

國立臺灣大學法律學院法律學系

學士班學生論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Bachelor Degree Thesis



政府與民間協力之分析：

以臺北市政府親密關係暴力防治業務為例

An Analysis of Public-Private Collaboration
in Taipei City Government's Prevention of
Intimate Partner Violence

吳鴻恩

Hong-En Wu

指導教授：洪美仁 博士

Advisor: Mei-Jen Hung, Ph.D.

中華民國 109 年 4 月

April, 2020





國立臺灣大學學士班學生論文
口試委員會審定書

政府與民間協力之分析：

以臺北市政府親密關係暴力防治業務為例

An Analysis of Public-Private Collaboration
in Taipei City Government's Prevention of
Intimate Partner Violence

本論文係吳鴻恩君（學號：B05302220）在國立臺灣大學
法律學院法律學系完成之學士班學生論文，於民國 109 年
4 月 27 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

洪美仁

（指導教授）

蘇彩足

陳昭亨

謝辭



「如果大學階段想要收穫多一點，就需要更努力一些。」記得美仁教授這樣說過。

回想起大一的上學期，行政學課堂的期末報告是訪談公務機關、瞭解其 KPI 的運作，我們這組選擇了大家很熟悉的警察機關中，最陌生的家庭暴力防治官。感謝得力的好夥伴—黃庭頤、蔡承儒、陳瀚、金約翰、張育豪—我們一起完成了大學第一份期末報告。報告完畢後，美仁教授詢問：「有沒有興趣繼續進行科技部大專學生研究計畫？」對於「做研究」感到新奇又有憧憬的我，就這樣答應了！

為了學習撰寫計畫提案，自己和大兩屆的學長姐們一起修黃凱華教授的社會科學研究方法，並在大二的寒假將提案書送給科技部。就在上傳提案書期限的前兩週，美仁教授說寫得不好、需要重寫，這個消息簡直是晴天霹靂，我心裡想：「天哪，只剩兩週的時間！」但是，總是需要一些些的勇氣與付出，才能跨出成長的第一步。犧牲了一些開心的寒假時間日夜趕工，總算在除夕夜完成了提案書。還記得滑手機查詢到通過審查結果的當下，自己開心地自言自語：「國家需要我的研究！」似乎，我開始找到自己的價值了！

撰寫研究計畫的期間，我常常沒有靈感而卡住，但只要與美仁教授預約 office hour，聊個半個小時、一個小時，腦袋就又迸出許多新的想法，知道下一步要怎麼寫。自己也好幾次與社會科學院辜振甫紀念圖書館葉彥邦老師諮詢，獲得了滿滿的收穫。偶而半夜文思泉湧，不想要停下休息，覺得一旦停下來，隔天就會忘記要寫什麼。至於在哪裡寫研究最愜意？答案是 V. Lab。尤其是當夜深人靜時，將 word 投影在布幕上，坐遠遠的用無線鍵盤編輯，彷彿在看電影似的。



參加 TASPAA 研討會，可以說是難得的學習機會。能在會場看到許多教科書、論文常出現的大師，真的是很奇妙的感覺，尤其是看到孫煒教授本人。很感謝林淑馨教授評論我的文章，提供很多精深的建議，以及主持人朱金池教授給予很多的鼓勵。當然也要謝謝東海大學的好朋友們：吳家瑩、吳家慧、張牧澤來當忠實的聽眾，讓我在台上不會緊張，以及李東融提供房間借住兩宿。

以前覺得大學就能和老師一起投期刊的學長很厲害，抱著想和學長一樣厲害的期待，美仁教授和我投稿了東吳政治學報，可惜被退稿了，當下雖然有些沮喪，但是美仁教授鼓勵我：「我們調整沒寫好的地方，再投投看其他期刊。」很幸運的，文官制度季刊收錄了我們的文章！對大學階段的自己能有一些些交代了！

考完研究所的寒假，決定來整理以前寫過的內容，彙整成學士論文。能有機會邀請到蘇彩足教授、陳怡仔教授口試，真的是很棒的學習經歷。所幸 covid-19 肆虐全球的當下，沒有對臺灣造成太大的禍害，使得口試得以如期進行。

文末，感謝爸爸、媽媽、大姑姑、小姑姑、弟弟在求學生涯中陪伴我，希望這篇論文，能為大學生涯畫下一個完美的句號，並為下一個階段，開啟充滿新奇的驚嘆號！

吳鴻恩

庚子年暮春 covid-19 疫情趨緩之時

於國立臺灣大學城中校區男二宿舍



獻給

阿公 吳真實先生 / 阿嬤 吳鄭秀鳳女士

外公 陳清泉先生 / 外婆 陳呂玉華女士



論文題目：政府與民間協力之分析：以臺北市政府親密關係暴力防治業務為例

論文頁數：92 頁

系 別：法 律 學 系 （學號：B05302220）

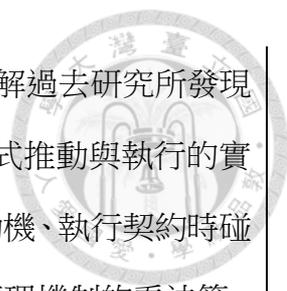
學 生：吳 鴻 恩 指導教授：洪 美 仁

關 鍵 字：公私協力、契約委外、家庭暴力防治、社會服務

論文提要內容：

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

本文運用孫煒 2016 年所建構的評估社會服務契約委外的架構，分析臺北市親密關係暴力防治業務的委外，具體而言，本文將委外契約分為四個階段：「參與者的動機與特性」、「履約制度的設計」、「履約過程的衝突與合作」、以及「互動關係的總覽」，探討當前的委外契約是否能達成預期之「成本與效率」、「效能與品質」



以及「公平」等的指標。研究設計上，本文首先透過文獻分析了解過去研究所發現的相關業務委外的問題與困境，接著透過深度訪談了解委外模式推動與執行的實際狀況，在民間組織的訪談上著重於分析民間組織承接契約的動機、執行契約時碰到的困境、與主管機關和其他相關單位的互動，以及對於監督管理機制的看法等，在主管機關的訪談上著重於主管機關如何設計委外契約，如何維持與受託組織的資訊流通與互動，以及對於委外契約執行的成果評估，本研究並訪談參與親密關係暴力防治業務的警察局相關單位，以勾勒出完整的協力模式，並從不同角度來觀察委外契約的成效與問題。

本文主要的研究發現包括有民間組織承接委外業務受到其定位與價值的影響，實際上執行委外契約時則因為本身的條件資源和經驗，儘管在同樣的契約規範下，可能發展出不同的服務提供模式，而對於與主管機關的互動，以及監督管理機制的看法多與契約成本的計算、績效指標的評估以及繁瑣的行政作業有關，未來如何建構一套更有效的管理模式以鼓勵民間組織的投入則是主管機關有待努力的課題。本文藉由檢討地方政府親密關係暴力防治業務的委外經驗，提供未來政府協力治理模式的政策建議，並就學理上協力模式的研究進行反思，指出未來研究可以在民間組織的資源與價值，以及制定政策的中央部會、監督管理的地方政府與執行方案的民間組織於委外契約的三角互動議題上，再進行深入的分析。

ABSTRACT



An Analysis of Public-Private Collaboration in Taipei City Government's Prevention of Intimate Partner Violence

by

HONG-EN WU

April, 2020

ADVISOR: MEI-JEN HUNG, Ph.D.

DEPARTMENT: LAW

DEGREE: BACHELOR

KEYWORDS: Public-private Collaboration, Contracting Out, Prevention of Domestic Violence, Social Services

With the increasing demands from citizens and limited government capacity to satisfy the demands, collaborative governance has become a popular approach to provide public service. Under the concept of public-private partnerships, local governments in Taiwan have begun to collaborate with non-governmental organizations to deliver all kinds of social welfare services. In recent years, the Taipei City Government has contracted out the work of preventing intimate partner violence. To examine the effectiveness of this policy, this paper discussed: (1) Could public-private collaboration indeed meet the need of the public? (2) How could the government find suitable non-government organizations as contractors? (3) How can the government control the outsourcing services' quality?

This paper uses a framework to evaluate the public-private collaboration in the prevention of inmate partner violence. In order to explore its dynamics, in-depth interviews with government officials and non-governmental organizations in charge of providing the service were conducted.

There are several major findings. First, competition is not the major concern when the government is outsourcing the prevention of intimate partner violence. However, some interviewees suggest that increase in competition can enhance service quality. Second, the non-governmental organizations in charge of providing service aim to maintain an equal status while communicating with the government. Third, collaboration disputes mainly arise from two situations: (1) non-governmental organizations dislike the red-tape culture of bureaucracy, and (2) disagreements between public and private sectors on the strategy for high-risk cases. Fourth, though service quality has increased owing to the adoption of collaborative governance, the cost of the service has not decreased; besides, the equity of the service delivery is influenced from time to time if one non-governmental organization provides better service than others.

目錄



圖目錄.....	ii
表目錄.....	iii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	2
第二節 研究目的與研究問題.....	4
第二章 文獻回顧與探討.....	5
第一節 公私協力的起源與定義.....	5
第二節 公私協力的類型.....	9
第三節 公私協力的困境.....	11
第四節 家庭暴力防治業務發展與社福領域 相關研究.....	13
第三章 研究架構與方法.....	21
第一節 研究架構.....	21
第二節 研究方法.....	24
第四章 研究發現.....	33
第一節 參與者的動機與特性.....	33
第二節 履約制度的設計.....	38
第三節 履約制度的合作與衝突.....	48
第四節 穩定運作的關鍵因素.....	63
第五節 契約委外的成果.....	66
第五章 結論.....	81
第一節 研究結論.....	81
第二節 研究限制與建議.....	86
參考文獻.....	88

圖目錄



圖 1 公私協力的分類方式之一	10
圖 2 公私協力的分類方式之二	10
圖 3 公私協力的分類方式之三	10
圖 4 家庭暴力案件處理時效圖	13
圖 5 家庭暴力安全防護網運作流程	15
圖 6 訪談對象關係圖	29
圖 7 研究架構圖	23

表目錄



表 1 公私協力模式成功的七大要素	6
表 2 2018-2020 年臺北市家暴安全防護網計畫委外承辦單位	16
表 3 政策評估的考量標準	22
表 4 臺北市家庭暴力態樣歸類	25
表 5 本研究訪談名單	31

第一章 緒論



近年來親密關係暴力事件頻傳，恐怖情人事件層出不窮，引起社會大眾高度關注（張潼、陳俊雄，2019），政府建制家庭暴力防護網（下稱家暴防護網）的重要性日益提升。家暴防護網整合警政、社福、衛生、教育主管機關的案件。警政、醫療服務以受理案件前期為主，日後之庇護安置、心理諮詢等福利服務則由社福單位接手。家庭暴力防護網的業務包含兒少保護及成人保護，後者又可分類為性侵害、婚姻暴力及老人保護。由於兒少保護除一般社政法規外，亦需考量兒少福利法規，較為繁複；成人保護案件中，性侵害相對而言服務期間較短，老人保護較為少見，故本文選擇較為常見且處理流程更為完整的「婚姻暴力」為研究焦點。因應性別平權觀念的演進及擴大保護對象，臺北市自 2017 年起，將婚姻暴力防治業務更名為親密關係暴力防治業務。

本研究分為「緒論」、「文獻回顧與探討」、「研究架構與方法」、「研究發現」、「結論」共五個章回。首先於第一章「緒論」說明研究動機、研究目的與研究問題。第二章「文獻回顧與探討」分為五個小節，依序鋪陳公私協力的起源、定義與特色、類型、困境以及家庭暴力防治業務發展與相關研究。

第三章「研究架構與方法」主要奠基於社會服務契約委外研究架構（孫煒，2016），並進行補充修改，提出契合本文主題的研究架構。本章亦說明本文運用的研究方法、訪談大綱及受訪對象。第四章「研究發現」分為五節，前三節依序就公私協力中公共管理方與民間簽約方的簽約篩選、履約裁量、履約監督進行分析討論對應的三大議題：參與者的動機與特性、履約制度的設計、履約制度的合作與衝突。第四章後兩節則總覽契約雙方協力關係，就續約決定的兩大議題：穩定合作的關鍵因素、契約委外的成果，進行分析與討論。

第五章為「結論」，簡要地回顧前章節深度訪談的內容，並彙整本研究的成果，同時說明本研究的限制，並針對公私協力的內控機制、資金來源、所有權分配方式等議題，提出未來的研究展望。

第一節 研究動機



本文作者大一修讀行政學課程時，曾訪談臺北市某警察分局家庭暴力防治官三人，作為期末報告內容。當時為比較關鍵績效指標（Key Performance Indicators，簡稱 KPI）於學理上與實際運作方式的差異，因此選定了警察單位中較獨特的職位——家庭暴力防治官（下稱家防官）——作為訪談對象。近年政府效法民間企業，廣用 KPI 作為評估績效的機制（Gerrish，2015：48），然而，著重緩和對峙關係的家庭暴力案件，可能需要較為長期介入始能達到效果，且由於涉及複雜的人際關係，有些案件甚至只能「盡人事、聽天命」，基於這些原因，KPI 能否精確評量家防官的表現，成為當時的訪談主軸。訪談最初，受訪的家防官即表示，適用於一般警察的 KPI 量表，的確難以評估家防官的表現，警察機關也未設計適合家暴防治業務的 KPI 量表，但出乎研究者意料的是，家防官表示受訪單位主管並不在意 KPI 分數，因此，第一線家防官可以有較大的空間發揮。

既然 KPI 並非該單位所重視的，故訪談現場即跳脫原先安排的半結構式訪談架構（semi-structured interview），更換成開放式問題（open-ended question），改以 Kvale(1996)所稱「旅行」的比喻，隨著旅人（訪談者）、路人（受訪者）的步伐漫遊，一步一步探索並共同創造對話，這呼應了 Rubin and Rubin（2012）提出訪談者必須保持開放的態度，藉由受訪者回應以回顧並重新聚焦研究問題的觀點。而調整後的訪談「旅程」脈絡著重於家暴案件類型的轉變、家防官與社工的互動，因此啟發作者開啟後續對於親密關係暴力防治領域更深入的研究。

作者於該次訪談初步了解家暴防護網的運作流程。對受訪者而言，細膩地處理加害人處遇計畫，遠比關心受害人來得重要，原因有三：第一，政府重視受害人的權益，社會局、教育局均有提供資源協助，反觀傳統思維中視加害人為罪無可赦的壞人，使得加害人應獲得的協助如心理諮商、經濟救助，多被剝奪。第二，部分案例中，報案時自稱被害者的女性，並非被家暴者，反而男性才是真正的受害者。若



依傳統思維先入為主視報案婦女是受害者，並在結案的壓力下，而無詳細調查雙方的背景，將使得個案處理的公平性嚴重傾斜，無益發現真相。第三，由於區域家庭暴力態樣的不同，因此必須針對當地居民之文化、特性「對症下藥」，而非少數幾套標準作業程序（**Standard Operating Procedures**，簡稱 **SOP**）即可處理通案。

奠基於對家庭暴力安全防護網的瞭解，本文欲進一步討論公私部門如何協力完成親密關係暴力防治的公共任務。公私協力已廣泛運用於不同的政策領域，當政府引進民間組織的資源和專業能量，或許可以提升服務的效能，但民間組織有其成立的目的與理念，是否能契合政府規劃的政策方案？協力雙方是否能順利合作執行公共任務？皆必須深入探討之，就親密關係暴力防治業務而言，臺北市政府近年來採契約委外的模式由民間組織提供服務，本文希望就此一模式運作的過程與結果進行深入分析。

第二節 研究目的與研究問題



臺北市政府運用政府以外的非營利組織來推動家庭暴力防護的相關業務，呼應了公共行政學界所謂治理的新趨勢，在「治理」的理念下，原先科層組織的概念轉化成網絡合作、政府的命令與控制手段也轉化為協商與說服機制，不需再劃清公私部門界線，而公私協力日漸成為趨勢（Salamon，2000：1624）。而公私部門建立於互信、共享之基礎，使雙方彼此成為小而美的贏家（small wins），是公私協力下的一大優點（Ansell and Gash，2007：543）。近年政府引進新公共管理、限制員額精簡人力之政策下，委託民間組織營運。當前社福領域受公部門委託之民間機構，多為發達的非營利組織（孫煒，2016：3）。奠基於先前的初步研究，本文想進一步瞭解：

1. 就臺北市政府而言，政府與民間機構為何採用協力模式來推動家庭暴力防治工作，有何參與的動機？
2. 在協力過程中，政府如何選擇、評估民間組織？採用何種制度設計來監督、管理民間組織？兩者的互動呈現出那些問題或困境？
3. 協力的結果評估上，當政府將家暴防護網部分工作委外給民間組織時，能否達成效率（efficiency）、效能（effectiveness）、公平（equity）的目標？是否能提升服務的品質與能量？

經由上述問題的提出，本研究將針對親密關係暴力防治各階段的任務進行評估，瞭解委外單位是否能達到「成本與效率」、「效能與品質」以及「公平」等指標。希望透過本研究了解家庭暴力防治領域公私協力模式的實際運作情形，提供政府未來修正協力模式的參考。

第二章 文獻回顧與探討



文獻回顧與探討共有五節。第一節說明公私協力的起源，第二節鋪敘公私協力的定義與特色，第三節就文獻所提及的公私協力類型進行回顧，第四節則接續介紹過往公私協力運作中面臨的困境，第五節從在地觀點檢視我國社會福利服務的現況，第六節則聚焦介紹本文的核心主題—親密關係暴力防治業務—的現行運作。

第一節 公私協力的起源與定義

孫煒（2016：1，9）的研究指出—「新公共管理」盛行於今日的全球政府機關，透過契約委外的市場運作，藉由私部門的市場競爭，使得公共服務經濟化、效率化、高品質、高效能。然而於社會福利領域，我國地方政府採行契約委外的主要理由是為了配合政府再造政策中的精簡人力員額，而非藉由公私協力提升政府競爭力。此外，承接政府契約的地方社福團體，也不願意面臨實質市場競爭，而是希望藉由政府的資源與權威，連結更多的民眾，加深、加廣達成非營利組織的使命與影響力。

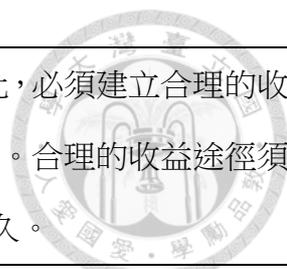
Rosenbloom and Hung（2009：331-333、342）總結過往公共行政領域不同典範之間的演進過程，每一次內涵的變化都相當劇烈。面對「治理」（governance）典範的興起，公共行政領域不論法規或是文化的轉變都勢在必行，其中，政府的角色逐漸從「划槳者」轉化為「掌舵者」。文中從美國的政治文化歸納公部門採取協力模式主要的五種動機，分別為成本效益（Cost-effectiveness）、專業化 / 專業性 / 能力（Specialization, expertise, and capacity）、補貼（Subsidies）、迴避法規（Circumvention of legal requirements）與政治考量（Politics）。

就公私協力的定義而言，美國的國家公私協力委員會（the National Council for

Public-Private Partnerships, 2019) 如此定義：「協力模式是一種公部門與私部門之間的協議，藉由協議，雙方共享彼此的技術與資產以提供大眾服務。服務輸送的過程中，透過此資源交流模式，雙方亦能一同分擔風險並共享利益。」並提出引領公私協力模式成功的七大要素，包含公部門的提倡 (public sector champion)、完備的法規環境 (statutory environment)、健全的公務體制 (public sector's organized structure)、詳盡的契約 / 計劃書 (detailed contract / business plan)、明確的收益途徑 (clearly defined revenue stream)、利害關係人的支持 (stakeholder support)、謹慎篩選合作對象 (pick your partner carefully) (表 1)。

