

政府與民間協力之分析： 以臺北市親密關係暴力防治業務委外為例*

洪美仁**、吳鴻恩***

《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。服務契約委外是公私協力常見的模式之一，本文研究主旨在運用社會服務契約委外的架構，分析臺北市親密關係暴力防治業務的委外，以提供未來政府委外之建議。研究方法上，採取半結構式的深度訪談，對象包括主管機關與 4 家受託的民間機構，訪談焦點包括參與者的特性與動機、履約管理制度的設計與成本，以及履約過程的合作與衝突，並討論委外對於經濟效率、效能品質及公平性的影響。研究結果發現，主管機關出於能量有限而採用委外的方式，邀請民間機構參與提供個案服務，民間機構除了在乎政府提供的資源之外，委外對於民間組織轉型和獨立性的影響亦是重要考量，兩造理念上的差距可能使民間團體退出委外的業務。民間團體對於契約設定的指標及履約過程中產生的行政作業的負擔有不少的批評，希望政府可以簡化程序並採用多元指

投稿日期：108 年 6 月 21 日。

* 本研究為科技部大專學生研究計畫之部分成果（MOST 107-2813-C-002-011-H）。本文初稿曾發表於 2019 年「臺灣公共行政與公共事務系所聯合會」年會暨國際學術研討會—為美好未來展現學術社群影響力，研究者感謝年會評論人及兩位審稿人的寶貴意見，並感謝所有受訪者的大力協助。

** 國立臺灣大學公共事務研究所助理教授，e-mail: meijhung@ntu.edu.tw。

*** 國立臺灣大學法律學系四年級生，e-mail: b05302220@ntu.edu.tw。

標，以兼顧社會服務的質與量。主管機關設有正式與非正式的溝通管道，民間團體不只運用這些管道，更能運用橫向串聯及向中央反映的途徑表達對於契約指標與社會服務提供模式的不同想法。委外的結果對於成本的下降可能效果不顯著，但民間機構得以藉由在特定地區長期深耕來提升服務的品質與效果，在公平性上則因為民間機構的價值信念而可能對不同性別的民眾有差別待遇，另一方面，母機構資源多的民間機構可以提供超出契約預期的服務，儘管受益的是民眾，卻也可能引發其他地區民眾公平性的疑慮。

[關鍵詞]：公私協力、契約委外、臺灣親密關係暴力危險評估表、社會服務

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（張潼、陳俊雄，2019），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 3 個不同的階段（如圖 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（如附錄）。



圖 1 家庭暴力防治工作階段與負責機關

資料來源：臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a）資料繪製。

臺北市自 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（如表 1），從 2014 年到 2018 年臺北市的親密關係暴力通報案件從 6,142 件增加到 7,377 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。本文選擇以臺北市親密關係暴力防治業務的委外為研究對象，除了因為近年來親密關係暴力事件頻傳引起社會關注之外，臺北市較其他縣市擁有更為豐富的資源，非營利組織的發展也較為成熟，因此以臺北市為例，深入了解其採用的公私協力模式之優缺點與困境，可以作為其他縣市政府參考。

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（2019）。

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 & 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 & McGuire, 2003; Bingham, Nabatchi, & O’Leary, 2005; Boyte, 2005; Kettl, 2002; McGuire, 2006; Salamon, 2002）。美國公私協力委員會（The National Council for Public-Private Partnerships[NCPPI], 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之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, & 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 & Hung, 2009）。公私協力模式有不同的分類方式。陳敦源與張世杰（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。公私協力的模式可以進一步以內部控制（internal control）、資金來源（funding）及所有權（ownership）為指標進行更細緻的分類（Almarri & Boussabaine, 2017, 93），一共區分為純粹公有（public agency management, non-ppp）、服務契約委外（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 7 種類型，由政府全完控制，到公私合夥，再到完全由民間部門掌控管理：第一種純粹公有的類型，其內部控制、資金來源和所有權皆屬公有；第二種類型服務契約委外，實際服務可由政府或民間部門提供，但其所有權和資金來源皆屬公有；其他類型的協力，則多由民間部門經營管理，其資金來源或所有權歸屬民間部門的程度持續增加，直到純粹民營。本文所研究的親密關係暴力防治業務委外是屬於服務契約委外的類型，因為親密關係暴力防治的業務其所有權屬於政府，其資金也是由政府提供，但是實際上提供服務給遭受親密關係暴力的受害者的是民間團體。

