

社會福利服務委託 對非營利組織發展的影響與挑戰： 以喜憨兒基金會為例

楊琇雁

前言

自 1983 年內政部訂定「加強民間力量推展社會福利實施計畫」，開啟了國內購買式服務契約，臺灣社會福利服務委託的推行，已將近有 36 年的歷史（黃琢嵩等，2005）。在推行初期，主要受到西方思潮如「福利多元主義」、「社會服務民營化」等的影響，政府開始將法定的社會服務以契約的方式，委託給民間團體執行（劉淑瓊、孫健忠，2011）；而當時，許多非營利組織在其發展初期，於符合其使命目標的前提下進行承接，在相對穩定的財源支持下，進而逐步成長。但在民營化不斷推行的同時，政府與民間單位的委託關係也遭遇了許多困境，並觸發許多的探討與反思，主要在於此服務輸送過程中，雙方關係的對等性、彼此對於權利義務的認知差異、政府的管理程度及組織的使命飄移等議題。而在 1999 年，以工程為主要適用對象的「政府採購法」通過，同時也將社會福利服務的委託納入規範，對於

強調個別化服務需求的社福單位，在許多層面上都造成了相當大的衝擊與影響（林淑馨 2018，黃琢嵩等，2005；劉淑瓊，2001）。

喜憨兒基金會創設於 1995 年，前身為 1992 年所設立之「高雄市智障者福利促進會」，為一群心智障礙者的家屬所發起，主要服務高雄地區的心智障礙者，希望能創造更加符合憨兒特質需求的服務空間。之後，於 1995 年成立「財團法人喜憨兒文教基金會」，以服務全臺灣更多的心智障礙者；而隨著各項服務的拓展，2001 年 10 月完成法人登記，成為「財團法人喜憨兒社會福利基金會」。在喜憨兒基金會發展至今的 24 年中，結合政府與社會資源，以「創造心智障礙者生命的尊嚴與喜悅」為使命，「終生教育 終生照顧」為願景，希望協助心智障者能獲得全心全意的照顧，及獨立自主的能力。目前在高雄、臺南、新竹、桃園及大臺北等地區，共設有約 78 個服務據點，包含各項政府委託及補助之庇護工場、日間照顧中心、

日間作業設施、身心障礙者資源中心及失能日照中心等。

本文將探討喜憨兒基金會在發展過程中，社會福利委託對其發展的影響與因應，包含在組織人力調整、經費資源的運用、契約行政管理、專業品質效能及市場競爭挑戰等面向，同時提出未來對社會福利委託之展望，希望能開啟政府與民間更多元豐富的合作空間。

壹、社會福利服務委託的發展脈絡

一、社會福利民營化的趨勢

1970年代後期以來，西方福利國家政府迅速擴張，福利支出大幅增長，在面臨了石油危機的經濟壓力下，通貨膨脹及失業率的上揚，導致稅收減少，促成國家財務的緊張，此時高額福利支出立即成為被檢討的目標。當時，政府獨自承擔龐大的福利輸送服務；卻顯示出遲緩、無彈性、不友善及昂貴的特徵，使得許多學者質疑，因政府“過度統治、過度支出、過度稅收、過度借貸及過度操縱”而導致經濟衰退（黃源協，2006），如何有效管理，追求效率效益與經濟成本成為最重要的前提。

因此，西方福利國家為了因應轉型的壓力，推出了「福利多元主義」，或稱「福利混合經濟 (the mixed economy of welfare)」的福利政策，希望將提供福利服務的主體分散，福利多元主義提供了社會服務分散化與擴大參與的空間，政府成為規劃與安排服務契約及監督的角色。而一般福利多元主義的主體採用三分法或是

四分法，差別在於將民間機構與社區家庭分開或合併在一個維度。Evers (1990) 提出四分法後，特別強調民間單位（也就是社會組織）在社會福利中具有協調與整合的作用：它與政府、市場、社區之間能夠建立一種對話與協商，進而對公共利益達成一致目標（鄭杰榆，2013），呈現了民間單位在此政策中的角色與重要性。

