

社會服務契約網絡與管理職能

蕭文高

壹、前言

從臺灣社會福利制度的發展歷程來看，雖然尚未達到理想境界，但我國當前對民眾之社會福祉保障應是有史以來最完善的時刻，除了各種協助人們因應老年、職災、失業、健康及照顧等社會風險之現金（in-cash）與實物（in-kind）給付項目，在人身安全保障（如保護性服務）與消除社會排除（來自年齡、族群、性別、身體功能等）措施亦有長足進展。對照「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」中所描述之三個黃金十年可知，自 1950 年代建立勞保、公保與軍保三大社會保險，1970 年代專業社會工作人員制度及社會救助措施初步成形，同時引進社區發展工作方法，此時期亦提出兒童、老人與身心障礙者福利之立法，至 1990 年代，各式具現代化與社會正義意義之福利法案如百花齊放般地一一增修訂。

在社會立法之外，配合各種政策性計

畫（例如長照）施行，我國福利體系內涵亦產生轉變。一方面，保障對象由依職業設立之社會保險措施，擴大至全民健康與照顧服務，且為滿足民眾之差異性需求，建置各種需求評量、個案管理、支援暨保護服務等；另一方面，服務供給形態則由現金發放或所得維持，延伸至滿足民眾個別需求與權益保障。可以想見，為達成法定及計畫性業務要求，公部門職能必須更加完善與多樣化，然而在小政府意識型態與預算限制考量下，單位編制難以隨著法定業務增長而等比例增加，於是採取民營化與契約委外成為不得不的選擇，此不僅增加服務供給來源之多樣性，政府角色也須跟著調整與轉換。

運用契約購買服務並非近期現象，直到 1998 年「政府採購法」（以下簡稱採購法）公佈實施後，契約及採購體制正式形成。記得筆者初任公務員時正值採購法施行初期，當時為了承辦工程、財物及勞務三項採購，必須仔細研讀相關法規並參

與訓練，辦理業務過程中更須與採購單位及主計人員不斷地協調，由於法制及制度多為新創，各方對採購程序、法令解釋與管理措施常難以形成共識，加上缺乏適用參考流程與文件範本，致使意見溝通、修改採購文件及內部公文往返過程耗費相當多行政成本。經過多年施行，隨著處理爭議事項經驗累積，採購法之制度化程度也相對提升，後續筆者進入大學任教，因緣際會下承接公部門委辦計畫，經歷一段從委託人（公部門）轉換到代理人（民間部門）之歷程，從不同位置與視角，觀察到當前社會服務採購體制仍存在許多可改善空間。

基層社會行政人員是社會服務採購主要業務承辦人，因公務人員國家考試職系劃分與約聘人員招聘規範等因素，目前相關採購多數仍由具社會工作專業背景者擔任，若是人員頻繁流動或職能不足，將影響採購流程與委外成效。由於採購過程涉及跨專業、跨層級及跨部門之多元行動者，複雜的訊息、利益與權力關係，對社政人員之契約管理職能是一大挑戰。因此，本文目的在於分析我國社會服務契約體制之形成脈絡與網絡特性，整理相關學理及實務論述，並就社會服務契約之理想與限制進行討論，以提出可供實務工作者參酌之契約管理職能要項與建議。

貳、社會服務契約體制之形成脈絡

在傳統公共行政取向政府科層觀點中，藉由確立層級分工及職責歸屬，理想上可發揮組織運作之效率與效能，早期許多福利措施確實亦多由公部門提供。然而隨著 1970 年代中期石油危機帶給西方各國財政壓力，1980 年代興起之新右派論述批判福利國家缺乏效率、浪費及過度專業導向，期待能縮小政府規模與責任，此思潮逐漸由英美擴散至各地，影響各國政府體制改革。相關改革方向包括內部與外部兩個層面，就政府內部環境而言，其強調引進商業部門管理技巧與知識，透過新公共管理（New Public Management, NPM）或是新管理主義（New Managerialism）論述，例如經濟、效率、內部市場、品質與績效等詞句，改變政府運作模式；至於在外部環境上則以民營化、契約委外或補助等方式，直接削減政府法定權威可影響範圍，將職權交給民間單位，間接抑制公部門規模成長之可能性（蕭文高，2007）。

