

第一章 導論

第一節 研究背景與動機

一、研究背景

由於 1970 年代隨著石油的危機而導致了全球性的經濟不景氣，面對停滯的發展、持續的通貨膨脹、能源成本的提高、生產力的降低、失業率的升高，加上政府財政收入的減少以及社會福利成本的持續擴張，進而引發了福利國家的經濟、財政、官僚及合法性等危機（林鐘沂，2001：166）。政府因施政範圍太廣而遭到垢病，凡是透過官僚所提供之服務均被視為平庸且沒有效率的，人民可說對於公共部門的規模和能力產生強烈質疑及失去信任，世界各國政府發現此種情形後不再被動的解決問題，而改採主動積極作為，開始從事所謂的行政革新與政府改造工作，冀望去除傳統官僚無效能的形象。有鑑於此，歐美等先進國家，乃採行引進民間部門之企業管理原則，以顧客與績效為導向，輔以市場與競爭機制等策略，期望建立「小而能」的政府（賴森本，2004：14）。理由在於私部門遞送公共服務有其固有的優勢，包括私部門比起公共部門擁有較少的繁文縟節與官僚拘束、可以建立更有競爭的環境、更能回應人民的期望與需求¹（Harry & Kenneth & Allen，1989：8）。此種趨勢代表著各國政府在公共服務活動及資產所有權的縮減，各國本來由公部門所承擔的功能，轉而由私部門或市場經營管理，進而帶來私部門在公共服務及資產企業精神與服務品質。在世界各國開始展開政府革新與改造工程之後，我國也在隨後引進此種力量。

我國在 1993 年 9 月 2 日，行政院連戰內閣通過了「行政改革方案」，規定：「機關業務性質，凡乃委託外包民間辦理者，應盡量委託或外包民間辦理，以簡化政府業務」，並將此列為行政革新的實施要領，由行政院人事行政局負責規劃推動。2000 年政府再造的工程並未因為總統政黨輪替而改弦易轍，為加速精簡政府組織與職能，擴大民

¹私部門之所以能夠遞送公共服務有其固有的優勢：1.私部門比起公共部門擁有較少的繁文縟節與官僚拘束。因此私部門能比公部門更有效率、節省成本、快速回應變革的環境；2.當私部門為商業活動針鋒相對時，可以建立更有競爭的環境。當競爭情勢出現時，整體服務的成本可望下降；如果互相競爭中的品質能夠確保，服務品質也能獲得改善或至少能夠維持；3.私部門遞送某些類型的服務，提供人民更多的選擇機會，因此私部門提供服務更能回應人民的期望與需求（Harry & Kenneth & Allen，1989：8）。

間參與公共事務，行政院人事行政局即擬具「推動政府業務委託民間辦理計畫」，並以行政院自身為示範。於 2001 年五月頒佈「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」及「政府業務委託民間辦理推動委員會設置要點」，作為行政院所屬各機關執行委託外包業務之依據（曾建元，2004：82-84）。由上述可得知，我國在行政院積極推行所屬各機關執行委託外包業務，其目的亦即希望藉由中央政府各部會推行成功之案例，給予各地方政府參考之準則，瞭解到在普遍面臨財政困難的情況下，如何降低其行政成本，同時增加公共服務的效能和品質，委託外包正是一種良善的方法手段。

由於中央政府的前車之鑑，故而近幾年來，委託外包成為地方政府努力的方向，從幾個例子可以顯見。例如公立醫院推行公辦民營²之用意，醫院的所有權屬於政府機構，經營權屬於被委託經營的民間機構，醫院的經費由被委託經營的民間機構負擔，政府不必為醫院編列預算，而民間經營基本上是在避免重重法令規章之約束，並充分發揮民間企業之精神，提高經營效率，以減輕政府財政負擔。又以台北縣漁人碼頭及高雄愛河園道設施委外為例，即可見到開放的政府管理與吸引遊客到來的各項民間資源收入（武德玲，2005：120-121）。可知地方政府在管理的改革已有初步的成果，不論是設施多元化的利用、政府財務上的彈性收益，及開放與解制政府資源帶來的雙贏，都可以看到地方政府行政管理的變遷。

儘管如此，然而地方政府機關業務委託外包後，還是會發生受託者經營不善，甚至撒手不管的窘境，不僅使得政府目標不能有效達成，更讓民眾的權益受損。政府官員必須建立功能性的監督組織，持續監督私部門的活動，而且必須援引及發展一套客觀的評估標準及回饋系統，以預防民間廠商在業務外包後有經營不善的情形（丘昌泰，2002：53）。地方政府於委託經營過程中的職能與角色絕對不能忽視，是以亟待對地方政府業務委外經營的監督管理進行研究，觀察公私部門合夥組成的公共服務型態於合作計畫的實施過程中，地方政府能否有效取得民營業者經營的相關資訊，並確實監督控制其行為，以共同分享及承擔該計畫帶來的成果與風險，使公私部門皆能實現彼此的需求。

²截至 2003 年，台灣共有九家公辦民營醫院：台北郵政醫院、台北市立萬芳醫院、台中市立復健醫院、台中市立老人醫療保健中心、台南市立醫院、高雄市立小港醫院、台南市立醫院、高雄縣立岡山醫院、高雄縣立鳳山醫院（顏裕庭、黃明和、廖國超、許素貞，2003：68）。

二、研究動機

委外提供公共服務已經成為現階段地方政府制度運作的重要方式之一，然而不可否認的，政府業務種類繁雜，根據案例性質與委託方式，其委託事項大致可分成四種：機關內部業務委外、行政助手、公共設施服務委外經營、行政檢查業務委外，若全盤討論上述委外事項，恐怕皆流於通泛的論述而無法具體深入探討。有鑑於此，本研究將限縮委託外包中「機關內部業務委外」領域，並以垃圾清運委外為研究主題。之所以選擇垃圾清運委外，主要在於 2006 年，行政院人事行政局地方處推動「各縣市業務委外重點推動項目推廣座談會實施計畫」³，欲選擇各縣市具普遍性、效益性及推廣可行性之委外項目，藉由本計畫讓其他有意學習之縣市瞭解推動項目的成效。其中垃圾清運委外即為其中一項推動項目，其目的是希望委由民間清運公司執行地區性垃圾清運工作，可將部分地方政府清潔隊員人力調整至垃圾分類回收、廚餘、巨大廢棄家具回收再利用及登革熱病媒蚊孳生源清除等環保工作，以提升環境品質維護成果。基於「各縣市業務委外重點推動項目推廣座談會實施計畫」，中央政府有意推動垃圾清運委外工作，將垃圾清運委外的效益普及各地方政府，由此可知垃圾清運委外未來將成為各地方政府的施政重點，故本研究有意選擇以垃圾清運委外為研究主題。

此外，「代理人理論」源自於新制度經濟學（New Institutional Economics）或組織經濟學當中，當時關懷的焦點包括瞭解所有權人與經營者間的利益衝突與機制，及不同機制對經濟產能提升的效應。後來由於委外概念的興起，前人即把代理人理論應用於委託外包上，討論委託人與受託者的關係。其主要是探討委託人與代理人之間基於自利的觀點，雙方的目標是不相一致的，雖然基於某種形式合作，但契約之下卻隱藏了欺騙等的投機行為，所以要如何藉由誘因機制、獎懲制度與有效監控等方法，便成為代理人理論關心的課題。然則，在學術界中，以代理人理論探討政府公共事務的研究並不多見，尤其涉及到與實務的互動更為罕見，也因為如此使筆者對於新制度經濟學或組織經濟學中的委託人與代理人理論有探索的興趣，欲利用代理人理論來探討地方政府與民間業者之間的關係，使理論與實務研究有所接

³行政院人事行政局地方處推動「各縣市業務委外重點推動項目推廣座談會實施計畫」，於 2006 年選擇各縣市具普遍性、效益性及推廣可行性之委外項目，最後決定以停車場、游泳池、垃圾清運等 3 項地方機關最具普遍性之委外業務分項辦理座談，由人事行政局組成訪查小組赴各縣市實地訪視上列 3 項重點推動項目辦理情形，日後以協助輔導各縣市積極推動，並從中擇取具指標性案例辦理後續座談（行政院人事行政局，<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/lgout/download/LCBO95082301.doc>，檢閱日期 2007 年 3 月 9 日）。

連。

再者，2007年在地方政府垃圾清運方面，有5個地方單位執行垃圾委託民間清運，上述委託清運區域內原配置的清潔人力，在垃圾委託民間清運後調整為執行資源回收、清除違規小廣告、街道打掃等工作，有效提升執行績效並維護市容美觀，充分達成活化清潔人力與資源有效運用的目標。然而地方政府垃圾清運執行再佳還是有可能產生弊病，例如2007年1月發生在台中市，由於與環保局簽約負責台中市資源回收作業的民營佳利公司，提前終止業務，環保局相當錯愕，局長李立德說，合約共4年，2008年10月底才到期，民營業者聲稱不堪營運虧損，必須提前解約，但市府不同意，環保局已經前往點收市府提供的54部資源回收車，因社區大樓資源回收作業被迫休兵一天。為降低對民眾的傷害，環保局緊急調度清潔隊員，日夜加班，支援垃圾清運資源回收作業，過渡期至少3個月，增加的加班費及油料，將全數向違約的環保公司求償⁴。由上述可得知，地方政府部門藉由契約外包的方式，將原有應該負擔之公共服務交由民間企業或非營利組織經營，而不必受公務機關本身無效率的管理，民營公司理當應該有能力執行該業務。但從這次台中市的案件觀之，這是否代表地方政府無法藉由監督報告充分掌握民營業者的營運狀況，所以未能即時發現問題之所在？此次台中市民營業者提前解約事件以及以上等相關議題皆引發筆者好奇與注意，故而興起進一步研究台中市政府垃圾清運委外監督之動機。

第二節 研究目的

將企業精神引進政府部門是一種創新活化多功能機構的「利基」，均旨在讓政府部門激發潛能，提昇其校度；然而它是否能真正達成其使命與目標，最終仍不免要回歸到政府部門的基本面—信度，也就是有沒有善盡維護公共文化財與教育社會大眾的社會責任，這是公共服務專業責任倫理（施能傑、李宗勳，2003：30）。在官僚體制既存的情況下，又須考量對民間受托者的契約關係，管理上牽涉到兩種體制（官僚體制及市場機制）的並存與結合，如此便面臨兩個問題，一是在傳統的官僚體制系絡中如何以契約外包的方式執行公共服務之提供，一是政府在面對民間受託者的情況下如何對於公共服務之簽

⁴ 蕃薯藤新聞，<http://news.yam.com/bcc/life/200701/20070111815203.html>，檢閱日期 2007年3月9日。

約外包進行有效管理（黃信淞，2000：7）。由此看來，在官僚體制及市場機制共存的情況下，又要委外經營能達成公共利益的使命與目標，公部門將會面臨各種目標分歧以及利益衝突的問題發生。因此藉由台中市垃圾清運委託經營案例的分析，瞭解公部門機關現行的監督體制為何、監督項目的評比能否促進公共利益，並討論其監督制度對執行結果的影響及可再加強之處。

此外，政府與其他組織的關係，應該強調政府的溝通職能、協調職能和服務職能，而不是政府的指揮職能（熊源偉，2002：448），因為委外這件事原本要凸顯的精神是政府不該壟斷一切政經活動，不同的公共事務需要以不同的策略來執行或提供，處理與人相關的公共需求需要聯合多元面向的資源共同處理，如果能邀請到被服務的對象一起參與討論與規劃，共識比較容易形成、方案比較能切乎重點、行動比較有能量（李宗勳，2004：41）。因此透過垃圾清運委託經營案，其目的在於使地方政府成為一個稱職的監督者，而非介入民間經營管理的干預者，讓地方政府瞭解自己的角色定位與功能執掌，而能充分監督民間業者的執行情形，以提升該公共服務的效率與服務品質。

第三節 研究問題

一、主要研究問題

台中市政府於垃圾清運委託經營案中之監督制度及其情況為何？

二、細目研究問題

- （一）台中市政府於垃圾清運委託的監督標準為何？
- （二）台中市政府於垃圾清運委外後，其主要的監督方式為何？為何採取此種方式進行監督？
- （三）台中市政府於垃圾清運委託的監督頻率多久一次？其效果為何？
- （四）台中市政府對民營業者未達成之服務品質項目如何處罰及檢討改進？
- （五）以代理人觀點而言，台中市政府與民營業者是否有利益衝突的情況發生？台中市政府如何確保委外後的公共利益？
- （六）以代理人觀點而言，台中市政府與民營業者是否有資訊不對稱現象發生？台中市政府有哪些工具及方法可以防止資訊不對

稱的發生？

(七)以代理人觀點而言，台中市政府是否可藉由所提供的誘因來提升民間業者的執行意願？台中市政府有哪些誘因可以提升民間業者的執行意願？

第四節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究將以質化的研究方法進行分析，基本上質化研究可以讓研究者賦予資料意義、翻譯、或使其成為可以閱讀的資料。因為交錯進行資料蒐集，建構出能回答問題的理論，由於前人知識的不斷累積，所觀察的社會面向亦能審慎客觀。在本研究中，筆者欲以下列文獻分析法、深度訪談法、個案研究法三種方式來進行研究。

(一) 文獻分析法

文獻資料分析是經由「文獻資料」進行研究的方法。此方法為間接研究的方法，系統而客觀的界定、評鑑、並綜括證明的方式，以確定過去事件的確實性和結論，可以幫助研究者瞭解與研究主題相關的過去，並解釋現在，及推測未來(葉至誠、葉立誠，2001：138-170)。筆者認為此方法可以幫助研究者釐清研究問題，並提供可行的研究方法。若是在以往的研究中有所錯誤或是困難之處，也可以獲取教訓並盡早發現缺點以便尋求解決方法。此外，藉由閱讀大量文獻，對於各種現象間的關係能有完整的認知，並得到新的體認，而表現在研究者的研究內。

本研究是對有關委託外包進行相關文獻的蒐集，其資料來源約有兩類：

1. 專書及論文：主要找尋近年來探討有關委託外包經營主題，包括所撰寫之專書、博碩士論文、期刊論文、研討會報告等。專書及論文其發現的結論通常是與其他研究整合成一套連貫協調的知識體系，可供研究者擴展對所欲研究領域的認識。

2. 官方文件：政府委託外包之各型態文件，是政府管理策略及行政行為的客觀事實，以之作為分析基礎應是最有力的事據。此類文件包含中央政府原則性的規範、市政府環保局對於委託外包經營的事前規劃，及承辦單位評選簽約，與管理監督等有關的法規及文件檔

案，如企劃書、公告招標、投標須知，開標紀錄、契約書、相關會議記錄等。

（二）深度訪談法

深度訪談是質化研究中一種蒐集資料的方法，從訪談中能夠獲知被研究者的思想，並從被研究者的角度理解其行為的意義。質化訪談是訪談者與受訪者之間的互動，訪談者有概略性的調查計畫，但並非特定的一套問題而且必須以特定用語與特定次序進行提問。同時，質化訪談者必須完成熟悉所提問的問題，因為這將使訪談得以順暢、自然地進行（Earl Babbie 著，陳文俊譯，2005：410）。此外，比起問卷調查，面訪有較高的回收率，受訪者一般不願花時間回覆未與人直接接觸的問卷，但通常願意對面訪進行回覆，這種情形也同樣發生在讀或寫有困難或無法全然瞭解其使用語言的受訪者身上（C. F. Nachmias & David Nachmias 著，潘明宏、陳志瑋譯，2003：288）。

在訪談對象上，主要是針對承辦台中市垃圾清運委外政策實際負責業務主管以及民間垃圾清運業者。而對象之選擇，主要考量其對業務委外始末及實際監督機制較為瞭解，藉著與地方政府機關與民間企業相關業務人員進行訪談，融合各方意見，可取得更全面的第一手資料與意見，而不會偏頗於一方說辭。另外本研究是以事先設計好的大綱，親自到受訪對象工作處所訪問，徵詢個案有關現行的監督體制優缺為何，以及其監督制度對執行結果的影響。最後將訪談細節資料整理歸納，並對本研究個案委外管理監督機制的現況予以總結，並提出政策建議，以利行政機關未來制定管理監督策略之參考。

（三）個案研究法

個案研究方法乃是透過對單一個案的全盤分析，進行社會現象研究的一項途徑，此方法乃基於假定將以明確的、特定的個案處理方式，亦即透過徹底的分析來進行研究，並且建立、歸納通則化的結論，將其應用於其他相同型態的個案中（Ranjit Kumar 著，胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道 譯，2005：120）。與其他的研究方法相較，個案研究對於研究對象的瞭解程度最為深入，能夠較確切的掌握問題之關鍵點，而且分析過程中，研究者可因新的變數而修改原研究設計，較不會受限於最初的研究設計，而無法達成研究目標。由於個案研究法對於「為什麼」、「如何」等問題較能深入瞭解，有鑑於近年來垃圾清運委外成為各縣市具普遍性、效益性及推廣可行性之委外項目，加上台中市政府推動垃圾清運委外已行之多年，具有一定之成果，筆者選擇以台中市垃圾清運委託案為研究個案，探求委託外包中公部門的監督管理

「如何」運行。期望藉由個案研究分析，能與目前學術理論做一全面性對照，達成理論與實務互相輔助的目標。

二、研究流程

本研究係基於地方政府推動垃圾清運委外項目，公私部門協力組成的公共服務實施過程中，地方政府仍須盡其監督者之職責，以此前提進行一系列之探討分析。首先將委託外包之代理人理論其意涵予以釐清，並建構本研究分析地方政府監督事務之理論基礎，其次輔以台中市垃圾清運委外之個案分析，以驗證代理人理論，最後提供政策建議以供未來地方政府發展垃圾清運委外之參考。綜合上述，歸納本文之研究流程如圖 1-1 所示。

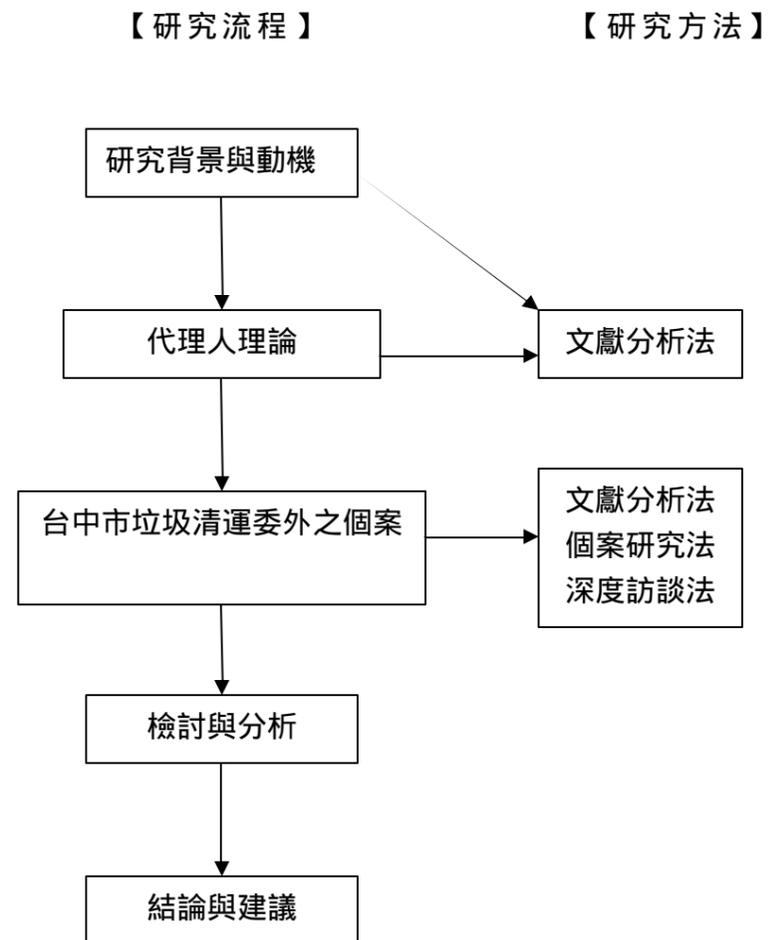


圖 1-1 本文研究流程
資料來源：筆者自繪

第五節 研究範圍與對象

一、研究範圍

環保署表示，為協助地方解決垃圾清運、機具、人力不足的現況，及提升垃圾清運效率，創造小而美的政府機關組織，並落實行政院積極推動政府勞務性工作委由民間辦理的政策，環保署選定環保機關最為耗用人力的「垃圾清運」工作，訂定「推動委託民間辦理垃圾清運計畫」。環保署在 2006 年已補助 12 單位執行垃圾委託民間清運⁵，然而大部分的地方政府為試辦性質，經由筆者向環保署督察總隊電訪的結果，台灣目前仍在推行垃圾清運委外的地方政府有新竹縣尖石鄉、台中市、嘉義縣朴子市、嘉義縣民雄鄉、高雄市。因此，這五個地方單位即為本研究範圍。

二、研究對象

在研究事項方面，本論文以台中市政府 2007 年辦理之垃圾清運委託外包事項為實例進行研究。本論文選擇台中市作為研究之對象，乃基於幾個理由：

1. 案例已行之多年且具重要應用價值：台中市相較於其他地區地方政府，其垃圾清運委外方式的運用不僅早期即推動而且至今已行之多年，其垃圾清運委託外包的經驗及成果較為豐富，在分析上較能具有完整性。在各地方政府目前也普遍規劃推行垃圾清運委託外包的情況下，其研究成果將具有指標性意義，並擁有應用之價值。

2. 民營業者提前解約事件：即使台中市推動垃圾清運委外的經驗豐富，然而 2007 年仍發生與環保局簽約負責台中市資源回收作業的民營公司，由於不堪營運虧損而提前終止業務，使得環保局緊急調度清潔隊員以支援相關作業。此一事件代表委外之監督仍有待加強，有鑑於此，筆者以台中市為本研究之研究對象，探討垃圾清運及資源

⁵高雄市、台中市、桃園縣新屋鄉、新竹縣尖石鄉、苗栗縣竹南鎮、苗栗縣頭份鎮、台中縣和平鄉、彰化縣彰化市、南投縣草屯鎮、雲林縣土庫鎮、嘉義縣朴子市、民雄鄉等。（行政院環境保護署督察總隊，<http://ww2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0951113103333&MsgTypeName=新聞稿>，檢閱日期 2007 年 3 月 9 日。）

回收委託外包之監督制度。

第六節 研究限制

一、本研究針對地方政府垃圾清運委託經營案例的分析，由於僅討論垃圾清運簽訂契約後的監督體制及監督過程現況，因此對於地方政府於垃圾清運委外案之其餘過程，包括契約簽訂前之問題界定、委外之可行性評估、公開徵求競標廠商、評選受託者等，基於主題之篩選筆者僅止於瞭解過程概況，而無法深入探討其中緣由。

二、在訪談對象上，含有公部門主管業務承辦人員，及民間垃圾清運業者之管理主管，在資料蒐集或變項分析上，容易受到其主觀詮釋之影響而有推論上的限制，或者因受訪者對本研究信任感不足或欲避免困擾之其他理由，以致於問題之回答可能稍有保留，影響到資料蒐集的困難度。

第七節 章節安排

最初第一章介紹本文之研究背景、研究動機、研究目的、研究問題，探討私部門雖然參與地方政府所提供的服務與功能，事實上地方政府仍須負擔原有的公共責任，並且監督民間業者實現契約上之權利義務，此即構成了本文的研究主軸。隨後說明研究設計的部分，包括研究方法的使用、研究範圍與研究對象的選取理由、研究限制等，將決定本文蒐集資料與分析論述的觀點。

第二章為文獻檢閱與理論之探討。文獻檢閱部分主要檢閱四大面向，包括經營管理、法制面、監督面、及本研究所欲探討的垃圾清運等面向觀之，筆者將陳述並比較其與本研究相關之文獻，除此之外，並提出本研究之特點，顯示出研究所具有的價值。至於理論部分，首先介紹委託外包的背景與意涵。其次，基於研究主題--地方政府垃圾清運委外之監督，瞭解監督的標準如何制定、程序及方法。最後，為使對委託代理人理論有更深入認識，將解析委託外包之代理人理論為何，並嘗試找出委託代理人理論作為本研究途徑之定位，並以此理論作為實務探討之基礎。

第三章為台灣垃圾清運委外現況。由於 2006 年，行政院人事行政局地方處推動「各縣市業務委外重點推動項目推廣座談會實施計畫」，選擇具普遍性、效益性及推廣可行性之垃圾清運委外為其中一項推動標的，因此將大略介紹中央政府推動垃圾清運委外之相關政策計畫，以及全台灣進行垃圾清運委外的縣市與現況，以發現垃圾清運委外的重要性。

第四章為台中市政府於垃圾清運委外監督之實務探討。依據代理人理論設計出訪談大綱，以垃圾清運委外之承辦人員、民間垃圾清運業者、稽查人員為訪談對象，了解台中市政府在垃圾清運委外中的監督角色與職能，以及是否遭遇資訊不對稱與道德危機等代理人理論問題，訪談後所獲得的資料加以整理，並試圖加以分析檢討。

最後部分為結論與建議。筆者根據台中市垃圾清運委外監督意涵的實證研究，提出本文之研究發現，並透過代理人理論與台中市個案實證之相互驗證，進而嘗試提供政策建議與後續研究的可能方向，以期作為未來其他地方政府與研究者參考之應用。

第八節 本研究之預期貢獻

本研究之預期貢獻可分為學術上與實務上兩部分，以下分別陳述之：

一、學術上之貢獻

過去有關委託外包之相關研究，皆會在經營管理的探討中談論到監督的重要性，惟其主要重點還是著重於委外契約模式及管理上之影響因素進行探討，對於監督管理部分無法深入分析。此外，有關監督面的研究中，多數以公共建設 BOT 案為其主要研究對象，因此僅能以促參法為中心，探討法規對於監督之影響。故本研究針對公共服務之垃圾清運委外項目進行研究，並以監督為切入點，可得知如監督方式、監督頻率、監督標準、懲罰方式等因素對於公共服務所產生的影響，藉由本研究可累積委託外包監督相關研究知識，以彌補委託外包此一領域相關研究之不足。

二、實務上之貢獻

2006年，行政院人事行政局推動「各縣市業務委外重點推動項目推廣座談會實施計畫」，將垃圾清運委外列為其中一項推動項目，讓其他縣市瞭解垃圾清運的成效。因此將本研究結果提供給有意推動垃圾清運委外之地方政府，使其有利於瞭解委託外包後監督之責任與重要性，而且台中市委外監督等相關經驗可讓其他地方政府參考之用，避免未來因為疏於管理而使民眾權益受損，或使政府資源扭曲運用。

第二章 文獻檢閱與理論探討

第一節 文獻檢閱

一、委託外包之經營管理

此類研究主要探討政府業務委外經營管理的執行面，大多數所關注的焦點是政府部門在委託外包案件中的管理角色及功能，並針對委外契約模式及管理上的影響因素進行探討，透過從政府部門管理者的角度出發，藉由相關管理理論探討政府機關業務委外的過程與職責。

此類研究提出下列幾項建議：第一，委外事項能由上級單位統一規劃實施，則可避免各單位因專業知能不足而降低管理能力，或是各自為政無法切合公共服務的需求。第二，公私部門因為對目標及風險的看法並不相同，可能產生私部門無法依公部門指定之目標來執行的風險，故必須於契約中明訂適當的誘因，以減低彼此目標及風險之歧異。第三，政府部門應以雙贏之思維模式選擇長期合作對象，委外前成立專業能力的工作小組，經市場調查以瞭解有哪些潛在受託者，並且多與潛在之受託者接觸進行意見交換（胡琇媚，1999、蘇財源，2002、柯三吉，2002、施能傑與李宗勳，2003、賴森本，2004、張瓊玲與張力亞，2005）。

二、委託外包之法制面

從法制面研究可以得知行政業務委託外包的容許性，憲法並未予禁止，由憲法第 144 條可看出憲法的明文授權依據；不過行政業務委託外包亦應有一定的界限，在部分具有強烈公共性的領域，仍應保留由國家親自執行。而行政業務原屬於行政的領域，委外後承接行政業務的私人是以民間的身分從事其所承接的業務工作，故委託外包的決定或過程亦應遵守一定的規範，如法律保留原則。此外委外與人民之間的關係越來越親密，萬一人民在使用政府服務時因行政機關違法、不當行政處分受到不法之權益侵害，已經可以透過有關行政救濟的司法體系，矯正政府機關之違法行為，此機制不僅具有保障人權的功能之外，也能進一步監督政府有關委外之行為措施。

