

# 精明的委外： 論社會服務契約委託之策略規劃

劉淑瓊

## 壹、前言

跨越二十世紀，公共服務契約委託的風潮在各國政府方興未艾。在 Chi & Jasper (1998:4) 有關美國在州層級的民營化與契約服務輸送的研究發現，過去五年高達近六成的州立部門與機構在服務輸送上，明顯地增加對民間部門的運用。美國哥倫比亞大學教授 L. L. Martin (1999) 指出在美國加州有超過一百個以上的「契約城市」(“contract cities”)，幾乎所有原來由公部門供應與生產的服務若不是轉而向民間的營利或非營利組織購買，就是委由另一個政府部門來供應。他在 1997 年一項以國際城鎮管理協會(International City/County Management Association, ICMA)名義，針對縣市地方政府抽樣所做的郵寄問卷調查中也得到相類似的結果：地方政府對於委託民間部門提供各項服務一直具有高度的興趣，有將近三分之二的地方政府表示在最近五年中，它們不斷地在研究發掘由民間供應服務的各種可能性。

Martin (1999) 的調查顯示，地方政府運用最多民間供應服務的前五名分別

是：交通運輸與公用事業；公共安全；醫療與人群服務；公園管理、休閒娛樂與藝術文化方案；支持性服務(support services)。他進一步指出從 1992 到 1997 年這五年當中，在公共服務委外方面有兩個重要的發展：一是營利性質組織增加在這五個領域服務輸送中的參與，相對來說，政府與非營利組織的合作若不是持平就是下降。二是發展出所謂的「公—私競爭模式」(public-private competition)，或稱為「管理式競爭」(managed competition)，像美國紐約及鳳凰城等都會城市這幾年都鼓勵原本生產該服務的公部門員工與其他的潛在服務供應者一起競爭，事實顯示有些公部門的原生產者可以仰仗過去的經驗，以更具效率、效能的企劃書，打敗其他民間的競爭者，保住繼續提供服務的機會，免於被解雇或轉職，而政府也因此得到降低成本提高效率的好處。

地方政府為什麼會對於由民間來供應服務感到興趣呢？Martin (1999) 根據實證研究歸納出以下三大類：一是與財政有關的經濟因素，包括地方政府的內在與外在的財務壓力，民間供應一般被認為較具

效率與效能，是一個比較省錢的替代方案，在政府加稅不易、財務困難之下，不失是一個「以少做多」的好方案；另一是與政治因素有關的非財務因素，如：法律規定、流行的政治意識型態、民眾偏好、潛在受託者的積極倡議等（參表一）。

表一 地方政府對於日民間來供應服務感興趣的理由（可複選）

理 由	百 分 比
外在財政壓力	44.0%
內部試圖降低成本	88.6%
州或聯邦的規定	11.1%
政治氛圍的變化	24.5%
較積極的公民偏好民營化	7.1%
潛在供應者主動提出方案	21.0%
考量政府的義務	11.8%
其他	9.7%

來源：Martin（1999）

## 貳、公共服務契約委託未必省錢

儘管各國政府決策者在降低公共支出、減少財政赤字的動機下，以各式政治修辭強調民營化的優點與好處，政治人物也在意識型態的基礎上大力鼓吹並積極推動。但截至目前多數的文獻比較肯定民營化策略用在廢棄物清理、交通運輸、除草、清雪、資料處理等方面的績效，然而，過去諸多有關收出養、家暴被害人的照顧、藥物濫用戒治、遊民與緊急庇護所、職業訓練、愛滋病帶原者服務、醫療補助個案管理等社會服務委外的實證研究，則都還沒有明顯證據顯示社會服務民營化達到了節省成本的目標（引自 Slyke, 2003）。基於

本身利益對公共服務委外議題保持高度關注的「全美州郡市公務員聯合會」（American Federation of State, County, and Municipal Employees, AFSCME）更主張委外非但沒有較原先公辦公營的服務輸送模式省錢，反而還要付出更高的成本，他們提出的理由有三：一是契約行政與監督等委外的額外成本經常被忽略；二是許多的郡與市在契約期程中真正支付的金額其實超過原先契約所言明的經費；三是受託者經常壓低工作人員的薪資和福利，把一些額外的成本轉嫁給政府，造成更大的福利支出；此外，AFSCME 和全美教師聯合會（American Federation of Teacher, AFT）更進一步指出委外反而降低服務的水平與素質，甚至造成民選政府官員以委託案做為對受託者在選舉時提供的政治獻金之投桃報李的貪瀆情事（引自 Lavery, 1999），或是 Mahtesian（1994）所稱的「高層關照」（“pinstripe patronage”）。

美國會計總署（US General Accounting Office, GAO）（註一）應國會之請針對整體社會服務民營化（註二）所做的全國性專案報告中，則對州與地方政府在社會服務契約委託提出了若干觀察與評論（GAO, 1997; GAO, 1999; GAO, 2002）：

**一、在市場生態方面：**合格的受託者不足，缺乏競爭市場，多數為非競爭性委外，偏離契約委託的理性。

**二、在訂約技術方面：**公部門在發展契約與精準陳述方案成效上的經驗有限，以致無法有效地向受託者要求責信。

**三、在契約管理方面：**可說是目前社會服務民營化過程當中最弱的一環，某些方案不易監督其績效，這使得州政府難以

確定服務是否達到預期的方案目標與效益。監督僅及於日常運作與浮面的產出量，且多為過多的、不適切的，高成本的細節管理（micromanagement），還未能做到成果導向的績效測量，不易確保經費用在刀口上，儘管多數州與地方政府雖訂有績效指標，但多數受託者並未達到。

