

台灣地方社會服務契約委外的績效 與競爭*

孫煒**

《摘要》

近年在全球新公共管理運動下，政府採用契約委外的市場化方式，欲藉由私部門組織之間的競爭，以提升公共服務的績效。本文採用委託人—代理人理論作為分析途徑，根據台灣地方社會服務契約委外的公共管理方與民間簽約方，對於簽約過程與簽約結果的觀感，發展出以下論述：地方社福行政機關採用契約委外的主要理由，並非是經由實質性競爭而提高績效，而是配合政府再造的精簡人力員額而採取的政策工具，而且可以藉由社福型非營利組織所經營的關係網絡，爭取其支持以擴大政策層面的影響力；社福型非營利組織承接地方社會服務契約也同樣不希望面臨實質性競爭，而是期望在特定的地方社會服務領域之內，利用公共資源與權威，連結更多的民間組織與受益民眾，深化組織的使命以擴大社會層面的影響力。因此，在公共服務契約委外的績效之中，地方社福行政機關較重視節省人力成本的經濟指標，以及反映社會成本與產出之間比例的效率指標；相對而言，社福型非營利組織較著重提高受益民眾滿意程度的品質指標，以及政策目標的實現程度的效能指標。

投稿日期：104年8月4日；接受刊登日期：105年9月11日。

* 本文作者誠摯感謝兩位匿名審查人的寶貴意見以及國立中央大學法律與政府研究所碩士蔡明學對於經驗資料的收集與處理，然而一切文責由作者自負。

** 孫煒為國立中央大學法律與政府研究所特聘教授，e-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw。

[關鍵詞]：社會服務、契約委外績效、競爭、社福行政機關、社福型非營利組織

壹、前言

近年來在全球資本主義的浪潮下，新自由主義的意識型態以及「新公共管理」(new public management)的政府再造深刻地影響了公私部門的組合型態。強調公私部門平行互動的「治理」型態，逐漸取代了傳統公部門主導私部門的「統治」型態，其中具體表現在將公共服務的「民營化」(privatization, 亦可稱為私有化)，將原本提供公共服務的政府轉變為公私合營事業，甚至直接轉賣給私部門組織經營。在推動民營化的過程之中，當代政府最經常採用「投標與競標」(tendering & bidding)的市場機制，以「契約委外」(contracting out, 也稱為外包 outsourcing)的形式轉由私部門組織提供，來提高公共服務的績效(Johnston & Seidenstat, 2007)。因此，當代民主國家以契約委外作為政策工具，由「自行生產服務者」的統治角色調整定位為「服務的購買者」的治理角色，已成為全球化的趨勢(Kettl, 2000: 1-3)。在各個政策領域之中，契約委外也成為政府的管制工具，應用公私部門所簽定契約的協定，由政府行政機關管理私部門組織，來達成政府設定的預期政策目標。但由另一角度來看，契約委外也成為政府重新界定工作與角色，甚至重新定位傳統權威的機制(Ramia & Carney, 2001)。

當代公共服務契約委外的應用非常廣泛，包括硬體性質的工程設備以及軟體性質的福利服務，例如教育、警政、資源回收、資訊科技等政策領域(Brown & Potoski, 2003)。然而，現今公共行政研究之中，對於契約委外績效的探討寥寥可數。部分學術研究顯示契約委外的缺點，例如政府喪失對於公共服務傳送的控制與課責、政府難以監督績效因而承接契約廠商可能降低公共服務的素質、可能引發貪腐、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等等(Breaux, Duncan, Keller, & Morris, 2002; Sclar, 2000)。¹然而，大多數的研究集中在探討促進契約委外成功的因素與實務，例如提高私部門組織的

¹ 本文作者感謝匿名審查人在此論述上的洞見。

競爭程度、發展精密詳盡的契約認證方式、授予契約之前仔細評估私部門組織的能力、嚴謹監督私部門組織的方法、懲處不履約私部門組織的法律手段、侷限私部門組織裁量的方法、僱用熟悉契約委外的行政人員、培養簽約相關的行政專業等等，皆有助於契約關係的形成，以及降低私部門組織進行投機與隱藏資訊的行為，而在諸多促成契約委外成功的因素與實務之中，以「競爭」最為研究者所重視，主張具有競爭性的市場機制將促使私部門組織提高效率、降低成本、增進品質、增加彈性、鼓勵創新、減縮政府人力以及財政負擔等優點，因而增加競標的私部門組織數目，就成為培養競爭以促進契約委外績效的主要方式（Fernandez, 2007; Lamothe & Lamothe, 2009; Savas, 2000; Schick, 2011; Ya Ni & Bretschneider, 2007）。當前大多數的「社會服務」（social services）也經由社福行政機關與非營利組織進行契約委外，因為從事生產傳送社會服務的非營利組織（以下簡稱社福型非營利組織），在現今社會之中相當發達，而且在社會政策領域之中，縮減政府管轄範疇以及降低政府管制密度已成為當代主要的政治共識（Van Slyke, 2007: 166）。

台灣政府自 1980 年代制定多項政策推動社會服務民營化。所謂社會服務民營化，是指將原本由政府提供或負責的社會服務工作及項目，交付或移轉到私人部門，而政府的服務提供角色逐漸縮減。1994 年台灣政府制定「社會福利政策綱領」作為社會政策的施政基礎之時，在「福利服務」之中明確揭示：「採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務。」至此，台灣社會服務民營化的政策導向可說已十分明確（蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙，2005）。早期台灣政府與社福型非營利組織的互動，是以前者提供後者獎助形式為主。1990 年之後，台灣政府在「精簡政府員額」與「結合民間資源」兩個施政主軸的導引之下，契約委外遂成為社會服務民營化的主要政策工具。將社會服務的生產供應職能轉由社福型非營利組織來執行，既可表現政府已經有效控制員額成長的表象，又可回應弱勢民眾福利需求的上升。然而，2002 年之後，台灣社會服務契約委外相關業務的主要法令依據為政府採購法、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等等，在上述各法規中與社會服務契約委外最相關者就是《政府採購法》（劉淑瓊，2011）。也就是說，以《政府採購法》為主的相關法令構成了台灣社會服務契約委外的制度環境。²

² 因此，本文採用政府採購法中的專業術語，如廠商、開標、比價、議價、決標、驗收、公開招標、選擇性招標、限制性招標等以描述契約委外的具體運作。

然而，學術界卻認為社會服務契約不同於一般公共服務，參與契約委外的社福型非營利組織因為沒有競爭傳統、「入場障礙」(entry barrier)、缺乏正式的評估標準、區域限制等因素，並無法形成實質性競爭(Dehoog, 1984: 69; Kettl, 1993: 173; Van Slyke, 2003: 298)。根據台灣對於地方政府身心障礙者服務與婦女服務契約委外的經驗研究，兩者都缺乏實質性競爭，只有一個社福型非營利組織來投標的委外案均高達八成以上；兩個以上來投標的都在一成五上下；三個以上競標的案件數更是只有5%左右(劉淑瓊，2008：97)。而且，地方政府的社福型非營利組織的數目更少，沒有太多的選擇性，往往造成一旦有社福型非營利組織願意承接，就是「永遠」是此一社福型非營利組織來承接，甚至地方社福行政機關可能以私下個別拜託、有意扶植、向外邀請以及選用有利法規等方式以為因應(王篤強、高迪理、吳秀照，2010：111；黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005：150)。

因此，本文試圖以質性研究回答的研究問題是：為何台灣地方社會服務契約委外的實質性競爭不足？此種實質性競爭不足的現象又如何影響社會服務契約委外的績效？「委託人－代理人理論」(principal-agent theory，簡稱代理理論)是當代學術界契約研究的主流理論。根據此一理論，在政府契約委外之中，「政府」(公共管理方，public manager)是規劃公共服務數量與品質的委託人；「私部門組織」(民間簽約方，private contractor)是實際提供公共服務的代理人，兩者憑藉契約及其相關法制規範彼此的權利與義務關係。因此，契約委外是委託人(政府)將若干決策權威「授權予」(delegate to)代理人(私部門組織)(Jensen & Meckling, 1976: 308)。然而，兩者之間即可能產生代理問題：一、簽約過程的投機行為：因為政府與私部門組織的資訊並不對稱，而私部門組織往往比政府更具專業性。私部門組織可能利用資訊的優勢，而產生政府在簽約之初，購買了較低質量之財貨與服務的「逆向選擇」(adverse selection)問題；二、簽約結果的投機行為：政府與私部門組織往往具有不同的目標與利益。一旦簽約之後，私部門組織可能追求自身而非契約(政府)目標的「道德風險」(moral hazard)問題(Van Slyke, 2007: 162)。本文的研究重心：社會服務契約委外的「競爭」便在解決簽約過程的逆向選擇問題；社會服務契約委外的「績效」便在解決簽約結果的道德風險問題。

