



# 同中有異？政府契約委託對受託 組織發展的影響 -- 以臺灣五個兒少福利機構為例

魏季李

## 壹、前言

我國政府的社會服務輸送體系從 1980 年以前公私部門平行發展服務輸送，到 1980 年中期的方案委託服務輸送模式，並於 1985 至 2000 年期間以公設民營方式廣推各式社會服務，受託單位由徵詢意願到公開招標，2000 至 2005 年時期，開始將照顧服務產業化，2006 年政府社會福利方案委託開始依政府採購法辦理非營利組織以公開競標方式與政府合作，許多非營利組織也因此陸續設立與發展。這些服務輸送合作模式的發展過程中，減少了政府直接提供福利服務的角色，但也促進民間部門提供更多創新有效能的服務。

劉淑瓊教授（2006）在「競爭與選擇：論臺灣社會服務契約委託之市場理性」一文中指出，臺灣在身心障礙者的服務方面的契約委託案件數，從 2001 年 37 件至 2005 年 122 件，合計有 364 件，五年間委託案之成長率達 230%；婦女服務方面的契約委託從 2001 年的 6 件增加至 2005 年

的 42 件，五年間也成長 6 倍之多，可見社會服務契約委託方式已成為政府社會服務輸送的主要傳遞模式。2006 年政府將社會福利方案委託開始依政府採購法辦理，非營利組織以公開競標方式與政府合作，許多非營利組織也因此陸續設立與發展，更重要的是，此契約委託的經費成為許多組織發展與生存重要的經費來源（魏季李，2015）。對非營利組織而言，除需仰賴社會大眾支援外，政府契約委託更是提供其生存資源及組織合法性的重要有機體（官有垣等，2002）。在經歷政府契約委託制度的發展過程中，許多非營利組織參與其中，特別是許多合作關係也從非制度化到制度化，因而經歷了與政府契約委託合作的不同階段與歷程，在這歷程中非營利組織本身也因此而逐步發展與成長。

本文主要是延續作者在 2015 年對家扶基金會所做非營利福利機構與政府的契約委託過程的決策與影響研究後，以相同的質性訪談題綱於 2015 年開始進行其他四個兒少福利機構的主要決策者訪談，並

以相同思考脈絡整理這五個組織在接受政府契約委託時，不同組織的受託過程與考量，以及探討受託後對組織發展的影響。表 1 顯示此次訪問的五個機構基本背景資料，包含組織設立時間、宗教類型、初設性質、受託比例、組織員工規模與預算等，研究議題聚焦在組織受託的考量及受託後

對組織發展的影響，期待彙整這些組織與政府契約委託合作的重要決策考量與組織發展的影響，做為非營利組織在與政府契約委託合作時考量的參考，並從中發現不同組織狀態是否呈現異同決策思考與組織發展的影響，進而對受託組織及政府提出契約委託制度之政策建議。

表 1 受訪五個兒少福利機構的基本資料 (2016/03/31 更新)

組織名稱	設立時間	宗教類型	組織初設性質	接受政府的契約委託時間	組織受託預算比例	2015 年組織規模 員工 / 預算 (新台幣 千萬元)
A 組織	1950	非宗教	服務型	1977	10%	1,570/500
B 組織	1964	基督教	服務型	1977	20%	900/350
C 組織	1987	天主教	服務型	1987	65%	250/22
D 組織	1988	基督教	倡議型	1988	50%	480/40
E 組織	1991	非宗教	倡議型	1991	40%	250/60

## 貳、相關文獻

### 一、政府委託契約制度社會服務輸送體系發展

社會服務輸送體系是指社會服務提供者將社會服務使用者的組織安排，我國近代的社會服務輸送體系深受西方國家影響。在 1980 年代以前，除了親族、鄰里之外，宗教廟宇、地方性慈善團體，以及各級政府，扮演補充的社會服務功能。這個時期政府與民間基本上是各做各的社會服務，雖然政府也補助民間團體、機構辦理社會服務，不過大都是個案委託。之後，政府與民間的夥伴關係有所改變，我國的社會福利輸送體系也起了顯著的變化。如前言所述，政府的社會服務輸送體系從 1980 年以前公私部門平行發展服務輸送到

1980 中期的方案委託服務輸送模式，並於 1985 至 2000 年時以公設民營方式廣推各式社會服務，受託單位由徵詢意願到公開招標，2000 至 2005 照顧服務產業化，2006 政府將社會福利方案委託開始依政府採購法辦理非營利組織以公開競標方式與政府合作，在經歷這些政府制度的發展過程中，許多非營利組織也參與其中，特別許多合作關係也從非制度化到制度化，非營利組織如何因應與政府契約委託合作的歷程將多少影響組織的發展方向。

