



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

周怡君

壹、研究問題的提出

社會服務民營化在上個世紀的七〇年代末期開始興起，原因包括國家科層體制在服務輸送的無效率，以及保守主義和福利多元主義興起，政府鼓勵民間組織參與社會服務提供（劉昱慶、陳正芬，2016）。社會福利民營化一方面透過政府將服務責任轉移到民間以降低成本、另一方面也讓民間團體透過市場競爭機制達到服務品質的維持。臺灣也受到這股民營化風潮影響，在一九八〇年代以後，開啟政府推動民間團體參與社會福利服務的進程，發展出了由政府提供財源、由非營利組織提供社會服務的委託購買式契約關係（卓春英，2017）。不過，近年來屢屢傳出非營利組織提出不滿政府在服務方案委託運作的角色（苦勞網，2012），因此我國的政府與非營利組織在社會福利服務委託過程上的關係是什麼、如何運作就值得研究與觀察。本文正是在此一研究動機上，以社福服務契約委託中政府與非營

利組織的事前溝通機制為觀察標的，透過先前實證研究的訪談資料佐證，說明事前溝通在社福服務方案委託過程中的實際情況，並藉以分析政府與非營利組織（以下皆以 NPO 表示）的關係。

貳、事前溝通為何對社福服務契約委託重要？

依據 Zimmer（2010）的相關研究，政府與 NPO 關係大致有兩種運作模式，第一種是在歐陸某些國家所運作的「新組合主義」（Neo-corporatism）模式，主要是基於以 NPO 服務為主、國家服務補充為輔的「補充性原則」，由政府和 NPO 透過社會夥伴關係，來對社會服務執行條件進行集體協商。在此一模式中，NPO 被視為雇主組織以及工會組織以外的第三社會夥伴。第二種則是「新公共管理模式」（New public management），是建立在仿照市場競爭的政府與 NPO 關係，主要始於英語系國家。在此一模式中，NPO 必須

和其他 NPO，甚至是商業市場競爭，以取得政府財源，從競爭中脫穎而出之組織可以與政府簽訂契約。Najam(2000) 區分了由政府 and 由 NPO 在特殊領域所促進的目標（結果）和策略（手段）。政府出錢、NPO 提供專業服務，主要是為了達成共同滿足個案需求的目的，像這樣用相異手段、找尋相同目標的狀況，逕稱為互補關係。Young(2000) 以社會服務提供作為建構政府與 NPO 的方法，NPO 所提供的社會服務對政府來說可分為補充性的，互補性或敵對性。如果是補充性的，NPO 就會當成是去完成政府無法滿足的公共財；如果是互補性的，NPO 就會被當成是政府的夥伴，協助實踐公共財例如社會服務的輸送，但由政府負責財源；如果是敵對性的，NPO 就是督促政府去改善公共政策、維持對民眾的責信。

以臺灣目前社會福利服務提供狀況來說，政府在兒少、婦女、障礙者、老人等法定社福服務多數採用方案招標方式，委託 NPO 來執行服務。此外，臺灣的 NPO 和政府之間尚不存在集體協商的模式。由此看來，政府出資、NPO 執行專業服務，政府與 NPO 關係似乎符合前述學理上的新公共管理下契約關係與互補關係，但此形式上互補關係是否真的同時也是一個地位對等的夥伴關係（partnership），仍有待觀察。夥伴雙方能否基於達成有品質的服務目標上，先行就服務標準、服務方式、服務人力、服務成本等事項進行對話溝通，並體現在招標文件與契約，就是一個相當重要的政府與 NPO 對等關係的觀察

指標。臺灣社福服務招標目前仍以政府採購法所涉及的勞務委託為依據，透過契約關係來規範服務提供與價金等事項。既然是購買式服務契約上的夥伴關係，政府和 NPO 就應該地位對等地在招標前針對服務基礎事項，先進行溝通了解並達成共識。

政府與有意參與社會服務的 NPO 進行事前溝通，對於社福服務方案招標委託之所以重要，主要理由包括（孫瑋，2016；許芳瑜，2017；黃源協、蕭文高，2006；衛生福利部，2018）：

