

南華大學管理學院企業管理學系非營利事業管理碩士班

碩士論文

Master Program in Nonprofit Organization Management

Department of Business Administration

Nanhua University

Master Thesis

政府委託契約對非營利組織管理影響之探討－以嘉義縣

社會福利機構為例

A Study of the Influence of Government Contracts on the
Management of Nonprofit Organizations: The Case of
Social Welfare Institutions in Chiayi County

蕭玉秀

Yu-Hsiu Hsiao

指導教授：涂瑞德 博士

Advisor: Ruey-Der Twu, Ph.D.

中華民國 111 年 6 月

June 2022

南 華 大 學

企業管理學系非營利事業管理碩士在職專班
碩 士 學 位 論 文

政府委託契約對非營利組織管理影響之探討—

以嘉義縣社會福利機構為例

A Study of the Influence of Government Contracts on the Management of
Nonprofit Organizations: The Case of Social Welfare Institutions in Chiayi
County

研 究 生：蕭玉秀

經考試合格特此證明

口試委員：涂瑞德
翁東昇
呂朝賢

指導教授：涂瑞德

系主任(所長)：黃國忠

口試日期：中華民國 111 年 06 月 27 日

準碩士推薦函

本校企業管理學系非營利事業管理碩士班研究生 蕭玉秀 君在本系修業五年，已經完成本系碩士班規定之修業課程及論文研究之訓練。

1、在修業課程方面：蕭玉秀君已修滿 36 學分，其中必修科目：研究方法、非營利組織募款專題等題目，成績及格（請查閱碩士班歷年成績）。

2、在論文研究方面：蕭玉秀君在學期間已完成下列論文：

(1) 碩士論文：政府委託契約對非營利組織管理影響之探討-以嘉義縣社會福利機構為例

(2) 學術期刊：

本人認為 蕭玉秀 君已完成南華企業管理學系非營利事業管理碩士班之碩士養成教育，符合訓練水準，並具備本校碩士學位考試之申請資格，特向碩士資格審查小組推薦其初稿，名稱：政府委託契約對非營利組織管理影響之探討-以嘉義縣社會福利機構為例，以參加碩士論文口試。

指導教授：涂瑞德 簽章

中華民國 111 年 6 月 8 日

誌謝

這本論文的完成，首先要感謝的人是我的論文指導教授涂瑞德博士，不僅傳授學生理論上的知識，一次又一次耐心的修正與指導，感謝老師在論文撰寫、研究過程中所給予細心與真誠的指導、鼓勵與幫助，讓學生如沐春風，終能走出研究的迷思，找到了研究的方向，我才能順利地突破研究過程的瓶頸，終於有今日的成果展現。無以回報，在此謹向恩師致上最高敬意！

口試期間，承蒙口試委員郭東昇教授與呂朝賢教授之細心指正，及給予許多寶貴建議，始得本研究能趨完善，在此致上真摯感謝。

感謝嘉義長庚醫院的楊仁宗院長精湛的醫術，及醫護人員的盡心照顧，讓我能順利完成脊椎手術康復出院，繼續回到學校完成研究所的課程。

還要感謝賴總、素綢姊、素月、麗君、玫慧等朋友所給予的一切鼓勵與幫助，讓我得以完成論文，在此與你們一同分享論文完成的喜悅！感謝在論文撰寫期間，曾幫助過我的人，謝謝你們！

最後要感謝我的母親、家人、特別是姪女曉梅，一路的陪伴、支持與包容！

謹將此篇論文獻給自己與所有關心我、我最愛的家人與朋友們！

蕭玉秀謹誌

中華民國 111 年 6 月 27 日

南華大學企業管理學系非營利事業管理碩士班

110 學年度第 2 學期碩士論文摘要

論文題目：政府委託契約對非營利組織管理影響之探討-以嘉義縣社會福利機構為例

研究生：蕭玉秀

指導教授：涂瑞德 博士

論文摘要內容：

社會福利業務委託社福機構辦理，是當前各地方政府輸送服務的主要模式，透過簽訂委託契約，與民間社會福利機構共同合作，其中「委託契約」是公、私合作的重要媒介。本研究聚焦於社福機構承接政府委託提供服務輸送的內、外部因素，及委託契約對機構管理之影響，希冀本研究能提供給嘉義縣轄內社福機構在制定發展策略的重要參考依據，以利建構出符合在地化管理與運作模式。

本研究採用質性研究，以訪談來蒐集資料，探討社會福利機構承接政府委託契約方案之內部與外部因素，以及承接委託契約對於組織宗旨使命、人力資源管理、財務管理及運作之影響與挑戰。

研究結果顯示，影響社會福利機構承接政府委託契約方案的外部因素包括：(1)認同政府的社會福利政策；(2)專業性機構少且無競爭者。內部因素為(1)取得機構所需資源；(2)機構能量是否能勝任；(3)看見個案需求。委託契約對於社福機構管理之挑戰：(1)高度資源依賴情形；(2)宗旨與使命的調整；(3)機構自主性被限縮；(4)機構社會聲譽提升。社會福利機構在契約拘束下的因應是(1)會計核銷流程未有明確統一規定且流程繁瑣以及；(2)績效評鑑指標無法真實呈現服務績效。

本研究建議，政府部門應該：(1)重視契約關係的行政協助，落實友善

夥伴關係；(2)建立透明、統一、明確的核銷作業流程。(3)設計多層面、整合性的評鑑指標。社福機構可以：(1)整合組織人力資源管理策略；(2)建構多元化財務結構，降低對單一資源依賴；(3)改善服務方案管理策略，朝向長期性規劃。

關鍵詞：政府委託契約、非營利組織管理、社會福利機構、宗旨使命



Title of Thesis: A Study of the Influence of Government Contracts on the
Management of Nonprofit Organizations: The Case of Social
Welfare Institutions in Chiayi County

Department: Master Program in Nonprofit Organization Management,
Department of Business Administration, College of
Management, Nanhua University

Graduate Date: June 2022

Degree Conferred: M.B.A.

Name of Student: Yuh-Hsiu Hsiao

Advisor: Ruey-Der Twu, Ph.D.

Abstract

Social welfare programs are entrusted to social welfare institutions, which is the major model of service delivery by local governments. By signing government contracts, they cooperate with private welfare institutions. Among them, "government contracts" are an important medium for public-private cooperation. This research focuses on the internal and external factors that social welfare organizations undertake to provide services contracted by the government, and the impact of government contracts on organizational management. It is hoped that this research can provide an important reference for social welfare organizations in Chiayi County to formulate development strategies and construct a model that adjusts to localized management and operation.

This study adopts qualitative research and interviews to collect data to explore the internal and external factors of social welfare organizations undertaking government contracts, as well as the impact and challenges of undertaking contracts on the organization's mission, human resource management, financial management and operation.

The research results show that the external factors that influence social

welfare institutions to undertake government-entrusted contracts include: (1) recognition of the government's social welfare policies; (2) few professional institutions and no competitors. The internal factors are (1) obtaining the required resources of the organization; (2) whether the organization's energy is competent; (3) seeing the needs of the case. The impact of the entrustment contract on the management of social welfare institutions: (1) High resource dependence; (2) Adjustment of purpose and mission; (3) Restricted agency autonomy; (4) Improved social reputation of the institution. The implementation of government-entrusted contracts poses challenges to social welfare institutions: (1) the accounting verification process is not clearly and uniformly stipulated and the process is cumbersome; (2) performance evaluation indicators cannot truly present service performance.

This study suggests that the public sector should: (1) attach importance to the administrative assistance of contractual relationships and implement friendly partnership; (2) establish a transparent, unified and clear verification process. (3) Design multi-level and integrated evaluation indicators. Social welfare organizations can: (1) integrate organizational human resource management strategies; (2) build a diversified financial structure to reduce dependence on a single resource; (3) improve service program management strategies toward long-term planning.

Keywords: Government Contracts, Nonprofit Organization Management, Social Welfare Institutions, Adjustment of Purpose and Mission

目錄

準碩士推薦函.....	I
誌謝.....	II
論文摘要內容.....	III
Abstract.....	V
目錄.....	VII
圖目錄.....	X
表目錄.....	XI
第一章 緒論.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究動機、目的、及問題.....	2
1.2.1 研究動機與目的.....	2
1.2.2 研究問題.....	4
1.3 研究流程.....	4
第二章 文獻探討.....	6
2.1 非營利組織.....	6
2.1.1 定義.....	6
2.1.2 社福型非營利組織.....	6
2.2 非營利組織的管理.....	8
2.2.1 宗旨、使命.....	8
2.2.2 整體策略.....	8
2.2.3 管理運作.....	9
2.3 政府與非營利組織之互動關係.....	11
2.3.1 政府與非營利組織之關係模式.....	11

2.3.2 促使非營利組織承接政府契約委託之因素	12
2.4 契約委託對非營利組織之影響	12
2.4.1 契約委託之概念	12
2.4.2 委託契約對社會福利機構之影響	13
2.4.3 委託契約對社會福利機構影響之相關研究	15
第三章 研究設計與實施	21
3.1 研究方法的選定	21
3.2 研究方法	21
3.2.1 訪談	21
3.2.2 研究工具	21
3.3 研究對象之選取	22
3.3.1 研究場域	22
3.3.2 訪談對象的取樣	23
3.4 資料蒐集、處理與分析	24
3.4.1 資料蒐集的方式	24
3.4.2 資料處理	25
3.4.3 研究倫理	26
第四章 研究結果與分析	27
4.1 社福機構承接政府委託方案的因素	27
4.1.1 促使社福機構接受政府契約委託的外部因素	27
4.1.2 促成社福機構承接政府契約委託的內部因素	34
4.2 委託契約對於社福機構營運之挑戰	43
4.2.1 契約性關係	44
4.2.2 年度計畫的調配	45

4.2.3 宗旨與使命的微調.....	52
4.2.4 明確的案主來源與跨區的服務.....	55
4.2.5 機構自主性限縮.....	57
4.3 社福機構對於政府委託契約執行之因應.....	60
4.3.1 經費不足的因應.....	60
4.3.2 方案經費核銷延宕.....	61
4.3.3 績效評鑑難量化.....	63
第五章 結論與建議.....	67
5.1 結論.....	67
5.1.1 社福機構承接政府委託方案的內、外部因素.....	67
5.1.2 委託契約對於社福機構管理之挑戰.....	67
5.1.3 社福機構對於政府委託契約執行之因應.....	68
5.2 建議.....	68
5.2.1 對政府單位.....	68
5.2.2 對社福機構.....	70
5.3 研究限制.....	71
參考文獻.....	72
一、中文文獻.....	72
附錄一 訪談同意書.....	77
附錄二 訪談大綱.....	78

圖目錄

圖 1.1 研究流程圖	5
圖 2.1 招標流程圖	13



表目錄

表 2.1 委託契約對非營利組織管理影響之相關研究彙整.....	18
表 3.1 研究參與者組織資料描述.....	24



第一章 緒論

1.1 研究背景

民國73年臺北市政府訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，於次年實際委託第一兒童發展文教基金會，辦理「臺北市博愛兒童發展中心」之營運，開啟了台灣「公設民營」的風氣之先（邱瑜瑾，民98；林勝義，民106）。而這件委託案也常被視為台灣社會福利民營化的起始點，及至民國87年的「政府採購法」通過後，社會福利服務方案之委託，邁入了有一母法規範的制度運作期（杜承嶸、官有垣，民108）。政府與社會福利機構間關係從曩昔的「補助」變成委託的「契約關係」（張英陣，民93）。

公部門目前在委託辦理業務上，大都是以政府採購法為行政指導，規範行政機關採購核准、監辦作業程序，各級政府機關將其奉為圭臬。昔時政府是社會服務主要提供者，今轉變為委託社會福利機構輸送服務給民眾，易言之，就是政府向社會福利機構購買服務來提供給民眾，在社會服務的輸送上漸漸變成政府與民間共同合作生產的概念（林美華，民91）。

非營利組織的起源可以遠溯於人類的互助與慈善行為，它的出現反映出社會的需求層面。台灣自民國76年解嚴後，非營利組織與日俱增，各類型的財團法人基金會和社團法人紛紛成立，積極投入的公共服務領域且蓬勃發展，其豐沛能量和多元風貌活化了社會公共領域，也具體展現其公共效能。隨著公民社會的發展，政府已無法滿足日益增長之福利需求，因此借重非營利組織，其所扮演的角色與功用也日益擴大，直接涉入公共服務的供給或議題的倡導，在公共服務的輸送供給上，已具有重要地位（林淑馨，民97）。

然而，非營利組織受限於各種資源如：人力、財務、營運制度的影響，

在公眾捐款、政府補助、企業支持、與經營觀念與制度上都顯不足。這些資源往往因為經濟環境、資源與資本、及人力市場的波動，而造成中斷或是取得不易，以致影響非營利組織的使命推動與服務提供。

根據呂朝賢、郭俊巖（民 92）「地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例」之研究中指出，在老人、身心障礙與兒童福利服務上，地方政府與社福機構是處於補充性與互補性關係並重的狀況，機構間的差異是大的。觀察嘉義縣政府在社會福利業務推動上，自有財源、財政捉襟見拙、人力不足的情況下，大多是辦理法定事項為優先，確時如同上述研究較無特別屬於地方特色之服務或創意措施。嘉義縣社會局有感於角色、財源、及自身能力限制，也如同其他縣市政府一般，引入了民間力量與資源，且將大多社會服務業務委託轉包給社會福利機構去提供服務，與上述研究一致，兩者關係具有補充性與互補性關係。

誠如上述，在兒童、身心障礙者、婦女、及老人等福利議題上，政府部門與社會福利機構緊密合作，利用民間無窮力量投入社會福利服務，雙方資源互易共產，形成跨界同盟。惟從現實狀況來看，兩個組織規模、文化、背景、權力結構、及特質皆不相同，存在著明顯差異，由對立、互補走向攜手合作，究竟成果如何？彼此會有何影響？實在是值得去探討。

1.2 研究動機、目的、及問題

1.2.1 研究動機與目的

非營利組織往昔是獨自提供社會服務的，如今為了取得資源俾利完成自身的宗旨和使命，則轉與公部門合作，取得所需資源以發展自身的宗旨與使命。非營利組織與政府的契約關係，其主要交易內容皆是以「服務」為主，委託契約佔相當重要的因素，它（契約）關係到經費、人力、個案

(服務對象)、工作流程、工作期程，皆由明訂於契約中。執行服務方案時，倘若遇到補助經費不足，非營利組織要自籌經費解決，並於期限前完成委託工作。面對上述問題，著實讓人迷惑了，機構雖然可以從行政機關取得資源，但是，實際確有可能沒有獲得利益反而要倒貼，又要與政府共同分擔資源、風險，這些非營利組織為何願意投入？

研究者因工作關係，有機緣接觸到許多的社會福利機構成員，於108年1月的寒流來襲深夜接到一位友人來電，託我看顧一下家裡的已87高齡的老人家，我知道該友人機構承接了地方政府的「遊民收容輔導及生活重建服務計畫」，天氣驟降天寒地凍，擔心遊民沒有地方可住，衣物是否足以禦寒？友人深更夜半帶者睡帶、羽絨衣要去尋找遊民。這個事件讓我深深觸動，究竟這些機構的是如何形塑成員所認同的宗旨與使命，又如何以最少人力及不多的經費（遊民收容輔導及生活重建服務計畫方案預算數為71萬1千元（資料來源：110年嘉義縣社會局單位預算）），來參與政府辦理遊民工作。機構願意接受政府委託的動機為何？機構人員又為何願意從事這種辛苦工作？這著實讓人感到好奇與興趣，因而觸發本文之研究動機。

值此，研究者嘗試想透過實證來瞭解嘉義縣在地社會福利機構為何願意與政府共同協力，以及協力後所產生的課題，冀以作為日後可提供社會福利機構在制定策略與發展方向之參考依據，同時讓行政機關在公私協力過程中，了解可能產生的協力障礙因素，及強化協力誘因之基礎，讓非營利組織有更寬廣的空間與機會來參與公共服務。基此，歸納出研究目的如下：

- (1) 社會福利機構評估承接政府委託服務方案之的內、外部原因為何？
- (2) 在委託契約拘束下，對社會福利機構管理有何影響？

(3) 社會福利機構在與政府協力過程中，機構所面臨的挑戰是什麼？

1.2.2 研究問題

本研究欲瞭解社會福利機構為何願意與政府共同協力的內、外部原因，及協力後，機構所面臨的問題，故選擇嘉義縣轄內的3個社福機構的實際管理者或參與決策人員3位，及1名執行委託服務方案之社工，從機構管理者及委託服務方案執行人員的角度來，來探究以下問題：

- (1) 社會福利機構承接政府委託契約的外、內部因素？
- (2) 政府委託契約對於社會福利機構管理之挑戰？
- (3) 社會福利機構對於政府委託契約執行之因應？

