

東海大學社會工作學系碩士班碩士論文

指導教授：王篤強 博士

非營利組織競標社會服務方案之研究-以中部五縣市為例  
A Study of Competitive Tendering on Social Service for Nonprofit Organizations-  
An Example of Central Taiwan



研究生：吳怡萍 撰

中華民國九十五年七月

## 致 謝

「…實務工作多年，為什麼想要再讀研究所…」三年前碩士班面試時的場景猶如昨日，當時強烈感受實務工作的茫然，便鼓起勇氣報考，接著幸運考取，不過從此就過著水深火熱、蠟燭兩頭燒的日子。回憶起這些日子以來，生活點滴湧上心頭，校園生活的悠閒寧靜、知識補給的圖書館、課堂老師的教導、同學間的相互支持及與指導老師的討論…等，讓我不但不曾後悔踏上這條路，更深深的喜歡這所有一切人事物，今述致謝詞時有著萬般的不捨，難以言表。

每位畢業學生的背後，總有個偉大的指導老師，王篤強老師就是你了，雖然老師總希望我們行事低調點，不過這次又要破例了。非常感謝老師這段時間來對我的教導與包容，當我一次又一次面臨灰心挫折之際仍不斷給予鼓勵，當我一次次因論文進度落後抱著既緊張又羞愧之心找老師討論時，老師總是第一句話問道最近好嗎？頓時舒緩心中的焦慮，讓我更有勇氣可以繼續完成。同時也要感謝曾華源老師及黃源協老師擔任口試委員，並給予許多寶貴意見與指正。

這三年來最感謝二個人的支持，我的最佳戰友李家蓀同學及最佳伴侶廖國欽。家蓀和我同樣是在職生，當面臨工作及課業壓得喘不過氣時，我倆總是互訴苦水後再相互勉勵、互道加油。還有一路走來始終如一，陪伴著我，從相戀走入婚姻，容忍我這段時間的壞脾氣。當我生病躺在醫院整整一個禮拜，他總是陪伴在我身旁，無微不至的照顧，何其有幸能有你在側，老公謝謝你。

這段期間也要感謝倩如學姐與同學們(佩怡、映因、婉婷、韶文、春梅、主悅、怡瑋、雅玲)的相互幫忙，有你們真好。同時謝謝工作主管及同事們的支持，能夠在我請假上課時相互支援，讓我無後顧之憂，安心上課。最後我要感謝我的家人，尤其是我媽媽給予經濟援助，讓我在滿足血拚慾望之餘又能完成學業。

每個故事都有個結局，但學業的完成卻是另一起點的開始。

怡萍 2006.07 於大肚磺溪

## 論文摘要

論文名稱：非營利組織競標社會服務方案研究-以中部五縣市為例

校所組別：東海大學社會工作學系碩士班

總頁數：177 頁

畢業時間：九十五學年度第二學期

提要別：碩士學位論文摘要

指導教授：王篤強

研究生：吳怡萍

### 論文摘要內容

隨著民營化潮流的影響，使得我國社會福利供給逐漸由補助文化轉變成契約文化。這轉變對政府與非營利組織間皆產生鉅大變化，服務輸送不再仰賴過去合作默契，而是必須透過強制性競標方式，擇選合格單位才能取得為政府方案委託經費。觀察國內公部門執行強制性競標主要係依據政府採購法相關規定辦理，該法明確訂定行政程序、招標流程、標準及罰則，因此非營利組織被要求依該法規定參與競標。如此確實讓非營利組織花費更多心力來適應競標、適應新的生態，同時對組織而所產生的衝擊力道更不容忽視。然而，研究者發現公部門訂定強制性競標過程中似乎少了非營利組織的聲音，忽略了他們的看法及社會福利服務的特殊性。研究者認為必須回歸制度本身、回歸競標程序，重新檢視相關規定，一一抽絲剝繭，發現問題所在。因此，本研究以競標社會服務方案為主題，針對中部五縣市於 94 年參與公部門競標方案之非營利組織主管或承辦人員為研究對象，進行問卷調查，發出 125 份問卷，回收 85 份，有效問卷 84 份，回收率 68%。

問卷內容主要分為組織內部特質、外部特質、對競標程序各項評量以及對公部門辦理競標整體滿意程度。問卷回收後，資料處理採次數分配、因素分析、內部一致性信度檢驗、t 檢定、單因子變異數分析以及相關分析等統計方法進行處理。

除了上述問卷調查搜集資料外，本研究為獲得非營利組織更深度資料及瞭解公部門對這些資料的看法為何，企圖營造雙方間的對話，尋找之間的差異性與相似性，俾利提出更具實效之政策建議。因此，本研究再進一步訪談非營利組織主管及公部門人員共 9 名，並將訪談結果以質性資料呈現。

本研究結果整理出以下發現：

一、中部地區參與社會福利方案競標單位之內、外部特質

(一)參與強制性競標之非營利組織特色為組織體制健全、在地服務歷史悠久。

(二)非營利組織資金來源主要依賴政府委託方案經費。

(三)非營利組織與政府互動合作經驗豐富，但夥伴關係不穩定。

(四)量化統計結果與個別訪談資料對於非營利組織存在的競爭優勢有著不同的看法。

## 二、強制性競標方案內容及非營利組織對於競標程序各項評量

(一)中部五縣市現階段強制性競標方案特色，如購買式服務契約為主、老人為主要服務對象、委託契約年限過短等。

(二)非營利組織對於競標程序各項評量中，以「資格審查應繳交證明文件」、「投標資格限定」及「投標須知訂以最有利標決標」等評量認為較合理；較不合理的因素則為「投標須知訂以最低價決標」和「招標計畫委託經費」等評量。整體滿意度評量則認為「公部門承辦人員展現出禮貌與尊重」較滿意。

三、非營利組織內部因素的不同，對強制性競標程序的評量上具有差異性。

四、非營利組織外部因素與強制性競標程序評量間存在著顯著關係。

五、競標社會福利方案內容的不同，對於競標程序評量會產生顯著差異。

根據本研究結論與發現，提出相關建議如下：

一、加強扶植小型機構促使強制性競標有多元及競爭機制。

二、公、私部門在契約關係之上建立夥伴關係。

三、規劃合適契約委託期限，避免契約中斷產生服務空窗期。

四、委託經費應合理估算且避免使用最低價決標。

五、建立公平、公開評選機制，並杜絕“政治力”競爭。

六、加強政府採購法相關訓練。

七、增強目前政府採購網搜尋及分類功能，使招標訊息更便利取得。

關鍵詞：民營化、社會福利民營化、強制性競標、非營利組織、政府採購法

# 目 錄

章節		頁次
第一章	緒論	1
第一節	問題陳述	1
第二節	研究動機與目的	4
第二章	文獻探討	7
第一節	民營化與社會福利民營化的意涵	7
第二節	強制性競標招標過程	22
第三節	強制性競標下非營利組織與公部門間的關係型態	31
第四節	非營利組織對競標程序的看法	37
第三章	研究方法	45
第一節	研究架構與問題	45
第二節	研究樣本設計	48
第三節	研究測量工具設計	50
第四節	資料蒐集與分析方法	61
第四章	研究結果與分析	65
第一節	非營利組織內、外部環境特性及競標方案內容的分析	65
第二節	非營利組織對競標程序評量的分析	81
第三節	非營利組織內、外部特性及競標方案內容對競標程序評量的差異分析	91
第四節	非營利組織外部特性與競標程序評量的相關分析	98
第五節	公、私部門對競標程序評量結果的訪談資料分析	99
第五章	結論與建議	134
第一節	結論	134
第二節	討論	141
第三節	研究建議	147
第四節	研究限制	152
參考書目		154
附錄一	研究問卷	158
附錄二	焦點團體訪談大綱	165
附錄三	個別深度訪談大綱	169
附錄四	研究結果摘要表	170

## 表 次

表 2-1-1	民營化的類型	8
表 2-1-2	公-私夥伴關係的光譜	14
表 2-1-3	支持民營化的動力	18
表 3-2-1	各縣市問卷回收分佈情況	48
表 3-2-2	非營利組織訪談對象背景摘要表	49
表 3-2-3	公部門訪談對象摘要表	49
表 3-3-1	正式量表之信度及配合因素分析挑題結果	58
表 3-3-2	競標程序評量之因素分析後結果摘要表	58
表 3-3-3	競標程序量表之因素分析及 Cronbach $\alpha$ 值摘要表	59
表 3-4-1	研究策略摘要表	64
表 4-1-1	非營利組織屬性資料次數分配及百分比統計表	67
表 4-1-2	組織內部人力資源次數分配及百分比統計表	70
表 4-1-3	組織內部財務資源次數分配及百分比統計表	72
表 4-1-4	組織與公部門互動情況與百分比統計表	73
表 4-1-5	組織與公部門互動形式與百分比統計表	74
表 4-1-6	民間單位彼此間互動形式次數分配及百分比統計表	75
表 4-1-7	非營利組織與其他民間單位間競爭關係次數分配及百分比統計表	76
表 4-1-8	非營利組織競標過程中的競爭優勢次數分配及百分比統計表	77
表 4-1-9	競標社會福利方案內容次數分配與百分比統計表	79
表 4-2-1	招標階段評量次數分配與百分比統計表	83
表 4-2-2	審標階段之次數分配及百分比統計表	85
表 4-2-3	簽約階段評量次數分配與百分比統計表	86
表 4-2-4	整體滿意度評量次數分配與百分比統計表	87
表 4-2-5	法規因素評量次數分配及百分比統計表	88
表 4-2-6	價格因素評量次數分配及百分比統計表	89
表 4-2-7	審查因素評量次數分配及百分比統計表	90
表 4-2-8	前置因素評量次數分配及百分比	90
表 4-3-1	組織內部特性與競標程序評量 t 檢定統計表	92
表 4-3-2	組織過去與政府有無合作經驗與競標程序評量之 t 檢定分析表	94
表 4-3-3	組織外部競爭情形與競標程序評量之 t 檢定分析表	94
表 4-3-4	競標方案內容與競標程序評量之 t 檢定分析表	95
表 4-3-5	競標方案內容與競標程序單因子變異數分析與 Scheffe 事後檢定	96
表 4-3-6	組織內部特性及標案內容對競標程序評量差異性摘要表	97
表 4-4-1	組織外部特性與競標程序評量的相關分析	98
表 4-5-1	公、私部門對競標程序評量訪談結果比較表	133

## 圖 次

---

圖 2-2-1	政府採購法競標流程圖	24
圖 2-2-2	促進民間參與公共建設法競標流程圖	28
圖 2-3-1	夥伴關係模式	34
圖 3-1-1	非營利組織參與強制性競標過程研究架構圖	45
圖 3-1-2	訪談資料研究流程圖	46
圖 3-3-1	修正後研究架構圖	60

# 第一章 緒論

## 第一節 問題陳述

社會福利民營化(social welfare privatization)肇始於1980年代各國政府為尋求解決福利國家危機。隨著石油危機及國家福利的過度膨脹，各國政府紛紛面臨財稅、經濟、合法性、科層及道德危機在內的「福利國家危機(the welfare state in crisis)」(林萬億，1994、鄭讚源，1997)。上述危機的交互影響下，福利國家的批判者認為「大有為」國家將走向破產，其中主張個人主義、自由選擇、市場導向、私有化與分散化的新保守主義者試圖藉著這些理念與手段的倡議，徹底解決福利國家危機。於是在此思潮引導下，一些新的、替代國家福利的概念，如「福利多元主義」(welfare pluralism)、「福利國家私有化」(privatization of the welfare state)、「公私部門合夥」(public-private sector partnerships)、「新混合經濟福利」(new mixed economy of welfare)等觀點，百家齊鳴。相對於這些觀點，我們發現一九八〇年代之後，原本由國家所負擔的福利責任逐漸移轉至地方政府、社區和市場提供，在此趨勢下，無疑地，民營化扮演相當重要的地位。當時，支持民營化者認為民營化是解救福利國家的萬靈丹(panacea)，可減少政府福利經費支出及替代政府部門的社會福利角色(Borzutzky，2001)。除此之外，根據1998年美國會計總署(General Accounting Office簡稱GAO)統計資料指出，政府經由實施民營化使得每年經費支出節省約25%-30%(Hirsch&Osborne，2000)。種種支持論述下，使得民營化被大力推展，而此股風潮亦影響國內日後社會福利政策的訂定與發展。

觀察國內社會福利民營化起因，大致可歸納為三個因素，首先從民國61年開始進行一連串的精簡公務機關行政員額計畫，藉以創造出小而美的政府，減少公務預算；然而社政部門在面臨民眾多元需求情況下，業務量反增無減，公部門陷入嚴重人力不足之窘境。其次，從民國70年代政府實行解嚴談起，隨著解嚴之後，民眾自我意識高漲，對於自身權益及社會福利更加重視，期待所獲得的服務是符合其個別需求。第三，政府於民國80年為推動國家建設，興建許多大型社會福利機構，惟建設完成後卻又無人力經營。因此，在這些原因促成之下，公部門開始思考如何能舒緩內部人事壓力？讓業務順利推展、提供民眾多樣性服務，「民營化」讓公部門在陷入如此困境中有了解決的出口，爾後即陸續推出與民間



合作的相關政策及計畫(劉淑瓊, 1998; 黃源協, 2003; 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙, 2005)。儘管與西方國家起源不同, 民營化仍為國內近年來大力推動的政策。

社會福利民營化政策執行迄今已有二十餘年, 在標榜效率、提昇品質、減少政府支出的光環背後, 其所引發的爭議及問題更值得大家關注。這些問題大致可以歸納為競爭、節省成本、資源分配不均、公私部門關係等四項。針對上述問題逐一探討:

#### 一、競爭問題

民營化宗旨為希望透過自由市場競爭機制, 以獲取較低的成本, 針對此競爭論點, 在社會福利市場狀況下, 確實難以存在, 一來民間從事專業服務機構家數不多, 二來分佈不均, 尤其在偏遠地區資源更是匱乏; 三來政治力量介入, 委託過程有地方民意代表介入關切, 使得其他競爭機構適時退出競標, 如此更加難以形成競爭機制(劉淑瓊, 1998; 賴珍如 & 施教裕, 1999; 雷文玫, 2002; 劉淑瓊, 2005)。

#### 二、節省成本爭議

由於截至目前為止並無具體證據顯示, 社會服務民營化可達到節省成本目標(陳小紅, 1997; Slyke, 2003; 劉淑瓊, 2005), 反倒是一些隱藏性成本(如: 行政管理費、監督管理費..等)一直未納入計算。

#### 三、資源分配不均問題

當公部門資源大量投入民間時, 容易產生分配不均現象, 例如一些小型或新興機構礙於其本身專業背景不足或過去很少與政府有合作經驗等情況下, 很難得到政府資源。故政府委託案件集中於少數機構或財團法人, 因此造成了一種結果-大者恆大、弱者恆弱的現象(施教裕, 1997; 劉淑瓊, 1998; 郭登聰1999; 趙碧華, 2001)或被諷刺為社會福利托拉斯化。

#### 四、公、私部門關係問題

學者Gais、Nathan、Lurie和Kaplan(2001)等人發現整個公私部門間的關係是一個錯綜複雜的組合。從契約關係至夥伴關係的形成, 兩者間既競爭又合作、既依賴又自主(鄭讚源, 1997)。

民營化所帶來的問題與爭議仍不斷受到討論的同時，國內、外政策潮流都朝向民營化方向繼續邁進。這種福利服務輸送供給結構的轉型，強調結合民間力量來提供社會福利已成趨勢，使得我國社會福利供給也逐漸由「補助文化」(grant culture)邁向「契約文化」(contract culture)(張英陣，2004)。這關係的轉變對政府與非營利組織間產生鉅大變化，過去的補助文化奠基於公、私部門間長期合作默契，而受到契約文化的影響，政府開始對非營利組織的服務績效、責信及品質進行要求。再加上「政府採購法」推波助瀾下，公部門更是要求非營利組織必須依照此法相關規定來取得提供服務及獲取政府經費的資格，並依雙方所簽訂服務契約執行。契約文化下強制性競標(competitive tendering)確實使得非營利組織需要花更多心力來適應政府採購法和適應新的環境。

而在強制性競標過程中，似乎少了非營利組織的聲音，忽略了他們的看法及社會福利服務的特殊性，如社會服務本身是非常多樣化、個別使用者的成本不易計算、組織承接競標方案原即無法達到經濟規模效益以及服務對象沒有能力監督...等。因此，社會服務方案競標若單純以市場取向作為考量，則將衍生出許多問題。研究者認為現階段公部門僅關注競標程序是否具備合法性，意即招、決標階段是否依法辦理，因而設計出繁雜作業流程，使得公、私部門承辦人員耗損許多精力於競標過程。同時強制性競標對非營利組織更產生嚴重衝擊，甚至有學者認為因非營利組織受到政府層層法規限定，使得組織失去原有彈性，而逐漸變成政府的附庸。研究者認為除了瞭解非營利組織所受到的衝擊外，必須回歸制度本身，回歸競標程序，重新檢視各項規定，瞭解非營利組織對現行強制性競標的看法，一一抽絲剝繭，如此才能逐漸發現問題，解決問題，回歸社會福利民營化中期待公私部門成為夥伴的初衷。

## 第二節 研究動機與目的

民國八十六年一月三十一日因內政部頒行「推動社會福利民營化實施要點」，社會福利民營化議題隨即受到實務界及學界的重視，在當時社區發展季刊第80期即以討論社會福利事業民營化為主軸，其中有諸位學者已對實施社會福利民營化提出許多困境及待解決問題。時過境遷，近幾年來“民營化”仍持續為公部門主要推動方式，購買式服務契約及公設民營案件如雨後春筍般數量及規模與日俱增。而學術研究界對此議題亦不斷提出，無論是國內外相關期刊國科會研究計畫、碩博士論文等皆有深入探討，研究者大致將其歸納為幾類：

### 一、民營化政策分析與省思

我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析(郭登聰，1999)、老人福利機構公設民營可行性評估(黃源協，2003)、我國社會福利民營化政策之評估研究-以大台北地區契約委託社會福利機構為例(趙碧華，2003)、推動社會服務民營化相關法制析論(郭登聰，2005)...等。

### 二、民營化對民間非營利組織的影響

民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略(施教裕，1997)、購買服務契約對民間福利機構影響之探討(林萬億&王于綾，1997)、社會服務民營化對非營利組織發展的影響-以臺北市社會福利機構為案例分析(邱瑜瑾，2005)...等。

### 三、探討公、私部門關係

社會福利民營化政策之分析-臺北市社會局與民間委託機構的互動關係(廖啓富，1994)、公私部門委託關係之研究-以台北市公設民營兒童福利機構為例(韋淑娟，1998)、The Changing Relationship Between Nonprofit Organization and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform (Austin，2003)...等。

### 四、民營化案例評估

台北市政府社會福利、社教機構「民營化」個案之檢視與評估(陳小紅，1997)、社會

福利公設民營執行過程之分析-以花蓮縣政府社會局機構委託為例(江佳霖，2001)、福利服務公設民營之研究-以嘉義市政府委託CCF嘉義家庭扶助中心為例(沈明彥，2003)...等。

從上述研究中，我們可發現它們共同之處，大多數研究皆以質性深度訪談方式進行資料的搜集且研究區域集中在台北市，對於國內其他地區研究甚少著墨。

研究者本身服務於台中縣政府這段時間下來，對於公部門辦理委外案件確有很深刻的體認，從對競標概念的懵懂，乃至熟稔競標程序、相關法規、招標文件設計、尋求潛在單位、正式委託及監督管理。而正當一位承辦人員努力學習並將此套作業流程視為最合宜的作法時，非營利組織卻給了不同的聲音。有時在競標過程中出現擦槍走火，讓政府與民間單位步入法律途徑的案例時有所聞。身為一線工作者猶如上了一堂震撼教育，同時也開始思考如果從非營利組織的角度來看政府辦理競標過程，他們會如何看待這個程序，是符合時宜或僅是一套惱人費時的形式？是具實質意義或僅是一種形式意義？正、反之間的對話，在腦海中不斷進行辯論，相信大多數工作者也和我一樣，心中都曾湧現如此的疑惑，但始終沒有個令人肯定的答案。原因在於我們早已被繁雜行政體系壓得喘不過氣，無法有更多時間來聽聽民間部門的看法，僅能默守成規，掩飾心中的疑惑。

本研究希望透過深入探討，提出具體建議事項，讓公部門工作者在陷入競標困境之餘，能有多一份屬於中部地區的參考資料可以借鏡。因為研究者相信競標過程所遭遇問題或許會因地理區域環境、社會福利資源分配情況及公部門對民營化認知差異而有所不同，但大體上而言，競標過程所遭遇問題皆有可能面臨，只是程度上的差別而已。本研究目的大致可歸納為下列五點說明：

- 一、瞭解中部地區參與競標之非營利組織特性及競標方案內容。
- 二、瞭解非營利組織對競標程序的評量。
- 三、探討非營利組織本身特質與競標方案內容對競標過程評量之間的相關性。
- 四、瞭解公、私部門對競標程序評量結果的看法。
- 五、針對研究結果，提供公部門相關強制性競標政策性建議。



## 第二章 文獻探討

本章首先對於民營化的概念作一簡述，然後針對至社會福利民營化，從其定義、類型、歷史發展脈絡及正、反兩方的論述，使能有更深入的瞭解。接下來再探討競標社會服務方案所涉及到的法律層面、流程、工作內容等要項，並按競標流程詳加說明。最後，將過去相關質性研究結果加以歸納整理分析，以作為日後量化研究指標。

### 第一節 民營化與社會福利民營化的意涵

#### 壹、民營化的意涵

##### 一、民營化的歷史發展背景

民營化(privatization)為新保守主義(new conservatism)對歐美社會在一九六〇年代福利國家所做回應的產物。新保守主義的特色在於相信自由市場經濟、國家扮演保衛自由市場的角色，且準確提出福利國家發展問題與弊端，故新保守主義對於二十世紀歐美政治與社會福利觀念影響深遠。新保守主義思想的核心人物為海耶克(Friedrich Hayek)，其提倡主要價值觀為：個人主義、自由主義，尊重個人讓每個人得到發展，如此個人的需要才能得到滿足；反對集中化組織來進行管制，因為現代生活變得愈來愈複雜，集中化組織已無法有效回應社會不同情況與需求。同時海耶克認為，國家對於經濟的任何干預都是對個人自由和權力的傷害，最終將走向類似共產主義的奴役之路(張晉芬，2003)。因此新保守主義一直認為政府是一個沒有效率的組織，而自由市場則較政府有效率，所以由自由市場提供服務，可以減輕政府負擔。新保守主義代表人物為英國保守黨的柴契爾夫人及美國共和黨雷根總統，尤其在當時經歷能源危機所引發全球性經濟不景氣下，導致所謂的福利國家危機，使得政府不得不緊縮各項公共支出，因而在其領導下，崇尚市場競爭機制、自由選擇的民營化政策思潮查證而起。

針對民營化這個名詞，首先是由當代最知名的管理學大師Peter Drucker所提出。在其《The Age of Discontinuity》一書中主張以「再私有化」(reprivatization)的手段解決美國政府在公共事務管理上所出現的「政府病態」(the sickness of

government)(Savas, 2000; 張晉芬2001; 陳欣春, 2004)。在當時的時空背景環境下，民營化成為各國政府大力倡導的重要政策。

## 二、民營化的定義與類型

所謂民營化即是由私人部門來取代政府部門所控制或擁有的事業及服務 (Bendick, 1985; 孫健忠, 1988; Savas, 1992; 陳武雄, 1997; 劉淑瓊, 1998; 趙碧華, 2003)。舉凡公共服務、公共資產、公共基本設施等公共事務上，增加私人部門的參與，縮減政府部門的角色與降低政府直接介入者，均謂之民營化。

就民營化的類型，各家說法分歧。觀察國內研究對於民營化的類型，大體而言，皆依 Savas(1992)所提出三種分類：委託(delegation)、移轉(divestment)及替代(displacement)作為劃分依據(詹中原, 1993; 陳小紅, 1997; 黃源協, 2003; 趙碧華, 2003)。上述每一種民營化方式皆有其各自的途徑及所預達成的目標。

表2-1-1 民營化的類型

民營化分類	方式	具體方法	案例
委託 (delegation)	契約(contract)	部份服務	如將垃圾清潔、路面修護交由民間部門
		全部的管理	
	特許經營權	透過核准	如領空、廣播電視交由民間經營
		透過租賃	民間單位租用政府有形資產從事經營
	補助(grant)		補助民間辦理低收入戶生活救濟
	抵用券(voucher)		提供日托、教育抵用券
委託辦理 (mandate)		強制法令由民間部門提供	

移轉 (divestment)	出售(sale)	建立合夥企業/企業出售給私人購買者/將股份交給社會大眾/出售給管理者或員工/使用者或消費者	1987年美國鐵路運輸公司將股份交給社會大眾/英國貨運公司出售給管理者/
	無償移轉(free transfer)	合夥/社會大眾/員工/使用者或消費者/原本的所有者/被選定的接收者	英國政府將鐵路公司贈送給管理者/紐約市立醫院交由居民委員會
	清算變現 (liquidation)		政府賣掉資產
替代 (displacement)	棄權(default) 削減(withdrawal) 去規制化 (deregulation)		美國個人保安服務/政府透過限制國營企業增長鼓勵民營競爭者/美國郵政服務放寬民間參與限制

資料來源： 研究者整理自Savas，2002

接下來即針對上述民營化三大分類進行深入解析：

#### (1) 委託民營化

意即政府依然承擔全部責任，僅是將實際生產活動委託給民間部門。如此觀點與國內學者詹中原(1993)所強調的民營化理念相呼應，其乃認為應由政府擔負起公共責任，而僅是將服務提供移轉由民間，進而提昇服務品質滿足公共需求，其採用的方式包含政府服務(government service)、政府出售、政府間協議(intergovernmental agreement)、外包(contract)、特許(franchise)、補助(grant)、抵用券(voucher)、自由市場(free market)、志願服務(voluntary service)、自助(self-service)等十種類型 (Savas, 1987)。一般非營利性之行政業務大都以此形式進行民營化，包括如違規停車拖吊、垃圾清運、違章建築拆除、消防安檢、居家服務、早期療育…等。

#### (2) 移轉(divestment)民營化



有別於委託形態，政府將某一企業或某一資產透過出售、移轉及清算等具體形式一次性的出售給他人。如1998年美國政府出售巨型油田和天然氣田，涉及金額為36.5億美元，可說是美國史上最大規模國有資產出售。即使在後社會主義國家和發展中國家所進行的民營化大都以此形式實現民營化。

### (3) 替代民營化

替代是一種消極及間接形態的民營化過程，即政府逐漸被民間部門所取代。當民眾放棄政府所提供的公共服務，而轉向依賴民間尋求服務，致使民間部門所扮演的角色愈來愈重要，最後終將完全替代政府所提供的服務。以托兒所設立為例，公立托兒所預算年年刪減，師資及設備明顯不足的情況下，再加上政府放寬托兒所設立法規等等，私立托兒所紛紛成立取代了公立托兒所。

大體而言，Savas對於民營化的定義與分類已非常完善。但隨著民營化所引發的負面效應逐漸浮出檯面後，有學者(Jurik, 2004)便開始思量民營化的本質，加以重新定義，因此有所謂「新民營化」(new privatization)名詞產生，有別於過去的民營化。Jurik認為民營化除引發大規模失業、貧窮問題外，值得注意的是其間接影響種族之間不對等關係的惡化。原公部門聘請員工經常提供所有種族婦女及有色人種向上流動的重要管道，而任意的民營化將可能使公部門服務持續下降，減少工作機會與福利。Jurik所提倡的新民營化係透過“公部門企業化”(entrepreneurial government)或“新公共管理”(the new public management)來檢視公部門的管理機制。他認為新民營化有四項特質：

#### (一) 建立競爭機制

新民營化的焦點著重於將商業化管理與競爭機制納入公部門運作，一個重要競爭機制來自於增加對民營單位契約上的要求，或者簡單的增加出價。甚至對於還沒有直接民營化的部門，亦必需建立競爭機制，機構、單位與部門彼此競爭經費或要求與過去的績效競爭。

#### (二) 落實績效評估與審查

組織成功與否在於是否達到目標與績效標準，如服務契約、薪水、續約是否達成目標，很多測量及評估是由自行發展，但必須以高標準來同意。測量與評估必須由某些仲裁團體

或管理者或外部專家學者來進行評鑑。如此組織行為將更有效率達成管理目標。

### (三)注重成本效益

注重成本效益的同時亦必需加強服務品質，這些服務對象被視為“顧客”或“消費者”，他們的需求必須被滿足。然而，儘管大力倡導品質，但實際執行上，成本的考量遠比其他目標來的重要，因此重點在於撰寫方案若要使價格低廉，可能的方法在於增加工作人員負擔與減少支出，員工縮編，減少長期支持以改善公共服務成本效益。

### (四)充權( empowerment)

新民國營化強調有組織的社群論點(organizational communitarianism)注重賦予每個人權力。充權的概念具備防護的功能，並且為新民國營化做個總結，充權的行使是使組織層級扁平化且員工在管理上有更多的責任。工作豐富化，員工以團隊工作且朝向管理目標。

研究者認為所謂原有民國營化概念的闡述著重於工具性定義，意即注重其型式及方法，而新民國營化則再次回歸理念層次，重新強調民國營化的宗旨及精神，給予新的啟發。透過新、舊民國營化概念的鋪陳，將有助於瞭解本研究日後所要探討的社會福利民國營化議題，因為任何一個概念其並非突如其來，乃是順應著脈絡及歷史情境而生。

## 貳、社會福利民國營化的意涵

### 一、社會福利民國營化的歷史發展

社會福利民國營化崛起於一九八〇年代新右派( the new right )的福利論述。一九八〇年代全球因石油危機引發各國政府發生福利國家危機，原有以國家為主要福利供給角色，逐漸無法負擔龐大的福利支出。福利國家面臨財稅、經濟、合法性、科層及道德危機，為解決上述危機各方改革聲浪因應而生，其中又以新右派思潮最受矚目，提倡分權化(decentralization)、去機構化、回歸社區、回歸市場才是社會福利未來的出路。因此，一九八〇年代可說是福利改革的年代，而民國營化無疑地為此開闢了一條新的出路，給了福利國家具體施政方針(古允文，1997)。中央政府開始將權力下放至地方政府及社區，同時民眾權利意識型態日愈增長，原有單一服務項目已無法滿足民眾多元需求，進而加速政府結合民間志願服務團體及非營利組織共同提供社會福利服務。

國內社會福利發展長期來受英美福利制度所影響，惟此民營化最初發展的背景經分析瞭解卻與英美時代背景有著二樣情的說法。台灣面臨解嚴後社會力的蓬勃，社政部門經費暴增，但卻又受限於當時1998年行政院通過「政府再造綱領方案」，以提昇國家競爭力的總目標下，包含組織再造、法制再造及人力服務再造等三部份，進行政府角色及組織員額的調整，使得社政部門面臨人力無法承擔日益劇增的業務。隨著社政部門預算龐大及精簡員額的施行下，民營化的發展正如雨後春筍般被引進於政府社會福利單位內，當時台北市政府社會局積極辦理委託民間非營利組織提供服務，且福利服務績效評估表現卓越，因此「民營化」被各縣市政府視為一帖提供社會福利服務的良藥。

## 二、社會福利民營化的定義與類型

“社會福利民營化”顧名思義即公部門將原本由自身負責的社會福利相關業務委託或移轉至民間部門，其具指社會福利領域，其所衍生出執行特色及內容與民營化有所差異。因此，雖可說社會福利民營化是民營化其中的一環，但兩者並非可完全劃上等號。一般而言，社會福利民營化較民營化為簡單，所涉及的層面大多為經營權或服務購買，並無涉及到所有權移轉的議題。社會福利民營化係指將社會服務項目交付或移轉由民間部門提供，如志願團體、社區、非營利組織或企業式社會服務機構…等(江亮演、應福國，2005)。依據社會工作辭典對於社會福利民營化定義為：指政府將社會福利的供給，完全或部份轉移民營部門，同時引進市場經營的規則，如重視成本、利潤導向、使用者付費等原則，以分配並有效利用服務的資源。值得注意的是，引進市場經營機制，是民營化核心理念，然社會福利民營化受限於業務獨特性(如廠商家數不多、資源分佈不平均、服務特殊性、缺乏競爭市場機制)，至今仍無法完全放任由市場機制經營，政府在某種程度上仍需負擔財政籌措、監督管理之責，故社會福利民營化雖是民營化的一種，但並非完全的民營化。

社會福利民營化類型大致上來說與Savas所做民營化三大分類中，較相似於委託民營方式。委託民營其具體作法，包含市場、志願服務、自助、特許、抵用券、補助、外包、政府售賣、政府間協議、政府服務等十種類型(Savas, 1987)。但在實務社會福利民營化方式則以「契約外包」或稱「購買式服務契約」(purchase of service contracting 簡稱POSC)及「公設民營」(subsidization)為主，兩者主要的差別在於「公設民營」的特色是

由公部門提供相關的硬體設備，再委託民間私部門管理經營，是一種經營權的轉換；而「契約外包」則是由公部門向私部門購買服務，並支付經費或資源給委託機構，不過問私部門詳細的經費使用情形(王仕圖，1997)。其次與公部門關係也不全然相同，公設民營下公、私部門的關係是一種夥伴關係，而契約外包則較視之為「協商模型」(郭登聰，1999)。接下來即針對契約外包與公設民營進行深入瞭解：

#### (一)契約外包

或可稱之為「購買式服務契約」(purchase of service contracting 簡稱POSC)。所謂購買式服務契約是指公部門與受託機構間合法的協議，即受託機構提供直接服務，而由公部門提供經費及資源給受託機構，意謂著向受託機構購買服務。綜合言之，購買式服務契約的政策目標設定為提供福利消費者更多的選擇性、鼓勵更多的創新以及更具成本效能；並強調政府社會服務部門的角色由直接服務的單一供應者轉化成其他服務生產機構的推動者、購買者與背書者，形成所謂的購買者與供應者的角色分離。目的在借重民間單位的專業能力，試圖透過整合性的服供應與管理，在市場競爭、民營化與多元化的原則下，提供混合經濟模式的照顧(官有垣、陳正芬，2002)。也因其能增加政府分配資源之彈性、增加服務使用者之自由選擇、提供專業服務及多元性等諸多優點下，購買式服務契約已成為現代政府提供福利服務的主要傳遞模式。以身心障礙福利為例，實行購買式服務契約如：身心障礙者居家服務、安置養護服務、身心障礙者日間托顧等。

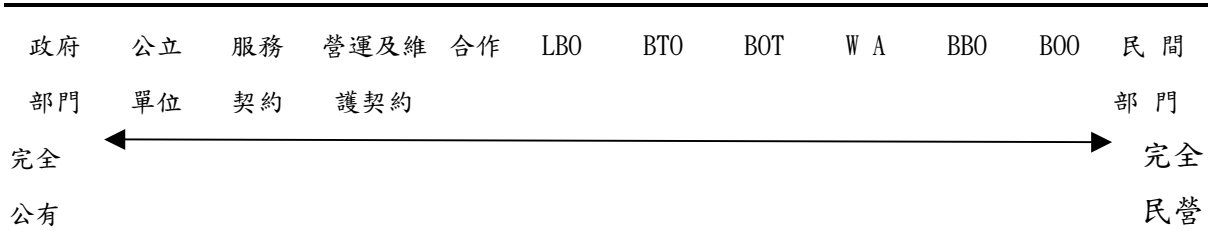
#### (二)公設民營

公設民營即公部門將建築物及設施設備委託民間部門經營管理及提供服務，而公部門仍保有建築物及設備所有權，是一種經營權的委託。公部門明確對其委辦業務或交管機構做說明，並將其應負責任及條件提出，經由公開招標評審過程，委由最優申請人辦理日後機構之經營管理。民間單位與公部門間透過契約方式說明和主張，普遍而言公設民營所簽訂契約期限較購買式服務契約為長，大致上委託經營期限四~十年皆有，而契約外包大多以一~二年為期。另外，公部門辦理公設民營與契約外包有一明顯差異之處在於，公設民營設有回饋機制，如由民間單位提供回饋金或權利金。主要原因在於公設民營是由政府單位提供民間機構硬體設施及設備，民間單位得以免費取得提供服務場地，減少成本開支，即有回饋機制產生。

隨著環境變遷，民營化趨勢盛行之下，公設民營的型式亦愈來愈多樣性，黃源協(2003)

即引用Savas公-私夥伴關係光譜概念來加以陳述如下：

表2-1-2 公-私夥伴關係的光譜



- LBO=Lease-Build-Operate 私人公司以長期的租約，以自有資金開發並進行營運。在租約期間回收投資，並給付租金，但這個設施仍屬公有。
- BTO=Build-Transfer-Operate 指由私人的開發者提供財源並興建設施，然後將法定所有權完全轉移給政府機關，而該機關將設施長期租給開發者並由其經營，其可藉此回收投資，並賺取合理的使用者及商業活動費用。
- BOT=Build-Operate-Transfer 指私人在獲得特許經營權後，提供財源、興建、擁有及設施的經營，且在一段時間內可向使用者收取費用，但之後設施的所有權需轉移給公部門。
- W A=Wraparound Addition 指由私人開發者提供財源，並在既有的公共設施上興建附加的設施，在固定價格下或是成本回收後一段合理的時間內，由其負責營運。
- BBO=Buy-Build-Operate 指將既有的公共設施售予私人，由其整修或擴張，並在獲得永久或長期特許經營權下進行經營。
- BOO=Build-Own-Operate 指在獲得永久或長期特許經營權下，由私人開發者提供財源、興建、擁有並經營。

資料來源：(黃源協，2003 修改自 Savas, 2000: 241)

在光譜最左端而言，它是公有程度最高的極端，即政府擁有自己的設施，並負責設計、財務、營建及經營，亦即所謂公設公營之類型；另一方面在光譜的最右端(BOO)，則是相對於光譜的最左端，在獲得永久或長期特許經營權並受價格及營運規制的狀況下，由私人的開發者提供財務、營建、擁有及設施的經營，即一般民間設立之機構。然而隨著公、私夥伴關係深淺，所產生的機構型態亦有所不同，愈靠近光譜左端，政府部門角色愈大於私部

門，相反地，愈在光譜右端則由私部門主導，其中最貼近公設民營概念為LBO，即硬體設施設備所有權乃屬於公部門所有，並交由民間單位進行營運。

除了由Savas光譜之公、私部門夥伴關係來說明公設民營概念，另一方面，參照國內現行法令「促進民間參與公共建設法」，第八條規定民間投資方式分為七種型式，此分類型式與Savas所提有著異曲同工之妙，簡述如下：

- (1)BOT：由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- (2)BTO：由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (3)BTO：由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (4)ROT：由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (5)OT：由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (6)BOO：為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
- (7)其他經主管機關核定之方式。

經由上述各項型式，「OT」方式與公設民營模式最為貼切，亦是社會福利案件最常使用的委託經營模式，此種類型相較於其他經營模式而言，是較屬單純，然而相較於購買式服務契約其又是相當複雜的程序。

無論是「公設民營」或是「購買式服務契約」社會福利服務，其最終的目的是希望達到社會福利民營化之目標，既可以完成政府「精簡員額」和「避免業務膨脹」的措施，又可以鼓勵民間社福機構參與福利服務輸送，更可以達到服務輸送的效率與效能，改善服務使用者的生活品質。

## 參、支持與反對社會福利民營化的理由

任何一個政策皆有其一體兩面，社會福利民營化的政策亦是如此，儘管支持者大力倡導社會福利民營化所帶來各種的優處，惟在此過程仍有許多反對聲浪應聲而起。研究者認為政策的優點我們應當繼續保持，對於政策可能帶來的衝擊，則必須審慎思量，加以改進，如此才是一個好的政策。因此，本研究整理支持與反對者的意見，提供一個全貌性的概述。

### 一、支持社會福利民營化的理由

在支持社會福利民營化的眾多論述中，研究者將其共同的想法整理如下，認為社會福利民營化有諸多優點：

#### (一)提供可近性、可得性、多元性服務

過去公部門為唯一服務供給單位，因受限於科層體制種種束縛，其所提供的服務項目與內容，經常是缺乏彈性且無法回應民眾的需求。隨著整個人口結構、經濟結構、社會結構快速變遷下，衍生出多種層面問題型態，公部門終究無法滿足現況需求。因此，若委託給民間部門，借重其力量，將可以提供更多樣服務內容，且民間社會福利團體經常活動於社區內，與民眾接觸頻率較高，能即時體察到問題的變化，進而修正原有服務項目重新規劃，使服務更具在地特殊性，如此增加服務使用者的自由選擇。另一方面，服務使用者若有福利服務需求時，亦可就近在社區內得到服務(陳菊，1997；林萬億，1987，謝美娥，1993)。

#### (二)走向小而美政府體制

隨著政府業務持續委託民間部門辦理，公部門可藉由民間部門既有組織提供服務，無需另行增加人力編置。使得原有龐大的科層體制可加以縮減，進而走向小而美政府體制(陳菊，1987；江亮演、應福國，2005)。

#### (三)減緩政府財政壓力

透過購買民間部門所提供的服務，將比直接由政府部門提供服務費用更便宜。主要在於政府部門受限於公務人員體制，經常人事費用支出即造成財政龐大負擔，若能透過民間部門提供服務，將可精簡人事員額，減少政府人事支出(陳菊，1987)。

除了上述支持理由外，在文獻部份，國內學者經常引用Savas(2000)的論點，認為推動民營化的形成來自於福利國家所面臨的壓力，造成壓力因素同時促成民營的力量

源，其包含五個層面：

(一)實用主義的力量(pragmatic force)

為舒緩政府財政壓力，如何使政府更具競爭力，能提供更有效率的服務，成為公部門當前重要課題。而透過民營化將可改變政府的生產效率，改善公共服務的水平，成為更好的政府。

(二)經濟的力量(economic force)

當人們的經濟狀況日益改善的同時，他們對於服務的需求早已超出政府的提供範圍，因此對於政府的依賴程度逐漸減少，而相對的民眾更能接受由民營化來滿足需求。

(三)意識型態的力量(ideological force)

人們認為大政府將會損害個人自由與平等，同時會使得政府缺少效率，若將決策權交由市場，政府僅扮演個人基本生活保障者的角色，就能夠實現社會福利極大化。因此從意識型態觀點，主張更少的政府(less government)，即政府干預更少。

(四)商業行為的力量(commercial force)