本文經由契約委外的理論探討以及社會服務學術文獻的分析，針對台灣地方政府中特定社會服務契約委外的利害關係人進行訪談，即由作者尋訪、詢問和研究主題：社會服務契約委外的過程與結果，進行面對面、口語與非口語等交談和詢問，

以相互溝通的方式來蒐集資料（林淑馨，2010：220；王雲東，2012：266），並援引當代代理理論的主流論述，根據「公共管理方」（public manager）與「民間簽約方」（private contractor）在簽約過程之中型塑的角色，以及對於簽約結果的觀感，嘗試回答本文的研究問題。

貳、理論意涵與文獻分析

「新興古典經濟學」（new classical economics）假定「市場」是一個完全競爭的，能夠協調分工和利用網絡效應的自我修正的系統（Yang, 2001: 151-158）。在市場之中，買方與賣方間之契約關係的本質是兩者之間平等的交換行為，即買方經由契約交換賣方提供的財貨與服務；賣方也經由契約交換買方的經費。不但買賣雙方平等，賣方也與自市場之內其他的廠商平等，因而買方可以透過賣方之間的競爭，選擇成本較低、效率較高、較具創新能力的賣方。「競爭提升績效」是市場之中買賣雙方的契約關係的核心概念，即將競爭的精神與機制注入財貨與服務的供給，將驅使賣方因應買方的偏好，反映真實成本，並為了延續簽約而提供較佳的服務。深入言之，「競爭提升績效」的基本假定是財貨與服務的績效可以被明確度量，且賣方可以根據績效可以被獎勵或受處罰，因而績效較高的賣方容易取得簽約與續約的機會（Lamothe & Lamothe, 2010: 329; Rho, 2013: 328），亦即財貨與服務的性質與市場環境必須兼顧「實質性競爭」、「可以度量」以及「可以課責」三項條件，方可提高績效。以下就此三項條件加以分析。

契約委外的實質性競爭至少應具備以下三個要件：一、市場上存在可供採購者選擇的多位供應者；二、由於賣方間的相互制衡，因而每一個民間的供應者對財貨與服務的市場價格的影響力都將極為有限，沒有任何一個單一供應者可完全左右市場；三、採購者可以從中選出有能力以低成本生產高品質、優質專業的供應者，做為契約委外的對象（劉淑瓊，2008：73）。依據此一競爭條件，即使在私部門組織包括營利企業與非營利組織非常發達的美國，全部政府的契約委外之中約有三分之一不具競爭性（Amey, 2012），特別是在實際政策領域如社會服務之內的社福型非營利組織的數量不足，並無法形成實質性競爭（Lamothe & Lamothe, 2009: 164-165）。此外，社會服務的契約委外並非在上述之典型的市場環境之中運作，而是在「準市場機制」（quasi-market）之中進行。準市場機制是介於典型的市場機制與層級節制式政府體制之間重疊與交互的地帶（陳金哲，2006：96），也可說是政

府「模仿市場效果」(mimicking the effects of markets)的制度性安排(Thompson, 2000: 198)。因此,社會服務契約委外將可能導致社福型非營利組織依賴政府的財務資源以及遵循法定的監督限制與課責形式,與自由競爭性市場明顯不同(Johnston & Girth, 2012: 7; Ya Ni & Bretschneider, 2007: 535)。

若干經驗研究顯示政府契約委外績效與競爭的關係其實並不顯著(Fernandez, 2007; Lamothe & Lamothe, 2010),甚至因為競爭導致提供公共服務的私部門組織不斷變換,而無法持續照顧受益民眾而可能影響服務品質,這意味著競爭反而可能降低了契約委外的績效(Schlesinger, Dorwart, & Pulice, 1986)。此外,競爭關係隱含著不信任,也可能不利於政府與私部門組織之間的合作關係(Poppo & Zenger, 2002),這意味著如果公共服務市場的競爭程度很高,則「賣方的替換率」(vendor turnover)也很高,因為政府可以很容易在市場中找到賣方取代績效未達預期的提供者,但事實上,政府要終結公共契約以及重啟競爭招標程序將耗費大量的交易成本,因而有效課責並不易落實(Lamothe & Lamothe, 2010: 329)。

廣義的公共服務包括了具體的「製造物」(manufactured products),如高速公路、發電廠、公園等,但更多的是非具象的「人際服務」(interpersonal services),如醫療保健、教育、社區發展等等,其中以社會服務的性質尤為特殊。詳言之,社會服務具備以下特點(Osborne, Radnor, & Nasi, 2013: 138-140; Smith, 2010: 146; Van Slyke, 2007: 159)：

- 一、社會服務的效果是「不可觸知的」(intangible),其是否「切中目標」(fit for purpose)只能由受益民眾在使用服務的過程之中判斷,是否符合期望或感到滿意,而不易度量服務的結果。也就是說,社會服務經常涉及對於受益民眾的親身服務,而受益民眾服務的問題相當複雜,同質性較低且需個別處理,而有些受益民眾需要非常專業的特殊服務,有些受益民眾則需要長時期投入心力。
- 二、社會服務的生產與消費是同時進行的,因而提供者與使用者必須在同一時間、面對面地不斷直接互動以完成服務,而且無法如同製造物品一般降低單位成本,因為對於社會服務而言,以較低工資僱用經驗不足的服務者可能直接影響受益民眾的感受。
- 三、社會服務是提供者與使用者所「合力生產」(coproduction),也就是說,社會服務的效果是由提供者(個人或組織)與受益民眾雙方共同達成的,因而直接提供者的專業知識與技巧,以及受益民眾的感受與經驗一起

決定了社會服務的價值。

在實務上，為了因應社會服務的特性，社福行政機關可能與社福型非營利組織採取關係型簽約作為社會服務的契約委外模式。關係型簽約的核心意義是契約是基於買方「信任」賣方而簽定，信任的理由包括賣方以往的工作表現、較高的社會聲譽、較強的社區連結以及來自相似政策領域的夥伴如其他政府組織的經驗等等（Lamothe & Lamothe, 2012）。相較於一般市場採行的典型契約，關係型簽約在本質上較富於彈性且著重合作關係，契約之中有關於賣方的義務與處罰部分較模糊，也較不強調使用明確並可度量的指標。買賣雙方在旅行契約過程之中，依賴深入的相互規劃、談判與協力來逐漸「磨合」對於原先決議的差距。具體而言，關係型契約具備以下幾點特徵：一、不依賴以對立手段解決買賣雙方彼此之間的爭議；二、買賣雙方經常進行溝通；三、與買方共同認明與解決績效問題；四、買賣雙方建立信任關係（Fernandez, 2007: 1126）。深入言之，關係型簽約相當開放而且深為買方與賣方的互動經驗與社會關係所影響，維持買賣雙方的長期關係是主要考量。關係型簽約比一般簽約周期長，買賣雙方履行一個長期協議，具有持續性以及不確定性，因而契約的履行與爭議的處理均以保護此種長期的關係為基礎（湯洪源，2008：92）。

買賣雙方採行關係型簽約的主要理由是考慮降低交易成本，例如買方可能投入可觀的資源在撰寫正式計畫方案、評估投標者的能力、撰寫與執行契約等作業。一旦買方簽訂契約之後，可能不願輕易結束與現有賣方的關係另起爐灶。另一方面，賣方也可能為履行契約投入了可觀的資源、設備與知識等等，也難以承擔中止契約的損失。此外，買方也可能「依賴」現有的賣方履行契約，因為買方並沒有資源或能力提供特定的公共服務，而且也難以找到足以與現有賣方匹敵的替代者（Williamson, 1985）。因此，雖然依據相關法令，社會服務的簽約與續約必須符合公開、公平的採購精神，並以績效為評價標準，以免圖利特定買方的嫌疑。但是，在實際契約委外的運作上，買賣雙方仍可能發展出實質性的長期信任關係。

綜合相關理論意涵與文獻探討，由於社會服務的特殊性質，具有專業能力與資源而與願意與政府簽約的社福型非營利組織本就不多，在地方政府中合格者更是鳳毛麟角，因而地方社會服務契約委外是在準市場機制的制度環境之中運作，在理論上，社福行政機關可能與社福型非營利組織採取關係型簽約作為社會服務的契約委外模式。因此，地方社會服務契約委外很難達成「實質性競爭」、「可以度量」以及「可以課責」的條件，亦即「競爭提升績效」此一基本假定可能無法成立。那

