

市政專題研究報告第 352 輯

臺北市政府委外業務 效能評估暨改進之研究

研究主持人：林希偉



臺北市政府研究發展考核委員會委託

中華民國九十五年十一月

非經本會同意不得轉載

市政專題研究報告第 352 輯

臺北市政府委外業務 效能評估暨改進之研究

研究主持人 林希偉

研究人員 王國全
柳百謙
張家瑋
賴怡瑛
廖慧君

臺北市政府研究發展考核委員會委託
中華民國九十五年十一月

研究摘要

中文摘要

近年來由於政府面臨財政短絀的困境，加上人民的顧客意識提高，使得政府不得不尋求民間資源的挹注，台北市政府委外業務之案件數目也因此在過去 20 年來逐漸增加。但民營化並非萬靈藥，因此從行政作業、法規、經濟、或執行面上找出影響委外業務績效的因子，並據此確認政府委外之成功因素，對政府績效的提昇，有其迫切性與必要性。

在本研究中，我們以四個不同的理論 — 委託代理理論、關係契約理論、交易成本理論、政策執行理論 — 為基礎，同時使用質化與量化之研究方法來全面檢視臺北市政府財產之委外案件。我們根據過去的研究與相關的操作手冊，規劃出一個標準的合約管理流程，並使用此流程作為檢核的基準，用以檢視臺北市政府 OT 案的執行情形。

經由問卷調查和深度訪談，我們發現單一理論並無法完全解釋 OT 案的成功因素。此發現明確地反映在我們所提出的未來合約設計的建議之中。其中，在合約擬定時，必需於基本原則中明確地訂定政府和受託者各自應負之責任，但在執行的細節上，則需要保持合約的彈性，以因應自然災害或政策變化等非預期狀況。另外，公私部門共同解決問題及建立雙方信任感，亦是 OT 案的重要成功因素。

Abstract

Owing to the deterioration of the fiscal budgets of governments, government contracting out has proliferated in the past two decades. However, privatization is not a panacea. It is thus important to identify the factors that account for success in government-service contracting. Although researchers have produced a large body of work on factors affecting the performance of contracting out, most of the empirical research on the outcomes of contracting out focuses only on one or two aspects of performance measures, on limited areas of practice, or — for its basis — on the single-theory perspective.

In this study, we use both qualitative methods and quantitative methods to explore the factors that affect the operate-transfer (OT) cases contracted out by Taipei City Government. We consider four different theories: the principal-agent theory, the relational-contracting theory, the transaction-cost theory, and theory found in the policy-implementation literature. In particular, we formulate a standard contract-management process on the basis of previous research, and use this process as a checklist to identify the pitfalls of the current OT contracting-out practices in Taipei City Government.

Our survey and interview shows that any single theory cannot fully explain the success of the OT cases. This finding is clearly reflected in our suggested guidelines regarding contract design. On the one hand, government officers need to make the contract specificity high enough to clearly state the respective responsibilities of the government and the private party. On the other hand, government officers need to make the contract flexible enough to account for dealing with special cases such as natural disasters or policy change. Joint problem solving and trust are also considered important factors for successful OT contracting out. Neither the market mechanism nor competitiveness, although each one accounts for the success of some types of OT cases, is as dominant as we expected.

目錄

第一章 緒論	1
壹、研究背景	1
貳、研究目的	2
參、研究內容與方法	3
第二章 文獻探討	6
壹、委外經營的理論基礎	6
一、公共選擇理論 (Public Choice Theory)	7
二、交易成本理論 (Transaction-cost Theory)	7
三、委託代理理論 (Principal-agent Theory)	8
貳、委外經營的目的與績效衡量	9
一、委外經營的目的	9
二、國內與績效相關之研究	10
三、委外經營的績效衡量	12
參、影響委外的績效因素	15
一、委託代理理論	16
二、關係性契約理論	17
三、政策執行與委外績效	19
四、交易成本理論	19
肆、委外之作業程序	22
伍、小結	30
第三章 北市府委外業務之現況分析	31
壹、臺北市現階段委託經營管理之法源及項目	31
貳、委託經營之業務現況分析	33
一、市有財產委託經營之現況	33
二、市有財產辦理委託經營之運用情形	38
三、委託經營之績效評估	38
四、九十四年度重要推辦事項	41
五、未來努力方向	41
參、綜合討論	41
第四章 研究方法與架構	45
壹、研究架構	45
貳、文獻資料蒐集與探討	46
參、問卷發展的基礎	47
肆、問卷調查與分析	50

伍、個案深度訪談-----	51
第五章 問卷研究發現-----	53
壹、問卷回收與分配狀況-----	53
貳、委託單位概況敘述-----	54
參、受託單位概況敘述-----	65
肆、委託單位與受託單位之比較-----	67
伍、開放性問題比對-----	72
教育文化-----	73
農、林、漁、牧產-----	77
社會福利-----	78
衛生醫療設施-----	85
休閒遊憩-----	86
第六章 訪談研究發現-----	90
壹、委託與受託單位對委外案件的觀念及態度-----	91
貳、委外案事前評估-----	94
參、合約內容應注意事項-----	97
肆、建物及財產點交、行政程序未完善問題-----	102
伍、委外案事後評估-----	106
陸、委外案件補助款相關問題-----	111
柒、政府機關所能給予的協助-----	114
第七章 結論與建議-----	118
壹、結論-----	118
一、事前評估宜審慎周全-----	118
二、確保合約內容的完善-----	119
三、在監督機制與信任情感間取得平衡-----	122
四、慎選檢驗績效的指標-----	123
五、確實了解業務委外的目的-----	124
六、基本的認知—委外的觀念及態度-----	124
七、小結-----	125
貳、現階段業務執行弱點與待改進之研究-----	126
參、未來發展建議-----	129
一、委託單位後續應思考的課題-----	129
二、未來可考慮委外業務-----	131
參考文獻-----	132
壹、中文部份-----	132
貳、英文部分-----	134

附錄一：臺北市委託案績效明細表	137
附錄二：問卷	144
附錄三：績效評估參考指標	149
附錄四：契約內容範例	151
附錄五：日本大阪市委外業務契約之風險分擔表	152
附錄六：期中審查會議紀錄	153
附錄七：期末審查會議紀錄	165

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖-----	5
圖 2-1 政府業務委託民間辦理實施步驟-----	24
圖 2-2 實施步驟流程圖-----	26
圖 2-3 委外經營標準作業流程圖-----	29
圖 3-1 依委託業務內容性質分類之案件統計圖-----	34
圖 3-2 依委託業務所屬單位分類之案件統計圖-----	36
圖 3-3 委託經營管理節省人力圖-----	39
圖 3-4 委託經營管理節省預算支出圖-----	40
圖 3-5 委託經營管理補助經費圖-----	40
圖 3-6 臺北市市有財產委託經營執行情形-----	44
圖 4-1 委外作業流程圖-----	49
圖 5-1 委託業務委外辦理之主要原因-----	54
圖 5-2 委託單位之委外經營小組組成成員-----	55
圖 5-3 委託單位對受託單位的主要考量-----	56
圖 5-4 委託單位可行性分析之評估方法-----	57
圖 5-5 委託單位可行性分析之項目-----	58
圖 5-6 若委外業務未順利發包之可能原因-----	60
圖 5-7 委託單位對受託單位之監督管理機制-----	62
圖 5-8 貴單位與受託單位的互動情形-----	63
圖 5-9 該項業務委外後，經營情形與原先預期是否一致-----	64
圖 5-10 貴單位與委託單位的互動情形-----	66

表目錄

表 2-1 委外績效相關的理論與變數-----	21
表 3-1 臺北市現階段可委託經營之項目-----	31
表 3-2 委託民間經營管理依據法源之比較-----	33
表 3-3 臺北市政府依委託業務性質分類之案件統計-----	34
表 3-4 臺北市政府依委託業務所屬單位分類之案件統計-----	35
表 3-5 臺北市政府依委託業務性質分類之有償使用案件統計-----	36
表 3-6 台北市政府市有財產委託經營案件契約執行情形表-----	37
表 3-7 臺北市政府委託業務經營管理之財務績效-----	39
表 3-8 臺北市市有財產委託經營案件契約執行情形表-----	43
表 4-1 業務委外執行之各階段重點說明表-----	47
表 5-1 問卷回收分配狀況-----	53
表 5-2 委託單位業務委外發包次數-----	59
表 5-3 受託單位參與委外發包次數-----	65
表 5-4 委託與受託單位對於契約內容完善與否之交叉表-----	68
表 5-5 委託與受託單位對於契約中績效評估執行標準明確與否交叉表-----	68
表 5-6 委託與受託單位對於該項業務績效是否易於量測之交叉表-----	69
表 5-7 委託與受託單位對於績效評估明確與否之交叉表-----	69
表 5-8 受託單位是否會提出委託成效報告-----	71
表 5-9 受託單位之成效報告內容是否有效反映實際情況-----	71
表 5-10 開放性問題比對（教育文化之一）-----	73
表 5-11 開放性問題比對（教育文化之二）-----	74
表 5-12 開放性問題比對（教育文化之三）-----	76
表 5-13 開放性問題比對（農、林、漁、牧產）-----	77
表 5-14 開放性問題比對（社會福利之一）-----	78
表 5-15 開放性問題比對（社會福利之二）-----	84
表 5-16 開放性問題比對（衛生醫療設施）-----	85
表 5-17 開放性問題比對（休閒遊憩之一）-----	86
表 5-18 開放性問題比對（休閒遊憩之二）-----	87
表 5-19 開放性問題比對（休閒遊憩之三）-----	88
表 5-20 開放性問題比對（休閒遊憩之四）-----	89
表 6-1 訪談局處彙整-----	90

第一章 緒論

壹、研究背景

傳統的公共行政模型主要建構於韋伯的官僚理論，其所建立的理想型官僚制度原則包括大型組織內多樣化的組織分工，強調決策的理性、明確的規則與程序、例行性的工作、非人情化的社會關係以及自上而下傳遞的權責。官僚體制專業分工與層級結構的行政系統原本可以促成公共事務的公平以及避免國家機關的濫權。然而，近年來，由於人民對政府服務的需求日益增加，導致政府的急速成長，政府規模的過度擴張不僅阻礙了經濟的成長，同時，政府規模過於龐大也容易造成績效降低與資源浪費，成長的政府介入過多公共事務，而忽略了這些事務中有很多是可以由其他替代方法所提供，加上以官僚體系為基礎的公共行政，往往無法達到市場機制下的高度效率，這些原因都讓官僚體制與大型政府組織逐漸受到質疑。

同時，近年來各國政府單位因面臨財政短絀而造成可使用的資源有限，然人民的顧客意識提高，對政府與其所提供的服務品質反而有更高的期待，世界各國因此興起大規模的行政改革運動。面對高公共需求，政府不應僅止於內部組織精簡與節流措施，也同時利用搜尋外部資源來實踐活化公共治理以及擴大服務深度與廣度，此即所謂「公共服務民間化」與「公共管理社會化」的趨勢（李宗勳，2000a；2000b）。而在公共服務民間化的模式中，財產委外經營業務除了可以幫助政府降低成本、節省人力與經費支出外，還可充分利用民間創意、專業分工、與管理效能，因此被視為政府提升服務品質與效率極為重要之政策。

我國自 1980 年代初期開始致力推動政府業務委託民間辦理，並於 2001 年頒布「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」以作為各機關執行委託外包業務的依據。而臺北市為了調整市府的職能與角色、減輕財政負擔、並藉由民間的人力資源與資金來提升服務品質與政府的效能，亦制定了「臺北市市有

財產委託經營管理自治條例」來做為業務委外的執行依據，這也是控管委外品質與績效的基本指導原則。

雖然根據人事行政局編印之作業實錄，我們可以發現委外辦理的項目與案例都正在快速地增加，以臺北市為例，至 95 年六月底止，市有財產委託經營案件已達 135 件，其業務上的需求與拓展的潛力委實不可小覷。然而，在這股沛不可擋的行政改革洪流中，我們固然由實際的操作中學到了不少教訓並累積了不少經驗，卻也體認到回頭反思與尋求突破的重要性。許多問題諸如委外程序是否完善、相關法規是否合理、管理單位的監督是否確實、承包委外業者是否在符合原有設置目的之目標下達成預期的經營績效，都需要我們進一步驗證。

貳、研究目的

雖然民營化政策已實行多年，相關管理單位亦力圖建立系統性管理與績效評估的機制。然而，管理的規範與系統或許仍留有部份尚待改進的空間，某些評估的標準也可能未必合理或者容易導致偏誤，同時，整個業務委外流程中的管理檢核要項與績效評估的作業執行上或有其困難之處，或因其他非技術因素之影響而無法落實。

雖然說，著眼於民間的豐沛資金、專業能力、管理效能與彈性，而將業務或者活動轉交給私人部門可能是一個極佳的主意，但是業務委外之後它們是否能夠良好地運作則是另一回事。公共事務的管理者不能把民營化當作是意識型態來操作，因為市場機制未必能夠在所有的情境下皆運作良好。Donahue（1989）曾經指出，雖然在競爭的市場上，私人企業的效率通常高過於政府的官僚組織，但是如果相信只要基於一個民營化的事實，而毋需考慮競爭性或市場的測試就會產生所希望的效率的話，那則只是一個浪漫的推論。事實上，如果政府業務委外運作得不佳，則反將使得公共管理更為複雜與棘手。

基於目前市府與國內的相關研究尚無法對市有財產委託經營的績效作一整體性的評估，且亦無法指出其行政作業、法規、經濟、或執行面上會影響委外業

務績效的決定性因子，以對政府單位對相關管理決策提供適切的行動方案。為了填補這個研究上的落差，並且提供實務上的指導原則，本研究決定透過調查與訪談，對市府的各類市有財產委外經營業務進行全面性的檢核。本研究之目的可以綜合歸納為下面三點：

- 一、針對文獻探討的結果設計問卷，以一個委外管理流程的方式呈現，將可能對委外績效產生影響的重要檢核點納入問卷，經由調查與統計分析探討目前市府市有財產委外經營業務的執行情形，了解委託與受託單位之間對流程之執行的認知落差，以及影響委外業務績效的決定性因子。
- 二、透過各類市有財產委外經營業務，從實務面、法規面、結構面、政策面全盤檢視，深入分析瞭解委外業者對績效的認定與當初政府管理目標是否一致，以及業者施行的困難之處。
- 三、綜合上述結果，試著歸納出較不適合委外但目前已委外的案件，以及較適合委外但至今尚未委外的案件，提出系統性的指導方針，達到提高委外績效之目的。同時，也將以北市府重要市有財產委外經營業務為範例，提出業務改善計畫。

參、研究內容與方法

本研究的研究對象是以臺北市政府各局處市有財產委外經營的委託與受託單位為主(截至民國九十五年六月止之 135 案)。從不同的層面切入，加入考量各個委外案件的不同性質，進行業務效能評估，並研究如何改進之計畫。對於接受本研究團隊訪問的受訪單位、提供資料的各單位局處以及回答問卷的單位或個人等，在此特別感謝。

本研究同時包括探索性、描述性及實證性三種研究方法之基本原則，但基本上屬於探索性以及實證性研究，本研究進程序先以文獻回顧為基礎，找出可能影響政府委外業務績效的因子，並且歸納整理出進行業務委外流程之中較不容易

確實執行或控管的環節。在文獻的歸納與探討之後，對於所得到的幾點假設，我們設計了結構式的問卷，對市府委託與委外單位進行全面性的問卷調查，並且針對調查回收的問卷資料運用統計方法進行量化的分析，以實證的方式呈現目前委外業務之執行情況，確認其中最足以影響北市府委外績效的因子，並試著由大樣本的資料中找出整體的趨勢。同時，我們亦以個案訪談的方式進行質性研究，深入探究討個別的委外案件，由業者與市府管理單位對執行上的困難、缺失、以及對績效的定義中，找出目前委外管理上的瓶頸。最後，將這些非經由統計或其他量化程序所得之研究結果，與前述量化分析的結果，兩者交叉比較，互相驗證，並據此提出對市府委外政策之建議與改進方向。

本案研究流程彙整於圖 1-1 中。我們將在第四章裡分別詳述文獻資料蒐集、問卷發展、問卷調查與深度訪談四大重點工作，並說明四者之間的關聯。

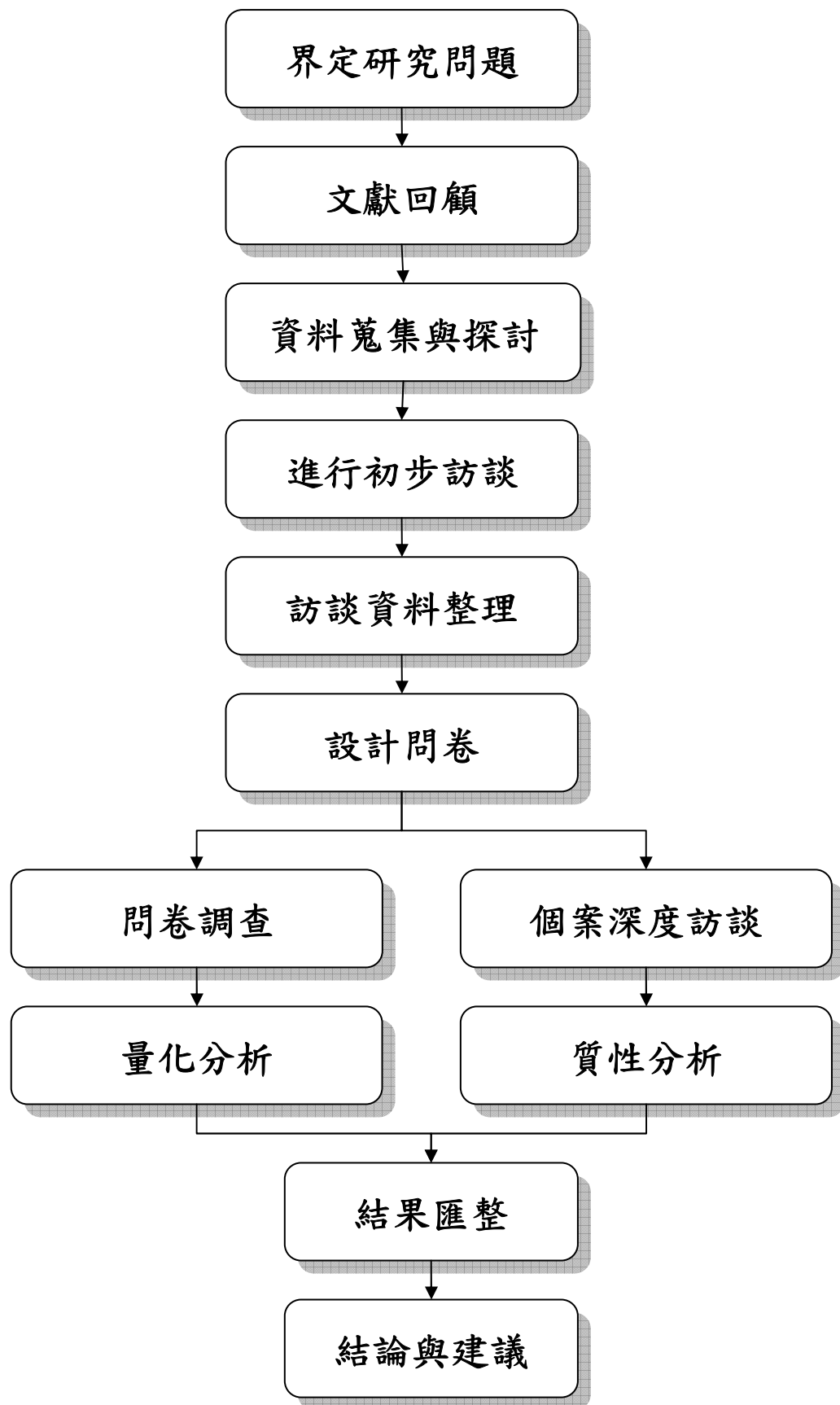


圖 1-1 研究流程圖

第二章 文獻探討

近年來各國政府單位因面臨財政短絀而造成可使用的資源有限，加上人民的顧客意識提高，對政府與其所提供的服務品質反而有更高的期待，世界各國因此興起大規模的行政改革運動。除了革新行政作業的流程以求得效率的提昇，政府組織亦積極轉而求取外部資源的挹注，引進民間的豐沛資金、專業能力、管理效能與彈性。

這些年來，各國政府已經透過不同的方式將各類型的業務委託給營利或非營利的私人組織來經營管理，這樣的情形已不再只是一個熱潮，而是一個明確的趨勢（Savas, 1987, 2000； ICMA, 1989； Seidenstat, 1999； Lavery, 1999； Sclar, 2000； Hodge, 2000 等）。這樣的發展自然而然地造就了大量的有關委外管理與委外效能有關之研究。其中，李宗勳（2002）對於政府業務委外經營的理論與實務與其相關文獻有一完整的綜合與歸納。

我們在本研究報告中的文獻評述將僅著重在和我們的計畫最密切相關的一些資料。首先，我們對委外經營的理論基礎作一簡略地回顧。接著，我們討論委外經營的目的與委外經營的績效衡量，包括合理的評估流程和適度的指標。我們同時試圖從過去學者研究中，找出影響委外績效的構面與因子，並針對過去研究中指出應落實的重點工作，其中包括合約的嚴謹性對委外效能的影響，以及由其他學者專家彙整之委外管理之完整流程作一整理討論。最後，我們提出目前研究中尚存在的一些落差，這些回顧與評述將引領我們來到此計畫的研究主題。

壹、委外經營的理論基礎

自1979年英國柴契爾夫人大力推動民營化（privatization）政策後，政府部門藉由委託外包（contracting out）、業務分擔（load shedding）、共同生產（coproduction）、或解除管制（deregulation）等方式，將一部分的業務轉

由民間部門經營。然而政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任（江岷欽、林鍾沂，民89：367）。這些作法成為政府提供公共服務的一種新趨勢（Levin & Sanger, 1994；Linden, 1994）。其中最常被使用的方式為委託外包（contracting out），意指透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，由民間部門履行契約中的規定或項目，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數（Savas, 1987；張世賢、陳恆鈞，民86；江岷欽、林鍾沂，民89：388）。而提供公共服務的民間部門其範圍可涵蓋企業組織或非營利組織（non-profit organization）。其中，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）及委託代理理論（Principal-agent Theory）便成為委託外包的主要核心理論基礎。

一、公共選擇理論（Public Choice Theory）

公共選擇學派主張減少政府的職能，認為許多財貨與服務應交由更有效率的市場來生產與提供。該學派假定人都是具有自利動機的，因此都以追求個人利益為最高的指導原則，在這些自利動機的運作下，官僚體系在預算與政府組織規模上必然呈現極大化現象，以至於出現沒有效率的官僚病態。依此，必須制止因效用極大化而造成破壞公共利益的行為，於是應該加強市場機制或創設財產權，對於國家機關干預社經體系加以限制，使市場機制得以活躍，以最有效率的方式為整體社會謀福利。近年來全球風行的民營化與簽約外包等作法，可說是此一建議之具體表現。如不得已，政府必須提供特定財貨與服務時，最好也要透過「準市場機制」（quasi-market mechanisms），如「使用者付費」原則，來調和供需關係，達到較有效率的資源配置。

二、交易成本理論（Transaction-cost Theory）

交易成本理論可以被用來探討委外經營績效的重要。Williamson（1985，1996）指出一個組織決定內製一項服務（或產品）或者委外的關鍵因素之一在於

交易成本（如委外活動的計畫、採用及事後的監督控制所需投入的比較成本）。因此，當政府可以在合約中提出明確的規範，並且可以採用直接客觀的方式來衡量委外經營的結果時，它所需承擔的風險與交易成本就會相對較低，也因此較有可能採行委外經營的模式。在這個理論的實際應用上，Ferris 和 Graddy (1991) 以實證的方法研究生產成本、交易成本及供應商（可能的簽約商）的選擇性與地方政府的究竟採用何種方式去提供服務（外包、內製等）之間的關係。而 Brown 和 Potoski (2003a, b) 對交易成本與政府的簽約外包 (contract out) 政策作了一系列的實證研究，發現交易成本確實可以對政府服務提供（方式）的決策提出合理解釋。而 Brown 和 Potoski (2005) 則更進一步地使用「衡量的容易與否」與「資產的獨特性」作為兩個評估的面向，來建構一個實務上可當作決定是否使用簽約外包服務的決策準則。

三、委託代理理論 (Principal-agent Theory)

委託人與代理人理論的學者認為在政府與廠商的關係上，政府可將某些業務以契約外包的方式委託私人來負責，政府基於監督之立場控制其品質，藉此縮減政府組織的規模與責任。該理論主要是探討委託人、代理人與契約之關係的理論，又稱為代理理論 (Agency Theory)。委託人通常都希望為代理人建立一套誘因系統，因為代理人所作的任何決定都將影響委託人的利益。因此，期望透過有效的誘因結構以擴大經理人的目標；然而，建立該誘因結構的困難有二：1. 委託人與代理人之目標經常分歧；2. 委託人與代理人之間可能有資訊不對稱的問題 (Vickers & Yarrow, 1988: 7)。為了使代理人能夠根據委託人的利益行事，代理人的管理活動通常都必須接受委託人的追蹤與督導，同時必須簽訂契約，載明其權利義務關係。

貳、委外經營的目的與績效衡量

不管是政府或私人組織，績效衡量被視為管理過程中的一個重要機制，在實務的應用上，它具有預警的功能，可以藉由不同單位之間的比較而做成管理上的決策，同時也可以幫助建立共識，提供激勵的效果。雖然有時一些特定的需求可能促使一個組織必須進行績效的衡量。但是績效衡量的終極目標，不外是達成組織的基本目標。

如同公司對於生產力的衡量，政府組織對於績效的衡量也必須把中心標準定義在任務目標的完成。也就是說，衡量只能定義及評估那些能夠和組織的使命及策略性目標相結合的項目。反之，在績效衡量的時候，若把重點放在追求與組織的使命與目標不一致的項目上，則會造成所謂的次佳化的現象，也往往會對整個組織的效益產生負面的影響。

因此，雖然成功衡量包括了其他如品質、獎勵與誘因、及組織內成員的參與等，我們在這個一節的文獻回顧中還是先著重在委外經營的目的，之後，我們再對國內與績效相關的研究，及特別針對委外績效的文獻加以探討。

一、委外經營的目的

委外經營的主要理由，根據學者 Rehfuss (1989) 的說法，除了可以節省成本、減少人力的需求、可使服務的範圍較不受限制之外，尚包括可以從委外的過程中獲取先進的技術及特定的服務，並得以建立標竿成本圖樣，當然，政府也有可能因於政治考量或者為了規避管理與政策的限制而採行委外的措施。而 Savas (1987) 則指出委外具有如促進競爭、提升效率與成本效益、促成財務再分配與達成適度規模經濟等優勢。

在過去國內的研究中，深入探討委外目的之較大規模的實證研究仍然有限，其中，詹中原等學者 (1997) 針對臺北市政府除了個級學校以外之一、二級一七四個機關，對委託外包的現況及建議施行普測，其中關於委外的主要目的與類別，主要為節省人力需求 (16.39%)、滿足專業技術與機具需求 (14.05%)、提昇

行政效率 (11.37%)、減輕財政負擔 (11.04%)，其他項目如提供安全維護 (以公共安全為主)、改善服務品質、充實人力不足、擴大民間參與與滿足員工需求等均低於百分之十，而遵示配合辦理更僅佔委託外包目的的 2.34%。由此可見，在財政短絀的壓力下，對執行單位而言，政府業務委外的動力可能主要仍是節省經費與人力，其次才是專業與品質的考量。

然而，若深思政府業務委外經營背後思考的核心動力與時代意義，根據李宗勳 (2001) 的整理，可以歸納為下列三大要點：(1) 調整政府職能與角色，活化公務人力資源；(2) 改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心；(3) 擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質。由此可見，固然政府可能為了因應國家的財政短絀的問題而將委外經營納入施政的考量。但在人民對政府所提供服務的深度與廣度的高度期待之下，如何有效地與民間進行資源的連結與組際的學習以達成政策的目標才是委外經營的目的。而在財務、經費、與人力上的節省，充其實只是工具目標 (mean objective) 而已。

二、國內與績效相關之研究

近二十年來，為了因應國家的財政短絀，加上人民對政府的高度期待，世界各國都不約而同地興起了一個大規模的行政改革運動。為了活化公共治理與擴大服務的深度與廣度，政府必須探尋外部的資源，不能固守著過去單一提供服務的角色，而必須探尋外部的資源來擴大服務的深度與廣度。Osborne and Gaebler (1992) 的「新政府運動」(Reinventing Government) 一書強調在政府組織內導入企業精神的重要性，也帶動了以英、美等國為核心向外擴散的行政改革運動。此改革運動即促成了所謂的「公共服務民間化」與「公共管理社會化」(李宗勳，2000a；2000b；2002)。

因此，各國政府近年來持續與民間力量共同合作推動公共事務，妥善運用民間資金、資源與效率，使政府與民間共同推動公共建設，使得「民間共同參與公共建設」成為世界潮流。在此同時，政府機關也逐漸體認到將企業精神融入政府

機關的重要性。其中，企業以「績效」為導向的制度亦成為政府機構注目的焦點。根據國際公認推動民間參與公共建設成效卓著的英國經驗顯示，任何政策之執行，事後之績效評量為相當重要，卻常為人忽略的步驟(王明德等，2004)。但專家學者對政府部門能否完全依照一般民間機構以績效為衡量指標仍存有疑慮；不過，建立政府可衡量績效制度乃是行政改革的重要關鍵因素已漸為政府及專家學者之間共同的共識。

1990 年起興起的新公共管理思潮及企業化政府的觀念，促成績效管理制度之蓬勃發展。其中，「績效」一詞意在說明一項行為或活動的好壞，績效之水準必須要有一個比較的對象，且績效和產出或結果多少有關(Carroll & Schneier, 1982)。管理學大師 Peter F. Drucker 認為績效乃是企業的目的及企業存在的理由，意即管理的目的即為提高組織的績效(吳瓊恩等，2005)。績效應包括效果、效率及組織成員滿意度(Kast, 1985)。另外，績效尚應包括創新並減少衝突(Mary, 1979)。但是績效之概念可能無法明確化，在民間的產業中，對財務管理人員而言，績效可能代表獲利率、投資報酬率等；對生產部門而言，績效可能代表不良率、產品品質等；而就研發部門而言，它則是代表創新或專利件數等(吳惟裕，2005)。在較易取得量化衡量的民間產業尚且無法明確定義績效，相較之下，對於業務屬性與目標更為抽象複雜的政府組織而言，績效標的之訂定就更為困難了。

然而，績效評估在當代行政改革運動中卻具有重要的意義。吳瓊恩等(2005)在「公共管理」一書中提到：

1. 績效評估可以做為一種誘因機制

行政革新必須有「誘因機制」(incentive mechanism)的配套措施，方可奏效。而其中最重要的誘因機制是以績效評估來檢驗政府的行政效率及生產力是否增加。

2. 績效評估可以作為一種有效的管理工具

對一般企業或政府部門而言，完善且定期的績效評估機制十分重要，透

過適切的評估成果可瞭解組織內資源利用的成效。

因此，無論一般民間團體或政府機構，「績效評估」皆為管理過程中重要機制。企業或政府無不重視績效評估制度的建構(研究發展考核委員會，2004)。而地方政府的績效管理和民間企業一樣，主要包括下列活動：績效評估(performance evaluation)、績效衡量(performance measurement)及績效監測(performance monitoring)三大部分，而使整套績效管理運作化的重心，即是「績效指標」(Performance Indicators, PIS)的建立及管理(丘昌泰，2000)。

但政府部門在推行績效管理模式及評估時必定會有許多限制與實行的困難，例如績效評鑑的結果不易完全客觀、績效評鑑的過程可能過於成果導向、不同單位與不同業務之間的差異性無法納入考量等。但學者吳瓊恩等(2005)認為不可因此而因噎廢食，因為唯有先建立完善績效管理制度後，才能更進一步提升行政效能及推動行政革新工作。Tosi(1997)指出高階主管必須與其部署建立積極互動關係，彼此之間互相學習、討論，方能有效推行組織內部管理計畫。其次，績效指標應重視實用性勝於客觀性。因為政府部門處理事務項目繁雜，且各部門所負責之事務差異性大，無法使用相同績效指標進行其績效衡量。因此，政府部門進行績效評估時，可先從「與民眾直接相關」及「易於量化」的業務單位進行測量，以降低衡量之困難度並累積行政機關績效管理經驗。最後，政府部門之績效管理必須與獎懲制度相結合，才能使其產生良好成效(吳瓊恩等，2005)。

三、委外經營的績效衡量

一直以來，如何適切衡量績效一直是政府業務委外經營所遭遇到的困擾之一。對於績效的評估方法，有許多學者提出過許多不同的見解。而一個良好的績效評估過程不但應該需要政策雙方利害關係人共同參與以表公信(Havens, 1981)，績效評量中的指標更應具有真確性、理解力、時間性、獨一性、廣泛性等(Hatry, 1980)。儘管對於績效的看法並不全然一致，但效率、效能、公平、公正等等多元性指標的重要性卻一再被人所提及。

一般來說，政府部門在實施績效評估時，因為受到許多其他影響因素而遭遇到某些問題：

1. 政策的目標不易釐清：行政機關不易設定具體量化目標，因而行政組織須具備清楚任務陳述，以利發展衡量績效指標。
2. 政策成敗標準不易界定。
3. 評估成本：不同的行政機關會發展不同的組織目標，因而各機關的績效評量標準便會略有不同。因此，在評估各機關績效表現時便會產生較高評估成本。
4. 績效評估中獲得的只是片面資訊：績效評估須兼顧客觀性、不可重複性及可操作性等條件。
5. 績效評鑑制度如何落實？
6. 績效管理的泛政治化現象：政黨或某些特定利益團體為謀取其自身的利益而刻意操弄。

過去有學者提出從委託代理理論(principal-agent theory)來做管理績效的分析(Ingraham & Kneedler, 2000)。從委託代理理論觀點來看，認為政府經常會忽略政策績效的分析。政府一旦在委外後忽略其應負的責任與監督的角色，便無法對委外業務績效做出衡量，同時也就無法有效評估其經營績效。然而該如何針對委外業務的範圍及屬性，運用適當工具進行成本效益的評估，以期有效運用資源，減少政府財政支出？此分析內容可能應包括下列量化指標及非量化指標(李宗勳，2003)。

1. 量化指標：
 - (1) 減少政府的人事成本(包括任用、薪資、保險、退休等費用)。
 - (2) 減少政府的設施支出成本(如設備用地建築等購置及維持之成本)。
 - (3) 減少其他的事務費用(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(如轉業訓練等)。

(8) 其它(如辦理委外作業所需行政費用等)。

2. 非量化指標：

(1) 依受服務者滿意度及信賴度的提升與否，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，評估其社會成本效益。

由於政府業務的營運性質與一般民間企業大不相同，其經營目的須兼顧政府政策目標，而非僅以營利為目標。因此，在評估政府相關業務績效時應考慮客觀性及公平性。學者林嘉誠(2004)提出未來政府績效評估之構思應朝下列目標前進：

1. 建構整體績效評估制度

未來績效評估制度宜依據組織整體發展願景，完整串聯組織整體績效、內部單位績效及個人績效。並以策略為核心，整合各單位及個人目標與活動，將各項資源與策略目標結合。

2. 強化中程施政與年度施政計畫之連動

中程施政計畫與政府年度施政計畫息息相關，兩者之間存有層次及互動關係。但由於施政計畫是在變動環境中進行，常會因為施政環境的變動而需要修正中程施政計畫並連動修正年度施政計畫。因此，須訂定年度施政計畫與績效評核作業時程配合事項，以期制度能順利推動。

3. 國家競爭力與績效衡量指標的接軌

國家競爭優勢需長期累積，而非短時間內即可全面提升國家競爭力。林嘉誠(2004)建議未來應定期收集瑞士洛桑管理學院(IMD)、日內瓦世界

經濟論壇(WEF)、英國經濟學人中心(EIU)等機構發布之國際競爭力指標最新評比資料，以納入各機關績效衡量指標，與其施政績效評量制度相結合，以期持續增進國家競爭力。

4. 先進工具的運用

目前在管理科學界已發展出許多管理工具，並應用在行政機關及一般企業績效評量上。但傳統評估制度是以財務面為出發點，多偏重於控制功能，因此對外部環境變動或回應顧客需求上的反應較不理想。未來宜多方採用各種評量工具以矯正此一缺失。

5. 激勵制度的建立

績效評估制度宜與獎懲制度互相配合，才能確實發揮激勵效果。未來宜建立組織績效、內部單位績效與個人績效相互連結制度，期能達到激勵效果進而提升機關施政績效。

叁、影響委外的績效因素

在民營化的研究文獻中，關於影響委外績效因素的探討，早期的主要論證與理論基礎著重在傳統的委託代理理論。代理理論建構在自我利益極大化的假設，雖然在解釋現象上具有相當的效力，但亦有其未盡周全之處，爾後，關係性契約的理論出現，將委託人與代理人視為合作的夥伴，而強調使用較有彈性的作法來進行合約的管理。而另一些重要的關於委外績效的研究則專注於政策執行 (policy implementation)，這部分的研究包括中空型國家或國家空洞化 (hollow state) 的研究。在這一小節中，我們將以 Fernandez (2005) 為基礎，針對不同這三個不同學派提出的觀點與各自認定的影響因子作一綜合性回顧，這些因子將會是我們建構訪談問項與調查問卷的重要依據之一。

一、委託代理理論

傳統的合約理論建構在經濟學的委託代理模型的架構上，在委託代理理論中，委託人（政府）與代理人（民間單位）的目標通常是分歧的，同時，代理人和委託人之間的資訊亦可能不對稱，因此代理人可能會試圖去隱藏一些重要的資訊或者提供不正確的訊息。為了使代理人能夠依據委託人的利益行事，委託人必需建立一個誘因機制，並且簽訂合約來載明這兩個敵對個體間的權利義務。因此，在這個理論之下，政府業務委外的成功與否決定於一些可以減少受託單位投機行為的因素，這些因子包括市場競爭的強度、對受託單位的事前評估、合約的明確性、合約監控的強度與範圍等，以下我們將對這些因子分別個別討論。

在影響委外績效的因子之中，最常被提及、亦可能是相當關鍵的委外成功因素的即是市場的競爭性（competition）。基本上，委外即是將競爭引進到公共部門的一個作法，透過競爭與投標的過程來驅策民間單位去壓低成本、提高服務品質、並可同時避免投機行為的發生。再者，根據市場機制的理論基礎，當市場上存在足夠的競爭時，合約的管理會變得較為容易，因為績效不良的受託單位將會被取代，反之，獨佔型的受託單位可能因不易感受到相對的壓力而導致績效不佳（Romzek & Johnston, 2002；Savas, 2000）。

根據學者 Romzek 與 Johnston（2002）及 Rehfuss（1989）等人的看法，另一個影響委外績效的因子是對受託單位的事前評估。在簽約之前，委託單位應該對受託單位承接業務的能力與能量做一完整的評估，委託單位除了應該要有足夠的時間與管理能量來執行評估，且評估的面向也應包括不同的標的，包括受託單位的管理容量、財務狀況與財務管理能力、員工的數量與素質以及受託單位的聲譽等。

合約的明確性是影響委外績效的另一可能因子，若合約的說明與規範非常明確，則簽約者可充分的理解合約內容，透過合約可清楚知道管理單位對委外業務的相關需求，也可因而釐清受託單位的權責關係（Savas, 2000；Rehfuss, 1989）。

合約的明確性固然可以清楚地確立委託單位的期待，但因為委託者與受託者之間目標的分歧，若沒有簽約之後的管理與監控，清楚的合約未必等同於有效的業務執行與良好的績效。在管理上，嚴謹的監控不僅是委外成功的重要因素，委託單位也可以因此即早發現問題，因此基於委託代理理論的傳統學派特別強調合約監控的重要性（如 Savas, 2000；Brown & Potoski, 2003；Hefetz & Warner, 2004）。在合約的監控考量上，合約監控的範圍（委外單位主管使用多種監控的工具和程式去監控不同層面的委外業務績效範疇）與強度（委外單位主管使用各種的監控工具及程序監控承包商的程度）則都是應該被納入的。

除了考量合約的明確與監控的範圍與強度，委託單位是否有足夠的資源，尤其是足夠的人力、物力、與時間來執行專業的管理的工作，對於將要委託出去的業務是否有足夠的專業背景，這些都是不可忽略的因素。Kettl（1993）指出政府必需要經由人員訓練與人力發展來加強這些必要的合約管理上的技能。另外，對於業務的專業知識則可以確保目標設定上的正確與合理，這相對也可以減低合約監控的難度。

和傳統的委託代理理論有關的最後一個影響績效的因子可能是當受託單位違反合約的時候是否傾向採用法律的途徑來解決紛爭，在決策目標相歧異，且有投機行為發生的風險時，包括罰款、減少補助、終止合約等法律制裁有其嚇阻力（DeHoog, 1990）。

