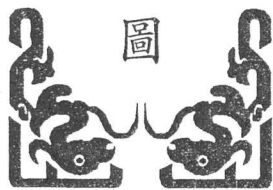


## 「公設民營」的迷思： 非營利組織理論觀點的反省

王仕圖



### 壹、前言

社會福利主要是來自規範傳統、公共政策等，所以也可通稱它為「社會福利系統」(social welfare system)，在傳統的社會福利體系中主要是以社會救助為主，這種傳統的社會，私人的非營利組織及非正式的互助行為，如家庭、鄰里、社區、教會和慈善組織等私人部門是扮演著重要的福利供給的角色，而政府只是扮演一種消極的功能性角色而已。二次大戰之後，福利國家的模式在西方先進國家逐漸出現，包括英國、德國和瑞典等國都朝著福利國家的道路前進，美國雖然沒有走向福利國家的道路，但是在一九三五年美國國會通過社會安全法案，也

代表美國社會福利的擴張現象。但是社會福利的發展，到了一九八〇年代，因為福利支出的急遽增加，因此有新保守主義的興起，希望減少國家福利支出以降低國家的赤字，其代表人物就是英國余契爾夫人(Margaret Thatcher)的福利緊縮行動和美國雷根政府(Regan Administration)的反福利主義。特別是在一九八一年代以後，在雷根主政時期，極力倡導民營化的策略(林萬億，一九九四)，這樣的策略對世界各地的社會福利政策有的衝擊相當大。

隨著西方福利國家危機的產生，社會福利的供給模式也逐漸的轉型，在福利多元主義的倡導下，「私有化」(privatization)

(潮流對社會福利正在衝擊當中，這也影響

到近來各國對自願性社會福利組織，或非營利組織的日趨重視，由此所興起的研究也相當多(Abramovitz, 1986; 王麗容，一九九三；孫健忠，一九九一；詹中原，一九九四；張英陣，一九九五)。而國人將民營化的可能方式歸類為三大類(詹中原，一九九四)：

一、公營事業出售或移轉公產及官股：公產出售較不涉及經營權之變化，但股權出售則又可分為：募集(floatation)、批售(placing)、員工買斷(buy-out)、同業併購(trade sale or merge)、移轉或贈送股權。

二、委由民間經營及代理：授權民間代製或代理，公營事業退居第二線，不直接進入市場或提供產品。此類之民營化方式又可分

為「出租定期經營執照」或「分店設置執照」以及「簽約外包」(contracting out)及抵用券(voucher)制度。

三、調整立法並開放市場：民營化應包括市場及產業之民營化，將民間企業原則引入整體市場，而非企業個體。此型又分為「開放管制」(deregulation)或「自由化」(liberalization)，與「公營產業」減量及清算(liquidation)。

以上三種分類中，第二類是我們探討的重心，在福利產業中，政府將原本從事的社會福利工作或是即將著手的社會福利產業委託民間機構代為執行與管理，以遂行社會福利、造福人民的目的，對這種委由民間經營或是代理的現象，稱之為「公設民營」，也就是由政府出資，由民間社會福利機構代為管理的一種制度設計。

本文將由非營利組織作為出發點，因為「公設民營」是非營利組織和政府之間一種合作的關係，所以要瞭解「公設民營」的內涵，對非營利組織的發展不可不知。詮釋非營利組織的理論有許多，大部分是從經濟學和政

治學的取向分析，本文除了以經濟取向的市場失靈(market failure)理論和政治取向的政府失靈(government failure)理論分

別對非營利組織作一說明。至於在組織理論的層面上，除了延續市場失靈理論，導致不完全競爭市場的論述，瞭解政府在「公設民營」作為理性政策設計上的問題。此外，將援引組織有關的理論在鉅視面的資源依理論，分析在外部環境的限制之下，政府和非營利組織之間的互動關係為何。最後再以制度學派分析政府和非營利組織之間所形成的關係。

針對「公設民營」的福利制度規劃，在組織層次上的意義為何？從組織理性層面思考，瞭解「公設民營」作為政府理性的制度設計上，可能產生的問題，提出一些探索性的看法，期望可以更清楚瞭解政府在「公設民營」上的潛在限制與可能的發展。

