



# 我們不一樣—論小型在地非營利組織承接政府社服委外的挑戰與機會

劉淑瓊

## 壹、前言

儘管「社會安全網方案」將政府提供兒少保護和家庭支持服務的主軸，透過佈建社福中心、增聘社工重新拉回公部門，但該方案仍相當強調「結合民間資源」、「公私協力模式」策略—「地方政府依法提供調查評估、直接提供服務，或以方案委託民間單位」，民間團體回歸「補充性」定位，轉型發展如育兒指導、托育喘息服務、親子團體、經濟扶助及就業資源連結、創傷輔導及心理諮商、親職教育及追蹤輔導等多元化家庭服務，以因應個案及其需求的多樣性，「補綴安全網的缺漏」，強化服務品質。換言之，臺灣要張起牢固無縫的社會安全網，除了大政府，仍需要大民間。

然而，「民間供應者質量不足」一直是臺灣社會服務契約委託長期以來存在的體質問題之一，公部門釋出的委外資源遠超過民間的供應量能，從而發展出大型非

營利組織「托辣斯化」、「大者恆大、小者難以生存」現象，與一個百花齊放的健康公民社會的理想漸行漸遠（O'Connell, 1996；劉淑瓊，2016）。那麼，真的如公部門所言「我們在地可以承接的團體很少」、「小團體不太成材」嗎？確實，地方上是有一些規模較小、從傳統慈善起家的團體，她們較習於以慈善之心提供友善探訪、打掃、小額捐款、致贈物資，對於專業服務較沒有興趣，也較沒有信心，似乎較容易出狀況；但也有一些在地草根的小型非營利機構（small nonprofit agencies, SNAs）（註1）或社區型的組織（community-based organizations, CBOs）（註2）帶著關懷社區、照顧弱勢的熱情與理想性，對在地狀況瞭若指掌，想要參與政府社會服務的供應，成為政府的委託對象，卻往往因為撰寫計畫經驗不夠、專業服務能力不到位、呈現績效的能力，以及社會資本都相對不足，這些團體有的屢敗屢戰，長年不得其門而入。也有些小型在地機構會在地方政府實在找不到全國性大

團體願意來承接，或是不想受制於現有不理想受託者時的「次級選擇」。

提升民間供應者質量，可說是公部門委外成功的關鍵策略（劉淑瓊，2016）。因為當潛在供應者的數量增加後，準市場的競爭態勢將隨之出現，現有的經營者失去獨佔優勢，可能因此更專注於本身品質的管控與績效的提升；同時也可以因多元化的服務供應，更貼近在地的需求，也更能提供服務對象多重的選擇性。政府要擴大民間供應者的質量，除了在積極面廣泛地育成各民間組織擴大其能量、優化委託條件以增加誘因，在消極面盡力排除民間服務供應者的進場障礙（劉淑瓊、彭淑華，2007）之外，筆者認為深入瞭解小型在地組織接受政府委託提供服務的問題與需求，在保障個案權益的前提下，修改現行的制度設計，給予適切有效的支持，很可能是當前臺灣活化契約委託制度的關鍵所在。本文的重點即在深入探討這些小型在地組織在承接政府的委外案之後，所經歷的治理處境及其因應策略，並對小型在地非營利組織決定是否進入契約委託關鍵，以及政府部門育成這些組織、構築成功的契約夥伴關係提出具體建議。

## 貳、文獻探討

### 一、小型非營利組織的特質與經營困境

「規模」（size）與「歷史」（age）是組織社會學研究組織結構的兩個重要變項。組織規模的大小與組織歷史的長短，未必與組織的績效和衰亡存在因果關係一

大型的科層組織雖然擁有較豐沛的資源，卻也有可能因為層級分工、程序繁瑣而導致科層病態與組織惰性的問題，阻礙了組織的成長與發展。但不可否認地，小型組織資源不足的現實，也相當程度對組織的生存、發展與繁榮帶來相當的限制和危機（Galaskiewicz & Bielefeld, 1998）。規模與歷史雖然常常放在一起討論組織結構，但顯然二者之間不存在必然的關係。不過，大多數的時候組織隨著存在時間的增加，資源會益加累積豐沛，組織員額日漸膨漲，結構分化、功能專門化、最後走向正式化與科層化之路，也因此，組織的規模和年齡又常常被放在一起討論（張芷雲，2002；Gazley, 2010）。

非營利組織，不論其規模大小，都會面臨各式不同的經營治理困境，有人認為小規模或較新的組織比較單純、沒有包袱，問題相對單純，實務經驗卻顯示，當各種狀況集中發生在小型非營利組織上面時，組織的本質反而會使得問題變得更加動態且複雜，而且從組織生態環境的觀點來看，一個組織在管理與專業服務等技術面的專精度越是不足，失敗的機率、從場域中被淘汰的可能性就越大（Galaskiewicz & Bielefeld, 1998）。歸納來說，傳統的小型非營利組織具有以下經營困境（註3）：

#### （一）高流動率

小型非營利組織缺乏足夠的資源，以致無法吸引並留住支薪的管理人員及工作人員在組織內長期耕耘。所謂的「資源」，

包括敘薪的高低、支付薪資的穩定度，以及多元的生涯事業發展機會。人員的高流動率從而也造成訓練成果和組織經驗無法累積，組織經常面臨「從頭來過」的窘境。

## （二）執行長管理知能不足

小型非營利組織的執行長多半非管理專長，原本就缺乏足夠的管理知能來經營組織，加上組織小，無法像大型組織一樣，依管理需求聘請外部的各種專家來操作或指導，這些小機構的主管往往被期待要多才多能、身兼多職，在時間分配上與能力勝任上都十分挑戰。

## （三）難以引進外部顧問

其實不論規模大小，大多數的非營利組織通常很猶豫把錢花在像是聘用顧問或其他外部的專家等「行政管理費」之上，因為這好像把寶貴的資源從直接服務抽離，造成對個案資源的排擠。絕大部分的非營利組織，尤其是小規模的組織幾乎沒有意願、也沒有能力比照營利組織的價碼去聘請一流的顧問，尋求專業指導，它們多半採用低成本、志願性、一次性的諮詢方式。但是，一個組織，尤其是新成立的，要建立內部的制度和管理能力，需要相當的時間長度與密集度來陪伴、構築、建立共識，所謂從「給魚吃」到「學會釣魚」，絕非此種簡省的諮詢模式可以達到的。