理論上，政府將其原本的功能或業務委外之可能可以提供服務的效率或品質，

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, Clifton, & Díaz-Fuentes, 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 & 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之獨特性，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 & 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 與 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（Petersen, Houlberg, & 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（如表 2）。而 Hefetz 與 Warner（2012）主張市場的競爭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。

此外，Panet 與 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之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地回應民眾的需求，另外，在社會服務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 過於重視公平而降低回 應性	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 易有成效的對象來服 務	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 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 & Trebilcock (1998: 23-29)；Schmid (2003: 314-319)。

就臺灣本土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之協力型態為主，也大多較為被動，難於與主管機關維持對等的地位。黃源協與蕭文高（2006）從政府行政人員的觀點出發，指出社會福利工作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，張瓊玲與張力亞（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之權益可能形成不小的損害。劉淑瓊與彭惠（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，然而對於行政程序繁瑣與行政機關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。

參、研究問題與目的

奠基於先前的研究，本文試圖了解，就臺北市親密關係暴力防治業務委外而言，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，由於承接臺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。

研究主要目的在於透過分析親密關係暴力防治業務委外，了解政府委外實際運作上碰到的困難，累積對於委外實務的了解，並提出對於未來委外研究和委外實務之建議。

肆、研究架構與方法

為了回應上述的研究問題，本文根據親密關係暴力防治業務的特性，修正孫煒（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。孫煒 2016 年所提出的社會服務契約委外的研究架構，主要分為契約的過程與結果兩大部分，第一部分簽約過程層面，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，最後則為續約決定的階段（孫煒，2016：9）。本研究則針對 3 個面向：參與者的特性與動機、履約管理制度的設計，以及履約過程的合作與衝突進行分析。第一個面向：參與者的特性與動機，主要是參考孫煒架構中的第一個階段簽約篩選階段，試圖了解委託機關如何選擇受託的民間機構，以及民間機構為何想要參與親密關係暴力防治業務。第二個面向：履約管理制度的設計，則指契約所設定的政策目標為何？要求受託的民間團體具體達成的目標有哪些？如何評估民間團體的成效？主管機關如何監督管理民間團體？第三個面向：著重在履約過程中委託機關與受託的民間機構之合作與衝突，特別是兩造採取哪些合作或溝通的模式？履約過程中是否有衝突？就結果面而言，孫煒原本的架構提出「經濟」、「效率」、「品質」、「效能」4 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），委外究竟是否會對公平性造成影響應該納入研究架構進行分析。

本文所採取的方法為深度訪談法，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地對話，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, 2012），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之探討，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、畢恆達、劉長萱與楊國樞（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（瞿海源等人，2012：34），在不偏離研究主題的範疇內，讓受訪者就每個訪談問題自行發揮。本研究訪談的對象主要有兩大類，第一類是臺北市家防中心的主管；第一類是民間簽約方，即訪談臺北市承接契約的民間非營利組織。

2019 年一共有 5 個民間組織承接臺北市的親密關係暴力防治委外業務（如表 3），其中 4 個組織在 2018 年也承接此項業務，負責的區域也大致相同。研究者逐一電詢各個組織，一共有 4 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，不僅相當了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，對於政府委外之制度規範與問題有許多深入的觀察，訪談對象的資料如表 4。

表 3 2018-2019 年臺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
臺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
臺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
臺北市家防中心（自行辦理）	信義	南港

資料來源：臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a，2019b）。

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	臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心	2019 年 1 月	辦公室

資料來源：本研究整理。

訪談題綱依照研究架構分為契約委外的過程與結果兩大部分，根據委外過程的 3 個面向，分別設計家防中心與民間機構的訪談問題，家防中心的訪談主要在了解如何選擇民間機構？如何進行溝通與資訊資源分享？如何監督管理並詳細評估民間團體的成效？以及合作過程中有無問題或衝突？民間機構的訪談主要聚焦於民間機構參與的原因與動機、服務提供的模式、與家防中心的互動模式，以及合作過程中有無問題或衝突？對於家防中心評估民間團體的方式是否覺得合理等。委外的效應則分為經濟效率、效能品質以及公平性 3 個面向，請家防中心和受託的民間機構分別就整個委外契約的效應進行評估，互相對照以了解委外契約實際執行的情形與成效，詳細的訪談題綱如表 5。訪談紀錄做成逐字稿，依照研究架構進行歸納與分析，就研究架構中每個面向儘可能呈現委託的家防中心與受託的民間機構觀點相似或歧異之處。

