



劉淑瓊

——論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係

一、前言

八〇年代美國與英國在保守政權主導下，政府從福利國家撤退，對非營利機構的支援實質地成長，具體改寫公民與國家間關係，並促成社會福利服務輸送的典範移轉（paradigm shift）——結構、目標與責任的重新概念化（Poole, 1985）。以美國為例，保守的福利民粹主義（conservative populism）批判政府福利方案支解家庭、破壞工作倫理與社區互助規範（Karger & Stoesz, 1990:115），從而主張賦予志願部門更大的福利責任，掀起所謂的社會福利民營化風潮。政府向民間購買契約服務（purchase of service contracting, POSC，簡稱契約外包，contracting out，或契約委託）是其中具體措施之一，可溯自一九五五年艾森豪總統的「民間可為者政府不插手」政策，在社會服務領域，自一九六四年的經濟機會法案以降，政府部門即就社會救助個案正式與非政府、非營利組織訂約提供服務。一九六〇年代到一九八〇年代之間購買契約

服務快速成長，以州及地方層級政府運用最為普遍，已經成為州政府主要的社會服務輸送方式（Kettner & Martin, 1987; Linowes, 1988:2），亦可謂美國社會福利民營化的主要內涵，學者認為八〇年代風行於各國的民營化潮流本質上只是行之有年的契約外包之新名詞（Kolderie, 1986:287; Morgan & England, 1988），所不同的只是委外的範圍擴大，也擴及如監獄管理這類具強制力與爭議性的業務。此一策略被行政界與部分學術界人士當做一個可減少政府支出並同時改善服務效率與效能的可行方法而加以推廣，它被定位為取代傳統政府科層體制服務、最具吸引力的準市場替代方案（quasi-market alternatives）（DeHoog, 1990:318）。從務實的與服務的角度來看，契約委託較諸絕大多數政府機構有限的個案工作或個案管理服務，基本上可提供更綜合性的服務組合，因而成為美國個人社會服務在經費支應與服務輸送的主流，同時也以服務範圍的擴大延伸美國的福利國家（Kettner & Martin, 1994:14; Kramer, 1994:33）。

相對照於美國，余契爾首相於一九七九年以廣泛的新保守主義政綱為基礎贏得政權，呼籲人們回歸到維多利亞時代的「積極主動的公民」價值，並將福利服務的生產與輸送從政府部門撤出，就服務的輸入與輸出與民間訂定契約——包括非正式、志願的與商業的，形成 Judge (1981) 所謂的「福利的混合經濟」，發展出英國社會福利行政的新典範 (Hill & Bramley, 1986: 116; Johnson, 1989: 17; Mishra, 1990: 18-20; Glennerster, 1992: 42)。英國政府向民間購買契約服務起步較晚，可說是社會福利服務的一項新發展 (Hill & Bramley, 1986)。政府與志願部門間的「夥伴關係」(partnership) 可說是一個流行字眼 (fashionable term)，亦成為主要的社會政策概念 (NCVO/RIPA, 1988, 引自 Billis, 1993: 186; Lewis, 1994: 206)，已逐漸成為福利服務輸送的主流，同時受到政治人物、地方政府與志願組織的歡迎，規模亦在逐步擴展當中。一九九一年新制定的社區照護綱領中出現「新夥伴關係」的概念，強調「是政府與民間服務供應者建立密切而持續關係的一種契約文化 (contract culture)，而非立基於短期的匿名性價格競爭」(引自 Lewis, 1993: 174)。在新關係中，為提供給福利消費者更多的選擇性，鼓勵更多的創新，以及更具有成本效能，政府角色由直接服務的供應者轉化成「推動者」(enabling authorities)，本身僅提供最起碼的服務，其餘則以供應經費向民間購買服務的方式做為福利服務供應的主軸。

志願部門在社會發展過程中承載各種文化價格、肩負起各種職

責，而其在對地方需求的回應力、彈性、創造力與參與式的結構等方面頗受稱許，得到人們高度的信賴，在福利服務的供應上從「被遺忘的部門」(forgotten sector) 搖身一變而成為「新福利萬靈丹」(new welfare panacea) (Billis, 1993: 156)，政府在政策理念上認定志願部門應成為照護的混合經濟中主要的供應者；因而在行動上成為慈善團體最大的單一捐助者 (Prochaska, 1992; Lewis, 1994: 217)。新的福利服務輸送典範，不但引發志願福利服務機構內部的組織變遷，改變各志願福利服務機構之間的關係，也重構了政府與志願福利服務機構之間的互動模式。從政策觀點來看，這對福利服務的輸送、被服務的案主，志願福利服務機構的組織與管理，以及政府本身的運作都產生相當的衝擊，因而引起各方觀察者的高度關注。展望未來，從契約外包普遍流行的程度似乎沒有稍減的跡象觀之，學者認為我們可假設此種服務輸送方式將會是人群服務的長期趨勢所在 (Levin, 1986; Touche-Ross, 1987; Hill & Martin, 1990: 15)。但不可否認，這樣密切的互動已將政府與非營利組織帶入力的漩渦當中，也使我们體認到雙方相互瞭解彼此的組織特性、運作準則與關係本質，從而相互協調並有效發揮功能，完成共同的社會發展目標，是一項重要而急迫的課題。因此以下擬從政府部門與民間機構團體做為帶有利益的法人行動者 (corporate actors)，在契約委託的架構下互動，所引發的「自主性」議題著手，探討二者之角色在政治、行政、財務與規約等面向所發展出的「資源互賴」之夥伴關係與「資源依賴」之權力不對等關係，以及

在資源交換的過程中，影響雙方關係模式的因素；本文也試圖探究政府與民間機構團體面對雙方相對關係改變的現實，分別使用那些策略，以爭取更多的組織資源與自主性，使組織在大環境中更具繁榮發展的能量。

二、契約委託下政府與志願機構間的關係分析

—互賴或對抗？自主性與控制的角力

以下即就志願機構在接受政府契約委託後，當它資源的來源發生變化時，其自主性是否因而受到束縛，它們和政府之間的關係是否產生若干的改變，二者之間的關係是「資源互賴」的夥伴關係，抑或「資源依賴」的權力不對等關係，以及決定關係類型的主要因素加以討論。

