

「社會價值創造」導向之公共服務新趨勢－以英國為例

沈建文 國立中央大學企業管理學系副教授
國立中央大學尤努斯社會企業中心主任

摘要

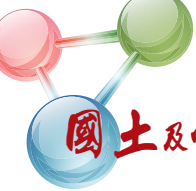
社會價值是英國政府公共部門市場化的重要政策方向，除了《地方政府法》與《公共合同條例》已納入社會價值的考量外，《公共服務（社會價值）法》是英國將社會價值嵌入公共服務採購最重要的發展，根據該法，公共機構需考慮經濟，社會和環境福利於公共服務的契約中，並將其連結於服務的目的。此法案已於 2013 年 1 月 31 日正式實施，該法適用於高於相關歐盟採購門檻之服務合同的預採購階段，各地方政府亦可依照其社會價值政策擴大適用範圍。由於《公共服務（社會價值）法》並沒有明確定義社會價值，地方政府可自行選擇與特定契約相關的社會價值衡量，供應商須提供與合同規模成比例的社會價值。目前，許多郡議會採用主題、結果與衡量架構來衡量其社會價值，這樣的架構除簡化社會價值的評估，亦可以消除社會價值評分的風險與決策的主觀性。雖然《公共服務（社會價值）法》於公共服務採購的推動已略具成效，但只有不到 4 成的議會已例行地在採購過程中考慮社會價值，顯示社會價值全面導入英國公共服務採購仍有許多障礙需要克服。

關鍵詞：社會價值、公共服務、社會影響力、地方政府、第三部門、社會企業

壹、英國近年的公共服務政策

在過去 30 年裡，英國對公共服務政策進行大量與影響深遠的改革，其目的在增加公共部門的市場化，降低地方政府直接參與社會服務的提供（Hall, Alcock, and Millar, 2012）。尤其在工黨於 1997 年以「第三條道路」（Third Way）為競選口號取得政權後，英國政府便傾向藉由支持第三部門與社會企業來提供社會福利資源。而這些由中央政府所主導的公共部門市場化改革，主要在透過資金改革和立法，讓政府所使用的服務和購買這些服務的提供商方面能提供更廣面向的公眾選

擇，此外也鼓勵地方當局工作人員轉移到公共服務互助組織（Public Service Mutuels）（Hazenberg and Hall, 2016）。所謂公共服務互助組織是指已脫離公共部門，但繼續提供公共服務，並且員工控制在其運作發揮重要作用的組織（Le Grand and Mutuels Taskforce, 2012），英國政府先於 2010 年 8 月啟動「互助組織開創者計劃」（Mutuels Pathfinder Programme），由 21 項員工主導的計畫去嘗試公共服務互助組織的創立，並於 2012 年投資 1,000 萬英鎊於「互助支持計劃」（Mutuels Support Programme），鼓勵互助組織的創立，期望透過公共服務互助組織的擴散，讓公



共服務能更有效益與效率地執行，以達成更好的服務成果並節省成本與時間（Dudman 6 December 2011）。而 2011 年 11 月英國上下兩議院通過了《地方主義法案》（Localism Act, 2011），其中社區異議權（Community Right to Challenge）賦予志願或社區機構、慈善機構、教區委員會或地方當局工作人員表達對運行地方當局服務感興趣的權利，這也提供了公共部門員工接管相關服務的權利，並有利於公共服務互助組織的成長（Department for Communities and Local Government, 2012）。截至 2015 年，英格蘭已有 105 個公共服務互助組織，主要分布於健康、教育、文化、休閒、社會關懷、兒童和青少年服務（Myers and Maddocks, 2016）。公共服務互助組織並不是法定形式，它可以合作社、社區利益公司（Community Interest Company, CIC）的形式存在，也可以用社會企業的方式經營，將利潤重新投資於它所提供的公共服務或地方社區中，事實上，許多公共服務互助組織便是以社區利益公司的形式與社會企業的方式經營（Cabinet Office, 31 July 2014），其中包括 Bolton Community Practice CIC、East Coast Community Healthcare、John Taylor Hospice CIC、Realise Futures CIC、Six Degrees Social Enterprise 等公司。