一、契約關係容許契約雙方在簽約前進行溝通討論，達到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後，再開啟招標程序，避免因為對服務條件有過大歧見而致使無人投標。另外，服務條件能在事前溝通達到共識後，屆時審查階段將可以著重服務品質部分的呈現。

二、社會變遷導致許多新型態社福服務的產生，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。又，亦有可能政府單位和 NPO 對某些新型態服務都無辦理經驗。無論是單方或雙方皆無服務經驗，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。

三、地方政府業務人員更替頻繁，新任者未必具有一定採購事務專門知識與社會服務經驗。因此於開始招標程序之前，考量公共利益、採購效益並讓政府單位兼顧專業判斷下擬具適當之招標文件，事前

溝通實有其必要性。

四、延續型服務方案部分，雖然大致服務條規格不至於有太大更動，但是民間團體能夠透過事前溝通，反應先期方案執行狀況與後續招標應留意且可改善之處。為能確實反映服務需求、維持服務品質，延續型方案仍有事前溝通之必要。

參、有關事前溝通的相關規定

臺灣是否有規範讓政府和民間團體可以在社會福利服務方案委託招標前去做事前溝通呢？答案是肯定的。臺灣社福服務委託方案目前多數定位在政府的勞務委託，依據政府採購法辦理。在政府採購法第 34 條以及政府採購法施行細則第 38 條皆有對於事前溝通的規範，例如，政府採購法第 34 條內容為：「機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限。機關辦理招標，不得於開標前洩漏底價，領標、投標廠商之名稱與家數及其他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料。底價於開標後至決標前，仍應保密，決標後除有特殊情形外，應予公開。但機關依實際需要，得於招標文件中公告底價。機關對於廠商投標文件，除供公務上使用或法令另有規定外，應保守秘密。」而政府採購法施行細則第 38 條也規定：「機關辦理採購，應於招標文件規定廠商有下列情形之一者，不得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商：一、提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購。二、

代擬招標文件之廠商，於依該招標文件辦理之採購。三、提供審標服務之廠商，於該服務有關之採購。四、因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊之廠商，於使用該等資訊有利於該廠商得標之採購。五、提供專案管理服務之廠商，於該服務有關之採購。前項第一款及第二款之情形，於無利益衝突或無不公平競爭之虞，經機關同意者，得不適用於後續辦理之採購。」

依照上述規範，雖然有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。不過政府採購法第 34 條第 1 項但書特別明文揭示招標機關可以透過「公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料」規定來進行招標前的準備與溝通。不論對於次年度社會福利服務採購契約之延續性方案或是對於創新方案等招標前置作業上，只要非屬接洽特定廠商且在符合公正公平透明公開程序下，政府單位本應積極行使其職權，以不特定廠商為對象而召開公開說明會或公開徵求參考資料，使得招標文件等相關準備作業得以符合服務需求之公共利益、採購效益並兼顧專業判斷之要求。另外，政府單位在研擬招標資料時本來就應進行資料搜集，難免會接觸到未來可能前來參與招標的民間單位，但只要能採通案性、整體性，而不是程序外接觸或是針對特定民間團體的事前徵求意見與溝通，就能做到利益迴避。

此外，依據政府採購法，政府招標文件必須經過公開閱覽後才能進行招標，而公開閱覽的理由正是為了能獲得民間團體的意見回饋，以便讓招標文件更符合服務執行所需。因此事前溝通不但是可以做也是應該做的過程。不過，究竟招標事前溝通可以包括哪些項目是有必要討論的，例如服務價格、服務方式、服務內容，甚至是審查標準或評鑑指標等，也適用政府採購法的工程類招標其實就有公開可以事前溝通的項目。在「公共工程招標文件供刊閱覽制度實施要點」第八點就有規範公開閱覽之承辦單位可以把廠商或民眾意見彙整列管請工程主單位處理後再進行招標公告作業。在工程會自己對標案的檢討也提到，預算與招標文件內容、押標金、履約保證金、預付款項、履約期限、物價指數調整等，都可以主動召開廠商說明會、聽取業者意見加以改善（楊志彬、王維至、周會瑜、曾慧斌，2015），這或許也是社會福利服務在事前溝通可以進行討論的。

