

「公設民營」對非營利組織的影響與因應之道 —以 CCF 嘉義家庭扶助中心為例

沈明彥

壹、前言

自 1970 年以來，西方福利國家不斷對福利經費之擴張與服務效果有所檢討與反省，且在 1980 年之後，由於保守及福利多元主義的興起，促發社會民營化的新思潮。其中心思想強調在福利與服務的提供上，政府不再是唯一的承擔者，應鼓勵民間部門參與，以強化服務提供的效率與民眾使用之便捷性。

臺灣的社會福利發展，在 1980 年代受西方民營化思潮影響，再加上政府社福資源有限，遂鼓勵擴大民間參與。1990 年後由於解嚴，產生民間力量的勃興和民意的高漲，一方面促使政府社會福利預算顯著增加；另一方面伴隨對政府科層制的不滿和不信任，迫使政府推動「組織再造」來精簡公務人力。施教裕（1997）指出，在政府逐年增加社會福利經費預算卻不見行政或專業人員增加的吊詭情形下，地方政府仍先後完成許多大規模的福利服務硬體設施。因為硬體設施的經費財源大部分是來自中央政府補助款，地方政府僅提供土地和少許配合款，故並不造成額外的財務

負擔。不過，硬體建築完成後的經營管理及維護，則不是地方政府所願意或所能負荷的。再加上 1990 年代以來，臺灣社會增加許多新的社會問題和福利需求，因此政府必須加強和擴展新的服務計畫和方案措施。而在人力未隨著服務措施而做適當擴編時，委託民間單位經營管理與提供服務遂成為地方政府的選擇。

嘉義市政府就在上述臺灣社會福利發展背景，提供公有土地，爭取內政部補助硬體建築經費，在 1997 年 4 月興建完成「嘉義市婦女暨青少年福利服務中心」（以下簡稱婦青中心）。並配合社會福利民營化之政策，透過甄選選定嘉義家庭扶助中心（以下簡稱嘉義家扶）經營管理。雙方以內政部在 1997 年 1 月頒布的「推動社會福利民營化實施要點」中所附「委託契約書範本（適用公設民營）」為主，經過公文往返及口頭協商後，嘉義市政府在同年 6 月將市價達新臺幣一億多元的婦青中心及三百多萬的設備委託嘉義家扶經營。

本文欲呈現嘉義家扶自 1997 年 6 月至 2002 年 12 月執行婦青中心公設民營五年

中面臨的影響為何？在面對問題衝擊時，嘉義家扶的因應之道？並提出改進的建議以供有意參與公設民營的非營利組織參考。

貳、公設民營的文獻探討

本節首先就公設民營的概念做探討，接著論述非營利組織承接公設民營的優缺點，最後說明非營利組織在面對政府契約委外的兩難。

一、公設民營之概念

若以所有權和經營權的觀點來看，所謂的「公設民營」是硬體設備的所有權仍然歸政府部門，而硬體設備的經營管理權則交給民間福利機構（陳武雄，1997）。簡言之，公設民營也就是由政府單位提供民間機構足以運作業務之硬體設施及相關設備，民間因免費提供之場地、設施及設備，省下許多開支，可以加強並落實服務之提供、親近需求。同時，政府也可以運用現成的民間資源，減少重新建置所需的成本，可謂是民間與政府雙贏的合作模式（范宜芳，2000）。從民間的角度來看，政府提供的設備及經費是民間福利機構與政府合作的誘因，但政府作為監督者的角色，也不時有其困境，主要原因是民間福利機構有其工作的自主性和使命願景。

二、非營利組織承接公設民營的優缺點

一般而言，對於社會福利民營化持贊成態度者，大都以經濟效益取向為出發點，認為民營化的過程可以效率化、競爭性、創新性和低成本四種效益，以下就民

間福利機構在辦理公設民營的優缺點做一說明：

施教裕（1997）指出非營利組織承接公設民營具有以下之優點：首先可以擴展服務項目和服務對象及地區；第二，可以增加政府的補助收入；第三可以獲得政府提供的場地和設備；最後是可以提高機構地位和專業形象等。由此可見民間福利機構團體與政府合作或接受委託者，除在財源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近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。