對民營化進一步支持來源於商業利益，以提供市場更多的商業機會。支持者認為國營項目交由民間經營將會有更好的前景。

(五)民粹主義的力量(populist force)

民營化第五個動力來自於民主主義者，他們反對大政府，反對大商業集團，主張地方性機構和賦權予人民。他們推崇民營化，因為它擴大了民眾選擇權，強化了傳統機構並增強社區意識。它意謂著自由市場、地方主義、志願服務和非規則化，以追求一個更好的社會。



表2-1-3 支持民營化的動力

動力	追求目標	理由
實用主義	更好的政府	審慎的民營化會導致成本收益比更高的公共服務
經濟動力	減少對政府的依賴	由於經濟日益富裕，人們能夠自己提供和種服務，更可接受民營化
意識型態	更少政府	政府規模和權力過大，將會對民主構成威脅。民營化可以減少政府的作用。
商業行為	更多商業機會	透過私部門國有企業和國有資產可以得到更好的作用。
民粹主義	更好的社會	人們依賴家庭、鄰里、教會和志願團體，進而建立社區感。

資料來源：Savas，2000

另外，國內學者劉淑瓊(1998)所提出支持民營化的三種觀點亦為大部份文獻所引用，分別為：效率與效能極大化、自由主義的意識型態、公共選擇的觀點。分述如下：

(1)效率與效能的極大化

一般認為政府公共服務缺乏競爭、生產成本高、且效率較低。反之，自由市場在財貨與服務的配置上被認為較政府為佳，民間提供福利服務將具有較高的效率與服務品質，且能配合環境的變動而有較多的彈性與創新，以回應社會的需求。

(2)自由主義的意識型態

受新右派的影響，他們認為國家的福利措施將會破壞傳統的社會價值，故主張一個「殘補式、資產調查式的，以及由地方政府管理的福利國家」減少政府干預，並且導入市場供應模式，以減輕政府財政負擔。

(3)公共選擇觀點(public choice theory)

公共選擇論者以「自利」為基礎，認為選民、利益團體、政黨、政治人物都在尋求自身利益的極大化，如此各方角力下使得公共支出驚人。惟有改變政治場域的惡

習，抑制政府的角色，將方案移轉給民間執行，才能消弭上述缺陷，政府機關創造出如商業般的運作，增加方案執行效率。

## 二、反對社會福利民營化的理由

無論是營利事業民營化或社會福利民營化等施行至今，雖出發點為因應社會環境變遷及加上多元與自由化的世界趨勢，政府期待透過結合民間資源共同投入經營與提供服務，追求更具彈性、反應、效率、節省成本…等諸多優點，皆是最初民營化企圖形塑的完美願景。然而自一九九〇年初開始有許多專家學者研究發現實際情況並非如此，而開始對民營化的發展提出質疑。學者詹中原(1993)認為民營化的實施會有幾個方面的疑慮：

### (一)政府卸責

民營化最為人詬病的是，這種改變是否意味著政府的卸責或逃脫使命。政府以其個己的利益考量，將責任出清或移轉，且現有運行經營並未做適切改變。

### (二)利益混淆

整個民營化考量，是以何者的利益為先？政府？民眾或其他民間團體，尤其是財團或有錢勢的人。一些小型民間社福機構根本無財力及人力承接政府委託案件，因此容易造成大者恆大，小型機構無法發展的窘境。

### (三)缺乏民眾認可

政府對於民營化的轉變，並未取得民眾的認可。反之，則受制於各利益團體的壓力，以其利益為優先考量，而忽略民眾意見。

### (四)缺乏完全競爭的條件

就社會福利本質而言，難以達到完全競爭的市場機制，一來提供服務家數不多，二來服務提供者與接受者雙方資訊的不對稱下，使得社會福利民營化無法享有一般民營化下競爭機制所帶來的優處。

此外，社會福利民營化亦威脅著社會工作者專業倫理，Nather(2000)提出保密議題及維護案主隱私資料問題，其認為社會服務民營化使得案主保密資料能被輕易取得，如此違

反了社會工作既存的專業倫理。

除了來自於專家學者反對外，工人、政府官員、商界及一般民眾對民營化亦提出反對意見，反對的理由大致整理如下(Savas, 2000)：

(一)意識型態：某些人反對民營化的理由出自於本身意識型態，他們本能地反對民營化，對於私營部門存在著懷疑態度。

(二)失去控制：政府官員擔心民營化會失去政府控制權。

(三)民族主義：考量的來源有國家安全及擔心國外企業成為主導國有企業的控制權，進而損害民族自主權。

(四)少數人支配：民營化將會使得國家經濟落入由少數人所控制。

(五)缺少資本和弱資本市場：民族資本不足，難以有效參與民營化過程，外國勢力和少數人支配的現象就無法避免。

(六)盈利性：“為何要把具有盈餘能力的國有企業賣掉？”如此為反對民營化的重要理由之一。

(七)財富集中：民營化將會把財富集中於少數人及少數團體，使其變得的富有。

(八)私營壟斷和缺少競爭：原有公共壟斷的企業，民營化之後很有可能轉變為私營壟斷的企業。

(九)腐敗：民營化成為政府官員充實自己腰包的手段，即他們將公共資產以廉價金額出售給自己親信，進而鯨吞國家財產，稱為「裙帶資本主義」，或者成為政治人員競選時爭取支持的最佳手段，例如發放福利津貼。

(十)缺乏管理技能：民營化下公部門對於雇員的需求已有了轉變，由原對技能雇員的需求，

改為增加對受過良好教育的高素質管理者的需求。在此過程公部門雇員仍未做良好的調整，由於本身經驗缺少使得無法有效擔任起管理者角色。

(十一)缺少社會正義：民營化會造成社會底層的人們生活更加困難。

(十二)奶油效應：就照顧上而言，為減輕照顧成本可能使民間部門僅針對身體功能性較好的人才提供服務，對於失能程度較嚴重者則拒絕或轉介至公營社會福利機構。

國內學者張晉芬(2001)則從民營化政策施行結果，提出三個議題，討論如下：

#### (一)民營化的經濟迷思

民營化政策標榜著減少政府財政赤字、增加服務品質、提高效率，現實情況並不全然，競爭與效率並沒有充份證據顯示兩者存在著正向關係，至於所有權與效率間也同樣缺乏一致的結論，因此提倡「最好的政府就是干預最少的政府」，這個迷思嚴重扭曲真實的狀況。

#### (二)民營化背後的政治利益

民營化決策過程免不了政治利益的考量，而受民營化影響最深的個人或團體往往是最沒有機會參與決策過程。

#### (三)民營化對社會秩序與社會分配的影響

以市場機制自由運作為前提的民營化政策，大量解僱員工及降低勞動條件以減少成本支出，如此情況或許只是加深現有的權利不平等關係，加深階級區隔及嚴重影響民眾權益，使富者愈富的政策。

回顧本章一開始對於民營化及社會福利民營化概念的介紹，接下來進一步探討社會福利民營化的類型及在實際執行過程中面臨正、反雙方的支持與反對。正、反兩方猶如拔河兩端的拉力彼此較勁著，惟觀察目前國內外情勢，實行社會福利民營化仍為潮流趨勢。既為潮流趨勢，其所可能帶來的衝擊則應當更加審慎防範。經由上述整理有關反對社會福利民營化的理由，我們發現社會福利民營化有其先天的限制及公部門的職責與角色還來不及轉變的困境，可說是先天不足後天失調，因此如何加以改善可說是一項重要課題。改善的方法有很多，如促進競爭性、提昇政府管理角色、維護民眾權益...等，而這些改善機制，

皆可經由競標過程細部環節的修正，達到目標。因此透過競標過程每一環節的認識與問題發掘，進而提出改善之道，將有助於改善社會福利民營化現行困境。

## 第二節 強制性競標招標過程

依照社會福利民營化的定義，認為社會福利民營化實施方式為公部門依法定程序，以契約方式委託民間辦理。意謂著在委託過程需遵循既訂的法律，才可稱為合法委託。故本章節接下來介紹目前國內所制訂的相關法令，並各自說明其流程特色。

### 壹、強制性競標的法令依據

為加強推展社會福利民營化業務，內政部分別於一九八三年頒訂「加強結合民間力量推展社會福利實施計劃」提供國內社會福利民營化明確的政策導向、一九八九年七月「內政部加強推展社會福利獎助作業要點」期以獎助方式擴大運用民間力量、一九九六年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」及「委託契約書範本」、一九九七年一月訂定「推動社會福利民營化實施要點」為各縣市政府辦理民營化時的重要參考依據(陳菊，1997；陳小紅，1997；郭登聰，1999；沈明彥，2003)。上揭要點已於二〇〇一年廢止，取而代之的是，二〇〇一年人事行政局頒訂「行政院所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，使得在行政及法制上有較高位階(郭登聰，2005；蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙，2005)。上揭各項法規成為我國中央及各縣市政府落實社會福利民營化政策之依據，其主要目的乃結合民間社會資源、活化公務人力、降低政府財政負擔、帶動社會競爭力(陳菊，1997；蘇麗瓊&陳素春&陳美蕙，2005；郭登聰，2005)。

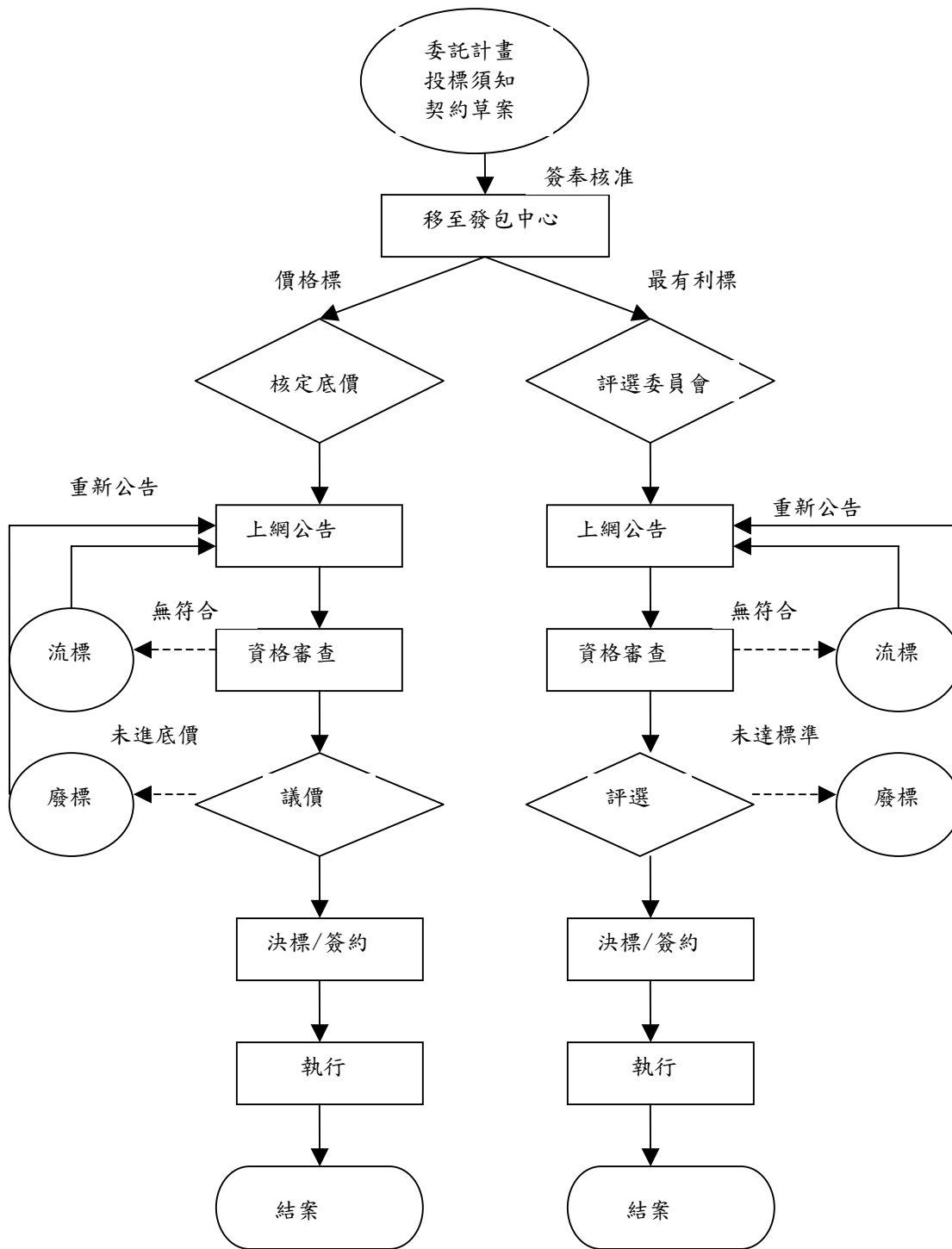
### 貳、強制性競標法規流程

上述所訂計畫、要點皆以政策宣導為主，若回歸實質行政層面，公部門辦理強制性競標最主要依據是由行政院公共工程委員會訂頒施行的「政府採購法」(1999)及「民間參與公共建設法」(2001)，任何的競標案件都必須依照該法相關規定辦理。研究者將競標社會服務方案過程依上述二法加以分類說明如下：

## 一、依據「政府採購法」競標過程

此法已廣為各縣市政府所採用，且大部份縣市政府內皆有一專責單位(如：發包中心)負責執行相關程序，研究者大致將政府採購法相關條文加以彙整，大致可依決標方式分為發現有二種型態，一為以「最低價格」辦理，二為以「最有利標」辦理決標。以「最低價格」辦理決標者顧名思義以價錢便宜為最優先考量，即表示誰報的價格最低且低於底價者為得標單位。另外，以「最有利標」之案件大多為固定價格，而主要考量的因素是民間投標單位的服務品質，亦稱為「最有利標精神」。一般而言，以價格標方式辦理招標案件行政程序較為簡單，相較於以最有利標者則較為複雜。

在說明各項內容之前，研究者先依據法規流程、工作內容等相關資料繪製競標流程圖，方便以下對於程序說明：



資料來源：研究者自行整理

圖2-2-1 政府採購法競標流程圖

此流程圖前三項工作項目為公部門內部自行規劃，而民間非營利組織若要參與競標方案則從招標文件上網公告日開始。然而，為對政府採購法有全貌性的瞭解，將從流程起點開始簡述說明每個過程的工作內容。另一方面，由於最有利標與價格標流程大體相似，考量最有利標複雜度較高，故先針對其流程敘述後，再說明價格標與其相異之處。

### (一) 委託計畫擬定

計畫擬定是委託的第一步驟，也是影響日後非營利組織參與競標過程的重要關鍵。首先由公部門業務單位先行擬訂委託計畫書、投標需知及契約書草案，內容包括招標方式、依據法條、委託項目、服務內容、經費預算、投標資格、投標要件、評選項目及配分方式、契約條文…等。並經內部行政作業程序，簽奉機關首長核定，始得展開招標程序。

### (二) 籌組評選委員會

依據政府採購法籌組評選委員會，評選委員名單可由行政院公共工程委員會所提建議名單中挑選合適委員。此評選委員置委員五人至十七人，其中外聘專家、學者人數不得少於三分之一。上揭委員會的職責內容包括對公部門擬定之評選項目、項目配分進行討論與修正，另外針對投標單位所提服務建議書進行評選，評選成績最高者且經委員會半數同意，則宣佈該投標單位得標。

### (三) 上網公告

為建立公開、透明招標程序，採購法規定招標案件需上網公告及刊登於政府採購公報一定期限。公告期間又稱為等標期，此期限係依採購金額設定公告等標期。以勞務採購為例，公告期不得少於下列期限：未達公告金額(100萬元)公告期為七日；公告金額以上未達查核金額(1000萬元)公告期為十四日；查核金額以上公告期為二十一日；巨額之採購公告期為二十八日。在公告期間民間單位須依規定至公部門購買標單，標單內容包含招標計畫、投標須知、契約書草案以及相關資格證明單等。

在此階段，廠商對於招標文件內容有疑義者，可於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請求釋疑。而機構對於疑義之處理結果，應於招標文件規定日期前，以書面答復請求釋疑之廠商，必要時得公告之。



#### (四)資格預審

投標截止日前，對於有意願參與投標之單位需依投標規定提送相關文件(如：單位合法性證明文件、組織章程、負責人、服務建議書…等)至機關所指定窗口。公部門於投標截止日後，針對民間單位所提標單進行資格預審，審定單位資格是否符合投標規定。若無單位投標或投標單位資格皆不符合時則宣佈流標。

#### (五)評選會議

通過資格預審的投標單位，則進入下一階段的評選程序。由評選委員會針對投標單位所提服務建議書進行評選，除書面審查外，通常評選委員會要求投標單位進行口頭簡報，評選出總分最高分數或序位最低者並經半數委員同意者，為得標單位。

#### (六)得標與簽約

由評選委員會宣佈得標單位，於規定期限內公部門與得標單位進行契約簽訂。

#### (七)委託方案執行與評鑑

得標單位依委託計畫內容提供服務，在契約期滿前公部門安排外聘專家學者及府內業務單位進行方案成果考核以落實責信機制。對於績效優良單位給予獎勵，如取得下年度優先續約資格；相對的，考核成績不良者將面臨契約中止。

#### (八)方案結案

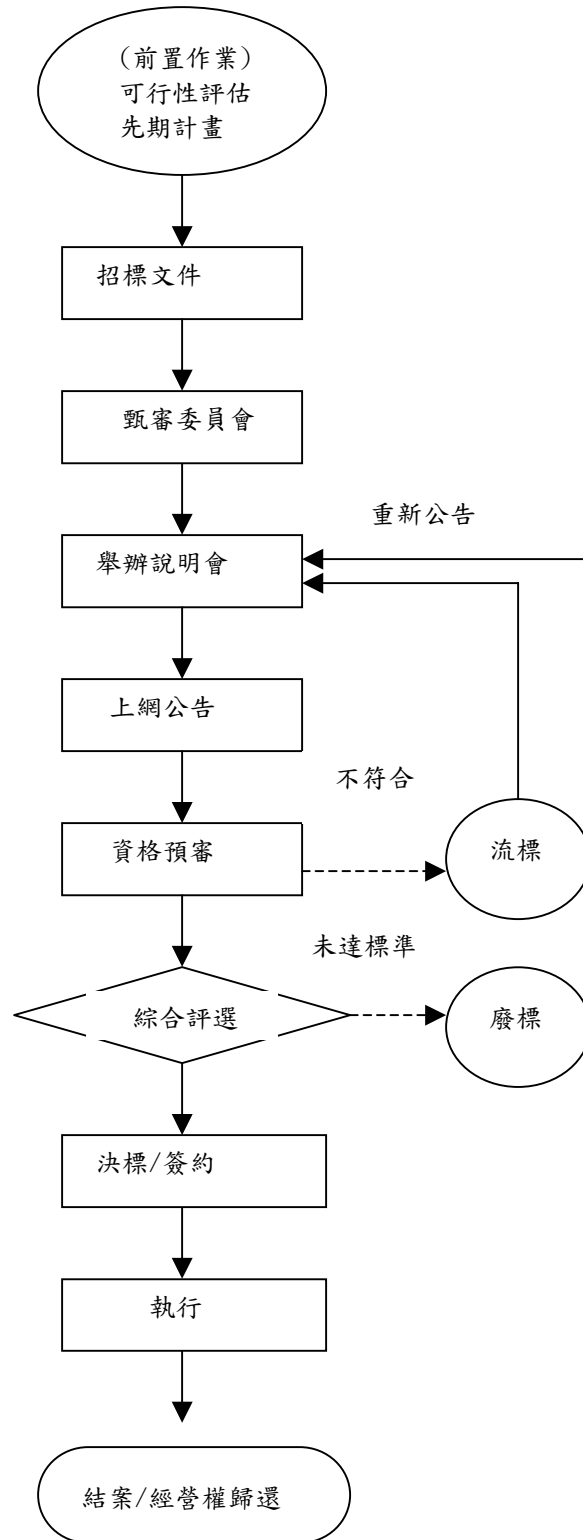
合約期滿後，得標單位必須將服務成果及個案資料提備至公部門以辦理結案工作。

有關「最低價格標」，即以議價方式辦理決標，對於符合資格之單位得參與議價，投標廠商所提價格必須低於底價，若有二家單位同時進入底價時，則以價格最低者得標。當投標廠商提出標價超過底價時，得洽該最低標廠商進行減價一次，減價結果仍超過底價時，得由所有合格之投標廠商重新比減價格，比減價格不得三次，最後仍逾底價金額時，應予廢標。

綜上所述，最有利標與最低價格標在執行流程上大致相似，相異之處在於價格標較為單純，意謂著誰開的價格最低誰就得標，可說是一種價格競賽。但由於社會福利的特質，難以發展出完善、客觀的價格訂定標準，且每一區域物價指數及生活水平又有所差異。因此在此實務經驗中，合理競標價格經常是見仁見智或來自於公、私部門雙方的協議。在合理發包價格難以確定下，若又採行議價方式辦理，落入價格至上，再加上對於服務品質的難以掌握下，將會危害接受服務者的權益。

## 二、促進民間參與公共建設法流程(以下簡稱促參法)

目前中部五縣市社會服務委託案件甚少依據促參法辦理，主要在於中部五縣市承辦人員對於此法並不熟悉，再者促參法的屬性通常涉及建築物經營權與所有權的委託，相較於一般社會福利案件性質多屬勞務性質採購，因此接觸此法機會更少。值得一提的是，民國九十二年台中縣政府社會局救助課(九十五年已更名為身心障礙福利課)開始規劃依據促參法辦理「台中縣立德水園身心障礙教養院以OT方式委託經營」，並於九十三年順利完成經營權移轉，堪稱中部五縣市之首例。爾後台中縣內相關社會福利機構委外亦都參考此例，如火如荼展開，如刻正辦理的「台中縣兒童青少年福利中心」委外及四大福利館委外案件皆參照此種模式辦理。中部其他縣市政府如南投縣、彰化縣亦開始參考此模式，思考如何使用促參法辦理機構委外。綜上所述，參照促參法流程及台中縣政府社會局辦理經驗，整理作業流程如下：前置作業期(可行性評估、先期規劃)、擬定招標文件、籌組甄選委員會、公告招商期(招商說明會、公告)、申請人提出申請(提供服務建議書)、甄審評選(資格預審、綜合評選)、簽約、營運、經營權歸還等。



資料來源：研究者自行整理

圖2-2-2 促進民間參與公共建設法競標流程圖

### (一)前置作業

此項作業內容可說是促參法一項重要指標，政府採購法並無此項規定與作業程序。在前置作業階段規定公部門必需在公告招商前進行可行性評估，評估是否適合將此公共建設委託民間經營管理，促參法規定在可行性評估報告必需包含幾個分析層次，如：市場評估、法律評估、財務評估、公共建設目的評估及環境影響評估等一一進行分析。另一方面除完成可行性評估報告書外，在此前置作業階段亦必需撰寫所謂的先期規畫書，而先期規畫書則係依據可行性評估報告之分析結果加以擬定，其內容包括計畫目的、計畫內容、委託經營項目、委託對象、委託標的、委託年限及權利金或租金收取等。舉例而言，若可行性評估報告結果表示此公共建設投入成本極高要達到損益平衡需要較長一段時間，則在先期規畫書中對於委託對象本身的財務能力要求就必需設定較高標準，以免日後委託機構財務能力不佳造成服務中斷之窘境。通常在完成此前置作業階段，視案件性質不同所需要的時間也會有所差異，一般而言所需花費時間為四個月至半年。對評估為不可行者，將不進行後續競標作業。

### (二)擬定招標文件

公部門擬訂委託計畫書、投標需知及契約書草案，內容包括招標方式、依據法條、委託項目、服務內容、經費預算、投標資格、投標要件、評選項目及配分方式、契約條文…等。並經內部行政作業程序，簽奉機關首長核定，始得展開招標程序。

### (三)成立甄審委員會

在還沒進行招商公告前有一項重要程序必需先執行，即依促參法第四十四條第三項規定，需成立甄審委員會。甄審會置委員七人至十七人，由主辦機關首長就具有與申請案件相關專業知識或經驗之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於二分之一。其中外聘專家、學者，應自行政院公共工程委員會建立之建議名單中遴選後，簽報主辦機關首長或其授權人員核定。甄審委員會職責為：

- 1、訂定或審定申請案件之評審項目、甄審標準、評審時程及評定方法（俟審定後方能進行公告）。
- 2、申請案件之評審。（分為二階段資格評估、綜合評估）
- 3、協助主辦機關解釋與甄審標準、評審程序及評定結果有關之事項。

甄審會應於公告徵求民間參與前成立，並於甄審作業完成且無待處理事項後解散。

#### (四)舉辦招商說明會

當招商文件大致完成後，依規定必需舉辦招商說明會，邀請潛在民間投資廠商共同與會，藉此廣納民間意見，作為未來修訂招商文件的依據。如此可避免所設計內容不符實際情況，使文件更加完整與周延。此項作業在政府採購法中並無如此規定，由此也可看出當時在訂定促參法時其用心。

#### (五)上網公告

將招標文件予以上網公告及刊登於政府採購公報中，供申請人查詢及領標作業。

#### (六)資格預審

資格預審乃針對投標單位的資格是否符合委託對象資料進行審核，例如：公告委託對象限定為財團法人，其所需具備文件為法人登記證書，以證明其資格是否屬實。通過資格預審者方能進行下一階段「綜合評選」。

#### (七)綜合評選

由甄審委員對投標單位提送之服務計畫書及口頭簡報進行評比，擇選出最優申請人。

#### (八)簽約

即與最優申請單位簽訂服務契約書，確認雙方權利義務，並完成法定程序。

#### (九)機構經營與考核

由於依據促參法案件多為機構經營權的移轉，因此在公私部門簽訂契約後，民間部門即取得機構經營權。同時公部門亦會辦理經營成果考核，以確保服務品質及經營績效。

#### (十)結案/經營權歸還

契約期限屆滿後，民間單位需將機構經營權歸還政府(BOO經營模式除外)。

針對競標法規流程進行分析的文獻資料不多，研究者所搜集文獻中，僅有郭登聰(1999)對於促進民間參與公共建設法及社會福利民營化實施要點提出法律層面的探討。除此之

外，內政部社會司於九十年七月二十五日舉辦「社會福利業務vs. 政府採購法及促進民間參與公共建設法研討會」，主要目的在說明二法的適用範圍及辦理原則，以加強相關人員專業知能，提升社會福利施政績效品質。在文獻資料缺乏情況下，難以對於現行競標流程提出具體建議事項，因此研究者僅將法律條文及過去實務工作經驗作程序上的說明。

基於研究者過去實務工作經驗，認為在競標過程中無論是採取「政府採購法」或「促進民間參與公共建設法」其流程大致相似，但相似之中仍存在著些許差異性，除了公部門內部的行政作業程序上的不同外，其法規理念精神亦有某種程度上的差異，如此將會間接影響公部門與非營利組織間在競標過程中產生微妙變化。所謂法規理念精神的差異，也是研究者在實務執行過程中最深的感觸，在於促參法強調公部門事前的評估及規劃機制，評估工作對於公部門辦理競標案件時是重要關鍵性的步驟，完善的評估機制將有助於公部門更加瞭解競標案件屬性及其特色，而並能依據此評估結果擬定妥善的招標條件。在充份且客觀的評估資料之下，亦有助於非營利組織考量是否參與投標的重要依據。

### 第三節 強制性競標下非營利組織與公部門間的關係型態

國內學者施教裕(1997)於民國85年10月期間針對台灣省市志願服務協會發行『社會福利資源手冊』中所列國內民間社會福利機構、慈善團體和基金會等513個單位，進行民營化推動現況之問卷調查，有效回收問卷為213個單位。在其研究結果除瞭解民間福利機構團體配合民營化推動現況及問題外，更深入探討民間社會福利機構團體對民營化推動之因應情形，主要發展出五種模式，分別為發展型、調適型、配合型、順應型和迴避型等。這五種型態與公部門互動關係各有特色，簡述如下：

#### (一)發展型

非營利組織基於本身組織特質、重要關鍵人物的支持、過去與公部門有正面的合作經驗與默契，在不致影響組織自主性的考量下，希望能藉由競標業務之執行擴展本身的相關業務，擴大服務對象的案主群體。此一類型不僅盡力符合原本組織制度的期許與要求，以穩固組織合法性地位，同時伺機充分運用政府補助資源以擴展設施和業務範圍，增加原服

務內涵，藉此提昇其專業形象和優勢地位。

## (二)調適型

調適型組織基本上仍配合政府競標業務項目加以執行，必要時亦會主動改變或調整組織本身的定位及未來發展走向，以因應委辦業務需要。此等機構受限於本身組織條件及專業服務水準尚未發展到一定程度，或礙於其他原因，而未能積極擴展服務內容或服務對象，僅增加服務數量或項目及服務區域範圍。與上述發展型相似，都盡力配合制度環境的期許與要求，不同的是在積極程度上有所差別，此類型組織未能積極投入參與且未充分運用政府補助資源，並不具強烈的企圖心去建立在社會福利事業中的領導地位，而僅將此一外在環境的要求視為現在的工作目標與未來發展重點。

## (三)配合型

此一類型民間社會福利機構團體對於公部門競標業務原則上並未採取主動申請和積極爭取的立場和做法，僅對競標業務所要求的服務內涵若與機構宗旨和服務項目相差太遠者，則會量力而為。私部門既不迫切使用政府補助，同時仍繼續維持本身角色任務與經營自主性，因此對於組織內部並無太大的限制與改變，其與公部門之間處於合作或共事默契。

## (四)順應型

組織即使未必能夠獲得充分信任與更多的委辦項目，但此類型仍不放棄任何可以參與和爭取競標的機會，藉此企圖開拓資源以擴展組織規模或服務項目。但由於組織本身條件和發展程度以及過去未能與公部門建立良好互動關係，以致目前承接政府委外案件數量相當少。此類型組織雖然習於因應外在制度環境的期許與要求，但在公部門推動社會服務方案競標情況下，亦不得不在原有組織發展及服務重點上略作調整，藉以嘗試使組織能自保生存，與社會謀求調和發展。

## (五)迴避型

顧名思義此一類型對公部門競標方案仍採取觀望或規避的立場與做法。此類型組織主要基過去與政府合作經驗的不悅，或目前本身財務資源可自足，或組織本身條件限制，故對競標方案並不感興趣。只希望能安於現狀，對於外在環境的變遷不願回應或面對。一般

而言，很少組織會不因應社會需要、制度期許、資源依賴而去做適當調整，而此類型組織仍是目前國內社會福利資源供給面不足的情況下，使其本身在財源自足不必依賴公部門補助，可以達到自保和封閉。

另外，鄭讚源(1997)對於公部門與非營利機構之關係，認為兩者存在著既競爭又合作、既依賴又自主。以『優勢典範(Dominant paradigm)』觀點出發，認為公部門與非營利組織關係呈現“零合關係(Zero-sum relationship)”意謂著當一方獲利時，另一方則失利。在競爭關係下，非營利組織與公部門卻存在著二個層面的依賴，一是資源的依賴，其中又以財務依賴為主，多數非營利組織仰賴政府補助經費，甚至有些單位政府補助經費已超過總收入的半數以上，二是規定與管制的依賴，依賴政府法令上的規定。而這樣的論點，與劉淑瓊(1997)以“依賴與對抗”來形容競標下政府與民間受託單位兩者間的關係相似。兩位學者皆引用西方學術界各方論述後，具體描述兩者間確實存在著如此相互矛盾、相互糾結的複雜關係。即使這樣的複雜關係型態，但在實際競標過程中如何使委託方案順利推展，成功完成委外業務，更多學者認為夥伴關係的形成是非常重要的關鍵。

隨著「強制性競標」與「中央權力下放」兩個新力量來影響公、私部門間的關係。過去公、私部門間的關係建立於雙方所訂契約關係上，但成功的契約關係卻往往奠基於長久以來的夥伴關係(partnership)，而非服務績效。若公部門沒有足夠經驗處理合作契約協商與監督時，這樣的關係就會產生負面效應。因此，公部門逐漸重視與私部門形成夥伴關係，更評定出那些是績優團隊，並將其視為政府任務執行的“核心機構”。如此多一份夥伴關係存在，而非僅是傳統的“最低價格標契約服務提供者”(Austin, M. J., 2003)。由於公、私部門二者間的互動關係相當頻繁，逐漸演變為錯綜複雜關係型態，對於夥伴關係的定義更是受到學術界多方討論。

公、私部門夥伴關係不斷地出現在相關領域，而對於夥伴關係的定義各方學者互有差異，至今仍難取得適當的共識。喬治華盛頓大學Brinkerhoff教授將夥伴關係界定為，乃是一種基於相關認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係，其立足於對每位夥伴相對優勢的尊重，以達成共享目標。夥伴關係有著共同合作與個體自主性之間取得平衡，彼此尊重、公平參與(陳欽春，2004轉引自Brinkerhoff, 2002)。



為了能更進一步說明夥伴關係的內涵，Brinkerhoff提供一個分析架構，由「相互性」與「組織認同」兩個面向將夥伴關係分成四種象限模式。

		相互性	
		高	低
組織 認 同	高	夥伴關係 partnership	簽約 contracting
	低	吸納合併 co-option gradual absorption	擴張 extension

資料來源：陳欽春，2004轉引自Brinkerhoff，2002

圖2-3-1 夥伴關係模式

- (一)夥伴關係：組織間認同相當強烈並藉由彼此相互性的共同合作，以達成共同目標。
- (二)簽約：彼此組織認同高但相互依存需求較低，而透過契約的簽訂，將可促使合作關係的建立。
- (三)吸納合併：由於組織認同度較低，且相互依賴的需求較高，因此在合作過程中容易失去原有組織核心價值。
- (四)擴張：當一個組織缺乏清楚、獨立的組織認同，若仍有「相互性」需求時，則可能朝向象限三進行吸納合併，否則將會被另一個組織給併吞。

瞭解公部門與非營利組織的關係組成是非常多元化發展，而兩者間的互動關係，至今仍是組織外部環境的重要一環，此互動關係將會影響到組織本身資源的多寡。在這樣的論點下，公部門與非營利組織間在政治、資源和行政上有著相互依賴的關係。因此，從「資源依賴理論」分析觀點，更進一步作為兩者關係的論述基礎。資源依賴理論的前提為組織不能產生自身所需要的所有資源，必須在所處環境中去獲取，而這種取得資源的形式乃透過交易、交換或權力的控制關係(王仕圖，2004)。但資源的交換並非存在公平一致，組織

可能會因本身條件差異而有所不同，擁有較豐富資源的組織，往往容易成為其他組織爭取合作的對象，且容易獲得較佳的談判位置，進而擴大組織本身的權力網絡。

學者Rhodes(1988)從資源依賴理論研究英國中央與地方政府關係，後來修正其理論擴展至其他私部門及志願性團體，其依據成員整合的程度、類型及資源分配情形將夥伴關係的類型大概分為政策社群、議題網絡、專業網絡、府際網絡、地域的網絡、製造者網絡等(林玉華，2004轉引自Rhodes1988)：

- (一)政策社群(policy communities)：指中央與地方政府執行的政策領域中，垂直的互賴關係，具有高度穩定與限制性成員的網絡，這種網絡具有高度整合性。
- (二)議題網絡(issue networks)：水平的網絡，網絡的整合度很低，意見無法整合。
- (三)專業網絡(professionalized networks)：是由專業團體所支配的網絡，具高度穩定性與限制性的成員，形成垂直互賴關係。
- (四)府際網絡(intergovernmental networks)：地方政府利益網絡，由於成員有限，使得無論垂直或水平的意見溝通非常有限。
- (五)地域的網絡(territorial networks)：因地域之便所形成之政策社群。
- (六)製造者的網絡(producer networks)：網絡成員流動性，垂直互賴關係有限。

除了從資源依賴理論的角度來理解公部門與非營利組織間的夥伴關係，另一方面，也可從交易成本理論的途徑來分析夥伴關係。「交易成本理論」認為真實的交易活動必然存在為達到交易結果而須付出的成本，這些成本包括尋找適當的交易對象、資訊成本、議價成本以及監督履約成本等。換言之，公部門若與其他組織進行合作時，也必須要考量到交易成本的問題。簡單而言，公、私部門間建立夥伴關係的效益，若不能大於交易成本時，則具體而密切的合作關係將難以形成。其中影響公、私部門間建立夥伴關係型態的變數有三(江岷欽、孫本初、劉坤億，2004)：

- (一)聯合生產經濟，也就是所謂的規模經濟(economies of scale)：當生產單位經由生產規模的增加，減少生產成本進而達到經濟效益。若彼此間合作關係可以促成規模經濟時，組織間的合作意願將提高；反之，意願低落。

(二)機會主義的預期成本：若預期投機行為所產生的成本較高，則比較願意與其他行動者建立穩定的合作關係。

(三)治理成本：建立合作關係時，組織能夠保有控制權多寡的考量。若公部門治理成本高，則表示在夥伴關係中，非營利組織剩餘的控制權較少；反之，治理成本較低時，擁有較高的自主性。

公、私部門在強制性競標過程中，如何建立良好夥伴關係，交易成本理論無非是提供了重要原則。公部門在設計競標方案應考量規模經濟問題，尤其社會服務原本所需投入的各項成本即高，若委託的範圍、委託案量能達到某種程度規模經濟效益時，則更能提高非營利組織繼續投入意願。另外，組織在強制性競標過程所能擁有的自主亦是關鍵，若公部門花費大量治理成本，民間組織失去原有自主性及彈性時，如此則悖離原本民營化初意，更使得夥伴關係難以形成。但並非意謂公部門無須治理或監督競標方案的執行，而是如何在治理成本與非營利組織自主性間達到平衡，乃是重要思考議題。

綜上所述，雖然公、私部門互動關係的討論至今仍未有一致性定義，但可以確定的是兩者之間的關係，勢必走向相互扶持夥伴關係。為觀察其具體互動形式，本研究參考邱瑜瑾(1998)針對臺中市74個社會福利非營利組織所作網絡結構研究中，其將公、私部門的互動形式歸納為，轉介個案、服務諮詢、政府執行業務督導、接受政府方案委託、接受政府經費補助、無接受政府方案委託但有合作關係及其他等7種互動形式，作為之後研究問卷設計參考依據。

## 第四節 非營利組織對競標程序的看法

### 壹、強制性競標對非營利組織的影響

強制性競標下非營利組織參與公部門競標方案的機會大幅提高，對於某些非營利組織而言，競標方案甚至成為組織依存的重要因素，整個競標過程更是牽動著組織結構、技術層面、財務管理、服務對象…等各個層面(林萬億&王于綾，1997)。在這樣一個依賴度愈來愈高的情況下，卻也為非營利組織帶來負面影響。有學者指出1980年代大量的實行民營化，使得非營利組織成為一個「影子國家」(shadow state)，意謂著非營利組織接受公部門補助，雖然在公部門體系外運作，但卻仍然受到政府的控制(Austin, M. J.，2003轉引自Wolch，1990)。

強制性競標對非營利組織的影響是優點勝於缺點？或是負面影響居多？至今尚無定論。國內學者邱瑜瑾(2005)針對競標可能帶來的負面效應，提出五個面向，包括一為服務品質與財務危機的兩難，二為朝向功能主義，三為去「使命化」之風險，四為忽視弱勢者需求之風險，五為缺乏評鑑、監督與民主控制之風險等。其以量化問卷蒐集台北市204家非營利組織對上述五個面向的看法進行研究。該研究發現，非營利組織認為除了財務危機與弱勢者需求比較無法獲得滿足外，其餘對組織資源、專業、自主性與政府關係等，並沒有很負面的看法。雖讓我們瞭解社會福利民營化對於非營利組織可說是利多於弊，但此議題仍值得日後再進行深入研究比較。

### 貳、非營利組織對競標社會服務方案的看法

有關影響非營利組織競標過程因素，在過去研究中對此議題尚未發展出具體明顯的概念化指標，研究方法大多以質性深度訪談方式進行公部門或私部門的資料收集。文獻研究報告中，首先陳小紅(1999)進行「台北市社會福利、社教機構民營化個案之檢視與評估」專題報告，針對台北市政府社會局委託之公設民營單位進行訪談，訪談對象為其中八家公設民營機構之民間團體業務負責人，其意見整理如下：

- (一)政府與民間角色定位不清(受訪民間團體共同的抱怨)。
- (二)對專業人力認定標準之質疑。

- (三)受託民間團體若有盈餘，不得流為母機構所用，若干規模不大尚處起步階段的民間團體母機構在必須另覓辦公地點要求下，行政開支必然增加。
- (四)另以服務量作為評量公設民營機構績效之適切性亦受到質疑。
- (五)社會局會計年度內計畫、經費內涵或承辦人員的異動導致民間機構需隨時彈性配合、調整服務項目、費用與彼此間的承諾所引發的困擾。
- (六)每年一次的評鑑方式，令某些受訪單位負責人認為過於主觀，難以反映機構服務歷程。

爾後國內陸續以此研究方法深入瞭解非營利組織在競標過程的相關研究，為累積過去研究成果，研究者試圖將「台北市政社會福利、社教機構「民營化」個案之檢視與評估」（陳小紅，1997）、「民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略」（施教裕，1997）、「社會福利公設民營執行過程之分析-以花蓮縣政府社會局機構委託為例」（江佳霖，2001）、「福利服務公設民營之研究-以嘉義市政府委託CCF嘉義家庭扶助中心為例」（沈明彥，2003）、「老人福利機構公設民營可行性評估」（黃源協，2003）、「我國社會福利民營化政策之評估研究-以大台北地區契約委託社會福利機構為例」（趙碧華，2003）、「社會福利機構承接政府公設民營業務的考量」（施承斌，2004）等數篇質性研究報告進行整理分類，以作為重要參考資料，整理資料如下：

#### (一)初期考量是否承接的因素

1. 受委託單位評估承接公設民營機構的有利誘因不同(江佳霖，2001)。
2. 「各取所需」的合作觀點，如服務拓展、信仰的使命感、服務使命感(黃源協，2003)。

#### (二)對於公部門擬定招標文件(委託計畫書、投標須知、契約書草案)的看法

1. 認為非營利組織未能參與事前作業規劃及準備導致事後執行不便或限制(施教裕，1997)。

#### (三)評選作業的看法

1. 福利供給不足令人質疑評選作業的不公和資源分配機制不當(施教裕，1997)。
2. 政府採購法對受委託單位造成極大的困擾(江佳霖，2001)。

#### (四)對契約內容的看法

1. 受委託單位與社會局在不合理的基礎下簽訂契約(江佳霖，2001)。
2. 優先續約權的爭議(黃源協，2003)。
3. 是否保留公費床的爭議(黃源協，2003)。
4. 盈餘的保留與分配問題(黃源協，2003)。

