

福利服務民營化趨勢下的志願部門

黃源協
許智玲

英國經驗的探討

一、前言

誠如其它福利國家般，受到福利多元主義趨勢的影響，在福利服務方面，英國政府亦不例外地將志願機構納為重要供給部門之一。尚且不論及此種潮流背後的複雜動機，可肯定的是，志願主義強調「利他」的精神與本質，已被政府運用作為因應財政窘境的對策之一，同時也為一九七〇年代以來徘徊在十字路口之福利國家開闢了另一條出路；自二十世紀起，英國志願部門不論是在工黨或保守黨主政之下，逐漸興起和擴張，其數量與規模迄今仍不斷成長中（Kramer, 1995），據Bruce & Raymer（1992）估計，志願組織每年成長量大約為二%；迄一九九四年底止，英格蘭與威爾斯地區計有一七九、六〇九所立案的慈善機構（Courtney, 1996）。足見志願部門在福利服務供給上的功能與角色已漸被突顯出來。

志願部門或第三部門在福利服務供給角色的擴張，主要對「福利國家的危機」（crisis of welfare state）的回應，這可由七〇

年代中期以來的福利意識型態及社會政策的發展說明之。在意識型態方面，在各個國家無論是左派或右派，皆重新發覺到非營利組織的特殊優點。右派視其為對抗政府進一步干預的堡壘，或即使不能取代政府，至少可替代之；左派則欲透過志願部門的志願主義、自助和市民的參與，重新喚回失落的社區意識。因而，在英國便出現要求民營化、合夥關係和福利多元主義的聲浪。在政策方面，出現了五種有利於運用更多志願部門以執行公共政策的趨勢：縮減公共支出、政府分權化（governmental decentralization）、去科層化（deburaucratization）、去規制化（deregulation）、去機構化（deinstitutionalization）（Kramer, 1995）。

這些趨勢被視為是福利國家的撤退或僵局，而非非營利組織被運用來輸送個人社會服務給日益增加的案主時，包括針對有需求的老人、發展遲緩者、身心障礙者、受虐或受疏忽之兒童，提供日間或機構式照顧、諮詢服務或復健服務等。一種所謂「契約國家」（the contract state）的實體快速的展露出來。透過政府的補助和論量

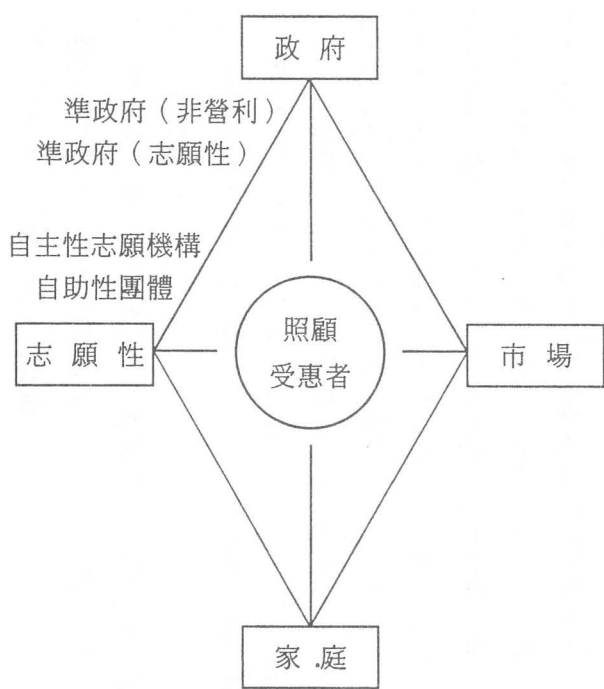
計酬的支付，政府已經成爲日漸增加之非營利組織的夥伴、贊助者和服務的購買者。此種與日俱增的政府與志願部門之互賴關係，常被形容爲混合經濟福利 (mixed economy welfare)、公私基金與功能的結合，或者半政府組織 (para-governmental organizations) 的形塑，以及最廣爲談論的夥伴關係 (partnerships) (Hood & Schuppert, 1988, 引自Kramer, 1995; Lewis, 1995; LGMB, 1995)。

儘管衆多華麗名詞已賦予志願部門更多期待，潛藏在政府、市場與志願部門之間的曖昧關係，卻也是不可忽略的事實。正因爲這種難以釐清的模糊關係，在整體服務輸送的運作上，對志願部門本身、政府，甚至最重要的服務對象等，皆有其重要的影響。本文將從志願部門與政府關係之演變，探討在此種契約關係所建構之民營化趨勢下，志願部門於服務輸送過程中所面臨的角色功能之轉變，同時藉各種論見以爲台灣民營化政策之借鏡。

二、英國志願部門之變遷趨勢

志願部門一詞之定義常是混淆不清的，通常廣爲學者用以界定屬於志願部門中志願組織的五項指標，包括非營利性質、合法化、志願性、自治、獨立於政府部門之外 (Kendall & Knapp, 1995)，這些指標並無既定的評量準則，故若以其爲基準，另可依組織性質、角色功能、財源、服務範圍、區域範圍等加以不同分類；因此，以英國現況觀之，可被稱爲志願組織者，不論在各種領域，其類型已愈趨多樣化，如教育、工會團體、藝文團體、體育休閒活動等；其

次，志願組織於數量上的成長，除前言所提之外，如再加上未立案的志願組織，則數目更爲可觀 (Hedley, 1995; Kendall & Knapp, 1995)。在本文中志願部門則概指相對於政府部門、私人部門之志願性社會服務組織而言，尤其是提供個人社會服務 (personal social services) 之志願組織。