而非營利組織承接公設民營後所呈現的問題或缺點，唐啓明（1997）及黃源協（2001b）指出如下：第一、政府所援用法令及契約之規範限制過多，使受託機構營運之自主性受到束縛和限制。第二、非營利組織在經營管理上需負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任。第三、與政府協調不易，且政府部門之行政監督、財務保管及會計核銷等作業繁複。第四、非營利組織無法事先參與受託硬體建築設計或空間規劃，承接後在管理及使用上均有相當的不便；第五、需配合政府要求對特定服務對象辦理特定工作項目，此不僅影響到機構其他服務項目的推展，同時造成本身營運管理的不便。第六、政府補助經費有時並不充足或未補助專業服務費，致無法提昇服務品質。最後是專業化與傳統志願精神的衝突，造成民間組織承辦人員的浪費與計較。

三、非營利組織接受契約委外之兩難

非營利組織在承接政府之契約委外後，除對福利服務輸送產生衝擊外，非營利組織高度參與具競爭意涵的契約關係，對其本身的發展也帶來相當程度的衝擊與威脅。劉淑瓊(1997)、黃源協(1999、2001a)等指出非營利組織將面臨以下之影響：

首先是契約與慈善使命之間的困境，契約關係中通常由政府扮演主導性角色，政府對服務提供的對象與項目有所規定要求，此限制了非營利組織對服務案主與服務內涵的選擇。而非營利組織最初始的慈善使命，傳統中志願服務的特質，即是為那些被社會安全網所遺落的人口群提供服務；當今因契約關係的驅使與限制，促使非營利組織游移在組織使命與契約之間，甚或完全在契約的規定限制下喪失其原有性格。第二，契約與自主性之兩難，如前述政府取得契約關係中的主控地位，彷彿本身已成為非營利組織經費和專業的提供者。這種現象對非營利組織而言，也產生對組織本身「獨立性」與「自主性」的地位之疑慮。第三是走向市場化趨勢，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，非營利組織角色之發展可能因而受阻，有些組織甚至不清楚自身之限制和能力，而走上市場商業化。第四是財源之不確定性，民營化政策提供給非營利志願部門更多財源機會，但也由於契約化的競爭市場運作方式，造成法定財源充滿著不確定性。當非營利組織擁有愈多政府經費，捐款人可能認為應將錢捐予其它資源缺乏的機構，造成捐款的排擠效應。第五是造成另類的無效率，當非營利部門因契約的取得而擴大其組織時，也許會仿效

政府部門的結構和組織，在直接個案服務和行政工作上聘僱更多員工，造成組織的無效率；其結果可能是投入更多的人力在處理行政事務，卻減少人力投入直接服務的工作。

簡言之，非營利組織與政府之間在「公設民營」的關係中存在著互為依賴的情境，但也有不少矛盾的現象浮出。

參、嘉義家扶執行公設民營的影響

嘉義家庭扶助中心隸屬於財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會（以下簡稱CCF），於1967年設立於嘉義市，成立宗旨乃針對嘉義地區遭逢變故、生活困苦家庭提供經濟、醫療、育樂、心理輔導，以重建家庭功能。隨社會及家庭變遷，該中心從單純的兒童少年家庭扶助工作進而發展兒童少年寄養、兒童少年保護、社區家庭托育、監護權調查等服務。「寄養服務」是嘉義家扶在1987年接受嘉義市政府之方案委託。另在公設民營部分，嘉義家扶是在1997年6月接受嘉義市政府委託婦青中心之經營管理，嘉義家扶希望藉由政府的設備及資源來擴展其服務範圍，強化其公信力和募款能力。

嘉義家扶與嘉義市政府執行公設民營的背景與政策考量簡述如下。嘉義家扶承接婦青中心的原因為決策層的策略性方針，各地家扶中心希望有穩定的辦公廳舍、後援團體的協助、迎合當時社會訴求與政府政策；反之，嘉義市政府推動公設民營的緣由，主要是中央政府的補助政策、人力及物力的考量、民間經營較有效率等因素。在婦青中心公設民營之甄選過

程，雙方是採取合夥型模式，經過多次的公文往返與 CCF 主動拜訪而達成協議。簽約過程，嘉義市政府並未制定公設民營實施要點，乃係根據內政部於 1997 年 1 月頒布之「推動社會福利民營化實施要點」來執行，並根據內政部公告定型化之「公設民營和委託服務之契約書範本」，作為與承辦單位執行婦青中心契約內容。

