

南 華 大 學

非 營 利 事 業 管 理 研 究 所 碩 士 論 文

指 導 教 授 ： 王 振 軒 博 士

公辦民營體系建構及非營利組織角色之政策分析

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

研 究 生 ： 董 瑞 國

中 華 民 國 九 十 四 年 六 月

南 華 大 學
非營利事業管理研究所
碩 士 學 位 論 文

公辦民營體系建構及非營利組織角色之政策分析

研究生：董瑞國

經考試合格特此證明

口試委員：

王 振 乾
傅 夏 詔
楊 志 誠

指導教授：

王 振 乾

系主任(所長)：

王 振 乾

口試日期：中華民國九十四年六月二十一日

誌謝

我喜歡看碩博士論文的誌謝詞，因為其中顯現了一些學習及人性光輝之訊息，有諸多發人深省處，對於初學學子猶如一碗心靈雞湯！

猶記甫進碩班之開學日當天，我沒課，待在圖書館細讀了八本的本所學長姐碩士論文，當時就在想，自己兩年後不知會寫出什麼東西？

白雲蒼狗，倏忽飛逝，如今也到了別人來檢驗我的時刻！

扣除口考後的短暫修正期，從今年三月六日的只寫八頁，直至六月二十一日生出了百來頁，雖然係倉促趕工下的產物，但劇本已然闔上，舞台也將落幕，總之，是到了可以寫誌謝詞的時候了！

論文之順利寫就，首應感謝我的指導教授王振軒所長，其雖日理萬機，惟仍於百忙中不吝指正我的碩士論文，教授我符合學術上的要求，及改正論文的不妥，除此之外，所長也教導我諸多做人處事之道理，私下共進晚餐關懷我的生活瑣事（不只是關懷我，還一併關懷我的家人），也會在各方面與我分享事情的看法，這許多許多都讓我極為感念並令學生深為折服所長的長才，這對於過往並無淵源的我倆而言，除了我們共通的特質《~~~~不笑時，表情都稍嚴肅》外，或許就是有緣吧！未來希望能不負所長教導，並與所長繼續保持連絡。

其次感謝口試委員傅篤誠教授與楊志誠教授對我的諸多提點，令我受益匪淺！此外，過去我在非營所修過課的傅、楊兩位以及呂朝賢、林吉郎等老師帶給我的學術教導亦應一併感激，特別是呂朝賢老師鎮日窩在研究室從事研究的態度，予我「治學自當如此」的深刻印象。

南華其它系所的多位老師，也帶給我深遠的影響，必須特別感謝的三位老師，排第一位，最要感謝的是許雅斐所長，其在受過德國名校杜賓根的嚴格訓練下，縝密的邏輯思維，反覆論證的批判性思考，都帶給我許多啟發，而其對我私下的諸多鼓勵和關懷（比如說她會指導我，對於「英文」可以去修南華那些老師的課來補強），更是我所深切感恩而不能或忘的。其次是陳志瑋老師，他在政治學及公共行政之學養淵博而深入，令人欽敬，在每次一起坐車回家的過程中閒聊，其像朋友般的關心我，輕鬆的對話中更讓我每每獲得啟發而銘感五內（比如說他會告誡我『學術上避免答非所問的重要性與困難度』，及告訴我在學術上如何「自我規劃」，在學術能力培養的抓與放），這種感覺及知識真的是我（乃至於每個學生）很需要的；還有他從不吝惜鼓勵我，某次課堂上，在我對某共同討論的文獻評論完畢後，其竟然稱讚我：「將可評論處皆說完了，他沒有任何補充，下課。」這對向來教學嚴謹的他來說，實在是對一個學生最大的肯定。

再來是林本炫老師，他其實很嚴肅，可是我可以強烈感受到他對我的濃厚關懷和鼓勵，雖然我對他擅長的宗教學並無興趣，不過卻對林老師「質化研究」的造詣，實在是佩服不已，依我的觀察，林老師有兩點很重要的特點，第一點是當你問他奇怪的問題時，他不會馬上否定你，而是會跟著你一起去想像及思考，這種感覺真是棒極了！第二是他明明學術深湛，對其不甚熟悉的領域卻會虛心了解！這樣的作法不但不會讓我鄙視，反而會更加欽佩，因為我一直認為『不會強不知以為知』是無比的重要！

其它許多老師對我亦有著深深的關懷，感謝鄒川雄老師在學術寫作之初，給我（當時還有家楹同學）的有趣思維與指導。也感謝像姐姐般的林谷燕老師之教導與經驗分享，還答應送我一本她的博士論文。另我雖未上過翟本瑞所長的課，卻多次感受到他溫厚的關懷（比如我曾參加社會所中午『內部』的學術討論會，在眾多師生中，翟老師當時卻特別注意到而『暗示』可提供我一份午餐，即便我不是該所（社會所）的學生）。謝謝陳慧女老師，她是個教學認真的好老師，亦會鼓勵我，雖然那是我在研一上修的課，好印象卻縈繞心頭。謝謝楊靜利老師過往的教導與持續的關心，也感謝李美玲老師的教導。當然我也要謝謝中正的黃錦山老師在某研討會後對我的肯定，在後來依媚兒往返中的鼓勵亦讓我感念在心。最後，雖未修過彭安麗老師的課，不過我們共同認識許多師生，一次在圖書館門口的不期而遇，我們竟從天晴聊到下雨，這個有趣的經歷也讓我感受她的大方爽朗。

至於上述老師以外，要謝謝資訊室的黃武隆大哥多次拯救我的電腦於水火，以及對我的鼓勵。也要謝謝學姐吳青如老師的長期關懷。謝謝所上助理姍尹姐在行政事務之幫忙。感謝圖書館的玉茵組長，她超有氣質的，又有著好心地與好脾氣，對我亦甚關心。

當然在本班同學中，家菁、小妹、邊哥與我的四人行，從沙巴之旅所立下的濃厚交情自不在話下。還有我的好兄弟培欽，他幫我裝了許多電腦的法寶，我們一起亂哈拉的快意更是長留記憶中。另外要特別謝謝同學秀慧，她的蕙質蘭心，熱心助人，讓我深表感謝。也要慶幸能與森林大哥、文欽大哥、翁章大哥等人有著同窗情誼。

小一屆的學弟妹多人待我甚厚，惠玲的體貼入微、心地良善，難得一見；沛玲活潑慧黠，其關懷者的特質，易讓人心生好感，而我也一直感謝惠玲、沛玲在「全省行腳」時對我作息的協助；國賓的正直、熱情，以及對時事的精闢臧否，深植我心；宗哲老實敦厚，總讓我忍不住要虧他；文嵐有著獨當一面的優雅風采，還有祖翔、冰玉姐等，總之謝謝大家！

它所也有數位同學惠我良多，箇中最要感謝的是政策所的宜璇，她實在是心地良善到無以復加，人格特質中非營利色彩超濃的，也感謝她對我論文繪圖的諸多協助。瑋玲有顆令人溫暖的心，心思纖細而且關心周遭，是個值得信任的好朋友；志凌則有著好脾氣，跟他說話輕鬆自在，無需顧忌；家楹有點「狀況外」，釋放搞笑渾然天成，不過其用功程度卻毫不馬虎。另外謝謝溫柔嫻雅的 Shery，不時對我流露淡淡的關心，以及英文程度與熱心為我所欽佩的路加、屏東「六堆」來的朋友士超、分享「海闊天空」意涵的雨璇。

另外，長久以來的老友凱荃，慶幸與你為友，你的個性中規中矩，配上我這個亦莊亦諧，居然能成為這麼好的兄弟，也真是怪了！最後，要給「阿哈倪」小珠，這個與我一同努力、一同學習的良伴，鼓勵我、支持我、安慰我，在無數個日子與我同喜同悲，深深感激你~~~~~雖然言語實不足以形容此點。