二、關係性契約理論

關係性契約理論（Relational Contract Theory）悄然浮現在 1980 年代之後關於合約的執行與管理的相關研究中（DeHoog, 1990），並且和委託代理理論分庭抗禮。和傳統理論不同的是，關係性契約理論將委託人與代理人視為合作的夥伴，並且強調使用較有彈性的作法來進行合約的管理。在關係性的合約中，主要的規範機制乃是交易雙方彼此的信任與情感，以及維持彼此長期關係的強烈動機。尤其在政府與非營利性質的社會福利團體之間，這些機構在承攬委外業務之

前可能對業務的推展具備高度的期望，也有相對較高的價值認同。如果他們的期望可得到相關管理單位的支持，雙方能夠在互信的基礎上建立關係型的心理契約，則此種契約可使他們產生自我監督的行為，因而降低管理的成本。

根據 Fernandes (2005)，影響委外績效的因子中，和關係性契約理論有關的包括解決爭論的替代方案、溝通頻率、共同解決問題、合約的長度、與信任等。以下我們將對這幾個因子做進一步的探討。

雖然傳統的委託代理理論傾向採用法律的途徑來解決紛爭。但關係性契約理論的論者建議契約雙方倘若意見不合時，應以有彈性與效率的柔性方式解決爭議，例如談判，仲裁和調解，而非訴諸法律途徑，因為訴諸法律往往造成更大的社會成本的損耗 (DeHoog, 1990)。而除了使用更有彈性與效率的柔性方式解決爭議，關係性契約理論亦強調頻繁的溝通與共同協商解決問題，因為業務的複雜性日益增高，仰賴一份合約去對所有的事務做一個非常清楚的規範未必合理。因此，從關係性契約的角度出發，當合約出現錯誤或者不合理之處時，實有賴委託者與受託者雙方進行協商、溝通，並且進一步做適度的調整。

信任雖然是一個抽象的概念，但有一部份的專家指出了信任對於委外績效的重要性 (Bennett & Ferlie, 1996; Zaheer & Venkatraman, 1995)。信任是一種相信合作夥伴的表現將對自己有利、且不會有不利行為或意外行動的信念。在過去的文獻中，信任對委外績效的影響包括降低投機行為所導致的交易成本，原則上，當夥伴之間信任程度高時，彼此會盡力謀取這個關係的最大福利，長期下來，便提高委託代理關係中所有參與者的競爭優勢。

而合約的長度係指政府單位與受託單位所簽訂之契約實際操作的時間。一般而言，契約期限愈長，能使受託單位有更多時間去學習與解決服務傳遞上所面臨的問題。

三、政策執行與委外績效

其他在政策執行上的因素也可能會影響到委外的績效。在本研究中，我們考慮的因素包括政府對外包的支持以及外在政治勢力的干預。有些研究民營化的學者專家觀察到政治上的支持往往是推動民營的一大關鍵，在國外，對民營化的阻礙常常是來自由政府員工或者工會的政治運作 (Savas, 2000; Romzek & Johnston, 2002)。因此，市府高層機關首長與直屬業務管理單位，以及第一線的公務人員，對於一項委外業務的支持程度可能也會決定委外的結果。

另外，受託單位也可能對議會或者立法院進行遊說與請託，這些政治的議題會讓管理的問題更趨複雜。原則上，若委託單位知道受託單位可能經由這些管道抱怨政府委外管理或者績效評估方式的不當，則委託單位的對於合約的管理與績效的監控將可能會減弱。

四、交易成本理論

交易成本理論在假設有限理性與投機主義下，有幾個主要的交易特性會影響委外績效的評估，分別是不確定性 (uncertainty)、資產專屬性 (asset specificity) 與績效衡量難易度 (service measurability)。

不確定性係指無法預估未來情勢發展的程度，將會造成適應的問題，即修改合約以因應環境變化而產生的困難程度；因此交易成本便包含溝通新資訊、重新協議合約或反應新環境的協調活動等直接成本 (Rindfleisch & Heide, 1997)；而行為不確定性則是會有績效評估之問題，Eisenhardt (1985) 認為交易對象的真正績效水準並不明顯時，則會產生直接的績效衡量成本。因此不確定性高時，很難將明確的條款納入合約中，而使得交易成本提高，若是不確定性低，則可使用詳盡的合約事項指定當事人之義務，並分配成本效益。

資產的專屬性係指委外雙方在進行交易時所投入具有特殊目的的資本，當雙方的合作關係存在時，該資產是具有價值的，若關係消失了，則該資產的價值也隨之消失，因而增加了政府單位轉換承包商的交易成本；故在資產專屬性之交易

特性下，政府單位必須事先設定退場機制以免導致交易成本的增加。Williamson (1985, 1991) 將資產專屬性分為六類，包含地點專屬性、實體資產專屬性、人力資產專屬性、專注資產專屬性、品牌資產與時間特殊性。這些特性均會影響交易成本的高低，進而對委外績效造成衝擊。

績效衡量難易度係指政府衡量承包商的服務產出或監督必要活動的困難度。行為不確定性的影響是一績效衡量的問題，亦指難以辨認對方是否會遵從已建立的協議 (Aric & Jan, 1997)，所以當政府單位對產出衡量的評估較為困難時，為確使委外交易的成功，政府單位可能需要花費額外時間、人力與金錢予以監督與管理承包商，而導致交易成本可能會有所增加，因此委外決策之選擇也可透過衡量供應商之績效來作決定 (Aubert et al., 1996b)。

我們將上述四種不同理論發展出的影響委外績效的因子整理如表 2-1 所示，我們將針對調查與個案訪談之資料驗證這些因子對於委外個案績效上的影響。這些不同的因子原則上又可略分為兩大部分，一是以委託代理理論為中心，著重在合約的嚴謹性與完整性的面向，另一則是以委外的作業流程為中心，強調委外經營契約管理不同階段(從規畫委外經營的計畫、邀請廠商競標、評選廠商、制定契約、監督與評估績效與修正或終結契約等)所必須落實之重點工作，這部份的文獻回顧，我們將在下第肆節中詳加探討。

表 2-1 委外績效相關的理論與變數

理論	與績效有關的變數
委託代理理論 Principal-Agent Theory	投標者數目
	事前評估
	合約明確性
	合約監控範圍
	合約監控強度
	合約管理的專門知識
	服務的技術性知識
	目標不一致
	資訊不對稱
政策執行理論 Policy Implementation	政府對外包的支持
	財務資源
交易成本理論 Transaction Cost Theory	專屬性
	衡量難易度
	不確定性
關係契約理論 Relational Contracting	解決爭論的替代方案
	財務鼓勵
	溝通頻率
	共同解決問題
	合約持續時間
	信任

資料來源：本研究整理

肆、委外之作業程序

前述之影響委外績效之因子，若置於實務的操作面上，則可以整合為一個委外管理的作業流程，這個流程將以上述之委託目的為背後的主幹，把其他不同的工作要項與影響績效的因子適切地融入其中。這個流程亦將呈現委外經營契約管理不同階段（從規劃委外經營的計畫、邀請廠商競標、評選廠商、制定契約、監督與評估績效與修正或終結契約等）所必須落實之重點工作，任何委外管理的問題，都可經由對此流程的檢核而一一浮現。

我國從民國八十二年開始推動政府業務委外，結合各理論與實務之需求，亦出現不同的作業手冊與指導原則，為了要更深入的探討政府業務委外的作業程序是否會對整個業務委外績效有很大的影響，以及現實作業情況與標準流程的落差，我們在本節中蒐集過去和現在政府業務委託民間辦理的作業模式，並針對委外經營之原則與流程加以分析和討論。

一、政府業務委託民間辦理作業手冊

行政院經建會於民國八十七年奉行政院指示主辦「政府再造推動計畫」，該會特訂定「政府業務委託民間辦理作業手冊」，該手冊經二次跨部會研商會議修訂，該手冊的操作步驟為：

步驟一：篩選適合委託經營項目

政府機關依下列基本原則，選擇適合委託經營之相關業務。

- (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。
- (3)舉辦座談會與公聽會。

步驟二：進行成本效益分析或可行性分析

政府機關將業務委外之前，應進行成本效益或可行性分析，以減少政府的財政、人力支出，分析內容應包括量化指標及非量化指標。

- (1)量化指標：包括減少的政府人事成本、設施支出成本、其他事務費用、合

理權利金或回饋金分析、支出的契約成本、增加的監督成本、人員安置成本等。

(2)非量化指標：依受服務者滿意度及信賴度的改變與評估社會成本效益。

步驟三：制訂實施辦法及作業要點

為了使委託者與受託者有一共同遵循的公正規範，在各單位選定委外項目後，在辦理正式委託前，應明訂相關的管理辦法及作業要點。

步驟四：選擇委託對象

為了力求公平、公正、公開的選擇委託對象，政府機關在選擇委託對象時，應遵循下列程序：

(1)公開甄選：政府機關發出公告→欲承辦之受託單位提出申請→由甄審小組審核受託單位並採取專案核準辦理。

(2)選定委託對象：成立甄審小組→初審→複審。

(3)競價：通過審查之申請人，可以參加公開競價，以回饋金或權利金金額或利潤分成百分比中最高者得標。

步驟五：締結委託經營契約

與受託單位締結契約，契約內容應詳細註明雙方之權利及義務。

步驟六：監督管理

政府機關將業務委外後，為了確保該項業務能順利運作，應對受託者盡到監督管理之責，可要求受託者提供相關書面資料，包括經營狀況、財務報表等，也可採取定期或不定期的方式到受託單位進行視察、抽查等。

步驟七：檢討報告

政府機關應在業務委外一段期間後，就受託單位實際執行狀況進行檢討，並作成檢討報告。

這個步驟由行政院經濟建設委員會所推動，推動以來均限於行政事務委託外包，如清潔、資訊等事務委託民間辦理，對於公務人力精簡及降低政府財政負擔，成效著實有限(施能傑，2003)。

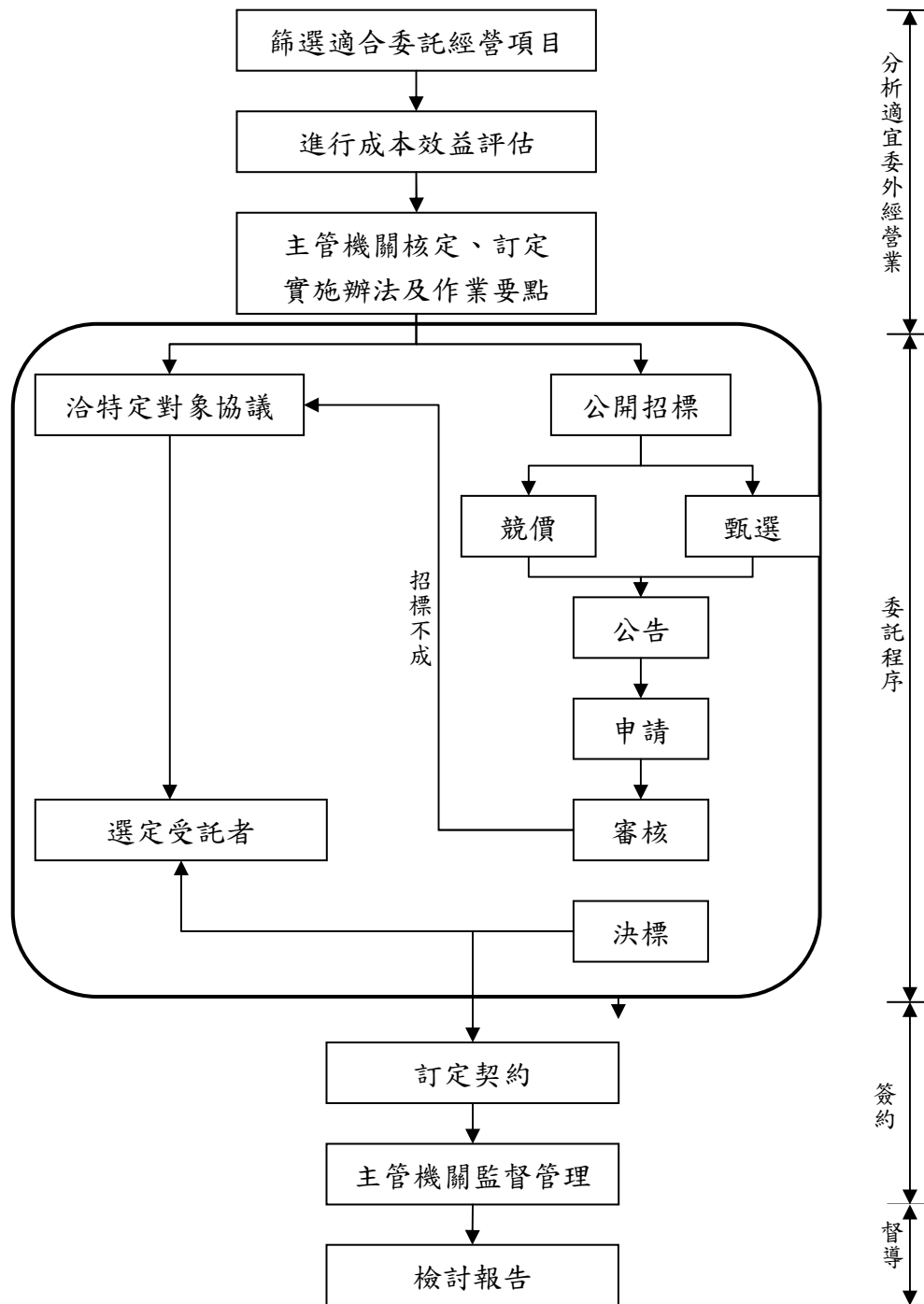


圖 2-1 政府業務委託民間辦理實施步驟

資料來源：經建會(民 87)

二、人事行政局之政府業務委託民間辦理推動步驟

我國自民國八十九年底開始將委外政策由人事行政局承接推動，依人事行政局地方人事行政處編定的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」

可知，將目前政府業務委外經營的作業程序分為下列四個階段：

第一階段：分析適宜委外業務及評估委外方式

- (1) 篩選適合委託項目。
- (2) 進行成本效益分析或可行性分析。
- (3) 制定實施辦法及作業要點。
- (4) 決定委託方式。

第二階段：進行委託程序

- (1) 公開甄選：公告→接受申請→專案核准辦理。
- (2) 選定委託對象：成立甄審小組→初審→複審。
- (3) 競價決標。

第三階段：締結委託經營契約

第四階段：督導管理與檢討報告

這四個階段的步驟在實際推動中，第一個階段「分析適宜委外業務及評估委外方式」並不符合實情，缺乏標準一致的決策模式可以仿效參考，且在一般實務單位在運用過程仍出現具有不足之處，包括：

(1) 忽略招標決策階段：標準之委外作業程序始於組成「推動小組」，推動小組應由委託機關召集業務相關人員，及對該業務熟悉之專家學長，因此推動的作業步驟與流程首應強調「招標決策階段」。

(2) 偏重執行事務委外：目前多數的政府業務委外，多屬於既有業係由政府提供或是原先規劃「公辦公營」而轉向「公辦民營」，這種在「執行階段」才政策轉向的委外個案，需要經歷較為長久的磨合期，有時會因理念認知差異過大而導致成效不彰。

(3) 提升委託招商服務的專業審查：在審查承包商階段經常流於專家學者各說各話、互無共識；亟待透過機關內部的預備、幕僚作業，精緻與提升專家學者的參與深度與審查品質，發揮「專家對抗專家」的附加價值。(施能傑，2003)

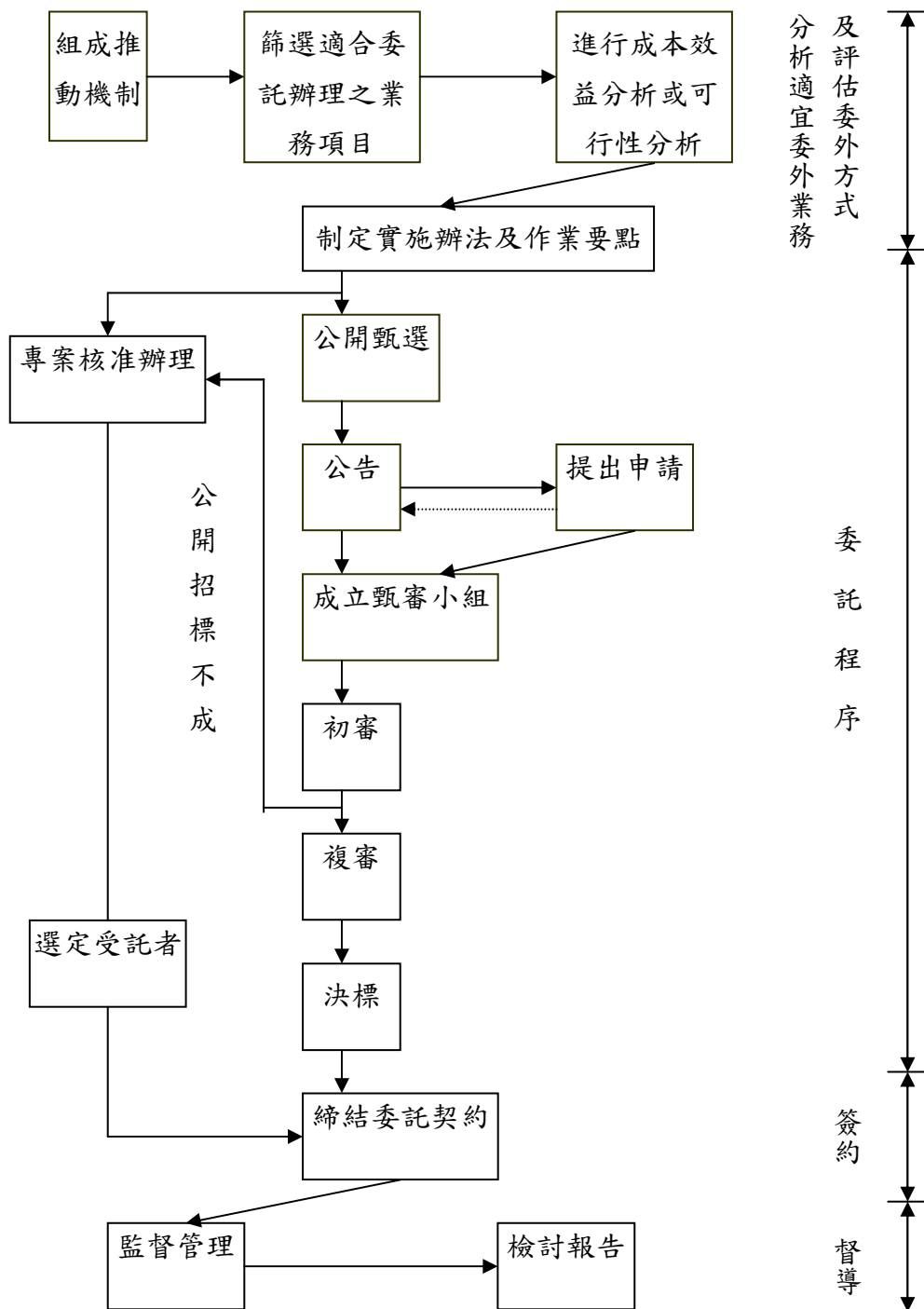


圖 2-2 實施步驟流程圖

資料來源：行政院人事行政局(民 90)，頁 23-31。

施能傑(2003)認為過去的委外流程是存在一些問題的，因此為了突破傳統桎梏(1. 瞭解不同計畫之性質與條件是可以造就出不同之民間招商機制，民間參與案沒有固定之執行模式。2. 超脫過往缺乏先行評估，太過倚重民間參與案為樽節預算的良方，缺乏在商言商的觀念。)，且對委外標準作業模式所呈現的問題，

應從強化先期規劃研議階段著手，因此參考英美與我國實務機關之做法，將委外的步驟與流程重新整理，期能做為標準參考架構。

第一階段：招標決策階段

(1)委外經營需求之論證：針對包促動委外經營的背景、委外的基本理念、決策動機以及委外的法源與政治的支持力等議題進行論證與對話，形成共識。

(2)確立預期目標與影響：對委外經營的理念與原由形成共識，繼而討論決定委外後的預期目標有那些。

(3)匡定業務範圍與屬性：根據委外經營的預期目標與影響，繼而討論包括篩選適合委託經營範圍與項目。

(4)評估合適之委外方式及工具：針對預擬的委外範圍與屬性，策訂包括業務項目適合採用的委外經營模式與執行工具，並針對各適用工具進行成本效益評估。

第二階段：先期規劃研議階段

(1)主管機關核(訂)定法律依據、規範：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，宜於正式委託辦理前，共同訂定委託辦理管理辦法及作業要點。

(2)專家、學者與實務機關商討個案相關事宜：針對特定委外經營個案邀集「委外經營諮詢與評審委員」與實務機關，分別就適用法源、委外項目、委外模式與工具、誘因設計、委外規劃定位與構想等廣泛交換意見。

(3)研商招標文件內容：具體規劃服務案招標文件內容，包括計劃說明、招標標的與服務工作項目、服務費用、依據法令、投標資格、投標文件、領標與投標方式、評選決標、評選效力、問題諮詢及意義申訴等，逐一進行討論。

第三階段：委託招商服務階段

(1)公開招標：正式公告招商服務案進行招標。

(2)評鑑審核：針對各家廠商研提的服務建議書內容，邀集投標廠商簡報進行評審。

(3)研商委託服務事項及簽約內容：邀請相關專家就「招商作業規劃」的服務

事項與內容進行討論與建議，據以明確簽約的規範內容。

(4)業者撰擬可行性分析暨先期計畫書：針對受託的民間業者撰擬之可行性分析暨先期計劃初稿進行內審、邀集潛在投資者參與研討會或說明會、修稿、定稿。

第四階段：委託公告、甄選、議約簽約階段

本階段由接受委託的民間顧問公司協助擬定相關招標文件及辦理招標過程，而協助辦理招標過程包括依據招標方式舉辦招商說明會、協助甄審會辦理甄審作業、協助完成委託經營契約的簽訂。

第五階段：契約管理與檢討階段

(1)契約管理

(2)檢討報告

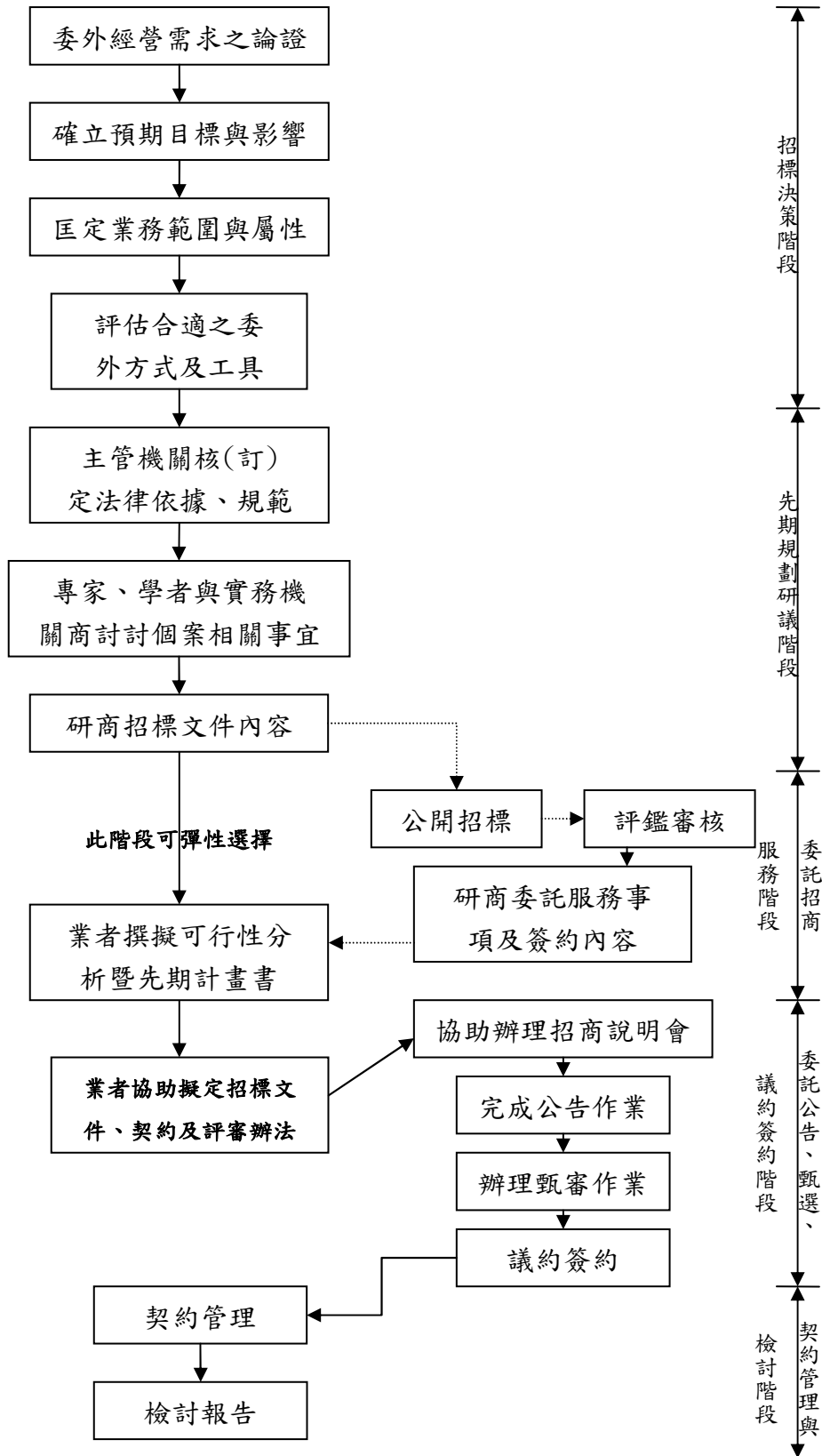


圖 2-3 委外經營標準作業流程圖

資料來源：政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究，頁 160-164。

伍、小結

經由回顧委外管理與其績效評估相關文獻，我們得知委外績效評估的困難之處，而且對於業務屬性與目標更為抽象複雜的政府組織而言，績效標的之訂定更無脈絡可循。基於過去的研究多專注於某一特定類型的委外業務，本研究的訪談部份將試圖涵蓋多個不同的局處與受託單位，希望可透過對多個不同類型與屬性的委外案件的比較分析而得到一個較全面的瞭解。

就管理的角度而言，能夠合理地評估委外經營之績效只是一個工具目標（mean objective），這只是要達成根本目標——找出影響委外績效之因素並進而以有效的管理來提昇績效——的一個手段。雖然文獻中述及的四個理論（委託代理理論、關係合約理論、政策執行理論與交易成本理論）皆提出一些可能影響委外績效的因子，但過去的實證文獻中，除了少數的研究之外（如 Romzek & Johnston, 2002；Fernandez, 2005），多是專注於某一類型的委外案件、或者是專注於某一理論所提出的解釋，未能全面性地確定一些因子與委外績效間的相關性與相對重要性。因此，從委外經營的流程出發，全盤檢試在委外的幾個階段的執行上的困難與問題，驗證不同理論上的觀點，並分析這些決定因素相對的嚴重性或者重要性，以提出管理上的建議，實有其迫切之需要。

第三章 北市府委外業務之現況分析

壹、臺北市現階段委託經營管理之法源及項目

臺北市為了加強市有財產管理、增進市有財產營運效益、提昇公共服務效能及使公有民營事務有統一規範及法源依據，故在民國八十七年九月十日訂定了「臺北市市有財產委託經營管理辦法」，並在民國九十四年八月三日修正「臺北市市有財產委託經營管理辦法」名稱為「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」。依照該條例，臺北市現階段可委託的經營管理項目涵蓋了教育文化、農、林、漁、牧場、社會福利、衛生醫療設施、公害防治、道路交通、休閒遊憩及其他市有財產經市政府指定供特定目的使用者(詳如表 3-1)。

表 3-1 臺北市現階段可委託經營之項目

類型	項目
1. 教育文化	幼稚園、兒童遊戲場、博物館、運動園、運動體育設施、社會教育機構
2. 農、林、漁、牧場	農、林、漁、牧產製造、展示、批發場、休閒農場
3. 社會福利	社會福利設施、殯葬設施
4. 衛生醫療設施	衛生醫療設施。
5. 公害防治	廢棄物回收處理場、污水處理場、垃圾處理場、焚化廠、垃圾掩埋場封閉後再利用
6. 道路交通	公路及市區客運路權或相關設施(含公車調度站及修理廠)
7. 休閒遊憩	觀光夜市、休憩設施、公園、民俗技藝表演等場所
8. 其他市有財產經市政府指定供特定目的使用者。	

資料來源：臺北市市有財產委託經營管理自治條例，2005.8

因民間參與公共建設已成為落實政府預算節流機制之重要措施，故行政院於民國八十九年二月九日亦公佈實施「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法），秉持積極創新之精神，從興利之角度建立政府與民間之夥伴關係。至民國九十五年二月止共歷經四次修改。其立法特色包括：

1. 通案立法方式：一體適用各種產業、部門及建設計劃，並保持條文之彈性，擴大政府承辦人員行政之授權。
2. 私法契約概念：採民事契約原則，政府與民間有關權利義務關係，悉依投資規範，以反映政府與民間平等合作之夥伴關係，營造「雙贏」之投資條件。
3. 民間最大的參與：採「促進」之意，不僅民間可參與之公共建設範圍廣泛、參與方式多樣化，另開放民間自行規劃申請參與公共建設，提供民間發掘商機、創意之投資機會。

目前北市府業務委託民間經營管理的主要法源為臺北市市有財產委託經營管理自治條例，和促參法相比較，其所賦予給政府承辦人員行政之授權相對較小，對契約內容的約定也有較多的限制，我們在表 3-2 中列出了兩者之間的比較（請見下頁）。

表 3-2 委託民間經營管理依據法源之比較

項目 \ 法源	臺北市市有財產委託經營管理自治條例	促參法
1. 委託性質	較接近「行政輔助人」	較接近「行政委託私人」
2. 契約性質	行政契約	民事契約
4. 合約期滿、終止時之補償	不可要求補償	視契約可要求有償移轉、補償
5. 受託機構之財務地位	弱勢地位	政府給予相當多的優惠
6. 委託期限	最長九年	視契約而定，不受相關法令限制
7. 報審機關	市政府各相關機關、市議會	授權之所屬機關
8. 手續流程速度	較慢	較快

資料來源：修改自于國珍；學校運動設施委託民間經營管理-兩種法源之比較

貳、委託經營之業務現況分析

一、市有財產委託經營之現況

臺北市政府秉持「政府資源有限、民間力量無窮」的理念，積極推動市有財產委託經營管理，期藉由民間力量及資金提升政府效能，減輕人力財政負擔。依據財政局之「臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告」以及本研究團隊的資料蒐集，截至 95 年 6 月止，北市府共有 16 個機關 135 個案件已（將）委託民間經營管理。委託業務性質按「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」中之分類將之分成八大類，現行委託民間經營之業務類別中，以社會福利類最多，共 82 件，占全體 60.74%。其次為教育文化類共 16 件，占全體 11.85%。觀光休閒類共 13 件，占全體 9.63%。農林水產類共 8 件，占全體 5.93%。健康醫療設施

和公害防治類各 2 件，各占全體 1.48%(表 3-3、圖 3-1)。

表 3-3 臺北市政府依委託業務性質分類之案件統計

業務性質	95 年 6 月			
	已委託案件	將委託案件	小計	比例(%)
1. 社會福利	74	8	82	60.74
2. 教育文化	24	4	28	20.74
3. 農林水產	8	0	8	5.93
4. 觀光休閒	13	0	13	9.63
5. 健康醫療設施	2	0	2	1.48
6. 公害防治	2	0	2	1.48
7. 道路交通	0	0	0	0
合計	123	12	135	100.00

資料來源：臺北市市有財產委託經營管理自治條例，2005.8

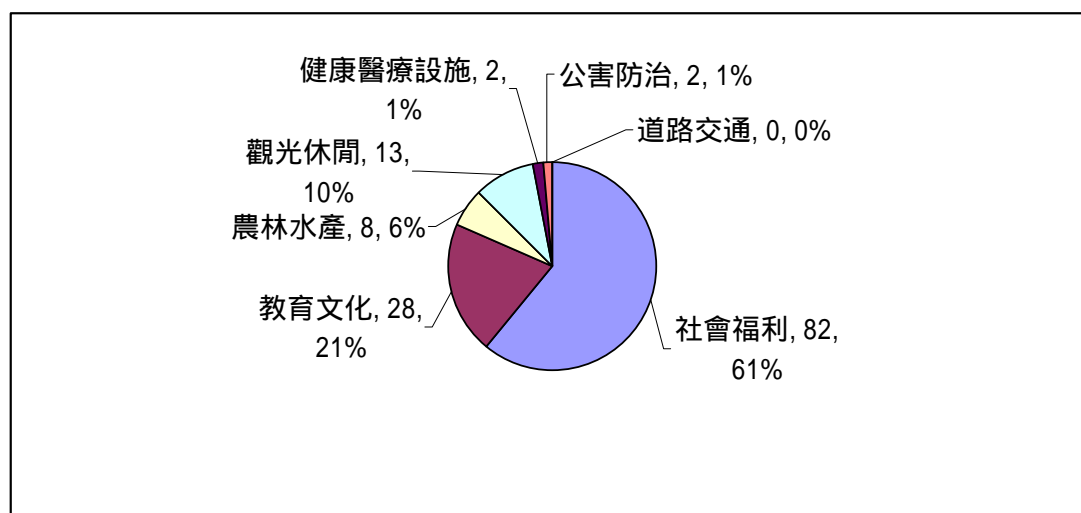


圖 3-1 依委託業務內容性質分類之案件統計圖

依委託機關統計，委託件數最多者為社會局，共 77 件，占全部委託案件 57.03%。其次為文化局共 16 件，占全部委託案件 11.85%。公園處 9 件，占全部委託案件 6.66%。市場管理處 7 件，占全部委託案件 5.18%。體育處 5 件，占全部委託案件 3.70%。勞工局 4 件，占全部委託案件 2.96%。環保局和民政局各 3

件，各占全部委託案件 2.22%。教育局、建設局和衛生局各 2 件，各占全部委託案件 1.48%。原住民委員會、交通局、公管中心、衛工處、中山堂管理所等之委外案件則都為 1 件，各占全部委託案件 0.74%。(詳如表 3-4)。

表 3-4 臺北市政府依委託業務所屬單位分類之案件統計

單 位	94 年 12 月			95 年 6 月(註一)			
	已委託案件	將委託案件	小計	已委託案件	將委託案件	小計	比率(%)
社會局	69	9	78	69	8	77	57.04
市場管理處	7	0	7	7	0	7	5.19
公園處	8	0	8	9	0	9	6.67
教育局	2	0	2	2	0	2	1.48
勞工局	6	0	6	4	0	4	2.96
文化局	15	1	16	16	0	16	11.85
建設局	2	0	2	2	0	2	1.48
環保局	3	0	3	3	0	3	2.22
民政局	0	3	3	0	3	3	2.22
衛生局	2	0	2	2	0	2	1.48
原住民委員會	1	0	1	1	0	1	0.74
交通局	0	0	0	1	0	1	0.74
公管中心	1	0	1	1	0	1	0.74
體育處	4	1	5	4	1	5	3.70
衛工處	1	0	1	1	0	1	0.74
中山堂管理所	1	0	1	1	0	1	0.74
合計件數	122	14	136	123	12	135	100.00
註一：95 年 6 月將委託案件數，係指計畫或招標辦理委外等尚未簽約案件。							

資料來源：財政局-臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告

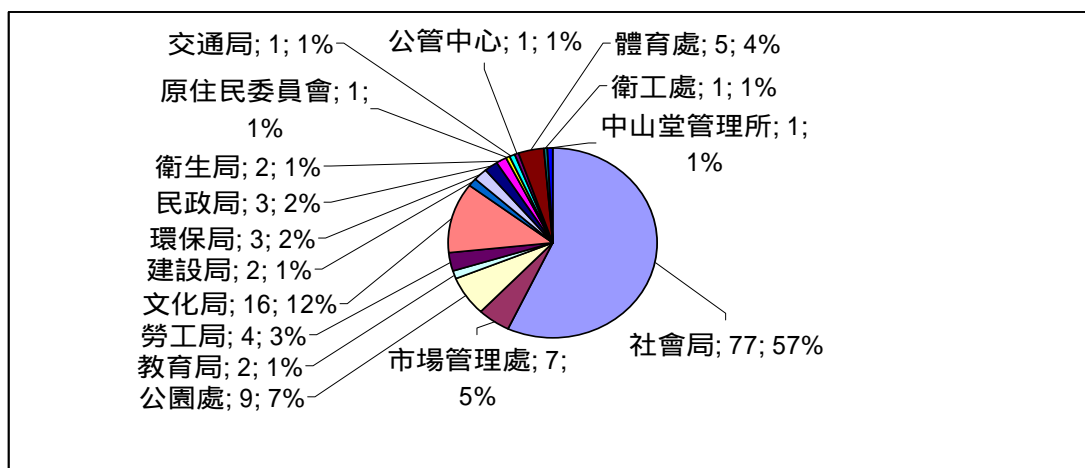


圖 3-2 依委託業務所屬單位分類之案件統計圖

受託人因受託辦理相關行政業務及經營管理市有財產，依「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」規定須獨立設帳並自負盈虧。但屬公益性或公共服務性質之業務亦有無償使用者，或是經核確能提升服務品質，委託機關得以依性質或個案予以補助。目前主要以社會局及文化局等辦理具公益性委外案件給予經費補助(詳如表 3-5)。至 95 年 6 月止臺北市政府共有 77 案合計補助經費共 2 億 1,640 萬餘元(詳如附件一)。

表 3-5 臺北市政府依委託業務性質分類之有償使用案件統計

業務性質	95 年 6 月			
	有償使用	無償使用	件數	有償比例(%)
1. 社會福利	23	51	74	31.08
2. 教育文化	4	20	24	16.67
3. 農林水產	7	1	8	87.50
4. 觀光休閒	10	3	13	76.92
5. 衛生醫療設施	0	2	2	0.00
6. 公害防治	2	0	2	100.00
7. 道路交通	0	0	0	0
合計	46	77	123	37.40

資料來源：財政局-臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告

市有財產委託經營案件中，截至 94 年 12 月底，設有重大緊急通報系統有 91 件占委託案件比例 74.59%，財務報表有獨立設帳或經會計師簽證 122 件比例 100%，已成立營運監督委員會 51 件，比例 41.80%，每年實施定檢或不定期查核 119 件，比例 97.54%，委託契約訂有可續約之規定 98 件，比例 80.33%，訂有建立績效評估指標，作為受託機關執行業務考核依據 100 件，比例 81.97%，已研議受託人退場機制者 50 件，比例 40.98%，對於消費者滿意度或使用意見進行調查者 47 件，比例 38.52%(詳如表 3-6)。

表 3-6 台北市政府市有財產委託經營案件契約執行情形表

項目	件數	比例(%)
設有重大緊急通報系統	91	74.59
財務報表有獨立設帳或經會計師簽證	122	100
已成立營運監督委員會	51	41.80
每年實施定檢或不定期查核	119	97.54
委託契約訂有可續約之規定	98	80.33
訂有建立績效評估指標	100	81.97
已研議受託人退場機制	50	40.98
對於消費者滿意度或使用意見進行調查者	47	38.52

資料來源：財政局-臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告

目前成立營運監督委員會皆屬較大型之委託案，主為確保委外服務品質及效能，納入專家學者意見，及強化與區域互動機制，對經營者就達成度、經營績效、服務品質及市民滿意度進行監督考核及輔導，作為爾後是否繼續委託之依據。而重大緊急通報系統設立，主為了能有效處理危機，並肩負委託人之責任。另外，消費者滿意度亦為委託經營績效之重要指標。

二、市有財產辦理委託經營之運用情形

市府辦理市有財產委託經營業務，主要係配合機關行政業務委託，附帶將市有財產以現況委託受託人營運與保管維護，以達增進公共服務效率之目的。依 94 年 12 月 31 日統計委託經營管理案件財產共值 745 億 5 仟萬元，其中土地 608 億 1 仟萬元、建物 119 億 9 仟萬元及動產 17 億 5 仟萬元。

委託財產價值最多為市場管理處，共 201 億 1 仟萬元，占全財產 26.98%，其次為體育處 154 億 3 仟萬元，占 20.70%；而現行委託民間經營之市有財產價值，以教育文化最多共 272 億 8 仟萬元，占全部的 36.59%。市有財產辦理委託經營，以財產價值統計有償提供者計 466 億 7 仟萬元，占 62.60%，無償使用者為 278 億 8 仟萬元，占 37.4%。

三、委託經營之績效評估

委託經營係為公私合夥的觀念，市府辦理委託經營業務的主要目的，在於運用民間資源、有效使用市有財產，提供優質公共服務給市民，並創造商業機會與提供市民就業機會，同時簡化所謂的行政負擔，提高行政效率。其績效評估可從下列不同面向加以探討：