(一) 互賴

「資源相互依存模式」(resource interdependence)可說是在這個主題之下極少數有理論架構引導的研究中主要的研究典範之一(Powell & DiMaggio, 1991)。有不少學者贊同以此模型解釋政府與非營利組織間服務買賣與互動關係(Lipsky & Smith, 1989: 63; Saidel, 1991; Bernstein, 1991; Milward, 1994: 74; Kramer, 1994: 45)。「資源相互依存模式」也稱資源交換理論，主要在說明組織之間的互動關係建立在相互交換對方重要的資源之上。Milward (1994: 74)以「雙向道」(two-way street)來比喻二者間有來有往的互動模式。在契約委託架構下，政府與非政府組織相互提供

對彼方生存與發展而言重要的資源，因此雙方較以往更加互相依賴，組織間界線日趨模糊的新時代已隱然成形。

Saidel (1991)以Emerson (1962)互惠性權力依賴關係理論為基礎，分析紐約四個不同領域(藝術、醫療保健、弱智及發展障礙、人群服務)的非營利服務供應者與政府部門機構間的交換關係歸結：二者間存在高度且對稱的互賴性，在這樣的關係之下，可能不允許任一方擁有充分的自主性。簡言之，從政府機構流向非營利組織的資源包括：最具實質性的經費挹注、資訊(包括專家與技術的支援)、政治支持與存在正當性、以及進入非立法的政策過程(access to nonlegislative policy process)。對多數民間非營利組織而言，政府各種形式的經費提供——獎勵、補助、契約委託，對組織生存發展至為重要，可說是政府所能提供的最實質資源；政府的政治支持與存在正當性之認可對非營利組織係一資源，其原因有以下數端：首先，志願性社會服務組織顧名思義以服務之供應為組織之主要活動，但非營利性與公益性本質使得用以評定它們的服務績效之標準經常是模糊的，外界也比較會站在社會的(basis of social)，而非技術標準的基礎(basis of technical criteria)之上來評估這類組織的績效；其次，志願性社會服務組織不太可能固守其核心技术而自外於環境，換言之，它們相當程度受到制度環境(institutional environment)所左右，制度的改變對組織的存續發展意義重大。Hasenfeld & English (1974)及Meyer & Rowan (1977)等學者稱之為「制度性組織」(institutional

organizations) (Tripathi Singh, House & Tucker, 1986: 592-93)。這類組織生存與發展所仰賴者，不在於生產活動的有效協調與控制，而在於從環境中獲致生存所需的正當性 (Legitimacy) 與資源，不論是外在的正當性，或者是主要制度行動者 (institutional actors) 的支持，制度權威的認可，對於志願性社會服務組織的生存都具有關鍵性的影響力，而與政府之間保持密切而良好的互動關係正是這類組織獲取正當性的一個重要機制 (Meyer & Rowan, 1991: 53)。在一個多元民主社會中，各種團體可循不同管道參與政策過程，但部分非營利組織透過與政府的委託—被委託關係架構，不僅從社會服務的邊陲轉進核心，成為服務供應的主軸；它們也主動而活躍地參與整個政策過程，並在每一個環節產生一定的作用，以促使政府的決策更接近它們的期望，Wolch (1990) 即以「影子政府」(Shadow State) 形容它們左右公共政策的能力。

在此同時，在契約委託關係中，從非營利組織流向政府機構的資源則包括：服務供應、資訊、政治支持與正當性的提供等 (Saidel, 1991)。其中又以供應服務最具實質性，民間志願組織在政府委託之下所供應的服務種類與數量甚至比政府本身所直接提供的還多，有效地擴展了政府福利的版圖，而某個程度來說，政府所宣稱的福利服務具體績效，事實上是由非營利組織開疆闢土、披荊斬棘做出來的，政府的角色也從福利服務的生產者轉變為購買者。政治支持與正當性的認可對民選政權而言尤其是一項重要資源，民間志願組織、政府首長與民意代表之間存在著相當複雜的交換關係

，民間志願組織是民選政治人物—地方政府首長與民意代表的強力選民，以其代表公益與弱勢的形象對政策的好惡與對政治人物的臧否，可以載舟亦可以覆舟；更重要的是，它們也可能代表政府的利益，在大眾傳播媒介的議題建構 (agenda-setting) 上，在民意機關的質詢、立法及預算審查上成為頗具影響力的行動者。在這方面 Lipsky & Smith (1989)、Milward (1994) 與 Kramer (1994) 均注意到，志願機構，尤其是以滿足社區需求為職志的社會運動組織本身也扮演「資源創造者」的角色，政府會利用它們在社會問題上的發言權與主導地位，及其政治影響力，先讓輿情升溫，提高該問題的 political visibility)，並動員落實到行動層次所需的政治支持力，然後政府再以被迫或順勢的姿態以公權力採取行動，美國受虐婦女的庇護方案正為一例。

政府與民間非營利組織之間資源依賴關係的測量，歸納言之，有以下三個向度 (Saidel, 1991: 545-46)：一是資源的重要性，越重要者依賴越高，所謂重要或必要是指組織運作、功能發揮與方案推動所需者，其程度又因該資源的可被取代性、關鍵性而有不同，若一方捨棄該資源，仍可運作如常，其重要性自然就低，對另一方的依賴度也就下降。例如需要政府經費以維繫機構穩定運作的，或缺乏房舍無從展開服務的；或者需要民間機構團體給予肯定或彰顯其民間支持度者，相對地依賴度就高。二是其他替代資源的可及性，可及性越低的依賴就越高，相反地，若資源可從雙方之外的另一組織獲致，依賴程度就下降。例如民間機構團體可從其他管道，如

：不同層級政府機關，獲致相同的資源；或者，政府改變策略，決定在契約委託之外，發展多元化的福利服務供應模式，此時對彼方的依賴度即下降。三是驅使對方提供資源的能力，越能給對方壓力使之屈從者，依賴程度就越低。例如政府依其權責可採取規約性質的獎懲手段；或者志願機構團體可透過組織結盟、遊說民意代表向政府施壓時，就不那麼依賴對方了。