除了公共服務互助組織的政策推行外，社會價值（Social Value）亦是英國政府公共部門市場化的重要政策方向，雖然大家普遍以為社會價值是由 2012 年通過的《公共服務（社會價值）法》（Public Services (Social Value) Act）引入英國的公共服務體系，但在《1999 年地方政府法》（Local Government

Act, 1999）中，社會價值便描述於「最佳價值義務」（Duty of Best Value）下：「地方政府組織應根據經濟，效率和效益的結合作出安排，以確保其行使職能的方式不斷改進」。在其 2015 年的更新指南中亦描述社會價值在「最大化透過採購或委託產品與服務所創造的額外利益，此利益超出了貨物和服務本身的價值」，地方當局應該在審查服務提供時，考量包含經濟、環境和社會價值的整體價值（Department for Communities and Local Government March, 2015）。而《2006 年公共合同條例》（The Public Contracts Regulations, 2006）亦要求透過價格或最經濟有利標（The Most Economically Advantageous Tender）來選擇供應商，《2015 年公共合同條例》（The Public Contracts Regulations, 2015）則轉置「歐盟採購指令」Directive 2014/24/EU 於法律，明確描述環境和社會方面的價格／質量比於公共採購中，以在價格，質量和其他成本效益價值因素之間達到最佳平衡（Beresford-Jones, 2015），由於《2015 年公共合同條例》與《社會價值法》都已經是英國法律，因此不受到英國脫歐的影響。

儘管社會價值在英國沒有正式的法律定義，但一般認為下議院議員 Chris White 所提出的《公共服務（社會價值）法》是將社會價值嵌入採購趨勢中最重要的發展。此法案已於 2013 年 1 月 31 日正式實施，根據該法，公共機構要考慮經濟、社會和環境福利於公共服務的契約中，並將其連結於服務的目的（Parliament of the United Kingdom, 2012）。該法適用於服務契約的預採購階段，因為這是社會價值可以被考量的最有效階段。採購委員在採購開始之前應

考慮社會價值，因為這可以告知採購方法的整體形式和所需服務的設計，委員可以在開始採購過程之前使用社會價值法來重新考慮委託的結果和服務類型。此外，《公共服務（社會價值）法》有關公共服務契約的定義是跟《2006年公共合同條例》相同，而《1999年地方政府法》有關「最佳價值義務」的部分則補充了《公共服務（社會價值）法》的做法。不過，「最佳價值義務」與《公共服務（社會價值）法》還是有些不同的地方，其差異可從義務、機關、契約、採購過程、契約價值、與徵詢等幾個面向來看，如表 1 所示，「最佳價值義務」需考慮包含社會價值的價值，其適用機關為地方當局，包含服務、物資和工程任何價值之相關契約的所有採購過程，並須徵詢最終用戶。而《公共服務（社會價值）法》需考慮如何改善社會、經濟、與環境福祉，其適用範圍為所有公共機構，以及高於相關歐盟採購門檻之服務契約的預採購階段，並須對所提供的服務提出徵詢（Cabinet Office 20 December, 2012）。

因此，根據《公共服務（社會價值）法》的規定，包括公共機構與受公共法管轄之機構的訂約當局（Contracting Authority）須準備

與通過相關政策，闡明組織對所服務地區福祉的優先事項，並依此政策考量如何委託組織所負責的任何服務。從執行面來看，如果訂約當局決定從第三方採購這些服務，亦需考慮如何將組織的優先事項反映在這些服務的採購規範內，或要求投標人說明相關服務提供的紀錄，並確定如何將優先事項適用於得標評估的標準。另外，訂約當局在啟動採購活動之前，應與其服務的市場互動，尤其是與能落實這些服務之社會價值的組織互動，以了解如何實踐包含增加社會價值的整套服務。訂約當局亦應採用衡量服務績效的機制，此機制須包括相關契約所提供服務的社會價值要求，並從契約的履行績效中，了解如何透過契約中漸進式改變之控制機制以持續進行社會價值需求的發展，以協助後續採購活動的社會價值實踐（Social Enterprise UK, 2012）。因此，《公共服務（社會價值）法》是英國將社會價值導入公共服務計畫的關鍵法案，社會企業也得以從這個法案所建立的生態環境蓬勃成長。