麼，地方政府社福行政機關為何要進行社會服務的契約委外呢？本文嘗試運用社會建構的觀點，假定社會服務契約委外之利害關係人的觀點將型塑其角色認知，而角色認知將決定利害關係人對於績效的判斷以及管理決策。以下探討本文的研究途徑與分析架構。

參、研究途徑與分析架構

根據「社會建構論」(social constructionism)，「自然」本身具有社會建構性，非一獨立於社會文化語言之外的存在。「自然」可以化約為文化、論述與語言形構的產物，而且牽涉到特定社會群體的利益(鄭斐文，2013)。依據此一觀點，本文採取的代理理論，主張社會服務契約委外的簽約利害關係人：委託人與代理人將依據各自的目標與利益，來判斷社會服務契約委外的績效，具有不同的評價標準。因此，並沒有一套固定的、完整的社會服務契約委外的績效評量的方式，不但要以客觀的指標評估績效，也須以簽約利害關係人主觀的觀感其績效。更重要的是：簽約利害關係人的觀感將影響其管理決策如社福行政機關如何改變招標制度與監督程序來提升實質性競爭以增進績效、社福型非營利組織如何調整內部人力與財務結構以配合契約委外的要求等。本文將社會服務契約委外之中，簽約利害關係人分為兩類：公共管理方如地方社福行政機關的負責上司、承辦人員；以及民間簽約方如社福型非營利組織的領導人員、操作人員等等。公共管理方與民間簽約方對於契約委外的觀感，皆會影響契約委外的績效及其相關決策(Yang, Hsieh, & Li, 2010: 96)。

本文採用上述的研究途徑，發展出以下論述主軸：具備公共資源與權威的地方社福行政機關營造社會服務契約委外的制度環境，此制度環境將影響社福型非營利組織之間的競爭，進而影響了簽約雙方：公共管理方以及民間簽約方的觀感，而雙方的觀感將影響契約委外的績效及其後的決策。依據上述的研究途徑，本文將社會服務契約委外績效與競爭的關係分為簽約過程以及簽約結果兩個層面分別討論。在簽約過程層面，台灣政府機關辦理辦理社會服務契約委外，皆應依循《政府採購法》之規定，進行招標、審標、決標、締約、履約、驗收等程序。如果運用典型「公共政策循環」(public policy cycle)的模式，契約委外的簽約過程可以區分為議題設定、政策規劃、政策執行、政策評估等環節，對應至在社會服務的競爭環境之中，則為簽約篩選、履約裁量、履約監督、續約決定四個階段，在每一階段各有

契約委外的核心工作（Witesman & Fernandez, 2013: 695-697; Yang, Hsieh, & Li, 2009: 682）。在簽約結果層面，契約委外的績效則可由經濟、效率、品質、效能等四項指標來予以檢視。詳言之，經濟是度量「成本投入」的標準，「以較低成本的投入來提供相同水準或數量的社會服務」者，即可稱之為經濟性的作為；效率是度量「投入產出比例」的標準，「投入成本與產出的社會服務間的比例較大」者，即可稱之為高效率的作為；品質是度量「滿意程度」的標準，「受益民眾的滿意程度較高」者，即可稱之為高品質的作為；效能是度量「目標達成」的標準，「以固定成本的投入，達成較高程度的目標」者，即可稱之為高效能的作為（張四明、施能傑、胡龍騰，2012；詹鎮榮，2014：72）。本文依據社會服務契約的買賣雙方：公共管理方以及民間簽約方，針對簽約過程的四個階段以及簽約結果的四項指標，發展出研究架構（參見表一），藉由訪談研究法蒐集雙方的觀感，作為本文的研究發現。

表一 社會服務契約委外的研究架構

簽約過程層面	
階段	訪談問題
簽約篩選	地方社福行政機關在簽約之前如何篩選社福型非營利組織？相對地、社福型非營利組織為何投標爭取特定的社會服務？
履約裁量	地方社福行政機關在簽約之後如何賦予社福型非營利組織的裁量？相對地、社福型非營利組織覺得被授權的程度如何？
履約監督	地方社福行政機關如何考核社福型非營利組織落實契約要件？相對地，社福型非營利組織如何回應地方社福行政機關的考核？
續約決定	地方社福行政機關繼續簽約或終止契約的主要考量如何？相對地，社福型非營利組織繼續簽約或終止契約的主要考量如何？
簽約結果層面	
指標	訪談問題
經濟	契約委外能否以較低的成本（人力、經費、設施等）來提供社會服務？
效率	契約委外能否增加投入社會服務的成本與產出之間的比例？
品質	契約委外能否提高受益民眾的滿意程度？
效能	契約委外能否提高社會服務政策目標的實現程度？

資料來源：作者自製。

本文運用訪談研究法來蒐集資料，期間開始自 2013 年 5 月至 2014 年 8 月止，運用半結構式訪談題綱來蒐集台灣地方社會服務契約委外各種領域如志願服務、身心障礙服務、老人福利等之簽約利害關係人：公共管理方包括社會局實際承辦人員、社會局股長、社會局科長等，以及民間簽約方包括社福型非營利組織的秘書長、負責人等（請參見附錄）。³ 本文探尋這些公共管理方（以代碼 PM 表示）與民間簽約方（以代碼 PC 表示）的受訪者對於社會服務契約委外績效與競爭之間各項互動面向的觀感，分析其對於社會服務契約委外之施政作為的心理認知及主觀感受。本文藉此旨在闡述其觀感提出研究發現，並探討其中的意涵。

本文作者以開放的心態將訪談資料打散，賦予概念，再依據地方社福行政機關與社福型非營利組織之簽約過程與簽約結果的各個層面加以聯繫，並進而組合訪談資料，將契約委外的競爭與績效作為核心議題，盡可能有系統地和簽約過程與簽約結果予以聯繫，驗證其間的關係（林淑馨，2010：358-360）。所有訪談編碼大致以事前建構的簽約過程與契約結果兩大面向為主軸進行類別歸屬，每次訪談時間約 60 分鐘，主要視受訪者容許時間而定，而所有訪談皆由作者本人親身完成。受訪者人數雖超過附錄所示，但當作者未克發現任何有助於研究問題解答的「嶄新主題」（new themes）時，即意味著訪談內容已趨近於飽和，而作者訪談上述受訪者之後，對於問題建構已有相當程度掌握，即足以在眾多重複累積的編碼中尋找豐富文本線索，進而發展出本文的論述主軸。

肆、研究發現

台灣地方政府負責社會服務契約委外的行政機關是社會局；承接社會服務契約者大多為全國性與地區性的社福型財團法人基金會、社團法人協會、設置社福相關學術單位的學校等非營利性質的公益團體。以下就本文的分析架構將社會服務績效分為簽約過程與契約結果兩個層面，並以公共管理方以及民間簽約方分別顯示其觀感。

³ 本文選擇四個地方政府的社會局，以及一個全國性社福型非營利組織、兩個地方性社福型非營利組織與一所大學作為收集經驗性證據的研究對象。本文依據台灣都市化程度發展的差異，選擇的四個地方政府包括傳統都會地區、新興都會地區以及非都會地區；選擇的四個社福型非營利組織也考慮其屬性、組織規模、承接政府委外經驗的年限等背景，以盡力發揮其代表性。

一、簽約過程層面

(一) 簽約篩選

1. 公共管理方的觀感

社會局以社會服務的專業性高為理由，其採購經常採用「限制性招標」，⁴ 邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。雖然社會局以全台範圍進行招標，但仍以在地的公益團體為主。

我們簽契約基本上就是依照政府採購法，就是第 22 條的專業委託服務案，一定是要公益性法人或是學校才可以投標…本局的契約委外案件基本上全國的組織都可以參與，但多半都不會距離太遠，最多就是台北的一些財團法人基金會會來投標（受訪者 PM1）。

由於是限制性招標，競爭程度就不可能高，而且有些採購案由地方政府的專業性採購單位負責招標，已將資格不符或條件不佳的公益團體排除。在簽約篩選過程之中，社會局相當重視評選委員會的功能，主要是在訂定或審定招標文件的評選項目、評審標準以及評定方式，以及決定何者為優勝。⁵