1.3 研究流程

本研究流程說明如下(參見圖1)：

1. 界定研究問題：

研究流程係以研究動機與背景為出發點，然後確立研究目的與問題。

2. 擬定研究主題後，蒐集相關文獻資料：

蒐集有關非營利組織參與公部門的社會福利服務輸送，於其使命、管理(人力、財物)所產生何影響？蒐集國內外相關文獻資料整理、分析以及理論的探討。

3. 選定研究方法：

透過文獻分析法，對過去與本研究主題相關之文獻資料，進行蒐集與整理分析，建構符合本研究之理論基礎，依據理論架構研擬訪談大綱。

4. 進行深度訪談：

依據訪談大綱，進行聯繫訪談本研究選定之對象。

5. 整理及分析訪談內容：

與個別訪談對象完成半結構式訪談後，將訪談內容製作逐字稿，依據研究問題進行開放性編碼，並針對訪談內容、文獻資料及公開資訊進行比對整理與分析。

6. 研究發現、結論、政策建議的撰擬：

依據研究資料與分析結果，提出本研究之研究發現，並針對現行地方非營利組織與政府協力之互動過程提出具體可行的政策建議。

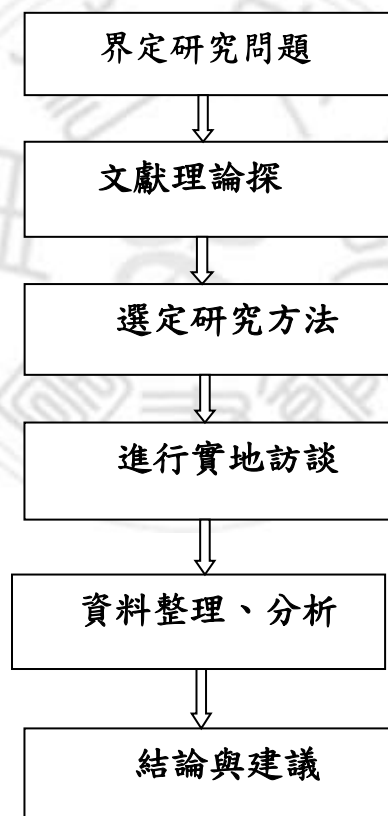


圖 1.1 研究流程圖

資料來源：研究者自行繪製

第二章 文獻探討

本研究主要目的在於梳理非營利組織投入公共服務與公部門協力之脈絡與歷程，因此，本章節藉由文獻分析之方式，探討非營利組織、非營利組織管理、政府與非營利組織之互動關係、與契約對非營利組織之影響，檢閱現有相關研究文獻。

2.1 非營利組織

2.1.1 定義

有關「非營利組織」的定義，從文義上可理解為「非以營利為目的的組織」。這種組織在日常生活周遭普遍可見，比如各類的慈善事業，宗教團體、基金會、社團法人都是。這些非營利組織所發揮的功能涵蓋層面在各行業均有。

有學者將非營利組織定義為以下特質，「具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織」（江明修，民 83）。

根據行政院研考會民國90年年出版的「國內非營利組織管理法規之研究」一書，將非營利組織定義為「以公共服務為使命之民間性正式組織，其自主且獨立運作，不以營利為目的，享有合法的免稅地位，且捐贈者亦享有稅法上之優惠，其必須在政府法律所規範的權利下運作，運用所獲取的資源，以遞送符合組織宗旨之服務」。本研究針對非營利組織之界定擬依行政院研考會所下的定義。

2.1.2 社福型非營利組織

依前述所界定非營利組織之定義，林淑馨（民 97）將社會服務輸送型非營利組織歸類稱為「社福型非營利組織」。說到社福型非營利組織就

不得不對「它」的使用者加以了解，其通常以案主或服務提供的對象來做分類的，最常見的是以兒童、青少年、婦女、身心障礙、老人等弱勢族群為服務對象，「身分別」是辨識此類服務標的最主要憑據。

該類組織的角色與功能，依據徐寶章（民 92）指出非營利組織投入社會服務提供下列功能：

1. 填補政府提供的不足

政府所提供的通常是一般性、普及性的社會服務，無法全面性滿足所有民眾的需要，被認為沒有對個人的不同需求程度提供適化性的服務。而非營利組織願意對特殊個案量身定作，就個案的需求設計特殊處遇，這是政府單位無法做到的。

2. 具有彈性、創新的能力

政府會受限於行政科層體制，無法像非營利組織一樣，對案主的需要可立即調整服務內容，並在所提供的服務採取創新的方法與模式。

3. 提供相互競爭的比較

普遍認為由政府獨家所提供的服務是沒有競爭，效率與效果均不彰，這是被詬病的部份。當機構加入後也能提供服務時，民眾認為有競爭、有比較，服務成效才能提升。

4. 維持多元選擇的價值

如果政府是服務的唯一提供者，提供的服務是好？或是壞？民眾無從選擇。倘有民間機構投入服務，案主的需求可以因為更彈性和更多元的選擇而獲得滿足。

本研究所選定之 3 個社會福利機構，其業務目的為具社會服務或公益性事務的社團組織，即是此類社福型非營利組織。

2.2 非營利組織的管理

非營利組織是以提供社會服務為主，其資源取得來自於自有財源、民眾捐款、及政府補助經費（鄭怡世、張英陣，民 90）。因著社會的急遽變動，及與政府合作互動愈來愈多，資源取得也因競爭者越來越多較不易獲取，使得非營利組織不得不面對並檢視其管理與運作問題。本節擬就宗旨使命、策略、運作，提出相關研究討論。

2.2.1 宗旨、使命

每個社會福利機構在成立之初始，都會設定具有遠見的目標（宗旨）與良善的使命，並將宗旨、使命表現於章程中，明確告訴社會大眾組織欲達成的目標是什麼？及我們為誰服務？非營利組織最終目的是提供必要的服務給有需要的對象，達到解決社會問題的目的。本文將不區分該兩者的一同，僅以宗旨與使命稱之，合先說明。

司徒達賢（民 91）指出「使命」的意義為機構的設立與存在的目，即是使命。「為誰提供什麼服務」「這些服務對他們有何價值？提供了他們什麼的需求？機構何以有能力做好這項工作？」，是組織表達宗旨與使命的方式。機構管理者通過資源運用，從「誰是我們的目標服務對象」，通過我們的服務，會對社會產生巨大影響，描繪成功的藍圖，呈現機構存在的價值，在資源不斷減少的時代，機構在資源分配和目標選擇上，要如何更加明確與聚焦，是想要了解與探尋的。

2.2.2 整體策略

組織從設立到正常運作，最重要的是要能執行其使命，及從完成任務中去看到組織的存在價值。所以一個好的策略相對於非營利組織而言是相當重要，有學者分析策略為：(1)目的在界定組織生存發展空間與範圍；(2)另一個作用是排定發展重點的優先順序；(3)與外在環境的互動上，須

要能維持平衡又不平衡的關係。(4)發展出組織自身的獨特性，保持競爭優勢不被淘汰（陸宛蘋、何明城，民100）。

綜合上述，機構運作是一種動態循環的管理過程，為能永續經營須有策略性思考觀點，而所謂「策略規劃」是指組織或機構考量其使命與目標、了解認識組織內在與外在環境、及尋找解決問題的策略選擇等三個面向，擬定組織或機構的『最佳策略』，作為機構行動及設計年度服務方案的指引。換言之，即是對社會政策、社會環境評估，規劃並擬定組織整體性的服務與行動。

社福機構選擇與行政機關協力合作，機構從合作中獲取資源與吸取經驗，解決資源不足的問題，利用政府資源完成所設定宗旨與達成使命。惟此種策略運用，對機構是否真的就是「最佳策略」？是利或是弊？是否會有契約關係的規範、受到管控等不便，亦或也被行政官僚系統同化，喪失原有的彈性與創新呢？有待本研究進一步探究。

2.2.3 管理運作

司徒達賢（民88）指出非營利組織的基本運作主要由五個元素組成：(1)服務對象（Customers）；(2)業務運作（Operation）；(3)財力與物力資源（Resources）；(4)參與者（Participants）；(5)提供的服務（Services）。也就是說，當非營利組織在進行各項運作或策略的選擇時，需衡量這五個組織營運要件。

邱顯貴（民99）認為非營利組織營運涉及四項主要工作：使命目標、服務對象的開發、網絡社會資源聯結、辦理活動、提供服務等方面。上列工作的進行受四大因素影響，必須思索要如何將它們結合，另外要了解須要哪些條件的配合，以便進行擬定規劃。此四大驅動因素為：財務、人力資源、組織、社會關係網絡等因素。

然而學者蕭新煌（民93）認為非營利組織的發展不應只是停留在「該不該或要不要策略聯盟」，應該是要談「如何運作」！組織間理當積極發展橫向的聯結或與政府、企業的垂直縱向聯盟，以有效益完成目標，進而達成使命。

社福機構的運作是結合人力、物力資源，透過計畫性活動的辦理，提供服務對象社會服務，進而達成滿足或解決社會問題。惟非營利組織是以使命為核心價值，以宗旨為目標，不追求利潤，處於多變的環境中，除非本身擁有厚實的財務支撐，若無足夠自主財源可以支持整個事業的發展，常會有著管理、財務的問題，又，加上經濟不景氣、失業率高升，機構不得不尋求外部團體或機構的聯盟。

在民國97年金融海嘯時，個人捐款大量流失的同時，社工人力的青黃不接與大量流失，造成經驗傳承不易及服務品質的低落，種種問題讓非營利組織與其工作人員承受著相當的壓力（賴政昌、邱淑芸，民100）。如今新冠肺炎（COVID-19）打破了很多常態與慣習，根據台灣最大的公益議題新媒體 NPOst 公益交流站發起《NPO大調查：COVID-19對NPO的衝擊與影響》，發現有64.8%的非營利組織出現捐款下降、49.1%必須面對被迫改變運作形態，從財源緊縮到營運困難等。在疫情下，人與人須保持距離，許多活動被迫以線上方式進行，服務方式也改變，非營利組織再次面臨財源減少、計畫與方案的改變等問題，種種的挑戰，組織管理者要如何因應？業務又要如何執行？本研究也試著想了解所選定的社福機構是否也有面臨著相同問題？管理者會如何找到解決之道？

2.3 政府與非營利組織之互動關係

2.3.1 政府與非營利組織之關係模式

非營利組織與政府間的互動關係主要建立於公共服務民營化的基礎上，將部分或傳統上由政府承擔的公共服務，以契約委託的形式轉由非營利組織承包辦理（Savas，民89；蕭秀中，民99）。在社會福利服務上，政府與非營利組織合作，兩者交易關係會是和樂融融嗎？是創造互惠雙贏嗎？

根據呂朝賢（民90）綜融國外學者對公私部門關係的分析理論，用「目的」、「規範」、「資源」、「供給」做為互動分析面向，該研究以921賑災為例，運用此一模式探討台灣非營利組織與政府間的關係，結果發現主要集中在互補性、互補與契約並重和補充性三種關係型態上，其中的界限並非徑渭分明，而是充滿混雜性—作者認為是因非營利組織的規模、財源自主能力和使命差異所致。

而莊文忠（民97）研究發現，由於政府握有資源與制度規範的優勢，使得原本缺乏資源的非營利組織在契約委託過程中更容易喪失自主性；林淑馨（民107）指出地方政府推動協力的主要動機不外乎是希望藉由非營利組織的專業、活力與彈性來彌補政府部門資源的有限和人力的不足情形。也就是說對地方政府而言，非營利組織似乎被視為是政府機關的「延伸部門」或「下游廠商」，扮演政府代理人的「配合者」之工具角色，消極地彌補政府功能之不足。

大致了解非營利組織在權力與資源依賴關係中，與政府關係是處於替代或補充的角色，兩者的互動關係並不平等，被視為「工具」角色。因此，本研究也想了解所關注的社福機構與嘉義縣政府互動模式為何？是否也居於相同的地位。

2.3.2 促使非營利組織承接政府契約委託之因素

非營利組織受政府委託的考量因素，除因其具有公益慈善性的使命外，在面對委託服務方案之契約關係下，與政府合作的因素也有不同，有學者研究歸納出有6大因素：組織的使命、委託內容（經費、態度、支持網絡、服務延續性）、合作共產對社會問題解決效益（個案需求、補政府服務不足、促進法治改變）、組織的自主性、以及政府的態度（魏季李，民108）。另外，林淑馨（民105）研究指出，非營利組織與政府協力原因多元，首要因素為獲取經費，其他則是彌補政府功能不足、建立良好關係、理念相同、提高組織信譽與知名度等。

從不同學者研究發現，促使非營利組織接受委託是為了取得經費、補政府服務不足、建立良好關係（政府的態度）、符合組織使命與自主性等因素是相同的。而可能因為組織的性質、規模不同，其考量因素就稍有差異，例如會看看委託工作內容、經費問題，或是想促進法治改變、另外也有認為可提高組織信譽與知名度等。推測認為可提高組織信譽與知名度的，可能是較小規模或地方型機構，希望增加機構的能見度。此次研究中，要探討促使這3個機構考量承接政府委託的因素為何？是否如上述因素？尚待本研究去探討。

2.4 契約委託對非營利組織之影響

2.4.1 契約委託之概念

社會福利民營化定義是指在公共服務、公共資產、公共基本設施等公共事務上，將政府的部分功能移轉給民間私部門，降低政府角色及加入民間機構角色的行為；易言之，也就是政府透過購買契約或委託契約，來購買民間機構所提供與生產的社會福利（鄭讚源，民86）。這種合作方式，於雙方來說，都能獲得好處，政府可以將公共責任的服務範圍擴大以獲取

選票的支持，受託的非營利組織取得政府的經費，得以實踐及執行他們規劃好的年度工作。（杜承嶸、官有垣，民108）。

當前社福服務民營化方式，可分為補助、公辦民營、方案招標等方式，其中，方案招標委託較為常見（卓春英，民106）。自《政府採購法》施行後，各機關、地方政府將福利業務以招標方式辦理，依《政府採購法》所定採購方式向民間私部門購入特定社會服務，由該受託社福機構直接提供特定福利服務給所需民眾。其方案招標流程六大步驟：依序是①編列預算；②擬定招標文件；③招標、投標作業；④評選受託廠商；⑤履約管理、驗收；⑥結案。將其步驟繪製成流程圖請見圖 2-1。本研究所稱契約委託即是依上述程序辦理之謂。

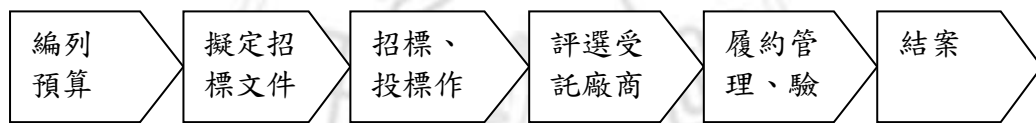


圖 2.1 招標流程圖
資料來源：研究者自行繪製

2.4.2 委託契約對社會福利機構之影響

在契約委託關係中，雙方的目標雖一致，但在角色、地位、及利益是不同的，行政機關希望以最少的成本獲得最好的服務，機構則是希望投入少許就可換到較多資源，除了執行委託的工作外，希望可以保留一些資源給機構。學者認為資源依賴理論強調機構受限於許多不同的外部壓力，一旦政府資金佔機構收入比重極大時，當非營利組織後續未能獲取契約時，為了維持生存，往往會扭曲機構的使命與宗旨（江明修，民94）。而當公、私部門在簽訂契約後，是否真正能達成提升公共服務效率，又是如何看待彼此的關係？黃源協（民103）指出，志願部門在委託契約所面臨

互的兩難問題：

- (1) 財源之不穩定性：契約固然帶來財源機會，但有可能影響捐款，或是無法順利取得合約，因而影響既定的年度計畫與活動。
- (2) 契約與使命之間：可能因契約的關係，使志願部門陷入機構使命與契約之間而導致兩難情況。
- (3) 契約與自主性之間：政府手握資源，在契約關係中擁有主導權，志願部門對自身獨立與自主性產生疑慮。
- (4) 走向市場化趨勢或營利的偽裝：組織應建立何種角色，或以市場模式管理經營的金錢目標或是維持利他目標，造成掙扎。
- (5) 另類的無效率：當取得契約而擴大組織時，可能仿效政府的科層制度而陷入缺乏效率的困境。

學者的研究大都顯示非營利組織在資源上確實有高比例的依賴程度，資源握在政府手上，在在顯示出在契約關係中政府的優勢，由於資源分配權產生雙方不對等關係，機構可能會出現減少創新方案的提出、科層化的出現、服務無法連續、品質降低等的負面影響，還要與政府經營良好的互動關係，這讓機構失去了為福利辯護的角色立場，造成角色的矛盾（王于綾、林萬億，民86）。

另外在關注委託契約對社福機構的影響同時，不能忽略在關係中的案主或稱為服務對象，在契約中他們才是主角。王于綾、林萬億（民86）指出，在契約關係下，機構在被委託前後，對服務對象也可能不同，機構反映政府常常轉介不適當的案主（非自願性案主）。林家五、胡宛仙（民100）研究指出 NPO 利益關係人的屬性是高合法性且依賴有形及無形的資源，因此，服務對象的權益要能被看見與重視。鄭讚源（民86）指出，社會服務中之案主與顧客（政府部門、董事會或理事會、捐款者）的不一致，滿足顧客的

需求並不等於滿足案主的需求，究竟是要以顧客還是要以案主為主？機構究竟是以案主的需求為主，還是以經費考量來決定提供何種服務給案主？

為了減少因契約關係所帶給服務對象不利的影響，政府可以從契約關係來檢視，成為或是學習成為「精明的採買者」(Lavery(1999)，引自劉淑瓊，(民94))。然而，在維護服務對象利益不能只倚賴單方面，契約簽訂定時，政府與社福機構都須以服務對象立場為思考點，如此，政府可以成為「精明的採買者」，機構也能在契約、宗旨使命、服務對象、自主性各方面取得平衡。

