

民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略

施教裕

壹、緒言——所有權私有化乎？抑管理權民營化？或生產權民產化？

最近社會福利事業民營化的議題之爭論焦點，與過去在一般國有企業的推動過程中所引起的爭議和困擾，似乎並不相同，主要的原因乃民營化議題事實上分別環繞著所有權、經營權和生產權三個不同的主題和因應策略。蓋一般國有企業的民營化之要旨和內涵，一言以蔽之即為「市場化」，即最好將政府的所有權做根本的轉讓，而不僅止於經營權的轉移或生產權的委託或代理，故較為適當的名稱應該是營利性「私有化」，而不是「民營化」，即其基本精神和做法乃是將政府所擁有的企業轉讓給民間，尤其是營利部門或市場，而不只是與營利部門成為共同合夥人，或引進營利部門的經營理念與管理工具而已。惟社會福利事業的本質，無論是政府部門或志願部門，均屬於社會公益的範疇，即本質上屬於不易分割所有權的公共財，和在功能上須講求社會公平正義甚於市場競爭謀利，以適當回應社區弱勢團體的需求，而非僅一味滿足市場消費者的期望和抉

擇，故事實上無法完全市場化，即不可能完全由市場擁有或經營。

儘管未來社會福利領域很可能允許營利事業進入和提供收費式服務，不過可以預見的是仍僅限於部分對中產階級所提供有市場賣點和可以盈利的服務項目，如托兒或託老服務，並非所有福利服務均具備此等基本要件。因此，在社會福利事業的領域中，將政府部門或志願部門的福利事業之所有權轉讓給市場，在可預見的近期內似乎是不可行的，或甚至是不可思議的。即使在經營權的轉移上亦僅止於鼓勵志願部門參與，如公設民營措施將政府所擁有的土地、建築及設備委託非營利組織經營，而暫不考慮交由市場接手，此乃屬於非營利性「民營化」的機制和特色。至於在生產權的委託或代理部分，如方案委託或個案委託，由於過去福利服務本質上被定位為與市場買賣有別的非營利事業，故政府即使以契約洽商的方式向志願部門購買服務，在做法和名稱仍稱為「委託」而不是「購買」，或稱為「補助」而不是「償付費用」。儘管如此，此一做法事實上顯然與所有權無關，和原則上不干預服務供給者的經營權，可

謂屬於非營利性「民產化」的特質和做法。當然，有朝一日可能向市場購買服務時，則屬於名符其實的「私產化」。

回顧國內於七〇年代由於公部門社會福利資源不足，乃鼓勵或擴大民間參與，以獨自興辦社會福利事業為主和捐贈襄助政府辦理福利事業為輔，故本質上較屬於非營利性「民有化」的策略，即鼓勵民間自立門戶和擁有福利事業。惟八〇年代之後由於解嚴後社會力爆發和民意高漲，一方面固然使政府社會福利預算經費顯著增加，另一方面卻伴隨對政府科層的不滿與不信任，而主張精簡政府之人事政策，使得社會行政及社會福利工作人員的編制廿年來始終無法突破和調整。各級政府在逐年增加經費預算卻不見增加行政或專業人力的弔詭情況之下，仍先後完成許多空前未有的大規模福利硬體設施。因建築經費財源大部分係來自中央政府補助款，故地方政府除了提供土地和少數配合款之外，並不造成額外的財務負擔；不過，一旦硬體建築完成後的經營管理及維護，無論是人力編制或經費預算的增加，則都不是地方政府所願意或所能負荷的。因此，政府部門不得不鼓吹民間參與，即接受政府委託代為經營和管理此等硬體設施，在本質上可以說是屬於民營化中經營權委託的策略，即由政府提供設施交給民間經營。

尤其是八〇年代以來，更增加許多新的社會問題和福利需求，譬如日常生活依賴老人的照顧問題及安養與養護的需求，單親、受虐、行為偏差、情緒困擾、發展遲緩等特殊兒童的問題及保護與輔導的需求，以及受虐、受暴或受脅迫賣淫婦女的問題及庇護與輔導

的需求等等，均屬於新增的福利業務領域及迫切待辦的工作項目，故須要加強和擴大推展新的服務計畫及方案措施。然而，地方政府社會行政及社會工作人力編制並未隨著新的福利需求及新的服務措施，而作適當的調整，在此情況之下，唯有將此等新的服務計畫及方案措施儘量委託給民間福利機構團體經辦，此類方案委託在本質上則屬於民營化中生產權代理或服務購買的策略，即由政府將本身無力推動或執行的方案交給民間代為執行。

過去各級政府委託民間福利機構團體執行福利服務專案計畫，或提供個案服務及收容安置，並補助其專案或個案的委辦費用等之情形，即使沒有很具體明確的契約委辦或購買關係，此種「委託服務」的做法卻也行之已久，彼此之間仍有相當的合作默契和互動經驗。甚至由政府提供公有硬體設施交由民間福利機構團體經營管理，並補助其委辦經費的案件，此等「公設民營」的做法也不乏其例。如各縣市青少年服務中心、勞工福利服務中心或老人福利服務中心等委託民間機構團體如老人會、工會或救國團等單位代為經營管理者均是。此類委託者與被委託者之間的關係，事實上並無具文的契約關係和權利義務規範，雖然談不上合作無間，但至少尚可充分運作和發揮應有功能。當然彼此之間也不免發生某些不愉快的情事，如政府欲收回場地時遭遇被委託者的糾纏和拖延，以及在委辦經費項目使用上不符合原來用途等。

儘管如此，民營化或公設民營的議題由於案例很少，並未引起如目前一般廣泛的爭議和難題。蓋政府與民間雙方在目前的公設民

營或方案委託之互動模式和運作經驗中，似乎各存有相當多的歧見和質疑，而未能獲得基本的共識和坦誠的合作。由於社會福利事業民營化的脈絡背景與一般國有事業之「私有化」或「市場化」之本質和做法，大大不同，即目前民營化互動的對象係以志願部門為主，而與市場較無關係，屬於「民營化」或「民產化」的角色定位和功能力，故在相關課題的探討上自亦宜與一般事業或企業的民營化有所不同。茲擬就政策目標、推動策略、互動關係和運作模式及做法等，加以分別探討於後。

貳、民營化階段性角色與任務

比較國內社會福利民營化的背景與其他先進國家發展經驗似乎有所不同，蓋國外大多是公部門在福利供給角色與功能有相當的投入及參與後，或民間非營利組織資源相當充沛或預見市場有發展空間時，始倡導民間參與或市場接手；惟國內則是一方面公部門福利供給角色不足，另一方面民間非營利組織資源亦相當欠缺或市場氣候亦不成熟時，即已不得不鼓勵民間參與或民營化。以社會福利事業週期之發展指標而言，目前國內並未臻於成熟期且距離完型期之理想目標尚遠（Little, 1982），即各種社會福利機構設施及工作方案仍未符合制度化和專業化之期許與要求，且未能建立週延的社會福利服務體系和輸送網絡，故事實上談不上「市場化」或「私有化」。尤其是社會福利事業本質上屬於社會公益和非營利之角色和功能，故可預期未來在志願部門與市場部門之間的互動，也未必是

