

東海大學社會工作學系碩士論文

指導教授：曾華源 老師

非營利組織管理者承接公部門福利服務 業務互動歷程之研究

The study of Managers of nonprofit organizations
in the contracting government welfare programs on
the interactive experience



研究生：蕭秀中

中華民國九十九年二月

致謝

當我以截然不同的視角，重新認識這個世界和我曾以為理解的知識時，不由自主地感到敬畏；不是因為很可怕，而是因為遠超過我的想像。

若不是蒙我身邊的眾人以厚恩待我，這篇這份論文不可能在各樣挑戰與難關下得以奇蹟似地完成，我是何其有幸，千恩萬謝難以一言道盡。

感謝我的指導教授曾華源老師，您不僅指點我論文應改進之處，也在我茫然低潮之際，一針見血地道破我的種種問題；使我不只是寫完一篇論文，也學著成為更加成熟的人。這段時間磨下來，我已經從蟑螂（一拍就肚破腸流）成功地進化成海星（切一半還能變兩隻）；讓我在最低潮的時候做質性研究，想必考驗的不只是我自己的心臟，謝謝您願意冒險將我安在一個更適合我的位置。

我不知道要如何道謝或回報曾家班的同門義氣相挺，拜託請給我機會至少請妳們吃頓飯：已經畢業的慈柔、幸蓉、亭諭和碧怡十足阿莎力地以實際行動給我即時的幫助；還有當時還遠在北京的黃 baby，線上的溫情與實質支援從未少過；多虧有小白學姐常常關心並提醒我這天兵該注意的事項，也給我很多學習上的啟發；很慶幸這學期還有佳盈可以一起奮鬥、彼此打氣，下學期妳和秀如及黃 baby 考完口試後還想在文理大道上吶喊的話，我很樂意從花蓮趕來奉陪。

即將離開東海之際，讓我念念不忘的除了魯肉飯和同學們，還有曾經教過我的老師們。簡春安老師在課堂上生動分享的親身遊歷、高迪理老師精美的泡泡圖筆記、王篤強老師的思想地圖訓練、以及親切跟我分享讀書心得的彭懷真老師，謝謝你們豐富了我的知識，也豐富了我的學習生活。特別感謝教我質性研究的鄭怡世老師，謝謝您這學期不厭其煩包容我的種種問題，也總是並慎重地為我解惑，以身教讓我學會謙和與耐性的功課；還有社會學系的莊致嘉老師，雖然論文沒有用到 SPSS，可是您的研究資料分析課程讓我終於明白這個軟體的妙用之處，許多過去學過卻不懂的概念也是經您講解豁然開朗的，謝謝您願意讓我旁聽！

感謝黃松林老師夫妻熱情地幫忙又招待我，特別是黃媽媽絕佳的手藝，充分滋潤了我這外地生的胃。還有這份研究訪問的五位組織管理者，感謝你們的慷慨分享，擴展我看當前環境的視野，也讓我體會到某些堅持的不容易。

我老家教會的代禱、父母和老弟給我的鼓勵與支持，是我最大的發電廠；尤其是我的娘親，謝謝您每每在我疲乏軟弱之際，睿智地捨棄所有空虛的言語，選擇跟我一起禱告，讓我能夠撐過乾涸的夜晚。

最後，我要感謝我的 神，我唯一的光照亮了我生命中的黑暗，使我得見超越現實的未來盼望。謝謝祢！我的 神對我無比無比地好！無比無比地好！

中文摘要

隨著社會福利服務民營化的興起，非營利組織與政府合作提供福利服務，成為近年來福利服務輸送的主要趨勢。非營利組織管理者承接公部門的福利服務業務時，是如何與政府協調並執行實際服務輸送的？在這個過程中可能發生哪些問題？組織管理者又是如何因應處理的？本研究以公私部門間的互動關係為主題，欲瞭解在福利服務業務的契約關係下，非營利組織管理者在承接公部門福利服務業務的互動因應及其影響，提供委託相關業務的地方政府及承接之非營利組織做一參考。

本研究以質化研究進行，採用半結構式訪談作為研究資料蒐集的方法，設定的非營利組織取樣條件為：1.有承接政府委託福利服務中心性質的相關業務；2.組織提供社會服務至少十年以上；3.組織跟政府合作至少五年以上。訪談對象的取樣條件為：1.在組織中為管理階級、或者在組織中能參與決策制定者；2.在組織中服務年資有五年以上。根據以上條件，研究者選取五位資深的非營利組織管理者進行一對一訪問。

研究發現非營利組織管理者對組織需求的認知，決定了組織資源依賴的程度與因應策略。而影響組織管理者認知的，有制度環境、任務環境的生態、組織特質和管理者個人特質。組織管理者受上述因素影響認知到的組織關鍵資源與公部門對組織的重要性，衍生出組織管理者在與公部門互動時採取的策略傾向。此外研究結果顯示，非營利組織與公部門在正式的契約關係之外，也同樣存在著非正式的互動關係，社會控制對公私部門在契約內外的談判協商皆影響甚鉅；組織管理者在組織外的社會參與程度與其認知和因應行為有相當密切的關聯。

最後，研究者根據研究結果中對受訪者認知以及公私部門互動歷程的描述與分析，嘗試將受訪者對組織與環境的認知整合繪製成「組織管理者對公私部門互動關係的認知與因應模式」，並反思研究中組織管理者的認知脈絡與非營利組織的信任假設，提出「非營利組織管理者的組織需求認知模型」。

關鍵字：非營利組織、組織管理、服務契約、公私部門互動、資源依賴

Abstract

Since the privatization of social welfare services, non-profit organizations and governments provide welfare services, has become the main trends in welfare service delivery. When the managers of nonprofit organizations to contract government welfare programs, how to coordinate with the Government and implement the actual service delivery? May what problems in this process? How the organization's managers should be dealt with? In this study, the interaction between public and private sectors as the theme, to understand the managers of nonprofit organizations in undertaking welfare services business managers in the contractual relationship between departments, and the interaction, and its influence, to provide entrusted business of local government and undertake the non-profit organization do a reference.

This study is qualitative research and using semi-structured interviews to collect research data. The sampling conditions for non-profit organizations: 1. contracting government welfare programs. 2. Providing social services for at least more than a decade. 3. Cooperation with the Government Organization for at least five years. The sampling conditions for the managers of nonprofit organizations: 1. in the organization of management class, or can participate in the organization decision. 2. Years of service in the organization for more than five years. According to the above conditions, the researchers selected five senior managers of non-profit organizations on one-on-one visit. There were 5 findings were described as following :

1. The cognitive need of the managers of nonprofit organizations for resources, decided to cognitive resources dependence degree and organization of coping strategies.
2. Institutional environment, task environment of ecology, organizational property and manager's personal characteristics, will affect the awareness of managers of the organization.
3. Outside of the formal contractual relationship, the informal interactive relationship exists between non-profit organizations and government.
4. Social control deeply affect the private sector formal and informal negotiations
5. Finally, the researchers according research result to integrate the respondents understanding of the organization and the environment and try to drawn into a diagram. The researchers also reflect the cognitive context of organization managers and the trust hypothesis about non-profit organization, try to propose the model that organizational needs of nonprofit managers cognitive.

Keywords: nonprofit organizations, organizational management, contracting-out, public-private sector interaction, resource dependence

目錄

| | |
|---------------------------------|----|
| 第一章 緒論 | 5 |
| 第一節 研究緣起..... | 6 |
| 第二節 研究問題論述..... | 9 |
| 第三節 名詞界定..... | 12 |
| 第二章 文獻探討..... | 13 |
| 第一節 非營利組織的定義與發展..... | 13 |
| 第二節 非營利組織與政府間的公私部門互動關係..... | 19 |
| 第三節 非營利組織與環境間的資源與權力關係..... | 26 |
| 第三章 研究設計..... | 32 |
| 第一節 研究方法與研究架構..... | 32 |
| 第二節 研究對象..... | 34 |
| 第三節 資料的蒐集與分析 | 36 |
| 第四節 研究倫理議題的處理..... | 38 |
| 第四章 研究結果與分析..... | 40 |
| 第一節 非營利組織管理者的經營哲學 | 40 |
| 第二節 非營利組織管理者眼中的公部門 | 61 |
| 第三節 非營利組織承接福利服務業務的公私部門互動歷程..... | 66 |
| 第四節 研究結果與討論 | 81 |
| 第五章 結論、反思與建議 | 88 |
| 第一節 研究結論..... | 88 |
| 第二節 研究反思：非營利組織寓居於世之道..... | 89 |
| 第三節 研究限制與後續研究建議..... | 95 |
| 參考書目..... | 93 |
| 附錄..... | 98 |

第一章 緒論

曾經我們有過一個夢。

我們承諾委身，我們立志要為我們的服務對象謀福利，我們投入了非營利組織，要為弱勢者發聲，要讓這個世界變得更好，期待社會公平正義終有一天在我們眼前實現。

然而理想在化為行動時似乎變得模糊不清：想做的事也許不合對方的需求、對方真正的問題可能無力解決；要做的太多哪個比較重要、贊助的人要求優先處理他/她關注的議題；更現實的是，所有的行動都需要資源——組織的存在本身就需要資源，但所能掌握運用的，何其有限。

我們依然渴望為我們的服務對象做些事，卻無法不去考慮讓組織少賠一點，或者，多賺一點的方案與業務——當能夠能夠分配的資源遠遠少於問題所需時、當人情的社會的政治的壓力時時刻刻考驗著抉擇、當投注下去的行動需要立見成效或被精確衡量時——

當我們不參與某種遊戲規則就不能提供服務時。

資源有限又備受規範限制的現實環境中，我們要如何實現我們的夢？我們真正改變的，是這個社會？是實現的方法？還是對夢想的詮釋呢？

第一節

研究緣起

一、疑惑：實務工作經驗的感觸

研究者本身之前在某私立機構的社區外展部門據點工作兩年半，其據點的性質和服務內容其實與現在的少年福利服務中心無異。機構的執行長設立的初衷很單純，只是看不過在街頭遊蕩的青少年，想提供一個「健康而溫暖」的地方讓他們可以有健全的活動空間、家長們也可以放心；不過這個據點一做下去才發現沒那麼簡單，最現實的問題就是能吸引青少年的硬體設備所費不貲。由於需要其他經費的補助支援，機構在部門人力不足的情況下接了政府合作式中途班的專案，主管階層的想法是該方案與機構據點原本提供的服務可以直接整合在一起，藉由該方案的經費補充原有服務的不足。然而，在承接這個方案時，機構必須調整原有的服務內容，並抽出人員負責該專案，組織必須投入更多資源配合新服務的提供，造成服務資源的切割與離散、以及行政上的分工不清，執行後狀況百出自不在話下。

剛開始工作人員向主管階級反應機構在契約到期時，能否不再續接該專案；得到的回答是組織既然已經開始這個專案了，就會繼續承辦下去，要工作人員接受這個事實，「而且你們這部門以前都是賠錢在做的，現在總算能為組織帶來收入了。」在機構工作同仁努力調適的過程中，也經歷到另一方面的衝擊：專案合作的公部門要求機構舉辦所謂的方案發表會，讓長官來訪視參觀時可以看見方案的執行成果，其中有一部分就是要求參與該方案的青少年要在長官面前表演；但是該專案的主要對象是有中輟之虞的高風險少年，對工作人員來說，要讓這些孩子在這種場合表演給政府官員看，不僅會讓他們再次被貼上負面標籤，也違反工作人員個人的專業倫理；然而當工作人員再次表達反對立場時，得到更為乾脆的回應：「不然你去募款。」

事後機構的工作人員在忙碌之餘，也不禁開始懷疑機構爲了有足夠的資源提供服務而接手沒有策略規劃以外的業務，申請資源補助到最後，工作人員反而花在行政程序上的精力比服務時間多，是否已經本末倒置？初衷是服務青少年而開始的工作，最後卻爲了滿足經費補助者的需求，反而讓青少年去「服務」公部門的長官，到底是整個過程中哪部分出了問題導致這樣的情況？方案本身「賺」的錢其實也沒有增添機構主管本身的收入，而是完全進入組織運作服務的經費中；對組織的主管階層而言這並沒有違反組織使命，而是爲了機構部門的延續採取的必要措施，況且方案的執行也的確提供了新的服務給主要目標人口群，那麼這樣看來又有哪裡不對呢？

二、現況：模糊的福利服務地圖

本著對實務工作困境的疑惑，研究者開始查找相關的文獻資料，也跟一些其他縣市的青少年服務機構工作者交流討論，進而發現其實在兒童、少年、婦女和身心障礙等領域的福利服務業務中常常可以看到類似的情形；對於提供綜合性福利服務爲主的非營利組織來說，透過政府方案或業務委託提供服務是整個大環境的趨勢，但相關制度法規的鬆散與各縣市政府對服務委託的要求不同，讓非營利組織與政府間的合作往往存在著各式各樣的互動問題——尤其是福利服務中心的相關業務。

福利服務中心是根據福利法或相關政策白皮書的規劃爲提供社區一般性、綜合性的服務而設立的，理想上在全台灣的各縣市都要建設據點；然而正因爲其「一般性、綜合性」的服務定位，反而難以詳細地界定服具體一致的服務目標人口群和服務內容項目。光是少年福利服務中心就有少年（福利）服務中心、兒童少年福利服務中心、社會福利館（社會福利服務中心）、婦幼福利館（青少年婦女服務中心）等好幾種名稱，可以明顯看到部分目標服務人口群與其他領域的福利服務有重疊現象。也許是因爲福利服務中心所在地之地方政府政府和承辦單位的不

同其名稱和服務對象和內容都有顯著的差異，加上其「綜合」的範圍太過廣泛，委託方式也有公設民營、方案委託等不同的委外形式，跟定位上較明確的安置型機構對比之下，在政府各種統計資料中往往是被忽略或難以計數評估的項目。九十年度台灣省各縣（市）少年社會福利評比報告便提到，隨著近幾年各項福利法案的通過，地方政府採合併辦理不同弱勢族群的福利服務因應不斷增加的工作項目，使各族群之福利主體性逐漸被模糊（勵馨基金會，2001）。

三、反思：公私部門的社會服務合作發生了什麼事？為什麼？

照理說，在理想的情況下，政府與承接福利業務委託的非營利組織應是對等的合作夥伴關係；然而在現實中，研究者卻觀察到本身資源不足的小型機構因為必須倚賴政府的補助運作，很容易落入「有錢者是老大」的牽制裡，成為政府的附庸單位。另一方面，大型非營利組織則藉著資源和人脈上的優勢，藉由爭取各種服務委託契約造成某些服務「市場」上的壟斷現象，而面臨無市場競爭和「機構托拉斯化」的批評爭議。資源與機構規模是決定非營利組織自主性與其存續的關鍵嗎？被政府主導對非營利組織的服務真的不好嗎？大型非營利組織專業服務品質比較好的話將大部分業務都委託過去又有何不妥？這對整個社會服務大環境又有什麼樣的影響？施教裕（1997）指出台灣剛開始推展民營化時，公部門福利供給角色不足、民間非營利組織也欠缺資源和市場氣候，那麼在社會福利服務民營化的趨勢下，非營利組織與政府是如何協調並執行實際服務輸送的？在這個過程中可能發生哪些問題？非營利組織如何因應處理？非營利組織與政府是如何評估合作的成效和延續性的？又有哪些內外因素影響其評估的結果？

綜合以上所述，本研究欲透過對台灣承接福利服務業務的非營利組織與政府之互動做為探討主題，瞭解非營利組織管理者在承接公部門福利服務業務的互動因應及其影響，提供委託相關業務的地方政府及承接之非營利組織做一參考。

第二節 研究問題論述

一、當理想需要麵包——非營利組織資源與服務使命的兩難議題

管理大師Drucker（1990：15）曾說：「非營利組織的出現，是為了要改變社會大眾。」非營利組織與營利組織的本質差異即在於「是否分配盈餘」（司徒達賢，1999）——這與其是指非營利組織無法透過其服務成果獲得金錢報酬，倒不如說因非營利組織具有公益(philanthropy)的本質以及由社會(包括政府與民眾)贊助和使用的社會公器(public entity)特性(馮燕，2000)，有責任將其資源投注在服務公眾上，而非做為組織自有的貨財累積「利己營私」之用。

雖然非營利組織不以營利為目的，但任何服務都需要運用到資源，對無法自行產生資源的非營利組織來說，所能獲得外在資源的多寡往往決定了組織之服務的質與量。非營利組織之所以能取得消費者和捐贈者信賴的主要原因是因為其「不分配盈餘」的特性，理想上能降低為追求利潤而犧牲服務品質的可能性(官有垣、王仕圖，2000)。然而在現實中，財源的不穩與不足是非營利組織相當常見的問題，資源不足對非營利組織而言意味著無米之炊的風險，為了獲取足夠的資源並穩定其來源，事關組織生存發展的行銷與募款就變得十分重要，很多時候其優先順序甚至會凌駕於服務對象的需求之上，產生使命偏離的危機(劉淑瓊，1997；蕭新煌，2000；黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005)，考驗著非營利組織——尤其是社會服務類型的非營利組織之價值次序：分配有限資源時，服務對象(通常是弱勢族群)的問題需求是否優於組織的生存需求？

非營利組織產生使命偏離危機的另一面，是組織管理與評估的責信問題。Drucker（1990）指出非營利組織的表現與成果比營利企業更難測量和控制，也正因其缺乏傳統的業務底線評估績效，所以非營利組織比任何組織更需要管理概念。一般認為非營利組織的興起是市場失靈(market failure)和政府失靈

(government failure) 的結果：意即非營利組織的存在，是爲了彌補市場中因資訊不對等而導致契約失去公平合理性的問題、以及政府官僚僵化且受限於政治考量而忽略弱勢者需求的不足（馮燕，2000；官有垣、王仕圖，2000）。不過非營利組織是否真的提供了公平合理的服務？是否確實地滿足弱勢者的需求？其服務是否真的具備更好的服務品質？早在80年代Salamon（1987）便提醒非營利組織亦有其缺失：受限於資源有限的困境，非營利組織在服務上有偏好或不足以致不夠普及或重複甚至差別待遇、被捐助者左右其服務對象和目標的設定、無給職或低薪難吸引專業人才易導致服務缺乏專業性等問題。時至今日，張友馨（2007）的研究亦指出非營利組織在財務管理取向上「預算控管」高於「使命達成」、且在服務管理方面重視「方案執行確實性」甚於「使用需求滿足性」的服務品質管理、影響非營利組織責信責信承諾的是財務管理取向而非方案服務品質的維持，顯示現在非營利組織的服務提供依然深受有限資源的影響。

二、 社會福利民營化對非營利組織的衝擊

隨著社會福利服務民營化的興起，從事社會服務的非營利組織與政府合作提供福利服務成爲近年來福利服務輸送的主要趨勢；社會福利服務民營化是爲了解決福利服務國家危機而產生的，其目的主要是爲了減少政府財務上的負擔、改善社會服務的效率與效能、促進民間回應民眾需求變化的彈性、經由市場競爭提升服務品質與創新等（陳武雄，1997；黃源協，2001）。從實際的運作模式來看，民營化便是政府將社會福利服務的供給以契約委託的方式，完全或部分地交由民間社會福利團體私部門來執行，並引進市場經營規則，轉變爲市場基礎的公共管理（market-based public management），其強調經濟、成本與效率的特色深受新管理主義（new managerialism）所影響，也帶給了承接社會服務的非營利組織巨大衝擊（劉淑瓊，1997；王仕圖，1999；黃源協，2001）。

劉淑瓊（2005a）指出絕大多數的社會服務未必符合篩選適合委託民間辦理

的公共服務指標，但社會服務卻是目前地方政府契約委託腳步最快、範圍最大、數量最多的領域；長年發展下來，非營利組織承接公部門福利服務業務的問題也逐一浮現（劉淑瓊，2001；黃源協，2005；邱瑜瑾，2005；江亮演、應福國；林淑馨，2008）：如政府低估了昂貴的交易與人事成本、要求績效成果的短期契約讓接受委託者面臨服務品質和財務風險的兩難、繁瑣且缺乏彈性的規範反而使非營利組織難以回應民眾真正的需求、福利服務的供給市場競爭性不足、現實中有獨佔市場而造成資源被壟斷的現象、承接福利服務契約的非營利組織「去使命化」、組織因過度倚賴政府資源而失去自主性、組織人事與財政的管理危機、以及政府缺乏專業能力對非營利組織進行監督和績效評量等問題等，這些問題顯示了政府的管理成本並未因福利服務民營化而更有效率，承接公部門福利服務業務的非營利組織其服務品質也未如預期理想提升。

黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟（2005）的研究發現，許多契約委託的承接組織遇到以下幾種狀況：一、政府補助財源的不穩定性；二、因城鄉差距及受委託單位體質不同所造成的服務品質參差不齊；三、評鑑成績等級過於複雜，導致機構對成績重視多於服務品質的提升，且機構是否續約之機制未與評鑑結果結合；四、契約延續委託的不確定性，影響機構員工及個案權益；五、社福團體將不再是各縣市政府的最愛，取而代之的是一些以獲利為考量的醫療相關團體；六、政治考量與選票至上的風氣影響，讓社福機構在續約與否之考量上產生很大的變數。這份研究突顯出非營利組織受制於契約的不確定性、以及財務與行政上的侷限，容易喪失原有的自主性，為了追求補助資源的穩定損及對組織使命和服務品質的堅持，服務使用者的權益往往便成為這當中的犧牲品。

三、 研究目的

延續上述關於非營利組織與福利服務民營化的探討，本研究以公私部門間的互動關係為主題，欲瞭解在福利服務業務契約化的趨勢下，非營利組織管理者如

何認知組織在環境中位置與其價值定位；再者，透過非營利組織管理者對公部門資源的認知，包括公部門的特質、公部門關鍵資源對非營利組織的重要性，探討上述認知如何影響非營利組織的決策與因應行爲，進而影響公私部門間的互動，以及其互動關係的各種變化。

第三節 名詞界定

一、非營利組織管理者

本研究中的非營利組織爲不以分配盈餘爲目的、從事社會福利服務提供的非政府組織，並與政府間有福利服務委託業務的契約關係；本研究界定的非營利組織管理者爲任職於符合上述之非營利組織的管理階級，對組織決策有裁量權和影響力者。

二、公部門

本研究中的公部門是指委託福利服務業務給非營利組織的地方政府單位，包含其中的業務承辦人、科長、處長及其他與福利業務相關的公務人員。

三、社會福利服務業務

研究主題中的承接服務以提供綜合性服務的福利服務中心相關業務爲主，安置服務不在本研究的探討範圍內。會以福利服務中心相關業務爲主是因爲政策上規範各縣市政府都得設立，其服務對社區民眾是開放的，服務內容的執行方式是較有彈性的，承接的組織與公部門可以視情況創新、調整、延續或中止部分服務的提供，較能看出環境差異與公私部門互動關係對其服務輸送的影響。

四、互動歷程

本研究的互動歷程是指本研究界定的非營利組織管理者與公部門在福利服務契約的委託承接過程中，雙方如何互動影響彼此態度和行爲的動態樣貌。

第二章 文獻探討

第一節 非營利組織的定義與發展

一、非營利組織之定義

非營利組織（nonprofit organization，簡稱NPO）指的是「不以營利為目的的組織」，「是否分配盈餘」是非營利組織與營利組織根本性的差異（司徒達賢，1999）。管理大師Drucker（1990：15）曾說：「非營利組織的出現，是爲了要改變社會大眾。」這句話帶出了非營利組織以使命取代營利為組織價值的特性；Levitt（1973）認為非營利組織的特徵在於組織使命，而且是社會公益性質的使命。

國際非營利組織分類(ICNPO)對非營利組織做的定義如下：「所謂非營利機構系指根據法律或慣例，不向其有所有權人或控制權人分發其所可能產生的任何盈餘的非營利組織；它們在機構上獨立于政府之外，負責自我管理，並且是非強制性的。」，認為非營利機構地位是由其法律、結構和業務性質決定而非其生產或收入性質，並以此將非營營利組織分成十二大類：一、文化和娛樂；二、教育和研究；三、保健；四、社會服務；五、環境；六、發展和住房；七、法律、宣傳和政治；八、慈善中介機構和志願活動；九、國際；十、宗教；十一、商業和專業協會、工會；十二、其他（聯合國統計司，2006）。在美國，法律上是以組織是否具有免稅資格來認定的；英國則有六個認定標準：爲公眾而非私人利益設立、雇用不支薪的志願服務者、支薪的工作人員放棄應有的報酬（如低於一般行情的薪水）、盈餘不得分配給會員、由不支薪會員的理事負責管理該組織事務、資金來自不同的組織；日本法律採用不分配盈餘的認定標準，要求非營利組織不得將其收入用於分發給成員，但不是限制組織不能參加營利性經營活動，而是必

須把收入用於公益事業（李曉明，2007）。從非營利組織以「不分配盈餘」和「由其法律、結構和業務性質決定其地位」的特質來看，有限資源與制度環境顯然對非營利組織影響深厚。不分配盈餘代表非營利組織不會（或是不被期待）積極累積財貨，但任何的組織活動通常都需要用到資源，因此有形資源（主要是財貨）的有限性也連帶影響了組織行為的限制，比如說無法聘用足夠專業的人才、難以提供耗費甚鉅的服務方案等；而當非營利組織的地位由其法律、結構和業務性質決定時，亦呈現出制度環境、社會規範、社會期望與非營利組織間的關連。