此類研究提出下列幾項建議：第一，在行政業務及公共建設委託方面，固然已制訂有諸多專法，例如政府採購法、促參法、獎勵民間參與交通建設條例等，並對於履約之監督與違約之強制接管等國家任務執行責任之責任多有規定，然而對於契約之公、私法定性仍存有爭議，故有待釐清與建制。第二，政府業務委託民間辦理之行政程序，可能涉及行政程序法與政府採購法雙重行政程序規範，此一結果導致公權力業務委外與私經濟行政業務的行政程序冗長複雜，因此建議政府應修改政府採購法之適用範圍，或者儘速制訂「政府業務委託民間辦理法」專法，以排除此種不合理之雙重行政程序制約。第三，在契約課責和民間受託者侵權行為的認定與救濟途徑上，基於人民訴訟權的要求，如能通過修法，承認人民在公、私交錯之領域有程序選擇權外，使普通法院與行政法院得以相互移交管轄，此當能使人民對於有關法律規範之適用更為清楚，訴訟上亦更為經濟（許宗力，2002、詹鎮榮，2003、曾建元，2004、林建銘，2005）。

三、委託外包之監督

由於促參法的規定，其獎勵的範圍舉凡交通建設、環保設施、衛生醫療設施、文教設施、電業設施、運動設施、公園綠地設施、觀光設施、重大工業等均包括在內，使得近年來採取由民間機構投資興建公共建設的 BOT 的形式有越來越多的趨勢，故而此類研究有關政府的監督職能以公共建設 BOT 案最為普遍。此外，委託外包在引入私部門之專業、效率、資源的同時，無可避免需體認到私部門其具有自利的特質，若為顧及私部門效率而放鬆監督管理，恐怕導致公共利益無法確保，相反的，若為公共利益而予以高度之監督管理，恐怕喪失私部門效率引進的初衷，因此，如何設定監督管理之強度是此類研究所關注的重點。

此類研究提出下列幾項建議：第一，對於公部門的監督管理強度上，可依合作之行政任務的公益性程度、政府出資程度、有無授予公權力等項目作為指標，使公部門能進行有效之監督。第二，由於促參法及相關子法對於績效評估未予明確之評估項目與定義，導致主辦單位所訂定之營運績效評估，往往偏重於量化的效率面，對此促參法及子法宜予適當規範，避免 BOT 政策陷入量化的數字競賽。第三，為避免協力主體之公部門怠於監督，或球員兼裁判而導致公私協力目標未能達成，外控機制有存在之必要，惟外控機制之監督管理權責應具體明確，避免過度干涉公部門之決策權與執行權（伏怡妲，1999、馬

惠美，2002、崔君璋，2002、楊淑娟，2005、陳靜子，2006、林明志，2006）。

四、垃圾清運之核心文獻

國外有關垃圾清運委外文獻，大致可分為兩類，第一類介紹各國家或特定區域垃圾清運委外的相關經驗，包括加拿大、拉丁美洲、印度、迦納、西班牙、埃及的開羅，分析其執行情形以及委外後的改變（McDavid，1985、Bartone & Leite & Triche & Schertenleib，1991、Post & Broekema & Oporeh，2003、Fahmi，2005）。第二類則是論述私部門加入垃圾清運委外的條件，或是影響委外的因素與環境，說明垃圾清運委外的存續不僅與政府本身的管理能力有關，亦與政治、經濟、民眾支持、等環境息息相關（Bel & Miralles，2003、Eggerth，2005、Lin & Kao，2008）。國外研究提出下列幾項建議：第一，範圍過大的地區應該劃分幾個子地區，而且由不同的清運公司加以經營管理。第二，政府、廠商、社區民眾應該發展成合作的夥伴關係，共享委外後所獲得的利益。第三，政府必須建立能夠指導控制委託廠商的規則與監督標準，可避免日後雙方發生爭議。

至於國內垃圾清運委外之核心文獻，主要利用績效指標來分析成效結果，或是建立一套垃圾清運委外的最佳模式。大部分文獻皆肯定垃圾清運民營化已是未來政策趨勢，不過其規劃執行應確實掌握委外的目的，以提高清運效率、提升服務品質及減輕政府負擔為思考主軸，以逐步趨向市場治理為目標。（林麗玉，1994、顏月緞，2003、吳華桂，2004、劉義華，2005、黃雯婷，2005）。國內研究提出下列幾項建議：第一，建議委外清運特許區域開放一定範圍以上，不過應該考量廠商的生存條件及投資意願，以選擇人口集中之區域、路線單純之區域或教育水準較高且平均之區域辦理。第二，委外清運模式運用上仍有其考量的影響因子，在確認實施委外清運目的的框架下，如何因地制宜予以調整因應，應再進一步研析。第三，中央政府逐年編列預算，以研討會及業務觀摩實地參訪形式推動地方委外工作，然而實際上僅有少數人員獲邀參與，所以中央在宣導工作上仍有相當改進之必要。

至於垃圾清運委外運用於台中市的情形，顏月緞（2003）研究結果顯示由於民營業者在垃圾清運經營效率上每年為成長狀況，整體表現較公營區隊佳，因此建議台中市環保局定期進行公民營區隊垃圾清

運經營效率的分析比較工作，並觀摩民營業者之經營管理作業模式，以作為公營區隊改善的誘因及刺激其採取積極的競爭性行為。而且台中市各行政轄區垃圾清運區隊之規模與車輛、人力等資源之分配，有極大之差異，故而台中市環保局應破除行政轄區界線之限制，改以里為單位，使資源重組達到理想的投入量。

綜上所述得知，儘管有關垃圾清運之研究多數以政策評估來評價此一環保政策之好壞，垃圾清運委外亦有一定的研究成果，但在此相關領域以政府「監督」為切入點的研究卻可說是付之闕如，是以本研究希望藉由垃圾清運委外政策以下「監督意涵」作一深入探討，有待市場模式下的委外業務能夠提供更良好的公共服務。

綜合以上文獻檢閱的四大面向，包括委託外包外之經營管理、法制面、監督面等面向，以及本研究所欲探討的垃圾清運相關文獻觀之，可知眾多委託外包文章皆會在經營管理的探討中談論到監督的重要性，惟其主要重點還是著重於委外契約模式及管理上的過程與影響因素進行探討，對於監督管理部分無法深入分析。此外，其有關監督面的研究中，多數以公共建設 BOT 案為其主要研究對象，因此僅能以促參法為中心，依法令之監督管理及依契約之監督管理兩大方面作探討。再者，垃圾清運之相關研究皆以政策評估面來分析執行情形、影響與改變、對政策的評價，以政府「監督」為切入點的研究卻可說是付之闕如。

本研究之特點在於，其委託外包研究對象鎖定政府「公共服務」項目中之垃圾清運委外，有鑑於廢棄物快速的成長量、逐年成長的清運成本，使地方政府感受到財政上壓力而尋求委託外包方式，由於垃圾清運委外之作業標準程序不過於複雜，從該公共服務之委外可更能看出地方政府監督之真意。再者，現行監督之研究，皆將焦點集中法令規定之監督職能，缺乏公私部門「互動」之關係，因此本研究不僅針對法令規定之監督職能做探討，亦觀察地方政府如何與民間業者進行溝通、傳達資訊等互動，使監督之意涵更趨完備。

第二節 委託外包之理論

一、民營化運動的掘起

促成民營化運動風潮的背景因素，為 1980 年代前後西方國家停滯性通貨膨脹所帶來的經濟蕭條，導致政府面臨了稅收逐漸減少與赤字預算急速成長，進而使其無法因應公共問題的窘境。1978 年 6 月 6 日美國加利福尼亞州公民對於通貨膨脹與公共服務品質的不滿，通過第 13 號創制提案，將州財產稅減為一半，首先吹起了民營化運動的號角，而此一稅制改革，則於 1980 年得到總統雷根的支持與推廣，而遍及全美國（曾建元，1994：81）。而英國民營化的源頭則以柴契爾夫人的民營化政策為其典型，可以根據柴契爾政權而分成三大階段：第一階段是從 1979 年到 1983 年，主要是以國內競爭激烈的製造業，年營業額 5 億英鎊的公營事業作為民營化的對象；第二階段是從 1984 年到 1987 年，民營化的對象也從製造業擴大到瓦斯、自來水、電力等大型公營事業；第三階段是從 1988 年到 1990 年，這時期是以較複雜、困難度較高的公營事業，也就是在推行民營化時較易引發公共性爭議的事業來作為民營化的對象（林淑馨，2003：8）。全球性的「民營化運動」（Privatization movement）興起於 1980 年代初期，代表著各國政府在公共服務活動（the activities of public services）及資產所有權（the ownership of assets）之縮減，各國原本由公部門所承擔之功能，轉由私部門或市場機能運作，進而帶來私部門在公共服務及資產所有角色之增加（詹中原，1994：5）。

由以上英國及美國實務經驗得知，民營化運動的崛起，主要以市場化為其主要考量，進一步縮減政府機關公共服務等行動，然而民營化絕非僅以「經濟效率」一言庇之，仍有其他因素。依據 Savas 的觀點，民營化主要基於實用主義、意識型態、商業化、民粹主義四種動力，如表 2-1 所示。從 Savas 探討民營化四種動力中可了解到，實用主義及商業化動力推崇民間部門的優點，由於能夠有效率的使用各種資源，因此不會跟公共部門一樣發生浪費公帑的情事，且民營化結果亦有不錯的品質效果；而意識型態及民粹主義動力則要求政府機關應該盡量減少干預人民的生活，反之公共服務的提供者應該多元，以供人民自行選擇，如此不必過度依賴官僚體制，人民自主意識亦可望提升。

表 2-1 民營化的四種動力

動力	目標	理由
實用主義 (Pragmatic pressure)	較好的政府	倡導民營化朝向更有成本效率的公共服務。
意識型態 (Ideological pressure)	較少的政府	政府過於龐大、過於權威、過於打擾人民的生活，而且妨害民主政治。而且政府的決策具有政治性色彩，相較於自由市場的決策較不可信任。
商業化 (Commercial pressure)	更多的商業	政府的支出是經濟的一部分，若交由私部門經營可以更加有效運用。國家擁有的企業和資產由私部門管理也能更加發揮。
民粹主義 (Populist pressure)	較好的社會	人民對於公共服務應該有更多的選擇。他們有權自行定義和滿足共同的需要，並藉由家庭、鄰里、教會、志願組織等建立社區意識，而非依賴官僚機構。

資料來源：Savas，1987：5

國內學者劉淑瓊則認為，促成民營化政策之因素大致歸納為以下三種途徑：一、效率與效能極大化，支持民營化的學者所提出的觀點大多著眼於效率、選擇自由、有效抑制政府財政支出的擴大及員額的膨脹，避免政府科層體制的僵化與無謂浪費等議題；二、自由主義的意識型態，新右派極力主張政府福利措施應立即改弦更張，減少政府干預，降低政府的給付水準與補助額度，由地方而非中央來主控福利的供應，同時並將部分實質的福利服務予以民營化；三、公共選擇觀點，其假設官僚自利是政府支出膨脹、預算赤字的主因，此種所造成的國家失靈與市場失靈一樣會面臨許多問題，因此藉由民營化以消融官僚為中心所建立起來的自我支持聯盟體系，以契約競爭作為揭露預算分配黑箱作業的機制，在政府機關中創造出如商業般的運作，以增加方案執行效率（劉淑瓊，1998：215-224）。

由上述推動民營化政策的因素可知，許多學者認為人民意識抬頭，「越小的政府是越好的政府」觀念逐漸增加。過去政府最常做的就是對個人和企業進行直接的補貼或由政府單位直接提供生產商品或服務，即使商品或勞務的公共性沒如此強烈，也還是照樣提供，這

是由於政府仍然相信諸類服務存有對社會大眾有利的外部性存在。因為政府無謂的經濟干預，政府支出當然也隨之逐年增加，最後不但使民間企業喪失競爭能力，亦使國家財政愈形惡化，因此各國政府逐漸放棄以政策主導的經濟政策，改採自由化之策略以突扭轉頹勢，出現了「民營化運動」。這股自 1980 年代以來所盛行的新公共管理浪潮，已經使各國政府的行政管理文化出現「轉移」的現象，強調政府應該減少其對社會和市場的干預，讓非政府組織及市場機制得以充分發揮，使人民在服務上具有多樣性的選擇，而且認為政府必須將權威式的官僚作風轉換成顧客導向的新治理模式。

二、委託外包之定義

Savas 認為委託外包及民營化可以界定為比較依賴社會民間機構來滿足人民的需求，並減少對政府的依靠，而且可以表現在生產商品與勞務以及擁有財產上，是種降低政府角色或增加社會機構角色的行為。隨後 Savas 也提及，由於將傳統上由政府承擔的公共活動一部分交給私人部門來承擔，政府部門和民間部門都承擔著重要的角色，有越來越多人開始使用「公私夥伴關係⁶」(public-private partnerships) 這個詞彙 (Savas, 2000: 3-4)。既然委託外包涉及政府部門和民間企業的參與程度，有必要針對委託外包的概念進行釐清。至於委託外包的定義及內容為何，本研究歸納如下：

Manchester 認為委託外包可以定義為地方政府讓私人公司或非營利組織去提供特定的服務，而且讓契約成為一個有約束力的協定。值得注意的是，委外契約是地方政府與私人受託者之間為了服務提供所進行的一種正式書面協定。人民支付政府的稅金或使用者付費轉移到需要支付給受託者。地方政府也許會與追求利益的公司或非營利組織（包括鄰里社區組織）訂定契約 (Manchester, 1988: 13)。

Ott & Keith 提出委託外包是一個政府雇用、在契約規範下、私部門執行、需經過法定一段執行時間的過程，其方式不同於由政府本身使用自身的設備器材來提供特定服務。典型的委託外包，政府將決定何種特定服務最適合由民間部門提供，之後政府訂定服務執行任務的委外計畫書，讓民間部門能進行競標工作。如果私部門所提出的喊價低於政府所預計的費用，政府可藉由監督私部門執行委託外包而降低

⁶ 也有學者稱這種公私部門的合作是一種「混合式經濟 (mixed economy)」(Mark, 2000: 614)

成本花費(Ott & Keith , 1991 : 80)。

Finley 則從替代性服務遞送方式 (alternative service delivery) 的角度出發來解釋委託外包 , Finley 將委託外包列入替代性服務遞送方式之一 , 而所謂的委託外包即地方政府與私人公司(營利以及非營利) 或其他政府簽訂契約以遞送全部或部分的公共服務。政府需要定義服務的標準與品質項目而且讓受託者提供服務有所回饋或報酬。許多政府委外的服務 , 例如有救護車業務、托吊業務、街道建設與維護、健康照護 , 其服務委外的範圍是相當廣的 , 幾乎每一地方政府可想像到的服務都已經在委外。許多政府也委外公共設施的建設與經營 , 例如醫院以及監獄。這是公眾獲得私部門傳遞服務中的專業技術或避免公共債務加於自己身上最佳的方式 (Finley , 1989 : 15)。

由國外學者之定義可知 , 委託外包中契約的簽訂是其主要特徵 , 而國內學者李宗勳亦對契約的合法性加以說明 , 當政府或機構藉由契約簽訂的過程來分配財貨與服務時 , 契約的運作就會受到司法系絡的規範。雖然契約在一般用語上 , 是一個廣泛的概念 , 但是在法律的規定中 , 則被認為是合法執行或建立合法的義務(李宗勳 , 2002 : 147)。換句話說 , 契約的合法公正性使公私部門有意願共同經營合作 , 然而各行政機關如果欲將業務委託給民間經營 , 為了避免觸法之虞 , 至少應要求該項業務屬於該行政機關組織法上委託權限範圍 , 方得為之。

政府業務委託民間經營 , 丘昌泰將其進行步驟分成三步驟加以說明 , 如能按照三步驟的模式進行業務委外 , 相信能有助政府業務的減輕與服務品質的提升。第一步驟以「顧客滿意經營」為核心價值 , 以顧客滿意與否作為評估是否適合民營化的主要依據 , 如果民營化之後 , 服務品質竟然變差、民眾滿意度也變低 , 則這種委外政策應該加以檢討 ; 第二步驟以「營造公私合夥關係」為委外原則 , 盡量運用充沛的民間力量與社會資源 , 協助政府推動公共事務 , 千萬不能將政府與民間視為對立的衝突關係 ; 第三步驟以「多元民營化方式」作為委外策略 , 選擇適合的政策工具以符合公共服務的需求(丘昌泰 , 2001 : 49-53)。

然而有些政府業務仍然不適合進行委託外包或民營化工作 , 例如國防或司法制度等某些行政業務 , 其理由在於政府與一些民間軍火商或司法管轄單位之間有愈趨增加的代理問題 , 即使民營後這些民間軍事力量或司法管轄單位受到政府嚴密的監督與管理 , 仍然擔心私營的法院以利益作為交換而販售判決結果 , 或讓民營的軍隊為了圖利而更

有興趣去促發戰爭的產生而非戰爭的預防 (Dieter Bos, 1991: 6)。

而委託外包的概念，係指政府為了活化公務人力資源、改善政府財政負擔、提昇公共服務效率與品質，而將行政業務、公共建設或建物等資產交由民間部門經營管理。換句話說，委託外包管理的目標就是減少政府的控制，將所有權及經營權開放給一般大眾所有，由民間部門來提供公共服務，如此增加民間企業或非營利營組織等私有機制之功能，以解除管制、開放競爭，活化整個經濟活動，最重要的還能滿足人民的需求。有些人可能誤解政府委託外包的對象只有民間企業，其實不然，政府委託外包的對象，不僅包含企業廠商，也可以是其他政府機關、非營利組織、社區組織等機構，只要能與政府簽訂契約關係，雙方各自清楚自己的權責，對組織的內部顧客及外部顧客提供服務或業務，皆能稱為委託外包。

三、政府業務委託民間經營的方式

自從政府開始推行政府業務委託民間辦理，中央政府即著手蒐集現階段及未來計劃委託民間辦理政府業務項目，以及各機關政府業務委託民間辦理所適用之作業規範、契約書及其他相關資料，並完成彙整。其中各機關現階段已委託民間辦理事項經由行政院經建會的初步分類及行政院人事行政局的補充，使得政府業務委託民間經營的方式趨向多元。以下針對委託外包的方式進行說明。

我國行政院為提升國際競爭力，由行政院經建會主導協調各部會分工，並訂定促進或委託民間參與政府業務之作業手冊及相關法令，於 1999 年編訂『政府業務委託民間辦理作業手冊』，該手冊師法英國法制，以委託效力為分類標準，將政府委託民間辦理業務，分為「機關對外事務委託」、「機關內部事務委託」二大性質進行分類。前者可再區分為「機關委託民間協助執行管制」、「機關委託民間提供服務」；後者亦可區分為「機關內部業務委託」、「機關內部設施委託」，如圖 2-1 所示。

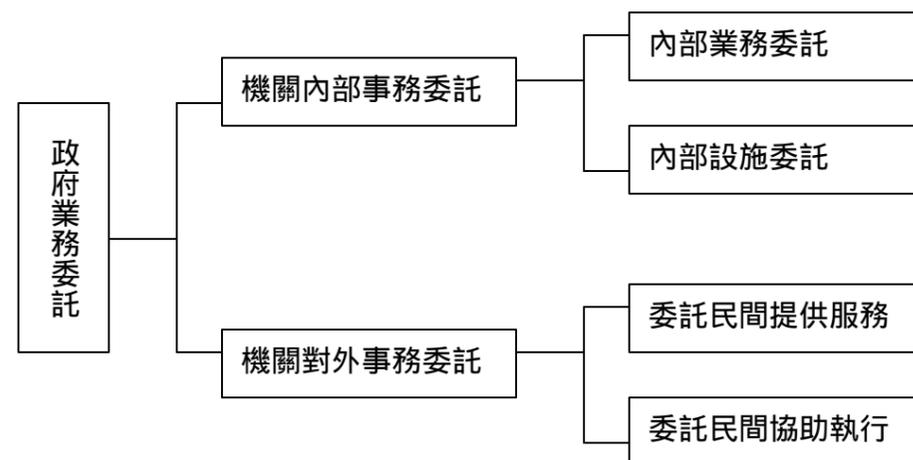


圖 2-1 政府業務委託民間經營的方式（一）

資料來源：行政院經建會，1999：20

由於當時我國現行法律或命令明文規定政府業務可以委託民間辦理者，並不多見，在中央法規層次僅包括公司法、銀行法、商品檢驗法等 29 項法令明文規定，因此行政院經建會簡單初步將該階段已委託民間辦理項目分類為機關對外事務委託以及機關內部事務委託二大性質，可供主管機關依循手冊之執行原則，並考量其委外之業務屬性及其複雜程度，採行合宜的方式。至於其中涉及公權力行使的行政檢查部分，則列入「委託民間協助執行」，由於該委託方式通常伴隨著強制性質，因此行政機關委託私人代行檢查者，應有法律依據或法律授權之命令為宜。

為了延續政府業務委託民間辦理計畫，改由行政院人事行政局成立「政府業務委託民間辦理推動委員會」，協助各機關排除推動委外阻礙。此外，行政院人事行政局 2001 年編列『推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊』，其目的在於藉由委託外包以善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質，期以活化公務人力運用，並降低政府財政負擔。可知，政府可委外的業務項目繁多，而其分類係以業務性質為主，民間參與程度多寡為輔。亦即從機關單純內部事務委託，到政府完全委由民間執行，可概分「機關內部業務委外」、「行政助手」、「公共設施服務委託經營」、「行政檢查業務委外辦理」四大模式，如圖 2-2 所示。

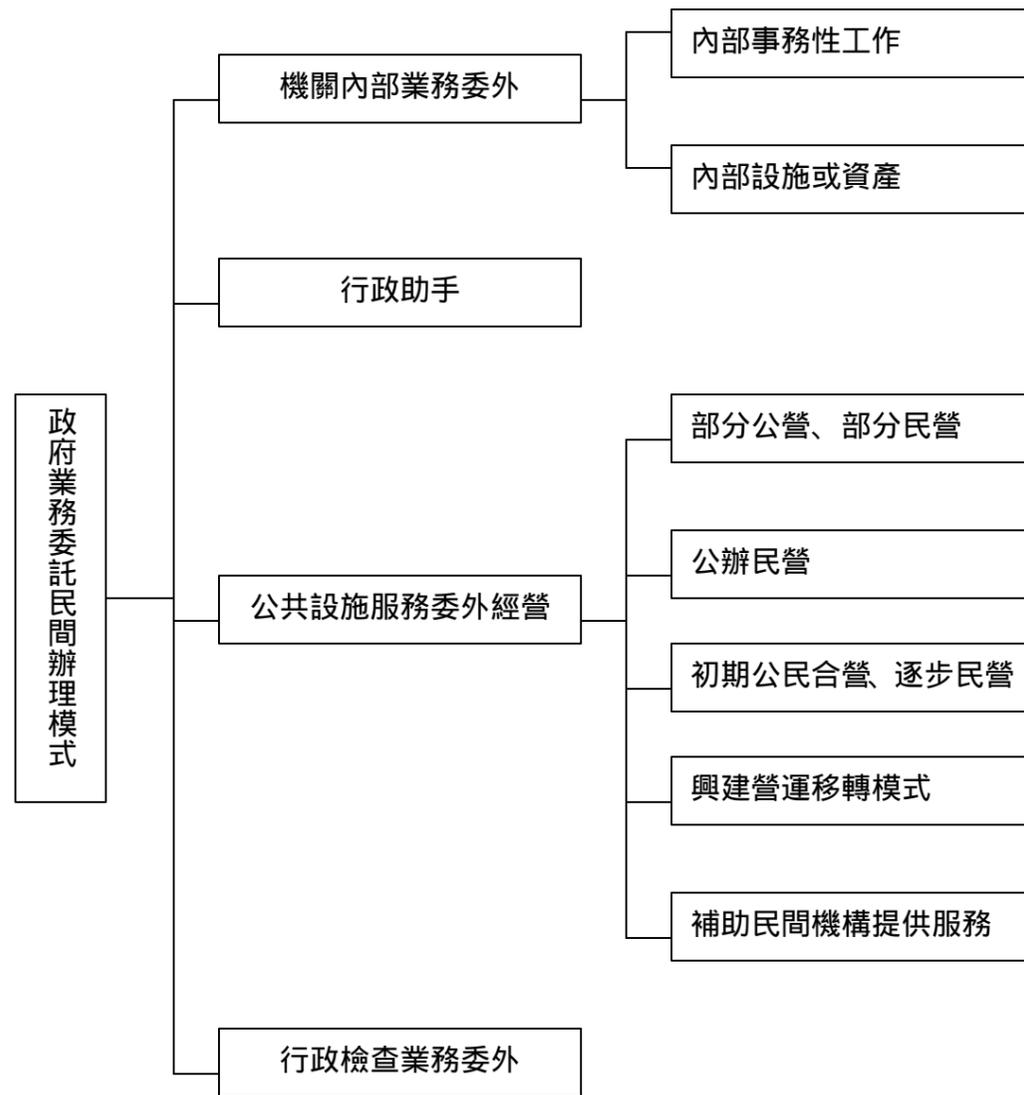


圖 2-2 政府業務委託民間經營的方式 (二)
資料來源：人事行政局，2001：7

相較於『政府業務委託民間辦理作業手冊』，行政院人事行政局的『推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊』所編列的方式更具多元，其委託範圍擴張到公共設施服務的委外經營以及行政助手的部分，此外政府機關即使不提供土地建物等設施及設備，僅以經費補助或特許方式委託民間提供服務（補助民間機構提供服務），仍為委託外包的一種態樣，如此更可提高民間的承接意願，而政府則藉此執行該公共服務政策。由於政府已頒佈「政府採購法」，因此只要涉及機關內部事務性工作委託民間辦理的事項，並未涉及公權力之行使，例如辦公場所的安全維護委託保全公司，則僅須依政府採購法等相關法律規範執行。

而本研究之垃圾清運委外業務，由於行政機關不提供土地、建物與設備等設施資產，惟執行公共服務政策，此外，垃圾清運委外業務不涉及公權力行使的行政任務，即行政機關本身親自執行對人民提供服務之業務，委託民間經營管理。綜上所述，本研究根據行政院人事行政局對於政府業務委託民間經營方式之定義，將垃圾清運委外業務歸類為「機關內部業務委外」之「內部事務性工作」，亦即地方政府機關為達特定行政目的，依據廢棄物清理法第十四條第二項⁷等相關規定向民間購買勞務，委託民間部門執行垃圾清運事項，並支付相關價金費用。一方面垃圾清運因為由民間清運業者負責，地方政府現有編制的人力可以專注於水溝清理、違規小廣告、髒亂點清除與道路清掃等服務項目，將現有人力作最佳運用；另一方面，藉由將垃圾清運委託專業廠商經營管理，可減少地方政府財政負擔外，透過企業機制運作而提高使用效益，並創造良好服務品質。

四、委託外包的爭辯

前述民營化運動的崛起，依據 Savas 的觀點，民營化主要基於實用主義、意識型態、商業化、民粹主義四種動力，加上 1970 年代以後新右派思想主導英美政治經濟思潮，主張由地方而非中央來主控供應，讓民營化政策工具紛紛出爐，相對的委託外包也受到政府部門的重視與採行。然而，就像任何政府革新一樣，委託外包擁有其擁護者與批評者。擁護者主張委外可以增加效率、減小政府規模、擴大計畫實施的彈性、更多透明公開的課責。批評者則反擊委託外包可能成為減小政府規模的模糊藉口，而且會降低政府能力。不令人意外的是，各種觀點都有其支持的論點，以下筆者將針對委託外包帶來的優勢與問題各別分述。

（一）委託外包帶來的優勢

政府所編列的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」，即指出委外主要可以帶來三項優勢。首先，可以調整政府的職能與角色，讓政府成為一個政策的擬定者、遊戲規則的制定者、公正的裁判者，而隨著政府職能的轉變，也能活化公務人力資源，提升創意和創新的能力；其次，改善政府財政負擔，一方面避免赤字擴大，減少不經濟與無效率的支出，另一方面，則是開拓財源創造財富，藉

⁷廢棄物清理法第十四條第二項：前項一般廢棄物之清除、處理，執行機關得報經上級主管機關核准，委託公民營廢棄物清除處理機構或依報經中央主管機關核准之方式辦理。

由委外向民間部門收取回饋金或權利金挹注公庫；再者，委外可以擴大民間資源參與，藉由民間部門法令束縛小、管理靈活性大的優勢，使資源的運用不致遭到扭曲，更可做適當的配置。