## 貳、非營利組織理論的基礎

在探討「公設民營」這個制度之前，宜先瞭解有關非營利組織的相關理論，如此，

才可以更進一步探討公部門和私部門之間，在「公設民營」作為一項制度時，兩者可能面臨的難題。

### 一、市場失靈理論

市場失靈是當生產者和消費者之間發生「資訊不對稱」(information asymmetry)的情況，消費者沒有充分的訊息與專業知識，來判斷產品和服務的數量與品質，因此，消費者在議價的過程中不能處於一種公平合理的地位。就生產者而言可能會收取過高費用或提供低劣品質之財貨與服務，使得消費者蒙受損失(Hansmann, 1987)。在此情況下，市場競爭並不能夠提供市場機能充分運作的法則，亦造成了「契約失效」的問題。

在市場失靈的情況下，Hansmann(1987)認為非營利組織因本身「不分配盈餘的限制」，較不會降低品質以追求利潤，故較值得信賴。所以非營利組織的問題產生，歸因於一種特殊型態之市場失靈現象，即在資訊不對稱的情況下，不能夠訂定一個對交易雙方均公平合理的契約，導致契約失效之問題。

契約發生失效的問題時，消費者較偏好

由非營利組織來供應，其理由在：「非營利組織生產者的優點，即是經由給予消費者另一種額外的保護，補充市場法則之功能。這種額外的保護，係指一種廣義的契約，主要是強調對該組織加上法律的束縛，即不分配盈餘的限制，而規定非營利組織之所有盈餘必須奉獻於該目的事業之生產」(Hansmann, 1987)。所以非營利組織之產生，主要是在一般契約體系下沒有充分的方法來監督生產者的品質，因而反映出契約失效的問題。

## 二、政府失靈理論

政府失靈理論主張以公共部門的觀點，分析非營利組織存在的原因，他們強調非營利組織所提供之集體財貨和服務，是用以彌補政府經濟活動的不足。因此非營利組織是一種中介的角色，是一種志願性部門產生的結果，也是補政府功能之不足，成為政府部門以外之集體性財貨與服務供應者(Salamon, 1992)。

從政府行為的觀點，Weisbord (1987)假設整個社會存在下述的情況：(1)個人是理性的，以追求效用最大化為目標。(2)每個人

之效用函數是私有財與集體性財貨之函數。(3)在已知的技術水準與生產可能集中下，從事集體消費財與私有財之生產。(4)每個人的效用函數皆不相同。決定政府應該提供多少財貨才能滿足人民的需求，在民主政體下，政府是透過投票方式來決定公共支出的水準，但是不管利用何種訂價原則，政府很難依照個人之邊際利益來訂價，故一般均採用非受益原則來訂定租稅價格。由於人口需求的異質性造成需求無法充分滿足，所以必須尋求調整之方式，而調整的方式包括遷移，即遷移到另一個產出水準與租稅價格體系，使其福利水準改善之政府區域。其次是形成一個較低水準的政府機構，這種可能是由消費者另外組成一個政府單位，以供應他們所不能滿足之額外需求。第三種方式是私有市場的替代品，即由私有市場來供應集體性消費財，此隱含私有市場提供和政府一樣的財貨。第四種則是由志願性部門來提供，當公共部門所提供之集體消費財之產出水準受到限制，而由私人部門供應之私有財替代品，亦不能充分滿足需求者時，為達社會最適化之產出

水準，則產生志願性部門，以作為政府部門以外集體性消費財之供應者(Salamon, 1992)。Douglas (1983)指出政府失靈主要表現在五個方面：

(一)政府對服務需求者資格的限制，使得某些人被排除在服務供給之外，其訂定標準有時欠缺公平性考量。

(二)公共財之間的競爭和需求無法得到立即的滿足。

(三)長期的福利服務有時受到政治因素而中斷，影響福利服務品質。

(四)政府的本位主義使得政府人員所蒐集的資料有所偏差。

(五)政府福利機構的規模過大，導致非人性化的現象。

所以政府和志願性部門同時存在的情形，會比僅有政府部門而沒有志願部門補充其公共財之供應時，會帶來更高之福利水準，這種由非營利組織與政府來供應相同型態之公共財，由於公共財之特質，經由捐獻給慈善組織之現象，會降低人們對公共財的需求，因此可能導致政府之公共服務水準全面降低。

