



# 我們是「伙伴」還是「代工」？ -- 中小型非營利組織的 發展契機與困境

陳正芬

## 壹、前言

1980年以來，依賴第三方（the third-parties）-- 非營利組織、私人企業或其他公私混合單位來提供公共服務或達成各種公共政策任務的趨勢，許多學者均以「契約型政府」（government by contract）或「契約式治理」（governing by contract）等名詞來代表政府將其諸多公共職能轉移給民間部門來承擔的國家空洞化（hollow state）現象；綜觀這些研究文獻均有一個主要共同論點，即認為契約型政府之趨勢已不可避免（Freeman & Minow, 2009; 陳敦源、張世杰, 2010）。不過，雖然政府向民間購買契約服務（Purchase of Service Contracting, POSC, 簡稱契約外包 Contracting-out, 或契約委託）已成為服務輸送的主流，但如上所述，非營利組織在契約委託關係中，如何維持組織本身自主性逐漸成為近年研究的焦點。

## 貳、問題意識與理論架構

本文的思考架構參考 Van Slyke (2006) 提出的代理理論（Agency Theory）與管家理論（Stewardship Theory）來分析政府此一委託單位與非營利組織雙方在社會福利委託之間關係。而這兩個理論對於契約關係的管理立場殊異。代理理論假設政府與受委託單位雙方對於目標持相異立場。代理理論關注委託 - 代理問題（principal agent problem），強調「責任」（accountability）問題，靈感來自於私部門中做為代理的管理者，與作為委託人的股東之間，如何分享責任的情形。委託人通常授權給代理人，使其代為管理事務並課以相對的責任，代理人則從代理契約中獲得對應之報酬。委託人通常都希望為代理人建立一套誘因系統，因為代理人所做的任何決定，都將影響委託人的利益，期望透過有效的誘因結構，擴大委託人的目標。然而，建立誘因結構的困難有二：委託人與代理人之目標經常是分歧的，以及委託人與代理人之間的資訊可能是不對稱的，特別是代理人通常具有委託人所不

具備的專業知識，但對於委託人的目標能夠知悉，從而二者資訊發生不對稱。但為使代理人能夠根據委託人的利益行事，代理人的管理活動必須接受委託人的追蹤、監督、簽訂契約並且載明二者權利義務關係。對委託人來說，最重要之任務是透過制度的安排，以追蹤與控制代理人忠實履行契約的責任。委託人可以考慮透過科層體制（包括更為明確的權責分配、層級節制等方式）的建立、透過志願性組織進行交易、社會資本的培养（增加委託人及代理人之間的信任感與承諾，減少機會主義）、契約設計（可以是結果取向或是行為取向之契約，並且課以必須的責任與給予激勵誘因）等策略進行。但無論採取哪些策略，端視該策略是否能有效控制代理人的行為。代理理論的目標是尋求在一定的激勵約束機制下，能保持維持所有權和經營權的分離狀態，但一方面可實現委託人價值的最大化，又可激勵代理人為實現委託目標而努力 (Jensen & Meckling, 1996)。

管家理論則立基於組織經濟理論，主張雙方對目標的理念一致，強調委託單位與受託單位對目標具有集體且一致的立場，換言之，雙方是立基於信任、聲譽與集體目標而發展長期契約關係。此一理論被視為是相對適合來解釋政府與非營利組織之間的委託關係。相對於代理人理論，管家理論認為代理理論委託關係中，受託組織本身的自主性被忽視，即代理理論只考慮委託層面的自利動機和受託過程中的防弊制衡設計，忽略受託組織在委託關係亦有社會動機和成就動機的驅使；換言

之，管家理論將受託者比擬為善盡職責、可被信任和高度承諾的牧羊人或管家，當受託單位相信個別的組織利益與委託者的利益息息相關，自然會竭盡所能地執行委託業務，促使整體利益最大化；惟當委託單位與受託單位利益或立場不一致時，受託單位寧可放棄合作關係，也不會接下委託關係，自然也不會出現代理成本 (Davis, Donaldson, & Schoorman, 1997)。

誠然，就服務內容而言，社會服務的特性是可觀察性與可評估性相對較低，不可預測性高，屬於相對難以委託的服務類型。再者，社會服務契約的另一特性乃是服務的經濟利益相對有限，服務委託價格通常低於市場價格。因此，雖然政府部門在委託關係中握有法規與經費補助兩項優勢手段，對非營利組織的經營自主性與公共性產生若干干擾或壓制效應，但卻也因此必須花費更多管理成本，甚至導致不情願的服務提供者透過篩選機制而排除個案，成為管家理論批判代理理論的主要立論基礎 (Johnston & Romzek, 1999; Romzek & Johnston, 2005; 劉淑瓊, 2005; 劉淑瓊、彭惠, 2007)。

