對寬鬆許多。另外，非營利組織依該辦法只能申請改善設施設備及充實服務方案之經費，相較於委託經營管理要點所提供之諸多資源，非營利組織對政府的財源依賴程度甚低，故亦呈現「分離自主型」的互動關係。

再者，就目前服務委託而言，政府與非營利組織間互動的主要行政法規依據乃為「政府採購法」，然而如前文所述，未來台北市社會局對於部份收費型機構及業務委託將可能改採用促參法辦理。是故，如將「政府採購法」與「促參法」相比較，則可發現二者主要差異在於「政府採購法」規定政府可以補助方式再予非營利組織資源挹注，故非營利組織在此互動情況下得到政府較多資源、對政府依賴程度較高，因此產生「整合依賴型」的互動模式；然未來若改採「促參法」，政府不但不再補助非營利組織，尚可能對有營收之非營利組織收取回饋金，因此互動關係會偏向「整合自主型」的模式。

另外在服務委託中，如以「非收費型機構」與「收費型機構」作比較，則可發現目前各類別公設民營服務中心與保護性（庇護性）安置照顧機構，均屬於非收費型機構，故政府須給予充分的資源挹注，包含籌備期的裝潢費、設施設備費，及營運期的專業服務及行政費固定設備修繕費、服務方案費、收容安置費等。相對的，非營利組織則需配合政策內容，依照契約內容執行福利服務。而政府會依評鑑指標進行監督，並以評鑑結果決定未來是否與之續約，因此政府與非營利組織間所呈現的互動關係會呈現「整合依附型」的互動模式。反觀收費型機構，雖然與非收費型相同，必須受到政府一定程度的控制，但收費型機構卻因可向服務需求者收費，故政府對該類機構所挹注的資源，僅限於籌備期的裝潢及設施設備



費，甚至會要求該收費型機構若有盈餘，應訂立回饋金提撥比率，以增加市庫收入。故該類機構在財政上幾乎可達收支平衡之狀態，不需過度依賴台北市社會局，因此政府與非營利組織間所呈現的互動關係與「整合自主型」較相符。由此吾人發現，適用「政府採購法」與「促參法」所屬的互動模式，即分別與目前非營利組織中「非收費型機構」、「收費型機構」與政府合作時的互動模式相符，而這也正說明「促參法」僅適用於「收費型機構」方符合公平正義原則；反之若政府將促參法一體適用於所有服務委託，本研究認為未來將有可能會改變現存政府與非營利組織間的互動關係模式。

## 二、Gidron 等所建構互動模式的檢證

Gidron 等學者(1992)從「服務經費的提供與授權」以及「福利服務的實際輸送」兩個面向，將政府與非營利組織的關係分為：資金與服務都由政府提供的「政府主導模式(government-dominant model)、資金與服務都由非營利組織提供的「第三部門主導模式(third-sector-dominant model)、資金與服務由政府與非營利組織共同提供的「雙元模式」(dual model)、以及資金由政府提供而服務由非營利組織提供的「合作模式」(collaborative model)四種。其中，於合作模式中亦可依照非營利組織的決策自主空間，分為兩種主要的型態：若非營利組織在合作關係中僅是扮演政府交代政策的執行者，並無自主決策的空間，稱為「合作－買賣模式」

(collaborative-vender model)；若非營利組織在其被賦予的工作上，具有一定的自主決定權，則稱為「合作－參與模式」(collaborative-partnership model)。若與台北市社會局與非營利組織的經費補助與服務委託互動方式進行相互檢證，可歸納出以下兩點結論，分述如下：

(一) 在服務委託方式下，政府與非營利組織間的互動關係為「合作－買賣模式」

服務委託是福利服務民營化最主要的作法，政府與非營利組織以「契約」作為互動基礎，和一般政府採購服務或商品的「制式契約」相同，即藉由文字記載委外之內容及其規範，目的在於使非營利組織代替政府提供較低成本及高品質的

福利服務。如將此互動方式對照 Gidron 等學者所建構的互動模式，則可發現台北市社會局與非營利組織間的互動關係，乃屬於「合作模式」，亦即政府是經費提供者，非營利組織是服務提供者。若再進一步檢證服務委託所欲達成之本小利大的目的，則可發現在「合作模式」中，雖然非營利組織在人力資源管理、服務設計、研發、營運及服務輸送等層面上，比政府在更具彈性及效率，但卻未如預期的節省成本，反而必須付出更多監督成本。此外，本研究經由訪談發現，政府部門受訪者表示服務委託是政府用人民的錢去做事，政府本來就該善盡責任監督管理；而非營利組織受訪者也認為委託是政府要做的事，故管理與監督之責本應不該推卸。由此可知，即使服務委託屬於合作模式的互動關係——「政府提供經費；非營利組織提供服務」，但政府卻不盡然只是經費提供者，亦是監督管理者的角色，而非營利組織除了接受政府部門的管理與監督，也適時提供政府部門專業建議與協助。由此，本文認為目前台北市社會局與非營利組織的服務委託之合作關係，以「既合作亦相互協助」來說明更為貼切，故兩者的互動關係亦可稱之為「合作—買賣模式」（collaborative-vender model）。

(二) 在經費補助方式下，政府與非營利組織的互動關係為「合作—參與模式」

誠如前述，服務委託或經費補助模式，皆是政府認為由自身提供服務容易發生許多缺失，如執行效率不彰、回應需求之速度緩慢等問題，因此尋求與非營利組織合作，改由政府出資協助非營利組織提供福利服務。然經費補助與服務委託不同之處，在於服務委託須以契約為合作基礎，經費補助則是非營利組織自行規劃設計的方案，尋求政府資金補助。在本研究訪談過程中，非營利組織受訪者表示在經費補助方式下，非營利組織扮演具有特殊專業能力的角色，且因為這樣的專業能力，非營利組織可以自主決定方案是否接受補助及如何執行，故在方案設計規劃中因專業能力保有其自主性，並非單純利益要求的接受者。由此，吾人若將經費補助與 Gidron 等所建構的互動模式相對照，則可發現政府與非營利組織互動關係亦可稱之為「合作—參與模式」（collaborative-partnership model）。

## 第五章 結論及建議

爲因應社會快速變遷，及因應民眾日趨強烈且多元化的需求，政府部門與非營利組織在遞送福利服務的合作，至今已日趨普遍，主要原因在於政府與非營利組織皆瞭解到，該如何妥善運用雙方之資源以達到相輔相成之效果。因此，本研究即針對非營利組織及政府部門之業務承辦人員進行訪談，以瞭解台北市在實施社會福利民營化過程後，政府部門與非營利組織在提供福利服務上的互動關係，以及該互動關係對「非營利組織特性維持」及「政府執行力」的影響。經由前述章節理論探討及訪談結果之實證分析，本章將針對研究結果作一總結，並提出研究建議，期盼提供日後公私部門在進行業務合作之參酌，並供後續研究者參考。



從前述章節理論探討及訪談結果之實證分析中得知，自福利服務之相關民營化政策發展後，實際上台北市社會局與非營利組織之互動，已由「結合民間力量」的本意，轉變成更近似於「扶植民間力量」。然令吾人質疑的是「效率、效能」和「參與、扶植（capacity-building）」之政策目標能否相容並存？

根據相關文獻及本研究訪談結果發現：台北市社會局所推動福利服務民營化，與西方國家在福利危機與財政赤字情況下所發展講求「效率、效能」的民營化策略有所差異。因台北市的民營化政策肇始於八〇年代社會福利預算短期內大幅增加，故爲了化解社政部門內員額規模不相稱之問題，係以「大量委託」藉以紓解上述矛盾；同時政府也以該作法作爲「扶植民間」的策略。惟相關的社會福利法規命令、行政運作未隨政策發展同步前進，因此具體而言，目前台北市社會福利民營化並未蒙受如西方國家所發展的課責、多樣性、成本效益和彈性等優點，然卻同時呈現若干獨佔、利益衝突、政府規避、商業化、志願部門自主性式微等缺點。職此之故，本研究謹列述目前台北市社會局與非營利組織之互動現

況、困境及其對非營利組織特性及政策執行力之影響如下:

## 壹、互動現況對非營利組織特性之影響

本研究對五家非營利組織進行訪談，發現各非營利組與政府合作之先決要件為目標相同，故在本身之組織使命上，不致於與政府政策有所衝突，尙且因合作帶來若干節省成本及達成組織宗旨的效果。然而，亦可發現各非營利組織在訪談中雖未直接指出其與台北市社會局之互動會對組織自主性產生影響，但卻對於台北市社會局的分工狀況、行政流程、法律規範，產生若干的無奈及困擾。以下整理出非營利組織在與政府合作經驗中所面臨之困境，並分析其對非營利組織維持組織特性之影響，分述如下:

### 一、付出更多行政成本解決雙方溝通斷層及認知落差

理論上，政府往往基於人事精減與善用非營利組織專業人力之考量下，與非營利組織共同推動合作之工作。但研究發現:雙方在合作後，不僅出現政府本身人力不足、科員承辦業務量過大之困境，更大的問題在於政府內部人事流動過於頻繁，使非營利組織在合作事務上面對其對口承辦員不一、業務銜接缺乏連貫性之情況。是故在合作過程中，雙方容易因溝通斷層出現認知落差，導致而非營利組織除了必須在欲推動的福利業務之成果上有所努力外，還必須花更多溝通成本解決此問題。

### 二、疲於應付政府會計核銷程序，降低組織活力、彈性

由文獻回顧中得知，一九八〇中期以來，即開始倡導將公共服務大規模民營化，目的在於改善政府科層體制在服務供應上僵化、階層之弊。但本研究經訪談結果顯示，在政府與非營利組織合作的過程中，台北市社會局仍將行政文書、會計核銷等具繁文縟節之行政程序，套用至與非營利組織的互動關係上，而使非營利組織疲於應付政府會計核銷等相關程序，進而影響非營利組織效率、活力與服

務提供的彈性；同時亦使非營利組織之組織自主性產生現局部受限之情況。故本研究認為目前台北市社會局與非營利組織間的互動，仍未完全地顯現出政府強調以彈性及市場為基礎的公共管理模式。

### 三、願以折衷、妥協方式獲取資源，並調整組織任務、結構維持合作關係

根據本研究分析與歸納，受訪之非營利組織與政府進行合作的目的，大多基於兩種考量因素，即「節省組織運作成本」及「落實組織宗旨」。換言之，該合作關係之本質，主要是組織為求生存發展所作出的理性策略選擇，從硬體的房舍建設經費、委託經費到其他相關的經費補助，均顯示政府所提供的誘因在雙方互動關係中有其舉足輕重的影響性。然而令本研究認為矛盾之處，在於即使實際上非營利組織對台北市社會局在合作時所提供的誘因有所疑慮，如：人事費用不補助或補助不足、對服務委託設置履約保證金、以其他名目要求非營利組織提高自籌款、依比例核銷經費、簽約時間過短…等，但非營利組織卻不會因此怯步，而不與政府部門進行合作。故本研究認為，即使政府所提供的政策誘因與非營利組織原本設定的期待不符，但非營利組織為了獲得來自政府的資源或資金挹注，勢必或多或少對其本身之組織任務、結構與工作目標有所折衷與妥協，以利雙方合作關係之進行與維持。

### 四、政府的角色功能定位不清，使組織無所適從

根據相關文獻顯示，藉由政府資源適切地釋出，政府與非營利組織的互動可得到效率與效能之雙重功用。但本研究經由彙整訪談結果後發現，在合作進行的過程中，政府期待以伙伴之姿與非營利組織合作，但卻又同時扮演著由上對下的監督者角色，使政府角色功能的定位出現兩相矛盾之情況。換言之，在福利服務的提供與管理監督上，政府之角色功能有球員兼裁判的窘況。由此本研究認為政府雖期待以平等夥伴關係與非營利組織進行合作，但卻又不得不同時扮演非營利組織的主要經費提供者與監督、整合者角色，以協力合作方式致力服務特定市

民，發揮更強的專業與團隊精神。

## 貳、互動現況對政策執行力之影響

首先，就經費補助而言，本研究認為相關法規制度仍顯示政府政策規劃之矛盾。經本研究發現，臺北市推展社會福利服務補助辦法第一條規定，適用該辦法之目的在於輔導非營利組織；但由實際互動上看來，政府的經費補助卻多事先框架未來要執行的政策方向，且經常將資金挹注給公設民營機構及較大型非營利組織。因此，實際上政府在經費補助方式中，所扮演具有輔導性角色的功能大為降低，而真正需要資源、擴充自身能力的小型非營利組織也無法適時得到政府協助。

其次，就服務委託而言，相關文獻指出台北市社會局的福利民營化，係在八〇年代缺乏全盤政策考量之下即大量委託，造成台北市社會局今日面臨「過度委託」、「過度外包」的質疑，也使非營利組織在福利服務的提供上形成托辣斯情況；部分文獻亦指出，過度民營化將使福利服務的提供變成「輕品質、重競爭」的局面。但本研究認為目前台北市社會局與非營利組織的互動現況可能比文獻論述的狀態更為複雜，且未來在服務委託方面，極可能形成「輕品質且無競爭」的局面。

此外，多數文獻指出，政府的福利政策缺乏明確性執行方針及目標。本研究經由訪談亦發現，在政府與非營利組織合作過程中，政府僅於政策執行前訂出大方向的政策目標，導致非營利組織對於細部目標不甚清楚，或者對細節部份產生不同認知，這些都有可能使雙方再次誤解、有礙服務提供之整合，甚至形成衝突。另外，本研究經觀察後，發現政府對於福利服務的績效評估，尚未建立務實的衡量標準，而執行成效評估的功能也多在於政府藉以參考未來是否續約。

綜合上述，本研究認為政府在服務委託或經費補助過程中，普遍出現下列問

題導致政策執行不力:首先，政策規劃時，非營利組織不能參與政府的事前規劃，造成接受委託或補助後，執行上的不便與限制。其次政策執行時，政府雖然認為將事情交由民間執行及推動是好的，但實際上交由民間來做之後，卻以政策方向框架非營利組織之方案設計、以風險趨避之心態選擇服務受託者，形成防弊勝於興利的互動基礎。最後，執行完的成效評估亦淪為形式主義或解釋上的評估，導致政府與非營利組織的合作不僅未見擴大福利服務範圍，服務需求者在未來極可能僅能選擇不甚滿意但可接受之服務。因此政府期以輔導性角色和契約競爭機制，與非營利組織合作提昇福利方案品質之目的，便難以得到實踐。

## 第二節 建議

### 壹、對政府部門之建議

匯整前述各章節內容，可發現目前社會局所面臨的問題，不僅在於現階段契約管理及補助事項的管理技術未臻成熟，更參雜過去互動歷程中，因「缺乏規劃的成長」迅速釋出委託方案與機構，所造成的過度外包、過度委託之弊。是故，本研究認為政府為解決自陷之管理困境，及改變民間社福機構的生存環境及運作邏輯，需以更務實的方式改變其與非營利組織的互動關係，以下茲提出四點作為政府參考之方向:

#### 一、有計劃地輔導多元非營利組織提昇競爭力，以確保服務品質

本研究認為提升服務品質的先決條件，在於政府如何輔導與培訓多元非營利組織參與社會福利政策的能力，尤其是當前最常採用的服務委託及經費補助做法，非營利組織都需要具備一定執行能力，才能獲致政府青睞。是故，政府若期擴大福利服務競爭市場，即有必要輔導其他競爭者，或衡量改變互動的相關機制，以提供其他組織參與政策方案之機會，如此將有利於提昇非營利組織的競爭