圖一 福利菱形圖

當英國政府試圖減低其社會福利供給之角色時，便提倡讓志願性組織、家庭及市場較多涉入，這些照顧機構之關係可藉由歐洲中心 (European Center) 早期有關「福利混合的轉變」(Shifts in the Welfare Mix) 計畫中所發展出來的「福利菱形」圖 (Welfare

Diamond) 說明之(如圖一)；圖中政府、志願性部門、家庭、市場對受照顧者皆有其所應扮演之角色與功能，而其中所指志願性部門，並非為一同質性組織，而是依其正式性、專業化與政府補助的程度而有所不同；因此有些組織可能完全無法獲得政府補助，有些幾乎完全由政府提供經費；但當組織接受政府基金愈多，則其受政府決策之影響可能愈大，例如，準政府組織(Quasi-government organization)中，政府對其決策具有決定性的影響(Evers et al, 1994)。

在這股「福利混合經濟」的潮流下，有些重要的外在變遷，促使了志願部門本身產生重大的轉變。這些外在變遷因素包括(Courtney, 1996)：

1. 政府大體上已改變了公共部門的範圍：以往許多被認為是公共部門服務的領域，已被推向所謂的「獨立部門」(independent sector)。這意味著當新的組織進入此領域競爭有限的資源，志願部門會有顯著的增加。

2. 政府對志願部門的補助，轉而為對特定服務的購買或契約關係。

3. 政府的「檢查報告」(scrutiny report)，意味著志願部門欲維持或獲得契約，須負較多的責任。

4. 英國的「慈善法案」(Charity Act)及慈善事業會計決算之委託業務的申報，反映出要求較大的公共會計責任，以使得一般捐贈者知道它們的錢是如何被花用的或用於何處，而非被濫用。

5. 因「在社區照顧創制」(The Care in the Community Initiative)、「社區照顧法規」(The Community Care Regulations)、「兒童法案」(Children Act)、及健康和社會服務之基本重組所形成之買方賣方等現象，亦使得所謂的社會照顧(social care)部門面臨一系列的轉變。

6. 歐盟(European Union)的發展，也增加了志願組織工作的國際面向，即有較大可能之跨歐洲的合夥關係、歐洲基金的獲取及歐盟政策發展的影響力。

回顧志願組織傳統角色功能——拓荒者、創新者、富有彈性之特質等(Courtney, 1996)，皆為其自身引以為傲，以及被讚美為在服務領域中公私部門以外的良好特質。然而，隨著這種外在變遷潮流所趨，現代的志願組織將有不同的轉變，大致如表一所示，表中呈現出志願組織可能在組織內部，包括其服務目標、方法、人事、財源等；以及組織外部，包括與其它組織、政府之關係等方面有所改變，且異於傳統之角色功能。儘管所有不同類型之組織不必然走向如表中之新型態趨勢，但是任何組織均無法逃開其在潮流之下的處境。以下將探討該變遷機制如何形成，以及對志願部門之影響為何。

表一 志願部門變遷的型態

傳統	新趨勢
<ul style="list-style-type: none"> · 與其他組織共同合作 · 廣泛性工作 · 充裕的時間 · 家庭主婦、退休者、專業人員、少量的事務 · 以使命為取向 · 著重工作表現的品質 · 與政府有契約關係，及有限的基金補助 · 遠離市場 · 基於行善的工作人員 · 反抗歸併 · 新方案為輔助性質 · 不喜競爭 · 單一個體 · 社工專業訓練 · 利他主義 · 做慈善之事 · 使命決定服務產品 · 不為營利，經費不足 · 透過政府補助與志願性工作以服務貧窮者 	<ul style="list-style-type: none"> · 組織的競爭 · 特殊性工作 · 有時間壓力 · 大量的合作者、決策者 · 以結果為取向，不以哲學為基礎 · 著重效率、效益，及測量此二者之工具 · 受政府約束，大量基金補助與配合政府活動 · 契約等商業化傾向 · 契約聘僱之工作人員 · 主動歸併或尋求歸併 · 無方案之核心目標 · 競爭意味濃厚 · 加入冒險 · 科際整合 · 功利主義 · 更講求績效 · 市場決定服務產品 · 因代理人角色而有方案收入 · 經由第三者付費提供服務，而結餘為貧窮者服務

資料來源：Taylor, 1991: 47; 引自Leat, 1995.

三、英國志願部門與政府契約關係的形塑

志願部門與政府之緊密關係深受國家對福利之干預程度與方式之影響，此於一九八〇年代末期的英國，尤其表現在社區照顧政策中。一九八八年之Griffiths報告書，以及一九八九年白皮書皆指出政府在社區照顧所應扮演之角色，進而明訂於一九九〇年國民健康服務與社區照顧法案中（the NHS and Community Care Act 1990），志願部門與政府之緊密關係即在此愈形鮮明。白皮書指出，在服務輸送方面，政府的方案有六項重要的目標（HMSO, 1989）：

1. 加強居家、日間和暫托服務的發展，以使得需要被照顧的人民，盡量留在家中生活。
2. 確保服務提供者優先給予照顧者實質上的支援。
3. 進行適當的需求評估和完善的個案管理，以提昇服務的品質。
4. 除了高品質的公共服務外，亦要促進繁茂之獨立部門的發展。
5. 釐清機構的責任，以促使它們為自己的績效負責。
6. 設立社會照顧新的資助架構，以使納稅人的錢能有效地被運用。