非營利組織因其在社會中已茁壯成長獨立於政府部門和商業（市場）部門之外，也被稱為「第三部門」（the third sector）。Levitt（1973）將第三部門界定於處於政府和私營企業間的社會組織，認為非營利組織較前二者表現出更多的社會責任、更積極於持續更新社會價值、信念與規範；並且洞察社會的道德取向、預測社會趨勢、能夠以創新服務來滿足民眾需求。Hall（1987）即以部門間的關係界定非營利組織可發揮的功能為：一、執行國家委託的公共任務；二、為國家政府和營利組織無意願或無法滿足的社會需求提供公共服務；三、試圖影響國家、營利組織以及其他非營利組織的政策方向。第三部門的定義意味著非營利組織不只是以組織使命取代追求利潤的傾向，更肩負了社會責任，且在公共服務的提供上，扮演著不同於政府與營利組織的重要角色。

二、非營利組織的興起與功能定位

為什麼會有非營利組織的產生？非營利組織做的事與政府和營利組織有何不同？Weisbrod（1974）採用殘餘分析的觀點，認為是政府和市場在滿足公共服務需求上的局限——也就是政府失靈（government failure）和市場失靈（market failure）來說明非營利部門的存在理由。政府失靈來自於政府以普遍性服務為主的福利政策，會將某些特定人口群的需求被排除在服務供給之外、或是行政過於僵化而無法立即性地滿足人民需求，還有政府也很容易受政治因素影響而偏差評

估福利需求、中斷服務，影響長期福利服務品質；市場失靈則是指社會需求多樣化但個別需求量不大時，營利組織會基於經濟規模的考量而不願生產回應需求。Hansmann（1987）亦針對市場失靈論提出了另一種觀點：消費者因缺乏充分的訊息和專業知識，和生產者之間發生「資訊不對稱」的情況（information asymmetry），以致消費者在交易的過程中不是處於公平合理的地位，可能因此權益受損。當資訊並非完全公開進而無法形成完全自由競爭的情況下，市場機能就無法充分運作，交易雙方無法訂定一個對彼此都公平合理的契約，即造成所謂的「契約失效」（contract failure）。福利服務的提供者與使用者之間往往存在資訊與權力不對等的情況，非營利組織因其「不分配盈餘」的本質，而被信賴不會為了追求利潤降低服務品質，成為契約失效發生時較能保障消費者權益的選擇；在這樣的基礎論點下，Hansmann認為非營利組織的產生反映出市場機制無法監督契約關係中生產者品質的問題，進一步提出信任機制的假設：非營利組織受其組織體制中既有之「不分配盈餘制約」（non-distribution constraint）的規範，被預期會減少機會主義的行為，從而獲得社會大眾的信賴，其公益公信力正是非營利組織的合法性基礎（王振軒，2006）。

上述的失靈觀點將非營利組織視為殘補營利組織和政府服務不足的替代性選擇，只為填補政府與市場在公共財貨與服務供給的縫隙而存在。Salamon（1987）批判政府失靈論和市場失靈論不足以解釋非營利組織的積極角色，認為非營利組織才是社會服務優先的提供者，政府的公共服務是補充非營利組織產生志願失靈（voluntary failure）的結果。志願失靈是指非營利組織無法形成足夠的資源應對人民的需求，也就是慈善資源的不足（philanthropic insufficiency）；還有非營利組織傾向為特定群體提供服務，即慈善的專向性（philanthropic particularism）；另外當私人捐獻成為非營利組織收入的唯一來源時，就會發生為富有成員提供服務而非滿足社區需要的慈善的父權心態（philanthropic paternalism）；以及慈善的業餘性（philanthropic amateurism）——有限的財力使得非營利組織無能力雇傭

專業訓練人員。Salamon提出應將非營利組織界定為「第三政府」(third-party government)的論點，表示非營利組織與政府各有互補之處，雙方應建立合作夥伴關係，由政府提供資源，將公共服務委託給非營利組織執行。

三、社會福利民營化對非營利組織的影響

(一) 社會福利民營化的發展脈絡

社會福利服務的民營化崛起於80年代，當時因福利國家巨額的社會福利支出不斷攀升造成政府的財務緊張，加上公部門科層組織過於僵化而無效率，現實上貧富不均的社會不公平又難以藉國家福利弭平，於是引發了一連串關於福利國家危機議題的討論。在眾多批判與反省、以及因應而生的替代主張中，逐漸蘊釀出福利多元主義(welfare pluralism)政策的兩大主軸：分散化與民營化。換言之，社會福利的責任是由公部門、營利與非營利部門、非正式部門(家庭、社區)共同來承擔；也就是社會福利的供給與執行從政府轉移到了民間、服務者與購買者的角色分離、關於服務提供者和輸送方式的選擇也由單一轉變為多元性的組合(江亮演、應福國，2005；劉淑瓊，2001)。這樣的思潮從英美兩國開始率先轉化為實際的政策改革，掀起了世界各國的福利服務政策新浪潮，社會福利服務民營化(privatization)的時代正式來臨。

在台灣，由於福利需求隨著社會福利意識抬頭而增加，政府亦逐步將本身人力不足以承擔的業務轉由民間委辦，引導許多機構承接政府方案，形成福利服務供給的分工模式(陳武雄，1997)。早期公部門是以「個案委託」的方式請民間承接收容方面的業務，但當時的福利服務零散且缺乏整體規劃；後來逐步推動「方案委託」，包括寄養輔導及安置、早療和日託服務、家庭看護人員培訓課程等，進而產生由政府提供硬體設施、與民間共同推展社會福利的「公設民營」合作類型，並於1983年頒訂了「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，次年台北市政府與台北家庭扶助中心簽約委託兒童寄養之服務，首開台灣社會福利服務正

式契約的先例，這樣的委託方式自1987年和1994年內政部頒訂進一步的作業要點和實要點之後，正式奠定了台灣契約購買服務的發展基礎(林萬億、王于綾，1997；陳武雄，1997)。

台灣社會福利服務契約委託的政策對承接相關業務的非營利組織產生巨大的變化，許多民間機構紛紛主動爭取和政府的合作機會。施教裕(1997)便指出非營利組織與政府合作的好處有：擴展服務業務及項目、有助機構瞭解並有效應用資源、增加政府的補助收入、提升機構人員士氣、提高機構地位和專業形象等。對政府來說，社會福利服務的契約委託是爲了減少資源與行政上的種種負擔、並從服務提供者的角色逐漸轉爲管理和評估者，同時握有選擇福利服務資源合作對象的選擇權，進而對於福利政策的執行方式也有更多的彈性空間；就民間而言，意味著非營利組織重新承攬了福利服務主要提供者的角色，並在市場機制的考驗下面臨爭取契約之競爭、服務品質評估之要求以及多元資源運用和整合資源網絡以達成效的種種挑戰——而這樣的挑戰，對非營利組織原有的使命導向和服務弱勢者的訴求，產生了不小的衝擊。唐啓明(1997)及黃源協(2001)便指出承接福利服務之非營利組織常被承攬的業務套牢，需要配合政府要求對特定服務對象辦理特定工作項目，不僅影響到機構其他服務項目的推展，也同時造成本身營運管理的困難。承接業務的非營利組織受政府考核壓力的影響，往往面對服務品質與財務危機的兩難，爲迎合市場機制產生「去使命化」的風險，傾向朝功利主義發展，造成組織偏好較有利的方案而有選擇案主、忽視弱勢者需求的情形(邱瑜瑾，2005)。

(二) 民營化下台灣非營利組織的主要議題

台灣發展福利服務民營化的過程中，非營利組織面臨的相關議題主要有三大點：一是組織自主性與組織存續間的兩難；二是招標機制造成非營利組織間的資源競逐；三是責信監督機制尚未成熟的情況下，如何確保非營利組織的服務品質

(楊孝燦，1997；蕭新煌，2000；黃源協，2001)。

首先，經營時間短、規模小、市場化不足是台灣社會福利型非營利組織的三大特徵(呂朝賢、郭俊巖，2003)；隨著民營化的推行，政府的補助經費成爲台灣大多數非營利組織的主要資源來源，非營利組對政府的財務依賴也讓組織的自主性容易受到政府既定的政策規範限制所影響(林淑馨，2008；周錦宏，2008)。由於在福利服務契約關係中政府不僅是資源的提供者，也有權單方面中止合約的延續，規模較小或以財務大量依賴政府補助的組織爲求生存，往往會修改或偏離原本的組織使命以牽就政策和補助項目(呂朝賢，2001)；公私關係的不對等與不穩定讓承接服務業務的組織在服務提供的延續與發展上充滿了不確定性(王仕圖，1999)。再者，台灣福利服務市場不足、資源有限，現有的福利業務招標機制也存在著規則對大型非營利組織較爲有利的公平性爭議(劉淑瓊，2001)，政府傾向委託少數財務健全且專業素質高的大型機構，不但形成民間福利資源的集中化與寡佔化，也讓國內大型非營利組織更爲擴張「連鎖化」，同時壓縮了小型機構原本就有限的生存空間。

此外，福利服務契約的背後是以效率、效能、經濟、品質爲主的價值目標，強調受託者對績效需負起責任，但台灣社會福利服務業務的契約委託一直缺乏完整合適的責信評估機制(劉淑瓊，2001)。黃源協(2005)指出社會服務品質有其主觀性與客觀性，可能隨著服務輸送的情境與使用者個人感受而異，本來就比一般商業產品的品質更難界定與測量。目前台灣的公部門普遍缺乏專業監督的能力，現有績效評估制又尚未成熟，只能端賴承攬業務的非營利組織自身體察並力行主觀責信的義務——然而其結果往往成爲受託者企圖利用社會和政治影響力等政治責信來規避法律責信和專業責信的監督，績效與正當性被模糊於各自的詮釋解讀中(劉淑瓊，2005a)。當非營利組織未負起責信義務致力提升服務品質，反而汲汲於資源的取得與組織規模的擴張時，Hansmann假設的非營利組織信任機制便面臨了嚴重的考驗：非營利組織對資源的追求是否會讓福利服務使用者的

權益受損？新的契約失效是否以另一種形式產生在服務委託過程中？

綜上所述，台灣非營利組織在民營化過中的主要問題可說是因資源依賴而產生的契約失效危機：對政府的財務依賴讓非營利組織失去靈活應變的服務優勢，連帶影響組織本身的營運管理；專業責信監督的缺乏、不完全的市場競爭機制與契約關係的不確定性，使得非營利組織開始有使命偏離的風險，可能因功利化而破壞「不分配盈餘」的公益公信力，並危及組織的存續基礎、以及整個福利服務市場生態的健全發展。呂朝賢、郭俊巖（2003）認為非營利組織與政府間的關係是非營利組織對外所有關係的基礎，非營利組織的運作和與其他部門的互動行為皆受政府政策與態度影響；欲探討民營化下非營利組織資源依賴的相關議題，得要先瞭解契約委託中非營利組織與政府間的互動關係。

第二節 非營利組織與政府間的公私部門互動關係

非營利組織與政府間的互動關係常被簡稱為「公私部門互動關係」，其中公部門指的是政府，私部門則是指相對於公部門的民間組織，其互動主要建立於公共服務民營化的基礎上，將部分或傳統上由政府承擔的公共服務，以契約委託的形式轉由私部門承包處理（Savas，2000）。其實在公共行政領域的研究中，私部門也包含營利組織；不過論到福利服務民營化中的契約委託，通常是指由非營利組織承接公部門的福利服務業務，本節所探討的公私部門互動關係也是以政府和非營利組織在福利服務契約中的互動為主。在這一節中，研究者首先會陳述國外較常被引用討論的四種公私部門互動關係模式，以及這些模式的分析面向；接著將國內相關的研究中的主要系絡因素做一簡述，以及目前國內探討公私部門互動關係的主要研究議題，說明研究者如何建構出本研究的主題探討脈絡。

一、 國外公私部門互動關係的理論模式

（一）Gidron、Kramer和Salamon（1992）三人提出的「政府與第三部門互動關

係模式」(model of government-third sector relations)

這個模式是以服務的「服務的財貨與授權」(financing and authorizing of service)與實際服務輸送者(actual delivery of service)為分類，把政府與非營利組織間的互動關係分成四種模式：「政府主導」(government-dominant model)——由政府負責經費與公共服務的提供，以財稅系統和政府基金來輸送民眾需要的資源；「非營利組織主導」(third-sector-dominant model)——非營利組織具有公共服務的提供能力、合法性與財貨資源，不受政府限制，可能以意識型態等理由與政府產生對抗；「雙元模式」(dual model)——雙方在各自獨立互不干涉的情況下同時各自扮財貨費與公共服務的提供者，由消費者自行選擇，屬於平行的競爭狀態；「合作模式」(collaborative model)——由政府提供財貨、並授權由非營利組織負責執行輸送公共服務，雙方在此過程中有緊密的合作關係。

表 2-2-1 **Gidron、Kramer 和 Salamon 的政府與第三部門互動關係模式**

| 政府與第三部門互動關係模式 | | | | |
|---------------|------|---------|----------|-------|
| 功能 | 政府主導 | 非營利組織主導 | 雙元模式 | 合作模式 |
| 財貨與授權 | 政府 | 非營利組織 | 政府、非營利組織 | 政府 |
| 服務提供 | 政府 | 非營利組織 | 政府、非營利組織 | 非營利組織 |

資料來源：Gidron et al., 1992:18

在政府與非營利組織的合作模式中，雙方的角色關係也因非營利組織參與決策的程度有所不同。當非營利組織只是承接政府服務委託的執行者時，雙方的角色為「共銷」(collective-vendor model)關係；如果非營利組織能夠參與並影響政府的公共服務決策，雙方才為實質上的「合夥」(collective-partnership model)關係。與分析面向上皆各自為政的雙元模式不同，政府與非營利組織在合作模式裡不僅有緊密的互動，其「共銷」與「合夥」之別，也意味著雙方互動的層面與程度差異與彼此間的權力關係有所關聯。

(二) Young提出非營利組織與政府部門互動關係的混合模式理論

Young (2000) 以理性選擇觀點為基礎，將非營利組織與政府部門的互動關係區分為三種模式：「補充性」(supplementary)——由非營利組織補充政府無法提供的公共財貨需求；「互補性」(complementary)——非營利組織在此關係中是政府的合作夥伴，由政府提供經費、非營利組織輸送公共服務，此時非營利組織的服務規模大小與政府的經費支出有直接且正向的關係；「抗衡性」(adversarial)——非營利組織身負社會責任倡議監督政府改革公共政策，政府則透過法規制定影響非營利組織的行為，在這其中可能會有衝突對立的情況產生。由政府失靈觀點看補充性的互動關係，政府滿足異質性需求的能力決定了非營利組織參與服務供給的程度，在這樣的關係中，政府對財貨與服務的供給主導權明顯優於非營利組織。

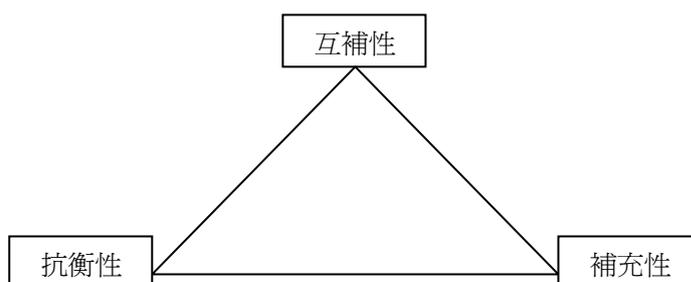


圖2-2-1 非營利組織與政府部門互動關係的混合模式

資料來源：Young, 2000:167

從殘補性模式、互補性模式到抗衡性模式，Young的混合模式理論透過服務輸送中的角色來定位互動關係之外，在抗衡性模式的探討中也觸及到政府和非營利組織如何運用各自的角色與資源優勢，採取不同的行動策略試圖影響對方的行為，突顯出公私部門互動關係中隱含的權力角力議題。

(三) Najam的4C's模式

不同於Gidron等人與Young是以資源供給與服務執行做為公私部門互動關係的分析面向，Najam (2000) 認為非營利組織與政府皆可視之為策略的選擇者，並將兩者間的互動關係依其「目標」和「偏好策略」的差異建構出合作 (cooperation)、籠絡吸納 (co-optation)、互補 (complementary) 和對立

(confrontation) 四種模式。

表 2-2-2 Najam 的 4C's 模式

| | | 目標 | |
|------|----|----|------|
| | | 相似 | 差異 |
| 偏好策略 | 相似 | 合作 | 籠絡吸納 |
| | 差異 | 互補 | 對立 |

資料來源：Najam, 2000:386

Najam的4C's模式已脫離服務輸送的角色定位之爭，而將重點聚焦於非營利組織與政府間互動的行為策略。將互動關係的雙方視為策略選擇者的假設，同樣是建立理性選擇的基礎上，預期其行為是充分考慮過利害關係後、為追求最大利益所做出的選擇；但合作、籠絡吸納、互補與對立在模式中並非雙方採取的互動策略，而是互動的結果現象，對於關係的動態變化與因應較少探索。

(四) Kuhnle與Selle (1992) 的非營利組織與政府間互動關係模式

非營利組織與政府間的「財務依賴與控制程度」和「溝通接觸程度」成為Kuhnle與Selle分析公私部門互動關係的主要面向。「財務依賴與控制程度」是指政府透過制度規範和資源提供，對非營利組織的直接服務進行控制影響的程度；「溝通接觸程度」則包括雙方往來的方式、接觸的頻率以及互動的層次；這兩個面向交叉建構出如下四種互動類型模式：「整合依賴型」(integrated dependence)、「整合自主型」(integrated autonomy)、「分離依賴型」(separate dependence)和「分離自主型」(separate autonomy)。

表 2-2-3 Kuhnle & Selle 的非營利組織與政府間互動關係模式

| | | 溝通接觸程度 | |
|---------------|----|--------|-------|
| | | 親蜜 | 疏離 |
| 財務依賴與 控制程度 | 依賴 | 整合依賴型 | 分離依賴型 |
| | 獨立 | 整合自主型 | 分離自主型 |

資料來源：Kuhnle & Selle, 1992:30

這個模式理論主要是探討非營利組織的服務與專業是否能獨立運作於政府的影響干擾之外，對資源依賴與權力控制間的關係有了更細緻的說明。另外兩位作者發現，從空間橫斷面來看，不同國家的非營利組織與政府間互動類型有差；從歷史面縱貫長期來看，某些國家的互動模式有逐漸轉型或已經歷轉型的現象；這個發現顯示了環境的制度結構會影響公私部門的互動類型，而且非營利組織與政府間的互動關係並非定型不變的，會隨著大環境的社會變遷有所調整變動。

孫煒（2007）認為政府代表國家，以自身利益和意志為行動出發點；非營利組織代表公民社會，以自身的資源和使命為行動出發點，雙方的策略互動關係與制度性安排形成了一動態的治理結構（governing dynamics），公私部門夥伴關係的制度性意涵即為非營利組織與政府互動的重心。從以上四個互動理論模式可以看到，非營利組織與政府之間的互動關係是以公共服務輸送為前提展開的，在福利服務民營化的趨勢下，由政府提供資源並授權給非營利組織執行服務供給，逐漸成為公私部門互動的主流模式，資源依賴與權力角力的相關議題隨之愈發突顯；上述四種互動理論模式雖然就不同面向對公私部門的互動關係做了歸類與分析，但要應用到華人文化的社會脈絡中，可能就難以解釋台灣非營利組織承接福利服務業務的過程裡，某些對抗與依賴同時存在的微妙狀態，以及中間夾雜著許多人情與社會因素影響的變化過程。

二、台灣非營利組織與政府互動之相關研究

吳宗憲（2008）回顧國內關於非營利組織與政府互動關係的相關研究，指出國內研究目前的模式建構尚不完備，多數為翻譯、整合國外的多元模式研究、或是應用國外理論再做重新分類，未能超越國外文獻理論的範疇。不過在該文中作者也認為國內多以建構可操作的模式為研究動機，因此可以發現較國外文獻更為細緻的系絡因素，並將各研究中的系絡因素以宏觀結構、中觀組織二層次做歸納：宏觀的結構系絡因素主要是政權性質（威權或民選）對非營利組織互動模式產生

的影響；中觀的組織系絡因素則分為政府影響非營利組織的原因與非營利組織影響政府主因兩方面，結果發現這些影響因素重疊性相當高，可以歸結為「目標異同」與「資源互賴與否」兩個面向：目標的概念包括使命和組織宗旨；資源則有物理資源如財貨人力規模等，以及非物理資源如合法性、專業、人際網絡等。呂朝賢（2001）綜融國外學者對公私部門關係的分析理論，用「目的」、「規範」、「資源」、「供給」做為新的互動分析面向，再將「目的」與「規範」合併後，以非營利組織與政府在這三面向領域中的互動情形，得出「合作」、「互補」、「契約」、「敵對」和「補充」五種可能形成的關係型態；該研究以九二一賑災為例，運用此一模式探討台灣非營利組織與政府間的關係，結果發現主要集中在互補性、互補與契約並重和補充性三種關係型態上，且其中的區別並非壁壘分明，而是充滿雜柔性——該作者認為這是由於非營利組織的規模、財源自主能力和使命差異所致。

以使命為導向、不分配盈餘為本質的非營利組織進入市場競爭為基礎的契約委託機制時，發生適應不良的問題是可能想見的：施教裕（1997）研究民間的福利機構團體如何因應社會福利服務契約委託的政策趨勢，結果發現民間與政部門府之間，對彼此角色的期待皆存在相當大的落差，不論是權責的歸屬劃分、業務方案的規劃執行、財務上的補助或核銷以及監督管理等個層面均缺乏共識。傳統且規模大的非營利組織因其與政府「議價」的籌碼較多，受政府牽制的影響較小；但民間新興的非營利組織因一開始就接受政府的補助捐贈、簽約，往往因政府成為機構資源來源的大宗而倍受約束（林萬億、王于綾，1997）。由於政府握有資源與制度規範的權力優勢，使得原本就缺乏資源的台灣非營利組織在契約委託過程中更容易喪失自主性（莊文忠，2008）；張英陣（2001）的研究發現非營利組織的實務工作者普遍認為與政府的關係是不對等的，政府和非營利組織之間也存在彼此信任不足的問題。然而鄭讚源（1997）指出公私部門互動的的依賴是雙面的：非營利組織對資源與合法性的依賴導致在互動關係上的弱勢；而台灣公部門

專業能力與福利服務市場的不足，也讓政府必須要請託非營利組織承接某些業務，使得某些大型組織擁有部分特權，或憑藉組織優勢交換特定利益。透過福利服務民營化的發展脈絡檢視公私部門的互動，鄭讚源分析政府與民間非營利組織的關係是「既競爭又合作、既依賴又自主」；劉淑瓊（1997）則認為福利服務契約委託下，政府與民間受託單位之間存在著依賴與對抗的關係；這些語帶矛盾的形容描述，呈現出台灣非營利組織與政府間權力依賴關係的複雜性。

綜上所述，現有主流的理論分析認為組織與政府的互動，是由目標或手段決定於彼此關係的競或合、依賴或衝突；那為什麼在福利服務業務委託的互動歷程中——照理說目標已經一致了，策略和方法也由契約和法規決定了——仍有研究顯示公私部門在這段關係上有種種不信任、依賴又衝突的問題呢？研究者認為，所謂組織目標的概念雖可名為組織使命與組織宗旨，但是公私部門目標的異同性，應該實為彼此利害關係的一致程度；也就是利害關係的不一致，才是非營利組織與政府間的衝突基礎。非營利組織的利害關係並非單指於組織成員的私利，致力於滿足社會福利需求是非營利組織組織建立其合法性的重要根基，若政府的政策或行動限制了非營利組織的服務輸送，那麼非營利組織就會為了確保服務的延續而與政府發生衝突；另一方面，即使雙方利害關係一致，其合作的結果也有可能只是利益分配上達成共識，未必有利於外參與協商過程的服務使用者。公私部門間的資源依賴與權力角力是持續變動的，不僅存在於政府與不同非營利組織的互動中，也可能發生在與同一組織、但不同合作階段或不同承接業務的互動裡。若單透過資源的互賴與否分析公私部門的互動關係，只能判斷組織是不是因此就比較受政府牽制、或是情況正好相反；卻無法呈現雙方在權力不對等的情况下，會採取什麼樣的因應行為來調整這樣的互賴關係。這些公私互動關係中較為細緻且動態的變化，是上述既有研究的系絡因素中較少被深入探討的部分，也是研究者在本研究中的關注重點。

第三節 非營利組織與環境間的資源與權力關係

有關組織與環境關係的實證探討，最早可追溯到Selznick（1949）在美國針對田納西流域管理局（Tennessee Valley Authority，簡稱TVA）的研究（TVA and the Grass Roots: a study of politics and organization）。TVA面對國家利益與地方利益產生衝突時，透過正式與非正式管道吸納當地富影響力的相關利益人士以化解地方上對該局的衝突對立；雖然TVA藉此獲得當地的支持，卻也受被吸納之當地人士影響，放棄推行有損成員私利的部分新政而招至非議。組織間關係（interorganizational relationships）意指發生在兩個或兩個以上組織之間相對持久的資源交換、流動與聯繫（Richard，2007），這份研究報告印證了組織並不是一個封閉的系統，而是深受所處環境影響干擾的。

Selznick的研究報告顯示當代組織研究的關注焦點開始從組織內轉移到組織外的環境。邱澤奇（1999）分析組織理論的發展脈絡及經典假設產生的社會經濟背景，指出60年代中期系統論引進組織研究的領域之後，最大的影響不在於讓人們認識到組織是一個複雜的系統，重要的是，組織是一個開放系統，總是處於與環境的持續互動中，並在這種互動中達到動態的平衡；於是強調互動的成本因素、環境的不確定性、環境的決定性、以及環境中社會制度的控制與組織對制度的影響，發展出70年代探討組織與環境間關係的三大主流——組織生態理論、新制度理論和資源依賴理論，這三個組織理論也往往被拿來做一相互的比較對照。