一味競爭，仍有相當大之協商可能和分工空間。換言之，社會福利在供給面上，因公私社會福利資源均相當有限，或甚至是十分匱乏或不足，故配合未來社會福利事業之整體發展目標，目前國內推動社會福利民營化之政策目標及定位，似乎仍有其過渡時期的階段性任務和角色，即在總體目標方面仍須以加強培植民間社會福利機構團體的服務能力為旨，藉以彌補政府社會福利部門經費及人力的不足，進一步擴大社會福利服務的對象範圍及內涵層面，和嘗試創新或實驗性的工作方法及服務方案，俾能建立福利服務體系及輸送網絡，並因應及解決各種社會問題，和確實滿足民衆的各種福利需求。

在民營化階段性角色與任務方面，依序大致可分為：第一階段之倡導扶植期，即以增加民間社會福利機構團體服務之容量及專業人力為主；第二階段之輔導協助期，即以提昇民間社會福利機構團體之專業能力及服務品質為旨；第三階段之分工合作期，期能確立擴大民間參與所形成第三部門或準市場的角色和地位。如此才能進一步借重市場競爭機制藉以提高社會福利的成本效益和專業品質。

由於社會福利事業民營化之基本理念，並非完全以經濟因素為主要考量，反而宜重視其他非經濟因素，諸如建立社會福利服務體系及輸送網絡的必要性和重要性，以及確實回應弱勢族群的優先福利需求。尤其是在倡導扶植期之初衷，更待細心呵護以培植民間福利機構團體的潛力和實力，蓋目前國內私立福利機構或基金會及慈善團體均普遍面臨人財兩缺之困窘，一方面在財源上須依賴政府補助或社會捐款，另一方面專職工作人員在六人不到或三人以下者，

比比皆是（高迪理等，一九九四：六七），故唯有加強對民間福利機構團體的設施及專業人力之補助，使其體質不良問題可以確實獲得改善。其次在輔導協助期，亦待政府繼續在專業服務督導及營運管理顧問上給予支援和協助，如補助民間福利機構團體共同聘用專業督導及營運專家，藉以提昇組織績效和服務品質。再者邁入分工合作期，政府即可以平等地位邀請民間共同攜手規劃及參與整體社會福利事業，諸凡政策及專業服務規劃、經費預算及財源籌措、專業人力培育、志願服務人力動員等，均可賦予共同決策的權利與責任。準此而言，民營化之精神與做法即無所謂政府轉移或推卸責任，也不僅是由民間分擔福利經費重荷，或服務供給假手民間代勞而已，而是培植民間非營利部門或志願部門成為政府部門的大右手或堅實夥伴。亦因此，目前公設民營或委託服務的適用領域或項目範疇，即使是涉及公權力執行的各種保護案件之介入及處理，倘若未來民間有信心及能力接手，亦未嘗不可交由民間參與，以示政府倡導及扶植民間福利事業成長之決心及誠意。

迄今國內各種福利立法如兒童福利法（第廿二條）、身心障礙者保護法（第一條）、老人福利法（第四條）和社會救助法（第廿七、廿八條）以及社會福利政策綱領暨實施方案中，雖然均一再揭示鼓勵擴大民間參與或委託民間經營之政策目標及宗旨，但在各級政府所訂定各種推動民營化或公設民營的執行要點中，則又似乎僅見其宗旨以利用現有民間社會資源為度，而無培植未來民間福利資源之趣；和其服務領域限於目前福利供給項目有迫切需求而政府卻

無法提供或轉介或尚待加強辦理者之因應，而未見對建立長期福利服務體系和週延服務輸送網絡之考量；以及其合作或委辦對象亦限於會務、業務和財務均健全的少數佼佼者，而未能加重提攜有發展潛力和值得支援協助者；以及在運作機制上更採取市場競爭和商業契約模式，使政府與民間或民間福利機構彼此之間因分配及爭奪福利資源致心機重重和心結糾葛，而未能坦誠合作和協調分工。

綜而言之，目前公設民營或委託服務之運作模式及機制分配及運用，過度傾向於市場競爭模式之操縱，而未能符合夥伴協商模式之旨趣，更未見倡導扶植和輔導協助民間福利資源孕育與成長發展之居心和用意，可謂過於保守消極和缺乏長期宏觀視野。事實上，夥伴協商模式在運作機制和做法上，與市場競爭模式顯然不同（參見Ketner & Martin, 1987）。首先，在徵求服務供給者方面，並非採取正式廣告或公開招標，而是主動協商有服務潛力的供給者提出計畫構想，使政府與民間以及民間彼此之間均得以交互討論和一再修正而終能獲得共識。其次，在服務內涵的考量方面，服務單位是否得以具體量化，或服務的時間性質、密集程度、人力消耗和專業層級等是否可以按連續性服務光譜加以分類，乃至於可否商品化和市場賣點如何等等，均是須待不斷協商的課題和重點。再者，服務資源的分配方面，服務供給的分工合作和輸送網絡的週延暢通，以及社會福利生態的供需均衡之考量，大於服務成本的降低或服務效益的增加。再次，服務費用的償付方面，同時符合案主需要及服務供給者期許的「合理價格（reasonable price）」之考量重於講

求市場競標的「公平價格(fair price)」，即不在於單位成本的降低或固定給付上限的操控，而是提供鼓勵民間踴躍參與、維持供需平衡和提昇服務品質的誘因。最後，在服務績效的評估方面，以過程導向的輔導協助重於結果導向的考核獎懲。

參、民間福利機構團體配合民營化

推動之現況及問題

本研究承蒙台灣省政府社會處贊助委託於八十五年十月間針對省市志願服務協會發行「社會福利資源手冊」中所列國內民間社會福利機構、慈善團體和基金會等五一三個單位，進行民營化推動現況之問卷調查，結果回收二二三單位，包括基金會六十二個、慈善團體五十八個和社會福利機構八十一個，回覆率為四一·五%。此次民營化政策及業務內涵之探討乃包括機構委託(或公設民營)、方案委託、個案委託、補助獎助及其他合作業務等內涵，茲就其目前推動概況和所遭遇問題之調查結果，摘述於後(詳見施教裕等，一九九七)。

民間福利機構團體主要經費來源，以社會捐款(三九·九%)居多，其次為政府補助(二八·七%)，再者為服務收費(一一·七%)，和聯合勸募補助(〇·五%) (詳見表一)。惟各單位經費來源是否充足，除政府補助款外，以認為不足夠者居多，占五七·三%，和認為足夠者，占四二·七%。可見目前政府補助款並非是民間福利機構團體的主要財源，不過由於許多單位的非政府補助財