Lavery（1999）直率地表明，想要戲劇性地縮小政府規模或是明顯地降低公共支出，除非政府決定將某一項社會服務從法定職掌中刪除或削減，否則，委外是不可能做到的。換言之，儘管社會服務民營化廣受政治人物與執政者的歡迎，被塑造造成是比政府自行提供服務更佳選項，但事實上它未必能夠達到所宣稱的政策目標。Johnston & Romzek（1999）與 Breaux et al（2002）對於社會服務民營化所呈現的共通問題，不約而同地指向契約委託「當事人與代理人關係」（principal-agent relationship）之本質，他們指出雙方誘因不同、利益不一，受託者的規避行為，以及監督需投入成本等特徵，使得委託者難以向受託者要求責信；Slyke（2003）則分析社會服務民營化最大的問題是：不存在競爭市場在前，政府部門缺乏公共管理的能力在後。歸納言之，「先天不足，後天失調」大概可以說是社會服務民營化運作數十年來的最佳註腳了。當前的態勢除非民營化被一再地以實證證據證明不僅不能達到品質與效率的要求，甚至是提高成本、降低品質，或是影響服務對象的權益，否則，正如前文所述，它應該還是會被政治人物當做是最佳方案來執行，那麼如何能夠取其優點，儘可能降低不利因素呢？Lavery（1999）建議公部門在採取契約委託的行

動之前，應具備審慎的委外策略思考。

### 參、公部門應扮演「精明的購買者」

從以上的分析，我們看到民營化不必然帶來績效，即使在民營化經驗豐富，為各國師法對象的美國，在經過幾十年的運作，仍然問題重重，因此學者多半同意「成功的民營化是有條件的」之論述。歸納來說，成功的民營化有賴以下幾個條件之實現：一是選擇特定型態的服務委外；二是存在一個高度發展與競爭性的市場；三是契約內容可以被明白表述；四是委託者具備落實責信與評估方案成效的能力。也就是說，民營化要做到所謂的「物有所值」（value-for-money, VFM），必須先審慎挑選委外的項目，不是所有的服務都適合以委外的方式來供應；其次，如果只有一家合格的潛在供應者，不符合所謂的市場模型，公部門應審慎考量其他可能的服務輸送方式或積極創造一個市場；第三，委外的項目應該是可以在雙方所同意的契約上明確敘述，雙方對此存有一致的認知，最後則是委託者要裝備足夠的公共管理能力，並發展出成熟的評鑑績效之工具，同時政府部門需要訓練一批有經驗、有技術的公務員來管理整個契約過程（Lavery, 1999; Slyke, 2003）。

Martin（1999）在他的實證研究中發現各地方政府為了確保民間有效地供應服務，大多採取外聘顧問、設計公—私競爭機制、成立公眾意見委員會（citizens advisory councils）等措施（參表二）。但也有一半的地方政府表示在決定委託民間供應

服務時，並沒有採取任何行動來確保成功。他再進一步分析此一結果與地方政府規模之間的關係發現，人口數越多的地方，政府運用民間供應服務較多，相對地，用以確保成功的策略也較多。

表二 確保民營化成功的方法（可複選）

確保成功的方法	百分比
依循過去成功的經驗	64.5%
成立公眾意見委員會	10.6%
聘請顧問做可行性分析	29.5%
開放政府部門參與競爭	33.3%
發展方案以降低對因此失業的公務員之負面衝擊	26.2%
嘗試錯誤	27.0%
運用民間來供應新的服務	23.4%
運用民間來供應成長的服務	26.4%
對民眾做民意調查	15.6%
在公部門內設置服務申訴機制	22.6%

來源：Martin（1999）

整個契約委託的過程可說是一套相當複雜的作業，公部門以「既定政策」為由，不假思索直接進入委託程序是相當危險的事，可說是日後契約管理未能克盡其功，甚至徒具形式的重要原因。委託者在真正進入委外程序之前需要先回答許多與「委外什麼」（what）及「如何委外」（how）有關的策略問題，更具體地思索：哪些服務最適合委外；哪些服務則用其他方式比較好；全部委託出去或是政府留一部分公辦公營；要委託出去的方案或服務是分割成若干小的、各自獨立的方案，還是包裹成一個大契約；是以機構委託方式、方案委託或是個案委託比較適當；是否開放給

自然人、營利組織前來投標；採競爭性、選擇性還是限制性招標；如何支付受託者，計算基準為何；委外之後如何進行契約管理，才可以確實要求受託者負起責任；進行有意義的契約管理應配備的人力、能力與資訊體系有沒有到位；怎樣才可以降低交易成本，以上這些問題都事關重大，卻也都沒有標準答案，要綜合考量服務性質、委託者的需求與潛在受託者的生態和市場狀況才能決定。

做為一個拿人民稅收去購買服務的公部門，必須在各種因素的綜合考量下，扮演一個「精明的購買者」（“smart buyer”），進行「精明委外」（“smart contracting”）（Lavery, 1999）。所謂的「精明委外」有以下四個特徵：一是策略導向—負責規劃契約委託者應有策略思考的能力；二是能力勝任—決策者在服務輸送的檢視、契約策略、受託者選擇與監督上，具備足夠的能力勝任；三是掌握資訊—決策者在擁有足夠的資訊瞭解自行供應的成本與品質之下，進行重大決策；四是獨立性—決策者與契約管理者與受託者之間沒有任務利害關聯性，亦不受政治與利益所牽動。