### 二、契約委託制度下組織發展議題

臺灣在社會福利民營化 (註 1) 趨勢下，政府與非營利組織契約委託服務輸送關係強調的是彼此提供適當之資源達成彼此的服務輸送目標 (Saidel, 1991)，然

而在服務推展過程中，非營利組織本身因應政府契約委託的政策、服務規範與合法性、組織服務輸送能力與資源等因素下，非營利組織的發展方向、策略或因應可能面臨以下情況而有不同考量。

### (一) 非營利組織發展與使命一致性

非營利組織與營利性組織最大不同處在於非營利組織一切以「使命」(mission)為依歸，組織的一切行為皆脫離不了使命指引；非營利組織的服務類型、服務對象、服務生產原則是如此，與政府之間的契約合作互動關係亦無法自外於組織使命。管理大師彼得杜拉克(2004)在「使命與領導」一書中很清楚地點出非營利「組織」和「產品」的特性與本質，強調這個部門應以「使命」為出發點，非營利組織以使命凝聚共識並轉為行動目標，足以作為營利組織學習典範。使命是組織創設與存在的目的，使命對非營利組織具有高度關鍵性，非營利組織使命對組織的決策與努力方向能發生具體指導作用。明確的使命可以讓組織在制定策略或採取行動時，對「我們應向哪些人提供哪些服務，滿足他們什麼需求」有一清楚的共識，在資源分配的優先順序上也可以產生一致性的原則。有清楚使命，組織知道為誰努力，捐助者才知道為誰奉獻，員工對服務工作才會產生工作重點與努力方向。

依據 Brinkerhoff (2002) 的論點，政府與非營利組織的契約關係是政府與非營利組織合作的模式之一，此契約關係若建立在相同的使命與價值上，不但在服務輸送上可維持一定品質，非營利組織的

自主性 (autonomy) 亦可維繫。而政府補助對於非營利組織而言是否會影響非營利組織的資源獲取？對組織之發展是正面或負面影響？資源依賴理論 (Resource Dependency Theory) 強調組織常受限於許多不同的外部壓力，一旦非營利組織的收入中政府資金占的比重極大時，非營利組織未獲取契約以維持生存，往往會扭曲原本的使命與目標 (江明修, 2005)。以上這些論點都有一共同論述，即對組織原有之使命應有所堅持，即便加入政府契約下之資源，也應與組織之使命一致。

### (二) 契約化服務與組織發展問題

契約化社會服務輸送的引進，除對福利服務輸送產生衝擊外，非營利組織的參與及具競爭意涵的契約關係，對組織本身之發展也帶來相當程度的衝擊與威脅。黃源協 (2008) 表示契約文化下的非營利組織所面臨的發展問題如下：

1. **財源之不確定性**：民營化政策提供給志願部門更多財源機會，但也由於契約化的競爭市場運作方式，釀成法定財源充滿著不確定。

2. **契約與專業自主性之衝突**：Lewis(1993)指出，決定何種服務要付諸契約的決定，大多數是由政府機構所決定。Douglas & Philpot(1998)感慨地指出，契約束縛某些團體的運作方式，降低了其自主性與創新性。

3. **走向市場化趨勢而不自知**：在一種強制性競標 (Compulsory Competitive Tendering, CCT) 的環境裡，由於必須隨時關心組織應建立何種角色，或盲於潮流

而走向市場化，非營利組織角色之發展可能因而受阻 (Lewis,1993)。

**4. 直接服務效率的喪失：**當非營利組織因契約的取得而擴大其組織時，反而是增加與使用者間的距離，投入更多的經費於處理契約義務的行政事務，其結果即是較少的資源投入直接服務的工作。

**5. 專業與管理之兩難：**許多志願部門在走向契約關係中，逐漸地強調或標榜專業服務，但在準市場化及商業化的運作模式中，又必須面臨到競爭的壓力，專業助人關係的服務反而成為次要的考量。

### 三、組織自主與資源依賴

組織生存的重要關鍵是在於能不能獲取及維繫組織所需的資源，由於環境中資源的稀少性與不確定性，資源的獲取相對充滿了荊棘，而一個組織愈是依賴外在資源提供者給予的資源，則外在資源提供者愈有能力去影響組織的產出結果 (官有垣、邱連枝，2010)。因此對組織領導者而言，如何有效掌控資源以及對外在資源依賴的降低將是經營領導效能的重要指標。而組織在面對社會福利服務提供所需的資源，透過與政府契約委託合作是許多組織資源獲取的模式之一，因此組織能否自主控制對政府資源的依賴程度，考驗著組織永續發展的能耐。

「資源依賴理論」(Resource Dependence Theory)認為一個組織最重要的生存目標，就是要想辦法減低對外部關鍵資源的依賴程度，並且尋求一個可以影響這些供應組織之關鍵資源穩定掌握的方法。另外，Pfeffer (1982)認為資源依賴