(五)對業務評鑑的看法

1. 受委託單位非常能夠落實自我評鑑工作(江佳霖，2001)。
2. 被服務者意見和看法納入評鑑考量的重要性(江佳霖，2001)。
3. 評估公設民營成效不易(沈明彥，2003)。

(六)對契約結案的看法

1. 續約的難題(江佳霖，2001)。
2. 業務交接問題(黃源協，2003)。
3. 面對未來的不確定性(沈明彥，2003)。

(七)對於執行階段的看法：

A. 對契約執行的看法-

1. 委託業務之援用法令及契約規範限制和束縛過多，有礙非營利組織經營自由權和組織自主權之運作（施教裕，1997）。

B. 對經費執行的看法-

1. 受委託單位對社會局在經費補助認知上有差異(江佳霖，2001)。
2. 受委託單位的財務來源有限且營運很難達到平衡(江佳霖，2001)。
3. 經費核銷作業上的困擾(江佳霖，2001)。
4. 營運成本增加(人事費用負擔、硬體設備)（沈明彥，2003）。
5. 承接後期中央政府改變，政府補助款減少(沈明彥，2003)。
6. 政府核銷程序繁瑣(沈明彥，2003)。
7. 募款能力改變(黃源協，2003)。

C. 對服務項目執行的看法-

1. 受委託單位未能參與硬體建築物的討論規劃，導致執行之不便或限制(江佳霖，2001)。

2. 舊有院民的問題(黃源協，2003)。
3. 機構設計不足造成安全顧慮(沈明彥，2003)。

#### D. 與公部門互動關係-

1. 縣政府與其他局處相互支援不足(江佳霖，2001)。
2. 在合作過程中受託單位對承辦人員評價看法兩極(江佳霖，2001)。
3. 受委託單位與社會局的合作互動關係評價分歧(江佳霖，2001)。
4. 不認同社會局辦理公設民營的理念(江佳霖，2001)。
5. 非營利組織與政府部門組織運作的效率差異極大(江佳霖，2001)。

#### E. 對組織內部的影響-

1. 政府角色與機構自主性的兩難，如財產與人員管理、人事干預、經費運用干預、設備使用干預(黃源協，2003)。
2. 對組織分工的調整(沈明彥，2003)。
3. 工作壓力大(沈明彥，2003)
4. 人力負荷增加，影響服務品質(沈明彥，2003)。
5. 行政及事務工作繁多(沈明彥，2003)。

#### F. 對組織外部的影響-

1. 面臨社會不正義的質疑(黃源協，2003)。
2. 對組織形象與角色的模糊化(沈明彥，2003)。
3. 非營利組織去名化受到政府質疑(沈明彥，2003)。

### (八)研究建議：

#### A. 競標前置作業研究建議

1. 公設民營前置初期政府應做好需求評估工作，提供成本資訊，以讓招標單位能有心理準備，讓真正適合者投入經營(黃源協，2003；沈明彥，2003)。

#### B. 政策性建議

1. 應考量民營化案件類型間的差異性，發展不同的法令規範、執行方式及評估機制。例如社福和工程應分別發展不同作業模式(陳小紅，1997)。
2. 公設公營與公設民營間的第三條路-業務整併或策略聯盟(黃源協，2003)。
3. 公設民營社會福利業務涉及公部門不同部門，如教育局、衛生局、警察局、國宅處

等，應加強各部門間橫向聯繫(陳小紅，1997)。

4. 以落實扶植民間團體為目標(陳小紅，1997)。
5. 設立監督制度、提供設施設備補助、應對地區供給量評估(黃源協，2003)。
6. 民間單位希望先輔導再行評估，且對於管理機制應該要透明化、目標清楚(黃源協，2003)。
7. 公部門應與民間單位保持夥伴關係(沈明彥，2003)。

#### C. 對委託契約內容建議

1. 合約內容應力求明確，並邀請民間團體共同研擬，且合約期限可考慮以二年為一期，並得至少續約一次(陳小紅，1997；沈明彥，2003)。
2. 建立合適的實施要點與平等的契約關係(江佳霖，2001；沈明彥，2003)。
3. 建立解除或終止契約的處理模式(江佳霖，2001)。

#### D. 競標制度層面建議

1. 評鑑指標應以客觀「量化」呈現(陳小紅，1997)。
2. 文書資料資訊化(陳小紅，1997)。
3. 杜絕政治力量的影響(黃源協，2003)。
4. 建立公設民營標準作業制度(江佳霖，2001；沈明彥，2003)。
5. 確認行政核銷作業的流程及項目(江佳霖，2001)。
6. 民間單位仍希望政府提供經費補助或調整合理的收費標準，並加快經費撥付速度(黃源協，2003)。
7. 加強工作人員專業的監督和協調能力(江佳霖，2001)。

#### E. 對非營利組織建議

1. 加強熟悉相關制度的改變，如政府採購法、政府會計制度(陳小紅，1997；江佳霖，2001)。

### 參、非營利組織對公共服務品質的看法

對於非營利組織執行公部門競標案件相關因素的探討，除了透過相關質性研究外，本研究將更深入探討此過程中，非營利組織對於公部門辦理競標過程服務品質的看法。有關服務品質，無論是企業、政府機構及社會服務機構對於服務品質的重視已行之有年，清楚界定何謂服務品質的指標。但值得注意的是，就公部門而言，非營利組織對於公部門所提



供的社會服務滿意度的下降，並非在於社會服務的本身而是對於服務工作的不滿意(Martin, 1997施怡廷&梁慧雯譯)。因此，在競標過程中，此過程本身或許是影響服務品質的因素之一，但更重要的是在此過程公部門的服務將會是影響服務品質好壞的另一主因。

有關品質的界定有許多面向及層級，但重要的是由服務對象來決定品質(Martin, 1997)。以非營利組織而言，其對於公部門辦理競標過程服務品質的指標，大略可分為以下五項(Martin, 1997施怡廷&梁慧雯譯、Fitzsimmons, J. A. & Fitzsimmons, M. J. , 2005黃崇興譯)：

#### (一)可靠性(reliability)

可信賴且準確執行承諾的服務能力。服務接受者期待可靠的服務績效，服務每次都以準時、相同的方式且沒有錯誤的提供服務。就公共服務為例，公部門能提供服務接受者正確的訊息，並在規定的時間內完成。再以公部門辦理競標過程為例，公部門能提供非營利組織招標時正確的訊息，如招標資格、招標期限..等。

#### (二)反應性(responsiveness)

願意協助服務接受者並提供立即服務的程度。在服務的過程中，適時的反應是很重要的，因為等待會造成負面品質看法的產生。例如，在競標過程中，若非營利組織對於招標文件內容有疑義時，公部門能否適時提供協助與說明。

#### (三)確實性(assurance)

服務人員的知識和禮貌，以及他們傳達信任和信心的能力。也就是說在確實性的面向上，服務人員具備著該職務所應有的知識及能力，能夠勝任此項工作，並且能與服務接受者有效的溝通及發自內心關心他們最佳利益的態度。

#### (四)同理心(empathy)

對服務接受者提供關懷和個人化的關切。同理心的要素包括，服務人員具有親和力、敏感度，以及努力瞭解顧客需求。把服務接受者所遇到的問題當成是自己的問題，協助找出解決問題的方法。

#### (五)有形性(tangibles)

設施設備、人員和公共器材等實體外觀。實體環境的狀況包括清潔度、整齊度等有形的證據。考量本研究係為瞭解委託過程對於有形實體的品質，相較而言，較不具有指標性。因此，將有形性定義延伸為資料的具體性、明確性。

藉由上述可靠性、反應性、確實性、同理心及有形性等五項指標作為測量非營利組織對於參與競標過程的整體滿意程度評量。



### 第三章 研究方法

#### 第一節 研究架構與問題

##### 壹、研究架構

誠如第二章文獻資料整理，瞭解目前國內研究社會福利民營化相關議題大多以質性訪談方式進行研究方法。研究者認為立基於目前質性研究所獲得之研究結果，嘗試發展量化研究設計分析，再以訪談資料為輔，進而勾勒出組織對競標程序看法的全貌。再者，競標程序是由公部門所定，訪問公部門相關人員對競標程序評量結果的看法，俾利未來提出具體建議。因此，本研究兼採質、量，將研究架構區分為兩部份，說明如下：

第一部分，根據第二章的討論，我們進一步發現，影響競標程序評量的原因，大抵區分為組織內、外部因素以及方案內容，並依此形成研究架構，如下圖3-1：

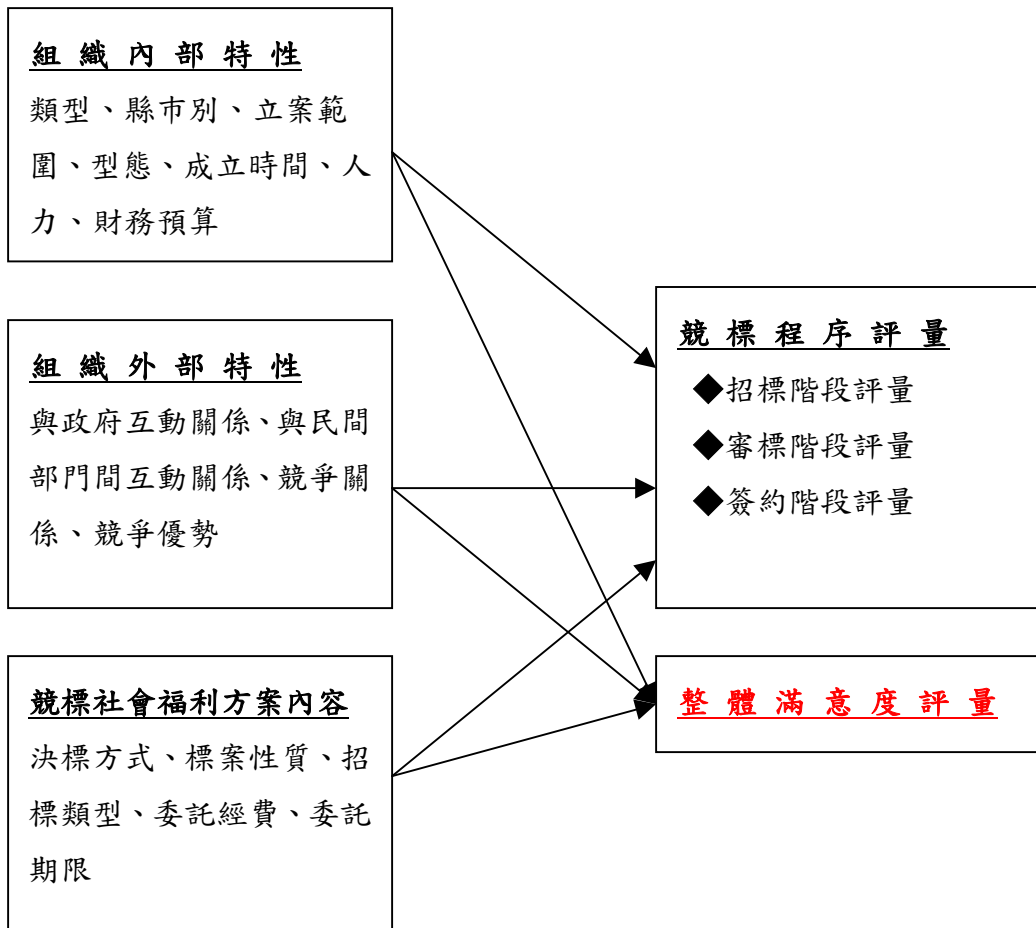


圖3-1-1 非營利組織參與強制性競標過程研究架構圖

第二部分為使本研究有著更深入的探討，提供未來更具體研究建議，本研究在完成上述問卷資料統計分析後，再依此結果擬定訪談大綱，訪談非營利組織及公部門相關人員，瞭解其雙方對本研究量化結果的看法。研究流程如圖3-1-2所示：

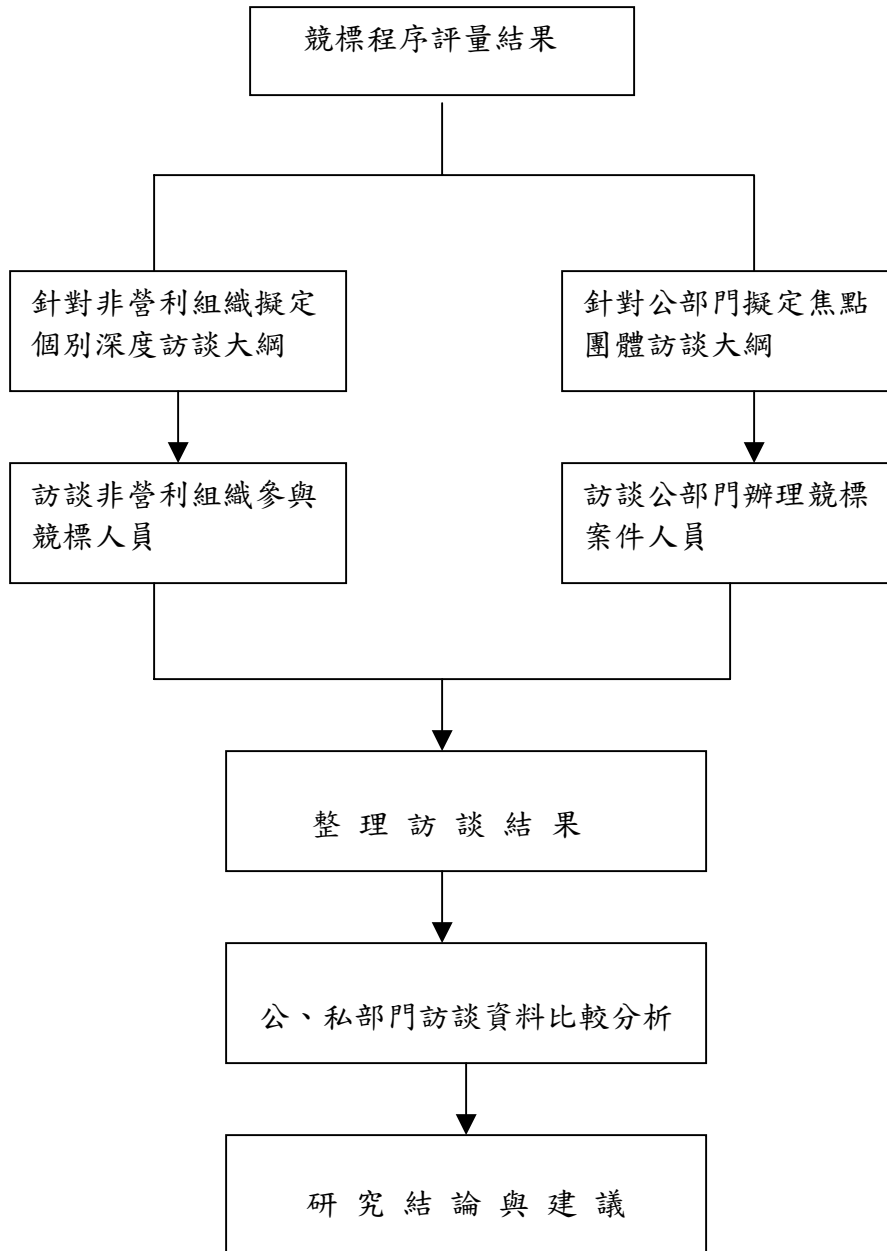


圖3-1-2 訪談資料研究流程圖

## 貳、研究問題

本研究第一部分，乃是非營利組織對政府社會服務方案競標過程評量，它的內容主要包括：組織內、外部因素、競標社福方案類型對競標過程評量與滿意程度等項。研究者從競標方案內容及組織內、外部因素著手瞭解它們對於競標程序評量及滿意度評量的看法。

另一方面，考量社會福利競標案件數不足或同一家非營利組織承接多件社福競標案件，造成問卷數無法達到量化研究規模。因此，除以問卷調查研究非營利組織對於競標過程之評量外，更進一步根據此評量結果，訪談非營利組織代表，瞭解其對此評量結果的看法，使本研究更加周詳與完善。最後，將非營利組織問卷分析結果及訪談資料整理後，再訪談公部門辦理社福競標方案相關人員，訪問其對於非營利組織評量結果的看法為何？同時，本研究將兩方所搜集資料再進行比較分析，並找出之間差異點及相似點，據此提出研究建議與發現。

根據上述研究架構，提出本研究所欲探究問題大致可以區分成幾個部份：

一、瞭解非營利組織內部及外部特性為何？競標方案內容為何？

二、瞭解非營利組織對競標程序評量為何？

三、瞭解非營利組織內部特性的不同，是否會影響競標程序評量？

四、非營利組織外部特性與競標程序評量間的關係為何？

五、非營利組織競標方案內容的不同，是否會影響競標程序評量？

六、瞭解非營利組織對於競標程序評量結果的看法為何？

七、瞭解公部門對於非營利組織競標程序評量及訪談結果的看法為何？差異性為何？

## 第二節 研究樣本設計

依據本研究架構與目的設計研究樣本，樣本主要區分為二部份，分述說明如下：

### 一、問卷研究樣本

本研究問卷調查對象為九十四年期間曾經於台中縣、台中市、彰化縣、南投縣及苗栗縣等五縣市，參與強制性競標社會福利方案之非營利組織承辦人員或主管。問卷發放以個別競標案件為單位，進行施測調查，例如若組織競標居家服務、早期療育、身心障礙者生涯轉銜中心等方案時，則寄送三份問卷，由組織承辦人員依其所參與之標案各自填答該份問卷。由表3-2-1得知，研究者於94年12月至95年2月計3個月時間進行問卷調查，共發出125份問卷，回收85份問卷，有效問卷84份，回收率為68%。無效問卷的條件為問卷一半以上未答者。

表3-2-1 各縣市問卷回收分佈情況

縣市別	發出問卷	回數問卷	有效問卷	無效問卷
苗栗縣	18	12	12	0
台中縣	37	32	32	0
台中市	30	21	21	0
南投縣	16	7	6	1
彰化縣	24	13	13	0
合計	125	85	84	1

### 二、訪談研究樣本

本研究以立意取樣方法選取訪談樣本，樣本來自於中部五縣市公、私部門相關人員。公部門代表為主管、競標案件承辦人員以及採購人員等共五名，而私部門代表則為擔任非營利組織內主管或督導者共四名。由表3-2-2及3-2-3可以得知訪談對象背景資料。

表3-2-2 非營利組織訪談對象背景摘要表

代號	服務單位	職稱	訪談日期
A	基金會	主任	95.5.5
B	基金會	園長	95.5.4
C	基金會	主任	95.5.5
D	基金會	督導	95.5.7

表 3-2-3 公部門訪談對象背景摘要表

代號	服務單位	職稱	職務內容
甲	營繕工程(發包中心)	組長	勞務暨工程採購
乙	社會局	副局長	綜理社會局業務
丙	社會局-長青暨救助課	課員	老人福利業務
丁	社會局-社會工作課	社工員	社工方案委託
戊	社會局-身心障礙福利課	社工員	老人/身障居家服務



### 第三節 研究測量工具設計

#### 壹、研究工具編訂

為了能在短時間內收集大樣本的資料，本研究設計結構化問卷，以郵寄方式送達，並由研究對象自行填寫完畢後寄回。結構化問卷內容大致可區分為事實性問題及態度性問題，且依據文獻探討及研究者之實際工作經驗觀察之現象，設計問卷題項（詳如后附錄一研究問卷）。

另一方面，針對質性訪談對象，本研究設計個別深度訪談大綱以訪問非營利組織主管及督導，而對於公部門相關人員的訪談則設計焦點團體訪談大綱做為資料搜集工具（詳如后附錄二、附錄三）。

#### 貳、量化研究變項之語義及其操作性定義

##### 一、研究變項之語義定義

本研究的自變項為競標社會福利方案類型及非營利組織內、外環境特性；依變項為非營利組織對社會服務方案競標程序的評量。變項之語義定義將依相關文獻進行界定，同時亦配合本研究需求，說明如下：

##### （一）非營利組織內部因素

1. 組織屬性：亦即機構組織特性，可以明顯區別彼此不同或作為機構歸類依據。
2. 組織資源：資源包含有形、無形，資源愈豐富愈能使機構運作愈順利。

##### （二）非營利組織外部因素

1. 組織與政府互動關係：公私部門互動過程中，兩者關係愈來愈複雜，既競爭又合作。
2. 非營利組織間關係：非營利組織的關係網是非常複雜，關係對於組織而言，有利有弊，有可能是競爭，也有可能合作。
3. 競爭情形：非營利組織的競爭來自於服務對象、財力資源、物力資源、人力資源，競爭會帶給組織壓力，但良性競爭則對組織是有幫助的。
4. 競爭優勢：非營利組織在競爭過程本身擁有的優勢，勝過於其他民間單位之處。

### (三)競標社會福利方案類型

1. 標案屬性：依競標方案本身採購設計有其各自不同型態，如依採購金額、招標方式、決標方式而有所不同。
2. 方案屬性：方案即為競爭之標的物，其組成要素包括服務對象、所需經費及期限等。
3. 競標動機：非營利組織考量競標的意願與想法。

### (四)競標程序評量

由公部門訂定競標程序，民間單位必須遵循此規則，公部門猶如遊戲設計者，非營利組織則為玩家，詢問玩家對遊戲規則的看法，是本研究重要關鍵。一般而言，競標程序分為三個主要階段，「招標階段」、「審標階段」、「簽約階段」，每個階段各有其相關規定，且每個標案設計亦會有所差異。評量的內容包括「非常合理」、「合理」、「無意見」、「不合理」、「非常不合理」等。

### (五)整體滿意程度評量

有關非營利組織對於公部門的滿意程度，本研究依循李克特量表型式(Likert scale)設計，大致分為五個固定選項，從極為正面到極為負面皆包含在內，如非常滿意、滿意、普通、不滿意、非常不滿意等。另一方面對於公部門整體滿意度指標上，則依以下幾個層面進行瞭解：

1. 正確性：能準確執行服務，服務都可以準時或以相同的方式且無錯誤地完成。
2. 反應性：對於非營利組織的意見能充分被採納。
3. 確實性：執行人員的知識與禮貌，以及他們傳達信任和信心的能力。確實性包括了：執行委託方案的勝任度、對於非營利組織的禮貌和尊重，並且能與非營利組織有效溝通。
4. 效率性：時間是很重要的因素，對於問題處理的效率高低，通常會影響雙方間的互信。等待的時間亦會造成服務品質的下降。
5. 有形性：就實體事物而言，如設施設備和公共器材等實體。

## 二、研究變項之操作性定義

### (一)非營利組織之內部因素：(詳如附錄-問卷第一部份)

#### 1. 組織屬性

- (1)組織類型：基金會、工商團體、自由職業團體(公會)、社會團體、福利機構。
- (2)組織立案範圍：全國性、台灣省、縣市政府、台北市、高雄市。
- (3)組織型態：學術文化、醫療衛生、宗教組織、體育團體、社會服務及慈善、國際、教育、其他。
- (4)組織成立時間：填寫實際成立時間，民國00年00月。

#### 2. 組織資源

- (1)人力資源：分為主管人員、專職人員、兼職人員及志願服務者，由受訪者依組織實際情況分別填寫人數及其平均受教育程度。為便利受訪者填答，此部份資料僅以該中心為主，意即為若全國性組織之各區分中心，則以各中心的人數資料填答即可。
- (2)財務資源：組織全年度預算經費、支出經費由受測者自行填寫。另外，組織資金來源管道包括中央政府補助、政府委辦方案經費、機構自行募款、資金孳息、產品銷售、地方政府補助、個人捐助、服務收費、企業捐助及其他等，由受測者依序填寫前三項主要資金來源。

有關非營利組織內部因素量表內容，共有11題，由受訪者直接在問卷上勾選或填寫答案，此部份量表以類別尺度或順序尺度為主。其中組織屬性資料有3題、組織人員資料有5題、組織財務資源有2題。

### (二)組織外部因素：(詳如后附錄-問卷第二部份)

#### 1. 組織與政府互動關係

- (1)過去有無合作經驗，若有則承接件數有幾件。
- (2)互動形式：採用過去學者研究經驗，將組織與互動形式主要分為，個案轉介、福利服務諮詢、政府執行業務督導、接受政府方案委託、接受政府經費補助、

招標資訊互通、專業知識傳遞指導及其他等，由受訪者依個別項目不同，圈選其相關程度，以瞭解互動形式強弱度。

## 2. 與其他民間部門間互動關係

(1) 互動家數：為開放式問答。

(2) 互動形式：個案轉介、福利服務諮詢、招標資訊互通、專業知識傳遞及其他等。

## 3. 競標過程之競爭情形

(1) 競爭項目：競爭項目包括，捐款、福利方案執行、有經驗的社工人員、政府其他方案補助款、志工招募及其他等，由受訪者依個別項目之不同，圈選其相關程度，以瞭解個別競爭形式強弱度。

(2) 競標優勢：機構聲譽良好、機構專業人才充沛、過去與政府合作經驗豐富、與地方民意代表關係良好、服務效率高、專業服務品質高、與地方重要人物互動關係良好、硬體設施設備齊全、組織管理健全、缺乏競爭對手及其他等，由受訪者依個別項目之不同，圈選其相關程度，以瞭解組織個別優勢強弱度。

有關組織外部因素量表，測量題目共計有36題，其中對於組織與政府互動關係佔有9題、對其他民間組織互動關係佔有6題及競爭關係佔有20題。此部份量表主要為六點式量表方式填答，1-6分，1代表完全沒有相關、6代表為高度相關，並分別給予1分、2分、3分、4分、5分、6分。將每一位受試者測量總分加總後，得分愈高者代表其互動情況愈高，得分愈低者則反之。相同的，競爭情況及優勢分數愈高者代表其競爭關係愈高及組織優勢情況愈高。

### (三) 競標社會福利方案內容 (詳如附錄-問卷第三部份)

#### 1. 標案屬性

(1) 招標類型：依政府採購法第18條規定，採購招標方式分為公開招標、選擇性招標、限制性招標等三種型式。

(2) 決標方式：依政府採購法第52條規定，決標方式分為合格最低價格標及最有利標。

(3)標案性質：社會福利標案大致可分為購買式服務契約及公設民營二類。

## 2. 方案內容

- (1)主要服務對象：分為老人、身心障礙、婦女、兒童、青少年、原住民、遊民、家庭、低收入戶、一般社會大眾、專業人員及其他等，並勾選出主要服務對象。
- (2)主要服務內容：學術研討會、宣導活動、居家服務、個案管理中心、保護案件、安置服務、通報管理中心、教育訓練、職業訓練、送餐服務及其他。
- (3)方案經費：開放式問答，依實際方案委託經費填答。
- (4)方案契約期限：原方案契約期限外，一般組織表現良好可再申請續約，即為後續擴充期限，二者期限加總，則為此方案契約期限。
- (5)競標方案動機：可分為服務拓展、機構使命、政府人情拜託、增加經費、獲取公部門場地、提昇機構聲譽、擴展服務據點及其他等，依序填寫前三項。

### (四)競標程序評量(問卷第四部份1-34題進行測量)

程序評量共分為三個主要階段，詢問受測者對各項措施的合理性程度，如「非常合理」、「合理」、「無意見」、「不合理」、「非常不合理」。以下簡述承接方案過程的四個主要階段及其相關內容要項：

#### 1. 招標階段評量：(即問卷第四部份的1-21題進行測量)

- (1)對於該案招標方式的看法。
- (2)招標訊息公佈方式：包括政府採購公報、政府採購公告網、正式公函及個別通知等四類，由填答者依上述四類方式，分別表達其看法。
- (3)領標方式規定：領標時必須繳納一定費用，由受訪者依該標案當初所購買金額依實填答，至於領標方式分為，專人購買、郵購、電子領標等三類，由填答者依順分別表達其看法。
- (4)對於此社福方案招標計畫書內容的看法：一般而言，招標計畫書內容主要分為，服務區域劃分、服務個案量、服務單價、委託經費及委託期限等，受訪者依實際情況圈選最符合其狀況的合理性程度。以服務區域劃分為例，服務區域可能是以一社區為單位或2-3個鄉鎮市為一個服務區域，因此受測者依公部門所設定之服務區域來評量其合理性。

- (5)投標須知內容：依政府採購法規定，不同採購金額其等標期限會有所不同，以100萬元以下採購金額為例，其等標期不得少於7日，相對100萬元以上之採購案件其等標期限不得少於14日。另一方面主辦單位得依標案屬性及其服務性質考量，擬定投標廠商資格限制及決標方式。上述投標等標期限、投標資格及決標方式等必須於上網公告時一併公佈，並載明於投標須知上。因此受測者可依該標案所定之規則表達其看法。
- (6)招標內容疑義處理：政府採購法規定當參與投標廠商對於招標文件有疑義時，可申請釋疑，並訂有明確疑義聲請釋疑方式、疑義聲請釋疑期限、疑義書面答復方式。受測者依該標案所定之規定表達其看法。
- (7)由受測者針對招標階段中認為不合理措施，以開放式問法，請其填寫如何改善及對公部門未來在辦理競標案件時的相關建議事項。

## 2. 審標階段評量：(即問卷第四部份22-32題進行測量)

當招標期限截止，公部門將依所定開標時間進行標案審查，意即對於廠商所送來投標文件進行審查，審查包括二個階段，一為資格審查，另一為決標審查，二者可合併辦理亦可分段辦理。所謂資格審查，就是依投標須知所載明廠商應提供之證明文件是否符合業務單位所定。例如資格限定必須為財團法人時，則投標廠商必須提供財團法人證書為資格文件，供委員審查。以下即針對此二審查階段進行說明：

- (1)資格審查：由填寫者依該標案所定需提供之資格文件，表達其看法。
- (2)決標審查：決標方式有最低價決標及最有利標決標等二種，有時此兩種方式可同時採用，如通過最有利標審查之廠商仍必須以議價方式辦理。考量各自標案設定決標方式的不同，由受測者依實際標案限定，選擇填答對最低標及最有利標決標規定的看法。以下簡單說明上述二者之差異：
- A. 最低價格標：公部門辦理最低價格決標時，在招標文件上網公告前即先行訂定底價，再與符合資格廠商辦理比減價格程序，因此本問卷將瞭解受訪者對此決標方式的看法，底價訂定及比減價格程序的看法。

B. 最有利標：亦即以服務品質為優先考量，大多數社會福利案件皆以最有利標方式辦理。

3. 簽約階段評量：(即問卷第四部份33-34題進行測量)

- (1) 期限：簽約期限規定的看法。
- (2) 簽約程序規定的看法。

競標程序包括招標階段評量、審標階段評量及簽約階段評量，量表內容共計34題。以Likert五點式量表方式填答，由「非常不合理」、「不合理」、「無意見」、「合理」、「非常合理」，分別給予「1分」、「2分」、「3分」、「4分」、「5分」。其中招標階段評量有21題、審標階段評量有11題、簽約階段評量有2題。

(五) 整體滿意程度評量：(即問卷第五部份1-10題進行測量)

1. 正確性：競標過程能依規正確執行競標案件、提供正確訊息。
2. 反應性：對於問題能適時反應、適時給予協助。
3. 確實性：公部門承辦人員確實能夠勝任、承辦人員態度展現禮貌與尊重、注意個別差異性、將問題當成自己的問題解決。
4. 效率性：辦理競標方式迅速確實、講求時效性。
5. 有形性：提供整潔舒適環境。

整體滿意量表包括10題，以Likert五點式量表方式填答，由「非常不滿意」、「不滿意」、「普通」、「滿意」到「非常滿意」，分別給予「1分」、「2分」、「3分」、「4分」、「5分」。此部份量表內容為正確性(2題，第1-2題)、反應性(2題，第3-4題)、確實性(3題，第5-7題)、效率性(2題，第8-9題)以及有形性(1題，第10題)。

## 參、問卷信度、效度考驗及因素分析

根據本研究架構，進行問卷調查搜集資料後，整理受訪者問卷各題項所得實際分數，並經統計考驗分析將能有效解釋評量特質，使本研究建構良好效度，俾利於日後資料分析。文獻資料顯示考驗「建構效度」最常用的方法即為「因素分析」，故本研究採用分析方法去檢定測驗工具的效度，並有效的抽取共同因素，把數個難以解釋而彼此有關的變項，轉化為少數概念化意義，而彼此獨立性大的因素，作為量表的建構效度(吳明隆，2003)。原本研究問卷將競標程序評量依法規流程分為招標階段、審標階段及簽約階段，但經多次反覆進行因素分析後，將原本競標程序評量轉化分為「法規因素評量」、「價格因素評量」、「審查因素評量」以及「前置因素評量」等四組概念。另一方面，信度分析則為能夠了解問卷的可靠性進行考驗。

本研究針對「競標程序評量」進行信、效度考驗，其最後所得量表內容、刪題過程及量表信效度，如表3-3-1及3-3-2可得知，經由因素分析刪題過程，競標程序量表之Cronbach  $\alpha$  值分別為，法規因素評量( $\alpha=0.7706$ )、價格因素評量( $\alpha=0.8983$ )、審查因素評量( $\alpha=0.8085$ )以及前置因素評量( $\alpha=0.6283$ )，均達可接受程度。

接下來說明競標程序評量內容、刪題過程及量表信效度：

### 一、量表內容：

量表內容原包括競標程序三個階段個別評量，如招標階段評量、審標階段評量及簽約階段評量，共計34題，皆為五點式量表。

### 二、刪題過程：

為使量表功能發揮，將所有施測的問卷資料進行因素分析，本研究因素抽取方法採「主成份分析法」(principal components analysis)，刪除因素量表負荷量較低的題目。為使因素負荷量易於解釋，本研究使用「最大變異法」轉軸調整各因素負荷量的大小，轉軸後大部份的題項在每個共同因素中有一個差異較大的因素負荷量，且每個共同因素的特徵值會改變，每個變項共同性並不會改變。



刪題原則為刪除因素負荷量較低的題目，若因素負荷量在0.5以下者將考慮刪除。同時則必須考量因素數目，若轉軸過後一個因素的題項只有二題或一題時，本研究考慮將此因素及其題項刪除。因此每因素的題數最少在三題以上，否則將無法測出所代表的特質，而題項刪除後，整個因素結構會改變，則必須再進行一次因素分析。以本研究為例，進行多次因素分析步驟，得到可接受的因素分析結果。

「競標程序評量」為34題，刪除了1、2、3、4、5、6、7、8、9、11、12、13、28、29、30、31題。此外經轉軸後，19個題項得到四個因素，因素經重新整理歸納如表3-3-2。

表3-3-1 正式量表之信度及配合因素分析挑題結果

量表名稱(題數)	挑題結果
招標階段評量(21題)	經因素分析後，刪除1、2、3、4、5、6、7、8、9、11、12、13題。
審標階段評量(11題)	經因素分析後，刪除28、29、30、31題。
簽約階段評量(2題)	未刪題。

表3-3-2 競標程序評量因素分析後結果摘要表

量表名稱(題數)	量表 $\alpha$ 值	挑題結果
法規因素評量 (7題)	0.7706	未刪題。
價格因素評量 (5題)	0.8983	未刪題。
審查因素評量 (4題)	0.8085	未刪題。
前置因素評量 (3題)	0.6283	未刪題。

### 三、量表信效度：

競標程序原為針對三個階段的各項規定進行評量，在經過主成份分析法進行因素分析後，得出四個因素。由於此四個因素與本研究原先設定程序階段有異，故將其重新命名為「法規因素評量」、「價格因素評量」、「審查因素評量」、「前置因素評量」，從表3-3-3得知，

可解釋變異量分別是39.083%、22.555%、12.539%、7.499%，總解釋變異量為81.675%，並將因素計算分數儲存，作為其它程序分析之輸入變項。在進行因素分析之後，則再以信度分析考驗，所得Cronbach  $\alpha$  值分別為0.7706、0.8983、0.8085、0.6283。

表3-3-3 競標程序量表之因素分析及Cronbach  $\alpha$  值摘要表

因素名稱	題目	因素負荷量	解釋變異 (%)	總解釋變異量 (%)	Cronbach $\alpha$ 值
法規因素	32. 評選委員提出評選建議制度。	.862	25.256	25.256	.7706
	21. 招標內容疑義答覆方式。	.829			
	20. 招標內容疑義釋疑期限。	.829			
	14. 招標計畫書方案契約期限。	.738			
	16. 投標資格限定。	.725			
	34. 簽約程序的看法。	.695			
價格因素	19. 招標內容疑義聲請方式。	.667			
	25. 決標透過比減價格程序	.953	24.178	49.434	.8983
	23. 決標透過議價方式決標	.948			
	24. 議價決標底價金額	.919			
	17. 投標須知訂以最低價決標	.912			
審查因素	13. 招標計畫委託經費	.777			
	26. 評選委員專業背景	.922	19.247	68.681	.8085
	33. 簽約期限	.906			
	18. 投標須知訂以最有利標決標	.841			
	27. 評選委員組織人數規定(5-17人)	.785			

續表3-3-3 競標程序量表之因素分析及Cronbach  $\alpha$  值摘要表

前置因素	8. 領標方式以郵寄購買	.901	12.994	81.675	.6283
	15. 投標須知等標期限規定	.800			
	22. 資格審查應繳交證明文件	.605			

伍、修正後的研究架構

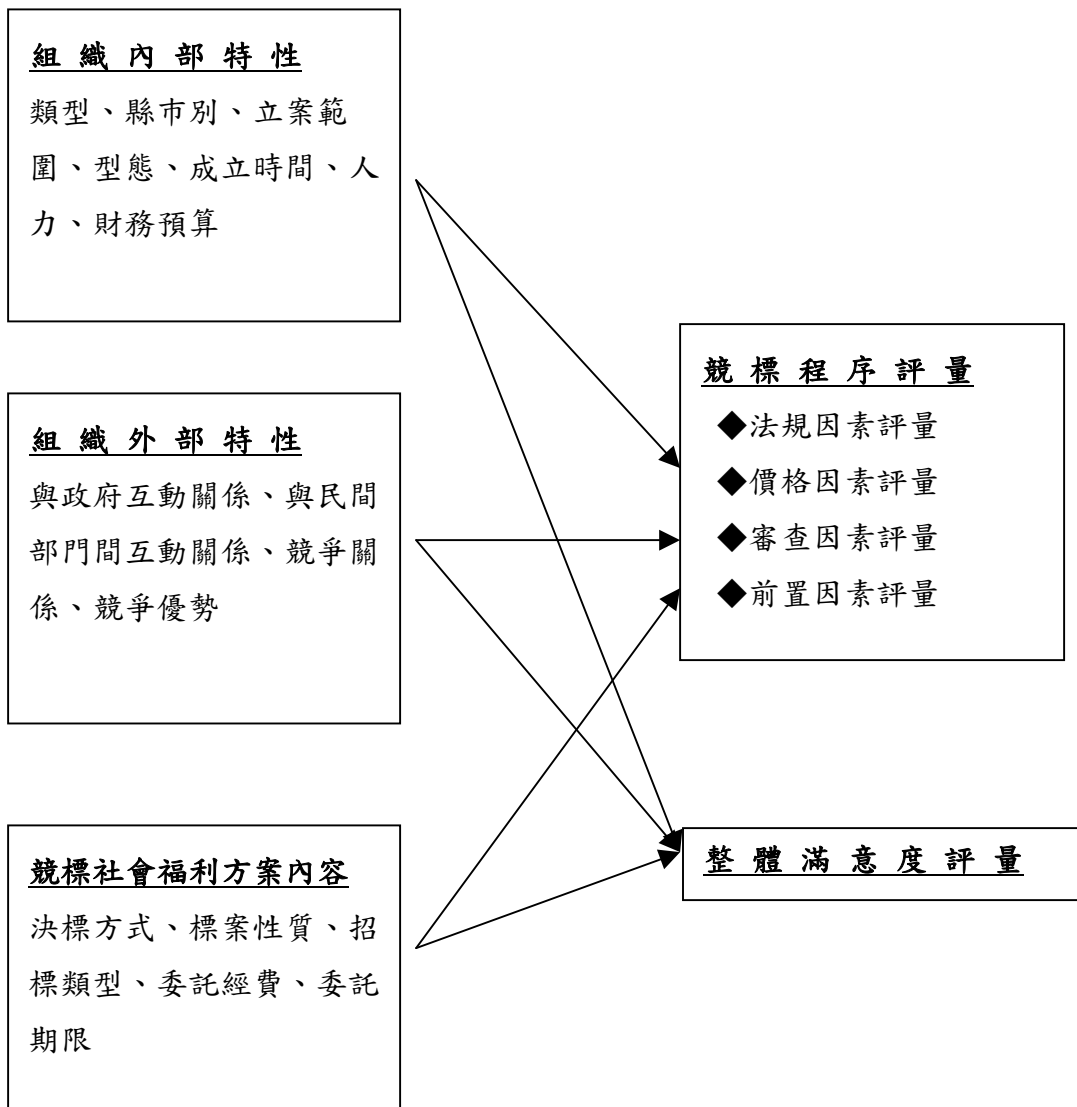


圖3-3-1 修正後研究架構圖

## 第四節 資料蒐集與分析方法

### 壹、資料蒐集方法

#### 一、問卷調查法

針對中部五縣市非營利組織競標公部門委託方案者進行全面性普查，以郵寄問卷方式來進行資料蒐集。問卷以結構封閉式選項設計為主，並以五分量表形式來測量非營利組織對競標程序評量的程度。另外，本研究問卷設計部份開放性題項，搜集受測者對競標階段的改善建議事項，以作為日後研究建議參考。為確認研究對象名冊，研究者以網路、電話詢問公部門相關承辦人員或直接詢問非營利組織等方式，建立研究對象名冊。由於本研究問卷內容涉及公部門委託方案性質、經費、內容...等，故問卷發放前先行以正式函文方式，徵得各縣市政府同意後，才進行問卷郵寄。

另一方面，問卷資料蒐集前，除了本論文口試時專家學者對於問卷的修正建議外，研究者即先針對5家非營利組織進行問卷試測，瞭解受訪者填寫過程中面臨的問題，以避免問卷出現選項不清楚、不周全、語意模糊等問題而無法作答。

