

公辦民營體系建構及非營利組織於體系中角色 之政策分析

王振軒*

董瑞國**

【摘要】

本研究由文獻分析以建構鉅視面之公辦民營之思考體系，細分為二，其一以形塑公辦民營為核心、向上發散所形成的體系架構，稱為「上位階體系架構」，亦即與公辦民營更上層概念做連結；其二為從政府與非營利組織間之公辦民營實證的政策分析以形成體系架構，稱為「下位階體系架構」，亦即為公辦民營的內涵。本研究偏重於後者，係以『社會工作』為次領域，而前者僅擷取『功能民營化』面向加以詮釋。

研究發現，在「上位階體系架構」中的「專家參與」之子類型，性質係屬浮動之狀態。至於「下位階體系架構」，可分為主幹與爭點性支幹二者。主幹部分認為公私部門有四，彼此間應做業務分工。

而爭點性支幹係承接主幹的「少數人群體之需求」而出發，分為四，第一為公辦民營事務的推行，依序符合有法令依據、適合民間承接、機構具能力承接等條件時，即可委外。第二為基於公辦民營雙方是夥伴關係，故須訂立書面契約，且締約效益並非「制定詳盡法律」得以取代。第三，政府與非營利組織間呈現不對等關係。故政府簽約時應訂立「有利解釋條款」等，反之，非營利組織亦宜設立類似『雨傘型的組織聯盟』(umbrella federation)之自律性組織。第四為契約屆滿時，容許原先非營利組織有一次優先續約權。

關鍵字： 公辦民營、民營化、非營利組織、體系建構、政策分析

* 南華大學非營利事業管理研究所所長

** 南華大學教育與社會學研究所碩士生

第一章、緒論

第一節、研究目的及問題

「公辦民營」是個流行於公、私部門間的發燒話題，一般而言屬於更上位概念「民營化」概念下的一環，而在『公辦民營的廣泛採行』下，因而也造就『私部門（特別是對「非營利組織」言）的大量進場』來承接此項業務。

謝高橋（1998：166）亦稱：「例如老人公寓使用率低，養護機構存活超過三年者不多，這顯示公辦民營或民營化問題的存在。這個問題可能涉及下列因素：

- 1、公辦民營或民營化指的是什麼？答案尚不明確，……。
- 2、政府在結合民間力量應扮演何種角色？是否要分擔責任？其程度如何？也不明確。」

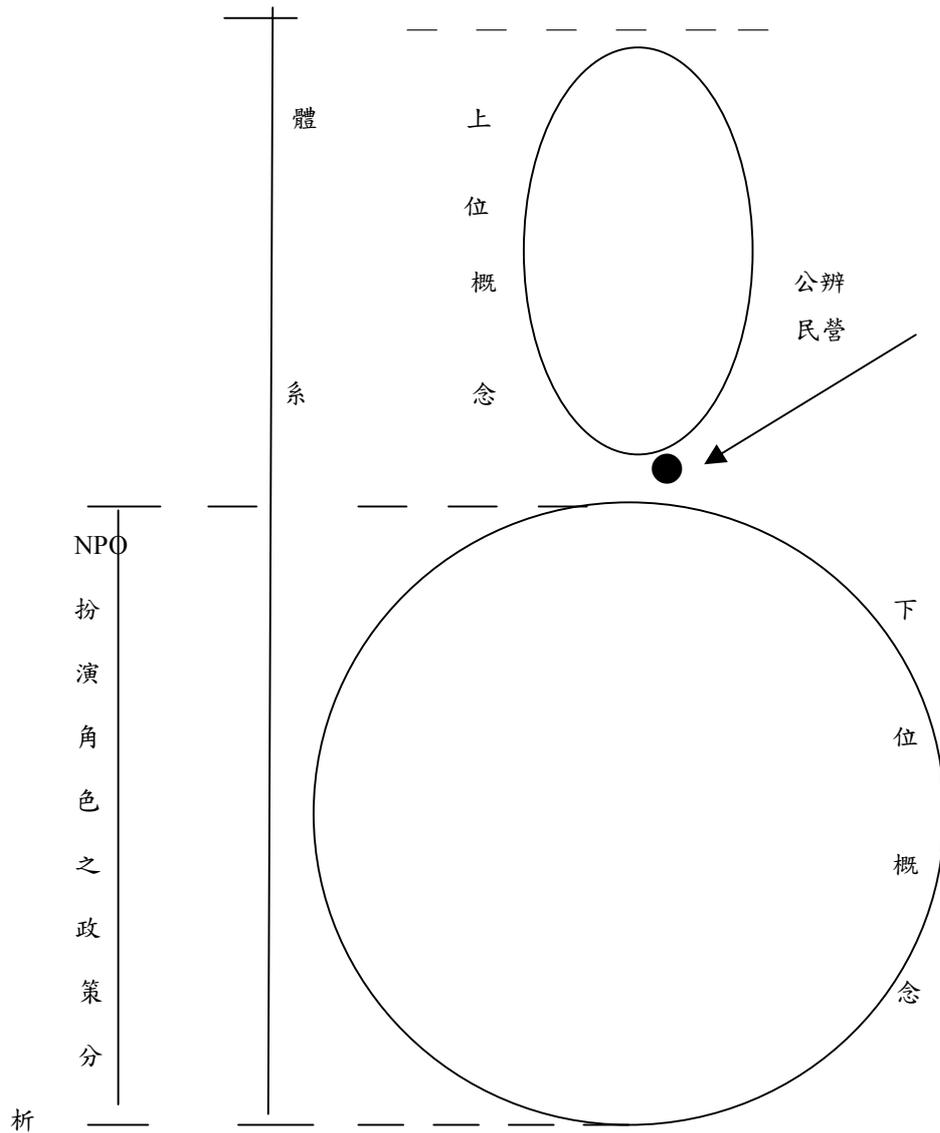
由此可見，謝氏認為公辦民營（乃至民營化）起碼有定義不明？政府與民間各扮何角色？各負何責任？該如何辦理？等疑問，故導致公辦民營之興辦成效不彰。

承上述，我們從學術及實務¹上觀察，發現行之多年的公辦民營意涵頗有混淆之處，筆者認為這是出於混沌的概念下彼此交纏錯結，導致產出之決策雖係出於欲解決問題，卻也因此新生出原本始料未及之問題，形成一團迷霧，這種『頭痛醫頭、腳痛醫腳』的觀念，如何方能破除此種弊端，依吾人所信，當由鉅視面予以觀察，釐清彼此關係，並做思考上的適當連結，以形塑政策的建議，才能克盡其功。

基於此，則以所採認之公辦民營概念為核心，向外擴散，對公辦民營這個『點』的概念，去做往上、往下的兩大面向延伸方式，有關其向上之上位概念演化，進而連結至公辦民營之體系，即為本研究的兩個重要核心議題中欲探究的第一個研究目的。

¹ 學理及實務之引證，限於篇幅乃從簡，僅述及謝高橋氏見解。

本研究係將關注焦點置於政府與非營利組織間關聯密切的互動中，並依其實務運作的資料，在前述第一點研究目的所發現之體系架構延伸下，以公辦民營做起點，看彼此有何衝突情事？衝突間關係又如何？並予以分析進而串連之，此即本研究之第二個研究目的。茲將兩項研究目的以圖形表示於下：



