

# 目錄

第一章 緒論-----	1
第一節 研究背景與研究動機-----	1
第二節 國內相關研究之檢視-----	5
第三節 研究對象-----	10
第四節 研究目的與研究問題-----	11
第五節 研究方法與研究限制-----	13
第六節 重要名詞解釋-----	14
第七節 研究流程-----	17
第八節 章節安排-----	18
第二章 文獻探討-----	19
第一節 民營化之相關概念與發展-----	19
第二節 社會福利民營化之發展-----	28
第三節 公設民營之相關概念與發展-----	32
第四節 推動公設民營之必要條件-----	48
第三章 個案描述-----	57
第一節 個案探析之過程-----	57
第二節 瑪利亞社會福利基金會與愛心家園之簡介-----	59
第三節 台中市政府推展公設民營業務之情況-----	68
第四章 個案研究與分析-----	73
第一節 公設民營業務合作初始階段-----	73
第二節 公設民營業務進行階段-----	82
第三節 公設民營業務之檢視-----	98
第五章 結論與建議-----	112
第一節 研究結果之探析-----	112
第二節 研究建議-----	119
第三節 後續研究建議-----	122

參考文獻-----	123
附錄一 政府單位訪談大綱-----	130
附錄二 民間機構訪談大綱（一）-----	131
附錄三 民間機構訪談大綱（二）-----	132
附錄四 訪談紀錄之逐字內容-----	133
附錄五 結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法-----	175

## 圖目錄

圖 1-1 研究流程-----	17
圖 2-1 民法傳統下非營利組織的規範法制-----	25
圖 2-2 政府業務委託民間辦理四大模式-----	33
圖 3-1 財團法人瑪利亞社會福利基金會組織架構圖-----	63
圖 3-2 台中市立愛心家園之組織系統圖-----	67
圖 4-1 民代、政府、瑪利亞在推展公設民營業務過程之關係圖-----	92
圖 4-2 非營利機構與政府關係圖-----	110

## 表目錄

表 1-1 政府業務委託民間辦理相關措施-----	2
表 1-2 台中市政府身心障礙業務委外辦理情形一覽表-----	4
表 1-3 國內公設民營相關研究之彙整-----	6
表 2-1 民營化之型式-----	23
表 2-2 財團法人與社團法人之比較-----	26
表 2-3 公設民營與契約外包之差異-----	38
表 2-4 公設民營受到政府以及民間重視之因素-----	41
表 2-5 政府與民間在公設民營政策下所遭遇之困難-----	44
表 2-6 台灣地區身心障礙福利機構公設民營之數量成長情況-----	46
表 2-7 二 四年九月台灣地區社會福利公設民營機構數量統計情況-----	47
表 2-8 各類型公設民營方式定義與比較-----	50
表 2-9 政府與第三部門之合作模式-----	52
表 3-1 受訪對象之說明-----	58

表 3-2 財團法人瑪利亞社會福利基金會之服務項目-----	60
表 3-3 財團法人瑪利亞社會福利基金會附屬機構-----	61
表 3-4 財團法人瑪利亞社會福利基金會歷年大事紀回顧-----	62
表 3-5 台中市立愛心家園之服務類別-----	65
表 3-6 台中市九十三年身心障礙人口及身心障礙類別統計表-----	68
表 4-1 台中市政府委託民間辦理社會福利服務評選項目評分表-----	81
表 4-2 台中市立愛心家園九十二年及九十三年度經費收入情形一覽表-----	84
表 4-3 台中市立愛心家園九十二與九十三年度經費支出情形一覽表-----	86
表 4-4 九十二與九十三年度十七項業務辦理之成果一覽表-----	108
表 5-1 公私部門合作成功之要件-----	113

# 第一章 緒論

在本章節之中，以下將分別說明本研究之研究背景、動機、目的，其次並針對國內關於公設民營相關之先行研究作一檢視，爾後說明本文之研究問題、目的、方法，最後陳述重要名詞界定與研究流程。

## 第一節 研究背景與研究動機

### 壹、研究背景

民營化運動在一九八〇年代興起後，向來扮演著公共服務提供者的政府部門，其任務及職權也漸漸隨之轉移由民間部門或市場機制來加以運作，此代表著私部門對於公共服務提供之重要性已日漸增加（陳武雄，1997：5）。特別是在社會福利領域方面，民眾對於福利服務之需求亦日益增加，政府對此也極為重視，因此大力推展社會福利民營化之政策措施，積極結合民間部門之資源共同致力於福利服務之提供。

尤其近年來，社會經濟迅速變遷，各國人口成長速度極為迅速，因而衍生了更多新的服務需求與社會問題，諸如身心障礙者需求增加、受虐婦女及兒童人數與日遽增、獨居老人之照顧安養問題等，是故各國政府極為重視社會福利服務之提供，在此投入了大量之預算及經費，我國政府亦不例外，因此如何推動及擴展新的方案計劃與各項福利措施也成為各方關注之焦點。

在政府部門面臨財政緊縮、各項預算日益增加之情況下，已逐漸重視私部門之重要性，並將民間之力量引進社會福利事業，借重其人力技術資源以提供更佳之服務，而其中又以委託方式最為普遍（林萬億、王于綾，1997；劉淑瓊，1997）。國內許多學者也指出，在福利服務提供之方式中，公設民營<sup>1</sup>已是一項極重要之

---

<sup>1</sup> 對於公設民營一詞之定義，國內外學者有不同之解釋，包括公辦民營、公有民營、國有民營、機構委託、簽約外包、委託外包、契約外包、購買服務、契約式購買服務等，詳細之概念與差異將於後續章節論述。

發展趨勢，同時對於政府部門與民間機構而言確實為一有效之合作方式，並且較具公信力也廣受民眾信賴（整理自唐啟明，1997；陳菊，1997；胡彩惠 1996；楊孝榮，1997）。

另外，胡俊雄（2001）與陳菊（1997）與楊孝榮（1997）指出，以公設民營方式提供社會服務之優點包括，減低政府財政負擔、民間服務較有彈性、接受服務者獲得更有效率及多元與可近性之服務、增加民眾參與之機會、促使政府部門革新進步等。

此外，數十年來年來由於經濟發展，社會資源日增，加上社會結構轉變快速，民眾對於社會福利福務需求日益殷切，僅憑政府有限社會福利服務之提供，已漸漸難以滿足社會大眾在福利上之各種需求，Robert B.Denhardt (1991:82)則認為：公共服務領域目前最重要的趨勢之一，是有愈來愈多的公共服務透過私人，特別是非營利組織來輸送，因此必須運用各種有效方式結合民間各項資源，才得以發揮社會福利服務之整體功能。因此政府部門在大力推動社會福利民營化之過程中，積極推動與民間合作之相關措施，筆者整理如下：

表 1-1 政府業務委託民間辦理相關措施

年度	措施
1983	加強民間力量推展社會福利實施計畫
1989	內政部加強社會福利獎助作業要點
1994	政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點
1996	政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點
1997	推動社會福利民營化實施要點
1999	政府業務委託民間辦理作業手冊
2002	行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點

資料來源：整理自內政部社會司 (<http://www.moi.gov.tw/dsa>)，行政院人事行政局 (<http://www.cpa.gov.tw/>)

其中，行政院於 2002 年所頒定之「行政院及所屬各機關推動業務委託民間

辦理實施要點」為中央各機關推動業務委外辦理之主要依據，至於地方機關則依前述實施要點第十二點第二項比照辦理，從中央至地方全力推動此項具有國家發展策略之措施（推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，2002：2）另外，各縣市政府也皆有訂定相關辦法。

近年來，台灣地區的身心障礙福利服務，在民間團體、家長、學術界的大力奔走下，獲得政府與社會的廣泛重視與善意回應。尤其在民國八十六年「身心障礙者保護法」公布後，隨著相關子法的陸續制頒，使得殘障福利服務在法令保障下得以蓬勃展開。以往分佈不均，數量不足的殘障教養機構，也如雨後春筍般廣設於各地。身心障礙福利服務機構也因應時代的改變，紛紛調整其服務的內涵與方式，「異質性」與「多元化」遂成為我國各類身心障礙福利服務機構的基本特色（林千惠，2001：2）。

我國目前關於身心障礙福利之提供已有明確之法規結合民間資源提供社會服務，為因應身心障礙者之多項需求，身心障礙福利機構在公設民營的數量成長也有逐年增加之趨勢，已由民國八十九年的二十二所增至目前的五十四所（內政部統計處，<http://www.moi.gov.tw>）。由此可知，以公設民營提供福利服務之方式發展極為迅速，此極具研究之必要性。

## 貳、研究動機

我國身心障礙人口數量近年來有逐漸成長之趨勢，至九十三年止全台有八十九萬六千七百三十八人次，而在台中市部分，身心障礙人口數也以每年兩千至三千人成長，目前領有身心障礙手冊者共有三萬三千零九十一人<sup>2</sup>。由前述可知，身心障礙人口成長速度極為迅速，因而將會引發更繁複及多元的需求。

而台中市政府在上述背景下，也配合中央政府政策及因應社會福利事業發展之趨勢，將部分業務委由民間機構經營辦理。同時由於身心障礙者之種類、等級皆不同，需求也各有差異，因此以公設民營方式由政府提供設備建物委由民間福

---

<sup>2</sup> 內政部統計處統計年報，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。

利機構經營管理，已成為提供福利服務之主要方式（台中市政府社會局，  
<http://society.tccg.gov.tw/>）。

其中在身心障礙者服務之業務委外部分，目前僅開辦兩項，其一為公設民營，其二為服務委外。筆者將台中市政府目前在身心障礙服務委外辦理情形整理如表 1-2 所示：

表 1-2 台中市政府身心障礙業務委外辦理情形一覽表

委託業務	受託單位	委託類型
愛心家園之經營	財團法人瑪利亞社會福利基金會	公設民營
身心障礙生涯轉銜暨個案管理中心之辦理	財團法人伊甸社會福利基金會附設中區服務中心	委託服務
身心障礙者牙齒整治補助計畫	台中市政府特約醫療診所	委託服務
身心障礙者小型復康巴士	財團法人伊甸社會福利基金會	委託服務
身心障礙者臨時及短期照顧服務	台中育嬰院、立達啟能訓練中心、大連啟能中心	委託服務
中低收入身心障礙者居家服務	各區居家服務支援中心	委託服務

資料來源：本研究整理

台中市政府在地方政府業務委外推動情形獲中央評為優等，在身心障礙者服務之業務委外部分，目前開辦兩項，其一為公設民營，其二為服務委外。此屬於台中市政府在身心障礙者服務方面新增項目。

在公設民營部分，為自九十一年度起開辦之愛心家園，為台中市唯一綜合性身心障礙福利服務中心，委由瑪莉亞社會福利基金會經營管理，管理規劃服務項目包括下列十七項：1.日間托育服務 2.早期療育服務 3.職能復健服務 4.庇護性服務 5.職業訓練就業輔導 6.康樂休閒 7.圖書閱讀 8.運動復健 9.臨時及短期照護 10.員工在職訓練 11.示範按摩中心 12.醫療保健 13.鑑定評量 14.復健治療 15.輔具資

源 16. 社工服務 17. 社福行政服務，此屬於台中市政府在身心障礙者服務方面新增項目，在九十三年度服務人次達六萬人次（台中市政府社會局，<http://society.tccg.gov.tw/>）。

經由前述可知，台中市政府在身心障礙者公設民營業務部分，僅委由瑪莉亞社會福利基金會承辦，而其至目前為止僅開辦三年，仍屬一項新興之服務，因此其截至目前為止，愛心家園之發展成效、運作情形、未來之營運效益、優劣得失皆值得深入分析，此為研究動機之一。

再者，台中市身心障礙福利公設民營正處於萌芽時期，在身心障礙福利服務部分，委由瑪莉亞社會福利基金會經營愛心家園，由瑪莉亞社會福利基金會承辦所有服務方案，並自負盈虧，對瑪莉亞社會福利基金會而言，在與政府合作關係中究竟應如何聯繫與協調？承辦業務後是否可能影響機構本身營運？

另外，對台中市政府而言，身心障礙服務委外辦理為何會新增公設民營方式？為何僅委由瑪莉亞社會福利基金會辦理？為何未採用公家經營方式？有何特別原因與意義及風險？是否有其他業務委外經驗得以參酌比較？關於上述問題皆引發筆者深入探究之興趣，此為研究動機之二。

## 第二節 國內相關研究之檢視

在政府部門財政情況日漸困窘之情況下，將業務委由民間辦理已漸成趨勢，而公設民營之方式也蔚為潮流。特別是在社會福利方面，將業務委由民間機構辦理不但可減輕政府負擔，也得以增加民間機構提供服務之機會（整理自林萬億、唐啟明，1997）。

隨著政府部門委由非營利組織承辦委外業務之趨勢，以及公設民營機構數量之增加，是故關於政府部門與非營利組織在執行公設民營業務之過程中的互動關係與各種現象，皆直得深入探究。筆者將國內與公設民營相關之研究彙整如表

1-3 所示：

表 1-3 國內公設民營相關研究之彙整

研究生 (年份)	研究主題	出處	摘要
施承斌 (2003)	社會福利機構承接政府公設民營業務的考量—以非營利組織管理觀點	慈濟大學社會工作研究所碩士論文	針對社福機構為何接受公設民營業務之原因，以及承接業務後對機構本身產生之影響作一深入探究，而使命、資源、機構主管之角色、機構間之互動為社福機構在承接公設民營業務之主要考量。
吳鳳英 (2003)	身心障礙者社區化就業服務與福利現況之需求探討	銘傳大學公共管理與社區發展研究所在職專班碩士論文	針對身心障礙者對於社區化就業以及目前福利服務情況之滿意程度作探討，以問卷調查方式進行，以北、中、南部之身心障礙者及其家人與朋友為研究對象。
李怡宣 (2003)	幼稚園公辦民營之研究	台北師範學院幼兒教育學系碩士論文	經由探究幼稚園公辦民營之概念與相關理論，以及幼教問題之發展與環境來分析台灣未來幼稚園公辦民營之可行性。
陳燕禎 (2003)	政府與本土非營利組織關係之轉變 財團法人台灣省私立台北仁濟院歷史研究分析	暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文	以歷史悠久的非營利組織-台北仁濟院為個案研究對象，探討其自清代以來與政府之互動關係，以及發展歷程與特性。
馮俊傑 (2003)	以非營利組織之觀點探討其與政府間互動關係—以社會福利財團法人為例	東海大學公共行政學系碩士論文	經由訪談社會福利非營利組織，以及彙整非營利組織相關理論，了解目前其與政府部門之間的互動關係。
蘇先啟 (2003)	社會福利機構公設民營協力關係之研	政治大學行政管理碩士學程專班碩士論文	探討基隆市政府與民間團體在合作提供服務過程中，兩者是否會因角色、資源、立

	究—以基隆市政府為例		場等...差異而面臨權責區分、溝通困難以及認知落差等困境。
李元通 (2003)	非營利組織與政府之互動關係—以桃園縣社會福利為例	銘傳大學公共管理與社區發展研究所在職專班碩士論文	以桃園縣為例，論述縣政府與非營利機構間應如何建立良好之夥伴關係，以合作提供更高品質之社會福利服務。
趙碧華 (2002)	我國社會福利民營化政策之評估研究—以大台北地區契約委託社會福利機構為例	政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文	以大台北地區為例，探究政府承辦單位、受委託社會福利機構以及各界專家學者對於社會福利民營化政策之執行成效所作的評估，進而彙整出可行之政策建議。
陳賢宗 (2002)	公辦社會福利機制民營化之可行性探討-以桃園縣婦女館為例	元智大學管理研究所碩士論文	經由桃園縣婦女館民營化之過程，探究社會福利民營化之可行性，並藉此評估民營化之方式、過程、以及其優勢與缺失，以作為政府將社會福利業務委由民間辦理之參考依據。
沈明彥 (2002)	福利服務公設民營之研究—以嘉義市政府委託 CCF 嘉義家庭扶助中心為例	中正大學社會福利研究所碩士論文	以嘉義市政府委由嘉義家扶中心經營婦青中心為例，深入探討嘉義市政府以及嘉義家扶中心建立委託關係後，在執行公設民營時雙方所面臨之困境與難處，爾後針對此情況提出各項建言。
江佳霖 (2001)	社會福利公設民營執行過程之分析—以花蓮縣政府社會局機構委託為例	慈濟大學社會工作研究所碩士論文	分析花蓮縣政府委由民間團體辦理經營社會福利服務之因素與過程，並探究雙方對於公設民營之認知與落差，藉以作為未來政府委託民間辦理社會服務之參考。
胡俊雄 (2001)	地方政府社會福利機構公設民營協力互動關係之研究—以高雄縣政府為例	中山大學政治學研究所碩士論文	以高雄縣政府為例，並將焦點至於分析政府與受委託機構間之互動關係、權責區分、對於執行公設民營之期待與落差，爾後提出政策建議。
黃雲生 (2001)	社會福利民營化趨勢中非營利組織之	南華大學非營利事業管理研究所碩士論文	以台中市委由民間部門辦理的老人居家服務為例，探討非營利組織在接受政府業務

	資源依賴與組織自主性 - 以台中市政府老人居家服務之委託為例		委託之後可能產生之影響，以及研析其自主性與對政府依賴性之問題。
林賢文 (2000)	台北市身心障礙者就業促進政策執行之探討	中正大學社會福利學系碩士論文	本文以台北市為例，主要探究身心障礙者就業促進政策之執行情況、成效與缺失，以及公部門內部之連結機制、公部門與民間福利機構之間的互動關係，並分析此政策對於身心障礙者之正負面影響。
朱小琦 (1999)	建構社會資源網絡之研究--以台北市身心障礙者個案管理服務為例	東吳大學社會工作學系碩士論文	主要探討社會資源網路之建構與連結之過程與困境，並以身心障礙者個案管理服務為例，分析台北市社會局與個案管理中心對於身心障礙者個案管理之互動關係，包括雙方對此之了解、運作、聯繫方式。
趙璟瑄 (1998)	台北市政府社會局公設民營政策執行之分析 - 政府觀點	中興大學公共政策研究所碩士論文	著重於在資源、經費、人力方面皆具有優勢之台北地區為研究範圍，且將焦點至於與公設民營相關之議題，分析此項由政府委由民間提供福利服務的方式之優劣得失
郭登聰 (1998)	我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析	中正大學社會福利學系博士論文	針對社會福利民營化之形成、發展、演變作一歷史分析，並檢視民間部門與政府部門之互動關係與民間部門參與社會福利服務提供之優勢與缺失，爾後探討社會福利民營化之適用情況、未來發展、對社會福利政策之衝擊與影響。
余鎮軍 (1997)	身心障礙福利服務現況及資源整合之研究 - 以高雄市為例	中山大學中山學術研究所碩士論文	以高雄市為案例，評析其市內共二十三家身心障礙福利機構運作之情形，提供身心障礙福利服務之狀況，與政府部門之聯繫狀況，希冀能將全市各項資源相連結，以提供政府部門與民間部門在推動身心障礙服務之參酌。

劉淑瓊 (1997)	社會福利民營化之 研究—以台北市政 府契約委託社會福 利機構為例	台灣大學三民主義研 究所博士論文	藉由評析公設民營之制度沿革、發展歷程 、歷史結構，與台北市政府推動業務委外 辦理之實務情況做一檢證，並據此提出適 切之政策建言。
韋淑娟 (1997)	公私部門委託關係 之研究--以台北市 公設民營兒童福利 機構為例	中國文化大學兒童福 利研究所碩士論文	以台北市公設民營兒童福利機構為案例， 探究政府部門與民間部門之間的委託關係 作者並將公設民營此種委託關係的過程， 分為五個階段：1 公開甄審前階段 2 甄審 階段 3 訂立契約階段 4 執行委託階段 5 評 估與續約階段。

資料來源：本研究整理

由上述文獻資料之檢視發現，探討公設民營之研究內容極為多元，是故為有助於了解目前先行研究之情況，筆者將前述公設民營相關議題之探討整理為以下四部份：

### 一、就理論背景觀之

關於公設民營理論之探討，主要針對其形成背景、發展情況以及演變歷程作一論述，並藉由其他國家公設民營之發展經驗與政策環境，以及提供福利服務之探究，作為我國發展以公設民營方式提供社會服務之參酌方向。

### 二、就研究區域觀之

國內論文相關研究多以台北市為案例進行探討，究其原因，應是台北市具有較為豐沛之資源、人力、經費、經驗。其他縣市包括基隆市、桃園縣、嘉義市、高雄市、高雄縣、花蓮縣也曾作為研究案例。而在研究區域上以台中市作為研究案例者，僅黃雲生「社會福利民營化趨勢中非營利組織之資源依賴與組織自主性 - 以台中市政府老人居家服務之委託為例」一文。

### 三、就研究角度觀之

探討以公設民營方式委由非營利組織提供社會福利服務之研究者，切入之角度可分為三種類型：其中以非營利組織之觀點居多，主要探究非營利組織承接政府委外業務之原因與考量，而以政府部門之觀點切入者，主要探討政府部門將業務委由民間部門辦理之因素與過程，另外，兼論政府部門與非營利組織之觀點者則較為缺乏，主要分析雙方在執行公設民營過程中之互動關係，以及所面臨之困境與解決之道。

#### 四、就分析焦點觀之

目前關於社會福利公設民營之研究，以分析之焦點來看，所探究之內容多以老人福利、兒童福利、婦女福利居多，以身心障礙福利為研究主題者，大多探究有關身心障礙者社區化就業問題、身心障礙就業政策之執行成效、身心障礙者個案管理與生涯轉銜等議題，對於身心障礙福利服務由政府部門以公設民營方式，委由非營利組織提供服務則甚少著墨，也缺乏相關實證研究。

綜合以上所述，針對台中市身心障礙福利服務深入探究之文獻資料以及實證研究皆極為缺乏，因此本研究將以台中市愛心家園作為個案研究，嘗試探討在業務委外辦理部分獲得優等之評比，同時獲評為較能滿足身心障礙者多種不同需求之台中市，以及獲得殘障福利機構評鑑優等獎之瑪利亞社會福利基金會，雙方在公設民營此委託關係中的互動情況，以作一平衡之分析與觀察。

### 第三節 研究對象

依據內政部於民國八十六年一月所頒布之「推動社會福利民營化實施要點」第三條說明政府委託民營類型為：(一)公設民營：即包括政府提供土地建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供服務；(二)委託服務：即政府不提供土地建物及設施設備，僅委託民間提供服務。而台中市政府在身心障礙福利業務委託民間辦理部分，首次採用公設民營方式委託，而承接此項委外業務的非營利組織，即為財團法人瑪利亞社會福利基金會。

財團法人瑪利亞社會福利基金會為一全國性的組織，在組織發展層面具有良好的社會形象，在組織信譽層面廣受社會大眾信任，並且曾獲得殘障福利機構評鑑優等獎，對於提供身心障礙者之服務已有二十多年之經驗。而在身心障礙福利部分，首次開辦之台中市愛心家園，為一綜合性身心障礙福利中心，其僅委由瑪莉亞社會福利基金會經營管理，也呈現出此基金會必有值得其他非營利組織效法之處。

此外，台中市政府在業務委外辦理部分獲得優等之評比，同時獲評為較能滿足身心障礙者多種不同需求，此代表其在業務委外辦理之成效獲得肯定。是故本研究將以台中市立愛心家園，以及首度開辦身心障礙公設民營業務之台中市政府為研究對象，探究台中市政府將身心障礙業務委外辦理以及瑪利亞社會福利基金會承接政府業務之背景歷程、因素、影響，其次，探討雙方在簽訂契約後執行公設民營業務之情況，爾後分析各自所面臨之困境以及因應之道，並將政府部門與非營利組織之立場作一比較，以平衡雙方之觀點，並試圖發現癥結點所在。

## 第四節 研究目的與研究問題

### 壹、研究目的

一、經由公設民營相關文獻之檢視，了解目前公設民營運作之困境，同時探討以此方式提供社會服務對於業務委託者與受托者之影響。

二、本文欲針對「愛心家園」的委託單位（台中市政府）與受託單位（瑪利亞社會福利基金會）進行深度訪談，以了解雙方對於「公設民營」的定義認知、運作與期待，以及各自在運作上所遭遇之困境。

三、探究台中市政府執行社會福利公設民營之演變過程、實施現況與未來發展。

四、了解瑪利亞社會福利基金會承接台中市政府委託辦理服務之因素，以及承接業務前後之影響。

五、藉由研究結果與發現，作為未來政府對社會福利服務以公設民營方式委由民間辦理以及民間承接政府業務之參考。

## 貳、研究問題

基於上述研究目的，本文之研究問題如下：

一、台中市政府對於身心障礙福利業務部份辦理情況為何？新增公設民營方式委由瑪利亞社會福利基金會辦理之背景歷程為何？

此問題主要在於了解台中市政府在身心障礙福利業務辦理的情況，為何會新增設公設民營的方式來辦理身心障礙福利的業務，以此方式經營愛心家園？為何不是用其他委外的方式？例：公家經營或是民間經營委託瑪利亞社會福利基金會？有何特殊因素與動機？或是希望達致何種目標？是故此問題即在於了解台中市政府以公設民營方式委託瑪利亞社會福利基金會之背景歷程。

二、瑪利亞社會福利基金會承接台中市政府業務委外之背景歷程為何？承接業務前後有何差異？

瑪利亞社會福利基金會此機構本身已提供身心障礙者相當多元之服務，即是有相當多的身心障礙業務要辦理，因此，當初為何有意願再接受台中市政府的委託，承接愛心家園的業務？從承接前所作之準備到正式承接，此過程考量的重要因素有哪些？在經營管理愛心家園前後，在人力、經費、資源、運作等..層面對瑪利亞本身產生哪些影響？或是有何助益或損失？

三、台中市政府與瑪利亞社會福利基金會在公設民營運作之過程中，雙方之互動關係為何？

此問題主要在於了解在台中市政府以公設民營的方式，委由瑪利亞經營管理愛心家園此委託過程中，兩者的互動關係，包括雙方之權責角色，合作情況、資源分配、溝通協調等情形。

四、台中市政府與瑪利亞社會福利基金會在公設民營運作之過程中，雙方所面臨之困境為何？因應策略為何？對於未來之期待為何？

此問題主要在於了解台中市政府以及瑪利亞在執行公設民營業務時，遭遇了哪些問題以及困難？解決方法為何？此外，雙方認為以此方式提供身心障礙服務之優缺點何在？對於未來以此方式合作有哪些期待？

## 第五節 研究方法與研究限制

### 壹、研究方法

本文擬採用文獻分析法、訪談法、個案研究法三項方式進行研究，首先經由文獻資料之檢閱作為個案研究之基礎，而後輔以訪談法將理論與實務層面作一檢證，並藉由愛心家園之案例，探究政府部門以公設民營方式委由民間經營之實際運作情形以及優勢與缺失。

#### 一、文獻分析法

文獻探討最基本的三項功能即為：澄清並確認研究問題的範圍、改進研究的方法論、擴展對所欲研究領域的相關知識（胡龍騰等譯，2003：33）。

因此，本研究將蒐集國內外相關文獻資料，包括論文、專書、期刊、網站資料、政府出版品等，藉由前述各項資料之彙整作為本研究之理論基礎，將社會福利、公設民營、非營利組織、身心障礙福利服務之發展資料做一匯集與整理，以瞭解目前國內外在社會福利服務與公設民營方面之相關研究成果與情況，作為本研究之參酌方向。

#### 二、訪談法

訪談是一項由民眾身上蒐集資訊所常用的方法，在現實生活中透過與他人不同形式之互動蒐集資訊，任何在兩者或兩者以上人與人之間的互動，而互動的人

們心中有一特定之目的，此即稱之為訪談（潘中道等譯，2003：130）。

因此，經由訪談台中市政府委外業務承辦人員以及瑪利亞社會福利基金會人員之過程，可針對文獻資料部分加以輔助與補充，並了解雙方對於以「公設民營」方式來提供身障服務之認知與期待，並將雙方之觀點作一交叉檢驗，以獲知雙方在實際合作過程中之問題與癥結，進而研擬出可行之建議。

### 三、個案研究法

個案研究法為個別的、深度的、描繪的與偏向質的一種研究方法，期望對個案深入的了解，來探究其與全體的相同點與相異點，此為一種探索以及分析社會單位生活過程的方法（蔡漢賢，2000：438）。

在本文之研究中，將以台中市政府在身心障礙福利服務方面，首次以公設民營方式開辦之愛心家園作為研究之個案，藉此探究政府部門以公設民營方式，委由民間部門提供身障福利服務之成效及優劣得失，以及分析雙方在公設民營運作過程中的互動關係，經由分析之結果，提供政府未來將業務委由民間辦理之參酌方向。

### 貳、研究限制

一、由於筆者時間、人力之限制，以公設民營推展社會福利服務之輸送方式，僅探討台中市政府委由瑪利亞社會福利基金會所經營管理之愛心家園，研究範圍僅限於台中市，無法進行較為全面以及完整之探究。

二、在規劃訪談對象中，由於公部門承辦人員業務繁忙，因此在約定訪談時間方面，可能有其困難度。另外在訪談內容方面，公部門人員在心態上或許較為保守，是故在所答問題之真實性可能影響本研究分析。

## 第六節 重要名詞解釋

在本節中將界定與本研究相關之重要名詞，包括公設民營、身心障礙者、非營利組織，茲將分述如後：

## 一、公設民營

內政部依據八十八年所制定「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」，該辦法第二條第二項第一款對公設民營機構定義如下：「公設民營係指政府提供依法設立機構之土地，建物及設施設備等，委託受託者經營管理並提供服務。」（全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/fn.asp>）。

而國內文獻所提及福利服務委由民間經營辦理的方式有三：個案委託、方案委託、機構委託（唐啟明，1997；陳菊，1997；陳武雄，1996），其中機構委託係指政府部門規劃福利服務提供方式、對象、項目，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簽訂契約之關係，委由民間團體對於政府要求之項目或標的團體提供服務，此即是所謂的公設民營。

另有學者稱為公辦民營，係指政府與民間簽訂租賃契約，將政府的資產租借給民間使用並經營政府所指定的業務，亦即政府擁有資產所有權，而民間則經由租賃契約設定經營某項業務所需之權利（張玉山，1996：48）。

本文所謂之公設民營，係指政府與民間部門透過契約之簽訂規範雙方之權利與義務，由政府提供設施設備委由民間部門經營，並提供社會服務。詳細之概念與發展將於後續章節詳述。

## 二、身心障礙者

依據身心障礙者保護法第三條規定，本法所稱身心障礙者，係指個人因生理或心理因素致其參與社會及從事生產活動功能受到限制或無法發揮，經鑑定符合中央衛生主管機關所定等級之下列障礙並領有身心障礙手冊者為範圍：視覺障礙者、聽覺機能障礙者、平衡機能障礙者、聲音機能或語言機能障礙者、肢體障礙

者、智能障礙者、重要器官失去功能者、顏面損傷者、植物人、失智症者、自閉症者、慢性精神病患者、多重障礙者、頑性（難治型）癲癇症者、經中央衛生主管機關認定，因罕見疾病而致身心功能障礙者，其他經中央衛生主管機關認定之障礙者。前項障礙類別之等級、第七款重要器官及第十六款其他障礙類別之項目，由中央衛生主管機關定之（全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/fn.asp>）。

### 三、非營利組織

非營利組織（Non-Profit Organization，簡稱 NPO），此名詞源於美國的「國家稅收法」（International Revenue Code.，簡稱 IRC）意指符合該法條 501（C）為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體，包括教育、宗教、文藝、科學及其他慈善組織（鄭怡世，1999：313）。

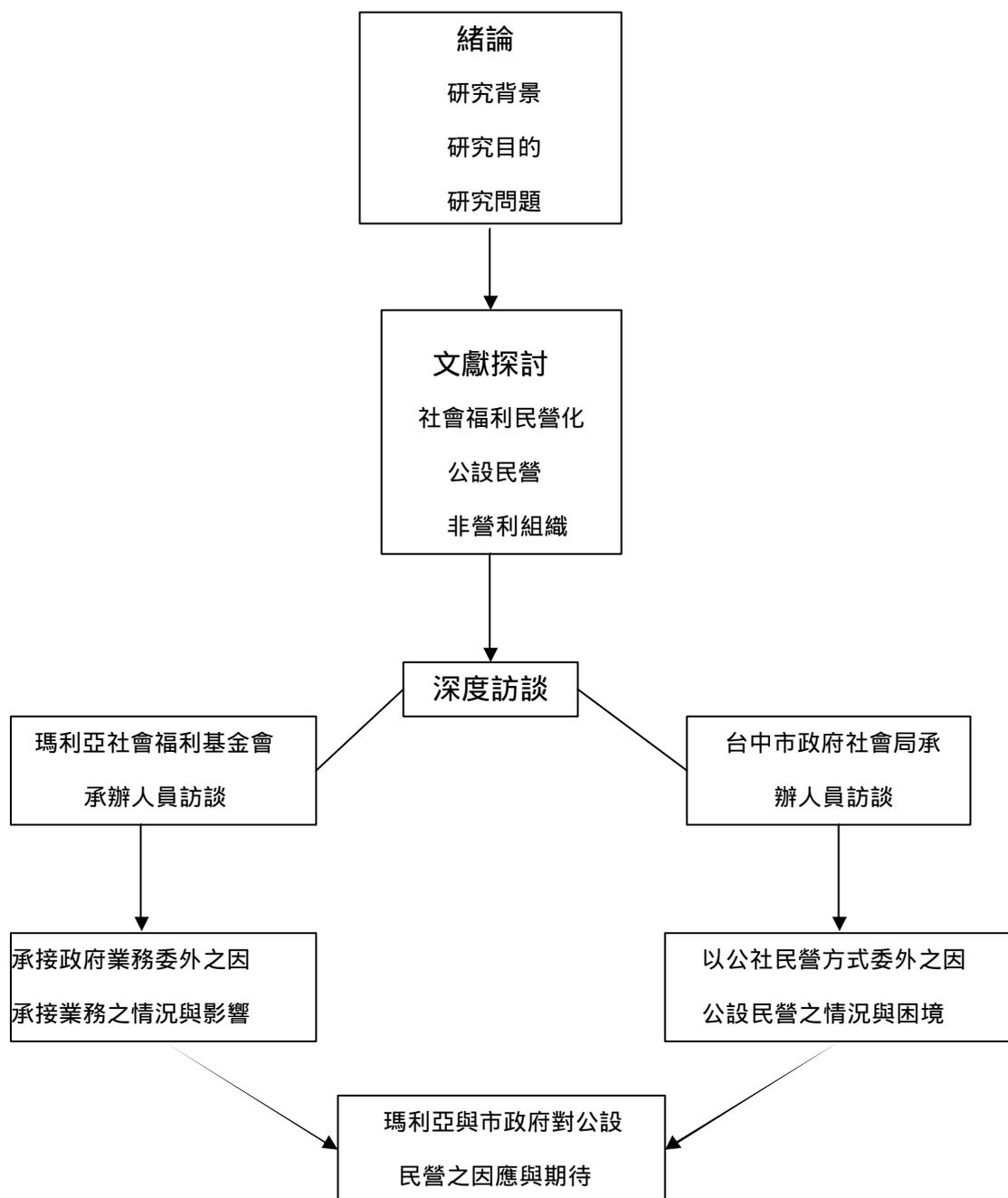
對於非營利組織之定義，一般較常引用學者 Thomas Wolf（1990：6）之界定（孫本初，1994：2；鄭怡世，1999：314）：

1. 必須具備公共服務的使命
2. 必須經政府立案，接受相關法令規章的管轄
3. 必須是一個非營利或慈善的法人組織
4. 其經營結構必須排除私人利益或財物之獲得
5. 其經營得享有免除政府賦稅之優待
6. 享有法律上的特別地位，捐助者或贊助者的捐款得列入免稅範圍

此外，依據社會工作辭典（2000）之認定，非營利組織（Nonprofit Organization）是依法令規定設立且不以營利為目的的組織，我國非營利組織所指涉之意義與範圍大抵上可包括各級人民團體、財團法人基金會與財團法人機構。

綜合以上所述，本文所謂之非營利組織，指我國民法、人民團體法、相關特別法所規定設立之各級人民團體、財團法人基金會與財團法人機構，而財團法人瑪莉亞社會福利基金會乃屬民法中所規定之財團法人。

## 第七節 研究流程



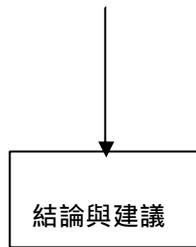


圖 1-1 研究流程

資料來源：筆者自繪

## 第八節 章節安排

### 第一章 緒論

首先介紹本研究之研究背景與動機，並針對國內關於公設民營相關研究作一檢視，其次說明研究問題、目的、方法，爾後為研究流程與章節安排。

### 第二章 文獻探討

針對社會福利民營化、公設民營、非營利組織相關理論作一探討與匯整，以作為本研究之理論基礎。

### 第三章 個案描述

針對研究中之案例作一說明，本章將介紹瑪利亞社會福利基金會之背景狀況，以及愛心家園之服務項目、對象、宗旨，以及組織架構與業務辦理情形；並透過對台中市政府目前推展社會福利之情況，瞭解公設民營的發展、演進和办理流程與情況。

### 第四章 個案研究與分析

以台中市愛心家園為例，介紹其發展歷程、背景沿革、目前業務辦理之情況，並探究瑪利亞社會福利基金會承接委外業務之演變過程，以及承接委外業務前後之差異。

此外，藉由雙方之互動情況分析政府與非營利組織之互動關係、瞭解雙方對公設民營之認知、執型時面臨之困境、對於未來公設民營發展之期待與建議做一對照比較，突顯癥結點所在，並以第二章論述之相關理論分析差異的原因。

## 第五章 結論與建議

本章包括研究結論以及研究建議，經由前述章節之分析，彙整為本研究之結論與發現，而研究建議包含對(委託者)政府之建議、對(受委託者)非營利組織之建議，並總結本文之研究發現，嘗試為後續研究者之研究方向提出建議。

## 第二章 文獻探討

本章首先將闡述民營化、社會福利民營化之背景發展與相關概念，而後針對公設民營之相關理論與發展情況做一論述，最後將深入探究成功推動公設民營之要件，以及針對非營利組織與政府之互動關係做一彙整。

### 第一節 民營化<sup>3</sup>之相關概念與發展

#### 壹、民營化之興起

一九七零年代以來，由於能源危機阻礙了世界各國之經濟發展，再加上全球性經濟大恐慌，各國皆面臨稅收短少，經費缺乏，與財政困難之窘境，因而產生了所謂「福利國家危機<sup>4</sup>」，使得政府必須緊縮各項公共支出，此外，由於政府部門效率低落、官僚體系成效不彰，因而促使了代替福利國家<sup>5</sup>之相關概念產生，諸如：福利多元主義(Welfare Pluralism)、福利國家民營化(Privatization of Welfare State)、福利國家的混合經濟(Mixed Economy)、共同生產(Co-production)、權

---

<sup>3</sup>關於 Privatization 一詞，學者所著重之焦點不同因而有多種譯法，包括民營化、民有化、私有化，為行文便利，在本研究中皆稱之為民營化。

<sup>4</sup>福利國家危機包括下列三方面：一、財稅危機：福利國家用在福利服務方面的財政支出佔政府支出的百分比有逐年增加的趨勢。二、經濟危機：福利國家的社會福利是透過政府立法，以公權力來干預市場的供需原則，因而影響市場自由運作法則。三、科層危機：為分配龐大的福利資源，福利國家的社會福利制度，必須建立龐大的社會福利科層體制來執行分配資源的任務(社會工作辭典，2000：679)。

<sup>5</sup>根據學者 Wilensky 與 Lebeaux(1965)對福利國家之界定，其認為福利國家是政府保障每一個國民最低所得、營養、健康、住宅、教育之水平，對國民來說這是一種權利，而非慈善(引自社會工作辭典，2000：678)。

力下放 (Empowerment) 等.... (整理自江亮演, 2004; 沈明彥, 2002; 鄭宜世, 1999)。這些策略與概念雖然不同, 卻有相當類似的意涵與發展方向, 即政府不再是唯一的福利提供者, 社會福利之責任將由非正式部門 (如家庭與社區)、志願部門、商業部門、政府部門共同負擔 (施承彬, 2003; 鄭讚源, 1997; Johnson, 1987)。

而前述概念也影響了一九八〇年代所興起之民營化風潮, 代表著各國政府在公共服務活動以及資產所有權之縮減, 而各國原本由公部門所承擔之功能, 將轉由私部門或市場機能運作 (陳武雄, 1997: 4), 此也意味著政府部門、民間部門、非營利組織對於公共服務之共同參與, 顯示民間所扮演之角色將日趨重要。

私部門在生產物資以及提供服務方面所扮演之角色越來越重要, 影響力也漸趨成長。在現代化國家當中, 公部門與私部門之間的合作形式越來越多樣, 機會也漸趨頻繁, 其主要目的在於擴大服務範圍與層面, 兩者之間因而形成緊密的網絡關係。而政府部門與私人企業常透過各種不同之合作方式提供各項服務以及發展公共基礎建設。如: 委外、替代、BOT 等等..... 因此, 政府也極為鼓勵非政府組織、中小型企業、自願性團體、地區性團體等...合力提供服務 (Rondinelli&Cheema, 2003: 219), 前述有關於公部門與私部門之間的合作方式將於後續章節探討。

國內外學者對於「民營化」一詞之定義有多元之看法, 學者 Ernst (1998) 指出, 民營化的概念是由知名的管理學者 P. Drucker 所提出, Drucker 主張以「回復私有化」(Re-privatization) 的手段以解決美國政府在公共事務管理上所遇到之困境 (引自詹中原, 2004: 3)。再者, 在社會福利層面引用較多的是學者 Le Grand 與 Robinson 的界定, 認為政府從其在經濟社會層面之活動, 主要為直接提供服務 (Provision)、補助或津貼 (Subsidy), 和管制 (Regulation) 上有所退縮, 交由自由市場去運作 (引自謝美娥, 1991; 孫建忠, 1990)。

此外, 學者 E.Savas 認為: 所謂民營化可區分為狹義與廣義之意涵, 狹義之民營化即是民間機構在提供社會服務之功能與日俱增, 而政府則漸漸減低提供服

務與滿足人民需求之角色。廣義之民營化涉及「Public-Private partnerships」<sup>6</sup>之概念已漸趨普遍，意指公部門與私部門所扮演之角色同等重要，共同滿足人民多元之需求與提供服務（Savas，2000：3）。而所謂 Public-Private partnerships，其亦為民營化之一種方式，更為廣泛之層面又包括以下三項（Savas，2000：105-106）：

- 一、政府與私部門之間透過契約、特許經營權、補助等方式共同生產財貨以及供給服務
- 二、公私部門合作發展公共基礎建設之計畫
- 三、政府、私人企業、公民領袖為改善都市環境之合作關係

再者，學者 Kouwenhoven 認為 Public-Private partnerships，其意指公部門與私部門之間的一種正式、合法之合作形式，此為較狹義之說法；較為廣義之觀點則是較不拘泥於正式之諮商平臺，其意指政府與私部門間的互動，其關鍵在於達成共同的目標，其協力合作的目標具有社會和經濟的特徵，並在目標之外的部分，有各自的責任與特性(Kouwenhoven，1993:120)。

