

非政府組織與公共服務委託外包¹

卜正球

南華大學非營利事業管理學系助理教授

Email: frank.pu@gmail.com

文 章：NGOs and Contracting, in E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr & C. Pollitt (Eds),
The Oxford Handbook of Public Management.

作 者：Steven Rathgeb Smith

出版年：2007

出版社：Oxford University Press

頁 數：591-614 頁

¹編按：這篇文章是從政府的觀點出發，非政府或非營利組織都得與政府打交道與爭取經費，如果能夠知道政府部門在想什麼或關切重點為何，在互動的過程中，應該會有所收穫的，這是作者為何挑選這篇文章的動機與考量。



Article Reviews

NGOs and Contracting

Cheng-Chiu Pu

Department of Nonprofit Organization Management

Nan Hua University

Article: NGOs and Contracting, in E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr & C. Pollitt (Eds) , The Oxford Handbook of Public Management.

Author: Steven Rathgeb Smith

Year of Publication: 2007

Publisher: Oxford University Press

Page: 591-614



一、重要內容

(一) NGOs 辦理公共服務的發展趨勢

所謂「公共服務」係指由政府對其民眾所提供之各項服務，包括由政府部門直接提供、或由民間部門來提供給民眾。以一般開發國家言，這些服務包括公共衛生、醫療照顧、社會服務、人道救援、勞動力發展、社區發展、在地經濟發展、婦女兒童保護、毒品防治、居家照護等業務。一些西方國家中，由政府來資助「非政府組織」(Non-governmental organizations, 以下簡稱 NGOs¹) 辦理一些特定公共服務已有一段很長歷史。以美國為例，如麻州中央醫院 (Massachusetts General Hospital) 及哈佛大學 (Harvard University) 早在殖民時代起便已經開始接受來自政府的資助，至於一些歐陸國家如荷蘭及德國等，早在 19 世紀起，NGOs 也已經接受來自政府的持續資助。但這些國家截至 20 世紀期間 NGOs 可獲得的公共資助仍然是非常有限的，NGOs 與政府過去的關係型態一直是相當非正式的，並且也無須對政府的資助負起多大責任。

20 世紀中葉起，政府原先與 NGOs 的關係型態開始產生了很大改變。例如美國、澳洲、加拿大及西歐等國家，由於福利規模的成長同時也意味著政府投入 NGOs 的公共資助隨之大幅增加，換言之，這些國家中 NGOs 的成長與其福利國家的成長之間呈現出相輔相成的發展局面。不過 1970 年代之後，這些國家政府卻開始透過「委託外包」(contracting, contracting out) 方式讓 NGOs 提供公共服務，之後的 1980 及 1990 年代裡更加快了推動步伐與廣度。

自從 1980 年代起，這些國家均普遍面臨到財政壓力，迫使政府必須在尋求方法降低公共支出之際，又要同時維持法定業務的成長，兩難之下只好透過委託外包 NGOs 的作法始有降低提供成本的機會。同一時期，英國、美國、紐西蘭等國的保守黨政府相繼取得執政權力，這些政府因懷疑「公務人員體系」(public services) 轉而支持採取「市場途徑」(market approaches) 來提供公共服務。影響所及，這些國家政府機構的角色被轉變成為一個「購買者」(purchaser) 與「啟動者」(enabler)，而非向來的一個直接的「服務提供者」(service provider)。學者 Osborne 與 Gaebler (1993) 形容這種啟動者角色的轉變其實與當時盛行的「新公共管理」(New Public Management, NPM²) 運動具有一致性，這波運動強調的是公共機構應扮演「操縱而非出力」(steering rather than rowing) 的角色 (引自 Smith, 2007: 594)。

雖然英、美等國已發生透過委託外包提供公共服務之轉變，但並不意味這些國家已將政府原先的公共服務予以「私有化」(privatization)。相反地，委託外包所代表的意涵反而是一種全新服務的創造，也就是說這種轉變是緣起於回應各種新的社會運動所致。以婦女運動為例，美國、英國及加拿大等地各類防治家庭暴力方案係由 NGOs 接受政府委託來提供給需要協助的女性民眾。這種委託外包附帶的政治吸引力以及可以迅速回應新需求之特性，不僅具體展現在國內 NGOs