力並確保福利服務的品質。

## 二、精確估算服務供需，並將服務提供加以分類、分級及分階段補助或委託

由訪談結果可知，目前社會局對非營利組織的「經費補助」及「服務委託」方式，係採雙軌並行但互不相關的執行模式。然本研究認為社會局欲解決過去所面臨的管理困境，在福利服務方案的提供上，應跳脫出過去雙軌並行的窠臼，宜就目前的服務輸送模式進行總體檢，再就服務輸送脈絡的實際狀況，建構以目標和願景為導向的福利服務政策，並精確估算服務供需，然後將服務提供以分類、分級及分階段方式補助或委託。以下茲為本研究認為可供參考之方向：第一階段先透過非營利組織主動發掘社會問題，社會局給予經費補助，鼓勵民間多元及創新之服務方案投入；若服務需求擴大或急迫，方改以第二階段的方案委託模式，由政府主動規劃方案，委託民間非營利組織提供福利服務；最後一階段才是在政府房舍數量及經費許可之下，將特別需要提供直接服務之福利業務，以公設民營模式委託民間非營利組織。如此，方可使「整合依賴型」的服務委託與「分離自主型」的經費補助，在相互配合下提升政策方案的執行力。

## 三、簡化行政承轉及會計核銷程序

政府與非營利組織的合作基本精神在於「優質互補、各盡所長」，並期盼在有限資源下，擴大服務範圍，提昇公共服務品質。故本研究認為，政府為達此目標，第一線承辦人員應在各級長官支持下，對各項互動方式基於「少管、敢管」的原則，以重點管理取代過去繁瑣的文書作業與形式監督，並以溫和而堅定方式與非營利組織共謀解決之道。

## 四、規劃適當誘因機制及務實評鑑指標

基於永續經營的前提，非營利組織與政府互動最擔心之處，乃是經費難以掌控以至成為拖垮組織的禍首。因此無論服務委託或經費補助，非營利組織絕不



願意因為參與政府的社會福利業務，而落得關門收攤的下場。是故，政府對於各項社會福利委外及補助的經費估算，應針對不同業務、不同地區、不同對象算出一個基本數且依年度作調整，讓相關承辦人員藉此計算底價，也讓民間團體藉以計算承接該項業務的成本與風險，才能有效媒合政府與非營利組織的合作夥伴關係。另外，政府應積極規畫有利於多元非營利組織參與的評鑑指標及考核機制，並在人力有限情況下，由政府與民間專業機構聯合成立的第三者機構，代替政府從事督導、評估與監督之工作，如此方能有效解決福利服務被大型組織壟斷且服務效能不佳之弊。

## 貳、對非營利組織之建議

綜合相關文獻及實務上非營利組織與政府部門互動所面臨之困境，本研究茲提出以下三點建議，供非營利組織作為維持組織特性之參考：

### 一、提升組織人員相關法規知能

在公私協力的關係下，非營利組織既是政府的合作夥伴，亦是受補助或受委託單位，故在執行業務的過程中，需受到政府部門相關法令及程序的規範。因此非營利組織在合作前，宜主動瞭解相關行政程序及法令、積極與社會局討論修改合作內容，在合作過程中則以理性、溫和的方式協調認知落差，方能使自己在業務執行過程中，體認政府部門在推動上的問題與困難，且以平等互惠原則營造良好的夥伴互動關係。

### 二、提升募款比例，降低合作風險

本文認為非營利組織欲減少對政府財源的依賴，以及減少未來契約期限到期若未續約所帶來的風險，最根本的方法仍應回歸到開發多元募款經費。藉由取信捐款人、建立財務徵信制度方式爭取更多資金或基金，如此才能使組織在財務更健全及體質更完備情況下與政府合作，並建立平等、長期且穩定的互動關係。

### 三、籌組非營利組織結盟關係，凝聚組織實力

就目前多數非營利組織運作而言，不同組織間較少互動往來，且彼此以競爭方式募集資源。因此，本研究認為未來非營利組織間，可透過組織領導人之帶動，展開橫向連結的結盟經驗，使非營利組織藉由聯結更多認同且凝聚組織實力，改善其與政府的善治互動關係。



# 參考文獻

## 一、中文部份

### (一) 學位論文：

李元通，2004，《非營利組織與政府之互動關係-以桃園縣社會福利為例》，公共管理與社區發展研究所碩士在職專班論文。

胡俊雄，2001，《地方政府社會福利機構公設民營協力互動關係之研究－以高雄縣政府為例》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。

姚泰山，2004，《社會化治理下非營利組織的協力策略－以慈濟基金會 921 希望工程為檢證對象》，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

施承斌，2004，《社會福利機構承接政府公設民營業務的考量:以非營利組織管理觀點探討》，慈濟大學社會工作研究所碩士論文。

蔡智雄，2005，《地方治理與社會資本:高雄市社區規劃經驗之網絡分析》，東海大學公共行政學系碩士論文。

徐宗鴻，2002，《政府與第三部門協力關係之研究-以行政院青年輔導委員會相關計畫為例》，政治大學公共行政學系碩士論文。

馮俊傑，2004，《以非營利組織之觀點探討其與政府間互動關係：以社會福利財團法人為例》，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。

嚴秀雯，2001，《政府與非營利組織夥伴關係之研究－以台北市獨居老人照顧為例》，國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。

### (二) 書籍：

王文科編譯，民 79，《質的教育研究法》，台北：師大書苑。

王國羽，1995，〈殘障福利機構的供給面分析：由服務向與財源論政府在私有部門的規範與支持性角色〉，《台灣的社會福利：民間觀點》。中華民國現代社

會福利協會編，台北：五南。

日本行政改革會議事務局彙編，1997，《各國行政改革之動向》，行政院人事行政編譯。

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。

江明修，1997，《公共行政學：研究方法論》，台北：政大書城。

江明修、曾冠球，2002，《非營利管理之理論基礎，非營利管理》，台北：智勝。

江明修，2003，《非營利產業》，台北：智勝文化。

江明修、陳欽春，2004，《充實社會資本之研究》，行政院經濟建設委員會。

朱柔若譯，2000，W.Lawrence Neuman 著，《社會研究方法—質化與量化取向》，台北：揚智。

吳定，1993，《公共政策》，台北：華視文化。

官有垣，2000，〈非營利組織的董事會角色與功能之剖析：以台灣地區地方性社會福利基金會為例〉，《非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析》，台北：亞太圖書出版社。

官有垣、王仕圖，2000，〈非營利組織的相關理論〉，《非營利部門：組織與運作》，蕭新煌主編，頁 43-74，台北：巨流。

林萬億，1997，《社會福利公設民營模式與法治之研究》，頁 27-42，內政部委託研究報告。

林意淑等，2006，《從政策利害關係人角度探討公益彩券發行對身心障礙者就業與福利之影響》，世新大學管理學院行政管理學系學生學術研討會論文。

葉嘉楠、李長晏，1995，《行政革新與政府再造之落實，新世紀第二期國家建設計畫研擬·專題研究系列三》，行政院經濟建設委員會綜合計劃處編印。

馮燕，2000，〈導論：非營利組織之定義、功能與發展〉，《非營利部門：組織與運作》，蕭新煌主編，台北：巨流圖書公司，頁 1-42。

葉重新著，2001，《教育研究法》，台北市：心理。

傅立葉，2003，〈福利資源的開發與運用〉，二零一零年社會發展策略社會福利研究報告，頁 105~155，台北：行政院研考會。

黃源協等，2003，老人福利機構公設民營可行性評估之研究，內政部委託研究報告。

孫煒，2007，〈台灣第三部門與政府互動的政策分析〉，《第三部門的治理研究》，臺北市：翰蘆。

孫煒，2008，〈論促進我國非營利組織發展的法制化〉，《第三部門與政府：跨部門治理》，臺北市：智勝。

劉麗雯，2004，《非營利組織：協調合作的社會福利服務：coordination in human services》，臺北市：雙葉書廊。

顧忠華，1999，《社會學理論與社會實踐》，臺北市：允晨文化。

### (三) 期刊論文：

王仕圖，2004，〈地方政府與非營利組織的資源網之研究：以嘉義市為例〉，《非營利組織管理學刊》，第3期，頁 25-44。

江明修、梅高文，2003，〈自律乎？他律乎？財團法人監督機制之省思〉，《中國行政評論》，第12卷，第2期，頁137-160。

呂朝賢，2001，〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉，《台灣社會福利學刊》，第2期，頁 39-77。

呂朝賢、郭俊巖，2003，〈地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例〉，《社會科學學報（國立空中大學）》，第11期，頁 143 - 188。

汪正洋，2006，〈從社會資本觀點探討組織內部的知識分享〉，《中國地方自治》，第59卷，第3期，頁 30-45。

李宗勳，2004，〈公私協力與委外化的效應與價值——向進行中的治理改造工程〉，《國立政治大學公共行政學報》第12期，頁 41-77。

- 李宗勳，2005，〈協力夥伴跨域治理的挑戰與機會－以社區風險治理為例〉，《警學論叢》，第5期，頁1-35。
- 李翠萍，2003，〈社會福利與經濟發展－由過去十年預算消長的角度分析〉，《理論與政策》，第17卷。
- 官有垣，1996，〈台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以台灣基督教兒童福利基金會為例〉，《空大行政學報》，第5期，頁125-176。
- 官有垣，2002，〈第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視〉，《台灣社會學刊》，第三期，頁1-28。
- 官有垣、陳正芬，2002，〈我國居家服務購買服務契約體系運作之初探〉，《社區發展季刊》，第89期，頁170-182。
- 林淑馨，2002，〈民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思〉，《公共行政學報》，第11期，頁109-142。
- 林淑馨，2004，〈鐵路改革的比較分析：以OECD國家為例〉，《行政暨政策學報》，第34期，頁123-152。
- 施教裕，1997，〈民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略〉，《社區發展》，第80期，頁37-55。
- 姚蘊慧，2004，〈社會福利民營化的再省思〉，《通識研究集刊》，第5期，頁39-52。
- 許世雨，1995，〈非營利部門與公共行政〉，《中國行政》，第58期，頁61-85。
- 許崇源、吳國明，2000，〈我國非營利組織租稅問題之研究〉，《財稅研究》，第32卷，第5期，頁107-120。
- 蔡吉源、林健次，2003，〈地方財政自我負責機制與財政收支劃分〉，《公共行政學報》，第9期，頁1-33，台北。
- 黃源協、許智玲，1997，〈福利服務民營或趨勢下的志願部門－英國經驗的探討〉，《社區發展季刊》，第80期，頁88-102。
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005，〈社會福利團體承接政府公設民營服務之省思〉，《社區發展季刊》，第108期，頁147-153。

- 張英陣，1995，〈第三部門與社會福利政策分析〉，《社區發展季刊》，第 70 期，頁 144-159。
- 楊舒蓉，1996，〈從社會資本觀點論非營利組織如何協助兒童脫貧—以台灣兒童暨家庭扶助基金會為例〉，《T&D飛訊》，第48期，頁1-18。
- 孫本初，1995，〈論治理模式在政府與非營利組織互動中之應用〉，《人事月刊》，第十四卷，第 3 期，頁 8-19。
- 鄭讚源，1997，〈既競爭又合作：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位〉，《社區發展季刊》，第 80 期，頁 79-87。
- 鄭讚源，2000，〈台灣 NGOs 在國際社會所扮演的角色與功能〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 52-61。
- 鄭怡世、紀惠容，2001，〈非營利組織間的聯盟--以社會福利組織為例〉，《社會工作學刊》，第 8 期，頁 97-111。
- 劉淑瓊，1997，〈依賴與對抗—論社會服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係〉，《社區發展季刊》，第 80 期，頁 113-129。
- 鍾京佑，1993，〈全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點〉，《政治科學論叢》，第 18 期，頁 23-52。
- 顧忠華，2000，〈台灣非營利組織的公共性與自主性〉，《台灣社會學研究》，第 4 期，頁 145-189。

### (三) 網站資料：

內政部，2007，九十四年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告。<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

王麗鳳，2006，民間參與公共建設案件適用「促進民間參與公共建設法」與「政府採購法」之比較。

[http://60.248.253.154/popp/web/file\\_down\\_C\\_axtpg.asp?no=859&type=r](http://60.248.253.154/popp/web/file_down_C_axtpg.asp?no=859&type=r)

江民修，1998，非營利組織公共服務功能之研究(國科會研究計畫 NSC

87-2418-H-004-004-E21 初稿之摘要。

[http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03\\_doc/19981017.pdf](http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03_doc/19981017.pdf)

呂育誠，2006，中央與地方權限調整的動態分析，地方制度改造與跨域治理座談會。

[http://www.moi.gov.tw/upload/m\\_39069\\_442974537.doc](http://www.moi.gov.tw/upload/m_39069_442974537.doc)

李翠萍，2003，從政策網絡的觀點談政府與第三部門的關係，第三部門產業化新趨勢研討會，2003年9月26日，地點：政治大學公企中心。

<http://www.rdec.gov.tw/public/Attachment/51211330771.pdf>

官有垣，2005，非營利組織的董(理)事會之治理，二〇〇五年義工幹事訓練-YWCA 永續經營與發展。

<http://www.ywca.org.tw/data/051002.ppt>

陳金貴，2002，非營利組織社會企業化經營探討，新世紀智庫論壇第19期，頁39-51。

<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/19/19-05.pdf>

孫本初，2005，非營利組織之政策影響以及社會期待，T&D 飛訊第32期。

[www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/0dceefc69d1fac3f3a1e4a1d411f2f41.pdf](http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/0dceefc69d1fac3f3a1e4a1d411f2f41.pdf)

趙忠傑，2007，台灣非營利組織的發展、規範及其經營管理。

<http://tw.myblog.yahoo.com/ajackperson-2006/article?mid=36&prev=40&next=35>

## 二、西文部份

### (一) 書籍：

Badelt, Christoph. 1990. "Institutional Choice and Nonprofit Sector." *The Third Sector.*

*Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin: Walter de Gruyter:

53-63.



- Gidron, B., R. M. Kramer, and L. M. Salamon. 1992. *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hansmann, H. 1987. "Economic Theories of Nonprofit Organizations." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.
- James, E. 1987. "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.
- James, E. 1990. "Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective." *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*: 7-20.
- Krahmann, E. 2003. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance* :323-346.
- Kramer, R. M. 1987. "Voluntary Agencies and the Personal Social Services." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.
- Kramer, R. M. 1992. "Voluntary Agencies and the Personal Social Services." In *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, eds. B. Gidron, R. M. Kramer and Lester M. Salamon, San Francisco: Jossey-Bass.
- Kuhnle, S. & P. Selle. 1992. *Government and Voluntary Organizations: A relational perspective*, Aldershot, Hants, England, Brookfield, Vt: Ashgate.
- Pierre, J. & B. G. Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press
- Rosenau, J. N. 1995. "Governance in the Twenty-first Century" *Global Governance*(1):13-43.

- Salamon, L. M. 1987. "Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. W. Powell. New Haven: Yale University Press.
- Salamon, L. M. 1992. *Government and the third sector : emerging relationships in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Salamon, L. M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L.M. & H.K. Anheier. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press.
- Shields, John & B. Mitchell Evans. 1998. "Reform" *Shrinking the State: Globalization and Public Administration*. Canada: Hignell Book Printing. .
- Seibel, W. & H.K. Anheier. 1990. *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organization*, New York..
- Starling, G. 2002. *Managing the Public Sector*. TX: Fort Worth, Harcourt College Publishers.
- Lipsky, M. & S.R. Smith. 1993. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weisbrod, B. A. 1975. "Toward a Theory of Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy." In *Altruism, Morality and Economic Theory*, ed. E. S. Phelps . New York: Russell Sage Foundation.
- Weisbrod, B. A. 1989. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA. : Harvard University Press.
- Wolf, T. 1999. *Managing a Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*. New York: Rockefeller Center.
- Young, D. R. 1999. "Complementary, Supplementary, or Adversarial: A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United

States.” In *Government & Nonprofit organizations : The Challenges of Civil Society*, eds. E. T. Boris and C.E. Steuerle. Washington, DC: The Urban Institute.

(二) 期刊：

Hansmann, H. 1980. “The Role of Nonprofit Enterprise.” *Yale Law Journal* 89 (5):835-901.

Held, D., A. M. D. Goldblatt & J. Perraton. 1999. “Globalization.” *Global Governance, A Review of Multilateralism and International Organization* 5(4):483-496.

