

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

社會服務契約委託的模型選擇：關係型委外與績效型委外 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 95-2412-H-002-009-
執行期間：95年08月01日至96年07月31日
執行單位：國立臺灣大學社會工作學系

計畫主持人：劉淑瓊

計畫參與人員：碩士級-專任助理：辜煜偉
學士級-專任助理：陳思樺、楊松錦

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96年12月04日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

Preparation of NSC Project Reports

計畫編號：NSC 95-2412-H-002-009

執行期限：95 年 8 月 1 日至 96 年 7 月 31 日

主持人：劉淑瓊 台大社工系

mail address：scliu@ntu.edu.tw

「社會服務契約委託的模型選擇：關係型委外與績效型委外」

<中、英文摘要>

在民營化風潮下，公共服務的委外方興未艾，已成為服務輸送的主流，然而，對決策者、公共管理者與公共管理研究者來說，最大的挑戰莫過於如何提高契約責任之效能。「關係型委外」與「績效型委外」可說是晚近公共管理研究者積極倡議的社會服務契約委託模型。傳統「競爭式的交易型委外模式」信仰市場責任，積極致力於營造更具競爭性的市場條件，但受限於社會服務的特殊性，進展十分有限，且其所衍生的問題備受批評。因此晚近若干學者倡議以「關係型委外」做為管理地方政府與受託的非營利組織間關係的替代方案，認為此一以「信任」為本的開放式模型更適合用於社會服務領域，可以更彈性地回應特殊的與新興的案主需求，並顯著降低委外的交易成本。美國近年各州相繼立法要求所有公共服務委外均應以績效為本，因此雖仍難以突破服務可測量性之障礙，但在政策與立法的強力主導下已日漸廣泛地被運用於人群服務的輸送。本研究以「關係型委外」與「績效型委外」兩個委外模式理想型為基礎，透過比較台灣目前同一地方政府的不同社會服務方案之委外模型選擇，以及不同地方政府同一服務方案的模型選擇，探討影響選擇的內外部因素與不同模型產生的正向效益與負向風險，並提出達到有效能的契約責任之模型選擇建議。

關鍵字：契約委託；績效型委外；傳統型委外；關係型委外；交易成本

The Selection of Contracting Model in Social Services: Relational Contracting and Performance-based Contracting in Taiwan

Under the ethos of privatization, more and more publicly funded human services are provided via contractual arrangement. However, the most challenging thing faced by the decision-makers, public managers as well as researchers is how to promote the effectiveness of contract accountability. Classical “competitive transactional contracting” believes market accountability, so the public managers have dedicated their efforts to the promotion of competitive markets on the one hand, and the development of performance measurement technologies on the other.

There are some states' legislatures have mandated that all human service contracts be performance based in the US. Recently, problems with competitive transactional contracting raise the possibility of “relational contracting” as an attractive alternative for managing local government–nonprofit organization relations. They argued that the open-end

and trust-based nature of “relational contracting” may be particularly well suited to the social services contracting, which can lower the transaction costs and increase the responsiveness to special and emerging needs of the disadvantaged. This research tries to use these two models as ideal-type to make comparisons both within governments across services and across governments within services, to inquire the underlining rationales of the model selection, as well as to discuss the advantages and risk factors of these models in Taiwan case.

Key words: contracting-out, performance-based contracting, traditional contracting, relational contracting, transaction costs

<報告內容>

政府將公共服務委託給民間的非營利組織，在西方社會福利先進國家相當地盛行，可說已經成為社會服務輸送的主要模式。然而，社會服務本質上不同於其他的公共工程或是財貨，其可觀察性低、可評估性差、不可預測性高，確實不易要求責信，屬於難以委外的服務(difficult-to-contract service)(Lavery, 1999; Gilman, 2002)，兼以潛在的服務供應者不足，很難形成支撐民營化效率所需的競爭市場條件，研究卻顯示它高居美國地方政府委託民間供應服務的第三名

(Martin, 1999)。公共服務，尤其是社會服務的契約委託在西方社會福利先進國家，行之有年，且方興未艾，多數的文獻同意此一趨勢將持續擴展。然不可否認傳統(或稱古典)型委外存在許多的問題，這些問題因社會服務的特質、服務供應者性格、缺乏競爭性的市場生態、服務接受者的脆弱性與非志願性而更形惡化，社會服務契約委託在責信的各個面向—法律、政治、專業都受到高度的質疑(劉淑瓊, 1998, 2001, 2005)。檢視最新的公共管理文獻與考察以美國為主的社會服務契約委託理論與實務，我們可以看到有兩個主要委外模型，「關係型委外」與「績效型委外」，得到相當的關注和討論，更有學者經由實證研究支持其促進責信的效能，因而積極倡議(Beinicke and Fillippe, 1999; Romzek and Johnston, 2005; Schwartz, 2005; Martin, 2002, 2005)。