(一)、業務方面：

1. 善用民間資源活力，引進企業化經營理念。
2. 市有閒置資產可充分利用，增進市產營運效益。
3. 提供市場機會，創造公私協力新環境。

(二)、財務方面：

市府各機關原有業務因透過財產委託經營方式，估計全年可節省 26 億 2 仟 2 百萬餘元之預算支出，及 4,592 人次之人力。此外藉由委託經營服務市民 942 萬人次，帶動民間投資 2 億 6 仟萬元，並創造及增加民間業者商機 52 億 9 仟萬元。

1. 收益部分：

(1)租金收入：市府每年收取租金 2 億 8,123 萬餘元。

(2)回饋金：截至 95 年 6 月底已提撥回饋金 1 億 8,628 萬餘元。

2. 支出部分：目前接受市府補助者計有 77 個受託單位，補助金額計 2 億 1,640 萬元，係用於開辦費及設備添購等(詳如表 3-7、圖 3-3、圖 3-4、圖 3-5)。

表 3-7 臺北市政府委託業務經營管理之財務績效

業務性質	節省人力(人)	節省預算支出(元)	補助經費(元)
1. 社會福利	1,096	812,735,090	139,471,749
2. 教育文化	296	281,981,078	64,415,000
3. 農林水產	570	560,865,802	2,915,000
4. 觀光休閒	411	172,974,483	9,600,000
5. 健康醫療設施	2,201	731450768	0
6. 公害防治	18	62,000,000	0
7. 道路交通	0	0	0
合計	4,592	2,622,007,221	216,401,749

資料來源：財政局-臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告

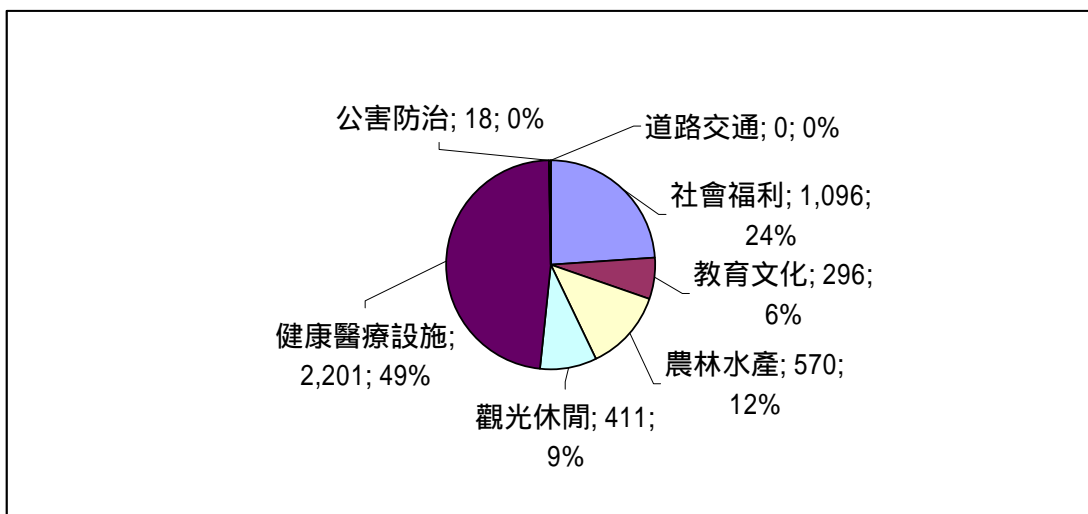


圖 3-3 委託經營管理節省人力圖

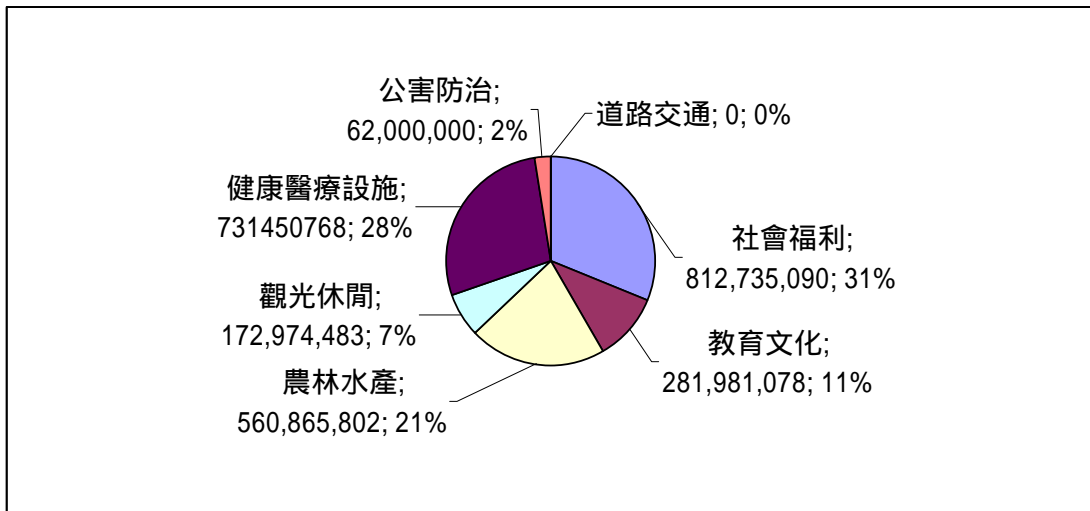


圖 3-4 委託經營管理節省預算支出圖

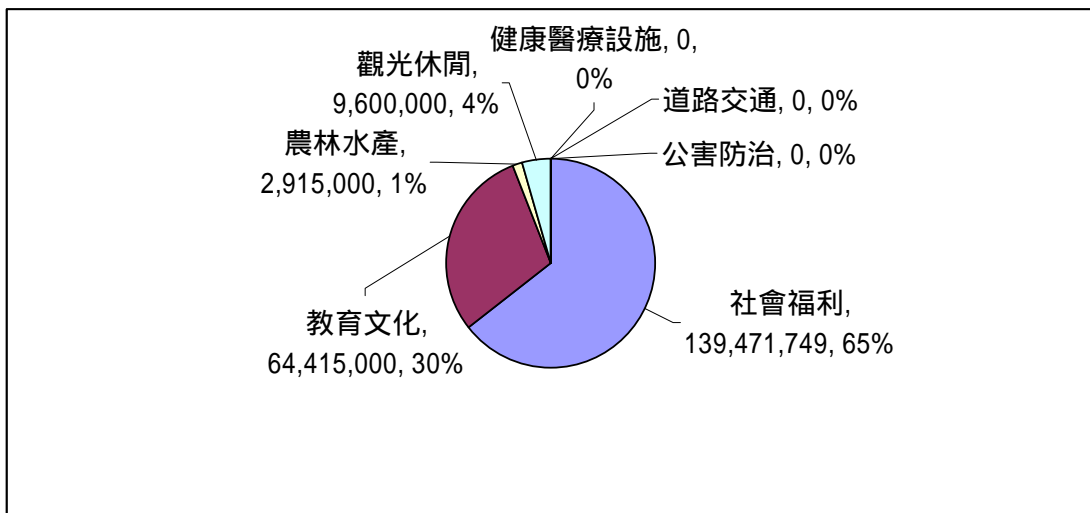


圖 3-5 委託經營管理補助經費圖

(三)、其他效益：

市府大部分委託經營案件屬非營利性質，較難從營運數字看出其成效，如：講座活動、劇場演出等，對本市藝文活力發展及空間再利用形式皆有正面推展作用，其成效難以從權利金或回饋金收取數額等財務指標衡量。

(四)、綜合評估：

就資料看來，整體而言，市府業務在委託民間經營辦理之後，原本應編列的預算支出經費和人力大幅減少，委託經營之效益相當顯著。就人力、經費之擷節上，具有相當正面之意義。且藉由辦理市有財產及業務委託民間經營，應可營造新興商機帶動民間投資，進而建立政府與民間之夥伴關係。

四、九十四年度重要推辦事項

雖然市府的委託經營引進了民間的資源，包括企業經營的效率、活力、專業與創意，也已為政府節省了大量的人事支出，並創造了租金與回饋金的收入。但根據財政局之「臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告」，在九十四年度，仍有幾個工作事項被列為推辦的重要事項。其中，包括在業務執行方面，希望提升業務單位之成本效益觀念、強化業務之執行能力，以及加強各機關對受託單位之監督。同時，在法規制度方面，亦希望能繼續修正「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，建立起一共同處理模式，供各機關遵循。

五、未來努力方向

市府市有財產委外經營雖然就節省人力、財力上看來，已有不錯的成果，但就財政局的角度仍有許多事情需要去克服及努力。首先應要落實委外機關執行成效的評核機制，加強對於委託機關的營運考核和監督管理。再者希望市府幫忙宣導推廣，使各委外機關能更順利推動辦理其委外業務。再者希望能提升其永續經營之效能，讓委外機關都能朝向自給自足的方向。最後是期能提供一個市民導向之服務並有效控制委外業務之服務品質。

參、綜合討論

上述的資料中彙整了每一個市有財產委外經營案件的財產（包括土地、建物、與動產）價值明細以及績效明細（含補助金額、節省人力、與節省預算支出）。同時，也明列了對於有償使用之委託案收取的權利金以及委託經營案件提撥的回饋金之明細。雖然報告中的財務績效與其他相關數據似可以作為一個分析的基礎，但其中有不少關鍵問題點尚待解決。

首先，統計上的分析，往往需在一定的假設下進行，雖然合理範圍內的偏誤對分析結果的影響有限，我們通常仍能於分析中找出隱含的模式（pattern），並可據此作出適度的推論。但許多分析會受到離群值的影響，我們通常稱這些統計

估計是不夠穩健的，而我們所常用的分析如 t-檢定、變異數分析、迴歸分析等皆受離群值的影響甚大。市府財產的委外案橫跨七大類，即使在同一類的委外案而言，其規模大小也相差甚大，不論是財產的價值、節省的支出、或提撥的回饋，其間數字的大小之間相差達千倍、甚或萬倍。若要得到統計分析上所需滿足的假設，則勢必得進行尺度的轉換，此時，最合理的轉換尺度應為對數(logarithmic)的轉換。然而，即使對數轉換能使數據對稱且近於常態，而使得統計上常用的檢定方法變為可行，我們仍然很難去合理化其結果與分析。

其次，若我們只專注於效率(efficiency)的分析，由於土地、建物、與動產的價值可以視為投入，而其他的數字如權利金的收入或節省預算支出可以視為產出，則似乎可以產出投入之間的比率來進行效率的評估。然則，這樣的分析仍充斥著問題，除了財產的帳面價值(公告價值)未必能夠反應真正的價值之外，即使同一個管理單位、同一類型的委外案中，財產的使用情形也大不相同，有的以土地的使用為主，有的則著重於建物的使用，因此，若強硬地執行分析的話，其結果未必具有參考價值。

再者，雖然北市府的報告中已就業務方面、財務方面及其他效益對委託經營之市有財產做了一個整體的績效評估，但除了財務方面的績效提供了較清楚的衡量之外，其餘二者則多只是簡單述及委外經營的優點與可能的成效，同時，報告中也尚未提供個別委外案件的績效評估。雖然對財務狀況與可得資源日漸緊縮的今日政府而言，委外的一大目標即是藉由民間資金與人力的挹注來節省預算，然而，我們亦知道財務方面的指標指是績效評估中的經濟面向，而一個好的績效指標則必需能夠確實地衡量不同業務性質之組織之績效。因此，一個衡量委外績效的指標可能必需適切地涵蓋經濟、效率、效能與公正四個層面。這是我們沒有辦法在既有的資料中得到的。

績效的評估除了必需考量經濟、效率、效能與公正四個層面之外，這四種標的之相對權重對不同的業務性質的委外案件而言亦可能全然不同。例如，以社會福利之業務或者文化事業而言，效能的衡量與公正的達成可能重於經濟的考量或

者效率的高低，相對之下，較具有營利性質的委外業務，則可以較著重在財務效率上的評估。

最後，雖然委託經營案件的契約執行情形已有進步，例如，根據我們彙整於表 3-8 與圖 3-6 的九十二年 to 九十四年三年來的執行資料，我們發現在委託經營案件的契約執行中，已研議受託人退場機制的比例以及對於消費者滿意度或使用意見進行調查的比例均有逐年增加的趨勢，九十三年至九十四年的資料也顯示已建立績效評估指標的比例增加；由此可見委託經營的管理機制已漸趨完整。然而，統計的數據有時只能看到表面的意涵，這些機制執行之確實與否，與其他環境因素（例如勞務市場是否只存在一具獨佔性質或少許寡佔性質的受託單位），往往才是決定績效的關鍵。

由以上數點，我們知道目前的數據未必適合作為一個深入分析以探究委外之績效與影響績效之成因的基礎，而質性的探索反而可能是一個重要的關鍵。因此我們計畫訪談不同的主管單位與受託單位，期望藉著深入地了解委外執行的情況，經由多重個案的分析來找出委外績效訂定之合理標的與影響委外績效之可能因素，並據以製成標準化的量表，以利收集資料與後續的定量分析。

年度	92 年		93 年		94 年	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例
設有重大緊急通報系統	84	78.5	85	71.43	91	74.59
財務報表有獨立設帳或經會計師簽證	107	100	119	100	122	100
已成立營運督委員會	44	41.12	43	36.13	51	41.8
每年實施定檢或不定期查核	105	98.13	115	96.64	119	97.54
委託計畫或要點已送議會備查	96	89.72	108	90.76	110	90.16
訂有委託計畫良好可續約之規定	85	79.44	93	78.15	98	80.33
已建立績效評估指標	82	76.64	86	72.27	100	81.97
已研議受託人退場機制			29	24.37	50	40.98
對於消費者滿意度或使用意見進行調查	25	23.36	36	30.25	47	38.52

資料來源：財政局-臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告

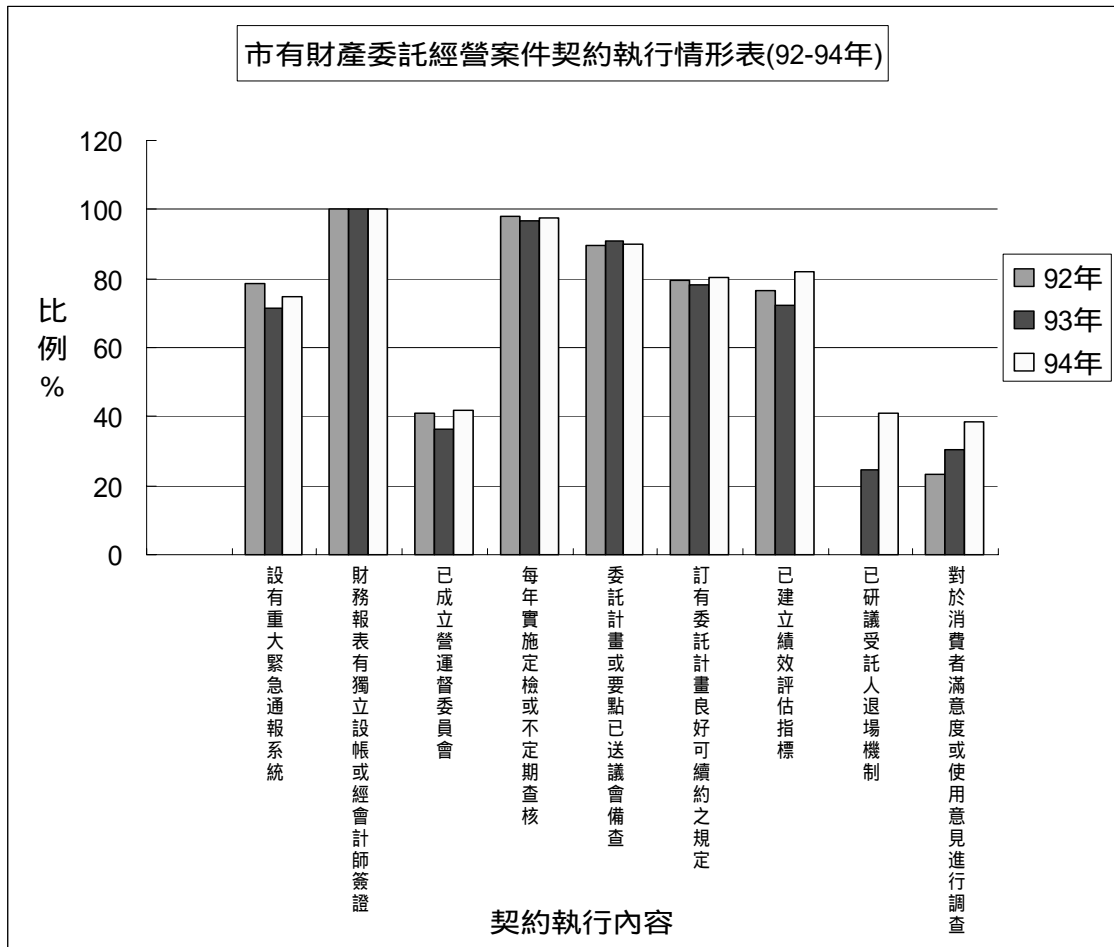


圖 3-6 臺北市市有財產委託經營執行情形

資料來源：本研究繪製

第四章 研究方法與架構

壹、研究架構

本研究為應用性研究，希望藉由對相關文獻進行彙整分析，以找出值得深入檢驗之假設，之後經由多方驗證，透過不同的參與者的觀點對委外業務內容進行深度分析及探討，了解現有業務委外之實際狀況，包括委外管理的執行、委託與受託單位的互動及受託單位績效的高低，並藉以了解委外成功的關鍵與提供未來改進的方向。本研究之研究方法可概分為下列三種：

1. 探索性 (exploratory)：目的在於瞭解現在業務委外狀況為何，同時闡明問題的真相，並進而建立假設或理論模式，目的不在驗證，而在發現，故較不需要大樣本的支持，屬於定性之方法。
2. 描述性 (descriptive)：只單純描述委外業務經營的現況，並不牽涉到因果關係方面之邏輯程序，並藉由初級與次級資料的蒐集、歸納與整理來進行分析研究。
3. 實證性 (hypothesis test)：實證性的研究泛指以實驗室中的實驗、現場觀察及問卷調查等方式求得資料，並利用各種統計方法來說明、證明或反證已經存在的事實或理論模式。基本上，用於具有清楚架構之實證研究方面，且多強調大樣本之調查訪問，為定量之方法。在本研究的問卷調查中，我們以試著以統計的方法驗證假設。

本研究雖同時包括上述三種研究方法之基本原則，但基本上屬於探索性以及實證性研究，在文獻的歸納與探討之後，對於所得到的幾點假設，我們設計了調查的問卷，並且針對調查回收的問卷運用統計方法進行量化的分析，試著由大樣本的資料中求得大體的趨勢。同時，我們亦以個案訪談的方式進行質性研究，對個別的委外案件進行深入的探究，最後，將這些非經由統計或其他量化程序產生研究結果，與前述量化分析的結果，兩者交叉比較，互相驗證。我們在本章的其

他小節中詳述文獻資料蒐集與探討、調查問卷的發展、問卷調查與深度訪談四大重點工作，並說明四者之間的關聯。

貳、文獻資料蒐集與探討

我們在第二章中回顧與委外業務相關的文獻以建立紮實的理論基礎。文獻回顧的部份主要分為幾個要點：(1) 委外經營的理論基礎，回顧的內容包括代理理論(principal-agent theory)、關係契約(relational contracting)、公共選擇理論(public choice theory)、交易成本理論(transaction cost theory)等，(2) 委外經營的目的與委外經營的績效衡量，包括合理的評估流程和適度的指標，(3) 試圖從過去學者研究中，找出影響委外績效的構面與因子，並從過去學者的研究中，找出應落實的重點工作，合約的嚴謹性對委外效能的影響，(4) 由於上述的回顧中提及之評估流程、指標、因子、重點工作、合約簽訂等最後勢必呈現在一個委外管理的流程中，因此，我們最後亦重新對委外管理之完整流程做一回顧討論。

文獻回顧與分析可以歸納出幾個重點原則，一是以委外的目的為出發點，強調與組織目標與政策目標結合的一個合理的評估系統與適度的評量指標，另一則是以合約為中心，結合綜合傳統的委託代理理論與近期的關係契約理論，著重於合約的嚴謹性與完整性的面向的同時，同時強調協調與彈性的重要，最後則是以委外的作業流程為中心，把上述委託目的與委外合約同時包含在內，再把其他不同的工作要項與影響績效的因子適切地融入其中。這個流程強調委外經營契約管理不同階段（從規劃委外經營的計畫、邀請廠商競標、評選廠商、制定契約、監督與評估績效與修正或終結契約等）所必須落實之重點工作，經由對這個流程的檢核，影響委外績效的關鍵與現實委外作業中的問題也可一一浮現，因此，我們的問卷就建構在此完整的委外管理流程上。

參、問卷發展的基礎

根據前述的文獻探討與分析，我們的問卷將建構在一個完整的委外管理流程上。因而，我們必需整合過去的研究，找出涵蓋委外經營契約管理不同階段（從規劃委外經營的計畫、邀請廠商競標、評選廠商、制定契約、監督與評估績效與修正或終結契約等）所必須落實之重點工作的委外管理流程。根據文獻回顧，行政院經建會在民國八十七年訂定「政府業務委託民間辦理作業手冊」與人事行政局地方人事行政處在民國九十年編定「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」是關於業務委外經營流程及其標準作業模式的基本參考原則。

本研究團隊結合此兩手冊及施能傑(2003)所發展出的委外經營標準作業流程圖，並由過去文獻的驗證，將委外經營實施步驟重新編製。我們將業務委外實施步驟分為三個階段，分別為「委外初期階段」、「委外執行階段」、「委外評估階段」。各階段重點說明如下：

表 4-1 業務委外執行之各階段重點說明表

業務委外實施階段	各階段重點說明
委外初期階段	(1) 成立負責推動委外經營小組。
	(2) 篩選適合委託項目。
	(3) 進行成本效益分析或可行性分析
	(4) 由主管機關核定、訂定實施辦法及作業要點。
	(5) 進行公開甄選。
委外執行階段	(1) 與受委託者進行協商及締結委託契約。
	(2) 成立監督管理機制。
委外評估階段	(1) 建立委外單位績效評量標準。
	(2) 進行委外單位之績效評量。
	(3) 受委託單位提出委託成效報告。
	(4) 建立文件檔案及相關績效評估報告。
	(5) 優先續約或重新招標。

資料來源：本研究整理

上述委外管理三個階段中的工作要項彙整於委外業務流程圖中(圖 4-1)，我們則利用結構式問卷及少數開放性的題項，試圖透過這個流程中去探索目前委外經營業務的現況與存在的問題。我們以此委外流程為基礎，對委託與受託單位設計了相對應的問項，藉著委託與受託單位之間回應之比較，以了解委託與受託單位之間對流程之執行的認知落差。同時，我們也透過問卷中開放性問題來了解委託單位及受託方面對於績效評量的看法及應納入衡量的指標各自為何，以及目前業務執行上最大的困難各自為何。最後，我們亦以此流程為中心，藉由實際的訪談去針對可能出現問題的環節做更深入的探討。

為了確保問卷的效度與信度，我們除了在問卷設計的過程中盡量把過去的文獻與理論基礎納入考量，同時，於問卷完成之後，我們亦先針對少數單位施行前測並作細部的修正，問卷的最後定稿及其詳細內容請參閱附錄。

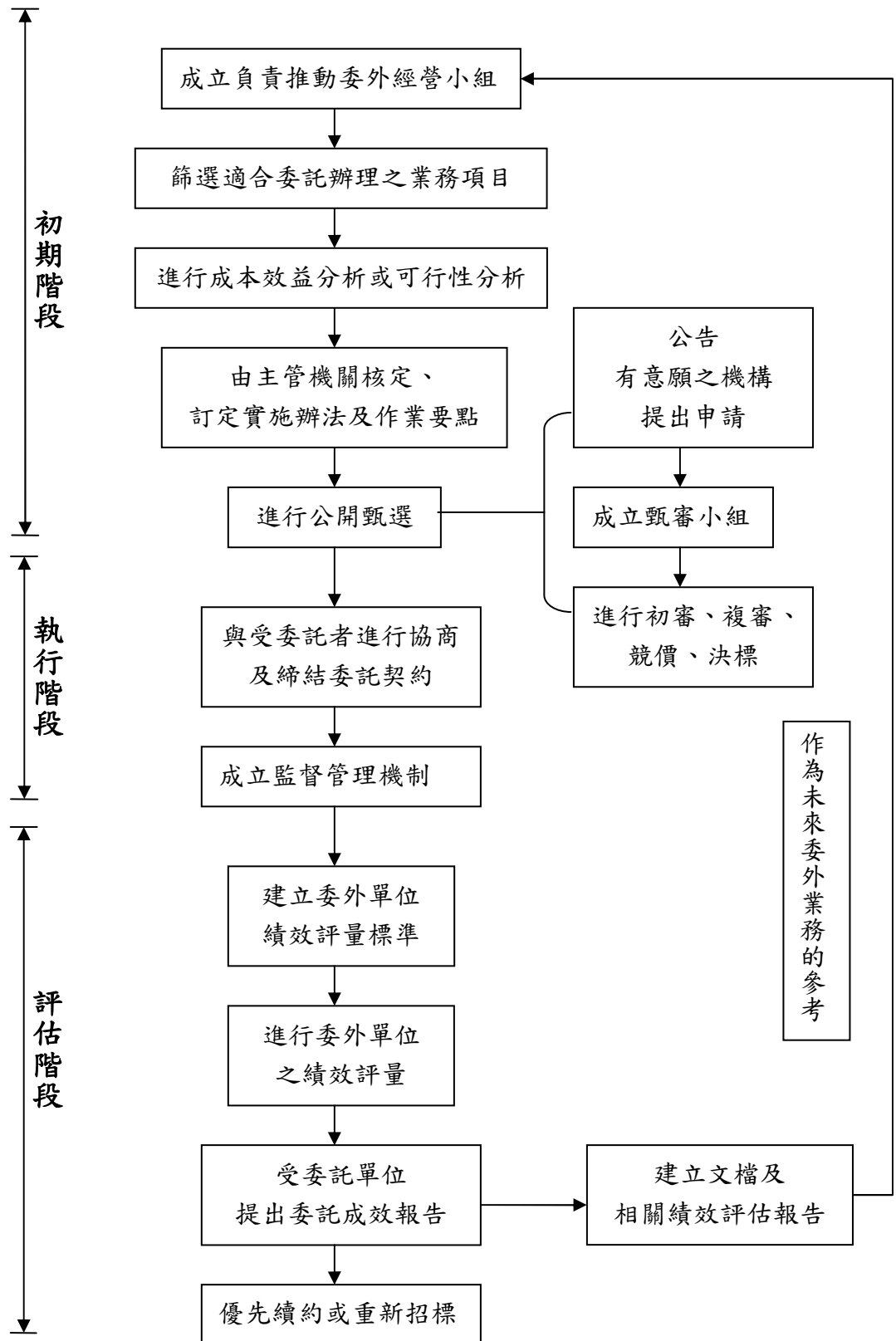


圖 4-1 委外作業流程圖

資料來源：本研究繪製

肆、問卷調查與分析

一、問卷發放方式及對象

問卷的發放方面，我們是對 135 個委外案採取普查的作法，亦即，在臺北市政府研考會協助之下，本研究問卷利用公文傳遞與郵寄方式發放給市府各局處的所有委託單位與民間受委託單位，每件委外案件由委託單位及受託單位雙方之業務承辦人員各填寫一份問卷，各委託及受託單位填寫完問卷後再分別利用公文傳遞與郵寄方式寄回研究單位。

二、問卷結果的分析

我們以敘述性統計為主，歸納性的統計方法如卡方檢定與成對 T 檢定等為輔，探討與呈現目前市府市有財產委外經營業務的執行情形與不同類型委託案之執行成效，同時也驗證委託與受託單位之間的認知落差。在進一步的分析中，我們試圖建構出這些潛在因子與委外績效間的關係，並且比較這些因子的相對重要性，來幫助管理決策上優先順序的排定。

三、問卷調查的限制

雖然問卷的分析可以幫助我們檢視委外的執行情況，了解委託與受託單位之間的認知落差，甚至進一步驗證工作要項與績效間的關係。但是，結構化的問卷與相關的分析有其先天的限制，由於受測者的反應被限定在有限的選項中，這樣的問卷將不適合作為深入去探討一些徵兆背後之根本原因的工具，例如問卷的結果可能反應合約並不完整或者委託與受託單位之間互動不良，但若沒有深入的訪談，不可能真正知道問題癥結所在；而如「是-非」、「有-無」等二分法的選項也絕對無法精確衡量受測者的態度；再者，調查的結果未必反應理論上的預期，此時可能需要藉由訪談來更進一步了解原因。因此，這類結構式的問卷將較適合用來陳述現實的狀況或者用來尋找到概略的趨勢，若希望更進一步發掘問題所在、並驗證前述之理論，則必需進行深度的訪談。

伍、個案深度訪談

一、深度訪談與其必要性

個案訪談是一種邏輯性導向的思考過程，以尋求問題解決的方法與途徑，適用於研究 Why 及 How 的問題。在正式問卷發放的同時，本研究團隊亦同時著手進行個案深度訪談。透過正式問卷，我們可以從中歸納出業務委外情形及業務委外過程中已發生的問題，但卻無法真正了解導致此問題背後真正原因。因此，若希望更進一步發掘問題所在、並驗證之前的理論，必需進行深度的訪談。雖然個案訪談研究無法像問卷一般可以取得較多的樣本，因而在普遍性與代表性上可能有所欠缺，但在個案訪談研究的過程中，卻可更深入了解委外機關的問題所在，而不至於受問卷的內容所限制。

二、訪談的對象

本研究的訪談對象是以臺北市政府各局處市有財產委外經營的受託單位為主，取樣的方式並非統計上最無偏誤之隨機抽樣，而是根據北市府各局處與研考會承辦人員之建議，由各局處之委外案中抽取具代表性的例子，因此可算是抽樣方法中之立意抽樣。

本計畫受託單位訪談對象分別為：

- ◆ 社會局-臺北市兆如老人安養護中心
- ◆ 公園處-玉泉公園溫水游泳池
- ◆ 市場管理處-臺北市第一、二果菜批發市場、臺北市花卉批發市場、臺北花木批發市場
- ◆ 文化局-台北之家、台北國際藝術村、台北當代藝術館、市長官邸藝文沙龍、草山行館、林語堂故居、芝山岩展示館、台北偶戲館
- ◆ 衛生局-臺北市立萬芳醫院、臺北市立關渡醫院
- ◆ 教育局-臺北市兒童交通博物館
- ◆ 建設局-關渡自然公園

◆ 體育處-臺北市中山區市民運動中心、臺北市一萬五千席多功能體育館

除了訪談承包市府各項業務的受託單位，同時也訪談臺北市政府委託單位，包含：社會局、公園處、市場管理處、文化局、教育局、建設局、勞工局、衛生局以及體育處，以期藉由委託單位及受託單位雙方面的訪談，能對委外業務現有營運情況有更進一步的了解。

三、訪談的方式

對於不同局處的委託與受託單位，我們依據原結構性問卷的問項與背後設計的理論為基礎，以開放的、盡量不引導的方式詢問業務負責人。我們的問題仍著重在「流程的完整性」、「合約的嚴謹性」、「績效評估的合理性」、「業務推動的困難之處」與「委外成功的關鍵因素」，希望從不同的層面切入，考量各個委外案件的不同性質，提出業務效能評估較可行的方案，並研究如何改進委外之管理。

第五章 問卷研究發現

壹、問卷回收與分配狀況

本研究團隊利用前述的各項理論，發展出「委託單位問卷」與「受託單位問卷」(此二份問卷內容詳見附錄)，利用公文傳遞與郵寄方式發放給市府各局處委託單位與民間受託單位填答。問卷發放期間為 95 年 10 月 16 日至 95 年 11 月 3 日止，其中，委託單位部分共發放 132 份，回收 130 份，回收率為 98.48%；受託單位部分共發放 121 份，回收 48 份，回收率為 39.67%。

表 5-1 問卷回收分配狀況

局處	發出問卷數(委託)	回收問卷數(委託)	回收率(委託)	發出問卷數(受託)	回收問卷數(受託)	回收率(受託)
社會局	75	75	100%	69	25	36.23%
公園處	9	7	77.78%	9	4	44.44%
市場管理處	7	7	100%	7	4	57.14%
衛生局	2	2	100%	2	2	100%
文化局	16	16	100%	15	6	40%
中山堂	1	1	100%	1	0	0%
教育局	2	2	100%	2	1	50%
勞工局	4	4	100%	4	1	25%
建設局	2	2	100%	2	1	50%
民政局	3	3	100%	0	0	
環保局	3	3	100%	3	1	33.33%
體育處	5	5	100%	4	3	75%
衛工處	1	1	100%	1	0	0%
原民會	1	1	100%	1	0	0%
交通局	0	0		0	0	
公管中心	1	1	100%	1	0	0%
總計	132	130	98.48%	121	48	39.67%

註：有些業務尚未進行到發包階段，故未寄發問卷

資料來源：本研究整理

貳、委託單位概況敘述

委託單位共回收 130 份問卷，後續就回收之「委託單位問卷」做簡單的統計敘述與分析。由於問卷題目多為複選題，故在此章節中隨各分析表附上問卷題目以利閱讀。針對各題項分述如下：

問卷題目：

1. 貴單位將此項業務委外的主要原因為何：(可複選)

- (1) 業務人力不足 (2) 業務經費不足
 (3) 改善服務品質 (4) 提升營運績效 (創造收益、減少虧損)
 (5) 提供創新業務型態與服務 (6) 過去未曾辦理之相關經驗
 (7) 配合市府政策 (8) 開辦此業務時程壓力
 (9) 其他_____

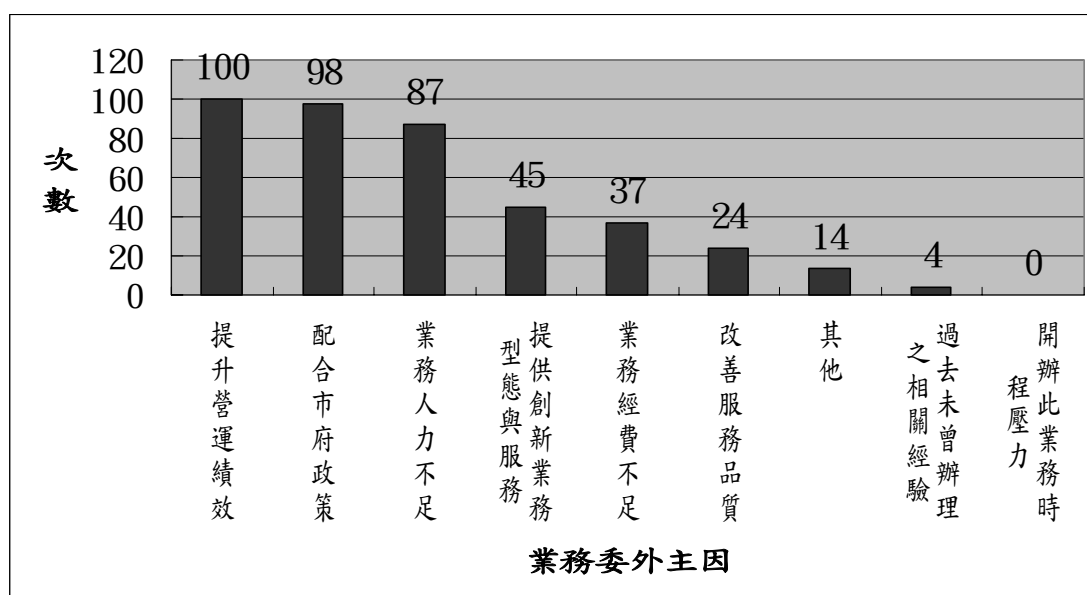


圖 5-1 委託業務委外辦理之主要原因

從委外主因分析可知「提升營運績效」、「配合市府政策」與「業務人力不足」為業務委外主因。由此可見，委外的主要目的在於提昇公共服務效率，但對執行單位而言，委外的主要動力可能是節省經費、人力與配合市府的政策，其次是專業與品質的考量。「其他」的部份則有下列幾點：「專業資源的助益」（文化局故居類），「促進身障者就業服務」（勞工局庇護工場），「落實環境教育功能，有效維護生態環境」以及「推動地方建設繁榮，提升區域產業特色」（建設局）等。

針對委託單位是否在業務委外時組成負責推動委外經營小組，有 83.8%的委託單位回答「是」，僅有 16.2%回答「否」，意即大部份的委託單位在業務委外時已組成任務小組，以下第三題的部份就持肯定回答的案件資料(共 109 份)進行進一步的分析。

問卷題目：

3. 該委外經營小組包含下列哪些成員：(可複選)

- (1) 單位內成員 (2) 相關單位成員 (3) 業務主管
 (4) 機關首長 (5) 外部專業團體 (6) 專家學者
 (7) 其他 _____

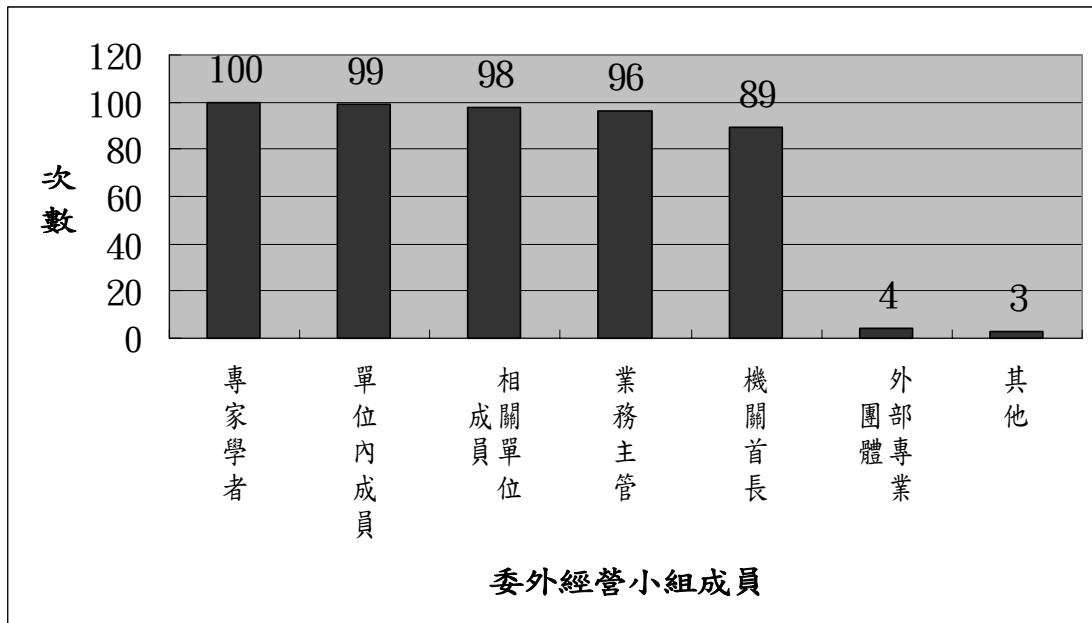


圖 5-2 委託單位之委外經營小組組成成員

由委外經營小組成員統計表中不難發現，除了市府相關單位人員與主管以及機關首長之外，大部份的委託單位在組成委外經營小組時皆尋求專家學者的幫助；而委外經營小組成員包含外部專業團體的業務為：「臺北當代藝術館」、「文山藝文中心永安館」、「關渡自然公園」與「娜魯灣文化經濟中心」；至於回答「其他」則包含：「里長代表，社會公正人士」（臺北市兒童交通博物館）、「學生代表」（臺北市青少年育樂中心）。

問卷題目：

4. 業務委外時，貴單位對受託單位最主要的考量為何：(可複選)

- (1)財務自償能力 (2)專業性(執行與管理能力)
 (3)創意性 (4)地緣性、社區性
 (5)公益性、福利性 (6)限期內開辦之能力
 (7)過去實際經驗與成效 (8)配合度
 (9)其他_____