為達成上述目標，將賦予地方政府社會服務部（Social Service Department, SSD）的重要責任，包括（HMSO, 1989: 1997）：

1. 地方政府必須與醫療、護理等其它相關單位合作，同時掌握

使用者個別需求、擬定照顧管理計畫、確保服務輸送中之可得資源；

2. 與衛生部門或其它單位共同建立明確的健康照顧服務體系；

3. 促使獨立部門之運用極大化；

4. 發展新的資助制度，以支持私部門與志願部門提供住宿與護理照顧服務；

5. 提供僅有稀少資源或缺乏資源的使用者補助津貼；同時亦提供嚴重精神病患者特別補助，協助其取得社會照顧服務；另於一九九七年四月開始又將補助對象擴及年輕的殘障者，此均試圖增強使用者選擇服務之能力，發揮監督服務品質之功能。

6. 建立監管制度之標準，以確保家中或獨立部門照顧服務之責任。

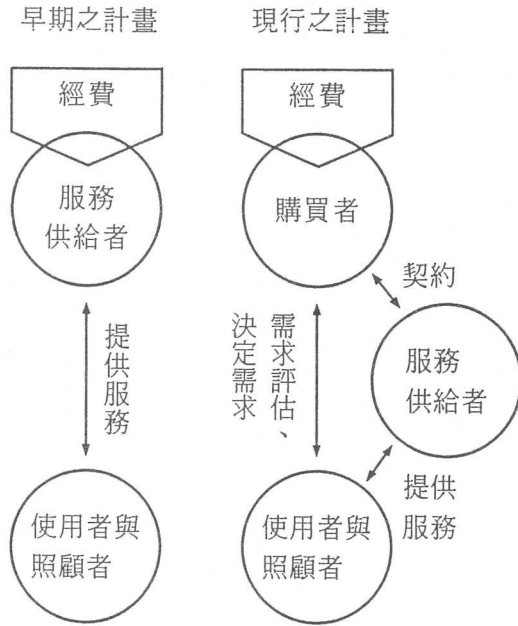
上述政策的轉折，對地方政府社會服務部門與提供個人社會服務的志願組織所欲扮演的角色以及其關係，顯然會有重大的影響，此影響主要源自二方面：「購買者與供給者分離」(purchaser/provider split)之概念，以及志願組織來自地方政府的財源補助機會增加。

關於「購買者與供給者分離」之強調，其所呈現之三個概念為(1)專業化——將使用者與照顧者的需求置於首位；(2)照顧管理(care management)——整套式的服務管理規畫；(3)混合經濟模式之照顧(Mixed economy of care)——即強調供給者競爭市場、私有化與多元化；為達成提昇其它部門供給者角色，以及經營管理的「社會照顧市場」(social care market)二項目標，地方政府社會服務部

必須擔負的任務，包括發揮買賣分離之功能、建立照顧管理與需求評估計畫、為因應契約委託服務方式而尋求適當的供給者、同時成為監管者以及預算控制者等角色(Browning, 1992; Mares, 1996)；是以地方政府社會服務部卸下以往純粹服務提供者角色後，更被賦予所謂「使能政府」(enabling authorities)的多元角色(Browning, 1992; Kramer, 1995; Courtney, 1996; Lewis, 1995; Mares, 1996)。

由地方政府買賣分離概念所導致整體服務輸送關係的轉變，可藉由圖二說明之。地方政府早期的服務供給者角色，原為直接提供服務予使用者和照顧者；而現行的制度則將服務供給者角色抽離出來，地方政府轉為服務購買者，同時必須為使用者與照顧者尋求最適當的服務；順此，另發展出購買者與供給者之間的關係，其中服務之供給角色則釋放給其它部門來擔任，包括私人營利部門及志願部門；由於社區照顧政策對購買者與供給者分離之強調，提供了志願部門與政府更多互動的機會。在此脈絡之下，一九九〇年代的志願服務組織即被視為替代政府的服務供給者或政府代理機構，是故志願部門的角色亦有別於十年前，如Wolfenden報告書中所言，只是政府之外補充性或補償性之供給者角色(Kramer, 1995)；另外慈善法(Charity Law)中亦指出，近年志願部門的許多變遷，包括與政府的接觸愈趨頻繁、對居家照顧服務的新訴求、與地方政府有更多方案計畫的合作等；而英國政府對福利多元主義理念之支持與採行，深信志願部門乃為最優越的服務輸送者，同時傾向契約關

係更甚於補助關係 (Kramer, 1995; Knapp & Saxon-Harrold, 1989)，此均顯示出二部門彼此互賴之程度；而二者之關係亦從單純的補助關係，轉為契約式的買方與賣方之複雜關係。



圖二 變遷中的服務輸送關係
(資料來源：Browning, 1992.)

其次，在志願組織財源方面，政府為促成混合經濟模式照顧市場之功能，特於社會照顧服務財政結構方面採取下列主要政策方向：

1. 將社會安全部 (DSS) 基金轉移至地方政府，規定僅用於居家、日間、及暫歇服務之特定轉移補助款 (Special Transitional Grant)。
2. 地方政府在其購買者角色中，應規畫適當之補助制度。
3. 隨此之後，中央政府又規定地方政府應將前述之特定轉移補

助款，其中八十五%向其它獨立部門購買服務，包括私部門與志願部門。此對志願部門而言，確為其大量財源增闢一極佳管道；在 Lewis (一九九三) 針對倫敦四個城鎮志願組織與政府關係之研究中發現，約有七〇—八〇%之志願組織依賴政府基金。

