

# 政府與民間協力模式之分析-以台北市親密關係暴力防治業務為例

吳鴻恩<sup>1</sup>、洪美仁<sup>2</sup>

## 摘要

在公共事務日益複雜、民眾需求日益增加，但政府的能量有限的狀況下，協力治理成為政府完成許多公共任務所仰賴的模式。在社會福利的領域，地方政府透過與民間組織的合作，提供民眾所需要的各式社會福利服務，在概念上呼應了治理的新趨勢，但在實務運作上是否可以有效的滿足民眾的需求必須審慎評估，而政府如何選擇合適的合作對象，面對這些民間組織又該如何建立適當的機制加以監督管理以確保公共任務的達成，都是必須深入探討的課題。近年來台北市政府透過契約委外的模式推動親密關係暴力防治的相關業務，從傳統的保護和協助婦女脫離家庭暴力，逐漸擴張到相對人以及家庭其他成員的保護，究竟與民間組織的合作是否能夠順利達成上述的任務，如何建構妥善的評估管理機制，是本文主要的研究焦點。

本文運用孫煒 2016 年所建構的評估社會服務契約委外的架構，分析台北市親密關係暴力防治業務的委外，透過深度訪談主管機關與受託的民間機構，了解委外的起源，影響雙方合作意願的因素，同時探討履約相關制度的運作，實際上雙方的互動與衝突等，最後則是討論委外對親密關係暴力防治業務在成本上、服務品質上，以及服務的公平性上的影響。主要的研究發現包括有主管機關善用資訊系統並維持部分的基層服務以利契約的規劃與監督管理，而民間團體則在其價值信念的引導下，可能提供超出預期的服務水準，但也可能因為與政府政策走向不一致而退出市場，整個委外制度的設計必須奠基於對民間機構的了解，並設法降低交易成本，同時維持有效的監督管理，以確保服務的品質與公平性。

關鍵字 公私協力、契約委外、親密關係暴力防治、社會服務

---

<sup>1</sup> 吳鴻恩，台灣大學法律系三年級學生

<sup>2</sup> 洪美仁，台灣大學公共事務研究所助理教授

## 壹、前言

近年來親密關係暴力的事件頻傳，恐怖情人的事件層出不窮，<sup>3</sup> 引起社會大眾高度的關注，根據內政部 2012 年親密關係暴力的委託研究報告，大多數的被害人處於經濟的弱勢，遭受多重暴力，且重複受暴的比例高達八成五，報案時平均受暴期間約為八年，且大多數的被害人採取消極的態度，選擇繼續停留在既有的關係（潘淑滿、游美貴，2012），親密關係暴力防治的政策與服務的重要性自不待言。1998 年公布施行的家庭暴力防治法，歷經數次修正，擴大保護防治的範圍，將同居關係，以及沒有同居事實之一般男女朋友或同性伴侶納入法律規範的範圍，顯現政府正視親密關係暴力的問題。2009 年衛生福利部開始推動家庭暴力安全防護網計畫，鼓勵地方政府整合警政、社福、衛生、教育等主管機關，提供更完善的方案和服務，運用對地方政府的補助和考評等管理措施，督導地方政府落實安全防護網的計畫。

家庭暴力防治工作階段分為緊急救援、停止傷害和復原輔導等三個不同的階段（圖 1）。緊急救援階段以警察局、衛生局及家防中心（含委外單位）為主責機關；停止傷害、復原輔導階段以家防中心（含委外單位）為主責機關，負責協調相關單位，如教育局、駐地方法院家暴服務中心。對於高危機案件，則定期與相關單位召開會議，進行風險評估，討論如何進行個案的管理，針對整個保護網運作的問題與成效進行檢討（附錄），109 年度開始在中央的要求下，高危機案件將不再委外，而是交由地方政府自行處理。

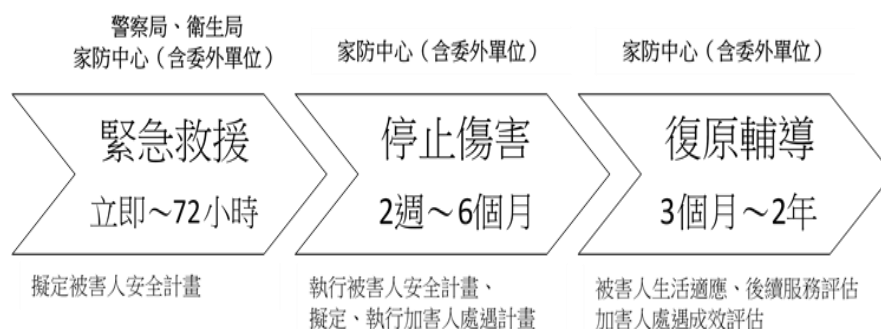


圖 1 家庭暴力防治工作階段與負責機關

資料來源：108 年台北市家庭暴力安全防護網計畫

台北市自 2017 年起，將婚姻暴力防治業務更名為親密關係暴力防治業務。根據衛生福利部的統計（表 1），從 2014 年到 2018 年台北市的親密關係暴力通報案件從 6142 件增加到 7377 件，對於親密關係暴力防治有需求的民眾持續的增加，在政府精簡人力的政策下，藉由契約委外引用民間團體的專業和能量來提供

<sup>3</sup> 張潼、陳俊雄，家暴情殺頻傳、勇於求助防憾事，中國時報，2019 年 3 月 20 日。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190320000595-260107?chdtv>

民眾服務是必然的發展趨勢，然而，此種政府與民間機構的公私協力模式實際運作過程中隱含的成本有哪些？面臨哪些困境？就結果而言，委外是否可以以較低的成本提供優質的服務？委外對公平的價值產生何種影響？都是值得進一步深究的主題。

表 1 親密關係暴力事件通報案件統計\*

年度	2014	2015	2016	2017	2018
新北市	10,359	11,111	11,429	11,018	10,659
臺北市	6,142	6,198	6,751	7,021	7,377
桃園市	8,788	5,695	5,939	6,003	6,196
臺中市	4,004	8,880	9,427	9,285	9,309
臺南市	6,966	3,763	4,080	4,185	4,032
高雄市	1,023	7,081	7,729	7,965	7,810
宜蘭縣	5,596	1,103	1,077	1,070	1,021
新竹縣	1,460	1,325	1,434	1,392	1,419
苗栗縣	1,412	1,315	1,363	1,364	1,388
彰化縣	3,090	3,217	3,081	2,949	3,093
南投縣	1,248	1,389	1,390	1,346	1,466
雲林縣	2,315	2,331	2,357	2,228	2,051
嘉義縣	1,201	1,339	1,356	1,335	1,331
屏東縣	1,948	1,950	2,100	2,028	2,116
臺東縣	931	850	996	992	947
花蓮縣	1,286	1,166	1,170	1,143	1,228
澎湖縣	149	151	196	182	211
基隆市	1,025	1,162	1,038	1,233	1,183
新竹市	974	975	1,013	1,224	1,241
嘉義市	788	800	879	775	735
金門縣	103	132	160	142	187
連江縣	8	14	13	18	21
總計	60,816	61,947	64,978	64,898	65,021

\*親密關係暴力包含婚姻、離婚或同居關係暴力

資料來源：衛生福利部統計處

<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2981-14053-113.html>

## 貳、公私協力之趨勢與研究

1980 年代以來，關於政府治理的新思潮、工具與研究不斷的湧現，形成一種從傳統層級節制到協力治理的模式轉移（Ansell and Gash 2008）。政府試圖擺脫以往政府為唯一的公共服務的決策者、執行者和提供者的角色，大量運用與非政府組織的合作來提升公共服務的量與質（Agranoff and McGuire 2003; Bingham Nabatchi, and O’Leary 2005; Boyte 2005; Kettl 2002; McGuire 2006;

Salamon 2002)。美國公私協力委員會 (National Council for Public-Private Partnerships, NCPPP) (2019) 將公私協力界定為「公部門與私部門之間的協議，藉由協議，雙方共享彼此的技術與資產以提供大眾服務。服務輸送的過程中，透過此資源交流模式，雙方亦能一同分擔風險並共享利益」，強調政府與非政府組織間的對等與共享，是公私協力模式主要的特色。