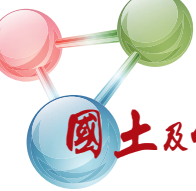
貳、社會價值法案的落實運作

然而《公共服務（社會價值）法》並沒有

表 1 「最佳價值義務」與《公共服務（社會價值）法》的差異

	最佳價值義務	《公共服務（社會價值）法》
義務	考慮包含社會價值的價值	考慮如何改善社會、經濟、與環境福祉
機關	地方當局	所有公共機構
契約	服務、物資和工程	僅限於服務
採購過程	整個過程	預採購階段
契約價值	任何價值	只有高於相關歐盟採購門檻
徵詢	最終用戶	對所提供的服務

資料來源：Cabinet Office（20 December 2012）



明確定義社會價值，亦沒有用規範性的方法列舉社會價值的範圍，它只在第三章說明行政當局應該：第一，如何提議採購以改善相關領域的經濟、社會和環境福祉；第二，如何在採購過程中採取行動，以確保這些改善（Parliament of the United Kingdom, 2012）。這樣的立法方向旨在使委員和採購官員可自由決定什麼樣的附加社會或環境價值最能滿足當地社區的需要，以及給予服務提供廠商創新的機會。而《公共服務（社會價值）法》亦要求社會價值的衡量應與契約成比例並相關。因此，郡議會通常會選擇與特定契約相關的社會價值衡量，供應商須提供與契約規模成比例的社會價值。目前，許多郡議會採用主題、結果與衡量（Themes, Outcomes and Measures, TOMs）架構來衡量其社會價值，這樣的架構除簡化社會價值的評估，亦可以消除投標商社會價值評分的挑戰風險與決策的主觀性（The Best Practice Social Value

Task Force, 2016），例如哈羅議會（Harrow Council）採用 TOMs 架構於所有的公共服務計畫中，供應商可能依據 TOMs 架構選擇追求（或不追求）的機會列表，也能夠設定自己的規模比例水平，表 2 為哈羅議會 TOMs 架構的範例，此公共服務計畫共有六個主題，分別是：為家庭做出貢獻、為社區做出貢獻、為最弱勢族群做出貢獻、為商業做出貢獻、促進更廣大的環境可持續性、與商業創新。各主題亦有相對應的預期結果，例如在為社區做出貢獻的這個主題內，計畫預期的結果包含工作的創造或維持、與志願和社區部門協同合作、以及來自所有背景的人都受到尊重和公平對待，每個投標人都被要求提出如何在核心契約中增加社會價值。各個結果會有相對應的衡量、單位與價值，計畫的總社會價值則等於所有衡量乘以價值的總和。此外，招標投標文件清楚地表明，哈羅鎮不會為社會價值支付額外費用，但可以由此計畫得到社

表 2 哈羅議會的 TOMs 架構範例

主題 (Theme)	提出的結果 (Proposed Outcome)
為家庭做出貢獻	人們有工作的技能和訓練
為社區做出貢獻	工作的創造或維持
	與志願和社區部門協同合作
	來自所有背景的人都受到尊重和公平對待
為最弱勢族群做出貢獻	人們能透過技能和就業機會得到支持
為商業做出貢獻	蓬勃發展的在地企業
	一個有效和靈活的第三部門
	企業更負責任
促進更廣大的環境可持續性	道德採購的實踐
	人們居住在環境可持續的生活和商業可永續地發展
商業創新	人們能生活、工作與參觀充滿活力和創意的市中心
	其他創新的商業措施，以增加社會價值

資料來源：： The Social Value Portal, Harrow Council and Brent Council (2016)

會價值。在招標評分中，品質占 40%，成本占 50%，社會價值占 10%，其中 7% 為透過社會價值入口（Social Value Portal）社會企業所得到的社會價值分數，3% 為相關支持方法的描述（The Social Value Portal, Harrow Council, and Brent Council, 2016）。

而薩里和東薩塞克斯郡議會（Surrey and East Sussex County Councils）在 2015 年成立了一個公共部門合作夥伴 Orbis，Orbis 也與社會價值入口社會企業合作開發他們的社會價值 TOMs 架構，此架構可分成經濟、社會、環境、與創新等 4 個主要的主題，每個主題再分為目標和結果。表 3 為薩里和東薩塞克斯郡議會的 TOMs 架構，以經濟主題而言，其主要目標為發展強大與具競爭力的地方經濟，依此表 3 列舉了四個次要目標，並條列相關的三個結果，分別是：第一，蓬勃的在地企業；第二，人們具