對稱性資源互賴的觀點固然描繪出政府與志願機構各取所需的靜態面，但卻無法反映雙方資源交換過程中的動態性，相對應於政府—民間契約體系的建立與運作之複雜性，其整體論述似過於籠統簡略，也過於浪漫化政府與民間志願組織之間的關係，畢竟外在的政經環境、服務市場的供應與需求情形變化多端，各組織內部所擁有可與其他組織交換的資源也可能因組織規模、歷史、性質、層級、成立宗旨、動員能力、經費來源、機構處於組織生命週期的階段，以及用以平衡交易成本（transaction costs）的組織資源，組織的不確定性等變項而千殊百異。而Saidei（1991:551）的實證研究雖然歸結政府與非營利機構彼此相對等地依賴對方所擁有或控制的資源，但仍提醒其他研究者注意雙方交換的臨界點，這意味著二者間的資源互賴關係未必是對等靜態地存在，由於組織內、外環境的改變，此一關係將隨之產生變化，因此我們對此一問題的認識，除平面地探討交換什麼資源（what）之外，更需要從雙方在行政與政治面向的互動著手，探究為何（why）交換與如何（how）交換。因此瞭解公—私夥伴關係當中「相互依賴」的一面與體認二者間「權

力分配不均」的真相，二者具有同等重要性，而契約委託的政治性（the politics of contracting）——「誰在什麼時候以何種手段獲得什麼」（Who get what, when and how.）尤為關鍵之所在。

（一）對抗

以下即探討契約委託架構下非營利機構與政府間所存在的不對等的權力關係，這方面的討論主要集中在「組織自主性」（organizational autonomy）之上。所謂的「組織自主性」是指組織本身對於目標的設定、內部資源的配置與使用、案主需求的認定、方案的規畫執行與評估、人事管理等，乃至於外部的組織間關係均握有自我導向的權力，這種權力被認為對非營利組織在排拒不欲的外來影響力具有策略上的重要性。傳統以來相關文獻多強調存在於「供應者自主性」（provider autonomy）與「公眾責任」（public accountability）（對社會大眾有所交代）二者間的緊張關係。所謂的公眾責任，香港社會福利署在一份有關政府補助之規定與計算基準的文件中明白表示：得到政府各種形式經費挹注的機構，應就公務的用途對社會大眾有所交代，社會福利署的管理職責在於維持政府經費分配的適當控制，監督民間機構遵守使用補助款的相關規定，並確保在機構的有效管理下，經費依據原宗旨，被以最具有成本效益（cost-effective）的方式使用。（Social Welfare Department, HK, 1993）政府補助、獎助或委託民間辦理福利服務原有「扶植民間」或「借重民間」的意涵在內，但伴隨而至的服務內容、方式的決定，契約規範的訂定，以及政府監督與管理作為，雖

屬不得不然，卻確實引發部分志願組織的抵拒，學者與志願組織本身都在審慎地思考機構的自主性程度是否將因此而受制，其獨特性是否因而喪失（Knapp, 1987; Salamon, 1987; Malka: 1990: 33），志願機構在本身未來發展的形貌上究竟能保有多少的自主決定權（Lewis, 1993: 191）等一連串的問題。在另一方面，也有其他學者懷疑政府加諸於民間機構團體的控制力，導致其自主性受制的論述在實際運作中的真實性；甚至部分文獻認為政府做為社會福利的買方，然其組織自主性卻受到相當限制。

在探究政府與民間受託單位二者在何種情況下那一方的組織自主性受到另一方的限制之前，我們應先瞭解「自主性受限」這樣一個議題出現，意味著政府部門與民間志願服務組織之間存在著某些差異，以致當進入委託關係時，權力較小的一方必須改變自己以符合權力較大一方的要求。但重新檢視政府與民間受託單位，可看出兩者本質上擁有許多共同的特徵：都關心社會問題與社會發展的議題，並希望予以有效回應；都同意應對納稅的社會大眾有所交代；也都追求服務的成本效益，在此共識下理應不致產生問題。而且政府藉由各種形式的補助，或將公共服務的供應移轉到民間，或贊助民間機構團體執行創新的方案，就公共財政的角度來看，可補政府之不足，提供民眾更多的選擇，矯正私有市場運作的缺點，緩和公共支出的膨脹速率，滿足社會的新興需求。政府此舉可說一方面解決本身所面對的問題；另一方面也為非營利部門的蓬勃發展提供更有利的條件，可說是兩利互惠的關係，也因此國際上如 UNDP, ESCAP

, UNFPA 等跨政府組織，均鼓勵在政府與非營利組織之間建立「水乳交融」的關係（rapport），以期雙方在社會發展過程中的努力獲致更佳成果。（Baginda, 1997）。過去多數的實證研究則顯示受託機構團體的抱怨集中在對政府會計程序的繁瑣與行政效率的不彰之上；而地方政府社政單位則對於潛在合格的受託單位有限，致使政府在選擇委託對象，乃至其後的監督管理上均受到影響。事實上，更根本的問題可能是雙方在上游的組織性格、規範與價值上就有所差異。這些差異在福利分工之下各行其事時，基本上沒有太大爭議，但一旦雙方進入契約委託的權利義務關係，除非政府與民間受託單位都能在不帶價值判斷的基礎上明確認知該差異的本質，進而將此理解納入是否進入契約委託關係的重要決策參考，或作為彼此協商的關鍵基線，否則齟齬情事將層出不窮，雙方能量都被耗用於彼此控制與反制的角力之上，違反契約委託之初衷。

志願組織在西方社會中，傳統以來所扮演的角色是：一方面以做為案主、捐助者或義工的身分將個人整合到由社區所贊助的活動當中，可以說是代表一種深植於公共意識中的社區、志願主義、公民可依賴性與鄰里互助等形象，同時透過公民參與，創造出跨階級的政治聯結（cross-class political alliances），有助於社會凝聚力之形成；另一方面則在政府公權力與強制性的公共政策之外提供民眾另一種選擇，它們是社會價值、需求與環境之下的產物，在此同時它們也在回應或型塑社會的價值、需求與環境（Beliah et al., 1985; Lipsky & Smith, 1989: 646; Stern & Gibeiman, 1990:

13)。在現代社會中，志願性與社區組織則扮演政府與民眾之間的中介機構（mediating institutions）角色，其任務在重建社區共同責任的繫帶，淡化為市場所增強的過度個人主義，並補救政府對民眾需求之缺乏回應力，提供民眾多樣性的選擇（Taylor, 1996: 57），從而在美國社會中扮演凸顯社會問題、輸送公共服務與實現公共目的的領導角色（Lipsky & Smith, 1989: 625; Richan, 1988: 153; Salamon, 1989: 8-10; DeHoog, 1990: 317; Saidel, 1991: 551）。

