

社會福利服務契約委託體制

社會福利民營化可以追溯到 1970 年代，西方國家的社會安全制度經過多年的蓬勃發展，人民對社會福利經費的擴張與服務效果之間的關係產生懷疑與反省，而 1980 年代新保守主義與福利多元主義興起，強調福利與服務的提供，不僅需增加民眾使用的便捷性與選擇性，更應鼓勵民間志願部門參與並賦予更大的福利責任，掀起社會福利民營化的思潮（劉淑瓊，1997）。在不同的詮釋之下，現今最廣泛的定義是指在公共服務、公共資產、公共基本設施等公共事務上，透過改革行動將政府的功能部分或移轉至民間部門，降低政府角色及增加民間機構角色的行為；其中「購買式服務契約」（Purchase of Services Contracting, POSC）即是社會福利民營化具體的措施之一（劉昱慶、陳正芬，2016）。

許多學者均以「契約型政府」（government by contract）或「契約式治理」（governing by contract）等名詞來代表政府將其諸多公共職能轉移給民間部門來承擔，以致形成國家空洞化（hollow state）的現象。綜觀這些研究文獻均有一個主要共同論點，即認為契約型政府之趨勢已不可避免（Freeman and Minow 2009，陳敦源和張世杰 2010）。不過，雖然政府向民間購買契約服務（POSC，簡稱契約外包，或契約委託）已成為服務輸送的主流。我國政府於 1990 年代之後，在「精簡政府員額」與「結合民間資源」兩個施政主軸的政策導引下，契約委外逐步成為社會服務民營化的主要政策工具。於 1998 年通過而在 1999 年正式實施「政府採購法」（以下簡稱採購法）實施後，契約及採購體制正式形成。迄今已滿二十年。

隨著政府採購契約數量、類型與預算金額與日俱增，接受委託以提供服務的非營利組織數量亦有增加之趨勢，非營利組織本身的定位、規模與政府部門之間的互動關係，以及非營利組織彼此之間的互動都逐漸產生轉變。2019 年 3 月初監察院發佈新聞稿指出，社工普遍低薪、常加班卻沒有加班費，導致人員流動率過高，無法維持服務品質，要求衛福部應正視勞權意識提升，速謀改善對策，而監察院則通過監委王幼玲、田秋堇所提的調查報告，糾正衛福部。這則新聞表面上主要是呼應並凸顯出近期各界對於社工從業人員權益長期受到漠視，所喚起的社工勞動權的倡議及討論，但也牽引出另

一個值得關注的議題，即社會福利民營化之後，福利服務輸送的相關議題，包括人力配置、預算編列與執行、服務品質、服務對象的權益等（杜承燦、官有垣，2019）。另一方面，政府的政策內容與執行能力亦會影響非營利組織的回應與行動，以及影響的程度；同時非營利組織本身的內部策略與資源豐寡的差異程度，亦會導致其與政府之間的合作意願。「時間」（time）與「轉變」（transformation）是觀察社會福利服務契約委託體制下政府與不同類型非營組織合作模式與屬性變化的二個重要變項（陳正芬、官有垣，2011）。

本期社區發展季刊的專題是「社會福利服務契約委託體制」，專題的邀稿文章經過審查與要求修訂後共收錄十五篇，論文論述的內容主要可分為二大主軸：委託單位之契約委託知能及管理策略，以及受託單位承接委託契約後的影響與因應對策，收錄文章探討的「時間」（time）軸線從1998年政府採購法執行至今，可清楚看出全國型、地方型與倡議型等不同類型之社會福利組織與政府部門在契約委託過程之契機與轉變。作者群除學者之外，包括中央主管機關與地方政府之委託單位，不同類型的非營利組織工作者。接下來將對本期專題論述的十五篇文章內容，從二方面進行重點描述。

