

社會服務民營化對非營利組織發展的影響

—以臺北市社會福利機構為案例分析

邱瑜瑾

壹、社會服務民營化對非營利組織發展的影響

福利服務民營化（privatization）政策崛起於 1980 年代的新右派福利論述，英美國家採取社會服務民營化政策作為改善福利遞送效率和地方控制的策略，並且有意減少政府在福利資源供應上的角色。在具體的政策上，政府使用更多「契約服務」與「憑證制度」（voucher）在教育、兒童照顧與身心障礙者服務。此外，美國也在制度層次上，以「政府再造」（reinventing government）政策，強調人群服務提供的分權化，創造了對消費者友善的服務與更大程度回應消費者需求之環境。

但是社會服務民營化政策也產生一些負面的政策後果，例如雷根總統削減福利預算，執行社會服務民營化政策，增加許多與非營利組織及營利組織的契約性服務，結果造成服務方案的分裂化（program fragmentation）與服務無效率，都市產生更嚴重的社會問題，如藥物濫用、母親與兒童健康照顧不周、貧窮者增加等。由於 1980 年代增加了嚴重的社會與健康問

題，使社會大眾對政府的信任度更低。Blomqvist（2004）對於以福利國家自豪的瑞典也提出批評，認為自從 1990 年代以來，瑞典因應福利國家危機而引入市場機制，公共部門的福利服務開放給私部門，特別是在健康照顧、初等教育體系與社會服務等領域，私部門供應的部分大量增長。以往不分收入、社會階層與文化背景者之公民，一視同仁的享受國家優質的服務且被稱頌的「人民之家」，現在因為透過此種「消費者選擇」（Consumer choice），而導致社會區隔（social segregation）。瑞典一向所標榜的制度性與普及性的平等主義之福利服務信念，逐漸被民營化與市場導向所破壞。

所以近年來執行社會服務民營化的國家也開始反省民營化政策的優缺點，有些議題討論的焦點圍繞在民營化政策對非營利組織的發展影響有幾個面向：

一、服務品質與財務危機的兩難

雖然有些學者主張非營利組織在社會服務領域的擴大參與，可以限制國家權力過分擴張，並且能提供彈性且多樣性的服

務以減少透過國家干預體系來解決社會問題 (Schambra, 1997)。但是在實際的實施過程中，許多地方政府也面臨了「公－私部門合夥關係」的兩難，例如堪薩斯州是採行公－私部門契約合作的先驅者，很早就在兒童福利服務民營化的過程中，把家庭保存、寄養家庭照顧和收養這三部分的福利措施，採取分離的服務遞送方式，並且契約採行方式是依據特定指標來評定受委託組織在服務方案的成效及兒童個案福祉被改善的程度，而定出付費等級。但是在採行此種要求績效成果的契約內容下，使許多接受委託的福利組織在無法立即產生服務成效下，而產生財政危機。雖然堪薩斯州隨後進行契約內容的改革，以降低被委託單位產生財務金融風險，但是仍保留服務遞送分離的契約模式。所以社會服務民營化的兩難是，必須面對如何讓受託組織保證兒童福利服務的品質，另一方面也必須保護受託組織在長期上有他們自己財務的生存能力 (Unruh, Jennifer K. & Hodgkin, Dominic, 2004 : 771)。

二、朝向功利主義

受到「新管理主義」的影響，政府在民營化的過程中相當重視被委託的非營利組織在服務上要呈現績效、責信、方案評估與考核，使得非營利組織朝向企業的經營模式，重視資源的開拓與強化公關。所以有些學者批判社會服務民營化政策是一種政治經濟力「再聯盟」(realignment)，政府導入市場力以追求效率或效用，卻型塑了精於「策略的」(tactical)非營利組織，其行動目標往往放在吸引能提供報酬的支持者或短期內可達到收支均衡的方案，所

以民營化的社會服務一方面改變機構的經營哲學，反而朝向功利主義與實用主義 (Feigenbaum, Henig, & Hamnett, 1998)。

三、去「使命化」之風險

Taylor-Gooby (2004) 認為採取市場導向的社會政策與福利國家所宣稱的福利理念是有所背離的，市場化導向的原則強調競爭性、不平等與使用者付費的資源配置模式，而福利國家的社會政策所蘊涵的福利理念是平等、社會連帶 (solidarity) 與社會正義，因此福利民營化的政策，有其內在的緊張性與矛盾性。Corde, Henig & Twombly (2000) 等人亦批判福利民營化政策增加了非營利組織「去使命化」的風險，因為市場競爭機制而改變非營利組織原先使命，轉向迎合市場需求而喪失原先的使命角色，而朝向更追求「物質性基礎的組織」(material-based organization)，此種發展可能導致組織陷入一種危機中，即是組織內部工作人員要求更高的薪資水準或缺乏社區政治動員的能力。

四、忽視弱勢者需求之風險

以往非營利組織強調對抗政治經濟結構的不平等性，拒絕市場力的入侵，現在的非營利組織偏好有能力付費的方案或依循經費贊助者的選擇偏好，不利於符合弱勢者的需求，所以會陷入「忽視弱勢者需求之風險」(risk of de-emphasize of need)。因此基於供應者尋求符合服務名目、值得服務的案主、低成本的服務方案而可能產生「恩賜主義」(favoritism)、「不一致性」(inconsistency)、「歧視性」(discrimination) 之風險，所以不論對於弱勢社區或弱勢族群缺乏致力於個別化需

求之滿足 (Corde, Hening & Twombly, 2000)。

五、缺乏評鑑、監督與民主控制之風險

另一種批評係針對政府對非營利組織監督機制而來，因為政府在民營化、私有化政策中促成非營利組織提供有效性的目標，沒有規劃更長遠與整體的社會福利政策之社會目的，使公部門對福利政策與遞送服務產生缺乏深思熟慮的評鑑、監督與民主控制的風險 (Corde, Hening & Twombly, 2000)。