由此觀之，志願組織的成立基本上在表達它對某一特定議題的社會關懷，反映它們在公民社會中對特定既有情境的獨立反應（independent reaction），而這類組織絕大部分的行動所呈現的組織性格是回應性的（reactive），亦即集中於處理或呈現既有的狀況。它們習慣採取較引人注意的、較令人感興趣的各種補救措施，相對地，較不富刺激性的預防性與長期的較耗費力氣的活動取徑，則比較不被志願組織認為是自己的任務（Baginda, 1997: 2-3），這種情形尤以倡導辯護為職志的機構團體為然。儘管這樣的行動普遍受到社會大眾的讚許，引發相當的效應，亦可補政府之不足，但是當政府將委託民間辦理社會福利服務做為政府福利的主軸時，政府關照全局的職責就可能落空。

其次，雙方在組織規範與價值上的差異——普遍性（universality）與特殊性（particularity），反映在服務供應上的著重點亦有所不同。這點Lipsky & Smith（1989: 630-31, 637）在一篇探討非營利組織、政府與福利國家間關聯性的論文中，對於前二者

「目標一致，手段互異」的情況有極為生動而深入的描述：民間志願組織傳統以來強調依案主情況個別處理，政府機關則自認應以公共責任與一視同仁的公平規範為最高指導原則，因此政府要求受託單位建立或釐清享領服務的資格標準；建立或改善並強調資格的查核與執行；要求擴大其案主多樣性（client mix）；或者限制任何單一服務享領者可獲致的服務量，但民間受託單位認為此舉已對機構的行政與專業裁量權造成干預，也與志願機構所秉持的特殊主義原則、有回應力（responsiveness）、為有需要者提供適切服務的社區界定有所扞格，對特定的組織使命同感越高的機構，所面臨的衝突感也就越高。政府的公平原則也表現在「最需要者最先被服務」的標準上，受託單位被迫接受與該組織創始原旨相違的政府轉介個案，例如：青年緊急庇護方案使一個原先將組織目標設定在無威脅性的支持環境中，從事早期預防與短期治療的機構，轉而服務一些需要密集危機處理的、具攻擊性、有嚴重情緒困擾的案主人口，這將使機構改變其處遇取向與成本結構，固定成本的提高使得志願機構對政府經費的需求益加殷切，經費需求越大，對政府的依賴越高，越向政府的議題設定靠近，其結果可能引發組織內部成員的歧見，終至組織分裂。又如一個以倡導辯護與社會教育為宗旨的民間團體，雖已與政府簽訂服務契約，依約應以低收入家庭或多重問題的個人為優先服務對象，但該團體仍堅持「最需要者應由政府提供服務」，雙方也進入冗長的溝通與相互對抗中，政府委託出去的服務將無從開展，對雙方均是百害無利。除此而外，政府的正義原

則還強調「生存重於發展」，在資源有限又要顧及公平性的原則之下，所能提供的是最起碼的服務水平，而對特定案主過多的服務量與過長的服務期間將會影響到其他人獲得服務的機會，因此應予以限制（Beverly & McSweeney, 1987:11），在這樣的理念之下，志願機構所秉持的組織規範與價值則經常為政府公務員評為缺乏效率、不公平及選擇案主（Creaming）（Lipsky & Smith, 1989:632），要求受託單位予以改進。

探討上述的同中之異，並不表示在政府與民間志願組織之間存在不能調和的歧見，相反地，雙方這些在社會議題上著力點的不同，正可體現福利分工的精神，只是當政府在考量整體福利服務輸送體系時，應將民間志願組織的上述特質以及潛在受託機構自我調整的意願與能力納入考量，若與期待不符，政府應開發其他的服務輸送可能途徑，否則對人民稅賦是一種浪費，對民間志願組織的生機是一種斷傷，更有損目標案主團體的權益。相對地，民間志願組織也應審慎評估，許多的研究顯示在接受政府的委託後，志願機構在面對政府政策快速改變之下，可能在政策決定前與推動中均尚未嚴肅地思索該政策對機構本身長期的意義，即已一頭撞進戲劇性的組織變遷當中，機構因而呈現急速卻缺乏規劃的成長（Billis, 1993: 131, 158），機構內部的工作人員在組織任務的認定上所經驗到的不僅是中性的組織變遷，而是組織混亂（organizational turmoil）（Smith, 1989:295; Lewis, 1994:215, 217）。機構必須面對從自給自足到接受政府補助，再轉變成與政府訂定契約，其間所涵攝的

意義，以及所可能造成的組織變遷，存在於雙方間的組織性格、組織規範與價值歧異在提供契約服務時，對組織結構與文化，對非營利機構的身分認同（Identity）所產生的衝擊，以及隨之而來在組織管理上的新課題。

以下就有關契約委託對於政府與民間受託單位關係的論述，從志願機構的自主性為政府所束縛，以及志願機構的自主性為政府所牽制，兩種不同的論點陳述如下：

1 志願機構的自主性為政府所束縛：

(1) 機構財務依賴是主因

支持此說者立論著眼於志願機構的財務結構與組織自主性之間的關聯性。對多數的非營利性社區組織言，多數時候處於經費來源不足與不穩定的窘境，獲得政府契約等於為機構提供一個可預期的固定財源，部分機構的財務結構因而改變；甚且有不少志願組織是因應契約外包的政策而成立的，在經費上更是全數依賴政府，機構得自政府部門經費比例的不同，政府對機構就產生程度不一的控制性影響力（Salamon, 1986）。隨著政府向民間購買契約服務規模的擴大，對志願組織而言，雖然有利於機構擴展其服務，提昇其社會形象與公信力，雇用更多工作人員並支付更好的薪水，從而轉進到新的服務領域，實現其理想；但相對地，政府一方面基於職責必須對效率與品質等責任議題加強對受託單位的要求；另一方面，政府也多少會因為服務移轉到政府直接控制的範圍之外，而產生管理上的焦慮，結果加諸於受託單位的條件與規定就日漸增多，政府會

一再變更契約內容，試圖加強對機構的監督，形成對機構的「過度規約」(over-regulation)，無怪乎Kramer (1994)要質疑這種形式的合作，究竟是「美夢」還是「惡夢」("dreams" or "nightmare")。

