



## 社會服務契約委外何去何從？

黃源協・莊俐昕

### 壹、前言

第二次世界大戰後，許多國家受到「社會民主觀點」(Social Democracy Perspective)的影響，在英國《貝弗里奇報告書》(Beveridge Report, 1942)建構的福利國家藍圖指引下，各國社會福利急速擴展，政府的角色也日愈膨脹，尤其是英國、瑞典之西北歐國家，儼然形成一種以政府為中心(大政府)的「福利混合經濟」。社會福利的輸送體系遂以一種傳統公共行政為導向的「科層/專業主義」(bureau-professionalism)模式運作。然而，1970年代中期石油危機爆發導致經濟成長停滯及稅收大幅減少，不斷擴增的福利經費讓戰後的福利國家體制面臨嚴峻的考驗，甚至引發經濟、財政、科層/政府、合法性(信心)及個人道德等「福利國家危機」。

1970年代後期，隨著新右派(The New Right)觀點的盛行，為摒除官僚體制的僵化及提升政府的活力與績效，

一股新興的「政府再造」(reinventing government)運動，帶動各國政府科層文化的轉移 - 從「公共行政」轉變為「公共管理」。這股新的公共部門管理模式常被賦予不同的名稱，例如：管理主義(managerialism)、新管理主義(new managerialism)、後官僚典範(post-bureaucratic paradigm)或企業型政府(entrepreneurial government)，這些名詞的內涵大致相似，可統稱為「新公共管理」(New Public Management, NPM)(孫本初，2010；林淑馨，2015)。新公共管理之「管理」蘊含著欲將企業精神引進公共部門的管理，也欲藉由諸如「投標與競標」之市場機制的契約委外(contracting out)方式，鼓勵民間部門加入服務行列。

就社會福利領域而言，非營利組織(Non-Profit Organization, NPO)及企業單位開始承擔地方多數福利服務的供給，且地方和民眾亦可經由管道參與或表達意見，以往獨尊政府主導的官僚/科層體系，轉移至鼓勵民間部門、地方、社區

共同參與的「福利多元主義」(welfare pluralism) - 福利民營化與福利分散化。隨著福利多元主義的發展，福利民營化下的社會服務民營化透過契約委外機制的運作，將原本由政府提供或負責的社會服務工作及項目，交付或轉移到民間部門（尤其是 NPO），政府在服務供給的角色逐漸遞減（孫煒，2016）。1990 年代之後，臺灣政府在「精簡政府員額」與「結合民間資源」兩個施政主軸的政策導引下，契約委外亦為社會服務民營化的主要政策工具，尤其是從 1999 年政府採購法開始實施後，「契約委外」正式成為絕大多數的社會服務供給的運作模式。本文主要目的在於分析「社會服務契約委外」的興起、運作狀況、面臨的困境與挑戰，進而提出促進良善之「社會服務契約委外」未來發展的相關建議。

## 貳、新公共管理與契約委外

八〇年代，當福利國家危機浮現之際，英美兩國同時由右傾的政黨執政，各自發展成較為強烈的新右派意識型態的實踐者。新右派（亦稱新自由主義，Neo-Liberalism）對福利國家存在高度懷疑與不信任，他們認為政府過度干預市場會破壞自由經濟體系，傷害個人自由，資本主義所產生的社會、經濟與政治問題，並非市場失靈所致，而是福利國家侵犯市場的政策所造成（Pierson, 2006）。在信奉自由放任（laissez-faire）的教條下，早期主張自由經濟的兩位諾貝爾經濟學獎得主 Fredrick Hayek 與 Milton Friedman，

便成為新右派支持者的精神導師。新右派擷取 Hayek 與 Friedman 等人的觀點，並融合「公共選擇理論」（public choice theory），嘗試將傳統經濟分析運用至「政治市場」，強調在自由民主制度下，福利國家的發展會誘使政府與選民在財政上不負責任，雙方只考量可獲得的好處，忽視所需擔負的成本，於是政府將高度舉債，債留子孫（Pierson, 2006）；且為了討好選民、利益團體，或是官員自肥等，政府科層將有如脫韁野馬般愈來愈巨大，給財政帶來嚴重負荷與缺乏效率。