理論有兩個要素，一是有關外在限制的問題，組織於環境中對於控制決定性資源的組織或團體的需求會給予更多回應。資源依賴理論對於組織之間權力的發展，主要是隨著組織對資源的控制能力而定。組織之間的權力大小決定於組織之間的依賴關係。二是組織的管理者會企圖去管理外在的依賴關係，除確保組織的生存之外，可能會更希望從外在限制之中獲得更多的自主性 (王仕圖等，2009)。在與政府契約委託的合作互賴關係中，對組織是否產生資源依賴與權力不對等，組織如何因應對政府資源的依賴與保持組織的自主性，也是本文所關注的。

另外，當組織過度依賴資源失去了自主性時，直接受影響的是組織的使命。依據 Brinkerhoff (2002) 的論點，政府與非營利組織的契約關係是政府與非營利組織合作的模式之一，此契約關係若建立在相同的組織使命與價值上，不但在服務輸送上可維持一定品質，非營利組織的自主性也可保持，當與政府合作的過程出現組織使命的漂移時，組織的自主性即已開始受到挑戰。根據英國 Seddon (2007) 一項有關慈善機構對政府的依賴調查，到 2009 年為止，超過 25000 個英國慈善機構有 75% 的收入是來自政府。而 Thomas (2007) 針對 3800 份慈善機構的調查，有一半的受訪者表示政府契約委託對組織確實有使命漂移的情況存在。非營利組織在面對政府資源的獲取時，有那些優先的決策因素考量，而組織使命在決策考量過程中所占的影響程度，也是本文想要瞭解的重點。

## 參、受委託考量因素與對組織發展的影響

組織的管理是一個動態的過程，組織的決策者應該隨時根據新情況、新問題不斷地進行調控，以克服主觀與客觀之間的矛盾，使組織的運轉保持一種良性的循環，從而順利實現組織的目標。而非營利組織主要以服務使命為成立的宗旨，而不同組織在面對組織本身的服務宗旨以及不同環境因應下，面對政府契約委託合作的考量，是否有不同的組織發展動機與考量因素。本章節將從受託組織開始接受契約委託的主要動機及受託合作考量因素，根據受訪者所屬組織類型進行歸納分析，並進而歸納這五個組織因受託後組織的發展影響，運用前述的文獻與理論觀點，以及契約文化下組織發展的影響，理解資源、行政管理、專業自主、服務效率與市場化等議題在契約文化下對組織的影響，進而探討組織的不同特質在這些議題上的差異。

### 一、促使組織初始接受政府契約委託的主要因素

非營利組織因具有公益性的使命和不以營利目標的特質，在面對契約委託之發展制度環境的不同過程中，非營利組織所面臨的組織發展不同，因此與政府剛開始的合作因素也有所不同，在此次研究的五個組織中，作者可將此組織開始與政府契約合作的動機歸納成「關係建立獲取合法性與資源」、「落實政府福利服務推展」以及「促進組織使命服務的完成」等三大合作模式：

#### (一) 發展早之大型組織：關係建立獲取合法性與資源而合作

在 1970 年年代以前，臺灣的社會福利服務才正要開始起步，社會問題也從貧窮問題隨著國家社會發展開始複雜化，因此發展較早的非營利組織開始積極展開兒童福利多元服務推動與資源的籌募，為求組織的生存，除積極向社會大眾募款外，認為尋求與政府合作是迫切需要的。

為了要跟政府維持好的關係，覺得以政府的力量來幫助受幫助的需要幫助的小孩和家庭，是一個最有效的直接幫助兒童和家庭的方式，所以如果和政府合作，除了一方面有公信力以外，政府的資源是最多的，也是應該是政府提供服務主要的提供者，所以如果民間機構能和政府合作應該是可以最有效的達到我們服務宗旨幫助兒童家庭最有效的方法。(A1, 2013/10/23)

#### (二) 宗教型組織：促進組織使命服務的完成而合作

因應臺灣各種社會問題與服務需求，政府開始主動尋找與服務需求使命相同的主要組織合作。

因為我們一開始就是在原鄉推動服務，我們這麼多年都一直在原鄉深耕啦。所以從 1977 年開始跟政府合作一個好茶村遷村計畫，是政府主動找我們，然後之後就一直開始有陸陸續續有增加一些服務的方案進來了。(B1, 2015/04/15)

我們設立時剛好政府要做這服務，假設今天沒有這個政府的委託，看到這些需要，我們還是會做我們原來設立的服務宗旨。

(D1, 2015/04/15)

我們一來的時候，因為是少女被賣的問題，我們就想協助這樣的孩子，就跟政府合作了，但是沒有被委託，但是有合作，覺得反正就是以組織服務對象的需求為主，就會接。(C1, 2015/04/15)。

### (三) 倡議型組織：落實福利服務推展而合作

因 1987 年公佈「人民團體法」社會福利受益者團體也凝聚更高權利意識和集體訴求的力量迫使中央及地方政府的社會福利支出大幅成長，許多倡議型民間組織開始提出福利服務之倡議，後因要落實服務以及合法性考量，而接受政府邀請參與辦理各項服務。

