

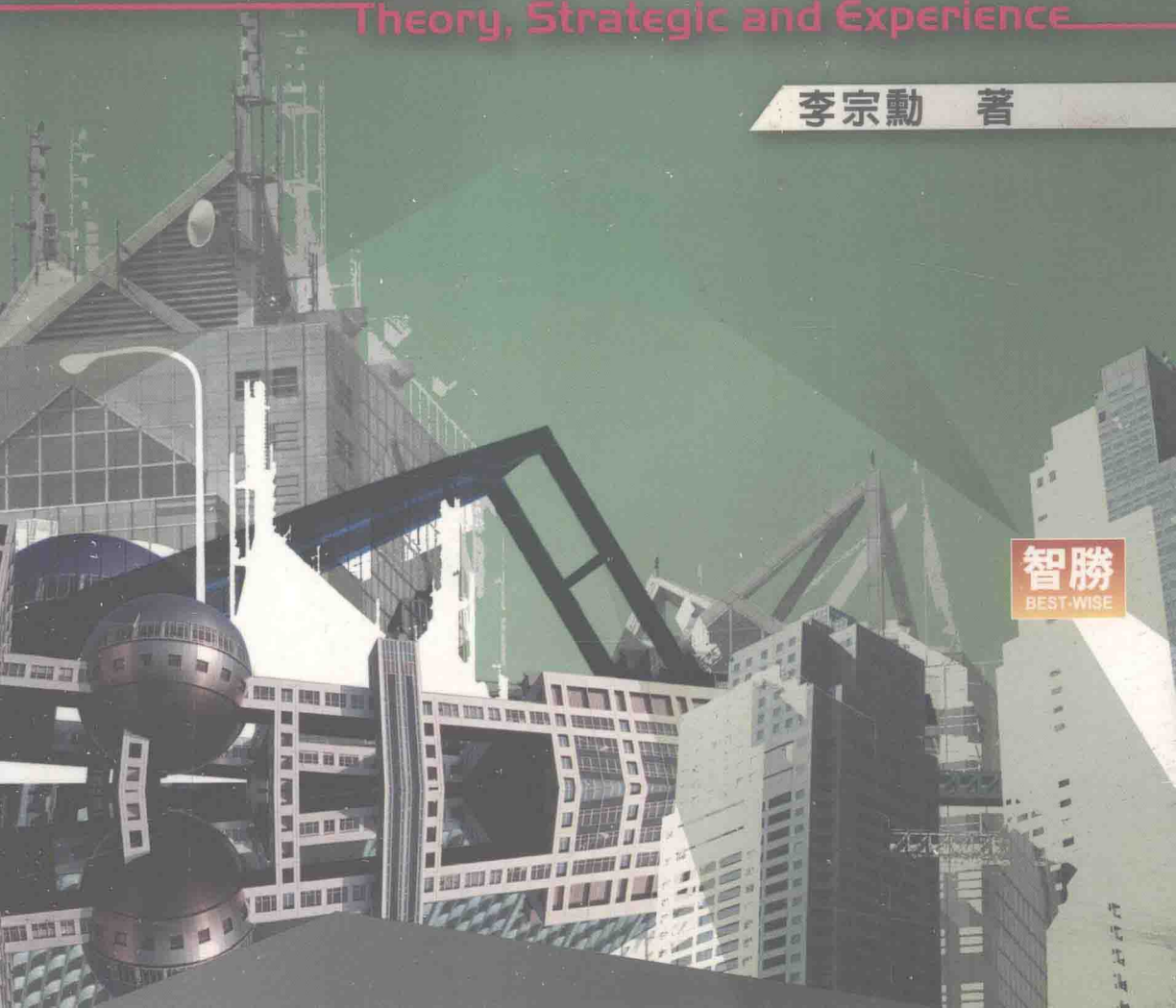
政府業務 委外經營

理論・策略與經驗

Contracting Out Government Services:
Theory, Strategic and Experience

李宗勳 著

智勝
BEST-WISE



政府業務委外經營

理論、策略與經驗

*Contracting Out
Government Services*

Theory, Strategic and Experience

李宗勳 著

智勝文化

政府業務委外經營 理論、策略與經驗

Contracting Out Government Services: Theory, Strategic and Experience

國家圖書館出版品預行編目資料

政府業務委外經營：理論、策略與經驗 =

Contracting out government services :
theory, strategic and experience / 李宗

勳著. -- 再版. -- 臺北市：智勝文化，
2007[民 96]