因歷史結構導因，我國早期憲政及行政組織主要套用自二次世界大戰前之中華民國體制，再加上戰後大量移入之軍公教人員，致使我國行政組織規模過於龐大，弊端頻傳，民眾長期對公部門服務品質低下感到不耐，對政府的信任度亦不高。為精簡組織規模，1998 年行政院院會通過「政府再造綱領」，總統府於 2001 年設立「政府改造委員會」，行政院再配合於 2002 年設立「行政院組織改造推動委員會」，為解決行政組織「未能適切對應政府職能改變」、「組織冗贅」、「組織運作之合理性不足且有僵化之虞」等問題，

委員會提出「分權與解除管制」、「建制合理化」、「組織彈性化」之改造方向，並就核心業務進行下列檢討（行政院組織改造委員會，2003）：

1. 將不應繼續辦理者「去任務化」；
2. 適合由地方自治團體辦理者「地方化」；
3. 不宜以傳統行政機關實施者「行政法人化」；
4. 可借重民間效能者「委外化」；
5. 業務重疊、相關連，或基於效率考量有需要者，予以整併。

由前述背景可知臺灣難以走向類似北歐國家之福利體制，行政組織編制及員額亦將受到限縮，此項革新雖有助於檢視既有陳疴，卻對新興業務較多之行政單位產生不利影響，社會行政部門即為受影響單位之一，當業務量增加而組織規模難以等比例增長時，只能尋求民間單位協助。整體而言，我國社會服務契約體制之形成主要有幾項因素：

一、需求面因素

特定福利人口群所享有之社會服務及權益須藉由法制體系保障，若適用對象屬特殊或少數群體者，發展時程通常較晚。我國雖然在第二個黃金十年（民國六十年代）開始訂定個別人口群之社會立法，但內容多屬宣示性條文，較無具體效益，直到解除戒嚴，社會力結合民主代議政治運作，為回應民間團體訴求並獲取執政合法性，法令條文開始納入較多實質性服務內涵，特別是1997年「身心障礙者保護法」

及「老人福利法」修正通過後，主要立法及政策計畫明確劃分各目的事業主管機關權責，訂定罰則，此不僅賦予行政單位編列預算依據，也對其形成執行面規範；自此時期開始，我國早期以現金補助及機構照顧為主之社福體系，逐步轉型擴充至支持性、補充性及替代性服務措施，公部門服務供給壓力隨之增加。

二、財務面因素

依我國政府層級分工，中央政府主要擔負決策任務，地方政府則負責執行實務工作，1999年通過之「地方制度法」明訂社會福利屬地方自治事項後，2001年中央政府將社會福利經費設算至地方政府的統籌分配稅款中，社會福利地方自治真正起步（周月清、王育瑜、林昭文，2009）。另外依據1995年立法院通過之「公益彩券發行條例」，政府於1999年開始發行公益彩券，其盈餘有50%供地方政府發展社會福利，至2008年更有彩券發行機構所繳付之回饋金，可補助縣市政府及民間單位推動創新或補充性計畫。在法定經費及公益彩券盈餘挹注下，地方獲得辦理法定及創新業務之財務資源。

三、規範面因素

1999年公布之「行政程序法」要求行政機關之行政行為需確保「依法行政」原則，在此原則下，社會行政人員必須如實辦理各種法定業務及事項；然而依地方制度法第32條所訂定之「地方行政機關組織準則」，明確範定地方政府（含直轄市、縣市、公所）編制及員額數；換言之，對

擔負主要執行業務之地方政府而言，除非首長願意調撥給社政單位較多員額，否則因各項新增業務所需之人力需求，只能以約聘僱或是委外方式辦理。且即便採取委外方式辦理社政業務，1998年「政府採購法」公佈實施，確立工程、財務及勞務採購程序之正式規範及標準後，契約及採購體制隨之成形，成為社政人員辦理委外業務之結構框架。

此外，為了解設算至地方之社福經費執行效能，2001年中央開始對地方政府進行社會福利績效考核，由首次考核報告內容可知，此時社政人員在實踐法規及保障民眾社會權益上，仍存在諸多不足與缺失，其中特別是法定保障相對完善之身心障礙福利，達成度更只有38%：

可以發現行之有年措施、社會關注議題及法定現金給付均為縣市政府施政之重點，至於高專業性措施、勞務密集服務等，則縣市多以人力不足，經費有限之理由，置於較後順位；以身心障礙福利為例，屬現金給付的身心障礙者生活、教養、輔具補助，各縣市皆列為首要施政目標，而屬高度專業性及勞務密集的身心障礙者社區照顧、居家服務、個別化評估、生涯轉銜規劃等則僅有少數二、三縣市開辦，綜合而言，縣市政府在施政上，多以民眾能立即看到或享有之措施為優先辦理項目，至於需逐步紮根非立即性或非民眾普遍享有，則多加以忽略（內政部，2001）。