肆、事前溝通的實際運作狀況

作者曾參與台灣社會福利總盟在2014-2015年的「NPO與政府新夥伴關係合作模式」計畫，當時已經就事前溝通一事，分別訪談數位地方政府社會福利業務委託方案承辦人以及民間團體方案執行者，他們的訪談資料呈現了目前社會福利方案委託過程中「事前溝通」的實際運作狀況，特別是在究竟有沒有「事前溝通」以及如何進行「事前溝通」、哪些事情應該且需要「事前溝通」，還有不溝通的理

由是什麼。

一、「事前溝通」的確存在但政府認知差異大

從訪談紀錄上看來，包括臺北市、新北市這些人口數量多，在政治、經濟發展上占有重要地位、社福服務樣態和需求也較多的都會型政府單位，早有在招標前採取與民間團體溝通的作法，特別是採取在年底的相關業務聯繫會報、專家會議、公開說明會中，釋放明年度相關方案招標辦理的訊息，並與民間團體採取公開、不特定對象方式的溝通，以便搜集標案辦理的相關資訊。以下是政府與民間團體的部分訪談內容（政府單位以「政」代表，民間團體以「民」代表。後面字母與數字則是作者自行編碼）。

「這個（事前溝通）我們老早這幾年就有在做了，主要是有些新型方案還在推動階段，我們必須要看承接方案的團體在實際方案的執行狀況，來調整下年度招標案內容。」（政 B-2）

「之前雙方溝通是必要的，如果政府標案內容跟實際能實行的狀況差太遠，反而造成沒有人來投標、或是投標以後反應的問題一堆，然後招標內容已經都上採購網改不了，那對我們造成的困擾會更多。」（政 A-2）

「哪有不溝通就招標的？這不可能啦！政府承辦人自己一個換過一個，速度那麼快，很多承辦人對招標根本沒經驗，還要我們來教他們。」（民 C-2）

「以前他們政府也都沒在跟我們溝通，但是因為之前有個市府承辦（人）從未辦理過 X X 招標案，結果在招標前後，光是要我們補足資料時就浪費不少時間，他們自己知道不溝通是不行的，現在就有改。」（民 A-2）

但仍有許多縣市政府對事前溝通採取相對保守的態度，雖然民間團體期待與政府有事前溝通機會。

「我們自己也是一個新成立的團體，對於招標和服務方案執行，覺得需要和政府還有其他團體多溝通和經驗分享，政府覺得自己有在溝通，但很多根本都是講講。我們每次把想法反應上去就沒下文，然後看到招標文件時常發現，政府只是照抄去年招標案內容，根本沒有反映實際服務狀況。」（民 J -2）

「我覺得不管是延續性方案或創新型方案，服務成本、服務需求這都是很基本的要雙方共同討論的，基礎服務品質才可能創造。我們最氣的是政府在延續性方案常直接加業務，但沒有相對應人事成本編列，完全沒有討論空間。」（民 E -2）

「我們這邊的問題是政府在延續型計畫招標經常出現空窗、不斷改招標時間，然後也不給明確原因。招標前的溝通當然必要，不然我們永遠只能被動因應政府的時程規劃。這段空窗期的服務我們為了個

案需要還是得做，但政府不會給錢，我們要自己想辦法。」（民 F -2）

「我們不會無法因為團體的想法就隨意更改標案內容，但在招標前會招開說明會，不過不是溝通標案內容，而是教民間團體如何撰寫招標計畫書。」（政 I -2）

「政府委託案價金不友善，期望有招標前期的平台，可以公告招標議題及招標方向，以免準備招標方向錯誤，無法得標。」（民 K-2）

研究結果呈現民間團體與政府單位就委託方案服務需求及合理成本並不一定有溝通討論的機會，而且能否有事前溝通機會經常和政府單位意願較為有關，而政府意願似乎又有區域上的差異，相對於中南部的地方縣市政府單位，社會服務需求多且服務樣態多的北部地方政府單位，明顯認為事前溝通必要而且也早已有事前溝通機制多年。另外，政府單位常認為和民間團體已經常有見面機會溝通，但是民間團體卻認為真正溝通結果，應該要顯示在招標文件上。衛福部（2018）委託台灣社會福利總盟所做的調查也顯示，58%的受訪政府單位表示自己在招標前置作業準備工作，會對服務需求及合理成本有與民間單位溝通討論，但是僅有 14%對於新設方案或延續性方案轉型有向民間單位辦理說明會。研究結果顯示，沒有事前溝通，政府單位和民間團體對招標服務的相關事項缺乏討論，並不利於個案權益、服務品質以

