

理想與現實： 論臺灣社會服務契約委託的 變遷及課題



劉淑瓊

壹、前言

回顧臺灣的社會福利發展史，「結合民間資源」可以說是政府一項貫時性的基軸策略。而所謂的「民間資源」，從福利多元主義的觀點來看，除了非正式部門（家戶、鄰里、親友）之外，以非營利組織（或稱第三部門）為主軸，包括：慈善組織、志願性及社區型組織，晚近不少福利先進國家為擴大社會服務的供應質量，也相繼引進營利型組織提供福利服務。臺灣政府在與民間非營利福利服務供應者的互動上，從早期公部門提供獎（補）助，到七十年代之後，在西方福利先進國家新保守主義意識型態主張的「福利多元主義」、「社會服務民營化」、「福利的混合經濟」思潮觸發下，帶動了臺灣社會服務輸送的典範移轉，政府開始將福利服務的生產責任以契約委託方式轉由民間承擔。九十年代之後，公部門更將過去適用於工商建設的促

進民間參與公共建設法引進社會福利服務領域，試圖藉以擴大引進民間資源的範圍、對象與手段，以期因應社會變遷下多元、新興的社會問題與需求。

在全球化、少子女化、人口老化、家庭功能解組等趨勢衝擊下，臺灣近年來面對失業問題、貧窮導致舉家自殺事件、兒少與婦女的人身安全問題、身心障礙者的權益保障議題、老人安養與長期照顧需求等等，各種社會福利需求多元而殷切，在在考驗政府的服務輸送策略回應與資源配置能力。本文試圖在有限的篇幅中，首先呈現臺灣社會服務契約委託的政策與法制發展背景；其次將以實證研究資料為基礎探討公部門與民間受託者對臺灣引進契約委託服務輸送模式之效益評價；第三，本文將分析現階段臺灣社會服務契約委託的困境，最後提出政策與實務運作之建議。

貳、社會服務契約委託的政策背景與發展

回顧臺灣的社會福利發展史，「精簡員額」與「結合民間資源」可說是最具貫時性的兩個基軸（劉淑瓊，1998），這兩項因素對於引進民間資源做為公共福利服務輸送的政策方向具有關鍵性的影響，彼此間也存在一定的關聯性。綜觀臺灣社會福利的發展，不論中央或地方都長期受制於組織員額精簡政策，即便隨社會變遷的腳步社會問題多元而複雜，民眾對新興服務需求殷切，社會福利預算在社會壓力下大幅攀升，可是相對應的社會行政卻長期處在人力增加趕不上社會需要及業務成長步伐的困境中。在這樣的主客觀情勢下，政府進一步將社會福利服務的生產供應職能轉由民間社會服務供應者來執行，正好既可在帳面上（註 1）給人政府已經有效控制員額成長的表象，可以提供資源給民間非營利組織，又可回應弱勢民眾福利需求之暴增，可說是中央與地方政府看似合理又極具策略性的因應作為。

一、公共治理的典範移轉：從精簡員額到公私夥伴

臺灣在 1998 年到 2002 年的 5 年之間，可說是確立社會服務輸送模式的關鍵年代。這期間橫跨不同政黨執政，雖然意識型態立場與施政重點有別，但是在公共服務供應策略上卻顯現極高的近似性與延續性。茲說明與分析政策之形成與主要作

為如下（劉淑瓊，1998, 2000；劉淑瓊與彭淑華，2008）：

（一）國民黨執政時代：從精簡員額到政府再造

受到西方國家「政府再造」與「民營化」風潮的影響，國民黨執政下的行政院於 1998 年擴大格局，從過去單純的「精簡組織員額」，拉高到以建立「小而美、小而能」政府為口號的「政府再造運動」。透過「政府再造綱領」及「政府再造推動計畫」，明白宣示要積極調整政府的角色——「從第一線的服務提供者，轉變成導航員，引導民間企業及非營利組織，共同參與公共建設與服務」。當時公部門採取的主要策略有以下四項：企業化政府、公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設及政府業務委託民間辦理（魏啓林，2000：178-188），可說是拉開臺灣公共服務全方位公私夥伴合作序幕的關鍵決策。

1998 年行政院指示經建會主辦「政府再造推動計畫」之「法制再造推動計畫」，「政府業務委託民間辦理」即為其中重要工作項目之一，其目標設定在引入民間資源，借重專業人力與物力，以擴大公共服務範圍、提升服務品質與效率，降低政府執行業務之成本（行政院經建會，1999）。由此可見，當時中央的政策希望能藉由公共服務輸送模式的變革，同時做到「開源」——提升服務質量與效率；以及與「節流」——降低成本支出的雙重目的。為促進各政府機關積極推動業務委外，充分運用民間資源參與公共事務，1999 年出版「政府業

務委託民間辦理作業手冊」，並於各部會成立「業務委託民間辦理推動小組」，篩選各機關適合委外的項目，研擬委外方式及相關事宜（魏啓林，2000：188）。當時由於尚未完成「政府業務委託民間辦理條例草案」之立法，因此以適用政府採購法（註2）、國有財產法、獎勵民間參與交通建設條例，以及促進民間參與公共建設法等方式辦理委外業務。由此觀之，在這個階段，中央政府把委託民間提供公共服務看做是「政府再造」的主要手段，不只是宣示縮小政府職能，也已經啟動一整套的制度設計作為。

（二）民進黨執政時代：建立公私夥伴關係

民進黨於2000年總統大選時以當時歐陸顯學「第三條路」為師，強調重視民間非營利部門的功能，主張建構政府與民間社會之間的夥伴關係。陳總統就職演說明白宣示新政府將揮別過去「大有為」政府的思維，積極引進民間資源（註3）。2001年1月行政院院會審議通過「推動政府業務委託民間辦理計畫」（註4），特色在於將企業精神導入政府部門，以期達成活化公務人力運用、節省預算、縮編組織的目標，並鎖定「未具公權力，且民間有能力且參與意願較高」之政府業務作為優先積極推動的標的。該計畫的主要目標在於一方面善用民間資源參與行政業務，以簡化政府業務，提昇為民服務效能；另一方面則精簡機關員額，紓解政府總體人力需求，彈性調整及靈活運用人力，以建構公私雙贏的新環境。