Billis (1993)在一九八七年以行動研究法探討「夥伴關係」(partnership)此一政策概念轉化到政策執行層面之實況，該研究以老人日間照護為例，討論政府與受委託的民間志願機構間認知的實際互動關係與期待的互動關係。研究結果顯示，民間志願機構董事會成員描述二者關係之主導模型是附屬關係(subordination)與支持關係(supporting)的組合，而非他們所期待的契約關係(contracting)與支持關係的結合。換言之，所謂的夥伴關係，在實務運作中，政府基本上肯定志願機構的存在價值，並提供若干補助以確保志願機構基本的生存能力；然究其相對關係，志願機構則只是政府部門的助手或部屬，不論如何技巧地善處彼此的互動，政府社政單位仍居於指揮、要求與決策的地位；至於政策所標舉的「夥伴關係」，各機構董事會成員與政府部門行政人員均認為在政府提供經費的前提下，是不切實際的。Billis (1993)的建議是要實現真正的夥伴關係，機構本身「實質的獨立經費來源」(substantial independent funding)是關鍵之所在。民間機構團體本身未具備多元而穩定的財源，高度仰賴政府的經費補助，甚至以政府為唯一的財務來源，期待與政府權力對等互動實有其困難。

(2) 政府的補助政策與機構的對策

對民間受託單位而言，政府補助不足無疑是機構經營的最大夢魘；但對政府來說，將服務委託給志願機構，本質上就存有運用民間資源、「本小利大」(do more with less)的預期目的；尤其在緊縮社會福利預算時，往往無法給予志願機構足額的補助，政府假設它可以一方面減少對其服務夥伴(service partners)的支持；另一方面又要求服務質量繼續成長或至少維持不變，而達到所謂的雙贏，但這種一廂情願的想法，受到許多受託機構團體的同聲抱怨(Billis, 1993:189)，美國獨立部門(Independent Sector)的創始總裁，現任全國慈善協會與全國心理衛生協會會長的Connell教授就為文對政府責任的移轉與經費的供應不成比例嚴加批判(1996:223)，Poole (1985:404)的實證研究結果也顯示，幾乎沒有一個組織可以在補助不足的情況下仍維持過去的服務水平或滿足眼前的服務需求。

受託的志願組織面對財務上窘境，為求生存在實務運作中發展出若干因應之道，但這些應變之道也受到不少批評，茲歸納如下：一是積極向外募款，惟社會一般捐助者對於善款的流向與用途有所質疑(Poole, 1985:398-99)，Connell (1996:224)的看法是大部分的慈善捐款與志願機構的特定組織目標有關，民間志願機構從各個管道募得的經費原有其承載之使命，在政府削減福利預算或減省支出之際，要求志願機構貼補政府經費之不足確有值得商榷之處。二是另闢管道以開源，例如：受託單位被迫違反契約規定，另立名目向受助個案收取額外費用以平衡收支，如此不但增加受服務對

象的負擔，也某種程度形成受助的經濟障礙；還有部分受託單位從事與該機構使命無關之商業活動，其本意在募集推動政府委託服務所需的經費，增加機構財務的穩定性，以從事機構自發性的活動，並藉此降低對政府的依賴，然而此舉亦引發專業人士與社會大眾對其免稅地位的質疑，以及佔不公平的競爭優勢之抱怨（Karger & Stoesz, 1990:123; Adams & Perlmutter, 1991; Salamon, 1993; Taylor, 1995:233）。研究非營利社會服務的權威Ralph Kramer（1986:504）對此則表達高度的關注，他憂慮志願機構會因此失去其獨特的身分，而更像一個商業性質的組織。三是選擇輕案，對於各種不同型態與嚴重程度不等的案主之處遇，其標準成本也有所不同，受託單位為降低營運成本以平衡收支，有時也會避重就輕，若政府不察，則極有可能造成少數不是最需要的人重複使用多數的資源，而最需要者卻被排除在服務之外的逆淘汰現象。四是以組織結盟方式，志願機構為了在與政府訂約的周旋當中，爭取較佳的議價地位與更理想的委託條件，也會採取供應者結盟（provider coalition）的行動，成為有權力的政治行動者，影響政府部門的契約委託之規畫與執行。部分學者雖同意聯盟的存在有其功能（Bernstein, 1991; Milward, 1994:75）。然而，從為弱勢案主倡導辯護轉變成組織自身利益（organizational self-interests），是否得當也頗有爭議（Kramer, 1994:49）。

由以上的論述可看出民間志願組織因接受政府委託造成在財務上的依賴，以致降低了處理組織資源的來源與流向之自主性程度，

扭曲了志願組織的原貌，背離了原有的使命，也模糊了志願組織的身分認同。新的服務輸送典範同時改變了政府部門與民間志願部門之間的互動關係，後者從倡導辯護者成為政府政策指示的執行者，從監督政府的角色反轉成政府的案主機構（client agencies of government），政府的影響力也就循此滲入志願機構管理與目標設定的過程當中，使得它們從接案、處遇到結案之政策均失去自我主控權，必須遷就政府設定的優先性，以政府的規範服務政府的案主，改變了機構本身原本對「有效能的服務」之界定，甚至於整個服務供應上的決策裁量權也都受到嚴重的限制（Lipsky & Smith, 1989:630-31, 637; Smith, 1989:296; Wolch, 1990:15），Wolch（1990）因而認為民間志願機構與政府訂定服務契約無異是「浮士德式的交易」。

(3) 政府居優勢的情況

民間非營利組織數量成長，或經濟不景氣致使志願組織募款不易，轉而對接受政府委託表現高度興趣，均意味著潛在受託單位的增加，這將使政府在委託關係中得以處在較有利的議價地位。一則增加政府在決定合作夥伴上的選擇性；再則，各非營利組織為爭取有限的政府契約，彼此間的競爭將轉趨激烈，個別機構的高層人員為取得更多的契約，以彰顯其績效，將更重視與政府公務員間維持良好關係，表現高度忠誠性，同意與政府分享決策權，以換取訂約或續約的機會，或者在某些關鍵的情況下，政府公務員運用行政裁量權給予諒解與通融，以上情形均使政府對志願機構更具掌控力。