一、委託單位之契約委託知能及管理策略

本議題有九篇文章探討委託單位之契約委託知能及管理策略相關概念。包括：從理論觀點剖析非營利組織與政府的互動關係、社會福利服務契約委託相關法規之修訂、地方政府實際執行經驗，以及社會服務契約執行者應具備的知能等。

首先，「從非營利組織與政府的互動觀點審視臺灣社會福利民營化發展」一文從理論觀點剖析非營利組織與政府的互動關係。該文作者藉由巨視層次（macro-level）理論觀點——「需求與供給觀點」（demand and supply perspectives）、「公民社會與社會運動觀點」（civil society and social movements）、「政權體制與新制度論觀點」（regime and neo-institutional perspectives）、從市場、社會、國家這三個部門間的交互影響過程，進行政府與非營利組織間互動關係的回顧。進而搭配作者所曾從事的調查研究為基礎，指出契約委外關係中，非營利組織與政府間的互動具備多面向及動態的關係，提醒兩者在經費與社會服務方案的遞送過程中所牽涉的諸多層面上，如共同推動服務方案、建立服務對象的轉介機制、互為技術支援與人才培訓上，存有緊密的依賴與合作關係。值得注意的是，自從福利私有化風潮興起後，民間非營利組織承接政府的公共服務委外契約風氣日益興盛，也造成兩者間關係的探討之相關研究開始由政府的管制角度出發，關切如何對非營利組織進行績效評估，以確認服務輸送的品質。在實務運作上，許多非營利組織常有感於政府在行政會計核銷作業，

以及人事聘用上有較多的干擾，發出不平之鳴及怨言。如何營造一個友善且健全的社會福利民營化下的互動關係，乃是委辦方與受委託方兩造需共同努力的方向。

接著，「社會福利契約委託的現況與策進作為」與「新北市政府社會局契約委外的經驗與展望」這兩篇文章分別是從社會福利中央主管機關與地方政府兩個角度探討社會福利契約委託的現況與因應對策。第一篇文章發現政府採購法為配合不同採購需求及特性，有多種招、決標及履約管理方式，以因應機關辦理社會福利服務之採購需要，但卻也因為目前各種彈性作法散見於政府採購法、相關子法、歷年函釋、作業手冊、會議結論等，導致機關社政人員可能未能熟稔引用，甚或在契約中訂定不利於雙方平等關係之條款；另一方面，主計、審計及採購人員因內部規範或專業認知，亦可能有見解的落差。社會福利主管機關未來將採取的具體策略是彙集實例與常見問題，提供工程會未來修正投標須知與契約書範本參考；並編製社會福利採購操作指引，透過教育訓練充實地方政府與民間單位採購知能，以實務搭配法理，促進機關間相互交流觀摩。而第二篇文章「新北市政府社會局契約委外的經驗與展望」，則是立基作者本身多年來在新北市參與政府採購民間社會服務的親身經驗，作者撰述此文的目的是欲透過地方政府在行政與會計雙方面的友善作為，維繫與當地服務受託單位的合作關係與提升工作效率。

接續是「社會服務契約網絡與管理職能」一文，分析我國社會服務契約體制之形成脈絡與網絡特性，指出在社會服務契約委外過程中，契約往往將實務工作外包給民間單位，留下行政管理職能給予社政人員負責。作者指出，社會服務採購自確立委外開始至契約期程結束，至少牽涉到三種網絡關係：（1）跨專業網絡：包括社政、主計、採購人員；（2）跨層級網絡：包括基層、中高階主管，甚至是民意代表；（3）跨部門網絡：包括委辦／補助單位及承辦單位業務人員，亦包含外部評鑑委員。據此，本文提醒，社政人員須精進之契約管理職能包括三大面向：（1）確認委外服務項日本質是屬於「政府法定責任」或「民間慈善工作」；（2）面對主管或民代之非專業性意見時，實務工作者必須在確保契約流程公正性、承辦單位合理利益及個案服務品質上，展現有效溝通說服技巧，以降低非專業及政治力之不當作用；（3）特別是在政治力干擾與不完全競爭市場當中，社政人員更需透過定期互動、同理、權力共享與培力四項行動建立跨部門信任關係。