## （四）社會資本不足

如同個人，組織也有所謂的「社會資本」（"social capital"），組織之間透過資源交換關係可以更加豐厚本身的社會

資本。但是對於小型與新成立的非營利組織來說，本身尚未累積足夠的「對其他組織生存發展來說重要的資源」，因此要和別的組織建立對等的交換關係確有一定難度，加上要與別的組織網絡連結（networking），對許多小型的非營利組織來說是耗資源、高成本，也是高風險的。沒有心力投資於外部關係的營造與維繫，相對地小型非營利組織也就得不到與其他組織相互支持援引的好處。

## （五）缺乏研究發展

所有的管理書籍都教導非營利組織要做策略規劃、要致力於研發找出問題、鎖定利基、開創新局，尤其是小型、新成立的組織，要充分運用每一分得之不易的寶貴資源、要做到「慎始」，都需要借助強有力的研發。然而弔詭的是，這些組織應付日常開支已經很吃力，即使有這樣的理念也實在沒有餘力再投入經費，加上這樣的研發工作未必有立竿見影的成果，難以獲得捐助者或理監事的認同。研發有時未必要投資大筆經費，但肯定要具備理念與基本的知識力，問題是多數小型非營利組織窮盡所有心力，往往也只能解決眼下急要的生存問題，這使得此一看來對組織生存發展至關重要的工作，對她們來說可能是一種遙不可及的「奢侈」。

## 二、小型非營利組織的相對劣勢

前述這些經營困境，使得小型的非營利組織在參與公部門社會服務方案的競標，或是接受政府委託時顯得更為不利。由於缺乏準備投標計畫所需的人才、經驗、

文件檔案等組織系統性傳承、社會資本，乃至於軟、硬體配備等，造成小型組織競爭力不足。相對地，大型組織、歷史悠久、饒富社會知名度或聲望的非營利組織則常被委託者看做是「安全的選擇」，或是有能力額外貢獻資源的「夥伴」。Kramer & Grossman (1987) 在試圖建立組織型態與委外關係模式的研究中也發現，這類組織不僅較可能得標，它們通常也較容易在雙方議約、議價磋商過程中得到較具「彈性」的契約（引自 Peat & Costley, 2000），亦即委託者基於對大型組織的信任，願意釋出較大的彈性協商空間，讓這些潛在受託者相對能有較大優勢（Smith, 2016）。

Blackstone 等（2004）在一項有關堪薩斯州寄養家庭的委外方案研究中也發現：規模較大的機構因為擁有豐富的經驗與會計專業，可以提出較為專業且縝密的成本分析得到公部門的認可，因而獲得較高金額的委託費用。相反地，小型機構服務經驗不足，缺乏計算成本的能力與餘力，在投標的計畫書中預擬的經費預算不夠精準，常被認為計畫不成熟而出局。這些組織即使得標，也往往因為一開始就低估成本，從政府得到的委託費用也較低。Johnston & Girth (2012) 則對於在矯正機構和社會福利服務的委外市場中常見的小型組織遭到合併的現象感到憂心。研究中某承辦人曾特意將服務委給小型在地組織，希望能藉以打破長年由兩個大型組織主導的局面，然而這個小型組織最後還是遭到其中一個大型組織所合併，而市場管理中為壓低成本而經常使用的「垂直整

合」策略，也使得小型組織要在委外場域中存活下來更顯困難。

小型資淺的組織在社會服務的契約委託制度下，還要面對「現任優勢」的現實。美國地方政府公共服務委外的研究發現，即便在投標階段還具有一定的競爭性，一旦簽約後，公部門絕少去重新檢討其委外的管理與程序，也會設法避開重新招標作業，以免除重新招標所潛存的不確定性，及其後續所須投入的磨合成本，這些慣行對早期進場的現任經營者有利，形成一種「一旦委託，終身委託」實質獨占，阻卻其他組織進場機會（Kettner & Martin, 1993；Lavery, 1999；Johnston & Girth, 2012）。Hansen (2003) 一項有關紐約市兒童福利（註 4）委外的研究也指出，現任的經營者較諸新進者相當程度擁有自然優勢。新的受託者只有在兩種狀況下有機會得標，一是較不複雜的預防性服務方案；二是長期供應者不足的專業服務，政府只能來者不拒。相對地，成本最高，也是最核心的寄養服務方面，完全沒有新的服務供應者脫穎而出，挑戰既有的服務模式與安排。

### 三、契約委託下小型非營利機構的治理困境

截至目前有關社會服務契約委託或是民營化的研究或論述大多未刻意區分研究對象的組織規模或歷史，隱然將所有接受政府委託的民間團體視為一個同質的整體（Sinha, 2013）。相對於具優勢的大型人群服務提供者而言，為數眾多的小型

非營利組織所受到的學術關注卻相當有限（Smith, 2000）。然如前所述，這些組織有其特殊的生存環境與條件，不同於歷史悠久、資源豐厚的大型組織，我們若是希望增加委外的供應者，也借重其貼近、也最瞭解在地及特定社群的需求，更具備政府再造、企業精神所強調的靈動和創新特性的優點，希望她們在委外中扮演更重要的角色，是該對這些組織進行更深入的研究，理解她們在政府所設定的委外制度下之獨特處境、治理困境，並從中找到解方。

不同於歷史悠久的大型非營利組織—擁有雄厚的社會資本、高度正式化的科層結構與程序、橫跨不同地區提供多據點的服務，並且有較高的專業成熟度，小型在地組織在委外場域中的競爭力難以望其項背。歸納相關研究，小型非營利機構在接受政府委託之後至少面臨以下五種治理困境（邱瑜瑾，2005；李易駿、陳靜宜，2010；許雅惠、徐瑜，2014；Alexander et al., 1999；Anderson, 2004；Sinha, 2013；Never & de Leon, 2017）：

### （一）經驗不足與服務進展不順

這些組織雖具有利他動機與公益熱情，以回應社區弱勢者需求和維護社會正義為己任，在組織運作上也具有一定的韌性與能動性，但是 Anderson（2004）的研究發現這些組織在政府的委外架構下往往爭不過大型機構，為求生存與發展只好選擇放下本身的核心能力，退而求其次轉進競標不太專長、不很熟悉的，大機構沒有興趣、認為不符合成本效益，或沒有餘