因為政府要成立一個失蹤兒童少年之家管理中心，來處理這所有失蹤兒童的問題，所以第一個這樣的合作案其實是 1996 年的時候跟政府開始正式合作，這是我們倡導後由它開始覺得這件事情該做，所以開始有了合作。(E1, 2015/05/23)

在 1998 年的時候承接第一個公辦民營的機構，因為我們一開始是做少女中途之家服務，那我們的個案未成年，一定都要政府委託。(D1, 2015/04/15)

組織與政府契約委託合作的考量因素會因組織性質與政府福利服務推展的發展而有不同的合作思考，而其中發展較早的家扶基金會因延續美國總會所建立的與當地政府維持良好關係以利在地推動貧童服務的策略思維，積極與政府建立良好關係並運用此關係將與政府合作的資源取得視為資源募集管道之一。另以宗教理念為服務主軸使命的組織，組織的設立是與政府推

動的服務剛好一致而合作，另外兩個以倡議為主軸而設立的組織，因透過政策與服務的倡導而接受與政府合作。雖然不同組織有不同的合作背景，但這過程中組織原有合作動機是跳脫一般非營利組織主要以經費資源依賴的合作思維，與政府合作的考量因素中仍蘊含具積極性的以組織發展及其服務宗旨相同的合作考量。

## 二、受託組織與政府契約委託合作之考量因素

非營利組織與營利性組織最大不同處在於非營利組織一切以使命為依歸，組織的一切行為皆脫離不了使命指引，在面對契約委託之制度環境下，內部互動共識建立是相當重要的，在前面文獻的參考中，學者 Wolf(1990) 提出組織建立內部共識是要有明確的公益宗旨，即為組織使命，一個好的非營利組織宗旨應具備有公益使命的負擔並對於組織宗旨應定期審視組織宗旨的適當性。因此與政府進行契約委託合作的決策考量從文獻中一直是被提及的。在此次研究中，主要是要探討這五個組織不同的管理決策者考量是否有差異，是否與文獻中所提及的重要因素有關，本章節將整理五個組織所提及的關鍵因素。從受訪者的表達中，主要決策考量因素可歸納為六大項（見表 2）：組織的使命（設立宗旨）、委託內容（經費、態度、支持網絡與服務延續性）、組織是否能勝任（組織的資源、人力與能力）、合作對社會問題解決的效益（個案需求、補政府服務不足、促進法制改變）、組織的自主性、以及政府的態度。

表二 與政府進行契約委託合作決策考量關鍵因素排序

決策考量關鍵因素	人數	組織
1. 組織使命 ( 設立宗旨 )	7	A,B,C,D
2. 合作委託內容 ( 含經費, 延續性, 專業支持 )	7	A,B,D,E
3. 組織是否能勝任 ( 含組織暨有資源、人力與能力 )	5	A,B,C,E
4. 合作的社會效益 ( 個案需求, 沒人要做, 創新方案, 促進法制改變 )	4	B,C,E
5. 組織的自主性	2	A,D
6. 政府的態度 ( 合作與尊重 )	2	D,E

資料來源：作者整理自訪談稿

加入組織特質來做上述歸納出來的六個因素，研究發現，不管組織的特質或規模大小，符合組織使命、合作委託條件內容與組織是否能升任三項是組織主要的考量因素，這也符合了非營利組織以使命為依歸的說法，因此一個組織要永續發展，任何與其互動的關係，使命絕對是最重要的因子。另外一個是委託條件內容，這其中委託條件中經費的補助也是大家所在意的，當然，從這次的訪談中，經費的多寡不完全是唯一因素，年輕組織期待的是專業的支持，而大型組織所在意的條件，是考量服務的持續與完整性，或許這與組織的環境背景條件是相關聯的，正如資源依賴理論當中所提及組織在面對社會福利服務提供所需的資源，透過與政府契約委託合作是許多組織資源獲取的模式之一，因此組織能否自主控制對政府資源的依賴程度，考驗著組織永續發展的能耐。另外，

宗教型組織在意的是社會效益，期待個案的需求與社會問題是能被解決的，這也是組織使命的一環。其中倡議型組織特別提出政府的合作態度，若從新制度理論觀點，組織決策者行為也會受到整體文化信仰影響，政府契約委託所形塑的外在環境也會影響組織決策者。因此，政府契約委託中政府所形塑的服務文化與態度，對組織決策者確實是有影響的。

### 三、與政府契約委託合作對組織發展之影響

非營利組織的資源除來自私人捐款外，部分是來自企業或政府方案委託之補助，因此組織與企業及政府彼此存在合作關係；然而政府在此合作關係中，有可能變成非營利組織發展的阻力或助力，契約委託合作對這五個組織的具體影響整理自訪談資料大致可歸納為六大項：

### (一) 組織資源：促進直接與間接或有形無形之資源

一般而言，與政府契約委託合作最直接具體所談及的影響是有合作方案的經費補助，但其實一開始的思考，所看到的並非只有經費這有形的資源，對一些組織而言，資源的實質經費補助外，同時看見的事是組織使命發展的影響，比如多增加社會的其他捐款及推動多元福利服務讓兒童需求與福利更加健全。