Lavery（1999）進一步將精明委外簡化成八個“C”—

### 一、挑戰現況（challenges the status quo），再造決策環境：

儘管從過去的實務經驗中，「民營化」很難逃脫「政治化」的命運，但這並不表示我們就要「束手就擒」，完全受政治力的擺佈；甚至「助紂為虐」，處處迎合長官政治交換之需求，相反地，正因為我們洞悉它太容易為政治力所左右，我們更要儘可

能設計各種防弊的陽光制度或制衡機制，明確規定權責、規制民選政務官自我節制、嚴守分際，尊重專業主義，講究分層負責與逐級授權原則，以期做出正確的決策。

## **二、發展全方位的、整體的與系統的方法 (comprehensive, corporate, and systematic approach)：**

包括有系統地檢視每一項服務的所有可能的輸送選擇（如：自行供應、委外、特許、純民營化……等），進行市場供需調查，評估市場機會與風險，亦即是長程策略規劃的，而不是急就章、短線操作、便宜行事；是可以清楚交代「為什麼選擇這些服務委外」、「有何種期待」、「未來的計畫為何」的。

## **三、審慎的前置作業 (careful preparation)：**

要發展出一套體系、技術與文化。多數的地方政府經常是在缺乏支持「精明的服務輸送決策」所需的資訊系統，對成本、服務標準與應要求的績效表現都不清楚的情況下，準備不足就匆忙上路，冒然委外，可說是公部門日後契約監督與管理左支右絀的根源。因此，在正式委外之前，確定這些必要條件已經到位是很重要的。

## **四、創造性思考 (creative thinking)：**

要發展一個不預設立場的委外策略。契約委託不保證一定可以做到所謂的「物有所值」，政府不應一廂情願地假設委外是政府公辦公營的最佳替代，或者一成不變地固著於某一種既定模式，決策者應多觀

摩其他實務運作經驗，多一些想像力，並具備策略思考能力。

## **五、破除官僚作風 (cuts red tape)：**

要取消過多的繁瑣管理，流暢化委外流程，需要一個充權的契約管理者。委外要有績效，公部門要先自我再造成一個企業型的政府，以公平、效率、透明、專業自我要求，建立一個珍視良好績效的組織文化。如果委外過程被認為黑幕重重或是已有內定人選，那麼合格的或是優秀的潛在受託者就不會來參與；此外，從參與投標到訂定契約的過程若過於冗長、繁複，公部門的態度曖昧推託，也會讓人望之卻步，都會降低可能的競爭性。公部門的行政人員在委外事務上不應以委託出去為滿足，還要時時以績效為念，全力要求受託者對最後的成果表現負起責任。

## **六、清廉與獨立 (clean and independent)：**

契約管理者應誠實地超然於組織內外，在既得利益之上。無論政務官與事務官都應嚴守中立客觀，尊重專業，讓契約管理者（或承辦人）擁有一定的管理獨立性，儘管民營化強調契約管理者與受託者之間是夥伴關係，但是在得標之前彼此還是應該保持一定的距離。高層決策者存有任何的私心，都將使得第一線工作者無法展現專業——不論是採購專業或是服務專業，依法行事，這都是成為精明購買者的重大限制。

## **七、有能力執行服務委外 (competent in service contracting)：**

要明列要求、分析市場、決定契約策略、比較標單及監督表現。熟悉法令且有能力執行採購作業，顯然是精明委外不可或缺的先決配備，然而在實務運作上卻出現許多地方政府公務員對相關法令十分陌生、一知半解，缺乏實際委外的知識與經驗，且技術水準不足以應付所需，而更根本的問題恐怕還是在缺乏策略思考的能力。

#### 八、對顧客友善 (customer-friendly approach)：

要考量委外對品質的影響，並設計讓民眾參與服務明細的訂定與監督績效表現的機制。公共參與不僅是新公共管理的潮流趨勢所在，也是確保委外績效的利器之一，透過徵詢民意、熱線電話或申訴信箱重視服務使用者的意見，是對顧客友善的具體做法。

#### 肆、公部門應具備策略規劃的理念與能力

Lavery (1999) 指出政府在整個契約委託的過程，必須具有策略規劃的知識與能力，在委外的整個過程中要能清楚而務實地掌握：要買什麼、應該跟誰買、所要買的有沒有確實從契約委託過程中得到。誠如前述，地方政府在著手社會服務的契約委託作業之前，應先進行有系統的可行性評估。簡言之，此一評估可分成兩個層面：一是整體的社會福利服務輸送之策略規劃；二是社會福利服務契約委託之策略規劃。

首先，地方政府在理念上要掌握：「社

會服務委託民間辦理」並非服務輸送的唯一且最佳途徑，換句話說，不一定每一種福利服務都適合，或具備委託民間辦理的條件，也不一定每一種福利服務都可以在委託民間辦理當中得到政府、受託者與服務對象多贏的好處。因此，有系統地、窮盡周延地列出當前公部門所提供的每一種社會福利服務的所有可能的服務輸送選擇，並採用 SWOT 分析，逐一檢視其優勢 (strength)、劣勢 (weakness)、機會 (opportunity) 與威脅 (threat)，綜合評估，就成為地方政府在福利服務輸送上很重要的策略規劃作為。