英國保守黨首相 Margaret Thatcher 的「柴契爾主義」（Thatcherism），以及美國共和黨總統 Ronald Reagan 的「雷根主義」（Reaganism），為新右派觀點行動派的典型代表，他們共同譴責膨脹的福利國家及政府 / 科層的失靈，致力於推動國營事業及福利服務民營化，對企業或資本家大量減稅、實行公共行政改革等，將政府的福利供給角色緊縮到最小，避免過度干預市場。因此，政府的體制重新設計，控制公共支出的成長，將市場中的各種技術運用到政府部門，讓政府的運作更有效率（King, 1988）。一種主張「政府再造」之「新公共管理」觀點隨之興起。

新公共管理係以市場取向的公共選擇理論為基礎，強調新右派所尊崇的「市場機制」及「效率」，主張政府機關應刪減公共支出，並透過民營化或準市場（quasi-market）的模式，盡量將公共服務交由市場處理，才能確實達成「小而美政府」的改造目標（Glennerster, 2016）。為達成政府再造的目標，新公共管理支

持者認為，政府機關的成員（含民選首長、政務官及行政人員）唯有具備以企業精神經營政府機構，始可能滿足人民的需求和期待。為此，如何形塑「企業型政府」（*entrepreneurial government*）遂成為這波政府再造的重大工程。企業型政府是一種「導航型政府」（*catalytic government*），強調政府高層的領導者應全力做好決策和領導，而將實際的執行交由基層或民間執行，如藉由契約外包、抵用券、特許制或租稅誘因；企業型政府亦是一種「競爭型政府」（*competitive government*），主張政府應提供公共服務組織彼此之間形成競爭態勢，以解決因官僚體系的獨占性而造成政府機能的僵化、保守、浪費和無效率；企業型政府更是一種「市場導向的政府」（*market-oriented government*），強調市場機能優於官僚機制，透過市場競爭機制能創造資源的有效運用，如民間機構能夠共同分攤營運風險，協助處理公共事務，將有助於政府效率的提升（黃源協、莊俐昕，2019）。

在新公共管理與企業型政府的思維主導下，除了將私部門的管理實務引進政府部門外，社會服務供給的責任亦由政府部門轉移至非政府部門外，例如私人公司、志願組織、社會企業或個人（Birrella & Gray, 2017），一套基於公共行政的實務和價值體系，已被另一套強調「管理優於專業」的新策略所取代，某些福利服務尋求以「契約控制」取代「階層控制」（Hoggett, 1991），一種社會服務契約委外的運作模式已然形成。契約委外期待能夠透過競爭來提升服務績效，該目標的

達成隱含著兩個必備的要素：競爭與績效。競爭係指「市場上有各種供應者的選項，可讓政府從中選出最高品質、最低價格及最專業的服務提供者」（Van Slyke, 2003）；亦即，因為市場上有多於一家以上的供應者，讓公部門可以在一個具有競爭性的環境中獲得選擇合格的服務生產者之機會（劉淑瓊，2008）。

然而，競爭並非可自然產生的，市場上若欲有實質的競爭至少應具備三個要件：（1）市場上存在可供採購者選擇的多位供應者；（2）沒有任何單一組織可完全左右市場，每一個民間供應者對市場價格的影響力皆極為有限；（3）採購者能夠選出低成本、高品質之優質供應者，做為契約委託的對象（Van Slyke, 2003; 劉淑瓊，2008；孫煒，2016）。另外，為了從競爭中獲益，採購者（政府）必須是要一個聰明的買主、一個熟練的採購代理人、以及從民間部門購買的商品和服務的監察員（Van Slyke, 2003）。在績效上，財貨與服務的績效可以被明確度量，且賣方可以根據績效而被獎勵或受處罰，因而績效較高的賣方容易取得簽約與續約的機會（Lamothe & Lamothe, 2010; Rho, 2013）。

## 參、社會服務契約委外的運作

「契約委外」是一種較少涉及公權力行使之單純行政業務的委託，是政府與民間簽訂契約，政府提供全部或部分經費或硬體設施，由民間履行契約規定的項目（提供服務），契約載明雙方權利義務

關係及監督考核機制（林淑馨，2017：530）。依行政院人事行政總處 2001 年所編訂之《推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊》，契約委外的主要目的乃在於藉由委託外包，善用民間資源與活力，以提升公共服務效率與品質，活化公務人力運用，並降低政府財務負擔。鑑於政府可以委外的業務項目繁多，該手冊以業務性質為主，民間參與程度多寡為輔作為分類標準，將政府委託民間辦理業務區分為以下四大類型：（1）機關內部業務委外；（2）行政助手；（3）公共設施服務；以及（4）行政業務檢查（行政院人事行政局，2001；林淑馨，2017）。