孫本初、郭昇勳（2000）則認為委外這種公私合夥關係可以有效解決社會問題。透過政府、私部門、與民眾之協力合夥關係之建立，民眾參與及私部門參與的經驗越來越豐富，使社會整體環境更能受到人民的注意與關心，而且透過參與不但可以增加人民的滿足感，亦可達到民主化的決策，進而創造出一個和諧、自主且具創造力的社會。此外，民眾可以清楚地將其需要反映給政府部門，提供政府更明確的政策目標與方向，而政府亦可適時且正確地予以回應，進而有效且滿意地解決與民眾息息相關又錯綜複雜的社會問題。

劉憶如、李佳容（2002）在政府事務及公共事業委外機制的報告書中提到，政府事務及公共事業委外之重要考量之一即可減輕政府財政負擔，並提昇效率、增進經濟效益，政府事務及公共事業委託經營之後，政府不需再編制人力，可避免員額膨脹，另外政府還有權利金、回饋金與稅金等收益。除此之外，其研究發現，由於許多委外案例在當初簽訂契約時，行政機關或是地方社區要求優先雇用當地居民，因此增加工作機會也是政府事務及公共事業委外所帶來的效益之一。而根據委外案例性質之不同所帶來之效益也有所不同，例如醫院委外經營除了上述效益之外，得標醫院與委託經營醫院間醫療資源之相互交流、支援可提供較多樣的醫療服務，同時提升地區醫療品質，也替社會帶來許多的效益。

（二）委託外包帶來的問題

國外學者 Dehoog（1984）認為，雖然現今出現許多支持以委託外包提供公共服務的論述，但無可避免委外還是有一些問題與限制，因此列出幾點委外的劣勢與限制：

1. 購買私部門供給者所提供的服務，雖然可以對政府及民間部門產生高利益的結果，然而也許罔顧納稅人的普遍利益。此外，利益的衝突、賄賂、收取回扣、以及其他不法的行為皆在一些州及地方政府的委外可以觀察的到。

2. 因為政府在委外的規定、指導方針等管理控制過度嚴密，私部門的自治權將受到挑戰，尤其是非營利組織。有些人擔心過度仰賴政府業務委外，會減少自我尋求財源及自我依賴的自願性組織，其該有的生存空間。

3. 委外系統的結構，由於非非如官僚層級擁有明確的層級節制以

及正統的職權，因此相較於依據政治關係直接向民選官員或立法機構負責，委託外包制度之下更形困難。

4. 因為大量使用委外，對於政府機構來說，要完成政策的連貫與延續也許是項艱難任務。尤其私部門可能有許多不完整的供給行為，政府必須加以協調與計畫，根據這個觀點，只會增加政府聯邦系統更為混亂複雜、或有功能重疊的部分。

5. 在州與地方政府，當實施計畫擴大需要增加花費與開支時，委外變成政府機關可以停止雇用員工的一種手段，政府員工的工作權因此不受到保障。

6. 為了促進效率，需要以單位成本對服務進行清楚的界定，但一些公共服務的輸出往往很難加以測量。

江岷欽（2001）認為公共服務委外將對政府機關本身的能力造成不良的影響。當公共服務由非政府組織大量取代的同時，政府的整體結構就會被政府與簽約對象的契約關係所部分取代；政策的制定者會因為大量契約協定文件的產生而與政策產出分攤開來。政府的領導官員無法對於承攬契約者施加命令，只能透過誘因刺激引起對方的回應，而當契約取代了科層體制之後，管理的邏輯也會隨之改變⁸。而且政府在長期的契約外包與民營化的洗禮下，其依賴外部資源的習慣一旦養成就難擺脫掌握，而無法建立其本身的能力。

柯三吉（2002）就當前和過去政府業務委託經營作一綜合摘要分析，所產生的問題包括機關首長和員工多數缺乏委託經營意願、缺乏委託經營的特別法規及誘因、政府單位的監督成本往往大於委託經營的效益、過去委託經營失敗的實例使多數政府機關躊躇不前、工作權保障問題、民間業者普遍缺乏公共責任感、民意代表的反對、某些政府業務性質比較無利可圖或不易被接受。由此可知，政府業務委託經營所要面對的困難不外有四點：1. 各級政府機關首長和員工的觀念和心態；2. 各機關員工的工作權保障問題；3. 如何提高民間承接業者的誘因及其經營管理能力；4. 應嚴肅思考是否立法問題，尤其是公權力業務委託部分。

翁興利（2003）發現政府業務委外至今，衍生出一些問題：1. 與民爭利問題，委外經營後，民間業者難免經營週邊相關業務，甚或其營業額高於本業，致生與民爭利之爭議；2. 文化認同問題，由於隨同移轉員工，長年處於傾向防弊之公務體系中，極易與新經營者之經營

⁸ 例如傳統行政原則 POSDCORB 當中協調（coordination）與人事（staffing）的部分，就會被投標議價（bids）式的概念所取代（江岷欽，2001：120）。

理念無法契合；3.合理對價問題，由於公營事業委外所需考量之因素，遠較民間自行委託之情形複雜許多，且往往附帶多重條件（如員工年資、移轉事業本質、政策任務等），因此，雙方合理之對價計算（包括權利金、回饋金或補助金），將是一大難題。

施能傑、李宗勳（2003）認為當前大多數政府部門在推動委外經營業務的共通關鍵問題大致如下：1.部分承辦人員仍試圖以傳統發包作業模式處理民間參與案件，雖然目前主管機關已製作相關作業手冊供主管機關參考，但部分承辦人員未能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；2.缺乏先行評估，太過倚重民間參與案為政府樽節預算的良方，或一味想將燙手山芋交由民間興建或經營，而非就計畫對整體經濟面之必要執行程度排列出優先執行序位；3.先期作業階段常因主辦單位之政策及特殊考量而壓縮評估及籌備作業時程，造成後續招商過程因先期準備不夠縝密而帶來許多推動上的困擾；4.部分民間參與案在配合國家政策進行籌備工作的過渡期間內，除了人事及經費不足外，亦缺乏主管機關對該項政策的個案支持與輔導。

委託外包除了減輕政府財政負擔，並提昇效率品質、增進經濟效益等一般益處外，更重要的是讓公私部門以夥伴關係及互補的態度共創治理的願景，藉由資源分享使方案所處理的面向更廣為豐富、引導成員投入公共事務的關心、以創新彈性方法滿足社會需求，視不同議題可讓地方社群與政府部門交互影響，這些團體經由參與比例的提高，對於政府的信心與信賴程度也會隨之增加，會更有意願彼此設計相互關聯的方法來完成共同的目標。另一方面，委託外包也可能產生一些問題，例如利益的賄賂、收取回扣、以及其他不法的行為皆可能在圖利對方的情況下發生，此外當行政業務由民間部門大量取代的同時，政府的整體結構就會被政府與簽約對象的契約關係所部分取代，造成影響的是政府對外管理能力的降低、課責關係將顯得薄弱。有此可知，委託外包不是政府行政革新絕對的萬靈丹，其仍有許多爭議與問題，政府必須重視委外後的相關議題，才不會使其成為日後的絆腳石。

不論委託外包帶來優勢或問題的論述為何，均強調政府部門的角色與職能應該要有妥善的規劃，其中監督民間部門的功能職掌，更是影響委託外包成功與否的重要因素，經由私部門所提供的公共服務是否會因激烈競爭下降低價格而犧牲了服務的品質，將由政府監督的好壞決定一切，因此下節將介紹政府於委託外包後其監督的必要性與應

用。

第三節 委託外包的監督意涵

一、委託外包的監督與必要性

Kay 和 Palmer 認為「監督是對他人的工作及行為，以權威加以監視及領導的行為」，即監督需以權威為基礎，監督者與被監督者之間，有權力與服從之關係及領導與被領導的關係，監督不僅是對他人的工作及行為的監視，同時又具有領導之作用，故 Kay 和 Palmer 兩位對監督所下的定義，已兼顧到積極及消極的意義。而 Henry 對監督所下的定義為：「監督是運用權威以領導其他的人員從事於工作的意思」、「監督具有自上至下一連串的層次關係，而與組織體系相符合」，可見 Henry 已不認為監督完全是一種消極的監察或視察行為，而是運用權力的領導行為，領導的目的，則在於完成工作（張潤書，2001：435-436）。

事實上，在行政機關中，凡是具有權力者，就必須負有相當的責任，所謂權大責重，權小責輕，因此對監督的解釋，應自責任方面著眼。美國行政學家 Dimock 說：「監督是行政組織中的某些人，對其他人員所做的工作，應負責任的意思」。但新近理論的發展，除了上下從屬關係之單向權力的行使之外，為了達到監督的目的，尚須要組織、領導、協調，及如何取得人員的意願與熱忱的合作，現代行政管理中特別注意激勵、參與，便是為了促進機關上下之間同心協力，共赴事功。所以 Beach 認為：「行政監督是領導、協調，和指揮他人工作，完成既定目標的功能」。又如 Dersal 指出「監督是與一群人工作，並藉由權力的行使，得到他們最大效率的結合，以達到任務的藝術，其終極目的，則在於求得所屬人員意願與熱誠的合作」（董樹藩，1977：190）。也就是說，所謂監督乃是主管人員運用權力為手段，加以領導、激勵、協調、懲罰的措施，使得下屬人員願意服從命令，為該組織盡心盡力，並對自己的行為負責，而完成組織最後的目標。

因此，監督是指在推動各項計畫或活動時，為了確保執行的結果與原計畫相符合，定期或不定期予以追縱考查，衡量其工作成果是否依計畫目標或原定標準在進行，以作為獎懲的依據，或是考察工作進行情況，採取必要的糾正行動，以按時完成工作。原本監督是行政機

關內部管理上的一種功能，意指上級主管可以憑藉法律所賦予的權威與紀律的運用，對於下屬人員所採取的監察與督導行為。自從民營化運動興起後，政府部門發生角色轉變，監督的對象亦有所區別，藉著雙方所簽訂的契約，其監督對象從管理內部公務員，轉變成外部的民間受託者，故委外後如何使民間機構勝任所指派的職務，政府的管理與監督千萬不可忽視。

政府將行政業務委託私部門後，受託者依契約所規定的內容去執行工作內容，但政府機關如何使私部門依照契約確實執行公務，並展現效率、效能之功用，則有賴契約簽訂後之監督管理，以瞭解業務實施情形，並獲得更切實的資訊。因此學者孫本初提及，公部門必須設定一套衡量私部門執行的標準，以預防私部門不法情事的發生，故而公部門將適合外包的工作外包之後，更重要的是監督的工作，如何建立妥適的監督機制，使外包後的績效比行政機關自己執行時更好，遂成為外包執行上的重要課題（孫本初，2004：15）。經由健全的監督制度，政府可確保服務的品質，且預先掌握各項徵兆，而有充足的時間因應，避免業者有經營不善的情況發生，或因故中途毀約造成服務的中斷。然而，筆者認為政府的監督工作若過份瑣細，承接業務的民間部門將有可能疲於應付，此外也難免懷疑政府機關不肯信任之感，故而雙方若能有效建立互利互惠與對等關係之觀念，彼此對目標有共同的體認，如此可減少監督視察的頻率。

至於如何進行有效的監督，國外學者 Rehuss 認為有四大因素：

（一）委託者與受託者關係—除了正式的例行報告或意見反映，非正式的意見溝通也很重要，一有問題要能馬上讓受託者知道；（二）契約本身規定—契約中的監督規定是日後監督工作的依據，另一方面，契約中對於執行不力的懲罰規定也關乎監督的強制能力；（三）契約管理者—契約管理者需要得知相關資訊、績效標準、處理受託者報告及民眾的抱怨等事，故進行職能訓練對於監督工作將有幫助，上級單位亦能提供相關知識；（四）民眾關係—管理者對於民眾的抱怨或意見反映必須儘速處理並有所行動，對民眾做意見調查也是另一個評量效能的方式（Rehuss，1989：96-99）。由 Rehuss 的看法得知，政府將行政業務委託外包後，除了採行正式的監督報告或意見反映，仍然要經由顧客滿意度調查，來傾聽民眾或服務接受者的意見，以作為監督評量的準標，如此更加鞏固服務提供者負責的精神。

總之，委託外包契約簽署之後，會發生角色轉變，即受託者有義務根據契約規定完成委託者的要求，而委託者須管理與監督受託者契

約的履行規定，如果對委外業務未能有效的管理，委外可能造成該業務的遲滯與人員的流失，反而不利政府競爭力的提升，因此委託外包後的監督工作絕對不容忽視。要使監督功能發揮最大效用，政府所扮演的監督者角色必須讓受託者瞭解政府機關的政策為何，以及實施此項業務所採取的方法與技巧，使受託者能充分領會政府委託外包之目標而樂意奉行；如果當政府政策有所改變，亦應該設法使承接行政業務的受託者充分瞭解改變之必要。此外，既然行政業務「授權」給民間部門經管理，政府部門不能再沿襲舊式的權威作風監督管理民間部門，其實際監督措施應該在監督者與受監督者共同合作的信念下，相互配合方能奏效。

二、政府於委託外包之監督困境與突破

委託外包是我國公共服務民營化過程中，經常被選用的方式。理論上，當國家將提供公共服務之任務透過民營化的方式委託給民間機構辦理時，在配合國家角色功能之調整下，政府應將其人力與資源配置之重點建立在一個強而有力的監督管理機制上，以保障相關公共服務法律中對人民服務供給之承諾。業務委託民間辦理項目，需有定期及不定期的監督考核，除了評鑑執行成果之外，分析減少的人事費、設施及其他行政費用成本，並計算受委託合理的權利金或回饋金、人員轉業訓練及資遣成本。

但是實際上，在預設的人事精簡政策目標下，政府在相關業務的人力配置、人力訓練與業務的規劃上，並未能真正滿足與反映因公辦民營或委託外包所產生之需求。因此，在政府人力與專業知能嚴重不足的情況下，再加上公共服務內容的個別化、多重與複雜的考核、被忽視的使用者意見、難以量化的服務效益以及評估指標與項目未能完備等問題，致使政府無法真正掌握民間機構的服務品質與執行情形，而造成業務考核及績效評估的低度管理，只留形式監督之情形（李玉君，2003：88-89；賴恒宗，2005：62）。

學者劉淑瓊也認為，政府在委託外包的監督與評鑑上受到一些限制，包括：（一）行政人力的數量與素質—包括人力不足，承辦公務員業務負荷過重；政府公務員接受的是直接服務或社會行政的訓練，對於個案管理或機構管理缺乏知能，甚至社政人員的直接服務實務經驗與能力也受到機構的質疑，因而有所抵拒；（二）政府本身作為一個監督者的限制—政府對某些新興特定服務領域缺乏經驗；方案評估

技術尚未成熟：政府著眼於行政上的便利或政府尚未體認到委託之後仍需要投注大量心力於契約管理的現實，致使第一線承辦人員即便認為有必要對委託出去的服務做好品質管制的工作，也會在因行政支持不足，以及機構反制下而鬆手（劉淑瓊，1997：125）。可知政府初期將公共服務進行委託外包，由於接受的是行政機關內部的訓練，缺乏管理民間部門的經驗，或是對於專案缺乏專業技能，導致承辦人員專業能力不佳，加上政府機關忽略契約管理的重要性，使得政府在委託外包的監督方面無法發揮功用，因此委外契約的規範與實際履行契約內容有所偏差。

由於政府人力與專業知識能力嚴重不足的情況下，再加上行政業務監督管理未能趨於完備，因此政府的監督管理恐怕只是紙上談兵。為了解決此類諸多問題，對此政府委託外包的監督管理應建立一套原理原則。Savas 提出政府的監督管理應建立在穩定的、值得信賴的、能得到有效實施的法律體系之上，而且監督管理的設計與實施，應該用來保障公共服務的使用者以及民營合夥人，必要時設法激勵其發表意見並且能夠充分參與決策，至於監督管理的過程，應當盡可能簡單明確並具有可預測性，允許按照預先確定的規則進行價格的自動調整，並盡量減少調價時的報告次數（Savas，2000：250）。也就是說，Savas 強調監督的目的應該要加以保障公共服務的使用者以及受託者，讓使用者享受到服務的品質，而受託者能從績效的改進中獲益，而且監督管理的過程中應該簡單確實，價格方面按照規則異動，避免浪費不必要的監督成本。

Levintow 亦提出監督管理的看法：（一）政府欲在公共服務契約中納入監督機制的意圖時，應及早確定，例如可將此要求納入招標文件中敘述；（二）監督方法應在議約期間充分協商並獲得共識；（三）政府應該確保用以監督之用的適當資金之充足，包括人事費、行政費用、用以出版定期報告和調查結果的費用等；（四）監督機制應賦予政府機會，在發生任何問題、遲延或有公部門想澄清的契約要素時，能夠及早並明確地提醒民間機構注意。而廠商回應的時間也應有所期限；（五）政府監督機制的權限範圍必須明訂於契約中。監督功能不應該被政府藉由干涉私部門的人事管理權，或引導私部門日常例行行動的方式，導致私部門的權威受到損害；（六）在監督程序中，對於正式爭議的解決方式應有明確規定，蓋屢約過程中發生的問題多半被期望能夠立即且非正式地解決。契約規定的正式的爭端解決途徑，應適用於持續性的問題或重大爭議；（七）契約須具備保護第三人權利

的機制⁹。從 Levintow 的觀點，瞭解政府監督機制的權限範圍應該明確制定於契約內容當中，包括監督頻率、期間、報告條件及其他有助於政府實現其監督目的的方法，以及發生爭議時的司法解決途徑，雙方應事先求得共識，並規定於正式合法的契約中，因此契約內容本身可以非常完整，同時政府機關必須配置委外監督的人力及費用，如此才能有足夠資源行監督之力而非流於空談。

政府的監督管理有其重要性，但實際情形是，政府之所以將行政業務或公共服務委託給民間部門，其用意在於政府的財務能力和行政資源受到限制，若委託之後政府仍需要投注大量心力於監督管理工作，難免無法善盡監督輔導與協助之責。因此，政府的監督管理若能建立在穩定的、值得信賴的、雙方共識、簡單明確的制度環境，打破管制範圍處處箝制的窘境，相信更為友善的投資環境能驅使私部門從服務績效的改進中獲益，而公部門亦能在彼此信任的基礎下善盡監督之責。此外，若能強化公共服務使用者等利害關係人共同參與監督，一方面能解決監督人力之不足，另一方面亦能使民間受託者感受到服務品質之重要性，或許可讓民間部門的執行符合這些利害關係人的要求。

三、委外監督的方式

吳定認為行政機關內部監督的主要目的，在及早發現工作執行上的偏差，設法謀求改進，以確保目標的達成，而主管人員如何能發現此偏差，最簡單的方法有二：(一)定期報告(Periodic reports)：就是被管制的工作人員或單位，定期向主管單位或考核單位，以書面或口頭方式，說明工作的實際執行情形，包括工作執行概要、進度、所遭遇的困難問題及解決困難的建議等。(二)實地查訪(Field surveys)：所謂實地查訪就是由上級單位或考核單位，派員主動去瞭解已實施各項工作執行的實況。查訪的方式很多，主要的是電話查問與實地考查訪問(吳定，1982：243-244)。由上述可知，行政組織內部的監督採傳統定期報告與實地查訪兩種簡而易便的方式，主管人員可定期對執行成果進行考核評估，以突顯行政機關內部的優缺，而作為日後改進的基礎。

至於委託外包監督的方法，在『推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊』中主要介紹動態及靜態監督兩種方式，靜態監督主

⁹ Levintow, http://www.ip3.org/pub/2005_publication_008.htm, 檢閱日期 2007 年 5 月 25 日。

要在要求受託者提供相關書面資料，包括經營現況、財務報表等；而動態監督則由委託機關到場視察、進行抽查或對受服務者進行訪談等。委託機關業務委託民間經營後，為確保該項委託業務能順利運作，應對受託者善盡監督管理之責（行政院人事行政局，2001：31）。從國內實務文獻可看出，委外監督以靜態及動態方式為主軸，靜態監督是政府對受託機構的經費管理、年度工作計畫，而動態則以派員現場督察導、滿意度調查最為普遍。由於監督是將受託民間部門的績效與契約標準做比較，因此不該僅侷限於單項的監督方式，而應該將動態監督及靜態監督斟酌取用，才能夠真正核對該業務的履行。

然而，行政業務委託與民間參與公共建設計畫之執行監督，其方法不應該只有單純的要求民間業者提供書面資料，以及到場視察、稽查，仍有其他手段瞭解委託外包方案在執行階段是否有所缺失，學者張訏尚認為行政業務委託與民間參與公共建設計畫之執行監督，政府部門可採取的方式有下列幾種：（張訏尚，2003：34-35）

（一）業者自我管制：業者因志願性服從，降低敵對氣氛，可以換取政府部門的合作，其因來自於行政業務委託與民間參與公共建設計畫之執行成功，公私部門相互信任是重要因素。

（二）定期報告執行的狀況與實地檢查：政府部門要求業者提供進度報告，在實質效果上，其具有「檢查」的效果，亦可降低政府部門管制成本，因為填表的費用由業者負擔，同時與實地檢查一併使用，十分有效。現場檢視有效選項，可藉由實地監督以確保績效水準。

（三）撤銷執照（或許可證）、解除契約：核發執照是政府相當有效的管制監督工具，在明確化、透明化的遊戲規則，凡是那些違背執照使用規則者，必須予以撤銷執照或解除契約。

（四）價格、費率核准權：行政業務委託與民間參與公共建設計畫主要是業者取得政府的特許權（franchise），才得以經營權，但政府部門保留價格、費率核准權，而費用由使用者負擔。

（五）續約優先權：對於原承作業者，經評鑑確定經營績效良好，得於特許經營期限屆滿時，再次招商，如申請者超過一家以上，於相同條件下，可取得優先議價權。

（六）處罰：處罰是計畫執行監督中相當有效的手段，凡是違反契約規定者，必須支付相當處罰費用，一般而言，處罰費用高低絕對會影響業者的服從意願；但處罰之前遊戲規則一定要明確，以免生不必要的困擾。

（七）專業檢查：政府為了有效監督業者，必須設定若干專業檢查標準，以供依循，該項專業標準可能是製造過程、產品本身、或是服務水準。

(八)顧客滿意度：設立顧客服務的標準及相對的獎懲規定，透過顧客滿意度促使業者瞭解自己的優缺點而更能回應顧客的需求。顧客評鑑結果可作為續約的要件之一。

不管政府業務委託外包監督的方法或手段為何，都必須首先對民間受託者的考核工作需要一套評量的標準，制定標準時，可依其特殊情況及需要，選擇其中一種標準或數種標準合併考慮，至於標準的實質內容，應該就行政業務之性質作特別的權衡。其次，當民間部門將行政業務定期完成後，政府需以實際執行的結果與原先所訂的契約規定加以比較，以瞭解兩者之間的差距，並設法獲知造成差距的主要原因。最後，政府若發現工作的執行情況與原訂契約有所出入時，必須即刻研究並分析為何會有出入，然後針對這些原因，與民間部門進行溝通協調，並找尋補救的措施，以便日後的實際作業能按照原訂的計畫與標準進行，達到原定的目標。

第四節 代理人理論

一、代理人理論的緣起

代理人理論最早起源於廠商公司所有權與經營權的概念，由於一般自創廠商的規模組織狹小，因此廠商的所有權人通常也擔任經營者的角色，自行指揮與督導員工的工作，然而公司的規模終究會不斷擴大，產生員工及產量增加的情況，原本所有權與經營權身兼一職的老闆已無法親自面對所有的狀況產生，因此需要雇用經理人來擔任經營管理的工作，而自身退居於股東的身份，所有權與經營權就此區分(張筵儀，2001：29)。

所有權與經營權的分離後，可以使風險的承擔與決策過程更趨專業化。雖然大公司的經理可能會盡力擴大其本身經濟利益或福利，而不會盡力去增加股東的財富，然而股東之間的競爭，會淘汰掉公司中不稱職和懶惰的經理人。如果經理人做出不明智的決策，消息較靈通的股東就會更迅速且更準確地做出反應，在市場上出售其部分或全部股份，減低有關股票的市價以及收購有關公司所需的代價。此外，潛在經理人選之間也有競爭，股東們眼見股價下跌時，將會投票反對表現差勁的現任經理人，這些不稱職的經理人就會被公司內部或從外面請來的其他經理人所取代(林本利、林炳文、徐耀南，1996：339-340)。

不稱職的經理人即被淘汰，這種公司內部的競爭機制，將使經理人為了保護本身的利益，開始為公司的目標竭盡心力，而且能夠達到股東們期望的經濟利益。不僅如此，股東為了有效達成所期望的目標，也通常會採取一些獎勵策略來要求經理人，包括使經理人本身也有機會成為企業的股東之一，使經理人的目標與企業的目標能密切地搭配。由於所有權與經營權分屬不同身份的人所掌握，導致後來研究公司理論的學者，如 Coase、Alchian、Demsetz 等，提出了公司是由許多契約所組成的觀念，(當時他們研究的問題實包含了更廣泛的財產權問題)，公司股東與經理之間所訂契約主要涉及有關權力區分問題，事實上正是代理關係的起源(王泰昌、鄭博文，1993a：155)。學者郭台銘也認為，代理關係起初出現於企業組織中，企業因為所有權與經營權的分立，雙方的目標不同，企業所有者(委託人)重要工作就是要求企業經營者(代理人)達成其所預定之企業經營目標(郭常銘，1994：288)。

簡單來說，代理人理論提供「所有權與經營權分離」這個基本問題的討論空間，在這種所有權與經營權分離的情況下，加上內部的競爭機制，不合適的人即被淘汰，因此股東與經理人之間逐漸趨於分工或專業化，由股東負責公司所有權的部分，而經理人負責公司經營權的部分，股東與經理人後來衍生為委託人與代理人的觀念。

此外，學者 Coase 從「交易成本」的角度，詮釋並充實了代理人理論的內涵，其從一個問題出發：「如果市場是最好的資源配置機制，為何還需要廠商(firm)的存在？」Coase 的回答認為，新古典經濟理論中的完全競爭市場，只存在於交易成本為零的世界當中，而經濟學家所關注的生產成本之外，還有交易成本的問題需要考慮(陳敦源，2000：107)。由於市場事實上無法成為最好的資源配置機制，因此代理人理論與其他經濟理論一般，強調委託人與代理人之間含有交易成本的概念存在。

而委託人與代理人關係所引發的交易成本，以公司企業來說，畢竟出資人不是經營者而是企業的主要股東，因此股東必須從旁協助或監督企業的經營者，如此股東為了確保經營者能與他們密切配合，就會產生許多交易成本，這些交易成本包括：(一)監督經營者行為所產出的費用；(二)約束經營者之費用；(三)組織結構化。以降低經營者無法採取及時行動，所喪失獲利機會的機會成本(王深伯，2003：132)。一般市場上有些交易成本是可以依靠政府出面進行干預，使得雙方交易能在更順利的狀況下完成，然而有學者強調委託人與代理人

之間的交易成本有時是難以消除的，因為一方面難由政府來承擔，另一方面更不可能透過政府的干預來解決（謝京叡，2005：133）。

簡言之，代理人理論議題最早可回溯到企業組織中，所有權與經營權分離的現象，以解決股東與經理人利益互相衝突的機制。之後由於「契約」概念的興起，被稱為委託人的股東將公司業務委託給被稱為代理人的經理人經營管理，然而受限於專業知識、時間空間等因素造成的資訊不對稱，導致代理人會有某些偷懶行為，使得委託人需花費時間心力去監督代理人的行為，此監控成本不僅是「交易成本」，也是所謂的「代理成本（Agency cost）」，至此代理人理論成為日後觀察組織或交易雙方關係的參考依據。

二、代理人理論之定義

代理人理論通常被稱為「委託人-代理人」理論（principal-agent theory），Pindyck 和 Rubinfeld 說明一個代理關係的存在，是因為一種顧傭關係的安排，使得某一人的福利是依賴另一人的行為所致。代理人是行動者，而委託人是被行動所影響的一方（Pindyck & Rubinfeld，1995：608）。Jensen 和 Meckling 則對代理關係提出說明，「代理關係是一個或多個所有權人，雇用其他的代理人，代為執行某種事物，並將其決策權下授給代理人的一種契約關係」（Jensen & Meckling，1976：308）。Van Slyke 認為代理理論中，委託人覺得組織提供商品或服務缺乏必需的專門技能或資源，或者雇用員工及發展專業技能的費用可能遠超過以委外方式得到上述要素的費用，因此委託人選擇出一位對成本控制 and 專門技能有所專長的代理人，並與之簽訂契約，希望代理人能創造效率、效能的工作環境（Van Slyke，2006：162）。還有 Braun 及 Guston 則更簡單的描述代理人理論定義，認為代理人就是委託人的「分身」（Braun & Guston，2003：303）。綜上所述，代理人理論是一種委託人將其決策權下授給代理人的一種契約關係，代理人必須按照委託人的意志而加以行動，以達到預期的組織目標。

