

# 政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗\*

莫永榮\*\*

## 摘要

自一九八〇年代以來，全球化公共管理改革運動已積極進行，「市場化」即為核心主題之一。其中委託外包（contracting out）方式是「市場化」主題常用策略措施之一，在此模式中，政府仍擁有所有權及控制權，而係雇用私人部門提供公共服務。此一政府服務委託外包政策，不僅已成為 OECD 會員國應用市場機制策略之一，而且臺灣在以往推動行政革新或現今推動組織改造亦將委託外包視為策略措施之一。

本文嘗試從政府服務委託外包的理論立基予以分析，進而探討臺灣在政府服務委託外包政策的規劃起源與推動成效，以及針對實務推動上面臨的困境，提出相應的解決之道，期望能提供公務人員在規劃政府服務委託外包政策上，有借鏡啟發之用。

關鍵詞：委託外包、民營化、公共選擇理論、交易成本理論、委託-代理人理論、公私夥伴關係

---

\* 本論文（摘要版）發表於 2004 年 6 月 28 日臺北大學公共事務學院公共行政暨政策學系與中國人民大學公共管理學院行政管理學系舉辦「兩岸公共行政學術參訪暨論文座談會」。由衷感謝兩位審查人之寶貴評論與建議，使作者獲益良多。

\*\* 臺北大學公共行政暨政策學系博士候選人；行政院人事行政局人力處科長。

收稿日期：93 年 7 月 12 日；第一次修訂日期：93 年 10 月 26 日；接受刊登日期：93 年 10 月 29 日。

## 壹、前言

自一九八〇年代以來，全球化公共管理革新的具體實踐，主要以「生產力」、「市場化」、「服務導向」、「分層負責」、「政策取向」及「績效責任」等六項主題為核心。其中「市場化」主題強調政府運用市場誘因，透過民營化措施（如出售國營事業）或運用非政府型態（包括民間企業、非營利組織）的方式提供服務（如委託外包），試圖調整公共政策的驅動誘因。此種市場化的改革策略，其深層結構意涵在於以市場的策略來替換傳統官僚體系的命令與控制機制，同時運用這些策略改變負責施政計畫的管理階層；至於「政策取向」主題亦強調政府如何改善其治理能力，藉由設計良好的政策加以追蹤管制，並將政府的角色從「自行生產服務者」調整定位為「服務的購買者」（Kettl, 2000：1-3；江岷欽，2002：1-3）。因此，上述的政府服務委託外包政策，已成為 OECD 會員國應用市場機制策略之一，不僅在會員國中，應用此一政策規劃的比例日益增加，且證據顯示委託外包在維持或提升服務品質層次的同時，更引領效率的獲得（OECD, 1997）。

本文採用文獻分析法從政府服務委託外包的理論立基予以分析，進而探討臺灣在政府服務委託外包政策的規劃起源與推動成效，並透過 Fischer 的政策評估批判分析及筆者近四年間實際參與政府與民間舉辦有關委託外包的各種研討會、座談會、研習班、研究報告審查會、「政府業務委託民間辦理推動委員會」、「行政院組織改造推動委員會」等約 40 場次與專家學者及學員互動經驗歸納而得之意見，針對實務推動上面臨的困境，提出相應的解決之道，期望能提供行政機關公務人員在規劃政府服務委託外包政策實務上，有借鏡啟發之用。

## 貳、政府服務委託外包的理論立基

政府部門藉由委託外包（contracting out）、業務分擔（load shedding）、共同生產（coproduction）、或解除管制（deregulation）等方式，將部分職能業務轉由民間部門經營，已成為政府因應環境變遷、提升國家競爭力及創造符合

民眾價值需求的政策工具（policy instruments）。其中委託外包方式是民營化（privatization）策略措施中最常為人使用，其意指透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，由民間部門履行契約中的規定項目或對「標的團體」（target population）提供服務，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數（Savas, 1987、2000；Seidenstat, 1999；張世賢、陳恆鈞，1997；江岷欽、林鍾沂，2000：388）。而提供公共服務的民間部門其範圍可涵蓋企業組織或非營利組織（non-profit organization），且政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗的責任（江岷欽、林鍾沂，2000：367）。此一委託外包與民營化方式之差異，在於民營化係將公共服務的經營權及所有權均交由民間辦理，至於委託外包則係將經營權委託民間，而所有權及監督權仍在政府，故其仍為行政應負責之準公共財貨。

若從國有化及市場化的光譜角度建構的市場導向策略光譜圖加以分析，在光譜的右端代表自由化市場策略，政府將公共財或政府機關所掌握的財貨與勞務拍賣給私人部門；其次是「委託外包」，即政府仍具所有權，民間企業則有經營權；復次是抵用券，政府向特定符合資格的消費者給予等同於現金價值的代金券；再者為賦稅與補助制度，以及使用者付費；而在光譜的最左端則是完全的政府經營，如圖 1 所示（丘昌泰，2000：393-394）。

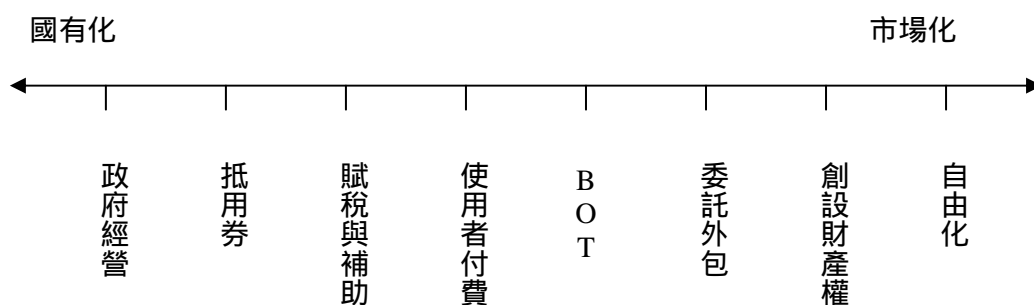


圖 1 市場導向策略光譜圖

資料來源：丘昌泰，2000：394

追溯委託外包的理論起源，除受到公共選擇理論（public choice theory）學派主張減少政府的職能，將許多財貨與服務交由更有效率的市場來生產與提供，以及「公私夥伴關係」（public-private partnership）強調公私部門可以透過政策的誘導建立互動關係（Savas, 2000；Osborne, 2000；黃榮護等，1998；孫本初，2002；吳定，2003）外，亦深受「新制度經濟學」（new institutional economics）主張市場機制主導公共服務提供的影響，如交易成本理論（transaction cost theory）及雇主 - 代理人理論（principal-agent theory）（吳瓊恩，1996；丘昌泰，2000：45-50），茲將上述四項理念說明如下：

## 一、公共選擇理論

此一理論的代表學者包括 G. Tullock（1965）、A. Downs（1967）、W. Niskanen（1973）、J. Buchanan（1986）等。公共選擇理論對於人性的假定，均基於人是自利的、理性的、效用極大化者。基本上把政策視為由「自利個人」（self-interested individuals）所作的集體決定（collective decision making）。從經濟學最根本的「經濟人」（economic man）假定入手，把政治舞台看成是一個經濟學意義上的交易市場，從供給和需求兩個層面著手分析。政治產品（公共利益）的需求者是廣大的選民和納稅人，供給者則是政治人物、行政人員和政黨。無論涉及的互動行為多麼複雜和變異，他們的行為都是遵循著效用極大化的原則。公共選擇理論對政府的觀感而言，主張減少政府的職能，認為許多公共服務應讓更有效率的市場機制來提供，近年來各國致力推動的國營事業民營化與行政業務委託外包等作法，可說是此一建議之具體表現。如不得已需由政府提供特定公共服務時，此一理論主張最好也要透過「準市場機制」（quasi-market mechanisms），如「使用者付費」原則，來調和供需關係，以達到較有效率的資源配置。