無疑地，志願部門與政府間「契約關係」之建構，已透過法令政策而確切落實。順此趨勢繼之而起的新議題，即是政府與志願部門之角色面臨重新評估，儘管志願部門似乎已成爲潮流下最受矚目的主角，但其所欲面臨的新局勢，卻也是重要的挑戰。以下本文將陳述當前英國志願部門與地方政府之間愈來愈緊密的契約關係中，所引生的各項議題，藉此討論進一步了解志願部門所面對的處境。

四、契約文化下的志願部門

「契約化」(contracting) 一詞，通常是指志願部門在地方政府契約之下提供服務 (Browning, 1992)。志願部門與政府之間的關係亦被形容爲「夥伴關係」(partnerships)，強調二者之間相互合作的和諧關係；然這種維繫於契約之下的關係，同時以「市場化」的運作方式所營造的關係，其所隱藏之意涵似乎並不單純，這至少表現在下列幾方面：

(一) 志願部門之法定財源

自一九七五年以來，儘管英國公共支出逐漸呈現下降與減縮的趨勢，但在志願部門各種財源中，來自政府的資助是成長最快速者，Knapp及Saxon-Harrold (1989) 指出在最近十五年之內，政府對志

願部門資助的總額，以及佔志願部門總收入來源的比例，幾乎呈加倍成長（Kramer, 1995）。由此可知，政府財源對志願組織之重要性，甚已關係某些組織的生存。高度的依賴政府資助更強化了志願部門與政府之間的關係，但在競爭的市場中，此可能同時隱藏志願組織取得政府基金與否以及補助額度之不確定性（Leat, 1995），至於不確定性的程度則受下列因素影響：

1. 組織大小。大型組織可能較小型組織有能力與管道因應財源之不確定性，此乃因大型組織擁有雄厚的後援資金，且常與外在環境密切互動，因此有更多能力因應契約過程中一切開銷不足的危機，而理所當然可以保持一定價格打擊其他競爭者，進而取得與地方政府的契約關係。

2. 服務市場的規模，包括供給與需求量。例如在當前社區照顧政策底下，居宿照顧之市場規模，可能會因為新興的居家照顧服務而縮小，因為地方政府可選擇性地從其它類型之組織購買服務，果真如此，則提供居宿照顧之志願組織將可能面臨二種選擇，一為服務領域的轉向；二為以使用者付費方式提供服務，此將促使組織陷入以付費能力或案主需求為服務導向的兩難。

3. 不確定的額外支出與契約規定項目用途的不明確。契約中常出現關於不明確的額外支出和項目名稱，以致產生各種問題，如誰該負擔不足的開銷？或者因為高度的規定標準、通貨膨脹、價格上升，以及當案主需要更多的服務時，由誰來滿足這些不足的花費？

(二) 契約之訂定

在整個契約化過程中，契約類型與內容、契約過程中所付出的相對代價等，對自願組織有其重要的影響。一般地方政府所採行的購買服務契約，可歸納為下列三種（Mares, 1996; Whitfield & Stewart, 1993）：

1. 包裹式的契約（block contracts）：即為了買賣的方便，契約中載明以彼此設定的價格購買特定的服務量，購買者知道將付出多少價錢，供給者亦可預期其收入的總額。然而，這種契約卻缺乏彈性，且可能因為是一種「服務導向」（service-led）而非「需求導向」（need-led）的供給，而降低了照顧服務品質；且可能造成所購得的服務多於實際被使用的。大量包裹式契約可產生規模經濟效益，但卻可能因抑制競爭而減少了供給的多樣性；反之，較小的包裹式契約則可能會因收入易獲得保障，而激勵更多的新加入市場的組織，因而增加了使用者對服務的選擇機會。

2. 論量計酬式契約（cost-and-volume contracts）：對買賣雙方而言，這是一種結合保證與彈性之策略的契約。即保證以固定的價格提供所指定之最低限量的服務，且給予購買者可選擇以彼此同意的價格購買額外的服務，因而，這比前者有較大的彈性。這種契約的成功與否，仍取決於政府能否正確地設定「保證最低服務量」的標準。

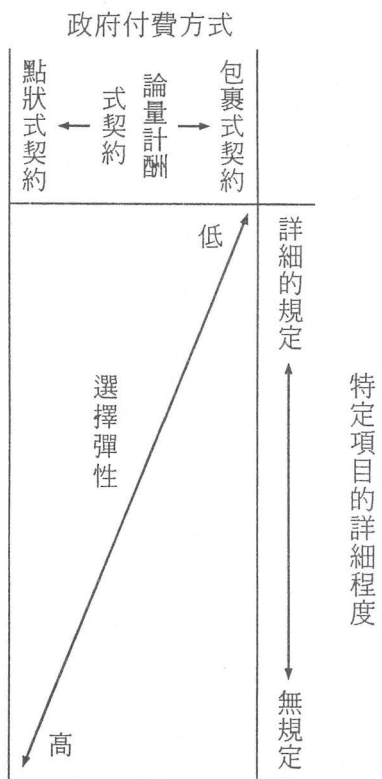
3. 論件計酬式契約（price-by or price-per-case contracts）：或稱為點狀式契約（spot contracts），即服務的購買是基於

一種以論件 (case-by-case) 為基準的方式，此基準可能是依個別狀況之協商而定。它常被政府用來購買居宿照顧及護理之家的照顧服務。其優點在於可提供最大的彈性，且能激勵最大的競爭；然而，由於它給予競爭者保障甚少，因而可能會扭曲地方照顧市場的結構，且打擊新競爭者加入市場的意願，並促使目前的供給者限制其能量。