二、臺灣社會福利服務委託的發展

臺灣社會福利服務委託的發展，大致依著社會需求的多元化與西方福利國家民營化思潮引入的脈絡。自 1965 年開始，政府非正式、偶然性的尋求民間單位協助部分社會福利服務，將近二十年後，於 1983 年內政部訂定「加強民間力量推展社會福利實施計畫」，開始了政府加強結合民間力量推動社會福利的意向，並於 1984 年，由中央與地方完成第一個正式的購買服務合約，象徵政府與民間共同推動社會福利服務的時代啟動（沈慶盈，2005；陳武雄，1997；黃源協，2006；劉淑瓊，2001）。1990 年行政院有鑒於公務員總數與政府人事經費相當龐大，不僅政府財政負擔沉重，也對其他建設經費產生排擠效應，因此在「行政革新方案」中；實施要項之一為「機關業務性質，凡可委託外包民間辦理者，應儘量委託或外包民間辦理，以簡化政府業務。」隨著行政革新方案，以及後續各項政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點的頒布，政府政策朝著「分權化、去機構化、去規則化及去科層化趨勢發展」，積極鼓勵擴大民間參與，臺灣社會福利的民營化開始大幅推展（王

篤強、高迪理、吳秀照，2010；黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005；蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙，2005)。

在政府與民間單位合作的協力過程中，隨著非營利組織的成長，提供多元的服務，發揮了減少成本，提升效率及創新性等效益，但同時雙方也都面臨了許多衝突與摩擦(林淑馨，2008；施教裕，1997)。林淑馨(2018)指出，造成政府與非營利組織產生協力合作落差的影响因素有三，「一是協力動機影响公部門內部的組織文化與結構」；政府會因資源有限及人力不足，借助民間的專業能力及組織彈性進行委託，但是否能對應非營利組織承接之目的，將影响合作效益。「二是「委託」的協力型態影响雙方在「對等」和「互信」關係的認知」。在委託型態下，雙方是對等的夥伴關係或上對下的從屬關係，經常呈現認知上的落差，也同時影响了相互的理解與尊重；「三是「組織類型」和「業務性質」是影响協力型態與關係的重要因素」，因非營利組織有其本身的使命與目標，雖然在宏觀的目標上可以與政府相符，但在執行面上，非營利組織的理想性與政府的實務性，因組織性質屬性不同，也經常容易產生溝通及認知上的差異。

貳、服務委託對喜憨兒基金會的影響與因應

喜憨兒基金會與政府合作委託方案的過程中，誠如文獻所提及，在組織的人力調整、經費資源運用、契約行政管理、

專業品質效能及市場競爭挑戰等層面都有受其影响。喜憨兒基金會在創立初期，僅有3名工作人員，目前已超過430位員工，在承接社會福利委託的過程中，組織人力的調整、經費資源的運用與管理績效為一重要議題。而政府在委託契約後，透過其相關評鑑及考核機制，也幫助了組織專業服務的品質及效率的提升。市場的競爭，是民營化帶來的必要挑戰(魏季李，2015)，而在「政府採購法」通過後，非營利組織以服務對象需求及個別化的核心理念，如何在委託過程中，因應採購法的硬性規範及取得優勢也是一大課題。茲分述如下：

一、組織人力調整

為因應委託方案的人力需求，組織人力及結構的調整是第一個最直接的影響。首先，長期而言，社會福利服務為需要高人力成本的領域，透過委託方案可協助組織的人力增加，在多元的人力支援下，可協助組織有更多能力完成目標(魏季李，2015)。其次，委託方案的人力通常由政府依其規劃及預算完成配置，承接單位通常無法彈性調整，因此，如何進行有效的專業人力配置，將會影响整體的服務成效。以庇護工場的委託案為例，人力配置的規定為，六位庇護員工配置一名就業服務員，以進行工作訓練及穩定就業等服務，以此類推，另可搭配一至二位技術輔導人員或行銷人員，有些地方政府還會依庇護員工總數，配置一位社工行政人員，以協助家庭支持及社區資源之連結。此部分的安排配置，呼應了文獻所提，政府與非營