#### 二、訪談法

量化研究的訪談與質性研究訪談大大不同，量化研究訪談係將事件放在受訪者的人，不斷設法要他對某些議題表達意見或看法。相反地，質性研究訪談是去發現存在受訪者心中的是什麼，去接近受訪者的觀點和取向，找到一些研究者無法直接觀察到的事件。本研究係採取量化研究的訪談，依據問卷調查資料分析所得結果，訂定訪談大綱，讓受訪者在此範圍內表達其個別看法。

由於本研究訪談對象有非營利組織主管及公部門相關人員，所運用訪談方法有二，一為個別深度訪談法，二為焦點團體訪談法。

##### (一)個別深度訪談法(depth interview)

藉由面對面語言的交換，引發對方提供一些資料或表達他對某事項的意見或想法。本研究把訪談所要涵蓋的主題，事先以綱要的方式預備，在實際訪談時，依當時的情境決定

問題的次序及詳細的字句。

## (二)焦點團體訪談法(focus group interview)

焦點團體訪談法是一種團體訪談，團體的特色以六至八人為主要、成員背景同質性較高、歷時約1-2小時之間。焦點團體運作方式為受訪者針對訪談者所提問題作反應，團體不必要達到任何一致性的意見。透過短時間內針對研究議題，觀察大量語言互動，使研究者取得資料與洞視。

## 貳、資料分析方法

本研究資料回收後，將運用SPSS統計軟體進行資料處理與分析，並依據研究目的與變項，選擇適當分析方法以回答本研究所欲研究之問題。

### 一、次數分配及百分比(frequency distribution)

首先瞭解樣本整體分佈情形，將以次數分配及百分比型式來統計「組織內部特性」、「組織外部特性」、「競標方案內容」、「競標程序評量」、「整體滿意程度」等整體的分佈情形。另為能更加深度呈現資料分佈情形，本研究將再進行平均數、最大值、最大值等方法檢視測量變項集中趨勢及離散趨勢，藉以回答「研究問題一、二」。

### 二、t考驗(t-test)及單因子變異數分析(one-way ANOVA)

針對非營利組織「內部特性」及「方案內容」對競標程序評量及整體滿意程度進行分析。由於競標程序評量及整體滿意度是屬於五分尺度的量表(非常合理、合理、無意見、不合理、非常不合理)，可給予5、4、3、2、1分，經分數加總後，可視為連續性資料，因此屬於連續變項。若自變項為兩類的類別變項時，則以t-test來檢驗；若自變項為三類或三類以上的類別變項時，則使用單因子變異數情形檢驗，以回答「研究問題三、五」。

### 三、皮爾遜積差相關(pearson product-moment correlation)

其目的在於瞭解兩個連續變項間的相關，本研究將使用此方法來瞭解非營利組織「外部因素」與競爭程序評量的相關程度，以回答「研究問題四」。

#### 四、分析比較法(analytic comparison)

特訪談資料轉換為逐字稿後，對於受訪者一些具有規律性的質料進行分析比較，找出不受限於特定情境的法則，但此法則並不是放諸四海而皆準，僅適用於某個社會脈絡中而已，藉由尋找個案之間的相同與相異之處。相同法的原則為找出個案間共同結果與共同原因，以突顯關鍵性因素；相異性則在於以負向個案來增強正面個案所提供的資訊，以回答「研究問題六、七」。

綜上所述，依據本研究目的與問題摘要出研究策略表如表3-4-1所示：

表3-4-1 研究策略摘要表

研究目的	研究問題	研究對象	資料搜集方法
一、瞭解中部地區參與競標之非營利組織特性及競標方案內容。	1. 瞭解非營利組織內部及外部特性為何？ 2. 競標方案內容為何？	非營利組織參與競標承辦人員	問卷調查
二、瞭解非營利組織對競標過程各項規定及程序的評量。	3. 瞭解非營利組織對競標程序評量為何？	同上	問卷調查
三、探討非營利組織本身特質與競標方案內容對競標過程評量之間的相關性。	4. 瞭解非營利組織內部特性的不同，是否會影響競標程序評量？	同上	問卷調查
	5. 非營利組織外部特性與競標程序評量間的關係為何？	同上	問卷調查
	6. 非營利組織承接方案內容的不同，是否會影響競標程序評量？	同上	問卷調查
四、瞭解公、私部門對競標程序評量結果的看法。	7. 瞭解民間單位對於競標程序評量結果的看法為何？	非營利組織主管或督導	個別深度訪談
	8. 瞭解公部門對於非營利組織競標程序評量及訪談結果的看法為何？比較兩者間的差異性為何？	公部門辦理競標相關人員	焦點團體訪談

## 第四章 研究結果與分析

針對非營利組織於94年期間參與中部五縣市競標方案者，進行問卷調查，本研究共發出125份問卷，總計回收85份，有效問卷84份，回收率為68%，另外，訪談公部門辦理競標相關人員五名及非營利組織內主管人員四名。

本研究結果將分為五部份，說明如下：

- 一、非營利組織內、外部環境特性及競標方案內容的分析。組織內部環境包括屬性、人力資源及財務資源；外部環境則包括公、私部門互動情形、私部門間彼此互動情形及競爭狀況；競標方案內容包括標案性質、招標方式、服務對象、委託經費及委託期限等。
- 二、非營利組織對競標程序評量的結果。競標程序評量將呈現原招標階段評量結果(如：招標階段、審標及簽約階段及整體滿意度等評量)以及經因素分析後重新歸類的競標程序評量(如：法規因素、價格因素、審查因素、前置因素等評量)。
- 三、非營利組織內部特性及競標方案內容對競標程序評量的差異分析。
- 四、非營利組織外部特性與競標程序評量間的相關分析。
- 五、公、私部門對競標程序評量結果的訪談資料分析。

### 第一節 非營利組織內、外部環境特性及競標方案內容的分析

#### 壹、非營利組織內部環境特性分析

有關非營利組織內部環境特性，分為組織屬性、組織人力資源及組織財務資源等三方面來說明。



首先，在組織屬性部份，由表4-1-1得知，有效問卷84份中，有30案(35.7%)是競標台中縣政府社會服務委託方案為主，其次為競標台中市政府案件計23案(27.4%)，而苗栗縣及彰化縣案件數分別為12案(14.3%)、13案(15.5%)，最少則為競標南投縣政府委託案件6案(7.1%)。如此分佈情況受限於最初所調查各縣市政府社會福利方案委託案件之不同所致，發放問卷數亦以南投地區最少，故該縣回收的機率也最少。為俾利未來進行資料分析，組織競標縣市別將分為「台中縣」與「非台中縣」案件，台中縣30案(35.7%)，餘非台中縣競標案件數計54案(64.3%)。

組織類型方面，為基金會者50家(59.5%)約佔六成以上，如此數據顯示目前公部門委託案件絕大多數皆由基金會承攬，其次分別為機構者18家(21.4%)、社會團體者12家(14.3%)、其他者3家(3.6%)、自由職業團體1家(1.2%)。在84份問卷中，完成沒有工商團體參與競標社會服務方案，主要的原因在於公部門一開始設定廠商投標資格時，即限定以非營利組織或社會福利團體為原則，對於不符上揭資格者，則排除於招標範圍外。因此，將組織類型分為二大類，一為「基金會」佔有50家(59.5%)、二為「非基金會」有34家(40.5%)，作為之後統計分析依據。

組織立案範圍，主要在各縣市政府辦理立案登記者有42家，佔半數以上(50%)，而於中央立案之全國性團體者有37家(44.0%)，其次為台灣省立案者4家(4.8%)。因此，再將組織立案分為二，一為「全國性」佔有37家(44.0%)、二為「非全國性」組織有46家(54.8%)，作為之後統計分析依據。

組織型態方面，高達八成以上之組織型態為社會服務及慈善團體為主，有70家(83.3%)，其次少數組織型態為學術文化性質者有4家(4.8%)、宗教組織3家(3.6%)、其他型態者3家(3.6%)、醫療衛生者2家(2.4%)及教育組織型態者1家(1.2%)。在組織型態中並無體育團體及國際性組織。因此，將組織型態分為二大類，一為「社會服務及慈善團體」有70家(83.3%)、二為「非社會服務及慈善團體」有13家(15.5%)，作為之後統計分析依據。

至於組織成立時間方面，在問卷中設計為開放式答題，由受訪者具體填寫組織成立時間，如00年00月00日，但為便利日後資料分析，故分為三個組別，0~10年者有35家(41.7%)、

11~20年者25家(29.8%)，而21年以上者有24家(28.6%)。在上述資料中，發現大部份競標公部門社會福利方案之組織，成立時間在11年以上者高達六成。成立時間最短的僅1年，最長為60年，平均成立時間為18年。

綜上所述，本研究以競標台中縣政府社會服務案件為主，組織類型方面半數以上為基金會，立案範圍以各縣市政府最多，組織型態以社會服務及慈善居多，成立時間則以11-20年佔較多數。

表 4-1-1 非營利組織屬性資料次數分配及百分比統計表(N=84)

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(1.1)縣市別		(1.2)縣市別	
苗栗縣	12 (14.3)	台中縣	30 (35.7)
台中縣	30 (35.7)	非台中縣	54 (64.3)
台中市	23 (27.4)		
南投縣	6 (7.1)		
彰化縣	13 (15.5)		
(2.1)類型		(2.2)類型	
基金會	50 (59.5)	基金會	50 (59.5)
工商團體	0 (0)	非基金會	34 (40.5)
自由職業	1 (1.2)		
社會團體	12 (14.3)		
機構	18 (21.4)		
其他	3 (3.6)		
(3)立案範圍		(3.1)立案範圍	
全國性	37 (44.0)	全國性	37 (44.0)
台灣省	4 (4.8)	非全國性	46 (54.8)
縣市政府	42 (50.0)		
台北市	0 (0)		
高雄市	0 (0)		
遺漏值	1 (1.2)		

續表4-1-1非營利組織屬性資料次數分配及百分比統計表(N=84)

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(4)型態		(4.1)型態	
學術文化	4 (4.8)	社會服務及慈善	70 (83.3)
醫療衛生	2 (2.4)	非社會服務及慈善	13 (15.5)
宗教組織	3 (3.6)		
體育團體	0 (0)		
社會服務及慈善	70 (83.3)		
國際	0 (0)		
教育組織	1 (1.2)		
其他	3 (3.6)		
遺漏值	1 (1.2)		
(5)成立時間			
最小值=1年	平均數=18年		
最大值=60年			
0~10年	35 (41.7)		
11~20年	25 (29.8)		
21年以上	24 (28.6)		
遺漏值	8 (9.5)		

其次，組織人力資源部份，主要是以描述非營利組織人員數及教育程度。由表4-1-2可以得知，主管人數以1人為主要有41家(48.8%)，達2人以上者有42家(50.0%)。就主管教育程度而言，大多數皆具大學學歷者54位(64.3%)，其次為研究所以上者17人(20.2%)，五專畢業者7人(8.3%)，國中以下畢業者有2人(2.4%)。

組織內部專職人員數介於1-10人與21人以上皆為35家，佔總數83.2%，而11-20人有13家(15.6%)。值得注意的是，有效問卷中組織專職人員數最小者僅1人，最大者則有172人，平均組織內部專職人員數為24.64人。雖然專職人員數最小值與最大值差距甚大，但整體而言，組織專職人員規模健全。就其教育程度而言，七成以上為大學畢業者有60人(71.4%)，

五專者次之11人(11%)，國中教育程度以下者7人(8.3%)，專職人員中並無研究所以上學歷者。

就組織兼職人員部份，以完全沒有兼職人員為主有36家(42.9%)，其次為1-10人有32家(38.3%)，11人以上者有11家(12.8%)。另外，兼職人員數最小值為0人，最大值為88人，平均組織兼職人數為5.86。其教育程度以國中以下者17人(20.2%)居多，其次為大學者有16人(19.0%)，五專者有8人(9.5%)，以研究所以上者最少僅有1人(1.2%)。

在組織人力資源部份，除專職人員、兼職人員外，非營利組織人力中還包括了志願服務者。本志願服務人數在21人以上有40家(47.5%)，其次無志願服務人員者有20家(23.8%)、1-20人有17家(20.4%)。人數分佈情形，志願服務者最小值為0人，最大值則高達2901人，平均數為104.6人。另一方面，就其教育程度部份，則以國中以下者居多25家(29.8%)，其次大學程度者17家(20.2%)，五專程度者9家(10.7%)，並沒有研究所以上。

整體而言，組織人數最小值為3人，最大規模為2970人，平均值為133.86人。為俾利日後進行資料分析，本研究將組織人數分為三個組別，81人以上者居多有36家(42.9%)，其次為0-40人有35家(41.7%)，最少則為41-80人有13家(15.5%)。



表 4-1-2 組織內部人力資源次數分配及百分比統計表(N=84)

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(1)主管人員數		(6)兼職教育程度	
1 人	41 (48.8)	國中以下	17 (20.2)
2 人以上	42 (50.0)	五專	8 (9.5)
遺漏值	1 (1.2)	大學	16 (19.0)
(2)主管教育程度		研究所以上	1 (1.2)
國中以下	2 (2.4)	遺漏值	42 (50)
五專	7 (8.3)	(7)志工人員	
大學	54 (64.3)	最小值=0 最大值=2901	平均值=104.6
研究所以上	17 (20.2)	0 人	20 (23.8)
遺漏值	4 (4.8)	1-20 人	17 (20.4)
(3)專職人員數		21 人以上	40 (47.5)
最小值=1 最大值=172	平均數=24.64	遺漏值	7 (8.3)
1-10 人	35 (41.7)	(8)志工教育程度	
11-20 人	13 (15.6)	國中以下	25 (29.8)
21 人以上	35 (41.5)	五專	9 (10.7)
遺漏值	1 (1.2)	大學	17 (20.2)
(4)專職教育程度		研究所以上	0 (0)
國中以下	7 (8.3)	遺漏值	33 (39.3)
五專	11 (11)	(9)總計組織人數	
大學	60 (71.4)	最小值=3 最大值=2970	平均數=133.86
研究所以上	0 (0)	0~40 人	35 (41.7)
遺漏值	6 (7.1)	41~80 人	13 (15.5)
(5)兼職人員		81 人以上	36 (42.9)
最小值=0 最大值=88	平均值=5.86		
0 人	36 (42.9)		
1-10 人	32 (38.3)		
11 人以上	11 (12.8)		
遺漏值	5 (6.0)		

最後，有關組織財務資源部份，由表4-1-3得知，組織全年度所需總預算最小值為400,000元，最大值為150,000,000元，平均組織全年度所需預算33,262,625元。其中，全年度組織預算在1,000萬元以上者有30家(35.3%)居多，其次為0-500萬元者有26家(31.2)，501-1,000萬元者有20家(24.0%)。

組織全年度總支出數最小值為200,000，最大支出數則為150,000,000元，平均值約為33,589,578元。本研究將支出數分為三個組別，資料分佈情形與上述組織全年度所需預算相同，在1,000萬元以上者有30家(35.3%)為多數，其次分別為0-500萬元26家(31.2%)，501-1,000萬元者有20家(24.0%)。

另外，有關組織資金來源將分為三個方面，一為主要來源，二為次要來源，三為次次要來源，區分各類來源程度的差異。組織資金主要來源以接受政府委辦方案經費為主有33家(39.3%)，有15家(17.9%)來自於機構自行募款，其次來自中央政府補助經費10家(11.9%)，地方政府補助3家(3.6%)，個人捐助4家(4.8%)，服務收費5家(6.0%)。而資金孳息、產品銷售及企業捐助皆非資金主要來源。

資金次要來源的分佈情形，仍與上述相似，資金次要來源仍是來自於政府委辦方案經費18家(21.4%)、其次為機構自行募款15(17.9%)、中央政府補助8(9.5%)、個人捐助7(8.3%)。

資金次次要來源，則以機構自行募款14(16.7%)居多，其次為個人捐助12(14.3%)。

組織財務資源部分非營利組織財務資源大多來自政府委辦方案經費，亦即競標方案經費，如此經費撥款情形將攸關組織財務資源的穩定性。

表 4-1-3 組織內部財務資源次數分配及百分比統計表

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(1)年度總預算		(4)資金次要來源	
最小值=400000 最大值=150000000		中央政府補助	8 (9.5)
平均值=33262625		政府委辦經費	18 (21.4)
0~500 萬	26 (31.2)	機構自行募款	15 (17.9)
501~1000 萬	20 (24.0)	資金孳息	0 (0)
1000 萬以上	30 (35.3)	產品銷售	0 (0)
遺漏值	8 (9.5)	地方政府補助	5 (6.0)
(2)年度總支出		個人捐助	7 (8.3)
最小值=200000 最大值=150000000		服務收費	6 (7.1)
平均值=33589578		企業捐助	3 (3.6)
0~500 萬	26 (31.2)	其他	1 (1.2)
501~1000 萬	20 (24.0)	遺漏值	21 (25.0)
1000 萬以上	30 (35.3)	(3)資金次次要來源	
遺漏值	8 (9.5)	中央政府補助	3 (3.6)
(3)資金主要來源		政府委辦方案經費	2 (2.4)
中央政府補助	10 (11.9)	機構自行募款	14 (16.7)
政府委辦方案經費	33 (39.3)	資金孳息	2 (2.4)
機構自行募款	15 (17.9)	產品銷售	0 (0)
資金孳息	0 (0)	地方政府補助	10 (11.9)
產品銷售	0 (0)	個人捐助	12 (14.3)
地方政府補助	3 (3.6)	服務收費	5 (6.0)
個人捐助	4 (4.8)	企業捐助	5 (6.0)
服務收費	5 (6.0)	其他	1 (1.2)
企業捐助	0 (0)	遺漏值	30 (35.7)
其他	1 (1.2)		
遺漏值	13 (15.5)		

## 貳、組織外部環境特性分析

有關組織外部環境，主要由幾方面進行瞭解，包含非營利組織與公部門間互動關係、與其他民間組織彼此間的互動情形、競爭情形及組織存在競爭優勢等。

### 一、非營利組織與公部門間互動關係

表4-1-4可以得知，非營利組織與政府互動情況中，發現大多數非營利組織在過去皆與公部門有合作經驗，有82家(97.6%)，僅只有2家(2.4)沒和政府合作。在過去與公部門有合作經驗者，合作年數最久達22年，平均合作年數為7.32年合作年數以0-3年有20家(23.8%)為最多數，其次則為8-11年有18家(21.5%)；4-7年有17家(20.3%)。至於在合作期間，非營利組織承接公部門競標案件數平均達289件，最大值為3000件，其中又以承接案件數在20件以上者(26.4%)佔大多數。

表 4-1-4 組織與公部門互動情況次數分配及百分比統計表

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(1)過去合作經驗		(3)承接案件數	
沒有	2 (2.4)	最大值=3000	標準差=614.59
有	82 (97.6)	平均數=289	
(2)合作年數		0~5 件	18 (21.6)
最大值=22	標準差=5.41	6~10 件	9 (10.8)
平均數=7.32		11~15 件	2 (2.4)
0~3 年	20 (23.8)	15~20 件	3 (3.6)
4~7 年	17 (20.3)	20 件以上	22 (26.4)
8~11 年	18 (21.5)	遺漏值	30 (35.7)
12 年以上	10 (12.0)		
遺漏值	19 (22.6)		



從表 4-1-5 可以得知，非營利組織與公部門互動形式部份，包括個案轉介、福利服務諮詢、政府業務督導、政府方案委託、政府經費補助、招標資訊互通及專業知識傳遞等。整體互動形式平均數為 34.17，標準差為 6.09。其中，互動形式以「政府方案委託」為主，平均數為 5.27，其次為申請政府經費補助，平均數為 5.16。互動形式中平均數最小者為專業知識傳遞，為 4.48。

表 4-1-5 組織與公部門互動形式次數分配及百分比統計表

變項名稱	1 分相關	2 分相關	3 分相關	4 分相關	5 分相關	6 分相關	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	(標準差)
	平均數=34.17		標準差=6.09				
個案轉介	0 (0)	4 (4.8)	10 (12.2)	16 (19.5)	16 (19.5)	36 (43.9)	4.82 (1.34)
福利服務諮詢	0 (0)	1 (1.2)	10 (12.0)	20 (24.1)	29 (34.9)	23 (27.7)	4.76 (1.03)
政府業務督導	1 (1.2)	1 (1.2)	6 (7.2)	17 (20.5)	25 (30.1)	33 (39.8)	4.96 (1.10)
政府方案委託	3 (3.6)	0 (0)	7 (8.4)	1 (1.2)	23 (27.7)	49 (59.0)	5.27 (1.21)
政府經費補助	1 (1.2)	1 (1.2)	10 (12.0)	4 (4.8)	23 (27.7)	44 (53.0)	5.16 (1.16)
招標資訊互通	1 (1.2)	2 (2.4)	11 (13.3)	20 (24.1)	16 (19.3)	33 (39.8)	4.77 (1.24)
專業知識傳遞	1 (1.2)	2 (2.4)	10 (12.0)	31 (37.3)	21 (25.3)	18 (21.7)	4.48 (1.11)

另外，從表 4-1-6 可得知，民間單位彼此間互動形式包括個案轉介、福利服務諮詢、招標資訊互通及專業知識傳遞等。整體互動形式平均值為 17.48，標準差 3.70。在各項互動形式中以「個案轉介」及「福利服務諮詢」等方式較多，二者平均數皆為 4.77。彼此間較少因「招標資訊互通」而互動，平均數為 3.38。

表 4-1-6 民間單位彼此間互動形式次數分配及百分比統計表

變項名稱	1分相關	2分相關	3分相關	4分相關	5分相關	6分相關	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	(標準差)
	平均數= 17.48    標準差=3.70						
個案轉介	4 (4.9)	2 (2.4)	3 (3.7)	18 (22.0)	28 (34.1)	27 (32.9)	4.77 (1.29)
福利服務諮詢	1 (1.2)	1 (1.2)	2 (2.4)	28 (34.1)	30 (36.6)	20 (24.4)	4.77 (0.97)
招標資訊互通	18 (22.0)	8 (9.8)	11 (13.4)	24 (29.3)	12 (14.6)	9 (11.0)	3.38 (1.65)
專業知識傳遞	3 (3.6)	1 (1.2)	5 (6.0)	23 (27.7)	39 (47.0)	12 (14.5)	4.57 (1.08)

在非營利組織外部環境資料中，本研究發現目前組織競標公部門社會服務方案之組織有高達97.6%與政府有過合作經驗，其中53.8%合作時間至少有5年，且公、私部門的互動乃基於委託方案為主。另一方面，民間部門彼此間以個案轉介及福利諮詢為主要互動形式。

### 三、非營利組織與其他民間單位間的競爭關係

非營利組織參與競標過程中與其他民間單位存在的競爭關係可能來自競爭捐款來源、競爭社會服務方案執行、競爭有經驗社會工作人員、其他政府方案補助、志工招募以及物力資源等。其中，以競爭福利方案執行平均數為3.43較高外，其餘競爭形式平均數皆在2以下。就次數分配而言，非營利組織對於所有競爭關係形式，以圈選「完全沒有相關」者居多，由此可見，在競標過程中，彼此間的競爭關係並不強烈，詳見表4-1-7。

表 4-1-7 非營利組織與其他民間單位間競爭關係次數分配及百分比統計表

變項名稱	1分相關 次數(%)	2分相關 次數(%)	3分相關 次數(%)	4分相關 次數(%)	5分相關 次數(%)	6分相關 次數(%)	平均數 (標準差)
	平均數= 16.06			標準差=7.84			
競爭捐款來源	38 (49.4)	13 (16.9)	10 (13.0)	8 (10.4)	5 (6.5)	3 (3.9)	2.19 (1.50)
競爭福利方案	21 (27.3)	9 (11.7)	5 (6.5)	14 (18.2)	14 (18.2)	14 (18.2)	3.43 (1.90)
競爭社工人員	27 (35.1)	14 (18.2)	12 (15.6)	10 (13.0)	9 (11.7)	5 (6.5)	2.68 (1.64)
競爭補助款	25 (32.5)	10 (13.0)	10 (13.0)	15 (19.5)	12 (15.6)	5 (6.5)	2.92 (1.69)
競爭志工招募	32 (41.6)	14 (18.2)	16 (20.8)	9 (11.7)	5 (6.5)	1 (1.3)	2.27 (1.35)
競爭物力資源	29 (37.7)	12 (15.6)	12 (15.6)	12 (15.)	11 (14.3)	1 (1.3)	2.57 (1.53)

#### 四、非營利組織競標過程中的競爭優勢

在競爭優勢部份，由表4-1-8可得知，非營利組織認為本身擁有「專業服務品質高」乃是最主要優勢，平均數為5.44。其次，為「過去與政府合作經驗豐富」平均數為5.30、「機構聲譽良好」平均數為5.27。另一方面，較不具備的優勢有二，一為與「地方民意代表關係良好」平均數最低僅3.0，二為「與地方重要人物互動關係良好」平均數為3.25。

表 4-1-8 非營利組織競標過程中的競爭優勢次數分配及百分比統計表

變項名稱	1分相關 次數(%)	2分相關 次數(%)	3分相關 次數(%)	4分相關 次數(%)	5分相關 次數(%)	6分相關 次數(%)	平均數 (標準差)
	平均數= 50.50		標準差=8.64				
聲譽良好	2 (2.4)	2 (2.4)	1 (1.2)	10 (11.9)	20 (23.8)	49 (58.3)	5.27 (1.13)
成立時間長	3 (3.6)	3 (3.6)	3 (3.6)	21 (25.0)	21 (25.0)	33 (39.3)	4.82 (1.29)
專業人力充沛	0 (0)	1 (1.2)	3 (3.6)	15 (17.9)	25 (29.8)	40 (47.6)	5.19 (.94)
與政府合作經驗 豐富	1 (1.2)	1 (1.2)	0 (0)	11 (13.1)	28 (33.3)	43 (51.2)	5.30 (.93)
與地方民意代表 關係良好	31 (36.9)	9 (10.7)	7 (8.3)	14 (16.7)	12 (14.3)	11 (13.4)	3.00 (1.88)
服務效率高	1 (1.2)	0 (0)	2 (2.4)	12 (14.3)	28 (33.3)	41 (48.8)	5.25 (.93)
服務品質高	0 (0)	0 (0)	1 (1.2)	9 (10.7)	26 (31.0)	48 (57.1)	5.44 (.73)
與地方重要人物 互動良好	22 (26.2)	12 (14.3)	7 (8.3)	20 (23.8)	12 (14.3)	11 (13.1)	3.25 (1.78)
硬體設備齊全	1 (1.2)	5 (6.0)	16 (19.0)	24 (28.6)	17 (20.2)	21 (25.0)	4.36 (1.28)
組織管理健全	0 (0)	2 (2.4)	1 (1.2)	14 (16.7)	28 (33.3)	39 (46.4)	5.20 (.93)
缺乏競爭對手	9 (10.8)	19 (22.9)	15 (18.1)	16 (19.3)	6 (7.2)	18 (21.7)	3.54 (1.68)

### 參、競標方案內容

有關競標社會福利方案內容包括招標類型、決標方式、標案性質、服務內容、服務對象、方案委託經費及委託期限。

由表4-1-9可得知，競標方案招標類型以公開招標為主有48案(57.1%)，其次為限制性招標有34案(40.5%)，僅2案是為選擇性招標。決標方式以最有利標決標為主有44案

(52.4%)，其次為議價決標39案(46.4%)。另一方面，標案性質以「購買式服務契約」為主60案(71.4%)，其餘則為公設民營23案(27.4%)。由於同一競標社會服務方案本身可能服務對象涵蓋一個類別以上，故從資料發現標案主要服務對象以老人為主有26(31.0%)，其次服務對象則為身心障礙者有18案(21.4%)，再其次則為兒童及青少年，競標方案中完全沒有針對遊民提供服務。在標案主要服務內容，以居家服務居多有22案(26.2%)，其次則為個案管理中心有16案(19.0%)。

在標案經費方面，平均金額為4,096,642元，最大標案金額為80,000,000元，最小金額為0元。有關委託金額為0之案件，其內容主要是公設民營案件的委託型式。由政府提供場地及設施設備外，不再委託任何經費，由經營單位自負盈虧，故此類型案件委託金額設定為0元。本研究將標案經費分為三個組別，其中介於0-2,000,000元居多有41案(48.8%)，其次標案金額在4,000,001元以上者有17案(20.2%)，2,000,001-4,000,000元有13案(15.5%)。

在標案委託契約期限方面，平均委託年限為2.12年，最長委託期限為20年，但大部份委託期限皆介於0-2年之間有69案(82.1%)。

在競標主要動機方面，組織基於「機構使命」有36家(42.9%)、「服務拓展」有35家(43.9%)為主。

表 4-1-9 競標社會福利方案內容之次數分配與百分比統計表

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(1)招標類型		(5)主要服務內容	
公開招標	48 (57.1)	學術研討會	0 (0)
選擇性招標	2 (2.4)	宣導活動	5 (6.0)
限制性招標	34 (40.5)	居家服務	22 (26.2)
(2)決標方式		個案管理中心	16 (19.0)
議價決標	39 (46.4)	保護案件	8 (10.7)
最有利標決標	44 (52.4)	安置服務	8 (9.5)
遺漏值	1 (1.2)	通報管理中心	2 (2.4)
(3)標案性質		教育訓練	6 (7.1)
公設民營	23 (27.4)	職業訓練	2 (2.4)
購買式服務契約	60 (71.4)	送餐服務	2 (2.4)
遺漏值	1 (1.2)	其他	11 (13.1)
(4)主要服務對象		遺漏值	1 (1.2)
老人	26 (31.0)		
身心障礙者	18 (21.4)		
婦女	8 (9.5)		
兒童	18 (23.8)		
青少年	4 (4.8)		
原住民	0 (0)		
遊民	0 (0)		
家庭	5 (6.0)		
低收入戶	1 (1.2)		
一般社會大眾	0 (0)		
專業人員	2 (2.4)		
其他	0 (0)		

續表 4-1-9 競標社會福利方案內容之次數分配與百分比統計表(N=84)

變項名稱	次數(百分比)	變項名稱	次數(百分比)
(10)標案經費		(12)競標主要動機	
最小值=0	平均數=4096642	服務拓展	35 (43.9)
最大值=80000000		機構使命	36 (42.9)
0~20000000	41 (48.8)	政府人情拜託	3 (6.0)
2000001~4000000	13 (15.5)	增加經費	0 (0)
4000001 元以上	17 (20.2)	獲取公部門場地	0 (0)
遺漏值	13 (15.5)	提昇機構聲譽	2 (2.4)
(11)標案契約期限		擴展服務據點	1 (1.2)
最大值=20	平均數=2.12	其他	2 (2.4)
0~2 年	69 (82.1)	遺漏值	2 (2.4)
2~4 年	9 (10.8)		
4 年以上	4 (4.8)		
遺漏值	2 (2.4)		

## 第二節 非營利組織對競標程序評量的分析

### 壹、因素分析前競標程序評量的分析

從表4-2-1得知，因素分析前競標過程主要可以區分為招標階段、審標階段及簽約階段。依序說明如下：

首先，招標階段所含的評量項目包括，訊息公佈方式、領標規定、招標計畫書、投標須知及疑義處理。

對於招標訊息公佈方式的評量，平均數為14.7468，標準差為2.6960。非營利組織認為公部門以「正式公文通知」作為訊息公佈方式較為合理，平均數為4.0，標準差0.83，其他方式如透過政府採購公報、採購公告網或個別方式通知等亦表示較合理。

對於領標規定方式的評量，平均數為16.5476，標準差為5.8791。就各項平均數來看介於3.23-3.60之間，表示領標規定無論是在標單價格及購買標單方式上，非營利組織評量意見以無意見及合理之間居多。

對於招標計畫書內容的評量，平均數為17.7857，標準差為5.9941。其中以「服務區域規定」平均數為3.71是招標計畫書各項評量平均數較高項目，但對「委託經費」的規定，則所得平均數最差為2.96，標準差0.97。非營利組織認為在招標階段對於公部門委託經費的規定是最不合理。

對於投標需知內容的評量，平均數為13.1250，標準差1.4540。平均分數最高者為「最有利標決標」有3.81，相反地，則以「最低價決標」方式所得平均數最低有2.38。代表著非營利組織認為以最低價方式辦理決標是較不合理。

對於招標文件疑義處理的評量，平均數為10.0897，標準差1.6051。疑義處理方式中無論是聲請釋疑方式、期限及答覆方式所得平均數相近，認為無意見者居多。



整體而言，非營利組織對於招標階段的評量認為招標訊息公佈以「正式公文通知」平均數較合理，而較不合理的方式有二，招標計畫書之「委託經費」評量及投標需知規定以「最低價決標」者。

表 4-2-1 招標階段評量之次數分配與百分比統計表

變項名稱	非常不合理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
(1)招標方式	1 (1.3)	6 (7.5)	25 (31.3)	40 (50.0)	8 (10.0)	3.60 (0.82)
(2)招標訊息公佈	平均數=14.7468		標準差=2.696			
政府採購公報	1 (1.3)	7 (8.8)	25 (31.3)	38 (47.5)	9 (11.3)	3.59 (0.85)
政府採購公告網	1 (1.3)	7 (8.8)	24 (30.0)	33 (41.3)	15 (18.8)	3.68 (0.92)
正式公文通知	1 (1.3)	1 (1.3)	18 (22.5)	37 (46.3)	23 (28.8)	4.00 (0.83)
個別方式通知	1 (1.3)	15 (19.0)	24 (30.4)	25 (31.6)	14 (17.7)	3.46 (1.04)
(3)領標規定	平均數=16.5476		標準差=5.8791			
標單價格合理性	1 (1.4)	13 (17.8)	33 (45.2)	20 (27.4)	6 (8.2)	3.23 (0.89)
專人領標	2 (2.5)	4 (5.0)	30 (37.5)	34 (42.5)	10 (12.5)	3.58 (0.87)
郵寄領標	0 (0)	5 (6.9)	27 (37.5)	32 (44.4)	8 (11.1)	3.60 (0.78)
電子領標	1 (1.4)	3 (4.2)	29 (40.3)	31 (43.1)	8 (11.1)	3.58 (0.80)
(4)招標計畫內容	平均數=17.7857		標準差=5.9941			
服務區域規定	1 (1.3)	4 (5.0)	19 (23.8)	49 (61.3)	7 (8.8)	3.71 (0.75)
服務案量規定	3 (3.7)	11 (13.6)	26 (32.1)	39 (48.1)	2 (2.5)	3.32 (0.88)
服務單價規定	2 (2.5)	20 (24.7)	22 (27.2)	35 (43.2)	2 (2.5)	3.19 (0.92)
委託經費	2 (2.5)	31 (38.3)	18 (22.2)	28 (34.6)	2 (2.5)	2.96 (0.97)
契約期限	2 (2.5)	7 (8.6)	21 (25.9)	48 (59.3)	3 (3.7)	3.53 (0.81)

續表 4-2-1 招標階段評量次數分配與百分比統計表

變項名稱	非常不合理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
(5)投標需知內容	平均數=13.125		標準差=1.4540			
等標期限	0 ( 0 )	5 (6.3)	36 (45.0)	37 (46.3)	2 (2.5)	3.45 (0.65)
投標資格限定	1 (1.2)	3 (3.7)	24 (29.6)	49 (60.5)	4 (4.9)	3.64 (0.69)
最低價決標	15 (20.5)	29 (39.7)	16 (21.9)	12 (16.4)	1 (1.4)	2.38 (1.04)
最有利標決標	0 ( 0 )	1 (1.3)	24 (30.8)	42 (53.8)	11 (14.1)	3.81 (0.68)
(6)招標疑義處理	平均數=10.0897		標準差=1.6051			
聲請釋疑方式	0 ( 0 )	1 (1.3)	46 (58.2)	29 (36.7)	3 (3.8)	3.43 (0.59)
疑義釋擬期限	0 ( 0 )	2 (2.5)	49 (61.3)	27 (33.8)	2 (2.5)	3.36 (0.58)
釋疑答覆方式	0 ( 0 )	2 (2.5)	51 (64.6)	24 (30.4)	2 (2.5)	3.33 (0.57)

其次，從表4-2-2可以得知，非營利組織對於「審標階段」的評量分析。審標階段主要分為資格審查及決標審查進行。資格審查乃是對投標廠商所提資格證明文件進行審查，非營利組織對此評量平均值為3.87，標準差0.73，其中有45家(57.7%)認為規定合理，其次有17家(21.8%)表示無意見。

在決標審查方面，由於決標方式有議價決標及最有利標二種，受訪者依競標案件所屬方式擇一填答即可。以議價方式辦理決標者，平均數9.2391，標準差2.1826。在議價決標評量中，「底價金額訂定」及「比減價格程度」所得平均數相近，為3.04及3.00，表示非營利組織對於議價決標過程相關規定認為無意見者居多。

相對的，以最有利標方式辦理決標者，平均數24.1071，標準差3.6416。其中以「價格納入評分項目」所得平均數2.95最低。非營利組織認為既然為最有利標方式辦理，卻又將

價格納入評選是不合理的。

表 4-2-2 審標階段次數分配及百分比統計表

變項名稱	非常不合理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	(標準差)
(1)資格審查證明文件	0 ( 0 )	3 (3.8)	17 (21.8)	45 (57.7)	13 (16.7)	3.87 (0.73)
(2)議價方式決標	平均數=9.2391		標準差=2.1826			
議價方式決標	0 (0)	7 (15.2)	23 (50.0)	16 (34.8)	0 (0)	3.43 (0.81)
底價金額訂定	2 (4.3)	8 (17.4)	22 (47.8)	14 (30.4)	0 ( 0 )	3.04 (0.82)
比減價格程序	4 (8.7)	6 (13.0)	23 (50.0)	12 (26.1)	1 (2.2)	3.00 (0.92)
(3)最有利標決標	平均數=24.1071		標準差=3.6416			
評選委員專業背景	0 ( 0 )	8 (14.3)	24 (42.9)	18 (32.1)	6 (10.7)	3.39 (0.87)
評選委員會人數	0 ( 0 )	1 (1.8)	21 (37.5)	28 (50.0)	6 (10.7)	3.70 (0.69)
外聘委員人數	0 ( 0 )	4 (7.0)	17 (29.8)	28 (49.1)	8 (14.0)	3.70 (0.69)
評審項目	0 ( 0 )	0 ( 0 )	28 (50)	25 (44.6)	3 (5.4)	3.55 (0.60)
價格納入評分	0 ( 0 )	21 (37.5)	19 (33.9)	14 (25.0)	2 (3.6)	2.95 (0.88)
整體評審配分	0 ( 0 )	3 (5.4)	24 (42.9)	28 (50.0)	1 (1.8)	3.48 (0.63)
委員評選建議制度	0 ( 0 )	7 (12.5)	24 (42.9)	24 (42.9)	1 (1.8)	3.34 (0.72)

最後，非營利組織通過招標階段及審標階段後，進入「簽約階段」，方完成整體競標程序。從表4-2-3可得知，簽約階段主要內容在於期限及程序的規定，平均數為7.0759，標準差1.2171。就次數分配而言，大多數組織認為簽約階段是合理，其次則無意見。

表 4-2-3 簽約階段評量次數分配與百分比統計表

變項名稱	非常不合理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
平均數=7.0759 標準差=1.2171						
(1)簽約期限	0 (0)	7 (8.9)	29 (36.7)	39 (49.4)	4 (5.1)	3.51 (0.73)
(2)簽約程序	0 (0)	3 (3.8)	32 (40.0)	42 (52.5)	3 (3.8)	3.56 (0.63)

另外，從表4-2-4得知，對於競標過程整體滿意度評量部份，平均數為35.2468，標準差5.5516。其中認為公部門承辦人員表現「禮貌與尊重」的滿意度最高，平均數為3.75，其次則認為公部門承辦人員能「正確執行競標」的滿意度平均數為3.74。至於平均數最低之項目為「迅速確實講求效率」平均數3.25，代表著非營利組織對於公部門在辦理競標過程中，能以迅速確實講求效率滿意程度最低。另外，對於「減化流程注意時效」滿意度指標所得平均數3.29，標準差0.84與上述「迅速確實講求效率」兩者所得分數相近，皆認為較不滿意。就次數分配而言，組織對於整體滿意評量表達「滿意」的次數居多，其次則為無意見。

綜合上述，非營利組織對於競標過程評量，大多表示「合理」及「無意見者」居多，其中以審標階段-「資格審查應交證明文件」的評量分數較高；相反地，平均數少於3的有「委託經費」、「最低價決標」及「價格納入評分」，也就是說非營利組織對於競標過程中，評量內容涉及“價格”因素時，表示不合理的程度較高。

表 4-2-4 整體滿意度評量次數分配及百分比統計表

變項名稱	非常不滿意	不滿意	普通	滿意	非常滿意	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
平均數=35.2468 標準差=5.5516						
(1)正確執行競標	0 ( 0 )	2 (2.6)	23 (29.9)	45 (58.4)	7 (9.1)	3.74 (0.66)
(2)提供正確訊息	1 (1.3)	1 (1.3)	32 (40.0)	40 (50.0)	6 (7.5)	3.61 (0.70)
(3)適時反應	0 ( 0 )	3 (3.8)	28 (35.4)	46 (58.2)	2 (2.5)	3.59 (0.61)
(4)給予協助	0 ( 0 )	5 (6.3)	27 (34.2)	44 (55.7)	3 (3.8)	3.57 (0.67)
(5)公務員勝任此項業務	1 (1.3)	3 (3.8)	29 (36.3)	41 (51.3)	6 (7.5)	3.60 (0.74)
(6)公部門承辦人員展現 禮貌與尊重	0 ( 0 )	3 (3.8)	24 (30.0)	43 (53.8)	10 (12.5)	3.75 (0.72)
(7)注重個別差異	0 ( 0 )	12 (15.0)	28 (35.0)	38 (47.5)	2 (2.5)	3.38 (0.77)
(8)減化流程注重時效	2 (2.5)	11 (13.8)	32 (40.0)	32 (40.0)	3 (3.8)	3.29 (0.84)
(9)迅速確實講求效率	4 (5.0)	12 (15.0)	28 (35.0)	32 (40.0)	4 (5.0)	3.25 (0.95)
(10)整潔舒適環境	0 ( 0 )	7 (8.8)	29 (36.3)	38 (47.5)	6 (7.5)	3.54 (0.76)

## 貳、因素分析後競標程序評量分析

針對問卷回收資料進行因素分析後，將原有競標程序重新歸類為四個因素，分別為「法規因素」、「價格因素」、「審標因素」、「前置因素」等，作為之後統計分析主要依據，分別說明如下：