Salamon, L. M. 1986. “Government and the Voluntary Sector in an Era of Retrenchment :The American Experience.” *Journal of Public Policy* 6(1):1-20

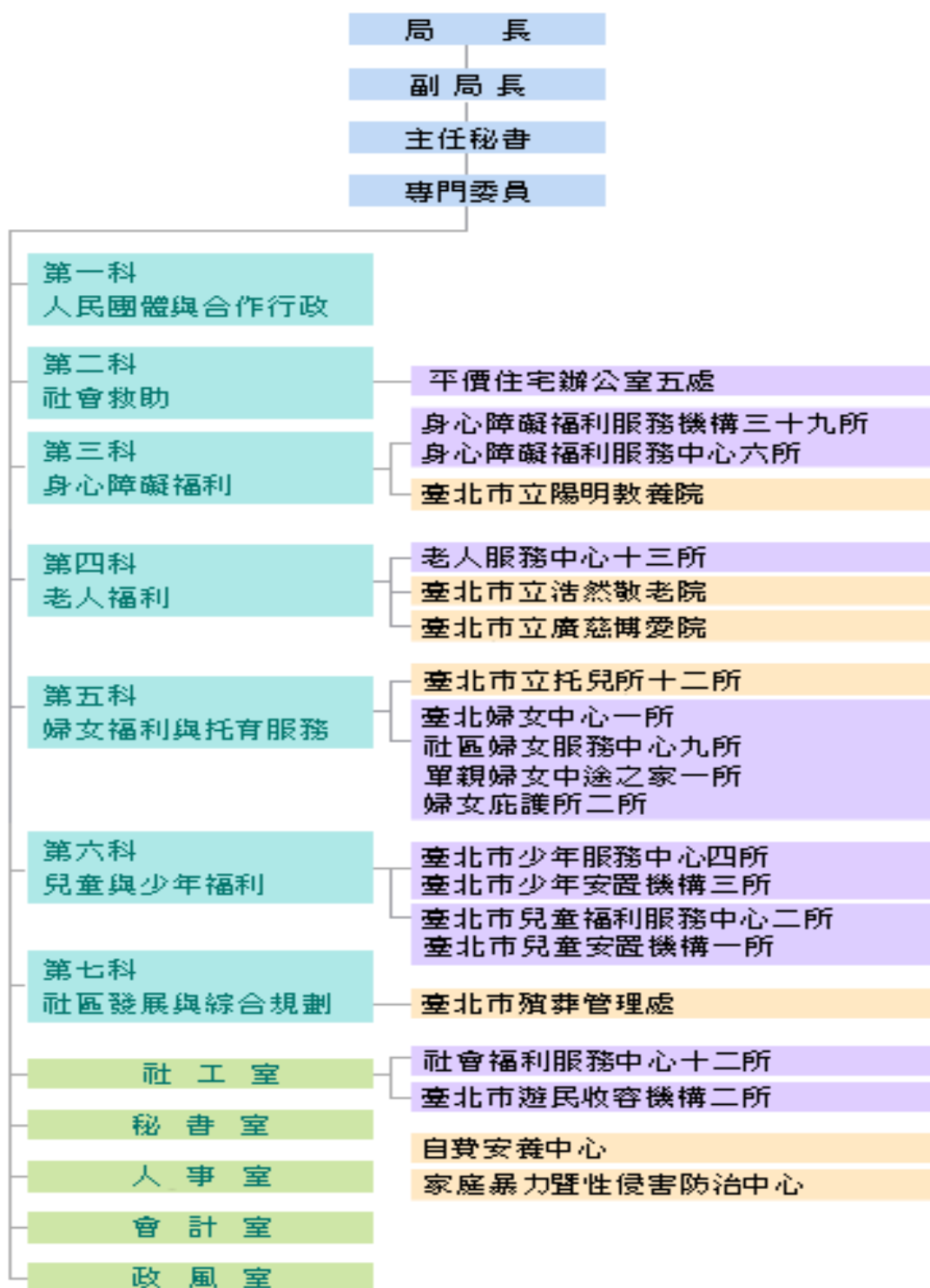
Najam, A. 2000. ”the four-c’s of third sector-government relations: cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation.” *Nonprofit management & leadership* 10 (4) :375-396.

Lipsky, M and S.R. Smith. 1989. “Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State.” *Public science Quarterly* 104:626-647

Young, D. R. 2000. “Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1): 149-172.

## 附錄

### 附錄一 台北市社會局組織架構



資料來源：台北市社會局網站

**1.在社會福利服務傳遞上，貴單位在實務上，與社會福利機構(非營利組織)在資金方面之互動主要採取何種方式?(獎勵補助、方案委託、公設民營或其他方式)?**

現在我們的相關業務在與民間團體合作上，補助、方案委託、公設民營都有。(GA-1)

**2.就台北市政府補助或方案委託社會福利團體的財源經費來源?**

目前社會局辦理老人服務業務經費來源是有公務預算和彩券盈餘，彩券盈餘多會運用在補助計畫，這部份社會局的網站都會列出各福利類別年度計畫，讓機構來申請，會分次收件，經費用完我們就會公告不再收件。公務算的編列是年度編列，目前各科的編列比例好像是殘障福利佔比較多吧。(GA-2)

**3.社會局與非營利組織合作時，所提供的資源多為何?**

大部分還是經費和場地、設施設備。補助案就是只有經費，公設民營才有場地、設施設備。像公設民營老人服務中心除了場地、設施設備，依契約規定還會提供專業服務費及行政管理費、方案活動費；日間照顧中心則是提供專業服務費。目前社會局公設民營的機構，固定設備維修大多是以補助方式提供，像老人公寓設施設備維護費，老人服務中心機構維修費暨設施設備更新修繕費。方案補助就也是只提供經費，像補助充實服務方案、老人活動方案。(GA-3)

**4.對於合作團體選擇之標準為何，有無明確性之指標，或者依照往年之案例進行?**

對於委託對象的選擇，我們有委託給醫院、學校，像老人公寓就有委託給學校和社福團體，所以和我們合作不一定是基金會或協會，也會和醫院學校合作。至於選擇的指標，如果是目前已經在契約中的，我們會依評鑑結果決定是不是續約，評鑑大概就會對他們的設施設備、人員、業務陳報情形和行政管理這些定出計分方式。如果是重新招標的，就要依相關法規來辦理，大致上依採購法，我們會公告委託計畫及委託行政契約書，裡面會規定受託單位申請資格，也會請他們準備要審查的文件、提申請計畫書，在申請計畫書中就會審查包括單位全銜、單位服務宗旨與目標、委託案名稱，及實施計畫，所以在實施計畫中就會要求他們提供申請動機、經費預算、人員編制及福利待遇，還有預期效益這些給我們參考，我們再給評審委員公開評選，通過的就會通知他們簽約。(GA-4)

**5.與社會福利團體合作上，影響成功或失敗的主要因素為何?**

大部分和他們也都已經有合作經驗了，所以彼此已經逐漸建立相互信任的合作方式，他們也是很清楚他們要做什麼才會來申請補助或者計畫，至於要求經費，我想或多或少都會有，經費運用是要受到會計部門和立法機關的監督，因為錢是來自於納稅人嘛，所以政府的責任就是要負責考核監督，可能他們會期待政府簡化一些行政程序，但是有些就是無法便宜行事的。(GA-5)

#### 6.政府如何對受託機構作績效評估?

最主要我們對受託機構作的績效評估，大概就是機構評鑑，如果遇到要續約的那一年就會做續約評鑑。社會局會邀有關的機關、學者、專家組成評鑑小組，作書面考評和實地考評。書面的評鑑就是機構依據當年度評鑑項目表填報實際情形以及送交一些相關資料；實地的評鑑則是評鑑小組會實地訪視機構、查閱有關資料、訪談相關人員。(GA-6)

#### 7.非營利組織協助社會福利服務傳遞後，對於政府部門的影響為何，是否達成政府原先政策預期?

如果說和NPO合作後對於政府部門的影響的話，應該是政府部門可以減少人力這部份吧，剛開始會推動福利委託是因為政府裁減人力，後來又購買房舍設立新機構，所以節省人力和經費應該是當時主要考量。而且我覺得政府不一定要什麼都要自己去做，民間可以做的，有能力做的，就應交給民間去做，如果民間的效率超過政府，可以創造公私合贏。如果要說是否達成政府原先政策預期的話，大致上是都能達成預期，而且不可否認成本的确是省下來了，當然大部分他們自己也會往這邊努力、也做的不錯，像有些機構我們委託出去，只提供了設施設備，他們就能自己運作的很好，那如果有些比較無法達成預期的，也不是說他們做的不好，政策上的績效也不全然是他們能努力的，像老人公寓來說，有前人是不会來住的，能來住的，來住的話好像子女就會被罵不孝之類的，但是我們還是要辦理這樣的服務委託，因為服務對象也要顧及一些像無自用住宅者。(GA-7)

#### 8.在政府與非營利組織互動經驗上，所謂的「平等夥伴關係」是否成立?未來會朝何種方向來做?

夥伴關係應該是有可能的吧，大部分我們的互動模式也確定了，一些機委託出去他們營運的很好，我們要做的就是負責監督而已，這部份也是契約訂定的監督內容。如果是收費型機構，他們更是自負盈虧，在財務上對社會局的依賴已經降的蠻低了，所以其實只要民間團體自己也想做、也肯投入心力資源，再接社會局的案子，我們的關係就已經是夥伴關係。(GA-8)

(二) 時間：2007.6.26 受訪者：GB

#### 1.在社會福利服務傳遞上，貴單位在實務上，與社會福利機構(非營利組織)在資金方面之互動主要採取何種方式?(獎勵補助、方案委託、公設民營或其他方式)?

我們算是婦幼科兒童托育科，現在托兒的相關業務在與民間團體合作上，有補助、公設民營。托兒所除了公營和民營外，目前臺北市共有16所公設民營托兒所，申請辦理就讀的方式就是優先收托弱勢家庭兒童，其次才開放收一般學生。另外托兒業務我們也有一個托育資源中心是委託辦理的，也是公設民營，

它提供一些保母資訊、家長托育諮詢及轉介等服務。補助的部份，就是補助民間機構團體辦理提昇托育服務品質方案。(GB-1)

## **2.社會局與非營利組織合作時，所根據的法規為何?**

會依社會福利相關法規（如老人福利法）、政府採購法。其中補助方案主要是依「臺北市推展社會福利服務補助辦法」規定辦理；委託福利設施委外招標方式，依政府採購法和台北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點辦理。

(GB-2)

## **3 社會局與非營利組織合作時，所提供的資源為何?**

目前辦理公設民營托兒所是只提供設施設備讓民間經營，且自負盈虧，在開辦的時候會以補助方式提供開辦費及裝修費，營運之後社會局就不再提供托兒所經費；托育資源中心就有提供專業服務費、行政管理費、方案活動費及設施設備費；方案補助則提供經費，補助類別有分一般性補助、政策性補助，一般性補助最高補助總計畫經費 70%，會依活動大小、規模、預期效益等指標核定補助金額；政策性補助最高補助會到 100%。(GB-3)

## **4.對於補助及委託對象選擇之標準為何，有無明確性之指標?**

補助機構改善設施設備是依機構年度需要；補助方案則是依申請計畫書和我們的施政方向是否一致決定，至於可來申請的對象就包括社財團法人、公益社團法人、學校、從事臺北市兒童福利服務或托育服務團體。契約委託，就要依照招標時我們提出的計畫和一些相關法規，像採購法進行，因為契約是有續約的相關規定，所以繼續委託也是因為評鑑結果，但是這部份是有規定委託和續約最多幾年。(GB-4)

## **5.與社會福利團體合作上，影響成功或失敗的主要因素為何?**

合作上，我想只要願意溝通應該就不會有所謂的失敗吧，我們跟他們的溝通方式蠻多的，電話、e-mail，也有定期的工作會報，他們會回報工作情形，有問題也可以透過這些方式提出，能反映的或者能改善的，我們就會盡量做。所以一直以來我們的合作關係也都良好，他們也很願意協助政府。(GB-5)

## **6.政府如何對受託機構作績效評估?**

我們對受託機構作的評估就是評鑑和督導檢核，像臺北市就會公佈公設民營托兒所評鑑指標，評鑑項目其實算蠻多的，分為督導檢核、基礎評鑑、行政組織與經營管理等這幾大部分，每個項目都列出給分的標準。像督導檢核項目，就是公設民營托兒所應達成的事項，如果有達成率未達預期的情形，就會影響到評鑑等第，基礎評鑑、行政組織這些就是我們會實地去看、去了解的。對於硬體設施設備的管理，社會局也有定出公設民營托兒所維護管理計畫，請各個公設民營托兒所依計畫所列的維護管理及檢查項目，逐項檢查，並做成紀錄，社會局對這部份也不定期會派員督導訪視紀錄情形。(GB-6)

## **7.非營利組織協助社會福利服務傳遞後，對於政府部門的影響為何，是否達成政府原先政策預期?**

公設民營的托兒所原本的期望就是用經營成本價收取費用，提供價格合理且優

質的托育服務，所以和民間團體合作，除了減低政府成本之外，我們契約中有要求他們做一些配合社會福利工作，因為政府對於一些很需要福利服務的人也許無法馬上知道，所以透過合作，讓他們發揮所長，在及時發現需要社會福利照顧的人且提供服務，像公設民營托兒所協助我們做收托弱勢家庭幼兒及特殊兒童、配合宣導和社區服務工作、早期療育通報等工作，這些如果都要政府來做，人力和經費成本勢必更高。(GB-7)

**8.在政府與非營利組織互動經驗上，所謂的「平等夥伴關係」是否成立?未來會朝何種方向來做?**

像前面說的，我認為合作上是需要充份溝通協調的，可能以溝通、開會討論、聯繫會報，盡可能和他們達成共識，然後合作，所以夥伴關係，雙方都要努力。(GB-8)

(三) 時間：2008.6.27 受訪者：GC

**1.獎勵補助一詞用法模糊，有獎勵補助、方案補助等，另外公設民營人事費補助也用補助一詞，這些名詞對社會局來說，支出名目是有區分的嗎?所代表的意義差別?**

對於名稱的用法我們也一直想去正名，以免外界弄混，但是其實社會局內和 NPO 承辦員都能明白這兩者的區別。不過一般來說，補助案支出會以補助案經費統稱；公設民營及方案委託則均以委辦費統稱。所以補助是指政府會公告一筆錢，所有組織有相關的活動方案皆可以來申請，社會局會審核他們的計畫，一般來說補助的經費比較少，不需要訂定契約，社會對 NPO 的績效考核規定也比較沒那麼嚴密，大多是看執行成果核銷單據。服務委託則是指在契約中規定：政府要提供的經費、社會局支應的比例、設施設備；NPO 要提供的服務項目、收費標準，像收費型機構還會規定要回饋給社會局的回饋金，可能幾百或幾千塊吧。政府和 NPO 互動中，實際上比較受爭議的應該是委託的委辦費，因為對契約內容認定會不一致，像契約如果續約的話，要依照原來訂的契約內容走，但是時間上如果是九十一年委託的，加上續約到九十六年的時候，經費的使用上已經有所不同，像物價的調整啦，所以對契約就會有爭議的情況。但是社會局也是盡量規劃調整，只是契約訂定之後就不能更改內容，因為有公平性的問題，否則都先來標案，等得標之後再來改內容，所以一般會有爭議的應該是委辦費。補助與服務委託，社會局是給不一樣的目標，所以給的錢也不一樣。像非收費型機構，社會局光是補助一個人事費用就要四萬，加上提供場地設施設備，所以 NPO 承接到這個委託案，應該在資源條件上就是優於其他 NPO 了，因為台北市的地價、租金貴，而且 NPO 都會希望擴展據點、省租金、省人事成本，所以會來承接契約委託。(GC-1)

**2.補助 NPO 的經費用途多為何?與委託服務的差異?**

補助案的經費項目，是依照補助辦法第四條，所以補助 NPO 的經費用途就是改善設施設備和充實服務方案。改善設施設備，就是 NPO 辦理社會福利工作所需



之器材、設施設備可以來申請；充實服務方案則是政府要增進 NPO 提供相關社會福利服務措施、創新方案、工作人員訓練所提供的補助。委託公設民營機構的補助就有分籌備期和營運期，籌備期會補助裝潢費、設施設備費、專業服務行政費、方案執行或服務費；營運期有補助專業服務行政費、固定設備修繕費、方案服務費、收容安置費，但是補助給公設民營的不是每個機構這些每一項都有，要看機構的性質決定。(GC-2)