一、外部控制觀點的組織理論

組織生態理論（population ecology）是從生態學延伸而來的分支，基本理念是：「物競天擇、適者生存」，運用在組織研究中，其基本命題就是：組織的類型（或型態）對環境的適應性決定了組織的存亡。組織生態理論關注的不是個別的組織，而是進行類似活動的一系列組織——在理論中，這被稱為「種群」

(population)，同一種群的組織因利用資源的方式與取得之結果的相似而展開相互競爭；如果將組織種群視為一個整體，那麼變動的環境就決定了該種群中特定組織的存亡與成敗。組織生態理論假設：組織由於結構的惰性很難適應環境的變化，因此無法適應環境變動的組織就會衰亡，並產生出能更適應新環境需求的組織。組織生態理論被批評的地方在於過度強調環境對組織的決定性，完全輕忽了組織適應環境的能力，也不討論組織內部的動態變化。

在上述的三大理論中，又以制度理論 (institutional theory) ——以及之後修正的新制度理論 (neoinstitutional theory) 最常和資源依賴理論 (resource-dependence theory) 同時被比較討論。制度理論對組織研究的影響極為深遠，該理論將組織視為一個有機體，其特點由參與者的個性、職責以及外在環境的影響塑造，而塑造出組織特性的過程就是「制度化」；制度約定的變遷包括組織的外在約束與環境壓力，以及內在的人事變動、興趣與非正式關係。制度理論著重在制度環境 (institutional environment) 如何促使組織力求符合環境的期望以獲得合法性 (legitimacy) 的認可，從而得以生存和成功。制度環境就是由環境間各利益相關者的規範和價值觀建構成的，制度理論認為組織會以合法性的取得為出發點建立內部的結構與過程，使組織呈現出規範化的特徵；制度環境環境反映出什麼樣的組織和行為方式才獲得更大的社會認可。

資源依賴理論則假設組織最關注的是生存問題，而存續與否的關鍵在於組織獲取並維持資源的能力。由於組織未必能夠自行生產所需的資源，這時就必須向環境中其他握有關鍵資源的外部組織進行交易；如果組織對關鍵資源的需求越大，掌握關鍵資源的外部組織就對該組織擁有越強的控制權，如果該組織受制於外部的程度越高，就越容易失去因應環境變化的能力而面臨另一生存危機，所以組織會想盡辦法調適改變依賴關係。資源依賴理論雖然用的是「依賴」一詞，但實際上探討的其實是相互依存的关系；交易的雙方對彼此都有其權力和需求。簡而言之：需求越大、自主權就越小。組織對資源的依賴可分為兩個部分，一是該資源

對組織的重要性、二是外部組織對該資源的控制權集中性。資源的重要性可以從三點來看，一是組織對該資源需求的程度，二是該資源不可替代的程度，三是該資源取得管道不可替代的程度。至於外部組織對該資源的控制權集中性則有三個部分可以判別，包括對資源所有權合法共識的程度、對資源的可取用程度、規範資源並執行管制的的能力。如果焦點組織無法控制外部組織如何決定、形成、表達其需求，或是外部組織可從非營利組織行動與產出判斷是否回應其需求的程度，也都在在影響組織間的依賴關係；將之放在非營利組織與政府間的互動中，以承接福利服務業務為例的話，就是非營利組織越無法影響政府如何制定對服務契約的內容規範，就越受制於政府；如果政府難以確實監督服務輸送的提供並確實評估服務成效，對非營利組織的控制就很有有限。除此之外，政府之外因使用該資源也具有某些控制權者——可能是其他利益相關團體，也會影響政府與非營利組織間權力與資源依賴的關係。

Pfeffer (1978) 認為資源依賴理論與制度理論的相似處在與兩者都強調社會環境對組織的影響，也都假設環境會局限組織結構的類型、影響組織實際執行的活動；不過資源依賴理論對於環境局限的壓力專注在形成資源依賴的交易和交換的類型，且制度理論較未著重的權力與利益觀點正是資源依賴理論的核心。資源依賴理論將體制理論強調的合法性視為組織必需取得的需求之一，跟後期修正的新制度理論相較，二者皆討論組織採取策略行動以爭取環境支持的可能性，其差異之處在於資源依賴理論重視的實體交易環境的局限，後者則強調來自文化規範、價值與社會期望的局限。

資源依賴理論的優點在於給予組織充分的能動性，對於組織如何因其組織內權力與資訊與外在情境條件的不同，採取極為多變複雜的因應方式，細緻地解釋了整個環境與組織間關係的動態性。不過資源依賴理論也被批評過度強調權力控制作用與抽象的組織疆界，而忽略了地理空間與兼任董事的影響、社會階級和效率追求的影響；研究者個人認為資源依賴理論對於競爭的強調，可能在華人社會

文化中有其局限，尤其是對非營利組織來說，競爭可能不比聯合來得有利生存，協商利益「分配」往往相較於理論所提的衝突對立更為「划算」，更不用說所謂的人情關係很難用權力與資源的交換就能解釋交代。另一方面，資源依賴理論對社會網絡和網絡結構的分析，也有逐漸被結構洞（structural holes）替代的趨勢，對此Piskorski與Anand（2002；轉引自Pfeffer，2003）認為要理解組織間網絡的動態變化，是需要將資源和網絡位置放在一個模型中同時考量的。

二、資源依賴觀點下的非營利組織

資源依賴理論將組織視為一個集合各種利益的聯盟，組織會改變目的和疆界以納進新的利益，也會刪減原本部分的任務以迴避特定利益；甚至在必要時，積極投入不符組織宣稱目的的活動。在這樣的前提下，組織是行為的集合，是競逐影響力和控制的市場，而非個別成員的集合。組織會運用資訊系統（information systems）搜集、篩選並保留對組織「有意義」的資訊，並給予資訊特別的定義和詮釋，從而建構出組織所認知的環境。資源依賴理論認為組織明顯地受制於所處的情境與環境，而影響組織回應環境的最重要因素之一是組織本身：*組織環境是由一個給予注意和解讀的過程（a process of attention and interpretation）所創造出來的*（Pfeffer，2003/2007：60），也可以說，制約組織的環境其實是組織創造出來的；有別於制度環境，資源依賴理論將之命名為「任務環境」（task environment）。那麼對非營利組織的管理者來說，組織最重要的資源需求為何？任務環境中的「誰」能提供組織所需的資源？為了滿足資源上的需求，組織需要回應對方的要求到什麼地步？

從表面上看來，如何獲得、交換或者交易組織所需的資源，似乎是一個資源依賴的問題；但從詮釋建構的觀點來看，這背後其實是一個權力的議題：組織的資源需求與任務環境是由組織中的「誰」來決定和解讀呢？資源依賴理論認為是組織中握有決策權力的人，通常是組織的管理者，能夠影響組織內其他成員的看

法，進而影響組織對資源需求與環境的判斷認知。換句話說，權力決定了組織的資訊系統，進而建構出組織的任務環境；如果組織管理者控制了資訊系統的運作，就等同掌握了組織對情境的定義，可以有意識地讓資訊呈現和環境界定朝對自己有利的方向進行詮釋，鞏固增強在組織中的權力與地位，也就是權力的體制化。倘若組織因認知錯誤而無法回應滿足環境的需求，就會因為無法獲取資源面臨生存危機：可能獲取的是無法滿足組織生存需求的非關鍵資源，或是組織因無法滿足真正關鍵資源掌握者的需求而得不到關鍵的資源，也或者是因應不當而讓組織過度受制於外部組織的需求。非營利組織的特質是以使命為導向，不同於企業可以用利潤數字衡量其績效，若要以實現使命宗旨做為非營利組織的績效表現，往往是看管理者如何詮釋組織行為決策的價值意義；就這一層意義上，非營利組織比其他型態的組織更適用資源依賴理論對組織的理解，本研究即選擇以資源依賴觀點做為訪談分析的主要理論基礎。

三、小結：人、組織與環境間的資源與權力議題

組織生態理論、制度理論和資源依賴理論說明了環境對組織的存續與策略行為影響極為關鍵，組織對環境資源與合法性認同的需求，是組織與環境間其他組織或社會行動者的互動基礎。隨著社會福利服務民營化的發展，服務契約機制的交易性質，使資源依賴與權力控制的角力在公私部門的互動中更加被突顯出來：政府透過政策制定與財貨資源的提供做為控制非營利組織行為的手段；非營利組織則運用各種策略行動嘗試降低對政府的依賴、提升影響對政府與任務環境的權力、維持資源來源的穩定以保障組織的存續與發展——然而非營利組織也可能因此產生使命偏離並破壞信任機制，不僅讓非營利組織的合法性有動搖的風險，也讓服務使用者的權益失去保障。資源依賴理論認為組織對環境的資源依賴以及因應策略，都是由掌握組織權力的管理者建構而成，並予以價值意義的詮釋；要研究公私部門間的互動關係，便需瞭解非營利組織管理者所認知建構呈現的環境與

環境間關係為何。結合以上文獻的探討與假設，本研究將聚焦在對非營利組織管理者的訪談上，期待透過探索受訪者在公私部門互動歷程中的認知脈絡，能夠為現有之互動關係的詮釋觀點另闢蹊徑。

第三章 研究設計

第一節 研究方法與研究架構

一、研究方法的考量

質性研究 (qualitative research) 是一種傾向以「詮釋」(interpret) 觀點來進行資料分析的研究方法，重視研究對象個體經驗的特殊性，以及研究現象與行為對當事人的意義，透過訪談、觀察和實地參與等各種途徑將所得資料轉化為文本 (texts) 的形式，讓研究者與文本以及理論三方「對話」，再由被研究者的立場與觀點瞭解資料脈絡的意義 (潘淑滿，2003)。根據簡春安與鄒平儀 (1998) 的看法，質性研究較適用於下列五種情境：一、研究議題是鮮為人知、或是既有的討論限於表面籠統的層次而未深入探索的；二、研究情境較不具控制或權威，需透過被研究者觀點來詮釋社會現象或行為的意義；三、研究概念或理論仍處於初步建構的階段；四、強調被研究者的觀點對研究結果詮釋的重要性；五、為了界定新的概念或形成新的假設。如果說量化實證研究欲回答的為「是什麼」(what) 的問題，那麼質性研究通常回答的是「如何」(how) 以及「為什麼」(why) 的問題；李維倫與賴憶嫻 (2009) 指出現象學方法是以經驗描述為分析對象，建構出經驗者如何看待身處的世界、以及如何處世於其中的樣貌，不只是經驗對象的還原與描述，而是揭露其存在處境的置身結構。研究者欲探索福利服務委託的脈絡下，非營利組織管理者與公部門間的互動與因應，就必須要掌握受訪者如何詮釋組織與環境的需求、以及個人對公私部門互動的因應行為所賦予的意義；因此在本研究中，研究者採用訪談 (interview) 方式作為研究資料蒐集的工具。

訪談又可分為四個類型 (Grix, 2008)：一、結構化訪談 (structured interview)；

二、半結構化訪談（semi-structured interview）；三、非結構化訪談（unstructured interview）；四、群體訪談（group interview）、或稱為焦點團體（focus group）。其中半結構化訪談也包括所謂的「深度訪談」（in-depth interview），研究者在進行訪談中已預設一些個人期待從受訪者得知的問題訊息，但在訪談進行中毋需依照任何特定的程序，其好處在於「允許某種程度的彈性出現，並能接受在訪談過程中意外出現的訊息」（Grix，2008：213）。本研究之研究主題與受訪者對人事物的主觀經驗為主，研究主題為組織的需求認知、因應行為和與公部門間的互動經驗，此一主體建構在組織（決策）管理者的考量上；研究者對於訪談問題已有大致的預設框架，但也期待能從訪談過程中挖掘出新的觀點與訊息，因此採取半結構式的訪談方法做為本研究取得資料的研究工具。

二、研究架構

根據本研究問題論述與文獻探討，以資源依賴理論的資源與權力交換觀點做為本研究的核心分析基礎，形成如下的初步分析架構：

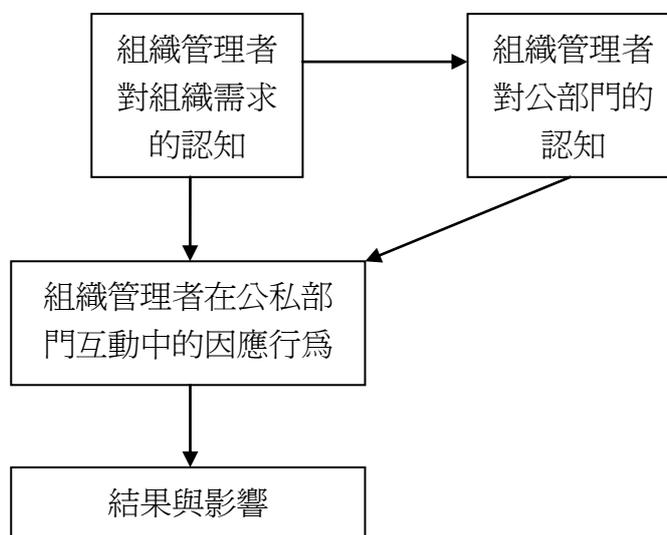


圖 3-1-1 研究架構

「組織管理者對組織需求的認知」包含受訪者所認知到的組織關鍵資源及其重要性、組織管理者認為可取得該資源的方法、以及這方面的認知是如何形成的。

「組織管理者對公部門的認知」是指受訪者對公部門的整體印象，包括公部門的態度與期待、對非營利組織有意義的資源、對非營利組織行使控制規範的權力、還有受訪者對雙方角色關係的憶測。瞭解組織管理者對組織需求與公部門印象的認知後，進一步要探討的是「組織管理者在公私部門互動中的因應行爲」：受訪的組織管理者在承接福利服務業務的互動過程中遇到哪些問題？他們又是如何因應的？最後在「結果與影響」中，分析組織管理者的因應行爲對公私部門的互動關係與組織的服務執行，產生了何種影響。

第二節 研究對象

一、研究對象的選取

質性研究中深度訪談的取樣標準，在於受訪者能否提供資訊的豐富性與深度，意即研究對象本身就具有和研究問題相關的訊息（Patton, 1990）。本研究的研究目的，是透過非營利組織管理者的認知探索非營利組織與政府間的互動關係，因此在訪談對象的取樣上，研究者先將取樣條件先分成兩個部分：一是非營利組織的取樣條件，二是非營利組織管理者的取樣條件。

在非營利組織的取樣原則上，為取得足夠豐富的資訊，研究者期待研究的非營利組織與政府間互動的時間能長到足以經歷其關係的轉變、雙方合作參與層面的廣泛且互動緊密；另外在直接訪談對象的取樣上，則期待訪問到的非營利組織管理者有權決策組織如何因應處理公私部門間的問題與需求、且在組織中的時間也長到足以觀察公私部門互動關係的變化。根據這兩方面的取樣原則，本研究設定的具體取樣條件如下：

（一）非營利組織取樣條件

1. 有承接政府委託福利服務中心性質的相關業務（公設民營或方案委託皆可）

2. 組織提供社會服務至少十年以上
3. 組織跟政府合作至少五年以上（除了福利服務中心業務外，組織還有跟政府合作其他方案者為佳）

（二） 訪談對象的選取

1. 在組織（經營的福利服務中心）中為管理階級；或者在組織中能參與決策制定者
2. 在組織中服務年資有五年以上

二、受訪組織與受訪者個人基本資料

找到同時符合上述兩個條件的訪談對象後，研究者便向該組織管理者提出訪談邀請，經同意接受研究者訪談的非營利組織管理者有五位：兩位執行長、一位是地區主管、還有兩位是地方服務中心的主任；這五位受訪者皆來自於不同的非營利組織，五位組織管理者在組織中的主要活動範圍各分佈於台灣北、中、南、東不同區域，在組織中的服務資歷最少七年、最多長達十四年。

五位受訪者各自所屬的五個非營利組織皆為財團法人基金會，從事社會服務至少13年、最長23年，皆有至少九年以上與政府合作的經驗，其中有兩個規模較大的組織在全台各處皆設有服務據點，對於公私部門互動在個縣市的鮮明差異提供了豐富的資訊。

本研究的受訪者個人基本資料及其所屬非營利組織的背景資料如下：

表 3-2-1 受訪組織與受訪者個人基本資料

| 取樣組織 | A 組織 | B 組織 | C 組織 | D 組織 | E 組織 |
|------------|-------|-----------|------------|------------|------------|
| 宗教類型 | 無 | 天主教 | 基督教 | 天主教 | 基督教 |
| 主要服務對象 | 身心障礙者 | 老人與婦女 | 身心障礙者 | 兒童、青少年與婦女 | 不幸少女特殊境遇婦女 |
| 組織在台提供服務時間 | 14 年 | 17 年 | 13 年 | 23 年 | 22 年 |
| 組織與政府合作時間 | 9 年 | 14 年 | 12 年 | 11 年 | 10 年 |
| 受訪者代號 | a | b | c | d | e |
| 性別 | 男 | 女 | 女 | 女 | 男 |
| 年齡 | 3X 歲 | 5X 歲 | 5X 歲 | 4X 歲 | 3X 歲 |
| 組織中年資 | 8 年 | 14 年 | 10 年 | 12 年 | 7 年 |
| 職稱 | 執行長 | 董事 執行長 | 地區 中心主任 | 地區 中心主任 | 地區主管 |

第三節 資料的蒐集與分析

一、資料蒐集與分析的步驟

在進行研究資料收集的階段裡，研究者先根據研究目的、文獻理論與研究架構設計出以契約承接歷程為主軸的訪談大綱。本研究的訪談主要包含以下內容：受訪者在組織中最關注的焦點什麼？受訪者如何定位自己在組織中的角色，以及組織在環境中的位置？受訪者認為組織的關鍵需求和組織優勢為何？對公部門的認識及其主要互動問題為何？受訪者如何因應與公部門間的互動問題？受訪者對環境的認識與因應為何？研究者將以上內容轉化成更為口語、白話的問題，依其邏輯順序重新排列成正式的訪問大綱。訪談大綱修訂完成後，研究者再次確認五位受訪者的訪談意願，將訪談大綱和錄音訪談同意書以電子郵件方式寄給對方，並以電話再次確認對方對訪談內容與過程錄音的接受度。

本研究的訪談內容便是經受訪者同意後，將訪談的錄音內容轉騰為逐字稿進行資料分析而成的。研究者將受訪者和其所屬組織編上英文字母代碼，為做一對照區分，受訪者的代號為小寫英文字母，其所屬的非營利組織則以同一字母的大寫稱之，如：A組織與受訪者a。另外訪談內容中提及的縣市地名、機構名與人名有洩露受訪者身份資訊的可能風險，因此在逐字稿的引述上，地名一律用○○的符號代替(若同一段落提及兩個以上地名，第二個地名改以●●符號做區別)、XX代替機構名、xx代替人名，做為本研究資料的匿名處理。

在資料分析的第一階段，研究者先就受訪者個別的資料做初步分析，閱讀逐字稿，並回到訪談回憶與脈絡，做初步的意義分析後，分別形成單一個案的認知脈絡與置身結構；在第二階段中，研究者綜合五位受訪者個別的文本分析，以資源依賴理論的資源與權力觀點，進行以公私部門在契約委託歷程的互動為主軸的縱向分析；在資料分析的最後階段，研究者整合前兩個階段的分析結果，探討公私部門互動中的權力關係變化，試圖建構出一普遍性結構；最後，就三個階段的分析結果與理論限制提出討論。

二、研究的嚴謹性考量

Lincoln與Guba(1985)針對質性研究嚴謹性的評估提出下列四個判斷面向：

(一) 確實性 (credibility)

此一面向指的是質性研究資料的真實程度。研究者依研究目的與文獻擬出訪談大綱的草稿後，也請指導教授與兩位受訪者提供回饋建議以進行調整，經試訪再次修訂完成正式的訪談大綱，以期能收集與本研究目的相符合之研究資料。

(二) 可轉換性 (transferability)

意指原始資料中所呈現的研究對象經驗與感受，經轉換成文字資料後，其脈絡與意義的比較性與詮釋性。Merriam(1988)認為濃厚描述 (thick description)

的技巧是可以提高研究的轉換性；研究者透過對現象或事件進行豐富而細膩的描述，儘可能地提升研究資料的可轉換性。

（三） 可靠性（dependability）

強調個人經驗的重要性與唯一性，確認研究之內容沒有編造或疏漏，是可靠且值得信任的。研究者清楚說明整個研究與策略形成的過程，做為資料可靠性的判斷參考。

（四） 可確認性（confirmability）

係指研究者能在研究過程之中完全摒除偏見而維持中立，即研究結果的產生是由資料而來，而非研究者的偏差所形成。在進行資料蒐集與分析的過程中，研究者不時比對錄音與逐字稿的文本資料，並針對有疑問或資訊模糊之處進行補訪，持續與指導教授討論以補足研究者自身主觀限制的不足之處，確認研究者對資料的理解與掌握程度。

第四節 研究倫理議題的處理

研究倫理意指研究者在整個研究過程中，必須遵守之研究社群對研究行為的規範與要求：包括研究者本身是否抱持著開放、尊重訪談對象、嚴謹並隨時自省的態度，以及對受訪者意願的尊重和其安全性的保障，還有對研究社群與社會大眾共享研究成果的責任。

在研究過程中，研究者不時與自己對話，省察內在思維有無受到個人刻板印象和預設立場的影響？訪談進行前、進行中、以及資料處理和補訪時，研究者一再確保受訪者在表達與訪談內容的引用上，具有充分的自主意願，也在事前和事後皆責任告知訪談內容的處理原則。

另外，由於訪談內容涉及資源與權力的敏感話題，為避免受訪者及其組織因研究結果損害到個人與組織在環境間的關係，研究者將訪談內容中所有可能洩露

受訪者和受訪者所屬組織的相關資訊，一律予以匿名處理。

最後，當本研究完成時，研究者也會公開研究成果並歸功於所有的受訪者、研究社群和社會大眾。

第四章 研究結果與分析

第一節 非營利組織管理者的經營哲學

本節所要描述的，是受訪的非營利組織管理者如何認知組織需求與任務環境、以及他們對組織與公部門互動關係的看法——呈現出這五位非營利組織管理者對組織、公部門以及環境不同的認知與態度，拼湊出一組各有特色的管理者圖像。

一、非營利組織管理者的個人特質與認知

本段即陳述受訪者對自己在組織中的角色定位、對組織在環境中的定位、在組織中關注和考量那些事、認識到的組織關鍵資源需求與組織的生存優勢為何，並介紹五位組織管理者的教育背景與其組織外其他領域的社會身份。

(一) 步步為營——受訪者 a

受訪者 a 身任 A 組織的執行長，將自己的角色定位為組織的決策經營者，認為整個組織都在其職責範圍之內，對組織的發展與運作握有關鍵的影響力。

我是執行長，原則是基金會裡所有的事都要負責，主要的工作是：擬定工作方向，即今年有哪些服務要開辦、應該投入多少人力資源、尋找相關政府或非政府資源投入服務中；架構組織運作的體質、員工訓練的方向，---，最主要的決策還是在我身上，因為這是比較專業的部分---至於決策是怎麼做的，是我跟董事長說可以做了，就可以做了，是較寡頭式。

受訪者 a 所任職的 A 組織與公部門的合作層面很廣，當地政府身心障礙領域的福利服務業務大多交由 A 組織承接；受訪者 a 認為這樣的緊密連結，讓兩邊的組織界線變得模糊曖昧，有時會造成 A 組織內部行政管理上的困擾。

大部分桃園縣身心障礙福利服務比較關鍵的方案，都在我們手上，所以變成合作是太全面性，---，我們在這裡面有兩個部分行政的糾結，一個是我們組織內部的行政流程，一個是縣府的行政流程，這兩個部分有時會糾結在一起，會比較有挑戰，---，我覺得這個東西已經進來了以後，應該要調整的是內部的方向，做事的流程還有心態，因為你已經做這個方案了，不可能把它說切就切

受訪者 a 在組織中最關注的是組織與政府間的關係，而且主要聚焦在非正式的互動與交換上：比如說透過平日為公部門提供某些未必跟契約委託有關的協助，換取一些管理規範、資源分配上的便利，也藉此穩固彼此間的合作關係。不過當公部門提出的要求與組織使命或契約無關時，受訪者 a 就必須對這樣的配合賦予較具合法性的詮釋，好來說服組織內的社工員。

這一次我們答應了他，下一次他就會對我們更客氣一點，或者是很多天對我們的事情就比較penny，可是對組織裡面就會要去說服社工員，為什麼一定要做這種事情，所以說我們CARE的是專業，就要說服社工員，也要先說服我們自己，但是你說用「專業」說服得到社工員也未必呀。通常他們覺得量增加了，時間也增加了要做這些事。

受訪者 a 提到的組織資源需求以經費和社會認同為主：穩定的經費能延續組織成員的生計、聘請更多的專業人員提升組織的專業優勢，並能提供更多的服務創新；社會認同方面，主要在於讓社會大眾及其他相關組織團體認識到組織和組織服務的價值，能使組織凝聚更多資源。

我們身為社會服務人員，也希望在這一塊有比較好的名聲，明年還繼續有工作做---讓你有一些創新的業務可以去嘗試，這對從事社會工作的人來說也不錯。另外的部分是希望有一些大眾會聚焦在這上面，有能力去辦一些方案，所以拓展能見度與行銷會比較有空間，包括桃園縣縣民、身心障礙服務單位等，可以凝聚一些資源