力去承接的新興服務區塊。而這似乎是走向困境的第一步，有些受託者受限於本身專業能力與方案設計能力，在相關的服務經驗不足之下，往往在規劃設計時過度樂觀，以致於在實際運作上出現若干問題，像是案源不足，難以達到標案的要求，若要努力達標，營運成本隨之拉高，以及服務的進展不如原先想像的順利等，都是小型非營利組織在沒有足夠經驗下承接一個新的方案所始料未及的。要去解決每一個環節臨時突發的新問題，對受委託的小型組織來說都是一項考驗，更是開銷成本的實質提高，有的最後甚至被迫或自主決定退出供應服務的行列。

### （二）機構核心理念與契約要求不相容

儘管契約中要求的服務案主群和小型在地機構的組織使命並無相違之處，但契約中也包含服務非志願案主，且服務對象也因資格不同而有差別待遇，這些都違反該機構一直以來「自願接受服務」（voluntary service）以及一視同仁（service equity）的傳統信念，這讓機構工作人員感到難以接受。再者，政府期待受託機構應「企業導向」（business-oriented），小型非營利機構不僅能力不及，也擔心這很可能會侵蝕其原本引以自豪的「公共服務導向」，逼使她們妥協本身的公益性—為最需要的人提供服務，轉成向看得見成果的效能評鑑指標看齊。第三，接受政府委託後，這些小型組織必須以回應政府要求為優先，而不是站在本身對社區需求的專業與自主評估之上。最後，卻也是最關鍵的，政府加諸於他們的「專業化壓力」，

固然可提升組織在技術面的專精度，但在此同時，也貶低了社區居民的生活經驗的價值，在地組織本身對社區需求的共識不受重視，反而是處處以政府的想法為依歸。

### （三）責信壓力提高交易成本

晚近在管理主義之下發展出來的責信機制，如：定期提交書面成果報告與進行績效評估等，雖然仍存有爭議，但也幾乎已經被委託與被委託雙方認為理所當然。然而，這些管理主義導向的責信要求對小型社會服務組織來說，卻是困難重重。首先，公部門為便於測量績效，要求受託者要做到服務標準化，為回應這個責信壓力，機構往往陷入服務標準化與個別化之間的兩難抉擇。受到本身規模與資源的限制，這些小型組織沒有其他的部門或額外的服務可用以彌補兩者之間的落差，也就無法為個案提供量身訂做、滿足個案個別化需求的服務。例如：政府在契約中要求規格化理財教育的訓練內容，忽略了執行方案時為因應現場狀況與需求所應保有的彈性，以及前線工作人員應該擁有的專業裁量權。

其次，近年公部門強調績效表現，對成效評估和財務透明度的要求日益提高，經常要求受託者提交各種統計報表與報告，這對原本人員編制就小、一個人當好幾個人用、沒有專業資訊處理人員、軟硬體文書處理配備不夠精良的小型機構來說，確是一大挑戰。同樣的責信要求加諸於不同規模的機構之上，它的結果和因而衍生的行政成本是大不相同的。小型機構

受限於本身人手不足、欠缺資料處理能力和經驗，被要求繳交的各種報告經常遲交或有所缺漏，不僅造成與公部門之間關係的緊張，也不平等地耗損了小型在地組織的資源（Sinha, 2013）。

### （四）非預期提高責信要求

政府對於受委託者的責信要求，多半會隨著外部環境的變化（如：預算削減、競逐經費的組織增加等），或公部門內部的狀況（累積足夠的委外經驗）等因素而不斷調高，有時甚至會超出契約範圍，像是創造出原先雙方在議約時未預期的額外工作、提高服務的標準，或增加提交報告的頻率和數量。以不預期的方式改變方案內容，或是拉高對受託者的責信要求，對大型組織來說，或許還有足夠的資本和餘裕來因應，但對於如淺碟子般的小型組織來說，其衝擊力道不可謂不大。Anderson（2004）的研究中發現，在開放投標及方案開跑之前，公部門為了引發潛在受託者的投標興趣，避免「開天窗」的窘況，多半採取極友善的低姿態，沒有敘明太多行政或專業要求、績效評估的內容與評鑑方式也不甚明確，沒有經驗的受託者往往會輕忽後續委託者可能的態度轉變以及突如其來的額外要求。

### （五）績效責信不合理移轉風險

Never & de Leon（2017）針對2010年都市研究所（Urban Institute）一項關於政府與非營利組織關係所做的全國性調查進行次級分析發現，在責信運動之下發展出來的「績效型委外」（performance-

based contracting)，雖然表面上可提高政府運用公帑的效能，降低交易成本，但卻也因成功地將風險移轉到受託單位，造成所謂的未償付成本—民間受託者已經付出資源提供服務，只是未能達到委託方在契約裡所要求的成果，以致必須自行吸收這部分的成本。這對原本就相對脆弱的小型非營利機構而言，不僅不能如 Tinkelman & Neely (2011) 所稱的因接受政府委託而帶來組織財務穩定性，反而因此雪上加霜。

#### (六) 逾期付款帶來經營危機

Never & de Leon (2014) 的研究分析都市研究所 2010 年共計 2,497 個接受政府委託的非營利組織資料，發現受到美國全面經濟不景氣的影響，政府的財政受到波及，連帶地也發生無預警中止契約、削減經費，以及延遲付款等情事。其中，有 49% 中型、46% 小型面臨政府逾期付款的困境，造成這些組織必須動用預備金、減薪或放無薪假，甚至裁員以資因應，不僅損及雙方的互信，也對組織的生存與發展帶來危機。他們的研究指出，同樣受到延遲付款，小機構的承受度與衝擊力道與大型組織不可相提並論，政府應慎重處之。

有鑑於研究所觀察到的各種治理困境，Anderson (2004) 對小型在地組織與

公部門分別提出建議。他建議小型在地組織在跨出第一步之前，應審慎釐清社區的需求，更嚴謹且系統化進行「簽約前的管理能量分析」(precontractual management analyses)，以降低準備不足就率爾進入委託關係的窘境。他建議應分三個面向檢視：一是要先確立服務需求，並區隔新承接的服務和機構原本已經在提供的服務之間有什麼差異；二是分析提供該服務所需要的知識和技術，以及目前機構本身的核心能力和潛力；三是評估管理的要求，績效評估標準是否明確？經費是否合理？服務及財務報告的要求是否明確而合理？機構是否具備足夠資訊處理能力，以達到提報的要求？政府有沒有提供相關的訓練及技術協助（詳參表 1）？有鑑於公部門的作為對成功的委外關係具有相當的關鍵左右力，他同時也建議政府在委外前，應確認社區的服務需求，包括服務對象的考量以及有效輸送服務的潛在障礙；釐清對受託者能力的明確期待，並有效評估。委託後則應提供持續的技術協助以及契約監督（詳參表 2）。Anderson (2004) 在實證基礎上提列的清單建議可說相當周延，小型在地機構可以依本身的量能與資源，以此為方向先做內部的思考，再決定是否及如何跨出進入契約關係的第一步。