此外，Marwell (2004) 也發現另外一種更深層的民主危機來源，乃是從雷根奉行新右派福利政策以來，美國政府透過公共服務的分配機制把社會服務民營化的契約委託給一些特定的社區型非營利組織 (community-based organization, CBOs)，這種 CBO 能得到更多的服務資源提供給當地鄰里與個人，而居民也會以選票支持協助非營利組織獲取資源之政治候選人，因此社會服務民營化產生了「福利資源賄賂化」的副作用，在此種模式下所產生新型式的非營利組織，被稱為「政治機器 CBOs」，其運作模式乃是透過公共服務將資源分發給居民，並且使居民對組織負有回報的義務，機器政治 CBOs 為某些政治人物創造一個可靠且穩固的選舉票倉。

我們從劉淑瓊 (2001:7-55) 對臺灣近年來社會福利民營化政策有系統的探討，發現我國在福利體制上，採取社會服務民營化的「契約外包」與「公辦民營」模式，以市場化邏輯鼓勵民間非營利組織競標以獲取福利方案，社會福利方案在契約外包

文化下，官僚體系也介入利益架構中，缺乏對福利業務進行選擇合作夥伴及服務品質監控，因此民營化的政治效應是降低了政府部門的公共信任權威與民主理想。

貳、研究目的

在社會福利的建構上，非營利組織在都市政治與公共政策的實踐角色與建構市民社會的影響力日增，非營利組織與政府部門形成「夥伴關係」，提供服務與都市治理，促使市民參與地方草根民主的發展 (Smith, 2000)。尤其是自從福利國家危機論述之後，新右派的福利思潮主張「社會服務民營化」，在具體的政策目標上，鼓勵地方政府透過民營化政策，以「契約外包」模式使福利服務更具效率化。在此種福利改革下，非營利組織在「公共政策」與「福利服務」參與的角色上得到「合法性」的擴張。雖然上述針對民營化的批判甚多，但是本研究想從一個地方政府的非營利組織觀點探討此問題，檢驗社會服務民營化對組織發展是否皆是負面發展，或者有其正面功能，以此釐清民營化未來發展的可能契機。

臺北市作為首都地位，所擁有的非營利組織數量居全國之冠，臺北市的社會福利發展被視為其他縣市政策模仿與比較的對象，尤其是臺北市在「公設民營」福利業務上扮演開拓者角色，也是全國最早實施社會服務民營化的地方政府。臺北市正式與非營利組織有契約性福利服務委託關係是在民國 74 年，臺北市政府就提供場地設備給受託單位「第一兒童發展文教基金會」在「心愛兒童發展中心」作特殊兒童服務，這也是臺灣地區第一個社會福利機

構「公設民營」的案例。

邱瑜瑾，劉邦立（2002）在「都市政權遞嬗與社會福利建構：以臺北市為例」一文中，指出在臺北市的社會福利政策推行上，黃大洲市政時代也循此與民間機構合作模式，在民國 80～82 年間擴充到身心障礙服務與遊民服務。陳水扁市政時代以殘障津貼、育兒津貼、兒童免費醫療（三歲以下）與幼兒教育券為政策核心，這些都是當時臺北市首創方案。其中「幼兒教育券」主要是針對「私立幼稚園」與「公立幼稚園」之學費差異，縮短落差給予補助，但僅限 6 歲。此時期社會服務民營化政策成為臺北市推動社會福利的主要動力，在陳水扁時代公設民營與委託服務方案增加速度更快，由原來的二、三個合作機構，增加到 40 個以上的非營利組織承接地方政府服務方案。因此本研究分析社會福利民營化對非營利組織的發展，對地方政府的社會福利建構之圖像有其重要性。

本文研究目的主要首先探討參與社會服務民營化的組織特質，包含參與臺北市社會服務民營化政策的組織類型、接受委託的單位與型式、附設福利機構等特質為何？其次，分析參與民營化後對這些參與的非營利組織發展有何影響？最後，提出臺灣社會服務未來可能的發展方向。

參、研究方法

本研究資料是取自本人國科會研究計畫：「都市政權、制度、政策網絡與地方政府社會福利之建構：臺北市與高雄市之比較研究（I）」（NSC 9-2412-H-126-002-SSS），運用社會調查法量化問卷蒐集資料之部分成果。此問卷之母體為臺北市「社

會服務及慈善型」非營利組織 226 家，本研究進行全面普查，扣除停業與地址不全者，共調查 204 個社會福利非營利組織，回收問卷 138 份，回收率為 67.6%，未答完一半者判為廢卷有 8 份，總計有效問卷 130 份。問卷的對象以組織的最高職位者且有實際參與組織業務運作者為主。調查時間為民國 90 年 6～8 月三個月時間。本研究對臺北市非營利組織進行問卷調查，問卷內容包含四部分 1.組織基本資料；2.非營利組織參與臺北市社會福利建構之特質；3.對臺北市政府推動社會福利的看法和評價；4.填答者基本資料。本研究所用的資料，主要是第二部分的資料。

肆、結果分析

本節主要是以參與民營化的 45 個組織作為探討對象，但是在有些項目上會以未參與民營化的組織當作參照組進行分析討論，以期更清晰勾繪出兩者的組織發展特質之差異。有關受訪者基本資料以及 45 個參與民營化組織的基本特質，請參閱附錄一。以下分析參與社會服務民營化的相關討論議題：

一、參與社會服務民營化的組織服務特質

（一）參與社會服務民營化組織類型

「社會服務民營化政策」成為社會福利服務的重要發展趨勢，對於非營利組織調適政治環境的反應各有不同，表 1 顯示在本研究中的 45 個組織以「家庭暨綜合福利」類型組織居多，高達 47% 左右，最少的類型為老人福利與青少年福利組織，所佔比例低於 10%。此也反映出臺北市目前

的社會福利建構的特色，「家庭暨綜合福利」型非營利組織日漸成為協助地方政府契約福利服務的核心組織。參與民營化社會服務非營利組織

員工數：平均 34.44 人，組織工作人員差異大，最小值為 1 人組織，最大值高達 246 人。

(二)參與民營化組織在社會福利的角色

參與民營化的組織認為在福利所扮演的角色以「福利服務」居高，將近九成六的組織扮演此角色，這與政府委託的購買式服務所要求擔任的角色相當吻合。其次才是有四成二左右的組織「政策倡導角色」，因為有些組織進入市政府的各類別福利委員會中（例如身心障礙保護委員會、兒童保護委員會等政策網絡），有政策建言