及政府與民間團體之間的互賴關係發展。

二、政府單位不願進行招標前溝通的原因

為何許多政府單位不願在社福服務方案招標與民間團體溝通？訪談結果大致呈現了原因。

（一）誤解政府採購法規

「為了公平對待所有廠商，有相關法規規定無法與廠商透漏價格及內容，民間團體若可以提前提供資料或建議，就可以提前採納。」（政 I-3）

「我們覺得標案預算項目沒辦法跟委辦單位討論，怕政風室會有意見。而且如果我們諮詢特定對象，也擔心是否會影響其投標資格。」（政 H-3）

「我覺得每個團體都想要知道要去投標計畫時，究竟要具備多少能量才有資格，服務成本、服務需求這都是很基本的，但是政府卻用法規上禁止圖利的理由拒絕跟我們溝通。」（民 F-3）

「政府承辦人有跟我們說，我們覺得那些地方要改可以跟他們講，問題是我們當初還去整理一個表格出來說哪裡哪裡要改，結果講了好幾年好像標案都是一個樣，他們只是說說，根本沒有要聽我們的想法。」（民 J -3）

即事前對政府採購法歸並沒有禁止事前溝通、也有避免圖利的方法，但仍有政府單位受訪者認為自己不跟民間團體溝，

是基於不想違法。所以政府採取的方法是讓民間團體自己提建議、由政府方評估採不採納，但民間團體認為這樣並不是溝通，因為標案內容沒有納入他們的意見。

（二）業務單位無法掌握預算、政府內部單位意見不一

「我們業務單位這邊常常在方案經費概算受限主計單位規範，我們自己看都知道很多對未來承辦單位是很不合理的價格和計算方式，去跟主計溝通，他們單位又說這不行那不行，那我們要拿什麼去跟團體溝通？去也是被抱怨而已。」（政 J-3）

「他們提出問題，我們也知道，但是我們自己都掌握不了預算，上面長官要是把經費拿去放在他們覺得更重要的業務，我們也沒辦法。這樣去跟民間溝通可能也沒用，因為我們想改也改不了。」（政 L-3）

「很多問題其實不一定在方案業務單位這邊，很多單位會修改我們的招標文件，我們根本無法跟民間團體去討論，因為我們自己政府單位意見就一大堆、都不一樣，是要怎樣溝通？」（政 K-3）

總體來說，可以歸因為對於對政府採購規定有所誤解、政府內部不同單位對方案採購招標內容意見不一致、業務承辦單位對於預算無法掌握，認為即使去跟民間團體溝通，也不一定解決原有預算編列不足的問題。從研究研究也可見到，事前溝通可以包括許多面向如服務執行方式、服務成本、服務執行時間等，但服務方式

與服務時間等服務品質議題，都可能回歸到服務成本上，因此訪談時無論是政府或是 NPO 的討論焦點卻是不約而同都放在經費預算上。

三、該用何種方式以進行有效的事前溝通？

事前溝通如何能做到對方案招標的服務執行有效的，而是政府單位單方面報告自己的招標內容、民間團體反應服務需求和服務成本，但卻無法被政府採用？許多政府單位和 NPO 都提出他們的看法。

「以召開公聽會或是聽證會，邀請對象除了相關會參加的民間團體，可邀請外縣市團體公益團體、諮詢專家，他們在服務規格、價格基本上有一定的經驗，具有參考價值，也可避免圖利特定廠商的問題。」（政 A-4）

「我們會採多階段、通案性的意見徵詢，規劃標案初期就廣邀民間團體參與，採納多數團體意見，團體自己也要針對標案本身進行細節性規劃，來跟我們討論。後續就可以避免標案流標或是標案與第一線人員期待不符的問題。」（政 B-4）

「新案、延續案或補助案、委託案都要區別清楚，方案整體合理性需要考慮，採何種方式招標都應在預算編列之前討論好，而非招標期限將至才商討標案金額、服務內容等，如此在說明會提出異議且更改契約內容的機率微乎其微，政府與民間無法建立公平對等的關係。」（民 A-4）