社會服務契約委外大多數屬於公共設施服務的委託營，亦即，行政機關將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；主要區分為兩種方式：（1）公設民營：政府將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理，受託者需自負盈虧，並負公有財產保管維

護責任，委託機關則不須親自提供服務，且可從中收取回饋金或權利金挹注公庫，如衛生福利部宜蘭教養院、臺北市兒童青少年育樂中心；（2）僅以經費補助或特許方式委託民間提供服務，其中，尤以透過政府採購法委託 NPO 提供服務最為大宗，例如，老人及身心障礙者的居家服務、日間照顧、身心障礙者個案管理及生涯轉銜服務。

當政府權責單位依政府採購法，決定將某項社會福利計畫或業務委託民間單位執行時，即進入相當繁複之契約委外的採購 / 招標程序。採購過程皆須秉持公開、公平、合理、良性競爭及效率等原則辦理。依其實際運作狀況，招標程序約略可區分成五個重要的工作階段，包括：（1）作業準備階段；（2）公告及投標；（3）審查及評議；（4）議約及簽約；以及（5）執行與結案（如圖 1）（黃源協、莊俐昕，2019）。

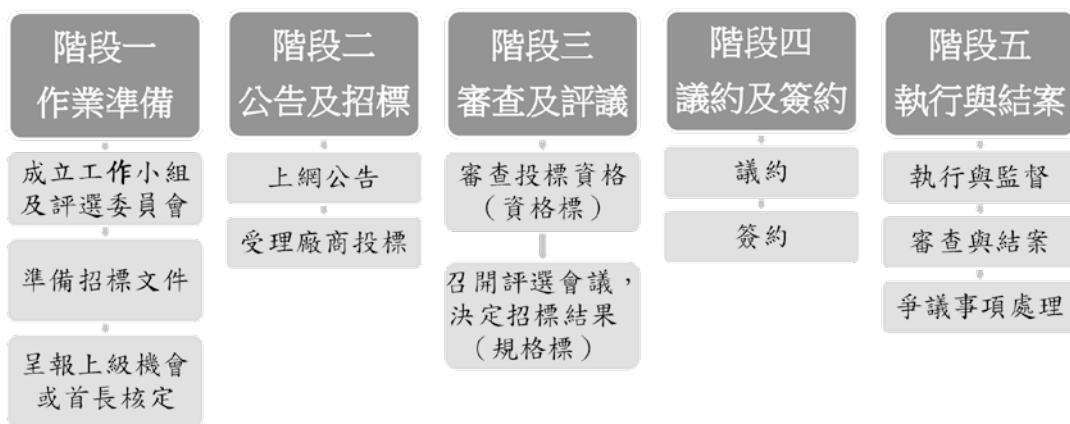


圖 1 契約委外的採購 / 招標程序

資料來源：黃源協、莊俐昕，2019：281。

「契約委外」廣泛使用於各項公共服務，相較於其它公共服務，許多社會服務的特性使其對契約的管理更為複雜和困難，主要差異在於社會服務內容之相對不具體性、複雜性與私密性，加上受服務對象相對權力之弱勢，讓期望引進民間企業精神，以重塑公共服務品質的自發性力量，難以在此得到重要突破；特別是績效

評估或牽涉到有關數量測量的部分，包括詳細評估指標、工作說明及契約內容，皆難以有一套固定的標準，實際進行契約管理的難度亦因而較高（如表 1）。另外，參與契約委外的提供福利服務之 NPO 往往較缺乏競爭傳統、缺乏正式的評估標準、區域限制等因素，故難以形成實質的競爭（Van Slyke, 2003; 孫煒, 2016）。

表 1 社會服務與非社會服務契約特性之差異

非社會服務	社會服務
生產與消費不同時發生（可分離性）	生產與消費同時發生（不可分離性）
工作較單純且確定，工作要求較容易訂定	任務較複雜且不確定；工作要求難以訂定
數量的輸出較易確定與監督	方案結果較難以確定及監督
任務通常較為標準化與定量，績效測量較為容易	決策適當性難以評判，處遇方式難以標準化，服務成果難以具體判定，故其績效難以測量
有形且可移動的產出，績效監督較易進行	服務是無形、異質且易於變動的，績效監督難以進行
較具實質的競爭	缺乏競爭的傳統