中，一些國際性 NGOs 亦同樣展現出這種顯著特性。另外，「新公共管理」學說（NPM）所強調的「賦權（或譯為培力）」（empowerment）、「分權化」（decentralization），以及更大程度回應民眾之信條，也促使政府更熱中於運用委託 NGOs 來協助提供公共服務。從政府觀點看，NGOs 常被認為是一種受偏愛的工具，因為可以作為回應諸如地方社區、弱勢團體及社會運動者的需要及關切事項。至於一些發展中國家中，不少公眾或私人贊助者更是特別心儀於 NGOs，這種情形卻是由於政府許多機構的內部貪污及死板僵化所導致的結果。

（二）NGOs 辦理公共服務的分析架構

一旦 NGOs 被作為公共服務提供者之後，對政府公務員、非營利工作人員及志願者而言，卻形成了一些管理上的挑戰。這些挑戰有哪些？作者認為可以透過「委託－代理人理論」（principal-agent theory）、一個社區利益的非營利代表（nonprofits as representatives of a community of interest）、契約政體（the contracting regimes）及制度理論（institutional theory）等觀點來加以解釋。

這種委託 NGOs 提供公共服務契約與其他類別契約存有以下差異：1. 這類公共服務是比較複雜且其結果是不明確及要相互爭奪的；2. 這些服務典型上是非常勞力密集的，且很難有具生產力的獲利及實質降低成本；3. 許多使用這些服務的人無法或不願意對這些服務有所抱怨，故對績效評量的回應也是非常有限的；4. 對照於承包政府業務的營利企業，NGOs 經常面臨到現金不足困境且無能力投資來改善其基礎設施，這種「低度資本化」（undercapitalization）迫使他們面對政府時會處在一種政治上脆弱的處境。

NGOs 提供服務的複雜性及其績效評量困難也導致「委託－代理人」的問題更形複雜化。政府在管理上面臨的困境是僅能針對這些「委託－代理」事件作為一個運用代理者的委託人而已，但 NGOs 卻企圖去獲致其他特定的目標。H. Hansmann (1980) 形容這類因 NGOs 而起的問題是一種「資訊不對稱」（information asymmetry），但政府公務員卻對 NGOs 仍有偏好，因為他們信任 NGOs 可以很適當地運用其經費（引自 Smith, 2007: 596）。

這種「委託－代理人」觀點用在解釋委託外包契約為何會愈來愈正式化？是非常有幫助的，包括為何契約內容愈來愈詳細且對績效會有更多預期。換言之，隨著政府委託外包 NGOs 提供更多公共服務，公務員就面臨到更多壓力必須確保這些公共資金的經費使用均搭配適當的課責機制，因此政府有需要透過增加「管制」（regulation）來「合理化」（rationalize）這些委託外包方案及加以「正式化」（formalization）。

政府與 NGOs 是各按不同指導規範行事，政府部門的建置與運作通常是解決社區民眾的特定問題，但 NGOs 卻把回應社區為第一優先。政府與 NGOs 的優



先指導方針是相衝突的，因為政府指導規範強調的是要公平。這種指導規範的差別將會造成二種公共管理困境：1. NGOs 傾向於更能接受服務對象的困難處境，他們對於服務個別顧客會比評量整體效果來得更有興趣，但是政府的觀點卻是相反的。2. NGOs 由於強調對單一社區民眾利益的回應，所以可能會拒絕對與他們組織使命不相符的民眾提供服務。這二種困境必然會引發政府與 NGOs 之間責任適當界線的嚴重衝突，特別當 NGOs 的大部分資金是由政府提供時。