2001年2月行政院舉行全國行政革新會議，推動政府業務委託民間辦理即為其中重要結論之一，由人事行政局負責統籌規劃推動，並簽報行政院核定「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」作為中央各機關執行業務委外辦理之主要依據（註5）。2002年7月行政院組織改造推動委員會第一次委員會議決議：「積極推動建立政府與民間夥伴關係」，並由人事行政局擔任「政府民間夥伴小組」幕僚機關，負責推動「委外化」工作（行政院人事行政局，2006：7）。至此，我國公共服務契約委託的政策目標已完全確立並完成法制化程序，負責策劃、推動與監督的機關也已到位，從中央到地方全面開展新模式的服務輸送蓄勢待發。截至目前雖經歷二次政黨輪替，此一政策主軸在基調上並沒有太大的改變。

由以上決策關鍵期的歷史回顧，我們可以觀察到儘管臺灣兩個主要政黨引進民間資源的出發點或有不同，但在龐大的政府財政壓力以及國際潮流的推拉衝擊下，她們顯然在政府的規模與職能的認知上，微妙地產生了一定程度的典範移轉共識。換句話說，目前臺灣的兩個主要政黨在公共服務的輸送上，難得地展現了政策的延續性，公私夥伴合作成為臺灣近十年來公共治理的核心內涵。

二、社會福利服務輸送政策

（一）結合民間資源的不同內涵與詮釋

社會行政作為整體國家政務的一環，

自然也受到前述「政府業務委託民間辦理」政策的導引和框架，但從歷史發展觀之，民間參與政府福利服務的供應行列，可說遠比其他公共服務委託民間辦理來得更早。檢閱我國各種社會福利官方文件，「結合民間資源」應可說是出現次數最多的詞句，早在民國 50 至 70 年代政府就將需要長期照顧的老人、兒童與殘障者委由民間福利機構以「算人頭」方式代為收容照顧，以補政府公辦收容設施容量之不足，惟當時政府與民間雙方對於此種形式的購買服務尚無權利義務的契約關係認知（林萬億，2006）。七十年代初期中央與地方政府積極制定相關法規鼓勵民間資源參與社會福利事業，民間不同類型的福利團體及小型機構在數量上與服務方案的類型上因此而有顯著的成長，許多民間福利機構團體也經由政府的委託提高其知名度與公信力，並在政府的獎助措施下改善其硬體設施（林萬億，2006）。

70 年代後期到 80 年代初期蓄積多年的社會力已達到一定的臨界點，弱勢團體爭權益的街頭抗爭蔚為風潮，他們的強力訴求對於啓發民眾社會福利意識，以及政府制定公共政策的優先性產生了一定的影響，同時也相當程度鬆動了國家在訂定政策與配置資源上的絕對主導性。當時在活躍的民間團體帶頭衝撞之下，不但向社會大眾凸顯弱勢者福利需求的急迫性，也對競逐選票的政黨們展示其政治動員實力。這股豐沛的社會力對向來在政府各部門中居處弱勢的社政單位而言，表相上雖是另人難堪的批判與抗爭，其實也是社政部門

向決策者要求更多資源、擴展福利版圖的強有力外部支柱，依此看來，這也可以算是另類的「結合民間資源」（劉淑瓊，1998）。中央社政部門在整體福利預算暴增、民間力量強勁的雙重動力驅策之下，採取的因應策略是以「『小政府』格局，做『大政府』的工作」（馮燕與張英陣，1997）—將增加的資源回頭回饋給民間團體，以各式獎助措施挹注民間，協助興建硬體設施、發展機構式照顧（邱汝娜，1994），此舉不僅滿足非政府組織取代公部門提供優質社會服務的期待，也達到化解政府本身經費與員額規模不相稱的行政矛盾。

1994 年中央通盤檢討社會福利政策訂定「社會福利政策綱領」，並於十年後的 2004 年修正，即使面對內部人口老化、家庭功能萎縮、政府財政困難，以及社會價值變遷的挑戰；以及外部全球化、後工業化帶來之生產結構丕變、勞動彈性化、經濟低度成長、貧富差距擴大、跨國人口流動，以及失業率攀高等全球風險曝露的升高等變遷，兩次的版本中都還是標舉以「公私夥伴關係」作為訂定綱領之基本原則，宣示「公部門應保障人民基本生存、健康、尊嚴之各項福利；民間能夠提供之服務，政府應鼓勵民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務」，再次凸顯動用民間資源，以夥伴關係引進民間部門仍然是臺灣社會福利發展的貫時性服務輸送政策。

（二）社會服務契約委託的法制發展

在全面「政府業務委託民間辦理」的政策主導下，社會福利服務不僅持續並擴

大福利服務的委外範圍與種類，長久累積的經驗也成為其他公共服務師法的對象。在法制的演化方面，1997年內政部社會司函頒「推動社會福利民營化實施要點」，作為各級政府社會行政部門結合社會資源，推動委託民間共同推展社會福利服務的法令依據。該要點以「公設民營」（即機構委託）為主要的適用對象，服務方案的委託可以適用該要點參照辦理，並且將受委託者限定在「依法登記之財團法人或公益社團法人，辦理非營利性之社會福利服務者」。這項實施要點可說是當時集眾人智慧所訂定的一個可資遵循之規範雛型，相當程度反映了當時臺灣社會福利界的集體思維，但也有學者指出該要點存在政府責任不清、委託對象有限、委託類型不足、以委託者立場為主、偏重有經驗受託者、對延續權責不周、委託者提供責任不全、契約平等性不夠、甄選工作不明及終止關係不詳等限制（郭登聰，1998）。

