



# 嘉義縣四個福利服務機構 承接公設民營的衝擊與回應

沈明彥

## 壹、前言

自第二次世界大戰後，福利國家在社會福利的財務支出不斷的擴充，漸進至 1970 年代，西方福利國家對經費擴張與服務效果有所檢討與反省而有福利國家危機概念的提出。1980 年後因新管理主義及福利多元主義的興起，促發社會福利民營化的新思潮，其中心思想強調在福利與服務的提供上，政府不再是唯一的承擔者，政府可以透過購買式、契約化的方式來鼓勵民間部門參與，以強化服務提供的效能與民眾使用之親近性（Savas, 1993; Smith and Lipsky, 1993）。

在 1980 年代，台灣的社會福利發展受西方民營化思潮影響，再加上政府社福資源有限，遂鼓勵擴大民間參與。1990 年後由於解嚴，產生民間力量的興起和民意的高漲，一則促使政府社會福利預算顯著增加；另則伴隨對政府科層體制的不滿和不信任，迫使政府推動「組織再造」來精

簡公務人力。施教裕（1997）指出，在政府逐年增加社會福利經費預算卻不見行政或專業人員增加的吊詭情形下，地方政府仍先後完成許多大規模的福利服務硬體設施。因為硬體設施的經費財源大部分是來自中央政府補助款，地方政府僅提供土地和少許配合款，因而並不造成額外的財務負擔。不過，硬體建築完成後的經營管理及維護，則不是地方政府所能負荷的。再加上 1990 年代以來，台灣社會產生許多新的社會問題和福利需求，因此政府須加強和增辦新的服務計劃和方案。在政府人力未隨著服務措施而做適當擴編時，委託民間單位經營管理與提供服務遂成為地方政府的選擇。而前述的解嚴後和 2000 年台灣第一次政黨輪替後，政府對非營利組織（NPO）採取扶植策略，使得非營利組織如雨後春筍冒出，初創的 NPO 在眾多的競爭者需爭取資源以達自給自足，並實現組織的使命與願景；所以，爭取政府委託案獲得相關資源，便成為 NPO 發展的策略。

嘉義縣「婦女暨青少年福利服務中心」（以下簡稱婦青中心）位嘉義縣朴子市的人民團體大樓之第四層樓，該大樓為地上四層，地下一層的建築，在 1997 年 8 月完工後，一樓由嘉義縣婦女會、二樓由嘉義縣記者公會管理，三樓由嘉義家庭扶助中心購置、四樓則為嘉義縣政府所有。1998 年嘉義縣政府將四樓所屬之空間在爭取內政部補助硬體修繕費後，設置「婦青

中心」，並在 2000 年 3 月配合社會福利民營化之政策，透過甄選選定台灣兒童暨家庭扶助基金會嘉義分事務所（簡稱「嘉義家庭扶助中心」）經營管理。爾後婦青中心陸續由紅十字會台灣省嘉義縣支會、嘉義縣私立天主教安道社會福利慈善事業基金會、嘉義縣紫藤婦幼關懷協會等不同的 NPO 來承接，如下表 1：

表 1 四家 NPO 承接嘉義縣婦女暨青少年福利服務中心期間一覽表

承 接 期 間	承 接 單 位	備 註
2000 年 3 月 -2009 年 2 月	台灣家扶基金會嘉義家庭扶助中心	首辦
2009 年 3 月 -2011 年 12 月	紅十字會台灣省嘉義縣支會	
2012 年 1 月 -2016 年 12 月	嘉義縣天主教安道社會福利慈善事業基金會	原名「敏道社會福利慈善事業基金會」
2017 年 1 月 -2017 年 12 月	紅十字會台灣省嘉義縣支會	接續承辦
2018 年 1 月 - 迄今	嘉義縣紫藤婦幼關懷協會	

