

南 華 大 學
非 營 利 事 業 管 理 研 究 所 碩 士 論 文



指導教授：林吉郎 博士
研究生：盧天助

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

非營利事業管理研究所

非營利組織參與公私協力關係模式之可行性研究

研究生：廖天助

經考試合格特此證明

口試委員：傅篤顛
林吉郎
羅天人

指導教授：林吉郎

所 長：王振軒

口試日期：中華民國 九十二年 五月 二十四 日

論 文 摘 要

近年來非營利組織的蓬勃發展及其在社會福利、文化教育、醫療衛生、環保等公共服務的倡導與提供方面所發揮之功能與貢獻已毋需贅述。而在面臨社會急速變遷、政經環境惡化及政府刻正大力推動「業務委託民間辦理」等民營化政策之趨勢下，如何營造有利的參與環境與增加誘因，讓非營利組織有更寬廣的空間與機會來參與公私協力關係；充分運用其在公共服務提供上所具有之特質與優勢條件，經由建構公私部門間良好的夥伴關係而有效達到各種公共政策與服務之目標，乃一深值公私部門加以重視及探討之課題。故本研究乃以民間組織參與公私協力關係之經驗、得失及各種運作模式的可行性為探討之重點。

本研究之架構乃就公私協力（政府業務委外）相關之理論、文獻資料與實務經驗進行分析、探討以為實證研究之基礎，並就協力（委外）個案主體之雙方（公、私部門進行實地參訪（非正式晤談），以瞭解實務上之問題所在及政府的政策趨向，俾進而探討非營利組織在公私協力（業務委外）的夥伴關係中，其參與之空間及參與之可行模式為何？最後再根據對協力（委外）理論與實務分析、探討所獲致之結論、成果，提出對非營利組織參與公私協力（夥伴）關係的可行模式、策略及相關之建議。

無論就理論探討或實務經驗觀之，均足以證明非營利組織在參與公私協力（政府業務委外）方面，確實具有廣泛的拓展空間與優勢，本研究所以提出適合非營利組織參與的協力模式之分析與相關問題之改進建議等研究結果，希能提供給非營利組織在評估其參與公私協力的策略、模式時之參考，並可供政府部門做為訂定、修正相關政策、法規時之有益參考。至於非營利組織參與公私協力（政府業務委外）關係後之監督考核機制及績效評估等後續問題，則尚有待爾後能繼續予以探討研究，亦歡迎有後續研究者就此議題做進一步之深入研究。

關鍵詞：公私協力·政府業務委外·民營化·非營利組織·公共服務

Abstract

Recently, the flourishing non-profit organization and its displayed function and contributions in terms of advocacy and supply of public services such as social welfare, cultural education, medical hygiene, and environmental protection are apparently. However, under such circumstances as speedy change of society, degradation of political and economic environment, moreover, the government is aggressively moving the privatized policy as “governmental business outsourcing”, how to create an advantageous participation environment and increase incentive in order to allow non-profit organization to have broader space and opportunity to participate the public and private collaboration relationship? Sufficiently employ the features and edges of provided public service, and through constructing the good partnership between public and private sectors to achieve the goals of various public policies and service is a subject to be emphasized and explored by and deeply rooted in both public and private sectors. Therefore, this research focuses on exploring the experiences, gain & loss of private organization participating public & private collaboration relationship, and the feasibility of various operation modes.

The structure of this research is analysis and exploration in terms of theories related to public and private collaboration (governmental business outsourcing) to be the base of practical research; on-spot visit (informal interview) of both public and private sectors—both parties for the collaboration (outsourcing) case in order to understand practical problems and the trend of governmental policies, moreover, explore what are non-profit organization’s participating space and the feasible mode of participation in partnership of public and private collaboration (outsourcing)? Finally, according to the conclusion and result from analyzing and exploring theoretical and practical collaboration (outsourcing), raise feasible modes, strategies and related suggestions with respect to non-profit organization’s participation of public & private collaboration (partnership) relationship.

No matter in view of theoretical exploration or practical experiences, it can evidence that non-profit organization has extensively developing space and edge in terms of participation of public and private collaboration (governmental business outsourcing). The analysis of collaboration mode suitable for non-profit organization, and research results of improvements and suggestions to related problems raised in this research are expected to be advantageous references provided for non-profit organization in evaluating its strategy and mode for participating public and private collaboration, and for governmental sectors in enacting, amending related policies and regulations. As for the supervision and examination mechanism and performance evaluation after non-profit organization’s participation of public and private (governmental business outsourcing) relationship need to further research and other researchers to made deep research are welcomed.

Key words: Public & private collaboration, governmental business outsourcing, privatization, non-profit organization and public service.

目 錄

	頁次
第一章 緒 論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機與目的	1
第三節 研究範圍、途徑與研究架構	3
第四節 研究方法	5
第五節 研究對象選取說明	6
第二章 公私部門協力關係文獻探討	9
第一節 名詞界定（含公私部門的差異性、非營利組織之特異性）	9
第二節 公私協力關係之理論基礎	14
第三章 公私部門協力實施之探討	20
第一節 國外公私協力（政府業務委外）之實施概況	20
第二節 我國推動政府業務委外（公私協力）概況與問題探討	25
第四章 公私協力（政府業務委外）個案分析探討	48
第一節 文化教育類協力（委外）個案分析探討	48
第二節 醫療衛生類協力（委外）個案分析探討	55
第三節 社會福利類協力（委外）個案分析探討	62
第五章 非營利組織參與公私協力關係可行模式之探討	67
第一節 公私協力關係建構之原則與步驟	67
第二節 公私協力（政府業務委外）模式分析	69
第三節 非營利組織參與公私協力關係可行模式之分析與建議	75
第六章 結論與建議事項	79
第一節 結 論	79
第二節 建議事項	81
第三節 研究限制	83
參考文獻	84
附 錄	
附錄一 政府業務委外相關法律條文摘錄	86
附錄二 行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點	89
附錄三 訪談大綱	93
附錄四 訪談紀錄	94

圖 表 目 錄

	頁次
圖 1 - 1 研究架構圖	4
表 1 - 1 研究分析個案選取（實地參訪）簡表	6
圖 2 - 1 政府介入財貨與勞務供給方式之程	18
圖 2 - 2 非營利組織與政府關係圖	19
圖 3 - 1 政府業務委託民間辦理模式	30
圖 3 - 2 政府業務委外實施步驟流程圖	37
表 3 - 1 政府機關業務委外作業流程簡表	38
圖 3 - 3 未來政府提供公共服務機制圖示	44
圖 3 - 4 未來政府與民間夥伴關係推動體系圖	44
表 5 - 1 建構公私協力的四個階段（步驟）與關鍵要素	68
表 5 - 2 促進民間參與公共建設法所定之民間參與方式	71
表 5 - 3 民間組織參與公私協力（政府業務委外）之模式彙整表	74
表 5 - 4 適合非營利組織參與公私協力之模式與業務類別項目	78

第一章 緒論

第一節 研究背景

有鑑於當前國內經濟景氣持續低迷，政府財政日愈惡化問題短期之內難有明顯改善，尤其是在縣市以下之地方政府情況更為嚴重，目前各縣市普遍都是負債累累，許多鄉鎮業已瀕臨破產邊緣。在此情勢之下；政府對公務人力即不得不作大幅的精簡以期能減輕人事費用之負擔。惟實際上公共事務卻是有增無減且更趨龐雜，亦不能不去面對、解決，以致政府部門在公共事務處理上乃益加顯現出反應能力不足及財力負擔捉襟見肘之窘境。因此政府的角色、功能勢須大幅地調整改變始足以有效因應環境之劇變與社會的需求。

其次；基於現代公民參與公共事務的意識不斷提高及其對社會資源整合、運用的需求日益殷切。同時；目前許多非營利組織由於受到整體經濟環境不景氣之影響（譬如政府的經費補助及社會捐款銳減、募款困難、經營管理不善…）以致正面臨斷炊無以為繼的危機而亟需另謀生存之道。

由於「公私部門協力關係」之理念已普遍受到重視，而公私部門協力關係的具體實踐就是由政府部門將許多原由公部門經營管理的業務（公共服務）釋出交由民間組織來承擔，如此應可適時地彌補政府部門的缺失，並使公私部門的資源作更有效益的整合與運用。而且亦可賦予私部門較多的事業經營與生存發展的經濟契機。故對於如何建立公、私部門協力關係（政府業務委外）之適當有效的運作模式之問題，應該不僅是當前各級政府公部門所需正視、面對的重要課題；也是頗值得非營利組織去深入加以探討、研究的議題。

第二節 研究動機與目的

一、研究動機

- (一) 為探討政府業務委託外包民間經營政策之實際成效為何？詳言之在經濟景氣低迷不振，政府財政赤字日愈嚴重及公務人力明顯不足的情況之下，政府為減輕財政負擔壓力，乃不得不陸續將諸多業務（如公共建設、公益事業等）大量釋出委託由民間經營管理，惟其在委託之前是否已經事先做好評估工作及其實施之成效如何？均值得深入探討。
- (二) 為驗證公私協力量說理論之正確性與可行度為何？按理論上；公私部門協力關係之建構，固可彌補政府部門的缺失及紓解財政困境之外，並可賦予民間企業或非營利組織較多的事業經營機會，獲得存續發展之經濟能力並達到有效整合、運用國家與社會資源之目的。然而此一正面推論是否確實可行？也尚有待詳予觀察、瞭解。
- (三) 為非營利組織尋求生存發展；達成使命之新契機；因可預見到的；未來公私協力關係必然大幅擴展且日趨密切，而非營利組織也正面臨著生存問題，故為因應非營利組織自力更生的需求與企業化之趨勢，對於如何建立公私協力關係之良好的運作模式及其相關問題，乃公私部門均需加以重視、深入探討之重要課題。

二、研究目的

公私協力合產觀念之興起，乃源自於政府部門對公共事務的處理反應遲緩、能力不足與公民對公共事務的多元參與需求，而以往有關公私部門協力的方式（模式）之理論探討即多偏向於公共行政（特別是公共建設）；以及公部門與民間營利企業的合作關係方面，而實務經驗上也有顯著之成效。惟本研究所探討之焦點則是從有關非營利組織參與公私部門協力關係的可行性之角度切入（包括參與之型態、運作模式等問題），惟因非營利組織在本質上具有相當的特殊性與營利企業組織殊異，過去特別針對非營利組織之參與公私協力予以探討研究者尚少；故本研究在探討非營利組織參與公私協力的可行性相關議題時，即仍需藉助、援用既有的理論、文獻資料及實務經驗等為基礎。因此；本研究可予歸納、分列為如下幾個目的：

（一）建立整合政府與社會資源的有效策略、途徑

具體言之即是希望藉由探討「政府與私部門（非營利組織）的差異性」、「公私部門協力之理論基礎及推動建立公私協力機制的需要性（存在理由）與推動政府業務委外之各種問題」等以為瞭解公私部門互動關係的演變情況及合作模式之基礎，進而尋求建立整合國家、社會資源的有效策略、途徑。

（二）提出有關建構我國公私協力的運作模式之可行策略與具體建議

即冀能經由瞭解、探討各國實行公私協力（政府業務委外）的實務經驗及我國目前實施之情況等；結合理論與實務，以提出有關建構我國公私部門協力關係的運作模式之可行策略與具體建議，俾供政府部門在制訂有關建立（發展）公私部門協力（合作）機制的政策、法案時之有益參考。

（三）研提非營利組織參與公私協力之空間（範圍）及其可行模式

本研究之最終目的在根據對目前推動公私協力（政府業務委外）所面臨之限制與困難問題何在？及有何克服、解決的辦法之瞭解，然後再進一步探討、研究出非營利組織透過公私協力方式參與政府業務民營化（委外辦理；協助縣市地方建設等）之空間〈範圍〉及其可行模式為何？希能提供給非營利組織做為評估、決定是否參與（投入）之參考。

第三節 研究範圍、途徑與研究架構

一、研究範圍

按就『公私部門協力』的廣義定義觀之；所謂的「公私部門協力」乃除了指公私部門以合夥的方式達成彼此的互利，經彼此同意而相互簽定規範其權利義務與範圍之契約，俾為共同的目標而努力之外；還包括「由公部門提供相關設施、教育或訓練等以促進民間部門的發展或參與」及「由公部門提供相關的誘因以誘導、吸引私部門配合公共政策目標的達成」等在內。因此；可知公私部門協力所涵括之範圍、面向甚廣，在此等廣泛的定義範疇之內，自存有諸多值得吾人去探討研究之議題。

惟因受到研究者個人之時間、能力所限，故本研究在公私協力理論的探討方面固然採取廣義的定義、範疇為之，但在實證研究上恐將無法做到全面性的實地參訪及廣泛之分析、研究。是以；本研究之範圍乃著重在從以下二個面向進行探討分析；即：

1. 各級政府部門於推動公私協力關係（公共事務民營化、政府業務委託民間辦理）時，如何以有效的策略（如法規制度不當拘束及各種障礙之排除、創造有利誘因等）以有效吸引民間部門（非營利組織）來積極參與。
2. 非營利組織究應採取何種有利途徑參與之？如何與各級政府建立良好的合作或合夥關係？在實務經驗上有何較佳的參與（運作）模式可資採行？

二、研究途徑

本研究係以相關的學說理論、文獻資料及公私協力之實務經驗（推動政府業務委託民間辦理之政策、方案、計畫等）做為實證研究之基礎，然後再就協力的個案主體雙方—公私部門進行參訪。具體言之；就是採取以下二種研究途徑：

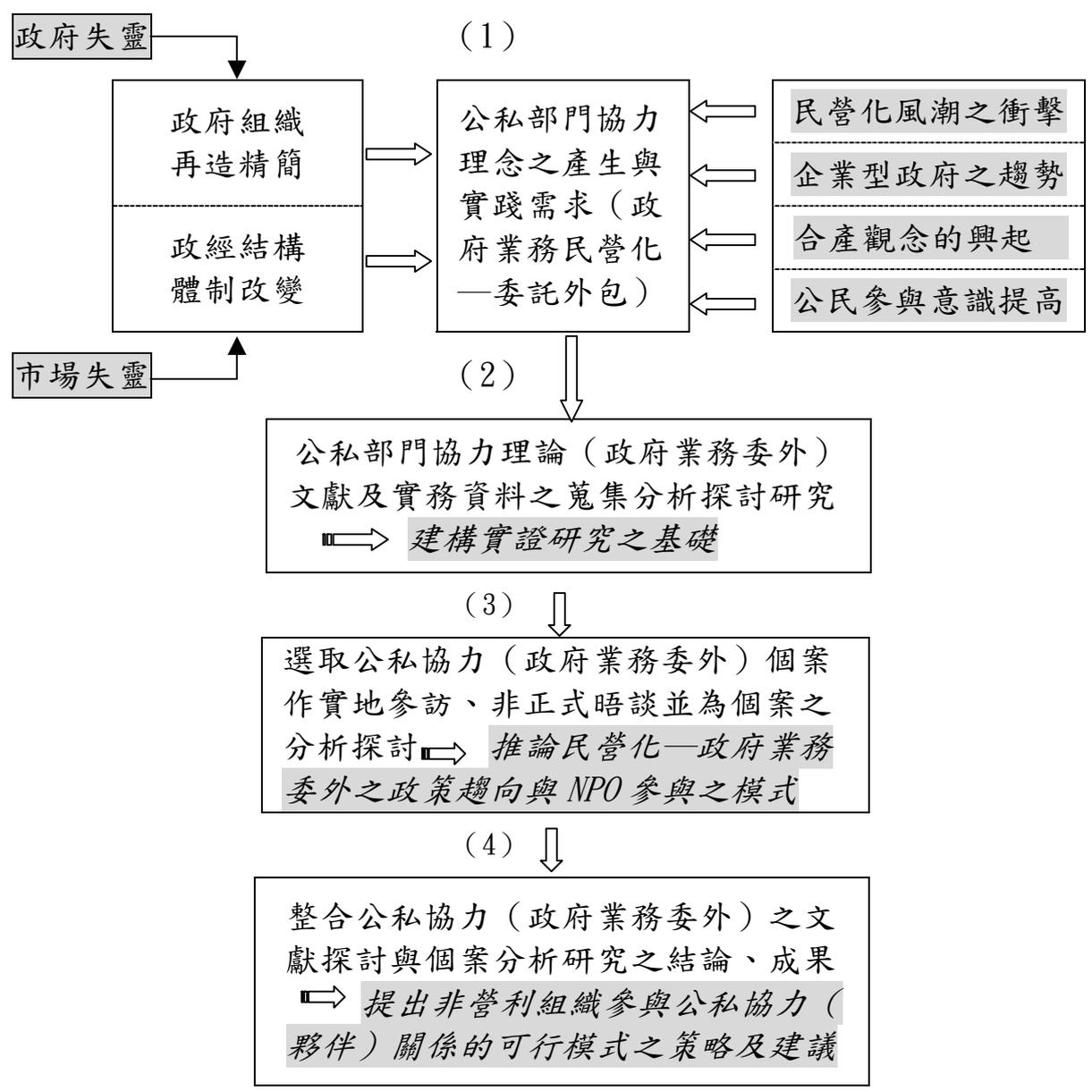
1. 比較研究途徑：即是就國內外公私協力有關之文獻資料（論著、研究報告）予以探討、分析比較，以瞭解過去公私部門協力所採取的策略、模式及相關之實施經驗，以提供給非營利組織參與公私協力關係之若干有用參考模式。
2. 個案分析途徑：係就協力個案之參訪所得資料進行分析研究，以瞭解其實施經驗與影響成敗之因素，期能經由個案的分析、研究而獲得理論上的印證與對問題之透徹瞭解。

三、研究架構

本研究之過程，主要係從近年來國內外整體政經情勢與結構的劇烈轉變中，有鑑於政府失靈現象的產生及民營化風潮興起、公民意識抬頭等因素衝擊之下，體認出社會上普遍對於「政府組織再造精簡」及「公私部門協力合產」的殷切需求為出發點，然後據此進行對於公私協力理論及相關文獻資料的蒐集、分析探討，以期先奠立實證研究之基礎。其次；將從公私協力關係的實踐面向；亦即現階段推動政府業務民營化～「委託民間辦理」的政策趨向與發展情勢作廣泛而深入的推論與探討。最後冀能經由協力理論文獻的探討與實證研究結論相契合，而獲致預期成果並提出非營利組織與公部門建立協力關係之可行模式的策略及建議。

關於本研究之架構；如下列圖 1-1 所示：

圖 1-1 研究架構圖



第四節 研究方法

本研究之重點在分析探討並研提非營利組織參與公私協力關係（政府業務委外）之可行模式，故需分別從公私協力的學說理論（文獻資料）面向與實務（政府業務委外）個案面向兩個途徑去進行探討、研究。因此本研究係採用質化研究中的「文獻探討法」與「實務個案」之實地參訪（非正式晤談）等二種研究方式。

茲再就所採質化研究分析方法有關事項及具體做法說明如下：

一、在文獻資料方面

（一）內容分析法與資料分析法

內容分析法係指將相關個案的檔案資料素材，進行標準化、有系統的及客觀的比較研究方法，其分析對象主要為期刊、雜誌、報紙、函件等。至於資料分析法則是指就相關文獻之內容做比較分析之研究方法，其分析之對象主要為學者專家之論著、論文。而採取內容分析法時，需注意符合下列之三項原則：

1. 客觀性 (Objectivity)：即研究者個人的性格和主觀偏見等，不應影響到研究的進行。
2. 系統性 (System)：乃指研究者應依循一定的程序來選取研究樣本，且對研究資料的取捨標準，應符合前後一致的原則。
3. 普遍性 (Generality)：指研究發現應與理論分析部分，具有相關連性。

（二）具體做法

乃先行廣泛蒐集公私協力（政府業務委外）相關之文獻（包括學者之論著、論文、期刊、報章、公部門相關之計畫、辦法及有關之報告資料等，而後作詳細之研讀與進行有系統之整理。於確實瞭解相關之理論及專家學者之觀點、見解之後，採取資料分析歸納法予以分析各項文獻資料並探討各種相關問題。其次是採取比較方法予以分析比較公私協力模式之優劣。

二、在「實務個案」之實地參訪（非正式晤談）方面

（一）訪談之類型與考量因素

在質化研究中，「深度訪談」為蒐集資料的一種重要方法，其功用即是希望藉由在實際的場合中，能發掘到事實真相。「深度訪談」尚可分為 1. 非正式對話訪談。

2. 訪談導引法。 3. 標準化開放式訪談三種類型。本研究之重點在分析探討非營利組織參與公私協力（政府業務委外）的可行模式，而實地參訪的目的主要在瞭解所分析探討之實例個案，其於推動、營運（執行）及監督考核方面所遭遇之問題（困難）為何？訪談之對象包括公私部門人員（委託機關與受託者雙方），故認為以採前述之第一種非正式對話訪談較為適宜（較為簡便又可達到預期目的）。

（二）具體做法

在實證研究方面；係選定國內若干具有代表性並兼顧參訪便利性的協力（委外）個案進行實地參訪，最後經過整體的歸納、分析、探討而提出研究之成果與建議。在進行個案之探討、研究時，將就協力的個案主體雙方—公私部門均進行參訪，以期使研究之過程及結果得以將理論與實務結合而能真正的切入問題核心，進而提出具體可行之建議。

第五節 研究個案之選取說明

因國內公私協力之個案以屬於公共建設方面者居多，至於由非營利組織參與者，尚侷限於醫療機構及社會福利服務部分，故參訪研究個案之選擇即會受到既有案例之限制；惟本研究進行實地參訪之對象將包括公、私部門在內。至於個案之選取係以協力（委託）之主要型態（模式）及業務類別作為考量依據並兼顧參訪的便利性。本研究所選取之個案如表【1-1】所示並就選取該個案作為分析、探討標的之緣由略予說明如次：

【表 1-1】公私協力（委託外包）個案分析及實地參訪簡表

個案名稱	案例類別	協力關係 (委託) 型態	◎受託單位與 *擬參訪機構
(1) 人事行政局 公務人力發展中心 委外案	文教科訓	契約外包經營	◎福華大飯店 *公務人力發展中心 *人事行政局 *福華大飯店
(2) 教育部 國立海洋生物 博物館 BOT + OT 案	文化教育 生態保育	BOT 結合 OT (公 辦民營) 模式	◎海景公司 *海洋生物博物館 *海景公司 *教育部
(3) 台南市 市立醫院 委外經營案	醫療保健	公辦民營	◎秀傳醫院 *台南市立醫院 *秀傳醫院
(4) 衛生署 嘉義醫院 公民合營案	醫療保健	公民合營 (註：本例未成功)	*衛生署中部辦公室 *嘉義醫院 *嘉義基督教醫院 或中國醫藥學院
(5) 台南市 無障礙福利中心 契約委外案	社會福利 慈善服務	契約委外辦理 並提供設施	◎財團法人沈有德 方懷正社會福利 慈善基金會 *財團法人沈有德 方懷正社會福利 慈善基金會 *台南市政府社會局
(6) 台南市 長青公寓 契約委外案	社會福利 慈善服務	契約委外辦理 並提供設施	◎財團法人台南市 台灣首廟天壇 *台南市政府社會局 *財團法人台南市 台灣首廟天壇

註：本表所列各種協力、委託模式之涵義，請詳參本文第 71~74 頁。

個案〔一〕公務人力發展中心委外經營案

「公務人力發展中心」乃隸屬於行政院人事行政局之中央機關公務人員訓練機構，茲因人事行政局為推動政府業務委外之主管機關，故其推動執行該中心的委外經營案，乃具有帶頭示範作用（指標性）的重要意義。該項委託經營案的對象雖為一般的營利企業（旅館業者）而不是非營利組織，但其係以「契約外包模式」委託經營管理（按係將該中心之住宿、研習及會議場地與相關設備委由民間旅館業者經營；而非將整體訓練機構及其業務委外）的成功案例。故本研究選取此一個案做為分析探討文教訓練類型公私協力（委外）模式之對象，以期就此所為探討、研究之結果與經驗，對於非營利組織在評估、考量是否參與此一類型之委託經營的可行性時，能具有相當之參考價值。

個案〔二〕國立海洋生物博物館 BOT 結合 OT 案

國立海洋生物博物館（以下簡稱海生館）係隸屬於教育部之一所兼具有教育、研究、生態保育及觀光遊憩等多元功能的新成立機構，其第一期工程係先由政府規劃定案後再委由海景公司以 BOT 方式投資興建，由於海生館之業務及設施係具有海洋科技方面高度的專業技術性質，且其後續之第二期以後建設工程，所需投入之資金仍甚為龐大，故其委託對象自以民間企業較為適當，且亦需以特許經營方式委由相關之科技公司運用其專業技術為海生館建造海洋生物展示館等特殊設施。其建造後之營運管理仍需仰賴原投資興建之科技公司。是以；在政府規劃之初即委託海景公司來參與規劃及建設，此一個案固然是非營利組織之資金、技術所難以承擔者，惟因此一個案係「廣義的特許經營」委外模式中較具代表性之成功案例，而且就此一個案的過程觀之，實際上乃包含了 BOT、ROT 及 OT 三種不同模式之特性在內。故其成功之經驗亦有可供參考之處。

個案〔三〕台南市市立醫院公辦民營案

由於台南市立醫院是臺灣第一所「公辦民營」成功的公立醫院，對於之後所推動的其他公立醫院之公辦民營或契約委外經營方式（如台北萬芳醫院、高雄小港醫院、岡山醫院、鳳山醫院等）具有示範性之作用與指標意義。而自八十七年迄今，在受託醫院—秀傳紀念醫院之銳意有效經營之下，不僅能維持正常營運且有所成長，亦訂有中、長程發展目標，秀傳醫院獨特的經營策略與訣竅所在，確有不少值得探討瞭解之處，另外基於實地參訪之便利性考量，故乃選取此一個案作為醫療保健類協力（委外）個案分析、探討的對象之一。

個案〔四〕衛生署嘉義醫院公民合營案

嘉義醫院原為二十一家省立醫院之一，其在嘉義地區曾擁有數十年之風光歷史，然在面臨民間及財團法人醫院興起及其所採取靈活的經營策略與激烈競爭趨勢之下，逐漸居於競爭劣勢。且於民國八十八年又遭逢政府的「精省」政策而改隸屬衛生署之後，在中央精簡組織員額的強力要求之下，屬於公立醫院一員的嘉義醫院在人力被大幅減縮、醫師羅致不易、經營環境及條件日趨弱勢之情況下，唯有走向公辦民營或契約委外經營一途。但因其尚有現職員工之安置與權益保障問題待解決，故先以「公民合營」方式為推動該醫院經營型態轉變之優先考慮模式。此一個案雖暫時列為合作失敗之案例，惟「失敗為成功之母」，倘能針對其推動之過程、經驗及所遭遇的困難問題深予探究，相信必能尋找出可行的解決方案。此正是本研究選取該醫院的公民合營計畫作為分析探討對象之主要原因所在。

個案〔五〕台南市無障礙福利中心契約委外案

〔六〕台南市長青公寓契約委外案

身心障礙者為社會最弱勢團體之一，需賴政府部門及社會各界的特別照護與輔導，而老人人口比例的逐漸提高所衍生的老人照護等福利服務問題亦益加顯現其重要性與迫切性。身心障礙者之照護固為政府責無旁貸之職責，即使在老人照護方面，亦因尚有甚多孤獨無依且無經濟能力的老人非私立老人安養院所能收容照顧到的，故公設老人安養機構仍是需要的。惟基於政府的財政負擔壓力日增及人力不足之考量，此類社會福利服務機構自以採取公設民營或契約委外經營管理的方式為宜。

上列二個個案均屬於社會福利服務類型之契約委外個案，其服務對象分別為中、重度身心障礙者與六十五歲以上老人，按社會福利服務機構的委外辦理，乃委外個案中最為普遍者，且其由非營利組織受託經營者居多，本研究選取此二個案做為分析探討對象，實無特別之處，僅是基於資料取得與實地訪談之便利性考量而已。其中個案〔五〕無障礙福利中心係委託財團法人沈有德、方懷正社會福利慈善基金會為經營管理。個案〔六〕台南市長青公寓則是委託財團法人台南市台灣首廟天壇經營管理。

第二章 公私協力理論暨相關文獻探討

第一節 名詞界定

本研究探討之重點係以民間組織（非營利組織）參與公私協力關係模式的可行性為主，故於探討研究之前；允宜先就和參與公私協力的主體、客體及方式有關之名詞予以適當之定義或簡要的闡明，俾明確界定本研究所探討之範疇；茲分別說明如下：

一、公私協力之涵義

有關「公私部門協力」(public-private partnership) 的涵義，學者間之說法不一；茲就國內外學者對「公私部門協力」所做的定義及其特點分別概述如下：

- (一) Stuart Langton (1983) 認為公私部門協力關係是一種概念，它意含著政府、企業、非營利團體及個別的市民（公民）在追求實現社群需求上，共同的合作與分享彼此的資源。
- (二) Calvin Bradford (1983) 認為公私部門協力關係乃分享與整合社區、政府及私部門的資源；而提供了新的經濟發展可能性。
- (三) 另 Max O. Stephenson, Jr. (1991) 及 John Costonis (1990) 二位學者則認為：公私協力的定義，以現代較普遍性說法乃是；公私協力為一種公私部門間動態的相互合作過程。易言之；公私部門的協力合作乃奠基於一種三邊關係上，即由公民團體、政府及開發者所構成之此一關係主體而互相發揮其影響力。
- (四) 國內學者吳英明（民 83）認為「協力關係」係指某特定事務的參與者與公部門結合所形成的合夥關係，其參與者對該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知。具體言之；參與者對目標方向、功能分工的程度須有相當之默契和合作意願。吳氏又將協力關係比喻為如同兩人共騎一協力車，彼此雖有座位前後之別，但並無高低之分。協力車的兩個輪子就像分別代表協力關係中的「公共責任」與「利潤」，亦即由公部門在前方引導方向，而私部門則配合以速度，二者藉由「合作策略」的鍊條相連繫，並在法規、民意的制約、監督下，為共同的社會福祉及使命、目標而邁進。
- (五) 另一學者吳濟華（民 83）亦認為：公私部門協力（合夥）關係乃指公私部門互動過程中，公部門與私部門所形成的「平等互惠」、「共同參與」及「責任分擔」之關係。在此關係中之合作伙伴彼此對有關的決策過程；均居於平等的地位，有著相同的決策權。

綜合前列各家學者的說法；本文對公私部門協力之涵義予以作如下之界定：「公私部門協力關係乃公部門與私部門（非營利組織）為了追求更好的生活品質與滿足需求，以平等的、分工的、共享的態度合作，整合各方資源，各盡所能地為共同目標而努力的一種良性互動關係。在此一關係中；公私部門彼此透過雙向的溝通參與方式，共同分擔責任，以為社會創造出永續的利益和福祉。」

公私部門協力（合作）關係之特點為公私部門內形成「平等互惠」、「共同參與」及「責任分擔」的關係，而在此等關係中；強調公私部門彼此在決策的過程中，應是基於平等之地位，有相同的決策權。而公私協力關係依其對共同決策及責任分擔之程度，尚可予以區分為「合作關係」與「合夥關係」二種型態。前者係指在公私部門的互動過程中，公部門係扮演一種「誘導性」與「支援性」的角色而私部門則是扮演著「配合性」的角色。後者係指公私部門在互動過程中，形成一種平等互惠、共同參與和責任分擔的關係¹。

二、企業型政府的涵義

所謂「企業型政府」的概念，簡言之就是行政官僚體制運用「公共企業精神」（public entrepreneurship）來重建政府部門提高公共服務品質的能力。公共行政學學者則稱之為「企業性政府」，渠等認為在政府部門的改造中，最重要的理念是將企業精神引進公共部門，期使政府成為「企業性政府」（Entrepreneurial government）而使行政人員成為「企業性官僚」（Bureaucratic entrepreneur）。²

美國學者 Osborne 及 Gaebler 二人在所著《重建政府》（1992）一書的重要理念即是希望藉由引進企業精神到公共部門中，型塑「企業型政府」以提昇政府的服務品質與生產力。

關於前開所稱「企業精神」與「企業型政府」之意義為何？茲再分述如下：

（一）「企業精神」的定義：

根據法國經濟學家 J. B. Say 對於企業精神所作之定義，係指時時能採取新方法來運用資源，加強效率與效能的組織。另外依 Schumpeter 對企業精神的見解，則謂企業家應具備創新的精神與能力，將原來的生產要素加以重新組合，在不增加各項要素數量的前提下，能創造新的產業機能，以因應市場之需求與挑戰（Roberts, 1992, 轉引自莫永榮, 1997/頁：21）