源並不足夠，故對政府補助款仍有相當大的依賴。

表一 主要經費來源與比例

項目	排序	次數	有效百分比
社會捐款	一	七五	三九·九
政府補助	二	五四	二八·七
服務收費	三	二二	一一·七
其他	四	一七	九·〇
基金孳息	五	一〇	五·三
會員會費	六	九	四·八
聯合勸募補助	七	一	〇·五
未填答	一三		
總計	二〇一		一〇〇

民間認為福利服務供給的適當方式，依序為接受政府補助或獎助辦理(二九%)、接受政府機構委託辦理(二四·七%)、機構自行辦理(一七·六%)和與其他民間福利機構合作辦理(一二·四%)，可見大多數願意與政府合作或接受委辦和補助獎助(詳見表二)。

表二 福利服務供給的適當方式

福利服務供給方式	排序	次數	有效百分比
接受政府補助或獎助辦理	一	一六二	二九·〇
接受政府機構委託辦理	二	一三八	二四·七
機構自行辦理	三	九八	一七·六
與政府機構合作辦理	四	八四	一五·一
與其他民間福利機構合作辦理	五	六九	一二·四
其他	六	七	一·三

在過去一年中曾與政府部門合作或接受委辦的單位共有一六一個，占八〇・一％；其中接受政府補助或獎勵辦理者，占七一・四％；接受政府委託辦理者，占六二・七％；以及與政府部門合作辦理者，占二三・六％。至未與政府部門合作或接受委辦的單位者，則僅占一六・九％（詳見表三）。

表三 過去一年中有無與政府部門合作或接受委辦之單位

委託類型	樣本數	有效百分比
有	一六一	八〇・一
1. 與政府機構合作辦理	三八	二三・六
2. 接受政府機構委託辦理	一〇一	六二・七
3. 接受政府補助或獎勵辦理	一一五	七一・四
無	三四	一六・九
未填答	六	三・〇
總計	二〇一	

民間福利機構團體目前與政府合作或接受委辦者，其獲知與政府部門合作的訊息管道，以政府部門的正式通知（四三・一％）和與政府部門人員的接觸（二〇・二％）居多（詳見表四）；與政府合作或委辦的型式，主要為書面契約（三七・三％）和公文協定（八・五％）（詳見表五）；與政府合作或接受委辦的項目，以方案委辦（三三・六％）和機構委辦（二二・一％）居多（詳見表六）；與政府合作的動機或利益考量，依序為擴展服務業務項目及服務項目（二一・〇％）、有助於機構了解並有效地運用社會資源（二〇・

表四 如何獲知與政府部門合作的訊息

獲知訊息管道	排序	次數	有效百分比
1. 從政府部門的正式通知	一	四七	四三・一
2. 從政府部門的正式通知、與政府部門人員的接觸	二	二四	二二・〇
3. 與政府部門人員的接觸	三	二二	二〇・二
4. 其它	四	六	五・五
5. 從其他民間機構告知	五	二	一・八
6. 從政府部門的正式通知與從其他民間機構告知	五	二	一・八
7. 從政府部門的正式通知、與政府部門人員的接觸及從專家學者告知	五	二	一・八
8. 從專家學者告知	六	一	〇・九
9. 從政府部門的正式通知、與政府部門人員的接觸及從其他民間機構告知	六	一	〇・九
10. 與政府部門人員的接觸、從其他民間機構告知及從專家學者告知	六	一	〇・九

三％）、增加政府補助款收入（一六・三％）等（詳見表七）；獲得與政府合作的有利條件，依序為過去和政府一向有合作經驗（二七・三％）、過去的服務信譽卓著（二三・八％）、組織管理上軌道（一八・九二％）、與政府部門一向關係良好（一六・八％）和財務較健全（一三・三％）（詳見表八）；認為接受政府委辦的契約規範內容中較重要項目，依序為服務對象及人數的限定（二七・六％）、服務項目範圍的限定（一九・五％）、委辦經費的計算基準及額度（一九・五％）、服務績效評估基準（一四・六％）、會計作業程序（一三・八％）（詳見表九）。

表五 與政府合作或委辦的型式

型式	樣本數	有效百分比
書面契約	七五	三七·三
公文協定	一七	八·五
書面契約與公文協定	一五	七·五
非正式協定	四	二·〇
其他	一	〇·五

表六 希望接受委辦項目

委辦項目	排序	次數	有效百分比
1. 方案委辦	一	三七	三三·六九
2. 機構委辦（公設民營）	二	二三	二一·一
3. 個案委辦	三	二一	一九·二
4. 機構委辦與個案委辦	四	一八	一六·五
5. 其他	五	四	三·七
6. 機構委辦與方案委辦	五	四	三·七
7. 方案委辦、機構委辦與個案委辦	六	二	一·八

表七 與政府部門合作的動機或利益考量

動機及利益考量	排序	次數	有效百分比
擴展服務業務項目及服務項目	一	九五	二一·〇
有助於機構了解並有效地運用社會資源	二	九二	二〇·三
可增加政府的補助款收入	三	七四	一六·三
可提昇機構人員士氣	四	五四	一一·九

可增加或補充機構的人力	五	四九	一〇·八
可利用政府所提供的場地	六	四七	一〇·四
其他	七	三四	七·五
未填答		八	一·八

表八 獲得與政府部門合作的有利條件

項目	排序	次數	有效百分比
過去和政府一向有合作經驗	一	三九	二七·三%
過去的服務信譽卓著	二	三四	二三·八%
組織管理上軌道	三	二七	一八·九%
與政府部門一向有良好關係	四	二四	一六·八%
財務較健全	五	一九	一三·三%

表九 契約規範內容中較重要項目

契約重要規範內容	排序	樣本數	有效百分比
服務對象及人數的限定	一	三四	二七·六
服務項目範圍的限定	二	三〇	二四·四
委辦經費的計算基準及額度	三	二四	一九·五
服務績效評估基準	四	一九	一四·六
會計作業的程序	五	一八	一三·八

民間福利機構團體在與政府合作或接受委辦的經驗過程中，所遭遇的問題，以政府會計核銷手續繁複最多（二〇·六%），其次為合作或委辦的補助經費不足（一六·〇%），再次為政府未能補助專業人力的費用（一四·四%），以及營運成本計算標準內涵不