資料來源：本文作者整理

本文訪談上述四家承接的 NPO 相關的決策人員與縣府負責婦青中心的科長（如表 2），以實務工作者的觀點來呈現嘉義縣婦青中心於 2000 年 3 月至 2018 年 12 月委託給 NPO 執行公設民營，各家

NPO 承接的原因？承接後面臨的衝擊為何？在面對問題衝擊時，各家 NPO 的因應之道？最後並提出建議以供政府及 NPO 在承接公設民營業務方案時的參考。

表 2 受訪談者資料與訪談時間、地點

機 構 名 稱	對 象	職 稱	訪 談 時 間	訪 談 地 點
紅十字會台灣省嘉義縣支會	A	會長	2019 年 02 月 22 日	會所
嘉義縣私立天主教敏道家園	B	院長	2019 年 02 月 25 日	園所
嘉義縣天主教安道社會福利慈善事業基金會	C	執行長	2019 年 02 月 27 日	縣府
嘉義縣紫藤婦幼關懷協會	D	總幹事	2019 年 03 月 25 日提供書面資料	
嘉義縣社會局婦幼科	E	科長	2019 年 03 月 27 日電訪	

資料來源：本文作者整理

## 貳、民間福利服務機構執行公設民營的原因

以下就四家嘉義縣福利服務 NPO 予以簡單介紹，並闡述其承接婦青中心之考量為何。

### 一、嘉義家庭扶助中心

嘉義家庭扶助中心（以下簡稱嘉義家扶）隸屬財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會，成立於 1967 年，服務宗旨乃針對嘉義縣、市遭逢變故、生活困窘家庭提供經濟、醫療、育樂、心理輔導，以重建家庭功能。隨社會及家庭變遷，從單純的家庭扶助工作進而發展兒童少年寄養、兒童少年保護、社區工作…等服務。家扶在 1987 年承接嘉義縣「寄養服務」方案委託，並於 1999 年購入人民團體大樓原屬縣政府所有的第三樓，於 2000 年 3 月設置朴子服務處。在公設民營部分，家扶是在 2000 年 3 月接受嘉義縣政府委託經營管理婦青中心，盼藉由政府的設備及資源來擴展其在嘉義縣沿海地區服務範圍和親近性，並強化其公信力和募款能力。而承接婦青中心的考量是因為家扶基金會決策層的策略性方針，首先是董事會的佈局觀念與籌設服務處；其次是原由臺南縣家扶中心服務的義竹、布袋二鄉回歸嘉義家扶，盼在沿海地區需有一據點；最後是在地方首長的鼓勵，縣府有意賣一（三樓-家扶朴子服務處）送一（四樓-婦青中心）的策略下，此是家扶爭取婦青中心之背景之一。總之，嘉義家扶承接婦青中心主要

是配合總會政策設立服務處之無心插柳之作，也是在縣府鼓勵下之結果。

### 二、紅十字會嘉義縣支會

紅十字會嘉義縣支會（以下簡稱紅會）於 2001 年 3 月由時任嘉義縣政府的秘書長所籌組成立，宗旨為博愛、人道、志願服務；其業務內容為「救災備災」、「紅十字青少年服務隊」、「急難救助」、「急救教育訓練」、「照顧服務員培訓」等工作。紅會創會初時會務幹部多數是現職或退休的公務人員，辦公場所借用嘉義縣稅務大樓；2003 年在縣府協助下，會址遷至嘉義縣創新學院，同時成立「嘉義備災中心」，提供災變時及急難救助之物資器材；2004 年起服務內容漸漸擴充承接縣政府委辦的部分社會福利服務方案，專職人員也由一名增至九名。紅會在 2008 年將辦公場所遷回稅務大樓。2017 年 9 月位於水上鄉新的嘉義備災中心落成啟用，紅會將整個辦公場所遷至水上鄉。

前述紅會的成立源由，其創會會長、會員及辦公場地都與縣府息息相關，2008 年底獲悉原承接婦青中心的家扶有意不投標，在縣長的請託下於 2009 年 3 月承接婦青中心；2016 年底因前承接婦青中心的安道已確認不續約，又在縣府首長的邀請下，再度申辦婦青中心營運計畫。