行政程序法於2001年1月1日正式實施後，推動社會福利民營化實施要點因未取得法律（或法規）授權，且其所附契約書範本部分條文，如與變更、終止或解除契約相關者，和行政程序法第146條至148條有關行政契約規定亦有所不符，因此，內政部乃依相關規定於2002年正式廢止該要點（註6）。在這個專為社會福利引進民間資源而量身訂做的推動社會福利民營化實施要點停止適用後，相關業務的主要法令參據依其性質轉為適用政府採購法、促進民間參與公共建設法，或由地方政府自行訂定自治條例。

在上述各法規中與社會服務契約委託最相關的莫過於政府採購法。儘管社福界仍有「採購法是惡法」的聲音，但研究顯示，公部門與民間部門普遍同意依採購法辦理委外業務，而且多已發展出一套因應方式。就法令本身而言，它明確規範了政府採購的原則與程序，讓委託與潛在供應者雙方有所遵循，若能落實執行，相對於過去社服領域「主動連繫特定民間團體」、「雙方談妥就開辦」的「私相授受模式」來說，是可以維持某種程度的程序可預測性與參與的公平性，有助於促進各民間團體之間的良性競爭；同時，對於承辦的第一線公務人員來說也是一種「依法行政」的保障（劉淑瓊與彭淑華，2008）。

該實證研究歸納公部門承辦人與民間受委託者對政府採購法有以下三個主要抱怨：一是採購程序繁瑣冗長，委託與受託雙方在整個委外的過程中都必須耗費相當可觀的行政成本；公部門承辦人也承擔著因認知趕不上採購法修改的速度而違反法令的心理壓力，以致心生恐懼與排斥。二是彈性不足：部分社會服務方案具有實驗性，未必能在規劃之初就已完全掌握正確方向，或是及早預留「擴充條款」（註7）的空間，可是一旦完成委外程序，基於公平原則就無法再更動招標內容，必須等到重新公開招標才能更動，這當中受託者只能執行不盡理想的方案，過於僵化，反而違反政府引進民間資源的原意，也減損原先所預期的彈性與創新效益。三是不確定性高：契約期程及重新公開招標規定雖有其維持公平性與提高競爭性的制度設計用

意，但也帶給第一線服務提供人員高度的不確定感，不只留不住人才，也會在契約存續交替期間造成人心浮動，影響服務品質；服務對象（尤其是老人）及其家屬對於有可能更換經營者與照顧者，也多所擔慮。以上這些實務問題或許可以因著承辦人更熟稔相關知能，加上經驗累積與組織學習，而讓社會服務契約委託在適用政府採購法上，運作得更順暢，以期取其利而去其弊。

參、社會服務契約委託政策的整體評價與效益

儘管在臺灣社會服務領域引進民間資源二十餘年來，諸多文獻不斷提出契約委託的各種問題，但不可否認此一福利服務輸送方式仍發揮一定的功能與效益。實證研究顯示，有近八成的公部門，以及八成三的受訪民間服務供應者同意「整體來說，引進民間資源參與政府福利服務之供應是一個值得繼續推動的政策」。由此看來，不論公部門或民間部門基本上都肯定此一服務輸送的政策方向（劉淑瓊與彭淑華，2008）。

以下將以 1997 年（註 8）與 2007（註 9）年兩項主觀評價式的實證研究資料為基礎，呈現十年之間前述政府業務委託民間辦理的三大目標達成狀況，及委託者與被委託者雙方的認知異同（劉淑瓊與彭淑華，2008；劉淑瓊與孫健忠，2008）（註 10）。

一、降低政府財政負擔

契約委託有達到節省經費的期待嗎？官方資料（註 11）顯示社會服務的委外效益成果相當可觀。以 2006 年為例，在地方政府（註 12）填報給人事行政局的 131 件委託民間辦理案件（註 13）之預期效益是，可望節省 11 億 3 千 4 百 45 萬元，及節省總人力 1434 人，平均每一案節省 866 萬元，節省 11 位人力（劉淑瓊與彭淑華，2008），若此數字可信，那麼臺灣社會服務委外確實為政府帶來極大效益。但是，若與問卷調查的主觀評價相對照，似乎又有所出入。根據 1997 年的資料，民間非營利組織填答者有近七成（68.3%）同意由民間來生產成本較低，政府部門填答者相對較為保留，但也有超過五成（53.9%）。到 2007 年的研究顯示，整體而言，有六成三的填答者傾向同意「由民間團體提供服務比政府自己做來得更省錢」。但是若再進一步觀察公部門與民間部門的差異，則可看出只有近四成（38%）的公部門傾向同意；相對地，卻有七成（69.4%）的民間填答者傾向同意。

比較兩次的調查可發現，受託的非營利組織對自己的貢獻表現出很大的信心，維持在近七成的水平，委託者的正面評價則降到四成以下，公部門與民間受託者對於「委外是否比較省錢」的認知差距在十年間有拉大的趨勢。這個結果再度反映出，做為採購者的地方政府雖然向中央陳報的委外效益很可觀，但事實上是抱持著懷疑保留的態度。這個落差恐怕是臺灣社

會服務契約委託制度需要嚴肅面對的「真相」，也是委託與被委託雙方隱藏在「夥伴合作」表相下的心理障礙。

二、提升公共服務效率及品質

從 1997 年的資料可看到有高達四分之三強(76.9%)的填答者同意委託民間辦理服務減少政府服務提供的壓力。2007 年的研究則顯示，整體而言有高達八成六的公部門購買者與私部門服務供應者同意「政府福利服務因引進民間資源而提高服務量」，其中公部門填答者有超過七成五(76.3%)傾向同意，民間填答者則有將近九成(88.4%)表示同意。臺灣社會服務十年委外方案數量確實快步成長，那麼在服務品質方面呢？公部門的評價較為保留，在 2007 年的調查中只有 54%同意「政府福利服務因引進民間資源而提高服務品質」；不意外地，有近八成的民間填答者予以肯定。