其實在初期時考慮到是政府的資源，政府的資源讓我們可以去落實要去推動組織要去實驗的服務，而且組織不斷累積服務的實力，這些是無形的。(A2, 2013/09/27)

我們兒童福利的業務範圍，像高風險、收出養沒跟政府合作怎麼做？是要合法，就算他的經費不足，我們也靠募款也是得做，所以在這一塊我認為那個跟政府合作是必然性，因為你不合作你就沒有發展的空間。(E2, 2015/06/03)

當然，跟政府合作的某些方案若以實際經費的補助來看，對非營利組織經費運用是不足的，組織看待與政府合作所能獲得的有形無形資源是對組織決策者在面對組織發展過程中的一種思維影響。

### (二) 組織人力：從人力的補充到專業成長與人力管理運用的思維

社會工作是需要高人力成本來提供服務的，特別在與政府契約委託合作的

某些服務方案中，人力因應方案合作而增加，不同的服務處遇計畫服務提供過程中，專業的人力配置與服務品質及成效都影響著服務的效益，在此次研究訪談中，五個組織跟政府合作的過程中，對組織具體的影響在人力上也是受訪者提到的重要項目之一。

人數成長，因為高風險我們現在大概接了四個縣市嘛，所以大概我們現在整個算起來，我們大概有四分之一的人是在做高風險的服務。(E1, 2015/05/23)

對組織的發展我們就可以聘很好的人，我們可以選擇好的人，我們可以訓練她們，透過這樣的合作，人的專業也就提升了。(C1, 2015/04/15)

方案人力配置對組織而言除了人力量的增加外，也延伸出組織管理議題，如何考量在契約人力與組織人力間的管理與專業互動運用之問題。

假設未來比如說這個方案，你們這個公辦民營你們雇了三個人，那這個方案委託可以找三個人力，可是如果以後這個沒有委託了沒有繼續，這三個人怎麼辦 (D1, 2015/04/15)

### (三) 專業自主性與服務效能：受到組織發展階段或規模不同而有不同見解

Lewis(1993)曾指出，決定何種服務要付諸契約的決定，大多數是由政府機構所決定。Douglas & Philpot(1998)也指出，契約束縛某些團體的運作方式，而降低了其自主性與創新性。而從研究訪問中可發

現，組織在契約合作過程中組織的專業自主性仍受到組織發展階段或規模不同而有不同見解。

你（政府）又欠我錢又有那些行政要求，那乾脆我就不要做了算了，然後沒有拿政府的錢有另外一個好處是自主性就變高。(E1, 2015/05/23)

我覺得接了政府的委辦，有時執行過程中服務方向就完全不是我們所能掌控的，拿人的手短，所以就變成是這個是政府的服務方案，所以我的方向是要以政府的服務方向為方向。(D2, 2015/05/05)

這些年政府在各契約委託上所建置的政策與規範確實對非營利組織造成自主性的服務彈性困擾，但對大型組織影響較小，對小型組織而言，為爭取受託資源就不得不在服務合作過程中妥協，除非放棄，或許這是一開始大量依賴政府資源的組織與政府合作過程中必經的過程，但這樣的合作對組織或許失去自主性，但對組織整體服務管理的專業與效能仍是有幫助的。

我覺得到後期政府的干預比較多，比較多當然有好處啦，就是讓我們能夠在專業上會力求突破，缺點就是會綁手綁腳的。(A2, 2013/09/27)

透過這樣的合作，專業也就提升了，那另外一個部分就是說管理上、服務的效能上，因為專業的提升，相對的也帶動組織的整個提升，服務效率的部分。(C1, 2015/04/15)

#### **(四) 競標模式形成市場的趨同性，影響組織服務延續性與個別創新性**

前面理論文獻提到，在有些實證研究發現委外制度使得不同屬性的組織之間產生了一個社會服務輸送策略的趨同性（Convergence）。確實這些年來，臺灣的非營利組織為求生存與發展，開始紛紛爭取與政府契約委託合作，近幾年更因委託競標化而產生組織與組織間的比較與競爭，大型組織面對小型組織的崛起確實多少也面對一些競爭的壓力。另外這種制度可能對服務的延續性與組織創新發展是有負面影響。

在我們剛推展新方案時，前十幾年，一直覺得不太有威脅，但是越來越有多的機構參與，社會福利機構一直在增加，小而美的機構越來越多，所以很多人跟我們一起做兒保，甚至脫貧方案，各自有各自的優勢。(A2, 2013/09/27)

其實這整個制度（政府契約委託），我是不認同的，因為我們這種社會福利服務的輸送者怎麼可以用那種工程招標的方式來購買，這樣子很怪，組織提供福利服務應該是要延續性，然後比較長期穩定的規劃，不然你這樣三年一標、兩年一標，標到的NGO可能就不會做長期的規劃，服務都是朝短線提供。(B1, 2015/04/15)