### 三、安道社會福利慈善事業基金會

1990 年，蒲敏道神父在嘉義縣東石鄉創辦嘉義縣第一所收容教養極重度身心障礙者的「聖心教養院」。2009 年天主教會

嘉義教區為使弱勢人士獲得妥善照顧，籌設一社會福利慈善事業基金會，並將基金會取名為「敏道」，藉由紀念並傳承蒲敏道神父創辦聖心教養院的精神，傳揚耶穌基督「愛」的福音；2014 年該基金會更名為「安道社會福利慈善事業基金會」（以下簡稱安道），以便與身心障礙機構「敏道家園」的服務有所區隔。安道的願景為建構一個幼有所長，鰥寡孤獨者獲得關懷，讓身心靈無障礙，老有所終的祥和社會，服務內容有接受縣府委託的老人日間照顧、溫馨復康巴士、長期照顧交通服務、社區照顧關懷、居家服務（老人、身障）、身心障礙者保護通報…等。

2009 年臺灣遭逢八八天災，由於聖心教養院有一定的口碑，安道於該年 11 月法人登記通過後，12 月縣府就邀請安道參與大埔、中埔、番路等鄉鎮三年計畫的災後重建工作，開啟安道承接政府委託案之路，爾後安道續承接大埔社區照顧關懷據點。2011 年當紅會表態不再投標，縣府主動與安道執行長討論，因執行長表示對這塊很陌生，意願並不高。縣府不氣餒，持續與嘉義區主教交流是否可承接婦青中心，後經安道評估，由於基金會創立不到二年，若承接婦青中心將可協助拓展福利服務之事工，且當時安道尚無固定的辦公場所，而縣府也同意安道可將原本四名員工進駐至婦青中心，安道遂投標參與婦青中心的營運工作。

#### 四、嘉義縣紫藤婦幼關懷協會

嘉義縣紫藤婦幼關懷協會（以下簡稱

紫藤）於 2007 年 1 月成立，宗旨在推動性別平等活動及保障婦幼權益。服務內容包括建立婦幼關懷資源與社區支持網絡、推動婦女成長與家庭教育、倡導婦女社會參與、辦理婦女權益與性別平權倡導與教育、社會弱勢婦幼關懷、配合政府婦幼福利政策。紫藤自創會以來，辦公室借用過社區活動中心或理事長家，並無固定會址；也多次協助縣府社會局辦理性別意識相關婦女培力課程與宣導課程。2017 年創會理事長重回接任第四屆的理事長，希望紫藤可以轉型承接更多政府的方案，且若承接婦青中心可以取得政府免費提供的固定資產使用以及補助的人事費、方案活動及教育課程等經費，有助於該協會實現其創會的初衷，發揮紫藤業務專長，遂爭取承接婦青中心的業務。

### 參、民間福利服務機構執行公設民營的正面效益

婦青中心從 2000 年 3 月起由嘉義家扶開始執行公設民營，後續歷經紅會、安道、紫藤等四個 NPO 經營迄今已有 19 年。這段期間對於執行公設民營的 NPO 產生了那些正、負面的影響？以下從實務工作者的角度，參考相關研究觀點做出分析，以為經驗分享。首先闡釋正面的效益。

#### 一、獲得免費的場地及設備

嘉義家扶辦公處所位於嘉義市區，過去每月至海線區域的朴子市發放扶助金都須借用朴子基督教教會相當不方便，需要更大的辦公空間或活動場所。家扶在 2000

年購置人民團體大樓第三樓成立朴子服務處，再透過公設民營獲得人民團體大樓第四樓 107 坪的婦青中心及二百多萬設備的經營管理權，使得家扶在嘉義縣沿海的新港、東石、布袋、義竹、路草、六腳、朴子、太保等鄉鎮市有一處可就近服務的寬敞據點，社工員辦活動或訓練不再租借場地，可利用寬敞的場所讓家扶舉辦多項的社區研習活動。