雖然這種規範差別會對政府與 NGOs 之間關係形成挑戰，但仍會隨著國家之差別而有所變動。例如瑞典長久來由政府部門提供各種公共服務而導致 NGOs 規模相對很小，但相較於荷蘭、德國、英國及美國等，NGOs 在委託外包提供公共服務方面便佔有非常重要角色。L. M. Salamon 與 H. K. Anheier (1998) 認為先進國家中這種規模大少之變動可以利用一種社會起源理論 (a social origins theory) 加以解釋，這項理論將這些工業國家區分為：社會性民主式 (social democratic)、統合主義 (corporatist)、民主式 (liberal)、國家主義 (statist) 等四類。如瑞典就屬於一個社會性民主政體，所以政府部門很大而 NGOs 部門就很小，但美國是一個民主式政體，所以 NGOs 規模就很大 (見 Smith, 2007: 598)。

NGOs 能否盛行及其政治力量大小一樣也受到各國規範 NGOs 法律架構之影響。例如，在美國境內要設立 NGOs 是相當容易的，但在日本或中國大陸等國要設立 NGOs 就困難多一些。各國法制之差異一樣很大程度地也影響到政府與 NGOs 間的關係型態，這是因為政府與 NGOs 隨著時間演進會創建出一套規範 (a set of norms) 或者「契約政體」(contracting regime) 來規範彼此的關係型態。許多契約關係具備相當的穩定特性，這是因為執政及在野政黨之間都存有這種共同的假設所致。但隨著不同時間的政治與財政壓力，這種假設亦將隨之改變。

另一方面，「制度理論」(institutional theory) 也可以用來探究不同國家中政府與 NGOs 之差異性。從「制度理論」觀點看來，一國 NGOs 的盛行及重要性與否其實是其政治、法律及制度環境下之產物。「制度理論」支持者強調 NGOs 所代表的意涵是個人可在既有架構內有所選擇。諸如政府的衰弱及無效能、缺乏公共資金或適當稅收誘因，以及不良的法規與公共領導等，均可能會對 NGOs 的發展造成一定程度的影響。

(三) 政府管理與 NGOs 面臨的挑戰

政府透過 NGOs 來提供公共服務已在許多國家形成一股風潮，但對政策制訂者、公務員以及 NGOs 的工作人員與志願工作者而言，這股趨勢也同時帶來一些複雜的管理困境。作者歸納各方說法後，認為透過 NGOs 提供公共服務可能面臨以下挑戰：1. 評量績效 (assessing performance)、2. 內部治理 (governance)、3. 永續性與基礎支持 (sustainability and infrastructure support)、4. 合作與協作



(collaboration and cooperation)。

1. 評量績效：運用 NGOs 提供公共服務的立論基礎主要來自以下幾個假定：(1) 政府提供公共服務的獨占性應予打破；(2) NGOs 必須透過競爭來取得政府的委託合約，始能引導服務體系變的更有效率；(3) NGOs 的根基在基層社區，因此可以提供民眾更多機會參與公共服務的發展及執行事項。但是，這種因 NGOs 所形成的市場機制能否有效運作，必須視政府能否評量提供者的績效而定，而政府通常會採取以下二種處理策略：(1) 以外界對 NGOs 的聲譽作為選定依據；(2) 依據對 NGOs 的績效評量來決定應否給予資助或回報，也就是將政府與 NGOs 的關係正式化並從中施加壓力，以迫使他們必須確保運用這些資助之績效程度。

但實務中如何評估 NGOs 的績效卻非易事，政府通常會採用「競爭性招標」(competitive tendering) 作為選定服務提供者的方式，但此舉卻可能引發一些後遺症，進一步說，競爭性招標將對政府部門與 NGOs 的行為造成反功能的效果，而這種反功能又與追求有效果績效的目標是相衝突的，亦即 NGOs 可能為了爭取競標而產生了政府不預期或不想看到的反應行動。從這個角度看來，透過競標簽訂短期合約的作法並不值得推薦，因為這種作法將因此鼓勵 NGOs 進行低於組織能力且不利有效服務之低度投資行動。另外，這種競標作法也將迫使一些較小型的 NGOs 無法獲得剩餘經費來資助自身的能力需求。