圖一之一：體系架構與「NPO 在此體系中所扮演角色」之關係圖

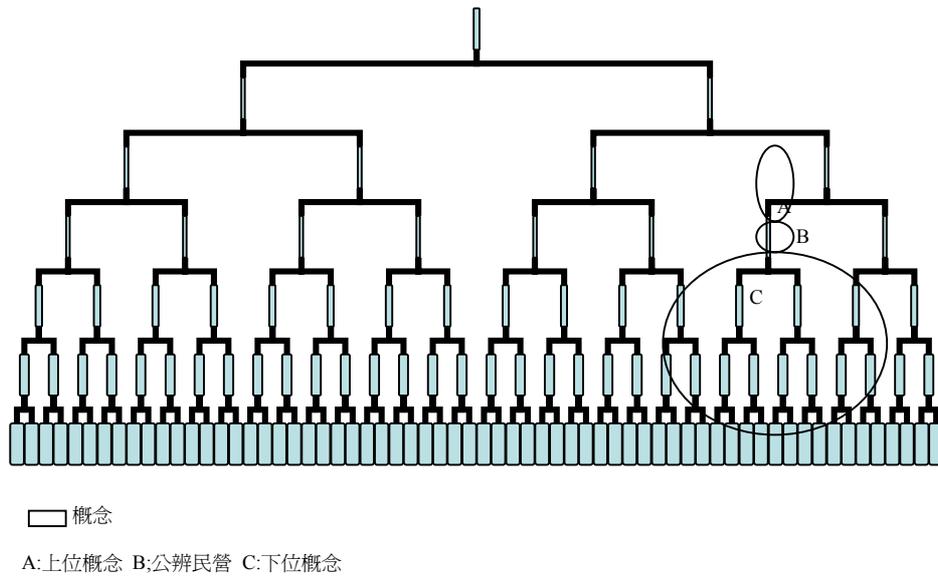
《資料來源：本研究繪製》

針對上圖，再予說明如后：

- 一、在上位概念中有不只一種區別其類型的方式，本研究並未一一羅列，而只選擇少數較具體之核心概念加以探討，所以繪出的圖形呈現上下較深長、左右較狹窄的表示方式。反之，下位概念則無此情形，而是呈現整體向各方之延伸，所以伸展至極限之後，自然會呈現圓形而較為飽滿之圖形。
- 二、所謂上位概念與下位概念之區別，是與公辦民營本身的概念去做區隔，它可藉此免除進一步論證上下位概念間之連貫，至於二者間概念倒未必就因此不連貫，所以只是我們對此處不去探討這樣的問題。
- 三、至於圖中公辦民營本身其雖以小黑球表示，但因其本就是研究開展之起點，爲了表示其確切位置及相對關係，故用一黑球表示，並非表示其中另外代表特別意義，換言之，小黑球也可以縮小到近乎看不見的點爲止，所以讀者在看到此圖時，其實不需要去深究小黑點的內部意涵與其上下位概念的關係各自爲何。【另外在下圖表示爲公辦民營的小白球亦作同樣解釋】

至於下圖亦做如下分項說明：

- 一、在圖中形成體系架構的各個小概念，至圖下的最下一層就沒再往下延伸了，不過這只是來自於往下的位置已沒有空位再往下繼續畫出來，並非表示體系概念僅止於此，其實這樣的圖形在想像上是可以不斷地延伸下去的。
- 二、另外，在圖中的各種圖形，雖呈現非常平均的兩兩分岔逐級往下延展，但這也只是爲詮釋圖形的美觀，並表達體系的基本架構，實際情況則概念本身可能呈現三個、六個、七個.....不等的分歧，或跳躍式的往下延伸，而呈現較不規則圖形，這才較符合筆者所預想的真實情況



圖一之二：『概念所形塑之抽象體系』與『本研究圖一之一』的相互對照圖

《資料來源：本研究繪製》

承上述，乃將立於研究目的下之『研究問題』述如下：

- (一) 形塑以公辦民營為核心、向上發散所形成的體系架構為何？
- (二) 從政府與非營利組織間之公辦民營實證的政策分析所形成之體系架構為何？

第三節、研究方法

一、採擷研究方式

本文探究主題「公辦民營」乃適宜『文獻分析方式』²之特點，亦即可透過豐富之各領域文本資料據以整理、觀察、分析。再者依筆者搜尋國家圖書館（2004.11.10.）的學術網站之博碩士論文，無人將非營利組織與公部門間公辦民營關係之體系定位做為研究主軸，故本文採行『文獻分析方式』以為研究之方法。

由於本研究是以「非營利組織」為研究定向（locus），探討其與政府間「公辦民營」之相關的關係，所以相牽涉之學術論據即為本文蒐羅之範圍，亦即相關的文獻探討，便是發展本研究的重要部分，於是文本的分析就是本文研究的重心。

本研究會先從『社會工作』的領域裏透過學者與實務工作者的文獻分析出的第一手或第二手資料中，加以找尋彼此間有衝突、矛盾之處，予以兩兩標示出來，而各自形成一個問題的差異點，再由此差異點，從中連結，而彼此間形成一個範疇，進而自成一個屬於其社工領域現況的體系。

二、『政策實務』與『文獻分析』交會之變形蟲面向

其次要探討的主題，我們先從對於本研究所參採文獻應如何抉擇談起。本研究較近於「正式的文獻探討」，但本研究其實與此概念仍不完全相同，亦即雖然亦係透過「研究者對於研究主題相關的重要文獻作徹底的研閱、分析、比較、整理與批判」，但本研究的體系建構是追隨政策實務操作領域的變動不居之特性，這麼說的理由是來自於「(政策分析)的研究結果通常是模稜兩可的，分析不可能導致下列的結論，諸如『每年花費 X 的金錢迫使駕駛人使用安全帶而救了 Y 條生命』。事實上，政策分析中一個很重要的問題就是假如政策有所影響，從許多的研究亦無法得知是何種的影響。……政策的影響完全無法得到滿意的確定，但不意謂該政策是無效，它也許有效，或甚至是相當成功的。然而我們無法用滿意的方法去證明它的所為。相對的，即使政策分析隱喻政策有良好成效，而在被認為成功的政策解釋分析時，行政人員應該記住一些沒有被考慮到的因素。(Rosenbloom 著；呂育誠、陳恆鈞、陳菁雯、劉淑惠 譯，2000：276)」

² 之所以稱為「文獻分析方式」，卻不稱其為『文獻分析法』，乃出於國內坊間一般對研究方法類的教科書，似乎罕見將『純粹的文獻分析』稱作一種研究方法，例如簡春安、鄧平儀（2003：98）即稱文獻探討為「在介紹了問題敘述的寫作與重要性後」之下一步驟，並以「文獻探討」為第四章之章名，但卻未稱其為研究方法之一。換言之，它雖然是研究過程中免不了的重要步驟，但卻未必能逕稱其為有獨立的、有一定結構、賦有操作型定義的研究方法，所以依筆者淺見，此種分析方式與其說採用文獻分析法，倒還不如說它是在閱讀諸多文獻的過程中，如何細緻運作邏輯、歸納、演繹、批判的模式所演化出的見解之一種研究「方式」，無寧更為妥適。

所以爲了和「政策分析的本質」若合符節，始足作爲政策分析的對象，這些概念被予以架構時必須具備著靈動性，所以據以成形的體系架構雖須解釋上合理，但仍保有著「隨時再做變動」的可能，也因此它的文獻界定範圍雖可做進一步說明，卻不十分重要，因爲研究隨著資料的豐富，而導致其體系架構的適當，也正因如此，所以在本體系所建構者只是尋求架構的「適當性」，卻無所謂的「正確性」，似這種恆久固定的架構其實在公辦民營的操作特性上也是可以自圓其說的，所以在縱使在未來許久以後，此項體系資料仍可隨時重新取回，予以加溫，添些柴火（指新的文獻暨其思考、分析），它自然就會煥然一新，產生新的模樣，也就是這些文獻所透露出其雖時而遵循著我們常人所稱的邏輯思維，但卻不拘泥於既有模式，而尊重它的變形蟲般恁恁作態、搖曳生姿的既有屬性，所以筆者姑且稱此爲「變形蟲邏輯」。

第二章、公辦民營之上位體系建構

國內學術界之分類，依筆者所見，許宗力（2002：585~593）對類型化的思辯，相對而言是寫的很清楚的，我們可透過思考公辦民營的上位概念，即民營化，來作爲思考的起點。許氏區分的分類方式之一爲實質民營化與功能民營化，其中『功能民營化』又可分爲行政助手、專家參與、行政委託。

誠如許氏所論，在體系位階上「專家參與」屬於功能民營化的一環，由政府負最後決定責任。但是如此思維也有一些耐人尋味處，爲什麼要專家參與？這個「專家」到底是什麼樣的專家？本文認爲似應將其與行政機關自身相提並論，也就是與行政機關併觀時，民間業者相對而言具有特定之專業才算，果真如此，那麼應該是行政機關沒有專業能力做，才算有專家參與之空間，此時專家參與也才有其意義，否則又與一般行政委託何異？所以專家參與概念上應與行政機關之能力併論比較，並提列其作爲「專家參與」之立論前提（前提要件）。談到此處，概念上我們可以先區分其爲「行政機關欠缺能力去達成同一專業結果的專家參與」，與「行政機關亦有能力做到同一專業結果的專家參與」，雖然此二分類未必皆有成立必要，我們可由此做進一步思維，讓我們先跳入一個更宏觀的視角，也就是將專家參與、行政助手、行政委託三者合併觀之，首先，行政機關其實不管在那種情形，它執行行政行爲的能力都是相同不變的，所以我們可以說，若依照民間機關所行使行爲的能力來看，或者說就行政機關所相對觀察的行使能力來看，專家參與的專業能力是最強的，次爲行政委託，再其次才是行政助手，易言之，此三