（二）「企業型政府」的涵義：

由前述可知所謂「企業型政府」係指政府部門應用新的方法來處置有限性的資源，以達到最大生產力的效率與效能。此由如下列述的企業型政府所具有之五項特質及 Osborne 與 Gaebler 二位學者所提出建構企業型政府組織的十項原則；即可以詳細瞭解其內涵。

1 轉引自陳佩君，2000，「政府及部門協力理論與應用之研究」，人事行政局研究發展得獎作品選輯第二十九輯/頁：741~742

2 轉引自孫本初\莫永榮，1996，「型塑企業型政府策略之探討」，人事月刊第 25 卷第 4 期/頁：20~22。

企業型政府的最佳例證為前美國副總統高爾（Gore）所主持的「國家績效評估委員會」（簡稱 NPR）與其在每年所提出之「國家績效評估報告」。引自孫本初\莫永榮著，「型塑企業型政府策略之探討」

甲. 企業型政府的五項特質為：³

1. 其目標界定係以目標及使命為導向（注重其結果而不只是看投入為何）。
2. 以顧客為其工作流程導向，不受法令規章既定的限制所驅使、拘束。
3. 採分權參與管理，組織內對成員授權賦能；對外鼓勵公民參與決策。
4. 注重市場競爭機能，以服務為主；創立行動誘因，拋棄監督防弊之保守心態
5. 突破原有之官僚體制（預算、財政、人事、績效評估、責任與課責等）；重新設計組織。

乙. 企業型政府組織的十項原則為：⁴

1. 型塑政府的導航角色—政府的角色功能應著重在供給、授權、動員方面，即只須做好監督公私機構對公共政策（事務）的執行並檢測評估其績效即可。
2. 尊重社區自主性—鼓勵地方政府及民間社團積極參與地方事務，將公共產物之所有權與控制權轉向社區，使公民對公共服務有更多元化的選擇。
3. 引進競爭機制—政府部門提供多種誘因鼓勵良性市場競爭、地區間競爭及產業間競爭。因競爭機制可防止公共組織的浪費無效率；降低成本，迅速反應變遷需求，乃去除組織僵化之不二法門。
4. 強調任務導向—企業型政府應鬆綁舊有法規的不當羈絆，主動追求任務的達成，追求預算與人事制度的彈性化，並經常調整工作優先順序，以增進組織效能。
5. 重視成效分析—企業型政府需祛除傳統官僚體制「只知道投入；不計較成果，忽略成本效益」的弊病，而應強調「成效」比「成本」重要，亦即要注重產出，而非盲目投入。
6. 注重顧客需求—政府的顧客就是民眾，而民眾的權益遠比機關本身的便利重要。機關應將顧客（民眾）意願作為業務推動的動力，學習企業的財務經營，與企業競爭，對顧客負責，讓顧客得以選擇更佳的服務。
7. 運用企業投資觀念—即政府部門必須建立成本效益觀念，不僅要節流，更要注重開源措施，以投資的心態去做好資源的配置、管理。
8. 前瞻規劃防範未然—傳統官僚體制的工作重心，常陷於問題的對抗、解決泥沼中而現代化的政府即應著重事前的防範優於事後的彌補。易言之；企業型政府應擺脫利益團體的壓力，避免抄短線的短程決策，而能推展長程計畫。
9. 決策採用分權參與—即領導者應具備企業之精神，採用分權化的途徑，藉由扁平化的組織架構與授權方式，將決策分權於顧客、社區及非政府組織。在適當的監督下，使地方政府或當地機構能發揮因地制宜的功能。
10. 導入市場機能—指藉由市場機能的運作來解決問題，而非以創造公共計畫方案作為解決問題的手段。易言之；乃是運用市場力量鼓勵民間扮演政府過去的部分角色。

3 孫本初\莫永榮，1996，「型塑企業型政府策略之探討」，人事月刊第 25 卷第 4 期/頁：20~23。

4 同 3

三、委託型民營化

有關「民營化」的定義，學者眾說紛紜。簡單言之；就是將公共財貨或服務的功能，由公部門移轉到私部門的過程⁵。而依國內學者顏良恭（民80年）之看法；其認為若從民營化的最廣義定義言之，其指的是設計一連串的改革行動，使行政行為受制於市場規則、紀律，以加強其競爭性提高效率。具體言之；乃是將政府服務項目開放、鼓勵由民間提供，增加私部門的參與，減少政府的介入，使其更具有成本效益，其最主要的特點在將企業的創新精神與做法引進政府部門，用以解決公共問題。另一學者詹中原（民82年）則是將民營化的涵義予以做了統合性的界定即：政府部門在公共服務活動（The activities of public services）及資產所有權（The ownership of assets）的減少，且原由政府部門所承擔之功能，轉由私部門或非營利組織的機能運作，進而使私／非營利部門在公共服務及資產所有方面角色的增加。

本研究所要探討的「委託型民營化」（delegation）與「撤資型」（divestment）及「替代型」（displacement）為民營化的三種主要類型之一（詹中原，民82年）。而委託型民營化係指政府部門委託私部門去從事部分或全部的財貨與服務的生產活動，惟政府仍需繼續承擔監督的責任。至於「委託型民營化」的方式尚可區分為以下四種，即：

- （一）簽約外包（contracting out）⁶：係指政府將部分／全部貨品或服務委託民間提供生產。例如教育、藝術文化、醫療衛生、社會福利等。
- （二）特許權（franchises）：指政府授予私部門經營特許權，而由私部門提供如電力、水力運送、電信服務及交通運輸等服務，但政府保留「價格率之標準權」，費用的支付則以使用者付費為原則。
- （三）補助制（grants）：乃由政府透過免稅、低率貸款、直接補助等方式，以形成「誘因操作」（manipulations of incentives），在此情況下，生產者為民間營利或非營利機構，其費用包括政府對業者的補助；及使用者付費等。
- （四）抵用券（vouchers）：指由政府核發給有資格使用之民眾，以指定消費某項產品，但民眾可自由選擇供應者，例如社會福利即大多透過此種方式實施之。

5 通常所謂之「民營化」乃包含二大類型：一是「公營事業民營化」；係指將公營事業移轉給民間經營，其方式包括出售、所有權的轉讓及發行股票等措施。二是「公共服務民營化」；即將公共服務轉由民間生產及提供，其最常用的方式為「簽約外包」（contracting out）的模式。本研究所探討之重點為後者。（請參閱丘昌泰著「政府業務委外經營的三部曲模式」，人事月刊第34卷第5期/頁51~52）

6 實務上習慣於將「簽約外包」認為是等同於委託外包，似有所誤解，因所謂的民營化，有撤資、委託及替代三種類型，其中委託類型可再細分為簽約外包、特許經營、補助制、抵用券及強制五種執行工具。故「簽約外包」僅為「委託」類型的執行工具之一，不宜混淆誤用。

（轉引自李宗勳、范祥偉，2001，「簽約外包的理論與經營策略」，人事月刊第三十一卷第四期/頁：9）

四、非營利組織

關於「非營利組織」的涵義與名稱，向來也是眾說紛紜，此因非營利組織的類別與數量繁多，故而國內外相關學者對其所下的定義；即因所探討研究的主題性質、面向、範疇不同而有所出入。惟一般探討研究有關非營利組織的學者之著作文獻，大多根據美國聯邦國內稅法對於符合免稅規定之非營利組織所下的定義性規定及經常引用學者 Wolf（1990）所歸納的非營利組織五項特質與 Salamon 所提出的非營利組織之六大特徵作為定義之基礎。茲分述如下：

（一）美國聯邦國內稅法對符合免稅規定之非營利組織定義為：「非營利組織本質上是一種組織，限制其將淨盈餘分配給任何監督與經營該組織的人，諸如；組織的成員、董事與理事等。」亦即非營利組織受到不分配盈餘之限制。

（二）學者 Wolf 所歸納非營利組織的五項特質為：

1. 有服務大眾的宗旨。
2. 不以營利為目的的組織結構。
3. 有一個不致讓任何人利己營私的管理制度。
4. 本身具有合法免稅地位。
5. 具有可提供捐助人減（免）稅的合法地位。

（三）學者 Salamon 指出非營利組織具有以下六大特徵：

1. 正式的組織：即具有某種程度的制度化，並取得政府法令的合法承認，而具備法人團體之資格者。
2. 具有民間私人性質：即其基本架構須為民間私人性質的組織，既不屬於政府的部門，亦不應由政府官員擔任董事會成員。
3. 利潤不得分配：組織本身雖可追求（獲得）利潤，但必須將利潤運用在機構使命有關的特定任務上，組織成員則不能分配利潤。
4. 能夠自我治理：非營利組織要能夠自我管理自己的活動，組織本身要有內部的治理程序，不受外在團體之掌控。
5. 志願人員之參與：指非營利組織應有某種程度的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組成具有領導與治理性質的董事會。
6. 公共利益的屬性：非營利組織所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務公眾為職志。

另外國內學者江明修（民 83）將非營利組織定義界定為：

1. 具有公共服務的使命，並積極促進社會福祉。
2. 具有法人地位之不營利或慈善的非政府組織。
3. 具有「不分配盈餘」之限制原則。
4. 享有免稅優待及其捐助者享有減稅優惠的組織。

本研究的主題為非營利組織參與公私協力關係的可行模式，而確定非營利組織涵義之目的在便於討論本文所適用之主體。因此前述各種定義下之非營利組織，只要是符合公私協力（政府業務委外）之行政法規規定的私法人團體，均可做為本研究探討時所適用之主體（對象）。

第二節 公私協力關係之理論基礎

「公私部門協力關係」於英、美等先進國家業已廣泛運用且獲致良好之成效，至於在我國則尚屬於嘗試（初步推動）的階段，其有待開發進而廣泛推動之空間（領域）頗大。而在探討、研究「公私部門協力關係」的運作模式時，自當先行瞭解、探討其產生的背景因素與相關之理論基礎。對於此；根據國內外學者之相關論著及研究公私協力關係的文獻資料之論述，可予歸納出以下幾個有關的理論基礎：

一、公民參與（Citizen participation）理論

「公民參與」一詞；乃源自於「政治參與」（Public participation），二者之概念頗為相近，其同樣都是指個人或團體參與政府的公共事務。但在性質上仍有所區隔；即前者係著重在公民主觀性的公民意識覺醒；及體認到自身參與和生活相關政策之制定或執行的重要性，進而產生對公共事務參與的興趣與行動，其所強調的是一種直接的參與。而後者則著重於如何影響政府決策及執行，譬如；對政府官員選舉的影響、遊說、政治協商及示威抗議等，其可以採取間接的參與方式；而過程也並非必須完全遵循合法的程序。

關於公民參與之涵意，乃隨著時代環境的變遷而會有不同之定義，以下茲援引二位學者對「公民參與」所為之論述意旨作為本文探討公民參與理論的定義基礎：⁷

1. Sherry R. Amstein (1969) 認為：「公民參與」乃是一種公民權力的運用也是一種權力的再分配，讓一些在政治、經濟等活動過程中，無法掌握權力的民眾，其意見在未來的相關政策、計畫中也能被列入慎重考慮。而它所隱含的意義就是藉由公民意識的覺醒以超越用投票選舉代議士的間接選舉制度。另由公共行政學的角度觀之；其認為「公民參與」乃是政策形成、方案執行及行政決策的過程中，公民的直接投入。在此等定義之下；所謂「公民參與」係指參與行政機關的決策或控制其決策而言。

2. 國內學者吳英明（民 82）認為「公民參與」乃指人民或民間團體基於對主權的認知與實踐，其對政府的政策及行動可得到充分之資訊，同時也有健全的參與管道。亦即人民從「知」的過程中掌握較豐富的資訊，培養受尊重的認知，進而將感情、知識、意志及行動在其所生活的社會中做累積性的付出。由此一定義可知其所強調的是公民意識的覺醒和自我意識的提昇。

「公民參與」已成為現代政府推動公共事務的所不可或缺之要素或謂重要資產。以其係強調公民或民間團體基於自主權、公共性及對於公共利益與責任的重視，而投入其情感、知識、時間、精力等以直接積極參與行動之定義，因此可謂「成熟的公民參與」乃是建構良好的公私部門協力關係之重要基礎。而徵之事實；以往公私部門協力關係發展之經驗，確實深受公民參與成熟度之影響，故往後公私部門協力關係之推展，仍須以公民參與的實踐為其重要基礎。

7 轉引自陳佩君，2000，政府及民間部門協理理論與應用之研究，人事行政局研究發展得獎作品選輯第二十九輯/頁：745~746

二、合產觀念之興起

合產觀念乃起源於美國的殖民時期，例如當時的政府即已提供經費予民間團體進行社會福利事務，稍後的美國「防貧法案」即可謂是一項結合民間力量推動社會福利的最早雛型；而到了一九七〇年代，合產觀念已被廣泛地討論。最先提出「合產」一詞之學者為 Vincent Ostrom 與 Elinor Ostrom 二人，渠等使用此一名詞係在討論公共財與都市服務輸送制度化安排關係。之後；另一學者 R. A. Sundeen (1985) 就此則指出「合產觀念」是一種「共同責任」(conjoint responsibility) 價值的強調，民眾與政府部門人員扮演著更為廣泛而彈性的合作角色，共同解決公共問題，並共同承擔責任。在此等關係中；政府不僅是要回應民眾的需求，更應負起推動民眾公民能力的發揮及與其合作的責任；而民眾也非祇是政策評估者，也應是提昇政府施政品質及行政效率的必要參與者。(轉引自陳佩君，2000/頁：748~751)

合產觀念的提出，其目的係為解決「民眾不斷提高其要求政府部門提供大量的、高品質服務之壓力，惟政府卻面臨財政不足」的問題，期望經由政府部門與民眾攜手合作提昇各項建設或服務之品質與數量，又能有效減輕政府財政負擔。易言之；合產觀念所強調者為公部門與私部門於互動過程中，確實能在平等、互助、共同參與及責任分擔等原則下進行合作，以期成功的轉移政府之負擔並經由此種雙贏關係之建立而達到使政府部門能夠更省錢、省力、省人的精簡目的(江明修，1999/頁：152)。

綜上所述；現今所謂「合產」的涵義，乃公民自願的與政府部門進行合作，結合政府與社會資源以共同生產公共服務，期能解決政府部門日益困窘的財政壓力；並且使公民獲得參與公共事務之決策或執行機會。依此定義可予以分析出「合產」乃具有以下五種特性：(許慶復，1990/頁：125~143)

1. 合產是參與而不是回應。
2. 合產是具有正面價值而非負面的
3. 合產是主動而非被動的。
4. 合產是相互合作而非屈服順從。
5. 合產的基本成員最好是團體而非個人。

此外；合產亦可謂是一種授能的過程，其一是對內的授能，即將決策權力下放到基層，使基層人員享有較多之權力，擁有較大的彈性和空間。其二為對外的授能，亦即將權力授予公民團體、社區組織等，讓人民有權利、機會參與和自身有關之公共事務。⁸

8 轉引自陳佩君，2000，「政府及民間部門協力理論與應用之研究」，人事行政局研究發展得獎作品選輯第二十九輯/頁：748~751

三、市場失靈理論與政府失靈理論

所謂「市場失靈」(Market failure)現象(理論)係源自於「完全競爭」的經濟制度理論，而完全競爭的經濟狀態又可稱為「柏瑞圖效率」(Pareto Efficiency)或「柏瑞圖最適性」(Pareto optimality)；其涵義係指生產者在最大效用及最大利潤之前提下，透過「隱形機制」又稱「看不見的手」(an invisible hand)來分配財貨與勞務，而不會產生「增加部分人的利益，卻使他人的效用或利潤降低」之情形。但實際上的經濟運作情況是不可能完全符合競爭市場的假設。而且效率亦非社會追求之唯一目標，有時勢需放棄「經濟效率」以保障人類之生活。因此；在某些情況下，政府有必要藉由「公共政策」(如；政府重分配政策)介入市場運作，以期達到所謂「柏瑞圖效率改進」(Pareto Efficiency Improvement)情形。易言之；在此種情形下，能將社會資源予以重新配置或作有效率的分配，使資源分配達到真正的公平。

傳統的個體經濟學者將違反柏瑞圖效率的情形稱之為「市場失靈」；而產生市場失靈的原因可予歸結為以下四個： 1. 公共財提供的問題。 2. 外部性所產生的問題。

3. 自然獨佔所產生的問題。 4. 資訊不對稱所產生的問題。

基上所述；有關公共問題的處理，基本上仍宜儘量由市場機制運作，除非發生上述之原因而導致市場失靈情況；或是有其他非經濟因素存在之情形下，政府才需以政策工具介入。易言之；政府政策的介入，只有在其效率大於市場失靈的情況下為之，否則應儘量不去干預市場機制。(陳佩君，2000/頁：743~744)

「政府失靈」(Government failure)則是指政府為解決市場失靈所產生的各種問題，而採取各項政策工具與干預行動，企圖補救市場失靈的缺失。惟因政府在制度、結構及運作上，存有許多缺陷或受到諸多的限制而使得政府無法達到其有效率的資源生產及分配之目的，而造成政府失靈的情形。至於造成政府失靈的原因主要可予歸納為以下幾個；即：

1. 直接民主所產生之影響。
2. 代議政治所產生之問題。
3. 機關供給所產生之問題。
4. 分權政府所產生之問題。

一般而言；應當只有在市場發生失靈情形時，政府才需運用政策工具予以介入市場運作而加以匡正。惟政府部門於實際運作時，尚須考慮到體制、成本等諸多因素，否則仍會面臨上述的限制或失靈情形。對此；公私部門協力應可提供其解決此種困境之途徑、方法，蓋公私部門協力所強調的彈性、創新、企業性等，賦予私部門更多參與公共事務的可能性，即藉由吸引民間部門(團體)及非營利組織來共同參與公共財貨與勞務的生產及輸送暨公共計畫之推動，並引入市場競爭及創新的思考模式，改善政府原有的不良體質，藉以改進、減少失靈情形之發生，進而縮短民眾需求與政府供給之間的差距。(陳佩君，1998/頁：744)

四. 企業型政府 (Entrepreneurial Government) 理論與民營化風潮之衝擊

(一)「企業型政府」所追求的是期望政府部門決策者及公務員能成為公共企業家，將「企業精神」(Entrepreneurship)注入政府部門中，使其發揮整合資源的功能。

Peter F. Drucker 在《斷續的年代》(The Age of Discontinuity) 一書中提到：「一個政府要有效領導，就應讓別人(私部門)多划槳；倘若政府將心智全部投注在划槳上則必航出危機」。故現代公共行政的新觀念乃是如何整合公部門(政府)、私部門(企業)、非營利組織(第三部門)之集體資源，使其共同承擔社會責任。在此一新觀念下，政府的角色並未退縮，反因其追求內部效率、減緩財政壓力、引導整合社會資源等目的而相對地更形重要。(陳佩君，2000/頁：746)

學者 J. Schumpeter 亦說到：所謂的「企業家」應具有「創新」(Innovation) 精神與能力，能夠在不需增加各項生產要素數量之情況下，將原來的生產要素加以重新組合，創造出新的產業機能，以因應市場的需求與挑戰。易言之；私部門於面臨組織成長與可能日趨僵化的雙重壓力下，唯有採取企業精神革新組織及創新產品等策略，才能確保企業的存續發展。至於公部門，其所面臨環境變遷而帶來之壓力，或許不像私部門、企業組織那麼明顯；但是市場運作的功能依然存在著。然而隨著政府生產力與服務品質的下降，其治理的正當性亦隨之下降且受到質疑，最後也將會反映在定期選舉結果上。(陳佩君，2000/頁：752)

另外；學者 Osborn 與 Gaebler 在其所著《新政府運動》(1992) 一書中，提出政府如要做得更好，須能掌握住「指導性」、「任務性」、「競爭性」、「效率性」、「預見性」、「企業性」、「社區自主性」、「權力分散」、「顧客導向」及「市場導向」等十個原則，強調政府不必是「大有為」或「萬能」的，其職能主要在於引導領航而非事事親自操槳。渠等將「企業型政府」的治理型態稱之為「第三種選擇」，認為將企業精神引進政府部門，應可超越政府面臨「增加稅收」或「減少支出」的困境，有效提昇政府統治能力。(莫永榮，1996/頁：20~22)

基上所述；吾人可以發現由於「企業型政府」賦予其服務對象更多的自主權，積極引導他們加入公共事務的生產過程，使公私部門得以共同經營，建立人民所真正需要的政府或社會，使人民之福祉獲得最大的滿足與保障。因此這種「企業型政府」的治理型態應可做為政府公部門從事政府組織改造工程時之重要參考。

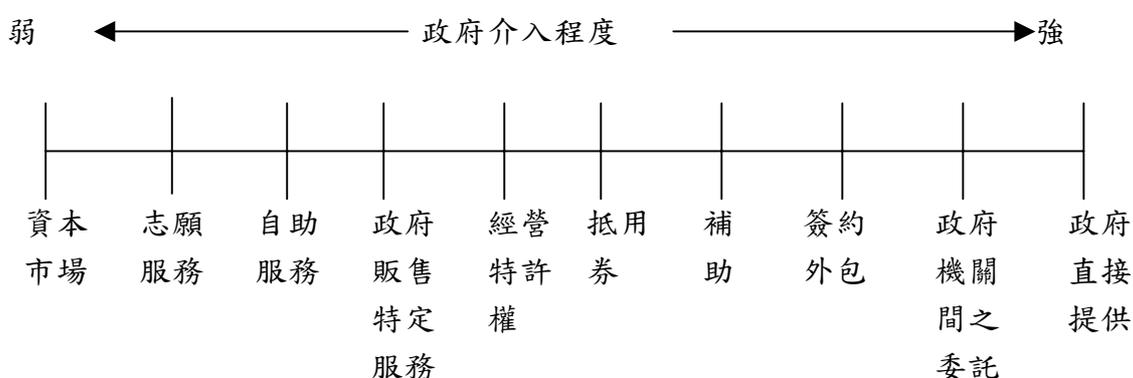
(二) 如前節所述，有關民營化的涵義學者有不同之闡釋。具體言之；就是將公共財貨或服務的功能，由公部門移轉到私部門的過程，其最主要的特點在將企業的創新精神與做法引進政府公部門，用以解決公共問題。而依國內學者顏良恭(民80年)之看法；其認為若從民營化的最廣義定義言之，其指的是設計一連串改革行動，使行政行為受制於市場規則、紀律，以加強其競爭性提高效率。具體言之；乃將政府服務項目開放鼓勵由民間提供，增加私部門的參與，減少政府的介入，使其更具有成本效益。

全球性的民營化運動自一九八〇年代即已興起，而最早提出「民營化」一詞者為 Peter F. Drucker (1969)。又民營化運動的興起乃代表了政府公共服務活動及資產所有權之減縮，原由公部門承擔之功能轉而由私部門或市場機能來運作，進而促使私部門在公共服務及資產所有權角色的增進(詹中原，1993/頁 39~40)。

另外；學者 Emanuel S. Savas (1992) 認為：基本上；政府對各類財貨及勞務有規劃、生產及支付之功能，民營化乃意味著減少政府干預而增加私有機制功能，以滿足民眾需求。Savas 將民眾所需求財貨及勞務提供之方式分為十種；包括：

1. 政府直接供給；
 2. 委託政府其他部門；
 3. 簽約外包；
 4. 經營特許權；
 5. 補助
 6. 抵用券；
 7. 市場供給；
 8. 志願服務；
 9. 自助服務；
 10. 政府販售特定服務等。
- 在這十種財貨與勞務的提供方式上，公私部門各扮演不同的角色，對此可從圖 2-1 看出其介入程度之高低：

【圖 2-1】 政府介入財貨與勞務供給方式之程度



資料來源：張世賢\陳恆鈞合著，1997，公共政策—政府與市場的觀點，台北，頁：226。

在民營化觀點中，政府角色應予大幅調整、縮減，尤其是在政策、法令的鬆綁方面；應先大幅修訂法令規章以解除不必要之管制，俾擴大私部門參與公共事務之空間並能持續地創造競爭，使公私部門建立起合作、協力關係，進而提昇彼此的效率與效能。由此可知；「民營化」雖然強調政府對民間管制的解除（開放），惟並非民營化後政府即可全然不管，實則民營化僅是轉移公共服務之傳輸重心而已，政府對之仍然負有政策規劃、輔導協助、監督考核、績效評量、獎勵懲罰等職能。

五、第三者政府論與非營利組織興起

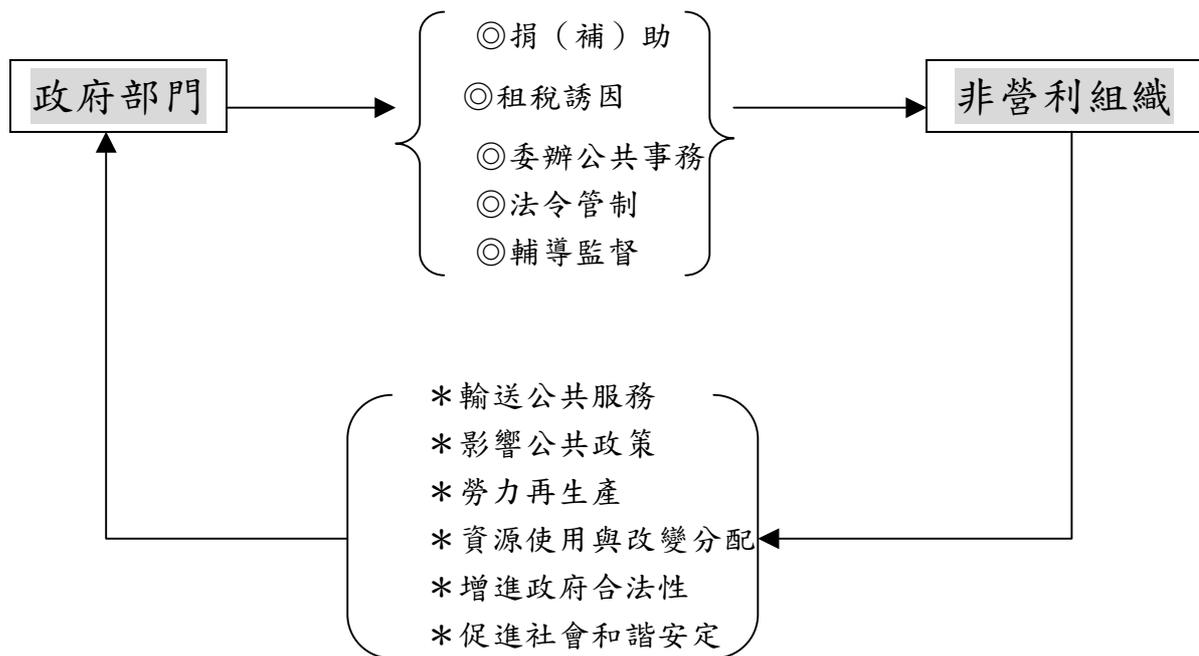
(一) 第三者政府論：所謂「第三者政府」(The third government) 乃針對近代政府行動的轉變與多樣性；在公共服務的輸送上需依賴許多非政府的機構（非營利組織）來來運作。第三者政府（非營利組織）的產生與發展主要在調和「人民對公共服務的渴望；但又懼怕政府權力過度膨脹」之矛盾心理。易言之；乃期望透過第三者政府所形成之組織來擴增政府提供福利服務的角色與功能。其主要特徵在於由民間「非政府組織」執行政府目標，其對公共基金的支出具有實質的裁量權而代為政府執行公權力。

學者 salamon (1987) 即認為第三部門（非營利組織）的產生、發展，不僅是在彌補其他部門的不足，亦即第三者政府在服務的提供上，並非只處於次要的角色；而是它具有一種優勢的機制以提供集體性財貨與服務。例如；在美國其公部門就是採取

贈與、補助、外包、授與經營特許權、發行各種購買券等措施，透過第三者政府輸送公共服務與實現公共目標。(江明修\許世雨，2000/頁：162)

(二) 非營利組織興起：如前段所述；非營利組織（第三部門）的產生與蓬勃發展，乃因其於數十來在服務功能上的不斷增強，對於公共問題之解決具有相當大的貢獻，尤其近年來隨著福利國家的盛行與政府行政權之擴大，非營利組織對公共事務的參與激增，非營利組織與政府部門的關係日益密切，二者間的運作關係如下圖 2-2 所示：

【圖 2-2】 非營利組織與政府之關係圖



資料來源：江明修主編，1999，「第三部門經營策略與社會參與」—許世雨，非營利組織與公共行政，台北/頁：175

若從公共行政的角度觀之；非營利組織除了傳統的慈善、文教、醫療、救助等服務工作外，至今已產生諸多新興的公共服務功能，例如發展公共政策、監督政府、監督市場、提供參與公共精神的創造與活動之空間（機會）等，故就建立政府部門與民間部門的協力（夥伴）關係而言，非營利組織的重要性並不亞於營利企業，因此加強對非營利組織的研究自成為公共行政研究的新領域與重點所在。從而在探討如何善加運用非營利組織的服務功能之前，對非營利組織的發展過程與現況及其相關之理論、文獻資料等，即必需有廣泛而深入的瞭解和探討，以做為專題研究或個案分析、探討之基礎。

第三章 公私部門協力實施之探討

第一節 國外公私協力（政府業務委外）之實施概況

一. 美、英二國之實施概況

甲、美國部分：

美國【住宅及都市發展部】於1977年即設立了『都市發展行動專戶』推動貧窮地區之重建工作。同時美國政府也於1977年通過『聯邦補助與合作協議法案』，賦予公私部門協力關係正式的與合法化之地位。其主要精神所在，乃經由賦予公私協力關係的一個合法化地位，並對公私部門雙方均賦予一定的責任、限制和保障，而使公私部門立於平等地位，以分享決策權、風險與責任，共同參與及推動公共事務。（陳佩君，1998/頁：）

至於美國在推動政府業務委託經營的實務方面；乃溯自1955年預算局（現為管理與預算局；簡稱OMB）即以55-4號機關簡訊指示各機關應可由私人企業提供服務和商品。而到1966年OMB更以機關內部傳閱函件明白提示聯邦政府的委外政策而指出倘若政府與私人企業的競爭可使政府更有效率，又能讓納稅人獲益，則這種作法乃必要而適當的。之後；美國聯邦政府乃於1974年成立聯邦採購處，其主要職責之一即是「委外經營」，而在1978年的美國聯邦文官改革法第七條更明定授權各聯邦機關決定該機關的委外業務。（柯三吉，2001/頁：44~45）

及至1987年，雷根總統又以第12615號行政命令強烈要求各聯邦機構積極委外，俾以民營化所得用來減少聯邦政府預算的編列。隨後；於1992年布希總統亦以行政命令鼓勵州政府和地方政府出售政府的資產以平衡預算和增進效率。而到柯林頓政府時代，乃訂定「政府績效和結果法」並由高爾（Ai Gore）副總統主持NPR推動三階段的政府再造，其成效為終於使得美國聯邦政府的預算達到四十年來的首度平衡。⁹

乙、英國部分：

英國在1970年代末期，也是面臨到政府預算赤字的不斷成長與經濟不景氣之影響而將公私部門協力的概念逐漸地運用到公部門的公共政策上，到了1979年後，當時的首相柴契爾夫人更以「民營化」為其施政重點之一，期藉此以達到振興經濟之目的。基此；其對於英國各地城市中所產生的衰敗問題即是積極地採取公私部門協力的方式來推動都市更新。易言之；就是結合有遠見的私部門投資者之創造力與政府的公共意識，並以此凝聚居民意識，冀能避免居住環境品質之持續惡化。

9 美國的「國家績效評估報告」（NPR）係柯林頓總統為兌現競選承諾，而於一九九三年開始著手翻修政府的行政體系，以圖完成政府的重新設計、重建與恢復活力，其指派副總統高爾主持「全國績效評估委員會」，嗣針對聯邦政府進行績效評估計畫，成立「重建小組」以推動聯邦政府的再造工程。美國「國家績效評估報告」之內容係以企業型政府的特質為基礎，並揭示四大原則作為政府再造的行動方向。此四大原則為：（1）刪減法規、簡化程序。（2）顧客至上、民眾優先。（3）授能員工、追求成果（4）擲節成本，提高效能。（請參閱孫本初、莫永榮，1996，型塑企業型政府策略之探討，人事月刊第二十五卷第四期/頁25~26）