表 1 小型在地組織的行動清單

#### 1. 確認服務需求，並找出新服務與機構現有服務之間的差異

- 機構所在的社區是否對該項服務有需求，或有興趣？
- 新的服務在內容以及服務對象方面，是否有別於機構現有的服務？
- 是否需要密集的外展才能招募到足夠的案量？

## 2. 分析提供服務所需的技術，以及其與機構現有能力的的一致性

- 機構是否具備提供此服務所需的知能？
- 現有工作人員有時間提供此服務嗎？如果沒有，能否招募具備這些能力者？
- 政府委外單位能否夠提供訓練或其他協助，以強化服務輸送？

## 3. 評估管理要求

- 政府提供的經費合理嗎？要求的績效指標是否明確？
- 服務及財務報告的要求明確、合理嗎？機構是否具備足夠的資訊處理能力來達到提交報告的要求？
- 政府委外單位有否提供相關的訓練及技術支援，以協助機構符合契約裡提交報告的要求，及其他管理議題？

表 2 政府的行動清單

## 1. 確認社區的服務需求，包括服務對象的考量以及有效提供服務的潛在障礙

- 是否已經在選定的社區中訪談重要人士，並且邀請潛在服務提供者及使用者共同參與焦點團體？
- 是否已建立一套可用以決定社區或鄰里服務需求的指標？
- 服務使用者及服務提供者所表達的需求與關注，有否有反映在招標文件或其他邀標文件當中？

## 2. 發展契約的明確期待及評估非營利組織能力的程序

- 是否在招標文件當中清楚界定執行契約所需的能力，以及提供服務過程中可能出現的問題？
- 承辦人是否專精該服務所需技巧，具有評估該機構的經驗與能力？
- 是否已發展出選擇委託對象的明確標準？
- 是否已明確地針對各關鍵工作範疇（如提供服務、紀錄及財務責任）詳述績效期待？

## 3. 持續提供技術協助及契約監督

- 受託者在提供服務初期遇到問題時，有無勝任的承辦人可尋求協助？
- 承辦人能否在分析初期服務及財務績效報告時，看出其中非預期的問題？
- 承辦人能否針對所有重要的契約績效議題提供完整的初期方針及訓練？
- 承辦人能否在機構遭遇問題之前，就主動提供訓練及技術協助？

來源：Anderson（2004）

## 參、研究方法

過去處理這類議題的相關文獻所使用的名稱與定義各不相同，除了前述「小型非營利機構」(SNA) (註 5) (Anderson, 2004) 之外，還有「社區的 / 草根的組織」(community/grassroots organizations) (Alexander et al., 1999) (註 6)，以及「小型宗教性與社區性非營利組織」(Small Faith-Based and Community-Based Non-profit Organizations) (註 7)。歸納上述三種不同的界定，並參酌臺灣的現況及回應本研究之需求，本研究將研究對象—「小型在地組織」界定為：(一) 全職工作人員的人數在 5 人以下、(二) 年度決算金額在 200 萬以下、(三) 組織的總部設於所服務的在地社區，以及(四) 服務對象為在地社區有需求之民眾。

由於這是一個探索性的研究，在臺灣，各個小型在地非營組織的狀況變異性極大，故設計以質性研究方法為主，包括檔案文件分析 (archival-based analysis)、半結構式深度訪談 (semi-structural in-depth interview) 及焦點團體 (focus group) 等，於 2010 年 2 月至 5 月間進行訪談與焦點團體。本研究透過面對面方式在「資訊飽和度」原則下，總計進行了 5 人次的深度訪談，包括北中南部三個符合前述條件的機構中級以上主管，以及社政部門的中級主管和承辦人各一，蒐集其經驗、觀察與觀點，在受訪者同意之下全程錄音。

焦點團體法主要在透過團體互動方式，讓參與成員的意見與經驗經由腦力激盪方式，呈現個別訪談所難以呈現的深度訊息與對議題激盪出的省思，在資料的蒐集與時間效率的掌握上有其優勢。本研究在都市化程度較低的四個縣市邀請公部門、民間部門的關鍵知情者 (key informants) 舉辦 4 場共計 20 人的焦點團體。與會成員包含中央與地方社會行政人員、民間小型在地社會服務供應組織的前線專業工作者、管理者或決策者 (董、理事會成員)。為使參與者暢所欲言，本研究採同質性組合方式編組，就前兩種研究方式所取得的資訊就教於受邀人士，經過相互激發、詮釋與討論，期待獲得更高層次的理解。在資料分析方面，本研究將訪談錄音帶逐字轉譯為文本逐字稿，並根據焦點團體討論之議題逐步歸類，以質性研究紮根理論統整出公部門與民間部門對於小型在地組織參與地方政府社會服務契約委託的決策背景、投標與執行方案的經驗、對履約管理的因應策略，從而提出具體建議。

## 肆、研究發現

在地的小團體受限於本身條件之單薄，不論在決定是否投標、與公部門承辦人的人際互動上、資訊的取得上、評選的公平待遇上、契約條件的訂定上，乃至於當機構出狀況時，公部門的因應態度上，都自認無法得到政府的信任與平等對待而承受不少委屈。然而，公部門也有其決策思維、行政運作環境與策

略考量，自認已經在很有限的人力與財力資源下盡心盡力。以下統整呈現委託與被委託雙方的對話。

### 一、公部門為什麼會主動邀約投標？

訪談資料顯示，除少數都會型地方政府外，公部門在釋出機構與方案的委外時，普遍面對「供應者不足」的窘境，尤其是難度較高的保護性業務。全國性、具指標性的團體一般來說具有一定的知名度、服務經驗和水平，是公部門很期待合作的對象，但在合作過程中也經驗到這些團體具有較高的組織自主性，委託的交易成本相對提高（譬如，「不配合縣府的要求、不願意擴充人力、不做保護型方案、不做『賠本』的案子」）。

公部門受訪者自知所能提供的經費條件不具吸引力，更無法要求受託者依約行事，提供一定質量的服務，因此，投標者在該服務方案領域專業與否往往未必是他們最優先的考量（「做一兩年就會上手」）；相對地，對該議題是否有興趣，有無意願在這項服務深耕，是否願意依循中央的模式及縣府的要求去做，反而是委託方最在意的。為確定這些對委託者而言重要的「條件」，他們通常會先邀請這些小型在地組織來做規模較小、不直接涉及個案服務的委外項目，藉以練兵並從旁觀察該組織主事者之理念、社工的專業度與責任感，及配合度，若獲致正面評價，就會邀請投標進階服務（「可以放心，才能給大的案子啊」）。