立基於代理理論與管家理論的不同的立場，有助於我們重新思考，政府部門與非營利組織雙方在委託契約關係中，如何可以維護組織本身的聲譽與自主性，但又透過彼此的合作促進集體利益的可能性，本文立基於作者自身參與臺灣中小型非營利組織之經驗，並就此一經驗扣連到政府及非營利組織對於契約的認識與理解，一

方面希望藉此釐清非營利組織與政府部門對契約執行及履約的爭議，另一方面找尋未來倡議型非營利組織承接政府委託案雙贏的可能性。

## 參、研究方法

這篇論文源自作者過去 18 年參與臺灣中小型非營利組織的整理，特別是擔任家總理事長期間的反思。這些在非營利組織工作的經驗包括老人福利領域倡議型組織全職支薪人員三年工作經驗、社會工作倡議型組織之兼職主管一年經驗與不支薪的主管經驗、家庭照顧者倡議組織八年的理監事會決策經驗。回顧參與組織的規模，我工作時期皆屬於中小型組織，全職人數在五人以下。而在擔任家庭照顧者倡議組織理事長期間，全職人員從四人成長十二人。回顧自身從一開始寫方案申請計畫的非營利組織支薪工作人員，轉而成為必須思考組織的使命與定位，以及支薪工作人員的留任策略，視野的轉變不僅源自角色的改換，亦深受政府契約委託之影響。

研究資料主要來自行政院衛生署（後為衛生福利部）自民國 101 年 10 月 16 日至 106 年 12 月 20 日，共計六個階段，以勞務形式委託「中華民國家庭照顧者關懷總會」（以下簡稱『家總』）年度建置全國性家庭照顧者諮詢專線服務及全國性照顧者友善互動式平臺網站的過程，包括政府採購的需求書與契約，家總成果報告，以及雙方往返的公文等，亦包括作者反思與

非營利組織支薪人員的訪談資料。

研究方法採用論述分析（discourse analysis）。所謂的論述（discourse）一般指的是諸多相互關連文本之群聚所產生的實踐效果，在生產、流傳與接收這些文本的過程中，它使得特定事物或對象（object）成為人們所相信的真實，文本（text）可被視為論述的一個單元或論述的物質性體現（Philips & Hardy, 2002），例如法規、契約以及雙方互動產製的文件等。特別需要強調的是，個別文本不可能獨立存在而具有意義，而是在與其他文本間相互關連的「互為文本性」（intertextuality）中顯現，「互為文本性」是指文本的意義存在於文本之間的對話與融合關係；換言之，論述分析就是要從眾多文本之間分析，諸多文本如何經由文本的生產、流傳與接收過程而互相模仿、採用、改寫、誤讀，從而形塑具有意義的社會想像。再者，論述分析認為「事實」的建構必然與文本、論述和脈絡三者之間交互作用息息相關，與其他質性研究方法不同的是，論述分析的預設會更深入檢視意識形態的建構性和動態權利關係帶來的不穩定性，特別是質問社會所生產出來理念和對象如何在社會中掌握建構事實的優勢，以及它如何運用語言、文本來維持此一事實性，從而使行動者認為理所當然。另一方面，每一個論述都鑲嵌在特定的論述社群（discourse community），所謂論述社群是指在相當長度時間內以相同模式的語言、思想與行動來從事某種互動的

群體所形成的論述文類，深深影響社群內成員的思考與行為，從而成為利害相關人從事社會互動與建構社會事實的知識基礎(周平, 2012; 王增勇, 2005)。

誠然，過去在民營化風潮影響下，公共服務的契約委外的市場理性遭受到質疑，同時在實務運作上也出現一些迷思，如「契約委託可以在良性競爭中產生效率」、「政府可以低廉的價格購買高品質的服務」、「政府可以掌控受託單位的服務品質」等。對於政府而言，為了確保服務輸送過程的瑕疵減到最低，以及增加公共責任，紛紛採取相關監督的措施；但對非營利組織而言，面對日益爭多的相關監督規範卻是應接不暇，屢有怨言，認為規範將會不利於服務之推展，並且增加契約委外過程的交易成本(黃源協、蕭文高, 2006; 劉淑瓊, 2011)。這些討論固然重要，但重現契約委託契約執行與履約爭議，應有助於我們回歸方案委託的標的與委託單位特性，重新框定對委託契約此一論述下對委託單位與受託單位雙方的論述形塑。

## 肆、研究發現

### 一、衛福部委託方案源由與家總承接之決定因素

檢視當時委託單位初始的「建置全國照顧者網絡」案需求說明書內容，「背景說明(計畫緣起)」敘明「在社會愈趨高齡化的潮流中，長期照護的需求將是許多家庭均可能需要面對的課題。為了分擔家