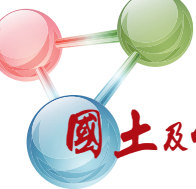
有工作技能，企業可以接觸到具有技能的本地勞動力；第三，更多當地人在工作。這些主題與目標在經過討論後，訂約當局會制定一套明確的衡量標準來評估計畫的成功與否，每項衡量指標都會轉換成英鎊計算，以用於比較標案，並每年報告所有契約所增加的社會價值（The Best Practice Social Value Task Force, 2016）。

此外，伯明罕市議會（Birmingham City Council）在 2013 年 4 月批准了三項相互關聯的政策：《生活工資政策》（Living Wage Policy）、《伯明罕社會責任商業憲章》（Birmingham Business Charter for Social Responsibility）、《社會價值政策》（Social Value Policy）。其目的在最大化其每年約 10 億英鎊採購支出的社會和地方經濟價值（Severn, 2013）。其中《伯明罕社會責任商業憲章》與《社會價值政策》便載明須根據《公

表 3 薩里和東薩塞克斯郡議會的 TOMs 架構範例

主題	目標	結果
經濟	<ul style="list-style-type: none"> ● 與供應商合作以增加在地的支出 ● 發展在地的供應鏈 ● 透過衡量和改進就業與技能的承諾，以主動解決技能短缺問題 ● 促進當地招聘，以支持成長和永續的要求 	<ul style="list-style-type: none"> ● 蓬勃的在地企業 ● 人們具有工作技能，企業可以接觸到具有技能的本地勞動力 ● 更多當地人在工作
社會	<ul style="list-style-type: none"> ● 透過建立能力和永續性，與志願和社區部門及其他社區團體建立更強有力的聯繫 ● 確保優先團體的學徒制，培訓和其他工作機會 ● 辨識與支持提供滿足當地社區和居民需求的福利 	<ul style="list-style-type: none"> ● 賦權、有效和靈活的志願、社區和信仰部門 ● 人們更健康，並得到獨立生活的支持 ● 企業更對社會負責，並與當地社區進行互動
環境	<ul style="list-style-type: none"> ● 鼓勵使用環保產品 / 服務以及道德採購流程 ● 促進環境管理，以減少碳足跡和二氧化碳排放 ● 提高當地環境和永續性的意識 	<ul style="list-style-type: none"> ● 企業可永續經營，並對當地社區的環境影響承擔更大的責任 ● 人們居住在環境可持續的生活 ● 人們能生活、工作與參觀充滿活力和創意的市中心
創新	<ul style="list-style-type: none"> ● 促使供應商確定創新的解決方案和預防措施，以減少對服務的需求並改善居民的經驗 	<ul style="list-style-type: none"> ● 提出的供應商方案與衡量以增加社會價值，對企業成本相對較低，但對居民的價值較高

資料來源：The Best Practice Social Value Task Force (2016)



共服務（社會價值）法》，為改善伯明罕市及其公民的經濟，社會和環境福祉所提出的六點原則：當地就業（Local Employment）、購買伯明罕優先（Buy Birmingham First）、社區合作夥伴（Partners in Communities）、優良雇主（Good Employer）、綠色和永續（Green and Sustainable）、與道德採購（Ethical Procurement）（Birmingham City Council, 2013）。伯明罕市亦開發了社會價值工具箱，反映了他們運作工具箱的四個階段：分析、計畫、實行、檢閱。在分析階段中，會先對服務進行審查以評估服務需求，包括適當的服務使用者和社區諮詢，其目的在通報，重新定義或確認需求，並創造機會以考慮服務的最佳服務提供選項，這些服務的社會價值結果須與市議