源自右派意識型態的民營化政策，以自由市場為師，強調競爭產生效率，政府可以在最小的資源投入下得到最大的利益(do more with less)。因此與受託者之間的關係屬於一種買賣雙方市場交易式的互動。這樣的模式用在一般具市場性的財貨與服務上，已證明可以得到一定的效益。晚近各國政府在社會服務領域大量運用契約委託的方式來提供福利服務，當這些與社會弱勢者生命與生活息息相關的服務以這種輸送方式處理時，公共管理的研究者發現諸多扞格之處，因而提出另一種被認為頗具吸引力的替代方案—「關係型委外」。在社會服務契約委託的實務運作上，儘管政府有一套以傳統型委外為本而設計的採購法令，公共管理主流也建議以創造競爭環境、強化公共管理能量、發展績效測量之技術做為努力方向，但很明顯地，觀諸現實，這些在新管理主義之下被標舉的概念與策略，似乎十分遙遠而不切實際，短期內似乎難有明顯的朝向傳統式委外可以成功的方向變革。在操作層次，此一模式雖未必被貼上這樣的稱呼，但在實務場域中顯然已順應實際需要發展演化而行之有年十分普遍。

值得深入探討的是，這個被近年西方學術界所倡議的模式，從表相來看，在台灣似乎並不陌生，在以「人情和面子」為導向的華人社群中更似乎是極合情理的。過去個人所做的實證研究顯示，地方政府與民間受託者間的關係長期在雙軌環境中運轉，一方面依照政府法令「行禮如儀」；另一方面則以相當具有彈性的方式執行契約管理的任務，委託與受託雙方更因為在特殊的供應者市場生態與政治文化生態的雙重作用下，發展出共生關係，形式化地進行所謂的公開招標與續約評鑑。但若進一步探究則可看出這些現象與形成的原因、適用的對象、達成的效益等，都與西方學者所倡議的關係型委外相去甚遠。以關係型委外的靈魂—

「信任」為例，目前存在於政府與民間受託的非營利組織之間的低度管理關係，究竟是基於彼此的信任與尊重，或是管理能量不足之下的「放任關係」與政治力介入之下的「互惠關係」呢？頗值探究。

其次是另外一個新趨勢——「績效型委外」。在福利先進國家的社會福利發展進程當中，受到新管理主義、新公共管理思潮主張效率、效能、經濟、品質的衝擊，在物有所值（value-for-money）概念的引導下，政府轉而向民間受託者要求績效與成果，責信議題重新成為委外的重要課題（劉淑瓊，2001,2005）。個人於今年八月自費隨台北市政府社會局代表團參訪美國紐約市的社會服務契約委託，在政府採購委員會、紐約市人力資源局、老人福利局以及家暴防治的民間非營利組織與機構的訪談中，「績效型委外」的概念不斷被提及，可以了解到績效已是美國社會服務委外的核心課題；而績效型委外也已成爲主流模式。在目前與可預見的將來，公部門與民間非營利組織都將受到此一模型相當程度的衝擊；在學術研究社群中，有關績效型委外的實務運作策略、測量模式、政策/過程/結果評估，想必也將受到更廣泛的關注與討論。

在台灣，績效評估在較有規模的地方政府行之有年，民間的聯合勸募協會引進美國聯勸的「成效評估」，現正挑選方案實驗中，整體而言，現前這方面的成效與發展出來足以構成「有意義的評鑑」技術水平，仍難以令人滿意。儘管在實務上，「績效型委外」已啟動運作，但在理論層次，相關論述仍在起步。從績效型委外的內涵、實務上可採用的模式、服務類型與模式之間的配對、產生的效益和風險（解決的問題與因而產生的新問題），到採用績效型委外所必須付出的交易成本、績效型委外的「績效」等等，都還需要更多的探究。以目前公共管理的發展趨勢觀之，對績效與成果的重視應是方興未艾，未來在各國政府財政持續惡化、社會福利需求有增無減、有限資源僧多粥少的現實難獲改善，以及納稅大眾要求責信的種種因素交互作用下，這股聲浪只會越來越響亮，政府委託者對民間受託者的要求，只會越來越趨嚴峻，是故，個人預期「績效型委外」應是社會服務契約委託無法迴避的必然走向。問題在於，決策者、執行者與研究者要審慎務實地思考：如何界定績效、誰來決定、哪些方案在哪個階段由哪種類型的組織（如：營利/非營利；組織規模；與政府合作的歷史等）來承接要用何種績效模式，對服務對象的福祉之提升才有真正的助益，如何操作才是有意義的績效測量（產出或是成效），那些服務適合（或不適合）運用績效型委外，如何找出並設法避免績效型委外產生的風險，如何提高績效型委外的效益、降低交易成本。

考察績效型委外的內涵，它和前述的傳統型與關係型兩種委外模型顯然不是在一個平面連續譜上的概念，也就是我們無法在該連續譜上爲此模型找到落點，因為它要處理的不是關係，而是責信問題。理性而言，這應該是兩組研究題目，然而，仔細考察，又可發現十分巧妙地，這兩種被現今公共管理學者所倡議的委外模型之間，又似乎存在某種互動與連結關係——關係型委外可不可能與績效型委外並存？也就是在積極催化一個更具競爭性的供應者市場、提升承辦人的契約管理能力、精研績效資訊的蒐集技術與評估指標的構建、將績效評鑑與獎優汰