嘉義家扶是從 1997 年 6 月開始承接婦青中心的公設民營方案，直到 2002 年 12 月因市府公告婦青中心委託民間經營的委託服務事項新增「辦理青少年緊急庇護收容安置」及「辦理家庭暴力未成年子女會面交往與交付」兩項方案，經該中心評估後未再投標續約為止，前後約五年半。這段期間對嘉義家扶產生了那些正負面的影響，以下即從實務的角度，配合相關理論觀點的指引，做出分析，以為經驗分享。

一、嘉義家扶執行公設民營的正面效益

(一)獲得免費的場地及設備

嘉義家扶原辦公處所的建築物是四樓公寓式透天厝，每樓建坪 60 平方公尺，讓人的感覺不像一個社會福利機構而較像是住家；在該辦公室舉辦大型的訓練，空間明顯不足，亦嚴格限制該中心舉辦活動人數之擴充；專職人員將空間填滿，欲擴展新方案、增聘新員工都無法再進行，所以嘉義家扶一直以來亟需要更大的辦公空間。

透過公設民營，嘉義家扶獲得了整棟市價達一億多元、近千坪的婦青中心及三百多萬設備的經營管理權，使得該中心的機構專業形象提升，員工辦活動或訓練不

再四處租借場地，寬敞的辦公場所讓該中心欲拓展新方案、增聘新員工皆非問題。另外，承接公設民營亦可暫時紓解或轉移來自 CCF 總會對地方中心建館之壓力，因為各地家扶中心興建或購置館舍之經費除總會最多補助 10% 以外，餘皆由各家扶中心自籌。

(二)符合社會訴求與機構的既定政策

1996 年 12 月底「性侵害犯罪防治法」通過，婦女保護成為當時國內重要的社會福利政策，而那時「家庭暴力防治法」也是立法院熱門的話題，整個媒體對婦女保護議題炒的很熱鬧，由於婦女保護與兒童保護有高度的相關性，CCF 在 1997 年 2 月提出「婦幼保護服務政策與措施」，計畫推動婦幼預防宣導、設立婦幼緊急庇護所、舉辦婦幼保護研討會等工作，而婦青中心附設庇護中心，剛好可結合社會的訴求。

且當時，CCF 決策層認為各地家扶中心接受政府補助或委託的經費比例還甚低，會本部鼓勵各地家扶中心多和政府爭取設施設備或補助委託，甚至希望能從各地方政府獲得的補助款能達各家扶中心總預算 40% 以上。嘉義家扶承接婦青中心除取得場地與設備外，也獲得政府的一些委託案，剛好符合 CCF 既定的政策。

(三)調整組織專業分工

當受託單位整個母體組織遷入公設民營中，受託單位在組織架構必須有所調整，以符合政府對公設民營的要求及符合當初所提的營運計畫，嘉義家扶的情況亦是如此。1990 年代中晚期時，其他縣市的家扶中心面對本身不斷增加方案、擴編的人力，已有部分的家扶中心將組織架構分

為家扶、方案及行政組三組。原本嘉義家扶在組織架構上，工作人員原本未分組，皆是個人獨立作戰，直接由主任指揮督導。承辦公設民營後，為配合「婦女暨青少年福利服務中心」中「婦女」、「青少年」二個服務族群及組織發展的需要，遂將工作人員分為四組：兒少保組－負責兒童少年保護及親職教育服務；婦幼專線組－負責婦幼專線、婦女兒童社區服務、寄養服務、社區保母托育服務；青少年組－負責中途輟學服務及青少年育樂活動；行政庶務組－負責行政、總務、會計、文書處理；每組並設組長一名；並在職責上加重社工督導的責任，使督導擔任部分的教育、行政及心理支持的功能。經由此橫向與縱向的調整組織，無形中提升了嘉義家扶在社會福利的專業職能。

(四)獲得政府較多補助經費

嘉義家扶透過公設民營的過程，從政府得到比以前更多的補助款，未承接婦青中心前，每年從市政府得到的活動補助款不到 10 萬元，而承接婦青中心後，每年約獲得一百萬元以上之補助。甚至在 1998 年因為政府會計年度調整，讓 1998 年下半年申請內政部的補助款在 1999 年年初方撥下，加上 1999 年的九二一大地震政府撥下專款，使得家扶中心在 1999 年從政府（內政部、市政府）獲得的補助款竟高達 400 萬元。針對家扶中心本身原有活動之補助，市政府也表現相當的誠意，從 1998 年補助不到 5 萬元，至 2001 年增為 16 萬元之活動費補助，2002 年也有 8 萬餘元。在 2000 年統籌分配款實施後，市政府在有限的預算中，亦編列 50 萬元補助婦青中心之營運。由此結果，可見承接婦青中心後，