的機會。居第三位的是擔任「促成民眾參與」與「監督政府」的角色，兩者比例一樣，各占 31.1%，這是建構市民社會，促成公共參與的重要角色。最少為「扮演政府與非營利組織衝突協商者角色」，只有一成六的組織擔任此角色，此可能表示 NPO 政府與部門的重大衝突事件並非太多，或者由非營利組織作為衝突協調者角色的制度性機制尚未形成（表 2）。

(三)民營化政策的委託單位

從受訪的 130 組織中發現，有 45 個組織參與臺北市政府民營化政策之委託方案，所占比例約為 35%。換言之，有三分之一以上受訪的非營利組織有參與臺北市政府的民營化社會服務（表 3）。

表 1 參與社會服務民營化組織類型

機構類型	百分比	次數
1.兒童福利	13.3%	6
2.青少年福利	6.7%	3
3.身心障礙福利	15.6%	7
4.老人福利	2.2%	1
5.婦女福利	15.6%	7
6.家庭暨綜合福利	46.7%	21
總 和	100%	45

表 2 「在社會福利扮演的角色」之次數分配表（複選題）

扮演角色類型	個 數	反應百分比	觀察值百分比
1.扮演福利服務角色	43	44.3	95.6
2.扮演提昇民眾參與公共事務角色	14	14.4	31.1
3.扮演監督政府公共政策角色	14	14.4	31.1
4.扮演政府與非營利組織衝突協商者角色	7	7.2	15.6
5.扮演政策倡導角色	19	19.6	42.2
總 計	97	100.0	215.6

*45 個有效觀察值

表 3 「組織是否參與臺北市政府民營化政策」之次數分配表

變 項	樣本數	百分比 (%)	總 計
組織是否參與民營化政策			
(1)否	85	65.4	100%
(2)是	45	34.6	(N=130)

在接受社會服務民營化的 45 個組織中，以參加社會局委託方案的 42 個組織數最多（占 66.7%）；其次是教育局有 10 個組織（占 15.9%）；文化局與勞工局有 4 個組織；其餘都市發展局、衛生局與交通局各只有 1 個組織（各占 1.6%），受委託單位分別為「財團法人臺北市老人基金會」，「臺北市女性權益促進會」及「伊甸社會福利基金會」。

從接受公設民營委託服務的單位中發現，福利服務所涉及的面向是多元的，其包含了教育、文化、交通等方面，但社會局是地方政府執行福利民營化政策的業務核心單位（表 4）。

(三)接受委託的方式

在可複選的社會服務民營化三種方式當中，45 個組織以接受「一般方案委託」最多，占 36.0%，其次分別為「活動補助」占 32.6%、「場地經營」占 31.5%，三種方式比例相差不大（表 5）。在三種方式中，組織三種方式都有接受者占 31.1%，只有其中兩種方式的組織占 35.6%，只有一種方式的組織占 33.3%，幾乎各占三分之一（表 6），此表示臺北市政府的社會服務民營化的執行，算是較為分散化的組織配置

模式。

(四)「附設福利服務機構」與接受社會服務民營化委託關係的關聯性

非營利組織中有一項特質與是否接受民營化社會服務有很顯著的關聯性，那就是「組織是否有附設福利服務機構」。從表 7「附設福利機構」與「是否接受民營化」的卡方檢定中，兩者關聯性檢定達到顯著水準（ $X^2=16.080$ ， $p \leq 0.01$ ）。從列聯表的直橫來分析，可發現在有接受公設民營的組織當中，有高比例的組織有附設福利機構（占 44.4%）；而在沒有接受公設民營的組織當中，有附設福利機構的只占 12.9%。從橫列分析，則發現在有附設福利機構的組織中，有接受公設民營的比例 64.5%，高於沒有接受公設民營的 35.5%。顯示有附設機構的組織，約有六成五的比例有接受公設民營方式服務委託。「附設機構」與「政府公設民營委託方式」之間的關係，分別在「場地經營」、「活動補助」、「方案委託」這三種方式上也達顯著相關（表 8）。所以「有附設福利機構」的組織，有較高的機會成為公部門契約委託的對象，此可能與附設的福利機構可作為庇護、收容或收托照顧有關。

表 4 「民營化服務委託單位」之次數分配表（複選題）

變 項	個 數	反應百分比	觀察值百分比
接受臺北市政府哪些單位的委託			
(1)教育局	10	15.9	22.2
(2)文化局	4	6.3	8.9
(3)社會局	42	66.7	93.3
(4)勞工局	4	6.3	8.9
(5)都市發展局	1	1.6	2.2
(6)衛生局	1	1.6	2.2
(7)交通局	1	1.6	2.2
總反應數	63	100.0%	140.0%

表 5 「民營化委託方式」之次數分配表（複選題）

變 項	個 數	反應百分比	觀察值百分比
民營化委託的方式			
(1)場地經營	28	31.5	62.2
(2)活動補助	29	32.6	64.4
(3)方案委託	32	36.0	71.2
總反應數	89	100.0%	197.8%

表 6 「組織接受幾種臺北市政府民營化方式」之次數分配表

變 項	樣本數	百分比 (%)	總 計
接受臺北市政府公設民營方式			
(1)三種方式	14	31.1	100% (N=45)
(2)兩種方式	16	35.6	
(3)一種方式	15	33.3	

表 7 「附設機構與接受民營化委託」卡方檢定表

項 目		接受民營化委託			X ²	df	P
		無	有	總和			
附設機構	無附設	74.7% 87.1% (74)	25.3% 55.6% (25)	100.0% 76.2% (99)	16.080	1	0.000**
	有附設	35.5% 12.9% (11)	64.5% 44.4% (20)	100.0% 23.8% (31)			
	總 和	65.4% 100.0% (85)	34.6% 100.0% (45)	100.0% 100.0% (130)			

* $p \leq 0.05$ ** $p \leq 0.01$

表 8 「附設機構與接受公設民營方式」卡方檢定摘要表

「附設機構與接受公設民營方式」的關聯性	X ²	P
(1)場地經營	17.364	0.000**
(2)活動補助	9.049	0.003**
(3)方案委託	4.358	0.037*