由非營利組織<sup>7</sup>與政府合作，共同推動與民眾利益有關的事務，此種由非營利組織加入公共服務之產出過程，此即公私部門的「合產」(Coproduction)，合產之範圍包括政府服務與公共財之提供、生產、輸送，主要為建立民眾個人以及非營利組織與政府之間的合作關係。而現今在公私部門漸趨注重合作關係之潮流下，「合產」已不僅僅是強調對價與利益之結合的交易與交換關係，現在凸顯的是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係。同時除了合產關係之外，尚有「協力」(Partakership)、「夥伴」(Partnership)關係之建立（李宗勳，2004：22；江民修、梅高文，1999：10）。

一般而言，使用「公私部門協力」強調是為了解決一些財政上之壓力的一種

---

<sup>6</sup>關於一詞 Public-Private partnerships 有學者譯為公私協力、公私合產、夥伴關係，其他相關概念還包括策略聯盟（Strategic alliance）、集體策略（Collective strategic）、社會合夥（Social partnership）、社會行動系統（Social action system）等（徐宗鴻，2003、江明修，1998）。

<sup>7</sup>論及「非營利組織」(Non-Profit Organization，簡稱 NPO)時，由於範圍極廣，是故學界對此有多元之論點，涵蓋了「鄰里組織」(Neighborhood organizations)、「公益團體」、「私人志願組織」(Private voluntary organizations)、「第三部門」(The third sector)、「基金會」(Foundation)、「非商業組織」(Noncommercial)等（陳金貴，2002；江明修，1998）。

資源整合途徑，而且範圍廣，尤其強調將私組織納入協力網絡中，運用資源和經費補充政府財力的不足，雙方或多方共同協力，辦理公共性事務。此外，「公私協力」也包括跨部門之組織間，為了實現彼此之需求，而進行長期之合作與資源分享，此概念之中除了單純的協力外，又多了跨部門之概念（李宗勳，2004，52；徐宗鴻，2003：15）。而「夥伴關係」是對於需要財務與人力投資之計畫的共同承諾一致目標的完成，公共與私部門的夥伴共同承擔風險、權威與責任，需要公部門與私部門密切的、明白的、正式的合作（林玉華，2004：3）。

綜合前述之說明，儘管學者對於「Public-Private partnerships」一詞因強調之重心、層面、焦點不同，而有多元之詮釋，但其主要之概念皆在於公部門與私部門之間的一種合作，透過此種相互合作之互動關係，提供服務之輸送與財貨之生產，而本研究中所探究之「公設民營」，亦為公私部門合作關係之一種方式，經由政府部門所提供之設備與土地，交由民間部門加以經營管理，且透過契約之簽訂規範雙方之權利與義務，筆者認為此種互動關係較契合於前述夥伴關係之涵義，即雙方擁有共同之目標並各司其職，政府部門可獲得民間之人力與技術等，而民間則獲得政府所提供之經費與資源，兩者共同扮演提供社會服務之角色。因此，後續章節將深入探討關於以公設民營方式提供福利服務之優勢與缺失，以及公部門與私部門在此過程中之合作關係。

## 貳、民營化之類型

公私部門之間的夥伴關係是一種由兩者合力提供公共服務之重要方式，其目的不僅在於試圖將民間之創業精神與成本效益分析帶入政府之服務功能中，更重要的是，能夠邀請非營利組織在基於公民參與和共同承擔公共責任之自覺下，與政府部門共同從事公共事務之執行和基礎建設之工作（Rondinelli&Cheema，2003：220）。

由於論及「民營化」時，所涵蓋之概念極為廣泛，不同國家之學者基於背景、文化、國情等之差異因而對民營化有不同層面之解釋，其涉及之概念包括「夥伴關係」（Public-Private partnerships）、「簽約外包」（Contracting out）、「去國營化」（Denationalization）、「企業私有化」（Corporatization）、「撤資」（Divestment）、「商

業化」(Commericalization)、「市場化」(Marketization)等，而民營化之基本類型多以學者 E.Savas 之區分方式為主要依據，分別包括以下三大類型如表 2-1 所示 (Savas, 2002 : 125-127)：

表 2-1 民營化之型式

委託	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.簽約委外</li> <li>2.特許經營權</li> <li>3.補助</li> <li>4.抵用卷</li> <li>5.強制</li> </ol>	局部服務 全權管理 特許權 租賃
撤資	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.出售</li> <li>2.無償移轉</li> <li>3.債務償付</li> </ol>	合股 私人買主 大眾 受雇員工 使用者或客戶 合股 大眾 受雇員工 使用者或顧客 原先擁有者 選擇接受者
替代	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.功能不足之替代</li> <li>2.退離之替代</li> <li>3.解除管制之替代</li> </ol>	

資料來源：Savas, 2000 : 127

以上民營化之三大主軸分別包括委託 ( Delegation ) 撤資 ( Divestment ) 替代 ( Displacement ) , 而各類型之中又可細分為數種方式, 無論是何種方式之民營化, 其所代表的核心意涵皆是政府部門在資產部分所有權之移轉, 以及在公共服務上角色之轉變, 學者 Robert B.Denhardt (1991:82)也指出: 公共服務領域目前最重要的趨勢之一, 是有愈來愈多的公共服務透過私人, 特別是非營利組織來輸送。

承前所述, 在福利服務的遞送過程當中, 政府部門已非唯一之供給者, 其主要任務已轉變為監督、規範、協助、引導等....., 而非營利組織來扮演提供公共服務之角色已漸為一普及之現象, 是故有關非營利組織之相關概念有必要加以瞭解, 以下將針對非營利組織基本概念做一簡要探討, 以釐清本研究中所為非營利組織之意涵。

### 參、非營利組織之意涵

一般國家的組織通常由三個部門組成, 分別是政府部門、企業部門、非營利部門。政府部門訂定及執行公共政策, 企業部門則扮演市場機能之角色, 而非營利部門則是公民社會之基礎處理前兩個部門未能涵蓋之事務空間, 這三個部門緊密結合使國家運作順暢, 民眾可以得到最周全之照顧, 而非營利組織也因融合了政府與企業兩者之特質, 不僅具有企業之活力, 也能承擔起供促進共利益之責任與使命 ( 陳金貴, 2002 ; 江明修, 1998 )。

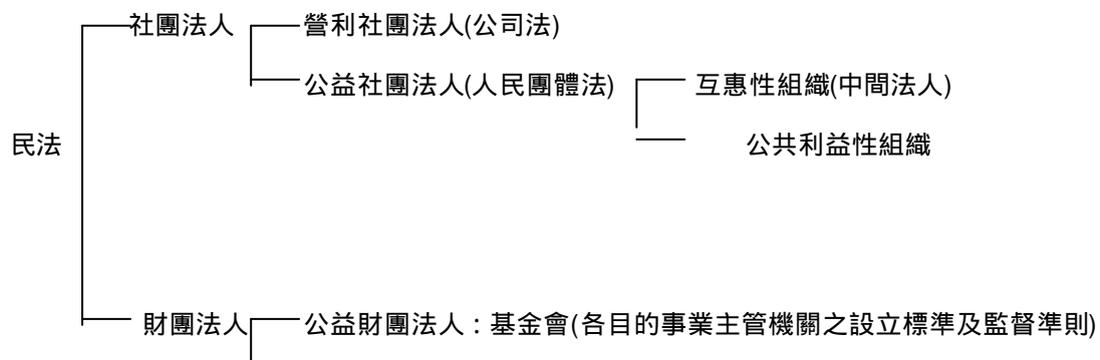
「非營利組織」( Non-Profit Organization, 簡稱 NPO ), 此名詞源於美國的「國家稅收法」( International Revenue Code. , 簡稱 IRC ) 意指符合該法條 501 ( C ) 為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體, 包括教育、宗教、文藝、科學及其他慈善組織( 鄭怡世, 1999 : 313 ) 對於非營利組織之論述, 一般較常引用學者 Thomas Wolf ( 1990 : 6 ) 之界定 ( 孫本初, 1994 : 2 ) :

1. 必須具備公共服務的使命
2. 必須經政府立案, 接受相關法令規章的管轄

3. 必須是一個非營利或慈善的法人<sup>8</sup> 組織
4. 其經營結構必須排除私人利益或財物之獲得
5. 其經營得享有免除政府賦稅之優待
6. 享有法律上的特別地位，捐助者或贊助者的捐款得列入免稅範圍

鄭怡世（1999）從法律的角度將非營利組織區分為「狹義」與「廣義」的概念，其所謂狹義的非營利組織相較於廣義的非營利組織而言，為「依民法、人民團體法、各種特別法、宗教法規所設立的非營利性社團法人、宗教社團法人、一般性財團法人基金會、依特別法設立的財團法人，宗教財團法人，且向法院辦理登記完成，享有稅法上之優惠的組織稱之」。廣義的非營利組織乃是「指政府組織，以及依民法、人民團體法、各種特別法、宗教法規所設立的各種組織，因其成立皆非以營利為目的，故皆歸類為非營利組織」。

我國規範非營利組織的法源是民法，在本國的法律體系中，並沒有「非營利組織」或「基金會」等名詞，非營利組織的概念見諸「民法」裡面對「公益法人」的規範，而基金會則是一般對「財團法人」的代稱，我國長期以來，擔任社會福利任務之民間機構即在國家法令規範下，以財團法人、社團法人等非營利型態出現，且以此種組織接受國家的委託、交辦或補助（李玉君，民 2003：86 馮燕 b，民 2000：76），學者馮燕將國內非營利組織的法律規範與架構，繪製整理如圖 2-1 所示：



<sup>8</sup> 法人 ( Juristische Person ) 是與自然人相對之概念，指按照法定程序設立，有一定的組織機構和獨立的 ( 或獨立支配的財產 ) 並能以自己的名義享有民事權利、承擔民事義務的社會組織 ( 陳林，2004：37 )。

- 特別財團法人：私立學校(私校法)
- 私立醫院(醫療法)
- 寺廟、教會(宗教法)
- 研究機構(中華經濟研究院設置條例、工研院設置條例)
- 社會福利機構(各種社會福利法、更生保護條例等)

圖 2-1 我國民法傳統下非營利組織的規範法制

資料來源：馮燕，民 2001：80

非營利組織的主要特徵，即是要有公共服務的使命，積極促進大眾福祉，且不以營利為目的，因而我國長期以來，擔任社會福利任務之民間機構即在國家法令規範下，以財團法人、社團法人等非營利型態出現，且以此種組織接受國家的委託、交辦或補助(李玉君，2003：86；顧忠華，2000：25)。我國民法總則將法人區分為財團法人與社團法人，前者指法律上對於為特定財產集合賦予民事權利能力而形成的，並以捐助目的和設立章程為活動依據的法人。後者指以人的集合為基礎有民事權利能力，並以章程為活動依據之組織。而財團法人之特質以及與社團法人之差異如下所示(陳林，2004：45；陸宛蘋，1999：31)：

- 1.財團法人為公益性質，具有其特定目的
- 2.財團法人係以捐助財產方式為其基礎並無人的組織，屬於他律法人<sup>9</sup>，故須有一定之資產
- 3.財團法人之設立，以提供財產之形式或生前捐助以遺囑為之均無不可，但均需要捐助行為
- 4.財團法人以董事會為其執行機關

表 2-2 財團法人與社團法人之比較

<sup>9</sup> 他律法人意即對這個法人施加規範的機關，為外人，財團法人之所以被歸屬為他律法人，是因為其未設有意思機關，財團法人無意思機關即無法由意思機關來監督執行機關，惟對執行機關之監督不可或缺，因此監督責任即交付政府行政機關或法院等外部機構，因政府行政機關與法院皆非財團法人之內部組織，故法律上將財團法人歸屬於他律法人(馬秀如，2000：4)

類別 項目	成立基礎	存在目的	經費來源	行為依據	執行機關
財團法人	捐助財產、捐助人	公益	基金孳息 捐贈收入	捐助章程 他律法人	董事（監察人）
社團法人	人（社員）發起人	公益或營利	會員會費 捐贈收入	社員總會 自律法人 <sup>10</sup>	理事（監事）

資料來源：陳林，2004：46

學者 Salamon(1992)亦指出非營利組織具有六大特徵，分別是(轉引自官有垣，2001：8)：

- 1.正式的組織：具有合法的法律地位。
- 2.民間私人性質：既不屬於政府部門，也不應由政府官員充當董事會成員，但是並不意味著非營利組織就不能接受政府的財源或是政府官員絕對不能擔任董事。
- 3.利潤不能分配：組織本身可以生產利潤，但必須將組織的利潤運用在機構宗旨限定的任務，亦不能分配利潤至內部工作人員，此與營利組織有極大的差別。
- 4.能夠自我治理：組織本身的治理程序，不受外在團體的控制。
- 5.志願人員的參與：應有某種程度的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組織具有領導與治理性質的董事會。
- 6.公共利益的屬性：所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務公眾為職志。

非營利組織所涉及之範圍過於廣大，國內外學者也做過廣泛之探究，但其焦點皆在於強調非營利組織「不得分配盈餘」以及具有「公共性」之特質。綜合前

<sup>10</sup> 相對而言，自律法人意即對這個法人施加規範的機關為自己人，因社團法人以人（組織成員）為成立基礎，須由人決定法人組織之意思，而社員總會為社團法人之最高意思機關，由其監督執行機關，且社員總會係在社團法人之內部，故社團法人被歸屬於自律法人（馬秀如，2000：4）。

述之說明，本研究中所稱之非營利組織，乃採用鄭怡世狹義的非營利組織觀點，為「依民法、人民團體法、各種特別法、宗教法規所設立的非營利性社團法人、宗教社團法人、一般性財團法人基金會、依特別法設立的財團法人，宗教財團法人，且向法院辦理登記完成，享有稅法上之優惠的組織」，財團法人瑪利亞社會福利基金會乃屬一般性財團法人基金會，即是由民間捐資成立之基金會同時具備前述財團法人之特性。

## 第二節 社會福利民營化之發展

### 壹、社會福利民營化之興起

福利國家在十九世紀中期迅速發展，特別是在社會福利領域方面，政府是主要之供給者，提供廣泛且多元之服務，但也遭受到許多批評，如不公平、無效率、財政危機等，為因應前述批評因而有了改革措施，包括分權化、解除管制、社會福利民營化、社區化等，其目的即是使民間能夠有更多機會參與福利之提供（黃源協，1997；陳武雄，1997）。而此時也正當新右派<sup>11</sup>思潮興盛時期，強調減少國家福利支出，以降低國家的赤字，主要的代表人物為英國柴契爾夫人（Margaret Thatcher）的福利緊縮行動以及美國雷根政府（Regan Administration）的反福利主義，上述主張皆對世界各國之社會福利政策產生相當大的影響（王仕圖，1999；林萬億，1994）。

---

<sup>11</sup> 新右派是一種具影響力及政治性的意識形態，主張市場經濟之運作、非干預的政府、實現最大的個人自由、縮減政府角色等，因此新右派的支持者認為與非營利組織合作是解決福利國家危機的有效方式（詹中原、王俊元，2004；鄭怡世，1999）。

一九八〇年代的英國，在柴契爾政府主政之下，積極推動國有事業或福利事業民營化；美國雷根政府也跟在英國之後大幅度實行國有企業即福利事業民營化；除遏止國家負債數字擴大外，也提高不少服務品質。日本因國有企業本來就不多，雖然沒有如英、美國家一樣大規模推行民營化，但是也在同一時期把國有鐵路局，日本電信電話局以及日本專賣局等國有企業民營化，節省不少國家財政負擔並且也提高了服務品質。同時，舊蘇聯以及東歐各國也在脫離社會主義過程中，大規模的把國營企業民營化（江亮演，2004：54）。由前述可知，社會福利民營化此趨勢在世界各國已蔚為潮流，各國政府皆將政府提供社會福利服務之角色減輕，鼓勵其他民間部門之參與。

學者李玉君（2003）認為國家為預防或解決其社會成員因遭受疾病、生育、勞動災害、失業、殘廢、老年及死亡等社會風險，而導致之由於所得中斷或減少，引發之社會或經濟困境等問題，所提供之公共措施與各種給付。因此將社會福利之範圍界定在「限定於針對解決個人因社會風險所發生之問題，所為之公共措施或給付」。而我國社會福利民營化，其實際指涉之範圍大抵集中在福利服務與社會救助性質之業務。再者，依據蔡漢賢（2000）之定義，社會福利民營化（Social Welfare Privatization），其指政府將社會福利的供給，完全或部分轉移到私部門（Private Sector），同時引進市場經營的規則，如利潤導向，以價格機能調節供需，重視成本回收，並強調使用服務者的購買力和受益者付費等措施，以分配並有效利用服務的資源。易言之，此也代表著政府所扮演角色之縮減與任務之移轉。

## 貳、社會福利民營化產生之原因

為了回應多元化的社會價值觀與福利需求，同時避免行政官僚體系的重複資源浪費與無效率的行動，一九八〇以後福利國家體制改革最好的發展是社會福利服務「民營化」(privatization)的趨勢，政府逐漸放棄扮演傳統福利「唯一供給者」的角色，將部份福利服務供給的角色與功能轉移非政府部門，由非營利性質的志願性組織或者營利性的商業團體來提供民眾所需要的福利服務(廖俊松，1999：60)。因此，促使社會福利民營化此趨勢形成之因包括以下層面，筆者整理如下

(江亮演, 2005; 江啟雯, 1997; 鄭清霞等, 1995):

### 一、減輕政府之角色

雷根政府 (Regan Administration) 相信私部門之效率高於公部門, 因此, 社會福利民營化乃是為了減輕政府部門在福利服務供給中之角色, 而改以其他部門來擔負福利服務及生產財貨之責任, 以舒緩福利國家所產生之各項危機。

### 二、民眾需求增加

人民對於福利服務之需求已漸趨多元化, 而此時政府部門所須負擔滿足人民需求的責任也日益擴大, 由於受服務對象之增加, 也促使了政府部門對於非營利組織的依賴程度加深, 期盼透過與非營利組織合作輸送公共服務之機會, 減緩政府部門龐大之財政壓力。

### 三、政府提供之服務較無效率

由於政府所提供之服務過於科層以及權威化, 因而造成福利資源之浪費, 是故服務方案易形成標準化型態以及缺乏回應性, 也較難有彈性、創新之服務, 在社會福利漸趨民營化之後, 人民可擁有較多的選擇機會以及有效率之服務。

### 四、提升民間參與服務之機會

透過政府與非營利組織在服務提供方面的合作, 讓人民的需求直接透過非營利組織來表達, 可以增進人民在政策參與、回應, 此外, 由於非營利組織潛藏著廣大資源以及不具有官方色彩, 且行事較具彈性、創新、人性化等特色, 使得人民需求得以確實表現, 而不受限於官僚體制僵化、形式主義的束縛。

## 參、我國社會福利民營化之概況

我國的社會福利發展, 在一九八零年代以前, 此時之社會福利輸送體系屬公部門與私部門分立並存之模式, 爾後深受西方民營化潮流之影響, 同時因為政府資源缺乏, 人民需求增加, 政府即鼓勵或擴大民間部門參與社會福利服務, 因此

以獨自興辦社會福利事業為主，捐贈協助公部門為輔，其本質上屬於民有化之策略，鼓勵民間自立門戶和擁有福利事業（應福國，2005；林萬億，2004）。

西方福利國家之民營化趨勢雖對我國社會福利之形成造成影響，但兩者之發展方向仍有些許差異，學者陳武雄（1997）指出西方福利國家為達社會福利民營化，基本上朝三個方向發展：

- 一、逐漸降低對政府撥款補助之依賴，回歸到以私利機構為福利服務供給之主體
- 二、慈善事業逐漸加入商業色彩，以一種較新及更具營利性的風氣來經營服務的供給，伴隨而來的連鎖效應就是營利的福利機構漸漸增加。
- 三、強調使用服務者需要付費，使社會福利原有的利他動機逐漸被取代。

上述福利之發展趨勢被批評為具有過多的福利商業化的色彩，因此有西方學者提出有效推動社會福利民營化之策略如下：

- 一、尋找夥伴共同提供的方式，如公設民營。
- 二、委託外包，即政府將部分貨品或服務委請民間提供辦理。
- 三、撤離方式，即政府完全不參與，由民間接手。
- 四、抵用卷制度，由政府以點卷方式指定某類貨品，核給有資格使用之民眾。
- 五、使用者付費，由服務消費者負擔全部或部分費用。
- 六、相對輔助方式，由政府與民間依定比率共同分擔經費。
- 七、解除管制，政府盡量減少對民間參與社會福利供給之限制。

由上述西方國家所推行之社會福利民營化之策略觀之，我國目前之做法是以第一項、第二項、第六項為主（陳武雄，1997：5-6）。而依據內政部於民國八十六年一月所頒布之「推動社會福利民營化實施要點」第三條說明政府委託民營類型為：（一）公設民營：即包括政府提供土地建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供服務；（二）委託服務：即政府不提供土地建物及設施設備，僅委託民間提供服務。

由此可知，在政府部門面臨財政緊縮、各項預算日益增加之情況下，私部門

之重要性不可言喻，政府以委託方式將民間之力量引進社會福利事業，已成為極為普遍之趨勢。我國以委託方式由民間參與提供社會福利服務在一九八二年即已開始，首先由高雄市政府委託民間團體辦理「兒童寄養」「長青學苑」之業務，爾後在一九八五年由台北市政府委由第一兒童發展文教基金會辦理「台北市博愛兒童發展中心」，此為我國第一家公設民營之機構（洪富峰、蔡召民，2005；薛承泰、黃文鳳，2005），政府推行公設民營之業務已有二十餘年，而公設民營機構發展至今，在數量上也有大幅度之成長，由此可知，以公設民營提供福利服務之方式發展極為迅速，因此以下將針對公設民營相關概念做一深入探討。

### 第三節 公設民營之相關概念與發展

本節將針對公設民營之沿革與形成，以及相關名詞做一論述與彙整，以了解目前公設民營運作之困境，理論之中尚需改進之問題以及如何改進，以檢視後續章節之個案研究，並得以更深入地釐清以公設民營方式推展社會福利之成效與可行性。

#### 壹、公設民營相關名詞之辨析

##### 一、公設民營、公辦民營、公有民營

依據行政院經濟建設委員會（1999）所頒布的「政府業務委託民間辦理作業手冊」對『公辦民營』做了解釋：「機關對外委託民間提供服務類型中之公有財產經營管理（含公有財產、公共設施）及社會福利服務（含啟智中心；居家看護），則以『公辦民營』統稱之。一般文獻中對『行政機關將其資產（或服務）委託民間（私人）經營管理』之方式多稱為『公辦民營』，其他類似之稱謂還包括：『公

設民營』、『公有民營』、『委託經營管理』等。雖然『公辦民營』就字義解釋，其範圍涵蓋所有委託民間辦理之政府業務，然本手冊中所稱『公辦民營』僅界定於下列兩種情形：一是委託機關將現有的土地、建物、設施、設備委託民間（私人）經營管理並取回饋金或權利金，同時受託之民間業者自負盈虧並負有公有財產保管維護之責任，二是政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務（特殊經營）...」。

依據行政院人事行政局所出版之「推動政府業務委託民間辦理宣導手冊」將政府業務委託民間辦理之類型，以業務性質為主，民間參與程度多寡為輔，從機關單純內部事務委託，到政府釋出公權力完全委由民間執行，將政府業務委外態樣共分為四大模式，說明如圖 2-2 所示（推動政府業務委託民間辦理宣導手冊，2001：7-13）：

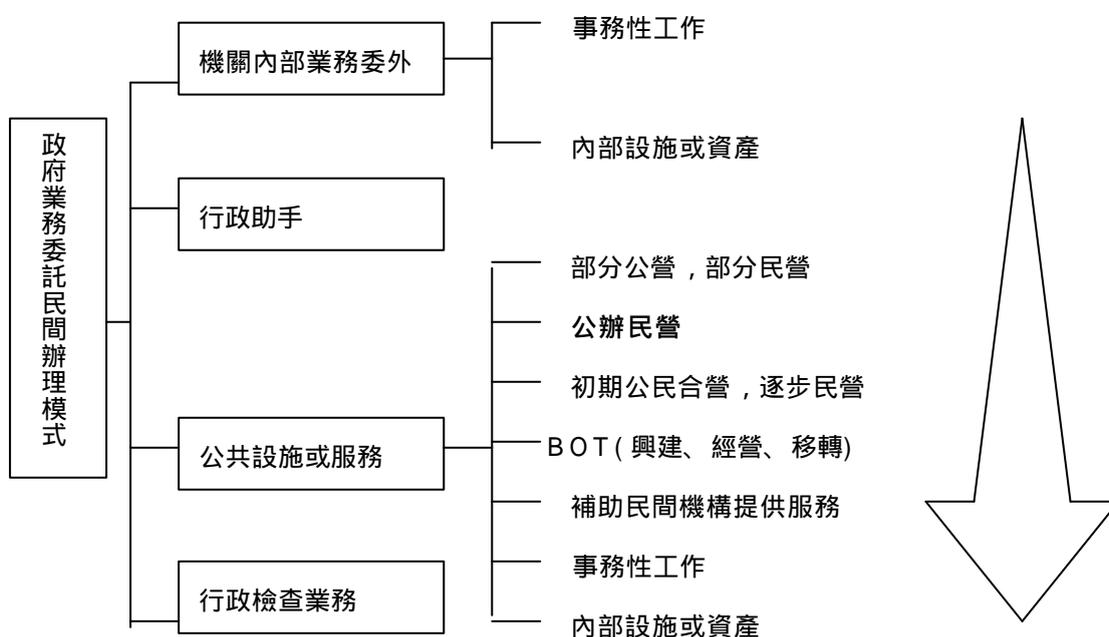


圖 2-2 政府業務委託民間辦理四大模式

資料來源：推動政府業務委託民間辦理宣導手冊，2001：7

上述四種委外模式包括：機關內部業務委外、行政助手、公共設施服務委託經營、行政檢查業務等四種模式，茲將此四種模式說明如下：

### （一）機關內部業務委外

係指政府機關將內部業務或設施委託民間辦理或經營，機關支付費用，民間受託者對機關提供服務之方式，依其性質可又分為：(1)內部事務性工作委外，如清潔工作、訓練服務、資訊維修、保全、車輛維護 等，此種類刑因為涉及對外公權力之行使，民間參與行政行為的程度最低。

### （二）行政助手

係指機關為達特定行政目的，於執行職務時委託民間協助，實際負責職務遂行者仍為機關本身，民間之角色乃提供專業技術、人力與設備，機關則依政府採購法等相關規定向民間購買服務，尚未涉及公權身之委託行使，例如：違規車輛拖吊、路邊停車收費 等事務。

### （三）公共設施服務委託經營

係指行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理，分為二種方式，一是政府將現有土地、建物、設備，委託民間經營管理，受託者須自負盈虧並負有公共財產保管維護責任，委託機關則不需親自提供服務並且可從中收取回饋金或權利金挹注公庫；二是機關不提供土地建物等設施及設備，僅以經費補助或特許方式委託民間提供服務。並依政府與民間的委託關係又分為以下幾類：

#### 1.部分公營、部分民營

係指政府提供建物設備，由政府與民間共同經營提供服務之型態，建物設備之運用，可以採「時間共享、空間共享」或「專有時間空間」的方式將部分業務委託民間辦理。

#### 2.公辦民營

政府提供土地建物及設備等既有基本設施，委託民間經營，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能及效率與功能提昇的責任；政府則除擁有原先所提供的土地等硬體所有權，負有監督與目標達成的責任外，

在某些個案中，不但不需撥款補助，還可在委託期間內收取租金或權利金或回饋金，獲得持續性資金收入。

### 3.初期公民合營，逐步民營化或機構化

政府提供現有土地建物設備甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再由政府以土地等資產折價入股，或直接由政府出錢與民間業者合資，逐步轉向營利或非營利機構模式，我國公營事業民營化的過程常採如此方式。

### 4.特約興建營運模式(Build-Operate-Transfer, BOT)

是一種民間參與政府公共建設的典型模式，主要內涵係政府對於公共建設或服務進行規劃，並協助所需土地取得，由民間公開競標，得標者辦理細部計劃，執行工程興建，以及興建完成後擁有繼續經營該設施的特許權，民間以營運所得作為投資報酬，俟營運期滿後再將設施資產移轉給政府，政府後續可以收回自行經營或再發包給民間經營。

### 5.補助民間機構提供服務

此即前面所提機關不提供土地建物等設施及設備，惟為執行公共服政策，以購買勞務（經費補助或特許）方式委託民間提供服務。

## （四）行政檢查業務委外辦理

指政府為實現特定行政目的（如管制、查驗等），針對個別事件，委託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查作為，例如建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗等。行政檢查系由民間專業機構或人員代替政府執行檢查業務，執行過程完全委由民間負責，政府甚至無需負擔費用，可說是委託民間經營程度頗深的一種方式；行政檢查委託民間執行，涉及受檢者生命財產安全等權益，通常伴隨著強制性質，是一種公權力委託私人的行政行為，為避免行政機關借委託行為怠於執行公權力的義務，或避免私人藉委託關係而濫用公權力，除應嚴格遵守法律優位原則，不得牴觸上位法律或命令外，更需受法律保留原則之規範，亦即應有法律明確規定之法律依據，或依律授權之法規命令作依據才可辦理。

## 二、簽約外包<sup>12</sup>( Contracting out ) 契約式購買服務<sup>13</sup>( Purchase of Service Contract )

關於簽約外包 ( Contracting out ) 一詞，國內外學者亦有多種不同之譯法以及多元之觀點。因民營化類型眾多，目前歐美各國政府最為普遍採行的方式為「購買服務契約」( Purchase of Service Contracting, POSC ) 或簡稱方案的「簽約外包」( Contracting out ) 即政府將全部或部分財貨或服務委請民間營利或非營利機構提供生產 ( 官有垣，2000d：200 )。

學者 Gilbert ( 1993 ) 指出，外包是指政府部門或企業個體將內部作業所需的某些特定服務的工作或設備條件，以契約方式轉移給第三者 ( 引自黃仁伯，2000 )。而學者張世賢、陳恆鈞 ( 1997 ) 復指出，泛指政府將原來要提供給民眾的財貨或勞務，委託民間機構製造或提供，政府透過簽約方式以民間公司或團體來執行政府的工作。

另有學者李宗勳、范祥偉 ( 2000 ) 認為，委託為民營化類型之一，而其又包含簽約外包、特許經營、補助制、抵用卷、強制五種類型，是故簽約外包僅為委託之其中一項類型，研究者不宜將兩者交互使用。

綜合國內外學者之研究，學者翁興利 ( 2002 ) 指出：委託外包之意涵包括了業務委外、特許經營、簽約委外 ( 包括民間承包及公辦民營 )、管理合約、信託等方式 ( 翁興利，2002：70 )，茲說明如下：

### (一) 業務委外

係指政府將日常事務委託民間業者執行，民間業者僅需單純處理事務，並向委託者收取業務處理之費用，不負盈虧之責，此即為人事行政局目前所理解主要的委外方式。

### (二) 簽約委外

---

<sup>12</sup> 亦有學者譯為契約外包、契約委託、委託外包。

<sup>13</sup> 亦有學者譯為購買服務契約。

引進民間業者來執行原由政府負責提供之服務、物品，而政府則從旁監督，以確保服務、物品之品質，民間業者通常自負盈虧，若無法繼續提供服務或物品時，政府仍需承擔給付之義務。簽約外包又依編列預算與否分為：

#### 1.民間承包

此為英美等國所採用，及政府將事業體<sup>14</sup>委外，並編列預算予受託者，受託者通常自負盈虧，不過政府亦可能視政策目的給予成本補助。

#### 2.公辦民營

政府必須提供建物及水電設施等設備，不用編列預算，同時可收取權利金或回饋金，此為國內公立醫院公辦民營之模式。

#### 3.特許經營

雖可視為簽約委外的一種類型，不過受託者常需於建制基礎建設或設施後再行營運，如 BOT 屬之。

#### 4.管理合約（又稱委任經營）

係指委託者與民間業者簽訂管理契約，由民間業者承擔業務執行之權力並承諾一定經營績效，且大多定有績效指標以供控管，其委託性質主要在提供服務給受託者使用，通常由委託者支付報酬給受託者，由委託者承擔事業經營風險，該管理合約之費用可能是定額，或視經營績效而定，不過通常是採兩者混合之設計。

#### 5.信託

係指委託人將財產權移轉或做其他處分，使受託人依信託本旨為受益人之利益或特定目的，管理或處分信託財產之關係。

綜合以上所述，關於國內文獻所提及福利服務委由民間經營辦理的方式有三：個案委託、方案委託、機構委託（唐啟明，1997；陳菊，1997；陳武雄，1996），

---

<sup>14</sup> 即廣義之委託經營（翁興利，2002：71）。

其中機構委託係指政府部門規劃福利服務提供方式、對象、項目，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簽訂契約之關係，委由民間團體對於政府要求之項目或標的團體提供服務，此即是所謂的公設民營。

學者王仕圖（1999）指出，契約外包不完全等同於公設民營，兩者之主要差別在於「公設民營」之特色是由政府提供相關的硬體設備，再委託民間私部門經營管理，而契約外包是由政府提供資源或經費給委託機構，政府不過問私部門詳細的經費運用狀況，其次，「公設民營」下的政府和私部門之間的關係是一種合夥式的關係，也就是兩者透過合作關係或聯合開發的模式去生產社會福利，而契約外包是一種「外包式」的，政府和第三部門是經由契約的簽定，由政府向第三部門購買服務，在移轉給第三大眾，這樣的關係可視為「協商模型」。筆者將前述差異整理如表 2-3 所示：

表 2-3 公設民營與契約外包之差異

方式	公設民營	契約外包
差異		
政府提供之資源	硬體設備	經費資源
政府與民間之關係	合作模型	協商模型

資料來源：整理自王仕圖，1999：161-162

綜言之，本研究在於探討社會福利公設民營之研究，台中市政府僅提供土地、建物、設備，委由財團法人瑪利亞社會福利基金會經營管理，因此屬於前述政府業務委託民間辦理第三種類型其中的第二類（公辦民營），亦即政府將現有的土地、建物、設備等既有設施委託民間經營管理，同時受託之民間業者必須自負盈虧並負有維護之責任。

此外，關於前述契約外包與公設民營之內涵，筆者認為契約外包意指政府與

民間私部門經由簽訂之契約，政府提供所需經費與資源並由政府向民間購買服務，使社會大眾得以獲得所需之服務，此與購買服務契約之意涵較為相近，而公設民營則是透過契約之簽定規範公私部門之權責，由政府方面提供設備與土地以及經費之補助，而將服務遞送之任務委由私部門達成，此時政府部門扮演引導與監督之角色居多，兩者經由合作之方式共同供給福利服務，基於共同之策略與目標而具有相互依存之合作關係。

而本研究所謂之公設民營，係指政府與民間部門透過契約之簽訂規範雙方之權利與義務，由政府提供設施設備委由民間部門經營，並提供社會服務。是故筆者認為，本研究中所探討之公部門與私部門之公設民營情況與前述合作模型較為吻合。

## 貳、公設民營之優勢與限制

公設民營之基本精神在於強調政府與民間之「優質互補」之關係，政府與民間各盡所長，各蒙其利，一方面減低政府財政負擔，一方面擴大民間參與社會服務之機會，期在有限之福利資源下，擴展無限福利效益(薛承泰，2005；胡俊雄，2001)。但凡事皆有一體兩面，政府以公設民營方式委由民間提供社會福利服務雖已蔚為潮流，意味其對政府或是民間而言有一定之優勢或正面影響，但意味著也可能產生負面之影響與面臨執行上的困境，筆者整理國內外文獻將公設民營之優勢與缺失說明如下：

### 一、受到重視之因素

茲將公設民營受到政府與民間重視之因素分為以下數個層面探討(整理自江亮演，2005；黃琢嵩，2005；沈明彥，2002；黃源協，2001；王仕圖，1999；林萬億，1997；唐啟明，1997；Henig，1988)：

#### (一) 以政府角度觀之：

1.財政方面：委託民間機構辦理提供服務，可增加回饋金或權利金之受入，減輕政府部門之財政負擔以及各項費用支出，如開辦費用、設備維護費用、經常

維護費用、行政費用等。

2.人力方面：委託民間機構辦理提供服務，政府部門無須增加人事編制，以及面臨員額增制之難題，因此可解決政府單位人力不足之問題。

3.資源方面：委託民間機構辦理提供服務，政府可與民間資源相結合，借重其專業與能力，使福利分散化，反應更多地方性需求，解決政府資源不足之問題。

4.形象方面：委託民間機構辦理提供服務，可解決社會福利資源分配不均之問題，降低政府在人民心中無效率之形象。

5.組織架構方面：委託民間機構辦理提供服務，可降低政府部門組織擴張之機會，運用現行民間機構，無須另外重複設置。

6.服務效率上：委託民間機構辦理提供服務，可擴增政府與民間合作之機會，也增加了受服務對象更多之選擇機會，提供更有效率與更高品質之服務。

(二) 以民間角度觀之：

1.財政方面：接受政府之委託業務可使民間部門增加政府經費之補助，以及更加了解以及有效的運用各項社會資源。

2.人力方面：接受政府之委託業務可使民間部門補充各種專業人力，以及服務人員，並提升人員整體士氣。

3.資源方面：接受政府之委託業務可使民間部門獲得政府所提供之土地、建物、設施與設備。

4.形象方面：接受政府之委託業務可使民間部門提升專業形象，與民眾有良好之互動並獲得信任，同時可在社會大眾心中建立較佳之社會形象與地位。

5.業務方面：接受政府之委託業務可使民間部門擴展業務服務範圍，以及服

務地區與對象。

6.服務效率上：接受政府之委託業務可使民間部門增加參與社會福利服務之機會，民間服務較具彈性及效率，也增加了受服務對象更多之選擇。

承前所述，筆者將前述以公設民營方式提供社會福利服務受到政府以及民間重視之因素整理如表 2-4 所示，並將彙整之結果與後續之個案研究做一對照與檢視，並加以分析。

表 2-4 公設民營受到政府以及民間重視之因素

	政府	民間
財政	政府部門可節省許多費用支出，如：經常維護費	與政府合作，可獲得政府部門在經費部分之補助
人力	政府無需額外增加員額編制，可減輕人力不足之困境	民間部門可獲得更多服務人員與人力
資源	委託民間機構辦理提供服務可借重民間資源與專業	土地建物，設施設備皆由政府部門提供
形象	降低政府在社會大眾心中無效率之形象	可提高民間部門之社會地位，與建立較佳之形象
組織業務	減少政府部門組織架構與人事編制之擴張	使民間部門之業務項目，與業務範圍有擴展之機會
服務效率	增加政府與民間部門合作之機會	增加民間部門參與社會福利服務

	也可提升服務效率	之機會
--	----------	-----

資料來源：本研究整理

## 二、遭遇之難題

茲將政府與民間在執行公設民營可能面臨之難題分為以下數個層面探討(整理自江亮演, 2005; 黃琢嵩, 2005; 沈明彥, 2002; 黃源協, 2001; 廖靜芝, 2000; 林萬億, 1997; 唐啟明, 1997; 陳菊, 1997):

### (一) 以政府角度觀之：

1.經費方面：政府對於民間受託單位之補助經費往往有限或不足，如政府不補貼行政管理費用，甚至雙方對補助項目之額度與範圍可能產生意見分歧的情況。

2.合作方面：缺乏與民間合作經驗，無法相互信任與配合，服務品質也可能會產生參差不齊之窘境。

3.法規方面：法規規定中之權利義務關係尚不明確，仍具有許多爭議之處，亦使政府與民間單位在合作過程中產生困擾。

4.管理方面：政府之承辦業務人員業務繁多、人力與經驗不足，而評鑑之指標與項目未甚完善，無法進行有效之評鑑績效，缺乏有效評估與監督機制。

5.政治考量方面：受到政治生態之影響，有些民間單位會與政府進行利益勾結或是互惠互利之情況，以獲得政府委託契約之機會。

6.服務對象方面：因城鄉差距大，鄉村地區資源較為稀少，且資源稀少地區委託對象難求，有些民間受託單位更可能選擇特定之對象服務，弱勢族群或低收入者無法享有較佳之服務，同時民間單位若有中途毀約之情況，可能產生延續性不足之問題。

### (二) 以民間角度觀之：

1.經費方面：政府補助之經費雖包括設施、設備以及建物等費用，但補助會

隨承接逐年遞減，此種不穩定性以及不確定性將可能會影響民間受託單位之運作情況與財務風險。

2.合作方面：在與政府之合作過程中，需花費許多時間與精力相互溝通協調，同時新興醫療團體之興起，服務之比例增加，民間社福團體已不再是政府委託之唯一選擇。

3.法規方面：政府之法規程序、財務會計作業繁複，過多之書面作業增加了民間受託單位之負擔，而民間之自主性也受到限制。

4.管理方面：對於政府單位規劃與設計之建物土地、設施設備無法事先參與討論，造成經營管理之不便，也可能造成使用者之不便，但無法任意做變更或要求政府立即更改。

5.政治考量方面：受到政治生態或選票考量之衝擊，或是民意代表之壓力，可能影響受託單位營運和續約之狀況，若未續約則可能影響民間單位員工以及服務對象之權益。

6.服務對象方面：須配合政府提供之特定服務對象加以服務，可能影響民間委託單位原有之服務對象之權益，以及民間單位其他營運項目之推展，或是管理上之不便。

此外，由行政院人事行政局編列之「推動政府業務委託民間辦理宣導手冊」(2001：33-35)中，將委託作業可能產生的問題，整理如下所述：

1.硬體設施問題：政府思考要將某種業務委託民間辦理，必須評估民間機構是否有能力提供等於乃至於高於政府原本自辦該業務之水準。若民間機構沒有承接能力，或是承接的結果比政府自己辦理還差的情形下，外包將成為一個錯誤的政策決定。

2.承接單位不足：大多數的民間機構不是社會公益團體，而是以積極謀求最

大利潤為前提的「營利團體」，沒有「錢景」的政府業務當然不會引民間業候營辦理的意願，且有經驗、有意的民間團體不足，或其承接多數機構，都將造成服務品質水準不一。

3.機構屬性不明：委外模式牽扯到公立與私立的機構部門，其業務亦介於公私之間，屬性不明，致無法清楚界定雙方的權利義務，造成部門與受託單位彼此之間的錯誤期待。

4.契約內容爭議：由於我國政府有行政權優越的影響，向沒有與民間廠商平起平坐的習慣，受託單位認為簽約之雙方應立於平等之地位，公辦民營之契約向以政府握有主導契約的地位，未充分顧及受委託單位權益，以致契約管理的交易成本或磋商成本高。

5.承辦人員素質不一且不足：政府部門對辦人員不足，有關硬體設施之標準或相關事負，如公共安全標準等，承辦人員相關知識缺乏，造成工作量負荷過重，若非其本科業務，易造成事前評估不周延，或交涉成本過高。

6.援用法令限制過多：政府為了弊，對受託機構設立諸多限制，由顧相關法令過多，使受託機構營運之自主性大幅受到束縛和限制。

綜合以上所述，筆者將前述政府與民間在公設民營政策下所遭遇之難題整理如表 2-5 所示，並將彙整之中尚需改進之問題以及困境與後續之個案研究做一對照與檢視，並加以分析。