#### **(五) 行政互動的成本增加，但帶動服務制度化與標準化**

根據黃源協(2008)文章指出，當非營利組織因契約的取得而擴大時，反而是增加組織服務提供者與使用者間的距離，投入更多的經費於處理契約義務的行政事務，其結果即是較少的資源投入直接的工作。然而在此次訪談中，也有部分管理者

認為契約委託制度建置了評鑑的機制，此機制確實帶動了受委託組織在服務品質的提升，並透過合作的夥伴關係能逐步討論與修正服務提供的規劃與建立制度化與標準化等來協助受扶助者。但也有受託組織反應確實讓行政事務增加許多，造成管理上成本的浪費。

在個案管理系統裡面他（政府）覺得要配合系統與管理，所以必須要把資訊給他們，這是價值的衝突，就是說我們覺得照顧個案，其實我們是希望保護她的，但是這個有名譽方面，我們就反彈的很厲害。（C1，2015/04/15）

因為政府他會透過客觀的學者來做定期的評鑑，他所做的工作必須要在一些的規則裡面去走，如果用這樣的一個模式來講，反而是對專業的一種鞭策和激勵，對整個服務方案是好的，而且是會提升的。（A1，2013/10/23）

那對組織來講其實是好事，因為承接政府的委託案，對我的影響是我在管理制度上開始制度化與標準化，那品質應該會有一些提升的跡象。（D1，2015/04/15）

#### （六）組織內部增加許多管理與溝通議題

許多非營利組織在接受政府契約委託後必須面臨到組織內部管理與價值溝通的議題，例如內部承接方案的共識溝通與承接方案所帶來的財務與人力管理等，不僅僅是專業助人關係的服務管理而已。

在總會，地方與政府的關係維繫上困擾就越來越多，因為方案本身的複雜性越來越多時，其實這種關係的維繫上面也是屢見不鮮一直都有一些狀況。（A2，

2013/09/27）

總會也在一邊走一邊調整，之前因為都授權（與政府合作），然後授權之後發現地方發展的太快了，財務與人力管理出現問題。（D2，2015/05/05）

以服務資源、專業自主性、市場化、服務效率以及專業與管理等議題來看，此次研究相關影響發現與意涵：第一，就資源的部分，即使資源的不穩定性會造成組織經營上的風險，但對組織發展影響多是正向，這意味著契約委託制度促成了許多非營利組織發展的壯大與成立，也是帶動臺灣福利社會成熟的重要因素之一。第二，雖然契約與專業自主性的衝突仍存在委託服務執行互動中，但對組織並未造成太多發展性困擾，或許此衝突多少也因組織的不想受控制反到刺激了組織想朝更多組織自主空間發展。第三，資源提供與競標過程中造成組織競爭與過度市場化，而對此次五個組織影響性不大，或許是因為這些組織已先經歷這合作過程並穩固組織的品牌具基本資源網絡。這也表示早一點進入契約委託競爭市場建立組織服務品牌累積經驗與網絡，對非營利組織發展是重要的。第四，服務效率與專業，並結合組織使命，是非營利組織與政府合作最佳的期盼，因為透過此方式在資源上能借力使力並正當化組織服務提供；第五，在合作互動過程中，要維持契約所謂的夥伴關係，確實是一件不容易的事情，當政府與組織合作過程中，能由服務理念相同的人組成契約委託團隊，才是形成夥伴關係的重點要素，而不單單只是契約委託的內容。

## 肆、受託組織發展影響之異同

### 一、不同組織有相同目的：借力使力擴展組織初期發展

每個組織的決策者在面對組織發展的不同階段上，雖然組織資源需求不同，但與政府合作對組織存在有形與無形的資源，透過此政府資源借力使力，促進組織服務與據點的成長。特別在九二一地震發生後，臺灣社會福利的需求以及當時政府推動福利產業，促成許多非營利組織的產生，而對此次受訪的五個組織在當時已都至少成立十年以上，組織有基本的穩定服務，更能受到政府委託的重視，此時的合作剛好是借力使力，政府與非營利組織彼此互賴成長。

所以有時候雖然與他（政府）合作比較多，但是他是借力使力壯大自己啊！但是到某些階段的時候，其實可以不跟你維持關係，但是仍跟你維持某種關係對我們將來還是有幫助的話……，反正一定考慮到組織自己的最大利益嘛。(A2, 2013/09/27)

民國 90 年左右有一個階段，幾乎就是在各個縣市承接政府服務方案，那個時候地方主管覺得 OK 幾乎都接啦，就那時候組織想要拓更多的服務據點，所以藉由政府這樣子的一個委託方案，有點借力使力的那個概念。(D1, 2015/04/15)