合理或太低(一〇·二%)、與政府部門間協調溝通不易和耗時費力(一〇·二%)、機構營運的自主性易受控制(九·四%)、每年會擔心喪失與政府部門合約關係的壓力(六·六%)、造成同性質機構之間過度的競爭(三·八%)和影響到機構其他服務項目的推展(三·四%)等等(詳見表十)。民間對與政府之間不同合作或委辦方式的評估方面，首先，在合作辦理的滿意程度，認為非常滿意者(七·三%)和滿意者(三七·八%)居多，普通者(四一·五%)次之，不滿意者(九·八%)和很不滿意者(三·七%)較少；其次，在接受政府委託辦理的滿意程度，認為非常滿意者(九·〇%)和滿意者(五一·六%)較多，普通者(二八·七%)次之，不滿意者(八·二%)和很不滿意者(二·五%)較少；再者，在接受政府補助或獎勵辦理的滿意程度，亦以非常滿意者(八·〇%)和滿意者(四五·七%)居多，普通者(三四·一%)次之，不滿意者(一〇·一%)和很不滿意者(二·二%)較少(詳見表十一)。至於民間認為政府部門在訂定委辦契約及執行過程中最需要改進之處，依序為補助經費的項目及標準(四一·五%)、政府部門支援解決問題的配合程度(二一·二%)、政府部門的授權及信任程度(一四·四%)、政府部門溝通協調的態度(一二·七%)和法令規章的修訂(一〇·二%) (詳見表十二)。

表十 與政府部門合作經驗中的主要問題

問題項目	排序	次數	有效百分比
政府會計核銷手續繁複	一	一〇三	二〇·六
合作或委辦的補助經費不足	二	八〇	一六·〇
政府未能補助專業人力的費用	三	七二	一四·四
營運成本計算標準內涵不合理或太低	四	五一	一〇·二
與政府部門間協調溝通不易、耗時費力	四	五一	一〇·二
機構營運的自主性易受控制	五	四七	九·四
每年會擔心喪失與政府部門合約關係的壓力	六	三三	六·六
造成同性質機構之間過度的競爭	七	一九	三·八
會影響到機構其他服務項目的推展	八	一六	三·四
其他	九	九	一·八
未填答		一八	三·六

表十一 與政府部門合作或接受委辦模式的滿意程度

合作或委辦模式	非常滿意	滿意	普通	不滿意	很不滿意
與政府機構合作辦理	六(七·三%)	三二(三七·八%)	三四(四一·五%)	八九(八·八%)	三(三·七%)
接受政府機構委託辦理	一一(九·〇%)	六三(五一·六%)	三五(二八·七%)	一〇(八·二%)	三(二·五%)
接受政府補助或獎勵辦理	一一(八·〇%)	六三(四五·七%)	四七(三三·一%)	二四(一〇·一%)	三(二·二%)

表十二 政府部門在訂定契約與執行過程中最需要改進之處

改善項目	排序	樣本數	有效百分比
補助經費的項目及標準	一	四九	四一·五
政府部門支援解決問題的配合程度	二	二五	二一·二
政府部門的授權及信任程度	三	一七	一四·四
政府部門溝通協調的態度	四	一五	一二·七
相關法令規章的修改	五	一二	一〇·二

至民間福利機構團體未與政府合作或接受委辦者，則其不與政府部門合作之原因，依序爲未獲知相關訊息（二七・五％）、合作條件不具吸引力（一九・六％）、與政府部門間協調不易和耗時費力（一九・六％）、機構自主性易受影響（一七・六％）和不瞭解相關法令規定（一五・七％）（詳見表十三）；未來可能與政府合作的動機，依序爲經費補助（一九・〇％）、聘用專業人力之經費補助（一三・五％）、擴展服務對象（一一・五％）、推展創新的服務項目（一一・三％）、設備更新與補充（一〇・五％）、提供場地（九・七％）、藉此可累積更多的專業服務經驗（九・五％）、提昇在同行間的专业服務形象（七・五％）、獲得相關業務法令規章與程序之諮詢（七・二％）等（詳見表十四）；以及未來選擇與政府部門合作之方式，依序爲接受政府委託辦理（一五・四％）、接受政府補助或獎助辦理（七・〇％）、與政府機構合作辦理（三・五％）等（詳見表十五）；和認爲未來合作或委辦的契約規範內容中最重要的項目，依序爲服務項目範圍的限定（二七％）、服務對象及人數的限定（二五・四％）、委辦經費的計算基準及額度（二三・八％）、專業人力的設置基準（一二・七％）和服務績效評估的基準（一一・一％）（詳見表十六）。

表十三 民間不與政府部門合作辦理之主要原因

原因	排序	樣本數	有效百分比
未獲知相關訊息	一	一四	二七・五
合作的條件不具吸引力	二	一〇	一九・六

與政府部門間協調不易、耗時費力	一〇	一〇	一九・六
機構的自主性易受影響	四	九	一七・六
不瞭解相關法令規定	五	八	一五・七

表十四 未來可能與政府合作之動機

未來合作動機	排序	次數	有效百分比
經費補助	一	一五九	一九・〇
聘用專業人力之經費補助	二	一一三	一三・五
擴展服務對象	三	九六	一一・五
推展創新的服務項目	四	九五	一一・三
設備更新與補充	五	八八	一〇・五
提供場地	六	八一	九・七
藉此可累積更多的專業服務經驗	七	八〇	九・五
提昇在同行間的专业服務形象	八	六三	七・五
相關業務、法令規章與程序之諮詢	九	六〇	七・二
其他	一〇	三	〇・四

表十五 未來與政府部門合作方式之選擇

選擇方式	樣本數	有效百分比
接受政府機構委託辦理	三一	一五・四
接受政府補助或獎助辦理	一四	七・〇
接受政府機構委託辦理與接受政府補助或獎助辦理	八	四・〇
與政府機構合作辦理	七	三・五
與政府機構合作辦理、接受政府機構委託辦理及接受政府機構委託辦理	五	二・五
與政府機構合作辦理、接受政府機構委託辦理及接受政府機構委託辦理及其他	一	〇・五

表十六 未來合作或委辦契約規範內容中最重要項目

重要規範內容	排序	樣本數	有效百分比
服務項目範圍的限定	一	一七	二七
服務對象及人數的限定	二	一六	二五・四
委辦經費的計算基準及額度	三	一五	二三・八
專業人力的設置基準	四	八	一二・七
服務績效評估的基準	五	七	一一・一

綜合上述可知，民間福利機構團體在因應民營化或擴大民間參與之推動及執行過程中，八成以上之大多數均有接受政府委辦、補助獎助或共同合作辦理之參與和投入，可謂相當踴躍，且表示對其組織營運及業務推展在下列五方面亦有實質的激勵和貢獻：第一、在業務上可以擴展服務項目和服務對象及地區，第二、在財務上可以增加政府補助收入並瞭解各種社會資源而加以有效運用，第三、在人事上可以提昇人員工作士氣和補充各種專業人力和服務人力，第四、在機構場地和設備上，可以獲得政府的提供和支援，和第五、在社會福利事業生態上可以提高機構地位和專業形象等等。由此可見民間福利機構團體與政府合作或接受委辦或補助獎勵者，除在財務上不得不借重或依賴政府的經費補助外，無論在軟體或硬體方面均表示可以進一步獲得相當的幫助和提昇，故大多積極主動爭取與政府合作或接受委辦的機會。至於民間福利機構團體未與政府合作或接受委辦之主要原因，則可歸納為三方面：第一是資訊不足，即未獲知相關訊息或不瞭解相關法令規定；第二是條件不佳，即認為