進一步追問，由民間團體提供服務是否要比政府自己做品質更好呢？依 1997 年的資料，民間認為委託服務品質較政府公辦公營好的比例比較高，政府的回答者只有兩成三同意委託民間提供的服務品質較政府為好，民間回答者同意的比例卻高達八成七，雙方觀點十分懸殊。這樣的情況到 2007 年基本上沒有太大的改變，研究問及由民間團體提供服務是否要比政府自己做品質更好呢？民間部門的自我信心稍降，但也有近八成(79.3%)填答者表達肯定，然而出資的公部門卻只有四成不到(37.3%)的受訪者認同此一說法，委託與受託雙方的評價呈現相當的落差。由此觀

之，貫穿十年之間，不論公部門或民間部門都肯定社會福利引進民間資源確實有達到提高服務數量的政策目標，公部門對民間的社會服務供應者仰賴甚深，但是在提高服務品質方面的效益評價，公部門則顯然比民間部門保留許多，認為委外的服務品質尚有改善的空間。這樣的結果固然可以解釋為公私部門之間的「門戶之見」，但更值得決策者關注的是如果委外的品質確實不符合公部門的採購要求，或甚至不如公部門自辦，那麼此一政策是該深入檢討。

三、共創公私協力新環境

在 2007 年的調查中，整體而言有近八成的填答者同意「民間團體有意願投入政府社會福利服務之供應」。在此題項中，民間表達出的意願比政府部門所認知民間之意願來得高，傾向同意者高達八成五；公部門雖略少，但也有六成七傾向同意這種說法。接受政府的委託對民間部門的效益，除了過去研究經常提到的：獲得服務空間與設備、得到政府經費補助以發展服務和組織、增加專業人力、擴展服務範圍之外，不僅有助於受託機構在既有核心能力上持續的精進，事實上在國內社會服務供應者有限的現實下，公部門因應社會變遷釋出的新興社會服務對委託與受託雙方而言，經常都是屬於「做中學」、「實驗性質」，因此也提供了民間組織相當難得的組織學習的機會。此外，民間參與政府社會服務的供應，也具有強化公信力與募款能力之功能。透過一定的公開招標與評選機制而得到政府的委託機會，對於非營

利組織來說是一項強有力的專業與公信力的背書，加上因此而有具體的服務對象與成果，對於組織的募款大有助益，對內也可達到提升員工士氣的效果。

現今政府的資助已經成為臺灣越來越多民間社會服務組織的主要收入，成為組織生存與發展的重要養分。儘管民間有意願參與政府服務的生產行列，但是抱怨政府提供的經費不足的聲音也時有所聞。1997年的資料中，有四分之一(26.9%)的政府部門填答者同意委託費用不符成本，民間同意的比例則高達七成(72.1%)。這情況十年後不僅沒有太大的改善，甚至變得更嚴重。2007年的調查顯示，整體來說，只有一成不到(7.3%)的填答者傾向同意「政府所提供的經費資源是足夠的，民間不用投入額外的資源」，高達六成的受訪者反對這樣的說法。若將公私部門分開看，民間單位有高達七成的填答者傾向不同意；公部門的填答者雖有兩成左右同意「政府所提供的經費資源是足夠的，民間不用投入額外的資源」，但也有將近一半(46.2%)不同意。在這樣「入不敷出」的處境下，同意「最後常造成對民間團體社工的剝削」的民間受訪者高達七成二，遠遠高於公部門填答者的三成五；只有極少民間受訪者不同意這種說法(3.4%)，由此可見政府想藉委外省錢的結果，對專業人員權益與社工專業整體發展之嚴重衝擊。這題的卡方檢定達統計水準，顯示政府與民間受訪者間的意見差異相當明顯。

民間非營利組織在契約委託關係中除財務上的挹注不如預期外，能從政府得到

的管理與專業技術的協助似乎也難以令人滿意。1997年的研究中雖然有高達八成五的政府填答者自認有在方案執行困難時，對受託者提供實質的協助；但民間填答者卻只有四成左右(40.6%)同意這樣的說法。2007年的情況則是相對於公部門有高達六成七的填答者同意「政府會提供受委託民間團體必要的資訊與技術支援」，卻只有四分之一不到(23.4%)的民間填答者主觀感受到政府有提供這樣的協助，可看出雙方間存在極大落差。這題的卡方檢定達統計水準，顯示政府與民間受訪者間的認知差異相當明顯。

也因此，有一項值得特別注意的警訊是整體有近四成同意「民間團體開始考慮減少承接政府的委外案」，但民間團體開始考慮減少承接政府的委外案亦較政府部門所認知的來得高。相較於公部門填答者只有二成六同意此說，民間部門有高達四成三同意「民間團體開始考慮減少承接政府的委外案」。目前民間參與社會福利供應的質量均已不足，若現有的供應者有這樣的想法，那麼政府應該要嚴肅正視，否則不僅不能擴大質量，還可能面臨合格供應者更加萎縮，更多委託案找不到理想委託對象的窘境。此外，2007年的實證研究也顯示，有四成(42%)的公部門填答者同意委託與被委託雙方有令人滿意的合作關係，有三成六(35.8%)接受委託的民間團體者同意這樣的說法；相對而言，有六成上是持負面的看法，顯示政府業務委託民間辦理要達到公私協力的目標，恐怕還有努力空間。

雖然非營利組織主觀上認為在財務上與技術上未從與政府的合作關係中獲得實質的效益，也有民間團體開始審慎篩選投標的標的，但成為公共服務的供應者對於組織本身使命的達成及社會形象的提升確有相當的貢獻，可說是臺灣推動社會服務「民營化」的一項成就。1997年調查顯示正面的效益為：有利受委託單機構的形象提昇(73.4%)、有利專業的成長(72.2%)、促使服務多元化(81%)、僱用人員的增加(74.7%)。2007年的研究中則有一半的公部門，以及七成的民間填答者同意「民間團體因為參與政府福利服務提供而達成民間組織本身的使命」。尤其是當公部門釋出的社會服務委外案正好與該民間組織的宗旨相符，正是該機構要開展的服務時，雙方合作的滿意度最高，成效也較為雙方所共同肯定。民間受託者認為承接政府的委外案，可以帶動本身的多元化與活化，擴展服務範圍，接觸到原先接觸不到的多元個案，不僅有助於非營利組織在服務供應上的自我修正，也可回饋到本身的政策倡導，使之更為周延深入。