### 三、資源依賴理論

資源依賴理論的前提是「組織不能產生自身所需要的所有資源」，在這個假設之下，組織本身必須在他所處的環境中去獲取所需要的資源，這種取得資源的形式可以透過交易、交換、或是權力的控制關係。組織在資源不能完全自主的限制之下，必然會和環境中的其他組織產生依賴的關係。對組織而言，依賴關係雖然導致組織在自主的程度上受到限制，可是組織爲了自我的生存與發展，將會導引組織發展組織與組織之間的關係，以回應他們所處的環境。

Pfeffer (1982) 認爲資源依賴理論有兩個要素：

(一)有關外在限制的問題，組織環境之中，對於控制決定性資源的組織或團體的需求，應給予更多的回應，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。組織間的權力大小決定於組織之間的依賴關係。

(二)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。

依賴關係可以區分爲兩種，一種是結果的互賴關係 (outcome interdependence)；另一種是行爲的互賴關係 (behavior interdependence)。所謂結果的互賴是指藉由一個社會行動者與另一個行動者的互賴關係，達成所要的結果；行爲的互賴則是活動本身是依賴另一個社會行動者的行動。結果的互賴又可區分爲競爭的互賴 (competitive interdependence) 和共生的互賴關係 (symbiotic interdependence)，在競爭的互賴關係中，競爭的兩者是處於同一個競爭地位之中，而且兩者的關係是一種零合 (zero-sum) 的狀況。共生關係的情況是一個行動者的產出是另一個行動者的輸入，共生關係對於維持對組織的持續運作是必要的，主要的差異可能是在於依賴程度的多寡 (Pfeffer, 1982)。然而當競爭關係變得激烈時，極可能會危害到組織的生存，這是組織必須考量他的依賴和自主的權衡關係。

### 四、制度學派

制度學派掌握現代社會高制度化的特性，

在這種高度制度化的社會中，所形成的制度環境 (institutional environments) 對於組織的結構、運作、存活有顯著的影響。此一理論指出制度環境中的組織所追求的主要目標是合法性 (legitimacy)，由於大多數組織主要在尋找合法性以便於取得充分資源、訊息及支持，所以對於組織運作的理解不再侷限於理性組織模式所強調的工具與目標的成本效益關係，也不該只用資源有效的使用指標來衡量組織的表現。

制度學派有幾個主要的概念：

(一)制度：指組織透過規範或規則的方式表現出來，是一種社會學式的概念建構，也是規則的再製造。

(二)制度化：組織接納和組合的過程。

(三)制度環境：明確的指出組織所在環境的壓力來源。

依據Scott (1987) 的說法，在組織的範疇內對於制度及制度化這些概念的運用可以區分爲四類：

(一)強調制度化是在組織內部根植價值觀

念的一個過程，組織內部的互動會形塑組織成員的共同價值規範，並進而成為組織成員的共同信仰。而制度化形塑發生在組織成員非正式化的互動關係上。

(二)對於組織制度化概念的理解是源自互動學派或現象學的傳統，強調制度化發生過程。這一類主要在強調社會秩序及合法性是由行動主體所建構，而行動主體在互動過程中接受規範並內化規範，因此其行為也受到限制。

(三)第三個論點把制度系統當成一群元素的集合，焦點在於制度化產生的價值或信仰的討論。指出一般所謂的信仰系統並不一定是同質的，故其影響組織的機制和組織結構的排列。因此組織必須以一種特殊的結構安排來順應不同甚至衝突的制度要求。

(四)將制度本身當成整體社會的一個範疇，如 Parsons 將社會體系區分成四個不同的部門：一個行動系統的四個要件為適應 (adaptation)、達成目標 (goal attainment)、整合 (integration)、潛在模式 (latency)。

