



後民營化時代的身心障礙福利機構管理 ——最佳價值與標竿計畫的實踐

黃源協

壹、前言

社會福利機構的經營管理為當前福利服務輸送的重點工作，政府對民間機構亦有一套管理與輔導辦法。此外，目前政府決策者受到民營化趨勢的影響，亦普遍存在著「民間是好的」的觀念，有意將公立的社會福利機構朝「公辦民營」的方向發展。這種觀念的背後影響因素，除普遍認為公部門的無效率與高成本外，主要因素之一也在於試圖藉由民營化的策略，以降低政府在福利支出上的負荷和壓力。然而，在民營化的過程中卻往往存在著兩個重要但卻可能是相互矛盾的訴求，亦即，一方面要以最有效率和最低成本的方式提供服務，另一方面則亦期待所提供的是高品質、「低成本、高品質」也就成為福利服務輸送的最高指導原則。

為確保並提昇身心障礙福利機構的服務品質，身心障礙者保護

法第六十一條規定：主管機關應定期輔導與評鑑身心障礙福利機構。為此，內政部於民國八十八年發布「身心障礙福利服務機構設施標準」與「身心障礙福利機構評鑑辦法」。後者規定中央主管機關對各類身心障礙福利機構之評鑑，至少每三年舉辦一次。此外，政策上，政府高層對公立身心障礙福利機構的經營也鼓勵並規劃朝公辦民營的方向發展。設施與評鑑辦法的引進與實施及公辦民營的政策，其目的皆期望能提昇機構服務的品質。但就後者而言，其背後的基本假設或許認為民間機構的經營應是較有效率的；然而，民間機構真的較有效率嗎？公辦公營注定了沒效率的嗎？抑或只有公辦公營才能維護需要照顧者的基本權益？事實上，因福利服務所針對的人口群往往是社會上的弱勢族群，一味地彰顯效率的重要性，可能會忽略社會的公平正義；然而，若僅談公平正義，而不顧現實的財務負擔，也僅是一種福利的幻覺；若再加上品質問題，則可能使得情況變得更加複雜。

基本上，政府高層決策者對社會福利機構公辦民營的偏好，在

某種程度上是受到意識型態的影響多於對現實面的考察；同樣地，公立社會福利機構對公辦民營的反彈，在某種程度上也是在維護自身既得利益多於事實的需要。一般而言，公、私部門的社會福利機構皆有其存在的價值，以較低或適當的成本提供高品質的服務，也應是共同的共識。為此，是否有一套跳脫出民營化的思維，而將焦點置於成本、效率與品質，或許才是整體福利服務輸送體系與服務使用者的福音。如何藉由現行評鑑與輔導制度的修正，並跳脫出公辦公營與公辦民營的爭辯，應為所需思考的重點。身為福利先進國家的英國，在歷經八〇到九〇年代前半期的民營化發展後，於九〇

年代後期提出超越民營化思維的「最佳價值」(Best Value)策略，並以標竿計畫(Beacon Scheme)為實踐的工具，以做為解決民營化所產生之迷思的新出路。本文旨在引介英國這套超越民營化的新理念及新作法，並闡述如何將之運用於國內身心障礙福利機構的管理與輔導，藉以跳脫出公辦民營抑或公辦民營的爭議，進而能真正提高公、私身心障礙福利機構的經營效率與品質，最終期能為有照顧需求的身心障礙者，營造並提供一個符合身心障礙者需求之高效率與高品質的服務。

貳、從「福利科層」到「強制性競標」

福利科層的失靈，促使民營化政策的出現；民營化政策失靈，衍生出最佳價值策略。因而，最佳價值策略的出現與實踐，可說是奠基在對社會福利民營化趨勢之省思的產物。在英國，一九七〇年代中期的石油危機所衍生的通貨膨脹與失業率的上揚，除降低收入的成長，也因福利需求的上揚，而伴隨著更多支出的壓力，導致持續不斷的財務緊張。戰後對福利國家的共識也遭到侵蝕，特別是以稅率的增加因應福利國家的支出，被保守主義者視為是對自由社會的威脅，且將經濟衰退視為是因「過度統治、過度支出、過度稅收、過度借貸及過度操縱」所致(Rao, 1996:3)。

這些問題反映在福利服務輸送上，即是遲緩、無彈性、不友善及昂貴，以致於民主、公平和效率的理想無法達成(Bryson, 1992:12; Prie:1995:22)。這種福利科層失靈的現象動搖了福利國家的地位，而被保守派人士視為是阻礙國家發展的罪魁禍首。他們認為社會方案製造出巨大的無效率，且要以高稅收和膨脹的預算赤字籌措經費。因而，對保守人士而言，「增節經費並非是一項必要的惡，而是一項必要的善」(Pierson, 1995:1)。為此，以柴契爾(Margaret Thatcher)為首的英國保守派人士，亟欲放棄貝弗里奇戰後福利國家路線，並宣稱以公部門為首的混合經濟(mixed economy)已不再具意義，且譴責它必須為英國經濟的衰退負責。公共服務對國家的政治和經濟力量是一種耗損，福利國家已經被抑制創新的公共服務科層所擄掠，其利益在於擴張服務和擴大其預算(Rao, 1996:4)。因而，福利國家不僅是疲弱經濟的受害者，同時也是始作俑者(Pierson,

1995:4)。在此情境下，效率的追求便成爲因應財務危機的重要議題，而大多數對這類問題的反應，即是倡導公共服務大規模的民營化，且堅信其法則即是：無政府產物（no state production）（Judge & Knapp, 1985:131）。

新右派對福利國家的不信任和質疑，於一九七〇年代後期開始影響到經濟與社會政策。在福利服務供給上，他們將成本的急遽上揚歸咎於缺乏管理或管理不足，管理被視爲是提昇福利服務輸送之經濟、效率與效益的管道（Mooney, 1997:241）。一九八〇年代中期以來，這種思維帶給公部門的管理極大的衝擊，傳統的僵化、階層及科層的公共行政模式，逐漸爲強調彈性及市場爲基礎的公共管理模式所取代。新右派的標的在於欲以一個較小規模、競爭和多元部門，取代福利巨靈，如衛生、住宅和教育的服務，儘管大多數經費仍來自於公部門，但競爭因子被導引進福利供給體系，這種具市場原理的福利民營化策略的引進，即是欲將更多的權力由服務供給者轉移至服務使用者。

一般而言，民營化可被歸納爲四種類型，包括：(1)公共資產的出售；(2)付費；(3)契約外包；以及(4)去規制化（Ascher, 1987:6-7; Braddon & Foster, 1996:3）。在福利服務領域裡，以契約外包的類型獲得較多的關注，所謂契約外包係指一個組織與另一個提供財貨或服務的組織簽訂契約，本質上，這是一種採購的形式，若這種契約透過法令的規制必需要付諸競標，這便形成所謂的強制性競標（compulsory competitive tendering, CCT）（Cutler & Waine

（1997:89）即指出，CCT是民營化重要的一環，它意味著一系列的服務必需要運用競標的義務，且競標必須是在一規範的架構內運作。在英國，一九九〇年代這種CCT被引介到健康和社會服務領域，而發展出購買者和供給者分離的準市場（quasi-market）運作模式（Healy, 1998）。

參、從「強制性競標」到「最佳價值」

強制性競標的引進被視爲將可創造出福利服務輸送的責信、多樣性、成本效益和彈性。責信的改善是因爲詳盡的契約可確保財務的適當性和品質的管控；多樣性在於多個提供者獲得經費補助，將可提供消費者做多重的選擇；供給者的競爭將可促進成本效益；彈性則源自於經費可被迅速地配置或較易於刪減（Healy, 1998）。

然而，契約化的高交易成本被低估，且部分被隱藏，這種爲執行、管理和監督競標過程和契約之超額行政成本現象，已被描述爲是一種大型的科層文書追逐遊戲（Lewis, 1993; Healy, 1998）：購買者、供給者和消費者間之不同既得利益的衝突，例如，購買者的彈性可能意味著對供給者和消費者是較缺乏保障的，此乃因爲補助經費可能被刪減或終止；複雜的契約程序唯有大型的機構較易於因應，因而小型機構將被阻隔在外，進而發展成獨佔的情境，對消費

者而言，較少的供給者將意味著較高成本和較少選擇；當服務提供不再，其直接責任和抱怨將被導向供給者，政府將可因而規避壓力；透過嚴謹敘明的契約，在服務另一位顧客前，工作人員少有時間發展一種助人關係，而形成了一種照顧的商品化；此外，供給者將可透過其相當大的財務和政策監督來宰制供給者，這使得自主性成爲一個政府和志願部門間之爭論性議題（Healy, 1998）。

顯然，理想上CCT固然可爲福利服務輸送開闢一條追求效率的管道，但卻也可能因操作上的現實因素，其所製造的問題多於解決的。英國的「現代化地方政府——以最佳價值提昇地方服務」白皮書（Modernising Local Government—Improving Local Service through Best Value）即指出：

