

購買服務契約

對

《王于綾
林萬億》

民間福利機構影響之探討

一、前言

近年來，政府在面臨社會福利預算日益增加，以及面臨財務緊縮及行政院「人事減肥」計畫的壓力下，已逐漸重視民間力量的重要性，不論是主計或人事主管單位基本皆傾向由業務單位將已進行硬體建設之方案採取公設民營的方式委託出去（余漢儀，一九九三）。內政部早在民國七十二年訂頒的「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」、台北市政府於民國七十三年訂定的「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，並且在民國七十三年三月一日，台北市政府社會局正式簽約，委託台北家庭扶助中心辦理兒童寄養服務，即出現了我國在社會福利服務的首張正式契約。民國七十六年內政部再度頒佈「加強社會福利獎助作業要點」以及民國八十三年「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」，在在顯示出政府有意推動「福利的混合經濟模式」（林萬億，一九八七），此亦為台灣購買服務奠定了發展的基礎。

事實上，購買服務契約（Purchase of Service Contract）這名詞在西方早已存在，早期多是以硬體的建設為主，例如公園路燈、垃圾收集、消防安全等，至於社會服務的購買服務是自一九七〇年以後才大量的出現，而英美兩國自「福利國家的危機」之後，在購買服務契約的情況更形熱絡。根據歐美的經驗認為，在購買服務契約的系統下，政府與其所簽約的機構，發展出一種契約體制（contracting regime）的關係，此體制是具有明確規範與期待的一種長期關係（Smith, 1996；Smith & Lipsky, 1993），它管理了購買者與服務提供者二者的關係（Smith, 1996）。然而這契約制度對政府與民間而言，並非是一個平衡及平等的關係，主要的原因在於政府的獨特性以及其公共的權威性，以致於民間福利機構無法選擇政府，所以在此情形下，通常有較大權力及權威的一方是政府（Smith, 1996）。

故由此看來，政府與民間福利機構雖然從表面看來是互惠的關係，但絕不是平等的關係，政府仍是扮演影響者的角色，（Smith

& Lipsky, 1993), 因此, 在這樣的情況下, 購買服務契約對民間機構來說, 到底產生了什麼影響? 也許有的是立即就可見的, 也許有的是具長遠性, 現在無法看到, 但無論其影響為何, 這評估的指標將可因民間機構的大小、歷史、服務的領域及服務的技術 (Kramer, 1994) 而有不同的結果。例如, 傳統且規模大的組織, 在購買服務的運作下, 組織有逐漸增大的趨勢, 且由於組織的年代久遠, 結構較為健全, 資源的來源較多元化, 故有較多與政府「議價」的籌碼在手上, 因此對組織而言所受的影響較少。相反地, 對於新興的民間福利機構, 由於一開始即接受政府的捐贈、簽約, 故政府往往成為其資源的大宗, 故可想而知其受到政府的影響可能較大。

至於台灣購買服務的情形, 雖說民間機構自解嚴後已大量的蓬勃發展, 但長久以來民間部門一直有許多的困境未解決, 故延緩了購買服務的發展。這些的困境包括了: (1) 資源上: 經費不足、缺乏設施、缺乏資訊取得的交換管道。(2) 組織上: 人事、財務與董事會的不健全。(3) 意識形態上: 多元主義 (pluralism) 與志願主義 (voluntarism) 的價值未受重視。(王永慈, 一九八七)。因此也不禁令人產生對民間機構有接受委託能力的質疑。

同時, 不僅是民間如此, 就連政府部門本身也存在了許多的問題, 根據蘇昭如 (一九九三) 對台北市政府社會局所進行的委託服務案, 發現公部門在委託服務的許多方面上, 有許多的缺失, 例如委託多未經公開的徵求或評審的標準、缺乏有效的監督與評估的

方式, 以及委託對象的難求、行政人力不足等。因此在政府的制度尚未健全化以及民間部門不紮實的基礎下, 購買服務對我國的民間福利機構而言或許只是一種迷思罷了。

二、民間福利機構之類型

通常從事社會服務的民間團體, 它被認為要具有公共服務的使命, 必須要經過政府的立案, 並接受相關法令規章的管理, 同時組織應為一個非營利或慈善的機構, 且組織經營的結構必須要排除有私人的利益以及獲取財務的活動, 其經營得享有免除政府稅收的優待, 亦享有法律上的特別地位, 捐助者或贊助者的捐款得列入免稅的範圍 (Wolf, 1990)。