資料來源：整理自 General Accounting Office (GAO), 1997; Van Slyke, 2003; 黃源協, 2014。

## 肆、社會服務契約委外的問題與挑戰

自 1999 年【政府採購法】實施迄今，臺灣社會服務契約委外已歷經 20 個年頭，這段期間無論政府部門或 NPO 不斷的進行對話與調適，許多初期遭遇的難題已有一定程度的改善，尤其是投入社會服務行列的 NPO 已大幅成長，為社會服務的供給創造與累積更豐富的能量，有服務需求的民眾也獲得更多元、可近、專業及公平

的服務機會。然而，社會服務契約委外是否已達到新公共管理期待的經濟、效率與效能的目標，仍是值得斟酌的議題。底下將藉由各個不同面向，檢視國內外社會服務契約委外所面臨的問題和挑戰。

### 一、契約委外真的可藉由競爭達成節省成本或提升效率的目的嗎？

新公共管理下的社會服務契約委外，主要目的欲藉由引進市場的「競爭」機制，以降低成本及提升效率。一項針對 2004-

2014 年的 49 篇有關公共服務契約委外的相關研究分析發現：（1）契約委外之成本節約是有限的，且隨著時間的推移而遞減；（2）技術領域的成本節約要比社會服務領域高出許多。該研究提醒，論及契約委外的一般化效果，須特別將服務交易成本、市場和制度 / 規範等情境納入考量（Petersen, Hjelmar & Vrangbæk, 2018）。另外，市場上存在可供採購者選擇的多位供應者，是實質競爭的先決條件之一（Van Slyke, 2003）。臺灣自政府採購法實施之初，可供委託的民間社會服務組織不足是既存的事實，即便是實施二十年後的今天，雖經過政府部門積極「扶植」民間力量，仍有許多地方的社會服務契約委外是缺乏競爭的，偏遠地區的數量或能量更是不足，因此，社會服務契約委外欲藉由競爭來降低成本及提升效率，實已面臨到現實環境的嚴峻考驗。

## 二、有足夠的 NPO 參與並承接社會服務契約委外的服務嗎？

社會服務契約委外推動之初，地方型的社會服務 NPO 數目很少，沒有太多的選擇，造成一旦有提供福利服務之 NPO 願意承接，往往就是「永遠」的承接，甚至因政策推動所需，為避免流標，承辦業務人員還須「邀請」或「拜託」NPO 來參與投標。另外，許多地方政府還得透過「扶植」地方團體或 NPO 來承辦。在「邀請」、「拜託」或「扶植」情況下，能否實現藉由競爭來提升服務的效率和品質的期待，其結果不言而喻。可選擇的服務輸送是達成民營化目標必備的條件，完全仰

賴單一的供給者（無論是政府或民間企業）都是危險的（Van Slyke, 2003）。在臺灣，經歷二十年的推動，可承接政府契約委外的 NPO 數量雖已大幅成長，「邀請」、「拜託」與「扶植」的現象雖有改善，但許多的服務領域或位處偏遠地方的服務方案（例如，身心障礙者服務、偏鄉服務方案），仍少有 NPO 願意投入。另外，資訊不對稱（information asymmetry）也是社會服務契約委外的常見議題，不僅構成公私部門緊張的關係，也可能讓有能力的 NPO「選擇」不要接受政府委託（莊俐昕, 2008）；若再加上 NPO 可能傾向選擇對自己較有利的方案之「軟柿效應」（cream-skimming effect）現象，許多「有需求但無服務供給」的困境，仍難獲得有效改善。

## 三、NPO 是真心抱持著追求契約所期待的目標嗎？

NPO 參與社會服務契約的競標，其初衷往往是以服務弱勢人口群為其使命，理論上，若契約內容符合組織的宗旨或使命，將可創造出政府、NPO 和服務人口群三贏的局面。然而，政府與 NPO 往往具有不同的目標與利益，一旦簽約後，NPO 可能出現追求自身而非契約（政府）目標的「道德風險」（moral hazard）（Van Slyke, 2006），例如，許多 NPO 承接政府方案是為了方案中的全職人力以兼辦組織會務、維持組織運作，甚至不乏政治人物成立或掌握的 NPO，假社會服務為名行「政治綁樁」之實。另外，在競標的環境裡，也可能出現盲從於潮流而走向市場

化的 NPO，其原本角色的發展可能因而受阻（Lewis, 1993），甚至出現 Weisbrod（2000）所指的「營利的偽裝」（for-profit in disguise），即金錢的目標會主導機構的決策，而非利他主義的目標；這種「假的」NPO，會以偽裝的形式極大化利潤、分配利潤（如較高的薪資或津貼）、或極大化社會聲譽、權力或政治上的利益。因而，若欲以市場模式透過 NPO 來達成社會服務的目標，實務上仍可能面臨極大的掙扎與挑戰。