對於政府治理的概念與方式的重新思考反映政府治理面臨了新的挑戰和壓力，包括龐大的財政壓力、社會經濟和環境議題複雜性日益升高，人民對於政府的不信任感提高，而且社會上多元的價值利益並未受到政府的重視和保障 (Cooper, Bryer, and Meek, 2006)。實際運作上，政府可能因為成本效益、專業技術或政治的考量等因素決定採用公私協力的模式 (Rosenbloom and Hung, 2009)。公私協力模式有不同的分類方式。陳敦源、張世杰 (2010: 23-24) 主張若將公私混合體制繪成一光譜，左端為雙方以共識為行動準則的「水平 / 同儕關係」、右端為其中一方具有優勢地位的「垂直 / 層級關係」，則公私協力 (PPPs) 應該位於中間偏左的位置。Rajabifard et al. (2011) 則將所有可能的公私協力模式，以內部控制 (internal control)、資金來源 (funding) 及所有權 (ownership) 為指標進行更細緻的分類，一共區分為純粹公有 (public agency management \_non-ppp)、服務委外契約 (service contract outsourcing)、管理契約 (management contract)、租賃契約 (leasing contract)、既有網絡的特許權 (concession of existing network)、BOT / OT 及純粹民營 (divesture privatization) 等七種類型。

不同的公私協力之類型，代表著政府、市場與非營利組織等不同性質的治理結構可能適用在不同的政府功能與業務。從經濟學的觀點出發，政府將其功能業務委託給營利或非營利組織可能產生正面的效益，主要的原因是政府通常不需面對市場競爭，所以沒有動機要降低成本或是提升服務的品質，第二個是從所有權出發，探討政府因為沒有破產的壓力，不需要直接承擔績效不彰的後果 (Alonso et al. 2015)，政府的財源來自稅收，並非直接來自於服務的對象，因此缺乏動機提升服務品質以增加收入 (Osborne and Gaebler, 1992)。

另外，學者從交易成本的觀點出發 (Coase, 1937)，指出貨品或勞務並非一定由私部門提供較佳，在考量提供貨品或勞務所需的資產的獨特性，以及契約的風險下，由公部門自行生產提供可能較私部門更為理想，外交事務即是一例 (Williamson, 1999)，交易成本可以分為事前 (ex ante) 和事後 (ex post) 兩種，事前的成本包括有尋找交易對象、蒐集相關資訊以及協商和草擬契約等的成本，事後的成本包括有交易過程中互相適應、溝通協調以及確保雙方行為符合契約規範的成本等 (Williamson, 1985; Heckathorn and Maser, 1987)，應該採用何種公私協力的治理模式應視哪一種模式可以有效降低交易成本而定。

交易成本的產生與個人的有限理性、投機行為以及交易雙方的資訊不對稱等問題息息相關，就本研究所關注的親密關係暴力防治業務委外而言，是屬於社會服務契約的委外，Panet and Trebilcock (1998) 指出一般契約委外所產生的資訊不對稱和投機行為等的問題，就社會服務契約的委外而言，可能更為嚴重，因為

相較於技術服務的委外，易於發展客觀的評估指標來測量受託機構的績效，社會服務的契約委外較難進行績效測量（Peterson, Houlberg, and Christensen, 2015），受託機構實際上提供的服務品質可能只有受託機構最了解，政府不易掌握或防止投機行為的產生，在這樣的情形下，非營利組織較營利組織更適合承接社會服務契約，因為非營利組織基於服務的理念承接政府業務，較不容易產生投機行為（表 2）。另外，Hefetz and Warner（2012）主張市場的競爭以及民眾的關注程度與政府委外的決定有高度關聯，當民眾關注度高或市場競爭度低的狀況下，政府不傾向委託給營利型組織。

另外，Panet and Trebilcock（1998）也指出社會服務的需求者通常無力支付費用，因此私人營利組織較無動機進入市場提供服務，即使委外，也經常面臨市場競爭不足的情形，無法如預期的產生降低成本，提高生產力的效應。非營利組織基於服務的理念進入市場，也往往需要仰賴政府補助來支付服務的成本，但是仰賴政府的財源資助，對於非營利組織運作上的獨立性和彈性可能產生負面的影響，為了達成政府契約的要求，非營利組織被迫要遵守許多相關的規範程序，無法完全依照自己的判斷與經驗來彈性的回應民眾的需求，另外，在社會服務的績效本就難以用短期具體的指標評估之下，非營利組織可能為了達成契約的要求，無法完全實現自己的服務理念。相反地，如果政府沒有發展出足夠的制度技術來監督委外，則非營利組織可能藉由掌握服務對象的資訊，以及與其他類似組織連結建立網絡來建立優勢，讓政府變得被動和弱勢（Schmid, 2003）。

表 2 社會服務提供模式之比較

	政府提供	營利組織提供	非營利組織提供
組織特性	社會政策的長期目標 穩定的財源 層級節制	自給自足 面臨競爭有強烈的動機提供優質的服務以求生存	依賴政府財源或捐款 重視服務的理念與責任 不分配盈餘的原則
優點	減少投機行為 降低貪汙浪費 維持一致的服務標準 維持服務的公平性	自由競爭市場可以提升服務的品質並降低成本	不分配盈餘的原則降低組織的投機行為 組織成員的價值信念降低投機行為 培養社會資本，養成民間自發地尋找最佳的解決社會問題的模式
缺點/困境	效率低落 繁文縟節 缺乏彈性與創新 對於組織地位的重視高於服務民眾的需求	市場競爭程度可能不高 無法有效衡量績效下產生投機行為，選擇易有成效	缺乏動機控制成本 依賴政府財源可能有損組織的獨立性、降低組織彈性、與組織的服務理念產生衝突

	過於重視公平而降低回應性	的對象來服務	高度政治敏感的議題提升政府介入的必要性，造成課責的困難
--	--------------	--------	-----------------------------

資料來源：Panet and Trebilcock 1998: 23-29; Schmid, 2003: 314-319。

就台灣本土的社會服務業務的委外過程與協力關係而言，劉淑瓊（2008）發現身心障礙者與婦女服務的委外實際上缺乏實際的競爭，委託項目若專業知識與經驗的門檻較高，則不易吸引到服務供應者來投標。林淑馨（2018）主張社會福利型的非營利組織多半以承接政府委外業務的協力型態為主，多半較為被動，難於與主管機關維持對等的地位。黃源協、蕭文高（2006）從政府行政人員的觀點出發，指出社會福利工作的內容較無法以客觀確定的方式來衡量，造成契約訂定的困難。就社福業務委外的結果和效應而言，張瓊玲、張力亞（2005）指出委外經營者尤其是許多非營利組織往往人員流動性很高導致專業性不夠，對於應受到照顧服務的個人團體的權益可能形成不小的損害。劉淑瓊、彭惠（2007）指出社會福利契約化之下，受委託機關考量到成本的問題，可能會選擇比較好處理的個案，而使得狀況複雜不易處理的個案得不到應有的服務，或者是當發現個案難以處理時，便運用其經營管理上的權限，使其知難而退。孫煒（2016）則發現地方社福機關多同意委外可以以較低的成本來提供社會服務，受託機構也相信委外可以發揮機構本身的優勢與專業，提升受照顧民眾的滿意度，然而對於行政程序的繁瑣與行政機關的層級節制則多有批評。整體而言，社會福利政策照顧的對象多半是處於弱勢的個人團體，若委外的機構沒有確實負起照顧的責任，而主管機關又疏於監督的話，受照顧者較難捍衛自己的權益，受到的傷害也較難以彌補，如何設計並落實一個好的協力治理模式來執行社會服務乃是刻不容緩的議題。

### 叁、研究問題

奠基於先前的研究，本文試圖瞭解，就台北市親密關係暴力防治業務的委外而言，委外的原因為何？是基於市場競爭可以提升服務品質？還是基於專業能量的需求？其次，由於承接台北市親密關係暴力防治業務的民間機構皆為非營利組織，本研究試圖分析非營利組織承接契約有哪些可能的優勢？那些缺點與困境？第三，本研究試圖分析在履約管理的過程中，主管機關與民間非營利組織如何互動？為了順利執行契約而有哪些交易成本？最後，本研究嘗試評估親密關係暴力防治業務委外的成果與效應。

### 肆、研究架構與方法

為了回應上述的研究問題，本文採用孫煒（2016）提出之社會服務契約委外研究架構做為後續訪談題綱設計與成果分析的指引。契約委外分為過程與結果兩個層面，在過程面，始於選擇合作對象的簽約篩選階段，契約簽訂之後則為履約