依據目前政府採購法相關規定，政府採購機關及辦理採購人員對於招標文件具有一定保密義務，且在維持公正公平透明採購程序要求下，不得與廠商有片面接觸，也應該避免使參與投標廠商陷於利益衝突或有不公平競爭之情形。但實務上卻常出現採購單位因對委託業務的相關訊息掌握不夠完整，導致流標或無法掌控服務品質。「從

事前溝通機制論政府與民間團體在社福服務契約委託中的關係」一文剴切闡述事前溝通之必要性，主張快速社會變遷促使許多新型態社福服務因應而生，政府單位不一定有服務經驗，但 NPO 或許早已關注多時，甚至試辦多年；新型態服務透過事前溝通，能讓雙方對於服務的基本樣態有一基本共識。再者，契約關係應容許契約雙方在簽約前進行溝通討論，確認雙方對契約內容所涉及之服務成本與服務提供方式有一定共識，再開啓招標程序，避免因為對服務條件有過大歧見而致使無人投標。

「從預算編列與議價方式分析政府與民間在社福方案委託中的地位」一文則是由台灣社會福利總盟紀錄 2018 年承接衛福部「建立友善夥伴模式－政府委託民間辦理社會福利服務研究案」之成果。該研究透過網路問卷的量化調查以及數場焦點座談，深入分析目前社會福利方案招標委託過程中預算編列以及議價實際運作狀況。調查發現政府委託單位常有預算編列不足、成本概念不清、以減價來執行議價的狀況，對民間團體執行服務的專業人力以及服務品質不僅造成衝擊，也凸顯政府和民間團體之間地位不對等的事實。立法院一讀通過《採購法》部分條文修正案中雖已增列公告金額以上社會福利服務可採限制性招標，同條第 3 項並將授權由工程會會同衛福部訂定相關廠商評選辦法及服務費用計算方式；且為配合上開政府採購法修法進程並爭取時效，工程會已同步邀集衛福部、主計處及各地方政府相關機關逐條討論《機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法（草案）》。但有鑑於社福服務採購一般預算項目、服務量或金額等算定基準之具體設定需依據服務實際提供狀況逐案修正，作者建議採購機關應建立向不特定廠商「公開說明或公開徵詢」方式來掌握招標案中社福服務需求、服務能量以及合理成本等事前雙向溝通途徑之預設，跳脫當前法規廣泛賦予採購機關片面決定之傾斜式機制。

「社會服務契約委外何去何從？」一文，主要目的在於分析「社會服務契約委外」的興起、運作狀況、面臨的困境與挑戰，進而提出促進良善之「社會服務契約委外」未來發展的相關建議。提出的建議包括：一、全面審視社會服務契約委外的可行性，二、營造公私部門真誠、互信與互惠的協力夥伴關係，三、以社會（影響）績效指標取代過於量化的經濟指標，四、強化非營利組織經營與管理的能力，五、積極培育兼具契約管理與社工專業之跨領域及跨專業的人才。

值得關注的是，相較於多數文章探討購買式服務契約的「服務」，「社會福利設施土地、建物委辦方式與選擇要素」一文提醒，各級政府可透過公辦民營、公產民營（標租）、促進民間參與公共建設（促參）、與設定地上權四種途徑將公有財產（場地）提供社會福利服務使用，羅列這些途徑的選擇需考量適用的法規、基地條件、服務內涵、是否有收益等面向，並提醒辦理機關和受委託民間單位在規劃實施計畫或考慮承標時，