表 1 公私協力模式成功的七大要素

成功要素	說明
(1)公部門的提倡	公部門適合由有名望的公眾人物對外提倡公私協力的價值，並保持與大眾溝通，以減少外界的誤解。
(2)完備的法規環境	完備的法規能保障雙方履行義務，而透明化與具競爭性的篩選機制更是完備的法規所不可或缺的。不過，法規體制下仍須保有彈性，使私部門有空間得以投入創意、創新的解決方案。
(3)健全的公務體制	公部門應設置專門的團隊，規劃、管理、監督協力方案並策劃「方案需求」(request for proposals)，其中，應注重最終的「績效目標」(performance goals)，不應拘泥履行過程的「規格要求」(specifications)。此外，篩選合作對象時，應選擇「最佳價值者」(best value) 而非「最低價者」(lowest price)。為了評估最佳價值者，公部門應建立強而有力的效益評估工具。
(4)詳盡的契約 / 計劃書	契約應詳述雙方責任、風險、利益的分配方式，藉由共識能維持雙方良好的關係。由於契約難以萬無一失地預測履行過程中的各種狀況，因此，良好的契約應包含明確的紛爭解決機制。



(5)明確的收益途徑	由於私部門對於協力方案付出了一定的資本，因此，必須建立合理的收益途徑（收費、稅收等），使私部門得以回收成本。合理的收益途徑須能確保整段協力期間資金的穩定，才能使合作長久。
(6)利害關係人的支持	相較於公部門的提倡，私部門更容易影響並改變利害關係人的觀點。私部門與員工、大眾、媒體、工會、利益團體等利害關係人的溝通必須開放且坦率，並且需要澄清協力關係對於公眾的價值所在，如此一來，才能降低誤會所帶來的阻力。
(7)謹慎篩選合作對象	再次重申，公部門應選擇「最佳價值者」而非「最低價者」，以維持長久的合作關係。此外，私部門過去有無「與方案相關的經驗」以及「財務健全與否」，亦是篩選合作對象的重要指標。

資料來源：修改自美國的國家公私協力委員會（2019）

李宗勳（2004：47-51）的研究指出—健全的委外模式需要建立於共同參與、互惠互信、風險共承的「夥伴文化」，而不僅於「契約文化」。優質的政府委外，不在於減輕負擔，而是引進能量。政府應該以輔導代替領導，促使公共管理社會化，也就是「政府是我們的，我們就是政府」。此外，政府的內部、外部需要探求新的平衡—於治理信度上維護其公共性、效度上提昇效率與效能。因此，在公私協力的架構下，公部門將不再是政策的「主導者」，而是夥伴關係中的「支持者」，進而讓私部門有機會當家作主、主動經營，共享治理場域。

王千文、陳敦源（2012：99、103、108）界定狹義的公私協力模式中，委外機構具有高度的自主權，且有意願接受政府部門的監督。此合作（cooperation）、協調（coordination）、協同（collaboration）的核心價值，不僅止於別於傳統上政府部門獨佔服務的形式意義，實質意義中「應以信任而非契約為基礎，並以追求公民附加價值為導向的一種雙向互惠模式」。為了評估我國全民健保總額支付制度下，主管機關與醫事團體協力之成效，兩位學者更進一步從文獻中歸納提出的「組織四構

型」，以結構性架構、人力資源架構、政治架構、符號架構，驗證公私協力治理成效，呼應了「循證的公共管理」(evidence-based public management)的思維。

Ansell and Gash (2007, 543-544、561) 界定公私協力的要素包含 (1) 由公部門籌組 (2) 營運方包含私部門 (3) 營運方直接進行決策，而非僅為政府的諮詢者 (4) 正式、嚴謹的組織架構 (5) 公私部門彼此對於服務內涵需有共識 (6) 涉及公共事務或管理。研究也指出，民主政府的權力分立與制衡，使得每項政策都需要付出高額的行政成本。公私協力的協同治理 (collaborative governance) 模式能改善此困境，並加深、加廣人民參與政府的程度，讓公共服務更加符合民眾的理性需求 (rationality)。

Salamon (2000: 1624) 的研究指出—「治理」概念之下的公共行政，將科層組織的概念轉化成網絡合作、政府的命令與控制手段也轉化為協商與說服機制，不需再劃清公私部門界線，而公私協力日漸成為趨勢。此外，Salamon 亦從強制力 (coerciveness)、直接性 (directness)、通用性 (automaticity)、成效檢視度 (visibility) 等四個方面，將稅收、委外契約、社會保險、經濟管制等十四種政策工具歸類，統整比較彼此的效能 (effectiveness)、效率 (efficiency)、(equity)、管理 (manageability) 及正當性 / 政治支持 (legitimacy / political support)。

第二節 公私協力的類型



學界對於公私協力模式的定位有不同的分類方式（圖 1、2、3）。陳敦源、張世杰（2010：23-24）認為，若將公私混合體制繪成一光譜，左端為雙方以共識為行動準則的「水平 / 同儕關係」、右端為其中一方具有優勢地位的「垂直 / 層級關係」，則公私協力（PPPs）應該位於中間偏左的位置。而李宗勳（2004：55-57）將公私協力的委外化，以機關的「內部」、「外部」為橫軸分類，「公權力」、「非公權力」為縱軸分類，判斷該項業務適合採取「機關委外」抑或「業務項目委外」。Rajabifard et al.(2011)則將所有可能的公私協力模式，以內部控制(internal control)、資金來源(funding)及所有權(ownership)為指標進行更細緻的分類，一共區分為純粹公有(public agency management _non-ppp)、服務契約委外(service contract outsourcing)、管理契約(management contract)、租賃契約(leasing contract)、既有網絡的特許權(concession of existing network)、Build-Operate-Transfer / Operate-Transfer (BOT / OT)及純粹民營(divesture privatization)等七種類型。

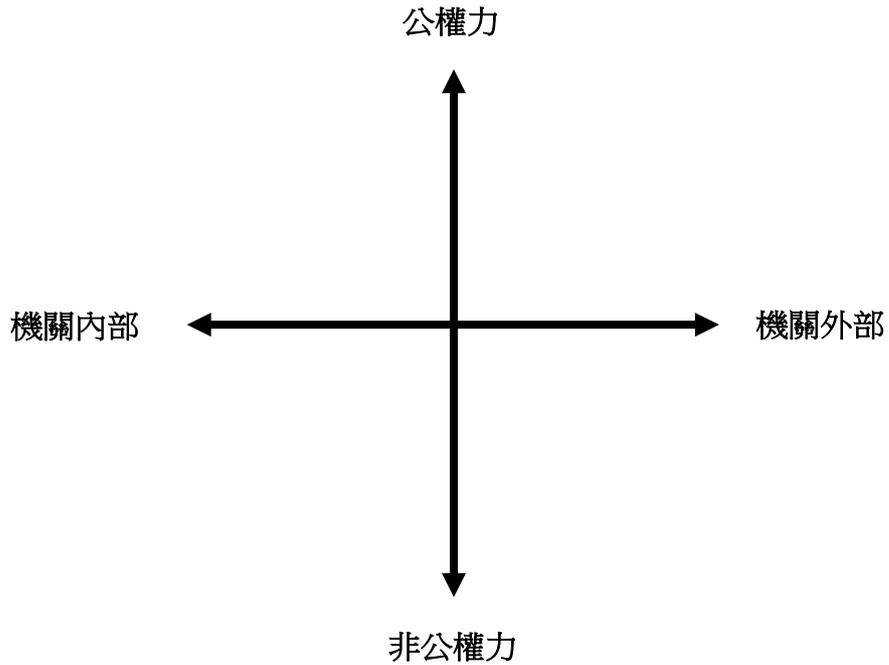
本文研究的「臺北市政府親密關係暴力防治業務」屬於上述分類中的服務契約委外，由政府投入主要資金、民間組織執行契約，監督機制除民間組織的內部控制外，該項服務亦受到政府的監督，以確保獲益民眾能得到契約水準以上的服務。

圖 1 公私協力的分類方式之一



資料來源：陳敦源、張世杰（2010：23-24）

圖 2 公私協力的分類方式之二



資料來源：李宗勳（2004：55）

圖 3 公私協力的分類方式之三

層面	內部控制	資金來源	所有權
類型	經營、維護	資本投入	資產所有
純粹公有 (非公私協力)	公共	公共	公共
服務委外契約	公共 / 私人	公共	公共
管理契約	私人	公共	公共
租賃契約	私人	公共	公共
既有網絡的特許權	私人	私人	公共
BOT / OT	私人	私人	公私共有
純粹民營	私人	私人	私人

資料來源：Rajabifard et al. (2011)

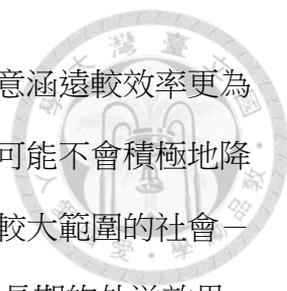
第三節 公私協力的困境



陳敦源、張世杰(2010：49-58)認為，公私協力並非解決政策問題的萬靈丹，若一味強求「合作 vs.競爭」、「開放 vs.封閉」、「可治理性 vs.彈性」、「課責 vs.效率」等彼此衝突的價值期待同時進入政策場域，將使得夥伴關係陷入弔詭的兩難局面。此外，當如果公部門、私部門雙方選擇「各取所需」自我利益，且彼此的自我利益與達成共同目標有很大的落差時，平等互惠與利益衝突的衡量亦是一大難題。例如，有時公部門以為公私協力必將帶來創新、提升效率和品質，而一廂情願地寄託希望於民間組織，卻規劃了沒有利潤可圖的委外方案。從另一個角度看，陳敦源等學者以我國全民健保制度中，部分醫療院所拒收重症患者或是隱瞞財務成本為例，進一步指出「私人部門時常挑軟柿子吃」亦是重要的問題。

李柏諭（2005：92-95）指出政府與社區大學公私協力的成功條件，包含社區大學必須有充足充足的師資、經費、領導人才等資源，若社區大學對於盈餘考量，過度依賴政府的資源分配，可能導致政府的行政力量干預到組織的自主性與自力更生的能力。此外，社區大學亦須具備自我治理的能力，例如一定的資訊管理和內在協調統籌能力，否則公私治理無法產生預期成效。王千文、陳敦源（2012）探討中央健康保險局與醫事團體的合作過程中，三個主要角色—「健保局」、「總額支付委員會」、「總額執行委員會」—的互動關係。研究發現醫事團體內部於選派代表、監督資源運用以及專業審查公正性等三個面向皆需要提升，而關於健保總額支付委員會的決策機制以及委員的權利義務，亦應該進行清楚的區分，以促成公私協力的成效。

陳重安（2011：111-118、130）認為，進行政府委外契約的相關研究時，應平行運用「經濟途徑」與「社會—政治途徑」才不會忽略廉潔程度、課責性與勞動市場問題。他舉例說明，企業面臨的市場競爭遠大於政府，將服務委外以前，必定會全盤地評估、分析。然而，政府不以追求效率的經濟目標為唯一考量，尚須兼顧行



政上正當性、合理性的目標，例如「契約委外在『政治正確』的意涵遠較效率更為重要」、「很可能是因為民眾的責難而不得不去做」。因此，政府可能不會積極地降低成本與建立防弊措施，廉潔問題也隨之出現。如此一來，運用較大範圍的社會－政治績效指標，會比單純使用經濟指標來得恰當。然而，前者強調長期的外溢效果，不如同後者容易數量化、金錢化，因此，將「隱性且主觀」的社會－政治指標外顯化，更為困難。

「合作機制設計的困難」、「民間組織內部的治理能力與自主性有待提升」、「政府與民間組織兩者理念與立場的差異」，為上述的文獻回顧所提及當前公私協力發展面臨的困境。另外，文獻也指出，評估公私協力的成效時應儘可能採取多元的指標。關於「如何突破公私協力面臨的困境」以及「如何設計多元評估指標」，學者論著都可以提供後續的家暴防治業務的公私協力研究參考。

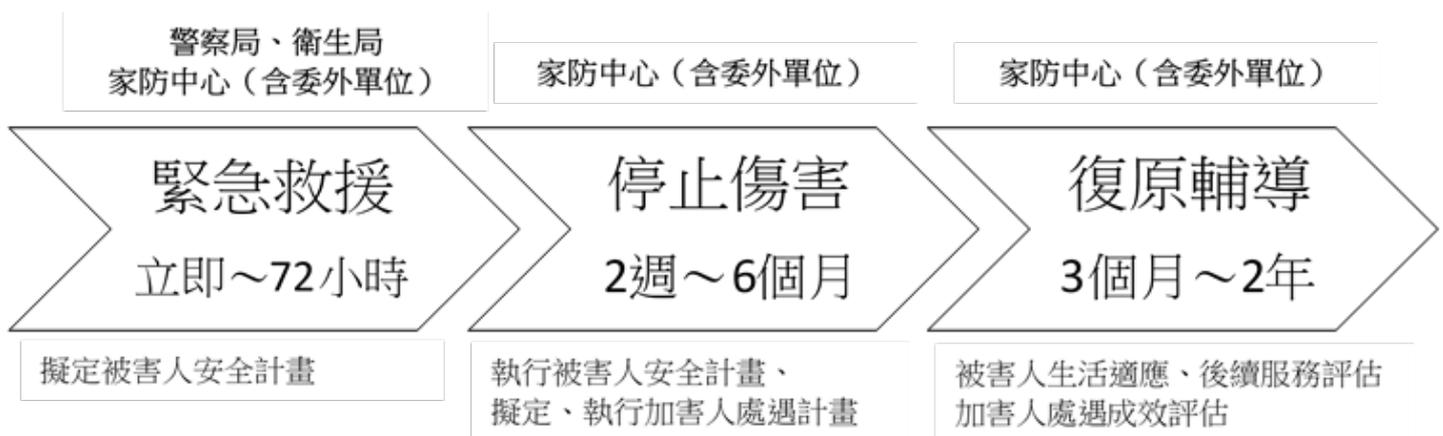
第四節 家庭暴力防治業務發展與社福領域 相關研究



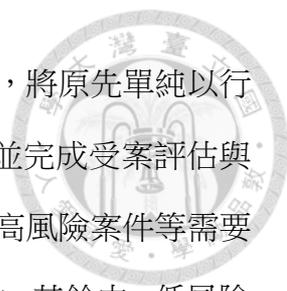
家庭暴力防治法自 1998 年實施，並至今已有五次修訂並擴大保護的對象及整合資源運用，顯示政府逐漸正視家庭暴力的議題。行政院衛生署（現改制為衛生福利部）自 2009 年推行家庭暴力防護網計畫，發展案件處理標準流程、風險評估工具，並整合社政、警政、教育、衛生、司法、勞政等跨機關的資源與專業，建立高危機處理平台，以達到迅速回應個案、掌握相對人危險因素、提升被害人及其家人與子女的安全的效果（衛生福利部保護服務司，2018）。

臺北市於同年在內湖區、信義區、南港區、文山區、北投區試辦家庭暴力防護網計畫，並自 2011 年正式推行於各行政區。家庭暴力處遇工作階段分為「緊急救援」、「停止傷害」、「復原輔導」。緊急救援階段以警察局、衛生局及家防中心（含委外單位）為主責機關；停止傷害、復原輔導階段以家防中心（含委外單位）為主責機關，負責協調相關單位，如教育局、駐地方法院家暴服務中心（圖 4、5）。

圖 4 家庭暴力案件處理時效圖



資料來源：2020 年臺北市家庭暴力安全防護網計畫

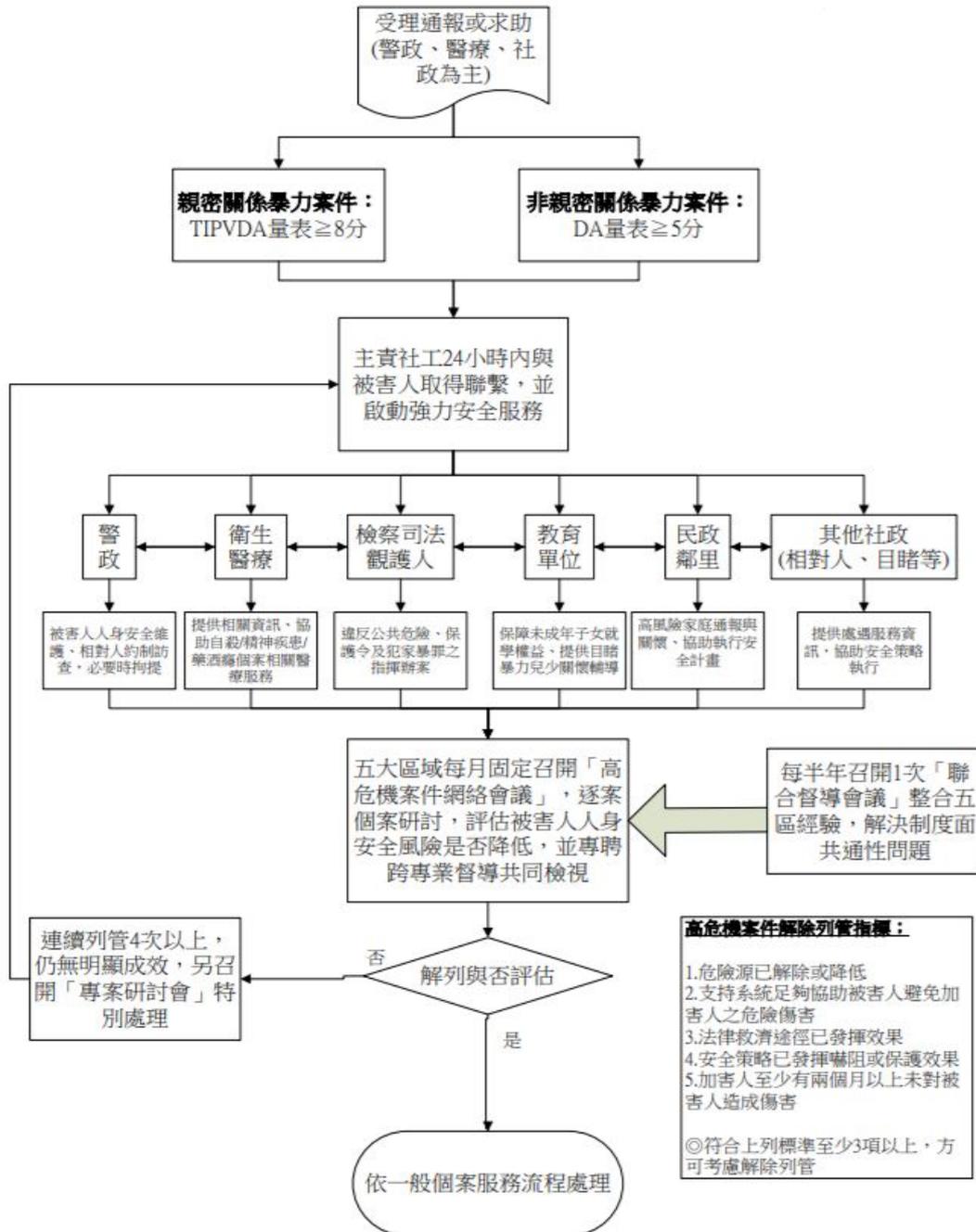


為強化家庭暴力防護網的案件風險等級分流，自 2020 年起，將原先單純以行政區劃作為家防中心的派案依據，修訂為由家防中心受理通報並完成受案評估與調查，依據「個案風險等級」、「被害人接受服務意願」分類，將高風險案件等需要公權力緊急介入的狀況，改由家防中心自行辦理以爭取保護時效，其餘中、低風險的案件則交由民間單位處理。

根據 2020 年臺北市家庭暴力安全防護網計畫，臺北市 2019 年成人保護案件共 8120 案，親密關係暴力 6335 案（占 78.1%）、老人保護 541 案（占 6.6%）、其他類型 1244 案（占 15.3%）。其中，親密關係暴力案件經評估為高危機案件有 505 案，占該部分的 8.0%。