表 5 訪談題綱

契約委外的過程		
研究架構的面向	訪談問題	
參與者的動機與特性	家防中心	為何需要委外此部分業務，如何評估預期成效？ 如何篩選簽約的民間團體？
	民間組織	一開始為何想要爭取、承接此部分業務？ 在簽訂本計畫前，是否有其他與公部門合作的經驗？
履約制度的設計	家防中心	家防中心採取何種正式或非正式的機制與民間團體溝通？ 是否授權民間團體自由選擇提供服務的方式？ 與民間團體如何進行資源與資訊的共享？ 如何監督管理民間團體是否達到委外契約的要求？ 如何評估民間團體委外的成效？如何決定是否要續約？
	民間組織	有何種正式或非正式的管道與家防中心進行溝通？ 是否被授權可以選擇提供服務的方式？ 與家防中心如何進行資源與資訊的共享？ 家防中心用何種方式監督契約的執行？如何評估民間團體的執行成效？

履約過程的合作與衝突	家防中心	與民間團體的溝通是否對等和流暢？ 與民間團體認知的政策目標是否相同？ 與民間團體的合作有無遇到問題？
	民間組織	與家防中心的溝通是否對等和流暢？ 與家防中心認知的政策目標是否相同？ 與家防中心的合作上有無遇到問題？如何看待家防中心的要求？覺得家防中心評估民間團體的方式合不合理？
契約委外的效應		
研究架構的面向	訪談問題	
經濟效率	民間團體是否可以節省人力和經費？或以相同的人力經費提供更好的服務？	
效能品質	民間團體是否可以有效回應需求者？服務的品質是否可以提升？	
公平	民間團體是否可以公平對待不同的需求者？	

資料來源：本研究整理。

伍、研究成果與分析

以下將訪談的成果依據研究架構分類整理，首先是委外的過程分析，依次呈現親密關係暴力防治業務中參與者的動機與特性、履約管理制度的設計與行政成本、履約過程的溝通與合作模式、以及履約過程中的衝突等。最後則分析委外的成果及效應，分為經濟效率、效能品質與公平等 3 個面向。

一、參與者的動機與特性

首先，就公部門而言，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，委外的起源並非完全出於市場競爭可以提高效率的考量，而是受限於政府能量的不足。第二，對於政府而言，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，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。第三，就民眾的觀感而言，民間組織較為柔性，較公部門更適合提供個案服務。

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？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）

我們希望 NGO 要符合法規，也希望機構的運作是正常的，財力狀況的部分也希望機構背後有支援，以穩定地承接我們的案子。我們看重民間單位的彈性和它的母機構資源，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…政府本來就受一些規範的限制，例如聯合勸募就不適合政府部門進行。（受訪者 G1）

民間組織的服務，對於民眾的排斥感不會那麼大，民眾會認為，民間單位比較不像是政府公權力的介入，而是比較柔性的。對於公權力，我們會做分段處理，例如兒少保護案件，前階段由公權力介入小朋友的安置，但是後續的輔導，我們希望是由民間單位運作。（受訪者 G1）

親密關係暴力防治業務的委外是一個雙方互相選擇的過程，對於政府機構而言，因為能量不足而有委外的需求，主張民間機構具備專業、彈性和創新的優勢、以及柔性的角色，可以與主管機關一同努力達成政策目標。從主管機關的觀點出發，民間團體參與親密關係暴力防治委外業務可能有理念上的考量，以及預算資源上的需求，過去若曾有合作的經驗也會有所影響。如果在與民間團體互動的過程中，發現契約訂定的條件與民間團體的需求有所落差時，也會儘可能調整，畢竟主管機關有委外的需求，需要一定數量的民間團體來承接政府契約。

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…如果 NGO 說員額不夠，家防中心考量案件量的確增加，就會將契約的預算和員額進行調整…還是要有一些吸引 NGO 來投標的條件，我們也擔心沒有人來投標，這會是很大的事情。

（受訪者 G1）

另一方面，對於民間機構而言，參與政府委外業務的動機與考量的確有部分與主管機關的認知有關，包括理念上的一致性，以及預算資源的需求，然而，民間團體也有著其他的考量，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，要擴展對家暴領域的服務，所以才會加入親密關係暴力這個部分的服務。（受訪者 C）

受訪者 B 則表示，既有的合作經驗如果讓民間團體覺得會有損組織的獨立性，或者是政府契約規劃的方向與機構的理念不一致時，會影響民間機構承接政府契約的意願，長期下去有可能造成主管機關所憂慮的民間機構承接意願低落的情形。