### 一、法規因素部份

由表4-2-5得知，其包含了評選委員建議事項、疑義釋疑答覆方式、疑義釋疑期限規定、招標計畫-方案契約期限、投標須知-投標資格限定、簽約程序、疑義聲請釋疑。由表4-2-5得知，非營利組織對於法規因素評量，平均數為24.200，標準差為3.1115。其中，以「投標資格限定」合理程度較高，平均數為3.64。

表 4-2-5 法規因素評量次數分配及百分比統計表

變項名稱	非常不合理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
	平均數=24.200		標準差=3.1115			
32. 委員提出評選建議制度。	0 (0)	7 (12.5)	24 (42.9)	24 (42.9)	1 (1.8)	3.34 (0.72)
21. 招標內容疑義答覆方式。	0 (0)	2 (2.5)	51 (64.6)	24 (30.4)	2 (2.5)	3.33 (0.57)
20. 招標內容疑義釋疑期限。	0 (0)	2 (2.4)	49 (58.3)	27 (32.1)	2 (2.4)	3.36 (0.58)
14. 招標計畫方案契約期限。	2 (2.5)	7 (8.6)	21 (25.9)	48 (59.3)	3 (3.7)	3.53 (0.81)
16. 投標資格限定。	1 (1.2)	3 (3.7)	24 (29.6)	49 (60.5)	4 (4.9)	3.64 (0.69)
34. 簽約程序的看法。	0 (0)	3 (3.8)	32 (40.0)	42 (52.5)	3 (3.8)	3.56 (0.63)
19. 招標內容疑義聲請方式。	0 (0)	1 (1.3)	46 (58.2)	29 (36.7)	3 (3.8)	3.43 (0.59)

### 二、價格因素評量部份

內容包括比減價格程序、透過議價方式決標、議價決標底價金額訂定、投標須知以最低價決標、委託經費等五項。由表4-2-6得知，價格因素各項評量，平均分數偏低，其中以

「投標須知訂以最低價決標」所得平均數2.38。而平均數最高者為「決標透過議價方式決標」所得分數為3.43。研究發現同樣為議價決標，可是所得平均數結果卻相互矛盾。可能原因在於投標須知訂以最低價決標者，是針對所有填寫者進行評量，而決標時以議價方式辦理，則填答對象為其競標案件以議價決標方式進行。也就是說，84名受試者中認為最低價決標不合理所佔比例較高，而對真正參與議價決標之46名受試者中，認為合理比例較高。

表 4-2-6 價格因素評量次數分配及百分比統計表

變項名稱	非常不合 理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
	平均數=15.478		標準差=3.4367			
25. 決標透過比減價格程序。	4 (8.7)	6 (13.0)	23 (50.0)	12 (26.1)	1 (2.2)	3.00 (0.92)
23. 決標透過議價方式決標。	0 (0)	7 (15.2)	23 (50.0)	16 (34.8)	0 (0)	3.43 (0.81)
24. 議價決標底價金額。	2 (4.3)	8 (17.4)	22 (47.8)	14 (30.4)	0 (0)	3.04 (0.82)
17. 投標須知訂以最低價決標	15 (20.5)	29 (39.7)	16 (21.9)	12 (16.4)	1 (1.4)	2.38 (1.04)
13. 招標計畫委託經費。	2 (2.5)	31 (38.3)	18 (22.2)	28 (34.6)	2 (2.5)	2.96 (0.97)

### 三、審查因素評量部份

表4-2-7得知，其包括評選委員專業背景、簽約期限、投標須知訂以最有利標決標、評選委員組成人數規定(5-17人)等四項。此部份各項因素評量平均數皆偏高，其中以「投標須知訂以最有利標決標」平均數達3.81，其次為「評選委員組織人數規定」平均數為3.70。



表 4-2-7 審查因素評量次數分配及百分比統計表

變項名稱	非常不合 理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
	平均數=13.9286		標準差=2.3188			
26. 評選委員專業背景	0 ( 0 )	8 (14.3)	24 (42.9)	18 (32.1)	6 (10.7)	3.39 (0.87)
33. 簽約期限	0 ( 0 )	7 (8.9)	29 (36.7)	39 (49.4)	4 (5.1)	3.51 (0.73)
18. 投標須知訂以最有利標決標	0 ( 0 )	1 (1.3)	24 (30.8)	42 (53.8)	11 (14.1)	3.81 (0.68)
27. 評選委員組織人數規定	0 ( 0 )	1 (1.8)	21 (37.5)	28 (50.0)	6 (10.7)	3.70 (0.69)

## 四、前置因素

包括「領標方式以郵寄購買」、「投標須知等標期限規定」、「資格審查應繳交證明文件」等三項，其中以「資格審查應繳交證明文件」平均數為3.87最高。

表 4-2-8 前置因素評量次數分配及百分比統計表

變項名稱	非常不合 理	不合理	無意見	合理	非常合理	平均數
	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	次數(%)	標準差
	平均數=10.8986		標準差=1.6463			
8. 領標方式以郵寄購買	0 ( 0 )	5 (6.9)	27 (37.5)	32 (44.4)	8 (11.1)	3.60 (0.78)
15. 投標須知等標期限規定	0 ( 0 )	5 (6.3)	36 (45.0)	37 (46.3)	2 (2.5)	3.45 (0.65)
22. 資格審查應繳交證明文件	0 ( 0 )	3 (3.8)	17 (21.8)	45 (57.7)	13 (16.7)	3.87 (0.73)

### 第三節 非營利組織內、外部特性及競標方案內容對競標程序評量的差異分析

為瞭解非營利組織內、外部因素及競標方案內容對競標程序評量的差異情況，本研究將進行t檢定及單因子變異分析，藉此回答研究問題三「瞭解非營利組織內部特性的不同，是否會影響對競標程序的評量？」、研究問題四「非營利組織外部特性與競標程序評量間的關係為何？」及研究問題五「非營利組織競標方案內容的不同，是否會影響對競標程序的評量？」

#### 壹、非營利組織內部特性對競標程序評量的差異分析

由表 4-3-1 可得知，組織內部特性包括組織類型、組織成立時間、組織縣市別、組織財務預算及人力狀況等對於競標程序評量進行單因子變異分析及 t 檢定，分析結果發現，組織類型的不同對競標程序之「價格因素評量」及「整體滿意度評量」呈現差異。「基金會」對於競標程序評量之價格評量及整體滿意度平均數高於「非基金會」。此外，組織競標案件縣市別的不同，其對於「審查因素」的評量也會有所差異，以「台中縣」案件者，其對於審查因素評量及整體滿意度平均數高於「非台中縣」。再者，組織立案範圍的不同，在「價格因素」評量會有所差異，經過比較平均數發現，「全國性組織」其對於價格評量平均數較「非全國性」者高。

另外，經由單因子變異分析 Scheffe 事後檢定發現，組織成立年份的不同對於「價格因素」評量亦達顯著差異，其中以組織成立年份達 21 年以上者所得平均數高於組織成立年份介於 11-20 年者。除上述各項達顯著差異外，餘組織型態、組織人力及組織財務預算對於競標程序評量各因素，並無顯著差異。

表 4-3-1 組織內部特性與競標程序評量 t 檢定分析表

變項名稱	法規因素		價格因素		審查因素		前置因素		整體滿意	
	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值
類型										
基金會	24.60	1.045	16.50	2.193*	14.16	.834	11.00	.575	35.25	.007*
非基金會	23.72		14.36		13.64		10.76		35.24	
縣市別										
台中縣	23.68	-.918	15.06	-.665	13.95	.043*	10.73	-.656	35.92	.761
非台中縣	24.47		15.75		13.92		11.00		34.90	
立案範圍										
全國性	25.21	1.939	17.67	4.373***	14.15	.446	10.80	-.363	35.47	.402
非全國性	23.54		13.85		13.86		10.95		34.95	
組織型態										
社會福利	24.31	.699	15.36	-.093	14.02	1.174	10.85	-.439	35.05	-.495
非社會福利	23.43		15.50		13.29		11.13		35.92	

\*p<.05 \*\*p<.01 \*\*\*p<.001

續表 4-3-1 組織內部特性與競標程序評量變異數分析與 Scheffe 事後檢定

變項名稱	法規因素	價格因素	審查因素	前置因素	整體滿意
	平均數				
組織成立年份					
0-10 年(G1)	23.52	15.21	13.33	10.87	34.27
11-20 年(G2)	24.44	13.79	14.88	10.95	36.29
21 年以上(G3)	25.80	17.00	14.20	10.90	35.70
F 值	2.155	3.966*	2.522	.014	.950
事後檢定	G3>G2				
組織人力					
0-40 人(G1)	23.72	16.06	13.89	11.07	35.63
41-80 人(G2)	24.67	15.00	14.67	12.00	34.75
80 人以上(G3)	24.14	15.84	13.67	10.50	35.03
F 值	1.316	.294	.586	2.802	.150
事後檢定					
組織財務預算					
0-500 萬(G1)	23.20	15.42	13.58	10.58	34.00
501-1000 萬(G2)	24.33	14.70	14.25	11.56	37.67
1001 萬以上(G3)	25.50	16.00	14.22	10.76	35.07
F 值	3.096	.444	.549	2.082	2.612
事後檢定					

\*p<.05

## 貳、非營利組織外部特性對競標程序評量的差異分析

組織外部特性包含與政府互動關係、與其他民間單位間存在的互動關係、競爭關係及競爭優勢等因素。其中除「組織過去與政府合作經驗」以及「競標過程有無其他競爭者」等兩因素可進行差異分析外，其他因素因問卷題項設計為連續變項，故將於本章第四節再

進行分析。

在合作經驗方面，從表4-3-2可得知，與政府合作經驗的有或無對於競標程序評量並不會產生顯著差異。

表 4-3-2 組織過去與政府有無合作經驗與競標程序評量之 t 檢定分析表

變項名稱	法規因素		價格因素		審查因素		前置因素		整體滿意	
	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值
沒有合作	25.00	.367	.	.	14.50	.352	12.00	.960	38.50	.838
有合作	24.17		15.48		13.91		10.87		35.16	

在有無其他競爭者方面，由表4-3-3可知，其對競標程序中「價格因素評量」部份會產生顯著差異，t值為-2.605，p值<.05。當競標過程中無其他競爭者時，其對價格因素評量平均數較高，平均數為16.77，若有其他競爭者其平均數則為14.18。

表 4-3-3 組織外部競爭情形與競標程序評量之 t 檢定分析表

變項名稱	法規因素		價格因素		審查因素		前置因素		整體滿意	
	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值
競爭情形										
有競爭者	24.11	-.220	14.18	-2.605*	13.84	-.487	10.86	-.283	34.60	-1.548
沒有競爭者	24.31		16.77		14.18		10.96		36.47	

\*p<.05

#### 參、競標方案內容對競標程序評量的差異分析

由表4-3-4可以發現，競標案件性質的不同，對於「價格因素評量」會有所差異。就平均數而言，購買式服務契約其對價格因素評量分數較高，平均數為15.89，而公設民營之標案其平均數為13.33。

表 4-3-4 競標方案內容與競標程序評量之 t 檢定分析表

變項名稱	法規因素		價格因素		審查因素		前置因素		整體滿意	
	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值	平均數	t 值
決標方式										
議價決標	24.50	.516	15.89	1.240	14.73	1.522	10.77	-.510	34.89	-.430
最有利標	24.00		14.61		13.68		10.97		35.44	
標案性質										
公設民營	23.88	-.389	13.33	-2.089*	13.41	-1.182	11.56	1.920	36.05	.835
購買式服務	24.24		15.89		14.21		10.67		34.85	

\*p<.05

由表4-3-5得知，方案委託期限的不同，其對於「法規因素」及「審查因素」評量會產生顯著差異。經事後檢定發現，方案委託期限為0-2年者，其對法規因素評量所得平均數高於2-4年者。另外，方案委託期限對審查因素評量間雖具有顯著關係，但經事後檢定並無法得知各組差異性。

整體而言，非營利組織內、外部因素及競標方案內容對競標程序評量會產生顯著差異，如表4-3-6得知，在法規因素評量方面，會因「方案委託期限」的不同而產生差異。在價格因素評量部份，與「組織類型」、「組織立案範圍」以及「組織成立年份」的不同會產生顯著差異。在審查因素評量方面，對「案件縣市別」及「方案委託期限」的不同產生差異。整體滿意度評量會因為「組織類型」的不同而有不同。最後，在前置因素評量上，並不會因為組織內部特性及競標方案內容的不同而對評量產生顯著關係。

表 4-3-5 競標方案內容與競標程序單因子變異數分析與 Scheffe 事後檢定

變項名稱	法規因素	價格因素	審標因素	前置因素	整體滿意
	平均數				
招標類型					
公開招標(G1)	23.67	15.27	13.69	10.97	34.63
選擇性招標(G2)	.	.	.	.	.
限制性招標(G3)	24.86	15.75	14.25	10.81	36.03
F 值	2.043	.217	.804	.174	1.213
事後檢定					
方案委託經費					
0-200 萬(G1)	24.64	15.10	14.39	11.06	35.31
201-400 萬(G2)	22.20	14.14	13.09	10.55	34.09
401 萬以上(G3)	24.40	16.14	13.60	11.14	35.93
F 值	2.480	.545	1.332	.459	.324
事後檢定					
方案委託期限					
0~2 年(G1)	24.72	15.54	14.36	10.95	35.42
2~4 年(G2)	21.57	14.57	12.14	10.22	35.71
4 年以上(G3)	22.25	15.00	12.75	12.00	30.50
F 值	4.414*	.236	3.673*	1.227	1.528
事後檢定	G1>G2				

\*p<.05

表 4-3-6 組織內部特性及標案內容對競標程序評量差異性摘要表

變項名稱	法規因素	價格因素	審查因素	前置因素	整體滿意度
組織類型		2.193*			.007*
基金會					
非基金會					
縣市別			.043*		
台中縣					
非台中縣					
立案範圍		4.373***			
全國性					
非全國性					
成立年份		3.966*			
0-10 年					
11-20 年					
21 年以上					
標案性質		-2.089*			
公設民營					
購買式服務					
委託期限	4.414*		3.673*		
0-2 年					
2-4 年					
4 年以上					
競爭者		-2.605*			
有競爭者					
無競爭者					

\*p<.05 \*\*p<.01 \*\*\*p<.001



#### 第四節 非營利組織外部特性與競標程序評量的相關分析

為瞭解組織外部特性與競標程序評量之間是否存在相關，本章節將從組織與政府互動情形、與其他民間單位互動情形、外部競爭關係及競爭優勢等面向，來進行分析，藉此回答本研究問題四「非營利組織外部特性與競標程序評量間的關係為何？」。

由表4-4-1可以得知，非營利組織與政府互動情形與「價格因素評量」間存在顯著相關( $r=-.306, p<.05$ )，代表著組織與政府互動情形愈緊密者，其對於價格因素的評量愈覺得不合理。另外，其他民間單位存在的競爭關係與價格因素評量間亦存在顯著相關( $r=-.436, p<.05$ )。上述兩者之間的關係型態皆為負相關，也就是當與政府互動愈高或競爭情形愈強時，對於價格因素給予更負面評價。

表 4-4-1 組織外部特性與競標程序評量的相關分析

變項名稱	法規因素	價格因素	審查因素	前置因素	整體滿意
	r 值	r 值	r 值	r 值	r 值
與政府互動情形	.152	-.306*	.072	.058	.018
與其他民間互動情形	-.018	-.289	-.087	-.070	-.207
與其他民間競爭關係	.106	-.436*	.076	-.079	-.131
組織競爭優勢	.179	.231	.132	.013	-.030

\* $p<.05$

## 第五節 公、私部門對競標程序評量結果的訪談資料分析

藉由訪談民間社會福利組織相關人員及公部門人員，瞭解其對本研究問卷資料結果的看法，使本研究更加周延。

### 壹、非營利組織個別深度訪談結果

訪談對象為擔任非營利組織內主管或督導者共四名，且過去曾經參與政府競標案件，以下即針對訪問結果內容整理如下：

#### 一、非營利組織過去與政府合作經驗豐富

本研究第四章第一節中統計數字顯示，組織過去與政府大部份都有過合作經驗，而且平均合作經驗約 7 年。在這樣合作經驗，非營利組織與政府間若關係良好者，公部門亦希望該單位繼續服務，如此將有助於組織在競標過程中保有優勢地位，形成大者恆大，福利集中化等情況發生。

「承辦人也～我想你們自己承辦人員因為會很擔心說～啊萬不一(台語)原來單位作好好啊來一～嘸災袂嘎哇拇蝦米出頭出來(台語)，所以你們也會特別的希望說，～既然我們合作關係很好，除非真的很不好的」(A)

「就是變成未來的話哦像這樣子的團體，就是社會福利團體，就是很大的就會服務愈大，因為你方案愈接愈多，啊小的就原本他們沒有人也可以生存，他們就生存在那邊，中型的就愈來愈少」(A)

「…從 89 年那時開始總共進行過兩次的公開招標，就是 89 年阿、三次、就是 89 年底阿那次、89 年然後到 91 年，然後再到這次就是 93 年底；94、95 標嘛」(D)

#### 二、政府委託經費是非營利組織資金主要來源，影響組織正常運作

近幾年政府政策由原本以“補助”民間辦理方式為主，隨著政府採購法實施，以“委託”方式做為經費撥款對象的依據。因此，政府委託經費是非營利組織資金主要來源，但

由於政府財政窘困，撥款速度緩慢，積欠民間大筆費用，已是事實，受訪資料僅是冰山一角。不過，這樣的情況所引發後續效應，恐將影響組織自主運作。

「到時候你沒有給居服員薪水你怎麼？像台中縣政府一欠欠半年，變你半年一年的你怎麼玩？」(A)

「週轉金耶！台中光是台中縣欠我們將近 1 千萬」(A)

### 三、強制性競標過程中，公、私部門間夥伴關係猶如走在鋼索上

在本研究第二章文獻探討中，有關公、私部門間關係，多數研究者認為在強制性競標過程中，二者間若能發展夥伴關係將能充份發揮委託方案具體效益。但在訪談質料發現，目前公、私部門間形塑的關係仍處於不穩定狀態，而能否發展成夥伴關係，公部門承辦人員及主管的認知扮演關鍵角色，若公部門在強制性競標過程並非以建立夥伴關係出發點，日後較難發展而成，反而會形成不對等關係。

「你知道我們每次去到縣府的時候，OO 縣沒有這個問題，可是有些縣市我們去的時候，人家看我們不起，可是我們社工員跟小~小狗一樣，被罵的很慘……」(A)

「可是一點點小問題就被罵的很慘你知道嗎？呵~我在 XX 縣有些~厚~那個有時候承辦人員兇到跟什麼是的…」(A)

「…區域性也不同，然後我會覺得是說，~可能上面的人如果對你們的下面的社工員要求是~我們跟我們的民間單位就是要維持友好關係跟伙伴關係，那我們的承辦人員自然就是在這樣的一個氛圍下他就是這種態度，但是如果~ㄘ~我覺得是跟主事者有很大的關係，主事者如果只是覺得我給你好處」(A)

「其實○○縣都還好，我們合作下來感覺上，現在目前最好就○○縣，最有夥伴關係的感覺的就是○○縣」(A)

「…這個我有明顯的感覺，包括我自己都深受受害，那個合約，本來有一個議約的過程，但是完全沒有，後來我們了解後的結果並沒有這樣的事情且還要加…的條件，這完全是不平等的，而我們有苦說不出…我們只能被迫去配合要求，甚至有些無理的東西我們沒有反駁的空間」(B)

「…他覺得反正你民間就是來標…可是我覺得那樣的過程讓人家覺得很不舒服的，而且我自己在看這種招標採購的過程…其實我會覺得大家都是夥伴哪，那中間這一個招標，它的次序…它只是一個我們是不是能變成夥伴的程序而已，並不是主管對那種、那種單位對下屬的那種審核」(D)

「…我們希望這結果是雙贏，就是我們讓服務成果持續、然後政府也順利的把方案委託給可以去執行的單位………就是可能會在某一個層面上，會因為承辦員的關係佔的比重就會比較大。」(D)

「這樣的夥伴關係不應該只是建立在經費的輸送過程…政府的立場就是我要落實方案，那我們的立場就是讓服務可以去確實執行…它是可以有多回饋、有很多的產出出來。」(D)

「…因為要去合作，大家會去重視跟工作者的關係…最大的環節就是要去握緊說競標是一個關卡…！」(D)

#### 四、強制性競標過程存在競爭氣氛

雖然社會福利競標尚無法達到完全競爭狀態，但當非營利組織參與競標方案時，確實已感受到濃厚競爭氣氛。良善競爭有助於提昇服務品質，若淪落為抬面下的“政治勢力”競爭，政治黑手的介入將使得整個競標過程變了調。

「對都評量過了，比如說我會覺得唯一大概就是競爭情況啦」(A)

「…基本上我們都覺得是不是應該要去找那個巴庫(台語意思政治勢力)很強的人來做我們的巴庫(台語)，就變成說大家是不是社會福利團體也要跑到那裡面去攪在一起」(A)

「像這次 000 案就很競爭，因對方給的很不錯」(B)

「對！就是你有沒有那個政治的背景就是會比較重要的。因為他還是要訴諸在招標比較公開的過程，可是其實他在招標的過程他們就會單位跟單位之間去做協調…」(C)

「…搶親(競標)目前有蠻多這種狀況的，大家都說照顧產業，但是好像沒有去促成產業的發展而是只是就原本的產業去畫分」(D)

「…而不是說好像我在這個過程中突然會被砸標或遭遇到不測的那種不安。這是目前競標方式裡面都存在的，因為它多了一個競爭的因素在裡面。」(D)

##### 五、對於評選委員會組成的看法

受訪者認為評選委員由專家學者擔任仍有其必要性，若由實務機構代表擔任，則有不同看法，但擇選專家學者時建議應與該競標方案相同領域者。至於評選委員內、外聘人數比例上，受訪者認為應調降內聘委員所佔比例，否則容易受到影響。但對於委員由實務界機構代表擔任，大家則有不同看法。

「學者嗯~可是我覺得學者有他的必要性…因為我會覺得其實內部的話會有壓力…我覺得內部的委員可能要比比例要小一點，然後學者的部份我覺得基本上學者的視野是不一樣的」(A)

「學者其實是一些觀念的啟發或者是提醒…因為他們看的是比我們自己實務工作者還清楚，我們很容易一點下去就只抓住那一點…」(A)

「…居家服務案件…還有人請法律系的老師…他們問的問題是很奇怪」(A)

「因為，可能因為我們是屬於被欺負的單位，我就覺得老師有時候很好用」(A)

「如果假設我現在你要叫我去評選，我覺得要嘛就是要脫離那個比如說~ㄉ~可能要利益

要排除啦！不然的話就會有問題，對呀，我們去的時候，很簡單啊，我對你那麼熟，我就知道你在搞什麼鬼」(A)

「可是問題是，有時候有時候人家評的時候，會覺得說郎講有當西準你嘛愛(台語)睜一隻眼閉一隻眼，因為這個圈子」(A)

「我覺得阿你可以找實務界的，你只要避嫌，你要招標當然你就不能來當委員，其實只要避開這樣就可以，我覺得其實是要有實務界的代表。」(A)

「…但我也很怕找到對機構有某些印象!在實務界大家彼此都認識，因為都環環相扣的」(B)

「我沒有非常的認同(民間機構代表擔任委員)，因如果遇到不合的那真的可能就不可能了所以跟運氣有關，你們找什麼委員我覺得是還好」(B)

「但我曾有遇過有委員談出來的東西是不切實際很理論的，很學術的」(B)

「我們總不能夠說因為要防弊，就有些事情都不做…其實學者跟實務界真的有必要去做一個溝通跟互動，就是讓他們有更多這樣子的接觸，我覺得會比較好，否則那個落差其實也是很大。」(C)

## 六、契約期限過短，無法發揮服務最大效益，建議延長期限或建立“核心機構”將評鑑優良單位列入延續服務

政府委託契約期限較常設定為一年或二年，當契約期滿時，非營利組織則必須重新參與競標過程，而這樣反覆進行，確實消耗民間單位許多能量。再者，社會福利方案乃是對人的服務，與服務對象建立關係是非常重要的，若契約期限太短，服務單位更迭頻繁，將有損受服務者權益。

「要你在……，像我們起初一年一聘這個東西，我們也會覺得那個~嗯~會覺得說年底剛接受完評鑑然後馬上又要來招標，其實，做下來真的會讓很多民間單位很無力」(A)

「…可是如果說之後因為你有評鑑的機制，那你其實可以透過評鑑是說，要續約、要怎樣要求一定的品質，那好的單位我覺得其實就是把他給留下來，不用說每年都要評鑑，每年都在招標，我覺得其實那個東西是可以簡化的。可是我在想好像是採購法上還沒有規定相關的這樣子的一個規定，就是假設像說優良廠商這樣子相關的。」(C)

「契約裡面要去強調的重點就是，我覺得整個服務過程中的競標，這種競標過程的結果是牽涉到第三者利害關係人，就是受服務對象。…在那個過程裡面他們是完全沒有被考慮到的，所以才會產生說在建議裡面，會提到說整個契約的期限是不不要是要去拉長，或是怎樣去用，不要說只是一年一約，因為向 oo 市那時候剛好有一個區，他剛好每一次標都會換單位，那我覺得那個區的老人就會很可憐，他每次都要去適應說，你們又要換新的單位。」(D)

## 七、參與競標方案最大動機在於服務延續

由於非營利組織與政府合作已有多多年經驗，承接社會福利方案執行亦已多年，本身投入大量人力、時間，再者政府委託經費佔組織財務來源很大比例，因此參與競標方案最大動機是讓方案能夠持續進行，組織能順利運作。

「那個就變成而且很多都是延續性的，所以很多東西就可能～漸漸就沒有，比如說跟受託單位在不合理的情況簽下契約，有些這個東西當很多比如說我們是做老人，當很多團體條件標準攏工款～時，你根本叨袂(台語)不會覺得他不公平不合理在什麼地方」(A)

「可是明明我服務就在做，那今天我們在參與這樣的過程，我只是想讓服務延續，好，那但是我爲了服務延續，我必須要過這個關。」(D)

「這個方案爲什麼沒有人要來，就只有他們願意繼續做，那他們願意繼續做的原因是什麼？是想要延續而已」(D)

「…我怎麼跟機構交代說，那一千萬沒有了…那我們組又是我們機構最大，那我們可能有七個工作人員半個月內沒有工作，我沒有辦法去..」(D)

#### 八、對採購法仍不瞭解，僅是依賴著過去經驗法則

雖然公部門執行社會福利方案競標案件最常使用的是政府採購法，但民間非營利組織至今對於法的內容並不十分瞭解，僅能就公部門所設計之標案規則進行競標，再加上過去組織本身參與經驗，去建構經驗法則，久而久之則習慣這樣的規則。同時，非營利組織已在競標過程消耗太多時間與人力，已無法再重新回過頭去檢視公部門所定競標規則是否合理、政府採購法與公部門實際執行規則間的彈性是否仍存在討論空間，這些在現階段似乎無法即使反應。

「有些人有些開始麻痺…就是說你不會覺得說去考慮說他公平跟不公平，或者是合不合理。」(A)

「…我們一步一步的配合著，其實早期我們對於這樣的過程是不熟悉的但跑過幾次之後，才知道原來是這樣」(B)

「我覺得對於這種細節(政府採購法)機構都不太了解，且不會專研這樣的事情，反正就規定我們這樣做就這樣做」(B)

「我們大家是經歷過那種，譬如說我們知道評審委員要問什麼，然後我們要準備的東西是什麼，那些東西都已經，我覺得有點被制約了，所以大家就覺得那是很理所當然。」(C)

「…有可能大家其實在政府採購法不是那麼熟。其實我那時候爲了要接中部的主任，我還要去草屯上政府採購法的研習班，然後上下來我就是覺得很模糊的概念，我們其實不是對這個法熟，我們其實是說依照招標文件上的規定去做事情而已，我們其實並沒有很深入去了解這個東西，可是我覺得我們社工的人本來對法就是這樣的一個態度。」(C)

「所以我們就覺得我們已經習慣這樣的方式，所以說不出他的不合理。」(C)

「像我們一開始在投標時，我們都不敢問好像會讓人覺得…，而是應該要問像是把招標.



投標事情問清楚，但是也都弄的神秘的這樣讓我們覺得是一場秘密遊戲，後來我們也去學習…」(D)

「…就是這樣總共三次的這樣的過程裡面，其實我們前一次跟前兩次在參與的時候，比較是…其實我們在適應採購法，其實我覺得有些我們非營利組織，反倒還沒有那麼清楚去知道那程序包括承辦人也沒有那麼清楚…」(D)

「…可是我們幾次的這樣標下來，我會覺得說：它（競標）~會是一個闖關遊戲的關卡！（哈哈）好像就是必須要先去過這個關（對！）…」(D)

#### 九、「競標方案委託經費」及「最低價決標」不合理是普遍問題：

非營利組織普遍認為公部門所委託方案經費是不合理的，無論是量化資料或質性訪談資料，受測者與受訪者皆一致認為委託經費不合理。組織因為委託經費不合理的主要原因，除了社會福利方案本身執行成本無法具體量化外，公部門在委託經費估算上也沒有考量組織運作所需費用，忽略了組織人員培訓、行政管理、教育訓練…等各項必須支出費用。另一方面，非營組織認為社會福利方案並不適合以「最低價決標」，原本委託經費即建立在不合理基準上，若再以減價程序進行競標，低於底價者決標，那麼最後決標金額則更為不合理，恐將影響日後服務方案品質。

「還是有些是用價格標，像這種方法我們就覺得不適合嘛」(A)

「那他政府的走向上面的整個經費規劃，他不會考量就是你公益團體或是你受委託團體的整個經營」(A)

「他的想法(公部門)就是我..我..我不願意再投我自己的錢進去，我不用再找錢，但我們的觀點不是這樣，我們覺得說我們薪水訂出來就是這樣，你不能說我們自己要去募款，可是現在對公益團體為什麼覺得委託經費少，募款很難啦！」(A)

「因為一個很多地方也都是用價格標，可是明明就你就你就知道那個人做不到可是他就是出那麼低價格，而且他標到了，就會覺得啊這係按那啦(台語)，就是這種情況其實是有的」(A)

「我們那時候接 OO 鄉跟 XX 鄉，可是 YY 鄉我們那時候寫那個標單的時候想說，啊~我們 YY 鄉怎麼那麼少錢？可是到 OO 鄉的時候多到不得了，呵~就覺得那個經費~那個組成是非常非常怪的」(A)

「我們福利服務的成本是很低的但是我們的附加成本是很多的，看的到的或看不到的都沒有辦法在標案中呈現出來」(B)

「現在是用個案量來算，而個案量沒有算到相關行政費用或組織費，但是這一些費用是相當高的，因為一個組織要建構網路設備、硬體設備、資訊設備、及整個行政體系有很多成本在支付而以個案量來算服務費用，這一些東西沒有辦法算到…另外一個以個案量來算，機構在接案如沒有達到經濟效益的時候，這樣是沒有辦法養活機構的工作人員，但如果要衡量就沒有那個效益」(B)

「沒錯！因為就像說你如果說就像政府他講說照規定 60 個人、60 個案要聘一個社工的話，就是一個督導員的話，那其實督導員引申的那些費用，那更不要說像現在那個最明顯是勞退，勞退新制實施之後，那其實機構的成本都絕對是增加的，可是，政府就好像是在講到這個部份的話，其實都沒有考慮進去」(C)

「我覺得喔…恩…委託經費是，事實上是真的是比較低，就是…譬如說有時候我們在講一些服務員的個案研討，或者說比較專業的訓練，譬如說督導員的專業訓練的時候這樣子的費用似乎都還是傾向於就是說必須要機構來自籌好像就是說我們的委託經費裡面好像就是給服務費跟督導費，並沒有涵蓋到這部份的費用…」(C)

「…可是他都沒有想到說其實是要想辦法讓機構也能夠生存下去，然後機構才有辦法去服務那些服務對象…」(C)

「對！因為我覺得其實講到那個委託經費的部份，譬如說你這個區域，你這個區塊就是大的話，其實你就是可以那個經費相對的比例應該是要比較高一點。那個量都還沒有開發出來，然後應該是以這個需求為主，然後來編那樣子的一個預算經費。」(C)

「…你用最低價標啊什麼的；那個其實是比較不合理的啦！因為原本在機構服務過程裡面，很多就是固定的成本；人力的：包括時薪啊、還有他的什麼勞健保、然後訓練的成本、還有輔導的成本，那些東西其實都在當中。那那些東西其實都是固定的。那你用這種「最低價格」（異口同聲）去決定那個成本，結果導致的可能是品質的問題。因為它又是一個專業的服務、一個勞務的付出，所以以價格來做決標的話，其實是比較…比較不合理的啦！」(D)

「…你辦這些活動可不可以用最低的價格、最低的成本去辦？然後老師在評審過程裡面可能會去看：你個案研討一場五千塊喔？你可不可以四千塊來辦？（眾笑）他甚至會跟你這樣「喊價」（台語），我們曾經有被這樣子去要求過…弄一千塊請老師…跟我在那邊噏死這個東西，我們要呈現的是說，我在這一場個研討呈現的效益到底是什麼？」(D)

#### 十、強制性競標審標過程中，仍有政治力量介入並且存在著高度不確定性

某些縣市辦理競標過程仍有政治力量介入，嚴重造成評選階段的不合理與不公平。當政治力量與強制競標不能有所阻隔時，競標方案將可能會淪落為政治酬庸，非營利組織與政治關係良好者則具備較高競爭優勢。如此，無非是在強制性競標過程中投下一顆震撼彈，使得原本服務版圖重新洗牌。

「他們本來就是政治角力下面引出來的，你怎麼怎麼可能問的出來」(A)

「…我覺得還有一個最大的是，那個政治力的腐化，政治力介入是現在我看到是」(A)

「很糟糕的地方，不要說政治力介入啦！是說他們上層介入，當然也一定是下面的人去跟他講，然後再去施壓給下面的」(A)

「我覺得有人是把他當工具（競標案件），就是當成是酬謝你的工具耶，那把他當工具的時候就的確很容易出問題，那這樣子的話基本上我們都覺得是不是應該要去找那個巴庫(台語政治勢力的意思)很強的人來做我們的巴庫(台語)，就變成說大家是不是社會福利團體也要跑到那裡面去攪在一起」(A)

「當官者不一定撐得住，因為上面的人如果不支持他，他也撐不住，所以這個東西怎麼講？呵~對呀！我只是希望是至少這一塊不要淪陷，你說其他塊就算了」(A)

「就變成是這樣阿！我覺得○○縣、○○市還好，可是像 XX 縣每年評鑑我們都會等到很緊張，因為他們生態是特別的，他們是那種政治力會介入的，所以每年我們都會等到很緊張，因為不知道現在誰惡搞，搞什麼很下流的手段，然後來搶我們的區域，我覺得其實是這樣。」(C)

「對！就是你有沒有那個“政治的背景”就是會比較重要的。因為他還是要訴諸在招標比較公開的過程，可是其實他在招標的過程，他們就會單位跟單位之間去做協調，那像 ZZ 機構他就會跟我們講，想要跟我換區域的時候就會跟我們講說，就是其實他有多深厚的背景，那要換阿、要怎樣這樣子，後來當然我們也是跟他講說我們那個區是不能給他的，所以就保全了，可是我覺得明年應該有可能會換。有可能以他的政治力影響去達到這樣的目的。」(C)

「…他就很明顯 OO 縣長那一邊的，就“押對寶”，所以他說過其實他都有跟 OO 縣長講過應該要怎樣，今年的預算不能夠少什麼的，就是讓你知道它其實是很有力的..」(C)

「對！是捲在一起的，他們政治力影響很深」(C)

「…他們是社會局局長當召集人，那其實有很多東西其實就變成是…，你看像這兩位學者其實是蠻客觀的，可是其實很多東西還是局長那邊在做…」(C)

「…其實那時候我們在招標的時候，也...過程到結束，我們會發現也有很多的…危險，就是會擔心、就是你即使做的好，但是你不見得標得到得那種狀況，你會覺得有點、有點可怕，然後你回去才會思考說那個過程是不是有問題的…」(D)

「…但是我可以承認那個過程也是很多不安，因為我自己承辦來講，我也會擔心萬一哪個文件不小心 lost 掉，我怎麼跟機構交代說，那一千萬沒有了。那我們組又是我們機構最大，那我們可能有七個工作人員半個月內沒有工作，我沒有辦法去..，那對我來講也

會有很多的不安…」(D)

「…其實學者也會有這個問題，因為像我們之前在 OO 縣的時候評鑑就這樣，我們的 OO 主任得罪陳 OO 老師吧！然後那年的評鑑他好慘，所以我覺得其實學者也會呀！」(C)

「..那像今年他們是 OOO（人名）跟 XXX（人名），這都是大牌的老師阿，可是其實主導權是在局長。OOO 就說：某某機構是老牌子了，為什麼你去年評鑑會拿乙等。那我們就是覺得很莫名其妙，因為其實在評鑑的時候，所有的委員都對我們的評價都很高，結果成績單一出來我們 是乙等，那後來我們是想說其實是要把我們跟一個 OOO 拉一樣，所以他們是乙等我們也是乙等，所以是這樣子，我覺得其實在 OO 縣招標、評鑑那個都是形式上的…」(C)

#### 十一、招標訊息雖公開但不流通，仍有賴於個別通知

公部門辦理招標文件公開的方式透過政府採購公報、採購公告網等形式，但由於資訊繁雜，造成非營利組織搜尋不易，因此仍仰賴公部門承辦人員以個別正式行文通知或電話告知。

「因為我就在我上次我每次進縣府就是說縣府那個招標我也找不到招標在哪我找好久，呵~~每次都找好久。」(A)

「就是~不是很簡便，因為資訊太多了，所以沒辦法，所以其實真的是以個別的通知回答，我是覺得是這樣…」(A)

「我們不會去上公告網，不會每天去看招標什麼，要個別通知我們才知道有這個案子」(B)

「個別通知。因為我覺得其實當然你用個別通知這種方式事實上是比較能夠保證說其實是每個人都有接受到訊息，如果說你只是我今天就是公告上去了，然後我就也不告訴你，那其實我們就變成說要去查這樣子，所以像我們今年 OO 縣早療部份，我覺得這部份很好，就是個別這樣通知，就是說其實你跟我們之間的整個訊息的，譬如說我們有寫

變動，那其實整個訊息我們都讓我們知道，那我覺得說這樣很好。」(C)

「…社會局就是用各憑本事的方式跟我同事說，要去買什麼什麼的標單…」(D)

「招標訊息個別通知，一般大家都會知道大約在年底或什麼時候都會知道，而個別通知~也很奇妙就說~“上網囉!”我們就上網去看，然後買標單，就這樣所以沒有覺得特別怎樣。」(D)

「…所以我覺得個別通知是 ok 阿，公告網我也會去看阿，而且太多了，有些承辦人也會延遲那個時間，所以我去看也看不到，所以還是要回到你個別去問他你上網沒。」(D)

## 十二、競標資格審查流於形式，形式的合法“包裝”競標過程中的不合法

強制性競標程序雖依政府採購法執行，但程序的合法，有時更是包裝著不合法的結果。形式上合法的程序反而讓公部門有一很好的掩飾，掩飾台面下不合法的運作，因此某些縣市政府依然存在這樣吊詭情況。

「我覺得其實那個~ㄗ~我覺得說不一定合理是說我們在看其實有多少的身份是~就是冒充的!我們都在看啊~」(A)

「對呀!就很多是冒充的啊!我們是當然現在檯面上很多單位也是這樣」(A)

「所以交這些文件叫我來看的話，我覺得他根本就沒辦法證明什麼啦!」(A)

「我是說只要能夠證明他是符合資格就好，啊至於你那些就像你剛剛講，你黑抹花度(台語)你那個真的沒辦法能證明什麼…我覺得這個東西(資格審查文件評量分數)不合理，就可能不會達到這樣子這麼高的分數，可能我會覺得蠻~蠻訝異的，這麼高」(A)

「..其實招標是種形式而已，其實就等於是包裝的意思啦!他只是要讓我們說，因為我們以縣政府的立場，你又不能夠說指定給那個單位做，因為會是說你好像是圖利廠商或怎樣，可是你一定要透過這樣一個機制來達到公平，可是坦白講起來這又不是那麼的公

平，這就是很弔詭的地方」(C)

「對！看起來很公平，可以就是還有一些看起來是說不公平地方。」(C)

「我覺得像那個資格審查文件這個部份，就是有人在講說那個是不是可以用傳真的這一部分，我覺得是應該是要要求一定是要在所有的招標文件裡，你一定是要準備好你才可以去投標，而不是說你用傳真、你用郵件的方式，我覺得其是這個部份是應該要把關的。」

(C)

「我的確有聽過因為要參與採購招標，所以另外在成立一個協會來採購，因為我們 OO 市就規定要財團法人或社團法人才可以參與方案，所以那一個單位就去成立一個協會來參與…」(D)

### 十三、建議減化法規流程、注重時效

強制性競標所帶來的是一套綿細而繁鎖的程序，層層關卡，從公部門設計規劃方案開始、完備內部簽核行政程序至上網公告，最後擇符合資格者完成簽訂契約，整個競標作業通常需要 2-3 個月時間，若標案金額愈大者則所需時間更久。受訪者認為競標程序仍有其必要性，但應該有所減化，注重委託時效。

「如果沒有這個法的話那你們的運作會像目前，就是說不要那些去除掉那些煩鎖的手續，行政手續的話，你們的運作會照現在目前的一個運作模式嗎？比如說評選…..如果不會的話，當然就台面下絕對會是更昌盛」(A)

「我倒不覺得是說當然有一些行政手續是可以做一些簡化啦！我覺得可以做一些簡，或者是不要那麼僵化啦！就像你少蓋一個章我們之前在○○縣也補過很多章好不好，呵~~可是我們在○○縣真的是一板一眼，當然是像我們這樣等於是那種招標老手有沒有，所以可能每一個標案都檢查到很細，一個一個都檢查的很嚴謹這樣子，就比較不會有 lost 掉的情況，可是不代表別人不會，那當然如果是像這樣的話」(A)

「所以我是覺得說應該是可以去簡化，因為他的招標方式很多，誰要用什麼招標方式完

全不知道，簡化整個程序，我覺得如果可以減化一些程序的話或許就是比較…」(A)

「我還有遇過開標是一天，然後報告又另外一天ㄋㄟ，對呀，那樣子我就覺得說，這樣子會蠻花時間的，我就覺得說其實這就是時間上的成本的問題，當然不希望說那整個標案是拉很長。」(A)