合作或委辦條件不具吸引力；第三是後果不好，即擔心組織自主性受政府干預或預期與政府部門協調不易和耗時費力。如此看來，民間福利機構團體未與政府合作或接受委辦者，除在財務上不必借重或依賴政府補助外，在與政府互動心態以及組織營運立場和業務做法上，可能較傾向於消極被動和觀望守成。

當然，民間福利機構團體在與政府部門合作或接受委辦的互動經驗及執行過程中，仍不免發生各種營運上的問題和困擾，以及此等問題究宜如何因應，亦是值得進一步深入探討的重要課題。茲根據問卷調查和深入訪談的結果與發現，以及作者個人的看法，彙整陳述於後：

第一、事前作業規劃及準備之未能參與或授權不足而導致事後執行之不便或限制。即民間福利機構團體對委辦方案之宗旨、內涵、方法、案主資格條件及服務責任地區等等，或受託經營管理的福利設施之硬體建築設計或空間運用規劃以及裝潢施工等，由於事出倉促，未必得以事先或及時參與，故一旦接受委託後，乃見心理及實質準備不足，不免產生原來書面工作計畫與後來實務推動二者之間有相當大的落差，而導致方案執行上或建築設施管理及使用上，均有相當的不便或甚至不切實際，然而對此卻無法或不能要求政府部門立即變更或修正，恐有計畫不週或浪費公帑之嫌。如此乃造成政府與民間彼此有相當大的困擾和壓力。對此在個案委託和方案委託方面，可能問題較少和影響較小；不過在公設民營或機構委託方面，則問題較大和影響較多。

以公設民營而言，由於硬體設施所有者為政府，加上經營者之民間組織主體可能經常變更，故此類設施身分傾向於不必另行立案，如此則使此等公設民營機構的身分不明，即亦公亦私，或不公不私，導致在經營自主和委託業務權責之劃分亦不明確。加上政府部門的權責單位並不僅止於社會科局，尚有其他財政、會計、民間在溝通協調上更覺困難和繁瑣。甚至部分設施仍有使用執照及公共安全設施不符規定而遭受罰鍰之尷尬情形，更教民間難以想像和苦不堪言。對此硬體設施固然不必另行立案，惟政府在取得使用執照及符合公共安全設施要求並加投產物保險之後，即可以類似方案委託的方式交由民間規劃經營，諸如空間設施功能及使用設計、設備器材、裝潢隔間等等，均可交由民間自行規劃、設計和發包施工，政府除給予經費補助和要求對政府補助所購置的各種硬體設施和器材設備登記為政府財產並參加產物保險外，均不必過度干預。

第二、福利市場供給不足令人質疑甄選作業之不公和資源分配機制之不當。即政府考慮合作或委辦的對象往往以具有相當規模條件和服務信譽者為優先，可是福利資源市場上符合此一要求的民間機構團體實在是少之又少。事實上，每一個委託案有意願應徵者往往只有一、兩個或三、四個而已，可以超過五個以上者乃屬特殊案例。自方案委託或公設民營推動以來，福利資源市場上原來較符合上述政府期望的民間機構團體幾乎大多已經接受委託，或甚至接受許多委託案子。如此乃令人質疑政府福利補助經費分配是否適當，或有限福利資源是否淪為少數機構團體所壟斷，或甚至對若干形成

全國服務連鎖組織的大型機構或團體感到憂心，唯恐此等組織可能淪為另一種福利科層。事實上目前對於較具開源條件之設施如托兒所或老人公寓等，民間業者也許意願較高，競爭亦較劇烈。至若偏重密集照顧與全天候服務性質之設施，如身心障礙者養護機構或日間托育，或老人養護中心或日間託老中心，則較乏人問津，而苦無可以託付的業者。或彼等福利資源缺乏之地方政府倘若不委託所轄行政區域以外之民間機構團體，恐怕亦是求助無門。對此似乎仍顯示政府與民間彼此之間缺乏夥伴意識，才擔心某一民間機構團體過於壯大，蓋民間的組織規模一方面乃代表個別機構的經營能力和績效，另一方面則代表福利事業生態競爭之下的調適與抉擇，與政府科層不必面對市場競爭的坐大和呆滯現象，乃不可同日而語。事實上，民間社會福利事業的成長與發展亦有待建立聯合組織和服務整合的運作模式，而不是一味盲目的競爭福利資源和提供零碎片斷的服務，反而有違效率和效益的期許。

第三、委託業務之援用法令及契約規範之限制和束縛過多，有礙民間經營自由權和組織自主權之運作。如在業務、人事、收費標準、社會資源開發及運用、服務地區範圍、對象資格條件及服務容量或數量等方面，均有相當明確和嚴格的規定及限制，使受委託者難以因應實際服務狀況而作權變的調整或適切的修正。譬如許多老人公寓由於目前安養業務未必獲得一般老人的認同及使用，故空位尚多，卻苦於無法暫時移作短期研習或休閒住宿之用，藉以充分使用既有設施資源和增加業務收入來源。對此似乎仍顯示政府部門無

法放手讓民間獨立當家的干預心態和做法，蓋民間在接受委託期間內自應享有充分的經營自主權，以示權責相當，政府部門如對民間經營方式及結果無法認同或接受，除在委託期間可予提示告知以期修正外，亦可於委託期間結束後不再續約，均可達到一定的制衡作用 and 效果。

第四、既無過往制度運作之前例可循，且目前合作經驗並未臻成熟，彼此在互動上之立場及心態做法，均較難以坦誠配合。儘管民間與政府合作或接受委託對雙方均有相當的正面貢獻和助益，不過由於彼此存疑，故對公設民營或委託服務之評價不免流於情緒發洩和抱怨指責，或總覺得合夥事業不好做，倒不如分道揚鑣。對此有待政府部門重新調整過去一向「由上而下」的心態和做法，而改以平等對待的立場和善意來接納民間為不可或缺夥伴，則心結可解。

第五、合作或委託業務之行政監督或專業督導不足，使業務績效及服務成果令人存疑。蓋政府部門本身由於承辦人力不足和異動頻繁，且缺乏契約管理及專業輔導的能力和經驗，故無法對接受委託民間機構施予適當的業務監督、專業輔導及績效評估，如此亦使民間福利機構在執行上無所適從，和使外界社會人士或案主及家屬團體質疑服務的績效和成果。此乃凸顯社會福利民營化與一般國有企業民營化之不同，即民間福利機構團體在體質和實力上尚無法可以完全接手和獨立經營，而有待政府進一步給予扶植和輔導。故政府在推動初期補助民間經營顧問和專業督導乃至部分專業服務人力