庭照顧責任，及時給予家庭照顧者支持，以減輕家庭照顧者身心壓力與負擔，家庭照顧者支持服務體系亟待規劃與建立。然目前家庭照顧者支持服務體系僅以居家式與機構式喘息服務、特別照顧津貼、家庭照顧者團體、家庭照顧者教育訓練、諮詢專線、諮詢網站等零星方式存在，服務無法滿足家庭照顧者的需要，致使服務受限。」計畫執行內容主要有三：「建置全國性家庭照顧者諮詢專線服務、建置全國性照顧者友善互動式平台網站與試辦「一案到底」個案服務方案」(行政院衛生署, 2012)。

對照當時家總對外的文本，包括家總以團體會員名義參與長期照顧監督聯盟的新聞稿、時任理事長王增勇發表的多篇文章(2010; 2011)，以及家總自行發行的刊物都一再強調政府應關注家庭照顧者的需求與服務提供的多元性。譬如王增勇(2011)在「家庭照顧者做為一種改革長期照顧的社會運動」一文中即點出「希望突破目前僅有兩種居家式與機構式服務類型的瓶頸，能夠開發出更多元的家庭照顧多元服務形式，例如支持團體、同儕訪視、電話諮詢、教育訓練等」。家總發行的會訊第67期大篇幅介紹各國的家庭照顧者支持服務，特別是英國的照顧者服務：「英國於1995年訂定「照顧者(認可和服務)法案」(Cares (Recognition & Services) Act)，不僅注重家庭照顧功能，亦將家庭照顧者定位為服務網絡中的新主體，將照顧者照顧能力的評量納入成

為家庭支持脈絡中重要的一環；英國的家庭照顧者總會亦設立了全國性家庭照顧者專線服務，專線的服務以單一接觸（single contact）為原則，也就是打電話求助的家庭照顧者都是由專線服務者同一人服務到底，強調在良好的工作關係中解決家庭照顧者的所有問題。所提供的建議都是個別化（personalized）的實際建議，並提供實質協助以確保家庭照顧者與所需的資源連結。而為進一步提昇服務的可近性，英國家庭照顧者總會建立了一個網路互動系統，其中包括十大家庭照顧者所關切議題的簡易文宣、七千餘個區域家庭照顧者服務方案的目錄、家庭照顧者互動網頁（如 Facebook, twitter, blog）。專線的目的是與家庭照顧者一起發展所需的服務，從專線的服務中瞭解家庭照顧者在面對服務體系時所遇到的問題，以發展解決策略。」（中華民國家庭照顧關懷總會，2011）。我自己亦在家總舉辦的年度研討會直指家庭照顧者教育訓練的相關問題（陳正芬，2011）。從時間序列而言，家總對家庭照顧者此一服務模式具備的專業知識與期待的服務目標的敘明早於行政院衛生署公告此一服務需求書。據此，當我接任理事長之

初，適逢行政院衛生署公開徵求此一方案的服務提供機構。對家總而言，可謂委託機構的契約目標與組織宗旨與倡議理念一致，故理監事會決議投標。

家庭照顧者的需求被看見此段過程可從詮釋結構主義的脈絡來理解。詮釋結構主義的分析取徑包括歷史檔案、文獻、官方文件或各類書寫文本的背後所蘊含的知識結構（episteme）（周平，2012）。透過家總與當時政府部門對於照顧者需求的論述脈絡分析，可以這個由全國第一個以「照顧者」為對象，理監事會成員以專家學者為主的專家論述（expert discourse），由掌握論述位置的專家，透過知識理性生產與再製的過程來界定照顧者問題與需求的策略確實具有影響力，得以被納入政府長期照顧服務的框架當中（陳正芬，2018）。另一方面，從一個非營利組織與政府之間合作關係的發生歷程來檢視（參見圖 1），此時雙方的合作可謂是因關切相同的議題而產生合作關係（官有垣，2001）。

圖 1 非營利 / 政府的互動關係之四 C 模式

|       |     | 目標                  |                   |
|-------|-----|---------------------|-------------------|
|       |     | 相似                  | 不相似               |
| 偏好的策略 | 相似  | 合作（cooperation）     | 籠絡吸納（co-optation） |
|       | 不相似 | 互補（complementarity） | 衝突（confrontation） |

（資料來源：Najam, 2000；引自官有垣，2001）

## 二、進入委託契約後的組織調整與執行問題

回顧上述家總承接衛福部照護司方案委託原因，作為一個長期倡議照顧者需求應被看見的倡議型組織，固然欣慰倡議被接納（陳正芬，2015）。但另一方面，承接照護司的勞務委託也導致家總從一體制外倡議組織轉變為「廠商」，需承擔屢約的責任與相對風險，也因此出現下列二項問題：兩隻專線服務對象之區隔，以及政府契約不連續導致組織出現財務問題。