召開評選委員會，請所有符合開標當天的資格標的投標廠商，逐一進行簡報，再由委員評分後，簽報機關首長決定得標廠商。評選委員會的名單是本局由政府電子採購網的專家學者資料庫名單、本局的專家學者名單以及本局行政主管組成。人選由機關首長勾選後進行邀請擔任（受訪者 PM4）。

公益團體意識到社會服務幾乎無利可圖，也預期競爭性很低，甚至沒有公益團體來投標的心理準備，但也預期特定社會服務與特定公益團體的使命相關，因而即使流標，也提供了之後邀標的機會，可以選擇主觀上適宜的公益團體，但不會對之言明一定得標。

⁴ 根據《政府採購法》第 22 條第 9 款：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一，報經上級機關核准，得採限制性招標：委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。」

⁵ 根據《政府採購法》第 94 條：「機關辦理評選，應成立五人至十七人評選委員會，專家學者人數不得少於三分之一，其名單由主管機關會同教育部、考選部及其他相關機關建議之。」參見黃鈺華、蔡佩芳、李世祺，1999：308-309。

它的確很有可能會流標，那之後我們就會重標。其實基本上這種委託服務方案，它的營利性的確比較低一點，應該是說它一定會有些行政管理的費用，有些投標單位會覺得它給政府標案的錢幾乎就是成本再多一些，那它的誘因就沒有那麼好、那麼顯著…所以會參與委託服務案的投標單位，可能是因為標案的內容與那個單位的組織宗旨有相關…我們邀標只是說，現在有這個案子，那這些單位因為具有這個專業，所以我們希望他們可以來投標這個案子（受訪者 PM1）。

2. 民間簽約方的觀感

公益團體爭取政府契約的主要動機乃著眼於契約性質符合本身的使命，而公益團體的財務狀況不佳也是原因之一，因而期盼能夠得到公共經費來達成使命，利潤並不是其主要考量。

我們也希望為社區或是在做志工的人投注一份心力，只是我們的荷包又不夠深，沒有辦法做太多的事情，正好社會局有提供這個機會，所以我們才會去承接這個計畫（受訪者 PC1）。

公益團體也意識到競爭程度不高，主要理由在於政府社會服務契約不但負擔很重，而且還可能承擔原有契約之外的業務，甚至還可能超過契約成本，只因為特定社會服務與本身使命相關。公益團體投標的主要動機是擴展本身的社會網絡，並利用公共資源（特別是契約提供的人力）來執行其使命相關的工作。

我們不會因為不符合成本就不去標，其實會有行政程序上來到董事會，就看董事會的決定，若是虧錢也要做那就會去做，因為還有募款的單位來補助（受訪者 PC2）。

我們利用這個機會，一來可以培養內部的志工，二來與縣府也能建立一個良善的合作夥伴關係，三來承接志工大學的志工教育訓練，藉由這個機會我們可以認識到非常多的非營利組織，並與之建立良好的夥伴關係（受訪者 PC3）。

因為我們基金會本身也有自己的方案要推動，所以可能有一些時間還是得執行基金會欲推展的業務，而且我們有些委外方案的推動會與基金會本身的業務進行搭配，我們也會使用委外方案的人力來執行基金會本身要推展的業務（受訪者 PC4）。

(二) 履約裁量

1. 公共管理方的觀感

簽訂社會服務契約之後的履約過程之中，社會局賦予公益團體的裁量空間相當有限，要求其達成契約要件以及按社會局的指令執行契約。社會局是以防止弊端為契約委外的核心考量，對於公益團體的信任程度並不高，且依雙方的契約關係的存續時間而定。社會局了解契約委外相當敏感，所以所持立場相當中立超然，以避免外界有「加惠」或「圖利」特定公益團體的印象。

有些單位可能就只接了一年，它的效益也沒有這麼顯著的時候，那其實對它的信任程度就不會到這麼大…對我們來說，我們都是以防弊為主要考量（受訪者 PM1）。

廠商執行契約裁量權不大，得標廠商須依據契約工作內容以及本局的希望辦理方向與細節據以辦理…承辦人員除公務外，平常不會與得標廠商進行互動，這是利益迴避也是為了避免產生違法情事（受訪者 PM4）。

2. 民間簽約方的觀感

公益團體認為被賦予的裁量空間並不大，在履約過程之中社會局的政令指導非常頻繁，而且認為由於社會局的政令指導經常改變，使得公益團體感到無所適從，降低了對於社會局的信任。公益團體也認為在地方競爭程度有限的情形之下，社會局已經有標選擇適宜的承接組織，但仍在履約的過程之中支配公共經費的權力，處處牽制的情形頗有微詞。

問題是出在於說他們很容易因為上簽的過程，從承辦人員、股長、科長、主秘，然後到局長，每個人都有意見，每個人都有不一樣的想法，所以在換來換去的過程中，其實會磨合了大家的信任（受訪者 PC1）。

我認為委外契約本身就是不平等條約…雖然名義上我們與縣府是夥伴關係，但實際上其實是不對等的關係，而這個不對等的關係對我們實際操作上往往造成極大的困擾（受訪者 PC3）。

最主要的問題就是授權的情況不如預期，我們提出的各項子計畫，都必須經過個別的送審程序，而不是在我們得標之後交由我們全權規劃與處理（受訪者 PC4）。

(三) 履約監督

1. 公共管理方的觀感

社會局在履約監督階段，採取按時（每月或每季）與公益團體進行會議，就契約要件逐一督核。此外，社會局也會進行實地訪視，並且將履約監督的結果作為撥款的要件。然而，現制要求公益團體須有預先支付契約資金的財力，因而當社會局進行邀標之時，可能先考慮較有規模的公益團體，也就降低了契約委外的競爭性。社會局的履約監督可能面臨的問題是公益團體無法確實達成契約要件，這將為社會局帶來困擾，可能以削減契約經費來回應。

無論有無合作經驗，它都不能逾越契約的基本需求，無論是基本的核銷或是交貨的期限，我們都會嚴格要求必須按照契約行事（受訪者 PM3）。

由於我們有些案子是要承接單位先墊付的，所以我們會先去評估該單位有沒有支付的能力，否則我們可能就不會對該單位邀標（受訪者 PM1）。

2. 民間簽約方的觀感

公益團體大致上均可配合社會局的監督，公益團體認為社會局的監督是以社會服務在書面紀錄上的文字或數字表現為主，但如果社會局要求進行實地訪視，公益團體就會相對嚴肅地面對。社會局在履約監督中，公益團體往往感受到在行政體制的權威壓力與行事風格，自認為是政府指揮命令系統中的下級單位。

以我們立場來講，幾乎是縣府如何要求我們，我們就怎麼配合（受訪者 PC3）。

簽約以後，我們就像是縣府新聘的一名員工，必須按照公告的內容行事，配合主管的要求。至於夥伴關係，我認為在實際執行層面來講比較不像是這種關係（受訪者 PC4）。

(四) 續約決定

1. 公共管理方的觀感

社會服務契約委外大致上以一年為期，期滿之後再推動其他的相關計畫，並以不同契約進行限制性招標，但此時競爭不足的問題將再次呈現，社會局受限於適宜

的公益團體有限，而傾向於原來的公益團體續約，非至不得已不會更換。社會局也理解社會服務契約委外不可能終止，本身限於人力規模也不太可能由政府提供，因而繼續與原有公益團體簽約提供類似的社會服務是合理的決定。

社會服務契約是一年一約，每一年的標案計畫都不相同，所以契約期限屆滿就結束，沒有續約的問題，每一年縣府的規劃都略有不同，從而每年都必須重新招標（受訪者 PM1）。

會做這塊業務的非營利組織其實也就是固定的那幾家廠商，所以一旦某家特定廠商開始承接業務後，幾乎延續下來就都會是由它來承接…所以一般來講與同一家廠商延續性簽約的情況會比較多（受訪者 PM2）。

2. 民間簽約方的觀感

公益團體也了解社會服務市場的實質性競爭不夠，政府的選擇相當有限，特別是社會服務契約的金額並不高，僅比必要的人事費用高一點而已，在缺乏經濟誘因的條件下，公益團體續約意願需以使命感為主要動機。此外，公益團體彼此之間也會互通聲息，以避免過度競爭，即當得悉其他條件較佳的公益團體準備投標時，本身就會退出，而降低了社會服務契約委外的競爭程度。此種在同一社會服務領域之內的公益團體依其資源規模、社會聲譽、專業績效等條件而自我定的預設似乎已是常態。

