

壹、前言：民營化的福利政策只有一種結果？

晚近以來，新自由主義（neo-liberalism）標榜「去管制」（de-regulation）與「民營化」（privatization）的理念，受到各國政治菁英的歡迎，紛紛採取新自由主義主張的「市場途徑」解決效率與資源配置的問題（Campbell & Pedersen, 2001）。民營化政策成爲許多國家制度改革的方針，除了國營事業外，甚至也將公認屬於國家權責的公共服務透過契約外包，交給私部門執行，這類由公、私部門合作傳遞福利服務的方式稱之爲「公私部門夥伴關係」（public-private partnerships, PPPs）（Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011）。PPP作爲民營化政策的具體實踐，已經爲各國爭相採用，研究者指出，新自由主義導致福利體制遭受負面衝擊已然成爲全球同形化現象（homogeneity）。首先，民營化伴隨的福利預算縮減，將減損社會福利運動所欲爭取的社會保障；再者，非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）一旦成爲夥伴關係成員，將被國家收編（co-optation），淪爲提供服務的組織，喪失原有的倡議作用（陳政亮，2010；劉淑瓊，2000；Kamat, 2004；Mercer, 2002；Miraftab, 2004；Oliver & Barnes, 2009；Wallace, 2003）。

然而，新自由主義導致同形化的說法，卻也持續受到挑戰。已有研究顯示，引進新自由主義仍可能出現不同的後果，社會福利民營化不必然使得福利體制受到嚴重衝擊，NGOs在倡議過程仍有議價空間（Kong, 2005；Kus, 2006）。換言之，各國引進新自由主義的後果，並非只有單一樣貌，同時也存在著異質性（heterogeneity），但此卻少有研究釐清緣由。新自由主義作爲一套政治經濟的意識型態，其所涉及的是一連串的制度改革（Campbell & Pedersen, 2001），本研究擬採取新制度理論（neo-institutional theory）探討新自由主義的效應。

新制度理論的趨同機制（isomorphism）正可用來解釋同形化何以發生（DiMaggio & Powell, 1983；Meyer & Rowan, 1977）。趨同機制早已被許多組織研究驗證，近來更用以解釋全球化現象。亦即，在全球性的制度壓力增強，國家影響力相對弱化的情況下，有著越來越明顯的全球同形化現象（Meyer &

Bromley, 2013; Meyer & Rowan, 1997)。例如，許多國家的公民社會不約而同地湧現結社風潮（associations）、企業紛紛引進國際管理典範或標準（例如TQM、ISO認證），乃至於各國政府的新自由主義轉向……等（Boiral, 2007; Kennedy & Fiss, 2009; Schofer & Longhofer, 2011; Simmons, Dobbin, & Garrett, 2006）。

然而，屈服於制度壓力的行動者，一定會完全遵照制度而行事嗎？事實上，Meyer與Rowan（1977）早已指出，行動者們看似服膺於理性神話（rationalized myths），引進新的制度與實務作為（practices），但基於組織任務的考量，有時僅止於表面服從，並未確實執行制度。亦即，為了確保達成組織目標，組織會在制度與實務作為之間予以「脫鉤」（decoupling），進而導致異質性出現（Bromley & Powell, 2012）。此外，研究者也指出，新制度的採行往往會歷經轉譯、在地化（localized）等過程，因此新制度是否能夠一體適用，像成衣般隨時可以穿上（ready-to-wear），受到相當的質疑（Creed, Scully, & Austin, 2002）。

「脫鉤」彰顯出的是組織回應制度的能動性（agency），故既有研究多從組織內部層次（intra-organizational level）著手，探討組織成員如何詮釋並策略性地脫鉤制度（Boxenbaum & Jonsson, 2008; Oliver, 1991）。然而，多數研究僅探討組織的策略行動面，顯然認定制度的僵固性，這樣的預設（assumption）卻值得高度存疑。因為從新制度理論的建構觀點來看，制度是經由社會建構而成，並非直接經由擴散、採行即可執行，有時甚至歷經行動者們爭奪著主導權（Fligstein, 1996; Hacck & Schoeneborm, 2015）。脫鉤現象是探討制度與能動性辨證的重要議題，但既有研究過度關注於個別組織，忽略了當代許多新制度執行須仰賴組織間的協作（collaboration）（Selsky & Parker, 2005）。再者，對於「制度」本身的探討也相當有限，尤其忽略制度演變的動態性（Lawrence, Winn, & Jennings, 2001）。為了填補上述研究缺口，本研究採貫時性研究（longitudinal study），分析新自由主義的社會福利民營化政策實踐過程。

社會福利民營化政策的實施，果真使福利體制受到全面性負面衝擊嗎？臺灣自1990年代實施福利民營化政策以來，NGOs一直是PPP的最佳夥伴。我們