民間小型在地組織成員則在焦點團體中指出，公部門會主動找上門通常有幾種狀況：一是該案已經流標數次，目前似乎也沒有團體會來標，而地方政府又有委託出去的壓力；二是對現有受託者，像是全國性大團體（分事務所）的表現不盡滿意—沒有做到公部門要求的質量，溝通不良、配合度低，因此公部門有意藉重新公開招標時機更換受託者。第三種狀況是被全國性大團體拒絕或「拋棄」後，回頭請小型在地組織「幫忙」（「沒有人要接的燙手山芋，才來找我們」）。從這樣的對比看來，似乎民間小型在地組織較沒有感受到公部門在與他們合作上循序漸進的育成理念與策略，反而較多是現實考量下不得不然的應急作為。

從過去的經驗中小型在地組織摸索出公部門委外的「遊戲規則」，結論是若非公部門積極主動邀約、很認真的來洽談，否則只是看到網上公開招標文件就自行去投標，若是又遇上全國性的大型組織，通常會是「創傷」的下場—小型在地機構主觀認為雙方在資訊取得上有差別待遇，在評選報告過程中，小型在地機構也感受到被公部門無視的負面經驗（「報告當天在座除了老師之外，都是『死臉』，大家一副很不耐煩。很想放棄，還是想說本著運動家的精神，就給它報告下去」）。

### 二、為什麼決定去投標？

通常只要是公部門主動邀請參與投標，小型在地機構儘管忐忑猶豫，對自己

缺乏信心，自知本身條件恐不足以承擔這個非組織核心能力的服務方案，內部也會有雜音，然最後仍當作是一個機會，決定進場投標。細分其理由，一是關係考量，小型在地組織明白公部門多半是在「不得已」的狀況下才主動邀請，因此心態上希望透過「救火」和「解圍」與公部門建立「革命感情」，好增加日後的合作機會；另一方面，小團體多少也會有「若是拒絕會影響彼此關係」的顧慮（「她們要我們幫忙，我們就去幫忙」、「我們就是『補位』的啦」「小機構常常很掙扎，我們都在禱告不要得標」、「會怕拒絕之後，得罪了她們，以後不會再找我們」）。再者是組織發展考量，小型在地組織自認最需要的是「第一步」，他們認為只要跨出去，擴展接觸面，累積經驗值，再加「深耕」，就有機會變成該服務的專家（「一定要跨出去才能生存」、「有開始就有希望啊」、「做久了，經驗多了，就變『專家』」）。換言之，小型在地組織承接條件不佳的委外方案，仍可視為一種組織求生存與發展的「階段性理性策略」。

從公部門的角度來看，儘管對小型在地組織的能力有所保留，未必是他們委外的首選，但也深知服務的在地化，以及擴展潛在受託對象，不受制於特定的服務供應者有其必要性。是故，委託方策略性地做了若干努力協助小型在地組織投標、得標，並在服務過程中獲致組織與專業成長，像是：有的地方政府表示會承諾提供資源、派社工去協助、提供參加教育訓練的名額、引薦外聘督導並支付督導費用，

也會持續將類似領域和專長的方案委給對方，以累積其經驗值，透過有計畫的培力，逐步在該服務領域獲得專精地位。也有地方政府承辦人理解到小型在地組織的理事長或總幹事是影響機構走向與服務品質的關鍵人物，因此會特別注重彼此的溝通，以建立其尊重專業的理念。甚至有地方政府中級主管表示，為協助民間小型在地組織進入服務供應者場域，公部門會幫忙撰寫與準備申請公彩回饋金的計畫書等文件。此外，公部門也會事先與評選委員溝通，說明來投標的小型在地組織之特色與潛力，邀請來參與服務的原因，以免這些組織臨場應對不來而失去得標機會，藉以幫助他們跨出第一步（「從只會當志工，變成會做社工」、「從只看到錢，到願意做服務」、「計畫我寫，人我出，你只要出個名、蓋章就好」）。

### 三、得標後遇到什麼困難？

#### （一）缺乏基本掌握

焦點團體中的小型在地組織成員指出，由於過去缺乏類似的服務經驗，對於承接的專業服務也不是太清楚，因此她們即使在得標後，對於個案來源、能否達到契約要求的案量、方案的執行細節、專業社工的招募與督導、人事制度的建立，乃至於人力配置與服務成本估算等，大多是沒有太多的掌握（「在接的時候不知道案量會不夠」、「知道太多，大概就不敢跳進來」、「傻傻的、懵懵懂懂的、完全沒有概念」）。受訪的公部門主管也指出這些組織通常不會主動向公部門反映問題，

有時甚至無法掌握問題所在，因此他們都會主動評估其組織能量、社工穩定性及專業能力，關注服務量和服務品質，在必要的時候伸出援手（「土法煉鋼出來的，還是土法煉鋼，發現一直在招募訓練新進社工的時候，我們就要『出手』了」）。

## （二）公部門態度轉變

小型在地機構大多經歷過縣府在委託前和委託後態度不一致的經驗。縣府在邀請投標時，為說服小型在地機構，經常多所拜託與保證，讓這些組織放下忐忑，相信契約內容會有彈性，委託者了解她們的狀況，會予最大的支持與協助。然而，一旦得標後，這些小型在地機構逐漸感受到委託方的要求越來越多，也漸趨嚴格，不僅強調一切「依約行事」，有時更會做出超越原先相互認知的要求（「他們就開始講合約是怎麼規定、怎麼規定啊」、「他們都會凹我們」）。再者，小型在地組織也認為公部門標準不一，相對於大型團體，未能提供給他們最需要的精神上與實質上的支持與公平對待（「就不重視，不支持啊！開跑記者會，縣長和處長都說有事不來」、「利用我們搞不清狀況，也不敢爭，給我們的比大團體差」、「凹大團體被彈回來，就來凹我們」）。

## （三）弱勢的惡性循環

小型在地機構雖然覺得委託方的要求超過契約規定，但礙於維繫關係，通常選擇隱忍接受（「人家不用靠政府，我們不行」、「小型機構都有『阿信精神』」、「我們很小，我們都要鞠躬、哈腰、搖尾巴，