進行 Ferris & Graddy (1986) 所謂的「生產選擇」(“production choice”)，或 Lavery (1999) 所說的「生產或購買決策」(“make or buy” decision)，要考量的因素包括：整體供給與需求間之平衡、既有的服務輸送模式之質與量、目前政府公辦公營的優勢與劣勢、社會傳統偏好、社會福利社群之觀點等。地方政府可考慮邀請外部相關的學者專家，或民間非營利組織實務工作者或營利組織業者，組成一個諮詢團體，進行全盤性的規劃 (comprehensive planning) 理念上，政府在公共服務輸送上可以採取的模式甚多。Savas (1992) 提列了多種方法，除政府自行生產與契約委託之外，還包括：政府間的協議、特許權、補助、抵用券、強制、市場供應以及志願服務的自助等，都是公部門可以採行的策略。

其次，地方政府要做社會福利服務契約委託之策略規劃。基於契約委託的基本精神，政府要以一個「精明的購買者」自許，在策略規劃上就不應有任何的預設立

場，或所謂的既定政策，而應在物有（超）所值、最佳價值的前提下，規劃一個明確適當的委託策略。規劃委託策略的步驟如下：

### 一、檢視服務供應的市場狀況

由於每一種社會福利服務的發展歷史與背景之不同，在服務供應的社會市場上之生產者數量、專業人力之數量與素質落差也極大，因此政府部門應充分掌握其供給狀況及市場生態。其方式包括：正式的供需研究或市場調查，諮詢行內相關的學者與專家等，但是最核心的還是，社會行政部門做為營利與非營利性質社會服務供應者的目的事業主管機關，公部門手上應擁有該社會市場上的整體生態與個別動態的第一手資訊。

委託者可將各項服務的潛在供應者建檔，除該組織理（董）監事、年度收支、專業人力狀況等基本資料外，也應將跨科室地將該組織與本機關在補助與委託案互動情形歸戶並詳實記錄。負責委託作業的承辦人員與科室對於該項服務的社會市場狀況有所掌握，不自我侷限於少數的幾個經常往來的組織，將觸角儘量延伸，主動拜訪並瞭解與公部門較少往來的機構，扶植新進組織，這些作為都有助於擴大潛在委託對象群，並將有助於契約委託的策略規劃。

### 二、委外服務與委外模式的選擇

一旦決定要將社會服務委託民間辦理，做為社會服務輸送的主要模式，接下來在策略規劃上有三個層面的問題要思考：一是篩選適合委託的服務項目；二是

確定生產服務的成本；三是決定委託的模式。

#### (一)篩選適合委託的服務項目：

為達到社會服務契約委託效率效能的極大化，真正做到物有所值，甚至增值（value-added），對於要委託出去的服務有所篩選是必要的，服務性質不同，委外的適切性就不同。一般而言，篩選適合委託民間辦理的公共服務之指標如下（Lavery, 1999；Johnston & Romzeck, 1999）：

1.服務本身是具體的，亦即可以清楚列出委託細目者；

2.監督成本不會太高，且可以有效監督管理；

3.服務的成果是具體且容易測量的；

4.服務成果在短期間內是可觀察的；

5.該服務在市場上有足夠的供應者，存在最起碼的競爭性。

觀察以上這些指標，我們必須承認絕大多數的社會服務並不未必是最適合委外的項目，但是在政府既定政策、匡列員額之下，由公部門公辦公營的可能選項被否決，以及社會需求殷切之下，目前多數的地方政府契約委託腳步最快、範圍最大、數量最多的卻是社會服務。過去的本土實證研究顯示，在臺灣社會服務契約委託理性策略規劃的空間受到相當的限制，造成「過度委託」，致影響有限資源之運用效率、衝擊案主權益，也使得履約管理的成本與難度都提高，是社會服務委託民間辦理時應注意的課題。

Slyke（2003）在紐約社會服務委外的實證研究指出，第一線的公共服務管理者同樣面對政府意識型態掛帥、強力要求縮減機構員額、民選官員因選舉時的政治獻

金而偏好特定的供應者、民間倡議團體遊說施壓等高度政治化的委外環境，但他們本身非常清楚地知道哪些服務不需要委外，哪些則不應該委外，研究顯示有 60% 的郡承辦人表示知道哪些服務應該委外，凡是涉及政府公權力的，像是資格審查之類的，就會秉持信念與堅持，留在公部門裡不委外。Slyke 的論文中引用了一段頗具代表性的發言：「社會服務部是唯一法律授權去調查兒童疏忽與虐待的郡立機構，我不要非營利組織來做這種敏感的工作。我想要將這個權威保留在公部門裡，成為我們的核心能力，而且我要在我的工作人員身上投資，好讓我們成為最精銳的專才。我不希望其他的非營利組織或是機構在此一服務上有任何的機會成為具有競爭力的，我也不希望民意機關認為這類的工作應該由公部門之外的其他組織來做」。除此而外，第一線公共服務管理者也充分發揮情境與環境上的辨識敏銳度，策略性地、有意義地運用民間的供應者。郡承辦人多表示會衡酌狀況，務求讓委外達成多重的效果：既能維持或促進與民意機關的關係，又可對 NPO 供應者伸出友誼的手，並減少外界衝著他們而來的審視。