## 二、交易成本理論

Williamson 為此一理論的代表人物，代表著作為《資本主義的經濟制度》（The Economic Institutions of Capitalism）、《市場及層級節制體系》

(Markets & Hierarchies)。此一理論的基本假定為：任何一組交易，由於其擁有的交易特徵不同，因此需要有不同的治理結構來治理此組交易，以減少交易成本的產生；而在選擇何種治理結構（市場或政府）來治理某組特定交易時，必須透過不同治理結構的成本效益分析比較來予以確定。因此，Williamson 認為市場中參與買賣的雙方，因具有「不確定性」、「少數人的談判」（small-numbers bargaining）、「限制理性」、「機會主義」（opportunism）、「反向選擇」（adverse selection）及「道德淪喪」（moral hazard）等特質，使得交易成本亦形重要，雙方所做的任何決定都需要交易成本，例如資訊取得、確定消費者、根據價格與條件進行談判、簽訂契約及監督履約執行等。此一理論對於公部門而言，為減少在交易中產生的行政成本，必須儘量規劃將公共服務委託外包給民間企業或非營利組織，並提供適當的競爭機制，以降低交易成本。

### 三、僱主 代理人理論

此一理論主要探討僱主、代理人及契約之間關係的理論，故又稱為「代理理論」（agency theory）。強調僱主-代理人兩者關係建立在契約上，雙方互負權利義務責任，前者提供報酬，後者提供服務或產品。此一理論對於私部門中作為僱主與代理人之間如何建立分享責任的情形特別重視，僱主期望建立一套誘因系統來擴大僱主的利益，然而，在建立誘因結構時常會面臨「僱主與代理人目標分歧」、「僱主與代理人之間資訊不均稱」等問題，例如僱主在資訊欠缺或不均稱情形下，將會產生下列情形：（1）道德淪喪：代理人假借僱主之名，謀個人私利；（2）反向選擇：僱主欠缺資訊或專業知識，以致於無法選擇適當的代理人為其服務。為使代理人能根據僱主的利益行事，必須透過僱主與代理人雙方簽訂契約，並在契約中註明雙方之權利義務關係，以便日後僱主依據契約規範監督代理人執行任務。因此，公部門藉由此一理論的觀點，透過政府與民間企業或非營利組織的簽約機制，釋出部分公共服務讓其提供，以縮減政府人力及經費的負擔，並重視委託經營後的監督管理事宜。

#### 四、公私夥伴關係

公私夥伴關係指涉公、私部門聯合提供產品與服務，並予以有效輸送。

「夥伴關係」不管是透過「網絡」或「機構」來表現，它基本上仍是一種協力參與者間的組織性互動關係。它是一種具組織性的關係或網絡，協力者間的互動高度講求效率和分工。協力は具目標導向或任務導向的組織性關係，使協力者共享協力過程和協力成果的益處。政府業務的推動不能完全僅存有政府自辦的心態，公私部門可以透過政策的誘導建立互動關係。未來此一公私夥伴關係的發展方向，將是政府提供公共服務的新趨勢及未來經營社會的新結構。

基於上述委託外包的理論分析，較諸於其他市場導向策略，委託外包是否有其優越性？擬以委託外包與抵用券、民營化制度作一比較：（1）委託外包與抵用券相較：應用於教育或社會福利政策的抵用券制度，其實施範圍相較於政府服務委託外包的範圍侷限許多；雖然抵用券對於照顧社會弱勢團體有極大助益，但相較於委託外包而言，其並不是一項很有效率的策略。（2）委託外包與民營化相較：民營化係將政府服務或設施的經營權及所有權完全交由民間，常令人民覺得政府在民營化過程中有圖利財團的情形；而委託外包僅係將政府服務或設施的經營權交由民間，所有權及監督權仍在政府，透過此一措施，不僅政府可向民間廠商收取回饋金，以挹注政府財政，更可有效監管民間企業或非營利組織提供公共服務的效率與品質。各國政府基於委託外包實質的優越性，並且考量透過委託外包方式，能達成下列優點：（1）節省提供公共服務的人力及經費；（2）公共設施或服務委託經營後，政府可向受託經營者收取回饋金，挹注其他公共設施或服務；（3）促成政府與民間夥伴關係的建立；（4）委託經營期間，政府仍保有所有權及監督權，可有效掌控民間提供公共服務的效率與品質；（5）讓人民有機會比較政府經營與委託經營在成本效益與服務品質上的差異。上述委託外包的優點，促成各國政府偏愛使用委託外包方式提供公共服務，從早期政府服務委託外包的範圍，僅限於性質單純的服務事項，如清潔、資訊外包等，漸次擴及醫院經營、監獄管理等，近來更有公權力委託外包事項之擬議，因此，委託外包已成為各國政府應用最普遍的市場機制策略之

一。但是，此一委託外包方式亦有其限制面如下：（1）成本計算方法的不易客觀，即使透過公開招標，但標到的價格很可能仍不足以涵蓋成本；（2）交易成本過高，且容易低估；（3）容易造成責任的模糊與控制性的弱化（丘昌泰，2000：396）。因此，如何在契約內容明確規範雙方權利義務，以及政府需考量委託經營後的監督管理事項，並建立一套有效的管理機制是相當重要的。

臺灣在近十年間亦深受公共選擇理論、交易成本理論、雇主 - 代理人理論及公私夥伴關係等管理思潮的影響，連帶促成政府積極運用委託外包策略主導公共服務的提供，此一期間政府規劃委託外包政策的起源與推動成效將於下一部分進行分析。

## 參、政府服務委託外包政策的規劃起源與推動成效

臺灣在近十年間推動政府服務委託外包政策，除歷經主辦機關的移轉外，更由於主辦機關首長施政方向不同，影響委託外包政策設計的重點。因此，本文以委託外包政策主辦機關及其首長施政方向差異為根據，依歷史分析的角度，探討臺灣在政府服務委託外包政策的規劃起源及推動成效，即自一九九三年至二〇〇四年約可歸納為以下五個階段，並將各階段的特色分析如后：

### 一、第一階段（一九九三—一九九七）

鑒於政府服務委託外包，具有運用民間資源參與公共事務，以簡化政府業務、提升行政效能、加強便民服務，以及精簡政府用人、減輕政府人事費負擔之功能。行政院在一九九三年訂頒「行政革新方案」，將其列為行政革新方案的實施要項（即「機關業務性質，凡可委託或外包民間辦理者，應儘量委託或外包民間辦理，以簡化政府業務」），由行政院人事行政局（以下簡稱人事局）負責規劃推動，並經該局擬訂「行政業務委託或外包民間辦理實施計畫」，簽奉行政院核定後，於一九九四年十二月九日函送各機關實施。該計畫實施一年多以來，已初具成果，為示範觀摩，並加強推動，經該局函請內政部等主辦機關填送委外績優實例 55 則，並選定其中較具參考之實例 30 則，編印

「行政業務委託或外包民間辦理績優實例手冊」於一九九六年三月函送各機關參考。此段時期屬推動委外初始階段，政府著重委外績優實例的觀摩，如內政部戶役政資訊系統建置與上線輔導、環保署空氣品質自動監測站維護及品保查核、臺北、高雄二市監理處汽車檢驗、高雄市市民學苑等業務委託民間辦理（人事局，1996）。

## 二、第二階段（一九九八—二〇〇〇年八月）

一九九八年行政院審議通過「政府再造綱領」，由行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）主辦「政府再造推動計畫」之「法制再造推動計畫」，而「政府業務委託民間辦理」即為其中重要工作項目之一。期望透過委託外包方式，使行政機關能充分引進民間資源，借重專業人力及物力，來擴大公共服務範圍，提升服務品質，同時亦能降低政府執行業務之成本。該會並於一九九八年六月研訂「政府業務委託民間辦理作業手冊」提供各機關參考，主要內容涵蓋政府業務委託民間時之作業程序、方式及執行時之注意事項（經建會，1999）。另據該會一九九九年底統計，各部會已完成委託民間辦理項目達 272 項，各部會二〇〇〇年推動委外項目共計新增 74 項（研考會，2001：5-11）。此一時期該會較著重委外法制面之建構，原預定研擬「政府業務委託民間辦理條例草案」，在條例未完成立法程序前，須注意相關法律適用辦理委外業務之規定，包括「政府採購法」、「國有財產法」、「獎勵民間參與建設條例」，以及當時尚在立法院審議之「促進民間參與公共建設法草案」等。上述條例草案，最終在該會主政任期內並未能完成，故所訂之作業手冊僅供參考，並不具強制性，以及非屬一般提供標準作業程序之手冊（經建會，1999）。