另依2000年公布之「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點」規定，「行政院得按下列各款規定評定各縣（市）政府考核成績，並據以增加或減少其當年度或以後年度所獲之一般性補助款」、「各縣（市）政府得依考核結果，對所屬單位或相關人員辦理獎懲」。因此，社福績效考核成果影響縣市政府補助款及人員獎懲，加上媒體報導縣市績效排名或考核結果，對民選地方首長存在一定壓力，間接促使社政人員更加重視社會服務供給質量，與委外單位之合作及互動變得更加密切與頻繁。

總而言之，進入21世紀後，在前述多重因素影響下，地方政府本身鮮少擔任直接服務輸送角色，必須大量以契約委外方式向民間單位購買服務。為確保採購過程之公正性及程序正義，公共工程委員會建立了龐大且複雜之採購制度，對多數來自社會工作領域之承辦人員而言，此套制度所需職能迥異於大學端所提供專業實務訓練，對其造成額外工作壓力與負荷，此不僅增加人員離職的可能性（Cohen and Eimicke, 2008），也會影響契約執行績效與承辦單位之效能（Yang, Hsieh, and Li, 2009）。

參、社會服務契約運用：理想與限制

社會服務契約委外項目主要屬採購法所定義之勞務採購，在政府動支預算將法

定或計畫性業務交由民間辦理後，為確保服務品質，契約成為規範買賣雙方行為之正式性文書。依照現有法制基礎，黃源協與蕭文高（2006）指出社會服務契約之形成可分別「招標模式」與「補助模式」，前者依採購法程序，以法人或團體為補助對象，契約流程較為冗長；後者則以案主或服務使用者為補助對象，契約流程較為簡短，承包單位由業務單位裁量決定。此兩種模式之使用狀況依服務輸送型態而定，以長期照顧體系為例，在 2008 年開辦長照 1.0 初期，部分縣市政府會限定轄內區域服務供給單位數量，選擇以採購程序決定承包單位，補助項目包括業務支出及個案服務費用；自 2016 年底進入長照 2.0 時期後，2017 年訂定之「直轄市、縣（市）政府辦理長期照顧服務提供者特約簽訂及費用支付作業要點」開放符合資格者參與服務，改以特約方式簽訂服務契約（定型化契約），補助費用多依個案使用服務計價。

另外，有部分單位考量採購法程序繁複冗長，抑或在地服務資源不足、差異性大、年度預算金額核定期程不定等因素，選擇以補助方式辦理法定業務（監察院，2019），此除了容易混淆責任歸屬外，是否因而限制計畫可編列預算項目及額度，間接造成執行單位勞動條件或服務品質下降，亟需進一步注意與探究。當服務購買者與供給者不再屬同一單位時，締約雙方各有其組織自主性與利益考量，在互動及合作過程中，便可能產生衝突。為了降低服務流程之阻力，有效合宜的契約內容與

管理將成為重要影響因素，然而契約本身之下述特性，常造成管理上之難題：

1. 不完備性：契約條文無法完整條列締約雙方所需行為態樣，契約不完備性愈高，留給雙方的裁量空間愈大（Brown, Potoski, and Van Slyke, 2016）。採購法契約範本主要條文包括契約價金、期限、管理、品管與驗收等，履約標的則來自招標單位提出之需求說明書及投標單位服務建議書；至於特約或補助契約則在服務細項及費用上會有較多著墨。儘管如此，在契約條文不易明確規範之處，仍難以避免會產生服務單位技巧性地挑選個案、額外收取費用，或是增加服務非預期性成本等問題。

2. 時效性：在委辦式服務契約中，政府多已將職責委託民間單位，自契約簽訂至履約結束期間，有時會因為情勢變化（例如上級要求、發生社會事件等），新增行政工作或執行面業務，在履約標的及預算額度已確立情況下，往往需依靠非正式關係，請託承辦單位額外增加業務量。為避免前項限制，部分需求說明書會列入「其他交辦事項」此項目，然因其解釋空間較大，若彼此缺乏信任，承辦單位往往會陷入不斷新增業務困境，產生被剝削情緒。

3. 單向性：履約標的之需求說明書、預算編列等多由公部門單向決定，採購前端流程多掌控在社政、主計及採購三方人員手中，此難以避免單位依本位考量所制訂之遊戲規則。雖說民間單位可理性衡量利弊得失決定是否參與標案，但抉擇過程卻不一定能展現完全自主性，其間或許是