## (二)確定生產服務的成本：

政府將福利服務委託民間辦理的目的之一在相同服務水準下，節省政府支出，因此在邏輯上，政府應對於「服務成本為何」有一精確的掌握，藉以判斷將服務委託出去較諸留在公部門自行生產節省經費，同時，也可藉以清楚敘明委託費用之計算基準。在 Martin (1999) 的研究中，受訪的地方政府承辦人中有 83.6% 認為在將服務委託給民間經營之前，要先計算成

本，與認為要評估「是否符合要求的服務輸送標準」的比例 (80.4%) 不相上下。然而在實務運作上，卻很少有地方政府清楚地掌握自行生產供應服務的完整成本。究其原因，一為過去政府的預算編製多以資源的投入 (inputs) 為本，而非活動 (activities)，因此，公部門很難將提供某一單項服務或完成某一方案所需的成本區分開來；其次是傳統的課目式預算編列方式經常未將硬體設施設備的資本門、人事費或支援性服務 (support services，如：資料處理) 等行政費用及員工福利和年金等其他間接成本計算在內，因此造成公部門通常會低估自行生產的成本，Savas (1979) 甚至推估大約低了約 30% (引自 Lavery, 1999)。

政府做為一個購買者，不論市場是否具競爭性，先決條件需要明確掌握整個委外的交易成本 (transaction costs)，包括「標準成本」、「隱藏成本」、「監督成本」，並決定「合理利潤」，如此才能確定在此一契約委託中委託一方應付出多少資源，「購買」何種質量的服務，是否較政府自行供應更有效率；民間也才有基礎評估能否承接契約，以及預估承接後的財務狀況；同時，也才能確立政府與民間受託單位之間的責信關係，這是政府做為一個委託者必要的的能力。社會服務經常受到學者的垢病：缺乏服務成本的基本資訊，不論高估或低估，政府都等於是在暗室中對服務輸送方法做決策。

### 1. 計算方案成本：

具體言之，政府在辦理契約委託之前，本身應發展出一個清晰的成本圖像 (cost picture)，建立一套適當的成本會計



系統，以及計算和比較自行生產與委外成本的方法論。美國過去對成本的估算是採所謂的「可避免的成本」(“avoidable costs” methodology)來比較服務留在公部門生產以及委外的相對成本。1996年美國預算管理局改採「全額成本計算法」(“fully allocated costs” methodology)，將由政府部門生產所必要開銷的間接成本與行政管理成本都算進來，預估此種算法會使服務留在政府部門的成本較「可避免的成本」法算出的平均高出15%—30%。不過，針對委外經常被詬病的，成本的節省是來自聘用不具專業資格的工作人員，或是壓低工作人員的薪資，美國許多地方政府也規定凡是政府契約下聘用的民間工作人員薪資都受到最低水平的保障，其淨效益為提高民間供應服務的成本，此舉不僅可避免受雇於委外機構的工作人員受到不當的剝削壓榨，也多少會使民間供應服務變成一個較不具吸引力的替代方案。

在實務運作上，美國印地安納州首府印地安納波里市即採用方案為基礎的成本計算方式(activity-based costing, ABC; program budget)，取代以課目為基礎的成本計算方式，並將資本門及行政管理費用等一併計入，以清楚算出政府自行供應服務之真實成本，並與委外的成本相互比較。該市邀請組織外的企管顧問公司或會計師提供協助，美國有些地方政府則是由該市的稽核官來執行本項任務(Lavery, 1999)。

## 2. 計算隱藏成本

地方政府在計算委託成本，與自行生產相互比較時，概念上也應將各種隱藏成本計算在內。所謂的隱藏成本，即因應政

府業務委託民間辦理所隨之產生的規劃、執行與監督管理之所有行政成本，以及委託被委託雙方間檯面上檯面下互動交手的「政治成本」。

## (三) 決定委託的模式：

一個承辦社會服務委託民間辦理的公務員，對契約委託的方式有更全面的認識，就等於手上擁有更多的工具來組合既有的資源，並且在需求與供給之間達成更高效能的媒合。事實上沒有一套單一的標準或規則，可以來決定選擇何種委託模式最好，也沒有哪一種委託模式是百利無一害的，有賴策略規劃者瞭解每一模式之利弊與適用性。

理念上，契約包裹的方式(contract packaging)甚多，茲舉例如下：

### 1. 直接委託給民間部門或是開創「公—私競爭」(“public-private competition”)的可能性：

所謂公—私競爭，又稱「管理式的競爭」(“managed competition”)，有兩種方式：一是類似服務同時由政府機構與民間受託單位提供，服務接受者可憑抵用券(voucher，或稱憑證)自行選擇(類似現行全民健保)；二是英美目前最流行的方式，即公部門的原服務生產者可以在一定的遊戲規則之下(如：計算完整成本、程序透明性、在公部門採購單位與公部門服務供應單位之間建立一道楚河漢界等)，與民間潛在受託者一起競爭契約，其目的在回應公務員工會的抗爭以及壓低公部門生產服務的成本。在Martin(1999)的研究中發現大約有三分之一的地方政府設計此種相互競爭的機制，多半是在人口較多、較具創新性的地方政府。

競標的結果有可能是民間得標，那麼這批原來生產此一服務的公務員將面臨轉換職務或資遣，將工作拱手讓予得標者的命運；正因為這樣，所以政府在公務員工會要求下開放公—私競爭，由於這些公務員對於成本結構、服務對象的需求，以及哪些地方可以省下成本都非常清楚，因此往往可以在競標中端出具有競爭力的方案，不僅保住工作，政府也可以因此得到較原先更具效率與效能的服務，可說兩全其美。