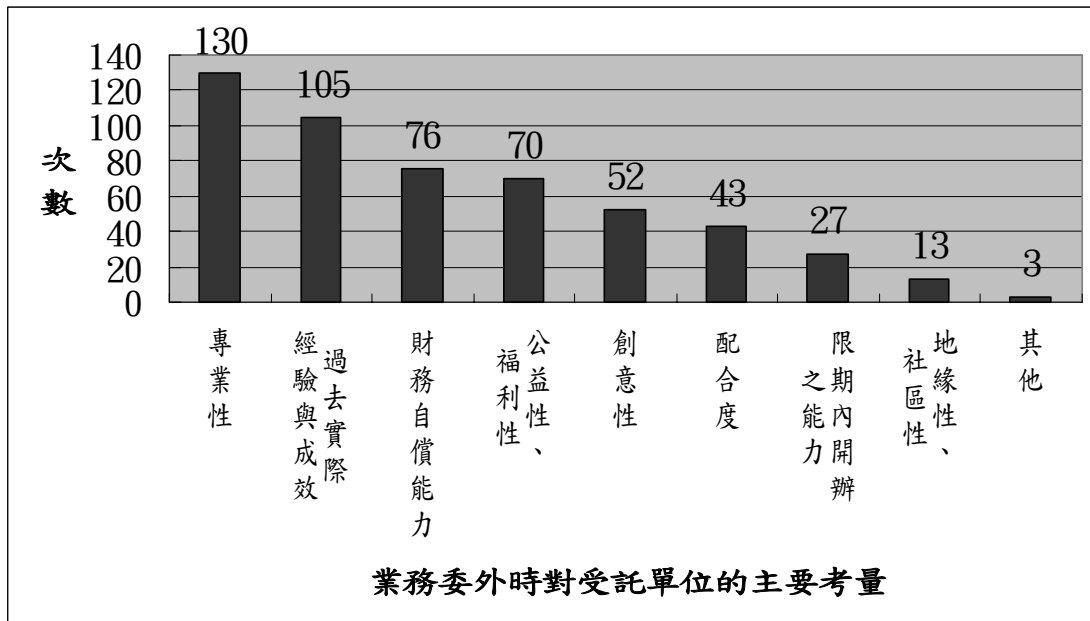


圖 5-3 委託單位對受託單位的主要考量

業務委外時委託單位對受託單位最主要的考量為「專業性」及「過去實際經驗與成效」，其次為「財務自償能力」與「公益性、福利性」；從問卷填答中發現，受訪單位的其他考量皆為「回饋金」相關議題，有三個委託單位提出，分別為：臺北市兒童交通博物館、關渡自然公園、南港茶葉製造示範場。

關於業務委外前是否進行可行性分析，83.8%的委託單位回答「是」，另外的16.2%回答「否」，對於有進行可行性分析的109個委外案件，我們另外詢問了兩個問題，以下針對此部份的資料進行進一步的分析。

問卷題目：

6. 此可行性分析為：(可複選)

- (1)自行評估 (2)委由專業顧問進行評估
 (3)其他 _____

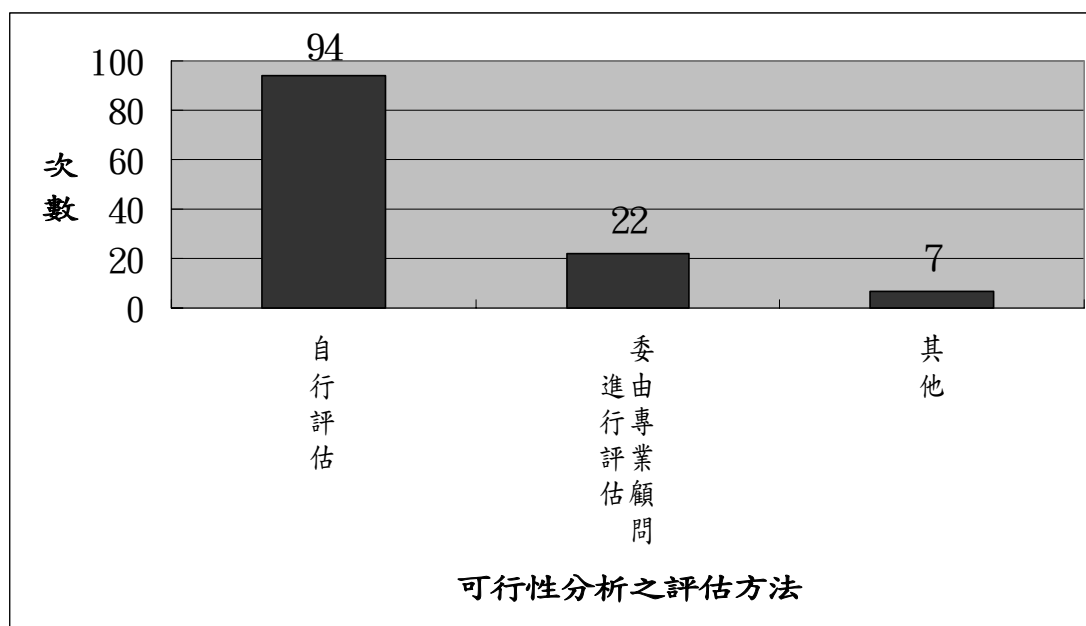


圖 5-4 委託單位可行性分析之評估方法

統計表顯示大部分的委託單位以「自行評估」的方式進行可行性分析，大約有兩成的委託單位採用「委由專業顧問進行評估」；針對其他部分有以下幾個要點：「由過去該單位和本局合作情形」、「召開諮詢委員會，由專家學者評估」、「召開公聽會」、「委由會計師事務所進行評估」等。

問卷題目：

7. 分析內容包括哪些項目：(可複選)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> (1) 成本效益分析 (財務分析) | <input type="checkbox"/> (2) 權利金或回饋金分析 |
| <input type="checkbox"/> (3) 民意政策支持度 | <input type="checkbox"/> (4) 週邊居民接受程度 |
| <input type="checkbox"/> (5) 受服務者的滿意及信賴度 | <input type="checkbox"/> (6) 供應者數量與競爭程度 |
| <input type="checkbox"/> (7) 風險因素與替代辦法 | <input type="checkbox"/> (8) 其他_____ |

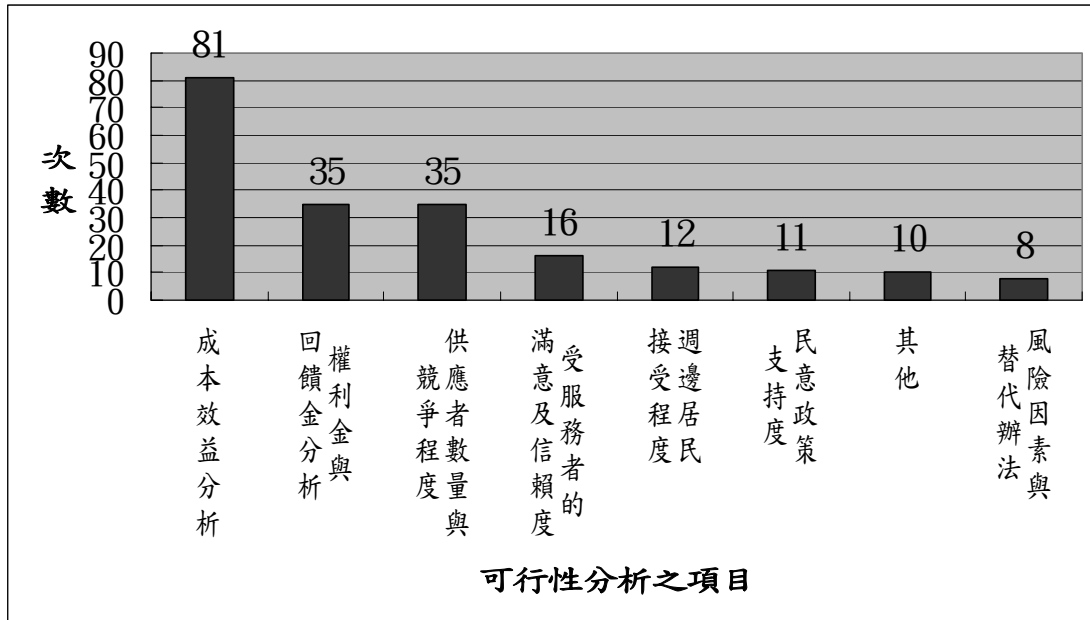


圖 5-5 委託單位可行性分析之項目

委託單位對於可行性分析最主要的內容為「成本效益分析」，其次為「權利金或回饋金分析」以及「供應者數量與競爭程度」；勾選其他的部份可綜合為：「專業項目是否有執行能力」（主要為建設局與文化局）、「經營模式、定位與社區服務」、「公益性及所提供社會服務」（教育局提出）。

針對委託單位是否有舉辦座談或公聽會，回收問卷中回答「是」的有 32.0%，另外 68.0%的委託單位則回答「否」。顯示大概只有三成左右的委託單位會在業務委託之前舉辦座談會或公聽會。由於委外業務之間性質差異較大，有些業務內容較為複雜，需要舉辦座談會或公聽會，讓有意投標者了解業務實際執行與細節，如：文化局(場館與故居)、勞工局(庇護工場)與衛生局(醫院)等業務；而部分業務則較易懂且具一般性，如：社會局(托兒所、老人服務中心)與公園處(游泳池)等業務，所以不需要在招標之前舉辦座談或公聽會。

關於委託單位是否有召開招商說明會，回答「是」的有 23.8%，另外 76.2% 的委託單位則回答「否」。此題回答「是」者比上題再更少一些，顯示僅有兩成多的業務需要在招標前召開招商說明會，而此類委外業務大多為社會局(團體家庭與托兒所等)、衛生局(醫院)、文化局(場館與故居)、教育局(兒童交通博物館以及青少年育樂中心)、勞工局(庇護工場)等業務範圍。

問卷題目：

10. 此委外業務發包_____次

表 5-2 委託單位業務委外發包次數

	次數	百分比
未經發包	3	2.6%
一次	60	52.6%
二次	37	32.5%
三次	8	7.0%
四次	3	2.6%
五次	3	2.6%
總和	114	100.0%

資料來源：本研究整理

表中顯示近九成業務在發包兩次以內就可以順利委外，不過依然有較棘手的個案需發包超過兩次以上，例如共發包四次的有：朱崙老人公寓、航建國宅和平東路三段三四一巷三號一樓庇護性就業職場、南港茶葉製造示範場；而發包五次的有：芝山岩展示館、國興路二十二號、二十四號庇護工場、安心家園。大多為較無利潤誘因的業務，所以很難吸引適合的承接單位參與競標。

問卷題目：

11. 若此業務未能順利發包，其可能原因為何：(可複選；且若順利發包，可略過此題)

- (1) 缺乏利潤誘因 (2) 市場缺乏供給者 (3) 宣傳不足
 (4) 合約目標不明確 (5) 相關法規(對營運內容限制嚴苛)
 (6) 營運條件嚴苛(例如：時程、品質...)
 (7) 需協調配合事項過多 (8) 其他_____

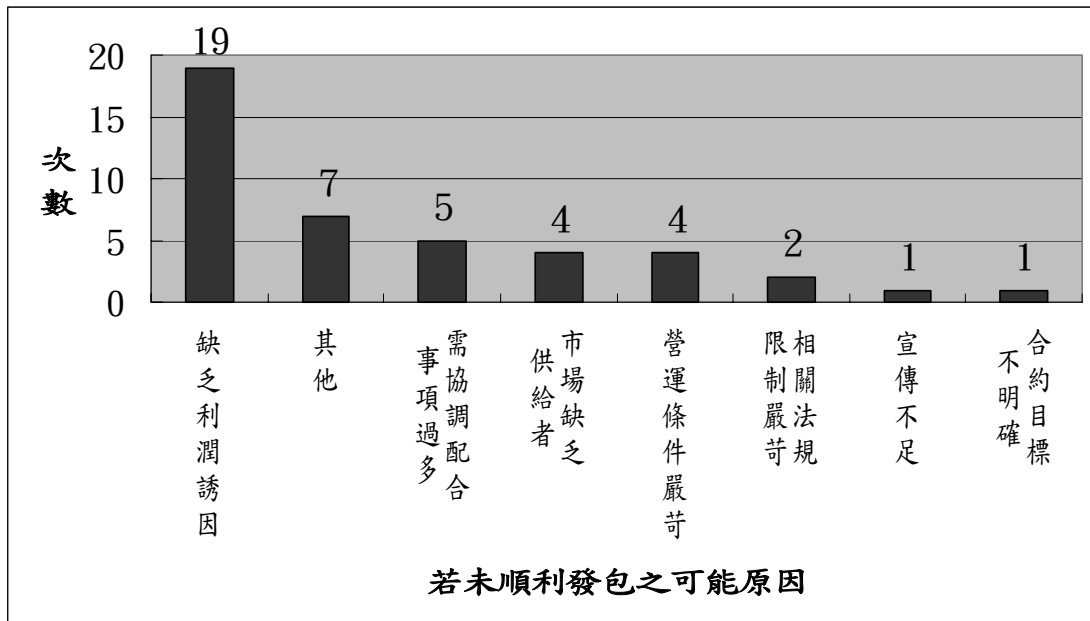


圖 5-6 若委外業務未順利發包之可能原因

「缺乏利潤誘因」為最主要的未順利發包原因，包括社會局公益性質業務與勞工局庇護工場等，日後請相關單位將業務委外時，在合理範圍之內給予補貼或是稅金減免等誘因，以增加承接單位的意願。其他部分有委託單位提到「投標廠商資格文件未齊」、「硬體設備與承接單位期待不符」以及「依臺北市市有財產委託經營管理自治條例辦理，作業時程較久」等因素會影響此業務無法順利發包。

現行委外業務中，有 99.2%的委託單位對於受託單位之投標資格有訂定明確標準，僅有極少部分約 0.8%沒有訂定明確標準。這個指標顯示委託單位將業務委外之前幾乎都有針對競標的承包商訂定標準，以避免承包商的良莠不齊。

在回收的委託單位 130 份問卷中，只有「蔡瑞月舞蹈研究社」這個個案回應在競標的過程中曾受到外力的干擾，使其無法順利外包。此委外單位目前雖已委外，但迄今尚未開館，請文化局能夠對這個案件做後續的處理和追蹤，其他的資料顯示絕大多數委外案件的競標可以在不受外力干擾的情況下，能夠以較為公平的機制進行委外。

另外，在問卷結果分析中亦發現，有 58.7%的委託單位曾和受託單位針對契約內容進行過協商，另有 41.3%的委託單位沒有和受託單位針對契約內容進行協商。

問卷題目：

15. 貴單位對受託單位之監督管理機制包含下列哪些項目：(可複選)

- (1)派員定期查核服務與品質 (2)退場機制
 (3)年度建物財產盤點 (4)設立管理委員會
 (5)明確獎懲機制 (6)消費者滿意度調查
 (7)其他_____

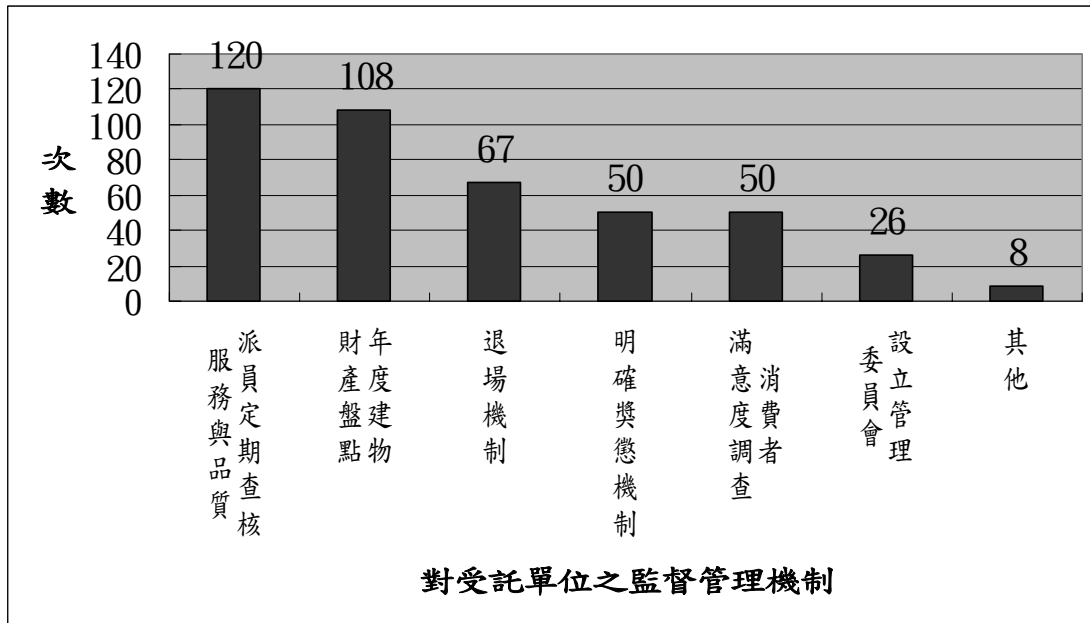


圖 5-7 委託單位對受託單位之監督管理機制

委託單位對於受託單位的監督管理機制主要是採取「派員定期查核服務與品質」及「年度建物財產盤點」二項，也有將近一半的委託單位有採用「退場機制」、「明確獎懲機制」、「消費者滿意度調查」等三項管理機制，委託單位中部分有成立管理委員會去管理委外的受託單位，另外在其他的部分有「重要活動及改變須依契約送局核備」(教育局)及「成立查核小組」(衛工處)等管理監督機制。

問卷題目：

16. 貴單位與受託單位的互動情形： (1)良好 (2)普通 (3)不佳

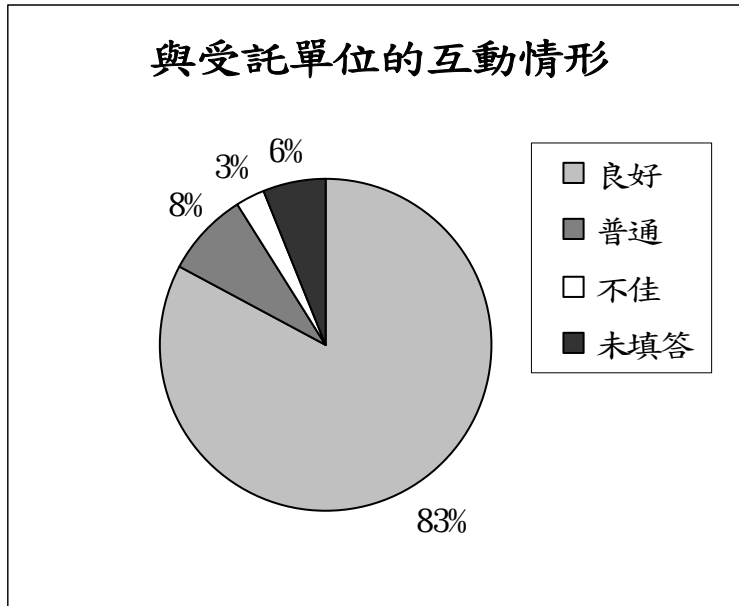


圖 5-8 貴單位與受託單位的互動情形

由上圖可知，有 83% 的委託單位認為和受託單位的互動情形良好，8% 認為普通，3% 的委託單位認為不佳。其中，認為與受託單位的互動情形不佳的委託單位主要為公園處，其業務包括青年公園付費使用設施、新生公園溫水游泳池、玉泉公園溫水游泳池與圓山公園管理所轄游泳池暨新生公園網球場委託經營管理維護。

委託單位評估該項業務委外經營後，認為經營情形與原先不一致的委託單位包括社會局(臺北市康寧托兒所(原市立內湖托兒所轉型))，公園處(青年公園付費使用設施、新生公園溫水游泳池、玉泉公園溫水游泳池、圓山公園管理所轄游泳池暨新生公園網球場委託經營管理維護)，市場管理處(臺北市花卉批發市場、臺北花木批發市場)，教育局(臺北市兒童交通博物館)，勞工局(市政大樓禮堂委託經營)以及今年剛委外的業務(臺北市小型賽車運動場)。與前一題比較，可以發現與受託單位互動情形不佳的業務，其經營狀況也與預期較不一致。

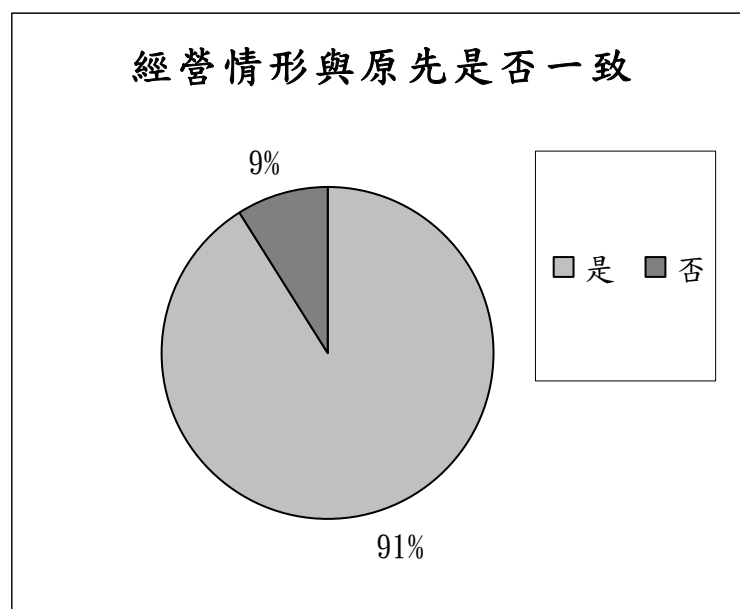


圖 5-9 該項業務委外後，經營情形與原先預期是否一致

參、受託單位概況敘述

受託單位共回收 48 份問卷，以下就這些回收受託單位問卷做簡單的統計敘述與分析。其餘問卷問項請參閱下一小節「委託單位與受託單位之比較」。

問卷題目：

3. 此委外業務發包共參加_____次

表 5-3 受託單位參與委外發包次數

	次數	百分比
一次	19	39.6%
二次	10	20.8%
未填答	19	39.6%
總和	48	100.0%

由上表可知，受託單位多數參加一至二次發包；未填答部份包括該業務未經發包直接委任或直接續約等情形。

問卷題目：

6. 貴單位與委託單位的互動情形： (1)良好 (2)普通 (3)不佳

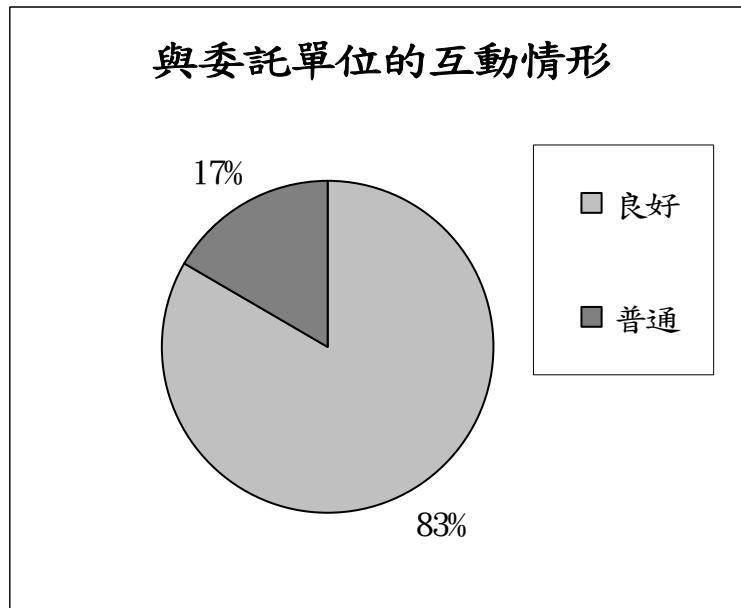


圖 5-10 貴單位與委託單位的互動情形

由上圖可知，有83%的受託單位認為與委託單位的互動情形良好，17%則覺得普通。在認為互動情形良好的部份，和委託單位的結果雷同。比較特別的情形在於沒有受託單位認為和委託單位的互動情形為不佳；若此結果與實際情形不合的原因，可能在於此份調查問卷必須回收臺北市政府，致使受託單位有所顧忌所致。

肆、委託單位與受託單位之比較

此部份分析希望著重在委託單位與受託單位之間對於現行業務之契約及績效等相關問題，是否有認知或想法上的不同。此部分的問卷分析資料是以在同一委外案件上，委託及受託單位雙方皆有繳回的問卷才納入分析的範圍內，共採計48份問卷數據。

首先，本團隊利用成對T檢定，想得知對於「業務委外目前之業務目標達成率」與「業務委外目前之財務目標達成率」此二題問項，在委託單位與受託單位之間是否有顯著的認知情況不同。結果顯示，在成對T檢定中，委託單位與受託單位對於此二項之衡量並無顯著差異，可得知委託單位與受託單位對於同一業務的目標達成率並無太大落差。

在成對T檢定分析之後，以下我們利用交叉分析方式，希望了解委託單位及受託單位之間對於下列各問項在認知上是否有差異存在。

下表為委託單位與受託單位對於「至目前為止，您認為契約內容是否完善」此題之回答，進行交叉分析。

表 5-4 委託與受託單位對於契約內容完善與否之交叉表

		委託單位	受託單位	總和
是	個數	40 (87.0%)	28 (59.6%)	68 (73.1%)
否	個數	6 (13.0%)	19 (40.4%)	25 (26.9%)
總和	個數	46(100.0%)	47(100.0%)	93(100.0%)

Pearson卡方值= 8.868 p-value=.003** (p<.05 *, p<.01 **)

此交叉分析表目的是希望瞭解委託單位與受託單位對於「契約是否完善」的觀感是否有差異存在。結論是雙方對於「契約內容是否完善」的認知存在顯著差異。從分析數據中可以得知委託單位方面認為契約內容完善的比率高達87%，但在受託單位卻僅有約60%的受訪單位認為現行契約是完善的。接下來針對「契約中是否明訂績效評估執行標準」進行分析。

表 5-5 委託與受託單位對於契約中績效評估執行標準明確與否交叉表

		委託單位	受託單位	總和
是	個數	26 (55.3%)	26 (54.2%)	52 (54.7%)
否	個數	21 (44.7%)	22 (45.8%)	43 (45.3%)
總和	個數	47(100.0%)	48(100.0%)	95(100.0%)

Pearson卡方值= .013 p-value=.537

此交叉分析表目的是希望瞭解委託單位與受託單位對於「契約中是否明訂績效評估執行標準」的認知是否存在差異。結論是委託單位與受託單位之間對於「契約中是否明訂績效評估執行標準」並無顯著差異。從分析數據中可以得知委託單位與受託單位皆有約五成左右的受訪單位認為目前的契約中有明訂績效評估執行標準。

下表則是委託單位與受託單位對於「該項業務績效是否易於量測」之回答，進行交叉分析。

表 5-6 委託與受託單位對於該項業務績效是否易於量測之交叉表

		委託單位	受託單位	總和
是	個數	37 (80.4%)	24 (50.0%)	61 (64.9%)
否	個數	9 (19.6%)	24 (50.0%)	33 (35.1%)
總和	個數	46(100.0%)	48(100.0%)	94(100.0%)

Pearson卡方值= 9.550 p-value=.002** (p<.05 *, p<.01 **)

此分析表的目的是希望瞭解委託單位與受託單位對於「該項業務績效是否易於量測」，是否存有認知上的差異。結論是委託單位與受託單位之間對於該業務績效是否易於量測的認知存在顯著差異。從分析數據中可以得知委託單位方面認為該項業務績效易於量測的比率約占受訪委託單位的80%，但受託單位卻僅有50%的受訪單位認為現行業務績效是容易被測量的。顯示委託單位與受託單位之間對於績效易於測量與否存在不同的意見。

另外，針對「此績效評估是否有明確之標準」，下表為委託與受託單位之分析結果。

表 5-7 委託與受託單位對於績效評估明確與否之交叉表

		委託單位	受託單位	總和
是	個數	41 (87.2%)	26 (54.2%)	67 (70.5%)
否	個數	6 (12.8%)	22 (45.8%)	28 (29.5%)
總和	個數	47(100.0%)	48(100.0%)	95(100.0%)

Pearson卡方值= 12.492 p-value=.000** (p<.05 *, p<.01 **)

此分析表的目的是希望瞭解委託單位與受託單位對於「此績效評估是否有明確之標準」的認知是否有差異存在。結論是雙方對於該業務是否有明確之績效評估標準存有顯著差異。從分析數據中可以得知委託單位認為該項業務有明確之績

效評估標準的比率超過85%，但受託單位卻僅有約55%的受訪單位認為現行業務存有明確的績效評量標準。顯示委託單位與受託單位之間對於該業務是否有明確之績效評估標準存在不同的意見。

另外一個部分，則是關於受託單位「是否會定時或不定時提出委託成效報告」與「該報告內容是否能有效反映實際情況」，此二題進行分析。

表 5-8 受託單位是否會提出委託成效報告

		委託單位	受託單位	總和
是	個數	42 (89.4%)	42 (91.3%)	84 (90.3%)
否	個數	5 (10.6%)	4 (8.7%)	9 (9.7%)
總和	個數	47(100.0%)	46(100.0%)	93(100.0%)

Pearson卡方值= .100 p-value=.514

此交叉分析表目的是希望瞭解委託單位與受託單位對於「受託單位是否定時或不定時提出委託成效報告」的認知是否有差異存在。結論是雙方對於「受託單位是否定時或不定時提出委託成效報告」的認知並無顯著差異。從分析數據中可以得知在雙方的認知下，大部分的受託單位都會定時或是不定時的提出委託成效報告，只有少數公園處的受託單位沒有提出成效報告。

表 5-9 受託單位之成效報告內容是否有效反映實際情況

		委託單位	受託單位	總和
是	個數	39 (95.1%)	42(100.0%)	81 (97.6%)
否	個數	2 (4.9%)	0	2 (2.4%)
總和	個數	41(100.0%)	42(100.0%)	83(100.0%)

Pearson卡方值= 2.099 p-value=.241

此交叉分析表目的是希望瞭解委託單位與受託單位「的認知是否有差異存在。結論是雙方對於「成效報告內容是否有效反映實際情況」的認知並無顯著差異。從分析數據中可以得知在委託單位和受託單位普遍性的都認為如果受託單位有提出成效報告，都能使得委託單位可以更為了解受託單位的實際情況。

伍、開放性問題比對

此小節針對問卷開放性問題，進行委託單位與受託單位回答之比較，試圖了解委託與受託單位之間針對同一議題的關注焦點是否不同，題目如下：

問卷題目：

- ◆ 您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？
- ◆ 就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為自身或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？
- ◆ 您認為政府要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？
- ◆ 您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？政府有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？

在分析結果中，我們可以得知整體而言，委託單位與受託單位除了在「您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？政府有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？」此題當中，較無意見出入之處，其他三題在各委託業務中，皆有委託單位與受託單位關注焦點十分不同之處，以下將委託業務性質依照「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，依其內容性質可分為八大類(教育文化，農、林、漁、牧產，社會福利，衛生醫療設施，公害防治，道路交通，休閒遊憩與其他市有財產經市政府指定供特定目的使用者)分類，再以局處分別統合列出整理表格。

教育文化

局處名稱：教育局

業務名稱：青少年育樂中心

表 5-10 開放性問題比對（教育文化之一）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 回饋金(或權利金)及每年服務內容與人次來做衡量。 2. 政府派員長期駐點，參與評鑑稽核。 3. 考慮指標：行政及管理、財務狀況、業務推廣、社會公益、社區回饋、民眾滿意度等。 	本案之績效評鑑標準設定合理，並每年度定期提報，由府內相關局處主管與專家學者複評，甚為可行，亦能有效檢測實施成效。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 執行大抵良好，受託單位專業性高。惟受託單位回饋金僅繳交過一年，餘皆虧損狀態。 2. 將回饋金計收改"權利金"。 3. 適度參與與補助，延長受託單位之經營年限。 	本案之委外契約書對於承接單位回饋金之計算標準甚不合理，政府單位亦明瞭，但礙於招標規定，確實無法調整。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	政府仍應適度補助與參與，並延長受託單位經營年限。	政府如持續擴大辦理委外業務，建請秉持「協助，休戚與共」之心態，至於其他各項均有可以謀求解決之道。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	不宜全面委外。教育機構其社會公益責任遠大於營運績效。若委外，往往營利取向惹爭議。	本案適合委外經營，亦不適合政府部門自行經營。

資料來源：本研究整理

局處名稱：文化局

業務名稱：牯嶺街小劇場、台北故事館、紫藤廬、台北之家、台北偶戲館、芝山文化生態綠園

表 5-11 開放性問題比對 (教育文化之二)

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	<ol style="list-style-type: none">1. 是否符合營運目標與增加營運效益。2. 定期評量、定期檢討。3. 完整績效評估指標應包含委外空間管理維護、活動參觀人數、活動辦理場次、執行率等。	<ol style="list-style-type: none">1. 營運計畫書之達成。2. 可改慮由民間第三者文化常設單位評估績效。3. 由委託及受託單位共同擬定評估指標。應包含業務面、管理面、財務面、形象面與委託目標。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	<ol style="list-style-type: none">1. 無法全面突顯委託經營標的物之文化特性，協助提高標的物之能見度。2. 委託經營標的物範圍遭切割，無跨局處之主政單位施政，無法全盤考量，影響館舍服務品質及教育推廣能量。政府應成立跨局處主政小組或直營。	<ol style="list-style-type: none">1. 政府局處口徑不一致，資源也沒有整合，希望市府可以幫忙統合，並且提供單一窗口給受託單位。2. 文化局本身經費有限，補助款不足。期盼文化局能夠給予更多彈性，勿以數據量化來評估文化活動績效。3. 可直接聽取受託單位意見，或是專業團體可以參與、落實專業意見。4. 希望文化局可以出面主導辦理共同活動，並且給予專業上的支援。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	<ol style="list-style-type: none">1. 雙方誠意、溝通、配合。2. 政府公部門與受託單位良好互動。3. 應明確釐清業務委外的目的。	<ol style="list-style-type: none">1. 專業的公部門承辦人員(而非外行領導內行)，及承辦人員的熱忱。2. 合理的委外機制(而非自負盈虧，又要求帳目公開或其他限制)。3. 尊重承包單位的專業能力，鼓勵民間活力的積極參與。。

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
<p>您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？</p>	<p>大多數委託單位皆表示業務適合委外。</p>	<p>1. 是，但後續配套須健全，而不是反過來由民間不斷要求政府提供資源或配合，政府應更主動提供資源，或站在領導的角色。</p> <p>2. 有些活動外包給公關公司，但公關公司不了解市府的資源，常常造成浪費。希望之後這些活動可利用各委外單位作橫向的聯合。</p>

資料來源：本研究整理

局處名稱：體育處

業務名稱：北投區市民運動中心、中山足球場

表 5-12 開放性問題比對（教育文化之三）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	可使用(1)場地使用效率(2)營運收入是否達到預期目標(3)服務品質(4)是否提供市民與市府舉辦活動使用。	1. 定義：依委外經營的目標(例如營收、協助政府推展全民運動等)，明確的做定位及評估標準。 2. 指標：(1)場地的使用率(2)使用人數(3)民眾反應(4)收支、回饋標準或內容(5)帶動國內體育活動的參與率
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	1. 業者可以加強創意與行銷工作，以增加收入。 2. 足球相關的活動在國內的參與人數較少。	1. 行政作業太過繁雜，使得受託單位作業不便，且有諸多限制，使得營運受阻，希望能在不抵觸相關法令之前提下，盡量放寬限制。 2. 應給予受託單位協助，例如經費補助、政策支持、活動或行銷，使市府與受託單位雙贏。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	1. 有合理的利潤，才能吸引眾多廠商競標，順利推動業務委外。 2. 良好的規劃設計與產品定位。	1. 選擇合適的委外業務(具有合理的利潤)。 2. 採取較為開放的管理政策，訂定明確的委託合約，主動的協助受託單位，讓臺北市政府和受託單位能造成雙贏的局面
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	1. 目前的委外案件都很適合委外。 2. 目前規劃興建中各行政區市民運動中心，也預計採取委外經營模式。	目前案件都適合委外。

資料來源：本研究整理

農、林、漁、牧產

局處名稱：市場管理處

業務名稱：第一果菜批發市場、第二果菜批發市場、家禽及肉品批發市場、花木批發市場

表 5-13 開放性問題比對（農、林、漁、牧產）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	臺北市各農產品批發市場經營績效指標(KPI)項目：業務管理、財務策略、市場調配等。	1. 業務方面-配合執行政府政策、發揮批發市場功能、提供供應人以及承銷人服務、提供消費者衛生安全之農產品等方面的辦理成果。財務方面-稅前淨利之多寡或虧損。 2. 訂定數據性指標，減少文字性敘述。 3. 業務方面如成交量、輔導產地次數、農業殘留檢驗件數。財務方面如損益資料。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	1. 目前而言，委外業務執行尚無重大缺失。 2. 業績欠佳部分，缺乏專業經理人。政府已請中國生產力中心進行批發市場營運績效之評鑑，以改善該市場營運狀況。	1. 配合政府執行政策方面，政府宜提撥預算補助辦理。 2. 因政府未能徹底執行違法營業猖獗，影響合法業者營運，應徹底貫徹法令，取締違法營業。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	應找出一個具有專業、熱忱、具有問題解決能力、創意及為民眾服務意願之經營主體(業者)。	1. 創造良好的競爭環境，對經營主體的輔導。 2. 相關法律要明確，上級機關須強力指導，有關單位要配合。 3. 評選辦法與執行要公平、公正。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	皆表示適合。市場處業務均已委外辦理。	皆表示適合。

社會福利

局處名稱：社會局

業務名稱：博愛兒童發展中心、松德團體家庭、士林老人服務中心、北投老人服務中心、正義托兒所、樟新托兒所、吉利托兒所、萬華兒童福利中心、東區少年服務中心、希望家園少年庇護中心、萬華少年服務中心、信義老人服務中心、一壽重殘照顧中心、展望家園、文山老人安養中心、龍山婦女服務中心、兆如老人安養護中心、單親家庭服務中心、永樂婦女服務中心、社區工作會館、至善老人安養護中心、文山婦女暨家庭服務中心、龍興托兒所、辛亥托兒所（原市立大安托兒所轉型）、南港老人服務中心

表 5-14 開放性問題比對（社會福利之一）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	目標達成率：包括達成節省人力及經費之程度，以及符合臺北市社服機構評鑑指標的項目等。	完成委外計畫內容與目標達成。
	供給與需求間是否可平衡為重要考量因素	考量市場需求，將業務的功能與定位重新思考，以免生存不易，或造成多個相關單位與機構有重疊的業務。
	考量服務提供的整體性，須含各個面向的成效指標、量的方面之服務成效：指標包括辦理活動之次數、人數、個案量與各種服務次數等。質的方面之服務成效：指標包括服務深化、滿意度服務品質、方案創新、研究發展、配合度等。	政府制定績效的定義，偏向於以人數、受益人次為標準，但是在社會福利服務之績效評估，數量之考量並非是唯一評估標準。因此，政府單位應在服務質與量上作合理考量，並且更精確計算投入成本與要達成效益之間的合理性。
	工作人員之穩定度，以及給予適當協助。	非營利社會福利服務需委託單位合理的補助，目前社工人員工作負荷沉重。

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
<p>您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？</p>	<p>互助的夥伴關係：就專業夥伴關係的營運而言，民間團體可發揮既有的機構專長，展現多元創新特色，政府部門則可著力於政策規劃與檢視、加強福利服務的深度與廣度。</p>	<p>政府委外服務最大的問題在於政府與受託單位信任關係不佳，溝通不足。因此雙方須加強溝通，建立信任關係，政府將業務委託後，給予具體清楚服務目標，讓受託單位能運用各項資源努力達成。</p>
	<p>開放受服務之對象反映意見及滿意度。</p>	<p>參與業務的主管單位、參加活動人員的滿意度調查。</p>
	<p>瞭解並切合服務對象之需求。</p>	<p>確實服務到標的對象，迎合實際需求並負責任。</p>
	<p>定期之評鑑，包括專家學者之專業評鑑，承辦單位自評、工作報告與方案成果之評估、呈現、另外，可實地訪查考核其成效。</p>	<p>合理的監控機制，避免監控過多，影響營運效率及增加不必要工作量。</p>
	<p>(未回答此問題。)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 受託單位組織與財務狀況健全，且具專業能力。 2. 硬體問題：舊有建物應先由政府完成建物安全鑑定後再行委外，新房舍之建立應與承接單位事先共同研商。 3. 政府應針對代為執行政府業務之公益團體補助條件重新檢視。 4. 政策不明：受議會牽絆，易模糊原則、應盡量避免政治力的介入。

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	隨著委外業務增多，政府部門應不定時通盤檢視所有委外業務，確認相關委外業務是否區分、銜接或有重複性。目前部分業務內容重疊，應有區分或服務劃分原則。	委外業務定位不明，與多個相關單位或機構有重疊的業務。委託單位應進行有效能內部整合資源並建立具體明確政策方向。
	目前委外業務最大缺失為委託單位與受託單位的合作與溝通，且委託單位應檢視所進行之相關決會規定，是否都能因應現行委外業務需求。	政府委外業務最大的問題在於政府與受託單位信任關係不佳及溝通不足。因此現階段雙方須加強溝通，建立信任關係。建議委託單位應尊重機構提出的困境，並共同商討解決之道，提供具體支持。
	在委外業務中可以多以質的層面呈現服務成效，以補充量化資料之不足。但非量化服務績效難以量化呈現，且部分服務較難於短期內具體測量成效。	委託單位除了量化資料之查核外，平日應注重對品質之監控。亦即在服務質與量上的合理考量，委託單位可以更精確計算投入成本與要達成效益之間的合理性。
	委託單位應考量現行內外環境，適度調整委外業務內容。	期望在業務評鑑上能依場館經營年資予以階段性要求。另外在收費的調整也期盼能符因應物價波動的需求。
	減少繁瑣的行政程序以利受託單位發揮創意以提高服務品質	委託單位行政作業及報表繁複，監控機制過多且過於實際法令範圍，影響受託單位營運效率及增加不必要工作量。

