

政府業務委託民間辦理 之理論與政策

范祥偉
行政院人事行政局人力處處長

壹、前言

我國政府業務委託民間辦理的推動，源於民國八十二年行政院訂頒「行政革新方案」，該方案將政府業務委託民間辦理列為行政革新的實施要項，由本局負責規劃推動。及至民國八十七年行政院審議通過「政府再造綱領」，將研訂委託民間參與公共事務相關法令的業務，交由行政院經濟建設委員會廣續推動，推動以來雖已有部分成效，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，成效著實有限。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，本局前於八十九年九月十四日與行政院經濟建設委員會、研究發展考核委員會及主計處等機關首長共同會商，並簽報張前院長俊雄決定由本局為主辦單位，負責該項政策的規劃及執行工作。

近日行政院游院長宣示，將規劃全國高速公路開放委託民間經營，並指示行政院研究發展考核委員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，以移撥地方機關或委託民間經營方向處理，如屬後者則交由本局負責輔導，並列管員額的運用。因此，未來我國政府業務委託民間辦理的政策設計，必須從一種動態的、不斷變遷的改變過程與產品的設計觀點，以增加政策問題與政策方案之契合度（翁興利等，民 87）。故本文從政府業務委託民間辦理的理論基礎、各國政府及我國政府推動業務委託民間辦理的方式（現況）及成效、以及我國面臨的困境予以分析，並提出解決方案，期望能使此項政策的執行能更為順遂。

貳、政府業務委託民間辦理的理論基礎

自 1979 年英國柴契爾夫人大力推動民營化（privatization）政策後，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，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任（江岷欽、林鍾沂，民 89：367），成為政府提供公共服務的一種新趨勢（Levin & Sanger, 1994；Linden, 1994）。其中委託外包（contracting out）方式是民營化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；張世賢、陳恆鈞，民 86；江岷欽、林鍾沂，民 89：388）。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）。此一委託外包的發展，深受「新公共管理」（New Public Management）學派的影響，此一學派重要觀點包括：（1）駁斥傳統公共行政「萬能政府」的主張。（2）認為政府的角色與職能必須有所調整，方能因應環境的快速變遷。（3）倡導企業管理技術、服務與顧客導向及市場型態機制。（4）縮減政府部門的活動範圍，主張由公私部門合作生產或由私人部門承接辦理，並透過民營化、契約外包或BOT方式執行。（5）善用民間資源與活力，將政府業務委託民間辦理，型塑「中空型政府」（Hollow Government）（江岷欽，民 88；孫本初，民 87；詹中原，民 88；Peters, 1993）。而「新公共管理」學派中主張市場機制主導公共服務提供的理論，如「公共選擇」（public choice theory）、交易成本理論（transaction-cost theory）及雇主—代理人理論（principal-agent theory）便成為委託外包的主要核心理論基礎，茲將上開三理論分述如下（吳瓊恩，民 85；黃榮護等，民 87；丘昌泰，民 89：45-50；范祥偉，民 90）：

（一）公共選擇理論

公共選擇學派主張減少政府的職能，其認為許多財貨與服務應交由更有效率的市場來生產與提供，近年來全球風行的民營化與簽約外包等作法，可說是此一建議之具體表現。如不得已，政

府必須提供特定財貨與服務時，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，達到較有效率的資源配置。

(二) 交易成本理論

交易成本理論學者認為任何產品或服務的生產與提供，必須先衡量其交易成本，並評估由公部門提供所創造的效益是否高於私部門，再決定是以公權力來主導產品或服務的生產與分配，抑或是由市場的自由競爭來提供。此一理論的貢獻在於將交易成本的概念引進公部門，且將成本的內涵擴充，除經濟成本外，亦包括政治和社會的成本在內。

(三) 雇主－代理人理論 (principal-agent theory)

雇主－代理人理論學者認為在政府與廠商的關係上，政府可將某些業務以契約外包的方式委託私人來負責，政府基於監督之立場控制其品質，藉此縮減政府組織的規模與責任。

參、各國政府推動業務委託民間辦理的方式與成效

鑒於世界各國在 1980 年代後均積極規劃推動政府再造工作，期以獲致高品質的公共服務。因此，本文擬選擇英、美、德、法、日五國分析其推動業務委託民間辦理的方式與成效(蘇彩足、施能傑，民 86；黃臺生，民 90；廖正村，民 89；江岷欽，民 88；Osborne & Plastrik, 1997)：