### （一）兩隻專線服務對象之區隔

如前所述，家總原本為一個小型倡議組織，服務方案係以申請公益彩券方案、聯合勸募方案與小額捐款等方式來提供照顧者支持服務。家總早在 2006 年開辦第一支「家庭照顧者諮詢服務專線」（0800580097 我幫您，您休息）的緣起，是由受過訓練的志工排班輪值接聽，提供家庭照顧者資訊諮詢；而後立基於「一案到底」理念，為提供照顧者深入且個人化的諮詢建議，開始由社工接聽電話（袁慧文，2015）。

衛生署方案得標之後，家總主要面臨的問題是來電對象的區分。前述公益彩券補助的「家庭照顧者諮詢服務專線」，係以建立全國家庭照顧者諮詢服務管道。但在承接衛生署方案之後，雖然招標服務需求書載明「建置全國性家庭照顧者諮詢專線服務」，但立基於家總已向公益彩券申請電話費及行政等相關費用，聯合勸募已補助該專線所需的一名社工人事費，組織不應「一魚兩吃」，用同一支專線來一併作為衛生署方案的成效，獲取雙重的利益。因此，經過數次專家學者會議討論後，家總與委託單位達成共識，決議新專線服務對象設定為「被照顧者已使用長期照顧服務之家庭照顧者」，透過全國長期照顧管理中心之照顧服務專員評估家庭照顧者為「高負荷」者，轉介至家總進行開案處遇，提供線上電話個管服務，評估照顧者之照顧問題與負荷狀況，並協助照顧者資源連結、電話協談與個別化的處遇。同一組織但不同專線之比較如表 1（中華民國家庭照顧者關懷總會，2012；劉昱慶、陳正芬，2016）。

表 1 家總服務的兩支專線比較分析（2011-2016 年期間）

| 補助單位      | 內政部公益彩券補助<br>0800-580-097 我幫您 您休息         | 衛生署招標  |
|-----------|---|--|
| 執行人力與服務模式 | 1. 執行人力 1 人<br>2. 接受民眾來電諮詢<br>3. 單次性諮詢為主。 | 1. 執行人力共 4 人<br>2. 採主動出擊方式，與縣市長期照顧中心合作，由長照中心篩選當地符合長照資格的名單<br>3. 針對高風險性、高關懷需求之個案，提供家庭需求評估及個別化家庭服務處遇 |

|             |   |   |
|-------------|---|---|
| <p>服務分析</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 服務對象：全國民眾，特別不瞭解政府或民間資源之民眾</li> <li>2. 服務形式：由民眾端主動來電。</li> <li>3. 平均通話時間：5-10 分鐘</li> <li>4. 主要問題類型：詢問長期照顧資源</li> <li>5. 執行特色：因補助人力有限，多輔以轉介在地資源的協助，唯受到當地資源的能力限制，多以資訊提供及情緒支持為主</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 服務對象：經單位轉介需要諮詢或一案到底之個案。特別針對在地有高風險或高關懷需求之家庭照顧者。</li> <li>2. 服務形式：由本會主動去電，並與原轉介單位共同提供服務，追蹤服務情形。</li> <li>3. 平均通話時間：20 分鐘以上</li> <li>4. 主要問題類型：長照資源已介入，但仍有因照顧產生的家庭衝突與照顧壓力多數轉介之個案，平均需要 5 次以上的服務提供，尤其以家庭暴力或自殺傾向之個案，需要更為密集的觀察與追蹤的調適問題</li> <li>5. 執行特色：發展與在地合作單位合作機制</li> </ol> |
|-------------|---|---|

資料來源：中華民國家庭照顧者關懷總會（2012）

備註：當時衛生福利部衛生福利部尚未成立，公益彩券屬於內政部社會司業務。

然而，立基於上述專線電話服務對象的區隔，衛生署專線的服務對象係以長照管理中心照顧管理專員評估高負荷照顧者為主，第一期執行方案是選擇與五個縣市之長照中心共同發展此一服務模式，服務量預估是 900 案次（3 位工作人員 \*60 案 \*五個月），當時初估的案量是參考當時政府委託居家服務業務之督導案量（陳正芬、王正，2007）。事實上，電話諮詢服務內涵與居家服務督導並不相同，實有需要透過實作與分析，方能依據其方案特色設定工作人員合理的工作量。但自 102 年 03 月開始，各地長照管理中心轉介總案量約為前 3 個月的「三倍」。經深入瞭解後，發現委託單位為「協助」家總達成契約服務量，將「一案到底」個案轉介量

列入 102 年度地方衛生局照護類業務考評作業項目之一，102 考評項目：家庭照顧者諮詢專線（5 分）；考評依據：落實家庭照顧者諮詢專線個案轉介（5 分）；考評標準：（1）透過填寫轉介紀錄表協助有需求的家庭照顧者連結諮詢專線及相關福利服務；（2）於 5 月底即 11 月底提供所彙整之轉介服務表，則取得 1 分（行政院衛生署，2012）。致使各縣市長期照顧管理中心為達到考核指標標準，大量轉介個案至家總；二個月內由長照中心轉介總服務案量已達 916 案次，其中，卻以「照顧資源諮詢與轉介」所需為最大宗，此現象導致專業服務人力僅能盡快消化轉案量（中華民國家庭照顧者關懷總會，2012）。