### 二、不同組織有不同的互動模式：與政府合作互動關係各憑本事

官有垣(2002)所闡述非營利組織行為的經濟學理論觀點來分析非

營利與政府部門的互動模式，可歸納為補充性(supplementary)、互補性(complementary)以及抗衡性(adversarial)三種模式。而此次研究的五個單位中，有兩個是倡議型組織，兩個是延續宗教使命的組織，另外一個則以專業服務導向的組織，而其中倡議型組織剛開始成立與政府互動中是抗衡性模式，但當與政府合作落實服務則加入了補充性角色，而完全以宗教使命為主的組織則明顯想扮演補充性模式，雖然與政府在契約委託中的合作是互補性的關係，是因為服務對象因法源的限制須與政府合作所使然，至於強調專業服務為導向的組織，與政府的關係則較偏向互補性模式，但此類組織在發展的不同階段中，也會因組織發展的狀態保存一定的補充性與抗衡的角色。

我們就是倡議型的機構，對需要的服務或政策倡議出來後，實務組開始慢慢去做，實務組你們在做這個服務的時候，有什麼樣的困難，然後去跟政府倡議，然後再繞過頭來去改變服務的這個區塊。(E1, 2015/05/23)

只要是該做的工作，政府就算不委託，我們只要有需要沒有人要做，我們就做，補政府的不足。就像單親服務後來有個地方沒受委託，我們覺得很對不起這些人（需要服務的單親者），怎麼樣都會找人來繼續做下去(C1, 2015/04/15)

### 三、不同組織有不同自主性策略選擇：有關配合契約委託組織的自主性

任何組織所重視的無非是能永續發展，從組織的發展性思維來檢視受訪的五

個組織與政府契約委託合作的影響，顯示與政府合作的歷程中，不管正向或負向經驗，都能直接或間接影響組織擴展兒童福利服務領域，提升組織規模與服務範疇，而如何建構與保有組織在此合作過程的自主性，不單單從組織對資源的依賴程度，也可從組織的發展規模與實力來檢視，此次訪談中，大部分組織並無明顯提出自主性的問題，其中如果服務的推動者是組織扮演主動者角色，帶領政府往前推動創新服務，將有助組織的自主性建構，另外，如果組織具備服務受託角色的自覺並設定自我目標提升組織自主性企圖心，就算是因資源或法源而與政府配合，這種狀態下也不一定是缺乏自主性，或可稱為是組織因服務所作的自主性策略選擇。

最初的專業自主性其實我們是扮演一個開拓者的角色，像寄養、兒童保護，其實最早的專業自主性是我們帶動，然後他覺得這是很適合整個社會的需要，所以就開始來推動，所以我們的專業自主性是完全没有問題的。但後來一些計畫換政府先推動，專業自主性比較是轉為政府來主導。(A1, 2013/10/23)

我覺得我們就是做我們自己就有更高自主性，跟政府合作如果一個是因為他的案源，仍須依賴政府轉案，未成年就一定要政府是法定代理人所以這個部分還是得跟政府合作，我們覺得是我們可以接受的配合，但我們清楚知道我們能做甚麼而不想做甚麼。.....當然有時明知政府其實某種程度也在操控我們，有時會將契約委託換掉，隨時做好維持自主性準備，才不會受控於他們。(D1, 2015/04/15)

#### 四、不同組織有相同的修正期待：有關市場趨同性

組織在發展中需要資源，因此資源在哪裡組織也容易偏向哪裡，因為組織需要生存並從資源獲取中找到成長發展的方向，不斷調整，在契約委託競標階段，對臺灣非營利組織的整體成長與福利服務的多元發展是有利的，許多組織也因而陸續成立，當然，服務的趨同性也就因著資源與服務的標準設計而產生，這五家組織也都經歷在其中，但此研究發現這五個組織發展至少都有二十五年以上，組織已建立了基本服務使命的資源基礎，因此在趨同性議題中已有一定的市場品牌優勢與網絡資源，組織所期待的是政府的設計，透過契約委託設計能分配與管理組織具備好品質的服務提供與創新，佳惠服務使用者，市場競爭或趨同性問題並不是組織發展在意的議題。

我覺得就是為了生存嘛，其實小機構會盡量地往那個有資源的地方跑，中大機構也是這樣開始成長的，這個是無可厚非，可是政府應該要關注這個問題，不要讓所有的機構都在做同樣的事情，不是資源有無的問題，這樣服務就會缺乏創新或缺少其他需要的看見。(E1, 2015/05/23)

就一起合作，不要把資源流失掉，因為妳做妳的，或者看看怎麼樣的就會有一個開會，我就想很多地方沒有人做，為什麼要搶這個，妳(組織)要做就做，因為有人幫忙是好的，但大家最好不要集中做同樣的東西，應該是分散。(C1, 2015/04/15)

從組織的異同來看，當組織進入契約委託服務的合作過程中，組織角色與定位也會因與政府的合作關係而逐步調整變化，整體而言，這五個組織確實因為政府契約委託的數量增加而成長，但是因組織的使命或服務的使命以及組織發展階段的資源條件不同，而每個組織仍存在合作的各自盤算，從組織的決策考量因素即可看出同中仍有差異。