大家有個默契，已經有人在做，且經營績效和口碑都不錯的案子，代表這個需求已經解決，我們就不會去競標，大概會有這個潛在的規則（受訪者 PC2）。

二、簽約結果層面

（一）經濟

1. 公共管理方的觀感

就社會局而言，契約委外的最大優點就是能以較低的人力成本提供社會服務予受益民眾。因為行政機關的人力員額編制有限，但社會服務的業務需求卻相當大，因而契約委外成為社會局吸納民間人力資源以提供社會服務的政策工具。社會局也發展出由公益團體直接提供社會服務，而由本身監督其執行的分工模式。

我們的案子很多元，所以要在既有的員額下面，因為員額有它的限制，所以才需要再委外出去…不用聘到這麼多的公務人員與專案人員，對我們來說人力成本一定是降低的（受訪者 PM1）。

2. 民間簽約方的觀感

對於公益團體而言，拿到社會服務標案之後，由公共預算雇用的人力並不完全是在公益團體內部直接從事社會服務工作，反而是在地方政府之內辦公作為對口單位，以降低社會局的人力成本。這種以契約人力支持政府公務體系以彌補人力員額編制的作法似乎是普遍現象，也是公益團體感覺契約委外對於政府有利的主要因素。

政府一定可以減少成本，而且還能減少不少。因為他們需要我們做的事情，多半是超出預算範圍的…拿到這個標案以後，工作的地點是在縣府之內，這是政府機關的規定（受訪者 PC1）。

縣府不用直接處理那些細節的問題，等於是外聘一名員工，縣府只要與這名外聘的員工下達指令就好，其他的事情都由組織去承擔…不僅可以降低人事成本，也可以降低行政程序上的風險（受訪者 PC4）。

（二）效率

1. 公共管理方的觀感

社會局了解相較於政府的人力限制與行政結構，公益團體在組織彈性、資源應用、專業能力等各方面均可以發揮較高的效率，特別是公益團體可以運用內部的志工，提供需要勞力密集的社會服務項目，更可以突顯公益團體的效率性。然而，相當有趣的是：社會局也意識到在契約條件的限制之下，公益團體也無法完全發揮民間的效率優勢，亦即公益團體必須在社會局的指揮監督之下，方有提高效率的空間。

委外單位它可能長期就是將所有心力投注在相關業務上，它在整個績效表現上或是在資源控管上，其實就比政府還要有效率，我們只能站在管理監督的角度，因為以我們的人力來講我們是沒有辦法做到這樣的（受訪者 PM2）。

單從承接廠商執行業務達到要求的業務目標來論的話，在經費運用上當然會比較有彈性，但是基本上它還是要在預算的規範下執行，難免

受有一些限制（受訪者 PM3）。

2. 民間簽約方的觀感

對於公益團體而言，契約委外的效率不見得會提高，因為契約委外會增加公益團體與受益民眾之間的「距離」。也就是說，原本社會服務的性質就是由公益團體直接提供受益民眾的近身互動，也可以得知即時的反應。但是，契約委外使公益團體必須在提供社會服務時，符合社會局訂定的契約條件並接受其監督，而社會是不是真正了解社會服務的特性與受益民眾的需求也不無疑問，公益團體必須與社會局持續進行協調，反而可能降低了效率。另一方面，公益團體之間本就存在彼此合作相互支援的文化，一旦公益團體與政府具有契約委外關係，其他公益團體也可能認為該團體已有公共資源的挹注或公權力的壓力，反而可能降低合作支持意願，反而減損了效率。

其實效率並沒有變比較高…我們得多了一層的時間去做溝通協調，我覺得在溝通連結上多了一方不見得會比較好（受訪者 PC1）。

我覺得效率很難說，譬如說需要與其他單位合作時，由縣府出面通常比較容易去要求對方配合，可是我們隔著這層與政府之間的契約委外關係，可能就不見得這麼容易去要求對方配合（受訪者 PC4）。

（三）品質

1. 公共管理方的觀感

社會局是將滿意度視為監督公益團體的諸多項目之一，並對於公益團體提供社會服務的品質頗為肯定，但似乎並非契約委外的關鍵考量。這種觀感表現在社會局並沒有針對每一社會服務的受益民眾直接作滿意度調查，而是委託承接的公益團體來進行，或以實地訪視來調查受益民眾的滿意度。

我們沒有直接透過局裡的角度去對志工做滿意度調查，那我們是會請承接單位，它的每一個方案對它的服務對象，做出滿意度調查分析為什麼滿意或不滿意，之後承接單位必須要針對這個結果去做出回應（受訪者 PM1）。

2. 民間簽約方的觀感

相較於社會局的觀感，公益團體則是相當積極地重視受益民眾的滿意程度，公

益團體確信由民間組織提供社會服務，較可以站在受益民眾的角度思考其問題，以同理心提供社會服務，進而提高滿意度。此外，對於受益民眾而言，直接提供社會服務的公益團體的「正當性」，可能比簽約出資的社會局還高，因而社會局在實施社會服務的場合，試圖影響受益民眾的觀感，促使其了解社會服務是地方政府主導的施政目標。

民眾看待政府機關，難免會覺得那是「官」…因為民眾對我們與對政府機關的感覺並不一樣，我們會讓民眾感受到平行的感覺，所以他們不會有壓力，感覺上彼此的距離很靠近，所以相對而言整體的滿意度是會提高（受訪者 PC1）。

我覺得滿意度比較類似「曝光」的概念，縣府重視的是大家知不知道這個活動是社會局舉辦的，還是說雖然是由我們舉辦的，但卻是由社會局所委託的（受訪者 PC4）。

（四）效能

1. 公共管理方的觀感

社會局將達成社會服務政策目標的效能，視為實現中央政府的政策以及民選首長的政見，而加以列管執行，因而民選首長的施政方向與意旨是社會局推動社會服務的主要動力。但是，社會局也對於中央政府以及民選首長訂定的政策目標的意義與價值，可能並不確實理解，是否達成也是流於主觀認定。

市長的政見我們是一定會努力達成，在市長的施政白皮書或是在競選政見裡面，我們其實都會加以列管，而這個列管的部分其實我們都會努力達到。但是我們現在很多做的事情或業務其實都是來自於中央的規定，我們只是執行的角色（受訪者 PM2）。

政策目標是否達成，主要由機關首長及市府首長的主觀觀感決定，很難具體衡量（受訪者 PM4）。

2. 民間簽約方的觀感

公益團體認為契約所載各項評鑑指標可能配合中央政府的政策而訂定，契約委外可能提高效率，但達成的程度無法清楚判定，特別是社會服務的政策影響可能要長期方可顯現，但契約期限過短，難以判斷社會服務的效能。

我應該講說效能會提高，但是會不會提高到像是當初簽訂契約前或者大家寫計畫書之前所想的那樣，那可能就還需要再進行評估（受訪者PC1）。

伍、探討意涵

根據上述台灣地方社會服務契約委外的簽約過程不同階段之中，公共管理方與民間簽約方的觀感，本文進一步探討其中的意涵如下：

一、限制性招標使得簽約篩選具有策略性

地方社會行政機關不僅知悉，而且預期社會服務領域的實質性競爭不足，反而利用此種競爭環境，運用《政府採購法》的限制性招標，選擇主觀上「適合的」社福型非營利組織。因為地方社會行政機關採用限制性招標，競標的社福型非營利組織名單事先經過篩選，甚至可能與單獨一家社福型非營利組織議價。在缺乏公開競爭之下，可以想見的是，決標金額通常會較接近底價，而且可以與地方社會行政機關議定契約條款，風險也就較低（謝哲勝、李金松，2014：26）。另一方面，社會行政機關運用私人情誼，請託「適合的」社福型非營利組織前來投標，使契約委外不致流標破局，但在表面上仍需兼顧政府採購中公平與公開的原則，避免圖利特定廠商的負面印象。社福型非營利組織也洞悉此種微妙的情境，不會輕易地投入與較優勢的非營利組織相互競標的賽局之中，耗費可觀的參與招標、投標、開標、決標等交易成本。以上社會服務領域的實存狀況，可能產生以下狀況：地方社福行政機關在簽約篩選時，重視社福型非營利組織的規模大小、成立時間、承包經驗等形式條件，因而大型的、社會聲譽良好的、與政府有長期簽約經驗的社福型非營利組織成為政府部門的長期契約夥伴，對於公部門資源的依賴將更為加深。這可能產生參與政府契約委外的社福型非營利組織在特定社會服務領域逐漸深化茁壯，但未參與者即與政府政策逐漸疏離，無法取得足夠社福資源的「大者恆大、小者恆小」現象。