除了正式且具法定效力的契約外，有些地方機構亦鼓勵照顧管理人員，與照顧者或鄰居簽訂非正式的協議 (informal agreement)，成為服務使用者照顧計畫的部份。這些協議最好是透過簡單的文件信函確認所欲提供的服務和付費額度；這種將協議以書寫的方式為之，將有助於彼此清楚所同意的事項，以避免日後的紛爭。然而，有些政府機構卻不贊成使用這種非正式協議的方式。

由於不同地方政府有不同考量，因此實際上政府所選定的契約類型難以用幾種既定模式說明，但大致可依 Browning (1992) 所提之契約制定的二種指標，藉以闡述實務中可能產生的契約類型及其意義 (如圖三所示)。若以政府規定的詳細或嚴謹程度 (the degree of specification)，以及付費方式為指標，將可依取決程度不同，而產生各種不同的契約，圖三中間方格部分則為「決定空間」，亦即雙方可調整之空間。愈往左上方表示契約規定內容愈詳細，且愈趨長期而包裹式的付費方式，此對供給者而言，所提供之服務彈性較小，受限愈多，但較能擁有長期穩定的財源，現行的契約制度多屬此類，可取得的政府財源稱為特定補助款 (specific grants, 即 block contracts with few specifications)，具有

特別指定項目用途。反之，愈往右下方則選擇性範圍愈大，此不僅對供給者而言，同時對服務使用者亦是。點狀式契約可能較能鼓勵第一次進入競爭市場的組織，然而實際上顯示，對於新加入市場的組織可能尚未建立豐富的財源管道，或尚缺乏因應財源不確定所引發的危機。



圖三 契約訂立之指標
資料來源：改編自 Browning, 1992.

購買者所採用的契約形式將會影響供給者取得政府基金與否。就競爭者財源之取得而言，長期性且包裹式契約比點狀式契約較具有穩定性，但也可能因此降低購買者與使用者選擇的彈性，同時也較無法刺激完全競爭市場中的志願組織，因為契約的取得較容易集中於某些組織身上；據此，又進一步提出固定價格式的契約 (fixed-price contracts)，雖然它較為購買者所偏好，但卻較不能吸引

志願部門，除非它們有足夠的能力因應價格上升時所產生的危機；可附加額外開支式的契約（*cost-plus contracts*）則相反，但亦須視契約中對額外開銷的定義與政府所願意附加的額度而定（Leat, 1995）。

志願組織在契約過程中多少須直接或間接擔負一些額外的交易代價（*transaction costs*），包括時間與金錢，Healey & Rochester（1992）研究指出，志願組織在爭取契約所付出的相對時間與精力，以及爭取契約和履行契約過程中加倍的壓力，均減少了組織可用以募款的時間。因此，對志願組織而言，為取得大量政府財源，可能促使志願部門不惜代價而與其它供給者競爭契約的取得，或者為了爭取契約而不得不放棄或改變組織原始目標，此皆為志願組織值得思考之處。基於此點，都會機構協會（*Association of Metropolitan Authorities*）、郡議會協會（*Associations of County Councils*）等相關單位曾共擬一標準化契約訂定程序之指導原則，重點包括契約參與者應準備事前之購買協約書、預擬契約中服務之特定項目內容、及個人服務契約（Mares, 1996），這些準備工作將可減少契約過程可能耗損之代價，只要交易代價減少一分，則提供給使用者之服務即能增加一分。

契約中特定服務項目（*service specification*）已成爲使用者與購買者需求評估之橋樑；其說明了社會服務部門如何規定特殊服務之輸送，同時著重於實務中輸入（*input*）、過程（*process*）

與產出（*output*）之最後目標和結果（*outcome*），因此，服務項目之規定即成爲政府向外在供給者購買服務時，訂立契約之協商基礎。契約可用以確認與買賣雙方交易與委託服務之協定；而協調過程則取決於供給者對特定服務項目所能提供之程度，並藉由契約中特定服務項目與契約條件（*contract conditions*），以確立雙方之責任歸屬。從各種有關契約之專有名詞可反映出參與者之間的不同關係，如服務契約（*service contract*）、服務協約（*service agreement*）、夥伴式協約（*partnership agreement*）、全額補助之契約（*grant arrangements all denote contracts*）；但此亦反映出其不同程度之信任（*trust*）與彈性（Braye & Preston-Shoot, 1995; Lewis, 1993）。在政府指導綱領中提出，不同類型之契約應隨著制定內容的彈性程度而於不同情勢中加以變化（DoH, 1997）。

（三）監督制度（*regulation*）

社區照顧政策中，對於契約的重要規定之一，即是經濟效益（*cost-effectiveness*）（DoH, 1997），而此與提昇金錢使用價值之概念有關（Braye & Preston-Shoot, 1995）；政策指綱領更明示地方政府購買服務應著重供給者品質保證（*quality assurance*），爲有效使用公共資源，強調使用者之權利與需求，必須建立服務品質標準及適切的監督程序（HMSO, 1990）。

政府對於服務供給者監督制度的規定於一九九〇年代之前即已

出現，如一九八四年立案收容所法案（the Registered Homes Act）中，關於居宿照顧與護理照顧供給的規制；而在一九九〇年國民健康服務與社區照顧法案中，更指示地方政府必須建立一個與購買者和供給者有所區別的獨立監管單位，以因應契約關係所帶來的需要，例如在Newcastle地方政府社會服務部門與衛生部門已共同成立一監管單位，延聘具有專業背景與管理經歷的人員為監管小組成員，定期或不定期地抽查或監督提供相關服務之私部門與志願部門的管理；此外，一九九一年的修正案（the Amendment Act）亦針對小型照顧之家制定管理準則。