除此而外，政府暫時減緩委託民間的腳步，或政府另闢服務供應的蹊徑，在管理上也可獲致較多的籌碼。機構間的競爭在政府削減社會福利支出時更形白熱化，而傳統的「競爭模型」原被認為是民營化、契約外包等政策產生效率的主要精神所在（DeHoog, 1990: 320），然學者卻發現機構間在契約上的競爭，不但更加凸顯非營利組織財務的不穩定性與易受政府左右的弱點，政府公務員也可藉此訂出新的規定與管理的誘因，並提供政府堅持非營利機構必須遵守其要求的特權（Lipsky & Smith, 1989: 641-43; Smith, 1989: 293）。

在財務因素之外，政府行政人員雖然對於直接服務或機構管理未必是專家，但誠如Lipsky & Smith（1989: 643）所觀察到透過學者專家的協助與在非營利機構長期的周旋中，他們不論在契約的內容或實際服務輸送的細節上，都累積了相當的經驗，相對地對非營利機構的規章與監督也就益見縝密周延。再者，資訊管理系統的發展相當程度改善了政府機關資訊蒐集的能力，這對政府契約訂定與管理均頗有助益，相對於政府的強勢作為，志願機構的自主空間即更受到壓縮。

2 政府的自主性為志願機構所牽制：

從前文的論述，似乎讓我們有強烈的印象：政府做為福利服務的買方，在握有經費的同時也掌握權力，志願機構在這樣的互動結構中，將因而喪失組織自主性。然政府果真對訂定契約供應福利服務的志願組織具有如此高度的強制力嗎？Horch（1992）蒐集過去十年美國、英國、澳洲、以色列、紐西蘭與德國的證據顯示，政府

經費對非營利組織的控制力事實上遠低於一般所相信的（引自Kramer, 1994: 50）。理論上，契約委託要跳脫意識型態的層次，在實務運作上產生原本預期的成本效率並確保公共責任，至少必須符合以下幾個要件：(1) 有為數眾多的合格機構前來競爭有限的契約；(2) 以公正的方式選出訂約對象，以保護公眾利益；(3) 契約內容對政府與服務的供應者均屬公道持平；(4) 供應者的績效表現以雙方同意的的方式予以測量評估；(5) 政府有足夠的依據以證明續約或中止契約的正確性（Malka, 1990: 5）。但Kramer & Grossman（1987）卻指出儘管政府宣稱要確保委託志願機構的各種努力更能對公眾有所交代，但在實務運作中卻有其嚴重限制，而這些限制可歸結到服務的供需面、政治面與行政面三個角度來觀察：

首先，在服務需求與供給方面，使政府高度依賴民間特定供應者的狀況可歸納如次：一是當某些需求和問題具有急迫性或為社會多數人與決策者認定為高優先性，此時政府對生產該項服務的或對該問題具有發言正當性的機構團體產生高度依賴；二所謂「有為數眾多的合格機構前來競爭」，是指政府計畫委託出去的服務種類與數量相對於民間現有的供應量，因此，在政府需求高於民間供給的情況下，政府將居處依賴地位；三是當機構所提供的服務在該時間點上是稀有的或獨家時，它享有相當程度的獨占權（monopoly power），以上情形志願機構將擁有較強勢的議價能力，政府在尋求契約夥伴時選擇性相當有限，有時可能還需要情商志願機構接受委託，此時政府的自主性空間自然受到壓縮（Smith, 1989: 292; Saidel, 19

91:511)。這在民間福利服務供應體系尚未多元發展，在質與量上均未臻成熟，社會福利意識高漲，民衆福利需求殷切，政府本身也力求表現，卻因故未能直接供應，必須仰仗民間福利服務機構時，政府對非營利組織的依賴與妥協，事實上凌駕於受託機構對政府的財務依賴與傳統科層式的控制機制之上。

其次，從契約委託的政治面來看，儘管「公平、公正、公開」是理性模型努力的方向，然不可否認，不論服務項目優先性的設定、委託對象的選擇，經費的核算、監督方式、評鑑工具、續約考量，乃至於違約的處理，本質上都是一個高度政治化的過程。Lipsky & Smith (1989:637, 642) 以及 Common & Flynn (1992:19) 的實證研究結果均點明社會服務的契約委託與競爭性市場原則之經濟模型不盡相符，也不單是一個將服務輸送由政府移轉到民間營利或非營利機構的行政過程；相反地，契約委託基本上改變了公共服務輸送的政治。當我們探討「何人在何時以何種方式獲得什麼」時，不難發現各非營利機構在爭取政府契約時，形式上是服務機構之間的自由競爭，但實質上，其中包含相當複雜的動力。民意機構、政府、志願組織三者間環環相扣的監督關係之制度設計，參與審查的學者與志願組織間的關係，志願組織之間的合縱連橫，以及政府的既定政策與政府首長的信念等等，都使政府公務員在有效監督與理性評估上受到干擾。Milward (1994:76) 即指出某些非營利受託機構本身就是相當有權力的政治行動者。為取得政府的契約或爭取較優惠的訂約條件，它們會利用助選的貢獻或其他遊說工具，如：選票

、政治獻金、資訊與質詢題材之提供，去影響民意代表，而這些民意代表本身又肩負監督與它們有契約委託關係的政府機構之職責，因此在訂約、換約、補助標準與監督管理的制度設計上，政府行政人員必須面對各種抗拒與政治壓力；此外，誠如前文所述，民間機構團體對政府的政治支持與正當性的認可，是一項重要資源，對民選地方政府首長尤然，其結果是社政部門的決策經常擺盪在「理性」與「政治」之間，第一線承辦人員也就經常處於「專業認知」與「科層要求」的衝突之下。更值得關注的是，民營化的本意在於將服務從政治化的場域，移轉到專業的與商業的場域，以確保最佳的專業實施或有效管理，但由此看來，社會服務民營化能否避免供應者政治的問題，事實上問題重重。

第三，就契約委託的行政面言之，契約的本質在於雙方意思之合致，明確性、周延性與可行性是訂定契約的三個先決要件，但落實到執行層面上實有其困難。政府與民間要訂定一份理想的契約問題重重：就技術面而言，兩個性質互異、規範不同的機構訂定契約，基本上就不易取得共識，兼以在社會福利發展的歷史尚短，契約委託未臻制度化之初，如何調和雙方對「提供福利究竟是誰的責任」的根本歧見，建立互信互重，確立雙方可接受的權利義務關係，並在契約內容上力求嚴謹周詳，期待涵蓋所有可能發生的狀況，其交易成本與磋商成本均甚高，亦非一蹴可幾；就執行面而言，確保契約雙方依約行事是契約委託的核心工作，但是在實務上，就大環境來說，民間力量的抬頭與影響力日強，政府公權力受制，已是不