利組織在「組織類型」與「業務性質」上之落差(林淑馨, 2018), 並在實務上常呈現幾個議題, 首先, 因庇護員工能力有個別的差異性, 六位庇護員工與一名就業服務員的配置, 很難反映真正適切的人力; 再者, 每間庇護工場的業務屬性不同, 營運與服務人力如何在兼顧專業服務及營運績效下進行配搭, 也需有較大的彈性, 但在委託契約的硬性規範下, 並無太大調整空間。因此, 為維護服務及營運品質, 基金會多數的庇護工場皆須自籌相關人力, 同時, 也需在整體組織層面上, 自籌增加專業服務及營運的督導機制, 確保個別化

服務需求的提供及穩定的營運品質。

二、經費資源運用

喜憨兒基金會的收入主要為三個來源, 政府委託或補助、社會捐款及事業收入。此三大收入的比例, 從 2006 年至 2015 年, 這十年的平均比例為, 政府委託或補助收入為 16%; 捐款收入為 26%; 事業收入為 58%。由圖 1 可看出, 喜憨兒基金會在十年的長期發展下, 以事業收入為主要收入, 捐款收入其次, 委託或補助的比例最少。

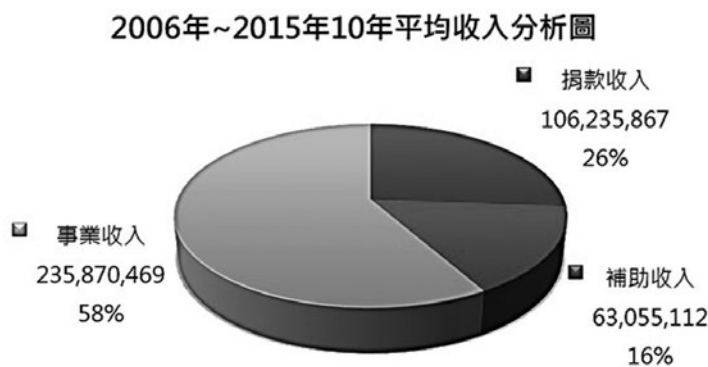


圖 1 喜憨兒基金會歷年平均收入分析圖

資料來源：2016 年度喜憨兒基金會董事會簡報。

若以發展的軌跡來看, 由圖 2 可看出, 基金會在政府委託或補助、社會捐款及事業收入這三大收入的比例變化。喜憨兒成立初期, 以籌募的基金作為基礎, 開始設立烘焙屋後, 增加了事業收入, 成立的前 3 年仍以捐款及事業收入為主, 在成立的第 4 年, 於 1998 年才開始增加了政府委託及補助收入。初期因為新設立之單位, 仍在與政府單位建立信任關係, 成長較為

緩慢, 之後在 2002 年至 2005 期間, 委託及補助收入即開始較為穩定的成長, 並互補了該期間捐款收入的不穩定。雖然, 在整體比例上委託或補助收入並不高, 仍呈現每年成長的趨勢。而在補助及委託方案的比率上, 在設立的前 10 年以政府補助為主, 在累積了信任關係後, 開始承接政府委託方案, 目前來自政府的整體收入中, 委託及補助經費的比例約各占 50%。