必須考量該服務營運的財務可行性，過程中須設定以下各項目財務假設及參數設定。

最後，相較於一般社會福利服務的提供，「以社會處方作為社會福利服務提供與委外執行之可行性探討」一文闡述提供病患醫療服務外，推動非醫療介入(non-medical interventions)的「社會處方」(social prescribing)。社會處方的類型相當多元，包括：資訊處方、電腦化治療、運動處方、閱讀療法 / 圖書醫療法、就業處方、藝術或創作處方、綠色活動處方、學習及教育處方、志願服務處方、食物處方共十種處方。有鑑於社會處方的委外契約內容，需要考慮提供社會服務的效益與複雜程度。例如就業處方與藝術處方的效益與操作的複雜程度不同，前者以提供協助者的工作作為治療方式，同時具有經濟與心理效益，成效需要較長期的觀察；後者則是透過音樂欣賞或是參觀博物館或是創作改善心理問題，成效可短期觀察到。因而需要針對不同類型的社會處方建立標準形式的契約，提供政府委外的管理原則與評估方式。社會處方作為社會福利服務的模式，可能遭遇的困難是醫療服務提供者對於社會處方實施方式與療效的認知與信任，醫療服務與社會福利服務之間的配合，以及轉介機構或是連結平台的建立，服務對象對於社會處方的接受度與配合度。

二、受託單位承接委託契約後的影響與因應對策

本期收錄的文章當中，共有六篇文章是探討受託機構承接委託契約後的影響與對策，受託機構規模涵蓋全國性組織（家扶基金會、喜憨兒基金會與家庭照顧者關懷總會）、地方型組織（嘉義縣四個福利服務機構）與小型在地組織；委託類型包括發展穩定的兒少福利機構，創新型服務方式（家庭照顧者支持服務業務）及公辦民營（嘉義縣婦青中心）。

「從家扶基金會兒少保護服務之契約內涵探討公私協力」一文，回顧了家扶基金會與政府這 40 年針對兒少保護服務公私協力的發展軌跡。三位作者立基於自身參與經驗與家扶基金會出版的年度報告書，指出近 40 年來的公私合作關係，雙方從早期的信任委託至嚴格監督控管，非營利組織的權利愈趨愈小，但卻要投入愈來愈多成本與資源，財務責任不明及轉嫁問題屢見不鮮，人力成本易被忽視；反觀政府部門介入、監督愈來愈深，且契約內容本質而言，偏重於對受委託單位的規範與懲處，少見對政府部門的要求與裁罰，彼此間容易落入無合作關係、僅有主從之分，較不易成為協力的夥伴關係。特別是當政府部門社會福利方案的委託多採取採購招標方式進行時，以成本考量之最低價或底價決標之思維，可能造成非營利組織間非以案主最佳利益為考量之削價競爭。該文檢視家扶基金會在幾個縣市受分區委託的實務經驗來看，非營利組織未必是以專業所長為政府所見、必須搶進相對資源較豐沛或對服務現場較熟悉之行

政區域時，通常會引起非營利組織之間的競爭關係，甚而削弱橫向合作協調的機制。另一方面，在經濟利益考量下，將專業服務視為眾多勞務樣態「之一」，對於社會工作者無論在專業養成與勞動條件保障上，都產生了不利的影響。

喜憨兒基金會亦是全國性組織，創設於1995年，為一群心智障礙者的家屬所發起，以服務臺灣更多的心智障礙者。目前該基金會高雄、臺南、新竹、桃園及大臺北等地區，共設有約78個服務據點，包含各項政府委託及補助之庇護工場、日間照顧中心、日間作業設施、身心障礙者資源中心及失能日照中心等。「社會福利服務委託對非營利組織發展的影響與挑戰：以喜憨兒基金會為例」一文探討喜憨兒基金會在發展過程中，社會福利委託對其發展的影響與因應，包含在組織人力調整、經費資源的運用、契約行政管理、專業品質效能及市場競爭挑戰等面向。作者指出，在委託方案中，因政府常要求許多行政作業的往返，承接的組織必需花費許多人力及時間提供服務建議書、統計報表、核銷資料及臨時交辦事項等，使「人的服務」(people work)，變成「文書工作」(paper work)，而可能排擠了服務個案的時間，及因講求管理效率，忽略服務流程中複雜的互動過程。另一方面，在「政府採購法」的框架下，政府與非營利組織間，較屬於購買關係的「交易契約」。但社會服務效益需建立在人際信任關係的基礎上，而交易契約通常有短期交易的風險，在交易邏輯下，每次標案都要面臨不同的變數。以社區的個案工作為例，當服務對象需重新認識新社工，社工需全盤重新接案晤談時，對雙方都是相當辛苦的經驗。建議在委託關係下，應擬定以“協力”為導向的關係契約，才能符合長期夥伴關係的特殊需求。