民間機構包含了許多種的型態, 而不同型態的組織在購買服務的契約下亦會產生不同的影響, 因此了解不同類型的民間機構, 將有助於在分析購買服務契約對民間福利機構的影響, 然而, 由於民間機構的多元性, 故分類很多, 且界線不清 (Billis, 1993), 依據許多學者的分類 (Weddel, 1986; Salamon, 1987; Billis, 1993; Smith & Lipsky, 1993), 歸納如下:

(一) 傳統的社會服務機構

這類型的機構多出現在較早以前, 他們提供許多不同的服務及方案, 創建者多為富裕的公民領袖, 組織的資源多來自個人、公司及基金會的捐贈, 所以政府對於其資金的資助較其他類型的組織少

，組織中的董事，多來自政治和經濟上的菁英（Smith & Lipsky, 1993）。

（一）政府資助的機構（Government-Sponsored Agencies）

組織的建立是因政府資金的獲得而產生，政府的資金幾乎佔了組織收入的一半甚至更多，組織的服務也依據他們所獲得的收入而作變化（Salamon, 1987），同時組織也以獲得政府的合約為其成立的優先考量，因為若不如此，組織將無法生存，因此組織的本質存在於一個脆弱、非自然（artificial），以及冒險的基礎上（Billis, 1993），這類型的董事也較少，大約十人左右（Smith & Lipsky, 1993）。

（二）新社區組織（New Community Agencies）

組織的興起是社區或鄰里的需求未被滿足而產生，他們為當地政府所關心及在社區中較少被重視的人口群解決問題，如無家者、飢餓者或逃家的青少年。組織的職員有很強烈的使命感去減輕這些人的痛苦，以及幫助他們了解自己的潛能所在，組織的工作員多是不支薪或是自願的工作者，所以組織多為小額的投資，故財源並不穩固（Smith & Lipsky, 1993）。

（三）利益取向的組織

組織立基於成員或工作人員共同的自我利益的連結（Billies, 1993），組織最大的收入來自於使用者的付費，而非政府的支持（

Salmon, 1987; Billies, 1993），這樣的機構類型如一些健康機構、教育機構。

（四）企業團體的組織

組織由支薪的員工來運作，組織的資源來自會費、捐贈，同時組織也利用改變政府的政策以及案主付費的方式來穩固其基礎，這類的組織具有相當的活力及創新性，且有多元化的資源和有能力的領導者。

在台灣而言，民間的社會福利組織除了原有的宗教福利組織及善心人士的組織外，還有企業界所設立的組織，如企業界的社會福利基金會，而自助性的團體所形成的組織如婦女、身心障礙者家長、社區人士所組成的協會也逐漸增多（張英陣，一九九五）。而且由於愈來愈多的民間單位承辦政府的主管業務，故有發展成兼容政府及民間功能的服務（羅秀華，一九九四），故本文指的民間福利機構團體係指推展社會福利之相關機構及團體，其或有於服務提供時酌收成本費用者，為非以營利為目的（蘇昭如，一九九三）。

三、民間福利機構的特色

一般而言，民間福利機構具有倡導性的特色，民間可透過批評、守門人的角色，使政府在壓力下擴張、改善建立所需的服務（Kramer, 1985），其次創新性也是民間的特色之一，但是由於創新性可透過政府資金直接或間接的提供來達成，故對於特定問題、特

定人口群的專門化特色，對民間機構而言，則更加的被期待，此外，民間部門還有一個特色就是消費者主義，指的就是透過消費者參與決策決定，並以最單純的自助或互助的聯合形式來表達（Kramer, 1985:383-384）。而Anthony & Herlinger（張笠雲，一九九〇）及Kramer（許世雨，一九九二）也提出民間福利機構具有下列的特色：