## 伍、結語與研究限制

政府服務契約委託模式對這五個非營利組織的發展以及整體服務輸送運作已產生影響，而這些影響在彼此互動中不會只存在受託之非營利組織，對政府這個契約委託者以及服務使用者也必會有影響，研究發現這樣的契約委託制度確實帶動非營利組織的成長，進而成為政府與服務使用者的助力，如此的制度將創三贏的模式，因此，非營利組織如何在這受託過程能積極發展自己成為臺灣有助政府與服務使用者的組織，而政府如何透過契約委託制度

協助非營利組織成長並使其保有非營利組織的創新活力角色，促進彼此專業提升共同協助解決社會問題與福利服務提供，將是未來值得再進一步研究探討的議題，筆者也期待透過此研究初探，未來能繼續建構臺灣兒少非營利組織發展與政府契約委託合作的三贏發展模式。

另外，筆者在訪談過程中對受訪者所提組織使命與服務使命之間也感受到有不同層次的意義，或許是一種組織所形塑出的組織文化與專業服務認同的差異，還有在契約委託中所談及的關係，是受託組織的單面看法，若能再加入政府方面對這些組織的看法更能在互動關係中較客觀呈現，這些部分並未能在此篇文章中有進一步探討，期待未來能繼續進一步整理並加入各組織管理或溝通等文化氛圍以及政府委託單位觀點進行比較探究。

（本文作者為財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會南投家庭扶助中心主任）

**關鍵詞：**非營利組織、契約委託、組織決策、組織發展

## 📖 註 釋

註 1：為結合社會資源，委託民間共同推展社會福利服務八十六年一月三十一日台內社字第八六七三九六三號函頒實施「推動社會福利民營化實施要點」，各級政府（以下稱為委託者）為運用其現有資源，依法定程序，以契約方式委託依法登記之財團法人或公益社團法人（以下稱為受委託者）辦理非營利性之社會福利服務者，得參考本要點辦理。

## 參考文獻

- 王仕圖、官有垣、李宜興（2009）。〈非營利組織的相關理論〉，蕭新煌等（主編），《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流，頁 14-34。
- 江明修（2005）。公私協力關係中台灣非營利組織公共課責與自主性探討之研究：理論辯證與制度設計。
- 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〉，《台灣社會福利學刊》，第 3 期，頁 1-28。
- 官有垣（2002）。〈非營利組織高階管理者之決策與領導〉，《非營利組織培力指南，行政院青年輔導委員會》，頁 130-144。
- 官有垣、邱連枝（2010）。〈非營利組織資源募集策略變遷之研究：台灣聯合勸募組織為例〉，《中國非營利評論》，第 5 卷，頁 188-220。
- 彼得杜拉克（2004）。《彼得·杜拉克：使命與領導》，台北：遠流出版。
- 財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會（2010）。《兒童福利的實踐者 - 家扶基金會 60 年行角》。臺中。
- 財團法人勵馨社會福利事業基金會（2013）。《馨愛相傳·跨越第二里路》。臺北。
- 財團法人臺灣世界展望會（2011）。《足跡》。臺北。
- 財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會（2012）。《兒盟瞭望 5，家，用愛定義》。臺北。
- 財團法人天主教善牧社會福利基金會（2014）。《103 年度成果報告》。臺北。
- 黃源協（2008）。《社會福利民營化—發展脈絡、實踐省思與出路》，南投：內政部社會福利工作人員研習中心發行。
- 魏季李（2015）。〈非營利福利機構與政府的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》，第十九卷，第二期，頁 109-144。
- 劉淑瓊（2006）。〈競爭與選擇：論台灣社會服務契約委託之市場理性〉，發表於之「社會不均與社會實踐—健康、教育、就業、所得學術研討會」（5 月 20）嘉義：台灣社會福利學會系。
- Brinkerhoff, J.M. (2002). "Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework," *Public Administration & Development*, Vol. 22, No. 1, pp.19-30.
- Douglas, A. and Philopt T. (1998). *Caring and Coping*. London: Routledge.
- Lewis, J. (1993). "Developing the Mixed Economy of Care: Emerging Issues for Voluntary Indicators for Assessing the Impact of the Independent, Not-for-Profit Sector of the Society," P. Flynn and A. Hodgkinson, eds., *Measuring the Impact of the Nonprofit*

*Sector*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Pfeffer, J. (1981) ,*Power in Organization*, Pitman, Marshfield, MA.

Saidel, J. R. (1991). “Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations” , *Public Administration Review*, 51(6): 543-553.

Seddon, N. (2007). “Too Close for Comfort.” *Guardian*, Feb. 7, 2007, pp. 1 - 2.

Thomas, N. (2007). “Leather Issues ‘Wake Up Call’ on Delivery of Public Services.” *Third Sector*, Feb. 21, 2007, pp. 1 - 2.

Wolf, T. (1990). *Managing a Nonprofit Organization*, N.Y. : Prentice-Hall Press.