## 三、第三階段（二〇〇〇年九月—二〇〇二年三月）

前述第一、二階段主管機關推動委託外包政策以來，雖已具部分成效，惟均限於行政事務委託外包，如清潔、資訊等事務委託民間辦理，對於公務人力精簡及降低政府財政負擔，成效較為侷限。為期善用民間資源與活力，提升公



共服務效率及品質，活化公務人力運用，並降低政府財政負擔，人事局前於二年九月十四日與經建會、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）及主計處等機關首長共同會商，並簽報行政院張前院長決定由人事局為主辦單位，負責該項政策的規劃及執行工作。

該局自二〇〇〇年底由經建會承接此項政策任務以來，依據行政院核定之「推動政府業務委託民間辦理計畫」（該項計畫為「知識經濟發展方案」57項子計畫之一），於二〇〇一年六月間邀集跨部會機關代表及學者專家籌組成立「政府業務委託民間辦理推動委員會」，該委員會除聽取行政院衛生署、勞工委員會（以下簡稱勞委會）、退除役官兵輔導委員會（以下簡稱退輔會）及人事局推動機關整體委託民間辦理的規劃及執行進度報告外，並對委外年度工作計畫方針、委外相關法制問題，以及委外後節餘人力及經費運用如何作為獎勵誘因，提供策進意見。

另為使各機關在推動業務委託民間辦理時能有具體明確依據，該局將「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」、「地方政府業務委託民間辦理補充規定」暨「行政院及所屬各機關九十年下半年及九十一年度推動業務委託民間辦理工作計畫」，於二〇〇一年五月四日、六月二十二日、八月二十九日通函各機關據以辦理。上述實施要點將政府服務委託外包分為「各機關委託民間經營或管理」、「業務項目委託民間辦理」二大類，前者之執行方式可分為「公辦民營」、「公民合營」、「初期公民合營，逐步民營」及「部分公營，部分民營」等；後者之執行範圍涵蓋「內部事務或服務」、「行政檢查事務」、「輔助行政」等。

當時規劃委託民間辦理推動對象，係以行政院及所屬現已成立或籌備中之機關，其業務屬公共服務或執行性質，或委託民間辦理將更有效率者，並由各機關依上述要點成立委託民間辦理專案小組，指定副首長或幕僚長一人負責督導。另將內政部、財政部、教育部、行政院衛生署、環境保護署、退輔會、文化建設委員會及勞委會等機關列為推動重點部會，並鎖定社教、社福、文化、醫療、職訓、研究等業務，請各主管機關進行可行性評估，同時擇期提行政院財經小組及人事局籌組之推動委員會報告規劃及執行進度（范祥偉，2002）。

其中「公民合營」類型部分，選定以行政院衛生署嘉義醫院為優先輔導對象，其後雖因員工反彈和投標廠商退縮等因素影響，政策未能如願達成。故往後在醫療業務經營規劃上，考量涉及專業程度較高，由人事局另案簽報行政院籌組「公立醫院多元化經營專案小組」，由政務委員胡勝正擔任召集人，負責全權推動醫院多元化經營相關事宜，並由衛生署訂定設置要點及辦理後續相關幕僚工作。其中醫院多元化經營方式可涵蓋公立醫院自辦、公辦民營、公立醫院間委託、醫院聯盟等經營方式，例如行政院衛生署立宜蘭醫院、台北市立關渡醫院均委託退輔會臺北榮民總醫院經營，為公立醫院間委託經營之案例。因此，委託外包經營方式僅為公立醫院多元化經營策略之一。

此一時期人事局著重「各機關委託民間經營或管理」中大型公共設施委託經營案例的推動，並訂定相關委外法令規章，並為提升公務人員委託外包專業知能，辦理相關的研討會及訓練課程，以有別於前一時期經建會的規劃方式。此一時期該局在配合「知識經濟發展方案」推動政府業務委託民間辦理計畫的具體成效，約可歸納為以下五點：

（一）研訂「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」及「政府業務委託民間辦理推動委員會設置要點」，並通函各機關據以推動。

（二）該局推動委外政策係以「整體機關（構）委託民間經營或管理」為主，在近一年多以來的具體成效包括台北市青少年育樂中心及兒童交通博物館、高雄市立旗津醫院、高雄縣立鳳山醫院及岡山醫院、教育部所屬海洋生物博物館、人事局公務人力發展中心新建大樓、台北市立關渡自然公園及勞委會勞工教育學苑等委託民間經營，在委託經營期間約可節省人力 710 人、節省經費 244 億元；至於「業務項目委託民間辦理」部分，各機關推動歷年來早已有具體成效，目前則交由各機關自行列管。

（三）為加強委外推動人員專業知能，人事局陸續於公務人力發展中心、地方行政研習中心等訓練機構開設委外課程，並於二〇〇一年七月至二〇〇二年二月間邀請中央機關及地方政府代表參加委外工作暨法制研討會及座談會，計 16 場次，合計調訓 1,840 人，期藉灌輸委外理論與實務經驗，希望能使委外工作推動更為順利。

(四)彙編「推動政府業務委託民間辦理計畫實例暨契約參考手冊」，提供各機關作為實務推動參考。

(五)配合總統府政府改造委員會「興利創新的服務機制」分組，完成「善用民間資源與活力，推動公共服務委託外包」研究報告。

#### 四、第四階段（二〇〇二年四月—二〇〇二年六月）

二〇〇二年二月行政院游院長指示研考會成立中央機關業務委外審查小組，就各機關業務進行審查後，以最適合之委外方向辦理。研考會於二〇〇二年四月簽奉行政院核定「行政院所屬各機關業務委外辦理審查小組設置要點」，成立行政院所屬各機關業務委外辦理審查小組，分別由研考會主任委員及人事局局長兼任召集人，並邀請行政院副秘書長、主計處副主計長、經建會副主任委員、法規委員會主任委員及學者專家擔任委員。該小組規劃的委外政策，係以「中央機關業務移撥地方機關辦理」及「政府業務委託民間辦理」為主，各機關業務經審定後之項目，交由人事局負責輔導，並列管員額的運用。在此一時期，研考會著重中央機關業務移撥地方機關辦理之政策規劃，例如請交通部立即規劃所屬公路局各區監理所委託地方政府辦理；同時人事局並規劃將委託外包政策移由研考會辦理。惟因該會於二〇〇二年六月簽院停止該小組運作，運作期程僅三個月，故該會在此一時期對於委託外包成效的累積並無特別建樹。

#### 五、第五階段（二〇〇二年五月—迄今）

為積極落實「民間可作，政府不作；地方可作，中央不作」的政府改造理念，並順應世界各國政府改造趨勢，積極推動組織改造，以多元化方式提供公共服務，行政院於二〇〇二年五月成立「行政院組織改造推動委員會」（以下簡稱組改會），由行政院游院長擔任召集人，政務委員葉俊榮擔任執行長，並於該會下設三個功能小組，積極要求行政院暨所屬機關推動全面的組織改造，

朝「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外辦理」<sup>1</sup>等四個方向作業務職能檢討。其中在該會下設「政府民間夥伴小組」，由人事局積極推動「行政法人化」及「委外辦理」政策。此一時期該局雖為組改會下設之幕僚小組，但委外政策仍為該局主管權責，故實質上仍具有主導力，推動重點仍延續第三階段強調的重點，但更聚焦於地方機關委託外包政策的推動。經歸納該局自二〇〇二年五月至二〇〇四年六月二年間辦理委託外包政策之重要成效，約有下列數項：