者是依照與行政機關相較後之民間專業能力強弱而做區隔。

準此，我們如何區辨專家參與和行政委託間的差距，如前述須限於行政機關所欠缺此能力達成的任務而交由民間來做，此時才是專家參與，基於此種思維，所以我們深入看它的效果，既然專家參與如許氏（2002：588）所云「通常行政還是會尊重該專家所作的中間決定，鮮聞有推翻，自行再做審查、決定之例」，那麼是否可以就設計制度讓它變成直接依照專家參與後所做成的決定，由專家直接去做出最後的行政行為呢？也就是行政機關退居二線，真正的基於信任專業與尊重專業而交由民間去做決定，這樣的想法雖有些另類，但學理上似乎也未嘗不能討論，不過，這樣的思維順勢思考，會不會導致民間業者為避免負責，進而拒接政府業務？如果拒接業務，政府該如何做，可否強制民間專家承接呢？由另一個面向觀之，也可能讓我們再度懷疑是否專家參與會變成政府逃避責任的舉措呢？或者說政府會漫無邊際地讓此制廣泛存於未來呢？所以本文認為，此時應有法律保留原則³之適用，始能徹底保障民眾權益。

這裏還有個有趣的思維，即在實質民營化政府『要負一定監督責任，』那麼在此句話的意思，也就是說承包的民間並未免除負責任，只是在民間本身『執行』而負責之外，政府也要就民間之行為負起『監督不周』的責任，如果這在概念上是成立的，我們不禁進一步提問，原本許宗力在實質民營化所設定之前提是「特定行政事務之國家任務屬性不變」，也就是此事務是屬於國家應辦理應負責的事務，那麼又為何可由民間負責任呢？為何要由民間負責任呢？此豈非再度產生公法遁入私法之疑義。

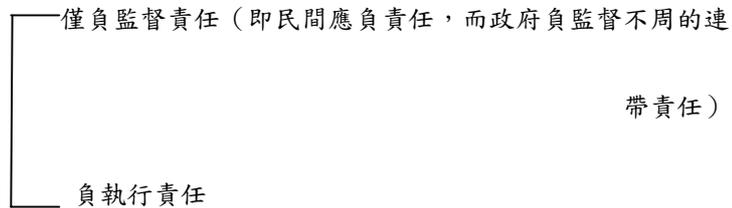
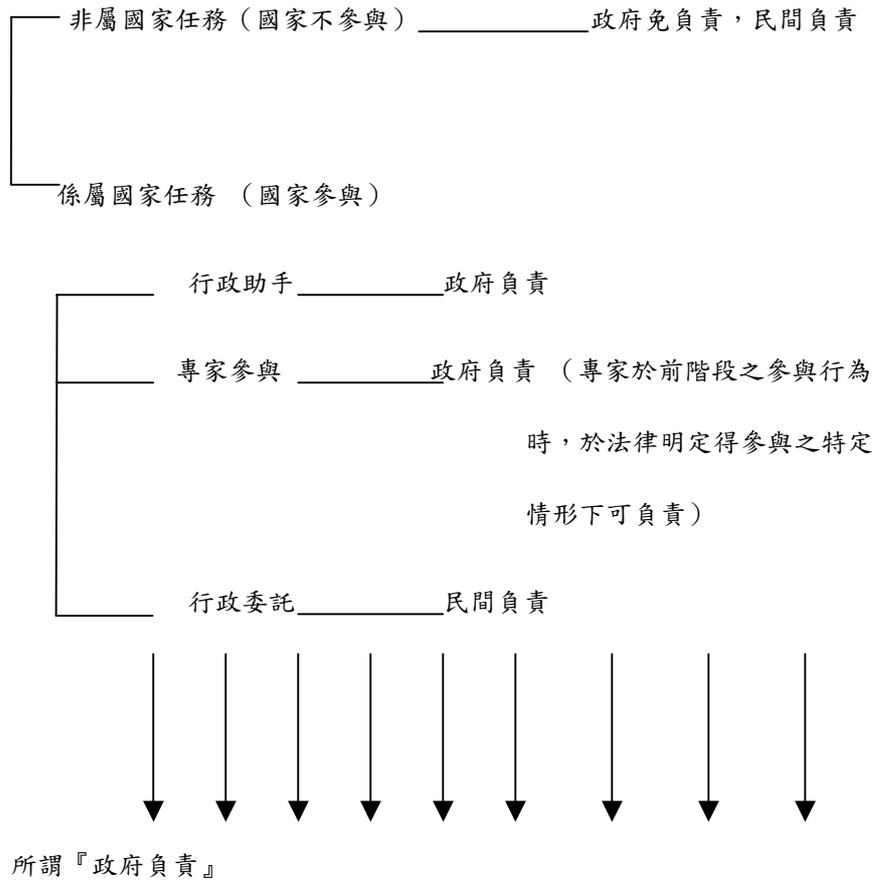
綜合上述⁴，制度的創設上可以成立一種思維，即以體系示如下：

³ 所謂法律保留原則，一般又稱「積極的依法行政原則」，依李建良、李惠宗等（1999：35）稱，該原則指「某事項雖應保留由法律加以規定，但仍不排除法律可以授權行政機關以法規命令規定之。」

⁴ 受限篇幅，且本章非專事於社會工作之論述，故留體系表及部分論述，餘刪。

表三之三：功能民營化之責任負擔表

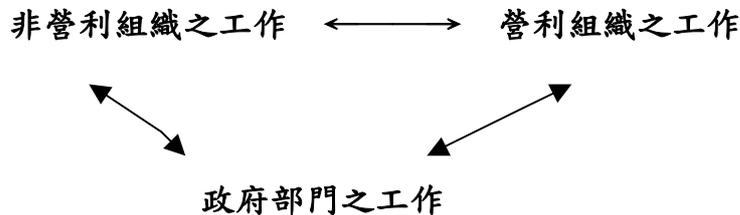
行政事務屬性



《資料來源：本研究整理》

第三章、下位階「社工領域」之體系建構

第一節、主幹



按本研究命題雖是在研究政府與非營利組織間關係，而非在於政府與營利組織間關係，但是如果不先做此三方思維上的釐清以明立場，往後的論述恐怕會有含混不清的困擾，因此乃有本論點之析述。

基本上我們須承認社會大眾的福利需求是具有相當程度的異質性，任何單一部門皆難以完整詳盡的提供所有服務，因此部門間若可明確分工，較容易形成共同承擔責任的夥伴關係，這也便是得以破除官方優越之地位，促使公私間的合作可能成為夥伴關係的重要潛在因子。

在下進一步結論之前，我們還需要去做行政事務的整體觀察，以了解各次領域間的相互關係，針對此點，我們由政府自辦事務的態度著眼，也就是若是結合政府本身依照前述「政府再造」中所論「民間能做的，政府不做」原則，那麼如此的邏輯無非就是政府儘量不必去做各項行政事務，因為民間團體之動能極為深廣，所能為者甚多，因此在此觀點下，政府之角色顯有改變，在公共事務的分擔上將退居為非常保守的角色。在公辦民營等事務已成爲銳不可擋的趨勢下，實已形同一條政策的不歸路，從而，社會司或許可維持某種程度的業務自辦，但在政府一體以及公辦民營洪流之下，恐怕仍舊會喪失多數業務之自辦權。

基於這樣的論點，隨著政府機關所執掌的自辦業務有銳減趨勢，就宏觀面來說，我們發現政府、民間非營利組織與民間營利組織三著間有著轄屬版塊之位移，

也就是民間非營利組織與非營利組織間會逐漸吃下原本政府釋放出的各項委外業務，於是營利組織與非營利組織爭鋒自不免開啓，這些業務該如何分配？首先筆者認為非正式部門，亦即「家庭與社區」，雖能滿足個人個別化需求之一部分，但終究各人所在之家庭與社區環境有異，我們可以期待並鼓勵「家庭與社區」協助照顧個人需求，卻不宜將部分照顧義務委諸於它們⁵，也就是其應該是僅有照顧的權利，卻不必視為其義務，否則不免失之過苛，準此，照顧人民之義務乃自然回歸於政府、民間營利與非營利組織三者。

而政府已如前述，在民營化思潮的興盛下，其業務已漸次退縮，則原本政府照顧的「多數人的一般需求」，則自委由民間來負責，此時所考量的乃係出於何者能在提供同樣的條件下，付出較少的成本，也就是提供一般人較為一致性的需求，在如此需求之下，認定績效之標準自然係由孰能利用較少的開銷而提供同等的服務產出（或透過一樣的財源花費，而孰能達到較高的經營績效），即為最符合需求者，職是之故，無論是營利組織或是非營利組織皆可以可依自己意願進行投標政府此部分委外事務。

但針對特殊需求服務對象不足之處，則情形則有不同，按本節前半段裏，本研究認為非營利組織之服務對象係指在一般社會大眾中的「少數人群體需求」，其所指少數對象乃即此處之具有特殊需求處，例如社會福利中所供給的具有特殊需求之對象，而所指的也就是些社會的弱勢，例如像失功能老人、身心障礙者等等皆屬之。平心而論，保護這類所謂『弱勢中的弱勢者』，當為眾人所能接受，值得深思的是，最弱勢者的福利服務政府已逐漸推動委外去做，但承接民間機構究係指涉非營利組織或營利組織，抑或係二者並列呢？這要從非營利組織，其與民間營利企業之最大不同點亦在於前者具有崇高的使命——不以營利為目的而出發。