此外，受訪者 a 認為創新的服務與良好的服務品質是A組織在環境間的生存優勢，專業服務能力是A組織受地方政府委託多數方案的主因，也是公部門常向A組織借助之處。

我們的定位是創新，以及把服務品質維持好，---，我們認為當專業群聚力量愈大，可以做的事愈多，可以產生的效益也愈大，利用群體專業的能量維持組織的優勢，---，我們單位近五六年來做身心障礙的福利服務，有很多專業服務是我們合適，如職業重建是較需要專業人員的，我本身是學社工，我們用的人也很多是學社工，所以政府就會希望跟我們合作。

（二） 站在破口上——受訪者 b

受訪者 b 是神職人員，受教育與領導訓練出身，擔任 B 組織的執行長。受訪者 b 將自己的角色定位為「主責整個服務工作的運作」，最關注的是 B 組織要如何在維持組織使命——服務需要照顧的弱勢族群——的前提下，因應環境需求與制度的變化，表示「看時代的需要是什麼」是 B 組織展開服務的主要動機。

一開始的時候我們規畫要做老人的工作---四十年代的時候就是醫療缺乏---五十年代就是做教育工作---啊到八十年代，就開始做社會服務工作，在看到老人的需要，因為之前熟悉的是做教育的，所以我們開始是做比較健康的，就是長青大學，就是健康的，有地方的，像現在健康的老人要有地方可以去。

從受訪者 b 的訪談以及其所提供的組織資料來看，B 組織承接政府的福利服務業務委託多且範圍廣泛，目前組織的服務方向，以老人與婦女的社會福利服務為主；受訪者 b 表示，許多業務都是政府邀請 B 組織、詢問其承接意願的，對此受訪者 b 認為這是政府對 B 組織的「信任」與「厚愛」，是出於政府對 B 組織專業表現的肯定。

那因為我們這個招牌好像還...還做得很亮！

他們基本上，我們會覺得說，是對我們的信任，知道我們的專業，所以他們有什麼——有什麼要做的，會先來問我們，會來討論，主要是給我們的信任、厚愛吧！

B 組織的使命與價值意義在受訪者 b 的訪談內容中反覆出現，受訪者 b 表示一談到經營管理，非營利組織當然必須要考量到經費問題，但非營利組織能獲得

評鑑肯定和民眾的信任，是因為有使命精神在；受訪者 b 認為服務理念與服務品質有直接的連結，而服務品質與組織對使命的堅持即是政府與社會大眾對組織的信任基礎。

那很多安養的優等的都是教會，因為有個使命在那裏，有個精神在那裏，那如果說有一個營利，我們不是說不營利，機構也一定要營、要永續經營，所以經費一定是要考量嘛，沒經費不行，但經費不是唯一的考量。那如果說運作當中，會以這些做調整，---，很多人會想說在教會品質也會比較好，因為有個理念。

受訪者 b 對組織資源需求的認知，以經費和場地設備方面的財貨資源為主，除了政府的補助外，B 組織亦有其他可取得該資源的募集管道。至於組織是否有財貨以外的資源需求，受訪者 b 補充道：在行政上面公部門會協助提供執行福利服務需用的資訊，不過受訪者 b 視為這是公部門委託業務的配合義務。至於 B 組織在契約以外的服務，公部門有時會視情況給予額外的資源，受訪者 b 認為不無小補；但若沒有補助，B 組織也能透過募款活動獲取所需的經費支持。

像婦女中心，一開始的時候要改裝嘛---連裝電啊什麼都沒有，所以他就會再去找找資源，找民間資源來幫忙做這個部分的整修等等。有時候○○市政府反正就會有一些經費給我們，給我們但是也是做社會服務工作---那個是合約以外的經費，他們會去做一些資源連結，主要還是錢啦---那其他的就是譬如說我們要一些資料啊，民政局一些老人的資料啊，跟他要求這些他們該提供的就會提供阿，不然我們就不能服務啊，要電話啊或是中低收入戶一定要提供服務，---，活動不能用政府的錢，我們就自己自籌。

在承接公部門福利服務業務的選擇上，受訪者 b 認為 B 組織是相當具有自主性的：B 組織可以拒絕公部門請託之不符組織核心價值與成本考量的業務項目、或是向公部門力爭延續對組織而言有價值意義的福利服務、要求政府給付契約承諾提供的資源；即使沒有政府的補助，B 組織仍會透過其他管道的資源，竭力維持具組織使命價值的服務不致因此中斷。

(三) 辛勞管家——受訪者 c

受訪者 c 原任職於是 C 組織之醫院的護理長，在 C 組織開始以長期照護為契機、擴展出身心障礙與老人的福利服務工作後，成為 C 組織承接身心障礙福利服務中心的主任。設計方案、籌募經費、以及資源的分配，是受訪者 c 對自己在組織中的定位。

我可能有時後我都要自己寫案子，我寫案子、對企業募款哪、或者他給你錢但你要案子給他呀，說你打算他捐得這些錢你要做什麼？當然我就是整合性的跨單位（資源分配），可能多少錢給這個單位，多少錢給那個單位，不是用單位給錢，而是看需要在哪裡，可能個案的需要，我就補那個不足，或者哪些人。

C 組織的服務大部分都是承接公部門福利服務的委託方案，受訪者 c 任職的身心障礙福利服務中心即是以公設民營的型式承接經營的，公部門的經費補助佔了 C 組織資源運作的絕大部分。在受訪者 c 談到與公部門之間的互動時，法規之於服務經費與服務對象的牽連關係、以及公部門經費與 C 組織服務營運間的密切影響，貫穿了整個訪談內容。

我們的基金會的服務其實承接很多案子，輔具中心承接縣府的案子、交通服務承接、居家服務也是，守護連線也有個案是政府補助的，幾乎都有；復健水療是含在這個館裡面，這個也有，輔具中心也是他們委託的，居服也有，其實都是耶，---，因為看我們委託的案很多，相對那個經費的補助也是很多，將近70%應該有，蠻大部分；然後他如果慢一點給你錢，你就挫咧等（台語）。

受訪者 c 最關注的，是組織的財務管理，包括政府政策與公部門人員對補助經費的影響、C 組織面對經費不足問題的因應、以及服務使用者使用付費服務的習慣等。受訪者 c 談到的組織需求也明顯聚焦在經費資源面，經費資源的重要性有兩方面：首先，組織硬體設備的維護營運、直接服務的提供都需要經費維持；再者，經費也關係到組織的人事聘用，業務招標的不確定性對受訪者 c 來說，也

意味著人力流失的風險。

你要照顧一群服務員，他們就是靠這個維生，那如果你沒標到呢，那她們怎麼辦？他如果要跟我們，可能有一區可能就沒有了，如果他要繼續生活，他可能就要跟別的團體。他可以轉，只是管理者不一樣。

C組織承接公部門的福利服務業務中，有很多是當地社福團體無力或無意願承接執行的；受訪者 c 表示 C 組織是基於組織使命「做在最小的弟兄身上」勉力為之，不足的部分就透過其他募款管道補足。另外，受訪者 c 提到雖然公部門承辦人員對此很感謝 C 組織，不過也並未因此讓 C 組織在競標較有盈餘收入的業務時更有續約保障或競爭優勢。

他合約給你，那以後是不是你又不知道，現在是因為這些服務都不賺錢，所以沒有人要投標，身障中心沒有標，如果我們不標，可能縣政府也會擔心---我們這次評鑑輔導的時候，那承辦人就跟老師講，我們還擔心他們不接呢！，---，那應該是說執行長和董事會覺得這個是應該我們有社會的責任，我們也承諾要做些事，所以就會做，做就得募款。

譬如說居家服務是所有基金會服務裡頭可以打平或者還可以賺點錢的---那居家服務後來就很多競爭的人、競爭的團體，後來縣府也擔心覺得說是不是就是獨厚 C 組織，所以就分區---其實對我們是壓力---所以我覺得用招標的方式，讓機構沒有安全感

隨著近年來 C 組織對政府補助的依賴與不確定性已對組織的服務與營運造成影響，C 組織的執行長開始帶領管理階層討論進行對組織使命的反省，重新對服務對象與服務成效的操作性定義再做詮釋。受訪者 c 表示組織討論的結果是：以使用者改變的改變做為服務成效價值的重要依據；具體可見成效的服務（如老人送餐服務）比較能看見服務品質與成效上的差異，C 組織若提供可以明顯呈現使用者改變的服務，較能說服董事會或外界的資源投入。

（四） 工作者信念——受訪者 d

D 組織是全國性的社會服務非營利組織，以兒童青少年的社區工作為目標進

入○○縣時，就是由受訪者 d 擔任組織在○○縣的服務中心主任。受訪者 d 將自己在組織中的定位如下：

我的職責是訂定跟修正機構的經營方針，然後確定我們要承接的方案、要服務對象的服務品質。確保服品質。

受訪者 d 最關注的是 D 組織使命精神的實踐，D 組織要的是什麼、怎樣比較符合 D 組織的使命。受訪者 d 表示機構的經費主要由總會募款支持，在服務業務的承接和選擇上都是很自主獨立的，公部門的福利服務業務只是 D 組織提供服務的管道之一。

我覺得 D 組織本身沒有依賴公部門在執行業務，所以我們其實是非常獨立的---我們本來就有我們的理念跟我們的想法要去執行，---，方向比較是 D 組織要做什麼，D 組織原始創立的精神是什麼---沒有非得跟他合作，我覺得跟政府合作沒有一定要，機構想要做什麼比較重要，---，因為總會的支持度夠，所以我們沒有那麼的去看政府的臉色。

受訪者 d 所提到組織對環境的資源需求比較集中在經費方面，與公部門間的互動主要，也是基於承接之服務與 D 組織欲發展之方向相合、可以從中獲得經費補助；除此之外，從政府獲得的還有一些行政資源和其他公部門單位（如：婦幼隊）的人力資源連結。

其實我們的大部份就是經費，那有一個比較好的協助就是像我們去部落宣導的時候，我們會遇到一些不合理的家長，那我們向縣府提出像我們人身受攻擊了，那他們就會幫我們連結婦幼隊，就是在我們到部落宣導，就又有婦幼隊到場替我們做一些人身的保護。所以其實我們提出來縣府也都會做一些協助跟解答啦！

不過比起經費資源的取得，受訪者 d 更在意的是這服務「該不該做」的問題；至於如何評估該不該做，D 組織有其決策機制：身為中心主任的受訪者 d 是評估服務承接與執行的第一關，有瓶頸則會與組織督導討論，若彼此的看法有衝突無法達成共識，再上呈由執行長做最後的裁示「哪一個做法才符合 D 組織的精神」。

受訪者 d 將服務的成效定位為服務對象與服務社區的增權，規劃服務要能積極進入服務對象所在的原住民部落與學生校園，並因應服務對象的需求改變服務策，嘗試在部落進行教育和宣導的工作；受訪者 d 也是五位受訪者中，唯一直接參與直接服務評估量表之指標建構的管理者。受訪者 d 的服務長期目標是，日後即使 D 組織離開了目前服務的○○縣，期待部落中的族人也能自行接續組織服務工作的成果發展下去。

我們也看到我們的服務一直是在中心，我們希望走入社區，在部落設點，以當地人服務當地人的態度，然後當有一天 D 組織真的要從○○縣走了，這些服務是自己族人可以繼續服務下去。

受訪者 d 認為專業服務品質以及具執行力的服務成效是 D 組織的重要優勢，在組織與公部門互動磨合的過程中，服務品質與成效是 D 組織獲得公部門信任的關鍵。受訪者 d 的工作職責內，有一項正是服務品質的確保。政府對組織服務品質的要求逐年提高，受訪者 d 對此抱持正面的評價；但也再一次重申，政府對其服務品質的肯定不是她對工作信念堅持的目的，而是堅持的結果。

他們把方案委外，那他們會監控品質，他們會逐年的要求你的品質要越來越好，我覺得那個是合理的，因為服務本來就要有品質嘛。所以我覺得縣府比開始有開始做到一些你服務輸送中的過程當中的品質的監控，---，所以如果認同，要靠我們自己做出來，---，我也有一個堅信說，當我服務的品質跟績效出來，公部門有看到，它依然會委託我做，對，但那不會是最在意的，我覺得那是我服務品質出來，我得到的成效。

（五） 八達通——受訪者 e

在五位受訪者中，e 是唯一一位會介紹自己在組織外活動的受訪者，而在訪談的過程中，受訪者 e 在組織外的角色也始終與其在和公部門互動時的關係有著密不可分的牽連。

我自己的工作內容就是我們 E 組織南部的總行政管理，不過目前其實我自己這邊比較有趣的就是說，我除了負責 E 組織的一些工作以外，政府很多

的評鑑、委員工作也都會請我去做協助，那包括像一些政策的撰寫，像○○市跟●●縣的婦女政策其實是我幫忙寫的，所以其實負責的東西還滿繁雜的。

受訪者 e 認為非營利組織有四個責任：服務輸送、倡議、創新與監督；公私部門間不是只有服務輸送上的互動，組織也不只有向政府負責。受訪者 e 表示 E 組織對倡議和監督的堅持讓組織更受民眾肯定，並用「能量」來形容 E 組織面質政府、組織聯盟的動力，也談到組織性格對公私部門關係的影響，以及 E 組織會有意識地拿捏對公私部門間的互動。

E 組織是一個很奇特的單位，他的出發是倡議做為出發點，所以 E 組織是一個很敢罵人的團體---但是不是每一個機構都有這樣的一個能量，也包括你機構的主事者，像我們機構是比較兇的，我們敢去要求，敢去衝撞敢去罵，---，機構的性格，也會決定你跟公部門之間的關係---像 E 組織就是說，我們很會倡議，但我會在體制裡面和他玩，甚至我的抗議會是在哪一種方式，或者在委員會裡面去跟他作對話、做討論，那可能我們一些遇到問題的事，用討論、修正式的來改變。

受訪者 e 最關注的是個人與組織對環境的影響力。從個人來說，受訪者 e 表示自己與公部門人員的私交良好，在組織外參與許多公部門的決策機制、也會善用媒體的影響力進行某些倡導，能讓問題有更多「解套」的方法；就組織而言，對環境的影響力不論是讓欲倡議的議題受到關注、或是向政府爭取組織的權益、促發組織任務環境的改變等，都是有力的籌碼。

我跟這些官員都非常的要好，關係是很好啦，我罵歸罵，但是罵完了之後他也會來找我談到底該怎麼辦？---那他就說他有困難，那我們就來討論困難點在哪裡，然後去取得平衡，那當然是因為我們自己的工作手腕或說技術手腕---

E 組織是屬於…中、中型的，一定是比其他小型的、非全國性的，我們有我們的優勢許多---對我們自己本身來講，有參與一些政策、有參與一些公部門方案的機制，所以我覺得我們某程度擁有比較大的發言權，然後去跟他們談判的空間也會相對的比較大

受訪者談到組織的資源需求主要有兩方面，其一是財貨方面的需求、其二是服務的合法性需求。服務的合法性需求亦可再分為兩部分：一是說服社會大眾訴求正當性的公信力；另一則是組織得以合法提供服務的授權需求。受訪者 e 表示 E 組織的募款有六成來自民間捐款，貫徹組織的倡議使命是民眾對 E 組織的信任基礎；另一方面，受訪者 e 認為 E 組織與政府的合作是在制度環境變遷下必然的結果：由於 E 組織服務對象的特殊性，讓進入公部門劃出的規則成為 E 組織接觸到案主的唯一門票。

你如果沒有進入這個遊戲規則，或是進入這個體系裡面，你可能也會面臨到你跟個案之間的案源的狀況跟情形，---，如果你不跟他做，你沒量啊，沒有個案的來源，你要不要做？

受訪者 e 認知的組織優勢可以分成三方面：組織的專業服務能力、組織的規模、還有組織對環境的影響力——包括在公部門政策與方案機制上的參與，以及在社會上的倡議能力。E 組織自有一套服務品質的監控機制，受訪者 e 表示組織本身對服務品質的要求比公部門還高，E 組織的高專業度對公部門對組織的評鑑和組織服務的自主性都很有利。

另外，受訪者 e 認為 E 組織的規模和對環境的影響力，讓組織在與公部門互動時擁有較大發言權和談判空間；事實上，除了資源需求外，受訪者 e 的談話也呈現出 E 組織積極擴張「地盤」的組織發展需求。受訪者 e 表示 E 組織有自己的發展策略階段，甚至會為了空間考量，而暫時性地選擇與組織使命無關的委託業務；不過 E 組織其實無意長期增加使命範圍以外的服務領域，受訪者 e 強調這幾年 E 組織擴張發展的佈局大致穩定了，就開始重新回到專精組織使命的實現。

現在已經佈局到一個程度了，就是我不需要再去做，過度擴張，我應該是越朝專業發展---當我球面廣了，我的腳步也站穩了，我可能就要重新再思考，那我如何縮小我的範圍，我做精，這就是我們在整個策略上的思維。

（六） 需求認知、組織管理者的個人特質與其管理經營之道

上述受訪的五位組織管理者，在組織中皆有關注到組織使命、財務管理、組織與環境間關係這三個面向，不過關注的比重、考量次序各有不同。資源依賴理論認為非營利組織對關鍵資源的認知是因「人」而異，影響非營利組織對環境採取不同的因應行為，也會影響其因應行為是否真能有效降低外部組織的控制與依賴程度；這個影響組織決策核心的人可能是董事會成員、可能是執行長、也可能是地區主管或中心主任等管理階級。以 C 組織的情況為例：身心障礙的服務領域很廣，C 組織的服務方向在長達13年的服務時間裡，從重障養護為主、後來轉變為融合教育、再轉變到早療，其中的改變就與歷屆執行長看重的問題需求不同有關；受訪者 c 也分享到融合教育的概念是有位組長因其專業背景引進組織的。

「所以那時候的執行長應該是看到說其實他有後續長期照顧的需要，---，這個身障館其實主要是在那個重障養護的概念為主，但是後續應該是也跟幾個執行長更替也有關係---我們那個執行長他是從XX之家過來，他作早期療育做得不錯，所以他在這一屆執行長的時後，也建議做這個部份---然後我們有一個組長，他其實也是碩士畢業，也算蠻專業的，他就把國外融合的概念帶進來」(c)

受訪者 c 的分享呈現出真正取決於組織中何為關鍵的，不全在於個人的職位階級，而是個人在組織中的影響力，決定了組織對問題和價值的認知與詮釋。那麼決定這個人在組織中影響力的又是什麼？資源依賴理論認為，是組織成員（尤其是管理階層）認為此人可以解決組織生存危機的程度；認知的詮釋是一個相互建構的過程。Pfeffer（2003/2007）假設握有組織認知詮釋權的人，會為了維持自己在組織中的地位，建構出對自己有利的資訊結構；也就是非營利組織的管理者對關鍵資源和因應行為的詮釋，會傾向對自己有利（或是自己較熟悉）的方向，藉由解決自己建構出來的關鍵問題，來穩固自己在組織中的重要性。比如說：善募款者就將關鍵資源聚焦在經費上、與公部門關係好的管理者就將關鍵資源定位為政府人脈，得以增強自己在組織中的權力，也就是所謂的權力體制化。然而問題認知的形成其實十分複雜，研究者覺得組織管理者未必是有意識地操弄，也有

可能是承自過去的經驗、教育背景或是組織文化、甚至組織中其他更有權力之成員的影響等。

「我們當初的想像是：做一些小型的方案與大型方案之間的差別應該不大，但實際上還差蠻大的。」(a)

「對我是護理人員出身來說，我們執行長是管理背景出身，醫管背景啦，我從他身上學了很多東西，就是非營利機構或者社會福利機構，他不是純粹談愛心，但是你沒有去考量你自己應該怎麼有效率有效益得來提供服務。」(c)

「我覺得那還蠻自由的，那就按照善牧的精神、理念去做我的工作。」(d)

研究結果與資源依賴理論相映證的部分是，非營利組織的使命確實是以執行長的詮釋與界定為主，如何實踐組織使命的定義會隨著歷任執行長的更替而轉換。不過研究者發現，受訪之組織管理者對使命的詮釋也深受組織文化的影響：尤其是在宗教型非營利組織服務的受訪者，會特別強調組織精神在服務規劃的展現，以及組織在環境中的定位如何能體現組織成立的宗旨。至少在本研究的訪談中，研究者並沒有看到管理者刻意操縱問題認知、以穩固其地位的明顯印證；但研究者也的確觀察到，受訪的組織管理者如何因其對關鍵資源的認知差異，而致力於不同的因應方式來進行環境控制。

在組織需求的認知方面，財貨資源與合法性，是五位組織管理者首先認識到的共同需求：財貨資源的需求是普遍被具體認知到的，合法性需求則有部分隱藏在受訪者分享的例子之中——陳述者僅是間接地意識到其影響、卻未明顯將合法性認知為是組織必須採取行動滿足的需求。另外，受訪者 a 和受訪者 e 特別注意到組織對環境影響力的重要性，並將其視之為須策略性取得並運用的組織需求。研究者對照受訪者在其他領域的社會身份時，發現較關注組織與環境間關係的組織管理者(如受訪者 a 和受訪者 c)在皆有參與社會工作的教育與專業相關組織、並在公部門中參與決策機制；研究者進而推測組織管理者對組織與環境間關係的

關注、將環境影響力視為組織需求的認知傾向，可能與組織管理者在組織外（也就是任務環境中）的社會參與有關。換句話說，受訪者 b 的其他社會身份僅限組織內其他附設機構、受訪者 c 的組織外社會參與是出於規範且無決策權、受訪者 d 則完全沒有組織外的社會身份，可能是這三位組織管理者對環境影響力較少關注的原因。

根據上述的論點，研究者將受訪者的教育背景、任務環境中的社會參與、關注焦點加入受訪者的個人資料，彙整成如下表格供參考、對照：

表 4-1-1 受訪的非營利組織管理者個人特質

| 受訪者 | a | b | c | d | e |
|--------------------|---|--|---|------------------|---|
| 性別 | 男 | 女 | 女 | 女 | 男 |
| 年齡 | 3X 歲 | 5X 歲 | 5X 歲 | 4X 歲 | 3X 歲 |
| 職稱 | 執行長 | 董事 執行長 | 地區 中心主任 | 地區 中心主任 | 地區主管 |
| 教育背景 | 社會工作 | 教育領導 與發展 | 護理 | 社會工作 教育 | 社會工作 性別平等 |
| 任務環境 中的社會 參與 | 1. 大學講師 2. 公部門政府 就業相關之 委員、督導 3. 社會工作者 與社會服務 相關組織之 理事、理事長 | 1. 神職人員 2. B 組織之教 育機構甄試 委員與董事 3. B 組織附設 學校的生命 教育老師 | 1. 公部門福利 需求分類評 鑑小組成員 2. (代理執行 長參與) 身 心障礙權益 保證小組 | 無 | 1. 大學講師 2. 大學實習機 構總督導 3. 地方法院調 解委員 4. 彩券盈餘分 配委員 5. 社會工作者 與社會服務 及社會倡議 相關組織之 委員、理事 和理事長 |
| 關注焦點 | 組織與政府間 的互動關係 | 使命、環境與 弱勢需求變化 | 財務管理因應 | 組織使命與工 作者信念實踐 | 個人與組織對 環境的影響力 |

二、非營利組織管理者建構的組織任務環境

公部門、社會大眾、其他非營利組織交織而成的系統網絡，構成了本研究中非營利組織管理者所認知的組織任務環境；這些任務環境行動者的需求變化、以

上法規制度的修訂，密切影響組織在系統網絡的位置與環境間的關係。關於組織管理者所認知的公部門將獨立出來放在本章第二節探討，以下先就制度、社會大眾、其他非營利組織在任務環境中對非營利組織的意義與影響做描述。

（一）法規制度修訂

隨著社會福利服務的民營化，以往非營利組織志願提供的社會服務開始受到福利法、犯罪防治法等政策法規的約束。這些法規不只界定了公部門的經費補助，更重要的是，它規範了社會福利服務供給的管道與形式，並直接或間接地影響非營利組織的經營模式、以及社會福利供給市場的生態。受訪者 e 就表示，E 組織因其主要服務人口群的特殊性，必須要透過承接公部門業務才能取接觸案主的合法授權。另外，政策變化會牽動影響的範圍，有時是跨服務領域的；訪談中兩位分別從事老人服務和身心障礙服務的非營利組織管理者，便不約而同提到長期照顧保險制度對其組織和環境評估的衝擊。

「它就是變成市場機制啦---大家都一窩蜂去做這樣的話我們就不去做了。但是後來問○○市幾個單位---我問他們要不要做，他們說要啊，因為一批人耶，你要資遣嗎？因為前幾天得了消息說，可能要到兩年後才要立法，至少延兩年，有個喘息時間。所以做政府的方案就是有這個風險，政府政策一改就那個…」(b)

「你的服務品質好不好，現在是政府委託你呀，以後可能沒有委託的問題，就是保險給付的問題，那現在因為縣府委託我們，我們唯一的優勢是個案的收費比較少，因為他有補助嘛---如果有保險可能就沒有，我不知道---因為個案總是跑到繳費少的地方---那未來或許我們就沒這個優勢了。」(c)

（二）社會大眾

對非營利組織的管理者來說，社會大眾不僅泛指一般民眾，也意味著非營利組織的潛在資源提供管道，也包括了可能的服務對象。在訪談中，研究者發現以民間募款為主要資源管道的組織——如D組織和E組織，其組織文化中皆帶有很強的社會責信傾向，其受訪的組織管理者都提到組織中自有一套服務品質的控管

機制，會自主要求服務的專業與績效評估，而非單單倚賴公部門的評鑑指標。受訪者 e 進一步指出，E 組織的責信不只建立在服務品質與績效的呈現上，更重視非營利組織在監督公部門社會福利政策的角色責任，社會大眾對 E 組織這兩方面的肯定，才是 E 組織在環境中的生存立基。