還有謝謝姐姐、姐夫、妹妹、妹夫長期互相打氣之心靈支持，更要將論文送給邇來身體不適的弟弟，深切盼望他能善自珍重，注意健康，因為我們有著同在天上，一直關心佑護我們的父、母、外公、外婆！

~~~~~ 瑞國完稿於盛夏之海棠颱風前夕 ~~~~~

## 摘要

對於公辦民營的學術討論很多，不過常有「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的情形，少有由鉅視面加以思考，本研究即期望克服此點，而探討公私部門間之公辦民營事務，於學理與實務上應建構何種體系以適用。研究方法係以「文獻分析方式」並結合「變形蟲邏輯」方式進行分析，其中採取後者（指變形蟲邏輯）的原因，係因政策在實務操作上，具有相當的邏輯性，亦同時有如同變形蟲富於變化的特性。

而其體系分為二，其一為形塑以公辦民營為核心、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。本研究過程偏重於後者，係以社會工作為研究領域，至於前者僅擷取『功能民營化』面向加以詮釋。

研究結果發現，在「上位階體系架構」部分，又可分行政助手、專家參與、行政委託。其中「專家參與」性質係屬浮動之狀態，也就是專家之「專業能力」係透過「與政府能力之相互關係」而認定。

至於「下位階體系架構」，也就是政策分析模式，它的立論基礎有兩點，一為應擷取自實務操作，另一為應採取體系化模式。

而「下位階體系架構」在社會工作領域所形塑出的體系架構，則可分為主幹與爭點性支幹（即爭議性問題所形成的支幹）二部分。

前者（即主幹）認為公私間部門包含政府、營利組織、非營利組織、非正式部門等四者，應予進行公辦民營之業務分工，其中非正式部門沒有義務去負擔服務工作，而政府因實際承辦業務量銳減，而所遺留的業務中，又可分為「多數人的一般需求」與「少數人群體（即社會弱勢者，例如身心障礙者即是）需求」，就「多數人的一般需求」應由非營利組織與營利組織分食此部分業務，而「少數人群體（即社會弱勢者）需求」則應限於「非營利組織」始得承接此部分業務。

而後者（爭點性支幹）係承接主幹的「少數人群體之需求」而出發，分為四點，其一為公辦民營事務的推行，應先有相關法令依據，其次為判斷是否適合民間承接，再其次為徵求有能力承接之機構，若皆為是，此時即可委外，反之若無具備承接能力之機構，不可基於扶植非營利組織之目的而委外，而應由政府自行辦理是項業務。

其二為基於公辦民營雙方是夥伴關係，故必須訂立書面契約，而且締約的效益並非「制定詳盡法律」得以取代，此外亦需注意契約內容的適當性。

其三，政府處理行政績效不彰，並不代表無法對於公辦民營事務進行適當之監督與評鑑，而政府也會因為：（一）握有監督、評鑑權；（二）可終止契約；（三）非營利組織有「可替代性」；（四）非營利組織的員工需要工作、

而組織則需要穩定財源。使得在公辦民營時，政府與非營利組織間原本就呈現不對等關係。解決之道為政府應協助簡化會計作業等繁瑣程序、簽約時接受對方建議而修正、訂立「有利解釋條款」，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，以便透過自律藉以維護組織自主性。

其四則為契約屆滿時，容許原先非營利組織有優先續約權，但只有一次；若未續約，應對機構員工與受託對象有妥善保障。

其後將各論點予以統合，再繪製成表解，形成『下位階體系架構』。

此外本研究亦說明了研究限制、後續研究建議與「延伸性的反思」。

**關鍵字：** 公辦民營、民營化、非營利組織、體系建構、政策分析

# Abstract

Although there are many academic discussions about private management of public establishment, many of them focus on partial issues regardless the broader considerations of the entire system. This research tries to improve this drawback. This research explores that what kind of system should be constructed both in theory and practice for private management of public establishment between public and private sectors. This research method is to analyze based on the combination of “documentary analysis” and “amoeba logic.” The latter (amoeba logic) is adopted because policies in practice have considerable logic and their characters of variety are similar to an amoeba as well.

The system has two parts. One is “upper-level systematic structure,” which is for shaping the core of private management of public establishment as well as emits for the bottom to top, and that is connected with the upper-level concepts of private management of public establishment; the other 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 upper-level systematic structure involves administrative assistant, expert participation, and administrative commission. Among them, the nature of “expert participation” is drifted, and that means the professional abilities are evaluated through the comparison with government’s.

The lower-level systematic structure, models of policy analysis, has two theoretical bases: one is from practical performance, and the other is from the systematic model.

The systematic models of which lower-level systematic structure shapes from social works involve two parts: the trunk and branches which derive from disputed problems.

The former ( trunk ) thinks that both public and private sectors including government, profit organizations, NPOs, and informal sectors should share out the affairs of private management of public establishment . Informal sectors have on obligations to share the service work. However, the loading of government has decreased, and the shared works consist of “ normal demands of the majority ” and “ demands of minority ” ex. demands of the handicapped. NPOs and profit organizations should share the works for normal demands of the majority, yet the works for demands of minority should be taken by only NPOs.

The latter (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. Then, it emphasizes on whether it is suitable for private organizations to take the works, and seeks proficient organizations. If all the above is achieved, the works can be commissioned to private organizations. Conversely, if the organizations lack abilities, government should take the duties, and not commission private organizations to take the responsibilities for the purpose of helping NPOs.

Second, the relationship 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.

Third, although the administrative achievements of government are poor, it does not mean that government can not be eligible for proper supervision and evaluation toward the affairs of private management of public establishment. Besides, because : 1 government holds the authorities to supervise and evaluate; 2 government can terminate the contracts; 3 NPOs can be substituted; and 4 the employees in NPOs need jobs and the organizations need stable revenues, the relationships between government and NPOs in private



management of public establishment are unbalance in nature. To relieve this unbalance situation, government should simplify the accounting processes accept opinions of counterparts to do contract corrections, and 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. If the contracts discontinue, both employees of NPOs and the organizations should be protected.

At last, I will integrate the above, forming figures and that will become the “ lower-level systematic structure. ”

In addition, this research presents research limitations, further research suggestions and “ extensive reflections. ”

關鍵字： 公辦民營 private management of public  
establishment.

- 、 民營化 privatization
- 、 非營利組織 nonprofit organization (NPO)
- 、 體系建構 system construction
- 、 政策分析 policy analysis

# 目次

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>第一章、緒論</b>                   | 1   |
| 第一節、研究動機                        | 1   |
| 第二節、研究目的及問題                     | 2   |
| 第三節、研究方法                        | 14  |
| 第四節、研究限制                        | 31  |
| <b>第二章、文獻分析</b>                 | 35  |
| 第一節、非營利組織之意涵                    | 35  |
| 第二節、政策分析之意涵                     | 38  |
| 第三節、公辦民營之意涵、源起、相關理論基礎           | 41  |
| <b>第三章、我國公辦民營的實施現況、上位階體系建構</b>  | 52  |
| 第一節、我國公辦民營之實施現況                 | 52  |
| 第二節、公辦民營之上位概念的體系建構              | 59  |
| <b>第四章、公辦民營的政策分析模式</b>          | 68  |
| 第一節、「公辦民營政策分析模式」之立論基礎           | 68  |
| 第二節、社工領域過往架構之檢證                 | 78  |
| 第三節、「本分析模式」於社工領域之架構形塑 - 主幹部分    | 84  |
| 第四節、「本分析模式」於社工領域之架構形塑 - 爭點性支幹部分 | 98  |
| 第五節、延伸性的反思                      | 113 |
| <b>第五章、結論</b>                   | 119 |
| 第一節、研究發現                        | 119 |
| 第二節、後續研究建議                      | 122 |
| <b>《參考文獻》</b>                   | 123 |

# 圖表目次

| 【圖目次】                                  | 頁數        |
|----------------------------------------|-----------|
| 圖一之一：體系架構與『NPO在此體系中所扮演角色』之關係圖          | 10        |
| 圖一之二：『概念所形塑之抽象體系』與『本研究的圖一之一』的<br>相互對照圖 | 13        |
| 圖二之一：政策研究類型圖                           | 39        |
| 圖四之一：公辦民營流程圖                           | 85        |
|                                        |           |
| 【表目次】                                  |           |
| 表一之一：邏輯樹之範列表                           | 25        |
| 表二之一：政府業務委外經營的理論基礎之體系表                 | 49        |
| 表三之一：各工具之功能指標比較                        | 60        |
| 表三之二：實質與功能民營化體系表                       | 61        |
| 表三之三：功能民營化之責任負擔表                       | 66        |
| 表三之四：以「『量』為向度」之民營化之體系表                 | 67        |
| 表四之一：社會資源配置的考量原則                       | 74        |
| 表四之二：下位階體系架構之成果表                       | 111 ~ 113 |

# 第一章、緒論

## 第一節、研究動機

生命體驗到的震懾常過了許久，才在某種機緣下化為行動，而我為這層轉折留下了什麼：

### 《事件一》

過去筆者在公家機關服務時，於搬到府前街新辦公室後（大約是九十一及九十二年的上半年），每週會碰到外聘的四、五十歲阿姨辛勤打掃辦公室，於某日私下與她聊天，得知其每週來兩次，週三及例假日各來一次，每週三約費一個多小時做小規模打掃，假日則做大規模且細部的打掃，每次約三個多小時，其月薪為新台幣一千五百元正，據此推估，若以每週工作五小時計算，則每月工時約二十小時，時薪則約七十五元。

雖然早知勞動階級薪水不會太高，但見其辛苦的工作下，我仍震懾於她的『廉價』，人力有價差，我問：「怎麼薪水這麼少！」她說：「因為她是清潔公司聘的，我們整個公家機關包給外面清潔公司，被清潔公司又抽走一部分，所以薪水變得更少。（至於清潔公司抽了多少，她也不知道。）」

阿姨還說，因為薪水不多，且家中小孩還在念書，所以她都『不吃午餐』，以便省錢。

### 《事件二》

過去筆者在公家機關服務時，工作上曾接觸『某縣境內』的土地占用問題，這些占用問題不一而足，有盜挖砂石；有傾倒廢棄物；有圍海亂築魚塢；有濫墾山林狂種檳榔樹或大建泡咖啡的山莊；也有荒廢公有地上生了一大堆野老鼠跑到隔鄰民地上大啖農作物，造成民怨。更遑論那種雞毛蒜皮之「某甲長期擺了一排花盆」的占用案，我常覺得公有土地的占用嚴重程度，就像是大小不等的失火現場，而承辦人彷彿隨時提著一小筒水，置身於三山五嶽的漫天火海，望著筒內，卻不知該把水往那裏潑去。（不免也突發奇想，『要是委託民間辦理查察占用』，則既可減少占用，又可益裕國庫，復可維持公義，豈非得其所哉！）

這兩段親身經驗，讓我對最上述的話有所感觸：

生命體驗到的震懾常過了許久，才在某種機緣下形成思想，化為行動，這層轉折的關注焦點即在『公辦民營』。此亦為從事本研究的遠因。

## 第二節、研究目的及問題

公私間的互動模式向為學者專家所關切，至其模式究有那些種類？學者呂朝賢（2003：148 ~ 152）認為非營利組織與政府間的互動關係有五種，即合夥關係、互補關係、契約關係、補充關係、敵對關係。表示政府與非營利組織間（其實與民間營利機構間亦同）具有多樣性的關聯。

至於「政府與民間互動」的概念又可大致區別為二，其一筆者稱為單純的互動，此時民間組織猶如單純的自然人般，得以享受權利，負擔及履行義務，國家乃透過公權力行使力量所及，因而對民間機構產生影響，例如政府對民間機構課

稅或免課稅即是；其二為公私協力的互動，亦即公私透過締結一定關係，以共同完成某事務。公私協力的型態有那些？在相關概念上有學者<sup>1</sup>就其協力程度的光譜上分別列下不同名詞以了解其程度上的不同，例如用市場化、國家化、私有化等名詞，我們可以進而延展出其重要類型之一，即為公辦民營。

顯見「公辦民營」現時是個流行於公、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。

我們可由實證面向來佐證，依內政部兒童局（2002，轉引自張秀玉，2003：362）所統計我國發展遲緩早療「個案管理中心」的統計資料言，全國現今二十五個中心，除澎湖縣、連江縣係由其社會局自辦外，餘者全數皆委託非營利組織辦理，例如委託智障者家長總會、伊甸基金會各分會、調色板協會、第一社福基金會、家扶中心各分會、嘉義基督教醫院、屏東勝利之家、馬偕醫院台東分院、瑪麗亞文教基金會、慶美基金會、聖心教養院，此即足以說明非營利組織在該項業務所佔有吃重的角色，並且不乏負有訂定並執行（IFSP）個別家庭服務計畫、親職教育、轉銜教育服務等屬於學前特殊教育範疇中的重頭戲，而得證明學前特教的實務工作目前實際上有頗大的部分係由『非營利組織』辦理。

除此以外，值得吾人關注者，尚有基於國家責任的立場，原本由政府所興辦的業務，為何由民間機構為之，且係透過『公辦民營』的委託早療機構方式為之，由是觀之，此種運作模式正方興未艾，實用的涵蓋層面已普及至各縣市，故有其迫切性及實證性上的價值，適足資學界人士觀察其運作，並探究其內蘊。

準此，『公辦民營』概念之適用，於我國沿用已有一定時日，依其所倡議內涵，甚為寬廣，且非僅限於該名詞，而尚以「民營化」、「抵用券（補助券）」、「公私協力」、「公設民營」、「委辦」、「契約外包」、「委託外包」、「簽約外包」、「公私合夥」等各式樣貌，乃至於與相關概念，如行政法人、去機構化、B.O.T.等混雜，現身於各相關論述。所以詹中原(2000a：24)才說：「在多

---

<sup>1</sup> 可參見丘昌泰（2000：394），有相關的說明。

數的民營化辯證過程中，都會發現雙方曠日廢時所作的對話主題，根本不是同一對象。在討論『責任』問題之前，我們恐怕要先確定我們在談什麼？筆者發現有不少討論民營化論者，其實，是把撤資型(deinvestment)、契約外包型(contracting out)、及替代型(replacement)民營化混為一談。如此如何能談民營化的責任。」<sup>2</sup>

茲舉兩個學術界見解以了解，中山大學教授吳濟華（2001：18）曾經研究公私協力的型態，將其區分為不同類別，惟其於設定該型態上，似有可商榷處，按該文共區分為（1）「合約協定式（如契約、公開招標）」、（2）「共同成立開發公司」、（3）「另行成立具特定宗旨或使命的協力中心或計畫（如基金會、商會）」、（4）「經由第三部門主導（如大專院校、非營利組織）」、（5）「私部門開發主導，公部門提供資金、捐款或贊助」、（6）「特定活動時的臨時任務編組」、（7）「公部門主辦，私部門提供資金」、（8）「公部門直接指派或交付某一或數個私部門」八者。

我們可以做如下討論：

首先，將「合約協定式」包含著「契約」、「公開招標」等類別，基本上似乎有些牽強，因為辦理公開招標並不代表不必簽契約，而括弧內的（如契約）根本也無法詮釋合約協定式的意義，以契約的型式來說明合約協定之概念，不免有以問答問，而自陷於套套邏輯之嫌。除此以外，第一點的論述基礎係立於「締結合約協定與否」出發，與後述「由何機關主導」於思考起點上即大異其趣，故根本難與後述各點在概念上作適度切割，茲舉一例以明之，例如在第一點的思維上，若以「公私間合約協定方式」的合作基礎下，難道不能由『公部門主辦，復由私部門提供資金』嗎？如果可以，則其與第七點所稱有何區別呢？其不妥即由此可見，而與其餘各分類點間不妥處，亦可同理引證之，茲不贅。

---

<sup>2</sup>依 Savas 之定義，民營化有撤資（divestment）委託（delegation）及替代（displacement）三種類型，其中委託類型得再細分為簽約外包（contract out）特許經營權（franchise）補助制（grant）抵用券（voucher）強制（mandate）等五種執行工具，準此，依詹中原氏於本段所述，可見詹氏見解似近於 Savas 之見。

其次，在第三點裏用詞亦有疑義，按「協力中心或計畫」仍為概念不甚清晰之詞，協力中心究指新成立的公司？還是非營利組織？實不明確。而所舉之例證，稱「基金會與商會」，其中基金會通常屬於非營利組織中的財團法人，殆無疑義，但商會的性質為何？亦有討論空間，按此究係青商會、扶輪社等具有互助性兼服務性之團體而言？抑或指工商協進會、全國商業總會等與政治界往來密切，又類似職業同業工會般之團體？殊難確定，進一步論，商會是營利或非營利組織還是屬於公部門機關亦難認定，還有，它是屬於常設之機關？還是臨時性的任務編組機關？也難以判斷，又其如果是屬於臨時性的編組機關，那麼與第六點「特定活動時的臨時任務編組」又有何不同？最後，本研究認為，若以「協力中心或計畫」作為分類的標準之一，則「協力中心」及「協力計畫」的分類自有不同，二者併歸一類，是否妥適？不無可疑。況且若係由基金會所主導推動的協力計畫，則與第四點所稱「經由第三部門主導（如大專院校、非營利組織）」的機制是否相同？若有不同，又該如何區別？於此亦見疑問！

第三，在第四點裏所稱「經由第三部門主導（如大專院校、非營利組織）」，亦有可議，按大專院校並非皆屬私營，故若為公立，雅不宜稱為第三部門，準此，若該文認為大專院校均屬第三部門，自應於概念上先予說明釐清，否則自宜稱作「『私立』大專院校」較妥。

第四，在第四點與第五點的概念上有模糊處，按「私部門」一詞與「非營利組織」定義上有重疊，非營利組織本身也算是私部門之一環，而文內所指私部門，究係指包含營利與非營利部門，或僅指營利部門，尚待確定；進一步論，若該文指稱所謂私部門即含「營利部門與非營利部門」，則與第四點自有扞格重疊處，而若將其指涉為營利部門，則方得與「非營利之第三部門」做適度區隔，故可見該文將「第三部門」、「私部門」兩者分列入不同選項中探討，而未先行區分其細緻之定義，似稍嫌不妥，依筆者於前述所見，似宜將「私部門」之詞改為「民間營利組織」或更適切。



第五，第五點的「主導」與第七點的「主辦」在概念上是否相同？若指涉相同，則用語似宜統一，以杜疑義；若不同，則似宜區分其意涵，以臻明確。

第六，在第五點的「私部門開發主導，公部門提供資金、捐款或贊助」上，所謂的「主導」其核心概念就很模糊，試想倘若真如上述分類所言，公部門又提供大量資金，又以公部門名義協助募集大筆捐款，又贊助相關之人員工作及做方案評估，則私部門能說是真正主導嗎？或者尚有其它可能呢？私部門之主導與否又該如何認定呢？其主導的自主性是否因公部門之贊助愈多，而相形下更為減少呢？均值得再為思索。

第七，有關第八點的「公部門直接指派或交付某一或數個私部門」，立論上有奇怪之處，按私部門並非附屬於公部門下，而係原則上立於平等且互不隸屬之地位，所以公部門如何有權得以直接指派私部門行事，論理上略顯突兀，又私部門若拒絕或不加履行，則公部門又該如何自處，均得再供探討。

謝高橋（1998：166）論及『結合民間力量：公辦民營與民營化之問題』稱：「結合民間力量是社會福利未來的另一種主要趨勢，且政府經由多種方式包括委託、補助、獎助、公設民營、資源分享等，其中公辦民營方式與民營化可能最具重要性，但這兩種福利措施的推動未見有良好成果，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，甚至被視為是民間全部負擔福利服務的責任，阻礙了民間團體的積極參與。
- 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。
- 3、民間團體也不明其要負的責任及應辦理何種福利服務，才是適當而合乎社會的需要，因此常有退出現象。」

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？等等疑問，所以導致公辦民營之興辦成效不彰。

綜上所述，可知有關學理上對於公部門、非營利組織、乃至於民間營利組織之間合作共事模式，乃呈現混沌不明境界，有待吾人進一步探明。

此外，法令規範乃至行政機關對此之解釋上本身亦有著疑惑，茲舉例說明如下，依教育部（1999：2 .266 ~ 2 .267）回覆高雄縣政府之函釋，即民國八十九年三月六日台（八九）國字第八九 一七三二四號函所示，其「主旨」略謂：「有關請釋具有合格幼稚園教師資格者，任教於地方政府公設民營之兒童早期療育機構，得否同意視同任教幼稚園乙案，復如說明。」

至該函「說明」欄第二、三點為：「（第二點）查特殊教育法第十六條第二項：『少年監獄、少年輔育院、社會福利機構及醫療機構附設特殊教育班，應報請當地主管教育行政機關核准後辦理。』第十七條第二項：『特殊教育班應依實際需要置特殊教育老師。特殊教育老師之資格與任用，依師資培育法及教育人員任用條例之規定。』（第三點）本案請依上開條文究明該公辦民營早期療育機構成立方式及該等教師資格及任用方式，本相關規定依權責卓處。」

該函文依教育部的主張，可以從兩個方向分析，第一是有關教師資格與任用方式，該文並未明述究應依師培法及教育人員任用條例當中何條之規定，僅以「」的方式一筆帶過，令人渾不知究應依何規定而適用，我們姑且不細論早期療育機構與幼稚園間的關係<sup>3</sup>，而質疑倘若原本具有擔任幼教老師資格之老師，難道換個教育場所教學，對其教師之身分保障就蕩然無存了嗎？此論理依據何在？亦令人費解。第二，就特教法第十六條所稱「相關機構所設特教班，應報請主管機關核准」，與其後函文敘述，可知與該機構之成立方式息息相關，然而關鍵實則在「須經主管機關核准」與「成立方式」此二者，與其機構的屬性究竟認定為

---

<sup>3</sup> 按早期療育乃指包含『教育』、社福、醫療等三面向之針對發展遲緩兒童的療育服務模式。至於幼稚園屬於學前『教育』一環，準此，兩者具有一定關係，當無疑義。

公立機關或是私立機關其實全無關係，試想難道原本屬於公立機關又須經過核准始得設立時，其機關屬性就會轉變為私立機關嗎？更遑論公辦民營機之機關屬性又為何者！所以可見教育部之答覆，實際上未能解釋其認定之準據，反而提出一些似是而非的理由，對於身居中央主管機關之教育部本應提供民間、地方政府思維及辦理業務的依據，未料卻不由此徑，不循切中問題核心釋疑，反逕稱「本相關規定依權責卓處」，自廢武功而置身事外，將自身解釋義務置之不顧，把問題再丟回地方政府，令人殊為遺憾，由此亦可見，位居本問題核心的「公辦民營」究竟性質為何？似乎連每每遇到公辦民營事務的中央主管機關之教育部亦渾然不知，思之令人瞠目結舌。

承上述，我們分別從學術與實務操作上觀察，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。

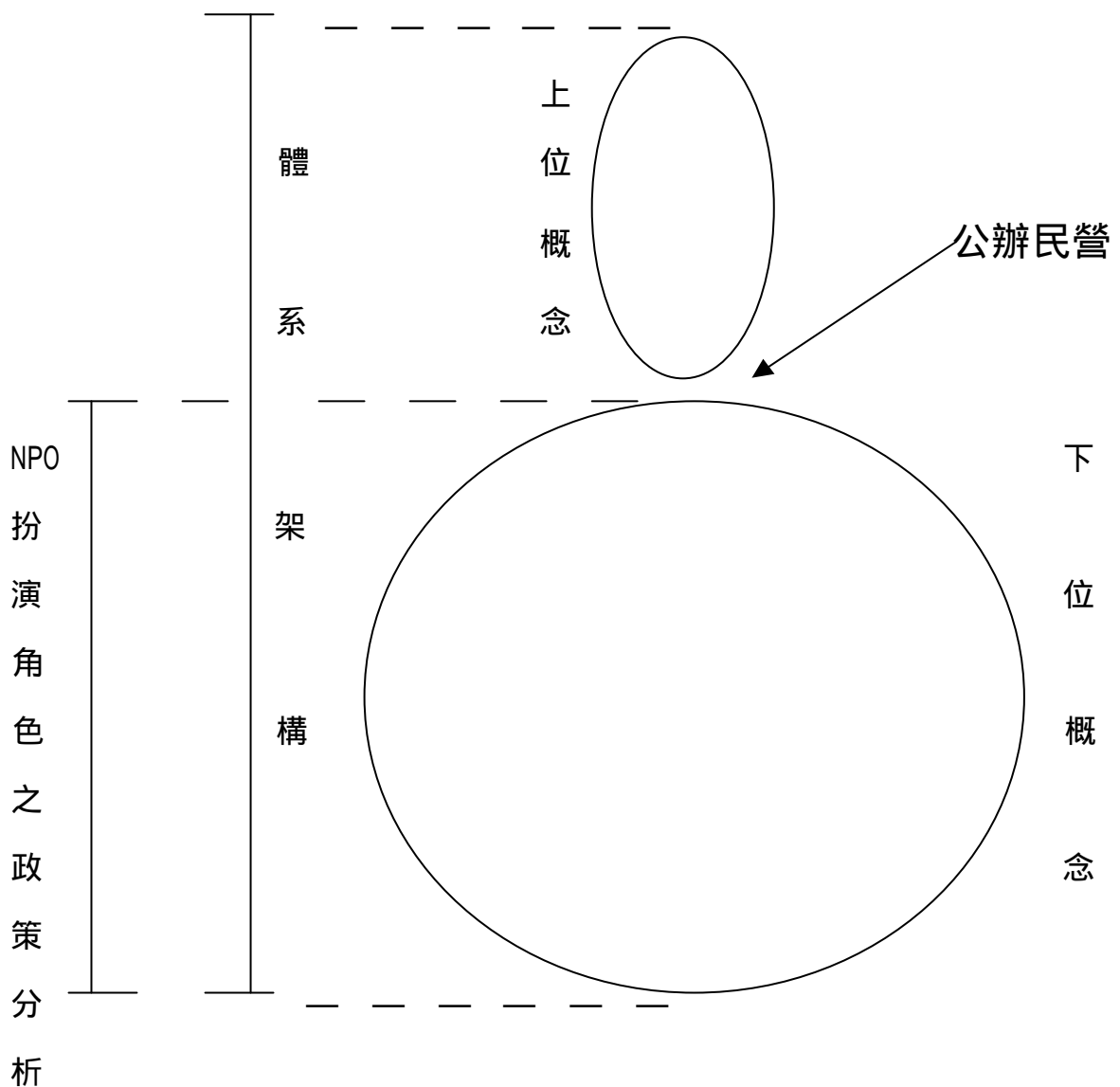
基於此種思維，所以在探討公辦民營的相關概念時，宜先行就此名詞進行了解，並與其它概念區隔做一說明，筆者認為此點實屬進行公辦民營等相關研究之第一要務，為明確、完整地說明本研究之公辦民營意義，乃將其置於本文第二章之第三節「公辦民營的意涵、源起、相關理論基礎」一節，做完整說明，然後於說明完畢後，則以所採認之公辦民營概念為核心，向外擴散，就其相關概念建立體系架構，以了解其與周邊概念之關係，特別要說明的是所謂『向外擴散』建立體系架構，並不是從公辦民營的概念去做『向下位階』之細緻概念的延伸，而是針對公辦民營這個『點』的概念，去做往上、往下的兩大面向延伸方式，有關其向上之上位概念演化，進而連結至公辦民營之體系，**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。**

除此之外，公辦民營等相關名詞所牽涉之範圍，亦擴及於各種學術領域，大致上可包含教育、文化、醫療、社會工作、公共政策、法律、企業管理等多種領域，其實因為行政機關所管轄事務在現代公民社會早已普及於社會各個角落，所以得與各種學術領域的事務皆有所牽涉，自然各領域學者俱會對此發生興趣，並進一步深入探討，故實已不足為奇。

深入來看，我們可以省思在於政府與民間的公辦民營相關情形的互動彼此係糾結錯雜的。王順民、郭登聰（1999：232）稱：「相應於福利國家在七十年代以後所面臨到各項發展上的困境，這使得包括分權化（de-centralization）、去科層化（de-bureaucratization）、解除規制（de-regulation）、去機構化（de-institutionalization）、自由化（liberalization）、市場化（marketization）、商品化（commercialization）、再私有化（re-privatization）、志願化（voluntarization）、以及社區化（communization）等等，都成為相應於國家之外的選擇出路。（Hill, 1997; Kramer, 1992; Pierson, 1991; 陳小紅, 1997; 鄭讚源, 1997）。」可見政府與民間的互動皆係出於相應於國家之外的選擇出路，至於其出路姑不論究竟是何種理由導致福利國家之發展瓶頸，其系絡又是如何演變，起碼可進一步依對象的不同，亦即營利與否（即是面對營利組織，或非營利組織）的改變，而可將政府協力行為之對象，即所謂的「私部門」，乃係包含非營利組織（即第三部門）和民間營利組織兩大類，而公部門與非營利組織間之公辦民營互動，其思考取向因為非營利組織具有公益屬性之故，故公部門和營利組織（如一般民間公司）間的關係迥異。而公部門與『非營利組織』之互動情形實屬饒富趣味之議題，亦陸續有專文探討，在在皆值吾輩探究並廓清其思維，是乃不揣冒昧，試行探討如后。

準此，在政府與非營利組織間之互動關係，有何施行上問題？令人玩味，按雙方係出於一定之互動關係，然而此關係乃如何發生？如何締結？公部門如何與非營利組織互動？當有其研究價值，雖然如詹中原（2000a：24）稱：「自然民營化在運作過程中有缺點，尤其是若再加上與不良環境系絡的互動情況下。但是與

民營化『代理人理論』相對應的韋伯式『官僚組織理論』的缺失又如何呢？在討論民營化責任釐清的主題時，可能必須先處理這些管理上的非常態意外(工業安全、危機意外)，其產生原因到底是民營化、還是原組織本身出了問題？」但本研究並不偏重去探討原組織內部各自的問題，也就是較不著眼於組織理論本身的問題，而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

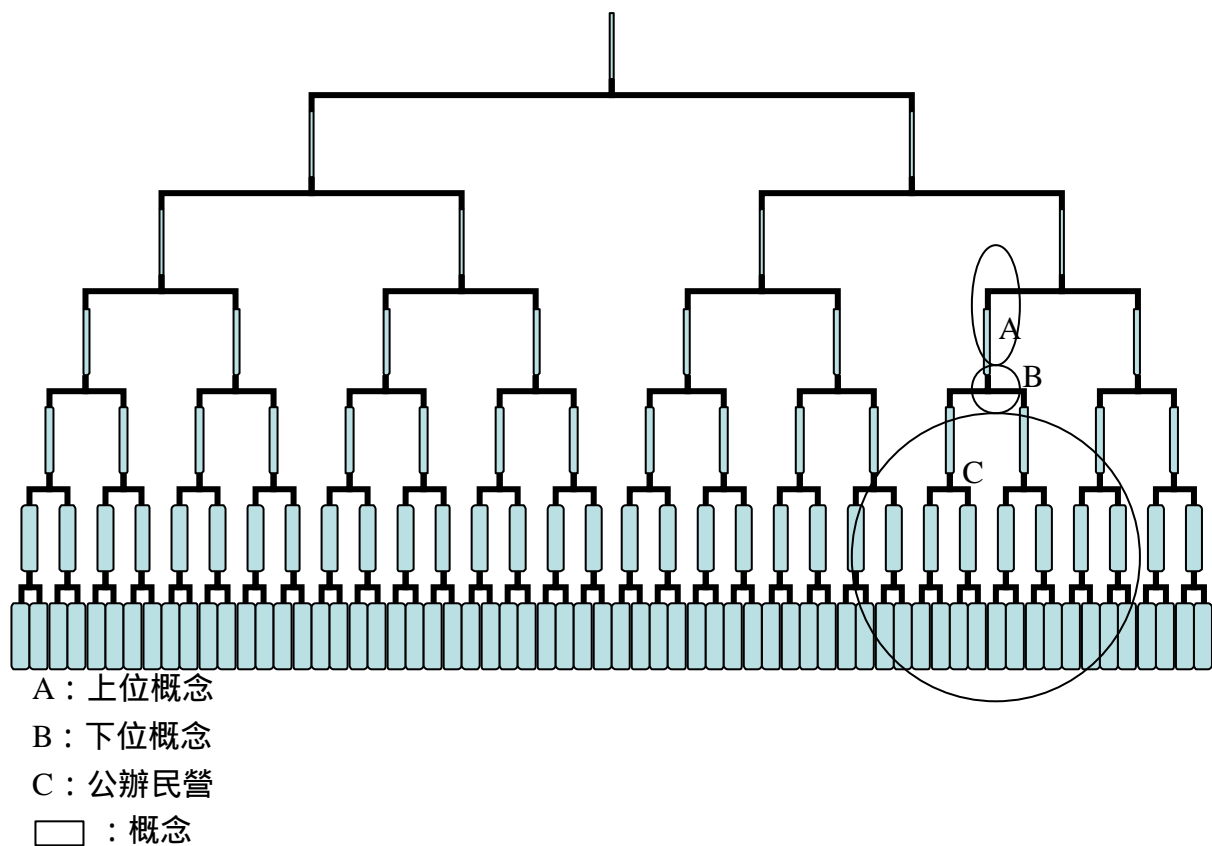
《資料來源：本研究繪製》

針對上圖，再予說明如后：

- 一、在上位概念中有不止一種區別其類型的方式，本研究並未一一臚列，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，但此在「後續研究建議」中則有提及未來可研究之方向。