在CCT下，服務品質往往被忽略，效率的獲得既不均且不確定，且在實務上也往往被證明爲是沒有彈性的。員工的成本非常的重，往往導致高員工流動率，且令那些想要提供品質服務者士氣低落。同時強制性也引起反抗，以致於地方政府與民間部門的提供者，皆不能夠理解從健全的伙伴關係所獲得的是甚麼，且幾乎所有的競爭本身即是目的。簡言之，CCT提供給員工、雇主和居民的是一個不幸的交易，因CCT將被放棄（DETR, 1998a, para. 1.5）。

該白皮書也指出，有效率和效能的公共服務是一個健全民主社會的組織絕對必要的一部分，許多地方政府認知到其必要性，且往往在艱困的環境中成功地達到很高的標準，但有些則較不成功，且所提供的服務卻落後於可用資源所可獲致的（DETR, 1998a,

para. 1.2）。因而，該白皮書進一步指出，政府要有改善地方服務的務實作爲，服務輸送的方式不應該是受意識型態所決定，若有更好、更有效率和更有效能的輸送方法，就沒有必要將服務訴諸競標不問（DETR, 1998a, para. 1.6 & 2.1）。爲此，一九八〇和一九九〇年代社會福利民營化急先鋒的英國，在新工黨政府（The New Labour）主政下的社會服務，已逐漸揚棄前保守黨政府對民營化的主張，而朝向一種強調績效、品質、責任的「最佳價值」目標邁進。

肆、最佳價值的意涵與特性

甚麼是最佳價值？最佳價值意指：(1)在合理的價格下有更佳的服务品質；以及(2)給予地方居民更多的決定權。亦即，最佳價值被界定爲是有符合明確標準（含價格和品質）的義務，以期能以可用之最具有經濟、效率和效能的方法提供服務（DETR, 2000a:7）。將這種理念運用於地方社區服務，即是地方政府的官員和員工有責任與義務傾聽地方居民的聲音，並善用自己的優勢，發展超越傳統疆界的新服務輸送方式，以爲社區居民提供優質的服務。最佳價值的理念在操作上是許多要素所構成，例如，徵詢服務使用者的意見、績效指標的使用、執行檢視以及公佈績效計畫等。長久以來，這些要素已各自被視爲是有助於實務的運作，但將他們全皆聚集在一起以形成一個整體架構，卻是一件新穎的嘗試。因而，最佳價值可說

是在可用資源的範圍內，視地方和國家對優質服務輸送的優先次序，將服務以有意義的方式聚集在地方層次，以讓地方政府在工作上能和公、私與志願部門建立伙伴關係，以發展新的服務輸送方式（DETR, 2001a）。

我們可以進一步由「現代化地方政府」白皮書及一九九九年的「地方政府法」（The Local Government Act 1999）所做的五點重要承諾，對最佳價值做更明確的詮釋。亦即，地方政府要實踐的承諾包括（DETR, 1999a:3-4）：

1. 決策（policy making）：必須確信服務相關的決策是要更多的參與、策略和前瞻性，而不是僅在反應短期的壓力。
2. 具回應的公共服務（responsive public services）：所提供的公共服務必須要符合民眾的需求，而非僅在反應服務提供者本身的便利性。
3. 有品質的公共服務（quality public services）：必須提供有效率且高品質的公共服務。
4. 資訊化的政府（information age government）：必須使用資訊科技以管理使用者需求的服務，而非僅是跟在科技發展的背影。
5. 公共服務（public service）：必須重視公共服務，且要處理少數團體代表不足的問題。

「現代化地方政府」白皮書也提到，要如何以「最佳價值」達到提升地方政府服務的品質與績效，並賦予最佳價值意義及指標。改善地方服務的品質及所輸送之服務的效率與經濟，是現代化地方

政府之政府方案的一個主要的目標，它所宣告的地方政府負有獲得「最佳價值」的承諾，將是達到改善的主要方法。最佳價值主要特性展現於其十二項原則（LGA, 1997; DETR, 1998a:9）：

1. 責信（accountability）：最佳價值的任務在於地方政府應對地方居民盡義務，包括納稅人及地方政府服務的顧客，績效計畫應該要能支持地方對其選民所做之責信的作法。
2. 效能（effectiveness）：最佳價值的達成不應僅是有關經濟和效率，也同時要能顧及地方服務的效能和品質——標的和績效的設定要能反應對新制度的支持。
3. 服務適用性（applicability to all services）：適用服務範圍要能比CCT所涵蓋的還要廣。
4. 競爭但不強制（competition but not compulsion）：並不預設服務非要民營不可，一旦該制度付諸施行，服務即沒有強制付諸競標的義務，但是沒有理由解釋若服務可以更有效率的方式提供，為何還應該要被直接輸送，重要的是要看什麼是最可行的。
5. 唯有競爭是不夠的（competition alone is not enough）：競爭將持續做為一項重要但並非唯一的管理工具，且它本身也並不足以展現出已獲致最佳價值。
6. 國家標準（national standards）：中央政府將持續地對服務的提供設定基本架構，就如同有些地區目前已被納入國家的標準範疇。
7. 績效的標的（performance targets）：詳細的地方標的要能顧及到國家的標的，並有明確的指標協助地方政府彼此之間的比較。

8. 績效的訊息 (performance information)：國家和地方的標的應該要能建立在績效的訊息上，這是任何卓越的管理者所必要的。

9. 審核證明 (audited evidence)：審核過程要能證實績效訊息的統整和可比較性。

10. 公共訊息 (public information)：審核者要能向社會大眾說明最佳價值是否已達成，且要能夠對補救性行動的方案有建設性的貢獻。這將包括供改善之一致的測量標的，以及依共同同意的計畫報告進度。

11. 部長介入的權力 (Secretary of State's power to intervene)：當一個機構未能表現最佳價值，在審核委員會的建議下，要有讓部長可介入指導的規定。

12. 部長最後的權力 (last-resort powers of Secretary of State)：部長介入的方式要能適合於失靈 (failure) 的狀態。

顯然，這些原則明確地表明，最佳價值的任務在於地方政府必須對地方居民盡義務，包括納稅人和使用者。這些原則也強調服務的品質和成本事宜，且認為若有更好、更有效率和效能的輸送方法，就沒有必要非將服務訴諸競標不可；競爭仍將扮演重要的角色，設定績效的標的以做為經常性服務檢視的一部分，以及依地方績效標的公開報告成就，將是展現是否有達成最佳價值的基礎；儘管中央將協助地方解決績效失靈，但若地方政府不願或未能迅速有效的導正，中央也將毫不猶豫的以更直接的方式進行干預。

伍、中央政府與地方當局的職責

在公共服務上，最佳價值策略的實踐，並非僅是中央或地方政府任何單一方面的責任，而是彼此皆要致力於以一種平等伙伴共同致力於服務的提供，此外，民間部門與服務使用者亦不能自外於此一策略的運作，因而，它是中央政府、地方政府、民間部門與服務使用者，必須共同建立伙伴關係以力求最佳價值理念的實現。

在強調服務的多元性和彈性時，一九九九年地方政府法即提及伙伴關係在輸送最佳價值的重要性：

……任何一個供給者本身能夠保證最佳價值是不可能的，而是當局（指地方政府）應從最佳供給者引出，不管是公、私或志願部門，並積極地設計出多樣性；輸送服務方法的多樣性及可選擇服務供給者的多樣性。藉此，真正的彈性可被建立在地方的服務，使得他們更能夠回應未來的需求和機會 (Local Government Act 1999: Part I Best Value:5)

這即是政府何以強調伙伴關係在實踐最佳價值的重要性，與民間和志願部門的伙伴關係，與其他地方公部門的伙伴關係，與中央政府本身的伙伴關係，與其他部門共同的行動，地方當局可為其社區附加真正的價值：透過對所有人的生活品質之不斷的改善，透過地方居民所追求之更高品質和更有效率的服務…… (Local Government Act 1999: Part I Best Value:5)

底下茲就英國政府所公布之相關文件，歸納說明中央與地方政

府在最佳價值的實踐上所應扮演的職責或任務 (DETR, 1998a, 1998b, 2001a, 2001b)

一、中央政府的職責

1. 績效指標基本架構的建立：為提昇地方當局提供服務的責任度，中央政府的主要職責在於設置一套績效指標的基本架構，其主要內容為地方執行最佳價值所應具備的重要要素 (DETR, 1998a, para.4.1)。例如，詳列績效指標和標準 (DETR, 2001b)。因此，中央政府要考慮到如何發展一套能夠反映地方政府整體績效之既簡單且敏銳的指標架構，以及在不同服務領域之中央政府和地方當局間適切的關係。此外，指標必須要具有彈性，以讓地方當局在運用時能回應其地方的社會環境。若對照這些指標出現績效不佳，將意味著有必要去解決潛在的問題，且對整體機構的成效提出問題 (DETR, 1998a, para.4.5)。

2. 設定最佳價值當局的績效標的：績效標的是一項重要的改善趨力，它讓地方當局、審核者、監察者和服務使用者，可明確地判斷一項服務是如何被執行，以及若要將績效提昇到一定的層次所要做的是那些事 (DETR, 2001b)。