裁量及履約監督，前者涉及委託機關授權給受託機構的裁量空間，後者則指委託機關如何評估受託機構的表現，最後則為續約決定的階段，主管機關考慮是否繼續簽約，受託機構考量是否繼續承接還是退出（每個階段的具體議題請見孫煒，2016，第9頁）。就結果面而言，原本的架構提出「經濟」、「效率」、「品質」、「效能」四項指標（孫煒，2016：9），本研究另加上「公平」的面向，主要是因為親密關係暴力防治服務的對象多半是經濟或社會弱勢，遭受暴力的型態或複雜程度不一，受託機構不一定會平等的對待需要服務的民眾（劉淑瓊、彭惠，2007），受託的民間機構對於個案處理的公平性也是本研究討論的範圍。

本文主要的研究方法為深度訪談法，深度訪談指的是針對研究問題來設計，研究者與受訪者之間有目的的對話，深度訪談可以幫助研究者了解特定事件發生的經過，呈現文件或數據觀察不到的真實情況（Kvale, 1996; Rubin & Rubin, 2011），特別適用在需要從不同對象、不同角度來觀察分析研究主題，本研究試圖從委託的主管機關和受託的民間機構兩方來觀察評估親密關係暴力防治業務委外的過程與結果，適合用深度訪談法以針對委外的過程與效應進行詳細的探討，從不同的觀點來評估委外。本研究之深度訪談主要是依據上述的研究架構來進行所謂的半結構式訪談，瞿海源等(2012)指出半結構式的訪談(semi-structured interview)是由研究者設定好訪談的主題以後，根據受訪者的回應來調整發問的順序以及方向（瞿海源等，2012：34）。本研究訪談的對象主要有兩大類，政府機關包括台北市家防中心成人保護組的業務主管以及家暴防治網絡中警察分局的家庭暴力防治官；民間簽約方則訪談台北市承接契約的民間非營利組織（圖2）。

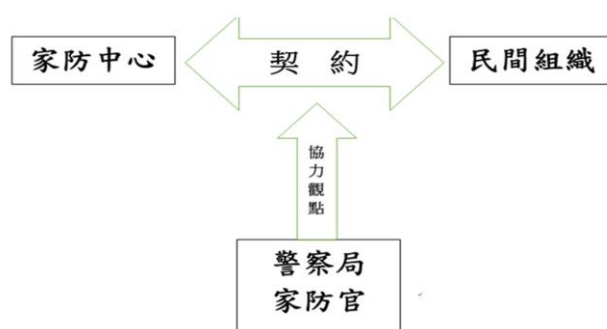


圖 2 訪談對象

2019 年一共有五個民間組織承接台北市的親密關係暴力防治委外業務（表3），其中四個組織在 2018 年也承接此項業務，負責的區域也大致相同。作者逐一電詢問各個組織，一共有四個組織願意受訪，另一個組織婉拒訪談，受訪對象為社工督導或是中階主管，不僅相當瞭解一線社工的服務情形，同時也是民間組織聯絡家防中心的窗口，對於政府委外的制度規範與問題有許多深入的觀察，政府機關的受訪者則為家防中心的高階主管以及警察局分局的家防官，所有訪談對象的資料請見表 4。

表 3 2018-2019 年台北市家暴安全防護網計畫委外承辦單位

單位名稱	2018 年負責區域	2019 年負責區域
台北基督教女青年會	中正、萬華、松山	中正、萬華、松山
台北市婦女救援社會福利事業基金會	士林、北投、大同	士林、北投、大同
台北市現代婦女基金會	大安、文山	大安、文山
中華民國新女性聯合會	中山、內湖、南港	中山、內湖
張老師基金會台北分事務所		信義
台北市家防中心（自行辦理）	信義	南港

資料來源：台北市家防中心網站、108 年台北市家庭暴力安全防護網計畫

表 4 訪談對象背景與日期地點

代碼	職稱	單位	日期	地點
A	社工督導	A 民間組織	2018 年 10 月	辦公室
B	社工督導	B 民間組織	2018 年 12 月	辦公室
C	主管	C 民間組織	2019 年 1 月	電話訪談
D	社工督導	D 民間組織	2019 年 1 月	辦公室
G1	高階主管	台北市家庭暴力暨性侵害防治中心	2019 年 1 月	辦公室
G2	家庭暴力防治官	台北市政府警察局某分局防治組	2016 年 12 月	辦公室

由於受訪者多非來自公共行政領域，為了使受訪者能清楚瞭解訪談題意，本文將社會契約委外研究架構調整得較為口語。其中，第一部分的訪談以「合作對象的選擇」、「資訊流通與溝通協商」、「授權與履約管理」、「合作成果與續約考量」，分別代表「簽約篩選」、「履約裁量」、「履約監督」、「續約決定」等協力模式發展階段。而在第二部分的訪談，本文將經濟、效率歸納為「花費」指標的子項目，品質、效能及公平合併為「專業」指標的子項目，一併探求各項指標的整體關聯（表 5）。

表 5 訪談大綱

第一部分：協力過程層面		
階段	訪談問題	
合作對象的選擇	家防中心	1. 為何需要委外此部分業務，如何評估預期成效？ 2. 如何篩選簽約的民間團體？



	民間組織	1. 一開始為何想要爭取、承接此部分業務？ 2. 在簽訂本計畫前，是否有其他與公部門合作的經驗？
資訊流通與溝通協商	家防中心	1. 民間團體與家防中心採取何種正式或非正式的溝通機制？溝通上，是否對等和流暢？ 2. 家防中心與民間團體認知的政策目標是否相同？
	民間組織	1. 協力過程中，就資源上，希望家防中心可以提供的部分有哪些？ 2. 協力過程中，就資訊的分享上，希望家防中心可以提供的部分包含哪些？ 3. 民間團體與家防中心採取何種正式或非正式的溝通機制？溝通上，是否對等和流暢？
授權與履約管理	家防中心	1. 如何賦予民間團體自由選擇提供服務方式的空間？ 2. 家防中心與民間團體的合作上，有無遇到問題？ 3. 如何評估民間團體是否達到委外契約要求？
	民間組織	1. 您如何看待家防中心的要求？ 2. 家防中心評估民間團體的方式是否合理？
合作成果與續約考量	家防中心	1. 如何考量與民間團體續約或終止契約？ 2. 政府將親密關係暴力防治業務委外，您認為是利大於弊，或是弊大於利？哪些是您的考量點呢？
	民間組織	1. 是否會思考再與政府機關簽訂委外合作計畫？ 2. 政府將親密關係暴力防治業務委外，您認為是利大於弊，或是弊大於利？哪些是您的考量點呢？
<b>第二部分：協力結果層面</b>		
<b>指標</b>	<b>訪談問題</b>	
花費_經濟	民間組織的協力是否能以較低的人力、財務、設施提供服務？	
花費_效率	民間組織的協力是否能增加「服務成本」與「產出」間的比例？	
專業_品質	民間組織的協力是否能增加受益民眾的滿意程度？	
	民間組織的協力能否回應各行政區不同家暴態樣的服務需求？	
專業_效能	民間組織的協力是否能提高社福政策的達成率？	
專業_公平	民間組織的協力能否增進處理個案的公平性？	

資料來源：根據孫煒（2016：9）所提出之社會服務契約委外研究架構，依照本文研究之對象進行修改。

## 伍、研究成果與分析

以下將訪談的成果依據研究問題分類整理，依次呈現親密關係暴力防治業務委外的原因、非營利組織承接政府契約的優勢與困境、履約管理的制度、過程與衝突、以及委外整體的成果與效應等。

## 一、 委外的起源與合作雙方的考量

親密關係暴力防治業務委外的起源主要是立法者認定有這樣的政策需求，但是行政機關當時沒有具備足夠的能量立刻將政策付諸執行，因此先以委外的方式提供服務，以符合立法者與民眾的期待。委外之前通常會經過一系列的評估，確認機關無法提供服務才考慮委外。

「親密關係會特別委託出來給民間單位做，大概就是家暴防治法剛通過時的時代背景，因為政府部門的專業人力不足。」(受訪者 B)