表 2-5 政府與民間在公設民營政策下所遭遇之困難

	政府	民間
經費	撥予民間受託單位之補助經費有限遭詬病	政府補助經費不足，易造成財務危機與營運風險
合作	與民間受託單位合作經驗不足，無法相互信任	與政府有溝通之困難，意見不一致導致無法坦誠配合

法規	適用法規不明確，界線模糊	政府法制規範過多，自主性降低
管理	承辦人力與輔導經驗不足，無法做適當之評估與考核	對於政府單位之空間規劃與設計無法事先參與，造成管理之不便
政治考量	可能促使官商在服務之提供上有所勾結之情況	受到政治力量衝擊可能影響受託單位營運和續約
服務對象	資源缺乏地區委託對象難求，另外有些民間受託單位可能選擇特定之對象服務	政府常會提供不適當之特定服務對象，可能影響民間委託單位原有之服務對象

資料來源：本研究整理

### 參、公設民營的契約訂定與執行過程

政府在公設民營的運作過程中，為了確保契約的內容詳實，以及簽約的過程周延完備，並對契約的執行能力有效管理、監督與約束，契約的訂定與執行過程至少須包括公開徵求、比較與選擇受託者、契約草擬、協商與訂定、監督與評估執行成效、續約或終止契約等步驟（引自江亮演等，2005：62-63）

#### 一、要求福利機構提出計畫書或邀請投標

邀請投標者提出之計畫書格式與內容，是相當彈性且具體可行的，內容應包括服務方式、服務數量、服務所涵蓋之目標人口、成本計算、人事安排等。

#### 二、競標者之間的比較與選擇

透過公開的甄選過程，決定合適的得標者或福利機構，不應以價格為唯一之條件，服務品質、過去服務之績效等皆是比較參考之指標。政府可聘請專家學者組成評審委員會以進行客觀與超然之甄選。

#### 三、契約起草、協調與正式簽約

社會福利之項目繁多，如何訂定一份完善之契約是一項挑戰，契約是保障案主權益與評估成效之依據，雖然契約擬定之過程繁瑣，但可透過不斷之協商溝通

尋求共識，以確保政府、受託機構、服務對象之權益。

#### 四、監督與評估執行績效

監督是一種定期檢查與文件之作業過程，藉此確保契約執行符合規定之條文，除了受託機構應有自我檢視體系外，政府機關也應建立完善之監督系統，定期評鑑機構之服務情形，如有違約或進度有誤應立即要求機構修正。

#### 五、續約或終止合作關係

契約進行之過程中，政府應隨時評估受託單位服務之績效，以決定是續約或終止合作關係。而契約行政人員在契約執行過程中扮演了重要的角色，其為政府與民間社福團體之中介者，主要任務在確保政府之權益，在不影響民間機構管理決策下確保服務之品質。

### 肆、公設民營在台灣發展之情況

我國政府部門與民間部門相互合作，委由民間辦理社會福利服務之提供已行之有年，依據服務之發展與演進可分為以下數個類型（廖靜芝，2000；林萬億，1997；林碧茹，1996）：

#### 一、個案委託<sup>16</sup>：

在五十年代及六十年代之政府委託均屬此類，一般包括身心障礙者、低收入老人、幼童，以及精神病患的收容委託。

#### 二、方案委託<sup>17</sup>

約始自於六十年代末期，成長於七十年代中期，並一直延續制現在，如身心障礙人士的職業訓練、身心障礙兒童早期療育以及日托服務、兒童寄養家庭的輔導、家庭看護人員的培訓課程等。

#### 三、公設民營

---

<sup>16</sup> 亦稱經常性服務委託，指按服務對象所需特殊需求委託。

<sup>17</sup> 亦稱計畫委託，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。

此類型幾乎涵蓋了各種服務，第一所公設民營機構開辦於一九八五年三月，台北市政府社會局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」，而此種機構之經營方式自一九九四年以後有非常蓬勃之發展。

隨著一九九七年「身心障礙者保護法」公布後，隨著相關法令的陸續制定與頒定，使得身心障礙福利服務廣受重視，而由下表 2-6 可發現，身心障礙福利機構在公設民營的數量成長方面，有逐年向上增加之趨勢，已由一九九九年的二十二所增至目前的五十四所，成長了有將近 2.5 倍之多。

表 2-6 台灣地區身心障礙福利機構公設民營之數量成長情況

年度	數量	身心障礙福利機構公設民營之數量
1999	22	
2000	43	
2001	48	
2002	52	
2003	52	
2004	54	

資料來源：內政部統計處，<http://www.moi.gov.tw>

而由下表 2-7 可發現，在目前社會福利機構之中，以身心障礙福利機構公設民營之數量為最多，共有五十四所，與其他社會福利公設民營機構數量之成長有大幅之差距，其次為老人安養護機構為九所，再其次為少年福利機構共有七所，以兒童福利機構一所為最少。

表 2-7 二 四年九月台灣地區社會福利公設民營機構數量統計情況

機構類別	數量	公設民營 (71)
身心障礙福利機構	54	
老人安養護機構	9	

少年福利機構	7
兒童福利機構	1

資料來源：修改自蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙，2005：17

## 伍、小結

由前述表 2-6 與 2-7 之統計資料可相互呼應，身心障礙福利機構公設民營之機構數量成長速度驚人，而與其他類別福利機構相較之下，數量也佔絕大多數，同時，由於政府部門對於身心障礙福利服務之日趨重視，根據內政部統計資料顯示，今年在補助金額方面為新台幣 81.89 億元，相較於去年同期已成長了 10.52%（內政部統計處，<http://www.moi.gov.tw>）目前全台的身心障礙人數共計有八十九萬六千七百三十八人，相較於身心障礙者迅速之成長，負責身心障礙服務之工作人員數目前僅有七千九百五十七人，由此可見，較無法因應急速增加之身心障礙人口，工作人員在數量方面成長速度略顯緩慢。

根據內政部統計資料顯示，目前在身心障礙福利機構公設民營部分，以台北市最多，共有十六所居全台之冠<sup>18</sup>，而台中市目前僅有一所，相較於台北市之數量仍有一段差距，但對於尚屬萌芽階段之台中市而言，以公設民營之方式遞送身心障礙福利服務在未來或許仍有成長之空間，後續將繼續探究台中市政府目前委託民間部門提供身心障礙福利服務之概況，以及日後對於此項公設民營合作方式之優劣之處。

學者 Rondinelli&Cheema（2003）指出，在世界各國中，政府部門以各種不同之方式與私部門合作提供社會福利服務，由此可知，私人企業之規模以及影響力已有日趨成長之趨勢，無論是非政府組織、中小型企業、非營利組織、志願性團體、地區性團體等....其重要性皆不可言喻。是故，以下章節將針對政府部門以及民間私部門在遞送社會福利服務時，雙方所應具備之要件以及如何維繫良好之互動，以促使提供服務之過程得以順利進行與發展。

<sup>18</sup> 內政部統計資訊網，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。

## 第四節 推動公設民營之必要條件

在此節中首先將探討政府部門與民間私部門須合作之原因，以及雙方之間的合作方式，爾後說明公私部門在公設民營此項合作關係中之互動情況，各自所應扮演之角色以及促使合作成功之要件。

### 壹、促使公私部門須合作之因素

世界各主要國家在近年來，皆面臨政府財政危機日益惡化，但民眾需求卻日益高漲之窘境，此外，政府部門的低效率以及大量福利經費之支出也促使其尋求與私部門合作之意願漸趨提升（Savas, 2000：111）。而學者 kouwenhoven 認為，公私部門之間的合作情況至今已蔚為潮流，且有漸趨普遍之趨勢，最主要之因在於政府與民間私部門皆了解到善加運用對方之資源可達到相輔相成之效，因此相互之依賴性已漸漸增加。而公私部門興起合作之主要動機在於以下兩因素：其一為財政經濟之因，其二為管理策略之因（kouwenhoven, 1993：121-122）：

#### 一、財政經濟方面

對政府部門而言，由於財務方面面臨赤字之限制無法順利做投資，因此傾向於與私部門分工合作；而對於私部門而言，與政府部門接觸可擴展經營規模以及建立良好形象並且分散風險，是故其向來也極有意願與政府保持友好關係，兩者在財源方面相互依賴程度極深。

#### 二、管理策略方面

對政府部門而言，在八零年代以後皆致力於重新調整組織架構，目的即在於建立更有效率與效能之政府組織，因此與私部門互動可效法其經營管理之經驗與如何控制成本效益之機制；而私部門樂於與政府接觸之因，與其保持良好之關係

則是由於對政府的政策可擁有較深之影響力以及擁有更多參與決策之機會。

由前述之因素可知，政府部門與非營利組織皆致力於促進雙方之間的合作關係以及維持良好之互動，處於互相依存狀態。是故，為了迎接快速的社會變遷，以及因應民眾日趨強烈且多元化的需求，先進國家政府施政重心皆強化公共服務功能，以及透過公私部門之間夥伴關係的建立，將業務委由民間部門辦理，以加強雙方互動之機會，並且提供民眾更好的服務品質與效率。

## 貳、公私部門互動之方式

政府將其業務委由民間機構辦理有許多種方式，而以公設民營之方式是政府部門與私部門合力提供福利服務其中的一種，但無論是哪一類型之合作方式，學者 F.W.Sharpe (1977) 指出：公部門與私部門之間的合作關係成功之條件必須是相互信任、責任清楚、分工明確。

一般而言，政府將業務移轉予民間經營，可分為「公營事業民營化」與「公共服務民營化」兩種型態，「公營事業民營化」係指公營事業移轉其資產與股份予民營企業持有及經營，而「公共服務民營化」係指政府擁有資產之所有權及監督權，僅將經營權委由民間團體，屬「財產委託經營管理」，即通稱之「公有民營」或「公辦民營」。其中最常見的為 OT (Operate-Transfer)<sup>19</sup>，其他相關公辦民營之類型如表 2-8 所示 (薛承泰、黃文鳳，2005：22)：

表 2-8 各類型公設民營方式定義與比較

名稱	定義	公共建設之類型		
		硬體設施	使用性質	營運期所有權
OT (Operate-Transfer)	由政府投資建設完成後，委託民間機構營運，期滿時營運權歸還政府。	既有	公益性	政府

<sup>19</sup> OT 為公辦民營的方式之一，係指政府投資建設建物或硬體設施設備完成之後，委託民間機構來營運，營運期間屆滿後營運權則歸還政府 (薛承泰、黃文鳳，2005：30)。

ROT ( Rehabilitate-Operate-Transfer )	由民間機構向政府租賃或整建現有設施後而營運之。	既有	公益性	政府
BOO ( Build-Own-Operate )	由民間機構投資與興建並取得所有權，並自行營運。	新建	商業性	民間
BOT ( Build-Operate-Transfer )	由民間機構投資與興建並負責營運，期滿時營運及所有權歸還政府。	新建	商業性	民間
BTO ( Build-Transfer-Operate )	由民間機構投資與興建，政府於建設完成後給付建設經費並取得所有權，再委託其營運至期滿。	新建	公益性	政府

資料來源：薛承泰、黃文鳳，2005：23

前述各類型公設民營方式之中，以第一種方式（Operate-Transfer）較契合於本研究中之政府與民間部門之合作關係，而 ROT 與 BTO 之方式在使用性方面皆屬於公益性質，營運期間的所有權皆屬於政府所有，唯一之差異在於 ROT 之是由民間部門向政府承租現有設施設備或加以整建爾後營運管理，而 BTO 則是民間負責興建新的設施設備並負責營運至約期期滿。另外兩種方式 BOO 與 BOT，在使用層面上屬商業性，在營運期間所有權歸屬民間部門，但同時皆須新建硬體設備。

此外，學者江明修也分別從公共服務、公共政策、財務法規三個實務領域來觀察政府部門與非營利組織之間的互動關係（江明修，2003：141）：

#### 一、在公共服務方面

當政府對非營利組織的資源開放程度低，對非營利組織的規範管理混亂並過度規範，且政府與非營利組織彼此信賴程度低時，兩者的互動是對抗的、競爭的、割裂的和疏離的「分裂型關係」。反之，政府對非營利組織的資源開放程度高，對非營利組織的規範管理明確而寬鬆且政府與非營利組織彼此信賴程度低高時，兩者的互動傾向於互補的、和諧的、互惠的、合作的「整合型關係」。

## 二、在公共政策方面

當政治體制較不民主，法令對非營利組織的政策參與限制打壓，雙方互不信任且非營利組織無法自政府取得足夠政策資訊與資源時，政府與非營利組織的關係是「對立式關係」，相反的，當政治體制為多元開放的民主體制，法令對非營利組織的參與具容忍性並加以規則化，雙方建立某種程度的信任與默契，且資源能相互流通時，政府與非營利組織的關係是「參與式關係」。

## 三、在財務法規方面

當國家對非營利組織設置較多的管制規範，從嚴監督與課責、租稅政策較嚴格且對民間團體資訊流通較少時，屬「國家控制」型態，當非營利組織設立多採報備制，不需審核與監督，多賴自律規範與同業監督，且政府與非營利組織雙方資訊公開透明時，屬「自我控制」型態。

根據學者 B.Gidron 等之觀點，其指出政府部門與第三部門之間的互動關係是極為複雜的，因此將區分為以下四個基本模式以助吾人了解政府部門與第三部門之間的關係，依照「服務輸送」以及「財務與授權」兩個面向而形成「政府部門支配」( Government-Dominant Model ) 「雙軌模式」( Dual Model ) 「合作模式」( Collaborative Model ) 「第三部門支配」( Third-Sector-Dominant Model )；四種模式如表 2-9 所示 (Gidron et al, 1992 : 16-20)：

表 2-9 政府與第三部門之合作模式

	模式			
職責	政府部門支配	雙軌模式	合作模式	第三部門支配
財務	政府部門	政府及第三部門	政府部門	第三部門
服務供給者	政府部門	政府及第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：B.Gidron；R.M. Kramer；L.M. Salamon，1992：18

### 一、政府部門支配 ( Government-Dominant Model )

在此種模式中，政府部門處於支配的地位且較具優勢，並同時扮演著財務方

面以及服務方面之供給者，此種功能也是許多人們心中所認為的現代化福利國家所應扮演之角色，因此以政府主導來形容此項途徑。

## 二、雙軌模式 (Dual Model)

在此種模式中，由政府部門與第三部門或其他志願性組織共同提供財務經費與福利服務，兩者是處於一平行的軌道上，而此項模式又可細分為兩種方式：其一為第三部門可提供與政府部門相同之服務，因此扮演著補助之角色以及擁有輔助之功能；其二為第三部門因其觸角範圍較為寬廣，可接觸到政府無法照顧到之對象，因此可提供政府部門完全無法供給之勞務。

## 三、合作模式 (Collaborative Model)

在此種模式中，政府部門負責供給經費部分，而第三部門則負責公共服務之輸送，但也有相反之情形，即由第三部門提供資金而由政府部門提供服務，前述兩項皆是雙方在提供人民服務上相輔相成，具有相互依存之關係，此種模式在美國極為普遍。而此項模式又可細分為兩種方式：包括 (Collaborative-vender model) (Collaborative-partnership model)，前者為政府部門之代理者，是故會受到政府較多之規範與限制，仍必須聽命於政府部門之決策。後者則是第三部門與政府部門之間處於較對等之地位，可互相合作共同發展建設計劃等，因此被授與較大之權利，擁有較多自主權。

## 四、第三部門支配 (Third-Sector-Dominant Model)

在此種模式中，由第三部門或其他志願性團體負責提供財務經費與公共服務，第三部門擁有完全主導之權力，此種模式廣泛流行於意識形態較顯著以及有強烈宗教主義盛行之處。

關於台北市以及高雄市兩地在福利服務公設民營部分，國內相關之文獻研究指出，政府部門與民間部門之合作之模式也有所不同，台北市政府與民間部門在合作模式上則與前述之雙軌模式較為符合，即政府部門與非營利組織共同負責財務以及服務之遞送；而高雄市無障礙之家的模式較為接近前述之合作模式，即財務由政府提供，而福利服務則是由非營利組織負責輸送。

另一方面，在台中市的部分，本研究中所探討以公設民營方式提供福利服務，是由台中市政府方面提供土地建物設備，而將愛心家園委託民間部門（財團法人瑪利亞社會福利基金會）加以經營管理，並由其來提供各項服務予所需者，此種政府部門與非營利組織之間的合作關係與高雄市相似，筆者認為其較為接近前述之合作模式，此點將在後續章節中加以檢驗與分析。

### 參、公設民營成功之要件

公部門與私部門在兩者合作之關係上，對公部門而言，可獲致私部門之專業技術與管理經驗，對私部門而言，可獲致政府部門之設備與財源之補助。因此，兩者為一互相依存之關係。而雙方之間的合作關係是否得以順利圓滿，則視兩者相互配合之程度以及互信基礎之強弱，此皆為合作關係成功之關鍵。

學者 W. Parsons 指出：公共服務遞送之方式其中之一為部門間的合作型態，而此種型態即是公部門與私部門之間的合作，兩者較常合作之層面以下述五項居多（Parsons，1995：497-498）：

- 一、公共建設之發展
- 二、都市更新
- 三、地區發展
- 四、訓練和教育
- 五、改善環境

此外，根據學者 Kouwenhoven 之觀點，其認為公私部門之合作關係得以成功之條件包括以下三階段，筆者說明如下（Kouwenhoven，1993：125-126）：

- 一、初始之階段
  - 1.公私部門之間相互依賴

## 2.公私部門之間有共同之目標

### 二、合作（連結）之階段

- 1.公私部門之間有順暢之溝通管道
- 2.公私部門之間有中介者居中加以協調

### 三、計畫進行之階段

在公私部門合夥關係進行至此階段，必須具備以下相關要素：

- 1.相互信任
- 2.目標與策略需清楚與明確
- 3.成本之分擔、面臨之風險、所獲之報酬需清楚與明確
- 4.責任之分擔與公權力之行使需清楚與明確
- 5.規劃階段
- 6.事先擬定紛爭時所應依循之規則
- 7.合法性
- 8.保護受服務對象之權利與利益
- 9.給予適當之支持
- 10.擁有控制機制
- 11.有別於官僚體系之思維與作為
- 12.擁有適當推動計畫之組織

公私協力之方式雖可使公部門擴大服務範圍，發展基礎建設，同時也使私部門擁有更多機會擴展其企業版圖，但此種合作關係將也可能使兩者遭遇到難題，因此，學者 D.Rondinelli；G.Cheema 建議，若期許公私部門間的合作關係得以成功，則政府部門必須關注下述各點（Rondinelli&Cheema，2003：234）：

- 一、制訂適當之法令，允許私人企業有效率地參與競爭經營
- 二、建立明確且透明之規則要求私人投資者遵守
- 三、去除不必要之限制，使私人企業得以參與市場運作
- 四、使無法商業化或私有化之國營企業破產及償付債務
- 五、提供機會給地方性的私人企業發展管理資本

## 六、重新界定政府部門遞送服務之角色，以加速私人企業提供服務

得以順利進行的合作關係須依賴雙方之間的配合程度以及互動方式，上述除了論及在政府部門與民間部門在使合作關係更臻完善之時，政府部門所應著墨之焦點，以下也將列舉民間部門所應關注之處（趙碧華，2003，22）：

- 一、須與政府部門共同分擔義務與風險
- 二、須了解政府部門之領導方式、委託或授權範圍及對大眾之責任
- 三、夥伴關係須建立在各機構皆擁有機會與利益的條件下
- 四、與政府之關係須能導致更有效率之運作，能改善社會服務之輸送系統

## 肆、小結

誠如許多學者所言，政府部門將社會服務委託民間部門辦理是屬於一種既競爭又合作、既抗衡又自主的關係，但筆者以為無論雙方之間的關係是屬於競爭亦或合作；抗衡抑或自主，其中的焦點在於其皆是一個「共同成長」、「資源共享」、「目標一致」之過程，而近年來政府單位與民間部門之間頻繁之互動與合作也是基於上述之動機，「共同成長」之概念使公私部門體認到在合作關係中得以學習到對方之長處；「資源共享」之概念使公私部門了解到善加運用對方之資源可達到相輔相成之效果；「目標一致」之概念使公私部門意識到雙方具有相同之願景，因此皆願意致力於目標之達成，即對社會大眾提供最優質之服務。

公私部門之間有許多不同之合作關係與互動方式，在整個合作過程之計畫、起始、進行、結束，筆者認為影響此一連續過程成功之核心關鍵仍在於以下三點：其一為「角色轉換」；其二為「信賴感」；其三為「分工明確」。因政府部門與民間部門之背景、制度、組織、運作皆有所差異，同時政府單位向來處於領導、主導之地位，因此首先公部門必須認清本身之角色轉換問題，由主導轉化為協助、輔導之角色，並且與民間部門之間建立出信賴之基礎，將福利服務之輸送任務交由其完成，而擁有穩健之互信基礎才得以進行有效之溝通，使互動關係更為順利，擁有順暢之溝通與對話平台才得以將雙方之責任、義務、風險釐清與區分，

進而使合作過程更為圓滿。

綜合上述之說明，無論是何種合作方式，影響成功之因素在整個合作過程仍可能因為合作之單位、接洽人員、合作業務而有所不同，後續章節將檢視台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會之互動情況以及合作關係圓滿與否。

### 第三章 個案描述

本章將首先針對研究案例之選擇與分析資料之步驟作一說明，其次將介紹瑪利亞社會福利基金會之背景狀況，爾後將愛心家園之服務項目、對象、宗旨，以及組織架構與業務辦理情形作一彙整。最後將說明台中市身心障礙人口之情況與相關法規依據，並瞭解公設民營之办理流程，同時探討台中市政府推行身心障礙福利公設民營業務情況。

## 第一節 個案探析之過程

個案研究法為個別的、深度的、描繪的與偏向質的一種研究方法，期望對個案深入的了解，來探究其與全體的相同點與相異點，此為一種探索以及分析社會單位生活過程的方法（蔡漢賢，2000：438）。本研究將採質的研究方式進行，在本研究進行之過程中，將採用深度訪談之方式，並輔以基金會之文宣資料、各項刊物以及市政府網站資料、政府之出版品作為資料彙整與分析之依據，因此以下將說明本文研究個案之選擇以及資料分析之步驟。

### 壹、研究個案之選擇

訪談是一項由民眾身上蒐集資訊所常用的方法，在現實生活中透過與他人不同形式之互動蒐集資訊，任何在兩者或兩者以上人與人之間的互動，而互動的人們心中有一特定之目的，此即稱之為訪談（潘中道等譯，2003：130）。而訪談之方式又可分為「封閉型」、「半開放型」、「開放型」。所謂之「半開放型訪談」即是研究者對訪談之結構有一定的控制作用，但同時也允許受訪者積極參與（陳向明，2002：229）。本研究將採半開放型訪談，在正式訪談之前先將大綱寄至受訪單位，使其能初步理解本次訪談之主題，在訪談市政府業務承辦人員以及基金會人員之過程中，筆者將視當時情境調整問題之詞句以及進行之順序，並決定何項問題需要更為深入之探究，以蒐集較為完整與詳盡之資訊。

在本研究中，台中市政府首度以公設民營方式開辦身心障礙福利服務，僅委由瑪利亞社會福利基金會承辦，而其至目前為止僅開辦三年，仍屬一項新興之服務，因此其截至目前為止，愛心家園之發展成效、運作情形、未來之營運效益皆值得探究，因此本研究採立意抽樣（Purposive sampling），選擇以台中市政府首次以公設民營方式開辦之愛心家園作為研究之個案，藉此探究政府部門以公設民營方式，委由民間部門提供身障福利服務之成效及優劣得失，以及分析雙方在公設民營運作過程中的互動關係，並將政府部門與非營利組織之立場作一比較，以平衡雙方之觀點，並試圖發現癥結點所在，經由分析之結果，提供政府未來將業務委由民間辦理之參酌方向。

本研究中之受訪對象將包括台中市政府身心障礙業務承辦人員即是政府參議，以及財團法人瑪利亞社會福利基金會負責管理愛心家園之人員，共計有五位，筆者將受訪對象資料整理如下表 3-1 所示：

表 3-1 受訪對象之說明

受訪者代號	受訪機構	職稱	訪談方式
A	瑪利亞社會福利基金會	愛心家園園長	面訪
B	瑪利亞社會福利基金會	愛心家園組長	面訪
C	瑪利亞社會福利基金會	愛心家園課長	面訪
D	台中市政府社會局	業務承辦人員	面訪
E	台中市政府主秘書	市政府參議	面訪

資料來源：本研究整理

## 貳、分析資料之步驟

本研究將採用深度訪談之方式，將針對台中市政府委外業務承辦人員，以及瑪利亞社會福利基金會承辦之愛心家園人員進行訪問，筆者將訪談資料之處理與分析步驟說明如下：

- 一、研究者在進行訪談之前，對於受訪單位之背景及相關資料必須有所了解，以充分掌握訪談之進行以及研究方向。
- 二、將在正式訪談之過程中，經由受訪者同意之錄音資料轉為逐字內容。
- 三、將訪談錄音之資料逐字整理，騰錄出來後並以代號分別註明，以電子檔案加以儲存。
- 四、針對彙整之訪談資料加以檢視，透過持續的閱讀逐字稿並配合文宣資料以及其他出版物歸納出整體脈絡以研析研究結果。

## 第二節 財團法人瑪利亞社會福利基金會之簡介

本節將針對財團法人瑪利亞社會福利基金會以及台中市立愛心家園，就所蒐

集之相關資料、文宣檔案、書籍刊物、網站資料、基金會資訊做一綜合整理，並介紹其成立過程、基金會概況、服務項目與對象、各項活動。

### 壹、財團法人瑪利亞社會福利基金會 (<http://www.maria.org.tw/>)

財團法人瑪利亞社會福利基金會的創辦人莊宏達醫師是一位虔誠的天主教徒，1975 年曾被指派往台大醫院復健部受訓三個月，1983 年時鑑於身心障礙兒童無法得到適當的教養和安置，以及父母的孤軍奮鬥，遂向任職之台中市順天醫院提出申請並得到院方支持，在醫院附近租了民宅，成立愛兒復健教室，開始進行、身心障礙兒童之日間復健工作。

1986 年開業莊小兒科診所，將愛兒復健教室遷至診所二樓利用下午休診幫孩子復健治療，並請一名工作人員幫忙照料，當時 5 名園生至 1988 年增至 30 名園生，5 名工作人員，莊醫師以自身的專業及診所的收入獨立照護這些孩子。

爾後，為了因應日漸增加的學生人數，以及讓身心障礙兒能有更適合的場地及周全的照料，莊醫師開始向外募款，在社會各界及政府的協助下，於一九八八年時成立了財團法人瑪利亞文教基金會，致力障礙兒的日間復健，教育及各項福利服務。

#### 一、遵循精神與服務項目

財團法人瑪利亞社會福利基金會所秉持之精神即為愛是永不止息，並以服務殘弱者為其重要使命，而其專業之服務項目則包括庇護服務中心、兒童個案管理中心、優生保健中心、教育訓練中心、輔具資源中心，筆者將上述服務項目整理如表 3-2 所示：

表 3-2 財團法人瑪利亞社會福利基金會之服務項目

服務項目	內容
庇護服務中心	依照與個案的晤談及職業輔導評量，了解個案特質與興趣，提供身心障礙者長期性、過渡性庇護性的職業安置場所，使

	身心障礙者經由工作訓練及社會適應的提昇，改善增強職業適應能力。
兒童個案管理中心	提供家長在特教、醫療、福利服務等相關諮詢，透過電話及家庭訪視，了解孩子及家庭的需求，並和家長一起規畫孩子有關的醫療復健、特殊教育安置及社會相關資源之連結。
優生保健中心	提供嬰幼兒發展評量之服務，包括婚前期之規劃、懷孕其與生產期之保健，以預防障礙嬰幼兒之誕生。
教育訓練中心	協助身心障礙者家長或照顧者學習所需知能，並協助從事身心障礙者服務人員提昇專業知識與技巧，同時也透過專業整合與跨專業之交流，引進更先進之技巧為身心障礙者服務。
輔具資源中心	輔導身心障礙者正確使用輔具，以及居家環境輔具評估設計及改造服務，並建立輔具資料庫及材料庫供查詢以及相關輔具資源連結與轉介。

資料來源：整理自財團法人瑪利亞社會福利基金會網站資料( <http://www.maria.org.tw/> )，筆者自繪。

## 二、附屬機構

財團法人瑪利亞社會福利基金會之組織規模另外包括五個附屬機構，分別為台中市立愛心家園、霧峰教養家園、大里日托中心<sup>21</sup>、瑪立亞啟智學園、金門早療中心，在員工人力配置方面，台中市立愛心家園共有八十五位；霧峰教養家園共有七十位；瑪立亞啟智學園共有十位；金門早療中心共有七位。因此，所服務之對象與服務之內容也隨著附屬機構而有所差異，筆者將其附屬機構與服務對象與內容整理如表 3-3 所示：

表 3-3 財團法人瑪利亞社會福利基金會附屬機構

附屬機構	服務對象	服務內容
台中市愛心家園	設籍台中市之身心障礙者	包括：日間托育服務、早期療育服務、職能復健服務、庇護性服務、職業訓練就業輔導、康樂休閒圖書、閱讀

<sup>21</sup> 大里日托中心已於今年（九十四年）七月撤離。

		運動、復健、臨時及短期照顧等
霧峰教養家園	無法定傳染性疾病、無攻擊或干擾行為、無重症疾病須積極醫療、無插管之身心障礙者且符合下列條件 1.十五歲以上，無生活自理能力 2.十五歲以下，無生活自理能力，經社工考察，在家庭中無法提供適當照顧者	包括：安全健康的維護、生活起居的照顧、身體機能的復健、智能情趣的啟發、人際空間的拓展、身心休閒的調劑等
大里日托屯區	零歲到學齡兒童 各類身心障礙:智障如唐氏症、語障；行為障礙如自閉症、多動症	包括：依兒童個別需求設計教育計劃、回歸轉銜服務、臨時托育服務、特殊教育諮詢服務、優生保健諮詢服務、交通服務等
瑪利亞啟智學園	三歲以上極重度腦性麻痺或極重度多重障礙殘弱兒	包括：護理照顧及指導、肢體畸形預防及矯治、體能遊戲訓練、物理運動治療、感覺統合訓練、職能操作治療等
金門早療中心	設籍或居住金門縣，零歲至六歲發展遲緩或身心障礙兒童	提供發展遲緩兒童與家長相關諮詢服務、日托照顧

資料來源：整理自財團法人瑪利亞社會福利基金會網站資料( <http://www.maria.org.tw/> ) 刊物資料，筆者自繪。



### 三、重大事紀

財團法人瑪利亞社會福利基金會成立至今已將近二十年之久，筆者整理其歷年來各項重大發展與成長事紀如下表 3-4 所示：

表 3-4 財團法人瑪利亞社會福利基金會歷年大事紀回顧

- 1988 成立瑪利亞文教基金會
- 1989 成立瑪利亞文教福利基金會附設瑪利亞啟智學園
- 1991 獲得台灣地區殘障福利機構評鑑優良獎
- 1993 獲得台灣地區殘障福利機構評鑑優良甲等獎
- 1995 增設瑪利亞日托中心與幼兒發展中心
- 1997 設立柳川養護日托中心
- 2001 獲得台灣地區殘障福利機構評鑑優等獎
- 2001 瑪利亞霧峰教養家園完工啟用
- 2002 承接台中市政府委託成立台中市愛心家園
- 2003 更名為「財團法人瑪利亞社會福利基金會」

資料來源：整理自財團法人瑪利亞社會福利基金會網站資料  
( <http://www.maria.org.tw/> )、文宣資料，筆者自繪

#### 四、組織架構

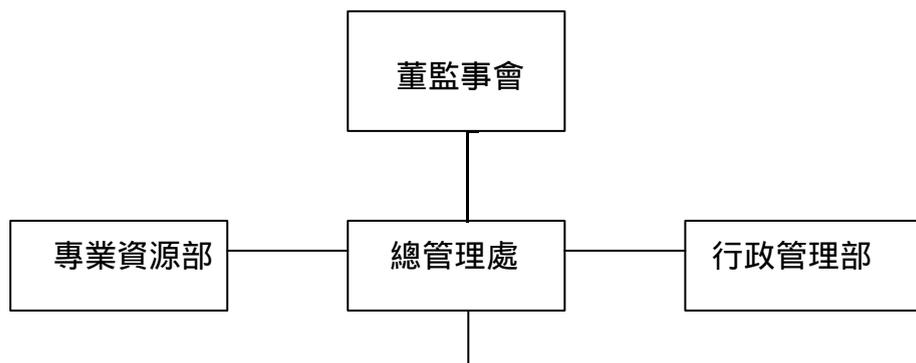




圖 3-1 財團法人瑪利亞社會福利基金會組織架構圖

資料來源：財團法人瑪利亞社會福利基金會網站資料，筆者自繪

## 貳、台中市立愛心家園之簡介

以下將針對財團法人瑪利亞社會福利基金會所經營管理之愛心家園，就所蒐集之相關資料、文宣檔案、專屬刊物、網站資料、愛心家園相關資訊做一綜合整理，並介紹其成立過程、園區現今概況、服務項目與對象、各項活動。

### 一、台中市立愛心家園 (<http://www.maria.org.tw/>)

財團法人瑪利亞社會福利基金會對於提供身心障礙各項福利服務，至今已有近二十年之專業經驗，同時由於台中市之身心障礙人口數日益成長，台中市政府即於 2002 年 9 月，以公設民營之方式，委由財團法人瑪利亞社會福利基金會成立「台中市立愛心家園」，並加以經營管理，以滿足更多身心障礙人士漸趨多元的需求。

### 二、服務對象

台中市立愛心家園目前員工人數共有八十九位，教師有六十位；行政人員則有二十五位；社工人員四位，主要服務對象即是設籍於台中市之身心障礙者，並以多重障礙者居多，年齡層分佈在 6-40 歲，與財團法人瑪利亞社會福利基金會其他附屬機構有所區隔，啟智學園（以腦性麻痺障礙為主）、大里日托中心（以 6-12 歲幼兒托育為主）、霧峰教養家園（以終生教養為主）而台中市立愛心家園較為特別之處在於，其服務對象除了台中市之身心障礙人士之外，部分園區之空

間與設備也開放給社區民眾使用，包括園區內之附設醫院、圖書室、健康步道，不定期舉辦之活動與講座等，皆鼓勵社區民眾善加利用及參與，以落實其重視社區融合之概念以及與社會大眾互動之機會。

### 三、服務項目

台中市立愛心家園之服務類別以就醫、就養、就學、就業為四大主軸，發展出十七項服務項目，而其中的輔具資源中心<sup>22</sup>，因其由內政部於九十二年起專案<sup>23</sup>委託給愛心家園管理，因此其管轄單位為內政部。筆者將前述內容整理如下表 3-5 所示：

表 3-5 台中市立愛心家園之服務類別

四大主軸	項目	年齡層分佈範圍
就醫	職能復健服務	15 歲以上各類型障礙者
	運動復健服務	各類型障礙者為主
	醫療保健服務	各年齡層身心障礙者
	復健治療服務	各年齡層身心障礙者
	鑑定評量服務	各年齡層身心障礙者

<sup>22</sup>輔具資源服務為台中市立愛心家園十七項服務內容之一，因此只要有關輔具資源相關問題皆屬其服務內容，此也包括內政部輔具資源中心，但若是內政部委託專案結束，輔具資源中心仍存在，到時候則非屬於內政部管轄。

<sup>23</sup>相較於公設民營是以簽約年限為基準，政府會提供建築物或大樓或標的物，而政府專案委託是以整個專案的金額為考量點，以要服務的人群或業務為主，亦或只是一個活動而已。

	輔具資源服務	各年齡層身心障礙者
就養	臨時及短期照顧服務	各年齡層身心障礙者
	早期療育服務	0- 6 歲各類型障礙者
	日間托育服務	6-30 歲各類型障礙者
	康樂休閒服務	各類型障礙者為主
	圖書閱覽服務	各類型障礙者與一般大眾
就學	融合教育	各類型障礙者為主
	資源班設立	各類型障礙者為主
	推廣教育訓練	各類型障礙者為主
	身心障礙教育成長學苑	各類型障礙者為主
就業	庇護性服務	15-50 歲各類型障礙者
	示範按摩中心	對社會大眾開放
	職業訓練就業輔導	18-50 歲各類型障礙者
	開辦委訓班	各類型障礙者

資料來源：整理自財團法人瑪利亞社會福利基金會網站（<http://www.maria.org.tw/>） 文案資料，筆者自繪。

#### 四、台中市立愛心家園自製產品簡介

台中市立愛心家園針對身心障礙者所訓練的專業技術與工作能力包括烘焙餐點、餐飲服務、清潔家電維修等，目的在於使身心障礙人士本身具備一技之長與謀生之能力。而其中愛心家園每年所推出的母親節蛋糕、中秋月餅、麵包點心、香草餅乾、醋等食品，皆廣為社會大眾所熟知，並且也成為愛心家園重要的收益來源之一。

#### 五、組織系統

台中市立愛心家園為財團法人瑪利亞社會福利基金會之附屬機構，其有一套完善的組織系統，以園長為最高管理者，園長以下主要分為教保課、職訓課、社工課、醫療課、復健課、總務課六個課別以及其他七個單位，包括園生權益保障委員會、性侵害處理委員會、勞資會議、員工福利委員會、會計、人事管理員、教育訓練中心。其組織系統如圖 3-2 所示：

園生權益保障委員會
性侵害處理委員會
勞資會議
員工福利委員會
會計
人事管理員
教育訓練中心

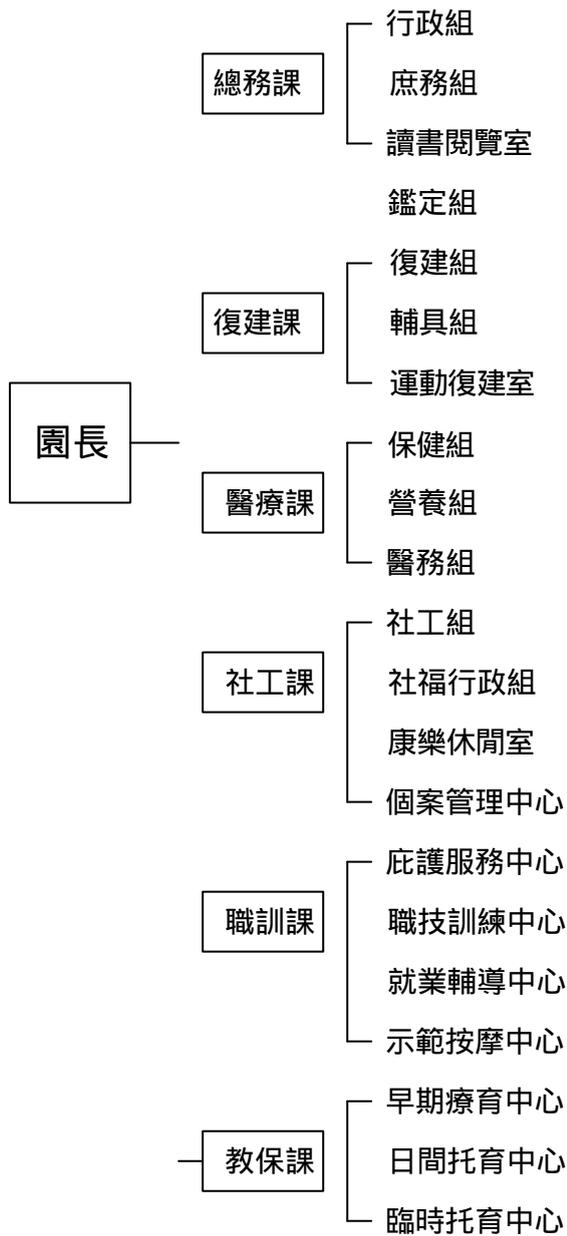


圖 3-2 台中市立愛心家園組織系統圖

資料來源：台中市立愛心家園提供，筆者自繪

### 第三節 台中市政府推展公設民營業務之情況

本節首先將針對台中市身心障礙人口之情況與相關法規依據做一陳述，同時說明台中市政府推行身心障礙福利業務情形，以及新增設公設民營業務之辦理情況，爾後並於後續章節針對市政府業務承辦員訪談資料作一整理與分析。

## 壹、台中市身心障礙者狀況分析

至九十三年止，全台有八十九萬六千七百三十八人次，而在台中市部分，身心障礙人口數也以每年兩千至三千人成長，目前領有身心障礙手冊者共有三萬三千零九十一人<sup>24</sup>。以下將針對目前台中市身心障礙者之概況，以性別、年齡、身心障礙類別、身心障礙等級之區分做一說明：

表 3-6 台中市九十三年身心障礙人口及身心障礙類別統計表

類別	男	女	視障	聽障	平衡障	語障	肢障	智障	重器障
人數	17511	12707	1387	3393	39	391	12107	2625	3223
百分比	57.95%	42.05%	4.59%	11.23%	0.13%	1.29%	40.07%	8.69%	10.67%
類別	顏殘	植物人	癡呆症	自閉症	精障	多重障	頑性癲?	罕見疾病	其他
人數	104	145	585	305	2665	2993	97	20	139
百分比	0.34%	0.48%	1.94%	1.01%	8.82%	9.9%	0.32%	0.06	0.46%

資料來源：台中市政府社會局，<http://society.tccg.gov.tw/>

### 一、以男女比例觀之

由表 3-6 可發現，台中市目前在身心障礙人數方面，男性共 17511 人占 57.95%，而女性共 12707 人占 42.05%，因此身心障礙者男性多於女性。

### 二、以障礙類別觀之

由表 3-6 可發現，台中市目前在身心障礙類別方面，肢體障礙人數共 12107 人占 40.07%，聽障人數共 3393 人占 11.23%，重器障人數共 3223 人占 10.67%，而比例最少者則為罕見疾病者共 20 人占 0.06%，因此身心障礙者類別以肢體障礙人數最多，聽障次之，重器障再次之，而罕見疾病人數最少。

根據內政部統計資料顯示，以下為台中市目前之身心障礙者年齡層以及障礙

<sup>24</sup> 內政部統計處統計年報，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。

類別之情況（內政部統計處統計年報，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>）：

### 三、以年齡觀之

年齡以 65 歲以上者共 9662 人最多，而 45-59 歲 7357 人次之，此顯示出身心障礙者有老化之趨勢，因老化而導致障礙者人數頗高。

### 四、以障礙等級觀之

以罹患中度障礙等級者人數為最多，共計有 10689 人，其次依序為：輕度障礙等級者總共有 10022 人，重度障礙等級者總共有 6465 人，極重度障礙者總共 3819 人。

綜合以上所述，目前台中市身心障礙人口狀況為男性居多，肢體障礙人數比例為最高，同時等級為中度障礙者人口佔大多數，而在身心障礙人口成長部分，已有日漸老化之趨勢，顯示老年人口且又為身心障礙者增加迅速，此趨勢值得政府相關部門多加關注。