3. 最佳價值的績效審核：每年檢視地方當局的績效計畫，並提供績效查核結果供地方居民作判斷，以實踐由地方居民對最佳價值做最終判斷的可能性。

4. 對未能獲致最佳價值的當局做介入：政府承諾對未能獲

致最佳價值的當局做介入，唯除非是特別的情況，否則仍須以地方民主監督為前提，以盡量減少中央的直接介入，但卻仍保有最後的介入權。

二、地方當局的職責

1. 參與規劃基本的績效檢視方案：在早期階段，地方政府被期待要能承諾一項由他們和中央政府共同參與規劃的基本績效檢視方案，並藉此方案以讓自己可清楚地看到別人是如何看待他們的績效 (DETR, 1998a, para.4.2)。

2. 公佈最佳價值績效方案 (Best Value Performance Plan)：地方當局應每年公佈供檢視用之最佳價值績效方案的細目，如對績效指標、標準和標的所做的說明。方案的擬定除需參照中央所訂之基本績效檢視方案之指標，以讓讓機構間在一個共同和一致的基礎上做比較。此外，為使得方案能符合社區的需求和優先性，也務必要與服務使用者或潛在服務使用者討論，並將其意見慎重地納入考量。(DETR, 1998a, para.4.1..2001a, 2001b)。

3. 視地方資源與民眾需求設定服務的優先次序：礙於資源上的限制，地方政府若要提供面面俱到的服務，恐會有其實際上的困難。因而，地方政府要能瞭解地方民眾的期待及可提供服務的資源和機會，以便能在一個可被接受的價格下提供穩定、符合民眾需求及高品質的服務 (DETR, 1998b, para.7.8)。

4. 以合理價格提供適當品質的服務：地方當局扮演服務提供者者

時，要能夠藉由和其他地方做比較，以確定自己是否是在一個合理的價格下，提供適當品質的服務。中央希望能鼓勵機構間相互比較，以強化責任並將更寬廣的觀點注入績效檢視的方案（DETR, 1998a, para.4.4）。

陸、基本績效檢視與地方績效檢視

在最佳價值的脈絡裡，績效的達成與否需由三個面向來分析：

(1) 績效指標 (performance indicator)：亦即執行一項任務時，一個最佳價值當局績效的測量單位，績效指標為衡量地方當局的服務能否達到經濟、效率和品質的重要工具；(2) 績效標準 (performance standard)：亦即所提供的服務之可被接受的最低層次，該層次須與符合最佳價值當局任務的執行，且能夠藉由績效指標予以測量，若未能符合績效標準，通常將被判定為該項服務或任務未能通過最佳價值的測試；(3) 績效標的 (performance target)：亦即在有關績效指標的測量上，能達成最佳價值當局期待的績效層次。

如前所述，中央有職責建立基本的績效檢視架構，以做為地方當局績效計畫建立的參考，並做為彼此間相互比較的基礎。而地方當局則必須徵詢利害關係人的意見後，設定服務標的和每年公告地方績效計畫 (Local Performance Plans)。中央與地方之績效指標建立的內涵分別說明如下：

一、基本績效檢視

(Fundamental Performance Reviews)

每項檢視的主要結果將是有關經濟、效率和效益之改善績效標的的設定，以及一項顯示出他們是如何被達成的行動計畫。實務上，基本績效檢視在於透過所謂「4Cs」來做為檢視最佳價值的依據之一：

1. 挑戰績效 (challenging performance)：亦即挑戰為何某一特定的服務應被供給及何以如此提供，這對開啓一種全新方式來滿足社區需求的可能性有其重要性。一般服務提供的方式對風俗和習慣的回應，往往甚於對當前環境測量的回應。檢視要能挑戰傳統提供服務的方式，也期待藉由檢視而出現服務提供的新方式 (DETR, 1998a, para.4.8 & 4.10)。

2. 比較績效 (comparing performance)：亦即透過各種相關的指標與其他機構進行比較。一般而言，地方當局可自由決定其檢視服務和設定標的的指標，但若有些全國性的指標可讓地方當局與其他單位比較其所呈現的績效，將有助於機構間彼此相互學習，進而促進績效的改善。指標的設定要以民主的方式，將服務使用者和潛在供給者的觀點納入考量 (DETR, 1998a, para.4.11)。

3. 徵詢意見 (consultation)：在設定新績效標的時，地方當局被要求要能徵詢地方納稅人、服務使用者及更廣泛的地方企業之意見。其徵詢的方式將視服務性質、徵詢過程和問題議題而定 (DETR,

1998a, para.4.14)。此外，也要能將員工的意見納入，以便能夠改變其所提供服務的方式，且能夠讓他們對服務情境和雇用條件表示意見。當員工能夠分享機構對高品質和高效率服務的要求，將會是一種促進持續改善的最有效方式。

4. 競爭 (compete)：最佳價值的架構將不要求服務被民營化，也將不去詳細列出服務應如何被提供，然而，它卻意味著若有更有效率和效益的方式可被運用，則服務便不應被直接的提供，因而，競爭將持續作為獲得改善之必要的管理工具，並且是一種展現以透明方式獲得最佳價值的重要方法。中央政府將公佈法定的指南，一個機構也要對服務有一個明確審核的方法，以便能夠負責讓所提供的服務是符合最佳價值的成本和標準之要求 (DETR, 1998a, para.4.16)。此外，執行一種基本績效檢視的過程，應該要能被設計來扶植與所有可能的提供者之公開和建設性的對話。因而，鼓勵一種健全和多元市場的地方服務，不應被視為是一種地方政府的負擔，而是為地方居民獲得最佳價值服務的必要步驟 (DETR, 1998a, para.4.17)。

基本績效檢視過程的設計，是要確信所要求之效率和品質改善的標的已被設定。儘管要求持續改善是最佳價值的基本目標，但並不意味著每項服務的品質和價格每年都應改善，而是除中央所設定標的或所要求的最低標準外，也須考慮到地方有關支出優先次序的決定，以及地方對特定服務之價格和品質間的平衡。設定持續改善的方法即是要求機構就其所選擇的績效指標，設定短期(如一年)

和長期(如五年)的標的，這些要求要儘可能以一般或更詳盡的用詞詳細列舉出，例如 (DETR, 1998a, para.4.19)：..

1. 年度效率的標的：要能呈現出年年皆有改善。
2. 長期服務的標的 (五年)：標的設定時，可反映出機構前五〇%或前二五%的績效；或是要求表現較佳的機構自己設定每年改善的標的，或在價格減少下仍能維持其標準，並可能限定在中央所指定的指標。
3. 年度服務的標的要能符合長期的標的。

二、地方績效計畫 (Local Performance Plans)

中央提出服務績效改善的標的，以及由基本績效檢視所導出之達成標的的機構方案，每年被公布在地方績效計畫，且也需要說明機構提供給大眾的各項主要服務，這些將是地方為服務品質和效率負起責任的主要方式，特別是這些計畫說明有關 (DETR, 1998a, para.4.21; 1999a)：..

1. 報告所要提供的服務是甚麼，以及如何提供。
2. 目前提供服務的狀況與績效，包括與其它機構績效的比較，特別是依照中央所設定的指標。
3. 徵詢服務相關人士及民眾意見的說明書。
4. 以年度和更長期為基礎確定未來的目標，包括民眾對未來可期待的服務狀況，以及時程表。
5. 對達成目標的方式做評述，包括主要資本方案和投資的計

畫，設計來改善績效之程序和購買的改變。

地方績效計畫要能回應一個機構的共同目標，包括持續性的發展，若他們要完成中央對他們所期待的角色，也必須要避免過度的明細，他們可藉由特定為個別服務所做之計畫予以補充（DETR, 1998a, para. 4.22）。在最佳價值的的要求下，當相關服務的績效被做基本的檢視後，新的年度標的必須被納入其所存在的特定服務計畫及地方績效計畫，且要在年度開始前對外公告。因而，最佳價值將透過法定的架構及特定為個別服務所做的各種安排來達成（DETR, 1998a, para. 4.23）。

柒、最佳價值的績效指標與評估

最佳價值是英國政府在推動現代化地方政府的一項關鍵因素，且要求最佳價值當局對其本身職能的運作須有不斷改善的義務。最佳價值的核心理念是法定績效管理架構，該架構提供給由中央所設定的一套全國性的績效指標和標準，供最佳價值當局年度報告的參考。在指定給地方當局的指標和標準，政府試圖要去確保他們是一套能均衡的反應廣泛的地方服務，以避免績效或資源偏向有利於指標較大權數的區域，同時也能夠確保他們可代表政策上的優先次序。在實務運作上，指標要能反映資源使用的效率、服務的品質和服務使用者的經驗。最佳價值績效指標包括兩種類型（DETR, 2001b）：

1. 最佳價值整體適當性指標（The Best Value Corporate Health Indicators）：即提供一個機構整體表現的檢視，其指標是設計來反映地方當局做為民主或責任機構，以及負責管理大部分公共支出的單位之基本能力和績效。

2. 最佳價值服務輸送指標（The Best Value Service Delivery indicators）：即反映全國對地方服務輸送的關注，這些指標的設計是要使得不同機構間的績效能夠做比較，包括不同機構的類型，以及一個機構內之不同時間的比較。機構必須要參照所有的指標，就其所提供之相關服務設定標的。