「委外之前我們會去評估公部門的資源是否能夠因應…我們就去評估家防中心的能量夠不夠，比如說，社工夠不夠？當然，很重要的，親密關係暴力防治業務中，在民間，有一些婦女保護團體，對這樣的議題是有興趣的，所以，我們就想說，是不是要透過公私協力的方式，一方面補足公部門的不足，另一方面也把一些私部門資源引進，以服務我們的對象。」(受訪者 G1)

對於承接政府委託對於民間機構而言，承辦親密關係暴力防治的業務可以產生以下的效應，包括協助民間組織轉型，培養新的專業人才，投入新的服務，或者是擴充原有服務的範疇，讓機構的服務變得更全面，更完整的實現服務特定類型民眾的理念。

「在社會上已經有很多這類型的服務，提供孩童一些課程其實是很多，我們在面臨轉型的時候，由我的主管發起，我們決定先跟政府合作，而不是用自辦服務的方式。一來先透過政府資源去了解社會服務運作的模式，二來也藉此培育我們機構內可以用的專業人才。」(受訪者 A)

「我們本來就有做兒少保護工作，另外，我們本身也有接男士服務中心，那也是家暴委外的初級預防和宣導。我們想說，如果要擴展對家暴領域的服務，也是關心家暴這個議題，家庭的部分也很重要呀，所以才會加入親密關係暴力這個部分的服務。算是整合家暴的服務。」(受訪者 C)

此外，對於民間機構而言，承接親密關係暴力防治業務，與主管機關一起合作，是一個雙方互相選擇的過程，除了政府提供的預算資源外，相近的理念與正向的經驗也會促成合作的可能性。

「除了預算能成為吸引點外，方案、政策與機構的理念、宗旨切合，也

是一個吸引點，也有可能說，NGO 過去與家防中心合作有正向的經驗，關係是良好的，也會促使他們投標。不管是經營、管理上，或是目標設定，當 NGO 和家防中心的理念是一致的，會提高 NGO 的意願。」(受訪者 G1)

## 二、 非營利組織承接契約的優勢與困境

主管機關認為委外的好處來自於民間組織的專業與彈性，不只可以彌補政府的專業能量不足，也比政府更有彈性及創新的可能性，此外，民間組織若有母機構的資源支持，也可以擴充服務的能量，不需受限於政府提供的預算。

「我們看重民間單位的彈性和它的母機構資源，這個很重要，因為民間單位服務個案的彈性確實比公部門來得多，民間單位也有母機構的資源能夠挹注，例如創新的服務方案，像是為個案開設理財課程；或是公部門基於法規不能補助的項目，例如某些活動、講座，像是舉辦訓練時能不能請到名師，可能公部門就會有預算的限制。」(受訪者 G1)

然而，並非每個非營利組織都有母機構的資源，對於缺乏母機構資源的非營利組織而言，政府所提供的預算經費往往無法支付服務的所有成本，必須要自行募款來因應服務的成本，對非營利組織造成不小的壓力。

「政府部門原先想說，他有原本的人力、辦公室設備，今天我政府再多投入一點給你，你就能相對節省機構自己相對要支出的。可是他沒有想到，有時候民間部門是承接政府的委外之後，才聘請這些社工，機構負擔這些成本是很高的，可是因為我們是一個非營利組織，根本就沒有其他的財源支應這部分，捐款如果夠，還好，那如果捐款不足呢？」(受訪者 B)

除此之外，非營利組織在承接政府契約時，也面臨獨立性的疑慮，特別是當主管機關所設定的服務提供模式與民間團體的信念不一致時，可能會出現磨合或妥協的現象，主管機關監督管理民間團體的模式也可能讓民間團體無法依照自己的想法提供服務，因此選擇退出市場。

「我們原先在做的是親密關係暴力，為什麼之後還要做其他家虐？其他家虐，又不是我們機構在意或是想要去發展的，這就變成說我們還有沒有持續合作的意願…每一個委外單位，會有自己會裡面的方向和考量，所以有時候，就會有一些磨合，我覺得政府部門需要去注意的是，每一個民間部門，都有它發展的初衷，有它的信念和目標，可是每個單位的

信念和目標會一樣嗎？」(受訪者 B)

「其實在合作的過程，我們慢慢地發現不能做自己，所以很多部門會慢慢地退出去，以後這樣子的服務就沒有競爭力，比如說，政府需要五個單位，結果只來了四個，你能挑嗎？像以前，政府要四個單位，還會多來一、兩個，可是你會發現，現在幾乎找不到單位來投標，像我們做新北和台北，桃園和宜蘭也來問我們要不要做…」(受訪者 B)

### 三、 履約管理的制度、過程與衝突

歸納受訪者對於履約管理制度與互動過程所發表的意見可以得出以下五個主要的焦點，分別是溝通協商的模式、監督管理的模式與成本、主管機關的領導風格和效率、高危案件造成的衝突，以及資訊系統的輔助與限制等。

#### (一) 溝通協商的模式

對於主管機關而言，溝通協商的模式包括正式或非正式會議了解受託機構的需求與問題，並親自到機構去訪查，當面進行溝通交流，除此之外，主管機關自己也提供一個行政區的親密關係暴力防治的服務，以維持對於一線狀況的了解，並作為後續契約訂定與政策規劃參考。

「我們負有監督和管理的權力，所以第一，我們透過會議溝通，做一些議題提案和問題交流，如果在執行上有一些困難，需要待解決的事項，就會透過比較正式的會議討論。第二，我們也會親自到機構訪察，包括去查機構的服務狀況和預算的執行，和機構做一些現場的溝通交流，把一些問題收集，那如果能現場解決就現場處理，如果涉及政策或是需要後續規劃、了解的部分，就會帶回來處理。」(受訪者 G1)

「雖然各區會遇到的問題不同，但至少共通性的問題是差不多的，所以希望我們的同仁能保持服務，也因為我們的同仁要做規劃，如果你沒有實際上去做過，就會不知道到底發生什麼事情，實際去做，我的規劃者就會知道說有哪些環節需要去做改善，這個是我們很重要的理念。」(受訪者 G1)

對於民間機構而言，溝通協商的模式主要包括有依據問題的層次找尋適當層級的對象來溝通，尊重行政機關既有的運作慣例，除此之外，民間機構會進行平行的串聯，共同向家防中心反映需要調整的議題，也會運用參與中央決策的機會，提出符合自己理念的方案與需求。

「家防中心的層級也很多，有些東西可能和督導講就好了，你覺得比較嚴重，需要提高層級，可能要和組長反映，或是問問看督導，是不是要和上級討論一下。哪一些東西你覺得反映沒有用，或是適合反映在主任主持的每季聯繫會議，當成提案討論，那就要去分類。我覺得也是尊重對方，不需要每一個問題都不先溝通就直接提去很高層次的討論或是越過了委託你的組別，那感覺上關係就不會好，我自己覺得這也蠻重要的。」(受訪者 D)

「我們就會先跟別家聯絡、確認，然後一起在聯繫會議上反映。」(受訪者 A)

「平常碰到一些行政上的問題，委外單位可能會先做一些討論，比如說，這個議題可能是我們希望家防中心能夠調整、回應的，那有時候可能議題比較大，像是人力的問題、案量的問題，我們可能會做一些串聯，再一起去和家防中心反映。」(受訪者 D)

「我們基金會也有一些機會參與中央的委員會，可能我們[機構的]長官是裡面的委員，有時候也可以透過這個方式去提案、倡議。」(受訪者 D)

## (二) 監督管理的模式與成本

就主管機關而言，衡量受託機關成效的主要指標包括有質和量的指標，契約裡也載有違反契約規定的罰則，然而，實際上，主管機關的受訪者表示目前為止受託的民間機構表現大致符合預期，並沒有受託單位被罰款的例子。主管機關也了解受託機關花費許多時間人力在提供相關數據，盡可能簡化相關的程序，同時亦簡化核銷的規定，降低民間團體履約的成本。

「那我們設計委託服務方案的時候，一定會去看，希望在量的上面能達到多少，我們會設定一個基本值，例如說，一個社工平均在案的案子可以是 25 到 30 案，另外一個部分是品質，例如說，[同一]案子不要再通報進來、紀錄是否完整、提供的服務是否是個案需要的，這些是我們委託契約希望他們能達成的。」(受訪者 G1)