在一連串監管制度的實施中，對於志願組織的影響，則顯現在照顧服務的各種實務工作中，居家照顧聯合諮詢團（Joint Advisory Group of Domiciliary Care Associations）曾針對已立案居家照顧機構提出指導原則，該原則可隨機構所提供的實際服務作適當的調整運用；地方政府監管人員據此準則，透過對機構工作人員以及環境的調查，來評估機構的居宿及居家照顧服務的情形。監管制度似乎意涵著，志願組織依照契約中的強制規定以提供照顧服務，同時也必須承擔一切法律、財務、與行政方面的各種責任。在契約關係中，責任歸屬的問題並不明確，對許多小型機構而言通常是其無能負擔的。美國學者Bernstein（1991）曾批評這種志願組織與資金提供者的「遊戲」，彼此均企圖在監督與責任要求的面前相互瞞騙（Leat, 1995）。

監管制度對志願組織的另一種影響，即是志願組織科層化與專業化傾向的逐漸增加，此影響包括：(1)造成組織更多人力與金錢的浪費；(2)改變組織中人員的組成、管理型態和組織的本質，例如志工因此被專業人員所取代、富有彈性的工作性質將轉為必須依法行事、更著重組織績效管理等；(3)增加組織其他的支出，如規定中的大量保險費、專業人員的高薪標準等（Leat, 1995; Courtney, 1996）；相反地，多數社會服務部門卻認為，政府的監督反而讓地方獨立部門之服務品質趨於某一程度的水準，對使用者而言確是一種保障（Platt, 1992）。值得思索的是，究竟政府對監管的實施僅流於紙上作業，或者真正能達到符合使用者所需的服務品質和設施？同時，志願組織只是急切忙於應付監管規定中的要求，或者真正考量實際中使用者之需求？另政府制定的統一監管標準，實際上是否適於不同服務型態的組織？

（四）競爭市場中的志願組織

基於前述政策之目標，政府的理想乃是要以公共基金的補助運用，以促成各種供給者（包括公、私、志願部門）之間的競爭，並藉以提昇服務效益。政府認為競爭市場可導致使用者對服務的回應，以增加其選擇；同時能提昇金錢使用價值（Courtney, 1996; Mares, 1996）。中央政府期待社會服務部門運用商業力量形塑地方市場，因此產生了所謂「社會照顧市場」，或「準市場」（quasi-market）之詞。本質上，它們並非真正的市場，而僅僅在於運用市場之「

自由」、「競爭」的特性，為社會照顧市場中規範的機制。

一個競爭市場所需的條件，必須要有足夠的競爭者，據英國社區照顧政策中政府所欲購買的住宿服務、護理之家照顧服務及居家服務現況，實際所需的供給者仍處供不應求之狀態；為了刺激供給者加入市場，各地方的社會服務部門所選擇的方法甚有差異，有些嘗試以夥伴關係為基礎，有些以競標（tendering）方式來取決供給者，有些直接幫助志願組織建立契約關係，或者營造一完全開放性市場，鼓勵大量獨立部門之競爭（Mares, 1996）。在完全競爭市場中，志願組織的競爭對象除了同性質的組織外，也包括私人營利部門或政府機構，因此每個競爭者都必須承擔許多風險與市場價格的挑戰。為爭取可獲政府補助的契約關係，可能促使某些志願組織有所變革，尤其依賴政府財源至極的組織。至於志願組織在競爭市場中所佔有的優勢如何？據資料顯示，某些地方政府較偏好選擇視進入契約市場之服務為一種附加價值（added value）的供給者，而大部分志願組織即持有此種認知態度，促使其能以較低的價格贏得契約關係（Mares, 1996），但此也引發服務品質的擔憂，因為志願組織通常運用大量無需給薪的志工，令政府對於志工的專業能力質疑，由於某些特殊工作的確需要專業知識與技能始能為之，若因此導致服務嚴重疏失。除傷及使用者外，也易產生責任歸屬之糾紛；針對此項，政府與志願組織應事先澄清志工的工作職責。其次，Forder & Knapp (1993) 提出，志願部門被政府信

賴之程度遠勝於私人部門，其中已經與政府建立長期關係的組織又較新組織或鮮為人知的組織佔有優勢。

競爭式的服務市場引起所關切的問題是，政府過於以價格機制為導向，以刺激供給者自由競爭的運作，此又涉及政府所選擇的契約類型對買賣協議的影響，同時亦容易忽略供給者的實質能力。另外，最為志願組織擔憂者，實為服務商品化（commodification）與奶油效應（creaming）之疑慮（White, 1992），由於使用者能否取得服務必須由其金錢的負擔能力來決定，故供給者將易於以價格取決其服務產品之提供，因此，在既定的契約項目之下，不少特別的服務人口或特殊服務項目即被忽視了。

五、當前之處境——危機或轉機？

Deakin (1996) 根據一項研究指出，在一八七個供給者樣本中，志願組織對契約化政策的看法，認為契約能提昇對使用者之服務很有限者佔四六%；認為契約並不適於其工作領域佔八五%；認為契約化之後組織將變成更商業化傾向佔七九%，以上數據均較私部門及政府部門為高；另外，對於契約能促進服務品質，與增進服務輸送之效益，持不贊同意見者則較其它部門比例為低。因而，大多數志願組織比其它供給者和購買者對契約文化的反應較不樂觀。綜合以上之論見，可觀察出志願組織在契約文化處境下所面臨的兩難，概可歸結如下，同時其間亦存有關聯性：