二、社會服務契約委外主要是基於層級關係而非信任關係

西方學術界普遍認為社會服務契約委外應定位為關係型簽約。相較於典型的商

業簽約，關係型簽約相當開放而且深為買方與賣方的互動經驗與社會關係所影響，而維持買賣雙方的長期關係是主要考量（Davis, 2007: 386）。其中最核心者乃是關係型簽約主要是建立在買方「信任」賣方。然而，台灣的契約委外較強調政府與廠商之間垂直性的層級關係，在此關係之中，政府的控制權力凌駕廠商，只是透過廠商而非自己直接參與行動，因而兩者不可能形成真正的夥伴關係（Wettenhall, 2003: 90）。也就是說，台灣地方社會服務契約委外大致上具備了準市場機制的性質，契約由地方社福行政機關依既定施政計畫公布，在達成政策目標的前提下，地方社福行政機關不但提供公共資源，也嚴密控管社福型非營利組織履行契約要件。在這種層級關係之下，簽約之後的社福型非營利組織幾乎可視為地方社福行政機關的「延伸部門」，雙方指揮命令的正式關係重於信任的非正式連結。

三、政府的履約監督影響社福型非營利組織的管理型態

地方社福行政機關履約監督的要求相當繁複且制式，社福型非營利組織必須要配合而調整其管理型態，其中最顯著者，即是在契約經費之中，專案人力占有相當可觀的比例（較小型契約的專案人力經費約占總經費的二分之一），這些專案人力不但處理社會服務的推動，也負責與地方社福行政機關互動，回應各種文書製作與行政要求。因此，這些專案人力可以視為政府契約所約聘的臨時人員。⁶ 為了回應地方社福行政機關的履約監督，社福型非營利組織可能雇用專職的職工負責行政業務，甚至大型的社福型非營利組織還會設置特別單位，統籌與地方社福行政機關的監督事宜，導致非營利組織內部的組織架構與分工更加複雜，甚至使非營利組織朝向「官僚化」（bureaucratization）的組織形態轉型。此外，契約委外也可能影響非營利組織的人力聘用，例如遴選與政府關係較深、具有政策影響力者擔任董（理）事，或徵聘具有政府契約委外經驗者擔任專案人員等等。在財務管理方面，由於地方社福行政機關的預算程序僵化、付款時程延宕、預支現金困難等因素，也加深了財務的不確定性，而小型的社福型非營利組織難以承擔此一不利因素。因此，地方社福行政機關較傾向與大型的社福型非營利組織簽約，因為這些非營利組織不僅財務情況較佳，甚至還可能做出超過契約之外的額外服務，以提升其社會聲譽，但是這也降低了契約委外的實質競爭性（Smith, 2010: 152-154）。

⁶ 這些在社福界的臨時人員經常是職場中的老人，但卻是非營利組織中的新人，在社福界工作多年，但總是在新的非營利組織中從頭開始學習，難以累積專業性。參見陳政智，2012：294。

四、政府的精簡人力員額與社福型非營利組織的轉型促使社會服務長期契約委外

長期以來在政府再造的施政典範下，台灣中央或地方政府都受制於人力員額編制的逐步精簡，卻仍要回應來自民間對於社會服務持續上升的需求，契約委外就成為在表象上政府已有效控制人力員額成長，也可以提供資源給民間，又可以回應社會服務需求的策略性因應作為（劉淑瓊，2011：463）。時至今日，地方社福行政機關明確表示民間所提供社會服務的規模與專業已超過其能力，不太可能收回自辦，社會服務長期契約委外勢將成為常態，這可能減損地方政府的稅收正當性以及公務人員的專業性，也進一步降低政府為民服務的自我期望。反觀社福型非營利組織長期執行政府契約的經驗，固然可憑藉公共資源深化本身的使命，但也對於特定的社會服務投入可觀的專業人力與管理方式，並建立了與受益民眾的信賴關係，這種「特定資產投資」現象不僅可能排擠了社福型非營利組織得到私人捐贈的機會，也降低了社福型非營利組織回應急遽變化的外在環境的調適能力，對於其長期發展也可能衍生不利的影響。此外，地方社福行政機關與特定社福型非營利組織長期簽約，勢將削弱其他民間組織投入政府契約委外的意願，更降低社會服務領域的實質性競爭。

總結言之，台灣社會服務契約委外的法令政策如政府採購法、社會福利政策綱領等，賦予地方社福行政機關相對穩定、風險較低的制度環境，地方社福行政機關只提供僅堪反映社會服務成本的公共經費，但可以藉由契約委外將社福型非營利組織有形的人力資源以及無形的社會網絡納入政府的層級體系之中，使其成為連結基層民眾的介面，甚至是執行社會政策的工具，來達成地方民選首長的政見以及中央政府的政策目標。因此，由角色定位而言，台灣地方社福行政機關在社會服務契約委外之中，可視為「層級式指令導向的管制者」，與民間簽約方：社福型非營利組織並不是對等或平行的夥伴關係。另一方面，社福型非營利組織的主要動機是企圖經由公共經費的挹注，成為實現使命的助力，也希望經由公權力的連結，擴展更大的社會網絡，進而提升本身的社會聲譽。在投標之時，對於特定社會服務領域之內的潛在對手，社福型非營利組織之間相當具有默契，強調協力合作而非角逐競爭。因此，社福型非營利組織在社會服務契約委外之中，可視為「網絡式使命導向的實踐者」。此種角色定位影響了社會服務契約委外雙方，對於簽約結果的各項績效指標：經濟、效率、品質、效能的觀感。

由於大多數社會服務的重點工作是社福型非營利組織與受益民眾間的近身接觸，此種接觸涉及受益民眾對於社福型非營利組織的主觀反映與心理感受，例如是否感覺到關懷、同情、同理，甚至獲得撫慰、解除焦慮或受到啟發等等，難以準確度量社會服務的實際表現。由於社會服務具有此種特殊性質，地方社福行政機關不太可能運用一般公共服務的「成果驗收」作為度量契約委外績效的準據，而需在履約過程之中，持續查核社福型非營利組織是否達成契約預定的進度，以判斷契約委外的表現，兩者的互動頻率與密度遠高於一般公共服務的契約委外。因此，在度量簽約結果的各項績效指標之中，經濟指標與效率指標較容易為地方社福行政機關知悉。

依據本文的經驗研究，地方社福行政機關對於契約委外能以較低的成本，特別是人力成本來提供社會服務的經濟性相當肯定，以及能提高社會服務成本與產出之間的比例，也就是以固定成本提供較多數量的社會服務（志願服務的開課課程數量、參與課程的人數、服務身心障礙者的時數與人次、服務老人的時數與人次等）的效率性也頗具信心。社會服務的品質也是公共管理方履約監督的一項指標，但是似乎並非是地方社福行政機關的主要考量，因為社福型非營利組織直接提供社會服務，受益民眾的滿意程度將反映出民間簽約方的社會聲譽。此外，地方社福行政機關必須落實民選首長的政見，也必須執行中央政府的施政方向。然而，由於社會服務深具在地性與異質性，地方社福行政機關需要充分發揮因地制宜的權變策略，對於達成上級的政見或政策目標的效能的認定也可能相當主觀。

社福型非營利組織認為地方社福行政機關是以公共經費聘用契約人力彌補己身人力的不足，但契約金額用於專業人力的比例相當大，反而排擠了提供社會服務的經費，即使具有經濟性，也並不為其所樂見，而且社福型非營利組織對於地方社福行政機關嚴格繁複的行政作業、高密度的監督作法以及層級節制的指揮系統，民間簽約方感到無所適從，並花費相當多的時間精力與地方社福行政機關進行溝通協調，反而降低了原來預期的效率性。但是，民間簽約方深知自身的優勢在於具有龐大的志工規模與熟悉在地資訊的草根特色，透過對於基層社會大眾提供社會服務過程中的密切互動，確認契約委外將可以提升滿意程度。雖然民間簽約方認為上級的政見或政策目標不太具體，甚至短期內難以達成，但也相信經由民間社福型非營利組織的參與，將可擴大社會服務的人數範圍，深化社會服務的領域，將可提升達成政策目標效能。