「如果說契約期間，民間單位有不符合契約的規定的時候，我們第一，會發文請它改善，除非是改善不成，我們就依契約扣款。還是有這樣的機制，不過如果它後續改善地差不多，基本上，我們就不會扣款。目前沒有[單位被扣款過]，應該是不會啦！」(受訪者 G1)

「雖然我們業務委外，但是對於我們而言，親密關係暴力防治仍然是一個整體業務，只是我部份委外給 NGO 做，部分由我自己做，所以我為了看到全貌，我會要求委外單位給我一些統計數據和它實務工作上的經驗，NGO 會覺得行政花他們太多時間了，我們儘可能溝通，並簡化流程。」(受訪者 G1)

「以前的會計制度很複雜，而民間團體不斷的倡議，使得會計制度做了一些調整、簡化。例如，核銷的程序以前必須要貼很多的發票，現在政府相信民間單位的領據，但是機構必須為相關核銷憑證負責。不過，有一些證明仍然必須提供。」(受訪者 G1)

受訪的民間組織中其中一個組織表達主管機關的監督控制尚在合理的範圍內，「不會浮報數字、不會為了達成[社福考核]指標而去作假或是作一些我們覺得沒有意義的事情，這是我滿認同北市的。」(受訪者 D)。但其他受訪的民間組織則對於資訊提供、績效指標控管，以及會計核銷等作業所造成的負擔表達不滿，主張這些作業程序排擠原本社工個案服務的時間，對於專業的發展是不利的。

「近年來面臨到的問題…文書方面的工作一直層出不窮。雖然他們講起來都是有理由的，比如說議員突然要，或者是他們要應付上級機關的層出不窮。所以這些新報表越來越多，而且越來越臨時。我也想讓我下面的人知道，做這些工作有什麼意義：是為了分析個案嗎？但是，當家防中心只是給一個制式性的命令要求的時候，有時候我會覺得，他是要求我們辦事，而不是一起工作的感覺。」(受訪者 A)

「通常是規定一個月內一定要填評估表。填寫比例高一點，社福考核就會有分數…分數比較高後，來年爭取預算可能會比較多。整個中央到地方，讓人的感覺就是大家都在拚那個數字，因為家防中心傳來的訊息常常是：「為了大家的社福考核分數，所以一定要填答啊、一定要統計！」(受訪者 A)

「為了應對中央的考核指標，必須符合很多行政的管控，像是繳交一些報表，這對於民間機構來說，是非常耗能的，民間機構不像家防中心有行政人員，我們機構社工同時要做行政、規劃方案和服務個案，這一定會壓縮社工的工作時間。寫報表、回覆行政的時間可能超過你真正好好和個案談話的時間」(受訪者 D)

「我覺得公私部門合作辛苦的地方是，有些問題談了十年，還是沒辦法解決。像我聽到很多縣市抱怨主計，換了一個主計，核銷方式就不一樣。

之前我們還碰過在別的縣市，之前的主計說核銷不用 A 資料，結果，換了一個主計，核銷時主計就說，怎麼沒有 A 資料？我們就說，之前核銷都不用，主計就說，那你是不是要我叫你把之前的資料都補起來？」  
(受訪者 B)

受訪者表示委外服務要處理的個案非常多元，很難有一個統一的處理模式，主管機關應該去思考如何從不同的角度有效評估民間團體的功能與表現，而非僅就目前契約裡所訂定的程序或量化指標來做判斷。

「因為每個個案的年齡都不同、處理方式都不同，所以要具備一些想像力，提供的服務都是客製化，因為你很難每一件的處理模式都是單一的」  
(受訪者 G2)

「像潘老師他透過質性的訪談，去瞭解受服務者，覺得是陪伴很有用或是情緒支持很有用，還是提供資源、在法律諮詢或是陪同出庭很有用，或是社工做了什麼作為，讓他覺得很有用。可是這個東西，在我們的契約裏頭，就是看看經費的執行率呀，看看程序有沒有完成，還有服務量是不是合理的。」(受訪者 B)

整體而言，雖然受訪的民間團體對於主管機關的監督管理模式有蠻多的意見，但是也有受訪者表示，過度的監督是源自於中央的壓力，是可以理解的，並不會因此傷害雙方的信任關係，受訪者仍然願意信任主管機關，遵守主管機關的要求且坦白的表達不同的意見或困難，展現出契約雙方良性互動的一面。

「我相信家防中心是信任我們的，可是，家防中心還是必須管控，還是需要和上級報告，我覺得數字就是要抓出來，這和信不信任沒有太大關係。信任可能是說，家防中心盯你不會盯得很細，對個案服務的品質有一定的信任感，機構也能比較放鬆去評估、工作。信任感可能也有一個層次，是機構比較敢、願意去表達遇到的困難，因為機構相信家防中心會回應，所以我帶我的團隊的態度也會是說，有什麼問題沒關係，我們先做，做了之後還有問題，機構再去反映。」(受訪者 D)

### (三) 主管機關的領導風格與效率

對於受託的民間機構而言，雖然必須面對契約的規範與諸多行政規則和考評的限制，主管機關的領導風格與效率對受託機構的運作空間仍有很大的影響，除此之外，如果主管機關本身的效率高，可以處理受託機構遇到的問題，對於受託機構的運作當然也有正面的影響。

「每一個主任個人做事的風格，會很影響整個服務的提供，之前有一個主任，可能就是抓大方向，其他的就都是由底下的人去處理，那我們委外單位的空間就會比較大，因為我們可以照著自己的步驟和流程處理。」  
(受訪者 B)

「有的主任[面對中央的社福考評]可能就會覺得說，管他幾分，我就是把工作做好，我才不鳥他[評分項目]。你就會發現，這樣的人在位置上的時候，做起事情來[民間團體]比較能按照自己的節奏，比較不會覺得一直被干擾。」(受訪者 B)

「相對於其他縣市而言，北市的效率和效能應該是滿高的。這個對委外[單位]有幫助嗎，當然是有的，因為他們如果能很快地用出一個明確的東西，我們也比較好去依循。」(受訪者 D)

#### (四) 高危案件造成的衝突

親密關係暴力防治業務當中，高風險案件的處理造成主管機關與受託的民間單位很大的壓力，甚至造成兩者間的衝突，對於應如何處理類似的事件，民間機構也有不同的想法。就主管機關而言，事件發生後對外的聯繫溝通都是由主管機關負責，個案服務則仍然由受託機構負責，同樣身在網絡中的家防官則感受到重大事件的發生經常導致更多的行政作業。民間機構則覺得危機發生當下機構社工無法發揮功能提供及時的協助，不需要為了回應媒體的壓力而浪費本就已經緊縮的人力。

「委外單位的個案也是我們家防中心的個案，所以於重大案件發生時，我們會互相合作挹注。對外的新聞媒體和回應部分，基本上都會由家防中心主責，但是個案服務的部分，我們還是尊重民間單位。我們也不希望第一線的社工和 NGO 承受這麼大的壓力，因為有些媒體案件會覺得說社工沒有做好。」(受訪者 G1)

「受到社會矚目案件輿論的壓力的時候，[對內發文時]經常在原有的既定的架構或標準作業流程裡面去加註很多東西。」(受訪者 G2)

「每次只要一發生重大案件，就會有兩三個人輪流告訴我，出事了、出事了，然後再過了兩個小時，就會來問說，現在進度到哪裡了？你有沒有到現場了？開始控管你的服務，這就是我說很干擾的地方，因為重大案件發生的時候，反而是你什麼事都沒辦法做的時候。你只能衝到現場說，我在！然後呢？」(受訪者 B)

「我們民間部門其實就有民間部門思考案件的方式，我們看的就和政府



看的角度不一樣，我們的人要用在對的時候，不像政府需要去面對媒體或是供外界檢視，我們就只需要服務個案。我們要評估的是，什麼時候介入最適合，什麼時候去最好，而不是說，因為媒體要你在場，你就得要在場。所以常常發現，每次重大案件出現的時候，就是我們和家防中心拉扯最嚴重的時候。」（受訪者 B）

#### （五）資訊系統的輔助與限制

依照契約規範，受託機關必須使用個案服務系統完成相關的紀錄，以供主管機關掌握個案的狀況，衡量受託機關的成果。受訪的民間機構表示，主管機關得以透過資訊系統有效掌握個案服務的狀況，監控服務的品質，然而，資訊系統的設計無法配合作業流程，也無法提供主管機關所需的統計資料，導致民間團體需要花費人力重新計算，並不合理。