圖 5 家庭暴力安全防護網運作流程



資料來源：2020年臺北市家庭暴力安全防護網計畫



近年承接臺北市親密關係暴力防治委託方案的民間組織中，於 2018 年至 2020 年有部分變動，有 2 個委託單位退出服務、有 1 個委託單位加入服務，另有 2 個受託單位穩定地提供服務（表 2）。

表 2 2018-2020 年臺北市家暴安全防護網計畫委外承辦單位

單位名稱	2018 負責區域	2019 負責區域	2020 負責區域 ¹
臺北基督教女青年會	中正、萬華、松山	中正、萬華、松山	中正、萬華、士林、北投
臺北市婦女救援社會福利事業基金會	士林、北投、大同	士林、北投、大同	—
臺北市現代婦女基金會	大安、文山	大安、文山	大安、文山、中山、大同
中華民國新女性聯合會	中山、內湖、南港	中山、內湖	—
張老師基金會臺北分事務所	—	信義	信義、南港、松山、內湖
臺北市家防中心（自行辦理）	信義	南港	所有行政區高危機案件

資料來源：臺北市家防中心網站

游美貴（2014）的研究指出—在法規修訂、網絡合作、服務對象多元化及社會變遷的脈絡下，各縣市政府雖均有辦理法定項目，惟家庭暴力服務方案仍以社政單位為主力，且多聚焦於家庭暴力發生後的三級處遇並主要提供人身安全及法律服務，對於全階段的防治仍有不足，故宜增加性別平等、家庭關係、心裡健康的服務

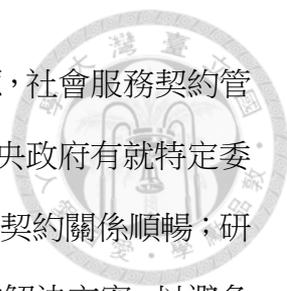
¹ 2020 年臺北市親密關係暴力防治業務進行業務劃分調整，其所帶來的效益與影響，並未納入本文的研究範圍。



項目，且如相對人處遇計畫能引進司法單位的能量，將能增加其服務成效。又中央政府規畫服務方案時，不常藉由地方政府的實證資料檢視服務對象的需求，縱使目前已經開展為數不少的服務方案，然而，各方案間彼此的連結性脆弱，使得政府的具體政策方向模糊不清。如地方政府能建立實證資料庫，供中央政府參考，除能輔助中央政府擬定切合受服務者需求的政策方向外，地方政府亦能因應在地需求微調方案內容，以更貼近服務對象。

汪淑媛、蘇怡如（2010）發現，社工督導與基層社工的互動關係中，督導被期待具備教育、支持、行政功能，惟我國現況多出現行政工作繁瑣，致督導難以平衡兼顧教育與支持所屬基層社工的現象。此外，督導職位處於所屬單位的中間層級，上有主管機構、下有基層社工，不容易清楚劃分職責界線，導致工作繁雜而成為效能不彰的多頭馬車，並因著不同層級的角色間，彼此對於社工督導職責範圍的期待有所不同，因而產生誤解。

家庭暴力安全防護網整合社政、警政、司法、衛生、教育等單位，定期召開高危機案件網絡會議，以強化資源統合運用，達到保護被害人與降低再發生率的功能。實務網絡合作中，司法單位應如何與社政單位互動？宜從什麼樣的角度介入？王珮玲（2010）發現，警政與司法網絡上，負責家暴與性侵害案件業務的不同角色，分別對於社工的專業能力、亦或是網絡夥伴關係有不一樣的想法：警察多認為其與社工是工作夥伴、檢察官普遍肯定社工的專業能力、法官則與社工較為疏遠。除了角色互動關係之外，如何結合社政與司法資源，提升服務效能，於實務運作上亦具重要性，李易蓁、楊巧鈴（2014）的研究指出—將原先運用於加害人、被害人互不認識的「修復式司法」，運用於親密關係的家暴案件兩造，有一定的困難度。例如，相對人的施暴起因可能源於被害人長期言語暴力；又或是雙方同時互為被害人與相對人；更有部分案例是相對人「操弄」司法，先行指控被害人，使被害人成為司法程序上的「被告」，因此可能被先入為主地貼上負面標籤。於上述情形，社工容易受限於單方說詞，忽略事件全貌，而難以達到修復式司法的預期成效。



當今政府大量推展社福業務，並透過公私協力引入民間資源，社會服務契約管理的重要性日益提升，黃源協、蕭文高（2006）研究發現，當中央政府有就特定委外服務建立契約範本時，能減少地方政府與投標者的歧見，促使契約關係順暢；研究並建議政府應搜集實務運作中曾面臨的採購爭議、擬定明確的解決方案，以避免科層制度下的各單位為風險分配而相互牽制，造成行政效率不彰的窘境。

就新古典經濟理論的觀點，契約委外的形成應能使市場成為有效率分配資源且能自我校正的系統，然而，張瓊玲、張力亞（2005）發現受託單位的經費或許不穩定、人力的流動率亦較高，故政府業務委外可能出現服務品質降低的疑慮，且能量充沛的民間受託單位常承接多個政府委託案，而能量不足的機構則很快地就被評選機制淘汰，實務運作上，擁有足夠能量承接政府委外服務的單位為數不多，因而出現「市場壟斷」的現象。有學者就社福業務委外缺乏實質競爭，提出相似的觀點，劉淑瓊（2008）以「投標家數」與「是否換手經營」為競爭指標，發現身障業務及婦女業務，縱出現少數換手經營，也多是受託單位衡量委託條件不理想、自身財務狀況無法負荷而退出服務，故並非出現實質競爭。也因著社福圈的生態與氛圍，如特定方案過往已固定由某一受託組織承接，不常出現其他非營利組織「搶別人的方案」，這也是造成「一旦委託，終身委託」的主要原因。從而，政府應改善委託條件、消除不必要的競爭門檻、減少無謂的行政干預、培育潛在的民間受託者，以提升場域內受託者的質與量。

充足的經費是非營利組織能穩定運作的關鍵因素之一，其經費來源多仰賴私人的捐款，因此，對於經費貢獻越多的私人，常有能力影響組織目標、運作方式以及服務對象，此現象稱為慈善的父權主義（*philanthropic paternalism*）。相似的情形，亦有如非營利組織期待透過政府的力量，將更多的資源與需要被服務的對象相互連結之時，也勢必會受到行政力量的干預，影響其服務目標、運作方式與服務對象。然而，每一個組織的宗旨皆有其慈善的特殊性（*philanthropic particularism*），難以期待其關懷各類型的議題和群眾（Salamon，1987；劉淑瓊，2000）。因此，當政府

委託方案的具體項目衝擊民間組織的理念時，承接單位勢必得在「順從」、「協商」、「退出」中作出抉擇。

Panet and Trebilcock (1998) 指出社會服務的需求者通常無力支付費用，因此私人營利組織較無動機進入市場提供服務，即使委外，也經常面臨市場競爭不足的情形，無法如預期的產生降低成本，提高生產力的效應。非營利組織基於服務的理念進入市場，也往往需要仰賴政府補助來支付服務的成本，但是仰賴政府的財源資助，對於非營利組織運作上的獨立性和彈性可能產生負面的影響，為了達成政府契約的要求，非營利組織被迫要遵守許多相關的規範程序，無法完全依照自己的判斷與經驗來彈性的回應民眾的需求。另外，在社會服務的績效本就難以用短期具體的指標評估之下，非營利組織可能為了達成契約的要求，無法完全實現自己的服務理念。(Schmid, 2003)。

類似的案例出現於國內庇護工場的發展。庇護工廠作為培育身心障礙者進入或再進入 (re-entry) 競爭職場的過渡機構，將身心障礙者永久留在庇護工場內並非其目標，周怡君 (2012: 110-112) 指出—在新自由主義 (neo-liberalism) 去管制化、市場自由競爭的氛圍下，基於成本因素，庇護工場傾向不願意雇用身心障礙者中產能較低者，此現象剝奪中、重度身心障礙者的就業及自我實現可能，從而，應該透過政府的評鑑與補助，協助庇護工場的設立與營運，以形成「政府—非營利組織—身心障礙者」的三贏局面。蔡依倫 (2016: 155-201) 將我國身心障礙福利政策區分為兩個時程階段，「第一階段：就養照顧權益 (1990~1990 年代末)」對於補助社福機構推動身障者就業、照顧，尚缺乏明確的政策，此時，非營利組織對於服務的提供內容與方式有較高的自主性；「第二階段：就業權益 (1998~2010)」開始由勞政主管機關主導庇護就業政策，藉由契約與補助，將政府對於庇護工場的想像，透過公私協力而實現，然而，此時非營利組織不但受到市場挑戰，亦受到政府基於的監督，使得其自主性受到限制。

而就社會服務難以有明確指標監督所產生的困境，Schmid (2003) 指出—如果



政府沒有發展出足夠的制度技術來監督委外，則非營利組織可能藉由掌握服務對象的資訊，以及與其他類似組織連結建立網絡來建立優勢，讓政府因著資訊不對稱而變得被動和弱勢。Panet and Trebilcock（1998）再指出一般契約委外所產生的資訊不對稱和投機行為等的問題，就社會服務契約的委外而言，可能更為嚴重，因為相較於技術服務的委外，易於發展客觀的評估指標來測量受託機構的績效，社會服務的契約委外較難進行績效測量（Peterson et al., 2015），受託機構實際上提供的服務品質可能只有受託機構最了解，政府不易掌握或防止投機行為的產生，在這樣的情形下，非營利組織較營利組織更適合承接社會服務契約，因為非營利組織基於服務的理念承接政府業務，較不容易產生投機行為。

學者先前研究主題，涵蓋了家暴防治業務政策方向、社會服務的網絡合作建置、服務網絡上不同工作職位的視角、社會服務契約研究架構建立、公私協力帶來的效益、政府委外契約預防爭議的方式、政府行政力量對於非營利組織的影響、監督社會服務契約的困境等面向，並提供實務為數不少的政策建議。惟就家庭暴力保護網實務運作下，地方政府與民間協力成效與困境仍需更多的實證研究來補充，從而，本文欲奠基於前述的參考文獻，進一步探討親密關係暴力防治業務委外於臺北市的成效與困境。

第三章 研究架構與方法



本研究於前章節回顧並分析文獻後，整理出當代公私協力的類型、特色、運作困境及我國社福領域運用公私協力的現況。由於研究問題欲分析真實世界中，親密關係暴力防治領域中，影響公共管理方與民間簽約方協力流暢度的因素，這需要借助政府與民間組織業務窗口承辦人的實務經驗，才能有更深入的分析，相關的一手資料不常出現於政府或民間單位所公開的書面資料，從而，本文採取質性研究中的深度訪談法（in-depth interview）作為主要研究方式。

於進行資料的蒐集與分析之前，本章先就研究的架構與方法進行說明。第一節縱覽整體研究架構，第二節說明本研究所運用的研究方法，第三節則說明本文受訪對象的基本資料。

第一節 研究架構

本文以孫煒（2016：9）提出之社會服務契約委外研究架構為研究主軸，繪製委外契約的循環圖（圖 6）。其中協力模式的運作，始於選擇合作對象的簽約篩選階段，而協力的過程包含履約裁量及履約監督，前者涉及資源與資訊能否流通順暢，後者則著重於公私協力成效的評估。如果此項委外服務有持續提供的必要，則當契約即將期滿、漸入尾聲時，雙方會進入續約決定的階段，考慮是否進行下一個委外契約循環。由於公私協力強調雙方的互動關係，因此，雙方在每一個階段的角色都同等重要。

本文進一步的分析契約委外的成果，Reinke（1994）的研究指出政策評估的面向可以分為效率（efficiency）、效能（effectiveness）以及公平（equity），具體而言，效率指的是產出特定單位的服務與所需投入資源（成本）的比例，效能指的是政策必須有助於達成設定的效益；公平（equity）檢視的是投入的資源是否能有效分配

予最需要資源的目標族群 (target population)。本文根據上述的原則，依照家庭暴力防治業務的實際情形設定評估的指標，首先，在「成本及效率」的面向上，本研究試圖分析委外後每一單位服務的成本是否有所增加或減少，或者是說，對政府而言，委外是否可以節省成本？委外提供的經費是否足夠讓民間團體維持相同水準的服務？其次，在「效能與品質」的面向上，本研究試圖分析家暴防治業務委外以後，接受服務對象的數量是否有所改變？是否可以回應不同需求的服務對象？服務的品質是否有所提升？最後，在「公平」的面向上，本研究試圖觀察處境複雜或弱勢的服務對象是否可以獲得品質良好的服務？藉此驗證委外對於公平性可能造成的影響。

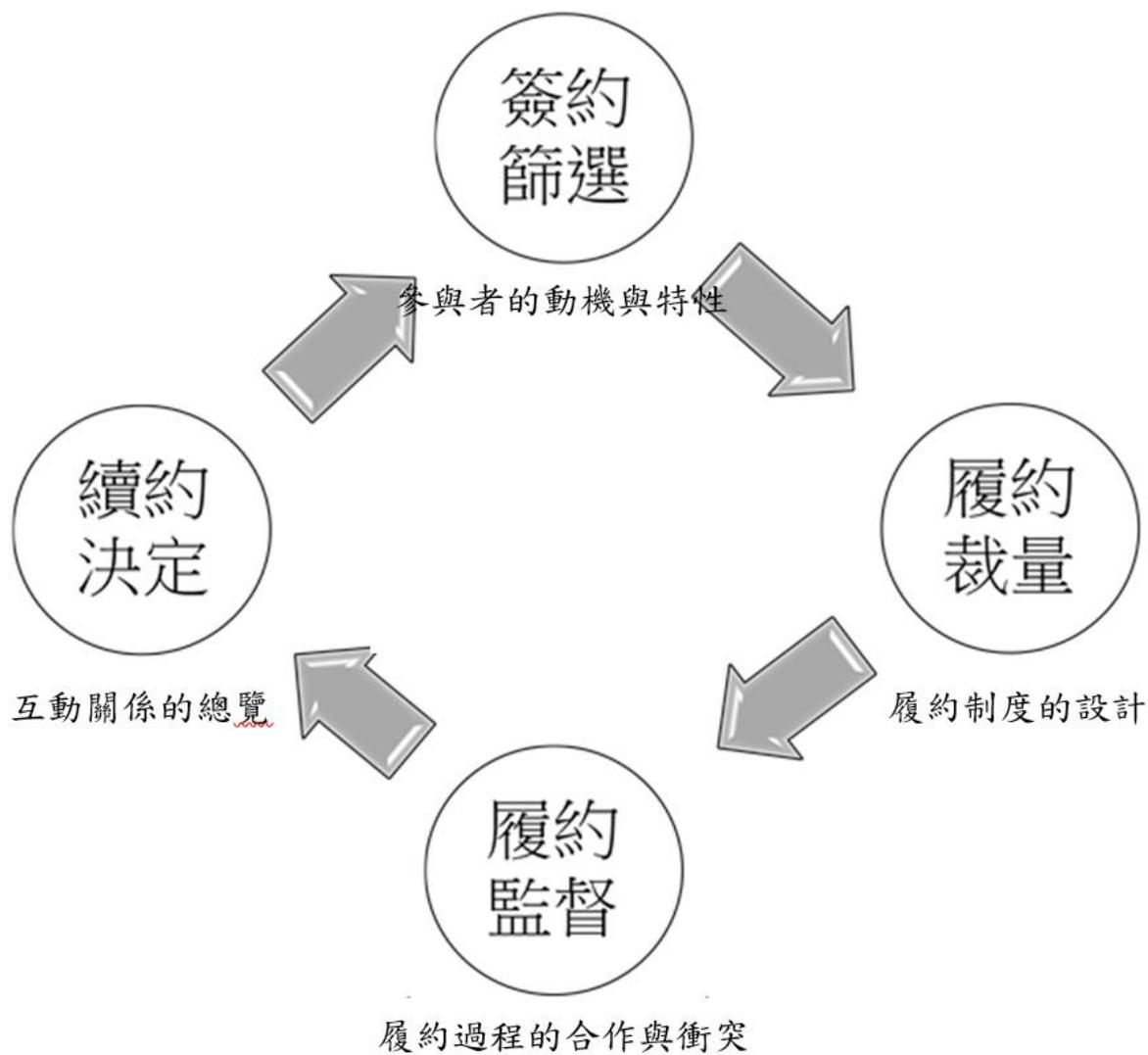
表 3 政策評估的考量標準

標準	定義	評估家暴防治業務委外的具體指標
Efficiency 效率	產生特定政策效益所需投入的資源多寡	委外後政府增加或減少的成本 委外後承接的民間團體的成本
Effectiveness 效能	所達成的政策效益的程度	服務對象的數量 服務的品質 不同服務對象的回應性
Equity 公平	特定目標族群所分配到的政策效益	委外後特定性別或特定處境(被害人、相對人)的族群接受到的服務的品質

資料來源：Reinke (1994)，本文另加入「評估家暴防治業務委外的具體指標」欄位，作為本研究的評估指標



圖 6 研究架構



第二節 研究方法



深度訪談於質性研究中對於蒐集資料具有重要性（林淑馨，2010：220），作者採用深度訪談法，並依照 Rubin and Rubin（2012：10、37、60-70）的指引，試圖從受訪者的視角認識世界，以開放的心情，期待發現超越預期想像的觀點，使本文的訪談內容能夠鮮明與真實、平衡與完整、精確與可信、豐富與詳細。此外，為更加聚焦研究主題，研究者須對問題設計保持開放與彈性，於研究問題與訪談者的回應來回穿梭觀察，並在適當的時機追問，以探尋更深入的啟發。

吳嘉苓（2017：36-41）指出，深度訪談法的特點在於描繪事件中細微的發展，且利於整合多重觀點並瞭解事件的整體脈絡，亦能作為量化研究變項的先期研究。須特別留意，如何尋得主題相關的代表人物進行訪談，取得最貼近事件的一手資料，攸關研究品質的良莠。若研究的母群體不大，尋找受訪對象時，或許可考慮凡符合受訪條件者皆納入，以減少系統性的誤差。而立意抽樣較隨機抽樣常運用於訪談中，研究者亦可依據選定研究問題，考量以「典型案例」、「極端案例」或「關鍵案例」作為訪談主軸。另於研究者不知母群體存在何處時—如參與過轟趴的男同志、跳過八家將的青少年、無證移民、性工作者—則必須由初期的受訪者引介其他受訪者，此即滾雪球抽樣(snowball sampling)。

此外，由於臺北市各行政區的人口組成特性不同，其親密暴力形成原因及態樣也有所不同，本文作者先前於 2016 年與家防官進行的訪談及鄭麗珍（2013：172-173）先前的研究已初步將臺北市家庭暴力態樣歸類，若其他縣市人口組成模式（教育、經濟、社會地位）與本文研究區域相似，則應該可以類推其委外服務會面臨的困境（表 3）。

表 4 臺北市家庭暴力態樣歸類

行政區域	人口組成	暴力議題
大安	教育程度、社經地位高	財產分配、精神暴力為主
萬華、大同	勞動階層多、社經地位低	酒後暴力較多，傳統觀念之下對於老公打老婆習以為常
中正二 ²	文教區	教養兒女問題為主，案件較單純
士林	社經地位差異大	財產問題，兇殘程度高，案件較複雜
信義、文山、松山*	社經地位差異大	財產相關法律問題多於暴力議題
北投*	社經地位中偏高	較少暴力議題
內湖、南港* ³	勞動階層多、社經地位中偏低	較少暴力議題

資料來源：行政區域加註*為鄭麗珍（2013：172-173）之研究，其餘為本文作者於2016年所進行的訪談。

本研究採用社會契約委外研究架構，將公私協力契約區分為「簽約篩選」、「履約裁量」、「履約監督」、「續約決定」四個發展階段，並將合作模式下的績效評估分為「成本與效率」、「效能與品質」以及「公平」三項指標。作者預期將於深度訪談過程，綜合契約雙方對於上述各項階段及指標的觀感，發現此運作模式的特點及需