紅會平時的業務是志工的救災備災教育訓練，僅需一名專職人員；加上創會長為嘉義縣政府的秘書長的關係，借用辦理教育訓練的場地並不是問題。承接婦青中心後，紅會利用寬敞的場所承接委託案和舉辦各項活動，讓紅會專職人員數成長，也不用再透過創會長的關係借用場地。

安道創會初時，無固定的辦公場所，借用過中埔災後重建中心、聖心教養院充當其辦公室；2012 年透過公設民營，徵得縣府同意將安道遷入婦青中心辦公，使得婦青中心成為安道的行政管理中心。縣府補助婦青中心二名社工員、兼辦嘉義縣單親家庭個案管理服務方案（以下簡稱單親家庭中心）補助一名社工員，安道後又承接嘉義縣溫馨復康巴士，最多時達十餘名工作人員在婦青中心內辦公。安道員工除執行本身的業務外，也支援婦青中心、單親家庭中心的社工員辦理各項婦女、青少年、單親家庭等活動。

紫藤成立 11 年來如同安道也無固定的辦公場所，會務則仰賴理監事們協助推

動。執行公設民營後，婦青中心寬敞的空間讓紫藤找到一個家，理監事會議、會員大會或本身服務活動都讓婦青中心場所發揮功能；政府補助婦青中心二名人力，加上紫藤也承接藥物濫用防治、照顧者創新社會支持性服務…等委託案，總共四名社工員在婦青中心工作，工作人員除辦理委託方案外，也執行紫藤的年度工作計畫。

## 二、符合婦女權益趨勢和本身的宗旨

1996 年 12 月底，立法院三讀通過「性侵害犯罪防治法」，婦女保護成為當時國內重要的社會福利政策，接著，1998 年「家庭暴力防治法」公布實施；加上 2000 年臺灣政黨輪替，副總統由女性擔任，特別倡導婦女權益，使得整個媒體對婦女保護議題炒的很熱鬧。婦青中心的婦女福利服務，諸如婦女福利資源諮詢服務、婦女團體工作坊、婦女研習、訓練…等相關婦女活動，剛好可結合當時社會的訴求和趨勢。對於承接婦青中心的家扶、紫藤等單位而言，婦女原本就是其服務的對象；承接後，可以透過經費補助舉辦方案活動外，並舉辦婦女權益倡導的相關教育訓練或研討會，讓這些承接的民間福利機構有機會成為嘉義縣婦女服務的領導者。

## 三、獲得政府更多的經費資源

魏季李 (2015) 指出，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的方案中，人力為因應方案合作而增加；所以四個 NPO 均從政府得到比以前更多的人力、硬體維護等經費補助。家扶承接婦青中心雖未獲得人事費的

補助，往昔從政府得到的活動補助款不到 10 萬元，而承接婦青中心後，每年約獲得 90 萬元以上辦理婦女保護系列活動以及兒童、少年福利服務的活動經費。最近二年縣府編列在婦青中心的預算（含公彩盈餘）顯示，2018 年為 163 萬元、2019 年為 181 萬元（含公彩盈餘）；而舉凡設施設備維護維修費、消防安檢費、水電費…等原本承接單位需支付的費用均由縣府編足來支付。

由此結果可見 NPO 承接婦青中心後，從政府方面獲得相當多經費。紅會原本業務僅需一名工作人員，因承接縣府的各項委託方案後增為九名人力；紅會會長 A 不諱言 NPO 承接政府業務，政府運用我們的人力，我們運用政府財力來完成我們的使命。此外，安道初成立時，需要自籌經費及推廣事工，承接政府方案獲得經費補助來開拓業務是安道重要的資金來源之一。紫藤則借力使力，運用婦青中心補助的經費來實現其婦幼關懷的願景。