面；公分

參考書目：面

含索引

ISBN 978-957-729-651-1 (平裝)

1. 行政管理

572.9

96008129

作 者/李宗勳

發行人/紀秋鳳

出 版/智勝文化事業有限公司

地 址/台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電 話/(02)2388-6368

傳 真/(02)2388-0877

郵 撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第 5177 號

出版日期/2007 年 6 月再版

定 價/500 元

ISBN 978-957-729-651-1



Contracting Out Government Services: Theory, Strategic and Experience

By Li Tzung-Shiun

Copyright 2007 by Li Tzung-Shiun

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址：www.bestwise.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

林序

委外政策工具的前瞻、後顧與內省

政府改造風行之際，公部門試圖引進私部門的經營管理方式，進而改變政府運作的基因，用以增進政府的效能，提升運營的經濟效率，強化適應內外環境的變革，及即時塑造創新的能力，因應知識的落伍及全球的競爭，確保永固的生存空間。而委外經營一直是系統改變這類政策工具，最被有司當局引用的支工具，其主要的施為，運作的道理，當責的要求，更是學界鑽研的課題，藉以提供政府應用的知識根據。

這項政策工具的推廣，歷經多時、多境的演化，已到對之進行前瞻、後顧及內省工程的時刻。所謂前瞻乃是針對這項政策工具未來的境內及境外移植，所要特別關照的焦點，以免產生因移植而出現的排斥現象，減縮其應有的效能；後顧即是實質評估它的優勢、劣勢、機會和威脅，以為精鍊它的品質，達及去蕪存菁的境界；內省乃針對現行作為進行反省，用以監測該工具在執行上的脫軌情事及適時加以導正，以增強實現政策願景的可能性。

《政府業務委外經營——理論、策略與經驗》一書是李宗勳教授秉承學術的良知，旁徵博引，並投入相當高的情緒韌性，抱持追根究底(inquisitiveness)的情懷，所進行前瞻、後顧與內省工程的產物，足以作為台灣走出改造迷宮的指引，提供相關學術界及實務界在引用及鑽研上的路徑依循。茲為了引發讀者的深入投入，產出知識啟蒙及行動落實的果效，特提出本書的六大特色，以供讀者從閱讀中索驥。

一、全局的思維：本書乃對委外經營這項政策工具進行全局性的關照，將這項主題所關注的面向，一一加以論述分析，類如百科書般的鋪陳，讓讀者深入其境，絕不會感到掛一漏萬的遺憾。是以，讀者有志於這方面的

耕耘，可以對之用心考掘內蘊豐厚的知識。

二、想望的釐清：委外經營究竟對應用者許下哪些承諾，要創造哪些附加價值，對政府的體質和基因，要進行哪些轉型，換言之委外所要提供的願景，均可從本書中找到它的「停泊處」，有待讀者耐心地尋找。

三、理論的引介：每支政策工具的倡導，均有其合理支撐的理論磐石，委外並不例外。而本書則以協力夥伴、互動治理及組織信任三項觀點，將委外經營的理論描繪完整，以供相關援用機關進行周詳的準備，有序地加以運用這項工程，而達及政府改造的目標。