一、英國

英國政府業務委託民間辦理自柴契爾夫人 1979 年執政時期大力推動民營化運動為其開端，並於 1988 年提出「續階計畫」(The Next Steps Program)改革文官體制，在核心部會(core departments)下設「執行機構」(executive agency)，以執行中央政府公共服務傳輸功能。核心部會透過績效契約方式將大部分業務委託執行機構辦理，並由執行機構「執行長」(chief executives)對年度績效達成與否向核心部會首長負責。另對於政府業務均先運用「市場測試」方式(market testing)評估該項業務的性質是否由政府自行提供或由民間辦理更有效率。如為後者，則進行規劃將該項業務委託民間辦理(范祥偉，民 87)。目前英國已實施委外的項目包括：建築物維護、資料處理、車輛維護、醫院、緊急救助、監獄收容矯治、廢棄物清運與處理、街道橋樑維護、交通號誌、委託會計師執行金融檢查業務、車輛違規拖吊、警察約談筆錄的錄音謄錄等工作(劉宗德，民 89)。

二、美國

美國政府業務委託民間辦理，係由政府與民間部門簽訂「公共契約」或「政府契約」規範其運作或履行。由於美國對委託外包的態度較為積極，並以個案認定方式，評定委外有無違反「政府本質職能」。目前美國政府已實施委外項目包括：建築物維護、資料處理、車輛維護、醫院醫療服務、監獄的收容矯治、緊急救助、廢棄物清運與處理、街道橋樑維護、交通號誌系統維護、車輛違規拖吊等(劉宗德，民 89)。

三、德國

德國政府業務委託民間辦理涵蓋範疇較廣，除傳統公權力的授與之外，尚包括行政業務委託，以及課予人民公法上的義務等。且民間委託係為憲法所允許，惟行政委託屬於法律保留的範圍，必須基於法律或法律的授權方能辦理行政委託。至於民間委託方式，包括：(1) 經授權行使國家高權的私人：係指對外獨立行使國家高權，而完成一定的國家任務，其法律地位相當於行政主體，具有實質行政機關的性質，如食品衛生檢查專員等。(2) 行政助手：係指非獨立以自己名義行使公權力，而是直接受國家機關的指揮命令從事活動，國內學者亦有稱其為「輔助行政」、「執行輔助」與「行政助理」等別稱。(3) 基於私法契約而獨立從事公務的私人：如國家委託廠商修

築高速公路或建造捷運系統（劉宗德，民 89）。

四、法國

法國政府業務委託民間辦理，包括「政府採購」與「公務委託」兩種類型，前者係屬單純的採購，涉及政府預算的合理使用；後者因提供服務給人民，其所牽涉者不單僅是預算撙節問題，尚包括政府對人民生存照顧的責任。由於法國政府認為民間介入公共服務或活動的經營管理是其傳統，所涉及的領域自然相當廣泛。目前法國政府實施委外項目包括：（1）公務委託：早期公務委託均由民間部門提供資金與技術，並由政府以公權力創設經營環境、保障經營者利潤做為其對價的特色，如污水處理廠、屠宰場的設置及垃圾的收集與處理等。（2）行政性公務委託：近年來行政主體將直接經辦的行政性公務委託，如醫院的經營、公路橋樑的維修管理，以及老人安養中心、博物館的經營管理等（劉宗德，民 89）。

五、日本

日本政府在法律層面對於民間委託的概念，係指國家或地方公共團體的事業或事務，不由國家或地方公共團體直接處理，而基於達成行政任務的要求，由行政機關在保留必要監督權限的前提下，透過單方授權或契約等形式，將其委託民間企業或私人代為處理。目前日本政府實施委外項目包括：（1）事務事業的委託：以機關廁所的清潔等內部管理事務所佔比率最高，其次為道路測量、地籍圖的製作、自來水費用的徵收等行政事務。（2）設施管理委託：以養老院、老人福利中心等機構為主（劉宗德，民 89）。