為了確保最佳價值績效指標能給予一個均衡的檢視，政府採取了五個績效取向（dimensions）：

1. 策略目標（strategic objectives）：何以服務會存在，以及所試圖要達到的是甚麼？

2. 成本/效率（cost/efficiency）：承諾給一項服務的資源，以及其所轉化輸出的效率。

3. 服務輸出成果（service delivery outcomes）：為達到策略性目標，服務是如何被管理的。

4. 品質（quality）：明確地反映出服務使用者對所提供之服務品質的感受。

5. 公平取得（fair access）：服務取得的便利性和公平性。

除了最佳價值績效指標外，尚有審核委員會績效指標（Audit Commission Performance Indicators）和地方績效指標（Local

Performance Indicators) 、審核委員會是一個法定的獨立單位，其任務在於與利害關係人發展並詳列其認為適合於地方當局的績效指標，並以一種志願性的方式經營。這些指標在經過效益的檢視後，適當的部分將建議政府將之納入最佳價值績效指標。地方績效指標是一個地方績效和機構對地方需求回應的一項重要測量工具，它讓機構可依其地方環境和服務優先性自動設定目標。

地方績效計畫是提供對照績效的主要管道，社會大眾也可據以評估服務的績效是否已達最佳價值，若服務未能符合計畫所設定的標的，地方當局便清楚地確認其計畫，並於後續的地方績效計畫指出要採取甚麼樣的解決行動。對地方績效計畫之訊息的信賴度和正確度之檢測，並確定計畫是符合法定架構，這種檢測對計畫本身和過程之獲得支持和信心皆是很重要的，又這種由外部所執行的檢測，除必須要與建立地方責任的目標一致，也要務實的考慮到地方可用的資源。為此，外部檢測者要能熟悉地方政府的運作，並且要能參與達成最佳價值之體系和過程的評估 (DETR, 1998a, para.5.1-5.3)。

最佳價值所要求的外部檢測，應將其目標置於強調效率和適宜之審核工作，以及強調服務品質的稽核 (DETR, 1998a, para.5.4)。一個有效的外部檢測有賴相對可被評估之績效的明確架構，及有回應監測者能夠評估計畫和績效的明確標準，以及有明確的鼓勵地方採取補救失敗行動的機制 (DETR, 1998a, para.5.8)。此外，也要有對外部監測者的證明文件納入年度地方績效計畫的法定要求

(DETR, 1998a, para.5.9)。而是否達成最佳價值，最終將由地方居民做判斷，審核者／稽核者可能會被要求提供相關資訊，以讓地方居民對是否最佳價值有被達成，取得其自己的看法 (DETR, 1998a, para.5.12)。為此，審查者所評估之地方的績效和實務之標準，要能有更嚴謹的說明。外部審核者同時也要能證實地方政府未能完成其計畫設定的標的，審核者／稽核者也有責任在其審核證明書或公共報告書為此做強調 (DETR, 1998a, para.5.1)。證明書的內容也許包括，是否地方政府有就特定的標的採取適當的步驟來解決個別的缺失，以及是否有要求其計畫提出補救性的措施，以做必要的改善 (DETR, 1998a, para.5.14)。

對再好的地方當局，有時也難免未能達到所設定標的的要求，對此，中央會期待在無需外部行動下，就能很快地讓問題獲得解決，並回到正確的狀況。然而，在少數情況下，在某些機構失靈的範圍，可能會嚴重到必須立即採取行動。因而，中央要能有一個快捷的通告系統，以讓外部審核者／稽核者在看到明顯失靈時，即可儘速通知部長，以便思考採取必要步驟 (DETR, 1998a, para.5.15)。

失靈可能是實質的失靈 (failure of substance) - 也可能是過程的失靈 (failure of process)：實質失靈是指與標準或標的相關之績效的不足，包括：(1)單位成本維持高於其他類似情境的地方，而未能以較高的品質或較大的地方需求做解釋；(2)對照所列的標的，其服務的標準惡化；(3)未能改善與其他相關當局的績效；(4)未能達成地方所設定之績效標的；以及(5)未能符合特定的國家績效標準。過程

失靈即是最佳價值所必須要的程序未被遵守，或改善績效的選擇被無理的疏忽，包括：(1)未能徵詢意見或沒有對所徵詢的意見做回應；(2)未能檢視績效不足的領域；(3)未能完成對五年期所有服務供給之檢視；(4)當服務被檢視時，過份疏忽供給的替代方式；以及(5)未能設定充分的要求標準 (DETR, 1998a, para.5.16-18)。

在正常的環境下，地方當局對失靈的解決需扮演主要的角色，外部督察者和審核委員會視狀況予以協助，法定架構也要能對一些特定狀況下不願意探究的地方當局，提供可能解決的方法 (DETR, 1998a, para.5.19)。若地方當局無意採取必要的補救措施以改善績效，除其聲望將會降低外，中央在減少直接干預的前提下，將與地方當局協會商議，以對失靈者採取必要的影響力 (DETR, 1998a, para.5.20)。亦即若地方政府未能獲致最佳價值，在最糟的狀況下，政府承諾將做外部的介入，唯這種介入仍以地方民主的監督為前提，例如，地方政府協會，中央只有在非常特別的狀況下才會介入，如嚴重的疏忽而影響地方居民的最佳利益，以及地方沒有立即改變或改善的可能性 (DETR, 1998a, para.6.1-6.5)。

介入應被設計是一種快速有效的影響，且介入的權力將必須反映在失靈的本質與原因，同時也要有充分的彈性以保證盡量減少介入的範疇。最初，介入應著重於導正失靈，例如，對競爭運用仍有局限的地方當局，介入也許可要求他們將服務付諸競標；若是管理上的失靈，則介入可能最常被要求藉由徵詢或指派，以讓機構接受外部的管理協助，最不得已的手段則是中止其服務，並將服務轉移給

其他機構或第三者 (DETR, 1998a, para.6.6)。

成功的最佳價值當局將可獲得財務上的獎勵，此乃因為它將釋放出稀少的資源提供其他需優先處理的事務。其誘因在於有能力使用因效率而節省的資源，並將之轉移到補助新的服務或改善服務，或降低地方稅的負擔，這即是如何以最佳價值強調經濟、效率以及品質，以及何以服務績效的檢視必須是全面的，並在探究替代補助和輸送地方服務方式的影響是深遠的 (DETR, 1998a, para.6.12)。

捌、最佳價值與品質方案

品質是成功的最佳價值執行的要件之一，儘管許多的品質方案本身將不能保證最佳價值，然而，若能夠使用得宜，對最佳價值的達成將可提供很大的協助。一九九九年的現代化政府白皮書鼓勵所有的公部門組織，要能善用四項主要品質方案，包括：EFQM 優質模式 (EFQM Excellence Model)、員工投資者 (Investors in People)、標誌憲章 (Charter Mark) 與 ISO9000。這些方案對最佳價值的實踐皆為有助益的工具。四項品質方案之內涵概述如卜 (DETR, 1999a:51; DETR, 2000, pp.13-18)。

1. EFQM 優質模式 (The EFQM Excellence Model)

優質模式是一個彈性且奠基在經驗性基礎的設計，以用於評估

組織各面向之優點及其待改善部分的全面性架構，它幾乎適用於任何組織的全面性架構，且目前也獲得各種規模的公、私部門所採用，以藉由定期評估來協助監控進度、檢視優點及確認改善的機會。優質模式是由九項標準所構成，區分為使能者（enabler）（the how）和結果（results）（the whats）。前者是有關組織本身如何佈局、組織如何管理員工和資源、組織如何規劃其策略，以及組織如何檢視和監控其重要過程。後者則是組織達成的是甚麼，這些包括組織受雇者和顧客的滿意度，它對廣泛社區和重要績效指標的影響。

大多數組織是以蒐集與優質模式相關的九個標準之證據做出發，其結果可能從一個快和粗略的指南，到一個完全被證明和外部確認的報告。這種自我評估檢視出組織優點和缺點的概況，包括發展一個對優先改善行動計畫具重要性的「改善的範圍」（Areas for Improvement）。他可能對照優質模式標準而給予組織績效評分，其主要價值在於可對組織整體績效做簡略的判斷，或者是為了頒獎的目的。多數過去使用優質模式的組織，一般較不會對其績效評分，而是將重點置於待改善的範圍。

參照優質模式所做的自我評估，其功用在於（DETR, 2000:29）：

1. 確認優點及尚待改善的範圍。
2. 參照一個被廣泛認可的模式，提供每年的績效評估。
3. 以一種合理的價格，對整個企業提供一種優質的判斷。
4. 提出一個可供瞭解所有品質及改善措施的架構。
5. 營造改善的新動機。

6. 給予洞察世界等級的實務。
7. 促進與其他各種組織做比較。

多數優質模式的使用者發覺，其詢問有關組織各面向所採取之嚴謹和結構的方式是一種苛求的過程，它往往迫使人們去思考過去未曾想過的議題，或者是以新的方式去處理議題。由於這種詢問過程是以參照優質模式之自我評估為核心，其結果可能會對組織的優勢和待改善的範圍，形成一個非常清新、詳細和有益的寫照。這種塑造有關組織健全狀況之可靠證明的能力，對檢測也是有幫助的。儘管優質模式並非是一種審核工具，但它詳細的點出需改善之處，或所面對的問題，再加上有效的改善計畫，對組織向外部監測者展現出其管理行動的實際效用之能力，扮演著一個重要的角色。因而，優質模式最好被視為是一個對組織有幫助的支持性工具，但卻不是一個可被用來實踐所有最佳價值的面向。