另一種作法就是運用評量績效作為選定公共服務提供者的依據，但這種作法也難免會面臨一些困難。首先，政府、營利組織與 NGOs 三者並沒有相同的顧客對象，這也連帶造成比較彼此績效的困難。事實上，效率絕非是政府推行公共政策的唯一目標。至於 NGOs 所提供的許多服務多半只在意「值不值得」或「有無需要」，即便服務成本要比政府與營利組織的方案來得更高。其次，相較於政府與營利組織，NGOs 提供公共服務時還具有較高的信任、彈性及創新等優勢，但當 NGOs 一旦接受政府委辦公共服務後，政府在操作管理及評量績效時，政府的政策與法規無可避免地將降低這些 NGOs 在一些特定領域的異質性 (heterogeneity)，這種情況也將與其自身的組織特質發生了衝突矛盾。

2. 內部治理：政府決策者及學界人士常把 NGOs 當作創建一個更有活力公民社會的關鍵所在，特別在探討一些新興民主化國家情況尤為明顯。但是 NGOs 能否有效地建構社會資本，很大程度取決於內部治理以及董事會 (boards) 與社區的連結情況而定。對照於營利組織，NGOs 沒有股東或社員，大多數 NGOs 雖有自行選出的 (self-elected) 且由志願者組成的董事會，並沒有所屬社員群體，但這種董事會依法又必須為其組織的財務及績效擔負起責任。

當政府委託 NGOs 提供公共服務之後，政府很自然地會把這些組織視作是政府的一個延伸，這麼一來，NGOs 就可能被迫要放棄一些原有的私人自主性；另一些接受服務的民眾，他們也可能出現企圖參與 NGOs 內部治理的心聲。換言之，這種潛在利害相關人 (stakeholders) 眾多的緣故，連帶會引發 NGOs 內部有關課



責 (accountability) 與管理上固有的一些衝突 (inherent conflicts) 問題。例如政府對 NGOs 該施加多大程度的控制？NGOs 如何維繫他們的自主性？服務使用者與當地社區應該扮演什麼樣角色？遺憾地，一些存在於 NGOs 的固有問題卻進一步讓解決上述問題變得更複雜。

政府委託 NGOs 提供公共服務將進一步造成其董事會角色的混淆與衝突，因為一旦政府扮演一個購買者角色時，就可以憑藉其購買者位置對這些 NGOs 施加其控制影響力。Harris 的研究 (2001) 指出通常情況下政府官員與 NGOs 工作人員係透過協商訂定委託外包的內容，這將因此切斷了 NGOs 在組織營運上的關鍵位置。處在政府對外包契約有非常複雜規範的情況中，也將更進一步產生了阻礙董事會可以接觸其組織營運實務的效果。影響所及，董事會成員的角色將被調整為組織募款 (fundraising) 而非執行自身的方案 (見 Smith, 2007: 604)。

3. 永續性與基礎支持：雖然 NGOs 在很多國家已呈現出一個非常蓬勃發展的趨勢，但大多數係屬於一種小型且以社區為基礎的組織型態。典型說來，這些組織是處在一種低度能力 (undercapitalized)、以及缺乏富有經驗的董事會及具備管理能力工作人員的狀態下，但是他們卻又被期待能夠去輸送各種非常複雜且具困難度的公共服務。

NGOs 的能力問題的確會對於他們在社會中以及輸送公共服務過程中的角色造成很大的衝擊。低度能力化 (undercapitalization) 及其董事會所面臨的困難勢將迫使 NGOs 更會令捐助者產生更多的疑慮，特別當捐助者是政府或大私人贊助者時。這種低度能力化不僅將危害到 NGOs 能否維繫其長期財務穩定，亦將對於能否持續吸引或留住優秀工作人員形成重大挑戰。