嘉義家扶從政府方面獲得相當多的經費。

(五)擴展服務對象與範圍

嘉義家扶進駐婦青中心後，將家扶中心原本以兒童、少年服務的特色擴大至婦女方面的發展，並演變成親職雙方的服務。對於公設民營，政府機關（委託單位）往往傾向於滿足一般選民的需求，非營利組織（受託單位）則傾向滿足弱勢或其他小眾的需求。婦青中心主要針對一般婦女及少年的提供福利服務，對原本以服務貧困家庭為主的嘉義家扶而言，是服務對象的擴展，將觸角踏出社區民眾，當然在服務的心態與做法亦有所不同。

再者，嘉義家扶在對社區民眾提供服務時，無形中也把自己的專業形象和知名度再一次的宣傳出去，諸如嘉義家扶舉辦的親子一日營、婦女的相關成長或教育性活動，透過活動的參與，使參加者感受家扶中心服務的品質，參加的成員或多或少成為家扶中心的捐款人，除為嘉義家扶宣傳外，也增加社會資源。

(六)提昇員工士氣和機構專業形象

擁有寬敞的辦公場所、全新的設備設施，讓嘉義家扶的職工、義工相當滿意，不用花時間找場地，更能專心於專業的服務。在合作過程中，嘉義家扶與政府互動機會增加，承辦人員、甚至嘉義市長多次蒞臨婦青中心，提升該中心的工作士氣。另外嘉義家扶也利用政府補助經費，積極印製婦女、少年及兒童福利的相關文宣，設計出版了家庭暴力防治手冊、保母手冊、家長手冊、親職手札、寶貝家庭（法令篇）、青少年手冊、單親家庭資源手冊等，分贈相關單位或人士，在嘉義地區社會福利生態中，提高機構地位和專業形象

等。

二、執行公設民營對嘉義家扶的衝擊

(一)組織及人事上的影響

1.承接初期員工壓力大：嘉義家扶承接公設民營後，增聘專人負責，由於此方案對家扶中心是陌生的，加上政府要求承接單位需 24 小時有人力留守在庇護中心，以便緊急安置，嘉義家扶承辦的工作人員身為女性在執行有所顧忌與家庭的限制；另外機構本身對員工在承接公設民營時的教育訓練、心理建設不足，且尚未真正落實督導制度，給工作人員專業上的指導與心理上的支持相當有限。再者由於公設民營與政府互動機會增加，而雙方在溝通管道未建立常態模式，使得家扶中心的員工心理壓力大。而部分員工在內外壓力無法紓解時，可能選擇離職一途。舉例而言，在 1999 年 6 月家庭暴力防治法（以下簡稱家暴法）正式實施後，因家暴而緊急庇護的個案數增加，夜間值班衝擊家扶員工工作型態與其家庭生活，再者與市府對個案是否能進駐庇護中心在評估標準認定上不同，造成嘉義家扶在 2000 年 10 月第一位負責婦青中心的社工員離職，第二位接任的也於 2001 年 8 月離去。

2.人力負荷增加，影響服務品質：為使婦青中心順利營運，原有員工十三名的嘉義家扶增聘三名工作人員，並投入六名社工員來協助此方案。因婦青中心活動繁多，家扶中心其它社工員在兼顧婦青中心部分的工作之餘，也影響到其本身負責方案之品質與效果。再者公設民營是新的方案，嘉義家扶尚無經驗，工作人員一直沒

有穩定下來，加上負責婦青（兼庇護中心）方案的二名社工員的接續離職，造成嘉義家扶人力分工上相當大的困擾，除影響業務的推動與傳承外，也影響到與政府關係的互動。劉淑瓊（1998）指出，民營化係建立在「民間較政府更有效率」的基礎上，但嘉義家扶承辦婦青中心的人力負荷增加、方案推動難有延續性，是否能確實達到此基礎，值得進一步探究。