### **3.NPO 申請補助的流程為何?申請的困難度會比服務委託更高嗎?**

補助案的申請程序是依補助辦法第五條辦理，申請補助的程序是：申請者應於主管機關公告之申請期間內，檢送申請表及申請補助計畫書，向主管機關提出申請。但特殊個案，經主管機關專案核准者，得不受申請期間之限制。申請補助計畫之內容，也是依照第五條規定辦理，例如：申請改善設施設備，內容應包括目的、需求評估、計畫實施進度、經費概算及經費來源。申請充實服務方案，內容應包括目的、時間（期程）、地點、服務對象、數量、執行方法、效益、收費標準及項目、經費概算及經費來源。所以申請的困難度應該是服務委託比較高，它必須由各科擬訂實施計劃及委託契約草案，簽報局內核定後報府，最後還要送議會審議同意或備查。(GC-3)

### **4.經費補助 NPO 後，社會局會有監督機制嗎?如何監督?**

補助案的監督機制是主管機關依補助辦法第十一條規定辦理督導與考核，例如：依主管機關核定計畫執行，特殊原因或補助款在三萬元以上要設立專戶，主管機關可以派員查核受補助者辦理情形，並留存紀錄，如果有資本支出者，每年至少會實地查訪一次，或者可以派員或委託會計師查核補助經費收支帳目及相關資料。查訪會依社會局補助查訪原則辦理，這部份是依照補助經費多寡決定查核次數和頻率。(GC-4)

### **5.以社會局角度來看，補助與服務委託相比，您認為哪一個比較能提升政府的政策執行力(提升執行力，意指使政府成本降低、擴大服務範圍)?**

我認為兩者皆可達成。而且這兩個如果要比較，以執行力作為出發點不太能相比，像之前說的補助與服務委託，社會局是給不一樣的目標，所以給的錢也不一樣。(GC-5)

### **6.補助與服務委託，分別對 NPO 的自主性影響各為何?**

我認為主要還是經費核銷上的問題，因為法規的規定，所以我們對這個也很無奈，還有有時候也需要配合中央規定，但實務上比較常發生的是議員來要資料，我們就只好把表格拿給相關機構填，所以有時候的確是需要他們配合。補助案的話，只是他們辦活動來申請一筆錢，所以對 NPO 的自主性影響很小吧。(GC-6) (GC-6)

### **7. 您認為目前與 NPO 合作方式，發展主軸主要是是補助或是服務委託?**

目前與 NPO 的合作方式是服務委託和補助都有，很難說主要的發展主軸是什麼，因為辦理公設民營要考量案件量是否飽和、公設民營是否現有場地、閒置的房舍、收容量、機構屬性和其他因素。像方案委託就比較不需要場地，例如：

居家服務方案就是分區服務，所以講求方便的遞送服務、可近性及效率，因為不可能每個案主所需要的服務都從社會局這邊遞送出去啊。另外，我們也希望做到一區至少一個公設民營托兒所，因為希望有些弱勢兒童也可以得到照顧，而且藉由公設民營的方式，我們也補助一定比例的學雜費。(GC-7)

**8.社會局內部對於補助及契約委託，在經費或管理上是否有共同的協調機制?**

局內的協調機制，在局內福利服務的相關問題上，每半年或一季會舉行聯繫會報，這是各科室會做的。另外，社會局共同的協條機制應該就是有組成委託服務專案小組，這是由副局長主持和科室主管組成的。(GC-8)

**9.經費核銷，是由社會局承辦員認定嗎?承辦員流動頻繁?經費核銷是否有由其他部門管理之部分?**

經費核銷的認定主要是依照法令函式及會計室的認定，承辦人也會依過去的經驗核銷，但是這幾年其實社會局的人力調動蠻頻繁的，主要是因為社會局一直以來編制人員都固定，有大部份還需要約聘的人力，加上這幾年福利問題多元化，而且多種服務被重視，所以業務不斷擴大，所以可能 NPO 會覺得我們承辦人員不斷更換造成他們困擾，但是我們人力也是吃緊。(GC-9)

**10.方案委託、公設民營，績效評估之異同?**

公設民營的績效評估，在質的部份主要是評鑑；在量的部份則是社會局每半年會做成本效益分析，評估公辦民營和公辦公營哪一種人事成本及經費開銷比較划算，像民間單位它們的人事可能兩到三萬就可以聘請到一個人力、福利待遇也比公部門低，反觀公家機關，一個公務員薪水就要四萬，還要加上福利，所以在成本方面就會做效益上的分析，看看是不是委託出去比較適合。方案委託就比較難做績效評估，因為是用民間的場地，所以比較沒有節省經費的問題，另而且政府也不可能只看服務量決定績效，因為這樣就等於變相的鼓勵民間機構去衝服務量，所以方案委託主要還是要看服務需求者的滿意度來做為績效評估主的考量。(GC-10)

**11.就辦理福利服務而言，如何選定委託或補助對象?(會分財團、社團法人、文教、社福類嗎)**

在補助方面主要就是依補助辦法規定的補助對象，之前會補助輔導法人、機構、學校或團體，現在學校這一個刪除了；在補助的限制則會要求依法登記或立案、行政組織及財務健全、申請補助項目與申請者之設立宗旨相符。在服務委託方面，則是依照民間送來的計畫書決定委託對象，不會特定分財團法人、社團法人，或者是文教、社福，主要還是看它們是否能夠承接，只要它們承接能力能符合相關的規定，我們就會委託。(GC-11)

**12.目前方案委託、公設民營、補助制度上主要的困境為何?**

目前服務委託主要的困境在於能承接委託的團體其實不多，有形成大者恆大，或理論上脫拉斯的情況，所以社會局在這方面也是期望服務委託是比較有競爭性的，目前社會局努力的方向比較會傾向於召開公開說明會，承諾大家都有公平的機會承接方案，而且民間只要有創新的方案，社會也願意委託辦理。補助

原則上都是依照補助辦法，不會有太大問題，但是如果要以補助的方式輔導小型 NPO，在和政府合作上更具競爭力是比較困難的，因為補助要有名目，所以困難度比較高。目前局內好像是婦女服務方案比較有多元化的競爭者參與投標。(GC-12)

### **13.政府都是以補助方式維修公設民營設施設備?**

目前公設民營設施設備是以補助辦理，社會局每年度會編列一筆固定的預算，讓有需要的機構來申請。(GC-13)

### **14. 公設民營或方案，有比較好委託、比較不容易委託出去的嗎?是否會以拜託某團體承接之情況?**

社會局比較不容易委託出去的情況，比較發生在像二十四小時庇護機構是有比較不容易委託出去，因為它涉及到更專業的照顧人力，所以一般的機構可能不太有這種人力，所以比較不會來承接，但是社會局倒不至於說會只拜託某一家 NPO 來承接，實務上的作法比較多是會電話詢為或主動廣發 email 給各福利機構，就是社會局比較會主動地去詢問是否有承接意願，不可只拜託一家來承接，而且我們實施計畫公告之後，有興趣的團體其實也會打電話來詢問，所以我們的承辦員大概就會知道這個委託案容不容易委託出去了。(GC-14)

### **15.社會局對於經費核銷流程的看法?**

對於經費核銷不只民間覺得手續煩雜，其實我們自己對此也無力。不過我們都有盡力在調整，像每年年底我們就會對補助做調整，而且補助案這幾年的核銷，我們也做了很大的改變，像以前社會局補助給民間團體兩萬來辦五十萬的活動，就會要求它們其他四十八萬的發票也要備查，以防止它們拿兩萬只做了四萬的事情，但是現在就只需要核銷那兩萬就可以了，其他的列清單就可以了。(GC-15)

### **16.評鑑主要考量是服務量嗎?**

其實社會局內的評鑑考量的指標很多，各科室也都訂有它們對不同機構的評鑑的指標，不是只有考慮到服務量，也有考慮到設施設備的維護、服務對象的滿意度、母機構財務結構的穩定、會計師的簽證、行政管理上的問題，這些社會局都會邀請專家學者擔任評鑑委員共同評鑑。(GC-16)

### **17.評鑑是一年一次嗎?會依服務類別而不一樣嗎?**

中央是每三年會對全國機構作評鑑。社會局評鑑的次數好像依照不同福利類別、不同機構有不同的規定，有些是一年一次，不過最常發生的還是續約前一年做的評鑑。(GC-17)

### **18.未來社會局可能採促參法嗎?哪些機構委託會先適用?**

促參法其實主是中央的政策方向。如果局內要適用促參法來推動服務委託，主要應該是收費型老人安養機構和托兒所會優先適用，但是這幾年促參法的施行細則又修改了，所以適用促參法還需要中央內政部的認定，像社會局內收費老人安養機構的認定，內政部就不認可，所以退回來了；托兒所的，內政部則還未回函。(GC-18)

### 19.適用促參法及採購法的考量因素?

適用促參法的考量比較在於機構委託出去是不是能自付盈虧，促參法不見得會提高參與投標的競爭力，因為能承接委託的現階段都是大機構，也是固定那幾個，應該不會因為適用促參法而有巨大改變。所以，適用促參法最主要是它比採購法手續簡便而已，而且促參法中規定不可再補助民間團體，所以對於非收費型的機構委託來講，要適用是很困難的。(GC-19)

### 20.政府和 NPO 的互動關係，現階段是否已是「平等夥伴」?未來政府對於達成「平等夥伴」關係的可能作法為何?

我們是期待會有平等的夥伴關係，所以也做了很多的努力修訂契約，但有些修正不是地方政府可以做的，像法規的改變有些涉及到中央層級，不過還是認為我們和 NPO 的互動關係要做到夥伴關係是可以漸進式的努力，像我們針對契約內容會多開會討論、在聯繫會報中也對相關問題提出可能的解決方式。另外，局內各福利類別也有社福委員會，它是根據社福委員會條例規定，組成人員也會包含一些民間團體，所以這也是一種協調方式，期望能慢慢朝向平等的夥伴關係去做。(GC-20)



(四) 時間：2008.6.28 受訪者：GD

### 1.政府部門對於補助及委託非營利組織之看法?

補助和委託，是政府依照服務性質不同而有不同作法，以老人照顧來說，照顧較健康的老人，也許就是以補助的方式民間去照顧，但是有一些更弱勢的老人，像身障的，可能用方案委託民間去探訪他還是不夠，那就要做到委託機構，讓民間更有能力去照顧他們。對政府來說，以機構委託的方式，也許有民間投入，相對於只由政府來做，是能省去一些成本，但是政府也必須投入更多的監督成本，例如很多事情需要溝通協調，這些都是成本。(GD-1)

### 2.政府辦理服務委託之動機?

政府辦理委託主要是因為公部門人力不足，公務人員成本高於私部門聘用人力，所以政府就把一些原本 NPO 有在做的或者有能力做的服務委託出去，當然如果與他們要做的是一樣，他們就會來接，而且 NPO 雖然盈餘不分配，但是他們也是會希望有獲利以擴充母機構。(GD-2)

### 3.政府對於合作之非營利組織走向托辣斯之看法?

對於大者恆大的看法，我認為這涉及到兩個問題。其中委託者有委託者的考量，也就是說不論誰是承辦員，應該都要考慮到委託的風險，不可能委託給一個根本沒能力或者體質不好的團體來做啊，這樣也是幫政府找來麻煩，所以要給比較小型團體承接的機會，也要考量他們承接的能力，因為一個機構委託出去經費十分龐大，他們是不是有專業的會計部門能做管理是很重要的，所以目前看來小型機構得標的有限，政府也會比較想輔導中小型的團體，因為他們比

較有自我評估的能力。另外一個與大者恆大的相關問題，應該是評鑑，其實評鑑的內容、指標的確會比較有利於大型機構，無可厚非的，他們就是有完整的行政管理、會計制度等。(GD-3)

#### **4.政府補助與服務委託，對 NPO 的自主性影響為何?**

如果說 NPO 對政府有依賴關係，應該說是已經依賴了，所以不得不繼續依賴下去。因為他們的服務對象、服務標的已經存在，不可能說不做就不做。理論上，NPO 也應該要有一定比例的財源才能來接政府的委託案，如果政府 100% 補助，那委託就沒意義了，但是現況上好像 NPO 都有接受政府一定比例的委託案，所以 NPO 在考量到以聘用人力的去留之下，都不會想失去原有的委託案，加上 NPO 也會期待擴增據點，因此在擴張當中有政府的協助，其實也能省去原來他們要做事的成本。(GD-4)

#### **5.政府和 NPO 的互動關係，現階段是否已是「平等夥伴」?未來政府對於達成「平等夥伴」關係的可能作法為何?**

政府和民間要形成「平等」夥伴關係其實是有所限制的，因為兩者的思考角度、方式都不同，像政府再經費核銷上會要求先墊款、要一一核對發票，也可選定服務對象及標的，甚至政府也可以決定要開創什麼服務，所以委託或補助過程中，難免政府還是握有主導方向的權利，但是這幾年來，政府其實也很明白不可能不依賴民間來協助服務，所以政府對 NPO 的自主性影響大小，還是要看民間組織怎麼做，像有些團體是會依照政府政策方向做微幅調整啦，例如原本是做某類別的什麼服務，但是政府丟出一個新的服務，同樣也是那個領域，但是服務內容不太相同，他也是會嘗試去接來做。(GD-5)

#### **6.另外，想請教您對非營利期待政府簡化核銷過程的看法?**

政府的核銷過程其實公務員很難適應這種煩雜的過程，因為公務員第一天到公部門工作就知道這是他要做的事，但是私部門很習慣彈性，像經費它們會移來移去，設備的經費夠了就移到方案活動裡面去，可能它們也會覺得資本門、經常門混用應該也理所當然，但是這和公部門的思考邏輯就不一致，像公部門在會計上會有要求，承辦員會先檢視經費用途，到了會計室又會看哪些帳要刪，或者有無符合相關程序。

**1. 貴機構之經費來源?**

自營事業比例不高，過去收支併列；現在只列盈餘，其他還有一些方案委託及公設民營。通常伊甸方案委託的承接率蠻高的；至於公設民營部份，政府只補助七成經費，其他的要伊甸自籌經費。(NA-1)

**2. 與政府合作時，多以何種方式為之 (獎勵補助、方案委託、公辦民營或其他方式)?**

這幾個都有。補助案的意思是說我們自己想做，然後政府補助我們費用，讓我們去做這個事情，但通常都會要求自籌款。至於方案委託，則是指政府要做的，可是爲了人力、效率...各方面，所以委託民間來做，所以就會有人事費，通常我們在這方面會比較期待的是：既然這是政府要做的，那補助款應該是百分之百吧!不可能又要民間做，又要我們自籌款。但是通常現在政府都會要求自籌，因爲現在標案也蠻競爭的，而且以前我們是採最低標，可能一個方案標最低者就得標，但現在採購法也漸漸採最有利標，就是要看品質決定得標者，所以方案委託一般也是要招標，那我們也是定期要作成果報告和核銷。那公設民營，就是政府提供免費的場地，可另外申請法定服務費。可是我們的公設民營，從成立到現在好像都是赤字。.....有案主的，就有收費，差不多才可收支平衡，那這種收費有的是政府補助，例如政府補助給中低收入戶的，另外還有其他政府補助或者是一些定期捐款。其中，養護中心的服務費是要另外申請的，每年要提計畫書，要含有各案名單、服務人員的學經歷這些，比例不同百分比就不同。(NA-2)