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	政府應協助宣導推動民間團體對公益及社福性質工作之執行，並給予受託單位財務上之協助。	此業務具公益及社福性質，因此承辦單位多為公益團體或非營利機構，在自負盈虧且收費受嚴格壓制又缺少政府補助款之情形下，理想與現實成為兩難。建議政府應針對代為執行政府業務之公益團體補助條件重新檢視。
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 扶植小型民間團體，協助有意承接業務之團體了解委外業務，促使委外業務具有競爭性。以得到更具專業性、執行力之得標廠商。 2. 委託單位應協助得標之受託單位導入企業經營之理念及精神，以避免社福團體僵化之營運模式，導致資源浪費。 3. 委託單位未訂退場機制。 4. 有意願承接之投標廠商數量不足，故缺乏競爭力，進而無法提升得標廠商進步的動力 	(未回答此問題。)
	(未回答此問題。)	具特殊性質之委託案(如身心障礙設施、老人安養等)，場館之建立或規劃設計應與承接單位事先共同研商，以免日後興建完工之硬體不符實際使用之需求，以致需變更及修繕而浪費資源，屢見削足適履之憾，且舊有建物應先由政府完成建物安全鑑定後再行委外。

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	契約涉及彼此權利義務內容，應以公平之精神擬定，雙方係立於平等之地位。	雙方應為夥伴關係、合作關係，而非上對下關係或隸屬關係。
	政府與民間之間應以互信及共同為夥伴之精神合作。	政府單位應相信受託單位的執行力，給予合宜的時間去推展相關業務，避免過多干預。
	契約涉及彼此權利義務內容，應以公平之精神擬定。	委託條件須合理且穩定，有彈性的合作機制或制度且合約內容宜稍放寬，給予經營者較大彈性空間。
	委外前需有完善的服務需求評估與事前評估，且委託標的要易於經營。	考量需求量是否已飽和，致造成惡性競爭。另外，場所的選擇很重要。
	覓得深具(認同)非營利組織意義的受託單位，且深具專業度與配合度。	找到適任(具相關專業)、有心(理念)的單位委外經營。
	雙方應有開放性的溝通管道，並與委外單位維繫良好的互動、合作關係。	政府官員及評審委員的態度應有彈性，可變通，且具先進社福服務觀念。此外，委託單位應能提供支持與尊重機構專業
	明確政策方向。	業務內容須符合有效改善提升民眾生活的方向。此外，委託單位應有清楚的委託項目與合理的資源提供。
	委託單位須有明確的監督及獎懲機制，並掌握受託單位之推動績效。	有效的監督管理機制，符合委託業務、執行效益的合理標準。
	有意參與之投標廠商數量應足夠，彼此間才有競爭及精益求精之精神。	經費、資源補助要穩定及足夠且即時。 各項業務推動需多予專業的輔導及協助。

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	受訪單位皆認為目前業務適合委外經營。	受訪單位皆認為目前業務適合委外經營。其中部分業務(如社區團體家庭、老人安養等)，業者認為應擴大經營。

資料來源：本研究整理

局處名稱：勞工局

業務名稱：航建國宅和平東路三段三四一巷三號一樓庇護性就業職場

表 5-15 開放性問題比對（社會福利之二）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	有訂定年度績效的評量，在每年十月進行評量，勞工局對各個評量項目都給予明確定義。	認為這個問題太難下定義，因此無法回答。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	1. 已有多年的委外經驗，對於契約以及對受託單位的評選項目都做逐步的修正。 2. 大多數受託單位問題在於經營能力之加強，所以每年都會有促銷及營運輔導之加強。	目前沒有尚無遭遇到較大的缺失或問題。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	要能成功的推動業務，必須做一個全面性的策劃，例如受託單位的場地位置及未來客源的數量、計畫規劃、評估是否完整。	政府應要持著「協助，休戚與共」之心態，給予受託單位較大的協助。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有那些委外案件是適合委外卻尚未委外？	認為目前的這個委外案件是適合委外的，目前勞工局內的庇護性就業職場都已順利的委外。	認為目前這個委外案件是非常適合委外的，也認為此案件不適合委外。

資料來源：本研究整理

衛生醫療設施

局處名稱：衛生局

業務名稱：萬芳醫院、關渡醫院

表 5-16 開放性問題比對 (衛生醫療設施)

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	認為應以下列幾點來衡量績效：(1)接受服務民眾之滿意度(含陳情及服務品質)(2)醫院評鑑(含醫療品質)(3)營運績效(4)契約要求執行任務之達成度(5)是否有違法行為	績效可以從教學、研究、服務三方面加上業績(營業額)等為主、或將績效分為三個構面：(1)投資面-硬體、人員(2)過程面-政策目標、民眾滿意度(3)財務面-投入產出比例
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	由於當初合約及法令的問題，因此在自費項目的收費標準不能自行做決策。	1. 醫院軟、硬體方面都與預期有落差，要更改任何設備也需要報告臺北市政府，較為不方便。 2. 收費標準缺乏彈性，合約上又無其他的獎勵或補助。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	(未回答此問題。)	1. 應給予受託單位適當的利潤空間，讓受託單位有努力的動力。 2. 政府應該要有策略聯盟的夥伴關係概念存在，這樣雙方才有辦法合作愉快，創造雙贏。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	(未回答此問題。)	1. 業務是適合委外的，因為可以具有較高的效率。 2. 家養之家和護理之家也適合委外。

資料來源：本研究整理

休閒遊憩

局處名稱：建設局

業務名稱：關渡自然公園

表 5-17 開放性問題比對（休閒遊憩之一）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	可以從(1)生態復育的程度、環境教育的普及程度(2)透過使用者滿意度調查(3)環境改善的程度，民眾由此獲得的環境教育滿意度。	應非以營利作為績效裁量，應考慮到教學推廣之廣度及深度，及接受校外教學學校對本單位之評價。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	1. 因為是公益性質的成分，因此對經營者的利基較為不足。 2. 政府能給予公益性活動或工程上的補助，並協助受託單位爭取民間企業團體贊助。	因為合約的關係，規定業務範圍為教學及經營環境，銷售門票其利潤微薄，經營單位無力負擔主體建築物之修繕費用。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	委託單位與受託單位要共同朝雙贏方向配合努力。	1. 在接受委託前應與專家及學者做相當程度的溝通和規劃。 2. 和主管單位的溝通也應要很積極，並建立良好的溝通。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	以人力、專業等各方面考量，此案件適合對公益有熱忱的民間團體辦理。	此案件較適合社團法人，有社會人士及義工，長期投入之團體經營。

資料來源：本研究整理

局處名稱：環保局

業務名稱：北投焚化廠回饋設施委託經營管理

表 5-18 開放性問題比對 (休閒遊憩之二)

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	認為績效可以用(1)使用人數的有效成長(2)民眾滿意度的提升，並考慮設施維護程度(良好性)。	認為績效可以用 (1)軟、硬體的服務品質 (2)安全、衛生、便利。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	目前在執行上也暫無較大的缺失。	1. 一些設施受限於地理環境等因素而無法發揮。 2. 一些區域的設定有重複情形，可以考量是否可以變更其功能。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	能夠使業者藉由委外的機制，籌措財源，減少市政支出和節省市府的人力。	1. 在正常經營狀況下，應給予合理獲利空間 2. 遇特殊狀況，雙方應合作解決困難
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	目前此案件也是很適合委外的案件。	認為此案件是適合委外的案件。

資料來源：本研究整理

局處名稱：公園處

業務名稱：青年公園付費使用設施、陽明山公園管理所所轄游泳池暨網球場、陽明山公園管理所付費使用設施、玉泉公園溫水游泳池

表 5-19 開放性問題比對 (休閒遊憩之三)

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 此業務的績效應為服務績效，包括軟、硬體設備是否完善、服務品質是否良好等。 2. 績效也應觀察是否能達到合理的利潤。 	此業務指標包括(1)正常開放營運、衛生、安全(2)政府本身執行的妥善率(3)廠商依合約要求執行的情形(4)提供良好之軟、硬體服務品質
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 承包商在場地和設施的維護更新中，並沒有達到當初的協議。 2. 受託單位沒有按時繳納月權利金。 	部分設施設計不佳，甚至有些設施並未完全合法，造成營運上的不便和損失，希望政府可以協助其改善或合法化。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 契約條款是委外業務之依歸，應考量使用者、受託者及委託者三方之需求，委託者依契約嚴格查核，受託者依契約確實執行。 2. 藉助民間資源參與公共事務，以增進市產營運效益，並提供良好休閒運動品質。 3. 委外須有合理的利潤為誘因。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 正常營運下應有合理利潤。 2. 適當的規範，讓廠商有可以發揮的空間。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	目前的案件也皆適合委外，可以節省政府的人力、物力。	目前的案件都適合委外。

資料來源：本研究整理

局處名稱：體育處

業務名稱：臺北市一萬五千席多功能體育館

表 5-20 開放性問題比對（休閒遊憩之四）

問卷題目	委託單位回應意見	受託單位回應意見
您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？	可使用(1)場地使用效率(2)是否提供市民與市府舉辦活動使用。	1. 定義：以場館的營收為主。 2. 績效評估可考量(1)場館的社會形象(2)帶動國內體育活動的參與率。
就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？	小巨蛋的體育賽事較少，已在協調增加相關體育賽事。	行政作業太過繁雜，使得受託單位作業不便，且有諸多限制，使得營運受阻，希望能在不抵觸相關法令之前提下，盡量放寬限制。
您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？	良好的規劃設計與產品定位。	採取管理較為開放的政府，訂定明確的委託合約，主動的協助受託單位，讓政府和受託單位能互利共生。
您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？	目前的委外案件很適合委外。	目前案件適合委外，未來若能及早讓受託單位參與硬體建築規劃，使建物能更加符合實際營運模式之需求，更能擴大營運效益並降低受託企業初期投資成本。

資料來源：本研究整理

第六章 訪談研究發現

本研究為深入了解委託單位與受託單位對於委外業務的看法，因此先後完成了 10 份委託單位與 19 份受託單位的訪談；茲將受訪者所屬局處資料整理如下表所示。

表 6-1 訪談局處彙整

	委託單位	受託單位	小計
社會局	1	1	2
公園處	1	1	2
市場管理處	1	3	4
衛生局	1	2	3
文化局	2	8	10
教育局	1	1	2
勞工局	1	0	1
建設局	1	1	2
體育處	1	2	3
合計	10	19	29

資料來源：本研究整理

本研究將所有訪談內容彙整為七大主題，包括「政府單位對委外案件的觀念與態度」、「委外案事前評估」、「合約內容應注意事項」、「建物及財產點交、行政程序未完善問題」、「委外案事後評估」、「委外案件補助相關問題」與「政府機關所能給予的協助」；期望藉由反應委託與受託單位的心聲，讓政府能正視委外業務所面臨的困難與了解應扮演的角色，使委託與受託單位都能針對所負責的業務加以改進，讓委託業務能更加順利的進行。

以下即針對各主題作詳細的說明，並輔以訪談內容加以補充。

(註：G=委託單位，P=受託單位)

壹、委託與受託單位對委外案件的觀念及態度

一. 委外的目的：臺北市政府將業務委外的本意主要是希望能利用民間的活力與專業素養，來提升業務營運的效率、效能與服務品質，同時期望將業務委外後，受託單位在財務（全部或部份）自主的情況下能為臺北市政府節省場地維持經營等相關費用。因此，雙方須了解彼此的相互扶持與配合是創造雙贏局面的要素之一。

受託單位希望臺北市政府能先了解 OT 案與 BOT 案之間的差異。舉例而言，OT 案需要臺北市政府協助其加強硬體設施；因此當 OT 案在設計階段時，可以找未來承接業務的受託單位一同參與設計，否則會造成空間設計規劃不符合實際需求，或是設計出來的東西完全無法配合業務執行需求的情形發生。【P-01】

OT 案應該在政府完成前期投資(例如硬體設施等)之下才委外；倘若委託單位之承辦人員缺乏該業務的專業知識，希望可以藉由舉辦專家訪談加以補充，然後貫徹執行。【P-02】

二. 重視委託單位與受託單位之間的依存關係。

(一)互助的夥伴關係：在以達成委外目標為前提下，受託單位應被視為臺北市政府業務的推手。因此，臺北市政府的委託單位與民間受託單位應互相幫助且平等對待，彼此採取對等且正確的互動模式；換言之，期盼委託單位能將受託單位視為平等的夥伴關係，給予更多的尊重及支持，不應將其視為下屬的執行單位；受託單位也應以同理心相待。

委託單位將該業務委外，但對待受託單位的方式只強調責任歸屬卻沒有獎勵。因此，委託單位應該將受託單位視為策略聯盟夥伴，這樣雙方才有辦法合作愉快，創造雙贏局面。【P-03】

委託單位對受託單位的管轄限制過多，且相當不尊重受託單位。例如委託單位相關承辦人員曾自行在委託業務場館外張貼志工使用免費的標示，即利用受託單位的資源做政績，影響受託單位的營運；倘若受託單位不配合就對其施加壓力，受託單位因投資太多且深怕被解約只能加以配合。此外，

某些臺北市政府人員未扮演輔助角色。例如受託單位要申請業務補助時，有不了解或文件不齊全的部分，臺北市政府人員不但不加以輔導，反而百般刁難，跟受託單位玩文字遊戲，最後補助申請未成功，受託單位也只能照單全收。另外，某些臺北市政府人員因怕事，讓受託單位呈報的文件不能通過；種種問題使受託單位對臺北市政府相當心灰意冷。受託單位和其他縣市簽定的合約和臺北市差不多，但互動與配合情況卻比臺北市政府良好許多，因此最主要的還是「人」的問題；委託單位應將受託單位是為平等的夥伴關係，給予更多的尊重與支持。【P-04】

委託單位應尊重受託單位為專業經營者。在合約制定方面，受託單位認為管最少的政府才是最好的政府，希望臺北市政府能在管理方面依循大原則及大方向進行管理即可，不要針對細節錙銖必較，造成受託單位的困擾。【P-05】

委託單位應給予受託單位可以賺取收入的能力和設備；倘若受託單位的設備沒有賺錢的能力，將會無法生存。【G-01】

(二)依據業務性質、受託單位的專業度與配合度，找出真正適合的合作夥伴；並保障受託單位的權益，給予其彈性發揮專業能力的空間與時間，避免其他外力影響雙方的互動模式。

因為受託單位其他業務的停權而影響到該委外業務無法續約，雖然仍可以參與招標(原有續約優先權)，只是此舉有不公平之處，畢竟另一場館的經營狀況不應影響到其他場館的利益。【P-06】

以藝文活動而言，對於 OT 對象的了解尤其重要；營運督導委員會可以更具功能性，用產業營運的概念來與受託單位進行溝通，不要太侷限受託單位的權力，只需要一些大規範來牽制即可。所以信任受託單位相當重要，希望委託單位能讓合約期限延長，申請補助款的條件減少，使受託單位能放手去做。【P-07】

雙方面「人」的因素與相互配合度都很重要，但是希望委託單位並非因為「特定人選」而將業務委託給該單位，應是把業務委託給「某單位」，其具有經營能力才是長久之計；同時，委託單位承辦人員的素質也很重要。【P-08】

三. 不可抗拒因素下的責任歸屬：在業務委外經營的過程中，若遭遇不可預期的突發情況發生時，如九二一地震或 SARS 傳染病等，希望委託單位與受託單位能一起協商共渡難關的方法，且期盼委託單位能給予受託單位支持與協助，而非一味給予受託單位打壓或壓力。在委外案件中，受託單位與委託單位應維持相互協助且扶持的夥伴關係，期待能給予臺北市市民更好的服務。

因為該受託業務的場館包括商業場地與 NGO 場地，難以避免政治上的問題，例如政治人物以基金會的名義租借場地運用，根本無法事先查明並加以制止；因此，臺北市政府不如不要給受託單位太多的限制，讓受託單位在場館運用上可以更加靈活。【P-07】

受託單位當初投資龐大的資金在該業務中，但在五年合約裡，連續兩年發生停水與 SARS 傳染病，使得業務營運大受影響；然而合約上沒有任何相關因應措施，委外單位一切以當初訂定的合約為主，發生天災時不給予受託單位任何補助，受託單位只能自行吸收損失。【P-04】

四. 找出真正適合委外的案件，而非為了委外而委外：在業務委外經營前，委託單位應具備能分辨出委外案的性質，委外目的為何，與是否適合由民間業者受託經營的能力，以預期該案件是否適合委外，並使之成為一個成功的委外案件；若發覺其實此案件根本不適合委外，應改由臺北市政府繼續經營。

委託單位的委外業務內容項目眾多，且類型不盡相同，所使用的指標亦有所差異。然而，自民國七十四年至今，經由不斷地修正，委託單位原則上已經分別對不同類型的委外案件編製不同的作業手冊。雖然已有明確的指標，但在執行的過程中，例如進行業務評核時未必能夠精確地執行。這其間涉及二個問題，一是委託單位和受託單位對於某項指標下的績效表現的認定可能有所出入；另外，若將標的與評比的内容訂定得太細，則會導致業務執行缺乏彈性。因此，在將業務委外前，必須認真考量業務性質與受託單位的專業與經營能力再行委外。【G-02】

委託單位必須事前釐清委外的目的與觀念；委外有時是一種迷思，不一定每個情況都需要委外，例如有些以教育推廣為目標的案例就適合臺北市政府自己經營，不需要委外出去。【G-03】

五. 小結

綜合以上所述，委託單位首先必須清楚業務委外的目的與精神，找出真正適合委外的案件。其次，委託單位須覓得深具專業度與配合度的受託業者，以利目標之達成。再者，政府與民間之間應以互信及共同為夥伴之精神合作，雙方應有開放性的溝通管道，並維繫良好的互動；合約內容涉及彼此權利義務，應以公平之精神擬定，雙方係立於平等之地位。此外，合約應有彈性調整之空間，法理之外需兼顧人情。委託與受託單位須對委外案件持有正確的觀念及態度，俾使業務能順利進行。

貳、委外案事前評估

一. 委外前市場調查的完善性，以及了解現有市場供需情況：業務委外前的市場調查對業務執行之好壞有很大的影響力。因此在業務委外之前，應針對該業務的市場供需及區位有較為詳實的調查，以順利推動該項業務；倘若委外前的市場調查不夠完善，常常會造成業務營運上的損失，進而影響雙方的權益。

受託單位認為當初市場調查做的不完善，使場館本身的條件有限，造成營運狀況不如預期。【P-09】

受託單位的財務目標不如預期，主因在於錯估來館人數。當初投標前的預估來館人數是依照過去臺北市政府的資料為評估依據，但當初的來館人數是以委託單位發函各機關學校後，所得到的校外參觀人數為主，並不同於未來實際自行前往參觀人數。因此造成之後正式接手經營時，無法達到當初預估的財務目標。【P-10】

場館委外前的市場評估方式為採用市場調查，以場館為中心，半徑 50 公里內的服務人口、人員基礎、交通便利性、是否有國際旅館(間數)、客觀條件(例如競爭人數 國民所得)作為評估依據，調查內容可說相當完善【G-01】

二. 業務條件區隔與定位：業務委外時應在事前即進行區隔與定位，因每件委外業務的面積、地點，甚至是建物設備條件皆不相同，因此不應給予相同的執行標準或訂立相同的執行效益。在業務委外前應訂定明確且清楚的業務目標，建議可以兩步驟訂定業務執行目標：

(一)大原則指標：依該類業務性質訂定通用業務指標，並界定市場定位。

受託單位認為委託單位承辦人員必須要了解委外的概念，以及知道委外出去的業務到底是什麼；除此之外，場館的業務定位必須要正確。【P-11】

臺北市政府一直將業務委外經營，反而替該受託單位塑造了許多週遭的競爭對手，進而影響該受託單位業務的營運狀況，使其業務目標達成率不如預期；因此，將業務委外前必須先進行市場區隔，以免違背了當初委外的本意。【P-06】

委託單位認為事前業務定位十分重要；在業務委外之前應完善規劃標準、規範，並將其明訂於契約中。若在業務執行過程中遭遇偶發事件，則由受託單位方面進行提案後，送交監督委員會及專家進行審核，再決定因應方案為何。【G-04】

(二)訂定特殊指標：在運用大原則指標界定市場定位後，其次可依據場館區位、條件、設立目的、展示內容，甚至是歷史意義等設立細部的業務目標。

1. 從本身條件思考是否應該委外：

此委外業務是個較特殊的地方，因為其兼具了生態、地質等自然景觀，與考古、人文等歷史價值，很難找到一個團體同時擁有自然保育跟人文歷史的專業素養；加上委託單位希望受託單位為社團法人等非營利組織，所以更難找到合適的受託人選。而該委託案件最大的缺失，即在於該案根本不應該委外；因為其屬於跨局處管理，包括建設局、文化局及公園處等，具備跨領域的特色，所以很難找到合適的受託單位，且委外區域地點過於分散而被切割，不利於業務的推動。【G-03】

該業務不應該委外；如果一定要委外又要達到推廣的義務目的，則應該要放寬限制，讓該業務的經營團隊有更多靈活運用空間的條件。【P-09】

2. 受託單位專業應與業務目標配合：

該受託業務的目標過於多元化，但是受託單位的專業無法兼顧每個目標，因此委託單位應以最重視的目標為選擇受託業者的優先考量，而非期望受託單位也能掌握非其專業的部份。【P-01】

在此業務中，該由委託單位執行的業務就應交由委託單位執行；目前是受託單位執行全部的業務，包含檢驗、管理及營運部分。建議學習日本的營運方式，由委託單位進行管理，而受託單位僅負責營運的部分。【P-05】

三. 委外業務性質區隔：業務性質除以八大類別作為區分之外，應考慮該項業務為 OT 案或是 BOT 案等不同屬性；因為此不同屬性業務在本質上的差異會影響到後續雙方在目標制定或是權利義務規範上有所不同。

臺北市政府應視業務的 OT 或 ROT 性質來決定公權力介入之程度；若屬於 ROT 案件，應給予受託單位較為自由的經營空間，才能讓受託單位無後顧之憂的發揮專業。【P-04】

四. 評選受託單位的考量：

(一) 業務委外前，對於競標廠商的背景調查相當重要。因為承接業務之受託單位的信譽及績效會對業務執行成效的好壞產生極大的影響；所以在選擇受託單位時，應注意其過去經營的表現，並努力增加彼此的信任感與維持良好的互動關係。

(二) 若是具文化、公益、社會福利、教育或環保等性質的委外案件，應同時將受託單位的服務熱忱等納入評選的範圍，以利業務推行時能帶來更好的經營效益。

委託單位在評選該業務的合作對象與團體時，最好選擇背後有良好的組織性、企業文化與專業性的團體；另外，社團法人就必須有社會責任。【P-12】

在許多委外案件合約只有二至三年的情況下，委託單位與受託單位間必須更快培養出信任感，因此事先的審查尤為重要；委託單位應該在事前選擇

受託單位時更加謹慎小心，事後放更多心力在雙方的溝通互動上，讓彼此的磨合期縮短。另外，委託單位不能將自己的觀念一味灌注在受託單位上，應該給予受託單位更多的空間，使其能發揮所長。【P-07】

委外前最主要是考量企業的信譽；因此，在招標時不應使用價格標，而應採最有利標(考量經營團隊能力、營運目標是否明確、營運計劃書是否完整、財務能力、配合度)，並且選擇具有公信力及專業性的評選員，秉公處理，以講求公平性。【G-01】

五. 小結

綜合以上所述，業務委外前需有完善的事前評估與市場調查，深入思考業務的功能與定位，使標的物的經營能符合市場需求，創造利基。此外，在競標廠商的評選過程中，廠商的專業能力、配合度、信譽與過去經營表現等都是相當重要的參考指標；優秀的經營團隊是委外業務成功不可或缺的重要因素，委外單位在評選時必須更加審慎評估。

參、合約內容應注意事項

一. 合約的明確性與完善性：合約上希望能明訂雙方權利義務規範，包括遭遇天災等無法控制因素時的責任歸屬，讓雙方都有保障；此外，受託單位反映希望委託單位能給予其更多的自主及彈性空間，並且指出受託單位並非公家機關，不應給予超過合約規範之外的無謂要求及規定。

(一) 合約應明定補助款相關內容；此外，內容上應可根據實際狀況做修改，並讓受託單位有參與決策的空間，經過雙方相互溝通協調，以確保其公平性。

目前受託單位面臨最大的問題是自費項目的收費標準無法自行決策。如某受託單位現已由區域醫院升等至教學中心，可提供超越區域醫院標準的醫療服務及新技術；但在未受規範的自費項目部份卻無法依一般醫學中心收費標準，收費是比照市立聯合醫院自費收費標準。【G-04】

建議委託單位在委託業者執行業務時，如果能在合約中明定補助經費內容，將公益性質的經費補助明確列入合約條文中，將可使委外業務執行更為順利。【G-05】

合約內容有瑕疵，例如該受託單位的董事任期到明年 6 月 1 日，但與臺北市政府簽訂的合約到明年年底，因而產生半年的差異；使得經營者還必須事先請董事為那半年的報表做認證，在會計制度上也需多注意，造成受託單位經營者的負擔。【P-13】

委託單位五、六年前簽訂的合約至今仍未曾改變。臺北市政府不該一味秉持合約精神而墨守成規，應依據現有大環境做變更。【P-06】

關於合約部分，合約本身對受託單位是個不平等條約，例如委託單位可免費使用場館設施(沒有天數限制)；雖然說合約不能更動，但仍希望與委託單位協調。【P-14】

(二)有些業務的合約限制細節過多，使受託業者在經營上困難重重；應盡量給予受託單位較多彈性的時間與空間，避免過多干預，並予以尊重。

合約很嚴格，造成委託單位承辦人員與受託單位的互動關係微妙；建議執行面上需要滿足受託單位的成就感，不能單就合約去規範。【G-03】

應尊重受託單位的專業經營者。在合約制定方面，受託單位認為管最少的政府才是最好的政府，因此希望臺北市政府能在管理方面依循大原則及大方向進行管理即可。【P-05】

臺北市政府某些基層人員過於保護自身利益，加上該業務的監督人員態度不佳，約束也相當不合理，使受託單位深覺蒙受不合理的對待。例如，當消費者有申訴時，常因為觀念不清而直接投訴於臺北市政府人員，此時市府人員即直接介入，反而讓受託單位完全沒有申訴的管道；合理的作法應是政府單位不介入，讓顧客和受託單位直接溝通較正確。此外，受託單位反應當遇到任何問題時，委託單位相關承辦人員從未扮演輔導的角色，反而常常以解約作為威脅，使受託單位備受壓力。更甚者，臺北市政府人員前來查看該業務營運狀況時自己就違反使用規定，例如該業務明文規定入場館內不能拍照，以免傷及消費者的權益，但臺北市政府人員前來查看時就大肆拍照且未事先告知，造成消費者的不便。【P-04】

受託單位認為會前來投標委外案件的業者，多數是對此業務充滿熱忱且自認可以勝任此業務的民間團體，除非在招標或經營時遇到一些外來的影響，否則皆應該能順利經營。因此，受託單位認為在業務經營過程中，委託單位並不應給予過多的干涉，讓受託單位有較大的彈性經營。此外，該類型業務的受託單位都有較強的社會責任感，以往也都和臺北市政府關係良好，所以如果合約上沒有要求的事項，請臺北市政府人員就盡量不要開口作要求。【P-15】

(三)合約內容應包含營運風險(如天災等不可預期損失)的因應措施，讓雙方都有原則可依循，而非在事故發生時，要求一方全面扛起責任或接受損失。

合約內容沒有營運風險的考量，因此必要時只能動用行政救濟。【P-02】

在營運過程中如遭遇自然災害，如 921 地震，所造成的建物損失及維修費用部份應有臺北市政府的支援。【P-10】

合約不太完善，因為醫療相關法令與行政命令常常會做更動，或是有新的法規，所以合約沒辦法完全適用；若有新的突發狀況，因為修約程序要提報市議會通過太過繁複，所以通常會送監督委員會審議，尋求替代方案，其餘有些會送往委託單位。【P-03】

臺北市政府應效仿國外的方式，在合約中明定雙方責任歸屬，若有天災人禍、市場利率波動過大等情況發生時，應讓雙方協議處理方式，如此一來合約較公平合理。【P-04】

(四)合約內容應包含政府應做及應配合事項，並確實執行。此外，必須更精確的計算投入成本與要達成效益之間的合理性。

臺北市政府應配合事項須在合約中明定。此業務最大的問題在於合約內容的權利義務未訂定清楚，加上雙方認知有差距，以至於後來在溝通上產生問題。當初臺北市政府將此案委外是希望能為政府節省人力及經費，因此要求受託單位能自負盈虧。但委託單位方面又將此業務定位為具社教功能的場館，希望能將商業色彩降到最低；在這種情況下對受託單位而言與自負盈虧的條件互相衝突。受託單位認為若委託單位將此業務設為具教育目的的單位，則臺北市政府應給予市政資源支持，而非全然由受託單位方面自負盈虧卻又不允許有商業行為。目前該業務的訂價及活動皆須呈報臺北市政府核准

後才能執行，對受託單位而言並不適當。【P-10】

臺北市政府要明確界定受託單位與委託單位的目標與合約執行內容。【P-02】

有些委託單位可以自己做的事情，希望可以由委託單位自行處理；例如之前禽流感發生時，臺北市政府要求要採樣，但是因為人力吃緊，所以前去臺北市政府開會的受託單位人員成為採樣者，無疑加重受託單位人員的工作負擔。【P-02】

臺北市政府委外的觀念在政策上是正確的，但與受託單位在理念上可能會有落差，因為若要讓受託單位績效好，則某些業務目標(例如社會教育理念)即無法確切落實，不可能有兩全其美的情況。因此，臺北市政府在策劃公辦民營時就必須有配套措施，比如在組織編制上有正確的考量；建議可以比照經濟部世貿展覽的模式，本身還有管理小組可扮演執行重要決策與監督的角色。總之，臺北市政府內部在辦理公辦民營時應設立規則，採稽核制度，尤其多關切受託單位在財務上的情形。【G-06】

受託單位一開始投標的時候有一個投標版本的營運企劃書，但後來實際接手後臺北市政府卻不照著上面的文字走，造成經營上的困難。如果當初在企劃書中已經將門票收入訴諸文字寫的很清楚，臺北市政府方面也已經審核通過給予認可，就不應該因為議員等的意見而頻頻有後續動作。如果不能照著文字走，會造成受託單位經營困難，希望能顧慮到受託單位在經營上的困處。對於租用管理要點和合約，委託單位因為一些意見，態度很強硬，並沒有諮詢過專家學者的意見，也未經由受託單位同意，便自行頒布另一要點。如果當初一開始就能好好的坐下來談，雙方便不用浪費這麼多時間在這上面作溝通協調。【P-16】

(五)權利金或回饋金的計算方式應和受託單位事先溝通協調，並於合約內容詳細說明；若須要修正也必須徵求受託單位的認可，以確保雙方權益。

權利金與回饋金訂定方式是採百分比法及攤還成本法(成本利息法)並用，以某委託業務為例，其主場館、溜水場、停車場有達到預期目標；在包廂收入方面不佳是因為受託單位只以利益為目標，與其他藝文或公益團體有利益衝突，導致活動數目較少，使得包廂出租不易；另外雇用人員過多造成人事成本太多。【G-01】

該業務經營分配款採七三分帳制(臺北市政府拿七分,受託單位經營者只拿三分),經營者獲取的利潤不能留作其他推廣用途,還必須繳回國庫,會降低民間參與經營的意願。因此請委託單位重新檢討,是否可能調整分配比例或全數歸由受託單位運用較為合適。【P-13】

舊合約的回饋金機制是以稅後盈餘來計算,而新合約完全以財務指標為考量,打算以整體營業額計算,或是提供了另一個方法:以公告地價的5%當作租金,一年之中需要辦理等值的活動回饋,以該業務為例,一年就需要辦價值一千兩百萬的公益活動,根本無法負擔,所以希望延續舊合約的回饋金計算方式。【P-11】

(六)合約年限長短的問題:合約年限的長短常常會影響到受託單位的再投資意願,進而影響服務品質及業務營運績效。

該委外業務的合約是在市有財產自治條例法令通過之後才簽訂,九年已經為最長的合約期間,因此無法擁有優先議約權,合約到期就必須要重新公開招標;但是對於經營該項業務而言,九年的時間不是很足夠。此外,目前該業務有些設備面臨需要淘汰、更換或是添購,但是因為無法確定是否可以順利續約,使受託單位不願意貿然投資。另外,合約內並沒有完善的退場機制。【P-03】

承包單位常會受制於契約(三年契約到期),因而產生不安全感,以致於不敢做中長期的規劃。【G-07】

合約期限的問題,目前的狀況為三年一約,會使得業者不敢投資太多,無法以長遠眼光來經營;而中央與地方的政策目標不一致也會使業者無以遵循。建議九年重大投資可採第一次五年,之後各兩年的簽約方式,年限讓經營主體感到穩定,並且能定期加以輔導;政策上即使政局轉換也不應變動,避免造成業者無以遵循的情況。【P-17】

信任受託單位相當重要,希望委託單位能讓合約期限延長,申請補助款的條件減少,使受託單位能放手去做。【P-07】

二、小結

綜合以上所述,在業務委外的流程中,合約成為雙方溝通的重要依據;因此,委託條件須合理且穩定,有彈性的合作機制或制度,合約才能發揮最大的功效。

此外，隨著大環境的轉變，合約內容不免有過時或無法因應現況的情形；因此，合約內容宜稍放寬，並因時事宜，給予經營者較大彈性空間。最後，合約的年限影響受託單位投資業務的意願；因此，倘若政府單位希望受託業務能長期穩定的經營，年限的長短須審慎考量，最好能視業務性質作規劃與調整。

肆、建物及財產點交、行政程序未完善問題

一. 建物與財產點交缺失：舊有建物與財產應先由臺北市政府完成安全鑑定與確實點收後再行委外，以避免因設備上的瑕疵與損壞而影響業務正常營運，導致損失必須全由受託業者承擔；新建物之建立應與受託單位事先共同研商，避免建物與受託業者服務規劃落差很大，造成後續改善工程費時耗材，浪費資源，進而影響服務品質的狀況發生。

(一) 某些受託業者反應設施老舊或損壞，甚至是工程未完成即委外的情形屢見不鮮，造成經營上的負擔，使其無法確實達成業務目標。

臺北市政府在業務未完工前就急著招標，造成設備上有許多瑕疵，票價也未能反映成本。【P-04】

當初軟體設備是工程款的一部份，單獨招標的結果造成低價搶標，且礙於時間限制而採工程標，說明書上的敘述也相當簡陋，後來發現軟體設備的受託單位根本不了解市場的營運狀況，加上經費有限而產生問題。向來軟體設備經費應由中央負責，但中央與地方看法不一致的結果，導致獲取臺北市政府資源協助的部份困難重重。因此缺失即為臺北市政府在經營環境未完善(如設備問題)的情況下就將該業務委外，使得受託單位還必須額外花費在工程上，增加受託單位的負擔。【P-17】

場館設施不堪使用造成極大的問題。當初場館在移交給受託單位經營時，已是休館約一年的狀況，且建物已不堪使用，有漏水等情形。因此受託單位當初承接此委託案時，無法在短期間內立即開始正式營運，反而必須在初期投入大筆資金及時間進行場館及設備維修的工作；且受託單位目前每年亦須負擔攤銷設備折舊費用。以現況而言，目前的營運狀況十分穩定，看似受託單

位有合理利潤空間存在，但實際情況在扣除設備折舊、維修等龐大支出及固定支出費用後，幾乎無盈餘。因此，希望能規範委託單位在建物硬體設備完整且可使用的狀況下才移交給受託單位經營。【P-10】

該業務在硬體維護及折舊部分需要改善，目前是逐年在專案申請如空調、漏水等硬體維護費用補助。【P-09】

(二)在案件委外時，行政程序未完成(如無使用執照等)的情況會造成受託業者的困擾：因此，委託單位在委外前應完成所有行政程序，並將所有產權資料準備齊全，不應由受託單位完成這些臺北市政府應辦的事項；即甲方未盡之責不應由乙方承受。

臺北市政府當初將產權不清的標的物標出，等受託單位投資龐大資金下去後，才發現內有國有財產局的土地，造成受託單位因無法取得土地同意書而延宕兩年才完工；兩年間建材等上漲的成本受託單位只能自行吸收。【P-04】

(三)某些委託單位未將所有產權盡數移交，使受託單位在面臨無建物及設備相關設計圖的情況下，即使想要維修也無從下手。

(四)維修材料過於獨特：由於相關維修材料過於獨特，以至於在市場上無法找到該類材料，造成受託單位因無法使用該類設備造成營運上的困難。在受託單位希望能順利營運的情況下，均花費大量的費用及額外的人力支出在修補此類缺失，或進行設備維修；同時又因為合約年限短及維修經費短缺，以至於多項設備無法完全修復，甚至是在勉強使用的情況下造成設備加速老舊。

工程設計與實際需求有一段差距，或者當初裝設最先進的系統過了幾年已成為被淘汰的產品，受託單位還必須加以維修改善，維護成本相當昂貴；例如當初裝置的電話系統現在廠商全國只有一家，若有損壞則維修成本相當可觀。【P-17】

二.若委外業務涉及跨部門的協調與整合，則委託單位在將案件委外之前，上位計畫資源應先進行整合，並提供單一窗口給受託單位，避免各局處口徑不一、使業者無以遵循的情形發生。

希望臺北市政府繼續投資這塊土地(工程規劃一期完工立即委外，原本應該共有三期工程)，也需要臺北市政府內部跨部門的協商整合(由於區域計畫沒有整合，有太多外在條件無法由局處控制，導致複雜的問題叢生)。系統與區域整合需要整體思考、統籌規劃，這部份應該是臺北市政府在委外前就應該完成的。受託單位反應正式接手營運時與當初預期的土地條件、環境等不太符合，又因為必須提供多項功能(保育、研究、教育、休閒)，所以只能以專案申請的方式去做改變(環境條件)；在此經營模式之下，無法順利達成預定目標。【P-02】

此業務分屬民政局、文化局、建設局及公園處等主管機關，然而臺北市政府各局處口徑不一致，資源也沒有整合；因此希望臺北市政府可以幫忙將資源統合，並且提供單一窗口給受託單位。【P-01】

三. 在委託業務所屬範圍內，若有相關變更計畫或相關訊息應儘早讓受託單位得知，以利受託單位對未來營運上會面臨的問題及情況做出及時的因應。

原本預計目前使用的場地(86年設立的臨時攤棚)只使用3年，之後會進行市場搬遷，但現已經使用9年卻仍未有搬遷計畫，這樣會使得場地維護不易、營運受到限制，因而造成營運上的不確定性提高。【P-18】

四. 在委外業務設施進行重新規劃或整修時，希望能加入專家或未來營運者的意見，俾使業務能更加順利進行。

(一)讓受託單位有機會參與事前的興建或改建計畫，使他們能提供意見，讓場館的規劃設計符合未來的營運需求。

(二)在業務委外前，委託單位和欲參與委託計畫的投標單位應進行對話，以了解營運時的真正需求，希望能盡量避免如設計不合需求等類似情況發生。

該業務的硬體設備、設施與實際使用情形有落差，目前正不斷地作修正；所以關於使用規範部分也與委託單位溝通修正中，顯示溝通確實為推動成功業務相當重要的一環。【P-12】

該業務實際的硬體設施與原先預期不太符合，且規劃的場館動線及設備並不符合營運場館的需求。【P-01】

當初所點交的房舍並不適合現在的營運使用，可是受託單位要修改任何的設備建設都需要報請臺北市政府；硬體設備也與預期有很大落差。若蓋好是三年後才能開始營運，那就該以三年後可能的環境來設想才對；沒有考量周到的結果，造成受託單位目前經營與維修上的困難，還必須處理顧客抱怨等事宜。【P-01】

此委外案件的場館屬於老建築新利用的開放性空間，設備經常需要維修，因此業者往往須將剩餘經費花費在維修上，以維持日後場館的正常營運，而無法將錢用在業務推廣方面。所以，如果臺北市政府能編列預算補助硬體設備的維修，對受託單位而言是相當大的幫助。另外，臺北市政府在業務委外前的場館翻修設計及規劃上的缺失不應由受託單位承擔。所以在業務委外前，請專家評估場館的規劃部分應更為審慎。【P-06】

五. 場館設備不足：考量市場需求，將業務的功能與定位重新思考，並提供完善的設備，以免生存不易。

該業務因無法自負盈虧，所以財務達成率不佳。像是空間太小，目前只能借一塊私人土地充當停車場，且場館先天不足，照理說文化館應另有建物，而不應該直接在故居所在地。【P-08】