在具體作法上，英國政府為提供、方便民眾參與社會環境創造與經營之管道（機會）乃訂定有各項法令及指導綱領，例如；於1968年訂定之「城鄉規劃法」中即規定在相關計畫核准前，民眾必須獲得適當的告知與諮詢。其次在1969年訂定的「住宅法」中則鼓勵住屋及鄰里的整修與改善，不再強制完全的拆除重建，使民眾更易於參加計畫。之後；更在1974年的「住宅法」修正案中加入「整體改善地區」與「住屋行動地區」之專款補助，因而更強化了私部門參與公共建設之意願。之後；英國政府復參採美國設置「都市發展行動專款」的有效做法，因此也在1982年成立「都市發展專款」(UDG)，其目標在於促進都市內區域經濟發展及實體建設更新，期由私部門加入聯合投資條件，以換取政府對公共資金的支持，藉此來吸引私部門參與之興趣的，並培養公部門與私部門合作解決社會問題的能力。(陳佩君，2000/頁：760)

在推動政府業務委託經營的實務方面，當然即是以柴契爾夫人的民營化政策為英國政府業務委外經營的典型。例如；在1979年至1986年間，柴契爾夫人強力推動國營事業民營化，並要求地方政府採取類似之做法來發包地方政府的建築和高速公路工程，其所獲致之主要成效為政府部門公務人力在七年之間由30%降為24%。但非國營企業部門的行政機關高達六十萬人之公務員，由於官僚行為的難以改變，以致未見有明顯之改革績效。因此；柴契爾夫人乃於1988年再推動所謂的「下一步（續階）計畫」(The Next Steps Program)以改革文官體制，各部會就政府業務先運用「市場測試」方式(market testing)評估各項業務的性質是否由民間辦理會更有效率？如為肯定；則進行規劃將該項業務委外辦理，例如透過「績效契約」方式將業務委託執行機構辦理。該計畫的主要內涵乃包括藉由以下的五種運作方式要求各部會進行改造。即包括：(1)裁撤、(2)出售、(3)委外、(4)成為「執行機構」(Executive Agency)、(5)保持現狀等。(柯三吉，2002/頁：45)

上述所謂的「執行機構」乃指各部會下的單位可透過「架構文件」(Framework Document)與部會首長協商，訂定具體的結果指標和彈性作業程序，但各部會必須使這些「執行機構」擁有更多的預算、人事及管理權，這些「執行機構」的主管人員得不具公務員身份，但相對地這些人員之薪資、福利及各項工作費用則比較有彈性。這些「執行機構」乃是公私合作的委託經營承包者，而原有機構的公務員則大多繼續在「執行機構」內工作。其結果是；到一九九六年為止各部會共有一二六個單位簽約成為「執行機構」，約有75%的公務員在這些「執行機構」工作。由於誘因充足，此一「執行機構」的方式，成效斐然。因而在1991年梅傑(John Major)接任首相後，更運用「市場機能試驗」；容許這些「執行機構」引進非主管人員的民間人士，其成果為：自1991至1995年間；至少有十二個「執行機構」民營化，每年至少可節省五億英鎊，而此種競爭壓力；使得英國中央政府內部產生急劇的變化。¹⁰此為頗值得我國公務部門加以深思探討之處。

10 轉引自柯三吉，2002，「我國政府業務委託經營問題之探討」，人事月刊第三十四卷第五期/頁：45~46

丙、英、美二國推動公私協力關係（政府業務委外）之特點及問題探討：

就美國與英國推展公私協力關係之過程及成果予以綜合觀察，可歸納出以下幾項特點值得作為我國推展公私部門協力關係時的有價值參考：

1. 美國各都市內的公私部門協力中心，早在 1960 年代即已存在，而至 1980 年代以後則開始迅速發展，此應是與從雷根政府以來強力支持削減政府權力與政府規模有關。其公私協力組織乃強調公私部門資源的整合，而非組織的歸屬，例如許多協力組織係民間部門的結合，惟因其涉及更多市民的利益，故尚有賴公部門予以居中協調；或需賴政府公權力之介入運作。基此；若就廣義的公私協力關係而言，除了指公私部門的結合外；亦包含民間部門之間為從事與多數民眾有關之公共事務，所形成之協力合作關係在內。
2. 美國大部分都市都有商會組織，其大多數的商會組織對都市發展及都市投資環境有相當的影響與促進作用。而許多的都市協力中心即是由商會所衍生出來之機構。例如：紐約市協力中心；洛杉磯 2000 協力中心等。因其代表著地方投資者之利益團體，對地方經濟有直接之影響，故其參與都市發展之決策乃是深具意義的。
3. 二國的公私部門協力中心的設立，可概略分為以下二種類型；
 - (1) 是為全面都市發展而成立的協力中心。
 - (2) 是為了特定目的或特定事業計畫而成立的協力中心。其組織結構有半官方組織與民間組織二種；其中民間組織又可分為「民間非營利機構」、「民間社團」、「民間公司組織」等多種型態，其組織之性質固然與其中心工作之內容有關，至於財務運作則因組織型態不同而異。
4. 各類公私部門協力中心的協力合作程度雖有所不同，但其財務運作與資金來源可予歸納出主要係來自於以下四個方向；即：(1) 各類基金會 (2) 企業公司贊助 (3) 個人捐款 (4) 政府補助。
5. 公私部門協力中心若是為特定目的而設，當其目的達成後，除了繼續經營事項需由協中心管理外，協力中心即因協力關係之終止而解放。如係以都市或都會發展為主旨的協力中心，因其關注的多為全市性較複雜之問題，需較長之時間始能解決，故協力中心存續期間較長。也由於都市發展趨於複雜化及多元化，組織工作內容與功能常需配合改變，以致協力中心雖然階段性的目標（使命）及其組織名稱雖有所改變，但其功能、性質並無不同。例如；紐約市協力中心、洛杉磯 2000 協力中心、亞特蘭大的展望 2020 等均是。
6. 均成立有「專款基金」，以公私部門協力方式推動及促進社區或都市發展。在美國設立有「都市發展行動專款」；在英國也設有「都市發展專款」用以推動較貧窮或落後地區之整建或復甦。而此亦是許多都市規畫者與開發者，之所以將公私部門協力方式列為第一優先考量的原因，因為「專款基金」可為這些計畫提供主要的經費來源，這種專款的設計之目的即在運用公用基金來加強私人投資，而在相關投資計畫的整個審核過程中，公私部門協力合作乃成為重要之申請條件。

7. 鄰里的發展廣受重視，且被視為是整體的。詳言之；在協力關係中，鄰里與社區之功能是被強調與重視的，蓋「鄰里」是一個甚為複雜的有機體，因其乃結合了各形各色（不同觀念、目標）的個人與團體組織。以往傳統的政治管理體系無力處理這種複雜的網絡，然而隨著專家知識與社會草根能力之大幅成長、興盛，鄰里社區的角色乃益形重要，因而正視鄰里的複雜性及有效引導其發揮自主功能，應是當前政府部門推動公私協力關係時所需慎重考量之課題。
8. 社會各個階層的人士在協力關係中，都會受到正面的鼓勵；積極參與和其息息相關的各項公共事務。易言之；民眾非僅是被形式上、抽象的諮詢，而是可透過各種特定代表及企業化機制等，處理關係他們迫切需求的事務，不但鼓勵個人參與，亦共同分擔其責任。
9. 在協力關係中，專業者擔任了提供建議、協調與觸媒之角色，激發他人採取行動並提出創新建議，以促使所追求目標之實現。有了專業者之支持與鼓勵，自然地使民眾的參與更為有力。(陳佩君，2000/頁：761~763)

然而美、英二國雖然已歷經幾十年的政府業務委外經營，但仍然發生、面臨到各種問題；包括：利益衝突、承接者能力不足、政府與承接者間關係複雜、某些委外案例之成本過高、員工工作權保障問題及工會常會採取策略阻止業務委外等，其中最主要而嚴重的影響乃是：在政府業務委外辦理之後，政府機構內的業務量減少導致員工之焦慮與士氣低落問題。有關上述諸問題也將是我國推動政府業務委外時所極可能面臨到者，故在推動之前即須先妥為規劃因應之道，以免重蹈覆轍而失去推動之原有意旨（目的）。

二. 日本推動之概況

日本推動公私協力關係（政府業務委外辦理），應可溯至一九五二年，因日本在與美國簽訂「安保條約」後，即進行政府體制的大調整，將府、省之數目從十四個減為十二個，並同時設立「公共企業」及將外局機構內局化，惟在一九五二年至第一次世界石油能源危機期間，因日本實質的年經濟成長率平均達10%，基於新的行政需要和機構擴大要求的相對提高，日本乃准許許多特殊法人（如公團、公社、事業團、檢查法人、指定法人及學校法人等）之設立，其人員係來自於政府機構退休或轉任，其主要任務為承接政府移轉及其業務。究其本質；這些特殊法人乃屬「準政府機關」而非受委託經營者，惟這些機構不受一般行政機關制度之限制，有其獨立的經營自主權，但卻又由國家負擔保責任。

而於一九七九年之後的第二次世界石油危機中，因日本的經濟成長率大幅下滑，稅收嚴重不足，公企業之成本大為提高，因而在一九八二年中曾根內閣成立後乃組成「第二次臨時行政調查會」以因應新的社經情勢變化，亦即採取「雨傘策略」期透過精簡、分權、民營化及組織重組等做法進行行政改革。其在民營化做法上，係針對政府企業及特殊法人的改革，體認民間參與的適當性，強調政府事業（如；

國有林野事業、國立醫院、療養所等政府直營企業)應走向效率化,而民間委託即成為這些企業合理化和效率化的政策工具。同時;並對特殊法人進行績效評價。迨至一九九〇年海部俊樹首相更進一步提出廢止或縮小特殊法人的事業。

嗣於一九九三年七月,日本自民黨首度失去執政權,於翌年一月,內閣即設置「行政改革推進本部」,一九九四年並於總理府設置「行政改革委員會」,繼續推動特殊法人的合理化整理。而至一九九六年一月,橋本龍太郎內閣成立,主張中央省廳改革的首要原則為將「政策企劃」與「實施執行」機能分開,以強化行政民營化並且新設「獨立行政法人」制度,使其法人化,由政府予以全額出資設立,並受所屬省、廳監督,以協助行政業務減量。例如車輛檢查業務、職業介紹、公立醫院、國立美術館、博物館、國立大學、氣象廳、造幣及印刷業務等,約有一百三十項業務係由這些獨立的行政法人來執行¹¹。並由各省廳的「營運評估委員會」考核,而於三至五年後決定走向民營化或其他營運型態。

這些獨立行政法人協助各省廳的施政業務之性質與特殊會社(公益性)、公益法人及民間企業等接受各省廳的業務委託係存有相當差別的。至於外局乃是仿照英國的制度,將監督民間的企業活動、核發許可等公權力業務,由各省廳成立的外局來執行,並儘量運用民間人士,每年由國會評估其是否走向民營化。為執行上述改革措施,日本政府分別於一九九八年訂定「中央省廳等改革基本法」;及於一九九九年訂定「獨立行政法人通則法」。當然實施業務委託的各省廳之行政人員,必然會受其影響而士氣低落,惟因日本「終身僱用制度」的意識仍然強烈,所以各承接業者或法人仍會採取任期制或契約制方式留任大多數不願離職的員工,而使其工作權得以確保。(柯三吉,2002/頁:46~47)

11 日本的獨立行政法人,相當於學說上「公法上財團法人」的概念,由於日本並非自始即承認獨立行政法人的存在,而是對現存許多公共機構(如博物館)或是特殊法人(如產業綜合研究所)等,因其擔負一定的公共行政任務,而立法予以統一成為獨立行政法人。日本係於一九九九年七月立法通過「獨立行政法人通則法」,而於二〇〇一年四月才開始正式施行,故有關其執行成效之報告資料尚無法取得。依照上開「獨立行政法人通則法」第二條第一項之規定,其所謂獨立行政法人之涵義是指:為確實實施與公共目的有關之必要事務,在國家無必要直接介入的情況下,若委由民間主體勢必無法實施,或是有必要由單一主體獨占行使方能達到效率目的,依本法以及個別法之規定所設立之法人。(轉引自劉承愚\賴文智\陳仲麟合著,2001,財團法人監督法制之研究,台北/頁:75)

第二節 我國推動政府業務委外（公私協力）概況與問題探討

一. 政府業務委外辦理之必要性

在我國所推動的政府業務委託民間辦理，性質上乃屬一種行政委託行為，亦即政府與民間企業、組織簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，由民間履行契約規定之項目，提供服務，契約載明雙方權利義務關係及監督考核機制等。而我國當前推動政府業務委託民間辦理的背景因素諸多，簡言之；其主要的目的在藉由建立政府與民間之良好夥伴關係，加速促進政府與民間產業的結合，以期有效落實行政改革及再造方案；與尋求經濟發展，提昇我國的國際競爭力。基於前述之目的（背景）；對推動政府業務委託民間辦理之必要性得以分析出如下列幾點理由：

（一）調整政府職能與角色，活化公務人力資源

面對政府職能增加，其因應之道並非增加組織、預算及擴充人員即可完全解決問題的，蓋組織及人員的擴張、膨脹，勢必更容易帶來效率不彰之弊病。而對於現今政府缺乏效率之問題，同樣也不是單從公部門方面予以調整組織、簡化層級、精簡人事、更換機關首長等即可解決的。其中最主要的關鍵在於：政府公部門的觀念與做法，必須作徹底的改變、調整。質言之；政府所扮演之角色應是一個決策的擬定者，增加私部門提供公共服務的機會；一個遊戲規則的制定者，以規範經濟體系內參與者（包括政府）之行為；一個公正的裁判者，即執行監督、評估、獎懲，以保障大多數人民之權益。因此；政府應將過去的管制性、主導性角色轉換為服務性、協助性的角色。

其次；因應政府職能的轉變，公務人力亦需有相對的質變，因政府職能之主要的核心任務為：構築願景、規劃策略，以及專注於那些原先被忽略但卻是人民真正需要的服務上。公務人力的素質需強調知識管理的技巧，運用資訊、跨越部門、跨越職務、整合科技，加上人員的創意與創新之能力，將被動消極的公文處理轉化為主動積極的構思具體可行方案，解決民眾問題，此亦是現今人力資源管理最基本的要求。

（二）改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心

由於近年來不論是中央或是地方政府的財政狀況均是每下愈況，政府歲入歲出短差之赤字日益增加，且政府債台高築的情況（按政府的債務未償餘額；截至九十年度止已達到二兆六千七百二十億元；佔國內生產毛額之25.49%）仍會連年持續遞增，對國家而言；自是一項極難以承受之沉重負荷。因此當務之急；除在消極方面必須嚴格控制預算規模，避免赤字再擴大，並減少無效率、不符經濟效益的支出外，在積極方面；則更應設法開拓財源創造財富，藏富於民。

是以；倘能擴大推動政府業務委託民間辦理的模式、範圍，則應可一方面節省由政府自行辦理業務或經營事業之各項人力、設備等鉅大的成本與經費，而且尚可依契約每年固定收入回饋金或權利金挹注公庫，以減輕政府籌措財源之負擔。另一方面對民間而言，除將可帶來龐大的有形商機外，因其所創造的就業機會，可有效降低失業率，故也深寓有社會安全維護機制的無形效益。

(三) 擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質

政府業務委託民間辦理的基本理念即是將原由政府提供服務的業務，善用民間的資源與活力，引進企業管理之觀念，其最終追求之目標則在使被服務者能夠獲得最佳的服務效率與最高之服務品質。蓋一般而言；民間企業或團體，其相較於政府部門所具的優勢，在於前者基於利潤最大化的前提下，其靈活度與彈性度較大，所受到法令束縛之程度亦較小，在追求最大效益及最小成本與資源的運用方面，較不致於遭到扭曲。反之；政府部門則因肩負有社會責任，對於資源之運用必須考量符合公平正義原則，但實際上有些資源並未直接用在刀口上，或無法做適當的配置，復因組織層級節制，行政作業流程複雜，經常造成時間及行政資源的諸多浪費。因此直接將政府部分業務項目甚或整個機構（業務）委託民間辦理的做法，即成為政府部門在考慮如何達到提供人民有效率、高品質服務目的時的另一種重要思維方向（人事行政局，2001，推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊/頁：2~4）

二. 政府業務委外辦理之理論基礎

自一九七九年英國柴契爾夫人大力推動民營化政策後，其政府部門即藉由委託外包（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，這些方式與做法成為政府提供公共服務的一種新趨勢。其中「委託外包」方式乃民營化策略措施中最常為人使用者，其涵義係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之協助，而由民間部門履行契約中之規定項目或對「標的團體」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而提供公共服務務的民間部門之範圍可涵蓋企業組織與非營利組織。¹²

上述委託外包的發展，乃深受「新公共管理」（New Public Management）學派的影響¹³，此一學派之重要觀點包括：（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）。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「公共選擇理論」（public choice theory）、「交易成本理論」（transaction—cost theory）及「雇主—代理人理論」（principal—agent theory）即成為委託外包的主要核心理論基礎。

12 引自范祥偉，2001，「政府業務委託民間辦理之理論與政策」，人事月刊第34卷第5期/頁：54~55。

13 新公共管理的實務上發展，乃以英、美二國政府改革的成績最受矚目，此外如紐西蘭、加拿大、澳洲等國亦有顯著之成效，而新公共管理的發展趨勢亦已擴展到亞洲、拉丁美洲及非洲等開發中國家。以美國柯林頓政府的重建政府計畫（學者稱之為新的治理典範）為例，其中有二個特點值得特別提出：一、是強調與非營利組織建立聯盟關係，及以公私部門合作生產的方式來提供公共服務。二、是鼓勵民間部門參與公共服務生產，吸引並授權公民團體直接參與公共方案計畫的設計且強調決策過程的分權化。（轉引自孫本初；劉坤億，1997，公共管理理論與實務的發展，人事月刊第25卷第7期/頁：17~18）

茲就前開三理論概述如下（范祥偉，2001/頁：55）：

- （一）公共選擇理論：公共選擇學派主張減少政府的職能，此學派之學者認為許多財貨與服務應交由更有效率的市場來生產和提供，即使必須由政府提供特定財貨與服務時，也應透過「準市場機制」（如使用者付費原則），來調和供需關係與資源的有效配置。近年來全球風行的民營化及簽約外包等作法即是上述主張、建議的具體表現
- （二）交易成本理論：此理論認為任何產品或服務的生產與提供，須先衡量其交易成本並評估由公部門提供所創造之效益是否高於私部門，再決定究以公權力來主導產品或服務的生產與分配；抑或由市場的自由競爭來提供。此一理論的主要貢獻在於將交易成本的概念引進公部門，並將成本的內涵擴充，即除經濟成本外，亦包括政治和社會的成本在內。
- （三）雇主—代理人理論：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負責，政府只要基於監督之立場控制其品質即可，藉此得以減縮政府的組織規模與責任。

三．政府業務委外之政策與法制（法規依據）

（一）政策面：

我國推動政府業務委外辦理之有關政策方面，可溯自民國八十三年之「行政革新方案」開始；之後民國八十七年之「政府再造綱領」及民國八十九年的「知識經濟發展方案」等則有更為重要而具體的宣示。

在前項「行政革新方案」中，係將政府業務委外列為行政革新之實施要項，由行政院人事行政局負責規劃推動。至於「政府再造綱領」則是將研訂委託民間參與公共事務之相關法令等業務責成由行政院經建會賡續推動之。而在民國八十九年行政院所訂定的「知識經濟發展方案」中；更是明文訂定其具體措施，規定政府各部門應積極規劃政府業務委託民間辦理，並訂定「公權力委託」及有關人員處置之相關法令，期有效利用民間資源，提昇施政效率與服務品質。

（二）法制現狀（法規依據）：

在政府業務委託民間辦理所涉及的法律依據及法律關係方面，因目前仍係散見於各法規之中，尚無單一、專屬之法律可供各機關遵循。然就一般原則而言；政府業務委外辦理者如為機關內部事務性工作之委託，因其僅在滿足行政機關之行政需求，並未涉及公權力之行使，且與一般國民並無直接發生行政上之法律關係，故僅須依據「政府採購法」等相關法律規範來執行即可。例如；辦公廳舍安全維護之委託保全公司、辦公廳舍清潔工作之委託清潔公司等。

至於委外辦理事項，若係涉及公權力之行使者，則因其係將行政機關之部分權限委由民間行使，故為考量避免行政機關怠於執行公權力或受委託者藉此濫用公權力，以及有關人民權利之限制、國家機關之組織制度等須恪守法律保留等原則，因之尚需注意到其他相關之法令依據。

茲就我國現行法制中有關政府業務委外辦理之重要法令列舉如次：

1. 為「行政程序法」；該法第十六條之規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。…」(行政程序法自民國九十年一月一日起施行)
2. 為「促進民間參與公共建設法」第二條、第十二條規定；促進民間參與公共建設，除依本法之規定外，主管機關與民間機構之權利義務，依投資契約之約定。
3. 為「政府採購法」第五條、第九十三條、第九十七條、第九十九條等規定，機關採購得委託法人或團體代辦；具有共通性之財物或勞務，得與廠商簽訂共同供應契約；主管機關並得參酌相關法令，扶助中小企業承包政府採購；經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。
4. 兒童福利法、老人福利法、消費者保護法、商品檢驗法、食品衛生管理法、勞工安全衛生法、建築法、公路法、船舶法、能源管理法及後天免疫缺乏症候群防治條例等均有關於主管機關得將技術性、服務性、研究性之業務委託民間機構、團體或個人為之。
5. 為「推動政府業務委託民間辦理計畫」(行政院 90.1.29 台九十經字第 006016 號函)：

該計畫之主要內容包括推動政府業務委託民間辦理之背景說明、規劃之藍圖與願景、推動之目標、推動期間及執行規劃、具體推動措施(例如成立推動委員會或專案小組；委託學術研究機構專案研究；舉辦觀摩會、座談會、成果發表會；組織評鑑團；訂定現職人員之退休資遣優惠辦法等)及預期面臨的障礙或困難等。

6. 「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」暨「地方政府業務委託民間辦理補充規定」(行政院 90.5.4 台九十人政力字第 190715 號函)：

該實施要點係規定行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理之政策法令依據；推動之目的、對象(機構範圍)、推動機制；委託方式；作業程序及相關配合措施(人員處理與員額管制、經費編列、管制考核及獎勵等)。

7. 「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」(行政院人事行政局 90.8.29 台九十局力字第 191271 號函)：

該項計畫主要在訂定上開年度內，行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理之具體工作項目、工作重點、主(協)辦機關及辦理期限等。

(三) 推動之目標(目的)

由上列政府各機關(公部門)推動業務委託民間辦理之政策法令依據所訂定之內涵予以分析，可歸納出其推動之目標(目的)；主要有以下幾項：

1. 調整政府角色及職能，型塑導航型、企業型的新政府
2. 精簡政府機關組織員額，活化公務人力運用，降低政府財政負擔。
3. 善用民間資源與活力參與行政業務，提昇公共服務之效能。
4. 彈性調整及靈活運用公私部門的人力資源，帶動社會競爭力，建構一個公私協力、公私雙贏的新環境。

五. 政府業務委外辦理之業務類別與委外模式

(一) 委託之業務類別

根據前述行政院所訂頒之推動業務委託民間辦理實施要點等相關規定，委託民間辦理之業務，可分為「各機構委託民間經營或管理」與「業務項目委託民間辦理」二大類；前者之執行方式主要包括「公辦民營」、「公民合營」、「初期公民合營，逐步民營」、「部分公營，部分民營」等四種。後者分為「內部事務或服務」、「行政檢查事務」、「輔助行政」等三類。茲再就上述二大類別分別概述如下：

甲. 「各機構委託民間經營或管理」係指各機關（構）得將屬於公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有之土地、建築物、設施及設備等委託民間經營管理。受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。

乙. 「業務項目委託民間辦理」則指基於簡化政府行政業務之目的，各機關得檢討將下列業務項目委託民間辦理——

1. 內部事務或服務之委外：各機關內部事務或對外提供服務之業務，例如環境之清潔綠化美化工作、辦公事務機器設備、公務車輛之維修租用、文書繕打、資訊及保全措施等業務，得委託民間辦理。
2. 行政檢查事務：各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，依法委託民間專業機構或專業技師代為執行。例如；汽車檢驗、危險性機械設備檢查之委託民間檢驗（查）機構代為辦理；各類證照審查委託各該公會辦理等。¹⁴
3. 輔助行政：各機關得視需要將業務委託私人，使其居於輔佐地位，從旁協助行政機關執行部分管制性業務，如違規停放車輛之拖吊或違章建築之拆除，委託民間機構協助行政機關執行。

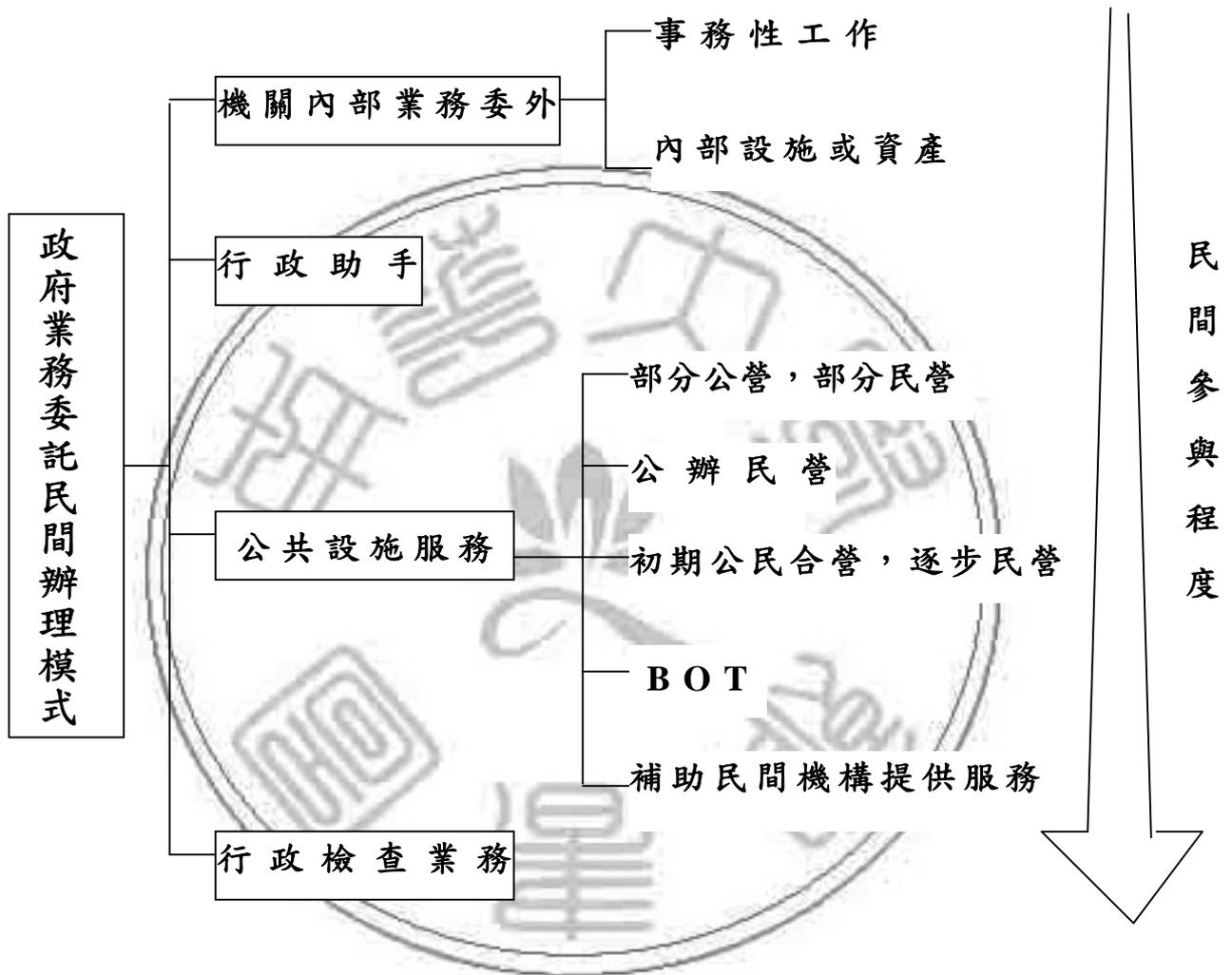
政府業務委託民間辦理之類別尚可從不同的角度予以區分為多種類型，例如依委託方式可分為「單方委託」與「契約委託」；如依受託人之不同則可予分為「授權行使國家高權之私人」、「行政助手」及「以私法契約處理政府業務之私人」等三類；又如以委託事務性質之不同可予分為「管制類」、「福利及服務類」及「採購類」；另外如依委託效力是否涉及公權力之不同可分為「外部業務之委託」及「內部業務之委託」。

14 行政檢查委託民間辦理，包含傳統行政法上之二種不同類型：即「行政助手」與「行政委託」。二者之主要區別在於「行政委託」之受託者得以自己名義獨立行使受託之公權力，辦理行政檢查事務。而「行政助手」則是受託人仍須在委託機關之監督下，以委託機關的名義辦理行政檢查事務。我國實務上行政檢查業務委託民間辦理的類型有三種：即（1）行政委託類型；受託人得以自己名義獨立對外辦理受託之行政檢查業務。（2）行政助手類型；受託人（行政助手）在委託機關之監督下，以委託機關之名義辦理行政檢查事務。（3）專業參與類型；係介於上述二種類型之間的中間類型。其特徵是受託者不具有以自己名義對外行使公權力的資格，但就檢查行為的實施，基於其專業能力或效率之考量，卻具有事實上的獨立性。（轉引自行政院研究發展考核委員會研究報告摘要，1998，行政檢查業務委託民間辦理法制之研究/頁：2）

(二) 委外之模式

為使各級機關辦理業務委託時均能獲致具一致性之正確、清晰概念，茲以業務性質為主，民間參與程度多寡為輔，亦即從機關單純內部事務委託到政府釋出公權力完全委由民間執行的各種情形，而將政府業務委外辦理之態樣（模式）予以區分為如下圖所示的四大模式，並詳為說明如次：

圖 3-1 政府業務委託民間辦理模式



資料來源：人事行政局，推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，民 90/頁：17

1. 機關內部業務委外

係指政府機關將內部業務或設施委託民間辦理或經營，機關支付費用，民間受託者對機關提供服務之方式。此種類型因不涉及對外行使公權力，民間參與行政行為的程度最低，一般無須適用「法律保留原則」，只需遵守「法律優位原則」，即在不違反上位法令規定下，機關得將該項業務委外辦理。依其性質又可分為：

- (1) 內部事務性工作委外辦理：例如機關清潔工作、訓練服務、資訊維修與服務、車輛維護、警衛保全等事項。
- (2) 內部設施或資產委託民間經營管理：例如餐廳、福利社等，對機關員工提供服務，如有盈餘尚可分配福利金。

2. 行政助手

係指機關為達特定行政目的，於執行職務時委託民間協助之，實際負責職務遂行者仍為機關本身，民間之角色乃在提供專業技術、人力與設備，機關則是依政府採購法等相關規定向民間購買勞務，亦尚未涉及公權力之委託行使。此例如違規車輛拖吊業務、路邊停車場收費業務、胸部 X 光普查、糾紛協調、警局筆錄之錄音繕寫、監看電視節目及廣告、兩岸人民事務等均是。

3. 公共設施服務委託經營

係指行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理。此尚可分為兩種方式，一是政府將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理，受託者須自負盈虧並負公有財產保管維護之責任，委託機關則不需提供服務並且可從中收取回饋金或權利金挹注公庫；二是機關不提供土地建物等設施及設備，僅以經費補助或特許方式委託民間提供服務。此種模式在現今社教福利業務擴增，社會福利預算經費不斷持續加重情況下，不失為減輕政府財政負擔與提昇服務效率的一項良策。此模式尚可依政府與民間對於經營權及資產設備所有權擁有程度之不同而有不同的態樣。

詳言之；除了由政府本身完全擔負起提供服務的情況不屬於委外辦理外，政府與民間的委託關係又可分為以下幾種型態：

(1) 部分公營、部分民營

此為政府提供建物、設備，由政府與民間共同經營提供服務之型態，建物設備之運用，可以採「時間共享、空間共享」或「專有時間空間」的方式將部分業務委託民間辦理。前者如「公務人力發展中心」，該中心提供新建大樓之硬體設備，本身配置若干人力於上班時間利用該大樓完善設施負責執行公務人員訓練業務，至於週休二日或例假日等則委託民間業者（福華大飯店）辦理住宿、餐飲及場地的管理維護經營。後者如高雄市社會局「長青綜合服務中心」，該中心大樓建築及設備均為高雄市政府所有，並配置人力執行老人綜合服務業務及硬體設施之管理維護，惟其中有關「老人日間照顧服務」項目部分係委託民間機構利用該大樓之場所辦理，有專用時間與空間，其餘部分則仍由社會局全權使用與管理。其他如；國立自然科學博物館、台大實驗林等亦是政府與民間合作經營的範例。