「…所以說招標有時候覺得全部不要嗎？或是照他們這樣來走，會死人的…」(A)

「一個程序上的方式，一個能夠讓大家理解、接受的程序，而這個程序上也能夠讓你們能夠找到機構」(B)

「我覺得其實這樣一個結論他可能會有一些問題，否則所以有的你都照程序走就不會有問題，你文件沒有備齊的你就是不符合資格，你就是進不了，萬一今天大家全部都所有的文件資格都審核的時候，那你勢必透過那樣子(競標程序)的過程。」(C)

綜上所述，非營利組織訪談資料確實本研究提供更深入、更深刻的意見，補充量化統計資料的不足。但訪談後發現，訪談內容與量化統計數字。並不全然相同看法一致的部份在於皆認為委託經費、投標須知訂以最低價決標、公部門缺乏迅速講求效率與減化流程注重時效上，共同呈現不合理或不滿意看法。相反的，在部份議題上，卻呈現某種程度上的差異，差異點在於對委託契約期限的看法、資格審查應繳交文件評量、組織外部政治競爭優勢等看法上有不同的結果。

## 貳、公部門焦點團體訪談結果

本研究焦點團體主要是由 00 縣政府社會局及發包中心等五人組成，主要訪談內容主要是希望瞭解公部門對於本研究問卷量化結果及民間單位訪談結果的看法，因此研究者依據上揭結果，訂定訪談大綱，內容共分為 12 個議題，依序進行討論，結果整理如下：

一、本研究發現，目前非營利組織競標公部門委託案件者，其內部組織特色為：組織體制健全、在地服務歷史悠久、以財團法人或基金會居多。政府可能無形中扮演福利托拉



斯化之推手？公部門對此結果看法為何？

公部門對於強制性競標所造成大者恆大、福利財團化的看法，為社會福利委託最主要的是希望藉重民間組織力量來提昇服務品質及減低成本，委託標準則是以單位能否提供專業服務為評判依據。當然，組織健全機構較其他小型單位更有機會在強制性競標過程中佔具優勢，無形之中可能造成大者恆大或者委託經費集中在財團法人或基金會，但公部門表示這並非刻意促成此結果產生，可能是競標制度下的趨勢。

「依照在採購方面的經驗來講，我個人認為是說你說的福利機構或者是基金會什麼東西的話，他是以他的服務的理念去成立一個基金會，並不是以接受政府委託去成立的，所以他本身來講應該是沒有什麼大者恆大的問題」(甲)

「…我不認為是說這個政府的介入會把財團這個福利財團化的這個問題產生，這個你本身組織的制度跟財務的健全是你本身基金會要成立之前，你就必須要考量的東西，而不是要靠政府的輔導或做什麼，這種福利事業是一種理念和志向的結合體，不應該結合在採以接受這個政府的輔導拿到政府的經費下去經營的理念。」(甲)

「而且這種社會福利的東西，就好像上戰場一開始就要打仗的東西，你不可能是說邊打仗又邊訓練兵源，做不好的話公部門又被罵得要死。」(甲)

「大者恆大的問題，其實福利財團化就算沒有採購法也是這樣，包括牽涉的問題不是只有在競標政府的福利方案，其實比較大的問題是在他們會有比較大的專業要求，人力的資源，然後他們會慢慢走向非營利組織的一個經營管理的層面，所以從這個角度去看，本來機構體質比較好，主事者比較有這樣子的經營社團民間團體的理念，他們本來就會比較容易走向一個大型機構化的模式。」(乙)

「政府目前很多委託服務方案他必須去評審他們整個福利計畫他們整個的一個機構的經營能量，他必須去看他們有沒有足夠的週轉的資金能夠去承接政府的委託案，所以當然這情況我是覺得有可能會產生這種可能的趨勢，但是這個部份我覺得不見得是政府想去做這個方面的推手」(乙)

「…可能是在於說整個法令的限制方面或許會導致於這樣的一個結果，但是可能不是我們社福單位承辦人員主要的因應」(乙)

「其實應該是我覺得有三個部份就是說，我們對於民間團體來講，大概就是說你第一…希望把工作做好，希望能夠降低我們的成本，提高我們的專業這樣的角度去做委託…第二個層面是說我們想要協助在地這些民間團體能夠來承接我們的社會福利業務…第三個部份，就是說因為我們每個委託業務不見得每一個委託業務都會造成所謂競標的關係，因為不見得我們有這麼大的資源，這麼大的能量，甚至於有這麼大的民間的單位來參加這樣的競標，有可能我們的委託服務也必須要來請託拜託聯結主動的聯結其他的民間資源進來做…財團法人來講，對於基金會來講，他是個一種發展的機會，他會容易去掌握到這種機會。」(乙)

「對呀！這就是無形中會造成的現況。」(乙)

「我們今天福利制度推的，能夠找到一個能夠信任也能把這個東西做得很好才能成為我們的托付對象，那其實可能在這無形當中有這樣托拉斯的可能性，但不是我們想造成的，我們當然會在一個責信的想法裡面，就是說我們政府部門運用這樣的稅收做社會福利來講，我們也是想把社會福利做好一點。那所以說其實如果有這樣的一個觀感而言，不是我們特意去造成的。」(丙)

「…以 OO 縣的區域性來講，在老人福利這一塊來講我們的市場不是那麼充足，那如果我們說有更好的選擇，那我們也願意而不是說一定是給那個財團法人。」(丙)

「…爲了要給一個方案委託像一個誠信的問題，總不能說你今天有一個方案委託只要有人做就好，這個大者恆大的話是說他本身就具備這個條件，而不是因爲是說他爲了是要去做承包這個方案他才去找這些人，那相對之下今天小型機構他沒辦法跟人競爭是因爲說他在本身的能力跟專業上都不夠健全，所以他才一直進不了這個標案這個要怎麼講呀，進不了投標的資格…」(丁)

「我會覺得說～我會覺得說這個本來就是這樣的一個走向因為物競天擇呀很自然的你的那些有能力有專業能力的、有財團、有制度的，他們就是有能力出來接受我們的委託，那出來接受之後那他們就更有能力去做別的事情…我覺得這就是真的就是無形中，我們就是做這樣的推手，他這是本來制度的問題…」(戊)

二、有關非營利組織外部環境特質部份，本研究發現其特色包括，過去與政府皆有合作且互動經驗豐富、公、私部門間夥伴關係猶如走在鋼索上。公部門對此結果的看法為：

公、私部門間的關係在強制性競標過程是一上、下從屬關係，一個主動、一個被動，但得標之後，開始執行業務時則慢慢會形成夥伴關係。但由於非營利組織與公部門之間存在著契約委託關係，仍必須依循契約規範，夥伴關係是建立在契約關係之上，若契約基本規範無法遵守時，那麼夥伴關係將難以形成。至於兩者關係猶如走在鋼索上，就某種程度而言，這樣不穩定狀況對公部門來說是可接受的，如此能讓民間單位存在危機意識，避免機構做大，而失去進步動力，有助於提昇服務品質。

「這種所謂的鋼索這個問題，我一直在認為說你這種福利社會案，所有的服務項目，都有一定的模式在走，公部門如果這些模式訂得非常清楚，工作內容跟履約項目他訂得很清楚，對不對，然後你訂得很清楚，然後投標廠商你得標之後，你私部門就照這個去做，那是 o k 的就沒有所謂鋼索的問題。至於你說公、私部門一開始不認為是夥伴關係，一開始是一個主導，一個被動，你來投你是被動的，我這些東西我就是要做，你必需要依照我公部門規定去做完成這些事情，沒有規定的話那處罰條款是 o k 的，這個一定有從屬關係，這一個優先性的問題，然後一開始大家如果說做得都 o k 的話，那夥伴關係久了自然會成立…」(甲)

「…上下從屬必須是一開始是這樣子，再慢慢建立雙邊的夥伴關係。」(甲)

「…我是覺得溝通也是蠻重要的啦，也不能說一味他們一直認為像鋼索，鋼索這條繩子是牽繫著兩端，一方放手或一方拉得太緊都會出問題，這平衡我是覺得蠻重要的。」(甲)

「…所以說合作久的有的會做大，依我在發包的經驗來講，有的認為是說這個以前就是我做的，我來投標就是一定我穩上，難免會有這樣的情形，他合作久了會有一種做大的心

態，非他莫屬，…，他不會依照時代的進步或法令的修正去改變他的作法跟一些架構的問題，很多這種問題產生呢。所以說難免，我是覺得說讓他有一種危機意識也是好的，這是互相在進得上在求取更好的發展，他們更進步我們委託更放心…」(甲)

「其實覺得這個鋼索應該是這樣子,其實我很贊成剛講的危機意識的問題，其實就是說有時候我們跟民間團體的關係就是一種若即若離的關係，那沒有錯，因為契約的建立跟競標的關係，會有這種從屬關係的存在，但是從屬完之後，既然已經生米煮成熟飯之後，一定要讓我們的關係保持和諧，才能夠把這個工作做好，這是每個單位的期待。但是到了年度末期的時候，合約快到的時候，這又開始要走鋼索了，因為他會開始擔心，下一個年度續約問題合約有沒有辦法繼續，他所投入相關的人力物力相關成本能不能夠持續下去，要不然的話，他會面臨到什麼樣的問題存在，這就是鋼索的問題。」(乙)

「民間團體之間有時候會有做大的問題，甚至我講的從屬關係不見得我們是主，他們是屬，有可能反過來他們是主我們屬，因為做大了他認為非我做不可，你沒有其他單位有辦法承接這個工作，而且你又必需要做這個工作，你又必需要推這樣的福利業務，所以有可能這樣的關係會存在，那透過這樣子的競標透過這樣子的機會，甚至透過一個危機意識的建立，那他必須去做思考，…所以這個關係其實我覺得可能有需要去做這樣子的運作流程上或有意或無意我們都會造成這樣的關係存在…」(乙)

「…我們中間民間跟政府之間一定是夥伴關係才會做下去」(丁)

另外，非營利組織外部競標優勢在於專業服務品質、過去與政府合作經驗及政治優勢等是得標的主因。公部門認為此仍有區域的不同，對部份政府而言，非營利組織存在的政治優勢，並不會影響整個競標評選過程，而這樣的力量能被隔絕在評選作業之外。

「這個政治優勢我是認為說難免呀，因為這是我記得從黃帝以來，大概都有這種事情，有這種市場就一定有這事情，難免呀！那至於說他的政治優勢來講，他並不會影響我們在開標整個過程，o k 因為依我個人在主持在申場那個操作情形來講，有人講說我不知這張有沒有用，然後我很認真去看，結果他是跟副縣長拍照，然後副縣長很認真寫感謝函，讓人覺得好笑，私底下結束之後，我依照採購法規定就是說你不是簡報內容不是服

務件數內容的話，一切不列入評比參考，這個委員都知道，我覺得這個東西，委員都能拿捏得很好，所以政治優勢是講歸講…」(甲)

「這個可以放心啦～在 OO 縣政府認為政治優勢，微乎其微啦。」(甲)

「…我覺得政治優勢在地方的民間團體來講，這是不可避免的一個現象，但是這樣的一個問題，可能在我們目前的競標採購作業裡面，比較不容易發生，但是在其他的譬如說相關的補助案件的時候，有可能就會發生了，因為這個東西是牽涉到的是一個程序機制的問題…所以這個問題我覺得影響性沒有那麼大」(乙)

「以本縣的感覺來講，對於政治優勢部分就以我自己參加幾次的評審委員來講，這部份來講我會覺得我們沒有這樣子的考量，那補助案可能就知道了，那是以因為政府採購法進去之後，反而讓他程序是很透明，而且是很完整的，這部分來講事實上是被降低到幾乎是不可能的，而且我們在評選會議裡面來講，委員之間都不能夠有充份的討論，去決定我們的一個做出最後的決定，這部份我覺得要去澄清的。」(丙)

三、本研究發現中部地區目前社福競標案件委託期限0-2年居多。民間單位認為委託契約期限過短，造成無法發揮服務最大效益，建議延長契約期限或設立“核心機構”將評鑑優良單位列入，減化每年一約、每年一評鑑。另若後續擴充則又必須透過議價方式辦理，經常造成經費短差。公部門對此結果的看法為：

就延長契約年限部份，公部門認為現行政府採購法規是可以做一解套，亦可避免續約需議價問題，只要在最初招標文件規劃時，依該法條款研擬相關配套措施即可。但延長服務契約年限關鍵在於涉及到預算編列問題及服務品質控管問題。由於公部門受限於預算必須分年度編列，並經議會審議通過，若當年度預算無法編列時，則會造成契約中斷的問題。另外，公部門較擔憂的問題在於，現階段對於委託案件缺乏過程評估、監督管理能力薄弱，且非營利組織對於呈現服務具體成果能力也較弱。因此，公部門認為在服務品質管理機制成熟發展時，延長契約確實是可行的。

「契約部份擴充，這個是預算每年都要編，卡到這個就會有預算不通過的問題，沒辦法辦的問題。雖然在政府採購法 64 條規定是說可以這樣做，行政院 5 月 19 日一個函裡面

說，奉本院核定延續性計畫，並於預定預算內總金額分年度執行，如確實因計畫工程部份，他可以經主管機關同意後，依照預算法 39 條，他可以一次就簽好幾年，但是他必須結合採購法 64 條，就是說你第 1 年、第 2 年預算是過的，那以我契約 1 次簽 4 年來講，那第 1 年一定沒問題嘛！啊第 2 年也沒問題，那第 3 年預算被砍了，那我們金額就產生問題，那有時我們向別的單位勻支用別的帳號來補貼，如果沒辦法補貼的話，那可能就要按照 64 條終止。」(甲)

「但是延契約條件就講到一個變數問題，被刪減的話，所以這預算是 1 年編一次的東西，我們很難去說一次要幾年，當然一些志工、居服員的訓練是長期性的，那你因為錢沒有就這樣做不行。」(甲)

「對於時間延長延續服務這部份其實我比較認同，因為我們都身受其害一個評鑑的壓力，所以我認為時間延長應該是可以嘗試的一個方式，但是這中間有一個很重要的先決條件，兩者雙方包括機構本身跟我們委託單位，我們委託單位要給他一個中長程的委託方案的話，這中間整個的控管機制一定要建立的很好，基本上我現在看到我們這邊整個的控管機制是不夠的…」(乙)

「…但是如果過程我們能夠有一個評估的指標、評估的過程、平常的考核機制，他的成果展現都能夠掌握的很好的話，當然有可能可以給他 2 年 3 年的機制出來，這沒問題，因為他符合我們原來契約上的要求。」(乙)

「另外從機構本身的角度也是一樣，他機構本身有沒有辦法去呈現他接受我們委託時服務的成果能夠有一個具體化、很穩定的一個成果呈現，固定的機制跟我們做一個很好的聯結或者是回報，那這種情況他如果能夠把這種東西做好，也才能取得我們對他承辦案件的一個信任、承辦案件的一個肯定，那麼才有可能會做後續的東西呀！所以我覺得這應該是兩者去配合，只要這個成熟，我覺得 3 年我都同意。」(乙)

「不可免除評鑑的壓力」(丙)

「根據法令,不一定要議價,如果不評鑑可能會導成鬆散,核心機構的建置可以做為參考

但不能做為免評或其他的。」(戊)

「議價，其實現在公共工程委員會有講說不用在換約的時候一定要議價，在我們原來招標文件如果後續擴充條款有載明說我們用原契約條件、原來的價金續約核算付款其實這都是 ok 的，所以就不會有議價的問題。」(戊)

設立核心機構部份，公部門認為如此將更容易引發爭議，所謂“核心”屆時會演變成政治角力的天地。公部門認為仍應依現行法規執行，避免設立核心機構，但可限定執行成效不佳單位，將其排除在強制性競標範圍外，列為拒絕往來戶，塑造良性競爭環境。

「這個可以用 20 條做選擇性招標，經常性採購可以做選擇性招標，可以建一個合格廠商資料庫，你有一個標案你就通知他們來，全部來議價。」(甲)

「這種權利義務本來就要相對的，採購法 101 條裡面有一個部份，不良廠商，他真的有處罰 1 年到 3 年停權，因為這只是如期履約不履約的問題，至於說你評鑑後不合格然後停他再次參加標案的權利，採購法裡都有定啦！」(甲)

「不要用核心機構但可接受有非核心機構不要有核心機構，但是要有非核心機構，我要的是你這個機構做的不好，列入拒絕往來戶，或者是我限你 3 年不能夠進來，我應該要做的是這個而不是哪些是可以進來的。」(乙)

「這基本上也是不可行的啦！就算我們每年的社福評鑑成績再好，內政部也不會把我們列為核心縣市不用評鑑嘛！」(乙)

「在公部門來講，我們也會被評鑑被考核，而且可能不只一年一次可能一年好幾次，這樣的心態我們也會知道在準備那些評鑑資料彙整的過程其實要花很多時間。其實如果我們按照我們既定的行程一直在做，其實資料的呈現只是花一點時間把它整理出來，但是我們是有資料可以對社會做一個很好報告，我們目前執行的狀況怎樣，所以這不管在公私部門是沒有辦法免除評鑑的壓力，而且我們可能是不同角度，同樣一個業務是會有不同的角度來做考核的。」(丙)

「從屬關係變成我從他屬,核心機構很敏感,怎麼跟人接觸等於政治影響。」(丁)

「我覺得從屬關係的話是那個民間單位是主我們是屬，因為他一直覺得我就是做的這麼好，你難道就不能夠信任我嗎？那個夥伴關係怎麼去建立？我們有合作可是我們沒有夥伴，因為彼此沒辦法信任的問題，你說這個核心機構的名字非常敏感啦！因為怎麼定義這個核心機構，你要去對誰公佈這個機構的評鑑是 ok 的？那外面的就是進不來啊！那就是永遠圈圈裡面的人在主導政府，然後我們的方案委託其實意義不大，只是多一個程序而已，之前的競標等於不存在直接點名誰來做，然後我們點了你來做還來跟你講一下價錢這樣，更不公開更不夠透明。」(丁)

「大家都想減少程序，但是程序減少的結果就會製造弊案。」(丁)

「如果是核心機構的建置，我覺得相關的名單是可以，可是這也回到你第一個問題，就是大的恆大，你永遠可能就是這些核心機構的人在做這些服務。我覺得如果沒有定期的評鑑，我覺得鬆久了可能大家就會走樣了，這就跟你的第二題問題，他可能又會覺得他跟你的夥伴關係又是走在鋼索上…」(戊)

「那核心名單的建立我覺得可以做為一個參考，可是不能作為免評鑑的標準。」(戊)

#### 四、非營利組織認為普遍民間非營利組織對於政府採購法仍不瞭解，僅是依賴過去經驗法則，公部門建議民間單位仍應加強法規訓練，俾利順利完成招標作業。

「好的機構會想要做的更好，他可以培訓就好像志工跟義工一樣，就找一個去參加採購訓練班訓練一下，或者說多到網路上學習，像那個 E 政府可以上課，那裡也講的蠻清楚的，最主要是有心無心啦！」(甲)

「…經驗法則是很要不得的，經驗法則是累積的，是對事情的認知然後造成的經驗，那你的經驗不一定適用於通案，一些小差異可能就影響到經驗，所以需要修正。」(甲)



「只要無關標案的規格，通案性的採購法由發包中心來解釋都是 OK 的。」(甲)

五、非營利組織認為目前委託方案以「最低價決標」及「委託經費」最不合理。其認為社會福利案件並不適合使用最低價決標，如此會影響服務品質。對於委託經費則認為公部門對於委託經費計算無一標準、缺乏需求評估、忽略組織運作成本。公部門對此結果的看法為：

針對委託經費不合理部份，主要原因在於公、私部門對社會福利委託認知的不同，公部門認為非營利組織應基於組織使命與宗旨提供服務，而承接公部門競標案件是促使其達成目的，不應完全依賴政府委託經費，來補足組織行政管理費用。

「以後如果可以把它結合社區化，如果社區協會能做的話，我覺得比財團、社團還要好，如果一直把利益擺中間，那補助再多的錢也是不夠的。」(甲)

「不管是基金會還是財團法人，我覺得他應該以公部門委託的案件來擴大它的知名度為立足點，而不是拿政府的事情來做社會福利的事情，難道不接受政府的案子就不做社會福利的工作嗎？經費合不合理很難拿捏，如果是以量制價的話。重點在附加的價值而不是在委託項目對社會產生多少幫助。如果是衡量合不合，我覺得應該是檢討立案的目的啦！」(甲)

「應該倒過來講，…其實一個非營利組織、一個民間組織他本來就有他立案的宗旨、目標，它的宗旨、目標絕對不會是承包政府預算、福利計畫，所以一個民間社團也好財團法人也好，它都有一個必須要去達到的目標，相關的業務推動、人力、經費，他都必須去準備好，這個基本上來講在於它有沒有這樣的認知，如果有這樣的準備，承接後面政府的部份是為達成你的目標的中間的一個方式。」(乙)

「我們長官也質疑說，為什麼你們補助財團法人？這是不大合理的地方，因為財團法人有一個基金，他要用他基金的孳息去推動它的業務，或者是運用民間的捐款去推動他的業務，那為什麼政府部門還要補助財團法人？這是一個質疑。」(乙)

至於，何謂合理委託經費在現實狀況下，真的很難去評估，主要原因在於社會福利服

務有時是注重服務所帶來的附加價值，並非僅是服務本身。

「理論上來講我們所有的委託業務委託之前應該要做一個需求，這些需求要用多少成本才能達到這樣的目標，這是我們該做的，可是現實面的，我們沒辦法有這樣的人力經費去做。照理講我要委託方案之前要做 2 個動作，第 1 個我先委託人家去做需求評估，再根據需求評估、建議去設計委託計畫，然後再去委託服務計畫，最後可能還委託人家去做成果評估。所以這是一個落差問題。」(乙)

「…但是我們承辦單位對市場的無知、單價的無知，有可能產生它過度的利益，所以理論上我們應該評估好市場的機制再去做，也有可能是我們評估不仔細造成單價過高，不然為什麼有些大家搶著要做有些沒人要做？」(乙)

「購買服務有 2 種，1 種是專業服務，但是我也可以把它導向市場服務，未來我不需要跟這些民間單位購買，譬如說居家服務或者是送餐服務，居家服務我可以跟看護的公司購買，類似清潔公司一樣的方式，送餐服務我可以跟餐廳購買，這就是認知上的問題，所以如果要去計算一個完全合理的價錢，有可能我們未來的服務採購會更細，就我單純送餐是送餐，居家是居家，那服務就很清楚，可是我們現在委託民間來做就會有很多意涵存在，送餐絕對不只爲了送便當，絕對是人到現場看到當事人的中間過程，如果只是要計較價錢就跟買清潔一樣了。」(乙)

六、非營利組織認為審標階段是強制性競標“把關”關鍵，建議應調降內部評選委員比例，避免政治力量介入。而有時評選委員主觀意識影響客觀性，某些單位建議委員應有民間績優機構代表參與評選。公部門對此結果的看法為：

由於政府採購法對於評選委員比例僅訂外聘委員比例不得少於 1/3，並無規定上限，若內部委員較容易有爭議時，則未來其出席比例，是可以做一調整。但對於評選委員是否由民間績優機構代表擔任，公部門一致認為不洽當，其所引發後續效應及評選結果容易受到質疑。另一方面，評分方式改採“序位法”辦理，可以避免委員個人主觀意識影響整個評選結果。

「我覺得這個委員最好還是回歸我們採購法的規定，他的採購法的組織準則他規定一定

是要行政院公共工程委員會的專家學者名單，除非說表示說找不到敘明理由後，經過機關首長規定後我們才能夠找其他的，至於找其他的是不是要找民間機構的，又涉及到迴避條款，他公正超然性比較容易收到質疑，比如我叫一個 OO 機構的人來，因為他們除了跟公部門以外，他私部門橫向連繫應該比公部門還 o k，這個評選委員來，他如果來的話，他的公平性容易受到質疑…」(甲)

「談到外部委員跟內部委員的比例問題，在採購法裡面規定是說外部人員不得少於三分之一，五個到十七個委員，以發包中心來說，我們大概是七個，七分之五為學者專家，府內則為二個，如果九個的話則是七個府外的，二個府內，我們大概維持這個比例，內部人員大多是控制在二個最多三個…」(甲)

「以前我還沒介入之前是四三，我介入之後是五二，因為我一直認為說外聘學者專家，畢竟我們府內的工作忙，然後一些跟社會比較容易脫節，我們說真的公務人員，學者專家來他們一定要具有超然性…」(甲)

「這個委員必然的，在你加入行政院公共工程委員會那個專家採購這個名單裡面，他還有訂定評審委員需知，他裡面講得很清楚，然後在採購法裡面一些迴避條款，所以這種委員的操守部分，我是百分之百相信，這跟皇后的貞操不容質疑，你說外部你要怎麼說，沒有得標廠商一定是說怎樣怎樣…」(甲)

「打分數很不好打，這個我們迴避所講到總分的問題，比如我們四個在評分，我就對一家印象特別好，對另一家印象特別差，我就給一家 9 0 分，另一家 7 0 分，這中間差 2 0 分，你三個再怎麼打分數，這 2 0 分就很難去打了喲，以總分法我一個人就可以決定他得不得標，我們再回歸到序位法，我們就用採購法第 1 5 條第 2 項第 2 款，權重乘以序位，我們來加權，像有的有到百分之三十，工程會他規定是說，他在上個月是說，權重也不宜太重，以不超過百分之四十為原則，我們為了因應這個，建議業務單位大約三十之間最好，他乘出權重加總起來，以序位乘以權重，會跟我打給他的分數不一樣，搞不好給他最高分來講 1，這是用序位法，不一定他得標，因為你們給他最多 1」。(甲)

「我發包中心很簡單呀，你標案給我～ o k ～程序都符合採購法規定，發包出去後，這

廠商好不好，委員選得好不好，不關委員責任，也不關我發包中心責任，是你自己去承擔這個責任的，我要求業務單位一定要出席就是這樣子，府內委員要出席，自己課的至少自己知道說，你評的結果怎麼樣，然後委員說一些問題，聽進去以後，你就是以後在執行的過程，那裡要注意他那些缺點比較容易產生，那你要跟留備記，真的把關的發生在這個地方，而且這個三分之一比例，工程會所規定的，那是一個下限原則，沒有上限規定。」(甲)

「七個委員的話就變成外面五個、裡面二個，這個避免這方面質疑，這個是機關可以掌控，那就是由我們這邊來改善，我們真的一定沒有問題，我們公務人員，像我來講，最怕麻煩，我真的很怕麻煩…」(甲)

「其實唷本來這種評選，不管是怎麼樣的評選，一定是主觀中尋求比較不主觀的，那只是程度上的差異而已，…更何況是這種沒有標準答案的評選機制，所以這種東西，不可能完全撤除掉，所謂專業就是主觀嘛~~」(乙)

「所以客觀性來講的話，我寧願先排定專家學者甚至政府部門，最後才會是民間單位，你說關係，他有政治優勢對公部門來說，所謂的政治優勢，他民間部門來講，他私人的關係、私人的情誼，主觀的價值判斷更強，大機構吃小機構，不屑小機構的很多，所以這種東西沒有辦法絕對去控管這個部分的。」(乙)

「他的條件事實上是很難認定，同一個機構到底誰是代表這個機構，基金會是董事？還是執行長？還是社工員督導？社團我要理事長？還是總幹事？還是社工員？代表的是什麼，這種東西是很難的，所以你只能從他個人，因為我們委員一定從個人的學養事業去著手，而不是說你機構的代表性，這不太一樣。」(乙)

「用序位法比較不會產生主觀分數的絕對值的差異，可以減低這樣子的影響。」(乙)

「學者、政府部門的代表，他比較沒法子經得起批判，是說被人發現他有偏袒，人家的檢舉他會承受不了，比較不容易承受，比如學者，人家檢舉他一次二次，我想他在委員評審，明知他在那個基金會擔任董事，他這次沒有迴避，其他單位會知道產生質疑，一

次沒有第二次有，那他的信譽就會產生影響，這會受到影響…」(乙)

「這好像回歸到我們那個考核，對於機構代表來考核我們地方，我們都會大的異議。」  
(丙)

「如果民間績優單位代表來納入評選委員，更可能是一邊倒的情況，更可能是大者恆大的問題。」(戊)

「還有一個問題是剛剛組長談的，委員操守的問題，他自己是不是知道要利益迴避的問題，我覺得這真的很重要，比如說有些委員其實他跟一些機構社團之間互動非常好，就我們剛好聘他們來做我們委員時，這就影響到客觀性。」(戊)

七、本研究發現，民間單位對於競標程序評量認為最合理為「資格證明文件審查」，但受訪者卻表示，空殼機構只要書面資料齊全亦可參與競標，資格審查無具體實質效益。

公部門對此結果的看法認為兩者並不衝突，資格證明文件是非常具體明確，而至於有空殼機構只要證明文件齊全，該單位仍有參與競標的權利。但進入評選階段時，則不太有機會能讓空殼單位得標，主要原因在於評選時會要求競標單位提供過去服務實績，而且內部委員亦會得知該單位是否正常運作，也就是在評選階段將會過濾這樣的組織。因此，公部門認為強制性競標很難會因為這樣的問題而產生爭議。

「在資格證明文件裡面喲，我只是按照那個廠商基本資格特殊採購認定標準歸納規定的，工程會他有一個固定的他要檢附什麼資料，至於你說空殼公司甚至掛羊頭賣狗肉來講，這些並不是我們採購單位跟我們招標單位，他所能夠去掌控的，而你這個機構認定經過公證來講，我認爲你就是合法的，這個方面就是剛才副座講的這個部分來講可以在評選部分來補足，你說要限定空殼機構不能來投，這可能又回歸到政府採購法一個合理公平不當限制競爭的問題，你既然都已經在公司登記，或者是有政府立案證明，只要能登記的我就覺得是 o k 的。」(甲)

「所以他們提出那裡最合理，他只是質疑到會有空殼公司，空殼機構這個問題存在，這其實沒有衝突啦，資格證明文件是最容易具體化的東西，我要什麼就什麼，那當然是最

合理的，那受訪者表示空殼公司，這也是有可能，不過這只是他想到的一個問題，不代表他認為這個是最不合理的，這個機會在我相信各個單位有這種情形一定是最少的，尤其是在我們社會福利這部分，民間的有可能借牌的，那是工程的才有可能這樣，在我們社會福利當中，這種機會非常小……」(乙)

「為什麼要有公部門的人參與的原因之一呀，本來就是這樣，我們會對民間的這麼多的申請案，他很清楚這個社團這個民間機構他有沒有在運作，我想我們會知道，所以我們的參與更可以突顯出，如果這家公司是一個空殼公司，我們很快就會知道了，我想這個部分應該不會有很大的問題。」(乙)

「我就回過來請他取得他去評鑑的成績，這個就有可能的，因為我們現在大家都講究評鑑，我想每個單位都有做評鑑，我們就請他提出接受的評鑑，沒有評鑑就沒有評鑑，有評鑑請你把評鑑的資料拿出來。」(乙)

「其實這是門檻問題，這種門檻其實我覺得應該不成為我們在委託上一個很大的爭議。」(乙)

「所以在我們的評選機制裡面也有提到說這個機構之前執行社會福利的績效，那部份請大家檢具，那可能去篩選到說讓空殼機構有決標的可能性，但是他競標的那個資格，不應該是被否決掉的。」(丙)

八、民間單位對於公部門辦理強制性競標整體滿意度以「公部門能迅速確實講求效率」及「公部門能減化流程注重時效」最不滿意，常因如此造成服務中斷。公部門對此評量結果的看法為：

由於公部門受到層層監督管控，強制性競標案件有其法規行政程序必須完備，若違反規則或減化程序，是會有問題的。公部門確實受限於行政流程，無法加以減化，但仍有些許彈性技術空間存在，可以補救因繁雜費時的行政程序所導致服務中斷窘境，例如，可於委託契約書中訂定防止服務中斷的相關條款，使常態性服務得以持續。

「這會講到行政程序的問題。」(甲)

「沒辦法！就是這種行政程序是沒辦法啦！副座講的坐升降梯跟走樓梯的，如果是坐升降梯，我是認為是 o k。」(甲)

「這講到預算，這個預算本來就有一定的流程，你流程沒有過你要做，那我們會有我們的行政程序，你行政程序不完備的話，審計室下來馬上就會盯你了…都盯這程序的問題，所以你行政不完備的話，你就是有問題，你是不是跟什麼怎樣怎樣，這沒有辦法的啦！」(甲)

「所以你要避免這個程序問題，很簡單的方式就是把預算制度拿掉，把審計財務的會辦單位拿掉，這樣就很快了呀，只要一個單位，我們簽到縣長同意，然後交給發包中心去上網，這很快呀！」(乙)

「…所以這個就是大家經驗吧，你們在原來契約裡面就要寫一個就是說新年度的契約如果還沒完成，留一個尾巴，留一個但書，我可以要求依原契約去執行，但是，是不是執行當然也是要簽一層同意呀，所以在第二年要招標時，你如果確定來不及，你可能要根據去年合約後面的這樣的一個但書，簽一層讓他同意去做。」(乙)

「我們公部門最大的問題就是這樣呀，縮短行政流程就是其實不是單一單位可以解決的。」(乙)

「我們也希望能夠呀，這不是希望就能，因為有一個制度跟體制要去尊重呀！」(丙)

「可是他那個服務中斷的部分，基本上我們在年初還沒完成合約之前，我們不是還有一些那種措施，比如說我們用補助的方式來辦理，或都我們延用舊契約，在契約裡面就已經有些限定了。」(戊)

九、本研究發現，非營利組織會因為「組織類型」、「立案範圍」、「成份年份」、「標案性質」以及「有無競爭者」等特質的不同，會對「價格因素」評量結果產生差異。

公部門認為此研究結果，最主要關鍵在於組織的健全度，當組織健全度愈高時，其具

備較多的能量、資源、財源，較能應付政府單位各項的規定。相對於，組織規模較小、健全度較不成熟的單位，則對於政府單位有不合理規定時，受影響程度較高。

「當然站在這個立場去出發的話，他的財務、組織架構就要很穩，這是他的後盾實力，包括他自籌能力，這邊都要很強，這可能就是說會講到他的成立的年份跟他後續組織的類型，他那些人員的成立那些財力的問題，比較弱一點的像社團法人那一類，你如果是說你那個誘因不夠大的話，你要去自籌這些款項來講的話，我反而認為是說這個財務比較弱，他對這個價格的因素他會要求比較高一點，你機關補助我越多錢，我越好辦事…」  
(甲)

「他已經像大樹一樣了所以他就比較不需要困擾。」(甲)

「其實你這些的特質應該其實總結一句話，一樣你第一個問題，強者恆強的問題呀，這些東西譬如組織類型，立案範圍，成立年份，標案性質，有無競爭者，他強就不用怕呀，他機構的組織規模、類型，他承接的關係好，他承接的時機多，他經驗豐富，他對於組織他本身一個基金會，其實他合併起來就是一個因為，他組織的健全度，我覺得重點就是這裡呀！這都是會跟組織的健全度有關係，我覺得你這裡，我感覺是一個中介變項是一個組織的健全，這些東西都是因為組織的健全度產生他對這些價格的 *care*，應該不是說合理性，應該是說他不擔心。」(乙)

「應該是意思說~他可以陪你玩」(乙)

十、本研究發現，非營利組織「承接案件縣市別」及「方案委託期限」的不同，對於「審標因素」評量會產生顯著差異。非營利組織表示部份縣市政府在審標階段是有政治力量介入，造成對審標各項因素評量分數受到影響。

公部門認為方案委託期限與審標因素評量間相關性可能存在但並非絕對，而對於各縣市政府辦理競標案件，可能有其各自做法的不同，才會導致審標因素評量產生差異。

「這完全是量化的東西，所以說你審標跟方案委託期限，二者是有關的但是並不是絕對。」(甲)



「這是看你事後的表現，這是以後評鑑的問題，評鑑的話我們應該也是，屬於一種量化的表格，這一方面不會有什麼特別差異。」(甲)

「政治力介入在社會福利，我是有聽說是某一個基金會啦，那個名字蠻長的，有曾經有叫議員來問過啦，依照這個的話議員有關心的話，就做成紀錄呀，但是我們是可以公布出去的東西呀，這也不用怕呀，你說這種東西委員的專業背景這 o k 啦，人數組合，最有利標決標，這個都是可以公開的東西，而且這就是法令上的規定的東西，如果你政治力介入的話，關心的話可以列入紀錄啦，但目前為止我還沒記錄到這個方面的問題，這是還好。」(甲)

「課長跟承辦人政治壓力真的也到不了你們身上，除非我們指示你們，給你們去交付你們去做這個動作，所以基本上，這種壓力對你們來講，你們去評～就是去評，你們也不管這個東西，講難聽一點，就算他是壓寶，他壓也是壓縣長，壓那邊去，可能到你們那邊變很少，所以這個部分我是覺得說還是要看單位他們在操作上的問題。」(乙)

十一、本研究發現，當民間組織與政府互動關係愈密切者，對於「價格因素評量」分數愈低，相對的，互動愈少對價格因素評量給予較高評價。另外，當民間單位彼此間競爭關係愈強時對價格因素評量分數愈低。

針對這項結果，公部門認為互動關係與價格因素評量間所存在的負相關，原因可能在於非營利組織基於這層關係，希望能更有空間爭取較多的經費，但實際情況又無法達成，以致於不合理感受較高。

「他可以完全不用考慮，可以完全站在自己的立場去講呀，他會去爭取他自己的福利，而且你是說跟互動關係很好的話，他影響層級可能是很高。」(甲)

「這是淨值的問題，你自己關係很好，你互動密切，你認為說每個人可能會跟我有一樣有密切的關係，因為你關係密切，你想要用你的關係去影響到政府部門去做這樣子的一個決定的情況，你有這樣一個企圖心，有可能的情況，你會認為別的單位也會用這種方式去影響他，這變成我看到是我，我好像是說覺得說，私底下我想要用應用這種力量去

影響，看有沒有更好一點的條件，更好一點價格來，那他就會認為說，這個價格是不是可以調的空間很大…」(乙)

「因為他互動關係好所以代表他承接案件多，承接的案件多，他就覺得每一個都不合理，因為他案件多這是一種數大的觀念啦，因為他承接多所以他覺得這個也不太合理，這個好像不太公平，這個好像很困難，他就弄得這個價格是不合理，他可能是這麼極少數的人力，要承包你這麼大的這麼多樣的工程，我可能負擔很重，相對的來講，他覺得你應該給他更合理更高的價格。」(乙)

「他可能預期他會好，所以他的期待值高，相對的期待值會更高一點，但實際上又沒有」(乙)

「關係好他可以隨便講，他也不用擔心他的夥伴關係受到影響，所以他可以很直接去講。」(乙)

「競爭強表示他必須要削價的空間要很大，削價空間要很大才能取到這個標，這樣削價空間越大那我們價格彈性對他而言就越少了呀，比如你只有一百元他削價空間很低呀，比如同要削價百分之八十來講，他只能削二十元而已，他削價空間很低，那如果說你訂價錢到一百五十元來講的話，他削價空間可以一次殺到一百元呀，他認為他可以接受下來，這樣競爭強他出手空間就相對減少。」(乙)

「因為我跟你關係好，所以我一直叫苦連天，那就有可能影響你的價格」(戊)

「而且我給你一個負面評價，可能會影響到你日後你在價格訂定的一個範圍，如果我一直正面肯定，就會讓你覺得你的價格訂定是合理，可是我一直告訴你你這是不合理，你就會去醒思這個價格是不是真的不合理。」(戊)

十二、非營利組織表示招標訊息雖以政府採購公報、公告網方式通知，但由於資訊繁雜搜尋不易，僅能仰賴公部門承辦人員個別通知。研究者初步構想設立專屬社會福利招標資訊平台，公部門的看法為：

行政院公共工程委員會規定，任何單位購買標單或查詢招標訊息，都必須先登錄加入會員之後才可以使用採購網相關功能，公部門受訪者認為這是有點不合理的，應該是建立一個開放式平台，加強資訊流通。

「他應該把他用開放式的平台」(甲)

「你要設立一個專屬社會福利招標平台的話，你必須人力跟財力再付出上去，而且這種東西，你又為這個社會福利再成立一個平台，成本會不符」(甲)

「我覺得這些東西(加入會員)意義不大，因為你可以從後面的決標，決標公告決標資訊去測知，我這次的投標決標之後我可以知道有那幾家來投標，來有沒有得標，這個東西去掌控就好，所以這個東西這個部分其實應該就是在工程會公告方式的一個問題，只要能修改這個部分，其實問題點會比較小。」(乙)

「開放的重點是他的設計上的問題，第一個要開放任何人可以上去查詢，第二個資訊的分類系統要出來，譬如說分不同的類型，分不同的區域，分不同的對象，譬如說我限定資格用廠商是一般的廠商呀，機關學校呀，民間社團財團法人，你分類好，透過不同方式都可以去搜尋，就是這個系統不夠強的問題呀…」(乙)

「…還有一個就是說還可以用更主動性的，現在很多都是用電子報一樣呀，我有辦法我就去申請你的電子報，你就設定條件，我要的是 OO 縣市一百萬以上什麼工程，你就發報給我，只要有人上去登，你就發報給我，我付費也沒有關係呀，你可以用付費或不付費，這個就是登記制的會員制的…」(乙)

表 4-5-1 公、私部門對競標程序評量訪談結果比較表

議題內容	相似性	相異性		研究者的看法
		非營利組織的看法	公部門回應	
對強制性競標方案的認知	X	公部門無能力辦理向民間單位購買服務，故應考量機構營運成本。	組織應以達成使命為目標，競標條件僅是協助達成目標的方式。	雙方應加強溝通彼此看法，以取得對強制性競標共識。
福利托拉斯化	確實有如此現象，但並非刻意營造。	X	X	大型福利機構有其得天獨厚優勢，但公部門仍應鼓勵小型機構投入服務。
契約期限	X	延長契約委託期限	應先改善評估機制再研擬延長契約。	公部門應積極加強業務監督能力，而非僅仰賴年度評鑑。
委託經費	X	經費不合理	合理經費難以估算。	委託經費應進行審慎評估。
最低價決標	未來可考慮避免使用最低價決標	X	X	避免使用最低價決標，應以品質為最優先考量。
評選委員背景	X	實務機構代表擔任委員。	不贊同	專家學者不可免，實務代表宜審慎選擇。
評選委員內、外聘比例	調降內部委員比例	X	X	調降內部委員比例將可減緩外在壓力。
競標程序	X	減化流程注重時效	行政程序不可免	加速行程流程進度注重時效。
政治力量影響	X	在部份縣市政府，競標案件受政治力量介入。	政治力量雖有可能影響競標，但是可以防範。	此股力量多少仍會影響到競標結果，只是程度差別。
資格審查證明文件	規定清楚明確，無爭議	X	X	資格證明文件並無運作空間，只要符合皆可競標。
公、私夥伴關係	二者間夥伴關係處於不穩定狀態	X	(基於契約關係再發展夥伴關係)	積極營造夥伴關係，將有助於方案推展。