為了搶占新興市場所須付出代價，有時則是來自於地方政治勢力或人情壓力等因素，承接了不合組織效益之服務，進而產生後續諸多履約爭議，包括違反勞動法令及核銷規範，服務品質不佳等問題。

民營化對新右派或新管理主義似乎是解決政府過度負荷的萬靈丹，參酌前述特性，社會服務契約委外事實上仍存在許多限制，不如理論預設般理想（詳見表 1）。首先在成本部分，或許民間單位用人成本相對正式公務人員低，但期間產生之契約管理或交易成本往往被低估或忽略。此外，傳統解釋契約關係中訊息不完備或

不對稱之委託人與代理人理論（principle and agent theory）認為，代理人（服務供給方）因掌握較多訊息，會出現違背委託人（政府）價值與目標的行為，就我國現況，除了類似特性外，還須反向考量公部門之自利行為，由監察院（2019）公布之「108 內調 0009」調查報告即發現：「地方政府對於委託社福團體辦理法定社會服務的經費，長期以來未合理計算人事及行政經營成本」、「因為要節省成本，轉嫁責任給委外補助團體」。因此，若計入行政及應付委外成本，契約委外是否能真正節約成本，抑或只是為了滿足員額限制之替代選擇，需要仔細衡量。

表 1 社會服務契約委外之理想與限制

理想	限制
可降低成本	1. 未計入契約管理成本 2. 人事成本轉嫁承包單位 3. 未編列足額預算
可提升服務效率	1. 採購及核銷流程複雜 2. 品質監督過程繁複 3. 行政作業過多
可提升服務品質	1. 不完全競爭市場 2. 品質難以客觀衡量 3. 品質管理干擾實務工作
引進民間專業知能	1. 民間單位需學習成長 2. 實務知能由民間單位掌握
夥伴關係	1. 缺乏信任及同理 2. 夥計關係

至於在服務效率與品質部分，在民主制度約束下，為確保程序正義，公部門之採購程序通常會較民間單位複雜，不單要

考慮成本與成果，還要顧及開放性與公正性（Brown et al., 2016）。因參與契約過程之承包單位須同步適用此遊戲規則，在

採購、核銷及品質監督等行政作業上，難以完全自主運作，此限制了民間單位之彈性效率優勢，加上多數社會服務或地理區域屬不完全競爭市場，為保障個案權益或因難以尋找替代供給者緣故，契約委外結果無法以自由競爭型態提升服務品質，雖然續約或後續擴充過程多會進行品質監測（例如評鑑），因品質指標及評量方式不存在絕對客觀標準，且須耗費大量行政準備作業，其是否具備實質退場機制功能，是否能提升單位服務品質，或是反向干擾實務工作，一直存在許多質疑聲音。

同樣因不完全競爭市場特性，部分業務不存在合適或具經驗服務供給者，新接業務單位也需要成長時間，甚至須由公部門協助建立初步供給能量；但相對地，隨著實務經驗累積，主要實務知能會逐漸掌握在民間單位手中，擴大締約雙方之訊息不對稱，增加社政人員更換供給單位或品質管理難度。對於前述民營化過程諸多缺失，愈來愈多論述強調應建立公私部門之夥伴關係，其前提須建立在對等與信任關係上，然而此部分難處在於雙方業務人員通常不在同一個空間辦公，距離、缺乏經常性互動及本位思考等因素，造就互不理解及互不信任；甚至，若社政人員習於將成本及新增業務轉嫁民間單位，承包單位此時就只是單純的「廠商」而非「夥伴」，只能依靠正式規範及利益交換維繫互動，缺乏非正式同理與信任，「夥伴關係」變成了「夥計關係」。

肆、社會服務契約委外網絡

因人員編制與服務供給能量限制，地方政府在政策執行面難以同時擔負財源、輸送與管制三大功能，必須選擇與民間單位合作。在公辦或公營型態下，社政人員主要互動對象為政府內部人員，彼此對公務文化、倫理及作為，較具共通的想像；隨著採購法體制形成，在契約委外過程中，公私部門專業人員參與業務之人數增加，形成相對複雜網絡關係，此時，網絡運作受到下列因素影響（修改自蕭文高，2007）：

1. 網絡規模：網絡所納入行動者規模愈大，社政人員對於網絡的可管理性愈低，其主要來自三項次因素：（a）訊息過於大量：消耗其訊息處理時間與能量；（b）管理能力不足或被稀釋：難以完全顧及網絡中所有行動者之訊息與行為；（c）鞭長莫及：地理或空間距離，降低社政人員與其他行動者互動之頻率與強度。