### （一）中央機關部分

1.二〇〇二年九月完成僑務委員會所屬華僑會館委託世新大學經營案，在委託經營十五年期間，約可節省政府人力 9 人、節省經費 3.15 億元（含人事費、營運及管銷費用）。

2.二〇〇三年四月二十四日修正「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，除修正委託方式分類（如表 1<sup>2</sup>所示），並增列各機關推動委外後節餘人力及經費之百分之二十作為獎勵誘因。另為減少公務同仁業務的負擔，將調查表填報方式，由「每季函報」減少為「半年一報」。

3.配合行政院組織改造，於二〇〇三年六月間積極輔導完成中央部會第一波委外化優先推動個案事宜，包括宜蘭教養院籌備處、臺灣科學教育館及武陵農場第二賓館等三個重要案例。其成效概述如下：

- （1）內政部宜蘭教養院委託財團法人伊甸社會福利基金會經營三年。據該部當時估計，如以政府型態經營，約需政府人力 44 人，委託經營後人力即相對節省。

<sup>1</sup> 行政院組織改造推動委員會目前對於各機關業務職掌檢討方向有下列四種：

去任務化，即「解除管制」，指此項業務應自國家任務中予以排除。

行政法人化，指將仍屬國家任務而無自任實施必要之業務，設立公法性質之法人。

地方化，即「業務下放」，將現行中央機關辦理之業務，改由地方辦理。

委外辦理，指將業務委託民間辦理，並可分為「機關委外」及「業務項目委外」。其委外辦理檢討原則如圖二所示。

<sup>2</sup> 委託方式分類（表 1）係筆者任職人事局主辦委託外包政策時繪製，此次酌予增列案例內容。

- (2) 教育部所屬臺灣科學教育館士林館區、展覽品維護及專業導覽委託大同世界科技股份有限公司經營五年。據該部當時估計，如以政府型態經營科教館，約需政府人力 350 人、每年人事費三億五千萬元，委外後人力及人事費便能相對節省。
- (3) 退輔會推動武陵農場第二賓館委託儷野大飯店股份有限公司經營，在委託經營十年期間，約可節省政府人力 70 人、節省經費 5 億元（含房屋稅、地價稅、營業稅、人事費及權利金收入等）。

4. 由組改會、人事局、經建會法協中心、內政部、研考會及學者專家組成業務檢討聯席審查小組，從中央部會組成之內政法務圈等九大工作圈之業務檢討項目中，依「委外辦理檢討原則」（如圖 2<sup>3</sup>）篩選出 697 項業務調整以「委外化」方式辦理，估算在二〇〇三年約可節省人力 1140 人、經費 400.55 億元（組改會，2003）；並選定退輔會棲蘭、明池森林遊樂區委託民間經營案，作為第二波委外化優先推動個案，目前預計二〇〇四年十二月簽約委託民間經營。

5. 以顧客導向精神，從委託機關本身角度思考問題，規劃委外化標準作業程序（如圖 3<sup>4</sup>）及推動計畫範本提供各機關參考，使機關承辦同仁能在行政程序法、政府採購法、促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）及國有財產法等眾多法律規範中，能迅速瞭解規劃委外的方向。

6. 各機關在推動委託外包政策過程中如有任何疑問之處，組改會邀請法規委員會、主計處、公共工程委員會、財政部及人事局等幕僚機關共同組成行政院組織改造服務團，提供各機關有關涉及委外事項之法制、主計、財務、國有財產、人事等事項之諮詢及輔導事宜。

7. 為加強公務人員推動委外政策時的理論與實務知識，並交流實際推動經驗與參訪委外個案運作，人事局於二〇〇三年六月至十月間委託公務人力發展中心辦理「政府業務委外管理與公私協力研習班」五期，合計調訓中央及地方公務人員約 600 人。

<sup>3</sup> 委外辦理檢討原則（圖 2）係筆者任職人事局主辦委託外包政策時，依「行政院組織改造推動委員會」二〇〇二年八月二十七日函規定內容繪製。

<sup>4</sup> 委外化標準作業程序（圖 3）係筆者任職人事局主辦委託外包政策時繪製。

## (二) 地方機關部分

直轄市政府：計有台北市政府建設局南港茶葉製造示範場、文化局市定古蹟紫籐廬等委外經營；高雄市政府環保局推動前金區、鹽埕區垃圾清運委外；文化局推動青少年兒童文化體育活動中心游泳池委外經營。

各縣市政府：依人事局於二〇〇三年五月至六月間組成訪查小組赴各縣市實地訪查，統計各縣市目前推動整體機關及效益較高之業務項目委外，計有326項委外成果，其中較為重要之委外項目，包括台南縣立龍崎教養院、屏東縣身心障礙者生活輔助器具資源中心、中壢市內壢托兒所、台中市垃圾焚化廠、台南市立棒球場、新竹市玻璃工藝博物館、竹蓮公有零售市場、台北縣淡水漁人碼頭等，估計上述326項委外成果，約可節省政府人力4,781人、節省經費42.71億元。對於各縣市推動委外項目具特殊績效者，由人事局函請各該機關對於辦理該項業務有功人員酌予適當獎勵；並將各縣市受訪查委外項目所提困難問題及建議事項彙送中央各主管機關協助解決，訪查紀錄並輯錄成冊送各縣市政府參考。另為加強各機關推動業務委外實務工作人員專業法令知能，人事局於二〇〇三年十月間分北、中、南、東區辦理四場次政府業務委託民間辦理研習會，邀請學者專家講授政府業務委外理論、實務與相關法令，藉以有效提升基層人員辦理委外工作的專業知能。