(五)「參與政策網絡類型」與接受社會服務民營化委託關係的關聯性

在福利民營化的過程中，地方政府在福利業務上常採取制度性委員會，由政府部門、學者與非營利等部門組成政策執行的團體，其中可以做政策建議、執行方針、業務改進及法規修正等，一方面展現對話溝通的制度性機制，一方面型塑政策網絡的模式，以吸納不同部門行動者共同公共政策，展現民主機制。姑且無論各縣市的委員會是否達成這些功能，但是能被邀入各類型的委員會之組織，也需具備相當專業性與知名度。所以在「都市治理」中，各類型的政策網絡也成為探討的焦點。

本研究為了解「參與政策網絡類型與接受社會服務民營化委託關係」之間的關聯性，找出臺北市當時較具代表性的 12 個委員會。從表 9 的卡方分析中發現，在 12 個政策網絡中，與高達 8 個政策網絡達到顯著性，其中有參與「身心障礙者保護委員會」、「兒童少年老人福利促進會」、「家庭暴力暨性侵害防治委員會」、「婦女權益

促進委員會」、「社會福利委員會」、「身心障礙者就業基金專戶」、「無障礙環境推動委員會」及「特殊教育鑑輔會」等組織比沒有參與之組織有較高比例接受社會服務民營化方案（表 9）。

若從沒有顯著性的這五個項目來看，「社區發展促進委員會」是屬於市民社會與社區草根發展有關，而「早期療育推動委員會」、「教育審議委員會」、「特殊教育諮詢委員會」與教育及兒童身心障礙有關，這些未達顯著的項目除了「早期療育」臺北市政府有推出相關的福利服務方案外，其他如促成市民社會與教育發展的民營化方案尚少。所以接受民營化服務方案的組織比沒有接受民營化委託方案的組織，有更高的機會進入制度性的政策網絡中，參與部分福利業務的推展與決策制訂。此顯示參與民營化的非營利組織相對而言，與地方政府的關係較為密切，且能透過制度化的管道表達與社會服務相關的建言。

表 9 「參與政策網絡類型與福利私有化政策」卡方分析

項 目	組織是否接受公辦民營	
	X ²	P 值
1.身心障礙者保護委員會	4.674	0.031*
2.早期療育推動委員會	1.133	0.287
3.兒童少年老人福利促進會	4.340	0.037*

4.家庭暴力暨性侵害防治委員會	9.395	0.002**
5.社區發展促進委員會	1.873	0.171
6.婦女權益促進委員會	19.323	0.000***
7.社會福利委員會	17.197	0.000***
8.身心障礙者就業基金專戶	4.732	0.030*
9.無障礙環境推動委員會	3.837	0.05*
10.教育審議委員會	1.904	0.168
11.特殊教育諮詢委員會	1.394	0.238
12.特殊教育鑑輔會	5.801	0.016*

* $p \leq 0.05$ ** $p \leq 0.01$ *** $p \leq 0.001$

二、參與「社會服務民營化政策」對組織發展之評估

一般文獻上論述接受政府方案委託的組織，可能受到「契約文化」的影響而喪失組織的自主性、方案的創新性、服務對象的標準化等負面影響，因此本研究設計十個評估「社會服務民營化政策」的題目，請這些接受市政府委託契約的組織評估近年來參與「民營化」社會服務政策後，對組織有何影響性？評估內涵包含五大面向，第一個面向：「對組織財務與人力資源的影響」（第 1~2 題），第二個面向：「對組織服務擴大、方案創新與服務品質的影響」（第 3~5 題），第三個面向：「對組織財務與服務決策自主性的影響」（第 6~7 題）；第四個面向：「政府關係與評鑑對組織發展的影響」（第 8~9 題）；第五個面向：「忽視弱勢者需求之風險」（第 10 題）。

評估方式依影響力大小分五個等級，由 1 分到 5 分遞增，對組織發展影響的程度愈大者，評定的分數愈高（表 10）。以下討論評估結果：

（一）對組織財務與人力資源的影響

在第一個面向上有兩個評估項目評估

對組織資源的影響，第一，對組織財務資源的影響：「接受契約委託是否有助於組織財源充裕，減少財務危機？」，這個項目出現有趣的現象，分布以 1、3、5 分的組織最多，認為對於「接受方案委託」能減低財政危機具有很低影響力的組織（1 分）與中度減少危機的組織（3 分）皆占 28.9%，此題平均數為 2.82 分，表示大部分的組織認為接受政府委託方案對於解決財政危機的幫助不是很大。但是也不可忽略有 20% 的組織給予 5 分，表示「接受方案委託」對於組織財源充裕，減少危機有很大的影響性。此題平均影響力分數是 2.82 分，表示許多的組織較不傾向接受契約委託有助於組織財源充裕，減少財務危機。第二，對組織人力資源的影響：「接受契約委託有助於聘請更多專業人員」，發現此項目給 5 分的組織所占比例最高（28.9%），若合計 3~5 分所占組織比例超過六成六，表示大部分組織認為接受契約委託有助於聘請更多的專業人員。所以在「增進組織資源」面向上，社會服務民營化政策對組織財源增進的影響性各組織沒有一致的看法，所以影響力各異其趣，但

是促進組織專業人力的提昇具有較高的影響性，此可能與地方政府要求以專業人力來執行委託方案有關。

(二)對組織服務擴大、方案創新與服務品質的影響

在第二個面向上有三個評估項目評估民營化政策與組織專業發展的關係，第一，對組織服務擴大的影響：「民營化是否增進組織服務擴大」，結果發現大部分非營利組織認為民營化對組織服務的擴大有很大的影響力，給 5 分者占 33.3%，此題平均數高達 3.67 為所有項目之冠。第二，對方案創新的影響：「有助於本組織開發新的服務方案」，以給 3 分者居多 (26.7%)，平均數為 3.36 分，也較為傾向正面肯定民營化有助於創新方案的開發。第三，對組織服務品質的影響：「接受契約委託有助於本組織服務品質的提昇」，平均數也是 3.36 分。參與的組織對於此三個專業發展的項目，皆持高度肯定的態度，尤其是合計 3～5 分的比例，皆超過七成以上的組織表示社會服務民營化政策有助組織擴展服務範圍、幫助組織創新與提昇服務品質。