（一）缺乏利潤衡量的標準，市場作用小，非以謀取營業利益為主旨。

（二）屬於服務性質的組織，所有權無明顯的歸屬。

（三）組織結構為一個模糊的混合物，包括官僚結構、志願結合與非正式的社會系統；其成員包括：專家、半專家與志願服務人員。

（四）缺乏良好的管理控制，社會價值、意識型態與政府政策對組織的管理有很大的影響。

（五）資金來源較少依賴顧客，主要源自捐贈。

Katz & Kahn（1970）亦提出了四個層面的特質來分析組織：

1. 組織的處理對象之本質是物或是人。
2. 組織成員的情感性或工具性取向。
3. 組織的結構——包括界限的開放與可滲透性，內部結構的精緻化程度及內在系統的本質等三方面。
4. 組織對資源或能源的使用狀況，係消耗性、平衡性或擴展性等。

由此四項分析的特質為標準，民間福利機構通常以人為主要的處理對象，組織的成員偏情感性多餘工具性的取向，在組織的結構方面，民間較具開放性與可滲透性，而內部的分化與精密化的程度仍不足，較一般正式的組織為低（蘇信如，一九八七）。

因此由以上這些特色，可看出民間福利機構所具有的獨特性，但也同時顯示出民間機構的弱點，例如人員結構的模糊、有效明確管理方式的缺乏以及不固定的資金來源，因此，民間福利機構的本質事實上是處於一個非常不穩定的基礎上，故一旦接受了政府委託之後，可想而知，對民間福利機構而言，是極容易受到影響，然而購買服務契約對民間所造成的影響為何呢？以下將以此為焦點作分析。

四、購買服務契約對民間福利機構的影響

Hollway（1985）亦提出組織的變遷與創新表現在修正其行動與組織參與者的互動上，組織改變的原因是組織產生了一種落差——即組織能做的與實際上組織所做的落差所產生的一種矛盾的概念。因此購買服務契約的運作下，若對民間造成了影響，則必是組織被委託前後所產生的落差，這落差的層面為何呢？Hollway（1985）提出了組織變遷的三種形式：

（一）人的改變：主要的方法為再教育與人事調撤。

(二)技術的改變：主要的方法為服務流程與活動的改變。

(三)結構的改變：主要的方法為溝通模式的轉變、新角色的創造舊角色的再定義以及責任的重分配。

故綜合以上的概念為架構，來分析購買服務契約對民間福利機構所造成的影響層面及結果：

(一) 服務對象

民間福利機構原有其服務的對象，但是在接受政府委託之後，服務對象有些是從政府轉介過來的，或者是在合約書裡有明確的規定，故有民間機構反映出政府常常會提供不適當的案主，然而這服務對象的改變，對原有的案主群而言，是否會受影響？是否也會造成選擇案主的情形出現呢？

再者，又牽涉到一個倫理上的保密性的問題（Rosenbaum, 1983）也就是在呈報案主的個案記錄時，對於案主的保密性該如何遵守，案主的資料該呈現多少？機構是否有準備兩份案主的報告，一份是完整的原始資料，作為機構自己的檔案作為處遇的策略，一份是只有簡單的介紹案主的基本資料，作呈報政府之用呢？

(二) 技術的影響

1. 專業化

促成民間專業化的原因有三（Lipsky & Smith, 1993）：

(1) 政府促成專業化

無論何種類型的民間福利機構皆歡迎有專業人員能進入其服務的體系，但是專業化的結果常使機構要付出高成本的代價，而這些多出的成本組織又無能力支付，故與政府簽約後，可使組織在政府資源的援助下，使組織雇用長期且高薪的專業人員。

(2) 要求專業化

為了獲得政府的契約，組織也希望並且同意自己具有專業的程，故此種資格的要求也反映出組織方向的重要改變，除此之外，在契約制度下，機構的案主群有許多是由政府轉介過來的，因此組織為因應新的案主群不同的需求，專業化的提昇是有其必要性。

(3) 專業化具有取得契約的優勢

面對目前購買服務契約最受爭議的在於其服務結果的評估與不明確的評估指標，使政府在選擇承包者的同時，會將組織的專業性納入考慮的要素之一，政府認為服務的品質與專業技術的層次有關，故專業化使政府對其服務契約的合法性有較大的信心。