**3. 那公設民營有可能倒閉嗎?**

那是不會倒，頂多是赤字，然後依甸會考慮要不要繼續接。因爲它有契約，通常是三年一簽，自己要評估是否繼續接。當然，如果有比較競爭激烈的，也會有其他機構想來接，可是目前的生態是不太會有人想去接。因爲已經經營有一段時間，像伊甸的一壽，曾經也想不接，因爲它是 24 小時的養護中心，對伊甸以社工爲主來說，突然要做 24 小時的養護，輪三班、還要隨時待命，人力上有些不足，但是政府還是拜託我們來接。後來沒人想接，而且我們已經累積一些經驗，在評鑑上也一直優等、甲等，所以我們還是接了。所以(公設民營)除非是赤字有很多、問題也很多，而且我們沒人力也沒主管時，才會可能不接。.....政府目前對公設民營的規範是比較模糊的，例如去年爲此還辦了座談會，因爲內政部說預算已經已設算補助給地方政府，所以就不再補助公設民營的服務費、人事費。....那設算制度，從九十一年開始，原本由中央撥款(給 NPO)，現在地方自治分配，那地方 NPO 就會抗議，如果中央補助給地方政府，地方政府也應該用於補助(給 NPO)才對啊。這方面台北市政府是還好，幾乎都會補助，我們也會結合一些殘障聯盟，一些團體或是立委去抗議，那最慘的方式才是不接。...不過我覺得這個議題可能還會繼續吵，今年 OK，可能明年後年又不 OK。所以我們提出設算制度要檢討，政府應該要框列預算。

(NA-3)

**4. 以您的接觸，您認爲政府比較喜歡以方案委託還是公設民營?**

是都在積極做公設民營啦，但感覺上他們好像不太喜歡公設民營，因為責任很多都還是在政府身上。前幾年，又在熱一個促參法，剛剛前面提到的公設民營和方案委託都是以採購法，但前幾年，也有一些 NPO 被要求公設民營要以促參法來做，所以要利潤回饋、收權利金啦，有點類似 BOT。但是 BOT 適用於企業營收，可是我們 NPO 又不賺錢的…，所以當時社會福利的政務委員林萬億老師也反對，那他說話也蠻有份量的，我們用促參法也真的蠻困難的，所以好像就比較沒再提了。(NA-4)

#### **5. 您認為政府適用促參法的理由是？**

適用促參法來做，是因為政府認為有些企業會來做，因為有利可圖吧！像醫院，除了可以拿政府補助之外，還可以申請健保給付，所以是雙向的(收入)，而且收費機構可能的利潤也比較高。那 NPO 不可能提供不好的服務品質，但卻收費高啊！而且 NPO 一切要按法令規定來做，所以 NPO 不但人事費高、一切要按法令規定，而且甚至有些服務對象根本沒錢，我們還要募款給予經濟支持，或者幫忙申請補助。

(NA-5)

#### **6. 目前對政府的期待？**

希望政府多一點補助比例，自籌不要太高。像在方案委託方面，NPO 要提供辦公室，還要督導、行政人員…等，而且政府撥款是季核銷，一月提供的服務要四月才核銷，補助要專戶，要是有退費也要收利息，不過這些在不斷反映下，現在政府是有預撥制度的規劃了。在公設民營方面，則希望政府在補助條件方面，要有法定補助的保障，因為 NPO 已經負擔 30% 了，如果中央政府和地方政府又相互推卸責任，那民間單位就會很累，這樣我們就還要去找立委或是(行政)院長啊，之前是殘盟會帶頭啦…。理論上一直說要平等關係，可是好像很難，因為政府是公權力的代表，而且又是財主，因此要求平等好像不太可能，但是我們還是希望不要太離譜，如果做不到五五(政府負擔五成；NPO 負擔五成)，至少四六(政府負擔四成；NPO 負擔六成)。不然有時候政府沒錢，就會找一些名目一直要我們增加自籌款。(NA-6)

#### **7. 現階段與政府合作時，是根據什麼規範執行？**

目前是政府採購法和一些契約規範、補助辦法。(NA-7)

#### **8. 對於方案之績效評估，是由政府來作或由貴單位來作，貴單位本身是否有屬於自己的績效評估方式？監督跟檢查，大概是多久會執行一次？**

政府會有一張制式的評鑑方式，就是一張表格打勾打勾…，還有督導會來給你糾正，有督導(制度)有好也有壞啦！因為有督導就會有想法有意見，民間單位就會更仔細認真，那我們也未盡量跟督導溝通，也會因為這樣建立起人脈。不好的是有時候督導也會 K 某些同性質的 NPO，但大部分老師還是會給予意見啦！因為 NPO 不向企業界會藏私嘛！這就是 NPO 可愛之處，他也會將他所知道的告訴你，希望你做的更好，因為都是為案主好嘛！(NA-8)

#### **9. 政府在委託方案的時候，通常給予的資源的形式適用哪些形式比較多？(經費？設施？)**

補助大部分是活動費。方案委託就有業務費、人事費和行政管銷，有些是固定金額，有些是 5%、10% 這樣按比例，通常沒有設備，只有申請修繕、設備更新，或在委

託時依規範規定可申請的才能申請。公設民營，就是依契約規定，給我們用房舍…等等。(NA-9)

#### **10.與政府合作之經驗中，最成功、失敗之案例為何？或您認為影響成功、失敗的主要因素為何？**

最成功的是電話服務中心，因為政府信任我們，與我們討論，所以比較像是平等關係。至於失敗，也沒有所謂的失敗，只是比較會出現意見不合的地方，像是活動案的補助，通常政府會審查很久，很晚才核定，但又要求我們收到文之後，一個月內要把活動辦完，至於案子核發的錢又是依執行比例核發，但是這樣(流程)內部成本是很高的，我們經過行政人員還要再送執行長、董事會同意，之後還要辦退款等手續。政府補助的經費很少，但是要做的事情(行政流程)卻一樣，因此投入成本很高。而且我們除了辦理活動，還要加上前面所說的這些核銷上的行政、寫成成果報告、開會資料等等。所以如果是花了 20 萬辦理的活動，加上行政成本就多了好幾萬，但政府依比例撥(補助費)，也才撥了四、五萬，那 NPO 就要一直倒貼。所以這方面就要和政府溝通，但是這要講也很難說，因為通常若是政府核銷速度慢影響案子，這講了還有用；如果是自己本身送案延遲，或計畫書寫不好被退，那就是自己的問題，我們就必須先做好管控伊甸內部的專案，送出去是最快讓政府核定且讓服務順利執行。所以我們有些單位都是接專案的，那主管就要很會管理才行；至於方案委託，因為它是有合約的嘛！有的會簽兩年、三年，所以比較穩定啊，不會說每年都在送案。…就是補助的行政往返和核銷時間很久，真正服務的時間就縮短了，那中間(未受補助期間)個案服務也不能說放著不服務就不服務啊！另外，在方案委託部分政府會要求我們 NPO 拿出履約保證金，其實(合作關係)如果會失敗的主要原因也是因為政府的老大心態，反正就給你 NPO 錢就對了。像我們申請一百萬，政府就核二十萬，如果核的真的太低，我們就不太想辦，但是政府會認為我們已經申請了，他們也核了，就一定要辦！都沒考量我們原本是需要一百萬的，卻只給我們二十萬就要我們辦，又不肯我們把規模做小，那我們當然就會考慮…，不過大部分我們還是會辦，只是要自籌款，所以送案時就要更審慎評估自己方案預算達成的可行性和執行可行性，當然還有人力充足不充足，都是主管要考量的。有些方案我們會去申請看看，但如果申請到了卻又執行不好，這是最不好的狀況，因為這就是我們自己的問題了！那我們對這種案子或新成立的單位就要特別列管，總會就要去注意是哪個單位會有這種狀況。例如計畫書寫不好，而且寫了最主要的是要能執行，總會對這些都是要監督的，因為計畫書過的都要執行，否則政府就會打電話來關心，…哪個單位怎樣啦…，就會很慘了，不過我覺得台北市政府和其他相比較之下，這方面是好啦，還有一些項計畫改變也要發文向政府報告，取得他們同意後才可執行，而且要掛政府補助等字樣，因為這都是要核銷的。有時後漏了，政府就會跑來…，反正政府很注意的那些，就要特別去注意。最差的就是政府核定的經額與原本的差太多，像是比原本的差了五倍以上，那我們該怎們辦？這時又要很多的協調溝通。而且我們溝通協調之後，又要回到我們內部的預算管理，整個要追加減，也要跟我們執行長解釋、董事的檢討，這些也都蠻嚴格的。還有像我們行政管理室，到後期



原本是不申請案子了，大部分皆是內部管理，但是後來因為政府人事精簡、將事務外包，剛好伊甸也要做庇護工廠，所以當時我們就要接受伊甸以外的外部人員進來，還有人事訓練各方面也要做調整，這樣我們就可以有補助費用，但相對的我們就要接受政府部門的督導。(NA-10)

**11.要接受政府補助或委託業務時，是否有與其他同性質社福機構競爭之壓力?**

大部分是都還好，我們之前是有想要標加油站(比較偏向營利性質的機構)，但政府也是會規定 NPO 只能標幾次。雖然其他的 NPO 也說他們只會再承接一次…。

(NA-11)

**12.政府是否會偏向一些固定有合作經驗的 NPO?**

他們是會有一些評鑑指標啦!經驗比較會加分，加上簡報…，還要有專業的團隊且整個流程也比較熟悉了，所以是比較容易啦!不過政府也都會趨於平均分配，那 NPO 也不太會跨區跑來跑去，因為個案也固定了，換來換去也很麻煩，除非是原本的 NPO 不想接了。有些成標案的競爭案，也會與企業競標，像復康巴士啦…。通常招標前，和政府是可以談、有議約空間的，我覺得台北市的規定也還好(不會過於嚴苛)，因為台北有很多厲害的 NPO，很會看合約的!所以合約不可能太差。其中比較有異議的是履約保證金，現在公共工程委員會有規定，政府採購通常履約保證金是 5%，但民間單位及學者都認為「管理」是政府要做的事情，怎麼可以押保證金，而且 5~10%對 NPO 來講是很多的。(NA-12)

**13.與政府合作上，是否對 貴單位的使命產生干擾? 或覺得有一直在配合政府的目標與標準的困擾?**

使命是不會有影響，因為通常我們會去接政府的方案，都是與我們的使命或服務對象一致，我們才會去接，而且要董監事同意，也會通過預算審查的機制。至於配合政府的部份，主要是行政流程，很多東西是要用發文的，中間來來回回、季核銷、貼憑證、寫成成果報告，行政流程就比較繁瑣，加上案子多，管理系統就要大，所以現再總會希望能建立一個系統，對每一個方案整理，也希望多機強這樣的整合。而且和政府合作，只要是政府出錢的、和政府一起出版的，最後權利也都在政府手上啦，像做一個什麼光碟啦，智慧財產權就是屬於政府的。(NA-13)

**14.政府部門績效評估都是怎麼做?**

補助的話，就會有督導到現場去看。主要是寫成成果報告，而且要與你原本寫的預期效益 match 才行。方案委託，大部份會作評鑑，會有評鑑委員給甲、乙、丙的等第，通常一年一次，如果是評鑑甲等以上就會續約，那我們通常也會爭取優等或甲等。公設民營就會有機構評鑑，通常是根據機構管理、專業程度等指標去做評鑑。我們機構內部也會一年做一次績效考核，有分個人地和團體的，發給獎金當鼓勵，總會部分也希望能建立基金會本身的評鑑制度。(NA-14)

(二) 時間：2007.11.10 受訪者：NB

**1.與政府合作時，多以何種方式為之？(獎勵補助、方案委託、公設民營或其他方式)**  
靖娟應該是都有，但是我們這個中心就是公設民營。就是整個機構都委託，也包括方案執行。(NB-1)

**2.與政府合作時，會不會因為已經是公設民營機構，就對申請經費補助較有幫助？**  
我覺得這方面沒有特別影響，雖然這是社會成立的社福機構，但是還是會與交通部、衛生署、兒童局這些單位合作，這接政府單位都不是一般社福機構合作的對象，所以影響並沒有那麼大。還有其他案子在申請的時候，比較看的是靖娟的專業部分，像是推兒童安全的部份啦！像交通車的業務就是交通部要與你合作的部份，那跟我是否承接這個中心的關係就沒這麼大。也許他們會覺得我們是比較穩定的，因為你一直再承辦這樣一個單位嘛！可是這通常不會是他們最大的考慮。(NB-2)

**3.那您認為受政府補助或承接服務，政府對 NPO 的考量因素是什麼？**

應該是專業性，你能不能夠執行。像交通車安全的方案補助，就是靖娟在做，有沒有其他機構在做，要說沒有其他選擇，好像也是有這種可能，但是靖娟從成立就做這個，做了十幾年了，就是有一定的專業性，政府是可以信賴你的，所以政府才會直接委託你做啊！(NB-3)

**4.請問 貴機構是否續約或再次競標？是否有其他同質 NPO 參與競爭？**

續約和再投標都有。就我所知，當初社會局要成立三個兒福中心，那政府原本就有設定每個兒童中心的走向會是什麼。那福安中心設定的走向就是安全嘛！所以當初就只有靖娟來投標，並沒有其他 NPO 來投。可是後來我們有一個最大的優勢就是靖娟本身服務宗旨就是安全，所以這應該是最大的優勢拿到這個(福安兒福中心)。第二次再重新招標的時候，就再也沒有其他 NPO 和我們競爭了。(NB-4)

**5.您認為究北市社會局與 貴機構在合作上最大的影響是什麼？**

我覺得他們對福安最大的影響是我們剛成立的時候，我們屬於五科，所承辦的業務是五科的業務。但是在九十二年的時候，社會局內部的業務統整，把兒童的業務移到六科，所以把我們而福中心的業務整個移到六科，由六科在處理。那不同科室，他們處理事情的方法是不一樣的，而且同科裡面也會發生承辦員會換的問題，其實他們也已經換了很多個了。而且不同科的差別，就是在於先前五科的人作法比較彈性，沒有這麼重視一大堆的表單或什麼的，那我們做起來當然會覺的自主性比較高，然後很多東西去溝通就會有結果，以前的經驗是這樣啦！那換到六科後，感覺他們是比較謹慎的，很多的表單要填，那講干涉嘛？好像也不是，政府就是會有很多想法在裡面。這些就是會有不一樣，因為視合作關係，所以還是要磨合啊！(NB-5)

**6.與政府解決問題的溝通管道是什麼？**

沒有耶！如果政府要推一個方案，他會招開說明會，但是那只是一個政策宣導，不是針對靖娟或者是福安而福中心啊，所以解決問題的管道，就是透過承辦人員反應。那如果真的有問題還是無法解決，我們就會透過聯繫會報或其他解決方式。(NB-6)

**7.所謂的聯繫會報是指？多久會開一次？**

就是福安與社會局一起開會，不一定是何時開，每季好像有一次吧!但那沒有很正式的，不見的每季會開一次，參加的人就是社會局裡的人和中心的人。(NB-7)

**8.從何時開始與政府合作，是根據什麼規範執行?**

我們是從八十五年到現在，就是按社會局的契約來做。(NB-8)

**9.通常政府給予的資源是哪些？**

他給我們這個中心的是硬體、方案經費，還有人事經費。這些都是跟這契約而來的。所有經費也都是經由母機構靖娟，在由靖娟給福安，這樣母機構才能管理，所以我們的人事制度也是趙靖娟的制度來做的。(NB-9)

**10.與政府合作經驗中，最成功、失敗之個案為何?您認為影響成功、失敗的主要因素為何?**

成功，我覺得是我們八十年的時候再推娃娃車安全法規，幫台北是建立了娃娃車的安全制度，把娃娃車的資料庫建檔。所以我這裡所謂的成功，就是當時連母機構的資源進來，就成功的把台北市的制度建立起來。那台北市的制度建立起來之後，兒童局就發現原來台北市的制度已經建立起來了，後來而投局也委託靖娟去做全國性的娃娃車制度。那次的經驗就是一格制度從地方推展到全國，那個在地方(台北市)做得還不錯，所以他們也還蠻信任的。(NB-10)

**11.請問主任，這個中心當初設計是為業務設計的，還是為案主設計的?**

當初社會局設計兒福中心，不像社福中心一樣是每個區都有的，所以兒福中心服務的對象就是全台北市，並沒有分行政區。後來九十二年社會局統整的時候，就把原本三個兒福中心變成兩個，其中一個變成托育資源服務中心，他們才是直接提供服務的。(NB-11)

**12.貴機構再次投標時，是否會有與其他同性質社福機構競爭的壓力?**

當時是沒有其他競爭者，但是我們還是需要投標。(NB-12)