4. 合作與協作：NGOs 最吸引外界的在其具有彈性、創新以及能夠回應一個社區或服務群體需求之能力。這種吸引力幫助了世界各地 NGOs 的蓬勃成長。但實際結果卻是一種服務的破碎局面 (fragmentation)，以及導致使用者要付出更高的交易成本 (transaction cost)。甚者，這種破碎還會隨著時間導致組織使命的重疊，因為他們必須透過競爭來才能獲得新的資金與政府方案。

由於這些因素，即便捐助者要求 NGOs 有必要與政府機關、私人營利部門及其他 NGOs 進行更多更好的合作與協作。但過程中仍存有以下障礙：1. 本身組織的「低度能力化」導致 NGOs 間進行合作的複雜化，因為擔心會因為合作而降低了各別獲得未來收入的機會。2. 多個投標者「競爭性招標」之下，反而關切合作恐將逐漸損害組織的長期發展。3. 組織所有權的不明確性亦將促使 NGOs 合作或組織合併的複雜性，因為潛在利害關係人會宣稱他們是這些組織的代表人。4. NGOs 間的合作協作必須承擔有關人員時間及資源的交易成本，但政府或私人捐助者很少會補助這些成本，而 NGOs 卻無力去解決這類因為合作協作所新增的相互交叉補貼成本。



（四）關於 NGOs、公民權與民主政治的爭辦

當政府把 NGOs 作為公共政策工具蔚為風潮後，也將公共管理及 NGOs 推向當前有關公民權與民主政治的爭辦中。這個爭辯有二種主要思想潮流：(1)第一種代表如 Alexis de Tocquevillian 的左派觀點，認為 NGOs 的價值在其可以做為公民參與及代議制度的工具。(2)第二種代表如 T.H.Marshall 的右派觀點，則關切國家與 NGOs 在促進公民權方面各有其自身角色所在。

1.左派觀點：de Tocquevillian（1956）認為諸如志願協會組織對於民主政治是必要的，因為他們可以提供一個機會讓民眾集合起來表達他們的意見。之後 P. Berger 與 R. J. Neuhaus 等人（1977）再次重伸這種觀點，認為志願協會組織（包括教堂）是介於國家與個人之間的重要的「居間調解機制」(mediating institutions)，對於保障個人的自由至為必要，因為可以作為對抗國家的堡壘。這種觀點認為透過支持以當地社區為基礎的 NGOs 有助促進在地民主的發展（見 Smith, 2007: 606）。

左派認為 NGOs 具備賦權（培力）當地民眾、促進使用者投入及建立社會資本的能力。儘管有這些優點，但當前仍面臨以下幾種趨勢與挑戰：(1)NGOs 的價值角色可以作為一種社會運動工具來改變政府、私人組織與個別民眾的政策與觀點，但從事社會運動必須依靠一些捐助才行。不過，政府的委託契約通常會要求 NGOs 需重新調整其倡議來輸送公共服務。這種轉向反映出一些複雜的管理挑戰，包括要如何平衡專業化與組織保持自有意識型態取向之期望二者。(2)NGOs 的組織特性必然影響到他們能否有效地促進賦權及參與，但是組織成員卻未必與他們的社區有很強烈的連結，故在吸引及維持工作人員與志願者以及建立社區連結等工作上都將面臨到挑戰。(3)NGOs 通常不太情願主動參與政治的過程，因為擔憂將直接影響到他們從政府部門可獲得的資助金額。

2.右派觀點：Marshall 與其他後繼者強調政府才是公民權利的最重要保障者，而對 NGOs 與其他志願部門的角色功能抱持懷疑的態度。他們認為志願組織沒有資源及全面性的能力可以確保公民的平等以及全面性地提供社會權利。NGOs 至多僅能提供較多彈性及回應的可能性，並且允許公共管理者將輸送服務的風險從政府部門轉移至 NGOs 部門而已。