對委託單位而言，通常都透過建立一套誘因與約束機制來促使受託單位達成目標。然而，如前所述，委託人與代理人的目標經常分歧。以本招標案為例，委託單位希望透過標案彰顯政府對家庭照顧者需求的重視，服務電話觸及人數的多寡是委託單位在意的目標。就主辦科長角度而言，透過評鑑機制要求長照中心轉介，是幫助家總盡快達成委託的目標數；但對受託單位而言，長期為照顧者提供支持服務的經驗，促使其具備委託單位不具備的專業知識，且立基於自身單位聲譽的維護，主動將同時執行的專線電話服務對象予以區隔，並希望為不同需求的照顧者提供相異的服務模式。但這樣的作法立基於委託人與代理人之間的資訊不對稱的前提之上，雙方的共識即需磨合。如何實現委託單位的目標，又可激勵受託單位此一代理人為實現委託目標而努力，正是家總與委託單位在計畫得標後一年期間的磨合關鍵議題。依據家總與委託單位針對電話專線服務目標數協商的之會議記錄，表明「照顧者一案到底專線服務主要精神不僅是提供民眾電話諮詢，還牽涉到後續服務模式的建立。若以目前 5 個月的期程來說，主要目標應該放在服務模式的建立（包含完成相關服務表格、服務流程 SOP），能完成就不容易了，莫為了趕進度呈現量的部分，但服務模式的建立反而無法深入建置，建議應該是有階段性的計畫」（102 年 4 月會議記錄）。據此，家總寧願在驗收被減價，也不願再接受長照中心為達契約目標數而浮濫轉案，方促使委託單位改變，不再強加長照管理中心將轉案列為評

鑑考核項目。

這過程顯示契約的內容模糊化與彈性化，導致委託單位可以主觀與隨意詮釋專線服務對象，受託單位也被動的接受，一開始並未能採取主動協商。如何在委託契約架構中容許雙方針對服務內容達成共識，或是在執行過程中得以依據服務狀況容許修正與協調的空間，顯然是一個必須被關注的議題。

## （二）政府契約不連續導致組織出現財務問題

另一個致使委託單位與受託單位出現爭議的事件為契約不連續。從整體時間而言，本方案是一連續性方案，時間長達五年以上。但檢視每一期計畫招標與簽約時間的落差，幾乎每一期都有四個月以上空窗期，檢視家總與政府合約，共可分為四期六個階段，依序為民國 101 年 10 月 16 日至 102 年 3 月 31 日、102 年 7 月 29 日至 102 年 12 月 20 日、103 年 4 月 21 日至 12 月 20 日、104 年 2 月 6 日至 12 月 20 日與 105 年 5 月 26 日至 12 月 20 日、106 年 6 月 20 日至 12 月 20 日、共計六個階段，以勞務形式委託家總提供照顧者專線及支持服務。

第一期計畫為試辦方案，方案執行期間僅有五個月。委託結束後，至第二期招標之間的空窗期為四個月；而第二期計畫受限於該單位年度預算編列問題，執行期間又僅有五個月。依據委託單位合約規定，其他相關事項第十點註明「本項委託

業務經費係屬當年度預算，須經立法院審議通過，若有刪減或刪除，將配合調整經費或終止契約，倘遭立法院凍結不能如期支付，得延後辦理支付，或因會計年結束，機關需依規定辦理該款項保留作業時，得視保留核定情形，再行支付，機關不負延遲責任」。依據方案之前履約規定，需聘僱人員為一位督導，三位工作人員。專任人員薪資需依據「行政院衛生署及所屬機關科學及技術類委託研究計畫經費使用範圍及標列標準」編列。以一位大學畢業的專任工作人員為例，月薪加上勞保、健保、勞退金之雇主負擔金額等費用至少 35,000 元。四位人員四個月薪資因計畫的不連續性無法獲得支付，組織需自行籌措費用高達 56 萬。對於當時一個年度預算僅有六百萬的中型非營利組織而言，是筆極大的經濟負荷。委託單位主張承辦單位可在得標再提供服務，但對一個倡議照顧者需求與服務的組織而言，即使政府未補助狀況下仍會想盡辦法提供服務，不會因計畫終止而暫停服務，故同意專案仍繼續執行（家總第九屆第二次理監事聯席會議記錄，2013/2/27）。