**13.您認為現階段與政府的合作方式是否能提升政府的執行力?自主性是高的嗎?**

我覺得我們幫助提升政府的執行力的地方，在於我們所有的方案都是我們自己想的，就是我們是會去評估台北市有什麼需求，再針對那個需求去設計方案。說到自主性，我是覺得自主性的部份是算蠻高的，因為政府也相信我們的專業，讓我們做啊!不過我們也還是需要母機構的支援，因為我們中心的人利也許做個案、團體，但在安全的資訊沒那麼多時，就一定要有母機構的支援才有辦法做。(NB-13)

**14.與政府合作之經營上是否對 貴單位的使命產生干擾？是否覺得有一直在配合政府的目標與標準的困擾?**

基本上對使命是不會有干擾，因為雙方宗旨是一樣的。社會局在推安全靖娟也在推安全，所以絕對不會有相悖離的情況。我知道是會有些單位的問題是原本做某個業務，但因為生存的需求，他去接了一個並不是他原來執行的方案，那我覺得那種狀態，就真的對機構使命會產生干擾，因為那不是我原來宗旨要做的東西。可是機構要對大眾捐款人負責，我能不能對社會大眾負責是很重要的，因為他們(捐款人)理解我們所作的是這樣的事情，但是去接不相干的案子，就不一定會被認同。當然也是有些人會認為那是必要的，就是求生存，但的確就會對使命產生干擾。那我們

幾次和老師談，比較幸運的就是這個中心和原本靖娟的宗旨是相符的，所以不會有太大的影響。(NB-14)

**15.對於方案之績效評估，是由政府來作或由貴單位來作，貴單位本身是否有屬於自己的績效評估方式? 監督跟檢查，大概是多久會執行一次?**

政府和機構，政府都會評估，社會局他們是每年都會來評鑑。那母機構也會做，每半年都會評估一次。(NB-15)

**16.請問主任，社會局的評鑑大多都怎們做?對機構來說困難之處在哪?**

評鑑操作起來最麻煩的就是要準備很多資料給他們看嘛!七、八年前，也許我們的資料還沒建構的那麼完備，可是我們還是在試看怎麼能比較完備呈現我們的服務成果，後來我們有慢慢建立起一些紀錄的方式。在九十一年全國的機構評鑑時，跟著那次的評鑑，大部分我們也都跟著指標來做，像服務成效、行政管理成效，我們就把所有制度建立起來，等於以後所有的評鑑要來，我們都不必擔心，每年執行完的東西，就把資料新增進去。所以像今年的評鑑就還好，不需要花到許多額外的力氣，只是把我們的服務成果整理出來給他們而已。不過，接近評鑑的時候的確需要多花一些時間去 review，但我們的態度是認為那是必須的，因為服務成果沒展現出來，就不是服務，也沒人會知道你做了什麼，我覺得那是社工很大的問題!就是大家一直埋著頭苦幹，別人也都不會知道啊!所以我是覺得沒做出來(成果報告)，沒人會曉得，所以我們的態度就是我們有做到什麼，就是想辦法 show 出來給別人看。(NB-16)

(三) 時間：2007.11.22 受訪者：NC

**1.現階段與政府合作時，是以何種方式為之?**

士林老人服務中心一開始是以方案委託的方式辦理，當時社會局是委託給默心堂，那場地是他們教會的場地。後來這棟大樓蓋好，而且可以正式使用之後，才由原來那的地方轉到這個地方來。(NC-1)

**2當時為什麼牧心堂不繼續接受政府委託?**

當時牧心堂方案委託到期了，剛好社會局要把當時的業務轉為以機構委託(公設民營)委託，但是牧心堂他們認為這個新的老人服務中心比他們原來的地方大很多，所以他們認為這樣的規模，恐怕不是當時現有的人力就可承辦的，所以他們就結束與公部門的關係，因此士林老人服務中心公辦民營，就以新的面貌對外重新招標。(NC-2)

**3.政府通常給予的資源的形式是哪種比較多?**

除了場地之外，主要是人事費居多。一開始有給開辦費、設備費，後續每一年就是人事費居多，在來就是所謂的活動費，還有設施設備的修繕費。這個修繕費應該分成兩部分來說：一種是平時使用的設施設備，就是合約裡面有規定政府要提供的；另外一種是硬體的修繕，他也是政府要負責的，但是是另外再申請的。(NC-3)

**4.所以中心的人力來源主要是社會局的人事費提供?**

我們有分老人服務中心和日間照顧兩部份。老人服務中心，社會局提供的人事費有三名，另外我們有申請聯合券募補助另外一名；日間照顧社會局提供的人事費只有一名，其他是由收費支撐的。(NC-4)

**5.日間照顧是社會局規定每個老人服務中心都要做的嗎?**

沒有，目前 13 所老人服務中心，只有三所是有附設日間照顧的，他本來是連在老人服務中心一起委託的，屬於契約的一部份。(NC-5)

**6.請問主任，貴中心在經費上需要總會支持嗎?**

因為我們中心並不是只做個案和社區工作而已，我們還有一部分是文康休閒。在文康休閒這一塊，規模也頗大的，所以他反到創造這個機構它主要營收來源，所以我們的母機構在這幾年事實上是不需要在撥預算進到老人中心來的，我們可以自給自足，幾乎可以這麼說。當然，還有加上社會局...。(NC-6)

**7.所以貴中心是屬於社區型的嗎?**

我們在社區個案服務上，是只有士林區才歸我們的業務；但是像長青大學和日間照顧就是可以跨區使用的。(NC-7)

**8.請問主任，當初靈糧堂會承接的動機是什麼?**

我覺得最難能可貴的是公部門願意釋放硬體，所以承接的動機應該是硬體空間，還有不管是人力或方案計畫目標一致，我也覺得是承接的動機。(NC-8)

**9.承接前後，對於你們來說最大的差異是什麼？合作上是否有困難之處？**

承接後，是沒太大差別，也不會有很大的困難。只是經費核銷上會讓我們覺得比較受限制。就是有些費用是要先核備通過後，才能去使用，這往往會使我們的服務和經辦的事項受到影響。像我們年初就要一個設備，如 DVD 好了，那這個費用是要先核備的嘛!如果沒有下來，就是不能買，雖然有時候是計畫性的添購，但有時還是會壞掉，或比較緊急的特殊狀況。還有比較有問題的是送餐啦!送餐是不能停的嘛，有些時候他們還沒核的，像之前發生的他們就不承認，這樣會讓送餐服務斷層，不夠持續。(NC-9)

**10.要承接政府所委託的業務時，是否有與其他同性質社福機構競爭之壓力?是否與政府續約過了?**

當初我們承接的時候是沒有競爭壓力。我們也續約過了，今年已經第九年了。原本是再第六年要重新招標的，但我們剛承接就遇到老人福利法修改，所以就在第三年就重新招標，因為那個法影響到合約內容。再來我們就是在明年才會遇到重新招標。(NC-10)

**11.您認為未來會有競爭者出現嗎?**

我想這要分兩部分來說：首先，八十九年前，對這麼大的場域，民間單位會比較不能去評估自身承接的能力，還有在財務上是不是能夠負擔，所以比較沒有人願意承接，而且士林比較特別，等於是將兩個機構綁在一起。現在的話，因為人口老化，所以現在更多社區團體願意投入，不管是士林還是其他地方，都有這樣的釋放機會...，像今年還是去年，南港他們的投標者就很多，大概會有十來家吧!所以我相信明年我們重新招標的時候，也是會有蠻多家有意願來參加投標。可是因為我們已

經承辦九年了，過去九年，我們也有一定承辦的經驗基礎，所以我不認為重新招標會有很大的壓力。(NC-11)

**12.在方案執行上，如果遇到困難解決的管道為何?**

我們會主動提出，一開始會口頭向社會局表達，到一至二月份時會有例行會議，到時會再提出。這個會議是所有老人服務中心的業務會議，所以還算是有一個正式的管道。(NC-12)

**13.與政府合作之經營上是否對 貴單位的使命產生干擾？是否覺得有一直在配合政府的目標與標準的困擾?**

使命產生干擾是不會，但不可否認的還是得配合政府。但我認為這是不可避免的，因為我們就是公設的，契約內，會把主責的業務告訴你，我們再依照契約來執行。不過有部份，社會局是給政策、給方向，再讓我們自己去規劃、去執行；有些則是他們規劃好的。(NC-13)

**14.方案之績效評估，是由政府來作或由貴單位來作，貴單位本身是否有屬於自己的績效評估方式? 監督跟檢查，大概是多久會執行一次?**

我們自己會做，(社會局)他們也會做。他們是兩年一次，但是因為第三年會續約，所以兩年就會碰到一次評鑑，第三年就會有一次續約評鑑。(NC-14)

**15.社會局是否會依業務達成多少，決定是否補助?**

沒有很清楚的規定，我認為是比較沒有必要這樣。因為向社區這一塊就是獨居個案，本來就是要看「需求」來配置人力，不是說我要去開發多少獨居老人來服務嘛! 所以有需要，我們就會通報，在列管去執行這個需求。另外，日間照顧就是會依照空間決定配置多少床，他們是會期待我們去擴充這個使用率，就是服務效能可以高一點，但是不會要求你一定要達到多少啦!而且對我們來說，可能也是一直處於要額滿的狀態，所以比較不會有這種被要求的感受。至於日間照顧，在以前還沒有額滿時，是有比較被期待能定住一個目標。(NC-15)

**16.請問主任，如果社會局未來改變適用法規，從採購法改成促參法您認為適合嗎? 我覺得 OK 啊!可以接受。中心是政府委辦的嘛! (NC-16)**

(四) 時間：2007.4.18 受訪者：ND

**1.如果有機會可選擇與政府合作的方式，您認為何種方式為佳? (獎勵補助、方案委託、公設民營或其他方式)**

如果以基金會角度來看，當然是以公設民營的狀態合作是比較有保障。因為方案委託是必須先考慮到政府要有一個方案，就是從政府那裏要釋放一個機會，就是政府先設計一個方案，再要求各單位有想要競標方案的來做申請，就是還要與其他機構來競爭，競爭的頻率變多了!但是不確定是否能拿到這個單項方案，也就是說他不是一個機構是的運作方式，等於這一個方案可能為其一年就會結束，所以他是非常短暫的，再來他的經費挹注也是相當有限的。所以方案委託，看起來是更專款專用，

就是專門使用在專案的經費才可核銷，也就不會有其他項目的經費進來。再者就是方案委託的服務時間不太一定，我們可能說今年做了這個方案，但明年就不一定，方案可能就被其他 NPO 標走了!所以這部分能不能繼續做就不一定了，所以方案委託是很不穩定的。那就承接公設民營的單位來說，是採購契約裡的機構委託方式。像我們這個單位，目前松德社會局簽的是三年一約，所以簽約以後，我們能夠直接在這個單位做三年，那三年後他們會有一個評鑑動作，我們通過一個續約評鑑，就能夠再延約一次，所以可以在做三年，最高一標可以做到六年。所以比起一年一次的方案委託的申請方式，當然公設民營這種方式對機構來說是比較穩定的。(ND-1)

## **2.社會局所提供的資源是什麼?**

就是場地和我們再這裡所使用的各種東西，包含水電、瓦斯等。社會局每年都有編列一定的預算，讓我們再這使用。(ND-2)

## **3. 貴機構是否已經續約了?**

我們已經續約一次，又重新投標了。等於就是我們已經做了六年了，今年我們就是又重新得標的。(ND-3)

## **4.政府部門所規定的續約流程大概是需要何種資格?**

它的狀況是做滿三年，就可以依評鑑結果決定能不能續約，如果續約就在做三年。所以就是做滿六年以後，松德這裡的業務就會再拿出來重新公開招標一次，等於受回到原點，讓各家願意承辦或者對這個業務有興趣的民間單位進來投標。(ND-4)

## **5.再承接政府業務時，是否有與其他同性質社福機構競爭之壓力?**

以目前我們中心來說，還是會有競爭的狀態。(ND-5)

## **6.與政府合作之經驗中，您認為有無困難執行之處? 影響的主要因素為何?**

以我們中心來說，主要會與我們有互動的是社會局的五科或六科。比較會有問題的大概就是當我們為我們中心的服務對象申請一些補助的時候，就會發生我們對外所作的福利連絡，無法得到社會局支持的情況。像社會局在相關的補助規範上，他所作的規定有時候就無法讓我們的服務對象順利領到應該享有的福利資源。這可能有部份是相關法規的限制，或者是承辦人員在做評估認可時所造成的現象。所以當我們在對象上，原本可連結的福利資源卻會因為社會局評估標準不一致或本身限制，使我們的案主無法得到資源，這就是我們認為比較困難執行之處吧。不過好像也不是只有我們中心會遇到這種問題，其他機構在申請時，也會遇到類似問題啦!另外社會局五科在與我們的互動上，我們認為比較有問題的是在於經費核銷。我們的經費是事先預撥，預撥之後我們使用，在最後時例如每一季，社會局他們會進行核銷動作，核銷時我們就檢附相關的發票正本，等於我們要提報支出狀況讓社會局知道，那他們就會去核定所附發票是不是可以通過核銷的狀態，若沒有(不承認)這發票所支出的項目，那基金會可能就要自行吸收或提出另外相關的支出憑證，讓他們去核。但這個核銷的過程中就有很多是爭議的地方，比方說有些承辦人，他可能會認為我們的活動是在六月時辦的，所以要檢附在六月附近所開立的支票，所以就不能附上一個月的支票來核銷。但事實上我們作活動時，可能會有事先預知的狀況，像預計三月時要辦活動，我們在一月時就會作籌備或做一些相關的宣傳活動了，這

些「前置作業」的支出還有我們活動一些事先的雜項支出，都是社會局委辦的，所以我們對這些雜項支出不會特別去分類說是這各活動支出的還是哪個活動支出的，一般我們在使用上是不會這樣分啦，當然也不可能這樣想啦!所以我們在核銷上是比較靈活的處理雜項支出，但是會有些承辦員就會認為這樣是不合理的，當然也是有些會認為還可以接受。所以在核銷認定上，我們並不知道這樣做到底是不是你能夠接受的，都要等到我檢附出去的東西，被通知不行、要退件重新再補時，才知道要怎們做。這種情況就會造成我們在核銷撥款辦理時出現一些拖延時間的狀況，就是因為認定不同。當然社會局是有訂出一些像「支出憑證要點」這樣的規範，但是還是會因為對口的承辦員不同，在接觸溝通時就有些作法方式就會不同。所以應該這樣說，合作的方式，是有大規範、也有相關的辦法可循，但是細部執行上，實際操作方法就會有些不同。(ND-6)

#### **7.在執行上，遇到困難時的解決方式為何?**

在經費使用上，假設不得不面臨超支的狀況時，就要看我們當初核定經費時的狀況。就是我們在每一年年底，會提出的下一年度計畫，給社會局去作核定，在核定的規定內容當中，他就會給你年度最高可核定的經費限度，若全數通過可核，且高好達到年度最高可核定的金額限度，就不能再增加；那如果超過了，就要由基金會來吸收。情況若是未達年度最高可核定的金額限度，則單一活動有超支情況，可再去和社會局溝通協調，重新申請一次，請社會局去核訂這個活動經費。若是在活動進行中，例如說招生不順利、講師時間無法配合，或者要改變整個活動的內容，就要重新送件，像社會局那邊申請要改變活動方向，但這不一定會影響經費核定，只是在年度結束之後，經費未使用完年底要辦理退款。(ND-7)

#### **8.契約中，所規範的內容主要為何?**

社會局會規定我們服務量啦、服務範圍這些。像我們的合約，服務量是 120 件、要做 35%的婦女提倡。另外契約中也會載明他們會提供什麼，像這個中心是有人事費、方案費、行政管理費。過程是：我們在簽約時，會先提報服務內容讓他們審定，他們也就會認定當你們得標之後，要做的就是社些活動計劃，這內容就是我們中心要做的。(ND-8)