(2) 公辦民營

指由政府提供土地、建物及設備等既有基本設施，委託民間經營，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能及效率與效能提昇的責任；政府方面則除擁有原先所提供的土地等硬體所有權，負有監督目標達的責任外，在某些個案中，不但不需撥款補助，還可在委託期間內收取租金或權利金或回饋金，獲得持續性資金收入，對政府財政助益頗大。

國內目前較成功的案例有：台北市萬芳醫院、高雄縣立鳳山、岡山醫院等之委外經營模式。其間不同之處；在於萬芳醫院係在興建完成之始即將整體業務委外，故無現有人員安置問題。鳳山及岡山醫院則因歷史較久，歷經長期由政府經營，故須配套規劃現有員工安置措施。

(3) 初期公民合營，逐步民營

係由政府提供現有土地、建物設備，甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再由政府以土地等資產折價入股，或由政府直接出資與民間業者合資經營，然後逐步轉型為以民營企業或非營利組織經營管理者。其轉為民營企業者乃以公司型態成立，我國公營事業的民營化即採取此種方式，例如經濟部中鋼公司、退輔會的榮民氣體製造廠等是；若為非營利組織性質，則多以財團法人各種基金會運作模式為之，如「蔣經國國際學術交流基金會」、「國家文藝基金會」等。

然而不論是民營企業或非營利組織，現有人員的處理問題乃是轉型成功與否最重要的關鍵。此外，政府的政策亦不應因委託民間而有所轉變，其原有之公益目的、公共福祉仍需達成，因此政府對公司或法人應透過董（理）事會遂行所需體現的政策目標。

(4) 特約興建營運模式（Build-Operate-Transfer）

特約興建營運模式即一般簡稱的 BOT，是一種民間參與政府公共建設的典型模式，其主要內涵係指政府對於公共建設或服務進行規劃，並協助所需土地取得、地上權設定等，由民間公開競標，得標者辦理細部計畫，執行工程興建，以及興建完成後擁有特定期限內繼續經營該設施的特許權（concession or franchise）民間以營運所得作為投資報酬，俟營運期滿後再將設施與資產移轉給政府，政府後續可以收回自行經營或再發包給民間經營。此模式較有名的案例，在國際上有：香港東區過港隧道、英法海峽隧道、曼谷第二高速公路等；在我國則有交通部觀光局的墾丁凱撒國際觀光飯店、墾丁福華飯店及興建中的南北高速鐵路等。

(5) 補助民間機構提供服務

此為前面所提到的第二種方式，即機關不提供土地建物等設施及設備，惟為執行公共服務政策，以購買勞務（經費補助或特許）方式委託民間提供服務。例如政府選擇民間經營良好的老人安養中心，利用其現有建物設備及人力，僅對其經費補助並要求其履行老人公費養護醫療等政策目標；或對承接居家照護之民間機構予以財務上之經費補助，以提高民間承接意願，而政府以些許經費即可完成原需耗費許多人力之社會福利服務。

4. 行政檢查業務委外辦理

此係指政府為實現特定行政目的（如管制、查驗等），針對個別事件，委託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查行為。例如；建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗、勞動安全檢查、消防安全檢查、水資源檢查、工廠檢查、衛生檢查、金融檢查、汽機車駕照考驗、各種技能檢定、各類產品安全試驗等。此類業務因行政機關缺乏人力，而民間又有充分的專業技術人員或團體可以承擔檢查業務，配合行政機關嚴格之監督，並給予人民充分之救濟管道，則可兼顧政府精簡人員及達成便民之效果。

行政檢查係由民間專業機構或人員代替政府執行檢查業務，執行過程完全委由民間負責，政府甚至無需負擔費用，可謂是委託民間經營程度頗深的一種方式。按行政檢查委託民間執行，大多涉及受檢者生命財產安全等權益，故通常亦伴隨著強制性質，乃是一種公權力委託私人行使的行政行為，為避免行政機關藉委託行為而怠於執行公權力的義務，或避免私人藉委託關係而濫用公權力，除應嚴格遵守法律優位原則，不得牴觸上位法律或命令外，更需受法律保留原則之規範，亦即須有法律明確規定之法律依據，或法律授權之法規命令為依據始可為之。

六. 「推動政府業務委外辦理」之實施步驟與委外作業流程

(一)「推動政府業務委外辦理」之實施步驟

就法律關係而言，推動政府業務委託民間辦理時，因係賦予受託者市場機會、經濟利益或公權力之行使，故在選擇受託者時，其程序及步驟應符合公開、平等之要求。茲就我國推動政府業務委託民間辦理之實施步驟（如下圖 3-2）概述如次：

步驟一：篩選適合委託辦理之業務項目

1. 就各業務項目檢討分析並提列可委託民間辦理之項目。
2. 調查潛在委託對象

委託機關應積極探詢對「可委託民間辦理業務項目」之經營有興趣且具備經營能力之民間團體的參與意願，以瞭解潛在受託者之概況，並建立潛在委託對象之資料庫。

3. 舉辦座談會與公聽會

委託機關可透過舉辦座談與公聽會的方式，加強與潛在受託者溝通及協調，以確定該項業務委託民間辦理之可行性。

步驟二：進行成本效益分析或可行性分析

委託機關在決定業務委託民間辦理前，宜進行成本效益分析，俾有效運用資源，減少政府財政支出。分析內容應包括量化指標及非量化指標。

㊟ 量化指標：

1. 減少的政府人事成本（包括任用、薪資、保險、退休等費用）。
2. 減少的政府設施支出成本（如用地、建築、設備等購置及維持之成本）。
3. 減少的其他事務費用（如差旅費、郵電、雜項行政費用）。
4. 合理權利金或回饋金分析（依委託辦理業務項目分析計算權利金或回饋金之標準）。
5. 支出的契約成本（如受託者之資格審查、選定及委託契約之締結成本等）。
6. 增加的監督成本（包括定期及不定期督導委外業務執行成本、委外業務成效評估成本）。
7. 人員安置成本（如轉業訓練或資遣等）。
8. 其他（例如辦理委外作業所需行政費用等）。

㊟ 非量化指標：

1. 依受服務者滿意度及信賴度的提昇與否，評估其可行性。
2. 依各項指標及受服務者滿意度及信賴度等因素，評估社會成本效益。

步驟三：制定實施辦法及作業要點

為使委託機關及受託者有一共同遵循之公正規範，各委託機關於選定委外業務項目後，於正式委託辦理前，即需先訂定委託辦理管理辦法及作業要點。各級地方政府若有涉及各該直轄市、縣（市）議會等民意機關職權部分，應依規定送請直轄市、縣（市）議會或鄉鎮（市）民代表會審議，並於所訂辦法中明確規範下列事項：

1. 委託辦理之標的、項目及範圍。
2. 委託方式，例如公辦民營或公民合營等。
3. 委託機關可提供之資源，例如建築物等硬體設備。
4. 委託辦理之管理保證金、租金、使用費、回饋金及權利金底價之計算標準
5. 受託者之權利義務。
6. 委託辦理期限。
7. 受託者對外收費項目及標準。
8. 受託者應具備之資格條件。
9. 委託辦理之督導及獎勵。
10. 委託辦理之契約內容。
11. 其他相關事宜（依各機關委託辦理業務項目之特性作規範，例如委託民間拖吊違規車輛，即應明訂車輛保管等事宜）。

步驟四：進行委託程序

㊟ 公開甄選

委託機關應於網路、報紙、佈告欄等處公開刊載委託方式、申請資格、委託期間、權利金或回饋金底價等內容，申請者應於期限內備妥營運計畫書、財物計畫及相關文件，並繳納保證金後提出申請。

1. 公告

委託機關應就委託事項及法令依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。其內容應包括：

(1) 委託方式：

採甄選或競價方式；可參照「政府採購法」中之公開招標或選擇性招標方式

(2) 申請資格：

- a. 需具執行委託業務能力。
- b. 委託項目符合其業務項目。
- c. 財務狀況健全。

(3) 委託內容：

依委託業務性質明訂雙方權利義務關係等事宜。

(4) 權利金底價

權利金或回饋金底價之計算方式，舉例實務上二種計算方式：

- a. 受託者對外收費項目及標準得自行設定者，其權利金底價為委託（或主管）機關投資成本回收、委託機關自行辦理（預期）效益及一定成數之受託業務實際利潤之總和。
- b. 公益性或非以營利為目的之委託案，受託者對外收費項目及標準須由委託機關設定，其權利金底價為委託機關自行經營（預期）營運利益及一定成數之受託業務實際利潤。
- c. 委託辦理業務項目經核定受託者不得對外收取費用者，免收權利金。

(5) 委託期間：視個案情況自訂。

委託期間之決定，可依該項業務受託者投入成本多寡決定之，初期需大量投資之委託業務項目，回收年期可能較長，為增加誘因，可簽訂年期較長之契約。

(6) 申請期間：即提出競標之申請期間，應視個案情況自訂。

2. 提出申請

合於公告資格之受託者，應於申請截止日前檢附相關文件，提出申請。

3. 專案核准辦理

委託辦理業務經公開甄選不成立或性質特殊，得由甄審小組核准委託特定受託者，採專案核准辦理，申請者所應檢具之文件及審核程序，均與公開甄審方式相同。

㊟選定委託對象

1. 成立甄審小組

甄審小組由委託機關召集業務相關人員及對該業務熟悉之專家、學者，以任務編組方式組成，專司申請者之初審、複審，並作成決議。

甄審小組應注意下列事宜：

(1) 利益迴避

甄審小組成員若與申請案有利害關係，應刻意迴避。

(2) 審查基準

- a. 參與競標者對委託業務所提營運計畫書之可行性。
 - b. 參與競標者之組織健全程度。
 - c. 參與競標者之財物管理健全程度。
 - d. 參與競標者平時推展業務之績效。
 - e. 參與競標者所提之成本效益分析是否合理。
 - f. 參與競標者對服務對象所提權益維護之作法
 - g. 其他相關具體措施，例如參與委託民間拖吊違規車輛業務之競標者，其車輛保管之硬體設備是否健全。或參與醫療機構委託經營業務之競標者，其醫療軟體資源是否充足等。
2. 初審：由甄審小組辦理，得視申請案件多寡決定是否辦理初審。
 3. 複審：邀請通過初審申請者列席說明，並決定受託者名單。

③ 競價

審查合格之申請人，得參與公開競價程序，並以回饋金或權利金金額或利潤分成百分比最高者得標，取得經營權。

步驟五：締結委託契約

與受託者締結委託契約，契約內容與應注意事項可詳參「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」之柒、訂定契約注意事項及契約參考範例。

步驟六：監督管理

委託機關業務委託民間經營後，為確保該項委託業務能順利運作，應對受託者善盡監督、管理之責。其監督內容包括下列主要事項：

1. 靜態之監督

要求受託者提供相關書面資料，包括經營狀況、財務報表等。

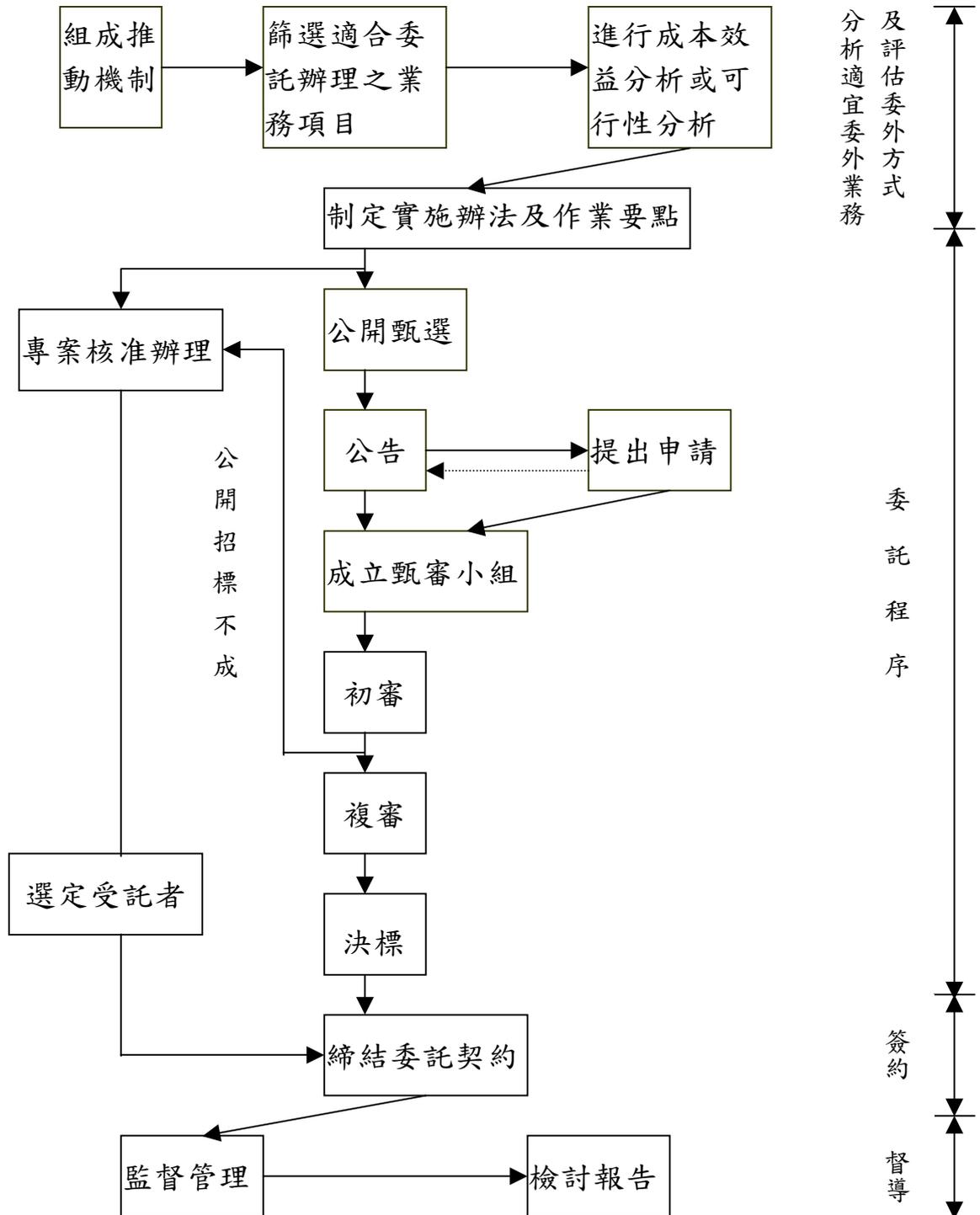
2. 動態之監督

由委託機關到場視察、進行抽查或對受服務者進行訪談等。

步驟七：檢討報告

政府業務委託民間經營最主要目的是基於效率及服務之考量，因此委託機關於業務委外一段時間後，應就執行狀況加以檢討，如行政成本是否真的減少、服務水準是否提高等，作成檢討報告。

圖3-2 政府業務委外實施步驟流程圖



資料來源：人事行政局，推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，民 90/頁：23

(二) 政府機關業務委外之作業流程：

依據「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」之規定，在推動政府業務委託民間辦理之作業程序方面，包括(1)檢討委託民間辦理項目。(2)決定委託民間辦理方式。(3)選擇委託民間辦理對象。(4)訂定委託或外包契約。(5)監督管理等。其內涵如下表所示：

表 3-1 政府機關業務委外作業流程簡表

作業 流程 順序	委外作業項目	作 業 流 程 內 涵
1	檢討評估委託 民間辦理項目	*各機關先通盤檢討適合委託(外包) 民間辦理之業務項目 *評估其可行性及預期效益
2	決定委託民間 辦理之方式	*視業務性質依據行政程序法、政府採購 法、促進民間參與公共建設法、民法等 相關法規或新增修訂法規採取適當之方 式辦理
3	選擇委託民間 辦理之對象	*機關依業務性質規定受委託對象所應具 備之積極或消極條件，以選擇合適的對 象
4	訂定委託或 外包契約	*各機關就委外辦理之業務；除須遵守有 關法令規定外，應與受託者訂定委外之 契約；載明雙方權利義務事項及違約之 責任
5	監督管理	*各機關對受委託者之經營情況，應實施 定期或不定期的監督考核，以確保受託 者能依契約履行

資料來源：作者整理自「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」，(請參閱本文附錄二/頁：89)

七. 推動政府機關業務委外辦理面臨之障礙 (問題)

(一) 在心理 (觀念) 層面之障礙 (問題)

1. 首先在公部門方面；行政機關首長對於業務委外多會存有將導致「權力大幅萎縮」之觀念，因此普遍缺乏委託經營之意願。
2. 其次在公務員工方面；則因安於現狀的傳統官僚性格及工作權益保障問題而產生抗拒心理。此外由於往昔刑法圖利罪之判決結果 (案例) 多對公務人員不利，因而對於業務委外是否涉及圖利刑責的心理壓力仍大。
3. 在民間部門方面；國內部分民間業者缺乏公共責任感，亦即在承接政府業務委託經營時，就存有「先試試看；如真不行則丟還政府善後」之心態。
4. 各級民意代表及各類媒體對政府業務市場化的專業知識不足與認知失衡，以致常有利用言論免責權或新聞特權不當介入而造成泛政治化之無謂困擾。

(二) 在法制與推動機制方面之障礙 (問題)

1. 由於目前尚未制定實施公私協力 (政府業務委外) 之專法以為其規範之準繩，且諸多相關法令亦未配合修正，而政府部門相關承辦人員又基於依法行政之要求 (尤其是「行政程序法」的公布實施)，使得政府業務之委外事宜無論是在簽約階段或實際執行時均遭遇過多的程序上拘束 (限制)。
2. 國內尚無「協力中心」此類機構之設置，以與政府部門的「政府業務委託民間辦理推動委員會」組織直接洽商協力、委辦事宜。

(三) 委託作業可能產生之問題

1. 受託單位承接能力問題：

政能府在思考擬將某種業務委託民間辦理時，首先必須評估民間機構是否有能力提供等於；甚至於高於由政府自行辦理該業務的水準。若民間機構無承接的能力，或是承接的結果比政府自己辦理還差的情形下，即暫無委外辦理的必要性，而許多民間組織本身的人力、財力、技術等經營能力確有不足，以致民間組織參與之意願偏低。相對地也會影響政府部門推動公私協力 (業務委外) 之意願。就此等問題尚有賴主管機關從設法加強扶植、輔導業者，創造更多的有利誘因，營造出良好的承接環境去著手努力，以有效解決之。

2. 承接單位不足問題：

大多數的民間機構並非是社會公益團體，而是以積極謀求最大利潤為前提的「營利團體」。若是沒有「錢景」的政府業務，自然不會吸引民間業者辦理的意願。在無利可圖之情況下，有承接經營能力的民間業者無承意願。有意願的民間團體則多為承接 (經營) 能力不足，目前的承接情況乃呈現受委託之單位良莠不齊，此自會影響到後續的輔導工作。易言之；有能力、有經驗、有意願的民間團體不足，或其已同時承接多數機構，故而難免形成所提供服務水準 (產品品質) 的參差不齊。此亦有待政府部門與私部門 (營利及非營利組織) 共同努力，以提升其委託經營之能力。

3. 機構屬性不明：

按委外辦理之模式牽涉到公立與私立的機構部門，其業務性質亦常是介於公私之間，因其屬性不明，以致難以清楚的界定雙方之權利義務，而造成委託機關與受託單位彼此之間的錯誤期待。這種屬性不明、公私難分的情形更將直接影響在司法上救濟程序的不同，故當委外辦理事項遇有爭議而需要司法裁判（仲裁）解決時，其究應提起民事訴訟？抑或公法上之行政救濟？確實甚難明確辨別之而使爭議延宕不決，對於政府業務委外之推動顯有不利之影響。

4. 承辦人員之素質欠佳問題：

政府部門的業務委外之承辦人員，多屬人力匱乏且專業知識不足之情況，亦及承辦人員對有關硬體設施之標準及相關事宜（如公共安全標準等）之有關知識缺乏，勢必造成工作量負荷過重，且若非屬其本科業務，即容易造成事前的評估不周延，或交涉成本的過高，失去委外之意義。

5. 委託契約內容上之爭議：

受到我國政府機構一向具有行政權優越的影響，以往沒有與民間機構平起平坐的習慣；惟受託單位則會認為契約簽訂之雙方應是立於平等之地位。以公辦民營之契約為例，幾乎都是傾向於政府部門握有主導契約的地位，並未能充分顧及受委託單位之權益，以致契約管理的交易成本或磋商成本偏高。

6. 援用法令限制過多，影響承受委託意願：

因政府業務之性質原即多為較無利可圖者，然而政府部門為了防止弊端，避免圖利之質疑，故而對受託機構常會訂立諸多之限制條款，更由於受到「政府採購法」等相關法令的拘束過多，使得受託機構營運之自主性受到很大的限制與不必要之束縛，因而明顯影響私部門承受委託之意願。

（四）履約執行可能產生之問題

1. 監督輔導困難：¹⁵

政府部門在監督輔導的程度和範圍上，常陷於難以拿捏之困擾，相對的；受託單位亦常覺得政府部門的監督或輔導係沒有必要或不符合需求的。

2. 成果評估不易：

因為服務對象繁多與服務內容的個別化，服務之效益常難加以量化，評估之指標與項目也未臻完備等因素，自然造成效果評估的困難；而且在受託單位利益迴避原則下，具有公平素養與實務經驗之評鑑人員亟待開拓。

3. 「選擇性服務」之弊端：

以社會福利機構為例；通常在面臨政府監督、評鑑時，很可能會為了迎合評鑑的需要，而對服務對象加以過濾，以減少照顧成本，增加經營效率，如此做法即會造成真正需要服務的人反而無法得到應有的照顧之弊病。

15 據臺南市政府社會局承辦社會救助業務之林課員等人表示：社會福利服務機構委託民間單位（尤其是非營利組織）經營管理後，在監督上常感力不從心，其原因主要有二方面；一是政府公務人力不足。二是受託者認為其既非以營利為目的而承擔社會服務工作，實際上也是無利可圖，甚至極可能虧損。故而不歡迎來自政府部門過多的限制或干預，因之形成彼此之間的誤會與不愉快之情況。（參考資料：九十二年三月七日，於台南市政府社會局訪談紀錄）

(五) 公務機關員工安置產生之問題

1. 公務員保障與精簡人事的兩難：

業務委外辦理首先要面對是原有公務員應如何安置之問題。當員工之權益面臨遭到損害之威脅時，即難免發生員工抗爭的情形。例如高雄縣立鳳山醫院及岡山醫院等二家醫院員工即因擔心醫院公辦民營或委託外包後，若其繼續留任，則敘薪、考核、升遷、退休撫卹等權益恐將受損，甚至於連工作權都無法確保等顧慮而曾有反對、抗爭之情事。此外；衛生署嘉義醫院「公民合營案」的胎死腹中；其失敗最主要的因素也是原有員工之安置與人事管理制度問題無法克服所致。

2. 員工若不願隨同移轉，可能發生以下二種情形：一為是否剝奪員工之工作權（不願隨同移轉，就必須離開工作崗位）；一為具有公務人員身分之員工，其具有國家考試依法任用之身分，若不願隨同移轉，是否應有其他積極保障方式，而非強制要求離職。

(六) 其他相關問題

1. 公務人力相對精簡之比例易滋爭議：

以往各機關實施業務委託外包之後，其人力多未能確實做相對減列，此主要乃因機關內部單位的員額配置一向係由各機關首長統籌調配運用，而且大部分行政機關之業務性質屬於較難客觀量化，因此外包業務與員額精簡之比例，實難以明確地相對應，以致部分業務雖然已經委託外包，但員額卻仍未能精簡之矛盾情況。

2. 社會教育機構採用 BOT 產生之問題：

由於民間企業乃是以營利為目的，廠商面對政府採用 BOT 公開招標方式的誘因就是基於有利可圖，但是社會教育機構應該以教育目的為主，因此造成雙方之間理念上的衝突。此即是目前社教機構採 BOT 方式所面臨的最大問題之一。

3. 地方政府受地方制度法之限制及民意機構的質疑問題：

自地方制度法公布實施後，縣（市）政府暨各鄉（鎮、市）公所之自治事項於該法中有非常明確之規範，地方政府必須依法辦理其自治事項，不得逾越；且尚須受到縣（市）議會暨各鄉（鎮、市）民代表會的制衡，地方政府推動某項政策，若不能獲得民意機構的支持，則必然無法得到成效。

然而地方民意代表對於政府業務委託外包的認知不正確，認為會影響到其監督職權而加以反對，或如前所述利用其特權（言論免責權、預算權）作泛政治化之干預或為不當介入經營。

八．現階段推動政府業務委外應有之改進與創新作法暨未來推展趨向

甲．前政府業務委外應有之改進與創新作法

處在知識經濟的新時代，政府部門要提供公共服務的新選擇，即應能善用企業組織及非營利組織的力量來提供公共服務。因此；政府部門現階段乃採取以下各項融合了新觀念、新精神的創新與務實作法及具體改進措施，期能有效改善原有的各種缺失（問題）；並得以擴大政府業務委託外包（經營）之範疇，達到所預期的普遍化程度。

（一）在推動機制方面：

1. 於行政院設置「政府業務委託民間辦理推動委員會」統籌業務委外之策劃、推動、協調及督導等事項。其中較重要的委外規劃方案均須提報行政院財經小組，先尋求（取得）各部會之共識，俾能執行順利。
2. 各部會由次長級以上主管組成各部會（主管機關）委託外包專案推動小組，負責進行各部會及其所屬機關（構）業務委託外包之評估工作。就各部會自行評估適合委外之業務。
3. 各縣、市政府暨鄉（鎮、市）公所亦應成立推動之專案小組，負責規劃辦理本機關及所屬機關業務委託民間辦理事宜。（范祥偉，2002）

（二）在法制方面：

1. 研訂委外專屬法律—『政府業務委託民間辦理條例』，配套修正相關法規：即於人事行政局成立「委外專法研究小組」；就「政府業務委託民間辦理條例（草案）」等作妥適之規劃。
另外對委外相關法制之適用（限制）問題，如行政程序法、政府採購法等之適用範圍需先協調司法行政主管機關（如法務部）作明確之界定。及配合修正相關法規，以解決政府業務委外所面臨的法令適用、限制問題。
2. 由行政院經濟建設委員會規劃研擬業務委外之相關法律草案，及訂定相關作業準則，其主要內容應涵蓋：
 - （1）將各類型委外業務共通部分納入規範（包括事前的成效評估、履約的監督、爭議之處理、人員的安置、委外終止之回復及推動機制等事項）。
 - （2）涉及公權力業務專章，強化公權力之委外（如檢查業務等）。
3. 委託學者進行「公法人」組織設計與人員任用管理之研究，擬訂並提出相關之法規草案。（范祥偉，2002）

（三）在委託作業方面：

1. 首先需摒除「沒有明文允許即缺乏法源；不得外包」的不正確觀念。
2. 建立業務委外之行政流程，訂定申請辦法，明訂委託事項需具備之文件、工作計畫書內容、參與機構甄選評分之指標要項等，並簡化民間團體申請程序。
3. 委外經營之場地設施儘量交由民間機構自行設計規劃，以符使用者之期望、實際需要並便於管理，亦可避免事後有拒絕驗收或保管之困擾情事。（范祥偉，2002）

(四) 在管制考核與獎勵方面；

1. 建立委外後之監督機制：

- (1) 訂定契約執行期間，受託單位應提出工作報告要項送政府相關單位
- (2) 委託專業會計師建立各項會計報表、作業制度，以明確呈現機構運作之營運成本及所需經費來源。
- (3) 由政府與民間專業機構聯合成立之「第三者機構」，代替政府從事督導、評估及監督之工作。

2. 規劃、訂定對行政機關的誘因機制：

即對於政府業務委託民間辦理後，將所節餘之人力、經費提撥相當比例給予主管機關運用，使其因有此誘因而較願意主動配合委外政策之推動。

(五) 在相關配合措施方面；

1. 政府承辦人員應予加強管理技巧之在職訓練，提升其規範、監控機構執行之能力。
2. 政府部門應建立專業督導、績效評估制度；及服務對象（消費者）之申訴管道。
3. 對於公務員工的安置問題，宜藉由輔導參加轉業訓練、造冊函送主管機關協調安置、訂定退休優惠辦法鼓勵符合退休要件者提前優退等保障公務員權益之措施，以解決員工安置問題。
4. 對於地方政府受「地方制度法」限制及民意機構質疑之問題；應再加強對民選縣市、鄉鎮首長們做委外政策之宣導與觀念溝通，使其瞭解業務委外的益處。另一方面；地方機關應主動與各民意代表溝通協調，俾其瞭解政府業務委外必要性及效益，以降低其疑慮，減少推動之阻力。(范祥偉，2002)

乙、政府業務委外的未來推展趨向探討

(一) 宜確立未來政府提供公共服務之機制與推動體系

在面對當前政府財政困窘、公務機關員額控管維持零成長及裁減大量聘雇臨時人力的沉重壓力之下，政府部門的改革與組織再造工作，已不僅是就現行組織員額予以塑身、精簡即可解決，而是尚需就政府的職能角色作全面性檢討並配套規劃、調整之。具體而言；其重點就是要建立政府與民間的新夥伴關係；包括推動機關業務委託外包、公法人化、財團法人化、民營化等方式及實施電子化政府等治理模式來積極善用民間資源與活力，以達到延伸、擴展公共服務界面之目標。(范祥偉，2002/頁：6)

未來政府提供公共服務之機制與其推動體系，如下圖 3-3 & 3-4 所示：

圖 3-3 未來政府提供公共服務機制圖示

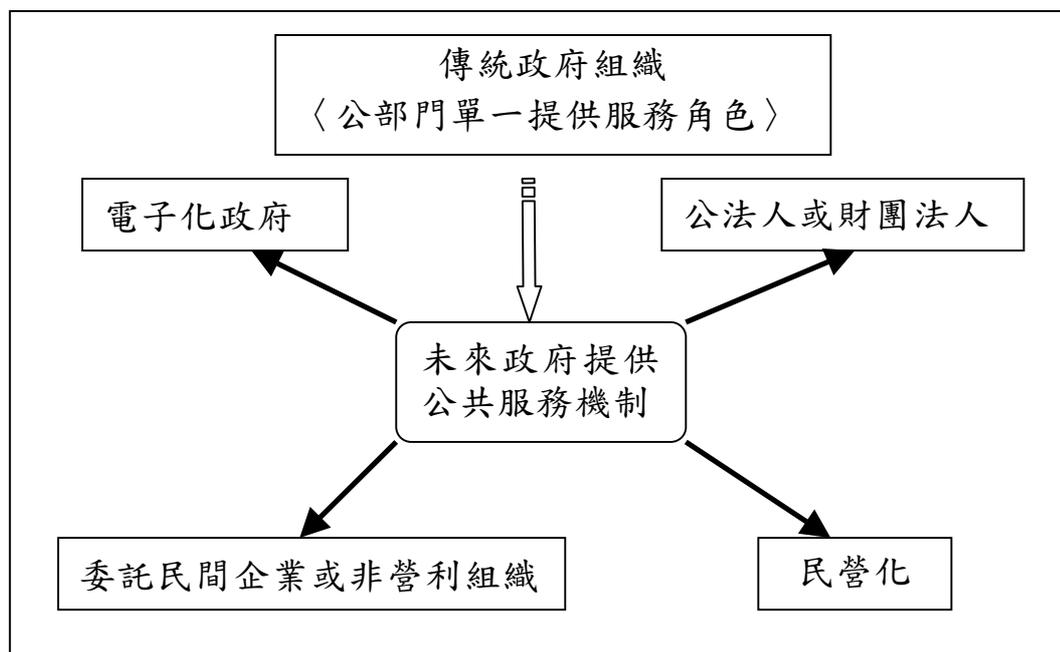
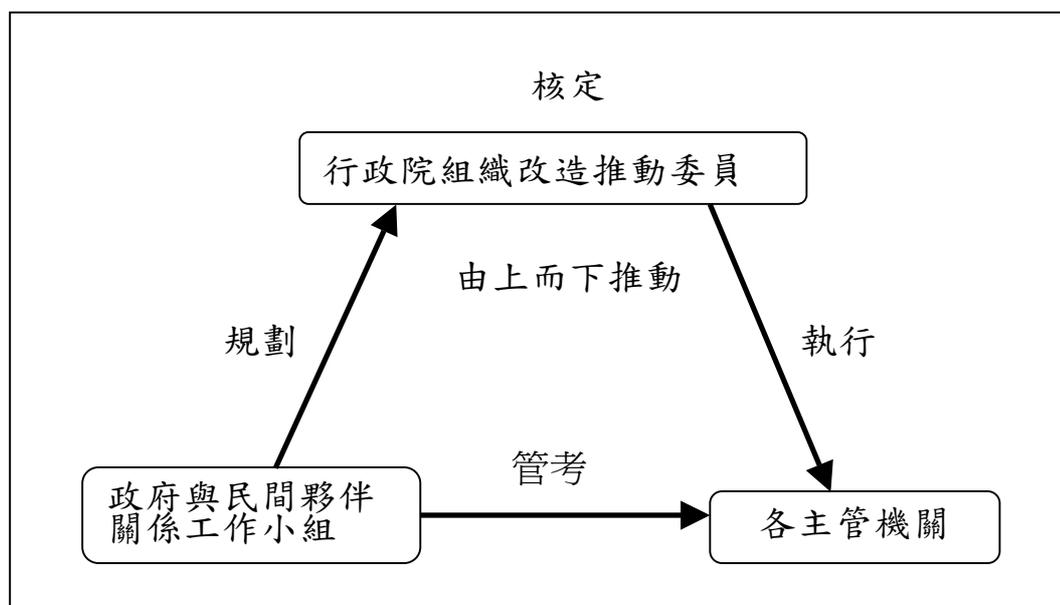