「北市家防中心還滿厲害的，因為我們的紀錄都有上傳系統，他們其實每一個月，都會上系統去看我們社工服務個案的狀態，從社工的服務紀錄，去看他的服務品質是不是標準、有沒有到位。大概也可以知道這個社工有沒有漏掉、不足的地方。這個也是他們監控品質的方法」（受訪者 B）

「中央請一間科技公司來做，他就是帶著一個科技人才進來，可是會遇到一個困難，他們的科技要怎麼跟我們家暴防治業務接軌，我們在運作時發現這個系統只能輸入或統計一些基本資料，他不能上線輸入一些紀錄，或者說記錄以後哪些項目能夠拿來統計…他對我們的流程不太熟悉那可能我們跟他溝通他有些東西會聽不太懂」（受訪者 B）

「有些資料在原本的系統有，但主管機關還是希望我們提供一些透過人力計算的資料，其實我們也懷疑為什麼系統不能自己抓，他們說他們有問過廠商，廠商說系統抓不到，就是他們有跟廠商之間溝通的問題。」（受訪者 A）

歸納下來，整個履約管理過程中雙方的互動主要有以下幾項發現，第一，就溝通協商的模式而言，主管機關已經建立一套固定的模式蒐集受託機關的行為相關訊息，加上自行辦理一區的業務，更能掌握一線服務的狀況，減少資訊不對稱的問題，受託的民間機構則運用對行政機關運作的了解發展出不同層級的溝通模式，並運用平行串聯和向上倡議等不同的模式強化在契約管理關係中的影響力。第二，就民間機構對監督管理模式的質疑與挑戰可以看出來，履約管理的行政成本對民間機構而言是過高而不合理的，民間機構希望主管機關可以一起理性的討論許多制度指標的必要性，並試圖用多元的指標來評估受託機構的表現，不只是

目前契約所規範的量化指標。第三，主管機關偏向授權的領導風格可以增加受託機構的認同，民間團體期待地方政府可以站出來挑戰中央政府所設定的考核制度，為受託的民間機構爭取更多的自主與彈性，降低民間機構執行契約的成本。第四，高危案件的處理反映出時間與媒體的壓力下對於案件處理資訊與時效的高度要求，主管機關與受託機構分工處理，但主管機關須掌握全部的資訊因此資訊傳遞的成本增加很多，甚至進一步引發雙方的緊張與衝突。第五，資訊系統的建立的確有助於降低主管機關監督的成本，有利於履約管理，但是資訊管理系統設計的不良會增加受託機構的成本，引發受託機構的質疑。

#### 四、 委外整體的成果與效應

以下就受訪者對親密關係暴力防治業務委外在成本、服務品質，以及公平性等三個面向上的成果與效應進行歸納與討論。

##### (一) 委外的成本效應

就提供親密關係暴力防治服務的成本而言，委外的確可以使政府的人事成本下降，受訪者指出：

「為什麼要委外，我覺得也是要回應人力的問題，我（政府）不能一直找人，因為找人進政府很貴，所以政府也很聰明，想說可以委給外面的單位，運用民間的專業，又省錢、又專業。」（受訪者 B）

然而，就民間團體而言，契約所提供的經費並無法支應提供服務所需的全部成本，民間團體的受訪者表示，想要提供優質的服務，機構必須有自己的財源，也不贊成政府試圖透過委外來節省成本，主張政府應付出一定的經費來換取專業優質的服務。

「對我們民間團體有個狀況是說，就我所知，不論是任何的勞務契約，他沒有算到我們的行政成本。平均一個社工人力的成本是[契約給付的]1.3 倍。那他只有給我們 1，其他的 0.3 要我們民間團體自行吸收這樣子。加上如果我們想要這些社工待久一點，我們可能要提供更好的薪資，但是政府給的人力的費用是沒有算到這塊的。他每年給的是固定的，民間團體要有自己的財源，不然要怎麼辦，你很難只靠政府。」（受訪者 A）

「政府一開始會覺得，能用比較便宜的花費去買到專業的服務，可是幾年之後慢慢地發現，政府沒有辦法用比較便宜的價格買到服務，還是要相對地提供足夠的經費。我覺得，要符合經濟指標，而節省成本是不可能的。他只是能夠買到專業，政府應該要支付一定的金額去買到專業。」

(受訪者 B)

「不應該只用花費來解釋為甚麼政府要委外，應該不是只為了要省錢。不能用單一的因素解釋委外的好處，這樣是危險的。」(受訪者 D)

也有受訪者主張，民間機構不會將成本效益作為主要的考量，只要有益於服務對象，民間團體本著自己的信念都願意付出。

「很多民間部門提供服務，是因為有需求而提供；而不是有錢，它才提供。提供了服務以後，不管它的效能是六成、七成，只要能夠緩解暴力，這樣的服務就會一直持續… 要不是政府部門要求我們做，我們很難會去評估成本、效益，可以說，做人的工作很花錢，要省錢就不能做人的工作。」(受訪者 B)

## (二) 委外的服務品質

受託機構基於理念，即使面對政府機關無法支應全部的成本，也會提供超過政府預期水準的服務，畢竟受託機構不是為了利潤，而是希望能夠實踐理念。受訪者指出：

「基金會的思考可能和家防中心不太一樣，家防中心委外可能沒有期待你做到那麼多，但是以我們基金會來說，即使我們的社工很累，案量真的也很大，但是，我們還是堅持發展我們的使命，我覺得這是 NGO 特別的地方。政府也許能用比較少的錢來委外做這個服務，但是我們基金會做的事情絕對高出政府所預期的，我有這樣的自信。」(受訪者 D)

除此之外，非營利組織對於在地需求的了解較深，可以設計適當的方案符合地方的需求，非營利組織與家庭暴力防治網絡中的其他政府與非政府組織有非正式的活動以建立彼此的連結，對於委外契約方案所要達成的目標有實質的幫助，非營利組織也會自行設計各式的適合在地需求的方案，間接提升委外契約所想要達成的個案服務的品質與效果。

「這幾年分區都很固定，服務區域小，又待得久的話，對於發展區域特色確實有一定的幫助，所以像萬華這區，就比較像是各式各樣的狀況，甚至是說，康定路到華西街那一帶，有性工作者的狀況，那確實透過分區，我們民間團體能針對不同區域發展不同的服務方向，家防中心的人力和資源，沒有辦法做到這些東西。」(受訪者 A)

「我也知道，其他的委外單位的狀況，因為我們有一些非定期的聚會。

我覺得工作其實就是這樣，只要有關係，就沒關係。當我們見過面熟了之後，只要我在工作上需要跟你合作、配合，就會因為認識而就願意做。那如果完全沒碰過面有時候，一通電話打過去，他就會覺得說你在命令我，據我所知是民間單位自己發起的。」(受訪者 A)

「像我們機構很重視在地化，我們從 102 年開始就發展策略聯盟、社區的連結、社政團體的會議，促進整個區域的整合，使得合作是順暢的。政府單位有政府單位的職責，要應對很多行政、長官等等繁文縟節，但是我們比較沒有這樣的包袱，我覺得這是委外的優點，可以透過不同的民間單位，在不同的區域發展各自特色、創新的方案，這些方案又能補充到個案的工作，因為除了直接服務個案外，有些個案需要你用補充的方式，讓個案願意接受服務，所以，必須要用更多用的方案，可能是團體或是社區方案，或是創造、營造友善的社區，然後回饋到個案身上。」(受訪者 D)

### (三) 委外服務的公平性

就親密關係暴力防治業務的委外而言，只要是通報的個案，受託的民間機構就必須處理，因此沒有所謂選擇性的提供服務，讓比較複雜困難的個案受到不公平待遇的問題，針對較難處理的個案，家防中心也會介入提供必要的協助，因此較無公平性的疑慮。

「我們這個領域沒有辦法挑案做，因為全部的案子都是你的，而且沒有上限，除非我剛剛說的特殊狀況，可以請家防中心協助。」(受訪者 D)

「我認為沒有公不公平的問題，因為即使 NGO 承接了一個低風險但是見報的案件，需要公部門介入的時候，家防中心不會坐視不管，因為雖然是公私協力所委外的案件，但整體來看，它還是家防中心的案件…難的個案，民間團體會覺得自己的能量有限，但是我們還是會輔導它去做。」(受訪者 G1)