肆、社會服務契約委託執行的困境

一、影響政府委外案順利委託之負向因子

究竟哪些因素影響政府委外案順利委託出去？從2007年的實證研究得知，整體而言，最主要的前三項原因分別是「缺乏財務誘因」(80%)、「有能力承接的團體已

分身乏術」(65%)，及「行政上需協調配合事項過多」(57%)，都有一半以上的填答者認同。除了上述的因素，公部門受訪者認為「還沒有民間團體生產這類服務」也是無法順利委出去的原因；民間受託單位的受訪者則指出「契約條件嚴苛」是主要的阻礙因素之一。這樣的結果，清楚地指向即便目前在社會服務的領域是以非營利組織為主要的供應者，「財務誘因」仍然是影響引進民間資源的最核心因素。在臺灣特殊的政治因素左右社會福利的生態下，長期以來用在福利服務的預算相當有限，近年雖有彩券盈餘與回饋金的挹注，整體福利服務的經費仍相當拮据，其結果是在多數的委外案中，政府能提供給的委外條件經常低於生產成本，缺乏實質誘因的委外安排，既不能讓政府理直氣壯地向受託者要求績效與責任，更嚴重限制了合格服務供應者承接高難度、高耗本服務方案的意願。

早期多數的民間團體可以在使命感的推擁下，勉力以民間募款補充政府「補助經費」之不足，但隨著大環境資源未能顯著增加，社會問題卻益趨複雜多元，民間非營利組織想做、要做、被期待該做的任務越來越多，民間機構開始有了策略規劃的思維，展現一定的組織自主性。再者，隨著承接公部門各種委外案件的成長，民間組織要「養」的工作人員越來越多，人事費用壓力日趨沉重，不得不在財務管理上精打細算，以上因素在在都讓非營利組織逐漸地改變它們看待及衡量承接政府委外案的角度，組織使命、弱勢關懷、社會

責任未必是組織決策的唯一考量。在此一態勢一日強過一日的氛圍下，公部門若是不能體察民間潛在服務供應者這樣的思維轉變，只是一味地抱怨或責難民間非營利組織「太精明」、「缺乏社會責任感」，而不思圖變，政府要大幅度地引進民間資源恐怕是緣木求魚、徒勞無功。

實證調查凸顯出來的另一個鮮明因素是「有能力承接的團體已分身乏術」，這樣的結果反映了政府要以契約委託做為主要的社會福利服務輸送政策，一定要正視目前服務供應者場域中有能力、有意願進場者的數量，相較於公部門釋出的委外需求之間的嚴重落差。這十年之間，臺灣民間非營利組織承接公部門委外案「托辣斯化」的現象並未因社會服務供應者的增加而有所改變，專業水平較高、較有經驗的社會服務供應者，不論在規模、分支機構數量，乃至於工作人員的數量上都相當可觀，她們幾乎可以充分掌握是否承接公部門委外案的主導權。當這些團體自認已經達到組織管理的飽和狀態，不願意再承接新的方案，尤其是具有挑戰性的、實驗性的、難度較高的，或需要投入較多經費的方案時，政府若是拿不出對策，不是要面對委不出去的窘境，就是要接受能力相對較為不足的次級選擇，這兩種狀況都不能算是明智的採購者。筆者從近期的研究中觀察到，目前在社會服務契約委託當中新興的「階層化現象」，令人憂心（註 14）。地方政府有一些較高難度、財務上較不易平衡的方案，未能獲得服務質量較理想的全國性團體之青睞，最後往往落到專業能

力與組織體質皆未臻健康的、在地的、小型的或初成立，很急於與公部門建立關係，進入受託者行列的組織身上，其個案服務品質堪虞，對該組織的生存與發展也未必是好事。

二、促成引進民間資源的策略

怎麼樣才能讓更多的民間福利服務資源願意參與政府服務的供應呢？實證研究發現整體來說，得到較多受訪者同意的策略依序是：「降低政治因素介入」、「提高行政效率」、「加強政府採購法之教育訓練」、「篩選委外的服務類型」、「應精確地計算服務成本，並據以編列委外預算」、「應增加政府服務契約管理之人力質量」、「減少文書作業與核銷負擔」、「扶植更多的民間團體」、「應保留一部分福利服務公辦公營」（劉淑瓊與彭淑華，2008）。

進一步分析我們可以觀察到，儘管公部門的委託者或民間部門的（潛在）受託者對於降低政治力涉入一項具有高度共識，但其餘的策略則多站在各自的本位上，反映出高度的歧異性與對立性。例如：公部門受訪者較重視要篩選出適合委外的項目來委外，而不是像現在將委外視為唯一的選項，公務員幾乎沒有因應方案特質與市場供應狀況進行策略規劃的空間，不論民間是否有合適的受託者就是要委出去。其次，公部門深受「民間合格受託者不足」之苦，因此也更重視「扶植更多的民間團體」的重要性。第三，來自公部門的聲音是期待更多有關採購法的訓練，讓

他們更熟悉相關法令與規定，降低觸法的疑慮，發揮更大的採購效能。

相對地，被公部門受訪者認為重要性較低的策略，如：「減少受委託民間團體的文書作業與核銷負擔」、「提高辦理福利服務委外案之行政效率」兩項，卻高居民間的填答者的前兩位，雙方看法之歧異度可見一斑。由此觀之，公部門如果要在引進民間資源上有更積極的開展，恐怕需要更了解民間的感受與想法，並誠意尋求解決之道。由於民間多受困於政府委外經費不足，因此在此次調查中，「政府應精確地計算服務成本，並據以編列委外預算額度」一項，在民間觀點中的排名也相當前面。簡言之，以上較獲得民間受託單位認同的促進策略，都和 Van Slyke (2003, 2007)所強調的管理能量(management capacity)有關。如前所述，公部門將福利服務委託民間辦理，並不單是政府職能的縮減，而是角色的改變－從操槳變成導航，若是政府不能在委外的同時，強化本身的管理能量，還一味地將造成公部門缺乏效率的框架套住民間部門，極可能提高受託者的行政成本，排擠可以提供給服務對象的資源，那就背離契約委託的原始精神了。