² 因中正第一警察分局之轄區內，多為中央政府機關（博愛特區），故本文僅討論中正第二警察分局所管轄之區域。

³ 鄭麗珍完成研究之後，許多科技人才進駐內湖及南港高科技園區，故區域內人口組成及家暴議題應有所改變。不過，家庭暴力議題的轉變不僅只出現於內湖、南港，關於承接單位如何因應各行政區案件態樣的轉變，詳見第四章第五節「研究發現：契約委外的成果」。



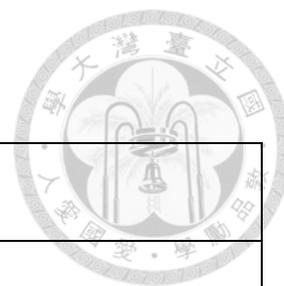
改進的問題。

本文作者先前的初步研究，發現部分個案中，報案時自稱被害者的女性，並非被家暴者，反而男性才是真正的受害者。若在結案壓力下，而未詳查雙方背景，將使得個案處理公平性嚴重傾斜。本研究於前述四項指標外，另加上「公平」，以探求民間團體的協力能否增進處理個案的公平性。

由於受訪者多非來自公共行政領域，為了使受訪者能清楚瞭解訪談題意，本文將社會契約委外研究架構調整得較為口語。其中，第一部分的訪談以「參與者的動機與特性」、「履約制度的設計」、「履約過程的合作與衝突」、「互動關係的總覽」，分別代表「簽約篩選」、「履約裁量」、「履約監督」、「續約決定」等協力模式發展階段。而在第二部分的訪談，本文將經濟、效率歸納為「花費」指標的子項目，品質、效能及公平合併為「專業」指標的子項目，一併探求各項指標的整體關聯。

此外，由於臺北市各行政區家暴態樣的不同，本文亦想透過上述指標，釐清各區不同的委外單位專精於特定家暴議題，能否因此比家防中心—單一政府單位—更彈性、有效地回應服務需求。

研究訪談大綱



第一部分：合作過程層面		
階段	訪談問題	
參與者的 動機與特性	家防 中心	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為何需要委外此部分業務，如何評估預期成效？ 2. 如何篩選簽約的民間團體？
	民間 組織	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一開始為何想要爭取、承接此部分業務？ 2. 在簽訂本計畫前，是否有其他與公部門合作的經驗？
履約制度的 設計	家防 中心	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民間團體與家防中心採取何種正式或非正式的溝通機制？溝通上，是否對等和流暢？ 2. 家防中心與民間團體認知的政策目標是否相同？若未完全一致，請問是否會發生衝突？
	民間 組織	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協力過程中，就資源上，希望家防中心可以提供的部分有哪些？ 2. 協力過程中，就資訊的分享上，希望家防中心可以提供的部分包含哪些？ 3. 民間團體與家防中心採取何種正式或非正式的溝通機制？溝通上，是否對等和流暢？
履約過程的 合作與衝突	家防 中心	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如何賦予民間團體自由選擇提供服務方式的空間？哪些是您的考量點？每個民間團體的自由空間是否相同？ 2. 家防中心與民間團體的合作上，有無遇到問題？ 3. 如何評估民間團體是否達到委外契約要求？ 4. 評估上有無遇到問題？

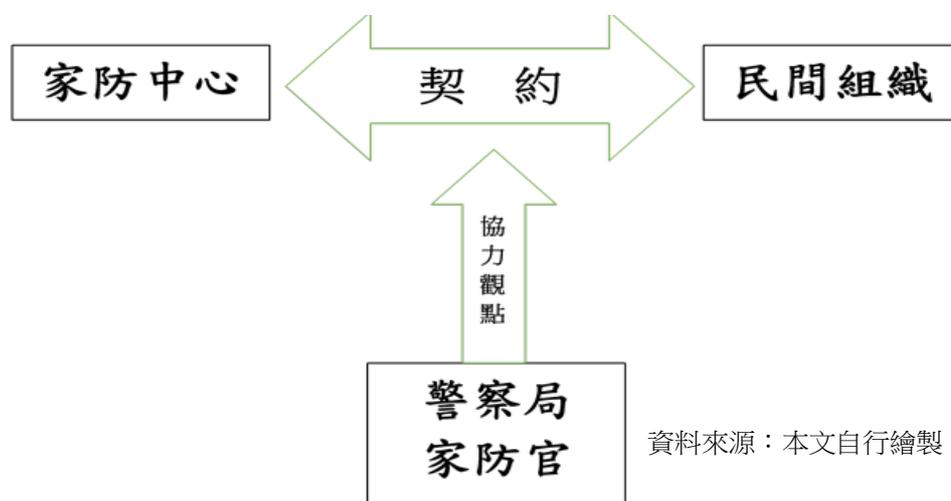
	民間組織	<p>1. 您如何看待家防中心的要求？是否與團體內部要求相同？</p> <p>2. 政府將親密關係暴力防治業務委外，您認為是利大於弊，或是弊大於利？哪些是您的考量點呢？</p>
互動關係的總覽	家防中心	<p>1. 如何考量與民間團體續約或終止契約？</p> <p>2. 您認為有何關鍵因素，能使得家防中心與民間團體能穩定地合作？</p>
	民間組織	<p>1. 是否會思考再與政府機關簽訂委外合作計畫？</p> <p>2. 與家防中心的合作過程中有產生什麼問題或衝突？</p> <p>您認為有何關鍵因素，能使得家防中心與民間團體穩定地合作？</p>
第二部分：合作結果層面		
指標	訪談問題	
成本與效率	<p>政府的成本是否下降？政府提供的委外經費是否可以涵蓋民間團體所需負擔的成本？</p> <p>民間組織的協力是否能以較低的人力、財務、設施提供服務？</p>	
效能與品質	<p>民間組織的協力是否能提高社福政策的達成率？</p> <p>民間組織的協力是否能增加受益民眾的滿意程度？</p> <p>民間組織的協力能否回應各行政區不同家暴態樣的服務需求？</p>	
公平	<p>民間組織的協力能否增進處理個案的公平性？對於弱勢的族群或處境複雜的受害者是否可以提供品質良好的服務？</p>	

資料來源：社會服務契約委外研究架構（孫煒，2016：9）。為符合本次研究需求，本文增修訪談問題，於合作過程層面增加的問題包括「資訊溝通」、「理念認知」、「合作衝突」及「穩定合作因素」，合作結果層面增加的問題為專業面向的「公平性」。

本研究參考社會服務契約委外契約研究架構，將受訪對象分為公共管理方及民間簽約方（孫煒，2010：10），並將前者又可分為社政及警政，後者則是網絡合作的委外承辦單位。為了深入瞭解家暴安全防護網計畫之下，公私協力的實際運作的情形，以及此合作模式有無困境或缺點，社政部分訪談臺北市家防中心成人保護組負責委外業務管理的單位主管；警政部分訪談分局的家庭暴力防治官；民間簽約方則訪談臺北市各行政區的委外承辦單位。從法規的角度來看，我國的公私協力多立基於政府採購法監督下的協力契約。而本文所聚焦之臺北市政府親密關係暴力防治業務，其契約之雙方分別為家防中心及民間組織。雖然協力過程的主要行為者係家防中心與民間組織，然而，研究者希望藉由與警察局家防官的訪談，使本文的觀點能夠更加全面。

關於上述受訪者的互動關係，家防中心與民間組織彼此是契約雙方，警察局家防官則是家庭暴力安全防護網的一環，基於協力關係中第三者的角度，可以觀察家防中心與民間組織的互動，對於整個網絡的合作模式可以提供較為全面的瞭解。研究中，家防官的訪談所採用的訪談題綱與其他訪談不同，主要是針對家庭暴力防治網絡的整體運作與績效評估的指標設計為主軸，本文僅保留與研究主旨有關的部分。

圖 7 訪談對象關係圖





關於受訪者的抽樣，首先說明承接委外契約的民間簽約方。於母群體不大的情形，儘可能納入所有符合條件的受訪對象，能減少系統性的誤差（吳嘉苓，2011：39）。2019年一共有五個民間組織承接臺北市的親密關係暴力防治委外業務，作者逐一致電詢問各個組織，一共有四個組織願意受訪，另一個組織婉拒訪談。至於適合訪談民間組織內部的哪個職位呢？為了發現第一線實務工作的經驗以及民間組織如何與公部門互動，本文以社工督導或是中階主管為訪談對象，因為他們的角色定位，不但相當瞭解一線社工的服務情形，又須時常與私部門組織內部的上層主管溝通，同時也是民間組織聯絡家防中心的窗口，因此可以說是私部門的中樞（王淑媛、蘇怡如，2010：74）。

其次，是政府端的公共管理方。基於相同的原因，作者原先希望能與臺北市家防中心內，執掌規劃及運行委外方案的第一線主管進行訪談。不過由於家防中心希望由較為高階的主管統一對外發言，因此本研究最後訪談的對象是中心主管。

表 5 本研究訪談名單

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

資料來源：本文自行繪製



第四章 研究發現



本章將深度訪談的發現，以五個分節說明之。第一節從協力契機與誘因介紹參與者的動機、特性與競爭力；第二節就履約制度的設計，分析社福業務整體的各參與者間彼此互動關係；第三節則觀察公共管理方與民間簽約方的合作與衝突；第四節縱覽公共管理方與民間簽約方的互動關係，進一步尋找公私協力能穩定合作的關鍵；第五節則以成本效益、服務品質、服務公平性等指標，評估委外契約的成果，並平行呈現民間簽約方的自我評估結果。

第一節 參與者的動機與特性

壹、 協力契機與誘因

公部門為因應逐年膨脹的人事配置，因此，各機關皆設定嚴格的員額管控，在員額管控之下，人力配置以及其他資源的不足，是政府將親密關係暴力業務委外主要原因。

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

(受訪者 G1)

對於民間組織而言，除了必須具備使命感，參與機構理念所認同的委外方案之外，受訪的民間組織亦分別提出各自積極爭取服務的原因，其中包含機構在市場的競爭下面臨轉型、機構是家庭暴力防治法制定的倡議團體、機構欲擴展原先已承接

委外服務。



基金會的宗旨一直在保護婦幼安全這塊努力，包含性侵害、性騷擾和家暴，這個服務符合我們的使命感，也是我們重視的議題。(受訪者 D)

我們單位早期提供了一些社會的服務，比如說提供外地的婦女一個宿舍，或是提供在地的孩子物資……還有一些營隊服務。但是，這十幾二十年來，在社會上有很多這類型的服務……所以，在面臨沒有辦法佔據整個市場的時候……我們主管認為，如果再這樣子下去，路會越走越窄。……因此，我們決定先跟政府合作，而不是用自辦服務的方式。一來先透過政府資源去了解社會服務運作的模式，二來也藉此培育我們機構內可以用的專業人才。(受訪者 A)

家暴防治法剛通過時的時代背景，因為政府部門的專業人力不足，可是婦女團體在婦女議題、保護議題都有比較長期的發展，像是我們剛出來的時候，社會在講男女平權，但現在講的是性別平權。(受訪者 B)

我們本身也有接……家暴委外的初級預防和宣導。我們想說，如果要擴展我們對家暴領域的服務，也是關心家暴這個議題，家庭的部分也很重要呀，我們在做兒少保護的時候也有發現家庭是很重要的。所以才會加入親密關係暴力的服務，算是整合家暴的服務。(受訪者 C)

貳、 委外契約的競爭力

根據政府採購網的招標公告，親密關係暴力保護方案採政府採購法第二十二條第一項第九款「委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。」之限制性招標，縱使透過招標前的公開評選，以確保參與投標的機構皆有專

業能力承接方案，其招標的本質仍不失契約之競爭精神。有民間單位認為，契約的競爭性能促使服務品質的提升。



契約最大的目的是甚麼？如果沒有競爭力，找不到一個好的單位，契約再好有用嗎？所以，如果回到契約，一個就是多而且有競爭力，你才有辦法挑選出好的，另外[預算]財務的合理化，也是民間部門喜歡的，我們大家才會都來搶啊。我覺得如果兩邊都是好的循環，會有越來越多人想要做這個業務，然後政府部門的資源放得多，很多民間單位搶著做，有競爭性、服務品質就會提高，政府部門就會願意提供的資源、經費給社工，就會有更多的單位來搶這個標案，讓這個標案能提供更好的服務。(受訪者 B)

另外，觀察其他私部門規劃的方案內容，並思考如何調整服務方式，也是提升競爭力的方法之一，進而使得受益民眾更加滿意。

有一次有一個婦女跑來和我們說，她聽她的朋友講說，他們年終會有聖誕晚會，她也是受暴婦女，為什麼我來你們這邊都沒有？(受訪者 B)

民間組織認為，如果能有多家非營利機構（Non-Governmental Organization，簡稱 NGO）競爭競標，可以促使服務品質提升。目前臺北市家防中心以調整員額、預算金額及公告招標資訊等方式，吸引有服務家庭暴力熱忱的機構競標。

我們會舉辦公開說明會，例如 108 年開始，區域的劃分多了一區，我們就去公開這個招標資訊，我們也會與目前承接家防中心其他合作方案的 NGO 分享，看看他們有沒有興趣。(受訪者 G1)



除了預算能成為吸引點外，方案、政策與機構的理念、宗旨切合，也是一個吸引點，也有可能說，NGO 過去與家防中心合作有正向的經驗，關係是良好的，也會促使他們投標。所以，不管是經營、管理上，或是目標設定，當 NGO 和家防中心的理念是一致的，會提高 NGO 的意願。如果 NGO 說員額不夠，家防中心會評估考量是否各區案件量的確增加，整體評估後，才會將契約的預算和員額進行調整，如果 NGO 覺得他們的機構狀況能夠承接這個服務，才會投標。(受訪者 G1)

廣義的家庭暴力保護服務，包含兒少保護、親密關係暴力保護、老人保護以及其他家庭成員保護（四等親以內之家庭成員等），現況下，臺北市家防中心將上述對象，分別開設不同的服務方案，由家防中心自行服務或委外給不同的機構承接。

需特別注意到政府設定的委外方案服務範圍，會影響民間組織投標的意願；服務範圍若包含多種不同類型的家庭暴力樣態，會使得民間組織認為難以聚焦機構的服務宗旨，使機構重新考慮是否要與政府續約，若是願意投標的機構數量減少，將會影響到服務的競爭力。

臺北市家防中心正在規劃從 2020 年開始，將所有的成人保護業務合併成單一方案，有機構認為，這將會妨礙到民間組織發展原先設定的宗旨，例如，提倡婚姻平權的機構，不一定對於老人保護有興趣。由於不同類型家庭暴力案件背後的成因及輔導方式不盡相同，若是要求一個機構能同時服務多種對象，從機構理念或是能力上來看，都可能是困難的。

就像說，我們的服務範圍，被迫長出其他家虐[對象]，我們就和家防中心說，可不可以親密關係設計一個方案，其他家虐設計一個方案，找一個想做其他家



虐的單位來接嘛。你為什麼要我們又是親密關係，又是其他家虐呢？其實在合作的過程，我們慢慢地發現不能做自己，所以很多民間單位會慢慢地退出去，以後這樣子的服務就沒有競爭力，比如說，政府需要五個單位，結果只來了四個，你能挑嘛？(受訪者 B)

然而，「投標的機構數量」似乎不是家防中心設計委外方案的首要考量，家防中心認為，不論投標機構數多少，都仍能以服務評鑑的方式進行品質管控。

其實我們很開放，如果招標，有越多單位來投標也很好，但是如果只有維持這一家，也有可能。但是，我覺得很重要是說，要在品質上面做管制，如果這個 NGO 想要繼續做這個工作的深耕，它就會去維持它的品質，然後讓它的服務評鑑通過。當然，如果有別的單位來競爭，我們也覺得很好，一個區域如果有兩個單位來投標，家防中心就有機會可以選擇，當然，原本的單位一定有優勢，因為它服務很久了，但是另外一個單位也可能提出不錯的 project，來爭取承接服務。(受訪者 G1)

縱使如此，政府並不希望將方案規劃得沒有機構願意投標。

還是要有一些吸引 NGO 來投標的條件，我們也擔心沒有人來投標，這會是很大的事情，我們希望設計符合現況而且是合理的條件。政府單位會做一些分析，包含案量和 output，錢是不是花在刀口上。(受訪者 G1)

第二節 履約制度的設計



壹、 民間組織與家防中心

民間組織與家防中心的溝通方式，主要有電話聯繫、會議討論。通常較細瑣的問題會以電話連繫解決，如果是較為重大或是政策性的議題，則會依議題的困難度、層級，提案到例會或是更正式的會議。有民間組織認為，目前與家防中心的溝通是流暢的，尤其，當政策規劃有較大的轉變時，家防中心也會事先召集各民間組織開會討論，使民間組織有時間可以因應。

電話上也可以反映，不過我們比較多的情形是，當政策有重大變革時，如之後109年契約的轉變，他們會召開會議，請我們去表達意見。這是一直在溝通的，他們有變革，也會先告知我們，他不會直接就下來。(受訪者 B)

比如說常常發生，已經[不是個案而是]變成一個議題了，就需要在整體議題上做一個完整的討論。如果只是處理平常細瑣的小問題，打電話就能解決了.....因為我們和成人保護組的溝通很順暢，他們也滿願意幫忙的，有一些困難的案件，成人保護組滿願意協助的，基本上反映不會沒有回應，我覺得這是好的合作關係滿重要的。(受訪者 D)

對於較為細瑣、常見的行政問題，市政府在網站上設置問答專區，讓機構和家防中心承辦人能夠自行排除問題。然而，若是政策上的問題，家防中心認為應在正式會議討論，而不適合用電話連繫的方式處理。

預算核銷的問題，機構可能就是問承辦人.....後來在市政府的網站，有設置一



個專區，裡面有會計核銷手冊，讓我們民間單位能有依循……。可是，如果說是政策上的問題，或是這個議題不適合透過電話這樣的方式處理，家防中心會希望能先形成一個議題後，提到正式的會議討論。(受訪者 G1)

雖然派案是較為細瑣的問題，但也有民間組織認為，對於管轄區域有疑義的特殊個案，家防中心應於派案前，先以電話與民間組織溝通。

……那我就覺得奇怪啦，以前派案的時候，都沒有這個規則，今天卻多冒出這個規則，因為我們社工已經開始聯絡個案了，所以也不能再[把案件]丟回去。……我和公部門合作這麼久，據我所知，都沒有聽過這個規則，那這個規則以後都會執行，是這樣嗎？……所以我們會希望家防中心如果有這樣的考量，先打來和我督導說。不是[派案]直接過來，然後我事後再打電話和家防中心討論。(受訪者 A)

此外，家防中心會定期訪視機構，並與第一線的社工進行交流並收集實務運作會可能面臨的困難。

我們也會親自到機構訪察，包括去查機構的服務狀況和預算的執行，也有機會看到第一線的執行狀況，和機構做一些現場的溝通交流，把一些問題收集，那如果能現場解決就現場處理，如果涉及政策或是需要後續規劃、了解的部分，就會帶回來處理。(受訪者 G1)

由於家防中心內部有相當多的科層，有民間組織認為，與家防中心的互動中，應儘可能以適當的層級解決問題，能使得解決問題的速度較快，並贏得對方的尊重。



在和家防中心互動也是，不可能都只是在會議上開炮，……哪些東西私下反映或是事先反映是可以被解決的，那就多用這樣的方式。……因為家防中心的層級也很多，有一個組，再來是主任等等。……我覺得也是尊重對方，不需要每一個問題都不先溝通就直接提去很高層次的討論，或是越過了委託你的組別，那感覺上關係就不會好，我自己覺得這也滿重要的。(受訪者 D)