2.4.3 委託契約對社會福利機構影響之相關研究

有關探討政府委託契約關係對非營利組織所產生影響之研究，透過國家圖書館全國博碩士論文網站針對「委託契約」、「社會福利機構」、「公私協力」進行檢索論文有86篇，但再加上「嘉義縣」關鍵字搜尋有4筆，與本研究主題相似者僅有2篇，分別是民國91年、98之研究論文近10年來未有對嘉義縣轄內社會福利機構的研究論文，因此，從全國博碩士論文網站篩選10年來與本研究主題類似研究（見表2.1），分述如下：

周靜怡（民111）以金門縣政府與非營利組織協力經驗，發現公、私協力過程中面臨縣府人員流動頻繁衍生的種種問題，不利於與非營利組織建立穩定、長久的信任關係，導致專業與經驗無法傳承，服務專業有待提升。在地及非在地非營利組織與縣府呈現出不同的協力樣貌，對於是否與公部門發展平等與信任關係，及良好的溝通品質均有不同的看法；在專業能力部分，也發現在地與非在地非營利組織因制度、資源完善程度不同，專業能力有所差異。

郭育伶（民109）以T市地方政府推動社會福利公私協力經驗為主體，認為非營利組織接受政府委託原因，是以組織理念與未來發展性為最

主要評估因素，其次為委託經費及委託條件。在執行方案時，以專業人力招募困難是協力過程最大瓶頸，其他包含委託經費不足、跨單位協調聯繫缺乏整合、承辦更迭頻繁、授權空間有限、行政程序繁瑣、資訊落差斷層及執行認知落差等面向，是協力推動的障礙。

姚昱伶（民 108）研究以高雄市 15 個從事長期照顧的非營利組織為對象，認為非營利組織有資源依賴現象，於執行服務時，組織在資源能力、管理能力、網絡能力上均採行不同的生存策略將低依賴程度。另外，也覺得從事長期照顧的組織契約執行的能力有所不足。

黃麗君（民 105）探討公私協力，以桃園市身心障礙福利團體為例，研究發現，非營利組織是有資源依賴之現象，組織藉由發展社會企業及募款，以維持財務獨立與自主，政府仰賴其專業及政策引導，故與政府的協力呈現合作的夥伴關係。

吳柏志（民 105）研究著重在契約關係下，改變組織人力資源策略與互動之因應影響，該發現組織管理者決定承接政府委託時，會因組織高層授權程度，影響其決策角色；組織管理者在契約規範下與政府互動，會因合作階段而發展出具流動的協力關係；組織在員工的薪酬與招募上，不會因委託契約而改變，能保有自主空間；契約委託下民間組織會因財務的差異，發展出不同的人力資源策略；參與政府委託，雖可為民間組織帶來資源，但也帶來了資金周轉的問題，對財務的變化及風險應該要進行評估；組織會因互動滿意程度進而影響合作關係。

蔡明學（民 104）以桃園市政府推展志願服務業務，分析非營利組織與地方政府締結委外契約的緣由與程序；其次了解履行契約過程之中的政府監督管理機制，以及非營利組織對契約規範所如何因應；最後探討非營利組織結案時，對委託式契約的觀感，以及影響雙方續約的因素，藉此

瞭解以委託方式推展志願服務的良窳。

由上述研究，不難發現在實務上，公、私協力很難作到真正實質平等關係，具體歸納出以下幾個特點：

1. 在連結機制上，大都是委託方式，簽訂契約之模式；在合作的要素上，包含了財務資源、人力上的支援、教育訓練和資訊互動等。
2. 政府與非營利組織互為依賴關係，兩者交換互易資源，其合作動機多元，有因組織理念、未來發展性、資源等因素。
3. 非營利組織有依賴資源現象，影響組織自主性。非營利組織試圖採行不同的策略去降低依賴現象，例如發展社會企業及募款，或是提昇自身的管理、資源能力。

然而，在合作的過程中，必定會有障礙產生，這些障礙包括了經費補助、互動關係、和決策制訂結構等議題，在經費議題面，有財源不穩、自主性、責信問題；在合作互動上，會因契約關係、承辦人員更迭頻繁、行政程序繁瑣等影響互動滿意程度。由研究文獻得知，近年來也有從政府、非營利組織不同視角作探討研究，但類型大都聚焦於熱門的長照、身心障礙機構上；在社福機構管理面向的研究，也似乎較關注在都會區或全國性機構，嘉義縣社福機構較少被關注。本研究擬藉由在過去豐富的研究基礎上，針對較被研究者未及或忽略的嘉義縣社會福利機構作深入探究。

表 2.1 委託契約對非營利組織管理影響之相關研究彙整

作者 / 年代	題 目	研究 方法 與 對 象	研 究 結 果
周靜怡 (民 111)	社福型非營利組織與政府協力經驗之研究—以金門縣為例	透過深度訪談公私部門人員，探討金門縣政府與社福型非營利組織的協力運作情形。	門縣府公私協力過程中面臨縣府人員流動頻繁衍生的種種問題，不利於與非營利組織建立穩定、長久的信任關係，也導致專業與經驗無法傳承，服務專業有待提升。在地及非在地非營利組織與縣府呈現不同的協力樣貌，且對於與公部門是否發展平等與信任關係、良好的溝通品質均有不同的看法；在專業能力部分，也發現在地與非在地非營利組織因制度、資源完善程度不同，專業能力有所差異。在地與非在地組織與政府協力情形的差異，是在過往文獻探討中較無人提及的部分，為本研究的重要發現，是金門縣社會服務領域公私協力的一大特色。
郭育伶 (民 109)	地方政府結合非營利組織推動社會福利之協力經驗	採質性研究方法。	<p>1.公私協力影響因素：地方政府就公權力行使、業務風險高低、例行業務或創新業務、委託經費及人力成本，是委託民間辦理之考量。而非營利組織則以組織理念與未來發展性為最主要評估因素，其次為委託經費及委託條件。</p> <p>2.公私協力挑戰與困境：</p> <p>①對政府部門言，資源建置面臨合適受託者匱乏、預算有限、缺乏合適公有館舍及民間團體服務量能不均；管理作為面臨部分方案推動成效有限、執行理念分歧、經費核銷不實、勞權意識提升等議題。②對非營利組織言，在資源建置面，以專業人力招募困難為協力過程最大瓶頸，其他面向包含委託經費不足、跨單位協調聯繫缺乏整合、承辦更迭頻繁、授權空間有限、行政程序繁瑣、資訊落差斷層及執行認知落差等推動困境。</p> <p>3.強化公私協力之具體策略：在資源建置面，可藉由分級培力輔導措施、放寬專業人力聘用資格、提供適足委辦經費、強化資訊公開透明、擴大資源連結與跨域整合；管理作為提升公部門行</p>

作者 / 年代	題目	研究方法與對象	研究結果
			政支援、增進服務過程友善性、研訂共通性準則及標準化程序、調整標案作法與成效評估模式、研訂勞動制度變革配套措施，皆能提高非營利組織參與誘因。
姚昱伶 (民 108)	資源依賴下非營利組織的生存策略與能力建構－以高雄市從事長期照顧之組織為例	以高雄市 15 個從事長期照顧的非營利組織之訪談結果與內容分析	本研究以高雄市 15 個從事長期照顧的非營利組織之訪談結果與內容分析可知，在推動長期照顧上非營利組織資源依賴政府。在執行長期照顧下，非營利組織在資源能力、管理能力、網絡能力上均採行不同的生存策略以減少依賴政府。在資源能力、管理能力、網絡能力、方案規劃能力上，非營利組織認為是最需被加強能力的項目。
黃麗君 (民 105)	地方非營利組織與政府協力影響之研究 - 以桃園市身心障礙福利團體為例	以深度訪談、個案研究及文獻分析之研究方法	非營利組織具備專業，而政府掌握經費，故雙方維持動態的互賴關係。非營利組織具備專業自主之優勢，但財務上仰賴政府經費為主要財源，故與政府協力呈現資源互相依賴的關係。而非營利組織藉由發展社會企業及募款，以維持財務獨立與自主，且政府也仰賴其專業及政策引導，故與政府的協力呈現合作的夥伴關係。而政府也積極扶植地方非營利組織，以利更多非營利組織與政府協力。本研究也發現，非營利組織之社會資本除了影響組織運作，也會影響與政府的協力。故建議地方非營利組織應重視維繫其社會資本，持續增進組織專業度，並增加財務自主性，才能維持組織營運與永續發展。
吳柏志 (民 105)	契約委外對非營利組織人力資源管理影響之研究	以質性研究進行，進行一對一的訪問	<ol style="list-style-type: none"> 1.組織管理者規劃與政府委託時，會因組織高層授權程度，影響其決策角色。 2.組織管理者在契約規範下與政府互動，會因合作階段而發展出具流動的協力關係。 3.組織面對專業員工的薪酬與招募上，不因政府契約而改變，會強調組織自主空間，以既定的人力資源管理策略進行。

作者 / 年代	題目	研究方法與對象	研究結果
			<p>4. 契約委託下民間組織會因財務的差異，發展出不同的人力僱用策略及運用空間。</p> <p>5. 參與政府委託，雖可為民間組織帶來資源，但也帶來了資金周轉的問題，應對財務的變化及風險進行評估。</p> <p>6. 組織會因互動滿意程度而影響合作關係，亦可從管理者身上看出決定是否延續時道德強度上的差異</p>
蔡明學 (民 104)	台灣地方推展志願服務簽約委外之研究：以桃園市志願服務教育訓練為例	採用文獻分析與深度訪談的方式蒐集研究資料	瞭解桃園市推展志願服務簽約委外的現況，包括契約委外相關法規的適用、促進推展志願服務方案符合在地需求，以及強化政府監督管理機制提出建議。

資料來源：研究者自行整理繪製



第三章 研究設計與實施

本章節在說明本研究方法的採用、研究工具、研究對象之選取、資料蒐集處理、及研究倫理。

3.1 研究方法的選定

本研究是以質性研究為研究之途徑，質性研究在社會科學研究中是被廣泛運用，蒐集資料的方法之一。質性研究是以研究者本身作為一種研究工具，在自然情境下採用多種搜集資料方法，對研究問題作整體性探究，使用歸納分析資料，透過與研究對象互動，觀察分析研究對象其行為和意義之建構，獲得解釋性理解的一種活動（王雲東，民 103）。

本研究所關注的是嘉義縣轄內的社福機構決定承接政府委外服務方案之內、外部因素，及受委託後，在契約關係下，對社福機構在經營運作有何影響，及執行委託業務之挑戰與因應。

3.2 研究方法

3.2.1 訪談

訪談研究的核心是對於他人想法、故事的興趣，因為其具有吸引探究者的價值。「他者」的經驗，乃是研究者可藉以探查機構或經營歷程的主要途徑，因為機構是由人組合而成，其歷程更是由人執行而累積（李政賢，民98）。本研究採用開放式的問題，主要目的是要逐步開展與探索受訪者對於相關問題的回答，使研究者重建對該主題的親身經驗。

3.2.2 研究工具

本研究主要以深度訪談方式取得研究內容，研究工具包含研究者、訪談大綱、手機與錄音機、及訪談記錄。

1. 研究者本身即是研究工具（潘淑滿，民 92）。研究者就是訪談員、逐字稿整理者、資料分析者。
2. 訪談內容是訪談研究的首要設計，主要是針對研究目的來設定，可以使研究參與者聚焦在研究問題上，本研究以半結構式的大綱來作設計，除受訪者的背景資料外，訪談大綱為：(1)社福機構承接政府委託契約的內、外部因素為何?(2)政府委託契約對於社會福利機構管理之挑戰為何?(3)社福機構對於委託契約執行因應?（詳見附錄二）

3. 手機與錄音筆

訪談時，為排除不必要之意外，以手機及錄音筆為工具同步錄音。每次的訪談前會先說明使用錄音工具的主要原因，且會尊重受訪者的需求或隨時暫時中止錄音。錄音完成將錄音檔輸入電腦保存，以備繕寫逐字稿。

4. 訪談記錄

訪談是質性研究中主要的資料蒐集工具之一，在社會科學的研究上，是廣被運用的方法。訪談是一種資料蒐集的方法，其進行時，研究人員和被訪談者當面訪談，訪談的在談談的過程中，使用錄音工具之外，也會針對訪談的情境及受訪者的非口語表達，即表情、動作等，用筆作紀錄，並對當時的心境及感受作摘要描述，以補足錄音所無法呈現的資料。

3.3 研究對象之選取

3.3.1 研究場域

本研究以嘉義縣轄內社福機構服務處所為研究場域。

3.3.2 訪談對象的取樣

訪談對象之決定，擬依培頓 (Patton,1989) 目標取樣 (purposeful sampling) 的方法，包括：「典型個案」、「極端或偏端個案」、「關鍵個案」、「敏感個案」、「便利取樣」以及「最大變異化取樣」，使訪談結果發揮最佳效力 (轉引自李政賢，民98)。本研究以嘉義縣社福利機構為研究主體，擬依據上述「便利取樣」方法進行訪談機構與受訪者之取樣。具體取樣條件如下：

1. 社福機構取樣條件:(1)嘉義縣轄內立案之社團法人；(2)有承接政府委託福利服務中心性質的相關業務；(3)組織提供社會福利服務至少十年以上；(4)組織與政府協力合作至少十年以上。
2. 受訪談者的選取要件:(1)管理者選取:在機構中為管理階級；或者在組織中能參與決策制定者；(2)業務執行社工選取:在組織中服務年資有五年以上之業務執行人員。

從擇定機構邀請管理決策者 3 名，及實際方案執行人員 1 人，共 4 名利害關係人參與。在研究倫理考量下，本研究之研究對象與受訪者將以匿名方式處理，研究參與者之機構代號以大寫英文字母 A-C 表示，職稱則以阿拉伯數字 1-2 代表，研究參與者組織資料整理如表 3.1:

表 3.1 研究參與者組織資料描述

單位代號	職稱代號	機構特性	設立時間	工作年資	訪談日期
A	1	以發掘及結合志工與社會資源，推廣本縣志願服務工作、提昇志工專業服務知能，使社會福利工作得以順利推行，進而創造溫馨祥和社會。	民國89年	20年以上	2021/09/17
B	1	以協助嘉義地區身心障礙者、關懷弱勢族群及年長者的社會福利及權益，及促進弱勢者就業服務及協助福利資源的連結與提供。	民國83年	20年以上	2021/10/14
C	1	全天候地幫助那些心靈創傷、孤獨失望、抑鬱痛苦、企圖自殺的人，給予愛心與關懷，並且應用輔導諮商的技巧，幫助他們重燃生命之火，領悟生命的價值與意義。	民國78年	7年以上	2021/09/07
C	2			10年以上	2021/08/14

資料來源:本研究整理

3.4 資料蒐集、處理與分析

3.4.1 資料蒐集的方式

本研究主要透過歷史文獻分析法和深度訪談方式，進行相關資料的蒐集與分析。

1. 歷史文獻分析法

透過「文獻分析法」，針對過去與本研究主題相關之究與文獻資料進行蒐集與整理分析，建構符合本研究之理論基礎，並依據理論架構研

擬訪談大綱。

2. 深度訪談

在本研究中，採取「訪談指引法」，由研究者先設定主題，依據研究目的並參酌相關文獻資料後，研擬出訪談題綱，訪談時不一定按照表列之順序進行，於訪談進行時，依據情況提問訪談問題。在研究進行中，研究者透過電話、E-mail 與受訪者進行聯繫，說明訪談緣由，並提供研究目的與訪談題綱予受訪者。在受訪者瞭解研究議題及同意後進行訪談，以受訪者的工作職場為主要訪談地點，訪談自民國110年8月至11月進行，每個受訪者進行個別的深度訪談，並於徵得受訪者同意下於訪談時進行錄音，每次訪談時間約進行1至2小時之間，然後依錄音內容整理成訪談逐字稿後，進行歸納分析。

3.4.2 資料處理

個別訪談對象完成半結構式訪談後，將訪談內容製作逐字稿，依據研究問題進行編碼，並針對訪談內容資料進行分解，進而提煉概念、範疇，並透過分析、探討這些概念、範疇彼此可能連結關係。以下就資料歸納、分析，分述之：

1. 轉繕製訪談逐字稿

進行訪談後，確保能在最清晰的記憶下紀錄當時的狀況，保持資料的整體性，了解受訪者的核心價值概念，以及原始資料的內容意義，完成訪談逐字稿。倘若有混淆或模糊之處，則在受訪者的同意下，將以電話再做一次疑點之釐清，盡可能達到正確呈現訪談內容之目標。

2. 資料歸納、分析

將逐字稿資料編碼後，將所有資料按其本身所呈現的狀態登錄，標記出重要且可用於分析的片段內容，再將概念相似之句子加以分類歸納，彙

整成同一主題，再依照研究架構命名。透過開放編碼，將所有的資料按其本身所呈現的狀態登錄，目的是從所獲得的初級資料發現概念類屬。然後對這些概念進行主軸編碼，建立類屬之間的各種聯繫，這些聯繫可以是因果關係、情境關係、相似關係、差異關係、功能關係等，以此建立概念間的脈絡並依性質形成分析的主題。最後進行選擇編碼，在已發現的概念類屬透過分析後選擇一個核心類屬，亦即其在所有類屬中占中心位置、頻繁地出現在資料中且容易與其他類屬發生關聯（陳向明，民100）。以質性研究紮根理論統整出公部門與社福機構參與社會服務契約委託的決策背景、投標與執行方案的經驗、對履約管理的因應策略，從而提出具體建議。