況且，對弱勢者的照護應係出於對其等最佳照護的保障與追求，但是否務必要由特定機構為之，原本並無定數。所以不管係由民間營利或非營利組織承擔此任務，政府皆可透過獎勵或補助等方式以求承接之非營利組織之服務品質的再提昇。不過，一般而言政府會將業務委外，原本用意即在求效率、品質的提昇，則被認為效率較優、品質較佳的民間福利機構於承接委外業務後，孰能對受照護者提供更佳之服務保障，誰就應是優先被選擇的受託對象。

⁵ 林萬億（1998：63）依社福角度採認『家庭自助的』模式，故林氏與筆者於此看法若合符節。

同時，對於提供此類案主的服務也是因人而異，難以用績效來加以適切的衡量，從而，我們必須面對一項不爭的事實，在公辦民營的事務上，行政機關因爲己身的欠缺效率，欲節省經費，故推行委外事務，所以免不了須透過績效評估來達成考核之目的，但無論用多麼精細的衡量指標恐怕也都很難加以精準的達到需求，它確實需要一份長期、無時無刻、發自人性真誠關懷與付出的使命感來加以照顧案主，並踐行委外事務，進而讓其作爲自然地去超越所謂的行政機關之監督與評鑑，言及此處，需澄清筆者當然不是否定監督與評鑑的固有價值，而是認爲此種監控機制有時而窮，而行政機關認定受託機關對財務支出的控管與多寡，也不免會侷限了受委託機關所能提供服務的範疇。我們也可由另個面向觀察，依李翠萍（2005：88）稱：「一般而言，不論是公立機構、私立機構或是公設民營機構，在接受教養之案主的繳費標準上，都是依據內政部頒訂的『身心障礙福利機構收費標準』訂定。另外，各縣市對案主的補助標準，也沒有太大的差別。」如果對上述此種論點可以接受，那麼承接機構的努力服務與馬虎服務之間的差距所產生的代價就容易消失不見，也就是說努力去做的代價並沒有獲得鼓勵，所以此時若由具備公益色彩的非營利組織承接，因爲它根本不會計較承接外包業務下，努力服務後有無報償，所以交由非營利組織承接的適切性不言可喻，回到源頭，如果對此政策，認爲可以開放給營利組織時，那麼顯然這樣的解釋就產生很大的問題了，因爲營利組織之出發點係基於有無利潤可圖，此與非營利組織間思維大不相同，正因如此，故又再度呼應前述以將此類委外事務委由非營利組織從事爲宜。正因如此，我們無可避免的會認爲若完全交由非營利組織去承接，將可適當的達成『真正落實對案主全方位照顧』的目標，也或許，它不能百分之百的達到此種期望，但它將較民間營利組織更能接近此種期望，此乃係出自其非營利之使命，使其能超越這樣的藩籬。

所以本節於此做首尾呼應，可知當政府直接從事業務大幅萎縮時，則對「多數人的基本需求」，則自委由民間來負責，此之「民間」，乃兼含非營利組織與營利組織二者。至於針對「有特殊需求之服務對象」，亦即「一般社會大眾中的少數人群體」，例如像失功能老人、身心障礙者等族群，故主張應限於非營利組織始得承接此等服務。

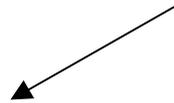
第二節、爭點性支幹

思緒猶如不同學術領域間的遊魂，何去何從兮？

在承接上節之敘述後，我們接著於本節，要在實際操作的各個細項的分歧有爭論的命題上，予以分項探討如后：

一、委外的認定理由

【依委外事務的性質 ←————→ 依委外承接機構的能力】



《兼論》要不要扶植非營利組織讓它壯大

政府選擇委外對象的理由應該是一開始思考公辦民營事務的核心議題，也可以說政府思考要『如何決定委外對象的順序』是值得關注的議題！劉華美（2005：87）云：「若是民間部門無法承擔的責任，便應該交由政府來接管，若是適合由民間部門來提供的服務便應該補助或鼓勵民間興辦。」如此立論在學界不乏類似觀點，乍看之下也很有道理，它為委外事務的認定立下準繩，但其實這是有著探討的空間。我們若提問「如果業務性質很適合民間來承辦，但民間又無法承擔責任時」該如何呢？是仍交由民間繼續辦？還是收回由政府自己辦呢？倘若依照上述劉氏的邏輯就變得根本解釋不下去了，我們來試圖思索這個問題！

我們可依照現行規範探討，台北市對於社福委外事務一般說來行之有年，較為完善而有制度，所以我們看首善之區的台北市規定，依『臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點』⁶第十條係有關市府如何評選民間承接機構的規定：「評選項目內容：(一)組織健全程度。……(九)推展服務之相關措施。」我們大致可藉此看出上述九點皆係屬於民間承接能力之良窳，言至此處，姑且不論如此複雜的九點判斷依據，政府是否真有能力對其承接機構逐項進行解讀並認定，單純

⁶ 引自 http://npo.nccu.edu.tw/content/section03/item05_doc/item02/502.doc，下載日為民國九四年五月九日，該要點係依「中華民國九十年四月十日臺北市府(90)府社六字第 9003445500 號函」修正。

以邏輯的順序上，應係先視其是否有確實之法令規定去認定、選擇民間機構，以符合依法行政原則，其次為判斷是否適合民間承接？若適合民間承接，再其次則須視民間機構是否有承接能力，若盡皆無力承接，又該如何？誠如學者 Booth, M. & Associates, Inc. (1995: 142) 所說：「不管你決定要從事什麼樣的活動，若你知道要達到什麼，及有辦法去達成它，那就是做對了。」所以若推行時窒礙難行，卻還是冒然從事或強行去做，恰當性就值得再討論！也因此事前相關評估作業的重要性自是不言可喻。

關於事前的評估，我們在想像上會有個吊詭的現象發生，就是如果沒有適當的機構夠資格承接，但是在政府方面爲了要讓這些事務能夠順利委外，進而逕行由所有不符條件之機構當中，選擇一個最接近合格的機構（或對行政機關配合度最高的機構），宣稱其得標。這樣的情形在文獻上筆者似乎未見明確的指陳⁷，畢竟其可能暗指政府恐有黑箱作業情事，事涉敏感，不過這段招標評選的過程，在行政機關有許多項條件係非常主觀的認定，想像上實不無成立的可能，果真如此，則在這樣的情況下似仍不宜逕行公辦民營。

還待說明的是，若不藉著委外，有時行政機關亦不能深入而確切的明白有無適宜的非營利組織得爲承接，因此思考上似仍應先進行公辦民營的前置作業，即含訂定計畫、擬妥契約、公告及辦理招標事宜，其後招標時若確無適宜機構有能力承接時，則政府便不宜再強行變易原本委外計畫而爲委外行爲，此時則應回歸國家自行負起責任，勇於承擔興辦該項事務。

言至此處，本小節其實已可告個段落了，不過筆者還有個延伸的子題要簡單談論，以使論述更爲完備，也就是當「我們依委外承接機構的能力作爲標準，以取捨非營利組織承包業務時，要不要基於扶植非營利組織使它壯大之目的，而令一些不符使命或條件的非營利組織一併進場競標，甚至可以得標，承接公辦民營業務呢？」

按本於扶植獨具公益色彩之非營利組織，進而造福群體社會，所以我們當然覺得應該給非營利組織壯大的機會，以便其能爲更多的個案服務，這樣的觀點乍聽之下可說是眾皆甘服，但真正的問題在於倘若面對政府外包事務時，所欲找尋

⁷ 依筆者所見，王順民、郭登聰（1999：249~ 250）認為：「環視台灣現有民間可資受委託的機構卻誠屬有限並且無法形成具備競爭性體質的經營關係，如此一來，各種不同的民營化形式自然是無法建立起效率與效能的預期性效益，反而迫於實務運作上的客觀壓力，會出現像是『過度外包』（像是為委託而委託與委託變拜託），以及『過度委託』（像是遷就事實的勉強委託，甚至委託無門）的現象。」其中所謂「過度委託」中的「為遷就事實的勉強委託」型態，似乎多少蘊有本研究所指稱的意涵。