「我們40%是政府的委託，但是你要知道60%是拿誰的錢，你60%你是拿民間的錢，你拿民間的錢，你本身就必須去做監督的角色，去做監督的事情，你去罵政府，你去要求他的改變，我怎麼可以因為我只拿你40%，我就忘記我60%重要的責任，---，我們自己有內部評鑑，我們還有ISO系統評鑑，所以對我們來講我們本身內控的機制是相當足夠的」(e)

另外，社會大眾也包含了可能的潛在服務對象，以及潛在服務對象的家庭、其他相關利益團體。非營利組織管理者會探索服務對象的可能需求與使用服務的習慣，並觀察其需求與習慣的地方差異；受訪者 b 就以健康老人的安養為例，分享老人照顧需求在北部和西部的差異，認為在中部健康老人的安養需求很大，提供服務的機構卻很少，所以 B 組織著重在居家服務跟日間照顧這一塊，可以服務最多需要的人。

「安養，就是健康老人安養，在北部很可以，在中部就比較不行；但是療養，就是需要照顧的，就比較有需求---那你說真正健康的，台灣、○○現在很多都會說金窩銀窩不如自己的狗窩，所以他還是會住自己家。所以後來現在是講說在地老化，社區型，所以才會設很多據點哪，就在他們家附近---但是在台北就不一樣，---台北的人都很有錢，都到國外去啊，所以進去裡面都很貴，---，那有錢就是不一樣啊。但是中南部就根本不行，除非低收入戶沒地方去，到那個 X X 之家，那也沒滿啊。他寧願領那個錢，還是住自己的。」(b)

服務使用者的使用偏好也與政府的補助政策與社會經濟大環境的變遷息息相關。受訪者 c 提到 C 組織在身心障礙福利服務中的融合教育理念，原本頗受一般生家長和特殊生家長的肯定：

「家長都反應很好，就說這樣子的孩子他比較看這樣特殊的孩子不會覺得

很奇怪---知道怎麼幫助特殊的孩子，一般生的家長都覺得這樣很好；特殊生也有一個模仿的對象(正常得孩子)可以學習」(c)

但是政府明確規範出招收一般生的機構限制、並配合特定的補助政策後，在金融風暴的影響下，連原本認同理念而支持C組織的學生家長(包括C組織本身的員工家屬)紛紛將孩子轉到有教育券補助的幼教機構就學；C組織本來希望可以透過機構立案以爭取一般生家長的補助，但因縣府不同意變更建築用途變更，最後C組織只好改變融合教育的實踐形式，將學生轉介與當地合作的幼教機構。

「後來我們沒有收，不是不收，家長也是很現實的問題，你這裡既然沒有教育券補助，那我當然去有教育券補助的地方---你理念再好，總是吃不飽嘛！我們還是可以作融合，只是，我可能就要跟一般的幼托園所融合---如果這小朋友他適合到一般的幼托園所，那我們讓他可能逐漸的進到一般幼托園所，甚至後來就轉介出去，讓他就可以跟一般生一起生活一起學習。」

(c)

(三) 其他非營利組織

對受訪的組織管理者來說，組織與任務環境中其他的非營利組織充滿了為微妙結盟與競爭的共生關係。在福利服務的供給市場中，其他的非營利組織是業務搶標的競爭對手，但這樣的競爭也並非是完全的對立和衝突：受訪者b就強調B組織不會跟其他的非營利組織爭「搶」業務委託。受訪者c則提及C組織在參與政府的分區招標時，會顧慮到公部門和其他組織對C組織的看法，而只投標其中幾區，但C組織的董事會在投標區域便採取了更積極的競爭手段，以確保得標的可能性。

「後來---不接了，聽到這個訊息我就想說，我們只有一個婦女服務中心，我們就想說再有一個，可以更增加我們的經驗跟資源，已經有一個經驗，就會考慮說要不要再接一個---我不是去跟人家競爭去搶人家的過來---是別人不辦我們才想說去接。」(b)

「中區其實當時也希望我們去標，我們沒有標，怕你縣政府說怎麼都是我們，所以中區我們沒有標，XX組織去標，標到---北區後來就是兩區，還好

是都標到，但是競標的——今年又變三區，更可怕了，那我們當然北區三區都去標，但聽說至少都有四個單位，後來董事會有個策略叫醫院也去標，如果C組織沒標到，醫院有標到，但是服務團隊應該不一樣，但是今年三區還是都標到了啦」(c)

非營利組織管理者對於搶標的顧慮，顯示人情和集體文化對於組織行為的影響，研究者認為這與台灣福利服務的市場生態有關；台灣的非營利組織大多為中小型規模，要在契約委託關係中與公部門進行談判時，必須透過組織間的結盟提高影響力，迫使政府回應組織的訴求，以維護組織間的共同權益。特別重視組織與環境間關係的受訪者 a 和受訪者 e，在訪談中都有提到組織結盟的作用。

「我們自己用一個單位去面對縣政府其實有點難，所以我們做一些組織聯盟的動作，來跟縣府有一些對話的空間。我們一方面要代表縣政府，另一方面又要有一些籌碼來跟縣政府談判。」(a)

「像那時候像某些縣市，你會發現他們的那個委託經費拖了一整年，拖了好久都沒有下來，甚至還有期限過一年的，那當時我們E組織就聯合幾個NGO，就到法院去按鈴申告，還是到哪裡去？監察院去抗議，當然後來某些縣市很快的就想辦法趕快給錢。」(e)

非營利組織之間也會有資訊的交流往來，對於組織的服務與策略因應都有很大的相互影響：受訪者 a 表示在規劃服務方案時，A 組織會以在該領域表現良好的組織之方案做為設計的參考，並邀請其他非營利組織參與 A 組織服務的提供；受訪者 b 和受訪者 c 也提到面對政策改變和公部門互動上的問題時，會和其實非營利組織的管理者分享彼此如何因應處理。至於社會工作專業的學術單位，對受訪的非營利組織管理者而言，只是隱藏在公部門評鑑機制的的作用裡，並未明確地視其為任務環境中的重要考量因素。

三、非營利組織管理者承接福利服務業務的考量與評估

(一) 承接福利服務業務的考量

非營利組織對承接福利服務業務的考量主要有四點：經費的補助、組織使命、

知曉度與合法性的行銷、組織的成長與擴張。關於政府的經費補助是可以想見的，不論那是受訪管理者們承接業務的目的或附加利益，對非營利組織而言都深具吸引力。此外，符合組織使命也是組織管理者承接福利服務業務的重要動機之一，受訪者 b 就強調 B 組織的服務使命旨在服務需要照顧的弱勢族群，會去關注比較沒有人做的服務區塊，也不會爭搶業務委託。

「因為我們有我們的宗旨，對弱勢的族群服務---我們的宗旨是實踐主耶穌的精神是要符合的，我們會先評估這個啦，---，那現在就是說很多機構因為有評估老人就是有那需求，就開始去做，有這樣子的，那我們就不去做，有人去做了---因為有個使命在那裏，有個精神在那裏，那如果說有一個營利，我們不是說不營利，機構也一定要營、要永續經營，所以經費一定是要考量嘛，沒經費不行，但經費不是唯一的考量。」(b)

至於知曉度與合法性的行銷方面，非營利組織管理者主要是希望透過與政府的合作，增加民眾對組織的認識，並獲得社會大眾的認同與資源投入。

「希望有一些大眾會聚焦在這上面，有能力去辦一些方案，所以拓展能見度與行銷會比較有空間，包括○○縣縣民、身心障礙服務單位等，可以凝聚一些資源。」(a)

「我覺得我執行的目的是D的精神有沒有被看到。」(d)

受訪者 a 認為承接福利服務業務對組織的專業與規模成長也有所助益，能增強組織本身的生存優勢，得以發展壯大並產出更高的服務成效。

「我們也希望有更多社工人員一起做事情，因為我們 A 組織現在有將近四十個社工員，我們在接這個方案之前就有快三十個，我們認為當專業群聚力量愈大，可以做的事愈多，可以產生的效益也愈大，利用群體專業的能量維持組織的優勢，另外也可以創造一些其他的效益，比如社工對自己的專業會認同，當自己的組織又是這個專業的時候，認同感會更高，這是我們希望達到的目的。」(a)

對於跨地方性的組織來說，與政府的合作可視為組織擴展疆界的手段之一：在這個前提之下，即使是使命範圍外的服務領域、或是補助經費有限，非營利組

織仍會考慮暫時性地承接該業務，做為拓寬組織版圖的「跳板」。

「我們策略性的知道，我們要去發展○○，○○是什麼東西可以做，那時候我就會思考，我是不是先做中輟，剛剛有講到，中輟跟E組織的宗旨不見得那麼一致，他說沒關係，這是B級方案，---，我們接○○的時候，當年委託的條件不是很好，很差。但是你要不要去做，要！因為當時○○就是我們往北再繼續擴展的要脈，那這東西你要不要接，要！因為你必須要有這樣策略性的思維，所以我會認為說這樣的思維其實不見得是在整個福利委託關係裡，而是在你機構自己的發展觀點。」(e)

(二) 延續承接福利服務業務與否的評估

關於非營利組織對合作延續與否與服務方向調整的考量，受訪的組織管理者會以組織的存續發展為主軸，分別就組織內和組織外做不同層面的評估。組織內評估以成本和價值為評估基準，組織外評估則以環境間的關係變化為主。

1. 延續福利服務業務的組織內評估

非營利組織管理者對組織內的評估可以歸納為三個部分：價值意義、人力與財務成本、組織的發展延續性。這三者的比重次序上孰先孰後，受訪者e有個很經典的分類方式：不計成本、非做不可的「A級方案」；有利可圖的「B級方案」；策略之外、有強烈誘因才會考慮的「C級方案」。

「我們會有A級方案、B級方案跟C級方案，所謂A級方案，你賠錢也要做的方案；B級方案就是說就是有錢再做；C級方案是根本你不需要去考慮的，若說他真的是有很大的利益在裡面，那你再考慮去承接。」(e)

對非營利組織來說，賠錢也要做的A級方案通常與組織的使命直接緊扣，且具有不可取代性。

「執行長和董事會覺得這個是應該我們有社會的責任，我們也承諾要做些事，所以就會做，做就得募款」(c)

「像我們做的是家暴、性侵，如果你不跟他做，你沒量啊，沒有個案的來

源，你要不要做？」(e)

如果要做的是所謂的「A級方案」，那即使在資源不足的情況下，非營利組織也會想辦法從其他管道取得資源、或是運用組織的影響力向更上級的政府高層爭取服務的延續。C組織採取的方法是另外募款、或與其他方案的補助整合；另外受訪者c也提到，資源有限對服務輸送時對服務對象資格評估與滿足其需求程度的影響。

「往年縣政府補兩餐，後來內政部說補一餐---後來社工就得重新評估說，這個老人家是不是有資源可以自己家裡再煮一餐，如果的確有啦，那就補一餐；如果不行，那C組織繼續供兩餐，那你就是要募款---所以送餐應該是C組織所有服務動很大的部分，因為那幾乎沒有收入，就是你提供。」(c)

除了組織使命的實踐以外，組織內也會評估對組織內部的影響，包括經費成本方面的考量、人力的負擔和組織的發展延續。受訪者b便以B組織如何評估某方案的中止為例，談到經費、人力、空間設備、專業領域、安全、投入時間等都是影響組織評估的重要因素。

「我們當中還做了一個身心障礙者日間照顧服務中心---那因為身心障礙他的形式是開課，所以類似長青，那如果像長青我們就很熟悉嘛，那就是開課，還有身心障礙者，還有他的家屬可以來，還有一些低收入戶等等都免費---所以我們就去招標，去辦理---那試辦完三年後，沒有人事補助了，也沒有場地，只有講師的補助，那之後到第四年我們就開始評估了，到底要不要再繼續？經費上我們也要考量，我們---有理監事募款的，當然也要考慮到人員的負擔，那另外考慮到身心障礙福利服務中心--每次開課的時候就很辛苦，人都很少，要找到最低門檻才去開課，而且我們本來就不是做身障的，身障有身障的機構，後來我們就評估那身心障礙日間照顧中心我們就停辦。」(b)

影響福利服務延續的組織內因素有很多，但管理者關注的焦點以人力和財貨成本為主。人力成本一方面是工作者本身的負荷量，另一方面則是組織的人事聘雇成本。承接政府的福利服務業務，對非營利組織的人力資源管理來說猶如兩面

刃：過多的業務會讓工作人員的精神與專業能力耗竭；但承接業務的補助經費又對組織的人事費用影響重大，造成組織管理者面對能否延續業務承接的不確定性時壓力倍增。

「其實我一直在講一件事情，讓社工BRUN OUT的到底是誰？你會發現讓社工BRUN OUT的絕對不是社會工作的個案，其實後來都是那些繁瑣的那些行政核銷跟這些壓力體制體系裡面的東西出現，那這些東西其實反而是耗掉了很多社工的時間，啊然後不合理的案量當然也是。」(e)

「以目前來看這樣的服務中心對組織有某程度的殺傷力，因為他卡到我們剛提到有一個部份就是他們有糾葛之後他們會影響到我們自己，流程有沒有互相牽制，就是會影響甚至打擊到公務人員的士氣，打擊到我們團隊的向心力。」(a)

「較大的機構我問他們要不要做，他們說要啊，因為一批人耶，你要資遣嗎？你要不要那個啊？」(b)

「所以其實她們壓力很大、執行長壓力也很大，所以他怎麼樣要去招標，這個呈現的過程，怎麼樣呈現我們做得好的啦，優勢啦，因為之前還會有評鑑，所以會花很多時間在招標、評鑑，在招標之前他是評鑑。」(c)

2. 延續福利服務業務的環境評估

至於非營利組織管理者對外部的環境考量，主要有服務對象的問題需求、與政府間的關係、以及制度環境的變遷。

「我關心的會是哪三個，就是我剛講到的對服務使用者有沒有好處，對機構有什麼好處，對機構外的關係。」(a)

「我們只是想陪伴兒童青少年一起成長，---，可是...後來我們還是發現孩子的家庭是有一些狀況的，那現在的變化是我們做的比較是家庭處遇，比較不會針對孩子個人去做處遇。」(d)

如果非營利組織管理者十分重視與政府間的非正式關係，人情的請託也會是主要的考量。

「有時候會考量到你和縣市政府的關係，這關係是人情的很難推，根本沒辦法的，那你就去弄。」(e)

政策對非營利組織的影響，也是組織管理者的重要評估依據。以之前提到長期照顧保險制度的衝擊為例，受訪者 b 和受訪者 c 就覺得這勢必會帶給組織轉型上的挑戰，但如果組織的品質做出口碑來，反而能成為市場競爭中擴展服務的轉機。

「如果你做的好，人家就是一定來找我們，而且也可以跨區去做啊！」(b)

「至少我覺得我們目前服務品質是不錯的，怎麼樣除了基本的照顧做得好以外，讓MASLO理論裡頭，再更上一層的，這些個案都可以有、逐漸都獲得的話，那對我們來說才有競爭力，---，所以長照保險出來，就好像現在的健保這樣子，他給你就是這些錢，你怎麼樣去經營管理，讓他非常有效率，然後你又可以節省成本，我覺得這是挑戰。」(c)

第二節 非營利組織管理者眼中的公部門

一、財貨與合法性：公部門資源與權力來源

中央政府與地方政府的補助是非營利組織極為重要的資源管道，不論是文獻探討或受訪者的訪談內容，皆呈現出組織對公部門的財貨依賴，密切影響政府干涉組織行動的程度；也就是說政府可以透過資源分配的運用，做為控制高依賴之非營利組織的方法。受訪者 d 管理的據點中心主要資源是來自總會的支持，因而得以保持與公部門互動的自主性；而 C 組織的服務運作大多與公部門業務有關，儘管受訪者 c 表示 C 組織的財務狀況可謂健全，在地方服務上耕耘已久，但在與公部門契約合作的互動時，仍感到處處倍受對方鉗制的相對劣勢。

「因為總會的支持度夠，所以我們沒有那麼的去看政府的臉色。」(d)

「有時後我在跟院長、跟機構…有時候他們可能會有一點擔心啦，我拿政府錢，拿人家的就感覺好像要配合，免得他對你印象不好，他以後不給你

了，我不知道會不會這樣子。」(c)

從以上的描述可以看到，當非營利組織大部分的運作經費都是透過承接福利服務業務而取得時，組織管理者往往受制於續約的不確定性，期待能透過配合政府的要求或偏好，穩定雙方的合作關係。延續C組織的例子，C組織在地方上承接了許多無人願意投入的福利服務；按資源與權力的交換觀點來看，政府既有請托C組織的需要，照理說C組織與公部門互動時應持有相當程度的談判籌碼。然而受訪者c卻表示C組織在與政府互動的過程中感到弱勢且不被重視，對於較具吸引力的服務業務也沒有競標的優勢——因為「應該有其他的機構或團體，也會覺得你是不是縣政府會獨厚C組織」以及「後來縣府也擔心覺得說是不是就是獨厚C組織」，所以「就會有一些業務，本來一開始是直接委託(C組織)，但是後來變成要招標」。

研究者認為，地方政府將特定項目的服務業務分區招標的行為，也可以視為一種制衡非營利組織權力的運作方式。由於公部門尚需C組織承接較無競爭吸引力的業務，因此將有利競爭的項目透過分區招標的方式拆開，一來可以側面限制組織活動影響的範圍、降低公部門對C組織的依賴程度；二來也能達到地方上非營利組織彼此之間的制衡作用。前面在組織任務環境的探討中也提到，政策的變化如何促使D組織參與公部門的機制、牽動B組織和C組織的經營方式；從影響組織的程度與長遠性來看，公部門更改制度規範的合法性，才是政府得以控制非營利組織最重要的權力來源。

二、效率、規範與安全：公部門的需求、期待與考量

「政府的期待第一是花最少的錢、最短的時間、做最多的事情，組織在這當中就要有一些嫁妝啦，比如我們可以配合多少人、可以做多少事情；政府也會看哪些單位比較配合，比較不配合或意見太多的，他們也不會喜歡，我們單位相對是意見不會那麼多。」(a)

五位受訪者一致認為公部門普遍缺乏專業能力、對服務業務的內容不甚瞭解、也較不重視服務品質；從訪談的內容中可以發現，非營利組織管理者眼中大部分的地方政府都比較傾向行政要求的滿足，能夠讓經費有效率地呈現可見成果、符合法規規範、能夠讓該部門在中央進行評鑑時很「好看」。比起服務品質的評估，公部門更重視的是可見、可計數之服務「量」的產出。

「政府比較不會期待你寫成效的部份，如改變有多少，本身有多少人接受服務這些，他們改變有哪些項目，他們不會要求到這麼細，他們只是要求說你服務有多少人，或多少時間，多少經費。」(a)

政府對於契約的委託有哪些期待？非營利組織管理者所認知到政府對合作的期待，就本研究的訪談內容可歸納出三點：第一是行政程序的配合，也就是滿足法規的要求；第二是服務的「效率」，也就是經費補助項目的服務「量」。受訪者 a 認為這部分的期待是來自承辦人背後長官的要求與重視，而長官的重視則來自於經費分配的比例；受訪者 c 則感受到公部門在行政規範上的彈性，跟公部門重視該委託業務的程度有關。

「我覺得彈性比較小，---，甚至我覺得不是那個，比如說我們得標了以後要去簽約，那叫議約，就是看你這個約有沒有問題，其實只有承辦人來耶，社會處處長也沒有來，連科長也沒來---我覺得沒有重視。」(c)

「我覺得那都是長官的要求，比如說科長覺得很重要，剛好有一個原因是，福利服務中心佔的預算分配是最大的，上面的長官一定會很要求，一定要做好，這就是一層壓一層，承辦人就會覺得這個業務很重要，至於有沒有在整個福利輸送中扮演很重要的角色，我覺得有時候未必。」(a)

第三點是中央對地方政府進行的福利服務考核評鑑，讓非營利組織的服務績效與地方政府的考績有了連結。在這一層意義上，公私部門的互動便呈現出一種類似共生的微妙關係。

「這會變成一個循環，比如說縣府這邊會跟你做個note，他覺得你這邊辦他的業務辦得這麼大，他也覺得你做得還不錯，再加上他也必須把你吹捧起

來，因為我們是委辦他的業務，不能說不好，他無形中都會跟公部門或私部門說我們不錯。」(a)

三、矛盾的夥伴：非營利組織管理者對公部門看非營利組織的憶測

研究者在訪談中發現分享公私部門互動經驗的組織管理者們，對公部門如何看待非營利組織的想法充滿了矛盾且複雜的感受；尤其是部分承接無利可圖之業務的非營利組織管理者，一方面經驗到公部門堅持僵化契約與既定規範的強勢態度，另一方面卻認為對公部門來說組織應是不可或缺的夥伴、公部門對組織的貢獻充滿感恩，同時又對雙方合作關係的延續可能性惶惶不安。綜合受訪者對公部門如何看非營利組織的憶測，可以描繪出相互矛盾的公部門形象：傲慢的管理者、感謝與厚愛的夥伴——以及公私部門之間如履薄冰的合作關係。

(一) 傲慢的管理者

在契約關係下的公私部門互動中，非營利組織管理者面對能夠充分主導契約內容的公部門，往往有種相對弱勢的被壓迫感。

「對政府來講你做與不做，啊你做你就是簽呀，你不要做你就不要簽阿，所以我覺得那個過程當中雖然表面上看起來是可以討論的民主，但是事實上那後面我覺得有很多的壓迫跟無奈。」(e)

受訪者 a 以「傲慢」一詞形容公部門人員自認有權管理非營利組織內部行政的態度，表示公部門會有「我出錢我就是老大」的觀念；受訪者 c 和受訪者 d 則表示當組織管理者對契約中的不合理之處提出異議時，在正式的溝通管道中往往不為公部門所重視。

「我們也一直在期中評鑑期末評鑑一直反應，可是一直都沒有被接受，---，這就是他們的法定，就是他們需要的服務項目，所以他們就覺得我們該執行，而不是我們去表達說我們的困難，那比較沒有被聽到。」(d)

不過並非每個非營利組織管理者都感到公部門有高高在上的態度，受訪者 b 就覺得 B 組織與政府間是相互尊重的關係；受訪者 d 則認為公部門經過長時間合

作、彼此磨合瞭解對方的立場與原則後，態度已有很大的改善；這兩位組織管理者雖然在公私部門互動過程中也遇到許多問題或衝突，但皆傾向將這些狀況當做可解決的事件處理，而非視為權力不對等的結果。

（二） 感謝與厚愛的夥伴

「基本上有時候你會覺得…看待喔…不能沒有你啊！」（e）

受訪者 e 表示，地方政府對非營利組織的態度有地方上的差異，有些縣市的非營利組織數量不多、專業性不足，難以形成有競爭性的福利服務供給市場，公部門就會特別期待有承接能力的非營利組織投入。受訪者 c 覺得雖然有些公部門承辦人態度頗官僚，但整體而言地方政府「應該」是對 C 組織抱持著感謝之情。

「我覺得他們應該是很感謝我們吧，因為其實他們縣政府在做內政部的考核的時候，其實很多的福利服務，縣政府的福利服務都是 C 組織幫忙承辦，所以應該是說很感謝我們啦！」（c）

受訪者 b 用「信任和厚愛」描述公部門對 B 組織的態度，認為業務的委託與諮詢是公部門對 B 組織服務的肯定；受訪者 d 則認為政府觀察到 D 組織服務的績效與使命堅持，逐漸建立對 D 組織的信任與尊重。相較於受訪者 b 和受訪者 d 對於公部門對組織看法的正面態度，受訪者 a 就抱持著不同的觀點；他認為政府的態度是隨時會變動的，即使現在因有求於你而好言相請，之後有利益衝突時也會不客氣地百般挑剔，組織管理者應謹慎隨時應對。

「譬如他請我們辦一件事，沒人辦之前他會說：『拜託！只有你們做得到。』辦了之後，他們如果覺得我們辦的不符合他們的要求，就會反過來說：『你哪裡做不好…』，甚至核銷也會有一些問題，這個部分就開始有利益衝突，---，所以他們的態度會看事情來決定，我覺得那是有點跳動式的，必須要去拿捏，有時候像是好朋友，有時候又像是有利益衝突的。」（a）

（三） 如履薄冰的合作關係

「他合約給你，那以後是不是你又不知道，---，政府的資源不是當初講的，

越來越少，相關配額又很麻煩，---，是政府委託，所以就要認真評估，是不是要裁進去，他可能開始開的條件不錯，慢慢他就會慢慢抽…」(c)

受訪者 c 對組織承接政府業務的風險描述，呈現出非營利組織管理者對於續約與補助經費預期上的普遍擔憂。民營化的契約委託將政府視為服務的購買者，可以選擇委託對象、單方面中止合約、又有監督之責，雙方之間的關係交易大於合作；雖然理想上公私部門應是對等的夥伴關係，但本研究中參與公部門機制最多的受訪者 a 和受訪者 e，反而對夥伴關係不抱期待：這兩位組織管理者都與公部門有私交，也都提到私人交情對組織與政府間互動的利與弊——好處是許多行政溝通問題較容易解決，壞處是組織很難推拒一些人情上的請託。然而私交雖對公私互動的維繫有所助益，一旦觸及到雙方的利益衝突，關係也隨時有可能會破壞。