圖 3-4 未來政府與民間夥伴關係推動體系圖



資料來源：范祥偉，「建立政府與民間夥伴關係—理論與實務」，公務人力發展中心～新世紀人力資源管理研習班講義，2002/頁：2~6

(二) 要釐定未來行政業務評估之原則

要達到推動政府業務委託外包的預期目標（降低政府財政負擔、提昇公共服務效率、創造公私協力新環境等），即必需秉持「民間可以做的，政府就不要做」的政策方針，來全面的檢討、評估各級政府現有的業務，善用企業組織與非營利組織的力量來提供公共服務的新選擇。

基此；在具體檢討、評估行政業務是否委託外包時，有如下幾項評估原則可供依循：

1. 凡公共服務或生產非必需由政府執行；或交由民間辦理將更有效率者，即可考慮予以結束，改採委外辦理。
2. 政府部門提供之生產或服務，無法滿足社會大眾的需求，如改由民間部門提供生產或服務較能滿足社會大眾的需要，或其所創造的效益高於政府部門者。
3. 政府業務以契約外包方式委託民間辦理，僅需基於監督立場控制其品質即可，而確能有效減縮政府的組織規模與責任者，即可考慮採取委外。
4. 對涉及公權力程度較低之業務或非屬政府之核心業務，且法律上未明文禁止委託外包之規定者，可考慮採委外辦理。
5. 政府的人力與經費不足時，如運用民間之力量及資源確可協助政府推動公共事務，而民間機構也具有承接公共服務之意願及能力者。（范祥偉，2002/頁：6）

(三) 需詳列進行委外可行性評估之重點業務（未來擴大推動對象）

我國在擴大推動政府業務委託外包之實務作法上是：一方面由各部會自行評估適合委託外包之業務類別（項目）而後選取若干項重要且具示範性的業務項目即予進行委外作業。另一方面；則規劃進行委託外包的網路民意調查，以便瞭解民意之趨向及利於釐訂適切的推動優先順序。

在機關與業務別方面；業務委外主管機關～人事行政局就可立即進行可行性評估之重點業務，提出如下數項具體建議：

1. 中央機關部分：

可列為擴大推動之對象者，包括就業服務、社會服務、退輔安養機構；文化、社教、研究、訓練、國立大專校院等機構；高速公路、機場、港務、交通監理等業務；健保、勞保、醫療、農場、電台、新市鎮開發等機構（業務）。

2. 地方機關部分：

可列為擴大推動之對象者，包括社會服務、社教、學校、托兒所、文化、訓練、研習、醫院、衛生所、交通、風景區管理、公園管理、停車場、清潔、垃圾掩埋場、垃圾焚化場、公共造產管理等機構（業務）。

3. 宜朝向公法人或財團法人化發展者：

- (1) 各級學校改制為公法人，引進部分民間人士與實施公辦民營並行。
- (2) 國立博物館（如史前文化博物館、臺灣歷史博物館）；國立科學教育館、國立教育研究院、各縣市社教館等均可朝向公法人或財團法人化發展。
- (3) 國家音樂廳交響樂團、實驗國樂團、實驗合唱團等；業經政策決定予以整併為國家樂團基金會，實行財團法人化。
- (4) 今後凡擬新設或增設之機關、教育機構（學校）業務屬於公共服務或執行性質者，均須先經評估其是否適合採「公法人」或「財團法人」或「委託民間經營」模式辦理之程序。

經過評估、調查結果，人事行政局就中央各部會及地方機關所提報約二〇〇個適合委外經營之機構或業務項目中，篩選出近一〇〇項列為優先推動委外之個案。（范祥偉，2002 頁：52~53）

（四）需進行檢討公私協力模式暨規劃「政府與民間夥伴關係推動計畫」

鑑於運用委託外包、公法人、財團法人及民營化等組織轉型方式，確已成為知識經濟時代政府部門提供公共服務時所無可避免的趨勢。尤其是政府業務委託民間辦理，既可善用民間專長、技術及資源投入公共服務以提昇績效與品質，又可達成活化公務人力運用及改善政府財政狀況之目標，祇要政府各機關均能落實推動業務委託外包之政策，使民間能充分參與，自可建構政府與民間有效而堅固的夥伴關係。以下幾項為政府部門目前規劃「政府與民間夥伴關係推動計畫」的重要內容：

1. 於行政院建立委託外包的統合、審查及督導之機制。
2. 委託學者專家建立委託外包的決策模型及標準化作業程序。
3. 根據前項之研議結果提報「行政院組織改造推動委員會」議決之，然後交由各主管機關訂定細部執行計畫及期程。
4. 針對民間部門之特性，建立委託外包的獎勵誘因。
5. 訂定公法人及財團法人之組織條例並修訂相關法制。（范祥偉，2002/頁：9）

（五）採取「總量管制」之觀念與做法

「總量管制」的概念與策略之引進，原係應用於工廠及汽機車的空氣品質管制方面，其做法為經由分期分區建立空氣品質標準及空氣品質監測網站，以執行空氣污染的總量管制，亦即針對不符合空氣排放標準之區域進行總量削減，對符合排放標準之區域則進行污染物容許容量現值管制，並配合管制的經濟誘因以鼓勵業者能削減更多的污染量。這種針對區域之規模發展、資源分配與品質維護等之總量管制觀念，近年來已被廣泛運用到政府公共行政事務及各類經營措施上（詳如後段所舉數例為證）

因此在未來政府機關公務人力配置必受嚴格限制之情形下，即應積極思考如何運用委外經營途徑，使公共服務之範圍與提供機制之「分母數」和「基本面」擴大，把政府業務委外的餅做大，以具體實現「公共服務社會化」。易言之；上述希望經由規範政府業務委外經營的比例以擴大公共服務範圍與提供機制之觀念，即是一種「總量管制」的概念。總之；總量管制的概念與做法乃頗值得擴大引用到政府業務委外經營的各種措施上。(范祥偉，2002)

例〔一〕審議中之「中央政府機關總員額法」(草案)中擬訂中央政府機關之員額最高限為十二萬人，各一級機關及其所屬機關配置員額之總數，應由行政院徵詢一級機關後，在所定最高額度內核定之。至於各二級機關及其所屬機關配置之員額數，則由該管二級機關分配。易言之；其用以規範員額設置及分配、移撥之指標，須考量業務職掌及功能、施政計畫及方針、預算收支規模、人力配置與運用狀況等等政策性與業務性因素，以期在政府人力比例與業務流量需求之間取得平衡。

例〔二〕中央健康保險局為提昇醫療品質，降低醫療資源之浪費，乃採取「報酬遞減原則」來鼓勵醫師配合醫院採行門診的「總量管制」，以期能逐漸減少大型醫院之門診量。其所節省之經費可用來調整住院費用，並促使醫院與基層診所間能從彼此競爭轉變為分工合作，各盡其職。如此當可節省醫療資源；亦可提昇醫療品質。

例〔三〕高雄市政府教育局為期區域均衡發展及教育資源的妥善分配，乃依據教育部所訂頒之「國民小學設備標準」自八十九學年度起；以每位學生平均使用面積維持在0.六七平方公尺為基準，以對國民小學新生分發員額進行管制，使每所學校之學生總數能夠規模相當，逐漸朝向「小校小班」的理想目標發展。

其他：尚有交通部對「機場航班的流量控管」；教育部對「大學招生名額之總量管制」及內政部營建署對大型社區開發案依計劃人口數與可興建住宅總樓地板面積進行管制等均屬之。

第四章 公私協力（政府業務委外）個案分析

第一節 文教訓練類協力（委外）個案分析

壹、公務人力發展中心—契約外包經營案

一、委託經營之背景

由於該中心新建大樓完成後場地設施極為多元而豐富，規劃有二百八十二間房間、餐廳、教室暨會議場所，所需之維修管理成本至鉅，人力負擔更形繁重，依餐旅專業顧問之評估，至少需增加一百七十名人力，方能有效經營管理該園區；然以該中心原有五十餘人之員額編制（含技工、工友），實難因應管理全區訓練設施，亦不易達到服務與環境優質化之目標，而公部門近年來已努力採行委外策略，以求精簡政府人力及減輕財政壓力，該中心乃思考透過結合外界資源方式，將大樓營運管理業務委外經營，引進企業化之精神與機制，有效降低人事及管理成本，以符合人事精簡之要求，並兼顧經營效率與服務品質，以確保能提供兼具教學、研究、會議、生活休憩等多元功能之現代化學習環境，滿足公務人力發展需求。該中心新建大樓委外經營案目前係選定福華大飯店為受託（協力）廠商。

二、委託過程

（一）事前規劃工作：

1. 行政院於八十六年核定該中心新建大樓興建計畫時，其附帶條件即為設施經營管理需朝向達到損益平衡原則為努力目標，以符政府組織再造人力精簡政策。
2. 為尋求可行之途徑以達成上述政策目標，經該中心先後委託臺灣大學商學研究所翁景民教授進行「公務人力發展中心新建大樓委外營運研究」及諮群企業管理顧問股份有限公司進行「公務人力發展中心新建大樓經營財務可行性研究」。
3. 取得充分之法源依據，釐清法令適用之疑慮。

（二）委託契約之重要內容：

1. 委託期限十年。
2. 明訂付款方式及條件。
3. 明訂爭議處理。

（三）適用相關法令依據：

1. 依「國有財產法」等有關法規擬訂「委外營運計畫書」函報行政院審核。
2. 依「政府採購法」、「行政程序法」等規定辦理委託作業。

三、委託經營後之營運方式與監督管理

（一）營運方式：

1. 新建大樓所有權屬於國有，該中心仍為管理機關，而將大樓場地及附屬設施之經營管理業務委託廠商（福華大飯店）辦理。該中心因訓練業務及公務需要使用該大樓場地、設施時，已與受託廠商議約預先保留使用權，其所需支付必要之管銷及服務費用，由該中心編列教育訓練預算方式支應。

2. 受託廠商繳付權利金以取得經營管理權，並代為維護保管財產及負擔大樓營運、管理、行銷、人事及勞務等維持日常運作之費用。廠商依約收取場地及設施租借外界使用所得之收益，並承擔大樓營運及財務風險。
3. 本委託案的業務項目與範圍，係以提供教育訓練、研習、會議場地及相關之餐飲、住宿等必要之服務為主；對一般公務人員（含眷屬）之差旅服務為輔。

（二）監督管理

1. 履約期間每週定期召開會議協商有關該大樓經營管理相關事宜，如遇重大或緊急事故可召開臨時會，另有不定期專案審查會。
2. 所有會議決議事項均列管或納入契約，並於契約中明定管理事項及終止或解除契約、罰則等，俾為有效監督管理。

四、委託經營之利弊評估

（一）預期效益

1. 可強化機關（公務人力發展中心）之核心業務：
該中心之大樓營運管理所需人力，已由受託廠商負責提供，則該中心現有編制人力即可專注於教育訓練專業發展，節省非核心業務之人力，將現有人力作最佳運用，強化政府中、高級公務員管理發展研習及人力資源研究推廣等組織目標、任務之達成。
2. 可有效避免員額膨脹：
按該中心新建大樓之餐飲及住宿業務，依餐旅專業顧問之評估需再增加一百七十人，到目前為止已由受託經營廠商提供一百六十餘人力，該中心並未再增加任何員額，故其所節省之人事費用為每年逾一億元以上。
3. 可降低營運成本及財務風險：
因新建大樓之營運、管銷及人事成本均由受託經營廠商負擔，故而該中心所編列之「設施及機械設備養護費」預算即由八十九年度的平均每月八百萬元大幅降為九十年度的每月平均不到五十萬元（全年五百六十二萬三千元），¹⁶其每年可節省的維護費約九千萬元以上，相對地大幅減輕了由政府營運管理的成本負擔及財務風險。
4. 可增加政府之收益：
依照委託契約，受託經營廠商每年須支付定額權利金（三千二百萬元）及其營業總收入百分之四·六之經營權利金，就受託經營廠商截至九十年底之營業額已達本案原設定目標之情況觀之，該中心每年可淨得四千萬元之權利金收入，的確可使政府增加收益。

16 根據公務人力發展中心秘書室葉主任於92.3.18訪談時提供之最近二年之預算經費資料；該中心九十一年度之設備維護費為全年三百五十萬元，九十二年度為二百六十四萬元。較之前二年度明顯更為降低。

5. 提升經營效率及服務品質：

透過市場機制運作及受託者追求營運績效之競爭力心理因素，可創造較高之服務品質。

6. 提高公有財產使用效益，滿足各界場地需求：

公有財產常因制度僵化及缺乏專業人才經營管理，以致效益不彰或閒置不用，形成國家整體資源之浪費，本案委外經營後，其人力及財務調度均較靈活，亦能充分提供各界使用，效益自會有效提高。

7. 提供政府與民間相互學習機會：

該中心之委外案係公務訓練機構「引進市場競爭機制，提昇公用財產使用效益，創造良好經營效率及服務品質」之首例，在提供公務機關運用公私協力模式的新思維方面具有指標意義。此外政府部門成員透過與民間企業互動可充分瞭解企業精神內涵，有效落實企業型政府理念，民間企業員工亦可藉由相互觀摩，體認公部門各項決策背後衡量之公共利益，激發企業社會責任。

(二) 面臨之限制(問題)與因應之道

1. 為發展中心對設施使用自主性如何確保問題：

即遇有臨時交辦業務或政策性需求產生，而需使用該大樓場地設施時，受託廠商可能基於利益之考量而未能適時調度配合，對前述限制因素該發展中心恐難以確切掌握，而有需臨時另覓替代場地之困擾。

因應之道：除能適時另覓替代場地之外(例如；就原經保留供發展中心例行訓練業務使用之場地空間調度調整；或協調原預約使用該中心場地之機關、團體互換場地或調整期程相配合)，較為周全的方式是與受託廠商預先於合約內約定保留場地使用權或優先使用權。

2. 為受託者的營運能力如何維持之問題：

至目前為止，本委託案之受託者—福華大飯店對於在該發展中心的營運情況尚屬良好，但因其於住宿服務部分有對外(一般民眾)營業情形，因而引起其他旅館業者之抱怨！反之；若嚴格禁止其對外營業，則顯然會影響其營運績效；進而降低其受託營運管理之意願，使得委外案面臨中途拆夥之困擾與風險¹⁷。

17 據公務人力發展中心秘書室葉主任於92.3.18訪談時之說明：受託之福華飯店並無對外招攬廣告之違規行為，其所以會被誤認為有對外營業之嫌疑(有一般民眾甚或外籍人士出入住宿用餐)，經過查證瞭解其實是公務員工之親屬前來登記住宿，亦有部分鄰近之大學、學術機構遴聘之外籍講座，而由主辦機關、學校向該中心餐飲部代訂住宿之情況。此與委託契約尚無違背之處。對此疑慮亦已經向外界(其他旅館業者)澄清並獲致其諒解。

因應之道：除委託單位宜輔導（協助）受託廠商能設法在營運做法上避免招致同業之質疑外，基本上；應在招商（委託）作業時即需考量到可能受託者的營運能力、服務品質及受託者之獲利條件等因素。具體言之；在辦理委託時不應以投標價格高低或繳付權利金之多寡為決標之唯一考量條件，而是在能夠引進優良廠商的原則下；將其營運能力及服務水準納入為重要之評比因素，以確保受託廠商之營運（獲利）能力。

3. 為政府部門（委託者）如何加強專業監督之問題：

此為公私協力（政府業務委外）之共同性問題，蓋一般而言；政府部門大多因缺乏非核心業務之專業人才，乃將業務委外辦理，因此專業監督能力亦就相對不足。

因應之道：要解決公部門缺乏專業監督能力之困擾問題，勢需借助外部專業顧問之協助。易言之；即是委請專業機構或聘請專業顧問辦理（擔任）有關履約管理、監督事宜。

貳、國立海洋生物博物館—BOT 結合 OT 案

一. 委託經營之背景

國立海洋生物博物館（以下簡稱海生館）之建館與經營之目標為教育、學術、娛樂、國際、社區等五大目標¹⁸，結合展示規劃概念，期望能透過高品質的環境塑造，提供多元化的展示服務與社會教育功能。惟基於經費之籌措問題與專業技術性之考量，行政院在核定「籌建國立海洋生物博物館」計畫時，就指示朝向 BOT 和公辦民營（OT）的方式經營。引入民間資源以協助海生館的建設與業務發展，俾易達成整體計畫目標。

其次；因海生館之員額編制僅有五十餘人之人力絕對不足因應業務需求，而經評估以政府目前的財政狀況確無能力再興建第二期的世界水域館及其他工程，是以基於上述因素之考量下，決定引進民間企業的活力與經營效能，運用其充裕的資金以投資此一重要公共建設。歸納言之，海生館乃基於「對民間財務資源的需求」、「主管機關的支持」、「以低成本換取營運所需的人力」等因素考量結果，而進行公私合營的合作方式。

本案經海生館依據教育部訂頒之「國立海洋生物博物館籌備處辦理海洋生物博物館暨服務設施民間參與經營管理及投資建設作業要點」辦理相關作業並經行政院公共工程委員會組成跨部會推動小審議結果，最後確定委託民間「海景公司」擔負展示館等設施之建設及專業化經營，冀能創造出一個民眾、政府與民間參與經營三贏的機制，以達成海生館成為世界級博物館的學術研究機構與遊憩服務品質的預期功能。

二. 委託程序

（一）事前規劃及籌備工作與實施：

1. 本委託案之運作程序如下：

招標文件公告 → 海生館答覆廠商詢問 → 必要時變更或補充招標文件 → 投標公司提出送投標文件 → 投標廠商澄清或說明 → 評選選出三家（含）以下入圍投標商 → 通知入圍投標商列席 → 評選最優投標商（或增選次優投標商） → 議約 → 組成投資公司 → 簽約並繳交保證金 → 執行開發及委託經營合約。

18 依據行政院核可之國立海洋生物博物館建館計畫，其計畫目標為：（1）增進國人對台灣及世界各水域生物與其棲息環境的認識，以寓教於樂的方式拓展國人之海洋意識及對海洋自然生態保育的國際觀念。（2）提供國人對海洋環境及海洋資源利用管理的正確知識，以發揚我國之海洋精神、文化及產業，確保海洋資源的永續經營及利用。（3）發揮國內及國際海洋生物學研究、教學之樞紐機能，開發並傳播海洋生物學術研究成果。（資料來源：人事行政局，2001，推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊/頁：113）

(二) 委託契約之重要內容：

1. 契約之有效期間為自簽訂本合約之日（中華民國八十九年七月四日）起，至中華民國一百十三年十二月三十一日止，但得依本合約規定延展之。
 2. 本合作契約係採 BOT 開發興建與 OT 委託經營的模式，合作內容分為三部分：
 - (1) 由政府投資興建完成的台灣水域館、珊瑚王國館及維護設施，委託海景公司營運。
 - (2) 由海景公司投資興建之世界水域館，所有權歸政府並委託海景公司營運。
 - (3) 由政府委託海景公司擴建的停車場、新建遊客中心等所有權歸政府，並委託海景公司營運。
- 前三者於營運契約期滿後，營運權均應歸還政府（海生館）。

(三) 適用相關法令依據：

「國立海洋生物博物館籌備處辦理海洋生物博物館暨服務設施民間參與經營管理及投資建設作業要點」、「促進民間參與公共建設法」等規定。

三、委託經營後之監督管理：

- (一) 「海景公司」受國立海洋生物博物館委託興建及經營海生館部分設施，應信守維護國家級博物館之形象、水準，並應與國立海洋生物博物館密切合作，以達成海生館教育、學術、研究及服務之目的。
- (二) 海景公司營業項目及經營方式，應受國立海洋生物博物館之監督管理。

四、委託經營之效益與利弊評估

(一) 委託經營之效益：

1. 海洋生物博物館採取 OT 結合 BOT 方式，在人事與經營上，估計二十五年內可為政府省下兩百多億元的經費，而海生館除運用公務人力五十餘人外，至於其他兩百餘人則由合作廠商—海景公司負責，有效節省政府人力投入。
2. 合作廠商—海景公司前五年須繳付定額新臺幣伍仟萬元權利金，第六年起以各年實際營收狀況收取百分之三至百分之八點五不定額權利金，並要求廠商每年應提撥前一年度會計師稅前盈餘百分之三之金額，成立及捐助「財團法人海洋發展基金會」，以提供地方居民特殊需要之贊助，及有關海洋研究補助需要。
3. 在特許經營的契約期滿以後，海生館可以無償取得由廠商投資興建的所有建物和設備的產權。
4. 海生館人員可以全力投入在學術研究、推廣社教及國際交流等功能。藉由民間企業在行銷、廣告、公關等方面的機動能力來彌補公部門活力和彈性不足的缺點，使得海生館的特色可以展現出來。

(二) 委託經營之缺失：

1. 民間企業係以營利為目的，營運方式必朝有利可圖之處而為，館內之展示趨向於商業化，與建館目標及社教機構之本質不符，且館內亦有攤位販售商品，顯有損政府機關之形象。
2. 海生館內之解說部分，服務人員多為不具專業背景者，其素質不符社教機構所應具有的水準，尚需海生館投入人力予以訓練。
3. 因受託民營公司有營業額之績效目標要求，其從業人員顯有業績壓力，以致人員的流動率高，此將形成管理及訓練上之成本浪費，對海生館而言，監督對象經常變動，亦感困擾。
4. 基於合約內容規定（營運權期滿須歸還政府），故廠商對於投資較大之資本財於海生館設施之意願必低。易言之；廠商對館內設施僅願意維護在堪用之狀態而不太可能會主動去汰舊換新。
5. 為可能遭遇營運風險問題，即本案合約長達二十五年，業者每年均需繳付海生館巨額之權利金與回饋金，並須負擔海生館之維護費、水電費、保險費、退休金等龐大之支出，倘於契約期間發生營運狀況不佳，甚至虧損時，如廠商中途退出，屆時政府仍需投入龐大經費接手善後。

五、相關問題探討

- (一) 非營利組織參與空間（可能性）問題：本委託案契約期程長達二十四年餘，雖其屬特許經營性質（具技術性與專業性）且所需資金規模龐大，故而須委託營利性質之公司為參與之主體，惟依促參法（BOT）規定之精神觀之，非營利組織只要具備主管機關所核准之法人身份時，即具有參與公共建設之資格，又在理論上由非營利組織參與公共建設之可能性（空間）係屬正面、肯定的。然而事實上在非營利組織參與公共建設之配套措施方面仍屬欠缺，規範不夠明確，此可能阻塞了非營利組織參與公共建設之空間，而無法真正達到公私協力的目的。就此問題宜以修正促參法或訂定子法規方式，就自償比率、權利金及租金等之計算方法，作與營利事業不同之區隔規範。
- (二) 為公共建設如何避免圖利他人嫌疑之問題：本委託個案屬於民間營利模式，而此類需大規模資金投入的委外經營案，若要能吸引民間投資的基本前提即是要「有利可圖」，但相對的亦會招致圖利他人之質疑。對此除須建立一套良好的監督機制並嚴格執行以防止受託者不當得利之外，應可考慮讓非營利組織作部分之參與，藉由非營利組織的中立角色與非營利之特性，以調和二者間之矛盾、衝突，進而降低外界對不當得利或圖利他人之質疑，及弊端發生之機率。

第二節 醫療保健類協力（委外）個案分析

壹、臺南市市立醫院—公辦民營案

一、委託經營之背景

臺南市立醫院位於臺南市四期重劃區內，乃源起於民國六十八年由時任市長之蘇南成先生鑑於臺南地區醫療資源缺乏而策劃興建。經於六十九年動工興建，惟於七十一年完成第一期外貌工程後，即因各種因素（市政府財源不繼、醫師來源、人員任用、營運方式等問題）耽擱而停擺、閒置，前後達六年之久。期間市府為實現當初興建市立醫院以擔負台南市民健康維護與促進四期重劃區開發的重責大任之目的、宗旨，雖曾積極透過各種管道找尋有意接辦之單位（民間醫院）。但仍因種種因素而未能覓得願意受託接辦者。

嗣於七十六年始由臺南市籍立法委員林聯輝先生洽得同為立委之彰化秀傳紀念醫院院長黃明和醫師同意接辦該市立醫院。之後；再經過台南市政府、市議會間多次的協調溝通與說明所研擬之經營計畫後，終獲台南市議會的表決通過同意以「公辦民營」方式委託秀傳紀念醫院接辦經營該市立醫院。而於簽訂委託經營合約後，秀傳醫院立即派員進駐市立醫院並在短短十個月內就完成了市立醫院的整建整修工程，使得臺南市立醫院終得以在七十七年五月以嶄新的面貌正式開幕營運，亦開創了醫院「公辦民營」經營的先鋒與成功之範例。

二、委託程序

（一）事前規劃工作：

舉行公聽會確定以公辦民營方式委託民間經營，市府發布公告爭取民間機構前來投資，並由市政府成立公辦民營醫院審核小組審核受託對象。於民國七十六年經市議會表決通過臺南市立醫院以「公辦民營」方式委託彰化秀傳紀念醫院接辦經營。

（二）委託契約之重要內容：

第一期契約期程：自民國七十六年六月八日至民國八十六年六月七日止。

第二期契約期程：自民國八十六年六月八日至民國九十五年五月七日止。

其重要之內容如下：

1. 醫院硬體設備之後續工程費不得低於新臺幣一億元，工程款由市府撥付新臺幣四千萬元，餘由受託經營單位負擔。
2. 正式營運日第五年起，受託機關每年捐贈市政府醫療救助金新臺幣六百萬元，第二期改為新臺幣七百萬元。
3. 受託經營單位對於市政府所委託之老人健康檢查及全體市民傷病醫療補助業務，應予優先辦理。

三、委託經營後之監督管理

- (一) 對受託經營單位所提之醫院營運計畫有督導權，由市政府成立「公辦民營醫院委託營運審核督導小組」，定期或不定期召開督導會報，由受託單位提出營運情形報告。
- (二) 醫院原有硬體設備，受託單位應善盡管理維護之責，如有增建，受託單位應先提出施工計畫、圖說及預算書，經本府審查合格後，始得依規定程序辦理。

四、委託經營之效益

- (一) 臺南市立醫院目前係經行政院衛生署評鑑合格之區域級教學醫院，並擔負臺南區之緊急醫療救護責任醫院，配合市政推動醫療衛生事務，嘉惠地方民眾醫療照護，提供市民就診之便利性，成效良好；深獲好評。
- (二) 大幅節省由政府經營所需支應之龐大設備經費及人事成本。以民國八十九年為例；臺南市立醫院投資購置之醫療儀器類計五千八百二十二萬八千元、工程擴建類計四千九百一十一萬八千元，共計節省市府預算經費達一億七百三十四萬六千元
- (三) 直接提昇臺南地區醫療服務品質，帶動台南市東區的繁榮，增加台南縣市人口之就業機會，也明顯提昇了南部地區之醫療水準。
- (四) 臺南市立醫院每年支付市府七百萬餘元之回饋金，可增加市庫之財源收入。
- (五) 響應政府推動之社會福利措施（如七十歲以上老人、殘障貧困者之醫療優待），落實照顧社會弱勢團體。並積極參與社區公益活動及政府機關之醫療支援（如支援聖母廟蜂炮施放之醫療服務；各鄉鎮義診活動等）。

五、醫院公辦民營後之優、缺點（問題）

（一）優點：

1. 經費與人事制度之運用較具彈性，得以因應社會變遷需求及達到經濟與有效率之管理。
2. 由於經營上的開源節流措施，不僅可發揮公立醫院之功能，還可減少不必要的浪費，更節省了龐大的公務預算費用。
3. 基層醫院的「公辦民營」模式可使醫療網更趨健全，彌補以往公立醫療院所體系中，群體醫療中心與縣市立醫院間缺乏橫向聯繫之缺失。

（二）缺點（問題）：

1. 部分與「公辦民營」業務有關之公務人員尚存有擔心被扣上「圖利他人」罪名之顧慮，致在委託經營事宜的溝通協調上仍存在若干障礙，而不敢完全放手交由民間經營。
2. 醫師以外的醫療人員（員工）仍承擔著公立醫院之原有的社區醫療義務及責任（如健康檢查、民眾義診、配合政府辦理各項醫療活動與優待措施），卻領受私立

醫院較低之待遇而未能享有公教人員之津貼、福利等，心理有所不平衡。

3. 本案委託經營之契約期間僅有九年（將於民國九十五年期滿），因受託醫院所投資之財力、人力及投入的心力甚為龐大，尚未完全回收即將面臨中止契約之困擾
4. 醫院之財產產權與員工之歸屬難以明確劃分，員工不免因契約一但終止或另行委託其他醫療機構而有失業之虞，較缺乏工作前途之安全感。

(三) 改進建議：

1. 希望政府能訂定公辦民營之統一性法規，俾有明確之法令依據。
2. 希望委託契約之期限能延長，以安定員工之工作士氣。
3. 希望速制定「公辦民營醫療機構」獎勵辦法。以鼓勵私立醫院積極來參與。
4. 建議政府能對公辦民營醫院給予硬體設備維修等經營經費上的補助。以減輕醫院之成本負擔，並作為對公辦民營醫院配合政府推動公共衛生事務的激勵與回饋。
5. 建議政府協調金融機構給予公辦民營醫院辦理策略性低率貸款，以使受託醫院能適時進行醫院重要設備及醫療機具的更新。

貳、衛生署嘉義醫院—公民合營案

一. 推動委託（合作）經營之背景

（一）嘉義地區醫療資源發展與環境不利於嘉義醫院之經營現況：

因嘉義地區的民間、財團法人醫院於近年來快速興起，例如；嘉義基督教醫院、聖馬爾定醫院、華濟醫院、慈濟醫院大林分院及長庚太保醫療專業區的設立等，使得嘉義地區的醫療資源呈現飽和狀態，甚至有過剩之虞，由於競爭醫院增多；尤其私立醫院之經營措施富有彈性，相對的對於受法令限制較多之公立嘉義醫院即形成極大之衝擊與經營困難度的提高。

（二）經營體制（法令制度）限制過多；降低公立醫院之競爭能力：

由於公立醫院所適用之制度、法令，多和行政機關相同，以往又缺乏醫院管理之專責單位及人才，且又受到人事、會計、預算、審計及採購等各項法令過多之限制，致使公立醫院缺乏經營的自主權。此外；也因為公立醫院醫師之待遇無法反映市場行情，以致優秀醫師難以羅致，造成醫師人力不足，亦因此造成經營管理之效率低落；績效不彰而失去競爭力。惡性循環結果使公立醫院更難經營。