在最佳價值的實務運作上，最佳價值被視為可扮演多種不同的角色，包括：

1. 將共同願景和策略性目標連結到特定的服務措施。
2. 鼓勵顧客中心和持續的改善。
3. 確認待改善的特定領域。
4. 發展能夠管理變革的績效指標。
5. 鼓勵創新和學習。
6. 透過自我評估，以促進主導權和對變革的承諾。

二、員工投資者(Investor in People)

員工投資者是為有效投資在員工培訓的一套國家標準，以便達到組織目標。員工投資者是基於四項重要原則的一套標準，包括：

1. 上級承諾要發展所有員工。
 2. 定期檢視員工訓練和發展的需要，以及一套符合需求的計畫。
 3. 整個雇用期間之訓練和發展的行動。
 4. 組織有效投資於員工訓練和發展之成效測量。
- 員工投資者是對任何部門之任何規模的任何組織皆開放的，成為一個「員工投資者」的步驟包括：

1. 蒐集更多相關標準 (The Standard) 的訊息。
 2. 初步評估：瞭解組織達到全國標準的程度，並確認拉近差距的行動。
 3. 發展員工及必要的方法。
 4. 進一步評估：一旦組織符合標準，將正式地被承認是一個「員工投資者」，並藉由標誌使用予以公告。
 5. 再評估：組織要能確信多久要被依照標準再接受檢視，其期間必須要能確信持續改善已成為維持標準之必要的部分。
- 員工投資者對組織與對員工個人皆是有益處的，對組織而言，其主要的好處包括：

1. 一個更有系統的訓練方式。
2. 一個明確且基於工作需要的訓練。

3. 改善員工的溝通。

4. 員工對工作有較佳的認識。

5. 員工有較高度的動機。

6. 更熟練的員工。

7. 從其訓練的支出獲得更好的價值。

8. 增加獲利性。

對個人而言 (DETR, 2000:34)：

1. 增加工作滿足。

2. 訓練和發展使得他們能有更好的工作表現。

3. 認知和結構的發展。

4. 在組織中有更大的榮譽感。

5. 改善績效和承諾。

員工投資者和最佳價值之間，在許多層次上互有關連：

1. 全機構目標的建立：最佳價值要求全機構目標的建立，以及設定共同的財務和資源之優先性，這與員工投資者之強調員工對組織目標和願景認知的重要性有關連。

2. 績效檢視和 4Cs：機構必須要與績效表現最佳者相比較，且必須要依照特定指標被評估。員工投資者給予機構有能力與員工發展領域表現最佳者相比較。

3. 最佳價值的獲取 (持續不斷的改善)：在測試最佳價值的品質和成本上，機構必須要有一個方案來進行持續不斷的改善。員工投資者提供品質保證和管理的新方式，讓員工處於一種要求持續改善

的環境中。

4.個人和團隊改善方案：使用個人和團隊的改善計畫，是達成持續不斷改善的一種方式。第一線員工在最佳價值的推動上扮演著重要的角色。因而，在一個團隊脈絡中，個人必須能夠考慮如何能夠改善個人績效，以便能夠在一個發展和合作的環境裡，促進個人和團隊目標的達成。這些計畫可做為一種最佳價值方式的重要特性。

三、標誌憲章(Charter Mark)

標誌憲章是政府表彰和鼓勵優質公共服務之公部門的獎勵計畫，同時也擴展到提供公共服務且至少五〇%以上經費是來自政府的志願部門。符合條件的單位能依照標誌憲章之指標，對其服務做自我檢測並提出申請，若經過評估且達到服務的優質標準，便可獲得標竿憲章獎(Charter Mark Award)的公開表揚。接受評估者將可獲得評估者給予的回饋報告，以確認其缺失及改善的建議，未能得獎者也可參與回饋的檢討會，以便對其申請做更詳細的討論。

標誌憲章是一項優質的標準，而非一種競爭。組織參照十個指標接受評估，處理的面向包括：服務標準、與其他機構的合作、徵詢顧客和第一線員工的意見、取得和選擇、公平對待、資源的有效運用、以及一個方便的申訴和救濟體系。因而，為獲得標誌憲章，組織必須要展現出直接從服務使用者和潛在使用者找尋觀點外，也要能夠從廣泛的社區找尋，並將兩者使用於服務的改善；他們同時

也必須要能夠展現出從不同的區域、不同族群和社會背景徵詢使用者。此外，有許多方式可發覺人們所要和所想的是甚麼？有些是單純且成本相對較少，有些則是要更多的資源，組織要能夠善用資源來滿足需求，並達到經費的有效使用(Value for money)。

標誌憲章之基於有效資源使用的考量，以及非常著重於使用者滿足和工作上的伙伴關係，這些對最佳價值理念的實踐皆有其不可或缺的重要性。因為它提供一種從服務使用者的觀點來檢視服務之適當性，便可能會衍生出以顧客為中心的服務導向，進而讓組織的服務輸送更能夠以結合方式提供。然而，最佳價值所要徵詢意見的對象，已超越使用者和潛在使用者，而到其他利害關係人，因而，其所諮詢的對象要多於標誌憲章。但在實務運作上，標誌憲章已被發現是一個驅使服務改善、顧客導向和激勵員工參與改變的重要方法，特別是第一線員工投入顧客意見的徵詢，已被發現有助於服務的改善(DEFTR, 2000:16)。而這即是標誌憲章對最佳價值的重要貢獻。

四、ISO 9000

ISO 9000 是一個協助組織確認程序和文件的工具，以使得他們能確實地滿足顧客的需求。為了成為ISO的註冊者，一個組織必須要依據此一國際標準的要求要件，檢視和記錄其程序，並準備一本品質手冊，將其管理系統交由第三者做評估。換言之，組織必須要能夠：

1. 明確說明他們做些甚麼。
2. 將所做的蒐集在一本品質手冊裡。
3. 確信已做到自己所說的。
4. 確信其行動是有效的。
5. 對其所做的做改善。

一旦品質系統就定位且建立起，將會有一個認證單位進行獨立的評估，以檢測是否符合標準所要求的要件，並確信所宣稱的程序已在實務中運作。ISO 9000 的好處可歸納如下：

1. 改善效率。
 2. 更善用時間和資源。
 3. 改善服務績效的一致性，因而能夠有較高程度的滿意度。
 4. 改善大眾對組織的印象。
 5. 改善溝通、士氣和滿足感：員工瞭解被期待的是甚麼。
 6. 透明的溝通和過程。
- 最佳價值的有效輸送需要明確、能夠為參與者所理解之過程，以及以文書表明提供一項品質和持續的保證。最佳價值的檢視需要去評估過程，以確保他們是有效率的，避免浪費和重複，以及提出有效的輸出和成果。ISO 9000 以明確的界定和說明一個組織的程序和過程，以支持最佳價值。這些程序包括：
1. 協助確信消費者的需求能被清楚地確定。
 2. 協助減少錯誤和顧客申訴的量。
 3. 協助確認績效改善的機會。以及

4. 提供明確的方案，以讓輸送的服務達到所要求的標準。

前述之 EFQM 優質模式、員工投資者、標誌憲章與 ISO 9000 等四項品質方案各有其特色，儘管其各自或其總和的效果，尚未足以符合最佳價值的的要求，但各自對最佳價值的實踐，確有其重要的貢獻。無論是公、私部門，若能善加追求前述各項方案的認證與肯定，皆將有助於讓機構獲致最佳價值的殊榮。

玖、最佳價值的實踐——標竿計畫

為實踐「現代化地方政府——以最佳價值提昇地方政府服務」及「現代地方政府——與民有約」兩份白皮書所提之「最佳價值」理念，在實務上所採取的作法為「標竿計畫」(Beacon Council Scheme)。其背後的原理乃在於地方當局在確保地方居民應盡可能有最佳生活品質上，應扮演一個重要的角色；其目標則在於為每個人提供最好的服務，進而讓公共服務能提昇並達到現代化的標準。作法上乃在於藉由選拔與表彰表現優異的地方當局，並鼓勵將其最佳的實務經驗做分享與推廣。此外，長期而言，其目標也在允許表現較佳的地方當局，去嘗試新的自由和彈性，以期能進一步追求或創造另一績效的新高峰。因而，標竿計畫可分成兩階段，首先是著重於區辨出表現最佳的地方當局，並將其最佳實務推廣至其他地方。第二階段將特別允許標竿當局嘗試新的自由和彈性，以便最終可將其成果更

廣泛地推廣到其他地方 (DTLR, 1999a)。

標竿資格的授與將會基於公開、透明和公平的選擇指標，且將會接受一個獨立諮詢小組的所做的建議。第一階段標竿資格的授與將給予在一項特定服務或某面向服務領域表現優異者。選擇將著重於那些對地方居民而言是重要的特定服務或某面向的服務，特別是對那些標竿計畫可協助提升標準的計畫。標竿資格的授與將不僅反應卓越表現，同時也是有益的過程，被授與標竿資格的當局將會被稱為標竿局 (Beacon Council)，並授予標竿局的標誌 (Beacon Council logo)，以表彰該局在某項服務或某面向服務被授與標竿資格 (DTLR, 1999a)。

所有地方當局皆可由最佳的實務經驗中學習並獲益，也皆可申請標竿資格的認證 (DTLR, 1999a)。標竿局要如何申請呢？為了確信地方當局能夠一起參與標竿計畫，每個地方當局可申請政府每年所選定的某項服務或某面向服務領域的標竿資格。同時，每年政府也將邀請所有的地方當局試圖參與標竿資格的認證，並發行或可在網路上取得申請格式，政府將依據其所陳述的指標為基礎，針對申請標竿資格認證者做評估 (DTLR, 1999a)。

評選指標必須要時常修正，特別是必須要把新的績效和新的指標納入考量。標竿計畫的目的是要藉由最佳實務的推廣，以提昇地方當局的標準，但若要靠由全國性的方案一次將整個地方當局的工作完全的納入或處理是不可能的。因而，為了建立一個焦點方案，大約有半數的服務或某面向的服務領域，每年將被選為做授予標竿

局資格。每年地方當局將會與地方政府協會、改善和發展機構以及標竿方案諮詢小組，協商選擇某項服務或某面向服務。其選擇將著重於 (DTLR, 1999a)...