會的優先事項一致，並可能從分析過程中獲得額外的社會價值結果。在計畫階段中，社會價值影響則會包含在服務提供選擇評估的一部分。至於在實行階段，投標者對相關社會價值的承諾會透過採購過程來確定所需的結果，社會價值的相關問題會包括在合約規範中，其評估標準通常大於總分的 10%，並根據《伯明罕社會責任商業憲章》的六項原則進行加權計分，投標者需要根據社會價值問題及其章程行動計劃完成其方法的說明。最後在檢閱階段，合約經理會在合約審查過程中根據章程行動計劃進行監控檢閱，承包商並須同意繳交年度報告。表 4 則為伯明罕市議會的 TOMs 架構範例，此架構亦根據《伯明罕社會責任商業憲章》的六項原則分成六個主題，並列舉相關的結果與衡量，

表 4 伯明罕市議會的 TOMs 架構範例

主題 (Theme)	結果 (Outcome)	衡量範例 (Examples of Measures)
當地就業	增加當地就業	您將創建多少個新的全職工作？
		您將提供多少小時的志願工作時間？
		員工在 10 英里內的比例
購買伯明罕優先	促進「購買伯明罕優先」	您的支出中有多少百分比是從交貨點 10 英里內的供應商提供？
		在第三部門（社會企業、慈善機構）支出的百分比？
		有多少採購機會張貼在市議會的「在伯明罕找到」網站？
社區合作夥伴	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持社區韌性 ● 私營部門在社區中的投資 ● 居民做出對社會負責的決定 	有多少學校得到管理者、閱讀、指導、職業建議、簡歷寫作的支持？
		在社會企業的支出有什麼價值？
		支持的社區組織數量
優良雇主	促進公平就業和平等權利	為伯明罕市議會契約服務的員工支付生活工資
		彈性工作時間
綠色和永續	保護環境	二氧化碳的減少
		有多少燃料缺乏的人透過能源效率衡量得到協助
道德採購	促進道德採購	經過倫理實踐審核的供應商百分比
		在主契約條款中支付的發票百分比

資料來源：The Best Practice Social Value Task Force (2016)

以購買伯明罕優先的主題為例，其結果為推動促進「購買伯明罕優先」，而相關的衡量指標包含「您的支出中有多少百分比是從交貨點 10 英里內的供應商提供？」、「在第三部門（社會企業、慈善機構）支出的百分比？」、「有多少採購機會張貼在市議會的『在伯明罕找到』網站？」等（The Best Practice Social Value Task Force, 2016）。其他如布倫特倫敦自治市（Brent London Borough Council）、伯里都市自治市議會（Bury Council）、南華克倫敦自治市議會（Southwark London Borough Council）、YPO、漢默史密斯－富勒姆倫敦自治市（Hammersmith & Fulham）、索利哈爾都市自治市議會（Solihull Metropolitan Borough Council）、大曼徹斯特當局協會（Association of Greater Manchester Authorities）等公共部門亦採用 TOMs 的架構進行公共服務社會價值的評估（Goode, 2016）。

此外，根據《公共服務（社會價值）法》，其適用於服務契約的預採購階段，且採購金額高於歐盟官方公報（Official Journal of the European Union）採購門檻的服務，因此不包含物資的採購。在預採購階段中，相關單位開始設想和設計服務，也開始制定規

範，並與合作夥伴、利益相關者以及當前和潛在提供者進行接觸，此階段在進入簽訂契約或締結框架協議、訂約單位接觸服務提供商以回應與契約或框架協議有關的主動提議或利益表達等狀況發生時便結束（Cabinet Office 20 December, 2012）。而根據歐盟官方公報採購門檻，中央政府機構超過 \$106,047 英鎊的服務採購以及其他公共部門（包括國家健康服務，National Health Service）超過 \$164,176 英鎊的服務採購都需要將社會價值評估納入其合約中（Official Journal of the European Union, 2015）。但各地方政府可以依照其社會價值政策擴大適用範圍，例如伯明罕市議會將適用範圍擴大至包含物資與服務任何合約價值的所有採購階段。達拉謨郡議會（Durham County Council）則將適用的合約價值限制於高於 \$50,000 英鎊的服務、物資和工程採購之所有採購階段。哈爾頓自治市議會（Halton Borough Council）將適用的合約價值限制於高於 \$1,000 英鎊的服務、物資和工程採購之所有採購階段。擴大《公共服務（社會價值）法》採購範圍、階段與合約價值的英國地方政府可參考表 5（Durham County Council, 2014；Halton Borough Council, 2015；Severn, 2013；Cabinet Office February, 2015；The