## 貳、相關業務法規

由前述可知，身心障礙人口成長之速度極為迅速，同時也有呈現老化之趨勢，因而將會引發更繁複及多元的需求，僅憑政府有限社會福利服務之提供，已漸漸難以滿足社會大眾在福利上之各種需求，因此必須運用各種有效方式結合民間之資源，才得以發揮社會福利服務之整體功能。

政府部門在大力推動社會福利民營化之過程中，極為積極推動與民間合作之相關法規措施，1994 年內政部頒定「政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點」，此要點之宗旨在於結合民間資源共同推展身心障礙福利服務，而今日公設民營機構的成立乃依據內政部制定「社會福利民營化實施要點」的精神辦理，各縣市身心障礙公設民營機構之定位則依據 1997 年修定之「身心障礙者保護法」，第三十九條所制定「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」，該辦法對公設民營機構定義如下：「公設民營係指政府提供依法設立機構之土地、建物及設施設備等，委託受託者經營管理並提供服務」（洪富峰、蔡昭民，2005：33）。

在 1999 年所發布之「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」中也指出直轄市、縣（市）政府與民間合作提供身心障礙福利服務之方式，上述相關法令之頒定也顯示出政府對於身心障礙福利服務之重視，此外，身心障礙福利機構在公設民營的數量成長也有逐年增加之趨勢，已由民國八十九年的二十二所增至目前的五十四所<sup>25</sup>。

在 1999 年所頒布之「採購法<sup>26</sup>」之中，依據採購法第四條之規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督」。

由此前述可知，政府部門傾向與民間團體合作供給身心障礙福利服務已為主軸，尤其以公設民營提供福利服務之方式發展極為迅速。而目前台中市政府所辦理的以公設民營方式提供身心障礙服務，相關法規依據包括採購法、身心障礙者保護法、結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法。

### 參、台中市政府推展身心障礙福利業務之情形

由於身心障礙者的種類、等級不同，因此身心障礙者的需求眾多，其需求也各有差異，因此台中市政府對於身心障礙者福利服務之提供與日俱增，以滿足不同身心障礙者的需求。目前市政府對於身心障礙者所提供之福利服務具體措施包括以下層面（台中市政府社會局，<http://society.tccg.gov.tw/>）：

#### 一、經濟補助

針對身心障礙者家庭經濟狀況不佳者，提供相關之經費補助，以減輕家屬負擔，有效改善案家財務，補助類型包括：

- （一）身心障礙者生活補助
- （二）臨托、托育養護費之補助
- （三）輔助器具之經費補助

<sup>25</sup> 內政部統計處，<http://www.moi.gov.tw>。

<sup>26</sup> 全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/fn.asp>。

- (四) 保險、住院看護費補助
- (五) 中低收入戶房屋租金補助
- (六) 牙齒診治費用

## 二、福利服務

- (一) 結合身心障礙福利機構、團體辦理各障別之福利服務方案
- (二) 協助身心障礙福利團體、機構申請內政部獎助，辦理各種服務方案、活動
- (三) 身心障礙者生涯轉銜及個案管理服務
- (四) 設立身心障礙者單一服務窗口
- (五) 購置大、小型復康巴士載送身心障礙者參與社會活動、就醫、復健
- (六) 規劃身心障礙者居家服務與送餐服務
- (七) 按摩職業許可證之核發
- (八) 設置身心障礙者個案管理

## 三、公益彩券盈餘基金之管理

- (一) 成立公益彩券盈餘基金管理委員會
- (二) 公益彩券盈餘基金之控管及收支公佈事項等

## 四、身心障礙者權益保護

- (一) 成立身心障礙者保護委員會
- (二) 辦理按摩業之稽查，身心障礙福利機構之稽查業務

## 五、身心障礙福利服務中心委託民營：

身心障礙福利服務中心委託瑪利亞社會福利基金會經營，並更名為台中市立愛心家園。

台中市政府在身心障礙者服務之業務委外部分，目前開辦兩項，其一為公設民營，其二為服務委外。其中在公設民營部分，為自九十一年度起開辦之愛心家園，為台中市唯一綜合性身心障礙福利服務中心，委由瑪利亞社會福利基金會經營管理，管理規劃服務項目包括下列十七項：1.日間托育服務 2.早期療育服務 3.職能復健服務 4.庇護性服務 5.職業訓練就業輔導 6.康樂休閒 7.圖書閱讀 8.運動復

健 9.臨時及短期照護 10.員工在職訓練 11.示範按摩中心 12.醫療保健 13.鑑定評量  
14.復健治療 15.輔具資源 16.社工服務 17.社福行政服務，以提供台中市身心障礙  
者多元與高品質之福利服務，以滿足各障別之福利需求。

## 第四章 個案分析

在本章節之中，將針對台中市立愛心家園以及台中市政府之訪談資料作一整  
理與分析，以探討雙方在提供公設民營服務之合作情形，以及研析在此過程中之

所產生之各項問題，並將其與前述文獻資料部分作一對照，爾後於後續章節提出結論與建議。以下小節將分為公設民營業務初始階段以及公設民營業務執行階段加以探討，最後並做一總結，檢討財團法人瑪利亞社會福利基金會與台中市政府在此次合作過程之互動情況。

## 第一節 公設民營業務合作初始階段

在本節之中，將探討台中市政府以及財團法人瑪利亞社會福利基金會以公設民營方式所合作之愛心家園，在九十一年度業務正式開辦前，此階段中所考量之合作動機，包括雙方對於公設民營之認知、承辦以及委託業務之因素，以下將從基金會與市政府兩種角度加以分析，同時將雙方之觀點作一對照。

### 壹、瑪利亞社會福利基金會承辦業務方面

由財團法人瑪利亞社會福利基金會所營運之台中市立愛心家園，在其承辦之公設民營業務部分，筆者首先將說明基金會對於公設民營之觀點，其次陳述基金會本身優勢之處以及在承接業務時之考量要素。

#### 一、對於公設民營之認知

由訪談結果之呈現，顯示出民間機構認為公設民營對於政府與民間而言皆為有利，各自提供對方較為缺乏之資源，非營利組織缺乏空間與設備而政府單位缺乏專業技術，因此由民間機構負責經營；政府提供設施與單位，此種合作方式可謂截長補短，使雙方將所有資源作最妥適之運用。

*公設民營它就是用公家的設施設備嘛，由公家提供設施設備那 民營的話就是自己相關的經營成本部分由承辦單位去支出，那以目前整個情況來看，公設民營應該是未來最大的一個方向，因為公營的狀況下政府它有很多的設施設備 但是它沒有足夠的專業去執行，所以變成是說我們會去承接愛心家園，其實因為有*

這麼好的設施設備，再搭配瑪利亞基金會的一個服務的專業 那就是用到政府的設備民間的一個專業然後一起做起來。(A-19)

像這種公設民營的身心障礙福利機構，台中市是只有瑪利亞這一個，像公設民營這部分的話 因為像政府提供的設備硬體呀都很不錯，那我們本身是一般的民營機構呀，所以可以運用政府單位提供的東西設備，來補足我們在這方面的不足，因為財團法人嘛，經費方面會比較缺乏而且受到限制 現在景氣也不是太好，再來就是捐款也是非常的有限，所以沒辦法購買太好的硬體，因為我們有很好的經營團隊呀假設沒有很好的地方，這樣可能就伸展不開沒有發揮的地方，如果說地方很好的話再加上我們有優秀的團隊，這樣就可以將政府提供的地方好好運用發揮，最主要就是雙方之間的一個合作啦。(B-1)

像目前我們這個單位算是政府委託我們經營的嘛，那在設施設備方面...當然是政府會有一些補助的，那器材呀購地這方面可能就是基金會這邊去做，就是兩邊各自都提供一些東西才算合作呀 (C-1)

## 二、基金會承接業務之有利條件

經由彙整訪談資料之結果發現，財團法人瑪利亞社會福利基金會因其從事身心障礙福利之服務有將近二十年之久，是故非常強調本身之專業經驗，其認為除了整體之「專業人力」與「服務經驗」皆非常優秀外，還曾多次獲得政府單位評鑑為優良之身心障礙福利機構，被評選為優等足以證明其獲得各界之認同以及大眾之肯定，也代表整體服務團隊優於其他身心障礙福利機構，此項評選為具有公信力之表徵，因此基金會本身對於政府單位之評鑑極為重視。此外，對於基金會本身組織之管理、嚴格之制度、完善之規模、內部員工之專業能力，園長與服務專員對此皆讚譽有加，特別指出其員工之學歷與能力相較於其他身心障礙福利機構，基金會在此方面處於優勢，顯示出財團法人瑪利亞社會福利基金會對於本身卓越之專業能力極為有信心。

我想第一個它會有一個資格的受限，那第二個就是可能它是要基金會啦或是協會團體，就是一定要一些立案的文教基金會或是諸如此類的，那承攬的條

件當然在五六家的競爭下，那為什麼是瑪利亞來得到 那年瑪利亞剛好得到內政部的評鑑，那它在中部五縣市的地方又是唯一的一個優良 優等的單位，所以在平常經營的一些績效上決定得不得到，或是譬如說剛講的五家都是實力相當的時候，最後誰可以脫穎而出 我想在這個被政府檢驗的一個績效上也是一個很重要的指標 (A-22)

因為它是屬於一個比較公信力的東西嘛，那就像說一個優良商店那當然就是優良嘛人家為什麼不給你做？那政府頭殼不是壞掉嘛對不對 (A-23)

我認為我們的整個團隊非常不錯，整體的能力都很強，所以說如果沒有一個好的空間呀或是不適當的地方，可能就沒有辦法好好發揮，顯現出我們的成績 另外，我們董事長是處事非常嚴謹的而且要求員工也比較嚴，內部的整個組織管理就很嚴格 所以我們算是做的不錯的機構，那我們的員工大概有百分之八十都是大學畢業以上的，雖然現在大學畢業不算什麼，但是在身心障礙福利機構來講算是不錯的，像有些身心障礙福利機構被政府評鑑不是太優秀，在學歷這部分就很重要了 他們就會略顯不足。所以這方面也是瑪利亞的一個優勢。(B-7)

### 三、基金會承接業務之考量

財團法人瑪利亞社會福利基金會在與政府單位進行身心障礙公設民營業務合作之前，其已提供相當多之服務項目，而當初仍有意願承接此項愛心家園之業務，最為關鍵之考量為「空間不足之問題」，因基金會本著零拒絕服務之精神，對於需要幫助之身心障礙人士皆予以照顧收容，且隨著學員人數日趨增加，無法擁有足夠寬廣的地方安置服務對象為一項棘手之難題，開拓新的空間已成為基金會關注之核心問題，是故為了解決此困境，財團法人瑪利亞社會福利基金會即決定承辦台中市立愛心家園此項業務，由政府部門負責提供空間與設備，此為全東南亞最大、佔地也最廣之身心障礙福利中心。

不管是什麼樣的類型，不管你有多嚴重 只要你需要我們都願意去服務，像學校會覺得說有些孩子非常嚴重那就不收容，那在基金會的角色上我們是不會去拒絕的 任何一個需要幫忙的孩子，就是 來者不拒。(A-18)

基金會本身肩負著一個社會責任，那基金會這十幾年來也承蒙很多社會人士的幫忙所以它可以發展到一個特定的規模。那隨著服務對象人數的一個增加，那空間的不足是我們考量的一個重要的地方，那像自從威爾康的事件發生以後，那政府對空間啊設施的要求非常嚴格。尤其是公安消防的檢查是非常的嚴格，那我們如果得到政府這麼好的設備設施，基本上就可以不用去考量擔心設施一個不合法的狀況。那我們會去承接這麼龐大的一個業務除了機構的私利來看，第二個的話就是說當初因為政府委外的這個業務，我想對瑪利亞來講喔。它是一個里程碑的改造，那像早期可能比較某些特殊的類型業務範圍我們可以做的就比較侷限，像夜間托育啦。那承攬這十七項業務的話讓我們可以跟社會人士做比較多的互動，像圖書閱覽啦示範按摩。這些都不是在早期我們的服務業務範圍之內，那所以會擴展到很多地方，那像我們也辦了很多教育訓練，那教育訓練不光是給瑪利亞裡面的人員，我們也開放給很多外面的人進到現場來，那我們也有很多課程諸如此類。所以我想服務的對象更多元化更廣。（A-20）

除了前述缺乏空間之難題為主要的著眼點外，在設施方面，土地建物以及硬體設施方面皆由政府單位提供，因此相關消防設施之安全檢測皆由政府負責把關，安全性無庸置疑；在服務範圍方面，因財團法人瑪利亞社會福利基金會從前為文教類之基金會屬於教育部所管轄，因此在服務類別方面受到諸多限制，直到二零零三年八月才改制為社會福利基金會，而此時則由內政部負責管轄，在服務範圍上已擴增許多，同時由於提供服務之層面較為寬廣，愛心家園園長以及服務專員皆認為服務之方式、類型、服務對象也隨之拓展，使得參訪愛心家園之外界團體增加，與社會能有更為頻繁之互動，此有利於建立財團法人瑪利亞社會福利基金會之知名度與良好之形象。

當初會承接這個地方剛講過有一個很大的原因，要一直搬家呀。搬了很多地方，那學生很多機構很大呀，一直都沒有足夠的地方所以這是很重要的原因之一啦，因為像我們之前是文教基金會，屬於教育部管的話都是教育方面的，會受到比較多限制，那改制成社會福利基金會以後服務的層面可以擴大很多。範圍也比較廣，接政府的案子是有好處但也有壞處啦，其實也不能說壞處啦，因為大家都沒有經驗台中市政府和我們都是第一次做委外的業務合作，最主要就是

政府提供了足夠寬敞的地方和硬體設備給你發揮去運用 整個服務的範圍就擴增很多，對我們機構本身也是可以打響一個名號，像我們現在參訪也是做的不錯呀，那為什麼會有這的多的參訪團體過來，其實政府也是出了很多的力，給我們很大的助力，這樣其實也間接地幫我們做了一個宣傳，自然知道台中市愛心家園就是瑪利亞在經營的，也算是在無形之中打出名號啊。(B-2)

## 貳、台中市政府委託業務方面

由於政府部門資源有限，以公設民營方式由政府提供硬體及軟體設施設備，委由民間公益之非營利組織經營及管理，此項福利服務輸送為目前身心障礙福利服務推動之趨勢。在身心障礙者服務之業務委外部分，公設民營此方式屬於台中市政府在身心障礙者服務方面新增項目，自九十一年度十月起開辦之愛心家園，為全東南亞規模最大之身心障礙大樓，也是台中市唯一綜合性身心障礙福利服務中心，提供身心障礙者多元之福利服務，以滿足各障別之福利需求，九十三年度年度服務人次約可達 60,000 人次<sup>28</sup>。

愛心家園目前委由瑪利亞社會福利基金會經營管理，各項業務自九十一年十二月起自九十四年度陸續開辦完成，管理規劃服務項目包括下列十七項：1.日間托育服務 2.早期療育服務 3.職能復健服務 4.庇護性服務 5.職業訓練就業輔導 6.康樂休閒 7.圖書閱讀 8.運動復健 9.臨時及短期照護 10.員工在職訓練 11.示範按摩中心 12.醫療保健 13.鑑定評量 14.復健治療 15.輔具資源 16.社工服務 17.社福行政服務。

以下筆者首先將會說明台中市政府社會局業務承辦人員對於公設民營之觀點，其次陳述市政府推動身障服務公設民營之考量，以及在當初委託業務時之考量要素。

### 一、市府業務承辦人員對於公設民營之認知

---

<sup>28</sup> 台中市政府社會局，<http://society.tccg.gov.tw/>。

市政府社會局業務承辦人員對於公設民營之觀點，與民間非營利組織之認知並無太大差異，所認知之概念皆是由公部門提供空間以及設施，而由民間部門負責福利服務之輸送。

就是用公家機關的土地建物呀設備呀，委託民間機構經營然後提供服務呀。

(D-6)

## 二、推動身障服務公設民營之考量

台中市政府為配合中央政府之政策實行，而各縣市也陸續在加速推展身心障礙福利服務，許多身心障礙大樓陸續成立開辦並以公設民營方式經營居多，此已成為一股趨勢，是故台中市政府於民國九十一年起開始辦理身心障礙公設民營服務，取代之前的福利補助，將此項公設民營業務委託給財團法人瑪利亞社會福利基金會辦理。

當初就是中央的一個政策嘛 為了配合中央實行政策呀，我記的是結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法，當時各縣市都在成立身心障礙福利服務中心，陸續在成立啊 ，以後就是開始要因應中央的政策需要去走，就用公設民營的方式去辦理。(D-1)

身心障礙 像這個案子是第一個委託民間辦理用公設民營的方式，一般都是有一些福利的補助 就是只有福利的補助部份，後來就是漸漸朝向業務的勞務委託這樣，這是我們這一課啦，那像婦幼課他們也是有辦勞務委託。(D-2)

最主要就是配合中央政策啊，那房子蓋了就是要用公設民營呀 大部分以其他縣市來講，身心障礙大部分都是公辦民營啊 不是公辦民營就是公辦公營，那像有些單位 比如說他用分案委託的方式，方案裡面有很多項目就用分案委託的方式，那我們那一棟就是用全案委託的方式 全部就委託給一個單位處理。

(D-4)

## 三、委託業務於瑪利亞社會福利基金會之原因

台中市政府在委託對象之選擇上，依照採購法採用公開上網招標之方式，將公文發放給各縣市政府，以及各縣市身心障礙福利機構，並無針對特定規模較大或較有名氣之民間機構傳遞訊息，有意願承辦之民間機構在提出申請之後必須提出明確之企劃案，經由政府單位之評選委員會加以評定，而評選委員會之組成委員包括法制、教育、勞工等各個單位之人員以及其他身心障礙福利團體之代表。

我們是按照採購法啊 採購法公開上網招標然後經過評選委員，他們提出企劃由評選委委員決定，我們有十九個委員哪 有內聘和外聘的，有法律專家啊、內部教育單位的、勞工單位的 還有相關衛生單位的、財主單位的 我們法制單位 。（D-7）

這個就是由委員認定啊，委員會去決定的，那我們當初有定給個項目出來啊 還要在去找出來呀，我記的其中一個好像是過去的一個評鑑績效 。（D-9）

當時由財團法人瑪利亞社會福利基金會獲得承辦業務之機會，主要之因在於其在評鑑部分經由評選委員會決定獲得優等之評比，整體得分高其他競標之身心障礙福利機構，而評選項目包括三大類別：分別是委託資格及文件審查、行政管理能力、專業服務能力。下表 4-1 為台中市政府委託民間辦理社會福利服務評選項目評分表：

表 4-1 台中市政府委託民間辦理社會福利服務評選項目評分表

## 台中市政府委託民間辦理社會福利服務評選項目評分表

### 一、委託資格及文件審查 (本類不計分)

評分項目	符合	不符合	評分說明
1 為政府許可立案之財團法人、社會福利機構，兒童、青少福利服務（教養、輔導）機構			本類係程序要件，由社會局於收件時審查，審查結果不列入整體計分，惟不符資格或文件未齊之申請案件不予評選
2 組織健全並依法令及章程規定期召開會議			
3 委託業務符合其組織（捐助）章程，並經董（監）事會或業務會議通過接受委託			

### 二、行政管理能力 (本類總分40分)

評分項目	配分	給分	評分說明
1 工作人員配置分工及督導系統	15		(1) 組織架構及分工職掌、人力配置 (2) 現職員工數(正、兼職)、學經歷、專業人力比例 (3) 督導工作之執行能力及程度
2 財務及財產管理方式	10		(1) 經費收支登錄詳細 (2) 預算項目之必要性及合理性 (3) 預算單價之合理性 (4) 建立財產登錄清冊並定期維修 (5) 曾接受政府補助款者已設置專戶專款專用並均依規定於期限內辦理核銷結案
3 公文及服務資料管理系統	3		(1) 具備資訊化管理設備及能力 (2) 需送主管單位核備報表按時填送
4 公設民營場地管理規劃 (公設民營類計畫評選本項)	12		(1) 具有政府委託公辦民營業務經驗 (2) 使用承辦場地、設施設備規劃說明 (3) 使用場地規劃符合委託目標及具安全性
5 執行委託服務方案行政支援 (委託服務類計畫評選本項)			(1) 具有政府委託辦理服務方案經驗 (2) 配合方案執行可投入設施設備規劃說明(場地、辦公設備等) (3) 投入設施、設備可達成委託目標
分數小計	40		

三、專業服務能力（本類總分 60 分）

評分項目	配分	給分	評分說明
1 過去專業服務績效（最近三年）	12		(1) 加入全國或區域性專業組織 (2) 自行辦理方案執行成果 (3) 接受政府委託辦理方案執行成果（評鑑成績）
2 計畫執行之能力	20		(1) 了解方案目標群體特性及問題 (2) 專業人力具執行方案經驗及能力 (3) 服務計畫符合委託目標 (4) 服務計畫內容明確具可行性 (5) 工作方法能達成工作目標
3 服務績效及評估具適當性	9		(1) 服務績效評估方法之適當性 (2) 能以量化方法表示服務成果 (3) 能以質化方法分析服務成果
4 服務對象資料及權益維護	9		(1) 個案資料紀錄及保管方式 (2) 個案隱私及安全維護方式 (3) 個案權益之保障及維護
5 組織及運用社會資源能力	10		(1) 運用社會資源（利用志工投入社會福利服務工作） (2) 配合社區辦理活動或服務工作紀錄
分數小計	60		

資料來源：台中市政府社會局

### 參、小結

由訪談資料之彙整可發現，民間非營利機構與政府單位對於公設民營之認知，與文獻探討亦或學者之定義並無太大差異，大致是「透過契約之簽定，由政府部門供給硬體設備而民間部門提供專業經驗，雙方為相輔相成之合作關係」、「政府單位缺乏足夠之專業能力，而民間非營利機構缺乏寬廣之空間，因此雙方可說是截長補短，相互依存之夥伴」此類型觀點之展現。

在承接業務與委託業務方面，基金會與市政府所考量之合作動機有所不同，基金會期盼有一寬廣之空間得以使用，而市政府則希望愛心家園由民間經營得以節省許多公帑，但最主要之合作因素皆在於雙方皆體認到相互依賴之重要性，擁有良好之互動關係以成為合作夥伴為未來提供福利服務之趨勢，而在實際之業務合作過程中，民間非營利組織也深刻了解到與政府部門保持良好關係之必要

性，若是機構本身管理能力強、經營嚴謹，同時願與政府有極佳之互動情況，則雙方可由上對下之監督關係轉變為相互信任之夥伴關係。

## 第二節 公設民營業務進行階段

在本節之中，將探討台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會在九十一年度十月份正式合作至今，台中市立愛心家園業務執行之情況，以及雙方以公設民營方式進行合作之過程中，在經費部分之運用和補助情形、執行業務前後之差異、目前之監督與評鑑機制、在執行階段所面臨之難題，同時將雙方之觀點再加以對照與比較。

### 壹、瑪利亞社會福利基金會方面

以下筆者將分別說明財團法人瑪利亞社會福利基金會所承接之愛心家園經費運用情況、承接業務前後之差異、以及自我評鑑之機制與執行業務時所面臨之困境。

#### 一、經費運用之部分

##### (一) 經費來源情況

在台中市立愛心家園經費收入部分，經由訪談園長與組長之結果，其皆無奈地指出，若是社會大眾之捐款部分佔了一個非營利組織約三分之一的比例，此種營運情況極為容易產生營運危機，因為民眾的捐款並不算穩定，且有可能隨著社會脈動或經濟狀況而有所改變，例如無預警之災難、經濟危機等等，而服務之專員也認為，愛心家園目前之營運仍處於虧損之狀態，政府之補助經費仍是非常有限，因此在經費部分仍處於極為不足之情況。

一直以來 架構上是傾向是三分之一的比 三分之一是靠學生的學費的一個收入，那三分之一是靠來自於捐款，那三分之一是來自於政府的補助款，那

以一個機構來經營這樣的一個比例，三分之一是來自社會捐款那事實上是比較不行的，社會捐款它 不是很穩定的喔 它可高可低，所以社會捐款譬如它會隨著社會經濟的問題，像經濟不景氣或著一些災難的發生，上次的南亞賑災等各方面，那社會捐款就會比較往一些主題性的地方去，那對我們那幾個月來講的話，經營上就會產生一些比較大的困境 ，經費就會比較缺乏到我們這邊來。(A-7)

像經費的部分就非常短缺呀 ，政府的補助其實非常有限，這麼大的一棟大樓要經營也是不容易，本來一年預算可能五千萬那再因為這樣的話 ，所以其他的部分可能就要靠自己的力量來補足呀，所以經費就差很多了 (B-12)

在像母親節的部分 還有剛講的像月餅喔 這樣的一個專案的活動，我們最大的目的是要凝聚同事一個共同的目標，那第二個就是那些收的錢都會作一個比較指定的用途，以歷年來看都是用去買交通車 (A-14)

由下表 4-2 可發現，目前台中市立愛心家園最主要之經費來源為學雜費之收入，以開辦前兩年觀察其收入情況，在九十二年度方面，主要之經費來源為學雜費之收入，其次為政府補助經費，再其次為社會捐款，爾後為銷貨收入；在九十三年度方面，主要之經費來源順序與前一年度並無太大差異；在學雜費收入與銷貨收入部份皆較前一年度增加，顯示出愛心家園服務人次之增加。由此可見愛心家園針對身心障礙者所訓練的專業技術與工作能力，包括烘焙餐點、餐飲服務、清潔家電維修等，目的在於使身心障礙人士本身具備一技之長與謀生之能力，初步之成效已顯而易見；而其中每年所推出的母親節蛋糕、中秋月餅、麵包點心、香草餅乾、醋等食品，皆廣為社會大眾所熟知，並且也成為愛心家園重要的收益來源之一。

表 4-2 台中市立愛心家園九十二年及九十三年度經費收入情形一覽表

單位：新台幣元

項 目	九十二年	九十三年
學雜費收入 <sup>29</sup>	17,177,984	18,867,137
社會捐款	4,810,432	2,159,372
政府補助款	5,250,513	10,211,818
銷貨收入淨額 (烘培等)	1,104,887	2,667,958
專案計畫收入 <sup>30</sup>	-----	1,975,515
義賣收入	1,27,735	10,864
利息收入 <sup>31</sup>	120,435	66,985
活動收入	195,000	143,000
其他收入 <sup>32</sup>	59,746	1,982,532
收入合計	\$ 33,308,035	\$ 38,085,181

資料來源：台中市立愛心家園提供

是故，由前述說明可發現，台中市立愛心家園目前之主要經費來源以服務費與學雜費收入為主；而政府方面之補助款項對愛心家園而言比例不高且較為不足，若僅依靠政府補助以及社會大眾捐款較為可能產生營運風險，因在政府部門補助部分以及學生學費之收益皆有限，而在民眾捐款部分也未成穩定狀態，因此台中市立愛心家園應思考增加更多宣傳之機會以吸引更多案主之注意，穩固原本廣大之服務對象，同時開拓出新的服務族群使其對此身心障礙福利中心有更進之了解；將整個機構推廣範圍擴大以服務更多之人群，亦或自附近社區著手與社區民眾保持頻繁且良好之互動關係，落實與社區融合之概念；建立優良服務機構之形象與親和度，並可致力於將機構本身自製之特殊產品向外推廣，進而獲得社會大眾更多之關注與認同。

<sup>29</sup> 指對於園生所收取之學費。

<sup>30</sup> 指接受政府委託專案。

<sup>31</sup> 指銀行孳息。

<sup>32</sup> 指義賣、捐款之收入。

## (二) 經費支出情況

在經費支出情形方面，因此棟身心障礙福利大樓（台中市立愛心家園）興建完成至正式開辦業務之時間，間隔了約有八年之久，因此已算是年久失修，但許多設施與設備皆已不堪使用，因此在修繕設備方面為一筆龐大之支出費用，另外包括整棟大樓之設備更動、維護、水電費用等等……皆為主要支出之項目。

那因為愛心家園這個地方因為它延宕約了八年左右，所以它有很多的修繕費用的一個支出 或著 嗯 或著一些相關設備的維持，或著無障礙空間的被定位或被更改，還有包括像我們現在坐的電梯，那他要求你要有鏡子 你要有扶手 那這個部分的話也是另外支出的費用，那所以這個支出的部分還是我剛講的人事的部分費用最大，那目前愛心家園它還是呈現一個比較虧損的狀況，因為這邊水電費用的支出啊 人事費用龐大 修繕費的問題 或著我剛提的，一些設備上更動的問題。(A-10)

在台中市立愛心家園經費支出部分，除了設施方面需要大量之經費之外，由下表 4-3 可發現，在九十二年度經費支出部分，整棟身心障礙福利大樓之經營花費較為龐大之項目依序為薪資部分，其次支出為保險費用，再其次為修繕費用；在九十三年度方面，主要之經費支出順序與前一年度並無太大不同；依然是以薪資人事費用為最大開銷，在保險費用與修繕費用方面，也較前一年度增加許多支出；尤以修繕花費增加了近三倍；而本年度由於政府已無補助水電費，因此也增加了一筆為數不小的水電費支出。

愛心家園的行政人員與教師合計共有八十五位，而整棟身心障礙福利大樓所要服務之對象增加，需要的人力也因此增加，是故在人事部分也需要龐大之經費。而學生方面目前共有二百五十位，因此加上前述行政人員與教師之人數，每年度的保險費用也是一項龐大之支出。再者，由於此棟身心障礙福利大樓之設計為統一式的中央空調，在無法因應業務需要對空間設施作更動之情況下，使用於水電之經費也不容小覷。因此，由於政府補助經費有限，而在經費支出方面尤以人事費用為最大開銷，是故在收入與支出方面尚無法平衡，目前愛心家園之營運仍是處於虧損之狀態。

表 4-3 台中市立愛心家園九十二與九十三年度經費支出情形一覽表

單位：新台幣元

項 目	九十二年	九十三年
薪資及津貼	22,991,508	25,166,206
廣告費	4,805	11,660
活動費	36,483	25,242
印刷費	42,961	56,937
退休金	419,275	404,862
保險費	181,038	2,678,481
修繕費	393,366	950,422
水電費	政府補助	2,594,716
伙食費	216,605	1,311,730
購置費	562,077	426,241
義賣支出	72,150	14,300
專案計畫支出	-----	1,862,573
其他支出	4,812,102	3,402,529
支出合計	\$ 36,100,583	\$ 40,264,570

資料來源：台中市立愛心家園提供

## 二、基金會承接業務前後之差異

財團法人瑪利亞社會福利基金會在承辦政府部門委託之業務，開始經營台中市立愛心家園後，對於基金會本身在各項層面之運作皆可能會產生正面亦或負面之影響，以下將探討基金會在接受政府單位委託業務前後之差異。

首先，在獲得資源方面，承辦政府所委託之業務前，基金會可從與其他身心障礙福利機構之間的互動之中交流各項資訊與討論經驗，但僅屬與私人機構與一般企業之間的交換訊息，無法與公部門領域有所接觸，但在與政府單位進行合作之後，雙方接觸之機會較為頻繁，基金會獲得各項資訊之管道增加，除了與其他

私人機構之間的互動，愛心家園又增添了公部門之協助，許多業務訊息皆是透過政府之聯繫而獲得，外界所提供之資源與捐助之設備設施也因此增加，是故使得業務量倍增，服務層面擴增而績效也隨之提升。

像我們身心障礙福利機構全省都會做交流嘛，像政府的部分很多業務就會下來，那政府也會連絡很多身心障礙機構，那我們是屬於台中市政府身心障礙福利課所管理的，那所以外界的訊息進來的話會變成有兩種管道，假設我們自己一般民營機構的話，進來的訊息會是一般的民營機構還有外面的企業，那多了一個政府的角色在裡面，不管是公文也好啦，合作單位也好，會透過政府的管道進來，那對於我們的業務都是有很大的助力，可以說多一倍的業務，那進來的訊息多業務量也就會增加。(B-8)

在營運情況方面，因台中市立愛心家園為全東南亞規模最大之身心障礙福利大樓，因此所需之人力與經費在經營管理上為最棘手之兩大難題。愛心家園園長不斷提及在資金使用上面臨極大之困境，愛心家園營運至今仍處於虧損狀態，主要之因在於除了基金會本身經營所需之經費，在承接此項政府委外業務之後，必須增加一比龐大的費用於愛心家園之營運上，再加上政府的補助金額極為有限，因此在經費運用部分經常面臨窘境，而在人力運用方面，為使愛心家園能夠提供更多元之身心障礙服務，處理所增加之業務量也必須編制額外的一批人力，服務人員以及社工人員皆須增加，但所增加之人力仍無法因應所擴增之業務。是故在經費運用與人員配置部分，應是財團法人瑪利亞社會福利基金會在承辦政府部門委託之業務後，面臨最大之問題以及產生最多差異之處。

那當然就像剛剛講的，實際上瑪利亞承接這個愛心家園又是東南亞最大的，其實對基金會本身來講它還是有它正面的被肯定，那當然這個地方因為它太大了，投入了相當的，譬如說啊人的問題，錢的問題，那相對的基金會它多多少少也要去承攬，就像我剛剛講的，愛心家園從一直經營到現在每一個月都還是一個虧損的狀況，那這個虧損的狀況不足的地方，經費一定是來自於基金會，每一個月它一定要撥內部一些錢到這個地方，或著我剛提的，實際上，對我們來講還有一些人力上的問題，而且它是一個開放的空間，所以相對的基金會也投入了相當多的人力編制，放在愛心家園這邊，去做一個業務上的推動，所以呢我

想各方面都會影響基金會啦。(A-28)

像經費的部分就非常短缺呀，政府的補助其實非常有限，這麼大的一棟大樓要經營也是不容易，政府補助的也是少部分，所以其他的部分可能就要靠自己的力量來補足呀，所以經費就差很多了。那人力的部分相對性的來講當然是有增加，因為這邊業務很多需要很多人力，人力會呈現成長的狀態。人力可能多一倍，但是原本機構是一承接以後變成三。雖然人力增加但是可能還是不足以應付這麼大的業務量啦。(C-12)

在組織運作方面，財團法人瑪利亞社會福利基金會本身之組織架構是針對各項服務所設計運作，各個單位各司其職，但在承辦政府部門委託之業務，開始經營台中市立愛心家園後，為因應所增加之十七項業務，原有之組織架構也有所調整，必須將原本基金會之組織結構劃分地更為精細與明確，同時依照不同之性質作管理，而在各項業務處理以及公文彙辦部分，也將變的更為繁瑣與複雜，如此使得整體組織架構以及基金會運作皆有所改變。

資源的話也是會增加，像訊息的話很多都是從公部門那邊過來的，外界提供的資源也是會增加。算是有達到一個宣傳的效果(B-13)

以瑪利亞來說的組織是比較單純，針對我們的業務去做，那在承接這個業務以後，組織要針對當初的十七項業務去運作，像輔具資源中心呀、教育訓練中心呀。針對身心障礙的部分要特別切出來，這個部分就會做一些調整，我們是基金會嘛。下面就有分支機構，那這棟又是最龐大的。伸出去的組織當然就會多。比以前分的更明確，承接這棟以後服務的人增加了。那你社工人數也要再增加呀，所以整個組織架構都會做改變。在運作上面。組織有經過調整那整個運作流程就會不一樣，像原本假設可能只要蓋兩三個章只要經過兩三個關卡就完成，機構變大了東西就更多啦，所需要的那些過程手續作業就更繁複(B-18)

綜前所述，承接政府委外之業務有其優點，但凡事皆有一體兩面，愛心家園園長也提及，承辦政府委託之業務必須負擔更為龐大之費用與人員編制之問題，尤其此棟身心障礙大樓佔地寬廣，因此在經費部分確實處於較為拮据之狀態，因此在政府有限之補助下，如何解決資金與人力方面之難題成為財團法人瑪利亞社

會福利基金會極須思考之焦點。

### 三、自我評鑑機制

在評鑑績效部分，除了政府單位每年會固定針對身心障礙福利機構所作之評量外，財團法人瑪利亞社會福利基金會每半年也會針對愛心家園機構之服務情況做檢視，包括服務成效與員工考核等...，今年評鑑之部分為身心障礙福利機構以及日間托教育中心的部分，由園長以及主任、資深人員主導，同時會邀請具有經驗的專家學者以及資深之教授；或評鑑委員加以指導與評定，其皆是具有公信力之專業人士，而基金會本身也會將自我評鑑之結果與政府單位所做之評鑑部分做一對照與比較，以針對較為需要改進之處做一深入檢討。

像我們基金會的話是每半年會做一個自我評鑑 自我測試，那員工的部分的話我們也會每三個月做一次考核，這是比較屬於管理層面的。那評鑑的話就是像政府方面我們會做一個自我檢討，會請一些專家老師呀過來指導 (B-19)

今年分兩大類別，一個是身心障礙福利機構 一個是日間托教育中心的部分，那日托機構評鑑是比較鎖定在教保的部分，教保部分就是注重在學生部份，像教學的品質呀 學生和家長滿不滿意，還有使用的空間是否足夠呀，消防安檢有沒有通過呀。學生的安全保障保險方面呀 社工方面有沒有盡到照顧孩子的責任呀 管理方面嚴不嚴謹呀 學費收費標準呀 員工的教育程度呀.. 食物衛生方面 這些都是評鑑考核的重點。(B-20)

與政府做的比較 當然會呀，因為很多學者專家呀都是評鑑委員，當然我們請的不一定是當年度的評鑑委員，但是一定是有專業能力而且有經驗的人。(B-22)

### 四、基金會承接業務面臨之難題

財團法人瑪利亞社會福利基金會經營管理台中市立愛心家園之公設民營業務，由九十一年度至今已有一年之久，但由於是首次與台中市政府進行業務合

作，因此在承辦公設民營業務上也面臨了一些困境，以下將逐一說明。

#### （一）協商問題方面

愛心家園在台中市政府委託財團法人瑪利亞社會福利基金會經營之前，整棟大樓已興建完工，因此各項空間架構皆已規劃其固定用途，而在承接此項委外業務之後，基金會發現，某些空間因應業務需要必須重新規劃調整，但提出空間變更之申請時須市政府之同意才可重新調整；此外要做空間之變動也需要一筆龐大之經費，若是政府不同意補助，受託單位也無法自行輕易變更。因此園長認為由於法令規定較為僵硬，空間更動必須經過繁複之程序與經費審核，因此無法由受託對象視需要作變更與調整，與市政府人員協商多次皆無法達成共識，雙方意見在此問題之溝通上產生較大的分歧。

*我們也會很希望說這個東西是不是可以去做改變，但是政府這邊因為剛開始的設備的那些錢都進來了...所以也沒有選擇的餘地，或者是說我們覺得美容美髮在這種空間上的規劃，因為他的人潮或是整個社區其實要開放整個空間也不是那麼討好，那我們也希望是說，那這個部分是不是可以做業務上的改正，這樣才有蠻大的保障（A-26）*

*當初的空間去呈報的時候，每一個空間要做什麼都是寫的非常清楚的，並不是說今天我看這個空間哎喲很好，我就去動它 包括像你們現在看到這個燈啊都是財產喔都是設備，萬一某一天我們不做的時候，就是一項一項的逐項檢驗（A-27）*

此外，愛心家園之服務專員表示：市政府承辦人員或許是因主管授權有限，本身在處理業務時權限與能力將會受到限制，因此在與市政府業務承辦人員接觸時，其通常不大願意承擔太多風險，展現出怕事之態度且不願意有太多之麻煩，是故愛心家園服務專員認為此也將造成雙方互動上之障礙，因和不同之承辦人員溝通洽談或許有不一樣之結果，若是承辦人員較願意負責任，將使雙方之溝通過程更為順暢。

*像我們有跟其他外他縣市政府接觸過，公辦民營的一些單位呀 承辦人*

員，像嘉義市政府啊 台南縣政府也好。其實有時候你會發現問題好像是在人的部分，看他所願意承擔的風險，政府單位承辦人員的特質也很重要 最主要的是願意去承擔的啦，這樣溝通起來比較沒有問題 也比較好溝通呀。假設不太願意去承擔的他就會說 比較怕麻煩的 他就會覺得 啊 如果多做了什麼 會給自己惹上麻煩之類的呀 ，這樣的話就不好溝通也比較難達到共識啦，所以承辦人員是一個很大的問題 (B-26)

## (二) 契約與法規方面

經由訪談資料之彙整，依據受訪者表示：在目前所遵照之「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」中，所訂定之契約期為四年，其認為此四年一期之契約期限過短，可能導致基金會所提供之各項福利服務無法延續，且較為欠缺連貫性，若是契約期限延長，基金會即可花費更多精神與力量去提供更佳之服務。例如台中縣政府在與民間合作方面所依循之法規，為促進民間資源參與投資獎勵辦法，其中簽約期長達十年，服務專員則認為此年限較為妥適，得以使民間機構在提供服務上更具延續性。而在法規部分，其也認為限制過多且欠缺彈性，隨時有可能必須呈交成果報告，所需提報之各項書面報告過於繁複，須花費較多時間與成本在準備書面作業上，此造成基金會不小之困擾。

我今天和他合作的這樣一個機制上我會覺得 可能書面的作業上可以不要到那麼多 我是希望能夠這樣子。(A-47)

現在這個就是四年為一期，那四年對這樣的一個機構來說是太短了點，像這麼大一個機構經營到第四年的時候應該是一個高峰期呀，在高峰期的時候如果說突然又要改變的話 就有契約的問題 .對雙方可能都沒有利呀，像台中縣政府簽的特殊身心障礙福利機構都是十年一期的，如果經營的好的話 就直接延長到二十年，那樣的話對雙方都是一個保障呀 (B-44)

那政府方面的話我們是希望他們在法令規範方面能夠比較制性一點 就是比如說今年是規定這樣，那明年可能表格呀還是什麼的又改了，改來改去這樣在業務交接或延續方面可能會有比較大的困擾。(C-11)

### (三) 政治壓力方面

由於愛心家園此棟身心障礙福利大樓是屬於公設民營業務，由台中市政府委託財團法人瑪利亞社會福利基金會管理，因此在經費編列或刪減過程中會有民意代表參與，但民意代表通常不了解非營利機構經營之困境，認為將大量經費編制於身心障礙之服務上並無太大必要，因此園長認為在經費預算部分會受到政治層面之壓力，需要民意代表提供協助有其困難度存在。

此外，由於愛心園長認為民意代表在編列預算時，並無法體會非營利機構經營之困境，因此在推展公設民營業務時，與民意代表、政府部門之間的關係如圖 4-1 所示為金字塔關係，民意代表因其握有編列與刪減大權，因此地位最高位於最上層，而政府單位為民意代表與民間非營利機構之間的聯繫單位，是關鍵之重要橋樑，而非營利機構會面臨到民意代表之壓力是故位於金字塔最下層。