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…。（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 5 個單位，結果只來了 4 個，你能挑嗎？像以前，政府要 4 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…。(受訪者 B)

二、履約管理制度的設計

就政府機關而言，契約委外是提供一定的預算資源給民間團體去達成政策設定的目標，在相關規範下，賦予民間團體規劃和設計的彈性，對於受託的民間團體所提供的服務訂有一定的質和量的指標，以確保提供服務的數量與品質能夠達到當初政府預期的目標，若受託團體沒有達到目標，則必須有一定的罰則，目前為止受託的民間機構尚未出現因違反契約規定被扣款的情形(受訪者 G1)。受訪的民間團體表示主管機關可以透過系統上詳細的紀錄有效的掌握契約的執行狀況。

那我們設計委託服務方案的時候，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)

我們會查核個案服務紀錄，以及行政上的配合程度，例如說統計報表什麼時候交給家防中心，或是說有無按時核銷。有些也涉及契約，例如要服務幾個個案、辦幾場團體輔導和活動、繳交什麼資料，或是配合什麼事項，這些都是我們管控品質重要的。(受訪者 G1)

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)

對於契約制度的設計，受訪的民間團體表達有部分不合理之處，例如人力、案量、預算資源等等。對於評估民間團體績效的指標也應儘可能多元化，不只是看目前契約規範的各項指標。

以北市來說，他們會寫至少幾案。但是這個實際運作上是沒有什麼意義的，因為一定會超過。那我們是比較希望是他們能夠設個上限，因為沒有上限的關係，他今天來，我們就只能接。(受訪者 A)

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）

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環境，加給啊。但是政府給的人力的費用是沒有算到這塊的。（受訪者 A）

像 X 老師他透過質性的訪談，去了解受服務者，覺得是陪伴很有用或是情緒支持很有用…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，程序有沒有完成，服務量是不是合理的。（受訪者 B）

主管機關的受訪者則表示，政府提供的預算資源的確無法全數支應提供服務的成本，民間機構仍然必須要自籌一部分的經費（受訪者 G1）。此外，關於契約設定的各項指標，往往必須兼顧不同的意見，甚至是政治角力的結果，未必所有參與者都會同意。

像這次社會安全網變革，中央設定開案率要多少，再通報率不能超過多少，這種可能對委託單位來看…那確實，我們會去討論這樣設定的合理性。政策制定的過程當中，可能也不見得是百分百符合大家需要的，在立法院就可能是角力，民間有民間的意見、政府有政府的意見、民代有民代的意見，這樣子較勁的過程當中，會得到一個平衡的結果。這個平衡的結果雖然不見得每個人都買單，但是畢竟就是一個共識。（受訪者 G1）

三、履約管理制度的行政成本

親密關係暴力防治業務委外交由民間團體執行，對於主管機關而言，可能產生資訊不對稱的問題，對於民間團體執行的實際情形必須有一套妥善的監督管理模式，以隨時掌握必要的資訊。主管機關的受訪者表示，民間團體將個案服務的相關資訊提報給主管機關是必要的，他們了解到可能因此造成民間團體的負擔與困擾，但也只能在不違法的情形下給與民間機構適度的彈性，許多主計、審計等相關規範

也在簡化當中。

親密關係暴力防治仍然是一個整體業務，只是我部分委外給 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。(受訪者 G1)

對於承接契約的民間團體而言，資訊的提供、績效指標控管、以及會計核銷等作業，所造成的負擔可能排擠原本社工個案服務的時間，對於專業的發展是不利的，甚至影響社工工作的意願。而且有些要求並不是明定在契約裡，都算是一個概括性的其他交辦事項，遇到這種其他事項的時候，民間團體往往只能選擇配合或設法反映。

我覺得公私部門合作辛苦的地方是，有些問題(例如核銷)談了十年，還是沒辦法解決。(受訪者 B)

如果家防中心要求一個月內(填收案評估的單子)，那我們只能就我們一個月內得到的資訊填寫。這樣就喪失了評估表原本的用意，變得他要求只要我們有填寫就好，這樣我們填寫比例高一點，社福考核就會有分數。(受訪者 A)

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，或者是要應付上級機關…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？這些量化的作業，又沒有真正跟你背後真正在做的工作結合時候，其實，有時候會造成我的社工更多的疲累。我身為一個民間單位的主管，我真的沒有辦法…沒有辦法讓我的社工，更有動力去完成這些東西。(受訪者 A)