從這樣的觀點分析，制度學派強調組織的存在意義、組織目標的設定和組織的結構都是在一個制度環境之中，逐漸形成的，這種過程是一種社會建構的關係，所以組織的行動是和其所處的制度環境有著密不可分的關係。

### 叁、「公設民營」的 論述背景

本節將對於「公設民營」的發展緣起先作一瞭解，如此將有利於我們探討此項制度的規劃設計時，對「公設民營」如何在政府的福利輸出上，成為一個重要的政策，有一些初步的認識。

#### 一、福利私有化的需求

福利「私有化」在歷史上應該是由一九八〇年代開始發展的，當然它是根源於自由市場經濟理論 (Moe, 1987)，如果將私有化視為一種運動，它本身就是要去改變公部門和私部門在福利資源上的分配，私部門（或稱之為第三部門）企圖去分享公部門的資源，甚至去代替政府在福利產業上的角色，「

私有化」的目的就是要將公部門的活動轉變私部門的活動。

在「私有化」的運動過程中，「私部門」逐漸受到政府所重視，當然美國是將福利工作有意圖的委往私有化的路程上。但是對於政府在福利資源的移轉過程中仍有許多討論，特別是來自政府在服務傳遞和財務責任的移轉上。一般均認為政府在私有化的過程中，實際上政府所移轉的不僅是服務的傳遞部分，政府仍必須負起財務上的責任，因此必須有制度化的私有化過程，才可以將社會福利服務像公部門一樣的傳遞。在福利私有化的過程中，依據政府在財源上對私部門的支持程度上，將服務傳遞區分為兩類 (Bendick, 1989)：

(一)政府責任的轉移。也就是將財務及傳遞服務的方法轉移到私部門或第三部門，如預算縮減、使用者付費、增加志願人員及減少服務的需求。

(二)授權中介機構。當政府將生產或服務授權其他部門時，仍保有部分或全部財務責任，如契約外包、補助與津貼等。



授權中介機構是政府購買服務契約的方式，這一方面將涉及制度環境層面和管理層面的問題，如競爭是契約制度的必要條件，而政府的政策必須能夠促使參與者競爭，才能實現政府購買服務契約的形式。至於管理層面的問題，主要是強調政府如何有效的監督服務的提供者，使接受委託的機構能夠忠實的履行契約責任，以符合政府提供服務滿足人民的需求。

授權中介機構是未來服務傳遞的主要趨勢，這樣的觀念主要源於經濟學的概念，即「社會福利是一種正常財」（Bendick, 1989），消費者認為任何財貨是有價值的但不是免費的，特別是隨著人們收入的增加，對消費的需求亦日漸提升，因而帶動集體社會福利財貨的需求，個人對社會福利服務也持續增加。政府採用「購買服務契約」之後，必須考慮在契約型態上是以何種型態來和受委託者互動，Kettner & Martin (1987) 提出市場模型（market model）和夥伴關係模型（partnership model），市場模型的主要企圖和新右派的主張相似，強調以競爭的方式，

使政府在競標的過程中選擇一個受託者來代理政府提供服務，只是就西方的經驗中，在競標的過程中，一般的機構數都是太少，使得福利私有化的進程上遭到阻礙（Kettner, 1983）；購買服務契約的夥伴關係模型，政府和受委託機構都是福利服務提供的系統之一，所以從其關係的特性上來看，兩者之間的關係可以區分為協商模型和合作模型，前者屬於關係的契約，目的在於政府與受託機構都同意的情況下以最低可能的成本提供最高的服務量和最佳的品質；後者所指的是在整個環境中僅有一個受託者，而且受託者和政府保持著長期的契約關係（Kettner & Martin, 1987）。事實上在國內進行「公設民營」的政策時也會面臨到這樣的困境，這點在文中將會再作討論。

## 二、「公設民營」作為福利私有化的制度

福利事業「公設民營」，這一觀念主要仍起源於社會福利私有化作為其意識型態上的基礎，目的仍在於透過私部門的參與，期

望降低政府社會福利的財政支出、降低政府的財務負擔或避免政府過分擴張其科層體制，造成冗員的現象。所以「公設民營」是政府和私部門的合作關係的一種（孫健忠，一九九一），也就是經由政府和民間的合作關係去共同生產。