(三)對組織財務與服務決策自主性的影響

在第三個面向尚有二個題目評估私有化政策是否會影響「組織自主性」。第一，財務自主性：「接受契約委託會妨礙組織經費運用的自主性」，此題為反向問法，其中認為妨礙性很低的組織 1 分 (26.7%) 與 2 分 (22.2%)，合計占 48.9%，認為中度妨礙的組織占 24.4%；認為高度妨礙 4～5 分合計組織占 26.7%，此題平均數 2.6 分，所以組織較不認為參與民營化會影響組織經費運用的自主性。第二，組織服務決策自主性：「接受契約委託會妨礙組織服務的決

策自主性」，低、中、高影響力分別占 44.4%、22.2%、33.4%，平均數 2.87 分，與上題分布相似，認為影響不大的組織居多，但是從平均數來看，民營化政策影響「服務決策自主性」的程度稍高於影響「經費運用的自主性」。

(四)政府關係與評鑑對組織發展的影響

第四個面向為非營利組織與政府的關係，有兩個評估項目，第一，「與政府互動關係」：「接受契約委託是否可促進組織與政府間良好的互動關係」，有高比例的組織認為可促成與政府部門的互動關係，合計 3～5 分的比例達七成六。第二，「評鑑影響」：「接受契約委託對組織的評鑑有負面影響」，結果顯示低、中、高影響力分別占 73.4%、13.3%、13.4%，平均數 2 分，所以七成以上的組織不認為民營化對組織評鑑產生不利的影響。

(五)忽視弱勢者需求之風險

最後一個面向是評估對忽視弱勢者需求之風險：「接受契約委託是否對案主服務傾向標準化而非個別化」，結果顯示低、中、高影響力分別占 31.1%、24.4%、44.4%，平均數 3.13 分，此題結果與前三題較為不同，較高比例的組織認為社會服務民營化政策會產生標準化的服務模式，而傾向「普化」原則而非「特殊性」原則，換言之會產生忽略案主個別化的需求。此對個案權益而言，是好或壞？受訪的組織見解不一致，有些組織認為官僚體系的要求與服務設備勢必無法滿足特殊個案需求，但是對進入服務體系的案主而言，一視同仁的方式可減少特權，並能要求提供服務組織有一定的專業水準。有些組織認為過於標準化的服務程序，專業者的權威

凌駕於案主需求之上，有損案主權益。

總體而論，臺北市實施「民營化政策」所產生的組織效應大多數是偏向正向的影響力，尤其是促進「擴大組織服務範圍、創新與提昇品質」與組織專業人力的提

昇，但是對於組織財源危機的解決，幫助不大。社會服務民營化也使非營利組織部門與政府部門有較多的互動。對組織經費與決策自主性的妨礙也不大，但是對於案主自主性與特殊需求的滿足影響較大。

表 10 評估參與社會服務民營化政策對組織發展的影響

評估參與政府社會服務民營化後，對組織有何影響性	對組織發展影響的程度（有參與的組織）							沒有參與民營化服務的組織
	1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	總計	平均數	
(一)對組織財務與人力資源的影響								
1.接受契約委託有助於組織財源充裕，減少財務危機	28.9% (13)	11.1% (5)	28.9% (13)	11.1% (5)	20.0% (9)	100.0% (N=45)	2.82	3.05
2.接受契約委託有助於聘請更多專業人員	15.6% (7)	17.8% (8)	20.0% (9)	17.8% (8)	28.9% (13)	100.0% (N=45)	3.27	3.31
(二)對組織服務擴大、方案創新與服務品質的影響								
3.接受契約委託可使組織擴大服務範圍及服務人次	11.1% (5)	4.4% (2)	24.4% (11)	26.7% (12)	33.3% (15)	100.0% (N=45)	3.67	3.43
4.接受契約委託有助於本組織開發新的服務方案	13.3% (6)	11.1% (5)	26.7% (12)	24.4% (11)	24.4% (11)	100.0% (N=45)	3.36	3.29
5.接受契約委託有助於本組織服務品質的提昇	11.1% (5)	6.7% (3)	33.3% (15)	33.3% (15)	15.6% (7)	100.0% (N=45)	3.36	3.08
(三)對組織財務與決策自主性的影響								
6.接受契約委託會妨礙組織經費運用的自主性	26.7% (12)	22.2% (10)	24.4% (11)	17.8% (8)	8.9% (4)	100.0% (N=45)	2.60	2.97
7.接受契約委託會妨礙組織服務決策的自主性	20.0% (9)	24.4% (11)	22.2% (10)	15.6% (7)	17.8% (8)	100.0% (N=45)	2.87	2.94
(四)政府關係與監督機制對組織發展的影響								
8.接受契約委託可促進組織與政府間良好互動關係	13.3% (6)	11.1% (5)	26.7% (12)	33.3% (15)	15.6% (7)	100.0% (N=45)	3.27	3.23
9.接受契約委託對組織的評鑑有負面影響	46.7% (21)	26.7% (12)	13.3% (6)	6.7% (3)	6.7% (3)	100.0% (N=45)	2.00	2.27
(五)對忽視弱勢者需求之風險								
10.接受契約委託對案主服務傾向標準化而非個別化	13.3% (6)	17.8% (8)	24.4% (11)	31.1% (14)	13.3% (6)	100.0% (N=45)	3.13	3.03

上述是對於有參與民營化組織的自我評估，因為評估民營化大多為正向的影響力，所以擔心是否機構有捍衛自己立場所致，為求進一步瞭解沒有參與民營化的組織對此的認知與實際參與者有多大的差距？所以在表 10 的最後一欄也列出「沒有參與民營化」的組織對此五個面向 10 個項目認知的平均數，並且進行 T-TEST 檢定，發現兩者並未有任何項目達到顯著性差異。此結果一方面說明有參與民營化的組織，並沒有刻意捍衛自己的立場。另一方面也說明這些沒有參加民營化的組織，未來若接受契約委託，對組織發展影響的看法也會相當類似，不過雖是如此，單從兩群體的平均數來看也略有差異。但是總體言之，臺北市的社會福利組織對社會服務民營化的看法，除了財務與弱勢者需求比較無法獲得滿足外，其餘對組織資源、專業、自主性與政府關係等，並沒有很負面的看法。