電話掛了才敢開始罵。我們很兩難，不想破壞關係，因為怕他不找我們承辦」），但在此同時，她們必須面對種種窘局—政府給的委託經費不足額、服務區域偏遠拉高成本、專業人力招募不易，導致服務品質不理想，工作負荷過重，留不住社工，造成人力流失，又要花更多資源和心力訓練新人。焦點團體成員表示，由於委託方提供的經費不足，她們常常被迫去申請公彩等「小方案」（如宣導案等）來「補」委託經費缺口。然而，這些案子也都要循公部門程序（寫計畫、辦核銷），因此耗費的行政成本也很可觀（「做越多，貼越多」）。

小型在地組織在政府的契約委託框架下的處境，可謂「先天不足、後天失調」。焦點團體成員指出，礙於社會資本不足，她們的募款能量遠遠不及大型組織，因此，公部門要求的消防公安、無障礙設施、補足人力與勞健保雇主負擔等自籌款、往往不是她們能力所及。再者，被要求繳交「履約保證金」，排擠可用的流動資金，影響機構經營；而政府撥款速度太慢，造成周轉困難，更是這些組織所遭遇的共同困境（「小機構ㄍ一ㄤ不住」、「差點斷炊」、「理事長去解自己的定存啊」）。

## （四）委屈維繫與公部門關係

焦點團體中，小型在地組織普遍反映她們與公部門互動時的弱勢處境，也因此特別留意彼此正向關係的營造和維護。她們很清楚自己經驗與量能都不到位，因此來自公部門的技術協助、代為解決問題，

以及出狀況時的「相挺」格外重要。但是，實務上她們在合作過程中還是會經歷到委託方的不友善與不夠尊重的負向態度，受制於雙方的權力落差，大多只能自行調適（「承辦人不好搞，我們小，也沒能力喊價」、「有時候（承辦人）來就先罵一頓，我們就要發揮社工的精神，自己心情先調整」）。有一位參與成員舉例指出當機構出狀況時，公部門並未從機構的立場去了解當下的狀況，讓她們有解釋的機會，反而在面對媒體時明顯切割，直指機構管理不善，要求限期改善，這使得工作人員的士氣大受影響，有一半的工作人員因此離職，讓機構主管很受傷（「我當下很難受，那我們做這麼多，算什麼？」）。

小型在地組織很明白與公部門經營關係至為重要，歸納成員提出的原因包括：公部門手上有個案名單（案源），對她們達成契約要求的案量有幫助；承辦人掌握一定程度的行政裁量權，對於機構管理的寬嚴、是否符合契約要求的標準認定，具有一定的前線決策權（「好過、不好過，都看她的」）。除此而外，承辦人能否設身處地理解機構、願不願意適時提供資訊或資源協助、態度是否友善等等，都會影響到機構工作人員的感受、士氣與工作表現。小型在地組織的代表在焦點團體中，腦力激盪討論出她們與政府合作的三部曲—「一接二熬三進」。首先，她們自知只是「三軍」，要低姿態盡全力接下第一個標案（「一定要拿到『入場卷』」）；第二階段則是在資源艱困之下提供服務，努力營造雙方良好的關係，明知被「凹」

仍要埋頭苦撐，務必達標獲取信任（「要讓他們知道『有虧待』我們，辛苦往肚子裡吞」）。

第三階段組織已逐漸成長茁壯晉升「二軍」，就有基礎向歷史悠久、高社會聲望、汲取最多社會資源、專業人力質量最優、專業體制建構最完整的「一軍」看齊。在這些小型在地組織眼中，「一軍」經過與公部門幾十年的契約委託合作關係後，已完全掌握成本結構，展現高度的組織自主性—可以依組織本身的發展需求決定要做哪些方案，如何做，將不想做、不肯做、經費明顯不足，不「值得」做的「退回」給地方政府，這成為小型在地組織既批判，卻也嚮往的狀態（「『硬斗的』，就不需要硬ㄍㄟ啊」）。

由於政府在社會服務的委外上，即使長期抱怨民間受託單位不足，卻缺乏資源盤點與策略規劃，更未採取積極的育成作為，因此儘管釋出的委外方案之數量與種類，以及進入委外關係架構的組織數量和類型都不斷地在成長當中，但卻逐漸演化出一個如上所述「受託者階層化現象」，而部分具聲望的大型非營利組織開始考慮減少承接政府方案、淡出與政府的夥伴合作關係，走出自己的路（魏季李，2015）。依此推論，在民間專業服務資源較不足的縣市，最困難、委託條件較差的方案，最後是不是落到資源最貧困、專業能力相對不足、社會資本最薄弱的服務供應者身上？那麼問題最多元複雜、處境最脆弱的個案，其權益誰來保障？這可能是

現階段不論從弱勢者權益或是從公民社會發展來說，最令人擔心的一個演化結果。

## 伍、結語和建議

本研究的實證資訊顯示，臺灣的小型在地機構在承接政府委外案的經驗上，與前述文獻可說十分接近。這些組織的專業服務或行政管理能力均有所不足，承接之初對服務了解有限，對實務可能遇到的狀況缺乏掌握、容易誤判情勢與低估成本。契約存續期間，臺灣的小型在地組織也同樣面臨疲於應付委託者規定的各種統計報表與報告，臨時提出的各種非契約規定的要求，以及非預期地拉高責信標準和逾期付款問題。儘管大型機構也面對類似的處境，但我們必須理解不同規模與歷史的組織，其容受度與回應力大不相同。至於出現於西方文獻中與機構核心理念不相容，以及委託者移轉風險的問題，並未出現在本研究所掌握的資訊中，後者與臺灣公部門尚未在社會服務領域引進績效型委外之制度有關。

儘管大多數的相關論述都在強調小型在地組織的種種不足與相對弱勢，但此一臺灣本土的研究也觀察到，其中仍存有個別差異，部分組織雖然規模小、直接服務不專長，但仍會善用本身擁有的社會資本與槓桿籌碼，例如：有些團體的核心人物在地方上具有政治實力，有時就可翻轉與公部門之間的相對權力關係。再者，公部門雖有不少繁複的行政要求，但迫於外部議會壓力與內部管理量能不足，事實上真