的對象當然是經營經驗良好的非營利組織，而符合公開招標的目的，希望能找到有能力承接業務者，正因如此，於是某些夾纏的問題會這樣展開。

試想，倘若委由不具承接能力之非營利組織接手興辦，其不免有下列疑團可供吾人省思，首先，承接機構既不具承接能力，則既無所謂非營利組織之該部分業務專業可言，那麼政府的招標計畫根本就形同幌子，自無存在之必要，進一步論，訂立公辦民營契約時的諸多要求，恐怕達到也同樣會有困難，畢竟那可是非具備承接能力的機構呀！在先天能力不足的情況下，若欲透過後天的補強予以補足，縱使得以提振，亦勢必事倍功半，甚至根本無法達成業務成效，果真如此，既然業務成效不見達成，則監督與績效評鑑也就自然落入表象上的虛應故事，好不容易撐到契約屆滿，則縱使承辦業務效率奇差無比，恐怕仍應繼續由同一非營利組織承接委外業務，因為如此才能落實扶植非營利組織，否則豈非徒託空言，於是若想達到符合公辦民營本旨的『期待政府藉以節省資源之花費』、『提昇業務完成效率』目的，想必盡皆是緣木求魚了，更遑論在初始階段，各非營利組織為爭搶此塊大餅，而在檯面下私相運作的醜態百出之舉，當如過江之鯽了。

職是之故，本研究仍持原議，認應依非營利組織之各自承接公辦民營業務能力之良窳，以作為政府定奪之準據。

二、公辦民營事務的訂定契約 ←————→ 免訂契約

→ → → → 究竟是唇齒相依之夥伴關係，還是
各安天命之單兵作戰

除此之外⁸我們也必須探討另一個層面的思維，公辦民營雙邊關係對等之關鍵並非能透過法律條文的規範就能完整解決。而應由公私雙邊關係的事項如何產生、如何運作來看，也就是由「契約」來看，回歸至公私間公辦民營關係產生的開始，先由政府根據其需要訂定招標計畫，而後針對得標對象訂立契約，締約完畢後雙邊關係的持續履行，乃至於契約期滿，每一個雙邊往復之互動過程都是透過契約在走，所以契約才是真正的關鍵，但此刻本研究卻打算避開契約內容該怎麼規範的細節問題，理由在於除了宜自鉅視面去看其內容外，也須自微視面做廣泛的個

⁸ 受限字數，本小節已刪大量前提性敘述，即建立在應透過契約訂立，以明公辦民營雙邊關係上。

案分析，這個工程太過浩大，所以此處按下不表⁹。

我們想說的是，『公私間關係甚不對等，公部門地位較高，私部門較低』¹⁰，公部門與民間機構所訂之契約有許多面向可供探討，不過學界大多的說法是說公部門要站在如同本小節副標題所稱『唇齒相依之夥伴關係，而不是各安天命之單兵作戰』，此種想法是許多學者的期待，然而該思維其實有些深層的問題要先解決，而不宜用泛稱「政府比較威權，故公私間地位不對等」之說法即可一筆帶過，而有討論的空間，因此亦為本研究於此強調既需要訂契約，亦應探討契約內容適當性之故。

三、公辦民營事務的責任承擔

為了政府監督與績效衡量 ——> 侵害非營利組織的自主性

在上一節（即本章第三節）的思維中，本研究認為專屬非營利組織所服務之對象，定位於「有特殊需求之服務對象」，亦即「一般社會大眾中的少數人群體」。不過就算是我們採行了這樣的論述，我們仍不免思考到這樣的區隔是否是絕對的，也就是說如果一個政府在認定上宜交由民間非營利組織來做，那麼在『長期委外』後，會不會導致李翠萍（2005：98）所謂的情形發生，亦即：此時「政府內部早已失去辦理相關業務的能力，再加上科層體制缺乏彈性，因此，即使受委託機構在財務上非常依賴政府，政府對此機構的監督與控制也容易流於形式。」

照這樣看，政府因久未辦理此業務進而喪失其能力，又因政府的行政服務功能受限於政府本身科層體制特性而不彰，於是依李氏對政府能力之評價所言，受委託機構簡直就可予取予求了，縱然受託者在財務上非常依賴政府，政府對此機構的監督與控制也容易流於形式，更遑論受託者若是根本就財力充沛無虞，政府簡直就是黔驢技窮，完全就是淒淒慘慘兮兮！是這樣嗎？我們來思考它！

⁹ 這個問題其實牽涉面向極廣，也很重要，筆者更深感興趣，不過也覺得需要獲得很多相關實際訂立之契約以便分析，總之，是個日後有開發探討價值的研究議題，學者廖靜芝（2000：469～472）即對此撰文，稱公設民營的契約監督管理重點在於「政府與公設民營機構關係、設定目標、設定專責機構與人力、……」等九個面向探討，即可呼應筆者之見。

¹⁰ 這裏是先把此「公私間不對等，公部門較高、私部門較低」之小結論提出來做此處立論基礎，至於它的論述形成則在本章下一小節（第三小節）有完整說明，敬請對照閱讀。

事實上受託者在財務上若對財務收支不虞匱乏，對於政府補助的依賴較少，抑或者在財源之籌措較困窘，對政府補助的需求極深，則以政府立場看來都仍是一樣的，首先，政府執行福利服務的能力較弱，並不代表其執行監督、評鑑的能力亦隨之較弱，畢竟這是不同面向的思維，換言之，此二者間並無當然之因果關係，何況縱然監督評鑑的能力較弱，此部分亦可採用委外的方式為之，當然此時的委外要注意雙向利益迴避的問題，也就是一方面要避免與受託機構具有直接親善友好關係，另一方面也要避開受託者之直接敵對競爭關係者，以免有刻意陷害情事，凡此均應予迴避評鑑，制度上並可輔佐使用前章所建立之『上位概念體系架構』而透過「專家參與」的方式進行監督評鑑，以對其績效做最適切的判斷，如此當可致使政府監督控制能不佳的情事減到最小。

第二，因為實際上政府皆係用監督、評鑑的方式來加以考核，若有重大違約事由發生，可據以終止契約，倘若評鑑結果不良，於公辦民營期滿，亦可拒絕其優先續約權，甚至根本改以委託他機關，這樣的思維都可以達到監督其受託機關提昇並改進績效之目的，當然，如果有利益團體施以壓力，導致承接服務不佳之機關仍舊續行得標，使失去競爭之汰換功能，那麼就另當別論，不過那是如何杜絕不當關說、暨審核公開的另個問題。

第三，在地方縣市下，在特定領域的範疇裏，政府往往只有一個或少數的對口單位，然而民間同領域之非營利組織卻多如繁星，此外還有諸多其它領域的民間非營利機構躍躍欲試，調整其原有組織使命¹¹，搶食這塊社福大餅，更不用提尚有廣大民間營利機構，也興致勃勃欲進軍公辦民營的服務場域，所以政府居於具有「對象選擇權」的優勢，政府對於表現不佳的非營利組織只要屆時不許可其得標，甚至其所訂投標的條件限制下，就已先直接讓此類非營利組織不待競標就直接被三振出局，這些都會對非營利組織承接公有業務後所表現出的懈怠產生莫大恫嚇，也就是會逼的非營利組織兢兢業業行事，當然，這般評價具有崇高使命的非營利組織或有不敬，但恐怕多少仍有著一定的事實成分。

第四，對非營利組織本身而言，其亦會同時面對外部與內部的問題，對內部

¹¹ 依社會工作辭典（2000；轉引自 江亮演、應福國，2005：58）稱：「社會福利服務民營化的目的是減少政府的福利支出、提高服務效率、增加民眾參與。」等三項。

由此可知，政府若基於「增加民眾參與」的立場，而容許調整使命的非營利組織，甚至是營利組織進場參與競標，亦未嘗不可，雖然此說法或許有爭議，但無論如何，這是個頗值討論的議題。

這裏還有個吊詭的有趣思維，「調整原有組織使命」不代表就當然「違背組織使命」，若因公辦民營導致「違背組織使命」當然直接（或間接）侵害組織自主性，但只是「調整」的話，則容有再議空間。

關係而言，機構若是期限屆滿，無法續行承接，以現制而言，政府並不當然要承接原有非營利組織內的員工，換言之，員工的未來生計勢必受到影響，在機構未必有財力與工作可以委託此類員工下，因此他們馬上面臨失業問題，所以機構本身承接效果不佳影響員工之薪水調漲，也攸關員工「生計的繼續性」，為免外包期限一滿工作即成泡影，所以員工除會自我激勵，亦多少會達到促使機構自身持續要求之結果。

就外部關係而言，「非營利組織的策略性計畫與營利組織、政府部門相同的是策略性計畫的本質——在組織中決定達成的目標，及在回應多變的運作環境下，組織如何運作。而非營利組織的策略性計畫與其他營利組織、政府部門之不同點在於，與其必要工作相關的內部及外部動力的本質。(Allison, M. & Kaye, J., 1997: 5)」所以從財務上來說，因為非營利組織大多欠缺財務上穩定來源，「通常自營收入並非每個社福團體都有，如果政府補助收入不穩定，募款壓力就會相對變大。(黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005: 150)」，且又不得將盈餘分配己身，故財務困頓始終是非營利組織心中的痛，因此一旦爭取到政府部門大額而相形下較穩定的款項，為求此項公辦民營服務之獲取走向常態，非營利組織本於社會福利服務的使命從事，再佐以對這種財源持續獲得的渴望，便勢必鞭策著公辦民營下務須提供持續而良好的服務，這其實是非營利組織的不二選擇，特別是亟待政府財源補助的非營利組織尤然。