貳、 中央政府-地方政府-民間組織

親密關係暴力防治業務主要的參與者有中央政府的衛生福利部保護服務司、地方政府的家防中心與受到地方政府委託的民間組織。不論在政策的制定或是實務的運作上，家防中心皆是中央政府與民間組織溝通的橋梁，能協助機構反映中央所頒布的社福政策，在第一線的工作上會遇到的瓶頸。

中央有一些政策沒有預知到實際運作會有什麼困難，因此，中央召開這樣的會議收集縣市的意見，可是你會想說，其他縣市如果都不表達意見，那他們怎麼可能達成，因為有些中央的規劃，是我們覺得困難度很高的或是不符合現狀，可是，北市的代表就比較會去反映，並試著去影響中央的政策。(受訪者 D)

有關中央的政策未來變革，家防中心都還滿同步讓我們知道，我覺得沒有太大的問題，反而是中央自己搞不清楚，例如說，他們設了一些指標，要怎麼評分、怎麼運作。我們機構會希望讓自己的社工知道為什麼要這樣評分、這樣規劃，我們會去問家防中心，那如果家防中心不知道，就會去問中央，可是有些狀況也問不太出來，就只能且戰且走。我個人覺得，如果單純是資訊的交流或是同步，我覺得沒有太大的問題。(受訪者 D)

受訪的機構督導也認為，中央的社福政策應該要是綱要性的，如果對於細節的

規範過於詳細，地方政府及民間組織就比較難針對區域特色規劃因地制宜的方案。

我覺得，在越高的層級，[應該要寬鬆一點]，因為越到底下[事件的]樣貌更多，就應該要越因地制宜。(受訪者 B)

除了透過家防中心向衛生福利部反映意見的管道外，也有民間組織同時參與中央政府的委員會，而能直接向中央政府提案、倡議。

我們基金會也有一些機會參與中央的委員會，可能我們的[機構的]長官是裡面的委員，有時候也可以透過這個方式去提案、倡議。針對問題，我們會去分層次，有一些議題，可能北市家防中心就能協助處理，或是他們會再提案。那有一些東西，因為我們會去參加中央的委員會，我們也能發揮倡議的能力。(受訪者 D)



參、 社會安全網絡合作

一、 網絡合作的方式與現況

民間單位與警政、衛政、教育單位除了在會議上溝通外，平時也會有一些非定期的聚會或是非正式的聯繫，這類的聚會主要由民間組織發起。有民間單位指出，透過非正式的互動，能增加雙方的合作默契與信任感，使得未來在個案的服務上，得到對方的協助。默契與信任感能使得雙方都瞭解，每當有困難而求助於對方時，都能得到正向的回應，也因為相信對方有意願積極合作處理當前難題，在面臨困難時，彼此都會願意伸出援手。警政與民間單位透過各類正式與非正式的溝通管道合作多年後，目前的互動是順暢的。

受訪者 A：我們[和警政、衛政]有一些非定期的聚會，我覺得工作其實就是這樣，只要有關係，就沒關係。當我們見過面熟了之後，只要我在工作上需要跟你合作、配合，就會因為認識而就願意做。那如果完全沒碰過面有時候，一通電話打過去，他就會覺得說你在命令我，這些事情我才不要做。

問：這是民間團體自己發起的嗎？

受訪者 A：據我所知是民間單位自己發起的。

我們平常和家防官關係還不錯，真的有什麼問題，他們也都會主動和我們說。他們也會用 line 或是直接來找我們，處理合作模式等等的問題。我覺得他們很願意講的，他們願意講，我們就願意調整或是回應，我覺得也是信任感，信任感有了，他才會願意講，因為他知道你會回應他，他也知道你希望有一個好的合作關係……，這樣後續就會更順暢。所以如果只有在開會才見面，那不是一個好的合作，一定要平常就聯繫、建立關係，然後就要互相幫忙、理解，才有



可能在開會上呈現一個好的合作。(受訪者 D)

除了警政以外，NGO 也有機會與衛生單位合作。

如果[這個區域]需要強制送醫的比較多，或是有醫療、衛教議題的，我們可能就會和健康服務中心或是醫院的精神科，或是社區藥師等[有多一些的合作]。

(受訪者 D)

二、彙整網絡資訊及分析暴力成因

針對「臺灣親密關係暴力危險評估表」(TIPVDA) 8 分以上的個案，各部門會定期召開高危機會議。透過會議能彙整網絡上不同單位收集到的資訊，並分析個案暴力成因，以降低個案的危險性。

高危機會議不是在做個案的研討，它比較像是，從大家提供的訊息中，看到危機在哪裡、暴力強度會這麼高的暴力點在哪裡，然後要怎麼樣去控制它。(受訪者 B)

高危機會議，在意的不是不允許有衝突，而是衝突強度太強會有生命危險。我們為什麼要先處理這塊高危機，因為政府介入的正當性，就是降低暴力產生的危險性.....。所以，高危機會議很借重警察的力量，讓危機下降。(受訪者 B)

因為會進入高危機平台的話，代表這件案子具備危機的因子，而有可能會產生血腥或暴力的狀況。那麼，當所有[部門]的人員進入這個平台之後，會去對這個個案去做研究，研究說它暴力的成因是什麼。因為暴力的因子假如消滅的話，是不是就沒有暴力了。(受訪者 G2)



三、 拼湊出完整的案件樣貌

警政單位的介入是抑制暴力的關鍵，其主要接觸對象是相對人；而以家防中心及民間組織為主的社政單位，近年雖已開始提供相對人輔導的服務，但不是每一個個案的相對人皆有接受輔導的意願，故接受社政單位服務的對象，仍以被害人為主。警政、社政間因接觸、輔導對象不同，而自被輔導對象獲得的資訊觀點也不盡相同，透過網絡的交流，能拼湊出更客觀、完整的個案樣貌，對於跨單位合作處理個案是有幫助的。

其實在這個網絡裡面，有一個初步的分工。大概是說，社工負責被害人、警察負責相對人。但是我們要瞭解一個案子的完整性，不可能只針對單方面。那透過高危機平台，大家在會議上做討論，去了解一個案子的完整的狀況。(受訪者 G2)

和網絡的交流，並不是想要完全地說服另一個單位，而是交換資訊，彼此都認知到雙方資訊不一致是常態，但是如何在資訊交流中拼湊出相較客觀的家庭或是夫妻關係的樣貌，是重要的。所以，不能說家防官的資訊都是偏頗的，而是，我們看問題的角度不同。(受訪者 D)

所以，如果社政對相對人有個比較客觀的認知，警政對於被害人有比較深的理解，對於服務案家是有好處的，比較不會偏頗，而且合作的網絡會有一個共同的目標完成這個案子。(受訪者 D)

警察局家庭暴力防治官認為，被害人所獲得協助的來源常常比相對人多，並從自身實務經驗所遇到的特殊案例，指出發現個案完整面貌的重要性。這或許隱含了

「政府若能投入比現況更多的資源於相對人，則有助於提升網絡整體服務品質」的觀點。



被害人比較多的資源，他可以去找社工、社會局的急難救助。然而，有時候我會看到非典型的被害人。為了達到一些目的，操作家暴，把它當工具。例如，曾經有個被害人，在我面前直接掌摑相對人，我就當場警告她。她報案說老公打她，但現場是她打老公。這是不合理的，到底誰被家暴？當然是相對人被家暴啊。(受訪者 G2)

四、 瞭解各單位間協力的困境

透過網絡的交流，各單位將自身面臨的困境提出，並請求其他單位的協助，這些困境也可能是其他單位原先尚未察覺的。

在某一次的會議中，有衛政的長官說：「健康服務中心一線的案件雖然因為有身心障礙手冊，所以衛政有列管，可是基本上衛生部門完全不會知道這個案主有什麼家暴的問題[，因為系統上看不到]。」但是這個問題，是我們社工原本不知道的……。我提醒社工要提供網絡上的其他單位更多的資訊，而且要主動地說，才能期待他們去評估相關指標，像是相對人危不危險。(受訪者 D)

五、 網絡合作目前面臨的困境

網絡合作中，社政以外的各單位可能對於社福領域是較為陌生的，透過平台會議，能使彼此瞭解另一方的想法與期待。然而，有民間單位指出，教育局必須有能力訓練一線的教育人員如何輔導目睹家庭暴力的孩童，使學童不因學校或是老師的不同，而獲得品質不一的關懷。而透過教育單位事前的內部訓練，也能使一線的教育人員不必在個案發生後不知所措。若是個案發生後才由承接個案的社工指引

一線教育人員如何因應，會使得社政單位的業務量更為加重。



一開始會呀，所以，我們靠著很多平台會議與一線的衛生人員交流，我們去瞭解他們是怎麼想的、他們是怎麼看家暴案件的……，以及我們對於彼此的期待是什麼。因為畢竟是不同的專業，所以想法、期待、對於個案的看法也一定不同，可是，也必須透過不斷地交流和溝通，讓他們瞭解我們很想要他們合作、很需要他們地協助。(受訪者 D)

教育端就完全看那個學校，或者看那個老師，有些老師很熱心，就會打電話回來跟你討論，那可能有一些就是傳過去，他可能就一個制式的回覆單說他接了。(受訪者 A)

一旦知道這個家庭有目睹兒少，就要知會學校。但其實我們還遇到一個難題，學校端、教育端接到這個單子，他們其實也不知道要怎麼處理，他們只是接到這個單子然後打電話給我們社工，[請我們]讓他知道該怎麼做。因為教育端是教育局的體系，並沒有教他們碰到目睹兒少的時候，要怎麼關懷他們。其實，這個會轉嫁回我們社政體系，我們要去教他們，你們教育體系要怎麼做。(受訪者 A)

民間機構也認為，教育單位必須要有能力自行舉辦校園宣導和教師在職訓練，如果經常請社政單位協助，將造成家防中心和民間組織的負擔。

我們有想和家防中心講，這個東西[校園宣導、教師在職訓練]應該要由教育局做，可是，這邊又碰到社會局和教育局的問題，家防中心也只能儘量，教育局的處境可能不是他們可以控制的範圍。但是就我們現在能做的就先做。因為即

便是家防中心去做一個宣導的過程，對我們來說還是一個工作負荷，因為家防中心人力沒有那麼多，他也會請我們委外的一起去。(受訪者 A)



由於法規的要求，現今網絡上案件的通報機制相當敏感。警察局家庭暴力防治官從兒少保護的角度提到，當有學童稱自己被性騷擾，學校即會啟動通報機制，並知會家防官，家防官則必須電訪進行後續的追蹤。然而，曾有家長接到警政的關懷電話時，感到意外與反感。造成此現象的成因，究竟是「法規對於性別平權保障之意識，走在一般民眾思維的前端」，又或是「立法技術未能將案件分流，排除不須進入警政的個案」，受限於研究篇幅，本文並未深入探討，值得後續研究。

這個月我就接了兩件學校通報社會局性騷擾，說學校老師、家教老師或補習班老師觸摸學生，那學生跟學校反映，學校就知悉，就馬上通報，案子就會送來我們警察機關做後續的了解。.....我們再打[電話]給小朋友的父母，他們會驚訝，想說警察怎麼知道？.....可是我們會和家長說：「我們只是了解案件，有沒有需要幫忙的地方？」那剛開始家長反應都很不開心，想說學校怎麼把事情弄那麼大。可是，這看個案啦，有時候可大可小，[依規定]我們還是必須要電訪。(受訪者 G2)

第三節 履約制度的合作與衝突



壹、合作機制

政府與民間單位針對案件量的成長與複雜化，分別提出調適的方法。目前委託方案的合約期間為 1+1(年)，也就是說，政府先與民間單位簽約一年，如果履約評比達甲等，即可優先續約一年。面對案件量成長的難題，家防中心每隔兩年重新招標時，即會依據案件量，調整各機構承接的區域，或是邀請更多民間單位協力。例如，在民國 2010 年以前，除了家防中心成人保護組負責部分區域的個案外，其他案件皆由三個民間單位分別完成，在 2011 年則新增為四個民間單位、2019 年則增加為五個民間單位、2020 年減少為三的民間單位。

有時候案件量太大機構會做不下來，因此，為了調整區域和案件量，我們於是決定再多委外一個單位去做，今年就變成五個單位。……所以，我們在重新招標的時候，就必須預估兩年後、三年後的案件成長幅度，以及這個區域未來會往哪個方向變化。(受訪者 G1)

由於每次招標間隔兩年，在重新招標並調整區域的負荷量前，機構勢必也必須有能力因應個案的複雜化與案件數的成長。相較於家防中心的督導只需要督察個案的服務狀態，民間機構的督導需要同時負責個案服務、方案輔導及行政事務。受訪的機構督導指出，為了因應龐大的業務量，有些機構會將督導業務依事務屬性分別交由兩個督導負責。

家防中心的督導行政的事情沒有那麼多，也不需要督方案，可是機構的督導必須要督行政、督方案，有些機構會有行政督導和社工個案督導，這樣也會切得

比較清楚。(受訪者 D)



關於家防中心監督委外業務的方式，主要能透過查看個案服務紀錄，檢驗民間組織的服務有無達到要求。有民間組織認為，因為臺北市家防中心的督導素質齊一，即使個案由不同的督導考核，考核紀錄也都相當具有參考價值。針對投訴案件或是重大個案，家防中心會增加查閱紀錄的頻率，也由於民間組織看得到家防中心的閱覽紀錄，對於查閱頻率高的個案，民間組織也會更加謹慎處理。

[家防中心]會上系統去看我們社工服務個案的狀態，所以他們有一個考核的機制是從社工的服務紀錄，去看他的服務品質是不是標準、有沒有到位。我覺得這種看法可能比較會因人而異啦，因為 A 督導看、B 督導看和 C 督導看可能會有一些差異，可是，在我來看，北市的水準其實很齊，所以，我們大概有共識該做的、該提供的服務，大家的想法都還滿一致的，所以回頭去看社工的紀錄，大概也可以知道這個社工有沒有漏掉、不足的地方。(受訪者 B)

投訴案件他們也會特別盯，還有重大案件，一次還有好幾個人去看。因為系統上，只要家防中心有去點開來看，就會留下紀錄有誰閱覽過，像這類的案件，一點開，就會發現好多人看過，高度被關注。這種時候我就會告訴社工，你這一件報告要打認真一點。(受訪者 B)

家防中心若信任民間單位的服務品質，是否會調低對於民間組織控管、考核的頻率與強度？有民間組織認為，信任能使委託關係由管控趨向合作；也有民間組織認為，即使對於民間組織的品質具有信任感，家防中心仍然會進行管控，但對於細節會給予民間組織較大的空間。



家防中心信任我們單位，就能夠以合作代替管控。(受訪者 B)

我相信家防中心是信任我們的，可是，那些東西家防中心還是必須管控，家防中心還是需要和上級報告，上級還是需要知道現在服務做得怎樣，所以，我覺得數字就是要抓出來，這和信不信任沒有太大關係。信任可能是說，家防中心盯你不會盯得很細，對個案服務的品質有一定的信任感，當然機構工作起來不會一直戰戰兢兢，機構也能比較放鬆去評估、工作，信任感當然是每一個合作關係都需要的。(受訪者 D)

目前臺北市的運作上，被害人、相對人及目睹兒少分別有不同的服務方案，並由不同的機構提供服務，作者原先假設：「社工要瞭解個案家庭的完整狀況，不但需要花費很多的時間和努力，加上個案對於社工有相當程度的信任，個案才會願意接受輔導。如果分別由三位社工分別為被害人、相對人及目睹兒少服務，看起來，並不是很有效率的做法。」因此，作者想瞭解，如果同一個案中的所有對象皆由同一位社工服務，是否能促進服務的提供呢？

針對這一點，有機構認為，同一機構內的社工理念可能比較相近，如果能由相同機構內的不同社工服務，應有助於整合被害人、相對人及目睹兒少的服務。

.....我們想要進一步地跟對方的社工溝通，比如說我們要不要夫妻一起晤談，可能促成他們諮商或者一起找出一些共識。但可能一開始不同的民間單位或者是不同的政府單位，他們的理念和想法不一樣的時候，有可能很難達成一個合作。就可能說一個案子，太太有一個社工、先生有一個社工，有時候可能連孩子有一個社工。.....[如果我們]同時服務到相對人和被害人，我們[機構內的不同社工]之間的溝通會比較流暢。因為我們彼此在一個機構內，有同樣的宗



旨、有同樣的觀念、有同樣的想法。(受訪者 A)

若以光譜來分類，光譜的兩端分別為權力控制議題與互動衝突議題。有機構認為，於權力控制類型的案件中，相對人會為了打探被害人的服務情形，而進入服務系統，在這類型的案件中，相對人的加入反而不利於緩解權力不均等的問題，因此，分別服務是恰當的。然而，雙方同時都是被害人和相對人的情形，也就是相處的議題，由同一機構的社工服務是可以的。但不論是何者類型的案件，如果服務個案的不同社工彼此能有交流、討論，應有助於拼湊個案的完整樣貌，讓專業的服務達到最好的效果。

兩造有分別的社工比較好，但兩邊的社工可以有交流，這是現在的方式。有一些特別的案子，像是夫妻相處的問題比較大的，如果要一個社工做，我覺得是可以的，但我不覺得所有的案件都適合這種方式。(受訪者 D)

我們做了那麼多年發現如果是互為[被害人和相對人]的案件，都在這裡做沒關係，不過就需要有兩個社工。可是，如果是權控議題，原則上還是分出去做，因為權控議題的相對人和互動議題的相對人本質差異是很大的。權控的相對人想要進入這個[社工服務]系統，不是要學習、改變，以前我們看到權控議題的相對人進到這個系統，大多是汙染系統或是想打探被害人的消息，就是我們說的，「披著羊皮的狼」。他[相對人]其實進到這個系統，是想要了解我們怎麼服務被害人，因為他想要拉回掌控權，就必須要搞清楚對方有誰在幫忙、怎麼幫忙，下一步就告訴被害人：「我攏知！你逃不出我的手掌！」。(受訪者 B)

由於擔心當機構同時服務相對人與被害人時，社工不容易尋找出合適的切入點，因此，對於被害人保護、相對人輔導、目睹兒少輔導方案在未來是否會整合，

家防中心保留比較彈性的態度。但即使現況下被害人與相對人的服務是分開的，家防中心仍希望透過培訓，鼓勵雙方社工都能以「家庭的全貌」服務個案。



我們有點掙扎相對人和被害人服務是否應由同一個單位服務，因為擔心會讓單位有點錯亂，像是說相對人社工的觀點和被害人社工的觀點是不一致的，但是，我們也會從這樣的不一致去發現這個案家真正的問題是什麼……，但是，在培訓的過程中，我們希望不論是被害人社工或是加害人社工所看到的，都能是全貌、都能是一個家庭，不是只有看到這個社工服務的那一側。(受訪者 G1)

在現今的模式下，家防中心認為，機構應視個案評估「如何服務」，以達到最佳的效果。

我們有一些基本理念，哪些個案應怎麼處理，如果夫妻是能夠工作的，那麼，在同一個機構做是可以的，但是如果是權力控制比較嚴重的，我們希望分開，因為這涉及社工的處理會不會被干擾。……有些機構會覺得，由機構內的不同社工做沒有關係，這也是可以的，但是我們要怎麼如何在專業的服務達到最好的效果，這是機構要去評估的。(受訪者 G1)

貳、履約衝突的溝通機制

當家防中心交辦事項予機構，若面臨問題或覺得不合理時，民間組織傾向先完成交辦事項後，再向家防中心反映。對於「先做，再反映」的原因，民間組織有不同的看法。有受訪者認為，因信任家防中心會回應民間組織提出的問題，因此，先做做看，有問題再反映也無妨。然而，也有受訪者指出，即使致電家防中心反映，也只能得到「說詞」，沒有辦法因此改變家防中心的指示，只能先做再說，並提到若是希望家防中心調整政策，則必須在會議上提案，這對於有時效性的交辦事項緩