「公設民營」不完全等同於「契約外包」（contracting out），雖然其最後的目的仍是委由「民間經營及代理」，即授權民間而政府退居第二線，不直接進入市場，兩者都是社會福利多元主義下的理念，但仍有某些部分是相異者，主要的差別在於「公設民營」的特色是由政府提供相關的硬體設備，再委託民間私部門管理經營；而契約外包則是由政府提供經費或資源給委託機構，政府不過問私部門詳細的經費運用狀況；其次「公設民營」下的政府和私部門的關係是一種合夥式的關係，也就是二者之間透過合作關係或聯合開發的模式共同去生產社會福利（孫健忠，一九九一）。而契約外包則是一種「外包式」的，政府和第三部門是經由契約的簽訂，由政府向第三部門購買服務，再移轉

給一般大眾，這樣的關係模式可視之為「協商模型」。

「公設民營」作為政府和私部門的合作模式，其主要的條件首先是政府部門因為缺乏專業人才及傳送服務的經驗，其次在快速的變遷及對未來結果有高度的不確定性和複雜性。基於此二因素的考量，政府為了避免本身的無效率，所以會考慮以「公設民營」的合作模式作為服務傳遞之途徑。其主要的優點當然是可以增進社會福利服務的效率，並且政府對經營者仍具有控制權，所以可以確保私部門在福利的提供上是為公共利益；此外其尚可利用私部門能充分使用服務及為案主傳送知識的優點，因為私部門擁有較好的資訊及專業知識。唯必須注意的是政府和私部門之間的合作關係能否呈現穩定的狀態，如果「公設民營」的策略成功，則政府、私部門和服務大眾均能受惠，但如果呈顯的是不穩定的合夥關係的話，則服務的對象將會蒙受損失與風險（孫健忠，一九九一），不管是政府或者是私部門在合作的過程中，任何一方發生問題，最大的受害者將是機構服

務的對象。

## 肆、「公設民營」的限制

「公設民營」作為政府在福利輸出的一種策略選擇而言，無疑的是企圖要降低政府在福利上的冗員現象，造成政府科層制度不必要的浪費。此外從政府失靈的理論分析，政府並不能夠因應人民的需要而提供他們的需求，政府所提供的公共財貨是基於普遍性原則，因此，可能無法滿足所有人的真正需求，所以政府必須透過委託非營利組織的模式，以利於福利的輸送。基於這樣的考量，我們假設政府在「公設民營」的制度選擇中是理性的，對資訊的掌握也是充分的，並且在非營利組織的產業中有相當的數量，可供政府作選擇，在這些條件下，政府可以充分的授權給民間的非營利部門代理政府管理福利產業。

### 一、完全競爭的限制

將福利產業委託給民間的非營利組織管理的條件，是在市場完全競爭的情況，政府的「公設民營」政策才能實現他的制度設計

的目標。在經濟學的完全競爭的概念裏，須有自由設廠的自由，完全競爭始有可能。完全競爭的特性有以下幾點（郭婉容，一九九四）：

（一）在完全競爭的市場，廠商數非常多，購買的人數也很多。因為生產者很多，故每一生產者的數量僅佔全部產量的極微小部分，每一個別廠商的行動都不足以影響市場價格。因此產品的價格只能由產業的供需關係來決定，每一個廠商則只能「面臨」這由市場決定的價格，故為「價格的接受者」（Price taker），而不是「價格的決定者」（price maker）。

（二）在完全競爭市場，每一個別廠商所生產的產品，品質都是一樣的，亦即同質的（homogeneous）。因此在消費者心目中區分不出是那一家產品。

（三）在完全競爭市場，生產因素有完全移動性，即任何生產者可自由的參加生產，或退出生產，而沒有任何人為的影響。

（四）在完全競爭市場，每一生產者對市場情況都有完全瞭解，每一消費者對消息也完

全靈通。

根據以上對完全市場的界定，我們可以瞭解，真正可以達到完全競爭的實在不多，在社會福利的領域之中，各種服務的福利機構原本就少數，其提供的服務也並不是每一個人都可以自由取得的，所以在競爭的層次上，根本可以說是談不上的，甚至可能毫無競爭可言。因此在社會福利市場上，也不容易產生價格競爭的問題，也許每一個個別的社會福利機構即可以決定其服務的價格。