3.4.3 研究倫理

在質性研究中，研究倫理是相當被重視的，因此，針對本研究主題，研究者謹守倫理守則，特別考量的倫理議題包含下列幾項：

1. 參與意願及徵得同意

在進行訪談前，研究者先行以電話聯繫邀約，清楚說明研究目的與進行的方式，並於參與研究前將訪談大綱寄交給受訪者，瞭解訪談方向，以取得信任與支持。

2. 尊重與保護原則考量

預先徵求受訪者同意才錄音，訪談中若有涉及個人隱私的部份，受訪者隨時都可以要求中止錄音，並保證此資料為學術研究所用。

3. 自我反思

在研究過程中，謹記研究員的立場，隨時提醒與反思研究者的角色，與研究參與者關係的建立，保有中立的態度，深度同理傾聽，使研究具嚴謹與客觀性。

第四章 研究結果與分析

本章係研究者與接受嘉義縣政府委託的社會福利型非營利組織管理者、業務執行人員深度訪談其親身經歷與看法，即摘錄研究者以深度訪談的方式，將相關受訪人員之訪談進行歸納整理分析之資料。本章從非營利組織參與政府委託方案之動機（內、外部因素）決策過程，契約規範下宗旨使命、人力資源管理策略、對財務之影響與業務執行運作等五個層面分別細述如下列各節。

4.1 社福機構承接政府委託方案的因素

4.1.1 促使社福機構接受政府契約委託的外部因素

社會福利服務委託社福機構辦理，已是目前地方政府推動社會福利業務的方式之一，政府一方面透過法制規範社福機構；另一面也透過補助經費來扶植支持社福機構的發展和活動，在合則兩利情形下，政府單位與社福機構逐漸形成合作夥伴之關係。惟在關係形成過程，究兩者互動為何？本節擬從社福機構與政府間之互動關係、政策、及法規等面向，探討社福機構願意與政府部門共同合作的外部因素。

1. 人際網絡互動關係

(1) 網絡人員間的互動是密切的

社福機構需要政府的支持，以取得合法性及取信外界的標籤，以取得大眾的信賴與支持。社福機構的設立是要向行政機關申請立案登記的，則地方政府是其主管機關，掌握了機構的設立程序與解散、減免賦稅資格核定、監督組織結構與運作。從訪談資料顯示，社福機構與公部門會有接觸的是以人民團體法為設立登記之主管機關，大都是屬於社會局轄下，還有服務對象所相關部門，再有就是有委託服務方案關係的部門較有接觸。接

觸對象大多是與公部門承辦人聯繫為主，且以行政聯繫或業務執行方面較多接觸溝通。以下是訪談內容與片段紀錄：

「我們是做志願服務所以跟社會局比較有相關，我們協會自 90 年成立至今也大概有 20 年時間，因為業務上關係也跟社會局各科室只要有業務接觸的都有互動，上至局長下至業務主辦都會有互動的過程。協會部份業務承辦社工員及相關人員也都會跟局裡面跟業務主辦人都會有互動，互動是相當密切。」(A1, 2021/09/17)

「社會局身障福利科、勞工暨青年發展處，因為庇護工場是掛在勞工暨青年發展處下，志工業務是屬於社會局老福科，不過現在是屬人民機構科。互動較密切的人有我(總幹事)、社工，因為協會有分 3 組社工 2 組就服 1 組，社工組和就服組長都會跟政府部門有一些互動，當然有些業務也會跟承辦人有互動，因此各項業務的承辦人跟社工員。」(B1, 2021/10/14)

「我們有承接家庭暴力庇護安置服務方案，所以，方案承辦人和社工督導(本人)會跟政府互動蠻密切的。因為方案計畫的執行，加上地緣關係，我們是跟嘉義縣社會局社工科聯繫比較緊密。也因為計畫的執行會跟家庭暴力庇護安置服務業務承辦人接觸比較多。我們也有撰寫社工人身安全計畫，也會跟該業務承辦人有接觸，應該也是社工科。之前有承接「育兒津貼方案」和「脫貧方案」，跟婦幼科跟救助科都有所接觸。」(C1, 2021/09/07)

(2)公部門主動邀約、遊說

因應各種社會問題與服務需求，政府主動尋找與宗旨使命相同的主要機構合作，有時會因業務較困難推動，或要推展新的業務，希望藉助社

福機構的專業性來提供服務或辦理，就會出現公部門主動去鼓勵邀約機構參與共同合作。而政府與機構間，如同人與人一樣，機構因政府單位的遊說或請託，在人情考量下，也會願意去承接這些業務，而成為政府推動社會福利服務工作的夥伴，以下是訪談內容與片段紀錄：

「另外政府部門推展業務時有需要會向有互動合作的社團請託或是游說麻煩社團來執行這個工作，當然也要看單位的屬性，就我們而言就專業發展、專業人員部分比較沒有問題，所以，對委外服務方案不管是游說的也好，甚至有些時候因為業務不好推，再者嘉義縣比較特有文化，嘉義縣專業發展的社團比較不多，現在政府部門委託服務方案蠻多的，再「僧少粥多」的時候，當然會變得有些單位會有承接問題到最後會找我們去幫忙，這也難免都會有，這是很正常現象。委託方案有時是我們業務的需要，也有可能是政府部門來游說，有些時候人情壓力會不會有，實在推不出去只好找我們幫忙的話，這也會有。這沒有甚麼對錯之分，這是看工作上之需要。」(A1, 2021/09/05)

「的確也有基於人情被遊說的而承接，比如承接嘉義市身心障礙者自立生活支持服務方案，當初是嘉義市政府一直鼓勵才去做的。早期我們協會是看到身障朋友有許多需要才去做，那時○○○科長想要我們協會去做，很多新方案都是我們承接去做、開發的，所以邀約也是啦，看到需要也是啦，但是我們都是做大方案。」(B1, 2021/10/14)

「我們會先評估機構本身的能量，如果能量夠當然會去承接方案，公部門會先了解社福機構的運作，也覺得我們各項運作都非常正常，就會主動來邀約，例如之前承接的育兒津貼和脫貧計畫，都是業務科主動詢問總幹事

意願，希望我們單位可以幫忙的，可以多盡一分心多做一些。我們總幹事也會評估我們內部的人員人力，是不是可以順利的執行，假設我們討論評估完以後，是覺得可行的，那我們就會同意就會去跟政府部門，不管是寫計畫，還是說後續的執行。」(C1，2021/09/07)

政府擁有穩定與充足的經費，社福機構擁有政府所沒有的服務輸送能力，雙方透過公私協力公共服務的產出過程，擔負了「合產」的功能。

2. 政策認同

(1) 政策認同，多角化經營

組織與政府契約委託合作的考量因素會因組織性質與政府福利服務推展的發展而有不同的合作思考，組織的設立是與政府推動的服務剛好一致而合作。社會福利政策之推動都是公部門認為是當時民眾之需要而制定，社福機構通常也能認同該政策，基於對政策的認同而投入之機構，參與動機與意願也較強。以下是訪談內容與片段紀錄：

「再來就單位的營運來講考量政府委外服務方案，就如方才提到我們主要是推廣志願服務工作，我們也知道在現今多元社會單一的服務工作對一個協會就專業發展是不足夠的，而且以志願服務的精神去展延到社工專業，也會看政府部門在對政策上或工作上的規畫，...」

「這個議題應該說就現實面而言，其實有時候是蠻現實的，政策性補助是百分百補助，機構來講不用自籌款，所以政策性的補助的話，基本上機構應該會比較喜歡。」(A1，2021/09/17)

「原則是會，但是影響不大，以須要為原則。」(B1，2021/10/14)

「我覺得政府的補助政策會影響機構去承接公部門的服務方案，因為假設它是政策性的補助，可能在經費的補助會比較足夠，這樣子對機構的負

擔才會比較比較輕，而一般性的補助，我不曉得政府是不是可以編列足夠經費。」(C1, 2021/09/07)

(2)只有招標，沒有競標

在民國 87 年通過併頒布「政府採購法」後，它規範了福利服務供給的形式與管道，有關行政機關與社福機構合作不再只是補助，政府將許多福利業務以競標方式外包給民間機構或組織。首先，行政機關要先將委託的服務方案先規劃，設定方案執行的工作內容與預達成績效目標後，上網公告，機構參與競標提出服務建議書，行政機關會組織專家審核參與機構的資格及服務建議書，擇優勝機構委託服務。有時政府完成方案的規劃進行招標作業，會面臨無機構或團體來參與之情形。以下是訪談內容與片段紀錄：

「一般的委託案都是招標的工作，就我們目前的委託方案而言，都是只有我們一個機構去標，所以，就比較沒有競標的問題，就我個人的感覺觀察在嘉義縣專業發展的機構不多，所以在委託方案多時，我們的社團站在協助政府的立場，大家會有各自的屬性，在各自屬性上也會有所分配，所以比較不會有競標的部分，除非說工作上面有可能業務量太大需要分區，分區時也不叫競標，應該說大家會有所謂工作分配，其實嘉義縣政府在對人民機構的互動都很好，所以大家大概也都會有默契，也就是說這個業務屬性歸屬在哪個單位上，可能就會希望這個單位來承接。在來也會考量單位本身的能量，能量有的是可以做為潛能開發，嘗試請這個單位去幫忙，如果實在找不到，才會向剛剛所講游說或透過請託部分去幫忙，一般而言，只有招標沒有競標，工作部分大家都有默契只有招標沒有競標。」(A1, 2021/09/17)

3. 法規的變動

「依法行政」是政府部門行政行為的準則，社福機構在受委託提供服務時，不管是被視為政府執行助手或是代理人，執行業務時，屬於廣義的公權力行使，因此，是必須了解服務對象之所適用的法律規範，避免影響案主權益。在公、私協力的委託下，被合法性的授權也是必要的。從4名訪談者的觀點來說，法令規章之修正或變動，咸認為是會影響機構去承接政府委託方案之因素之一。以下是訪談內容與片段紀錄：

「就法令來講的話，是每個單位都應該要去註意的喔。因為其實我們都知道，不管是公務員也好，或者是民間機構也好，應該說我們在做事情的話就叫依法行政，當法令的這個規範來講，它是會去影響到整個的運作，因為法令修正的時候會講運作的話，它(法令)會跟成效或者是在執行服務的時候困難度會有差別，只是在對於說我們單位不管是承接前、或承接中、或者是承接結束，對於相關法令部分，當然是應該要去注意啦，依法行政當然就是你把法令要擺在前面，才有辦法去做執行，這是必須要的。」

(A1, 2021/09/05)

「有的，109年因相關法規修訂社區居住部分，被委員一句話說我們不能做，叫我們重新租屋再去做，所以，這部分我們就收掉了。」(B1, 2021/10/14)

「另外，公部門因為我們承接公部門的計畫，那如果有法規的修訂，公部門也會正確的來函告知，所以是會的。」

「其實會，因為社福機構跟一般廠商其實是須要做區分的，我們看標購案時我們也覺得很訥悶，為甚麼他會是合併，跟一些工程是合併在一起，其實裡面有不合理的地方，比如說我們之前承接高風險服務方案(兒童、少

年高風險家庭關懷輔導處遇服務)，因為我們有專業人力的雇用，哪我們有可能有人員的浮動比較大，我們在聘用人員來執行計畫，就會碰到有人力短缺，那時我們跟公部門合作，公部門有來函告知我們，假設我們無法完成這個計畫，我們必須要付違約金，對這件事情，我也跟主管討論過，非常幸運的是後來有聘到人員，也把這個計畫執行完畢，但是會讓我們主管覺得公部門這樣的規範，會讓我們審慎的評估，如果有合作計畫要不要承接？就會持向保守的方向來做。」(C1，2021/09/07)

4. 疫情時代

新冠疫情COVID-19改變了許多習慣與常態，許多活動改為虛擬形式辦理，許多非營利組織改變了關注重點或增加了服務，以解決疫情下身心健康需求問題。當受訪者被問及疫情流行是否會影響機構募款活動時，進而願意承接委託方案，受訪者均表示影響不大。以下是訪談內容與片段紀錄：

「就我們而言，因為我們本身單位是以承辦政府業務為主體，因為都是委託案，有既定的一個財務的支配比，原則上來講是比較沒有困擾，反而應該說，在疫情下我們承接政府部門案件的人受的影響最低。就經費而言，是不太會受到影響，會影響的，應該是業務的執行比較困擾，是因為疫情的限制，有很多的業務在執行上面是受到限制，那會變成說不斷地往後延辦，這個部分反而是會比較困擾。」(A1，2021/09/17)

「我們沒有因疫情而募款減少，因為看到身障朋友的需要，從照顧做到讓他們獨立，所以我們的就業服務就出來了。」(B1，2021/10/14)

「雖然疫情影響很大，可是因為我們服務計畫有它的特殊性。我們也知道說，假設我們服務的案主有這區塊庇護安置的需求，其實我們單位是樂於為他們多做一些服務的，我覺得是不會影響參予政府委外服務方案的意願。」(C1，2021/09/07)

社福機構與嘉義縣政府互動是密切的，建立起良好的關係，從正式與非正式的互動，訊息互相交流，對政策、法令、招標資訊都能經由政府部門業務承辦人處獲得。

社會福利服務的推動是社福機構認同的政策，基於認同而投入之機構，往往也表現出較高程度的參與動機與意願。對於公部門政策或法令規則的修正或變動，機構也會主動注意或是從政府單位獲得，可讓機構對於資源的發展、政策更了解，在嘉義縣境內具專業之社福機構較缺稀下，當公部門完成規畫進行招標作業時，雖有競標之形式，却常常是僅有一個機構來投標，無其他競爭者。沒有競爭者，機構可較輕鬆取得資源，機構也較願意來參與。

在疫情席捲全球情形下，3家社福機構在募款方面，受訪者表示影響不大，顯示在疫情下，政府委託方案經費補助尚屬穩定，反而是對方案執行造成困擾，服務改以線上方式進行，對社會工作上的個案服務是否會有影響，尚待驗證。

4.1.2 促成社福機構承接政府契約委託的內部因素

在面對契約委託之制度環境下，社福機構內部互動共識建立是相當重要的，管理者如何評估自身的能力與管理運作面向等因素，是本節想要探討與瞭解的。

1. 宗旨與使命的延伸

社福機構各有其初始設立的宗旨、使命，從訪談後得知，機構對自身

宗旨、使命發展有不同現象，一種是不管有沒有受政府委託服務方案，都維持著原有服務對象與方向，觀察在成立之初，似乎即將宗旨使命作廣泛訂定，避免日後因業務擴張，導致須修改宗旨、使命的情形。另一種確實因承接了政府服務方案，從原先只服務精神障礙者，擴大服務對象為身心障礙者。然而，從受訪者角度認為這不機構宗旨、使命的飄移，是宗旨使命的延伸或擴張。另一機構是原先只服務自殺者，後來因受公部門委託服務方案，該方案服務對象為「家庭暴力婦女即其家屬」，受訪者也認知為宗旨、使命的延伸。以下是訪談內容與片段紀錄：

「基本上來講一個社團的存在，剛剛我們在前面就有講到宗旨使命，社團的存在有它的必要性工作，就是我們剛剛所講的對於我們志願服務工作，對於我們承接志願服務推廣中心是有相關連的啦。」

「因為我們組織的宗旨比較廣泛，對所有的社會福利服務工作大概都可以作涉略，既然這樣的話是從搖籃到墳墓，從這個生的、活的、病的，生老病死大概也都可以涵蓋在業務範圍內。所以基本上來講承接的方案跟我們的宗旨都是相關連的，相輔相成的。」（A1，2021/09/17）

「協助嘉義地區身心障礙者、關懷弱勢族群及年長者的社會福利及權益，及促進弱勢者就業服務及協助福利資源的連結與提供。以推廣「多一分了解 多一分關懷 多一分參與 多一分熱情」的服務情懷，用「人性化」管理及「專業化」服務，提供多元化服務模式，推廣社會熱心人士支持，達成「人人協會人、協會事人人參與」全民願意共同參與服務之機構。從原先只服務精障朋友，後來有一些因素所以有轉型，服務對象就有轉變，是因為當時社會局秘書的關係，他告訴我們不要只做精障區塊，可以多做一點。」

「服務宗旨使命的延伸、擴張應該都算。」(B1, 2021/10/14)

「其實自殺防治是我們的使命，也是我們的宗旨。我們一開始當初的主軸是自殺防治，我們也有看到社會的演變，加上我們在1995的接線過程當中，也有發覺社會的問題現在是呈現多元化，我們機構在人力、物力，還有其他資源都足夠的當下，其實我們會願意去承接。嘉義縣○○○在早期有接新住民服務計畫，也設置新住民據點，也承接高風險服務方案(兒童、少年高風險家庭關懷輔導處遇服務)，除了這2個計畫以外，我們也承接很多活動型計畫，比如說婦女相關的活動計畫，早期也承接很多。另外比如說老人服務跟社區連結，這一些生命線都有在做。」(C1 2021/09/07)