陸、結語與建議

本文根據上述地方社會服務的研究發現與意涵探討，發展出以下論述：由於地方社會服務的特殊性質以及地方社福行政機關營造的制度環境，例如採用限制性招標規定承接對象必須是公益性法人與大專院校、契約金額幾乎與社會服務的成本相近而缺乏經濟誘因、社福型非營利組織必須有能力預先墊付費用、績效評鑑制度相當嚴格繁瑣等因素，使得其契約委外的實質性競爭很低。地方社福行政機關採用契約委外的主要理由，並非是經由實質性競爭而提高績效，而是配合政府再造的精簡人力員額而採取的政策工具，而且可以藉由社福型非營利組織所經營的關係網絡，爭取其支持以擴大政策層面的影響力；社福型非營利組織承接地方社會服務契約也同樣不希望面臨實質性競爭，而是期望在特定的地方社會服務領域之內，利用公共資源與權威，連結更多的民間組織與受益民眾，深化組織的使命以擴大社會層面的影響力。因此，在公共服務契約委外的績效之中，地方社福行政機關較重視節省人力成本的經濟指標，以及反映社會成本與產出之間比例的效率指標；相對而言，社福型非營利組織較著重提高受益民眾滿意程度的品質指標，以及政策目標的實現程度的效能指標。

本文主張地方社會服務契約委外應該「採用透明合理的採購模式，促進社福型非營利組織之間以受益民間導向的良性競爭，來提升社會服務的績效」為原則。為了達成此一原則，本文提出適度調整當前台灣地方社會服務契約委外的精神、制度與實踐等上中下游的建議如下：

一、在社會服務契約委外的精神層面，由社福型非營利組織之間的「價格競爭」轉化為「績效競爭」

台灣政府自 1998 年起，通過「政府再造綱領」，開始調整政府角色，由第一線的服務提供者，轉變成導航民間企業及非營利組織共同參與公共建設與服務。在調整政府角色中，「政府業務委託民間辦理」是其中重要的業務，而具體的政策工具就是「透過不特定團體公開競爭的方式，訂立對政府最有利的契約」（魏啟林，2000：187）。此種契約委外的政策工具的基本邏輯是：政府大量引入市場的競爭精神與價格機制，成為政府與私部門之間互動的治理原則。但是，此一基本邏輯不

但過於著重強調成本與提升效率，也忽視了社會服務的正面外部性以及創造公共價值的效果，更傾向將社會服務視為「製造物」，偏離了社會服務的特點。因此，本文主張社福型非營利組織之間競爭，應該是較全面性的「績效競爭」而非僅限於「價格競爭」，即強調不同社福型非營利組織提供社會服務的「異質性」。

所謂「異質性」是指一種能明顯區別「廠商」銷售之產品績效的特性。這種區別的標準，可以是實際存在之產品素質、商標、服務、廠商的信譽、銷售環境之不同、亦可以是想像（主觀印象）的，只要能使消費者對於某種產品產生更大的效用即可（王國武、余文德，2009：27-28）。此一「績效競爭」的精神可以翻轉社會服務契約委外的目的由「訂立對政府最有利的契約」至「訂立對受益民眾最有利的契約」，即由原本地方社福行政機關契約委外的績效重心的經濟指標與效率指標，擴展至品質指標與效能指標，以追求社福型非營利組織之間公平合理的競爭。由於社會服務的特質特殊，使用典型契約來規範社福型非營利組織之間「價格競爭」的價值可能有限。本文主張社福行政機關應運用關係型契約的精神，與提供優質社會服務的社福型非營利組織建立長期的互動，因而將「價格競爭」轉化為「績效競爭」有其必要。因此，政府相關的政策法令也應據此精神加以修改。

二、在社會服務契約委外的制度層面，修改《政府採購法》的招標方式以及決標原則

行政機關契約委外的採購模式，若規劃不當，則不但無法吸引優良廠商參與，對於整體採購環境與市場更有長期不良之影響，因而現行政府採購制度需深入思考與檢討。既然前述社會服務契約委外的競爭精神應予轉化，《政府採購法》及相關法令亦應隨之修改。根據政府採購法第 18 條至第 23 條規定政府採購的招標方式，分為公開招標、選擇性招標與限制性招標三種。政府採購法第 52 條規定政府採購的決標原則，包括最低標（訂有底價或不訂底價）及最有利標。《政府採購法》第 22 條已規範了限制性招標的採購條件，當前社福行政機關進行社會服務契約委外之時，多係引用第 1 項第 9 款「委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。」作為法律依據。本文主張應可強性規定採行限制性招標，委外給能夠提供「優質社會服務」的廠商；而「優質社會服務」的條件與認定則由契約明定之，以落實提升《政府採購法》採購效率與功能的旨趣。

另一方面，最有利標決標原則在本質上影響了廠商之間競爭方式，從傳統的價格面的競爭，轉變為產品差異性的競爭，特別是最有利標強調公平、效率、成效、

性能等多元標準的價值，以廠商提供最有利的價格以及技術、素質、功能、創意、回饋等其他條件作為選擇基礎，其目的在加強機關及廠商之長期履約關係。在以獲得較高品質之社會服務為目的之採購中，「異質競爭」(heterogeneous competition) 應可逐漸取代傳統最低價競標方法，使得行政機關可以有效地執行採購，並達成其政策目標(監察院，2011：165)。雖然《政府採購法》第 52 條規定以異質之工程、財物或勞務採購為限，但是異質性並無具體的量化標準(蔡修毓、李綱、王隆昌，2008：33)，致使承辦人員在採用最有利標時備受壓力，深恐應用不當，招致「圖利廠商」之責，而盡可能避免使用，因而降低了最有利標可能產生的正面效果。因此，社會服務契約委外亦可強性規定採用最有利標決標原則，以選擇提供最優質社會服務的社福型非營利組織。

根據代理理論，政府在簽約之前的主要作為是試圖降低政府與私部門組織的資訊不對稱，而可能產生的逆向選擇問題。本文建議修改《政府採購法》，強性規定採用限制性招標與最有利標決標原則，固可提升社會服務的績效以及受益民眾的福祉，然而是否可能提提高了社福行政機關「圖利廠商」的可能，也降低了社福型非營利組織的競爭？事實上，只要社福型非營利組織堅守「不分配盈餘」(non-profit-distributing) 原則，便不致形成圖利的問題。此外，本文建議應建立完整的廠商資格預審與廠商履歷制度，並健全評審委員會體系以及建立評審委員證照認證制度等配套措施，使社會服務契約委外的招標方式以及決標原則更加公平公開公正。地方政府還可以設計其他機制，來提高社福型非營利組織之間對於社會服務的良好競爭，例如在契約條件中規定由多家社福型非營利組織承接特定社會服務計畫、限制同一社福型非營利組織承接社會服務計畫的上限(件數、金額)、培力地方社福型非營利組織提高專業知能等等。根本之計，或可考慮另訂勞務採購相關法律，將社會服務採購與工程、財物，甚至其他類型的勞務採購予以區隔，以符合社會服務的特點。

三、在社會服務契約委外的實踐層面，地方社福行政機關與社福型非營利組織之間應建立「協力夥伴」(collaborative partner) 的認知態度與互動模式

根據本文有限的經驗研究顯示，當前部分台灣地方社福行政機關對於社福型非營利組織之間，相對而言，仍然存在著「強勢政府」的心態與作為。地方社福行政

機關與社福型非營利組織在特殊政策領域之簽約目的在於獲得實際的政策成效，而非與之建立平等性的夥伴關係。在契約締結階段，地方社福行政機關採用限制性招標迴避實質性競爭，選擇特定的社福型非營利組織進行議價，不僅可以壓低底價，還可以減少風險。地方社福行政機關給予社福型非營利組織的裁量空間相當有限，並嚴格地監督，按照契約要件履行公共任務，試圖將社福型非營利組織的專業、人力，甚至社會網絡納為己用。在契約完結階段，地方社福行政機關也採取「一年一約」的原則，持續變更計畫項目，避免同一社福型非營利組織執行過久，但之後仍然傾向選擇原來的組織來執行類似的計畫項目。在契約委外雙方的相對權力與資源並不對等之下，社福型非營利組織可能淪為「不情願的夥伴」（曾冠球，2011）。

根據代理理論，政府在簽約之後的主要作為也是試圖降低私部門組織可能追求自身而非契約（政府）目標的道德風險問題。然而，社福型非營利組織的宗旨必然含有追求公共利益或實現公共價值的成份，與社福行政機關的使命類似，因而社福行政機關的行政人員在心態上應擺脫對於社福型非營利組織的層級控管，體認提升民眾福祉才是社福行政機關施政的終極目標，而社福型非營利組織乃是滿足受益民眾需求的適當機制，是故應予以社福型非營利組織較大的裁量空間以及彈性的權宜措施，避免採取針對營利廠商的防弊心態與嚴密監督。另一方面，社福型非營利組織也應將社福行政機關視為促成公益宗旨、提升專業能力以及擴社會網絡的贊助者與輔導者，降低對於行政程序與依法稽核的抗拒心理。因此，社福型非營利組織與社福行政機關兩者之間應由層級節制下的指揮服務關係轉向為對等互惠的協力夥伴關係。