「到後來我覺得不能一直祈求在這關係裡，能多獲得一些什麼，也就是說，有很多民間單位跟政府部門合作時其時要小心，我這邊的想法是覺得，是應該要小心，話不能說太多，要謹言慎行，雙方面保持良好關係，互相幫忙，我們畢竟角色不一樣，不要踰越，這是最重要的。因為真的發生什麼事情時，其實雙方都不大會去顧忌，我們曾經是好朋友這件事情。」(a)

對於資源或服務合法性方面高度倚賴公部門的非營利組織管理者來說，與政府間的合作關係其實是脆弱且充滿變數的。資源依賴理論認為環境的未知數越多、組織就越難調適因應環境需求、造成組織的生存危機；面對承接公部門福利服務業務帶來的可能風險，組織管理者會如何因應，就是接下來的討論重點。

第三節 非營利組織承接福利服務業務的公私部門互動歷程

一、非營利組織與政府間的動態互依關係

從資源依賴理論的觀點來看，雙方互動時在權力關係上的相對位置，取決於對彼此的需求；需求越大，相對權力就越小。也就是說，非營利組織對公部門資

源的需求越強，就越受制於對方；反之亦然，若公部門對非營利組織有所求時，非營利組織就握有談條件交換的籌碼。非營利組織承接公部門福利服務業務的互動歷程主要可分為四個階段：招標前的協商階段、契約簽訂階段、執行委託之服務輸送階段、評估階段。從招標前的協商階段到最後評估階段之間的過程裡，非營利組織與公部門對彼此的需求和相對位置是持續不斷在變動的，也讓雙方的互動關係充滿了不確定性。

（一）招標前的協商階段

非營利組織對於契約委託內容的談判協商，主要是集中在招標前的階段。按照一般的招標流程，是由政府上網公告福利服務業務的委託資訊，這是標準公開的資訊流管道；不過政府也會透過側面釋放有限的相關訊息給關係良好的非營利組織，或是直接徵詢地方上可能有意願或有能力的非營利組織。

「因為縣府是招標，招標會有風聲出來，或縣府也會徵詢○○可能有意願或有能力辦立的民間單位的意願，我們就會知道他準備做什麼方案。不過政府準備做什麼方案，和後來出來的方案並不一定一樣，因為若完全一模一樣會有法令上的問題，就變成圖利民間單位。」(a)

如果地方上有意願或有能力投標的非營利組織很有限，受制於法規必須要委外的公部門就會主動請託某些機構參與投標，此時受邀的非營利組織就有其談條件的權力；此外，從受訪者b的分享中得知還有一種很有意思的情況：就是當政府「不想要讓某機構得標」時，也會去請託其他的非營利組織參與招標。

「○○縣他們今年這個…居家服務有一個，是評鑑發現不能的，後來這家就不能去呀，那就私底下協商，協商另外一家，去投標，協商---因為這是有利標，不是最低標，所以是這樣去協商一個好的機構。」(b)

然而在此一階段釋出合作資訊的並非只有政府，跨地方性的非營利組織也可以透過資訊的釋放，讓政府得知該組織擴展了新領域的服務業務：D組織的情況就是透過原本在地方設立的機構向當地的政府承辦人傳遞組織開發新業務的訊

息，進而取得了新的合作機會。

「我們本來有另外成立一個單位叫XX之家。那XX之家讓○○縣府知道D組織到了○○---那在溝通當中我們就會告訴她說我們現在成立了○○中心，那○○中心我們想做的就是兒童青少年，所以我們主動釋放訊息給業務承辦員，那當時我們釋放訊息只是希望讓當地主管單位知道我們要做什麼，那業務承辦人員知道這個訊息後，看到欸這個業務要委外，所以他就直接來找我們。」(d)

另外公部門也可能會與關係良好的非營利組織事前討論，協商出對較能滿足非營利組織需求的契約內容；對公部門來說這樣的好處是能提升讓非營利組織參與投標的吸引力，對非營利組織來說這樣的協商也能減少一些日後執行不符要求的問題——雖然看似雙贏，不過受訪者a也補充為免圖利之嫌，公部門實際在契約上的調整程度很有限。

「一開始會有一些意見徵詢、跟大家做討論，政府問我們的意見時，我們提出的通常是較具體、較低成本、可以執行的方案，過程中有五六家都提出建議，若政府覺得我們的建議還不錯，整合大家意見後，我們的意見會變成很重要的意見，招標方案的結果就會比較像是我們當初提的意見或想法。」(a)

「如果你合作已經很久了，我們在整個簽訂之前可以有一些討論，可以有一些建議，然後有一些些的修正。」(e)

當非營利組織（的該分支機構）之前與政府並無既有的合作關係時，便直接進入申請招標的程序，依照政府提供的招標書和需求書設計方案計劃。

「我們沒有協商啊，我們就是去拿了招標書後，我們就看他需要的服務內容是什麼，那我覺得我們可以去試試看，這些服務內容是我們可以提供的，我們就按照我們的討論，我們想要怎麼去執行這樣的一個委託案，然後我們就寫了計畫書。」(d)

從上述訪談內容可以發現公私部門間既有的合作關係，決定了招標前的協商空間。這個部分的主導權掌握在政府手中，不過與政府關係良好的非營利組織也

能有某種程度的影響力；如果是政府請託競標的非營利組織，對於接下來的契約簽訂可能就有較大的談判優勢。

另外，資訊的傳遞並非僅由政府單方面釋出，積極的非營利組織會透過既有的聯繫管道表達新的合作可能；而非營利組織也認知到地方政府在福利市場競爭性不足、或是有意延續合作關係的情況下，會採取非公開制式的協商溝通，也就是比較有「選擇性」的資訊傳遞。研究者認為這樣的選擇性除了客觀條件（財務和專業上的承接能力）外，可能也意味著非營利組織意識到政府有其主觀的偏好或期待。

（二）契約簽訂階段

五位受訪者皆表示他們認為在與政府簽訂契約時，是整個合作歷程中最沒有協商空間的階段。委託福利服務的契約書是由政府規定的制式內容，若非營利組織覺得有需要調整的地方，在這個階段所謂的選擇也只有「要」與「不要」的二元選項而已。

「其實我們在接受委託之前的招標書內容就寫得很清楚，要委託哪些項目。所以當我們去投標，然後得標之後，事實上契約書的更改跟變動很少。所以我們就是按照投標書裡面所有的規定去簽約，那這樣來講那些內容其實我們事先也是看過了，那看過了其實沒有一個議價的空間，我們就是兩個選擇，要接、不接。」(d)

契約簽訂階段的政府是比較強勢的，非營利組織沒有多少談判的空間。受訪者 a 提到除了契約是制式的格式之外，其實也跟當時有政風處等其他部門的人在場監督有關，現場不可能進行太多討論，以免被扣上利益輸送的大帽子。這種情況下，要承接業務的非營利組織管理者沒有其他選擇，只能先簽再說。契約的硬性規則加上沒有足夠協商的機會，讓受訪者 e 覺得這對承攬契約的非營利組織相當不公平。

「其實我必須講喔，跟政府簽的契約我一直認為那叫做不平等條約，---，

那整個簽約的過程當中其實對民間單位它的彈性是很小的，而且甚至你一簽下去，你一整年你必須就是照著約定走」。(e)

(三) 執行委託之服務輸送階段

契約簽訂之後，非營利組織在執行方法上就有較高的自主性。相對於談判空間有限的簽訂契約階段，受訪的非營利組織管理者皆認為組織在服務輸送的執行上有著比較大的發揮彈性。政府在這個階段的參與較為被動，關注的層面大多僅止於服務量的達成，以及行政上的配合；受訪者 a 表示當組織能滿足政府在行政方面的支援要求時，政府反而會視情況調整對組織服務量的要求。

「看合約，因為他們不懂那麼多啦，一個部份我覺得最重要的是當他們有需要幫忙的時候，希望你能夠幫忙，如果你能夠幫的忙很多，有時間某些合約你做不到那麼的百分百，他們也OK ---從科長啦或承辦人我看到的是他們希望你能夠一一完成合約的內容就沒有問題了。」(a)

受訪者們認為公部門普遍較不關注組織在服務輸送上的專業與品質，而較期待服務量和行政程序上能合乎契約規範；研究者認為這兩方面的要求可能是因為公部門缺乏專業監督能力，所以以此做為評估依據或管控的手段。從研究訪談內容來看，承辦人員缺乏的專業有兩個層面：對法規和業務內容的瞭解、和對專業實務的瞭解。儘管研究中的組織管理者皆遇過因公部門缺乏專業而造成的困擾，受訪者 e 表示公部門也不見得覺得有提昇專業能力的必要，將這部分的監督交由評鑑的學者來檢視。

「有些坦白講，縣政府的worker都很new，你跟他談到很深，他還沒到你的水準，---，而且那也不見得是他所care的，反而那個東西就會呈現在評鑑的過程當中，自己去跟評鑑的教授對話。」(e)

然而評鑑多是在委託將結束時的評估階段進行，組織的期中評較少；在服務輸送階段中，服務品質的確認主要視非營利組織本身的內部管控而定。不過對受訪的非營利組織管理者來說，政府所關注的服務量只是組織對服務品質基本要求；D組織和E組織皆有發展一套組織內的品質監控機制，以確保服務的品質以及組

織的優勢。

「政府對你契約的要求，其實基本上他們不會還不會訂得太死，那我會認為說那就是70分，你就是先把你那70分做到，我自己認為得是這樣，就把70分做到，你該訪的、該做的，你就去完成，另外的30分，就是機構本身要去努力的部分，所以就是這樣子，---，我機構的要求，永遠比政府的要求來得高。」(e)

受訪者 a、受訪者 c 和受訪者 e 都有提到在這個階段中，政府有時會提出合約外的要求，通常是行政和中央考核方面的報告配合；不過受訪者 b 與受訪者 d 就表示並未遇到政府有要求提供契約外的支援配合，這兩個組織與政府間的互動主要集中在服務業務的往返溝通，比較傾向公事公辦。另外，對被政府提出契約外支援的非營利組織來說，也非所有的要求都照單全收：受訪者 a 便表示如果是與專業或組織使命較有關係的要求，非營利組織的配合意願較高；若是以行政為主的要求，或是與組織使命與專業無關的要求，就會期待這樣的配合對雙方的互動關係有正面影響，至少，能影響政府對該組織的觀感，進而影響日後的合作。

「這些要求如果我們答應，對關係是好的。就會變得比較緊密。就會變得可以一報還一報嘛。」(a)

在這個階段的互動過程中，非營利組織的主導性較強，主要是基於公部門對非營利組織專業和執行力上的需求。專業能力是組織與公部門互動的優勢來源：組織服務的專業績效會影響公部門的考評、公部門接受中央福利服務考核時往往需要非營利組織協助成果報告的呈現、或是公部門在某些內部較難處理的問題上也需要仰賴非營利組織的專業支援。此時如果公部門本身缺乏專業(監督)能力，服務的品質通常只能靠非營利組織自律管控，公部門自然相對權力就比較小；不過公部門若具有足夠的專業能力，其互動關係就比較對等。

「○○縣的局長他對專業的要求度就很高，他就會非常詳細的要求你每一項執行業務的細緻還有方法，甚至邏輯跟想法，這個東西他會很強烈的要求在這個當中，那你就要很努力的去滿足，甚至去達成他的期待，當然這

不見得是不好，我覺得如果能夠就專業上大家精進大家做對話這是很好的，對 E 組織來講這是我們所追求的。」(e)

受訪的非營利組織管理者對於專業品質的監督與要求其實是很認同的，若雙方能在專業面溝通對話、共同參與，關係上便比較傾向真正的合作夥伴。

(四) 評估階段

這個階段的評估有兩面，一面是政府透過評鑑與核銷對非營利組織做續約與否和契約調整的評估依據；另一面則是非營利組織經由組織內的考量和組織外環境的評估，決定合作的延續與否與服務方向的調整。

前述提及對非營利組織而言政府缺乏專業監督的能力，在台灣的福利服務委託政策中，政府便藉由評鑑制度透過學者的參與，確保監督上的專業與中立。就受訪的非營利組織表示，組織接受評鑑的頻率約在一年一次到兩年一次，比起其他行政要求或核銷成果的呈現，評鑑對於組織的影響更大：B 組織便直接採取評鑑的服務績效考核結果做為組織本身對服務成果的績效判斷；C 組織則是將評鑑的要求視為服務框架。

「我們每年都會有評鑑、考核啊，他們會來考核，不是我們自己說好不好，是他們來評我們，---，至於辦的質如何，就有年度的評鑑，兩年一次啊，有評鑑有考核，---，行政、專業、績效，就按照這些指標。」(b)

「基本上就看有沒有要求，盡量是不要違背評鑑的要求，至於服務怎樣的個案評鑑，大概不會。你要服務有沒有跟評鑑一些相關規定，至少不會怕規定，就這樣會考慮要不要接政府的案子。」(c)

至於自有組織內品質控管機制的非營利組織，則會考量評鑑的建議是否實際適用，再選擇性地採納。

「學校的老師來做評鑑，那這之中會有很多的建議，當然這之中有很多是我們不以為意，都覺得學術看不到實務，但是也必須說有一些建議是很中肯的，就我們沒有看到的問題他們點出來然後做一些修正。期中和期末評鑑對我們服務品質來講是一個很重要的評估。」(d)

在此階段中，政府透過成果核銷與評鑑的服務績效來評估與非營利組織的續約與否；非營利組織管理者則就組織使命、服務成本與服務成效來評估是否要繼續承接該業務。

「那一個機構要怎麼生存怎麼經營---然後評估結果要不要繼續做這個，那一個就是經費考量、安全考量——還有價值意義的考量，那當然是最重要的。」(b)

不過有時候對非營利組織來說也不是承接與否的問題，而是對合約內容接受程度的問題：如果承接該業務經評估是必須的，非營利組織就會想辦法改變合約中對己方不利的要求——E組織便力爭費用補助的項目更動；或是想辦法降低合約對己方的影響程度——C組織就以另行募款或改變服務提供對象的評估標準因應資源不足的問題。從服務評估階段到續約評估的中間過程，可說是一場公私部門間資源與權力的角力戰。

「以前我們是按件計酬---那你會發現很多社工每天就是打很多電話不然就是面訪；但是後來我們覺得這是不合理的，哪有打通電話按件計酬這樣，所以我們就開始衝撞，你應該是補人事費，所以我們就講了好幾年，後來○○縣就願意嘗試，用人事費補助的方式，他們後來也闖關過了。」(e)

「往年縣政府補兩餐，後來內政部說補一餐---後來社工就得重新評估說，這個老人家是不是有資源可以自己家裡再煮一餐，如果的確有啦，那就補一餐；如果不行，那C組織繼續供兩餐，那你就是要募款。」(c)

當公私部門的互動歷程從評估階段返回契約協商簽訂階段時，若政府與非營利組織都有延續合作的共識，奠基在之前的關係基礎上，非營利組織管理者感受到有較之前更大的協商空間與談判優勢。受訪者d剛開始承接○○縣政府的福利服務業務時，合約內有許多不符現實需求的規範，讓D組織在服務的提供上深感困擾，當時受訪者d不斷在與公部門人員交涉時，

「他們開始就會先來問我們的需要，啊這個計畫裡面你們希望在哪個部分加強在哪個地方修正，所以這個都看承辦人員，所以今年到明年的投標案，

我們的經費配置就有做一些修正，---，政府有一個很大的特色是他會觀察你執行的績效，他會觀察如果你的單位執行能力不錯的話，他會慢慢有越來越多委託。」(d)

執行委託之服務輸送階段與評估階段是一個雙向影響的歷程，期中評鑑的結果會回應到執行中的服務輸送，而期末評鑑與核銷以及非營利組織對組織內外的評估則會影響下一個契約協商簽訂的階段。綜合以上所述，形成如下的循環。

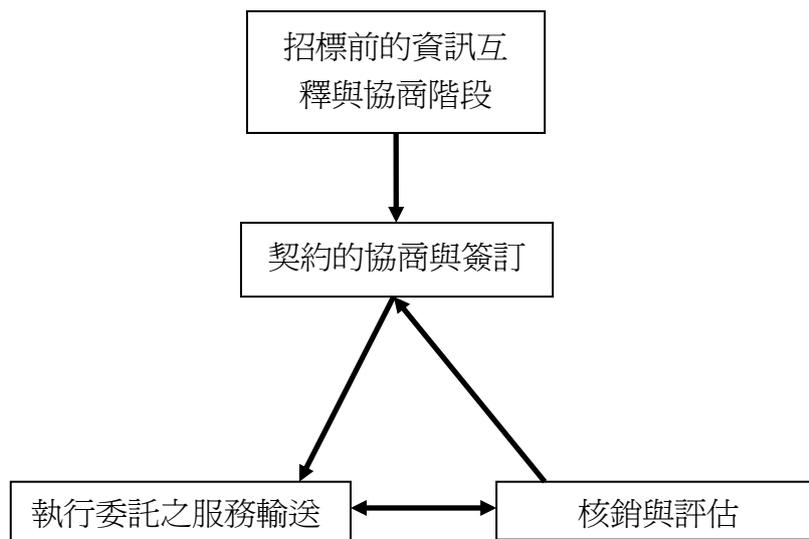


圖 4-3-1 公私部門契約委託互動歷程

二、人、時、地三種差異對互動關係的影響

公私部門的合作經過評估階段並確定續約後，雙方的互動關係就會變得比較有彈性；但是這樣的改善，主要是建立在組織管理者（及其承辦社工員）與政府承辦人員的互動之上。受訪的組織管理者皆表示，政府的承辦人員在公私部門的溝通互動與資源連結中中扮演著關鍵性的角色。

「核銷的時候，承辦人員囉哩囉嗦，今年用這種方式，明年用同樣的方式就不行，就退退退，退到三四月，那因為一個核銷沒有完成的話，其他的經費都沒辦法動，後來就想說算了不要做他…因為承辦人員不同，要求不一樣。」(b)

「我覺得看人，身障中心這個承辦，現在今年他換單位，我們有點擔心，

他升做，還是社會處，行政科科長，不過他還不錯還會帶新的承辦人---這一個承辦人，在這個館的部分，他就有寫企畫、我剛講有評鑑輔導的部分，然後從他開始，身心障礙機構的聯繫會報---我覺得這是他有在做而且在努力---我覺得真的是看承辦人。」(c)

若承辦人員調換，非營利組織也可能須要與之重新建立關係，而新的承辦人員個人的能力與態度也會影響非營利組織的服務輸送與評估結果。在這裡要補充的是，在本研究的受訪者經驗中，專業或態度良好的公部門人員似乎並非普遍常態，可遇不可求；因此承辦人員流動的不確定性，也讓組織管理者對公部門的互動因應產生壓力。

「○○各個民間單位有維持正向的相處關係，跟政府之間即使是有糾葛過程，我覺得都比以前的關係要好很多，但這是沒人敢保證；因為主管會換人，處長會換人，承辦人會換人，換了以後是不是能維持好的關係我覺得…」(a)

受訪者 e 指出非營利組織要協商經費補助上的調整時，最大的決定權其實是在於縣市政府的主計身上，因此跟承辦人、處長或局長的談判效果也很有限。

「對於縣市政府他最大的困難就是主計，他很多主計是不買帳，他就會跟你兩手一攤，即便他跟你講的再好畫的再美，主計這一關過不了就連局長他也要投降，所以主計的權力是很大的；而且對公部門的公務人員來講，他很怕出問題、出包，他很怕被人講利益輸送，所以對很多來講他們都是依法行事，然後每個人都不願意出包，這就是他們最大的思維，所以我覺得這一點是左右他們的一個部分。」(e)

影響公私部門互動關係的，除了公務人員的個人差異以及時間產生的種種變遷以外，其實更多的程度與城鄉差距有關，不同縣市政府的財務狀況、公部門的工作素質與人情政治、地方上福利市場的競爭性、以及——公部門管理者與非營利組織管理者間的私關係——都影響著公私部門間的互動。

「你會發現每個政府的財政能力不一樣，所以它能提供給你的經費、跟對你的要求也相對的不同。」(e)

「其實○○縣的公務員社會處這個部分，除了我剛講的身障中心，其他都很弱，就是專業的部分，我覺得其實蠻弱的，因為就我知道像●●縣，他們對他們要服務的、他們要委託出去的都很清楚，要做什麼？要求是什麼？這當然有好處呀，對我們來說，可能沒人管，但是支持會覺得不夠啦，還要求什麼？」(c)

「我知道有些非營利組織像○○的身障中心把案子外包給很多福利機構，像有些機構就曾經吃過他們處長、局長的虧，那你說那個關係怎麼調整，有些NGO也是○○的，有些跟處長、或是跟縣長很好，背後多少有一些利益共生，或是承辦單位、科裡面有點比較投鼠忌器。」(a)

不過將觀察時間拉長，受訪的組織管理者大多認為長年合作下來，公部門人員的素質有明顯進步。受訪者b回憶當初剛開始承接婦女福利服務中心時，政府也不知道服務對象和工作內容該如何界定，全賴B組織自行摸索；不過後來政府慢慢地透過邀請學者建立評估指標、跟承接的非營利組織共同協定年度目標，受訪者b認為現在的合作機制越來越完整；受訪者d也提到公部門的專業監督能力有逐年提升的現象。

「○○市政府剛開始也是---他只是幫你定這一個，但那些內容的也還是沒有，那後來有請專家學者啦，那科長、○○市婦幼課的科長就跟你商量，一起訂年度計畫、一起訂工作內容，幾個婦女都是一起訂的，一起討論。」(b)

「他們把方案委外，那他們會監控品質，他們會逐年的要求你的品質要越來越好，我覺得那個是合理的，因為服務本來就要有品質嘛。所以我覺得縣府比開始有開始做到一些你服務輸送中的過程當中的品質的監控。」(d)

三、公關係與私關係：非營利組織管理者的決策與因應

受訪的非營利組織管理者在承接公部門福利服務業務的互動過程中，常遇到公部門承辦人各樣溝通或行政上的問題，比方說經費刪減或延核，或者是行政疏失導致資源流失，都是方案申請和業務委託上常見的狀況。

「這個承辦人很好笑喔，本來他說要補32萬，結果不知道怎麼搞得少了一

個零，就變成3萬2，我覺得他腦筋比較死，像我們身障中心這個的承辦人，他就說可以變更，可以做甚麼呀，內部他們有些可以選，他就不行，結果我們就3萬2，快昏倒了。」(c)

「那會看承辦人，有的不會，有些承辦人很好他就會協助我們解決…(不好的)就是官僚就是不管你啊!所以你說些甚麼他也都不聽你…那甚至於…兒少關懷丟掉啦!你發些公文去不見就不見啦、那去問他就是沒有用啊!」(d)

當承辦人員與非營利組織的溝通出現問題時，非營利組織便會往承辦人的上層溝通，對組織來說政府的科長和處長或局長也對公私部門的互動關係有影響，當科長或局長無意解決公私部門的互動問題時，公私部門的關係就會陷入僵局。受訪者 d 表示，組織通常會期待能透過基層的溝通管道就解決問題，沒有辦法才會動到上層的溝通管道。

「那個承辦員我就不打電話給他那一邊，我的層級是打電話課長。因為我們的工作人員已經跟他打交道啦...所以後來我們還是重新再寫、重新再改，那個科長那邊、再談，所以承辦人員也沒有用，對啦。」(b)

「我們就會去找主管，去調案號，當然有一些行政程序可以去查我們到底有沒有發文?啊發文剩下其實是他們的責任，可是有些人他不管就是不管…如果承辦人員沒有辦法溝通，我們一定要往上去終結掉。可是如果承辦人員願意協助，通常我們都不會找到主管，因為我覺得那本來就是在機構可以解決的事。」(d)

受訪者 b 和受訪者 d 表示經過上層的溝通後處理速度會比較快一點;但受訪者 c 提到對於人事頻繁流動的公部門主管或是態度消極的溝通對象，正式管道的溝通效果就很有限。

「他們好像固定有一段時間就換，承辦人會換，連科長也會調動，科長好像也是最近又調了，應該也是2~3年了吧，也是又調了。那我覺得科長也是不積極，都罵一罵，然後說你再問他呀。」(c)

受訪者 a 提到，如果正式的溝通管道仍無法化解問題，這時就必須透過管理

者本身與公部門的私關係來處理；受訪者 e 也說明他與公部門的私關係如何助於雙方衝突的解決

「有時候就會需要我出面做調解，主要是去跟課長說幾句話，跟他客套幾句，或是有時候我會直接去找那個讓我們不爽的人，去跟他澄清，了解一下狀況，這樣的衝突比較可以處理掉，有時候他們也會來找我們處理這種隱藏性衝突，當這條溝通管道不順暢時，我們會有第二條、第三條管道協助，把障礙去除，---，我們就會去跟上面的人溝通，或者是我跟他們承辦人很好，我就會婉轉的談一兩次，知道問題是什麼，回來再處理掉，他們大概也是這種模式。」(a)

「對我來講，因為性格的關係，我跟這些官員都非常的要好，關係是很好啦，我罵歸罵，但是罵完了之後他也會來找我談到底該怎麼辦？你覺得怎麼做比較好，我其實就會告訴他，我來建議你應該怎麼做。」(e)

不論是正式溝通或私下解決，非營利組織管理者在與公部門進行談判協商時，並非全是資源與權力的爭取。在資源依賴理論的觀點中，進行社會協調時，正當性因為與社會接受度(social acceptability)的緊密關連，而成爲組織操作的重點。受訪者 a 和受訪者 d 都提到，自己會在協商過程裡不斷重申組織的訴求爲何，說服對方對組織服務的價值產生認同（不論是服務績效或服務本身的意義價值）；受訪者 e 更表示在與公部門的溝通過程中必須要讓對方知道「這是你的責任」、「這是對（不對）的事」、「我是在幫你」，強調訴求的正當性以及目標立場的一致。由於政府本身的合法性就來自於保障人民福利的責任，因此在某些情況下，正當性的訴求比資源交換或利益分配更具有驅動公部門回應組織需求的力量。