「其實剛有提到我們是做自殺防治，在各個社會層面，我們接到的電話裡面，會有接到受暴婦女的電話，再來是家暴法開始實施後，其實庇護安置是我們家暴法的很重要一環，主要是讓我們受暴婦女有一個短暫可以住、可以休養或修復她復原力的地方。所以，我們在民國95年開始，我們協會就已經有跟社會局做配合，是做安置部分，再加上我們也有志工，那時是沒有加社工人員，哪只是一個委外部分，是接案部分，我們也配合，當然行政中心有工作人員配合志工執行這個，讓受暴婦女在當她遭遇到困境時，她能有一個很溫馨和又安全的地方，然後受到照顧，讓她恢復後，就可以去思考一下她後續部分。這個就是生命線不只是做自殺防治，當然希望在這個方案裡面，對社會大眾能夠提出更好的社會服務，也是我們的使命。」(C2, 2021/08/04)

社福機構在決定承接政府委外服務方案業務時，首先被認為應該檢視的視與機構的宗旨、使命是否有一致性?也從訪談資料瞭解到，機構在

接受委託時，是清楚機構宗旨使命的，而服務時，也能關注服務對象的需求，認為倘機構自身能量不足，機構也不敢貿然去承接委託。

2. 補充人力資源

人力在提供社會服務等各項業務時的必要條件，多元化的服務需要多種職類、專業知識及工作特性的專職人員來提供。一般來說，機構中的人力資源是指負責決策的理（董）事會、執行計畫的專職工作人員、及志願服務者。這三種人力分別扮演組織中不同角色與功能。形式上最高機關是會員大會，理事長是機構的任務與目標的決定者，及決策領導階層，惟組織運作實際管理者為總幹事。以下是訪談內容與片段紀錄：

「○○之友協會原則上是我（總幹事）決定，因為我會去看是不是須要做應該可以做，決定後，仍會向理監事會及理事長報備，向他們報告承接方案的目的及為何要做，在開理監事會議時提報，然後在開會員大會時報備，我們是會員大會代表制，程序是明年預計進行哪些工作，會在今年規劃提報會員大會。」(B1, 2021/10/14)

「我們單位的最高決策是總幹事，雖然有理事長，但是理事長是授權給總幹事做全權決策，...」(C1, 2021/09/07)

其次，專業人員是指機構中支薪的專職人員，也是負責各項業務執行人員，3 個機構目前支薪專職人員分別為:A 機構 7 人，B 機構 24 人，C 機構有 5 人；及不支薪的志工部分為:A 機構有 52 名，B 機構有 37 名，C 機構有 110 人。其餘兼職人力為:A 機構 1 人，B 機構 3 人，C 機構有 1 人。瞭解到 A、C 機構屬於地方性小型團體，B 機構尚可稱中型團體。機構在人力上的運用比政府單位更具彈性，內部有正式員工及招募的志工，

志工彌補了在業務上、服務上人力的不足。以下是訪談內容與片段紀錄：

「我們是一個算小型機構啦，目前主要專職有六個人，兼職只有一個副總幹事算，我們是有6個工作人員，現在因為有新的業務進來，本來是六個現在是變7個，7個專職的人員，兼職的有1個是副總幹事，志工的話有52個。基本上來講是應該是說，我是專職人力，只是我的職稱應該是社工員，因為我是承接方案的社工員，那兼任總幹事是因為總幹事不能兼任，也是社工。」(A1, 2021/09/17)

「專職人員有24名，兼職人員有3名，志工有37名。」(A2, 2021/10/14)

「我們專職的人力有5位，兼職的人力有1位，那志工的話，目前大概110人。」(C1, 2021/09/07)

一個機構的運作離不開「人」，社福機構的人力需求與配置，直接影響機構業務的推動，承接了公部門服務方案，獲得經費挹注，就可以聘用專責人力。從訪談資料得知，機構大都是有新的方案，才會聘用人。管理者不只須要因新業務的產生招募員工，也要培訓開發，關心注意員工工作負荷與績效，調整人力。以下是訪談內容與片段紀錄：

「新的人員會是因為新的方案、或業務調整才会有新人進來，組織原則上會因為業務的增減而增減，其實現在有很多的單位就是服務方案有夾帶的人力，就會聘請人，當階段性任務結束人員會隨方案離開，一般來講如果單位有承接新的服務方案，則人員可以轉銜，人留著只是做不同服務方

案，這個也是一般大概機構都會遇到的狀態，我們最高曾經有十幾個工作人員，最低大概保持在 5、6 個。」(A1, 2021/09/17)

「目前還要聘用 2-3 個人，民雄還少一個服務就業員，身心障礙者自立生活支持方案希望要再增加 1 個社工進來做服務，幫助我的服務更紮實，做更多。現在社工服務 2、30 個案，以嘉義縣來說是很辛苦的，希望能增加人力服務。還有社會安全網區塊，希望再增加衛生福利部心口司的方案來做服務。」(B1, 2021/10/14)

「會。以目前現階段的執行是先撰寫計畫，計畫有補助人力部分，我們再聘人力，比如說有專業社工、或生輔員、或社工督導，我們會因為有補助人力後，再來聘人力來執行計畫。所以，假設只是活動型的，比如育兒津貼計畫、脫貧方案都是活動型計畫，並沒有人力的補助，其實這樣會造成我們原有人力工作負擔增加，這時候一個主管就會評估同仁是否有這樣的能量去執行這樣的計畫？因為，要承接一個計畫我們要想到執行面，也要想到既然要承接就要負責人的將計畫執行完成，不願意沒有好好執行這個計畫。」(C1, 2021/09/07)

方案人力配置對機構而言，除了人力的增加外，在機構專業人力與志願服務人力間的管理調配與運用上，延伸出機構自身管理議題。

3. 財務來源是誘因

(1) 經費補助是誘因，却非唯一誘因

社福機構財務來源除了外部資源(募款、政府補助)，還有內部資源，例如理監事的責任捐、會員會費。由於政府在資金方面較為穩定，使得它成為社福機構財力上的主要依靠對象，由本研究 3 個社福機構大部分經

費來源即是政府單位，比例甚至有高達 80% 以上，最低也有 50%，從此可看出在財務資源方面，機構有依賴政府資源的現象。以下是訪談內容與片段紀錄：

「我們機構的財務來源，我們在每年方案委託案裡面都有做財務分析啦，我們目前大概 80% 的經費是跟政府申請，換言之 80% 的經費來自於政府的委託方案，所以它的比例是相當高的，另外要穩定會務的話是我們在這個財務的部分有一個規劃，就是我們的理監事都有責任捐，責任捐是會務穩定的基本來源，其他的話就是外界一般捐款，或者是會員會費，其實就我們專業發展的機構而言，它(會員會費)的經費其實效益不大，...」(A1, 2021/09/17)

「大多是政府補助，大約佔 70-75%。」(B1, 2021/10/14)

「我們從公部門獲得的經費有嘉義縣社會局和衛生福利部公彩回饋金而來的，這 2 個計畫經費一年大概有 257 萬元，佔我們總經費大約 50% 左右。」「財務是承接政府委外方案考量因素之一，另外其實真的是要評估機構的能量，因為一個計畫的執行，我們希望是撰寫承接了能把它做的非常的好。所以我們會先考量我們機構的人力的配置，跟承接這樣的計畫是不是可以完整的執行，如果評估完是可以的就會承接。」(C1, 2021/09/07)

機構運作經費、人力缺一不可，「錢」確實是社福機構決定受委託服務方案的重要因素，但認為並非是唯一因素。受訪者認為會參與政府服務方案除了有「錢」因素，還有是「看見需求」，也不會因為委託經費不足，就影響服務對象的權益。倘執行後，發現方案補助經費不足，會向外募款來因應。以下是訪談內容與片段紀錄：

「執行方案時，主要應該是以服務需求為考量，就是說有需求才會有這個提供，包括策略跟方法是一樣的。不過會不會依據這個補助的概況去調整？這個會是一個變項，主變項來講的話是以服務需求為主軸，因為業務量的多寡的這個差異，在經費上的多寡的差異，都會去影響到整個服務的這個區塊的調整。」「單位有個好處是說政府部門是不能夠對外公開募款，我們民間單位的話，有可能是可以因為這個區塊去做募款的。這個是有一個實例，我們之前在這個有有一次承接這個政府部門的這個服務方案。基本上因為它本身的這個主體架構的經費編列有限，那所以那個我們就作合作，然後由我們單位去對外做募款，這就是我們社會工作主要的一個功能就是資源的整合與應用，我們對比政府單位是比較靈活的，我們還可以作對外募款。那當政府部門委外服務的經費不足的時候，我們可以透過對外募款方法。那麼來讓這個工作可以順利的完成。所以基本上來講的話這個方案經費如果不夠的話，原則上就有必要的情況下，那麼還是會去承接。」(A1, 2021/09/17)

「目前不會因服務方案經費不夠而不接，基本上該接都會接，我們也在思考服務方案經費不夠要如何處理？」(B1, 2021/10/14)

(2) 物力資源是誘因，但不一定有吸引力

一般認為政府單位提供人力、設備、場地等相關資源對社福機構是有誘因的，惟有受訪者表示還是要看業務內容規劃及工作性質，不是提供場地或是設備就有吸引力，有時在服務上、人力管理上都對機構產生困難與問題。另一個受訪者也認為自身機構願意承接政府服務方案，決不是因為政府有提供誘因(場地、人力、或設備)，而是會考量自身能量。以下是

訪談內容與片段紀錄：

「就經費的誘因，現在的委託方案經費的主體架構都算蠻健全的，機器的話都在業務費上面，大都是租賃的區塊，多了也沒用。提供場地部分，像其他縣市的志推中心是放在政府部門，如果社團本身就有會所，承接這個業務就像派駐在政府部門場域，這種場地的提供是見仁見智的說法，就單位管理而言可能產生問題，人在那邊，卻歸民間單位管理，這會造成管理上的困難。一般現在來講的話，大部分都是補助經費，由單位自行去租賃的多啦，這樣的一個是提供場地費，可能是會比較是能夠去接受的，提供場地的話，它有可能在服務上次會受限制的，因為提供場地他也不會是一棟建築物都給你啊？如果是共用的時候就會有問題，我們在去年就是針對新住民服務中心的一個業務，因為後來政策改變，讓它跟社福中心做結合，結合就會變成說我們如果在承接的話，就變成民兵機構，人民進到跟公部門的場域，跟場域裡面去執行，一來人力管理有困難，第二的話就是在場域的運用上會產生問題，再來是屬性的不同，比如說，我們新住民的服務要利用禮拜天，可是人家禮拜天休息，如果我們民間機構硬要禮拜天開放，那公部門的地方是否能接受？後來我們就把這個部分做建議，社會局就將新住民中心回歸到社會局轄下去管理。因為既然服務場地要並列進去裡面，那它(新住民中心)回歸到社會局去做管理會比較適合。」(A1, 2021/09/17)

「一個機構要去承接一個計畫，考量絕對不是計畫有誘因(經費或設備...等補助)，一個計畫的執行，每一個面向都是我們單位主管需要考量到的，所以，不會因為補助的經費有一大筆錢，我們就會去執行或去承接，不會

這樣，我們要先考量是不是有足夠的能量、人力或者物力來執行，這樣的計畫。」(C1，2021/09/07)

資源區分為有形與無形的，其中有形的資源又可分為動產及不動產。在政府部門願意提供人力、設備、場地等資源，希望誘使機構願意參與委託服務方案，共同推動社會福利業務。從訪談資料顯示，有機構認為是提供人力、設備、場地是有誘因的。以下是訪談內容與片段紀錄：

「提供人力、設備、場地都會是誘因。場地租金很貴，倘若政府有補助場地當然很好，比如我們民雄日照，一個月租金3萬5000元，機構須貼5000元，我們要自己想辦法。」(B1，2021/10/14)

承接政府業務最直接具體的是經費的挹注，這應該是機構受託主要因素，因為可以減輕財源不足的壓力。物力資源的部份，有認為是有誘因的，但不一定對機構是有足夠吸引力，有時會是無效的誘因。有的占機構總預算一半，有的達70%、80%，然而政府經費不確定性，這種財務依賴狀況將會造成社會福利機構未來的不可預測性和營運風險。高度財源依賴政府，究竟會成為機構的「最佳策略」？或是將機構帶入獨立性與自主性被威脅的危機中呢？機構實在必須正視這議題。

4.2 委託契約對於社福機構營運之挑戰

機構的管理運作是一個動態的過程，機構根據新情況、不同的問題不斷地進行調控，保持良好且有效率的運轉。機構雖然較有彈性，倘增加新的業務，並不是說要承接就可以馬上到位，要有一些委託前的準備過程，要先檢視機構的年度工作重點計畫的規畫，人力的安排銜接等業務調整，

才能順利執行工作。本節將從受託機構在接受政府契約委託後，對機構的管理運作面進行瞭解。

4.2.1 契約性關係

委託契約簽訂後，機構與政府部門一方為委託者，另一方受託者，跨界的合作，透過正式和非正式進行互動，以完成共同需求，達成合作共產夥伴，互動過程建立起互信、平等、理解非常重要。受訪者大致都認為雙方為公、私協力的合夥關係，有的機構在意的是具有平等的權力義務關係，以及政府部門能理解機構的獨立運作，不是出「錢」我最大的老大的心態，讓受訪者覺得有「類勞僱」的關係。以下是訪談內容與片段紀錄：

「應該是說現在政府倡導公私協力，現在多元的社會裡面，政府部門它的資源有限，那民間的力量無窮，所以說在兩者之間來整合公私協力，談的是合作。…可是在就這個主題的規劃上面還以政府為「馬首是瞻」，雖然講的是夥伴關係，可是資源的分配還是在政府部門，它會有監督的一個責任，所以基本上來講，雖然是公私協力，算是夥伴關係，不過還是有這個所謂的「類勞僱」，有資方跟勞方的狀態，基本上就我們本身團體在對於看待這樣的一個關係的這個區塊，那其實應該是說，長期以來，夥伴關係是存在的，可是監督的部分也是存在，…」 (A1, 2021/09/17)

「我的想法是合作夥伴協力模式關係，但是，政府單位是何想法就不知。」 (B1, 2021/10/14)

有的機構在意是尊重的夥伴關係，期待獲取資源的同時也希望規範有合理性，理解機構的立場，應重視政府採購法對機構的限制，在機構遇到執行上困難時，可以共同解決與處理問題，而非冷漠的訴諸契約規範。讓

受訪者覺得有「上對下」的感受。以下是訪談內容與片段紀錄：

「其實以單位對公部門我們是覺得是夥伴關係啦，但是就不曉得，公部門是不是也用這樣態度在看我們，我覺得公部門讓我們感覺有「上對下」的感受，但是其實我們社福團體是獨立運作，所以，照理講是夥伴關係。…」

在服務方案應該是比較偏合作的關係，其實就是社會局的承辦人員也有意識到說，單位願意承接政府部門的計劃，其實是彼此要心存感恩，因為我們做的真的就是社會服務，所以應該是合作關係。」(C1，2021/09/17)

呂朝賢、郭俊巖（民92）研究指出嘉義地區的 NPOs 與縣市政府的互動關係現況係以補充性關係為主，契約性關係為輔的狀況。近10年來，地方政府與社福機構在兒童、婦女、身心障礙者、新住民、及老人等社會福利上，以方案委託型式，其所交易之事項主要是資源與供給這兩個互動面向。而此次研究的三個機構，以解決社會問題為宗旨使命，與嘉義縣政府的服務合作，明顯的表現出以契約性關係為主，以補充性關係為輔。

4.2.2 年度計畫的調配

社福機構每年的工作計畫通常是會先規劃的，然後會提理監事會議決策，再提到會員大會同意辦理備查的。換言之，機構是推動既定的年度計畫工作，其中包含受託服務方案的執行、管理在內，在委託契約規範下，服務方案的工作期程規劃及品質須更加嚴謹，必須依契約期限如期完成。有受訪者認為，機構既然承接政府服務方案，就會妥善處理執行人力，及方案的管理，會依照契約規範如其完成委託工作，不會造成機構管理或運

作的困擾。以下是訪談內容與片段紀錄：

「因為就政府委託計畫就算是今年寫計畫，執行也是明年，在撰寫的時候，也要等計畫通過經費補助下來，我們隔年度才會執行。所以我們每年年底 11、12 月在做年度工作計畫，我們會先了解計畫是否通過補助？補助多少錢？倘是有通過補助，該計畫就會納入年度工作計畫內，我們就會有事先的籌備，當年度在做計畫執行才能夠落實。」 (A1, 2021/09/17)

「年度計畫的規劃會以服務需求及經費，兩樣都會包括在內做考量，就是我們一整年度服務有哪些面向，那當然計畫就會影響到經費的使用，經費同樣的會影響到計畫，所以我們會在擬訂計劃的時候，我們會先考量經費，依經費來做計劃做調整。」 (C1, 2021/09/17)

「因為其實我所知道我們機構就是說，如果我們要做年度計畫的話，基本上是已預設好了，哪當然我們在承接政府委外部分，都是上年度年底就都已有在做執行，就已經在規劃的了，所以，基本上我們年度的，我們在今年的執行，都會依照我們的計畫去做執行，如果說有另外額外的，當然主管那邊會去做考量機構是不是能夠承接，哪如果承接的話，就不會去影響到我們的方案。」 (C2, 2021/08/14)