然而，就親密關係暴力防治的業務而言，不同性別的被害人可能會受到不同的待遇，傳統印象中較少男性被害人，民間團體可能因為自己的機構信念而對不同性別的被害人有差別的待遇，主管機關則希望能夠落實公平的原則，讓機構自己發展出服務不同性取向的被害人的策略與作法。

「據我所知，有些民間團體連男性被害人就也不接啦，因為他們會認為男性不是被害人，而是加害人之類的。」(受訪者 A)

「像之前○○[機構]做被害人服務，之後就離開了，那是因為他們必須要做男性的被害人，可是有些婦女團體的宗旨就會寫到，服務女性及其子女，這就會涉及到他們機構的宗旨沒有要服務男性，所以這種宗旨下，要把男性被害人拉進來，他可能就會終止契約。」(受訪者 B)

「當時是因為女性多半處於弱勢，而進入這個服務(想要保護女性)，然而做著做著男性被害人的數量從個位數到現在是兩成，就會被質疑我們的資源有沒有提供給男性，就像說，我們的庇護中心只提供給女性，那男性呢？後來發現那位個案的男性，竟然庇護到遊民收容中心，情何以堪，不然就是去老人安養機構。所以，那時候有一股聲浪，提到我們的資源分配比較少考量到男性。」(受訪者 B)

「政府對於方案會有一定的向度，像我希望機構能同時服務男性和女性的被害人，因為我不會去區隔男性和女性，對我來說，都是被害人，只是說要怎麼去服務這兩類的被害人，機構要有自己的服務方法，那有的更甚至有些服務是同志的部分，機構自己也必須發展出服務這一類型個案的方法。」(受訪者 G1)

民間機構可以去募款，或是有母機構的資源，可以提供服務超過政府設定的水準，讓需要照顧的民眾獲得更好的服務。這雖是委外的優點，但是卻延伸出一個問題，委外的服務可以不一樣嗎？如果某一特定區域的民眾獲得水準以上的服務，其他民眾獲得剛好指定水準的服務，是否會引發公平性的疑慮？質疑政府委外讓民眾受到不公平的對待？

「政府部門委外時常常會說，委外的服務可以不一樣嗎？比如說，我們現在服務有分區，受益民眾在不同區，那就是好壞運不一樣囉。有一次有一個婦女跑來和我們說，她聽她的朋友講說，他們年終會有聖誕晚會，她也是受暴婦女，為什麼我來你們這邊都沒有？」(受訪者 B)

整體而言，親密關係暴力防治業務的委外可能有助於降低政府的人事成本，但是委外所提供的費用並不同於服務所有的成本，受託的民間機構必須自行負擔其他的成本，在非營利組織傾向不仔細評估成本效益的情形下，究竟整體成本是下降或上升很難有定論。就委外所提供的服務品質或效能而言，非營利組織基於其理念願意為需要照顧的民眾付出，長期耕耘於同一個區域也使得非營利組織比主管機關更了解在地的需求，整合社區的資源提供更好的服務。最後，就公平性而言，就親密關係暴力防治業務而言，委外單位是不能選擇個案來進行服務，這是受到契約規範的，然而，在不同性別的民眾的服務上，則可能受到機構的信念的影響而有差別待遇，委外也可能造成母機構資源豐沛的受託機構可以提供超

過契約設定水準的服務，反而引發其他受託機構照顧的民眾的公平性的質疑，似乎反映了如果要讓授權給民間團體自由發揮的話，公平性就很難確保一致。

## 陸、結論與建議

本文的研究旨趣是要解析台北市親密關係暴力防治業務所採取的公私協力模式，藉由主管機關與受託的民間非營利組織的訪談，了解委外的起源與相關制度，分析非營利組織作為受託機構的優勢與困境，並討論政府將此項業務委外之後在成本、服務品質以及服務的公平性的變化。

就親密關係暴力防治的業務而言，主管機關限於自身的能量不足而決定委外，就理論上來看，要有一定程度的市場競爭才能使得委外的服務品質提升、成本下降，雖無確切證據指出市場競爭度不足，但是從受訪者描述投標單位減少以及 107 年和 108 年受託機構大致相同的情形來看，競爭程度並不高，主管機關應該著重於履約管理制度的建立來確保委外後服務的品質，就台北市而言，監督管理的機制運作應有不錯的成效，除了建立一套溝通管理模式之外，在資訊系統的輔佐下，主管機關得以適時的掌握受託機構服務的概況，加上主管機關維持一個行政區的基層服務，對於監督管理乃至契約規劃應有一定的助益，這些制度應可提供其他地方政府參考。

就受託的民間機構的表現而言，其展現出的強烈的服務理念、願意不計成本提供超過主管機關期待的水準的服務，的確與文獻中提到的非營利組織基於理念較不易有投機行為相當類似，而受託的民間機構為了達成主管機關的要求而覺得漸漸的不能做自己，反映了承接政府契約對組織獨立性與自主性的威脅，也與過去研究呈現出的現象一致。比較特別的是，儘管如此，面對主管機關過度或不甚合理的要求，受託機構仍然希望主管機關說明理由，並運用橫向串聯或向中央建議的途徑來表達受託方對制度調整的建議，顯現出受託機構仍試圖在既有的契約關係中維持一個較為對等的地位，不因主管機關是購買服務的一方而願意全盤妥協，接受相關的規範，加上市場競爭度不足的狀況下，相信主管機構也無法忽視受託機構的想法，必須保持良好的溝通，以確保業務能順利的委外。

整體而言，就本文所探討的台北市親密關係暴力防治的業務而言，委外的效果應該是正面的，政府的人事成本降低，但是整體服務的成本不一定會下降，非營利組織雖然試圖爭取更多的經費來因應整體成本，但可能沒有強烈的動機來評估成本效益，進而找出更有效的運作模式來使每一單位的成本發揮最大的效益。就服務的品質而言，若能依照目前的模式讓受託的民間團體長期在特定區域深耕，應該是有利於適合在地需求的服務模式的發展，這樣的模式或許與市場競爭度高才得以提升品質效率的觀點相矛盾，但考量社會服務多半依賴對服務對象深入的了解以及長期關係的建立，或許目前的運作模式是較佳的選擇。至於因為民間機構理念不同而產生對不同性別的民眾有差別的待遇，主管機關應盡可能用契約規範避免這樣的情形產生，如果民間機構真的因為理念差距過大而選擇退出市場，恐怕也不是主管機關可以去影響的。只能說，站在回應民眾需求以及鼓勵民

間機構發展的更健全、進一步促成社會資本累積的觀點上，主管機關應盡可能在契約設計時考量民間機構的理念與接受度、鼓勵民間機構參與政府服務的委外，同時降低履約管理的成本，給予民間機構彈性與自主的空間，發展出更多創新的做法來實踐其服務理念，幫助更多的家庭遠離親密關係的暴力。

由於本文選擇的研究對象是資源相對豐富的台北市，因此其委外的制度模式未必可以為其他地方政府採用，台北市各區域面臨的親密關係暴力的態樣也可能與其他地方不同，適合採用的服務提供的模式可能不同，民間團體的生態與信念可能不同，委外時產生的矛盾與衝突可能也不同。但本文所指出的隱含在委外過程制度下的種種交易成本，以及主管機關如何維持適度的監督管理，又不會去抑制民間團體的創新與回應性的困難，則應屬一樣必須面對的課題，值得其他地方政府在進行委外制度規劃時參考，又或許不是每個縣市都適合將親密關係暴力防治業務委外，未來若能擴大研究的對象範圍，當可就社會服務的治理模式做更詳盡的比較與分析，提供政府未來規劃社會政策時重要的建議。

## 參考書目

- Agranoff, R. and M. McGuire. 2003. "Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management." *International Journal of Public Administration* 26, 12: 1401-1422.
- Alonso, J. M. et al. 2015. "Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size." *Public Management Review* 17, 5: 643–60.
- Ansell, Chris and Alison Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18,4: 543-571.
- Bingham, L. B. et al. 2005. "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government." *Public Administration Review* 65: 547-558.
- Boyte, H. C. 2005. "Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics." *Public Administration Review*, 65: 536-546.
- Coase, R. H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386-405.
- Cooper, T. L. et al. 2006. "Citizen-Centered Collaborative Public Management." *Public Administration Review* 66: 76-88.
- Heckathorn, D.D. and S. M. Maser. 1987. "Bargaining and the Sources of Transaction Costs: The Case of Government Regulation." *Journal of Law, Economics Organization* 3, 1: 69-98.
- Hefetz, Amir and Mildred E. Warner. 2012. "Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 2: 289–317.
- Kettl, D. F. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University



Press.