六. 小結

綜合以上所述，建物及財產點交、行政程序未完善等問題的產生，往往使受託業者必須投入額外的心力與經費去維修或承擔不必要的責任，無法專注於業務目標上。此外，若業務涉及臺北市政府內部跨部門的協商整合，應在將業務委外前即整合資源與統一窗口，讓受託單位有所依循。最後，在委外業務設施進行重新規劃或整修時，應加入專家或受託業者的意見，以符合市場真正的需求；若有任何相關變更計畫也應儘早讓受託單位得知，以利作出及時的因應。

伍、委外案事後評估

一. 根據業務性質採用不同的績效評核標準：各類受託業務性質不盡相同，即使是同類業務下的不同委外案，亦各自具有其獨特性。因此，各個案件須有不同的評核標準，以利委託單位更為適切的評量業務經營績效。

(一)非營利委外案件及文化、教育或與自然環境相關委外案件：委外目的應為幫助政府單位達到如社會扶助、文化深耕或教育市民等業務目標，因此不應以財務目標為單一評核標準。且此類案件多為市場供給者少，且市場需求量不高的情況，更需要委託單位給予扶持，加上委託單位及受託單位雙方多為第一次委託或經營此類案件，所以需要彼此投入心力互相適應，使委外案件不僅可以順利達成業務目標，又可成功使此產業成長茁壯。

1. 受託單位性質不同：受託單位性質多不相同，包含基金會、民間企業、教育單位及個人等，但共同目標除了達成委外案件所設定的業務目標外，應還存有在商言商的營業目標，即使無法獲取高額利潤，但也希望能維持損益兩平，希望在此情況為前提之下，委託單位能盡量給予協助。

應佐以非量化目標作為績效衡量標準，指標內容如下：

- (1) 希望在財務上承包商可以收支平衡、自給自足。
- (2) 達到政府教育推廣的效果。
- (3) 社區營造(區域性)。【G-03】

在營運執行上，委託單位認為軟體方面應為委託經營的目標，因為此業務屬名人故居系列，重點希望能透過民眾參觀故居來發揚哲學思考精神。硬體方面則為場館的維護。除此之外，另一層面則為經費執行力的變通與掌控；例如有些承包單位有能力與支援去承辦藝文活動，但不會善加應用場館來達成其目標，使成效無法彰顯，即缺乏經營管理的能力。量化的指標仍會去考量，比如統計參觀人數等，但此業務最主要考慮指標應為精神的發揚與傳遞，似乎無法加以量化。【G-07】

公營事業是以獲利為績效指標，即營業收入扣除營業成本，而公辦民營事業的承包廠商也是以此為指標。而公家機關的績效指標應視業務性質做人

力或其他方面的配合，兩者績效指標不盡相同。由於公家機構追求三大功能：自行研究功能、市民遊憩功能及校外教學功能。因此，若要讓承包商收入增加，勢必會削弱上述的功能性。【G-06】

回饋的部分不應只用金錢來衡量，此案件委外經營後，為附近商圈帶來繁榮的景象，也為臺北市打造藝文活動等形象，希望這些都可以列入回饋的評比。此外，既然將此委外案定位為「主題館」，就需要再多一點與此業務目標相關的連結活動，而不是要求委託單位辦理一些無關業務目標的活動，例如：中美斷交講座。若單就舉辦活動績效，不外乎是計算場次、參觀人次，但這只代表人潮，並不能完全反應整體績效。所謂「主題館」的定義應該有很鮮明的概念，或是清楚的定位，若是臺北市民對於想要多了解此主題、想要閱讀相關的資料，或是創作者在創作時，都能想到要來到這裡，那應該就算是完善的績效評估。【P-11】

受託單位認為績效的核心定義應為：

- (1) 業務增加件數是否成長。
- (2) 主要推廣活動的參加市民人數是否有提升，但此場館因空間不夠，並無藝文群聚的效益。
- (3) 國內外媒體報導次數。【P-07】

不應僅以參觀人數做為衡量績效的指標，應該以回饋講座的場次為衡量依據，因為回饋講座可以將此委外案的理念與精神推廣出去。因此，如何讓市民感受到此委外案的精神為主要關鍵因素，將此精神主軸轉為與市民生活息息相關的概念。【P-06】

績效衡量應包含下列指標：

- (1) 來客滿意度。可由市府進行主持或委由其他單位進行滿意度調查。
- (2) 來客數。建議可與同性質委託案件進行比較或與未委外經營案件互相比較。
- (3) 環境及消防設備定期檢驗是否合乎規定。
- (4) 該場館委外後的宣導效果或宣傳效果是否有改善。
- (5) 受託單位經營表現是否漸入佳境。【P-10】

績效衡量指標應包含下列項目：

- (1) 接受服務民眾之滿意度(含陳情及服務品質)。
- (2) 醫院評鑑(含醫療資源)。
- (3) 營運績效。
- (4) 契約要求執行任務之達成度及是否有違法行為。
- (5) 營運計畫書內容執行情況。
- (6) 監督委員會所提出建議之後續改善情形。【G-04】

競爭是檢驗績效最好的指標，而創造良好競爭環境則是臺北市政府的責任，同質性的經營體加以競爭比較，才能知道經營的好壞。例如日本在此業務市場內有許多不同的經營體，彼此之間藉由競爭淘汰弱者，留下最有效率的經營體；但台灣因資源限制而沒有這樣的條件去執行，且目前台灣在此業務市場大多是全國獨占的情況，因此應與國外優良業者做比較進行標竿學習。目前此業務由於資訊化設備不足而造成競爭能力不夠，臺北市政府應協助創造良好的競爭條件與環境，使業者能發揮所長。至於其他指標的設立有其困難之處，畢竟企業化的指標不能完全套用在公共事業上，例如此委外業務性質常常必須靠天吃飯，若有天災常常造成很大的價格波動，若風調雨順也使盈餘不高，因此不應完全以盈餘做為績效考量。【P-17】

非營利組織應以達成政策目標為主，應以彰顯政策目標為指標。例如此業務的主要目標為建立交易制度，有些可加以衡量的部份，如共同目標所占比例、拍賣比例為多少，但前提是交易系統必須建置完成，所以目標有階段性，而有些指標是可量化的；如何將政策目標轉而數量化的指標必須因時制宜。【P-17】

消費者滿意度及參觀後的收穫應列入評核範圍內。每件委外業務的定位與目的都不盡相同，像此業務就需要具備保育、研究、教育、休閒等功能。績效應該包括了公部門省下的成本，建議採用均衡指標，非單就財務面考量。以此業務為例，這些年來在此場館進出的市民所獲得的東西，都可以算是臺北市政府的政績。【P-02】

委外案件的績效評估依據下列指標：

- (1) 使用人次；如果使用的人次太少就是較沒有效率。
- (2) 政府公益活動的舉辦有多少參觀人次、天數。

(3) 受託單位的經費收支能力。【G-01】

二. 政府委外的成功關鍵因素：政府要成功的推動案件委外，首先必須將業務定位清楚，讓受託單位有確切的目標可依循。再者，委託單位在事前選擇廠商時必須要更加謹慎，尤其經營團隊的專業能力與配合度為優先考量；委託單位也必須在建物與財物點交部分詳加處理，以及雙方充分溝通合約內容，尤其在權利金與補助金等規範清楚，盡量避免事後有衝突產生。將案件委外後，委託單位必須對受託廠商有相當程度的信任，讓受託廠商能充分發揮其專業能力。然而，對廠商進行定期的績效監控與稽核也不可或缺，必須針對不同的業務性質採取適切的評核標準，才能使受託單位的業務績效符合業務目標。

財務回饋機制，亦即受託單位應要有自償能力。財務回饋包括募款能力、收益能力(即業外收益)。目前許多委外案件多屬公益性質，因此在票價方面就會受到諸多限制，而無法提高收益。因此，委託及受託單位應同時考量公益性及商業化兩個面向，並找出之間的平衡點。另外，若要成功推動業務委外，需包含下列三項關鍵因素：

- (1) 良好的得標廠商：透過公開招標程序所選出之得標廠商須具備良好的領導能力，且其所提之營運計畫需完整且具備未來性。
- (2) 提供政府力量給予協助。
- (3) 良好的硬體及經營環境。

政府業務委外的原因是因為政府力量有限，在資源或人力上皆有所限制，因此希望透過委外的方式將業務交由專業團體經營。而目前市場委外業務方面面臨閒置空間多的問題，因此未來建議方向是改變現有經營模式，同時法令限制亦須依時勢改變，才能使委外業務發揮更大的效能。【G-05】

受託單位方面的關鍵因素為專業能力與配合度，委託單位則是建立評估機制，定期去了解受託單位的執行情況。此外，承辦人員的能力也是重要的考量。【G-07】

信任。受託單位也是在一年多後才和委託單位培養出信任感，但在很多委外案件在契約只有二、三年的情況下，彼此間應更快速培養出彼此的信任。

因此，事先的審查尤為重要，臺北市政府政府應該在事前選擇承包單位時更加謹慎小心，事後放更多心力在溝通互動上，讓彼此的磨合期縮短。另外，委託單位不能將自己的觀念一味灌注在受託單位上。【P-07】

首先，政府要做到雙贏的狀況，不只要考慮權利金，也要考慮經營者的生存空間及利潤。再者，要選對合作對象與團體，最好是背後有組織性、企業文化、專業性的團體，另外，若是社團法人身分的受託單位就要有社會責任。【P-12】

業務成功的關鍵因素是承包廠商的經理人選，經理人的好壞關係到整個委外經營流程的運作良窳。其次是政府內部的監控稽核能力；倘若政府沒有此項能力，建議不要將業務委外。最後，是政策的推動，了解哪些業務適合委外而去積極辦理的能力。【G-06】

關鍵在於經營者的能力，因為此委外業務是多面向的經營型態，若經營者能力不足，政府則不願投注太多資源，所以目前經營者都必須有兩年以上的相關經驗。而業務經營狀況的良窳，有 50%在於經營者的能力，25%在於經營團體的能力與協調性。【P-17】

若要成功推動業務委外，需包含下列四項關鍵因素：

(1) 事前的評估，要先評估哪些業務要委外，哪些不須委外。其中，有幾個重要的評估點。包括：

a.人力上的需求，這並非素質的問題，而是因法規上的限制，公營的單位需較多的行政支援的人力，同時，有些業務為專案性質，若由公家經營，專案時效過後將面臨後續聘用的問題。

b.從專業的角度出發，對於某些特定的業務，民間團體可能具有特殊的專業能力。

c.與民間團體建立合作的關係有助於未來的合作。

(2) 完整的作業模式。

(3) 團體對市場的認知要十分清楚，這部份包括團體執行的能量。

(4) 外界的支持，包括外界對弱勢團體的接納程度。

適合委外的業務，目前如老人安養與托兒所的業務也許算是較適合委外，這一類業務的特徵是它們通常都是在市場的機制下運作；同時，也都具有收益性。相較之外，如與身障者有關的業務，因往往會造成社區的排斥，

所以公營的話也許效果會更好。【G-02】

三. 小結

綜合以上所述，委外案事後評估應包含財務目標及其餘非量化指標，期能更全面性的評量業務委外績效。但在事後評估檢討外，更有效推行委外業務的關鍵其實在於委外前的完善準備工作；亦即委外案件的經營成效與經營者的能力高低，以及事前業務定位適當與否息息相關。因此，委託單位在業務委外前設定正確的業務定位及目標，包括節省成本、減少人力的需求、可使服務的範圍較不受限制等政策目標，並在甄選受託單位時選出最適合承接此業務的單位，方能使委外案件執行時能發揮更好的營運成效。

陸、委外案件補助款相關問題

一. 非營利委託案件多包含政策目標，期望藉由業務委外的方式，一方面可以為市府節省資源，另一方面亦可以達到市府為該業務所設定的業務目的。但受訪單位期望委託單位與受託單位彼此能有更良好的互助性，以利業務在推行過程上更為順利，訪談研究發現主要包含下列兩面向：

(一) 行政資源協助與財務支持：期盼委託單位能給予受託單位更多行政資源上的協助，使受託單位能更順利達到業務委外時所設立的業務目標。

因為承接業務前需要押標金與履約保證金，所以基本上會來競標的團體本身的財務狀況都很穩定。希望未來只有場館地點較偏遠的地方需要給予補助。【G-08】

補助款的不足，加上「台北某展館管理處」這樣的一個名稱，使得受託單位即便要爭取其他方面的補助也很難。因為其他單位大多認定既然已經接受臺北市政府的補助，則不該再給予補助。受託單位認為此場館如果未來要繼續委外的話，除了由受託單位自行經營之外，應該多增加點補助款(如補助門票費用，使市民可免費參觀)，以達到推廣的教育目的。期望在以推

廣為主要目標的前提下，臺北市政府能多給予扶持及幫助。【P-09】

採取漸進式經營，一開始只開放非營利組織(NPO)為受託單位，希望未來可以開放招商對象給一般廠商，從淨利或營業額收取回饋金。回饋金應就地點評估，同性質業務應依相同標準。不過第一年的開辦費與其餘專業補助會有補助款。【G-08】

在財務上完全自負盈虧，沒有補助款，和其他館所不同；且前幾年有業績還需要回繳，顯得有些不公平。【P-06】

(二)委託單位的經費扶持：

1. 受託單位在努力達到業務目標的同時，卻往往因為禁止商業化或是需自掏腰包維修設備等財務限制條件，而使得受託單位連基本的損益平衡都無法達成，造成經營困難。
2. 當編列補助款給予受託單位時，希望委託單位能明確規定此補助款用途、補助的內容及指定的業務內容，並在事後依此內容規範進行查核。
3. 在部分委外案件中，受託單位反映補助金與回饋金之間存有矛盾。

臺北市政府的委託單位常常會視情況來解釋受託單位到底是公營單位還是民營單位。當申請補助時，受託單位就變成民營的，所以拿不到公家機關的補助。而臺北市政府有政策活動時需要受託單位配合，就又變成了公營單位，得配合辦理。這很多追根究底都是跟議會有關，使得受託單位營運常常受到干涉，甚至是需要多僱用幾個員工來應付臺北市政府的要求，無端增加受託單位的人事成本。受託單位認為其實本來就應該讓受託業者存有利潤空間，如此營運效益才會顯現。【P-15】

在回饋金方面，此委外業務在前一次委外時不需要繳交回饋金，但這一次則需要會計師簽證，一開始受託單位誤以為不需繳交而錯評契約，目前正在補救當中。現有的回饋金制度造成補助金與回饋金之間存在矛盾，因為回饋金應為每年結算盈餘後繳交，而補助金則可用於整個營運上，包括修繕、購置設備等。但若今年有盈餘可繳交回饋金，是否表示明年不應該補助？因此，此種補助金與需繳交的回饋金共存的現象有些矛盾。委託單位給予補助金的目的可能希望受託單位能多舉辦活動而彰顯文學精神，但假使受託單位因為少舉辦活動而有盈餘繳交回饋金，即違反了當初補助的本意；而此單位另一委外案件則較無這方面的困擾，因為有設置專戶，即便

有盈餘也無法提走。【P-06】

此委外案的主要財務來源是政府預算，但是因為政策逐年變動，連帶使得給付政策亦逐年變動，進而影響到回饋金的計算。在回饋金部份，依合約內容是稅後盈餘的 40%，但是因為回饋金採用單年會計年度，所以從第二年開始單年度帳面上有盈餘就要繳回饋金，無法補足之前的虧損(40%繳回市府，60%補過去虧損)。截至目前為止虧損部份並未完全補完，受託單位雖然為非營利組織，但也對此頗有意見。【P-03】

二. 長期的補助款項：幾乎所有的受訪單位都提到希望能將每年的政府補助金額列入在合約範圍內，也就是希望政府能提供長期且固定的補助金額。而非像目前的運作模式，受託單位必須每年都依照專案計畫的方式申請下年度的補助金額。

三. 補助硬體折舊及維修費用：在建築硬體維修部份，希望能考慮建物的折舊費用，提供維修及更新的服務或補助款項。大部分受託單位都提到其實現在營運情況都能維持穩定水準，但一直未能達到財務目標成長的原因，在於他們必須承擔每年的建物維修及折舊費用，同時也必須在這方面加派人力。因此使得他們單就財務部分的表現一直未如預期。

受託單位認為硬體設備(如電梯等)，使用年限問題應再討論，建議是否可比照臺北市政府的設備使用年限規定。【P-10】

四. 公平的補助款機制：目前部分業務同時存在公營及公辦民營兩種形式，受訪單位期望在公營機構及公辦民營機構方面的修繕及設備補助款必須一視同仁，同時亦依同一檢核標準進行衡量。

每年都有業務績效指標，但就性質相近的單位而言，公營機構和公辦民營機構的標準並不一致。如財務標準，公營機構會將補助金算入，自然容易達到較高的盈餘，但公辦民營機構並沒有，這樣便會導致最後的盈餘有所落差。委託單位管理缺少彈性且收費方式應該較彈性化，或者給予補貼。在業務委託過程中，受託單位永遠都只能配合辦理，卻沒有給予應有的補

助，即使是公務款項也無補助款項。且在營運過程中，又常有議員或里長來關說，因此受託單位認為如果能開辦費補助是最好的方式。【P-19】

五. 若在委外過程中若遭遇不可預期的天災意外以致硬體設備損失時，委託單位與受託單位間應存有危機協商機制，適時給予支援，以利委外業務持續推動。

合約內容沒有營運風險的考量，當有意外災害發生導致硬體設備損失時，只能動用行政救濟方式申請補助。【P-19】

在營運過程中如遭遇自然災害(如 921 地震)，所造成的建物損失及維修費用部份應有臺北市政府的支援。【P-1】

六. 小結

綜上所述，受託單位希望當有不可預期損失或是建物等硬體設備損壞時，委託單位能給予協助以利業務順利推行。同時也期望能改善現行補助機制，使補助款成為定期、定額甚至是指定用途的補助方式，使受託單位能專心在業務經營及推廣上。期待委託業務雙方能在政策目標與損益平衡兩者之間找到平衡點，因對受託單位而言，既要達到政策目標又要自負盈虧，其實是存有困難。因此建議在開放商業營業行為及補助款方面，雙方能有進一步討論空間，以期委外業務達到雙贏局面。

柒、政府機關所能給予的協助

一. 行銷業務的協助與推廣：

(一)由臺北市政府提供平台或管道，讓性質相近的委外案件能共同行銷，甚至是資訊或資源皆能相互流通，除了減少各單位重蹈錯誤的情形外，也能達到資源及資訊共享的效益。

希望委託單位可以出面主導辦理共同活動，並且給予專業上的支援，讓各

受託單位可以發揮更大的綜效), 如: 宣傳印刷品共同印製以節省成本等。現階段有些活動外包給公關公司, 但因公關公司不了解臺北市政府的可利用資源情形, 因此常造成資源浪費。希望未來可利用各受託單位作橫向的聯合。【P-11】

委託單位應該協助各場館之間的橫向聯繫, 讓彼此之間更了解對方, 如此一來可以產生良性競爭, 且相互協調的情況下可避免力量分散同時集中資源。此外, 期望各受託單位在經營上有通路的觀念, 則可以避免經費上的浪費。另外是文宣推廣的重要性。例如日本人常來光顧的原因竟不是因為經營上的成效, 而是因為一杯芒果冰沙慕名而來, 此為本末倒置的情形。所以臺北市政府應該補助受託單位業務上的推廣經費, 讓受託單位充分發揮該場館的業務目標, 不僅將歷史重現給臺北市民, 還能向外推廣到國外人士。【P-16】

部分受託單位缺乏募款與行銷等專業, 希望可以由外力支援。且該受託單位認為由於此業務是設定百分之百的回饋金, 所以希望廣告宣傳部份可以由臺北市政府來做。【P-02】

希望臺北市政府可以利用行政資源協助整合行銷, 如: 將草山行館、士林官邸與中正紀念堂等相關場館, 結合成為一個套裝行程做為行銷模式。【P-14】

(二)讓相關業務的受託單位能跨局處納入臺北市政府活動協助單位: 受託機構期望當政府機關有舉辦活動或需要協助時, 能將讓受託單位有機會參與甚至是跨局處參加相關活動。

此委外案件因非屬教育局的委外案件, 因而並未列入臺北市政府教育系統內, 所以文教機構的專款補助, 該受託單位也無法提出申請, 希望可以將該受託業務列入臺北市政府的學生校外參訪地點。【P-02】

(三)當受託單位有機會至國外參與演出或展覽時, 希望受託單位能給予支持或鼓勵。

希望如果當有國際交流的機會時, 委託單位可以多點支持, 而非以要求受託單位先經營好自身場館為理由, 拒絕給予補助或甚至精神上的支持。【P-09】

二. 教育訓練及專業成長：由委託單位或是委由專業單位提供交流管理、諮詢、彼此資訊交流或是學習的課程及機會，讓各受託單位之間可互相分享經驗，減少重蹈錯誤及互相學習彼此的長處。

受託單位希望給得標單位職前訓練或是有業務交接說明的機會，在正式營運前作更詳細的業務說明，或是讓各受託單位之間有更多的交流機會，讓彼此有機會互相經驗交換，省去不必要的摸索，或者是遇到相同問題(如：修繕)可以相互支援。【P-11】

受託單位認為最直接的激勵措施是委託單位直接接受受託單位的意見，或是讓專業團體在委外案件中可以參與和落實專業意見。並期待在業務委外過程中，能整合各分館資源並提供各分館專業研習課程，或關於經營管理與其他業務經驗分享等。【P-01】

三. 委外業務或問題諮詢：受託單位在訪談過程中有反映當遭遇問題時，沒有諮詢的管道，因此希望委託單位能給予受託單位諮詢或協助解決問題。

委託單位有專門的督導委員，但這些委員並非可諮詢小組，意即當營運上遇到問題時，沒有人可以幫忙或提供諮詢。希望臺北市政府可以提供專業的諮詢團體來輔導受託單位。同時，臺北市政府不該一直將古蹟委外，是否應思考另一種處理方式，因為文化消費人口及市場有限，但現有太多場館分散市場及資源，結果是各場館皆無法繼續營運。受託單位認為古蹟維護應該是同時維持文物與接觸大眾，因此可在區域內將活動與場館維護分開委託。不過現階段應無法做到。因為不同的受託單位有不同的想法，所以各場館間的聯合業務在執行上會有困難，加上委託單位承辦人員業務量過重也過於繁雜，因而沒有額外心力投入，也是導致無法實行的原因之一。【P-08】

委託單位給予的諮詢不夠，希望委託單位可以辦講座來輔導或協助解決問題。同時因為委託單位承辦人員的更迭，造成受託單位的困擾，希望未來交流可以法制化及慣例化。【P-14】

四. 業務相關局處政策配合及支持。業務委外無法避免會遇到跨局處溝通或尋求跨部門支援的情形，受託單位期盼當遇到需要尋求委託單位或甚至是跨單位業務支援時，能有更快速或順暢的支援管道。

受託單位舉辦很多活動時，委託單位並不是很支持，且市府內各單位間的溝通也不是很快速。但受託單位認為公辦民營必須要講求效益方能使活動獲得更高的成效。【P-19】

五. 小結

綜合以上所述，受託單位期望政府機關能給予的協助包含行銷活動、提供教育訓練及專業成長課程、相關業務問題諮詢及良好的溝通平台，期望能讓委外業務推行更為順利。同時受託單位也期待能參與臺北市政府所舉辦與業務相關之活動，彼此互相協助以提供市民更好的服務內容。

第七章 結論與建議

壹、結論

本研究藉由過去研究中彙整出來的在學理上認定為影響委外績效的因子、整合成一個完整的委外作業管理流程以及相關的工作要項，對北市府的委外經營業務分別進行質性與量化分析。在量化的問卷調查分析中，我們全面性地檢核北市府委外經營業務的委外執行狀況並比較委託與受託單位之間的認知落差，而質性的訪談與多重個案的分析，則幫助我們更深入瞭解量化研究所無法迄及的細節、管理上的困難之處、與造成績效未達預期的根本原因。

透過訪談與問卷調查，我們針對各類市有財產委外經營業務，從執行面、法規面、經濟面、政策面進行全盤檢視，發現重要課題並據此提出管理上的建議。相較於過去的研究多專注於某一特定類型的委外業務，本研究的訪談部份涵蓋九個不同的局處與十九個不同的受託單位，而問卷調查部份則納入 178 份財產委外案件的意見(委託單位 130 份，受託單位 48 份)；因此，可透過對多個不同類型與屬性的委外案件的比較分析而得到一個較全面的檢視。

綜言之，對於委外管理的實務面，本研究經由分析實際的數據與文字資料，並結合文獻回顧的相關理論，獲得下列結論，可做為政府單位將業務委外的考量。

一、事前評估宜審慎周全

根據學者 Romzek 與 Johnston (2002) 及 Rehfuss (1989) 等人的看法，對受託單位的事前評估是影響委外績效的重要因子。在簽約之前，委託單位應該對受託單位承接業務的能力與能量做一完整的評估，委託單位除了應該要有足夠的時間與管理能量來執行評估，且評估的面向也應包括不同的標的，包括受託單位的管理容量、財務狀況與財務管理能力、員工的數量與素質以及受託單位的聲譽等。

本研究問卷調查的結果，發現業務委外時委託單位對受託單位最主要的考量為「專業性」以及「過去實際經驗與成效」，映證了上述學者的看法；訪談中，各局處委託單位的承辦人員也往往表示挑選出合適的業者來承接業務往往是委外案之成功與否的最大關鍵。

更進一步對此議題深入探究，我們同時也在訪談中發現，除了評選合適的委外廠商，委外前市場調查的完善性，以及對現有市場供需的了解，可能更是不可或缺。因此在業務委外之前，應針對該業務的市場供需及區位有較為詳實的調查，以順利推動該項業務，倘若委外前的市場調查不夠完善，常常會造成受託單位營運上的損失，進而影響雙方的權益。

因此，若委外管理能做到完善的事前評估，即完善的市場調查與明確業務的功能與定位，再輔以競標廠商的專業能力、配合度、信譽與過去經營表現等作為評選標準，對委外的成功應有關鍵影響力。

二、確保合約內容的完善

合約是在兩個或兩個以上的當事人之間為設立、變更或終止法律權利和義務而達成的協議。合約與其他協議的區別在於法院承認合約能夠影響當事人之間的法律權利和義務。一份合約包含一項或數項許諾。完善的合約能促使簽約人善盡自身應盡之責任並保護彼此間權益，同時減少爭端或糾紛的發生。本報告在前文中述及，為順利推動委外業務、提升經營品質，內容完善之合約規範為不可或缺之前提要項。

目前臺北市政府委外業務之合約，由於無市府一致之制式版本可供參考，完全授權各業務單位逕與受託單位簽訂，故合約樣式繁多、期限不一，惟就內容觀之，基本上皆屬租賃及代辦性質，辦理之主要法源為臺北市市有財產管理辦法，部分則為促參法。依本研究調查發現，臺北市政府各項合約執行，其委託業務性質愈為單純者、委託單位愈有經驗者，契約愈有前例可供參考依循及契約內訂有

適切評估績效指標者，其執行品質愈佳，發生問題之機率也愈小，再續約時審核亦方便辦理。

1. 合約內容的明確性

合約的明確性是影響委外績效的可能因子，若合約的說明與規範非常明確，則簽約者可充分的理解合約內容，透過合約可清楚知道管理單位對委外業務的相關需求，也可因而釐清受託單位的權責關係（Savas, 2000；Rehuss, 1989）。

本研究問卷調查結果，針對合約內容的完善性加以探討，發現委託與受託單位雙方對於業務是否有明確之績效評估標準存有顯著差異，其中受託單位對於此題認同感較低；訪談研究同時發現，多數受託單位希望合約上能明訂雙方權利義務規範，除了對受託單位的規範之外，內容同時應包含政府應做及應配合事項，並且確實執行，而非讓受託單位承接應由委託單位處理的事務。此外，包括遭遇天災等無法控制因素時的責任歸屬也應納入合約，讓雙方都有保障。因此，為使合約發揮最大的功效，合理且明確的合約內容為雙方溝通的最好依據。

2. 合約的年限

關係性契約理論提到，合約的期限愈長，能使受託單位有更多時間去學習與解決服務傳遞上所面臨的問題。本研究經由問卷調查與訪談研究亦同時發現，合約年限會影響受託單位的投資意願、經營方式與穩定性，進而對營運品質與績效造成影響。

在目前臺北市市有財產委託經營管理自治條例的規範之下，合約期限最長為九年，同時，合約到期之後就必須重新公開招標，原受託廠商並沒有優先議約權。因此，在續約充滿不確定的情況下，受託單位往往不願意冒然做長期投資。此自治條例和行政院於民國八十九年二月九日公佈實施「促進民間參與公共建設法」相較之下，其賦予政府承辦人員行政之授權相對較小，對契約內容的約定也有較多的限制，似乎有進一步檢討的必要。

3. 合約的彈性

交易成本理論提及，不確定性係指無法預估未來情勢發展的程度，將會造成

適應的問題，即修改合約以因應環境變化而產生的困難程度；因此不確定性高時，很難將明確的條款納入合約中，而使得交易成本提高，若是不確定性低，則可使用詳盡的合約事項指定當事人之義務，並分配成本效益。

本研究發現，委託單位經常將委外業務視為不確定性低，或者不願因應大環境的變遷而作合約內容的改變，然而，委外業務的經營環境不只會受到市府政策之影響，同時也可能遭遇天災等無法控制因素，因此受託單位多反映在合約明確地訂定雙方權利義務的大原則之下，希望在細部的操作，雙方有彈性的合作機制或制度，或者合約內容可因時制宜且可彈性修正，如此可確保雙方權益。

4. 合約制訂需避免政治力的介入

有些研究民營化的學者專家觀察到政治上的支持往往是推動民營的一大關鍵，在國外，對民營化的阻礙常常是來自由政府員工或者工會的政治運作(Savas, 2000；Romzek & Johnston, 2002)。因此，市府高層機關首長與直屬業務管理單位，以及第一線的公務人員，對於一項委外業務的支持程度可能也會決定委外的結果。本研究問卷調查結果指出，絕大多數委外案件的競標可以在不受外力干擾的情況下，能夠以較為公平的機制進行委外；然而，訪談結果發現，在業務委外的過程中，受議會牽絆而使政策不明、因政治壓力使建物及財產點交與行政程序未完成前即委外等情況時有所聞，可見政治力的介入會致使合約原則模糊，應盡量避免。

5. 合約的相關缺失及改進建議

綜觀目前各項契約，主要缺點大致有下列兩點：

(1). 合約規範不夠周延、彈性

合約(或授權契約)內容一般認為事前規範愈詳盡，事後發生爭議的可能性就愈低，簽訂時應稟此原則，但就本研究問卷統計與訪談結果發現，臺北市政府之各項合約一般皆為三年以上，由於年限較長，簽訂之初無法預估多年後外部環境變化所產生之經營條件改變，故契約常無法因應實際執行時之細部需求，因之時有爭端發生。例如：因契約未針對影響業務營運之法令變

更(標準變更)、發生天然災害等不可抗力因素、設備及設施等非人為意外毀損等作周延之規範，或內容完全闕如致引發事端。反之，部分合約由於含括營運前之工程興建或修繕與後期之營運維護與管理，唯恐被加圖利之名或經營期間不期風險之發生，詳訂各項細節規範據以執行，結果造成實際推動時發生窒礙難行之處，常既期望受託單位能履約繼續執行，又怕不得不依約執行罰則等，最後演變成雙方爭訟不休，造成解約終止計畫或官司延宕多年難了之困境，形成自身騎虎難下之局勢。

(2). 合約內容宜分類集中並清楚標示標題，便於查閱執行。

由合約時程與性質觀之，臺北市政府之各項契約有單純委外經營與維護者(OT)、有附帶工程興建增修及營運維護者(ROT)，由於各種條件情況繁雜不同，市府各單位(甲方)為防範種種風險發生，常於契約中反覆再三設定各種限制條件，又為節約經費支出，在未聘請專業法律顧問從事最終條文調整與修訂情況下，內容常無法脈絡清晰或有條不紊的呈現，而容易變成主題分散、內容前後混雜、繁複不易讀的結果，建議內容宜分類集中並清楚標示，俾便於查閱執行。

建議未來業務委外時，應依委外業務性質之不同，制定各類契約內容參考範本，將基本內容作一示範性規範(如附錄四-單純 OT 案例)，並仿日本大阪市委外業務辦理程序，將契約風險分擔表(如附錄五)訂於招標須知中，清楚規範雙方之權利義務，方便擬訂製作正式合約條文時，進行各種風險情況責任分屬之檢核。

三、在監督機制與信任情感間取得平衡

在管理上，嚴謹的監控不僅是委外成功的重要因素，委託單位也可以因此即早發現問題，因此委託代理理論的傳統學派特別強調合約監控的重要性(如 Savas, 2000; Brown & Potoski, 2003; Hefetz & Warner, 2004)。然而，在關係性契約崛起後，強調使用較有彈性的作法來進行合約的管理，以交易雙方彼此

的信任與情感與維持彼此長期關係的強烈動機為主要規範機制的理念，使得委託單位必須面臨如何在監控與信任之間取得平衡的重要課題。

本研究問卷調查結果顯示，委託單位對於受託單位的監督管理機制主要是採取「派員定期查核服務與品質」及「年度建物財產盤點」二項，也有將近一半的委託單位有採用「退場機制」、「明確獎懲機制」、「消費者滿意度調查」等三項管理機制，委託單位中部分有成立管理委員會去管理委外的受託單位；由此可知，委託單位在監督機制上都有一定的概念與執行力。而在訪談研究發現，受託單位普遍希望能獲取委託單位平等且信任的對待，以及適時的補助與輔導；若是得到相關管理單位的支持可使受託單位產生自我監督的行為，因而降低管理的成本，不外乎是兩全其美的作法。

四、慎選檢驗績效的指標

根據國際公認推動民間參與公共建設成效卓著的英國經驗顯示，任何政策之執行，事後之績效評量為相當重要，卻常為人忽略的步驟(王明德等，2004)。但專家學者對政府部門能否完全依照一般民間機構以績效為衡量指標仍存有疑慮；畢竟，在較易取得量化衡量的民間產業尚且無法明確定義績效，相較之下，對於業務屬性與目標更為抽象複雜的政府組織而言，績效標的之訂定就更為困難。然而，唯有先建立完善績效管理制度後，才能進一步提升行政效能及推動行政革新工作。

因此，本研究以績效評估為重要調查項目之一，結果發現委託單位與受託單位對於「契約中是否明訂績效評估執行標準」並無顯著差異，但對於「委託單位與受託單位之間對於該業務績效是否易於量測」與「該業務是否有明確之績效評估標準」的認知存在顯著差異，且受託單位的認同感均較低；由此可知，受託單位對於契約中明訂的績效執行標準並非全盤認同。在問卷的開放性問題比對中，也有許多受訪單位認為數量之考量並非唯一的績效評估標準；因此，政府單位應

是業務性質的不同，在質與量上作合理考量，並且更精確計算投入成本與要達成效益之間的合理性。訪談研究結果亦顯示政府單位應根據業務性質採用不同的績效評核標準，畢竟各類受託業務性質不盡相同，即使是同類業務下的不同委外案，亦各自具有其獨特性。因此，各個案件須有不同的評核標準，以利委託單位更為適切的評量業務經營績效。

五、確實了解業務委外的目的

委外經營的主要理由，根據學者 Rehfuss (1989) 的說法，除了可以節省成本、減少人力的需求、可使服務的範圍較不受限制之外，尚包括可以從委外的過程中獲取先進的技術及特定的服務，並得以建立標竿成本圖樣；當然，政府也有可能因於政治考量或者為了規避管理與政策的限制而採行委外的措施。本研究經由問卷調查分析得知，委託單位將業務委外最主要的因素為「提升營運績效」、「配合市府政策」與「業務人力不足」，由此可見，就委外的目的而言，雖然大多在於提昇公共服務效率，但對委託單位而言，委外的主要動力可能仍是節省經費與人力與配合市府的政策，其次才是專業與品質的考量。訪談結果亦支持上述說法，多數業務為達成政策目標而委外，因此委外的成功與否應確實地建構在服務的品質和組織之任務與目標的一致性；然而，委託單位卻可能將以回饋金是否有達成預期的目標作為評斷委外效能的依據的重點之一，此一作法未必符合委外之精神，再者，業者的獲利亦可能與政策目標相衝突，如何在之間取得平衡，委外單位如何扮演協調溝通的角色尤其重要。

六、基本的認知—委外的觀念及態度

最後我們回到委外的基本觀念與認知。北市府將業務委外的本意主要是希望能利用民間的活力與專業素養，來提升業務營運的效率、效能與服務品質，同時期望將業務委外後，受託單位在財務（全部或部份）自主的情況下能為臺北市政

府節省場地維持經營等相關費用。因此，委託單位必須了解唯有雙方相互扶持與配合，才能創造雙贏的局面。

換言之在以達成委外目標為前提下，受託單位應被視為臺北市政府業務的推手。因此，臺北市政府的委託單位與民間受託單位應互相幫助且平等對待，彼此採取對等且正確的互動模式；換言之，委託單位應盡量不以防範心態對待受託單位，甚至將業務丟給受託單位而不負相關權責。這種平等夥伴關係的建立，需要委託單位給予更多的尊重及支持，並避免將其視為下屬的執行單位。在業務方面，給予其彈性發揮專業能力的空間與時間，而業務委外經營的過程中，若遭遇不可預期的突發情況發生時，如九二一地震或 SARS 傳染病等，委託單位應與受託單位協商共渡難關的方法。在委外案件中，受託單位與委託單位若能夠維持相互協助且扶持的夥伴關係，應該能夠給予臺北市市民更好的服務。

七、小結

綜合上述各點，可以發現市府委外執行業務仍有許多議題值得未來進行更深入的探討，目前分就執行面、經濟面、政策面、法規面等層面進行研究。在業務執行方面，委託單位及受託單位雙方若可以建立互信的平等對待關係，在合約規範前提下，促使受託單位產生自我監督行為，對委託單位而言則可降低管理時間及成本。其次，委託單位在業務委外前即明確了解業務委外目的，並充分與受託單位溝通，方能使業務委外後有更好之執行成效。在經濟及政策方面，各委外業務經營案件都有其不同的委外目的，約略可區分為經濟及政策兩大面向的業務目標。因此，需針對不同的業務應針對不同的業務目標設有適合其執行目標的業務績效評估指標，方能對業務執行成效做最適當的評量。

另外，在法規方面，應建立事前業務受託單位評選機制，因受託單位的能力高低對業務執行成效有很大的影響力，所以委託單位在業務委外前應多面向評估各競標單位能力，評選出最適任的受託單位。除此之外，合約亦為法規面之重要

因子，其中合約的明確性、年限及彈性等為完善的委外合約不可缺少的要素。透過完善的合約可確保委託及受託單位雙方面之權利及義務，易避免業務執行過程中所產生不必要的糾紛。

貳、現階段業務執行弱點與待改進之研究

本研究藉由問卷調查與訪談研究的方式，以瞭解現階段委外業務執行之弱點，並探討業者與政府如何經由改變或予以協助以消弭弱點及不足的作法；茲將受訪之委外業務依各局處分類討論如下。

一、教育局

有些業務的委外契約書對於承接單位回饋金之計算標準甚不合理，但礙於招標規定，確實無法調整；因此，政府應將回饋金計收改為權利金，並適度參與補助，以及延長受託單位之經營年限。

二、文化局

文化局委外業務的弱點包括：(1)無法全面突顯委託經營標的物之文化特性；(2)有些委託經營標的物範圍遭切割，無跨局處之主政單位施政，無法全盤考量，以至於影響館舍服務品質及教育推廣能量；(3)政府局處口徑不一致，資源也沒有整合；(4)文化局本身經費有限，補助款不足。

因此，政府單位應協助受託業者提高標的物之能見度，並成立跨局處主政小組或直營，協助統合資源，並且提供單一窗口給受託單位，以解決跨局處主政造成之損失。期盼文化局能夠給予更多彈性，勿僅以數據量化來評估文化活動績效，並希望文化局能直接聽取受託單位意見，或是專業團體可以參與、落實專業意見，同時出面主導辦理共同活動，並且給予受託單位專業上的支援。

三、體育處

體育處目前業務面臨的弱點包括：(1)足球相關的活動在國內的參與人數較少；(2)有些業務行政作業太過繁雜，使得受託單位作業不便，且有諸多限制，使得營運受阻。

因此，政府單位應在不抵觸相關法令之前提下，盡量放寬限制；並給予受託單位協助，例如經費補助、政策支持、活動或行銷、增加賽事等，使市府與受託單位雙贏。此外，業者可以加強創意與行銷工作，以增加收入來源。

四、市場管理處

市場管理處目前業務面臨的弱點包括：(1)政府未能徹底執法，致使違法營業猖獗，影響合法業者營運；(2)部份業務缺乏因專業經理人，使得績效欠佳。

因此，政府方面目前已請中國生產力中心進行批發市場營運績效之評鑑，以改善該市場營運狀況；期盼政府能徹底貫徹法令、取締違法營業，並適時提撥預算補助受託單位辦理需配合政府執行的政策。