臺灣目前在社會服務方面雖有少數機構從公辦公營轉變成公辦民營，原來具有公務員資格者的工作人員多轉調其他機關，公務員沒有工會的組織，因此，也尚未像美國有發展公—私競爭機制的壓力，這樣的制度在臺灣目前來說可能還沒有急迫性。然而，同一類型服務由公部門與民間部門在類似的條件下同時提供服務，則不失是個可行的途徑，此舉不僅創造出一種競爭的機制，公部門還可以從實際供應服務當中，了解成本結構、可能發生的運作問題與解決，掌握與民間對話的關鍵，同時可以在民間受託者因故無法繼續提供服務，或民間缺乏合格的受託者時，政府不致陷入「委託無門」、「勉強出手」、「所託非人」的窘境。

## 2.競爭性的委外或是偏好長期的夥伴關係：

基於政府採購的精神，一般多會對契約的年限有所限制，旨在促進競爭，理論上經過一定的年限後，服務契約重新公開招標，不僅可以讓現在的受託者兢兢業業，也可引進更多新興且具競爭力的供應者，帶來更高的效率與效能；然而，對已

受託的民間單位而言，莫不希望拉長委託期限。不可否認的，開放競爭也有它一定的成本，例如：委託與受託雙方為重行招標所必要的行政作業、案主可能面臨要換主責工作人員的風險等。

尤其在社會服務領域，因服務者和被服務者間專業關係的特殊性，委託者與受託者維持長期合作的夥伴關係，只要有足夠的證據證明其服務績效，未必全然是負面的。相對地，一段期限後重新公開招標將產生以下的負面效應：受委託者的不確定性，以致不願冒然投入資源；工作人員的不確定感，將造成人員高流動率，留不住優秀、有經驗的人才；加上雙方因此需花費的行政成本，都是值得考量的問題。是故，在社會服務的契約委託實務上，存在所謂「一旦委託，終生委託」的現象，規劃者應審慎依個別狀況評估其利弊。

## 3.委給非營利組織或是營利組織：

站在契約委託的精神，可達成效率效能極大化及案主福祉優先原則者，理論上都應是政府契約委託的理想合作對象。以西方國家社會服務「民營化」經驗而言，營利性質組織也是民間部門的社會市場中之供應者之一，潛在供應者越多，委託者的選擇就越多，就採購而言，也就越有利。過去，不論在學術界、實務界，乃至社會大眾，心理上多少難以接受傳統以來基於愛與承諾，對兒少老殘所提供的福利服務，轉而由商業機構來供應，而且競爭性的市場似乎也與這類服務格格不入，因此福利的政策辯護者對營利性質組織多存有根深蒂固的疑慮，社會大眾對此也帶著某種程度的不自在，心理上較無法接受。

一般人認為非營利組織，案主參與程

度較高，相較於營利組織較以自身財務利益為優先，其公共責信度自然也較高。而且非營利組織具有慈善性，對於處在易受傷害的人生情境中的受服務對象而言，其回應福利需求的品質顯然較以資本主義精神為本的營利組織來得理想。Savas(2002)特別點出社會服務專業界普遍瀰漫著一種反市場的風潮，以及反營利的偏執，伴隨著一種假虔誠的態度(holier-than-thou attitude)，已矇蔽了非營利組織的發展。再者，這種論述似乎過於強調一個理想的非營利機構，在實際運作上，所謂的「非營利組織」並非一個同質的整體，其內部千殊百異，而且在營利與非營利之間存在相當的重疊性，這些都是有待釐清的灰色地帶。

Gilbert(1984)指出，關注點不應放在討論委託給營利組織還是非營利組織比較好，而是要將重點置於「哪一種服務，在何種特定的條件之下，營利或非營利組織是較合適的服務供應者」。他進一步提出四個判斷的參考基準：

(1)服務的性質：能否被標準化或是要依案主需求量身訂做的。若可以標準化，可預估監督服務輸送成本的，就可以交由營利性質組織來提供，例如：復康巴士、老人送餐、家事服務等。

(2)案主的能力：如果被服務者是較脆弱的，如：兒童、心智障礙者、情緒處在極端低潮的人，委託給非營利組織是較佳的選擇。

(3)服務是否具有強制性：如果是，亦即對個人的安全可能帶來相當的威脅，基於公共責信考量，避免強制力之濫權，其提供服務者應依序為：公部門、民間非營

利組織、營利組織。

(4)對社會服務機構的規制力之範圍與效力：若是具備強有力的規制力(如：契約管理能力、主管機關的管理功能、行內的專業內控機制)，則營利與非營利組織都可，都不致有「追求利潤、犧牲品質」之情事發生。

Lavery(1999)提出的基本判別原則是：將易於委外者委託給營利性質的組織；將較困難委外者委託給非營利組織是較為妥適的契約策略。在醫療與人群服務方面，Martin(1999)的實證研究發現有48.3%的地方政府將「兒童日間托育設施」委託給營利組織，31%委託給非營利組織。在藥癮與酒癮的戒治服務方案上，較大的地方政府較傾向契約委託給民間，也更傾向委託給民間非營利組織。遊民庇護所因為無利可圖，所以有六成與民間非營利組織簽約，只有5.2%委託給營利性質組織。老人方案有0.1%委託營利組織提供服務，25.7%委託非營利組織提供服務。Savas(2002)統計整個紐約市在1998年共有4,361個契約，總值近二十億美元，絕大多數委託給非營利組織，在社會服務方面高達三分之二，但他也指出政府與營利組織的契約也在增加之中。這些營利性質的組織原本在市場上提供像兒童照顧、職業訓練等服務，近年也進入政府的契約委託中執行社會方案，像是：決定得到給付的資格；執行工作福利方案；處理從寄養照顧、收出養到家庭服務等兒童福利功能，以及向「賴帳爸爸」追討贍養費等都是。