#### 四、擴展服務對象與範圍

對於公設民營，政府機關（委託單位）往往傾向於滿足一般民眾的需求，受託單位則傾向滿足弱勢或其他小眾的需求，婦青中心就是針對一般社區婦女及少年而提供福利服務。各 NPO 進駐婦青中心後，譬如家扶原本以經濟弱勢兒童、少年及家庭為服務對象，可進一步擴展至一般社區婦女方面，演變成親職雙方的服務並兼辦未成年子女會面交付處所。再者，紅會原以救災備災、急難救助為主，承接婦青中

心後推出「助學圓夢計畫」照顧經濟弱勢兒童、少年，並擴大到對社區婦女服務。安道由原本身心障礙、老人福利為主的服務，承接公設民營業務後拓展了婦女及青少年的福利服務。而紫藤由原本以社區婦幼為服務對象，也增加對青少年的服務。所以對 NPO 而言，承接婦青中心是服務對象的擴展，將觸角延伸到不同服務對象的社區民眾，當然在服務的心態與做法亦有所不同。

#### 五、提升員工士氣和組織專業成長

承接婦青中心擁有寬敞的辦公場所、良好完善的設備設施，承接機構就不用花時間找場地，更能專心於專業的服務。例如紅會救災備災為其核心目標，平時員工的工作就是教育訓練；承接婦青中心後，紅會工作人員因有明確的目標與工作項目，在服務過程中，獲得不少成就感。再者，因婦青中心位於縣治行政區內，與政府人員互動機會增加，縣府承辦人員隨時可來婦青中心打氣，甚至縣長、中央層級的官員曾蒞臨婦青中心參訪，提升 NPO 工作人員的士氣。另外透過政府補助經費，受託機構可出版印製婦女、少年福利的相關文宣，分贈相關單位，此對於 NPO 在嘉義地區社會福利生態中提升機構地位和專業形象等皆有助益。而紫藤透過承接婦青中心提升能見度，外聘外縣市優秀與嘉義縣優質講師，辦理多項的婦幼專業和系列的講師培訓課程，並組成嘉義縣社區婦幼權益宣講團，至社區巡迴演講及宣導，奠立紫藤成為在地的性別知識與典範傳遞的重要地位。正如魏季李 (2015) 所

言，當 NPO 因契約合作而規模擴大時，需投入更多的心力來提升專業服務的推動，並建構網絡以滿足服務的需求。

## 六、拓展公共關係

因婦青中心位於縣治行政區內，透過與政府合作的關係彼此互動頻繁，隨時可瞭解社會福利最新資訊及各種社會資源，地方政府也不吝將社會資源介紹給非營利組織。譬如，安道初創時，除運用教會社福機構體系人脈資源外，也透過政府釋放的社會資源，連結大埔、中埔等政商人脈，打下該會的良好人際關係基礎，並快速提高其在嘉義地區民眾的信任度；安道目前雖無承接婦青中心，但在山線仍保持與政府良好的合作關係。而紫藤透過承接婦青中心與在地社區有更多結合，除凝聚紫藤會員的向心力外，更拓展其在各社區的公共關係。這些都是這些 NPO 承接婦青中心，對社區民眾提供服務時，無形中也把自己的知名度再一次宣傳出去，拓展出更多的公共關係。

## 肆、執行公設民營對福利服務機構的衝擊

如上所述，NPO 承接婦青中心有其正面效益，但在面對硬體設施設備之維護，伴隨因公設民營而來的方案委託，比承接單一方案（專案的）委託更加複雜。以下分析 NPO 面臨哪些衝擊。

### 一、婦青中心硬體的限制

### （一）人民團體大樓多個單位共存，權責難分

人民團體大樓為四樓高的建物，婦青中心位於四樓，為縣府所有；剩餘一樓屬嘉義縣婦女會、二樓為嘉義縣記者會公會所用、三樓屬嘉義家扶朴子服務處。當非營利組織執行婦青中心公設民營後，很自然就被委以負責全棟建築物的水電費、硬體設施保養、維護維修…等責任，而家扶承接初期尚須負擔全棟的水電費。四個機構平時聯絡不多，只有三樓的家扶朴子服務處與婦青中心常駐的社工員彼此較有聯繫，而一、二樓並無常駐人力，甚至為增加收入將空間租賃給其他外包縣府的工程公司。譬如，婦女會曾將場地租借給民間單位辦暑期營隊，中央空調冷氣 24 小時運轉，造成該月電費大增，費用則全由承接單位買單。