2. 方案

民間機構接受購買服務契約後，對其方案上的改變，表現在其多元化及服務內容與服務流程方面，傳統的機構為保障其契約的永久性及穩定性，所以在其提供的方案上尋求變化，而一些新興的機構為了與其競爭，也提供一些傳統機構過去所忽略的服務。事實上，無論是否獲得政府的資金，多元化是每一個民間機構的趨勢，雖然民間機構可透過其它的捐助或是採取案主付費的方式來支持多元化方案的進行與發展，但是民間機構所獲得的捐款有限且不固定，

再者，面對服務的對象是無能力付費的低收入的案主，民間部門又該如何？因此，若無政府的資金贊助，多元化的方案很容易在短時間之內就會凋零。

此外，值得深思的是組織接受委託後，由於受到契約期限上的限制，有的約是短期的如一年的約，有些是長期的如五年的約，因此，在這不同的契約年限內，將會影響方案執行方式、服務的流程與內容。

(三) 組織的結構影響

1. 管理上的影響

民間福利機構在接受購買服務契約後，政府與民間部門在逐漸增加互動的情況下，具有積極與交相利益的效果（Rosenbaum, 1981）。從組織的觀點而言，由於政府大量資金的贊助，不但使組織的運作擴大，也符合更大的需求（Rosenbaum, 1981）。

隨著組織逐漸的擴大，一些專門和專業行政任務的增加是期待的，因此除了行政人員的增加外，還包括了計畫書、備忘錄的撰寫、報告檔案（Rosenbaum, 1981）、支付系統如支票、帳單（Deakin & Walsh, 1996）等的行政手續。由於這些過多的官方科層的手續及紙上作業，加重了民間部門的行政負擔（Rosenbaum, 1981）。當組織演變成愈來愈像政府或企業的時候，對組織所具有的彈性、創新性的特質來說是危險的，在一份有關委託的研究報告指出，志願組織已逐漸變成一沉重的例行公式、行政一致、均質的方法、安

全及傳統模式的運作（引自Rosenbaum, 1981）。

從另一個角度而言，科層化也促使機構必須要去建立一個健全的科層管理方式，再加上如果說，政府的資金是支持組織未來發展的主要來源，則科層化將被認為是組織存活所無可避免的（Rosenbaum, 1981）。

有另一說法則是認為當組織發展到某一階段，組織為了提供社區服務及影響政府的政策，組織需藉由正式化及科層化來傳達其權威的輸送與責任。故組織必然會走向「去志願主義」（devoluntarism）的結果（Smith & Lipsky, 1993）。

2. 支配上的影響

機構理論認為董事會必須要維持、控制組織的財務、組織的方同以及管理者的表現，以確定組織的宗旨正確地被機構所執行，同時它也具備了解釋組織與環境之間的資訊、政治社會的合法性與形象以及代表組織對外在資源的獲取與處理（Stone, 1996），因此，當民間機構參與了購買服務後，董事會所扮演的角色與功能是什麼？研究指出董事會不積極籌基金、不主導政策，只是名義上的控制，不涉入契約的過程及將關心點轉到對政府要付的法律責任的行為表現上。可看出董事們從組織中的逐漸遠離（Rosenbaum, 1981）。

但是根據Ostrander（1987）研究指出，政府的資金使董事會遠離財務贊助者的期望，而轉向真正需要的人（Stone, 1996）。故在購買服務的系統下，誰才是組織的支配者？

此外，根據內政部「推動社會福利民營化實施要點」，在國內接受委託的對象除了有依法登記的財團法人之外，還包括了公益社團法人，兩者的區別在於財團法人是以基金為基礎的他律法人，治理的階層為董事會，捐助的章程不可隨便更改，社團法人是以人為結合的自律法人，治理階層為理事會，若要更改組織章程，由會員大會通過即可，有會員可收會費，因此這不同的性質下，對理事會和董事會所造成的影響，也許有不同之處。