爭的事實；就社會福利的契約委託來說，其本意在節省成本，但政府社政部門為確實執行契約規定所必須付出的潛在成本——包括行政成本與政治成本其實相當可觀，不僅處理相關業務及善後契約委託所衍生的問題佔行政人員工作量的比例日高，政府「扶植民間」的政策宣示也為受託單位所否定，若未能善處此一對抗關係，對政府首長而言，契約委託可能從政治資產反轉為政治負債。

第四，在監督與評鑑上，經費來自人民的稅收，權責來自政府的授與，民間受託單位接受政府的監督管理是民間的義務，也是政府的責任。理論上政府提供經費及其他資源予民間志願機構，從而藉由訂約評審或續約評鑑的機制對受託單位之服務供應有所規制，並在契約期內善盡監督輔導與協助之責。但實際情形是，這一論點存有基本的弔詭，因為政府之所以要將社會服務的生產者角色移轉給民間，主要原因之一在政府的行政資源受限，既然如此，我們實難以要求政府有餘力去落實委託者的職責。一項有關社區心理衛生體系的研究顯示，從政策設計到執行過程的控制，乃至於績效評估之主導權均為非營利的心理衛生權威與供應者所掌握 (MiIward, Provan & Elise, 1993)。此一研究結果反映民間受託單位在主導權上的相對優勢。歸納政府行政資源的限制有：(1) 行政人力的數量與素質——包括人力不足，承辦公務員業務負荷過重；政府公務員接受的是直接服務或社會行政的訓練，對於個案管理或機構管理缺乏知能，甚至社政人員的直接服務實務經驗與能力也受到機構的質疑，因而有所抗拒；(2) 政府本身做為一個監督者的限制——政府對某些新

興特定服務領域缺乏經驗；方案評估技術尚未成熟；政府著眼於行政上的便利或政府尚未體察到委託之後仍需要投注大量心力於契約管理的現實，致使第一線承辦人即便認為有必要對委託出去的服務做好品質管制的工作，也會在因行政支持不足，以及機構反制下而鬆手。以上種種往往無法使政府如期待的「競爭模型」，仰賴決策與控制機制的正式程序與民間互動；相反地，政府傾向於與少數特定的非營利組織保持長期的、面對面的、以關係為導向的合作模型或協商模型 (DeHoog, 1990: 336)，形成 Schlesinger, Dorwart, & Pnlce (1986) 所謂的科層體制的共生關係 (bureaucratic symbiosis)。

最後，前文曾述及政府隨著契約委託經驗的累積以及資訊管理能力提昇，被認為可以更有效控制志願服務機構的運作，然學者的研究指出，此說可能低估了供應服務的機構在政府規制之下，不遵抗卻也無意遵守，雙方的工作人員在合作關係中，進行「上有政策，下有對策」的攻防戰之可能性與複雜性 (Bernstein, 1991; Kramer, 1994: 52)，例如，民間受託機構難以認同政府的監督形式，如：繁瑣的會計報銷制度，形式的文書報表，其回應方式可能是作假或虛應 (Glennester, 1992: 31-33)，造成彼此不信任的緊張關係即是明顯的例證。民間志願機構在嘗試錯誤中摸索出各種表面順從政府的監督，並符合政府責任要求的策略，在這樣的監督與被監督關係下，政府的權力運用恐怕是徒具形式。

結語

誠如Kramer (1994:54) 所指出，政府及其非營利服務供應者之間本質上「既是夥伴，也是對手」(“partners and rivals”)。在契約委託的架構下，雙方的資源交換關係具有高度的複雜性與權變性，釐清政府與民間志願機構在組織性格與規範價值上的歧異，有助於政府與受託單位的相互瞭解以利合作，亦可做為雙方組織策略選擇的重要參考。深入而動態地分析二者間資源交換的內容與條件，以及權力不對等的成因和結果，則有助於政府和民間志願組織面對組織自主性與組織變遷的議題。然不論雙方的關係是資源互賴或權力不對等，民間志願組織的自主性是否受到政府的束縛，回歸到最重要的議題還是在於有限的福利資源是否得到最有效率的運用，社會大眾的福祉是否因採取契約委託策略而得到更高的實現。在這方面，政府與民間受託單位除了在理念上對前述的議題有充分的理解之外，在實際行動上，雙方都應學習更純熟的協商技巧，友善、理性、耐心地面對契約委託過程中層出不窮的問題，並透過常態性的政府與民間志願組織對話之論壇，尋求雙方可接受的暫時性解決方式。

(本文作者為台大三民主義研究所博士候選人，銘傳大學大眾傳播系專任講師，東吳大學社會工作系兼任講師)

參考書目

Adams,Carolyn & Felice Perlmutter, 1991, "Commercial Venturing and the Transformation of American Voluntary Social Welfare Agencies," Nonprofit and Voluntary Sector

Quarterly, 20:1, 25-38.

Baginda,Abdullah Malim, 1997, "Enhancing the Roles of NGOs and Strengthening Government-NGO Cooperation in Social Development: In the Context of Poverty Eradication and Provision of Basic Social Services." Presented to The 27th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW, Jakarta, September 5th.

Bellah,Robert N.et al., 1985, *Habits of the Heart*. New York: Harper and Row.

Berstein,Susan R., 1991, *Managing Contracted Services in the Nonprofit Economy*,Philadelphia:Temple University Press.

Beverly,David P.& Edward A. McSweeney, 1987, *Social Welfare and Social Justice*,

Billis,David, 1993, *Organising Public and Voluntary Agencies*, London & New York:Routledge.

Common,R.& Flynn,N., 1992, *Contracting for Care*,York:Joseph Rowntree Foundation.