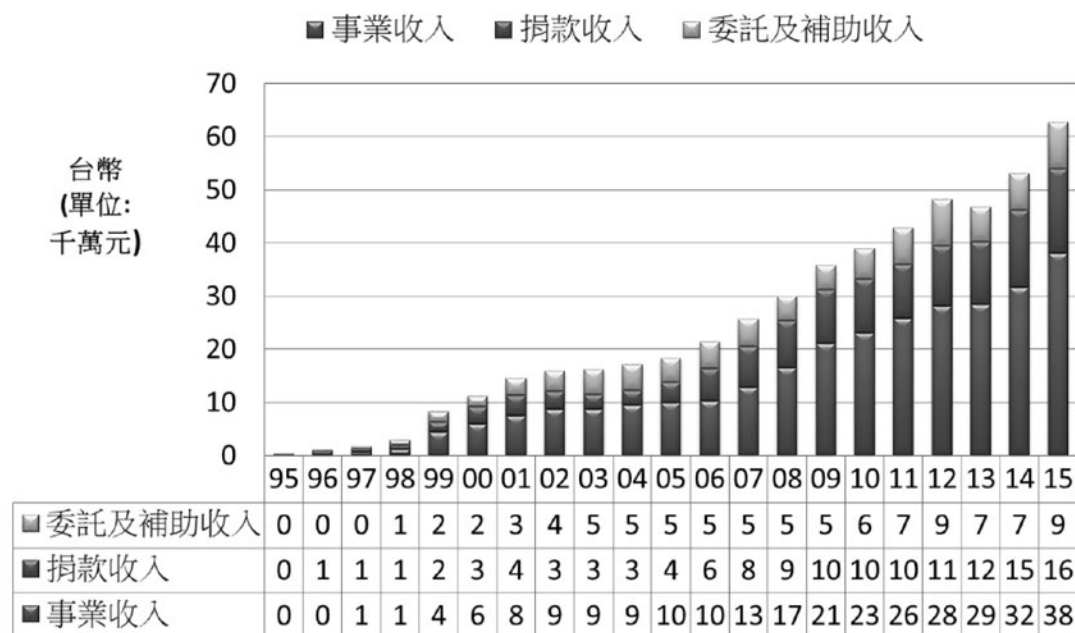


圖 2 喜憨兒基金會歷年收入比例變化圖

資料來源：2016 年度喜憨兒基金會董事會簡報。

三、契約行政管理

有關委託的行政管理主要包含契約的執行期限及人員聘用兩部分。首先，是契約各階段的執行期限。因採用政府採購法的規範，在契約的執行期程上有相當嚴格規範。以喜憨兒基金會接受政府委託公設民營的日間作業設施為例，從與政府完成場地及設備點交開始，即開始計算籌備期間，在規定的籌備期間若無法完成裝修及開辦，或提出可被接受之不可抗力的原因，政府則會依契約進行罰款。而依基金會實務經驗來看，無法於籌備前間完成的主要原因，經常在於取得合格建管資料的程序相當複雜冗長；或在籌備期間，相關無障礙或消防法規的調整更新，必須依新法規重新進行規劃、購置及裝修等。基金

會初期承接委託方案時，因較無建築物相關管理專業及經驗，也經常面臨以上的議題。在實務經驗的累積下，透過與專業建築師及技師的合作，在最初期的場地勘查時，即須取得相關建物及地籍資料，並於事前由建築師及專業技師先進行完整的審慎評估，才能較為清楚掌握完成期程。

其次，是契約人員的工作穩定性。所有的委託契約皆有有效期性，契約到期後，政府需再次重新招標及委託，基金會因委託方案而聘用的工作人員，可能會面臨工作不穩定之情形，這同時也是許多非營利組織承接方案後，常面臨的議題（魏季李，2015；沈明彥，2005）。目前基金會在實務上的因應，主要加強工作人員通識及儲備的教育訓練，作為未來轉換職場的基

礎，並在內部職務的規劃上保留較大的互通性，以保障工作人員權益及職涯發展。

四、專業品質效能

如何呈現委託方案的執行成效，一直是社會福利服務委託常被探討的重要議題，也是非營利組織專業效能及品質的重要指標。初期主要是以投入式指標 (Input-based measures) 強調過程的部分來衡量，目前有些方案已逐漸加入產出式 (output-based) 或成果性 (outcome-based) 的指標，著重最終的整體效益 (楊智斌，2015)。在評估工具上，政府目前主要使用評鑑或考評的機制，來進行相關執行成效的評量。喜憨兒基金會在初期承接的階段，因為專業人力的增加，並經常有機會與政府單位接觸，較容易瞭解政策方向及相關目標，透過評鑑項目的基本要求，及評鑑委員專業的建議，使基金會能夠連結更多的專業資源，例如外聘督導與學術資源的引進，能夠使理論與實務並進，同時協助及激發在專業品質的成長與提升。