服務作為社會福利機構所生產的產品，他的異質性是相當高的，個別機構對其所需的人提供的服務原本就是因人而異的，因此福利產業要達到完全競爭的狀態下的產品同質性將會有所困難。

社會福利產業在完全競爭市場之下，所有的機構都可以自由的進出生產，社會福利產業要達到這樣的條件並不容易，基本上，非營利組織是一種自願性服務的結合，而機構在服務的心態上是基於慈善的心理，這樣的環境，非營利機構決定進出社會福利產業，將受到很大的影響。

最後，在資訊完全充分的掌握之下，完全競爭市場才有可能產生，但是在社會福利產業中，事實上，資訊也是不對稱的，所以提供福利者和接受福利服務者無法掌握充分的訊息，以決定他們提供服務及接受服務的條件。這種在自由市場運作的價格和品質存在資訊不對稱的限制，使得資訊的交易成本提供不穩定，欲接受服務的消費者無法有足夠的資訊來判斷財貨的品質，於是不能夠訂定一個對交易雙方均公平合理的契約，這也導致了契約失效或交易成本產生問題。

如果我們將交易的雙方視為政府和非營利組織二者，則市場失靈下的限制將會更嚴重的迫使二者的契約關係產生危機。社會福利產業不完全競爭之下，政府要委託民間的非營利組織從事政府公共財貨的輸出之時，將會因為不完全競爭的關係，導致政府在公共財貨的輸出上受到市場的限制，無法作充分的選擇，使政府作最有利的政策決定。另外，政府對委託機構可能會在資訊不完全掌握之下決定，所以也無法控制非營利組織的服務品質。政府一方面是社會福利產業的管

理者，一方面又是透過制度的設計，提供非營利組織財貨，也就是委由非營利組織代理政府提供公共的財貨，政府成為控制社會福利產業的看不見的手，這也將影響非營利組織對政府的財務依賴加重，而產生福利產業一種外部性的效果。

## 二、非營利組織與政府之間的依賴關係

從社會福利私有化的發展背景，「公設民營」視為政府的一種策略性選擇的政策，主要是想要減少政府在福利支出上的負擔，避免政府部門為了日益擴張的社會福利工作，而必須增加政府的工作人員。此外非營利組織原本就是提供和政府相同的公共財貨給人民的，所以委由非營利組織代理政府從事社會福利的工作，對政府而言是一種有利的選擇。

上述的條件之下，從資源依賴的角度來分析政府的「公設民營」策略時，我們可以發現政府和非營利組織兩者的關係是一種共生的互賴關係，也就是政府的行動成為非營



利組織在資源取得上的依賴關係；但是政府卻也依賴非營利組織為其提供公共的財貨，以建立政府人民方面的威信，以及減輕政府在財務上的負擔。

資源依賴的角度上，「公設民營」作為政府制度的選擇而言，政府似乎是處在一個較優勢的位置，非營利組織是一個仰賴政府資源者。但這樣的關係，政府可能必須冒著非營利組織在福利提供上有不確定性的危險，這種不確定性包含服務品質的不確定性，接受服務者的不確定性等問題。非營利組織對於政府在提供資源上，除非有穩定的契約關係，否則也會面臨政府在資源提供上的不確定性的危險。

### 三、面臨制度環境的壓力問題

「公設民營」作為政府在社會福利生產上的一種制度設計，除了是援引西方在福利國家危機時的策略運用之外，也是一種考量本土情況的制度規劃。一般「公設民營」和購買服務契約一樣，是由政府和非營利組織訂定服務購買契約，唯一的差別在於「公設民營」是由政府提供硬體設備，再交由非營