「我不是只是為了經費呀、金錢那種比較—嗯—去爭取我們要的啦。我們一定有我們工作的理念跟我們要達成的目標---我覺得雙方都需要思考，對，所以那我就不斷得去表達之後，其實到最後都會各退一步吧？---因為比如說公部門提出來一定不是全盤不能接受---我提出來的也不會全然是沒有目標沒有理念的東西，所以我們就結合我們兩邊彼此可以接受的。」(d)

在訪談過程中，研究者發現有些問題是確實無法透過契約內的正式管道解決

的，此時就必須透過組織管理者在組織外的影響力進行非正式管道的運作。比如說受訪者 b 分享 B 組織某項諮詢服務提供了十幾年，○○市政府以其服務性質與其他福利服務業務重疊為由而有意中斷，受訪者 b 就透過管道（與公部門關係良好的學者）與中央政府協調力爭，結果反而變成擴展業務的契機。受訪者 a 和受訪者 e 就相當傾向使用契約外的私關係解決公私部門互動中的問題；受訪者 e 便分享，透過他在任務環境中的社會參與傳遞其他縣市的經驗，提升了保守地方政府的嘗試意願。

譬如說我○○縣闖關過了，○○縣可以簽這樣的約，我們就會跟○○市講，欸人家○○縣可以這樣！哦真的嗎？你怎麼去跟他講的？他就會拿這邊的例子去跟他講，人家哪個縣市可以怎麼樣，那有可能這樣就會過，所以你說他沒有進步嗎？其實他有，而且有時候這樣的進步是傳遞型的。（e）

從早期對組織科層制的研究開始，學者們就發現正規組織中有「非正式組織」的存在。所謂的非正式組織是指並非由組織制度和職務劃定建立的人際關係，也可以說是相對較私人傾向的非正式關係，對組織決策有很大的影響；其形成的原因有四：官樣程序太麻煩、實際運作和正式計劃與規則有差距、人的團體需求和合作傾向、有時對實現組織的目標具有積極性。放在組織間的關係上，用資源依賴理論的語言來說這就叫社會協調，運用許多非正式的機制和準正式的組織間連結，可以用來協調不同社會行動者間的各自利益。環境的不確定性對組織的存續是很大的威脅，對本研究中的非營利組織管理者尤為如此：委託業務得標的不確定、政策變動的不確定、方案申請與核銷通過的不確定等；當非營利組織必須要透過與政府合作才能提供服務時，太多互動上的未知數會讓組織面對失去環境調適能力的風險。

在這種時候，公私部門間的非正式關係特別有助於穩定雙方的正式關係，在充滿不確定性的環境中，能夠建立預測行為互惠的信任感，並在某種程度上保證自己不會被取代，但也讓彼此間的牽制程度加深。非正式關係因沒有明文規範而

更需要刻意維護，如果政府有些期待或需求不用明說而以暗示側面釋放訊息，有時反而讓非營利組織管理者更花心力在維持彼此的非正式互動。本研究訪談的內容顯示非營利組織與公部門在正式的契約關係之外，也同樣存在著非正式的互動關係，社會控制對公私部門在契約內外的談判協商皆影響甚鉅。

當非營利組織的管理者無法透過契約關係內的互動解決組織的問題、或無法取得組織需要的資源時，非營利組織管理者就會透過其他管道達到目的。在本研究中，受訪者 a 就運用與公部門的非正式資源交換、或是組織間結盟增加談判籌碼；同樣運用到組織結盟的還有受訪者 e，除此之外他又進一步利用參與公部門決策機制和政策的制定堅固個人和組織對政府的影響力，並藉由倡議增強大眾對組織的社會認同從而對政府有效施壓；受訪者 b 則是透過連結政府的重要關係人，得以直接向中央政府提出訴求。訪談中的受訪者 c 和受訪者 d 組織則無較明顯運用契約外非正式關係的傾向，這兩位管理者採取的因應行為主要集中在契約內的談判協商；如果從資源依賴理論對管理者問題認知影響因應行為的假設來看，這有兩種可能，一是採取非正式互動的是組織中權位更高的管理者，二是管理者在環境中缺乏其他相關的社會連結、或者既有的組織外社會連結不適用在公私部門的互動裡。

研究者在進行補訪時，便向各位受訪者確認他們在組織外的社會身份，包括是否參與其他團體或組織、有無身兼其他職務、投身其他社會活動。受限於研究時間的限制，並未針對這部分對契約中公私部門互動的影響再做較深的訪談；不過很有意思的是，會著重經營與公部門間非正式互動關係的受訪者 a 和受訪者 e 的確擁有相當豐富的組織外社會身份，並且就其頭銜職稱來看，在與社會工作專業和與公部門相關的參與上都具有某種程度的影響力與決策權。對公私部門間非正式關係最不在意的受訪者 d 完全沒有參與組織外的社會活動或其他團體；同樣沒有提到公私部門間非正式互動關係的受訪者 c 有參加兩個身心障礙領域的小組，但是兩者都是被規範參與的（後者還是代理執行長出席），參與程度有限、

且無決策上明顯的影響力；受訪者 b 雖有其他具有決策權的領導職務，但主要還是集中在 B 組織內的不同機構中；對照訪談中五位受訪者在與公部門互動過程裡關注的重點與因應，呈現出一清晰的脈絡關連。

第四節 研究結果與討論

一、非營利組織管理者認知的公私部門互動歷程

首先，研究發現非營利組織管理者對組織需求的認知，決定了組織資源依賴的程度與因應策略。而影響組織管理者認知的，有一、制度環境的變遷（法律與社會規範）；二、任務環境的生態（組織與其他組織、社會大眾之間的關係）；三、組織特質（組織文化與組織策略定位）和個人特質（意識型態、教育背景、組織外的社會參與）；組織管理者受上述因素影響認知到的組織關鍵資源與公部門對組織的重要性，衍生出組織管理者在與公部門互動時採取的策略傾向。本研究受訪組織管理者對組織與公部門間的互動認知，大概可以分成以下三種關係型態：

其一，是「分工合作，各盡其職」，如受訪者 b 和受訪者 d 皆將組織與政府的界線做十分明顯的區別，認為雙方就單純為契約中的合夥關係，組織有充分的自主性，對於互動中的問題也以正式溝通管道為主，很少有契約委託業務以外的互動。

其二，是「利益交換，交手如博奕」的互動關係，在這種關係中非營利組織有大量的社會控制行爲，受訪者 a 和受者 e 皆傾向使用非正式管道的社會協調——也就是組織與個人在環境間的影響力來影響公私部門正式管道中的互動結果；組織管理者會衡量其結果對組織發展存續的利害關係採取策略性行動，與公私部門間的互動以組織權益的保障為主要目的。由於是以利益交換為關係建立的基礎，

組織管理者認為其中雙方的信任是很脆弱的，關係隨時可能因利益衝突而破壞。

其三，「依賴又對抗的無奈掙扎」，C組織對公部門資源程度相當高，在遇到委託業務的相關問題時，能就正式溝通互動管道解決問題的程度相當有限。研究者認為這樣的弱勢與組織管理者對組織需求的認識有關，C組織的管理階層對需求和依賴的認知僅限於財貨方面的資源，然而財貨資源只是C組織的對公部門倚賴的需求之一，而未因應公部門如何透過制度規範影響C組織的行為，造成C組織的因應策略無法有效降低組織面臨的經營風險，也難以提高公私部門互動中的協商優勢。

財貨資源只是組織的需求之一，若組織管理者只對財貨資源的依賴採取因應措施，就很難因應公部門運用制度規範進行控制的手段。研究建議組織管理者擴張對組織需求認知的思維層次，將合法性與社會協調納入組織策略的考量，運用專業優勢和環境影響力提升與公部門的合作層次，以避免互動關係中的權力不對等。然而必須要注意的是，當非營利組織的影響力滲進公部門的決策，或是公部門的影響力足以動搖組織行為的自主性時，兩邊組織的界線就變得模糊不清；正如非正式關係之於公私部門間的互動，很容易就成為自主性上的雙面刃，造成組織無法即時調整回應環境需求的僵化危機。還有，非營利組織汲汲於資源的取得、組織存續發展和維護組織在承接委託的權益時，很容易將組織利益置於服務使用者的福利與組織使命之前，破壞非營利組織的公益本質，損及使用者權益和組織的社會公信力；除了倡議改善現有的福利服務業務委託機制之外，組織管理者也需要省察組織是否有使命偏離的風險。

另外，研究發現組織管理者在組織外的社會參與程度與其認知和因應行為有相當密切的關聯。在任務環境中有參與公部門決策機制的管理者，明顯偏好使用非正式關係來影響組織與公部門在正式管道中的互動。研究者推測，組織管理者在組織外、任務環境中的社會參與越多——尤其是公部門機制，其參與決策機制

的程度越高，組織管理者就越傾向使用非正式關係來因應正式管道中的互動問題。不過組織外的社會參與到底是組織管理者因應公私部門互動問題的結果、還是出於個人的興趣偏好，在本研究的訪談中尚無法究其因果，也許可以留待後續研究再做檢視。

二、非營利組織自主性與關鍵需求認知、不同層次位置間的關係

資源依賴理論假設如果組織對關鍵資源的需求度越高、其他管道的取得可能性越低、資源的不可取代性越高，對持有關鍵資源的外部組織依賴程度越高，外部組織對該組織就有越大的權力。那麼對非營利組織而言關鍵的資源是什麼？為什麼有的組織非得跟公部門合作不可，有的組織認為合作只是選擇之一而已？一般說來，錢是非營利組織相當重要的關鍵資源，所以照理講，有募款能力或其他穩定款項來源的非營利組織與公部門合作時，自主性也比較高。但為什麼 C 組織財務能力尚佳、卻對政府高度依賴；E 組織不乏民間贊助仍「必須」要承接政府委託來提供服務？研究者推測，原因可能在於非營利組織管理者認知到的關鍵資源不盡相同。

政府是環境中性質極為特殊的組織，掌握了其他管道都無法取代的資源：制度的合法性。以研究中的例子來看，E 組織如果不與政府合作，便根本碰不到組織使命中的主要服務人口群；政府對福利法和其他相關法令的規範，讓承接福利服務委託成為某些組織對特定服務對象提供「合法」服務的唯一管道。認知到這一點的 E 組織，不僅在政治制定的參與和倡議上十分積極，管理層級的受訪者 e 也進入公部門內某些單位的決策機制，充分展現了資源依賴理論中組織進行社會控制的能動性。要改變政府在合法性上對組織的限制，除了影響制度的形成，也可以採用影響政府對組織需求的方式；受訪者 a 就透過公部門在契約外對組織（或組織管理者）的需求，交換某些資源或控制程度的降低。不過反過來說，如果是法令未能充分規範的區塊——比如說沒人要做的社會服務或尚未被發現的

問題需求通常較少限制、或根本沒有相關規範，政府對從事這方面服務的非營利組織控制權就很有限，研究中 b 組織就是一例；從這一層層面來看，d 組織在公私互動上的自主性也與其服務對象之服務提供管道上有充分的選擇性有關。在本研究中，非營利組織對政府需求的資源主要為財貨與服務提供的合法性，研究者認為後者尤其具有不可取代的重要性，是政府能以此掌握關係控制權的主因。財貨需求雖較廣為被非營利組織管理者所認知到，卻不若服務合法性那般不可取代；如果組織管理者僅僅意識到組織在財貨上的需求，就可能無法因應政府運用法規制度等規範來對非營利組織進行的控制。

此外，訪談內容也呈現出「位置」的不同也會影響組織管理者對組織自主性認知的差異。研究者將影響組織自主性認知的「位置」分類成三個面向，首先要提到的，是組織管理者是否有肩負成員生計的壓力。生存壓力是最為現實的，因此成為組織首要的問題；非營利組織雖然沒有分配盈餘給成員，但的確需要提供讓成員得以持續參與服務提供的資源。福利服務委託招標的形式常見以一年為期，如果下一年的標能否延續充滿不確定性，組織管理者就會面臨到底要不要續聘或增聘人員的難題。完全競爭市場的機制不適用於這個場域之處，就在於台灣社會的非營利組織文化中，組織管理者對於成員的生計有其「道義」責任，無法單單就因為沒有得標而輕易地解聘工作者，所以招標的風險會直接影響到非營利組織的人事管理。這個觀點在某方面也可以解釋為何某些大型規模的非營利組織在地方上服務的自主性較強：因為母會的支持度若充足，地方分支的機構主管就毋需擔心契約關係的中止會影響人事管理的穩定。這個部分的人情考量就是資源依賴理論的局限：由於資源依賴理論假設中沒有考慮到階級因素，因此認為成員要獲得利益就要競逐權力並影響組織對環境需求的認知；然而如果組織管理者在組織中同時身負決策人事聘雇及資源募集的責任，社會文化的規範就會使管理者傾向尋找能「顧全大局」——也就是追求穩定性而非自身最大利益的認知因應，環境外部組織的需求對組織自主性的牽制相對更高；由於這樣的傾向並非出於基

層工作者運用權力主導所致，這一層意義上組織內的權力體制化在這方面可能也不存在。

第二個影響組織自主性認知的「位置」，是組織是否處在服務網絡的「結構洞」中；一言以蔽之就是組織本身在其服務領域中是否不可取代。簡單地舉例來說，如果沒有任何其他組織提供與焦點組織相同的服務，或是焦點組織握有提供該服務特別需要的專業能力及人脈，以致組織在環境中據有其不可取代的位置。與福利服務市場缺乏競爭性的觀點不太一樣的是，這樣的不可取代不是因為市場中缺乏其他非營利組織，而是因為焦點組織本身的獨特優勢，使得政府在合作的選擇上不作他想，焦點組織也不會擔憂其服務延續的不確定性而受制於政府——除非政府透過法規的改變增加控制面。這個部分的觀點在研究中並未十分具體地被突顯出來，而是研究者觀察到政府透過法規制定讓提供某些特定服務的非營利組織必須與之合作時，間接聯想到的另一種可能，是必須再從現實環境中尋找可印證的例子加以檢證的。

第三個影響組織自主性認知的「位置」則與組織外的社會人情有關。雖然資源依賴理論提出社會協調做為非正式機制和準正式組織間連結的運作概念，卻無法完全涵蓋某些「有關係就沒關係」的人情文化。比方說在台灣社會工作圈子很小，各自在公部門承辦業務、在大學教書、在非營利組織任管理職的人員，彼此間原本可能是同學、師生、學長姐與學弟妹的關係；如果今日要來評鑑的是非營利組織管理者的指導教授（而且關係還不錯）、或業務承辦人是非營利組織管理者大學時代關照頗多的學弟，即使非營利組織管理者沒有提出資源交換的要求，一句帶笑的「拜託請手下留情」或「你看怎麼辦」就可能產生許多改變。反之亦然，對於非營利組織沒有任何益處的案子，組織管理者也可能看在承辦人再三請託的份上，甚至是親友的牽線代求，而看在誰的面子上不得不接。這種只有意會不能言傳的「交情」、以及重重社會關係下的「牽線」與「看面子」行為，都不是單純的資源交換權力可以解釋的，也迥異於追求最大私利的理性觀點，自有另

一自行運作的潛規則存在。非營利組織身處在這樣的人情脈絡中，許多的行為策略也受其影響；人情關係最有趣的地方在於兩者不必發生直接的緊密接觸，很多人情上的要求是來自很遠的關係網，甚至是不認識的人透過身邊的重要他人轉介而來，回應其需求時也許抱有日後獲得對方或牽線者回報的期待，卻不是直接的利益交換；且往往其行為是受到人情文化的潛在規範：今日若拒絕這層關係的要求，日後在其他事上需要這些關係人的協助時就「有關係」了。從上述關於「位置」與組織自主性之間的關聯來看，強調網絡關係的結構洞理論可能會比資源依賴理論更適於解釋其中的某些狀況；但對於人情社會脈絡的運作影響上，結構洞理論也仍有其未盡之處。

三、私關係、夥伴迷思與利益再分配的風險

當研究者詢問受訪者們認為政府是如何看待非營利組織時，「夥伴關係」四個字皆出現在五位受訪者的口中，只是語氣不同、解釋有別。與政府互動中較傾向社會協調的受訪者 a 和受訪者 e 都表示個人與公部門的「私交」不錯，但這兩位非營利組織管理者卻也都對所謂的「夥伴關係」抱持著質疑的態度；受訪者 a 認為這可能只是一種表象與迷思，受訪者 e 的態度則從共同參與的期待轉變至如今的「不要管太多最好」。為什麼政府的參與對非營利組織管理者會變成是一種「管」？而這種「管」為何會在非正式互動較為緊密的公私部門互動關係中更為明顯？傾向聚焦在契約內互動的受訪者 b 和受訪者 d 反而對夥伴關係沒有太多疑問，在服務輸送中也沒有感受到政府有何過度干涉；但是兩人的訪談內容都提到在與承辦人的互動上吃過不少行政疏失的虧——相較之下，受訪者 a 和受訪者 e 在因應類似問題時就有很大的應變彈性，這方面從 C 組織與政府的互動中更是鮮明地對照出來——管理者對於公部門處理問題上消極態度的無能為力，在正式管道內的因應行為對解決問題的有效性確實有其局限。

在訪談中，研究者發現私關係的互動無所不在。即使是對社會控制不甚關注

的組織管理者來說，仍能從一些蛛絲馬跡中，瞥見這些非正式管道互動在組織策略上的影響。那麼，所謂的「私」關係是應該要避免的嗎？會影響到福利服務委託的公平性嗎？可能是接下來備受爭議討論的問題。就研究者個人認為，私關係的存在是必然的，尤其是在台灣重人情關係的社會文化中，要完全避免掉非正式關係與非正式互動帶來的影響不但是不可能，也未必有益於實際福利服務的輸送；非營利組織管理者之所以會使用社會控制的影響力，不一定是為了獲取更大的利益，也往往是因為公事公辦只會讓公部門的行政程序拖累組織服務的執行與調整，而無法滿足現實中服務使用者真正的需求。所謂私關係問題的種種疑慮，其實重點即在於公私部門間各取所需、進行資源再分配和交換的行為是否會危及非營利組織的非營利本質？這個社會控制的方法在實際執行的過程中，有沒有產生所謂分配「盈餘」給參與者的結果？也就是公私部門的互動關係中，危及其正當性的並不是非正式管道運作的存在，而是非正式管道運作會不會將雙方的合作變成一場買賣，讓彼此從服務夥伴變成利益結盟。

從訪談的內容以及其他關於福利服務委託執行現況的相關研究中，可以觀察到國外以競爭為服務品質提升動力的契約委託機制一應用到台灣的福利服務市場中，便面臨了相當大的社會適應困難。首先，在台灣福利服務市場的生態上，競爭意識是很模糊的；華人文化的集體主義本來就比較強，在人情社會中必須整合資源提供服務的非營利組織又比一般的營利組織有更強烈的共生傾向；如果分區招標的不確定性大到危及非營利組織的生存，而公私部門的互動關係也無法保證業務延續的穩定性，可能反而會促生出非營利組織間協調分配「地盤」的動作。

第五章 結論、反思與建議

第一節 研究結論

研究者根據研究結果中對受訪者認知以及公私部門互動歷程的描述與分析，嘗試將受訪者對組織與環境的認知整合繪製成如下的圖：

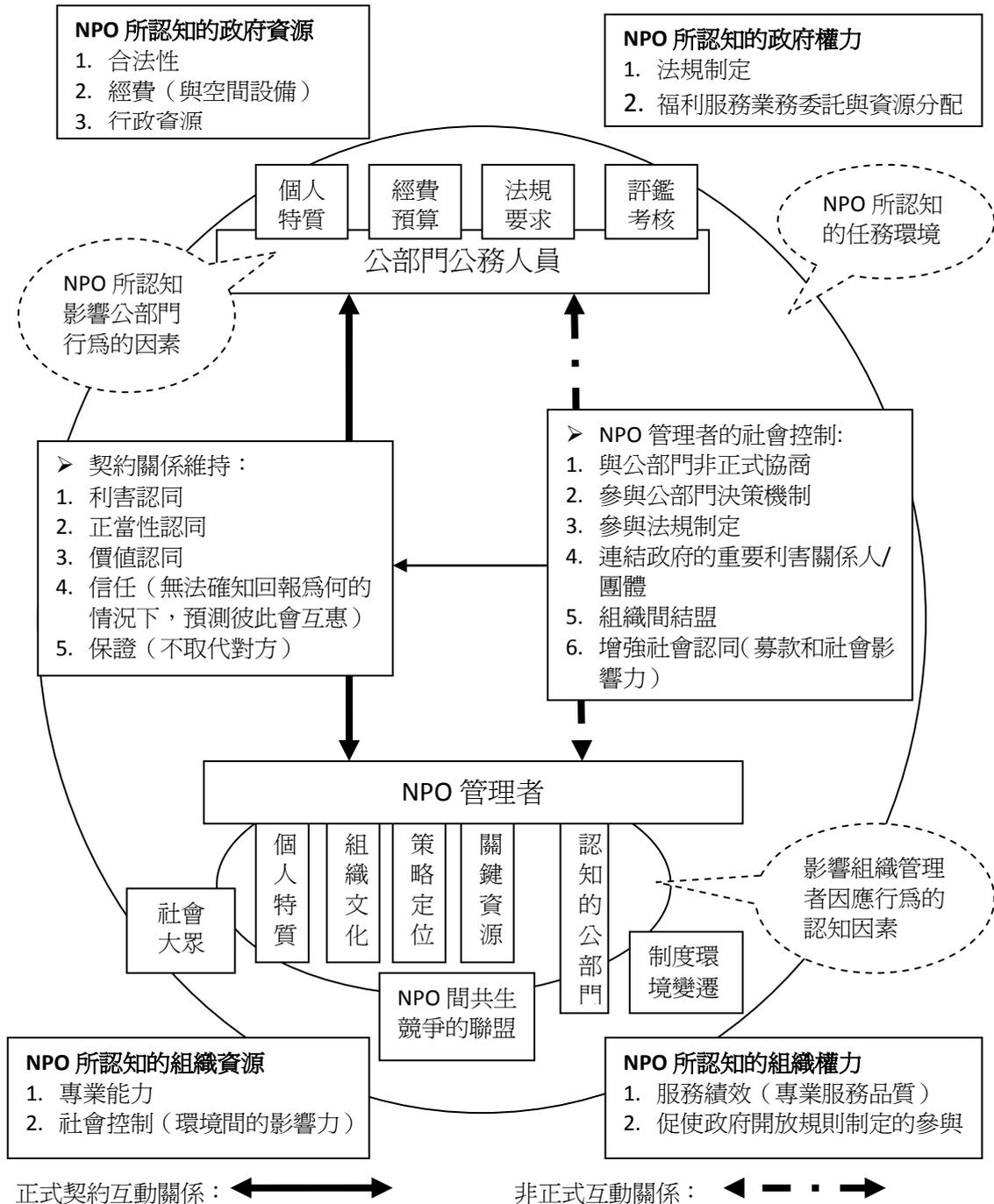


圖 5-1-1 組織管理者對公私部門互動關係的認知與因應

研究者認為非營利組織管理者的社會控制方式是會受個人和組織本身的條件影響而有其選擇能力和偏好上的差異，除了個人特質的差異外，組織管理者的因應行為也受組織文化和組織策略定位的影響，且組織對關鍵資源與公部門的認知不同，因應的方法也不一樣；在組織的任務環境中，社會大眾的需求、其他聯結的非營利組織和制度環境的變化都左右著組織調適因應環境的程度。

在承接契約委託的過程中，非營利組織和公部門會就正式管道溝通互動；但如果正式管道難以解決的問題，或是組織管理者個人使用私關係運作的傾向，組織管理者就會進行社會控制，透過組織與個人在環境中的影響力維持組織在契約關係中的權益。

「利害認同」是指雙方對彼此利害關係的共識，包括利害一致的程度與利害相關的程度；「正當性認同」以訴求合法性的遊說為主；「價值認同」則以信念上的價值意義為主。其中「利害認同」、「正當性認同」和「價值認同」都會在正式和非正式的協商中出現；「信任」和「保證」則隱藏在非營利組織管理者對公部門態度和雙方互動的經驗感受中。「信任」為非營利組織管理者在無法確知回報為何的情況下，預測與公部門的互動會帶來互惠的結果；「保證」則是組織管理者臆測公部門不會以其他組織取代彼此間的合作關係。在契約關係的維持中，所有的因素都同時存在，只是程度不同的差異而已。

在這邊研究者必須強調，這是就受訪者的認知建構出來的組織環境與公私互動關係，與現實中的情境有其落差，也受研究者本身的主觀認知影響；如果日後有針對公部門做類似的訪談研究，相信結果會是截然不同的脈絡和觀點。

第二節 研究反思：非營利組織寓居於世之道

當研究者使用資源依賴理論檢視非營利組織與政府間的互動歷程時，不得不正視非營利組織的公益本質與使命價值在資源與權力的交換觀點中，似乎毫無容

身之處的問題。資源依賴理論將資源視為組織最重要的基本需求、以權力為資源交換基礎；價值意義不過是管理者間用來詮釋行為正當性的空泛符號，社會責任是組織受到社會規範下為追求穩定存續做出的因應。這樣的觀點從根本上挑戰了非營利組織「不分配盈餘」的公益本質，也連帶否定非營利組織獲得社會認同的信賴基礎。