「同中有異？政府契約委託對受託組織發展的影響——以臺灣五個兒少福利機構為例」該文作者亦是家扶基金會的主管，研究方法是質性訪談題綱，於2015年進行家扶基金會與四個兒少福利機構的主要決策者訪談，並以相同思考脈絡整理這五個組織在接受政府契約委託時，不同組織的受託過程與考量，以及探討受託後對組織發展的影響。在此次研究的五個組織中，作者將此組織開始與政府契約合作的動機歸納成「關係建立獲取合法性與資源」、「落實政府福利服務推展」以及「促進組織使命服務的完成」等三大合作模式。作者指出每個組織的決策者在面對組織發展的不同階段上，雖然組織資源需求不同，但與政府合作都可為帶來組織有形與無形的資源，透過此政府資源借力使力，促進組織服務與據點的成長。從組織的異同來看，當組織進入契約委託服務的合作過程中，組織角色與定位也會因與政府的合作關係而逐步調整變化。

「我們是「伙伴」還是「代工」？——中小型非營利組織的發展契機與困境」一文是分析中華民國家庭照顧者關懷總會於2012年至2017年承辦家庭照顧者支持服務創新性服務歷程，作者分別從代理理論與管家理論剖析回歸非營利組織與政府部門之間的契

約關係。本文提醒政府部門需考量委託單位與委託服務方案特性，市場競爭狀態（僅有極少數供給方），以及自身管理識能等面向。主張委託單位若僅立基於代理理論，委託契約將往拘泥形式、控制與科層化方式發展，受託單位將淪為「代工」。代工最常犯的錯誤，就是太重視規格，不斷鑽研技術規格的提升，符合委託單位的期待，但沒有確認是否是市場需要的服務。品牌是需要先有對的商品（符合目標市場需求的商品），加上對的行銷（目標消費者有關的溝通），才能累積出品牌。代工抑或品牌可謂是服務提供層面的問題，更重要的是，委託單位執行此一專案的人員人事異動頻繁，執行契約委託的相關知識並未有效累積；反而是受託單位，不斷從受託經驗中累積寶貴的服務執行經驗，並將此經驗回饋給委託單位。但這樣的寶貴品牌價值往往又在「委託」的過程中不被看見，只被當作一般「廠商」，也就是幫政府「代工」。這些問題集合起來是臺灣社會福利契約委託的整體性問題，除非政府能立基於管理理論，與足以信任且具聲譽的非營利組織共創合宜的政策環境，訂定清楚的社會福利品牌培植與制度發展策略，從委託非營利組織「代工」思維轉換為鼓勵「品牌」建立，方有可能突破現今購買式服務的僵局。

「嘉義縣四個福利服務機構承接公設民營的衝擊與回應」一文亦是個案分析。嘉義縣「婦女暨青少年福利服務中心」（簡稱婦青中心）位嘉義縣朴子市的人民團體大樓內，為嘉義縣政府所有。縣府於1998年將四樓所屬之空間爭取內政部補助硬體修繕費後，設置「婦青中心」，並在2000年3月配合社會福利民營化之政策，透過甄選選定嘉義家庭扶助中心經營管理。爾後婦青中心陸續由紅十字會臺灣省嘉義縣支會、嘉義縣私立天主教安道社會福利慈善事業基金會、嘉義縣紫藤婦幼關懷協會等不同的NPO來承接。本研究訪談上述四家承接的NPO相關的決策人員與縣府負責婦青中心的科長，以實務工作者的觀點來呈現嘉義縣婦青中心於2000年3月至2018年12月委託給NPO執行公設民營，各家NPO承接的原因、承接後面臨的衝擊為何、在面對問題衝擊時，各家NPO的因應之道，最後並提出建議以供政府及NPO在承接公設民營業務方案時的參考。