- Kvale, Steinar. 1996. *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. SAGE Publications.
- McGuire, M. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It." *Public Administration Review* 66, 33-43.
- Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Panet, P. D. and M. J. Trebilcock. 1998. "Contracting-out Social Services." *Canadian Public Administration* 41: 21-50.
- Petersen, O. H. et al. 2015. "Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services." *Public Administration Review* 75: 560-570.
- Rajabifard, Abbas. et al. 2011. "Sustainable Infrastructure System: Public Policy Theory". in [http://www.csdila.unimelb.edu.au/sis/Public\\_Policy\\_Theories/PPP.html](http://www.csdila.unimelb.edu.au/sis/Public_Policy_Theories/PPP.html). Latest update 15 March 2019.
- Rosenbloom, David H. and M. J. Hung. 2009. "Administrative Law and Culture for the U.S. Collaborative Governance State." *Journal of Dispute Resolution* 2009, 2: 1-16.
- Rubin, Herbert J. and Irene S. Rubin. 2012. *Qualitative Interviewing: the Art of Hearing Data*. LA : SAGE Publications.
- Salamon, L. M. and O. V. Elliott. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. NY: Oxford University Press.
- Schmid, Hillel. 2003. "Rethinking the Policy of Contracting Out Social Services to Non-Governmental Organizations." *Public Management Review* 5, 3: 307-323.
- The National Council for Public-Private Partnerships. 2019. "7 Keys to Successful P3S", in <http://www.ncppp.org/>. Latest update 10 March 2019.
- Williamson, O.E. 1999. "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost

Economics Perspective.” *Journal of Law, Economics, & Organization* 15,1: 306-342.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. NY: The Free Press.

林淑馨。2018。〈協力神話的崩壞?我國地方政府與非營利組織協力的現況〉。《公共行政學報》55：1-36。(Lin, Shu-Hsin. 2018. “The Fall of Collaborative Governance? Current Collaboration between Local Governments and Non-Profit Organizations.” *Journal of Public Administration* 55: 1-36.)

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。(Sun, Way. 2016. “Performance & Competition of Local Social Services Contracting Out in Taiwan.” *Journal of Public Administration* 51: 1-33.)

張潼、陳俊雄。2019。〈家暴情殺頻傳、勇於求助防憾事〉。《中國時報》2019/3/20。(Chung Tung, Chen Chun-Hsiung. 2019. “Seeking Help is the Best Policy While Facing Domestic Violence & Crime of Passion.” *China Times* 20 March 2019.)

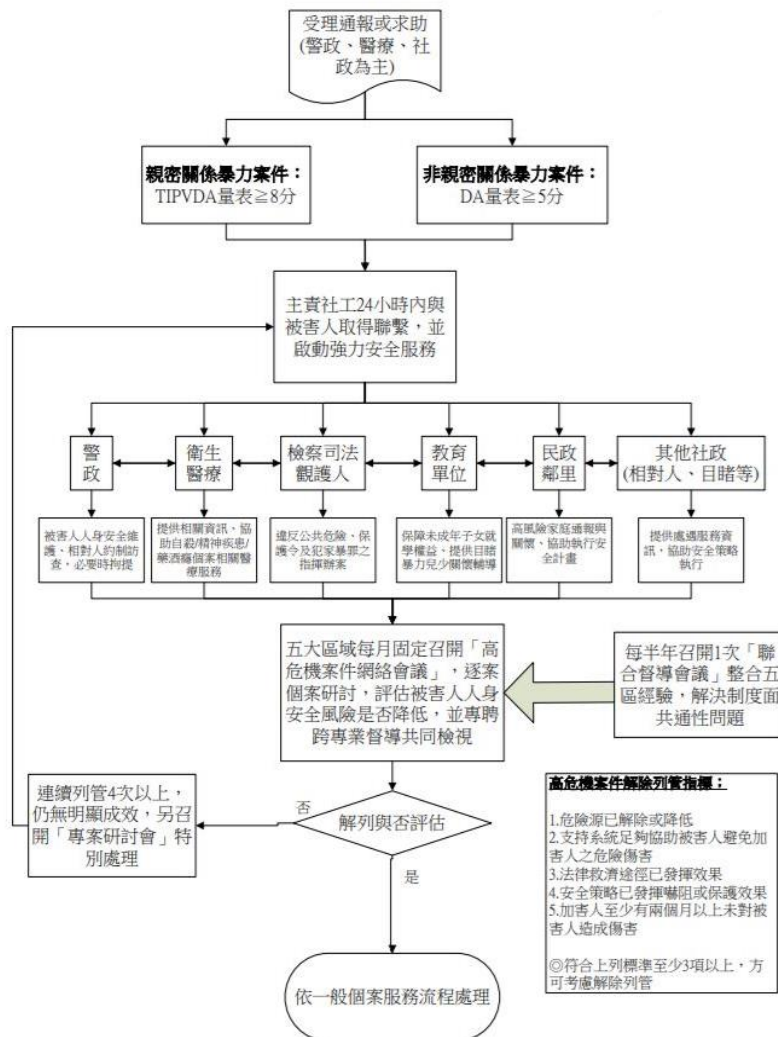
張瓊玲、張力亞。2005。〈政府業務委外經營管理及運作過程之研究--以臺北市政府社會局為例〉。《華岡社科學報》19：31-60。(Chang, Chiung-Ling and Chang Li-Ya. 2005. “The Research of Management and Operation of Government's Business contracting-out: Using the Department of the Social Welfare, Taipei City Government as an Example.” *Hwa Kang Journal of Social Sciences* 19: 31-59.)

陳敦源、張世杰。2010。〈公私協力夥伴關係的弔詭〉。《文官制度季刊》2，3：17-71。(Chen, Don-Yun and Chang, Shih-Jye. 2010. “The Paradoxes of Public-Private Partnerships.” *Journal of Civil Service* 2, 3: 17-71.)

黃源協、蕭文高。2006。〈社會服務契約管理：台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。(Hwang, Yuan-Shie and Hsiao, Wen-Kao. 2006. “Contract Management in Social Services: Perspectives of

- Social Administrator in Central Taiwan.” *NTU Social Work Review* 13: 173-218.)
- 臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心。2019。〈臺北市 108 年家庭暴力安全防護網計畫〉。 <http://www.dvsa.gov.taipei/>。 2019/3/15。 (Domestic Violence and Sexual Assault Prevention Center of Taipei City Government. 2019. “Domestic Violence Prevention Program 2019 of Taipei City Government.” <http://www.dvsa.gov.taipei/>. Latest Update 15 March 2019.)
- 劉淑瓊、彭惠。2007。〈專業自主？組織自利？—論少年安置機構契約委託的篩案問題〉，《臺大社會工作學刊》14：61-121。 (Liu, Shu-Chiung and Peng, Hui. 2007. “Professional Autonomy? Organizational Self-interest? - Creaming Issues in the Contracting of Placement Services for the Disadvantaged Youth.” *NTU Social Work Review*: 14: 61-121)
- 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。 (Liu, Shu-Chiung. 2008. “Competition? Choice? The Market Rationale of Social Services Contracting in Taiwan.” *Soochow Journal of Social Work* 18: 67-104.)
- 潘淑滿、游美貴。2012。〈親密關係暴力問題之研究〉。內政部委託研究報告。 (Pan, Shu-Man and Yu, Mei-Kuei. 2012. “The Research on Intimate Partner Violence.” Commissioned Research Report of the R.O.C Ministry of Interior.)
- 瞿海源等主編。2012。《社會及行為科學研究法（二）：質性研究法》。台北：東華書局。 (Qu, Hai-Yuan. et al. 2012. “Research Methods in the Social Sciences & Behavioral Sciences II: Qualitative research.” Taipei: Tung Hua Publications.)

## 附錄 家庭暴力安全防護網運作流程



資料來源：108 年台北市家庭暴力安全防護網計畫