#### 四、契約委外可以達到扶植地方型或社區型 NPO 嗎？

若欲提供快速、方便之可近性的服務，扶植並布建能夠承接契約委外的小型或社區型 NPO，實為必要之措施；然而，在契約委外實施多年後，社會服務契約委外的經費儼然成為機構生存的主要支持，NPO 仰賴政府的購買服務契約的經費比例越來越高，甚至有的 NPO 百分之百仰賴政府經費補助，但是契約委外的給付常因預算程序僵化、付款時程延宕、預支現金困難等因素而需要 NPO 先行墊付，這不僅讓大型 NPO 大喊吃不消，也讓許多中小型的 NPO 可能因需預先墊付以致財務能力薄弱而影響服務的提供，甚至可能無法按時發放員工薪資。因而，在不利的預算或財務因素情境下，為能夠讓服務契約順利被委託，行政單位可能傾向與大型 NPO 簽約，因為這些 NPO 不僅財務狀況較佳，甚至還可能做出契約之外的額外服務，以提昇其社會聲譽（孫煒，2016）。然而，這種偏好與大型 NPO 簽約的舉措，

不僅使得扶植地方型或社區型 NPO 來參與競標的策略大打折扣，降低契約委外的實質競爭性，反而可能造成社會服務的連鎖化與寡占。

#### 五、公部門行政人員對契約委外業務有足夠的規劃與管理能力嗎？

政府採購法下的社會服務契約委外的業務人員，不僅需要具備規劃及撰寫委外招標計畫的專業知能，委外後也要有管理契約的能力。臺灣社會服務契約委外政策的推動雖然有諸多目的，但真正促發社會服務大量委外的因素是政府再造運動，要求精簡人力所致（郭登聰，2001；劉淑瓊，2005）；再加上，在政府採購法前，政府部門對於社會服務只有補助文化、沒有契約文化（莊俐昕，2008），因此相當缺乏對契約管理的概念。依據目前政府機關社會行政人員的任用，係經由國家考試而產生，不但不一定是社會工作相關科系畢業者，往往也缺乏直接服務的經驗，因此，對於社會服務契約委外之招標規劃撰寫，可能因缺乏專業知能而難以妥適規劃，其可能採取的作為往往是依前一年的計畫略做修改，抑或向其他單位找尋類似的計畫做參考；前者可能因僅依循以往的作法，而未能考量環境的變化而做調整，更遑論要有「創新」作法；後者可能因未能考量需求或潛在投標者的變異，無法適時調整招標的內容。另外，當契約順利委託後，若缺乏管理契約的相關知能，便可能僅著重於一些財務、報表或文書的要求，對需要高度投入服務輸送的承接單位，不僅未能提供增進服務能量或品質的輔導或協

助，反而可能因過度著重於文書或報表的催繳，而將原本具有彈性或自主性的民間部門，帶進一種僅著重程序而疏忽成果的缺乏效率與彈性的科層困境。

## 六、契約委外的方案能夠招募並留住足夠的社工專業人力嗎？

社會服務契約的承接者往往需要接受委託單位之繁複制式的履約監督，對小型 NPO 的承接者，相當有限的約聘專案人力（尤其是專業社會工作者）往往耗費大量的精力在應付繁雜的行政業務（例如，例行性的報表、評鑑的準備）；對較大型的 NPO，可能設置特別或專責單位，統籌與地方社會福利行政機關的監督事宜，卻導致 NPO 內部的組織架構與分工更加複雜，甚至使 NPO 朝向更加「科層化」的組織型態轉型（孫煒，2016）。一種原本欲藉由引進企業經營理念以改變公部門之僵化、無效率的工具策略，反而將 NPO 帶進另一種的無效率和僵化。另外，找尋適合提供服務的社工專業人力，是許多承接社會服務契約委外的 NPO 共同面臨的問題。相較於公部門的工作條件和待遇，民間部門不僅是低薪，且因「一年一約」造成穩定度不足，使得各大學剛培養出的社工生力軍，往往在畢業後即著力於社工師的考試，考取後則著力於公職社工師，甚至任職公職社工師後，即設法找尋不必直接面對服務使用者的行政職缺，抑或轉移至非社會工作或社會行政的職缺。即便是沒有考取公職社工師者，亦會找尋轉移至待遇較佳或有保障的公部門，例如，衛生福利部推動的《強化社會安全網》計畫，