- 三、在上圖中的左側，有兩條相對的指標線說明，此須與本研究之論文題目相連結觀察，此兩標線若以左右位置做區分，右標線之體系建構，乃係包含公辦民營的上下位概念，至於左側的標線中，則係為適用於政策分析，此原本並不限於對於非營利組織之探討，但本研究之研究對象僅就非營利組織的面向探討，而不去探討營利組織，有待澄清的是，如何區隔營利與非營利組織的概念，仍屬二者得以作為分野的依據，所以其後仍會探討此點，然而此與本研究主題並無扞格之處，因為思考的路徑雖可能分道揚鑣，但其後之探究仍係亦步亦趨地追隨著主軸（非營利組織）而走。
- 四、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，為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小點為止，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為何。【另外在下圖表示為公辦民營的小白球亦作同樣解釋】

至於下圖，筆者也針對某些理念，需做分項說明：

- 一、在下圖的結合體系概念後之圖形來看，所謂的 B（下位概念）與 C（公辦民營）之意思有何差別呢？其實也有如上述的第四點一般，所以所謂的下位概念其實也就是公辦民營的內涵之意，只是它仍是以較有條理的體系架構所形塑而成的。
- 二、有關下圖的 C（公辦民營）是以一個中空的圈圈表示，但上圖同樣意涵的標示卻是以一個小黑點來表示，其實此二者意思完全相同，只是在下圖的體系概念所形成的架構中，怕小黑點會因太小，致看不清楚，故乃以透明的圈代之。
- 三、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。
- 四、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，但這也只是為詮釋圖形的美觀，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》

承上所述，乃將立於本研究目的下所欲探討的『研究問題』說明如下：

**（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』<sup>4</sup>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<sup>5</sup>，而有研究必要<sup>6</sup>，故本文擬採行『文獻分析方式』以為研究之方法。

「文獻分析的意義，是為了發展研究的知識，而對先前已經提出或論證過的理論或文獻，進行瞭解與內化。一方面確定研究者的研究方向一方面獲得研究的知識基礎之後，研究者經過不斷地與文獻對話的過程，產生自己的研究觀點」（黃裕清，2001）。由於本研究是以「非營利組織」為研究定向（locus），探討其

---

<sup>4</sup> 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、鄒平儀（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。

<sup>5</sup> 筆者係以四種方式查證，皆無相關論文，其中第一種係在「檢索字串」中鍵入「非營利組織」而「採用欄位」則係「論文名稱」，且與「體系」之字串而「採用欄位」係分別為「論文名稱」與「關鍵字」，再透過布林運算的「and」將兩種字串連結，加以查驗。亦即其「檢索策略」為『(非營利組織).ti and (體系).ti and (體系).kw』。

第二種方式係與第一種類似，係將原為「非營利組織」之字串改為「公辦民營」，餘皆同第一種方式。

第三種方式係將「公辦民營」字串改為「公『設』民營」，餘皆同第二種方式。

第四種方式係採「非營利組織」字串與「公辦民營」字串，其「採用欄位」並皆以「論文名稱」充之，再逐一進行查證。

<sup>6</sup> 這裏有個迷思，也就是雖然別人沒有研究過，故可能有研究必要，但縱使很多人研究過，也未嘗不能開發出新的視角從事研究。

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，而本研究運用文獻分析的目的有：

- (一) 奠定整體研究的立論基礎；
- (二) 建立整體研究的架構；
- (三) 作為研究結果的探討基礎。

至於本研究對於公辦民營的文獻中，係試圖先從文獻中，閱讀諸般見解，加以比較分析、歸納概念，試圖在其中建立概念間之連結，誠如林生傳(2003:415)所述：「質性研究，是在資料蒐集與理解的過程中漸漸發現其中的範疇、面向與關係，形成概念與範疇（category），逐漸形成或修訂假設，可以一邊研究一邊形成假設，研究者固然可以預先定假設，但這個假設不是最後的，在研究當中，可以一邊研究一邊加以修訂。」然後以此形成並建構出得適用特定領域的體系系絡，且因是採用我國的學理、法令之邏輯建構，所以其成果係屬於得適用於我國之理論體系。而此理論體系之『理論』即如同林生傳（2003：55）所稱：「理論（theory）用以解釋、預測事件的發生與演變，使經驗世界產生主觀的意義，使理念表現於客觀實在界。理論是由若干或一組概念或構念的組合形成的。若干概念或依一定關係排列，或形成相互的關係或導致因果的關係，便形成理論。」故而本研究所獲得之體系架構具有形成理論的特性，而略似於「理論體系架構」之概念。

其次再就公辦民營模式中，以具有一定使命、不以營利為目的而存在的非營利組織，其與政府間的合作模式，加以透過非營利組織在我國最多的領域中予以媒合適用，亦即在社會工作的領域裏適用，至於為何社會工作領域係屬非營利組織與政府間協力最多之情形，則會另在本節研究方法中「二、研究對象」中予以完整說明。

而在適用社會工作資料之前，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。

最後再以本研究第三章所形成的公辦民營體系架構予以連結，可合併觀察以檢視其實務運作實況，並提出後續研究之建議。

## 二、研究對象

本研究之研究對象係對文獻內容之分析，已如前述，至於文獻分析之對象，又可依設計公辦民營之『整體理論之體系架構建立』，及『個別實務之操作衝突（差異點）實證』而有不同，茲分為兩大類敘述如下：

就『整體理論之體系架構建立』言，此部分之文獻閱讀最主要是著重在其知道學者間過去研究的方法、技巧與工具，對其過往研究的結果彼此間之明確的體系，進而探討既有研究的得失，以作為參考，並進一步發展出邏輯的不足，予以探討並補強其架構，進而建立完整的理論體系架構。

就『個別實務之操作衝突（差異點）實證』言，則就所選定的社會工作實務問題研究的來龍去脈，及爭論或存疑所在，加以擇要臚列出來，特別是針對在實務上有衝突的地方，而加以選取並於其間以標題示之，有衝突之數概念間並以雙向箭號表示其相對情形，然後再分別對此見解之差異點分別加以論述，然後並就各處文獻所顯示資料類似之差異點予以匯聚，最後再就前述之整體理論體系檢驗，以了解其差異，進而作為政策擬定之參考。

林生傳（2003：431~ 432）有段精彩解說，非常適合詮釋本研究的思考方式：對於資料分析時的『分類』與『詮釋』，有下列說明：「將資料化雜為整使其成為細目，再依其性質、內容分門別類，化零為整，是為分類的功夫。這裏所說的分類是要依範疇（categories）來進行。範疇用以組織、整理凌亂的事實或行為，成為概念，再由概念發展成為理論與工具，有些範疇是既有的概念，有些

是衍生、分化或創造出來的，到底用那些概念作為範疇以為分類，則要看如何用於研究目的，及如何才能便利資料的整理而定。依範疇分類所成的類屬，由於其相互間的關係緊密，可以形成類型（pattern），而使分類成為一金字塔的形狀。尖端的地方是類型，中間是類屬，底部是獨立的事件或單位。<sup>7</sup>

詮釋<sup>8</sup>是解釋、統整與反省的過程。它對研究的發現，回答為什麼，對其特殊的結果探討其重要性，並將研究的發現，依研究架構試圖建立成為理論。因此，詮釋需要對資料徹底的了解，也需要利用更抽象、更複雜的思維。詮釋常常受研究者在方法論所持觀點的影響，不同的觀點進行認知的時候，認知的重點不同，所做的詮釋也不同。持典型的俗民誌觀點者，以文化模式（culture patterns）與參與者的觀點（perspectives of the participants）來詮釋所得資料的意義。持現象論的學者，關心個人如何經驗某一特定的現象，由事件的本質來詮釋。因此，進行詮釋的時候，應清楚所持的理論觀點為何，不過，無論持何種觀點，基本上，詮釋在於探討所得的資料有何重要的意義？為何重要。由此可據以建立何種理論？若干策略可以領導詮釋的進行：

1. 注意你研究的題意與題旨是什麼；
2. 經分類之後的資料，進一步要探討各類屬之間的相互關係，又如何連結成為類型，是否及如何統整起來；
3. 將本研究的發現及其顯示的意義與同類研究的發現仔細加以比較，相符者為何，不相符者又為何，嘗試加以討論；
4. 由所得的資料進一步思索，是否可以統整、自圓其說，成為一種理論，以了解問題如何形成的道理，並探討是否可以據以提供問題的解決之道；
5. 繼續反省思考資料分析的發現及所建立的理論，是否有另類的發現或理論。」

---

<sup>7</sup> 以上為林氏對「分類」的說明。

<sup>8</sup> 以下為林氏對「詮釋」的說明。

另外，林生傳（2003：61）論及文獻之『分析、整理』時，亦稱：「詳讀過同一綱目下的資料之後，構思如何分析。基本上，要考慮如何分析對研究的設計與進行最有幫助。注意文獻資料所顯示的發現是相當一致，還是相當分歧的，如果一致，則就其共同處作整理歸納，如果不一致，宜就其不一致為軸加以分類，依一致或不一致、顯著度與否區隔；並分析它們所用方法相同？相似？還是不同？又是另一主軸，也可依此一主軸再加以分類。使用的工具如何？研究的結論與研究的方法與使用工具有無呈現一定的關聯性或交互作用？研究的樣本是否都類同？如果不同，研究的發現與樣本性質有無關係？如此，可以形成若干的主軸並呈現不同的面向與主體，依分析的依據，比較其異同。進一步，可以檢討其得失，並猜想結果、方法、工具、樣本與程序之間的交互關係，是否有忽視的盲點？是否有進步改善的空間？以及有待進一步釐清的地方與開拓的領域。倘能獲得這樣的結果，即能為研究建立一個學理的基礎，並對如何擬定研究假設、進行研究設計，發生實質性的幫助。」

筆者認為特別是在其中所述的「如果不一致，宜就其不一致為軸加以分類，依一致或不一致、顯著度與否區隔」，即為本研究所欲採用的核心方式，筆者認為，透過區分意涵上的一致與否，即可歸納出類型的區別，也就是說，如果在意涵上是呈現對比之狀態，那麼許多的思考路線就不會在同一條路徑上繼續走下去，而會各自有所依循，那麼許多在此衍生出的思考路線也就不會因此夾纏不清，而後可再藉由上下層級的區分，做進一步的演化，如此一來，其體系化架構即可漸次形成。

此種方式因為源頭係運用社會工作的相關學者、實務專家之見解所匯聚而成，自不致偏於一家之言，況且因為這是強調將實務操作所遇諸般問題皆予考量，其起始時未做特定次領域的排除，非常符合在政策分析時往往非存於一個假想性的狀態，亦即並非在真空實驗室下所做的研究，它是活生生的就在當下，而與現實面的複雜若合符節，故論述自可適用於社工各該領域，而於推論上具有一定參考價值。

至於為何選定採社會工作做作實證對象，則因選取對象事涉較廣，故另成一小節，就此請續見下節之說明。

### 三、『實務操作之衝突（差異點）實證』的範圍界定

究竟自何領域選擇？其實有著活潑的思考模式，雖如前小節所述，我們可從各種領域選取其範圍，但若細細觀察，則仍有著高下之別，換言之，有些領域雖有著頗多的實務案例可供驗證，惟有些則可能尚在演化中，雖其發展方興未艾，不過單就目前的操作實例欲予採用略顯不足，故本研究為顯示所建立之「理論體系架構」適用上具有普遍性，故選擇在特定領域中業務極其龐大，原屬於國家事務，現今則大量委外者，即為本研究的研究方向。

接著提問，我們怎麼認定何種事務係大量委外呢？這又回歸到本研究的最初命題，乃在於係針對非營利組織與政府部門間之公辦民營的相關運作模式，所以此種關聯係存於非營利組織與政府二者間，基於政府一體，本研究對政府並不加以區隔（指區分成什麼層級或何種業務屬性的部會機關），所以政府係固定不變的對象，況且因為絕大多數行政機關基本上設計皆針對全體國民提供服務，故欲就此依機關屬性加以區隔，實有為難之處，再者亦未聞官方有做此種劃分方式可供參酌，所以本研究之對象乃由非營利組織著手，透過非營利組織在我國的服務項目屬性而作為區分標準。

待闡明的是，本研究雖係以切入非營利組織的面向為探討的主軸，但並不認為此時即可以罔顧民間營利組織之存在，逕行探討非營利組織面向的事務，此乃著眼於在分類的事務上我們該如何在營利與非營利組織間切下以形成鴻溝，俾成判斷其區別的標準，自應先有明確論據，否則此處語焉不詳，對後續非營利組織之體系架構的適用妥當性亦將隨之起疑。從而我們仍視民間之非營利組織與營利組織在辦理公務事務的屬性有其本質上的差異，所以先行分析並區別其意涵，自有其建立體系架構上完整意涵之必要，關於此部分，本研究因其概念乃屬次領域

之先決概念，所以我們將會在本文的第四章第三節的第一點先行析述，作為後續區別的論述基礎，合先敘明。

至於究係採何種次領域以作為公辦民營下位階的實務分析對象？可先看一項數據，依喜馬拉雅基金會（1997；轉引自 江明修、陳定銘，2001：234）就其所登錄之一千五百九十五家基金會中，依其屬性、分類之比重，依次為：「文化教育型獨佔 1107 家，比重高達 69.4 %；社福慈善型 302 家，佔 18.9 %；醫療保健型 4.6 %；經濟事務型 2.1 %；環境保護型 1.2 %；其它各類 3.8%。」我們從上述數據中可了解，雖然以「基金會」將其等同於「非營利組織」會陷入是否過度化約的問題<sup>9</sup>，況且此基金會限於已登錄者，而如本文前所定義，未登錄者亦未嘗不屬於非營利組織，此外，該資料已屬七年前的資料<sup>10</sup>，或許尚非最新資

<sup>9</sup> 按台灣已登記、且由八家行政主管機關所主管之純粹民間的非營利組織，即有 39,397 家（黃慶源、高明瑞、汪明生，2004：30 & 61；轉引自 魏志旭，1997）。易言之，倘依照魏氏的研究，縱使不計入未登記者、民國八十六年以後成立者、或有公營色彩者、或八家主管機關以外行政機關所管理者之非營利組織，即已將近四萬家。雖然依照傅篤誠（2002：200）謂，因民間捐款者日減，所以「曾幾何時，社會上的非營利組織幾乎彈盡援絕，無以為繼，除了少數所謂吸金大王以外，百分之九十以上的非營利組織進入冬眠期。」所以，許多非營利組織已無所作為，甚至近於形同解散之困境，所以非營利組織實際數量之認定充滿頗多變數。

進一步論，所以其實這是個很嚴重的問題，也就是說，如果未將社團法人或其它相關類型算入非營利組織，則計算出來的母群體就有可議，各類別非營利組織自然比例也隨之令人存疑，對此筆者提出解釋如后，一般對非營利組織是將其分為財團法人與社團法人，基金會一般被認定其為財團法人，而財團法人被認為是非營利組織較無疑義，相較之下，社團法人是否必然是非營利組織，其實也不是沒有可議之處，特別是最近漸漸熱門被提及的公法社團更是如此，依許春鎮（2004：99）稱，「其概念要素有四，即國家高權行為所創設、權利能力、社員組織、公法屬性。」

然進一步論之，公法社團的設立是國家的組織行為，亦即由國家高權行為所創設，其可分為創設新社團及國家授予「現存的私法團體」擁有公法社團之法律地位等兩種方式，例如德國於西元一九三三年之健保醫師公會即屬後者（許春鎮 2004：100）。

試問像這種團體，若公法社團在台灣係非營利組織，則可否承認其具有轉化的地位，也就是可由「營利組織」轉為「非營利組織」？且是經由政府的授權而轉變的？此雖不無討論空間，惟概念上仍啟人疑竇！也就是說，非營利組織原本就不應是官方組織，雖然有些人對於政府捐資型組織，認為亦屬非營利組織，如張英陣（2000：158~159）：「例如我國、中國大陸、德國都有的政府型基金會，就是由國家出資且負責管理的基金會，但仍屬財團法人。」即採此見解，雖然此論點未必無可質疑之處。既然如此，又怎可由政府透過授權以改變其組織之屬性呢？政府何來「行使授權的權能」呢？準此，可見在社團乃至於公法社團上，是有著討論空間，而未必能順利獲認定為非營利組織的一員，職是之故，本研究對於將基金會解釋屬於非營利組織，相較之下，在學理的認定上是較沒爭議的。

<sup>10</sup> 在思考上可能會質疑其引用資料是否不夠新？對此，之所以選擇七年前的資料（八十六年的資料），而不選擇較新的資料，是否顯得過於老舊？此乃是因為非營利組織在我國尚未規範由統一的部會機關所管理，因此現制管理上約由二十多個行政院機關所轄屬，也因為沒有單一主管機關管轄，故依研究者所知，似並無官方資料對此分類做統整式的調查、暨研究，而係由民間單位於不定期所做的統整調查，而本文資料即係採此民間資料，亦即採用喜馬拉雅基金會的研究結果供作研究資料，時間上係屬較早期，其採用乃屬不得不然，謹此說明。

料，儘管如此，我們仍可從資料之判讀，獲得啟發，得到一梗概性的認知，亦即此等既屬非營利組織之重要環節，而其最大宗類型乃係文化教育型與社會福利（慈善）型兩大類，兩者百分比合計佔百分之八十八強，至於其它類型之數量相形下過少，即已顯見，因此本研究選擇此二類作為探討對象，申言之，因為其中「文化教育」實際上屬性，尚可細分為「文化」、「教育」兩類，故結合來看依其性質差異共分為文化類、教育類及社福類三類，茲以此探討，首先，文化類性質較為抽象，故屬性頗為廣泛，以博物館之概念言之，一般皆認為此乃屬於文化型非營利組織成員之一，但依黃慶源、高明瑞、汪明生（2004：33）稱：「美國卡內基博物館委員會，首先發現其博物館的目標並不明確，因之未有嚴謹的組織達成所預期的使命。」可見博物館確易發生因展示內容包羅萬象，導致組織目標不明確，沒有一定的範疇的問題，此外如科學館、紀念館等亦莫不有此範圍過於廣闊的問題，欲凝聚、提煉其架構較為不易，故不在本研究討論之列。

其次是有關教育類型，雖然此類型已漸有學界暨實務界專家提出許多論述，但實務上仍屬初期之試辦或實驗階段，例如聯合報（2004.11.29.：A10）稱：「八十八年國民教育法修訂通過小學公辦民營的法源依據後，至今共有台北縣種籽學苑、宜蘭縣人文小學、宜蘭縣慈心華德福小學、新竹縣雅歌小學、高雄縣融合中小學五所，另外台北市有自主學習實驗計畫；這些學校公辦民營的模式各不相同，經營也都面臨不同困境。」除此以外，秦夢群、曹俊德（2001：31~34）亦稱，我國義務教育實施類似公辦民營的案例，包含代用國中、森林小學、台北市北政國中「自主教育實驗班」等教育實驗。惟「代用國中」至民國八十八年止，全台只剩四所；而森林小學則因學費高昂，致使人學生人數無法攀升。另外自由時報（2004.11.29.：12）亦有類似之報導<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> 該報稱：「教育部著手修訂幼稚教育法，將開放幼稚園『公辦民營』，引發教師團體反彈，中部部份縣市教師會發起連署反對，昨天台北市一場幼教公聽會中，與會上百位幼教老師更強力抨擊；全國教師會指出，政府想推動公辦民營，卻沒有任何配套措施，為了捍衛老師的工作權，全教會堅決反對公辦民營。」



由上可知，公辦民營在各級學校之適用，在國民義務教育上之實務案例既少<sup>12</sup>，經營方法與理念也頗待調整，在幼教上推動更顯滯礙難行。至於學理的探討其實也有得增益之處，秦夢群、曹俊德（2001：35~36）整理于卓民、吳清山、周志宏、秦夢群、Van Der Gagg 等人之見解後，稱公辦民營學校之可行性模式有四種，即管理合約模式、民間承包模式、BOT 模式、特許學校模式。本研究認為此種分類雖極具參考價值，惟某些概念似乎尚可進行更細緻的區隔，例如特許學校模式除了擁有政府為此訂立的特別立法外，其在課程、教學、人事、組織、管理上均有相當大的自主權，但其獨立性究竟可以擴大到何種程度呢？似乎並無定論。再者特許學校之經營者必須與政府簽訂契約，但若是所訂契約內容係要求民間團體以自身經營管理能力來賺取管理費，並可適用於一定的法令，那麼其究竟屬於「管理合約模式」抑或「特許學校模式」？似亦值得吾人再行思索！由此可見，在教育領域之學理、實務上雖已有甚大進境，但其操作仍待進一步累積更多經驗，讓其充份的在多方面發展後，再行累積成果而做研究，故目前較不適合探討它在實務操作之諸般情事。準此，本研究乃認為對非營利組織在公辦民營的實務映證之操作上，應係以社會福利型組織為最常見。除此之外，我們也可依台北市社會局（2004；轉引自 李翠萍，2005：76）之調查：「政府與非營利組織以契約委託的方式進行合作，遍及各個社福項目，以台北市社會局為例，其委託外包的案件數便佔了整個台北市政府委外案件的二分之一以上。」而看出委外社福案件佔全數委外案件之高比例，故本文以此範疇探討為基礎。

接著本研究要探討社會福利的概念為何？其與相關概念如「社會工作」、「社會政策」與「社會立法」等等概念是否相同？或部分交集？或論述各異？若是彼此不一致，那麼究採何者？其理由又為何？

在論及這樣的問題之前，我們要先問個更上位的問題，就是「這算是個問題嗎？」，有必要將「社會工作」、「社會福利」等相近之學術領域做更細緻區分嗎？其區別實益何在？

---

<sup>12</sup> 范宜芳（2001：195）更稱，國民教育的公辦民營方式尚在研議階段。

就此筆者認為其實在各領域間學理頗有融通之處，且不論自然科學、社會科學率皆如此，例如數學就有著應用數學與純數學之粗分；社會學在概念上也可做一般社會學與應用社會學之粗分。至於在學界間跨域研究更多如牛毛不可勝數，無待舉證即自明，甚至對大學之初學者（大學生）亦開設相關課程，例如，社會工作也會開設社會學，且極多列為必修。而社會心理學就是從社會學角度研究心理學，社會工作管理就是將管理學理念運用於社會工作 等皆是。

可透過學者王正（1998：120~ 121）之見來說明：「社會福利社是經由一種自助、互助與他助的社會機制，移轉所得以及各種不同風險，而形成一個彼此密切關聯的社會保障網路。 社會福利的定義與範圍，學理上迄無共識。不易界定的理由之一是社會福利可以是一個價值概念，也可以指的是一套具體的福利制度。就價值觀念而言，定義本身即蘊含了價值倫理判斷的成份在內；就制度本身而言，則受到不同的經濟、文化、人口、社會等結構性的影響。因此，就最廣義的解釋舉凡治安、國防、教育、環境保護、健康照顧、國民住宅、公共救助等，任何可以增進國民生活福祉的作為，均可視為社會福利。惟就狹義具有共識的定義而言，主要核心項目則有：

- （一）、社會保險：健康保險、年金保險、職災保險、失業保險、長期照護保險；
- （二）、社會救助：對生活在貧窮線以下的家庭，提供基本的生活費用；
- （三）、福利服務：提供一般國民生活所需的各種福利服務，如緊急庇護、諮商輔導、身心障礙者保護、托兒等；
- （四）、社會津貼：本項係指未經所得測驗，且財源由一般稅收支應，如老農津貼、福利津貼等。」

所以依王氏所稱，社會福利的定義與範圍，學理上迄無共識，原因或因其為價值概念，或因係指具體的福利制度，也有可能是其它的原因。

另外黃世鑫（1998：146）所提出「社會福利就是社會安全網」的概念，亦可作同樣的佐證：「在現代的民主資本主義社會，社會福利通常包含社會救助、社會保險、以及福利服務；然除了這三大類彼此間有相當大的交錯外，社會保險又包含醫療、失業、職業意外傷害、老年經濟安全等，這幾項彼此間亦非完全獨立；福利服務之範圍，更難以界定。因此，所謂社會福利，係一相當複雜的『社會安全網』（social security net）。不僅如此，在組織方面，有些較屬於民間，有些較屬於政府，亦有『非官非民』，且絕大多數又同時包含所有的部門。」

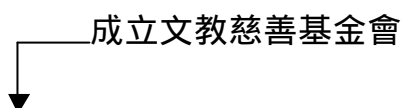
另外張世雄（2004）一文，通篇皆對「社會福利」之所屬學術領域暨其應授課內容，有著極其活潑，而與一般看法相左之顛覆性想法。至於其它領域多少也會有這樣的問題，準此，其實諸子學說之興，皆時代之風會有以致之，莊子曰：「皆有所長，時有所用。」所以學術應該是有互相融通之處，能知大致上之意涵似即為已足，所以在此，本研究乃採用「社會工作」的名詞，而將其認為應包含其相關在社會工作的範疇皆得適用之。

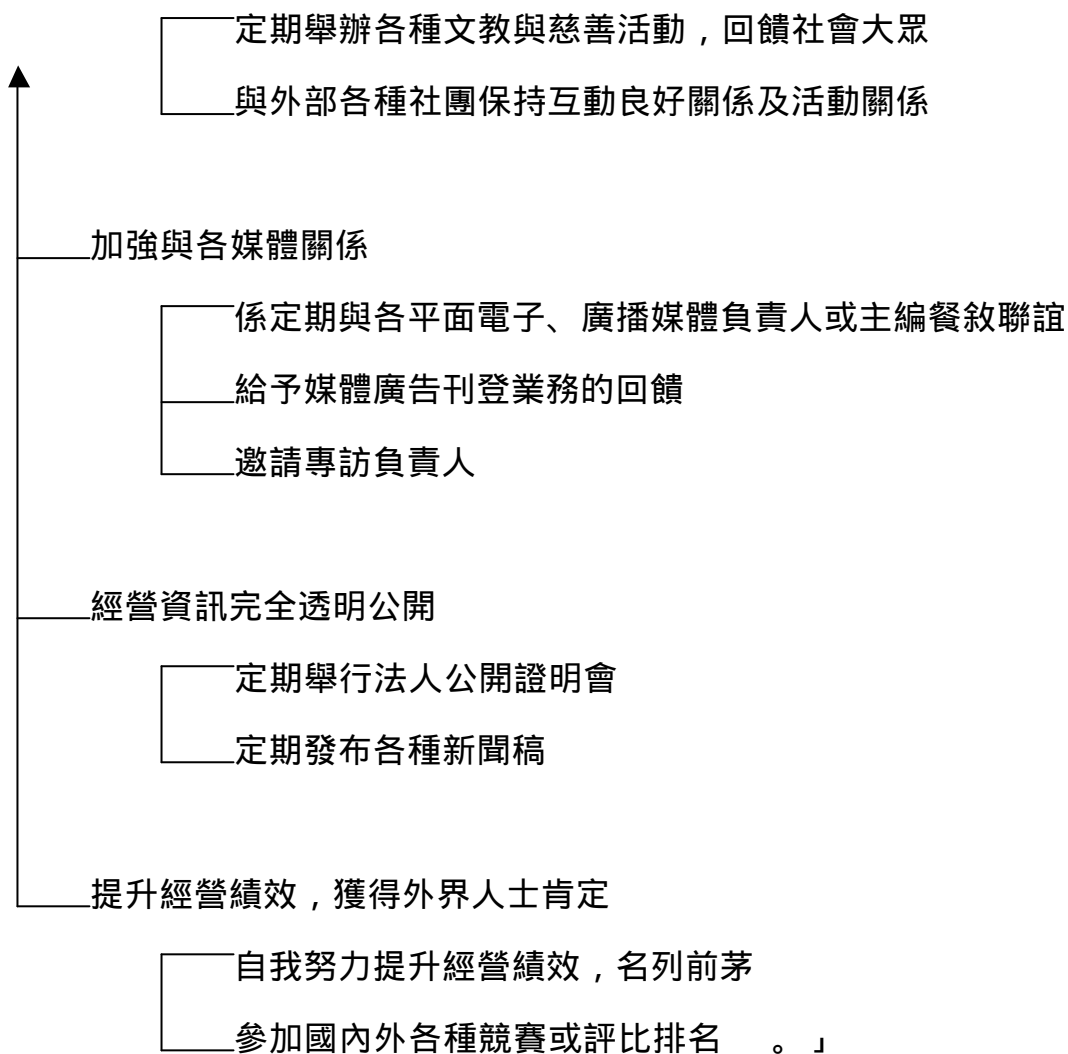
#### 四、『政策實務』與『文獻分析』交會之邏輯面向

企業管理學者戴國良（2004：360~ 361）在論及『組織行為學』當中的『決策』時稱：「企劃人員經常面對思考與分析。思考什麼呢？思考對策該如何下。分析什麼呢？分析探究原因為何。在實務上，  
，可以利用邏輯樹來作為思考對策與探究原因的技能工具，而且簡易可行。

（例如）當企業主希望能全面提升企業集團整體形象時，行銷企劃人員亦可利用邏輯樹作進一步分析，如圖 11- 12 【該圖之課題：如何提升企業集團形象？】，列示可能之方法與做法。

表一之一：邏輯樹之範列表





《資料來源：戴國良（2004：361）》

筆者認為，實則這並不僅止於企管的決策模式，在其它領域也有此需求，所以像這樣的邏輯思維，不失為本研究就其合於邏輯屬性所採行的思考面向的一環。

## 五、『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。顧柏 Cooper (1985；轉引自 林生傳，2003：58-62) 曾提出依文獻所探討的範圍，可將文獻探討區分為四類：

「 1、完全徹底的探討 (exhaustive review)

極盡可能蒐集並研閱切合主題或有關的文獻，加以歸納、整理、綜合、討論，撰述為文。

2、特定徵引徹底討論 (exhaustive with selective citation)

就特定刊物所刊載的文獻，選取一定發表期間的文獻全部蒐集，並作徹底的探討。

3、代表性文獻探討 (representative review)

依研究者主觀判斷，蒐集代表性文獻並作徹底探討。

4、中心文獻的探討 (central review)

針對問題的中心主題為軸心，蒐集文獻，並據核心進行探討。」

本研究之考量在於因社工領域分工細極、廣極，若欲以某中心主題為軸心，不論以何為主題，則對它次領域而言，均不免有所偏誤，易生窺豹一斑之憾；而若窮盡時日蒐羅，亦非一人之力能克盡其功，故上述第一類與第四類皆不採。又依筆者所見，國內並無公辦民營相關專刊<sup>13</sup>，不宜由特定刊物中選取，為免掛一漏萬，故亦不用第二種方式。職是之故，筆者乃採上述第三類方法，亦即採「代表性文獻探討」，至於此種所謂主觀性的蒐集文獻，並非毫無限制範圍地擇取文獻，按賈依 Gay (1992：39；轉引自 林生傳，2003：60) 對於『界定文獻探討的範圍與方式』，認有下列應注意事項：「

---

<sup>13</sup> 雖然社區發展季刊及月旦法學期刊皆有某一、兩期係以「民營化」等名詞作為當期徵募論文主題，雖「公辦民營」可算是「民營化」的下位概念，但畢竟終非以『公辦民營』為主題。

其中社區發展季刊，依該刊第一九期第一三五頁有云，各期中心議題以『社區服務民營化、民間參與』為主題者共有三期，包含第四十二期、八十期、一八八期。

第一，避免貪多，企圖把所能蒐集到的文獻全部納入，以充篇幅。文獻探討並非多多益善，小而精緻、組織嚴密的文獻探討常比雜亂繁多而散漫、似有關而又無關的文獻探討更受歡迎，且較有助於實徵的研究。

第二，對於已經大量研究的領域之文獻，宜篩選其中直接有關係的特定主題文獻作深入探討即可，對於間接的或相關的文獻可以割愛。

第三，對於新首航的領域，題目新穎，過去較少觸及，這種生僻的研究主題，文獻累積有限，宜擴大範圍，把直接相關與間接相關的研究文獻一併探討。」

透過賈依的方式來思考，從而本研究係不欲將所有蒐集的文獻均列入其中，而儘量循著文章論述主軸相關之文獻，及採用組織嚴密的文獻。

且本研究模式雖係透過較為罕見的體系建構，但所論述之社會工作文獻的內容卻取自常見的社工領域，並非取自社工之異例，因此倒不能算是新首航的領域，自與上述第三點敘述的意涵不盡相符，依筆者所信本研究的概念較為類似「新瓶裝舊酒」之意旨，亦即原本的社工相關見解（指舊酒）其實仍舊相同，只是透過新瓶子（指體系建構之思維）去裝舊酒，進而形塑出體系建構，而足以作為政策制定與分析的參考。

除此以外，本研究也參考了福克 Fox (1969；轉引自 林生傳，2003：59) 在其《教育研究過程》一書，認為研究從開始到完成可分為十三個階段，文獻探討出現於第二階段與第五階段，因此文獻探討可據此分為兩類：「

#### 1. 初步的文獻探討

出現於第二階段的文獻探討為初步的文獻探討。初步的文獻探討在於研究題目未確定時，協助研究者對於感興趣的領域之文獻作大體瀏覽，藉以增進對該領域的認識，並便於從中擇定題目。進行初步文獻探討時，既非完全徹底探討，亦非深入特定文獻探討，也不必建立卡片或登錄摘要，只在於能求得增進研究者一般性的知識，並形成應有的概念。

#### 2. 正式的文獻探討

出現於第五階段的文獻探討，係在題目確定之後，研究者進行正式的文獻探討。正式文獻探討，即是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，以形成研究假設並建立理論架構。此時，界定範圍非常重要。」

準此，本研究的文獻閱讀早在閱讀前即已擇定題目，自非屬上述的「初步的文獻探討」，而較近於「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)」

所以為了和「政策分析的本質」若合符節，始足作為政策分析的對象，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，因為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忸怩作態、搖曳生姿的既有屬性，所以筆者姑且稱此為「變形蟲邏輯」。

至於有關變形蟲的概念，並可用下述三段話去做鮮活的敘述，即 Benjamin F. Crabtree & William L. Miller (1999; 黃惠雯 等譯 2002: 252~ 253) 在論及『敘事分析法』之『如何賦予研究意義』時稱：「在分析資料時，研究者視故事、對話或彼此的互動為文本，而加以詮釋、分析，一旦資料成為文本的形式，它就可以分析，依研究的分析目標及研究者個人的興趣分析之。一般而言分析的過程，首先進入文本中，將文本資料與研究問題配合，形成範疇，使資料間獲得連結，產生關係。然而這些連結並非靠變數間統計操作，而是深層地閱讀文本做批判性反省後再閱讀之。之後就是尋求詮釋的內部一致性，並尋求其他的解釋說法或反例。最後研究者呈現他所獲得的研究結果，而這種程序並非線性的，是螺旋狀的。

敘事分析最獨特之處在於其焦點為故事的整體輪廓，不同於其它質的研究較執著於情境中的片段訊息，或截斷整個故事的脈絡，以形成研究的主題。敘事研究不僅重視內容也在意結構。敘事研究者檢視研究者的故事，去瞭解這些情節是如何形成故事的，以及故事的語言與和文化來源。其實整個分析的過程就是一種詮釋的過程，敘說者不斷地詮釋，再建構事件或經驗；研究者也在詮釋敘說者的故事，並呈現此文本於更廣大的文化脈絡中。」

Benjamin F. Crabtree & William L. Miller (1999; 黃惠雯 等譯 2002: 138~ 139) 在論及研究方法中，如何去詮釋時，對於『詮釋之舞』有段極其唯美又饒富深義的文字：「詮釋是複雜且動態的行業，就像具創造力的藝術品一樣，需要精確的技術，並且需要大量的耐力以及足夠的訓練，並不屈不撓地孜孜從事於研究，它存在著不斷變化的節奏；多樣的舞步；歡慶的時刻；揭露真相，惹人惱怒；並且，就像高中學校舞會的夜晚一般，其過程總是甜蜜的、身體的 (physical)、經驗的過程。舞會開始於接受邀約而前往，這些邀請說明了目的，



建立了情境脈絡，決定受邀客人，建議所帶的禮物與穿著，並且提出期望的範圍，這是一個高中學校舞會，或是社區型舞會。這是詮釋過程中一開始的描述階段，它可能是關於醫師病痛經驗的深度訪談資料，或是實習醫師待命的田野筆記。然而一旦參加舞會，並且從中獲得樂趣時，舞會通常會有所改變，新的夥伴出現，音樂轉變，非期望的事情發生，你與某些親密朋友的關係產生變化，並且形成新的關係，你必須持續地一再描述，並加以調整來蒐集新訊息；這便是在資料蒐集與詮釋二者間的反覆過程。開幕的舞蹈為了夜晚設置燈光與氣氛，大部分就像一開始的組織類型般塑造出詮釋的可能性，大型的舞會以閉幕舞蹈作為結束，有人希望能消除夜晚的緊張，許多質性研究會以編碼手冊的類型研究作為結束，是為了證明不正確的證據或是替代的解釋，在整個夜晚的期間，中途是一系列小型舞蹈，有節奏慢、節奏快的、親密的、疏遠的、狂熱的、緊密的舞步，這些都記錄著許多的心情與故事，相似地，詮釋的過程會經驗到許多反覆性與轉變，並且通常需要改變的組織類型與分析方向。

很重要值得我們去注意的是，所有的文本都是衍生物，就像是所有的舞伴都從某個地方前來參加舞會，而所有的分析文本也是如此，文本源於某些田野經驗，這個經驗可能會也可能不會牽涉到某個（某些）詮釋研究團隊中的成員，因此，所有的文本已經再現 / 詮釋某些原始經驗。」

Benjamin F. Crabtree & William L. Miller (1999; 黃惠雯 等譯 2002: 152) 提及『人與文本的關係時』，其稱：「歸納出三種閱讀文本的方式：照字面的、詮釋性的、及反省性的。我們相信和分析的不同時刻中三種方式都是有價值的，照字面的閱讀有益於接近開頭及結尾的部份，在這個方式中你希望的是由文本、資料來引導；而詮釋性的閱讀則提供許多核心的詮釋；反省性的閱讀則幫助釐清在新興的詮釋中讀者的角色，這三個組織類型的任何一種都可以此三種方式來加以閱讀。」

尚待論者，在上述三處學者的說明中<sup>14</sup>，筆者並非欲明確地指陳本研究係採取敘事分析或其它方法，而僅是在說明其實文本的分析運用是有著極其靈活的方式，即得如同上述「詮釋之舞」般地舞姿曼妙。

## 第四節、研究限制

### 一、未做田野調查

按公私部門間的互動，本有牽涉兩者間檯面上眾所周知的事務外，當然還有實際上運作的許多其它考量，所以，要不要做田野調查其實是在從事本研究前即已考量的重點。尤其在民間非營利組織立於財源難以有效為繼的情況下，與政府部門的接觸其實有著又愛又恨的主觀情懷，職是之故，非營利組織內心深處當然有著複雜的看法，而不足為外人道矣；同樣地，政府在提供民間參與機會，卻讓非營利組織或許有著藉此有上下其手、不法謀利的空間，亦逼迫政府對非營利組織設下諸多限制，以免遭人非議其圖利的無奈。

上述情形，當非憑空想像，在筆者嘗試行深度訪談之初，與社會工作領域某非營利組織之主管洽談，其即直言『該機構難以提供本研究相關內部資料，因為其好不容易才與政府建立的良好關係，根本不容許任何的機會而遭到破壞，也因為一旦破壞其與政府之信任關係，即於未來有著難以修補的危險』，筆者特別記