不濟急。此外，面對諸如人力、案量等涉及範圍比較廣的議題，民間組織希望能與先行與其他民間組織聯繫、討論，再一起反映。這樣一來，除了反映的聲音比較大外，基金會也能藉此確認其他的機構有無相同的看法，避免反映了其他機構不以為然的問題。

信任感可能也有一個層次，是機構比較敢、願意去表達遇到的困難，因為機構相信家防中心會回應，所以我帶我的團隊的態度也會是說，有什麼問題沒關係，我們先做，做了之後還有問題，機構再去反映，我覺得這是正向的。(受訪者 D)

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

遇到這種其他事項的時候，你要嘛就接受、要嘛就跟他討論，但是這種時候跟他討論之後還是得做，你也頂多是聽他的說詞，但你也不能說不做。但是，遇到這種問題，有時候搞不好別家的委外也有在做，如果別家民間團體也沒有什麼意見。所以，面對這種我們覺得不太合理的要求，我們也沒有辦法單一家去反映。因此，我們會先跟別家聯絡、確認，然後一起在聯繫會議上反映。(受訪者 A)

有時候一些臨時性的東西，我不可能等到他做好決定，再決定要不要做。就變得說我們就先做，做完之後再反映，然後他們再思考，可是有時候下次還是一樣又發生。(受訪者 A)



參、行政工作的衝突

公部門的繁文縟節 (red tape) 是政府內部的協調問題，對於民間組織而言，是合作的一大困擾。當民間組織不能明白「繁雜的交辦事項」能帶來的效益，且協力過程中，公部門也未能有所解答時，將使民間組織有「協力並不是基於夥伴關係」的感受。本文認為，這並不是良好的互動模式會出現的現象。

有一些東西就像我剛剛說的一些臨時性的。這種東西我覺得：我下面有社工、上面有主管，同時又要與家防中心聯絡，其實我希望家防中心在做這些面向的時候，能說清楚他們為什麼要做這些東西。這些原因，我不希望只是因為議員想知道，或是長官想知道，或是柯 P 想知道之類的。因為我也想讓我下面的人知道，做這些工作有什麼意義：是為了分析個案嗎？比方說，我們可以計算各個區域個案的不同，去知道個案的類型，好比將來服務個案會更順利。但是，當家防中心只是給一個制式性的命令要求的時候，有時候我會覺得，他是要求我們辦事，而不是一起工作的感覺。(受訪者 A)

其次作業流程中，民間單位必須將個案服務紀錄在線上的保護性業務系統。然而，民間單位認為，程式設計的廠商對於保護性業務不夠瞭解，且家防中心與廠商之間的溝通不足，使得線上系統無法發揮應有的統計功能。

有些資料在原本的系統有，臺北市有個保護性業務的系統，但以臺北市政府為例，他們還是希望我們提供一些透過人力計算的資料，其實我們也懷疑為什麼系統不能自己抓，他們[家防中心]說有問過廠商，廠商說系統抓不到，就是他們[家防中心]有跟廠商之間溝通的問題。(受訪者 A)

[我]發現如果他[程式設計師]對我們的流程不太熟悉，那可能我們跟他溝通他



有些東西會聽不太懂。之前，我們希望廠商要在系統上新增一個統計的功能……，因為那時候，我們登打在系統的資料，由於系統欄位或是格式的因素，所以無法應用於統計的，可是，對我來講這數據很重要。(受訪者 B)

中央主管機關定期會考核地方政府的社會福利績效，地方政府也因此要求民間組織達成衛生福利部所訂定的指標，此項層層監督服務品質的立意良好，然而，當考核指標沒有辦法貼近實務需求或是對於服務品質的提供沒有助益，甚至消耗承接單位提供保護服務的能量時，民間組織即難以理解，配合無益的績效指標而增加行政作業的意義為何。

我覺得中央去立這些社福考核的立意一定都是良好的，我沒有覺得社福考核的精神或是方向不對，只是，設立出來的標準，會使得下面的人為了要達到數字，就會變得管太細了。比如說，督導必須每個月都要在每個個案上面寫督導意見，立意是好的，等於說社工的每個案件督導每個月都要看一下，可是實務操作上很困難，因為案子真的很多，而且不是只要核這個，結案要核、每個月紀錄要核、可能現在連開案評估也要核，一個月光核這些，督導就是黏在電腦前面了，督導還要去督方案、還要去行政。寫報表、回覆行政的時間可能超過你真正好好和個案談話的時間，這個比例如果有些失衡，對於專業的發展是會有一些壓縮。(受訪者 D)

實際上，我們社工評估要不要開案時，有時並不是一個月就評估的出來，因為很多時候，我們根本聯絡不到這個個案，去他們家敲門也敲不到，一下子一個月就過去了。或者雖然有時候找到個案，但他卻講得含糊不清、避重就輕。開案評估是需要時間的，如果家防中心要求一個月內完成，那我們只能就一個月內得到的資訊填寫。這樣就喪失了評估表原本的用意，變得家防中心要求只要

我們有填寫就好，這樣我們填寫比例高一點，社福考核就會有分數。

那當然我也會和我的社工說，家防中心需要的是社福考核的分數，台北市社會局的社福考核的分數比較高後，來年爭取預算可能會比較多，我們或許就可以獲得比較多的資源。對，可是這對基層的社工人員來講，這實在是太遠了。(受訪者 A)

此外，有關經費的核銷或是運用皆為主計單位的業務，因此，民間機構也常和主計單位互動。對於民間機構而言，主計承辦人的態度及思維，攸關其與家防中心、民間組織之間的三角互動順暢與否。受訪督導希望主計單位能夠更深入瞭解社福領域實務運作的情形，這將有助於彼此的溝通。

其實我們應對的，不會只是單一的承辦人或是單位，還有他們後面的主計單位，我知道很多單位最不爽的都是後面的主計單位，你會發現，我們對口的單位[家防中心]，對他們主計單位是沒有力量的。就是說，他們[家防中心]要去遊說主計是很弱的。(受訪者 B)

對，常常都是三角關係，社政去和主計溝通不通，然後就開個會，我們去參加，也請主計來，開會時我們民間單位反映，主計聽歸聽呀，他們也不理呀，反正，你[NGO]又不是我們[主計的]業務單位，我不需要理你呀。不過有時候，能遇到一些彈性思考，能夠運用方法去解套的，就覺得很好，可是有的時候和公部門合作就是運氣，運氣好碰到好人，就會好工作。(受訪者 B)

另外民間單位提及，在臺北市以外的縣市，即使在同一縣市中，不同主計承辦人所自行擬定的核銷流程不一樣，一旦承辦人調動，將使得民間單位無所適從。雖然受訪督導尚未在臺北市發現這個現象，不過由於我國主計體制採一條鞭式，故本

文認為，此段對話仍然具有參考性。



像我聽到很多縣市抱怨主計，換了一個主計，核銷方式就不一樣。之前我們還碰過在別的縣市，之前的主計說核銷不用 A 資料，結果，換了一個主計，核銷時主計就說，怎麼沒有 A 資料？我們就說，之前核銷都不用，主計就說，那你是不是要我叫你把之前的資料都補起來？(受訪者 B)

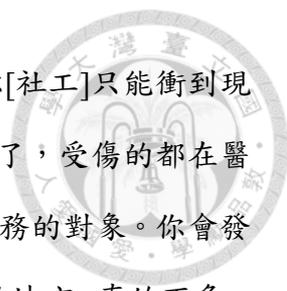
除此之外，家防中心請民間單位代為列印資料以「響應」臺北市政府所提倡的電子化政府，似乎是本末倒置的。這項額外的業務，也加重了民間機構的負擔。

以我這邊工作的經驗和狀況來說，雖然他們[家防中心]內部有在推行無紙化，但是，他們的方式我聽起來就像是，「我們自己要無紙化，所以這些東西請你們民間單位印啊。」他們本身內部在追求的，可能就是那個[用紙]量。(受訪者 A)

肆、保護業務的衝突

重大案件發生時，第一時間的現場常常是醫院或是警察局，在這樣的較為緊張的場景中，社工的角色為何？有機構認為，社工的舞台主要在案件後續的輔導，重大案件的發生初期，並沒有足夠的空間與時間讓社工發揮應有的功能，社工如果花費時間在醫院或是警察局「等待」，將排擠處理其他案件的時間，進而影響整體的服務品質。

我就覺得很好玩，每次只要一發生重大案件，就會有兩三個人輪流告訴我：「出事了、出事了！」然後再過了一、兩個小時，就會來問說「現在進度到哪裡了？你有沒有到現場了？」開始控管你的服務，這就是我說很干擾的地方，因為重



大案件發生的時候，反而是你甚麼事都沒辦法做的時候。你[社工]只能衝到現場說：「我在！」然後呢？.....該抓去關的，都已經抓去關了，受傷的都在醫院，有些如果不幸走了，這是我們最不想見的，你也沒有服務的對象。你會發現，案件拉到重大案件的時候，其實，社工在現場能使上力的地方，真的不多。

(受訪者 B)

對，不知道為甚麼每次都要來控管社工.....？跟家屬擠在急診室一起等待.....，而且當下你又不能聊那麼多，家屬會不會想要和你聊？這時候[被害人]都還沒有救回來，你要和他[家屬]聊甚麼？你會覺得，醫療人員或醫院社工不能安慰他嗎，一定要家防中心嗎？(受訪者 B)

此外，民間機構並沒有公權力，使得行動的立即性和機動性不如政府，且重大案件重視跨機關資源的迅速介入，負責協調警政、教育、衛生單位資源運用為主管機關的權責，此亦為機構認為其不適合在第一時間就介入高危機個案的原因。另外，主管機關希望掌握重大案件的所有資訊，如果由民間組織處理後回報家防中心，再由家防中心回報給上級單位，可以見得，由民間組織處理重大案件，將造成資訊傳遞成本增加，難以及時回應服務需求。

[民間組織的]立即性和機動性其實是不夠的，因為我們不是你[家防中心]的左右手，我們是尾巴，所以常常就會覺得叫了半天，尾巴還是慢了一拍。所以，中央有個決定，2020年起所有高危機個案，地方政府要全部收回自己做。而這也是我們民間部門一直在反映的，因為民間部門沒有公權力，在重大案件發生的時候，因為沒有公權力，所以社工應該做的事情，不是第一線的危機處理，第一線的危機處理應該是消防、警政和醫療。所以要等危機過了之後，我們[社工]才能做後段，後段才是長久要去經營的，[危機處理時]社工的特性沒有辦法



真正發揮。(受訪者 B)

媒體關注的案件、民眾陳情的案件，或是涉及人格違常的個案，整個行政流程會比較多，因此公部門有時候會考慮拿回去自己做，因為他們更有資源去連結，去即時的回應，而不是委外單位處理完後，到他們那邊報告一次，然後他們再去跟上級報告一次。(受訪者 A)

民間組織認為，社工需要花費較多的精力與時間，處理個案雙方的互動關係，因此，關於人力的調動「應更用在刀口上」。

其實我們民間部門比較能做的，就是後端關係的處理，這個處理很耗時需要長久的時間，所以案量不能太高。如果案量太高，我們只能夠很快地去看案主的安全有沒有問題，然後[雙方]關係的部分，如果案主不願意處理，我們就結案了。可是，有時候被害人願不願意去處理關係的部分，是在於社工願不願意和他談。(受訪者 B)

然而，家防中心認為，即使重大案件早期處理的主要單位為警政和衛生，仍然會視情況派遣社工出勤，進行案件的先期評估或是與家屬工作。由此可見，政府與民間組織對於「人力運用」有不一樣的觀點。

我們會視狀況派社工出勤。因為有些重大案件有家屬，我們可以先和家屬工作，也收集一些資訊，例如說，當時通報進來的狀況、在醫院的就醫狀況，那因為我們也不知道最後結果是什麼，所以就是等待。如果有空間、有需要、有遇到家屬，我們就先和家屬工作，在第一個時間點，先 support 這個家庭。(受訪者 G1)



會視狀況，因為有些到院已經死亡，有些兒童案件我們還是要評估案件的情形，是不是要啟動司法的程序，就是說會透過社工的建議。那有些可能到醫院去，像性侵害的案件，有些是一定要陪同偵訊。(受訪者 G1)

即使針對「高危機個案的第一時間需不需要派遣社工到場」，家防中心和民間單位有不一樣的想法，但是對於媒體案件的壓力應由誰來面對，家防中心認為，對外發言是政府的責任，不會讓民間單位承擔。

那我也不會讓我的第一線社工在忙著服務個案的同時，去回應媒體。對家防中心而言，NGO 的案子，就是家防中心的案子。因此，我們會分工，家防中心處理對外的部分，民間單位就繼續進行後續的專業服務，所以，我們也不希望第一線的社工和 NGO 承受這麼大的壓力。(受訪者 G1)

伍、2020 年方案變革帶來的衝突

自 2020 年起，衛生福利部要求全國所有的高危機個案必須由家防中心自行辦理，民間組織希望能藉這項政策，讓機構有時間和空間發展更多元的方案與長期服務。

[未來的委外方案]少了這樣[高危機案件]的案量的部分，也會有更有能力去深化我們機構想要的做的東西，比如說，因為我們機構來說我們想要以家庭為中心，可是像我剛剛說的，因為我們過去案量的壓力之下，我們很難去培養社工做出這些東西。所以這樣可以讓我們民間單位有能力，去完成我們想要達成的目標跟我們想發展的東西。(受訪者 A)



現在社會安全網的方向是最困難的、高危機個案要拿回政府自己做，讓民間發展更多元的方案或是長期的服務。……但是實際運作如何還不知道，因為高危機個案家防中心拿回去做，家防中心會把其他家虐給我們做，所以我們的案量可能也不會少很多。(受訪者 D)

然而政策方向的轉變如果過於急切，關於服務內容、服務對象、服務方式的調整，承接單位可能沒有充裕的時間，做足因應改變的準備，甚至連家防中心可能也尚未規劃好最新政策的配套流程。為了能及時因應中央主管機關的要求，民間組織可能必須在配套措施不明確的情況下，直接面對來自衛生福利部的要求與壓力，民間組織希望家防中心能夠有足夠的智慧，擔任中央主管機關與承接單位中間的橋樑，適時給予明確的指引，減緩中央政策改變對於服務提供者的衝擊。

有時候中央來的指令，對地方或是我們[民間組織]執行業務很干擾，如果說位於中間的家防中心主任，可以從他的層級去回應，讓這個狀況不要往下蔓延。(受訪者 B)

中央如果管控地越多，地方就越難因地制宜，他管控地越明確，地方就越沒有空間，我覺得高危由政府收回去自己做，是個方向，但一下子切的時間太嚴峻、太趕。家防中心的配套來不及，所以壓力就往下送。我覺得有的時候，一個政策是好的，可是你要花多久時間去讓環境熟成，但中央會覺得，不給時間點，環境就會一直拖延，這真的是兩難。(受訪者 B)

這次社會安全網變革，中央設定開案率要多少，再通報率不能超過多少，這種可能對委託單位來看是無濟於事，我們會去討論這樣設定的合理性，再和受託機構討論怎樣的量是合理的，基本上，就像是他們覺得這個規定不合理，當機

構的需求形成議題後，家防中心都會在會議上去向中央反映他們的需要。(受訪者 G1)



家防中心希望委外方案能擴大保護對象，使得保護性業務能夠更完整，例如增加老人服務、同性伴侶等，然而，社會服務契約的設計不應該是政府的單獨作為，除了徵詢專家學者的建議外，亦需要探求民間組織的想法，這是因為各個民間組織皆有其理念、目標以及關注的族群類型，關懷非原先設定目標的族群，可能不見得是其能力所及。家防中心因此對於方案變革需要有更多與民間組織的溝通，以免沒有承接單位願意投標新的服務方案。

我覺得政府部門需要去注意的是，每一個民間部門，都有它發展的初衷，每個民間部門都有專業，為什麼有專業，因為它本來在做這件事，就有它的信念和目標，可是每個單位的信念和目標會一樣嗎？現代、善牧、勵馨、新女性、女青，就有各自不同的特色。(受訪者 B)

民間組織承接前會自己評估，現有的能量和機構的目標，是否符合方案的變革或要求，因為有些單位有它的專長，像是婦女團體的婦女服務，但是以政府單位的角度，會想說，男性被害人的需求增加了，那我是不是在服務方案上面要增加男性被害人。

我覺得，事前的溝通很重要，既然政府的方案要進行調整，就必須要去徵詢各個專家、學者的意見，並且去收集一些資訊，才能知道，這樣的方案未來會不會有單位可以承接。當然，民間單位還是可以去做選擇，就是說，這個方案好像不符合我機構的目標，那我就放棄不承接了，例如說，他們只想要針對兒童保護案件去做，但如果他們不想要做前端的預防，或是他們不想要去做其他類型的案件，也許他們就不會承接政府單位的方案。

另外，很重要的，民間組織的履約能力。民間單位會有自己想要去發展的服務方案，其實也滿有創意的，雖然必須依照我們的契約去執行，也許他們有發現目前公部門沒有回應到的需求，他們機構就會自己去完成。(受訪者 G1)

第四節 穩定運作的關鍵因素

壹、公部門的態度及專業背景

受訪的民間組織指出，家防中心承辦人、督導、組長及主任，於公私協力互動過程中，扮演舉足輕重的角色。態度積極、聰明、誠實，是優秀的公部門所具備的要素，且當承辦人具有專業社工背景時，協力的過程會更加流暢。

我覺得主事者很重要。主事者層級不用太高，第一個是承辦人，第二個是督導和組長，再接下來就是主任。(受訪者 B)

我運氣很好，遇到的承辦人都很好相處，都很願意幫忙而且都很聰明，溝通上不會有太多問題，以前如果碰到的窗口是行政人員而不是社工，他可能就會對你提出說這個方案的設計好像不太符合社工的思考脈絡、評估或是工作流程，他們可能會聽不懂，因為他不是社工。但是因為這幾年的窗口都有社工背景，所以我覺得沒有太大的問題。(受訪者 D)

我覺得北市滿穩紮穩打的，一步一步認真、誠實地把事情做好，不會浮報數字、不會為了達成[社福考核]指標而去作假或是作一些我們覺得沒有意義的事情，這是我滿認同北市的。北市還有一個優點，我去參加過一些政策或是全國性的會議，委外單位和市政府都會參加，會看到北市永遠都會發表意見，可是其他

縣市都沒有發表意見。(受訪者 D)



貳、協力關係的信任基礎

有受訪督導認為，家防中心主任如果能信任民間機構的服務，機構會有較大的空間和彈性能夠發揮，進而影響整體服務的提供。

每一個主任個人做事的風格，會很影響整個服務的提供，就像之前有一個主任，可能就是抓大方向，其他的就都是由底下的人去處理，那我們委外單位的空間就會比較大，因為我們可以照著自己的步驟和流程處理。……如果主任信任你，給你空間去做；抓個大概，其餘的就尊重你。(受訪者 B)

參、民間單位的使命感

民間單位認為，縱使委託方案中，政府提供的經費是重要的財源，但並非是基金會承接親密關係暴力保護服務的主要原因。D 機構認為，使命感能使機構提供超出政府預期的服務品質。B 機構表示，不會特別去評估投入的資金、人力是否能達到對應的產出，而是只要社會有這項服務的需求，使命感就會驅使基金會提供服務。

因為我們對於服務有很大的使命感……，接不接政府的方案當然是一個財源，但是，我們會做那麼多工作、發展那麼多方案，甚至家防中心和我們說：「如果你們太累了，就不需要做這麼複雜、這麼多的方案。」因為我們有我們的價值，有我們想要做的事情……，我覺得這是 NGO 特別的地方……。政府也許能用比較少的錢來委外做這個服務，但是我們基金會做的事情絕對高出政府所預期的，我有這樣的自信。(受訪者 D)