### （二）位於縣治行政區及大樓的第四樓，缺少親民性

婦青中心位於縣治所在地內，常被誤為是一個公營單位，且離社區有段距離，服務對象除非自備交通工具，前來不易，舉辦活動時很難找到服務對象。曾有評鑑時委員建議應提供交通接送服務，但卻未有交通經費補助；另外婦青中心位人民團體大樓的四樓，出入口不夠顯眼，需要有心者方能找到入口，再走樓梯或坐電梯才能抵達四樓的婦青中心，影響民眾前來與參加活動的意願。另外，在室內空間規劃上，辦公與活動場域在同一空間內，往往只要舉辦活動，工作人員就很難專心安靜的上班。

## 二、組織及人事上的影響

### （一）督導功能難以落實

家扶承接婦青中心後，派一名督導、二名社工員進駐，除執行原本的經濟扶助方案外，亦執行公設民營；而紅會、紫藤則是運用縣府補助婦青中心的人事費聘請社工員執行業務，總幹事或外聘督導定期輔導協助；安道和家扶略同，有行政主任可擔任督導功能。若僅由二名社工員在婦青中心執行業務，則承接單位對婦青中心的工作員在行政管理、專業指導與心理支持會有其限制，幾乎無資深社工員督導，等於沒人帶。再者，由於公設民營與政府互動機會增加，若雙方在溝通管道未建立常模，會使得承接單位的社工員面臨不知聽誰指揮的窘境。

### （二）人力流動率，影響服務品質

因婦青中心舉辦的方案活動、教育研習繁多，承接單位的其它工作員需隨時支援婦青中心人力，也影響到其本身負責方案之品質與效果。再者，承接單位大多無公設民營的經驗，若人員不穩定，除影響業務的推動與傳承外，也牽涉到與政府互動的關係。而委託案的員工薪資無調升，加上承接初期每月從政府補助款中先扣除勞健保雇主自負額，也造成流動率高的原因之一。安道承接婦青中心又兼辦單親家庭中心，有時個案三更半夜直接找社工尋求解決，讓社工相當困擾，也造成離職率高。社工員流動率高，機構評鑑時會讓評鑑委員懷疑機構的專業性和執行率。劉淑瓊（1998）指出，民營化係建立在「民間

較政府更有效率」的基礎上，但 NPO 承辦婦青中心的新進社工員無人帶領、學習成長有限、人力負荷增加、方案推動難有延續性，是否能確實達到此基礎，值得進一步探究。

### （三）面對未來的不確定性

家扶和安道承接婦青中心後反而擔負更多的壓力。由於執行公設民營需要投資的設施及人力較多，如果契約期滿無法確定是否續約，顯然是增加營運風險。公設民營有期限，屆時契約到期未續約，承接單位所有投入的心血將重新建構：首先，在辦公場所上，將遷至何處？其次，在人力安排上，是資遣現有承辦社工員還是另外推動新的方案？最後，需告知服務對象及社會大眾，機構將遷至新服務場所的地址與電話等，顯然他們需要一段時間重新調適。

## 三、對財務及行政上的影響

### （一）營運成本增加

婦青中心的冷氣是中央空調，每到夏天其電費就相當驚人；其次是人事費用增加，譬如，家扶為維持婦青中心的基本運作，增聘一名工作人員，一年增加約 50 萬元人事費。第三是增加硬體設備維護費，家扶在 2000 年承接婦青中心時，由於縣府沒公設民營經驗、家扶沉醉可免費使用千萬元的硬體設施設備，雙方在簽約協商過程中，並未將設備維護費的支付納入，政府僅補助少許的硬體設備維護費。家扶在舊辦公室時，每年的硬體設備維護