之經費，乃是必要的投資和責任。

第六、政府補助合作或委託經營的計算標準偏低或不足，形成經營上之財務風險和壓力。蓋如有虧損不見補貼，一旦盈餘即須繳納回饋金，且須由民間承擔財務上之全部經營風險和責任，使民間覺得政府缺乏合作誠意或轉嫁燙手的福利山芋，或不盡義務只享權利。尤其是過去政府所撥補公設民營或委託服務的經費補助項目，往往並未包括專案計畫管理費和部分專業服務人力費用，而屢遭民間詬病，即政府只一味要求提高服務品質卻不願增加經費補助標準，使有心做事的人仍因財務困窘而無法專注投入。固然政府可以冠冕堂皇的聲稱民營化的旨趣即希望民間機構團體可以配合部分經費負擔，故無法提供足額開辦費用，或進一步補貼部分行政管理費用和專業服務人力費用等等，乃是可以理解的。不過以目前民間福利機構的體質和能力而言，事實上卻是心有餘力不足。可見彼此之間的認知與期許，仍有相當大的落差。特別是配合政府要求對特定對象所提供之服務項目，如一定比例的低收入戶或身心障礙者等特殊服務對象，及辦理養護及矯治等密集照顧或處理困難之相關工作項目，均形成營運管理上的不便和對外市場競爭上的不利條件，不過此等對象的服務補助標準卻迄未提高。對此政府在委辦經費補助標準的訂定上，即須按服務內涵和性質以及服務地區和服務對象之不同，而有所因應和調整。

第七、合作或委託契約期間不確定或不夠長，使民間裹足不前。蓋福利服務之營運成本及投資報酬，事實上乃難以精確預估，特別

是公設民營的案例，由於所需要投資的設施及人力均較多，如果契約期間無法確定或不夠長，顯然是不符投資報酬之考量，且增加營運風險。惟對此政府本身亦唯恐有圖利特定人士之嫌，故除非政府採取夥伴協商模式，且與民間全部福利機構團體之間，建立良好的溝通協調和分工默契，否則似乎很難有兩全其美的對策。

第八、政府部門對委辦場地設施建築等之財務保管以及經費補助之會計核銷等作業程序，可謂極為繁複，不但不能工作簡化以求便民，反而有擾民之諷。蓋政府會計部門對此等經費仍視為補助款項而非償付款項，故仍視同為政府部門內部之支出項目而欲善盡監督之責，此與民營化或民產化之精神完全背道而馳，使民間在經營上綁手綁腳，毫無權宜或彈性可言。對此有待政府會計部門調整原來審核接受委辦民間福利機構團體經費的立場和做法。

第九、合作或委辦業務之行政責任及專業責任的歸屬不清，使政府與民間兩方面均感為難。蓋目前合作與委辦業務之運作模式，政府部門似乎仍負有相當籠統和廣泛的行政責任（黃茂榮，一九九一），故不免對民間機構的經營權和生產權均有相當多的介入和干預。事實上，若是屬於契約購買之買斷式或外包型的個案委託或方案委託之服務性質，則可由業主或服務提供者自行承擔行政責任及專業責任，政府根本毋須干預民間機構團體之營運管理和專業督導。不過，由於公設民營之機構委託例子，情況較為特殊，蓋硬體設施屬於政府所有，故政府即使可以不必承擔服務的專業責任，仍須負擔營運上最終的行政責任，以示對服務案主權益的維護和保障。對

此，為使政府與民間二者之間不必相互推諉責任，在個案委託和方案委託方面，可逕由民間投保意外責任險和專業責任險兩種，以回應行政責任和專業責任之需要；在公設民營（機構委託）方面，則由民間投保專業責任險和由政府投保意外責任險，藉以分別承擔專業責任和行政責任。當然，保險費用在推動早期最好由政府負擔，以示合作誠意。

第十、民間在合作或委辦業務之執行上若有爭議或糾紛，目前仍缺乏適當的申訴管道或組織以便處理。故可由政府、民間福利機構、學者專家及案主或家屬等代表所組成之超然的調解組織予以公正和公平處理，以求迅速解決。否則依循法律訴訟途徑，將費時曠日，有礙業務推展和妨害案主權益。

過去及目前其他相關研究發現及論述對上述各種問題的描述和呈現，大致相同（如蘇昭如，一九九二、一九九三；王麗容，一九九三；王增勇，一九九三；師豫玲，一九九三；林春助，一九九三；曹愛蘭，一九九三、一九九四；廖啓富，一九九四；蘇淑慧，一九九六；林碧茹，一九九六；謝季燕，一九九六；馮燕等，一九九七；林萬億等，一九九七），惟有關問題的成因及因應對策之看法，則並不一致。儘管如此，仍可見民間與政府部門相互之間，無論在硬體或軟體業務設施及方案的規劃執行、行政監督管理或專業服務督導、預算財源補助或會計經費核銷、行政及專業權責歸屬劃分、委辦業務糾紛之申訴處理、案主權益維護及善後等等議題上，均缺乏共識，和對彼此角色之期待存在相當的落差。主要的原因，一言以

蔽之，乃在於未能將彼此視為不可或缺的事業夥伴，致無法推心置腹和坦誠合作。

肆、民間福利機構團體對民營化之因應策略

為進一步深入探討民間福利機構團體對民營化推動之因應情形，乃分別訪問公設民營和委託服務兩種不同服務類型的承辦機構團體，且挑選其中曾經或目前接受委辦業務、目前才獲入選並正籌備委辦事務、曾經參加應徵委辦但未入選、以及尚無接受委辦意願等不同推動特質之代表性機構團體三十個，針對其主管及工作人員進行深入訪談一次至二次，並運用紮根理論的方法和步驟對訪談資料著手登錄和分析，以及建構理論模型。

民間福利機構團體在因應民營化推動過程中，基於前置因素如組織本身的特質、過去與政府合作經驗，脈絡因素如組織的任務環境、民營化政策特徵，助力或阻力因素如重要關鍵人物的干預、機構營運自主性的影響，以及結果因素如組織改變或調適結果等，此等因素所建構之運作和互動之架構、過程和機制的模型（參見圖一），乃呈現不同的因應策略和運作模式。民間福利機構團體因應民營化之策略模式主要可分為發展、調適、配合、順應和迴避等五種。各種相關因素對五種因應策略之影響關係模型中，一般而言，各種相關因素對發展型和調適型傾向於正面的影響，和對順應型及迴避型傾向於負面的影響或無影響，則請參見表十七至表廿二的對照和比較。

助力／阻力因素

〔重要關鍵人物介入〕

- 董事會或理監事會支持
- 機構首長企圖心
- 政府單位首長理念及行動支持
- 政府單位主辦人員主動徵求合作
- 媒體和社區公共關係的支持
- 機構工作人員士氣
- 民意代表支持