---

<sup>14</sup> 除此之外，本研究之「變形蟲邏輯」應有相當程度的概念類似下述「模糊邏輯」之見解，惟筆者對「模糊邏輯」內涵所知不多，故不願擅稱其與本研究意旨相同。

L. Cohen 等（2000；徐振邦 等譯，2004：616~617）談到研究方法的新近發展趨勢時，提到一種叫作『模糊邏輯』的國外新方法：「電腦模擬可以繼續延申至另一個新興發展的領域：『模糊邏輯』（fuzzy logic）。在此，研究者目的，在於確認特定研究方法能定義出某一語義概念範圍（Fourali,1997）。模糊邏輯肯定特定語詞（諸如快、慢、身高、低、高、中等、適當、成熟、已開發、適任等）其持續不斷地變化的價值，而我們又相對且武斷地劃分這些語詞為不同的語義類別與區段（例如評分等級）然而在每一個類別中，仍然存在著變化。模糊邏輯使我們得以取得語義類別內與不同語義類別間，較為精確的變異測量方法；模糊邏輯也進一步承認，許多現象也都存在著不精確而非二分（非此即彼）的特性。模糊理論傾向於正視現象的灰色地帶，而非強調非黑即白的二分立場（Kosko, 1994：102）！」模糊邏輯重視回饋概念：系統會不斷地根據回饋，來修正其自身系統，此論點明顯的回應著複雜理論（Kosko, 1994：63），以洗衣機為例，洗衣機的感應器將會因應衣物重量、灰塵量、織物纖維等而自行調整。」

得其略稱，『別說是碩博士生的論文，縱使是大學教授來做研究，我們也要依照他過去與我們密切的合作關係，才會基於信任而提供相關資訊，畢竟我們與政府間的良好關係是過去多年來所辛苦建立的，這也不是只有我的貢獻，所以不容許任何的破壞。』

也因為這個緣故，所以筆者乃本質上的排除此種方式，也就是本研究不採取田野調查之研究方式，這個想法來自於若非具有良好交誼關係之下，民間機構對於甚為隱密的事項，根本就不會提供你相關深層資訊，但若取得深層資訊，則如何將其公布於研究中而又不違反研究倫理，傷害到對於受訪機關的誠信，其實一直就是過往類似研究的兩難，這樣的困境其實是個老調重彈，其論述在一般研究方法的教科書上並不乏見，筆者不欲贅論，只是在此考量下不禁反思，過往的田野調查不管是深度訪談也好、參與觀察也罷、抑或是焦點團體等等，雖然有著諸多的研究技巧可以減緩它的影響，惟多少仍會受到上述思維的限制，而在論述上有著程度不一的保留，然而我們對於研究主題真的有充分的認識嗎？我們事前具有相當程度的默會知識嗎？我們具有相關的先備知識嗎？以致能夠大軍直入的切中核心，了解並提出我們所要的問題？獲得我們所要的答案？筆者對此持保留態度，職是之故，正所謂「君子務本，本立而道生」，則何不回歸根本，也就是說，何不針對現有文獻資料，放情無礙的去廣泛閱讀，再去了解並思考這些問題，無所顧忌地提出想法，因為思考若是沒有侷限，事情就會看的更清楚，至於實務上的田野調查乃得以暫且放下。

因此本研究探究主題「公辦民營」乃出於文獻資料的閱讀與分析而成，其間雖然係有部分採自官方引論資料與實務界人士所撰寫實務文章，然而本文已在有限時間內，立於文獻資料上歸納、演繹，勉力思索建構其體系暨政策方式<sup>15</sup>，惟

---

<sup>15</sup> 本文所試圖建構之政策分析，因考慮尚待學術界與實務界之反覆考驗與批判，且此研究方式較偏向實務面向之驗證歸納，至於在學理上該研究取向與理論之結合，則想必顧此失彼，論理上較為薄弱，所在多有，故本文對此處所設計之政策分析，未稱其為『模型』或『模式』，以突顯這僅是本論文鋪陳推演下所顯示之概念化方式，亦即筆者對該部分研究仍持保留審慎之態度，除供作自身反思修正，並於爾後靜待各方先進前輩賜正。

終究非親至各個第一現場觀察、訪談，故其所推論，或限於筆者主觀見解、或限於筆者思考偏誤，影響所及，導致體系架構之妥適性不足，當屬勢所難免。

至於為何將上述說明放在此處，而不置於第三節研究方法中第一點的「採擷研究方式」裏，乃是筆者認為縱使不談及採納諸般田野調查的研究方法，亦無礙本研究的研究方法之說理構成，也就是兩者其實是個分向而行、卻殊途同歸的思考路徑。也因為如此，所以未做田野調查，或可說是研究上的限制，但它因是研究前思索下的產物，所以稱其為後續研究的途徑，亦未嘗不可，甚或更佳，只是筆者為求謹慎，乃將之置於此處，此外亦於文末的「後續研究建議」裏併行提及，以資周延。

## 二、國外文獻參考數量不足

雖說本文主題仍係以我國「公辦民營」體系及其政策實務分析推導，惟該公辦民營終究係源出國外，且在許多國家間施行經年，其間運作良窳利弊互見，所謂他山之石可以攻玉，則自宜多方參酌他國之經驗，以對本研究所產生體系架構相互驗證進行反思，本文受限於筆者寫作時間上不夠充足，故所作體系架構乃欠缺與國外運作經驗進行直接對話，難以進一步在國內外文本間從事多方比較其論述，故所推論出體系架構無法與國外相關體系驗證，殊為憾事。

## 三、各異級領域(乃至各級次領域)間之適用，猶待後續之論理補充

本文所論之下位階體系架構（政策分析模式）乃係出於對社會工作(社會福利)之整體事務進行審酌研究，但在其它領域如醫療領域、教育領域，乃至工程類等諸領域間，是否均得一體適用？依本研究的體系架構，本具有同屬行政部門官僚體系色彩下得進行開放驗證的宏觀性，亦即未予排斥某特定領域不得適用，所以此答案本應屬肯定，惟各領域之實務運作情況各異，故其分別適用後結果是否一致？則恐應持保留態度，宜待進一步驗證其差異，方得為適用。

除此以外，縱僅依社會工作而言，實則社會工作之層次亦甚為繁雜多樣，故於具體適用時，仍應適度補足各次領域間之學理及實務運作之差異，讓體系架構更為細緻與多元，適用上始為妥適。

## 第二章、文獻分析

本章所論究因相涉『核心概念』有多項，故以下係就各核心概念先做文獻上釐清暨定義：

### 第一節、非營利組織之意涵

非營利組織是什麼？該如何定義？其實是個大哉問！

按非營利組織<sup>16</sup>（ Nonprofit Organization ）在我國成立，由來已

---

<sup>16</sup>非營利組織之相關名稱，名目眾多，舉凡非政府組織、獨立部門、慈善組織、公益組織、第三部門、公民社會、免稅組織、影子政府 等，其實其機構性質相去不遠，而莫不有其立論基礎，是故若要強行區分彼此間名詞定義，實則頗有為難之處，以非政府組織與非營利組織之區隔來說，例如學者王振軒（2001：45）即謂：「本書將以非政府組織或非營利組織運作場域作為兩者間主要區分，凡組織活動於單一國家內推動者，具有在地的、草根的性質，稱之為非營利組織；組織活動跨越國界，不限於單一國家者，則為非政府組織的研究對象。這種以國內或國際活動場域作為分類的方式，已在南華大學非營利事業管理研究所的教授群間獲得共識，並作為本所非營利組織組與非政府組織組之間區隔之標準。」本文認為此種以「是否在單一國家內推動」的分類方式，有其概念區隔之價值，特別是在對國內或國外跳脫民間營利機構及政府官方的角色，而在外交處境困頓及兩岸關係詭譎的情形下，為求透過此種組織而在實務操作上有所突破，真正能與國外接觸，故須對該第三國之政經人文情況、國際關係現勢、國際同性質組織的串連合作、外語能力的養成（特別是英語以外的第二外語、第三外語，因為非常多的國家是不說英語的）、國際性超大型組織(如歐盟等)的了解 皆是，這些都是一般在國內的非營利組織較不需面對的學術議題，所以在非營利組織及非政府組織之教學取向的區隔上，不失為一個好方法，亦確有其必要。

然而此種論據在學界間並不是沒有異聲，例如蕭新煌（2000：110～111）即認為「若是以組織的型態來分的話，非營利部門又可分為以會員為組織核心的『社團法人組織』（通稱為非政府組織，NGO），以及以基金會為構成核心的財團法人。因此台灣的基金會與一般所定義的NGO團體很難區分。在台灣，這兩種團體的區分變成只是法律上的差別而已，而不是在本質或實際上的區分。」由此可知，蕭氏似係將社團法人即稱為非政府組織，而財團法人則為單純之非營利部門（組織）之意。準此，則其與前述王振軒之見顯有差異，按財團法人乃出於財的聚集，社團法人乃出於人的聚集，其與是否能和政府部門區隔並無一定關係，故似不足為NPO、NGO概念上的適切區隔。此外David Lewis（轉引自王振軒2005：6～7）另依據名詞使用疆域之國際實務操作上，亦論及將北半球、富裕國家、已開發國家的此類組織稱為NPO，位居南半球、貧窮國家、開發中或未開發國家的組織稱為NGO的說法。

由此可見這些概念，未必有放諸四海皆準的分野，其實本文認為，對一個樣貌呈現多元化的『東西』言，欲以隻字片語去解讀而不可得時，我們毋寧採取一個更寬廣的角度去採擷其最具特色之面向而稱呼之，似不失為可行之道，茲以成語『瞎子摸象』喻意申明之，我們可用以說明，即有四盲人甲乙丙丁未嘗見過象，欲了解象而摸之，甲摸象鼻謂象像粗水管，乙摸尾謂象像繩，丙摸腿稱象像柱子，丁摸身體謂近似牆壁，其實這四說法都對，因為就其所觸摸處也確係如此，只是因為從不同面向視同一物所致生的差異罷了！這並非出於摸象的人所見所識不夠周全，而係緣於所觀察的對象本身的樣貌是如此多元之故。

回映過來，觀諸非營利組織，乃至於前述各類說法如第三部門、慈善組織等等，其實它們都是對『這種組織』以不同的學術視角去觀察它、解讀它，這些視角各有其價值及其歷史發展因素，所以我們或許可從更另類的方式去看此問題，第一，區隔這些概念，有助於我們去了解這些不同概念本身的意涵；第二，對於這類組織所蘊含的特質因為是如此多元，所以對初學者而言，何妨從上述諸般名詞所蘊含的面向去探討，當更有助於了解這類組織所應有的完整定義、要件及特質。

久，但其定義卻莫衷一是，究其因由，恐出於其原始特性而起，即如馮燕（2000：2）所云：「耶魯大學社會暨政策研究中心『非營利組織計畫』創辦人 John G. Simon 教授 (Silk, 1999) 指出，即使在沒有人刻意描述、宣導、鼓吹的狀況下，難以計數的民間非營利組織早已在社會的各個角落，展開教育、醫療、娛樂、保存自然資源、維護人類尊嚴與人權等種種療痛止傷的工作，」。其實這樣的情形並非偶然的外國特例，衡諸世界各國莫不如此，我國亦然，換言之，早在我國立法推動相關主管法律或命令予以規範前，非營利組織就在我國市野田間悄無聲息的運作開來，既然其等早已存在，所以在法律不溯既往的原則下，除應鼓勵公益行為，對於從事公益行為之民間公益機構的興起，亦應積極培植與協助，此不僅出於肯定非營利組織的使命，也表現於其領導者係具有使命感的領導，「在領導的真實情況，特別是在非營利組織的領導，其必須在顧及許多社會的基本人道主義和教育的關注，需要我們了解隱藏在文化中的力量，及試圖使用這些力量達成一些我們能作的好事。(Jenkins, M. & Jenkins, B.D., 1998: 85)」

此立場不因任何情事變遷而有所更迭，雖然我們對於公益行為是如此鼓勵，並推崇其流露人類美好德性之價值，甚至可以將「行使公益事務」視為法外行為或放任行為，而認為可以不必受到法令之拘束。

除非它利用非營利組織從事不法的行為，例如逃稅或其它行為，我們才會在法律上設有程度不等之規範，但這樣的規範，仍應只是做較低限度之限

---

至於本文所論，首先，依筆者閱讀相關文獻之主觀愚見，似仍以非營利組織為最多見；且非營利組織所強調的『非營利』概念亦為筆者認為最重要概念，因為組織中若無非營利的前提，又何能得以享受免稅優惠？倘若得享優惠，豈不徒遭廣大民間營利機構之物議，由另一方面來說，以政府提供社會福利的模式來看，不管是採威廉斯基(Wilensky)區分為殘補式或及制度式社福，抑或採用佛爾得(Forder)區分為選擇性與全民性社會福利來看，政府原則上都會提供社會福利，而且著眼也不在於追逐財貨利益，因此非營利組織本質上較不會刻意被政府部門混淆，因為非營利組織是『不欲追求利益』，而政府則比較『沒有所謂追不追求利益』的概念，兩者宜從公與私部門的角度去看，較為單純，因此政府與民間在區劃上是較為容易的，相形之下非營利組織與營利組織（如公司）才是正相對立（指營利與非營利概念上的對立）而更難區分之所在，因此才顯得重要；再其次，「非營利」採取負面排除的用語，也是喻意較寬鬆的作法，因為如此將較可把諸多它概念予以詳盡包羅，探究意涵時將不致滋生掛一漏萬之苦，似較妥適，故文中仍以『非營利組織』稱之，謹此說明。

制<sup>17</sup>。所以，我們在探討非營利組織的首要條件就是尊重非營利組織早已存在的客觀事實，這也是本研究對非營利組織意涵的最根本立場。

惟本研究對非營利組織之定義探討，重點在於引出政府以非營利組織為合作對象時，非營利組織所應有之條件，故係著重在公私部門間的協力關係，而非營利組織終究非本研究之最核心課題，故不對非營利組織做過多申論，復考量非營利組織定義人言言殊，雖饒富學理旨趣，惟果真論究開來，依筆者所信，恐怕會是另外一篇博士論文<sup>18</sup>，故不擬做各要件之逐項探微，以下對非營利組織之概念所作定義，係出於筆者過往學習經驗所累積，故與學界、實務界所論非營利組織定義或有不同。此外尤待闡明者為，筆者乃在尊重既有具備高遠使命之非營利組織早已廣泛成立，故所設定之定義的第一個要件乃稱係「在政府法令規範下」，而不稱「合於政府法令規範下」，也就是尊重過往所謂「草根性非營利組織」<sup>19</sup>的存在，縱其未經登記、認可等程序<sup>20</sup>，筆者仍認其屬於非營利組織<sup>21</sup>，合先敘明。

---

<sup>17</sup> 這種限制，理論上其實可分為兩種，一種是單純就其非營利組織專屬法令面向得否免稅所為之規範；另一種則是就各該系屬法規所各自規範之其它面向，例如私立學校一般被認為屬非營利組織，但是其又另受私立學校法規範，而不免有違反規定之情事，例如私立學校法第十七條設有董事間相互具有配偶或親屬之關係設有限制，但依胡茹萍（1995：118）之研究，於民國八十四年時，在我國四十五所私立專科學校中，即有三十一所私立專科學校的董事會中遭到單一（或併存兩個或三個）家族所把持之現象，思之令人心驚，而頗有規範之必要。

<sup>18</sup> 之所以認為其係為一篇『博』士論文才能圓滿解決這問題，依筆者愚見，若果真進行此項探討，除單純就其一般國內外定義逐項去探究外，尚需就特殊型態予以分項論究，甚至更好的是建立一套分類系統，將它體系化，不單包括非營利組織與其外部環境的相互關係，亦需做對內部細項的分類，並就內部各分類賜予以不同評價、不同規範，這樣才是比較好的「定義性」論文，否則不免流於泛泛空談、體系錯亂，殊為可惜。

<sup>19</sup> 這裏稱其為「草根性非營利組織」，本研究所指的是「未辦登記」之「地方性」的非營利組織，筆者採此名詞是考量其具有上述引號內「未辦登記」及「地方性」的兩項特性，而這具有發善願、做善事，且不計較外人對其之看法的組織，也就是此種組織做它自己想做的善事，但別人的眼光關愛與否，其並不在意，惟在學界尚非屬已有共識之見解。

依照林佳成（2003：18~19）所認定之「草根性組織」乃係「農村居民自發性的組織，並以推動社區中各項建設為宗旨之會員性團體，包括社區發展協會、生產與消費合作社、農會推廣教育班等，」，但這類組織很少向政府主管機關登記，且服務的區域、對象、事務均較為單純，少有特殊技術之服務。

故地緣性、血緣性、非正式組織均是台灣草根性組織重要特性。」故可見其與本研究前段所認定之定義不盡相同，例如林佳成氏認為向主管機關登記與否並不構成區別之標準即是，其它類似林佳成氏之見解，並請參見林吉郎（2003：112）之論述。

<sup>20</sup> 以下意見可視為相反意見之代表。唐啟明（1998：185）擔任台灣省政府社會處處長時稱：「就台灣省而言，根據統計，台灣省未立案托兒所約二百四十八所、老人福利機構約有四百零七所、身心障礙福利機構約有二十二所，綜其未立案的原因及困難有：

- （一）土地昂貴、用地取得困難及土地不合分區使用規定。
- （二）場地空間不足。
- （三）建築物不符建築使用規定。



至於此處定義在設計上的考量，之所以將「在政府法令規範下」納入要件，而不爽爽快快地一刀刪除，乃是往往限於在此條件下，政府才會將公有業務，外包給民間非營利組織，故仍將此要件列入，有其為符合本研究意旨之深層用意，否則不免論述上陷入『政府若根本不會委託予本研究定義下的非營利組織，那為何此處非營利組織還作如此定義呢』之衝突。

茲將『非營利組織』定義如后：在政府法令規範下，其組織目標具有公益性或互助性，得以營利為手段，但不以營利為目的，且享有政府賦稅上的優惠之正式民間組織。

## 第二節、政策分析之意涵

本研究題目之「政策分析」所指何義？依 Ann Majchrzak 著（謝棟梁 譯，2000：17）的『政策研究方法論』一書中所稱「研究程序有不同的類型，對於解

---

（四）建物及消防安全措施不符合規定。

（五）專業工作人員資格不符合規定。

（六）有意規避政府單位的監督。

一個合法社會福利機構的立案，必須經行政相關部門的審核，過程相當嚴謹周延，包括土地分區使用與取得、建築物使用標準、環境設備、消防安全管理、衛生設施等，均需符合政府的法令規定並按時繳納稅捐，故具有一定程度之服務品質與水準。反觀未立案社會福利機構良莠不齊，加以各級政府人力有限，無法全面清查現況，掌握確切數據，通常只有在接到檢舉時才會處理，以致層出不窮的公共安全事故發生，民眾不但不能享有高品質的服務，甚至其人身安全亦未能獲得保障，此非僅令政府立法美意盡失，而且對有福利需求者而言，更是備感痛心失望與惶恐不安，影響實不容小覷。因此，建議中央修改土地建築法規及儘速研訂小型社會福利機構設置標準以期突破立案困難。藉由法令規章規範其合法立案；同時將其納入輔導管理與監督的行列中，透過種種業務的推動，如採取名單建檔、訪視輔導、審核評鑑、限期立案、依法罰鍰、公佈名單、勒令停業等處置措施，並加以考量其整體現況據以積極規劃輔導立案，使其能正常發展。」

<sup>21</sup> 當然此處與下述定義結合來看，我們會發生在邏輯上解釋不通的問題，也就是如果未必要經過登記、認可之程序，那麼這樣的非營利組織可能依現行稅法根本無法獲得免稅的優惠，又怎麼會符合本研究非營利組織的定義呢？矛盾自然就進出來了！關於此點，筆者認為這是將研究非營利組織「類型化」的問題，亦即縱使我們認為那是屬於非營利組織，但非營利組織仍應區劃不同的類型並予進行內部的規範條件，也就是某一部分應該免稅而另一部分則不需免稅，便可以解決此問題。

決社會問題也有不同的效果（例如應用或基礎研究），但是，政策研究之特點在於對基本的社會問題提出行動導向的建議。」而本研究即透過所欲研究對象的屬性，藉以表明所採用的分類方式，而作為接下來本研究的基礎概念。

而此可如下圖表示：

|                  |   | 研 究 重 點 |            |
|------------------|---|---------|------------|
|                  |   | 技術性     | 基礎性        |
| 行<br>動<br>導<br>向 | 低 | 政策分析    | 基礎研究（政策分析） |
|                  | 高 | 技術研究    | 政策研究       |

圖二之一：政策研究類型圖

《資料來源：Ann Majchrzak 著，謝棟梁 譯，(2000：18)》

其中在這四類中，「基礎社會研究 (basic social reseach) 為傳統的學術研究，通常由大學相關科系所進行。基礎研究的典型例子為：Asch 對團體內從眾行為及共識的研究。技術社會研究 (technical social research) 則是為解決非常特殊精細定義的問題所提出的專案，例如核能電廠的適當規模大小，或是社會服務計畫之最適責任系統。質疑發電廠是否應建立，社會服務基金應如何分配等問題，則不在技術研究討論之列。第三類型的程序：政策分析 (policy

analysis ) , 為對政策制定程序的研究。政策分析通常由政治科學家所執行, 他們所關心的是政策被採納的過程以及政策被採納後所產生的效果。

在圖 1.1 中, 四種研究程序分別按行動導向與研究重點而分類。其中具有高度行動導向的研究程序, 對於研究成果的立即效用, 比低行動導向的研究程序更為關切。此外, 研究程序的研究重點可能在於技術問題或者基礎問題 ( 例如對高齡者的照顧 ) , 其中後者所嘗試解決的是範圍廣而多面向的研究問題, 這樣問題對廣大的群眾會產生不同的影響。

在這四種類型之中, 政策研究是唯一同時具備行動導向及基本問題導向的類型。這種導向表示, 為提供決策者有用的建議, 解決基本問題的所有可能行動都經過詳細的評論。如此, 只有最妥適的行動方案才會被推薦。

總之政策研究透過對基本社會問題的研究, 以期提出務實行動的方案, 而改善這些基本社會問題。而其它類型的研究程序則未有如同政策研究程序之研究重點與行動導向。( Ann Majchrzak 著; 謝棟梁 譯, 2000 : 18~ 19 )

我們根據上述說明做如下分析, 藉以表明本研究立場。

首先, 就「行動導向」的面向言之, 本研究所選擇的次領域如社會工作 ( 甚至是其更細的領域, 如社會工作中的醫療社會工作等等 ) 終究不算是針對某項特定細微問題而探微, 亦即並非進行「非常特殊、精細定義的問題」, 所以不算是「技術研究」, 甚至它的行動導向也不甚高, 所以它也不能算是「政策研究」。至於就「研究重點」之面向言之, 本研究目標較小, 並非從社會基本問題面去做整體性的關注, 所以自不宜稱為「基礎研究」, 關注的反而是政策被採納的過程與政策被採納後所可能產生的效果, 此恰與上述「政策分析」的意涵若合符節, 準此, 乃稱「政策分析」為本研究意涵, 並作為本研究的「論文題目」之一環。

### 第三節、公辦民營之意涵、源起、相關理論基礎

#### 一、公辦民營之意涵

按『公辦民營』常與「民營化」、「簽約外包」、「公私協力」等名詞相混，已如第一章之第二節「研究目的」所述，學者間所見所論每每各異，立論引據不一，甚至有同一名詞卻內涵歧異<sup>22</sup>，徒增研究者之困擾。

首先看最易混淆的兩名詞，亦即「民營化」與「公辦民營」所指涉範圍是否同一？王順民、郭登聰（1999：235）認為：「基本上，『民營化』本身的概念變異性頗大，而其相關的類型也極為複雜（Pirie, 1988；鄭清霞、呂朝賢、王篤強，1995）。」對於此點，有學者認為兩者並不相同，但也有認為兩者在概念上相仿，甚至認公辦民營為民營化實施方式之一，而為民營化之內化概念。例如「國內公立醫院『民營化』的可行性雖有諸多的研究報告進行分析探討，然而卻因諸多因素，而在市場中遲遲未能施行。目前僅有的實行方式為『公辦民營』方式，然而，除郵政醫院為移轉外，其他的公辦民營模式均為新設醫院，即直接交由民間單位代為經營管理。」（莊漢宗、黃昱瞳，2003），即認公辦民營屬於民營化之實施方式之一。

此外李宗勳（2000：87）亦謂：「本文即以民營化的執行工具——『簽約外包』，作為探究活化公共服務的主軸。」由此可見，李氏乃認為簽約外包的地位屬性，係屬於民營化的執行工具，但民營化的其它執行工具又有那些？而且簽約外包與公辦民營間關係仍然很難加以區別。

亦有行政或法律學者認為民營化係專指原為公營機構或事業，因政策考量而將該機關移轉為私部門屬性之機關，亦即其公私屬性為之改變，此乃與它領域學者見解不盡相同。例如學者詹中原（2000：71）即認，「近期各國對行政革新中

---

<sup>22</sup> 例如公私協力與公私合夥之意涵，學者間見解即有混淆、歧異，可參見本節第一點以下有關此二者之論述。

經常關注的主題有：（一）、新政府運動；（二）、再造政府；（三）、『民營化』；（四）、企業精神政府；（五）、『公私部門合作』。」可見其又將「民營化」與「公私部門合作」區劃為不同之概念層次。

承本節首段所述，「公辦民營」有許多相關概念，彼此間意涵眾說紛紜混亂不清，究竟何者適用於本研究宜予探討，故以下茲就牽涉概念中較有相關的「民營化」、「委託（或委辦）」、「簽約外包」、「公私合夥」、「公私協力」、「公辦民營」名詞做如下分析，以利得知本研究對此核心概念之意涵的取捨理由。

首先就「民營化（Privatization）」言，是指在資本主義經濟之下的民間企業與事業或者是私有財產之意（江亮演、應福國，2005：54）。是針對行政機關將原本由官方經管事務逐漸轉由民間興作，其中也包括一種型態是全盤的由民間去做，而與政府再無關係，這樣的情形蘊含了「去機構化」或「去業務化」的目的，至於本研究則係公私間共同去完成行政事務，再就各該事務間運作從事研究，所以若行政事務從此公部門免除了作為義務，則與本研究探討對象即顯有差異；況且民營化之概念源出異邦，且於不同國家行之有年，諸多國外經驗學理是否符合國內運用，尚待論證，此部分雖甚有研究價值，但終非本研究之體系架構與實務驗證所最關切命題，乃與本研究意旨略異，不適合做本研究之核心概念。

「委託（或委辦）」其實指的是一個行使行為的方式，但這種方式究竟有那些型態？單從此字面上並未明述，再者行使行為也不算是行使方式中最重要的概念，從事此行政事務的「雙方主體」也很重要。此外其它主體所作的事務中也可能會有委託（或委辦）的情形，例如行政機關也可委託其它行政機關辦理一定事務，所以其突顯不了公私間協同辦理行政事務之關係，除此之外，「委辦」也是法律專有名詞，依地方制度法對於地方自治團體之處置事務，可區別為自治事項（規定於地方制度法第二條第二款）與委辦事項（規定於同法第二條第三款<sup>23</sup>）兩類，且「委辦」事項在學理上仍因規定不夠詳實而遭學者炮擊，例如蔡秀卿

---

<sup>23</sup> 「委辦」於地方制度法第二條第三款規定為：「地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」

(2003:98) 即謂：「現行法規中如何之規定得稱為委辦事項？受託處理者為地方自治團體本身？抑或該團體之機關？地方自治團體處理委辦事項，只有執行權而無立法權？」，益見其為具法律固有意義且其細部見解不一致的名詞，故亦不適合充作本研究核心概念。

「簽約外包」其首先命題是簽約，「簽約」<sup>24</sup>二字是有點詭異的，說它詭異是在於簽約是公私間共同從事行政行為的必要條件嗎？其實在實務操作上意見未必一致，如果吾人認為此為必要條件，那麼所有此種行為皆具備此項要件，則對於特定事務透過特許規定因而「免訂契約」之情境下，相對而言我們是否也為它設下了不必要的藩籬，而在討論時不待思索，就直接將它排除在外了呢？反之，如果「簽約」並非必要條件，因為它是不能包含我們所要探討之所有意旨，我們為何還要採用此名詞呢？至於「外包」一詞也可能外包給單獨一人，而非整個私人機關，那麼在行政事務的簡化上或許不須由法律制定，在程序上也不必去做如此詳盡的規範，所以將這名詞列為核心概念也不妥。

「公私合夥」、「公私協力」、「公辦民營」三者與前述名詞相形之下是較為妥適的，因為它們不論係用「公、私」或「公、民」之間，皆同時指涉了重要的公行政部門與民間（私）部門間的關係。

把其中「公私合夥」先拉出來講，筆者認為將其充做本研究概念並不適當，理由是「合夥」係為法律專有名詞，有其固有的意義，規定在民法債篇各論第六百六十七條以下，合夥依民法第六百六十七條規定係指「稱合夥者，謂二人以上互約出資，以經營共同事業之契約。」

鄭玉波（1987：640~ 641）謂，合夥性質有三，其一為屬於雙務契約，此乃因為各合夥人之出資義務互有對價關係；其二係有償契約，此乃因為合夥人之出資義務係為對價性給付；其三具有團體性，所以對各個合夥人之出資，構成合夥人之財產，而存在於合夥人個人財產之外。進一步論，和夥既然是雙務契約，所

---

<sup>24</sup> 「簽約與否」在本研究第四章內另有探討。

以就有民法「同時履行抗辯權」及「危險負擔」的規定的適用，但此二種規定適用合夥時卻又受到限制，理由乃是因為合夥具有團體性之故，所以行使上受限。

茲舉一例說明，甲乙丙三人合夥，甲已出資（即出錢），乙、丙皆未出資，若甲向乙請求出資，則乙不可用丙未出資為理由，主張同時履行抗辯權，因而拒絕甲之請求，理由即是因為合夥具有「團體性」，而執行業務的合夥人甲係基於合夥團體之立場[而為請求，而非基於其甲個人之立場而請求，所以乙不能主張同時履行抗辯權，乙在雙務契約下的同時履行抗辯權之行使受到限制。

之所以不畏煩苦的敘述，旨在說明合夥依其相關規定，會產生特定法律效果，故不宜將其列作本研究核心概念。

其次來看「公私協力」，此名詞之英文意義在學者間認知不全然相同，常與「公私合夥」產生混淆，例如蘇裕鈞（1999：16）即稱公私協力為「Public – Private Partnership」，至於周威廷（1996：6）則稱公私合夥為「Public – Private Partnership」，而稱公私協力為「Public – Private Partakership」。準此，依筆者之見，Partnership在英文是有著「合作者」之意涵，而Partakership則是「有關係者」或「分擔者」之意，對照兩者中文的字意，似應將Public – Private Partnership解釋為公私合夥，Public – Private Partakership解釋為公私協力，亦即筆者採取周威廷之見解<sup>25</sup>。

可見公私協立在學者間見解不一，其範圍亦較廣，雖足以說明公私間各種關係的變化，但意涵也較不特定，據此，而本研究第四章是以研究公私合作輸送社會福利等等面向之服務作研究對象，其乃係用「公辦民營」之特定名詞，為茲明確，故採取「公辦民營」的名詞來做探討對象，以下並爰用此名詞續行說明。

至其公辦民營的意涵，依身心障礙者保護法第三十九條之母法規定，而制訂性質屬於子法之法規命令即「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」，依該辦法第二條第二項第一款規定：「公設民營係指政府提供依法設立機構的土地、

---

<sup>25</sup> 此外周威廷氏在同文亦有提到「公私合產」一詞，對此本研究未予採用，此乃因依筆者愚見，似乎很少聽見其它學者採用此名詞，而筆者認為此處名詞首重其應具有普遍性，宜在現有常用之各名詞間擇一最適當者援用在相關各領域，如此方可謂妥，而不致滋生無謂疑惑。

建物及設施設備等，委託受託者經營，受託者經營管理並提供服務。」此即為公辦民營的法令規定。此外蘇昭如（1993：68；轉引自 李翠萍 2005：86）亦對公辦民營下定義，而可作為社工界之代表性認知之一：「由政府提供房舍、設備，而由民間組織提供福利服務的機構，而此機構得就其所提供之設施或服務，酌收必要費用。」

范宜芳（2001：191）稱：公辦民營即「一般所稱的購買服務（purchase of service）或稱契約式購買服務（purchase of service contracting），是屬於機構委託的形式。也就是由政府單位提供民間機構足以運作業務的之硬體設施及相關設備；民間機構因免費提供之場地、設施及設備，省下許多開支，可以加強並落實服務之提供、接近需求。」

所以綜言之，本章認為『公辦民營』核心三要件<sup>26</sup>為：「公部門提供房舍等硬體設施」，「民間機構提供軟體性質之服務」，「而完成公共事務服務」。

## 二、公辦民營之源起

公辦民營此制有其既有興起來源，則論及公辦民營的思潮，我們不能不去追溯源頭。依「一九八〇年代初期開始，受到新右派思想家的影響，政府在福利服務的供給上，開始有了重大的轉折，其中最值得注意的新發展有二：一是政府逐漸減少對社會福利供給的干預範圍和程度，另一是鼓勵企業和生產機構以契約外

---

<sup>26</sup> 所謂用括弧加以區隔的「本章所認定之三要件」，乃係指進行本研究第三、四章內容之『前』所認定之條件，這是站在比較保守、眾人普遍有提及的情形下才加以採納，並係在此立論下去做後敘探討，所以在進一步探討之前，對一些可能需要探討的條件是未予先行妄下定論的，這些未下定論的可能條件當然有可能會影響公辦民營的解釋，而存在討論空間。

至於這些所謂的「可能條件」在後敘章節，有部分會加以探討，並試圖解決其定位，例如在前述所提及之「契約式購買服務」的屬性，據此就會產生公辦民營之要件是否需訂立契約的疑問，甚至所訂契約是書面契約還是口頭契約，這些也都有再論究的空間，關於契約形式的本項問題，請再參見本研究第四章第四節之論述。

不過或許也有些「可能條件」並未據以深入探討，例如財務上是否獨立等等細節問題，因為那可能與本研究主題較遙遠所以暫且不談。回歸主題，本處所稱的三要件只是根據上述文獻的觀察，而據以認定居於核心地位的三項要件，以便於開展後續的論述，謹此說明。



展的方式，提供選擇性的服務方案，使政府不再是社會福利的唯一供應者。」黃源協（2001；轉引自 江亮演、應福國，2005：56）。

我們進而去觀察公辦民營相關概念中的上位概念 『民營化』概念是如何興起的，詹中原(2000a：10)謂：「英國則是在公共選擇理論影響下，柴契爾最早推動民營化（privatization）之政府再造。」在這樣的思維下，可知民營化係英國首相柴契爾夫人上任時所推動之新政策，所以我們亦可推知政府再造、柴契爾的作為、與民營化在概念上彼此存在一定關係，進而可探討公辦民營的理論依據，以窺制度全貌，所以也需要從歷史的系絡與進程，來檢視此一變遷，並進而回應其辯證的因果關係。

民營化是如何產生的？這是本文首先要討論的概念，依周志宏（2003：31）所見，「民營化的風潮一般認為肇始於一九七九年英國柴契爾夫人主政時所推動的公營事業民營化的政策。」

楊繼明(2000：532)稱：「傳統理論<sup>27</sup>所面臨的第一個根本的挑戰，是過去認為政府應該依據韋伯(Max Weber)所主張的層級節制、科層組織體制的原則來組織與運作，才是最佳的方式。其次，傳統上認為政府應透過官僚體制，來行使其統治權力，並直接提供財貨與服務。第三，基於責任政治的原則，行政所擔負的是政策的執行。最後，認為行政是專門的知識，需要專業的官僚、永業化的保障與中立的態度（Hughes, 1994；張潤書，1995：60~62）。」既然在傳統公共行政理論有著如此的巨變，而受到上述三者挑戰，則傳統政府部門自然亦因此產生改變的呼聲。

楊繼明(2000：532)稱：「從八十年代末期至九十年代初期，西歐國家的公部門運作逐漸產生變化，由官僚體制的、層級節制的、缺少彈性的公共行政，轉向市場導向的、因應變局的、深具彈性的公共管理。休斯(Hughes, 1994：1)認

---

<sup>27</sup> 依楊繼明氏於前一段所示「.....而使傳統的公共行政理論遭到挑戰。是故，國家機器運作之時，.....」，故推知此處「傳統理論」，似應指公共行政理論。

為，這種變化，並不僅是一種改革或管理型態的轉變而已，而是政府的角色及其與市民關係產生了本質的轉變，一個公部門的新典範已然呈現。」由此可知，公共行政理論改變的呼聲，係由公共行政轉而倡導公共管理，其中帶來了本質的轉變，而此種轉變是市場導向、因應變局、深具彈性的。

至於柴契爾夫人的民營化理念其具體化的措施又可分為兩項，即續階計畫與公民憲章。其中續階計畫更是與民營化及其子概念的形成息息相關，茲申述之。