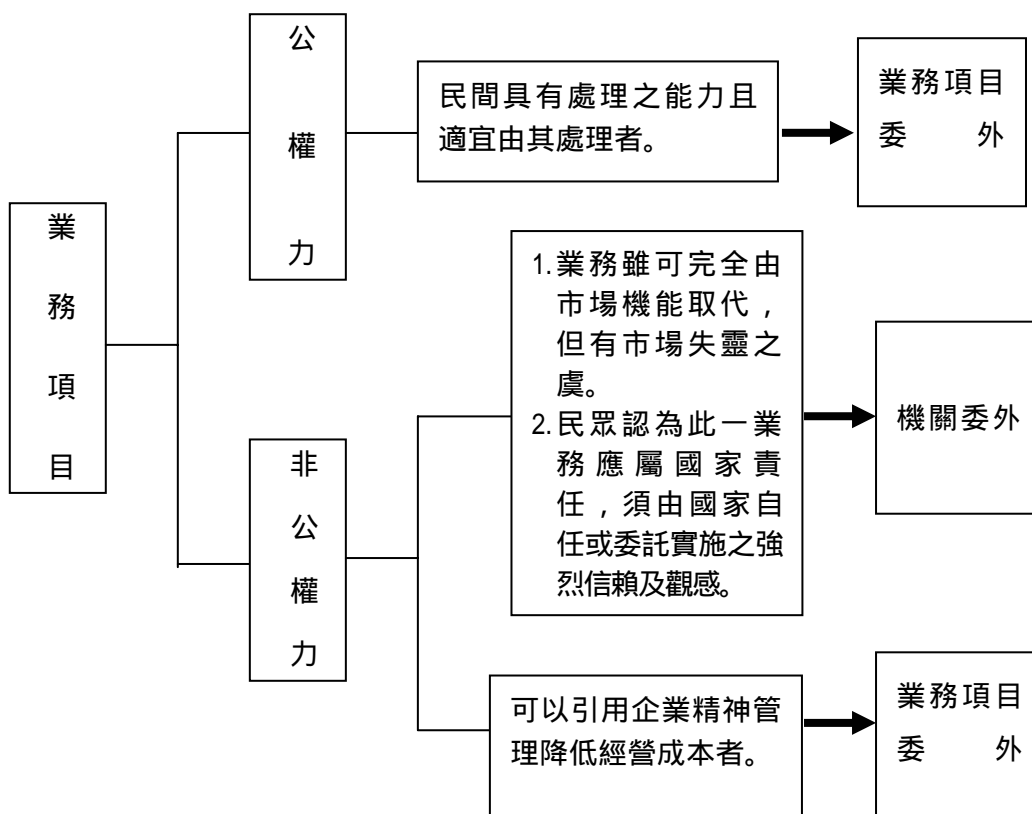


圖 2 委外辦理檢討原則

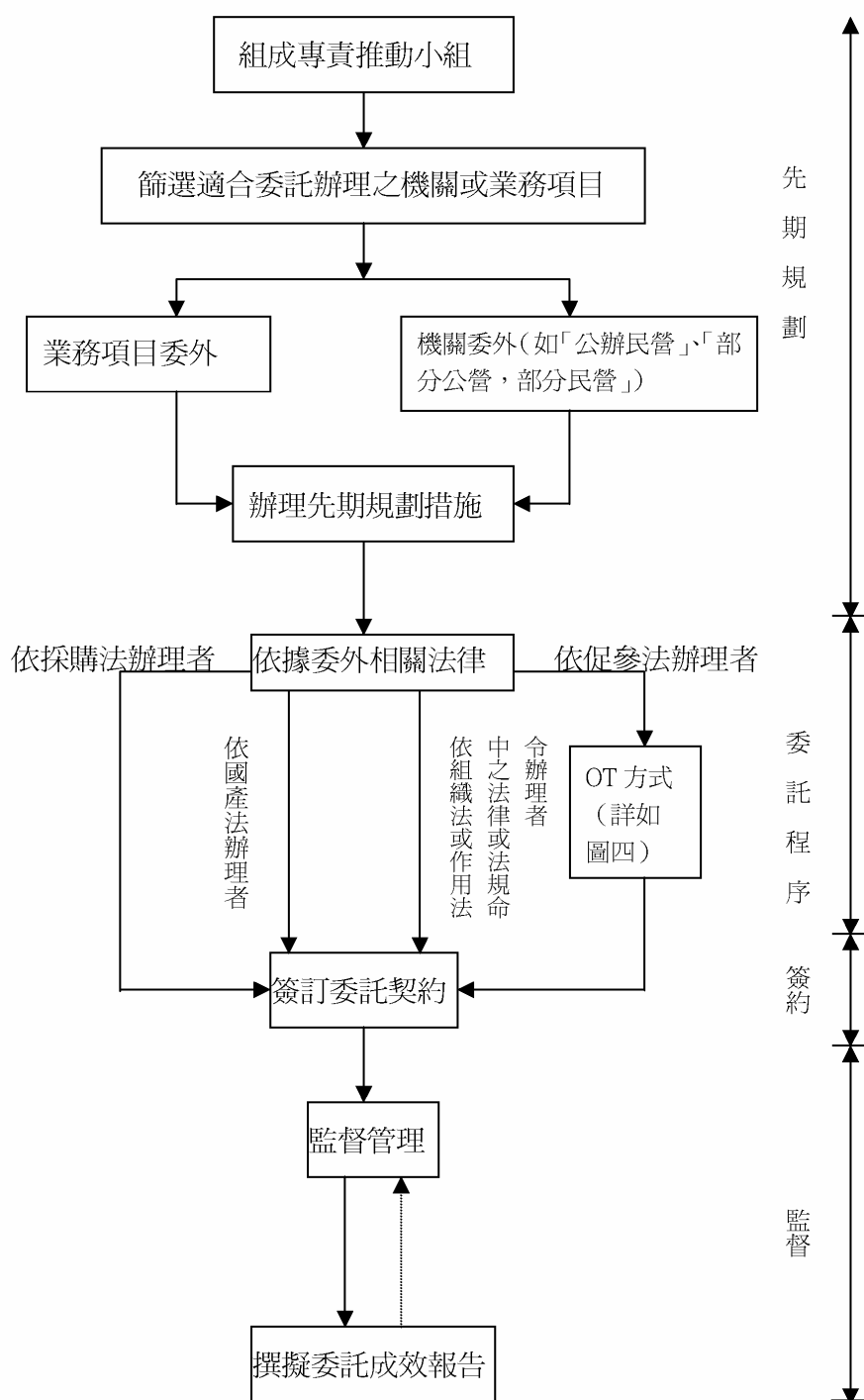


圖 3 委外化標準作業流程簡圖



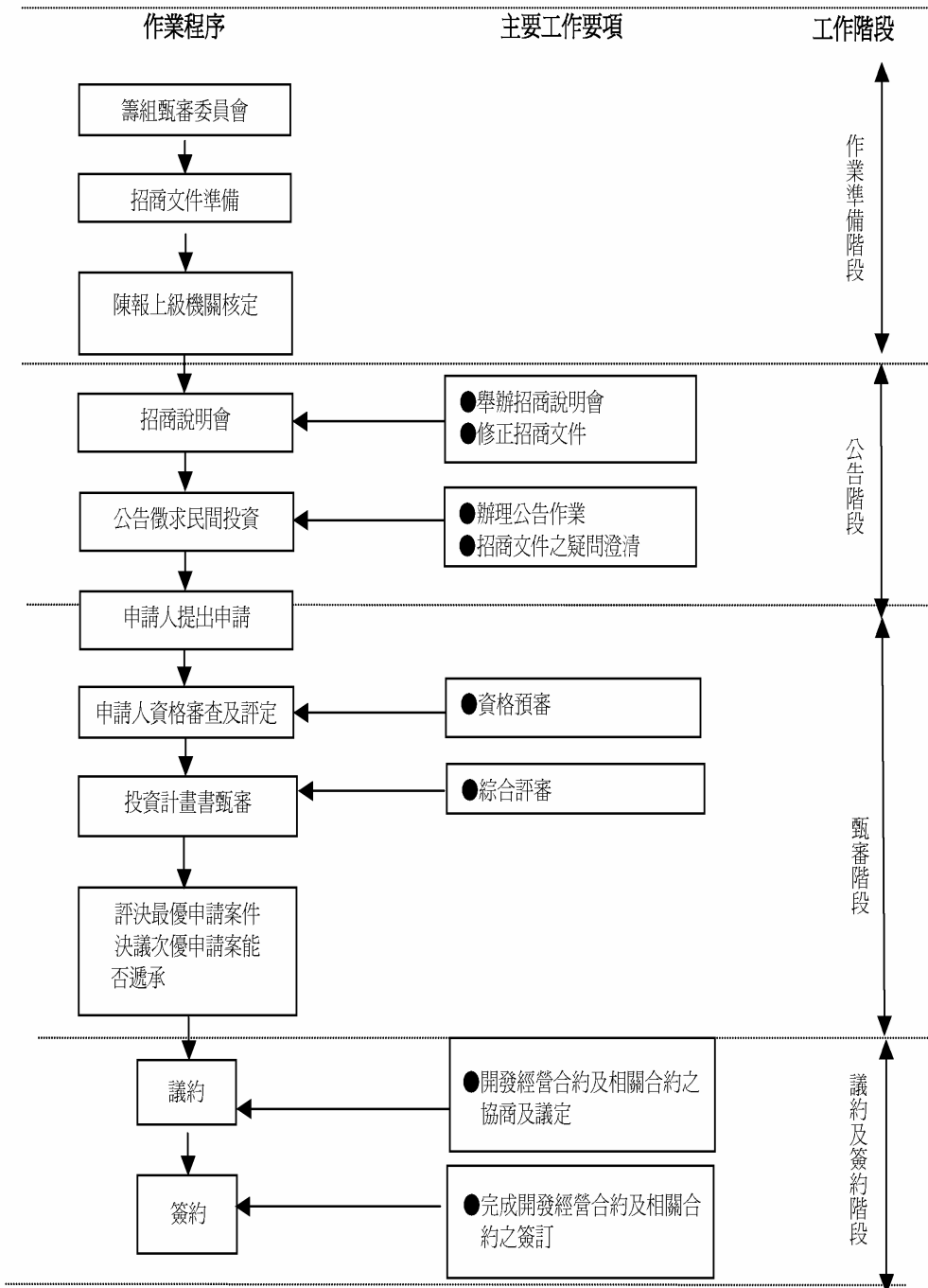


圖 4 依促參法之招商及前置作業事項办理流程

表 1 委託方式分類表

分類	意義	委託型態	案例
各機關委託民間經營或管理	各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。	公辦民營	1.高雄市立旗津醫院 2.高雄縣立鳳山醫院、岡山醫院 3.台北市青少年育樂中心 4.台北市兒童交通博物館 5.勞委會勞工教育學苑 6.僑委會華僑會館 7.內政部宜蘭教養院 8.退輔會武陵農場第二賓館
		部分公營，部分民營	1.人事局公務人力發展中心 2.教育部海洋生物博物館 3.教育部台灣科學教育館
業務項目委託民間辦理	各機關得將「內部事務或對外提供服務之業務」、「蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務」及「部分管制性業務」委託民間辦理。	內部事務或服務	如各機關之資訊、保全、清潔、環境綠化、事務機器設備、公務車輛、文書繕打等業務。
		行政檢查事務	如汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、各類證照審查委託各該公會辦理等。
		輔助行政	如委託民間拖吊違規車輛或拆除違章建築等。

## 肆、政府服務委託外包實務面臨的困境與解決之道

鑒於臺灣近年來政府服務委託外包政策的推動，係以「整體機關（構）委託民間經營或管理」為主導方向，未來政府部門各級首長對於公共服務的提供，必須重新思考是否須由政府提供，或移轉由民間企業或非營利組織辦理，何者較有效率或品質。此一策略性思考（strategic thinking）（Starling, 1988）由於涉及層面廣、執行難度亦較高，目前在實務推動上面臨的主要問題，從上述表一所列委外案例中可發現，「各機關委託民間經營或管理」中公辦民營的案例，如高雄市立旗津醫院、高雄縣立鳳山醫院、岡山醫院、台北市兒童交通博物館、勞委會勞工教育學苑，因在委託經營前均有現職人員存在，如人員移撥安置處理不善，不僅將引起公務人員抗爭，亦會促使整個委外案例失敗；另「部分公營，部分民營」的案例中，如公務人力發展中心、海洋生物博物館及台灣科學教育館等，在委託過程中常面臨的困境為招商順利與否、相關法制疑義、權利金訂定、服務品質界定及委外後監督管理等問題；至於「業務項目委託民間辦理」，因各機關推動內部事務或服務、行政檢查事務及輔助行政等委託型態，均有長期累積下來的優異經驗，相對面臨的困境較少。基此，本文嘗試以 Fischer 對於政策評估所提「批判評估」觀點，以「技術驗證」（technical verification）、「情境確證」（situational validation）、「系統驗證」（systems vindication）及「理性的社會選擇」（rational social choice）等四個層面（林鍾沂，1994；丘昌泰，2000），並輔以「公務人力發展中心新建大樓」、「行政院衛生署嘉義醫院」、「內政部宜蘭教養院」及「史前文化博物館」等個案為基礎，來衡量台灣近年來推動政府服務委託外包政策面臨的困境：

### 一、政策目標的技術印證

政策目標的技術印證，係基於邏輯實證論觀點，運用成本利益分析、作業研究、電腦模擬等方式，來衡量政策是否有達成目標。如未能達成目標，是否在衡量工具或程序上發生問題？政策目標是否明確和運作化？執行手段有無偏差？管理技術能否有效運用？以及是否有其他備選方案？