3.員工心理的不平衡與傳統文化的改變：嘉義家扶每年需自籌 1,700 萬元，員工因需要長期募款，故組織文化以節約為主；但承接公設民營後，政府補助部分活動費，減少募款壓力，而為核銷經費，也為核銷方便，其傳統犧牲奉獻、勤儉節約的組織文化漸漸有所改變。譬如以前買文具一定是買最便宜的、實用的，承接公設民營時則容易買些有品味、高檔貨。另外承辦公設民營後，員工漸有比較之心，例如，辦理婦青中心活動的社工員因有政府補助款，經費運用較充裕，支出就較大方；反之，辦理該中心原有之活動，除要籌辦活動外，還要擔心錢從何處來，而使得組織內部員工心裡漸有不平。

4.義工對服務對象的疑慮：因為承接婦青中心後，嘉義家扶服務對象不限於貧困的兒童及家庭等弱勢族群，使得部分義工抱怨說，他們擔任義工是因為認同家扶中心服務的宗旨，服務的對象是弱勢族群，是值得幫助的一群，感覺付出相當有意義，可是現在卻要分出部分力量與資源來服務社區民眾，感覺怪怪的。

5.嘉義家扶面對未來的不確定性：嘉義家扶承接婦青中心後反而擔負更多的壓力。由於執行公設民營需要投資的設施及

人力較多，如果契約期滿無法確定是否續約，顯然是增加營運風險。公設民營有期限，屆時契約到期未續約，嘉義家扶所有投入的心血與成本將化為烏有：首先，在辦公場所上，家扶中心將遷回原有辦公室或在外租屋？其次，在人力安排上，是解聘現有承辦社工員還是另外推動新的方案？最後，需告知服務對象、捐款人及社會大眾，機構將遷至新服務場所的地址與電話等，顯然各方都需要一段時間重新調適。

(二)對財務及行政上的影響

1.營運成本的增加：嘉義家扶承接婦青中心後，在政府補助硬體設備維護費不足、行政管理及專業服務費未補助下，造成該中心龐大的營運成本負擔。首先是人事費用急增，嘉義家扶為維持婦青中心的基本運作，增聘三名工作人員，一年增加約 120 萬元人事費；其次是增加硬體設備維護費，嘉義家扶原在舊辦公室每年的硬體設備維護費僅需 20 萬元，承接婦青中心每年支付安全檢查、整體設備修繕費增為 75 萬元；再加上承接初期，設施設備損壞率高，硬體漏水、設施設備故障連連，這都加重使用者的負擔和不便。

2.核銷及行政事務繁瑣：在責信的考量下，接受政府經費補助的非營利組織必須符合政府對委託方案執行過程與結果的各類程序性的要求，譬如會計報告等（官有垣，1998）。所以嘉義家扶承接婦青中心後，有時因為會計核銷的手續繁雜，往往比辦活動還要花更多的時間，故核銷退件成為常態。

而承接公設民營後，嘉義家扶除行政人員的增加外，還包括了計畫書、方案的

撰寫、報告檔案……等行政手續。承接婦青中心後，市政府在 1997 年 11 月將家扶中心納入「性侵害防治中心」小組成員之一，1999 年 7 月性侵害防治中心併入「家庭暴力暨性侵害防治中心」，面對出席政府多次召開的會議及內政部有時突然需要呈報的報表與資料，此增加家扶中心員工相當多的行政工作。

(三)緊急庇護中心的影響

1.緊急庇護中心未另訂契約：市府與家扶雙方對婦女庇護工作有不同的期待，主要原因是雙方在婦青中心簽定契約時，未針對庇護中心之施行細則另外簽定契約；雖然市政府、家扶中心與生命線協會在 1997 年 8 月曾舉行婦女保護業務協調會，並通過嘉義市婦女保護案件處理流程、嘉義市婦青中心庇護辦法；但是在契約書上僅提受託單位需提供「婦女保護工作」，未明定受託單位必須執行庇護工作，使得此公設民營委託契約書雖經法院公證及開過協調會，雙方仍各自解讀。更何況婦青中心是屬於公設民營，附設的庇護中心是屬於方案委託，二種委託案工作內容差距很大，單用一個契約書就要來函括公設民營與方案委託是有很大的困擾，委託者與受託者在契約解釋上很難有共識。例如雙方未另制定緊急庇護評估指標，使得對於何種個案可以安置、安置的期間由誰決定，有不同的解讀。

2.造成行銷上的兩難：婦青中心服務的對象有二種，一種為一般市民，對市民而言，嘉義家扶需要不斷宣傳，讓民眾知道婦青中心之存在，甚至需舉辦各種活動來吸引婦女及青少年參加，讓婦青中心的硬體設備得以充分的運用；但是面對另一