參照 Marshall 的觀點，NGOs 將導致許多公民權利變得更難以預料。(1)NGOs 重視回應的緣故將導致無法如同政府一樣致力於追求平等性。(2)運用 NGOs 可能增加提供公共服務時的不確定性與複雜性，反不利取得公共服務且對落實社會權利與公民權造成負面效果。NGOs 內部的課責及治理機制多半是含糊不清，服務使用者不滿意時可能不知道該找誰負起責任。(3)運用 NGOs 也會引起質疑第一線工作者裁量權 (discretion) 及政府與 NGOs 關係中所存在的委託代理問題。這種因委託外包公共服務引發的擔憂恐不利一些人取得服務，也可能導致政府對一些 NGOs 施加更嚴苛的課責層次。



總之，從許多管理委託外包提供公共服務的事件看來，過程中存在著一種權衡情況（trade-off），亦即政府透過 NGOs 雖能夠促進使用者及民眾的參與，但 NGOs 的裁量權可能也會逐漸侵蝕了重要公共服務所要求的平等提供程度。

二、重要啟示與意義延伸

（一）重要啟示

作者在本文中特別強調雖然政府委託外包 NGOs 提供公共服務之作法有其理念及實務立論基礎，但實務操作無可避免地會引發一些新及複雜的公共管理困境。NGOs 憑藉其非營利特性，具有如迅速啟動、降低成本、創新彈性等優點。從實務經驗看來，NGOs 在提供服務及代表社區方面確實要比政府部門或私人捐助者來得更有效果。透過這種途徑，各方之間不同意見如可以進行討論，將因此更可能獲得滿意的解決。但如果委託外包無法獲得這些預期效果時，對於 NGOs 績效的失望與不滿可能會隨之增加，致掩蓋了他們原有在社區及社會中獲得的許多積極貢獻。更嚴重的是，這種失望將會隨著時間將會逐漸削弱了 NGOs 作為一個公共服務提供者的合法性（legitimacy）。

作者以政治左派與右派主義者有關 NGOs 的討論為例，強調這兩派的意見反映出對於 NGOs 潛能各有不切實際的期望。政治左派者期望 NGOs 將可以促使國家進行改變並且透過政治賦權及給予社會利益的途徑來讓原先被排除的一些團體來實現充分的公民權力。不過這種觀點卻忽略了大多數 NGOs 一直存在的資源問題以及他們固有已久的治理挑戰問題。相反地，政治右派者則希望 NGOs 可以收縮國家在社會中的角色，並且協助將解決社會問題的責任轉移至社區與個人民眾身上。但這種觀點同樣地也是沒有認真考慮到 NGOs 既有的能力問題以及他們必須依靠政府提供可獲得的服務之現實。

探究起來，政府採行委託外包確有可能在政治層面上削弱或很大程度減少一些潛在的利益，因為委託 NGOs 提供公共或社會服務確有可能引發一種難以預料的「政府與非政府組織之間關係」（government-NGO relationship），這種關係型態可能會削弱了 NGOs 原有的特殊屬性，甚至連帶地迫使他們對於政治事務保持沈默的態度。但如果政府或私人捐助者願意把對 NGOs 進行投資當作是一種長期策略，並且將他們與這些 NGOs 之間的關係型態概念化為一種「社會契約」（social contract），未來彼此之間就可以相互提供協助與支持。屆時，政府與 NGOs 之間的關係型態就不再是一種單純的委託契約關係，這麼一來，彼此之間便能更有效地規範其中所涉及的投資、資源及責任歸屬等事項。

單靠建構一種社會契約的關係仍有不足，政府與 NGOs 雙方在實踐方面亦應採取一些積極措施。NGOs 方面，他們的董事會的挑戰就是去尋找出一個指導性願景，使董事會成員更能夠積極致力於其職責角色。其次，NGOs 也有需要為組