Eisenhardt 將代理人理論的基本概念整理出表 2-2。從表 2-2 可得知，代理人理論焦點在於委託人與代理人之間的契約關係，其人性假設的前提為自立的、有限理性的、逃避風險的，加上一直以來效率為衡量的指標，因而組織之間或參與者之間有目標衝突及資訊不對稱的問題，委託人授權給代理人業務後，必須適當的收集代理人相關資訊，以分辨代理人的工作情況及風險環境，進而適當的分擔代理人的風

險。

表 2-2 代理人理論基本概念

核心觀念 (key idea)	委託人與代理人的關係應該反應有效率組織的資訊和風險忍受的成本
分析單位 (unit of analysis)	委託人與代理人之間的契約關係
人性假設 (human assumption)	1. 自利 2. 有限理性 3. 風險規避
組織假定 (organizational assumption)	1. 組織參與者之間會有目標衝突 2. 效率是衡量組織效能的指標 3. 委託人與代理人之間有資訊不對稱的問題
資訊假定 (information assumption)	資訊視為可購買的產品
契約問題 (contracting problem)	1. 代理問題 (道德危機和逆向選擇) 2. 風險分攤問題
問題領域 (problem domain)	委託人與代理人之間存在有目標衝突和風險偏好的關係(例如：補償、規範、領導關係、管理關係 等)

資料來源：Eisenhardt, 1989 : 59

由於代理人直接接觸業務，對狀況瞭如指掌，而委託人只能借助財務報表或訊息的揭露去瞭解執行情況，由於受限於專業知識、時間、空間等因素造成資訊不對稱，委託人對代理人所處之環境及其行動無法獲得完全資訊，以致於無法直接對代理人下達具體的命令（郭常銘，1994：289）。因此，為了矯正委託人與代理人之間所造成的效率低落，可以在契約中使代理人的行動與委託人的目標相互契合、混合兩方的誘因、增加制裁及資訊系統（例如呈報程式），並且使用監控的機制（Van Slyke，2006：162）。也有文獻認為代理問題的解決方法可以透過：（一）委託人與代理人有效進行財富風險分擔；（二）增加委託人與代理人之間的合作誘因；（三）委託人對於代理人進行有效的監督（Dharwadkar & George & Brandes，2000：651）。由此可見，即使委託人委由代理人經營權或決策權，因為代理人比委託人瞭解公司運作情況，造成所謂的資訊不對稱，使得代理人試圖獲取自己最大利益，卻讓委託人的利益受損。對委託人而言，唯有嚴密的監督、風險分攤、獎勵誘因才能阻止類似的情況發生。

當然，代理人理論不僅存在於私人企業組織中，同樣在當前社會

中亦極為常見，例如：在醫療服務中，醫生為代理人，病人為委託人；在民主政治中，民意代表或政府官員為代理人，選民為委託人；在法律訴訟中，律師為代理人，原告或被告為委託人。此種代理人理論在日常生活中處處可見，代理人是行動者，而委託人是被代理人所影響的一方，所形成的一種授權關係。

三、代理人理論之內涵

代理人理論提供學界一個有系統思考制度運用內涵的機會，也提供政府委託外包等民營化事務的理論基礎，因為政府與民間雙方皆在契約的規範下，一方為委託人的政府機關，另一方為代理人的民間機構，在既有的體制下，可以藉由代理人理論的相關理解，分析政府於委託外包後的監督管理與契約設計，以降低代理人成本，使政府的行政業務更有效率與效能。筆者經由文獻整理過後，將該理論的重點分為三點，分別為分工的利益與利益的衝突、資訊不對稱、誘因制度與契約設計，以下為其主要敘述：

（一）分工的利益與利益的衝突

委託人和代理人是代理理論中最基本的核心概念，兩者在「委託-代理」關係中扮演截然不同的角色。代理人負責執行委託人所交辦的事項，必須由數個可能的備選方案中擇一而行。不論其選擇為何，皆將同時影響代理人本身和委託人的福祉（可能同時獲利同時受損或一方受益一方受損）；委託人必須決定所要委辦的事項，並決定相關的規定和罰則，也可以事前決定代理人執行成果的費用標準用標準（Pratt & Zeckhauser, 1991: 37）。若是代理人和委託人皆能發揮功能不但可使雙方福祉皆可獲得增加也可提高經濟效率（劉昭博，1999: 11）。學者陳敦源及徐仁輝（2000）認為代理人理論假定大部分社會互動中，分工是有益的，不同的個體有其不同的工作優勢，人們經由分工方式可以提升集體福利，在如此環境中人們常成為他人的代理人，為了別人的目的而工作，在一定的契約規範之下，代理人依照委託人的心意付諸行動完成所託。

代理人理論在一定的契約規範之下，委託人與代理人經由分工方式，扮演各自的角色。即便如此，許多學者還是認定，代理人理論與任何其他的經濟理論一樣，首先假定人是自利的（self-interest），也就是說，行為人在選擇行動的過程中具有趨利避害的傾向，人並非不能利他，而是在大多數的情況下，自利是常態，利他是例外（陳敦

源，2000：109）。追求自我利益為代理人理論根本的概念，國外學者 Dicke(2002)也提到，代理人理論假定在契約關係中，委託人與代理人之間的利益存有基本的緊張局勢，假設代理人在缺乏威脅、制裁或者誘導的情況下，往往為追求自我利益而違反委託人的期望。由於代理人理論與其他經濟理論一樣，認同人是自利的假定，所以委託人所追求的目標與代理人的自利心態發生矛盾，產生目標衝突或利益衝突。

Sekwat 假定目標衝突存在於委託代理關係中，即委託人財富極大化的行為以及代理人效用極大化的行為，使得雙方充滿利益衝突，以致於委託人與代理人擁有不同的偏好，因此代理人會傾向做出與委託人利益相悖的行為表現（Sekwat，2000：284）。Waterman 和 Meier 也指出委託人與代理人的利益衝突，是因為委託人與代理人有明顯不同的目標或偏好，所以有可能產生的情況是，當委託人想要提供的服務盡可能減少支出時，代理人卻想要委託人提供更多的經費來執行（Waterman & Meier，1998：185）。國內學者徐仁輝提到這種利益衝突關係，指出代理人理論研究發生於代理人關係中的兩項問題的解決，第一個代理人問題的產生是由於委託人與代理人目標有衝突，或是委託人有困難去辨認代理人的行為時；第二個問題則是當委託人與代理人雙方對於風險的態度不同時，因為不同的風險態度將偏好不同的行為（徐仁輝，1995：133）。

如果委託人和代理人的目標完全一致，則不大會產生委託人與代理人利益衝突的問題，委託人也不需要事事監督代理人的行事。但在現實生活中，大多數的委託人與代理人的目標是不一致的，由於「人是自利的」，在這狀態下委託人與代理人之間存有利益的衝突。導致代理人在追求自我效用極大化的情況下，可能會違背委託人的意思去作某些不利的行為，所以委託人為避免代理人之偏差行為，才会有監督機制來限制代理人，有時代理人本身也會花費成本限制本身的某些行為，以向委託人保證不傷害其整體利益。

（二）資訊不對稱

關於資訊不對稱的問題，國外學者 Akerlof、Spence、Stiglitz 的研究奠定了資訊不對稱市場的一般理論基礎，成為近代資訊經濟學的主要研究課題。Akerlof 教授以一般市場交易為例，指出賣方比買方擁有較多關於產品品質的資訊，故傾向於出售品質較差的產品給買方，導致逆向選擇（adverse selection）的現象。他亦指出此一資訊不對稱的現象相當普遍，且對市場的影響頗大。Spence 教授則對資訊不對稱

市場中的訊號 (signaling) 的功能與其重要性做一完整的詮釋，其認為擁有較多資訊的一方會利用訊號的方式傳遞資訊給資訊不足的另一方，以爭取較有利的地位。訊號的功能解釋了勞動者為何會利用教育程度作為生產力的訊號，解釋了公司為何會利用股利的發放來作為其獲利能力的訊號；Stiglitz 教授則從說明資訊不足的一方如何利用篩選 (screening) 區別出其交易對手的優劣，以保險市場為例，保險公司會提供自付額較高但保費較低的保險契約來篩選要保人，藉由與要保人的損失分攤來降低風險較高的要保人前來投保。此外，他亦利用資訊不對稱來解釋失業和信用分配 (credit rationing) 等常見的市場現象 (陳正倉、林惠玲、陳忠榮、鄭秀玲，2006：638)。在現實世界中，到處充斥著買賣雙方資訊的不對稱，特別是一些所謂的經驗財¹⁰ (experience good)。在這種買賣雙方資訊不對稱的情況下，市場行為的反應和在充分資訊下的市場行為將會有明顯的不同，有時甚至會造成某類市場消失的現象 (莊奕琦，2000：307)。

Katz 與 Rosen 介紹兩類決策者可能缺乏但想要的資訊。第一種情況下，交易的一方知道自己有一些對方不知道的特性。例如珠寶的例子，賣方知道他的手鍊是否為黃金做的。同樣，當購買一輛二手車時，以前的所有者比你更瞭解它的品質。在大部分的市場中，我們預期賣方比買方更瞭解商品。不過，也有買方較瞭解的市場，例如購買壽險時，自身會比壽險公司更瞭解自己的健康以及家庭心臟病的病史。只要交易的一方知道一些對方並不瞭解的事，則稱此為隱藏特性 (hidden characteristics)；第二種情況下，是當交易的一方可以採取影響對方的行為，而對方無法直接觀察到時。例如，當廠商雇用一位員工時，廠商希望其能努力工作，但是卻很難觀察此員工有時候是否會偷懶。同樣的，賣給顧客房屋保險的公司，會擔心顧客是否在床上抽煙，但卻無法判斷顧客是否真的如此。只要經濟關係的一方採取對方所無法觀察到的行為時，便稱此種情形為隱藏行為 (hidden action) (M. L. Katz & H. S. Rosen 著，吳文清 譯，1999：648)。這種交易關係對應於委託人與代理人之間的資訊不對稱不對稱，即產生兩種情況：1. 委託人無法直接觀察到代理人的行動；2. 代理人觀察到某些委託人沒有觀察到的事情 (Furubotn, E. G. & Rudolf Richter 著，顏愛靜 譯，2001：147)。

而在代理人理論研究的架構中，根據 Arrow 研究所示，委託人至少在下述兩項資訊上不如代理人：1. 代理人個人的特質；2. 代理人的

¹⁰ 所謂經驗財，即消費者購買時無法直接辨別其品質，必須使用過一段時間後才知道，且這些產品大部分是屬於技術較密集的產品，如車子、電子產品、化妝品等 (莊奕琦，2000：307)。

決策和採取的行動；該兩項資訊不但會影響最後的執行結果，並會讓委託人的利益受損（劉昭博，1999：11）。委託人的目標在於設計一套有效率分配風險的制度，以激勵代理人採取對委託人有利的行為，但是在這項代理關係中通常會產生「道德危機」（Moral Hazard）的問題，此乃由於委託人無法正確觀察代理人所採取的行動，造成二人間的資訊不對稱（王泰昌、鄭博文，1993b：124）。

總之，資訊不對稱是代理人理論的一個重要核心，由於前述已提及代理人會追求自利的情況下，所以代理人往往會利用各種機會握有重要的決策資訊，而且隱藏其資訊的控制，使得委託人資訊上的獲取不如代理人來得迅速。由於代理人知道自己有一些委託人並不瞭解的資訊，而且可以採取對方無法直接觀察到卻能影響委託人的行為，因此這種資訊不對稱關係會導致出日後的「道德危機」或「逆向選擇」問題。委託人與代理人的目標是不相一致的，而且由於資訊不對稱的存在，委託人往往不容易使得代理人認真努力，代理人理論此種觀點讓委託人領會到若要讓工作具有效率，不能再自我武斷，必須同時考量代理人的利益而行事，提供了委託人另一種省思的機會。

（三）誘因制度

較具資訊之一方，常會藉由觀察不到之行動，來利用剝削較不具資訊之一方，這種資訊不對稱會導致資源之無效率使用。為消除這種資訊不對稱所導致的使用資源無效率，以及為防止較具資訊之一方的行為風險，移轉給無知之他人，故而必須設計具有防止功能之契約與誘因制度。

在 Bank 的研究中，擷取授權關係制度設計的五項原則：其一，制度設計並非追求最佳的所謂「古典效率」（classical efficiency），而是在追求次佳的「誘因效率」（incentive efficiency）。換句話說，制度並非要改變人性，而是在人們現有的偏好當中，尋找制度設計的誘因，誘導行為人成就合作的利益；其二，任何授權關係中都有第三者仲裁的需求，也就是契約裁判與行為認定的重要機制；其三，任何授權關係中都有風險分擔的需要，根據經驗，委託人通常是風險中立的（risk-averse），在這種風險關係之下，委託人如何適當的分擔代理人的風險，事實上決定了一個組織中人力資源能量釋放與否的關鍵；其四，任何授權關係中都必須設計適當的資訊收集與詮釋的系統，以便於分辨代理人的工作表現與風險環境，進而連結績效資訊與回饋機制，以完成基本的賞罰機制；其五，在團隊生產的狀態之下，特殊的

監控機制必須用來分辨個別代理人的表現，以減輕搭便車問題（free-rider problem）所帶來的影響（陳敦源，2000：111）。

所以，代理人理論主要研究解決代理人問題（如道德危機與逆向選擇）及風險分擔時的契約設計，契約設計可以朝向誘因誘導的合作機制、第三者仲裁、分擔風險、適當的資訊收集與詮釋系統、分辨代理人表現的監控制度等五項要點而努力。因此如何透過精心設計與訂定的契約，來監督協調代理人的行為，或提高其工作意願以及認同感，俾提升組織的績效，是代理人理論研究組織的重要課題（徐仁輝，1995：116-117）。

偏重於資訊的不對稱與分配不均問題的代理人理論，資訊分配不均問題被認為是交易成本的特別來源，並產生逆向選擇與道德危機問題，需有適當之誘因以及加強監督的設計加以克服，例如契約之訂定等，當契約的一方擁有另一方所沒有的資訊時，其可能採取投機行為來增加其利益，而造成另一方的損失。當然另一方可採取加強監督或資訊收集工作，以降低損失，然而監督不僅是耗成本的，而且往往效果不彰，對於那些自動自發認真努力的代理人，是不需要監督的，但對於混水摸魚，圖利自己的代理人，監督有時是不太有效的，因此除了加強監控及處罰之外，比較有效的方法是建立一套真正能夠鼓勵代理人認真做事，忠於當事人的誘因制度¹¹（劉昭博，1999：13-14；陳正倉、林惠玲、陳忠榮、鄭秀玲，2006：656）。

同時，更有論點強調這種誘因制度的採行。王春源、翁錦棟（2001）提到委託人與代理人雙方要能達成生產效率之有效契約，也必須滿足下列兩個誘因的特質：1. 委託人所定契約必須具有足夠的報酬誘因，使委託人與代理人雙方皆願意參與契約；2. 契約必須是誘因相容的，委託人所提供之誘因，須能使代理人想去完成所指定之工作，而不會去做投機式之行為。換句話說，只要基於代理人之最大利益，讓代理人願意採取行動來達成共同利潤，個體利益與總體利益就可以相容一致。若契約不具有誘因相容性，代理人只想求其個人利潤極大化，而不求共同利潤極大化，則只有在委託人可全程監視代理人之行動下，以及強迫代理人採取共同利潤極大化之情況下，才能達成生產效率。

Pratt & Zeckhauser（1991）認為委託人要得到豐厚的利益，因此

¹¹不過有學者認為，委託人雖然可以為代理人提供適當誘因而限制利益的分歧，但也會增加用來限制代理人異常活動的監督成本（Jensen & Meckling，1976：308）。

如何藉由誘因而影響代理人的行為，使代理人不會中斷業務的進行，一為委託人必須去設計監督和誘因機制；二為績效改進後的利益必須回歸於代理人。而 Sekwat(2000)也同樣提出有效解決目標衝突的方法，就在於委託人能夠查明雙方對於利益的偏好為何，以便互相迎合雙方的需要，而達到這種方法可以藉由制定適合相稱的契約，來保護委託人的利益並讓代理人有充分的誘因動機執行業務。

資訊不對稱的問題，使得代理人利用工作執行上資訊的優勢，騙取委託人的信任，得到更多的投資工具或財務支持，另一方面，由於委託人無法正確觀察代理人所採取的行動，因此傳統上採取監督的機制，雖然加強監督或資訊收集工作，以降低損失，然而委託人必須多花費額外的成本。因此針對這種癥結，除了加強監控及處罰之外，比較有效的方法是擁有適當的契約設計與誘因制度，不但可幫助委託人監督代理人的行為，亦可進一步的讓兩者利益結合，最重要的是讓代理人能主動推行組織業務，使得委託人減少監督的時間與心力。換句話說，誘因制度的主要目的，並非讓代理人藉機獲得更大的利益，而是在尋求代理人偏好中，增加溝通協調、合作互動的機會，使組織行動趨向一致。

四、代理人理論與政府部門之關係

代理人理論不僅存在於當前社會中，其委託人與代理人的雇傭關係也會出現於政府的官僚體系中，最明顯的即是人民與政府官員之間的代理關係。由於政府官員受人民之託來辦理眾人之事，因此人民與政府官員之間具有委託人與代理人的關係。人民不僅選出各級政府官員來為民服務、管理眾人之事，同時也選出各級民意代表來監督政府。簡單來說，政府官員及民意代表都是人民的代理人，當政府官員及民意代表所追求的目標與施政和人們的目標不一致，不符合人民的期望時，人民會以選票來撤換政府官員及民意代表。然而，由於任期的保障，人民無法立即加以撤換。另外，非選舉的常任政府公務員因為有法律的保障，因此可能發生效率不佳或近乎怠惰的情形，人民對於這樣的公務員只能透過民意代表或輿論來監督（陳正倉、林惠玲、陳忠榮、鄭秀玲，2006：653-654）。

此外，從民選政治人物與政治任命人員之間、政治任命人員與常任文官之間、到常任的高階文官與低階文官之間，也都有所謂代理人問題的存在，因此，官僚組織目標的明確，並不一定能帶領整個官僚

體系努力向那標竿直跑，因為上下單位或是長官部屬之間，存在著因為隱藏資訊與隱藏行動而步調不一的問題，使得官僚體系內部「分工但不合作」，為民服務的能量大減（陳敦源，1999：230）。即使，基層官僚是以一套標準作業程序來處理行政業務，然而其卻在處理過程中由於個人主觀判斷享有或多或少的裁量權和自主權，更加深其資訊不對稱的窘境，而發生本位主義的情形。

公營事業也在存委託人與代理人的關係，過去公營事業在我國經濟體系裡佔有一重要地位，但隨著經濟政策的開放，與競爭的市場環境下，造成虧損累累，學者郭常銘（1994）就從代理人理論解釋為何公營事業本身經營效率低落的原因。從表 2-3 觀之，第一層代理人關係，各級議會議員平時問政成績與其選民是存有資訊不對稱的問題，得隨時透過各種媒體將其問政結果之訊息發放，以求取其選民的繼續支持，其問政行動反映了選民的效用；第二層代理人關係，各相關行政部門並非各級議會的忠實代理人，其各自擁有不同的目標。這些行政部門受到議會的監督，都希望對其所管轄之公營事業不要在議會上成為質詢對象，對各種有關預算案，祈求能順利通過；第三層代理人關係，各行政機關對其所管轄之公營事業之目標亦有不同，其所關心的是盈餘繳庫或是合於法律規定的問題。而且由於受到資訊不足的影響，只能消極的約束，對於獨佔性公營事業動輒加以調價以求順利達成盈餘目標，影響所及，代理人不願努力降低成本，並儘可能隱藏其真實成本資料，而助長其浪費情事的發生；第四層關係，核心管理者較少由相關事業或內部中低級幹部升任，此外，其任期有階段性或時間性，他們期望任期內平安無事。而做為代理人的員工，則有公務人員的身分與心理，較無相互監督的行為及努力工作的精神壓力。以上四層代理人關係都存有資訊不對稱的情形，由於各階層的代理人皆隱藏資訊，造成資訊不對稱堆疊的情況，間接使得人民無法瞭解公營事業的實際運作情形，加上公營事業內的人員擁有公務員的身分與待遇，以致於欠缺強烈的誘因去監督公營事業的管理層面，導致瀆職或低效率的行為頻頻出現，而讓公營事業面臨虧損的命運。

表 2-3 公營事業委託人與代理人層次關係

	第一層	第二層	第三層	第四層
委託人	全體國民 (選民)	各級議會代表	各級政府單位	各公營事業 (核心管理者)
代理人	各級議會代表	各級政府單位	各公營事業 (核心管理者)	各公營事業員 工

資料來源：郭常銘，1994：291

由上述得知，將代理人理論應用到公共部門的實例不少，例如不少學者以該理論探討人民與政府官員之間、官僚組織之間、公營事業的代理關係；不過，丘昌泰表示，代理人理論應用於公部門有許多困難，因為究竟誰是代理人，誰是委託人，這種關係很難認定，即使很多文獻都認為選民是委託人，官僚組織或政府官員是代理人，但選民的利益如此的多元化，且根本欠缺適當方式控制代理人，因此，選民很難設計適當的誘因系統，以控制官僚組織或政府官員的自利行為（丘昌泰，2000：7）。換句話說，代理人理論應用於公部門有其限制所在，身為委託人的人民無法有效監督政府官僚機構，使得官僚組織或政府官員意圖違反應當遵從的法律和原則，造成貪污、欺瞞等違反行政倫理之事實。

至於代理人理論應用於政府部門與其他民間部門的關係，由於強調委託人與代理人兩者關係建立在契約上，雙方互負權利義務責任，前者提供報酬，後者提供服務或產品，而且理論對於委託人與代理人之間如何建立分享責任的情形特別重視，因此公部門藉由此一觀點，透過政府與民間企業或非營利組織的簽約機制，釋出部分公共服務讓其提供，以縮減政府人力及經費的負擔，並重視委託經營後的監督管理事宜（莫永榮，2004：79）。而且代理人理論有學者認為在政府與廠商的關係上，政府將某些業務以契約外包的方式委託私人來負責後，政府基於監督之立場控制其品質，藉此來縮減政府組織的規模與責任（范祥偉，2002：55-56；孫本初，2002：346）。

藉由代理人理論，可瞭解政府機關內部存有權力授予關係的委託與代理關係，在層級節制垂直分化的組織中，公務人員各自擁有行政裁量權，造成組織各層級的孤離狀態，以致於管理彼此發生衝突，可能影響到行政效率良莠的問題。此外，現今政府部門的治理已大量向外移轉，尤其政府部門將某些業務藉由市場模式委託私人經營管理，雙方所簽訂的契約機制具有責任分享與風險分擔的情形，政府將主要的執行權轉向給民間部門，而由自身擔任監督者的職位，雙方形成委託代理關係，因此代理人理論的應用不僅止於政府行政機關內部，更普遍存在於政府機關與民間組織之間。

對應於本研究，其垃圾清運委外的代理關係建立於台中市環保局與兩家委託廠商之間，由環保局擔任委託人角色，制定相關政策以及協調工作，而委託廠商為代理人角色，執行環保局所託付之垃圾清運

及資源回收工作。環保局需要民間廠商提供服務所需的資源，必須與這些廠商進行接觸簽訂契約，但由於雙方的目標不一定一致，可能存在代理人理論所述分工但無法合作的情況，因此契約即成為雙方取得共識之基礎，必須針對契約內容進行溝通協調，如此可避免日後因權利義務不清而產生爭議。

第五節 研究建構與操作化

一、研究架構

本研究企圖將代理人理論運用於地方政府垃圾清運委外之監督，討論地方政府與民間業者的關係，雖然基於某種形式合作，但監督之下卻隱藏了資訊不對稱的問題，所以地方政府將垃圾清運委外後，如何藉由確實的監督方法來防止民間業者的欺瞞與偷懶行為，便成為本研究關心的課題。其研究架構，筆者將以相關研究問題加以組織構成，以圖 2-3 所示。

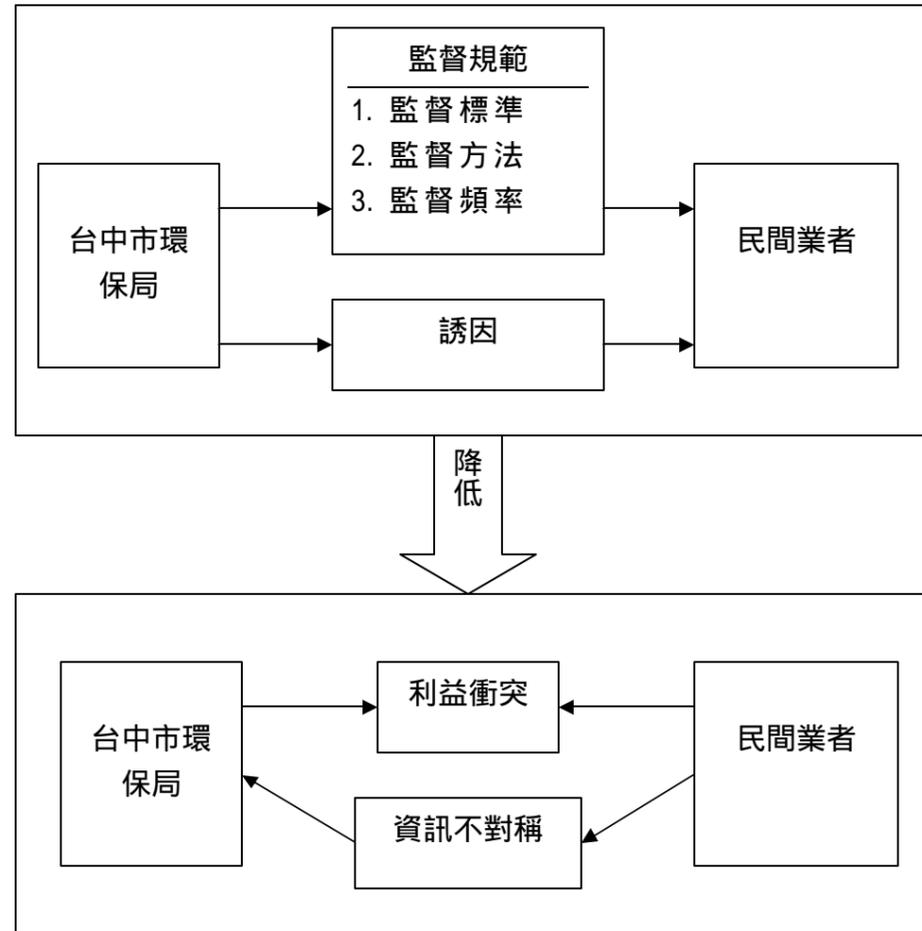


圖 2-3 研究架構
資料來源：筆者自繪

行政業務委託外包經過標準作業程序，到民間業者開始營運階段，地方政府開始得扮演監督者的角色。然而以代理人觀點，委託人與代理人之間對於行政業務目標與動機不一致，發生利益衝突的情況，使得代理人將偏好不同預期的行為，故利益衝突為本研究的第一個依變項。此外，代理人往往會利用各種機會握有重要的決策資訊，而且隱藏其資訊的控制，使得委託人資訊上的獲取不如代理人來得迅速，這種資訊不對稱關係會導致委託人監督不易，委託人須使用更多的時間、人力、物力、金錢等成本來監控代理人的行為，因此資訊不對稱成為第二個選擇之依變項。

代理人理論強調委託人透過監督與誘因的方式，使代理人能去完成所指定之工作而減少投機行為，所以將監督管理與誘因列為本研究之兩個自變項。本研究即利用代理人理論的觀點觀察垃圾清運委外後

地方政府的監督以及民間業者的執行情形，包括地方政府對於民間受託者的監督是否完善確實，是否能抑制雙方之間資訊不對稱的問題。除了監督之外，地方政府能否提供適度的誘因，以鼓勵民間業者主動執行公共服務，而更能提升服務效率與品質。這些問題有助瞭解地方政府現行委託外包的監督制度及執行狀況，並可藉此加強對執行結果的影響及功能。