2. 行動者異質性：行動者間之異質性愈高，其任務目標與認知參考架構並不相同，為管理自利或投機行為，增加社政人員契約管理之交易成本。

3. 行動者能力：網絡管理依賴個別行動者之行動能力，其中包括個人對於所屬業務訊息之認知與解讀，當業務執行能力不佳，相關訊息被曲解、誤用或是產生無效溝通，將影響網絡運作與服務產出效率與效能。

4. 溝通管道：行動者間是否存在順暢

溝通管道，使用共通且熟悉之語言，影響彼此訊息交換之頻率、強度、密度與相互理解。

5. 制度環境：制度環境同時扮演社政人員進行網絡管理的助力與阻力，許多正式性規範及解釋權力並非社政人員所能掌握，成為影響網絡運作的結構性因素。

以社會服務採購為例，自確立委外開始至契約期程結束，至少牽涉到三種網絡關係：（1）跨專業網絡：包括社政、主計、採購人員；（2）跨層級網絡：包括基層、

中高階主管，甚至是民意代表；（3）跨部門網絡：包括委辦/補助單位及承辦單位業務人員，亦包含外部評鑑委員。整體簡略網絡狀態如圖 1 所示，依採購時程而言，網絡內互動對象、密集度及頻率並不相同，在形成採購文件及確立規範期間，互動主要發生在各行政單位間之溝通協調；進入服務執行階段，為確保服務實質輸送及服務品質，公私部門之互動頻率增加；在最後驗收及結案階段，跨專業及跨部門互動再度進入一個高峰期。

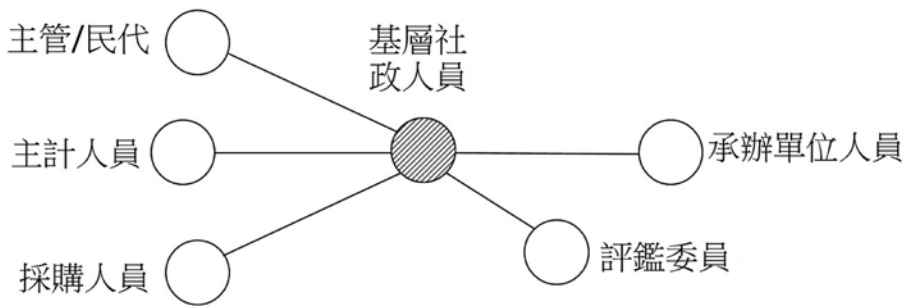


圖 1 社會服務契約委外網絡

在圖 1 中，參與網絡之行動者雖看似均在網絡中占有一定位置（學理稱之為節點），各自扮演所屬角色，就我國採購體制及實務情境，卻存在以下幾個特性：

1. 基層社政人員位居網絡核心位置：網絡運作依賴資訊、資源、規範之流動，存在正式及非正式互動型態，基層社政人員因須規劃採購程序、協助服務輸出、品質管理等業務，在網絡中面對行動者之類型最為多樣，承載訊息量亦最大，其契約管理能力之強弱，是否能有效流通訊息及

解決彼此認知落差，成為網絡是否順暢運作之關鍵。

2. 行動者價值與利益差異：理想上會期待各網絡行動者能存在一致利益與價值，以產出高品質服務、保障個案權益，但其形成難度通常非常地高。行動者難以避免自利行為，且公私部門有別，行政單位的自利偏向避免責難，例如，社政人員看重完成委外甚於服務品質、採購及主計人員偏重低風險之保守行政程序，而非創造有利互動規則；至於民間單位的自利主要在於組織利益極大化，所形成隱藏訊息

或降低服務品質現象。

3. 權力不一致性：指行動者間之權力不對等，就行政單位之內部網絡而言，除了層級因素外，因業務分工及專業權威差異，採購人員對於採購程序之解釋力，主計人員對於預算編列與核銷程序之決定力，常會高於社政人員，結合前述自利行為，常使得契約過程對委承雙方不甚友善，耗費過多行政成本；甚至政治力也會影響投標單位之參與及選擇（Johnston and Girth, 2012）。至於公私部門間之權力不對等，則必須視情境而定，行政人員主要透過制訂及運用採購規範而掌有權力，民間單位則可透過獨占要脅（缺乏其他替代供給者）、掌握實務知能，或連結政治力而獲得權力。

4. 擔負責任不對等：服務品質及委外方案成敗壓力與責任，常落在社政人員及承辦單位身上，主計及採購人員卻只須確保程序正義即可，不同專業間承擔服務成敗責任不對等，導致跨部門及跨專業間實踐方案計畫價值之不一致性，在監察院（2019）調查報告中亦明確指出：「外界反映對於補助社福團體經費支用及結報規定繁瑣」、「主計人員異動而標準不一等情形」。