〔營運自主性的影響〕

- 經費補助計算標準
- 會計核銷作業及程序
- 行政作業負擔
- 合作或委辦執行成果評估
- 方案申請協助及支援
- 個案來源及轉介管道

前置因素

〔組織特質〕

- 服務內涵
- 專業技術
- 服務性質
- 機構使命感

〔過去與政府合作經驗〕

- 行政管理及支援
- 理念和溝通
- 對政府科層滿意度
- 申請經費補助與核銷
- 合作默契
- 專業服務督導

脈絡因素

〔組織任務環境〕

- 經費來源
- 案主來源
- 服務競爭者
- 服務地區

〔政策特徵〕

- 政策角色定位
- 政策資源
- 政策執行規定及分工

因應策略

〔發展策略〕

- 【發展策略】
- 【調適策略】
- 【配合策略】
- 【順應策略】
- 【迴避策略】

結果

〔組織改變或調適〕

- 組織目標改變
- 人力增減
- 經費增減
- 組織架構增減
- 服務項目增減
- 服務設施增減

圖一 民間福利機構團體因應民營化的策略模型

表十七 組織特質因素對五種因應策略的影響關係比較

服務內涵	發展型	調適型	配合型	順應型	規避型
專業技術	綜合	綜合	綜合	綜合	矯治、復健、保護
服務性質（商品化或收費）	++	+	0	-	-
機構使命感	++	0	0	0	-

附註：+表示正面影響，-表示負面影響，0表示無影響（以下各表均同）

表十八 任務環境因素對五種因應策略的影響關係比較

經費來源	發展型	調適型	配合型	順應型	規避型
案主來源	++	+	0	+	0
服務競爭者	++	0	0	+	0
服務地區範圍	++	+	0	0	0

表十九 政策特徵因素對五種因應策略的影響關係比較

政策認知與期待	發展型	調適型	配合型	順應型	規避型
政策資源	++	+	0	+	-
政策執行規定與分工	++	+	0	+	-

表二十 重要關鍵人物因素對五種因應策略的影響關係比較

董事或理監事的支持	發展型	調適型	配合型	順應型	規避型
機構負責人企圖心	++	+	0	+/0	-
機構工作人員士氣	++	+	0	+/0	-
政府主辦人員意向	++	+	0	+/0	-
政府首長理念和支持	++	0	0	0	-
媒體與社區公開支持	++	+	0	0	0
民意代表支持	+	+	0	0	0
與其他機構之關係	+	0	0	0	0

表二十一 過去與政府合作經驗因素對五種因應策略的影響關係比較

經費補助與核銷程序	發展型	調適型	配合型	順應型	規避型
行政管理支援	++	+	-	0	-
專業服務督導	+	0	-	0	-
理念和溝通	++	+	-	+	-
對政府科層滿意度	++	+	-	+	-
合作或共事默契	++	+	0	0	-

表二十二 五種因應策略模式在組織改變或調適結果

因素中的差異比較

發展型	調適型	配合型	順應型	規避型
人力增減	+	0	+	0
經費增減	++	+	+	0
組織架構增減	+	0	0	0
組織目標改變	++	0	+	0
服務項目增減	++	0	0	0
服務設施增減	++	0	0	0

發展型——民間福利機構傾向於發展型策略者，在組織任務環境上乃採取開拓與擴展的營運策略和做法，且基於本身組織特質、重要關鍵人物的支持、過去與政府有正面的合作經驗與默契、和不致妨害機構營運自主性的考量，故希望藉由委託民營業務之執行以擴展機構本身的相關業務，以及增加服務內涵和服務範圍，甚至於擴大服務對象的案主群體。因此，在整個組織結構、人員及經費預算上亦隨之大事調整，以因應日益增加的業務需求，而使機構的角色和功能可以轉型與發展，以符合社會變遷的需要。依據組織理論的

制度理論、資源依賴理論 (Aldrich and Pfeiffer, 1976) 及區位生態理論 (DiMaggio and Powell, 1983) 等相關觀點而言，此一類型的機構不僅盡力符合制度的期許與要求，以穩固組織的合法性地位，而且還伺機充分開拓政府補助資源以擴展設施和業務，以增

加服務的內涵與範圍，藉以提昇社會福利事業生態中的專業形象和優勢地位。

調適型——民間福利機構團體對政府委辦業務之回應策略，基本上乃表示支持的態度，並儘量配合政府委辦業務項目加以執行，甚至必要時亦主動改變或調整組織本身的角色定位與未來發展走向，以因應委辦業務的需要。惟此等民間機構限於本身組織條件及服務專業水準尚未發展到一定程度，或礙於其他原因，而未能積極擴展服務內涵或服務對象，而僅增加服務數量或服務項目及地區範圍等。此一類型的回應策略對整個組織結構、人事及經費預算等的影響不大，惟未來將可能藉由委辦業務的機會和經驗，繼續擴展機構的業務範疇及服務內涵。依組織理論的相關觀點而言，此一類型的民間機構雖見盡力配合制度環境的期許與要求，惟尚未積極投入與參與，且未充分運用政府補助資源以大事擴展，和不具強烈的企圖心以建立機構在社會福利事業中的領導地位，而僅將此一外在制度環境的要求視為現在的工作目標與未來發展的重點。

配合模型——此一類型民間福利機構團體對政府委辦業務原則上並未採取主動申請和積極爭取的立場和做法，惟對委託業務所要求的服務內涵與範疇，若與機構宗旨和服務項目不致相差太遠者，則可量力而為。以組織理論的相關觀點而言，民間機構一方面既可勉強回應外在制度環境的要求，即使並不迫切需要利用政府補助以增益機構本身的資源，另一方面機構本身的角色任務及經營自主性並無太大的干預或限制，且不影響在原來社會福利事業生態上的地位，

故即使有部分互動和運作上的困難和限制，仍樂於相互妥協和配合。

順應模型——此一類型民間福利機構團體向來對政府委辦業務即使未必能夠獲得充分信任與許多授權委辦項目，但仍不放棄任何可以參與和委辦的機會，試圖開拓資源藉以擴展組織規模或服務項目，惟限於組織本身條件和發展程度以及過去未能與政府建立良好互動關係等，故目前不僅無法獲得公設民營或機構委託，而且在方案委託和個案委託方面的案例亦相當少。就組織理論的相關觀點而言，此一類型民間機構雖然習於外在制度環境的期許與要求，且向來組織的角色和功能因對外在社會資源的依賴，亦不得不隨外在社會環境變遷而在發展方向及服務重點上略作調整，即使在社會福利事業生態上並未占有重要地位，畢竟仍嘗試在自保生存的基礎上謀求調適和發展。

規避模型——此一類型民間福利機構團體對政府委辦業務乃採取觀望或甚至規避的立場和做法，基於過去與政府合作經驗的不悅，或目前本身財務資源的自足，或組織本身條件的限制，故對政府委辦業務並不感興趣，亦不希望擴展本身的硬體設施及服務項目或服務對象，故在組織架構人事及經費預算上都不希望有任何顯著的調整或改變，而只希望安於現狀，亦不願對外在社會環境的變遷有所回應或面對。依組織理論相關觀點而言，此一類型民間機構本身的合法性地位由於財源自足，不必依賴政府補助，以及在社會福利事業生態上並未受到任何同行的競爭與威脅，而可以自保和封閉，乃是目前國內社會福利資源供給面不足的特殊和不正常現象；否則組