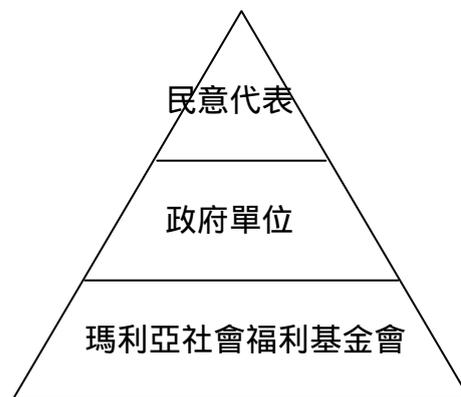


圖 4-1 民代、政府、瑪利亞在推展公設民營業務過程之關係圖

資料來源：筆者自繪

它是公設民營呀，所以可能會牽涉到一些 民意代表對這邊的一些期盼，譬如說經費的刪除呀編列的狀況 在對這邊不了解的一個狀況下可能會作介入 那台中市的民意代表人是滿多的 但是說大家要達到一個共識，要為台中市的這樣一個標榜東南亞最大的身心障礙福利中心創造台中市民的驕傲 扮演一個協助的角色上 現在來看還是比較困難的，他會覺得說這就是政府給你的啊 至於說你怎麼去經營他是不去體會的，或是他覺得說把那麼多的成員放在弱勢 更甚的就是殘缺的生命上，那投入的社會成本會不會太大了這樣的投資是

不是合適 (A-34)

我們還是屬於一個下的角色嘛，那這關係是一個三角關係呀，最上面是民意代表嘛那中間是市政府，在下來才是我們，那這個對口單位還是由政府單位那邊去做到，那對口單位當然還是由政府單位那邊去做到，那我們在經營困難的時候我會跟政府談，那他們會在每一年編列預算 這可能是目前比較大的 一個困難，可能大家對這樣一個主軸 一個中心 它最重要的角色任務是什麼，大家共同協助他把這個任務角色去做好，他沒有去體會經營者面臨的困難 (A-35)

綜合以上所述，空間調整之問題、市府業務承辦人員不願承擔過多風險、契約期限四年過短、法規彈性較為不足、受到民意代表施加之壓力等難題，為財團法人瑪利亞社會福利基金會在承辦政府所委託之愛心家園業務時所面臨之困境。

## 貳、台中市政府方面

以下筆者將分別說明台中市政府在推展公設民營業務過程中的經費運用情況、委託業務前後之差異、以及監督與評鑑之機制與推動業務所面臨之困境。

### 一、經費補助部份

台中市政府於民國九十一年十月起，委託財團法人瑪利亞社會福利基金會經營管理台中市立愛心家園，雙方首次以公設民營方式進行合作，由台中市政府方面提供土地建物及設備，而由愛心家園方面提供各項身心障礙服務，而政府單位在對於財團法人瑪利亞社會福利基金會所承辦的愛心家園之補助部份，包括部分人事費用以及水電費用，人事費用方面，是以服務對象人數為準，政府單位有一套固定補助標準；而水電費用方面在承辦業務前兩年有部分補助，第一年補助約六百萬元；第二年則為三百萬元；但從第三年起已取消補助，此顯示出政府補助經費逐年減少。

這是第一次辦啊，那其實 你說一個非營利單位沒有一點經費給他也是說不過去，不能全部都丟給他呀，也不能讓他說年年都是虧損狀態呀，那所以第二

輪迴如果續約的時候，我們會考量到那邊水電費的問題，那邊這麼大棟公共設施也很多呀開銷很大，我跟你講，只有第一年第二年有編水電費的補助，當初在契約上是寫水電費自付，當初開工前市長裁示說前三年不編水電費因為契約訂定是乙方負責啊，而且也有議員有意見 受到壓力呀今年就沒有再編，所以是完全自負盈虧啊，水電費的補助就是時報時銷啊，比如說這個月三十五萬就拿收據呀報銷，像他第一年那個空間沒有全部開放，我們是陸續逐步開辦的方式，那第二年的話開辦的項目越來越多所以用電用水越來越多，第一年編多少不記得 那第二年的話好像是三百萬 今年就不編了，那這部分可能續約的話我們會再做檢討，用比例的方式可能對他們比較好吧。(D-34)

## 二、推動業務前後之差異

市政府業務承辦人員表示，因公家單位與私人機構組織架構、支薪方式、以及人員編制情況皆有所不同，因此將業務委託民間機構辦理前後最主要之差異在於替政府部門節省了龐大的人事費費用，以及減少許多人力的編制，同時也省下許多經費，如此可將節省下來之經費作為其他福利補助之用途，將大筆費用善加運用以提供受服務對象更為適切之服務。

節省公帑呀 節省財力呀 這應該是最大的優點哪，因為你沒人沒錢，這些錢可以省下來呀，不然你看光人事費就要這麼多了，以支薪的方式來講，我們不要用公家機關的標準來看，這樣可以省三、四千萬哪，省下來的這些錢可以用在別的地方像生活補助什麼的 其他福利的部分，你看他現在七十幾個員工，如果以政府的編制的话就不止七十幾個，而且薪水的话以公部門來編沒有民間部門這麼低 他們那邊差不多一個月兩萬多塊呀，公家的話可能就比较高。(D-25)

## 三、監督與評鑑機制

在監督以及評估機制方面，台中市政府對於受委託單位所承辦業務之監督方式，除了依照當初契約內容加以規範之外，還會要求財團法人瑪利亞社會福利基金會定期呈交書面報告，包括採用三個月一次的成果報告以及年度成果報告以評定其執行績效與成果，在量的部份依照契約內容檢視基金會是否有遵守規定，確

實完成企劃書之中所應執行之業務項目，以及檢視服務量是否達到預期成果；在質的方面，市政府之承辦人員也會不定時前往愛心家園作抽查，檢視財產管理情形、業務執行情況等並進行業務上之指導，同時與受託單位管理者開會討論需要改進之處，以確保受委託單位執行業務之品質。此外，市政府在受託單位承辦業務的第二年會邀請專家學者針對其承辦情況進行評鑑，經由評鑑之結果以評定是否續約，同時依照內政部之身心障礙福利機構福利服務中心評鑑項目表來針對受託單位作評鑑。

績效的話，我們的契約是九十一年十月一號到九十五年九月三十嘛，那以四年為一期，那我們在九十二年底的時候，對台中市的福利機構和福利服務中心請專家學者做一個評鑑，那評鑑也不是每年做啊，每年做也沒意思，那今年的話是五月底的時候內政部做評鑑，現在結果還沒有出來，要等全部做完才會出來，這就是一種監督機制啦，那另外也是有書面上的一個定期報告，用季報表的方式三個月一期啊，就是要提出一個成果報告這樣。(D-12)

第一個我當然看他企劃書裡面，比如說一個月當中這個項目預計要達到多少服務量啊，達到什麼程度啊，是不是做到我們要求的，那這是量的地方呀，那質的話我就是有時候隨時去那邊看看啊，看到的話我就會跟他們提，這個要怎麼做怎麼做，像有時書面報告來我們看了也是要和他們溝通啊，看哪裡需要改進的，那像一年大概兩次吧，我們會跟我們主管一起去，像年初的時候就會依據去年的執行結果來看啊，哪些地方需要改進的，在跟他們主管開會看說今年度要怎麼做啊，改進些什麼的，比如說你服務量還沒達到原先預期的效果，那是不是你宣導費用不夠，要提高宣導費用提高你這裡的能見度啊，增加一些服務量。(C-13)

有時候我會隨時去看啊，還有看房子哪些需要修繕的地方，像下雨房子漏水呀，電梯壞掉，這些該處理的就趕快處理。(D-14)

#### 四、推動公設民營業務所面臨之難題

台中市政府於民國九十一年開辦身心障礙公設民營服務，為首次與財團法人瑪利亞社會福利基金會進行業務合作，由於先前無此方面之合作經驗，因此在業

務推動進行方面也面臨了一些困境，以下將以溝通互動層面以及管理制度層面來探討前述困境。

### 一、溝通狀況方面

在溝通情況方面，由於此項由台中市政府委託瑪利亞基金會所承辦之公設民營業務，是屬於政府方面提供土地建物以及硬體設備，因此在設施上的所有權屬於台中市政府。而市政府業務承辦人員表示：民間非營利組織皆不懂得珍惜政府單位所提供之設備，時常有需要修繕之情況發生，而愛心家園又不願意支付修繕費用，其認為此部分費用應由台中市政府負責，市政府承辦人員屢次與基金會溝通皆無效，因此業務承辦人員認為基金會並未善盡維護保養設備之責任。

非營利組織的話他們都是要錢啊，沒有經費的話 他們就會跟你要錢啊，民間經營的話我的感覺 用公家的設施設備建物啊他們不會愛惜，因為這個不是自己的東西，如果是自己的可能就不會。(D-15)

民間機構不一定是這樣想啊，如果今天這是他機構自己的東西，可能就會管制的很好，今天你有維護管理的責任哪 壞掉啊什麼的你必須做個處置，一通電話就來 我今天委託你辦理，你至少要有維護的一點責任啊 不是都一通電話來 通知廠商然後又要我一個人這樣跑 感覺啦 ，如果以勞務委託有一點經費的話可能會比較好，不然都丟給公家啊 ，那這是不是公家的東西大家都不会去愛惜去維護？就是這樣啊 。(D-16)

此外，對於契約與公文內容之熟悉度，市政府業務承辦人員也頗有微詞，其指出基金會對於契約與各項公文內容不甚關注，在應提出報告或呈交公文時皆須市府人員督促，並未主動詳加了解契約所訂內容，經常較為被動地處理應交辦事項。是故，在溝通狀況方面，設備維護問題以及基金會不積極地態度，為市政府業務承辦人員與愛心家園之間較大之溝通障礙。

以目前營運到現在來講的話 ，我是覺得說本來公辦民營就是一個夥伴關係呀，但是我是覺得說他們民間機構是不是都不太看契約內容的 都不太清楚什麼時候該交些什麼東西，都要我催說你們時間到了 然後什麼東西要趕快交這

樣，以我的認知來講，你做一個領導者的話是不是就應該去盯一下下面的人，像什麼時候要交些什麼東西，怎麼好像都是我在盯，那夥伴關係的話我是覺得我有盡到夥伴關係的責任哪，什麼時候該交東西我會提醒他說你該報的東西趕快報一報，但是民間機構的話我真的覺得他們契約好像都不怎麼在看。(D-23)

## 二、管理制度方面

在財團法人瑪利亞社會福利基金會管理制度部分，市政府業務承辦人員則認為其愛心家園管理制度仍不夠健全，在業務處理上，同一項業務由多人分別辦理，並非由專責人員獨立負責，因此各單位之間較缺乏連貫性與良好之聯繫關係，在業務銜接程度上也較為不足。而在新舊人員業務交接制度方面，新進人員對於所應處理之業務熟悉速度皆不夠迅速，關於各項財產設備之了解程度皆有待加強，此也顯示出財產管理能力較為不足。

私人機構制度沒有說那麼健全，私人機構要面對的是它的老闆，基金會的老闆，那我們公家單位的編制的話，我佔了辦事員的缺要做什麼業務我當然都瞭若指掌啊，什麼都很清楚，那私人單位的話，交接制度也交接不好啊，所以財產管理的制度我是覺得比較需要加強，像我昨天才去點，他就跟我說：「我是新來的，我怎麼知道那個東西放在哪裡」。我就說：「那你現在不知道以後還是要知道啊」，你來交接了這個工作該做什麼就是要清楚，不知道就要問啊，這個東西在哪裡就要點就是要知道，怎麼可以說我剛來這個東西不清楚啊，像我們都很主動呀，那私人單位不是，都說：「我不知道這個東西在哪裡呀」要不然就是「我剛來呀」，感覺啦不是他們的財產就比較不重視。(D-22)

綜合以上所述，台中市政府社會局之業務承辦人員認為，民間非營利組織在硬體設備之維護方面不懂得愛惜與維護，對於了解契約與公文內容皆採取被動之姿態、在業務銜接能力缺乏連貫性、內部人員交接制度不夠完善、缺乏財產管理能力等層面皆是在與財團法人瑪利亞社會福利基金會合作過程之中，所面臨較為棘手之難題，而其中又以在財產設備維護方面做的不夠完善，不懂得珍惜政府所提供資源最為嚴重；承辦人員指出，若是由民間單位自行負責設施設備之提供，或許其對於財產管理與設備使用方面，會更懂得珍惜與維護，是故承辦人員較為

傾向以服務委託之方式與民間非營利組織進行委辦業務之合作。

前述已說明台中市政府以及財團法人瑪利亞社會福利基金會管理之台中市立愛心家園，雙方以公設民營方式進行業務上之合作時，各自推展與執行業務之情況與所面臨之困境與難題；以及推展業務之後對服務績效所評量之方式與情形，爾後將於後續章節討論公私部門之互動關係。

### 第三節 公設民營業務之檢視

由於此項公設民營業務之合作關係目前仍在進行之中，因此無法針對公私部門整體合作與執行情況作一完整之探究。因此在本節中，將針對至目前為止公私部門之互動關係做一陳述。首先將說明台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會雙方對於以公設民營方式合作之優勢與缺失的認知，並與前述文獻探討部分作一對照，由於公私部門在組織、制度、背景皆有所差異，因此爾後將論述兩者在此次公設民營業務合作之過程中，意見與立場較為相左之處，最後並說明日後對於委外業務合作之期待以及建言。

#### 壹、對於以公設民營方式合作之觀點

以下筆者將分別從公部門與私部門之角度，來檢視以公設民營方式合作提供福利服務之優勢與缺失。

##### 一、私部門方面

經由訪談資料之彙整，顯示出民間非營利機構認為以公設民營方式提供服務之優點包括：政府部門所提供之空間相當寬敞，而硬體設施設備相當完善，此外，經由與政府保持良好之夥伴關係，可因此而增加知名度並獲得許多資訊與資源，是故對於業務之擴展以及形象之建立皆有助益，對於財團法人瑪利亞社會福利基金會而言，以上所述皆是其認為以公設民營方式與政府單位合作之優點。

我想身心障礙者最大的問題點就是因為身體的殘缺，所以在各方面的行動都會受到限制，我想政府所提供的設施設備是符合他們需求，那這個需求就是無障礙空間環境的設施的提供是非常的完善，這在一般可能沒辦法像這編的導忙磚呀扶手呀，整個樓梯夠大夠寬敞，這不是我們一般我們可以做到的，這些硬體的設施設備是非常標準化的東西 提供給這麼需要特殊化的設施設備的使用者來講是非常好的一個優點。(A-51)

最主要就是政府提供了足夠寬敞的地方和硬體設備給你發揮去運用 整個服務的範圍就擴增很多，對我們機構本身也是可以打響一個名號，像我們現在參訪也是做的不錯呀，很多學校呀團體外縣市的 都會來做參訪，那為什麼會有這的多的參訪團體過來，其實政府也是出了很多的力，給我們很大的助力，很多機構團體都是透過連絡政府呀來我們這邊參訪，這樣其實也間接地幫我們做了一個宣傳，自然知道台中市愛心家園就是瑪利亞在經營的，也算是在無形之中打出名號啊。(B-2)

綜合以上民間部門對於公設民營之觀點，其認為與政府部門以公設民營方式合作之優點將與前述文獻探討部分作一對照，而經由前述文獻資料之彙整出之優勢如下所示，與本研究之訪談結果可相互呼應的包括第二項至第六項。而關於第一項之內容，雖與政府合作可獲得經費之補助，但補助經費極為有限且不足，因此民間部門較不認為獲得經政府費補助為合作之優點。

- (一) 與政府合作，可獲得政府部門在經費部分之補助
- (二) 民間部門可獲得更多服務人員與人力
- (三) 土地建物，設施設備皆由政府部門提供
- (四) 可提高民間部門之社會地位，與建立較佳之形象
- (五) 使民間部門之業務項目，與業務範圍有擴展之機會
- (六) 增加民間部門參與社會福利服務之機會

另外關於以公設民營方式與政府合作之缺點，民間非營利機構則認為包括：由於政府在經費補助份極為有限，因此在營運管理上較常面臨危機與虧損狀態，在與市政府社會局業務承辦人員之溝通方面，會因雙方某些立場觀點不同而無法

達成共識，此外由於初始並無參與整體空間規劃，是故承接委辦業務後在空間變更之調整方面也面臨不小的問題。對於財團法人瑪利亞社會福利基金會而言，以上所述皆是其發現以公設民營方式與政府單位合作之缺點。

那缺點的話我是覺得在整個合作的機制上，因為在一個各方協調的機制上，每一個人有他的立場嘛 政府有他的立場經營者有他的困境那我會覺得說 也很難提啦 就是像說夫妻有時都難達到共識包括說子女，那更何況說政府跟我們單位，那我有時候都不是敢那麼期許大家都那麼OK，只是說目前我來看跟台中市政府這樣做下來，承辦人員還是給我們滿多的協助那他也是本身受到很多的限制，縱使他想幫忙也是牽涉到很多監督單位，譬如說議員代表呀或著他的長官各方面，他也是有沒辦法發揮力量的地方，那以目前整個情況來看 還可以接受啦，當然基本上還給更多經費的話當然是更完善啦 (A-51)。

今天以一個經營者的心態 我想政府和我們的關係 是一個合作的關係，那如果說我們今天把它看成是一個上下的關係，這樣大家相處起來 就是會滿辛苦的 那當然，在整個過程中也是會有被約束呀 被規範呀，但是以一個經營者的角色立場 我會鼓勵我的員工就是 試著去體會說 公務人員有他必須要做的在一個合法的情況下所要求我們的，那我們現在就是以一個健康的心態，不要想說他是在找麻煩 我想我們經營者都應該會以一個 和政府合作的一個關係 一個夥伴的合作 (A-30)

綜合以上民間部門對於公設民營之觀點，其認為與政府部門以公設民營方式合作之缺失將與前述文獻探討部分作一對照，而經由前述文獻資料之彙整出之缺失如下所示，與本研究之訪談結果可相互呼應的包括第一項與第二項；第四項與第五項，而其中因業務承辦人員怕事之心態與不願背負責任，因此又以第二項最為嚴重。

- (一) 政府補助經費不足，易造成財務危機與營運風險
- (二) 與政府業務人員溝通困難，無法達到共識
- (三) 政府法制規範過多，自主性降低
- (四) 對於政府單位之空間規劃與設計無法事先參與，造成管理之不便

(五) 受到政治力量衝擊可能影響受託單位營運和續約

(六) 政府可能會提供不適當之特定服務對象

## 二、公部門方面

經由訪談資料之彙整，顯示出市政府社會局業務承辦人員認為以公設民營方式提供服務之優點包括：在經費之運用部分與人力編制部份為最大之優點，與民間部門進行業務合作可節省許多費用支出，如設備維護費用等...，委託民間機構提供服務，政府部門無須增加人事編制，減輕政府在人事費用之龐大負擔，無須再額外編派人員，此外公私部門之間的資源相互結合加以運用，對雙方而言皆可達到相輔相成之效。

當然就是節省人力呀 節省公帑呀 節省財力呀 這應該是最大的優點哪，因為你沒人沒錢，這些錢可以省下來呀，不然你看光人事費就要這麼多了，以支薪的方式來講，我們不要用公家機關的標準來看，這樣可以省三、四千萬哪，省下來的這些錢可以用在別的地方像生活補助什麼的 其他福利的部分，你看他現在七十幾個員工，如果以政府的編制的話就不止七十幾個，而且薪水的話以公部門來編沒有民間部門這麼低 (D-25)

綜合以上政府部門對於公設民營之觀點，其認為與民間部門以公設民營方式合作之優勢將與前述文獻探討部分作一對照，而經由前述文獻資料之彙整出之優點如下所呈現，與本研究之訪談結果可相互呼應的包括第一項與第二項；第五項與第六項，其中又以政府部門可節省許多人事費用，以及減少人力編制為最大之優點。

(一) 政府部門可節省許多費用支出，如：設備維護費

(二) 政府無需額外增加員額編制，可減輕人力不足之困境

(三) 委託民間機構辦理提供服務可借重民間資源與專業

(四) 降低政府在社會大眾心中無效率之形象

(五) 減少政府部門組織架構與單位之擴張

(六) 增加政府與民間部門合作之機會也可提升服務效率

此外，經由訪談資料之彙整，顯示出市政府社會局業務承辦人員認為以公設民營方式提供服務之缺點包括：委外業務承辦單位內部管理制度不夠完善，因此在新舊人員交接制度以及業務銜接方面皆有待加強。此外，和財團法人瑪利亞社會福利基金會有一項共通點，市政府社會局業務承辦人員也認為其與基金會在溝通互動層面有較大之問題，雙方皆認為另一個夥伴並未體會對方之立場，因此時而有溝通不良、意見相左之情況產生。

缺點的話可能就是說 可能我們公家單位的立場和他們民間單位的立場不一樣，他們民間機構可能會站在自己經營的角色，沒有去了解說今天他們是經營身心障礙福利服務中心，應該站在身心障礙者的角色去看，而不是像以前一樣是以私人機構的角色去經營考量，經營身心障礙福利服務中心跟經營私人身心障礙機構的角色是不一樣的，所以和我們會有些看法上不一樣，像我之前舉的那些例子啊，這是溝通的問題還有一些管理的問題，像管理上和公家單位不一樣啊，薪資的部分比較低呀 那管理制度的不一樣造成業務銜接的問題，像你說今天好不容易教了一個新人，但是又老是在換人 這樣會覺得說老是在重新教一個新人好累喔，因為總不可能說什麼事情都找團長啊，但是流動率太高的話你承辦人員又要一直教，不曉得他們是公文看不懂還是根本不看，每次公文下去都還要打來問 (D-29)

綜合以上政府部門對於公設民營之觀點，其認為與民間部門以公設民營方式合作之缺失將與前述文獻探討部分作一對照，而經由前述文獻資料之彙整出之缺失如下所呈現，與本研究之訪談結果可相互呼應的包括第一項與第二項。

- (一) 撥予民間受託單位之補助經費有限
- (二) 與民間受託單位合作溝通不良，無法相互信任
- (三) 適用法規不明確，界線模糊
- (四) 輔導經驗不足，無法做適當之評估與考核
- (五) 可能促使官商在服務之提供上有所勾結之情況
- (六) 有些民間受託單位可能選擇特定之對象服務

## 貳、政府單位與民間機構在互動上較大之分歧點

透過訪談資料發現，台中市政府委託財團法人瑪利亞社會福利基金會經營愛心家園之合作過程中，因雙方之著眼點不同，因此針對以下數項議題有較為嚴重的分歧，筆者將前述爭議之部分彙整如下，包括員工層面、設施修繕層面、夥伴關係層面：

## 一、員工方面

經由訪談資料之整理可發現，愛心家園服務專員認為基金會內部之人員有將近八成的比例為大學畢業，在學歷與能力部分已優於其他身心障礙福利機構，因此相較於其他身心障礙福利機構，基金會在此方面較具優勢。但市府業務承辦人員則不表認同，其認為基金會在專業能力上仍不足，社工能力必須加強。

*我們的員工大概有百分之八十都是大學畢業以上的，雖然現在大學畢業不算什麼，但是在身心障礙福利機構來講算是不錯的 (B-7)*

*專業喔 這要看哪，像這次內政部評鑑他們委員好像認為 他們社工的能力很弱，那他們是講說剛畢業才多少而已，薪水低呀那他們怎麼請社工師？就是頂多社工相關科系畢業的大學畢業這樣。(D-27)*

## 二、設施修繕方面

在設施修繕部分，不僅公私部門對於設備維護問題意見有所差異，在修繕費用之負擔上，雙方也較無共識，而其中又以身心障礙福利中心是否需要裝設紗門以及興建圍牆為最大分歧處。首先在裝設紗門部份，市府之立場認為身心障礙福利中心之設立，即是為了促使身心障礙者能夠更方便的使用各項設施，若是加裝紗門則阻礙了身障者之使用過程，毫無便利性可言。而基金會之觀點則是認為加裝紗門可防止蚊蟲進入，減少疾病與髒亂之發生。

*他們會可能覺得水溝呀外面呀蚊子很多，要裝紗門，但是我這個是身心障礙福利服務機構呀，不是你私人的機構，這個是大家外面民眾都可以來的，那這個是比如說是無障礙空間的坡道啦，要用輪椅的話你還裝個紗門，那輪椅到了這*

裡還要去推紗門，就變成一個障礙了，那怎麼叫無障礙設施呢？那也是講過了沒用呀但是下次主管去的時候他們還是會一直提，但是我們看的角度不一樣呀，他今天有沒有考慮到「身心障礙者」的立場？那我們是政府單位一定要作全面的考量呀，他們比較沒有想到身心障礙者的立場啦。(D - 20)

另外針對圍牆之興建，雙方也有不同之考量。市政府之立場認為，加建圍牆不僅對於身心障礙者與社會大眾之互動有所阻礙，更減少了社區融合之機會，同時愛心家園為政府之財產，民間非營利機構並不得任意作變更，但基金會則是認為大樓內部的設備經常有失竊之情況，派請保全又需額外的一筆費用，因此若是興建圍牆，可降低失竊風險。公私部門對此著眼點不同，是故產生立場不一致之情況。

那個地方比較偏僻靠近公園嘛，進出的人可能也比較雜一點，那曾經有那個鐵門被偷啊，那他們就想說那用圍牆把他圍起來，那你今天是身心障礙福利中心能圍嗎？那是公家的東西不能圍呀 我們也問過建設局他們會去會勘，你是身心障礙福利中心人家要來還圍起來，要做社區融合還把這些身心障礙者隔起來，這個對身心障礙者不是很好的事，那今天這不是你私人的產物啊，那我們就建議說是不是請保全人員進駐，那至少東西遺失了還有保全公司理賠呀，那他們非營利機構還是覺得這樣成本太高呀，還是想把它圍起來，但是這樣就不行啊，那我給你建議你不聽呀，像民眾如果要去公園散步啊，你把它圍起來到時候是不是要再拆，這樣不是浪費公帑嗎？花錢要花的有意義，所以政府一定是要做多一點的考量。(D - 21)

### 三、夥伴關係方面

在公設民營業務合作的關係之中，雙方之間必須擁有足夠的互信基礎，才能使整體合作過程更為順利，因此「信任」另一個夥伴，對雙方而言為極重要之關鍵。由訪談資料意外地發現，因台中市立愛心家園為身心障礙福利服務中心，是故瑪利亞社會福利基金會希望能夠獲得台中市身心障礙者之名單，以便為身心障礙者提供更專業與優質之服務，但市政府方面不願意提供此項資料，唯恐侵犯到身障人士之隱私權，基金會方面認為台中市政府並未將其視為合作的夥伴，此即

是對於夥伴的「不信任」，是故對於此點較為不諒解。而市府業務承辦人員則認為其已盡到應盡責任做好該負責之業務，應提供之資源與資訊會加以提供，意即已確實實踐夥伴關係之責任，委託單位與受託單位之間皆認為對方只考量到本身立場，並未替所謂的「合作夥伴」設想，是故在夥伴關係之認知上有極大之歧異。

我們是身心障礙福利機構嘛，那我們要跟台中市政府要身心障礙者的名單，那他們就不給呀 他們就說這樣是洩漏業務機密呀，但是我們很正常的想法是我們是身心障礙福利機構呀，那如果沒有身心障礙者的名單，又怎麼叫做身心障礙福利機構？那要怎麼為身心障礙者提供服務呢？那這就是一個角色呀，台中市政府並沒有把你當成是自己人嘛，所以才不願意給你呀，他是覺得你又不是公務員不是政府單位，他給你名單的話萬一說洩漏出去，洩漏秘密什麼的怎麼辦，所以他是先保護自己再說呀，所以說在觀念上就有很大的差異了，那沒辦法溝通這個差異呀，公部門是公部門哪，私部門是私部門哪，那大家考量的地方可能就不一樣啦。( B - 37 )

我是覺得說本來公辦民營就是一個夥伴關係呀，那夥伴關係的話我是覺得我有盡到夥伴關係的責任哪，什麼，其實最好的話應該是公辦公營啦，但是問題是沒有經費沒有人力呀。( D - 23 )

### 參、政府單位與民間機構對於公設民營之期待

由於台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會為首次進行公設民營業務合作，因此對雙方而言仍有很大的改進空間。基金會對於日後公設民營方式合作關係之期許為，期望中央與地方政府在要求民間機構前能先達成共識，因協調機制的不一致，可能會對承辦單位造成負擔與困擾，使其無所是從，不清楚應遵照何者之要求。而市府業務承辦人員之怕事心態也有待改進，倘若承辦人員不願承擔風險又不願擔負責任，此將影響公私部門溝通管道的順暢性，造成雙方在合作過程中之一大阻礙。此外，目前政府補助之經費仍是有限，若是能夠有更充裕之經費得以使用，對於身心障礙服務之提供將會更為完善。

我會覺得是 中央單位它所要求的東西和市政府所要求的東西，兩個是難以

維持的，譬如說 我給市政府單位它要求我這麼做，做好的一些很多的一個書面的東西 但當我們送到中央的時候，那中央會覺得說 我不是要這樣的東西，我要怎麼樣怎麼樣 我倒能夠體諒，因為，那可能這個合作機制剛開始嘛，我是比較能夠去體會到是說 可能它彼此之間一些比較共同的東西沒有先去講好，那所以我會比較期待是說未來 要是這種機會的時候，中央代表、地方代表或著是說經營的這個代表，他們應該有形式作業的一些溝通或會議，他要的目標是什麼 你要的是什麼，我是覺得他可以很清楚的告知，就是 就是要有一個比較搭在一起的那種的 溝通的一個機制。(A-52)

其實兩方面都有需要改進的地方啦，在訂定契約的時候一定是要嚴謹的，但是在嚴謹之下可以帶有彈性，太死了沒有一點彈性，另外當然也希望說政府單位的經費越充足，我們做起事來就會更好 更順利呀，當然政府是希望說我們要更節儉一點，但是經費是真的很重要啦。(B-40)

其實 政府真的是應該給民間機構多一點彈性啦，不要說限制一堆呀，還有就是說該背的責任要背呀，不要怕麻煩哪，要不然就是怕事情呀怕負責任，還有 就是政府經費補助的部分是比較不足啦，給錢的時候就是真的比較嚴苛一點。可能有時候大家的意見就是不一樣，那這些東西可能就真的是要雙方好好溝通啦。(B-46)

在政府部門方面，則是對於財團法人瑪利亞社會福利基金會在財產維護方面有較多怨言，據市府社會局業務承辦人員表示，可能因為並非基金會的財產，因此其不會珍惜公家單位所提供之各項設施設備，是故在設備資源維護方面有待加強。此外在基金會內部之業務連結以及新舊人員之交接狀況也是不夠完善，若是基金會可試著強化承辦業務所應具備的的連貫能力，則可提供更佳的服務。

他們需要改進的地方，最主要就是內部聯繫的問題啊，連貫性很重要，還有就是財產管理維護的問題啊。那政府單位的話，以目前來講應該是偏向機構型的身心障礙福利服務中心的角色比較缺乏。(D-32)

私人機構制度沒有說那麼健全，私人機構要面對的是它的老闆 基金會的

老闆，那我們公家單位的編制的話，我佔了辦事員的缺要做什麼業務我當然都瞭若指掌啊，什麼都很清楚 那私人單位的話，交接制度也交接不好啊，所以管理的制度我是覺得比較需要加強。(D-22)

#### 肆、愛心家園業務執行之成果

財團法人瑪利亞社會福利基金會所承辦之台中市立愛心家園業務至今已邁入第三年，而十七項業務也在九十一年十二月至九十四年之間陸續開辦完成，但由於此項身心障礙公設民營業務目前仍在進行之中，因此無法針對私部門整體執行情況作一探究。因此以下將針對至目前為止十七項業務執行之成果做一說明。

由於台中市立愛心家園的十七項業務開辦時間各不相同，是故在服務情況與成效方面也不盡相同，評定成效之標準為當初所送審之委託計畫書之中所訂定之目標，預計所應服務之人次，與目前實際所服務之人次相比較。以服務人次觀之，開辦較早之業務成效是較顯著的，而屬於較為後期所開辦之業務，目前可能無法立即看到顯著之成績。下表 4-4 為十七項業務在開辦前兩年執行之成果一覽表：

表 4-4 九十二與九十三年度十七項業務辦理之成果一覽表

業務項目	開辦時間	工作人員 (人)	預計每日 服務人次	九十二年 服務 人次	九十三年 服務 人次	九十二與九十 三年度服務人 次之比較
日間托育	92.2.6	23	80	948	828	-120
早期療育 (日托班)	92.1.2	14	27	228	456	228
(親子班)		14	26	336	780	444
職能復健	92.2.6	5	16	5523	5722	199
庇護服務	92.2.6	6	40	8470	9240	770
職業訓練就業 輔導	92.2.6	10	75	5529	5276	-253
康樂休閒	93.9.15	2	90		2024	
圖書閱覽	91.12.1	1	300	3285	15048	11763
運動復健	92.2.6	2	150	609	19137	18528
臨短托育 (臨時)	92.10.1	6	14	1217	1719	
(短期)		3	35	18	24	
員工在職訓練	92.2.6	2	600	4059	35904	31845
示範按摩中心	94.10	7	30			
醫療保健	93.8.31	10	90		880	
鑑定評量	94.1.24	2	8			
復健治療	92.2.6	4	247	19537	15576	-3961
輔具資源	92.2.6	4	18	2013	3168	1155
社工服務	92.2.6	8	30	11814	14784	2970
社福行政服務	92.10.1	3	15	2106	9504	7398

資料來源：筆者依據愛心家園提供之資料繪製而成

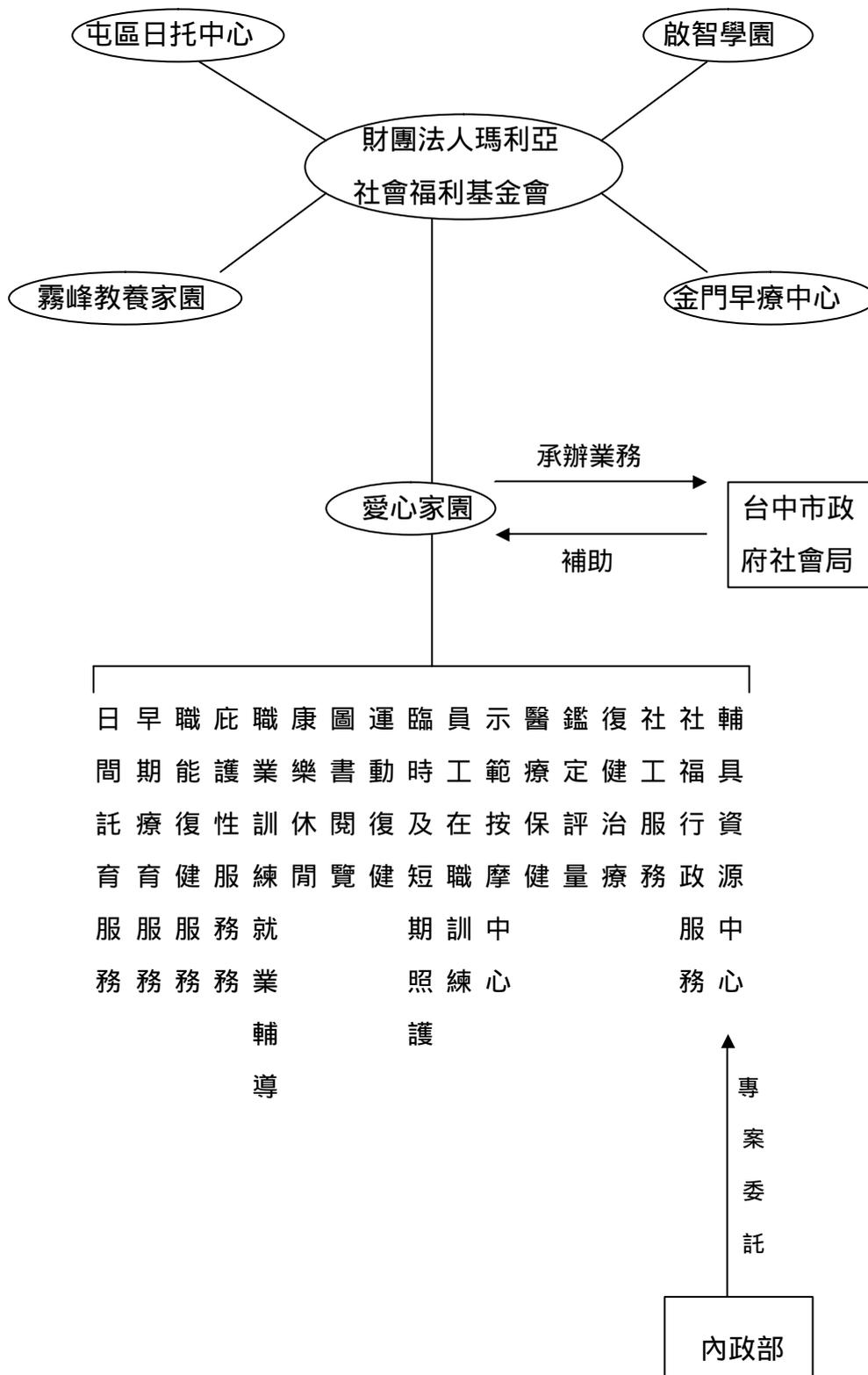
在十七項業務項目之中，開辦最早者為九十一年底的圖書閱覽服務，開辦最晚者為九十四年的示範按摩中心；而大部分的業務集中在九十二年度二月開始辦理，包括日間托育、職能復健、庇護服務、職業訓練就業輔導、運動復健、員工在職訓練、復健治療、輔具資源、社工服務。

以開辦前兩年來看，大部分之服務項目在九十三年度皆較九十二年度有所成長，目前執行成效較高者可算是早期療育服務、復建服務以及圖書閱覽。在早期療育服務部份，由於開辦時間較早，同時園生人數成長迅速；因此在服務人次方面已達到預期之目標。而在復健服務方面，無論是運動復建亦或是職能復健；由於服務許多現有之園生，再加上服務園區外的社會大眾，服務人次皆已超過原本訂定之目標。在圖書閱覽服務方面，園區中提供各項閱覽服務與特殊視障圖書區；無論是園生或園區外之民眾皆可使用圖書資源。另一方面，目前仍須加強與改進之服務項目則為臨時托育服務，醫療保健服務與示範按摩中心。在臨時托育照護方面，由於訂定之服務時間或許無法與所服務對象之需求相符合，因此服務人次無法成長，是故在服務成效上較須改進；醫療保健服務由於開辦時間較晚，門診服務量不多，因此服務人次較為不足。而在示範按摩中心部份，屬於較後期才開始運作，同時專業訓練人員也不足，因此尚無法顯現出成績。

## 伍、小結

在公私部門合作之過程之中，雙方能否互相信任為最重要之關鍵，若是擁有互信之基礎，則將會有助於到合作過程之進行。除了互信之外，在本研究中亦發現，雙方之間是否有順暢之溝通機制最為重要，此重要性勝過於契約限制、法規彈性等。在公部門方面，因業務承辦人員即代表了政府單位，因此其若是願意調整心態，以及更為願意承擔責任，則將能與非營利機構之間達成更多之共識。在私部門方面，承辦政府委託業務時能夠清楚的衡量本身能力，且建構出完善的管理制度，同時願意體會政府單位之立場，協調出最好之互動方式，此對雙方夥伴關係之維持將有所助益。筆者將財團法人瑪利亞社會福利基金會、台中市立愛心

家園與政府之關係圖整理如圖 4-2 所示：



#### 圖 4-2 非營利機構與政府關係圖

資料來源：筆者自繪

在本研究中，由台中市政府委託財團法人瑪利亞社會福利基金會經營管理台中市立愛心家園，共同合作提供身心障礙之服務，由於為首次以公設民營之服務方式辦理，未來仍有極大之發展及改進空間，雙方在此次合作過程之中雖面臨到部分難題，並且對於另一夥伴也有些許不滿，但對於未來合作皆表示有續約之意願，此意味著續約之可能性極高，同時對於雙方之夥伴關係也有所期待，顯示出財團法人瑪利亞社會福利基金會仍有繼續經營愛心家園之意願，若是其願意再度參與下次競標，而台中市政府也願意將此項身心障礙福利服務，繼續委託給財團法人瑪利亞社會福利基金會辦理，如此將使得台中市立愛心家園所提供之服務得以延續，且較具有連貫性，此對公私部門而言皆是利多於弊。

## 第五章 結論與建議

為因應快速的社會變遷，以及因應民眾日趨強烈且多元化的需求，公私部門之間在遞送福利服務的合作情況至今已蔚為潮流，且有漸趨普遍之趨勢，最主要之因在於政府與民間部門皆了解到，如何善加運用對方之資源可達到相輔相成之效果。因此，經由前述章節理論之探討與個案之陳述，本章首先將針對研究結果作一總結，爾後並對個案研究結果提出建議，期提供日後公私部門在進行業務合作之參酌，並使後續研究者有更進一之參考方向。

### 第一節 研究結果之探析

本節首先將前述文獻理論部分作一彙整，說明公私部門之間的合作方式，公設民營業務之優勢與缺失，以及使雙方之合作關係得以順利成功之要件，爾後將論述個案研究之結果，即台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會之合作現況、所面臨之困境，以及公私部門雙方對未來公設民營業務之展望，並與前述文獻理論部分作一比較與對照。

#### 壹、理論層面

筆者將前述文獻理論部分作一彙整，將較為關鍵之處整理如下，因此以下說明將包含公私部門之合作方式，以及以公設民營方式合作之優勢與缺失三部分。

##### 一、公私部門之合作方式

學者 B.Gidron( 1992 ) 指出，政府部門與第三部門之間的互動關係是極為複

雜的，因此將雙方之互動關係區分為政府部門支配、雙軌模式、合作模式、第三部門支配四種模式，其中的政府部門支配模式以及第三部門支配模式，分別由政府 and 第三部門居於主導地位，雙軌模式與合作模式則為公私部門之間共同合作提供公共服務，而政府將其業務委由民間機構辦理有許多種方式，包括 OT、ROT、BOO、BOT、BTO 等...。公設民營之方式是政府部門與私部門合力提供福利服務其中之一種，政府部門與民間部門在其中各自所扮演角色雖有輕重的差異，但無論是哪一類型之合作方式，誠如學者 F.W.Sharpe 所言，公部門與私部門之間的合作關係成功之條件必須是相互信任、責任清楚、分工明確。

依據學者 Kouwenhoven 之觀點，其認為公私部門之合作關係得以成功之條件包括以下三階段，筆者整理如下（Kouwenhoven，1993：125-126）：

表 5-1 公私部門合作成功之要件

一、初始之階段	二、合作（連結）之要件	三、計畫進行之要件
公私部門之間在初始之階段，應體認兩者為相互依賴之關係，並且塑造出共同之目標。	在合作進行之階段，公私部門之間應有順暢之溝通管道，同時有中介者居中加以協調。	公私部門之間能夠相互信任，對於目標與策略、成本之分擔、面臨之風險、所獲之報酬皆需清楚與明確，而責任之分擔與公權力之行使也需加以釐清與精確之規定，爾後對於績效之監督須有一套完善之機制，以確保服務之品質與效率。

資料來源：本研究整理

綜合學者 Kouwenhoven (1993) 與 F.W.Sharpe (1977) 之觀點，在發展公私部門合作關係之時，雙方在合作開始的階段，應建立信任關係、形塑共同之目標，以及需有暢通的溝通管道；爾後在合作進行階段，對於風險與責任的分擔、權力的行使、以及內部的協調與方案的規劃，乃是互動關係成功的重要因素；最後，