伍、社會行政人員契約管理職能

由於契約委外網絡之相對複雜性，網絡治理失靈及契約管理職能不足之現象逐漸受到重視（Brown and Potoski, 2003；Süresen. and Trofing, 2007）。在採購法體制下，契約管理的複雜度依契約或招標文

件內容而有所不同，愈是難以明確評量、沒有過往辦理經驗及範本可供參考者，其管理情境通常較為複雜。就定義上，契約管理指的是政府與私人或非營利組織簽訂契約過程之各種行動，包括設計邀標單、徵求企劃書、規劃評分方式、評選、得標、議約及契約行政（指簽約後之監督事宜，包括監督、檢視、評估、修正契約、解決服務輸送問題、動用罰則等）（Lawther, 2002），依照一般契約流程階段，契約管理能力可分為以下四個部分（Brown and Potoski, 2003；Yang et al., 2009）：

1. 議程設定能力：亦指可行性評量能力，除了須確定服務是否適合向外採購外，還必須平衡各方（行政人員、服務使用者、服務供者等）之價值歧見，例如，如何兼顧服務品質、擷節開支、程序公正性等。

2. 契約形成能力：包括設定公正招標流程、選擇最合適承包單位及訂定契約條文及內容。

3. 契約執行能力：指關注物品或服務之產出及輸送，並提供承包單位相關支持。

4. 契約評估能力：指服務成效管考、報告及評估能力。

實證研究顯示，契約管理能力及行政支援影響契約成效（Lamothe and Lamothe, 2010；Johnston and Girth, 2012），專業的契約管理者必須有能力制訂、修訂出合適契約，並在既存契約規範中找出增進網絡互動之方法。因而其須同時管理組織內部事務，與外部單位建立各

種正式、契約及非正式關係（Cohen and Eimicke, 2008）。依照我國社會服務委外脈絡，社政人員之契約管理角色影響網絡運作，建立在前述網絡分析與四階段基礎職能之探討上，本文進一步提出社政人員須精進之契約管理職能如下：

一、價值認知管理

主要文獻對契約管理者之議程設定能力，著重在評量契約委外可行性，協調與平衡各行動者之價值，較少論及個別行動者之價值認知管理，其中特別是社政人員。就我國實務情境，監察院（2019）調查報告指出公部門存在預算編列不足及轉嫁成本給民間單位現象，成因或許真的來自於單位預算受限，或是行政人員習於參考既有文本，採漸進途徑（incremental approach）規劃服務採購，不願意承擔風險以修訂較有利於承辦單位之招標文件。但不可忽略的是，部分社政人員對於委外服務項目之本質究竟是屬「政府法定責任」或是「民間慈善工作」，常存在價值選擇偏誤。

從社會服務執行層面而言，公私部門都可以是同一服務之輸送者，但若屬社會立法所列「應」辦理事項時，即歸屬政府法定責任，即便民間單位存在慈善或公益目的之同類型服務，在委外過程中，公部門不應相對減列應負擔成本及預算（例如久任年資、加班費、間接行政成本等），使得承辦業務單位須變相以單位資源（包括捐款）支持政府法定責任，此種節省成本作為雖符合市場競

爭精神，卻僅考量到單方利益，忽略其對志願部門利他精神與服務品質之威脅，甚至間接誘發財務能力不佳或理念偏差之實務單位，產生社工薪資回捐、假發票核銷等情事。由於議程設定階段影響後續契約形成、預算編列、執行與評估，因而社政人員在此階段之委外價值認知與選擇，是最重要之核心管理職能。

二、內部網絡管理

內部網絡管理焦點包括跨層級及跨專業網絡，且同樣屬於認知與價值之協調過程。首先在跨層級部分，因行政職系轉換、組織變革及地方政治等因素，社政人員有時須面對主管或民代之非專業性意見，實務工作者必須在確保契約流程公正性、承辦單位合理利益及個案服務品質上，展現有效溝通說服技巧，以降低非專業及政治力之不當作用。在權力不對等狀況下，此項職能的挑戰度較高，但並不表示其間沒有施力的可能性，本著社政人員對於制度規範與實務環境之熟悉度，在合法且不自損的情境下，採「向上管理」方式，逐步、漸進影響決策者理念，進而做出較為接近理想之決策選擇，實踐個人專業價值。