表 5 英國地方政府擴大《社會價值法》採購範圍、階段與合約價值

地方政府	採購範圍	採購階段	合約價值
伯明罕（Birmingham）	服務與物資	所有採購階段	所有合約價值
達拉謨（Durham）	服務、物資和工程	所有採購階段	大於 \$50,000 英鎊
哈爾頓（Halton）	服務、物資和工程	所有採購階段	大於 \$1,000 英鎊
哈羅（Harrow）	服務、物資和工程	所有採購階段	大於 \$100,000 英鎊
桑德蘭（Sunderland）	服務與物資	所有採購階段	大於 \$5,000 英鎊

資料來源：本研究整理



Social Value Portal, Harrow Council and Brent Council, 2016)。

參、社會價值法案的施行成效

英國推動《公共服務（社會價值）法》至今已 4 年，期間亦有許多的單位與組織進行相關的研究調查，以瞭解社會價值法案的施行成效。根據英國內閣辦公室在 2015 年的檢討報告，超過 60% 的調查對象認為該法案對當地社區產生了正面的影響，82% 的受訪者認為這對當地經濟產生了正面的影響，72% 的受訪者認為這對當地企業產生了正面的影響，此外，分別有 66%、70%、75%、83% 的受訪者認為此法案對金融投資和環境改善、供應鏈中使用本地企業、年輕和弱勢族群的就業、以及培訓和在地就業機會等面向有所助益。報告也發現該法案增加了對中小型組織的在地採購支出，因為地方政府認識到這些組織能夠提供在地價值，以蘭貝斯倫敦自治市議會（Lambeth London Borough Council）為例，其因推行《公共服務（社會價值）法》，使其對當地中小企業的支出從 1.59 億英鎊增加到 1.8 億英鎊，同時也降低了總體支出。達拉謨郡議會（Durham County Council）能將其一半以上的支出（51.8%）用於對中小企業的採購，其中 31.4% 更用於小型或微型企業（Cabinet Office February, 2015）。

另外，根據社會價值入口社會企業在 2016 年的調查，英國許多地方政府已將社會價值評估納入其採購過程中，並也從中獲得附加的社會價值。以哈羅鎮為例，其市議會在 2016 年通過社會價值政策，至今已有 9 件標案被要求需要增加社會價值於其主要合約中，其最高價值

的合約價值為 \$781,000 英鎊，標案的平均增加的社會價值為 25%。哈爾頓自治市議會截至 2016 年 7 月為止，已有 18 件採購案將社會價值結果納入合約，社會價值佔合約價值的比重通常在 5% 至 20% 之間（The Best Practice Social Value Task Force, 2016）。

雖然上述的數據說明《公共服務（社會價值）法》於公共服務採購的推動已略具成效，但根據英國內閣辦公室 2015 年的《公共服務（社會價值）法》檢討報告，只有 11% 的地方當局在其採購策略中提及該法案，只有 9% 的地方當局表示他們有一個工作團隊正在制定社會價值策略。另外，雖然有 53% 的委員認為他們超過一半的契約中已考慮了社會價值，但只有 27% 的供應商同意這項說法。會造成該法無法廣泛實施的障礙大致上可歸納為三個，第一個障礙是意識該法與採納該法之間仍處於模糊不清的狀況，雖然 86% 的受訪者表示他們已經熟悉《公共服務（社會價值）法》，但地方政府、中央政府部門的執行程度與深度存有許多差異。而第二個障礙為相關人員對《公共服務（社會價值）法》不同的理解，這也導致許多不一致的做法，例如，採購人員並沒有如法案所建議，將重點放在預採購過程，如果他們將社會價值的重點放在採購階段，很可能使社會價值成為一個被勾選的項目，而不是積極地採取措施來改善服務。而一些採購人員對法律挑戰的恐懼以及對那些是法律允許範圍的不清楚，也阻礙了公部門實現社會價值的機會。調查也發現一些採購人員在採購過程提出開放性的社會價值問題，而不是要求標案能夠實現某些社會價值的結果，這種作法不但沒有增加實質價值，反而增加了官僚性。第三個障礙為需要進一步開發社會價值的