政府部門還沒有開始服務的時候，有些民間部門已經開始做了，所以民間部門



會做這些事情，應該是回應現在的社會需求，有人需要服務、NGO 有收到捐款、NGO 就願意投入，所以本來就是一個持續運作的服務……。一個民間團體一旦進入政府服務後，它很難去因為這個服務的效能好、壞，就去停止，大概只有在經費不足或是需求消失了，NGO 才會停止服務。……不管它的效能是六成、七成，只要能夠緩解暴力，這樣的服務就會一直持續，除非我們目前做的工作，是沒有幫忙的且反而危害，這才會停止。(受訪者 B)

肆、健全的組織與人事

家防中心從「如何穩定提供服務」的角度，將組織是否健全、人事待遇是否有合理規劃、民間機構的運作是否合乎法律規範，列為招標評選的主要考量。家防中心也希望民間單位的母機構有充足的財力，能支援承接方案的一線單位。

組織的健全、人事待遇結構能有比較合理的規劃，那當然說因為有適用勞基法，我們希望 NGO 要符合法規，也希望機構的運作是正常的，財力狀況的部分也希望機構背後有支援，以穩定地承接我們的案子。(受訪者 G1)

伍、民間組織的資源與法規的彈性

家防中心認為，透過公私協力可以引進民間組織的創新服務方案。民間組織在預算法規的適用上，有較大的彈性，是民間單位比政府部門舉辦創新方案的原因之一。優異的委外服務，除了先天上法規的彈性外，機構擁有的資源與能力，是支持民間單位提供創新方案所不可或缺的。

[民間組織具備的資源]例如創新的服務方案，像是為個案開設理財課程；或是公部門基於法規不能補助的項目，例如某些活動、講座，像是舉辦訓練時能不能請到名師，可能公部門就會有預算的限制。(受訪者 G1)

第五節 契約委外的成果



壹、 指標分析

一、 委外的成本與效率

民間組織認為，與其說，政府能夠透過委外，降低社會福利業務的費用；不如說，政府能透過合理的價格買到專業。從這個觀點，親密關係暴力防治業務的公私協力，並沒有辦法達到「成本與效率」指標。

我覺得委外本來就不是一件可以省錢的事，委外只是能夠買到專業，政府應該要支付一定的金額去買到專業。(受訪者 B)

民間組織指出，政府原先對於社會福利公私協力經費的想像，是「補助」民間單位擴展社福業務，並不是「購買」這項服務。家防中心給予的經費，並不足以完全支應民間組織提供服務所需要的開支，使得較晚進入市場的機構，因原先並未有相關的人事配置、硬體設施，以至於民間組織仍需要運用自籌款項，對於承接只補助部分費用的保護性業務，有較大的經費門檻需突破。

家防中心有給我們一部分的水電管理、網路費，也有給我們方案費、行政助理費、臨時酬勞，人力、行政、房租，家防中心都有給。只是因為實際開支會超過家防中心所給的，因此，民間組織仍然需要自籌費用，人力費占自籌費用最大比例。(受訪者 D)

政府部門原先想說，就像□□[機構]原本就在做這項服務，他有原本的人力、辦公室設備，今天我政府再多投入一點給你，你就能相對節省機構自己相對要支



出的。可是政府沒有想到，有時候民間部門是承接政府的委外之後，才聘請這些社工到民間組織內部。……我們是一個非營利組織，根本就沒有其他的財源支應這部分，捐款如果夠，還好，那如果捐款不足呢？(受訪者 B)

由於政府給予的經費，只能夠支應業務委外部分的花費，因此，當作者詢問受訪者是否希望公部門能提供給承接單位更多的人事員額費用，民間組織因著一旦增加員額，就會增加其他項目的開支（如辦公室租金、水電費等），從而對於這樣的解決方案抱持猶豫的態度。

如果家防中心能多給我們社工的人事費是好事，但是，多一個社工，民間組織的所需要負擔的成本，也就是自籌款也增加。就算政府有給你一個社工的錢，但你還是得自籌很多的錢呀。我覺得還有很多方案可以討論，包含案量是否能調整、合理的案量為多少、方案的數量是否能估算到社工的工作量。(受訪者 D)

今天多給我 5 個人，好像很厲害，但是我可能要換一間辦公室。那多了 5 個人，水電什麼開銷也增加，還有訓練成本。那你多給我 5 個人，那事實上，我們督導要訓練，我要花更多時間。(受訪者 A)

家防中心給予的經費雖不足以提供民間組織運作委外業務，但公部門試圖與民間組織分享自身擁有的資源，能夠減緩經費不足對於承接單位的衝擊，藉以維繫服務品質。實務上，政府會透過統一辦理訓練的方式，一方面能確保服務品質，另一方面，由於機構降低了自辦訓練的次數，也能藉此協助機構降低營運成本。

家防中心和 NGO 的資源是共享的，家防中心今天如果辦訓練，我就一定會讓

我的委託單位來參加。雖然是外包人力，但是我的訓練是一致的。(受訪者 G1)

對於經費的擴充，家防中心希望將重要的服務對象納入法律的保障，一旦有了法規依據，就能夠編列預算並支持議會及市府內部對於服務推展的支持。

那有些機構就願意額外提供目睹暴力的服務，在我們還沒有目睹兒少的委託方案前，就有在做了，只是說 104 年入法之後，我們[家防中心]更有 power 能夠去服務這一群孩子，我們的資源就可以擴展，因為如果在法內規範，我們就可以去編預算，就能去爭取民代和市府內的支持，讓我們的服務擴展。(受訪者 G1)

家防中心基於案量變化、案情複雜化，會增加標案的預算。

因為案件量增加，我們也看到複雜度也增加，以前比較多權力控制，現在比較多夫妻衝突，因為時代的轉變，我也會評估說，這一區的案件量是否增多、複雜度是否增加，那我就會對於這一區做人力調整並且補足預算。(受訪者 G1)

家防中心認為各縣市所提供民間機構的條件並不相同，由於臺北市提供了較優渥的經費，因此目前並未設定民間組織承接案量的上限。

如果我今天給的預算和條件是比較好的，那我當然希望能夠多做，當然，如果民間機構說真的無法負荷，那我們下次就會依案量評估調整[契約區域]。我覺得案量上限、下限很難去看，因為每一個縣市都不一樣，那它給的條件也都不一樣。(受訪者 G1)

然而，機構社工的年資，並不會反映在政府給予機構的經費上。如此一來，在薪水無法隨年資調漲的情形下，很難鼓勵資深的社工持續留在機構內。快速的人力流動，不利於提供穩定的服務。



如果我們想要這些社工待久一點，我們可能要提供更好的薪資環境，像是給予年資加給，例如這個社工在這裡做了 10 年，我不可能再給他第 1 年的薪資。但是政府給的人力的費用沒有算到這塊。家防中心給予社工的薪資，不會因為社工的年資而增加。至於這個額外加給的部分，可能就是要民間團體自行吸收。
(受訪者 A)

如果說一定得壓榨社工的薪水，就會造成人力的流動，我覺得人力的流動就會對服務的提供有很大的落差。我覺得服務品質的保障，有時候就是社工人力的穩定，做得越久，當然他服務的品質和效能就會越來越好。(受訪者 B)

我們的秘書說，社工如果年資三年以上，就會讓機構負擔很重。所以有些單位，社工一、兩年就流動了，就像你說的，薪水不漲嘛。(受訪者 B)

方案可能沒有辦法完全支應年資上薪水的成長，那機構就是得用自籌款，就是機構想要再投資這個方案，他們就得用 NGO 自己的費用來支應。有一些 NGO 非常想做這一類的工作，他們甚至還自籌一個人或半個人來支援這個工作，但是不在我們契約的範圍內。因為我們是統包制，機構可以自己就年資的部分規劃，但我就設一個最低樓地板，你不能低於多少錢。(受訪者 G1)

而當政府部門的約聘社工薪水，多於委外方案中所給予民間單位的薪資經費時，會使得民間單位的社工向政府單位流動，導致單位面臨的人力薪資困境更雪上加霜。



我們知道，即使是政府單位的約聘人員，薪水都是比我們高的，因為民間單位有民間單位的優點和辛苦，我們全部的方案除了拿政府的補助以外，就必須自籌，所以薪水不可能太高，像是機構總管理部的行政人員等等費用都是要自籌的。但是，長久來看這對於民間單位的人力是有影響的，尤其是最近社會安全網開出來的約聘社工薪水都很高，可能四萬八、四萬六，也可能造成[民間機構]人力的流動，或是說民間單位越來越找不到人，社工人力就會往公部門跑，在公部門工作可能薪水比在機構內多一萬塊，只能說，機構招募喜歡在民間比較自由、有彈性的工作環境的社工。薪資的差異那麼大，我覺得不是好的事情。

（受訪者 D）



二、 委外的效能與品質

各區域的暴力態樣，近年來有相當大的轉變。A 機構指出，熟悉在地案件特性需要一定的時間，相較於某縣市並未將家庭暴力保護服務分區委外給機構，而是由社會局處服務整個縣市，臺北市分區委外給民間組織，有助於各機構掌握各區域特性。本文將《臺北市家庭暴力問題之研究—研究報告》（鄭麗珍、游美貴，2013）列為重要之參考文獻，惟訪談過程中，有三位受訪者提及，近年來各區域的人口組成與個案暴力議題已有轉變，現況可能與前述研究對於各行政區暴力態樣的歸類有所不同。

以前很少[互為相對人的案子]喔，我覺得案件一直在變化，我覺得你之前去訪問家防官的時候(2016年12月)，剛好是一個轉變的時期。(受訪者 B)

我記得○○(縣市)就是，我之前打電話過去，就是他們社會局處的社工在做，他們寥寥幾個人，沒有辦法了解整個區域的特性，加上我們社工界流動很快，你可能稍微熟悉這個環境，你就走了。所以完成大致工作後，你更難去發展地區特色什麼東西。對，變成民間單位，以臺北市來說，總共有四家委外單位，你服務區域小，又待得久的話，對於發展區域特色確實有一定的幫助。(受訪者 A)

這幾年分區都很固定，也就是能深耕這些區域，那幾年後我們比較能清楚掌握這些區的特性。(受訪者 A)

然而，D 機構有不一樣的看法。受訪的社工督導認為，現今臺北市各行政區常見的暴力態樣為何，實務上並未有精確的統計資料；即使各區域的案件中，暴力態樣的組成比例有所不同，其比例仍不至於多到需要特別發展專屬的工作模式。另外，

針對「受過專業訓練的社工，有能力處理各種態樣的暴力」，B 機構與 D 機構持相同的觀點。



我們以前可能會說，哪一區的特性如何，但是，也沒有真的去統計，就只是大家的感覺，所以可能也不能特性如何。比如說，你的研究計劃書提到，□□區的精神虐待、財產紛爭比較多，我的印象也還是這樣，可是實際上，其他區沒有精神虐待、財產紛爭的案子嗎？也不是呀。就是說.....大概可以做一個區分，但是不會是準確的。可是，就算是精神暴力，又或者是財產紛爭，我覺得比例沒有多到需要特別發展一個工作模式，但是這些樣貌，像是權力控制嚴重的[案件]，就算不是○○區的特色，我們也都會做，我們也都有這樣的能力。(受訪者 D)

問：如何去訓練這些社工去因應不同的暴力態樣的特色呢？例如，傳統的權控議題，或是互為相對人的互動議題。

受訪者 B：這需要訓練嗎？不是社工讀出來就要會的嗎？.....四年的社工教育就是訓練他們同理心及支持.....，除了一些工作方法、會談技巧以外，這些東西都是訓練你如何接近一個人、了解一個人，因為了解他，知道他遇到的困難和需求，你怎麼去幫他量身訂做因應他的狀況，去提供他一些缺少的東西補足他。像是如果是權控議題，就是位置不均等，你怎麼把這樣的人，拉到一個均等的狀況。

民間組織除了需要有能力處理各式的暴力態樣，整體環境中，被害人與相對人態度的轉變，亦考驗著社工與時俱進的專業。



我覺得整個環境其實在改變。以前早期被通報，個案被害人會說：「沒有啦、不是啦、我還好啦、沒有問題、謝謝你關心我。」被害人不想承認他是被害人，相對人更不會有感，因為他不知道他已經被通報了。然後一直到現在，被害人開始覺得他是被害人，他可以接受他是被害人；相對人[演化到現在]，就冒充著被害人進來，然後到後來，兩個都爭著說他是被害人。(受訪者 B)

不同個案之間的差異性往往很大，使得服務提供者必須因應個案提供適合的處理方式。對於這點，警察局的家庭暴力防治官也提出相近的觀點。

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

在職訓練，亦是維持服務品質所必須的。家防中心為了確保個案不論是由臺北市的哪一個委外機構承接，皆能獲得品質一致的服務，因而統一舉辦在職訓練。B 機構認為，社工的在職訓練是充足的，而且費用皆是由政府負擔，這呼應了公部門所認為「家防中心與 NGO 的資源是共享的」。

家防中心和 NGO 的資源是共享的，家防中心今天如果辦訓練，我就一定會讓我的委託單位來參加。雖然是外包人力，但是我的訓練是一致的。……是不是品質[會因為委外而]有所改變？我覺得品質還是一樣，就是說雖然民間和政府都各有成本考量，但都有一個最低標準，關於我們對於個案能達到的效果，想法是一致的，不會因為說這個服務委外了，標準就改變了。(受訪者 G1)

社工的在職訓練是很多的，社工都不用自費上課，政府就會要求你去上課，而

且每年必須達到一定的時數，督導有督導的課要上，社工有社工的課要上，在職訓練是很充裕的，也有一些特別個案的研討。(受訪者 B)



我們會查核個案服務紀錄，以及行政上的配合程度……，例如要服務幾個個案、辦幾場團體輔導和活動、繳交什麼資料，或是配合什麼事項，這些都是我們管控品質重要的。我們還會去做定期的查核……，[像是]報表是否符合時效性、核銷是否準時交、經費分配是否適當、人力是否有到位、契約服務量有無達到標準、是不是依照流程處理、能否解決特殊需求、舉辦高危機會議、社工受訓時數有無符合法規。(受訪者 G1)

除了前述面相以外，家防中心亦認為，降低再通報率、個案紀錄完整、提供合適的服務、提高服務涵蓋率，皆是服務品質的展現。

另外一個部分是品質，例如說，[同一]案子不要再通報進來、紀錄是否完整、提供的服務是否是個案需要的，這些是我們委託契約希望他們能達成的。(受訪者 G1)

至於預期成效，如果我的涵蓋率，比如說，我要怎麼服務個案會比較全面的，或是說，我們自己也會訂一些目標，比如說 KPI，使得民間機構達到我們預期的成效。(受訪者 G1)

警察局家庭暴力防治官認為，再通報率的下降是行動策略奏效、服務品質提升的展現，家防官亦藉由此項數據評估警政的服務成效。

目前的[臺北市]家暴案件量是下降的，整體下降。……這代表什麼？我們的行

動策略是有效的。當然，這個花了三年的時間，才做到這種效果：讓案子沒有再重覆進來。(受訪者 G2)



另外，家防中心為了更貼近民間組織的想法，並直接地瞭解現今實務工作所面臨的問題，故保留一個行政區域的案件，由中心的成人保護組自行接案服務，這樣的服務模式，除了能使機關不因業務委外造成職能空洞化，也能提升公部門對於服務提供的掌控，降低政府相較於民間組織的資訊不對稱。

我們的實務工作不能斷，如果我的實務工作斷了，就不知道第一線遇到什麼問題.....，也因為我們的同仁要做[委外方案]規劃，如果你沒有實際上去做過，就會不知道到底發生什麼事情。那當然，我們也許能從 NGO 得到一些訊息，但如果我實際去做，我的規劃者就會知道說有哪些環節需要去做改善，這個是我們很重要的理念。

民間單位可能有他們的考量，我們也希望在一個平衡點上面，「實務上我們有看到什麼」，就是希望互相去協調、確認說「我看到的和你看到的」、「我的考量和你的考量」分別是什麼，找一個最適合的談話，對於這個方案再去做一些規劃、設計。(受訪者 G1)



三、 委外服務的公平性

本文認為「公平」分別存在於三種不同的面向：一是民間組織是否會藉由委託方案，將困難的個案推卸給政府處理；其次，透過民間組織的加入，能否更客觀地提供被害人和相對人服務，不因為偏頗其中一方，而忽視另一方對於個案服務的需求；第三，不論個案的性別為何，是否能獲得品質相同的服務。

針對第一點，由於臺北市的委託方案並未設定案件數量上限，因此，民間組織需要處理責任區域的所有個案，並不可能將不想處理或是處理不完的個案，轉回家防中心處理。

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

對於第二點，民間組織認為，只要受過專業的社工訓練，不論是家防中心或是受託機構，皆有能力客觀地提供個案雙方完整地服務，因此，民間組織的加入並不會影響個案服務的公平性。如前面「拼湊出完整的案件樣貌」段落所述，網絡合作對於增進公平性有比較大的功能。

通報的機制很靈敏，有警政、衛生、教育，有的時候要在第一線辨識進來的是被害人或者是相對人其實是困難的。到後來很好玩，他們[警政、衛生、教育]會兩邊都通報，因為通報一邊，另一邊沒有通報，就會去投訴他「為什麼你說我是相對人，他是被害人。」，所以我會覺得，.....我覺得我們能不能增加處理個案的公平性在於服務的專業性，應該不是放在民間協力能不能增加個案的公平性，因為民間協力和公平性真的有關嗎？(受訪者 B)

我覺得，要怎麼區別個案是被害人或者是相對人是社工的專業，不會因為將業

務委外就會更好或更差。(受訪者 B)



我覺得家防中心也有這樣的能力，因為他們也是社工……，一般人想像的家暴被害人是怎麼樣？先生打太太，太太呈現很可憐、哭、害怕的樣子，但是很多個案並不是這樣子的，她可能尋求資源，她讓你感覺很強跋（khiàng-kha，強勢），但是她是被害人喔。……可能她的先生對她的暴力方式是很隱為的，或是因為她是因為受到長期的控管、壓力和暴力，才形成她現在看起來不討人喜歡的樣子。或是有些人會說，被害人妳為什麼不走呢？一般人或是網絡上其他單位的人，可能對於「被害人為什麼不走」這可能也會有很多的評價。社工的觀點就是至少要能夠理解她……。(受訪者 D)

對於第三點，機構 B 提及，不論性別是否都能得到一樣品質的服務，是以前曾經被質疑的。由於受限於研究篇幅，本文並未進一步探討近年臺北市成立「男士服務中心」後，男性被害人得到的服務較少的問題是否已經改善。

我覺得民間部門公平性的部分，我們以前比較被質疑的應該是，做女性和男性會不會有差異？因為……被害人早期大部分都是女性，我覺得這一題的考量，不會是契約的問題，而是回到從兩性的平權角度，將女性的地位拉高，拉到某一種程度的時候，達到目前的兩性平權，就會發現也有一些「弱男」。(受訪者 B)



貳、 成與敗—民間簽約方的自我評估

機構以緩解危機和改善權控問題為目標，並透過結案類型，瞭解服務的成效。

原則上，希望暴力可以緩解，當然是希望沒有太重大的案件發生。第二，是希望兩方的互動能夠越來越良好。剛剛用權控和危機將案件分成四個象限，四個象限的工作目標，例如權控問題或是危機能夠改善。(受訪者 B)

我們每一年在評鑑時，都會把結案的案件類型，做一個分析，大概就會看的出來，例如案件類型結案在 A 的，就是屬於暴力緩解或是離開暴力環境的；另外結案在 B 就是有提供服務，暴力好像緩解了，沒有需要繼續協助了；那有些是去庇護了結案；有些是搬到其他縣市轉出結案。所以我們會把結案指標分成積極和消極的結案指標。積極是說，有比較明朗的狀態，消極就是說，沒有求助的意願，或是消失的。大概我們去統計，比較積極的指標，每年一般都會佔六成到七成。(受訪者 B)