但評鑑或考評機制，是否能真正呈現執行的成效及承辦單位在專業品質的付出，也是值得討論的議題。此問題在於社會福利委託契約很難精細地述明服務目標及目的，加上政府及非營利組織雙方屬性與規範不同，對於服務目標的認定也可能不同 (劉淑瓊，2001)。以基金會承接臺北市身心障礙者資源服務中心為例，政府對於所提供的個案服務量有其需達成的服務數，當社工在執行服務時，若遇到較為複雜及多重困難的服務對象，須提供較多服務及花費較長服務時間，將可能未達成

政府所規定的個案數量。在此情形下，基金會則會透過內部的相關專業團隊進行支援，以兼顧服務的質與量，如請會內的職能治療師協助居家復健等，運用跨部門的協助，共同服務有多元需求的對象。

五、市場競爭挑戰

在社會福利服務委託的過程中，由「競爭產生效率」是政府進行服務委託的主要目的之一，希望能引進更多創新、有專業能力的非營利組織投入，並從中選擇更具品質及效能的合作對象 (劉淑瓊，2001)。喜憨兒基金會在創辦初期，與政府合作的機會較少，後來透過對心智障礙者就業平權的積極倡議，獲得與臺北市政府合作的機會，2000年在市政府一樓設立了 ENJOY 市府餐廳，成為臺灣第一個設立於市政府的庇護餐廳，經由與政府單位合作的經驗累積，從中學習了不同的合作方式，也經歷了與不同組織間的競爭挑戰，目前在桃園市政府、臺南市政府及高雄市政府皆有服務據點。而對每一次的挑戰，我們都視為學習及進步的機會，若能獲得委託單位的認同，將可增加我們對專業的信心；而面臨相對的情形時，則是一次難得的學習機會，提供了我們精進與檢討的機會，透過不斷的改善，可以激發基金會朝更好的方向前進。

參、結論與展望

透過以上的分析可以瞭解，社會福利服務委託對非營利組織發展所產生的影響與挑戰，包含組織內部的人力調整因應、

經費資源的運用、行政契約的管理、加強專業品質及效益，以及如何在市場的競爭下持續進步等面向。非營利組織若能在使命願景的驅動下，透過與政府合作委託方案，將有助於組織的專業發展及擴大社會影響力；而政府在面對日益多元的社會福利需求，如少子化、老年化、新住民及城鄉差距等議題，亦須持續積極引進民間能量的加入，才能以更為彈性及創新的服務來因應（劉淑瓊、孫健忠，2011）。以下從非營利組織在實務上之角度，試圖提出對社會福利委託之展望，期待政府與民間能有更多元豐富的合作空間。

一、不忘初衷（以人為本）

在非營利組織承接委託方案的動機上，必須不忘初衷，在委託方案中，因政府常要求許多行政作業的往返，承接的組織必需花費許多人力及時間提供服務建議書、統計報表、核銷資料及臨時交辦事項等，使「人的服務（people work）」，變成「文書工作（paper work）」，而可能排擠了服務個案的時間，及因講求管理效率，而忽略了服務流程中複雜的互動過程。在服務的委託關係中，非營利組織如何將「以人為本」作為核心價值，從服務對象需求的角度出發，在強調理性經濟及效率的委託契約中，維持以服務對象為中心的理念，是非常重要的議題（鄭杰榆，2013）。

二、結合社區資源

對於社區資源的整合，也是在委託關係中非常重要的一環。社會福利委託主要

提供法定及公共服務，並有一定的服務範疇，因此，對提供服務社區的整體需求瞭解為相當基礎的工作。在實務上盤點社區資源時，通常包含了社區人力、特殊文化及相關服務據點的分布等，透過服務提供與社區建立信任關係的過程中，若非營利組織可逐漸成為資源的平臺，將可發揮委託服務的效益，「一是可促進社會福利的多元化、地方化；二是迅速回應及滿足民眾的需求 - 服務的可受性；三是增進服務的效率 - 服務的可近性；四是增進服務的品質 - 人性化的服務」（鄭杰榆，2013）。非營利組織透過與社區資源的結合與整合，才能真正提供符合社區需求及有特色的服務，也才能據以創新社會福利服務供給的模式，創造更優質及高效益的公共服務。