伍、建議

一、補強民營化之基礎建設

早在十年前學者就建議臺灣的社會服務公辦民營政策應「停、看、聽」（林萬億，1997, 1999），要「審慎緩進」（劉淑瓊，1997）。然而這十餘年來，臺灣的社

會福利服務民營化腳步不僅不曾稍事停留，甚至是快步向前，各級政府（乃至鄉鎮公所）、各地方政府（不論民間社會服務供應的質量如何）、各類福利服務（不論個案的弱勢程度如何）都在積極辦理，中央政府也引以為施政重點與施政績效。但誠如前述，臺灣的社會服務契約委託確實存在諸多長年未解的問題，究其因筆者認為關鍵在於臺灣社會服務民營化歷程中，理念上過於「一廂情願」，行動上則操之過急，在基礎建設未臻成熟之前，即匆匆上路並直接進入西方福利先進國家的「進階階段」所致。更令人擔心的是，這些大家都了解的問題並沒有因社會服務契約委託的全面且普遍的發展而獲致大幅的改善，公私部門在長期無解之下，多已各自帶著「習得的無助感」找到因應與適應之道，學會與這些「慢性疾病」共處，至於「個案需求」、「服務品質」、「弱勢權益」等社工專業的核心價值似乎已被相當程度地淡化處理。為使公帑更有效率地運用，服務對象得到有品質、有權益保障的服務，民間部門繁榮健康地發展、社工專業蓬勃地成長，達到「優質互補、共創多贏」，筆者主張政府要採「兩條腿走路」的策略，也就是在持續執行契約委託政策的同時，也要誠實面對，評估並補強引進民資源所需的基礎建設。

（一）提供適足的委託經費

政府應該先壓縮現金福利，擴大福利服務經費比例，把福利服務的餅做大，使委託條件更為優厚、有吸引力。社會服務

契約委託在其他國家或地區通稱為「購買服務」，既然是「購買」就要尊重生產一定品質服務應有的成本。委託經費不足是民間受託者長期以來的抱怨，民間部門很明確地、一致地表達足夠的委託費用與狀況良好、地點適中的房舍，是他們參與政府社會服務供應很重要的誘因。政府引進民間資源固然有省人省錢的預期效益，但是在目前臺灣民間服務供應者仍屬有限、各項對弱勢者的服務多仍未臻成熟階段，公部門有必要階段性、策略性地針對服務供應不足的地區及領域，以鼓勵和育成的態度，提供適足的委託資源，才能夠厚植臺灣直接服務的質量，吸引更多的民間團體參與，保障弱勢者的公民權，並營造一個存在競爭與選擇的供應市場。

(二) 精準計算成本

建議參照香港經驗，務實地訂定現階段適合臺灣的「服務標準」，並在此服品質的水平下務實精準地計算成本（註 15）（劉淑瓊，1997, 2001）。臺灣的社會服務界在累積多年的提供直接服務經驗後，已有足夠的能力來計算特定服務品質下合理的成本支出。委託與受託雙方共同研商合理的委託條件，這樣民間部門的專業有施展的空間、留得住優秀的專業工作者，提供給個案適足的服務，也同時保住民間部門的生機與活力；相對地，政府亦可依契約向受託者要求責信，確保公帑之有效運用。筆者認為這個工作應由中央統籌來做，分類別、分階段，訂定時間表，優先針對現階段較為成熟的服務項目，邀集公

私部門服務供應者與學者專家，以現有經驗為基礎計算出合理的服務成本，並設計檢視更新機制、逐步推展。

(三) 育成小組織以厚植民間能量

絕大多數福利先進國家都體認到民間非營利組織對於整體社會福利服務供應，乃至於社會發展的關鍵重要性，因此除了在政策上宣示與第三部門「夥伴合作」之外，也投入可觀的資源，並規劃一系列的能力建構行動，以營造健康的第三部門，提升民間福利供應的數量與品質（劉淑瓊與彭淑華，2008）。對社會服務契約委託制度來說，滋養並營造一個蓬勃與自律的民間社會服務供應者市場，是十分重要的前置工作。筆者認為臺灣應該師法先進國家，進一步對小型及新成立的非營利組織提供組織管理與資訊基礎建設的具體協助，或是透過公部門的媒合，讓較缺乏經驗的小型非營利組織與成熟的非營利組織攜手夥伴合作。只有裝備好一群「兵肥馬壯」的民間服務供應者，政府才不會「所託非人」，也才可望建構立基於信任之上的真正「夥伴關係」，否則都只是空談。

(四) 保留公辦公營的空間

雖然政府業務委託民間辦理是一項既定政策，從實證調查中可看出各地方政府社政承辦人對於引進民間資源的效益評價不盡理想，反映出當前重要課題是各地方政府要因地制宜、務實地逐一檢視在地民間資源不足或尚無力承擔的服務項目，在保障案主權益、節省公帑、累積服務與管

理經驗、排拒受託者政治壓力，以及保留民間團體生機的多重考量下，策略性考慮暫以「公辦公營」的方式提供服務，並同步展開對民間團體的能力建構和育成的工作，俟在地民間資源質量均達到可接受的水平，再將服務生產的責任轉由民間來承擔。

(五) 審慎思考營利組織選項

因應長期照顧制度的全面推動，只要市場條件有利，營利型的組織隨時可能進場，公部門應妥為因應。筆者認為「非營利組織一定比營利組織好」的說法未必成立，政府在思考「是否引進營利型組織」時要先處理以下三個問題：1.如何確實區分營利與非營利組織，如何杜絕「以非營利之名行營利之實」，使其免稅地位更被信服。2.拋棄意識型態或組織自利的立場，應進行系統的、實證為本的營利與非營利的服務供應者之優、劣勢分析，並據以進行策略規劃，才能獲得福利混合經濟的最大綜效；3.檢討政府本身是否有足夠的規範與執行能力來管理營利組織，否則在「產業化」的口號下冒然開放，衝擊非營利組織的生存環境事小，影響服務對象權益事大。