關於民間組織如何評估有無達到服務的預期目標，機構 A 在會談的最後會請個案分享這次服務的收穫為何，以檢視個案所接收到的訊息是否為社工所預期的，並藉由個案的回饋，思考如何精進服務。機構 B 則認為，影響個案服務滿意度的面向有很多，沒有辦法單純以滿意度作為成功或失敗的指標。

有無達到個案我們會希望社工在每次的會談最後，回問我們的個案他這次得到了什麼。其實，這東西不只是我們要調查滿意度，也是希望說，在於我們個案工作當中，知道個案透過我們的協助，他到底得到了什麼。因為我們有時候講了一個小時，結果他聽到的可能是我們沒有預期的東西，這種狀況常常發生……，[這樣]才能更貼近我們個案，他到底理解了什麼。搞不好我們和個案



講半天保護令，個案根本不知道保護令是什麼，個案可能回應說：「你跟我說家暴就有錢拿，這點我有聽到。」[社工]可以在每一次會談回來後，透過紀錄可以瞭解說，個案對於我的服務，可能需要哪邊修正、更貼近個案。(受訪者 A)

人的服務很好玩，沒有辦法處理到一樣的結果，只能因人而異，因為每個個案都有它的特殊性，所以個案服務最後可以達成多少效果，好像也不是我們能完全控制的。因為有的時候，你很想幫他，可是他可能不需要。做人的工作效能評估是困難的，一個常常被個案稱讚的社工，可能也有兩三個個案覺得他很爛。個案可能看到你的長相就不喜歡，有一個個案更好玩，她說：「你和我老公同姓。」我就想說完蛋了，像這一種的，就算我有能力把他服務到八成，可是就因為這個因素，這個個案的效果銳減到兩成，那你能怎樣呢？(受訪者 B)

如果希望民間單位能舉出一項明顯的指標，證明協力模式的成功，或許，長時間、穩定地承接同一委託方案，能使機構有信心地認為「服務是成功的」。

如果是已經執行了好幾年，大概已經脫離會失敗或是成功這個擔憂，它一定會成功，只是品質和服務效能要更好。(受訪者 B)



第五章 結論



本文的研究旨趣，是想解析臺北市親密關係暴力防治業務，所採取的公私協力模式，有何優勢與困境？在此一探究過程中，作者將委外契約的循環流程，置於社會服務契約委外架構，而以公私部門的互動關係，作為分析與討論的軸心。

作者首先由學界的看法，鋪敘公私協力模式的興起呼應了公共行政領域的新趨勢—治理典範，然而，當這樣的模式運用於親密關係暴力防治業務時，除了經濟途徑以外，我們似乎還需要考量社會—政治意涵，以調和社會福利領域的特性。

於是，本文採用深度訪談法，試圖瞭解今日實務界中，家防中心與民間組織分別如何選擇合作對象？彼此的資源如何流通？如何評估委外過程？這樣的模式能如何穩定運作？並以「成本與效率」、「效能與品質」以及「公平」等三項指標來評估委外的具體成果。再透過警察局家防官的協力觀點，呈現更完整的實務面貌。

透過四個民間組織及兩個政府部門的訪談內容，作者在行文與論證之間，環繞公私協力的簽約篩選、履約裁量、履約監督與續約決定，發現親密關係暴力防治公私協力的成效主要來自公私部門順暢的溝通、跨局處網絡的合作及專業的社工素養。

第一節 研究結論

壹、 家暴防治業務的委外主要是基於人力能量的不足

家防中心一開始選擇委外主要的考量，是基於政府的員額限制下，公部門人力與能量的不足。行政機關在立法院通過家庭暴力防治法時，尚無法立即有足夠的人力資源提供服務。為了有足夠的人力達成家庭暴力防治法與家庭暴力安全防護網計畫的服務目標，並確保受害個案能夠在案發後 72 小時內獲得緊急救援、案發後兩週到六個月內獲得被害人安全計畫、案發後三個月到兩年內獲得個案輔導以復

原至日常生活，因此，家防中心引進民間已經在提供相關服務的機構來執行法規設定的目標。



貳、 委外過程中雙方以多元管道進行溝通，民間組織試圖維持對等的地位

資源與資訊的流通分別存在三個層面，分別是「民間組織—家防中心」、「中央政府—地方政府—民間組織」及跨局處的「社會安全網絡合作」之間。第一層面的互動中，雙方衡量議題的大小，進而採取會議提案或是電話聯繫來交換資訊。除此之外，定期的機構訪視亦為家防中心與民間組織交流的重要方式。

在第二層面的交流中，家防中心肩負中央與民間組織溝通橋梁的重責，私部門從互動經驗中指出，中央的社福政策較適合以綱要的形式呈現，過於細節的項目則宜因地制宜。而當民間組織與中央部會之間有密切的合作關係時，民間組織對於重大事項，亦能夠越過地方政府，直接向中央部會溝通，以得到較為迅速、明確的回應。

至於第三層面的重要性，在於彙集網絡上不同單位獲知的資訊，並以全面性的觀點有效分析個案。除了跨局處的例行聯繫會議外，實務運作上，民間組織也會透過非正式的互動方式，爭取更為對等的地位，並增進與警政、教育、衛生單位的合作默契與信任感。

參、 委外過程中行政作業及重大案件常為衝突主因

關於契約委外的監督方式，家防中心主要透過個案紀錄的考核，確保民間組織的服務品質。然而，當民間組織對於家防中心指派的工作內容有疑義時，不同的機構都傾向「先做，再反映」，私部門從實務經驗指出，這樣的原因可能包含時效性或是出於對家防中心的信任。類似的案例有如重大案件發生時，家防中心希望機構



社工能在第一時間趕抵現場，然而民間組織認為，由於機構社工在醫療救護等緊急狀況尚未解除前，能發揮的功能不多，因此會希望有限的社工人力能運用於更適當的時機與場合。黃源協、蕭文高（2006）提出政府應就履約過程中亦產生爭執的事項列入契約範本，或許可供家防中心參考，將上述行政作業與重大案件流程爭議詳訂於未來契約內容，以減少契約雙方履約的歧見。

肆、 委外不一定可以降低服務成本

由於委外關係順暢與否，會影響雙方續約的意願，因此，本文從合作成果的指標，檢驗公私部門協力的成效。關於花費指標，政府與民間組織都認為，親密關係暴力防治業務的委外化，並無法降低社會福利業務的費用，這驗證了成本效益（cost-effectiveness）並非公部門採取協力模式的唯一動機（Rosenbloom and Hung, 2009）。換言之，分析公私協力形成的原因時，不能只倚重經濟途徑，而需要平行運用社會—政治途徑（陳重安，2011）。另外，公部門提及，將法令擴大保護服務的對象，能使得主管機關更有力量爭取預算。不過，政府原先對於社福領域公私協力的想像，似乎是「補助」民間組織擴展社福業務，而不是「購買」社會服務，使得較晚進入市場的機構，面臨較大的進場門檻（entry barrier）。

伍、 品質因引入民間協力而提升

透過訪談，本研究發現近年來各區域的暴力態樣有轉變的趨勢，而目前的專業訓練，已能使社工有能量面對當前臺北市各種的態樣的暴力，且不論家防中心及民間組織，皆一致認為受託單位如能長期耕耘同一區域、整合在地資源，引進創新的服務方案，將更有利於服務的提供。本文更進一步認為，若要以更為具體的指標評估服務品質的高低，則可以觀察單一案件再通報率、個案的紀錄完整度、服務的涵蓋率等面向。



此外，誠如文獻所載，因著非營利組織因著服務理念而較不易有投機行為，更適合投入社會服務契約，且使命感驅使其願意不計成本地提供超越契約要求的服務，能使得服務對象受到更完整的照顧。這部分的經費是原先契約所未涵蓋的，透過民間組織的募款與母機構的資源挹注，使得業務委外所提供的服務內容，能夠較業務委外前更為豐富，品質也因而更加提升。

陸、 服務公平性原則上未受影響但仍有改進空間

公平指標的三個面向：民間組織能否推卸困難個案給政府處理？私部門的引進，能否客觀地提供服務，而不偏袒一方？個案不論性別為何，能否獲得一致的服務品質？第一，目前臺北市的委託方案未設定案件數量上限，因此，私部門需要處理責任區域的所有案件，並無推卸困難的可能，不會出現陳敦源、張世杰（2010：49-58）指出部分醫療院所「挑軟柿子吃」的情形。上述的差異，反映了公私協力在不同場域所面臨的困境不盡相同。至於提升網絡合作的密切程度、擴充男性的求助資源，則可能是解決第二、第三面向的方式，而如果政府本身即能完成上述工作，則民間組織的協力與否，似乎在後兩個公平面向的角色就沒有那麼重要。

然而，正如訪談內容提及「有受託單位舉辦聖誕晚會，其他受託組織則無」為例，民間組織會觀察其他受託單位所規畫的方案內容，思考如何調整服務方式，以提升受益民眾的滿意度。此雖可以提升整體服務競爭力，但也須留意，不同受託組織提供服務的差異，可能導致民眾對於服務公平性的質疑。



柒、 親密關係暴力防治公私協力的成功因素

關於親密關係暴力防治公私協力，私部門可從個案服務的角度，評估協力成效，包含「結案原因是否正向積極」、「邀請受服務者分享收穫」等方式。亦可從結果的角度來看，若民間組織能長時間、穩定地承接同一委託方案，則能使私部門有信心地認為「服務是成功的」。

最後，本文提出能促進公私協力長遠的穩定發展，具有舉足輕重的影響力的四個關鍵因素。其一，「公部門的態度與專業性」影響著協力過程中溝通的流暢程度，若家防中心承辦人出身專業社工背景時，民間組織與家防中心較容易立足於相近的知識、經驗背景，因而減少了溝通上的隔閡。其二，「公私部門彼此的信任程度」在於家防中心因著信任民間組織的服務能力與穩定性，願意給予其較大的發揮空間與彈性；民間組織也因著信任家防中心，當合作過程面臨問題時，願意真實呈現問題所在並反映給家防中心。其三，「私部門的資源及健全的組織」涉及民間組織能否有良好的財務基礎、人事安排，以提供穩健、持續的委外服務。最後，市場競爭的重要性有待探討，孫煒（2013：1、9）認為，社會服務契約中政府與民間部門基於服務提供的穩定性，皆傾向不強調實質的市場競爭，劉淑瓊（2008）亦就身障及婦女業務提出相似看法，而本文親密關係暴力防治業務委外契約採取限制性招標，似乎也呼應了學者的觀點。然而，本文的訪談中，有民間組織反而希望政府能提高投標的誘因，吸引更多適合的機構投標，藉由競爭促使整體委外服務品質的提升。上述民間組織的想法與陳敦源、張世杰（2010：49-58）認為政府不宜規劃無利可圖的方案有異曲同工之妙。

第二節 研究限制與建議



由於作者考量時間與空間，因此就近選擇臺北市各個行政區的政府與委外單位為研究對象，不過，家庭暴力防治體系於全國具有一致性，故本文採用楊永年（2000：3）提出之方式：若其他縣市人口組成模式（教育、經濟、社會地位）與本文研究區域相似，則應該可以類推其委外服務會面臨的困境。再者，也需留意臺北市不論是政府或是民間組織所擁有的資源，都較其他縣市來得豐沛，因此，或許有其他委外服務可能面臨的困境，是本文沒有發現的。又或者，是不是每個縣市都適合發展親密關係暴力防治委外方案？都值得進一步的探討。

本研究從微觀的視角，探討親密關係暴力防治委外契約中，公部門與私部門如何互動。若從學理的全面性來看，社會服務委外契約僅是眾多類型的公私協力模式的其中一種。社會服務委外契約的哪些特色，適合運用於其他類型的契約？其他類型委外契約有哪些優點，適合引進社福領域呢？

舉例而言，BOT 與社會福利委外契約雖然都能稱為廣義的「公私協力」模式，但實際的運作上有不小的差異。現今的法治社會強調 BOT 應採取公開、具競爭性的招標徵選，但關於社會服務領域的協力模式，孫煒（2016：1、9）的研究提及，公部門與私部門都傾向不願意面臨實質之市場競爭。惟親密關係暴力防治領域對於競爭的想像為何，本文尚未能從研究中得到精確的結論。「家庭暴力防治領域的公私協力應不應該有『競爭』？實際運作能不能達到『競爭』？」等相關問題，都對於未來政府應該如何擬定政策具有重要性。

回到公私協力起源的初衷，正是在於解決政府資金、技術或是人力等方面遇到的困境。能如何交錯適用各類模式間不同的「內控機制」、「資金來源方式」或是「所有權的分配方式」等重要項目，以發展出有利解決當前—甚至是未來—政府面臨挑戰的協力模式，將給予實務相當的價值。

在論文的最後，作者希望能對於當前社會服務契約提出以下政策建議，藉以提供公私協力領域於理論及實務的發展些許貢獻：



1.契約條款應該要具體而詳盡，以確保公私協力契約雙方能有明確的法律權利義務關係，例如，避免使用「其他交辦事項」等不明確的文字，且能針對履約過程中可能產生的誤解與衝突預先擬定方案。

2.政府應將社會服務契約定性為「全額購買服務」，而非「部分補助民間組織」，藉以提升公部門委託並使用民間組織資源的正當性，也確保民間組織能有穩健的財源支應受託業務所需的費用。

3.如果社會服務的供應市場成熟，公部門亦能考慮讓非營利組織以外的企業，加入市場提供服務，藉以豐富市場上的提供者，並提高自由市場的競爭。

參考文獻



壹、 中文部分

- 王千文、陳敦源，2012，〈形式上還是實質上的「公私協力」：全民健康保險總額支付制度個案分析〉，《公共行政學報》，42：99-137。
- 吳嘉苓，2015，〈訪談法〉，瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（編），《社會及行為科學研究法：質性研究法》，臺北：東華書局，頁 33-62。
- 王珮玲，2010，〈警察、檢察官、法官對社工認知之探討：以家庭暴力與性侵害案件處理為例〉，《臺大社會工作學刊》，21：1-53。
- 汪淑媛、蘇怡如，2010，〈社工督導功能期待與實踐落差研究—比較督導與被督導之觀點：以公部門家暴防治社工為例〉，《臺大社會工作學刊》，9：41-84。
- 李宗勳，2004，〈公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程〉，《公共行政學報》，12：41-77。
- 李柏諭，2005，〈公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗〉，《公共行政學報》，16：59-106。
- 李易蓁、楊巧鈴，2014，〈整合社工處遇與修復式司法協助家暴成人保護個案之實務經驗省思—以臺南市女權會為例〉，《臺大社會工作學刊》，13：71-99。
- 周怡君，2012，〈從新自由主義觀點分析台灣庇護工場發展〉，《東吳社會工作學報》，23：81-120。
- 林淑馨，2010，《質性研究：理論與實務》，臺北：巨流。
- 林淑馨，2018，〈協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利處之協力現況〉，《公共行政學報》，55：1-36。
- 姜姿安，2017，《從公私協力檢視臺北市政府與非營利幼兒園之互動關係》，科技部補助大專學生研究計畫研究成果報告，臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學



系。

孫煒，2016，〈台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭〉，《公共行政學報》，51：

1-33。

張瓊玲、張力亞，2005，〈政府業務委外經營管理及運作過程之研究—以臺北市政
府社會局為例〉，《華岡社科學報》，19：31-60。

張潼、陳俊雄，2019，〈家暴情殺頻傳、勇於求助防憾事〉，中國時報，3/20，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190320000595-260107?chdtv>。

陳重安，2011，〈政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論
基礎〉，《公共行政學報》，40：111-143。

陳敦源、張世杰，2010，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，2(3)：17-
71。

黃源協、蕭文高，2006，〈社會服務契約管理：臺灣中部四縣市社會行政人員觀點
之分析〉，《臺大社會工作學刊》，14：61-121。

游美貴，2014，〈臺灣家庭暴力防治服務方案的實施與轉變之探討〉，《臺大社會工
作學刊》，29：53-96。

楊永年，2000，《政府處理家庭暴力問題組織結構與功能之研究》，行政院國家科學
委員會補助專題研究計畫成果報告，桃園：中央警察大學行政管理學系。

臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心，2020，〈臺北市 109 年家庭暴力安全防護網計
畫〉，臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心網頁，<http://www.dvsa.gov.taipei/>，
2020/4/12。

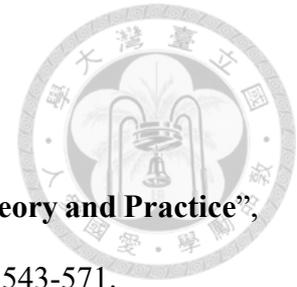
衛生福利部保護服務司，2018，〈家庭暴力安全防護網〉，衛生福利部保護服務司網
頁，<https://dep.mohw.gov.tw/DOPS/>，2020/4/12。

鄭麗珍、游美貴，2013，《臺北市家庭暴力問題之研究—研究報告》，臺北市家庭暴
力暨性侵害防治中心委託研究報告。

潘淑滿、游美貴，2012，〈親密關係暴力問題之研究〉，內政部委託研究報告。

- 
- 劉淑瓊，2000，〈浮士德的交易？論政府福利機構契約委託對志願組織的衝擊〉，蕭新煌、林國明（編），《台灣的社會福利運動》，臺北：巨流，頁 503-538。
- 劉淑瓊、彭惠，2007，〈專業自主？組織自利？—論少年安置機構契約委託的篩案問題〉，《臺大社會工作學報》，14：61-121。
- 劉淑瓊，2008，〈競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性〉，《東吳社會工作學報》，18：67-104。
- 蔡依倫，2016，〈新自由主的兩張孔：分析社會福利民營化政策的脫鉤與接合對身心障礙者運動的影響〉，《組織與管理》，9(2)：155-201。

貳、西文部分



Ansell, Chris and A. Gash. 2007. “**Collaborative Governance in Theory and Practice**”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571.

Gerrish, Ed. 2015. “**The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis**”, *Public Administration Review* 76(1): 48-66.

Jing, Yijia and Yefei Hu. 2017. “**From Service Contracting to Collaborative Governance: Evolution of Government – Nonprofit Relations**”, *Public Administration and Development* 37(3): 191-202.

Kvale, S. 1996. *InnerViews: “An Introduction to Qualitative Research Interviewing”*, Thousands Oaks, CA: SAGE.

Panet, P. D., and M. J. Trebilcock. 1998. “**Contracting-Out Social Services**”, *Canadian Public Administration* 41(1), 21-50.

Rajabifard, A., et al. 2011. “**Sustainable Infrastructure System: Public Policy Theory**”, in http://www.csdila.unimelb.edu.au/sis/Public_Policy_Theories/PPP.html. Latest update 15 March 2019.

Reinke W. A. 1994. “**Program evaluation: considerations of effectiveness, efficiency and equity**”. *Journal of family & community medicine* 1(1): 61–71.

Rosenbloom, D. H. and Mei Jen Hung. 2009. “**Administrative Law and Culture for the U.S. Collaborative Governance State**”, *Journal of Dispute Resolution* 2009(2):1-16.

Rubin, H. J. and I. S. Rubin. 2012. “**Qualitative interviewing: the art of hearing data**”, LA: SAGE Publications.

Salamon, L. M. 1987. “**Partners in Public Services: The Scope and Theory of**

Government-Nonprofit Relations”, In *the Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell. New Haven, CT: Yale University Press, 99-117.

Salamon, L. M. 2000. “**The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction**”, *Fordham Urban Law Journal* 28(5): 1611-1674.

Salamon, L. M. 2002. “**The Tools of Government: A Guide to New Governance**”. New York, NY: Oxford University.

Schmid, H. 2003. “**Rethinking the Policy of Contracting Out Social Services to Non-Governmental Organizations**”, *Public Management Review* 5(3): 307-323.

The National Council for Public-Private Partnerships. 2019. “**7 Keys to Successful P3S**”, in <http://www.ncppp.org/>. Latest update 10 March 2019.