(一)財源之不確定性

政府民營化政策之積極意義，即是提供志願部門更多財源機會，特別對處於財政危機邊緣的組織，不失為一良機，甚至是政府對小型組織與新組織的一種扶植；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性，其理由前已提及。當志願組織擁有愈多政府經費，進一步甚或影響其它非法定財源的取得，捐款人可能認為應將錢捐予其它資源缺乏之機構 (Leat, 1995)，此又增加一道財源的限制。經費固然是維續組織生存的現實條件，但志願組織如何衡量金錢的價值，卻也是降低組織受財源影響程度的思路之一。

(二)契約與慈善使命之間

契約關係中通常由政府扮演主導性角色，地方政府對服務提供的對象與項目有所規定要求，此限制了志願部門對服務案主與服務內涵的選擇。回溯志願部門最初的慈善使命，傳統中志願部門的特質，即是為那些被國家安全網所遺落的人口群提供服務；當今因契約關係的驅使，促使志願部門游移在組織使命與契約之間，甚或完全在契約的規制下喪失其原有性格，尤其當組織對於地方政府補助的需求壓力增加時，為維續組織的生存而可能更易屈服於法定規範之下。在此所產生的困境是，組織應該以爭取補助來確保組織生存，或者以道德立場為前提，確保少數被忽略案主之權益，而繼續行使其獨特的任務？其次，有關自身利益的議題，當志願部門成為

服務的主要供給者，此過程中所造成的服務供給之失敗、不適當或錯誤，將把責任置於何處？組織本身或地方政府？此攸關志願部門的聲譽，以及日後與政府之間的關係。

(三)契約與自主性之間

地方政府以監管方式或組織對政府財源之依賴，取得契約關係中的主控地位；相反地，此對志願部門而言，將產生對組織本身「獨立性」與「自主性」地位之疑慮，此點是志願組織最為憂慮之處。由於志願組織在契約之下似乎已被政府所有，此是否將喪失組織獨立性、倡導者角色，而無法自主地單純接受補助款 (Langan, 1990; Lewis, 1993)。更且，契約中的種種要求和規定，適切者當然對組織品質之提昇有所助益；但過度而不必要或不適當的要求，則對於組織的投入無非是種浪費；同時，既定之服務項目，顯現出政府由上而下的服務控制方式，更限制其自主創新的能力。若組織只是汲汲營營成為錢的奴隸，只關心如何與政府建立契約關係以取得經費，而忽略組織服務的目標，必然將自行放棄自主權力，因此，志願組織可能會面臨著契約與自主性，或與組織使命之間是否能並存的兩難。

(四)走向市場化趨勢

在一種強制性競標的環境裡，由於必須隨時關心組織應建立何種角色或盲從於潮流而走向市場化，志願組織角色之發展可能因而受阻 (Langan, 1990; Lewis, 1993)，有些組織甚至不清楚自身

之限制和能力 (Pratt, 1992)，因此在走上市場商業化疑慮之前，組織本身應認清是否進入市場、是否有足夠因應市場規則的條件、如何在市場中生存等問題；確立組織目標，避免自我設限而產生的衝突。顯然市場化並不一定代表志願組織將導致不好的結局；然而地方政府的角色，亦應有責任協助志願組織認清方向。

另一個重要問題，人群服務是否適於以市場競爭模式運作？正因為人類服務產品的特殊性，增加了服務市場中之複雜成分，有別於真正市場中之單純買賣行為 (Courtney, 1996)。英國社區照顧政策中以選擇性服務優先對象（老人、兒童、弱能者），以及特定服務項目（強調日間照顧、居家照顧、暫歇服務）實施民營化福利服務，不論及各區域的實務成效已呈現許多差異；何種服務可用於市場化模式，乃是值得思慮者。

六、未來發展

Kramer (1995) 在比較英國、義大利、荷蘭和挪威四個先進福利國家志願服務組織的研究中發現，儘管其歷史與社會政治背景不同，但自一九七〇年代中期以來，其相似性大於差異性，同時說明志願部門與政府之關係只有愈來愈緊密結合之趨勢，二部門之互賴關係將愈來愈強烈；此外他也提出，存在英國志願部門與地方政府的契約關係，固然出現許多問題，但也並非如此不樂觀。志願組織如何尋得因應方式來取得平衡，基於前述之處境，以下將提出志願組織未來可能發展方向：

1. 廣闢各種財源管道：欲減少對政府財源的依賴，則組織應另闢各種財源管道，開發募款方法；而取信於捐款人、建立財務徵信制度在此相當重要。

2. 與政府和其它機構重建真正的夥伴關係：真正的夥伴關係應建立於信賴 (trust) 之下 (Lewis, 1993; Deakin, 1996)，政府不應一方面急需志願部門擔任供給之主要角色，一方面又懷疑其能力 (Lewis, 1993)。在契約文化中，志願組織與政府之間，面臨新契約制度之壓力、補助的增減、潛能之耗損、立法的影響；與其他機構之間亦存在競爭的緊張關係；消弭這些壓力應為所有服務參與者所願，或可運用正式與非正式管道，給彼此機會創造新的夥伴關係 (Courtney, 1996)，以有限的資源，建立共同的目標，朝向資源整合、共同分工合作的發展。