三、夥伴關係

在「政府採購法」的框架下，政府與非營利組織間，較屬於購買關係的「交易契約」，但社會服務效益需建立在人際信任關係的基礎上，而交易契約通常有短期交易的風險，在交易邏輯下，每次標案都要面臨不同的變數。以社區的個案工作為例，當服務對象需重新認識新社工，社工需全盤重新接案晤談時，對雙方都是相當辛苦的經驗。因此，有研究提出，在委託關係下，以“協力”為導向的關係契約，才能符合長期夥伴關係的特殊需求，而這也是非營利組織長期的訴求。協力關係可以為政府與非營利組織提供彈性空間；加上服務變動與複雜的特性，政府與非營利組織需以對等的關係來共同解決社會問題，以確保服務內容與方式能夠與時俱

進，即時回應社會需要。在協力關係中，「共同目標」與「信任」是非常重要的兩大因素，必須透過雙方願意大量的溝通、協商與妥協才能達成，而這也是夥伴關係的成功關鍵（林淑馨，2016；鄭杰榆，

2013）。

（本文作者為財團法人喜憨兒社會福利基金會副執行長）

關鍵詞：社會福利服務委託、非營利組織、公設民營、協力關係、契約管理

📖 參考文獻

- 王篤強、高迪理、吳秀照 (2010)。台灣社會福利民營化的未預期後果：地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。社會政策與社會工作學刊，14(2)，91-146。
- 沈慶盈 (2005)。談台北市實施社會服務民營化的方向與策略。社區發展季刊，108，72-81。
- 沈明彥 (2005)。「公設民營」對非營利組織的影響與因應之道—以 CCF 嘉義家庭扶助中心為例。社區發展季刊，108，154-163。
- 林淑馨 (2008)。社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析。社區發展季刊，122，47-61。
- 林淑馨 (2016)。台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。政治科學論叢，69，103 - 147。
- 林淑馨 (2018)。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。公共行政學報，55，1 - 36。
- 卓春英 (2017)。社會福利民營化之實踐與省思—以社區照顧關懷據點之實施為例。社會發展研究學刊，19，112-140。
- 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。社區發展季刊，80，37-55。
- 郭登聰 (2005)。推動社會福利民營化相關法制的析論。社區發展季刊，108，38-53。
- 陳武雄 (1997)。我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。社區發展季刊，80，4-9。
- 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，108，147-154。
- 黃源協、蕭文高 (2006)。社會服務契約管理：台灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析。臺大社會工作學刊，13，173-217。
- 楊智斌 (2015)。國內勞務服務採購採用成效式契約之分析。營建管理季刊。100，1-13。
- 劉淑瓊 (1997) 依賴與對抗—論福利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，80，113 - 129。

- 劉淑瓊 (2001)。社會服務「民營化」再探：迷思與現實。社會政策與社會工作學刊，5(2)，7-56。
- 劉淑瓊 (2005)。績效、品質與消費者權益保障：論社會服務契約委託的責信課題。社會政策與社會工作學刊，9(2)，31-93。
- 劉淑瓊 (2008)。競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性。東吳社會工作學刊，18，67-104。
- 劉淑瓊、孫健忠 (2011)。理想與現實：論台灣社會服務契約委託的變遷及課題。社區發展季刊，133，462-478。
- 鄭杰榆 (2013)。購買服務中政府與社會組織的關係。中國社會工作；清華大學 NGO 管理研究所，9，57-82。
- 謝儒賢 (2002)。在盟約共識下重建福利提供部門間「理想夥伴關係」之初探：以社會服務民營化為例。臺灣社會發展研究學刊，4，75-103。
- 魏季李 (2015)。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。社會政策與社會工作學刊，19，109-144。
- 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙 (2005)。社會服務民營化—以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例，社區發展，108，7-22。
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or Stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.