以公務人力發展中心新建大樓委託福華文教會館經營所推動的「部分公營、部分民營」案例，強調技術印證的論者將焦點集中於權利金的收取？如何節省公務人力及經費，並提升服務品質？委託經營後如何有效進行監督？

## 二、政策目標的情境確證

政策目標的情境確證係指政策目標的實施是否得到社會情境的合理解說和辯護，如否，則政策即失去相關性。為求政策的相關性，任何的 analysis，應重視不同的生活世界與價值標準，而提出不同的目標。

以行政院衛生署推動嘉義醫院「公民合營」方式為例，強調情境確證的論者將焦點集中於公民合營方式為何？對現職公務人員的安置及保障措施提出質疑？對於投標廠商（中國醫藥學院附設醫院）進駐醫院後如何進行管理？受託廠商亦對公務人員在溝通協調過程中屢次提出抗爭，漸次否定當初規劃合作經營的美意？

## 三、價值取向的系統驗證

系統驗證係指政策的影響需就政治、社會、文化、經濟及自然條件等因素加以系統性分析，無法僅著重經濟面或技術面的單一考量。亦即政策評估除應考量政策是否達成特定目標外，尚須考量其對整體社會結構的衝擊，因此，Fischer 稱系統驗證為「實用性檢定」（pragmatic test）。

以內政部宜蘭教養院委託財團法人伊甸社會福利基金會經營為例，強調系統驗證的論者將焦點集中於推動社會福利業務委託外包，是否有助於標的人口福祉的提升？社會福利政策究由政府自辦或委託企業組織、非營利組織經營，上述何種方式最能反映社會整體利益及需求，亦能展現公正的結果分配？

## 四、理性的社會選擇

理性的社會選擇在於建構一種社會方式優於另一種社會方式的選擇標準，亦即一個良善社會的構成要素為何，此乃傳統政治哲學的核心工作：理想生活

方式的建構，不同於管理科學中所指陳的「理性決策理論」。依據 Fischer 的觀點，其認為理性的社會選擇應能充分地履行自由、無私及啟蒙等三項條件。

以史前文化博物館規劃委外歷程為例，強調理性的社會選擇論者的爭辯中，一派著重文化古蹟的保存是政府責無旁貸的價值目標，並認為委託外包決不是理想的選擇標準；另一派強調保留核心人力規劃文化古蹟保存任務，其餘館處經營管理事項可採委託外包方式辦理。自二〇一一年迄今該館規劃歷程的演變，已從前者走向後者，轉型為以公共設施及服務事項委外進行規劃。

針對上述所列的困境，筆者經歸納近年專家學者、學員互動意見及個人見解，擬具數項推動委外政策須掌握的要點如下：

- (一) **機關首長要有推動委外決心，並給予資源上的支持**：海洋生物博物館、公務人力發展中心推動「部分公營、部分民營」的案例，以及高雄市政府衛生局局長對於推動市立旗津醫院委託阮綜合醫院經營不遺餘力，針對院長人選尋找有委外理念者，並將不配合者調移至其他職位，上述案例均有賴首長「由上而下」的積極推動與支持。相較而言，史前文化博物館因機關首長調動頻繁，故對於委外的推動欠缺持續性規劃，以致於館內同仁無領航者指引，在推動進度上明顯受挫。
- (二) **新機關（構）成立時，應審慎作好委外決策**：政府新機關（構）成立時，硬體建設須先作好規劃評估，如經成本效益評估，不適合由政府自辦，即應先以 BOT<sup>5</sup>或民營化方式辦理，而非由政府投資興建完成後，再以 OT<sup>6</sup>方式委外經營。
- (三) **公務人員心態及作法需配合環境變遷作適度調整**：機關整體委託民間經營的推動，常會遭遇人員的抗拒，如行政院衛生署嘉義醫院「公民合營」方式推動，即受到現職人員抗拒，以致各項配套措施推動均無法奏效，不僅讓投標廠商（中國醫藥學院附設醫院）冷眼看笑話，以為公務人員只會到處抗爭與陳情，無視於醫院經營績效及服務品質的提升，更