由此可見，政府對非營利組織的規範，特別是在公辦民營業務上，其規範是當下、迅速而強制性的，反觀非營利組織欲透過遊說政府以改變公辦民營的福利政策，雖然可能奏效，但終究在時程上緩不濟急，也就是其態勢可能是爾後、徐緩而欠缺強制力的。所以照看著兩方，其實公私兩方權力支配關係是不對等的，政府無可避免的就居於優勢地位，職是之故，若只是單兵作戰，各自為政，且戰且走，則自然無所謂，但若期許公私部門間走向夥伴關係，則自然不能不予以限縮政府部門之權限，那麼才有真正達到夥伴關係的可能，正因如此，筆者認為，問題的關鍵還是在於政府部門，政府要做些本質性的調適，以因應這樣的關係。

這些應由政府發動之本質改變包括，首先，政府應儘量站在協助非營利組織之立場，以促使相關財報、會計資料的提出得以簡化其作業，而予非營利組織提供服務上之最大便利。

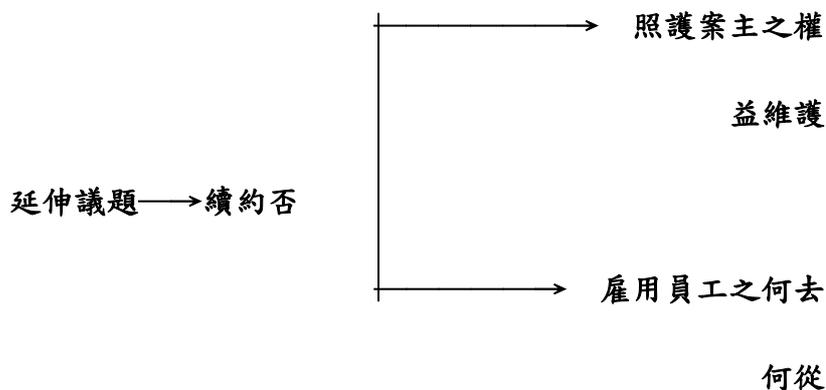
其次，當然在訂立契約時，政府也應實際訂約時，尊重受託者的聲音，以容許契約過於偏袒公部門之處適度修正。

再者，不管是出於訂立何種契約，都可以在契約設計上考量添入一種作法，來舒緩雙邊不對等關係，亦即因為一般公辦民營契約仍存有一些契約條件的彈性空間，這是出於契約本質的問題，也就是有些會因應實際服務作業的變遷而有著解釋的空間，所以若能訂立所謂『有利解釋條款』，亦即訂立類似「有關本契約若尚有其它未盡事項，發生效力時，宜做有利於非營利組織之解釋。」如此，勢將更平衡雙邊之關係。

除此以外，非營利組織也不應一味要求政府對其體諒與協助，而縱容本身承接公辦民營業務之遂行，因此非營利組織在維持組織自主性時，亦宜設有『自我約束』機制，依鄭讚源（1999：8~39~40）所論：「一些先進國家會發展所謂雨傘形的組織聯盟（umbrella federation），以特別管理、資訊公開、募款等標準，要求會員組織保證遵循這些標準（Hopkins,1996）。會員組織可賦予雨傘形團體權力，來稽核會員或調查投訴事件，以確保對標準的遵從。」之模式可資參照。

上述文字正透露出非營利組織間的自律與他律精神應如何調和的問題！在多元社會的發展下，任何團體難以完全自外於整體社會，適當的管理成為難以避免的問題，所以原本難以擺脫規制之束縛，但為維持非營利組織之自主性並脫離政府之不當需索，則非營利組織間自我約束乃成為不得不然的舉措。準此，若能透過類似雨傘型組織的聯盟模式來制約各個轄屬基金會，其概念上有些類似我國現行的會計師、結構技師等等工會制度，透過自發性規範的方式來管理所有會員，並可進一步的規劃細緻面，使各會員組織自有所依循節制，循規蹈矩者不致受害群之馬所牽絆，則長此下來非營利組織之使命等美善情操從而更能發揚光大。

四、契約屆滿之聚散兩依依

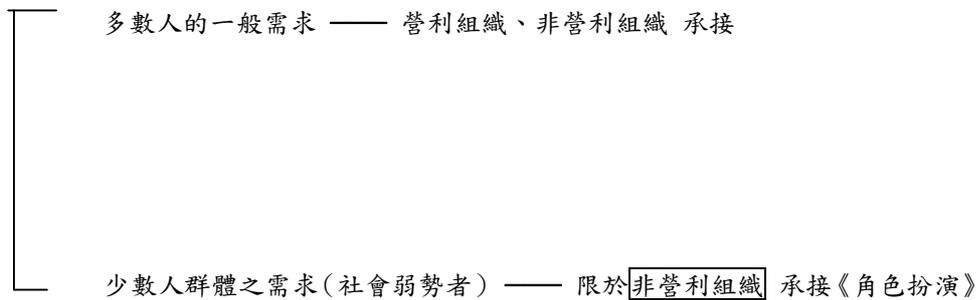


按契約即將屆滿時，則雙邊自以續約問題為首要之圖，而其續約期間幾年，係機構主觀認定問題，各有其不同情形，是此處不予討論。至於續約期間屆滿又績效良好者，依筆者之見，似應允許原非營利組織擁有優先續約權，否則難已達到鼓勵之效果，反之，若不允許優先續約，則不免令原承辦非營利組織心生不悅，認為有著為人作嫁之憾，故宜允許優先續約，惟若續約無次數限制，則績優組織可一再續約，它組織或將永無競逐承接之日，對於欲選擇適宜承接機構之政府而言，亦喪失選擇機會，似亦不妥，故宜給予一次優先續約權為宜，因此若本次優先續約後，績效仍卓著者，則仍應與他機關同時再行競標始稱妥適。

茲就上述各點論述，予以條分縷析，並本於「需求」的取向作為分流起點，並因「契約」的擬定與遂行乃貫穿體系之主體，乃以此為橫軸，建立體系架構如下：

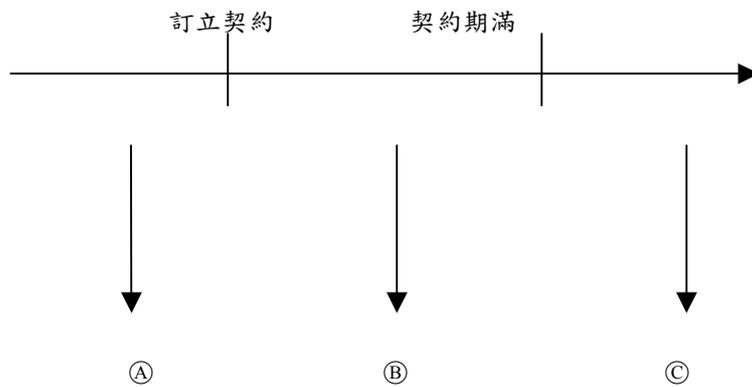
表四之二：下位階體系架構成果表 (政策分析模式)