種服務對象—受暴婦女，基於社工倫理與安全考量，嘉義家扶又必須竭盡所能的保護個案不曝光，甚至不讓民眾知道婦青中心設有緊急庇護中心。當初婦青中心設計其他的設備，諸如才藝教室、韻律教室、視聽室期待也能讓緊急安置的婦女個案使用，但庇護個案若離開五樓來使用婦青中心其他設備，無形中又讓個案曝光，所以受委託單位在面對這兩種服務對象時，在行銷宣傳上是有衝突的。

肆、嘉義家扶因應公設民營的相關措施

面對執行「公設民營」的種種影響，非營利組織如何來因應呢？本文就前述在實務上面臨的問題或衝擊時，嘉義家扶所採取的因應措施做一分析，以供有意承接公設民營的非營利組織參考。

一、實施教育訓練，加強心理建設

雖然爭取政府的委託補助一直是 CCF 的重要政策，但是 CCF 對於承接公設民營可能造成的影響與衝擊，總會並未安排此相關的教育訓練，甚至有關婦女服務之訓練亦從缺；故為因應員工之異動與服務之品質，嘉義家扶相當注重婦女福利服務之訓練，只要獲悉市政府或其他相關婦女團體舉辦相關訓練訊息，一定派員參訓；甚至自行辦理多次的員工訓練，來抒解員工的心理壓力，調整員工的心態，盼有助於與政府的公共關係，並提升方案之連續性與專業。

嘉義家扶每年需自籌經費，工作人員因服務內容不同，並非每位員工皆有募款經驗，故該中心要求每位職工皆須參與募

款工作，以體會經費得之不易。另在該中心會議中不斷灌輸服務精神，以免傳統文化精神喪失。也讓義工瞭解組織在發展中，除服務弱勢族群外，針對社區一般民眾舉辦個各項活動，具有預防社會問題的產生，來消弭義工的疑慮。

二、財源多元化，並設置服務處

欲減少對政府財源的依賴，以及減少未來契約期限到期若未續約的風險，嘉義家扶另闢各種財源管道，開發募款方法；而取信於捐款人、建立財務徵信制度。並於嘉義縣治所在地設置「朴子服務處」，來減低營運風險。

(一)廣闢財源，減少風險

因承接婦青中心政府未補助人事費用，嘉義家扶在 1999 年以婦青中心計畫案向聯合勸募協會申請到第一次人事費補助，減輕該中心的部分人事負擔。由於政府補助活動費有限，所以嘉義家扶舉辦的活動有些是採取消費者付費的，酌收少許費用，減輕財務虧損的負擔；當然，對於該中心原服務之弱勢貧困者，則收取極低的費用。另外，家扶中心也盡量尋找合辦單位來贊助經費，如亞太銀行曾贊助二萬元，提供社區民眾參加親子砂畫、拼圖比賽。而婦青中心場地出租所得一年約 14 萬元，對嘉義家扶亦不無少補。

(二)開發募款方法，建立徵信制度

為了捐款人的方便與徵信，嘉義家扶在 1998 年 3 月以後，陸續完成「會計系統電腦化」，建構整個捐款人資料檔，以電腦開立收據，來節省捐款人等待時間。開發郵局及信用卡自動轉帳及公告其在銀行之帳號與戶名，提供捐款人多元且方便的捐

款管道。自 1997 年起每年發行年報，將該中心一年的服務成果與財務報表呈現給捐款人，建立起責信制度，取信捐款人。並設計精緻的 T 恤、CD、鑰匙圈等物品，動員職工、義工上街頭義賣。所以雖然歷經 1999 年的九二一大地震、臺灣整體經濟持續的低迷、嘉義地區社福團體如雨後春筍般的增加，嘉義家扶五年來所獲的捐款仍是平穩中求發展。

(三)設置服務處，減少不確定性

嘉義家扶服務範圍包含嘉義縣、市，CCF 總會一直希望嘉義家扶在嘉義縣設置服務處，甚至輔導成立「嘉義縣家扶中心」，來滿足個案親近性需求並增加捐款來源。2000 年 3 月配合總會政策及滿足嘉義縣沿海地區民眾福利需求，嘉義家扶在嘉義縣政府行政區內購置、設置朴子服務處，並派出三名工作人員駐站服務，使得留在市婦青中心的員工數維持當初未承接婦青中心前的 13 名，以因應 2002 年 5 月若婦青中心未再續約，將人力遷回原辦公室或派至朴子服務處；當然設立服務處後，方便捐款人親自前來機構，也增加一些捐款。事實上，經過公設民營的實務經驗後，家扶中心之員工也期待能回到自有的辦公室場所，因為可以減少承接公辦民營後所引發的新問題和衝擊。