二、研究問題概念化、操作化

為使代理人理論中有關利益衝突、資訊不對稱、誘因三變項能加以操作，筆者將這些變項加以定義，並設計出一系列之訪談問題，如表 2-4 所示，此一標準將有助筆者日後進行台中市垃圾清運委外監督時之實證研究。

表 2-4 細目研究問題之概念化與操作化

細目研究問題	概念型定義	操作化
台中市政府與民營業者是否有利益衝突的情況發生？台中市政府如何確保委外後的公共利益？	<p>利益衝突：地方政府和民間業者對於垃圾清運的經營目標與動機因為不一致，導致民間業者無法依照地方政府的心意付諸行動完成所託，而偏好不同的行為。</p> <p>公共利益：為行政人員的重要責任之一，在多元民主的社會中，制定出能盡量滿足民眾需求的政策，而且社會性的共同利益必定超越個體的特定利益。</p>	1. 台中市政府與民間業者對於垃圾清運的經營目標各為何？
		2. 台中市政府與民間業者對於垃圾清運的經營動機各為何？
		3. 台中市政府和民間業者能否藉由垃圾清運滿足彼此的需求？
		4. 台中市政府如何確保委外後的公共利益？
台中市政府與民營業者是否有資訊不對稱現象發生？台中市政府有哪些工具及方法	資訊不對稱：由於地方政府授權民間業者執行行政業務，民間業者知道一些地方政	1. 台中市政府如何透過監督評鑑瞭解民營業者執行的情形？

<p>可以防止資訊不對稱的發生？</p>	<p>府並不瞭解的事，擁有較多資訊的民間業者會利用訊號的方式傳遞資訊給資訊不足的地方政府，以爭取較有利的地位。</p>	<p>2. 台中市政府與民間業者之間的溝溝協調，其資訊交流的情形為何？</p> <p>3. 台中市政府有哪些方法可以查證民間業者所提供資料是否正確？</p> <p>4. 台中市政府有哪些工具可以防止資訊不對稱的發生？</p>
<p>台中市政府是否可藉由所提供的誘因來提升民間業者的經營意願？台中市政府有哪些誘因可以提升民間業者的執行意願？</p>	<p>誘因：為消除資訊不對稱所導致的使用資源無效率，以及為防止民間業者所做出的投機行為，故而地方政府設計出具有誘因及獎勵功能之制度，以滿足民間業者的需求，並鼓勵民間業者認真做事，進一步的讓地方政府與民間業者的利益結合。</p>	<p>1. 台中市政府對於民營業者提供那些獎勵措施？</p> <p>2. 台中市政府提供民營業者那些資助誘因？（如補助款、減少掩埋場進場費等）</p> <p>3. 台中市政府所提供的誘因能否讓廠商更有主動意願執行業務？</p> <p>4. 台中市政府有哪些誘因可以提升民間業者的執行意願？</p>

資料來源：筆者自繪

由於本研究以代理人觀點進行垃圾清運之探討，因此筆者將根據第一章第三節，提出有關代理人理論之研究問題，並針對該細目問題

進行概念化及操作化，一方面將相關概念加以明確定義，另一方面則為此設計出相關訪談問題，方便日後進行實證之用。基於表 2-4 設計出之訪談問題，其攸關委託人與代理人之間的互動情形，因此筆者個案訪談對象的選取以台中市環保局代表以及民間垃圾清運業者為主，將操作化後之訪談問題進行深度訪談，而且本研究將融合雙方意見與看法，故而不會偏頗於一方之說辭。

第三章 台灣垃圾清運委外現況

第一節 垃圾清運之法律規範與處理方式

垃圾一詞常被提及，但事實上在我國法規「廢棄物清理法」上被稱為「廢棄物」。廢棄物由於觀點不同其界說也有異，常人認為的廢棄物，對於收破銅爛鐵的資源回收商而言卻可能被視為資源，因而在討論台灣各地方政府垃圾清運委外情形之前，必須針對法制上及專書、論文相關的見解，對廢棄物一詞有較為客觀的認識。

一、垃圾清運之法律規範

一般而言，廢棄物指除依資源回收再利用法公告或經申請核准之再生資源項目外，任何物質、材料或物品被所有人、使有人、管理人或關係人丟棄、意欲丟棄、必須丟棄者，與由環境自然產生而足以影響環境衛生者稱之（章欲民，2003：8）。雖然這些物質對某一些人有些價值，但如果其被移除時生產者沒有要求補償時，則這些物質皆可視為廢棄物。這些物質包括氣態、液態和固態廢棄物，而狹義的廢棄物則指氣態（廢氣）和液態（廢水）以外的固態廢棄物質，或稱為「固態廢棄物」，或簡稱為廢棄物。然而事實上所稱之固態廢棄物並不一定只限於固態物質，舉凡廢酸、廢鹼、廢油、污泥和水肥等需與固態物質一同收集、運輸和處理者，亦均屬於固態廢棄物（謝錦松、黃正義，1999：2-3）。

在一個法治的生活環境中，為了避免不必要的糾紛及衝突，不得以法規條文來定義這些廢棄物，故依據我國「廢棄物清理法」第二條第一項明文規定：本法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物：（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物；（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。依據「廢棄物清理法」第二條分類規定，廢棄物按產生源不同，分為非事業產生之一般廢棄物及事業機構產生之事業廢棄物兩大類，另依據有害事業廢棄物認定標準，將事業廢棄物又可分為一般（無害）事業廢棄物及有害事業廢棄物兩類。

由於現今各地方政府垃圾清運委外主要以一般廢棄物為主為標的，亦即由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物，由各地方政府委託民間機關經營管理此項公共服務，並對其支付契約價金，故本研究僅針對一般廢棄物及政府相關垃圾清運委外發展之內容作探討，將不涉及事業廢棄物之討論。

一般廢棄物之清理範圍，依據廢棄物清理法第十一條之規定，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除；二、土地或建築物相連接之騎樓或人行道，由該土地或建築物所有人、管理人或使用人清除；三、因特殊用途，使用道路或公共用地者，由使用人清除；四、火災或其他災變發生後，經所有人拋棄遺留現場者，由建築物所有人或管理人清除，無力清除者由執行機關清除；五、建築物拆除後所遺留者，由原所有人、管理人或使用人清除；六、家畜或家禽在道路或其他公共場所便溺者，由所有人或管理人清除；七、化糞池之污物，由所有人、管理人或使用人清除；八、四公尺以內之公共巷、弄路面及水溝，由相對戶或相鄰戶分別各半清除；九、道路之安全島、綠地、公園及其他公共場所，由管理機構清除。換句話說，並非所有地區由行政機關清運、處理，由於部分私人所產生之一般廢棄物不具公共性質，因此得由該所有人、管理人或使用人自行清除，其具有各自的清理責任。

而各地方政府的一般廢棄物回收、清除、處理之運輸、分類、貯存、排出、方法、設備及再利用等相關處理方式，必須依照廢棄物清理法第十二條之規定，符合中央主管機關之規範，而且其辦法由中央主管機關定之。此外各執行機關得視指定清除地區之特性，增訂一般廢棄物分類、貯存、排出之規定，並報其上級主管機關備查。

至於各行政機關執行一般廢棄物之清除、處理，所花費的清運成本，依據廢棄物清理法第二十四條之規定，得向指定清除地區內家戶及其他非事業徵收費用。但是費用徵收方式、計算方式、繳費流程、繳納期限及其他應遵行事項之徵收辦法，必須由中央主管機關定之。

一般廢棄物之委外清理方式，通常應該由行政機關負責清除，並作適當之衛生處理。除此之外，行政機關也可將一般廢棄物委託其他機構辦理，只要依據廢棄物清理法第十四條，報經上級主管機關核准，即可委託公民營廢棄物清除處理機構，代替行政機關進行一般廢

棄物清運的工作。

總而言之，在本研究中所指之「垃圾」是由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物，所指稱之一般廢棄物。從法規層面來看，一般廢棄物其主要法規依據為「廢棄物清理法」，其執行相關細節及遵守事項必須符合中央主管機關所訂之規範。此外，由廢棄物清理法第十四條第二項亦能得知，一般廢棄物的清運工作並非由行政機關完全辦理，經過上級主管機關核准通過後，可委託公民營廢棄物清除處理機構處理，其法條賦予一般廢棄物委託外包之正當性。

二、一般廢棄物之處理方式

廢棄物的收集方式，無論是廢棄物貯存容器與清運機具之選擇，或是收集頻率、收集時段與人力編組的考慮等，皆須與收集方式配合。以一般廢棄物而言，其收集方式可歸類有逐戶收集、逐站收集、方塊式收集、其他¹²。一般而言，在住宅密度較小的郊區，採用逐戶收集方式可減少居民攜出垃圾之不便。但在住商都市區若採用逐戶收集，則收集車將因交通量大及住宅商店密度高而走走停停，增加車輛損耗、殊不經濟，且清潔隊員體力消耗較大，故以逐站收集較適宜(楊盛行、林正芳、王繼國，2003：184-185)。

地區可依交通量、道路狀況及作息時間等基本資料來決定清晨或夜間收集。收集時間大致可區分如下三種：一、日間收集：上午9點至下午3點，垃圾可在早上8點以後，收集前依規定放至收集區；二、清晨收集：上午6點至中午12點以前完成作業，由於垃圾需在前一晚置放收集區，因此收集站易成散亂；三、夜間作業：上午0點開始至上午6點結束工作，適用於餐飲業多之繁華地區。因為夜間交通量少，收集率高，但有作業上之安全性及噪音等問題(謝錦松、黃正義，1999：79-80)。

一般廢棄物的清理頻率亦是不容小覷，一般而言，垃圾收集頻率

¹² 逐戶收集：垃圾放置於自家門前，由清潔隊員至各戶前或門口取走垃圾，再倒入收集車內，採定時、定線收集；逐站收集：收集點附近之住戶，於固定時間將垃圾袋或垃圾筒攜至垃圾集點置放，採定時、定線、定點收集；方塊式收集：垃圾收集車依定時、定點、定線之原則，住戶聽到收集車鈴響後，將垃圾拿出交由清潔隊員倒入車內；其他：另有以子車、大型垃圾箱及轉運站或採用分區、分段、定點、定線及視環境適時調配應用方式收集，以及自行清運者(楊盛行、林正芳、王繼國，2003：185)。

之增加，成本相對提高，因此要如何決定收集頻率，以達最佳處理效益，必須考慮四項因素：一、垃圾之品質特性，依垃圾含水量、腐敗物多寡等因素而定；二、氣候，會影響垃圾中有機物之分解速度；三、貯存容器，垃圾貯存容器大小及型式未規定的地區，其收集工作會較為困難，成本亦相對提高；四、民眾的民俗節日，如年節、慶典假日等，因活動頻繁，故垃圾量亦相對增加（王招錦，2004：32）。

廢棄物分為一般廢棄物及事業廢棄物，其後續主要清理處理設施也相當不同，筆者以圖 3-1 所示，可更瞭解廢棄物的處理處置現況。由圖四可知，事業廢棄物的處理階段較為複雜，首先需認定其物質是否對人體有害，其次將有害事業廢棄物依廢棄物的性質經過焚化廠、固化廠、物化處理廠、封閉處理場的分類處理，直到最後殘渣物認定為無害後，再送進衛生掩埋場進行掩埋。反倒是一般廢棄物的處理過程與方式，通常比事業廢棄物簡易，最終處理方式僅需經由焚化爐及衛生掩埋場兩個階段，這是因為一般廢棄物的來源大部分來自於住戶及非事業營業店家，為日常生活所消耗不用及損壞用品，其物質較為無害。

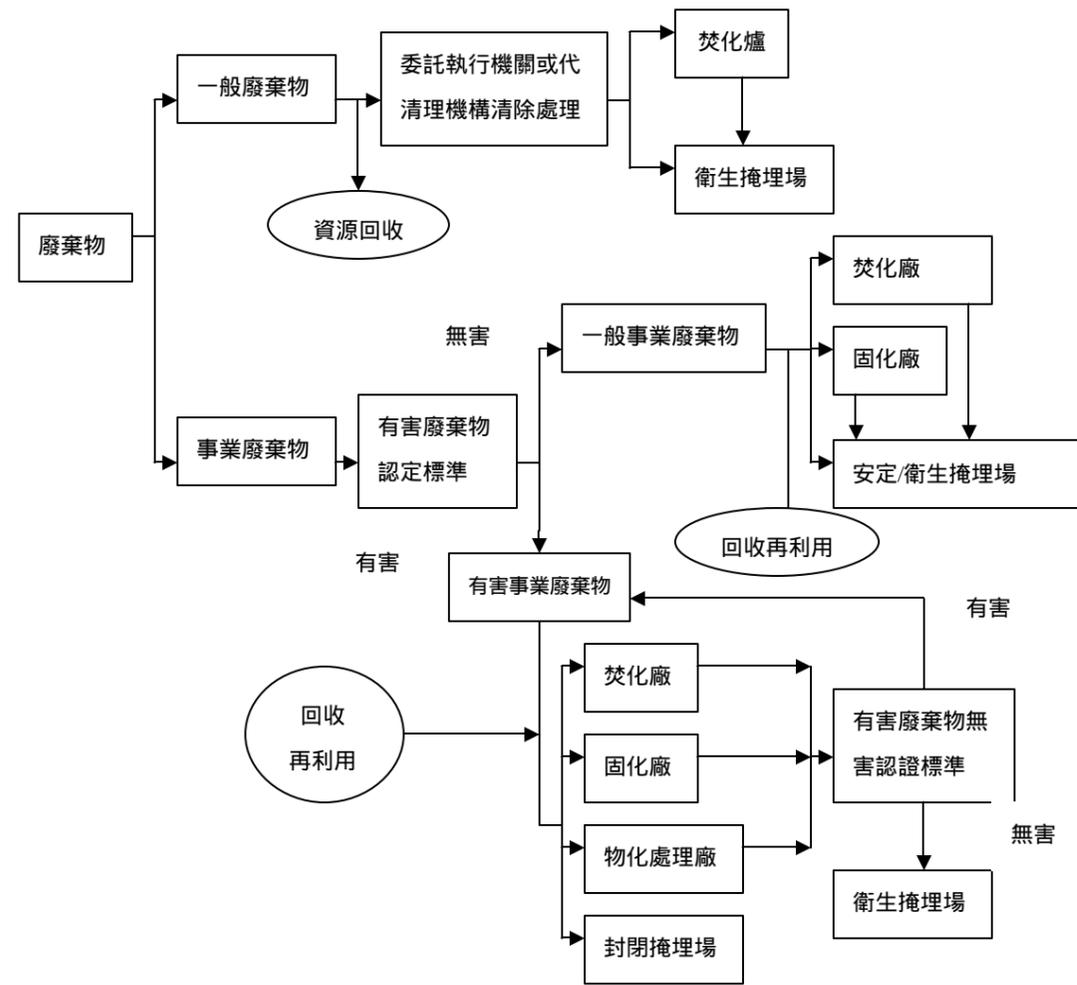


圖3-1 我國廢棄物管理體系及主要處理處置設施
資料來源：楊盛行、林正芳、王繼國，2003：4

一般廢棄物的收集方式、時間、頻率等考慮因素，皆彼此息息相關，筆者認為行政區的規模大小為主要決策關鍵，住宅密度較小的郊區可採用逐戶收集低頻率的方式；至於人口密度高的住商都市區則採用逐站收集高頻率的方式較為適合。由於各地方環境不一，因此執行機關應該先瞭解區域範圍內的人口數、垃圾量、產業性質、居民活動時間，隨後依據機關內現有清運人力與車輛機具做最適當的配置。若政府因為政策關係更改清運方式或時間，也應該主動向人民宣傳告知，必要時聽取人民之意見。

第二節 我國推動垃圾清運民營化相關政策計畫

由於台灣社會變遷與經濟繁榮，國民所得增加和教育水準提高，民眾對生活環境品質的需求也日益提升。由於人口快速成長，垃圾問題日益嚴重，面臨急需解決的地步，故而中央政府為了提高垃圾清運的效率、加速解決垃圾問題，自1997年起，開始制定一連串有關垃圾清運民營化的相關政策，主要有垃圾處理第三期計畫、垃圾清運民營化推動政策、推動委託民間辦理垃圾清運計畫。自從廢省之後，則改由行政院環保署繼續推動垃圾清運民營化政策。此外，近年來行政院人事行政局為了落實推動各縣市政府及各鄉鎮公所業務委託民間辦理，也同步推動垃圾清運民營化相關工作。

一、台灣省垃圾處理第三期計畫(1997年~2002年)

有鑑於地方環保單位除負責家戶垃圾收集、清運、處理外，尚須肩負道路清掃、水溝疏浚、環境整理消毒、違規廣告拆除、野狗捕殺等等工作，人力及機具均感不足，環保署自1997年起將垃圾清運民營化工作納入「台灣省垃圾處理第三期計畫」補助地方辦理，資料顯示自1997年至2002年間，辦理民營化區域之垃圾清運經費節省可達30%，政府部門由執行單位轉為監督管理者，以實際經驗監管民營機構¹³。

二、環保署的「垃圾清運民營化推動政策」(2003年)

為加速推動一般廢棄物清運民營化工作，環保署依「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」訂定「垃圾清運民營化推動政策」，並依據2003年8月19日核定之「垃圾清運民營化推動專案小組設置要點」成立「行政院環境保護署垃圾清運民營化推動專案小組」，積極推動垃圾清運民營化（行政院環保署，2005：2-7）。有關「垃圾清運民營化推動政策」，其說明如表3-1所示。

¹³垃圾清運民營化推動政策，<http://211.20.123.92/9609/>，檢閱日期 2007 年 9 月 2 日。

表3-1 環保署「垃圾清運民營化推動政策」說明

項目	說明
目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由有意願實施垃圾清運民營化之地區主動參與。 2. 分區分階段逐步實施，並以都會地區優先推動辦理。
具體措施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 除垃圾清運民營化可合併考量資源回收、道路清掃、水溝清理、大型垃圾收集等工作。 2. 各縣、市環保局調查所轄辦理垃圾清運民營化之意願，及現有之清運機具、人力之運用等。 3. 垃圾實施民營化清運，對合約終止之措施應先妥善規劃替代方案及配套方案。 4. 垃圾清運民營化所引起外縣市垃圾之進入、影響垃圾不落地之工作成效等問題，應加強監督管理委外之民間清運公司。 5. 垃圾清運民營化應加強對民眾之宣導及與地方代表會或議會之溝通，以期順利推動。 6. 妥善規劃垃圾清運民營化財務計畫，並辦理經濟效益分析。 7. 垃圾清運民營化成效顯著者，應規劃辦理績優表揚及示範觀摩。
經費籌措	<ol style="list-style-type: none"> 1. 直轄市、縣(市)主管機關依據「廢棄物清理法」第二十四條、第二十五條及第二十六條之規定籌措經費。 2. 直轄市、縣(市)主管機關依法徵收一般廢棄物清除處理費，送執行機關辦理垃圾清運費不足部分，由本署酌予補助。 3. 補助範圍，僅含一般廢棄物清除業務之管理成本、人工成本、操作維護成本及其他相關必要支出，不包含垃圾車機具之購置成本。
預期效益	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提高垃圾清運效率，降低垃圾清運成本。 2. 節省政府人事負擔，改善垃圾清運服務品質。

資料來源：垃圾清運民營化推動政策，<http://211.20.123.92/9609/>，檢閱日期 2007 年 9 月 2 日。

由表 3-1 可得知，環保署的「垃圾清運民營化推動政策」，其主要目標是鼓勵有意願實施垃圾清運民營化的地區主動參與，並分階段逐步實施。各地方政府環保局首先調查該去民眾辦理垃圾清運民營化之意願，及現有之清運機具、人力之運用，並妥善規劃垃圾清運民營

化財務計畫，瞭解委外後所得到的經濟效益。其次，規劃契約內容，包括雙方的責任義務、如何有效監督管理委外的民間清運業者，以及合約突然終止時所需應變的配套方案。再者，委外前應加強對民眾之宣導及與地方議會之溝通，以期垃圾清運委外案能夠順利推動。最後，垃圾清運民營化成效顯著的地方政府，辦理績優表揚及示範觀摩。此推動政策的主要效益是希望降低各地方政府的垃圾清運成本、節省政府人事負擔，而且能夠提高垃圾清運效率、改善垃圾清運服務品質。

三、環保署的「推動委託民間辦理垃圾清運計畫」(2004年)

環保署考量部分地區因財政困難，停止補助後即無法繼續辦理，為減輕政府財政之負擔，提高環境品質，環保署爰依據上述「垃圾清運民營化推動政策」，訂定「推動委託民間辦理垃圾清運計畫」，自2004年1月起至2006年12月止補助直轄市、省轄市、縣規劃費及委託民間清運垃圾費用，其補助原則如表3-2(行政院環保署，2005：2-7 2-8)。

表3-2 環保署「推動委託民間辦理垃圾清運計畫」經費補助原則

項目	補助原則
補助範圍	僅含一般廢棄物清除業務之管理成本、人工成本、操作維護成本及其他相關必要支出，不包含垃圾車機具之購置成本。
補助額度	1. 原則低於未委託前執行機關之清運成本。 2. 直轄市及省轄市部分，補助上限為800元/公噸； 3. 縣轄市部分，補助上限為900元/公噸； 4. 鄉鎮部分，補助上限為1000元/公噸； 5. 離島或偏遠等特殊地區，補助額度依個案核實簽辦。

資料來源：行政院環保署，2005：2-9

從表 3-2 可知，推動委託民間辦理垃圾清運計畫其實是項補助地方政府執行垃圾清運委外的計畫，而且相較於直轄市及省轄市，環保署補助鄉鎮地方更多的經費，也就是說，環保署不僅希望這項計畫能於大都會地區落實，鄉鎮或偏遠地區亦能實施該項計畫，使委外的優點及效益能夠在各階級地方政府發揮功用。雖然非全額補助，但是補助的焦點已經包含一般廢棄物清除業務之管理成本、人工成本、操作維護成本及其他相關必要支出，地方政府不用因為財政困難而停止辦

理。總而言之，地方政府若想要長期將垃圾清運業務委外辦理，充足的地方財源是項重要關鍵，然而目前地方政府面對龐大的財政負擔，也因此使得委外仍受到地方財源的嵌制。

此外，為落實推動各縣市政府及各鄉鎮公所業務委託民間辦理，行政院人事行政局也開始著手規劃，在2006年將垃圾清運、停車場、游泳池列入年度重點推動項目，垃圾清運即為其項目之一，透過舉行宣導座談會、編印委外實例暨契約參考手冊、辦理績效評比及觀摩會、研討會、法令研習等各種方式，全面積極推動。另外組成訪查小組赴各縣市實地訪視，藉以瞭解地方機關委外推動情形，提供相關建議及協助（黃芳裕，2006：55）。

可知中央政府推動地方政府垃圾清運民營化的工作，由行政院環保署及行政院人事行政局扮演推手角色。環保署在推動各項垃圾清運民營化政策及計畫中擁有主導地位，研擬包括委託區域、項目、財務規劃、設備、人力、機具運用計畫、效益分析等辦理具體事項，及宣導、監督、管理、替代方案、表揚觀摩等配合措施，並考量到地方政府推動垃圾清運委外會有財政困難的窘境，自2004年至2006年補助直轄市、省轄市、縣規劃費及委託民間清運垃圾費用。另一方面，行政院人事行政局則扮演輔助角色，舉辦專業課程、個案實例解說或觀摩、座談方式，邀請學者專家、標竿委外個案推動單位及中央相關業務主管機關代表解說垃圾清運委外辦理之理論與實務，其目的藉由標竿學習及經驗分享，落實政府推動垃圾清運委外政策，並加強各機關辦理業務委外實務工作人員專業知能。

第三節 國內垃圾清運委託外包執行情況

彙整過去曾辦理垃圾委託清運地區之執行成果，筆者發現多數委託清運區域內精簡的清潔人力及清運車輛，在垃圾委託民間清運後均調整為執行資源回收、清除違規小廣告、街道打掃等環境整潔工作，有效提升執行績效並維護市容美觀，充分達成活化清潔人力與資源有效運用的目標，且平均之民眾滿意度亦達八成左右，目前已有部分地區願意籌編經費繼續執行，以下為國內垃圾清運委託外包執行概況。

一、垃圾清運委外之現況

2004 年到 2006 年底間，依據環保署「推動委託民間辦理垃圾清運計畫」得知，接受補助執行垃圾委託民間清運計畫之地區，包括高雄市、台中市、新竹縣尖石鄉、台中縣和平鄉、彰化縣彰化市、南投縣草屯鎮、嘉義縣朴子市及民雄鄉、高雄縣彌陀鄉、烏松鄉、梓官鄉、雲林縣土庫鎮、苗栗縣竹南鎮及頭份鎮、桃園縣新屋鄉等鄉鎮市。而且環保署補助各地方執行垃圾委託民間清運之區域，以不超過各鄉鎮市總清運面積之 2/3 為限，目的是在保留部分清潔隊人力機具作為緊急應變調度之用（行政院環保署，2007：2-4）。不過上述環保署所補助的金額，僅供各地方政府試辦垃圾清運委外，大多數地方政府由於財政關係無法繼續推動執行。經由筆者向環保署督察總隊電訪的結果，至 2008 年仍在推行垃圾清運委外的地方政府有新竹縣尖石鄉、台中市、嘉義縣朴子市、嘉義縣民雄鄉、高雄市五個地方單位。

執行垃圾委託民間清運之區域，其實很多方面擁有共同的特徵，包含委外模式、清運人力與機具、決標方式、計價方式、資源回收工作、督導管理機制、GPS查核系統，環保署將其資料歸納表3-3所示。

表3-3 辦理垃圾委託民間清運區域之特點歸納

項目	特點說明
委外模式	均以政府發包的方式進行
清運人力與機具	以由委外得標廠商自備為主，曾有部份區域由執行機關出租車輛機具與得標廠商，例如苗栗縣頭份鎮及竹南鎮、南投縣草屯鎮。
決標方式	包括採用底價內最低價決標及公開評選由優勝廠商得標兩種方式。近幾年來，曾執行區域之決標方式主要以評選優勝廠商得標或最有利標方式為主。

計價方式	以總價發包方式為主，依據總價每月平均給付，部分區域並訂有超量之上限，超過上限廠商須支付執行機關處理費。另外亦有些區域依實際清運量以實做實算計算清運費用，並訂定每日垃圾清運量上限，對於高於此上限之垃圾，向廠商收取垃圾代處理費。
資源回收工作方面	部分區域於委外工作項目中列入資源回收的工作，而資源回收所獲得的價金，由廠收自行變賣，所得價金歸廠商所有，但需繳交一定比例至公所(或環保局)，辦理垃圾減量、廚餘及資源回收宣導工作。而其中高雄市環保局近年更規定，若未依規定辦理或成效不彰，該宣導價金得繳回環保局統籌辦理。部分區域則訂有資源回收目標，且有獎勵制度，惟資源回收物品由廠商收集後交由環保局變賣。
督導管理機制	訂定「委託民營機構清運廢棄物工作督導要點」，進行現場跟車查核。此外清運車輛於每日發車前(開始清運前)，須先過磅核對空車重，避免廠商夾帶廢棄物進場。
GPS查核系統	清運車輛加裝GPS系統，俾利監控車輛作業情形及異狀之即時處理。

資料來源：行政院環保署，2007：2-12

從表3-3筆者可以瞭解到，目前各地方政府垃圾清運委外的模式都是以政府發包的方式進行，由政府主動向民間招標，而有意的民間廠商參與競標。決標包括採用底價內最低價決標及公開評選由優勝廠商得標兩種方式，不過近幾年來，曾執行區域之決標方式主要以評選優勝廠商得標或最有利標方式為主，經筆者電訪的結果，其理由在於

評選優良廠商代表其具有良好的履約能力，可完成行政機關所指派的工作項目。而契約所需的車輛機具、清運人力、及相關工作設備等，除了契約另有規定外，一概由廠商自備。至於委外後地方政府給予契約價金的方式，主要採取總價發包為主，依據總價每月平均給付，部分區域並訂有超量之上限，超過上限廠商須支付執行機關處理費，另外亦有些區域依實際清運量訂定每日垃圾清運量上限，對於高於此上限之垃圾，地方政府向廠商收取垃圾代處理費。另外針對資源回收部分，若資源回收有列入委外的工作項目中，則其所變賣的價金可歸廠商自行所有，不過需繳交一定比例至地方政府辦理垃圾減量、廚餘及資源回收的宣導工作。最後，地方政府為了督導管理垃圾清運委外後的執行情形，訂定「委託民營機構清運廢棄物工作督導要點」，除了規定稽查人員以現場跟車的方式進行查核，另外要求民間廠商的清運車輛加裝GPS定位系統，才能有利監控車輛作業情形及迅速處理所發生的問題。