在他有關居家照顧服務的實證研究中，據公部門官員表示營利組織的表現不比非營利遜色，更重要的是，它雇用的所

有工作人員大多曾經在非營利組織工作過，並接受完整訓練，都取得合格證書，工作人員多為全職工作者。該公司也曾經為法人、保險公司以及有執照的家庭健康照顧機構（較低層級的照顧）工作，這創造了工作人員在非營利部門所缺乏的各種事業機會（career opportunities）。Savas 認為一般而言，營利組織比非營利組織可以用更具成本效能的方式，提供更高品質的財貨與服務，如果能有更多證據支持此一論述，那麼可望有更多的營利組織會進入受委託之列（2000: 147-73）。

#### 4. 部分委外（partial contracting）與多元委外（multiple contracting）：

公部門將社會服務委託民間辦理有不同的組合方式，可將一類服務全部委託給單一的機構，好處是政府只要面對單一的受託對象，降低契約委託的交易成本，契約的服務量也可讓受託者因此產生經濟規模。地方政府也可以採「部分委外模式」，即部分服務留在政府自行生產，委託者可以從政府本身的實際服務供應中，計算成本並瞭解關鍵與問題之所在，對於履約管理及相互比較與競爭以提升雙方效率與品質有所助益；再者亦可保留政府承擔民間受託者因故未能繼續提供服務時的後備之用。

「多元委外」是將同一服務依地理區劃分，分別委給不同的受託者，並限制同一受託者在不同地理區的最高受託上限。此一模式的優點在於發揮受託者的地緣熟稔度，並產生各區不同受託者間相互競爭的效果。

以上各種委外模式，各有其適用的狀況，至於究竟採用以上何種策略為佳，可

考量以下幾個因素（Lavery, 1999）：①功能的本質：撰寫清晰周延的委託項目與落實執行監督的難易程度。②市場生態：有多少合格的供應者，是否構成競爭。③管理因素：履約管理成本之高低。④契約管理的品質：承辦人為達到效率品質極大化，在檢視各種可能的選項與評選受託者上的知識、能力、經驗與被授權的程度。

#### 5. 個案委託、方案委託或機構委託：

臺灣社會服務的契約委託以個案委託、方案委託或機構委託等三種類型為主。個案委託多為以個人為單位之安置庇護服務；方案委託的範圍較廣，如：婦女成長團體、家庭暴力加害人認知治療、宣導案、志工訓練、研討會等，是以一個方案為單位的契約委託；機構委託顧名思義是將一個公有的機構之經營管理與專業服務委託出去。個案委託與方案委託較接近西方國家的購買契約服務，受託者仍以本身機構的名義提供服務，但是公設民營則是受託的母機構服務團隊進駐到公有的社會福利機構內提供服務。一般而言，政府將一個機構委託出去的成本較高、服務內容較多元複雜，因此由較成熟的受託者來承接是比較適當的；規模較小的方案或較不涉及直接服務個案的方案，則可考慮交由較新、服務經驗較欠缺的潛在受託者，寬列經費，並於委託過程中多加輔導，以培植其組織能量，提升組織的專業服務與經營管理水平，增加場域內機構委託的潛在受託者數目，營造出競爭的環境，最後對委託一方及被服務者都是有利的。

另一個考量點在於房舍等硬體設施設備的成本，如果政府有現成的公有房舍，則可考慮以機構委託方式行之，這樣可以

減輕民間潛在受託者的負擔，也不致讓房舍與硬體的擁有與否成為參與投標的門檻障礙，限縮了潛在供應者的範圍與數量；但是如果政府本身沒有適當的房舍提供服務，則與其支付龐大租金，不如改採方案委託或個案委託，在都會地區尤然。

### 三、鼓勵更多潛在供應者前來投標

除了上述在著手進行委外之前，公部門應做的策略規劃之外，Savas (2000) 認為吸引更多有資格的潛在供應者前來參與競標，也是促成「高效能委外」的重要作為（引自 Savas, 2002）。首先，委託者要列出清楚明確的委託明細（specification）與時間表，讓所有的潛在投標者都清晰掌握政府要委外的標的與內容，含混不清的用語不僅不能讓有意投標者如實計算成本，更容易被解讀為其中有「暗盤」而裹足不前。第二是充分的宣傳，以周知大眾，讓潛在受託者方便而免費地取得標單，例如傳真、電子郵件、網頁都是可以傳遞投標資料的途徑。委託者應根據本身對市場生態的了解，選擇適當的方式或數種途徑搭配運用，務求委外資訊廣為傳播。在實務上只要委託者有心，可用的方式甚多，但相反地這當中也留有相當可供操弄的空間，例如：刻意將較完整的資訊、較早提供予特定對象，以利其取得先機，形成所謂的不法優勢。此外，在投標的設計上，容許一個組織可以提出一件以上的企劃書參與競標，也可以對不同地區的標案提出一個以上的企劃書，以上都是委託者試圖擴大參與和競爭的手段。第三，在受託者達到既定的績效標準時，公部門得有限地展延其委託期限。契約的年限牽動投標與