其次在跨專業部分，因承擔委外成效責任及專業背景差異，社政與採購或是主計人員之間存在著專業壁壘，其中尤以主計人員之影響力較大。為維護主計人員職位與職務獨立性，政府產生「主計一條鞭」之組織設計，以致於業務機關與主計單位間之契約議程設定與核銷過程衝突，有時難以完全採取正式管道解決，部分必須以

非正式溝通方式化解跨專業歧見。因此，具備契約管理職能之社政人員，應能協助內部跨層級及跨專業網絡之經營與運作，此大量依賴其溝通能力，有效的溝通建立在個人採購及專業領域之知識、價值與技巧之上，經綜合考量可行性與環境限制，挺身謀求服務永續性及個案最佳利益。

三、跨部門網絡管理

許多研究證實，競爭並不一定會帶來好的契約成果，高度競爭會造成承包單位頻繁更迭，如何維持長久委外關係之重要性反而更高（Lamothe and Lamothe, 2008）；但相對地，服務供給單位確實也會存在自利、損害服務品質等行為，特別是在政治力干擾與不完全競爭市場下。如此錯綜複雜之跨部門網絡，同時挑戰契約管理者之行政與實務職能，包括制訂運用契約管理工具、掌握實務工作情境、促進網絡互動之順暢等。其中扮演網絡互動之黏著劑者，莫過於建立及維持信任關係，信任可降低交易成本、促進合作穩定性、激發相互學習、知識交換與創新（Klijn, 2010）。就社政人員而言，建立跨部門信任關係可採取下列行動：

1. 定期互動：包括正式及非正式管道，維持定期面對面互動有助於增進情感，形式可包括承辦單位實地訪視、聯繫會報，甚至是共同跨縣市參訪學習等。

2. 同理：亦即相互理解或換位思考，相較於公部門較為穩定特性，民間單位在收益平衡、保障員工福祉、實踐組織價值及面對個案問題上，承擔更多壓力。同理

可降低委託方之過度理想期待與不合理要求，社政人員也更具動機以協助承辦單位解決各種執行面問題。

3. 權力共享：制度由治理工具所組成，約束行動者作為，影響網絡互動品質。許多治理工具之制訂權力掌握在社政人員手中，包括契約條文、服務說明書、評鑑計畫等，在合法前提下，應在制訂階段多聽取承辦單位意見，分享訊息及權力，以減少後續互動難題。

4. 培力：對於承辦單位遭逢資源、職能及實務服務執行困境，社政人員可扮演培力者角色。例如，協助連結個案所需資源，制訂提供服務契約範本，與案家之爭議事項溝通等。

伍、結論與建議

多數專業人員進入公部門是為了展現專業職能，很少人會以契約管理為職涯目標（Kettl, 2010），在社會服務契約委外過程中，卻將實務工作外包給民間單位，留下行政管理職能給予社政人員負責。隨著契約委外日漸成為多數服務之形成歷程，由契約網絡特性可知，社政人員角色影響行動者間之互動順暢度及關係品質，其行政及契約管理能力之重要度，絕對不遜於直接實務工作，然而在大學教育環境中，受到的關注度卻不高。近年來雖有部分社會福利行政教科書加入採購行政或採購管理內容（如黃源協、莊俐昕，2019；彭懷真，2019），受限篇幅與教學場域限制，給予學生之職能建構仍相當有限，實務工作者多因承接採購業務，以在職訓練

或內部督導方式學習相關技能。

面對日趨複雜契約網絡情境與動態，採購教育與職能培育之重要性也愈來愈高（Snider and Rendon, 2012），為協助社政人員熟悉業務內容，公共工程委員會亦編撰「機構委託社會福利服務作業手冊」，就不適用採購法辦理之情形、採購法辦理之作業程序規定（包含採購方式、招標規劃、招標文件規定及作業、評選（比）及決標、驗收、付款及審核程序）等，提供相關說明（行政院公共工程委員會，2017），但若細究手冊內容，偏向以採購專業所熟悉用語編寫，亦缺乏實務案例說明以增進學習效率。至於各地方政府所編輯之採購標準作業程序（例如臺北市政府），雖內容較為詳實，對初辦理相關業務社政人員而言，反而因為訊息過於豐富及複雜，不易上手。

有鑒於社會服務採購之特殊性（不完全競爭市場、委外項目多樣性等），唯有結合友善行政支援體系及專業實務工作，方能確保服務輸送之效率與效能。經過前述討論分析，就提升社政人員契約管理職能之可行方式，本文建議如下：