織很少有不因應社會需要、制度期許、資源依賴和生態供需等情況而有所調適和改變。

伍、結語

在社會福利事業的民營化過程中，將政府部門的福利事業之所有權轉讓給市場之「私有化」的主張，似乎是不被期待的，或將經營權轉移給民間之「民營化」的做法如公設民營，亦僅針對志願部門而言，蓋多數福利設施仍保有非營利性的機制和特色，故無法交由市場接手。至於在生產權的委託或代理如方案委託或個案委託，則可能由政府以契約向志願部門或市場購買服務，此即「民產化」或「私產化」，與所有權無關，且原則上不干預業主的經營權。由此可見，社會福利事業民營化的特質和做法與一般國有企業的私有化或民營化，略有不同。

因此，國內推動社會福利民營化之政策目標及定位，亦當有所不同。首先，在總體目標方面以加強培植民間的服務能力為旨，藉以擴大服務的對象範圍及內涵層面，和嘗試創新的方法及方案，俾能建立週延的服務體系及輸送網絡。其次，在民營化階段性角色與任務方面，依序為：第一階段倡導扶植期；第二階段輔導協助期；第三階段分工合作期。尤其是在推動初期，更待呵護厚植民間的潛力和實力，使其日後足可與政府共同攜手推展社會福利事業。

多數民間福利機構團體對政府補助仍有相當的依賴，且在過去一年中曾與政府合作或接受委辦，主要訊息來源是政府單位的正式

通知和與政府人員的接觸，獲得合作或委辦的有利條件主要是過去與政府單位有共事的經驗以及機構本身信譽卓著。只有半數民間機構正式訂定契約，且以方案委託方式居多，契約規範內容主要為服務對象、人數、項目範圍，和動機主要為爭取經費補助或貼補專業人力。過去合作或委辦的問題，以會計核銷手續繁複、補助經費標準偏低和未能補貼專業人力三者最受詬病；惟仍有半數對合作或委辦經驗感到滿意，或尚可接受。又委辦業務須待改進的事項，依序為補助經費項目及計算標準、輔導協助解決營運或服務問題、和充分授權與信任；至於不願合作或接受委辦的原因，則依序為未獲知相關信息、合作或委辦條件不具吸引力、與政府單位協調不易等。

民間福利機構團體在因應民營化推動過程中，基於組織本身特質、任務環境、過去與政府合作經驗、民營化政策特徵、重要關鍵人物干預、機構營運自主性考量以及組織改變或調適結果等因素之運作機制，乃呈現不同的因應策略和運作模式，包括發展、調適、配合、順應和迴避等五種。上述五種因應策略模型中，各種相關因素對發展型和調適型有正面影響，和對順應型及迴避型有負面影響或無影響。依據組織理論如制度理論、資源依賴理論及區位生態理論等相關觀點，大致可以解釋民間的各種回應策略不啻為符合社會制度和規範的期許與要求，以穩固機構合法性地位，或伺機開拓政府補助資源以擴展本身設施和業務，或更進一步藉以提昇在社會福利事業生態中的專業形象和優勢地位。尤值一提的是，以領導的觀點而言，發展型和調適型的機構主管亦傾向於扮演相當主動積極的「

串連和互動（interactive）」以及「創業（entrepreneur）」的角色與功能（Tropman, 1989:219-242），故使機構可以在民營化過程中奠定舉足輕重的關鍵性地位。

（本文作者現任暨南國際大學社會政策與社會工作系所副教授）

參考文獻

中文部分：

- 陳靜芬 台北市民間組織參與社會福利服務之研究 台北 私立文化大學政治研究所碩士論文 一九九〇年
- 黃茂榮 行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討 台北 行政院研究發展考核委員會 一九九一年
- 王增勇 推行民營化可能遭遇之困難與因應之道 社會福利服務民營化研討會會議實錄 一九九三年 頁九三至九五
- 王麗容 社會福利服務民間化回顧、現況和省思 社會福利民營化研討會會議實錄 一九九三年 頁三七至四二
- 師豫玲 台北市政府社會局委託民間辦理社會福利現況 社會福利民營化研討會會議實錄 一九九三年 頁六十至六十四
- 蘇昭如 台北市政府委託民間辦理社會福利之研究 公訓報導 第四十四期 頁三九至四九 一九九二年；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 頁五九至六九
- 林春助 台灣地區民間福利機構參與社會福利服務之研究 台北 國立中興大學公共政策研究所碩士論文 一九九三年

曹愛蘭 殘障福利服務民營化之探討 研考雙月刊 第十七卷四期

一九九三 頁十七至廿二；加強推展政府與民間合作關係 社

區發展季刊 第六七期 一九九四年 頁九五至一〇〇

高迪理等 台灣地區社會福利機構轉介系統建立之研究 台北行

政院研究發展考核委員會委託研究報告 一九九四年

廖啓富 社會福利民營化政策之分析——台北市政府社會局與民間受

託機構的互動關係 台北 國立中興大學公共政策研究所碩士

論文 一九九四年

林碧茹 購買服務契約執行過程之研究——以高雄市政府社會局委託

民間機構辦理社會福利服務為例 嘉義 國立中正大學社會福

利研究所碩士論文 一九九六年

謝季燕 社會福利公設民營之探討——高雄縣社會福利公設民營回顧

與展望 高雄縣政府八十五年縣政研討會社會福利論文集 一

九九六年

蘇淑慧 現階段台灣地區社會福利機構公辦民營狀況之分析 台中

私立東海大學社會工作研究所碩士論文 一九九六年

施教裕等 台灣省政府社會處委託民間社會福利機構（公設民營）

辦理社會福利業務研究報告 南投 台灣省政府社會處處委託專

題研究報告 一九九七年

馮燕等 如何加強委託非營利機構推展福利服務業務問題 台北

行政院研究發展考核委員會委託研究報告 一九九七年

林萬億等 社會福利公設民營模式與法制之研究 台北 內政部社

會司委託專題研究報告 一九九七年

英文部分：

Aldrich, H. E. and Pfeiffer, J. (1976). "Environments of

Organizations," Annual Review of Sociology, Vol. 2. Palo

Alto, CA: Annual Review.

DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983). "The Iron Cage

Revisited: Institutional Isomorphism and Collective

Rationality in Organizational Fields," American

Sociological Review, 48, 147-160.

Little, V. C. (1982). Open Care for the Aging: Comparative

International Approaches. New York: Springer Publishing

Co..

Tropman, J. E. (1989). "Human Service Entrepreneurship: The

Four C Approach," in Hasenfeld, Y. (ed.) Administrative

Leadership in the Social Services. New York: Haworth

Press. Pp. 219-242.