投資意願，要廣招潛在受託者前來投標，依績效決定委託期限可說是重要的誘因，但在實務操作上卻面臨兩難，也有論者批評一再地延約，將有意加入服務的新供應行列者排拒在外的同時，購買者也將失去更具創新性、效率與效能的合作夥伴，有違契約委託的精神。第四，可安排有意競標者一起參觀現場，此舉將有助於潛在受託者對於委託標的有更清晰明確的認識與掌握，可做更接近現實的判斷與規劃。第五，在設計招標文件之前邀集相關人士參與會議，並以淺白易懂的語言及友善的方式說明，以收及早告知與博諮眾議之效。誠如前文所述，成功的委外需要策略規劃的理念與能力，公部門不免有所限制或盲點，若能適時地引進組織外的資源共同研商，其效果將遠比閉門造車、獨斷行事來得更好。第六，應預留充裕的時間供潛在受託者準備計畫，有足夠的時間，投標者才能寫出思慮縝密的企劃書，但委託者在作業上經常發生壓縮公告時間之情事，有時是行政效率不彰所致，有時則隱然有圖利特定潛在受託者之意圖。第七，完成簽約與契約開始生效日之間，要有充裕的時間好讓受託者有順暢的起步。第八，要清晰陳述評選計畫之程序與內容。

### 伍、結語

社會服務契約委託行之有年且方興未艾，儘管國內外諸多學術論述對其「先天不足、後天失調」的特質，以及政策目標達成度多所評論，但從目前發展趨勢看來，短時間內它應該還是社會服務輸送的主流模式。社會服務契約委託雖不是萬靈丹，但運用得當是可以實質地提高政府社

會服務供應的質與量，也可以明顯地改善績效，尤其是在目前公部門冗列員額的現實下，公辦公營的可能性微乎其微，要增加人力做委託後的契約管理雖十分重要卻困難重重，因此，要求政府部門成為精明的購買者，為負責委外業務的第一線工作者裝備好契約委託的策略思考與規劃能力，看來是刻不容緩的事。

Lavery (1999) 從策略、人、結構、程序、技術等面向歸納並闡述精明委外的八大特徵，地方政府社會服務契約委託的承辦人可利用這八項指標為本身的委外作業做一個澈底的健康檢查，藉此找出問題，對症下藥加以改善。此外，本文也討論委託者進行策略規劃之指引，強調公部

門應從是否委外、委外什麼、以多少委外、如何委外等基本問題出發，策略性地篩選適合的委外項目、精確地計算生產與交易成本、多元地思考與評估各種可能的委託模式，以及無私地鼓勵更多潛在受託者前來投標。

歸結言之，地方政府的承辦人多裝備一分社會服務契約委託策略規劃的知能，決策者多給第一線承辦人依其專業進行策略規劃的空間，那麼社會服務民營化的政策就更有可能達到服務接受者、納稅人、公部門與民間受託者多贏的局面。

(本文作者為國立臺灣大學社會工作學系助理教授)

## 註釋

註一：美國會計總署是國會中負責稽核、評鑑與調查的單位，旨在協助國會執行憲法賦予的職責，並協助聯邦政府改善績效與確保對美國人民的責信。它負責檢視公帑的使用，評估聯邦方案與活動，提供分析、備案、建議及其他協助，俾國會執行有效能的監督、決策與經費資助決定。會計總署的核心價值是責信、誠實與可信度；執行前述職能所使運用的方法包括：財務稽核、方案檢視與評估、分析、提供法律見解、調查及其他服務 (<http://www.gao.gov/main.html>)。

註二：本文未刻意區隔社會服務契約委託與社會服務民營化兩名詞，本文所探討者均為契約委託（或與委外互用）。

## 參考文獻

- 中華志願工作人員協會 (2002)，社政業務委託民間辦理實務工作手冊（劉淑瓊執筆），內政部補助。
- Breaux, D. A., C. M. Duncan, C. D. Keller & J. C. Marris (2002). 'Welfare Reform, Mississippi Style: Temporary assistance for needy families and the search for accountability', *Public Administration Review*, 62(1):92-103.

- Chi, K. S. & C. Jasper (1998). *Privatization Practice: A review of privatization in state government*. NY: The Council of State Government.
- GAO (1997). *Social Service Privatization: Expansion poses challenges in ensuring accountability for program results*. October.
- GAO (1999). *Social Service Privatization: Ethics and accountability challenges in state contracting*. April.
- GAO (2002). *Welfare Reform: Federal oversight of state and local contracting can be strengthened*. June.
- Gilbert, N. (1984). 'Welfare for Profit: Moral, empirical and theoretical perspective', *Journal of Social Policy*, 13(1):63-73.
- Johnston, J. M. & B. S. Romzek (1999). 'Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, theories, and reality', *Public Administration Review*, 59(5):383-99.
- Lavery, K. (1999). *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and experience*. Westport. Connecticut: Praeger.
- Martin, L. L. (1999). *Contracting for Service Delivery: Local government choices*. Washington DC: International City/County Management Association (ICMC).
- Peat B., & D. L. Costley (2000). 'Privatization of Social Services: Correlates of contract performance', *Administration in Social Work*, 24 (1):21-38.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Savas, E. S. (2002). 'Competition and Choice in New York City Social Services', *Public Administration Review*, 62(1):82-91.
- Slyke, D. M. Van (2003). 'The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services', *Public Administration Review*, 63(3):296-316.