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)

但是受訪者 D 也表示，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地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，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)

四、履約過程的溝通與合作

對於主管機關而言，履約過程中與民間團體的溝通主要是透過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，了解民間團體執行契約時可能面臨的問題，並作為後續契約訂定與政策規劃參考。

其實我們跟 NGO 在契約上有明訂，如何暢通溝通管道，且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…。(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…實際去做，規劃者就會知道說有哪些環節需要去做改善，這是我們很重要的理念。(受訪者 G1)

從民間團體的角度來看，履約過程中與主管機關的溝通除了依循契約的規範之

外，面臨家防中心的組織層級，民間團體也會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，民間機構彼此之間也會進行平行的串聯，共同向家防中心反映需要調整的議題，甚至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…或是適合反映在主任主持的每季聯繫會議…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。
(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)

除了契約的具體規範以及民間機構發展出的溝通與串聯的模式之外，受訪者也提到許多的平台會議不只促進民間團體與委託機關的溝通，也提升民間團體與整個社會安全網絡中其他機關人員的交流合作，對於提升個案的服務，促進不同專業間的學習，都是相當重要的。

我們靠著很多平台會議與一線的衛生人員交流，我們去了解他們是怎麼看家暴案件的，我們也分享我們是怎麼看的，以及我們對於彼此的期待是什麼。因為畢竟是不同的專業，所以對於個案的看法也一定不同，必須透過不斷地交流和溝通，讓他們了解我們很想要他們合作、很需要他們的協助…如何在資訊交流中拼湊出相較客觀的家庭或是夫妻關係的樣貌，是重要的，合作的網絡會有一個共同的目標完成這個案子。(受訪者 D)

除了上述的溝通合作模式之外，民間團體的受訪者提到兩點因素影響兩造間的溝通，第一是對口單位的專業程度，第二是主管機關的領導風格。受訪者 D 表達，現在主管機關負責的窗口多具備社工的專業，對於民間機構提出的服務方案可以從社工專業而非行政流程的角度去評估，對兩者間的合作有所幫助。受訪者 B 則表示，實際運作上，主管機關的領導風格對於民間團體實際上被授權的彈性大小有直接的關聯。

以前如果碰到的窗口是行政人員而不是社工，他可能就會對你提出說這個方案的設計好像不太符合社工的思考脈絡、評估或是工作流程，他們可能會聽不懂，因為他不是社工。但是因為這幾年的窗口都有社工背景，所以我覺得沒有太大的問題。（受訪者 D）

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…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，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）

最後，受訪者對於整個社會安全網絡中其他機關的合作提出建議，受訪者 A 表示各地區的社會福利中心，可以做更多的後續追蹤與輔導，或者是預防工作的宣導，因為民間機構在高案量的狀況下，不可能長期追縱每個個案後續的發展。教育體系其實也需要具備相關的素養，知道如何關懷親密關係暴力事件中的目睹兒少，有時候民間團體依規定通報學校，但可以察覺出學校老師或相關人員並不知道如何處理，若要建構一個完整的網絡，這些機關單位都必須要強化對於親密關係暴力防治的觀念與訓練。

五、履約過程中的衝突

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。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，這些衝突會隨著主管

機關自己接手高危機個案而獲得緩解（受訪者 A）。

在現有的體制內，只要是高危機個案，每個月都要開一次會議，然後聯合警察、衛政、教育，還有其他相關單位，都要一起開會…高危機個案很有可能演變成重大案件，而當重大案件發生的時候，倒楣的是民間單位的社工。（受訪者 A）

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）

主管機關的受訪者則表示，重大案件發生時兩造是有分工的，家防中心會負責對外的媒體回應，但個案服務的工作仍交由民間單位進行，他們可以了解到民間團體感受到的壓力。

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。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）

六、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

3 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，（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。

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，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其它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）

我們機構很重視在地化，我們發展策略聯盟、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，有些個案需要你補充的方式，讓個案願意接受服務，可能是團體或是社區方案...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。（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服務男性的被害人，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本身的人事成本，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仰的影響而有差別待遇，委外也可能造成母機構資源充裕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

本文的研究目的是要解析臺北市親密關係暴力防治業務所採取的委外模式，藉由主管機關與受託的民間機構的訪談，了解兩造參與的動機，並分析雙方就履約制度的設計、執行過程與成效等有何不同的想法，藉由對此項業務委外的深入分析，與既有的研究相互印證，提出未來類似業務委外的建議。