四、實作的接軌：在委外理論的引介之後，乃進入實際的運作接段，徹底進行理論的轉化工作，落實委外的經營，再觀察其產出的績效，以作為事後經營調整補強的事宜。這樣的營為，乃在檢定委外的理論假設，能否得到執行的印證。本書建構妥適的政策模式，標準作業流程，規劃招標的法制及履約管理的法制，以規範委外的實際運作，不致出現逸軌的窘境。

五、經驗的檢證：本書針對台灣的個案，進行成效的調查分析，藉以理出其在台灣的可適用性，以及針對台灣特殊的政經社文背景，提出環境鑲嵌的未來委外經營作為，徹底進行罅隙的管理。

六、省思的提出：在委外經營於中外推動一段時際之後，已可以進入省、知、習的歷程，反省他國寶貴的教訓作為本國調適的標竿；知道理論尚未周延、執行不易貫徹之處，以為未來修補的標的；學習新知、新策略、新經營模式而將委外帶入新的境界。本書在結論部分，特別提出審慎的省思，以供未來變革的射準。

本書在前述六大特色的襯托之下，顯現出它的彌足珍貴性，一則前瞻未來要有的合宜作為，二則後顧過往委外理論、實作及經驗的未適之處，三則內省實施中的個案，取得可以攻錯的他山之石，構築未來依循的藍圖。是以，凡是對委外經營有興趣者，或可藉由文字的可接近性，從中領會箇中的寶貴，進而產出新知識及新行動的果效。

本書在正式問世之前，識者有幸先睹為快，並從中深獲其益，增廣個人有關委外經營的知識，開啓更多、更高及更廣的視野。在欣慰年輕學者的專業投入，精心而奮力不懈地撰寫本書，殊願為本序介紹本書，並至祈欣慕者勇於加入共同擴展委外經營知識的行列。尤有甚者，更深切盼望有關行政當局認清本書的優勢之處，並於業務實作上深度啓發台灣委外經營的作為與工程。

孫水波

識於台大社科院研究室

2007年3月6日

施序

政府業務委由民間營利和非營利組織辦理，不是件新鮮事，只是範圍愈來愈廣，幅度愈來愈大。雖然沒有精確的政府決算報告資料，說明台灣各級政府究竟有多少比例的公共服務是由民間部門承接，但是每年政府預算書中顯示委辦和補助費用經費所占比例並不小，若再加上業務費中實際上也有相當比例是委外辦理，應足以證明台灣政府積極將業務委外經營的現象，是一個長期的趨勢。

政府依賴民間部門提供公共服務是良善治理的重要實務課題，換言之，政府如何與民間合作，朝向更積極的夥伴關係，絕非易事，其對傳統政府經營理念和公共服務者的衝擊更不可小觀。這個課題雖然有著理論層次的支持和辯證，也有跨國間推動經驗的共同性，不過，同樣不容忽視的是，更有個別國家環境系絡的差異。一本能兼顧理論和當地國經驗的專業論著，絕對是台灣非常需要的知識寶典。

個人幾年前曾與李宗勳教授共同參與政府業務委外的研究，深感其長期關注這些課題的專業，特別是較其他研究者對於台灣實務有更多的參與和掌握，李教授無疑是國內這方面重要的研究者。本書中有系統地分就政府業務委外經營的理論觀點，台灣政府情境的策略規劃流程和管理制度，以及實務經驗等三大方面，討論諸多重要的議題，提供許多有用的知識。

這本書不僅適合於大學生、研究生和相關研究者的閱讀，也很適合政府部門和民間部門人士的參考。讀者必然可以從本書中獲得專業層面的知識，並對臺灣實務現況有進一步的瞭解。個人很高興向大家推薦這本書，並且對能為本書出版撰文為序深感榮幸。

行政院研究考核發展委員會主任委員
政治大學公共行政學系教授

施能保

2007年3月16日

周序

在高度複雜化的數位時代，幾乎任何組織，都無法完全憑一己之力，完成組織使命。不論是公部門政府組織，民間部門的企業體及非營利組織，基於分工需要、成本降低或服務提供便利性及品質等考量，均致力於與其他組織建立合作協力夥伴關係。而近年來企業管理及公共行政領域中，諸如策略聯盟、網絡組織、政策聯盟、分權治理等概念的興起，也代表管理的分析單位，已經從單一組織，轉化為組織與組織之間跨越組織界線的網絡體制。