即大量的吸走許多較具實務經驗的民間社工人員。這使得許多社會服務的委外方案，似乎永遠都是由缺乏經驗的「新手」接辦，再加上有些服務方案未能給予內部督導的職缺，讓「新手」可能因孤立無援而受挫，進而萌生轉職或去職的意向，再加上不時耳聞的「薪資回捐」問題，更突顯契約委外方案下社工人員的惡劣環境。

## 七、契約委外的外聘督導及評鑑考核機制能夠提升服務方案的績效嗎？

社會服務契約委外的成果是無形且難以具體訂定的，儘管契約內容往往會規定服務的數量（產出）或頻率，但其真實效益或品質卻是難以衡量的。為確保服務的成果或品質，契約中往往會透過外聘督導及評鑑考核機制因應之。對許多承接契約的小型 NPO 而言，負責服務輸送的專業人力經常是欠缺經驗的職場新手，卻礙於組織的規模及能量而少有聘僱內部督導的能力，若委託的方案中能給予外聘督導的經費，當有助於員工專業知能的提升，亦可避免因可能遭遇過多的挫折而衍生偏高的流動率。然而，當前社會服務契約委外的方案規模龐雜，涉及的領域相當廣泛再加上缺乏不充足或不合理的經費，常使得有些承接單位難以覓得符合領域或專長的外聘督導，致使能夠提供的專業協助有限。另外，無論是契約委外的招標審查，抑或配合方案進行的評鑑，也需要有所謂專家學者的參與；然而，招標或評鑑時能否邀請真正的專家學者參與，不無疑慮，尤其是評鑑時常出現「專業非專業」或「專家非專家」的評鑑者，甚至即便是專家，

亦可能出現不同評鑑者對同一評鑑項目見解互異，而令接受評鑑者無所適從，進而不利於服務方案執行的績效或品質。

## 伍、社會服務契約委外何去何從？

陳重安（2011）曾經檢視國際上契約委外的諸多個案分析，發現到無效率、浪費、失敗的例子多得不勝枚舉，但是各國政府仍不斷地將其政府服務發包給私人企業或民間公司。Petersen 等人（2018）針對 49 篇的契約委外文獻進行分析時亦指出，社會服務契約委外能夠發揮節省成本的效益是相當有限的。國內的社會服務契約委外，更存在著諸多政策、制度、財務、人力等問題。審視國際及國內社會服務契約委外的經驗，或許可以「契約委外失靈」（contracting-out failure）形容之。面對失靈的困境與挑戰，「社會服務契約委外」該何去何從？

### 一、全面審視社會服務契約委外的可行性

「契約委外」是新公共管理觀點下的產物，其主要的目標在於欲將「市場」的原理引進公共服務，以降低成本、減少浪費及追求效率。然而，無論是國內外的案例或經驗，這項披著「新公共管理」或「新管理主義」外衣的政策工具，早已顯現出疲態與失靈的樣貌。例如，研究者早已指出：「儘管新公共管理被一群崇拜者供為典範，它終究可能只是個即將褪色的短暫議題」（Lynn, 1998: 232），甚至引發

「新公共管理真的死了嗎？」（De Vries, 2010）的討論或「新公共管理已死！」的評述（Dunleavy et al., 2006）。「競爭產生效率」，社會服務契約委外將「委外」、「競爭」與「責信」巧妙地串連起來，提供一個美好的想像空間（莊俐昕，2008），從前述七項臺灣當前社會服務契約委外面臨的困境與挑戰，顯示現今的社會服務契約委外存有許多爭議，政府部門勢必要能以更開放的態度來面對契約委外，並且正視其所帶來的挑戰，政府決策者若未能全面檢視其所造成的效應，並深度省思「我們還要持續走下去嗎？」、「若是，我們要如何走下去？」，進而針對問題採取必要的因應策略，社會服務契約委外將可能是一場政府、NPO 和服務使用者之間共同的夢魘。

### 二、營造公私部門真誠、互信與互惠的協力夥伴關係

「委託人 - 代理人理論（簡稱『代理理論』）」（principal-agent theory）是社會服務契約委外的立論基礎之一，其所形成的是一種正式的交易式契約，期待藉由一套誘因系統來擴大利益，並建立分享責任的機制，然而，代理人在契約中的問題是，委託人與代理人之間的資訊欠缺及契約兩造的目標分歧（Ferris & Graddy, 1998），因此，交易過程中可能充斥著資訊不對稱、投機行為、道德風險、逆向選擇的疑慮，若再加上契約簽訂後的「一年一約」、監督及評鑑的舉措，皆可能讓委託人與代理人陷入一種「不信任」或「不情願」的夥伴關係，甚至衍生出「手段」