一、研究結論與限制

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而決定委外，借助民間機構的彈性與創新、柔性的角色與母機構的資源等優勢，提供需要幫助的民眾服務，達成政策的目標。對民間機構而言，除了考慮政府提供的預算資源之外，也考慮到與主管機關的理念是否一致，對於組織的轉型或發展是否有所幫助等因素，當理念的差距過大，或是獨立性受損時，民間機構可能會退出委外的網絡，與過去民間組織承接社會福利契約的相關研究呈現出的現象一致。

委外契約明確訂有民間機構必須要達到的目標及相關的考核方式，主管機關可以藉由紀錄的審核掌握民間機構的表現，以降低資訊不對稱的情形，理論上主張社會福利契約往往績效不易評估而較難監督管理，似乎沒有在本研究中看到。主管機關的社工專業、系統紀錄的輔助、實地訪查和多元的溝通管道等，可以輔助主管機關有效的評估民間機構的表現，使得本項業務委外的風險得以降低，值得其他業務委外參考。

然而，民間機構就契約所設定的目標、提供資源的額度，以及評估民間機構表現的方式等有許多不同的意見，更有甚者，對於為了達成履約管理所衍生的繁瑣的行政程序與作業更表達了不滿之意，主張這些行政成本產生排擠個案服務或降低員工士氣的負面影響，主管機關雖然了解民間機構行政成本的負擔，但是許多規範是適用於所有公務單位，即使儘可能簡化但可能成效有限，民間機構依然覺得行政作業負擔很大，同時也希望蒐集填報資料等的臨時交辦事項能夠有合理的原因，讓他們了解這些作業的目的，與個案服務乃至整個防治業務的關聯性。

履約過程中主管機關設有一定的溝通合作模式，透過會議或親自訪查的方式了解民間機構實際執行的情形，並且維持一個特定區域的服務以了解民間機構碰到的共通性問題，以做為未來契約修正參考。對於民間機構而言則不太一樣，除了發展出就不同議題層次與家防中心不同層級溝通的模式之外，還可藉由橫向串聯及向中央反映等超出契約規範的途徑來表達對於契約設計與執行的不同意見，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，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。

履約過程中的衝突主要是發生在高風險案件處理的過程，主管機關雖主張與民間機構有一定的合作模式，主管機關負責對外媒體回應，民間機構負責個案服務，但受託的民間機構仍覺得就人力的分配與運用，以及整個處理流程的管控等方面，主管機關的作法或期待是不盡合理的。

就委外的效應而言，民間機構承接政府契約對外提供服務，因為其長期專注於特定區域，並積極整合在地的資源，對於服務的品質與效能應有正面的助益，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。但是，委外是否可以使提供服務的成本下降卻不無疑問，又或者說，成本是不是應該是一個主要的考量或指標，民間團體的受訪者也提出質疑，民間機構雖然試圖爭取更多的經費來因應服務提供的成本，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。在公平的面向上，雖然因為不能挑案，較無選擇性提供個案服務的問題，但是由於母機構的資源多寡程度不一，可能造成民眾所在區域負責民間機構提供的服務有所差異的狀況，雖說主管機關覺得民間機構有母機構資源的支持是一種優勢，但是對接受照顧的民眾而言，同樣是納稅義務人，所享有的服務卻是不一樣的，難免有所抱怨。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，主管機關應儘可能可以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。

由於本文選擇的研究對象是資源相對豐富的臺北市，因此其委外的制度模式未必可以為其他地方政府採用。臺北市各區域面臨的親密關係暴力的態樣可能與其他地方不同，適合採用的服務提供的模式亦可能不盡相同，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也可能有所差異。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。