費為 20 萬元，承接婦青中心後每年支付安全檢查、整體設備修繕費增為 75 萬元；再加上承接初期，設施設備損壞率高，硬體漏水、設施設備故障連連，這都加重承接者的負擔和不便。

## （二）核銷及行政事務繁瑣

在責信的考量下，接受政府經費補助的非營利組織必須符合政府對委託方案執行過程與結果的各類程序性的要求，譬如會計報告等（官有垣，1998）。所以承接婦青中心後，組織有時因為會計核銷的手續繁雜，且核銷退件成為常態，往往比辦活動還要花更多時間在紙上作業；尤且，核銷經費需要按照計畫預算的單項科目而無法勻支。譬如，紅會的創會會長在某會議中就公開抱怨，他不知政府對民間單位的會計核銷行政程序是如此的複雜。

## （三）政府補助不足且需先行代墊款項

政府雖然自紅會承接婦青中心後已補助人事費用，但補助往往不足，承辦單位尚須承擔部分社工的勞健保雇主負擔，每人每年約有八萬元的人事費自籌款，承接單位有沉重壓力，因為民間單位往往秉持公益的宗旨承接婦青中心營運計畫，但協助辦理活動上需要承擔賠錢的狀況，不是承接時可以預料到的情況。隨著勞健保、勞退逐年調整，組織需自籌的經費也就不斷地增加。政府的經費補助撥款是按月、按季申請補助，承接單位需先行代墊支出款項。譬如，某承接單位曾承接婦青中心及其他委託案而代墊 500 餘萬元，這除非是大型的

NPO 方有足夠的周轉金來因應之。

## 伍、福利服務機構因應公設民營的措施

面對執行「公設民營」的種種影響，承接婦青中心的家扶、紅會後因自建或代管新的辦公場所及安道回歸僅照顧原有老人、身障的服務對象，而採取不再續約的策略。但 NPO 在執行公設民營過程中，又該如何來因應呢？本文就前述組織在實務上面臨的衝擊時，這四家 NPO 所採取的各種因應措施做一分析。

### 一、硬體設施設備的調整

因婦青中心位於人民團體大樓內，裡面進駐四家 NPO，水、電費，消防安檢、電梯保養維護費原本皆由婦青中心來負擔；為解決此問題，承接單位首先將電錶分開，每層樓各有一獨立電錶，電費由各單位自行支付。中央空調系統停用封存，冷氣系統改為各層樓自行安裝管理。公設的升降梯、消防設施申報及檢修費用按比例由各層樓共同負擔。水錶因分錶費用頗高，且每月水費約 3-500 元，仍由婦青中心統一繳納；但若管路破損的水管抓漏修補費用，則由使用單位分擔。對於婦青中心缺乏親民性，則在大樓前廣場設置立型招牌，以供民眾尋覓，入口處並張貼各項識別系統，讓大眾辨識。此外，面對公設、公安等問題幾乎皆由承接婦青中心的單位處理。基於公平、正義，在縣府的主導下，終於在 2018 年 3 月召開第一次「大樓公共設施管理協調會議」，會議由

社會局婦幼科長主持，討論內容包含升降梯檢修及年度維護費用，各樓層內部消防設施申報及檢修費用，大樓公共區域（頂樓、地下室及大樓前花園），地下室停車位使用，水錶分錶及水管抓漏費用…等議題，讓個別的單位共同來分擔婦青中心硬體上的費用。

## 二、爭取補助經費預撥且要足

面對代墊支出款項不合理現象，NPO 經與縣府多次溝通協調，終於讓原先需代墊經費再檢據核銷撥款的程序，可以採取預撥制；且在營運計畫寫上：「以上經費均可勻支」，經核准後，在經費運作上就相當活化。而針對每名工作人員勞健保雇主的自負額每年尚需八萬元的負擔，各單位無不在私下交流或公開會議呼籲縣府補助經費要足、要滿。去年林萬億政委在強化社會安全網溝通說明會，承諾要解決；今年縣府已經將受託單位需負擔的勞健保、勞退雇主負擔額，每名工作人員每年補助八萬元，承接單位不用再自負盈虧了。