相關衡量方法，雖然許多組織能說明他們取得的成果，甚至這些成果的影響或差異，但很少有組織能夠通過量化這些成果的貨幣價值，給這些社會影響賦予價值，儘管已有許多社會影響力評估的方法，許多採購委員仍不清楚該如何選擇與使用相關方法（Cabinet Office February, 2015）。

另一份由英國社會企業（Social Enterprise UK）社區利益公司在 2016 年的報告則指出，有 24% 的議會已有社會價值政策或相關文件，但是有 26% 的議會仍沒有任何的社會價值政策，這份報告亦把地方政府實行《公共服務（社會價值）法》的程度分成四個等級，其中有 14% 是屬於承擔者（Embracers），他們已有社會價值政策、架構或工具箱，而他們的政治期望與社會價值能相互配合且應用頻繁，社會價值在標案價值的比例有時會高於 10%，其適用社會價值的採購金額門檻低於歐盟官方公報的採購門檻，並常將其適用範圍由服務採購擴大至包括物資採購等的所有契約。另外有 19% 的地方政府屬於採用者（Adopters）類型，他們雖然跟承擔者一樣已有社會價值政策、架構或工具箱，但在解釋社會價值增加的方式與應用則相對保守，社會價值在標案價值的比例通常界於 5-10%，其適用社會價值的採購金額門檻低於歐盟官方公報的採購門檻，有時會將其適用範圍擴大至包括物資採購等的所有契約。然而，有 45% 的地方政府是屬於編譯者（Compliers）的類型，他們會將社會價值描述於採購策略或相關的文件，通常社會價值會包含在標案有關品質或是企業社會責任的評分中，其比重常低於 5% 且不常應用，適用社會價值的採購金額門檻則高於歐盟官方公報的採購門檻。最後，有 22%

的地方政府屬於旁觀者（Bystanders）的類型，他們並沒有社會價值政策，在他們的採購策略或相關文件也很少提到社會價值，因此社會價值很少應用於其公共服務的採購。另外一個值得注意的現象是還沒有一個議會正式出版有關因為《公共服務（社會價值）法》而產生的成本節省之相關數據（Social Enterprise UK, 2016），從上述這些調查報告的結果來看，社會價值導入英國公共服務採購的全面實踐仍有一段長遠的路要走。

肆、結語與展望

英國在《地方政府法》、《公共服務（社會價值）法》、《公共合同條例》等法案的建構下，期望將社會價值導入公共服務的採購過程，除了使公共部門市場化的政策得以進行，以提升公共機構的行政效率外，也讓長期經營社會價值的第三部門或社會企業能更有機會獲得公共服務的採購機會，地方政府藉由這些有經驗的組織使社會價值與在地需求一致，亦增加了公共服務的社會價值，而政府、地方、第三部門或社會企業也都能從相關法案的落實而得到利益。目前雖然只有不到 4 成的議會已例行地在採購過程中考慮社會價值，顯示社會價值全面導入英國公共服務採購仍有許多障礙需要克服，臺灣未來若要參考英國的制度導入社會價值於公共服務，以下幾點方向的推行或可減少政府導入社會價值的障礙：

一、加強在公共機構關鍵部門對社會價值的了解與行動：

由於《公共服務（社會價值）法》並沒有明確定義社會價值，雖然可以讓地方政府自由決

定什麼樣的附加社會或環境價值最能滿足當地社區的需要，但也造成了認知與實踐差距的障礙。因此，中央政府應召集高級公務員與部長來倡導社會價值，並支持他們形成網路以互相支援與諮詢。地方政府則需要了解如何鼓勵採購人員對社會價值導入採取行動，並與現有採購網絡合作，將社會價值納入專業發展的培訓。

二、推廣 TOMs 架構：

主題、結果與衡量的 TOMs 架構是目前英國許多地方政府對標案進行社會價值評分的方法，這個方法雖然有其不足之處，但對採購官員來說，它簡化了社會價值的評估，亦可以消除決策的主觀性，因此可以提高地方政府將社會價值導入公共服務採購的意願。

三、推廣社會價值衡量的方法：

雖然社會價值衡量仍是一個正在發展的領域，但目前已有許多相關的方法與技術，如社會投資報酬（Social Return on Investment）分析、成本效益分析（Cost-Benefit Analysis）、幸福／滿意度衡量（Well-being/Satisfaction Measures）等，政府亦應推廣各種社會價值衡量的方法，讓公共機構與公共服務提供者能選擇適合的方法來衡量其相關服務的附加社會價值。