織本身創造出一種新策略，以便能夠更緊密地連結到社區及服務對象。再者，透過各種技術來提升自身的能力也是可行方式之一，如捐助者可以透過簽約重新建構與 NGOs 之間的關係型態。政府方面，也有必要協助 NGOs 建構出一種能與政府維持正面的、支持性的關係型態。正如作者所言：「非政府組織績效絕對不能被概念化為僅僅是一種被孤立的組織現象而已，非政府組織績效應當非常直接地建基在政府支持與領導的品質之上」（Smith, 2007:605）。另一方面，「政府部門管理者也有需要重新思考他們進行委託外包簽約過程的途徑，在更換短期契約與進行成果評量之外，政府部門管理者可以提供長期合約（包括適當地要求負責層次）以及協助改善非政府組織的資本情況。這些主動作為可以強化非政府組織對於安全的感覺，並且創造出一種更可能促進合作的環境」（Smith, Ibid: 606）。

（二）意義延伸

誠如作者強調透過 NGOs 提供各種公共社會福利之作法確有其理念與實作的立論依據，且在可預見的未來，NGOs 所扮演的公共政策及輸送公共服務角色仍將是各國政府必須正視的重要議題之一。但不少研究也指出，絕對不宜一相情願地認定由 NGOs 承擔輸送者的角色功能就一定比政府機構自行提供來得更好或更有效率，因為不少研究已指出一些流弊情事。

Schmid 在其以色列個案研究發現，政府透過 NGOs 輸送社會服務有可能發生以下幾種組織與結構性困境（organizational and structural dilemmas）：1.政府控制與 NGOs 組織自主之間的結構性緊張（structural tension）；2.政府與 NGOs 組織之間的權力依賴關係；3.服務對象的選擇機會受到限制；4.委託外包服務的倫理與專業面向受到質疑；5.委託外包服務有助創新的迷思；6.服務價格與服務品質的不一致性；7.NGOs 難以界定的課責性（Schmid, 2003: 314-8）。

這些困境更進一步突顯出政府提供民眾所需社會或人力服務時有關的角色及責任上之爭議問題。例如：政府應該承擔的責任能夠因為委託外包機制而免除嗎？政府的角色功能真的能夠透過委託外包機制完全轉移給 NGOs 嗎？委託外包公共服務未來是否將會增進受服務民眾的利益或者反而造成損害？截至目前各界的共識認為，一種比較適當的策略就是針對提供公共服務的需要來發展出一種介於政府與 NGOs 之間的夥伴關係，據以作為指導準則。廣義上而言，這種夥伴關係還可以涵蓋彼此的責任分擔，以及維持受服務民眾福祉所必須共同投資的時間及其他相關資源（Schmid, Ibid: 320）。

美國學者 Fisher 在其「NGO 與第三世界國家政治發展」一書指出，政府通常會採取五種政策架構來面對這些 NGOs。1.防範這類民間組織進行活動；2.忽視或無視這些組織的存在；3.企圖將這些民間組織收編為政府的一部分；4.利用這些組織，但不是控制他們；5.政府與 NGOs 在相互獨立自治的關係上互相合作



(見鄧國勝、趙秀梅, 2002: ch.2)。不過, 第三世界國家受限其政治、經濟及社會等發展的不利條件, 一般情況, 政府普遍都對境內與國際的 NGOs 抱持著高度的不信任感。Fisher 建議, 無論境內或國際 NGOs 面對政府的負面政策或措施時, 應該視情況分別採取「政治迴避」、「倡議」或「合作」策略加以面對(同前: ch.4)。反觀民主國家, 這些國家的 NGOs 自無需要對政府進行迴避, 反倒應該運用倡議與合作策略, 積極爭取政府對自身能力及績效的肯定。NGOs 要如何才能獲得政府的肯定? 首先應該反求諸己, 必須先從完善自身內部治理與提升執行能量水準著手; 當 NGOs 具備這些有利條件後, 政府始可能重新調整其心態及彼此的互動關係型態。