「西元一九七九年 Thatcher (柴契爾) 的主政，在完全變移的典範理念下，推動了包括『續階計畫』(Next Steps)<sup>28</sup>及一九九一年 John Major 之『公民憲章』(Citizen Charter) 等再造措施。不同於一九六八年傳統行政革新內向化下之 Fulton Report，續階計畫以 W. Niskanen 之公共選擇理論為基礎(1971)，並參合了 Thatcher 本人於內閣任職時，認知到人民對政府預算及效率等之不滿經驗。」(詹中原 2000a: 13)

依詹中原(2000a: 14~15)稱：「續階計畫主要內容如下：

1、設置『部會』(departments)與『附屬機構』(agencies)之執行業務關係。中央政府主要執行功能(executive functions)由『機構』取代。『機構』由『執行長』(chief executives)負責指揮。而成員仍屬公務員身分(Butcher, 1995, pp.67~68)。至一九九三年全英有三十四萬八千名公務人員在續階計畫下，於『機構』中服務。

2、『機構設置』之準則：首先由部會(parent department)決定業務執行之需要，其次以民營化(privatization)或簽約外包(contracting out)為優先考慮。第三，倘使業務性質兩者均不適合，則由部長考量該項業務是否為例行性事務(day to day basis)。若是符合設置原則，由『部會』向『續階專案小組』(Next Steps Project Team)及財政部(Treasury)報告，準備設置。」

---

<sup>28</sup> 此似翻譯有誤，「續階計畫」應為 Next Steps。

3、『工作架構』(Framework Agreements)是『部會』與『執行長』之準合約關係建構(quasi - contractual)，內容包括績效、人事、薪俸等。部長基於公開競爭方式(包括民間企業)任命適當人選。工作架構以年度續約為原則。

4、『機構』的設置主要目的，在給予執行長獨立的薪俸、人事、誘因系統、甄選及財政事務等設計規劃權(Drewry & Butcher, 1991)。

1991年 John Major 針對公共服務之改善，提出『公民憲章』(Citizen Charter)，期望藉(1)民營化；(2)競爭機制；(3)契約外包；(4)誘因；(5)績效評估；以提昇服務品質。『公民憲章』是一項『人民導向』之政府再造計畫，被稱之為『續階計畫之續階』(The Next Steps of the Next Steps)。對於民眾的服務項目，逐年調整其服務標準。」

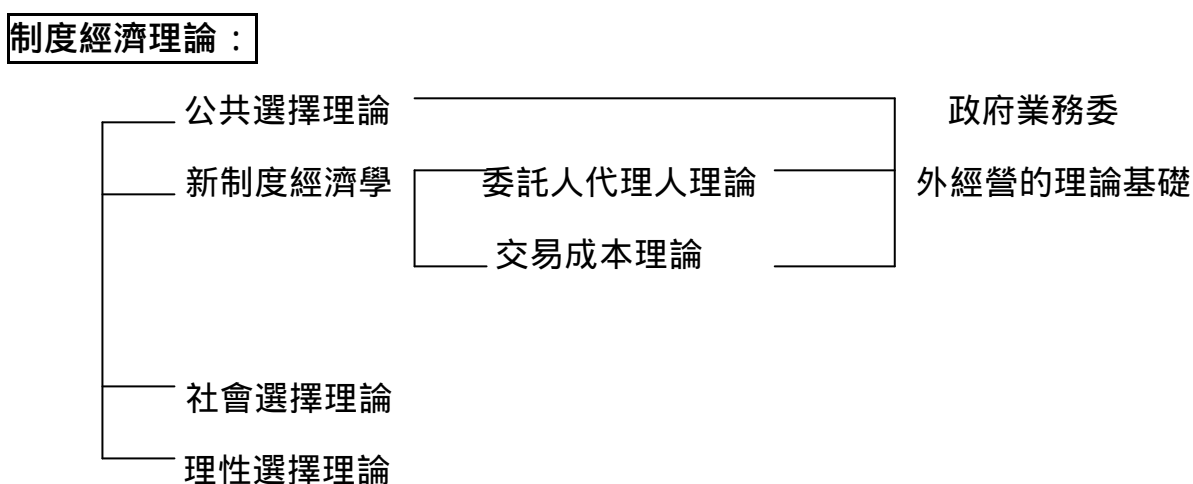
承上述，依續階計畫內容可知，就其『機構設置』之準則言，首先係由部會決定業務執行之需要，其次以民營化(privatization)或簽約外包(contracting out)為優先考慮。而後依 John Major 提出之公民憲章，亦期望藉(1)民營化；(2)競爭機制；(3)契約外包；等以提昇服務品質。而此相關的變革因其成效良好，故在世界各國掀起風潮，例如詹中原(2000a：16)即謂，紐西蘭之民營化亦於1986年分三階段實施。

總之，對於上述新右派所生的諸般改革幅度之大，一時之間蔚為風尚，而又可歸納為兩個重心，亦即如同楊繼明(2000：544)所稱：「由於理念、理論與全球的挑戰，許多政府對公共服務方面，進行了本世紀前所未有的最大改革。對於這些改革，休斯(Hughes, 1994：20~21)將其歸納成兩個重心：(1)公部門的市場化(marketization of the public sector)：把公共活動轉到私部門，像民營化就是一個例證。(2)脫官僚化(away from bureaucracy)，認為官僚是失敗的、無效率的，所以必須進行改革。市場化與脫官僚化，是同時在進行的，可被視為新右派理念下的組織原則(Pollitt, 1990：49)。二者的目的都是在削減政府的規模，改革官僚的作風，從而達成政府再造與國家發展的目標。」

### 三、公辦民營之相關理論基礎

公辦民營有理論基礎嗎？它的相關理論基礎為何？依筆者淺見國內文獻談到公辦民營（或相似概念）的理論基礎並不多見，談論較詳的是學者李宗勳（2002：117~ 141），其係採用「委外經營」的名詞，因其可謂為公辦民營的近似概念，故以下依此論述引用之，李宗勳認委外經營係由制度經濟學而來，筆者茲依其見解，自行將其理論系絡繪表如下：

表二之一：政府業務委外經營的理論基礎之體系表



《資料來源：本研究整理》

由上可知委外事務（亦近似於公辦民營）之理論基礎有三者，即公共選擇理論、委託人代理人理論、交易成本理論，其中有關『委託人代理人理論』的部分，朱鎮明（2000：313）有段很清楚的析述：「隨著國家領域或土地的擴大，公民透過集會討論以決定公共事務的直接民主已不可能實現，於是透過選出代議士以及政府作為代理人，而公民相對成為選民。而在授權的情況下，政府為主要提供公共服務以及公共財的生產者，常決定服務及財貨提供的數量、性質、類別、對

象，以及決定價格（透過徵收規費及稅賦方式），成為政治市場的獨占者。在此幾近獨占的政治市場中，官僚作為政府的專業經營者。」對此，朱鎮明（2000：313~ 314）援用Niskanen（1971）的『委託人與代理人（principal—agent）理論』進行分析：「在委託人及代理人機制中，委託人及代理人間基於契約關係，代理人需依選民意志及意願，受託配備資源（allocation of resources）、提供公共財貨及公共服務。但委託人——代理人之間也存在著一些問題，如資訊的不對稱（informational asymmetries），導致極高的監督成本產生、目標的曲解（goal distortion，即代理人自身存在著與委託人不一致的目標），委託人也缺乏足夠的控制方式及資訊以監督受託人。另外，『委託人與代理人』之間也存在著預算、財務等問題，如監督官僚行政產出的困難、檢查官僚成本或會計資料的困難，以及無法確知官僚選擇是否達到最適水準（optimal）（Jackson，1993：113~ 130）。」

至於另兩者理論之核心概念，依李宗勳（2002：118）稱：公共選擇理論之核心概念係指當社會背離了市場競爭均衡假定時，就會導致非柏瑞圖最適的產生，市場失靈的狀況也就隨之發生。而交易成本理論之核心概念則為有益於交易成本減少的制度安排。交易成本包括契約協議與順從（投機主義）的成本。此外，李宗勳（2002：117）也做了新制度經濟學與公共選擇理論兩者的差別：「這兩者在基本假定雖然雷同，不過還是有若干差異存在。新制度經濟學是以市場失靈做為解釋國家發展理論的基礎；而公共選擇理論則是尋求以政府失靈為決策制定與政策執行的參數。」

論述言盡於此，餘者可參見李氏該著作而不擬贅述，筆者謹提出兩點思考，其一為上述經濟學之學理供作其理論基礎，自有其理，不過公辦民營的理論於實務上適用廣泛，則是否有經濟學以外的相關領域學理（如政治學、社會工作、社會學等）可以解釋其義，供作其理論基礎，似亦不無探討空間。

其二則依詹中原（2000a：22~23）稱：「『政府再造』的學術理論基礎，至少直接的有觸及『代理人理論』、『交易成本理論』、『公共選擇理論』。所以

若參習這些理論者，應可見到其間之關係。然而，另一部分關係到『社會問題解決』的命題(social problem solving)，社會問題的解決是否要完全依賴『科學性的硬知識』(hard knowledge)？而實務的經驗或普通常識(common sense)的軟知識(soft knowledge)又如何？我想這個答案在 Charles Linblom & David Cohen (1979) 的精緻之作中，已回答了 usable knowledge 之意義。因此，即是結合兩界理論(two communities theory)所產生的解決問題方法

『政府再造』，也並不會減損實務工作者如 Osborne 及 Gaebler 對公共事務貢獻。」此外詹中原(2000b: 80)亦稱：「我們以為 NPM<sup>29</sup>有其管理主義之歷史背景，而各項策略亦可追溯出行政發展的軌跡，例如確實像人事減肥及預算節用即是長久以來國家政府行政部門奮戰的目標，但是各種理論的運用——代理人理論、交易成本理論、公共選擇理論<sup>30</sup>，其與行政實務的結合，也未必只是『國王的新衣』而已。至少這種知識應用部份的貢獻，即仍是值得肯定。」

由上述相關公共行政界詹氏見解起碼可知，「政府再造」的理論基礎亦與委外經營一模一樣，且與「新公共管理」之理論運用也是完全相同，那麼我們不禁要問難道「政府再造」、「新公共管理」與「委外經營(公辦民營)」是極為近似的觀念嗎？由文獻觀諸「政府再造」與「新公共管理」之內涵，似乎又不盡如此<sup>31</sup>，所以筆者不禁想到會不會是前述公共選擇理論等三者因是屬於類似社會學理中的鉅型理論，又或者僅是適用較為寬鬆的學理依據呢？以致於能夠深藏海納，包容各項龐大概念於其中而盡為解釋，筆者不敢妄斷，職是之故，這或許值得後人對此再行研究！

---

<sup>29</sup> NPM 乃指「新公共管理」。

<sup>30</sup> 此三種理論恰與詹氏所稱之『民營化之理論』若合符節，惟其對於新公共管理與民營化之間的學理上關聯，詹氏則對此並未進一步闡明。

<sup>31</sup> 此外，在本研究第三章第一節「我國公辦民營的實施現況」後半段，依我國研考會之官方資料認為，委外化為「政府改造」四大實施方向之一，而筆者依「委外化」之內涵，認「公辦民營」乃屬於「委外化」內涵之一部分，併予說明。

# 第三章、我國公辦民營的實施現況、上位階體系建構

## 第一節、我國公辦民營之實施現況

有關我國公辦民營的政府施政計畫可由各相關部會之施政來了解，為求均衡與全面，乃針對在公辦民營實務推動頗力的中央與地方政府，各予擷取二機關，亦即中央選擇內政部與衛生署，地方則選擇台北市政府與高雄市政府的措施，藉以了解其實施現況梗概。

內政部（1998：14）在『未來展望：跨世紀會社會福利的發展方向與重點』稱：「（四）、建構服務體系，落實社區功能

結合社會福利服務與社區發展，以社區為單位，推動各項福利服務措施，建構『福利社區化』的『社區照顧體系』，並推展『福利優先區』實驗計畫，將社區活動中心、社區托兒所、社區媽媽教室、各福利服務中心，作為推展兒童、少年、婦女、老人、身心障礙、志願服務等社會福利服務的據點，使社會福利服務徹底落實於社區。

（六）、拓展志願服務，廣結民間資源

加強結合及運用民間資源共同推動福利服務工作，以獎助或補助委託民間辦理福利服務工作是潮流所趨，也是未來必走的方向。因此，研訂相關法規，以規範『公設民營』與『委託服務』等民營方式，協調財政單位透過稅捐減免、低利或免息貸款方式，鼓勵私人企業以其經營理念與方法投入福利服務，均是因應福利需求日益殷切努力的方向。

（結語）我國正面臨社會變遷的轉型期，  
，以開拓社會福利的新紀元。  
所以，如何本著『家庭化』、『社區化』、『均衡化』、『民營化』、『志工化』、  
『專業化』的目標取向，以規劃前瞻性的社會福利政策  
。」

衛生署（1998：22 ~ 23）對全民健保確實存有若干隱憂，其稱：「公辦公營的單一體制雖有利保險初期之制度整合與實施，但長期將因缺乏競爭而難維持效率與品質，且有球員兼裁判疑慮，權責不易釐清，加上受限於政府人事、會計制度束縛，難以依據需要彈性經營。在健保經營體制方面，許多民意代表、學者以及部分民間團體主張開放健保市場，透過多家保險機構提供全民健保的服務，促進競爭，增進醫療服務效率，使民眾能有較多的選擇，並且降低全民健保可能會發生財務危機的疑慮，減少政府在財務以及人事上的介入；但也有人擔心民營化將導致醫療品質下降，全民健保將由財團所控制，弱勢族群無法獲得保障。」

台北市政府社會局（1998：45 ~ 46）對於社會福利之運作，稱：「在社會福利施政基本原則：普及化、全人化、社區化、效率化、服務整合、公私部門合作，權能加強七項，其中『公私部門合作』之內涵為：鼓勵民間非正式部門（家庭、鄰里、家族）、非營利部門（社區、廟宇、教會、基金會）以及營利部門，參與辦理社會福利。」

台北市政府社會局（1998：46 ~ 51）推動現行社會福利業務狀況如下：「

#### （一）、社會救助

結合民間團體、學校及醫療院所，針對特定需求及醫療對象開辦各項以帶賑課程，包括電腦人員、居家服務員、課後輔導人員、以及保母人員訓練等。至八十七年四月底止，計有二 六人受益。

#### （二）、身心障礙者福利



設立公立與公設民營之身心障礙教養機構，並鼓勵民間設置教養機構。目前計有公立教養院一所，公設民營機構十四所，私立機構十二所，共提供安置量一、八一八人。由婦幼醫院、市立療養院、市立和平醫院辦理專業團體評估鑑定工作。委託民間團體辦理六歲以下發展遲緩兒童個案管理服務。補助民間團體辦理各項休閒活動，並提供障礙者及民間團體活動場地。

### （三）、老人福利

籌建（設）安養機構並鼓勵社區型（小型）安養護機構立案。目前計有公費安養機構二家，自費二家，可提供安養人數一、八七一人。同時輔導民間未立案機構完成合法立案程序，以提供更多的安養服務。

以公設公營、公設民營或補助民間團體辦理方式設置老人服務中心，並達每行政區至少一家老人服務中心之目標。

### （四）、婦女福利

委託民間團體辦理慰安婦申訴調查、生活補助、關懷訪視等服務。

### （五）、兒童福利

補助本市立案私立托兒機構免費提供弱勢家庭（低收入戶、原住民、身心障礙）兒童臨時托育服務，目前計有三十八所接受補助辦理。

### （六）、少年福利

執行兒童及少年性交易防治工作：並結合民間資源辦理後續追蹤輔導。

### （七）、保護性服務成立二十四小時服務專線

設置遊民收容所，並委託民間團體辦理遊民緊急庇護場所（平安居），提供本市遊民短期收容安置，提供生活照顧、醫療服務、個案輔導、轉介、職業重建及協尋家屬等服務。八十六年平均每月收容一七一人。委託民間團體，提供受刑人及其家屬所需之相關服務。

### （八）、社區發展

配合直轄市自治法，研修人民團體及社區發展有關法令，賦予本市市民更大範圍之結社自由。至八十六年全市計有一、六九五個人民團體，四九五個合作社。」

高雄市政府社會局（1998：46～51）對推動社會福利之未來展望的第四項（結合民間資源，推動福利社區化服務措施）亦列有十一點作法，例如其第四點即稱：「積極鼓勵民間參與籌辦自費老人安療養機構之興建及採『公設民營』之經營方式興設老人公寓及住宅，以減輕政府財政人力之沉重負擔。」

由上述所摘錄之內政部、衛生署、台北市政府、高雄市政府的施政相關計畫，可看出我國相關政府機關之施政，都規劃出對公辦民營的相關事宜，且不論是中央或地方機關，對此都頗為重視，不過這些都僅是部會間各自的思考，不代表橫跨各部會之政府整體思維。

有關政府之『整體』思維，我們可依研考會之網站資料來了解其相關概念下最新的運作情形，依研考會（2005.04.08. a）之「政府改造四大實施方向」：「『政府改造』的主要目的，是藉由『去任務化』、『地方化』、『法人化』以及『委外化』四個重要的方向，使政府能夠建構彈性而精簡的行政組織、具有為民眾興利及創新的服務機制，並進而提升整體行政效能及國家競爭力。重要的是，欲進行政府改造，就必須有相關的立法配套措施。至目前為止，行政院為推動政府行政組織改造，已經進行的相關立法行動包括了『組織調整』、『法人化』，以及『中央與地方關係』三個重要類別。」我們可看出，政府係將其細分為四大項，並列為「重要立法行動」，予以推動立法化，以期能有法律依據而得以落實。

至於何謂政府改造？乃指「為了增進政府的行政效率與回應力，總統<sup>32</sup>邀集各界人士於90年『經濟發展諮詢委員會議』中組成『政府改造委員會』，推動政府改造事宜。同年政府改造委員會召開，確立了政府改造的願景為『具全球競爭力的活力政府』，訂定『興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造』為改造的五大目標，並將行政院組織改造列為第一要務。

---

<sup>32</sup> 此時係指民進黨政府執政之陳水扁總統。

當前行政院組織改造的基本作法是透過各機關合組工作圈，就性質相同或近似的業務進行塊狀整合檢討。更明確的說，行政院是以『四化』的策略來實現『民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做』的組織改造基本精神：

- 1、去任務化：即『解除管制』，使政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源。
- 2、地方化：指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性。
- 3、法人化：即是由原本由政府組織所負責的業務，改以公共法人來辦理，打破以往政府--民間團體的二分法，使得政府在政策執行上，能更具有彈性，並引進企業經營的精神，使業務推動更為專業、有效。
- 4、委外化：委外辦理，意指將業務委託民間辦理。各國的政府改革皆把委外列為重要的改革策略，其具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於提高資源運用的效率。

除了四化策略，政府亦以務實的態度進行必要的組織調整，研擬多項急迫性組織法案。」（研考會，2005.04.08. b）

我們從上述的論點可以推知，現今政府正汲汲營營的推動四化，我們對此進一步思索，法人化其實問題不少，此可見於各大學成立行政法人化遭致的異聲四起即可見一斑<sup>33</sup>，不過它與公辦民營是不同的概念，此處不細究；而地方化則係較為獨立的概念，是屬中央與地方如何分權的問題，可以單獨去看它，所以在此亦不論。至於「委外化」與「去任務化」間的關係就很吊詭了，我們先看「去任

---

<sup>33</sup> 例如東華大學教務長張瑞雄（2004.12.08.：A15）即稱：「教育部時常拿日本的公立大學當作法人化的例子，但日本的國立大學今年四月一日才開始實施法人化，好壞尚待驗證，國內實在沒有必要馬上跟進。」即為適例。

務化」，其意乃使政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源。準此，所謂政府不再執行部分業務的任務，這樣的取向如何認定的呢？其中若是本屬政府業務理當繼續由政府執行，而不宜有退卻情事；其次，去任務化既稱不再負有執行部分業務的任務，那若是數機構間的多項業務皆因此去任務化，那麼機構自然可能無必要維持現狀，果真如此，即已非「去任務化」，而走向了「去機構化」的趨勢，但去機構化便是好的依歸嗎？學界之論證<sup>34</sup>其實也有疑慮？回歸與委外化間的關係，「去任務化」既然其目的是為了『節約公共資源』，表示去任務不代表著政府可以完全脫離責任，否則省略所有事務的推動不是最能節約公共資源嗎？如此豈非枉顧政府存在的價值呢？況且依前述研考會之見，政府只是免去「部分」業務，相對地另一部分是仍應繼續執行的業務，二者之領域及其責任即能輕易區辨劃分嗎？且縱然如此，亦僅是免卻了執行的責任，那麼公共事務「規畫」的事務與責任呢？

除此以外，其最根本的問題在於這些事務並非得以憑空消失，仍然要有人去做，那麼由誰做呢？不論是由民間非營利組織或是民間營利組織都還是屬於「民間」的範疇，或許這種說法有少數的例外，真的可以讓這些事務就此從人間蒸發<sup>35</sup>，但恐怕大部分去任務化的事務難免逃避這樣的思維，準此，那不就又回到論述「委外化」的範疇嗎？畢竟其思維方式，我們可透過簡單的推論去解讀，亦即

---

<sup>34</sup> 在下述這段文字第二行有提及「去機構化」及其衍生過程，又王氏整段立論一氣呵成，且含蓄點出「去機構化」之良窳，故爰引該段全文供參。

王正（1998：124~125）稱：「一旦政府察覺機構式長期照護的蓬勃發展而導致費用大幅上升，引發財政與管理的危機時，又轉而提出『去機構化』（Deinstitutionalization）的口號。因此照護工作在一片『社區化』的呼聲下，實際成了『家庭化』，而家庭化理所當然成了『女性化』。由於財政赤字負擔過重之考量，使得國家／政策這個公領域，經由財務機制的內化轉換，與家庭／女性之私領域間產生互動連結關係，而此關係是直接且緊密的。長期照護財務資源的規劃與整合，其中一個面向將以無酬家屬照顧為焦點，凸顯國家在迫切需要照顧工作中缺席的問題，以及女性照顧者公民權的忽略。由於一般觀念認為長期照護工作的技術專業層次低，而愛心與耐心才是最重要，因此若這樣性質的工作由親屬來執行，照顧的品質會是最好，將照顧工作屬性認定為一種愛的勞動（labor of love）。女性主義者挑戰傳統將長期照護視為是一種愛的勞動，她們認為『照護』之為一種工作概念，以此重新詮釋『倫理規範』而採取的一種主張。因此，當『勞』超過了『愛』，照護工作就成了一种義務與責任（以及對應的權利與報酬）。就政府財務角色的定位而言，概念上將『照護』脫離『愛』的層面，進入『工作』的意義時，政府的角色必將加重。」

<sup>35</sup> 此種自人間蒸發的事務想像上是可能成立的，筆者也想到一個適例，例如像九二一重建委員會，原是針對處理九二一地震事宜而設立的「近於臨時性」的機構，但地震救災與相關急難救助的其它事務其實仍然不會因此消失，也就是其整體之相同屬性的責任，政府其實並沒有就此免除。

政府的去任務化，其必限於該任務就是當然的憑空捨棄做它，沒有任何個人或團體有任務或需要去做，否則承接此類事務處理的責任終究只是在政府與民間彼此的轉嫁罷了，那麼若由政府再做，則與原狀何異？因此最後還是不得不地回到委外化的窠臼<sup>36</sup>，此即為該制度設計上的吊詭處。筆者在此不欲驟斷「去任務化應廢除，並併入委外化中」的推論，不過「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。

而本研究之研究核心係公辦民營，其係屬於政府改造下的『委外化』之範疇，「委外化的精神是將民間有能力執行的業務，在不影響業務執行品質的情況下，交由民間辦理，政府組織並可以因業務外包而減少人力資源的過度運用，直接降低人事等固定成本。在間接效益上，則可以鼓勵民間投資，並進一步活化民間經濟。委外化的辦理啟動了民間與政府合作且競爭的關係，它是資源的共享，也是執行績效的競賽，而其最終的目標，則是在於使社會總體資源具有最佳配置與使用狀態。

有關委外化相關個案：

- 1、宜蘭教養院/內政部
- 2、國立台灣科學教育館/教育部
- 3、武陵農場第二賓館/退輔會
- 4、公務人力發展中心/人事行政局。     」（研考會，2005.04.08.c）

---

<sup>36</sup> 委外化若不牽涉到政府仍應負最終責任的問題時，也就是原本的政府事務本質上的轉由民間去做，那麼在概念上將「去任務化」劃入「委外化」的範疇中，似無不可。

## 第二節、公辦民營之上位概念的體系建構

李宗勳（2000：88~89）云：「國內實務界之相關規定（如人事行政局之「行政業務委託或外包民間辦理實施計畫」），或慣用習性常將『委託外包』等同於『簽約外包』。實際上，依 Savas（1992）之定義，民營化有撤資（divestment）、委託（delegation）、及替代（displacement）三種類型，其中委託類型得再細分為簽約外包（contract out）、特許經營權（franchise）、補助制（grant）、抵用券（voucher）、強制（mandate）等五種執行工具（詹中原，1993），顯見『簽約外包』只是『委託』類型的執行工具之一，故不宜再以『簽約外包』或『委託外包』交互使用。本文即以『公共服務民營化』執行工具中，廣受地方政府採用之『簽約外包』為理論及實務檢視的主要對象。其強調的主要精神是私人部門對於公共行政的參與，而非政府決策及責任的退離，蓋政府仍要承擔政策說服、規劃、目標設定、監督指標擬定，以及執行、評估、修正等持續運作的角色與功能（李宗勳，1992、1994）。」

連接上段，可透過學者李宗勳及其引述 Savas 等人見解而對公辦民營有個清楚的認識，「一般所謂的之『簽約外包』泛指政府部門透過契約關係將部分貨品或服務（goods and services）委請民間提供或辦理而言，也就是政府向另一團體或個人購買服務或約定提供貨品給社會大眾之服務運輸方式（Korosec，1993；Savas，1992；詹中原，1993）。本研究特以政府所屬以成本中心為考量、非營利性之行政業務簽約外包為主要檢證範圍。而以成本中心為考量、非營利性之行政業務，係泛指包括違規停車拖吊、垃圾清運、公共安全檢查、違章建築拆除、公共場所或貨品管理維護、健康及社會服務等公共秩序、安全與服務之維護與提供，其執行係以如何確保服務品質、減低動支成本為主要考量，而不以營利為目的（所謂以營利為目的之市府業務或貨品，係泛指大眾捷運系

統、停車場、體育館、觀光遊憩設施、橋樑、高速公路、醫院等公有設施之興建與經營，通常須自負營虧)。」

表三之一：各工具之功能指標比較

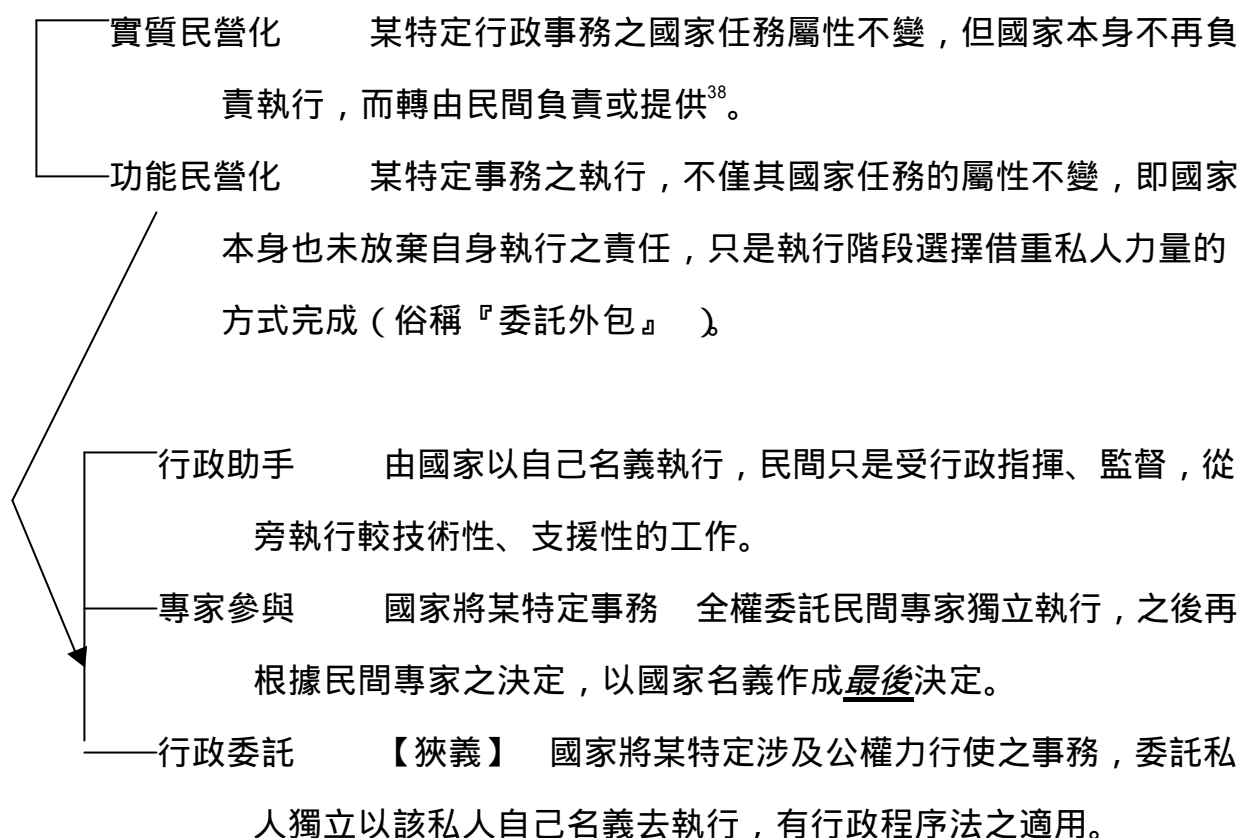
| 工具形式<br>功能指標     | 政府直接<br>提供服務 | 簽約外<br>包 | 經營<br>特許權 | 補助津<br>貼 | 抵用券 | 志工服<br>務 |
|------------------|--------------|----------|-----------|----------|-----|----------|
| 促進競爭             |              | ++       | +         | +        | ++  | +        |
| 回應消費偏好           |              |          | ++        | +        | ++  | ++       |
| 提昇效率效能           |              | ++       | +         | +        | ++  | +        |
| 重視成本效益           |              | ++       | +         | ++       | ++  | ++       |
| 財富再分配            | ++           | ++       |           | ++       | ++  | +        |
| 目標不明確之<br>特定服務能力 | ++           |          |           |          | ++  | ++       |
| 經濟範圍之能<br>力      |              | ++       | ++        | ++       | ++  | ++       |
| 多元提供之需<br>求      |              | ++       |           |          | ++  |          |
| 貪污、腐化之<br>免除     |              |          |           |          |     | ++       |
| 減緩政府成長           |              | ++       | ++        | ++       | ++  | ++       |
| 達成其他目的           | ++           | +        | +         | +        | +   |          |

資料來源：E.S.Savas (1987；轉引自 李宗勳，2000：93)，Privatization: The Key to Better Government, p.108.

備註：+ 表部分程度； ++ 表具極大程度。

至於國內學術界之分類，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，來作為思考的起點。許氏從法律觀點予以區分<sup>37</sup>為三種分類方式，即實質民營化與功能民營化、全部與部分民營化、強迫性與自願性民營化，我們可就其分類予以探討。筆者茲整理許氏的第一種分類方式（即「實質民營化與功能民營化」），並以體系表示於下：

表三之二：實質與功能民營化體系表



<sup>37</sup> 依許宗力（2002：585）之註十四乃稱，有些分類具有法律上意義，有些分類具有認識論上之意義。而許氏此處之分類設有條件限制，即其僅以具有法律上意義為限，亦即以會產生不同法律效果者為限。

<sup>38</sup> 許宗力（2002：586）稱此時國家仍對民間業者行為負有監督責任。



【廣義】 除狹義定義外，另涵蓋：不涉及公權力之行使的行政任務（即私法形式的給付行政），無行政程序法之適用。一般所稱之公共設施之「公辦民營」即屬此類<sup>39</sup>。

《資料來源：本研究整理》

就上述列表可見，許氏之「實質民營化」與「功能民營化」之屬性皆為國家之任務，差別在於前者係國家不負責執行，逕由民間執行；而後者之國家未放棄自身執行之責任，只是在執行階段選擇借重私人力量的方式完成執行之行為，準此，於功能民營化既由國家負執行責任，卻又由私人力量來輔助，則國家與私人彼此間負責任之分際如何拿捏，容待探究？再者，所謂「具有國家任務屬性」，乃指國家對民間業者所提供之給付仍須負起一定的監督責任，則如行政委託之概念所述，在實務操作上我們又如何認定私人以其私人名義執行後，國家不會要求該私人負其責任呢？也就是說會不會有公法遁入私法之情事發生，亦即在公法之既有規範下，國家不必遵循並適用公法，而對人民負責？

承上述，我們依照許氏在功能民營化的三種分類，其又可分為行政助手、專家參與、行政委託。我們可以發現「行政委託」與「行政助手」間的差別就在於前者係由私人名義執行，而後者則由國家之名義去執行。至於專家參與則概念上似較為曖昧，其似可區分為兩個階段，也就是前階段由民間執行，其後政府採納專家之見解，再以國家自己名義作成決定，我們在此可提出幾點思考：

第一、民間專家在前階段所為行為究竟是以專家自己名義為之？還是以國家名義為之？

第二、進一步論，專家在前階段若以專家自己名義作成行為，是否會影響其後國家所做成決定之責任呢？也就是說政府是否會因前階段之行為係由民間專家作成，進而使得政府得以推卸其後階段行為之責任？我們可以舉個實例來思

---

<sup>39</sup> 參見許宗力（2002：598），有明白稱「公辦民營」屬於此類型。

考，例如教育部編纂教科書，若就此制予以開放，交由民間文教業者自行編定，則若編定結果有所疑義，是否政府可說是係民間業者自行決定內容，故政府無權（或不宜）干涉呢？不會要求民間業者更動版本內容呢？

第三、各個概念間似也非概念上互斥，例如在專家參與的情境下，政府採納專家意見進而作成最後決定，然後付諸實行，則實行時也未嘗不可再透過行政助手的方式，而將部分技術性、支援性的工作委由民間去做，那麼我們不禁要問，這又算是什麼類型呢？

第四、行政委託是功能民營化的下位階概念，自應受限於上位階概念功能民營化之限制，也就是國家本身仍負執行責任，則行政委託乃係委託私人獨立以該私人自己名義去執行，則是否須由民間負責？若由民間負責，則違反功能民營化之上位概念，若認為非由民間負責，而應由政府負責，那麼民間既然獨立以該私人自己名義執行任務，在各類型中，其私人參與程度乃是最強的，私人卻又不必負責，則其責任配置似有輕重失衡之嫌，況且亦致民間心生可以輕忽行事的可趁之機？故此處或有疑問？此外，或許我們可稱此處係由民間負執行責任、政府於監督不周時方負責任，然此與實質民營化之責任又頗神似，故仍不無討論餘地！

第五、此制度之採用時機，是否限於若由任何政府做起來較不專業時，其事務才交由專家參與？抑或只要民間有專家，即可委外，至於政府內部是否自己亦甚專業，得以獨自處理皆在所不問？

『專家參與』依照許宗力（2002：588）認為：「民間專家 其獨立作成之決定不僅不是最終的，並且對行政也沒有拘束力。不過，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。」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，為什麼要專家參與？專家參與的前提是什麼？顧名思義當然是政府對此不擅長，難以據此決斷才會委由專家去做，既然如此，那麼專家作成的專業判斷也當然就是政府之專業能力欠缺處，然後再交由政府做最後決定，不過，思維僅止於此嗎？其實也不是不能再做省思，我們可改置於宏

觀面視之，亦即為什麼可以容許「專家參與」單獨成立一個選項，讓它能跟行政委託、行政助手併列呢？這個「專家」到底是什麼樣的專家？字面上要如何解讀？本文認為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，並提列其作為「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為「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，它執行行政行為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為的能力來看，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，次為行政委託，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<sup>40</sup>之適用，始能徹底保障民眾權益。

總體言之，本文認為，雖然許氏稱此分類上有認識上意義與法律上意義之別，惟就實務操作，恐仍難免須合併觀之，況且在體系上若將二者併論，體系思考上亦將較為完整，據此而言，我們疑惑其將實質民營化與功能民營化之區隔，因為這在法律概念上二者似仍難區分其責任，這裏有兩個有趣的思維，其一為在實質民營化政府『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。

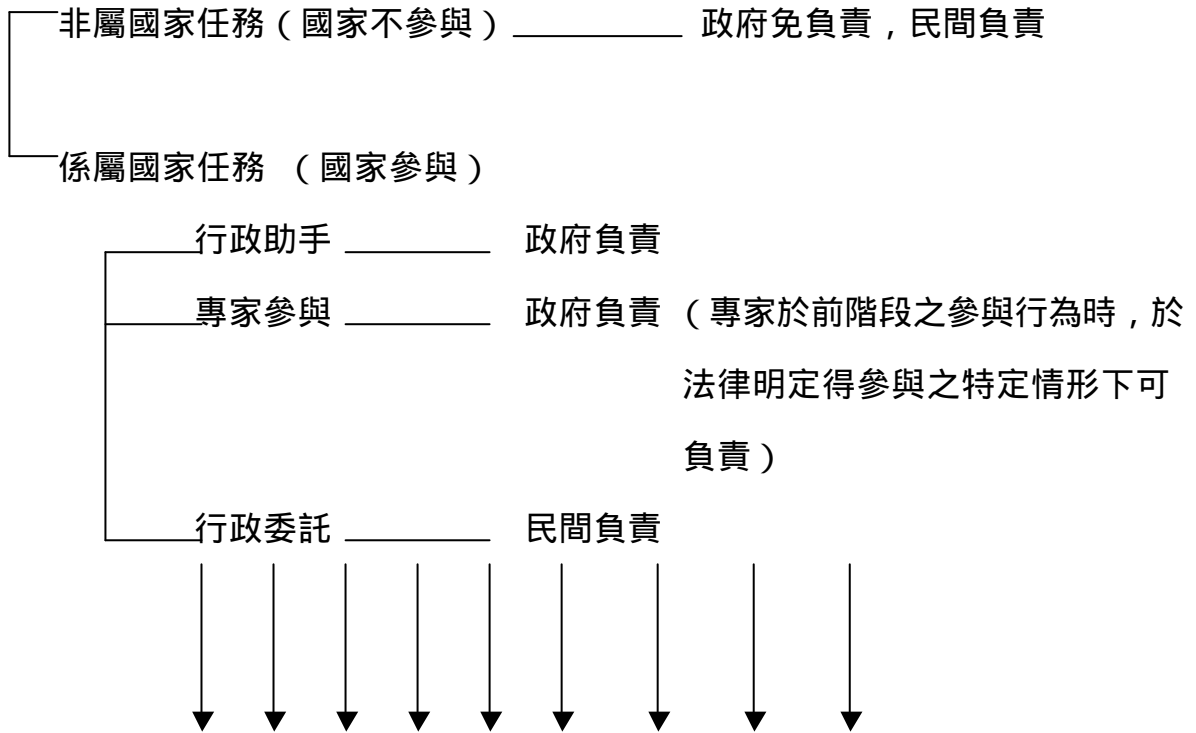
其二為「實質民營化」是指國家本身不再負責執行，而轉由民間負責或提供；而「功能民營化」政府未放棄自身執行之責任，只是執行階段選擇借重私人力量的方式完成，所以政府在兩者都要負責任，也都是由民間執行，那麼許氏在二者之區隔，其實不易讓人明白其區隔。況且其稱實質民營化中，國家任務屬性皆未改變，亦即仍屬國家任務，我們不妨試想，既然交由民間去做，難道就沒有本質上可真正徹底交由民間去做的業務，而亦由民間直接負責呢？這樣的邏輯，想像上可以成立，實質上成立之可行性也是充滿著討論之空間。於是綜合上述，制度的創設上或許可以另有成立一種方式，即以體系示如下：

---

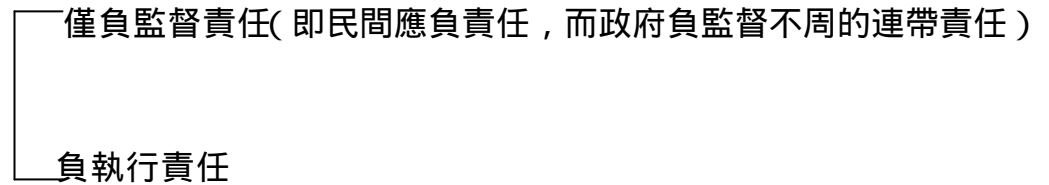