（三）嘉義醫院新醫療大樓所需設備資金及員工人事費用龐大；政府無力負擔：

嘉義醫院新建醫療大樓位於嘉義市北港路，為具有六四〇病床規模之綜合醫院，經醫院管理專家之估算，如要順利營運，尚需投資購置醫療儀器、電腦等相關設備及籌措人事費用與預估營運初期虧損彌補準備金合計高達十五億元之多，且如仍採公辦公營方式，並維持區域醫院之規模，則尚需進用七百多名員工，此在當前屬行政府組織員額精簡之政策、原則下，幾乎是不可能之事。而且如前所述因「公辦公營」模式受人事、會計、預算、審計及採購等各項法令過多之束縛，以致致無法自給自足，勢必要由政府公務預算之支出。

基於上述原因，行政院衛生署乃於民國八十八年即決議將該醫院朝向「公民合作經營」的經營管理模式辦理，期引入民間企業化經營之理念與活力，減輕人力及財力負擔，提昇行政效率，增加競爭力。

二. 推動公民合營之經過

(一) 事前規劃工作：

1. 成立「嘉義醫院新醫療大樓營運規劃小組」：邀集醫院管理專家、地方政府及嘉義醫院之代表，參與本案之評估、規劃及計畫之審查。
2. 訂定「行政院衛生署嘉義醫院公民合作經營計畫」及「行政院衛生署嘉義醫院公民合作經營實施要點」：上開合作經營計畫經行政院於八十九年五月十八日核備並核示請依「行政院衛生署促進民間參與經營所屬醫院暫行實施要點」之規定辦理。據此再訂定「行政院衛生署嘉義醫院公民合作經營實施要點」並即成立「行政院衛生署嘉義醫院公民合作經營甄審委員會」辦理後續公告、甄審事宜。
3. 召開員工座談會，聽取嘉義醫院員工意見：衛生署中部辦公室主任楊漢泉率領相關業務主管，分別於八十八年十一月及八十九年十一月前往嘉義醫院與員工座談，聽取員工意見；俾使員工對本案之公民合作經營模式，特別是權益保障方面，能有充分之瞭解，進而支持該計畫方案。

此外；並邀請三家申請合作經營之醫院共同前往該醫院作多次之溝通並就員工之相關訴求予以答覆或說明。

(二) 合作經營計畫之重要內容：

除前述之訂定嘉義醫院公民合作經營實施要點、成立嘉義醫院公民合作經營甄審委員會外，本案之合作經營計畫重要內容尚包括：現有員工之處理原則、合作經營期間、申請經營者之資格條件等，茲再概述如下：

1. 在員工之處理安置方面；乃於合作契約草案中訂定在合作經營期間，嘉義醫院編制內員工工作權應予保障。其待遇、福利、銓敘、考績、敘薪、保險、退休撫卹及資遣等，仍繼續依相關法規辦理。
2. 在申請經營者之資格條件方面；規定為以具有下列資格之醫院且其組織及財務健全者為限：
 - (1) 經評鑑為區域醫院以上等級之財團法人醫療機構。
 - (2) 附設醫院經評鑑為區域醫院以上等級之私立醫療校院。
 - (3) 其他經衛生署評估具有經營能力之醫療、社會福利公益法人。

3. 在合作經營期間方面；依該合作經營計畫及合作契約草案所訂，合約期間為一期九年，受委託者除負擔所有營運成本（含人事費）外，在前三年將投資六億元以上做為充實儀器設備、設施費用，且在經營之第五年起，每年應捐贈一定比率之權利金給予政府，以充實國庫。另受託醫院亦應配合衛生署之政策推展醫療及公共衛生服務。

(三) 適用相關法令依據：

為「行政院衛生署促進民間參與經營所屬醫院暫行實施要點」、「促進民間參與公共建設法」、「政府採購法」等相關法令。

三. 公民合營之效益評估分析

(一) 嘉義醫院新醫療大樓六四〇床要順利營運，約需一千名員工，扣除現有三一四人，尚需增加七〇〇名員工，如無法自給自足則政府勢需予以鉅額之人事費補助。

(二) 本案如與民間醫院順利簽約，受委託者除負擔所有營運成本（含人事費）外，在前三年將投資六億元以上做為充實儀器設備、設施費用，且在經營第五年起，每年應捐贈一定比率之權利金予政府，以充實國庫。

綜上，本案公民合營計畫，對政府而言，其經濟效益頗高。

四、遭遇困難與解決之道

(一) 遭遇之困難問題：

甲. 在員工方面

1. 在推動初期；員工心態尚難以配合調整，故對於政策之推展有明顯抗拒現象。
2. 員工對於合作經營後，現職人員是否得繼續享有公務人員之權利、福利與銓審問題，及院長對編制內員工如何依政府相關法令規定管理？因在現行法規中並未明確規範，是否能於短期內修正法規以解決相關問題。有所質疑！
3. 員工擔心新的經營者會隨意將其調離嘉義醫院而有所反彈與抗爭動作。
4. 在申請合營醫院（中國醫藥學院附設醫院）與衛生署簽署合作經營草約後，仍有部分員工提出不合情理的訴求（例如；保障其主管職務、要求不合理的優惠措施等）。

乙. 在申請醫院方面

1. 民間醫療機構對於政府之政策、法令的執行能力原即存在著信心不足之情況。
2. 受全民健保財務虧損之影響，中央健保局為控制醫療費用之增加規模，乃逐步

採取總額預算、總量管制及論病例計酬制等制度，使醫院獲利能力大幅下滑，民間醫院參與經營公立醫院之意願，自然就相對地較為低落。

最後；終因前述員工安置等問題未能克服，致使三家申請醫院（中國醫藥學院附設醫院、嘉義基督教醫院、彰化基督教醫院）先後放棄簽約，以致該項公、民合作經營案，因尚未能完成簽約程序而暫列為失敗之案例。

（二）解決之道：

1. 中央行政機關（衛生署等）之再協調、處理：

對本案所牽涉之人事、法制相關問題，繼續積極商請人事行政局會同銓敘部、法務部、主計處、公共工程委員會等中央部會協商處理，希能有效排除現有法令規章之束縛，以期日後再度推動時得以順利完成。

2. 再強化與員工直接溝通之機制，以有效排除疑慮：

即再召開員工座談會，直接聽取員工意見，並回應員工合理之訴求，其權益有關事項均明訂於契約內容中，且為滿足員工強烈之要求，已研擬「衛生署所屬各醫療院局員工專案精簡優惠措施（草案）」函報行政院。

3. 最優申請人之協商：

多次邀請最優申請人召開協商會議，對於契約規範事項進行討論，期望該院能配合解決人事相關問題，並表達衛生署合作經營之誠意與決心。

（三）嘉義醫院現況檢討與未來走向

本案雖然功敗垂成，未能順利達成預期之目標，但所有的努力與經驗卻已堆砌了未來成功之基石，在公立醫院必將朝向民營化的趨勢下，爾後仍將俟機再陸續推動署立醫院之委外經營案，往後必須全力防堵疏漏之處，使規劃過程、內容更臻完善，以提高民間參與經營之意願。

相信有了政府明確之政策及各主管機關、諸多醫院管理專家與醫院之成員的支持和期許，縱然類此委託民間經營管理的個案仍難免會受到部分人士的質疑、挑戰，但公立醫院體制所面臨的經營困境，確已到了不得不改弦更張、另謀生機的地步，因此，署立嘉義醫院等公立醫院的委外經營策略仍將賡續推動，若能廣徵各方意見並妥善溝通與處理面臨之障礙、問題，應可在取得共識下使公立醫院得以永續經營，創造出公私雙贏的協力環境。

該醫院目前係暫時由衛生署與成功大學附設醫院簽署為建教合作醫院，由成大附設醫院派醫師進駐嘉義醫院。並正在研議、商談是否由成大醫院承受為其附屬醫院之可行性。此外；衛生署針對所屬醫院的長程經營發展需求、趨勢刻正研擬規劃將所屬醫院改制為財團法人醫院之草案，屆時倘嘉義醫院仍未能委託外包民間醫院或改隸成大醫院，尚可考慮配合採取「公設財團法人醫院」之經營模式。

第三節 社會福利服務類協力（委外）個案分析

壹、台南市無障礙福利之家—委託經營案

一. 委託經營之背景：

- (一) 台南市政府基於配合中央厲行行政革新、人力精簡及推動實施社會福利民營化之政策及為有效減輕地方政府財政負擔並考量專業人力之不足，爰積極尋求運用民間資源，採取以「公設民營」或契約外包方式委託民間社會服務機構經營管理。
- (三) 鑑於身心障礙者因生理或心理功能的障礙，所產生欠缺生活自理能力或認知能力不足之情形，明顯造成障礙者家庭在長期照護上的精神壓力及體力的負擔沉重。因此，台南市政府社會局即考慮以委託民間經營方式辦理該市身心障礙者之服務工作。
- (四) 台南市政府係於民國八十九年，將新落成之該市綜合性殘福大樓，以免費提供市有房舍及相關設施設備之契約外包方式，委託財團法人臺南市私立紀念沈有德、方懷正社會福利慈善基金會為營運管理。

二. 委託程序：

(一) 事前規劃工作：

1. 確定契約委託民間社會福利慈善機構經營之法令依據。
2. 依據中央「推動社會福利民營化實施要點」、「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」及「臺南市政府委託民間團體辦理社會福利服務辦法」等相關規定辦理委託公告、接受委託申請、初審、複審委託服務申請案。
3. 召開甄選會議，審議決定受託單位團體，經公開評選後，乃選定財團法人臺南市私立紀念沈有德、方懷正社會福利慈善基金會為受託單位。即與其簽約並辦理公（認）證。

(二) 委託契約之重要內容：

1. 委託期程：自八十八年四月一日起至九十一年十二月三十一日止。
2. 受委託單位接受台南市政府委託經營之業務為以台南市身心障礙者為服務對象，並應依台南市政府核備之工作計畫書，提供身心障礙者收容養護、醫療復健、就學教養、職能訓練、就業輔導等綜合性之福利服務。
3. 委託期間建築物及設施設備之管理費、水費、電費、電話費、保險費、地價稅、房屋稅及其他雜支費用，皆由受委託單位支付。
4. 受委託單位應依市政府核定之收費標準收費，非經市府專案核准，不得另立名目加收任何費用，並自負盈虧之責，每年如有盈餘應提撥百分之三十繳交市政府作為推展社會福利之經費。

(三) 適用之相關法令依據：

1. 「身心障礙者保護法」、「身心障礙福利服務機構設立及獎助辦法」
2. 「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」、「臺南市政府委託民間團體辦理社會福利服務辦法」
3. 「政府採購法」等

三、委託經營後之監督管理：

(一) 書面督導：

受託營運單位須依「身心障礙福利服務機構設立及獎助辦法」第十條規定，定期於每年十月、三月分別檢具下年度之業務計畫書、年度預算書、工作人員名冊及業務報告、年度決定、人事概況、每月收容人數動態年報表、財團法人每月捐款目錄、徵信說明、董（理）事會議紀錄等相關文件送市府備查，另依合約規定每半年提報工作報告。

(二) 實地督導：

市政府定期或不定期派員實地檢查受委託機構對委託經營財產之使用及業務推展之情形，進行了解、考核，並作為往後是否繼續委託之依據。

四、委託經營成效：

(一) 執行結合民間團體之政策，有效運用社會資源，落實推展身心障礙者福利服務，該基金會八十九年於該家已執行之績效及持續辦理工作項目分述如下：

1. 組織管理：

- (1) 該家營運者依據年度營運業務計畫，聘（僱）任服務工作人員，並於年度內實施員工考核管理、員工健康檢查等。上開工作，計服務工作人員達六百七十一人次，另召募志工，服務人數達二百零五人次，在職訓練（特教、護理、復健等）計二百一十五人次。
- (2) 規劃擬訂場地運用計畫：營運者辦理「臺南市身心障礙社團聯誼會」、「身心障礙者青年創業交流座談籌備會」、「身心障礙者青年創業交流座談會」等，並與身心障礙福利團體合作辦理多項活動計畫，如與「臺南市脊髓損傷者協進會」辦理「身心障礙者電腦職業訓練課程」，與「臺南市聾啞福利協進會」辦理「身心障礙者電腦職業訓練課程」，與「臺北榮總傷殘重建中心」辦理身心障器具裝配及檢修服務等，服務人次總計達五千七百三十九人次。

2. 專業服務：

- (1) 辦理重殘養護部門入住收容：收容人數一百人（以九十年八月收容人數計）
- (2) 辦理醫療復健服務：物理治療及職能治療服務達三萬九千四百零三人次
- (3) 辦理早期療育及日間托育部門服務達七十二人次。
- (4) 辦理早期療育及日間托育服務流程及教學計畫部門服務，如辦理「紅螞蟻夏令營活動」、「特殊教育生態觀與策略特教研習」等，服務人次達二百二十一人次。

3. 改進及創新措施：

- (1) 成立身心障礙者科技輔具推廣部門，提供身心障礙者輔具研發推廣事宜。
 - (2) 辦理身心障礙者社區健康營造服務。
- (二) 發揮公辦民營之功用、效益，紓解政府財政拮据，彌補人力、物力、財力不足之窘境。
- (三) 身心障礙福利業務為非營利事業，推展各項業務之後，經常有入不敷出之窘況，其預算收支如有不平衡時，需由該受託基金會自行籌款彌補之外，亦須依各年度的營運計畫，設法實施管銷費用之控制措施，以開源節流方式彌平虧損。
- (四) 受託營運單位每年如有盈餘應提撥百分之三十繳交市政府，作為推展社會福利之經費來源。

五、問題探討與因應之道

(一) 受託單位之經營管理問題

1. 法令拘束過多，影響業務之規劃、推展，尤其是辦理動態性活動時，在財務會計方面亦須符合政府會計稽核規定致彈性不足，更因有所顧慮而使效果打折。就此問題，宜針對政府補助款部分之會計核銷規定予以放寬，祇要做好年度計畫之監督、考核即可，毋需以政府會計程序羈絆之。
2. 委託契約期間過短，僅有三年餘，受託者難以作中、長期之規劃與業務拓展。因對於身心障礙者之教育、訓練、就業的輔導工作，須有較長期之規劃與投入始會顯現效果，故委託契約期間之訂定，確需有週詳之考慮而後再予決定。

(二) 委託單位之監督輔導能力問題

依本案例之委託機關台南市政府社會局主辦人員的說法，受託單位負責人對於市政府的督導時有不配合之情事，例如其執行長會堅持依其主張行事，而不願接受市政府之督導意見。其實這主要應是委託機關人員的監督輔導能力與人力不足所致，亦與前述之法令拘束過多有密切相關。有關監督、輔導能力問題之解決，也唯有從加強對政府有關公務人員的訓練予以著手。

貳、臺南市長青公寓—委託經營案

一、委託經營之背景：

在面臨高齡化人口結構的社會型態日益明顯之際，由於老人人口比例增加，所衍生的老人生活照護與輔導問題已逐漸突顯出來，是以老人的福利服務工作乃益顯其迫切性與重要性，此為各級政府責無旁貸之重要課題。但同時又基於須配合中央厲行政府再造革新及人力精簡之政策要求，並為能有效減輕地方政府的財政負擔壓力，故需積極思考採取公設民營或契約外包經營方式，委託民間社會服務機構辦理該市的老人福利服務工作。因此基於有效運用民間資源，擴大結合民間機構參與社會福利服務及減輕政府財政負擔與人力不足問題之考量，乃於民國八十六年將新落成之台南市長青公寓（老人公寓）委託財團法人臺灣省臺南市臺灣首廟天壇營運。

二、委託程序：

（一）事前規劃工作：

1. 確定公辦民營之法令依據。
2. 依據「內政部函頒推動社會福利民營化實施要點」及「臺南市政府委託民間團體辦理社會福利服務辦法」等相關規定辦理委託公告，接受委託申請、初審、複審委託服務申請案。
3. 召開甄選會議，審議決定受託單位團體，經公開評選後，乃選定財團法人臺南市臺灣首廟天壇為受託經營管理單位。並即與其簽約並辦理公（認）證。

（二）委託契約之重要內容：

1. 委託期程：第一次委託契約自民國八十六年一月一日起至九十年十二月三十一日止。第二次續約自民國九十一年一月一日起至九十五年十二月三十一日止。
2. 受委託單位接受本府委託經營之業務，其服務對象為六十五歲以上老人進住，並應依本府核備之工作計畫書，提供辦理社區化老人福利服務（諸如日間托老、老人營養午餐、老人保護、老人保健及老人文康休閒、長青學苑等）與綜合性之福利服務。
3. 委託期間建築物及設施設備之管理費、水費、電費、電話費、保險費、地價稅、房屋稅、人事費及其它雜支費用等，皆由受委託單位支付。

4. 受委託單位應依本市核定之收費標準收費，非經本府專案核准；不得另立名目加收任何費用，並自負盈虧之責；每年如有盈餘應提撥百分之三十繳交市府作為推展社會福利之經費。

5. 受委託單位應提供一千萬元以上履約保證金。

三、委託經營後之監督管理：

(一) 書面督導：

受託單位須依「身心障礙福利服務機構設立及獎助辦法」第十條規定，定期於每年十月、三月分別檢具下年度之業務計畫書、年度預算書、工作人員名冊及業務報告、年度決算、人事概況、每月收容人數動態年報表、財團法人每月捐款目錄、徵信說明、董（理）事會議紀錄等相關文件送本府備查，另依合約規定每半年提報工作報告。

(二) 實地督導：

由市政府定期或不定期派員實地檢查受委託機構對委託經營財產之使用及業務推展之情形，進行了解、考核，並作為往後是否繼續委託之依據。

四、委託經營之成效：

- (一) 落實執行結合民間團體力量之政策，有效運用社會資源，達到推展老人福利服務之政策目的。
- (二) 發揮公設民營之功用、效益，紓解政府財政拮据，彌補人力、物力、財力不足之窘境。
- (三) 老人福利業務係非營利事業，業務推展之結果，往往入不敷出，預算收支難免有不平衡之情況，此係由該受託之臺灣首廟天壇基金會予以自籌彌補外，並須就其全年度之營運計畫，研擬採取實施管銷費用控制等各種開源節流措施以資解決。
- (四) 營運單位每年如有盈餘應提撥百分之三十，繳交市府作為推展社會福利之經費。

五、問題探討與因應之道

本個案所面臨之問題，與前一個案大致相同，於此茲予直接提出改進建議如下：

1. 簡化法令規章及行政程序，委託契約宜賦予受託者較大的營運自主權。
2. 委託契約之訂定，應符合權責明確原則，如能雙方均立於平等地位並依約行事，爭議、糾紛自然可減少到最低程度。
3. 委託契約期間宜詳加評估後妥適訂定之。
4. 加強擔任監督輔導之公務人員的在職訓練進修，提升其對於督導個案有關之專業智能。

第五章 非營利組織參與公私協力關係模式之分析與建議

第一節 公私協力關係建構之原則與步驟

公私部門協力關係之建立與全面推動，既為公共服務提供的必然發展趨勢，則在公私部門間的合作、互動勢將更為緊密、頻繁之情勢之下，吾人深知探討、確立公私部門協力關係之建構原則與掌握其推動的主要步驟及對關鍵要素的瞭解，乃是極為重要的課題。因此；在探討可行性之前，即需先行瞭解其所應遵循的建構原則及必要步驟。茲分別列舉、概述如下：

一. 公私協力關係建構之原則

- (一) 合法性原則：即參與的公私部門之權利義務與責任分擔，均應能透過「正當程序」取得保障與合法之地位。
- (二) 責任明確原則：指在訂定相關法規或簽訂契約時，應明定雙方之權利義務範圍，以明確確認其責任歸屬。
- (三) 民主原則：指公私部門在互動及參與過程中，應本諸公平、公開、公正之精神進行。
- (四) 主動與效率原則：公私部門雙方均應秉持積極之態度尋求協力合作關係之建立，並期藉由私部門的參與而能帶動公部門使其更有行政效率。
- (五) 可預測性原則：指在協力關係中，公私部門對彼此之計畫目標均能預測；亦能預估及掌握計畫之成果與利益分享。
- (六) 彈性與創新原則：推動公私協力應注重創意的發揮，運用新的思維方式，研提可行之創新計畫。並使組織具有活潑性及對問題多元化之認知，以提升解決問題能力。
- (七) 最大公共利益與共贏原則：公私協力之宗旨在謀求社會最大公共利益之實現，使社會整體受益。故公私部門須互相合作，藉由溝通協調等過程，建立一套共贏的遊戲規則以為雙方互動之準繩，去除本位主義，落實公共利益。
- (八) 社區參與原則：民眾的生活與鄰里、社區乃息息相關，故公共服務的提供過程必須重視、注意到社區的實際需求，故公私部門的協力、合作計畫、方案自亦需將社區的需求予以納入到整體考量之中。

二. 建構公私協力的步驟與其關鍵要素

在分析、探討建構公私協力的可行模式之前，若能經由對其推動的主要步驟及關鍵要素等有所認識瞭解，則應可使計畫、方案的推動較為順利而有良好的成效。尤其是對非營利組織而言，其以往所參與的範圍小、經驗尚淺，故而更有需要先對「公私協力關係」基本的概念及其演進過程有所探究與瞭解，俾能正確評估參與之可行策略、模式。茲就建構公私協力的四個階段（步驟）與其關鍵要素，扼要說明如下（附表 5-1）：

【表 5-1】 建構公私協力的四個階段（步驟）與關鍵要素

1. 孕育階段	政經社會因素：政府管制解除與法令鬆綁；倡導者出現與中心議題形成；民間（民眾）參與意願之提高…
2. 形成階段	協力關係形成：確立協力目標願景；協力理念之教育宣導；建立協力中心及聯盟；尋求、選擇協力之合作對象
3. 執行階段	協力計畫之實施：協力計畫之議定；確立行動策略；訂定契約；實際執行
4. 成熟及評估階段	評估及檢討調整：評估協力計畫執行之績效；如遇障礙則重新檢討再出發

資料來源：整理自陳佩君，2000，「政府及民間部門協力理論與應用之研究」/頁：788～790

- (一) 在第一階段『孕育階段』中，乃需先清楚瞭解當前所面臨的政治、經濟及社會環境的情況，例如：政府解除管制、鬆綁法令之情形（進度）；民間參與意願程度如何？社會所關注的焦點問題（中心議題）為何？等等…這些整體環境影響因素均足為影響政府制定公私協力（政府業務委外）相關政策、法規之關鍵因素；並進而影響到民間組織參與之意願、條件及成本效益等。
- (二) 在第二階段『形成階段』中，則是需能藉由相關議題的形成過程而確立公私協力所追求的目標與願景。並經由協力理念之教育宣導、觀念溝通與建立協力中心及聯盟等策略、途徑，尋求、選擇適合的協力合作對象，以期能統合公私部門各方之資源、力量，而作最有效的整合與運用。
- (三) 在第三階段『執行階段』中，其主要的目標就是將協力計畫付諸實施。參與者（包括公、私部門雙方）應透過溝通協調的方式，以確立行動策略、訂定合作契約而後就協力計畫予以貫徹執行。
- (四) 第四階段為成熟及評估階段，在此最後階段中的主要工作為檢討、評估協力計畫執行之績效。如遇障礙、困難，則就協力計畫予以重新檢討、調整而後再出發。

第二節 公私協力（政府業務委外）型態（模式）分析

關於我國（台灣）推動公私協力關係（政府業務委外）的型態或模式，尚無一個較為正式的或完整性的定名及歸類，而是散見於相關的行政法規（如「促進民間參與公共建設法」暨行政院與地方政府所分別訂定之「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」、「推動社會福利民營化實施要點…」、「台北市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點」、「台北市市有財產委託經營管理辦法」等規章之內，及從學者、專家在有關公私協力（政府業務委外）之論著中所作的論述得以略知其梗概。

一. 學者所提出之分類（類型）及國內實務上所採方式（模式）

有關公私協力（政府業務委外）之方式、型態，各國學者根據其本國的實務做法而提出各種不同的分類方式與型態，均具有參考之價值，茲予臚列如次：

（一）依委託方式而為分類（法國法上之分類）

1. 單方委託：又區分為「依法令直接委託」與「依行政處分」所為單方委託。
2. 契約委託：區分為「公法契約」與「私法契約」二種。

（二）依受託人而為分類（德國法上之分類）

1. 受託人係被授權行使國家高權之私人，得獨立以自己名義行為者
2. 受託人係行政助手及基於私法契約而處理或執行政府業務之私人，其本身不得獨立對外為意思表示
3. 第三類指受託人係基於私法契約且可獨立從事公務之人，而非屬高權行為者

（三）依委託效力而為分類（英國法上之分類）

1. 外部業務之委託：又區分為「委託行使公權力」與「委託提供外部服務」二類。
2. 內部業務之委託：區分為「機關內部業務之委託」及「機關內部設施管理之委託」二種。

（四）依委託之次類型所為之分類

1. 以子類型而為模糊分類：包括以「簽約外包方式」、「特許權授與方式」、「給予補助方式」、「核發抵用券方式」、「強制方式之委託」等五種類型。
2. 依業務性質而為分類：包括「政府採購業務委託」、「管制業務委託」、「服務性業務委託」、「福利性業務委託」四種類型。

（五）我國實務作法上之方式（模式）

以往國內在公私協力（政府業務委外）的實務運作上，係以契約形式將業務委外之方式最為普遍。其契約委外的方式又可分為「單純的業務委外」與「契約形式委外並提供設施」二種型態。

前者指搭配競標制度，將成本過高業務之輔助型事務；如駐衛警系統、綠化工程、廢棄物清運等工作委由民間廠商執行，或是將部分原由政府辦理之福利服務委由民間提供。

後者則指政府以契約形式將業務委外辦理，除補助訓練服務、人事等費用外，並提供場所及設施供民間業者使用，受託業者有定期向委託者（政府）回報營運狀況之義務，政府則居於委託人身份可對受託業者進行監督及考核。另外；若從「民間參與之程度」來區分，我國政府業務委外的方式（模式），主要有以下三種：

1. 委託經營：指將經營權以 100% 完全轉移至民間機構，但政府仍擁有其所有權，例如所謂「公辦民營」或「公設民營」的模式即屬之。在此一模式中，政府係居於公共服務「安排者」的地位，負責設置公共服務之基本架構（如土地建築物、水電設施等）及承擔監督與目標達成的責任。而民間業者則負責提供公共服務之經營功能亦負有提昇效率與效能之責。台北市立萬芳醫院之委外經營案即為此一模式之著例。
2. 合作經營：指國營事業以自身所擁有的設備、土地資源、經營技術、市場地位等為基礎，與自由市場上其他經濟組織體合作，結合民間企業所擁有的外在資源與技術，使得本身有限的資源利用，達到倍增效果。亦即公私部門雙方彼此合作，將經營管理之歸屬、利潤、盈虧之分享或分擔依合約規範之。例如；採取聯營、合建、聯合開發等合作方式。此模式之實例；如陽明海運公司與歐洲航輪「聯營」歐洲定期海運航線之方式即其適例。
3. 合資事業化（機構化）：指政府將土地折價入股或直接由政府出資與民間業者合資的「機構化」模式。此又有「財團法人」與「公司」二種形式。前者；如「國家文藝基金會」、「蔣經國國際學術交流基金會」屬之。後者；如退輔會國軍退除役官兵安置基金所屬之「榮民氣體製造廠」、「龍崎工廠」即屬之。

二. 「促進民間參與公共建設法」所定之民間參與方式（模式）

國內民間參與公共建設之制度，大多數係以 BOT 方式辦理為主，但基於因時因地制宜之需要，亦輔以 BOT 模式為基礎而衍生、發展出的其他相關模式。根據「促進民間參與公共建設法」第八條規定，民間機構參與公共建設之方式可分為下列之七種模式，茲將其涵義及特點以表列概述如次：

表 5-2 「促進民間參與公共建設法」所定之民間參與方式

(一) BOT (Build—Operate—Transfer) 模式	
涵 義	特 點
<p>由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後移轉該建設之所有權予政府。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共建設之興建由民間辦理，並由民間以特許經營權的方式營運一段期間後再將所有權移轉歸政府。 2. 公共設施的規劃、興建與營運委由民間辦理。 3. 具有較高的商業性或自償性。 4. 通常需由政府行使公權力以協助業者取得所需土地。 5. 資金的需求頗為龐大。
(二) BOOT (Build—Operate—Own—Transfer) 模式	
涵 義	特 點
<p>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，營運權歸還府。</p>	<p>廠商擁有該項公共建設之產權，在特許期滿後，廠商將該公共建設以有償方式移轉給政府。或是由政府特許中授予某些物業。</p>
(三) BT (Build—Transfer) 或 BTO (Build—Transfer—Operate) 模式	
涵 義	特 點
<p>由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府或由政府將已興建完成之現有公共設施，以合約方式委託或出租給民間經營</p>	<p>BT 的特點為由民間自備資金興建政府核定之建設計畫，完工後將該設施移轉給政府。政府則於完工後逐年編列預算償還建設經費及利息，或於施工期間階段性付款，部分款項於完工後再分年償還。</p>
(四) ROT (Refurbish—Operate—Transfer) 模式	
涵 義	特 點
<p>由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為透過合約關係，由民間機構投資修復公共建設，並因而取得一定期間的營運權。 2. 營運期滿後，將公共建設營運權交還給政府。

(五) O T (Operate—Transfer) 模式	
涵 義	特 點
由政府投資新建完成後，委託民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	為由政府就興建完成之建設（設施）經核准由民間機構投資營運其一部分或全部，即政府藉助民間之資源與營運能力以期作較有效率之營運。
(六) B O O (Build—Operate—Own) 模式	
涵 義	特 點
為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權並自為營運或委託第三人營運	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由民間依據政府的規劃（計畫），自行籌資購置土地、興建公共建設，並經由政府核准民間企業以「特許經營」方式營運一段期間，做為其投資報償。 2. 經營期滿後，民間企業毋須交還公共設施給政府，而可繼續經營或於資本市場中出售股份，尋求其他投資人之參與投資。
(七) 其他經主管機關核定之方式（如 D B F O）	
涵 義	特 點
DBFO (Design—Build—Finance—Operate)，係由主管機關核定，准予特許公司營運之方式	其特點為在特許公司營運期間由政府編列預算，依約支付費用給特許公司而不直接向使用者收費

資料來源：作者整理自促參法第八條等相關規定

三. 政府業務委外相關法規所定之委外方式（模式）

根據行政院所訂頒之推動業務委託民間辦理實施要點等相關規定，公務部門委託民間辦理之業務，係分為「各機構委託民間經營或管理」與「業務項目委託民間辦理」二大類；前者之執行方式包括「公辦民營」、「公民合營」、「初期公民合營，逐步民營」、「部分公營，部分民營」等四種主要方式。後者則分為「內部事務或服務」、「行政檢查事務」與「輔助行政」之委託等三類。

根據上述相關規定之內涵、意旨，可知政府業務委外辦理之態樣（模式），就業務性質而言；主要區分為如下之四大模式：即；

- (一) 機關內部業務委外
- (二) 行政助手
- (三) 公共設施服務委託經營
- (四) 行政檢查業務委外辦理

若就政府與民間的委託契約關係觀之，則分為以下五種主要型態：

1. 部分公營、部分民營
2. 公辦民營
3. 初期公民合營，逐步民營
4. 特約興建營運模式（Build-Operate-Transfer）
5. 補助民間機構提供服務

【上列之態樣（模式）其內涵詳如本文第三章第二節五之（一）～（二）】

四、本研究整合歸納之公私協力關係（政府業務委外）模式

就前述各種學理上的分類方式、實務運作所採方式及委外相關法規規定之模式，予以分析整合後，本研究將公私協力（政府業務委外辦理）之態樣、模式，經予歸納獲致一個較為完整的、有系統的模式，並以此系統模式為基礎，進行非營利組織參與公私協力（委外）的可行性之探討。即如下列之七種主要模式（型態）：

（詳如附表 5—3）

1. 公辦民營或公設民營
2. 公辦民營轉公營（BOT）
3. 公民合營（公私合夥）
4. 公民合營轉民營
5. 民間契約承包型（BTO）
6. 個別事項契約外包
7. 特許經營（BOOT & DBFO）