伍、結論與討論

一、研究意涵

從研究中發現接受契約委託的非營利組織有相當高比例的把自身定位在「服務提供者」的社會福利角色認知上，此種角色定位一方面代表非營利組織是代替政府作為社會服務公共財的執行者，另一方面也意味著政府藉由非營利組織之力量，作為擴大控制公民社會福利需求之界定者，因此對於如何界定「弱勢者」與「需求者」，以及社會資源配置的等差，就產生是否符

合社會正義之爭，也使原本應具有政策倡導角色的非營利組織，比較規避此類意識型態的對話與政治議題的涉入。

此外，本研究結果顯示民營化對參與的組織有正向影響且對組織服務擴大最具顯著效果，而且大部分組織認為接受契約委託有助於聘請更多的專業人員，並且有助於開發新方案與提昇服務品質。這種結果與一般西方文獻討論有少許差異，但是卻透露出本土非營利組織發展的特性：第一，以往臺灣的非營利組織對於專業人力的投資不是非常重視，有不少組織是在委託方案中被要求需聘與社工專業有關人員才能申請到方案，所以「民營化」對專業人力的要求有「非預期」的政策效應產生，對臺灣社會服務專業人力素質的提升仍具有功能。第二，在研究過程中，也進行一些組織的訪談，發現有些組織以運用政府的契約委託方案的資源，進行組織改造，開發一些以往未曾有過的方案，例如深度諮商、庇護方案、職業訓練等，此對組織而言是擴大服務範圍，也是開發新的方案。不過對政府委託者與福利使用者而言，仍不免抱有受託的非組織轉用部分民營化資源於委託無關業務之疑慮，對三方面的信任關係產生緊張性。第三，早期臺灣非營利組織對服務提供的概念，比較從「慈善觀」發展而來，強調善意與愛心為工作關懷重點，很少從「專業發展」正視服務成效展現的重要性。近年來，非營利組織「全面品質」管理的思潮被引入，雖然仍在新管理主義的架構下，但也引發了

組織學習的效應，特別是與外在資源有關的申請政府公部門民營化委託方案或民間機構聯合勸募基金會的方案，皆被要求展現服務品質。所以與過去比較，相對言之，非營利組織認為服務品質是有提升的。不過，從進步的期許言之，非營利組織的自我評估尚需要一些反省性，例如對於服務提供而較為導向「接受契約委託對案主服務傾向標準化而非個別化」的結果而言，有些機構視為理所當然，因為政府對於同類型問題的案主以相同的方式作為處遇，有標準化的付費模式，這樣一來有些複雜個案或法定資源不給付的服務方案往往被忽略。所以非營利組織如何堅持「使命目標」而不被「手段」所置換，仍是有待服務倫理的敏銳度去克服的。

二、未來社會服務政策發展的可能趨勢

(一)強化非營利組織資源與服務功能

財源是任何組織的生存之道，由於民營化社會政策以市場力追求社會目標，所以在大眾部門的捐款人行為也產生變化，產生更多的「贊助選擇」(donor choice)現象，捐款人指定贊助款用於所指定的方案上，造成非營利組織在經費上的限制性。另一方面，非營利組織的社會資源無論來自政府或社會大眾的支持也大幅下降。

雖然本研究結果反映出參與契約委託的組織大多不認為接受契約委託有助於組織財源充裕，減少財務危機。但是參與契

約委託的組織原先的資源條件就比未參與的組織要好，特別是有「附設機構」的資源條件，因此其財源管道是多方來源。有許多組織因為參與社會服務民營化政策，不但助其組織擴展服務範圍、進入制度性的政策網絡，且因為服務社區的方案增加，對於促進社區影響力的服務模式更為積極。

從整個發展趨勢言之，由於政府放棄作為福利財政支持者的角色，所以非營利組織面對民營化政策的政治經濟環境變遷，也應該積極展開回應市場與政府部門的策略：

首先從內在組織系統而言，非營利組織應該有「風險管理」的概念，強化組織運作能力，以減低組織不確定風險，並改變非營利組織內部管理，使之朝向更高效化與彈性化的結構才能獲致較佳的資源機會。這些策略包含運用董事會或顧問去連結社區中的資源、開發具有社區需求優先性的新方案、使用行銷策略、加強組織的外展工作，接近大眾與案主，以獲致潛在的資源。

其次，從非營利組織與外在環境體系的關係分析，根據資源依賴理論觀點強調採取外在取向(outside orientation)爭取組織資源，特別強調非營利組織部門如何強化社會功能，資源依賴理論觀認為改變外部環境部門間關係比改變內部管理結構更易獲取資源，非營利組織可以透過多元化資源策略，改善組織相關的資源配置、人員、空間與活動等相關計畫，以增加組織

服務效能，並從組織變遷中建立起較優愈的都市服務政權(Gronbjerg, 1993)。此外，非營利組織面對外在政治經濟環境，與市場部門互動的策略是增加市場的誘因結構，例如改變服務產品、尋求多樣化的資金來源，吸引企業、基金會或個人捐款、增加商品收益與服務競爭力。非營利組織面對政治系統，所採取的策略是積極尋求改變制度性的政權(institutional regimes)而非只能被動適應政治環境，在政治行動上應積極採取遊說與動員，以增加政治的影響力與發言權(voice)，所以作為政策倡導者角色仍是非營利組織應該信守的理念。

(二)以公民福利價值為依歸的社會政策

「社會福利政策到底是向右走？或向左走？」，從最近 Taylor-Gooby (2004) 所從事的跨國研究當代歐洲福利國家在社會變遷下公民福利價值之變遷，結果發現許多歐洲的公民無論是屬於社會民主或自由主義福利國家，大多公民的福利價值以主張「溫和的平等主義」(mild egalitarianism) 居多數，並且認為社會變遷下的公民的福利意識型態將會重新建構新的福利國家政權(welfare state regimes)。

現今各國的民營化福利政策產生的政策迷思有來自「國家調控」系統的失靈、「非營利組織」生態的競爭、政治力介入福利輸送體系、「監督管理不彰」、「忽視弱勢者需求之風險」等之政策後果。近年來許多學者批判這些政策後果之肇因，乃是社會服務過度服膺「新管理主義」哲學所致。