但家總仍在過程積極與委託單位多次溝通與協商，委託單位決議本方案應為連續性政策方案，終於將本計畫擴充為二年期計畫。契約的履約期限（執行期間）敘明廠商應自 103 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 20 日（倘決標日在 103 年 1 月 1 日以後，則自決標日起至 103 年 12 月 20 日止）。預估經費項目下又敘明「本採購保留未來

向得標廠商增購之權利」。換言之，新合約可增購一年。這個改變讓家總在 103 年計畫結束至 104 年計畫銜接期間，空窗期從原有的四個月下降至二個月。分析此段採購契約發展歷程，顯示委託單位對「契約期限」有相當程度的主控權，但此主控權顯然是當市場上沒有其他單位參與投標狀況下才開始運用。

好景不常，完成 104 年合約後，新年度招標案履約期間原訂為 105 年 1 月 1 日起至 105 年 12 月 20 日，且當年度計畫契約執行內容新增「總服務人數新增至少 200 人以上」。然而，當時家總雖已依據衛生福利部新招標規定，於 105 年 1 月 26 日投標，並於 3 月 29 日完成採購評選委員會議審查報告，但卻直至 5 月 9 日，才接獲衛福部公文「有關本部 105 年度建置全國家庭照顧者網絡計畫案，無法於投標文件有效期決標，建請貴總會同意延長有效期，以利辦理後續採購事宜」（衛部照字第 1051562763 號），要求家總於 5 月 13 日前函復。在沒有其他選擇狀況下，家總僅能被動回覆「本會同意延長投標文件之有效期（家總（105）字 0034 號）。

即使家總勉為同意延長投標文件的有效期，委託單位卻要求承辦單位需在委託期限縮短狀況下，仍須達成「總服務人數新增至少 200 人以上」目標數。據此，家總再度發文，主旨為「有關鈞部 105 年度「建置全國家庭照顧者網絡計畫案」，原計畫執行期間為 12 個月，現縮短為 7 個月，

故要求本案應考量高負荷照顧者之支持服務與降低照顧悲劇為最高目標，補足 12 個月經費或訂定合理服務個案量為 116 案，請查照」（家總（105）字 0038 號））。事實上，明知發此公文也不可能發揮效果，但誠如當時的家總秘書長所主張，「雖然我們是狗吠火車！但即使挨打，也要叫一聲」。

事實上，雙方針對契約周旋過程中，政府委託單位，具有法律背景的承辦人的分析，亦提出二項見解供法務單位參考：「一、廠商應自 105 年 1 月 1 日起至 105 年 12 月 20 日（倘決標日在 105 年 1 月 1 日以後，則自決標日起至 105 年 12 月 20 日止）以前完成履行採購標的之供應。惟本案因為承辦人之疏失，導致遲於 105 年 5 月 26 日議價，依據執行時間比例計算以 7 個月計算，只要達到 110 人，宜從於驗收時，認定廠商達到需求書之標準。本案履約期限規定為 1 月到 12 月，惟廠商執行期間確實較短，依據行政契約之雙方自由磋商原則，法律解釋上，以比例計算 200 人，於法有據，而且也對於廠商較為公平。二、惟本案能夠執行之廠商，目前只有家總，不宜於需求書上過於嚴格認定，否則對於家庭照顧者之福祉，並非最佳之處理方式。以人次計算上，於字面解釋甚至法律層次，應無窒礙難行之處。惟可能受到解釋模糊之質疑，往後移督促承辦人詳加了解行政程序，於時限內辦理本案，方為治本之道」（文件為雙方溝通之電子信件，日期為

2016 年 5 月 27 日）。但這樣的意見最終並未被法規會所採納。

顯然，委託單位承辦人亦知，計畫需求書之服務人數新增 200 人，目的在於督促廠商勇於任事、精益求精，可解釋為立基於代理理論，期望透過契約規範，追蹤與控制代理人履行契約責任；弔詭的是，當委託單位因自身承辦人員疏失與不可抗力之因素，無法在契約期限之前約齊契約審議所需審議委員人數，卻仍歸咎且要求受託單位達成原計畫規格，不僅凸顯委託單位單方立基於代理契約假設的本位立場，一方面要求片面要求已投標單位同意延長投標有效期，另一方面亦要求受託單位需在縮短期限內達成原定目標，充分彰顯兩方的權利義務不對等關係。另一方面，從論述分析研究分析取徑而言，委託單位依據政府採購法擬定的契約，不僅強化委託單位與受託組織之間的上下關係，藉由年度預算編列與立法院刪減預算來合理化契約不連續對受託組織的影響及迴避相關責任。特別必須反思與關注的是，當委託單位與「廠商」雙方的目標與偏好的策略不相似時，非營利組織與政府之間互動關係從「合作」狀態轉為「衝突」關係時，處於「廠商」地位的非營利組織在爭議審議過程中相對弱勢；政府採購法建構的契約委託書面論述，地位高於業務承辦單位與受託單位實際累積的服務經驗；更重要的是，委託單位內部的「異質性」與「階層性」（採購契約的相關單位包括法規會、政風室與業務承辦單位等）是過往