臺灣在 103 年至 105 年推動三年的「社會企業行動方案」，此階段以「調法規、建平臺、籌資金，及倡育成」四個方向來發展臺灣社會企業的生態環境，未來若能參考英國的社會價值立法與執行方法來制定符合臺灣環境的法案與架構，相信對臺灣社會企業、第三部門與地方經濟的永續發展都能有所助益。

參考文獻

1. Beresford-Jones, Jenny. 2015. *User Guide to the Public Contracts Regulations 2015*. London: Mills & Reeve LLP.
2. Birmingham City Council. 2013. Birmingham Business Charter for Social Responsibility. Edited by Birmingham City Council. Birmingham: Birmingham City Council.
3. Cabinet Office. 20 December 2012. *Procurement Policy Note - The Public Service (Social Value) Act 2012 - advice for commissioners and procurers*. Edited by Cabinet Office. London: Cabinet Office.
4. Cabinet Office. 31 July 2014. *Start a public service mutual: the process*. Edited by Cabinet Office.
5. Cabinet Office. February 2015. *Social Value Act Review*. Edited by Cabinet Office. London: Cabinet Office.
6. Department for Communities and Local Government. 2012. *Community Right to Challenge: statutory guidance*. Edited by Department for Communities and Local Government. London: Department for Communities and Local Government.
7. Department for Communities and Local Government. March 2015. *Revised Best Value Statutory Guidance*. Edited by Department for Communities and Local Government. London: Department for Communities and Local Government.
8. Dudman, Jane. 6 December 2011. Cabinet Office launches £10m fund for public services mutuals. The Guardian. <<https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2011/dec/06/cabinet-office-mutual-support-fund>> (accessed 18 Jan.2017) .
9. Durham County Council. 2014. *Durham Social Value Taskforce Report*. Edited by Durham County Council: Durham County Council.

10. Goode, Nathan. 2016. Bridging the Gap: Introduction to the Social Value Portal and the Social Value Maturity Index. London: Social Value Portal.
11. Hall, Kelly, Pete Alcock and Ross Millar. 2012. Start Up and Sustainability: Marketisation and the Social Enterprise Investment Fund in England. *Journal of Social Policy* 41 (4):733-749. doi: 10.1017/S0047279412000347.
12. Halton Borough Council. 2015. *Halton's Social Value Procurement Framework*. Edited by Halton Borough Council: Halton Borough Council.
13. Hazenberg, Richard, and Kelly Hall. 2016. Public service mutuals: towards a theoretical understanding of the spin-out process. *Policy & Politics* 44 (3):441-463.
14. Le Grand, Julian and Mutuals Taskforce. 2012. *Public service mutuals: the next steps*. London: Cabinet Office.
15. Myers, Jan and John Maddocks. 2016. New development: Mutual solutions to shaping public service delivery. *Public Money & Management* 36 (1): 55-60. doi: 10.1080/09540962.2016.1103419.
16. Official Journal of the European Union. 2015. EU Procurement Thresholds. <<http://www.ojec.com/thresholds.aspx>> (accessed 20 Jan. 2017) .
17. Parliament of the United Kingdom. 2012. Public Services (Social Value) Act 2012. London: The Stationery Office.
18. Severn, A. 2013. Birmingham City Council adopts 'social value' policy. <<http://bssec.org.uk/birmingham-city-council-adopts-social-value-policy/>> (accessed 20 Jan. 2017) .)
19. Social Enterprise UK. 2012. *The Social Value Guide: Implementing the Public Services (Social Value) Act*. London: Social Enterprise UK.
20. Social Enterprise UK. 2016. *Procuring for Good: How the Social Value Act is being used by local authorities*. In. London: Social Enterprise UK.
21. The Best Practice Social Value Task Force. 2016. *Bridging the Gap: A Good Practice Guide for Making the Most of the Social Value Act*. London: Social Value Portal.
22. The Social Value Portal, Harrow Council and Brent Council. 2016. *Social Value Case Study: Integrating Social Value into Procurement in Harrow Council*. London: Social Value Portal.