## 陸、結論與建議

綜觀上述承接嘉義縣婦青中心的四家 NPO，除家扶以外，紅會、安道及紫藤均是在解嚴、政黨輪替的 2000 年後順應當時的民主潮流成立，透過社會福利民營化從政府取得經費資源與婦青中心經營管理權，陸續伴隨共承接嘉義縣政府委託的十餘個方案（專案），讓組織快速的發展與成長。雖然執行公設民營因硬體的限制、經費補助不足以及難以落實社工督導

功能，而對組織本身有所衝擊；但組織也採取適度調整硬體設施設備、爭取補助經費預撥與足夠的因應策略。三個不再續約的 NPO，並非執行評鑑不佳或出差錯而終止契約，都是組織評估後主動告知不再承接婦青中心，但依舊選擇持續承接方案委託。藉由政府的經費來源，除執行政府委託案外，也維持本身會務運作。這顯現公設民營免費辦公場所對新創初期 NPO 有其誘因，但在政府扶植茁壯後，民間單位傾向選擇較單純不複雜的方案委託而退出公設民營。

在嘉義縣推動社會福利民營化過程，並無民間單位彼此競爭的市場機制；是故縣府在執行婦青中心公設民營中，都有邀請民間單位的動作，縣府對民間單位執行能力雖然事前會有所評估，但嘉義縣內並無太多的民間單位供選擇也是事實；政府面臨招商不易，除採取現有的扶植策略外，建議對現有的承接單位透過督導制度，加強其社工專業能力，以提升服務品質。民間單位在執行公設民營或政府委託案，所聘請大多是剛學校畢業而無實務經驗的社工員，且民間單位從單純的會務運作，轉換成承接政府的公設民營或方案委託，其服務品質往往為評鑑委員詬病。目前執行計畫書中雖有外聘督導機制，但尚未能形成制度化。建議政府盤點契約委外的各專案，若各專案合起來補助人力超過八名社工員，就與社工師公會合作，由該會定期派員至各民間單位提供專業、行政及心理上的督導，維持並提升社工專業的服務品質，謀取縣民的最大利益。

在臺灣政黨輪替漸成為常態，因應新興的社會問題與民意對福利的需求下，不斷新增及修訂許多社會福利法案，並增列的龐大經費與專業人力；在政府員額總量管制或科層制下，透過契約委外來借用民間的專業能力是最省事也是最快的方法。是故，社會福利民營化之趨勢已不可逆。政府希望透過民營化來滿足日益擴大的福利需求，並透過市場機制讓非營利部門競爭提升服務的品質及效率，然而在嘉義縣

內尚有努力的空間。總之，政府若能與民間福利服務機構成為夥伴關係，實踐社會福利民營化的優點，這將是全民的福氣。

（本文特別感謝縣府社會局科長、安道、紅會、紫藤接受訪問與協助，以及中正大學社會福利學系暨研究所官有垣教授指導。）（本文作者為財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會嘉義家庭扶助中心主任）

**關鍵詞：**公設民營、社會福利民營化、非營利組織、NPO

## 參考文獻

- 官有垣（1998），〈非營利組織財務資源的整合：蘭恩文教基金會〉，發表於「非營利組織資源整合與運用研討會」。台北：亞洲協會。
- 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》，第80期，頁37-55。
- 劉淑瓊（1998），《社會福利「公設民營」之研究—以台北市政府契約委託社會福利機構為例》，台灣大學博士論文。
- 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卷2期，頁109-144。
- Smith, S. R. and Lipsky, M. (1993). *Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Ghatham, N.J.: Chatham, House Publishers, Inc.