另一方面，「民間供應者質量不足」一直是臺灣社會服務契約委託長期以來存在的體質問題之一，公部門釋出的委外資源遠超過民間的供應量能。「我們不一樣—論小型在地非營利組織承接政府社服委外的挑戰與機會」一文深入探討小型在地組織在承接政府的委外案之後，所經歷的治理處境及其因應策略，並對小型在地非營利組織決定是否進入契約委託關鍵，以及政府部門育成這些組織、構築成功的契約夥伴關係提出具體建議。本研究發現「受託者階層化現象」，即部分具聲望的大型非營利組織開始考慮減少承接政府方案、淡出與政府的夥伴合作關係，但小型在地組織存在「進

場障礙」。再者，即使在契約存續期間，臺灣的小型在地組織也同樣面臨疲於應付委託者規定的各種統計報表與報告，臨時提出的各種非契約規定的要求，以及非預期地拉高責信標準和逾期付款問題。儘管大型機構也面對 似的處境，但作者提醒，不同規模與歷史的組織，其容受度與回應力大不相同。近十年來英美兩國不約而同啓動一場「寧靜革命」(The Quiet Revolution)，以具體的行動試圖減少對小型慈善組織的規制，降低其參與公平競爭的障礙，確保小型在地組織機構都得到適切的發展與支持，很可能是當前臺灣活化契約委託制度的另一途徑。

結論

最後，本社論引述本期「從非營利組織與政府的互動觀點審視臺灣社會福利民營化發展」一文的文末呼籲：「臺灣當前的這樣的局勢演進，也是呼應西方世界多年以來的「第三者政府」(the third-party government)的發展概念，亦即國家透過補助或是契約的簽訂，將原本政府應該扮演的公共服務遞送功能，委由民間去執行。此種合作方式，對於兩造雙方而言，均可獲得好處，政府可以將公共責任的服務範圍擴大以獲取選票的支持，而受委託的非營利組織可以因為有政府的經費支援，得以實踐及執行他們規劃好的方案。」(杜承嶸、官有垣，2019)但隨著政府採購法實施超過 20 年，許多非營利組織已對政府部門在行政的會計核銷作業，以及人事聘用上的干擾發出不平之鳴及怨言。如何營造一個友善且健全的社會福利民營化下的互動關係，不僅是委辦方與受委託方兩造需共同努力的方向，在政府採購法修訂的關鍵時刻，以「人」為對象的服務內涵應具彈性，但又不能犧牲服務提供組織與社工人員的勞動權益，契約規範亦需鼓勵創新與穩定維持雙方關係，更是修法必須克服的核心議題。

📖 參考文獻

- 杜承嶸、官有垣 (2019)。「從非營利組織與政府的互動觀點審視臺灣社會福利民營化發展」，社區發展季刊，166 期。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。「公私協力夥伴關係的弔詭」，文官制度季刊，2(3)：頁 17-71。
- 陳正芬、官有垣 (2011)。「台灣機構式長期照顧服務組織屬性與政府相關政策演變之探討」，社會政策與社會工作學刊，15 (1)：頁 1-44。

劉昱慶、陳正芬 (2016)。「社會福利界的游牧民族？非營利組織承接臺北市社區照顧關懷據點之選擇性策略」，臺大社會工作學刊，**33**期，頁 43-88。

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」，社區發展季刊，**80**: 113-129。

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