分析政府與民間在方案委託中較少觸及的面向，而這些單位握有對契約此一文本關鍵的詮釋權力，致使本研究所回顧的受託組織公文表達之意見，業務承辦人的法律見解及對委託組織的分析等，這類經驗的言說都被劃歸在契約之文本之外，被認為是個人的、不可以亦不應影響契約此一正式文本的運作。雖然政府採購法正積極修訂當中，當政府和受託單位極大意見分歧，或是政府內部亦有不同觀點之時，雙向，甚至多向，公正且平等的溝通途徑之顯有必要。

## 伍、家總的承接方案經驗與反思

本文立基於代理理論與管家理論的不同立場，有助於我們重新思考，政府部門與非營利組織雙方在委託契約關係中，如何可以維護組織本身的聲譽與自主性，但又透過彼此的合作促進集體利益的可能性。進一步從管家理論省思，如果服務提供單位本身就會自發地產生有利於組織目標實現的行為，那代理理論觀點中嚴格的制衡機制就缺乏存在的合理性。

事實上，非營利組織成立有其特定的宗旨，本來就可能基於本身或隱而未顯的意識型態或信仰價值設定服務對象的選擇優先順序，而服務對象的選擇又受到政策誘因或其他競爭環境的影響因素。例如英國學者認為志願性組織為因應日漸複雜的社會政治環境，可將之區分為「政府取向的社團組織」（government-oriented associations）、「利潤取向的社團組織」

（profit-oriented associations）、「企業與政府混合取向的科層組織（business/government bureaucracies）」以及「具有企業家精神的社團組織」（entrepreneurial associations）；Billis (1993) 強調的是，為解決社會上日增複雜的問題，社會隨之產生了不少跨部門性質的組織，其功能與結構要素是無法單純被歸類為專屬哪一部門 (Billis, 1993；引自官有垣，2001)。

回歸非營利組織與政府部門之間的契約關係，誠如 Van Slyke (2006) 的提醒，信任、聲譽與監督三項要素缺一不可，政府部門需考量委託單位與委託服務方案特性，市場競爭狀態（僅有極少數供給方），以及自身管理識能等面向。若僅立基於代理理論，委託契約將往拘泥形式、控制與科層化方式發展，受託單位將淪為「代工」。諸多以非營利組織為對象的契約委託研究一再強調，雙方的信任關係與非營利組織的聲譽應是委託的前提要件，立基於在這樣的前提要件之下，監督的形式，包括委託目標、服務標準的設定與權衡、報告機制與監督機制等皆面向都應被更加重視。換言之，如果政府部門未能依據委託案特性修正契約內容與履約方式，將一再迫使臺灣的非營利組織淪為代工，甚至犧牲服務對象權利；正如家總當初為「消化」長照中心轉來 900 通個案狀況下，如何能夠提供一案到底，以照顧者需求為核心的套裝服務？每年不連續的合約條件，即使家總自籌薪資，工作人員疲於應付委託單位對履約要件的狀態下，人員異動率更是受託單位難以承受的隱形成本。然

而，代理理論十分強調「誘因結構」的型塑對於契約委外方案執行的成功扮演了重要的角色；事實上，非營利組織經常在政府委託機關的誘因不足下簽約，財務狀況相對穩定的組織，例如家總還可以在過程中與政府斡旋與抗爭，但此談判空間可能不存在於規模更小的非營利組織。管家理論反而沒有特別著墨於此論述，顯然有解釋的限制性。

若以規劃與執行來解析政府此一委託單位與家總之間的關係，一開始是由家總提出規劃，政府接受此一規劃概念；但在「契約型政府」(government by contract)的慣例之下，政府又將以契約轉移給民間部門，此時家總角色又轉換為執行者，甚至是代工。代工與品牌最大的差別，就是技術與研發的差別。技術是指規格，研發是指市場了解。代工最常犯的錯誤，就是太重視規格，不斷鑽研技術規格的提升，符合委託單位的期待，但沒有確認是否是市場需要的服務。品牌是需要先有對的商品(符合目標市場需求的商品)，加上對的行銷(目標消費者有關的溝通)，才能累積出品牌(瞿宛文, 2006)。回顧家總一開始自創品牌(0800專線)，此一品牌概