二、垃圾清運委外的成效及遇到的相關問題

垃圾清運成效方面，過去研究顯示，人力運用效率指標由 0.88 1.53 公噸/人提升至 2.5 3.5 公噸/人；垃圾清運成本由 700 1200 元/公噸降低至 580 870 元/公噸；車輛清運效率由 3.55 5.35 公噸/輛提升至 7 10 公噸/輛，在服務品質方面，台中市及台中縣清水鎮垃圾清運委外辦理之問卷抽樣調查結果顯示有五成以上的民眾持贊成的態度，實施成效良好（台北市政府環境保護局，2005：2-27）。此外，表 3-4 為迄 2005 年止實施垃圾清運民營化地區委外前後成本分析。

表 3-4 已實施垃圾清運民營化地區委外前後成本分析

委外區運地區		清運成本（元/公噸）		節省經費百分比（%）
		民營化前	民營化後	
台中市	南 A 區	1780	863	51.5
	南 B 區	1780	756	57.5
台南市	安平區	1022	874	14.5
	西 A 區	1022	874	14.5
	西 B 區	1238	874	29.4

	中區	1238	815	34.2
新竹市	香山區	1039	635	38.9
台中縣	和平鄉	4462	2238	49.8
彰化縣	彰化市	—	980	—
嘉義縣	民雄鄉	2167	960	55.7

資料來源：台北市政府環境保護局，2005：2-28

綜上所述，垃圾清運由於民間清運公司的經營管理，其強調金額的價值與效率的獲得，所以可以節省投入的資源、提高產生的績效。換句話說，行政機關自行處理垃圾清運業務可能使清運成本居高不下，同時無法使品質更好、更符合外界的需求，所以透過市場的機制，可以選擇品質及技術較好的外包廠商，提供有效率的專業服務，讓民眾對於委外有不一樣的觀感。

國內目前推行垃圾清運委外成效大致良好，但不免遭遇與產生一些問題：一、垃圾量不穩定，造成民營公司競標時無法正確計算出清運成本；二、發包期間短、量少、不具經濟規模；三、民營化地區及其附近區域沒有民營業者；四、政府財源不足；五、民間參與度不夠；六、有小部分巷道民營公司垃圾車無法進入，因而無法清除；七、未考慮回收問題，造成資源嚴重浪費（吳華桂，2004：35-36）。此外，由於民選機關首長之政治考量、現有清潔隊員的不適應、地方財政考量與環保署補助期程無法持續等原因，故無法全面有效刺激及提供民間投入的誘因（台北市政府環境保護局，2005：2-27）。再者，有些垃圾清運委外個案是因為地方議會的經費刪除，造成無法繼續委外經營，如新竹市簽約委託期間原訂為4年（2000年5月1日起至2004年4月30日止），因為第3年之委託經費全數遭市議會刪除，導致實際委託期間只有2年，新竹環保局收回垃圾清運民營化委託區域之垃圾清運服務工作，改由環保局清潔隊自辦垃圾清運服務工作（行政院人事行政局，2001：89-90）。

總而言之，地方政府將垃圾清運委託民間辦理，其成效方面，可以精簡各委託清運區域內的清潔人力及清運車輛，於垃圾委託民間清運後均可調整為執行資源回收、清除違規小廣告、街道打掃等環境整潔工作，有效提升執行績效並維護市容美觀，充分達成活化清潔人力與資源有效運用的目標，而且此項工作可促進民間參與、節省清運成

本、提升垃圾清運效率等優勢。話雖如此，垃圾清運委外仍然遭遇不少窘境，其中地方財政仍是最大問題，因此如何增加民營業者投資與規劃的意願，並形成良性的市場競爭，為地方政府所需審慎評估的焦點。

第四節 各地方政府垃圾清運委外之監督管理

因為廢棄物清運業務直接與民眾生活息息相關，政府所委託外包的垃圾清運業務有必要加強民間廠商之稽查及督導管理，以維持垃圾清運之服務品質。此外，各地地方政府的環保政策各有不同，有些地方將垃圾清運委外結合垃圾費隨袋徵收及垃圾強制分類同時實施之後，清運廠商可能會因為清運量計算之利害關係而無法或不願意確實執行，或者會將一般事業廢棄物夾帶進場，進而影響其執行成效。因此，地方政府如何注意民營清潔業者的行為是否合乎標準，就必須設定一套規範，並加以監督檢查，必要時予以處分。

一、監督方式

截至2008年為止，台灣目前仍在推行垃圾清運委外的地方政府有新竹縣尖石鄉、台中市、嘉義縣朴子市、嘉義縣民雄鄉、高雄市。經由筆者電訪五個地方政府的結果，其垃圾清運委託的主要監督方式皆採行人工抽查檢驗，由清潔隊內部行政人員擔任，根據督導檢查要點記點處分，並隨時通知受託清除業者改善。此外，各地地方政府將垃圾清運委外後，要求受託清除業者每台車輛皆加裝衛星追縱記錄器（GPS），如此可紀錄清運垃圾車的行駛路線及時間，可供監督人員督導管理。再者，由於嘉義縣朴子市及民雄鄉僅將垃圾清運業務委託給民間辦理，資源回收業務仍由地方行政機關自行辦理，因此監督人員可偵詢資源回收清潔人員的意見，提供監督考核的參考依據。

二、監督頻率

垃圾清運委外後的監督頻率，依據各地地方政府的說法，新竹縣尖石鄉、台中市、嘉義縣朴子市、嘉義縣民雄鄉、高雄市的監督頻率為每日1次，而嘉義縣朴子市為每個月檢查各路線1-2次，其目的在於檢視其清運車輛的情況及民間清運公司作業人員的服務品質。此外

根據部分地方政府（高雄市、台中市）契約書規定，每一清運責任區域每週至少派員巡迴檢查有關規定項目數次，察看街道及重要場所是否出現髒亂點，若路面有粗大廢棄物或動物屍體，通知民間清運公司立即到場清除整理。

三、監督標準

至於監督標準，行政院環保署參考垃圾清運委外地區之辦理情形，初擬一份督導檢查辦法，列出其監督項目，而筆者檢視各地方政府的工作檢查要點或檢查記錄表，發現垃圾清運委託的監督標準大致有以下幾項：

- （一）清運車輛必須依規定時間到達。
- （二）民間業者必須回應民眾的陳情抗議。
- （三）業者必須接受監督人員的檢查與糾正。
- （四）天災或重要慶典節日必須依指定時間及方式清運完畢。
- （五）車輛及路面必須保持乾淨。
- （六）必須將垃圾妥善處理。

觀察這些監督項目，筆者發現垃圾清運委外後，地方政府著重於清運過程中的整潔及清運車輛的準時準點，務必藉由民營化的方式以提高民間清運公司的清運品質及效率。此外，台灣的節日及聚會場合眾多，加上可能遇到風災、水災、震災及人力不可抗拒之災害，因此這些狀態考驗著民間清運公司的應變能力，而地方政府則必須從中扮演指揮督導的角色，同時將這些情形規範在監督項目中，以要求清運公司能隨時應付接踵而來的不良情況。再者，各地方政府非常注意民眾對於垃圾清運的觀感，因為民眾的陳情抗議皆有其理由原因，代表民間清運公司在清運過程中可能發生缺失，因此為了防止清運公司規避民眾的意見及改善行動，也將民眾對於垃圾清運之觀感列為評鑑項目。

四、對於未達成之服務項目所進行的處罰及檢討

根據台灣目前執行垃圾清運委外的地方政府契約書得知，承包公司若違反各地方政府監督項目，其採行的措施皆為記點或直接扣款的處置動作，而扣點累計到一定點數則扣罰清運公司當月應得部分價金，扣罰的程度隨各地方政府而有所不同，而且只要當月累計點數超

過契約書之規定，地方政府可要求終止合約，並沒收履約保證金。因此，只要承包公司違反各地方政府的監督項目，扣點與扣款即為各地方政府垃圾清運委外後的處罰機制，見表3-5。

表3-5 各地方政府垃圾清運委外之處罰機制

	監督項目	扣點部分	扣款部分	點數累計扣款
新竹縣 尖石鄉	33項	19項扣3點；5項扣2點。	9項扣罰當月應得價款2%	累計 50 點算 1 分。 達10分以上，扣罰當月應得價款1%；達20分以上，扣罰當月應得價款2%；達30分以上，扣罰當月應得價款4%；達40分以上，扣罰當月應得價款6%；達50分以上，扣罰當月應得價款10%。
台中市	45項	17項扣2點；16項扣3點。	10項扣罰當月應得價款2%；各有1項扣罰當月應得價款5%及10%。	累計25點，扣罰當月應得價款1%；；累計50點，扣罰當月應得價款2%，以此類推。
嘉義縣 朴子市	41項	14項扣3點；9項扣5點；	3項扣罰新台幣1萬元；7項扣罰新台幣2萬元；各有2項扣罰新台幣3萬元、5萬元、10萬元及20萬元。	累計10點，扣罰新台幣5000元；累計20點，扣罰新台幣1萬元；累計30點，扣罰新台幣2萬元；累計40點，扣罰新台幣4萬元；累計50點，扣罰新台幣6萬元。
嘉義縣 民雄鄉	47項	19項扣3點；7項扣2點	10項扣罰新台幣2萬元；4項扣罰新台幣3萬元；3項扣罰新台幣10萬元；2項扣罰新台幣5萬元；各有1項扣罰新台幣5千元、1萬元。	累計10點，扣罰新台幣1萬元；累計20點，扣罰新台幣2萬元；累計30點，扣罰新台幣3萬元，以此類推。

高雄市	30項	18項扣5點。	12項扣罰當月應得價款2%。	累計 25 點算 1 分。 達10分以上，扣罰當月應得價款1%；達20分以上，扣罰當月應得價款2%，以此類推。
-----	-----	---------	----------------	--

資料來源：筆者根據尖石鄉、台中市、朴子市、民雄鄉、高雄市地方政府委託民營機構清運廢棄物督導檢查記錄表自行整理

由上述可知，地方政府對於未達成之服務品質項目普遍採行扣點及扣款的處罰方式，輕微違規者處以扣點，重大違規者則直接處以扣款，而每月累計扣點如果超過一定數量，依據各地方政府之規定，有可能繼而被扣罰部分當月應得服務價金或罰金，扣罰金額隨扣點數量規定而遞增。民間清運公司所違反的各項缺失，除了被處以扣點或扣款處罰之外，依據筆者電訪結果，地方政府一般會隨即通知清運公司限期內改善，有些地方（如朴子市及高雄市）更規定應於接獲通知4小時內改善完畢，若複查仍未改善者，則予以加倍處分。也就是說，地方政府對未達成之服務項目仍有其責任，因此提供民營業者事後補救的機會，同時繼續監督其改善工作的進度，而民間清運公司則有義務處理善後，其目的是將垃圾清運服務的品質做到最佳的程度。

第四章 台中市垃圾清運委外監督之實務

第一節 台中市垃圾清運委外的背景與現況

行政院曾經召開「當前財政問題研討會」，討論的結果認為大有為政府的時代已經過去，必須積極擴大民間扮演的角色，以減輕政府的負擔，所以有做出「政府應擴大業務委外，建構小而美的政府，以樽節政府支出」的共識（台中市環保局，2006a：3）。此外，環保署釐定推動「環境保護三年行動計畫」，針對強化垃圾清運系統，由中央政府分年補助地方政府，逐步推動垃圾清理委託民間辦理，以提高垃圾清運效率，希望政府部門由執行單位轉為監督管理，以實際經驗監管民營機構，調整政府角色及職能並活化公務人力運用，提昇環境全面品質¹⁴。

自 1991 年起，許多地方政府如台中清水、南投埔里、苗栗頭份、台中市、新竹市、台南市等地已經擁有垃圾清運委外試辦的經驗，台中市更在第一階段試辦有良好成效（陳燦鎔，2003：9）。行政院環保署在 1994 年補助台中市中區試辦後，其試辦結果獲得該里里長、居民等好評與肯定，因此 1997、1998 年台中市政府陸續推動將南 A 及南 B 區域列入垃圾清運委外範圍，使民營化地區由中區擴大至整個南區。實施至今多年，進行垃圾清運委外地區的居民皆已習慣由民營廠商清運（台中市環保局，2006a：6）。

近年來台中市的人口成長有重大改變，台中市土地面積 163.43 平方公里，2005 年底人口數卻有 1033 千人，較 2004 年底之 1021 千人增加 12 千人，增加率為 1.2%，平均每平方公里人口密度 6319.56 人，為全省之冠（台中市環保局，2006b：1）。台中市的人口密度持續攀高，其基本背景告知人為活動所產生的廢棄物隨人口稠密而快速增加，加重了環境的負荷。人口不斷成長直接影響環保經費與人力配置，2006 年台中市環保局編列廢棄物管理的經費占環保局編列預算的 77.32%，廢棄物清運處理人員也占環保局總人數的 93.21%（台中市環保局，2006b：4），其數據反映出，即使台中市已經將兩行政區的垃圾清運業務委託民間辦理，但是由於其他地區的清運工作仍由環

¹⁴環保入口資訊網站，http://www.tcepb.gov.tw/mobile/word_2_context.asp?bull_id=323，檢閱日期 2007 年 10 月 19 日。

保局處理，加上人口不斷增加成長，造成環保局廢棄物管理開銷依舊龐大，因此垃圾清運委外的實施與否更顯得重要。

台中市將中區及南區垃圾委外清運後，減輕清潔隊人力及機具負荷，而且將其資源投入其他環境清潔工作，如廚餘回收、清掃及夜間收運等。受委託單位清運機具皆為車齡 3 年內之車輛，提升清運機具效能。至於垃圾清運費(包含人事費及車輛相關費用)每年約可節省 685 萬元。最後，根據民眾滿意度調查結果，民眾反應良好，超過 95% 的滿意度（行政院環保署，2007：2-13）。由此可知，委外後已經為環保局節省許多公務機關的執行成本，其所帶來的經濟效益也相當可觀。

自從中央政府開始推動委託外包之際，台中市的垃圾清運業務即成為委外試辦的對象，由於有良好的成效，亦獲得里長及居民的肯定，所以幾年後台中市擴大委外區域，將垃圾清運繼續委託民間經營。執行至今其結果顯示，垃圾清運委外不僅可節省台中市的人力成本及機具支出，更能善用民間資源與活力，提升公共服務品質。然而，近年來台中市人口數不斷增加，都市垃圾量也快速成長，環保單位在沒有委外地區必須耗費更多的人力與車輛應付垃圾清運的問題，因此有部分人士提議台中市應該全面進行垃圾清運委外。不論未來結果如何，台中市政府仍有責任監督控制民間業者的行為，以共同分享及承擔該計畫帶來的成果與風險，使公私部門皆能實現彼此的需求。

第二節 台中市垃圾清運委外之契約規範

行政業務所簽訂的委外契約，為公部門與私部門合作的基礎，除了規範委託廠商執行所應注意事項外，更要求環保局盡監督之責。換句話說，契約的目的在於確定雙方的權利義務，因此在進行個案實務之前，有必要針對規範雙方權責的契約條文進行探究。

一、委託廠商之執行義務

台中市環保局與委託廠商所簽訂之契約書，其大部分內容主要論述委託廠商之義務，因為環保局與廠商參與垃圾清運的動機與目的各不相同，為了有效推動及執行相關業務，必須將之規範於契約中，可避免委託廠商規避法律原則支配，而有損人民之利益。以下筆者將介

紹台中市垃圾清運委外契約中，其委託廠商所應遵守之條文規範。

首先，依據第六條第一項「廠商執行工作，應符合本契約規定，具備一般可接受之專業及技術水準」。可知參與委外之委託廠商，其本身必須具備一定之專業技術與能力，此為環保局最基本之要求，縱然廠商擁有豐厚人力及物力，無專業能力將無法使廠商勝任日後垃圾清運及資源回收工作，因此環保局於契約中加以規範。

此外，第十五條第一項「執行委託工作應遵守廢棄物清理法、公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法等相關環保法規、勞工安全衛生法規之規定」，以及第十五條第四項「工作期間不得妨礙交通，並應遵守道路交通安全相關規定，以策安全」。原則上，委託廠商必須依法行政，遵守廢棄物清理法、公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法等環保法規，不可逾越其所規定的權限，一切行政行為均應受相關法之規範、拘束與支配，如此委託廠商執行正常公務才有其正當性。另外，因為廠商的清運車輛每日於台中市內行駛，其清運頻率頻繁，所以必須遵守道路交通安全相關規定，以保障民眾生命安全。

再者，第七條第一項「廠商履約時，應避免妨礙鄰近交通、佔用道路、損害公私財務、污染環境或妨礙民眾生活安寧。其有違反致機關或其他第三人受有損害者，應由廠商負責賠償」、第十五條第七項「廠商應對其執行作業及執行方法之適當性、可靠性及安全性負完全責任」、第十五條第八項「廠商之執行作業有發生意外事件之虞時，廠商應立即採取防範措施；發生意外時，應立即採取搶救、復原、重建及對機關與第三人之賠償等措施」。從上述三項契約規定可知，廠商執行垃圾清運公務時，應該遵守五項基準：避免妨礙鄰近交通、佔用道路、損害公私財務、污染環境、妨礙民眾生活安寧，所有工作以不擾民為原則。也就是說，委託廠商不得利用職務之便或公部門之名義損害人民之權益，所有行為必須有其遵守相關規定，若有第三人受到損害時或是發生意外時，廠商應立即採取搶救、復原、重建等工作，並負完全賠償責任。

綜上所述，廠商執行垃圾清運的工作並非隨意或任意，因為廠商代替台中市環保局執行公務，而且考量到公共利益與公平，故仍必須遵守環保局所訂契約之原理原則，包括得具備垃圾清運專業能力、必須依法行政、為其行為負完全責任，此為廠商所行之義務，規定於契約當中，得賦予其法律地位，如此可避免日後雙方因履約問題而產生爭議。

二、環保局之監督考查

契約除了規定上述大部分廠商的執行義務外，關於環保局的監督行為亦規範在契約當中，不僅使監督單位有依循的基礎，另一方面更能督促公家機關落實監督工作。有關台中市環保局垃圾清運之監督，規定於垃圾清運委外契約中之第八條，以下將逐項說明。

第八條第一項「機關依『台中市環境保護局委託民營清除機構清運垃圾、資源回收工作督導檢查要點』執行檢查工作時，廠商應配合辦理，倘廠商有違反該要點之情事時，機關得依督導檢查要點規定，實施記點、扣款、終止契約。從契約第八條可知，環保局監督廠商等相關細節主要依據內部督導檢查要點，包括監督方法、評鑑項目、處罰標準皆詳細規範，針對違反事項採取記點、扣款、終止契約的處置，而委託廠商應該配合環保局監督事宜，使垃圾清運委外服務維持一定水準。

第八條第二項「機關得派檢查人員，對廠商有監督指導之權；執行檢查時廠商得派員會同辦理，廠商對檢查如有異議應於受檢日起 3 日內以書面提出，如有逾期廠商則不得異議」。此項說明環保局得派稽查人員進監督，若稽查人員在廠商屢約中預見其屢約缺失，或其他違反契約之情事者，得通知廠商限期改善，必要時給予協助指導。廠商如果對稽查人員的評鑑結果有異議，亦得在一定期限內向環保局申訴，可知環保局讓廠商擁有辯駁的機會。

第八條第三項「機關為確保本契約所訂委託業務之履行，必要時得進入廠商之事務所或營業場所，廠商應提供機關所需相關文件資料等交機關查閱或影印，不得拒絕」。簡單來說，環保局平常只對廠商工作人員的服務態度及品質進行監督工作，但為了確保契約中之屢約規定，環保局可另外進入廠商公司內部環境探勘，以得到一些必要的資訊供監督之用，如此可避免雙方發生資訊不對稱的問題。

總而言之，環保局對於廠商的監督有其必要性，廠商不僅不得拒絕稽查人員的督導，必要時更得提供文件資料備查。環保局須扮演其監督者的角色，一方面促使垃圾清運業務能夠擁有良好的效率與服務品質，一方面確保該業務能繼續推行以保障民眾的權益，因此台中市垃圾清運委外契約給予環保局監督的正當性。

第三節 民間廠商之任務與環保局之監督內容

2007年3月1日台中市環保局與健發廢棄物清理公司、欣欣環保工程公司兩家民間廠商重新訂定新契約，簽約期限至2010年12月31日止，由健發廢棄物清理公司負責台中市中區垃圾清運工作，而欣欣環保工程公司負責台中市南A與南B兩區的垃圾清運。由於台中市環保局重新與民間廠商訂立契約，某些規則規定也有所改變，以下說明台中市垃圾委託區域及規定垃圾噸數、委託工作項目、工作督導檢查方式與標準，可瞭解民間廠商負責的業務與區域範圍，並得知台中市環保局新訂約後之工作督導檢查方式與標準。

一、委託區域及規定垃圾噸數

台中市垃圾清運委外的區域有中區、南A、南B三區，各自擁有其區域範圍，民間廠商應瞭解在地人口及學校、市場等處所的分佈情形，並妥善規劃垃圾車及資源回收車路線的走向，方便日後進行垃圾清運時，達到最有效率的服務。由於三個地區的人口數不同，環保局也為此規定不同的基準噸數，主要鼓勵民間廠商達到垃圾減量的目的。

中區總面積為0.8803平方公里，轄區內共有8個里，家庭戶數為8498戶，其總人口數為24022人¹⁵。中區的區域範圍，東起建國路（包括台中火車站），西至中華西街，南起民權路中心線以北，北迄福音街。小學1所、公有市場2處、私有市場1處。制定每月垃圾量為956公噸。台中市中區的垃圾清運由健發廢棄物清理公司負責，至少需具備垃圾車5部、大型家具清運車輛1部及資源回收車2部（台中市環保局，2007a：1-2）。

南區總面積為6.8101平方公里，轄區內共有22個里，家庭戶數為39529戶，其總人口數為110578人¹⁶。台中市環保局為了垃圾清運委外事務，將南區分劃為南A區與南B區。南A的區域範圍，東起台中路，西至國光路，南起台中縣市界（鄰大里市），北迄縱貫線鐵

¹⁵台中市民政處，http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=41443fa3，檢閱日期2008年5月16日。

¹⁶同上

路。轄區內共四個里，有國光國小及明德家商 2 所學校，此外有 1 處公有市場。制定每月垃圾量為 742 公噸（台中市環保局，2007b：1）。南 B 的區域範圍，東起國光路，西至台中縣市界（鄰烏日鄉），南起台中縣市界（鄰大里市、烏日鄉），北迄麻園頭溪及南屯路一段。區域內共 18 個里，學校有和平國小、宜寧中學、數義國小、台中高工、四育國中、信義國小、崇倫國中共 7 所，負責區域還包括健康公園及中興大學宿舍。制定每月垃圾量為 1817 公噸（台中市環保局，2007c：1）。台中市南 A 與南 B 兩區的垃圾清運由欣欣環保工程公司負責，以南 A 區來說，至少需具有垃圾車 2 部、大型家具清運車輛 1 部及資源回收車 1 部；以南 B 區來說，至少需具備垃圾車 8 部、大型家具清運車輛 1 部及資源回收車 3 部（台中市環保局，2007b：2；台中市環保局，2007c：2）。

垃圾委外後，台中市環保局為求達到垃圾減量的效果，其鼓勵方式不是根據清運垃圾量的多寡而給予服務價金，而是依據當地人口數制定每月一定數量的垃圾基準噸數，由於進垃圾場時皆要繳交代處理費，若民間委託廠商當月結算的垃圾噸數少於基準可免繳代處理費，超過基準之部分則廠商依規定繳納，為此鼓勵民間廠商達到垃圾減量的效益，同時亦能推動資源回收的雙重效果。除此之外，如果委託區域人口數平均年成長率增減過大時，機關得在核計每月最高進場免繳代處理費之垃圾量，亦即若委託區域的人口數發生極大變動，環保局得重新利用公式計算該區域的垃圾基準噸數。

二、委託工作項目

台中市環保局委託給民間廠商的工作項目，是在目標與政策都已決定之後才制定的，委託的工作項目是一張詳細的藍圖，說明垃圾委外清運工作的內容以及由承擔責任者，唯有如此明確規定，方能使責任分明，而有利於日後監督制度的實施。而台中市環保局委託給民間廠商的工作項目如表 4-1：

表 4-1 台中市委託廠商之垃圾清運工作項目

平日垃圾清運工作	委託區域內之非事業所產生之一般廢棄物、落葉清運，包括機關、學校、市場、果皮箱垃圾等處所；此外含巨大垃圾如廚具、沙發、櫃、彈簧床等。
----------	---

協助環保單位清運、處理	機關清潔人員清掃道路、割除雜草、清除懸掛及張貼之廣告物等工作後，所產生之垃圾應予以清運。
	機關或區公所、里辦公處等單位發動環保義工清掃街道、割除雜草等工作後，集中放置適當地點之垃圾，承包廠商應當日派車清運完畢。
配合相關環保政策及宣導工作	委託區域內之垃圾清運、隨垃圾車清運廚餘回收工作，並應配合辦理機關各項垃圾減量、資源回收及廚餘之分類回收等相關宣導工作。
	配合機關試辦落葉堆肥政策，清運委託區域內之機關、學校、社區等落葉清運至機關指定場所，執行期間由機關另行通知。
	配合機關回收再利用政策，堪用二手家具應依「台中市環保局賣之林家具進場標準」，負責清運至機關指定地點回收。
髒亂點之清除責任	道路範圍內之髒亂點，承包廠商應機動性派員清除，以維市容整潔。
	針對服務區域內之髒亂點，應於機關通知後一個月內提出改善計畫，新增之髒亂點亦同。
	上述改善工作必要時，可請求機關清潔隊協助派員站崗取締，至改善完成為止。
	公私有空地髒亂點之清除，依「廢棄物清理法」之規定，由所有人、管理人或使用人負責清除。
配合稽查作業及其他交辦事項	廠商於契約其間應配合機關於委託清運區域內所辦理之清運路線服務品質稽查。
	機關其他交辦事項。

資料來源：筆者整理自台中市環保局，2007a：1-2；台中市環保局，2007b：1-2；台中市環保局，2007c：1-2

從表 4-1 可知，台中市環保局交付民間廠商的任務，以清運非事業產生之一般廢棄物為主，也就是清運一般民眾每天所產生的垃圾。另外，環保局若有垃圾清運、資源回收新政策時，民間廠商應配合辦理環保局各項垃圾減量、資源回收及廚餘之分類回收等相關宣導工

作。再者，在委託區域範圍內，民間廠商對於道路及公私有空地所產生之髒亂，或是區隊清潔隊人員清掃街道、割除雜草後所集中放置之垃圾，有派車派員清除的義務與責任，以維持市容的整潔。因此，民間廠商除了清運一般垃圾外，當環保局臨時需要人手處理交辦事項時，可機動性調動民間廠商到現場處理。

由於垃圾清運工作主要透過契約方式委託民間廠商進行，所以工作項目必須規定於契約當中，一方面讓廠商有依循的指標，另一方面如果雙方發生爭議時則可作為判決之依據，可釐清雙方之責任與義務。

三、工作督導檢查方式與標準

依據「台中市環境保護局委託民營清除機構清運垃圾、資源回收工作督導檢查要點」，由環保局清潔隊依檢查項目逐項檢查，如有缺失除通知廠商改善外，並予以計點並複查改善情形，且每月結算累計違規點數是否達到扣款之處分標準。督導檢查人員每日應填寫督導檢查記錄表一式三聯，第一聯由環保局交給民間廠商處理，第二聯由環保局廢棄物管理課留存作為複查及記點依據，第三聯由當地分區清潔隊存查（台中市環保局，2007d：3）。其抽查檢查項目及評分標準如表 4-2 所示：

表 4-2 台中市環保局垃圾清運委外之抽查檢查項目及評分標準

記點數 項次	記二點	記點數 項次	記三點	扣款 項次	扣罰廠商 當月服務費價金 2%
1	垃圾收集後未將地面清掃乾淨者。	1	未向機關指定清運地點民眾進行垃圾分類宣導或未配合垃圾分類進行檢查者	1	不按規定數量清運垃圾者
2	每部清運車輛每日未洗車一次及加強維護車容整潔乾淨。	2	將垃圾傾倒地面轉運者。	2	不依規定時間及路線作業者。
3	清運垃圾未依約定時間前往清運者。	3	垃圾、淤泥掃入水溝或棄置於安全島者。	3	拒絕接受檢查。
4	機關、學校、住戶修剪	4	民眾陳情抗議清運不	4	向民眾收取費用。