因為「新管理主義」的哲學基礎以「經濟優位」(Primacy of economic)、「理性選擇」為核心價值，採行市場導向的管理方法以降低科層體制的箝制性，結果卻促使政府部門的政策角色由「政策行政」(policy administration)轉換成「政策管理」(policy management)，前者是具有積極提供民眾需求的整體政策規劃角色，後者只致力於策略管理、資源配置、增進財務責信等細節，所以民營化的契約文化產生福利服務零細化、分裂化(fragment)、標準化，不但無法滿足福利使用者個別化需求，也導致專業社會福利工作者喪失權力、地位與案主之信任，最終結果失去能動性去建構完整且長期性的社會福利政策(Clarke and Newman, 1997; Hughes, 1998)。

所以有些學者對於社會福利服務的政策導向提出若干發展方向，以下引介二個觀點以作為我國民營化的參考：

第一種是「社區治理理論」(Community Governance Theory)：由「政府導向」邁向「社區治理」導向的決策模式，此理論觀點認為政府與非營利組織所建構的專業服務模式無法完全滿足大眾的需求，解決之道需把重心放在社區資產與地方社區制度，應該創造社區各種組織的制度連結，產生社區夥伴與聯盟的關係，才能解決民眾需求的問題。創造的基礎在於建立地方社區的合作網絡與政策網絡，透過個人在非營利組織的互動，提供社區訓練地方領袖和促成市民參與的機會(John, 1997; Rhodes, 1997)。所以從此理

論觀點來看，政府與非營利組織在政策上能成功的相輔相成之條件是：政府提供合法性、資源、政策制訂與執行以支持政策變遷；非營利組織則是能夠動員市民和私部門之資源進行社會改革。非營利組織創造新的政治資源或提供機會與資源，使弱勢或邊陲團體也能參與社會福利建構，這種社會過程可以使弱勢者學習到市民技巧與創造社會資本，主動的創造他們的運作環境，並積極發展市民政治潛能，促成市民整合入一個共享價值、義務與責任的社區連帶中（Putnam, 1993；Kretzman and Mcknight, 1993；Schambra, 1997；Clarke, 2000）。

第二種觀點是「複雜體系理論」觀點，複雜體系理論觀點的提出主要是批判「新管理主義」的化約模型與個人主義觀點無法說明個人與社會的複雜性，「複雜體系理論」拒絕此種機械性的因果觀，強調要產生新的整體性思考（new holistic thinking），需要重新審視各體系之間的互動關係，以動態性的因果關係掌握各部門的關係（Attwood et al., 2003）。由於部門間的相互依賴、互動、回饋的社會過程，使社會政策才能具「有機性」的變遷，並且認為社會組織、鄰里組織與社會體系是相對鬆散且相互滲透的結構，故反對嚴密的劃分部門界限（Byrne, 1998；Haynes, 2003）。Haynes（2004）以英國社會照顧為例，說明發生在服務使用者、專業工作者、管理者、政治人物與相關利益團體等部門在政策回饋的過程中，因為服務使用者的

聲音日益壯大，在社會照顧政策上希望政策制訂者採取更多的直接付費的居家照顧（direct care payments），所以在 1990 年代興起身心障礙者「獨立生活」與「居家照顧」的理念，漸漸改變了 1980 的非營利組織所提供的「院舍照顧」（residential care）模式，國家的社會政策轉而支持直接付費方式，讓福利使用者依據自己實際的需求，安排個別化的服務模式。這種回應福利使用者需求的政策變遷，也引發社會照顧部門的組織變遷，例如在 1980 年代所產生過多的「院舍照顧」（residential care）部門由於案主回歸居家照顧，因而轉為收容短期停留的案主，或者轉型為長期照顧的護理站（nursing care）。所以「複雜體系理論」認為組織間的關係應被視為整體性的看待，任何局部的變遷將引發其他部門的變遷，即使個人行動對結構系統有所回饋亦能產生政策變遷，這是與服膺「經濟邏輯」的新管理主義不同之處，由於個人與體系之間不是直線對應的關係（non-linear effect），所以長期而言無法預測其趨勢，故公共政策也應避免固著在一些細微繁瑣之點，而失去建構更寬廣的福利藍圖。

上述兩種理論觀點論述雖有差異，卻有共同的政策關懷：「社區治理理論」關心公共政策的民主參與，以及透過政府、非營利組織與市民共同建構符合社區需求的福利體系，其中的權力模式是開放的、分享的、共治的。而「複雜體系理論」關心公共政策的建構是動態的過程，沒有單一的解決途徑，希望福利使用者更能影響社

會政策走向，而非根據政府官僚或非營利組織的專業主義決定服務模式。所以這兩種理論對民營化福利政策的回饋是：聆聽福利使用者與市民的聲音，建構以公民福利價值為依歸的社會政策。

（感謝國科會經費贊助本研究計畫：「都市

政權、制度、政策網絡與地方政府社會福利之建構：臺北市與高雄市之比較研究（I）」（NSC 9-2412-H-126-002-SSS）

（本文作者為屏東科技大學社會工作系副教授）

參考文獻

江明修（2000）第三部門經營策略與社會參與，智勝出版社。

邱瑜瑾，官有垣（2000）臺灣一個私立福利機構的組織變遷：政治經濟觀點的分析－思與言，38(2)，6。

邱瑜瑾，劉邦立（2002）都市政權遞嬗與社會福利建構：以臺北市為例，重訪東亞：全球、區域、國家、公民研討會，臺灣社會學會主辦。

官有垣（1997）民間社會福利機構與政府的購買服務契約之互動關係，跨世紀的臺灣社會福利發展研討會論文集，臺北：國際社會福利協會中華民國總會。

張英陣（2004）社區照顧與非營利組織，社區發展季刊，106，60—67。

陳小紅（1999）臺北市社會福利、社教機構「民營化」個案之檢視與評估，臺北市研委會委託研究報告。

陳正芬、官有垣（1997）政黨競爭、地方自主性與社會福利：以民進黨執政的臺北市為例，中國行政評論，7(1)，57—98。

彭楊凱（1998）綠色之城－臺北市政權統治分析，臺大城鄉研究所碩士論文。

劉淑瓊（2001）社會服務「民營化」再探：迷思與現實，社會政策與社會工作學刊，5(2)，7-55。

Attwood, M. Pedler, M., Pritchard, S. & Wikinson, D. (2003) Leading Change: A guide to whole systems working. Bristol: The Policy Press.