## 第五章 結論與建議

本章針對前述之研究結果整理摘要後(詳見附錄四)，分就討論、結論、建議與限制四節說明如下。

### 第一節 結論

根據本研究第四章統計分析結果，藉此回答第三章研究問題與假設，本研究問題包括：瞭解非營利組織內部及外部特質為何？競標方案內容及招標程序評量的狀況？瞭解非營利組織內部因素的不同，是否會影響對競標程序的評量？非營利組織外部因素與競標程序評量間的關係為何？非營利組織承接方案類型的不同，是否會影響對競標程序的評量？及瞭解非營利組織對競標程序的看法，針對上述各項研究問題，整理說明如下：

#### 一、中部地區參與社會福利方案競標單位之內、外部特質

##### (一)參與強制性競標之非營利組織特色為組織體制健全、在地服務歷史悠久

大部份參與強制性競標社會福利方案之非營利組織，在組織內部因素部份，有將近六成以上是屬於基金會，就國內現行法規，若組織要設立為基金會者，其設立門檻較高且必須具備一定標準的組織規模及財務狀況方可成立。另外，設立的範圍則以地方縣市政府居多且更有將近六成的組織，其成立時間達11年以上，平均更高達18年。由此可見，組織除較具規模、體制健全外，其在地生根所蘊藏的能量亦不容忽視。

##### (二)非營利組織資金來源主要依賴政府委託方案經費

值得一提的是，在組織資金主要來源比例上，約有四成單位表示來自於公部門委辦方案經費為主，而機構自行募款或其他收入來源比例相較下少很多。而我們也知道近幾年來各地方政府財政赤字嚴重，撥款速度緩慢，因此若組織全年度主要資金是來自於一個不穩定、無法預期的情況下，那麼對組織內部的自主運作將受到相當大的考驗與嚴重牽制。在本研究質性訪談資料中，更可由受訪者的話語間，深刻感受到非營利組織對於政府委託經費存在著強烈的無奈與不滿情緒，若再加上經費撥付進度嚴重落後，無非將使民間組織在內部運作過程雪上加霜，且與政府互動關係上埋下不安定因子。

### (三)非營利組織與政府互動合作經驗豐富，但夥伴關係不穩定

在組織與政府互動關係上，目前承接公部門社會福利方案之組織過去皆曾與政府有過合作經驗，僅有兩家是初次與政府合作，而有五成三的組織與政府合作的年數達三年以上，且平均合作經驗年數為7.32年。由此可見，組織與政府間深厚的互動合作關係，而這一層關係主要是以接受政府方案委託為主，其次則申請政府經費補助、個案轉介、招標資訊互通、政府業務督導，互動形式較少的是專業知識傳遞。

由於從上述量化資料中，我們僅得知非利組織與政府之間確實有豐富的互動經驗，但並無法判讀關係之間的好壞及程度。針對此部份的不足，本研究經由訪談資料發現，公、私部門間的夥伴關係猶如走在鋼索上，是一個非穩定狀態，但這樣的情況在各縣市之間仍會依當地生態的不同而有所差異。兩者間而能否發展成夥伴關係，公部門承辦人員及主管的認知扮演關鍵角色，若公部門在強制性競標過程並非以建立夥伴關係出發點，那麼則無法發展而成，反而會形成不對等或緊張關係存在。

### (四)量化統計結果與個別訪談資料對於非營利組織存在的競爭優勢有著不同的看法

在競爭關係上，本研究發現，非營利組織彼此間的競爭形式以「競爭社會福利方案」為主，其餘競爭形式如競爭捐款、人力、志工、物力資源等所呈現關係上較少。近幾年來由於公部門透過強制性競爭方式將社會福利方案委託民間單位辦理，再加上政府政策大力推動社會福利產業，扶植許多單位投入社會福利領域，因此在競標過程中漸漸感受到彼此間的競爭關係。

在競爭優勢上，從問卷統計資料發現，非營利組織具備競標優勢最主要在於「專業服務品質」，其次為「過去與政府合作經驗豐富」；而較不具備的優勢則為「與地方民意代表關係良好」以及「與地方人物互動關係良好」。但經由質性訪談資料分析，受訪者認為某些單位在競標過程中具備政治優勢才是取得標的主因，有時政治優勢所產生壓倒性力量更會打倒以專業服務品質自居的組織。

公部門受訪者表示“政治優勢”是避免不了的情況，但擁有這樣的優勢並不見得會影

響整個競標評選結果，通常這樣的力量能被隔絕在評選作業之外，若能做好把關，公部門保持強制性競標公正、公開，那麼是可以將政治力量影響程度減至最低。

## 二、強制性競標方案內容及非營利組織對於競標程序各項評量

(一)中部五縣市現階段強制性競標方案特色，如購買式服務契約為主、老人為主要服務對象、委託契約年限過短等

由於公設民營涉及將公部門所屬硬體設施、設備委託民營，這類型案件數量很少，目前公部門仍以購買式服務契約型態委由民間提供服務，雙方簽訂服務契約書，規範彼此間權益與義務。至於在服務契約期限上，本研究發現除公設民營契約期限較長外，資料顯示有八成以上案件契約年限介於0-2年，也就是說幾乎所有案件每年或每二年就必須重新競標。

在訪談民間單位資料中，受訪者表示自得標之後必須從人員招募、培訓、組織管理與服務對象建立關係..等，都需要有一段時間方能步上軌道。以目前政府委託期限而言，0-2年之間確實過短，會造成方案執行無法發揮服務最大效益，因此，受訪者建議延長契約期限，不要每年招標、每年評鑑。另外，若契約引用政府採購法後續擴充條款辦理續約時，則又必須與政府再次進行議價，議價之後得標金額經常造成經費短差，使得服務無法順利推動。

在競標動機上，非營利組織表示社福方案競標主要動機在於「機構使命」與「服務拓展」居多，而訪談資料亦是同樣結果，受訪者表示由於社福方案內容符合機構使命，再加上長久推動該項服務，所以競標動機最主要仍是希望落實機構使命，使服務能延續辦理。

(二)非營利組織對競標程序評量，分為法規因素評量、價格因素評量、審查因素評量、前置因素評量及整體滿意度評量等，各評量結果為：

在法規因素評量部份，包括評選建議制度、疑義答覆、釋疑、契約期限、投標資格及簽約程序等因素，其中非營利組織對於「投標資格限定」評量較高，認為公部門在對投標資格限定上較為合理，其次則為對簽約程序的看法。整體而言，上述各項評量平均分數介於3-4之間，意即介於無意見與合理之間。針對本項因素，民間單位受訪者認為，普遍單位

對於政府採購法仍不瞭解，僅能就公部門所設計之標案規則進行競標，再加上過去組織本身參與經驗，去建構經驗法則，久而久之則習慣這樣的規則，也就缺乏動力再次檢視競標程序合理問題。

在價格因素評量方面，包含比減價格、議價決標、底價金額、最低價決標及委託經費等因素評量，其中認為最不合理的因素為「投標須知訂以最低價決標」，其次則為「招標計畫委託經費」。本研究發現，非營利組織對於競標程序各項因素評量分數大多介於合理與無意見之間，僅在最低價決標及委託經費上認為較不合理。因此，本研究更進一步個別訪談，受訪者對於這樣評量結果亦相同看法，認為社會福利是一種服務的提供，並不適合使用最低價決標，如此會影響服務品質。另外，由於公部門對於委託經費計算無一標準、缺乏事前需求評估、忽略組織運作成本等因素，造成委託經費的不合理。

在審查因素評量方面，包含評選委員專業背景、簽約期限、投標須知訂以最有利標決標、評選委員組織人數等因素，大致上而言，各項評量平均數介於無意見與合理之間，其中以「投標須知訂以最有利標決標」認為較合理，其次則為「評選委員組織人數規定」。有別於最低價決標，最有利標決標方式大多以固定委託價格方式辦理，非營利組織在購買標單時，就可以得知該案的委託經費，無須再透過比減價格競標。最有利標決標的關鍵在於評選委員會的決議，由競標單位提出服務建議書供評選委員進行審查，擇符合優良廠商為得標單位，因此評選委員在競標過程中扮演重要決定性角色。受訪者表示，某些縣市辦理最有利標評選過程有政治力量介入，嚴重造成評選階段的不合理與不公平。若當政治力量與強制競標不能有所區隔時，競標方案將會淪落為政治酬庸，非營利組織與政治關係良好者則具備競爭優勢。因此，受訪者建議政府內聘評選委員比例應降低，以減緩政治力量介入。

在前置因素評量上，包含的因素有領標方式以郵寄購買、投標須知等標期限規定及資格審查應繳交證明文件等，其中認為「資格審查應繳交證明文件」較合理，而該項評量分數也就本研究各項因素評量分數最高者，普遍民間單位認為公部門在審查文件上的規定是較合理的。但受訪者對於這樣的結果不予置評，其表示目前公部門所訂文件審查僅流於形式，無實質效益，即使空殼機構只要書面資料齊全亦可參與競標。另外，受訪者認為現階



段招標資訊雖透過公開形式傳遞(政府採購公告網、採購公報)，但由於招標資訊龐雜，所以民間單位獲取招標訊息來源仍來自於公部門承辦人員的個別告知，才能獲得招標資訊。

在整體滿意度評量上，對於「公部門承辦人員展現出禮貌與尊重」滿意程度較高，其次則為「公部門能夠依照規定正確執行競標案件」，而認為較不滿意的為「公部門能迅速確實講求效率」及「公部門能減化流程注重時效」。受訪者亦有相同觀點，認為公部門辦理競標時程序繁瑣，又常因年度招標作業不及導致服務中斷窘境，因此希望能減化流程，避免僵化。

### 三、非營利組織內部因素的不同，對強制性競標程序的評量上具有差異性

組織內部因素包括組織類型、縣市別、立案範圍、型態、成立年份、人力資源及財力資源等。本研究發現，其中組織類型、縣市別、立案範圍、成立年份的不同，對強制競標程序評量會產生顯著差異。

研究發現組織類型的不同對於競標程序之價格因素的評量會有所不同，意即基金會與非基金會對於價格因素的評量會有差異，除此之外，對整體滿意度評量也會有所不同。若組織類型屬基金會者其對競標程序中的價格因素評量及整體滿意度評量平均數高於非基金會者，也就是說基金會者認為公部門競標方案經費較具合理性且整體滿意程度較高。這樣的結論，或許可以由深度訪談資料中，約略得知原因為何，由於組織屬基金會者其原本健全度較高、財務狀況較佳，相對於非基金會，其有較多的彈性空間可以因應政府競標中的不確定、不合理狀況，如此對組織所產生的影響及壓力相對較輕。

在組織承接案件縣市別方面，非營利組織會因承接案件的縣市政府不同而對競標程序評量有顯著差異，顯著差異部份在於「審查因素評量」。研究發現，若為台中縣政府委託案件者其對於審查因素評量平均分數較其他四縣市高，且所得分數與其他四縣市政府會有所差異。這部份顯著差異結果，在深度訪談資料中亦非常清楚感受到，在審標階段，評選委員是決標的關鍵，但在某些縣市卻有政治力量的介入，嚴重影響評選階段的公平性與合理性。相較之下，受訪者認為台中縣政府在辦理競標社會福利方案委託過程能做到較好的把關，評選委員較能基於公平原則進行審查。

在組織立案範圍方面，非營利組織立案範圍的不同對於競標程序之價格因素評量亦會有所差異。組織立案範圍屬全國性者其對於公部門價格因素評量平均數較非全國性立案者高，意即全國性組織者其對於價格因素評量認為合理程度較高。

組織成立年份方面，非營利組織成立年份時間的長短對於競標程序之價格因素評量具顯著差異。本研究將組織成立時間分為三個組別，0-10年、11-20年、21年以上，其中組織成立時間達21年以上者其對於價格因素評量平均數高於11-20年者。因此，研究發現非營利組織成立時間愈悠久，其對於公部門委託經費較認可，也就是說“老字號”組織較能接受公部門委託方案所設定的經費。

至於組織內部其他因素，如組織型態是否為社會福利、組織人力資源的多寡以及組織財務預算的不同，對於強制性競標程序的各個評量並無產生顯著差異。

#### 四、非營利組織外部因素與強制性競標程序評量間存在著顯著關係

本研究將非營利組織外部因素區分為與政府互動關係、與其他民間組織互動關係、組織所面臨外部競爭情況以及組織存在的競爭優勢程度等四部份。其中，非營利組織與政府互動情形以及與其他民間競爭關係，二者皆與競標程序之價格因素評量存在顯著相關，而這個相關性亦皆屬於負相關。

對於非營利組織與政府互動情形而言，此互動情形對於委託評費評量呈現負相關時，代表著當非營利組織與政府互動情形愈高者其對於價格因素評量愈覺得不合理。在本研究第四章資料分析中，與政府互動情形各項因子中，平均數最高者為接受政府方案委託，其次則為申請政府經費補助，也就是說當組織與政府互動關係愈是建立在承接委託方案為主要形式時，其認為委託經費愈是不合理。

另外，在組織與其他民間單位間存在的競爭關係情形，會相互影響其對公部門委託方案經費評量，當組織間競爭關係愈高者其認為價格因素評量愈不合理。在競爭關係各因素中，則以競爭社會福利方案平均數居高，也就是說當組織彼此之間承接公部門案件競爭愈

激烈的情況下，原承接組織為了能使服務繼續延續，削價競標則為最後防線。在原本委託經費即不合理的情況下，再經一番削價結果，將導致即使得標的委託經費勢必無法付擔機構執行成本。

而其他組織外部因素部份，如：與其他民間互動情形及組織存在的競爭優勢對於競標程序評量並無產生顯著相關。

#### 五、競標社會福利方案內容的不同，對於競標程序評量會產生顯著差異

社會福利標案內容包含了招標類型、決標方式、標案性質、標案經費、方案委託契約期限等因素，而對於競標程序評量會有顯著差異者有「標案性質」以及「方案委託契約期限」，其餘因素並無產生顯著差異。

針對標案性質而言，標案性質區分為二，有公設民營以及購買式服務契約，兩者間的不同對於競標程序評量之價格因素評量亦會有所差異，而對於法規流程、評選委員、公開形式以及整體滿意度等評量並無影響。而標案性質屬購買式服務契約者其對於價格因素評量平均值較高。

對於方案委託契約期限方面，組織會因為政府委託期限長短的不同而對競標程序評量之法規因素評量及審查因素評量等分數也會有所不同。方案委託期限會影響組織對於競標程序評量，其可能扮演重要關鍵因素之一，但本研究無法判定兩者間存在的相關性為何。不過，在質性訪談資料中，大部份受訪者皆有表示若以方案委託期限僅一年時，委託初期機構必須投入大量人員培訓時間及資源網絡建立，大約半年時間組織將會踏上正常軌道，但當組織正在發展方案時，可能委託期限已面臨終止，又必須重新競標，如此容易使得組織無法具體發揮委託方案預期效益。

## 第二節 討論

回顧本研究目的有三，一為瞭解目前參與公部門競標程序之非營利組織特質，二為探討組織、外部因素及競標方案內容對於競標程序評量的關係性，三為提供公部門政策建議。因此，根據上述研究結果，與第二章文獻探討中過去文獻及實證研究進行討論。另外，由於公、私部門立場的不同、對強制性競標認知的差異性，本研究試圖在本章節呈現二者間不同的看法，進行對話與討論。

### 一、強制性競標過程中，使得民間非營利組織大者恆大或福利財團化等現象

根據本研究相關文獻探討，學者施教裕(1997)、劉淑瓊(1998)、郭登聰(1998)及趙碧華(2001)等，在台灣實施社會福利民營化政策之初，即關切到政府委託案件集中於少數機構或財團法人，造成一種結果-大者恆大、弱者恆弱的現象或被諷刺為社會福利托拉斯化。詹中原(1993)提出民營化所造成利益混淆，他認為整個民營化考量，是以財團或有錢有勢的人利益為優先，而非政府、民眾或其他民間團體。一些小型民間社福機構根本無財力及人力承接政府委託案件，因此容易造成大者恆大，小型機構無法發展的窘境。本研究發現目前得標之非營利組織其以財團法人或基金會為主，內部特質如，組織體制健全、在地服務經驗悠久、資金主要來自於政府委託經費。近幾年來由於民間單位自行募款困難，再加上政府核銷撥款速度緩慢，積欠大筆委託經費，動輒上百萬欠款，使得民間部門負擔沉重，組織體制健全、財務狀況良好者才能將影響減至最低。相對的，小型機構面臨公部門經費極度不穩定，對於參與競標投入執行可能會有所顧慮，進而放棄投標。因此，強制性競標過程，造成民間組織大者恆大現象日益嚴重。

另外，本研究經由焦點團體方式針對台中縣政府相關人員進行訪談，資料顯示在強制性競標過程，公部門必須選擇組織體制健全以確保服務品質能達到一定的標準，可能在無形之中，確實造成福利集中在少數大型組織，但此結果公部門認為並非委託初意。

### 二、雖然公、私部門過去合作經驗豐富，但夥伴關係是處於不穩定狀態

在本研究量化資料發現，組織與政府皆有長久合作經驗，而兩者間主要互動形式則以接受政府方案委託為主。如此，確實為夥伴關係的建立埋下深厚基礎，由於在量化研究中

並無法顯示關係的程度與好壞。故透過質性訪談資料發現，目前公、私部門間確實在各區域有不同的發展關係，有些縣市雖已有夥伴關係雛型，但仍有縣市政府卻將科層體制上下從屬關係套入與民間組織間的互動，使得夥伴關係難以達成。鄭讚源(1997)形容公、私部門間的關係為既競爭又合作、既依賴又自主，做了最佳寫照。即是如此，學術界仍然強調公、私部門間建立夥伴關係，才能將社會福利委託方案達到最佳境界發揮最大效益。依據Brinkerhoff(2002)對夥伴關係定義為是一種基於相關認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係，其立足對每位夥伴相對優勢的尊重，以達成共享目標。簡而言之，夥伴關係彼此間應在共同合作與個體自主性之間取得平衡，彼此尊重、公平參與。因此，公、私夥伴關係的建立仍有發展空間。

對公部門而言，強制性競標階段是一種上下從屬關係，夥伴關係的形成是執行階段培養出來的，有了這層夥伴關係有助於方案順利推動。然而公部門認為這樣的夥伴關係必須建立在契約規範之上，也就是說兩者間必須先能遵守契約基本規範，經由雙方彼此合作、充份溝通，達到關係平衡狀況時，方能形成較好的夥伴關係。雖然夥伴關係有助於業務執行，不過，公部門認為有時夥伴關係中存在的穩定或不穩定或危機意識是有其必要性，如此能有助民間組織檢視服務品質的好壞，激勵組織不斷向上提昇，但此時雙方間的關係又走上鋼索。因此，如何讓公、私部門關係達到平衡狀況是在強制性競標過程中重要課題。

### 三、組織外部競標優勢如政治力量在量化資料中未達顯著

Jurik(2004)所提倡的新民營化係透過“公部門企業化”(entrepreneurial government)或“新公共管理”(the new public management)來檢視公部門的管理機制。他所提倡新民營化有四項特質之一，即為建立競爭機制，將商業化管理與競爭機制納入公部門運作，一個重要競爭機制來自於增加對民營單位契約上的要求，如此將可以提高服務品質。本研究發現組織間競爭關係形式中之競爭福利方案執行居多，這樣的結果，確實說明強制性競標讓組織間增添競爭氣氛。

另一方面，本研究問卷測量競標過程中，民間單位優勢與政治力量因素(如與地方民意代表關係良好或與地方重要人物互動良好等)之間相關時，研究結果是所有組織競爭優勢因素平均數最低。如此結果可能的原因為，由於議題敏感受測者不方便填寫或者目前回收

的問卷單位確實沒有這方面的援助。另一方面本研究問卷回收率僅68%，仍有將近三成的問卷並未回收，故無法完整呈現中部地區強制性競標全貌。但在深度訪談資料分析中，政治力量的介入確實在目前競標過程中仍是不可避免的現象。在反對民營化論述中，劉淑瓊(1998)、張晉芬(2001)及雷文攻(2002)等認為民營化決策過程免不了政治利益的考量，而受民營化影響最深的個人或團體往往是最沒有機會參與決策過程。本研究量化問卷確實難以測得政治力量的影響程度，但藉由深度訪談資料的補充，確實呼應了過去民營化下所產生的負面效應。

不過值得注意的是，國內學者詹中原(1993)認為社會福利難以達到完全競爭的市場機制，一來因為提供服務家數不多，二來服務提供者與接受者雙方資訊的不對稱下，使得社會福利民營化無法享有一般民營化下競爭機制所帶來的優點。藉此，提醒研究者社會福利本身限制即難以達到完全競爭市場機制。但本研究發現，目前公部門辦理強制性競標時，部份社會福利方案競爭機制建立在價格競標或檯面下政治角力時，如此反倒會使得民營化失去原先倡導競爭所帶來的預期效益。

針對政治優勢部份，台中縣政府表示政治優勢雖不可避免會有此現象產生，但對於該縣競標評選結果影響力不大，政治力量的介入仍因不同縣市的政治生態，影響程度亦會有所差異。

#### 四、強制性競標方案委託期限過短，難以發揮最大效益

有關強制性競標方案契約委託期限，國內陳小紅(1997)及沈明彥(2003)針對社會福利民營化研究建議為契約內容應力求明確，並邀請民間團體共同研擬，且委託期限建議可以二年為一期並得至少續約一次。一般而言，公設民營委託期限較購買式服務契約較長，故對於契約委託期限較無問題。由於本研究回收問卷以購買式服務契約為主，經由統計資料得知，現行競標方案委託期限有八成以上是0-2年，評量分數則認為無意見或合理者居多，顯示不合理程度偏低。但民間單位受訪者則認為契約委託期限較不合理，不合理主要原因在於期限過短，其認為方案初期需投入大量人力培訓、資源獲取、管理機制建立等前置作業，再加上社會福利服務乃是對人的服務，與服務對象之間必須有一段較長時間來建立雙

方彼此信賴關係，服務真正發揮效益通常必須半年至一年以上。因此，若方案執行在1年或2年後因重新競標，而發生服務單位更換時，容易造成無法發揮服務最大效益，而最大受害者即為服務對象。非營利組織希望表現績優單位能繼續服務，建立“核心機構”名單並減化每年簽訂合約及評鑑等程序，強調合適的委託期限是非常重要的。

Savas(2002)提出反對民營化的諸多理由之中，認為公部門在民營化過程仍未做好良好的調整，承辦人員因缺少管理經驗，使得無法擔任有效管理者角色。故公部門缺乏管理技能是其反對理由之一。本研究公部門受訪者認為委託契約期限未來確實可以研擬延長契約期限，不過必須先加強現有方案績效評估機制及健全業務監督管理以確實服務品質。但對於是否建立“核心機構”名單，公部門受訪者則普遍認為不適宜，恐將會造成更多弊端，屆時政治力量介入的影響將更嚴重。

#### 五、非營利組織對法令內容仍不甚瞭解

目前政府辦理社會福利方案競標案件最常使用的是政府採購法，而民間非營利組織對於法規內容至今似乎仍不十分瞭解，僅能就公部門所設計之標案規則進行競標，再加上過去組織本身的競標經驗，去建構經驗法則，久而久之則習慣這樣的遊戲規則。非營利組織已在競標過程消耗太多時間與人力，無法再重新回過頭去檢視公部門所定競標規則是否合理、政府採購法與公部門實際執行規則間的彈性是否仍存在討論空間，這些在現階段似乎無法即時反應。過去國內研究報告中，陳小紅(1997)建議非營利組織應加強熟悉相關制度的改變，如政府採購法、政府會計制度等，促使委託方案順利執行。

公部門對此情形感到非常擔憂，因為每年政府採購法都會修訂，每年的做法都有可能些許差異，若僅依過去經驗法則來參與競標，而未詳實瞭解整個競標規定，那麼可能會造成公、私部門在競標過程產生磨擦。

#### 六、非營利組織認為競標方案的委託經費及以「最低價方式決標」最不合理

在社會福利方案原本就無法精確計算成本的情況下，委託方案經費計算基礎可能來自於以往經驗或公部門主觀認定，市場對於價格合理程度並無定論。因此，若再加上淪落為喊價方式，以最低價格得標時，恐將有劣幣驅逐良幣的情況，屆時最大受害者將是那些服

務使用者。經由問卷調查及訪談方式瞭解非營利組織對競標方案委託經費的看法，一致認為目前公部門所訂委託經費確實不合理，不但經費設定無一標準而且隱藏組織行政管理成本。另一方面，認為社會福利方案並不適合以最低價決標方式辦理，比減價格方式較適合營利性案件，社會福利方案經比減價格後，恐將影響服務品質。

針對競標方案委託經費的看法，黃源協(2003)及沈明彥(2003)建議公設民營委託前置作業政府應做好需求評估工作，提供成本資訊，讓招標單位能有心理準備，讓真正適合者投入經費。以此概念，無論是公設民營或購買式服務契約皆應稟持此精神，事前評估有助於日後招標案件規劃及投標單位能做好準備。

公部門受訪者表示，現實情況確實難以進行事前委託經費評估，主要原因在於社會福利服務有時是注重服務所帶來的附加價值，並非僅是服務本身。再者，對於委託經費不合理情況的產生，主要原因在於公、私部門間對於社會福利競標方案的認知不同所造成。

## 七、建立公平、公正、公開的評選基礎

社會福利方案競標案件若決標採用“評選方式”者大多為固定價格，而主要考量的因素是民間投標單位的服務品質，亦稱為「最有利標精神」。該項評選方式依據政府採購法(2003)必須籌組評選委員會，評選委員名單必須由行政院公共工程委員會所提建議名單中挑選合適委員。此評選委員會設置委員五人至十七人，其中外聘專家、學者人數不得少於三分之一。上揭委員會的職責為對公部門業務單位所訂評選項目、項目配分進行討論，另外針對投標單位所提服務建議書進行評選，其中最高得分且經委員會半數以上同意者，則宣佈該投標單位得標。

除了由法規層面進行討論外，根據過去文獻對於評選作業的看法，施教裕(1997)針對當時國內非營利組織進行研究，認為福利供給不足令人質疑甄選作業之不公和資源分配機制之不當。本研究結果則提供另一角度來探討評選作業，非營利組織認為評選作業的問題在於委員背景遴選的合理性及委員內、外聘人數比例。

以本研究統計資料得知，非營利組織在對「投標須知訂以最有利標決標」及「評選委



員組成人數規定」上評量分數以無意見及合理者居多，評量平均數最高為3.78。至於民間單位訪談資料得知，大致上非營利組織非常認同以最有利標決標方式辦理評選，且認為評選委員由專家學者擔任仍有其必要性，但選擇專家學者時建議應與該競標方案相同領域者。至於評選委員內、外聘人數比例上，受訪者認為應調降內聘委員所佔比例，否則容易受到其他外在力量影響，導致評選結果受到控制。另外，對於委員建議由實務界機構代表擔任，大家則有不同看法。

公部門並不贊成委員由實務界機構代表擔任，因公部門必須依照政府採購法相關規定由評選委員建議名單中遴選合適的專家學者。有時專家學者實務經驗雖無民間機構代表豐富，但公部門認為專家學者仍較民間代表更具超然性及公正性，若由非營利組織代表擔任委員恐更容易造成大者恆大的情況。

#### 九、非營利組織內部特質的不同對「價格因素評量」結果會產生差異

非營利組織會因組織類型、立案範圍、成立時間等內部特質的不同而對價格因素評量產生差異。由於在之前文獻中，研究方法大多以質性研究為主，較少探討組織因素與競標程序間的相關性。因此並無研究顯示出組織內部特質對於價格因素評量會有何影響。但本研究發現，上述二者確實存在著某種程度的關聯性，組織類型為基金會者較非基金會者對「價格因素評量」認為合理程度較高，相同的，組織立案範圍為全國性者較非全國性者對此評量亦有較高的評價、組織成立時間愈久對價格評量認為合理性較高。由於本研究僅能解釋組織內部特質對價格因素評量有關係，但無法得知造成此現象背後的因果關係。針對如此結果，公部門受訪者的看法為這些內部特質都傳達著一個訊息，就是「組織健全度」，組織健全度愈高者愈有能力去因應政府單位所訂之價格或決標方式，不過，未來仍可更深入，至今並無定論。

#### 十、非營利組織外部特質與「價格因素評量」存在著負相關

非營利組織外部特質包括與公部門互動關係及與其他民間單位彼此間競爭關係，研究結果發現互動關係愈強或競爭關係愈強的組織，其對於政府單位辦理競標程序過程中的「價格因素評量」愈認為不合理。有關組織外部特質與價格因素評量間關係，在之前文獻中並無研究顯示二者間存在相關性。這樣的結果非常有趣，原研究者認為當民間單位與公部門

互動關係愈密切者，其對於政府所訂程序標準，理當會有較高評價，而與政府單位陌生或較無互動經驗者，由於本身的不熟悉所以會對程序評量給予較低評價。但研究結果顯示並非如此，二者間是否受其他因素影響值得深入了解。

#### 十一、競標方案委託期限的長短對於競標程序的「法規因素評量」及「審標因素評量」具有影響性

之前文獻中，無相關研究報告可以證實契約委託期限與競標程序評量間有何相關性，但本研究發現，社會福利方案契約委託期限的不同對於法規因素評量及審標因素評量會產生差異性。公部門受訪者認為法規因素及審標因素內容中投標資格限定、簽約程序、投標決標方式及評選委員組成…等因素，與契約期限長短二者間實在無法了解為何有關聯性。因此，研究者認為是否其他因素影響，可能需再進行深入分析。

### 第三節 研究建議

#### 一、加強扶植小型機構促使強制性競標有多元及競爭機制

強制性競標下造成非營利組織大者恆大已是事實，如此現象將失去原本提倡社會福利民營化所希望提供多元選擇及競爭機制的優點，藉此讓民眾接受到更優良的服務品質。對於表現優良的機構確實應給予激勵讓其服務延續，但同時公部門仍必須積極輔導小型機構參與競標的能力。本研究建議可分為短程及中長程建議著手：

就短程建議，以“補助”型態補助小型非營利組織辦理相關社會福利服務方案，在補助過程中，讓其熟悉整個公部門社會福利運作機制及經費核銷作業，並與公部門間建立合作關係，在合作過程中，公部門應基於輔導立場，扶植組織健全內部管理機制及培養其執行能力。

而中長程建議為，可分三方面，一為成立小型非營利組織輔導團隊，其成員可包括實務優良機構代表、專家學者及政府單位等，促使小型組織體制健全化；二為對於新興福利服務公部門可輔導民間新單位或小型非營利組織試辦，讓這些單位擁有機會投入社會福利領域，機會的給予是非常重要的；三為結合社區福利政策，近二年來積極發展社區福利政策，

如社區關懷據點、社區培力計畫..等，藉由社區福利的推動，開發當地社區潛在服務單位，使社區產出更多能量，進而提供可近性、可得性及更多元服務。

## 二、公、私部門在契約關係之上建立夥伴關係

夥伴關係不再僅是“口號”，關係的建立是藉著方案執行、彼此互相合作過程中培養起彼此的默契及關係。強制性競標則是為未來夥伴關係的形成奠定基礎。在本研究質性訪談資料，非營利組織建議具體方法與國外學者Austin, M. J.，2003所提有異取同工之妙，皆認為公部門應評定出績優團隊，並將其視為政府任務執行的“核心機構”，如此多了一份對民間單位的肯定，希望能減緩競標過程所帶來的不穩定感。但經由公部門訪談資料顯示，若以“核心機構”形式辦理，省略了公開評選或政府採購法規範下，如此更容易使政治力量介入。本研究建議在尚未推出完善取代方式之前，強制性競標仍是現今不可避免的委託管道。

由於公、私部門間關係並非一成不變，兩者間存在著若即若離、時而緊張、時而穩定都是在互動關係會產生的現象，如何在競標過程中關係達到平衡，才是重要關鍵。提出短程、中長程建議說明如下：

就短程建議而言，由於強制性競標下，契約牽繫著公、私部門間關係的存在，良好契約關係是有助於夥伴關係的形成。本研究建議公部門與非營利組織共同重新檢視委託契約內容，契約內容訂定應基於平等、互惠為原則，明確敘明雙方權利及義務，使雙方契約關係更清楚明確，減少因模糊地帶所產生的爭議。建立良善契約關係，除了清楚契約關係外，如何建立通暢溝通管道也是在短期間內可著手改善。有鑑於公、私部門對於社會服務方案競標認知及立場的不同，使得在競標過程產生摩擦，為減少兩者間爭議事件發生，本研究建議加強彼此交流與溝通管道，除平日業務聯繫外，應可定期舉辦競標經驗座談會，建立起雙方溝通橋樑。透過定期經驗交流，讓公部門更深刻感受到非營利組織的看法，並且即時作回饋或進行事後調整，同時也能讓非營利組織理解公部門辦理依據及考量角度，減少不必要的猜忌與質疑。久而久之，雙方之間將能形成良性互動關係，使整個競標過程更健康、更合理。

就中長程建議而言，若公、私部門間形塑良好契約關係，彼此都清楚知道對方的期待與要求時，那麼雙方才能奠基於契約關係之上，稟持平等、互惠、尊重態度進而發展出夥伴關係，而非僅是傳統的“契約服務提供者”，那麼將有助於順利推展社會服務方案執行，充份發揮最大效益。

### 三、規劃合適契約委託期限，避免契約中斷產生服務空窗期

本研究發現目前中部地區社會福利方案委託契約期限以0-2年居多，且非營利組織表示若契約期限過短，難以得知方案執行具體實際績效，且受服務對象通常為最大受害者。另外，非營利組織受訪者表示雖然部份委託案件契約期限為2年，但第2年還是必須透過議價方式辦理續約，經常造成第二年經費嚴重不足之窘境，該如何避免契約期限過短或續約所衍生問題，是實務工作中刻不容緩必須立即改善問題之一。因此，確實有必要建立合適委託期限，讓得標單位能在此期限穩定發展，進而充份發揮整體資源，使福利方案發揮最有效益。針對此議題，本研究建議可從短程技術層面及中長程規劃著手：

就短程技術層面而言，其實現階段相關法規或縣市政府經驗已可將上述問題的影響程度減至最小。本研究採公部門焦點團體受訪者意見，若原有採購方案依政府採購法第22條第1項第7款辦理後續擴充，可依據行政院公共工程委員會94年3月29日解釋函(工程企字第09400096190號函)，於原招標文件之後續擴充條件載明以原契約條件及價金續約核算付款，得以換文方式辦理，免召開議價會議。因此，建議公部門承辦人員於設定招標文件時，可依上述規定研擬於委託契約書之續約條件，解決因續約議價所產生執行經費不足問題。另一方面，由於競標前置行政作業程序繁瑣費時，若公部門承辦人員經驗不足、不諳採購法者或其他不可預事件發生時，很容易發生舊契約期限已滿，而新招標案件尚未完成決標，造成服務空窗期現象，讓受服務對象無人照顧之處境。為避免類似情況發生，除應注意招標時效性外，可於委託契約書訂定相關因應措施，如：新契約尚未完成程序時，可延用舊契約至新契約生效日止，提供公部門面對不可預期事件發生時有更多彈性空間，讓服務能夠延續，不致中斷。

就中長程規劃而言，建議公部門可委請社會福利領域相關專家學者進行研究，評估方案合理契約期限，以作為訂定參考依據。以「促進民間參與公共建設法」為例，該法規定

委託民間之前必須進行可行性評估，從市場、財務、法律、公共建設目的及環境等一一進行分析，再依評估結果擬訂招標計畫書、契約書、委託期限。然而，促進民間參與公共建設法通常運用於大型硬體案件委託，不適用於社會服務方案，但其精神是值得參考。由於方案會因本身服務內容、服務對象的不同而有其特殊性，會影響其合適委託契約期限認定。例如，老人及身心障礙者居家服務，是一種到宅服務，提供身體清潔、家務助理…等，所需要投入的人力、照顧員培訓、員工管理等是與宣導活動間有所差異。因此，建議公部門委請專家學者針對目前社會服務競標案件區分出主要類別，進行深入評估，提出合適方案契約委託期限。

#### 四、委託經費應合理估算且避免使用最低價決標

本研究非營利組織量化評量資料及質性訪談皆一致認為公部門委託經費是不合理的。不合理之處在於委託經費並未涵蓋非營利組織營運成本及缺乏事前評估工作，再加上原本社會福利特質即難以精確估算產出及成本，導致價格標準充斥著公部門主觀意識、自由心證及標準不一等問題。針對委託經費合理性問題，本研究在訪談之中，確實感受到公、私部門間對於委託社會服務方案的認知不同，公部門認為非營利組織基於組織使命拓展服務，而承接政府競標方案是促使該組織達成使命，故機構原本即應負擔執行所有行政成本；非營利組織則表示，社會福利方案委託的產生是因公部門無法執行該項業務，故委託民間單位提供服務，向民間單位購買服務。如此，確實影響公部門在計算委託經費時會隱藏部份成本，以致於造成委託經費不合理原因之一。如何有一套機制使委託經費趨向合理，短期及中長程建議事項為：

就短期技術層面而言，由於合理委託經費無法精確估算及服務產出規格無法標準化等限制，建議公部門辦理社會服務方案競標時，避免以「最低價決標」方式辦理，透過此方式辦理決標，以低價承攬之單位往往會降低服務品質以維持方案成本，將影響民眾之權益。因此，本研究強烈建議現階段對於社會福利競標案件仍應以「最有利標決標」方式辦理，透過評選方式擇優良單位。惟行政院公共工程委員會於95年5月函示採購決標方式「以最低價決標為原則，以最有利標決標為例外」，如此政策急速轉彎將嚴重衝擊社會福利方案執行，其後續所衍生爭議令人擔憂。

就中長程規劃而言，建立一套估算成本機制，雖然短期內無法達成，不過就中長程規劃時，可將此構想納入辦理。過去國、內外已有多篇實證資料研究社會福利成本分析，可建立在這些研究基礎上更深入分析。另外，可邀集會計、財務、管理、社會福利相關領域專業人員及受服務對象共同參與，研究社會福利方案經費成本及合理單價。

## 五、建立公平、公開評選機制，並杜絕“政治力”競爭

強制性競標過程中，各個階段都應秉持著公平、公開，建立起透明且良性競爭機制。為達到此目標，審標階段是做好“把關”的重要關鍵，除了評選委員的遴選應確實遵守利益規避外，應以外聘專家學者為主要評選依據。雖然外聘委員多少仍有其個人主觀意識，但相較於內部委員可能更有其客觀性。如何建立公平、透明評選機制，評選委員會的運作是非常重要的，研究建議如下：

就短期技術層面而言，可從二方面著手，其一為建立較公平評選機制，避免評選委員個人主觀意識影響整個評選結果，建議公部門於招標文件設定評分採“序位法”方式辦理。由於“序位法”評分方式為將委員所評各項評量分數轉換為序位，再乘以該項權重，分數最低者為得標單位。其優點在於委員彼此間評比分數差異性極大時，較不會影響評選結果；反之，若使用“總分法”時，則容易受極端分數所影響。其二，由於內部委員因職務關係容易受政治力量的干預或本身政治立場而影響，因此為杜絕政治力量介入評選過程內部委員應更審慎把關。本研究建議應降低內部委員人數，而內、外聘委員比例最好為2:5，以外聘專業學者為主，藉此達到公平、合理競爭機制。

就中長程規劃而言，依據政府採購法規定，外聘委員必須以行政院公共工程委員會建議專家學者名單為主，經查目前中部地區相關社會福利領域之專家學者名單，非常少僅有二人，造成委員聘選不易。故本研究建議中部地區各縣市政府應共同努力建立完善中部地區社會福利評選委員資料庫，並向行政院公共工程委員會推薦委員名單，讓更多專家能投入招標評選作業。另一方面，可邀請該案招標評選委員於年終擔任評鑑委員，讓專家學者對於競標案件有一全貌瞭解，從競標階段對於投標廠商所提計畫進行評選，至期末更可瞭解當初得標單位實際執行成效，如此將有助於委員對方案本身的熟悉度，進而可確實監督民間單位實際執行能力，以做為下年度招標評選參考。

## 六、加強政府採購法相關訓練

社會服務方案透過政府採購法方式仍是現階段不可避免的趨勢，所以對於政府採購法的瞭解仍有其必要性。由於本研究發現非營利組織對於該法相關規定並不瞭解，僅是一知半解或仰賴著過去的競標經驗。因此，本研究建議民間單位應加強政府採購法相關訓練，對法有更進一步的認識，進而提出建議修正事項。就研究者實務經驗，每年內政部社會司會定期舉辦政府採購法訓練課程，邀請行政院公共工程委員會相關人員講解說明，非營利組織可注意相關訓練訊息。另一方面，也可經由行政院公共工程委員會所設計上網教學交式，解決實務工作繁忙無法參訓的困境，上網教學提供更便利、更彈性的學習方式。

## 七、增強目前政府採購網搜尋及分類功能，使招標訊息更便利取得

雖然競標資料透過政府採購公報、採購公告網等公開形式將資訊傳達，但無論是工程標案、財務採購或勞務採購等各式各樣資料皆以此種型式公開，導致資訊數量繁雜，非營利組織搜尋不易。因此，本研究建議行政院公共工程委員會重新檢視政府採購公告網系統功能，加強招標公告案件分類搜尋功能，例如依縣市別、鄉鎮市別、資格限定、招標金額高低、案件屬性(社會福利、工程..)、甚至於在社會福利搜尋功能可再細分服務對象、服務型態等分類方式，來加強訊息清楚、便利取得。

## 第四節 研究限制

### 一、研究對象限制

本研究僅針對得標單位進行競標程序評量，但對於購買標單後不參與投標者以及沒有得標單位，是無法進行問卷調查。由於公部門僅紀錄售出幾份標單，並無法得知那家單位購買標單，有時可能賣4-5份標單，但卻無單位投標也時有所聞。針對那些買標單的單位，或許他們看到內容的不合理，導致參與投標意願低落；而這些買了標單且參與投標者，對於標案內容應是達到某種程度認同。由於資料搜尋不易，本研究僅能對現有得標單位進行研究，使得對於競標程序評量認為合理程度結果居多，容易使評量結果高估或無法顯現其他不合理之處。

## 二、研究單位重疊率高

由於同一家單位可能承接公部門多個社會福利方案，這樣的情況非常普遍，而本研究係以社會福利案件進行問卷測量，因此，同一家單位可能填寫多份問卷，這將會使得組織內、部因素所得結果大致相同，影響本研究區辨力。

## 三、非營利組織人員流動率高，導致問卷回收率低原因之一

本研究係針對中部五縣市94年社會服務競標案件進行研究，而研究問卷發放時間為94年12月-95年2月，由於非營利組織人員流動率高，年初參與競標案件之承辦人員可能已離職，而新承辦員並不瞭解原招標過程，以致無法回答。

## 四、受訪者競標方案承辦人員，無法全面呈現組織內、外部全貌

本研究量化問卷受訪者為非營利組織競標社會服務方案之承辦人員，其對於競標方案內容是非常瞭解，但對於組織整體內、外部特質則可能無法有全面性的認識，如此將會影響本研究所收集資料的廣度。



## 參考書目

- 王仕圖(1999)。「公設民營」的迷思：非營利組織理論觀點的反省。《社區發展季刊》，85, 156-165.
- 王仕圖(2004)。地方政府與非營利組織的資源網絡之研究-以嘉義市為例。公共服務改革與民營化的現代課題研討會，東海大學。
- 古允文(1997)。從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰。《社區發展季刊》，80, 70-78.
- 江佳霖(2001)。社會福利公設民營執行過程之分析-以花蓮縣政府社會局機構委託為例。慈濟大學社會工作研究所碩士論文。花蓮：慈濟大學。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億(2004)。地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以臺北市及其鄰近縣市為例。《行政暨政策學報》，38, 1-30.
- 江亮演、應福國(2005)。社會福利與公設民營化制度之探討。《社區發展季刊》，108, 54-71.
- 沈明彥(2003)。福利服務「公設民營」之研究-以嘉義市政府委託 CCF 嘉義家庭扶助中心為例。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。嘉義：國立中正大學。
- 林萬億(1997)。社會福利公設民營模式與法制之研究。內政部委託專案研究。
- 林萬億、王于綾(1997)。購買服務契約對民間福利機構影響之探討。《社區發展季刊》，80, 60-69.
- 林玉華(2004)。公私夥伴關係的治理：理論的初探兼論英國的第三條道路。公共服務改革與民營化的現代課題研討會。
- 吳明隆(2003)。Spss 統計應用學習實務：問卷分析與應用統計。台北市：知城數位科技。
- 社會工作辭典(2000)，內政部社區發展雜誌社。
- 邱瑜瑾(1997)。臺中市「非營利組織」社會福利體系的網絡結構與變遷之研究：社會網絡理論與政治經濟觀的整合分析。行政院國家科學委員會專題研究計畫報告 (NSC87-2412-H126-001)。
- 邱瑜瑾(2005)。社會服務民營化對非營利組織發展的影響-以臺北市社會福利機構為案例分析。《社區發展季刊》，108, 90-108.
- 促進民間參與公共建設法令彙編(2003)。行政院公共工程委員會編著。台北：工程會。
- 政府採購法令彙編(2003)。行政院公共工程委員會編著。台北：工程會。
- 施承斌(2004)。社會福利機構承接政府公設民營業務的考量-以非營利組織管理觀點探討。慈濟大學社會工作研究所碩士論文。花蓮：慈濟大學。

- 施教裕(1997)。民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略。社區發展季刊，80, 37-55.
- 張晉芬(2001)。台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判。台北：中研院社研所。
- 許宏斌(2003)。強制性競標對社會福利民間部門影響之研究-以高雄市政府居家服務招標委託為例。國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。南投：暨南大學。
- 郭登聰(1999)。政府與民間的關係再造-「促進民間參與公共建設法(草案)與社會福利民營化實施要點」的比較論述。王順民、郭登聰、蔡宏昭等編，超越福利國家！？社會福利的另類選擇。台北：亞太圖書公司。
- 郭登聰(1999)。福利與營利的對話-社會福利民營化的另類思考。社區發展季刊，85, 142-165.
- 郭登聰(2002)。我國社會福利民營化對社會福利機構經營與發展的影響與對應。王順民等編著，社會福利與社會工作。台北：洪葉。
- 郭登聰(2002)。既營利且競爭的公辦民營模式：以台北市政府社會局兒童健康保險為例。王順民等編著，社會福利與社會工作。台北：洪葉。
- 郭登聰(2005)。推動社會福利民營化相關法制的析論。社區發展季刊，108, 38-53.
- 陳小紅(1999)。臺北市政府社會福利、社政機構「民營化」個案之檢視與評估。臺北市政府研究發展考核委員會委託報告，市政建設專題研究報告，281.
- 陳菊(1997)。臺北市政府社會局公設民營現況、面臨問題與因應之道。社區發展季刊，80, 17-25.
- 陳欽春(2004)。效率&參與：從歐盟 pps 模式經驗檢視我國當前民營化政策。公共服務改革與民營化的現代課題研討會，東海大學。
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟(2005)。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思。社區發展季刊，108, 147-153.
- 黃源協(2002)。後民營化時代的身心障礙福利機構管理-最佳價值與標竿計畫的實踐。社區發展季刊，97, 80-105.
- 黃源協(2003)。老人福利機構公設民營可行性評估之研究。內政部委託研究報告(091000000AU631003)。
- 黃源協(2003)。身心障礙福利機構經營管理之研究。社會發展研究學刊，5, 55-91.
- 黃源協、許智玲(1997)。福利服務民營化趨勢下的志願部門-英國經驗的探討。社區發展季刊，80, 88-102.