1. 人力安排與配置

社會工作的服務對象是「人」，其服務過程往往對社工工作上有相當的負荷與壓力。在承接新的業務，在人力配置上也會需要做調配。通常委託契約會限定用人標準與資格，機構一般是有承接新的方案才會增聘人，即有方案才有人，而方案是一年一標，須每年招標再簽訂服務契約，機構因應契約規範下採用短期契約僱傭。以下是訪談內容與片段紀錄：

「民間單位因為受制於委託案的部分，他就是一年一簽變成看起來就像是短期人力，單位其實也不希望它是一個短期人力啦？為什麼因為要訓練一個人拿讓他能夠就業務上能夠平順、穩定那去做的話，其實那個也是前面也要相當的辛苦喔，尤其是你要去主要業務的轉變那都需要去，那個有一段時間的磨合，或者是去適應，甚至隔行如隔山，這個是在人力上部分，如果可以，當然是希望他能夠是比較穩定的，可是就以現實面來講的話，它其實看起來就是一個短期任用。」(A1, 2021/09/17)

「政府單位規定服務方案每年要簽契約，一年一簽，那方案結束，人就要走。應該是聘用進來簽約就行，後面不應該每年重簽。人員的穩定才能做好服務才對。如果服務方案結束，該人員會轉銜其他方案繼續服務。」(B1, 2021/10/14)

「我剛有提到，一開始我們庇護只接方案，並沒有專業人員，當多年以後，我們就發現說其實在庇護這個區塊，不只是說志工來服務，因為它牽涉到很多專業的一個部分，哪在我們希望有社工人力進來，然後對我們的婦女提供更專業的一個服務，或是一個資源轉介這樣子。所以，我們後來會再跟社會局這邊申請了我們的社工人員及生輔員，還有我們的社工督導。那其實在這樣一個你剛提到就是說是有方案才去考慮到人力？或是有人力然後去考量方案？一開始是有方案才會考量人力，因為透過更專業的一個服務，我們發現就是不管是方案跟人力都是一定併存的、共存的。」(C2, 2021/08/14)

(1) 專業訓練以方案執行為導向

社福機構規模小，無法成立人力資源部門，因此，總幹事就如同人事主管，肩負基本的招募、培育、督導等的責任，是業務主管同時也是人事

主管。對於機構專職、志工人員的相關訓練，一般共通課程由機構自行辦理，而在專業知能訓練部份，機構期待且仰賴政府部門辦理訓練，培訓機構社工，提高服務品質。以下是訪談內容與片段紀錄：

「服務方案補助人力都比較不多，就目前現況一個方案頂多都是兩個人，其他的大概就是一個人，每個專業職位他有共同點如在個案管理、行政上面比較屬於共通性，在機構裡面還可以做集體訓練，如果說個別化的專業而言，可能就需要仰賴政府部門，因為訓練不可能我找一個老師來教導一個人啦。除非像類似一般教育訓練，在一般行政上是有內部督導像總幹事的教導社工員，在專業訓練部分會由外聘督導來做內部組織教育，再來比較專業性、廣泛性的在職訓練部分是需要由政府統一來辦。」「人力的規劃的話是因為我們是專業機構，所以我們是由行政中心去做規劃，那會呈報理事會去做決議。那員工或者是志工的話，這個是那個在人力的部分是一樣，就是由行政中心來就負責。專業訓練的部分，那個決策以行政中心而言，主要是以總幹事為主管人員，所以會具影響。」(A1, 2021/09/17)

「我們去年改組(社工2組、就服1組)，會視情況去規劃辦理。由於服務方案的專職人力政府有規定每年須要受20小時訓練，會讓工作人員參加政府辦理課程，我們本身也會辦理教育訓練，有一些可以連結的，會請工作人員來上。今天剛好上「新進人員職前訓練」有7人一起訓練。我們協會職前訓練須上36小時，其中精障與身障的服務就不同，還有工作倫理、工作技巧、照像技巧等等課程。協會除了職前訓練外，每個月會有社工員在職訓練、教保員在職訓練各1場次，每次課程4小時，1年最少會有20小時。」(B1, 2021/10/14)

「在機構人員訓練上，這個我們會做比較比較妥善的規劃，會看到人員有

這樣的需求，我們在寫計畫的時候就會把它寫進去計畫內，譬如說我們的計畫會有外督訓練，這就是工作人員的訓練，公部門也會不定期來函告知有各項的訓練，我們都會鼓勵同仁參加。我們每一年會定期辦理在職訓練，不限定一定志工參加，我們社工跟專職的人員都可以參加，我們辦的課程譬如說自殺危機的評估或如何處遇，也會辦理相關紓壓課程，或者是一些社福資源的補助如何運用類似這些，我們每年都會定期辦理。」(C1，2021/09/07)

(2) 人力轉銜策略

社福機構因屬民間機構，工作人員離職或因各種因素離開是正常現象，惟成員頻繁離職異動，除了會影響業務執行與組織的穩定性外，機構的人力管理，可能會影響工作的辦理，不過因應契約要求，也只能採用短期契約及對工作人員會有工作轉銜措施來因應，然因人員是流動却不高。以下是訪談內容與片段紀錄：

「我們知道社會工作的社工員流動率在外面來看是蠻高的，因為那個工作那個壓力大，然後薪水也不怎麼高。就從這樣的層面來看，它的流動性流動率是高著啦。可是就在我們本身單位而言，那我們的流動率算普通，人員的流動率比較低喔，像我們最新的是今年進來，做久了下來像我已經做十幾年。然後，我們的社工那個也大概做七八年都有，其他的部分因為有的時候是業務上的調整，人還在啊，如果用業務年資變少，那就是如果從任職期間算長，我們的員工我是最老的，再來是我們的幹事，再來就是那個社工，社工另外有兩個，一個是新進，一個今年退休，另外一個已經有工作，因為我們有一個人員退休才会有業務的轉銜，我們在對於這個人員來講，還算是蠻穩定。」(A1，2021/09/17)

「我們流動率算低，目前協會裡工作人員年資11年以上的有5名，10年以

上的有3名，8年以上的有2名，6年以上的有2名，108年陸續聘用多名工作人員。留用比率也最高，所以從91年到102年申請多元就業福方案，在91年至100年多元就業服務留用比率佔全國第1名，所以，我們還得到勞動部表揚獲得「全國最佳促進就業獎。」(B1，2021/10/14)

「...我們人員的流動率，如果以今年110年來講，我們流動率算大，因為我們今天有兩個生輔員離職，但是，如果以前兩年來講，我們還算穩定，今年剛好人力的流動率比較大。」(C1，2021/09/17)

機構實在契約關係下，委託人力乃須專職專用，還須遵守勞動基準法的工時、工資、退休資遣等法律規定，許多方案補助人力大多是1名或2名，為保障方案社工人員的休假、請假相關權益，有時還須調配志工來支援業務的執行。為解決人力流動問題，機構以「人員轉銜」為因應。惟投入人力成本似未被管理者重視，對機構整體發展恐成隱憂。

2. 方案執行與管理

囿於政府委託契約，在方案執行期程上有明確規定完成時間，三個機構承辦委託方案多年已有足夠經驗，在方案執行與管理上，大都能夠依契約規範的工作內容、期程完成。反而是因為新冠疫情的影響讓機構在提供服務上發生困擾，這是始料未及的。以下是訪談內容與片段紀錄：

「就我們而言，因為我們本身單位是以承辦政府業務為主體，因為都是委託案，有既定的一個財務的支配比，原則上來講是比較沒有困擾，反而應該說，在疫情下我們承接政府部門案件的人受的影響最低。就經費而言，是不太會受到影響，會影響的，應該是業務的執行比較困擾，是

因為疫情的限制，有很多的業務在執行上面是受到限制，那會變成說不斷地往後延辦，這個部分反而是會比較困擾。」(A1, 2021/09/17)

但也有機構表示，期待政府能在機構執行方案時遇到問題，能給機構有彈性處理空間，有時在方案執行中，會遇到人員中途離職的問題，機構期待政府單位這個合作同伴能協助一起共同解決所遇到的問題，而非動輒就要依委託契約來對機構究責。以下是訪談內容與片段紀錄：

「...，其實裡面有不合理的地方，比如說我們之前承接高風險服務方案(兒童、少年高風險家庭關懷輔導處遇服務)，因為我們有專業人力的雇用，哪我們有可能有人力的浮動比較大，我們在聘用人員來執行計畫，就會碰到有人力短缺，那時我們跟公部門合作，公部門有來函告知我們，假設我們無法完成這個計畫，我們必須要付違約金，對這件事情，我也跟主管討論過，非常幸運的是後來有聘到人員，也把這個計畫執行完畢，但是會讓我們主管覺得公部門這樣的規範，會讓我們審慎的評估，如果有合作計畫要不要承接?就會持向保守的方向來做。」(C1, 2021/09/17)

3. 固定的委託經費

機構承接新的服務方案，得到經費收入，政府將標案上網後，經費是固定的，通常會依據經費概算來規劃方案工作內容。惟是「有多少錢就做多少事」，但仍不免會有非預期性的因素發生，倘執行中服務方案經費不足夠時，此時機構仍會自籌經費來補貼。以下是訪談內容與片段紀錄：

「年度計畫的規劃會以服務需求及經費，兩樣都會含括在內做考量，就是我們一整年度服務有哪些面向，那當然計畫就會影響到經費的使用，經費

同樣的會影響到計畫，所以我們會在擬訂計劃的時候，我們會先考量經費，依經費來做計劃做調整。」「那當政府部門委外服務的經費不足的時候，我們可以透過對外募款方法。那麼來讓這個工作可以順利的完成。所以基本上來講的話這個方案經費如果不夠的話，原則上就有必要的情況下，那麼還是會去承接。」(A1, 2021/09/17)

「不會，因為服務方案或計畫規劃時，是以服務對象需求為主，所以，不會因經費問題修改。」(B1, 2021/10/14)

「假設是公部門的服務計畫，因為經費的補助減少，那我們可能會做計畫變更，如果我們機構的年度的工作計畫，我們大部分會照著執行，除非是經費的差異非常大，它的差異是協會中心是可以負擔的，應該會照計畫來做執行。」「假設這個計畫，我們的主管覺得是很有意思，我們理事長也力挺，這樣子的話，雖然經費不足，我們機構就會自籌，但是，我們會盡可能是以我們撰寫的計劃的內容，依據補助經費多少來照計畫的執行。」(C1, 2021/09/17)

社會福利機構對政府財源之依賴，讓政府部門取得契約關係中的主控地位，宛如成為社會福利團體經費和專業的供應商，方案補助經費是固定、有限的，面對執行經費不足之困擾，機構大都以經討論、協商也僅能於原預算額度內調整支用，而為了不影響案主權益，也只能自籌經費因應。

4.2.3 宗旨與使命的微調

雖然機構在承接政府服務方案時，會先了解是否與自身的宗旨、使命有無相違之處，而在決定引入政府資源的同時，較讓大眾有所疑慮的是否

會影響到組織原有的自主性，進而使原有使命模糊或飄移？本次所選取的社福機構，其使命都是涵蓋在社會福利業務下，有受訪者認為，機構本身的使命，其實與政府單位在推動社會服務目的上是相同的，與組織宗旨使命是相符的，但是認為隨著社會的需求，大原則不改變下，小原則可以修正。以下是訪談內容與片段紀錄：

「那如果就使命而言，做志願服務是講助人精神，就是說希望我們在倡導這個社會上的每個人應該對我們這個社會上的每一件事情啦，那都能夠去關心喔。甚至除了關心以外還可以付諸行動。這是我們所謂的公共參與。尤其是公共事務，應該是要能夠去理解參與，協助政府把該做的事情做好，甚至有時候是針對與社會或家庭或個人，那他們有需要被幫助的時候啊？可以立即性的去幫助這些被需要幫助的人，我們存在的部分就是希望能夠去鼓勵人家，去瞭解關心公共事務去幫助需要被幫助的人，那任務的話，當然就是這個社團，不是只有我們會有很多的社團，那我們界定的是在這個服務上面，有些時候我們是個平臺。就我們的這樣的一個服務範疇去鼓勵更多的人一起來跟政府合作，能夠來幫這個社會做點事。」「單位的本身宗旨來講，他是不太會動的，我們的宗旨是比較廣泛的，從搖籃到墳墓，其實大概都會可以去做接觸，我會試著在基本上來講的話，政府有需要我們這個單位去投入時候，我們還是會去做那那個欸，委外服務方案它一進來，我們的核心使命只是大原則不改，小原則是會可以那個變動，本來社會工作就會有全面管理這樣的一個概念，所以會隨著社會的需求去做調整，我想這是必要的。」（A1，2021/09/17）

另從訪談的一個身障機構因接受委託辦理服務方案，而為能服務更多對象，修正了機構的宗旨使命，以便能從原先的服務精神障礙朋友，擴大為服務身心障礙朋友。以下是訪談內容與片段紀錄：

「我們機構宗旨使命是有修正過的，所以也可以做老人部分。」(B1，2021/10/14)

另一個機構因為本身使命是對企圖自殺防治，施以救援，也因為受公部門委託辦理家庭暴力庇護安置服務，認為延伸了機構使命，而讓機構本身發揮 1+1>2 的效益。以下是訪談內容與片段紀錄：

「其實我一開始剛接時會覺得說我們接了庇護安置計畫會不會影響了 1995 自殺防治？一開始是有事前做評估的，當然是評估我們機構的能量事足夠的，以目前執行的面向是有相輔相成的效果，它是 1+1>2，同步的執行比如說 1995 會有接到受暴婦女須要協助或是有一些個人的情感相關的議題，我們自己有做婦女保護業務，家庭暴力庇護安置的幫助婦女及其隨行子女，這樣子我們會非常清楚讓我們接線志工了解服務層面可以提昇，這樣對我們機構發展來講是更好的。」(C1，2021/09/07)

「其實我覺得這個要看層面，因為第一個如果說以機構人力來講，有可能我為了要去承接委外的一個方案，額外的方案，哪當然人力上會比較吃緊，但是，如果說以機構的經營使命來講我們是自殺防治，當然我們服務的是社區民眾，哪如果說我們接到的這個額外的方案，哪是可以到社區服務民眾去做服務去做宣導，哪其實當然上人力會比較吃緊，哪如果說機構要去承接這樣一個部分，人力上一個調配都會考慮到。這個就是生命線不只是做自殺防治，當然希望在這個方案裡面，對社會大眾能夠提出更好的

社會服務，也是我們的使命。」(C2，2021/08/14)

4.2.4 明確的案主來源與跨區的服務

1. 轉介而來的案主來源

契約關係中對服務提供的對象與項目有所規定要求，此限制了社會福利機構對服務案主與服務內容的選擇，服務對象要由政府單位轉介過來，是被限定的，其中除了「自願接受服務」的案主，也包含「非志願性案主」，易言之，服務對象是單一來源。機構對於自行開發或發掘個案，會先轉介至政府單位，在由公部門轉介回受託單位，應該是為了符合契約規定。以下是訪談內容與片段紀錄：

「原則上機構服務的對象並沒有太大設限。就我們本身協會的名稱而言，針對的是志工，但志工是很廣泛，包括兒童、少年、婦女、老人啊，他們都有可能會是這個志工的服務對象，所以基本上在對象的部分並沒有太大的這一個差別。...服務的對象部分會隨著不同，比如說做遊民，則服務對象就是遊民，如果是做老人的，服務對象就是老人，它是有一個歸屬。」

(A1，2021/09/17)

「...，案主自行求助會有，像ICF部分會由個管去轉案過來，像日照、小做手、自立、家托，這些都需要轉介通報。我們也會有自行發覺的，然後請ICF做需求評估也有。但是，是以公部門通報轉介為多。」(B1，2021/10/14)

「我們服務對像是一般社會大眾，以目前服務的話，其實婦女跟老人又居多。假設是庇護安置的計畫是由公部門轉介，那如果是自殺防治的業務，

那就比較多是民眾打 1995 自行求助，也有其他的社福機構轉介過來。」
(C1, 2021/09/07)

「因為服務對象是不一樣，因為我是方案的社工，所以我會以方案的使用者為主要的對象。再來我本身也是志工，所以我在服務對象的問題議題不一樣。其實以服務方案來講，不管他(她)是哪個縣市，我們現在服務的不只是嘉義縣，甚至有戶籍地是在外縣市，因為她的事件發生是在嘉義縣，哪當然我們嘉義縣社會局這邊介入轉介過來的話，我們都會做服務，其實我們在做服務區域、對象是只要她有須要我們，我們就會去做。」(C2, 2021/08/14)

當社會機構成為服務的主要供給者，在面對「非志願性案主」時，如何確保少數被忽略案主之權益，又可完成委託服務工作同時，只可能會增加機構內部管理與溝通的議題，但是，對機構的發展應是沒有影響。

2. 跨區的服務

嘉義縣面山背海，幅員廣闊，方案工作者是需服務18鄉鎮市，交通往返耗時，對工作人員是相當辛苦的。其中二個機構的服務區域範圍是在嘉義縣轄內，但是服務對象卻不一定是嘉義縣縣民。以下是訪談內容與片段紀錄：

「因為我們是縣級機構，服務範圍就是嘉義縣十八鄉鎮市，所以服務區域是很單純的。這個會按照服務方案範疇不同，服務的對象部分會隨著不同，比如說做遊民，則服務對象就是遊民，如果是做老人的，服務對象就是老人，它是有一個歸屬。」(A1, 2021/09/17)