二、兼顧管理主義責信與行政法原則的責信

基於社會服務尊重服務對象的信念與倫理守則，建議地方政府在發展有意義的評鑑指標與方式以提高法定責信的同時，也應設計讓民眾有效參與監督評估委外服

務的機制，例如：邀請服務使用者參與服務明細的訂定與監督績效表現；設計廣為周知且實質處理的專線電話或申訴機制，並確實檢討其成效；抽訪服務對象了解服務品質等。除此而外，在服務對象能力與消費者主權日益提升的今日，政府應主動提供有意義、可近、可理解的資訊與必要的資源，充權委外服務的使用者或其監護人，使其在服務輸送過程中擁有自主的選擇權，從服務採購到契約監督都扮演關鍵角色，成為有權力的利益關係人，以符合行政法公平、開放、參與等保護權益的原則。有鑑於社會服務接受者低功能、少資源、缺資訊及非志願性的本質，委外的契約管理者應該更關注「誰有機會接近服務」、申訴管道及結果等與公民權益(citizenship)保障相關的議題。而受委託者也應虛心而誠實地檢視服務流程與既有保障服務對象權益的規章和實際作為，有無專業人員濫用裁量權、剝奪案主及家屬參與、因工作人員的專業程度不足造成案主權益受損、工作人員語言或實質傷害或虐待服務對象等等情事，除在職前、在職訓練、督導及內部會議在再三強調，深化法律概念的灌輸，達到內化與約束的效果外，建議社會服務機構應比照醫療機構建立起「揭發制度」(“whistle-blowing”)，在誠實地承認專業服務容或有差池的信念下，鼓勵機構內的工作人員勇於提出服務中違反行政法原則之情事，並共同討論最重要的是不貳過，不讓犯錯成為習以為常的組織次文化。

三、多元化民營化途徑

契約委託雖運用甚廣，卻不是民營化的唯一手段，一個有策略規劃概念的政府應根據各種服務的屬性、市場的競爭性、公辦民營與公辦公營的相對品質和效率，以及政府的契約管理能量，策略性地規劃出多元而適切的民營化模式。像居家照顧這類技術複雜度低，市場上有較多供應者的服務引進像健保卡一樣的「憑證制度」(vouchers)就是一個可行模式。在政府提供充足資訊的前提下，使用者可依據本身的服務需求與滿意度自行選擇質優的服務供應者，而不必受限於戶籍所在地區被指定的服務供應者。這種服務使用者「用腳投票」的模式，將使得服務供應者失去「地區壟斷優勢」，必須更敏銳地了解服務使用者的需求、其他競爭者的服務狀況，從而生產出更理想的品質以吸引更多服務使用者上門，因此提高服務量，創造出規模經濟降低成本，繼續得到政府的委託。

四、謹守民主責信，降低民營化的政治化程度

政府要提高委外的服務品質，首先要吸引有資格的服務供應者進場，要讓潛在供應者進場，最重要的莫過於讓它們對於遊戲規則的公平性與公開性有信心。民選官員應尊重專業，儘量降低政治干擾，區隔政治與行政，確保契約監督管理的精確性與獨立性，否則前述對常務文官或承辦人再多的訓練不僅罔效，也將造成第一線承辦人士氣低落、劣幣逐良幣之負面效應。

儘管近年有不少西方契約委託的文獻在討論所謂的「關係式委外」(relational contracting)，或是鼓吹從「委託人－代理人模式」(principal-agent model)移轉成「委託人－忠僕模式」(principal-steward model)，鼓勵公部門揚棄傳統剛性的競爭模式與責信要求，改與民間服務供應者在開放、穩定、互信的關係基礎上建立長遠的合作關係(Beinecke & DeFillippi; Schwartz, 2005; Brown, Potoski & Van Slyke, 2006)。立意雖佳，也與中國人情社會的國情相符，惟筆者仍認為現階段政府引進民間資源在行政上還是應努力做到與各潛在民間供應者保持「等距外交」，維持「公平與平等的接近」，以建立各行動者的「制度信任感」。

五、提高行政效能

不論國外文獻或國內研究都顯示，公部門的管理能量是成功的社會服務契約委託之關鍵。「提高行政效能」一直是臺灣公共治理的重要課題，在引進新的公共服務輸送典範後，公務員不再負擔福利服務的生產責任，然從實證研究結果看來，民間部門對於政府「行政效能」的期待卻不減反增，有理念、有專業、有效能的政府是鼓勵民間投入的重要誘因。有效能的契約管理需要先擴大公共管理能量—包括人力的配備與能力的裝備(劉淑瓊, 2005)。目前契約委託已成為公部門社會服務輸送的主要方式，因此中央政府應以更嚴肅的態度宏觀地面對此一具有全國一致性的議題，並以相對豐沛之資源著力於以下作

爲：(一)邀集學者專家研發更具意義的產出或績效評鑑指標與評鑑方式；(二)建構資訊管理系統；(三)常態性地調訓各地方政府委外承辦人，透過密集的研討交換經驗並累積知識，以建構本土化的社會服務契約管理模式；(四)提供平台讓各地方政府委外承辦人透過各種互動歷程，蒐集更多受託者的相關資訊，學習高政治涉入現實的因應技巧，降低承辦人習得的無助

感，更堅定而專業地扮演稱職的契約管理者角色。有鑑於臺灣公私部門第一線社會工作者的流動都相當頻繁，且社會服務民營化問題的質與量也是多變而繁複，因此這類的訓練與研討應該密集而持續地舉辦。

(本文作者現為劉淑瓊現為臺灣大學社會工作學系副教授)