表 5-3 民間組織參與公私協力（政府業務委外）之模式

參與模式		模式內涵
甲· 公辦 (設) 民營 或 公民 合營	① 公辦 (設) 民營 『OT 或 BTO』	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 此模式為政府將新建完成之公共建設核准由民間機構投資營運其全部或一部分，藉助民間之資源與營運能力以期作較有效率之營運與管理。 ◇ 或由民間出資興建政府已規劃核定之後續工程而取得該整體建設之經營權。 ◇ 公部門直接將現有公共設施或公用事業以合約方式委託或出租給民間經營。(BTO) ◇ 上述公辦(設)民營(OT或BTO)等參與模式，原則上於營運期間屆滿後，營運權歸還政府。但得續約繼續經營或另行委託經營。
	② 公民合營 或公民合 營轉民營	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 指由政府公部門與民間組織共同(合夥)投資經營公共事業(設施)；共同負擔盈虧，藉助民間之經營能力及資源以促使經營更有效率。 ◇ 公民合營事業也可朝移轉為純民營模式發展。
乙· 契約 外包 型	③ 民間契 約承包 經營	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 契約委託外包的一般概念是泛指政府部門透過契約關係將部分貨品或服務的提供委託由民間辦理。而於此所謂的「民間契約承包經營」則是在上述一般概念之下，由民間組織與政府公部門訂立委託契約，受託經營管理特定範圍內之業務項目或向公部門承租經營特定之公共設施為營運。
	④ 個別事 項或個 案簽約 外包	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 指政府部門就個別的業務項目或個案(例如行政檢查業務、專案研究)以契約委託(外包)由民間機構或個人處理。
丙· ⑤BOT或⑥ROT (公辦民營轉公營) 與⑦特許經營(如 BOOT或DBFO) 等相關模式		<ul style="list-style-type: none"> ◇ BOT係公共建設由民間興建完成後以特許經營權方式由民間營運一段期間屆滿後再將產權移轉由政府經營。 ◇ 特許經營模式乃廠商依政府的規劃，自行出資興建公共建設而擁有該建設之產權。於特許期滿後廠商將該公共建設以有償方式移轉給政府(如BOOT)或於資本市場中出售股份，尋求其他投資人的參與投資、營運(如BOO)。 ◇ 另一方式為在特許公司營運期間由政府支付費用給特許公司，而不直接向使用者收費(如DBFO)。

資料來源：作者自行研究整理

第三節 非營利組織參與公私協力關係可行模式之分析與建議

有關適合非營利組織參與公私協力關係（政府業務委外）之可行模式及業務類別（項目）之分析、說明，係以前節所述；經本研究整合、歸納之公私協力關係（政府業務委外）模式為基礎。茲予分項說明、分析如下：(表 5-4)

一. 公辦民營（公設民營或公有民營或 OT、BTO）模式

一般文獻對於「行政機關將其資產或服務委託民間經營管理」之方式，大多以「公辦民營」稱之。其他類似之稱謂如「公設民營」；「公有民營」或促參法所定之 BTO 或 OT 等；其涵義與公辦民營應屬相同。至於本節所謂「公辦民營」委外經營模式，係將其範圍界定為僅指下述二種情形而言；一為指委託機關將現有之土地、建築物、設施及設備等委託民間經營管理並收取回饋金或權利金，且由受託者自負盈虧，同時負保管維護公有財產之責任者。二為政府不提供土地、建物，僅委託民間提供服務而對其中具有顯著社會公益性或經受託人出資改善原有設施後為營運者，委託機關依其業務性質或個案予以補助者。然究其實質而言；此一模式的名稱，宜以「公設民營」稱之較為恰當、貼切，因其實際上是將現有的或由公部門新建完成的公共設施委由民間經營管理，若以「公辦民營」稱之，則似指尚有由公部門辦理其中一部分之意味。

基於上述「公辦民營」之涵義；公辦民營業務乃具有下列之三種特性：

1. 自償性（收益性）：即該項業務係有收益的，可以自償的。
2. 具專業技術：該項業務需有專精之技術、人力，其由政府經營不合經濟效益者。
3. 具有社區性、福利性：該項業務雖收益不多或無收益，但可透過民間認養或由政府予以補貼，以借重民間提供服務而提升經營效率者。

綜上；吾人認為在有下述情形之一時，即可考慮優先採取「公辦民營」模式：

1. 委託者以其現有資源結合受託者提供之服務，可充分運用社會資源，提昇服務品質者。例如；公立醫院、社福機構、社教機構等。
2. 該項經營服務係屬急切需要，但因政府財政資源有限，難以立即提供該項服務者。例如；老人安養、身心障礙者之收容等。
3. 該項業務已有相關單位委託經營之案例可循者，例如；公立醫院、停車場、各種紀念館及港口專用碼頭之委外經營等。

由上說明可知；「公辦民營」模式不失為一種較適合由非營利組織參與的主要模式。而就實務面觀之；其適合之對象包括文教、醫療衛生、社會服務、宗教慈善及經濟事務等各種類型之非營利組織。至於適用之業務類別，則諸如：社會福利服務中之老人安養、身心障礙者收容、勞工服務、就業服務等；文化教育事務之社教機構、公立圖書館、博物館、紀念館、文化園區及學校等；觀光遊憩（公園、風景區）及交通設施（公有停車場、高速公路休息區等）、公立醫療機構等包括在內。

二. 公民合營模式或公民合營後移轉民營

公民合營模式的主要內涵就乃是由政府部門與民間組織共同（合夥）投資經營公共事業或設施；並共同負擔盈虧。其目的在借助民間的經營能力和資源，以期使經營得以更有效率。通常採取此一模式者，係因擬實施委外經營的公部門機關內，尚有公務人員之安置、專長轉換等權益保障問題有待解決，故而採此模式以為過渡時期的暫時性權宜措施，因此實務上採用此一模式的實例並不多。

若就公民合營模式的性質、內涵予以探究，可知採取此一協力（委外）模式者顯將形成因公立與私立機構間的屬性不明，以致無法界定雙方的權利義務關係；及法令的適用範圍與界限等問題，而使得原有意承接之民間機構因顧慮過多而裹足不前。是以如前所述；公民合營模式僅適宜運用為一種過渡時期的暫時性合作方式，因此非營利組織以此模式參與協力（委外）的可行性即較低。惟倘公務部門改為「公法人」之組織型態時，則此模式即頗適宜作為如前第二節所述公私「合作經營」方式之前階段實驗模式（如學校、研究機構、社教機構）。

三. 契約外包型態—「民間契約承包經營」與「個別事項（個案）簽約外包」

- （一）本類型中的「民間契約承包經營」模式係指由民間組織與政府公部門訂立委託契約，以受託經營管理特定範圍內之業務項目或向公部門承租特定之公共設施為營運而言。此模式與「公辦民營」模式之性質相似，可予歸類為廣義的公辦民營型態。其與前項所稱的狹義公辦民營模式的主要區別之處，在前者僅是將特定範圍內之業務項目或特定之公共設施予以委託（簽約）外包給民間經營；而後者則是指將整個機構委託給民間組織經營。或是指公辦民營中的 OT 模式因有由民間為部分投資興建公共設施而取得其營運權之情形，其與本項所述之單純的契約承包經營方式乃有所不同。

揆諸本模式的性質與內涵，其適用之業務類別、範疇應甚為廣泛，諸如：社會福利服務（例如老人安養、身心障礙者收容、勞工服務、就業服務等）；文化教育（例如社教機構業務、公立圖書館、博物館、紀念館、文化園區等）；觀光遊憩（例如公園、風景區）及公有停車場等均可採用此一模式辦理。因此就非營利組織而言；其大多數可以依其組織之屬性、類別及專業領域等之不同而以此模式來選擇其所適合參與經營之業務項目或設施。

- （二）至於「個別事項（個案）簽約外包」方面；其屬於一般事務性工作者（如文書繕印、清潔、綠化美化工作）因所需資金、技術程度較低，故大多數的非營利組織應均有甚高的參與可行性。如為「個案（專案）研究」因涉及到專業領域問題，似以文教類或各種專業性的非營利組織較適合參與之。

四. 廣義特許經營（BOT 或 ROT）模式

在 BOT 模式：其特點為公共設施之規劃、投資興建委由民間辦理，並由政府以「授予特許經營權」之方式，賦予受託者一定期間之經營權作為其投資之報償，待營運期滿後再將所有權移轉歸政府。因以此模式參與公共建設（如高速鐵路、捷運系統、機場、港口等交通建設）所需之資金甚為龐大；技術性要求亦高，故絕大

多數之非營利組織（無論是單一的或多數聯合的 NPO）倘欲以此模式參與公共建設，其能力（資金、技術、人力）顯有不足之處。故 NPO 參與此一模式的空間（可行性）較低，但如係就興建完成後之公共建設參與其一部分之營運者，則非營利組織仍有其參與之空間，惟其參與之模式應非此所謂的 BOT 模式，而是屬於後述之 ROT 模式。

在 ROT 模式：其性質與 BOT 模式相近，其與 BOT 的主要區別在於 ROT 乃僅需整建或修復公共設施，因其所需資金、技術較低，故由非營利組織參與的可行性，相對地就較高。

五. 狹義的特許經營模式（BOO、BOOT 或 DBFO）

狹義的特許經營模式之特點是廠商依照政府所規劃的公共建設，自行出資興建該公共建設而擁有該建設之產權（所有權）。於特許期滿後，廠商得選擇將該公共建設以有償之方式移轉其產權給予政府。（即 BOOT）或是在資本市場中公開發售該建設之股份，以尋求其他投資人來參與投資、營運（即 BOO）。

另一種方式（即 DBFO）則是在特許公司營運期間，由政府向特許公司支付費用，而非直接向使用者收費的模式。

揆諸前開各種特許經營模式之性質，原則上也有由非營利組織參與的可行性，惟如涉及到資金需求較大時，可能需採取非營利組織之間的策略聯盟、合作參與方式才較有成功機會。

表 5-4 適合 NPO 參與協力關係（委外）之可行模式與業務類別（項目）

協力（委外）模式	適合 NPO 類型	適合之「業務類別項目」與「可行程度」	
1. 公辦民營 （公設民營） （公有民營）	* 社會服務 * 宗教慈善 * 醫療衛生 * 文化教育 * 經濟事務	◎ 社會福利服務：身心障礙者收容 矯治老人安養；勞工服務等 ◎ 醫療衛生保健：公立醫院委託經營 ◎ 文化教育：公立學校、社教館、圖書館、訓練機構等委託經營 ◎ 觀光遊憩：公園、風景區、文化園區等委託民間經營管理	+++ +++ ++ ++
2. 公民合營	* 醫療衛生 * 文化教育	◎ 醫療衛生保健：公立醫院合作經營 ◎ 文化教育：公立學校、訓練機構等與民間合作經營或公法人化並引進民間企業管理人才	+ ++
3. 契約外包— 民間契約 承包經營	* 社會服務 * 文化教育 * 經濟事務	◎ 社會福利服務：身心障礙者收容、矯治；老人安養；勞工服務、就業服務等 ◎ 觀光遊憩：公園、風景區；文化園區；高速公路休息區、收費站 ◎ 訓練研習：	+++ +++ ++
4. 契約外包— 個別事項 （個案） 簽約外包	* 文教（學術） * 經濟事務 * 社會服務 * 環境保護	◎ 專案研究：教育、社會福利、治安等個案委託民間團體或個人 ◎ 行政檢查事務：交通監理、汽機車檢驗、公共安全檢查、勞動者安全檢查、消費者保護檢驗	+++ ++
5. 廣義的特許經營 （BOT 或 ROT）	* 經濟事務 * 文化教育 * 環境保護	◎ 觀光遊憩：國家公園、風景區、 ◎ 公共建設：新市鎮開發、垃圾場焚化爐、停車場興建營運 ◎ 生態保育：文化園區、博物館、	++ +++ ++
6. 狹義的特許經營 （BOOT 或 DBFO）	* 特許公司	◎ 觀光遊憩：國家公園、風景區、 ◎ 公共建設：新市鎮開發、垃圾場 ◎ 生態保育：文化園區、博物館、	++ ++ ++
附註：本表中三個+++符號者表示其可行性高，二個++符號者表示其可行性尚佳，一個+符號者表示其可行性較低。			

資料來源：作者自行研究整理

第六章 結論與建議

第一節 結論

盱衡我國（台灣）當前所處之政經環境，得以確認「公私部門之協力合作」或謂政府公共服務（業務）的委外辦理（民營化）方式，乃「今日不做；明天就會後悔」不得不然的必經之路。誠如本文緒論所言，政府的角色功能；特別是在公共服務的提供上，勢須大幅地調整、改變，而將諸多的業務釋出委由民間辦理，始足以因應財政的困窘與環境的劇變。另一方面；非營利組織又普遍面臨難以存續之危機，而需另謀生存之道。是以在探討非營利組織參與公私協力（政府業務委外）的課題上，已不僅是「要不要參與」的問題，而是要如何以可行的策略、途徑；採取何種較佳的模式去參與。本研究之重點即在探討、研究提出適宜由非營利組織參與之可行模式，因此冀望本研究獲致之研究成果及結論，能有若干值得非營利組織參考之處。同時；也可提供給政府公部門做為在訂定（修正）相關政策及法制時之有益參考。

其次；根據多項有關探討「公私部門協力」與「政府業務委外經營」之論著（論文）在其研究結論（結果）中多提到應善用非營利組織的功能；及非營利組織在某些公共服務的提供（公共設施經營管理）上應有相當的參與空間。蓋就非營利組織之特質而言；因其非以營利為目的之特性，故其公信力不僅優於營利事業組織，甚且不亞於政府公部門，例如在募款（募集資金）之能力方面；非營利組織—慈善團體就較具優勢。另一方面；非營利組織成員基於「使命」的達成，得以提供比政府部門更為周全的服務。是以；基本上非營利組織在參與公私協力（政府業務委外）方面，確實具有相當寬廣的發揮空間與多項優勢。惟相對的其在資金、人力、技術方面，則較為欠缺而需藉由合作（合夥）或聯盟（結盟）的方式以匯集、統合民間組織的資源，展現強大力量來參與公共服務的提供，以有效提昇國家的競爭力、落實社會福利，進而實現福利國家的理想社會。

經過對於公私協力（政府業務委外）相關文獻資料分析探討與就實務個案作實地參訪晤談及個案資料分析之結果，再與第五章所研提的對於非營利組織參與公私協力（政府業務委外）之可行模式分析及建議，予以綜合觀察、對照分析之結果，本研究可獲致以下幾項發現：

- （一）就公私協力的實務面—政府業務委外辦理之業務類別及委託之模式或型態予以觀察，可以看出在委外辦理之業務類別中（包括文化教育、環境保護、醫療保健、民政—社會服務、經濟事務、交通、工程、資訊等八大類），其中由非營利組織參與者，目前仍是集中在醫療保健、社會服務、文化教育等三種。其實非營利組織的類型，大致上亦區分有文化教育、社會慈善、環境保護、醫療保健、經濟事務及其他等多種類別¹⁹。

19 依喜瑪拉雅研究發展基金會出版的《基金會在台灣》書中，將所有登錄有案的基金會，分為文化教育、社會慈善、環境保護、醫療保健、經濟事務及其他等六類。另外依照中央政府在法人的管理法規之報告資料中，則將財團法人區分為文化教育、社會福利慈善、衛生醫療、工商經濟、財政金融、交通觀光、環境保護、新聞傳播、農業事務、勞工服務、法務事務、兩岸事務、外交事務、保防國防、青年服務及文化藝術等十六類。

理論上每一種類型的非營利組織均有參與公共服務之提供的可能性（空間），然何以實際上卻大多集中於上述之三種類型，究係其他類型的非營利組織本身參與能力（條件）不足，抑或係參與之意願低而未予積極爭取參與機會？此尚有待進一步去加以瞭解、探討。

- (二) 本研究經由對非營利組織參與公私協力關係可行模式（每一協力模式、型態所適合之非營利組織類型與業務類別）予以分析整理、歸納並提出一些建議供參酌，若從該項分析結果與「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」所列之委外實例予以對照觀察，亦可發現非營利組織參與（受託）經營管理的模式（型態）以採公辦民營及契約承包經營二種方式居多。至於其他如 BOT、ROT 及 BOOT 等特許經營模式，主要是應用在公共建設之委外方面，而公共建設所需之資金龐大、技術性高，對非營利組織而言，除了少數的財團法人醫療機構之外，目前的非營利組織顯然多無承接建設工程之能力。是以承接能力問題，應是大多數非營利組織所需先予評估之課題。
- (三) 在實地參訪過程中，經與政府部門主管或承辦人員及受託之民間組織相關人員晤談之結果，亦發現到二者因所扮演之角色、職責不同，其對於協力（委外）的相關問題所在與解決之道的認知或見解，存有明顯之差距。例如：公部門人員認為影響委外成敗（或成效）的最主要因素是對受託者的監督困難問題最大，尤其對於非營利組織的監督，常感力有未逮。在營利企業則是認為主要問題在政府所提供之誘因不足，且法令限制過嚴，形成無利可圖。至於非營利組織乃認為參與政府業務委外的主要障礙，除法令拘束過多外，尚無制定公私協力（業務委外）專法作為明確之法律依據，以目前僅依行政命令為之，對受託者而言，由於缺乏法律保障，因而難免存有不安定感。
- (四) 就非營利組織參與公私協力（業務委外）之各種可行模式（型態）觀之，本研究歸納出的可行程度分析結果，乃以公辦民營與契約承包經營二種方式參與者較多。在適用業務類別之可行性方面，則以文教、醫療、社服之可行程度最高，此與實務現況相符。至於經濟、環保、交通、資訊等事務，則是有待非營利組織積極去開拓、爭取參與的廣大領域。

第二節 建議事項

綜上所述；本研究除於本文第五章中已提出非營利組織參與公私協力（政府業務委外）的各類可行模式之分析外，於此茲再就與建構公私協力運作模式有關之相應配套事項，提出如下幾點研究心得與淺見以供非營利組織及政府部門參酌：

一. 在非營利組織方面

（一）建立非營利組織之間的策略聯盟合作機制；以厚植 NPO 團體參與之實力

就個別的非營利組織觀之，除了部分財團法人醫療機構及宗教型非營利組織以外，大多是資金匱乏、人力不足，故而能夠獨力參與公私協力（受託經營公共設施或服務者）甚少。是以建立非營利組織之間策略聯盟的合作機制，聯合數個非營利組織團結起來，自可大幅提昇 NPO 團體的參與實力，而且其策略之型態最好能組織化，以提高其對政府部門的影響力。

（二）非營利組織需與政府公部門建立良好的溝通管道，以強化與政府的夥伴關係

處在現今民營化風潮之際，非營利組織與政府的關係，本質上即是「結盟」與「責任替代」的關係。因此；應特別注重二者間的相互分工合作與相互支援及權責清楚的夥伴關係，建立能彼此截長補短、相互信任的穩固關係。其宜採取以下幾個具體策略：

1. 是在得以維持非營利組織原有的使命之原則下，可將其近、中程目標（任務）做彈性、適當之調整。以提昇本身提供公共服務之條件、能力並積極爭取較多的參與公私協力（合作）之機會，俾利於組織的存續發展。
2. 如已實際參與公私協力關係，非營利組織仍應設法維持財源（資源）取得管道的多元化與自主性，避免形成對政府的過度依賴。
3. 在實務運作方面，與政府部門協商訂定合作契約時，宜爭取保留相當的彈性與營運自主權，俾有足夠的空間以因應變局，調整策略。

（三）非營利組織宜與營利企業間建立適度的合作關係，俾能擴大參與之層面。

如前所述，非營利組織多屬資金、人力、技術不足，除非營利組織之間需採取策略聯盟合作機制之外，亦可採取與營利企業建立適當程度的合作關係，借助企業界優越的經營能力及雄厚資金，配合非營利組織所具有的公益與志願服務之特性，不但可大幅提高經營管理之績效，亦可降低被質疑圖利他人之程度。

二. 在政府部門方面

（一）宜儘速成立（設置）公私協力中心（協會）以做為公私部門間之溝通橋樑

我國尚未設置類似美國及英國的「協力中心」，應儘速成立，俾民間組織得以藉由其中介角色功能，以與政府的「政府業務委託民間辦理推動委員會」組織相對應，以直接恰商談判協力、委辦事宜。

（二）從速制定公私協力（政府業務委外）專法；如『政府業務委託民間辦理條例』以為公私協力（政府業務委外）之法律依據。蓋依法行政乃政府部門公務人員所須遵守的基本原則，且於「行政程序法」（91年1月1日）施行之後，所有之前由行政機關訂定之行政命令，若無法律之授權依據或未能重新取法源依據

- 者，即有喪失其效力之虞！故確有必要從速制定公私協力（政府業務委外）之專法，以利公私協力（政府業務委外）之順利推動。
- (三) 法令制度之再鬆綁，全面檢討修正與協力（委外）相關之法規命令
即針對「政府採購法」等與政府業務委外相關之法令，應配合協力（委外）專法之制定及行政程序法之施行，立即進行全面性的檢討修正。期藉由明確界定其適用範圍及作切合實際需要之修正，俾法令制度取得其適法性與適當性。
- (四) 建立協力（委外）監督機制，加強業務委外後之監督考核
具體而言；就是政府部門內部應從速建立對於業務委託外包之後的專業督導與績效評估的制度、規章，並對承辦人員加強有關專業知識及管理技巧之訓練，以提昇政府部門公務人員監督受託單位執行委託業務之能力。

第三節 研究限制

在國內有關公私協力議題之研究，在理論方面大都是從公共行政的角度去探討，而在實務（政府業務委外）的推動上，亦是偏重於政府公部門的立場，至於特別針對「非營利組織的參與」方面去研究者尚少，是以本研究之進行過程及研究結果，仍不免會受到如下述之幾點限制：

一、研究的文獻資料應用上之限制

揆諸歷來有關公私協力方面之研究所獲致的理論基礎及實證經驗方面之資料固然不少，惟大都是著重於從政府公共行政的角度去探討，至於專就非營利組織參與公私協力方面予以研究者尚少，故本研究對於有關公私協力關係文獻資料之參考、援用，即會因為非營利組織所具有的不同屬性而受到相當之限制。易言之；本研究對文獻資料之參採，必需考量到其在非營利組織的適用性、可行性，而非照單全收。因此；除了社會福利服務、醫療衛生二類別之外；就其他類別（如文教、環保、經濟）文獻資料所作之探討與推論之結果，似不宜直接應用在非營利組織的參與上。

二、研究個案選取之限制

綜觀國內公私協力之典型個案，大多屬於規模較大的公共設施之興建（如交通建設、社教機構之BOT）方面，其由非營利組織參與者尚侷限於醫療機構及社會福利服務機構之營運管理部分；亦即屬於廣義的公私協力中之委託型民營化類別。又相關之個案係分佈於全省各地，且對於日間有工作的在職生而言，得以從事實地參訪之時間確甚為有限，故研究個案之選擇即會受到既有案例類型及地域上之限制，而難以作全面性的、廣泛的實地參訪、研究，即僅能選取若干具有代表性、指標性的個案進行分析、探討。基此所作研究之結果也僅能提供給非營利組織做為原則性的參考，而非以此做為範例。

三、研究效益上之限制

由於國內公私協力發展的程度尚屬萌芽階段，既無推動之專責機構（例如協力中心）；也尚未訂定有關實施「公私協力」之專法以排除推動公私協力之法令障礙問題，故研究的成果自較難以直接付諸實施。其次；本項研究僅屬個人學業上研究探討之所得，並非正式的研究機構之專案研究或本於公部門職務上之研究，是以本研究所獲致之結論或成果，對政府機關、單位不具有拘束力或較大之影響力，至多僅能提供做為政府部門在制訂（修正）有關公私協力（政府業務委外）之政策、法令時；或是民間非營利組織在評估、考慮是否（如何）參與公私協力（委外）時之參考。

參 考 文 獻

壹、中文部分

一、書籍（論著）：

司徒達賢，2000，非營利組織的經營管理，台北，天下遠見。

江明修主編，1999，第三部門經營策略與社會參與，台北，智勝文化。

官有垣，2000，非營利組織與社會福利，台北，亞太圖書。

劉承愚\賴文智\陳仲麟合著，2001，財團法人監督法制之研究，台北，翰蘆圖書。

二、期刊：

王仁宏，2001，「公務人力業務委外」，人事月刊第三十四卷第五期（頁：35~42）。

王俊民，2001，「公務人力發展中心新建大樓委託經營之探討」，人事月刊第三十二卷第三期（頁：41~46）。

丘昌泰，2001，「政府業務委外經營的三部曲模式」，人事月刊三十四卷第五期（頁：49~53）。

李宗勳/范祥偉，2000，「簽約外包的理論與經營策略」，人事月刊三十一卷第四期（頁：3~19）。

范祥偉，2001，「委託外包的理論與實務之探討」，人事月刊第三十二卷第五期（頁：47~54）。

范祥偉，2001，「政府業務委託民間辦理之理論與政策」，人事月刊三十四卷第五期（頁：54~59）。

柯三吉，2001，「我國政府業務委託經營問題之探討」，人事月刊第三十四卷第五期（頁：43~48）。

三、論文（論文集）：

唐潤洋，2001，「非營利組織參與開發經營公共建設之研究」，嘉義，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

陳佩君，2000，「政府及民間部門協力理論與應用之研究」，人事行政局研究發展得獎作品選輯第二十九輯（頁：731~802）

鄭怡世，2002，「市民社會、非營利組織的策略聯盟與政策形成」，民主法治與社會福利學術研討會論文集〔一〕（頁：8~16）。

林吉郎，金玉琦，2002，「公益創投—非營利組織管理與資源開放新趨勢」，第三屆非營利組織管理研討會論文集（頁：4-1~4-25）。

四、其他（政府出版品、政府機械資訊網頁）：

「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」，行政院人事行政局編印，民90。

「政府業務委託民間辦理作業手冊」，行政院人事行政局網站『<http://www.aproc.gov.tw/links/5/6-3-4-1.html>』

貳、英文部分

一、書籍：

1. Deborah K. Padgett (1998) ,Qualitative Methods in Social Work Research. New York
2. Linden. R. (1994) , Seamless Government : A Pratical Guide to Reengineering in the Public Sector, San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
3. Richard L. Daft (1998) ,Organization Theory and Design. Vanderbilt University .
4. Thomas. R. Dye (1998) ,Understanding Public Policy. Flolda State University .
5. Wolf, T. (1990) ,Managing a Nonprofit Organization, N.Y. : Prentice-Hall Press.

二、期刊：

1. Peter, B. Guy (1993) , “Managing the Hollow State.” In Kjell A. Eliassen and Jan Koo-
iman (eds.) , Managing Public Organizations : Lessons From Contemporary European
Experience. (pp.46-57) , London : Sage Publication.

附錄一、政府業務委外相關法律條文摘錄

一. 政府採購法

第二條：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製及勞務之委任或僱傭等。」

第三條：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

第四條：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」

第五條：「機關採購得委託法人或團體代辦。前項採購適用本法之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。」

第七條：「本法所稱工程，指在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行為，包括建築、土木水利、環境、交通、機械、電氣、化工及其他經主管機關認定之工程。

本法所稱財物，指各種物品（生鮮農漁產品除外）、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利及其他經主管機關認定之財物。

本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。
。…」

第八條：「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機關或團體。」

二. 行政程序法

第十六條：「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。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

三. 促進民間參與公共建設法

第三條：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設

- (一) 交通建設及共同管道。
- (二) 環境污染防治設施。
- (三) 污水下水道及自來水設施。
- (四) 衛生醫療設施。
- (五) 社會及勞工福利設施。
- (六) 文教設施。
- (七) 觀光遊憩及森林遊樂重大設施。
- (八) 電業設施及公用氣體燃料設施。
- (九) 運動設施。
- (十) 公園綠地設施。
- (十一) 重大工業、商業及科技設施。
- (十二) 新市鎮開發。
- (十三) 農業設施。

本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。」

第四條：「本法所稱民間機構，指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者前項民間機構有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十。…」

第七條：「公共建設，得由民間規劃之。」

第八條：「民間機構參與公共建設之方式如下：

- 一、由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- 二、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。
- 三、由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府

- 五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- 六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
- 七、其他經主管機關核定之方式。

前項各款之營運期間，由各該主辦機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其訂有租賃契約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。」

第九條：「前條第一項各款之新建、擴建、整建（以下簡稱興建）或營運工作，得就該公共建設之全部或一部為之。」

附錄二、行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點

(行政院 90.5.4. 台九十人政力字第 190715 號函核定)

一、依據：

- (一) 民國八十九年五月二十日陳總統就職演說：「大有為」政府的時代已過去，我們應該加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色，讓民間的活力盡情發揮，並大幅減輕政府的負擔。
- (二) 行政程序法第十六條規定：「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。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」、「第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」
- (三) 民國八十九年八月二十六日行政院召開「當前財政問題研討會」重要共識：「政府應擴大業務委外，建構小而美的政府，以擷節政府支出」。
- (四) 民國九十年一月十七日行政院第二七一八次院會審議通過之「推動政府業務委託民間辦理計畫」。

二、推動目的：

- (一) 調整政府角色及職能，型塑導航新政府。
- (二) 活化公務人力運用，降低政府財政負擔。
- (三) 善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質。
- (四) 帶動社會競爭力，共創公私協力新環境。

三、推動對象：

行政院及所屬現已成立或籌備中之機關（以下稱各機關），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。

四、委託方式：

- (一) 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。受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。其委託型態包括「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。

(二) 業務項目委託民間辦理：為簡化政府行政業務，各機關得檢討將下列業務委託民間辦理：

- 1、內部事務或服務：各機關內部事務或對外提供服務之業務，得委託民間辦理。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。
- 2、行政檢查事務：各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行。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。
- 3、輔助行政：各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助行政機關執行部分管制性業務，如委託民間拖吊違規車輛或拆除違章建築等。

五、推動機制：

- (一) 為落實推動政府業務委託民間辦理工作，由本院人事行政局成立推動委員會，統籌辦理規劃及審查等相關事宜。
- (二) 各機關應組成專案小組推動本機關業務委託民間辦理事宜，並指定副首長或幕僚長一人為召集人，負責策劃督導。
- (三) 各機關辦理業務委託民間辦理作業遇有窒礙情形時，得提由推動委員會協助解決。
- (四) 所屬同類型機關(構)較多(如社教、文化、社福、醫療、職訓機構等)之主管機關或地方同類型業務(如托兒所、清潔隊、垃圾處理、停車管理等)之中央主管機關，應邀請學者、專家，組成專案工作小組統籌規劃推動，並督導該類型機關(構)之業務委託民間辦理事宜。

六、作業程序：

(一) 檢討委託民間辦理項目：

各機關應通盤檢討適合委託民間辦理之業務，評估其可行性及預期效益，擬訂實施時程，報請主管機關核定。

(二) 決定委託民間辦理方式：

視各該業務性質，依據行政程序法、促進民間參與公共建設法、政府採購法、民法等規定或配合增修相關法規，採委託經營、委託管理、勞務採購等方式辦理。

(三) 選擇委託民間辦理對象：

各機關應視業務性質，規定受託辦理業務之民間對象應具備之積極或消極要件，選擇合適之民間對象參與公共事務。

(四) 訂定委託或外包契約：

各機關委託民間辦理業務，除遵守有關法令規定外，應與受託者訂定適當契約或相關文件，並載明雙方權利義務及其他重要事項；必要時並約定違反義務之責任。

(五) 監督管理：

各機關對於受託辦理業務者，應於契約規定，得對受託者經營情形進行瞭解，並實施定期或不定期之監督考核，以確保受託者能確實履約，並妥適對民眾提供服務，作為日後是否繼續委託之依據。

七、人員處理：

各機關依本要點推動政府業務委託民間辦理後，其相對節餘之人力，除因性質特殊，須專案提報計畫送本院核定者外，應依下列原則辦理：

(一) 適當安置：

由主管機關依其所具資格、專長等條件，予以安置至其他需用機關；專長未能符合者，應施予專長轉換訓練後安置之。

(二) 優惠退離：

依現職員工優惠退離措施辦理。

八、員額管制：

(一) 已成立之機關：

其辦理新增業務時，應優先檢討委託民間辦理；如確有困難，始得依規定請增員額。

(二) 籌備中之機關：

其業務性質依本要點規定得委託民間辦理者，應即檢討規劃委託民間辦理，不得再以機關成立之規模請增員額。

九、經費編列：

(一) 各機關辦理業務應優先檢討開放民間參與；民間參與不可行者，始得由機關編列預算執行。

(二) 各機關依據本要點推動業務委託民間辦理，如有編列委託外包經費之需求，得提報推動委員會審查通過後，優先編列。

十、管制考核：

- (一) 各主管機關每年應推動之業務，由推動委員會開會決定之。各主管機關並應於每年一、四、七、十月底前將辦理情形，依附表格式填報本院人事行政局交由推動委員會列管；必要時，推動委員會得要求各主管機關隨時提報辦理進度。
- (二) 為期瞭解各機關推動業務委託民間辦理情形，得由本院人事行政局會同本院秘書處、主計處、研究發展考核委員會、經濟建設委員會及公共工程委員會等機關及學者、專家組成評鑑團實施評鑑。
- (三) 各主管機關推動業務委託民間辦理情形，列入機關考成及人事業務績效考核之重要參考。