1. 專業養成教育部分：隨著採購體制形成，社會福利行政與實務情境產生相當大的轉變，社會服務契約委外成為公私部門實務工作者必須面對的歷程，亦相對形成專業職能需求，這是我國本土化社工實務之特性與挑戰。大學是社工主要專業養成階段，目前相關課程教材（包括社會

福利行政、社會工作管理、非營利組織管理等）對於契約管理之重視程度仍相對不足，為奠定學生基礎職能，在課程內涵與教學法上，建議可多納入採購法之制度規範與案例，以強化學生對於實務情境之想像力。

2. 在職教育部分：在職教育是多數實務工作者獲取契約管理職能最主要的管道，但在授課師資及教材上，我國目前仍缺乏為社會服務契約委外量身打造之培訓體系與機制。由於前項委外涉及社工、採購及主計專業，為具備契約管理職能，須同步掌握跨專業用語與知識，這不僅對社政人員產生相當大的壓力，亦阻礙師資與教材之形成。經過多年採購法施行經驗，建議主管機關可遴選並培訓資深承辦人員成為種子教師，同時搜集跨專業實務工作者之意見，編制適用訓練教材，以降低社政人員之職能落差，增進服務委外效率與成效。

3. 行政協助部分：在契約管理的各個階段中，主計人員常是影響社政人員發揮管理職能之重要阻力及助力因素，監察院（2019）之調查報告雖指出主計總處已成立內部審核研究小組研議相關法規鬆綁、程序簡化及減紙減章等措施，並辦理相關培訓，但亦質疑「參訓學員是否能有效且持續的把在訓練情境中所學的知識、技術、能力應用在工作」、「績效評核標準亦未見有對於主計人員是否落實所訂核銷相關規定（包含是否落實核銷作業簡化）之相關考核」，可見跨專業間之理解仍存在隱憂。考量既存行政體系限制，建議主管機關可搜集較具模範效果之契約及需求

說明書範本，整理出標竿委外態樣，以協助社政人員應對主計人員之質疑，同時提升委外服務品質。

（本文作者為東海大學社會工作學系副教授）

關鍵詞：社會服務、契約、網絡、社會行政

📖 參考文獻

- 內政部（2001）。《九十年度中央對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告》。台北：內政部。
- 行政院組織改造委員會（2003）。《攜手民間、獨步全球 - 政府組織改造在臺灣》。台北：行政院組織改造委員會。
- 行政院公共工程委員會（2017）。《機構委託社會福利服務作業手冊》。台北：行政院公共工程委員會。
- 周月清、王育瑜、林昭文（2009）。地方制度法施行對中央與地方社會福利制度的影響：以身心障礙福利為例。《台灣社會工作學刊》，第六期，頁 37-78。
- 黃源協、莊俐昕（2019）。《社會福利行政》。台北：雙葉。
- 黃源協、蕭文高（2006）。社會服務契約管理：台灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析。《臺大社工學刊》，13：173-218。
- 彭懷真（2019）。《社會福利行政》。新北市：揚智。
- 監察院（2019）。「108 內調 0009 號」調查報告。引自監察院調查報告網址：<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=.%2Fdi%2FRSS%2Fdetail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6457>。
- 蕭文高（2007）。《臺灣社區工作的政策典範與治理：社區照顧關懷據點的省思》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- Brown, T. L. and M. Potoski (2003). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164.
- Brown, T. L., M. Potoski, and D. Van Slyke (2016). Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294-308.
- Cohen, S. and W. Eimicke (2008). *The Responsible Contract Manager: Protecting Public Interest in an Outsourcing World*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Johnston, J. M. and A. M. Girth (2012). Government Contracts and “Managing the Market” : Exploring the Costs of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition. *Administration & Society*, 44(1), 3-29.
- Kettl, D. F. (2010). Governance, Contract Management and Public Management, in S. P. Osborne(ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and*

- Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Klijn, E. (2010). Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes, in S. P. Osborne(ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Lamothe, M. and S. Lamothe (2010). Competing for What? Linking Competition to Performance in Social Service Contracting. *The American Review of Public Administration*, 40(3), 326-350
- Lawther, W. (2002). *Contracting for the 21th Century: A Partner Model*. Washington. DC: IBM Center for the Government.
- Snider, K. F. and R. G. Rendon (2012). Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives. *Journal of Public Affairs Education*, 18(2), 327-348.
- Súresen, E. and J. Trofing (2007). Theoretical Approaches to Network Governance Failure, in E. Súresen and J. Trofing(eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yang, K., J. Y. Hsieh, and T. S. Li (2009). Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69(4), 681-696.