反觀台灣, 政府委託或補助 NGOs 辦理公共或社會福利業務已有多年歷史。特別是行政院在 1993 年訂頒「行政革新方案」之後, 中央與地方機關更是大力推動各類政府服務委託外包業務, 這些年來推動情形是否獲致原先預期要達成的目標? 或者發生一些未預期到的流弊呢? 均值得政府部門與學術界持續地進行追蹤檢討與探究。基本上, 政府部門在決定何種業務可以委託外包時, 必須考量民間是否有意願及能力承接? 政府有無適當的績效衡量方式? 如此一來, 委託由非營利組織或企業來負責提供這類服務時, 始能確保最佳的績效與服務品質(莫永榮, 2004: 100)。台灣已邁向「老齡化」及更多元化的社會發展趨勢之中, 可以預期未來政府委託 NGOs 或營利組織提供公共服務之規模亦將隨之擴大。如何確保這些組織都能達成政府所預期的績效目標? 政府相關主管部門與廣大 NGOs 亦將有許多各自的工作要去因應與執行? 作者 Smith 已點出了不少重要啟示, 值得加以思索與參考。就國內的 NGOs 而言, 如何更正確地洞悉政府關切的重點與相關規範機制絕對是最重要的事情, 此外, 如何採行相對應的配合與調整因應措施亦屬必要。但比較起來, 政府部門要做的事情更多且更形複雜困難, 這是無可避免的, 畢竟如同其他國家一樣政府永遠是最大的資源擁有者, 也是最終的資源分配者, 或許這也是為何我們都那麼需要政府的最根本原因。



註釋

1. 作者針對「非政府組織」(NGOs)的界定，有異於所謂的「草根組織」(grassroots organizations, CROs)及「社區組織」(community-based organizations, CBOs)。作者將「非政府組織」歸類為廣義的「中間媒介服務組織」(intermediary service organizations)，這類組織是不具營利性的，而且也沒有以社區為基礎的社員群體 (Smith, 2007: 592-3)。
2. 所謂「新公共管理」(New Public Management, NPM)一詞，學界並沒有一個共同認定的界定，有人把它視為一種政府變革推動力 (impetus for change)，有人則將其視為一種描述政府變革的「典範」(paradigm)。基本上，這股風潮係起源於 1980s 年代及 1990s 年代初期以英國及美國為主推動的行政改革浪潮。歸納各方的看法，「新公共管理」一詞包括以下特性：減少公務官僚體系的法規及層級、運用締約網路 (a network of contracts) 而非信託關係 (fiduciary relationships)、確保預算透明及清楚計算輸入及產出成本、裂解組織及其功能而形成購買者 (purchaser) 與提供者 (provider) 之區別、增加提供者之間的競爭、增加消費者 (含民眾) 的權力 (Stewart, 1997:7-8)。



參考文獻與相關建議閱讀

一、中文

- 王浦劬、Irish, L. E. Salamon, L. M. & Simon, K. W. (2010)。政府向社會組織購買公共服務研究：中國與全球經驗分析。中國大陸：北京大學出版社。
- 邵建民 (2009)。完全委外型政府之績效評量。公共行政學報，31，227-233。台北：國立政治大學公共行政系。
- 莫永榮 (2004)。政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗。行政暨政策學報，39，75-104。
- 高紅、高青 (2005)。非營利部門與公共事務社會化管理模式的選擇。見童星、張鴻雁 (主編)，公共管理高層論壇。中國大陸：南京大學出版社。
- Julie Fisher (著)、鄧國勝、趙秀梅 (譯) (2002)。NGO 與第三世界的政治發展 (原書名：NGO's and the Political Development of the Third World)。北京：社會科學文獻出版社。

二、英文

- Rasmussen, K. Malloy, D. & Agarwal, J. (2003) . The Climate of Government and Non-Profit Organizations: Implications for Public-private Partnerships. Public Management Review, 5 (1) ,83-97, Taylor & Francis Ltd.
- Schmid, H. (2003) . Rethinking the Policy of Contracting Out Social Services to Non-Governmental Organizations: Lessons and Dilemmas. Public Management Review, 5 (3) , 308-323, Taylor & Francis Ltd.
- Stewart, J. (1997) . Theorising New Public Management. Public Sector Papers, (1/97) , ACT, Australia: University of Canberra.