則是合作過程中的監督機制與結果的評估部分，以上皆是促使公私部門合作得以成功之要件。

## 二、公設民營之優勢

以公設民營方式提供社會福利服務受到政府以及民間重視之因素包含：政府部門可節省許多費用支出，也無需額外增加員額編制；可減輕人力不足之困境，同時委託民間機構辦理提供服務可借重民間資源與專業，以及減少政府部門組織架構與人事編制之擴張，進而增加政府與民間部門合作之機會；同時提升服務效率，對民間非營利組織而言，土地建物 設施設備皆由政府部門提供可節省經費；也使民間部門之業務項目與業務範圍有擴展之機會，並且提高民間部門之社會地位與建立較佳之社會形象。

## 三、公設民營之缺失

公私部門以公設民營方式進行合作已蔚為趨勢，縱使有如上述之優點，但也可能產生一些困境，而所面臨到之難題包括：政府撥予民間受託單位之補助經費有限遭詬病；政府與民間受託單位合作經驗不足因此無法相互信任；而適用法規方面較不明確 界線模糊；承辦人力與輔導經驗不足，無法做適當之評估與考核。

## 貳、現況層面

本文旨在探究台中市政府以公設民營方式，委託財團法人瑪利亞社會福利基金會經營愛心家園，雙方首次共同合作提供福利服務之情況，因此以下將針對經由實證之結果作一說明，所論述之部分將分為政府部門與民間機構目前業務運作之情況、雙方合作之方式、影響公私部門合作成功之條件、公私部門對於未來公設民營之期待與建言。

### 一、目前業務運作之情況

財團法人瑪利亞社會福利基金會經營管理台中市立愛心家園之公設民營業務，至今已邁向第三年，此為全東南亞規模最大之綜合性福利服務中心，但由於

是首次與台中市政府進行業務合作，而對於台中市政府而言，也是首度開辦身心障礙公設民營服務，因此筆者將目前財團法人瑪利亞社會福利基金會承辦愛心家園業務之情況，以及台中市政府目前推展公設民營業務之情況作一概要說明。

#### （一）民間機構方面

由財團法人瑪利亞社會福利基金會所承辦之台中市立愛心家園，為台中市唯一的綜合性身心障礙福利大樓，服務內容包含十七項業務，而十七項業務分別在九十一年底至九十四年陸續開辦完成，因此所須之人力、物力、經費也較為龐大，但當初仍有意願承接此項愛心家園之業務，最為關鍵之考量為「空間不足之問題」，擁有足夠寬廣的地方安置服務對象是首要之務；而承接政府委外業務也可提升基金會本身之知名度，同時與政府單位有良好之往來與互動關係，也有助於獲得政策訊息與各項資訊，而獲得經費補助並非基金會承接政府業務最主要之動機考量。

台中市立愛心家園自開辦至今邁入第三年，以開辦前兩年觀察其收入情況，主要之經費來源為學雜費之收入，其次為政府補助經費，再其次為社會捐款，爾後為銷貨收入；開辦之第二年主要之經費來源順序與前一年度並無太大差異；在學雜費收入與銷貨收入部份皆較前一年度增加，顯示出愛心家園服務人次之增加，以及針對身心障礙者所訓練的專業技術與工作能力，包括烘焙餐點、餐飲服務、清潔家電維修等，初步之成效已顯而易見。

目前愛心家園經費支出之情況，整棟身心障礙福利大樓之經營花費較為龐大之項目依序為薪資部分，其次支出為保險費用，再其次為修繕費用；開辦之第二年主要之經費支出順序與前一年度並無太大不同；依然是以薪資人事費用為最大開銷，在保險費用與修繕費用方面，也較前一年度增加許多支出；尤以修繕花費增加了近三倍；而本年度由於政府已無補助水電費，因此也增加了一筆為數不小的水電費支出。綜前所述，由於政府補助經費有限，而在經費支出方面尤以人事費用為最大開銷，是故在收入與支出方面尚無法平衡，目前愛心家園之營運仍是處於虧損之狀態。

在十七項業務項目之中，開辦最早者為九十一年底的圖書閱覽服務，開辦最

晚者為九十四年的示範按摩中心；而大部分的業務集中在九十二年度二月開始辦理，包括日間托育、職能復健、庇護服務、職業訓練就業輔導、運動復健、員工在職訓練、復健治療、輔具資源、社工服務。以開辦前兩年來看，大部分之服務項目在九十三年度皆較九十二年度有所成長，目前執行成效較高者可算是早期療育服務、復建服務以及圖書閱覽。而仍須加強與改進之服務項目則為臨時托育服務，醫療保健服務與示範按摩中心。

## （二）台中市政府方面

台中市政府目前在身心障礙福利公設民營業務委外辦理部分，委託之方式是依據政府採購法公開上網招標，契約簽訂期限以四年為一期，有意願承接業務之民間非營利組織則可經由公開之程序參加評選，而受託單位並不限台中市之機構，外縣市有意願承辦之機構皆可參與競標，因此來源相當多元化。在身心障礙福利機構類型方面，包括收容養護、日間托育、庇護服務等，但綜合性福利服務中心僅有一家（台中市立愛心家園）。在服務之障礙類別方面，各項類型皆涵括在內。而所服務之對象方面範圍也相當廣闊，各個年齡層身心障礙者皆有。

## （三）執行業務面臨之難題

由於愛心家園為台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會，首度在身心障礙公設民營業務方面進行合作，雙方在先前並無此方面之合作經驗，因此在無論是在委託業務方面亦或承辦業務方面，皆面臨了一些困境。

本研究發現，以公部門而言，由於此項公設民營業務至今僅開辦四年，但負責承辦身障業務之人員卻僅有一位，有時對於龐大業務之處理與監督較為不易，因此在人員配制方面呈現出人力較為不足之情況；此外，民間非營利組織在內部制度管理方面也造成市府業務承辦人員不小的困擾，包括硬體設備之維護方面不懂得愛惜與維護、業務銜接能力缺乏連貫性、內部人員交接制度不夠完善、缺乏財產管理能力等方面皆是在此次公設民營業務合作之過程中，所面臨較為棘手之難題，因此，承辦人員較為傾向以服務委託之方式，與民間非營利組織進行委辦業務之合作。

而對於私部門而言，目前在經營愛心家園之業務方面，面臨到社工人員招募不易且流動率頗高之窘境，具備足夠經歷與意願的社工背景人力略顯不足，因此在人員編制方面也較為缺乏；而在資金運用方面，由於受到近年來經濟不景氣之影響，社會大眾捐款呈現不穩定之狀態，而政府補助之經費有限也呈現出逐年減少之情況，是故如何開拓更加穩定之經費來源，使整個組織在運作上更為順暢也成為目前當務之急；此外，與市府業務承辦人員接觸的過程中，其怕事不願承擔過多的風險以及老大心態、簽約期限過短等問題，也為此次在承辦政府所委託之業務時所面臨較為艱鉅之困境。

## 二、雙方互動之關係

政府部門與民間非營利組織之間的夥伴關係是一種由兩者合力提供公共服務之重要方式，因此公私部門之間也經常透過此種相互合作之互動關係，提供服務之輸送與財貨之生產。台中市政府於民國九十一年九月起，委託財團法人瑪利亞社會福利基金會經營管理台中市立愛心家園，雙方首次以公設民營方式進行合作，由台中市政府方面提供土地建物及設備，而由愛心家園方面提供各項身心障礙服務，此種政府部門與非營利組織之間的合作關係較為接近學者 Gidron 所提出之合作模式，而此種政府部門與非營利組織之間的合作關係也與高雄市相似，即由政府部門負責供給空間與設施，而第三部門則負責公共服務之遞送

政府部門對於愛心家園方面有部分經費之補助，人事費用方面，是以服務對象人數為準，政府單位有一套固定補助標準；而水電費用方面在承辦業務前兩年有部分補助，但從第三年起已取消。因此，在台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會之間的往來包括福利服務委外，以及補助關係，其中又以福利服務委外關係為主，補助關係為輔。

## 三、影響公私部門合作成功之條件

經由訪談資料之彙整與分析，筆者將以學者 Kouwenhoven 所提出公私部門合作成功之要件，對此項台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會所合作之

愛心家園業務加以檢視。

以目前合作情況觀之，對於形塑共同之目標與願景；擬定完善之遵循規則與策略；成本報酬之分擔清楚明確；提供服務對象最優質之服務等方面，雙方皆已有所共識，但對於信賴夥伴、溝通協調、責任風險承擔問題方面，而前述問題中又以溝通不良、承辦人員較為怕事之心態、不願擔負責任為目前合作關係中最主要之困境。以上歧異仍有待台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會雙方面建立出一個更為平等的對話平台，而得以尋求更進一步之交集，不再是由政府部門指揮，非營利組織照辦之機制，此種互動方式將不利於合作業務之推展。

#### 四、公私部門對於未來公設民營之期待

公設民營相關業務在台灣之發展，已有將近二十年之久，而無論是政府部門亦或民間機構皆視其為遞送福利服務的重要方式之一，但此項提供服務之方式對台中市而言，仍屬一項新興開辦之業務，因此在經過此項公設民營業務之合作，公私部門對於未來也有些期待與建言，筆者將其整理如下：

##### （一）民間機構方面

據民間單位受訪者表示，若是未來仍有機會與市政府合作，其對未來之期許為中央與地方政府在要求民間機構前能先達成共識，協調出一套共同之機制，因中央與地方政府不同調，所要求之書面報告內容、格式、標準皆有些許差異，如此可能會對承辦單位造成負擔與困擾，使其無所是從，不清楚應遵照何者之要求。而市府業務承辦人員之怕事心態也有待改進，倘若承辦人員不願承擔風險又不願擔負責任，此將影響公私部門溝通管道的順暢性，造成雙方在合作過程中之一大阻礙。此外，目前政府補助之經費仍是有限且較為不足，若是能夠有更充裕之經費得以使用，對於身心障礙服務之提供將會更為完善。

##### （二）政府單位方面

在政府部門方面，則是對於財產與設備之維護方面有較多怨言，據市府社會

局業務承辦人員表示，可能因為並非財團法人瑪利亞社會福利基金會的財產，因此其不會珍惜公家單位所提供之各項設施設備，此也顯示出基金會之財產管理制度不夠完善，是故在設備資源維護方面有待加強。此外在基金會內部之業務連結以及新舊人員之交接狀況也是不夠完善，若是基金會可試著強化承辦業務所應具備的的連貫能力，則可提供更佳的服務。

承前所述，由於台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會為首次合力以公設民營方式提供身心障礙福利服務，目前階段仍屬於磨合時期，對雙方而言在未來仍有許多改進之空間，而經由前述各章節之論述以及個案研究結果之探析，本研究也發現，台中市政府與財團法人瑪利亞社會福利基金會若要使其合作關係得以順暢進行，其中最為關鍵之處，乃在於雙方之間是否能夠相互信賴，以及溝通管道是否順暢，此也為本次受訪對象最為關注之處，而此時政府單位業務承辦人員即扮演了重要角色，即承辦人員之心態問題，若是承辦人員不怕事也願意溝通，願意對非營利組織之反應作出善意之回應，同時也願意多擔負責任與風險，而非以駝鳥心態處理事務，以及以老大心態面對非營利組織，則必定有助於雙方在未來合作過程之互動，以及建立更加穩固的長期夥伴關係。

綜前所述，因政府部門與民間部門之背景、制度、組織、運作皆有所差異，同時政府單位向來處於領導、主導之地位，因此首先市府業務承辦人員必須認清本身之角色轉換問題，由主導轉化為協助、輔導之角色，同時調整官僚思維與怕事心態，願意承擔責任與風險，與民間部門之間建立起信賴之基礎，願意信任非營利組織，將福利服務之輸送任務交由其完成，而擁有穩健之互信基礎才得以進行有效之溝通，使互動關係更為順利，擁有順暢之溝通與對話平台才得以將雙方之責任、義務、風險釐清與區分，進而使合作過程更為圓滿。

## 第二節 研究建議

本文經由「公設民營福利服務之研究」，來探討由台中市政府委託財團法人瑪利亞社會福利基金會負責管理之愛心家園，業務承辦至今雙方合作之情況，以

及合作過程中所面臨之問題與對於未來之期待，由於此項以公設民營方式來提供身心障礙服務在台中市乃屬一項新穎之業務，同時台中市立愛心家園為全東南亞規模最大之福利服務中心，首度合作之經驗亦值得日後公私部門在進行業務合作之借鏡與省思，是故無論是委辦單位亦或承辦單位，皆有需要改進與檢討之處，也有許多需要重新審視之問題，因此筆者將針對基金會方面以及政府方面提出如下之建議：

## 壹、基金會方面

### 一、承辦政府業務能力之評估

經由研究結果發現，財團法人瑪利亞社會福利基金會因其從事身心障礙福利之服務有將近二十年之久，因此其對於本身業務承辦之能力以及專業服務之經驗皆極為有信心。但在此次承辦管理愛心家園之業務方面，筆者認為除了服務經驗之外，民間非營利組織在承辦政府委外業務之前，仍須徹底研析公設民營業務之脈絡，評估承辦業務後是否會影響機構原先之服務項目？是否與組織使命有所違背？是否獲得內部員工之支持？因承接政府業務並非易事，可能耗費更多之心力、經費、資源，甚至有可能面臨營運危機，因此承辦政府業務前須對本身能力作一審慎之檢視。

### 二、提升服務人員專業素質

目前財團法人瑪利亞社會福利基金會之員工共有一百八十位，而在台中市立愛心家園方面則有八十五位，有大學學歷以上者占約八成，但在社工人員方面人員編制方面則稍顯不足，基金會應針對此部分招募新進人員，同時提升社工人員專業能力之訓練，使其更具專業社工背景，了解所須服務對象之需求，進而得以對其提供最適切之服務。

### 三、健全管理制度

由訪談資料之彙整，市府業務承辦人員多次指出，財團法人瑪利亞社會福利

基金會之管理制度仍不夠健全，在業務處理上，同一項業務由多人分別辦理，並非由專責人員獨立負責，因此各單位之間較缺乏連貫性與良好之聯繫關係，在業務銜接程度上也較為不足。因此基金會應重新檢討本身之管理架構，建立出較佳之訓練制度，在新舊人員業務交接情況方面，應對新進人員加強專業訓練，以對於所應處理之業務增加熟悉度，而關於各項財產設備之了解程度皆也應加強。

## 貳、政府方面

### 一、調整心態與作風

政府部門業務承辦人員之辦事態度、老大作風向來為民間機構所詬病，尤其是多做多錯、少作少錯之做法，更可能成為公私部門合作過程中之一大阻礙，因此承辦人員之心態將為主要關鍵，若是承辦人員不怕事也願意溝通，願意對非營利組織之反應作出善意之回應，同時也願意多擔負責任與風險，而非總是以上對下之態度交辦事務，將其是以平等地位對待，此將得以使雙方之互動關係更為順利，往來也將更為密切與頻繁，進而使合作過程更為圓滿。

### 二、強化專業能力與訓練

台中市政府於九十一年度將身心障礙福利服務委託民間辦理，至今僅開辦三年，因此目前之承辦人員僅有一位負責公設民營相關業務，人力編制方面仍處於較為不足之窘境，人力不足即無法確實監督民間單位承辦情況，同時對於業務之專業知識也較為缺乏，是故政府部門應招募訓練更多之人員；且加強業務承辦人員之專業能力，包括簽訂條約、核銷程序、評鑑考核等，各項業務皆應有專人負責，而非將龐大之業務交由一人處理，此為政府部門在推展公設民營業務所應審慎思量之處。

### 三、簡化繁瑣之行政程序

在依循之法規部分，基金會認為限制過多且欠缺彈性，隨時有可能必須呈交成果報告，所需提報之各項書面報告過於繁複，此造成基金會不小之困擾。而對於民間機構要求過多之書面作業確實可能增加其負擔與成本，使其花費過多時間

心力在準備交差，而因此降低了原本應有之服務品質，因此政府部門應將不必要之作業程序加以簡化，或編列部分預算予民間機構，使其有更多之經費與時間而得以提供服務對象更優質之服務。

### 第三節 後續研究建議

本研究以文獻探討與個案研究方式以台中市立愛心家園作為個案，探析公私部門之間以公設民營方式合作委外業務之互動情況，但在探究之結果方面尚有不夠周延與完整之處，因此提供以下建議于後續研究之參酌。

壹、台中市政府委託財團法人瑪利亞基金會所承辦之愛心家園業務，至今尚在進行中，契約期間至九十五年九月底才正式結束，因此僅能探就目前雙方之合作情況與執行成效，無法針對該契約所訂期限內業務執行之成效作一完整之分析，是故未來之發展與影響仍值得關注。

貳、公設民營業務在台中市屬於新興之服務項目，經由訪談之結果，得知除了身心障礙課有此服務之外，婦幼課也開辦了公設民營之委外項目，因此日後公設民營業務在台中市之演變與發展也值得後續研究者作一完整之探究。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 一、期刊

##### 古允文

- 1997 「從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰」, 社區發展季刊, 第 80 期, 頁 70-78。

##### 江明修、梅高文

- 1999 「非營利組織與公共政策」, 社區發展季刊, 第 85 期, 頁 6-12。

##### 江明修

- 1998 「非營利組織與公共服務：公民社會協助政府再造之道」, 人事行政, 第 123 期, 頁 18-23。

##### 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, 第 108 期, 頁 54-71。

##### 江綺雯

- 1997 「無障礙之家委託民間辦理福利服務之探討」, 社區發展季刊, 第 80 期, 頁 26-36。

##### 李玉君

- 2003 「社會福利民營化法律觀點之探討」, 月旦法學雜誌, 第 102 期, 頁 74-93。

##### 李宗勳

- 2004 「公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程」, 公共行政學報, 第 12 期, 頁 41-77。

##### 洪富峰、蔡昭民

- 2005 「公私合夥共創雙贏---高雄市身心障礙福利服務民營化」, 社區發展季刊, 第 108 期, 頁 31-37。

唐啟明

- 1997 「台灣省推動社會福利事業民營化的現況及展望」, 社區發展季刊, 第 80 期, 頁 10-16。

翁興利

- 2003 「治理模式與委外決策之研究」, 中國行政評論, 第卷 131 期, 頁 97-126

馬秀如

- 2000 「公益性他律法人的自律原則」, 今日會計, 第 78 期, 頁 3-4。

陳武雄

- 1997 「我國推動社會福利民營化的具體做法與政策發展」, 社區發展季刊, 第 80 期, 頁 4-9。

陳金貴

- 2002 「非營利組織社會企業化經營探討」, 新世紀智庫論壇, 第 19 期, 頁 39-51。

陳恆鈞

- 1997 「由公私部門合夥觀念談民眾參與政府建設」, 人力發展月刊, 第 47 期, 頁 32-41。

陳菊

- 1997 「公設民營現況、面臨問題與因應之道」, 社區發展季刊, 第 80 期, 頁 17-25。

陸宛蘋

- 1999 「非營利組織之定義與角色」, 社區發展季刊, 第 85 期, 30-35。

楊孝榮

- 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, 第 80 期, 頁 56-59。

楊培珊、吳玉琴

- 2003 「台灣非營利老人福利機構現況分析初探」, 東吳社會工作學報, 第 9 期, 頁 45-74。

趙碧華

- 2003 「社會福利民營化的迷思：公部門的困境?私部門的願景?----社會福利資源配置的思考」, 東吳社會工作學報, 第 9 期, 頁 1-44。

鄭怡世

- 1999 「台灣民間非營利社會福利機構參與社會服務探析」, 社區發展季刊, 第 87 期, 頁 312-326。

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, 第 108 期, 頁 22-30。

藍志宏

- 2003 「推動地方政府業務委託民間辦理活化公務人力運用」, 人事月刊, 第 37 卷第 2 期, 頁 57-62。

蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙

- 2005 「社會福利民營化---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, 第 108 期, 頁 16-17。

## 二、博碩士論文

江佳霖

- 2001 「社會福利公設民營執行過程之分析—以花蓮縣政府社會局機構委託為例」, 慈濟大學社會工作研究所碩士論文。

余鎮軍

- 1997 「身心障礙福利服務現況及資源整合之研究 - 以高雄市為例」, 中山大學中山學術研究所碩士論文。

吳鳳英

- 2003 「身心障礙者社區化就業服務與福利現況之需求探討」, 銘傳大學, 公共管理與社區發展研究所在職專班碩士論文。

李元通

- 2003 「非營利組織與政府之互動關係—以桃園縣社會福利為例」, 銘傳大學公共管理與社區發展研究所在職專班碩士論文。

李怡宣

- 2003 「幼稚園公辦民營之研究」, 台北師範學院幼兒教育學系碩士論文。

沈明彥

2002 「福利服務公設民營之研究—以嘉義市政府委託 CCF 嘉義家庭扶助中心為例」, 中正大學社會福利研究所碩士論文。

林賢文

2000 「台北市身心障礙者就業促進政策執行之探討」, 中正大學社會福利學系碩士論文。

施承彬

2003 「社會福利機構承接政府公設民營業務的考量—以非營利組織管理觀點」, 慈濟大學, 社會工作研究所碩士論文。

胡俊雄

2001 「地方政府社會福利機構公設民營協力互動關係之研究—以高雄縣政府為例」, 中山大學政治學研究所碩士論文。

韋淑娟

1997 「公私部門委託關係之研究--以台北市公設民營兒童福利機構為例」, 中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。

郭登聰

1998 「我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析」, 中正大學社會福利學系博士論文。

陳賢宗

2002 「公辦社會福利機制民營化之可行性探討-以桃園縣婦女館為例」, 元智大學管理研究所碩士論文

陳燕禎

2003 「政府與本土非營利組織關係之轉變 財團法人台灣省私立台北仁濟院歷史研究分析」, 暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文

趙碧華

2002 「我國社會福利民營化政策之評估研究—以大台北地區契約委託社會福利機構為例」, 政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

趙璟瑄

1998 「台北市政府社會局公設民營政策執行之分析 - 政府觀點」, 中興大學公共政策研究所碩士論文。

劉淑瓊

- 1997 「社會福利民營化之研究—以台北市政府契約委託社會福利機構為例」，台灣大學三民主義研究所博士論文。

蘇先啟

- 2003 「社會福利機構公設民營協力關係之研究—以基隆市政府為例」，政治大學行政管理碩士學程專班碩士論文。

### 三、專書

吳定

- 2003 公共政策辭典，台北：五南。

官有垣

- 2001 「緒論：非營利組織研究的本土化」，收錄於非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析，官有垣編著，台北：亞太。

林萬億等著

- 1999 台灣社會福利的發展---回顧與展望，台北：五南。

胡慧瑩等譯，Kathleen McInnis-Dittrich 原著

- 1999 整合社會福利政策與社會工作實務，台北：揚智。

胡龍騰等譯，Ranjit Kumar 原著

- 2003 研究方法，台北：學富。

蔡漢賢

- 2000 社會工作辭典，台北：內政部社區發展雜誌社。

陳林

- 2004 非營利組織法人治理，台北：洪葉文化。

馮燕

- 2001 「非營利組織的法律規範與架構」，收錄於非營利部門：組織與運作，蕭新煌主編，台北：巨流。

黃志成、王麗美

- 2002 身心障礙者的福利服務，台北：亞太。

葉志誠

- 2002 社會福利服務，台北：揚智。

#### 四、政府機關出版品

行政院人事行政局

2000 推動政府業務委託民間辦理宣導手冊

#### 五、網站資料

內政部社會司 ( <http://www.moi.gov.tw/dsa> ), 檢閱日期 : 2005/1/28

行政院人事行政局 ( <http://www.cpa.gov.tw/> ), 檢閱日期 : 2005/1/25

內政部統計處 <http://www.moi.gov.tw/> , 檢閱日期 : 2005/2/16

台中市政府社會局 <http://society.tccg.gov.tw/> , 檢閱日期 : 2005/2/20

全國法規資料庫 ( <http://law.moj.gov.tw/fn.asp> ), 檢閱日期 : 2005/3/1

財團法人瑪利亞社會福利基金會 ( <http://www.maria.org.tw/> ), 檢閱日期 : 2005/8/5

#### 英文部分

Berman, M.

1998 *Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, Sage Publications, Inc.

Denhardt, R.B.

1991 *Public Administration : An Action Orientation*. Belmont, California : Wadsworth, Inc.

Dennis A. & Shibbar G

2003 *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, New York, Kumarian Press.

Gidon. B, M. Kramer & L. Salamon

1992 *Government and The Third Sector : Emerging Relationship in Welfare States*, San Francisco : Jossey-Bass

Jun, J. S

1986 Public-Administration : Design and Problem Solving, NY : Machillan Publishing Company.

Kooiman, J

1993 *Modern Governance : New Government-Society Interactions* ( 2rd ed )  
London : Sage

Kouwenhoven. V

1993 “ The rise of the public private partnership : a model for the management of public-private cooperation ” ,in Jan Kooiman ( ed ) , *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, Sage Publication, pp.119-130

Savas, E.S.

2000 *Privatization and Public-Private Partnerships*, NY : Seven Bridges Press.

## 附錄一 政府單位訪談大綱

### 一、公設民營業務之背景

- 1.貴單位在身心障礙福利業務部份為何會新增設公設民營之服務？在新增設此服務之前是以何種方式提供服務？（公家經營、民間經營等...）
- 2.貴單位目前與非營利組織合作所遵循之法規為何？

### 二、辦理業務背景

- 3.貴單位與非營利組織自合作以來所補助金額情況為何？（補助金額所佔比例？）
- 4.您對於公設民營之認知為何？

### 三、執行情況

- 5.除了依照契約內容規範非營利組織外，如何對其進行監督與績效評估？
- 6.貴單位在辦理公設民營業務時遭遇到哪些困難？如何因應？（民意代表之壓力？）
- 7.貴單位目前與非營利組織之互動關係為何？（權責角色、資源分配、溝通情況？）

### 四、未來發展

- 8.您認為以公設民營方式提供身障服務有何優點與缺點？
- 9.您認為貴單位與非營利組織在合作情況上各有何需要改進之處？

## 附錄二 民間機構訪談大綱（一）

### 一、基金會背景

1.貴基金會的服務內容暨對象、組織架構、人員組成為何？

2.貴基金會的經費來源比例？

3.貴基金會之定位與特色為何？

### 二、承辦業務背景

4.您對公設民營之認知為何？

5.貴基金會能接受政府委外之業務項目為何？為何有意願承接政府委外之業務？

6.您認為貴基金會有何有利之條件承接政府委外之業務？

### 三、執行情況

7.承接政府業務後是否對基金會本身產生影響？（經費、人力、資源、基金會運作....）

8.貴基金會在承辦公設民營業務時遭遇到哪些困難？如何因應？

9.貴基金會目前與政府之互動關係為何？（權責角色、資源分配、溝通情況）

### 四、未來發展

10.您認為政府以公設民營方式提供身障服務有何需要改進之處？

11.您對於未來政府推動公設民營政策有何期待？

### 附錄三 民間機構訪談大綱（二）

- 1.您對公設民營之認知為何？
- 2.貴基金會本身服務項目已相當多元，為何仍有意願承接政府委外之業務？
- 3.您認為貴基金會有何有利之條件承接政府委外之業務？（提供哪些特別之資源是其他基金會無法提供的）
- 4.您認為貴基金會的服務績效在承接政府委外業務前後有何差異？
- 5.就您所知貴基金會的營運情況在承接政府委外業務前後有何差異？（例經費、人力、資源、設備使用....）
- 6.貴基金會對於本身的服務成效如何評估？標準為何？多久評估一次？
- 7.您認為勞退新制之實施對於貴機構有何影響？
- 8.貴基金會在承辦公設民營業務時遭遇到哪些困難？如何因應？
- 9.貴基金會目前與政府之互動關係如何？（例權責角色、自主性、資源分配、溝通情況）
- 10.您認為貴基金會與政府在合作關係上各有何需要改進之處？
- 11.您認為政府以公設民營方式提供身障服務有何需要改進之處？

## 附錄四 訪談紀錄之逐字內容

編碼代號：A

受訪者：園長

訪員：曾思君

日期：2005/5/23 AM11-00~PM12-20

地點：台中市立愛心家園（台中市南屯區東興路一段 450 號）

1、就您所知，請園長描述一下貴基金會的組織架構與人員組成？

那應該是從服務對象這邊開始再講組織架構.....。

2、好，也可以。

我想....基金會當初創立的原因最主要就是服務弱勢，就是身心障礙者嘛，那基本內容就是服務生命，那它的組織架構.....基金會的架構就是會有董事長，那下面會有一個董事會.....嗯.....董事會下面會有一個董事長，那旁邊會有一些顧問群，那下面的話就會有.....基金會目前會有四個附設機構，台中市愛心家園，第二個就是台中市啟智學園，那第三個就是霧峰教養家園，那第四個就是大里日托中心，那每一個附設組織機構的這個部分都是在服務身心障礙者....所以我們的服務對象全部都是身心障礙者.....。

3、全部都是身心障礙者？

對.....各個類型都有...那人員的部分.....那...以愛心家園來講，它基本上還是會有一個總管理者，譬如說就是園長，那下面就會有....分層的一個組織，譬如說這裡因為經營了十七項市政府委辦的業務，所以十七項的東西它會有一些課別，所以基本上就會有一些課長.....。

4、那有包括哪些課別呢？

就是說有總務課啦....教保課啦....職訓課啦.....復健課啦...諸如此類的...那課的下面會經營到不等的一到二類或一到三類十七項的一個業務內容，譬如說職訓課它就做了市政府方案的就是我們剛講十七項業務的三項，庇護服務中心...職訓訓練還有就業服務還有第三個是示範按摩.....那有的課譬如說總務課程接了一個圖書閱覽的部分，每一個課基本上是以十七項的業務來架構，那其他的園區的話是針對每一個園區的屬性，它的大小，所以它的一個人員配置上的話會隨著孩子對象收容的人數，教保人員是一比四....三到四的一個比例不等，那行政人員的配比的話....那基本上我看起來的結果都是五到十位左右。

5、這是行政人員的部分？

事務人員不算喔.....事務人員就是駕駛那些都不算。

6、那每個園區其實人員的組成狀況是不一樣的？

對....不一樣.....因為每一個機構.....園區它的屬性....服務內容...對象都不一樣，譬如說我剛講的愛心家園，它的服務對象全部都是重度腦性麻痺的孩子，所以它的背景會比較需要護理人員，那愛心家園這邊因為它這個中心的屬性是屬於台中市的，所以它的對象是更廣更大，它不只是身心障礙者以外，我們也提供開放給一般民眾，也開放給社區的民眾。

7、那接下來請教園長基金會的經費來源情況？

一直以來.....基金會的一個架構上比較是傾向是三分之一的比喔.....就是三分之一是靠學生的學費的一個收入，那三分之一是靠來自於捐款，那三分之一是來自於政府的補助款，那以一個機構來經營這樣的一個比例，三分之一是來自社會捐款那事實上是比較不行的，社會捐款它.....不是很穩定的喔....它可高可低，所以社會捐款譬如它會隨著社會經濟的問題，像經濟不景氣或著一些災難的發生，譬如說上次的南亞賑災等各方面，那社會捐款就會比較往一些主題性的地方去的時候，那對我們那幾個月來講的話，經營上就會產生一些比較大的困境.....。

8、因為這樣經費就會比較缺乏到這邊來？

對對.....沒錯沒錯....。

9、那不曉得園長能否提供經費的收入以及支出比例的項目或圖表？

圖表喔？

10、就是例如說愛心家園在經費支出的部分以哪部分最多？各佔多少百分比？

基本上每一個園區還是以人事費用佔最大的一個部分這樣，那因為愛心家園這個地方因為它延宕了十年左右，所以它有很多的修繕費用的一個支出.....或著.... 嗯...或著一些相關設備的維持，或著無障礙空間的被定位或被更改，還有包括像我們現在坐的電梯，那他要求你要有鏡子....你要有扶手....那這個部分的話也是另外支出的費用，那所以這個支出的部分還是我剛講的人事的部分費用最大，那目前愛心家園它還是呈現一個比較虧損的狀況，因為這邊水電費用的支出啊.... 人事費用龐大....修繕費的問題.....或著我剛提的，一些設備上更動的問題。

11、那所以人事費用還是支出最大的部分？

對....最大的費用。

12、那在收益的部分呢？

收益的部分.....就像我剛提的，基本上收入就來自於三分之一學生的收費，三分之一是來自於政府補助款，那三分之一是來自於捐款，那當然愛心家園捐款是比較少的，我剛講的三分之一三分之一的話它是應該比較能夠平衡，但是因為愛心家園它....它的社會捐款是比較少的，所以它從我們現在經營.....應該是第三年的狀況下，它每一年都是虧損的.....。

13、到目前為止每一年都虧損？

對....到現在都還是虧損的狀態。

14、愛心家園它本身有推出一些產品像麵包和月餅，那這個部分在收益上也是有一些補助？

沒錯.....但是在基金會的年度像母親節的部分....還有剛講的像月餅喔.....這樣的一個專案的活動，我們最大的目的是要凝聚同事一個共同的目標，那第二個就是那些收的錢都會作一個比較指定的用途，以歷年來看都是用去買交通車，因為我們的人數一直增加，那交通車現在政府也沒有補助的費用啊，所以變成交通車我們要自己去承擔.....。

15、所以交通車的費用也是一個大支出？

是是是.....。像今年的母親節我們也是要購買交通車。

16、那今年母親節有打算推出什麼產品嗎？

有有有.....就核桃蛋糕。

17、這是新產品嗎？

沒有....以往也有過這樣的一個產品。

18、那接下來請教園長您認為貴基金會的特色為何以及定位為何？

我想.....它的定位就是.....照顧弱勢者...而且以尊重生命的價值為一個主要的主軸....，人生而平等喔....一個人的基本權利就是人權，來看待台灣尊重生命的不足，我們希望喚起大家能對尊重生命的一個重視，當然喔...我們也肩負社會教育的責任，所以我們有時候會有一些廣告呀，或是帶我們的孩子出去和社會大眾互動啊.....我想基本上就是去拉近人和人之間的一個對等的地位，不能說因為它有殘缺呀，就用另一個次等的地位來看待他，那我想基金會的特色是.....不管是什麼樣的類型，不管你有多嚴重.....只要說你需要我們我們都願意去服務.....就是說我們是零拒絕的一個服務，像學校會覺得說有些孩子非常嚴重那就不收容，那在基金會的角色上我們是不會去拒絕的.....任何一個需要幫忙的孩子，就是...來者不拒。

**19、請教園長對於公設民營的認知是？**

公設民營它就是用公家的設施設備嘛，由公家提供設施設備那.....民營的話就是自己相關的經營成本部分由承辦單位去支出，那以目前整個情況來看，除了政府有 BOT 以外，公設民營應該是未來最大的一個方向，因為民營的狀況下政府它有很多的設施設備.....但是它沒有足夠的專業去執行，所以變成是說我們會去承接愛心家園其實因為我們有服務身心障礙者數十幾年的一個經驗，那有這麼好的設施設備，再搭配瑪利亞基金會的一個服務的專業，大家來相輔相成...那就是用到政府的設備民間的一個專業然後一起做起來。

**20 請教園長貴基金會當初為何會有意願承接市政府愛心家園這個業務？其實像瑪利亞本身也是有其他業務那再增加愛心家園這個業務是有些什麼樣的考量？或是有何特別的原因？**

我想就像我剛講的喔....基金會本身肩負著一個社會責任，那基金會這十幾年來也承蒙很多社會人士的幫忙所以它可以發展到一個特定的規模....那隨著服務對象人數的一個增加，那空間的不足.....是我們考量的一個重要的地方，空間的不足會面臨到說要去開拓一個新的空間，那像自從威爾康的事件發生以後，那政府對空間啊設施的要求非常嚴格.....尤其是公安消防的檢查是非常的嚴格，那我們如果得到政府這麼好的設備設施，基本上就可以不用去考量擔心設施一個不合法的狀況。那我們會去承接這麼龐大的一個業務除了機構的私利來看，第二個的話就是說當初因為政府委外的這個業務，除了瑪利亞以前所做的像有需要的孩子來我們就針對專業去做他們所需要的服務，那承接這個身心障礙福利服務中心的話.....我想對瑪利亞來講喔....它是一個里程碑的改造，那像早期可能比較某些特殊的類型業務範圍我們可以做的就比較侷限，像夜間托育啦....那承攬這十七項業務的話讓我們可以跟社會人士做比較多的互動，像圖書閱覽啦示範按摩.....這些都不是在早期我們的服務業務範圍之內，那所以會擴展到很多地方，那像我們也辦了很多教育訓練，那教育訓練不光是給瑪利亞裡面的人員，我們也開放給很多外面的人進到現場來，那我們也有很多課程諸如此類.....所以我想服務的對象更多元化更廣.....。

**21、那就是說可以擴展瑪利亞的業務範圍，而且服務對象也擴大，對於基金會本身的形象也是有好的發展？**

對對對.....是沒錯。

22、請問您認為基金會本身有些什麼有利的條件或是特殊的地方來承接政府委外的業務？

政府現在這個委外的業務他十萬塊以上一定要上網招標，所以他要是用採購法，所以現在不光說是誰……我想第一個它會有一個資格的受限，那第二個就是可能它是要基金會啦或是協會團體，就是一定要一些立案的文教基金會或是諸如此類的，那承攬的條件當然在五六家的競爭下，那其中一個可以在承攬招標的情況下得到，這就是我們說的一個招標的動作嘛，那譬如說我們上次去標這個案子的時候是三家來競爭，那為什麼是瑪利亞來得到……我所知道的是那年瑪利亞剛好得到內政部的評鑑，那它在中部五縣市的地方又是唯一的一個優良……優等的單位，所以在平常經營的一些績效上決定得不得到，或是譬如說剛講的五家都是實力相當的時候，最後誰可以脫穎而出……我想在這個被政府檢驗的一個績效上也是一個很重要的指標……。

23、那所以評鑑是非常重要的？

滿重要的……為它是屬於一個比較公信力的東西嘛，那就像說一個優良商店那當然就是優良嘛人家為什麼不給你做？那政府頭殼不是壞掉嘛對不對……那不太可能會找壞的嘛對不對……。

24、那貴基金會在承接政府業務前有做哪些特別的準備嗎？

那政府的採購法裡面它會有一些限制，譬如說資金你要準備多少……基本上他希望譬如說你每個月要動用的三百萬，那就是要有足夠的半年準備基金，你就是要提供這樣一個證明……必須要有一個存款的證明要提報上去，那第二個部分你要押金給他，那像我們經營的四年的約要押兩百萬給他，那第一年完以後要還我們五十萬……那到第四年才會全部還你這樣……那就是可能要有充足的資金……。

25、那所以最重要的還是資金的部分？

對對……那充足的資金……那還有你提出去的案子也要讓他信服的過，譬如說我們當初要經營的業務這麼大，那你要怎麼去經營……你要怎麼做……，還有各項業務的內容……那人員的組織編制你要怎麼配置……那這四年的業務你要怎麼做，逐年的業務計劃都要去落實，因為你一提上去未來……你就要被檢驗，譬如說你第一年提了要做什麼……你那一年結束就是要做這個東西，成果報告就是要給他，不然會有很多的問題，所以說要是有機會承攬業務的時候，我會覺得說業務計畫的提報上真的是要量力而為……以你自己能力上能做的就去做，不能因為說要得

到....業務計畫寫的很漂亮未來執行時就完了.....政府的狀況...他真的是非常的守法.....你寫的這個專案他就是希望你照這個來做.....但是以一個經營者來講...他有時可能不會看到這樣的問題點....他可能會希望寫的很好很好....做到很多很多，那之後就沒想這麼多.....但是政府會去追你的東西呀，那這個過程中可能有很多東西要協調，譬如說可能是變更計劃啦.....那變更計劃要政府說 OK 你才可以做。

## 26、那還要雙方經過溝通之後才能夠決定是否要變更？

沒錯，就像說我舉這個例子，譬如說我們在四年前要承接這個案子的時候，我們就提到說電腦刻章，那現在我們又發現這個局勢，刻章實際上對身心障礙者不是那麼非常受益的，我們也會很希望說這個東西是不是可以去做改變，但是政府這邊因為剛開始的設備的那些錢都進來了 ..所以也沒有選擇的餘地，或者是說我們覺得美容美髮在這種空間上的規劃，因為他的人潮或是整個社區其實要開放整個空間也不是那麼討好，那我們也希望是說，那這個部分是不是可以做業務上的改正，這樣才有蠻大的保障，那政府會說；我設備給你了啊 那這些財產你要怎麼辦啊？啊給你不能不用啊 所以，你就是要去執行，在這執行過程中我們可能會針對他的一個屬性是什麼，然後或者是說內部自己去因應，譬如說，我們就擔心這個社區民眾不來這裡洗頭，那我們就可能開放給員工 ..這樣的一些改變措施。

## 27、那就是不能說要調整就馬上做變更？

沒有辦法，因為當初的空間去呈報的時候，每一個空間要做什麼都是寫的非常清楚的，並不是說今天我看這個空間哎喲很好，我就去動它 ..包括像你們現在看到這個燈啊都是財產喔都是設備，萬一某一天我們不做的時候，就是一項一項的逐項檢驗，所以 ..其實跟政府合作有它很好的部分是因為一個整個的，剛剛講的公安的檢查基本上你不用去考慮到，但第二個部分是政府的補助的部分限制的部分相對的你要去付出，譬如說我剛剛講的每一年我們都要年度成果報告，每一季要一個季成果報告，然後我業務計畫執行以前我都要去提報給它，我九十四度我要做什麼，那我要報備那可不可以這麼做，那更甚的就是，在這個執行的過程中，那個報表要呈現的是非常非常的多 ..。

28. 請教園長在承接愛心家園的業務以後，對基金會本身會不會產生一些影響，不管是好的或是壞的？譬如說可能在經費、資源、整體運作狀況上等等？

我想事情都有一體兩面，沒有絕對的好也沒有絕對的壞啦，那當然就像剛剛講的，實際上瑪利亞承接這個愛心家園又是東南亞最大的，其實對基金會本身來講它還是有它正面的被肯定，那當然這個地方因為它太大了，投入了相當的 譬如說啊人的問題 錢的問題 ...，那相對的基金會它多多少少也要去承攬，就像我剛剛講的，愛心家園從一直經營到現在每一個月都還是一個虧損的狀況，那這個虧損的狀況不足的地方，經費一定是來自於基金會，每一個月它一定要撥內部一些錢到這個地方，或著我剛提的 實際上，對我們來講它的專業還有一些人力上的問題 ..而且 ..它是一個開放的空間，所以相對的基金會也投入了相當多的人力編制，放在愛心家園這邊 去做一個業務上的推動，所以呢 ..我想各方面都會影響基金會啦。