由上述相關規範以及訪談內容可知，有效的事前溝通條件包括：一、事前溝通應該採取公開、不涉及特定對象方式。二、為了能夠讓事前溝通所形成的共識成果納入招標文件規範之共通內容，應儘早進行事前溝通之具體實施的時間點規劃，特別是應先於政府預算編列之前。三、政府與民間團體雙方在參與事前溝通前，都應該對標案服務內容及服務條件有精確研究，讓溝通是有意義且有效率的脈絡下進行。

伍、結論與討論

綜上所述，政府與 NPO 事前溝通有利服務方案進行，中央應提醒地方政府進行事前溝通。事前溝通機制可讓政府與民間就服務價格、服務規格、服務方式等重要影響服務使用者權益事項，先形成共識。建議未來由地方政府以不特定廠商為對象，以定期或不定期召開工作會議或聯繫會報等方式來凝聚社會福利服務採購契約及相關招標文件的共通規範，並採多階段、通案性的意見徵詢，且於規劃標案初期就廣邀民間團體及諮詢專家等一同參與。然而，要讓事前溝通是有效的前提條件是，政府和想參與服務方案的民間團體必須有充足準備和資訊，特別是服務成本計算。當務之急建議政府可以整理各類社會福利服務提供委外契約範本並予以類型化，並就人事費用、行政管銷費用等建置客觀評價標準，訂出服務項目、合理報酬、品質管控等，並匯集為一操作手冊，作為事前溝通之依循或參考。

社福服務方案招標的事前溝通著重在政府對溝通機制的態度與辦理，如果政府認為提供給個案的服務品質是重要的、認為與提供服務的 NPO 有實質上的討論是重要的，自然就會找尋一個避免違法、又能促進溝通效率的機制，而不是刻意的曲解政府採購法規來避開事前溝通的機會。即使服務經費因為政治因素或是主計單位認定無法到位，也應該在事前溝通開誠布公地說明，並透過與民間團體溝通，討論出一個對個案相對較好的服務規格。這才是真正符合互補關係的夥伴關係。

事前溝通事實上能營造友善公私協力環境，對建構服務使用者、服務提供者以

及政府間三方的良善夥伴關係。事前溝通機制也有助於避免採購機關倚仗其法定優勢締約地位而有專擅恣意等情事。長期政策規劃上，建議參考北歐或德日的團體協約方式，納入專法規定或以一般程序規範訂定與政府定期進行協商，來建置公平合理且公開透明的協商機制。北歐或德日的 NPO 社會民主模式，雖然隨各國政府體制有所不同，但共同之處即是由參與政府社福服方案團體從地方基層到中央層級的組織、透過層層的 NPO 內部民主機制所選出由具代表性的服務提供者代表，在法定架構下與政府進行委託條件協商。

（本文作者為東吳大學社會學系教授）

關鍵詞：事前溝通、社福服務、契約委託、政府、民間團體

📖 參考文獻

- 苦勞網 (2012) 政府委辦社工方案剝削民間團體的活力。 <https://www.cooloud.org.tw/node/71147>。
- 卓春英 (2017)。〈社會福利民營化之實踐與省思－以社區照顧關懷據點之實施為例〉。《社會發展研究學刊》，(19)，112-140。
- 孫煒 (2016)。台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。公共行政學報。(51):1-33。
- 許芳瑜 (2018)。歐盟創新採購機制觀測。科技法律透析。29(7):52-72。
- 黃源協、蕭文高 (2006)。社會服務契約管理：臺灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析。臺大社會工作學刊。13：173-218。
- 楊智斌、王維志、周慧瑜、曾慧斌 (2015)。公共工程合適專案執行方式評估與執行策略之研究，中華顧問工程司委託計畫。
- 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)，43-87。
- 衛生福利部，2018 年，衛生福利部社會及家庭署委託 106 年度「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」研究成果報告。
- Najam, A. (2000). The four C's of government third Sector-Government relations. *Nonprofit*

management and leadership, 10(4), 375-396.

Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1), 149-172.

Zimmer, A.(2010).Third Sector Government Partnerships. In: Taylor, Rupert (Ed.), *Third sector research* (pp. 201-217). New York: Springer.