	庭院花木之枝葉及野草，未予清運者。		當，經查證屬實者。		
5	本區內遭任意傾倒廢棄物(髒亂點)，未予清運者。	5	未依垃圾處理場(廠)工作人員指定之位置傾倒垃圾或違反垃圾處理場進場管制要點者。	5	機關得派員於收運垃圾前先抽查廠商之清潔車輛，發現車上已有廢棄物者(若廠商因應特殊情形，需調整收運垃圾時間，廠商已先報經機關同意者不在此限)。
6	執行工作期間，態度不佳或明顯不適任或未依規定穿著公司統一工作服者。	6	垃圾車清運垃圾途中滴漏污水及散發惡臭者。	6	年節垃圾清運，未依機關指定時間清除完畢者。
7	清運車輛車身兩側明顯處未依規定標示公司名稱或字跡模糊不清者。	7	垃圾子車(含清運落葉專用子車)、資源回收筒、廚餘回收桶未依規定頻率、時間前往清運者。	7	所回收之資源垃圾未載運至機關指定之地點放置或經機關同意之處理場處理。
8	發現或接到機關通知處理之動物屍體未依規定即時清除者。	8	垃圾子車未依指定時間內放置者。	8	其他有為民服務不週或經機關認為不宜之作業方式等情形者，經書面糾正2次後，若同一情形發生第3次起，按次扣款。
9	家戶之巨大垃圾，未排定時間予以清運者。	9	資源回收日，將民眾已分類好之資源回收物品投入清潔車中。	9	遇有風災、水災、震災及人力不可抗拒之災害或其他特殊狀況，在救災時段內，清運垃圾量未達上限者，但災害之首日不在此限。
10	沿街收運時，垃圾車未等候回收車或二車相距太遠。	10	非資源回收日，民眾將分類好之資源回收物品攜出，承包廠商未勸導民眾帶回於資源回收日再行交付清運，卻將已分類資源回收物品投入清潔車混入廢棄物中。	10	車齡超過五年之清運車輛未汰換。
11	垃圾子車、清潔箱未依	11	委託區域道路範圍內之		

	規定保持清潔者。		髒亂點，未依規定辦理，至改善完成為止。		
12	對於民眾任意棄置或提早放置路旁之垃圾未予清運者。	12	未依規定執行塑膠袋、碗、盤、杯及保麗龍餐具及玻璃瓶等回收工作者。		
13	清運垃圾車輛未依規定關妥尾門或不予覆蓋。	13	未依規定執行廚餘、落葉樹枝回收工作者。		
14	垃圾收運人員值勤時吃檳榔、抽煙、酗酒或與民眾爭執等影響形象。	14	定點清運地點處未放置警示標誌（三角架）。		
15	車輛至垃圾場傾卸平台作業時，未依規定安裝防止車體滑落之安全扣環。	15	未配合機關回收再利用政策，堪用二手家具為清運至機關指定地點回收。		
16	垃圾包或巨大垃圾未予清除。	16	清除車輛違反道路交通管理處罰條例及相關規定（如超載等）。		
17	其他違規事項。	17			

資料來源：台中市環保局，2007d：1-2。

依據此表，若廠商於當月累計記點達 25 點（含）以上者，扣罰承包廠商當月應得服務價金 1%；若當月累計記點達 50 點（含）以上者，扣罰承包廠商當月應得服務費價金 2%；若當月累計記點達 75 點（含）以上者，扣罰承包廠商當月應得服務費價金 3%，以此類推。當月檢查記點若累計 500 點以上者，即扣款達每月應得服務費價金 20% 以上，得終止契約。若上述所列違規記點事項，廠商於接獲通知經複查仍未改善者，予以加倍記點處分（台中市環保局，2007d：3）。

此種督導檢查，是在工作進行中環保局分區清潔隊的監督檢查人員對民間廠商進度的實況考察、指導與調整，使之能夠按照預定的計畫進行。有了抽查檢查項目及評分標準，分區清潔隊的監督檢查人員於執行垃圾清運公務時，能夠檢查其結果，評定該日是否有發生缺失，不僅可作為獎懲的依據，亦可作為將來考核與改進的指針。此外，台中市環保局採行扣點及扣款的處罰機制，情事輕微者扣罰承包廠商點數，情事嚴重者扣款達每月應得服務費價金，另外台中市環保局還擁有終止契約的權利，避免垃圾清運的服務品質達不到理想的目標。所以總結來說，台中市環保局所制定的督導檢查是一種工作評價，考

核的對象著重於垃圾清運公務本身的績效，注重問題的發現及缺點的改進，確保所要完成工作的質量，對民間廠商發生一種督促作用，使之按照環保局的標準執行計畫。

第四節 深度訪談內容

本研究在探究地方政府垃圾清運委外之監督，因此在台中市個案實證過程中，訪談對象以選取基層監督人員、承辦台中市垃圾清運委外政策實際負責承辦人員以及民間垃圾清運業者三方面受訪者為重點，藉由與台中市環保局與民間企業相關人員進行訪談，可融合雙方意見，並將其說詞相互比對，故而不會偏頗於一方之說辭。首先訪談兩位中區稽查人員（P1）（P2）及一位南區稽查人員（P3），由於實際監督工作中區及南區清潔隊的人員擔任，從其訪談中可得到第一手的資料與訊息；其次訪談一位台中市環保局負責承辦垃圾清運委外的人員（P4），理由是因為垃圾清運委外業務由台中市環保局廢棄物管理課所承辦，筆者找到這次負責承辦及決策之人員，可藉由訪談瞭解台中市委外的動機、目的，以及相關監督制度的詳細細節；最後針對中區及南區兩家民間業者的主管人員為其訪談對象，一位是南區委託廠商 環保公司的副理（P5），另一位則是中區委託廠商 環保公司的經理（P6），兩位平日與稽查人員或環保局人員有所互動，並且也熟悉自身公司營運的概況，藉由深度訪談筆者可進一步獲取行政機關所無法得到的內容。筆者將受訪對象歸納成表 4-3：

表 4-3 台中市受訪對象及代號

組織	身分	訪談日期 (2007)	訪談地點	訪談 代號
台中市中區 清潔隊	稽查人員	9月6日	台中市中區清潔隊	P1
台中市中區 清潔隊	稽查人員	9月6日	台中市中區清潔隊	P2
台中市南區 清潔隊	稽查人員	9月7日	台中市南區清潔隊	P3
台中市環保局	承辦人員	9月20日	台中市環保局	P4
環保公司 (南區受託者)	客服部 副理	10月18日	環保公司車輛 維修場	P5

環保公司 (中區受託者)	公司經理	10月22日	環保公司辦公室	P6
-----------------	------	--------	---------	----

資料來源：筆者自行整理

本研究依據代理人理論設計出訪談大綱，以台中市政府為研究對象，並訪談台中市政府及民間垃圾清運業者之相關人員，用以了解台中市政府在垃圾清運委外中的監督角色與職能，以及是否遭遇利益衝突與資訊不對稱等代理人問題，筆者整理經由訪談後所獲得的資料，大致可分為兩大部分：第一部分為台中市環保局於垃圾清運委外的監督體制，包括監督方式、監督所要求的工作內容、實際監督情況、監督後的處置、監督人員的立場、公共利益的確保；第二部分探討雙方之間的互動層面，包括利益動機、資訊以及誘因的使用情況，以發現監督體制的影響程度究竟為何。

一、監督層面

(一) 監督方法

1. 台中市環保局主要所採行的監督方法為現場抽查，其目的在於能夠瞭解現場的狀況

台中市環保局主要所採行的監督方法為現場抽查，其任務由中區、南區清潔隊的稽查來擔任，中區及南區稽查人員執行檢查工作時，民間廠商應該配合辦理，倘若廠商有違反該要點之情事時，稽查得依督導檢查要點規定，實施記點、扣款。主要評鑑民間廠商於垃圾清運時間是否有準時抵達到定點就位，並且觀察為民服務是否有不週的地方或不宜之作業方式。

「像早上七點到八點定時定點做垃圾清運，那我們就是就是抽查，拿著清查紀錄單，去的時候看看有沒有違反規定，有的話就進行扣點。」(P1)

「像我們本身去的時候，我們會去調查廠商現在人員時間上有沒有問題，民營業者有沒有在時間內抵達該定點，然後服務態度怎麼樣，我們是會去調查啦，然後問廠商清運的時候有沒有什麼困難，對民眾的態度有沒有不禮貌的地方。」(P3)

台中市環保局針對民間環保公司所採行的監督，以現場抽查為最常使用的方法，因為用電話等方式可能無法瞭解現場的狀況，而現場觀看民間廠商的作業情形則是最即時的，可以察看民間環保公司是否

有依環保局的規定事項進行執行、服務態度是否良好，原則上是比較實際且重要的方法。

「如果用電話會不瞭解現場的狀況啊，因為我們要看他有沒有要求民眾做垃圾分類、有沒有破袋檢查，這些都是標準動作。因為其實環保署早就明文規定禁止用黑色塑膠袋，最好是用透明的，但是有時候民眾還是會用黑色的，如果有用黑色的，就要進行破袋檢查。」(P2)

「稽查現場去看可以知道垃圾清運有沒有違反那幾項、有沒有做資源回收、為民服務的態度，我覺得那還是比較實際、比較重要的。」(P4)

2. 除了常規的稽查方式外，環保局規定必須進行一次的民眾滿意度調查

除了稽查人員現場抽查的常規方式之外，民眾也有監督的權利，得標民間廠商於契約執行一段時間後，必須在第三年六月底前，針對台中市全部行政區的民眾進行一次有關垃圾清運滿意度調查，對此比較垃圾清運委外前與委外後的差異，同時也徵詢非委託外包區域民眾的意見。民眾可藉由滿意度調查表達意見的機會，提供環保局及民間廠商一個可以檢討的機會。

「還有像今年針對南 B 契約的明訂，因為一次發包四年，我有提到得標廠商應於契約執行期間（第三年六月底前），進行滿意度書面問卷調查工作，廠商應委由專業民意調查單位進行本市民眾之書面問卷調查，有效問卷樣本數至少 1050 份，且必須依人口分佈比例分佈於八大行政區，因為行政區有大有小，問卷內容應經機關同意，你不可以亂問，並出具問卷調查報告書。主要是要比較民營化與非民營化的部分，看民眾的滿意度在哪裡。」(P4)

3. 其餘監督方法：如廠商自我監督、環保警察、監測委員會

另外，民間清運廠商主管提到不僅台中市環保局會派員稽查，有些民間廠商亦會自行監督評鑑，如同環保局抽查方式，派員不定期檢查車輛，檢查是否有不良問題產生。而民間廠商自行的監督結果紀錄，也會送到環保局進行審核。

「還有我們自己的稽查紀錄，我們自己本身也會派稽查，不

定期去檢查車輛，當然不是全面檢查，而是今天檢查兩部垃圾車、明天檢查兩部，就是跟分區的稽查一樣嘛，我們也有自己的稽查，這些記錄我們都會送到環保局。」(P5)

再者，台中市環保局的監督人員不只有各分區的稽查於執行公務時抽查，另外於執行公務時或執行公務後亦有其他單位進行監督，例如環保警察會不定期檢查垃圾車及其隨車人員是否有違規事件出現，違者當場開單處以罰金；環保場也有環保局派駐的監測委員會，檢查垃圾車的垃圾是否符合規定，若有情節重大之違規，將禁止民間清運廠商的垃圾車於一定期間內進場傾倒垃圾。

「記點是執行公務的路上，執行公務期間有一些小缺失會被記點，記超過點會被扣錢嘛。然後因為環保局有很多單位，有環保警察會在外面照相，看你垃圾車有沒有漏水、掉垃圾；環保場也有環保局的人，會檢查垃圾車的垃圾；還有環保場附近有監測委員會，會看你的車子。只要在公區當然就是扣點嘛，那如果被這些其他單位查到的，事情不嚴重的話會規勸，然後馬上要求處理，那事情嚴重的或是屢勸不聽的會開罰單，罰單一切從六千元起跳。還有進環保場更嚴重的處罰是禁止垃圾車輛進入，比如說這台一號車犯的錯很嚴重會被禁三天，也就是說三天不能進場，那車子白放三天公司損失就很大啊，因為要找其他車來貼嘛。所以基本上禁車、罰單、記點，這三種方式是最常的。」(P5)

(二) 監督所要求的工作內容

1. 台中市環保局對於民間廠商的基本要求：原則上等同於一般清潔隊員執行的情形，至於需要臨時交辦的事項，民間廠商還是會遵從吩咐全力配合，不過由於民間廠商有其他私人客戶業務，需有一段緩衝時間供廠商準備

垃圾清運委外後，台中市環保局要求民間廠商所進行的工作，基本上要等同於一般清潔隊員執行的情形，所以一般清潔隊員做了哪些項目，委託廠商也要配合做這些項目，而這些項目及要求的標準也都明訂在工作技術規範中，如果台中市環保局所指派的工作廠商未能符合要求，將以記點、扣款來懲罰。

「委外清運的情形廠商等於是在執行清潔隊員執行的情形，所以台中市環保局的政策廠商完全就是要複製上去，所以一

般清潔隊員做了哪些事情，委託廠商也要配合做哪些項目。所以回歸到工作技術規範，委託區域要很明確、委託期程、委託工作項目要這些 還有一些工作基準，是我羅列補充上去，那廠商違反我這些基準、標準的話，就是記點扣款。」(P4)

「服務品質也要顧到啊，項目裡面就有說服務態度好不好，廠商跟我們清潔隊要求一樣啊，服務品質也一樣啊，不能因為廠商是委外的特別嚴格，他跟我們是同步化。」(P2)

稽查除了現場監督民間廠商負責垃圾清運與資源回收業務外，其餘時間則依靠平常民眾的投訴或稽查外出以瞭解市容的情況，如有臨時需要加派人手或需要清除髒亂點，稽查人員亦會馬上告知廠商到場支援、清除處理，此項情況屬於臨時交辦事項。不過由於民間廠商本身有其他私人客戶業務，這種臨時交辦事項有時無法立即處理，需有一段緩衝時間供廠商準備，但原則上民間廠商還是會遵從稽查的吩咐全力配合。

「如果民眾打電話投訴，要有一段的時間緩衝期，公家機關並不是說馬上打電話馬上做，沒有這麼便民。因為民間廠商車子沒有辦法 24 小時 stand by，因為他們車子都在跑啊，也有其他事情要做啊，不能說做一半然後去接這個清運，我們跟民眾反應會盡快安排時間處理。」(P2)

2. 當推行新的政策及新的工作內容，台中市環保局的作法：以電話聯繫或發放公文的方式向民間廠商告知工作內容，之後民間廠商依據規定的工作內容，訓練工作人員熟練所分配的工作

當有新任務需要執行或者政策有所變更時，台中市環保局首先會以電話聯繫或發放公文的方式向民間廠商的主管單位告知工作內容，之後民間廠商的主管必須依據所規定的工作內容，集合執行垃圾清運公務的基層人員，解說台中市環保局所交付的工作該如何執行，並訓練工作人員熟練所分配的工作。亦即民間廠商在執行垃圾清運前，其廠商主管必須為隊員進行一次勤前教育，以確保工作內容能夠如環保局所預期的方向行事。

「大概就是電話聯繫還有公文，包括我政策作哪些變更。然後拿到我的公文之後，廠商自己要做勤前教育教育自己的隊員。那廠商收到我的公文、電話，那其實我的窗口就是廠商他們的主管單位嘛，那我發文、電話後，廠商的主管就會教

育他們的隊員，告訴他們比如環保局要廢油回收了，那我們環保局的做法是怎樣，然後廠商就要開始自己做勤前教育。」
(P4)。

其最近一次情形為台中市環保局為配合環保署推動「廢食用油回收政策」，九月一日起開始要求委託廠商辦理。因此台中市環保局的承辦人員表示，委託廠商收到台中市環保局的公文後，其主管會詢問有關廢食用油政策該如何執行等細節事項。

「最近一次就是 9 月 1 號食用油回收，像這個為配合行政院環保署推動廢食用油回收政策，9 月 1 號要開始，那要怎麼做呢：1. 依據環保局資源回收、垃圾減量政策辦理暨本局委託民營清除機構清運垃圾、資源回收工作督導檢查要點辦理；2. 這些事項併入契約之工作技術規範每月回收率（回收量）及「工作督導檢查要點」之其他違規事項查核及記點。那這是一個政令的宣導，那後面這是一個宣導單張，那收到這公文一定是廠商的管理部門及主管，所以可能拿著公文跟我聯繫問我該怎麼做等詳細的事項。」(P4)

(三) 實際監督情況

1. 稽查人員如何抽查：挑選某台垃圾車跟車或到定點察看垃圾車是否有依準點到達

由於垃圾車行駛路線眾多，因此稽查人員可能隨機挑選某台民間廠商的垃圾車，跟車並檢查其車輛於執行公務時是否有違規或是服務態度不佳的情事發生，或是稽查人員到幾個定點察看垃圾車是否有依規定時間準時到達。而這些抽查工作，稽查人員都不會事先通知民間廠商，以免廠商執行公務時有所防備，而失去檢查勤務原有的公正性。

「會用哪種方式，大多都是用跟監的方式，跟著垃圾車沿街後面看。」
(P2)

「我們會去調查廠商現在人員時間上有沒有問題，民營業者有沒有在時間內抵達該定點。」(P3)

「都是抽檢式的，要看哪一台就看哪一台，不會跟他們通知。」
(P1)

「因為你通知的話，他們就有所防備，所以幹嘛通知。」(P2)

2. 現場抽查的頻率：為每日一次，其目的可以避免廠商發生工作懶惰的情況，維持一貫水準的服務品質

清潔隊轄區區隊的稽查人員依檢查項目逐項檢查及督導，其頻率為每日一次。如果每個月只抽查數次的話，民間廠商恐怕會因為環保局零散的檢查，難保在執行公務時做出不法或違規的事件。每日實施抽查的好處，可以避免廠商發生工作懶惰的情況，因為知道稽查可能隨時出現，這些民間廠商的清潔隊員可以隨時維持緊繃的狀態，亦能與民眾的互動中保持一貫水準的服務品質。即使民間廠商為核可的特優廠商，也同樣需要接受這種每天稽查的監督機制，以維持一定的績效，並通過地方議會質詢的考驗。

「因為委外的話原本就是每天都要抽查，因為你委外的部分一定要有人監督，否則的話你不知道他做的好不好。」(P2)

「對，廠商他們是特優，我覺得說回歸為民服務不能鬆散，而且為民服務的項目也越來越多，所以原則上以台中市環保局的立場，回歸到契約的精神進行嚴密的監督機制，每天去稽查。我一直要求中、南區的廠商做的一定要比清潔隊好，因為你是委託廠商，包括以後作民意調查也希望能有好的結果，不然我委託廠商幹嘛，政府出錢然後廠商的績效又沒做出來，那一定民意代表那一關也過不去。因為這也經過我們地方議會的審視，看垃圾清運委外的績效，像上次第二年就有民意代表質疑怎麼委託區域只有做到第二名而不是第一名，第一名還是清潔隊，這樣是不行的，所以原則上還是嚴謹的監督。」(P4)

(四) 監督後的處置

1. 違規如何處罰：如果違規情節輕微者扣點；若違規情節重大者，則依記錄表直接扣罰廠商當月應得服務價金

抽查以督導檢查記錄表為依據，審核項目共有 45 項，稽查人員若發現民間廠商於執行公務時有所缺失，應依記錄表之規定勾選、扣點，如果違規情節輕微扣 2 3 點；若違規情節重大，則依記錄表直接扣罰廠商當月應得服務價金 2% 10%。台中市環保局以督導檢查記錄表記點、扣款的方式，主要目的在於評鑑民間廠商委託清運能否



確實依照政策執行，並規範廠商按照契約內容的規定行事。

「假如有缺點這份記錄表都滿清楚的，扣幾點扣幾點都有說明，服務態度怎樣啊、有沒有嚼檳榔啊，都可以在這打一個勾，那這個月可能就要扣你兩點。後面還有扣 2% 服務費價金，有些比較嚴重事項會扣點多 廢管課跟民間有合約在，裡面會註明情況。扣點都是會罰款的，假設民間業者這個月扣五十點，那合約就會規定扣百分之幾的服務費價金。」(P3)

「這其實是針對委託清運有沒有確實依照政策在走，所以是一項一項的，是督察檢查記錄表。這些規定都是契約裡面規定的。這些都是說明廠商要做到什麼程度，而且有扣分記點嘛，你看這些洋洋灑灑四十五項，然後扣分有大有小，因為你違反的重大情形不一樣啊。」(P4)

2. 扣點處罰有無上限：扣罰金額隨扣點數量規定而遞增

台中市環保局採行扣點、扣款處罰機制，違規情事輕微雖然僅以扣點處置，然而每月累計扣點如果超過一定數量，有可能繼而被扣罰部分當月應得服務價金，扣罰金額隨扣點數量規定而遞增，以此類推。同時有受訪者提到，環保局統計每月扣點數量後，可能被扣罰服務價金的百分之二至百分之五，已經是相當嚴重的處分。

「那個廢管課跟民間有合約在，裡面會註明情況。扣點都是會罰款的，假設民間業者這個月扣五十點，那合約就會規定扣百分之幾的服務費價金。」(P3)

「好像合約書，超過幾點後就是扣合約金的百分之幾，有百分之二、百分之五，百分之二、百分之五就已經是相當多了。」(P1)

3. 未達成項目的檢討改進：稽查人員馬上要求司機和隨車人員當場進行改進，另外通知該委託廠商主管人員，希望下令改善服務品質不周之處

當該區稽查在現場考核發現委託廠商不按規定值勤業務時，除了在記錄表上記點之外，也會馬上告知司機和隨車人員，要求當場進行改進。有稽查人員提到有時候在後面協助整理垃圾的隨車人員可能有所過失或發生突發狀況，但前面駕駛車輛的司機可能會毫不知情，因此即使一人犯錯，該稽查也有必要要求值勤的全部人員注意並改進，

以增進較為完整的服務品質。對於考核未達成的項目，除了上述當場要求改進之外，稽查於值勤後會以電話通知該委託廠商的經理或主管人員，請經理或主管人員能夠下令改善服務品質不周之處。而通常委託廠商的作法則是集中所有值勤垃圾清運及資源回收公務的工作人員，由經理或主管人員統籌教育或訓誡，以期日後該缺失項目不再發生。

「如果現場看到有缺失的話，我們會直接電話跟他們經理聯絡，不然就當眾跟垃圾車司機講，因為司機在前隨車人員在後，司機在前面可能不知道突發狀況，或是隨車人員犯了過錯司機不一定知道。」(P2)

「大致上民營業者他們不會去違反這些動作啦，除非民營業者本身自己的主管不嚴格，才會犯這些錯誤。那如果他們當場犯錯，我們會叫他們當場改進，那如果沒有改進或是比較嚴重的時候，會馬上跟民營業者的經理講，叫他們經理馬上下令改善。假設隨車人員沒有穿工作服，然後我們發現了，不僅當場跟隨車人員講，也會扣點，然後馬上就會通知他們經理，如果是常犯錯誤的話，經理就會找個時間找所有隨車人員講一次，告訴他們一定要穿工作服。」(P1)

「稽查發現已經有不對了，應該會立即知會我們，希望不要再有一樣的狀況發生。所以規定雖然這麼多，我也有可能不知道觸犯到哪一個項目，司機也不可能完全記得觸犯到哪一個項目，那發生過失稽查會以電話告知我們今天有怎麼樣的狀況，要我們向人員叮嚀，那我一交代下去是所有的值勤垃圾清運工作的人都會知道。」(P6)

(五) 監督人員的立場

1. 中區稽查考核的態度：中區稽查人員考核的立場趨於嚴謹，因為環保局亦會派員不定期出來巡視，所以監督工作要相當確實

中區稽查考核委託廠商的立場基本上是嚴謹的，只要委託廠商值勤的員工有違規情事產生，即直接在記錄表上記點，不太容許廠商值勤員工求情的機會。因為中區稽查解釋，其工作只是每天常態的監督稽查，環保局亦會派員不定期出來巡視，所以深怕萬一其他環保局監督人員發現抽檢工作不確實，本身稽查的工作恐怕會被質疑，因此普遍來說中區稽查都有按規定記點或扣款。

「他們沒有權利這樣子。我們是不會這樣子，先扣點再說，不扣不行，因為廢管課本身也會有稽查員出來看，不是只有我們，我們只是屬於常態的稽查。我們比較不敢這樣，萬一抽檢發現到，倒楣的是我們不是他們，所以我們的作法是這樣子。」(P1)

2. 南區稽查考核的態度：南區稽查人員考核的立場趨於寬鬆，但通融廠商的機會次數仍是有限的

至於南區的稽查則對記點較為寬鬆，其比喻有如警察臨檢開罰單的情況，有時委託廠商值勤的員工會拜託稽查不要扣點。但此位稽查強調也要觀看違反事項的嚴重性，如果情事輕微可能不予記點，但會給予當面訓誡，而日後如果再發生同一違規事件則不再有通融的考量，一律按規定執行扣點的工作。雖然考核較為寬鬆，然而由於是每日進行監督稽查，所以通融委託廠商的機會次數仍是有限的。

「當然會啊，就像你被警察抓到，也是會這樣子拜託啊，一樣啦都會啦。他們員工會說會扣到我的薪水，一定都會這樣子的。」(P3)

「這個要看嚴重不嚴重。不嚴重我就會通融你，就像有時候警察會放水一樣。我會給民間業者值勤的隊員一個機會，你下次再犯就沒通融的空間了，因為我們是天天稽查的，還會讓他們簽名。」(P3)

3. 突發狀況的處置：只要說明事故或突發事件原由，而且查證屬實的情況下，稽查人員將不予實施扣點的處分

雖然各區稽查依督導檢查記錄表按規定項目實施考核評鑑，不過委託廠商值勤垃圾清運及資源回收業務時，仍會發生無法預料之突發事件或不可抗拒之意外情形，非委託廠商所能完全抑制，例如修築路面導致路況不佳，或是車輛臨時壞掉拋錨等諸如類似事件。類似這種事件，可能就會導致車輛無法依約定時間準時到定點清運垃圾或資源回收而被扣點，但事實上只要廠商值勤員工說明事故或突發事件原由，而且查證屬實的情況下，稽查將不予實施扣點的處分。中區某稽查表示合約是死的，人是活的，監督這一方面也可以跟法律一樣講究情理法，只要這種突發狀況合情合理，在本身允許範圍內是可以自由心證而不予以追究的。

「沒有關係，這就不會扣，只要民營業者講的出原因。別的不用提，像修築馬路，或是車子臨時壞掉，只要廠商講的出來我認為是可以的，在我的允許範圍以內就不會扣點，就是自由心證就對了。不能那麼強硬，因為合約是死的，人是活的，看你怎麼運用，就像法律也是講究情理法，只要廠商員工遲延原因跟我講就 OK。」(P2)

「稽查執行上還是會依照事實的狀況，因為人車在外面，很難保證說一定不會怎麼樣，所以像施工檔一下垃圾車時間就不準了，但是只要訓明原因稽查他們還是可以接受。」(P6)

(六) 確保公共利益

1. 台中市環保局看法：台中市環保局為了確保公共利益，必須將清運廠商所規劃之清運路線、時間進行備查，並派車觀看垃圾車的行徑路線

台中市環保局方面的受訪者表示，初期台中市環保局與民間廠商簽約，將垃圾清運及資源回收工作指派後，仍要介入審核民間廠商清運路線的規劃，原則上確保廠商的收運情形，以及民眾傾倒垃圾的方便性。簽約初期或是日後路線有所變更時，台中市環保局必須將清運廠商所規劃之清運路線、時間進行備查，並於執行垃圾清運工作起 45 天內將所有清運路線時間較準，派車觀看動線。核定後按服務區域戶數印製清運路線時間表，分送各里里長及市民。

「沿街這個時間要業者自己去橋時間，然後定好時間點後，再回來交給廢管課，廢管課會派車去看一下路線。比如說七點開始走這個中正路，然後轉彎走，等於是一個迴旋。一旦簽完契約之後，廠商他們要定定點，自己去找這個對民眾比較好的定點收運。」(P1)