肆、我國政府業務委託民間辦理的現況與成效

本局自民國八十九年底由行政院經濟建設委員會承接此項重大政策任務以來，依據行政院核定之「推動政府業務委託民間辦理計畫」，於九十年六月間邀集相關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、退除役官兵輔導委員會及本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，本局已將「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度下半年及九十一年度推動業務委託民間辦理工作計畫」，於九十年五月四日、六月二十二日、八月二十九日通函各機關據以辦理。

目前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，並由各機關依上開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、退除役官兵輔導委員會、文化建設委員會及勞工委員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本局籌組之推動委員會報告規劃及執行進度。未來行政院將籌組「公立醫院多元化經營專案小組」，負責全權推動醫院多元化經營相關事宜，並請胡政務委員勝正擔任召集人，由衛生署研擬設置要點及辦理後續相關幕僚工作。

依據上述實施要點辦理業務委託，包括「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。本局此次推動政府業務委託民間辦理政策，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、本局公務人力發展中心新建大樓等委託民間經營，在委託經營期間約可節省人力五五四人、節省經費二三六億元；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，目前則由各機關自行列管。

另為加強委託民間辦理推動人員專業知能，本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政府業務委託民間辦理課程，並於九十年七月至九十一年二月間邀請中央機關及地方政府代表參加政府業務委託民間辦理工作暨法制研討會及座談會，計十六場次，合計調訓一、八四〇人，期藉灌輸政府業務委託民間辦理理論與實務經驗，希望能使委外工作推動更為順利。並依推動期間與各機關互動及研討會、座談會各方反映意見，彙編「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」提供各機關參考。此外，政府改造委員會「興利創新的服務機制」分組，已將「推動公共服務委託外包，強化公私協力合作關係」列為該分組重要議題，並由黃委員俊英擔任召集人，殷委員琪、翁委員興利擔任指導委員，希望藉此一方式，達成政府塑身、提升服務品質的目標。

伍、我國政府業務委託民間辦理的困境與解決方案

鑒於「整體機關（構）委託民間經營或管理」的政策方向，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。此一策略性思考由於涉及層面廣、執行難度亦較高，目前在推動上面臨的主要問題，包括現有機關整體委外時人員如何安置、新成立機關整體委外涉及相關法制問題，以及新增業務只以請增員額單向思考，未見以此項業務由政府或民間承辦較有效率來解決等。上述問題形成中央及地方主管機關推動整體機關（構）委外時，不僅首長配合意願不高，且會招致人員強力抗拒，衛生署署立嘉義醫院原擬以公民合營方式推動整體委外受挫，即是顯著案例。因此，擬舉出下列幾項重要問題，並研擬解決方案如下：

- 一、 **機關首長要有推動委外決心：**海洋生物博物館推動「部分公營、部分民營」的成功案例，以及近日行政院原子能委員會積極推動所屬核能研究所規劃財團法人化，上述案例均有賴首長「由上而下」的積極推動與支持。
- 二、 **將機關（構）現有人員予以騰空：**從本局推動機關整體委外經驗得知，只有將現有機關人員移撥至其他機關或運用優惠退離方式，將機關人員一次騰空，如高雄市立旗津醫院、高雄縣立鳳山醫院、岡山醫院等案例，機關整體委託民間經營，方能獲致成功。
- 三、 **提供組織設計的多元化選擇：**由於組織變革的形式相當多元化，有些機關同仁誤以為本局在政策規劃上要將所有機關（構）均委託民間經營，實際上，每一機關（構）是否適合委託民間經營，尚須經過學者及實務專家審慎評估，且機關（構）整體委託民間經營、「部分公營、部分民營」等方式僅為組織設計多元化型態之一，尚有公法人化、財團法