DeHoog,Ruth Hoogland, 1985, "Human Service Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions, " *Administration and Society*, 16, 427-54; 1990, "Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting, " *Administration and Society*, 22:3, 317-40. Gladstone,David, 1995, *British Social Welfare*:Past, Present

- and Future, London:UCL Press.
- Glennester,Howard, 1992, *Paying for Welfare:The 1990s*, New York & London: Harvester Wheatsheaf.
- Hasenfeld,Yeheskel & Hillel Schmid, 1989, "The Life Cycle of Human Service Organizations: An Administrative Perspective,"
- Hill,Michael & Glen Bramley,1986, *Analysing Social Policy*,New York:Blackwell Inc.
- Horch,Heinz-Dieter, 1992, "Does Government Financing Have a Detrimental Effect on the Autonomy of Voluntary Association?" (paper presented at the Third International Conference of Research on Voluntary and Nonprofit Organizations,University of Indiana,Center on Philanthropy,Indianapolis,March 18.)
- Johnson,Norman, 1989, "The Privatization of Welfare," *Social Policy and Administration*,23:1,17-30.
- Karger,Howard J.& David Stoesz, 1990, *American Social Welfare Policy:A Structural Approach*, New York & London:Longman.
- Kettner, Peter M. & Lawrence L. Martin, 1987, *Purchase of Service Contracting*, Beverly Hill: Sage Publications; 1990, "Purchase of Service Contracting:Two Models," *Administration in Social Work*, 14:1,15-30;1994, "Purchase of Service at 20:Are We Using It Well?" *Public Welfare*, Summer, 14.
- Knapp,Martin, 1989, "Private and Voluntary Welfare,"in Michael McCarthy (ed.)*The New Politics of Welfare:An Agenda for the 1990s?* London:Macmillan.
- Kolderie, Ted, 1986, "The Two Different Concepts of Privatization," *Public Administration Review*, 285-90.
- Kramer, Ralph M., 1986, "The Future of Voluntary Organizations in Social Welfare," in *Philanthropy, Voluntary Action, and the Public Good* (Washington, D.C.: Independent Sector /United Way,1994, "Voluntary Agencies and the Contract Culture: 'Dream or Nightmare?'," *Social Service Review*, March,33-60; & Grossman,B, 1987, "Contracting for Social Service:Process Management and Resource Dependencies," *Social Service Review*,March,33-55.
- Langley,Patricia A., 1991, "The Public Sector and Voluntary Agencies: A Time for Partnership,"*Families in Society*, September, 433-34.
- Lewis, Jane, 1993, "Developing the Mixed Economy of Care:Emerging Issues for Voluntary Organizations," *Journal of Social Policy*, 22:2, 173-92;1994, "Voluntary Organizations in 'New Partnership' with Local Authorities:The Anatomy of a Contract," *Social Policy and Administration*, 28:3, 206-20.

- Linowes, David F., 1988, *Privatization: Toward More Effective Government*, report of the President's Commission on Privatization, Urbana & Chicago: University of Illinois Press.
- Lipsky, Michael & Steven Rathgeb Smith, 1989, "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State," *Political Science Quarterly*, 104:4, 625-648.
- Malka, Shalom, 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.
- Meyer, John W. & Brian Rowan, 1991, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," in Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press. 41-62.
- Milward, H. Brinton, 1994, "Nonprofit Contracting and the Hollow State," *Public Administration Review*, 54:1, 73-77.
- Mishra, Ramesh, 1990, *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment & Maintenance in Europe*, North America & Australia, London: Harvester Wheatsheaf.
- Morgan, D. R. & England, R. E., 1988, "The Two Faces of Privatization," *Public Administration Review*, 48, 435-54.
- NCVO/RIPA, 1988, *Into the 1990s: Voluntary Organizations and the Public Sector*, London: Royal Institute of Public Administration.
- O'Connell, Brian, 1996, "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution," *Public Administration Review*, 56:3, 222-225.
- Poole, Dennis L., 1985, "The Future of Public-Private Sector Partnerships for the Provision of Human Services: Problems and Possibilities," *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21:4, 393-406.
- Powell, Walter W., Jr., & Paul DiMaggio, eds., 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prochaska, F., 1992, *Philanthropy and the Hospitals of London*, Oxford: Clarendon Press.
- Richan, Willard C., 1988, *Beyond Altruism: Social Welfare Policy in American Society*, New York & London: The Haworth Press.
- Saidel, Judith R., 1991, "Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations." *Public Administration Review*, 51:6, 543-553.
- Salamon, M. S., 1987, "Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," in Walter

- W.Powell(ed.)The Nonprofit Sector:A Research Handbook, Smith, Steven Rathgeb, 1989, "The Changing Politics of Child Welfare Services:New Roles for the Government and the Nonprofit Sectors," Child Welfare,LXVIII: 3,289-99; & Michael Lipsky, 1993, Nonprofits for Hire:The Welfare State in the Age of Contracting, Cambridge:Harvard University Press.
- Salamon, Lester 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&2:1989, Beyond Privatization:The Tools of Government Action, Washington, D.C.: The Urban Institute Press;1993, "The Marketization of Welfare:Changing Nonprofit and Forprofit Roles in the American Welfare State, "Social Service Review, 67:1, 16-39.
- Schlesinger,Mark., Robert Dorwart, & Richard Pulice, 1986, "Competitive Bidding and States' Purchase of Services:The Case of Mental Health Care in Massachusetts," Journal of Policy Analysis and Management, 5:2, 245-63.
- Singh, Jitendra V., Robert J. House and David J. Tucer, 1986, "Organizational Change and Organizational Mortality, " Administrative Science Quarterly, 31,587-611.
- Singh, Jitendra V., David J. Tucker & Agnes G.Meinhard, 1991, "Institutional Change and Ecological Dynamics," in Walter W.Powell & Paul J.DiMaggio (des.) The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago : The University of Chicago Press,390-419.
- Smith, Steven Rathgeb, 1989, "The Changing Politics of Child Welfare Services:New Roles for the Government and the Nonprofit Sectors," Child Welfare,LXVIII: 3,289-99; & Michael Lipsky, 1993, Nonprofits for Hire:The Welfare State in the Age of Contracting, Cambridge:Harvard University Press.
- Social Welfare Department,HK., 1993, Guide To Social Welfare Subventions.
- Stern, Leonard W.& Margaret Gibelman, 1990, "Voluntary Social Welfare Agencies:Trents,Issues, and Prospects,"Families in Society,January.
- Taylor,Marilyn, 1995, "Voluntary Action and the State,"in David Gladstone (ed.) British Social Welfare:past,present and future, London:University College London Press Limited., 214-40;1996, "Between Public and Private:Accountability in Voluntary Organizations, "Policy and Politics, 24:1, 57-72.
- Wolch, Jennifer R., 1990, The Shadow State:Government and Voluntary Sector in Transition,New York:The Foundation Center.