<sup>5</sup> BOT：係依「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第二款規定，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。

<sup>6</sup> OT：係依「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第五款規定，由政府投資興建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

連帶地嚇走了後續的次佳投標廠商。此外，當時「公民合營」是一組織運作新型態，銓敘部未能配合在人事法制面完全鬆綁，授權投標廠商有較大人事自主權，亦為一重要關鍵因素。近來「行政法人」<sup>7</sup>制度的推動，即類似於當年所提的「公民合營」方式，行政院、考試院對於部分政府機關（構）及學校改制為「行政法人」後，現職公務人員均保障其身分及權益，並授予經營者擁有人事、財務、管理等自主權，且已有第一個立法通過之「中正文化中心」作為行政法人案例。因此，未來「公辦民營」、「部分公營、部分民營」及「行政法人」經營方式，均成為組織改造方案的選項之一。

- （四）委外前先做好人員安置計畫，降低公務員不確定感：**高雄縣鳳山醫院、岡山醫院及高雄市立旗津醫院均有現職人員存在，故其推動醫院整體委託民間經營的難度，相較於台北市立萬芳醫院、高雄市立小港醫院委託民間經營，困難度較高。所以在委外前，首長及員工之間必須建立雙向對話機制，並規劃現有人員安置的配套措施，如採取問卷調查方式瞭解現有人員意願，規劃將現有人員移撥、辦理第二專長轉換訓練或另訂暫行編制表安置至鄰近其他機關（構）、學校，或運用優惠退離措施鼓勵現有人員退休、資遣等，提供多樣化方式讓現有人員選擇，以避免現有人員反彈或造成更高的失業率產生。
- （五）行政機關配合委外推動的誘因設計及協力機制：**Barnard 曾說，要求執行人員配合政策的推動，則此一命令須落在其「無異議區」（zone of indifference）範圍內。故政府服務委託外包政策的推動，首先須破除機關首長對於推動委外政策，即將自己權力委外的觀念，並應針對機關首長配合此項政策推動並著有重大績效者，給予破格晉升，首長才會積極

<sup>7</sup> 「行政法人」：依「行政法人法」草案第二條規定，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。上述特定公共任務，係指具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使較低者為限。同法草案第三十九條規定，行政院以外之中央政府機關，設立行政法人時準用之；地方自治團體得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。因此，臺灣規劃的行政法人制度，係具有公法性質之法人，不採有關財團法人及社團法人之區分，亦不創設營造物法人之類型。

配合。此外，目前對於政府業務委託民間辦理後，所節餘的人力或經費最高可提撥百分之二十留供主管機關運用，未來可視推動情形再酌予提高比例，讓其有誘因才會主動配合政策推動。另在審計部門方面，審計人員對於委託外包政策的稽核，如以防弊心態執行，常易導致行政人員的反彈，降低推動政策的誘因，建議以「績效審計」(performance auditing)觀點，協同行政人員一起推動政策，以有效建立政府課責機制。

- (六) **解決公務人員推動委外面臨法制問題，並作好法制配套規劃：**目前行政機關推動委託外包政策，係依行政作用法或機關組織法、「促進民間參與公共建設法」、「政府採購法」、「國有財產法」及「行政程序法」之相關程序規定辦理。行政人員在推動上述政策時，常會遇見的法制問題，包括公權力委託是否均需有法律依據？「行政程序法」可否作為委託法源依據？可否用簽訂契約方式來規範雙方權利義務關係等，學術界及實務界容有不同的觀點。上述問題經人事局函請法務部尋求解套，經該部行政程序法諮詢小組第二十六次會議決議大意如下：行政程序法第十六條第一項規定「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理」，係行政機關對外行使公權力委託之概括規定；至行政機關執行業務行使公權力，如在客觀上或實際上均毋須法律或法規命令作為依據時，自毋須在每一行政作用法規定授權依據，始得委託民間團體或個人辦理，行政機關自得視實際情況需要，訂定行政契約委託民間團體或個人辦理；另行政機關在法容許範圍內，以私法方式實現行政職務而不涉及公權力之行使時，自得依民法或政府採購法等方式辦理。故從短程規劃觀點而言，公權力委託如確需法律依據，可考量在相關行政作用法、機關組織法或法規命令中賦予法源依據，其餘相關法制問題，依據上述會議決議均有重大突破性見解，已能破除公務人員推動委外時面臨的法制面疑慮；惟就長程規劃觀點而言，政府仍宜就是否研訂「政府業務委託民間辦理條例草案」專法或就「促進民間參與公共建設法」作適度修正，以納入委外政策重點作妥適考量；並在行政院公共工

程委員會規劃成立促參處，相對增加公務人力 30 人同時，人事局推動委外機制因涉及該法 OT 之法令解釋及案例進度管考，是否兩者宜予整併，以統籌政策推動歸屬，均應予以作配套規劃考量。另參酌德國預算原則法施予國家一種推動民營化的軟性壓力，即根據經濟與節約原則，國家對國家任務或服務公共目的之企業活動是否在何種範圍內交由民間或獨立組織經營，以至於「除任務化」的可能，負有評估的義務，併同建議行政院主計處納入預算法中規範（許宗力，2002）。

- （七）給予基層執行人員最佳協助：**人事局彙編「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」集合各類業務委託民間辦理之實例及契約書範本，以及工程會研訂「政府採購投標須知及契約範本彙編」與該會委託理律法律事務所研究「民間參與公共建設投資契約標準文件及要項之研議成果報告」，提供執行機關參考，並已將電子檔置於各該機關網站，已能減少基層人員在嘗試與錯誤摸索的時間。其次，因委外契約如訂定周全，未來在履約管理時較不易產生疑慮與問題，因此，建議主管機關應對於所屬機關（構）同類型業務委託民間辦理，整理定型化契約供執行人員參考，並視需要邀請法規專責單位或委託法律事務所、法律學者專家進行檢視，以期契約之周延。另業務承辦人如對於相關法令不熟悉，主管機關亦需主動辦理相關訓練課程，例如邀請公共行政暨政策、財經、法律、與該項特定業務之專長學科教師及實務專才，給予學員委外理論與實務上的啟發與釋疑。
- （八）提供民間業者具吸引力的誘因機制：**公務人員長期受到依法行政原則的思考影響，並擔心圖利廠商的陰影，故其設計的契約或招商方式可能對於民間廠商較無吸引力，故企業型官僚（bureaucratic entrepreneur）必須秉持創意思考，契約部分可委託法律事務所加以設計（Levin & Sanger, 1994；Osborne & Plastrik, 1997）。且為避免民間廠商的「軟柿效應」，只想接手續效好的機關或設施，故對於獲利佳或營收不良的機關或設施，借用唱片業「紅配綠」的行銷策略，將績效較好的與較差的機關或設施一起外包，方有可能吸引民間投標，而不致有流標顧慮。



- (九) 須與民意機關作好溝通協調工作：「台北市市有財產委託經營管理辦法」、「花蓮縣路邊收費停車場委託民間經營自治條例」等之通過，顯示民意機關對政府委外政策的支持。相對而言，高雄市政府所送「高雄市行政業務委託民間辦理自治條例草案」卻遭高雄市議會退回，且高雄市政府屠宰場、市立旗津醫院委外後原機關（構）之組織規程及編制表，議會未能配合時程於委外前審議廢止，成為一種怪現象。所以民意機關的支持此項政策的程度，亦攸關政府服務委託外包政策推動能否成功的關鍵，故行政機關必須動員「支持的大多數」（majority building），作好溝通、協調與政策行銷工作，積極尋求民意代表對政策的支持。
- (十) 委外後須建立監督機制及履約管理，以確保公共服務的品質：政府服務委託外包後，並不代表委外已成功結案，因政府仍賦有監督管理之責，真正監督的作業方才開始。為預防民間廠商在委託經營期間有財務不佳或管理不善情形發生，形成撒手不管的窘境，建議政府編列經費延攬具契約管理專業經驗的人員來作履約管理，並納入相關法律條文修正案（如促參法等）；且契約條件可研議由雙方在一定時限內（如超過十年的契約時間，可研議以七年為重議時間點）重新協商。另政府可考量採取財務面向、書面報告、組織架構、被服務對象滿意度及派員查核等監督方式（黃一峰，2003）。如委託廠商經評估後未達標準或有違約情事時，政府須建立退場機制，依評估結果採取解約或作適當危機處理。同時，政府可將處理終止契約案例及模式，以及緊急接管機構的危機管理的經驗，提供實務推動機關作參考。
- (十一) 運用標竿學習方式，參考相關機關委外案例推動經驗：每一個成功或遭遇困境的委外案例，均有其特殊的經驗。行政機關應以標竿學習態度，借鏡其他機關規劃及執行委外案例的經驗，如財務規劃與稽核、人員安置與專長轉換、行銷運作、履約管理等，以利委外政策的持續推動。