3. 募款的影響

大部分的民間團體的資金來源有來自於政府的捐助、基金會的贊助、企業的支持、個人的捐贈、聯合勸募、教會的捐贈、案主付費、以及機構的投資，故綜合以上，可區分為三大類，分別為政府的捐贈或契約、公司部門的混合以及案主付費（Hasenfeld, 1992）。而機構要能推出有效且明確的資源管理策略，將依機構資源的類型而有變化，以此三種資源形式而言，公私部門混合以及案主付費的形式，對民間而言，可有較大的彈性，民間可以自己計畫人員的配置與活動的控制，然而若是以政府的捐贈與契約為主要的資金來源，則民間工作的形式、數量以及決定的過程將視其依賴資金的限度以及政府的捐贈或契約是否是新的或是可繼續的（Hasenfeld, 1992）。

因此民間機構募款方式、資金來源比例，必定會因政府的購買服務後而有所改變。

面對這些購買服務對民間機構所造成的影響，民間機構採取何

種應對的策略呢？以下將探討國外所採用的策略。

四、民間福利機構的策略

民間機構對於購買服務契約所造成的影響，所採取的策略有：

（一）資源取得的多元化

若民間的資源來源較多元化，則可減少對政府的依賴，以及政策的轉變所帶來的無所適從，通常組織所採取的策略為增加組織愈多具代表性的董事，由於這些董事的加入，不但可提高組織的合法性，也可吸引更多的募款數量與種類，此外，控制員工的薪資以及採取案主付費的方式（Poole, 1985），也是民間吸取資源的策略。

（二）影響政府

民間機構為了保護自己的地位與優勢，會嘗試透過立法者的遊說，去影響或改變他們所不喜歡的政策（Rosenbaum, 1981; Smith, 1996）。

（三）聯盟

聯合其他服務的提供者、消費者或公民團體去促進政策的推行（Smith, 1996），同時透過行政服務的合作來提供所需的專業服務，可使一些中小型的組織能避免內部的科層（Rosenbaum, 1981

)。

(四) 拒絕簽約

面對不合理的要求，以及過度負擔科層的責任的需求下，民間機構可以拒絕簽約。然而此種情形卻不多見，曲高和寡，且往往造成機構被認為是傲慢的與自我服務的菁英主義 (self-serving elitism)，而政府還是可以許多選擇的機會 (Rosenbaum, 1981)，因此機構通常不到迫不得已，皆不願意採用此法。

五、結論

以上是綜合國內外學者的論述，檢視了購買服務契約對民間福利機構所造成的影響所做的文獻探討，我們可以發現購買服務契約對民間福利機構所造成的影響，綜合而言，可分別從正負兩面來探討，從正面的影響而言，包括了服務效率的提高 (Kramer, 1985)、財源的增加 (Flynn, 1993)、合法性地位的提升 (Flynn, 1993, Ralph, 1994, Smith, 1996)、社會聲望的增加、組織生存的維持、運作、擴張、以及產生許多多元化的服務方案 (Ralph, 1994, Smith, 1996)，而這些正面的影響，若沒有政府資金的贊助，往往不容易達到，故民間機構通常都有相當大的意願與政府簽約。

而除了正面的影響之外，購買服務契約對民間機構也造成了一些負面的影響，一般最廣為討論的即是組織的自主性，所謂自主性是一個非常抽象且廣泛的名詞，包括了組織對其利益交換、資源交

換、組織的控制、安全、服務案主的類型、工作人員與服務模式的一系列有脈絡且最為理想的決策 (Smith & Lipsky, 1993)。事實上，沒有一個組織可以完全的自主或獨立，它需要環境的資源，因此，往往容易依賴組織中資源的主要提供者，所以組織的自主性只是程度的問題。而在購買服務下的民間機構，由於受到政府資源操縱的影響，其自主性，往往較為脆弱 (Smith & Lipsky, 1993)。

除了自主性的部分外，從許多的實證研究發現，在購買服務契約的制度運作下，民間福利機構還出現了創新性的減低、科層化的出現、服務的支離破碎 (fragmentation)、不連續 (discontinuity)、低品質出現等的負面影響 (Kramer, 1994)，對台灣的民間社會福利團體來說，接受政府的委託案之後，由於忙碌與介入公私合營的圈子，而失去了原來為福利辯護的角色與立場，造成角色的混淆與衝突。