劣相連結（劉淑瓊，2005）之外，如何擷取關係型委外的精神，創造有利營造信任關係的環境與條件，可以更有助於降低受託者的投機行為，進行更有效能的績效型委外。

歸納言之，本研究的目的是在於：

- 一、以「傳統型委外」、「關係型委外」與「績效型委外」為理念型，區辨並分析台灣目前地方政府的社會服務契約之類型。
- 二、探討傾向於「關係型委外」者，其實質內涵與表現方式為何？影響制度安排與模型選擇（或形成）之內外部因素為何？產生哪些效益與風險？並與西方文獻相對話，討論制度與文化因素之作用。
- 三、探討台灣本土「績效型委外」的進程，發展出的模式種類，在方案類型上的適用狀況。
- 四、比較同一地方政府內，不同服務方案採用不同的關係模型與責信模型之理性基礎與內外部影響因素。
- 五、比較不同地方政府在同一項服務上，採用不同的關係模型與責信模型之理性基礎與內外部影響因素。
- 六、經由以上的探討，探究台灣地方政府在社會服務契約委託的關係模型與責信模型上的風貌，與西方文獻對話，並提出有效能契約責信的具體建議。

（二）結果與討論

在本實證研究中，獲致以下數個重要結果：

- * 「信任」可以說是「關係型委外」的核心精華。誠如Sako(1992)所指出在成功的「關係型委外」中有三種型態的信任是必要的先決條件：（1）契約信任（contract trust）：謹守契約義務；（2）能力信任（competence trust）：在專業與管理雙方面的能力；（3）善意信任（goodwill trust）：是一種「彼此開放承諾的相互期待」，有（1）和（2）做基礎，善意信任方才存在，也許在傳統的委外中可以看到契約信任與能力信任，但是善意信任只有在「關係型委外」中方可，這和公共選擇、當事人—代理人模式形成鮮明對比，它允許兩造之間達成一個不做投機行為的協議之可能性，從而降低契約管理的交易成本(引自Schwartz, 2005: 71)。在台灣公部門委託者與民間部門之間的關係若是經過長久的經營，已建立信任關係者，在合作過程中對於可能產生的資源不足、緊張關係或是不確定性，都較能夠適當地溝通與化解。但相反地，若是彼此之間不存在基本能力信任、缺乏履行契約的誠意，那麼任何一個風吹草動都足以破壞彼此之間的合作關係。公部門與民間部門營造信任關係確實是重要的，但經過多年的委外制度化，所謂信任，不只是人際層面的熟識與交情，而是更進一步展現在專業能力與履約能力之上。
- * 為提高服務的效率、品質、效能，美國近年來在人群服務的輸送上廣泛地運

用績效為本的委外。預算管理局 (Office of Management and Budget, OMB) 設定到2002 年以績效為基礎的委外要達到所有服務契約的20%;2005 年聯邦採購委員會會議更要求所有服務契約的50%需為績效型委外 (OMB, 2001:1; GAO, 2001:8-9, 引自Martin, 2005: 64)。美國的州政府與地方政府也以積極的立法作為，呼應此一目標，現今已廣泛地使用於各種人群服務機構，包括：兒童福利、心理健康與藥物濫用、難民安置、職業訓練與就業安置等。由此可見，政府以績效為本做為管理與監督社會服務契約委託的策略，已成為當今社會服務契約管理的主流。儘管「績效型委外」在實務運作上已是常態，但它在理論發展上的腳步卻十分緩慢，截至目前有關「績效型委外」的公認定義仍付諸闕如。Martin(2005: 65)歸納各政府部門的界定，提出以下兩項特質：1. 以服務提供的輸出、品質、結果為重點；2. 將給受託者的補助分成許多階段來支付，以契約的延展或續約與否，來約束受託者績效的達成。換言之，「績效型委外」相對於傳統型委外（即控制型委外）之注重執行程序與細節，更側重於目標的達成度，並進一步與報酬和績效程度相連結。在台灣的實證研究顯示，目前的支付制度仍停留在定額付款方式，距離所謂的「績效型委外」尚遠，不過在實際訪談中，已有委託者與受託者提出應以「正面獎勵」的思維設計制度，以提高受託者依約行事的誘因。

四、計畫成果自評

整體而言，這一年依計畫進行尚稱順利，兼以同時執行行政院研考會委託的「社會福利引進民間資源與競爭機制之研究」，兩天實證研究資料相互比對與對話，十分具有啟發性。唯一較挫折的是，在「績效型委外」方面只能在理論上及先進國家具體作為上蒐集資料研讀，在實證資料的蒐集上並無太大進展，不過研究者並不氣餒，相信這條路是台灣委外遲早要走的路，將持續蒐集國外的資料，對於以美國為主的績效型委外之具體做法保持持續的關注與思考。