1. 地方居民認為重要的議題。
2. 對地方居民和地方當局有實質的好處。
3. 地方當局能夠展現出的，且對其他地方也將具有價值的創新服務。

4. 標竿計畫能夠從事真正改善的範圍。
被選定為標竿局者，必須負起責任，將其獲得授予標竿資格的經驗和實務分享給其他地方當局。他們將以舉辦六天的開放觀摩及談論其它創新方式進行，這將由政府改善和發展機構做全國性的統整 (DTLR, 1999a)。此方案將著重於獲得標竿局之優異結果的方式。標竿局一項必須要做的工作，且必須能夠提供其它當局參與一項有價值且值得學習經驗的標竿計畫，中央政府對這種最佳實務的推廣計畫將會給予補助。(DTLR, 1999a)

標竿計畫可說最佳價值策略的實踐，其目的乃在採取漸進但積極的作為，以讓地方當局某項或某面向服務的績效，在達到標竿局計畫所選定的績效指標之標準者，便可接受政府部門授予的標竿資格標誌，以肯定並表彰其卓越表現。取得標竿局認證者即是一項榮耀，也是一份責任。他必須要能藉由開放觀摩日，展現其被認定績效卓著的部分，以讓其經驗和實務能因而推廣，或提供其它單位追求標竿資格的學習對象，藉此，以使得卓越的服務績效能產生擴

散作用，以全面提升服務的績效。這種標竿認證的方式，可說是一種追求社會服務機構品質提升的重要方法。

拾、最佳價值、標竿局與社會福利機構管理

最佳價值與標竿局計畫，其適用範圍擴及到包括社會服務在內的各項地方公共服務輸送，在英國經過近三年的試辦與實際推動，已被視為是一項成功的計畫，並普遍對該計畫具有正面的反應（Rashman, Hartley & Gulati, 2001），且陸續的在推廣中。事實上，我們可從前述對最佳價值與標竿局的詳細分析，歸納出這套相互關連的措施，在許多面向上並不強調民營化的理念，但卻充滿著現代管理的思維。這種跳脫出公辦公營或公辦民營爭執的窠臼，而以一套非常著重品質和效率的作法，其許多特點吻合現代社會福利機構經營管理應有的作為，茲將這些特點歸納如下：

1. 績效管理：最佳價值與標竿計畫之強調藉由基本績效檢視與地方績效檢視來達成其目標，特別是其內容中對績效指標、績效標準與績效標的強調，以及標竿資格的認證，皆彰顯出「績效」實為最佳價值核心之所在。

2. 持續改善：最佳價值是指在合理的價格下，要有更佳的服務品質，持續不斷的改善便成爲重要的手段，最佳價值績效評估後的

回饋，可作爲內部對服務輸送檢討改善的參考，且必須要在每年的地方績效做說明，以做爲後續追蹤之用；此外，獲得標竿認證單位也會將其經驗與其他單位做分享，將有助於機構績效的往上提昇。

3. 注重彈性：最佳價值對績效指標的設定並非是僵化或不變的，在中央的基本績效檢視上，提供給地方參照及做爲比較的基礎，但也認爲績效指標必須要有彈性，以讓地方當局在運用時能回應其地方的社會環境。

4. 鼓勵創新：最佳價值所追求的不僅是不斷的改善外，也鼓勵機構除挑戰自己的績效外，也要能挑戰傳統提供服務的方式，以期出現提供服務的新方式。

5. 實質獎勵：最佳價值除著重於標竿資格認證之榮譽授予外，也讓表現優異者可獲得財務上的獎勵，以表彰其對有效率地善用資源之貢獻。

6. 目標管理：最佳價值要求機構就其所選擇的績效指標，設定短期（如一年）和長期（如五年）的標的，且要求要詳細加以列出，其年度服務的標的要能符合長期的標的。

7. 伙伴關係：最佳價值的策略運作，要求其中央政府、地方政府、民間部門與服務使用者，在工作上必須共同建立伙伴關係，以求其理念的實踐，進而發展新的服務輸送方式。

8. 全面參與：基本績效檢視將機構是否有徵詢納稅人、服務使用者、地方企業及機構員工意見，納入爲其評估的重要指標。

9. 員工訓練：最佳價值鼓勵機構能結合「員工投資者」的品質

方案，透過員工的培训與發展，以為鼓勵機構員工的服務才能奠定必要的基礎，進而能提供更高品質的服務。

10. 由下而上：最佳價值除鼓勵機構追求各項品質方案的認證，最重要的在於自動參與標準計畫，以追求標準的認證。這種追求認證的方式並非是一種強制性質，而是一種以榮譽導引機構發展，是一種出自機構自身的動力。

最佳價值與標準計畫的十項特性，將機構的經營管理從民營化的爭議中，導引到一種以強調績效、效率和品質為焦點的議題，在不排除競爭的前提下，鼓勵機構透過自我評估追求服務的績效與效率，且其適用對象也不僅侷限於公部門或私部門。儘管其使用對象並非以社會福利機構為主，但社會服務亦為標準計畫的一環，且其理念、運作方式與作法，值得嘗試將之運用於社會福利機構的管理。本文底下將以政府對身心障礙機構的管理與輔導為例，比較並分析如何從最佳價值的理念和標準計畫的經驗，擷取其可供借鏡與學習之處。

拾壹、臺灣身心障礙福利機構的 評鑑與輔導

民國八十二年台灣地區已立案之身心障礙福利機構僅有七十五家，民國八十八年增至一一七家；為增進身心障礙者服務效能，及

提升身心障礙者服務品質，內政部於民國八十八年修正發佈「身心障礙福利機構設施標準」，其中第四條將身心障礙福利機構區分為住宿機構、日間服務機構、庇護工廠及福利服務中心等四項。此外，該法亦鼓勵民間設立或採委託民間經營之公設民營機構急遽成長，截至民國九十年底，台灣地區身心障礙福利機構共計一九二間，包括公立機構十二間、私立機構一三五間以及公設民營機構四十七間。除可供身心障礙者收容養護、日間托顧、庇護訓練等傳統性服務外，更增加了個案管理、臨託服務、諮詢服務等因應時勢需求的服務方案。

隨著民眾福利需求意識的上揚，福利機構經營品質已漸獲社會的關注，身心障礙福利機構的經營亦不例外。為提升身心障礙福利服務機構服務品質，保障受服務者之權益，內政部於民國七十一年首次辦理身心障礙機構評鑑，其後於七十五年、七十九年及八十二年也辦理三次評鑑。之後，內政部於民國八十八年六月訂頒「身心障礙福利機構評鑑辦法」並於民國九十年辦理台灣地區身心障礙福利服務機構第五次評鑑（吳美瑩，二〇〇二）。茲將評鑑辦法與九十年之評鑑實施計畫要點歸納（摘錄）如下：

1. 目的：為提升身心障礙福利服務機構服務品質，保障受服務者之權益，依法定期辦理評鑑，以瞭解各機構業務推展狀況，經評鑑優良機構獎勵，評鑑欠佳需要特別協助之機構，聘請專業人員協助輔導，促進其業務發展。

2. 主辦單位：內政部。

3. 進度：

- (1) 八十八年十二月一日至八十九年六月三十日召開評鑑委員會，擬訂評鑑實施計畫，成立評鑑項目規劃小組，規劃評鑑項目及手冊，確定評鑑方式、程序、安排評鑑日期及其他評鑑相關事宜。
- (2) 八十九年七月十六日至九十年一月十五日辦理公告評鑑項目內容。

(3) 九十年一月十六日至九十年一月三十一日辦理受評機構自評及評鑑人員講習。

(4) 九十年二月一日至九十年九月三十日進行實地訪評。

(5) 九十年十月一日至九十年十二月三十一日彙編評鑑報告，確定績優機構，辦理獎懲及確定需協助輔導之機構。

4. 評鑑項目：包括組織管理、建築物及設施設備、專業服務、權益保障、改進及創新措施、其他經評鑑委員會決議評鑑之事項。

5. 評鑑類別：分為以下兩類：

(1) 托育養護機構：以提供生活及社會適應能力缺損之身心障礙者，日間或住宿生活照顧及訓練之場所。

(2) 福利服務中心：直轄市、縣市政府自行設立或輔導民間設立，以提供身心障礙者及其家庭支持性服務之場所。

6. 評鑑辦法：

(1) 依據「身心障礙者保護法」第六十一條規定：由內政部成立身心障礙福利機構評鑑委員會（以下簡稱評鑑委員會）。委員會置委員二十五人，其中一人為主任委員，由內政部社會司司長兼任，其