<sup>40</sup> 所謂法律保留原則，一般又稱「積極的依法行政原則」，依李建良、李惠宗等（1999：35）稱，該原則指「某事項雖應保留由法律加以規定，但仍不排除法律可以授權行政機關以法規命令規定之。」

表三之三：功能民營化之責任負擔表

行政事務屬性



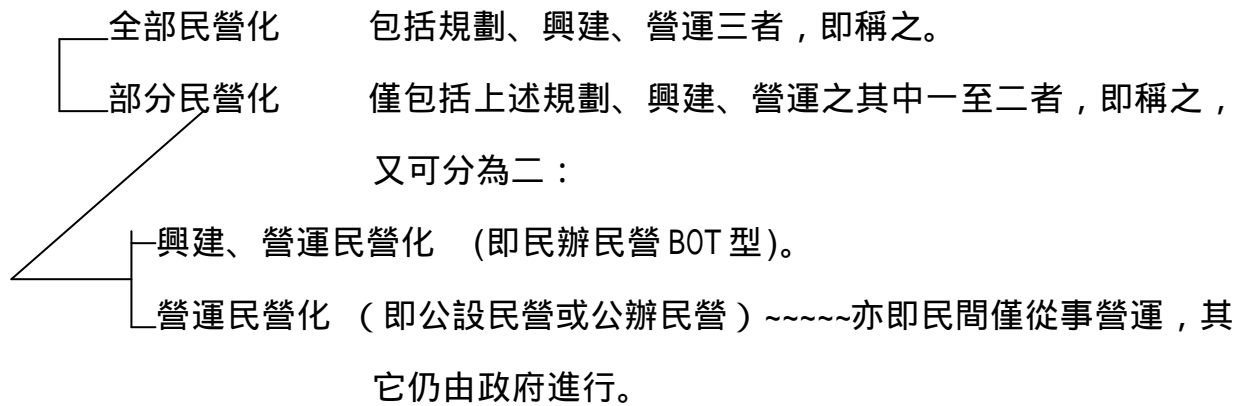
所謂『政府負責』



《資料來源：本研究整理》

此外承上述，許宗力（2002：591）亦從行政任務『量』的觀點（第二種分類方式）加以觀察，本文亦以體系表示如下，惟其性質較為單純，遂不另做深入討論：

表三之四：以「『量』為向度」之民營化之體系表



《資料來源：本研究整理》

# 第四章、公辦民營的政策分析模式

## 第一節、「公辦民營政策分析模式」之立論基礎

本研究所形塑的政策分析模式，自有其理論性之立論基礎。首應說明者，為此段之所以論述位置列於此處，而未經將其列入本文『研究方法』一節之中，其理由乃因其為偏向理論面之建構，而非單純程序性的選擇。換言之，其原本即非有如此之理論模式，則其模式之產生，自應有其理論之依據，二者相伴而生，應行併列合一，方符論述上起承轉合之承接旨趣。

至於其立論基礎來自兩點，第一，係擷取自實務操作之內涵；第二，係採用體系表的模式探討，並由二者交會形塑而來，至於為何如此抉擇產生，茲分項說明如后：

### 一、擷取自實務操作

過去向來之見解，實務對於學理上眾口鑠金之政策推行，率皆由學者自由論述，抑或援引國外實務操作，但對於公辦民營此種在國際上行之經年，而我國推行亦漸次累積相當經驗之領域言，學者間論述似多從某一單獨層面觀之，罕見從綜觀面予以全盤觀察。況且公辦民營之相關概念，已如前章所述，牽涉領域多如牛毛，甚至可從學理上激進角度認為，凡有公私領域接軌處，則公辦民營便有著恢恢乎游刃而有餘裕矣之運作空間，因為縱使如國防、外交事務，性質多有涉國家機密，然其仍得以區分國防中的機密事項與一般事項，此處一般事項即可予以委外，況且現時民間專業精深，政府對少數專業恐亦難謂專長，則自仍有委託『民間專家參與』之空間。

準此，實務操作面向既然可謂所有領域都一網打盡，多多少少皆有公辦民營可資運用處，學者間探究又多由局部面向觀察，那麼我們雖不認為學界論述乃係頭痛醫頭、腳痛醫腳之見，而自有其細微思索的卓見，但吾人何妨由更宏觀之角度，觀察這個原本就是開闊無比的學術議題，並就所見試圖加以整合，以尋求提供學者迥異於以往之思維方式，或許亦不無借鑑之處。

## 二、採用體系化的模式

郭明政（1997：96）：「不只是社會保險給付，甚至憲法一五五條所採取之扶助或救濟措施以至一五六條之母性或兒童保護措施，皆應以法律定之。當然，如果將此措施視為國家之『恩惠』，而不將其認定為人民之權利，或可不以法律定之，然而此等恩惠之思想早已落伍，因為惟有將此社會給付請求予以權利化，始能使人民之權利有所『保障』，否則行政之恣意與擅斷將無法得到有效控制。」郭氏此語點出兩項重點，其一為國家對人民施予之福利乃係人民之權利，而非出於國家所施捨；其二為既為人民權利，自有獲充分保障之必要，按人民權利之保障必先出於其權利範圍有所確立，並就行政行為所為之界限明確劃出，如此才得以免除行政機關之恣意妄為。

郭明政（1997：108~ 110）復云：「法律不過是社會福利政策之必要工具。甚至，過多的法律將可能導致『生活的法規化』，而使得社會出現僵化的現象。此外，由於法律化的結果，亦將伴隨官僚化與國家化或中央化的現象。在此情形下，令人擔心的乃是隨著社會福利制度之建立或擴張，社會福利的法律亦無限膨脹，其結果將使得人類近世所追求的自由社會因此被傷害或埋葬。在此情形下，一個新的封建社會將隨著社會福利制度及其法律之擴大而再度來臨，一個新的『父權社會』亦將翩然而至。法律化，事實上兼具了『量』與『質』的法律化。一般而言，法學者所關心者，多為量的問題，亦即關心福利國家中由於法



律之大量產生，而造成規範氾濫（normenflut）之問題。<sup>41</sup>由於社會福利之立法乃是基於社會政策之立法，因此其必須隨時針對社會發展而立法或修法，因此法律的大量產生也就成了必然的結果。然而在此情形下，人民與法律之隔閡將更形嚴重，亦即將造成更多『法盲』的人民。其結果非但使得人民權益未能受到保障，同時亦有礙整體社會之發展。因此，如何藉由法律之體系化、透明化，而達成『更多的權利，更少的法律』的目標。遂成了法律技術層面應予克服的問題。相對於『量』的問題，社會學學者或法律社會學學者則較關心『質』的問題。所謂『質』的問題，主要係指在社會福利國家之中，國家所採行之大量福利措施雖謂為給付行政，但其實卻是對於人民生活的干預，亦即因國家行政之廣泛介入人民生活而產生對於個人自由予以限制之現象。<sup>42</sup>在此認識下，左派認為社會福利之法律使得個人之自由受到傷害，右派亦以經濟之自由受到壓抑，並將此種責任歸諸於『法律化』。」

承學者郭明政於上所述：「法律不過是社會福利政策之必要工具。甚至，過多的法律將可能導致『生活的法規化』，而使得社會出現僵化的現象。」所以乍看之下，可能會令吾人認為法律不必規範過多，然而郭氏亦論：「惟有將此社會給付請求予以權利化，始能使人民之權利有所『保障』，否則行政之恣意與擅斷將無法得到有效控制。」準此，郭氏乃提出應予透過法律化以達保障人民權利之目的，而法律化又分質與量的分析方式，質的方式乃多於見於社會工作學者、社會福利學者、社會學者、法律社會學者<sup>43</sup>所關注。

至於「量」的問題，則多為法律學者所關注，按「法律化」在量的改變上會造成法律的大量產生，則依郭氏於前所論，會造成「人民與法律之隔閡將更形嚴重，亦即將造成更多『法盲』的人民。其結果非但使得人民權益未能受到保障，

---

<sup>41</sup>本腳註之以下三句話，即『由於社會福利 必然的結果』，原出處為 Teubner, 1987 & Zacher, 1987d : 373 以下，皆復由郭氏轉引之。

<sup>42</sup>本段之以下部分，出處為 Partington, 1987 : 420 ，復由郭氏轉引之。

<sup>43</sup>郭明政氏認為（於前段即有明述）係社會學者及法律社會學者所關注對象，然本文認為其實除此之外，對此議題關注者，尚應加上社會工作、社會福利學者。按社會工作與社會學二者學術視角的聚焦仍有不同，應予區隔。

同時亦有礙整體社會之發展。」此種論述不無其理，因此解決之道就在於『體系化、透明化』，基於此點分項論述，依透明化之改變，應係出於行政機關將其業務適度公開，人民在過程中得為參與，另一方面並由壓力團體予以倡導，使其漸次更加透明，  
等方式為之，按現行之行政程序法制定後其透明情事等亦頗有明顯進展，況且其程序改良仍需行政機關配合，並需考慮政府之實務操作是否有著窒礙難行處，凡此均非由學者單方面倡議即得見立竿見影之功，故透明化與體系化相較之下，乃較不具急迫性，故非本文探究對象。職是之故，本文認為「體系化」當為促使法律化的「量」的內涵得以清晰之道，抑且，法律學者雖對此較多著力，但社會工作及暨社會福利運作在法律學領域之探究尚非顯學，可由坊間法律專著論文較少論及社福、社工法制即可知之，有待後進學者投入。此外考量若以文字敘述，字數雖較無限制，惟如探討範圍過廣，恐會顯得較不明確，似較難完整展現其清晰意涵，職是之故，故本文乃從社會工作暨社會福利角度予以切入，並試圖加以體系化顯現，期使對「法律化」之「量的問題」更臻佳境。

最後有待說明者為筆者也考慮到，既然前章所形塑「公辦民營體系架構」已用體系的方式顯現，那麼為何適用於其它領域時，還會將「採用體系化」的情形作為其立論基礎，此會不會導致立論基礎上多此一舉？

實則此疑惑尚不至發生，首先，前章所建立架構不限於出於何領域，故亦非法律學界所獨有，關於此點已如前述。再者如本節前段所闡明，有關社會福利上人民所受政府關照乃係出於人民權利，此為人民的基本權利而非義務，國家應保障人民的「福利權能」能夠確實行使，然而隨著社會福利制度的建立並擴張，社會福利的法律亦無限膨脹，在法律無限擴張而社福權利絕對保障的兩極對立下，『更多的權利，更少的法律』乃成人民心中的基本吶喊，準此，若不能促成此目標達成，法律的錯綜複雜必不可免，雖然使得表象上人民因大量法規的出現而獲得保障，但實則反而促成亟需適用法規所明定之權利的弱勢人民更加成為無法了解法律的法盲，導致法盲的大量產生所造成的更形相對弱勢，階級差異擴增勢難避免，因此新的封建社會將隨著社會福利制度及其法律之擴大而再度來臨，為達

成『更多的權利，更少的法律』的目標，遂成了應予克服其在法律質與量之方析層面的問題，這種問題在其它領域或許未必存在，卻存在於社工領域，因為社會工作服務對象常為社會弱勢，對自身權益之維護相對弱勢，也因此形成於社會工作上務必須先行論述的基礎，謹此說明。

除了上述的立論基礎以外，我們對於社會工作的解釋，若遇有疑義時，也可以參酌相關學者對『社會政策的制定原則』，以及『社會福利資源的分配等原則』，以作為適用之準據，以下前者茲引述Kaplan及林水波之見解，後者則引述王正及劉邦富之見解供參。

Kaplan, 1973; 林水波, 1990 (皆轉引自洪德旋, 2000: 10~13) 認為社會政策的制定原則為：「

#### 1. 公正的原則 (the principle of impartiality)

社會政策的制定要針對社會問題的解決，為最大多數人謀求最大的福利，使相關的人群共謀蒙其利，而不偏頗或顧此失彼。如果政策的制定不公正，可能解決了某些問題，卻又製造了另外的問題，例如社會保險費的分擔政策，如果僱主分擔的比例調高固然對勞工有利，卻可能增加僱主的生產成本，導致高資低報、企意出業出走、裁員、失業等更多的問題。因為社會政策制定的不公正，引發社會問題的惡性循環，層出不窮，則此社會政策斷非良策。

#### 2. 最終受益是個人的原則 (the principle of individuality)

社會政策的制定最忌好高騖遠，不切實際，而是要具體可行，落實在最需要協助的國民身上。例如，建立以家庭為核心的兒童福利政策，其宣示性的意義似乎大於實踐性作為，不如明確制定育嬰假及陪產假的政策，使嬰幼兒能夠真正留在原生家庭獲得父母親的保育。

#### 3. 最弱勢者受益最大的原則 (the maximin principle)

就憲政而言，社會政策是政府為保障人民的生存、工作、收入等基本權利所制定的政策，因此在社會上處於最弱勢者 (minimun)，如老弱殘廢無力生活及

受非常災患者，應該獲得最優先的考慮和最大的利益（maximize）。換言之，社會政策的制定，無論基於人道主義或社會連帶責任，都應該優先滿足弱勢族群的生活需要，行有餘力再設法提高一般人群的生活水準。

#### 4. 廣泛分配的原則（the distributive principle）

既言社會政策，則應注意政策的「社會性」，亦即制定社會政策時，必須將其實施對象儘量擴及到一般社會大眾，而不是少數特定的族群，以便讓最大多數人受益。這樣才能符合成本與效益，也才能順應民主化社會「多數決」的共同趨勢。

#### 5. 連續性的原則（the principle of continuity）

一般政策的執行，有其階段性和連貫性，社會政策亦然。所以社會政策的制定，在前後政策之間必須求其連貫，在內部政策之中必須求其一致，庶幾可以承上啟下，左右協調，增益社會政策制定的周延和執行的順利。否則，人存政舉，人亡政息，社會政策朝令夕改，未能連續過去，也就無以瞻望未來。一個沒有連續性的社會政策，對於民眾長期性的生活改善，成效究竟有限。

#### 6. 國民自主的原則（the principle of autonomy）

在民主化社會裏，政府必須負起社會福利的責任，殆無疑義。但是政府的資源有限，民眾的需求很多，有待解決的社會問題更是層出不窮，所以政府應該針對國民所無法解決的問題來制定政策。如果一般國民能自行解決的問題，便非社會問題，也用不著政府來制定政策。同時，政府應該培養國民解決問題的能力和信心，提供國民自主的機會，否則不但加重國民對政府的依賴心理，也會加重社會政策的負荷。

#### 7. 緊急的原則（the principle of urgency）

隨著社會的快速變遷，社會問題愈來愈多，也愈來愈複雜，如果在發現問題之後不立即採取行動。制定解決的政策，則問題將益形嚴重，將更難解決，而且更難有更多的時間和資源去應付其它層出不窮的社會問題。所以，社會問題應該

早期發現，早期治療；社會政策應該把握契機，適時制定，以免造成社會問題惡性循環，積重難返，失去社會政策制定的時效。」

至於社會福利資源的分配原則，則可依王正（1998：122~ 124）所稱：「分配性正義概念必須因不同的時、空、人、事、物的推移，而有所不同，Deutsch 等人曾指出分配性正義包含三種原則：平等（equality）、需求（needs）、以及衡平（equity）<sup>44</sup>。其所謂的平等原則在此指的是資源的均等分配，又分為算術的平等與機會的平等兩種。前者指簡單的均分，資源按人數平均分配；後者指個人不因社會地位的高下，均可獲得適當資源，在同一條件下相互競爭，因此弱勢者有權要求差別待遇彌補不足。而需求原則指的是分配的目的在于滿足個人之需求，其中包含維持生存之基本需求，以及適當社會活動之次級需求。有關整體社會資源的配置，王篤強的研究也指出，在經濟取向的領域中適用『衡平』規範；在社會聯帶取向下的領域適用『平等』規範；在關懷取向的領域則適用『需求』規範。同樣的 Deutsch 認為，在合作的關係之中，經濟生產是主要的目標，資源享受者主要的任務在增進效率，衡平要比平等與需求。更適合作為資源分配正義原則。平等與需求原則則較適合於親密、友善、互助的社會關係之中，可增進個人福祉且避免社會的不安定，如表四之一所示：

表四之一：社會資源配置的考量原則

|  |        | 需求原則 | 平等原則 | 衡平原則 |
|--|--------|------|------|------|
|  | 國民年金保險 | √    |      |      |
|  | 全民健康保險 | √    | √    |      |

<sup>44</sup> 王正（1998：122）對衡平原則意涵有精彩的說明，其謂：「現今 Homans 教授等人有關衡平（equity）原則的提出即是承襲 Aristotle 分配性正義的理念，換言之，乃是『交換』關係中以功績為判準之比例性平等。對於衡平原則所產生的最大問題在於『功績』由誰界定？如何界定？以及如何計算的問題？這些認知的問題若是無法解決，則以衡平原則處理各項資源的配置（規模）以及政府預算之分配，將僅能侷限於有功績『共識』的部分，例如治安、交通、經濟發展等政事別。反之，如果運用於沒有『共識』的部分，例如社會福利項目，則其分配將失去衡平原則的基本意義。而事實上這個理由，也說明了何以目前有關社會福利預算之分配長久以來即是各界爭論不休的現象。」

|      |        |   |   |   |
|------|--------|---|---|---|
| 社會福利 | 失業保險   | ▽ | ▽ |   |
|      | 職災保險   | ▽ |   |   |
|      | 長期照護保險 | ▽ |   |   |
|      | 社會救助   | ▽ |   |   |
|      | 福利服務   | ▽ | ▽ |   |
|      | 福利津貼   | ▽ | ▽ |   |
| 一般政務 |        |   |   | ▽ |
| 國防外交 |        |   |   | ▽ |
| 教育科學 |        |   | ▽ | ▽ |
| 經濟發展 |        |   |   | ▽ |
| 其它   |        |   |   | ▽ |

《資料來源：王正（1998：123~ 124）》

我們知道『政府』責任與角色的定位，可以經由財務的規劃反映出來，福利資源之提供性質在商品化( Commodification ) 與去商品化( Decommodification ) 程度之間的轉折，尤其是福利與保險（或租稅與保費）性質的適當配合，值得檢討。」

劉邦富（1998：84~ 85）認為『社會福利政策規劃的基本原則<sup>45</sup>』如下：「

（一）、建立福利公民權的時代理念

從憲法基本國策之『社會安全』章及現階段社會福利政策綱領所揭櫫的社會福利理念觀之，社會福利應是國家對國民的基本責任；政府所施行之社會福利，不再視為是德政，而是國民基本權利。特別是對弱勢族群的關懷與照顧，更應列為優先，並以提供其有尊嚴的生活為目標。

（二）、有效率公平正義的社會福利資源分配

<sup>45</sup> 該文係著於民國八十七年，作者劉氏當時係任內政部社會司司長，故此見解應具一定程度之官方色彩。

社會福利的供給，不論是透過政府單位或經由民間機構、團體提供，必須能達成有效和公平的資源分配。

### （三）、建立社會福利推展的優先順序

為減少福利資源因錯誤或扭曲分配導致浪費之缺失，應建立社會福利輕重緩急推展的順序，如此，才能使有限的資源作最有效率的運用。

### （四）、有效釐清政府在社會福利政策中的角色與定位

政府與民間之間的角色應形成一種合作夥伴關係而非對立關係。其中，對於較適合由民間部門提供者，政府似不必扮演提供者角色，但對應由政府擔負起供給角色者，則將責無旁貸地發揮其應盡的責任。」

劉邦富（1998：85~ 87）認為『社會福利政策規劃的策略方向』如下：「

#### （一）、社會福利法制化

#### （二）、社會福利組織健全化

組織與人力是行政執行良窳兩大要件，中央社會福利組織，位階低、人員不足的現象，存在已久，以本（八十八）年度社福經費預算三百八十餘億元為例，執行該項預算人力僅四十餘人，人力不足的情形，可見一斑。地方社會福利組織，亦復如此，一人兼辦多項業務呈常態，而隨著社福法規的修正，社福項目的擴增，組織與人力兩大問題的解決，日益迫切。

#### （三）、社會福利經費合理化

我國社會福利經費來源包括兩種：（1）中央相關部會所編列之預算，（2）各地方政府所編列之經費預算，如以本部所編列之社福經費預算言，每年度約在二百億至四百億之間，均是配合機關法規所訂之項目，而作經費之增編。近五年年平均成長率為二%，為落實照顧弱勢族群之既定政策，每年應維持一定比例的成長，以應需要。至於社福預算科目，惟如就『社會福利政策綱領』所訂之內容，就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅、醫療保健等五大項目，似較無爭議性。

#### (四)、社福人員專業化

#### (五)、福利提供多元化

福利提供者，政府將不再是為唯一單位，而是鼓勵民間團體、民間機構、私人企業共同參與，而成福利提供者之一；，至於福利項目之提供，將不侷限傳統項目，而是開創新的項目，並引入企業化之服務，以競爭、效率、契約來提昇服務品質，亦將企業化經營理念，納入福利領域，以吸引更多民間資源參與。

#### (六)、福利補助家庭化

社會福利各項補助，固然是以個人為對象，但其目的均是以支持家庭網絡之健全為重點，至於對地區之補助，則以社區為對象，以社區居民共同需求為補助重點，並以社區營造健全家庭網絡為重點，使福利工作之推動，以家庭、社區兩大單位為中心，落實各項照顧政策。

#### (七)、福利照顧社區化

社會福利資源使用的可近性，在使民眾很容易取得社福資源，。小型福利機構之推動；未立案機構之輔導改善；相關社福機構設立標準法規鬆綁；社區資源網絡之建立，均是在使民眾的福利需求都能在社區內獲得滿足，也是我國社會福利發展的必然趨勢。

#### (八)、福利資源整合化

有需求者在使用資源時，可能會需要多種資源，而無法從一處獲得，也可能是必須到不同機構才能取得資源。因此，資源整合體系的建構，就顯得分外重要，在落實社區照顧制度中，社區資源整合包括：社政、衛生、勞政、教育、新聞資源之整合，以及社區組織人力、物力、財力之合作與整合，。」



## 第二節、社工領域過往架構之檢證

本節係針對過往社會工作相關文獻所討論的既有架構，予以分析批判後，再依照前一章所形成之「公辦民營體系架構」予以相互連結，進而提出本研究之論點。復因為本節之核心架構係位處社工領域概念上的核心地位，為後續探討子題之論證基礎，論證上較繁雜，爰予另闢一節，先行單獨論述。抑且文內並採納陳列各家見解之後，再行逼近議題，提煉其論述。

### 一、民國九十四年元月社區發展季刊社論

民國九十四年元月份的社區發展季刊所訂主題為『社會服務民營化』，當期『社論』名為『超越依賴與對抗——福利民營化的新思維』(2005: 1~6)<sup>46</sup>，文中所稱，頗值省思：『政府向民間購買社會服務所採購的標的物是民間所生產的社會福利服務，民間生產的社會福利服務一者以民間社會福利機構自行生產，另者由政府提供設備委由民間社會福利機構來經營所生產的服務。前者慣於作業外包或方案委託，後者則稱公辦民營，而此兩種形式都脫離不了三種基本模式：競爭模式、協商模式和合作模式。

1、競爭(市場)模式：其邏輯為市場中有多個競爭者(供應者)，政府(買主)可就多個競爭者(供應者)中挑選成本最低、品質最好的供應者簽約，使其能以最低之價格買到最高品質的服務。

2、協商模式：如果說市場競爭是招標，協商模式則屬議價，其為一種共識與漸進的決策過程，由於政府不一定有明確的計畫，因此提供較大的空間給民間機構去構思服務內容，政府就其中選擇其所偏好的計畫書，然後進行議價。

3、合作模式：合作模式是指政府與民間機構建立多年的合作關係，政府與簽約者居於平等的夥伴關係，承包者成為主要的行動者，提供需求評估、計畫、

---

<sup>46</sup> 按該期之主編為孫健忠、林振春、馮燕三位學界碩彥，故該文(指社論)或許係由其中一位學者所寫。

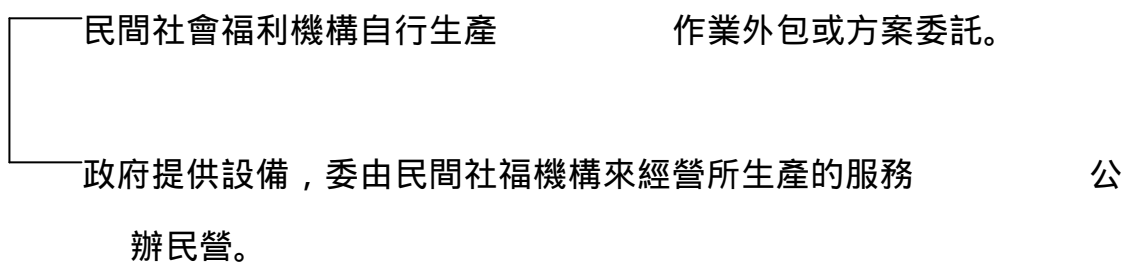
服務方法等決定，而政府雖然負有監控之責，但較不會根據契約來強迫承包人依約執行，反是透過資源的提供來協助承包人改善服務績效與克服困難。

而合作模式就是一種共同生產的概念，希望能夠突破民間與政府的分際，民間部門為消費生產者，亦即，其生產的目的在於創造消費的過程；而政府則為一般生產者，其生產主要不是為創造消費，而是爭取政治支持或履行公共行政的責任；共同生產的目標為消費生產者(市民或民間團體)及一般生產者(政府行政機關等)合作生產福利服務，以達到雙贏的目標。』

依上述說法，我們可做如下思考：

一、政府向民間購買之社會服務所採購的標的物是『民間所生產的社會福利服務』。

二、民間生產的服務，在社會福利上有兩種：



三、此兩種形式又分為三種基本模式：競爭模式、協商模式和合作模式。這三種模式是彼此相容還是互斥？這是一開始即有的政府對外公告模式，還是實際建立正式福利服務關係後，雙方互動關係間微妙的轉變？在競爭模式上，政府在多個競爭者選擇中，就必定能選擇到成本最低、品質最好的服務嗎？如果競爭者不夠多，政府如何能夠確保其選擇對象的良窳？又如果在選擇對象中「成本最低」與「品質最好」有所衝突，政府又該採取何種立場抉擇？最後在追求利潤極大化的考量下，我們不禁思索是否民間營利機構對壓低成本之概念，或許更為擅長，則是否亦得進入此領域，併行競食政府社福大餅？

在協商模式中，誠如作者所言『政府不一定有明確的計畫』，所以民間需構思其服務內容，以提供政府適切的需要，但在其中，政府對於社會福利政策的制定是否為其責無旁貸的使命？還是說，政府此時得為保有彈性適用的靈活度，才

能對民眾提供最適切的服務？又政府既然沒有明確的計畫，那麼我們可否質疑它的吊詭，也就是說既然沒有政府計畫，又該如何讓社會大眾據以了解政府的需要？進一步問，這究竟是政府認為的民眾需求？還是社會福利組織認為的民眾需求？而且這也牽涉了政府可否把自身制定政策的責任轉嫁到民間去的嚴肅議題？再來，政府若沒有計畫，那麼我們還能期待政府有能力適切地挑選民間的計畫嗎？此外政府對於民間多樣的方案得為選擇所偏好的計畫，民間究竟該針對它們自己的願景而提供適切的計畫書？還是為了在諸多競逐者中雀屏中選而予以配合地撰寫計畫，甚至犧牲組織使命亦在所不惜？最後我們要問，政府縱然沒有設定計畫，那麼是否也該提供明確的審酌原則以供民間參酌？否則會不會導致類似歐陽修『縱囚論』中的「上下交相賊」情事<sup>47</sup>？私下造成官員與機構間的不當暗盤接觸，甚至我們可以設想，政府根本沒有計畫，或者是雖有計畫但計畫空洞模糊，那麼我們可否說此時業已超脫出原本的方案委託或是公辦民營的既有框架下，而形成一個新的怪東西？亦即成為一個純粹私有化(或民有化)的產物，準此，這個所謂的「協商類型」我們還應該讓它繼續存在，還是乾脆就讓它徹底的消失？

至於所謂『合作模式』，依該文所論，亦係指『政府與民間機構建立了多年的合作關係，政府與簽約者居於平等的夥伴關係』，但此模式下若雙方締結了多年的合作關係則此民間福利服務業者是否也因此走向制式化、科層化？這種科層化的民間機構是否亦同樣有著政府機構向為人詬病的弊端？績效不彰等等，那麼實行公辦民營等模式寄望得以獲得效率的精神又在何處？此外該文亦稱『政府雖負有監控之責，但較不會根據契約來強迫承包人依約執行。』準此，既然政府於與民間機構訂立契約，其目的即在明確規範彼此間的權利義務，且雙方並應切實

---

<sup>47</sup> 其原文為「夫意其必來而縱之，是上賊下之情也；意其必免而復來，是下賊上之心也。吾見上下交相賊以成此名也，烏有所謂施恩德與夫知信義者哉？」，歐陽修乃藉此力陳縱囚之不妥，筆者所比擬假想者係指非營利組織表面上曲意迎合於上官，而行政機關則表面上對外公告於下民，實際上雙方早有暗盤、默契，形式上所為只是虛應一應故事，果真如此則恐有欠妥適。

遵守，則違約時亦不必受到任何不利益的處置，則勢無法對承包人產生外在警惕的效果，亦恐難達到政府監控之責任，是故其論據難謂妥適。

## 二、王順民、郭登聰氏整理之見解

其實，民營化有其不同的脈絡意涵，例如像是購買服務契約、委託、公設民營等不同的論述意涵（王順民、郭登聰，1999：235~ 239）。依文意，王、郭二人似將此三者劃為同一位階，這樣的論述或可謂為社福界常見的分類方式，惟此分類在該文其後的敘述卻似有所矛盾，亦即其在「委託」的概念下，引述「如果是從發展歷史與實務運作的角度來看，那麼，台灣地區各級政府所採取的委託先後可以成三種不同的類型，它們分別是個案委託（cost per case contracts）、方案或總體數量委託（cost and volume contracts）、以及機構委託（block contracts）。（林萬億，1997）」其後王、郭二人又引述稱「事實上，機構委託就是慣常通稱的『公設民營』（劉淑瓊，1998：45~ 47；1997：賴珍如，11~ 12）。」所以我們在此可做個小結論，如果機構委託就是公設民營，如果公設民營就是委託的下位概念，連接前後的觀念視之，那麼公設民營是否不該同時既是委託的下位概念又同時是委託的平行概念呢？準此以言，王、郭二人對此之分類似可再做釐清。

王順民、郭登聰（1999：235~ 239）亦稱：「其中的個案委託與方案委託合為『委託辦理』，但是在個案委託方面主要是按照服務對象的特殊需求來做委託的，像是兒童寄養、失依少年的委託收容等等，並且它是以人數或單位來作為委託經費的計算標準；而方案委託則是指政府將其所預定要從事的社會福利方案或活動委由民間機構來執行，至於，委託的經費則是以預定完成的整個方案金額來估算的；最後，機構委託指的是政府規劃福利服務的方式、項目、對象，並且提供大部分或全部的經費或設施，再透過政府與民間團體的契約關係，委由民間對於政府所要求的項目或標的團體來做提供的服務，事實上，機構委託就是慣常通稱的『公設民營』。（劉淑瓊，1998：45~ 47；賴珍如，1997：11~ 12）」

### 三、社會司長蘇麗瓊等人其自身及整理自黃源協氏之見解

黃源協(2001:20,轉引自 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙,2005:8~9):「就曾以政府與民間共同推動社會福利之合作方式與發展階段,將社會福利民營化區分為三種類型與三個階段:

一、個案委託:指按服務對象特殊需求而作特定服務的委託,民國五十年代與六十年代的政府委託均屬此類,委託經費以人數或單位計算。一般而言,此類委託多為低收入老人、兒童、身心障礙者及精神病患的收容安置。

二、方案委託:指政府預定要從事的社會福利方案或活動委託民間機構執行,始於民國六十年代末期,成長於七十年代中期,並持續至今。委託經費以預定完成整個方案金額計算,此類委託如身心障礙者之職業訓練與安置;身心障礙兒童之早期療育及日托服務;重病癱瘓院民看護業務委外辦理等。

三、公設民營:指政府部門規劃福利服務提供方式、項目、對象,並提供大部分或全部經費或設施、設備,透過政府部門與民間團體的契約關係,將原本由政府提供的服務委由民間提供服務;如民國七十四年台北市委託『第一兒童發展文教基金會』辦理『台北市博愛兒童發展中心』,即開啟了國內公設民營模式的先河。」

### 四、鄭讚源氏整理之見解

鄭讚源(1999:8~9)整理諸家見解稱:「有越來越多的公共服務透過私人,特別是非營利組織來輸送。就我國而言,政府將基金提供民間非營利組織的方式,主要透過三種:獎勵補助、外包契約及公設民營(江明修1994:27~29;溫信學1997:86~152;謝端丞1997:92~93)。

(一)獎勵補助(subsidy or grants):政府為保障人民某些基本民生需求與財貨服務的消費,經常透過獎勵補助方式,以降低財貨服務生產的成本,提

供較低廉的價格，以利人民消費。其主要的有：現金補助、租稅減免、捐贈扣除、低利貸款等措施。

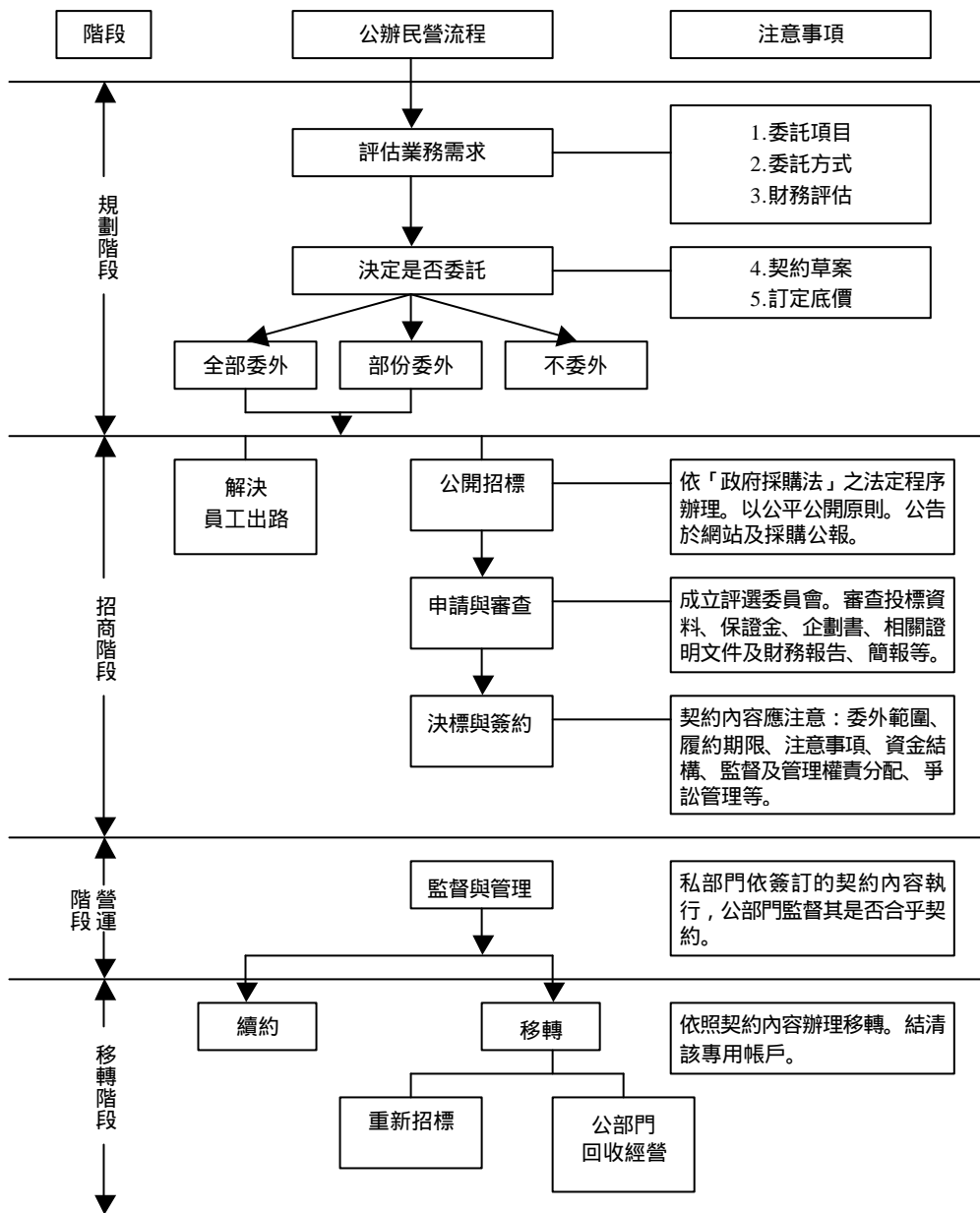
(二) 契約外包 (contracting-out)：所謂『契約外包』方式係政府機構與其他機構的一種契約關係。由政府機構提供經費，而由其它機構提供政府所要求的服務或業務；就本書而言，此其它機構主要指的是非營利的組織；且公益與慈善組織通常是經由個案委託與方案委託得到資金。

(三) 公設民營：公設民營是民營化潮流下的所衍生的產物。就我國而言，目前有行政院內政部頒布之『推動社會福利民營化實施要點』，及公設民營、委託服務的委託契約書範本，提供各級政府機構與民間團體共同推動社會福利服務的準則。公設民營也可以視為契約外包的一種，有時又稱為『機構委託』。」

本研究認為上述論據頗有可議，按公設民營既可視為契約外包的一種，那麼公設民營就不該像契約外包一般，使成為獨立類型之一，而應從屬於契約外包概念的下位概念。此外，公設民營與契約外包根本在概念的並列上本身就有疑問，因為契約外包是指透過簽訂契約而將原本政府所應做事務予以委託外界（民間），這與公設民營之政府興建硬體設施，而由民間經營在區別其差異的認定上渺不相涉，將之並列一處探討，實不能無疑！甚至其與「獎勵補助」的概念上區別亦有著同樣的問題，也就是說在契約外包的情形下，政府都有可能透過獎勵或補助的方式鼓勵民間，其認定依據是在於民間在契約外包業務的處理上是否績效卓著，倘若卓著，自應給予獎勵，反之亦然，所以這與是否契約外包其實沒有必然的牽連，更遑論「獎勵補助」依鄭氏整理現金補助、租稅減免、捐贈扣除、低利貸款等等諸多模式，這些細項條件本質上與委外的基本精神不盡相同，概念彼此間更是充滿了差異性，是否能夠並列一處？並與其它類型適切區隔呢？或許宜做較深層的說明！

首先要說明本節標題中的「本分析模式」，是為了文字較為簡潔，故以此方式定標題，其實指的就是「公辦民營政策分析模式」。此外，後敘的第四節標題之解釋亦同。

我們透過不同的概念，亦即在社會工作領域裏的思想差異，可以獲知其在學術上的差異，也可將其列為政策變革的思考，在開始探討之前，擬先視學術界對公辦民營之相關圖解架構，依筆者所見，下述之圖解（即圖四之一）是頗為清楚的，可供對照參酌：



圖四之一：公辦民營流程圖

《 資料來源：蔡珊珊<sup>48</sup>，2002；轉引自 薛承泰、黃文鳳，2005：24 》

<sup>48</sup> 在薛承泰、黃文鳳一文中，對引註蔡珊珊之本圖，因於參考書目中漏未載明其出處，故無法得知蔡著係源出何處。

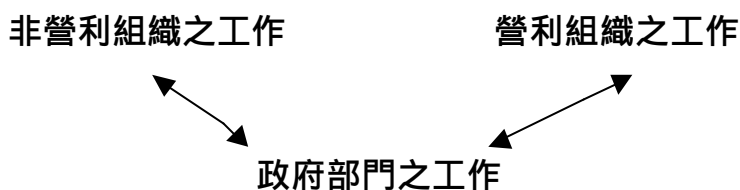


其次要釐清一項概念，即本研究的命題係出於對政府與非營利組織間的關係，不過這並不代表說公辦民營事務僅止於此二者之間，其實它仍然有著不同主體介入，而豐富了它的樣貌，例如在案主與公設民營機構間也存有一定的關係可供探討<sup>49</sup>，因此這樣的問題於焉產生：「我們如何決定政府該與民間營利組織，抑或是與非營利組織合作？」，也就是公私部門間的合作對象的抉擇關係，其實是至關緊要的，所以林萬億（1998：66）認為執行社會福利方案，以建構有效能的社會福利輸送體系，有五件事應儘快做到<sup>50</sup>，依筆者認為其中第三點與第五點就充分顯示了『公私間應做分工』這樣的思維：

「（三）、培植民間非營利社會福利團體機構，以建立公私合作的社會（福利）服務模式。因此，應重新檢討公辦（設）民營的相關法令與分工。

（五）、公部門與私部門的分工應明訂其分際。社會保險（年金、職災、健康、失業）應公辦。社會救助則以公辦為主，民間協力為輔。保護性社會福利服務方案宜公辦。示範性方案亦宜公辦。針對各人口群的社會服務儘可能由地方政府與民間非營利組織合作辦理。」

而這也是個思考上的轉折點，故以此為體系架構的主幹部分，以下我們就進入此核心議題：



政府與非營利組織間之公辦民營關係是本研究的命題，已如前述「研究方法」一節明示，即如李翠萍（2005：72）所稱：「社福政策網絡的形成，政府與非營

<sup>49</sup> 參見李翠萍（2005：89），有著有趣的論述。

<sup>50</sup> 依其內容，筆者認為其中僅有此二點與公辦民營直接有關。另外第二點則是間接相關。第二點內容為「（二）充實中央到地方社會行政人力，特別是地方政府社會行政人力嚴重不足。應儘速解決。」

利組織可說是最主要的組成份子，而且二者之間類似『互相競爭的夥伴』般複雜的互動關係，更是政策網絡運作的關鍵。」

我們也由「非營利組織與營利組織的營利情形」此點作論究的源頭，這源頭的探討有著複雜的面向，故本研究不擬對此深究，以免論據失焦，但為何仍用此點做探討開場，實有著不得不然的價值，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。

如同本研究第二章第一節對非營利組織之意涵認為「非營利組織得為以營利為手段，但不得以營利為目的」，準此，我們會先猜想政府與之合作對象即有疑義，亦即如果政府是基於市場失靈而將公辦民營事務投入非營利組織之懷抱，非營利組織卻又可以從事「好像是不務正業」的營利行為，則我們該如何看待此行為呢？從另個面向來說，如果被政府認定為無利可圖的市場，營利組織（如民間公司）因具有創新思維、賺錢銳利目光及高明經營手腕，反而認為市場是有利可圖進而競相投入，大賺其錢，那麼原本認為屬於非營利「事務」，能夠被營利機構經營的有聲有色，則政府還有必要去限定只能讓非營利組織承接此種類業務嗎？