與「目的」錯置的運作模式。以契約委外作為政策工具，早已引發或出現諸如政府喪失對公共服務輸送的控制或責信、政府難以監督績效因而承接廠商可能降低公共服務的品質、契約委外的政治考量所引發的資源浪費、承接契約廠商透過貶抑勞動條件來取得競標優勢（例如，臺灣社工薪資回捐）等（孫煒，2016）。為避免委託人-代理人交易過程中可能因過於權謀而影響服務輸送的品質與績效，社會服務契約委外如何在委託人（政府部門）和代理人之間取得權力的平衡，進而將焦點置於服務的輸送，如何循序漸進地建立利害關係人之間真誠、互信、互惠關係，並試圖從「短期交易契約」轉向「長期交易契約」修正，再輔以「短期關係契約」，進而邁向真正協力夥伴的「長期關係契約」，實為未來發展或調整契約關係必須正視的議題。

### 三、以社會（影響）績效指標取代過於量化的經濟指標

契約委外係源自於商業上的一個概念，期待藉由市場的競爭原理來追求經濟、效率及效能，並以降低成本及減少浪費作為衡量績效的標的。將契約委外引進社會服務輸送，其運作的場域是一種「準市場」而非商業上的「市場」。商場上所面臨的競爭遠大於政府，私部門的契約委外參與者必然會經過詳細的得失評估，否則可能危及組織的生存；然而，發生於政府、NPO 和服務使用者之間的「準市場」，經濟、效率與效能不必然會是主要的考量，它可能是政府怕責難而不得不「為民營化而民營化」或「為委外而委外」，可

能是 NPO「為生存而承接契約」，其結果可能衍生出政府因缺乏強化監督與降低成本的動力（陳重安，2011），而難以維繫服務的品質與績效；NPO 也將為追求較穩定的財務來源，而陷入「契約 vs. 慈善使命」以及「契約 vs. 自主性」的兩難（黃源協，2014）。若再加上隨著服務需求的上揚，而須不斷地花費財力與精力去「培力」與「扶植」一些看似難以永續的民間團體，社會服務契約委外即可能會在一種「民營化」及「扶植民間團體」的口號下，虛耗有限的社會福利資源。為避免政府部門及 NPO 陷入民營化的經濟、效率與效能的迷思，積極研議社會（影響）績效指標（例如，良好的服務品質、員工關係、社區關係、良好的網絡關係），以替代過於著重數據的經濟指標（例如，服務次數、頻率、成本），抑或找尋可均衡社會 - 經濟的績效指標，或可為社會服務契約委外開展出通往「基於信賴與社會資本之長期關係契約」的新出路。

### 四、強化 NPO 之組織經營與管理的能力

社會服務契約委外本是一項市場機制的運作，無論是委託人或代理人皆需要管理相關的知能，對扮演委託人角色的政府行政人員而言，本身必須要能具備契約管理的知能，對扮演代理人角色的 NPO 而言，除要能具備履行契約的相關知能外，也需要具備 NPO 經營管理之道，以因應政府及社會對績效、品質與責信的要求。特別是若欲接受社會服務委外之市場化的挑戰，更應充實組織的能力及熟悉市

場遊戲規則，以降低組織可能面臨的風險或挑戰。然而，社會服務領域的 NPO 是否具備該有的經營管理知能，不無疑問。例如，面對「一年一約」的現實，如何因應員工（尤其是專業社會工作人力）的經驗不足、高流動率、低薪與士氣低落的問題；另外，如何透過有效的管理以彰顯機構的績效與責信，更是許多 NPO 難以應對的痛處。為強化組織經營管理知能的不足，一向著重於以關懷為基礎之「以人為本」（person-centred）的 NPO，如何避免因唯恐掉入資源匱乏而陷入「契約 vs. 慈善使命」的兩難，強化組織經營與管理之道將是其所必須採取的策略。

## 五、積極培育兼具契約管理與社工專業之跨領域及跨專業的人才

無論是委託人或代理人，社會服務契約委外的主要行政人力，往往是以社會行政或社會工作專業為主的工作人員。然而，在實務的環境裡，地方政府社會服務單位的行政人員，並不必然具有社會服務契約規劃該有的知能，若碰到新手上路，即可能直接簡略修改往年的計畫書後，直接上網公告及受理廠商投標，不僅未能檢討往年遭遇的困境，更遑論可提出創新的