二、政策建議

就本文的研究成果提出以下 5 點建議供政府參考。第一，就參與者的選擇而言，政府應儘可能了解民間團體不同的價值信念，並在招標時就說明政府的理念與政策目標，讓民間團體可以自行選擇，也避免後續契約的落實出現問題。第二，契約制度的設計應儘可能與相關的民間團體進行討論，包括預算資源、人力和案量等的指標，設法在決策過程中讓民間團體的聲音獲得更多的重視，雖然政府資源有限，且政治的角力在所難免，但若民間團體的意見未能獲得合理的重視和考量，未來契約執行的過程勢必產生反彈和衝突。第三，行政程序與作業的簡化一直是多數承接政府契約的民間團體共同的呼籲，政府應持續努力，並儘量減少臨時性的交辦事項，讓民間機構得以專心投入在個案服務的提供。第四，高風險案件的處理回歸主管機關可能可以有效降低衝突，但在主管機關能量有限的狀況下，勢必得將其他類型的案件交給民間機構承接，民間機構是否有能量有意願承接又是另一個問題，政府可徵詢民間團體的意見儘早規劃。最後，在不違反相關規範下，應給予民間機構彈性與自主的空間，無論是方案的設計或評估的指標，都可鼓勵民間團體多提出不同的想法，用多元的指標來呈現民間團體的成果，鼓勵民間發展出更多創新的做法來實踐其服務理念，避免民間機構因與政府理念差距太大而選擇退出，也幫助更多的家庭遠離親密關係的暴力。

參考文獻

- 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現況。**公共行政學報**，55，1-36。
- 孫煒（2016）。臺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。
- 張潼、陳俊雄（2019年3月20日）。家暴情殺頻傳、勇於求助防憾事。**中國時報**，2019年3月20日，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190320000595-260107?chdtv>。
- 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。
- 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。
- 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。
- 臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a）。臺北市 108 年家庭暴力安全防護網計畫。2019 年 3 月 15 日，取自：http://www.tmps.tp.edu.tw/ezfiles/1/1001/attach/38/pta_1915_1547553_96445.pdf。
- 臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019b）。親密關係婚姻暴力保護服務（家暴安全防護網計畫）。2019 年 3 月 15 日，取自：https://www.dvsa.gov.taipei/News_Content.aspx?n=0B3E9861D5742ECE&sms=35FB91520497DD9B&s=A61D834D3ECC8570。
- 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、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。
- 潘淑滿、游美貴（2012）。親密關係暴力問題之研究。內政部委託專題研究成果報告，未出版，臺北。
- 衛生福利部統計處（2019）。3.1.1 家庭暴力事件通報案件統計，2019 年 3 月 15 日，取自：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2981-14053-113.html>。
- 瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（主編）（2012）。《社會及行為科學研究法（二）：質性研究法》。臺北：東華。
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401-1422.
- Almarri, K., & Boussabaine, H. (2017). The influence of critical success factors on value for money viability analysis in public-private partnership projects. *Project Management Journal*, 48(4), 93-106.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on

- public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Boyte, H. C. (2005). Reframing democracy: Governance, civic agency, and politics. *Public Administration Review*, 65(5), 536-546.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(1), 76-88.
- Heckathorn, D. D., & Maser, S. M. (1987). Bargaining and the sources of transaction costs: The case of government regulation. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(1), 69-98.
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (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, MD: Johns Hopkins University.
- Kvale, S. (1996). *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Panet, P. D., & Trebilcock, M. J. (1998). Contracting-out social services. *Canadian Public Administration*, 41(1), 21-50.
- Petersen, O. H., Houlberg, K., & Christensen, L. R. (2015). Contracting out local services: A tale of technical and social services. *Public Administration Review*, 75(4), 560-570.
- Rosenbloom, D. H., & Hung, M. J. (2009). Administrative law and culture for the U.S. collaborative governance state. *Journal of Dispute Resolution*, 2009(2), 1-16.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2012). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Los

Angeles, CA: SAGE.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, NY: Oxford University.