在國家與社會力量漸趨平衡的行政環境，政府作為公共管理的推動者，並不代表（實際上也不太可能）獨攬所有公共事務。政府業務的委託外包，成為執行政策的主要工具，也成為政府改變行政思維、組織結構及運作程序的改造策略。委外，並不只是單純透過契約向民間購買服務的交易關係，歸納近年來在業務上的推動經驗，逐漸體認理想的委外關係，是以民主精神的實踐、互惠雙贏的落實、信任感受的萌發、責任意識的建立、共同發展的成就為基本條件。

首先，在民主的實踐上，政府不能以委外的實施，使合作夥伴處於不對等的地位；同時，政府要使民間所有有能力、有意願的單位或團體，都有平等參與及委外的機會與管道，避免少數對象壟斷委外資源的不合理現象。

在成本與利益，權利與義務的分配上，委外的進行，必須要合乎公平原則，不但在分配結果上要均等，在分配程序上，也要實踐合法性及公開透明的程序正義，奠定可長可久的合作關係。

在委外的過程中，政府與民間的參與者，要以高度的信任為社會基礎，彼此相互肯定，基於同理心面對問題，坦承對話交換理念，創造和諧的合作氛圍。

就政府部門而言，要確實體認：委外是履行公共責任的途徑，絕非交

卸應負責任的藉口。對於委外的成敗，政府部門仍然負有最終的責任，仍要積極涉入，持續關注情勢的發展，以績效結果課予主事者責任。

最後，理想委外的願景，是要在這樣一種行政實踐的歷程中，政府從民間無限的創意及無窮的活力中學習，民間夥伴則體認到社會責任及公共參與的可貴，使政府本身及民間的參與者，都感受到共存共榮，成長發展的美好經驗。

因此，委外是一個平凡的經驗，卻有深厚的哲學意涵。在政府推動改造的歷史時刻，李教授這本專書的出現，不但提供了完整的理論論述，更在實務上研提操作的政策建議，誠如在本書中李教授所提出「透過委外經營創造高附加價值政府」的論點，在拜讀本書後，也深感這一部具有高附加價值的著作。李教授以其深厚的學術背景，長期關注政府的運作，並以嚴謹的研究及實務觀察的反省，對委外政策從環境背景、理論觀點、實作策略、個案分析到國外經驗的介紹，進行深入淺出的完整論述。個人非常榮幸，有機會向各界推薦這本專著，也期許政府的行政效率及服務品質，能在這樣的知識基礎上，不斷進步，向良善治理的理想境界逐漸接近。

行政院人事行政局局長

周永真

2007年3月

再版序

委外的「心理契約」及新期望的互動治理

筆者碩博士論文分別以「市場機制與政府管制——我國警政工作民營化之研究」(1992)、「公共服務民營化的理論與實務」(1998)為主軸，並於1999年合著出版《新公共管理與政府再造理論與實務》、2002年出版《政府業務委外經營——理論與實務》，繼而與施能傑教授共同接受人事行政局委託研究「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」(行政院人事行政局委託研究，擔任共同主持人，2003年)，以及與黃一峰副教授、劉坤億副教授等共同接受人事行政局委託研究「政府業務委外之監督機制研究」，並積極應邀參與政府部門業務委外經營審查作業暨擔任「公私協力與政府業務委外經營的理念與實務」講座(國立政治大學公共行政及企業管理教育中心)。2004年接受行政院政府組織改造委員會委託研究「政府業務委外化的評估與策進」，並摘要以「公私協力與委外化的效應與價值——一項進行中的治理改造工程」為題正式發表於《政大公共行政學報》(第十二期)。2005年應邀前往中研院歐美所發表「歐美委外治理模式之理論與策略」，並正式發表於《警政行政管理學報》(第一期)。2006年與謝俊義(國立政治大學公共行政研究所博士候選人，目前就讀於弗羅里達大學博士生)為題摘要投稿，經過「美國公共行政學會」審查通過並要求以「公共服務委外經營——台灣的發展與經驗」為題籌組相關學者以議題群組(panel)方式分別發表相關論文，筆者與謝俊義的論文「台灣政府業務委外辦理的現況與評估」(The State and Evaluation of Contracting out Government Services in Taiwan)，除了理論彙整探討外，針對中央與地方政府承辦或監督委外經營業務的承辦人、管理科組長及接受委託外包的民間業者承辦人暨監督該項業務