餘委員分別由各級主管機關、具有身心障礙福利實務經驗之專家、身心障礙者團體或家屬團體及身心障礙福利機構各聘代表六人組成之，共同研議評鑑實施計畫、評鑑項目內容、工作手冊、獎懲輔導暨相關事宜。

(2) 本次評鑑依地區分為北（含東）、中、南三區共六組進行（福利服務中心一組、托育養護機構類依地理區域分為五組），由委員選擇參與組別，並責司各區域之評鑑工作事宜，而以評鑑委員會為最高決策單位，統籌規劃，協調及督導評鑑小組工作之進行。小組成員原則上至少包括行政主管一人、實務專家學者一人、身心障礙者家屬或其代表一人，機構代表一人，參加評鑑人員應遵守利益迴避原則，以維評鑑之客觀公正。

(3) 因台閩地區身心障礙福利服務機構數量已達一七五所（八十九年五月），為求效率，確實掌握進度及節省評鑑時間，得聘請若干評鑑人員協助評鑑委員辦理各區域之評鑑工作事宜。

(4) 評鑑方式依評鑑手冊辦理，受評機構應受評之項目，由評鑑人員會同主管機關依機構服務對象及性質，選擇適用項目評定之。

(5) 評鑑手冊於評鑑前先寄予受評機構自評及填寫基本資料，俾便機構了解評鑑項目內容及供評鑑人員了解機構概況。機構自評時，亦得對不適用之項目，建議不納入評鑑。

(6) 評鑑時間原則如下：日間服務機構五〇人以下者四小時；五十一人以上者八小時；住宿機構一〇〇人以下者八小時，一〇一人以上者十二小時，庇護工場及福利服務中心評鑑時間參照日間服務

機構標準辦理。

(7)評鑑人員對受評機構之觀感及建議，應於評鑑時與機構相關人員及主管機關充分交換意見，並於二週內研提書面資料交主辦單位彙辦。

(8)評鑑時受評機構之主管機關應派員會同評鑑人員共同確定機構受評項目、經營、管理方針及提供必要之諮詢與交通支援等。

7. 獎勵與輔導：

(1)為鼓勵身心障礙福利服務機構提昇服務品質，本次機構評鑑凡達到獎勵標準者即予實質獎勵，無名額之限制。受評機構最後核定等第分為優等（九十分以上）、甲等（八十一—八十九分）、乙等（七十一—七十九分）、丙等（六十一—六十九分）及丁等（六十分以下），凡榮獲優等、甲等之機構將依機構規模大小核發獎牌、獎勵金或遴選其工作人員出國考察及觀摩。

(2)評鑑獎勵金由受獎機構用於獎勵全體員工。

(3)列為優等機構之行政主管機關有功人員，由內政部函請其主管機關予以行政獎勵。

(4)被評鑑為丙等或丁等之身心障礙福利機構，各級主管機關應停止政府資本支出之補助一年，並由地方主管機關遴選適當之專業人員或委請績優機構定期予以輔導；對於其應積極改善之事項，由主管機關督導其限期改善，逾期未改善者，依身心障礙者保護法第六十七條規定令其停辦或撤銷其立案許可。

從上述的評鑑辦法與實施計畫觀之，在身心障礙者保護法、身

心障礙福利機構評鑑辦法及其他相關辦法（如身心障礙福利服務機構設施標準、身心障礙福利服務機構設立及獎勵辦法）的規範下，對台灣身心障礙福利機構的管理已建立某種程度的架構，也可為接受服務的身心障礙者提供基本的保障。然而，為提昇機構服務品質及追求更高的效率，這種評鑑制度仍有其侷限之處，茲歸納說明如下：

1. 評鑑是一種由上而下方式，易於有「應付」的心態：評鑑的規劃由政府主導，機構參與甚為有限，且是一種由上而下的方式，受評機構多數居於被動，可能導致應付的心態，對品質和效率的提昇難以有效紮根。

2. 評鑑是一種事後監督考核，而非事先的導引：績效指標具有指導和監督的雙重功能，但因評鑑指標是在評鑑日前不久始給予，僅能做為事後考核和監督之用，無發揮事先指導的效果。

3. 評鑑欠缺前瞻性的目標管理：評鑑至多每三年舉辦一次，間隔時間過長，難以將機構的經營管理，以目標管理的方式逐步導向具有前瞻性的績效標的。

4. 評鑑內容與指標欠缺充分溝通與彈性：儘管評鑑委員會是由相關的利害關係人所組成，唯因國內身心障礙機構的異質性甚高，所設定的評鑑內容與指標適用性有限。

5. 評鑑成績等級過於複雜，易衍生機構計較心態：身心障礙機構之評鑑等級多達五層，評鑑後易導致機構對成績的重視多於品質的改善或提昇。

6.評鑑項目的未將機構經營成本納入考量；身心障礙福利機構評鑑的層面甚廣，唯並未將機構提供服務和營運成本納入考量，不足以彰顯出機構的真正績效。

7.評鑑後之追蹤輔導措施不足，評鑑流於例行性；儘管評鑑辦法對績效不佳者有輔導或懲罰措施，唯欠缺一套制度以分享表現績優者之經驗，且對績優者之後續更高品質的提昇或創造，欠缺有效的激勵作用。

拾貳、最佳價值對台灣身心障礙福利機構管理的意涵

表一為台灣身心障礙福利機構評鑑辦法和實施計畫，與最佳價值的標竿計畫之各面向的比較分析。

表一 身心障礙機構評鑑制度與最佳價值標竿計畫之比較

面向	評鑑制度	最佳價值之標竿計畫	兩者比較
目的	提昇機構服務品質，保障服務使用者之權益。	在合理的價格下有更佳的服务品質，服務使用者有更多的決定權。	兩者皆強調服務品質，唯後者也將服務價格和使用者的參與納入考量。
主辦	1.內政部 2.成立任期三年的評鑑委員會，委員包	1.中央主管部門 2.成立任期三年之十位成員組成之標竿	1.兩者皆由中央主管機關主辦，且皆成立相關委員會辦

位	評鑑率	評鑑範圍	評鑑標準	備審
<p>括政府官員、實務專家、身心障礙者團體及機構代表。</p> <p>評鑑委員會為最高決策單位。統籌規劃，協調及督導評鑑小組工作之進行。</p>	<p>評鑑率至多每三年舉辦一次。</p>	<p>保障、改進及創新等），其評定以加總後的整體績效為準。</p>	<p>分項評鑑（如組織管理、建物與設備設施、專業服務、權益保障、專業服務、權益保障、改進及創新等），其評定以加總後的整體績效為準。</p>	<p>1.由評鑑委員會研議評鑑實施計畫、項目內容、工作手冊、獎懲輔導及相關事宜，評鑑委員</p>
<p>局諮詢小組（the Advisory Panel on Beacon Council）。</p> <p>小組成員為公、私部門所推薦之專家學者。</p> <p>3.獨立的績效審核委員會與督察小組。審核委員會每年出版最佳價值檢測指南。</p>	<p>每年辦理，且約以五年期為長期目標，年度（短期）計畫須扣緊長期發展計畫。</p>	<p>機構可申請整體機構之認證，亦可就其服務項目申請個別認證。</p>	<p>機構可申請整體機構之認證，亦可就其服務項目申請個別認證。</p>	<p>方、民間部門、服務</p>
<p>理。</p> <p>2.委員之組成兩者皆具有代表性。</p> <p>3.後者之獨立審核小組每年定期出版指南，以做為地方或機構申請認證之導引。</p>	<p>前者為不定期性辦理，間隔時間較久，且沒有短期和長期目標的區分。後者年年辦理，且將機構短期目標的設定，及其彼此間的銜接視為評鑑的重點。</p>	<p>前者以機構整體表現為準，後者除可申請機構整體認證外，亦可分項認證。</p>	<p>前者之評鑑籌備過程訂政策，並以法律規範之，且籌備過程納入中央、地方、民間部門、服務</p>	<p>組成評鑑小組。後者認證準備過程，則是</p>