然而在訪談的過程中，研究者發現即使是對公私部門互動最精打細算的組織管理者，也會在組織的規劃中保留或多或少的空間讓符合組織核心價值的服務得以運作——即使沒有充裕的經費、即使成績不是那麼為人所知、即使沒有其他附帶利益可以「交換」，也還是要提供服務給組織使命中的主要服務對象。那麼非營利組織的使命確實存在嗎？當非營利組織為了生存或擴張採取與組織使命無關、甚至與之相違衝突的行為，組織的使命是淪為政治性目的的詮釋工具，還是只在有條件的情況下被關注重視？

從受訪者們的訪談中顯示，組織使命的實踐之於各組織服務的比重各有不同、之於組織管理者的詮釋也不同：有人從頭談到尾視之為服務主軸核心、也有人表示那是在業務委託外另行設計的小案子、更有人談到其比重是隨著組織發展階段調整的。儘管受訪的非營利組織管理者對於使命實現的詮釋各異、看重有別，但研究發覺不論是哪一種認知方式、哪些因應考量，這些組織管理者最後似乎都「保」有這塊不以資源交換為出發點的使命保留區，甚至帶有一種驅使性——讓暫時擱置或逐漸偏離使命之非營利組織，不論因應組織發展或存續危機，終究面臨使命省思之必要的趨勢；研究者會使用「保」這個字形容，是因為受訪者們在談及堅持使命價值的服務時，都多少帶著一點需要想辦法維護其延續的意思在——畢竟沒有什麼利益可以交換的服務，往往都不容易做。

這樣的現象是否意味著，社會責任和價值意義也許不只是非營利組織管理者做為操弄影響力的工具，組織使命確實可能存於組織管理者的認知結構裡呢？關

於這一點，研究者覺得可以從兩方面來探討：首先，也許能用社會交換理論（social exchange theory）聚焦在組織管理者個人的認知上。從交換的角度來看，社會交換論認為人——也就是這裡的組織管理者在進行決策時不僅只有理性的評估，也有著感性的認同需求；總有一種服務不是為了與他人交易資源而做，而是在提供服務的過程中，組織管理者就從服務行為本身獲取了價值感，得到情感上的滿足。

另一是從Weisbord(1993;轉引自官有垣,2002)透過「信任說」(trustworthiness)進行組織研究的檢視結果，解釋價值觀在瞭解組織行為上的意義。Hansmann對非營利組織的信任假設，被經濟學者視為是非營利組織重要的使能機制。但是Weisbrod的研究卻發現，信任說的預期比較適用於符合宗教型的非營利組織，在各項變項的解釋上，世俗性的非營利組織、營利組織和政府部門其實彼此都很接近，因此認為相較於「組織形式」之變項，「宗教與其他基本價值觀」對「組織行為」更具解釋力；受訪者b也曾提到，許多人信任教會的服務品質比較好，是因為教會願意去做別人不做的事。A組織是本研究中唯一的非宗教型組織，受訪者a對組織使命的關注也確實時五位受訪者中最低的；然而B、C、D、E四個宗教型非營利組織的組織策略中，使命實踐的堅持程式也有所差異。

B組織和D組織的組織管理者對組織使命的重視明顯高於另外三位受訪者；受訪者c陷入使命與資源的兩難內，掙扎於如何權衡取其折衷；有趣的是受訪者e在訪談中也很強調堅持組織使命的重要，之後卻提到在組織積極擴展規模版圖時，使命的次序是會「暫時」置於組織發展需求之後的，顯然組織對使命價值的操作意義詮釋產生了變化。宗教本身真的與信任機制有直接關聯嗎？為什麼同樣是宗教型的非營利組織，對公益使命的堅持會有程度上的差異、有條件地適用情形、現實中也存在著牟利低品質的宗教服務機構？

關於這一點，研究者認為其中的關鍵在於宗教信仰中要向其「交代」的對象，

是預設為「全知」和「全能」的神。從邏輯上來講，「全知」意味著無法透過個人詮釋重新建構對方的認知，意即無法合理化自利行為；「全能」意味著沒有與對方協商利益分配和利益交換的空間，也無法使用權力影響對方隨從自己的意圖與行為。所以如果組織管理者對上述的認知內化越深，就越容易朝實踐社會責任的取向發展，「信任」的使能機制就越強；也就是說，組織有沒有宗教背景不是重點，不（能）透過詮釋和權力正當化其自利行為的認知**程度**，才是超越自我滿足的箇中關鍵。

資源依賴理論認為組織行為是由組織最高掌權者影響決策的，研究者推測，只要互動的對象是「人」，組織管理者就很難避免向其詮釋合理化自我行為的傾向；因此只有在面對超越「人」層次的對象時，比方說對神、或是對社會責任、對社會工作的專業倫理立下不謀私利、實現超越自我的承諾時，「信任」的使能機制才有可能發揮，且使能程度與立承諾者對「無法操弄對方」的認知程度成正比。宗教型組織的信任使能機制所之以較強，可能是因為「神」的形象較為具體，且跟神學和信仰規範能充分提升「無法操弄對方」的認知程度有關。更重要的是，即使無法操弄的對象存在於個人認知中，沒有與對方立下承諾，也對個人的實踐行為沒有多少約束力；因此研究者認為，只有當組織管理者向「無法操弄其詮釋觀點與權力」的對象，立下超越自我需求的承諾，才有可能產生超越組織本位主義的需求認知，將公共利益置於組織本位主義的利害考量之前。訪談中最重視使命實踐的B組織和D組織皆為天主教非營利組織，其最高管理者之執行長一職都是由終生神職者擔任；因此研究者推想，可能是由於天主教神職者對終生委身於使命實踐的承諾，領導塑造出使命優先的組織文化。而基督教背景的C組織和E組織在使命堅持上略低於前者，可能跟組織領導者委身承諾的程度有關。

研究者在這邊以Maslow的需求理論做一參照比喻：組織對資源和環境穩定性的需求可歸類為X理論的層次，意即生存與安全的領域；至於組織對環境影響力的追求、滿足社會期望以獲得合法性，則屬於Y理論的需求層次；社會交換理

論的組織使命是組織管理者透過服務提供而得到自我實現的途徑，也可歸在Y理論的領域範圍內。高度符合信任使能機制的非營利組織，比較接近超越自我的Z理論，對需要的認知主要為「承諾」——對神、對社會責任、或是對社會工作專業倫理等超越組織本位需求的承諾。更進一步地說，非營利組織追求滿足社會期望，往往是基於組織自身存在與發展之合法性的需求，未必符合其使命導向的公益本質；只有組織（的重要管理者）致力實現超越組織本位需求的承諾，才是非營利組織滿足信任使能機制的基礎。

基於上述觀點，研究者嘗試將訪談中組織管理者對組織與環境間關係的需求認知整合成三大層面五大面向，繪出如下的需求認知模型：

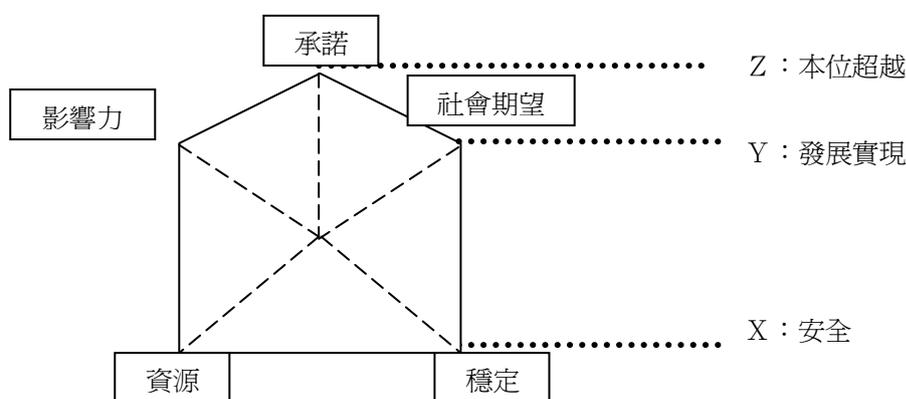


圖 5-2-1 非營利組織管理者的組織需求認知模型

非營利組織管理者的組織需求認知模型未如Maslow的需求理論呈三角型，是因為研究者認為這並不是發展「層次」的評估，沒有高低之分，只有「面向」之別。此外這也不是對現狀、對組織能力的評估，而是組織管理者對組織「需求認知」上各層面「相對比重」的呈現；非營利組織不同的發展階段、或同一組織中不同的管理者，其組織需求相對比重的認知都會有所不同，呈現出來的模型也不一樣，陳述功能大於解釋，供非營利組織管理者參考對照用。

模型最上方的「承諾」誠如前段所言，是指滿足無法向其詮釋合理化自利行為之「對象」承諾的需求程度，屬於「超越組織本位需求」層次。「影響力」則是指對環境的影響力；「社會期望」包含滿足合法性與社會認同的需求；這兩者

屬於「組織發展實現」層次。「穩定」則包括生存穩定及環境間關係穩定的需求；「資源」是指財貨與人力等有形資源的需求，這兩者屬於組織的「安全」需求層次。若將研究中五位組管理者對該組織的需求認知狀態應用在這個模型中，就會成為以下的圖形：

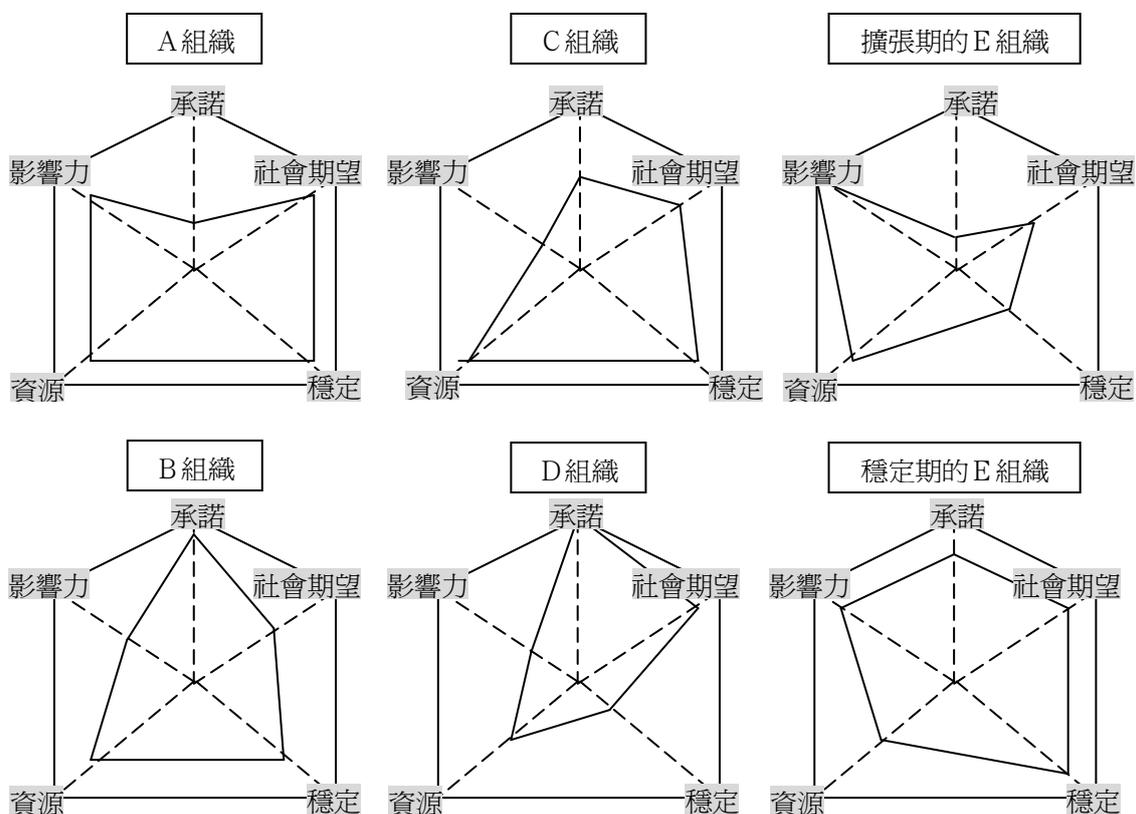


圖 5-2-2 受訪之非營利組織管理者的組織需求認知模型

從上圖可以看到各組織管理者在不同組織需求面向上的認知狀態，跟前述組織管理者在公私部門互動的因應策略做一對照，可以看到十分有趣的聯結：比如說較傾向以正式管道與公部門溝通互動的 B 組織、C 組織和 D 組織，其受訪的組織管理者對環境「影響力」的需求認知，就明顯低於傾向使用非正式管道與公部門溝通互動的 A 組織和 E 組織管理者。

另外，前面提到即使是同一非營利組織，在不同的發展階段也會有對組織需求的認知也不同；以 E 組織為例，該組織在發展期和穩定期的組織需求認知就不一樣：發展期時組織管理者認知到的組織需求以「影響力」和「資源」需求為主，

由於急速擴張中，對環境間關係的「穩定」需求和滿足「社會期望」要求的需求相對就沒那麼高，對實踐組織使命的「承諾」需求尤其低。然而當 E 組織的發展進入穩定期後，組織管理者認知到的組織需求便開始在「承諾」、「社會期望」和「穩定」三面向上有所提升；此時組織對環境「影響力」仍有高度需求、但不再像之前組織發展階段時那般迫切；由於組織的存續已趨穩定，「資源」的需求在認知比重上便退至其它面向的考量次序之後了。

第三節 研究限制與後續研究建議

一、 研究限制

首先，本研究進行的時間相當緊迫，在訪談的深度上有其限制，倘若日後有其他研究者對這方面的主題有興趣，進一步擴大受訪機構與受訪者的取樣數，並針對受訪機構規模與受訪者的管理階層做分類，定能得到更為詳盡細緻的內容。同樣因為時限的關係，以及研究者個人能力的限制，在公私部門互動關係的探索上只能點到為止，對於研究內容中呈現出來的許多發現與假設未能一一確認檢視深感遺憾，資料結果的分析與探討在豐富度上與深度上也因而無法再做更完整的呈現。

再者，本研究所採用的資源依賴理論雖然在資源與權力的關係上有很強的解釋力，但是對於訪談結果呈現出來的其實部分如：人情、網絡位置等，則有其理論局限和文化適用程度上的困難。如果是對訪談中呈現的其他議題感興趣，在這裡提供兩個方向供後續研究參考：

二、 後續研究建議：社會連結與人情文化的影響

非營利組織管理者在組織外的社會身份如何影響組織在公私部門互動關係中的因應行爲，研究者認為這個部分是可以被獨立出來討論的。資源依賴理論有

提到國外有組織間董事會成員相互兼任的情況，在台灣非營利組織執行長或主任等主管兼任其他組織支薪或不支薪職務的情形應該也不少，這中間相互影響的情形想必有其複雜之處，組織管理者如何利用社會連結進行社會控制、或是反而受制都是值得關注的重點。另外在研究結果中人情文化對於公私部門互動關係的影響顯而易見，但現有的組織裡論和公私部門互動理論都很難充份解釋種種潛規則的運作，研究者認為費孝通先生的差序格局理論和社會階級、網絡關係位置都可以做為其中的分析參考，但要如何做一脈絡整合並能充分解釋就是更大的挑戰了。

三、 後續研究建議：公部門的認知觀點

同樣是公私部門的互動關係，若是將焦點轉移到公部門承辦人員、科長或處長的認知觀點的話，應該會出現相當不同的鮮明對照。除了公部門人員如何認知非營利組織與公部門的認務環境外，被認為凡事照本宣科、行政官僚導向的公部門人員會如何運用非正式關係因應處理問題，以及人情文化和階級意識如何影響公部門人員的行為也應該是很有趣的探索；不過這部分可能會有公部門人員「不方便說」而有所保留的瓶頸，如何克服公部門人員訪談意願的問題可能是後續研究者在研究開始前就必須解決的難題。

參考書目

- 王仕圖 (1999)。「公設民營」的迷思：非營利組織理論觀點的反省。*社區發展季刊*, 85, 156-165。
- 司徒達賢 (1999)。*非營利組織的經營管理*。台北：天下。
- 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。
- 吳宗憲 (2008)。*政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻*。2008 台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA) 夥伴關係與永續發展國際學術研討會。東海大學行政管理暨政策學系。
- 呂朝賢 (2001) 非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。*台灣社會福利學刊*, 2, 30-77。
- 李翠萍 (2003)。*從政策網絡的觀點談政府與第三部門的關係*。*第三部門產業化趨勢研討會*。行政院研考會。
- 李曉明 (2007)。*國內外非營利組織研究述評*。*西北大學學報*, 37(5), 147-153。
- 周錦宏 (2008)。*社區組織與政府互動—資源依賴的觀點*。載於江明修主編, *第三部門與政府：跨部門治理*。台北：智勝。
- 官有垣 (2002)。*第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理*。*台灣社會福利學刊*, 3, 1-28。
- 官有垣、王仕圖 (2000)。*非營利組織相關理論*。載於蕭新煌主編, *非營利部門：組織與運作*。台北：巨流。
- 林淑馨 (2008)。*社福型非營利組織與政府再服務輸送互動上之困境分析*。*社區發展季刊*, 122, 47-62。
- 林萬億、王于綾 (1997)。*購買服務契約對民間福利機構影響之探討*。*社區發展季刊*, 80, 60-69。
- 社會服務民營化再探：迷思與現實 (2001)。*社會服務民營化再探：迷思與現實*。*社會政策與社會工作學刊*, 5 (2), 7-56。
- 邱瑜瑾 (2005)。*社會服務民營化對非營利組織發展的影響—以台北市社會福利機構為案例分析*。*社區發展季刊*, 108, 91-108。
- 邱澤奇 (1999)。*在工廠化和網絡的背後—組織理論的發展與困境*。*社會學研究*, 4, 1-25。

- 施教裕 (1997)。民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略。 *社區發展季刊*, 80, 37-55。
- 唐啓明 (1997)。臺灣省推動福利事業民營化的現況及展望。 *社區發展季刊*, 80, 10-16。
- 孫煒 (2007) 論促進我國非營利組織發展的法制化, *第三部門學刊*, 8, 63-81。
- 高迪理、陶蕃瀛 (1998)。服務輸送：一個充滿變數的社會工作過程。 *邁向廿一世紀社會工作管理專題研討會* (頁 104—122)。台中：東海大學。
- 張友馨 (2007)。 *非營利組織財務管理取向、方案服務品質維持與責信承諾之相關性研究*。台中：東海大學社會工作研究所碩士論文。
- 張英陣 (2001)。市民社會的實踐：第三部門與政府的互動。全球化與社會福利學術研討會論文集。台北：臺灣社會福利學會。
- 莊文忠 (2008)。NPO 與政府互動：政策網絡連結機制的實證分析。載於江明修主編, *第三部門與政府：跨部門治理*。台北：智勝。
- 陳武雄 (1997)。我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。 *社區發展季刊*, 80, 4-9。
- 馮燕 (2000)。非營利組織之定義、功能與發展。載於蕭新煌主編, *非營利部門：組織與運作*。台北：巨流。
- 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。
- 黃源協 (2001)。 *社會福利民營化—發展脈絡、實踐省思與新出路*。南投：內政部社福研習中心。
- 黃源協 (2005)。民主觀點社會服務品質的內涵與管理措施之探討。 *台大社會工作學刊*, 11, 45-88。
- 楊孝燦 (1997)。社會福利事業民營化後政府介入與督導體系之規劃, *社區發展季刊*, 80, 56-59。
- 楊孝潔 (1997)。社會福利事業民營化後政府介入與督導體系之規畫。 *社區發展季刊*, 80, 56-59。
- 劉淑瓊 (1997)。依賴與對抗—論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。 *社區發展季刊*, 80, 113-129。
- 劉淑瓊 (2001)。社會服務「民營化」再探：迷思與現實。 *社會政策與社會工作學刊*, 5 (2), 7-56。

- 劉淑瓊 (2005a)。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。《社區發展季刊》，108，120-134。
- 劉淑瓊 (2005b)。績效、品質與消費者權益保障：論社會服務契約委託責任課題。《社會政策與社會工作學刊》，9 (2)，31-93。
- 潘才學 (1983)。《社區福利服務輸送體系之研究》。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 潘淑滿 (2003)。《質性研究－理論與運用》。台北：心理。
- 鄭讚元 (1997)。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之間的角色與定位。《社區發展季刊》，18，79-112。
- 蕭新煌 (2000)。台灣非營利組織的現況與特色。載於蕭新煌主編，《非營利部門：組織與運作》。台北：巨流。
- 勵馨基金會 (2001)。《九十年度台灣省各縣(市)少年社會福利評比報告》。台北：勵馨社會福利事業基金會。
- 聯合國統計司 (2006)。分類通訊。2010年1月10日 擷取自聯合國分類網站：<http://unstats.un.org/unsd/class/intercop/newsletter/>。
- 簡春安、鄒平儀 (1998)。《社會工作研究法》。台北：巨流。
- Daft, Richard L. (2008). *Organization Theory and Design (9nd)*。組織理論與設計 (王鳳彬等譯，2008)。北京：清華大學。
- Drucker, P. (1990). *Managing the Non-Profit Organization*。使命與領導－非營利組織學習管理之道 (余佩珊，2004)。台北：遠流。
- Grix, Jonathan. (2001). *The foundations of research*。TOP 研究的必修課：學術基礎研究理論 (林育珊譯，2008)。台北：寂天。
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organization: A resource dependence perspective*。組織的外部控制：資源依賴觀點 (俞慧芸譯，2008)。台北：聯經。
- DiMaggio, P. and H. Anheier (1990). *The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors*. *Annual Review of Sociology*. 16, 137-159.
- Gidron, B., Kramer, R. M. and Salamon, L. M. (eds.). (1992). *Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries?* In B. Gidron, R. Kramer, and L. Salmon (eds.), *Government and the third sector: Emerging*

- Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hansmann, H. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 89 (5): 835-901.
- Hansmann, H. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organizations, In W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven and Connecticut: Yale University Press.
- Kuhnle, S. and P. Selle (1992). Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective. In S. Kuhnle, & P. Selle (eds.) *Government and Voluntary Organizations*. London: Avebury.
- Levitt, T. (1973). *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: Amacom.
- Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4), 375-396.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd.). London: Sage.
- Perspective. In S. Kuhnle, & P. Selle (eds.), *Government and Voluntary*
- Salamon, L. M. (1987). Partners in public service: The scope and theory of government-nonprofit relations. In W. W. Powell (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven and London: Yale University Press.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems* (5th edition), Prentice Hall.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*. Berkeley: University of California.
- Weisbrod, B. A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Weisbrod, B. A. (1993). *Comparing behavior of for-profit and nonprofit organizations: does institutional form matter?* Presentation at Center on Philanthropy: Indiana University.

Young, D. R. (1999). Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In Boris, E. T., & E. Steuerle (eds.), *Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

● 訪談大綱

1. 請您簡單地介紹貴機構（使命、服務對象、現在工作重點等）和您現在工作職責與工作內容。
2. 請分享機構剛承接福利服務中心時，對福利服務中心有著什麼樣的定位？對經營方式有何期待？（至今有何變化？您個人對福利服務中心又是怎麼想的？）
3. 請問貴機構是何時開始與政府合作的？主要與貴機構接洽的政府單位（包括中央與地方政府機構）為何？怎麼開始的？（**協商**歷程：包括資訊的取得、組織合作動機、內部流程、外部與政府的往來）
4. 請問貴機構在與政府簽訂契約時，如何決定合約內的服務內容和範圍？（依據的來源與指標、內容具體還是含糊）相關細節的規範與成果要求是如何產生的？（一開始就明文釐清/承接後再協調）簽訂或確認合約內容過程中有遇過哪些問題？組織怎麼處理這些問題？（透過何種形式或平台協調）
5. 請問機構福利服務中心怎麼認定某項服務的好壞？（一線社工/主管的觀點指標）如果進行評估？（評估的形式與指標）與契約的要求有什麼關係？
6. 請問您認為政府對機構承攬福利服務中心的經營採取什麼樣的態度？（與機構間的角色關係、姿態高低、關注參與的層面**行政層面/專業層面**、頻率與強弱）從剛開始到現在有何變化？您認為這種態度或關係的變化跟什麼有關？這樣的態度或關係對機構有何影響？機構如何因應？請分享一個具體的例子（若有經歷過不同的承辦人，請比較其中的差異）
7. 請問政府提供了哪些**資源**？對機構有什麼重要性？是否有其他替代的取得管道？政府對機構在這些資源的使用上有什麼規範與期待？
8. 請問政府在合作過程中，曾提過合約以外或的要求嗎？機構怎麼回應？
9. 請問貴機構對於明年度的福利服務中心打算怎麼發展？會做什麼方向修正？在決策的過程中，組織(哪個層級)會考量到哪些層面？（包括環境因素和組織內）

質性研究參與研究同意書

爲了確保您個人及 貴組織的權益，特擬定此同意書，若有研究者有未遵守下列事項之情事發生，願意放棄您所提供的任何資訊與資料。若您能同意這份同意書的內容，也麻煩在受訪者處簽名，以表示您願意參與本研究。謝謝您！

- 一、 研究者對於雙方在訪談過程所談論的內容，具有保密的義務。
- 二、 您在訪談過程中所談論的內容，研究者除用於本研究外，絕不另作他用。
- 三、 對於訪談錄音的處理，您可以擇一方案要求研究者遵守：

《方案一》：同意研究者錄音，但需保證此錄音檔不會外流公開。

《方案二》：不同意研究者錄音。

- 四、 貴機構自允許接受研究者訪談之日起，至本研究完成之日止，得隨時以口頭或書面向研究者表達退出參與本研究之意願。

受訪者：_____（請簽名、日期）同意上述內容，

並選擇方案____爲錄音處理原則。

研究者：_____ 年 月 日