十一、獎勵：

各機關推動業務委託民間辦理，其成效優良者，由上級機關予以獎勵；推動績效特優之機關首長及有關人員，由本院人事行政局主動簽請行政院依規定辦理優先陞遷等適當獎勵。

十二、其他：

- (一) 各機關業務性質如適合以公法人或財團法人型態運作者，可朝公法人或財團法人方向規劃。
- (二) 地方機關應比照本要點規定辦理。

訪 談 大 綱

壹. 民間組織參與公共服務提供（公共建設）之目標與策略

- 一. 請問貴機構投入參與公共服務提供（公共建設）的宗旨或目的為何？最主要的考量因素（或誘因）是什麼？
- 二. 貴機構就目前所參與的協力（委外）個案是採取何種方式、途徑？營運情況與原訂之目標（目的）是否相符合？
- 三. 請問您對學者們提出「民間組織應擴大參與公共服務；建立和政府公部門間良好的夥伴關係」之論點，有何看法？

貳. 民間組織的運作（營運）方式與政府推動公私協力（業務委外）相關法令制度間之關係

- 一. 政府現行相關法令制度對貴機構目前所參與的委託經營案是否拘束過多？是否會使營運（運作）發生困難、問題？
- 二. 您是否贊同學者所提出「政府應速制定公私協力（政府業務委外）專法」之建議？其他相關法令是否亦應配合修正？

參. 民間組織的屬性類別和參與公私協力（業務委外）的模式、業務項目之關係

- 一. 公私協力、業務委外的模式有公辦民營、契約外包、BOT、特許經營等多種，依貴機構之經驗您認為較適合民間組織（特別是非營利組織）參與的是何種？或應視民間組織所具備的條件、經營能力而定？
- 二. 貴機構（公司）目前所參與的協力（委外）模式之優缺點如何？有無改進之建議？

肆. 民間組織（非營利組織）參與公私協力（業務委外）的經營能力與藉由參與公共服務以實現「福利國家的社會」之關係

- 一. 貴機構參與委託經營後，對組織之財務狀況、經營能力及社會福利等是否有幫助？
- 二. 貴機構在受託業務之營運管理上所遇到之主要問題為何？（資金、技術、人力資源或與政府部門的溝通協調）
- 三. 您是否贊同「民間組織的參與公共服務提供較能實現『福利國家的社會』之主張？

個案【一】公務人力發展中心委外經營案訪談紀錄

- 一、 時間：九十一年七月九日、九十二年三月十八日
- 二、 地點：台北市、公務人力發展中心（秘書室、福華文教會館）
- 三、 參訪單位：公務人力發展中心（秘書室）、福華飯店管理部
- 四、 訪談對象：發展中心秘書室葉主任、福華廖協理
- 五、 訪談方式：非正式晤談
- 六、 訪談內容紀要：

（一）訪問者提問（以下簡略為「問」）：貴中心的員工人數在委外經營前後增減之情形為何？目前在業務推動執行上，人力是否足夠？

受訪者答覆（以下簡略為「答」）：現在本中心的員工數和委託之前相同，只有五十幾人。本中心在改建及組織業務變更之後，實際上訓練，研習的業務範圍與數量是擴增的，但是當初就是為了精簡員額，降低政府人事費的負擔，所以把中心的新建大樓內部住宿、餐飲及教室、會議室等設施設備委託民間經營管理，至於原有的人力則專注於訓練業務的規劃、執行上。也由於現在電腦化、資訊化的便利、迅速、普及化，所以目前中心的公務員人力尚勉強可以應付業務上的需求。

（二）問：貴中心委託福華飯店經營，是人事局所一再強調、稱許的一個成功案例，委託過程中真的沒有遇到任何的阻礙嗎？譬如所依據法令的適法性問題、委託契約內容所訂的條件或財產施管理權、使用權的劃分等有沒有爭議（糾紛）的產生？

答：這個委託案只是把新建大樓的住宿、餐飲及會議場所等設施委託出生給民間經營，不是把本中心的整個機構委託出去，所以契約的內容、條件規定較單純，參與投標的廠商都可以接受，委託的過程都按照原定計畫、進度辦理，並沒有遇到什麼阻礙或爭議問題。

（三）問：委託福華經營之後，在監督其營運方式時，有沒有發現福華有違反契約規定之情形？例如違規做招攬生意的廣告行為。據報導有部分旅館業者曾投書質疑福華有違規對外營業的行為，這點可否請你說明一下？

答：在委託契約中是有規定受託者（福華）不能有對外招攬生意的行為，不過有關福華被其他旅館業者質疑有違規向外招攬生意之嫌的事，我要特別給予說明澄清，這件事本中心收到業者投書後立即招攬生意之情形，而是其中有明顯的誤解。因為經過調查了解結果，其所謂的對外營業行為，就是經發現有非公務人員前來住宿，甚至有看到外國人來住宿用餐，其實這些並不是福華主動去廣告招攬的顧客，而是公教同仁自行人士，而為其代訂住宿膳食，並不是福華主動去招攬的。在我們中心的大樓內外和附近的街道上，並沒有看到福華的任何廣告或招牌，所以福華的營業情形並沒有違反契約之規定。

（四）問：貴中心大樓委外經營後到目前為止，在成效上是否有達到預期的目標？特別是在預算經營方面，具體成效如何？

答：首先，在人事費部分，剛才有提過，委外後公務人員員額沒有增加，大樓管理所需要的人力都由廠商（福華）負責，提供（大約需一六〇左右），這方面的人事費用每年需要一億元以上，也就是已經替政府省下不少的經費負擔。至於在設備設施的經護管理費部，我可以拿最近幾年的預算資料給你看，以最近四個年度的預算書來看，所編列的設備設施養護費，在八十九年度九千萬元（平均每月八百萬元），在九十年度委託出去後就大幅降為五六二萬元（平均每月不到五十萬）。到了九十一年度是三五〇元（平均每月只有二十二萬元），可以看出委託前後的差距多大，這部分所節省的經費也是很可觀的，每年將近有一億元。不止這些而已，本中心每年還有四仟萬的權利金收入，從這些具體的經濟效益來看，可以證明這個委外案是成功的；也是符合當初委託民間經營的預期目標。

（五）問：除了前面所提到的具體，有形經營效益以外，是否還有其他無形的效益，可以提出來說明的？

答：本件由民間經營所帶來的無形效益，我所知道的，包括整個中心的服務品質提升了，效率提高了，像在財產的管理利用上，不必受政府公有財產管理使用時層層法令規章限制，利用的效益明顯提高了，另外，有了民間企業進駐到公部阿單位中，民間的企業經營理念和專業程度可以促使本中心的公務員工的行政管理效率跟著提升，公務員在業務的處理上，會有新思維新觀念的激發出來，進而

帶動許多創新的做法，這種無形效益是難以估計的。

(六) 問：貴中心在監督受託者（福華飯店）履行契約的情形方面，有無困難的地方？

答：政府部門的監督能力，是許多政府單位委外後所面臨到的共同性問題，因為公部門普遍都是缺乏實施委外的非核心業務方面之專業人力，一般的公務員在專業監督能力上，較欠缺，這確實是委外的較大問題，我想公務人員需要努力充實的地方還很多。不過本中心的大樓施委外案監督方面，都能照契約的規定，進行監督，定期檢討，並沒有還到什麼困難問題。

乙、廖協理部分一

(一) 問：貴公司參與發展中心新建大樓的經營管理，最主要的誘因（有利條件）是什麼？

答本公司在旅館業中，規模雖不是最大的，但也有一定的知名度，在激烈的競爭中，必需有銳利的眼光，把握商機，因為中心所提供的經營環境水準夠，獲利的空間亦不錯，訓練研習班次密集，有一定的基本客源，至少比較不會擔心虧損。

(二) 問：貴公司在這裡的經營情況如何？現在的營運績效和參加競標時所做的預估效益是否相符？

答：前面已經提到，中心所提供的經營環境，條件不錯，有基本客源，營運的收益中有很大部分是穩定的，例如住宿學員住宿費和餐費是由中心支付的，還有場地的租借管理費收入等，另外，雖然本公司依約不能對外廣告招攬顧客，但是本公司的服務口碑好，自然會吸到外面的公私機構、團體自來這裡消費，還有來過這裡的公務人員也會主動向公務同仁或親友推介，所以到目前為止營運的績效一直都是穩定的、良好的。

(三) 問：貴公司和發展中心合作的情形如何？有沒有難以協調溝通的情況或爭議問題發生？

答：本公司在這裡已經營運二年多；彼此合作、溝通的情況良好，並不覺得有什麼不愉快或爭議發生。可能是一方面契約內容訂得夠明確，沒有權責不清的情形，另一方面，公司與中心的人員彼此溝通協調很順利，我認為彼此繼續的合作下去應該沒有問題。

個案【二】國立海洋生物博物館 BOT+OT 案訪談紀錄

一、時間：九十一年七月一日、九十二年四月二十三日

二、地點：屏東車城—國立海生館

三、參訪單位：海生館（企劃組秘書室、企劃組）

四、訪談對象：秘書室林主任、企劃組張組長

五、訪談方式：非正式晤談、電話訪談

六、訪談內容紀要：

甲、秘書室林主任部分一

（一）問：海生館與海景公司的合作是屬於那一種委模式？是基於怎樣的考量而委託民間公司來參與興建和營運？

答：海生館是以 BOT 結合 OT 特殊營運的模式進行公私部門的合作，也就是對於第二期以後的建設工程，包括世界水域館、停車場、遊客中心等，採取 BOT 的模式，而對於將已興建完成的台灣水域館營運部分，包括餐廳、票務、禮品等屬於營利性質部分以 OT 方式委由海景公司營運。

採取這種 BOT+OT 的特殊模式，有它的特殊的背景因素，最主要的是行政院在核准興建計畫時，就指示朝向 BOT 和公辦民營（OT）的方式經營。另一方面，因為海生館的員額編制少，只有五十餘人，這樣的人力絕對不夠。加上公務機關的人事和財務受到法令重重限制，以政府目前的財政狀況是沒有能力再興建第二期的世界水域館及其他工程，所以在這些因素考慮之下，認為必需引進民間企業的經營效能，運用它的充裕資金來投資公共建設。換句話說，海生館就是基於「對民間財務資源的需求」、「主管機關的支持」、「以低成本換取營運所需的人力」等因素考量結果，而進行公私合營的合作方式。

（二）問：可否就前述的 BOT+OT 的合作模式內涵再做詳細具體的說明？

答：本合作案所採的 BOT 開發興建和 OT 經營的模式，可以區分為三個部分：

1. 已由政府投資興建完成的台灣水域館、珊瑚王國館及維護設施，委託民間（海景公司）營運。
2. 由海景公司投資興建的世界水域館，所有權歸政府並委託海景公司營運。
3. 由政府委託海景公司擴建的停車場、新建遊客中心等所有權歸政府，並委託海景公司營運。

前面三部分在營運、契約期滿後，營運權都要歸還政府。

(三) 問：海生館在監督海景公司的營運及履行契約的情況是採取什麼機制或方式來進行？

答：在監督管理上，是以合作契約做為監督管理的基礎，具體的方式包括館務會議、組務會議，公文，以及人際網路關係等多種方式來做。

(四) 問：海生館以 BOT+OT 經營模式已運作有一段時間，依您的了解，這方式對海生館來講，可以得到那些好處？

答：我想，比較具體的效益有： 每年可以收取定額和一定比例的權利金，這樣海生館的收入來源固定，對政府的財政幫助不小。

委託外包以後，可以減少龐大的人事費，管理維護費等經常性的支出。 在特許經營的契約期滿以後，海生館可以無償取得由廠商投資興建的所有建物和設備的產權。此外，還有以下幾點好處：如海生館人員可以全力投入在學術研究、推廣社教及國際交流等功能。藉由民間企業在行銷、廣告、公關等方面的機動能力來彌補公部門活力和彈性不足的缺點，使得海生館的特色可以展現出來。

(五) 問：貴館和海景公司合作到目前為止，有無出現經營上的缺失問題？

答：因為公私部門在本質上的一些差異，所以引進民間企業的結果，難免產生一些問題：

1. 民間企業既是以營利為目的，因此只有利可圖的地方，就會去做，沒有考慮到政府機關的形象問題，例如：在合作初期有館內販賣傳統食物的現象。
2. 在館內的解說部分，有許多是不具專業背景的人員，他們的素質不符合社教機構所應具有的水準，必須再投入人力加以訓練。
3. 民間部分有營業額的績效目標之要求，它的從業人員有很大的業績壓力，以致於人員的流動率也大，這樣在管理及訓練上，會造成浪費，對於海生館而言，監督對象經營變動，故頗感未擾。
4. 由於合約的關係，廠商不會投資較大的資本財在海生館設施上，因為期滿產要歸還政府，廠商大都只願意維護在堪用的狀態而已，不太會去主動的汰舊換新。
5. 是有可能會遇到的風險問題，就是因為本案的合約長達二十五年，業者目前每年要繳給海生館一億多的權利金，另外還有回饋金，也要負擔海生館的維護費、水電費、保險費、退休金等龐大的支出，如果以後發生營運狀況不好，不敷成本的時候，使廠商

一走了之的話，政府還要投入大筆經費去收拾善後。這些都是要事先加以防範的，以免到時候問題更嚴重，更難解決。

乙、張組長部分一

(一) 問：海生館籌備、開發興建的過程大致情形為何？

答：海生館的籌建是從民國七十四年即由教育部召集組成籌建規劃小組，而在七十七年決定在屏東成立「海生館」，之後在七十八年獲行政院核准籌建，八十年六月正式成立「國立海生館籌備處」，開始各項建館工作。因為海生館的興建計畫是在墾丁國家公園內，須依國家公園管理法規定適度管制。第二期計畫是採 BOT 方式進行，希望引進民間高效率的經營管理技術，並在不影響到廠商利基的情況下，以顧客的規劃整合。海生館的 BOT 案是以專案立法的方式來執行，是一種以個案性質的不同而量身定做的專屬契約形式。

(二) 問：海生館從籌建到營運階段中，有無遇到什麼障礙或困擾問題？

答：海生館的興建和營運問題，可以分為幾部分來談，首先就是面臨到國家公園內開發的法令限制問題，這方面已由本館、墾丁國家公園內開發的法令限制問題，這方面已由本館、墾丁國家公園管理處、屏東縣政府等單位協商解決。第二個問題是適用法令問題，就是原來在八十八年透過 BOT 案的時候，依合約是要適用「政府採購法」的，但後來又通過「促參法」，這個法有貸款、融資及租稅優惠的規定，政府採購法就沒有這些，現在廠商（海景）提出要貸款融資和優惠的措施，等於是要回歸促參法，這樣的話很困擾。第三個問題是海生館的定位有矛盾衝突的為難地方，亦就是海生館是國家級博物館，也是社教機構，又是在國家公園內，但是現在的海生館，商業色彩濃厚，廠商把展示館中的物件都當成是一種商品在販賣，館內又有攤位，這和社教機構的本質有很大的矛盾，值得檢討。

(三) 問：海生館與海景公司為什麼能夠合作成功，有利的因素是什麼？

答：主要是因為二者的互補性高，換句話說，海生館負責的是非營利部分，海景則是負責營利項目，雙方的業務既沒有重疊的地方，也沒有競爭性，所以合作關係良好，另外，值得一提的是海景公司認為海生館的主題對遊客會有很大的吸引力，委託經營的部分，廠商不必出資就可以經營，成本和風險低，是促成其參與合作的動機和有利條件。

個案【三】台南市立醫院公辦民營訪談紀錄

- 一、時間：九十二年三月七日
- 二、地點：台南市立醫院（台南市崇德路）
- 三、參訪單位：台南市立醫院
- 四、訪談對象：管理部林主任、課員吳先生
- 五、訪談方式：非正式晤談
- 六、訪談內容紀要：

甲、林主任部分一

（一）問：一般私人醫院多是以營利為目的，貴醫院（秀傳紀念醫院）當初接辦市立醫院是基於怎樣的宗旨？

答：這問題要先從秀傳醫院總裁黃明和醫師的行醫哲學談起，黃總裁從創辦秀傳紀念醫院開始，直到現在是頗具規模的秀傳醫療體系總裁，三十年來他一貫的理念就是「創新、用心、視病猶親」的行醫哲學，黃總裁在立法委員任內就積極推動「醫師下鄉、醫療下鄉」的工作，在這樣的理念之下，秀傳在七十六年接辦台南市立醫院，成為第一家公辦民營醫院成功的先例，接辦的宗旨主要是基於擴大服務群眾，縮小城鄉差距的目標，而所有的秀傳人，在他的感召之下，都樂於下鄉擔負起開疆闢土的先鋒角色。

（二）問：秀傳在台南市醫的營運績效良好，你認為經營成功的主要因素是什麼？

答：秀傳接辦市立醫院是台灣公立醫院公辦民營的例，也頗為順利，它的功成具有很大的示範作用。高雄縣立岡山醫院也在八十九年委託秀傳經營，我認為成功的主要因素，除了台南市醫是一家新成立的醫院，沒有舊有員工安置的問題之外，最重要的是秀傳的醫療服務品質良好，能夠不斷創新做法，擴大服務的層面，特別要強調的是我們有龐大、醫強的醫療體系做後盾，除了秀傳在全省各地有五家分院外，還設立了秀傳醫事科技大學、癌症治療中心等。

(三) 問：如前面所述，秀傳成功地經營公立醫院，除了醫療服務好以外，是否還有其他特色？

答：對病患來講，醫療的技術、品質固然重要，但對病人的愛心、關懷亦不可少，我們在市醫工作的秀傳醫護人員，都能夠細心、耐心和熱心的服務病患，因而獲得眾多台南鄉親的信賴。

在社會（社區）醫療服務工作方面，我們都不斷地努力去做，不只是配合市政府推動醫療衛生公共服務，響應政府推動的老人醫療優待、殘障、貧困者優待等社會福利措施，還積極參與社會公益活動，像是下鄉義診、提供元宵節烽炮施放的醫療服務等等都獲得社會的好評，也和社區建立了良好的互動關係。

乙、吳先生部分一

(一) 問：貴醫院目前經營的情況如何，與台南市政府的關係如何？

答：目前的經營契約是在第二期契約期間，期限將在九十五年五月期滿，醫院的營運情況一直都是維持正常、良好的狀況，你來的時候可以看到院內的看診人數很多，停車場是客滿的。在接辦時所投入的硬體設施改善工程之投資已經回收，現在還有盈餘可以每年捐助醫療救助金七〇〇萬元給市政府，市政府也都定期派員來檢查營業情形，一切都依照契約的規定進行合作事宜。

(二) 問：你覺得公立醫院公辦民營的好處或優點有那些？對於本合作案有沒有發現什麼缺失需要改善的？

答：在優點方面，我認為人事管理制度和經費運用較有彈性，可以隨時依環境的變化而調整，受到法令的限制也較少。其次是既可發揮公立醫院的功能，又可以減少許多浪費，政府的經費相對的大幅降低下來。

在缺失方面，因為公務員在心理上還是存在怕被冠上「圖利他人」的帽子而變得很保守，所以我們在和公部門人員溝通、協調的時候會感覺到有點障礙。

另外就是醫師以外的護士、技術人員等所領取的是私人醫院的待

遇，但是卻還要擔負公立醫院原有公共衛生責任，卻又不能享有公立醫院人員的津貼、福利，其在心理上難免有不平的地方。

(三) 問：對於市立醫院公辦民營的模式，你有什麼建議？

答：第一點是公辦民營所依據的法律不明確，應該儘快立法制定公辦民營的法律，做為明確的法律依據，這樣可以消除刑法圖利罪的疑慮，對受託者較有保障。另外，我認為本院的委託契約期間只有九年，期間不夠長的話，受託醫院較難進行中、長程的規劃、投資，還有如果到期不再續約的話，財產、設備的權利歸屬如何劃分清楚，及現有員工的歸屬，安排出路都有問題，這些都需要事先因應的方案，否則醫院的員工難免會有不安定感，擔心有一天換經營老闆時，將不知何去何從。

【個案四】嘉義醫院公民合營案訪談紀錄

- 一、 時間：九十二年三月五日、九十二年四月二十三日
- 二、 地點：嘉義醫院企劃室、嘉義市政府人事室
- 三、 受訪單位：嘉義醫院
- 四、 訪談對象：嘉義醫院企劃室課員莊小姐、廖督導員、人事室翁先生
- 五、 訪談方式：開放式（非正式）唔談
- 六、 訪談內容紀要：

甲、 莊小姐部分一

(一) 參訪人提問（以下簡略為「問」）：請問貴院目前的營運及人員狀況大致上是如何？

莊小姐答覆（以下簡略為「答」）：目前本院是成大醫院的建教合作醫院，包括院長、副院長和醫師群是由成大醫院派駐本院，營運情況還算正常，原來的編制內醫護人員和行政人員走掉不少，前幾年為了配合公民合營計劃案的推動，所以人員都採出缺不補的方式，結果合營計劃案沒有談成，人員又大量凍結，幾乎使醫院

業務呈現停擺的狀態，現在人員已經解凍，實際需要的職務，人力已經陸續遞補人員。

(二) 問：貴院在八十八年到八十九年間，公民合營案已經推展到確定最優申請人，也簽署了合作草約，為什麼後來中國醫藥學院附設醫院又後悔而撤簽，主要的原因是什麼？

答：我不是當時的承辦人，沒有直接參與該計畫的磋商或談判，對此事的瞭解，是來自同事的轉述及查閱相關的書面資料（例如會議紀錄），至於是不是有其他為多數人所不知的因素，我不作揣測，不過據我所知，在本院所舉辦的二次員工座談會，各單位都有同仁代表出席參加，也有做會議紀錄，上級長官對於會議時員工的意見表達及訴求，都有充分的瞭解和作說明。我認為計畫告吹的主要原因是對於員工的訴求，申請醫院認為無法接受，簡單來說，就是申請醫院認為員工的要求，有不合理的地方，也會增加醫院營運上的困難度，所以最後還是放棄合作。

(三) 問：貴院公民合營計畫的推動組織是什麼？法令根據是什麼？

答：合作經營計畫是在衛生署中部辦公室的政策指導下，成立了「嘉義醫院新醫療大樓營運規劃小組」做評估、規劃和計畫的審查工作。然後又成立了「嘉義醫院公民合營甄審委員會」，前後召開三次的規劃小組會議和二次員工座談會。在法令根據方面，主要是「行政院衛生署促進民間參與所屬醫院暫行實施要點」及「促參法」等，在適法性方面應該沒問題。

(四) 問：合作經營計畫案，既然告吹，也沒有繼續推動公民合營模式，那麼貴院未來有沒有新的營運模式規劃？

答：因為本院原有的醫護人員已流失很多，所以目前是和成大醫院成為建教合作醫院，最近也有「全面委託成大醫院經營」或是「乾脆把嘉醫改為成大醫院附屬醫院」的提議，據瞭解上級已有和成

大進行磋商，成大方面也有做全面委託經營或接管為附屬醫院的可行性評估，如能談成，對本院員工來講，也許是一條不錯的出路。

乙、廖督導部分

(一) 問：廖督導有參加過員工座談會，對情況很瞭解，請你也談談當時員工的主要訴求是什麼？你認為員工的訴求都是合理的嗎？

答：員工的意見和要求是不少，不過歸納起來不外是權益保障的原則，具體來講就是包括，「員工繼續留用到退休為止」、「繼續適用原有的公務人員人事法規制度，例如薪俸、考績、公保、退休、撫卹等」，還有「工作地點的保障」，就是在員工任職期間，經營者不得未經員工的同意就把員工調離開嘉義醫院以外的其他醫院。以公務人員（員工）的立場來看，我和多數同仁一樣認為以上的訴求是合理的必要的。

(二) 問：上級長官對員工訴求的態度和答覆是怎麼？申請醫院的態度又是怎樣？

答：上級長官，包括我們的院長，當然也是站在維護員工權益的立場，也都一再強調在員工權益獲得應有的保障之原則下，才能簽訂正式的合作契約，否則以後執行時仍舊會遇到種種阻礙，甚至抗爭的場面，至於申請醫院對員工的訴求與問題，自然也有相當充分的了解，但是在經營管理上則有不同的考量，這也是很自然的事，畢竟對於會明顯增加成本負擔和管理問題的因素，必須先評估清楚，所以態度上就比較保留。

(三) 問：那麼除了員工的訴求，申請醫院難以接受外，是否還有其他原因影響到合營案的推動？

答：我想有的，比如民間醫院經營公立醫院的獲利能力就是一項重要的考量因素，至少不能因此而有明顯虧損，所謂的虧本生意沒人做，即使是財團法人醫院，不以營利為目的，但是還是要有成

本效益的考量，以本院來講，因競爭醫院愈來愈多，經營環境越感不利，再加上受健保給付愈趨嚴格的影響，醫院的經營普遍都有壓力在，公立醫院先天上就已經是劣勢，何況公務員工的留任會增加經營者的成本負擔。

(四) 問：貴院目前是成大醫院的建教合作醫院，也有全部委託成大經營或改歸屬為成大的附屬醫院的構想，但據了解衛生署亦在規劃所屬醫院改置為公設的財團法人醫院的方案，請問貴院對改為財團法人醫院的接受度如何？

答：不論是改歸由成大經營或是改為財團法人，我想醫院的員額都要大幅精簡，減少人事成本才能因應未來任何一種經營模式的改變，對於改置為財團法人醫院的政策，我認為對公立醫院而言，應是一種有利的走向，對員工來講，多少還是有權益保障的問題，到時候如果政策、法令確定，員工亦只有儘力去配合適應而已，只要工作權得到應有的保障，也許問題不大。眼前要關的心，是希望由成大醫院接手的事能夠談成，及早定案下來，員工的士氣自然會好起來。

丙、 翁課員部分

(一) 問：翁先生前在嘉醫有接觸到公民合營案，對該案有相當了解，現你已離開嘉醫，可否請你以客觀的立場，就這個案子最後告吹原因是什麼？表示你的看法。

答：依我的瞭解，員工的訴求主要是公務人員權益的保障，包括留用員工繼續適用原有的法規制度以及工作地點的保障，這些在合作契約草案中都有明訂，中國醫藥學院也已充分瞭解，並表示勉予接受契約內的條件，為何後來又生變卦，據我所知，是後來還有少部分同仁提出幾項契約草案中所沒有的要求，求而且是中國醫藥學院所認為不合理的要求（例如，要求原擔任主管職務者要繼續維持，要求不合理的優惠措施及保障約僱人員等）而無法接受的。所以中國醫藥學院再評估的結果，可能是認為既不符成

本效益原則又有一院二制的管理上難題，少部分員工所提出一些近乎強人所難的要，應是最後合作經營失敗的主要原因，現在回想起來，公立醫院的委託經營，如果有員工安置的問題在，必定是困難重重，這是可以預知的。

個案【五】台南市無障礙福利之家委託經營案訪談紀錄

個案【六】台南市長青公寓委託經營案訪談紀錄

一、時間：個案【五】九十二年三月七日

個案【六】九十二年四月二十三日

二、地點：台南市政府、無障礙福利之家（台南市林森路）、長青公寓（台南市建平路）等

三、參訪單位：台南市政府社會局、無障礙福利之家、長青公寓

四、訪談對象：

個案【五】—社會局林課員

個案【六】—社會局林課員、台灣首廟天壇（長青公寓）陳先生

五、訪談方式：非正式晤談、電話訪談

六、訪談內容紀要：

甲、市政府社會局林課員部分—

（一）問：無障礙福利之家和長青公寓委託民間經營管理的方式為何？目前的經營情況如何？

答：這二個委外案都屬社福機構委託民間財團法人的契約外包經營模式，性質上應該歸為公設民營方式較恰當。無障礙之家在去年（九十一年十二月）契約期滿後就收回由市府自己經營，因為和受託團體間有一些監督管理上的爭議，造成不愉快，所以不再繼續委託他們，目前是暫持由市府自行派人管理。

長青公寓部分，目前還是繼續委託財團法人台灣首廟天壇經營管理，營運情況還算正常，不過因為不景氣的關係，現在的住房率降低，只有二至三成，經營者感受到難為。

（二）問：現在的民間社會福竹服務慈善機構已很普遍，政府所設置的社福機構還有繼續存在的必要嗎？

答：老人安養機構是已經很多很普遍，但私人安養機構收費較高，不是所有老人都能夠到私人安養院去，所以對一些比較貧困無子女奉

養的老人，政府還是要設法給他們安置，而且長青公寓的功能不只是單純安置老人吃住問題，還有提供社區老人的福利服務工作，像是老人的保健、保護、日間托老、文康休閒活動，辦理長青學苑等綜合性的服務，這些都不是私人安養院可以取代的，也是政府無法推卸的責任。

身心障礙者的福利服務方面，政府部門更有照顧、輔導的義務責任，社會慈善機構所能照顧的範圍還不夠普遍，也沒有辦法取代政府的功能角色，最多只能協助或與政府合作，所以公立的身心障礙福利服務機構更有繼續存在的必要，只是在經營管理方面，需要隨時加以檢討改進。

(三) 問：無障礙福利之家的委外，在去年底期滿後不再續約而收回自己經營管理的原因為何？市府自己有能力去經營嗎？

答：因為受託經營的基金會人員對於市府的監督、輔導，有不遵守契約規範的違規嫌疑，例如在辦理活動的時候，有利用機會向外做營利的不當收入行為。還有在管理營運方式上，受記者與市府的主管人員之間認知有差距，例如，他們的執行長堅持相關的營運計畫和活動規劃，要按照他們的設計強調基金會是在做社會慈善、公善的工作，既不是在營利，為什麼要限制太多。反之，市府主管單位則認為政府在監督民間部門方面，不論是營利或非營利單位，一切都要按照契約及法令規定來做，政府有政府的職責和立場，合作的氣氛既然不好，只好不續約，予以收回自營，並另外尋找其他合適的受託者。市府在監督的時候，已經有力不從心的感覺，現在自行管理營運，在人力上確實不夠，只好先暫時聘僱臨時人員來應付。

(四) 問：長青公寓由台灣首廟天壇繼續經營，這個合作案比較隱定，他們有什麼比較特別的地方嗎？

答：首廟天壇這個組織是屬於宗教型的財團法人，雖然現在不景氣，信徒捐款較少，但是多少還是有能力運用捐款所得來補助社會福利慈善的工作，一般的地方性、小型的社會福利服務基金會，就缺失捐款收入可運用，這就是宗教型的財團法人比較有利的地方。

(五) 問：以政府的立場來看，對民間社福團體受託經營公立社福機構，你認為在監督方式上，是否要做調整，才不會阻礙他們參與的意願？

答：基本上民間社會慈善團體，是以社會服務，慈善為出發點，有他們熱心參與，投入社會服務，對政府部門有很大的幫助，政府應該感謝他們才對。所以在委託合作的監督機制方面，實在不必有太多

太嚴格的限制，只要按契約來進行就可以了，政府不需介入太深。因此，在契約方面需要再加以檢討，放寬，而且還要有一套獎勵辦法來鼓勵民間社福機構。

乙、長青公寓（首廟天壇）陳先生部分一

（一）問：首廟天壇的性質為何？參與經營長青公寓的動機是什麼？目前經營狀況如何？

答：台灣首廟天壇俗稱天公廟，是向內政部登記立案的宗教寺廟型財團法人，在管理委員會之外，另成立一個基金會。我們就是基於宗教團體行善、服務社會的宗旨，而積極的參與社會服務工作，本質上是一種付出、慈善事業，而不是在營利。目前營運依照合約正常執行，雖然住房率只有二到三成，有點壓力，但是只要從開源節源著手，以及得到寺廟方面的補助的話，應該可以勉強應付過去。

（二）問：剛才你說營運績效不太理想，如果真的有收支不平衡時，如何解決？政府方面有在補助你們嗎？有可能會有盈餘可以繳付給市政府嗎？

答：以目前的財政狀況，要得到政府的補助是不可能的，相同的我們亦不太可能會有盈餘，除了擷節開支以外，如有虧損時可以請寺廟那邊多少補貼一點。

（三）問：這裡的收標標準是由誰訂定的？貴單位有沒有辦過對外的募款活動？

答：長青公寓的住宿費等收費標準是由市政府擬訂後，提經市議會審議通過的，是不能任意調整的。我們在長青公寓經營期間，沒有辦過募款活動，只有辦一些對內部的年節慶祝活動或文康活動。