人化等組織設計運作新型態可供執行機關選擇，此皆為未來政府思考組織及業務再造的新政策設計方向。

- 四、 **規劃行政機關及民間業者誘因機制**：對於政府業務委託民間辦理後，將節餘的人力或經費提撥相當比例給主管機關運用，讓其有誘因才會主動配合政策推動。另公務人員長期受到依法行政原則的思考影響，故其設計的招商方式可能對於民間廠商較無吸引力，以致於常有流標現象。因此，在委外過程中能夠設計吸引廠商投標的誘因，成為委外方案是否能夠推動成功關鍵所在。
- 五、 **解決行政人員面臨的委外法制問題**：行政人員在推動政府業務委託民間辦理時，常會遇見的法制問題，如公權力委託是否均需有法律依據等。此項問題經本局函請法務部釋示，經該部行政程序法諮詢小組第二十六次會議決議如下：「行政程序法第十六條第一項規定僅係公權力委託容許性之概括規定，並非委託之法源依據，且其適用範圍以對外行使公權力之委託為限。至於公權力事項如客觀上不須以形式意義的法律（即立法院通過總統公布之法律）或法規命令作為依據，行政機關亦得執行者，例如高級中等以下學校學生獎助學金等等，而實際上亦無形式意義的法律或法規命令存在時，此種公權力事項之委託即無行政程序法第十六條之適用。此外，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，自亦不適用行政程序法第十六條規定。」因此，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；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。
- 六、 **研訂委外專屬法律，並配套修正相關法制**：本局未來將成立委外專法研究小組，針對「政府業務委託民間辦理條例（草案）」作妥適的規劃；另依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，建議行政院主計處納入預算法中規範（許宗力，民 90）。
- 七、 **建立委外後監督機制**：政府業務委託民間辦理後，政府仍有監督之責，因此，本局未來亦將委外後監督機制設計列為重要課題，以預防民間廠商在委託經營期間有經營不善情形發生。

陸、結語

陳總統宣示「民間可以做的，政府就不要做」的政策願景，經證諸世界先進各國政府再造趨勢，均透過政府角色與職能的重新調整規劃，運用委託外包（contracting out）方式，將公共服務移轉民間辦理，不僅可善用民間資源與活力，更可促使公共服務具有效率與品質，在在顯現出政府角色已轉化為「導航」（navigating）的角色。因此，期望我國在此一政府業務委託民間辦理政策規劃與執行上能有新的視界，除能善用民間專長、技術及資源投入公共服務，以提升公共服務績效與品質外，更可改善政府形象，增加人民對政府的信任感，節省政府開支。

參考書目

1. 丘昌泰，(民 89)，公共管理—理論與實務手冊。台北：元照出版社。
2. 江岷欽，(民 88)，企業型政府：理念、實務、省思。台北：智勝出版社。
3. 江岷欽 & 林鍾沂，(民 89)，公共組織理論。台北：國立空中大學。
4. 吳瓊恩，(民 85)，行政學。台北：三民書局。
5. 孫本初，(民 90)，公共管理（三版）。台北：智勝出版社。
6. 翁興利等，(民 87)，公共政策。台北：國立空中大學。
7. 許宗力，(民 90)，「從政府再造看民營化的法律問題」，收錄於政府業務委託民間辦理相關法制問題學術研討會論文集。
8. 范祥偉，(民 90)，「委託外包的理論與實務之探討」，人事月刊，189 期，頁 47-55。
9. 張世賢、陳恆鈞，(民 86)，公共政策：政府與市場的觀點。台北：商鼎文化出版社。
10. 黃臺生，(民 90)，「英國新的政府體制—執行機關」。考銓季刊，25 期，頁 55-68。
11. 黃榮護編，(民 87)，公共管理。台北：商鼎出版社。
12. 廖正村，(民 89)，調整政府角色—政府業務委外。政府業務委託民間辦理策勵營教材。
13. 劉宗德，(民 89)，政府業務委託民間辦理類型及程序之研究。台北：行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心委託。
14. 蘇彩足 & 施能傑，(民 86)，各國行政革新策略及措施比較研究。台北：行政院研考會研究報告。
15. 詹中原主編，(民 88)，新公共管理。台北，五南出版社。
16. Levin, M. A. & Sanger, M. B. (1994). Making Government Work : How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
17. Linden, R. (1994). Seamless Government: A Pratical Guide to Reengineering in the Public Sector. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
18. Osborne, D. & Plastrik, P. (1997) .Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government. Reading M. A. : Addison Wesley.
19. Peters, B. Guy (1993).” Managing the Hollow State. ” In Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman(eds.), Managing public Organizations : Lessons from Contemporary European Experience. (pp.46-57) . London : Sage Publication.
20. Savas, E. S. (1987) . Privatization : The Key to Better Government. Chatham, NJ : Chatham House.