3. 尋求組織管理之道：首要工作即組織角色之定位，應選擇接受或拒絕變遷的挑戰，故步自封或求新求變；對組織使命與目標的某種堅持，是否保留志願組織傳統優良特質——拓荒者、創新者、倡導者、保有彈性。此外，消費者主義與強調使用者參與之意識逐漸高漲 (Johnson, 1995; Courtney, 1996)，故無論志願組織有無加入市場，責信 (accountability) 與品質保障之建立均應被要求；若欲接受市場化之挑戰，更應充實組織能力，熟悉市場遊戲規則，以減低風險。

七、結 論

走在福利尖端的英國政府，採取福利服務民營化政策，就某種程度而言，必能帶動民間志願資源的發展，至於志願部門將因此朝向何種發展，則繫於過程中之運作方式。英國政府在此營造出契約文化，同時建構了服務供給者的競爭市場，固然引起許多爭議性話題；但以積極面觀察之，的確是提昇志願部門能力的新契機，然成功的機制不僅單靠志願部門的努力，更需承攬人民幸福的大家長——政府之助力，而該助力除財源提供外，同時需要用心審慎思量相關事項的配合，否則恐有「政府只是推卸服務責任」之批判而已。

同樣基於謀求人民幸福的立場，異質性高的各種志願組織對於其與政府間契約關係的因應方式，持有不同態度與作法，堅決排拒、懷疑、盲從，或樂觀地求新求變、順應趨勢提昇組織能力、在服務市場中確認組織的定位等；儘管在此無以提供志願部門一明確、適當因應之道，但值得提醒的是，志願部門應有自我檢視之能力，清楚體認外在環境的局勢，以及組織自身之所在位置，進而尋求適切定位。

再者，於契約文化下所產生的許多名詞，如準市場、品質、監督、效益、專業化等，或許在運作過程中可能產生服務商品化、奶油效應、志願部門為因應契約而增加額外負擔與壓力等各種問題和弊病，但也不能就此忽略其正面功能。然而如何將這些機制轉化為積極功能，端視各部門之共同努力，我們樂見志願資源不斷地開發，

更期待其發揮更多功能。

(本文作者：黃源協為暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授；許智玲為該校碩士班研究生)

參考書目

1. Browning, D (1992) Purchaser/Provider Split: Passing Fashion or Permanent Fixture? In I. Allen, (ed). *Purchasing and Providing Social Services in the 1990s: Drawing the Line*, pp.7-17, London: PSI.
2. Braye, S & Preston-Shoot, M. (1995) *Empowering Practice in Social Care*, Buckingham: Open University Press.
3. Courtney, R. (1996) *Managing Voluntary Organizations—New Approaches*, Great Hertfordshire: ICSA Publishing Ltd.
4. DoH(Department of Health) (1997) *Social Service—Achievement and Challenge*, DoH, Welsh Office.
5. Deakin, N. (1996) 'The Devils in the Detail: Some Reflections on Contracting for Social Care by Voluntary Organizations', *Social Policy & Administration*, 30(1), pp.20-38, Cambridge: Blackwell Publishers Ltd.
6. Evers, A.; Pijl, M. & Ungerson, C. (1994) *Payments for Care — A Comparative Overview*, Aldershot: Avebury.
7. HMSO (1989) *Caring for People: Community Care in the Next*

- Decade and Beyond, London: HMSO.
- [∞] HMSO (1990) *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond—Policy Guidance*, London: HMSO.
- [∞] Hedly, R. (1995) 'Inside the voluntary sector' In ; J.D. Smith, C. Rochester, & R. Hedley, (eds) *An introduction to the voluntary sector*, London: Mackays of Chatham pp.94-113, London: PLC.
- [∞] Johnson, N. (1995) 'The changing role of the voluntary sector in Britain from 1945 to the present day' In S.Kuhnle & P. Selle, (eds) *Government and Voluntary Organizations*, pp. 87-107, England: Cedric Chivers Ltd.
- [∞] Kramer, R M. (1995) 'The roles of voluntary social service organizations in four European states: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway'. In S. Kuhnle. & P. Selle (eds), *Government and Voluntary Organizations*, England: Cedric Chivers Ltd.
- [∞] Kendall, J. & Knapp, M. (1995) 'A loose and baggy monster' In J.D. Smith, ; C. Rochester.& R. Hedley, (eds). *An introduction to the voluntary sector*, pp. 67-96, London: Mackays of Chatham PLC.
- [∞] Leat, D. (1995) 'Funding matters' In J.D. Smith, ; C. Rochester, & R. Hedley, (eds). *An introduction to the voluntary sector*, pp.157-190, London: Mackays of Chatham PLC.
- [∞] Lewis, J. (1993) 'Developing the Mixed Economy of Care: Emerging Issues for Voluntary organisations. *Journal of Social Policy*, (22)2, pp.173-192, Cambridge University Press.
- [∞] Lewis, J. (1995) *The Voluntary Sector, the State and Social Work in Britain*, England: Edward Elgar Ltd.
- [∞] LGMB (1995) *Public/Private/Voluntary Partnerships in Local Government*. London: LGMB.
- [∞] Mares, P. (1996) *Business Skills for Care Management*, London: Age Concern England.
- [∞] Platt, D (1992) 'Contracting and Agreements with the Voluntary Sector: An SSD View'. In I. Allen, (ed). *Purchasing and Providing Social Services in the 1990s: Drawing the Line*, pp.18-25, London: PSI.
- [∞] White, T. (1992) 'Contracting and Agreements with the SSD: A Voluntary Sector View' In . I. Allen (ed). *Purchasing and Providing Social Services in the 1990s: Drawing the Line*, pp.26-33, London: PSI.