29、您認為在自主性這個部分以及承接業務的程序部分是不是會有所影響？

你說的自主性是.....？

30、自主性的部分就是政府方面可能會限制的比較多，以及法規程序部分可能比較繁複。

我想是還好啦....今天以一個經營者的心態.....我想政府和我們的關係....是一個合作的關係，那如果說我們今天把它看成是一個上下的關係，這樣大家相處起來.....就是會滿辛苦的.....那當然，在整個過程中也是會有被約束呀.....被規範呀但是以一個經營者的角色立場....我會鼓勵我的員工就是....試著去體會說...公務人員.....有他必須要做的在一個合法的情況下所要求我們的，那我們現在就是以一個健康的心態，不要想說他是在找麻煩.....怎麼那麼囉唆....那心態轉換一下，我們就把它想說.....那要有那麼大一個空間，這也是相對等的要付出的一個代價.....。像我還跟同事開玩笑，住豪宅很簡單哪....但是相對的代價就是他要做什麼你就是要配合...因為它就是我們老闆...政府單位就是我們的老闆，因為這個東西屋主是他啊....我們只是負責承攬，他今天要求什麼，我想我們經營者都應該會以一個....和政府合作的一個關係.....一個夥伴的合作，我也知道說有些單位他們會一直覺得政府是欠他們的....像有些比較弱勢的一些團隊，他一拿到公辦民營的時候他就覺得什麼都要政府.....政府就是要出錢就是要怎麼樣.....，那種的角色扮演上，我想那樣的一個合作機制一定不是很好.....。

31、可能因此而產生衝突？

當然有可能啊，對啊……我想在有衝突的的一個合作機制上……這樣合作起來是不會很愉快的，或許更甚者你整個業務形象那政府單位會覺得……啊這個單位太麻煩哪，那下次招標的時候基本上都會被貼上標籤嘛……那你就沒有機會了……這個是我自己知道南部有幾個機構，是跟政府的關係弄到非常水火不容的一個情況，等到他下次要再去標的時後，政府在評的時候就會說這個單位以前合作過了會寫一些評語呀……他就不會找一個對他來說麻煩的……譬如說你找屋主也會找一個談起話來 OKOK 合作愉快的呀對不對……都可以配合的。我想這些都是以後要去做一個民營的角色的一個認知哪。

### 32、所以園長覺得在自主性這個部份不會有太大的問題？

我不會覺得呀，因為基本上這十七項業務當初也不是政府要我們做的，是我們自己覺得我們可以做那去規劃的，如果說他今天是用一個威嚴式的要你做那自主性就會比較沒有……那其他要配合的部分也就是一些作業上書面上的東西，那像政府說如果未來要創造更好的一個績效也可以給我們一些建議。

### 33、那最重要的還是雙方相互配合？

沒錯沒錯……因為我們也算是在幫他創造業績呀，他當然也希望我們做的很好呀。

### 34、請問園長基金會在執行公設民營業務的時候有沒有遇到哪些問題和困難？

因為它是公設民營呀，所以可能會牽涉到一些……民意代表對這邊的一些期盼，譬如說經費的刪除呀編列的狀況……在對這邊不了解的一個狀況下可能會作介入……那台中市的民意代表人是滿多的……但是說大家要達到一個共識，要為台中市的這樣一個標榜東南亞最大的身心障礙福利中心創造台中市民的驕傲……扮演一個協助的角色上……現在來看還是比較困難的，他會覺得說這就是政府給你的啊……至於說你怎麼去經營他是不去體會的，或是他可能覺得說把那麼多的成員放在弱勢……更甚的就是殘缺的生命上，那投入的社會成本會不會太大了這樣的投資是不是合適……，他們也會提出這樣一個對生命不同的見解。

### 35、關於這個問題有沒有解決的方法？

基本上這整個過程……我們還是屬於一個下的角色嘛，那這關係是一個三角關係呀最上面是民意代表嘛那中間是市政府，在下來才是我們，那這個對口單位還是由政府單位那邊去做到，那對口單位當然還是由政府單位那邊去做到，那我們在經營困難的時候我會跟政府談，那他們會在每一年編列預算……譬如說這邊有一些修繕費用或是說公共空間的一些錢都要我們來支付的時候，不管怎麼說它也不是非常妥適，那譬如說我們開放給社區民眾，這些水電的承擔……人事的費用……

這都是再創造台中市民有更好的活動空間的時候，照理說應該是政府來承擔這樣的費用....那我們不斷的在這個部分跟政府做溝通，那政府有時候會說他們會去編這個東西，但編的話有時候不一定會過嘛...這可能是目前比較大的...一個困難，可能大家對這樣一個主軸.....一個中心...它最重要的角色任務是什麼，大家共同協助他把這個任務角色去做好，他沒有去體會經營者面臨的困難，其實大家的角色是一體的並不是抽離出來的，並不是說我是財主單位你用到我這麼多的錢.....那當然用錢也是會被檢驗的，像愛心家園來講我們也不是很無理，我剛講的是屬於公共空間的那幾個...圖書閱覽、運動復健這完全是對外開放給民眾，所以酌收一些費用或是政府一些補助，以我們來講應該是還好吧。

**36、那您是否有想過把這些問題反應給民意代表讓他們更深入的了解狀況？**

其實.....我們也努力過了因為很多民意代表也是滿好的，但是他們的生態環境好像是只要一兩個不過的話整個就會否決，那對於議員這個部分我當然也不便批評太多啦因為這個也不是一朝一夕就可以改善的，只能說就是盡力就好了。

**37、在人事經費這個部分算是比較大的問題嗎？**

沒錯....我想不只是愛心家園，只要是各個公司行號只要一個組織裡面基本上耗費最大的一定是人事費用，那這樣一個服務的身心障礙福利服務中心很多的工作人員還是滿多犧牲奉獻的精神進到裡面，因為我們待遇算是非常微薄，那我們自己常常會做一些自己願意做的一些協助工作。

**38、今年政府已經刪除人事費用的部分還是和往年一樣有提供補助？**

今年的人事費用政府是以我們服務多少人有多少工作人員，那他會有一個固定的格式一個換算的標準，不會隨便去改變。那被改變的是水電費政府第一年有編六百去年是三百，那今年就完全沒有編....。

**39、水電費的經費是逐年減少嗎？**

對...它是逐年減少到第三年就沒有編，因為牽涉到當初合約寫了一個狀況議員，他們覺得說水電費部分要由經營者這個地方自付，那因為在四年前訂這個合約的時候，又這麼大的地方.....那全省這的大地方只委託一個單位來做那目前台灣是沒有看到呀，所以有些單位來參觀的時候包括像上禮拜立委他們一些團體來，那有一些不屬於社會福利的團體也透過我求救說不管是哪個單位來辦，像伊甸什麼的他們也不可能做的很大，因為承攬的支出費用是非常的龐大.....所以比較可行的話是說看未來能不能一個樓層它逐年委外，其實這個在十年前張溫鷹市長還是誰市長的時候我們都有跟他們提到這個問題，那因為當初這個結構有問題是冷氣

的問題，它是中央空調一打開就全棟都開，那沒有辦法去分隔說一樓我二樓你.....那以後這個水電費大家怎麼去支付....沒有辦法，因為做的時候整個是統一的那整個東西要去更改費用非常龐大，政府覺得這個非常麻煩的工作他要付的錢非常多，所以我們也會面臨到公共空間晚上開放的時候.....一打開冷氣都開，那時候政府還滿好意就追加一些預算，在一些空間追加一些分離式冷氣。

#### 40、那水電費也是一個很大的支出？

是呀...你想想看夏天一打開冷氣就全都開.....那基金會的支出也會面臨到七月份的新制，勞退新制的問題呀它相對的提撥六%的人事成本也是會增加。

#### 41、您認為目前和政府的互動關係...合作的情況？

你是說我們愛心家園還是我自己的想法？

#### 42、可以分兩部分來說，一個是園長的看法一個是基金會和政府的情況。

以我自己的想法，做 NPO 這種東西....基本上它不夠有能力去執行很多的業務必須得到很多社會資源，包括民間代表或是什麼的.....像政府的資源也是其中一項資源所以說我覺得只有跟他好跟他不好就是自己找苦吃，政府的資源也是有某些限制在，但是如果說大家在績效或是合作的機制上做的很好的時候，我覺得政府在機構上是加分的，譬如說他在某些場合上會提說這個機構是 OK 的，所以會帶到一些社會團體的資源進來，可能是來參觀呀或是一些大的企業團體來台中市可以到哪一個機構參觀，這對機構來講是非常好的。那以我自己一個經營的過程中，我自己的角色都是跟他們保持一個非常好的關係，包括有幾個都成為相當好的朋友。

#### 43、那您會認為政府在公設民營的過程中是比較處於主導的角色，非營利組織是比較聽從政府比較被動的角色？

NPO 這個組織的角色...我自己論文也是寫這個東西那時候也看滿多的這樣一個關係，它的權益在哪裡它的實際上執行者是誰...它怎麼做服務的一個方向，以我自己觀察台灣目前狀況，我覺得台北市是做最好的，他們的合作夥伴政府給大的資源上，以目前來看公設民營的部分台北市做的相當完整，基本上它很多方案的委託都是用公設民營這樣一個方式，台中的話就是以目前這個地方最大嘛，這也牽涉到未來服務社區化的一個狀況，所以未來這麼大的福利服務中心它是不被接受的，因為還是會比較落實在社區化的狀況，所以未來不會看到像台中市這麼大的一個機構，那台灣現在目前有幾個比較小型的機構存在，那政府也會用公設民營的方式委託他們，他們會比較傾向五十人以下的組織規模來做，像瑪利亞這種

都百人以上它在整個潮流下可能....慢慢是不被接受的。像國外的.....歐美國家基本上不用這種方式，就做一個集中營方式管理，那民情的不同台灣的土地取得不易.....或著剛講的工安檢查嚴格的狀況下，那政府的資源那麼有限.....實際上整個福利狀況和歐美相較下，台灣要走福利社區化的機構小型化還是有它的困難

**44、您認為在和政府溝通協調的情況下，非營利組織會處於比較弱勢或被動的角色嗎？**

我覺得非營利組織這第三者的角色已經慢慢竄起了，早其可能政府的角色滿強勢的，政府也看的到這塊非政府單位介入的專業對社會的服務層面提高很多，所以我不這麼覺得...因為我自己在非營利組織這麼久我跟政府的一些狀況.....他們滿去做支持和補助的，當然就像剛講的你對我好我當然對你好嘛...相對的也看的到一些機構對政府角色或是政府角色對他們的一些要求一些期許.....可能和對我們的不同，因為政府在跟 NPO 的角色上它身還是有一些監督的角色在，那所以你自己覺得做的好的時候那種監督的功能就比較少，那彼此就會從監督提升到互相信任的夥伴關係，要是說機構本身都不是很願意去改善的話，覺得都是政府欠的，要是用比較強勢的要求政府，那相對的政府給它的東西也會比較不多...也不是那麼的好，其實很難概括而論說是怎麼樣的狀況....，我希望是像人相處的過程是一個對等的情況，我們今天做的好也是政府的驕傲所以這樣想的時候...是政府也不太可能把你毀滅掉....一定是說自己本身不認真相對還要求這麼多這對政府來說也是相當大的負擔。

**45、所以您認為雙方可以是一個平等的角色相互合作？**

沒錯，其實我覺得每次在我跟政府通電話的時候他們都給我們很多支持，尤其是早期內政部社會處這邊，瑪利亞一路走來其實都是那邊很多的資源，他會給我們做很大的行銷很大的 SUPPORT，像內政部很多長官或是大人物要來第一個都是參觀瑪利亞，你想想看隨著這樣一個東西你一定就會有知名度嘛，那你有知名度就會覺得要做的更好，所以它也是給你一些壓力，你會自己不斷的成長因為這種單位還是要成長...後面竄起的相當嚇人，像去年的評鑑將近一百多個，今年就有兩百多個它是呈倍數成長，更甚的是前年八十幾個，這樣的機構成長率相當嚇人的，所以來勢洶洶你會覺得說面臨很大的壓力，老店不見得就可以鞏固原有的東西，這是我們必須思考的東西一定要有居安思危的想法，要不斷創新改進看看現在社會的情勢是怎樣，看看服務對象是不是需要調整，NPO 的業務還是需要做很多元的。

**46、請教園長在與政府合作的過程中，瑪利亞提供了哪些特別的資源？政府又提供了哪些資源？**

做什麼事情都要有錢跟人哪，那個錢就涵括這些設備建築，這是我們民間做不到的東西，你想想這是幾億的東西民間單位誰有辦法用幾億來做不太可能，那政府的話就是剛講的土地的取得設備的提供，那民間的話像我們就是可以比較專業人力的提供可以做這樣角色上的分工，像你光有一個建築沒有軟體配合這個東西還是死的，像瑪利亞這樣專業的軟體如果沒有空間去運用的話也沒辦法發揮出來，那這樣一個角色是非常好的分工和合作，那他們的優勢在那裡民間的優勢在這裡把兩個加起來它的優勢是更大的效果。

**47、您認為政府以公設民營方式提供身心障礙服務有何需要改進的地方？**

改進我不敢講啦，因為政府有時會牽涉到有他們被規範的法規嘛，因為我本身不是政府單位我不能去提，但我今天和他合作的這樣一個機制上我會覺得...可能書面的作業上可以不要到那麼多.....我是希望能夠這樣子。

**48、書面的文件是指？**

對.....常常要書面的東西提報.....。

**49、公文往來嗎？**

不是...就是說我目前做到怎樣的成果的一個呈現哪。

**50、要隨時報告目前的情況嗎？**

對對.....，就他們需要開個什麼會可能需要什麼東西呀那我就要做給他，就是書面資料太繁瑣了。

**51、您認為政府以公設民營方式提供身心障礙服務有何優缺點？**

我想身心障礙者最大的問題點就是因為身體的殘缺，所以在各方面的行動都會受到限制，我想政府所提供的設施設備是符合他們需求，那這個需求就是無障礙空間環境的設施的提供是非常的完善，這在一般可能沒辦法像這編的導忙磚呀扶手呀....，整個樓梯夠大夠寬敞這不是我們一般我們可以做到的....，這些硬體的設施設備是非常標準化的東西.....提供給這麼需要特殊化的設施設備的使用者來講是非常好的一個優點，那缺點的話我是覺得在整個合作的機制上，因為在一個各方協調的機制上，每一個人有他的立場嘛...政府有他的立場經營者有他的困境那我會覺得說....也很難提啦....就是像說夫妻有時都難達到共識包括說子女，那更何況說政府跟我們單位，那我有時候都不是敢那麼期許大家都那麼 OK，只是說目前我來看跟台中市政府這樣做下來，承辦人員還是給我們滿多的協助那他也是

本身受到很多的限制，縱使他想幫忙也是牽涉到很多監督單位，譬如說議員代表呀或著他的長官各方面……，他也是有沒辦法發揮力量的地方，那以目前整個情況來看……還可以接受啦，當然基本上還給更多資源的話當然是更完善啦。

#### 52、請教園長對於未來政府推動公設民營業務有些什麼期許？

因為本身有接受到內政部的獎助嘛，我們除了面對台中市政府還要面對中央單位，那……我有時候會覺得是……嗯……中央單位所期許的，它所要求的東西和市政府所要求的東西，兩個是難以維持的，所以有時候我會覺得我的對口單位是我比較不知道……譬如說……我給市政府單位它要求我這麼做，做好的一些很多的一個書面的東西……但當我們送到中央的時候，那中央會覺得說……嗯……我不要.. 嗯……我不是要這樣的東西，我要怎麼樣怎麼樣……那因為……我倒能夠體諒，因為，那可能這個合作機制剛開始嘛，我是比較能夠去體會到是說……可能它彼此之間一些比較共同的東西沒有先去講好，那所以我會比較期待是說未來……要是這種機會的時候，我很希望就是，中央代表、地方代表或著是說經營的這個代表，他們應該有形式作業的一些溝通或會議，他要的目標是什麼……你要的是什麼，我是覺得他可以很清楚的告知，就是……就是要有一個比較搭在一起的那種的……溝通的一個機制，嗯……就是說……。

#### 53、先達成共識這樣？

對對對對……那或著是說把這樣一個公設民營你期待要的是什麼東西的一個角色，你們政府單位希望的東西，我都覺得說可以在這個東西以前，都可以先很清楚的告知，或著你要我們做什麼……都可以很清楚的告知，不是一邊做一邊再……再..再處理或著是說，在做的過程中，地方政府要求這個，再送到別的地方，他要求又不是這個樣子……但是實際上對我們來講是很大的負擔……創造更好的溝通協調機制啦……那或著就是說，在實際上執行業務前，是不是這樣的一個政府長官跟這個委外經營的這個單位，他們有一個事先的……一個會議……或著是說……。

#### 54、這樣……才不會讓非營利組織難以適應？

無所是從……是是是，沒錯……基本上它都是非常那種文字化的東西，但實際上運作上還是有它現行上的一些問題……。

#### 55、那所以這是園長對於政府未來的一些期許？

這個是我們在當初我在跟他們講的過程，我自己會面臨到滿辛苦的……那其實都非常的趕，它會有時效性喔……它有要求的東西出來，那會造成我很多的困擾，因為一個東西的改變它是要透過很多人……哇……那內部就會做很多的調整……。

56、那這些問題園長在與市政府人員接觸或開會的時候有反應給他們了解嗎？  
有....。

57、他們沒有做什麼改善或是改進嗎？

但是他們會覺得是說...因為這個案子是大家都第一次辦，大家都沒有經驗，那我是覺得說要是說未來比較可以再做合作機制以前，可以做到更妥善規劃的時候，我會覺得那是更完善的.....因為這次他們真的....以我的感覺....他們真的也是很急....。

58、太匆忙了？

太匆忙了....對對對....因為它合約時間到了，然後就是....你就是要趕快做了....然後這們大的業務對大家來講都是很大的困難點，所以...瑪利亞也是承擔了很大的壓力，嗯....所以趕快這樣做就做，所以這三年下來，也是經營的非常辛苦。

59、那就非常謝謝園長今天撥空接受訪談！

不會不會....。

編碼代號：B

受訪對象：組長

訪員：曾思君

日期：2005/6/28 AM10-00~11-30

地點：台中市立愛心家園（台中市南屯區東興路一段 450 號）

### 1.請問您對公設民營之認知為何？

目前的單位.....像這種公設民營的身心障礙福利機構，台中市是只有瑪利亞這一個，像公設民營這部分的話.....因為像政府提供的設備硬體呀都很不錯....，那我們本身是一般的民營機構呀，所以可以運用政府單位提供的東西設備，來補足我們在這方面的不足，因為經費呀.....財團法人嘛，經費方面會比較缺乏而且受到限制.....現在景氣也不是太好，再來就是捐款也是非常的有限所以沒辦法購買太好的硬體，那政府剛好也是提供這個單位...讓我們民間機構有機會運用這個空間，這是很大的好處之一啦.....，以瑪利亞來說是這樣，因為我們有很好的經營團隊呀假設沒有很好的地方，這樣可能就伸展不開沒有發揮的地方，如果說地方很好的話再加上我們有優秀的團隊，這樣就可以將政府提供的地方好好運用發揮，最主要就是雙方之間的一個合作啦。

### 2.貴基金會本身已提供相當多的服務，為何仍有意願承接政府委外之業務？不會擔心影響原本的營運項目嗎？

其實瑪利亞本身喔.....當初會承接這個地方剛講過有一個很大的原因，要一直搬家呀.....搬了很多地方，除了瑪利亞啟智學園是自己的，前幾年又開辦了霧峰教養家園，那學生很多機構很大呀，一直都沒有足夠的地方所以這是很重要的原因之一啦，因為像我們之前是文教基金會，那在前年八月才改制成社會福利基金會，本來是隸屬於教育部，那後來改制成社會福利基金會以後就由內政部來管轄文教基金會屬於教育部管的話都是教育方面的，會受到比較多限制，那改制成社會福利基金會以後服務的層面可以擴大很多.....範圍也比較廣，今年我們是接受內政部三年一次的評鑑，那身心障礙福利機構這部分也是評鑑的一個內容，接政府的案子是有好處但也有壞處啦.....，其實也不能說壞處啦因為大家都沒有經驗台中市政府和我們都是第一次做委外的業務合作，最主要就是政府提供了足夠寬敞的地方和硬體設備給你發揮去運用.....整個服務的範圍就擴增很多，對我們機構本身也是可以打響一個名號，像我們現在參訪也是做的不錯呀，很多學校呀團

體外縣市的.....都會來做參訪，那為什麼會有這的多的參訪團體過來，其實政府也是出了很多的力，給我們很大的助力，很多機構團體都是透過連絡政府呀來我們這邊參訪，這樣其實也間接地幫我們做了一個宣傳，自然知道台中市愛心家園就是瑪利亞在經營的，也算是在無形之中打出名號啊。

**3.所以空間算是一個很重要的考量，需要一個比較固定的地方？**

對呀.....，需要一個很大的地方，而且現在因為身心障礙的小朋友每年都以一定的速度在成長，像我們瑪利亞的學員也是越來越多，以學生為出發點當然是需要一個好的地方.....也很固定的地方來安頓他們，這是非常重要的。

**4.像大里日託中心和霧峰教養家園和埔里園區等，也是屬於瑪利亞和其他縣市政府合作公設民營的業務，那是說瑪利亞之前就有這部分的經驗了嗎？**

沒有沒有.....，像霧峰教養家園是我們自己辦的，那大里園區是公辦民營的，但是那個部分目前是以專案在處理並不是整棟都承接，那最早的埔里園區現在也沒有了。

**5.那就算是分層在辦的嗎，並不是全部？**

對對.....，算是承租的就是一層一層的，那我們就是只有六樓，那他們今年是要全部外包嘛整個委外辦理，但是條件並不是很好我們也沒辦法接，所以今年就是全部要撤了今天是最後一天.....，所以那邊的孩子全都到這邊來。

**6.那現在公設民營的部分只剩下愛心家園嗎？**

對對.....，只剩下台中市愛心家園而已。那還有是屬於專案在處理的.....像個案管理中心是屬於台中市政府的，還有輔具資源中心是內政部的，那還有一個金門早期療育中心它也算是公辦民營，不過它的業務點銜接比較少不像這裡，處理全部的業務呀公文往返什麼的，那邊只是少部分的業務就是早期療育的部分。

**7.您認為貴基金會有何有利之條件承接政府委外之業務？是其他機構沒有辦法做到的？**

我們是認為我們的整個團對非常不錯，整體的能力都很強，所以說如果沒有一個好的空間呀或是不適當的地方，可能就沒有辦法好好發揮，顯現出我們的成績...像以前我們在市政園區呀那個地方很小，做很多事情都不方便呀，像有時候要接待一些參訪團體或是國外的參訪團體呀.....，那門面就不是太好看哪，所以規模大一點的話比較好做事，而且比較可以讓外界覺得有一點去參訪去了解的價值，另外我們董事長是處事非常嚴謹的而且要求員工也比較嚴，內部的整個組織管理就很嚴格，制度也是很完善，所以我們算是做的不錯的機構，那我們的員工大概

有百分之八時都是大學畢業以上的，雖然現在大學畢業不算什麼，但是在身心障礙福利機構來講算是不錯的，像有些身心障礙福利機構被政府評鑑不是太優秀，在學歷這部分就很重要了，像在構思、管理、檔案處理等方面....他們就會略顯不足。所以這方面也是瑪利亞的一個優勢。

#### **8.您認為貴基金會的服務績效在承接政府委外業務前後有何差異？**

當然會有不一樣的地方，像我們身心障礙福利機構全省都會做交流嘛，像政府的部分很多業務就會下來，那政府也會連絡很多身心障礙機構，那我們是屬於台中市政府身心障礙福利課所管理的，那所以外界的訊息進來的話會變成有兩種管道，假設我們自己一般民營機構的話，進來的訊息會是一般的民營機構還有外面的企業，那多了一個政府的角色在裡面，不管是公文也好啦.....，合作單位也好會透過政府的管道來進，那對於我們的業務都是有很大的助力，可以說多一倍的業務.....那進來的訊息多業務量也就會增加。那在績效方面像當初要承接這棟大樓是之前要有計畫書的，那因為這棟是身心障礙福利大樓，所以本來可能是要針對我們學生的，但是現在是要針對全台中市的身心障礙者，所以當初承接要的績效這幾年也會呈現在給政府的承諾上，看當初的承諾有沒有做到這樣。那目前是剩下一個鑑定評量的部分還沒有完成，鑑定評量是屬於身心障礙者的一個鑑定工作，評鑑說他是不是身心障礙者，評鑑它的身心障礙類別呀.....職業訓練的部分這些比較具公信力的東西，就剩這個還沒有完成其他十六項都已經開辦完成了。

#### **9.這些都是由基金會自己做的評量嗎？政府是否有從旁協助？**

當然我們所提出的每一項業務，在這棟大樓所做的每一個業務他們當然都是必須提供適當協助的，因為我們也是替政府做事呀，同時也是去實踐當初所簽訂的內容，當然我們有機會為社會做事也算是對機構的一個訓練嘛，因為有些東西是以前沒有做過的，像視障按摩.....身障水療.....這些都很具挑戰性，做這些也是有難處啦....但是現在有經驗，以後就可以做的更好。

#### **10.如何得知服務績效在業務委外前後有所差異？**

那十七項業服務喔.....老實說.....我們當初也是為了承接這棟才改成社會福利基金會，本來我們文教基金會所做的事情主要就是為了學生啊....重視教學方面，把學生照顧好，那現在變成是說要照顧身心障礙者，它的範圍是天壤之別....，像我們學生大不了有五百位，但是全台中的身心障礙者有將近三萬人呢，那這棟大樓就是都開放給他們哪，像看病不用掛號費呀.....還有一些免費的設施，所以這個部分就差很多了，績效的部分或許就可以就由這個地方來提升，那評鑑的部

分...今年內政部做的評鑑有一個部分是鎖定在績效方面的,他會看你業務有沒有全部都達到...有沒有做好,那人事有沒有符合當初定的標準等等.....。

**11.那在五月底做的評鑑的結果出來了嗎?**

還沒有,要到年底才會出來,因為評鑑的話他是會對台閩地區所有的身心障礙福利機構都做評鑑,然後還要做交叉比較.....,那評鑑完還有會議呀,他都是等所有的機構評鑑完才公佈,所以要到年底才知道結果。

**12.貴基金會的營運情況在承接政府委外業務前後有何差異?**

像經費的部分就非常短缺呀.....,政府的補助其實非常有限,這麼大的一棟大樓要經營也是不容易,這部分的經費就真的比較不足,本來一年預算可能五千萬那再因為這棟的話.....,政府補助的也是少部分,所以其他的部分可能就要靠自己的力量來補足呀,所以經費就差很多了。那人力的部分.....相對性的來講當然是有增加.....,因為這邊業務很多需要很多人力,人力會呈現成長的狀態....人力可能多一倍,但是原本機構是一.....承接以後變成三.....雖然人力增加但是可能還是不足以應付這麼大的業務量啦.....。

**13.在資源運用的情況又是如何呢?**

資源喔.....,資源的話也是會增加,像訊息的話很多都是從公部門那邊過來的,外界提供的資源也是會增加.....算是有達到一個宣傳的效果,但是這些並不一定會呈現在捐款數字上...有時候不一定會成正比。像我們有大概分析過,台中地區就是台中縣市來講.....瑪利亞算是做的很不錯的,外面再加上台中市政府的一些宣傳,是有效果但是算是錦上添花的效果.....,知道的人會增多....資源也會增多,但是這部分認識的人會有重疊性,所以顯示出來的捐款可能就不會那麼明顯,假設說這個地方今天在新竹.....那可能就不一樣了,他可能會吸引很多原本不知道瑪利亞的人,那到時捐款情況可能就會不一樣了。

**14.瑪利亞是否有思考過要去開發一些新的族群讓更多的人認識這個地方?**

像社會捐款一直是有在做呀,像現在一般的大眾.....除非說你觸角身的很廣像.....每年捐款二三十億呀,這很嚇人的.....因為他們幾乎每各縣市都有據點範圍很廣....,可以把資源都整合起來,那像我們的話就限定在這個部分,那所吸引進來的注意力呀效果就有限了。當然我們也是會積極的去開拓這個部分,希望去服務更多的人群....,但是我們也是走比較穩健的路啦不是說一下子就擴張,像這陣子也是有桃園縣政府呀....台南縣政府和我們接洽,這也是一個機會啦.....但是我們是想先穩住這個地方,像這棟這麼大管理起來還是有些問題,像

之前淹水呀.....很麻煩，所以還是那句話吧.....都先穩住在說。

15.在設備使用的情況又是如何呢？

設備的話.....，使用情況也是增加呀，像醋品工廠呀.....孩子的庇護工廠呀，這地方這麼大可以容納的孩子當然就比較多，那人多所需要的設備就變多了，空間大的話設備一定是增加不會減少的，那這個地方是台中市政府的，那我們本身基金會的部分，裡面也有很多財產是屬於瑪利亞的，像很多人捐東西就是指定要給瑪利亞，那更多知道我們辦公設民營業務有難處的人就會直接捐財產給瑪利亞，不是捐給台中市愛心家園的。

16.那捐的人知道說愛心家園缺這個東西但卻是捐給瑪利亞來使用嗎？

對呀....，可能就是說捐進來給瑪利亞的東西，是瑪利亞的財產....那放在愛心家園使用這樣。

17.那為何不直接捐給愛心家園？

因為契約上面有規定說....，假設以後瑪利亞他不經營愛心家園了，那愛心家園的東西財產就是屬於台中市政府的.....，那站在我們的角度也是比較自私的想法啦.....就我們的東西資源就自己用呀.....，所以很多設備都會這樣捐哪，所以很多設備都是用我們的名字。

18.在整體組織運作的情況又是如何呢？

以瑪利亞來說的組織是比較單純.....，針對我們的業務去做，自己本身的業務呀那在承接這個業務以後，組織要針對當初的十七項業務去運作...，那有服務一定要有人管理，像輔具資源中心呀....教育訓練中心呀.....康樂休閒中心呀...針對身心障礙的部分要特別切出來，這個部分就會做一些調整.....那就會多人出來，我們是基金會嘛.....下面就有分支機構，那這棟又是最龐大的...伸出去的組織當然就會多，依據不同的屬性做管理...組織會比以前分的更細更明確，假設教育訓練部分原本的話是一個行政人員他就兼教育訓練員，那現在就還要再增加呀.....還有社工服務的部分也是，原本是二個到三個社工，但是承接這棟以後服務的人增加了....那你社工人數也要再增加呀，所以整個組織架構都會做改變。在運作上面.....組織有經過調整那整個運作流程就會不一樣，像原本假設可能只要蓋兩三個章只要經過兩三個關卡就完成，但是組織架構調整以後我們要彙辦的單位就更多了.....，機構變大了東西就更多啦，所需要的那些過程手續作業就更繁複。

19.除了政府機構對基金會所做的評量之外，貴基金會對於本身的服務成效多久評估一次？

像我們基金會的話是每半年會做一個自我評鑑...自我測試，那員工的部分的話我們也會每三個月做一次考核，這是比較屬於管理層面的...那評鑑的話就是像政府方面我們會做一個自我檢討，會請一些專家老師呀過來指導.....。

#### 20.基金會對於本身的評估項目有哪些？

今年分兩大類別，一個是身心障礙福利機構.....一個是日間托教育中心的部分，那日托機構評鑑是比較鎖定在教保的部分，教保部分就是注重在學生部份.....，像教學的品質呀....學生和家長滿不滿意....，還有使用的空間是否足夠呀....，消防安檢有沒有通過呀....學生的安全保障保險方面呀....社工方面有沒有盡到照顧孩子的責任呀.....管理方面嚴不嚴謹呀....學費收費標準呀....員工的教育程度呀..食物衛生方面....這些都是評鑑考核的重點。

#### 21.基金會對於本身的服務成效評估標準為何？

自我評鑑的部分，我們會請外面具有公信力的專家學者.....教授呀，資歷很深的這些專家來評判，因為他們有經驗啊，知道這樣做好不好，就請他們來做指導。

#### 22.基金會本身做的評鑑部分會和政府做的作一個比較嗎？

比較....當然會呀，因為很多學者專家呀都是評鑑委員，當然我們請的不一定是當年度的評鑑委員，但是一定是有專業能力而且有經驗的人。

#### 23.七月份即將實施的勞退新制對於貴機構有何影響？

當然有些影響，因為他是在提撥的....退修新制的部分，提撥的上限會提高一點，本來是百分之二現在變成百分之六呀，必須因應的準備金就要提高一點，那政府會強制要提撥到五年內退休，那也算是有些影響啦，員工在選擇舊制或新制方面大部分都會選擇新制.....，瑪利亞在十年以上....超過十年的員工其實不多啦，所影響還是有.....但不算太大。我們也會聘請外面的勞資顧問幫我們做薪資的考量規劃，當然這可能是公開的啦....像一般企業也是這樣。比如說原本領三萬塊的本薪，在勞退新制當中降低的就是本薪，那其他就用獎金的部分，....比如可能本薪是變成一萬八....獎金變成一萬二，那一萬二要提撥一萬八的百分之六嘛....，那和原本三萬塊的百分之二.....差異其實不算太大，其實政府的美意有時候對我們有在做的就比較沒有差，對那些比較沒有在做的.....像有些公司行號，政府就會強制提撥，他們這樣就會差比較多....如果沒有規劃好可能就會倒閉。像我們是一直有這樣的規劃，所以薪資結構是做個調整啦，影響的話其實有限。

#### 24.那瑪利亞如何去因應勞退新制這個問題？

有啊....，現在勞退新制就在選擇呀....也是尊重個人意願，我們也為員工辦了幾

場相關的說明會，像員工說明這些東西，看你是要選新制還是舊制，但是其實都差不多啦.....沒有太大的不同，。

**25.貴基金會在承辦公設民營業務時遭遇到哪些困難？**

像在與政府單位協商的部分呀.....，這裡的每一個空間要調整的話...都要向上呈給政府，他們說不行就是不行哪.....受限於政府的一些規定限制.....。

**26.政府的法規太繁複或是規定太多嗎？**

其實.....也不一定是啦.....，因為像我們有跟其他外他縣市政府接觸過，公辦民營的一些單位呀.....承辦人員，像嘉義市政府啊.....台南縣政府也好。其實有時候你會發現問題好像是在人的部分，看他所願意承擔的風險，政府單位承辦人員的特質也很重要.....最主要是願意去承擔的啦，這樣溝通起來比較沒有問題.....也比較好溝通呀。假設不太願意去承擔的他就會說.....比較怕麻煩的.....他就會覺得....啊.....如果多做了什麼會給自己惹上麻煩之類的呀.....，這樣的話就不好溝通也比較難達到共識啦，所以承辦人員是一個很大的問題...他說行就行，不行就不行呀，當然他也是有一定的法規做他的後盾啦.....，像比如說財產要報廢的話有一些程序....那有些人就是比較食古不化啊.....就一定要怎樣要怎樣，那有些人的話就是可以比較彈性啊.....，可能壞掉的就先拆掉，因為不能用啊.....不然不拆掉要做什麼？就換新的那舊的先保留下來等到一定年限再報廢這樣，它就是一個比較變通的措施，因為法規是比較死嘛.....，所以我會覺得說人的部分很重要呀，承辦人比較敢去承擔這些東西比較敢去做.....或是上面有比較大的支持的話，協商起來就會比較容易呀。

**27.市府承辦公設民營業務的人員只有一位，所以無法另外和其他人員溝通？**

其實應該算承辦單位啦，承辦人員上面還有主管呀，他要有主管的授權，如果說這個怕.....上面的也怕那大家都怕.....，那下面的也就坐視不管呀，如果說上面的主管完全授權給下面的讓他去做，那這樣承辦的人員就有比較大的權限空間啦，不過這可能只限定在我們這個機構的部分，其他機構不一定會這樣.....。像嘉義縣、高雄縣的身心障礙福利機構就做的不錯。

**28.那他們比較沒有和承辦人員溝通的障礙？**

應該是這樣，如果說政府願意給他們的比較大的權限.....這樣就差很多了。

**29.除了承辦人員的問題，還面臨其他哪些困境？**

還有經費的問題呀，經費是嚴重不足呀，這也是一個很重要的問題，政府他為什麼要公辦民營....最主要就是要減輕他本身的負擔，減低成本呀、人力呀、資源

經費、這些，像政府辦公室裡面的冷氣，怎麼吹都沒在管你啦，就一直開著呀，不會像我們說啊……，你們東西要好好用呀不要浪費什麼的，他們政府單位會給民間業者一些壓力所以要自己負擔一些費用，才不會說什麼……公家單位的東西都盡量用啊……。

**30.貴基金會如何去解決前述那些困境？有何因應措施？**

明年這棟大樓就會到期呀，四年已經到期，那再重新去簽約的時候……雙方就必須開誠佈公的把所面臨到的各種問題提出來討論，就是要……針對各種問題商討出一個……一個比較完美的解決方案哪，主要還是要溝通啦。

**31.那明年還是有承租的意願嗎？**

應該……還是會……還是會繼續呀，因為這邊服務很大的人群呀，而且暫時還沒有能力說到外面再設置一個地方安頓這麼多的學員，所以還是會繼續承租這個地方，如果台中市政府也願意的話……。當然他們也是有滿腹的苦水啦，那我們也是一樣呀……，主要是法規的地方比較死啦……那再加上前面說的人的部分……又不願意去承擔的話，那就比較麻煩啦。不過假設說哪天改朝換代的話，搞不好情況又不一樣了。

**32.請問基金會目前與政府之互動關係如何？**

像我們有承接很多政府的專案，像教保的部分呀……很多訓練的部分……這些專案都是，那承接越多的專案也是在幫政府做越多的事情……，那我們目前也是有接一些專案……。

**33.請問所謂的專案是指？**

專案就是說政府他本身……想要去做的事情，那它會……就是釋放出來給民間去承接這樣，像很多身心障礙福利機構就是接很多的專案哪，靠接專案在過活的，那我們的話是沒有接納們多的專案啦，但是其實專案也是一個基金會很重要的收入來源，有點類似政府補助的感覺啦，那一般補助的話是比較注重在公平性，那專案的話是看你確實能不能做到呀，你有沒有能力去承接，那做的方式政府單位能不能夠接受這樣……，他才會讓你去，因為專案是有經費的，政府單位的專案都會有經費。

**34.您認為自主性這個部分在與政府的互動關係中有受到限制嗎？**

當然我們基金會本身的運作還是照常這樣子，……只是說加入的是政府這一塊，運作處理當然還是會受到一些影響，尤其是公設民營的業務部分自主權會差很多，那我們基金會運作的部分自主權是比較沒有差呀……，只是公設民營主導

權的話政府單位應該還是占了三分之二吧，就像前面提到的呀....，承辦人員就像是代表了政府單位，所以每個縣市的情況可能也會有所差異，像有些地方就是規劃的很不錯，像嘉義有些身心障礙福利機構，它本身下面就是規劃成很多商場呀，那創造了很多的收入，那這是那邊許可的.....那像這邊可能就不行呀。

### 35.是像複合式商場那樣嗎？

對呀.....就是這樣，一個機構還是會需要很多經費來做營運的保障呀，那他們可以.....我們為什麼就不行呢？這其中的差異又在哪裡呢？可能是契約的關係....法令的話....政府公辦民營的話....法令應該都是一樣的沒有差呀，所以就是在人的問題，主要還是人的部分啦。

### 36.那在權責角色上政府單位還是佔比較大的優勢，民間單位處於比較被動的角色嗎？

是呀....，是這樣，民間機構還是處於比較被動的角色呀。

### 37.在溝通情況方面與政府單位的互動情形如何？

像前面也有提過，我們這邊是還受到很多的限制呀，像我們要往外去推很多的業務呀.....，都會受到很大的約束啦，像我們是身心障礙福利機構嘛，那我們要跟台中市政府要身心障礙者的名單，那他們就不給呀.....他們就說這樣是洩漏業務機密呀.....洩漏隱私權的部分呀，但是我們很正常的想法是我們是身心障礙福利機構呀，那如果沒有身心障礙者的名單，又怎麼叫做身心障礙福利機構？那要怎麼為身心障礙者提供服務呢？那這就是一個角色呀.....，台中市政府並沒有把你當成是自己人嘛.....，所以才不願意給你呀，他是覺得你又不是公務員不是政府單位，他給你名單的話萬一說洩漏出去，洩漏秘密什麼的...怎麼辦，所以他是先保護自己再說呀，所以說在觀念上就有很大的差異了，那沒辦法溝通這個差異呀，公部門是公部門哪，私部門是私部門哪，那大家考量的地方可能就不一樣啦。

### 38.那在資源配置的方面與政府的互動情況呢？

這也牽涉到契約的一些問題，像我們一些東西的維修，政府它可能會把全部的東西呀設備都給你，那維修的部分就看當初契約是怎麼打的.....，那看哪部分是誰負責這樣，這棟維修的經費是很大的.....其實維修的話是還好.....有一個重點是主要是這棟已經很久沒有人用了，使用年限已經向上增加很多，那很多已經建起來的東西都腐化老舊呀.....，會越來越多問題，第五年起承接四年就差不多十年了，那十年的建築物，地震呀漏水呀管路呀.....維修都一直在花錢哪。

**39.那瑪利亞在承接以後沒有對比較老舊壞損的地方進行整修嗎？**

那個部分的話會更新我們的申請，因為這棟大樓的經費都是經過預算的，那可能明年才能維修啦.....，經費大一點的話，如果說經費小一點的話....它就可以給每年都有這樣的預算.....，像游泳池修的話.....好那一百萬....他們一定說沒錢哪，那小東西的話就是自己處理呀，但是這棟地方大...小東西修一修累積起來經費也是不少啊，光修繕費也是很可觀哪，像馬達呀壞掉修了不知道幾次.....一次也都要一兩萬的，像外面那個抽水馬達.....聲音是很大很吵，附近居民都會抗議呀說很吵，這就一定要修的呀.....。

**40.您認為貴基金會與政府在合作關係上各有何需要改進之處？**

改進的地方呀.....，其實兩方面都有需要改進的地方啦，在訂定契約的時候一定是要嚴謹的，但是在嚴謹之下可以帶有彈性，太死了沒有一點彈性.....，另外當然也希望說政府單位的經費越充足，我們做起事來就會更好....更順利呀，當然政府是希望說我們要更節儉一點，但是經費是真的很重要啦。

**41.剛剛那些是說到政府單位需要加強的部分，那在瑪利亞方面有哪些需要改進的地方？**

像我們接這樣一個案子.....這樣一棟這麼大的建築物，其實就要有心理準備說，花費要很多很多，一定是要拓展許多的財源經費呀，才能夠說去維持機構的運作順暢，那政府的補助有時候不一定夠呀，所以說去開拓財源是真的比較重要的地方，那麼開拓財源的方式就有很多種呀.....，像捐款呀、學生學費呀、把非營利組織的營業行為做一個整合，還有就是說加強宣傳的機會呀，其實政府也是幫我們做了很多的宣傳啦.....這都是對我們比較有用的。

**42.那政府已經在宣傳方面幫了很大的忙，瑪利亞就不用擔心這個問題？**

其實還是會啦.....，因為接這個地方是長期的呀，所以我們本身還是要有一些自己的想法.....自己的廣告.....和一些宣傳方式呀，也不能說就完全都靠政府方面在做。