註釋

註 1：所謂「帳面上」是指公部門將直接服務委外，雖可在公部門員額的統計數字好像有限制成長的「成果」，但事實上以「專業服務費」名目支應民間受託單位雇用的專業人力數目卻相當可觀，有縣市總數幾乎等於社會局本身的約聘社工人數，這是政府人事行政部門在「委外可節省人力」說法中「不願面對的真相」。

註 2：政府採購法於 1999 年 5 月 27 日施行。

註 3：原文爲「加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色，讓民間的活力盡情發揮，並大幅減輕政府的負擔」。

註 4：2001 年 1 月 17 日第二七一八次院會通過。

註 5：該要點所訂之推動目的有四：1.調整政府角色及職能，型塑導航新政府；2.活化公務人力運用，降低政府財政負擔；3.善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質；4.帶動社會競爭力，共創公私協力新環境。

註 6：當時中央邀集各地方政府研商做成以下決議：(一)各地方政府社會福利服務事項委託民間辦理業務中，社政相關法規未明確授權者，設施委託可依促進民間參與公共建設法等相關規定辦理，一般勞務採購可依政府採購法等相關規定辦理。(二)其他各社會福利事項，有需要委託民間經營者，由各業務主管單位檢討相關母法規定，以取得法源依據。(三)各權責單位逐一檢視已委託民間辦理之事項有無「法規」依據，必要時修正相關法規，以取得授權。(四)地方政府必要時，可依地方制度法第十八條及第二十五條規定訂定自治條例，以爲因應。

註 7：由於未在原招標公告及招標文件中敘明如：期間金額或數量之等擴充條款，因此無法在現有經營者或服務供應者符合續約條件下（如：服務績效良好），洽原訂約廠商辦理續約。

- 註 8：孫健忠(1998)。臺灣地區社會服務私有化實施的經驗。臺北：行政院國科會專題研究計畫成果報告。
- 註 9：劉淑瓊與彭淑華(2008)。社會福利引進民間資源及競爭機制之研究。行政院研考會委託研究。
- 註 10：筆者要特別謝謝孫健忠教授提出，以前後差距十年的兩個研究相互對比的建議，並合作撰寫成論文在研討會發表。由於這兩個研究並非事前規劃好的長期追蹤式研究，故只能做對比，還不能算是嚴謹的比較研究，謹此說明。
- 註 11：從各縣市政府提交給行政院人事行政局之「地方政府暨所屬機關推動業務委託民間辦理情形調查表」統計而得，資料由行政院人事行政局提供。
- 註 12：不包括臺北市與高雄市。
- 註 13：總計 149 件，扣除未填報具體效益數字的 18 件，共 131 件。
- 註 14：也就是大型的、較有經驗的合格受託者基於本身組織自利的考量，策略性地決定退出或不去投標某些方案，地方政府為達到順利將服務方案委託出去，會將「一軍」無意承接的方案轉而商請「二軍」接下，「二軍」經營一段時日後，自覺已站穩腳步，即複製「一軍」的行爲，退出這些方案，轉由「三軍」承接。這些「二軍」與「三軍」經常是在地的、小型非營利組織，她們跳出來承接雖可解決地方政府委不出去的燃眉之急，也滿足本身的需求，但有沒有保障個案福祉，對組織長遠發展來說，是不是一件好事，都有待商榷。
- 註 15：2006 年 11 月 22 日由內政部召開的「研商政府法定服務及創新福利服務以政府採購法及促進民間參與公共建設法結合民間服務導致服務商品化事宜會議」，公共工程委員會也提出相同的建議。

📖 參考文獻

- 行政院經濟建設委員會(1999)。政府業務委託民間辦理作業手冊。臺北：行政院經濟建設委員會。
- 行政院人事行政局(2006)。推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊。臺北：行政院人事行政局。
- 林萬億(2006)。臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。臺北：五南。
- 林萬億(1999)。社會福利民營化：停、看、聽，編入林萬億主編《臺灣社會福利發展—過去、現在、未來》，頁 243-278，臺北：五南。
- 邱汝娜(1994)。殘障福利執行面的探討。社區發展，第 67 期，頁 224-233。
- 郭登聰(1998)。政府與民間關係的再造：「促進民間參與公共建設法草案與社會福利民

- 營化實施要點」的比較論述。思與言，第36卷第4期，頁147-192。
- 馮燕與張英陣(1997)。如何加強委託非營利機構推展福利服務業務。行政院研考會委託研究。
- 劉淑瓊與彭淑華(2008)。社會福利引進民間資源及競爭機制之研究。行政院研考會委託研究。
- 劉淑瓊與孫健忠(2008)。「社會福利民營化下政府與民間的相互解讀：1997年與2007年的比較」，在東海大學社工系主辦之「民營化下臺灣社會福利發展歷程的回顧與展望：政府與民間福利分工的探討」學術研討會（台中市）宣讀之論文，4月25日。
- 劉淑瓊(2001)。社會服務『民營化』再探：迷思與現實。社會政策與社會工作學刊，第5卷第2期。頁7-56。
- 劉淑瓊(2000)。浮士德的交易？論政府福利機構契約委託對志願組織之衝擊。載於蕭新煌與林國明主編，臺灣的社會福利運動，頁503-538。臺北：巨流。
- 劉淑瓊(1998)。社會福利「民營化」之研究：以臺北市政府契約委託社會福利機構為例。國立臺灣大學三民主義研究所博士論文。
- 劉淑瓊(1997)。依賴與對抗：論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。社區發展，第80期。頁113-129。
- 魏啓林(2000)。政府再造運動。臺北：晨星。
- Beinecke, R. H., & DeFillippi, R. (1999). The Value of the Relationship Model of Contracting in Social Services Re procurements and Transitions- Lessons from Massachusetts. *Public Productivity & Management Review*, 22, 490-501.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Schwartz, R. (2005). The Contracting Quandary: Managing local authority-VNPO relations. *Local Government Studies*, 31(1), 69-83.
- Van Slyke, D. M. (2007). 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.
- Van Slyke, D. M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-316.