- 詹中原(1997)。台北市府行政管理之民營研究-以委託或外包為檢視範圍。臺北市府研究發展考核委員會委託報告，市政建設專題研究報告，272。
- 雷文政(2002)。發包福利國？政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究。《兒童福利期刊》，2, 147-178。
- 廖俊松(1999)。福利國家民營化的觀察與檢討。《社區發展季刊》，85, 189-199。
- 廖靜芝(2000)。公設民營社會福利機構的契約監督。國立交通大學經營管理研究所博士論文。新竹：國立交通大學。
- 趙碧華(2003)。我國社福利民營化政策之評估研究-以大台北地區契約委託社會福利機構為例。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。台北：國立政治大學。
- 趙碧華(2003)。社會福利民營化的迷思：公部門的困境？私部門的願景？-社福利資源配置的思考。《東吳社會工作學報》，9, 1-44。
- 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。
- 劉淑瓊(1998)。社會福利「公設民營制度」之回溯與前瞻-以台北市政府為例。《臺大社會學刊》，26, 211-279。
- 劉淑瓊(2004, 9月)。橘逾淮為枳？新管理主義下社會服務契約委託的責任課題。第二屆民間社會福利研討會：台灣的社會福利發展-全球化 v. s 在地化，國立師範大學。
- 劉淑瓊(2005)。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。《社區發展季刊》，108, 120-134。
- 鄭讚源(1997)。既競爭又合作、既依賴自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位。《社區發展季刊》，80, 79-87。
- 謝美娥(1995)。社會福利民營化的省思。《臺灣的社會福利：民間觀點》。台北：五南。
- 瞿宛文(2004)。後威權下再論「民營化」。《台灣社會研究學刊》，53, 29-59。
- 蘇先啓(2004)。社會福利機構公設民營協力關係之研究-以基隆市政府為例。國立政治大學行政管理研究所碩士論文。台北：國立政治大學。
- 蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)。社會服務民營化-以內政部所屬社會福利機構業務委外辦理為例。《社區發展季刊》，108, 7-21。
- Austin, M. J. (2003). The changing relationship between nonprofit organization and public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1), 97-114.

- Borzutzky, S. (2003). Social security privatization: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA. *International Journal of Social Welfare*, 12(2), 86-96.
- Bowie, S. L. (2001). The impact of privatized management in urban public housing communities : A comparative analysis of perceived crime, neighborhood problems, and personal safety. *Journal of Sociology and Social Welfare*, (4), 67-87.
- Bowie, S. L. (2004). Privatized management in urban public housing : A comparative analysis of social service availability , utilization , and satisfaction. *Social Work*, 49(4), 562-572.
- E. S. Savas(1987). *Privatizing the public sector*. New York : Chatham house.
- E. S. Savas(2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York : Chatham H New York : Chatham House.
- Fitzsimmons, J. A. & Fitzsimmons, M. J. (2005). *服務管理(Service management)*(黃崇興譯)。台北：麥格羅希爾。
- Jurik, N. C. (2004). Imagining justice : Challenging the privatization of public life. *Social Problems*, 51(1), 1-15.
- Martin, L. L. (1997). *社會服務機構組織與管理：全面品質管理的理論與實務(Total quality management in human service organizations)*(施怡廷、梁慧雯譯)。台北：揚智文化。

## 附錄一 研究問卷

時間：\_\_\_\_年\_\_月\_\_日

### 非營利組織競標社會服務方案之研究-以中部五縣市為例

非營利組織的朋友，您好：

我是東海大學社會工作研究所碩士班的學生，目前任職於台中縣政府社會局(救助課)。有鑑於近年來公部門大力推行社會福利委外方案，在推動過程中，希望能提供更多改善空間。因此，期盼透過您寶貴意見的提供，使這項工作可以更為妥善。本問卷，採取匿名的方式，請貴單位辦理競標公部門社福方案( )之人員填答，填答方式為針對本問卷所標示之方案，填寫此份問卷，答案沒有所謂對錯，而所得的資料只做統計分析之用，它不會外流。所以請您放心填答。最後，由衷地向您表達謝意。更祝您工作愉快

東海大學社會工作學系

碩士生吳怡萍敬上

若對於問卷有任何問題，歡迎來電指正

聯絡電話：04-25263100-2741

傳真電話：04-25123862

#### 第一部份 組織內部因素 (請您在下列適當的□中打v)

##### 壹、組織屬性資料

###### 一、組織類型：

1. 基金會 2. 工商團體 3. 自由職業團體(公會) 4. 社會團體 5. 機構  
6. 其他\_\_\_\_\_

###### 二、組織立案範圍：

1. 全國性 2. 台灣省 3. 縣市政府 4. 台北市 5. 高雄市

###### 三、組織型態：

1. 學術文化 2. 醫療衛生 3. 宗教組織 4. 體育團體 5. 社會服務及慈善  
6. 國際 7. 教育組織 8. 其他\_\_\_\_\_

###### 四、組織成立時間：民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月

##### 貳、組織人員資料：(下列各項人數請避免重複)

一、主管人員\_\_\_\_\_人，平均教育程度：高中(職)以下 五專 大學 碩士以上

二、專職人員\_\_\_\_\_人，平均教育程度：高中(職)以下 五專 大學 碩士以上

三、兼職人員\_\_\_\_\_人，平均教育程度：高中(職)以下 五專 大學 碩士以上

四、志願服務\_\_\_\_\_人，平均教育程度：高中(職)以下 五專 大學 碩士以上

五、人員共計\_\_\_\_\_人。

參、組織財務資源：

一、組織全年度所需總預算經費約\_\_\_\_\_元；全年度總支出經費：約\_\_\_\_\_元。

二、組織資金主要來源：

請依序在下列選項中列出前三者(填代碼)\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_。

- |  |
|--|
| 1. 中央政府補助 2. 政府委辦方案經費 3. 機構自行募款 4. 資金孳息 5. 產品銷售<br>6. 地方政府補助 7. 個人捐助 8. 服務收費 9. 企業捐助 10. 其他_____ |
|--|

## 第二部份 組織外部因素

壹、組織與政府互動關係：

1. 貴單位過去與政府合作的經驗：

(1)  沒有合作的經驗 (2)  有合作經驗，合作年數：\_\_\_\_\_年。

2. 互動形式：(1~6分 1-代表完全沒有 6-代表高度相關，請您按實際情況圈選適當答案)

- |                   |   |   |   |   |   |   |
|-------------------|---|---|---|---|---|---|
| (1) 個案轉介.....     | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (2) 福利服務諮詢.....   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (3) 政府執行業務督導..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (4) 接受政府方案委託..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (5) 接受政府經費補助..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (6) 招標資訊互通.....   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (7) 專業知識傳遞.....   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| (8) 其他_____.....  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

貳、組織與其他民間單位間互動關係：

1. 經常互動的組織家數有\_\_\_\_\_家。

2. 互動形式：(1~6分 1-代表完全沒有 6-代表高度相關，請您按實際情況圈選適當答案)

- |                |   |   |   |   |   |   |
|----------------|---|---|---|---|---|---|
| (1) 個案轉介 ..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|----------------|---|---|---|---|---|---|

- (2)福利服務諮詢..... 1 2 3 4 5 6
- (3)招標資訊互通..... 1 2 3 4 5 6
- (4)專業知識傳遞..... 1 2 3 4 5 6
- (5)其他\_\_\_\_\_..... 1 2 3 4 5 6

參、競標過程之競爭情形：

1. 競標此案過程的其他競爭者有：

- (1)一家(2)二家(3)三家(4)四家以上(5)沒有其他競爭者

2. 組織競標此方案時與民間單位間存在的競爭關係：

(1~6分 1-代表完全沒有 6-代表高度相關，請您按實際情況圈選適當答案)

- (1)競爭捐款來源..... 1 2 3 4 5 6
- (2)競爭福利方案執行..... 1 2 3 4 5 6
- (3)競爭有經驗的社工人員..... 1 2 3 4 5 6
- (4)競爭政府其他方案補助款..... 1 2 3 4 5 6
- (5)競爭志工招募..... 1 2 3 4 5 6
- (6)競爭物力資源..... 1 2 3 4 5 6
- (7)其他\_\_\_\_\_..... 1 2 3 4 5 6

3. 組織競標此方案的競爭優勢為：

- (1)機構聲譽良好..... 1 2 3 4 5 6
- (2)機構成立時間較長..... 1 2 3 4 5 6
- (3)機構專業人才充沛..... 1 2 3 4 5 6
- (4)過去與政府合作經驗豐富..... 1 2 3 4 5 6
- (5)與地方民意代表關係良好..... 1 2 3 4 5 6
- (6)服務效率高..... 1 2 3 4 5 6
- (7)專業服務品質高..... 1 2 3 4 5 6
- (8)與地方重要人物互動關係良好..... 1 2 3 4 5 6
- (9)硬體設施設備齊全..... 1 2 3 4 5 6
- (10)組織管理健全..... 1 2 3 4 5 6
- (11)缺乏競爭對手..... 1 2 3 4 5 6

(12)其他\_\_\_\_\_1 2 3 4 5 6

### 第三部份 競標社會福利方案資料

(貴單位目前執行此公部門委託社會福利方案過程中，請您依其實際情況回答下列問題。)

#### 一、此標案屬性

1. 招標類型：(1)  公開招標 (2)  選擇性招標 (3)  限制性招標

2. 決標方式：(1)  議價決標 (2)  最有利標決標

3. 標案性質：(1)  公設民營 (2)  購買式服務契約

(1) 老人 (2) 身心障礙 (3) 婦女 (4) 兒童 (5) 青少年 (6) 原住民 (7) 遊民 (8) 家庭 (9) 低收入戶 (10) 一般社會大眾 (11) 專業人員 (12) 其他\_\_\_\_\_

#### 二、此方案內容

1. 主要服務對象：請依序在下列選項中列出前三者(填代碼)\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_。

2. 主要服務內容：請依序在下列選項中列出前三者(填代碼)\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_。

(1) 學術研討會 (2) 宣導活動 (3) 居家服務 (4) 個案管理中心 (5) 保護案件 (6) 安置服務 (7) 通報管理中心 (8) 教育訓練 (9) 職業訓練 (10) 送餐服務 (11) 其他\_\_\_\_\_

3. 此方案經費：\_\_\_\_\_元。

4. 此方案契約期限(含後續擴充條款期限)：\_\_\_\_\_年

三、參與競標此案最主要動機：請依序列出前三者(填代碼)\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_、\_\_\_\_\_。

1. 服務拓展 2. 機構使命 3. 政府人情拜託 4. 增加經費 5. 獲取公部門場地 6. 提昇機構聲譽  
7. 擴展服務據點 8. 其他\_\_\_\_\_



#### 第四部份 對於公部門執行競標程序的評量

競標過程分為招標、審標、簽約三階段，以下請您就貴單位參與此競標社福方案過程中，對於公部門所定各項實行方式，圈選出您的看法。

非常  
合理  
無  
意見  
不  
合理  
非常  
不合理

壹、對於招標階段的看法：

1、此案招標方式，我覺得.....5 4 3 2 1

##### 招標訊息公佈方式

2、以『政府採購公報』方式公佈，我覺得 .....5 4 3 2 1

3、以『政府採購公告網』方式公佈，我覺得 .....5 4 3 2 1

4、由公部門以正式公文公告，我覺得 .....5 4 3 2 1

5、由公部門以個別方式通知，我覺得 .....5 4 3 2 1

##### 領標的規定

6、購買標單費用：\_\_\_\_\_元，我覺得 .....5 4 3 2 1

7、專人購買，我覺得..... 5 4 3 2 1

8、郵寄購買，我覺得.....5 4 3 2 1

9、電子領標，我覺得.....5 4 3 2 1

##### 招標計畫書內容規定

10、在服務區域的規定上，我覺得 .....5 4 3 2 1

11、在服務案量的規定上，我覺得..... 5 4 3 2 1

12、在服務單價的規定上，我覺得..... 5 4 3 2 1

13、本案的委託經費，我覺得 .....5 4 3 2 1

14、對於方案契約期限規定，我覺得..... 5 4 3 2 1

##### 投標須知內容規定

15、等標期限的規定，我覺得..... 5 4 3 2 1

16、投標資格限定，我覺得..... 5 4 3 2 1

17、最低標價決標，我的看法.....5 4 3 2 1

18、最有利標決標，我的看法.....5 4 3 2 1

##### 招標文件內容疑義處理規定：

19、疑義聲請釋疑方式，我覺得.....5 4 3 2 1

- 20、疑義釋疑期限，我覺得..... 5 4 3 2 1  
 21、疑義釋疑答覆方式，我覺得..... 5 4 3 2 1

※在此階段中，針對您所認為招標階段的不合理措施，您認為未來公部門在執行時可以如何改善，您的具體建議事項為：

---



---

貳、對於**審標階段**的看法：

審標階段分為二個部份，一為資格審查；二為決標審查階段。

- 22、資格審查時，對於公部門所規定應繳交之證明文件，我覺得..... 5 4 3 2 1

**決標審查階段：**

(一)議價方式決標：(若為最有利標決標案件此部份你可選擇免填)

- 23、透過議價方式決標，我覺得..... 5 4 3 2 1

- 24、底價金額訂定，我覺得..... 5 4 3 2 1

- 25、比減價格程序，我對此過程看法..... 5 4 3 2 1

(二)最有利標決標：(若為議價決標案件此部份你可選擇免填)

- 26、我對於評選委員專業背景的看法.....5 4 3 2 1

- 27、我對於評選委員會組成人數規定(5~17名)的看法.....5 4 3 2 1

- 28、我對於評選委員會外聘委員人數規定(不得少於1/3)的看法.....5 4 3 2 1

- 29、我對於**評審項目**規定的看法..... 5 4 3 2 1

- 30、我對於「**價格**」納入評分項目且其占比率必須在20%~50%的看法... 5 4 3 2 1

- 31、我對於整體評審項目**配分**的看法..... 5 4 3 2 1

- 32、我對於評選委員建議制度的看法..... 5 4 3 2 1

※在此階段中，針對您所認為審標的不合理措施，您認為未來公部門在執行時可以如何改善，您的具體建議事項為：

---



---

參、對於簽約階段的看法

33、我對於完成簽約期限的看法.....5 4 3 2 1

34、我對於簽約程序的看法.....5 4 3 2 1

※在此階段中，針對您所認為簽約的不合理措施，您認為未來公部門在執行時可以如何改善，您的具體建議事項為：

---

---

※其他建議事項：

---

---

肆、**整體滿意度：**

這部份是想要知道你對於公部門辦理社會福利競標過程的整體看法，請您閱讀每一個題目後，圈選出最符合您目前情形的選項。

非常  
滿意  
非  
常  
不  
滿  
意

我對公部門承辦人員在競標過程中.....

1. 能夠依照規定正確執行競標案件，感到 .....5 4 3 2 1

2. 能夠提供我正確的訊息，感到 .....5 4 3 2 1

3. 對於我所提出的問題能夠適時反應，感到 .....5 4 3 2 1

4. 對於我所提出的問題能夠適時給予協助，感到 .....5 4 3 2 1

5. 我覺得公部門承辦人員的能力確實能夠勝任此項業務 .....5 4 3 2 1

6. 我覺得公部門承辦人員展現出禮貌與尊重 .....5 4 3 2 1

7. 我覺得公部門能注意到個別的差異性 .....5 4 3 2 1

8. 我覺得公部門能減化流程注重時效性 .....5 4 3 2 1

9. 我覺得公部門能迅速確實講求效率 .....5 4 3 2 1

10. 能提供一個整潔舒適的環境，感到.....5 4 3 2 1

問卷結束前，麻煩您再檢查一次是否有遺漏。

填寫完畢後，請於一週內回寄(后附回郵信封)或以傳真方式回傳亦可。

## 附錄二 焦點團體訪談大綱

### 公部門焦點團體訪談大綱

研究題目：非營利組織競標社會服務方案之研究-以中部五縣市為例

訪談時間：95年6月7日上午10:00

訪談地點：○○縣政府會議室

訪談對象：○○縣政府社會局暨發包中心等五人

為瞭解中部地區非營利組織對於公部門辦理社會福利方案強制性競標程序評量，本研究以量化問卷方式測量，發放125份問卷，有效問卷為84份，回收率68%。量化研究問卷統計資料結果出來後，更進一步訪談非營利組織4位主管，瞭解其對於本研究統計資料結果的看法為何，以做為量化資料的補充。

本研究最後階段，瞭解公部門對於非營利組織填答問卷量化結果以及訪談資料的看法為何？以下整理本研究各項發現，與您進行討論：

#### 【議題一】組織內部特質

內容：本研究發現，目前非營利組織承接公部門委託案件者其內部組織特色，包括：1. 體制健全、在地服務歷史悠久 2. 資金來源主要依賴政府委辦方案經費。3. 委託方案經費確實集中在財團法人或基金會。

討論：過去研究發現民營化確實容易造成大者恆大，福利財團化。受訪者表示，由於近年來募款困難，再加上政府核銷撥款速度很慢，嚴重影響機構運作，原有組織體制及財務健全者才能夠支撐。政府可能無形中扮演福利托拉斯化之推手，請問你的看法為何？

紀錄：

#### 【議題二】組織外部特質

內容：本研究發現目前承接公部門委託案件之非營利組織其外部特色，包括：1. 過去與政府皆有合作且互動經驗豐富 2. 公、私部門間夥伴關係猶如走在鋼索上 3. 民間單位彼此間除了競爭社會福利標案外，其餘競爭形式不強烈 4. 組織競爭優勢來自於專業服

務品質及過去與政府合作經驗。5. 受訪者認為某些單位具備“政治優勢”是得標的主因。

討論：過去評究認為夥伴關係的形成將有助於方案確實發揮效益，但本研究發現雖然公、私部門過去合作經驗豐富，但彼此間夥伴關係卻尚未成熟，有些縣市上、下從屬關係嚴重，請問你的看法為何？如何建立雙方夥伴關係？具備政治優勢對強制性競標的影響程度為何？

紀錄：

### 【議題三】委託契約期限

內容：本研究發現中部地區目前社福競標案件委託期限0-2年居多。受訪者認為委託契約期限過短，造成無法發揮服務最大效益，建議延長契約期限。另若後續擴充則又必須透過議價方式辦理，經常造成經費短差。

討論：受訪者認為方案初期需投入大量人力培訓、資源獲取，若方案僅一年或2年，並無法發揮經濟規模效益。建議公部門設立“核心機構”將評鑑優良單位列入，使其延續服務、減化一年一約或每年評鑑。請問你的看法為何？可行性如何？

紀錄：

### 【議題四】政府採購相關法規

內容：受訪者認為普遍民間非營利組織對於政府採購法仍不瞭解，僅是依賴過去經驗法則。另外，公部門承辦人員對法亦一知半解。

討論：請問你的看法為何？解決之道為何？

紀錄：

### 【議題五】委託價格及決標方式

內容：非營利組織認為目前委託方案以「最低價決標」及「委託經費」最不合理。受訪者表示亦有相同看法，認為社會福利案件並不適合使用最低價決標，如此會影響服務品質，另外，認為公部門對於委託經費計算無一標準、缺乏需求評估、忽略組織運作成本。

討論：你認為目前委託經費是否合理？你是否認同民間單位看法？如何合理計算？最低價

決標不適合社會福利方案，請問你的看法為何？

紀錄：

#### 【議題六】審標階段之評選委員

內容：受訪者認為審標因素是強制性競標“把關”關鍵。內部評選委員比例應降低，避免政治力量介入。有時評選委員主觀意識影響客觀性，某些組織認為委員應有民間績優機構代表。

討論：如何使審標過程公平、公正？調降內部委員比例的可行性？如何避免政治力量介入的情況？將民間績優單位代表納入評選委員可行性？可能引發效應為何？

紀錄：

#### 【議題七】資格證明文件審查

內容：本研究發現，民間單位對於競標程序評量認為最合理為「資格證明文件審查」，但受訪者卻表示，空殼機構只要書面資料齊全亦可參與競標，資格審查無具體實質效益。

討論：請問你的看法為何？有何解決之道？

#### 【議題八】組織對公部門辦理競標整體滿意

內容：本研究發現，民間單位對於公部門辦理強制性競標整體滿意度以「公部門能迅速確實講求效率」及「公部門能減化流程注重時效」最不滿意。受訪者表示競標經常造成服務中斷，建議公部門能減化流程、避免僵化、注重委託時效。

討論：請問你的看法為何？有何解決之道？

紀錄：

#### 【議題九】組織內、外部特質對「價格因素評量」有顯著差異

內容：本研究發現，組織會因為「組織類型」、「立案範圍」、「成份年份」、「標案性質」以及「有無競爭者」等特質的不同，會對「價格因素」評量結果產生差異。其中基金會對價格因素評量分數較高、(附件二組織內部因素及標案內容對競標程序評量差異摘要表)

討論：請問你的看法為何？認為可能的原因為何？

紀錄：

**【議題十】** 競標方案內容對「審標因素評量」有顯著差異

內容：研究發現，組織「承接案件縣市別」及「方案委託期限」的不同，對於「審標因素」評量會產生顯著差異。民間單位認為台中縣政府在審標因素評量上較其他四縣市合理。受訪者亦相同看法，表示台中縣政府對於評選委員會運成較公平、合理，但某些縣市政府在審標階段是有政治力量介入，造成評選委員背景不公及結果不公等情況(備註：審標因素包含評選委員專業背景、人數組成、最有利標決標)

討論：請問你對於這樣結果的看法為何？民間單位普遍認為台中縣辦理委託案件較公平、合理，請問貴府具體做法為何？

紀錄：

**【議題十一】** 組織外部特質與競標程序評量相關性

內容：本研究發現，當民間組織與政府互動關係愈密切者，對於「價格因素評量」分數愈低，相對的，互動愈少對價格因素評量給予較高評價。另外，當民間單位彼此間競爭關係愈強時對價格因素評量分數愈低。上述兩者皆呈現負相關。

討論：請問你的看法為何？什麼原因造成這樣負相關？

紀錄：

**【議題十二】** 招標訊息流動性

內容：受訪者表示招標訊息雖以政府採購公報、公告網方式通知，但由於資訊繁雜搜尋不易，僅能仰賴公部門承辦人員個別通知。

討論：研究者建議設立專屬社會福利招標資訊平台，請問你的看法如何？

紀錄：

### 附錄三 個別深度訪談大綱

#### 非營利組織個別深度訪談大綱

研究題目：非營利組織競標社會服務方案之研究-以中部五縣市為例

訪談時間：95年5月4日~5月7日

訪談地點：受訪者辦公室、會議室、咖啡廳

訪談對象：中部地區非營利組織主管或督導等四名

1. 過去幾篇質性研究訪談非營利組織對競標程序的看法表示：「事前規劃未能參與，導致對招標過程的不滿」、「甄選過程不公」、「採購法對委託單位造成極大困擾」、「受委託單位與社會局在不合理的基礎下簽訂契約」…等。但在本次問卷研究中並未發現此類反應，大多數回數問卷對於競標流程的回應集中於「無意見」或「滿意」。請問你對於這樣研究結果的看法為何？你認為這些問題發生的原因為何？
2. 本研究發現，非營利組織對於競標過程各項評量分數中，以「委託經費」平均數 2.96、「最低價決標」平均數 2.45 及「價格納入評分項目」平均數 2.95，所得分數較低。請問你對於這樣結果看法為何？你認為是什麼原因造成這幾個項目評量合理性程度最低？
3. 本研究發現，非營利組織對於競標過程各項評量分數中，「招標訊息以個別通知方式」平均數 4.0 最高，其次「資格審查時所繳交證明文件」平均數 3.87，而在整體滿意度評量項次上則以認為「公部門承辦人員禮貌與尊重」平均數 3.75，請問你對於這樣評量結果有何看法？你認為是什麼原因造成這幾個項目評量合理性程度最高？
4. 本研究回收問卷中，受訪者對於競標程序建議事項整理如下(附件二)，請問你對於其這些建議事項有何看法？心得？要補充說明？
5. 整體而言，若競標程序沒有問題，那麼你認為在整個社會福利方案委外過程那個環節是最大問題及困擾為何？或競標程序沒有問題，那麼你認為問題發生在那？是否在日後委託方案執行及經費核銷呢？
6. 續上題，研究者因個人職務關係，經常在競標過程聽到民間單位對競標程序的反感、不安、不合理，研究者假設是否大家對於程序認為“有問題”但礙於“表面形式”，所以不得不接受。基此，可能是中國人習性「台面下運作」是勝於一切，而台面上僅是給個合理交待？你認為這樣的想法如何？是否貼適事實？



## 附錄四 研究結果摘要表

研究結果摘要表一

研究目的	瞭解中部地區參與競標之非營利組織特性及競標方案內容
研究問題	中部地區參與競標之非營利組織內外部特質及競標方案內容為何？
研究發現	<p>(一)組織內部特質</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 縣市別：競標案件以承接台中縣政府案件為主。</li> <li>2. 組織類型：基金會居多。</li> <li>3. 立案範圍：地方縣市政府居多。</li> <li>4. 組織型態：以社會服務及慈善居多。</li> <li>5. 成立時間：11-20 年較多數。</li> <li>6. 組織人力：81 人以上居多。</li> <li>7. 組織預算：全年度在 1000 萬元居多。</li> <li>8. 資金來源：政府委辦方案經費。</li> </ol> <p>(二)組織外部特質</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 合作經驗：過去皆與政府有合作，平均與政府合作經驗年數為 7.32 年。</li> <li>2. 與政府互動形式：政府方案委託為主。</li> <li>3. 民間單位彼此間競爭關係：競爭社會福利方案平均數較高 3.43，其他競爭關係平均數皆小於 3。</li> <li>4. 組織競標過程中具備之優勢以「專業服務品質」居多(平均數 5.44)，其次為「過去與政府合作」(平均數 5.30)。相反的，較不具優勢為「與地方民意代表」(平均數 3.00)、「地方重要人物關係良好」(平均數 3.25)。</li> </ol> <p>(三)競標方案內容</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 招標類型：公開招標。</li> <li>2. 標案性質：「購買式服務契約」為主。</li> <li>3. 主要服務對象：老人為主有 26(31.0%)。</li> <li>4. 在標案經費方面：平均 4,096,642 元。</li> </ol>

	<p>5. 委託期限：0-2 年居多。</p> <p>6. 競標主要動機：因「機構使命」有 36 家(42.9%)，其次為基於「服務拓展」有 35 家(42.9%)。獲取公部門場地並非競標動機。</p>
<p>結論</p>	<p>(一)組織內部特質</p> <p>1. 參與強制性競標之非營利組織特色為組織體制健全、在地服務歷史悠久。</p> <p>2. 非營利組織資金來源主要依賴政府委辦方案方案經費。</p> <p>3. 經由訪談民間單位主管表示，組織目前確實很重要財源是依賴政府委託經費，另外，由於政府撥款速度緩慢，組織必須有大一筆週轉金方能運作。</p> <p>(二)組織外部特質</p> <p>1. 過去與政府皆有合作且互動經驗豐富。</p> <p>1.1 由於量化無法得知，公、私兩者間互動關係強度及好壞，經由訪談資料認為強制性競標過程中，公、私部門間夥伴關係猶如走在鋼索上。</p> <p>2. 民間單位彼此間除了競爭社會福利標案外，其餘競爭形式不強烈。</p> <p>2.1 質性訪談中，確實感受到近年來社會福利標案確實讓民間單位感受到濃厚競爭氣氛。</p> <p>3. 組織競爭優勢來自於專業服務品質及過去與政府合作經驗。較不具備優勢則為政治因素。</p> <p>3.1 質性訪談資料認為某些單位在競標過程中具備政治優勢是獲得標的主因。</p> <p>(三)競標方案內容</p> <p>1. 競標方案內容委託期限0-2年居多。</p> <p>1.1 受訪者認為委託契約期限過短，造成無法發揮服務最大效益，建議延長。另若後續擴充則又必須議價方式辦理，經常造成經費短差。</p> <p>2. 非營利組織參與競標主要動機來自於機構使命及服務拓展。</p> <p>2.1 受訪者認為參與競標是希望服務能夠延續。</p>

<p>討論</p>	<p>(一)與過去文獻相符，容易產生福利托拉斯化，大者恆大。或福利財團法人化。本研究發現委託方案經費確實集中在財團法人或基金會。</p> <p>(二)非營利組織仰賴過去與政府合作經驗，使得其在競標過程中，佔有優勢地位。新單位想要投入困難重重。另外，雖然公、私部門過去合作經驗豐富，但夥伴關係卻尚未成熟。</p> <p>(三)支持社會福利民營化論點者認為，藉由競爭機構將能提昇服務品質。但若淪落為政治背景競爭，是否本末倒置，失去民營化美意。</p> <p>(四)針對委託期限過短，非營利組織認為方案初期需投入大量人力培訓、資源獲取，若方案僅一年或2年，並無法發揮經濟規模效益。建立公部門設立“核心機構”將評鑑優良單位列入，使其延續服務。</p>
<p>建議</p>	<p>(一)加強扶植小型機構促使強制性競標有多元、競爭機制</p> <p>(二)公部門應有具體措施，積極強化與民間單位建立夥伴關係，但仍必須維持在契約關係之上。</p> <p>(三)規劃合適契約委託期限，充份發揮方案效益，避免服務中斷產生空窗期。</p>

研究結果摘要表二

研究目的	瞭解非營利組織對競標程序的評量
研究問題	瞭解非營利組織對競標程評量為何？
研究發現	<p>(一)法規因素評量：整體平均數為24.20，其中以「投標資格限定」平均數為3.64較高，意即民間單位認為投標資格限定較合理。其次，對「簽約程序的看法」平均數3.56。</p> <p>(二)價格因素評量：整體平均數15.478，平均數較低者為「投標須知訂以最低價決標」平均數僅2.45，介於不合理與無意見之間。其次為「招標計畫委託經費評量」平均數2.96。</p> <p>(三)審標因素評量：整體平均數13.9286，平均數較高者為「投標須知訂以最有利標決標」平均數3.78，其次為「評選委員組織人數規定」平均數3.70。</p> <p>(四)前置因素評量：整體平均數10.8986，以「資格審查應繳交證明文件」平均數3.87，其次為「領標方式以郵寄購買」平均收3.60。</p> <p>(五)整體滿意度評量：整體平均數35.2468，以「公部門承辦人員展現出禮貌與尊重」認為較滿意，平均數3.75，其次為「正確執行標案」平均數3.74。滿意度較低者為「公部門能迅速確實講求效率」(平均數3.25)及「公部門能減化流程注重時效」(平均數3.29)。</p>
結論	<p>(一)法規因素評量</p> <p>1. 對於法規因素中各項評量平均數皆介於3-4之間，意即介於無意見與合理之間。</p> <p>1.1 受訪者認為普遍民間非營利組織對於政府採購法仍不瞭解，僅是依賴過去經驗法則。另外，公部門承辦人員對法亦一知半解。</p> <p>(二)價格因素評量</p> <p>1. 非營利組織認為目前委託方案以「最低價決標」及「委託經費」最不合理</p> <p>1.1 受訪者亦相同看法，認為社會福利案件並不適合使用最低價決標，如此會影響服務品質，另外，公部門對於委託經費計算無一標準、缺乏需求評估、忽略組織運作成本。</p>

	<p>(三)審標因素評量</p> <p>1. 量化資料顯示對於審標因素評量普遍評量認為無意見及合理之間。</p> <p>1.1 質性訪談認為審標因素是強制性競標“把關”關鍵。內部評選委員比例應降低，且避免政治力量介入。另外，評選委員主觀意識影響強制性競標客觀性。形式的合法“包裝”競標過程中的不合法。另外，部份組織認為委員應有民間績優機構代表。</p> <p>(四)前置因素評量</p> <p>1. 「資格審查應交繳文件評量」是本研究平均數最高者，組織普遍認為較合理。</p> <p>1.1 但質性訪談者表示，對於這樣的結果不予置評。但認為規定繳交文件沒有爭議，空殼機構只要書面資料齊全亦可參與競標。</p> <p>(五)整理滿意度評量</p> <p>民間單位對於公部門辦理強制性競標整體滿意度而言，「迅速確實講求效率」及「能減化流程注動時效」較不滿意。</p>
討論	<p>(一)雖然政府採購法已實施多年，非營利組織與公部門承辦人員對法仍不瞭解，民間單位對程序的理解是依過去經驗法則，已被制約或漸漸習慣，失去對這套競標程序的質疑。</p> <p>(二)非營利組織認為「委託經費不合理」及「最低價決標」是目前強制性競標最大困境，由於原社會福利成本計算不易，忽略組織運作成本，再加上政府預算有限情況下，如何克服建立合理委託經費乃是重要課題。</p> <p>(三)審標階段如何建立公平、公正的評選基礎？內部委員調降比例的可行性及避免政治力量介入。</p> <p>(四)對於民間績優機構代表納入評選委員是否可行？可能引發效應為何？</p> <p>(五)組織對「資格審查應交繳文件」評量最高，但卻難以看出是否組織健全或正常運作。</p>

	<p>(六)組織對於公部門在辦理強制性競標能迅速確實講求效率及減化流程注重時效，較不滿意。</p>
建議	<p>(一)加強政府採購法相關訓練</p> <p>(二)委託經費應合理估算且避免使用最低價決標</p> <p>(三)建立公平、公開評選機制，並杜絕”政治力”競爭</p>

研究結果摘要表三

研究目的	探討非營利組織本身特質與競標方案內容對競標程序評量之間的相關性
研究問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 非營利組織內部特性的不同，是否會影響對競標程序的評量？</li> <li>2. 非營利組織外部特性與競標程序評量間的關係為何？</li> <li>3. 非營利組織承接方案內容的不同，是否會影響對競標程序的評量？</li> </ol>
研究發現	<p>(一)組織內部特質對競標程序評量間關係分析</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 組織類型的不同-對於競標程序之「價格因素評量」及「整體滿意度」呈現差異。基金會對於競標程序評量之價格因素評量及整體滿意度平均數高於非基金會。</li> <li>2. 縣市別的不同-其對於「審標因素」的評量也會有所差異。以台中縣政府案件者，其對於「審標因素評量」及「整體滿意度」平均數高於非台中縣政府者。</li> <li>3. 組織立案範圍不同，其在「價格因素」上的評量會有所差異。經過比較平均數發現，全國性組織其對於價格因素評量平均數較非全國性者為高。</li> <li>4. 組織成立年份不同，對於「價格因素」評量亦達顯著差異。其中以組織成立年份達 21 年以上者所得平均數高於組織成立年份介於 11-20 年者。</li> </ol> <p>(二)組織外部特質對競標程序評量關係性分析</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有無競爭者，其對於競標程序中價格因素評量部份會產生顯著差異。無競爭者，其對「價格因素評量」平均數較高。</li> <li>2. 與政府互動情形，對「價格因素」評量間存在顯著相關(負相關)。</li> <li>3. 與其他民間單位競爭關係，對價格因素評量間存在顯著相關(負相關)。</li> </ol> <p>(三)競標方案內容對競標程序評量關係性分析</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 競標案件性質不同，對於「價格因素評量」會有所差異。購買式服務契約平均數較高。</li> <li>2. 方案委託期限不同，其對於「法規因素」及「審標因素」的評量</li> </ol>

	<p>會產生顯著差異。期限為 0-2 年者其對於法規因素評量平均數高於 2-4 年者。</p>
<p>結論</p>	<p>(一)非營利組織內部因素的不同，對強制性競標程序的評量上具有差異性。</p> <p>(二)非營利組織外部因素與強制性競標程序評量間存在著顯著關係。</p> <p>(三)競標社會福利方案內容的不同，對於競標程序評量會產生顯著差異。</p>
<p>討論</p>	<p>(一)非營利組織內部特性</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 組織會因為「組織類型」、「立案範圍」、「成份年份」、「標案性質」以及「有無競爭者」等特質的不同，會對「價格因素」評量結果產生差異。</li> <li>2. 組織「承接案件縣市別」及「方案委託期限」的不同，對於「審標因素」評量會產生差異。承接台中縣政府者對於審標因素評量認為較合理。</li> </ol> <p>(二)非營利組織外部特性</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 非常有趣，當民間組織與政府互動關係愈密切者，對於「價格因素評量」分數愈低，相對的，互動愈少對價格因素評量給予較高評價。</li> <li>2. 當民間單位彼此間競爭關係與價格因素評量間產生負相關，也就是競爭關係愈強時，對公部門價格因素評量分數愈低。</li> <li>3. 社會福利方案委託期限的長短，會使得對組織「法規因素」及「審標因素」評量有所差異，研究發現委託期限 0-2 年者對於法規因素評量高於 2-4 年者。</li> </ol>
<p>建議</p>	<p>同上建議事項</p>