**43.您認為政府以公設民營方式提供身障服務有何需要改進之處？**

一個很重要的東西就是不要設限太多呀.....，法規的部分是這樣，還有一個老問題就是人的部分呀.....，都受限太多。

**44.法規是指哪種類型的法規？**

現在的公設民營的身心障礙福利機構.....，他都會用一個促進民間資源參與投資的獎勵辦法，好像叫促產條例的樣子，那我們以前不是用這個法令去訂定的，

那個法令規定簽約期是十年呀，現在這個就是四年為一期，那四年對這樣的一個機構來說是太短了點，像這麼大一個機構經營到第四年的時候應該是一個高峰期呀，在高峰期的時候如果說突然又要改變的話.....就有契約的問題....對雙方可能都沒有利呀，像台中縣政府簽的特殊身心障礙福利機構都是十年一期的，如果經營的好的話.....就直接延長到二十年，那樣的話對雙方都是一個保障呀...，如果說我是那個機構.....我也願意去投入我的心力和精神去好好經營呀，那十年就真的是一個保障期。

**45.那現在不是用採購法和結合民間資源辦理身心障礙服務嗎？**

對....現在就是用這個，那四年一期的話真的是太短了呀，有些服務就沒有辦法延續，持續性就不足。

**46.除了前面所說的部分，還有哪些需要改進的？**

其實....政府真的是應該給民間機構多一點彈性啦.....，不要說限制一堆呀，還有就是說該背的責任要背呀，不要怕麻煩哪，要不然就是怕事情呀怕負責任，還有....就是政府經費補助的部分是比較不足啦，給錢的時候就是真的比較嚴苛一點。可能有時候大家的意見就是不一樣，那這些東西可能就真的是要雙方好好溝通啦。

**47.非常謝謝洪組長今天抽控接受訪談！**

謝謝。

編碼代號：C

受訪者：課長

訪員：曾思君

日期：2005/7/12 PM14-30~15-40

地點：台中市立愛心家園（台中市南屯區東興路一段 450 號）

**1.您對於「公設民營」一詞之詮釋為何？**

公辦民營的話現在方向喔好像有一些改變，像目前我們這個單位算是政府委託我們經營的嘛....，那在設施設備方面...當然是政府會有一些補助的，那器材呀購地這方面可能就是基金會這邊去做，就是兩邊各自都提供一些東西才算合作呀，那在補助款這邊今年度還是明年度都會有減少。

**2.那補助款減少的原因為何？**

減少的原因喔.....因為是有聽到這樣子的訊息...但是他們還沒有正式執行，只是說有這樣的消息出來，那補助其實一直都還是有，像人事補助款呀交通補助款哪....還是一樣有，這算是內政部比較經常性的補助，算是年度性的補助。

**3.除了人事和交通補助還有其他方面的補助款嗎？**

那其他方面的話，其實像公辦民營的話還是有一些限制啦，像有一些專案的話...像愛心家園來講的話，有些專案可能就沒辦法用這個名稱去申請，因為我們是屬於一個簽約的型態嘛，可能沒辦法像基金會或我們啟智學園...像啟智學園有一個立案證書，那所以有時候可能要用基金會的名義去做一個申請。那所以有些專案的執行可能必須要用基金會的名字去申請，所以這個部分有時會有所受限。

**4.基金會如何獲得與政府合作或接受委託的消息？**

我們今年是承辦第三年嘛...到九十五年九月底，那之後政府方面會提出公開上網招標的動作，我也是要提出申請，當然我們本身也是會有這樣的意願去承辦啦，這邊又有提供這麼大的空間場地，那市政府算是我們的主管機關呀，有這樣的訊息也是會告知我們，那訊息的話我們也是有意願做就會去注意，像這個部分的話一般的話.....確定的話內政部都會行文給他們可能要辦理什麼樣的案子，那他們也會行文給我們，看說有什麼案子在進可以提出申請，

**5.在與政府合作過程中作經費請款與核銷方面是否面臨難題？**

請款的話有分.....有的是專案申請過去那當然我們要有一個計畫書嘛，那計畫書通過的話那就是給你補助多少錢.....，那錢可能先下來那之後再去作核銷，那有

的是.....可能是申請以後必須核銷完他才有錢給你這樣子。

**6.那是如何分類而有這樣順序的不同？**

以現在目前來說的話....可能要看專案的類型，因為不是所有的專案都是一樣，有的他可能是這個案子都辦完了，然後你在他規定的時間內辦理核銷，然後錢就會撥下來這樣。

**7.那是由哪一單位來負責核銷方面的工作？**

核銷的話原則上我們是由各個單位承辦人員去做啦，那最後會彙整到總務課出納這邊來，那再由文書出公文一併辦理核銷這樣子。

**8.在辦理核銷業務方面有遭遇到困難的地方嗎？像手續、過程等？**

程序的話應該都算了解，因為也都做過滿多專案的，只要掌握到他整個有效期限要繳交的文件資料等等.....，內容方面都還算清楚。

**9.那基金會承辦人員對於整個核銷過程的手續作業清楚嗎？**

核銷手續方面是還好.....，但是有時退件的次數和機率是滿高的，其實有一些是法令的東西常常在改變啦，有時候這個比方可能要附什麼照片啦.....那個可能需要附什麼數據給他啦.....不過有時也是我們自己沒附清楚啦...所以有時在這方面的文件往返也花比較多時間。

**10.除了市政府社會局之外，還有和市政府其他單位有往來關係嗎？**

我們專案也還有和職訓局呀...勞工局都有往來，大概就這幾個單位。

**11.在和社會局承辦人員接洽過程中，有沒有遇到比較困難的地方？**

承辦人員的話....，像我們目前來講的話....跟身障課業務承辦人員的接洽呀配合是還好啦，因為他也是算滿仔細的，有時候也會給我們一些業務上的指導...諮詢什麼的，還有一些要注意的地方，那政府方面的話我們是希望他們在法令規範方面能夠比較制性一點....就是比如說今年是規定這樣，那明年可能表格呀還是什麼的又改了，改來改去這樣在業務交接或延續方面可能會有比較大的困擾。

**12.您認為與政府單位合作提供身心障礙福利較為合適的方式為何？**

其實....公設民營算是一個不錯的合作方式啦，因為以現在愛心家園來講，是需要一個很大的地方，那政府提供這個空間真的是滿大的，我們就提供專業的服務呀，那這棟大樓的話也不是只有我們基金會進駐，其他還有八大團體，不是像說我們之前大里日托中心那個地方也是公辦民營....這樣運作管理比較單純，就是只有我們基金會進駐這樣，那現在這裡的話地方是很大，但還有其他團體也進駐。

**13.請問八大團體是指？**

八大團體就是像其他身心障礙團體呀，像脊髓啦...殘障協進會他們等等。

**14.那基金會是與其他團體共同使用這棟大樓嗎？**

也不算是共用，就是像一樓都是他們的辦公室，他們也是在使用這個場地，那他們也是直接對是政府負責不是對我們負責呀，其他的場地來講還是我們在使用這樣子...但是他們的一些運作呀行動呀也會影響我們的形象，雖然他們是由市政府管理，我們當然還是要給他們一些規範什麼的，所以彼此間的作為都會影響到，這樣的關係是比較複雜一點啦，不然以愛心家園目前的情況來講的話，其實公設民營可以算是一個很好的合作模式。

**15.那您認為要如何改進比較恰當呢？**

這個呀...算是比較困難的事情吧，因為每一個機構都有每一個機構運作處理的方式，比方說他們可能希望空間再大一點啦，那像我們來講的話....可能都會覺得規劃自己的空間都不夠用了，所以各自有各自的想法....那我們都算是平行的單位呀，都是對是政府負責，那有時候溝通上面可能比較困難一點啦，所以我們也是有一些例行性的會議去做溝通協調的一個模式，就看雙方之間怎麼樣去講...去達成共識。

**16.那這棟大樓還是以瑪利亞基金會經營愛心家園的業務為主？**

對呀，還是我們瑪利亞基金會管理為主，因為是市政府委託我們經營管理呀，只是說其他場地的租借還是透過我們來管理呀，但是他們這些團體就不是我們的管轄範圍內，就是可以一樣使用這棟大樓的一些資源，因為也沒辦法分呀.....，但是比如說他們東西呀還是不能隨便放呀...雖然這是他們自己管轄的事情，但是這樣會影響到人家來參訪的團體呀，一個形象的建立維持還是很重要的，畢竟大家都知道說愛心家園這裡是瑪利亞基金會在承辦管理的呀。

**17.您認為身心障礙以公設民營方式辦理的十七項業務至今之執行成效如何？**

其實這十七項業務執行到目前來講的話....已經算是第三年了嘛，那陸續績效應該已經都出來了，如果說按年度去看的話...它的達成率是不一樣的，比如說第一年第二年都還算是摸索期呀，目標可能都還沒有辦法達到....，那像之後或說像現在我們是第三年呀，那目標可能都慢慢的都達到了....空間的使用率也都比高了，以後期來看的話大部分都可以算是比較落實了。

**18.那達成的百分比有多少呢？**

百分比的話....這邊主要其實還是一個人潮的問題啦，因為你看像十七項業務都已經開辦完成了嘛....，起碼說階段性這些該完成的業務也都照著時間表去完成

了，只是說在裡面的績效來講的話....，績效就會跟人次有相關嘛，可能就是在空間使用率這個方面還必須要加強，還要在推廣啦。

**19.那就是在量的部分比較需要加強嗎？**

這個可能跟當初設定的目標有關係啦.....，可能在當初設定的目標值不是那麼完善，可能設定的太高了，以現在來看可能其實有些地方使用率算已經不錯了...可能當初設定..比如說二十人三十人這樣....，但是就是當初設定的太高，所以說現在第四年的話結束了就要重新上網招標....要簽約的問題，我們可能就會重新把這個目標值重新再做一個調整這樣。

**20.以目前執行的成效來看達成率有多高？**

因為有的課....有些業務其實已經達成率過八成了，但是有些就還沒有，所以這樣也不太準...因為也不知道這樣平均下來是怎樣的百分比。

**21.那目前有哪些業務是比較需要加強的？**

這方面的話...比如說圖書館的話...人潮這部分一定是最重要的嘛，以目前達成率來講的話它是比較偏低.....，那像復健治療的話..因為有園生嘛還有二樓的醫務室所以它達成率可能就超過百分百了....所以業務性質不同的話達成率可能也不盡相同。

**22.那在質的部分有沒有比較需要加強的地方？**

質的部分....其實我們也是納入今年的一個考慮啦，因為以我們今年度日間托育的部分這部的評鑑，在內政部的評鑑是獲得優等的成績，那我們也是有請專業的教授呀....專家學者來上課，所以說在質的方面也是比前幾年越做越好，以我們自己按年度來比較的話，是有越來越好的趨勢啦。

**23.目前十七項業務辦理至今哪一個項目是做的比較好的？**

辦的比較好的話.....，復健課的話...他們執行成效應該算是比較好的，執行率應該算是比較高的。那像說教保課的日間托育業務...早療業務這方面人數都已經達到目標，其實學生已經算滿多的，都算做的不錯。

**24.如何評定復健業務執行成效高？標準為何？**

目前都是以人次來看，就是服務人次呀，像他們其實都已經超過原本預定的量了。

**25.在服務人次部份是否有定上限或下限，例如最多要服務多少人次或是最少不能低於多少人次嗎？**

這倒沒有說最少一定要服務多少人次.....十七項業務都分別有定出一個目標值，就是當初計畫書當中訂定出多少百分比或多少人次的一個目標，比方說圖書業務

方面每天可能就是要有多少人次這樣來看的。

**26.那服務人次就是有上限而沒有下限嗎？**

我們每一季還是要做季報過去給市政府呀，他會針對這個部分去看，這些都會作為績效評鑑部分的一個參考呀，就算沒有達到目標...這當然不會說是作懲罰的處理啦，但是就是說這就跟機構的評分呀評鑑會有關係，會影響到啦.....。

**27.若是都沒有服務人次不會受到懲處，但是仍會影響到評分結果嗎？**

無形中一定會影響的，因為是政府每年也都會來評嘛.....，你也是要有一個成果給他呀，跟之後是不是能續約沒有絕對的相關啦，但是就是會影響機構的形象呀評鑑的結果等等。

**28.那市政府方面是多久會評鑑一次？**

每年都會評一次，但是有時候也是會接到他的電話說要過來看....，他就是會隨時過來看這邊的一些狀況，那內政部是每三年一次。

**29.目前十七項業務辦理至今哪一個項目是比較需要加強的？**

目前來講.....，因為其實業務都有陸續在進？當中啦，像以前康樂休閒的部分辦的是比較不夠啦，但是現在他們都有在加強，像卡拉 OK 呀，還有假日的一些活動呀，這些現在都已經辦的不錯，其他的話.....像職訓課來說，因為有一些是比較後期的...，像示範按摩中心就是比較後期才開始運作的，那可能還沒有辦法看到好的一個成績，其實這都跟人潮有很大的關係呀，那也有可能也是當初定的標準定的太高了點，可能就看不到很快的績效。

**30.那教保課業務整體而言算是做的不錯嗎？**

在日間托育和早療的部分算是不錯，比較有問題的是臨時托育的部分吧，它有一個服務內容是臨時托育的部分，那因為我們不是住宿型的機構，那訂定的服務時間沒辦法符合服務對象的需求，就是說那個時間可能不會有人來臨托，就可能比較沒達到那個績效。

**31.臨托中心訂定的時間是？**

時間的話那時候...市政府不知道是定什麼樣的時間，有陸續聽到他們是說那個時間是不符合我們目前在運作的這個時間，到時候會在做修正。

**32.那還有其他需要加強的部分嗎？**

其他的話...像圖書閱覽室也是在陸續努力當中，因為像是比較後期才開辦的業務比較沒有辦法看到明顯的績效，如果是比較早開始做的績效是會比較看的到呀。

**33.醫療業務方面目前由中國醫藥學院來負責，目前的成效如何？**

中國醫藥學院的門診量其實也不算多啦，那人潮主要是集中在復健方面，以復健為主。

34.復健課方面的業務相較於其他業務位合作的算是比較好？

因為他們可能裡面就是有一些現有的資源啦，比方說像現有的園生...還有二樓的復健的醫務室，都是算在這方面的業務，那從他們的報表或是數據來看這些東西。

35.那是以園生作復健的人次來看嗎？

那也算是其中的一部分，那復健課也包括鑑定組、評量組、輔據組的數值，那其他也是有其他園區外的大眾包括在內。

36.那目前十七項業務執行的一個績效，希望課長能夠提供成果報告，以了解承辦業務至今的一個執行情況。

這個沒有辦法馬上給你，我必須跟行政組商討看看。

37.非常謝謝課長今天抽空接受訪談。

不用客氣呀。

編碼代號：D

受訪者：業務承辦專員

訪員：曾思君

日期：2005/6/24 PM14-00~15-00

地點：台中市政府社會局（台中市自由路二段 53 號 5 樓）

**1.貴單位在身心障礙福利業務部份為何會新增設公設民營之服務？在新增設此服務之前是以何種方式提供服務？**

當初就是中央的一個政策嘛.....為了配合中央實行政策呀，我記的是結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法，當時各縣市都在成立身心障礙福利服務中心，陸續在成立啊.....那我們這棟房子是民國八十一年完工，完工以後就是開始要因應中央的政策需要去走，就用公設民營的方式去辦理。

**2.那之前在身心障礙服務方面都是用何種方式提供服務？**

身心障礙.....一般都是像我來的時候有委託的，像這個案子是第一個委託民間辦理用公設民營的方式，一般都是一些福利的補助.....就是只有福利的補助部份，後來就是漸漸朝向業務的勞務委託這樣，這是我們這一課啦，那像婦幼課他們也是有辦勞務委託。

**3.那婦幼課的公設民營是比身心障礙課早還是晚？**

他們婦女服務中心公設民營是在我們之後，他們都是用勞務委託的方式。

**4.那身心障礙公設民營的服務除了配合中央政策外還有沒有其他原因？例如參照其他課成功的經驗？**

最主要就是配合中央政策啊，那房子蓋了就是要用公設民營呀.....大部分以其他縣市來講，身心障礙大部分都是公辦民營啊.....不是公辦民營就是公辦公營，那像有些單位.....比如說他用分案委託的方式，方案裡面有很多項目就用分案委託的方式，那我們那一棟就是用全案委託的方式.....全部就委託給一個單位處理。那像其他縣市有些不同的是說，比如說我裡面要辦理很多項目對不對.....那我就用分項委託。

**5.那就是說可能這項委託給這個單位，那另一項委託給另一個單位？**

對對對，那我們這一棟就是全部委託給瑪利亞這樣。

**6.請問您對於公設民營的認知為何？**

就是用公家機關的土地建物呀設備呀，委託民間機構經營然後提供服務呀。

**7.那當初為何會選擇瑪利亞這個民間機構？**

我們是按照採購法啊.....採購法公開上網招標然後經過評選委員，他們提出企劃由評選委委員決定，我們有十九個委員哪.....有內聘和外聘的，有法律專家啊、身心障礙團體的代表、內部教育單位的、勞工單位的.....還有相關衛生單位的、財主單位的、我們法制單位.....。

**8.當初應該不止瑪利亞這個基金會來競爭，還有別家來投標嗎？**

有啊.....就三家。

**9.瑪利亞這個社會福利基金會有何特別的條件讓政府單位覺得能夠委託他處理委外業務？**

這個就是由委員認定啊，委員會去決定的，那我們當初有定給個項目出來啊.....好像有五、六個吧.....還要在去找出來呀，我記的其中一個好像是過去的一個評鑑績效.....。那是算總分的，那他總分得分就比較高呀。

**10.那等一下能請您提供這些項目資料嗎？**

可以呀。

**11.那除了過去的績效評鑑，企劃書是否也是其中的一項評估標準？**

那我們開評選委員會的時候，他企劃書就要提出來，事先就要先給委員看哪.....也是會看他企劃書寫的好不好啊。

**12.除了依照契約內容規範受委託的民間機構外，如何對他們進行監督與委託績效的評估？**

績效的話.....，我們的契約是九十一年十月一號到九十五年九月三十嘛.....那以四年為一期，那我們在九十二年底的時候，對台中市的福利機構和福利服務中心請專家學者做一個評鑑，那評鑑也不是每年做啊，每年做也沒意思，那今年的話是五月底的時候內政部做評鑑，現在結果還沒有出來，要等全部做完才會出來這就是一種監督機制啦.....，那另外也是有書面上的一個定期報告，用季報表的方式三個月一期啊，就是要提出一個成果報告這樣。

**13.那評估的標準為何？有特定的一套標準去做嗎？**

第一個我當然看他企劃書裡面，比如說一個月當中這個項目預計要達到多少服務量啊....達到什麼程度啊.....是不是做到我們要求的，那這是量的地方呀，那質的話我就是有時候隨是去那邊看看啊，看到的話我就會跟他們提，這個要怎麼做怎麼做，像有時書面報告來我們看了也是要和他們溝通啊，看哪裡需要改進的，那像一年大概兩次吧.....我們會跟我們主管一起去，像年初的時候就會依據去年

的執行結果來看啊哪些地方需要改進的，在跟他們主管開會看說今年度要怎麼做啊改進些什麼的，比如說你服務量還沒達到原先預期的效果，那是不是你宣導費用不夠，要提高宣導費用提高你這裡的能見度啊.....增加一些服務量。

**14.也就是說您可以隨時去做抽查？**

對啊對啊.....有時候我會隨時去看他們收的帳啊，還有看房子哪些需要修繕的地方，像下雨房子漏水呀.....電梯壞掉....這些該處理的就趕快處理。

**15.請教您在辦理公設民營業務的時候遇到哪些困難的地方，如何解決？**

困難喔.....其實我是覺得.....還是用勞務委託比較好，因為我們這個案子是屬於自負盈虧，非營利組織的話他們都是要錢啊，沒有經費的話...他們就會跟你要錢啊，民間經營的話我的感覺.....用公家的設施設備建物啊他們不會愛惜，因為這個不是自己的東西，如果是自己的可能就不會。

**16.但是民間機構有責任要去維護這些公家的設施設備對吧？**

你認為是這樣，但是民間機構不一定是這樣想啊，如果今天這是他機構自己的東西，可能就會管制的很好，今天你有維護管理的責任哪.....壞掉啊什麼的你必須做個處置，一通電話就來.....我今天委託你辦理，你至少要有維護的一點責任啊....不是都一通電話來...通知廠商然後又要我一個人這樣跑.....感覺啦....，如果以勞務委託有一點經費的話可能會比較好，不然都丟給公家啊.....那我也曾經發現過去那邊剛好在下雨，剛好是快下班的時間那樓梯的窗戶啊就沒關，那水就一直從樓梯流流流的噴進來，我就說你們怎們下大雨窗戶都不關哪.....，那這是不是公家的東西大家都不會去愛惜去維護？就是這樣啊.....。

**17.他們有專門負責設備修繕維護的人員嗎？**

我不曉得，反正感覺啦.....公家的東西都不去珍惜，我還是覺得勞務委託比較好我是比較傾向這方面。

**18.您所說的勞務委託是指服務委託嗎？**

對，就是服務委託。

**19.那這部分您有針對身障服務公設民營向上級做一個建議嗎？**

上面的政策就是要這樣公辦民營啊，我們只是執行的人呀....拿捏政策的不是我們。

**20.針對前述的困難有何解決的方式？是否有和受委託機構溝通過？**

也是有講過呀.....溝通過，像他們會可能覺得水溝呀外面呀蚊子很多，要裝紗門，但是我這個是身心障礙福利服務機構呀，不是你私人的機構，這個是大家外

面民眾都可以來的....，那這個是比如說是無障礙空間的坡道啦，要用輪椅的話你還裝個紗門，那輪椅到了這裡還要去推紗門，就變成一個障礙了，....那怎麼叫無障礙設施呢？那也是講過了沒用呀但是...下次主管去的時候他們還是會一直提，但是我們看的角度不一樣呀，他今天有沒有考慮到「身心障礙者」的立場？那我們是政府單位一定要作全面的考量呀，他們比較沒有想到身心障礙者的立場啦。

#### 21.您認為目前與非營利組織互動的關係為何？

譬如像這個蚊子的問題呀....因為那個地方比較偏僻靠近公園嘛，進出的人可能也比較雜一點，那曾經有那個鐵門被偷啊，那他們就想說那用圍牆把他圍起來，那你今天是身心障礙福利中心能圍嗎？那是公家的東西不能圍呀....我們也問過建設局他們會去會勘，你是身心障礙福利中心人家要來還圍起來，要做社區融合還把這些身心障礙者隔起來.....，這個對身心障礙者不是很好的事，那今天這不是你私人的產物啊，所以我們政府單位一定是要做全盤的考量，那我們就建議說是不是請保全人員進駐，那至少東西遺失了還有保全公司理賠呀，那他們非營利機構還是覺得這樣成本太高呀，還是想把它圍起來，但是這樣就不行啊那我給你建議你不聽呀.....，像民眾如果要去公園散步啊，你把它圍起來到時候是不是要再拆.....，這樣不是浪費公帑嗎？花錢要花的有意義，所以政府一定是要做多一點的考量。

#### 22.所以您認為在溝通這個部分的互動情況是比較困難的地方嗎？

業務上的要求配合度是還好啦.....，比較有問題的地方是經費啦....一天到晚在要錢哪.....，還有就是修繕的費用啦，還有財產的管理吧....，可能是私人機構制度沒有說那麼健全，私人機構要面對的是它的老闆.....基金會的老闆，那我們公家單位的編制的話，我佔了辦事員的缺要做什麼業務我當然都瞭若指掌啊，什麼都很清楚.....那私人單位的話你壓力大拍拍屁股就走了，交接制度也交接不好啊，所以財產管理的制度我是覺得比較需要加強，因為他們不像我們公家單位做什麼業務負責什麼東西.....我都很清楚很了解啊，像他那裡的七千多萬設備都是我在包辦，整個市府的這個業務都是我在包辦哪，那像如果錢丟了怎麼辦.....我都要負起責任的，所以隨時要去抽查看看因為只有一個人的編制而以啊，這就跟私人的不一樣，像我昨天才去點，他就跟我說：「我是新來的，我怎麼知道那個東西放在哪裡」。我就說：「那你現在不知道以後還是要知道啊」.....，你來交接了這個工作該做什麼就是要清楚，不知道就要問啊，這個東西在哪裡就要點就

是要知道，怎麼可以說我剛來這個東西不清楚啊.....，像今天進了公家機關我接了這個缺，那之前離職的人交代下來的工作我是不是要趕快去了解，要做什麼都要清楚不知道就要趕快問，這個東西在哪裡那個東西在哪裡.....我們都很主動呀，那私人單位不是，都說：「我不知道這個東西在哪裡呀」要不然就是「我剛來呀」.....，感覺啦不是他們的財產就比較不重視。

**23.您認為在角色上委託單位和受委託單位之間是處於平等的狀況嗎？或是有主動與被動的分別？**

以目前營運到現在來講的話.....，我是覺得說本來公辦民營就是一個夥伴關係呀，但是我是覺得說他們民間機構是不是都不太看契約內容的....都不太清楚什麼時候該交些什麼東西，都要我催說你們時間到了....然後什麼東西要趕快交這樣，以我的認知來講，你做一個領導者的話是不是就應該去盯一下下面的人，像什麼時候要交些什麼東西，怎麼好像都是我在盯.....，那夥伴關係的話我是覺得我有盡到夥伴關係的責任哪，什麼時候該交東西我會提醒他說你該報的東西趕快報一報.....，但是民間機構的話我真的覺得他們契約好像都不怎麼在看.....，其實最好的話應該是公辦公營啦，但是問題是沒有經費沒有人力呀。

**24.所以您認為在委託機構的部分是比較主動的，那在民間機構的部分是比較被動的？**

對呀，我們都比較積極的去 push，他們比較不積極.....，我在想可能他們對於法律條文呀契約內容呀比較沒有概念，所以比較不會去留意說契約到底訂了什麼東西，比如說他們跟你要錢，契約要看哪.....什麼錢可以要什麼不可以要是自己乙方要負擔的，開口前要先看看什麼是可以要的部分在跟人家要.....。

**25.您認為以公設民營方式提供身障服務有何優點？**

優點的話當然就是節省人力呀....節省公帑呀.....節省財力呀.....這應該是最大的優點哪，因為你沒人沒錢，這些錢可以省下來呀，不然你看光人事費就要這麼多了.....，以支薪的方式來講，我們不要用公家機關的標準來看，這樣可以省三、四千萬哪.....，省下來的這些錢可以用在別的地方像生活補助什麼的.....其他福利的部分，你看他現在七十幾個員工，如果以政府的編制的話就不止七十幾個，而且薪水的話以公部門來編沒有民間部門這麼低.....他們那邊差不多一個月兩萬多塊呀，公家的話可能比較高。

**26.那七月份要實施的勞退新制對這部分有沒有影響？**

當然有呀，他們機構都在叫呀...，上次有立法委員去考察呀他們就有提出來，現

在內政部就在彙整相關單位協調啊……，勞委會也看要不要修改什麼，那影響的是他們民間單位。

**27.您認為是否有從民間機構獲得專業技術這部分？**

專業喔……這要看哪，像這次內政部評鑑他們委員好像認為……他們社工的人力很弱，那他們是講說剛畢業才多少而已，薪水低呀那他們怎麼請社工師？就是頂多社工相關科系畢業的大學畢業這樣。

**28.那以公設民營這個方式來說運用民間的專業技術並沒有太大的助益嗎？**

這要看機構呀……，如果說他們願意花錢去請好的社工師呀，招集的人力……那當然專業能力就很強，這就要看他們捨不捨得花這個錢哪。

**29.您認為以公設民營方式提供身障服務有何缺點？**

缺點的話可能就是說……可能我們公家單位的立場和他們民間單位的立場不一樣，他們民間機構可能會站在自己經營的角色，沒有去了解說今天他們是經營身心障礙福利服務中心，應該站在身心障礙者的角色去看，而不是像以前一樣是以私人機構的角色去經營考量，經營身心障礙福利服務中心跟經營私人身心障礙機構的角色是不一樣的……，所以和我們會有些看法上不一樣，像我之前舉的那些例子啊，這是溝通的問題還有一些管理的問題……，像管理上和公家單位不一樣啊，薪資的部分比較低呀……那管理制度的不一樣造成業務銜接的問題，像你說今天好不容易教了一個新人，但是又老是在換人……這樣會覺得說老是在重新教一個新人好累喔……，因為總不可能說什麼事情都找園長啊，但是流動率太高的話你承辦人員又要一直教，不曉得他們是公文看不懂還是根本不看，每次公文下去都還要打來問……。

**30.那公文下去以後他們承辦人員還是會時常打電話請教您嗎？**

就是好幾次了啊……公文下去都還要一直問，那如果不看公文不就白擬了……。不同的承辦人員都是這樣，以一般我們接到公文承辦人員都會寫說擬辦，這個案子要怎麼辦然後往上呈，那上面也會批呀，真的不知道他們是看不懂不了解還是沒有看……這有兩個原因哪。

**31.那您是否有告知他們機構關於法規契約應更加了解其內容？**

有啊……有講過，我跟他們園長講過，那他說我去幫他們上課，但是上課沒有用呀，最主要是你公文要看，那看不懂你就趕快馬上問……這是什麼意思之類的。不是說公文已經下去一段時間了，才打電話來說怎麼樣怎麼樣……，那公文到底有沒有傳達到，也不知道他們內部管理制度是怎樣，業務處理的情況是怎樣……

像我一個人要負責他們園裡的所有業務啊……那為什麼每一件事情我都可以瞭如指掌？在業務的分配上比如說我今天承辦一個案子，那提出一個方案是不是同一個人這樣下來，那寫的是一個人打字的又是一個人……，那弄完就沒他的事了，也沒有承辦人員再看一次到底是不是這樣，那寫計畫的……經費蓋章的……都不一樣這樣組合起來沒有一氣呵成啊，這樣就是部門與部門之間缺乏連貫性，橫向之間的聯繫希望他們再加強，這樣業務才能夠銜接啊，還有交接的問題，新舊人之間的交接制度也是要改進。

**32.您認為貴單位與非營利組織在合作情況上各有何需要改進之處？**

剛剛講的就是他們需要改進的地方，最主要就是內部聯繫的問題啊，連貫性很重要，還有就是財產管理維護的問題啊……。那政府單位的話……，以目前來講應該是……偏向機構型的身心障礙福利服務中心的角色比較缺乏。

**33.貴單位目前與非營利組織合作所遵循之法規為何？**

就政府採購法啊，和結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法。

**34. 貴單位與非營利組織歷年合作以來所補助金額情況為何？**

這是第一次辦啊，那其實……你說一個非營利單位沒有一點經費給他也是說不過去，不能全部都丟給他呀，也不能讓他說年年都是虧損狀態呀，那所以第二輪迴如果續約的時候，我們會考量到那邊水電費的問題，那邊這麼大棟公共設施也很多呀開銷很大，我跟你講，只有第一年第二年有編水電費的補助，當初在契約上是寫水電費自付，當初開工前市長裁示說前三年不編水電費因為契約訂定是乙方負責啊……，而且也有議員有意見……受到壓力呀今年就沒有再編，所以是完全自負盈虧啊，水電費的補助就是時報時銷啊……，比如說這個月三十五萬就拿收據呀報銷，像他第一年那個空間沒有全部開放，我們是陸續逐步開辦的方式，那第二年的話開辦的項目越來越多所以用電用水越來越多，第一年編多少不記得……那第二年的話好像是二百五十幾萬……今年就不編了……，那這部分可能續約的話我們會再做檢討，用比例的方式可能對他們比較好吧。

**35.那就是政府單位和民間單位各自負責多少比例？**

對對……，比如說這個月是三十萬，比如說雙方各自要負責多少比例再去協調，這個地方到時候會再商討。

**36.謝謝您今天接受訪談。**

不用客氣。

編碼代號：E

受訪者：市政府參議

地點：台中市政府（台中市民權路 99 號 2 樓）

訪員：曾思君

時間：AM10-00~11-00

### 1.政府單位在身心障礙福利業務部份為何會新增設公設民營之服務？

這個可能就要回到十幾年前啦，那時候政府都在鼓勵設置一些福利服務中心呀，不管是身心障礙老人福利啦...那時候是林柏榕當市長任內啦那時候要找地也是滿困難的，剛好八期重劃區內豐富公園那邊有空地出來可以作一個身心障礙福利中心，那時候中央政府有補助款項地方政府也有配合款，所以就想說來因應身心障礙者需求來作一個比較有規模的福利服務中心。

### 2.當時政府單位沒有採用公辦公營的方式管理之因素為何？

那時候興建完成前是有在考慮說是要自營還是委外啦，我們當時是有作一個評估分析報告，分析大概說要放五十個人力啦.....，那如果是委外的話政府單位就可以節省比較多人力費用的負擔，因為政府要設置一個專責單位也是不容易呀，要考量到人事...專業性....還有管理上的問題，所以最後還是決定說以委外的方式來辦理。

### 3.政府單位認為本身專業能力不足所以無法自營嗎？

也不是專業能力不夠，是人力方面的問題，就是人員不夠呀...還有一個地方就是經費的問題，這是要作長期的所以會有資金方面的負擔問題。而且我們也是經過比較之後去評估說，由社會去評估到底是自營比較有優勢還是委外比較有優勢，那我們也是有參訪台北縣市、台南、高雄的方式，像高雄市殘障福利中心的例子呀，他們大概是編了四十到五十個人力，這部分台中市政府是不可能的，所以會朝委外的方向去思考。還有就是說由民間經營的話可能會比較有效率 迅速。

### 4.當初委託給瑪利亞基金會的原因為何？

公設民營業務都是要依照採購法上網公開招標呀，公開徵求經營者，剛開始是由台中中山醫院有意願來承辦，後來他們考量本身是一個醫療教學單位，跟我們政府的要求可能也有些出入啦，就放棄經營呀，後來我們又重新公開招標徵求，我們的委員會會評分壓，大約有十九個委員他們後來評分的結果瑪利亞最高分壓。

### 5.當初中山醫院承辦業務有多久時間？

沒有，他們沒有開辦。

**6.那他們算是違約嗎？**

我們還沒有跟他們簽約，他們是有承辦的意願但是後來放棄，所以並沒有違約的問題。他們放棄是因為是作醫院和學校的嘛.....，而且我們政府方面也是覺得他們應該走專業的醫療路線比較適合。

**7.政府單位與愛心家園自合作以來所補助金額情況為何？補助項目包括哪些？**

其實福利中心自草創以來很多地方也是需要政府的協助，在這個部分我們是要求說要自給自足啦，那總共是有十幾個項目我們希望他們能在四年內完成，要作這個也是不容易呀...，所以政府在前三年是有補助水電費用。

**8.只有補助水電費用，還有其他項目嗎？像交通費人事費等等？**

沒有，就只有水電費。那交通費的部分可能像市政府有些方案，基金會可以去標呀，這是另外的部分基金會可以作其他工作不一定只有愛心家園。那人事費用也沒有，這是市政府的部分，可能那其他中央政府的部分他們也可以申請。

**9.所以他們可以重複申請經費？**

沒有....這不一樣哪，他們做的工作不一樣，人也不一樣.....每個案子也不一樣，所以這不是重複申請，我們地方政府大部分都適用標的而不是說給你一筆經費這樣，我們都是公開上網招標那他們有意願的話就來標，比如說像交通車的委辦。

**10.愛心家園除了與社會局有往來關係之外，還與其他哪些單位有往來關係？屬於何種往來關係？**

這個喔.....像他們早期療育部分是做的不錯的，兒童照顧養護等等，所以跟像教育局衛生局都有往來呀，像他們就醫就學方面可能都需要學校、醫療院所幫忙作一個宣導，但是沒有經費補助。那勞工局是職訓的部分的往來，至於有沒有補助經費要看他們有沒有辦勞工局的案子。

**11.請問勞工局的多元就業方案內容為何？**

這是政府的福利措施，多元就業方案就是雇人給我們用呀，他有雇人給社會局用呀也有給其他單位用，這個也是有期限比如說可能是半年或一年，這是勞工局的業務是促進就業的，那由勞委會出錢，看哪些單位申請就派人給他們用。

**12.除了依照契約內容規範承辦業務的單位外，如何對其進行監督與績效評估？**

除了中央政府有評鑑之外，地方政府也會作評鑑呀.....，社會局也會不定時派人去監督查訪....看有沒有哪裡需要改進的地方，那地方政府也會依照評鑑項目作考核，這些考核都會做為未來是否續約的參考，評鑑項目的話都是由中央定的

有專門的委員會在作。

#### 14.評定績效好壞的標準為何？

就分五等，優等、甲等、乙等、丙等、丁等。那評分的話就是由中央政府和地方政府分別評定呀，也會看說他們現在做的結果，跟計畫書裡的預計效果是不是有落差。那我們也會定期去那邊開會跟主管討論壓，就是開聯繫會報看有什麼問題可以提出來說明溝通。

#### 15.目前負責此項公設民營業務的承辦人員僅一位，政府單位應如何解決人力不足之問題？以及如何加強訓練承辦人員委外知識？

其實像這個業務承辦人員只有一位呀，不是只有台中市各縣市都是一樣的，而且他還兼辦很多其他工作，那其實.....像台中市的身心障礙公設民營機構只有一個嘛，所以一個承辦人員來處理應該就足夠了。比較忙的時候也就是發包呀....還有就是說契約期限到了，我們要重新上網公開招標的時候，一些程序作業方面的業務，還有平時和他們的聯繫溝通狀況方面比較忙，不然這樣的人力可以算是足夠啦，那另外還有課長呀副局長可以協助。

#### 16.政府單位應如何加強訓練承辦人員委外知識？

其實委外要看情況，不一定說每件案子都適合委外呀，有可能委外的結果是好的也有可能不好，不一定說就能節省政府的資金，有些委外的業務也是有意想不到的結果，跟當初預期的可能有落差。那承辦人員的一些專業能力方面，我們政府也是盡量在辦一些講座讓他們參加，但是比較專業的課程呀訓練是比較沒有針對這部分去作，以後政府單位是可以針對這部分去訓練。

#### 17.您認為此項公設民營業務執行至今成效如何？

這個福利服務中心到現在經營已經四年了嘛，那做的好不好從政府方面評鑑結果可以看的出來，不過我是覺得已經算不錯了啦，他們專業人力的部分也是算不錯，畢竟是第一次合作...我們也都是在相互學習，而且要經營這麼大的一棟身心障礙福利服務中心也是不容易啦，他們以後比較困難的地方應該是錢的方面啦，像很多硬體設備也是會壞，用久了都要修理，修繕費用應該也是不少，所以政府單位會在考量說以後水電費或修繕費用是不是會再給他們補助。

#### 18.政府不是有補助他們水電費用？

是呀，但是只有前三年，況且他們那一棟大樓是中央空調呀，這樣用起來花費也是很驚人的，他們到現在還是處於虧損的狀態，因為他們的服務項目也越來越多，範圍也比較廣了，所以政府單位是有在考量經費補助這個問題，其實我是覺

得政府補助一些錢是沒有關係啦。

**20.您認為以公設民營方式提供身障服務有何優點與缺點？**

身心障礙服務用公設民營方式在做的目前就是愛心家園，那其實到現在看來最大的好處就是說當然政府可以省下很多費用，尤其是在人事部份，那不只是說每個月的人事支出呀……，以後的退休金方面勞健保方面的費用都可以節省起來，政府可以把省下來的這些錢去做別的福利服務，現在政府又有總員額管制，員額不能增加呀，如果說這個要自己經營談何容易？而且這棟大樓給他們經營也有一段時間了到現在也是有一定的成效啦，那缺點的話就是說他們在設備的使用管理能力方面比較需要加強啦，其他是還好沒什麼大問題。

**21.您認為目前與承辦單位在合作情況上有何需要改進之處？**

我本身是政府單位嘛，所以覺得說其實政府方面應該能更深入的去瞭解他們經營的困難，看有什麼需要協助指導的地方都盡量去做啦，畢竟雙方是一個合作關係嘛，要多釋放善意互相信任呀，也不要說怕困難或麻煩什麼的，和承辦單位保持良好的互動對政府來說也是有幫助的啦。

**22.這個業務的契約期限至今年底將到期，是否仍有續約之打算？**

這個公設民營業務……我們是有繼續委外的打算，那是誰標到的話現在還不知道，也是要重新再上網公開招標，也看瑪利亞社會福利基金會有沒有意願再繼續競標承辦，他只要來標也就有機會呀，不來標就沒有辦法。

**23.當初這個契約期限為何是簽定四年？**

那時候因為也是剛開始這個業務，第一次合作呀也不知道說負責承辦的單位作的好不好，所以就先簽定四年。

**24.像台中縣政府公設民營業務部份是簽定十年？那這樣的期限是否會使服務更具有連貫性？**

這個年限方面社會局也是有朝這個方向去思考，四年可能也是短了一點，服務效果要有一些延續性能連貫的話，可能時間拉長一點是會比好，在下次簽約的時候，我們也會仔細地考慮這個部分的問題。

**附錄五 結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法**

中華民國八十八年八月十八日內政部臺（八八）內社字第八八八一八三五號令訂定全文十一條

### 第一條

本辦法依身心障礙者保護法第三十九條規定訂定之。

### 第二條

直轄市、縣（市）政府（以下簡稱各級政府）結合民間資源辦理身心障礙福利服務，得依下列方式辦理：

- 一、公設民營：係指由政府提供依法設立機構之土地、建物及設施設備等，委託受託者經營管理並提供服務。
- 二、委託服務：係指由政府提供經費，委託受託者提供服務。
- 三、其他經主管機關或目的事業主管機關認為適當之方式辦理。

### 第三條

各級政府依本辦法委託辦理身心障礙福利服務時，應公告委託計畫書，公開徵求符合下列資格者，並發函通知身心障礙福利團體：

- 一、具有辦理委託服務工作之執行能力。
- 二、財務健全，足以辦理委託之服務項目。
- 三、受託者為法人或團體者，其組織應健全，且其受託辦理之服務項目應符合其章程或業務項目。

### 第四條

各級政府委託辦理各項身心障礙福利服務，應依法定程序以契約方式辦理。

### 第五條

前條契約應以書面為之，並載明下列事項：

- 一、當事人間之權利義務。
- 二、被服務者之權益保障事項。
- 三、契約解除或終止之事由。
- 四、違約事由及損害賠償約定。
- 五、公證及強制執行約款。
- 六、其他特約事項。

### 第六條

各級政府依第二條辦理身心障礙福利服務所提供之土地、建物、設施設備或經費等財物，受託者應專用於受託辦理之服務項目，不得移作他用，並應依法納稅及負擔法律責任。受託者因辦理政府委託之身心障礙福利服務，所受之補助或捐款等相關收入應連同其孳息設立專戶儲存，專款專用。

#### 第七條

各級政府辦理公設民營所提供之土地、建物及設施設備等，以無償提供使用為原則。但必要時得酌收費用。

#### 第八條

以第二條第一款方式辦理身心障礙福利服務者，其服務場所名稱應標明行政區域名稱及服務業務之性質。

#### 第九條

各級政府依本辦法辦理身心障礙福利服務時，應邀請學者專家成立諮詢小組，其任務如下：

- 一、協助委託工作之諮詢及審議等相關事宜。
- 二、對委託辦理之服務定期評鑑執行績效。

諮詢小組成員與申請辦理委託工作單位或受託者有利害關係者，應予迴避。

#### 第十條

依本辦法結合民間資源辦理身心障礙福利服務作業規定，由各級政府定之。

#### 第十一條

本辦法自發布日施行。