利組織去經營管理，這中間過程還必須考慮到在契約成立之後，在非營利組織經營管理的過程中，政府是否再給付經費給經營管理者——非營利組織？如果沒有，並不是指政府在和非營利組織簽訂契約之後就不必負任何責任了，事實上政府仍必須負有監督和考核評估的責任，這樣才能發揮政府和非營利組織合作關係的功能。所以在整個「公設民營」的制度架構中，政府和民間的非營利組織如何互動是相當重要的，就「公設民營」的設置到非營利組織的經營管理，就像買服務契約過程，政府和非營利組織一直是處於一種動態的過程。

從整個制度環境的分析，契約關係成為政府和非營利組織之間的一種合法性關係的基礎，因為契約關係的建立，使得兩者在互動的過程中，有一個共同接受的規範，使兩者的行為可以在共同認可的範圍內互相牽制。而這樣的關係須政府和非營利組織二者在長期的合作互動關係之中建立起共同的規範，如此才有利於社會福利產業的發展。

## 伍、結論

「公設民營」在福利私有化的過程中，改變了政府和非營利組織之間的關係，在福利私有化過程中，「公設民營」提供政府另一種提供社會福利的策略，使政府在提供社會福利資源上又多了一種可能的選擇空間。但是這樣的選擇也面臨了非營利組織在不完全競爭市場的限制之下，政府將面對的是一個無法掌握資訊的市場；非營利組織的數量太少，無法公平的開放競爭等難題。另外，「公設民營」也可能面臨到「缺乏競爭市場而導致沒效率」的問題，以政府在購買服務的經驗中，一般參與投標的福利機構均相當少的情況下（張英陣，一九九五）。

對政府而言，財務的補助是非營利組織對政府最大的依賴，但是政府並不一定可以完全作為監督者的角色，一方面可能是因為非營利組織的工作是自主的；另一方面可能是來自政府無法完全掌握其對非營利組織的控制權力。

「公設民營」政策仍需要一個完整的制度環境，如標準化的成本設計、周密化的法

令規章來規範福利的服務品質(王麗容,一九九三),因此,「公設民營」的政策實施仍有待政府和非營利組織兩個部門之間共同努力,使這樣的制度選擇可以創造出政府與非營利組織二者雙贏的局面。

(本文作者為國立中正大學社會福利研究所博士班研究生)

#### 參考書目:

- 王麗容 社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻 社區發展季刊 六三期 一九九三 頁七〇—七四
- 林萬億 福利國家——歷史比較的分析 台北巨流 一九九四
- 孫健忠 私有化與社會服務：執行面的理念探討 人文及社會科學集刊 四(一) 一九九一 頁一九七—二三〇
- 郭婉容 個體經濟學 台北 三民 一九九四
- 張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社區發展季刊 七〇 頁一四四—一五九
- 詹中原 民營化政策：公共行政理論與實務之分析 台北 五南 一九九三

Abramowitz, Mimi (1986), "The Privatization

of the Welfare State: A Riview," Social Work July-August: 257-64.

Bendick, Marc JR. (1989), "Privatizing the Delivery of Social Welfare Service: and Idea to Be Taken Seriously," In Sheila B. Kamerman

& Alfred J. Kahn.(ed.), Privatization and the Welfare State, New Jersey: Princeton University Press, 98-120.

Hansmann, Henry (1987), "Economic Theories of Nonprofit Organization.

" In The Nonprofit Sector: A Research Handbook, edited by Walter W. Powell, 27-42. Yale University Press.

Kettle, Donald F. (1993), Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Washington D. C.: The Brookings Institution.

Kettner, Peter M. and Martin Lawrence L. (1987), Purchase of Service Contracting. Newbury Park, Calif.:

Sage Publications.

Moe, Ronald C. (1987), "Exploring the Limits of Privatization." Public Administration Review 47(6): 453-460.

Pfeffer, Jeffrey (1982), Organizations and Organization Theory . Massachusetts: Balling Publishing Company.

Salamon, Lester M. (1992), America's Nonprofit Sector: A Primer. N. Y.: Foundation Center.

Scott, Richard W. (1987), Organizations: Rational, Natural and Open System. N.J.: Prentice-Hall.

Weisbord, B. A. (1986), "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy." in The Economics of Nonprofit Institutions, Edited by Rose-Ackerman Susan. pp. 21-44. New York: Oxford University Press.