規劃。另外，NPO 的工作者（尤其是社工專業人力），或因組織尚處於「被扶植」或「被培力」的階段，或因高流失率導致新手經驗不足，甚或因組織領導者或管理者過於功利，而導致品質、績效與責信的不良。「社會服務契約委外」已是當前主要的服務輸送模式，若其所涉獵的利害關係人未能具備多方知能，該模式的運作將可能持續地陷於泥沼中。「社會服務契約委外」已是一個問題重重的政策工具，然而，在新的策略尚未出現之際，它仍是主導整個社會服務輸送的主要工具。為降低「社會服務契約委外」的各種負面現象，政府及涉獵其中的社福型 NPO 不能輕忽契約管理的重要性及專業性，應能透過員工的在職訓練，積極培育相關人員為兼具社工專業與契約管理知能的跨域工作者，以為優質且具責信的社會服務輸送培育必要的基礎人力。

（本文作者：黃源協為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系特聘教授；莊俐昕為國立暨南國際大學原住民族文化產業與社會工作學位學程副教授兼非營利組織經營管理碩士學位學程主任）

**關鍵詞：**社會服務、契約委外、政府採購法、新公共管理

## 📖 參考文獻

- 行政院人事行政局（2001）。《推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊》。台北：行政院人事行政局。
- 林淑馨（2015）。《行政學》。台北：三民書局。
- 林淑馨（2017）。《公共管理》。高雄：巨流圖書。

- 孫本初(2010)。《公共管理》。台北：勝智文化。
- 孫煒(2016)。〈台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭〉，《公共行政學報》，51，1-33。
- 莊俐昕(2008)。《社會服務契約委外之研究：台灣與英國經驗的比較》。南投縣：國立暨南國際大學社會政策與社會工作碩士論文。
- 郭登聰(2001)。〈我國社會福利民營化對社會福利機構經營與發展的影響與對應〉，《社區發展季刊》，94，405-426。
- 陳重安(2011)。〈政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量與知識論基礎〉，《公共行政學報》，40，111-145。
- 黃源協(2014)。《社會工作管理》。台北：雙葉書廊。
- 黃源協、莊俐昕(2019)。《社會福利行政》。台北：雙葉書廊。
- 劉淑瓊(2005)。〈精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃〉，《社區發展季刊》，108，120-134。
- 劉淑瓊(2008)。〈競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性〉，《東吳社會工作學報》，18，67-104。
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services (Beveridge Report)*. London: The Stationery Office.
- Birrell, D., & Gray, M. (2017). *Delivering Social Welfare: Governance and Service Provision in the UK*. Bristol: Policy Press.
- De Vries, J. (2010). Is new public management really dead?. *OECD Journal on Budgeting*, 10(1), 1-5.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Ferris, J. M. & Graddy, E. A. (1998). A contractual framework for new public management theory. *International Public Management Journal*, 1(2), 225-240.
- GAO (General Accounting Office) (1997). *Social Services Privatization: Expansion Poses Challenges in Ensuring Accountability for Program Results*. Washington, D. C.: GAO.
- Glennerster, H. (2016). Crisis, retrenchment and the impact of neo-liberalism: 1976-1997. In Alcock, P., T. Haux, M. May, & S. Wright (eds.), *The Student's Companion to Social Policy (5E)*, pp.131-136. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Hoggett, P. (1991). A new management for the public sector?. *Policy and Politics*, 19, 243-56.
- King, D. S. (1988). New right ideology, welfare state form, and citizenship: A comment on

- conservative capitalism. *Comparative Studies in Society and History*, 30(4), 792-799.
- Lamothe, M., & Lamothe, S. (2010). Competing for what? Linking competition to performance in social service contracting. *The American Review of Public Administration*, 40(3), 326-350.
- Lewis, J. (1993). Developing the mixed economy of care: Emerging issues for voluntary organisations. *Journal of Social Policy*, 22(2), 173-192.
- Lynn Jr, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 231-237.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., & Vrangbæk, K. (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.
- Pierson, C. (2006) . *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Rho, E. (2013). Contracting revisited: Determinants and consequences of contracting out for public education services. *Public Administration Review*, 73(2), 327-337.
- Van Slyke, D. M. (2002). The public management challenges of contracting with nonprofits for social services. *International Journal of Public Administration*, 25(4), 489-517.
- Van Slyke, D. M. (2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Weisbrod, B. A. (2000). *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press.