正要求受託者依約行事的力道十分微弱，因此小型在地組織究竟承受多大的壓力，是否真會因此影響生機，其與公部門委託者之間的資源依存與交換關係，仍有待進一步探知。

透過本研究，我們清楚看到接受政府社會服務契約委託的民間非營利組織並非一個同質的整體，它們彼此之間在規模大小、董事會的結構與功能、供應服務的經驗，以及經費來源的型態上都存在著相當的異質性，進場的條件、績效的認定與受託後受到的衝擊也不盡相同，因此不宜輕忽此一現實而做出不當的概括論斷，這對委外研究與非營利組織研究來說，都是一個很重要的提醒。檢視過去與社會服務契約委託相關的文獻論述，不論是探討「進場障礙」的研究或是探討契約生命週期中委託者與受託者之間的互動關係，乃至於契約管理的策略等等，多半未刻意區辨組織的規模、歷史與特徵，也極少以小型在地組織為研究對象，聚焦探討它們的處境、承接政府委外服務的歷程與故事，不僅是學術拼圖上很大的一塊空白，也是公部門主事者理念上的一塊空白。

一九八〇年代隨著意識型態從福利國家主義（welfare statism）遞移到福利多元主義（welfare pluralism），公共服務的輸送典範亦隨之移轉，政府從公共服務的生產撤退，將服務供應的職能轉由民間承擔。政府從供應者變身為購買者，此一公共政策的轉向代表著非營利組織與政府關係的變化，以及整個公民社會形貌的

嬗變。晚近英美等先進國家多體察到各種社會服務若要能回應民眾的需求，更能貼近長期被邊緣化的社群與團體，必須要動員更多的志願性與社區型的組織（註 8）來參與。在政策上，政府一方面高度認可小型、在地的非營利組織對於提供多元服務與建構公民社會的重要性，了解到需要做更多事來確保較小以及專門的組織在服務輸送市場上不會被擠壓，好讓各種不同的組織都可以進入服務的行列，滿足不同人口群的不同需求。另一方面，政府也注意到儘管許多大型的慈善組織都在快步成長中，但是小型或中型的慈善組織卻面臨收入減少的窘境之事實（Reichardt et al., 2007），甚至這些最貼近在地與弱勢的小型非營利組織，往往在大環境經濟條件不佳時，最容易解體（Never, 2013）。

職是之故，近十年來英美兩國不約而同啟動一場「寧靜革命」（The Quite Revolution）（註 9），以具體的行動試圖維持對這些組織的持續資助、降低她們獲得政府經費補助的門檻、減少對小型慈善組織的規制、把阻擋她們參與公平競爭的障礙降到最低，確保這些機構都得到適切的發展與支持（註 10）。在此同時，公部門

也採取培養的市場管理策略，透過能力建構、厚實基礎建設（infrastructure），甚至提供資金借貸，來育成小規模的服務供應者（Johnston & Girth, 2012）。

歸納言之，不論是營造一個百花齊放的多元公民社會，或是構築一個量多質優的潛在受託者市場，公部門都應該採取雙軌並進的策略，肯定每一類型組織的貢獻，審慎檢視是否因制度設計的失衡而獨厚任何一種組織，診斷出小型在地組織參與公部門社服委外的各種障礙，傾聽她們在技術與管理支援上的需求，進行有誠意的對話並積極謀求改善；另一方面，政府不應只是反覆抱怨在地組織質量不優，坐視小型在地組織的脆弱體質與生存困境，更不應為解決自身「委不出去」的燃眉之急，不顧服務對象的權益及小型在地組織的量能，草率賦予難以承擔之重。相反地，政府應積極採取策略規劃作為，進行詳實的需求評估與資源盤點，從而投入資源採取積極的育成作為才是。（註 11）

（本文作者為臺灣大學社會工作學系副教授）

**關鍵詞：**社會服務、契約委託、規模、小型非營利組織

## 📖 註 釋

註 1：Anderson（2004）的用詞，指稱以下三類組織：（1）服務在地社區的小型社會服務機構；（2）剛開始進入新的服務範疇供應服務的機構；（3）第一次承接政府委外服務的機構。

註 2：本文以下統稱為「小型在地組織」，與「小型在地機構」互用。

註 3：請參 Larson, S. “*Unique Nature and Struggles of Traditional Small Nonprofits*”, [http://managementhelp.org/org\\_thry/np\\_thry/np\\_intro.htm#anchor252655](http://managementhelp.org/org_thry/np_thry/np_intro.htm#anchor252655)；“

*Budgeting: A Guide for Small Nonprofit Organizations*”, A publication of the Virginia Society of Certified Public Accountants (VSCPA).

[http://www.vscpa.com/Resources/For\\_Non\\_Profits/Budgeting\\_Small.aspx](http://www.vscpa.com/Resources/For_Non_Profits/Budgeting_Small.aspx)

註 4：包括：寄養服務、團體照顧服務與家庭維繫的預防性方案。

註 5：指稱：（1）服務在地社區的小型社會服務機構；（2）機構剛開始進入新的服務範疇供應服務；（3）第一次承接政府部門的委外服務，成為政府的夥伴。

註 6：（1）為小社區或鄰里提供各式服務；（2）每年的預算在 10 萬到 50 萬美金之間；（3）全職工作人員的平均數是 12 人；（4）表達出對延攬社區人士進入董事會及滿足在地需求的最強烈承諾。

註 7：請參 <http://www.doleta.gov/SGA/sga/02-108sga.cfm>。指稱：（1）組織的總部設於所服務的在地社區；（2）用在社會服務上的預算額度在 30 萬美金以下；（3）全職人員（full-time equivalent employees, FTE）在 6 人以下。該補助文件明確指出全國性組織的地方分支機構不算是「草根性組織」；而所謂每年經費額度在 30 萬美金以下，是指專用在社會服務上的，不包括其他像是薪資及經常性支出等部分。

註 8：原文為 Voluntary and Community Organizations, VCOs。請參” *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Final report*”(July, 2007), <http://www.cabinetoffice.gov.uk/thirdsector>。

註 9：該報告全名為 *The Quiet Revolution: The President's Faith-Based and Community Initiative: A Seven-Year Progress Report*.( 2008) 請參 <http://www.whitehouse.gov/government/fbci/The-Quiet-Revolution.pdf>。

註 10：請參 *Unlevel Playing Field: Barriers to Participation by Faith-Based and Community Organizations in Federal Social Service Programs. (2001)* 請參 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/08/20010816-3-report.pdf>。

註 11：本文改寫自國科會專題研究計畫「小型 / 在地非營利組織在社會服務契約委託下的治理課題與因應策略」（NSC 98-2412-H-002-007），感謝審查委員提供高見。