#### **9.與政府合作經營上，是否對本身的使命產生干擾？或者會覺得有一直在配合政府的目標與標準的困擾?**

以基金會來說，我們在承接這個中心的時候，就會考慮服務內容是否違背基金會宗旨。而我們基金會是以服務單親家庭為主，那這個單位也是，所以是沒有相違背的情形，因此我們認為來競標這個服務機構，在服務理念上是相合的。若進一步來說，得標以後除了按社會局規定的服務項目以外，我們這個機構是一個「代位管理者」的角色，所以秉持這個機構內部是以服務單親家庭為主，若超過單親服務內容的話，我們也會有一些原則，像婚暴中的個案就不會在我們中心出現，因為我們只服務單親議題引發的個案困境，所以其他有些項目就和我們是兩個不同專業領域，也就不會把他留在我們中心，會將他轉介到其他相關單位。所以即使社會局有這樣的要求，我們也不會做這樣的服務，因為這是專業上的考量，當然我們認為社會局不



會有這樣的要求，因為這已經是明定的。只是說我們現在會面臨一些特殊狀況，例如內政部之前有推動兩個方案：高風險和大溫暖方案，在這兩個方案裡，會有部分的人事屬於單親家庭，有些則不是。我們就只是協助統計，就是統計有多少人曾經來找我們協助過，而我們有提供相關服務協助給他們。可是實際上來說，那個報表統計某種程度上提高了我們的行政壓力，因為我們中心的服務對象與那兩個的服務對象不盡相同，但是我們每各月都還是要提供那個服務對象的人員，或短期追蹤的個案，所以感覺上時間和人力是有受到一點影響。(ND-9)

**10.對於方案之績效評估，是由政府來作或由貴單位來作，貴單位本身是否有屬於自己的績效評估方式？監督跟檢查，大概是多久會執行一次？**

較正式的績效評估，主要還是由社會局那邊一年一度來作評鑑。但是我們中心再年度結束也會做一個檢討和成果報告。(ND-10)

**11.社會局的預算有逐年升高的趨勢，請問主任是否服務需求也實有逐年升高的情形？社會局是否會依業務達成多少，決定是否補助？這對於貴機構協助提供服務的成效有很大影響嗎？**

其實有時後經費使用不見得只有活動，只是我們有感受到人事不足的情形，這部份也會牽涉到績效評估的問題，像我們三個工作人員，同時要做一百二十個方案，加上辦理相關活動，的確會造成人力不足的狀況。但是社會局會認為他們要求一百二十個個案量，若我們沒有達到或沒超過很多的話，他們就會認為增加人力不可行。然而我們實際上的感受是，如果我們方案接近一百二十個，也做了很多相關活動案，這會需要耗損我們更的多人力。但是社會局的出發點就跟我們不一樣，所以我們沒有那們多人力可以達到社會局的要求時，評鑑上也會比較吃虧。另外，中心會因為剛剛所提到的那個問題，而比較容易發生人員流動的問題，像是當社工對這樣的服務量有異議時，人員就會流動，所以我們又必須再重新培養人力，加上原本的人又同時需負擔原來的業務量，就會覺得執行上很吃力，在這方面就會希望政府能增加人事費用來平衡這樣的狀況。(ND-11)

**12. 貴中心對政府所挹注的經費看法為何？如何調配使用？**

基本上，以年度總支出來說，我們還是會在預算上做控制，因為我們知道經費來源主要是社會局，所以大概已經知道最多可使用多少經費來辦活動及服務，我們就會把預算控制在這個範圍之內，部分的超支情形金額也不會太高，因為已經盡量在做控制，希望不要讓基金會支出太多。如果真的有這種我們辦不了的活動，那就交給基金會來做用基金會的方式辦理。不過現在我們多以方案委託或單項方案補助來進行，而且現在也沒有非辦不可，但社會局不補助的情形，比較少發生啦。(ND-12)

(五) 時間：2008.5.9 受訪者：NE

**1.想先請主任 貴機構之經費來源比例是？**

我們兒盟的經費比例是政府補助款 35%、支息部份 5%和社會大眾捐款 60%。其實我們會比較期待我們的服務是由社會大眾捐款來支持；在承接政府業務部分，做到 35%，我們也不會想去承接更多案子。(NE-1)

## **2.與政府合作時，多以何種方式為之? (獎勵補助、方案委託、公辦民營或其他方式)**

我們的合作方式大概有三種:委辦、公設民營和委託方案。我們的委辦其實說起來也是公設民營，像我們承辦的托兒所，有獨立的統一編號、設立許可証，剛開始和政府合作時，會有開辦費，但是後來都是損益自負，就是自行謀生啦。

另外，公設民營我們承辦的就是托育資源中心，他就不需要獨立統編，屬於我們母機構之下，但是政府部門會要求查帳、看帳戶。帳戶也是專款專用，所以要獨立撞護也是在母機構之下。公設民營大部分和委辦是相同的，兩個都是一筆錢給你人事、宣導，但是公部門會給錢的列點項目，會比較傾向這個中心是社會局的，雖然是屬於基金會，但是感覺上這個中心是社會局的，所以會清楚列點人事費多少、行政管理費用，當然還有這中心要做的某項業務嘛。像以托育資源中心來說，就是要建置網站，提供一些保母、媽媽上網查詢、諮詢，還有做一些宣導…，凡是與托育的業務相關都有。感覺上公設民營的一筆錢焦點比較不是在於方案上，反而像是整個中心是社會局的。(NE-2)

## **3.公設民營部分，基金會在承辦時需要提供哪些協助嗎?**

公設民營部分，在設備方面則是社會局提供 70%，母機構自籌 30%。人力部分也是，如果中心需要三個人但是社會局只能給兩個人，另外一個就必須由母機構這邊幫忙。通常這樣，一般人會認為既然這樣，為何基金會還要做這些案子，當然這就是社會局他們要做的是與兒盟的方向是相同的，這是先決條件啊!我們願意承接這樣的業務，主要就是因為它是我們的目標也是我們的業務，且與我們的遠景一致。因為跟兒童有關係，所以只要相關的，我們就會做。(NE-3)

## **4.委託方案與公設民營的差異為何?**

委託方案就是比較聚焦在做一個業務，比如說要做一個宣導，給你十萬的補助款。剛開始他們會先說他們大概要做一個什麼案子，在由我們提出計畫書，說明要達成怎樣的目標，要用什麼方式來做(例如:發海報、DM 啦)，需要多少經費、達成什麼要的效益。那官方那邊也會說大約有多少經費，但也要等計畫書送出後才決定。通常經驗上，經費被砍也是常態。(NE-4)

## **5.經費被砍不會影響活動辦理嗎?**

他們砍補助經費的方式有很多種模式，有的是要求三十萬，就直接對半砍，變成十五萬的；有時候他們會挑項目砍，例如:只能給十五萬，就把一些他們認為不重要的項目刪掉。就是他們有的是逐項砍，有的是金額砍。好像就是一定要砍的，這好像是官場的默契吧!所以，自然地呈報的人(NPO)，說實在啦，就是可能會多報一點，等他們(政府部門)砍的時候，再說不要做這麼多活動。多年來，就一直有這樣的文化，他們也不會不刪，而彼此也默認這樣的情形。(NE-5)

## **6.曾經發生刪減經費而使活動辦不下去的狀況嗎?**

針對北市社會局來說，大概三年前吧!曾經是有經費上看法比較有懸殊的情況發生。就是他給的經費，的確我們是沒有辦法做的，變成我們要自籌蠻多的，但是這幾年是都還好。因為我們都會有評鑑，經費也會列入，所以我們就會提出，上年度支出經費中哪些讓我們覺得執行會有困難的點，那北市社會局也都蠻願意做調整

的。(NE-6)

**7.要承接政府所委託的業務時，是否有與其他同性質社福機構競爭之壓力?**

說實在，我們也都做蠻久了，所以有人來競爭也都沒辦法拿下來。因為一開始要送計畫書嘛!還要評估啊!所以一直都是我們做。印象中，來競爭的好像也很少，一、兩個吧!(NE-7)

**8.與政府合作時您認為主要的困難點在於何處?**

因為要核銷嘛!所以就需要用公文方式來做，那最大的問題就是換不同窗口，就會有不同解釋，尤其以交通費為例，有時計程車需要票根，不然就會要求大眾交通工具，但那又不一定有票根。所以，困難點就在於他給你方案時，規範裡，只規定較大方向的金額，但在核銷時，就會面臨原先沒有規範，但是核銷時(即便去年也曾核銷的)，今年就不一定會核，可能會退件所以我們常覺得，它們窗口換人時，解釋就不一樣。所以說它有一定模式規範或法令也找不到。(NE-8)

**9.社會大眾捐款 60%，足以支撐某機構嗎?**

我們認為還不夠，所以我們一直希望可以加強這一部份。(NE-9)

**10.您認為貴機構主要如何協助政府提升政策執行力，及如何維持自主性?**

因為我們有宣導，像高風險家庭，所以我們很早就發現這個問題，不會像其他機構只能被動地接受政府委託。我們在政策倡導時，就會先發現問題，所以因為我們有倡導功能，所以各縣市政府也會比較主動的來找我們合作。這也是我認為兒盟的優勢所在。我們除了為他們發聲之外，也比較不會被官方牽著走。(NE-10)

**11.政府所給予的補助資源方式多為何?**

多是經費，可分作兩部份:執行業務的比較多;設施設備的比較少(包括冷氣折舊)。(NE-11)

**12.與政府合作之經驗中，最成功、失敗之個案為何? 影響成功、失敗的主要因素為何?**

其實與台北市社會局配合模式已經配合多年，所以合作案例成功的很多，而且兒盟已經做了那麼多年，有口碑了，社會局、媒體也都會關心我們，當然我們的資源、能量也儲存夠了，所以和台北市社會局在配合上也都不錯，除了核銷比較有問題外。(NE-12)

**13.您認為目前台北市社會局的合作關係是屬於夥伴關係，還是利害關係?**

我覺得要看社福機構規模大小，可能某些小的社福機構真的是一面倒需要仰賴政府，那兒盟已創業十幾年，走這條也一直很堅持，所以是否被牽拌，其實說真的，不敢完全說沒有，例如:像高風險案，我們在前幾個月有做高風險家庭生活的指標報告，那台北市政府看到啦，它們可能就會覺得說我們(政府)補助你做這個高風險案，但是反而你(NPO)又來說政府這方面好像做不好，那它們心理不舒服，一定就馬上一通電話來。可是站在兒盟的立場，不會好像說我們拿了你的錢就不敢發聲，我們覺得政府如果做得不夠多，像經費應該播給三千個小朋友，卻只撥一千個小朋友，那不夠，我們還是要發聲做預防。因為我們覺得以前的 NPO 都是事情發生後，才來做個案輔導，所以三、四年前，我就開始做預防性的關心，可是因為我們沒有

強制權，我們可以關心，但它們不接受我們的輔導，我們也沒辦法。所以爲了在事情發生前就預防，我們會發聲。所以在合作成功案例上，我認爲高風險案應該算是做得不錯的，我們在北中南都辦了大場的座談會，我們做爲種子兵分享我們的 MODEL，讓它們回去其他縣市 RUN。(NE-13)

**14.要承接政府所委託的業務時，是否有與其他同性質社福機構競爭之壓力?**

當然在委託方案，同行競爭是有，那有競爭就會很辛苦，例如削價競爭嘛都會有。所謂的削價，就是說收費收得少一點，或先接下來。那兒盟去接托兒所的原因是因爲兒盟以前是在辦評鑑的，而且辦了很多年了，這也是台北市政府委託的方案之一。那我們執行長認爲我們一直都在做理論評鑑，都沒有實務上的經驗，所以認爲應該在理論和實務上都做查看，因爲有時候理論和實務還是會有很大的差距，所以我們才會接受社會局所委託的托兒所。在競爭上，我們覺得非常辛苦，因爲要和公立、私立的競爭嘛，但社會局握有主要主導權，所以很多規定要照它的做，像招收多少學生、比例、經費認可等，但又要我們損益自付，所以雖然委辦，但它卻還握有主導權。剛開始托育資源中心也是，等到 MODEL 建立起來之後，它自然就不會那麼涉入，但還是會。不過我倒是覺得站在它們輔導我們的角度去看這件事，等到一段時間過後，其實大致上還算是配合的不錯。(NE-14)

**15.在契約執行中，是否發生關係破裂的經驗?**

在台北市這種情況發生很少。其實契約是制式的，所以我們就按照契約走，一般方案委託不會有契約，除非它很大，像超過一百萬，不然只有委辦機構或公設民營才會有契約。(NE-15)

**16.與政府合作之經營上是否對 貴單位的使命產生干擾？是否覺得有一直在配合政府的目標與標準的困擾?**

當然是會有啦，像我講的，它們會打電話關切啦。但是大致上我認爲還好，大概百分比 5%或 3%吧，所以還好。其實我們面對的是內政部兒童局的壓力比較大，因爲兒童局專門負責全國與兒童有關的事務，所以壓力比較大，相對的社會局這方面就比較好。另外，委辦或公設的托育資源中心，那個就是他們主導性握的比較多啦，但是它們與我們願景一致，所以這部份我們目前會認爲主導性不必然要在我們兒盟上，就是說，其實這些事也都是我們要做的事。只要說做的模式，除非與願景不一致才會有爭議，否則我認爲這部份是沒多大問題。再來，就委託方案來說，除非委託的方案，與我們要做得一致，我們才會主動申請；否則，一般也是它們會來找我們。但是我們會評估，是否與我們的願景相衝突，若沒有相衝突我們才會接，這部份我們也是蠻堅持的。所以大致來講，倒還沒有說這個案子與我們一點都不搭嘎，但是還是接的情況。我們也會轉介、建議這案子要不要請誰(其他 NPO)來做，例如：與兒童安全比較接近的，就會建議可以找靖娟啦。以目前來講，我們比較不會委屈自己說因爲市政府要我們做，我們就雖然和我們不搭嘎的，還是去接的狀況。目前這種百分比很低，這種狀況是很低很低的，當然啦我不敢說是零。只是說，的確有時候如果我們這裡剛好還有些人力，但案子沒有與我們很相關，可是也是爲兒童作，就會跟政府配合，但是與台北市社會局這方面是還好。(NE-16)

**17.恕我冒昧問，因為我有看貴基金會的網站，那您之前說不很相關的是指單親嗎？**

是，因為兒盟主要做的大區塊是兒童，但我們也都知道，其實兒童離不開家庭嘛，一定跟它家庭有關係，所以你要切，一定不可能切得很乾淨。所以您會發現我們的主要目標是在幫助所謂的一般兒童，然後我們也有幫助特殊兒童及家庭。所以其實目前我們兒盟所做的範圍是蠻多的，包含您講的單親，我們在台中也有做。在台北市，我們也做單親兒童的諮商服務，只是這主要是我們兒盟自己做的，沒有與政府合作。(NE-17)

**18. 對於方案之績效評估，是由政府來作或由貴單位來作，貴單位本身是否有屬於自己的績效評估方式？監督跟檢查，大概是多久會執行一次？**

政府當然會做，尤其當它在續約的時候。其實它們是每年都會做評鑑，例如：契約是三年，前兩年它就是小規模來做評鑑。所謂小規模是指，大概就是我們對口的社會局科室、科長會來看一下，瞭解一下帳務、巡視一下設備。當然我這是指公部門平時所做的績效評估。可是，到了要續約的時候，它一定會一個很大的評鑑，那時候就會有一個所謂的評鑑委員會，裡面包含實務界的、學術界的，還有它們社會局的人員，規模大概有六個左右會過來看所有東西。從硬體開始看，硬體也列入評鑑嘛，還有：人力使用、財務結構、帳目清晰度。另外就是業務執行部份，有工作成果報告、個案紀錄、宣導等，就是整個東西都會看，每三年會做一次，那是官方的模式。那兒盟本來就有帳目，像我們有會計師簽證，也有分開的兩個帳目及業務一起評估。帳目除了會計師簽證外，我們也有出納會計核對。業務執行方面，我們有督導制，至少每個月會有一次。(NE-18)

**19.督導是政府請的，還是兒盟請的？**

沒有，督導是兒盟請的。(NE-19)