五、社會局

社會局目前業務面臨的弱點包括：(1)委託單位與受託單位的合作與溝通之情形有待改善；(2)某些業務有意願承接之投標廠商數量不足，故缺乏競爭力，進而無法提升得標廠商進步的動力；(3)業務多屬公益及社福性質，因此承辦單位多為公益團體或非營利機構，在自負盈虧且收費受嚴格壓制又缺少政府補助款之情形下，理想與現實成為兩難；(4)在績效評估方面，非量化服務績效難以量化呈現，且部分服務較難於短期內具體測量成效。(5)某些委外業務定位不明，與多個相關單位或機構有重疊業務之情形；(6)受託業者反映委託單位行政作業及報表繁複，監控機制過多且過於實際法令範圍，影響受託單位營運效率及增加不必要工作量。

因此，政府單位可採取下列協助業者改進弱點的方式：(1)在與業者互動方

面，現階段雙方須加強溝通，建立信任關係；建議委託單位應尊重機構提出的困境，並共同商討解決之道，提供具體支持。(2)在業務定位方面，隨著委外業務增多，應不定時通盤檢視所有委外業務，確認相關委外業務是否區分、銜接或有重複性。(3)在監控流程上，可減少繁瑣的行政程序，以利受託單位發揮創意以提高服務品質。(4)在績效評估方面，委外業務中可以多以質的層面呈現服務成效，以補充量化資料之不足；但委託單位應考量現行內外環境，適度調整委外業務內容。(5)在廠商選擇方面，政府單位應扶植小型民間團體，協助有意承接業務之團體了解委外業務，促使委外業務具有競爭性。以得到更具專業性、執行力之得標廠商。(6)在補助款方面，建議政府首先應針對代為執行政府業務之公益團體補助條件重新檢視，並協助宣導推動民間團體對公益及社福性質工作之執行，給予受託單位財務上適時之協助。

除上述協助之外，政府單位在針對具特殊性質之委託案(如身心障礙設施、老人安養等)，場館之建立或規劃設計應與承接單位事先共同研商，以免日後興建完工之硬體不符實際使用之需求，以致需變更及修繕而浪費資源，屢見削足適履之憾，且舊有建物應先由政府完成建物安全鑑定後再行委外。

六、勞工局

勞工局已有多年的委外經驗，對於契約以及對受託單位的評選項目都做逐步的修正，因此目前沒有尚無遭遇到較大的弱點或問題；比較大的弱點在於大多數受託單位經營能力有待加強，所以每年都會進行促銷及營運輔導之加強輔導工作。

七、衛生局

衛生局委外業務的弱點包括：(1)由於當初合約及法令的問題，因此在自費項目的收費標準不能自行做決策，收費標準缺乏彈性；(2)醫院軟、硬體方面都與預期有落差，要更改任何設備也需要報告臺北市政府，較為不方便。

八、建設局

建設局委外業務的主要弱點在於某些業務因為合約的關係，規定業務範圍為教學及經營環境，銷售門票其利潤微薄，經營單位無力負擔主體建築物之修繕費用。因此，期盼政府能給予公益性活動或工程上的補助，並協助受託單位爭取民間企業團體贊助。

九、環保局

目前環保局委外業務在執行上暫無較大的弱點，可改善的部份包括一些設施受限於地理環境等因素而無法發揮，以及一些區域的設定有重複情形；可以考量是否可以變更其功能。

十、公園處

公園處委外業務執行上目前面臨的弱點包括：(1)承包商在場地和設施的維護更新中，並沒有達到當初的協議；(2)某些受託單位沒有按時繳納月權利金；(3)部分設施設計不佳，甚至有些設施並未完全合法，造成營運上的不便和損失。因此，希望政府可以協助將不合法之設施加以改善或合法化，以降低損失。

參、未來發展建議

一、委託單位後續應思考的課題

截至民國 95 年 6 月止，臺北市政府共有 16 個機關 135 個案件已經委外或即將委託民間經營管理。臺北市政府針對臺北市市有財產委託經營案件補助金額約為 216,401,749 元，但將此些案件委託民間業者亦可為臺北市政府節省約 4,592 人力以及節省支出約 2,622,007,221 元。對臺北市政府而言將適合的業務成功委託民間業者經營，在達到政策目標、提供優質的服務品質之下，不僅可為臺北市政府節省人力，更可以讓臺北市政府節省預算支出。因此，臺北市政府委託單位

應持續思考如何更成功的推行委外業務，以期讓臺北市政府及民間受託業者達到雙贏的局面。本研究整理出未來委託單位後續應思考的問題，希望能讓未來的委外業務推行地更為順利。

首先，在最基本的層面，我們認為市府在政策制定時應有一完整的規劃，並應適時檢討政策執行情況。舉例來說，政策的執行應考量到市場的供需，若無法提高市場的需求面，則在同一區域內開放過多同性質的業務，往往造成業者之經營壓力，例如開放游泳池業務委外後，為推行全民運動，在同一區域內建置多個健康休閒中心，造成業者經營上的困難及資源閒置的問題。另又如各收費文化展場距離過近，且市場未達如此大量的需求，以至於各場館的績效表現不如預期。

在合約的訂定時，必須深入思考幾個可能影響委外績效的議題，例如合約年限長短的問題，合約年限的長短會影響到受託單位的再投資意願，進而影響服務品質及業務營運績效，相似的問題也會出現在受託單位續約時是否有優先議約權。同時合約制定部份，應該思考不同局處間合約的差異，或是同一局處下合約新舊版本的差異情形。此外，對於委託過程中合約修改問題也應多加探討。另外，當考慮委託與受託單位雙方為平等夥伴關係時，可能亦應思考當甲方(即委託單位)未依合約履行義務時，應該有什麼樣的解決方案或配套作法。

在收費審議機制的審議方面，是否有改善的空間。例如，收費標準方面是否有調整空間，至少可以依照不同的展覽訂定不同的收費標準，如特展期間允許受託單位合理地調整票價等，這對政府、業者、與人民三方而言，或者是一創造三贏的契機。而回饋金的計算方式，究竟應以年度營收計或是以年度結餘做計算基準，也應聽取多方的意見，建立一個雙方皆可接受的標準。

此外，基於各場館的內容的豐富性有極大差異，關於場館的委外應審慎思考場館營運與政策執行目標是否可以分開委託。其他議題如有官股的 OT 案（如批發市場）與非官股的 OT 案之間是否應有不同的甄選標準或評量標準，也可納入未來思考的方向。

二、未來可考慮委外業務

目前委託業務性質按「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」中之分類將之分成社會福利類、教育文化類、觀光休閒類、農林水產類、健康醫療設施和公害防治類共八大類。似已包含所有類別及所有適合委外之業務，在問卷調查及訪談過程中，我們仍針對現在未委託但未來有可能委外的業務這項議題對委託與受託單位的承辦人員提問，雖然多數的填答者與受訪者對此並無表示，但透過歸納整理，我們發現仍有尚未委外但其實可考慮委外經營的業務，唯其未必屬於 OT 案形式的委外，我們綜合整理如下，期能為委託單位提供未來業務委外的參考。

這些可考慮委外之業務大致包括土地開發業務，例如土地開發計劃之擬訂及效益評估，土地開發業務之資料蒐集調查，投資興建之規劃執行及管理。捷運聯開大樓的出租及出售等管理事宜亦可考慮委託有經驗的物業管理公司，另外，國宅委託經營管理及出租、出售事宜也可以交由專業人事來處理，諸如此類租售業務若能夠成功委外經營，除了提高效能與效率（接受相關專業的訓練的人員、不受限於公務員上班時間之限制），也同時可以幫助市府節省人事經費。而國際文化交流事務，如國際藝術村所負責業務，或者活動類案件，其強調專業與創意應也有委外的空間。

參考文獻

壹、中文部份

王宗富(2001)，我國國稅稽徵機關績效之評估—以資料包絡法研究，國立中山大學企業管理學系碩士論文。

王明德、邱必洙、張倩瑜、葉如淳(2004)，民間參與公共建設政策績效評估架構之建立，臺北：行政院公共工程委員會。

王珮玲(2001)，公共圖書館績效評估之研究—以臺北市立圖書館為例，國家圖書館館刊第二期，頁35-65。

丘昌泰(2000)，公共管理，臺北：元照。

行政院研究發展考核委員會(2004)，政府績效評估，臺北：行政院研究發展考核委員會。

吳惟裕(2004)，資訊系統委外程度與績效影響因素之研究：以行政機關為例，逢甲大學會計與財稅研究所碩士論文。

吳瓊恩、李允傑、陳銘薰(2005)，公共管理，臺北：智勝文化。

李宗勳(1999)，政府再造—新公共管理的理論與實務，與詹中原等合著，台北，五南書局出版。

李宗勳(1999)，再造『政府再造』的根基：簽約外包的理論與策略，國立政治大學公共行政學報，第三期，頁83-120。

李宗勳(2001a)，以「總量管制」推動政府業務委外的理論與作法，考銓季刊，第25期，第101至113頁。

李宗勳(2001b)，「落實經發會共識應優先調整政府的角色與職能」，90.09.03中華日報第二版「國政專欄」。

李宗勳(2002a)，政府業務委外經營：理論與實務，臺北：智勝文化。

李宗勳(2002b)，政府業務委外經營的定位與省思—「入股台灣」與「夥伴政府」視野，「2002年博物館公辦民營政策之理論與實務研討會」。

- 李宗勳與范祥偉(2000)，簽約外包的理論與策略，人事月刊，第31卷第4期，第3-19頁。
- 林嘉誠(2004)，公部門績效評估技術與指標建立，國家政策季刊第三卷第二期。
- 施能傑、李宗勳、施永昭、謝玫妃(2003)，政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究，臺北：行政院人事行政局。
- 柳英莉(2004)，地方政府績效指標之研究-以英、美、日地方政府績效指標為我國借鏡，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 張石柱、廖哲聖(2000)，國軍醫院經營效率之實證研究，國防管理學院學報，第二十一卷第一期，頁1-17。
- 陳銘薰(2005)，臺北市政府組織規模最適化之研究：兼論以「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」作為策略工具的可行性分析，臺北市政府研究發展考核委員會專題研究報告第343輯，臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。
- 詹中原(1994)，《民營化政策－公共行政理論與實務之分析》，台北，五南圖書出版股份有限公司。
- 詹中原(1999)，《新公共管理－政府再造的理論與實務》，台北，五南圖書有限公司。
- 劉宗德(民89)，政府業務委託民間辦理類型及程序之研究，行政院經建會委託研究報告。
- 臺北市政府(2006)，臺北市市有財產委託經營案九十四年執行情形報告，臺北：臺北市政府。
- 臺北市政府財政局(2003)，臺北市市有財產委託經營管理作業手冊，臺北：臺北市政府。

貳、英文部分

- Auger, Deborah A. (1999). "Privatization, Contracting, and the States: Lessons from State Government Experience," *Public Productivity & Management Review*, 22(4): 435-454.
- Bennett, C. and Ferlie, E. (1996), "Contracting in Theory and in Practice: Some Evidence from the NHS." *Public Administration*, 74: 49-66.
- Brown, T. L. and M. Potoski (2003a), "Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach" , *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2): 275-297.
- Brown, T. L. and M. Potoski (2003b), "Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions" , *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4): 441-468.
- Brown, T. L. and M. Potoski (2005), "Transaction Costs and Contracting" , *Public Performance & Management Review*, 28(3): 326-351.
- Brown, T. L. and Potoski, M. (2003), "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments" , *Public Administration Review*, 63: 153-164.
- Charnes, A., Cooper, W.W., and Rhodes, E. (1978), "Measuring the Efficiency of Decision Making Units" , *European Journal of Operational Research*, 2: 429-444.
- Cohen, S. (2001), "A Strategic Framework for Devolving Responsibility and Functions from Government to the Private Sector" , *Public Administration Review*, 61: 432-440.
- DeHoog, R. H. (1990), "Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting" , *Administration & Society*, 22(3):

317-340.

DeHoog, R. H. (1990), "Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting" , *Administration and Society*, 22: 317-40.

Hefetz, A., Warner, M. (2004), "Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process" , *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.

Jeffries, F. L. and Reed, R. (2000), "Trust and Adaptation in Relational Contracting" , *Academy of Management Review*, 25: 873-882

Kettl, D. F. (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.

Mayer, R. C., Davis, J. H., and Schoorman, F. D. (1995), "An Integrative Model of Organizational Trust" , *Academy of Management Review*, 20: 709-734.

Montjoy, R. S. and O' Toole, L. J., Jr. (1979), "Towards a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective" , *Public Administration Review*, 39: 456-75.

Refuss, J. A. (1989), *Contracting Out in Government*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Romzek, B. S. and Johnston, J. M. (2002), "Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model" , *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12: 423-453.

Saaty , T.L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw-Hill.

Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House.

- Savas, E. S. (2002), "Competition and Choice in New York City Social Services," *Public Administration Review*, 62(1): 82-91.
- Sergio Fernandez (2005), "Accounting for Performance in Contracting for Services: Are Successful Contractual Relationships Controlled or Managed?" *8th Public Management Research Conference, Los Angeles, California*
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1996), *The Mechanisms of Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Zaheer, A. and Venkatraman, N. (1995), "Relational Governance as an Interorganizational Strategy: An Empirical Test of the Role of Trust in Economic Exchange" , *Strategic Management Journal*, 16: 373-392.
- Zaheer, A., McEvily, B., and Perrone, V. (1998), "Does Trust Matter? Exploring Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance" , *Organization Science*, 9: 141-159.

附錄一：臺北市委託案績效明細表

臺北市市有財產委託經營案件績效明細表

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
社 會 局	博愛兒童發展中心	58,800	37	20,706,062
	弘愛服務中心	32,800	25	14,035,388
	城中發展中心	34,400	23	12,982,709
	鵬程啟能中心	26,200	22	12,479,057
	龍山啟能中心	40,400	28	15,743,219
	萬芳發展中心	41,000	24	13,595,411
	恆愛發展中心	31,400	28	15,743,219
	萬芳啟能中心	18,700	19	10,780,376
	臺北市永明發展中心	24,600	19	10,780,376
	臺北市松德團體家庭	32,800	8	4,592,129
	大同老人日間照顧中心	652,416	4	3,120,118
	臺北市士林老人服務中心	2,787,248	8	3,937,878
	臺北市北投老人服務中心	2,110,848	1	754,140
	松山老人日間照顧中心	652,416	4	2,164,665
	臺北市正義托兒所	-	20	15,005,740
	臺北市樟新托兒所	-	38	29,129,463
	臺北市民生兒童福利服務中心	2,920,304	4	620,030
	臺北市三玉托兒所	-	22	18,841,282
	臺北市吉利托兒所	-	17	14,152,333
臺北市東湖托兒所	-	18	9,877,378	

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
社 會 局	臺北市福安兒童福利服務中心	3,178,290	1	627,204
	臺北市萬華兒童福利中心	3,178,290	1	627,204
	臺北市松德婦女服務中心	2,389,604	1	677,088
	臺北市溫心家園	4,475,328	2	949,080
	臺北市東區少年服務中心	3,503,275	1	627,204
	臺北市無家貧弱民眾緊急庇護中心(平安居)	7,477,272	1	2,235,411
	希望家園少年庇護中心	4,922,663	0	262,288
	臺北市綠洲家園	8,052,996	0	160,231
	臺北市萬華少年服務中心	3,998,791	1	627,204
	三民托兒所	-	19	13,673,471
	景美托兒所	-	29	21,866,990
	信義老人服務中心	2,766,264	2	1,312,065
	龍山老人服務中心	2,825,248	3	1,803,933
	臺北市陽明老人公寓	1,200,900	28	32,864,537
	臺北市大同兒童發展中心	22,200	18	10,319,174
	臺北市一壽重殘照顧中心	28,900	25	14,014,163
	臺北市一壽重殘養護中心	28,700	25	14,014,163
	臺北市北區少年服務中心	3,665,915	1	627,204
	臺北市向晴家園	5,268,028	0	66,162
	臺北市展望家園	5,501,146	1	491,868

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
社 會 局	臺北市健軍團體家庭	17,800	8	4,592,129
	臺北市健運團體家庭	17,800	8	4,592,129
	臺北市內湖老人服務中心	2,393,948	1	754,140
	臺北市文山老人養護中心	210,300	34	21,521,829
	臺北市三玉啟能中心	50,300	30	16,753,448
	龍山婦女服務中心	2,752,148	1	813,480
	臺北市兆如老人安養護中心	1,748,690	140	174,852,246
	臺北市單親家庭服務中心	3,006,664	1	813,480
	內湖婦女服務中心	2,534,188	1	677,088
	北投婦女服務中心	2,457,048	1	677,088
	臺北市蘭心家園	3,990,912	1	812,688
	臺北市萬大團體家庭	10,100	8	4,592,129
	崇愛發展中心	25,700	33	18,515,804
	臺北市松山婦女暨家庭服務中心	2,501,348	1	677,088
	臺北市永樂婦女服務中心	2,533,648	1	677,088
	臺北市忠孝托兒所	-	21	12,388,720
	臺北市社區工作會館	905,976	1	613,092
	臺北市至善老人安養護中心	5,285,500	105	125,227,883
	臺北市文山婦女暨家庭服務中心	2,657,148	1	677,088
	延吉少年服務中心	3,432,280	1	627,204

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
社 會 局	景新托兒所	-	19	9,405,345
	臺北市弘愛自閉症發展中心	4,100	9	5,410,856
	大安婦女服務中心	2,494,116	1	813,480
	龍興托兒所	2,284,930	-	-
	臺北市朱崙老人公寓	7,507,580	13	16,885,155
	金龍發展中心	41,100	51	37,108,925
	臺北市葫蘆托兒所(原市立士林托兒所轉型)	3,200,000	18	-
	臺北市辛亥托兒所(原市立大安托兒所轉型)	3,710,000	18	-
	臺北市康寧托兒所(原市立內湖托兒所轉型)	3,710,000	18	-
臺北市星雲托兒所	2,406,000	13	-	
公 園 處	青年公園付費使用設施	-	50	13,772,480
	南港公園管理所所轄游泳池暨網球場	-	32	13,150,216
	陽明山公園管理所付費使用設施	-	91	23,527,140
	青年公園高爾夫練習場	-	16	3,567,800
	新生公園溫水游泳池	-	12	-
	玉泉公園溫水游泳池	-	16	-

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
公園處	河濱公園營運區域委託經營管理(延平及大佳河濱公園)	-	15	6,682,500
	圓山公園管理所所轄游泳池暨新生公園網球場委託經營管理維護	-	46	17,578,300
市場管理處	臺北市第一果菜批發市場	-	180	155,478,813
	臺北市第二果菜批發市場	-	84	72,556,780
	臺北市魚類批發市場	915,000	124	145,512,150
	臺北市花卉批發市場	-	104	114,281,013
	臺北市家禽及肉品批發市場	1,000,000	27	12,492,550
	臺北市民族魚市場	200,000	11	28,403,469
	臺北花木批發市場	-	35	27,007,769
衛生局	臺北市立萬芳醫院	-	1764	585,500,768
	臺北市立關渡醫院	-	437	145,950,000
文化局	臺北國際藝術村	8,000,000	6	3,000,000
	市長官邸藝文沙龍	-	10	4,068,408
文化局	臺北當代藝術館	24,000,000	14	16,200,000
	牯嶺街小劇場	-	7	2,438,400
	林語堂故居	-	5	827,250
	錢穆故居委託經營管理	-	5	2,501,141
	紅樓劇場	-	14	27,238,328
	台北之家	7,200,000	15	6,240,607

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
文化局	圓山別莊(台北故事館)	-	8	11,556,797
	草山行館	1,200,000	4	2,860,000
	台北偶戲館	5,375,000	17	13,422,352
	市定古蹟紫藤廬	-	15	1,224,950
	電影主題公園	4,540,000	3	2,761,046
	文山藝文中心永安館	10,000,000	5	10,236,000
	芝山岩展示館	4,100,000	18	5,313,960
中山堂	臺北市中山堂管理所堡壘廳 暨附屬空間委託經營管理	-	10	4,392,000
教育局	臺北市兒童交通博物館	-	32	23,000,000
	臺北市青少年育樂中心	-	24	88,000,000
勞工局	市政大樓一樓南區通廊庇護 商店	1,961,141	2	1,150,000
	臺北市國興路二十二號、二十 四號庇護工場	1,357,609	2	1,150,000
	建南庇護加油站	-	3	1,725,000
	建孝庇護加油站	-	3	1,725,000
	航建國宅和平東路三段三四 一巷三號一樓庇護性就業職 場	1,166,667	2	1,150,000
	航建國宅和平東路三段三四 一巷七號一樓庇護性就業職 場	1,166,667	3	1,150,000

單位	委託經營名稱	補助金額	節省人力	節省預算支出(元)
建設局	關渡自然公園	-	16	16,000,000
	南港茶葉製造示範場	800,000	5	5,133,258
環保局	福德坑垃圾衛生掩埋場沼氣污染防治技術工作	-	8	30,000,000
	山豬窟垃圾衛生掩埋場沼氣污染防治技術工作	-	10	32,000,000
	北投焚化廠回饋設施委託經營管理	9,600,000	16	230,400
體育處	臺北市中山區市民運動中心	-	40	30,273,258
	北投區市民運動中心	-	37	20,789,781
	中山足球場	-	6	4,836,800
	臺北市一萬五千席多功能體育館	-	80	60,020,000
衛工處	迪化溫水游泳池委託經營管理維護	-	21	18,445,647
原民會	娜魯灣文化經濟中心	-	3	1,910,000
公管中心	市政大樓禮堂委託經營	-	1	800,000
	合計	216,401,749	4,592	2,622,007,221

資料來源：台北市政府研考會

附錄二：問卷

臺北市政府研考會 95 年度「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」市有財產委託經營辦理情形問卷調查 (委託單位)

您好！

元智大學企研所受臺北市政府研考會委託進行「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」，目的在了解各單位委外業務的實際辦理情形；您的意見將作為市政府評估及改善委外績效的依據。

元智大學企管系 敬上

◎第一部份：基本資料

1. 單位名稱：_____
2. 填寫人：_____ 職稱：_____
3. 委外業務名稱：_____
(該業務係於_____年_____月起委外，合約期限共_____年_____月)
4. 填寫日期：_____
5. 聯絡電話：_____

◎第二部份：問卷內容 (請依據您所負責之個別業務詳細作答)

1. 貴單位將此項業務委外的主要原因為何：(可複選)
 (1) 業務人力不足 (2) 業務經費不足
 (3) 改善服務品質 (4) 提升營運績效 (創造收益、減少虧損)
 (5) 提供創新業務型態與服務 (6) 過去未曾辦理之相關經驗
 (7) 配合市府政策 (8) 開辦此業務時程壓力
 (9) 其他_____
2. 貴單位是否有針對此委外業務組成負責推動委外經營小組：
 (1) 是 (請接下題) (2) 否 (請跳至第 4 題)
3. 該委外經營小組包含下列哪些成員：(可複選)
 (1) 單位內成員 (2) 相關單位成員 (3) 業務主管
 (4) 機關首長 (5) 外部專業團體 (6) 專家學者
 (7) 其他_____
4. 業務委外時，貴單位對受託單位最主要的考量為何：(可複選)
 (1) 財務自償能力 (2) 專業性(執行與管理能力)
 (3) 創意性 (4) 地緣性、社區性 (5) 公益性、福利性
 (6) 限期內開辦之能力 (7) 過去實際經驗與成效
 (8) 配合度 (9) 其他_____

5. 貴單位於委外前是否有進行可行性分析：
 (1)是 (請接下題) (2)否 (請跳至第 8 題)
6. 承上題，此可行性分析為：(可複選)
 (1)自行評估 (2)委由專業顧問進行評估
 (3)其他_____
7. 承上，分析內容包括哪些項目：(可複選)
 (1)成本效益分析 (財務分析) (2)權利金或回饋金分析
 (3)民意政策支持度 (4)週邊居民接受程度
 (5)受服務者的滿意及信賴度 (6)供應者數量與競爭程度
 (7)風險因素與替代辦法 (8)其他_____
8. 貴單位是否有舉辦座談或公聽會：
 (1)是 (2)否
9. 貴單位是否有召開招商說明會：
 (1)是 (2)否
10. 此委外業務發包_____次
11. 若此業務未能順利發包，其可能原因為何：(可複選；且若順利發包，可略過此題)
 (1)缺乏利潤誘因 (2)市場缺乏供給者 (3)宣傳不足
 (4)合約目標不明確 (5)相關法規(對營運內容限制嚴苛)
 (6)營運條件嚴苛 (例如：時程、品質…)
 (7)需協調配合事項過多 (8)其他_____
12. 貴單位對承包商投標資格是否有訂定明確標準：
 (1)是 (2)否
13. 在競標的過程中，是否曾遭受外力(例如：政治)以各種方式干擾，使其無法順利外包：
 (1)是 (2)否
14. 在契約簽定之前是否有與承包單位針對契約內容進行協商：
 (1)是 (2)否
15. 貴單位對受託單位之監督管理機制包含下列哪些項目：(可複選)
 (1)派員定期查核服務與品質 (2)退場機制
 (3)年度建物財產盤點 (4)設立管理委員會
 (5)明確獎懲機制 (6)消費者滿意度調查
 (7)其他_____
16. 貴單位與受託單位的互動情形：
 (1)良好 (2)普通 (3)不佳
17. 貴單位評估該項業務委外後，經營情形與原先預期是否一致：
 (1)是 (2)否
18. 此業務委外後，與原先預期之業務目標相較，目前之達成率：
 (1)50%以下 (2)50~60% (3)60~70%
 (4)70~80% (5)80~90% (6)90%以上
19. 此業務委外後，與原先預期之財務目標相較，目前之達成率：
 (1)50%以下 (2)50~60% (3)60~70%
 (4)70~80% (5)80~90% (6)90%以上
20. 至目前為止，您認為契約內容是否完善：
 (1)是 (2)否
21. 契約中是否明訂績效評估執行標準：
 (1)是 (2)否

22. 該項業務績效是否易於量測： (1)是 (2)否
23. 貴單位是否有對承包商進行績效評估： (1)是 (2)否
24. 此績效評估是否有明確之標準： (1)是 (2)否
25. 承包商的專業能力是否足夠： (1)是 (2)否

26. 承包商是否會定時或不定時提出委託成效報告：

(1)是(請接下題) (2)否(請跳至第 28 題)

27. 該報告內容是否能有效反映實際情況： (1)是 (2)否

28. 您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？

29. 就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為業者或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？

30. 您認為要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？

31. 您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？貴單位有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？

【問卷到此結束，感謝您的撥冗協助】

**臺北市政府研考會 95 年度「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之
研究」市有財產委託經營辦理情形問卷調查 (受託單位)**

您好！

元智大學企研所受臺北市政府研考會委託進行「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」，目的在了解各單位委外業務的實際辦理情形；您的意見將作為市政府評估及改善委外績效的依據。

元智大學企管系 敬上

◎第一部份：基本資料

1. 單位名稱：_____
2. 填寫人：_____ 職稱：_____
3. 受託業務名稱：_____
- (該業務係於_____年_____月起委外，合約期限共_____年_____月)
4. 填寫日期：_____
5. 聯絡電話：_____

◎第二部份：問卷內容 (請依據您所負責之個別業務詳細作答)

1. 請問貴單位從何處得知此業務即將委外之訊息？
2. 政府業務委外時，評選評分標準是否合理？有無可改進之處？
3. 此委外業務發包共參加_____次(如為續約者，可跳過直接至第 5 題。)
4. 若此業務未能順利發包，其可能原因為何：(可複選；且若順利發包，可略過此題)
 (1) 缺乏利潤誘因 (2) 市場缺乏供給者 (3) 宣傳不足
 (4) 合約目標不明確 (5) 相關法規(對營運內容限制嚴苛)
 (6) 營運條件嚴苛 (例如：時程、品質...)
 (7) 需協調配合事項過多 (8) 其他_____
5. 在契約簽定之前是否有與委託單位針對契約內容進行協商：
 (1) 是 (2) 否
6. 貴單位與委託單位的互動情形： (1) 良好 (2) 普通 (3) 不佳
7. 貴單位評估該項業務委外後，經營情形與原先預期是否一致：
 (1) 是 (2) 否

8. 此業務委外目前之業務目標達成率為：
 (1)50%以下 (2)50~60% (3)60~70%
 (4)70~80% (5)80~90% (6)90%以上
9. 此業務委外目前之財務目標達成率為：
 (1)50%以下 (2)50~60% (3)60~70%
 (4)70~80% (5)80~90% (6)90%以上
10. 至目前為止，您認為契約內容是否完善： (1)是 (2)否
11. 契約中是否明訂績效評估執行標準： (1)是 (2)否
12. 該項業務績效是否易於量測： (1)是 (2)否
13. 此績效評估是否有明確之標準： (1)是 (2)否
14. 貴單位是否會定時或不定時提出委託成效報告：
 (1)是(請接下題) (2)否(請跳至第 16 題)
15. 該報告內容是否能有效反映實際情況： (1)是 (2)否
16. 您認為針對此業務，績效的定義為何？有效而完善的績效評估應該如何去衡量？應該考慮哪些指標？
17. 就目前而言，此業務執行迄今最大缺失為何？您認為自身或政府可作哪些改變？政府可以給予哪些協助？
18. 您認為政府要成功的推動業務委外，最重要的關鍵因素為何？
19. 您認為此委外業務是否適合委託民間辦理？政府有哪些委外案件是適合委外卻尚未委外？

【問卷到此結束，感謝您的撥冗協助】

附錄三：績效評估參考指標

評估大項	評估項目	評估指標	備註
一、業務執行 (對資源運用 效果之評估)	1. 計畫目標	委外營運目的(各種政策目標)達成度	
	2. 服務量	a. 參觀、服務人數	
		b. 舉辦活動次數	
		c. 參與人數	
	3. 服務品質	a. 服務內容、態度	
		b. 顧客滿意度	
		c. 顧客申訴管道	
		d. 抱怨處理情形	
		e. 建議事項改進情形	
	4. 環境設備	a. 設備安全(符合公安及消防標準)	
		b. 更新維護情形	
		c. 空間動線、商品陳列妥適度	
		d. 場地管理(定有完善管理辦法及出借收費標準)	
	5. 業務創新	服務內容與項目等創新程度	
二、財務運用 (對資源運用 效率之評估)	1. 財務計畫執行	a. 年度財務目標達成度	
		b. 充分完整的財務報表	
		c. 會計師簽證審核	
	2. 補助預算執行情形	補助經費執行情形	
	3. 投入產出比	業務達成節省人力及經費之程度	
	4. 淨收入成長比	業務收入較之前同期成長之多寡	
	5. 外部資源運用	開拓外部資源及與社會資源之整合連結	

評估大項	評估項目	評估指標	備註
三、政策配合	1. 其他行政作業之配合	配合該業務所屬局處之其他額外行政作業要求	

資料來源：本研究整理

※上表為績效評估之參考指標，無強制性，各業務單位於進行績效評估時，可因應自身業務特性與委外目的等選用適合之指標，並自行增刪俾建構完整之評估系統，以督導業務執行與改革。

附錄四：契約內容範例

抬頭名稱暨前文應簡明扼要敘述，主要條文建議應標明主題名稱並含括下列項目內容。（條文中相關內容應儘可能匯整於同一主題下，在同一主題內又應條理清晰分項依序呈現，附件則依編號置於條文之後。）

- 一、 委託經營管理標的
- 二、 委託經營管理項目
- 三、 委託經營管理期間
- 四、 契約有效期間
- 五、 契約權利金及繳交期限
- 六、 履約保證金
- 七、 費用負擔及風險承擔
- 八、 協調施作與進場接管
- 九、 乙方之權利義務
- 十、 違約處理暨罰則
- 十一、 績效評估
- 十二、 契約期滿及契約終止或解除
- 十三、 契約變更
- 十四、 通知連絡方式
- 十五、 繼受
- 十六、 契約修正
- 十七、 適用法律
- 十八、 附則
- 十九、 契約份數

因應各機關業務特色與實際需求，可自行增刪相關條文項目與內容。（例：如需針對股權維持、轉讓合併解散等規範限制，可自行創設加入必要項目與內容。）

附錄五：日本大阪市委外業務契約之風險分擔表

階段	種類	內容	風險負擔者	
			委託者 甲方	受託者 乙方
共通	法令變更	影響業務營運之法律變更	協議事項	
	第三者賠償	因業務引發公害與生活環境之傷害		0
	物價變動	簽約後景氣蓬勃與低迷		0
	利率變動	利率變動		0
	不可抗力	因自然災害引發業務變更與中止或延期	協議事項	
申請階段	申請費用	申請費用負擔		0
	資金調度	必要資金確保		0
準備階段	接管費用	接管設施營運費用負擔		0
營運階段	設施競合	因設施競合引發使用者減少、收入減少		0
	需要變動	與當初預估需求不同之狀況		0
	營運費暴增	因甲方以外因素所產生之營運費暴增		0
	設施毀損	因設施、機器之自然損傷 及管理上瑕疵引發之火災事故	協議事項	
				0
	債務不履行	甲方未履行合約內容	0	
		乙方未履行合約內容		0
	品質風險	不符品質要求水準		0
	損害賠償	設施機器等不完備及管理瑕疵引起之事故	協議事項	
營運風險	因設施、機器等不完備及管理瑕疵引發事故後臨時休業之風險		0	

※ 本表所列相關事項內容，可經甲、乙雙方討論議定後增刪修改。

附錄六：期中審查會議紀錄

臺北市政府研究發展考核委員會九十五年度委託研究案

「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」期中審查會會議紀錄

一、時間：中華民國九十五年七月十四日星期五下午二時

二、地點：臺北市政府西北區九樓 902 會議室

三、主席：翁副主任委員瑞廷

四、出席人員：

學者專家：

中華經濟研究院吳研究員惠林

世新大學行政管理學系郭教授昱瑩

世新大學傳播管理學系戴教授國良

研究主持人元智大學企業管理學系林教授希偉

及相關研究人員

吳研究員惠林

郭教授昱瑩

戴教授國良

林教授希偉

王研究助理國全

柳研究助理百謙

張研究助理家瑋

彭研究助理慧倫

賴研究助理怡瑛

廖研究助理慧君

市府單位：

社會局

市場管理處

工務局公園路燈工程管理處

文化局

建設局

環境保護局

衛生局

體育處

本會綜計室

本會第一組

廖股長秋芬

陳科員貞伶

葉股長雅玲

蘇副主任新富

黃科員怡芬

徐股長輝妃

程技正樹森

曾科員淑芬

李秘書朝威

邢研究員斯坦

溫研究員宏竣

紀組長素菁

劉研究員晃美

五、主席致詞：(略)

六、研究主持人報告：(略)

七、討論與建議：

主席(翁副主任委員瑞廷)：

學術上的研究題目範圍理應越做越小、越做越深，但這次審查的題目似乎太大，因為市政府各個局處都有不同特色，沒有放諸四海皆可行的標準，不同單位應有不同的衡量績效評估標準。請承辦組研考會解釋一下為什麼會擬訂出這樣的題目與方向、方向有沒有錯誤。

本會綜計室邢研究員斯坦：

會提出這樣的研究主題，是因為業務推動上有需求，希望可以為績效評估與業務檢核帶來些許幫助，目的有以下四點：一、談什麼是績效，二、如何評估，三、如何提升績效，四、哪些是市府應該委外業務卻尚未委外或是不該委外業務卻已經委外。考量到計畫實際可行性，先透過現況調查與個案訪談，得到初步結果，最後才做大規模數理的驗證。雖然委外案件性質皆不同，不確定可否使用同一標準，但認為此研究題目的方向是正確的。

中華經濟研究院吳教授惠林：

- 1、評估市府該做的事務，是否有可開放民間經營？即民營化、私有化，將現有管制法規修正。
- 2、若市府應將業務委外，比較「自營」與「委外」績效；將市府已有之評估指標，由訪談和成本效益評估之後，提出改進之道。
- 3、如何將「誠信」或「人心」重要因素納入，藉由共同合作、協商順利，以達理想境界。
- 4、另外，將委外案作合理分析，釐出各自理想指標。

世新大學行政管理學系郭教授昱瑩：

- 1、本研究的主要目的宜再釐清，究竟想要解決什麼問題？可提供什麼貢獻？
- 2、本研究各項測量變數，多有重複或衝突，宜再明確界定。
- 3、宜掌握期程，儘可能完成訪談與專家意見的蒐集，問卷則可再思考執行與否。
- 4、研究報告之撰寫宜力求前後一致。

世新大學傳播管理學系戴教授國良：

- 1、在結構化問卷進行大規模調查之前，應先召集專家學者討論後再定奪較為保險。因為研究生缺乏實務工作，思考不夠周延完整。
- 2、是否可考慮納入各局處委外單位的意見調查以使得能夠用交叉意見來作為對照。
- 3、應考慮影響績效的變數，應從更多面向評估。例如可從審查前審查後等流程過程發生事來看。
- 4、能否歸納為成功失敗政策非政策等類別的委外案件去分析。
- 5、請歸納出各種情況下的委外案 KSF(關鍵成功因素)。
- 6、是否能歸納出幾個不同情況下的委外適當 model 模式。

衛生局曾科員淑芬：

(無意見)

建設局徐股長輝妃：

贊成戴教授的意見，因為局內兩個委外案子都不是屬於賺錢的，都屬於政策執行，委外過程有很多問題存在，希望藉由此次的委外評估，可以給予公共政策委外案一些未來執行方向。

市場管理處葉股長雅玲：

目前本處有多項業務辦理委外作業，惟各委外對象均因不同狀況、條件，如業務考量或政策性等不同，使本處成本效益於評估指量上有困難，期本次委外單位，能就其專業性，針對不同條件的業務型態，建立通用性或特別性之評估模式或橫量準則。

工務局公園路燈工程管理處蘇副主任新富：

就執行單位立場，研究案要提供完善比較評核機制，針對將來是否可續約性、績效評核因子、懲處獎勵方式等，市有財產委外經營條例沒有太多可行性評估。因為自治條例不清楚，執行單位會有困惑，有時彈性很大，也有權利金的問題，以及解約之後市府接手人力的問題。

另外考量的一點：委外目的是什麼，是政策考量或是私營會較好，廠商有賺錢對於服務品質要求配合度才會高，至於沒賺錢的廠商就很難要求它。

社會局廖股長秋芬：

1、就研究內容部份缺失而言

(1)、錯別字及漏字：

a、「台北市兆如安養護中心」(p. 5)改為「臺北市兆如老人安養護中心」。

b、「跟據」改為「根據」。(p. 5, 18, 30, 37)。

(2)理論與分析方法之名稱，寫法前後應一致：

a、年代的寫法應一致-80年代、2001年(p. 19)。

b、「層級程序分析法」(p. 5, 8, 40)與「分析層級程序法」(p. 6, 8, 24, 37)。

c、「委託人-代理人理論」(p. 11、p. 23)與「委託代理理論」(p. 17)。

(3)本市市有財產委託案件數不一致：

近年來委託案件數達 140 件以上(p. 4)、94 年底止 130 餘案(p. 5, 37)、

94 年底止有 136 個案件(p. 26)，應確定數量及寫法。

(4)表 2-1 績效相關理論與變數與附錄三之指標不一致。

(5)應注意研究資料之適用性及時效性：

「臺北市市有財產委外經營管理辦法」(p. 4)已於 94 年 8 月 3 日修正為「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」。

(6)訪談對象之抽樣方法及其代表性如何？

a、本局對象為臺北市兆如老人安養護中心及臺北市永樂婦女服務中心(p. 5)。在訪談對象(p. 6)中提到委託單位-市府管理單位，但 p. 37 中，二、研究對象中又未提到。而委託單位受訪對象是否為承辦人員？因社會局委外業務有不同類別，各類別領域亦不相同，應無法全面回答相關問題。另外，應訪問大綱問題很多，訪談時間大約多久？

b、因本局委外業務性質有所差異，建議可就每一福利類別或收費、非收費型機構，加以抽測，以臻周延。

(7)分析結果之疑義：

「從分析結果可將評估的委外業務區分為不同群組」(p. 8-9)，請解釋何謂不同群組，包含哪些群組類別。

2、本局委外經驗之建議：

(1)本研究第三章係依「臺北市市有財產委託經營案 94 年執行情形報告」加以研析，且本研究以次級資料分析，原應針對本市委託經營案之效益加以評估，並做改進建議，但似乎僅輕描淡寫的帶過，缺乏更具體的建議事項。除探索性及實證性研究之外，是否進行次及資料分析。

(2)目前本市委託經營案業務性質不一，各局處在設算委外業務的成效上，無統一標準，為免設算基礎有所偏頗或不足，可建議市府儘快成立專家學者諮詢委員會，提供本市各局處在設算經營效益上所遭遇之困難及建議。