從美、英、澳洲、丹麥、土耳其、紐西蘭、荷蘭、冰島、墨西哥等九個 OECD 國家歸納政府服務委託外包的最佳實務指南有以下八點：（1）獲得高層管理者涉入及鼓勵組織改造；（2）著重員工議題；（3）以成果或產出詳述服務的規定；（4）監測績效和促進合作關係；（5）確保有效的比較；（6）評估內部的努力；（7）促成競爭的市場；（8）建立必須的技能，並予以維持（OECD, 1997）。上述臺灣在推動政府服務委託外包政策及個案所累積的經驗，亦有與 OECD 國家具共同性及差異性之處，值得互相參考作為啟發之用。

## 伍、結語

Wildavsky 曾言：「政策是一門『科學』，更是一門『藝術』，前者需要高度老練的分析技術；後者需要運作自如的政治技巧。」所以，政策分析是三分之二的政治加上三分之一的規劃（Wildavsky, 1979）。Fischer 則對於政策評估提出「批判評估」的觀點，認為應針對政策行動的價值及政策的成敗，透過一個有效論證來作廣泛而審慎的判斷及分析。亦即就整個政策目標的合理性、正當性、公道性提出深入的檢討及有利的論證，以期國家能因推斷「正確的」政策而實現「正確的」目標（林鍾沂，1994）。因此，未來的政府服務委託外包政策設計，除須考量不可將委外當政策萬靈丹外，並兼顧規劃（科學）、政治（藝術）及批判觀點，在競值途徑（competing value approach）中，藉由民眾與政府的「實際對談」（practical discourse），落實民眾參與政策設計。並為避免軟柿效應的發生，政府在評估何種服務委託外包時，不僅須考量民間是否有意願及能力承接？更應以兼具質化與量化評估方式衡量此項服務究應由政府、企業或非營利組織負責提供，才能有最佳績效與服務品質，亦即英國所強調的「最佳價值」（best value）理念，強調公私合夥、社區取向及服務改善（李宗勳，2002）；且須注意作好委外決策、審慎訂定委外契約及日後監督管理的問題，並留意政府部門的業務已有委託自辦（contracting in）的趨勢（Welch & Bretschneider, 1999）。綜上，政府服務委託外包政策的推動，政府應扮演「促成者」的角色，積極協助企業、非營利組織在組織及任務目標訂

定、籌設過程及營運管理階段所面臨的各項問題，不僅藉由善用民間資源與活力投入公共服務行列，更能進一步開創公私雙贏的新境界。

## 參考文獻

### 一、中文部分

丘昌泰

2000 《公共管理—理論與實務手冊》，台北市：元照出版社。

江岷欽

2002 全球化視野之公共管理革新：以西敏寺模式與政府再造模式為例，「國立臺北大學第二屆 EMPA 論文發表暨學術研討會」(12.6)。臺北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系。

江岷欽、林鍾沂

2000 《公共組織理論》，台北：國立空中大學。

行政院人事行政局

1996 《行政業務委託或外包民間辦理績優實例手冊》，臺北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局

2003 《委外化標準作業程序》，臺北：行政院組織改造推動委員會 2003.4.12 第四次委員會會議審議通過。

行政院研究發展考核委員會

2001 《全國行政革新會議議題報告》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

行政院組織改造推動委員會

2003 聯席審查各工作圈四化業務（第一階段）審查結果彙總表（未發表）。

行政院經濟建設委員會

1999 《政府業務委託民間辦理作業手冊》，臺北：行政院經濟建設委員會。

李宗勳

2002 《政府業務委外經營的理論與實務》，臺北：智勝出版社。

吳瓊恩

1996 《行政學》，台北：三民書局。

林鍾沂

1994 《政策分析的理論與實踐》，台北：瑞興圖書出版公司。

施能傑、李宗勳

2003 《政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究》，台北：行政院人事行政局委託研究。

孫本初

2002 我國行政機關業務委託外包之研究，「國立臺北大學第二屆 EMPA 論文發表暨學術研討會」(12.6)。臺北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系。

張世賢、陳恆鈞

- 1997 《公共政策：政府與市場的觀點》，台北：商鼎文化出版社。
- 許宗力  
2002 從政府再造看民營化的法律問題，「政府業務委託民間辦理相關法制問題學術研討會」(2.7)。台北市：行政院人事行政局、國立台灣大學法律學院。
- 范祥偉  
2002 政府業務委託民間辦理之理論與政策，《人事月刊》，第201期：頁54-59。
- 黃一峰  
2003 《建立政府業務委託民間辦理監督機制之研究》，台北：行政院人事行政局委託研究。
- 黃榮護編  
1998 《公共管理》，台北：商鼎出版社。

## 二、英文部分

- Kettl, D. F.  
2000 *The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Levin, M. A. & Sanger, M. B.  
1994 *Making Government Work : How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- OECD  
1997 Best Practice Guidelines For Contracting Out Government Services. Available : <http://www.oecd.org/puma>.
- Osborne, S. P.  
2000 *Public -Private Partnership : Theory and Practice in International Perspective*. New York: Chatham House.
- Osborne, D. & Plastrik, P.  
1997 *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading M. A.: Addison Wesley.
- Savas, E. S.  
1987 *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham, NJ : Chatham House.
- Savas, E. S.  
2000 *Privatization and Public -Private Partnership*. New York : Chatham House.
- Seidenstat, P.  
1999 *Contracting Out Government Services*. London : Praeger Publishers.
- Starling, G.  
1988 *Strategies for Policy Making*. Homewood, : The Dorsey Press.
- Welch & Bretschneider  
1999 "Contracting In : Can Government Be a Business?". In H. George Frederickson & Jocelyn M. Johnston ( ed. ) , *Public Management Reform and Innovation : Research, Theory , and Application*. ( pp.255-279 ) .Alabama : The University of Alabama Press.

Wildavsky, A.

1979 *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston : Little, Brown and Company.

# **Theory and Practice of Contracting Out Government Services : The Taiwanese Experience**

**Yong-Rong Mo** \*

## **ABSTRACT**

Since the 1980s a global reform movement in public management has been vigorously under way. Marketization is the one of core issues. Contracting out has been utilized as the one of strategic arrangements for marketizational issue. In this model, the government entity retains ownership and overall control but employs the private vendor to actually render public service. The contracting out government services policy is not only OECD membership has been utilized as marketizational strategy , but also Taiwan has been utilized as the one of strategic arrangements for implementing administrative reform in the past or reengineering in the present.

This paper attempts to analysis the theory of contracting out government services. Furthermore, to inquire planning origins and results of contracting out government services policy in Taiwan. And facing the dilemma of contracting out government services policy in the practice. The author concludes that to offer the solutions for the sake of helping public servants to plan contracting out government services policy.

**Key words :** contracting out、 privatization、 public choice theory 、 transaction cost theory、 principal-agent theory、 public-private partnership

---

\* Ph. D. Candidate, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University ;  
Director, Department of Manpower, Central Personnel Administration, Executive Yuan.