Blomqvist (2004) "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s.", Social Policy & Administration; Vol. 38 Issue 2, p139-156.

Byrne, D. (1998) Complexity Theory and the social Sciences: An Introduction. London: Routledge.

Byrne, D. (2001) Complexity Sciences and Transformations in Social Policy. Social Issues 1(2): [Http://www.whb.co.uk/socialissues](http://www.whb.co.uk/socialissues).

Clarke, J. & Newman, H. (1997) The Managerial State. London: Sage.

Clarke, S. E. (2000) "Governance Tasks and Nonprofit Organizations." Nonprofits in urban

- America: 199-221.
- Corde, J., Hening, J. R. and Twombly, E. C. (2000) "Nonprofit Human service Providers in an Era of Privatization : Organization adaptation to Changing Environment in Three Policy Arenas." In Book: Nonprofit in Urban America., Edited by Hula, R. C., and Jackson-Elmoore, Cynthia, Chapter3, 41-64. London: Greenwood Press/Quorum Books.
- Cox, K. (1997) "Governance, Urban Regime Analysis, and the Politics of Local Economic Development." In Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy, edited by M. Lauria, 99-121. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Feigenbaum, H. B., J. R. Henig, and C. Hamnett. (1998) Shrinking the State: The Political Understandings of Privatization. London: Cambridge University Press.
- Gronbjerg, K. R. (1993) Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Jackson-Elmoore, C. & Hula R. C. (2000) "Introduction: An Overview of Emerging Roles of Nonprofits in Urban America." Nonprofits in urban America: 1-6.
- John, P. (1997) "Local Governance", in I. Holliday et al. (eds) Developments in British Politics 5. London : Macmillan.
- Kramer, R. M. (1987) "Voluntary agencies and the social services." In the Nonprofit Sector: A Research Handbook, edited by W. W. Powell. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kretzman, J. P., and J. L. McKnight. (1993) Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets. Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Haynes, P. (2003) Managing Complexity in the Public Services. Maidenhead: Open University Press.
- Haynes, P. (2004) "Understanding Complexity in the Public Services." International Conference on Professionalization and Privatization. 4th November, 2004. 主辦單位：國立屏東科技大學。地點：高雄市政府社會局長青綜合服務中心。
- Hughes, O. (1998) Public Management and Administration: An Introduction. 2nd Edition. London : Macmillan.
- Leach, S., Stewart John and Walsh Kieron. (1994) The Changing Organisation and Management of Local Government. Macmillan Press.
- Lichbach, Mark Irving & Zuckerman Alan S. (eds) (1997) Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure. Cambridge : Cambridge University Press.
- March, J. G., and J. P. Olsen. (1995) Democratic Governance. New York: Free Press.

- Marsh, David. (eds). (1998) Comparing Policy Networks. UK: Open University Press.
- Marwell, Nicole P. (2004) "Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors." *American Sociological Review*, Vol 69, Issue 2, 265-291.
- Putnam, R.D. (1993) "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect*, 13(Spring); 35-42.
- Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Schambra, W. A. (1997) "Local Groups Are the Key to America's Civic Renewal." *The Brookings Review* 15, no. 4 (Fall): 20-22.
- Smith, S. R., and M. Lipsky. (1993) Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, S. R. (2000) "Nonprofit Organizations in Urban Politics and Policy." *Nonprofits in urban America*: 7-24.
- Swanstrom, T. (1997) "The Nonprofitization of Housing Policy: Slipping Between the Horns of Policy Dilemmas." Paper presented at the annual meeting of the Urban Affairs Association, Toronto, Canada. April 1997.
- Taylor-Gooby, Peter (2004) "OPEN MARKETS AND WELFARE VALUES: Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state." *European Societies*, Vol. 6, Issue 1, 29-49.
- Unruh, Jennifer K. & Hodgkin, Dominic.(2004) "The role of contract design in privatization of child welfare services: the Kansas experience." *Children & Youth Services Review*, Vol. 26 Issue 8, 771-784.

附錄一：非營利組織填答者基本資料

本調查以臺北市社會福利機構非營利組織之執行長或秘書長等高階主管為主要受訪對象，共回收 130 份有效問卷。根據統計結果顯示：

- (一)在性別部分，以女性居多，占 64.3%，超過半數以上，男性則為 35.7%。
- (二)在職稱分類方面，以執行長、秘書長等「高階主管」34.6%占多數，執行秘書、主任等「中階主管」占 26.9%次之，合計中階以上主管超過半數，共占 72.3%。
- (三)年資方面，以「5 年以下」者居多，其次是「10 年以上」占 32.6%。
- (四)年齡分布，以「40-49 歲之間」29.5%占多數，其次是「50 歲以上」占 27.9%，第三則是「31-39 歲」占 24.8%，而「30 歲以下」占 17.8%為最少。
- (五)教育程度方面，以「大專」學歷的問卷受訪者占 66.4%為最多，超過半數，「碩士

以上」學歷者占 23.4%次之，合計大專以上學歷者有 89.8%之高。

附表一：樣本基本特性之次數分配表

變項名稱	項 次	臺北市	
		樣本數	百分比 (%)
性 別	(1)男	46	35.7
	(2)女	83	64.3
	總 計	129	100.0
職稱分類	(1)董理監事	14	10.8
	(2)高階主管	45	34.6
	(3)中階主管	35	26.9
	(4)社工員、幹事	13	10.0
	(5)行政人員	23	17.7
	總 計	130	100.0
年資分類	(1) 5 年以下	61	47.3
	(2) 6 到 9 年	26	20.1
	(3) 10 年以上	42	32.6
	總 計	129	100.0
年齡分類	(1) 30 歲以下	23	17.8
	(2) 31 歲到 39 歲	32	24.8
	(3) 40 歲到 49 歲	38	29.5
	(4) 50 歲以上	36	27.9
	總 計	129	100.0
教育程度	(1)高中以下	13	10.2
	(2)大專、專科	85	66.4
	(3)碩士以上	30	23.4
	總 計	128	100.0