獎	輔佐性計畫 未涉及其它輔佐性計畫	評鑑指標 1. 評鑑指標由評鑑委員會負責擬定，並於評鑑前寄發機構自評，機構對不適用之項目，得建議不納入評鑑。 2. 評鑑項目內容約於評鑑日半個月一半年前期間公告。	會研議。 2. 評鑑小組之組成：至少包括行政主管一人、實務專家學者一人、身心障礙者家屬或其代表一人，機構代表一人。
1. 凡達到獎勵標準者	運用 EFQM 品質模式、員工投資者、標竿憲章、ISO 9000 等，以協助服務品質的提昇。	1. 基本績效指標著重於確認機構對績效的挑戰、比較，以及意見的徵詢和競爭性。 2. 地方或機構參照中央的指標，再依本身的特性，擬定接受的認證項目的相關指標。	務使用者等利害關係人的意見。 2. 中央於認證前一年徵詢各界意見後，頒訂中央基本檢視項目；地方亦須於年度前完成利害關係人意見，並將年度所欲達成的目標明列於地方績效計畫。
1. 達到績效標準者授	後者能善用各項既有的品質計畫輔助機構提升服務輸送品質與效益。(註：目前台灣已有一家身心障礙福利機構申請通過 ISO 9000 的認證)	前者之評鑑指標由評鑑委員會制訂，也考慮到機構的性質而具彈性，唯指標給予係在年度中，甚至接近評鑑時始給予。後者認證指標考慮到中央的通則性與地方的特殊性，也在年度開始前完成評鑑指標、標準與標的。	一系列政策、法規和方案的制訂過程，且每年年度開始前，在徵詢各界意見後予以修正並公告；涉入過程中的除中央外，也包括地方或機構本身的各項準備。
前者分等第予以確認	儘管最佳價值之標竿計畫並非完全是針對社會福利機構而設置，但社會服務輸送亦為其重要的一環。在檢視國內身心障礙福利機構評鑑上的作法及其限制後，為提昇國內身心障礙福利服務品質，並兼顧到成本效益，從前述最佳價值的理念及其標竿計畫之特點，有些理念與措施，值得做為我國身心障礙福利機構在未來的經營與管理上的借鏡與學習之處，茲歸納如下：	4. 被評定為丙等或丁等者，停止政府資本支出之補助一年，予以輔導，並限期改善，對於逾期未改善者，令其停辦或撤銷其立案許可。	與勵 即予以實質獎勵，無名額限制。 2. 評定成績分優等、甲等、乙等、丙等、丁等。 3. 凡榮獲優等、甲等之機構，依規模大小核發獎牌、獎勵金或遴選其工作人員出國考察及觀摩。優等機構之行政主管予以行政獎勵。 3. 若經評鑑後未能達到最佳價值者，將由外部督察者和審核委員會視狀況提供可能的解決方法；在最糟的情況下，為確保服務使用者的權益，政府(部長)有權做外部的介入。

1. 培養機構追求績效的真正動力：標竿資格認證的是一種由下而上的主動申請，這種主動精神可導正評鑑制度之由上而下的被動態度。

2. 促進持續不斷的學習與改善：最佳價值與標竿計畫在於追求不斷的改善，且其實施的方式在於藉由機構自己提出年度追求績效標的的計畫，並透過自我評估反省機構之績效，標竿計畫的外部評鑑結果也提供機構績效改善的具體建議。此外，亦藉由向標竿機構學習及自我的創新，讓機構經常地處於一種改善與追求新績效的情境中。

3. 前瞻性目標的設定與追求：標竿計畫強調機構績效的長期與近期績效標的，且標的的設定是由機構自行設定，並以階段性的目標實踐之，這種自我挑戰的目標設定，可導正評鑑制度之欠缺績效連貫性的限制。

4. 績效指標選擇的彈性：標竿計畫認證的指標係由機構參照中央的基本檢視架構，再依其機構的性質提出，可避免績效指標的運用過於僵化。這種彈性的機制可適度導正一致性的評鑑指標之適用性的限制。

5. 利害關係人意見的徵詢：在績效標的及指標的設定上，要求需徵詢服務使用者、員工或其他相關人士的意見，這不僅對有助於顧客導向服務的實踐，也有助於持續不斷改進意見的蒐集。

6. 鼓勵追求其他品質相關方案的認證：最佳價值鼓勵機構追求其他有助於提昇機構服務品質的相關認證，EFQM 優質模式、員工

投資者、標誌憲章或 ISO 9000 等，這些雖不能代表最佳價值的獲得，但卻對最佳價值有貢獻。這將可導正評鑑制度的單一評鑑模式，而讓機構對服務品質的追求有更多元的參考依據。

7. 品質與成本兼顧的績效標的：最佳價值和標竿計畫將品質和成本皆列入績效標的的考量，儘管台灣多數的身心障礙福利機構民營多於公營或公辦民營，但在效率的考量下，若能將最佳價值對價格和成本的因素納入考量，將有助於釐清公營、公辦民營與民營三者間之效率的比較。

8. 競爭仍是機構管理的重要工具：最佳價值鼓勵機構透過自我比較，及與其他機構比較以爭取更高的績效，對於未能符合績效標準者，亦保有介入權，並將服務轉移給其他機構或第三者。這將可補充評鑑制度之欠缺比較性而導致競爭不足的現象。

9. 全面性與局部性績效兼顧：標竿資格的認證可申請機構整體或項目的認證，有助於機構以循序漸進的方式導向機構整體目標的發展。這將可補充評鑑制度僅著重於機構整體的等第，而忽略項目間的優劣。

拾參、揮別民營化的迷思——代結論

儘管社會福利民營化強調福利服務輸送的經濟、效率與效能，但在實務面的運作，卻將福利的提供導引到一個「重競爭、輕品質」的困境裡，特別是 CCT 的文化，讓福利服務的輸送成爲一種不幸的

交易。民營化為傳統福利科層的服務輸送方式開創出一種新局面，但卻也製造出一些新興的問題。最佳價值理念與策略的提出，及其以標竿計畫的實踐，讓陷於民營化困境中的福利服務輸送開創出另一條新出路。最佳價值並不排斥公部門的直接服務輸送，也不否定競爭在對提昇服務績效的貢獻，其重要的貢獻乃在誰能真正的獲得適當成本與高品質的服務。

受到福利民營化思潮的影響，我國政府不僅將公營事業的民營化視為當代的政策重點，也將目標指向社會福利機構，除許多新設的機構朝公辦民營方式辦理外，對為數很少的公立社會福利機構，也有類似的政策取向，因而，台灣目前對社會福利機構的發展，在某種程度上是朝向他國迷思的方向邁進。儘管他國的政策和作法，因文化和社會基礎的差異，並不見得完全適用於台灣社會，但其走出或超越民營化的嘗試及其所走的新方向，卻是值得我們做為借鏡與學習的。目前政府對身心障礙福利機構的評鑑與輔導，雖對服務品質的提昇有其積極正面的貢獻，但相較於標竿計畫，其不足之處仍甚為明顯。為此，若能將最佳價值與標竿計畫的實踐作法，嘗試將之引入國內的社會福利機構管理，藉以追求兼顧成本與品質的服務輸送，並去除公營與民營間的爭議，或許將可為國內的福利服務輸送帶來一個新的契機，進而以務實的作法來揮別對民營化的迷思。

（本文作者為暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授）

參考文獻：

- 吳美瑩（二〇〇二）。身心障礙福利機構運用 ISO 9000 品質保證制度之個案研究。國立暨南大學社會政策與社會工作系碩士論文。
- Asher, K. (1987). *The Politics of Privatisation: Contracting out Public Services*. Basingstoke: Macmillan.
- Braddon, D. & Foster, D. (eds) (1996). *Privatization: Social Science Themes and Perspectives*. Aldershot: Dartmouth.
- Bryson, L. (1992). *Welfare & The State*. London: Macmillan.
- Cutler, T. & Waive, B. (1997). *Managing the Welfare State*. Oxford: BERG.
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (1998a). *Modernising Local Government—Improving Local Services through Best Value*. London: TSO.
- DETR (1998b). *Modern Local Government—In Touch with the People*. London: DETR.
- DETR (1999a). *Local Government Act 1999: Part I Best Value*. London: DETR.
- DETR (2000). *Guide to Quality Schemes and Best Value*. London: DETR.
- DETR (2001a). *New Roles, New Opportunities: The Role of Elected Members in Best Value*. London: DETR.

- DETR (2001b) . Best Value Performance Indicators for 2001/2002, London: DETR.
- DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions) (1999a) . The Beacon Scheme—Prospectus, London: DTLR.
- DTL' R (2001) . The Advisory Panel on Beacon Councils—The Beacon Council Scheme consultation on themes for future rounds, London: DTLR.
- Healy, J. (1998) Welfare Options-Delivering Social Services, Australia: Allen & Unwin.
- Judge, K. & Knapp, M. (1985) . ' Efficiency in the Production of Welfare: The Public and the Private Sectors Compared? ' In R. Klein & O'Higgins (eds) . The Future of Welfare, Oxford: Basil Blackwell.
- Lewis, J. (1993) ' Developing the Mixed Economy of Care: Emerging Issues for Voluntary organisations, *Journal of Social Policy*, (22) 2, pp.173-192, Cambridge University Press.
- Mooney, G. (1997) . ' Quasi-markets and the Mixed Economy of Welfare ' , In. M. Lavalette & A. Pratt (eds) . *Social Policy—A Conceptual and Theoretical Introduction*, pp.228-244, London: SAGE.
- Pirie, M. (1995) . ' Reasons for Privatization ' , In P. Morgan (ed) , *Privatization and the Welfare State*, pp.21-27, Aldershot: Dartmouth.
- Rao, N. (1996) . *Towards Welfare Pluralism—Public Service in a Time of Change*, Aldershot: Dartmouth.
- Rashman, L., Hartley, J. & Gulati, A. (2001) . *Leading and Learning: Perception and attitude towards the Beacon Council Scheme and motivations for attending events*, Warwick: The Local Government Centre & Warwick Business School.