公共行政學者 Wildavsky (1996: 266~ 269; 轉引自 朱鎮明, 2000: 327) 謂：「以美國郵政服務、社會醫療、國民基本教育等政策為例，指出改革應：

- 1、放棄公共服務的獨占，讓競爭者得以加入。

在激進變革下，改變消費者與生產者的關係。新的關係下，生產者應設法獲得消費者的支持，並促使消費者決定願意支付費用的服務規模與項目，而不應如同過去沒有成本觀念地提供各地區人民各種服務。

- 2、可擴大抵用券 (voucher) 使用計畫，以打破獨占。

在社會的互惠關係 (reciprocity)，生產者需以更好的服務爭取消費者支持，而消費者可以依據服務績效自主選擇提供者。」

依上述 Wildavsky 之論述，可看出傳統公共行政學者對於委外事務的認知，是試圖立於消費者與生產者間的關係下展開其思維，這樣的思維更足以印證了上段純粹由經濟面向觀察的看法，不過此種思維卻未必是理所當然的，因為非營利組織已如前述，係得以營利行為為手段，但不以營利行為為目的，所以我們較難苟同「純粹營利行為、非營利行為」或「營利組織、非營利組織」的單純兩極化思維。

此外，王順民、郭登聰（1999：252）認為：「不做財團法人登記，雖然是將其視為是一營利單位，然而倘若以為財團法人就可以避免獲利，但是，在現實上，登記財團法人而獲利者卻很多。」據此以言，未辦財團法人登記，即將其視為營利單位，此種思維其實也就印證了「登記與否就是認定是否是營利機關之認定標準」，亦即有登記才是非營利組織，否則即為營利組織，而這樣的思維本身有著濃厚的迷思，因為它把營利與非營利之概念複雜化了，其實縱未辦財團法人登記，也未必會被視為營利單位或應該視其為營利單位，特別是後者更是如此，未辦登記還是可以從事非營利活動，坊間實例不乏明證，例如「新港扶緣服務協會」其前身從事服務弱勢殘障人士達八年之久，其後才通過立案，擺脫多年來地下社團名聲<sup>51</sup>。說的白話些，其實有無登記與是否從事營利之行為根本沒有半點關係，不會因其已辦非營利登記而改變其既有營利之目的，只是若無登記，依現行制度恐怕沒有辦法免稅，職是之故，就算它未能享受免稅的優惠規定，也不能據以認定其係營利機構，至於財團法人登記後未必就不會獲利，此乃理固宜然，事實上所有的機構，不問其性質營利與否，都應該引進良好的管理長才<sup>52</sup>，推動

---

<sup>51</sup> 依民眾日報(2005.01.07.)第二十一版(嘉義綜合版)所載，該組織前身為『新港扶緣殘障聯誼會』，「其(指其前身)成立八年多以來，雖然服務新港地區弱勢殘障人士成就，有目共睹，但礙於法令規定，遲遲無法立案通過，(其所照顧)會員包含了肢體、心智、精神、語言、聽力、視力、顏面等方面有障礙者及重要器官失去功能者、老年失智者、植物人等各項身心障礙者都在服務的對象內。」即為適例。

<sup>52</sup> 相關見解，可參見王順民、郭登聰(1999：250~251)，其認為：「基本上，民營化互動的對象主要還是以民間自願部門為主，而甚少與市場有所牽涉，然而，隨著民營化腳步的進展，民營化工作勢必會擴及到一般營利性質的機構，對此，一種雖然以營利為主但卻又貌似社福機構型態的經營方式，亦成為相較於民營化的另外一股新的力量(表8.10)」

在該表8.10所列者，乃係台北市廣慈博愛院、台北市老人自費安養中心(長青樓)、台北市陽明山老人公寓、淡水潤泰生活新象等四種銀髮族的安養服務，其中第一者(廣慈博愛院)係公設公營，第二、

相關管理措施，用最少花費以從事最大之投資，而若能從事部分的營利行為獲取較大利潤，更不失為非營利組織取得財源與使財源穩定之一劑針砭。值得說明者為這無違非營利組織以慈善行為為職志的本質，按「組織慈善行為的文化可從兩各層面來看，第一，鼓吹組織的慈善能以較寬廣的角度，及可以維持社會情形的一般性的，而非組織本身的組織資本文化之可行性作思考。第二，該文化也鼓勵組織的慈善行為，可以與組織本身的立即利益緊密結合，可以成為組織策略性計畫的一部分，也可讓該行為較為商業化。（Himmelstein, L. J., 1997: 29）」

職是之故，吾人可得知營利與否之別有其解釋上盲點，也就是營利與非營利組織間所從事行為究為營利行為或非營利行為？究係以營利行為充當作目的亦抑或僅是手段？存在著犬牙交錯的複雜關係，需要審慎的思考及解釋，我們又該如何耙梳此種困境？筆者認此宜回溯學理上將營利與否之分野作起點，即透過其學理產生分野的源頭來做思考，此可由黃世鑫（1998：144~ 145）談論社會福利資源規劃與整合的經濟觀點來看：「談到經濟觀點，不能避免的就是採用主流的『新古典經濟理論』<sup>53</sup>之觀點；新古典經濟理論係因資本主義的市場經濟而誕生<sup>54</sup>，與我們的日常生活，最為接近；容易被接受，但同時也容易患了『以偏蓋全』的毛病，即以為『市場經濟』為唯一的經濟活動『類型』。因此，在毫無警覺的情況下，習慣於以得自市場經濟的經濟理論，套用於『非』市場經濟的範疇，包括政府部門和所謂的第三部門或『非營利部門』。也因此，在意識型態上，就衍生對『市場經濟的偏愛』與『公共經濟的歧視』之偏見；根據新古典經濟理論，政府是不可避免的『惡』（necessary evil）！

---

三者係公設民營，第四者係市場化（自費安養類型）所居住之老人，除廣慈博愛院完全免費外，其餘皆須支付不等的保證金、月租金及伙食費。

由於該作者並未明述所稱的「民營化的另外一股新的力量」究指何者而言，依研究者判斷，第一者係全然公營，第四者係全然民營，故應皆非其所指，準此，似係指第二、三者而言。

<sup>53</sup> 依黃世鑫（1998：151）乃稱，新古典經濟理論乃是新右派意識型態所信仰的理論基礎。

<sup>54</sup> 有關「新古典經濟理論」若將其置於社會福利理論的流派下觀察，則將社會福利理論區分為「保守主義」、「修正的社會主義」、「馬克思主義」三者，那麼「新古典經濟理論」係屬於「保守主義」的範疇，復依唐文慧、王宏仁（2004：104）所論，保守主義是最相信「完全的個人自由與市場機能」，修正的社會主義次之，馬克思主義再次之，亦即馬克思主義對於干涉市場經濟是最激進的。我們即可藉此了解「新古典經濟理論」於理論流派的屬性是最偏向信任市場的自由運作，而不應受政府干預。

根據新古典經濟理論的觀點，首先，經濟資源之運用所追求的目標，在個體就是追求效率，在總體就是經濟發展（或成長）；同時，經濟發展主要之貢獻者為資本，包括民間和政府。所以，社會福利政策的定位，最關切的就是社會福利政策與國家經濟發展之關係。

其次，根據新古典經濟理論之觀點，對國民經濟體系，係採二分法，即由代表民間，有效率的市場，與無效率的政府所構成；因此，如果民間應用的資源多，政府運用的資源少，表示經濟資源的運用是有效率的。除此之外，如果政府運用的資源多用於資本性支出，則對經濟發展亦是較有利的。

由於社會福利，一般被界定為政府部門的消費性支出，集『無效率』之大成；因此，在此種以新古典經濟理論為基礎之意識型態的主導下，在經濟資源的分配，必然受到『雙重歧視』而被壓縮到最小的規模；關於社會福利資源的規劃與整合，如果不能擺脫前述意識型態之束縛，則將不知如何規劃起，亦不知要整合什麼。」

另外黃世鑫（1998：146~147）亦稱：「新古典經濟理論，通常採二分法：即公 V.S. 私，市場 V.S. 政府，且兩者之關係，係各自獨立，相互替代，此消彼漲；然事實上，現代所謂『混合的經濟制度』裏，經濟資源的運用，主要可透過三種途徑；即除了以營利為目的的市場經濟體系，和公共（政府）部門外，尚有非以營利為目的的民間慈善或公益部門（即一般所稱的『民間的非營利部門』）。而這三者係相互交錯，且相輔相成。特別是就社會福利而言，其所需資源往往同時來自這三個部門，以老年經濟安全的保障為例，除了一般完全由政府之稅收支應的國民基礎年金外，亦有社會保險的年金，還有商業保險的職業年金，還有政府以租稅減免鼓勵個人參加的商業年金保險等。

在這樣複雜的經濟體系裏，社會福利之資源究竟由何部門而來，根本無法分辨！因此，所謂社會安全稅佔 GDP 的比例，社會安全支出佔 GDP 的比例，或社會安全支出佔政府總支出的比例，到底能夠呈現何種意義？」

思之頗見其理。依此論述我們可知，過去新古典經濟理論之二分法，由於有著鴻溝般的區別難以跨越，所以才會造成非彼即此，各自獨立的關係；而現今則採取『混合的經濟制度』，將公、營利、非營利三部門間交匯連成一氣，所以特別就社會福利而言，其所需資源往往同時來自這三個部門，諷刺的是社會福利之資源究竟由何部門而來，卻又難為分辨！

所以解決之道或可擺脫新古典經濟理論意識型態的束縛，暫緩討論此傳統論述，就各單位所屬立場區別清楚而各司其職，劉華美（2005：87）就做出了區隔：「政府應照顧多數人的基本需求；志願服務部門則補充政府針對特殊性需求能力所不足的地方；企業部門則滿足額外的多樣性需求；而非正式部門<sup>55</sup>則是滿足個別化需求的第一道門。假如部門可以明確的分工，這樣一來，便比較容易形成共同承擔責任的夥伴關係，每個提供福利的部門將會更有能力充分運用本身有限的資源來滿足社會大眾異質性的福利需求。」劉氏將照顧的對象分為四類頗為清晰，其闡明亦頗具見的，在此論述下，基本上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。

相較以言，國外亦不乏類似意旨之論述，如張英陣（2000：161）：「英國的信託與基金會主要是提供經費贊助給志願性組織，其中有 70 % 是贊助醫療與社會福利，」。其所贊助的方案遵循五項原則（Leat：1999）：（1）做政府不做事；（2）對新方案提供短期贊助，協助其獲得政府贊助；（3）創新方案；（4）不受重視且募款困難的方案；（5）臨時緊急性方案。」

---

<sup>55</sup> 有待說明者，為非正式部門（或非正式組織、非正式團體）尚非統一見解，本處依劉華美於同文第八十三頁所稱，非正式部門係指「家庭與社區」。

此外，在商學領域就類似名詞另有不同用法，例如依黃孟藩、趙華、王鳳彬（2001：216~217）即認為：「非正式組織是未經官方正式籌劃而自發形成的組織形式，非正式組織可以和正式組織並存於同一機構中，而且非正式組織也不僅存在於人際關係間的社會關係，同時還存在於工作關係中（只要所進行的溝通是非正式的）。」而 Kreitner & Kinicki 著（葉忠達、梁琦華、林文政 譯，1999：320）亦認為：「非正式團體則由於友誼而存在，雖然正式與非正式團體往往有所重疊，例如共事的同事常在下班後打網球，而有些人卻與他們的同事並沒有友誼。」這有點類似俗稱的小團體、死黨、交際圈，故可見二者並不相同，依文意本處應係指「家庭與社區」之意旨而言。

由其贊助型基金會捐助予操作型基金會之原則即可看出，贊助型基金會透過捐助欲使操作型基金會從事特定事務的意圖，進一步論，第一項所稱「做政府不做事」即明顯展現與欲與政府業務區隔之決心，而由第四項之面對「不受重視且募款困難案件」之處置，更可看出其針對少數團體中的極少數特殊案例，始由非營利組織投身服務之態度，這種論據顯與上述劉華美氏之說理遙相呼應。也因此，所以本研究的立論在於非營利組織承接公辦民營事務之定位即應該在於『在多數人的基本需求中，較具特殊性的力有所及之處』，也就是在「一般社會大眾中的少數人群體」，即為政府與非營利組織間（乃至與其它機構間）所區隔營利與否機構的判斷標準。

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<sup>56</sup>，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，誠如我國內政部社會司司長蘇麗瓊等(2005: 13)謂：「對於內政部所屬十三所社會福利機構組織定位的最新結論<sup>57</sup>是暫採『機關保留』，併入組織改造檢討。而組織改造不外乎有維持公營、公設民營、行政法人、移撥地方等方向規劃，惟各機構究以何者最適合，則有討論空間。」

蘇麗瓊等(2005: 12)進一步認為：「由這些會議之結論或建議內容<sup>58</sup>卻顯現出不同角度的思考有不同的建議，也就是社會福利界對公立機構的定位認為不應全面民營化，而行政院的要求則是去任務化<sup>59</sup>或業務委外為主。前者的出發點

---

<sup>56</sup> 對此論述詳見本研究第三章第一節的「我國公辦民營的實施現況」，該節後半段有關研考會網站所引述之「政府改造」的相關概念有較完整論述，此處茲不贅。

<sup>57</sup> 此處所稱之『社會福利機構組織定位的最新結論』，語意似未明確，依筆者判斷其「最新結論」出處依同文第十二頁所稱，似係指「民國九十三年十一月三日行政院組織改造工作圈之厚生勞動工作圈，對本部（註：指內政部）社會福利基金所屬十三個福利機構業務檢討結果暫採『機關保留』，併入組織改造檢討。」

<sup>58</sup> 此處之會議結論與建議內容，乃指各級中央行政機關就社會福利機構之未來組織改造方向的相關會議而言。

<sup>59</sup> 蘇氏此處所指稱，有進一步確認的空間，按依前段所述，目前行政院對內政部所屬機關之定位暫為

是以民眾權益為主要考量，因公立機構所服務或收容對象是低收入者或特殊情形或需公權力介入保護等弱勢中的弱勢者，如果全面民營化，將產生『軟柿效應』，也就是民間經營者選擇容易照顧或有一定經濟基礎者為主，無形中最需照顧的弱勢者可能被排除在外，產生逆選擇現象，不符公平正義原則。後者則是政府以精簡支出提高效率的政策思維的一致性通用原則。」

由此可見對公營社福機構是否要全面民營化？雖確切立場仍在未定之天，惟已可看出些許端倪，雖說主管社福業務第一線的內政部社會司較希望能保留部分業務由原機關繼續推行，但是居於上級負責最終主導權的行政院卻希望能將所有業務儘量委外化。因此在公辦民營等事務已成為銳不可擋的趨勢下，實已形同一條政策的不歸路，這也是本研究於此並未探究有無推行公辦民營的必要<sup>60</sup>，而逕行探討該如何推動公辦民營，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啟，這些業務該如何分配？筆者認此時可結合本節前半段劉華美氏<sup>61</sup>之論述，作為印證，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

---

「機關保留」，而機關保留依政府推動「組織改造」的四大實施方向「去任務化、委外化、法人化、地方化」中，「機關保留」並不屬於上述任一領域中。準此，機關保留似屬「其地位尚未定論，但有必要保留其機關」之意涵，果真如此，則蘇氏所論似有誤解，因為依蘇氏所言「行政院對此之改造方向為去任務化」，那麼連任務皆已不再由政府機關所行使及負擔責任，又何來保留此種機關之必要呢？

除非，此處機關保留是採取另外一種意思，也就是其變革完全未有任何初步意向，所以才稱「機關保留」，以留待他日再做全新的通盤考量，則屆時再行主張「去任務化」，自無不可。

總之，其意思究竟如何？有待釐清。

<sup>60</sup> 不過本研究有於本章第五節中，對此提出反思。

<sup>61</sup> 劉氏係略謂「政府應照顧多數人的基本需求；志願服務部門則補充政府針對特殊性需求能力所不足的地方；企業部門則滿足額外的多樣性需求；而非正式部門則是滿足個別化需求的第一道門。」



求，卻不宜將部分照顧義務委諸於它們<sup>62</sup>，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<sup>63</sup>，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<sup>64</sup>，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

---

<sup>62</sup> 學者林萬億氏以社會福利體系角度來看，乃採認『家庭自助的』模式，是故林氏與筆者於此之看法若合符節。

林萬億（1998：63）：「我國社會福利體系被界定為侍從主義的（獨厚軍公教）殘餘的（以濟貧為主）職業區隔的（以繳保費有無決定福利給付）家庭自助的（以親屬責任為優先）。這基本上混合了政治威權主義、自由市場經濟，以及工作倫理及與家庭倫理的質素。因此，社會福利政策的角色基本上是從屬於經濟體系，成為彌補市場失靈，以及協助積累資本的輔助角色；同時，又被納入政治體系成為吸納政權穩定的合法性來源之一，彰顯執政者的德性氣質的消音器。」

<sup>63</sup> 謝高橋（1998：166）論及『社會福利社區化的問題』稱：「『福利社區化』是社會福利未來的一種主要趨勢，且我國福利法規定如家庭寄養、居家服務、日間托兒、托老、社區安養等也有此走向。但從政府施行上看不出對這項政策有強力支持，目前所推行的福利社區化工作相當有限。福利社區化問題可能涉及下列因素：

- （1）社區化福利是什麼？地方政府並不熟悉，那些照顧設施或服務應落實於社區也不清楚。
- （2）社會化福利涉及社區照顧，非正式照顧與小型設施，並為輕型及有家的需求者所提供的；但目前那些人可在家與社區接受照顧與服務並不明確，這些服務的提供建立在需求者居住在家與生活在社區，但目前這種社區支持性服務系統卻未有效建立。
- （3）社區化服務的設置，有其社會基礎及其活動脈絡的特性，包括一種適當的價值體系，功能性的家，堅定的志願活動傳統，自主的地方社區等（黃源協，1998），但目前政府在推行社區化服務時，都未能對社區的社會基礎及活動脈絡特性有所了解，因而常帶來社區的不參與與排斥。
- （4）目前在社區設置如植物人安養，老人安療養及身心障礙者養護等機構，不僅受到有關法令限制且面臨社區居民抗拒，因而，福利機構如何與社區整合將是福利社區化的嚴重問題。」

承上所述，雖如謝氏所稱『福利社區化』是社會福利未來的一種主要趨勢，但其也說明對於社區福利化之定義、支持性服務系統、社區的社會基礎和活動脈絡特性、以及社區居民接受度，種種皆有所疑，職是之故，這也透露一個重要訊息，亦即或許在理念上，社區所屬之非正式部門確有探討之空間，但要將此制具體落實在相關社會工作上，仍有一段漫漫長路。

<sup>64</sup> 這也可以反向思考，亦即透過一樣的財源花費，而孰能達到較高的經營績效。

需求之對象，而所指的也就是一些社會的弱勢，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？這要從非營利組織如何進入社會場域談起，學者官有垣、王仕圖（2000：51）從經濟學面向指出市場失靈理論的概念以詮釋，其稱：「在市場失靈的情況下，非營利組織因本身『不分配盈餘的限制』，所以比較不會為了追求利潤而降低服務的品質，故較值得信賴。所以非營利組織的產生，歸因於一種特殊型態之市場失靈現象，即在資訊不對稱的情況下，不能夠訂定一個對交易雙方均公平合理的契約，導致契約失效之問題。當契約發生失效的問題時，消費者較偏好由非營利組織來供應他們所需要的產品。」

換言之，消費者所需要的產品，必須是不會降低品質的產品，所以若以早期療育為例，隨著諸多遲緩兒的誕生，當這些症狀各自不一的遲緩兒開銷費用多、報酬利潤少的時刻，若沒有一個懷抱神聖使命的組織來為其服務時，當政府的專業與資源不能滿足全體遲緩兒的需要時，此種問題根本難於處理，而這時『不重收入錢財的利，只重遲緩兒舒適的利』之非營利組織即應運而生。

可再由「早期療育」之學理觀察，學者萬育維（1994）認為：「現階段有關早期療育的理論，不論是認知發展學派、行為生態學派或是親子互動學派，目前發展都著重在三個取向：（一）多重專業整合、（二）家庭參與的重要性、（三）評估指標和工具的標準化。」刑敏華（1996）亦稱：「美國曾於一九九一年推出 IDEA（障礙者教育法案）中的 H 部分，鼓勵各州對出生到三歲的障礙嬰幼兒提供個別化家庭服務計畫（IFSP）的方案，政府則予以經費補助。」

結合萬、刑兩位學者所述即知，無論是「個別化家庭服務計畫」或是多重專業整合的「身心障礙專業服務團隊」之組成，甚至是「家庭參與及照顧」之設計，皆立基於照顧幼兒之立場以提供服務，這些在在均需要大量財力、人力，殊非政府單方面所為即得供應完足，而此種對遲緩兒個人所花費鉅資，更非一般錙銖必

較的民間營利機構所願意從事的，試想一般的營利事業每日每月皆要看營收、論績效，而績效好壞亦是出於金錢收入的多寡來衡量，故營利組織難以長久投入此種『吃力不討好』的工作，所以此時民間非營利組織的進場便成刻不容緩之事。

而進場後之非營利組織，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，所以謝高橋（1998：171）認為為了達成社會福利民營化目的，政府應考慮：「政府與民間團體的工作是互補的，政府為福利規劃者及補強者的角色，加強專業人力與服務績效的考核與評鑑；民間經營者應有其自主權與自由權，並運用其彈性管理與靈活創造力，積極回應民眾的需求。此外，民營化不是商業化，應以非營利為目標。」即為此理。準此，那麼非營利組織在承接業務時未必便會出現所謂的軟柿效應，所以本節前半段之蘇麗瓊氏這樣的論證是否有理？實發人省思。

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<sup>65</sup>，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。

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，誠如詹中原（2000a：23）所稱：「當然我們也要注意政府使命的執行，有時是無法『成本效益化』的。同時借用企業的機制，必須與政府基本性質不相衝突為重要考量。」。從而，我們必須面對一項不爭的事實，在公辦民營的事務上，

---

<sup>65</sup> 雖然在蘇麗瓊一文（2005：14）中亦提到「但也發現部分公營機構因財務控管得宜，且在作業程序標準化的情況下，其成本已與民營機構幾乎相等甚至更低。」

同文（2005：20）亦謂「民營化結果未必能節省政府支出，以內政部北區老人之家自費安養中心委外經營為例，原來自費安養中心係由北區老人之家現有人力兼辦，在人力吃緊及配合民營化政策下，遂將自費安養服務業務委外，，但因民間組織基於成本考量，每月收費標準由原先的五千餘元提高到九千餘元，，而一年所支付的差額竟然高於三十名的人事經費，也就是說，民營化雖可節省人事成本，但相對政府或民眾所付出的購買服務經費究竟是較低或較高？其所接受的服務品質究竟有無提昇？都需重新審慎思考。」

即可見現任內政部社會司長的蘇麗瓊，其實對此有著不同看法。

行政機關因為己身的欠缺效率，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，進而讓其作為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，而是認為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，因為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而喻，回到源頭，如果對此政策，認為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，因為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為宜。正因如此，我們無可避免的會認為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。

最後在實際履行公辦民營雙邊關係時，也可參考Kettner & Martin（1986；轉引自 孫本初，1992：142）的觀點：「當政府採行合作模式（partnership model），而與民間福利機構共同生產福利服務時，則行政上宜傾向採行下列四點：

1. 要求提出計劃書；

2. 採行成本補償契約；
3. 使用多年約契約；
4. 運用政府與非營利組織簽約。

若採行市場模式 (market model) 時，行政上則改變為：

1. 邀請投標；
2. 採用單位成本、固定成本與誘因契約；
3. 使用一年契約；
4. 運用政府、非營利組織與營利組織訂約。」

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。

#### 第四節、「本分析模式」於社工領域之架構形塑 爭點性支幹部分

##### 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』<sup>66</sup>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。(二)財務健全程度。(三)平時服務績效及專業能力。(四)計畫書內容與委託計劃的理念配合程度。(五)計畫可行性及執行能力。(六)服務對象權益保障。(七)服務管理之合理性。(八)成本效益分析。(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。

---

<sup>66</sup> 引自 [http://npo.nccu.edu.tw/content/section03/item05\\_doc/item02/502.doc](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。

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，但是在政府方面為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<sup>67</sup>，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為承接，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為委外行為，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，以使論述更為完備，也就是當「我們依委外承接機構的能力作為標準，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所，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，以便其能為更多的個案服務，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。

---

<sup>67</sup> 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。（施教裕，1997；陳武雄，1997；陳菊，1997；蘇昭如，1993）」其所謂「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。

如果我們覺得要找有能力的承接者，那麼勢必所承包的非營利組織原本使命必須與其所承接業務屬性相接近，果真如此，那麼在承接後過了一段時間，政府在做評鑑時，會不會產生無法區分構機構原本的業務是否做的很好？還是所承接的業務做的好呢？這兩者可否區別？區別有無價值？這些都是值得我們再做思考的。李翠萍（2005：88）即稱：「部分公設民營機構的服務功能與性質，與其本身原有的功能與性質可能重疊，因此政府很難評估此機構的部分績效（例如前述天主教善牧基金會原有的服務可能已經囊括了青少年的輔導，因此政府很難只針對基金會所承辦的「萬華少年服務中心」的績效進行評估）。」即引出部分這樣的思考，換言之，這在評鑑時實不無考慮的空間，不過這是評鑑技術設計之問題，在此不深究。

回歸主題，如果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，也就沒有存在之必要了，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，畢竟那可是不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，本研究仍維持原議，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。



究竟是唇齒相依之夥伴關係，還是各安天命之單兵作戰

關於上述的前置作業中，我們對於此類事務是否應訂契約？感到好奇！若訂立契約，則其目的為何？也就是說訂立契約期待能達到何種不一樣的結果呢？要回答這個問題，它必須先建立在一項既存的假設上，也就是政府委外時，是否確實存有未與民間非營利組織訂契約的實情呢？否則對從未發生之事，吾人雖難謂其不可能發生，但據此所論不免有空中樓閣之憾，依鄭同僚、李天健(2003: 100)：「如台中縣、新竹市，其後續社大<sup>68</sup>之設立仍以「協議」方式為主，但也可能將改採招標方式。」承此敘述，既為公私協力既因協議產生，自無所謂訂立契約之情事與必要，否則全都白紙黑字訂立契約，豈有多此一舉再行協議之必要？言及此處，尚可追索另個問題，亦即政府施行政策應本於政策議程設定清楚完整，始依計畫而為，既然未制度化，要委外卻未訂明委託依據與程序，反而假事外求欲透過協議，則協議不成又該如何？豈非怪哉！進一步論，既未訂契約，那麼想必此部分法令規範恐難避免疏漏，試想，行政機關率皆秉於「依法行政原則」行事，不得擅斷而為，否則亦違反「禁止行政恣意原則」，準此，委外事務的遂行居然可由公私間自行協議，則舉重以明輕，表示地位上更為重要的招標作業、委外事項內容之行政決定、法令規章，甚至對內部控管之行政規則等等，亦未予明列，則實有不妥<sup>69</sup>。

據此，讓我們回到原點思考，如果今天沒訂契約又復如何？政府有這樣的委託方案，透過委託而予民間施作，那麼政府勢必難以要求非營利組織為種種行動，縱然有所要求，非營利組織亦仍得依自己意願而決定置若罔聞，所以孫本初(1992: 141)<sup>70</sup>而稱：「政府雖須向案主負政治責任，但由於缺乏直接的控制，

<sup>68</sup> 此處所稱「社大」，係指社區大學。

<sup>69</sup> 反面言之，若有明確依據，而公務員由上到下集體未依規辦理，即屬公務員群體違失，不過那是公務員違法之另個問題，不在本研究論述之列。

<sup>70</sup> 此處實則係孫氏轉引自其它學者之見解，而此處原文係出於林萬億，1987；蘇昭如，1993；謝美娥，1991；區國強，1989；Salamon，1987；Lipsky & Smith，1989。等人之其中一或數人的見解。

無法周密監督受託單位的服務品質，然受託單位卻有使用政府預算的自由權及分用政府權威的自由權。致使政府永遠要負最後的責任，但卻無法真正控制福利方案。」衡諸此種說法，政府根本難以監督非營利組織，但是卻又由政府負最後的責任，抑且又由民間分食政府的相關自由權，流露民間需索無度之一面，不過，我們由上述政府應以「直接控制」非營利組織，以及「受託單位有使用政府預算的自由權及分用政府權威的自由權」之說法，顯見該文是站在政府的立場來看公私間關係，而且有著濃厚上下層級關係的色彩看待公私間互動，而非允執厥中的平行看待彼此，因此，約略可見政府與非營利組織間的互動係出於不對等的權利義務關係，而此種關係對於向來期盼促成公私協力、公私合夥、共創雙贏等理想烏托邦的學術界思維大相逕庭，而為公私雙方所不樂見，回歸至公私關係締結開始之初，若能以契約方式規範雙方權利義務，則自可避免此種不對等之壓迫宰制關係，職是之故，我們可說公辦民營時卻未訂契約，致使因欠缺契約規範而無以維持雙方均衡關係之寧定，誠可謂為害頗烈。

也正因如此，所以依國外的經驗，政府從事公共服務民營化之際，「應區分購買服務合約的階段計有：

1. 要求提出具體的計劃書；
2. 比較與選擇投標人；
3. 合約的草擬、協商與訂定；
4. 監督與評估績效；
5. 續約與結束。」Kramer & Grossman( 1987; 轉引自 孫本初, 1992: 142)。

就此思之，此種應行締約之論點確有採行之必要。

除此之外我們也必須探討另個層面的思維，也就是說契約訂立的重要性其實與法規的規範意義是不盡相同的，例如林萬億等（1997；轉引自 郭登聰，2005：39）即稱：「期許社會福利民營化，需要一個周全的法制體系建構，而非單靠或依賴一個簡單的要點<sup>71</sup>可涵蓋周全。」另外郭登聰（2005：48）亦說：「當我們

---

<sup>71</sup> 此之『要點』係文意，乃指「推動社會福利民營化實施要點」之行政規則而言，該要點由內政部自民

的政府卻以該項法令做依據時，可能忽略了採購法或促參法是否真的適合社會福利民營化，或其它的公共服務的內涵。何以有此種說法，乃是因為該兩項法規皆含帶理性算計的考量。對於民間與政府關係的出發點並非真如協力合作的角度。」郭登聰氏（2005：50）還說：「除了公營事業移轉民營條例 之外，有關公共服務的條文，僅是以『行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點』，其法律位階似乎偏低。」

此種種見解似乎影射了某種意圖，亦即透過認為「法令的位階過低」、「行政上的某某要點無法就公辦民營事項涵蓋周全」、「法規存有理性算計考量實有不妥」，表達出現行法制的不足，無可諱言，法律的明文制定確有其必要，規範的位階也應考慮，不過承接本研究上述所採立論觀之，「應務求公私雙邊訂立契約著手」，反觀法律規範則有時而窮，若欲透過嚴謹詳盡的規範而能將所有期待事項盡予蒐羅殆盡，盡入條文規範，實屬緣木求魚，這是出於法律規範對象的本質之故，因為無論再怎樣細緻之法律條文都是對群體事務的規範，規範的對象愈大，所實際訂出的條文愈抽象、愈不特定，所以學者間對此之公私間理想合作模式恐怕難以透過法規修正而徹底達成，當然，我們也並不是極端到否定法規制定的諸多功用，例如有些大原則的事務擬定確可透過法律規定而達到規制契約內容的效果，不過筆者認為，真正的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案分析，這個工程太過浩大，所以此處按下不表<sup>72</sup>。

---

國八十六年頒布，至民國九十年被廢止。

<sup>72</sup> 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

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』<sup>73</sup>，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，也就是所訂立契約究竟是行政契約還是民事契約，甚至是行政處分混充其中，可能都有討論的空間，這會使得公部門得以不同面貌而出沒，舉個例子，依台北市政府法規委員會（2003：182）所引述之「台北市立萬芳醫院委託經營契約書」第二十條第一項稱：「乙方經營期間有特殊績效，經監督組織認定，甲方應予口頭或書面獎勵。」此項規定即可見，市政府一方面是簽約之當事人一方，瞬間又搖身一變轉回政府角色，可以對特殊績效者頒起獎來了，即為適例，而這也是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