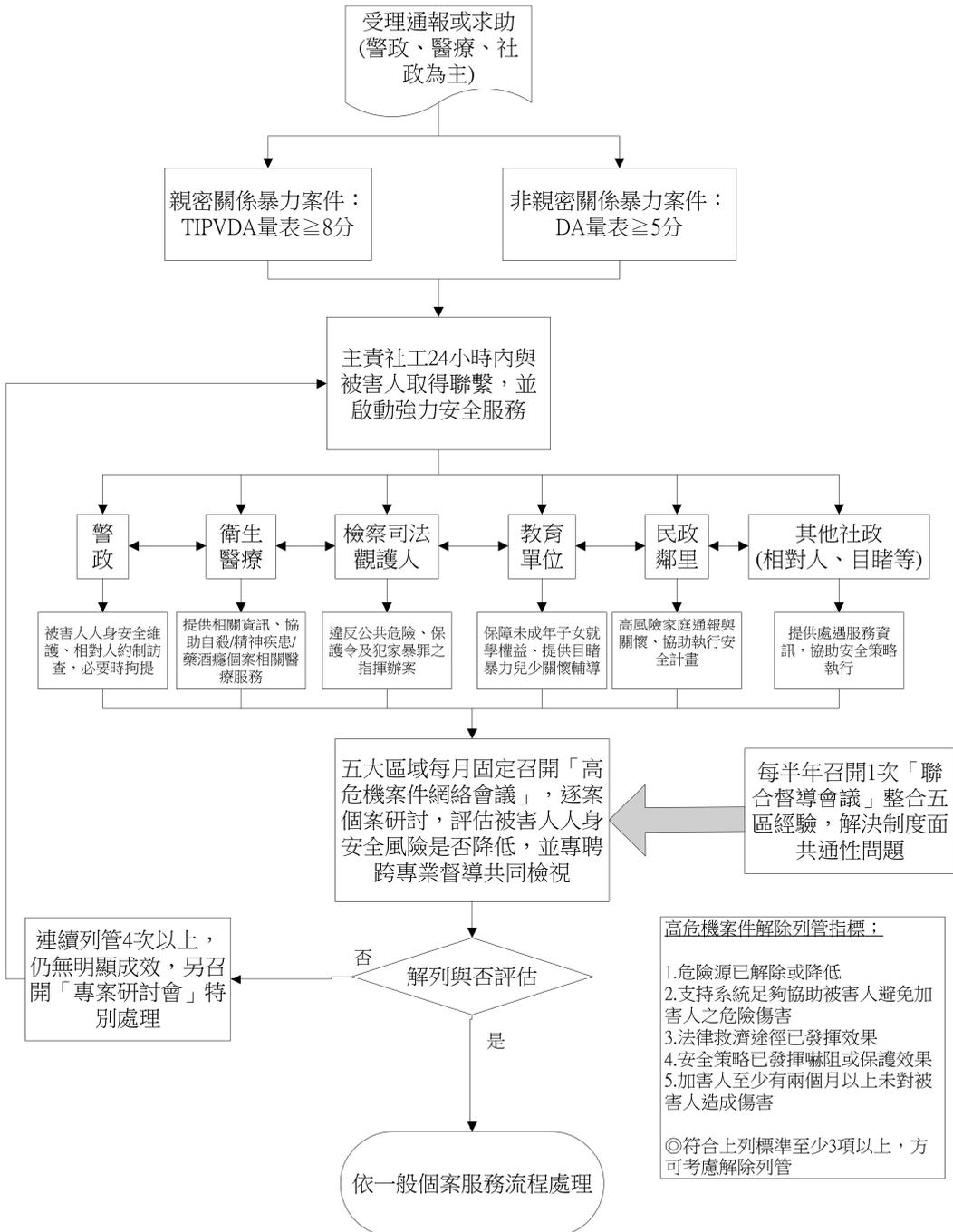
Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations. *Public Management Review*, 5(3), 307-323.

The National Council for Public-Private Partnerships (2019). 7 keys to successful P3S. Retrieved March 10, 2019, from: <http://www.ncppp.org/>.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York, NY: Free.

Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 306-342.

附錄 家庭暴力安全防護網運作流程



資料來源：臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a）。

An Analysis of Government-Citizen Collaboration in the Prevention of Intimate Partner Violence

Mei Jen Hung^{*}, Hong-En Wu^{**}

Abstract

With the increasing demands from citizens and limited government capacity to satisfy the demands, collaborative governance has become a popular approach to provide public service. Contracting out is one of the commonly adopted approaches of collaboration. This paper uses a framework to evaluate social services contracting out to study Taipei city government's outsourcing the work of preventing intimate partner violence. Interviews of government officials and non-governmental organizations in charge of providing the service were conducted. There are several major findings. First, government decided to contract out the services due to its limited capacity to fulfill the new requirements by law. Non-governmental organizations care about the resources provided by the government as well as the potential impacts of contracts on the transformation and independence of NGOs. They may consider to leave when they no longer share the same core belief with the government. Second, non-governmental organizations criticize government for excessive red tape and call for the adoption for multiple indicators to evaluate their performance. Third, non-governmental

* Assistant Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, e-mail: meijhung@ntu.edu.tw.

** Senior, College of Law, National Taiwan University, e-mail: b05302220@ntu.edu.tw.

organizations make their voice heard by collaborating with other organizations or participating in decision-making at the central level. Last, contracting out in this case seemed to help enhance the quality of service. However, it may induce inequality between service recipients of different gender or in different administrative areas.

Keywords: public-private collaboration, contracting out, Taiwan intimate partner violence danger assessment (TIPVDA), social services