**20.目前在做公設民營、方案委託的人力來源是？**

公設民營部份：有固定的，契約定好的，錢也是。方案委託部份：一開始我們接到時，我們會評估，應該在哪個品別來做，發下去的話，組長就會評估是否適合他們做，因為有些是臨時的，也不是屬於他們能做的。(NE-20)

## 臺北市推展社會福利服務補助辦法

中華民國九十五年七月二十四日臺北市府(95)府法三字第0九五三一八五一三〇〇號令訂定發布

中華民國九十七年三月五日臺北市府(97)府法三字第0九七三〇四六〇二〇〇號令修正發布第三條、第八條、第九條及第十一條條文，並增訂第八條之一

第一條 臺北市府（以下簡稱本府）為加強輔導法人、機構、學校或團體推展臺北市社會福利服務，改善設施設備及充實服務方案，以提昇社會服務品質，特訂定本辦法。

第二條 本辦法之主管機關為本府社會局。

第三條 依本辦法申請補助者，應符合下列條件：

- 一 依法登記或立案之非營利性法人、機構、學校或團體。
- 二 行政組織及財務健全。
- 三 申請補助項目與申請者之設立宗旨相符。

第四條 本辦法之補助項目如下：

- 一 改善設施設備：辦理社會福利工作所需之器材、設施設備。
- 二 充實服務方案：增進社會福利服務之相關措施、創新方案與工作人員專業訓練。各項社會福利服務之補助基準，依年度施政需要擬訂，並於預算完成法定程序後公告辦理。

第五條 申請補助之程序如下：

- 一 申請者應於主管機關公告之申請期間內，檢送申請表及申請補助計畫書，向主管機關提出申請。但特殊個案，經主管機關專案核准者，得不受申請期間之限制。
- 二 申請補助計畫之內容，應依下列規定辦理：
  - （一）申請改善設施設備，內容應包括目的、需求評估、計畫實施進度、經費概算及經費來源。
  - （二）申請充實服務方案，內容應包括目的、時間（期程）、地點、服務對象、數量、執行方法、效益、收費標準及項目、經費概算及經費來源。

第六條 申請補助之審查作業方式如下：

- 一 審查分初審及複審，初審由主管機關承辦科室負責審查，並加註意見後提請審查小組複審。但初審補助金額在新臺幣十萬元以下者，得不經複審。
- 二 經初審核定補助金額逾新臺幣十萬元者，應提請審查小組複審，複審以書面審查為原則。但初審金額在新臺幣五十萬元以上者，應給予申請者陳述意見之機會。
- 三 複審如有實地勘查之必要，應由審查小組召集人於審查會前指定人

員擔任，並於會勘後製作詳實紀錄提會審議。

第七條 審查小組之任務如下：

- 一 依主管機關之施政需求，審核該計畫之適切性。
- 二 審核計畫執行能力與預期效益。
- 三 審核經費編列合理性。
- 四 初審及複審結果應報主管機關核定。

審查小組之組成，由主管機關承辦科室、會計室、政風室、秘書室、相關業務單位人員、本府各相關福利促進委員會代表及學者專家組成，其中本府各相關福利促進委員會代表人數不得少於成員總數三分之一；會議由主管機關指定科長以上人員一人召集並為主席。

審查小組應有委員二分之一以上出席，始得開會；應有出席委員過半數之同意，始得決議。委員應親自出席，不得委任他人代理。委員為無給職。

第八條 主管機關應將審核結果以書面敘明理由，通知申請者。核准補助之行政處分得附條件、期限或負擔。

第八條之一 核准補助處分，得載明下列附款：「受補助者有下列情形之一者，主管機關得視情節輕重，撤銷或廢止原核准補助處分之全部或一部，並追回已撥付之全部或一部補助款：

- 一 於受補助期間解散、裁併、破產、停業或所執行之相關業務被撤銷許可。
- 二 檢送之申請文件、辦理成果資料或補助款使用之原始憑證有偽造、變造或隱匿等不實情事。
- 三 未依計畫內容確實執行或計畫內容無法履行。四、未經主管機關同意，擅自變更計畫。五、拒絕接受主管機關評鑑、考核或查核。」之文字內容。

第九條 受補助者應依下列規定辦理：

- 一 依主管機關核定計畫執行；事後檢具收據核銷撥款。但有特殊原因或核定補助款在新臺幣三萬元以上，並設立專戶者，得由受補助者敘明理由報主管機關同意後，先行撥款，事後檢具收據核銷結案。
- 二 依前款但書規定辦理先行撥款，其額度以不逾總補助金額百分之五十為限。但具政策性或迫切性之案件，經報請主管機關核准者，不在此限。
- 三 補助款之支用：
  - (一) 受補助者應按計畫專款專用。如有特殊情形須變更計畫者，應先陳報主管機關核准後辦理。
  - (二) 經常支出與資本支出經費不得相互流用。
  - (三) 年度終了後，補助經費未經使用者，應即停止使用，並

將經費繳回主管機關。但有契約責任部分，報經主管機關核准者，得繼續使用。

四 有關硬體設施之補助項目，應登載財產目錄，並於適當位置標示「○○年度臺北市政府社會局補（獎）助」之字樣，於核銷時一併報主管機關備查。

第十條 受補助者應於計畫執行完畢後一個月內，將辦理成果之照片、經費使用情形（含自籌款與補助款支出）及補助款使用之原始憑證（單價逾新臺幣一萬元者應附一家廠商估價單；單價逾新臺幣十萬元者應附二家以上廠商估價單）送主管機關備查，必要時，主管機關得請受補助者提出自籌款憑證影本或其他支用證明。

第十一條 主管機關應依下列規定辦理督導與考核：

- 一 受補助者之採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在政府採購法規定之公告金額以上者，由主管機關監督其依照政府採購法及政府會計有關規定辦理。
- 二 不屬前款規定之情形者，受補助者之採購及會計作業，由主管機關督導其參照政府採購法及政府會計有關規定辦理。
- 三 主管機關得派員查核受補助者辦理情形，並留存紀錄，如有資本支出者，每年至少實地查核一次。
- 四 主管機關得派員或委託會計師，查核補助經費收支帳目等相關資料。
- 五 受補助之經費，如有不合規定之支出，或所購財物不符原核定之目的及用途，經主管機關審核結果予以剔除時，受補助者得於通知到達之日起，十五日內提出具體理由申覆，未依限申覆或申覆未獲同意者，應即將該項剔除經費繳回主管機關。其不繳回者，由主管機關以行政處分追繳之。
- 六 受補助者檢送之申請文件、辦理成果資料或補助款使用之原始憑證有偽造、變造或隱匿等不實情事，主管機關得停止受理受補助者該項計畫之補助申請一至三年。如涉及刑事責任者，移送司法機關偵辦。
- 七 受補助者之實際執行績效，列入主管機關年度評鑑考核項目與未來核定補助之參考。

第十二條 本辦法所定書表格式，由主管機關定之。

第十三條 本辦法自發布日施行。



## 臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點

中華民國八十八年六月三日臺北市政府(88)府社六字第八八〇二四二五三〇〇號函訂頒

中華民國九十年四月十日臺北市政府(90)府社六字第九〇〇三四四五五〇〇號函修正（原名稱：臺北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點）

中華民國九十七年四月九日臺北市政府(97)府授社綜字第〇九七三三七一九一〇〇號函停止適用

- 一、臺北市政府社會局（以下簡稱社會局）為將市有社會福利服務設施委託經營管理，以提昇服務效益，依臺北市市有財產委託經營管理辦法第六條規定，訂定本要點。
- 二、將市有社會福利服務設施委託經營，以提供福利服務（以下簡稱委託服務）應以市民迫切需要，而社會局無法立即提供者為優先，並以委託辦理是項服務可提昇服務品質及效益為原則。
- 三、社會局辦理委託時，應先就該社會福利服務之供需、迫切性及可行性分析，擬定委託計劃，報本府核定後公告，以公開徵求受託人。前項公告期間不得少於三十日。
- 四、委託計畫得依標的性質載明下列事宜：
  - （一）委託服務案名稱、目標、性質、委託服務事項、對象、名額，得向服務對象收費者，其收費項目，標準及委託期間等。
  - （二）委託人可提供之資源及經費補助金額。
  - （三）申請人之資格、申請應備文件、申請期間、申請保證金或押標金之數額及評選標準。
  - （四）委託人與受託人之權利與義務。
  - （五）委託工作之督導、績效評估與鼓勵。
  - （六）委託契約草案；得續約者應敘明續約之處理原則。
  - （七）租金或使用費之計算標準。
  - （八）委託經營管理之效益分析。
  - （九）公開評選之內容及程序。
  - （十）其他相關事宜。
- 五、社會局辦理委託時，得依其性質提供下列資源或經費：
  - （一）辦理委託服務所需土地、建築物或設備設施。
  - （二）委託方案之執行或服務費。
  - （三）辦理委託服務之專業人事費。
  - （四）固定設備之修繕費。
  - （五）其他委託服務所需相關資源。

前項經費應依業務性質不同而調整，以委託該業務實際所需服務費用為原則，其基準由社會局定之，並於完成預算程序後辦理。

第二項所稱服務費用係指依相關法令規定之福利機構設置標準所需人事費、業務費、水電費、維護費等綜合成本計算之。

六、合於下列要件者，得申請辦理委託服務：

- (一) 委託服務事項符合其章程或業務項目。
- (二) 組織及財務健全。
- (三) 具有辦理服務工作之執行能力。

七、申請人申請辦理委託服務時，應檢具申請書及下列文件：

- (一) 申請人設立證明文件。
- (二) 捐助章程或組織章程。
- (三) 最近二年度之概算、決算與服務內容及績效說明。
- (四) 其他委託業務有關應備文件。

申請人設立未滿二年者，前項第三款之文件，得依其設立時間檢具之。

第一項各款應檢具之文件，須於招標文件中載明並公告之。

八、申請書應該明下列事項：

- (一) 申請人名稱（全銜）。
- (二) 委託服務案名稱。
- (三) 申請委託之緣由。
- (四) 服務目標及預期效益。
- (五) 服務對象、人數及條件。
- (六) 服務內容、方式及服務流程。
- (七) 有向服務對象收費者，其收費標準。
- (八) 服務對象權利維護事項（權利義務關係及申訴處理）
- (九) 組織與人力（包括組織圖、人力配置、要件、福利）
- (十) 財務分析（含經費來源及收支預算表）。
- (十一) 服務管理之執行能力評估（包括督導系統、計畫執行進度、空間使用管理、服務管理有關規定及自我評估指標與方法）。
- (十二) 其他與委託服務相關事宜。

九、委託服務申請案之審查及決標，依下列規定辦理：

- (一) 資格審查：由社會局於申請期限屆滿後十五日內為之。
- (二) 評選：應於資格審查完成後二十五日內由委託服務評選委員會（以下簡稱評選委員會）為之。
- (三) 議價：應於評選完成後十日內與優勝者依序議價或議約。

十、評選項目內容：

- (一) 組織健全程度。
- (二) 財務健全程度。
- (三) 平時服務績效及專業能力。
- (四) 計畫書內容與委託計劃的理念配合程度。

- (五) 計畫可行性及執行能力。
  - (六) 服務對象權益保障。
  - (七) 服務管理之合理性。
  - (八) 成本效益分析。
  - (九) 推展服務之相關措施。
- 十一、社會局應於受託人確定後，通知其於二十日內簽訂委託契約；逾期視為放棄，申請保證金或押標金不予退還，並由第二順位遞補。未錄取之申請人發還申請保證金或押標金，錄取者應依規定繳交履約保證金。
- 十二、委託契約期限屆滿時，如原委託計畫已載明得續約而受託人有意續約者，應於契約期限屆滿前一百二十日檢附評估報告、績效說明及工作計畫書等提出申請，經社會局依實施計畫書、評估指標評鑑，確屬績效良好者，始得續約。
- 十三、委託契約應該明下列事項：
- (一) 委託人、受託人全銜。
  - (二) 委託服務案名稱。
  - (三) 委託期限。
  - (四) 委託服務業務之性質、項目、範圍、服務對象及人數、服務方式、服務時間、服務人力。
  - (五) 委託人與受託人之權利義務。
  - (六) 委託內容變更之約定。
  - (七) 委託人所提供之經費及撥付、核銷等相關事宜。
  - (八) 委託人所提供服務設施、設備之清冊、產權、使用年限、維修、管理、保險之負擔及損害賠償。
  - (九) 受託人之收費規定、委託服務稅捐負擔、財務運用及提供服務涉及法律責任之歸屬。
  - (十) 對服務對象權益之保障。
  - (十一) 受託人經營不善之處置。
  - (十二) 契約變更、解除、終止、續約及違反契約應負責任之約定。
- 十四、契約訂定後有下列情事之一，致影響契約之執行者，當事人得於情事發生後三十日內以書面要求變更契約：
- (一) 法令有變更者。
  - (二) 服務需求變更者。
  - (三) 技術設備更新者。
  - (四) 服務內容經評估有變更必要者。
  - (五) 其他不可抗力之相關因素而有變更必要者。
- 當事人一方接到他方要求變更契約之書面通知後，應於三十日內以書面答覆。
- 十五、受託人辦理委託服務對外為法律行為時，應以受託人名義為之，並自為權

利義務之主體，自負盈虧。受託人應於委託服務場所及其簡介資料中，明確標示委託服務案（設施）名稱及委託服務關係。委託人名稱字體不得小於受託人名稱字體。

十六、受託人辦理委託服務時，仍應遵守社會福利相關法令規定，接受社會局之輔導、監督及評鑑。社會局應依委託計畫書中所定績效評估指標查核委託服務業務辦理情形；受託人對於社會局之查核，不得規避、妨礙、拖延或拒絕。前項查核得以實地訪查、電話查詢或要求受託人提交書面報告等方式為之。

十七、受託人應將委託服務有關之委託費用、補助、捐款、孳息等經費設立專戶儲存，專款專用。委託服務之財務會計應獨立辦理，並應接受社會局之查核。

十八、受託人辦理委託服務，訂定及變更收費項目及標準時，應事先經社會局核准。受託人向服務對象收取費用時，應出示經社會局核准之收費標準表，並擊發收據。

十九、受託人提供服務時，對服務對象不得有下列行為：

（一）因服務對象之年齡、性別、出生地、種族、宗教、職業、婚姻狀況、智能及生心理狀況而有不公平之對待。

（二）虐待、疏忽、遺棄、剝削服務對象。

（三）非基於專業性之必要而侵犯服務對象之隱私權及自我選擇與決定之權利。

（四）要求服務對象從事非因訓誨或服務計畫所需之勞動或工作。

二十、受託人因違反專業倫理規範、本要點或其他法令規定，致服務對象之權益受損害者，應負賠償責任。

二十一、受託人有下列情事之一者，社會局應予糾正，並通知限期改善，屆期未改善者，社會局得解除或終止契約，並得請求損害賠償。

（一）服務內容與申請計畫書不符者。

（二）對於業務、財務為不實陳報者。

（三）向委託服務對象超收費用或另立名目收取費用者。

（四）擅自將受託業務全部或部份移轉或以其他名義交與第三人辦理，或將社會局提供之建築物或設施、設備全部或部份移轉、出租、出借或以其他方式讓與第三人使用者。

（五）擅自設置或添置土地工作物或設施設備者。

（六）違反社會福利有關法令或本要點之規定，情節重大者。

契約訂定後，社會局因開發、利用或重行建造而有收回市有社會福利設施之必要者，得於九十日前通知終止契約。但應賠償受託人因此所受之損害。

二十二、委託契約解除、終止或契約期限屆滿不再續約時，受託人應將社會局所提供之設施、設備與已撥付而未經核銷之經費、專戶之餘款及委託服務個案資料檔案等一併於十五日內無條件交還與社會局；如有毀損、滅失或變更時，應即回

復原狀，或負損害賠償責任。

二十三、委託契約解除、終止或變更時，社會局與受託人應依服務對象之實際需要予以適當輔導或轉介。

二十四、社會福利設施經本府評估得由民間參與而應依促進民間參與公共建設法辦理者，其實施要點另計之。

二十五、本要點所需書表格式，由社會局定之。