由此觀之，無論購買服務對民間福利機構的影響是正面或是負面，可以肯定的是，購買服務契約對民間福利機構而言，一定會造成某方面的影響，但無論其影響為何，面對購買服務對民間機構所造成的影響，綜合歐美各國的經驗，民間所採取的策略主要為(1)使機構資源來源多元化 (Kramer, 1985)，以減少對政府的依賴。(2)採取行政服務聯盟來提供專業的服務。(3)拒絕簽約。(4)抗議遊說政府，創造一個合理且必須的標準。(5)需以符合組織的使命，才接受政府的補助 (Rosenbaum, 1971)。

因此可發現購買服務契約對民間機構而言可能是一種危機，也

可能是一種轉機，而在台灣的民間機構面對這購買服務契約對其造成的影響，似乎知其存在但過度低調處理，而一窩蜂的陷入購買服務的熱潮中，故本文希望讓民間福利機構能對這個議題，有較積極的反思與應對。

（本文作者：林萬億為台灣大學社會學系主任；王子綾為台大社研所研究生）

參考書目

一、中文書目

- 王永慈 我國志願福利機構環境與角色之探討 台灣大學社會學研究所碩士論文 一九八七
- 余漢儀 現階段台灣社福服務民營化之可行性 福利社會雙月刊第三十八期 一九九三 頁三十五～三十七
- 林萬億 購買社會服務契約的管理 社區發展季刊 第三十九期 一九八七年 頁六十二～六十九
- 許世雨 非營利部門對公共行政之影響 政治大學公共政策研究所碩士論文 一九九二年
- 張英陣 第三部門與社會福利政策分析 社會福利政策策略原則分析研討會 內政部 一九九五年
- 張笠雲 組織社會學 台北 三民 一九九〇年
- 羅秀華 評析台灣地區社會工作環境 台灣的社會福利——民間觀點 台北 五南圖書出版公司 一九九四年 頁三八五～三八四
- 蘇信如 志願服務組織運作之研究 台灣大學社會學研究所碩士論

文 一九八五年

蘇昭如 政府委託民間辦理社會福利服務之條件與方式 社區發展季刊 第六十三期 一九九三年 頁五十九～六十九

二、英文書目

Billis, D., 1993, "Public and Voluntary agencies", London, New York: Routledge.

Deakin, N & K. Walsh, 1996, "The Enabling State: The Role of Markets and Contracts", Public Administration, Vol.(74) Spring: 33-48.

Flynn, Norman, 1993, "Control, commitment and Contracts", Managing Social policy.

Hasenfeld, Yeheskel, 1992, "Human Services as Complex organizations", London: Sage Publications.

Holloway, Stephen & Brager, George, 1985, "Some Considerations in Planning Organizational Change", An Introduction to Human Services management.

Kramer, R., M., 1985, "The Future of the Voluntary Agency in a Mixed Economy", The Journal of Applied Behavioral Science, 21 (4): 377-391; 1994, "Voluntary Agencies and

the Contract Culture: "dream or Night?", Social service Review, 33-61.

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.

Rosenbaum, N., 1981, "Government funding and the voluntary sector: Impacts and options", Journal of Voluntary Action research, 10 (1) : 82-89.

Salmon, Lester M., 1987, "Partners In Public Service: The scope and theory of Government - nonprofit relations", in Powell, Walter W. (ed), The Nonprofit Sector — A Research handbook, New Haven and London: Yale University Press: 99-117.

Smith, Steven R., 1996, "TRANSFORMING PUBLIC SERVICES: CONTRACTING FOR SOCIAL AND HEALTH SERVICES IN THE US", Public Administration, 74:113-127.

Smith, Stephen R. & M.Lipsky, 1993, " Nonprofit for Hire: The Welfare State in an Age of contracting, Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Stone, M.M., 1996, "Competing Contexts: Nonprofit Organization 's Governance System in Multiple Environments ", Administration & Society, Vol, 28 (1) : 61-89.

Weddel, K, 1986, " Privatizing Social Services In the U.S.A", Social Policy and Administration, 20 (1) .

Wolf, Thomas, 1990, " Managing A Nonprofit Organization", NY: Prentice Hall Press.