## 參考文獻

李易駿、陳靜宜（2010）。隱而未見的代價：臺灣社會工作短期契約僱用探析。臺灣社會工作學刊，8，335-88。

邱瑜瑾（2005）。社會服務民營化對非營利組織發展的影響—以臺北市社會福利機構為案例分析。社區發展季刊，108，90-108。

張苙雲（2002）。組織社會學。台北：三民。

- 許雅惠、徐瑜（2014）。逼上梁山？組織內道德困境對社會工作的壓迫。社區發展季刊，147，64-75。
- 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，80，113-129。
- 劉淑瓊、彭淑華（2007）。社會福利引進民間資源及競爭機制之研究。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告（編號：Vol. 1009700380）。台北：中華民國政府出版品。
- 劉淑瓊（2009）。非營利組織與政府的關係。載於蕭新煌等（主編），非營利部門：組織與運作（223-248）。台北：五南。
- 劉淑瓊（2016）。不為與不能：論政府購買社會服務之進場障礙與市場管理策略。中國非營利評論，17，87-124。
- 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：以台灣兒童暨家庭扶助基金會為例。社會政策與社會工作，19(2)，109-144。
- Alexander J. et al., (1999). Implications of Welfare Reform : Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(4), 452-475.
- Anderson, S. G. (2004). Developing Contracted Social Service Initiatives in Small Nonprofit Agencies: Understanding Management Dilemmas in Uncertain Environments. *Families in Society*, 85(4), 454-462.
- Baum, J. A. C. & Dutton, J. E. (1996). Introduction: The Embeddedness of Strategy. *Advances in Strategic Management*, 13, 1-15.
- Blackstone, E. A., Buck, A. J. & Hakim, S. (2004). Privatizing Adoption and Foster Care: Applying Auction and Market Solution. *Children and Youth Services*, 26, 1033-1049.
- Cho, S. & Gillespie, D. F. (2006). A Conceptual Model Exploring the Dynamics of Government - Nonprofit Service Delivery. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(3), 493-509.
- Gazley, B. (2010). Why Not Partner With Local Government? : Nonprofit Managerial Perceptions of Collaborative Disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 51-76. doi: 10.1177/0899764008327196
- Galaskiewicz, J. & Bielefeld, W. (1998). *Nonprofit Organizations in an Age of Uncertainty: A study of organizational change*. New York: Aldine De Gruyter.
- Hansen, J. J. (2003). Limits of Competition: Accountability in Government Contracting. *The Yale Law Journal*, 112(8), 2465-2507.
- HM Treasury (2007). *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic*

- Regeneration* (Vol. 7189). UK: HM Treasury.
- Harris, M. (2001). Voluntary organisations in a changing social policy environment. In M. Harris, & C. Rochester, *Voluntary organisations and social policy in Britain* (pp. 213-228). Palgrave, London.
- Harris, M. et al., (2001). Voluntary Organizations and Social Policy: Twenty years of change. In M. Harris, & C. Rochester, *Voluntary Organizations and Social Policy in Britain: Perspectives on change and choice* (pp. 1-20). Hampshire: Palgrave.
- Johnston, J. M., & Girth A. M. (2012). Government Contracts and “Managing the Market” Exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. *Administration & Society*, 44(1), 3-29.
- Kettner, P. M., & Martin, L. L. (1993). Performance, Accountability, and Purchase of Service Contracting. *Administration in Social Work*, 17(1), 61-79.
- Kramer, R. M., & Grossman, B. (1987). Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies. *Social Service Review* 61(2), 32-55.
- Kramer, R. M., (1990). Nonprofit Social Service Agencies and the Welfare State: Some research considerations. In H. K. Anheier & S. Wolfgang, *The Third Sector: Comparative studies of nonprofit organizations* (pp.255-267). Berline: de Gruyter.
- Kramer, R. M. (1994). Voluntary Agencies and the Contract Culture: “Dream or nightmare?” . *Social Service Review*, 68(1), 33-60.
- Lavery, K. (1999). *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*. London: Praeger Publishers.
- Lewis, J. (1993). Developing the Mixed Economy of Care: Emerging issues for voluntary organizations. *Journal of Social Policy*, 22(2), 173-192.
- Malka, S. (1990). Contracting for Human Services: The Case of Pennsylvania's subsidized child day care program: policy limitations and prospects. *Administration in Social Work*, 14(1), 31-46.
- Never, B. (2013). Divergent Patters of Nonprofit Financial Distress. *Nonprofit Policy Forum*, 5, 67 - 84. doi:10.1515/npf2012-0009
- Never, B., & de Leon, E. (2014). The Effect of Government Contracting on Nonprofit Human Service Organizations: Impacts of an Evolving Relationship. *Human Service Organizations Management, Leadership & Governance*, 38(3), 258-270. doi: 10.1080/23303131.2014.896300
- Never, B., & de Leon, E. (2017). The Cost of Accountability for Small Human Service Contractors. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*,

- 41(4), 403 - 415
- O'Connell, B. (1996). A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution, *Public Administration Review*, 56(3), 222-225.
- Peat B., & Costley, D. L. (2000). Privatization of Social Services: Correlates of Contract Performance. *Administration in Social Work*, 24(1), 21-38.
- Reichardt, O. et al., (2007). *The UK Voluntary Sector Almanac*. UK: The National Council for Voluntary Organisations (NCVO).
- Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2005). State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.
- Saidel, J. R. (1991). Resource Interdependence: The relationship between state agencies and nonprofit organizations. *Public Administration Review*, 51(6), 543-553.
- Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-party Government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, 16, 1-2.
- Schwartz, R. (2005). The Contracting Quandary: Managing Local Authority-VNPO Relations. *Local Government Studies*, 31(1), 69-83.
- Sinha, J. W. (2013). Examining Pros and Cons of Collaboration with Small to Midsized, Grassroots, and Strongly Faith-Based Partners. *Journal of Leadership Studies*, 7(1), 61-69. doi: 10.1002/jls.21281
- Smith, D. H. (2000). *Grassroots Associations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Smith, S. R. (2016). Managing the Challenges of Government Contracts. In D.O.Renz and R. D. Hreman (eds.), *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. John Wiley & Sons, Inc..
- Smith, S. R., & Grünbjerg, K. A. (2006). Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In W. W., Powell & R., Steinberg, *The Non-profit Sector: A research handbook* (pp.221-242). New Haven: Yale University Press.
- Tinkelman, D., & Neely, D. G. (2011). Some Econometric Issues in Studying Nonprofit Revenue Interactions Using NCCS Data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 751 - 761. doi:10.1177/0899764010371010