文化局黃科員怡芬：

1、應先進行案件分類，且各類別分別提出評估指標，指標應與現有評估指標作對照檢討，並與業務相關單位討論確認。

2、就本報告之文獻參考，似乎僅針對 94 年執行報告作整理，且整理方向僅針對監督及委外管理面，應加強各委外點之效能整合分析，並參考其歷年效能比較與影響因素分析。

3、就本報告未能看見問卷設計方式，建議應涵括委託單位、受託單位及使用者之意見較客觀，另取樣方式應說明。

4、各局處對本研究應提供那些協助？應說明，俾利配合。

環境保護局程技正樹森：

1、該計畫期中報告書之標題與會議主題不盡相同，請研究團隊確認合約內容之規定。

2、報告書中文字謬誤或誤植處，請加以修正。

3、訪談對象建議針對環保局第四科及北投垃圾焚化廠。

- 4、該計畫極具挑戰性，其中涉及環保局業務部份，係指定北投垃圾焚化廠回饋設施納為研究對象，建議透過訪談過程，充分診斷該廠委外經營管理之利弊得失，並請提出具體建議，俾為環保局未來檢討委外業務之參考依據。

體育處李秘書朝威：

- 1、報告書第 6 頁以迄，有關「體育場」之機關名銜，皆請更正為「體育處」（按體育場自 93 年 8 月 7 日起升格改制為「處」）。
- 2、績效與效能有何不同？
- 3、委外的背景因素、目標、型態(類別)不同，一定要先釐清。
- 4、建議社會公益的因素要考慮進去。
- 5、未來各區 12 個運動中心、大小巨蛋皆已確定委外；體育處的案件從一開始就決定如此，與一般案件可能被迫委外之情形不同。運動場館很特別，不同於一般的文化中心。
- 6、每個調查案件的呈現請釐清楚楚。
- 7、理論不用太多，用來檢視即可。

研究主持人元智大學企業管理學系林教授希偉：

- 1、報告書中雖有提到標準化量表，但在後續的研究中，這其實並非最著重的部份。目前接觸到的個案間差異頗大，為了先了解個別的問題點，所以是以質化研究為主，最後若時間許可，則可以嘗試標準化的問卷。因為個人的研究背景的關係，一開始提報計畫書時以為已有明確數據，所以認為可以針對量化指標，找出一些規則，著手進行之後才發現，很多資料並不是想像中的那麼明確，是改為使用質性研究的關鍵因素。
- 2、至於吳教授提到的可否運用過去案子與現況做比較的問題，因為有許多案子是蓋好就丟出去，所以沒辦法呼應吳教授所說的比較。
- 3、但是就吳教授所提將委外案作合理分析，釐出各自理想指標一點而言，和我們未來 AHP 所要進行的方向其實不謀而合，基本上，我們希望就不同類別屬性的委外案，決定權重應該要怎樣放。
- 4、針對郭教授提出的變數衝突，我們認為，不同理論的變數可能皆得納入考量。因為不同的案子，如社會福利方面者，可能比較強調委託者與受託者間的關係與彼此的信任，但相較之下，可自償的、較商業化的、可以用較明確的合約監督的，則可能和委託代理理論的變數較相關。所以當驗證不同類別委外案件時，可能不同理論下的變數必需考慮。
- 5、編輯上有些錯誤，部份的原因是因為多人共同撰寫報告，彙整時則因時間有限，所以沒有非常仔細地校對仔細，以致造成閱讀上的困難與誤解。個人深感抱歉，之後會更加注意。
- 6、其他局處最關切的重點在於我們選擇抽樣的個案，由於對各委外案的了解不多，所以也不是非常清楚哪些單位比較適合作為訪談的對象，基本上，邢研

究員所提供的名單只是建議，也只是初步的計劃，之後會考量各局處的看法做適度的調整與修正。

本會綜計室邢研究員斯坦：

- 1、有關受訪單位，請各主管機關研提建議，並在未來訪談時派員陪同。
- 2、有關調查訪問請加速進行，俾進行資料彙整與分類分析。
- 3、請研究單位儘速提出完整評估模式雛型，俾利研究進行。
- 4、學者專家座談請依研究進度與需求適時召開。

主席結論(翁副主任委員瑞廷)：

- 1、關於訪談的個案單位，請與各局處主秘或副首長聯繫，尊重業務單位提出的意見。希望在未來研究結果可以有很簡要的指標，對機關委外有實質幫助。
- 2、本案經與會審查委員一致同意期中報告審查通過。

臺北市府研考會委託研究期中報告審查意見回應說明表

研究案名稱：臺北市府委外業務效能評估暨改進之研究

審查委員	審 查 意 見	回應說明
<p>中華經濟研究院吳教授惠林</p>	<p>一、評估市府該做事務，是否有可開放民間經營？即民營化、私有化，將現有管制法規修正。</p> <p>二、若市府應將業務委外，比較「自營」與「委外」績效；將市府已有之評估指標，經由訪談和成本效益評估之後，提出改進之道。</p> <p>三、如何將「誠信」或「人心」重要因素納入，藉由共同合作、協商順利，以達理想境界。</p> <p>四、另外，將委外案作合理分析，釐出各自理想指標。</p>	<p>一、吳教授提出的議題有其重要性，其觀點也極具價值。然這個議題實非本次研究的範圍，作為後續的研究主題，也許是較合宜的。</p> <p>二、至於可否運用過去自營的案子與現在委外的現況作一「自營」與「委外」之間績效的比較，在現實的考量上有其困難。因為有許多案子是硬體建設完成就委外出去，所以沒辦法呼應吳教授所說的比較。</p> <p>三、將納入研究考量。</p> <p>四、本研究重點之一。和我們未來 AHP 所要進行的方向一致。</p>
<p>世新大學行政管理學系郭教授昱瑩</p>	<p>一、本研究的主要目的宜再釐清，究竟想要解決什麼問題？可提供什麼貢獻？</p> <p>二、本研究各項測量變數，多有重複或衝突，宜再明確界定。</p>	<p>一、遵照辦理。</p> <p>二、不同理論的變數可能皆得納入考量。因為不同的案子，如社會服利方面者，可能較強調委託者與受託者間的關係與彼此的信任，但反之，可自償的、較商業化</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	<p>三、宜掌握期程，儘可能完成訪談與專家意見的蒐集，問卷則可再思考執行與否。</p> <p>四、研究報告之撰寫宜力求前後一致。</p>	<p>的、可以用較明確的合約監督的，則可能和委託代理理論的變數較相關。所以當驗證不同類別委外案件時，可能不同理論下的變數必需考慮。</p> <p>三、報告書中雖有提到標準化量表，但在後續的研究中，這其實並非是最著重的部份。仍以質性研究為主、量化為輔。</p> <p>四、遵照辦理。</p>
<p>世新大學傳播管理學系 戴教授國良</p>	<p>一、在結構化問卷進行大規模調查之前，應先召集專家學者討論後再定奪較為保險。因為研究生缺乏實務工作，思考不夠周延完整。</p> <p>二、是否可考慮納入各局處委外單位的意見調查以使得能夠用交叉意見來作為對照。</p> <p>三、應考慮影響績效的變數，應從更多面向評估。例如可從審查前審查後等流程過程發生事來看。</p> <p>四、能否歸納為成功失敗政策非政策等類別的委外案件去分析。</p> <p>五、請歸納出各種情況下的委外案 KSF(關鍵成功因素)。</p> <p>六、是否能歸納出幾個不同情況下的委外適當 model 模式。</p>	<p>一、二、三點遵照辦理。</p> <p>四、原則上應可如此歸類，但若考量成功失敗政策與非政策類，再加上案例之不同屬性的交叉分類的話，每一類項未必有足夠的推論基礎，若是調查研究，則因有足夠個案，較不會出現上述問題。</p> <p>五、願遵照辦理，但可能需在其他研究目標達成，而行有餘力的情況下再進行相關歸納分析。</p> <p>六、願遵照辦理，但可能需在其他研究目標達成，而行有餘力的情況下再進行相關歸納分析。</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
建設局徐股 長輝妃	一、贊成戴教授的意見，因為局內兩個委外案子都不是屬於賺錢的，都屬於政策執行，委外過程有很多問題存在，希望藉由此次的委外評估，可以給予公共政策委外案一些未來執行方向。	感謝建議。
市場管理處 葉股長雅玲	一、目前本處有多項業務辦理委外作業，惟各委外對象均因不同狀況、條件，如業務考量或政策性等不同，使本處成本效益於評估指量上有困難，期本次委外單位，能就其專業性，針對不同條件的業務型態，建立通用性或特別性之評估模式或橫量準則。	感謝建議。
工務局公園 路燈工程管 理處蘇副主 任新富	一、就執行單位立場，研究案要提供完善比較評核機制，針對將來是否可續約性、績效評核因子、懲處獎勵方式等，市有財產委外經營條例沒有太多可行性評估。因為自治條例不清楚，執行單位會有困惑，有時彈性很大，也有權利金的問題，以及解約之後市府接手人力的問題。 二、另外考量的一點：委外目的是什麼，是政策考量或是私營會較好，廠商有賺錢對於服務品質要求配合度才會高，至於沒賺錢的廠商就很難要求它。	感謝建議。
社會局廖股 長秋芬	一、就研究內容部份缺失而言 (一)錯別字及漏字： 1、「台北市兆如安養護中心」(p. 5)改為「臺北市兆如老人安養護中心」。 2、「跟據」改為「根據」。(p. 5, 18, 30, 37) (二)理論與分析方法之名稱，寫法前後應一致： 1、年代的寫法應一致-80 年代、2001 年 (p. 19)。 2、「層級程序分析法」(p. 5, 8, 40)與「分析層級程序法」(p. 6, 8, 24, 37)。 3、「委託人-代理人理論」(p. 11、p. 23)與「委託代理理論」(p. 17)。 (三)本市市有財產委託案件數不一致： 近年來委託案件數達 140 件以上(p. 4)、94 年底止 130 餘案(p. 5, 37)、94 年底止有 136 個案件(p. 26)，應確定數量及寫法。 (四)表 2-1 績效相關理論與變數與附錄三之指標	一、第(一)(二)(三)(五)點已針對所提意見修正期中報告書內容。關於第(四)點，表 2-1 是根據四個不同的理論整理出的變數，附錄一中所增加的兩項則是小組討論過程中加入的，當時的思維是也許可以在資料收集的過程中，順便收集這些變數的資訊，但在附錄中冒然加入，確實造成了不一致與不周延之

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	<p>不一致。</p> <p>(五)應注意研究資料之適用性及時效性： 「臺北市市有財產委外經營管理辦法」(p. 4)已於94年8月3日修正為「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」。</p> <p>(六)訪談對象之抽樣方法及其代表性如何？ 1、本局對象為臺北市兆如老人安養護中心及臺北市永樂婦女服務中心(p. 5)。在訪談對象(p. 6)中提到委託單位-市府管理單位，但p. 37中，二、研究對象中又未提到。而委託單位受訪對象是否為承辦人員？因社會局委外業務有不同類別，各類別領域亦不相同，應無法全面回答相關問題。另外，應訪問大綱問題很多，訪談時間大約多久？ 2、因本局委外業務性質有所差異，建議可就每一福利類別或收費、非收費型機構，加以抽測，以臻周延。</p> <p>(七)分析結果之疑義： 「從分析結果可將評估的委外業務區分為不同群組」(p. 8-9)，請解釋何謂不同群組，包含哪些群組類別。</p> <p>二、本局委外經驗之建議： (一)本研究第三章係依「臺北市市有財產委託經營案94年執行情形報告」加以研析，且本研究以次級資料分析，原應針對本市委託經營案之效益加以評估，並做改進建議，但似乎僅輕描淡寫的帶過，缺乏更具體的建議事項。除探索性及實證性研究之外，是否進行次及資料分析。 (二)目前本市委託經營案業務性質不一，各局處在設算委外業務的成效上，無統一標準，為免設算基礎有所偏頗或不足，可建議市府儘快成立專家學者諮詢委員會，提供本市各局處在設算經營效益上所遭遇之困難及建議。</p>	<p>處，將會進一步修正，加入理論之基礎，或者將這些額外增加的變數分開處理。</p> <p>關於第(六)點，目前訪談對象設定為兩方面：市府委外業務委託單位及受委託單位，希望能得知雙方在實際執行委外業務時所面臨的困難及解決方式為何。因此，希望在市府委外業務委託單位受訪人員為較了解實際業務運作情形的承辦人員。目前進行訪談的方式為先訪談市府委外業務委託單位，之後再由委託單位推薦較有代表性的受委託單位。另外，在訪談問題方面雖然列出多項問題，但實際訪談時會依訪談情況稍作增減，有重複回答的問題會予以刪減，預估訪談時間為兩小時。關於訪談對象的代表性，本研究希望藉由個案了解各局處委外案件的不同考量</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
		<p>點，不過由於時間等研究限制，抽樣對象無法涵蓋所有市府委外案件類別，爾後研究小組會與研考會商量如何彌補此項缺失。就第(七)點而言，DEA 分析的結果可以作為分組的基礎。</p>
<p>文化局黃科員怡芬</p>	<p>一、應先進行案件分類，且各類別分別提出評估指標，指標應與現有評估指標作對照檢討，並與業務相關單位討論確認。</p> <p>二、就本報告之文獻參考，似乎僅針對 94 年執行報告作整理，且整理方向僅針對監督及委外管理面，應加強各委外點之效能整合分析，並參考其歷年效能比較與影響因素分析。</p> <p>三、就本報告未能看見問卷設計方式，建議應涵括委託單位，受託單位及使用者之意見較客觀，另取樣方式應說明。</p> <p>四、各局處對本研究應提供那些協助?應說明，俾利配合。</p>	<p>一、評估指標會依分類而有所不同，亦會參考比較相關單位目前之指標。</p> <p>二、92 至 94 年的報告中對效能方面著墨不多，若要進行比較，可能需其他參考資料。</p> <p>三、若實行標準化問卷，因研究時程與資源之限制，會考量先以委託單位為主，其餘遵照辦理。</p>
<p>環境保護局程技正樹森</p>	<p>一、該計畫期中報告書之標題與會議主題不盡相同，請研究團隊確認合約內容之規定。</p> <p>二、報告書中文字謬誤或誤植處，請加以修正。</p> <p>三、訪談對象建議針對環保局第四科及北投垃圾焚化廠。</p> <p>四、該計畫極具挑戰性，其中涉及環保局業務部份，係指定北投垃圾焚化廠回饋設施納為研究對象，建議透過訪談過程，充分診斷該廠委外經營管理之利弊得失，並請提出具體建議，俾為環保局未來檢討委外業務之參考依據。</p>	<p>一、遵照辦理。</p> <p>二、遵照辦理。</p> <p>三、將納入選擇個案考量。</p> <p>四、此計畫著重於整體的評估及比較，研究團隊固然希望能夠對於個別案例深入探討與了解，唯是否有辦法針對此</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
		<p>案例提出個別的診斷報告，目前則是持較保留的態度。</p>
<p>體育處李秘書朝威</p>	<p>一、報告書第6頁以迄，有關「體育場」之機關名銜，皆請更正為「體育處」（按體育場自93年8月7日起升格改制為「處」）。</p> <p>二、績效與效能有何不同？</p> <p>三、委外的背景因素、目標、型態(類別)不同，一定要先釐清。</p> <p>四、建議社會公益的因素要考慮進去。</p> <p>五、未來各區12個運動中心、大小巨蛋皆已確定委外；體育處的案件從一開始就決定如此，與一般案件可能被迫委外之情形不同。運動場館很特別，不同於一般的文化中心。</p> <p>六、每個調查案件的呈現請釐清清楚。</p> <p>七、理論不用太多，用來檢視即可。</p>	<p>一、遵照辦理。</p> <p>二、效能主要是指結果的達成程度。績效的範圍較廣，其中可能包括效率、效能、公平、經濟等各層面。</p> <p>三、遵照辦理。</p> <p>四、遵照辦理。</p> <p>五、分析時納入考量。</p> <p>六、遵照辦理。</p> <p>七、遵照辦理。</p>
<p>本會綜計室邢研究員斯坦</p>	<p>一、有關受訪單位，請各主管機關研提建議，並在未來訪談時派員陪同。</p> <p>二、有關調查訪問請加速進行，俾進行資料彙整與分類分析。</p> <p>三、請研究單位儘速提出完整評估模式雛型，俾利研究進行。</p> <p>四、學者專家座談請依研究進度與需求適時召開。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>主席結論(翁副主任委員瑞廷)</p>	<p>一、關於訪談的個案單位，請與各局處主秘或副首長聯繫，尊重業務單位提出的意見。希望在未來研究結果可以有很簡要的指標，對機關委外有實質幫助。</p> <p>二、本案經與會審查委員一致同意期中報告審查通過。</p>	<p>遵照辦理。</p>

附錄七：期末審查會議紀錄

臺北市政府研究發展考核委員會九十五年度委託研究案

「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」期末審查會會議紀錄

一、 時間：中華民國九十五年十一月二十三日星期四下午三時三十分

二、 地點：臺北市政府西北區九樓 902 會議室

三、 主席：翁主任委員瑞廷

四、 出席人員：

府外學者專家：

中華經濟研究院吳研究員惠林

吳研究員惠林

中央警察大學行政管理學系李教授宗勳

李教授宗勳

世新大學行政管理學系郭教授昱瑩

郭教授昱瑩

世新大學傳播管理學系戴教授國良

戴教授國良

研究主持人元智大學企業管理學系林教授希偉

林教授希偉

及相關研究人員

王研究助理國全

柳研究助理百謙

張研究助理家瑋

賴研究助理怡瑛

廖研究助理慧君

市府單位：

建設局

江小姐玉菁

江小姐筱雯

市場管理處

李科長淑貞

工務局公園路燈工程管理處

林主任信

社會局

陳聘用輔導員貞伶

王科員菁菁

蘇專員慧雯

文化局

黃科員怡芬

衛生局

嚴處長玉賓

吳股長秀娥

環境保護局

黃組長麗玲

唐股長振雄

體育處

張科長又仁

本會綜計室

邢研究員斯坦

本會第一組

紀組長素菁

劉研究員晃美

- 五、 主席致詞：(略)
- 六、 研究主持人報告：(略)
- 七、 討論與建議：

中華經濟研究院吳教授惠林：

1. 研究主題為「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」，重點應在「效能評估」及其「改進」，然而在建議上卻強調「未來可否考慮委外業務」，似乎離題，宜修正。
2. 迄今臺北市政府委外業務以「社會局」佔絕大多數，各局處的業務多寡也差異極大，本研究卻採用立意抽樣，恐怕失衡。以「比例抽樣」較合宜，可否至少對社會局增加樣本再補充之。
3. 期末報告未能附「期中審查處理」資料，請在完稿時將期末審查辦理結果以附錄呈現。
4. 既然研究結果表現委外的效益優，等於認明當前這些政府辦理事務民間執行得更好，何不乾脆開放給民間辦理，或者是否出售或租予民間經營？
5. 某些表格未附上單位，如表 3-7，且資料來源也闕如，請全盤檢查修正。
6. 表 3-8 和圖 3-6 中數據明顯可知，93 年成效最差，與第 46 頁第 6 行的陳述有異。

中央警察大學行政管理學系李教授宗勳：

1. 理論部分允宜再釐清下列問題：
 - (1)p. 12 及 20 頁重複提列「委託代理人理論」之區隔及連結。
 - (2)p. 11 及 23 頁重複提列「交易成本理論」之區隔及連結。
 - (3)p. 21 頁之「關係性契約理論」應結合 p. 66-69 頁有關兩造「自動」下如何理性分擔風險，營建信任關係，亦即如何建構「自動正義」。
2. 研究架構不見，應以提列。
3. 第四章 p. 75-92 頁只呈現訪談之表格，未於內文討論。
4. 第六章之原始訪談紀錄未檢附，應補實；另分析之標題用語不肯定、單向、調整空間不大。其中 p. 95 之壹與 p. 117 之柒的論述平台不一，不盡公允。
5. 第七章之結論與建議似乎未符合研究目的預期之「全面性」(Holistic)之執行面、法規面、經濟面、政策面的全盤檢視。對委託與受託單位的認知落差未釐清。
6. 六項研究發現及二項建議不盡具體，允宜再就來源，回應對象、主責單位、期程。
7. 諸多漏失包括 Savas(1987)、李宗勳(2000a, b、2001、2003)、Brown & Potoski (2003a, b)、Anbert et al、Fernander 等未列書目。

世新大學行政管理學系郭教授昱瑩：

本研究兼採量化及質化途徑，研究仔細，結果陳述詳實，頗具參採價值，相當值得肯定研究團隊之努力與用心。四項意見供參考：

1. 問卷分析可逐題分析，目前報告中有些題向並無分析。
2. 附件一之資料如何計算或由何處獲得，可再加以說明。
3. 對契約內容與績效衡量，委託單位與受託單位存在顯著差異，是否可再進一步推論為何產生差異？如何獲得改善？具體作法為何？(然此問題相當難解)
4. 格式錯字宜再修正及處理，特別是英文參考格式。

世新大學傳播管理學系戴教授國良：

1. 研究主題為「臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究」，應明確點出缺點發現與待改進點，以供市府單位遵循。
2. 結論部分應歸納出不同業務性質的績效評核標準較為具體。
3. 研究結論提出委託單位應給予受託單位適時的輔導，是否可列舉出具體的作法與建議供委託單位參考？

建設局江小姐：

1. 希望能針對不同類型的委外業務作深入研究探討，並提出經營上的建議，以進行改進。
2. 問卷調查時，因涉及專業性，開放性問題會導致受訪者填寫時太受侷限，缺乏完整性。
3. 可利用一至二個案例作更加深入探討且詳細的分析，了解需改進及需檢討的部份。

市場管理處李科長淑貞：

1. 報告書內容提及「臺北市市有財產委託經營管理辦法」為法規名稱，正確名稱是否為「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，請查明。(如 p39 等等很多地方。)
2. (1)p80 抬頭農、林、漁、牧產是否可更改為「農、漁、畜產」，因為市場管理處不負責「林」、「牧」的部分。(2)另外局處名稱「市場處」是否可更改為「市場管理處」。

公園處林主任信：

1. 關於研究團隊提出契約內容應包含營運風險(如天災等不可預期損失)的因應措施，本處會將此點納入參考，目前在契約第 29 條也正針對此意見作修改。
2. 關於研究團隊提出合約年限應延長的問題，本處從過去經驗認為合約年限還是以三至五年為最佳期限，因此不考慮多做修改。
3. 針對退場機制與點交經營部份的建議，本處會加以補強。

社會局王科員菁菁：

1. p38 我們可以瞭解社會局佔委外案件比例最高，佔 57.04%，可以說高出其他局處甚高，而在 p42 也可看到社會福利性質的補助經費也有 1 億多，但是質性訪談部分 p54，為什麼只選了兆如老人中心一家？感覺不符等比例原則。例如文化局委外案件佔全部的 11.85%，但是質性訪談挑了 8 家，不知道當初挑選的原則是什麼？

因為社會福利業務的性質包含相當廣泛，包含各項老人、托育、身障、婦女等等，我有看到發放問卷訪談挑了 25 家各類性質社福機構，但是為什麼質性深入訪談只挑選兆如老人這一個性質的機構？

2. p37 的表格應該是 95 年 6 月。

3. p34 「臺北市市有財產委託經營管理辦法」已經改名成「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，但是 p39 怎麼又出現「… …辦法」。

4. 有關問卷的回收與分配狀況 p56，公部門這邊因為靠著公文傳遞所以回收率可以幾近 100%，但是受託單位這邊社會局受託單位的回收大約只有 36%。不知道你們在郵寄問卷中的過程有沒有做一些催收、補寄、最後電話催收的動作，以提高回收率？

5. p64 在委託單位中提到「有 41.3%的委託單位沒有和受託單位針對契約內容進行協商」。不知道有沒有在後面的質化訪談部分有更多討論。

6. 在 p69 提到「若此結果與實際情況不合原因，是問卷必需回收臺北市政府，使受託單位有所顧忌」。這樣研究的信效度，研究者是怎麼掌握呢？事實上有很多方法可以避免使受託單位有顧忌。例如匿名、或是對個案資料作保密，我想這是對研究相當重要的！

7. 量化數據呈現的東西，需要靠後面的質化訪談來補充，這也是為什麼質化與量化相輔相成的研究，最近相當熱門。但是例如 p83 提到委託與受託「關係不佳溝通不足或信任不足」，但是前面量化部分的數據顯現是良好或普通，就覺得有些矛盾。

8. p81 業務名稱「文山老人安養中心」正確名稱應為「文山老人養護中心」。

研究發展考核委員會計畫室邢研究員斯坦：

關於社會局提出在訪談抽樣中，社會局部份只挑選了兆如老人中心的原因，主要是考量到計畫時限的問題，加上與各受託單位接洽往返需要花費不少時間，因此僅挑選一家作為代表。

主席(翁主任委員瑞廷)：

社會局只挑選一家作為訪談代表的原因，我認為是由於社會局委外經驗較久，委外業務較為成熟所致。至於在受託單位問卷回收率與委託單位相較而言低許多，請研考會與研究團隊深入探討主要原因所在。

研究發展考核委員會計畫室邢研究員斯坦：

回函部分原先預計在兩個星期回收完畢，但兩個月後還陸續有單位寄回。在委外業務探討方面，我們發現委外業務性質愈為單純、委託單位愈有經驗、契約愈有前例可供參考，依循與契約內定有適切績效評估指標者，其執行品質愈好。社會局因為從 85 年級開始承接業務，因此有較好的管理機制，所以我們認為執行情況應該不會差太多，但仍會盡量將樣本補足。

文化局黃科員怡芬：

1. 報告第 64 頁關於蔡瑞月舞蹈研究社說明的部份，實際狀況為該業務很久前即委外，只是目前尚未開館，較特別是該業務的合約生效是從開館起算五年。
2. 結論部分希望能作補強，能提供各分類業務的不同績效評核指標。

衛生局嚴處長玉賓：

受託單位在問卷反映合約無獎勵或補助的機制，然而實際上對於績效優良的受託單位有市長榮譽的發放。

環保局黃組長麗玲：

第 90 頁，請刪除委託單位問卷題目之回應意見：「本案已不給予補助，但還是會給予適當的協助。」

體育處張科長又仁：

1. 體育處目前主要面臨財團化的問題，由於受託單位是大財團，在履約管理上相當吃力，對此狀況希望市府能有配套措施，極大委外案應由市府較高單位來執行似乎會較為順利。
2. 希望在政策上有誘因機制，讓委託與受託單位的目標一致。

研究主持人元智大學企業管理學系林教授希偉：

1. 在錯字與敘述上的缺失我們會後會立即修正。
2. 在指標方面，本研究主要是希望能提供一些大原則的指標供各業務單位作參考；各單位可就本身業務性質再作更具體的延伸。

主席結論(翁主任委員瑞廷)：

1. 請研究團隊依與會人員所提意見作適度調整及修正報告。
2. 本案經與會審查委員一致同意期末報告審查通過。

臺北市府研考會委託研究期末報告審查意見回應說明表

研究案名稱：臺北市府委外業務效能評估暨改進之研究

審查委員	審 查 意 見	回應說明
<p>中華經濟研究院吳教授惠林</p>	<p>一、研究主題為「臺北市府委外業務效能評估暨改進之研究」，重點應在「效能評估」及其「改進」，然而在建議上卻強調「未來可否考慮委外業務」，似乎離題，宜修正。</p> <p>二、迄今臺北市府委外業務以「社會局」佔絕大多數，各局處的業務多寡也差異極大，本研究卻採用立意抽樣，恐怕失衡。以「比例抽樣」較合宜，可否至少對社會局增加樣本再補充之。</p> <p>三、期末報告未能附「期中審查處理」資料，請在完稿時將期末審查辦理結果以附錄呈現。</p> <p>四、既然研究結果表現委外的效益優，等於認明當前這些政府辦理事務民間執行得更好，何不乾脆開放給民間辦理，或者是否出售或租予民間經營？</p> <p>五、某些表格未附上單位，如表 3-7，且資料來源也闕如，請全盤檢查修正。</p> <p>六、表 3-8 和圖 3-6 中數據明顯可知，93 年成效最差，與第 46 頁第 6 行的陳述有異。</p>	<p>一、遵照辦理；未來可考慮業務為期中審查意見之建議，因此該段落仍放置結論與建議中。</p> <p>二、受訪對象是在研考會協助下選出，主要考量為社會局案件委外經驗較豐富，因此在委外過程中問題解決能力較高，因此選擇較少的訪談對象。</p> <p>三、遵照辦理。</p> <p>四、建議市府推行後續此建議之相關研究。</p> <p>五、遵照辦理。</p> <p>六、遵照辦理。</p>
<p>中央警察大學行政管理學系李教授宗勳</p>	<p>一、理論部分允宜再釐清下列問題：</p> <p>(一) p. 12 及 20 頁重複提列「委託代理人理論」之區隔及連結。</p> <p>(二) p. 11 及 23 頁重複提列「交易成本理論」之區隔及連結。</p> <p>(三) p. 21 頁之「關係性契約理論」應結合 p. 66-69 頁有關兩造「自動」下如何理性分擔風險，營建信任關係，亦即如何建構「自動正義」。</p> <p>二、研究架構不見，應以提列。</p> <p>三、第四章 p. 75-92 頁只呈現訪談之表格，未於內文討論。</p>	<p>一、確實有重覆提列的問題，感謝指正。</p> <p>二、研究架構已在本文中述及，唯此研究兼具實務與探索研究之性質，理論架構之完美非其重點，是以著墨較少。</p> <p>三、較深入的訪談在後面會討論，因此在第四章僅列出雙方之回應供參考。</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	<p>四、第六章之原始訪談紀錄未檢附，應補實；另分析之標題用語不肯定、單向、調整空間不大。其中 p. 95 之壹與 p. 117 之柒的論述平台不一，不盡公允。</p> <p>五、第七章之結論與建議似乎未符合研究目的預期之「全面性」(Holistic)之執行面、法規面、經濟面、政策面的全盤檢視。對委託與受託單位的認知落差未釐清。</p> <p>六、六項研究發現及二項建議不盡具體，允宜再就來源，回應對象、主責單位、期程。</p> <p>七、諸多漏失包括 Savas(1987)、李宗勳(2000a, b、2001、2003)、Brown & Potoski (2003a, b)、Anbert et al、Fernander 等未列書目。</p>	<p>四、因本研究團隊於訪談前已與各訪談單位保證原始訪談紀錄不完整公開，因此為保護各單位的權益，第六章僅針對各要點公開部分的訪談紀錄加以因應。</p> <p>五、遵照辦理。</p> <p>六、六項研究發現及二項建議乃依據前述章節，包括文獻回顧、問卷調查分析與訪談研究發現加以整合而得，屬大方向觀念之陳述，可作為政府將業務委外之初步考量；具體細節已涵蓋於前述章節中。</p> <p>七、遵照辦理。</p>
<p>世新大學行政管理學系 郭教授昱瑩</p>	<p>一、問卷分析可逐題分析，目前報告中有些題項並無分析。</p> <p>二、附件一之資料如何計算或由何處獲得，可再加以說明。</p> <p>三、對契約內容與績效衡量，委託單位與受託單位存在顯著差異，是否可再進一步推論為何產生差異？如何獲得改善？具體作法為何？(然此問題相當難解)</p>	<p>一、受託單位分析部份： 因回收問卷數過少，且回收問卷中，填答者部分題目漏填情形不少，以至於可供分析資訊不足，因而部分題項無法分析。</p> <p>二、附件一的資料來源為研考會所提供。</p> <p>三、根據我們調查的問卷得知，過去委託單位與受託單位在</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	四、格式錯字宜再修正及處理，特別是英文參考格式。	<p>簽定契約時，只有58.7%有對契約進行協商，委託單位只能以過去辦理之相關經驗或專家意見訂定契約，不一定能符合受託單位之需求，因此使得雙方在契約內容及績效衡量方面存在差異，因此我們建議雙方在簽訂契約前能先進行協商，以避免雙方認知上的落差。</p> <p>四、遵照辦理。</p>
世新大學傳播管理學系 戴教授國良	<p>一、研究主題為「臺北市府委外業務效能評估暨改進之研究」，應明確點出缺點發現與待改進點，以供市府單位遵循。</p> <p>二、結論部分應歸納出不同業務性質的績效評核標準較為具體。</p> <p>三、研究結論提出委託單位應給予受託單位適時的輔導，是否可列舉出具體的作法與建議供委託單位參考？</p>	<p>一、遵照辦理。</p> <p>二、本研究僅提出綜合績效評估參考指標。各分類業務的不同績效指標可參考本研究附件中之績效評估參考指標。</p> <p>三、建議市府推行後續此建議之相關研究。</p>
建設局江小姐	<p>一、希望能針對不同類型的委外業務作深入研究探討，並提出經營上的建議，以進行改進。</p> <p>二、問卷調查時，因涉及專業性，開放性問題會導致受訪者填寫時太受侷限，缺乏完整性。</p> <p>三、可利用一至二個案例作更加深入探討且詳細的分析，了解需改進及需檢討的部份。</p>	<p>一、建議市府推行後續此建議之相關研究。</p> <p>二、感謝建議。</p> <p>三、感謝建議，然本研究較聚焦於全面性探討，而非特定個案之研究，在研究的操作與結果的呈</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
		現上勢必要有所取捨。
市場管理處 李科長淑貞	<p>一、報告書內容提及「臺北市市有財產委託經營管理辦法」為法規名稱，正確名稱是否為「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，請查明(如 p39 等等很多地方)。</p> <p>二、p80 抬頭農、林、漁、牧產是否可更改為「農、漁、畜產」，因為市場管理處不負責「林」、「牧」的部分。</p> <p>三、另外局處名稱「市場處」是否可更改為「市場管理處」。</p>	<p>一、遵照辦理。</p> <p>二、訂為農、林、漁、牧產是根據「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」內容所做的分類，此自治條例是依委託業務性質分類，因考量引用文獻的規範，無法修改。</p> <p>三、遵照辦理。</p>
公園處林主任信	<p>一、關於研究團隊提出契約內容應包含營運風險(如天災等不可預期損失)的因應措施，本處會將此點納入參考，目前在契約第 29 條也正針對此意見作修改。</p> <p>二、關於研究團隊提出合約年限應延長的問題，本處從過去經驗認為合約年限還是以三至五年為最佳期限，因此不考慮多做修改。</p> <p>三、針對退場機制與點交經營部份的建議，本處會加以補強。</p>	<p>一、感謝建議。</p> <p>二、建議市府推行後續此建議之相關研究。</p> <p>三、感謝建議。</p>
社會局王科員菁菁	<p>一、p38 我們可以瞭解社會局佔委外案件比例最高，佔 57.04%，可以說高出其他局處甚高，而在 p42 也可看到社會福利性質的補助經費也有 1 億多，但是質性訪談部分 p54，為什麼只選了兆如老人中心一家?感覺不符等比例原則。如文化局委外案件佔全部 11.85%，但是質性訪談挑了 8 家，不知道當初挑選的原則是什麼?因為社會福利業務的性質包含相當廣泛，包含各項老人、托育、身障、婦女等等，我有看到發放問卷訪談挑了 25 家各類性質社福機構，但是為什麼質性深入訪談只挑選兆如老人這一個性質的機構?</p> <p>二、p37 的表格應該是 95 年 6 月。</p> <p>三、p34 「臺北市市有財產委託經營管理辦法」已經</p>	<p>一、受訪對象是在研考會協助下選出，主要考量為社會局案件委外經驗較豐富，因此在委外過程中問題解決能力較高，因此選擇較少的訪談對象。</p> <p>二、遵照辦理。</p> <p>三、遵照辦理。</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	<p>改名成「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」，但是 p39 怎麼又出現「… …辦法」。</p> <p>四、有關問卷的回收與分配狀況 p56，公部門這邊因為靠著公文傳遞所以回收率可以幾近 100%，但是受託單位這邊社會局受託單位的回收大約只有 36%。不知道你們在郵寄問卷中的過程有沒有做一些催收、補寄、最後電話催收的動作，以提高回收率？</p> <p>五、p64 在委託單位中提到「有 41.3%的委託單位沒有和受託單位針對契約內容進行協商」。不知道有沒有在後面的質化訪談部分有更多討論。</p> <p>六、在 p69 提到「若此結果與實際情況不合原因，是問卷必需回收臺北市政府，使受託單位有所顧忌」。這樣研究的信效度，研究者是怎麼掌握呢？事實上有很多方法可以避免使受託單位有顧忌。例如匿名、或是對個案資料作保密，我想這是對研究相當重要的！</p> <p>七、量化數據呈現的東西，需要靠後面的質化訪談來補充，這也是為什麼質化與量化相輔相成的研究，最近相當熱門。但是例如 p83 提到委託與受託「關係不佳溝通不足或信任不足」，但是前面量化部分的數據顯現是良好或普通，就覺得有些矛盾。</p> <p>八、p81 業務名稱「文山老人安養中心」正確名稱應為「文山老人養護中心」。</p>	<p>四、有透過電話對某些單位進行催收，但因需配合後續問卷分析整理的時間，以及問卷發放及回收係透過研考會幫忙，各受託單位回收的掌握上較為被動，以至於回收率遠不如委託單位來的高。</p> <p>五、本研究內文有對於契約之相關問題進行探討與改進建議。質化訪談部分於內文 P100-105 亦有進行討論。</p> <p>六、感謝提供建議。本研究中受訪者之訪談紀錄於內文中皆使用代號代替，亦對受訪單位之言論善盡保密之責。</p> <p>七、P83 所提到的只是眾多受訪單位回應的其中之一，然而單一單位的回應並不能代表整體。在量化分析處亦指出並非 100%的雙方單位互動都為良好。</p> <p>八、遵照辦理。</p>
文化局黃科員怡芬	一、報告第 64 頁關於蔡瑞月舞蹈研究社說明的部份，實際狀況為該業務很久前即委外，只是目前尚未開館，較特別是該業務的合約生效是從開館	一、已修正於正文中。

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	<p>起算五年。</p> <p>二、結論部分希望能作補強，能提供各分類業務的不同績效評核指標。</p>	<p>二、研究案因有其時間限制，本研究僅提出綜合績效評估參考指標。各分類業務的不同績效指標可參考本研究附件中之績效評估參考指標。</p>
<p>衛生局嚴處 長玉賓</p>	<p>一、受託單位在問卷反映合約無獎勵或補助的機制，然而實際上對於績效優良的受託單位有市長榮譽的發放。</p>	<p>一、受託單位所言係指實質上較有幫助之獎勵或補助。</p>
<p>環保局黃組 長麗玲</p>	<p>一、第 90 頁，請刪除委託單位問卷題目之回應意見：「本案已不給予補助，但還是會給予適當的協助。」</p>	<p>一、遵照辦理。</p>
<p>體育處張組 長又仁</p>	<p>一、體育處目前主要面臨財團化的問題，由於受託單位是大財團，在履約管理上相當吃力，對此狀況希望市府能有配套措施，極大委外案應由市府較高單位來執行似乎會較為順利。</p> <p>二、希望在政策上有誘因機制，讓委託與受託單位的目標一致。</p>	<p>一、建議市府推行後續此建議之相關研究。</p> <p>二、建議市府推行後續此建議之相關研究。</p>
<p>綜計室邢研 究員斯坦</p>	<p>一、本研究花費相當多時間在問卷調查與面訪上，得到許多寶貴的一手資料，對瞭解實況與改進業務提升效能應有莫大幫助，惟目前所呈現之分析尚有不足之處，包括：</p> <p>(一)來委託單位與受託單位問意見差異原因為何</p> <p>(二)各項因子與課題間之因果關係與影響程度殊為可惜，使得推論之立論基礎較為薄弱，建議值得再深入分析探討(例如使用交叉或群聚分析等)。</p> <p>二、報告在呈現上</p> <p>(一)有關研究流程圖應再合理修正(目前過於簡化)。</p> <p>(二)部分章節配置應再調整，使邏輯更為嚴謹，內容條理分明。</p> <p>三、研究在期初曾敘及擬召開專家會議，希望仍有機會補充其他相關領域學者專家之意見。</p> <p>四、績效評估指標應延續發展使之更為週延完整，俾</p>	<p>已依據建議對期末書面報告作適度修正。</p>

審查委員	審 查 意 見	回應說明
	<p>供本府相關單位作為建立與改進修訂之參考，以指導業務改革。</p> <p>五、報告中發現本府部分委外業務迄今未有正式之績效評估與適切之績效指標，建議應儘速檢討改進。</p> <p>六、相關建議請財政局未來作為財產委外經營作業改善之參考，並列入相關年度教育訓練課程中辦理。</p>	
<p>主席結論(翁主任委員瑞廷)</p>	<p>一、請研究團隊依與會人員所提意見作適度調整及修正報告。</p> <p>二、本案經與會審查委員一致同意期末報告審查通過。</p>	<p>遵照辦理。</p>

發行人：翁瑞廷

發行所：臺北市政府研究發展考核委員會

地 址：臺北市市府路一號 11 樓東南區

電 話：(02)27593583

影印所：

地 址：

電 話：

中華民國九十五年十一月

初版

工本費：

統一編號

1009503617