附錄：受訪者一覽表

代號	位階	所屬單位	時間	地點
PM1	中階主管	縣政府社會局	2014/05/29	辦公室
PM2	中階主管	市政府社會局	2014/07/24	辦公室
PM3	中階主管	市政府社會局	2014/08/19	辦公室
PM4	承辦人員	市政府社會局	2014/07/26	友人家
PC1	負責人	大學	2014/06/25	教室
PC2	區長	全國性社福型非營利組織	2013/05/02	辦公室
PC3	秘書長	地方性社福型非營利組織	2014/08/20	辦公室
PC4	負責人	地方性社福型非營利組織	2014/08/22	辦公室

資源來源：本文自行繪製。

參考文獻

- 王國武、余文德（2009）。異質性專案採購分析之研究。**專案管理學刊**，2（2），26-42。
- 王雲東（2012）。**社會研究方法（第二版）**。新北：威仕曼。
- 王篤強、高迪理、吳秀照（2010）。台灣社會福利民營化的未預期後果：地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。**社會政策與社會工作學刊**，14（2），91-146。
- 林淑馨（2010）。**質性研究：理論與實務**。台北：巨流。
- 張四明、施能傑、胡龍騰（2012）。**我國政府績效管理制度檢討與創新**。台北市：行政院研考會。
- 陳金哲（2006）。準市場機制與區域治理－以秀傳醫院、署立醫院及台北市立醫院之執行經驗為例。**公共行政學報**，19，91-126。
- 陳政智（2012）。公部門以約聘雇及臨時人員方式運用社工人力的爭議。**社區發展季刊**，137，290-296。
- 曾冠球（2011）。為什麼淪為不情願夥伴？－公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。**台灣民主季刊**，8（4），83-133。

- 湯洪源 (2008)。公共服務民營化中的關係型契約—以美國廉租房民營化為例。寧波大學學報 (人文科學版), 21 (5), 91-96。
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟 (2005)。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思。社區發展季刊, 108, 147-153。
- 黃鈺華、蔡佩芳、李世祺 (1999)。政府採購法解讀：逐條釋義。台北：元照。
- 詹鎮榮 (2014)。公私協力與行政合作法。台北：新學林。
- 監察院 (編) (2011)。政府採購法公布施行 10 年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討。台北市：監察院。
- 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。
- 劉淑瓊 (2011)。理想與現實：論臺灣社會服務契約委託的變遷與課題。社區發展季刊, 133, 462-478。
- 蔡修毓、李綱、王隆昌 (2008)。異質採購決標制度之探討。營建管理季刊, 75, 29-36。
- 鄭斐文 (2013)。社會建構論、批判實在論與行動者網絡理論觀點下的身體與社會：以肥胖議題為例。臺灣社會學刊, 53, 143-182。
- 謝哲勝、李金松 (2014)。工程契約理論與實務：兼論政府採購法 (第三版)。台北：翰蘆。
- 魏啟林 (編) (2000)。政府再造運動。台中：晨星。
- 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙 (2005)。社會服務民營化—以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例。社區發展季刊, 108, 7-21。
- Amey, S. H. (2012). Contract design failures lead to bad deals. *Public Administration Review*, 72(5), 697-698.
- Breaux, D. A., C. M. Duncan, C. D. Keller, & J. C. Morris (2002). Welfare reform, Mississippi style: Temporary assistance for needy families and the search for accountability. *Public Administration Review*, 62(1), 92-103.
- Brown, T. L., & M. Potoski (2003). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275-297.
- Davis, P. (2007). The effectiveness of relational contracting in a temporary public organization: Intensive collaboration between an English local authority and private contractors. *Public Administration*, 85(2), 383-404.
- De Hoog, R. H. (1984). *Contracting out for human services: Economic, political, and*

- organizational perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Fernandez, S. (2007). What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level in the US. *Public Administration*, *85*(4), 1119-1141.
- Jensen, M. C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, *3*(4), 305-360.
- Johnston, J. M., & A. M. Girth (2012). Government contracts and “managing the market” exploring the costs of strategic management responses to weak vendor competition. *Administration & Society*, *44*(1), 3-29.
- Johnston, V. R., & P. Seidenstat (2007). Contracting out government services: Privatization at the millenium. *International Journal of Public Administration*, *30*(3), 231-247.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Washington, DC: Brookings institution.
- Lamothe, M., & S. Lamothe (2009). Beyond the search for competition in social service contracting: Procurement, consolidation, and accountability. *The American Review of Public Administration*, *39*(2), 164-188.
- Lamothe, M., & S. Lamothe (2010). Competing for what? Linking competition to performance in social service contracting. *The American Review of Public Administration*, *40*(3), 326-350.
- Lamothe, M., & S. Lamothe (2012). To trust or not to trust? What matters in local government-vendor relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(4), 867-892.
- Osborne, S. P., Z. Radnor, & G. Nasi (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, *43*(2), 135-158.
- Poppo, L., & T. Zenger (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, *23*(8), 707-725.
- Ramia, G., & T. Carney (2001). Contractualism, managerialism and welfare: The Australian experiment with a marketised employment services network. *Policy & Politics*, *29*(1), 59-80.
- Rho, E. (2013). Contracting revisited: Determinants and consequences of contracting out

- for public education services. *Public Administration Review*, 73(2), 327–337.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Schick, R. (2011). Government contracting: From the perspectives of management, ethics, and governance. *Public Administration Review*, 71(4), 665-667.
- Schlesinger, M., R. A. Dorwart, & R. T. Pulice (1986). Competitive bidding and states' purchase of services: The case of mental health care in Massachusetts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2), 245-263.
- Sclar, E. D. (2000). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Smith, S. R. (2010). The political economy of contracting and competition. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (pp. 139-160). California: SAGE Publications, Inc.
- Thompson, J. R. (2000). Quasi-markets and strategic change in public organizations. In J. L. Brudney, L. J. O'Toole Jr., & H. G. Rainey (Eds.), *Advancing public management: New development in theory, methods, and practice* (pp. 197-214). Washington, DC: Georgetown University Press.
- 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. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17(2), 157-187.
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review*, 3(1), 77-107.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.
- Witesman, E. M., & S. Fernandez (2013). Government contracts with private organizations: Are there differences between nonprofits and for-profits? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(4), 689-715.
- Ya Ni, A., & S. Bretschneider (2007). The decision to contract out: A Study of contracting for E-Government services in state government. *Public Administration Review*, 67(3), 531-544.
- Yang, K., J. Y. Hsieh, & T. S. Li (2009). Contracting capacity and perceived contracting performance: Nonlinear effects and the role of time. *Public Administration Review*, 69(4), 681-696.

- Yang, K., J. Y. Hsieh, & T. S. Li (2010). Evaluating contracting-out performance in Taiwan: Comparing perceptions of public managers and private contractors. *Public Administration Quarterly*, 34(1), 76-108.
- Yang, X. (2001). *Economics: New classical versus neoclassical frameworks*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

Performance & Competition of Local Social Services Contracting Out in Taiwan

Way Sun^{*}

Abstract

With the global movement in New Public Management, the Taiwanese government is adopting the market outsourcing method of contracting out in the hope of using such types of competition in the private sector to improve its public service performance. This study employs the principal-agent theory to analyze the characteristics of local social services and the institutional environment, such as the main reason that local social welfare administrative agencies contract out services is not because of improved performance as a result of material competitiveness, but because of governmental policy to streamline human resources. In addition, through the relational network offered by social welfare nonprofit organizations, the government can gain support and expand its influence on the policy level. Likewise, social welfare nonprofit organizations undertake contracts with local social services to avoid material competitiveness in a particular field. They hope to take advantage of public resources and their authority to increase their connection with a greater number of private organizations and public recipients, thereby furthering their mission and expanding their influence in society. Therefore, in terms of the performance of contracting out public services, social welfare administrative agencies emphasize the efficiency ratio between the economy of labor, and the

* Way Sun, Distinguished Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University, e-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw.

social cost and output while social welfare nonprofit organizations emphasize the increase in the quality index of public satisfaction and the effectiveness index of fulfilling policy objectives.

Keywords: social services, contracting out performance, competition, social welfare administrative agency, social welfare nonprofit organization