的主管進行問卷調查，對我國政府業務委外辦理的演進與現況進行較宏觀的調查與瞭解。前往美國參與國際學術研討會是一份榮譽也是一份責任，除了能將我國推動政府業務委外辦理的現況及經驗與各國交換分享，展現台灣學術不缺席國際舞台外，更將透過論文發表說明我國過去多年來的積極推動成果及相關問題，並藉由實際互動與聯誼鞏固暨拓張更多國際友人的支持暨回應。該篇論文也投遞《公共行政季刊》(Public Administration Quarterly)審查中。

政府是影響總體環境及企業營運最大的驅動力量，它跟企業與社會之間的互動關係也是影響國家發展及企業經營的關鍵課題。現代的進步社會需要一個人在同一時空中兼有「經濟人」的理念、「社會人」的胸懷與「文化人」的氣質。日本管理大師大前研一(Ohmae)預言21世紀「無疆界的世界」的來臨，企業、政府、民間團體及非營利組織等將分享權利協力治理，彼此間不是相互替代的，而是各有其不可取代的重要功能。是以，亟待從公私協力夥伴關係，以新公共服務轉換政府體質、歐美委外治理模式、互動治理的政策過程及委外風險與組織信任等不同構面，探索國內、外政府業務委外經營的實務策略與經驗。以績效管理享譽國際的Berman教授於2007年4月應政大邀請擔任客座教授期間，在開南大學「全球化與行政治理國際學術研討會」以「全球化及公共治理」為題發表主題演講。Berman教授認為所謂「良善治理」(good governance)乃是透過操作政治權威與使用制度性資源以管理社會問題及事務，過程中如何能夠免於貪汙及濫權並得以尊重權利與維護相關標的團體的利益，是關鍵也是核心。他特別針對公私協力過程應該引介「心理契約」(psychological contract)，心理契約的建構並非一紙黑字或制式協定，而是彼此經過「瞭解對方動機」、「尊重相對需求」、「充分對話商議」及「預備給予空間」獲致互惠共好，筆者將此形容為「新期望管理」(managing new expectations)，將原本是相對的期望，經由創意的參與機制及課責過程設計，以及改善雙方「變革管理」的教育訓練等互動治理，在相互傾聽彼此內在的