念被吸納為政府服務架構，轉化為契約採購服務，家總在諸多契約限制下仍企圖維繫品牌與服務對象需求，但在代工過程中付出的代價是每年近60萬元的自籌人事費用，以及與委託單位之間為了服務需求不斷的折衝協調。代工抑或品牌可謂是服務提供層面的問題，更重要的是，委託單位執行此一專案的人員人事異動頻繁，執行契約委託的相關知識並未有效累積；反而是受託單位，不斷從受託經驗中累積寶貴的服務執行經驗，並將此經驗回饋給委託單位，但這樣的「非營利組織」寶貴的品牌價值往往又在「委託」的過程中不被看見，只被當作一般「廠商」，也就是幫政府「代工」，這些問題集合起來是臺灣社會福利契約委託的整體性問題，除非政府此一委託組織能立基於管理理論，與足以信任且具聲譽的非營利組織共創合宜的政策環境，訂定清楚的社會福利品牌培植與制度發展策略，從委託非營利組織「代工」思維到鼓勵「品牌」建立，方有可能突破現今購買式服務的僵局。

(本文作者為中國文化大學社會福利學系教授；2012-2017年間擔任家庭照顧者關懷總會理事長)

**關鍵詞：**契約委託、論述、代工

**致謝：**感謝家總研究員魏鈺霞與秘書長陳景寧協助收集本文所需契約、會議資料與公文等。以及官有垣教授在非營利組織理論方面的提點。在此一併致謝。

## 📖 參考文獻

中華民國家庭照顧者關懷總會(2012)。建置全國家庭照顧者網絡計畫。行政院衛生署委託業務計畫期末成果報告。

- 王仕圖、官有垣、李宜興 (2017)。非營利組織的相關理論。非營利組織部門：組織與運作 (第三版)，頁 11-31。
- 王增勇 (2005)。社區的再省思？小型化？規格化？產業化？台灣社會研究季刊，59，頁 91-141。
- 王增勇 (2010)。家庭照顧者支持服務的創新。中華民國家庭照顧者關懷總會會訊，12 期，頁 22-23。
- 王增勇 (2011)。家庭照顧者做為一種改革長期照顧的社會運動。台灣社會研究季刊，85 期，頁 397-414。
- 行政院衛生署 (2012)。行政院衛生署委託辦理 101 年度「建制全國家庭照顧者網絡」案需求說明書。
- 周平 (2012)。論述分析。瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞 (主編)，社會及行為科學研究法：二、質性研究法。(pp. 93-131)。臺北市：臺灣東華。
- 袁慧文 (2015)。家庭照顧者「我幫您，您休息」諮詢專線服務。發表於「打通電話 拉起照顧的網」國際研討會，臺北市：中華民國家庭照顧者關懷總會。
- 官有垣 (2001)。第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討。台大社工學刊，4，頁 163-201。
- 陳正芬 (2011)。家庭照顧者之教育訓練利用之相關因素研究，發表於「看見長照服務中的照顧者」研討會，臺北市：中華民國家庭照顧者關懷總會。
- 陳正芬 (2013)。我國長期照顧體系欠缺的一角：照顧者支持服務。社區發展季刊，141 期，203-213。
- 陳正芬 (2015)。照顧者專線在家庭照顧政策的時代意義。發表於「打通電話 拉起照顧的網」國際研討會，臺北市：中華民國家庭照顧者關懷總會
- 陳正芬 (2018)。當潛水的照顧者浮現：家總的成立與路線爭議。蕭新煌、官有垣、王舒芸 (主編)，臺灣社會福利運動與政策效應：2000-2016 年 (pp. 215-232)。高雄市：巨流。
- 陳正芬、王正 (2007)。台北市居家服務方案論時計酬適切性之研究。台灣社會福利學刊，6(1)，頁 93-129。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭，文官制度季刊，2(3)，頁 17-71。
- 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。台大社工學刊，13 期，173-217。
- 劉昱慶、陳正芬 (2016)。新手與資深家庭照顧者諮詢專線服務成效之比較。發表於「二〇一六年台灣社會福利學會年會暨國際學術研討會 - 高齡世代的社會福利轉型—科層治理、政黨與公民運動的交織對話」，嘉義縣：國立中正大學。
- 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 期，

頁 120-134。

劉淑瓊 (2011)。理想與現實：論台灣社會服務契約委託的變遷及課題。社區發展季刊，133 期，頁 462-478。

劉淑瓊、彭惠 (2007)。專業自主？組織自利？論少年安置機構契約委託的篩案問題。台大社會工作學刊，14 期，頁 61-122。

瞿宛文 (2006)。台灣後起者能藉自創品牌升級嗎？臺灣社會研究季刊，63 期，頁 1-52。

Bauer, B., & Hansem, E. (1998). Quality Assurance of Voluntary Welfare: A Question of Morals, Law, Contract or Participation. In G. Flosser & H.-U. Otto (Eds.), *Towards More Democracy in Social Services: Models and Culture of Welfare*. Berlin: de Gruyter.

Billis, D. (1993). *Organizing Public and Voluntary Agencies*. London: Routledge.

Freeman, J., & Minow, M. (2009). *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Philips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: Investigation processes of social construction*. London: Sage Publications.

Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2005). State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.

Van Slyke, D. M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understanding the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 157-187.