「因為服務對象是不一樣，因為我是方案的社工，所以我會以方案的使用者為主要的對象。再來我本身也是志工，所以我在服務對象的問題議題不一樣。其實以服務方案來講，不管他（她）是哪個縣市，我們現在服務的不只是嘉義縣，甚至有戶籍地是在外縣市，因為她的事件發生是在嘉義縣，哪當然我們嘉義縣社會局這邊介入轉介過來的話，我們都會做服務，其實我們在做服務區域、對象是只要她有須要我們，我們就會去做。」
(C2, 2021/08/14)

另外有一個機構已跨轄至其他縣市服務，是因為被該市政府遊說請託接辦該縣市身心障礙者自立生活支持服務，服務區域延伸至嘉義市。以下是訪談內容與片段紀錄：

「原先是以嘉義縣為主，現在是以嘉義地區為主。」 (B1, 2021/10/14)

跨縣市服務對機構來看應有其正面意義，除了表示機構服務績效與能力被肯定外，對機構社會聲望也得到提昇。惟倘工作人員責任範圍太廣，交通往返耗時，究竟花在個案上服務時間有多少？服務個案的成本提高，是否相對排擠到其他服務使用者能獲得的資源？

4.2.5 機構自主性限縮

與政府合作的歷程中，不管正向或負向經驗，都能直接或間接機構影響擴展服務領域，提升機構規模與服務範疇，來自公部門的財源輸送下，雙方原本互不隸屬的關係，在現實的情況來看，雖然是說公、私協力夥伴關係，惟從訪談資料顯示，因為資源掌握在政府手中，則主導權還是在政府一方，是傾斜不平等的。以下是訪談內容與片段紀錄：

「應該是說現在政府倡導公私協力，現在多元的社會裡面，政府部門它的資源有限，那民間的力量無窮，所以說在兩得者之間來整合公私協力，談的是合作。可是因為政府部門還是有所謂的社會公共政策責任的歸屬，所以兩者合作，可是在就這個主題的規劃上面還以政府為「馬首是瞻」，雖然講的是夥伴關係，可是資源的分配還是在政府部門，它會有監督的一個責任，所以基本上來講，雖然是公私協力，算是夥伴關係，不過還是有這個所謂的類勞僱，有資方跟勞方的狀態，基本上就我們本身機構在對於看待這樣的一個關係的這個區塊，那其實應該是說，長期以來，夥伴關係是存在的，可是監督的部分也是存在...」 (A1, 2021/09/17)

「我的想法是合作夥伴協力模式關係，但是，政府單位是何想法就不知。」
「應該是合作，親密，在○○○擔任○○科長時，我們跟社會局配合的很好，後來換成○○○科長也合作得很好，只要社會局有需要我們配合辦理什麼，我們都會配合。但是，後來又換科長，可能政策有不同，所以，我們跟○○科互動就變的較少。」 (B1, 2021/10/14)

「其實以單位對公部門我們是覺得是夥伴關係啦，但是就不曉得，公部門是不是也用這樣態度在看我們，我覺得公部門讓我們感覺有上對下的感受，但是其實我們社福機構是獨立運作，所以，照理講是夥伴關係。」

「委辦服務方案或共同合辦活動，是以政府單位為主機構為輔。應該是公部門會有經費的補助。所以，如果他們希望活動辦理呈現什麼樣的樣貌，那他們會做會跟單位來做前置作業的溝通，整體來講，還是政府部門主導性比較高。」 (C1, 2021/09/07)

就政府契約委託服務的最大優點是能以較低的人力成本提供較優質

的福利服務給民眾，而服務方案通常屬專業性社會服務，在對執行人員會有服務上或法令上的要求，承辦業務機構在聘僱人力上必須配合契約規定僱用合格的工作職工，機構認為是可以接受，也會配合，依據契約規定來僱用工作人員。以下是訪談內容與片段紀錄：

「方案有限定資格，人員聘用會配合。」（B1，2021/10/14）

其實我們跟公部門做的是保護性的工作，所以它有一定的限制。譬如說，會要求說，我們的社工人員是最好有一年的社工經驗，那來承接這樣子的計畫執行會比較適當。對那其實這區塊我們也接受事實。」（C1，2021/09/07）

「當然以機構來講，方案有些規定或法令規定，有可能說須要我們上課或是排班部份，因為有時業務繁忙沒辦法，當然壓縮到我們主管決策的一個部份。但是以我們的方案比較特殊，我們是24小時服務，所以，當然那個上班的時間是以彈性，我們主管也一直在交辦，就是說以勞基法來講，我們遵守勞基法的規定，去做上班的諮詢，所以，我們就會採取彈性的上班，當然方案有方案規定，那我們這邊就會去做一個彈性的因應，當然會感覺有被侷限，但是這個都是可做因應的。」（C2，2021/08/14）

在委託契約下，機構承接委託方案後，須調整年度計畫與管理面向，辦理契約要求的事項，還要對機構人力配置做分配或招募，要讓工作人員有足夠專業能力去執行業務。政府於108年函頒「補助民間單位社會工作人員薪資制度計畫」，要求社福機構的服務社工須上網至社工人力系統登載勞動契約、薪資、勞、健保等相關資料，造成在人力僱用是以1年1聘方

式簽訂，這相對也保障了工作人員的基本薪資，且每年還可以提階加薪（增加8薪點約新台幣997元），提升工作人員的激勵因子，可留住員工，減少成員離職，推論這可能是人員流動率不高的因素之一。

在服務對象而言，工作人員花費很多時間應付委託契約的要求，如每月報表、期中報告、期末報告等，在個案服務、管理方面，可投入多少時間？

對服務方案執行與管理方面，要依照契約期程完成，要建立一套符合契約的服務流程與服務方法，也要能管控經費的使用，讓補助經費能運用得當，不過因為機構原本的財務結構不同，契約化的競標方式，補助經費有可能會不足，機構須自行籌措補足這部分經費，可能會造成機構財源不穩定。

政府與機構間屬於購買關係的交易性契約關係，一年一標交易契約有短期交易的風險，每次標案可能會有不同的變數。在合產的關係中，「共同目標」與「信任」是非常重要的兩大因素，必須透過雙方願意大量的磨合才能達成，這夥伴關係成功的關鍵（林淑馨，民 105；鄭杰榆，民 102）。

當機構仰賴政府補助比例太高時，機構是否只關心如何與政府建立契約關係？如何以取得經費或硬體設備發展服務？如何來提昇社會形象與公信力？不再將機構服務的目標與使命放在第一位時，在互換資源的交易之下，民眾擔心非營利組織在生存發展考量下，放棄自我的獨立性。

4.3 社福機構對於政府委託契約執行之因應

4.3.1 經費不足的因應

促使社福機構承接了委託服務方案，當然是為機構取得經費，是相當重要之因素。執行業務時，發現經費不足時，機構間有不同解決方式，其

中有2個機構解決方式是去借貸、或再去募款，傾向自行解決，會自行去籌措資源來因應。另1個機構認為須視經費不足程度，倘不足太大會向政府單位要求變更計畫解決。以下是訪談內容與片段紀錄：

「對於直接服務的部份，就他們影響的層面，大概經費的部分是比較不會被考量是喔，當案主本身的需求拉高的時候，你還是要去做啊，就工作倫理上，那案主問題產生，很多時候我們社會工作只是不計較所謂的，不惜成本喔，就是當案子有這樣的一個需求的時候。儘管他有可能是會增加了你的成本，增加你的付出，可是就我們工作倫理，或者就一個社團的責信而言，那他還是必須要去做。再來的話就是這些服務的話，只要是案子的需求，他的這個呈現是該出來是做那成本再想辦法。」(A1, 2021/09/17)

「想辦法解決，去募款。」(B1, 2021/10/14)

「假設經費的差異性沒有很大，那主管覺得這件工作是非常有意義的，我們就會自籌經費來執行。如果經費的差異是很大，我們可能會朝向有沒有做計畫變更的可能。」(C1, 2021/09/07)

4.3.2 方案經費核銷延宕

減少經費核銷的繁瑣，是共同被提及的議題，政府與機構簽訂契約後，不可能完全知道受託者花了多少錢，又花在什麼上？政府居於行政協助與監督的一方，對於經費使用有查核之責，則補助經費核銷是其管控的手段之一。而面對會計核銷流程與規定之繁複，使得機構相當困擾，尤其是人事費用，工作人員的薪水對機構而言是龐大的負擔，無法順利完成核銷，經費核撥延遲問題，機構表示是合作過程是最大的問題。以下是訪談

內容與片段紀錄：

「嘿嘿如果是補助經費的撥款速度太慢，基本上來講調度頭寸，當然會產生，不過就我個人的做法就是會一直跟政府部門催阿，你要跟政府部門催的話，也要看我們本身有沒有把工作做好，這是一個很重要的點，比如說，各種部門在對於方案的規範裡面，你完成之後，要在十五天內，不在一個月內，一定要做辦理核銷工作，那如果你的這個核銷工作已經做了，政府部門它本身的這個審的速度太慢而造成的我們的困難，...。」(A1，2021/09/17)

「經費核銷困難最大，規定太吹毛求疵，比如帳單以直接扣款方式開立，電子發票也要求機構要蓋章。」(B1，2021/10/14)

「我們曾經碰到的一整年核銷，因為公部門的會計人員的異動，會有需要不同的格式的要求，可能第一季是這樣的核銷是OK，第二季又說，不行要再改一個格式。第三季又說這樣不行又再改一個格式，對我們工作人員來時比較困擾的是，因為我們每一個核銷的帳目，我們都必須經過承辦、出納會計、總幹事，再到理事長核章，這樣子對我們來執行的話是有碰到比較多的困難。」(C1，2021/09/07)

面對上述核銷行政流程緩慢，補助經費撥款延遲問題，機構因應方式，大多是自立救濟，先行向理監事們去借貸，等到補助款項核撥下來再還給理監事們。以下是訪談內容與片段紀錄：

「...那如果你的這個核銷工作已經做了，政府部門它本身的這個審的速度太慢而造成的我們的困難，當然我們第一個就是跟縣府催嗎，不能讓你

斷炊，那第二個的話就是真的沒辦法就只好調頭寸，大概那個方法就會是直接跟理監事的部分去做調頭寸的工作。這個募款可能有點難，他沒有辦法募款因為他不是缺錢嗎？他只是周轉不靈。」（A1，2021/09/17）

「借貸處理，總幹事、理事長借貸給機構週轉。」（B1，2021/10/14）

「我們在這一、兩年，我們機構的財務算健全，所以目前比較少有這樣的困擾。但是我們在早期的話有曾經發生過，就是比如說我們前一年度的第四季核銷經費，我們可能當隔年度的第二季、第三季前都還沒不下來。那在累計到當年度的第一季，第二季，在加前年度的，所以可能會有三季經費，其實金額都是可能一百多萬以上。那這樣子，我們早期在財務比較沒有捐錢的時候，有發生過可能我們要發薪水的時候，錢是不足的。那這時候。其實我們理事長也很好，對他就是知道我們的帳有困難。那裡，理事長就會自己先把先墊錢，讓同仁可以順利的領到薪資，當我們的補助款進來的時候再還給理事長，所以，我們其實因為我們單位的運作我們在做核銷有一定的就是規定。」（C1，2021/09/07）

4.3.3 績效評鑑難量化

許多因素影響到服務績效的過程，福利服務目標的複雜化，不易建立績效標準，提供的是「服務」，服務技術的不可決定性，無法建立精確的測量；再者是服務成效呈現於被服務對象身上，產出的質與量難以測量。委託服務方案因是有其特殊性，使得服務契約無法詳盡的規範，也很難對其專業程度與服務品質做量化衡量。初有機構認為政府單位執行的評鑑制度有盲點，僅以KPI量化數字為評鑑指標，流於紙上作業，無服務面質性的參與，所聘請評鑑委員以書面報告去評斷，無法真正達到評鑑效果。以

下是訪談內容與片段紀錄：

「最近這陣子在對於一些方案會有甄選，後面還會有評鑑，這個要求當然能為了要確保服務品質，好像他是個必要的過程，甚至在績效部分，有所謂的 KPI 指標的部分，如果就目前而言，有些 KPI 的制訂，並不是制訂的很好，有些時候會有盲點，再來的話是 KPI 是一種紙上作業，紙上作業會填寫的人可以寫的很好，可是實際上是否做的好？不太知道，有的很會寫不太會做，有的人很會做不太會寫，所以有些時候我們為什麼會跟政府部門講，主要是在委辦之後的服務過程，你應該要去跟隨著這個單位一起去執行去做，雖然不是短版的去參與，可是至少你要有抽樣，要有過程的陪伴，尤其是重大的服務方案裡面的細節的部分，可以來理解一下。在 KPI 這個數字以外，那他在服務的質化方面會因為政府部門的參與，他會去理解、瞭解到它這個困難性，或者是這個過程為什麼會產生，沒有辦法達到成效的部分，如果你本身瞭解的話，就對民間單位的苛責應該就會比較減少。那我們現行制度裡面，因為都是所謂的外聘委員，他們來純粹大概都是看整個所謂的報告，成果報告去做這個評斷，缺乏的就是參與，甚至有些時候，在如果些單位就這樣撰寫 KPI 報告他的能力是比較弱，對單位來講就會比較不公平待遇，也會扼殺一些很認真去執行這一個服務的團隊。」（A1，2021/09/17）

「我覺得服務方案在績效評鑑上是需要調整，因為庇護安置服務方案畢竟有它的特殊性，並不因為說你接著多少案？或者是入住了多少天？來做成效的一個標準，應該是說我們是被動接案，被動接案能不能進案，其實並不是我們可以主導，可是在評鑑的時候，委員是沒有辦法瞭解到這個區塊。一般在評鑑只會看說，你覺得多少的數量都是以量化為主，沒有看到

質性的做法，或者是說，我們計畫在執行是 365 天 24 小時待命，沒有看到這個區塊，只看到量的呈現，我覺得這可以再做調整的。如果委員在實務領域有所了解，那他一些問題可能會比較貼切，比較符合我們的計畫執行。但是很多公部門聘的委員其實不是這個領域的，就是會覺得他完全都不瞭解我們的計畫執行，而只看到他覺得我們可能會有一些地方需要呈現。」（C1，2021/09/07）

「在績效評鑑上面，我們時常碰到一個問題，就是委員會說我們案量比較不足，但是，我們是被動式接案，我們一定是社會局轉案轉介進來，我們才有一個案量，所以，這一部分對我們實在真的不知如何回應委員，當然我們在做這個服務的時候，只要有個案進來，我們都是秉持著專業服務，評估她的需求，去幫她規劃做處遇，然後再做執行，等到個案整個比如說去租屋或就業了，當然能夠穩定了，她覺得可以離開重新生活，重新開始的時後，其實以我們來講，只要每個個案在離開之前謝謝我們這段時間的照顧，對我們來講就已經是不錯了，就是能夠符合到我們的服務方案的評鑑，當然這是我個人的。只是說在績效評鑑上面，因為案量不夠時常被委員質疑。」（C2/2021/08/14）

社福機構受委託後，為因應業務執行對人力調整、經費資源的運用、契約行政管理等面向，做全盤規劃與調配。在服務方案部份，要配合政府課責要求，在補助經費方面，會要求以公部門會計核銷流程做經費撥之控管；而在服務品質部分，則會對服務方案做績效評鑑。

機構對行政單位核銷流程繁瑣及未有統一確定的標準，導致經費核銷過程緩慢，撥款延宕，進而影響機構財務運作，被迫須要以借貸方式來因應，這對小型機構來說是會造成財務運作困難的，這應該也是機構的挑

戰因素之一。

再者社福機構對政府單位的方案管理的評鑑制度，沒有抗拒，惟認為社會福利服務工作是以「提供服務」為內容，服務對象是「人」非有具體之產品，公部門以企業管理的「關鍵績效指標」來量化服務，其實並不恰當，因為KPI是屬於一項數據化管理的工具。而社會工作重視「個性化」、「量身訂做」的服務，每個個案都不會完全一樣，「服務」無法完全以量化做績效指標。惟如何呈現委託方案的執行成效，一直是社會福利服務委託常被探討的重要議題，也是社福機構專業效能及品質的重要指標。



第五章 結論與建議

本章將依據研究發現，進一步針對公私協力制度環境下，社福機構承接政府委託方案的內、外部因素、委託契約對機構營運影響、及機構對執行委託契約之挑戰與因應，提出結論與建議。

5.1 結論

5.1.1 社福機構承接政府委託方案的內、外部因素

有關本研究發現，機構評估接受政府契約委託合作的主要因素分為內、外部因素，分述如下：

1. 外部因素：(1)認同政府的社會福利政策；(2)專業性機構少且無競爭者。
2. 內部因素：(1)取得機構所需資源；(2)機構能量是否能勝任；(3)看見個案需求。

研究發現機構因組織特質、類型各有不同，未見同業競爭情形，與在地政府建立良好關係，雙方關係密切，承接政府委託案是募集資源的管道，也是機構管理策略之一。

5.1.2 委託契約對於社福機構管理之挑戰

委託契約對機構具體影響歸納為 4 大項：(1)高度資源依賴情形；(2)宗旨、使命發生調整；(3)機構自主性被限縮；(4)機構社會聲譽提升。此項研究值得注意的是「人員流動率」方面，邱瑜瑾（民 98）研究提出社會福利機構因屬民間機構，人員的收入、福利均比不上政府單位，因此人員的流動是一種常態，社會福利工作者雖有著助人的使命感，但社會工作人員的流動率高，卻也是不爭的事實。賴宏昇指出（民 103）認為社會工