聲音及想要下，孕育合作協力的認知及意願，共同參與「政府業務委外經營」的良善治理。

整體而言，近年來，我國政府確實積極推動及尋求調適改善委外政策的效益，也確實有所成效，然而，在配套措施及整體理念上仍有精緻及改善空間，也時有呈現過度著重績效提升的經濟面探討，卻較為忽略了「公共性」的關懷。本書從市場（企業）、層級節制（政府）及社會（社區）的協力車輪運轉關係，提出要達到「新期望管理」需要預備「治理成本」及「周轉空間」，當協力合作的可能對象對「合作關係」有真切認知並願意投入分擔，才能預備足夠的協力空間及對話意願。在實務推動過程，政府部門經常抱持較為消極的心態，認為「只要不出事就好」，以致於防弊多於興利，而民間的創意及彈性也經常就在這種相互「防範」的攻守之間被消磨殆盡；筆者從「海生館」及「傳藝中心」個案發覺，公部門公共管理人若能更積極地從「程序」及「經費」等執行層面，透過對話商議等新期望管理過程型塑「心理契約」，管住民間承接業者的「腦袋」及願景，並實質投入協助其克服相關困難，一旦贏得民間的信任及信靠，在履約管理過程比較能發揮實質功效；當前的課責或責信逐漸從極右的市場或極左的自己慢慢往中間移動而致「社會責任」，若將委外經營視同是一份「社會事業」，當然需要標的團體的社會大眾在接受服務過程發揮「社會監督」並共同建構委外的社會倫理。也就是說，委外之良窳絕對不是政府部門及民間業者之間的「單局治理」，它是全局性的多元標的團體之公共事務，需要更多元的關注及創意參與。

事實上，筆者在探討政府業務委外經營的參考框架及價值便是期待透過企業、政府與社會之協力強化人與人、團體與團體的互動為主軸，強化公共服務共識、公共資源聯結、合作風險分擔、治理環境改善、生活文化再造等，讓大家在有限的付出下拓展出無限的共好效應，在燃燒自己的時候也要點亮別人，幫助了別人也成就了自己。

筆者2002年出版《政府業務委外經營——理論與實務》，該書為國內第

一本有系統討論政府業務委外經營的專書，承蒙各屆愛護採用，並鼓勵筆者再將近五年來實際參與更多個案之決策、規劃及履約管理的心得以專章申論方式大幅改版，特以「理論、策略、經驗」為主軸分享目前我國政府推動委外經營的政策理想、執行成效及困難，以及政策盤整、政策周轉的聯結與轉化策略、實務經驗。基於政府將扮演「價值建立」角色的認知，本書乃以「創造高附加價值的政府」為核心理念，引介探討的個案側重「行經過程的動態性」、「促進過程的互重性」、「協力視野的公共性」、「維護續商的關鍵性」等政府業務委外經營過程公私協力的互動治理、對話治理之動態觀，期許能提供較為全局性且兼納理論與實務的參考視框。本書內容將含括五大部分，並以十四章貫穿各部分，第一篇以三章探究政府業務委外經營的背景，第二篇以三章來論述委外經營的理論基礎，第三篇以三章來論述委外經營的策略運用及實作經驗，第四篇以三章來論述我國政府業務委外經營的成效及調查分析，以及國內個案實務檢證、總量管制之政策內涵等，期能從中印證及回應前三部分的學說內容及策略，第五篇以兩章來分別歸納國內、外經驗與借鏡，並說明未來的委外經營願景與藍圖。非常適合作為政府機關、學者、專家、公務人員、學生，以及民間有意投入委外業務的業者之參考書。

最後，感謝恩師 林水波教授、行政院研考會施能傑主委、人事行政局周弘憲局長寬厚且誠摯地情意相挺撰序推介，以及諸多公共行政學術夥伴的鼓勵與愛護，銘感五內。智勝文化出版公司的熱心協助且細心編排校稿，使這本書的出版成為可能，也是品質的促成功臣。我的妻子淑貞在生活上、精神上、信仰上的全然信任與支援，是天母賞賜給我全般層面的「親密天使」；旻衡、致瑩與致宇三位天真可愛且體貼孝順的兒女，是我最大的動力來源及想望。僅將這份喜悅及榮耀獻給我們最親愛的雙親、家人、師長、摯友及天上的父！

李宗勳

誌於中央警察大學行政管理學系

2007年4月18日

初版序

有關委外經營（簽約外包）或民營化議題，一直是筆者長期以來的研究興趣之一，在碩士論文與博士論文也均有所著力，同時這幾年政府再造的運動中，更將這一議題作為落實人力與服務再造、法制再造的重要執行策略與工具；然而，在學術界與實務界雖有部分文獻或場合談論如何將政府業務委外經營，但較完整的專書則付之闕如，尤其是將理論策略與實務執行聯結者尤甚，在此環境下，對一位新生輩的公共事務學者自然會有所憧憬和畏懼。