三、加強公共關係，簡化核銷程序

執行婦青中心公設民營後，嘉義家扶舉辦多項活動，市政府亦相當重視此委託案，幾乎只要接到邀請函，市長皆指派相關人員參加，甚至市長多次親自蒞臨；而在典禮中，家扶中心多次表達感謝市府提供場地委託民間經營，無形中也增加彼此

之溝通與好感。對於行政公文往返陸續建立常態，問題呈現就較少。在財務核銷作業流程上，市政府除對嘉義家扶提供資料協助其核銷程序外，並對已經執行完畢的活動，就辦理核銷作業，即完成一次活動或方案時，就辦理核銷。如此，可以減輕雙方承辦人員負荷，以免年底積壓案件之慮。而家扶中心因為公設民營帶來日漸繁瑣的核銷工作，除增聘出納外，並不斷訓練社工員在會計核銷與行政報告等流程，以減少因為錯誤而遭受社會局或主計單位退件的後果。

伍、結論與建議

承接婦青中心對嘉義家扶而言，免費使用寬敞的辦公空間與活動場所、擴展服務的對象、獲得政府的經費補助、符合社會訴求與機構既定政策、擴展在嘉義地區社福界的服務範圍等種種好處。但嘉義家扶也面臨了組織及人事上、財務及行政上、緊急庇護中心的問題與衝擊，例如人力負荷、員工心裡不平衡、傳統精神改變、義工對服務對象的疑慮等。

針對未來有意承接公設民營者，筆者提出一些淺見：首先成立小組評估承接公設民營的影響，承接公設民營有其優點，但是組織進入公設民營硬體時，就得面臨行政諸多限制，組織本身的自主性、創意與彈性難免受到影響；另外，公設民營更有契約期滿的變數。所以受託單位在契約期滿時或是在計畫申請時，應先組成評估小組，衡量本身的資源、能力是否足以承擔，再決定是否提出計畫爭取。其次是結盟並重新與政府契約協商－雖然委託契約已經由政府制定完成，但受託單位還是需

檢視契約，在公告時限內要求政府釋疑。或透過結盟組成「各縣市社會福利民營化民間組織聯合會」與政府針對契約內容再協商討論，以達契約是公平、合理的原則。第三、非營利組織倡導的角色呈現，以不卑不亢的心態，只要是合理、合法的就要爭取；當然也不需以對抗的心態與政府互動。

總而言之，在社會福利民營化的旗幟下，未來非營利組織與政府尚有許多合作的機會，如果官民雙方在過程中能坦誠合

作，成為真正夥伴關係，將能發揮最大的效益，讓服務對象享受最佳品質。因此，政府若能夠盡量將民間觀點納入公設民營業務中，並朝制度化發展，使福利服務公設民營在各縣市順利推展，這將是全民的福氣。

（本文特別感謝國立中正大學社會福利研究所官有垣教授的費心指導）

（本文作者現任家扶基金會嘉義家庭扶助中心主任）

參考文獻

- 官有垣（1998）非營利組織財務資源的整合：蘭恩文教基金會，發表於「非營利組織資源整合與運用研討會」，臺北：亞洲協會。
- 范宜芳（2000）非營利組織之公辦民營，第三部門經營策略與社會參與，臺北：智勝。
- 唐啓明（1997）臺灣省推動福利事業民營化的現況及展望，社區發展季刊，80，10—16。
- 陳武雄（1997）我國推行社會福利民營化的具體做法與政策發展，社區發展季刊，80，4—9。
- 施教裕（1997）民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略，社區發展季刊，80，37—55。
- 黃源協（1999）社會工作管理，臺北：揚智。
- 黃源協（2001a）社會政策與社會立法，未出版，社會工作師講義。
- 黃源協（2001b）社會福利民營化—發展脈絡、實踐省思與出路，南投：內政部社會福利工作人員研習中心。
- 劉淑瓊（1997）依賴與對抗—論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係，社區發展季刊，80，113—129。
- 劉淑瓊（1998）社會福利「公設民營」之研究—以臺北市政府契約委託社會福利機構為例，臺灣大學博士論文。