---

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，即可呼應筆者部分之見。

<sup>73</sup> 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。

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！

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<sup>74</sup>，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

---

<sup>74</sup> 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，則容有再討論空間了。

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，再佐以對此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，雖然 Young (1999；轉引自 呂朝賢，2003) 認為：「在此關係下，雙方皆想影響另一方之取向，非營利組織最常使用的方法就是遊說政府改變福利政策或履行它對大眾的承諾；而政府可能會藉由規範非營利組織的服務或回應它們所倡導議題，來影響非營利組織的行為。」但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，雖難以要求政府揚棄以監督與績效報告來評估民間非營利組織之經營績效，但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，政府也應站在此種立場來預擬契約，確定得標對象後，應與受託者再行磋商實際訂約內容，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，以落實雙邊對等關係。

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，發生解釋疑義時，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<sup>75</sup>，亦宜設有『自我約束』機制，也就是類似自律之機制，此種機制不僅對非營利組織的一般性事務得為適用，對於其承接政府公辦民營事務後的履行亦有一定的約制效用。

鄭讚源（1999：8~ 39~ 40）：「我國目前捐款監督工作由各主管機關負責，並非如有些歐美國家由自律組織來分擔管制的工作。一般而言，非營利組織固然必須遵守所有適用的法令，包含一般的民、刑法，但民主國家強調自律性的規範（self-regulating），以防止政府單位過度監督非營利組織之部門。特別是在救災或經濟發展的領域中，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，並開除未能符合標準的會員，藉由公布會員組織名冊與遵循的標準，以加強公眾對其會員組織的信任感，進而有助於協助加入此一聯盟的組織，較容易取得政府或其它企業的補助或契約。」

這段文字雖著重於捐款之監督，但背後實有著正視非營利組織自主性的深層意義，也就是其說明了非營利組織每每強調政府不該過度管理非營利組織，認為如此一來非營利組織之自主性將受到莫大的戕害，甚至蕩然無存，其實此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！

---

<sup>75</sup> 「Brenton (1985) & 王國羽 (1995) 均提到服務機構依賴政府的財務支持程度愈高，其自主性愈低；然亦有諸多研究認為雖然機構接受政府的財務支援，但其自主性卻不致受到政府監督而影響（如 Salamon, 1987；鄭讚源，1997；劉淑瓊，1997）。」

上段皆轉引自 黃雲生，2001：7。

所謂『組織自主性』，乃指一組織對於組織內部資源的配置與使用，不會受到潛在聯結夥伴之需求或期待的影響，而能自由抉擇的程度；而所謂組織自主性低的意涵係指組織不得不違反自己的意願以及時間及資源，滿足或符合外在聯結組織的期望或要求。（Oliver, 1991，轉引自 黃雲生，2001：7）



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拘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



當公辦民營雙邊關係至契約履行期限屆滿時，則有如感情因時地而被強迫分離之情侶般，是維持通信、續行牽手好？抑或毅然決然分手好？當真是聚散兩依依，而這即是本小節要探討的問題。

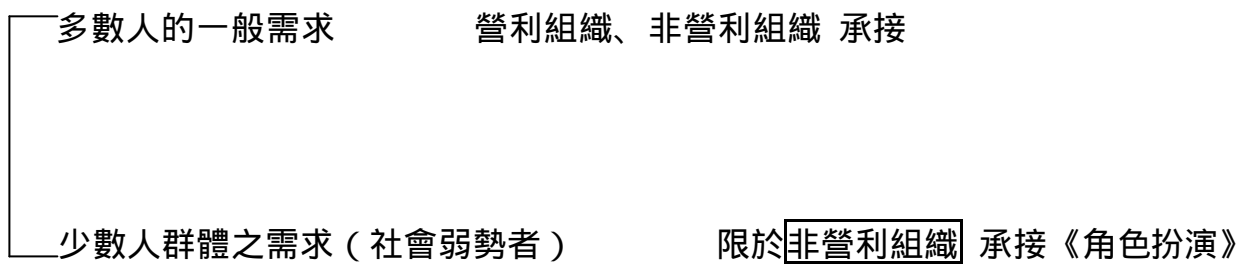
按契約即將屆滿時，則雙邊自以續約問題為首要之圖，是否續約應依公私間原訂契約之各項義務是否履行妥當作優先之考量，所以若是各項義務履行妥當，抑且雙邊關係維持親善，合作愉快，則似無不再續約之理，不過『續約』應討論的亦非僅止於此，例如如果有其它非營利組織也符合標準，且有意願競標，為什麼期限屆滿，則原受託機構是否就一定有優先續約權呢？可續約幾年呢？續幾次呢？不無討論空間。

按續約期間幾年，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，建立體系架構如下：

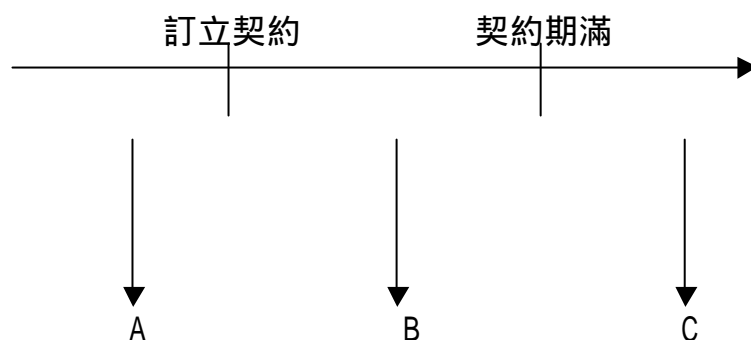
表四之二：下位階體系架構成果表 (政策分析模式)

【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

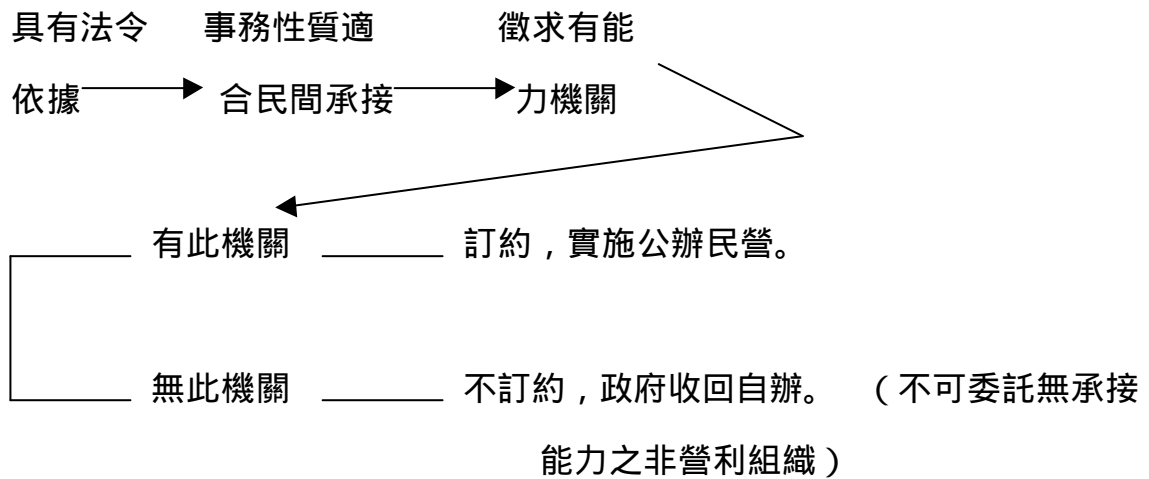


【以訂契約為基本條件】：推行公辦民營務必訂契約，且以契約期間作為思考分界

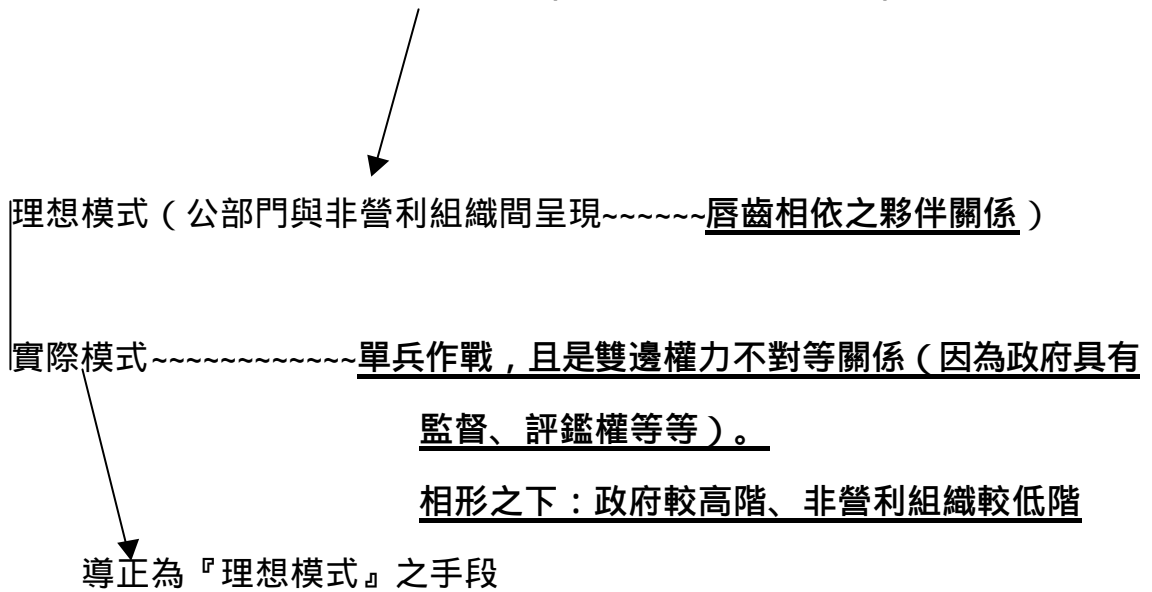
【爭點性支幹】



承接上頁，以下為 A 《訂立契約前》的思考路徑：

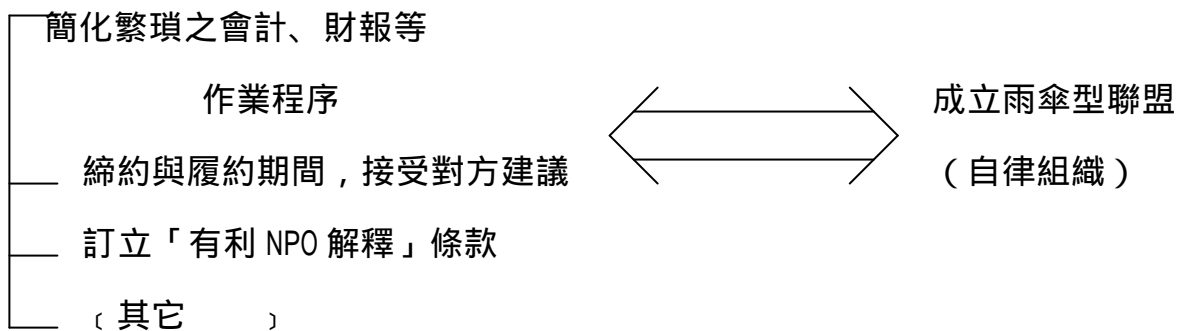


承接上頁，以下為 B 《履行契約期間 (亦即締約後至約滿前)》的思考路徑：

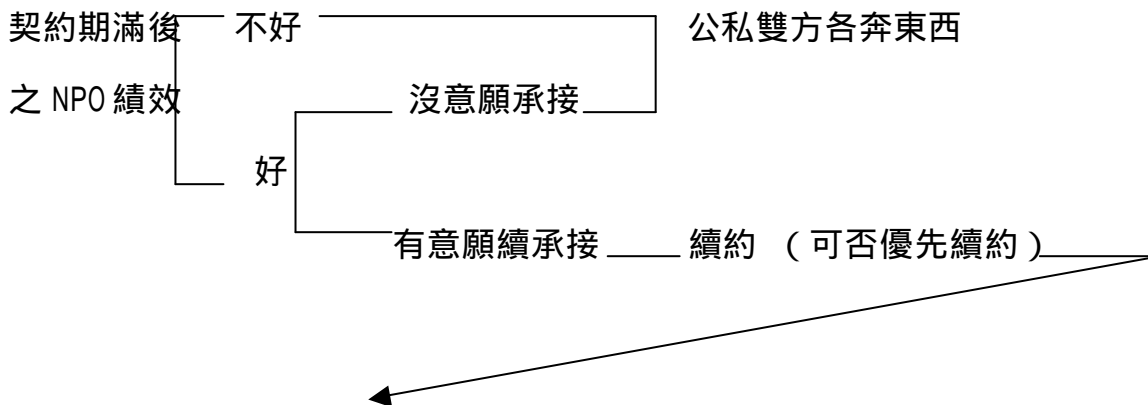


**政府應做事項**

**NPO 應做事項**



承接第一一一頁，以下為 C 《契約期滿後》的思考路徑：



可以，且僅限於一次。（故再續約期滿時，則喪失續約之優先權）

《 資料來源：本研究整理 》

## 第五節、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？

孔恩(Kuhn，轉引自 楊繼明，2000：539~ 540 )稱：「常態科學 (normal science) 是指以過去的科學成就為基礎所從事的研究，這些科學成就是基於某一科學社群的成員在某一段期間內，所公認的進一步研究的基礎。他們隱約為研究領域界定了合宜的問題，及解決的方法，使後世的人得以遵循：其目標並不在於發現新現象，其研究目的反而在闡明典範所提供的現象與理論。當異例出現的時候，針對這些顛覆現有科學傳統之異常現象，所進行的一系列非常態的研究活

動，進而把該科學導向一套新的信念 (commitment)，成為一個科學活動的新基礎。這一些涉及專業信念之移轉的非常事件，孔恩稱為『科學革命』(Kuhn/王道還，1989：48~68；，1995：6)<sup>76</sup>。孔恩(Kuhn / 王道還，1989：54~137)進一步指出，研究者以共有的典範為基礎，就能信守相同的研究規則與標準。這種信守的態度及因而產生的明顯共識，即是常態科學。發現或發明重要的新事實、新理論會導致的結果，就像是依照某一套規則進行的遊戲，無意中產生了一些東西，為了同化並解釋這些東西，導致了一套新的規則。新理論皆是在常態科學的解謎工作遭遇重大挫折之後方才出現，典範理論的崩潰及百家爭鳴的現象，都是危機的徵兆，會在新理論崛起之前就已出現。如果異常現象要引發危機狀態，則它不僅僅是異常現象而已。從一個處於危機中的典範轉移到一個新的典範(常態研究的新傳統由這個新典範產生)，絕非一個累積性的過程，即不是把一個舊典範修改引申即可完成的過程。反之，它是一個在新的基礎上重新創建研究領域的過程。在轉變期，新舊典範所能解決的問題有一很大的交集，但不完全一樣。在解題的方式上，也有極明顯的差異。當轉變完成後，該學科的視野、方法與目標皆已改變。」

楊繼明(2000：533~534)則稱：「芮哲(Ritzer, 1983：431)以下列的說明來表達典範變遷的過程(吳瓊恩，1995：6)：

|    |      |    |    |    |       |
|----|------|----|----|----|-------|
| 典範 | 常態科學 | 異例 | 危機 | 革命 | 典範 II |
|----|------|----|----|----|-------|

這種為因應變局而引發之本質變遷，常是科學家在研究過程中，因為遭遇到很多的『異例』(anomalies)，也即是事實的發展並不符合根據典範所作的推論，無法用現存的典範來加以解釋。當異例的出現具有顯著性時。典範的危機隨之而來，如若導致新觀點與新典範的確立，則將形成典範的變遷(paradigm shift)，發生科學革命。但是，典範變遷與科學革命的發生，可能並不僅止是

---

<sup>76</sup> 孔恩指出，科學史上還有許多其它的事例，雖然表面上看來不那麼具有革命性，但是他們仍然具有科學革命的特徵。而科學革命的規模有大有小，有些革命只涉及一個學科中極為專門的領域(Kuhn / 王道還，1989：48~68，98)。

科學家查覺到異常狀態的存在，而對典範理論加以調整的行動(Kuhn / 王道還，1989；101~143；吳瓊恩，1995：6)，也可能是政策企業家在實務上面對難題時，所採行的新作為，進而衝擊到舊典範的過程(Kingdom，1995：179~183)。此一來自政策企業家的行動，如果透過學界作為介面，受到科學家社群的重視與認知，並且納入研究的領域之中，就可能逐漸形成一個新的典範：在異例、危機與科學革命之間，社會科學典範並存的狀態下，新舊典範的相互關係顯然不是更迭式的取代關係，而極可能是轉化的辯證關係。此一辯證關係的內涵究竟為何？傳統的公共行政與新公共管理，是否因而存在著典範變遷的辯證關係？都是學界較少探究的主題。」

在上述兩段話的論述中，筆者也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，是否隱然符合了前述段落中的「他們隱約為研究領域界定了合宜的問題，及解決的方法，使後世的人得以遵循：其目標並不在於發現新現象，其研究目的反而在闡明派典（即典範）<sup>77</sup>所提供的現象與理論。當異例出現的時候，針對這些顛覆現有科學傳統之異常現象，所進行的一系列非常態的研究活動，  
，孔恩稱為『科學革命』。」

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<sup>78</sup>」，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，然愚昧如我等卻渾然不覺。

---

<sup>77</sup> Paradigm一般被翻譯之名稱頗多，此處楊繼明氏所引述之「典範」是其中之一，此外尚有多種譯法，例如範型、範典、派典等等，筆者此處採用為「派典」，理由有二，其一為不致與個人品性良好、足堪為後人模範的那種「典範」之意義相混淆，其二則為就其英文的念法與中文的「派典」字音極相近，而較一致，故以下皆以「派典」稱之。

<sup>78</sup> 所謂典範並存之意涵，可參考蕭全政(1988：12~13；轉引自楊繼明，2000：535)稱：「孔恩的理論主要是用來說明自然科學演化過程中典範遞移的現象，而社會科學中理論典範除有遞移的演化現象外，更多的是典範並存的現象。」

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顯奇怪而稍嫌牽強，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<sup>79</sup>，俟確認此點後，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，筆者卻未畫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<sup>80</sup>，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<sup>81</sup>，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 B00、BOT、B0 等諸多分類，其實亦較少出現於社工界的論文<sup>82</sup>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

---

<sup>79</sup> 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；皆轉引自 謝儒賢, 2002：388），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。」

不過，上開國內外學者見解係由實證面出發，而筆者則由邏輯上出發，某種程度上算是殊途同歸。

<sup>80</sup> 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」。

<sup>81</sup> 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。

<sup>82</sup> 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。



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？進一步問，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？對於此點，引起了筆者的狐疑，我並沒有答案。而在下述齊克特與楊繼明的學術對話交鋒，可以提供我們對本段思考的一項佐證，本節將以此作結，雖然齊、楊之論爭也僅能表達筆者部分面向的想法：

齊克特(Kickert ,1988 : 12~13；轉引自楊繼明，2000 : 540)指出：「我國人實不應在企業管理與公共行政的各個科學社群 (scientific communities) 間，建構不必要的鴻溝，因為過分的強調其細微差異，進而認定典範的革命或變遷，將使他們喪失對話與互相學習的機會。」

楊繼明(2000 : 540)則回應：「Kickert 的論點其實也說明了彼此之間確有差異存在，是故，本質上的差異豈能略而不論？Kickert 希望維護此一科學社群的整體性，卻不自覺的表現出社群之間不相往來的隔離性，甚至不自覺的排除跨社群對話與學習的可能性，其實正是在科際整合上自我設限，也頗有討論的空間。」

# 第五章、結論

本研究通篇論述乃圍繞兩項議題之探討，一為公辦民營體系架構，另一為以此架構運用於實務操作上的政策分析，已如前述，而所形成的體系架構就是形之於既有政策下的公辦民營諸般概念，其後所適用於實務操作之驗證，亦係出於對政策實務印證而做之探討，故所稱產出的結果即為可供政策制訂乃至政策分析的一環，亦即研究結果本身就蘊藏著得供研究政策的建議，自不必狗尾續貂針對本研究結論再做政策上過度演繹之建議，至於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，是就本研究所成結論，不再另論該結論之「對於政策建議」，合先敘明，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。

二、在「公辦民營」的『上位概念』中，若透過「功能民營化」的角度去觀察以連結至「公辦民營」時，其行政事務屬性可依「屬於國家任務與否」而區隔，若屬國家任務，則其中分為行政助手、專家參與、行政委託三大類型，其中最特別的是專家參與，其認定的標準是處於浮動的概念，也就是專家的「專業能力」認定是透過與政府能力的相互映照而判定。

此外整體而言，其各類型之區隔應與各方所負責任合併觀察，其中行政助手之行為係由政府負責，行政委託係由民間負責，專家參與乃原則上由政府負責，例外時，也就是法律有特別規定時，則專家參與的前行為可由專家負責，透過少數之立法明文規範，以避免政府藉機遁入私法，又得以落實尊重專業知識之功效。

三、在「公辦民營」的『下位概念』中，本研究若係立於「社會工作」的角度進行研究，故只宜解釋於社工領域，其立論基礎有二，其一為採體系化方式，其二為採用實務操作。

至於據此所設計的「公辦民營政策分析模式」，在主幹方面，係暫且放下過去新古典經濟理論之公、私二分法（非公即私），採取現今流行的『混合的經濟制度』，將公、營利、非營利三部門間交匯連成一氣，在此論述下，基本上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。

也因此，所以本研究認為公私間部門包含政府、營利組織、非營利組織、非正式部門等四者，應予進行公辦民營之業務分工，其中非正式部門沒有義務去負擔服務工作，而政府因實際承辦業務量銳減，而所遺留的業務中，又可分為「多數人的一般需求」與「少數人群體（即社會弱勢者）需求」，如身心障礙者之需求，就「多數人的一般需求」應由非營利組織與營利組織分食此部分業務，而「少數人群體（即社會弱勢者）需求」則應限於「非營利組織」始得承接此部分業務，

因其具備公益色彩，故不會計較承接外包業務下，努力服務後有無報償，是較適合的公辦民營承接對象。

四、承上述第三點所論，另外在『屬於下位概念』的「公辦民營政策分析模式」，在『爭點性支幹』方面，係承接主幹的「少數人群體之需求」而出發，可分為四點，其一為公辦民營事務的推行，應先有相關法令依據，其次為判斷是否適合民間承接，再其次為徵求有能力承接之機構，若皆為是，此時即可委外，反之若無具備承接能力之機構，不可基於扶植非營利組織之目的而委外，而應由政府自行辦理是項業務。

其二為基於公辦民營雙方是夥伴關係，彼此具有一定權利義務關係，故必須訂立書面契約，而且締約的效益並非「制定詳盡法律」得以取代，此外亦需注意契約內容的適當性。

其三，政府處理行政績效不彰，並不代表無法對於公辦民營事務進行適當之監督與評鑑。而政府也會因為：（一）握有監督、評鑑權；（二）可終止契約；（三）非營利組織有「可替代性」；（四）非營利組織的員工需要工作、而組織則需要穩定財源。使得在公辦民營時，政府與非營利組織間原本就呈現不對等關係，且係政府居於優位條件。

解決之道為政府應協助簡化財報、會計作業等繁瑣程序、簽約時接受對方建議而修正、訂立「有利解釋條款」，如此方為真正落實平等關係，並保障雙方關係衡定。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，以便透過自發性規範的方式來管理所有會員（各非營利組織），並藉由自律以維護組織自主性。

其四則為契約屆滿時，容許原先非營利組織有優先續約權，但只有一次；若未續約，應對機構員工與受託對象有妥善保障。

最後並將各論點予以統合，再繪製成表解，形成『下位階體系架構』。

## 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、雖然本研究係針對公私間的公辦民營關係，不過這並不代表說公辦民營事務僅止於政府與民間承接非營利組織二者間關係，實則仍有著其它主體來共襄盛舉，而豐富其樣貌，例如在案主與公設民營機構間就存有一定的關係，依李翠萍（2005：89）「以案主與公設民營機構之間的關係而言，案主雖然自公設民營機構接受福利服務，但是，案主可以給予公設民營機構資訊上的回饋（例如接受福利服務之後的效果、或是服務是否切合需要等等），幫助機構調整其服務的方式，以提昇福利服務的品質。」故後續研究得以此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、公辦民營的理論基礎，依前述，大致可分為委託人與代理人理論、公共選擇理論、交易安全理論，未來本研究結果可試行與此三者理論進行相互驗證，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。

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、在公辦民營如前所樹立上位概念與下位概念所各自形成之系絡，其實二者在概念上因採擷學術領域不盡相同，故顯得連貫性可再提昇，實則未來仍可就此研究予以細膩化，使之在思緒連結度更增強。

# 《參考文獻》

## 壹、中文文獻 【依作者姓氏筆劃順序排列】

王振軒 (2001) 《非政府組織概論》。初版。台中縣：必中出版社。

王振軒 (2005) 《非政府組織議題與發展》。初版。台北市：鼎茂圖書出版公司。

王正 (1998) 《社會福利資源之規劃與整合——走鋼索的平衡》。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。

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。

內政部 (1998) 《內政部社會福利業務報告》。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。

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。

民眾日報 (2005. 01. 07.) 《新港扶緣服務協會立案通過》。第 21 版 (嘉義綜合版)。民眾日報。

台北市政府社會局 (1998) 《台北市政府社會局社會福利業務報告》。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。

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。

刑敏華 (1996) 《開啟另一隻耳朵——聽障嬰幼兒之早期療育初探》。《國教之友》 48 (1) : 9 ~ 14。

江明修、陳定銘 (2001) 《我國基金會之問題與健全之道》。江明修(編),《第三部門——經營策略與社會參與》。初版二刷。台北市：智勝文化事業有限公司。

- 江亮演、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。
- 自由時報 ( 2004.11.29. ) 公幼公辦民營，教師會反彈 。第 12 版。自由時報。
- 朱鎮明 ( 2000 ) 政府再造的政治分析 權力互動的觀點 。詹中原 ( 編 )，  
《新公共管理 政府再造的理論與實務》。初版二刷。台北市：五  
南圖書出版有限公司。
- 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。
- 李宗勳 ( 2002 ) 政府業務委外經營理論與實務 。初版。台北市：智勝文化事  
業公司。
- 李宗勳 ( 2000 ) 公共服務之活化 民營化政策的簽約外包策略 。詹  
中原 ( 編 )，《新公共管理 政府再造的理論與實務》。初版二刷。  
台北市：五南圖書出版有限公司。
- 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 。
- 社 論 ( 2005 ) 超越依賴與對抗 福利民營化的新思維 ，《社區發展  
季刊》，108 : 1 ~ 6 。
- 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。
- 林佳成 ( 2003 ) 《公益團體變遷之研究：以嘉邑行善團為例》。南華大學公共行  
政研究所碩士論文。未出版。
- 林吉郎 ( 2003 ) 《非營利組織資源開發與整合：理論與實踐》。嘉義市：中華非  
營利組織管理學會。
- 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。
- 周文欽（2002）。《研究方法：實徵性研究取向》。台北市：心理出版社。
- 周威廷（1996）。《公共合產之理論與策略：非營利組織公共服務功能的觀察》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。未出版。
- 周志宏（2003）。教育事務民營化之法律問題——以國民中小學公辦民營為中心。《月旦法學雜誌》102：30~55。
- 吳濟華（2001）。公私協力策略規推動都市建設之法制化研究。《公共事務評論》2（1）：1~30。
- 胡茹萍（1995）。我國私立學校法董事會角色、功能之現況與探討。《法政學報》4：113~123。
- 范宜芳（2001）。非營利組織之公辦民營。江明修（編）。《第三部門經營策略與社會參與》。初版二刷。台北市：智勝文化公司。
- 洪德旋（2000）。社會政策與立法的基本概念。洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義（編著），《社會政策與立法》。修訂再版。台北縣：國立空中大學。
- 郭明政（1997）。《社會安全制度與社會法》。台北市：翰蘆圖書出版公司。
- 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。
- 教育部（1999）。《幼稚教育法令彙編》。台北市：教育部（國民教育司）。
- 教育部特殊教育工作小組（2002）。《九十一年度特殊教育統計年報》。台北市：教育部。
- 唐文慧、王宏仁（2004）。《社會福利理論——流派與爭議》。一版七刷。台北市：巨流圖書公司。
- 唐啟明（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。



- 秦夢群、曹俊德（2001）。我國義務教育公辦民營制度之可行性研究。《教育與心理研究》。24：19～48。
- 孫本初（1992）。《非營利組織管理之研究——以台北市政府登記有案之社會福利慈善事業基金會為對象》。台北市：台北市政府研究發展考核委員會。
- 高雄市政府社會局（1998）。高雄市政府社會局社會福利業務報告。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。
- 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。
- 黃裕清（2001）。《學校場域、教師習性與教師對台灣當前課程改革回應》。國立台北師範學院課程與教學研究所碩士論文。未出版。
- 黃孟藩、趙苹、王鳳彬（2001）。《管理概論》，初版二刷。台北市：五南圖書出版公司。
- 黃慶源、高明瑞、汪明生（2004）。非營利組織目標認知與經營管理策略探討——以國立科學工藝博物館為例。《中國行政評論》13（3）：29～74。
- 黃世鑫（1998）。社會福利資源規劃與整合。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。
- 莊漢宗、黃昱瞳（2003）。公立醫院轉民營化之因素探討。《慈濟技術學院學報》5：45～58。
- 許傳鎮（2004）。論公法社團之概念及其類型。《東吳大學法律學報》16（2）：93～158。
- 傅篤誠（2002）。《非營利事業管理——議題導向與管理策略》。初版。台北縣：新文京開發出版公司。
- 張秀玉（2003）。《早期療育社會工作》。初版一刷。台北市：揚智文化事業股份有限公司。
- 張英陣（2000）。慈善基金會的社會意義。《社會教育學刊》29：153～170。
- 張世雄（2004）。社會福利多元的學術領域與學科的基本教育用「社會福利概論」

- 從事整合教育的初步構想。《台灣社會福利學刊》5：1～32。
- 張瑞雄（2004.12.08.）。大學法人化，不是重點。第A15版（讀者投書版）。聯合報。
- 萬育維（1994）。長久以來被忽略的問題——談學齡前兒童早期療育的規劃。《社會福利》115：18～26。
- 馮燕（2000）。導論：非營利組織之定義、功能與發展。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。
- 詹中原（2000a）。政府再造——革新「行政革新」之理論建構。詹中原（編），《新公共管理——政府再造的理論與實務》。初版二刷。台北市：五南圖書出版有限公司。
- 詹中原（2000b）。新公共管理與國家發展。詹中原（編），《新公共管理——政府再造的理論與實務》。初版二刷。台北市：五南圖書出版有限公司。
- 葉瓊華（2001）。學前特殊兒童之教育。許天威、徐享良、張勝成（編），《新特殊教育通論》。初版二刷。台北市：五南圖書出版公司。
- 楊繼明（2000）。典範變遷的辯證關係——公共管理與公共行政的共生與轉生。詹中原（編），《新公共管理——政府再造的理論與實務》。初版二刷。台北市：五南圖書出版有限公司。
- 蔡秀卿（2003）。《地方自治法理論》，一版。台北市：學林文化公司。
- 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。
- 劉邦富（1998）。我國社會福利政策的定位。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。
- 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。
- 蕭新煌（2000）。台灣非營利組織的現況與特色。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。

- 歐用生 ( 1999 )。《質的研究》。初版四刷。台北市：師大書苑。
- 鄭玉波 ( 1987 )。《民法債篇各論 下 》。十版。台北市：三民書局。
- 鄭同僚、李天健 ( 2003 )。 「誰」在辦社區大學？ ，《第五屆社區大學全國研討會論文集》，財團法人社區大學全國促進會。
- 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。
- 衛生署 ( 1998 )。 行政院衛生署社會福利業務報告 。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。
- 薛承泰、黃文鳳 ( 2005 )。 台北市社會局推動公設民營二十年 ，《社區發展季刊》，108 : 22 ~ 30 。
- 戴國良 ( 2004 )。《組織行為學 從企業觀點出發》。初版一刷。台北市：五南圖書出版公司。
- 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
- 聯合報 ( 2004.11.29. )。 幼稚園公辦民營，北市教師會反對 。第 A10 版。聯合報。
- 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。
- 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙 ( 2005 )。 社會服務民營化 以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例 ，《社區發展季刊》，108 : 7 ~ 21 。
- 蘇裕鈞 ( 1999 )。《第三部門協助 BOT 推動之策略研究》。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。未出版。

Ann Majchrzak 著，謝棟梁 譯，(2000)《政策研究方法論》。台北市：弘智文化公司。

Benjamin F. Crabtree & William L. Miller 合著，黃惠雯、童琬芬、梁文蓁、林兆衛、張碧玉 合譯(2002)《質性方法與研究》。台北縣：韋伯文化公司。

Kreitner & Kinicki 合著，葉忠達、梁琦華、林文政 合譯(1999)《組織行為》。第三版。台中市：滄海書局。

L.Cohen、L.Manion、K.Morrison 合著，徐振邦、梁文蓁、吳曉菁、陳儒晰 合譯(2004)《教育研究法》。台北縣：韋伯文化公司。

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。

## 貳、英文文獻

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

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

Himmelstein, L. J. (1997). Looking Good & Doing Good. U.S.A.: Indiana University Press.

Jenkins, M. & Jenkins, B.D. (1998). The Character of Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

## 參、網路資料

(括弧內之日期，除有特別標明外，皆指下載日期)

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

行政院研考會 ( 2005.04.08. a ), 《政府改造四大實施方向》。

<http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerater5.jsp>

行政院研考會 ( 2005.04.08. b ), 《什麼是政府改造?》。 <http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerater1.jsp>

行政院研考會( 2005.04.08. c ), 《委外化》 <http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerater225.jsp>