為了能讓本書有較寬廣的視野以及對話機制，筆者邀請多年來有過合作研究經驗的謝俊義先生，共同合作撰寫本書；回想與俊義結識始於我以國立政治大學公共行政學系博士班研究生的身分，應邀指導同系大學部三年級就讀的若干同學，協力完成「公務人員行政中立專題研究報告」，當時俊義負責彙整撰寫全班報告，筆者對於其認真用功、好學不倦之精神留下深刻印象。之後，在俊義攻讀碩士班期間，也曾邀請他擔任研究助理，進行「簽約外包」學術研究；待俊義考上博士班後，也有了更多對話與討論的機會。因此，本專書從題目擬定、章節安排、行銷短文、封面構念、參考書目等，我們均投入甚多心血，在每一章定稿前，彼此傳送交換意見，力求更好，也經常為彼此加油打氣，度過寫作瓶頸。本專書共十五章，我們兩人的基本分工為：筆者負責撰寫十章，分別為第一、三、四、六、七、十一、十二、十三、十四、十五章；俊義負責撰寫五章，分別為第二、五、八、九、十章（其中第六章感謝俊義提供諸多建議與資料）。

在筆者多年來的耕耘與撰寫過程中，有幸應行政院人事行政局、教育部、文建會、農委會、南部財稅局等機關邀請擔任「人力評鑑委員」、「所屬社教機關業務委外辦理之評估」、「台灣文化史前博物館委外經營的評估

書」、「國立傳統藝術中心委外作業評鑑」、「委外經營的新理念與作法」等活動之評審委員、諮詢委員或講員，因此能獲致較多機會實際印證理論與實務的聯結及差異，尤其值得分享的是，政府業務委外經營在理論上可以協助民間活力掛勾於優質政府的軌道，並以此誘發政府公權力與民間社會力的公私合夥關係。近年來在此新融合關係的架構下，政府與民間進行「資源聯結」與「組際學習」的需求大增，理應有更多委外需求的空間，然而實務中卻不乏政府業務應「委外」卻不委外，以及想「委外」卻委託不出去的兩極現象。也就是說，實務的推動並不「優質」也缺乏活力與創新。因此，益發突顯亟待有一本具備學理指導與實務經驗專書的需求。

觀諸現代化政府治理模式的變遷，大致依循著從「強勢國家單獨治理」模式、「弱勢國家強勢市場」轉變為「國家社會共同治理」治理模式發展。然政府治理改革需要與外部環境保持平衡，它既不能超越，也不應該滯後，而是應平衡發展。此外，政府機構的內部結構也要保持平衡發展的態勢，權力、職能與機構設置才能保持平衡，並且中央政府與地方政府也應該保持平衡，部門之間也要保持平衡，而上下級之間、人和人之間也有平衡問題，另外還有政府利益與社會利益的平衡、政府職能與社會需求的平衡，這都是需要長期解決、磨合、適應的問題。這個過程旨在尋求公有化與私有化、國營化與民營化的新平衡關係，也就是說，在從威權管理遞移到平權管理過程，國家與社會的關係需要在國家「信度」上如何維護其「公共性」，以及在國家「效度」上如何提升其「效率效能」與「治理能力」兼籌並顧，不可偏廢。這種講求國家的「信度」與「效度」並強調公私合夥的「新相互主義」精神，值得我們進一步關注，而這樣的發展也是本書論證的思考泉源。其次，這樣的發展，也影響我們在書名選定的取捨，一般而言，對於是項服務模式，國內大都是以「公共服務委託外包」為名稱，外包一詞的符號意象似乎告訴我們，政府只要交給私部門就可以做好，政府也可以事後不理，但這樣的詞彙是否能帶給人民高度的信任？誠如對民營化研究投入甚深