【主幹】 (政府自辦業務縮減下) ~~~~產生委外『進行公辦民營』之實際需求

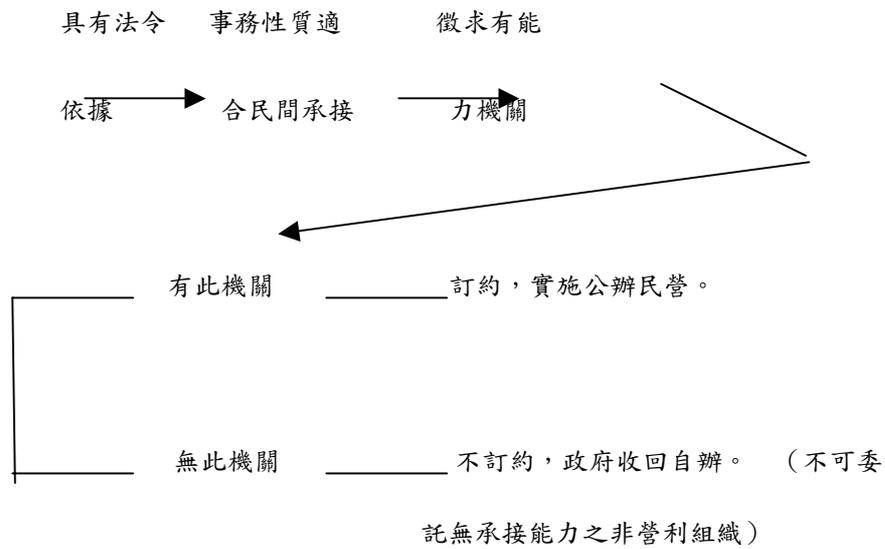


【以訂契約為基本條件】：推行公辦民營務必訂契約，且以契約期間作為思考分界】

【爭點性支幹】



●承上，以下為①《訂立契約前》的思考路徑：



●承上圖，以下為②《履行契約期間 (亦即締約後至約滿前)》的思考路徑：



理想模式（公部門與非營利組織間呈現唇齒相依之夥伴關係）

實際模式單兵作戰，且是雙邊權力不對等關係（因為政府具有監督、評鑑權等等）。

相形之下：政府較高階、非營利組織較低階

導正為『理想模式』之手段

政府應做事項

NPO 應做事項

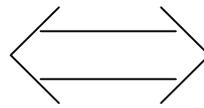
簡化繁瑣之會計、財報等

作業程序

締約與履約期間，接受對方建議

訂立「有利 NPO 解釋」條款

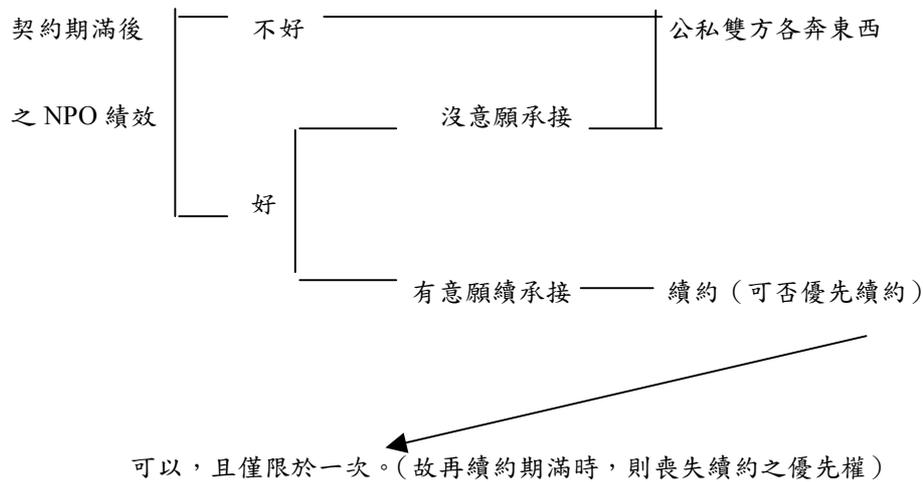
〔其它……〕



成立兩傘型聯盟

（自律組織）

承接上圖，以下為◎《契約期滿後》的思考路徑：



《 資料來源：本研究整理 》

第三節、延伸性的反思

在本研究的模式分析之後，當與現實制度的一般認知有所差距，而這樣的差距與本研究所提出的思維有何宏觀面的意義及反思呢？

筆者想到讓公辦民營暨其相關概念不斷地在實務操作及學界論述下，是否隱然符合了孔恩(Kuhn)所倡『科學革命』的問題呢？

筆者不願意說這就是派典的形成，或者說它是歷經科學革命的派典遞移而形塑成新典範，甚至也不願討論它是否屬於「典範（派典）的並存」，因為這樣的論證不足，驟作結論勢將過於武斷，筆者真正想說的是我們應該關注它，是否有個屬於公辦民營的派典正在成型中；還是它早已形成，異例越來越多，然愚昧如筆者卻渾然不覺。

本研究中所企圖形塑的是公辦民營的體系架構，而筆者也認為許多事務都可以卓然自成一格，但對於這樣的「體系架構」，是否有資格能被稱作派典，本身是可疑的，為此所以我們先暫時放下「派典」的概念以免箝制我們，使我們心靈的負擔過大，而從較能為人接受的概念出發，筆者對公辦民營下的異例與異例間犬牙交錯般的適用或扞格，有著高度的好奇，本研究試圖建立一套體系來加以說明公辦民營與其『上位』概念間的關係（也就是公辦民營與其它概念間的連結關係），其出發點乃係出自對此種複雜社會現象予以詮釋，透過筆者主觀的解讀，佐以實務運作的客觀論述而分析，以了解其中之關連，雖然它是從狹隘的面向（單一之社工面向）出發，並不夠全面，但對筆者而言，它起碼是個開始，亦提供了部分對筆者自身的解答。至於在公辦民營其本身的下位概念（也可以說是公辦民營自身的內涵），雖然隨著自身架構透過吸納與解釋得以不斷地繁衍壯大，而導致了我們對其模樣多采多姿、儀態萬千、美不勝收而深為傾倒，儘管如此，我們仍僅選取了「社會工作」領域來作思考，然而在異領域知識高度錯綜複雜的分化下，導致在社會工作領域的上方、下方、左右、前後、裏裏外外都可區劃出不同的面向，有待吾輩開拓，但筆者仍會擔心我們做出這樣類似「絕對性」的東西，但其本質或許根本永遠不會也不該產生絕對性的體系關係，於是在建立『這樣的』體系後，我們會擔心是否將污染了『那樣的』體系架構中概念可以自在游移的超然呢？所以在建立本研究的體系架構後，其實我們同時就必須為它建立了數不清的假設性橋樑，以便其能夠於與各式各樣有待發掘的體系或其它範疇去接軌，讓它可以自由自在地搖曳生姿。總之，筆者在本研究後要提醒自己四件事，第一，如前所述，也許現在正有一塊公辦民營的派典正在形成，值得關注。第二，當我們努力形塑出一套企圖能自圓其說之體系架構的那一剎那，我們就要不住地去懷疑它存在的可能性，因為並不是每個體系都是恆常久遠的，替它「保留變化的空間」可能本身即是它形成穩固架構的重要條件。

第三，公辦民營該不該有存在的必要呢？此疑問係出於對公辦民營存在必然性之質疑，亦即其於此得為探討標的之緣由，乃出於對公辦民營事務係立基於其就整體而言是利多於弊的，所以才有存在的宏旨，然而現今彷彿如同外國傳來的仙丹妙藥，因之我們對它信任有加，全盤接受，惟不管出於何者理由都略嫌牽強，因為在多元演化的情形下，在不同國界、不同情境的適用下，公辦民營的內涵未必全同，所以在思考上，我們似宜先行探討公辦民營確有存在的必要¹²，俟確認此

¹² 筆者這樣的論述，在學界亦有同等疑慮，例如「但若回顧福利民營化政策的執行績效，不難發現實證研究的結果並未充分支持福利民營化的基本假設，例如降低服務成本、提高服務品質或滿足特殊需求等等『強制競爭』的『似市場』效果（Rochester, 2001; Osborne & Ross, 2001; Smith, 2001; Locke et al, 2001; Leat, 2001），此結論令人不得不對福利民營化政策的理論性預期效益產生質疑。」

點後，然後才去探討它該以何種樣貌存在吧！

第四，雖然本研究乃以社會工作領域為例，筆者卻未盡地自限僅閱讀社工前輩所撰論文作為參考資料，亦閱讀了其它領域的公辦民營相關著作¹³，但是卻發現為何對於同樣的公辦民營，卻在不同學術領域間有著不同的詮解，感到深深疑惑？社工界每每愛區分的個案委託、方案委託、公辦民營的分類¹⁴，其實似乎極罕見出現於其它領域作者之文獻？教育界常談論之有關公辦民營的「愛迪生計畫」亦不見其它領域提及呢？公共行政界常說之 BOO、BOT、BO 等諸多分類，其實亦較少出現於社工界的論文¹⁵中討論？彷彿它們談的似乎並沒有一絲相關，所以無需要去閱讀它領域文獻！此外，對於在以社會工作領域為例之探討下，則必須試圖區辨社會工作與社會福利、社會政策的不同？明確指陳研究的範圍，以顯示作者思維的謹慎，然而當我愈是嘗試說明其設定研究範疇，愈是對此疑惑？

這讓筆者有些連想，早年的社會工作之學理範圍不若今日廣泛，是如何擴展開來的呢？在社會工作的學術圈裏一斧又一劃的去建構其勢力範圍，在社會工作與其相近之社會福利、社會政策、社會學，乃至較遠的文化、教育、心理等學術領域間，大家在努力充實自身領域時，也不免試圖借用它領域的力道，來拓展自己的學術地盤，促使自己領域吸納了它領域的精神，而豐富自身之學術意涵，在此同時，連帶地亦使得原本學術分際的差異或許被自己刻劃的斧鑿痕跡，形塑的更深，據此與它領域間劃下鴻溝，藉以展現己身學術之專業。