作者的高流動率是社會服務組織常面臨的問題。惟本研究發現，3 個機構人員流動是低的，與前述 2 實證研究結果不相同。

5.1.3 社福機構對於政府委託契約執行之因應

研究發現，在契約關係下，對機構的挑戰可歸納為(1)「人」為因素：會計核銷流程未有明確統一規定，流程繁瑣，造成換了會計人員，核銷規則也會改變，機構難以應付；(2)績效評鑑：KPI數據化評鑑指標，無法真實呈現服務績效，機構認為有調整的必要。而就上述之挑戰，社福機構因應方式較無積極作為，就財務部份，以借貸或募款方式處理；在績效評鑑指標方面，期待行政機關能設計出符合所提供服務特質的評鑑指標。

5.2 建議

公、私協力是一種資源整合性行動，但從研究得知，嘉義縣政府與轄內社福機構未能形成「協力」的真正內涵與精神。主因是公部門雖試圖藉由非營利組織的專業能力與彈性，來填補自身能力與專業性不足之處，改善公共服務品質與效率問題，卻無法跳脫出官僚體系的框架與思維，因而未能真正建立起協力夥伴關係，只能說是協力合作生產。以下是研究者試著思考提出的建議：

5.2.1 對政府單位

在契約關係下，公部門在合作的角色，除了扮演監督的角色外，如何輔導協力機構，排除合作障礙，達到最大效益，僅提供以下建議供參考：

1. 重視契約關係的行政協助，落實友善夥伴關係

研究發現，社福機構很重視與公部門所維繫的契約關係，以及在契約關係下的權利義務，在整個合作過程中的行政事務及從旁協助的工作，以公部門角度來看可能沒有甚麼，但對於機構而言，卻認為既然是受託於政

府，彼此合作，就應該要互相的體諒，因此政府除了應該負起監督責任，還須在必要時提供協助。在執行服務方案時，機構倘若遇到問題，政府部門可以幫忙，非置身事外。彼此間容易落入無合作關係，而是上下、主從之分，機構對於政府的角色期待不只是一紙契約而已，更期待的是在合作過程中，能給予更多的行政協助，落實公私協力治理，建構友善夥伴關係。

2. 簡化行政流程作業

行政機關履約監督的要求相當繁複且制式，社福機構必須要配合而調整其管理型態，其中最顯著者，即是在契約經費核銷部份。尤其是會計核銷是常被詬病的問題，核銷流程規定繁瑣常「因人而異」，雖然了解會計人員會有異動，惟倘有明確規定可循，行政規則有穩定性，機構有一套可依循標準，經費核銷撥款不會延宕，避免造成協力之障礙。在委託方案中，因政府常要求許多行政作業的往返，承接的機構必需花費許多人力及時間，如提供服務建議書、統計報表、核銷資料及臨時交辦事項等，而可能排擠了服務個案的時間，及因講求管理效率，忽略服務流程中複雜的互動過程。此結果恐忽略當初推動協力的初衷乃是希望借助非營利組織的專業與活力，彌補政府資源的有限性，以改善政府部門繁複行政程序等諸項缺失。

3. 設計多層面、整合性的評鑑指標。

「課責」是政府委託方式中的監督管控機制，如何達到「監督-夥伴-輔導」的目的，績效評鑑已是目前政府最常使用的手段，在委託的制度設計下，政府決定服務的內涵、監督其品質，同時有權要求受託機構履行服務契約事項並接受評鑑考核。然而提供「人」的服務，不易建立明確的績效標準；服務專業性，無法建立精確的測量；加上服務成效難以量化；評鑑指標難有一定的具體標準，也無法作量化做衡量的。建議行政機關應

考量社會服務的特殊性，在設計規劃評鑑指標時，或可聽取或加入執行機構單位的意見，評量的構面與服務效益指標可多層面性思考，共同設計出一套適化的績效評鑑指標。

5.2.2 對社福機構

近幾年來受服務者權益意識提升，社福機構面對的社會責任也相對提高，由其對服務對象的承諾部分，政府部門通常很少主動去評估服務對象的需求變化，機構在掌握資源發展外，如何去提供真正適化服務，是社福機構存續重要的使命。因此，提出以下建議：

1. 整合人力資源管理策略

因應社會結構改變，服務對象也趨多元性，對工作人員的壓力大增，因此職工的專業性訓練，無法邊做邊學，應考量專業培訓規劃與管理，機構如能使工作人員熟悉公部門的行政程序，並得以將相關經驗予以傳承，應有助於良好協力關係的建立與維繫。在特定人員聘用政策與人力運用下，統整機構中有關「人」的管理，可提升人力資源節省管理成本。

2. 建構多元化財務結構，降低單一資源依賴

社福機構過度依賴政府資源，是機構隱藏的風險，此情形倘遇政府財政困難，或是政策緊縮時，依賴程度太深（經費由政府來源高達70或80%），將面臨資源上籌措問題。從另一角度來看機構自有財源的比例較低，也顯示有開發的空間。建議若能改善財務結構，提高自身財源比例，降低對政府財源的依賴，開拓多元募款來源，如此一來，機構有較高獨立財源，自主性也可提高，與公部門的關係比較容易朝向真正夥伴關係發展邁進。

3. 服務方案管理策略，朝發展性、長期性規劃

機構在執行服務方案是站在第一線上，服務方案的規劃與管理的好壞，攸關服務績效與品質。機構在經費取向的管理策略下，加上因應政府

部門「一年一標」的政策，服務對象的權益與服務的延續性未被重視。建議服務計畫應朝長期性或有發展性的業務計畫方向為管理策略，俾利符合機構的宗旨目標與使命，進而實現機構的願景。

5.3 研究限制

本研究進行的時間相當緊迫，研究對象樣本數量不大，礙於人力、物力及時間限制，僅針對嘉義縣轄內社福機構作調查，在樣本數的數量上，較顯不足，亦難免會因受調查對象的個人主觀意識所影響，建議後進研究者可擴大區域及樣本數，以減少人為因素的誤差。倘若日後有其他研究者對這方面的主題有興趣，可進一步擴大受訪機構與受訪者的取樣數，對受訪機構規模與受訪者的管理階層做分類，定能得到更多的資料內容。

其次，在研究視角上，僅採取社會福利機構人員之主觀意見，無法有客觀之衡量工具，在效度上易有瑕疵。在訪談所獲得的結果上，也可能會因為訪談者的態度有所保留，而使訪談結果無法深入問題核心，甚至有所偏失。對於研究內容中呈現出來的許多發現與假設未能一一確認檢視深感遺憾，資料結果的分析與探討在豐富度上與深度上也因而無法再做更完整的呈現。

參考文獻

一、中文文獻

1. 王于綾、林萬億（民86），購買服務契約對民間福利機構影響之探討，《社區發展季刊》 80，頁60-69。
2. 王雲東（民103），社會研究方法-量化與質性取向及其應用，新北市：威仕曼。
3. 司徒達賢（民88），非營利組織的經營管理，台北：天下遠見。
4. 江明修（民83），非營利組織領導行為之研究，《政治學報》 34，頁17-60。
5. 呂朝賢（民90），非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例，《台灣社會福利學刊》 2，頁30-77。
6. 呂朝賢、郭俊巖（民92），地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例，《空中大學社會科學報》 11，頁143-188。
7. 杜承燦、官有垣（民108），從非營利組織與政府的互動觀點審視臺灣社會福利民營化發展，《社區發展季刊》 166，頁28-41。
8. 吳培儷、陸宛蘋（民100），台灣非營利部門之現況與組織運作分析，《康寧學報》 4，頁159-211。
9. 林淑馨（民97），社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析，《社區發展季刊》 122，頁47-61。
10. 林淑馨（民102），NPO 非營利組織概論，台北：巨流。
11. 林淑馨（民105），台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例，《政治科學論叢》 69，頁103-147。
12. 林淑馨（民107），協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況，《公共行政學報》 55，頁1-36。

13. 林瑞榮、劉健慧、楊智穎（民100），公私協力模式推動課後補救教學之探究 — 以播撒希望種子課輔計畫為例，《教育研究學報》 45，頁 26-27
14. 林家五、胡宛仙（民100），非營利組織之組織認定歸類模式：利益關係者理論觀點，《臺大管理論叢》 22-1，頁97-134。
15. 林勝義（民106），社會福利行政，台北：五南。
16. 卓春英(民106)，社會福利民營化之實踐與省思—以社區照顧關懷據點之實施為例，《社會發展研究學刊》 19，頁112-140。
17. 官有垣、邱瑜瑾（民92），臺灣民間組織與政府在國際援助事務的角色探析:現況調查及其政策意涵，《中國行政評論》 12，頁 55-90。
18. 邱瑜瑾（民98），非營利組織與社會福利服務，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，非營利部門：組織與運作，頁 319—342。台北：巨流。
19. 邱顯貴（民99），非營利組織營運參考模式和關鍵因素：以台灣為例，《中華管理評論國際學報》 13，頁1-23。
20. 陸宛蘋、何明誠（民100），非營利組織之使命與策略。載於蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，非營利部門：組織與運作(3版)(78-91頁)。台北：巨流。
21. 許世雨（民88），非營利組織與公共行政，收錄於江明修主編，第三部門:經營策略與社會參與，頁 155—189，台北:智勝。
22. 馮燕（民89），非營利組織之定義、功能與發展，載於蕭新煌（主編），非營利部門—組織與運作，頁 1-42。台北：巨流。
23. 陳恆鈞（民97），協力治理模式之初探，《T&D 飛訊季刊》 6，頁

26-37。

24. 陳恆鈞（民101），治理互賴理論與實務，台北：五南。
25. 陳向明（民100），社會科學質性的研究(18刷)，頁451-454。
26. 陳敦源、張世杰（民99），公私協力夥伴關係的吊詭，《文官制度季刊》2，頁17-71。
27. 曾冠球（民100），協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立，《文官制度季刊》3，頁27-52。
28. 黃源協（民103），社會工作管理，台北：雙葉。
29. 詹鎮榮（民92），論民營化類型中之「公私協力」，《月旦法學雜誌》102，頁8-29。
30. 詹鎮榮（民105），公私協力與行政合作法，台北：新學林。
31. 鄭讚源（民86），「既競爭又合作、既依賴又自主-社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位」，《社區發展季刊》80，頁79-87。
32. 鄭杰榆（民102），購買服務中政府與社會組織的關係，《中國社會工作；清華大學管理研究所》9，頁57-82。
33. 鄭怡世、張英陣（民90），非營利組織與企業組織合作募款模式之探討-以民間福利服務輸送型組織為例，《東吳社會工作學報》7，頁1-36。
34. 潘淑滿（民92），質性研究理論與應用，台北：心理。
35. 劉淑瓊（民86），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，頁113—129。
36. 劉淑瓊（民94），精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃，《社區發展季刊》108，頁120-134。

37. 劉淑瓊（民107），非營利組織與社會福利服務，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，非營利部門：組織與運作，頁319—342。台北：巨流。
38. 劉昱慶、陳正芬（民105），社會福利界的游牧民族？非營利組織承接臺北市社區照顧關懷據點之選擇性策略，《臺大社會工作學刊》33，頁43-87。
39. 賴宏昇(103)，社會工作專業人員薪資保障問題之探討，《社區發展季刊》147，頁220-232。
40. 蕭新煌（民93），台灣非營利組織的現況與特色。載於蕭新煌主編，非營利部門：組織與運作。台北：巨流。
41. 魏季季（民104），非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例，《社會政策與社會工作學刊》19，頁109-144。
42. 吳雪華（民102），地方政府與第三部門的契約委外關係知研究：以我國社會福利型非營利組織為例，中央大學碩士論文，桃園。
43. 吳柏志（民102），契約委外對非營利組織人力資源管理影響之研究，暨南大學碩士論文，南投。
44. 林美華（民91），政府與非營利組織夥伴關係之研究—以中部三縣市生活重建服務中心為例，暨南大學碩士論文，南投。
45. 周靜怡（民111），社福型非營利組織與政府協力經驗之研究—以金門縣為例，台北大學碩士論文，台北。
46. 郭育伶（民109），地方政府結合非營利組織推動社會福利之協力經驗，台北大學碩士論文，台北。
47. 姚昱伶（民108），資源依賴下非營利組織的生存策略與能力建構

- 以高雄市從事長期照顧之組織為例，中山大學碩士論文，高雄。
48. 黃麗君（民103），地方非營利組織與政府協力影響之研究 -以桃園市身心障礙福利團體為例，中央大學碩士論文，桃園。
49. 黃秀琴（民103），非營利幼兒園公私協力關係之研究—以花蓮縣為例，東華大學碩士論文，花蓮。
50. 徐寶章（民92），宗教型非營利組織功能之研究-以財團法人台灣省嘉義市大天宮附屬慈善會為例，南華大學碩士論文，嘉義。
51. 蔡明學（民104），台灣地方推展志願服務簽約委外之研究：以桃園市志願服務教育訓練為例，中央大學碩士論文，桃園。
52. 蕭秀中（民99），非營利組織管理者承接公部門福利服務業務互動歷程之研究，東海大學碩士論文，台中。
53. 國內非營利組織管理法規之研究（民90），行政院研究發展考核委員會編印。
54. Robert K. Yin，Qualitative Research from Start to Finish，李政賢譯(民98)，質性研究:從開始到完成(2版)，台北:五南。
55. 嘉義縣社會局網站: <https://sabcc.cyhg.gov.tw>。

附錄一 訪談同意書

附錄一、參與研究同意書

親愛的總幹事，您好：

我是南華大學企業管理學系非營利事業管理碩士在職專班研究生蕭玉秀，目前正在進行碩士論文的研究及撰寫工作。研究方向為「政府委託契約對非營利組織管理影響之探討—以嘉義縣社會福利機構為例」，期盼透過此研究了解您在機構中執行政府單位委託業務的實際流程及現況，並且針對所面臨的困境，所採取的因應方式有更深入的了解，您所提供寶貴意見與資料將對非營利組織接受政府委託業務之管理策略上有很大之貢獻。

本研究的期程二個月，我擬進行一至三次的訪談，為方便日後資料的分析和整理，訪談過程將進行全程錄音與筆記。在您接受訪談的過程中，您可以重新檢視並反思您的經驗與感受，且在訪談的過程中，若您感受有任何不妥之處，可以隨時提出不想回答，或是中止、退出訪談的要求。

訪談內容將予以保密，只作為學術研究之用，不作其他用途；研究報告的呈現亦會基於隱私保密原則，刪除任何可能辨識您身分之資料，對於訪談結果的呈現責任，一切將歸屬於我。感謝您不吝提供寶貴的資料與珍貴的意見，讓本研究能夠順利進行。再次感謝您對本研究的協助！

南華大學企業管理學系非營利事業管理碩士在職專班

指導教授：涂瑞德 博士

研究生：蕭玉秀 敬上

我已閱讀訪談同意書，了解自己在研究中的權益並同意接受訪談。

受訪者(簽名)：_____

訪談日期：_____年____月____日

附錄二 訪談大綱

題目：「政府委託契約對非營利組織管理影響之探討—以嘉義縣社會福利機構為例」

壹、機構基本資料

一、機構名稱：

二、成立於民國年：

三、主要服務對象：

四、服務項目：

五、主要經費來源：

貳、受訪者基本資料

一、職稱：

二、負責業務：

三、服務於該機構年：

參、訪談大綱

◆ 社會福利機構承接政府委託服務方案的內、外部因素為何？

1. 貴機構與政府單位的人際網絡或互動關係，如何影響貴單位參與政府委外服務方案的決策？
2. 貴機構參與政府委外服務方案的決策，如何受到政策方向的影響？
3. 貴機構參與政府委外服務方案的決策，如何受到法規修訂的影響？

★你覺得疫情有影響你們願意參與政府委外服務方案的意願嗎？是否因疫情影響，您覺得機構會因為募款不易捐贈減少，而決定承接政府委外服務方案增加財源嗎？

4. 貴機構的宗旨與使命，如何影響承接政府委外服務方案之決策?
5. 貴機構的人力資源管理，如何影響承接政府委外服務方案之決策?
6. 貴機構的財務來源，如何影響承接政府委外服務方案之決策?(目前承接公部門方案經費約佔年度經費%)

◆ 委託契約對於社會福利機構管理之挑戰?

7. 貴機構的年度計畫與方案管理，如何受到參與政府委外服務方案的影響?
8. 貴機構的宗旨與使命，如何受到參與政府委外服務方案的影響?
9. 貴機構的服務對象與區域，如何受到參與政府委外服務方案的影響?
10. 貴機構承接政府委外服務方案後，如何影響組織的自主性與發展方向?

◆ 社會福利機構對於委託契約執行之因應?

11. 貴機構承接政府委外服務方案後，如何決定服務對象?如果服務對象成本超過政府經費補助，貴機構如何因應?
12. 貴機構承接政府委外服務方案後，經費核銷規定或流程如果產生問題，貴機構如何因應?
13. 貴機構承接政府委外服務方案後，在績效評鑑上如果產生問題，貴機構如何因應?