於是，在此科際整合又相互侵軋愈發明顯的矛盾下，學術版塊發生了位移與交疊，問題是學術版塊所形成的拼圖原本應該是一塊完整的拼圖嗎？學術領域間的分界在學術前輩的努力下是愈見清晰還是愈發的模糊呢？再行追問，我們該讓它更清晰還是更模糊呢？當我們區隔與其它領域的差異性，究竟是因此樹立了我們的學術權威，得以專注於累積學術的能量，還是武斷拒斥了向異域學習的機會？或許是值得吾人省思的。

(謝儒賢，2002：388)

¹³ 筆者亦讀過一些較特殊領域（比如地政、公共工程、警政）之公辦民營文獻，惟因為未引用其內容，故亦未將其列入本研究之「參考書目」。

¹⁴ 依筆者就文獻上的觀察，此種分類似乎是來自於過去實際制度設計上的轉變所致。

¹⁵ 依筆者所見是有社工界的論文討論之，例如郭登聰（2005：46~48）即有相當清楚之介紹，但相形下文獻是比較少的。

第四章、結論

本研究通篇論述乃圍繞兩項議題之探討，一為公辦民營上位階體系架構，另一為以此架構運用於實務操作上的政策分析（下位階體系架構），其應如何適用於爾後政策之運用，因其仍屬基本模式，其實證上的樣貌複雜而多元，雅不宜將之僵化的固著於一點思索，以確保於思考範疇上的海闊天空，以下乃概分為二，陳述本研究之「研究發現」及「後續研究建議」。

第一節、研究發現

其實政策運作像是規訓過後的變形蟲，規律而善變，善變是其本性，規律則根源於後天的形塑，我們做的是後天施加的細緻工程，儘管再怎麼用心的雕琢，仍掩藏不了其饒富變化的本質，因為這才是政策的本貌，本研究即在這樣的認知下建立起體系架構。

一、在政府現所推行的「政府再造」的「四化」中，「去任務化」這個類型在「政府改造」施政中的存廢，其必要性頗值進一步省思，儘管如此，管見認為，倘若「去任務化」果真予以廢除，那麼原本「委外化」的內涵得以吸納相當程度「去任務化」之原有內涵，應是可以想見的，則「公辦民營」所屬的「委外化」內涵的豐富性自亦隨之遞增。¹⁶

第二節、後續研究建議

一、未來可就文化類、教育類、環保類或醫藥衛生類型等的非營利組織做研究對象，同時社會工作仍屬較大範疇，故亦可由社會工作中較小區塊去著手，繼續從事分析研究。

二、可用案主與公設民營機構來探討，抑或可探討案主與政府之關係，案主可配合政府所做的績效評估等，即為適例。

三、未來可與公辦民營的三者理論（委託人與代理人理論、公共選擇理論、交易安全理論）進行相互驗證，另依此三理論皆出於經濟學面向去看待，所以未來甚至可試行探討有無其它理論亦可作為公辦民營之立論，並與本研究的體系架構相互驗證。

¹⁶ 以下第二至四點結論，係有關上、下位階體系架構，受限於字數，請參見文首『摘要』處之「研究發現」的敘述，茲不贅。

- 四、本研究係針對文本內容的分析以形成論述，未來或可針對田野調查方式以取得實證資料，藉以相互佐證。
- 五、未來可就上位概念與下位概念所各自形成之系絡予以細膩化，使之在思路連結度更增強。

參考文獻

一、中文部分

- 王順民、郭登聰（1999）。〈民營化及其相關議題的討論——兼論當代台灣地區推動民營化工作的發展意涵〉。王順民（著），《社會福利服務——困境、轉折與展望》。初版一刷。台北市：亞太圖書出版社。
- 丘昌泰（2000）。《公共管理：理論與實務手冊》。初版一刷。台北市：元照出版公司。
- 台北市政府法規委員會（2003）。《2003 地方法制研討會選輯》。初版。台北市：台北市政府法規委員會。
- 江亮濱、應福國（2005）。〈社會福利與公設民營化制度之探討〉。《社區發展季刊》108：54~71。
- 呂朝賢（2003）。〈地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例〉。《社會科學學報》11：143~188。
- 李建良、李惠宗等（1999）。《行政法入門》，元照初版一刷。台北市：元照出版公司。
- 李翠萍（2005）。〈我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析〉，《經社法制論叢》，35：71~108。
- 林生傳（2003）。《教育研究法：全方位的統整與分析》，初版二刷。台北市：心理出版社。
- 林萬億（1998）。〈跨世紀台灣社會福利政策的制定方向〉。內政部社會司（編），《全國社會福利會議特刊》。台北市：內政部社區發展雜誌社。
- 官有垣、王仕圖（2000）。〈非營利組織的相關理論〉。蕭新煌（編），《非營利部門：組織與運作》。初版一刷。台北市：巨流圖書公司。
- 郭登聰（2005）。〈推動社會福利民營化相關法制的析論〉。《社區發展季刊》，108：

38 ~ 53。

許宗力 (2002)。〈論行政任務的民營化〉。翁岳生教授祝壽論文編輯委員會，《當代公法新論 (中)：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》。初版一刷。台北市：元照出版公司。

黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟 (2005)。〈社會福利團體承接政府公設民營服務之省思〉，《社區發展季刊》，108：147 ~ 153。

廖靜芝 (2000)。〈公設民營社會福利機構的契約監督〉，《2000 年科技與管理學術研討會論文集》，463~ 472。

劉華美 (2005)。〈論老人服務民營化 —— 公私協力之行政〉，《社區發展季刊》，108：82 ~ 89。

鄭讚源 (1999)。《資金發展與勸募管理》。初版。南投縣：內政部社會福利工作人員研習中心。

謝儒賢 (2002)。〈從轉型中的公民權利概念談英國新工黨的福利改革與對台灣的意涵〉，《2002 中央與地方社會福利國際研討會論文集》，國立屏東科技大學社會工作系。

謝高橋 (1998)。〈社會福利實施現況檢討與改進〉。內政部社會司 (編)，《全國社會福利會議特刊》。台北市：內政部社區發展雜誌社

簡春安、鄒平儀 (2003)。《社會工作研究法》。一版八刷。台北市：巨流圖書公司。

國家圖書館 (2004.11.10.) <http://www2.ncl.edu.tw/>

Rosenbloom 著，呂育誠、陳恆鈞、陳菁雯、劉淑惠 合譯 (2000)。《公共行政學 —— 管理、政治、法律觀點》。初版。台北市：學富文化公司。

二、外文部分

Allison, M. & Kaye, J. (1997). Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook. New York: John Wiley & Sons, INC.

政策研究學報第六期

Booth, M. & Associates, Inc. (1995). Promoting Issues & Ideas : A Guide to Public Relations for Nonprofit Organization (2nd ed.). New York : The Foundation Center.

投稿日期中華民國 95 年 5 月 2 日
接受刊登日期中華民國 95 年 5 月 2 日
校對日期中華民國 95 年 6 月 7 日
責任校對 尤珮君、陳伊帆、劉仲偉

System Construction for Private Management of Public Establishment and Policy Analysis on Roles of Nonprofit Organizations in the System Construction

Ruei-Guo Dong*

《Abstract》

This research tries to construct the system of private management of public establishment in a broader perspective through documentary analysis. The system has two parts. One is “upper-level systematic structure,” connected with the upper-level concepts of private management of public establishment ; Another is “lower-level systematic structure,” which shapes the systematic structure according to the policy analysis of private management of public establishment between the government and nonprofit organizations (NPOs), and that is the contents of private management of public establishment. This research pays more attention on the latter , and adopts social work as the research subject. Moreover, the former focuses on only interpretations of “privatization of the function.”

The findings show that the nature of “expert participation” in the upper-level systematic structure is drifted. Besides, the lower-level systematic structure involves two parts: the trunk and branches which derive from disputed problems. The trunk part assumes that there are four sectors which share out the affairs of private management of

* Assistant Professor of Institute of sociology of education ,Nanhua University

public establishment.

The branches which derive from disputed problems, developed according to the “demands of minority” in the trunk, has four aspects. Firstly, there should be related legal regulations before promoting works of private management of public establishment. Second, the relationships between public and private sectors in private management of public establishment is partnership, so written contracts are necessary. Also, the advantages of contracting can not be substituted by “formulating the completed legal regulations.” Additionally, the proprieties of contents of the contracts should be aware. The relationships between governments and NPOs are not equal, so governments should establish the compacts which tend to benefit NPOs. On the other hand, NPOs should initiate a self-regulated organization similar to “an umbrella federation” in order to protect the independence of an organization through self-regulation. Finally, when the contract is due, the original NPOs are supposed to hold the priority to renew the contracts but limited to once.

Key word: private management of public establishment 、 privatization 、

nonprofit organization (NPO) 、 system construction 、 policy analysis