「那原則上我們清運時間也有明訂，垃圾收集頻率應配合機關清潔隊作業時間，原則上每日收集一次，應該就是確保廠商的收運情形，還有民眾丟垃圾的方便性。承包廠商應於簽約日起十四天內，將所規劃之清運路線、時間，提報機關備查，並於執行垃圾清運工作起 45 天內將所有清運路線時間較準，送機關核定後，如須變更時亦同，並按服務區域戶數印製清運路線時間表，分送各里里長及市民。」(P4)

2. 委託廠商看法：中區委託廠商為了不擾民，延續過去垃圾清運路線；南區委託廠商則與當地居民與里長進行多次溝通後，再規劃清運路線及定點的設置

至於廠商考量公共利益的部分，中區清運廠商提到由於是第一次參與垃圾清運委外，所以當初考量在不打擾民眾作息時間的情形之下，依照舊有過去中區垃圾清運路線的規劃繼續沿用，無太大的改變。而南區清運廠商則提到，其實為了節省成本不浪費車輛的油錢，當然會行駛最有效率、最短距離的清運路線，但是所執行的業務涉及公眾的民生生活，路線的規劃仍要斟酌民眾的需求，這一部分花費相當多時間去研究，因為民眾都希望自家門前有垃圾車及資源回收車的定點，加上定點繁多可能會延誤其餘民眾傾倒垃圾的時間，所以與當地居民與里長溝通後，再細心規劃清運路線及定點的設置，以符合大眾的利益。然而南區民間廠商受訪者認為再怎樣規劃很完整也不一定有用，因為部分地區民眾新蓋的住宅也好，或是某條巷子清運時段不適合來，都需再重新做調整。民間清運廠商受訪者提到清運路線的規劃問題：

「因為我們是第一次參與，那我們當初的規劃是依照過去舊有的路線延續下來，在不影響民眾的作息時間，就是依照過去這樣子的規劃，整個完全不動承接下來，過去幾點到現在就是幾點到。」(P6)

「其實垃圾清運路線的考量，當然要使用到最有效率，最有效率的路線我們才有辦法不浪費油，再來就是清運的路線越短工時就會越短，達到最高的效益啊。但是規劃還有一個比較難去斟酌的就是民眾的需求。再怎樣規劃很完整也不一定有用，因為這區的民眾新蓋的住宅也好，或是某條巷子這個時段不適合來，我們就要再重新做調整，所以會再小部分調整。盡量是小部分調整啦，因為牽一髮動全身，一改變時間假如這定點七點到那民眾要我六點到，那七點那邊的住戶該怎麼辦，但我們的做法盡量提早到或是把時間挪到後面，以不妨害整體的時間做插入的規劃。 改完以後，我剛剛講到以民眾利益為主嘛，我垃圾車路線是這樣排，排到某一點的時候旁邊的民眾會說為什麼我要走這麼遠，環保局跟他們講那再安排一個點，結果另一邊的民眾也說那邊也要啦，這種要求越來越多，今年四五月光是這個問題我們就被罵到臭頭，那兩個月我們真的水深火熱，光是找全部里長就找了兩趟。」(P5)

二、互動層面

(一) 動機目的方面

1. 台中市政府委外的動機：增進效率及服務品質、人事調動靈活精簡、薪資有彈性、可機動汰換及調整清運機具配備

台中市環保局當初垃圾清運委外的動機，首先就是要讓民間廠商代替政府機關執行業務，使執行的過程更有效率，服務品質也跟著提高。其次，由於前述提到清潔隊人員的比例為環保局中最高，藉此可以精簡清潔隊過多人員的編制，亦可控制人事成本以減輕地方政府財源不足的窘境。再者，分區清潔隊人員精簡後，人事調動靈活精簡，可以機動增派人力，執行其他業務作業具有彈性。最後，環保局面對清運車輛老舊的問題可以獲得解決，可交由民間清運廠商購買車輛及其他機具設備。

「其實垃圾清運民營化的動機就是這裡：1.執行過程更有效率、增進服務品質；2.精簡人員填補清潔隊不足人力；3.成本控制得宜並減輕負擔；4.獎金激勵員工、薪資有彈性、人事調動靈活精簡；5.清運設備汰換快及適時調整清運機具配備；6.可機動增派人力、機具、作業彈性較大。」(P4)

2. 台中市政府委外的目的：移撥委外多餘人力到更為重要的政策

至於台中市政府垃圾清運委外的目的，台中市環保局的承辦人員提到，由於行政院環保署持續推行有關環保的新政策，其交辦給地方政府環保政策的種類事項繁多，勢必需要人力執行。然而政府機關財政拮据，不可能新增額外的人員，因此藉由垃圾清運委外後多餘的人力，移撥到這些環保署更為重要的政策上面。

「環保署一直在推新的計畫，那這些人力可以移撥到這些環保署更重要的政策，像現在一直在推資源回收嘛，那台中市的資源回收一直都是第一名，所以我們人員不可能多嘛，也不可能增加人員，可是工作一直多出來，所以民營化移撥人出去可以做這些工作。」(P4)

3. 民間清運廠商加入委外的動機

(1) 欣欣環保公司加入委外的動機：一方面可以獲利，另一方面可

以擴大公司營運的規模。除此之外，亦能增加公司的知名度

欣欣環保公司受訪者提到加入委外的動機，其實跟其他廠商一樣，一方面認為台中市垃圾清運有利可圖，其條件可以獲利進而能夠在競爭的市場中生存。另一方面，可以藉此擴大公司營運的規模，因為環保局要求廠商清運車輛的年限求要在五年內，而以台中市南區為例規定要有十台垃圾車行駛，若購買十台新車就要花費兩千多萬的成本，不是一般企業所能接受的，然而民間清運廠商受訪者樂觀認為購買新車相對會尋找新客戶充分運用，不讓車輛有閒置的機會，如此自然可以使業績成長而擴大公司的規模。

「其實每一家公司都希望得到這委外啊，一般公家機關委辦到外面民營廠商就是要生存嘛，生存就是要獲得利益啊，再來就是藉此公司可以擴大啊，因為環保局要求的東西不是一般企業所可以接受的，像我們南區就要有十台垃圾車，十台垃圾車就要兩千多萬，而且車子的年限要求一定要在五年內的新車，一般的環保公司只要有兩台或三台就算是一家公司了啦。接到這個案子以後，相對的要買車，那買車相對的我們的業績會擴大，因為一定要把所有的車子都充分運用到，不能讓車子有閒置嘛，這樣客戶群就會越來越多，公司的規模才會擴大，就是因為這個委外案後，我們公司的規模才擴大。」(P5)

除此之外，加入台中市垃圾清運委外的最大優點，在於增加民間清運廠商的知名度。清運廠商受訪者曾提及過去公司的名聲沒有太多民眾知曉，通常需要自行出外尋找客源，而今接受垃圾清運委託案後，民眾每日可見公司的車輛在路上行駛，加上平時配合一些環保局如彩繪、宣導的活動，因此成為一種免費的廣告效果，相對打開自己公司的知名度，也使服務客源不斷成長增加。

「講四年前好了，講欣欣環保有人知道但不是很普遍，但現在問欣欣環保基本上七八成知道了，所以以前的客戶來源是我們出去找客戶，現在垃圾要清運的時候，第一個會想到欣欣環保。所以現在配合一些環保局的活動，像彩繪活動、宣導 很多啦，辦的活動當然是跟環保局協辦嘛，但是由欣欣環保來出錢、出車子亮相，相對知名度就打開，這就是一種廣告效果。那現在的客戶變成會主動找我們，以前是我們一個一個去拜訪客戶，現在大部分都是客戶主動找我們。」
(P5)

(2) 健發環保公司加入委外的動機：認同台中市政府垃圾清運委外的目標

健發環保公司的經理提到，因為政府的委外是希望經由民間的經營方式讓公共服務更有效率、服務品質更完善，參與這次委外的動機也是由於認同台中市政府垃圾清運委外的目標，也相信委外遴選的過程是公正公開，加上公司本身擁有一定規模的機具設備與履約能力，所以能夠與公家機關達成委外共識，願意經營管理垃圾清運與資源回收的業務。

「因為這個委外是政府制定的政策，漸漸導向民營化，然後透過民營業者的經營方式來做一個比較，讓我們會參加，第一個我們也有一個這樣的共識，也有這樣子的能力。因為在遴選的過程中是非常嚴謹的，所以沒有相當的規模或是對這個產業有認同感，可能沒有辦法去做。向公司規模比較小的話，可能沒有這麼多的機具設備，要來參加這個委外可能會有困擾。所以沒有一定程度的認同感，要來做這個委外可能有相當的阻礙，那這是我們為什麼會來參加委外方面的執行。」(P6)

4. 民間清運廠商加入委外的目的

(1) 欣欣環保公司加入委外的目的：使同業之間可以互相良性競爭而非惡性競爭

欣欣環保公司委外的目的是希望掌握大多數的市場，使同業之間可以互相良性競爭而非惡性競爭。由於此類環保公司成立方便並且普及，加上部分民眾仍舊把持垃圾清運為低階工作性質的印象，而不注重廠商服務品質的提供，因此眾多環保公司往往以低價策略吸引顧客，卻可能導致整體服務品質低落。民間廠商受訪者不樂見這種削價所造成的惡性競爭，故而期望藉由委外的效應，以掌握大多數的市場，而能矯正同業削價競爭的態度，並朝向注重服務品質的競爭方向前進。

「目標喔，以私利的目標我們業者在台中市其實很難獨大，就像第四台群健電視一樣，每一家公司都希望獨大、掌握大多數的市場。但是垃圾這方面就比較難，只能說擴大我們的市場，擴大市場的面裡面讓同業良性競爭。其實為什麼那麼多企業沒辦法生存，就是互相惡性競爭，並不是良性競爭，一般所謂的良性競爭是品質一直好。那我們希望達到的目標

就是不要惡性競爭，要以良性的服務來比賽，不要因為價錢的剝奪而削價競爭。所以甚至有廠商跟我們講說靠我們好了，整個客戶、車輛都依我們，那他們作股東這樣子，這樣子也是很好，或是我們接 case 給他們做也是可以啊，這樣獲利上會比較好啦。客戶用垃圾跟車子劃上等號，他們不會認為說垃圾也是一種重要的服務性質，在外國清垃圾已經是一種很神聖的工作，國內還是一樣認為這是很低階的工作，所以認為收收就好，反正垃圾是髒的、是臭的，所以客戶會給四千做不會給六千做，即使服務再好還是一樣。」(P5)

(2) 健發環保公司加入委外的目的：提升公司的形象

欣欣環保公司委外最主要的目的是希望藉由公部門的委外提升公司的形象，不過與欣欣環保公司不同的是，其悲觀認為提升公司的形象不一定就有源源不絕的客源，因為參加台中市垃圾清運委外導致清運成本相對提高，而且如果無法完成台中市環保局所委託的工作任務，利潤的獲取也有所困難，所以僅保守的表示公司委外目的可藉由委外來提升形象。

「這個目標，第一個就是我們公司的形象可以提升，藉由公部門的委外可以提升我們在外面對客戶的形象。有一定的形象不一定就會有客源，因為我們的成本相對提高，整個清運收費的時候，成本也會相對提高。所以這個是不對等的，有形象不一定就有客源，所以你說能達到什麼樣的目標，就像你說的只能提升公司形象的部分。」(P6)

「利潤方面很難談啦，你說是不是有利潤其實不一定，如果沒有整個工作都結束，很難講是不是有利潤。」(P6)

5. 雙方是否會產生利益衝突：只要契約內容夠完善，加上民間廠商對垃圾清運委託案有足夠的瞭解，基本上沒有這一方面的疑慮

政府機關與民間廠商之間是否會有利益衝突的問題產生，台中市環保局受訪者表示只要契約內容夠完善，包括契約規定的委託項目、委託區域範圍、獎懲制度等事項要明確，基本上是沒有這一方面的疑慮。因為民間清運廠商在網路上看過契約內容的公告，並前來投標垃圾清運委外案，代表某種程度上會遵循契約的規範，加上垃圾清運委外已實施多年，也都清楚台中市環保局所要完成的任務目標，因此強調只要契約內容明確，應該會朝向雙贏的方向。

「其實還好，因為如果你契約內容本身夠完善的話，那應該會比較接近雙贏。就契約規定的委託項目、委託區域要清楚，廠商要配合契約。因為廠商會來投標表示已經有這個意願，那我們也有我們的想法，那明訂在契約裡面。我覺得還好耶，像我們一直做到現在，民營的部分還好，然後機動性更強，因為他本身是民營公司的嘛，所以還好，沒有這個困擾。像倘白講，今年 96 年 4 月重新發包，那之前 89 年到現在已經有一段時間了，其實他們也開始清楚委託的項目有哪些，而地方政府本身要做的事情又是哪些，委託項目夠明確、區域夠清楚，那其實做起來還 OK，加上我們有一些獎懲制度。」
(P4)

而南區清運廠商的看法，也同樣認為民間廠商若有經營垃圾清運委託案的意願，有必要先對環保局的招標文件進行預覽，而對垃圾清運委託案有足夠的瞭解，其次契約所規範的詳細內容若有疑惑之處可詢問承辦人員，最後再來評估公司是否有能力承接垃圾清運委託案，如此可避免日後因為權利義務不清而造成衝突的產生。

「其實這是一個廠商的問題，廠商對這個案子有沒有深入的瞭解，因為環保局已經講出來要怎麼做了、要哪些東西，招標公告一上去以後招標文件有明確敘述，不明白的可以問承辦人員，每一家環保公司都一樣。像我們當初也有去問承辦，問大概要多少車、多少人、多少回收量，然後評斷自己的營利夠不夠。」(P5)

(二) 資訊方面

1. 民間廠商提供哪些資訊備查：垃圾清運噸數、資源回收量、電話記錄、洗車記錄、家具垃圾清運報表、廚餘回收工作報表、自行的稽查紀錄、GPS 的時間記錄器等

基本上民間廠商需要定期向環保局提出的文件，有垃圾清運噸數、資源回收量、電話記錄、洗車記錄、家具垃圾清運報表、廚餘回收工作報表、自行的稽查紀錄、GPS 的時間記錄器等，上述資料經每月統整之後供台中市環保局備查。其餘民間廠商更改後的資料，如全部垃圾車彩繪的照片資料、些微調整的清運路線表，也皆須經過環保局的再度審核。

「只要是我們工作範圍之內的來電，因為我們是中區嘛，所

以我們會有電話記錄，還有環保局要求的資料，垃圾清運噸數、資源回收量、廚餘回收工作報表、巨大垃圾清運報表，只要環保局他們要哪一些資料我們就付哪一些。」(P6)

「南區的資料我們會有垃圾清運噸數，這是一定會有，然後因為我們會經常洗車所以有洗車記錄，還有我們會做家具清運客戶的統計，這個每天都要記錄，記錄完每個月整理給環保局。還有我們自己的稽查紀錄，我們自己本身也會派稽查，不定期去檢查車輛，當然不是全面檢查，而是今天檢查兩部垃圾車、明天檢查兩部，就是跟分區的稽查一樣嘛，我們也有自己的稽查，這些記錄我們都會送到環保局。還有 GPS 的時間記錄器，可以去看路線的規劃有沒有問題。其他任何有更改的我們會給環保局資料，像彩繪資料全部垃圾車彩繪完把相片彙整進去，還有路線表有更改一定都要跟環保局報備等等，基本上就是這些啦。」(P5)

2. 依據委託廠商所提供民眾的聯絡資料，以電話方式詢問抽檢，以確認書面資料是否正確

民間清運廠商給予環保局的資料，該如何確認無誤，民間廠商受訪者提到，以大型家具的載運量為例，環保局一般只得到大型家具重量多寡的資訊，而無法得知該家具是否屬委託區域範圍內的民眾所有。所以承辦人員確認該資訊的作法，是依據委託廠商所提供民眾的姓名、電話等資料，以電話抽檢的方式詢問該清運之家具是否屬實。

「環保局他們會抽查，像大型家具好了，因為環保局沒有規定大型家具要載多少量，環保局只看到進環保場的總量而已，所以以承辦人員本身作法，當我們大型家具的資料都給她之後，她會進行抽檢。因為我們大型家具資料的客戶都會留住址、電話、姓名，那 X 小姐會打電話去問這些民眾，所以是沒問題啦，我們沒必要做假資料。」(P5)

3. 以 GPS 全球衛星定位系統及地磅等設備，使考核的資訊更為準確

由於前述提到垃圾車行駛路線眾多，稽查人員不可能針對全部車輛進行全程督導檢查，難保民間清運廠商私下做出不法情事或有投機行為出現，尤其垃圾車及資源回收車的清運路線如果不按規定行駛，而隨意清運其他私人客戶之垃圾，勢必影響到委託區域內的民眾權益。為了防止此類資訊不對稱的情況發生，台中市環保局準備 GPS 全球衛星定位系統之建置及啟用，以輔佐各區稽查人員檢查之不足，

台中市環保局的 GPS 全球衛星定位系統擁有即時追蹤、顯示車速及地點，也能保存一個月行車記錄等功能，以隨時掌握車輛最新動態及查核管制目標。

「原則上你講的這個投機行為是道高一尺，魔高一丈，那我們會有 GPS 系統可以抓，所以廠商的清運路線在我的時間以內必須要跑這幾條路線，廠商不可以去載自由客戶，那我會抓 GPS 上網去看，看廠商跑的跟廠商送給我的路線是不是一致，而且 GPS 有即時追蹤、顯示車速及地點，也能保存一個月行車記錄等功能。」(P4)

「有 GPS 衛星定位，垃圾車跑去哪他們都知道，只要是平常時段隨時都可以看的到。」(P6)

除此之外，垃圾量也會利用地磅機器進行控管。只要是委託廠商清運垃圾的車輛，其車號都有經環保局核定，並把垃圾車車號資訊告知垃圾場，當執行公務後的垃圾車進入垃圾場，該車輛會由地磅機器準確統計該日清運之垃圾量，並將資料定期回報給環保局，所以民間清運廠商無法謊報垃圾量。

「其實很簡單，我們都會過磅，都會有紀錄，這種事情是跑不掉的。」(P2)

「虛報一般是不會啦，因為收集完的垃圾車，都會經過地磅站，這個都是很準確的，不會虛報。」(P3)

「垃圾車進場之前就會先過磅嘛，過磅之後才去傾卸，傾卸完之後再去磅空車，所以進來重車出去空車，實際上垃圾重量就出來了。」(P6)

「我們會有地磅，廠商他們的車號其實有經過我們核定，車號給垃圾場後，他們會知道哪幾台是民營化的車輛，那過磅的時候其實是針對那幾台車子做統計，所以廠商也沒辦法偷。假如這台車子車號 XX-4812，那這台是我中區的车子，假如今天禮拜一這台車清運 6.5 噸，那這台車進垃圾場就是 6.5 噸 垃圾場那邊也會控管，控管委託車輛 控管垃圾量。(P4)

4. 資訊交流的情況：環保局通常以電話、E-MAIL、公文傳達訊息，

至於需要討論性的事項則以開會的方式面對面交談。另外每年各有一次工作教育訓練及聯繫會報，傳達最新資訊內容給民間清除廠商

台中市環保局與民間廠商資訊交流的情形，通常以電話、E-MAIL、公文傳達訊息，其中以電話聯絡最為普遍，因為是解決問題最直接、立即的方法，至於需要討論性的事項若無法以電話或電子郵件進行溝通協商，則以開會的方式雙方面對面交談，雙方藉由此種方式可直接傳達意見，檢討業務執行過程的優缺。例如今年由於垃圾清運委託案重新締約，加上垃圾清運政策與以往大不相同，為了討論清運路線的問題，初期至今台中市環保局與民間廠商之間開會的次數頻率就較為密集。

「一般都是電話嘛，再來就是行文嘛，那最常用的就是電話，因為是最直接、最快速的，能夠立即把問題給解決掉，如果是公文往返會耗時費日，所以有問題立刻處理，所以最快就是用電話。」(P6)

「簡單的就是電話啦、用 E-MAIL 傳輸資料而已，需要討論性的才需要去開會，他們每個月每季都會找我們民營業者去開檢討會，如果這段時間他們有什麼問題或我們有什麼問題，或是需要用紅布條做政令宣導，這些都會去開會啊。」(P5)

「像今年我們垃圾清運政策做變更，我們開會會比較密集一點，比如說路線，從四月到現在不知道開幾次會。」(P4)

因為承包廠商應配合環保局辦理各項政令宣導及執行相關計畫等活動，所以每年必須實施工作教育訓練一次，由環保局派員針對執行本案之司機及隨車人員進行台中市垃圾清運相關教育訓練工作，包括如何有效率清運、夜間清運該如何注意安全、記點扣款等詳細事項，由環保局傳達最新的資訊內容給民間清除廠商的清潔隊員，同時進行雙方之間問題的檢討。

「承包廠商應配合機關辦理各項政令宣導及執行相關計畫等活動。並於簽約日起一個月內，針對執行本案之司機及隨車人員應完成職前教育及台中市垃圾清運相關教育訓練工作。且每年應配合實施工作教育訓練一次，其訓練作業計畫應於實施前二十日內送機關備查。那今年我們已經辦過了，那我們會派人去講，例如派清潔隊長去講，講如何收運，像今年垃圾清運政策變更—有夜間收運，那委託廠商的隊員在晚間

也必須要注意安全，因為以前沒有這樣的情形。那廢管課的部分是我去講，講是針對記點扣款的部分。」(P4)

「就是固定環保局那邊會舉行一年一次，包括教育訓練、問題的檢討等等，那時我們也會反應有什麼樣的問題。」(P6)

除了上述針對委託廠商必須進行工作教育訓練的小型會議外，台中市環保局也會定期舉行大型的聯繫會報，也就是集結所有的民間清除業者開會討論，討論有關清除廢棄物的問題。環保局可藉由聯繫會報聽取眾多業者的意見，當然同時包括中南區的委託廠商意見，瞭解民間業者配合環保局政策的程度上是否有所落差，並進行資訊交流。

「那是另外的啦，不單只是針對委外的部分，因為環保局業務範圍很廣，委外只是單一其中的一項而已，所以很多東西都是針對所有的清運業者。」(P6)

「那針對整個民營的，在聯繫會報我們把所有民營的都找來，像我們核發 100 多家清除業者，就會找來開一次會然後意見溝通，討論譬如整年的實行上有何問題。針對整個垃圾清運啊，跟我們環保局政策搭配上有什麼不同，有什麼需要互相交換意見的地方，那我們也會與會聽聽他們的意見，這是針對所有的清除業者。我那三家廠商也會去，因為身份是重疊的。」(P4)

(三) 誘因方面

1. 台中市政府所提供的獎勵措施：只針對資源回收的部分，若廠商資源回收率超過合約規定一個百分點將給予獎金

基本上台中市環保局提供的獎勵措施只有針對資源回收的部分，若廠商資源回收率超過合約規定一個百分點將給予獎金五千元，其目的在促請委託廠商在委託區域內必須獎勵民眾回收。以南 B 的資源回收率為例，每月應達將標準 24% 以上，每年並增加一個百分點 (25%)，如果廠商資源回收率超過合約規定一個百分點，就給予民間清運廠商獎金五千元的獎勵。但事實上環保局承辦人員與兩家業者都異口同聲表示難以超過合約規定一個百分點的目標，有業者提出因為拾荒老人、慈善團體的數量不少，經常撿拾大樓的資源回收物回去變賣，雖然民眾確實實施居家的資源回收，然而真正資源回收物回到回收商的機會不高，導致民間廠商資源回收率下降的情形。

「那獎勵的話應該是這個，每月資源回收率以南 B 的話訂在應達 24% 以上，每年並應增加一個百分點，也就是說今年 24% 明年就要 25%，那如果廠商資源回收率超過合約規定一個百分點，就給廠商五千塊的獎勵。但其實上做不到，很難耶，因為逐年要提升一個百分點。事實上垃圾量跟資源回收是消長情形，回收量越好垃圾量越低，那我這也是在促請委託廠商在委託區域內必須獎勵回收。獎勵只有針對回收的部分，那其他的話好像沒有。」(P4)

「資源回收就應該由環保局來收，可是環保局提供筒子又隨便大樓怎麼處理資源回收，結果慈濟的、拾荒的、隔壁阿婆很多人都去撿，回收的東西一天可能有三四組人去撿。像我家那個也在路邊而已，每天至少停兩部車在那裡撿和翻垃圾，雖然代表真的有在分類，但是資源回收真正要回到回收商的手上並不高。」(P5)

「規定是有，像資源回收達到一定比例會獎勵，這個是目標啦，但是實際達到這樣的執行並不容易，所以獎勵措施是有，但是是不是很夠達到很難說。」(P6)

2. 台中市環保局所提供的資助誘因：只要廠商每個月的垃圾噸數在契約規定的垃圾基準噸數上限以內，將可減免部分進場代處理費用

台中市環保局的資助誘因，除了每個月支付民間廠商清運服務費用的款項之外，為了鼓勵垃圾減量的工作，只要廠商每個月的垃圾噸數在契約規定的垃圾基準噸數上限以內，將可全額減免進場代處理費用，若超過基準噸數之部分，廠商應依規定繳納，為此鼓勵民間廠商達到垃圾減量的效益。然而也有業者表示這不算是誘因的一種，只能算是執行的標準。

「有啊，環保局每個月有給我們款項啊，那是工錢嘛。還有進場噸數，多少噸數以內進場不用錢嘛，就是減少進場費，就這個而已啊。」(P5)

「那我這兩家的部分，像欣欣它上限是 1817 噸，如果 96 年 8 月它清運 2300 噸的話，就減掉 1817 再乘以 1600，這部分欣欣就要自己付錢。」(P4)

「那不算誘因啊，其實這個噸數已經評估再評估了，為什麼會規定這些噸數，是因為進場就是這些噸數，這是以前委外的經驗，包括一台車平均載多少重量，所以這不算誘因，只算是執行的標準。」(P6)

3. 獎勵及誘因能否讓廠商更有主動意願執行業務：只要能擁有合理的獲利，原則上廠商都有這個意願執行業務，然而部分業者表示台中市環保局所提供的獎勵及誘因往往不切實際

民間業者強調，不管政府提供獎勵或誘因為何，只要能擁有合理的獲利，原則上廠商都有這個意願執行業務。南區清運廠商欣欣環保公司表示儘管跟環保局配合很多合作案，有時因為環保局經費不足而造成公司部分虧損，然而業者表示最後能獲得口碑，增加台中市其他地區的客戶群，才是其所希望的成果；而中區清運廠商健發環保公司則表示，只要有實際的誘因及獎勵措施，就會鞭策自己員工達成目標，但其認為台中市的獎勵及誘因往往不切實際。

「當然啦，只要是很合理的獲利，我們都很願意做。其實我們跟環保局配合很多案件，也有虧錢的案子，但是我們希望有名聲出來。當初我們做南區嘛，後來南屯有個螞蟻雄兵案，就是試辦堆肥廚餘的，垃圾車不只收熟廚餘也收生廚餘，像鳳梨皮啊、茶葉啊、榴槤殼啦等一些不是豬所能吃的東西弄出來做堆肥，當初光是買車就一百二十幾萬，但是經費只有九十萬，執行不到一年就結束了，我們也是這樣做啊，至少口碑有出來。還有北屯、北區、南屯有個大樓試辦案，只載大樓的廚餘跟垃圾。因為我們在北屯、北區那邊不是很普遍，只有我們私人的客戶，所以做了以後等於台中市快走遍了，雖然是沒有賺錢，但是口碑就出來了。」(P5)

「如果環保局所提供的誘因及獎勵措施是很實際的，那當然有主動意願執行業務，因為只要是有利益、有誘因的部分，我們是一定會去做，因為我很容易就達的到，我只要鞭策一下員工就可以達到，可是事實是不是有實際的誘因及獎勵措施是一個問題。」(P6)

4. 獎勵及誘因能否降低監督的次數：仍舊需要每天進行抽查工作，以免民間廠商產生鬆懈，強調為民服務需要維持一個隨時緊繃的狀態
即使提供獎勵、誘因則能夠讓民營業者執行業務更有力，然而台中市環保局人員仍舊認為需要每天進行抽查工作，因為抽查次數減

少，恐怕民間廠商產生鬆懈，所以強調為民服務需要維持一個隨時緊繃的狀態。況且，稽查不是顧及整條清運路線，而是隨機抽查的方式，如果某天稽查人員有重點工作要進行，也可以靈活運用這種抽查的機制，隨機抽查些許的定點。

「原則上還是建議每天去抽查，因為其實為民服務這個東西不能鬆懈，那如果只有差查一兩次，廠商難免會懈惰，所以我們還是維持一個隨時緊繃的狀態。所以去稽查是抽車號、在哪一個路口、是否違規，稽查不是顧整條路線嘛，那如果今天有重點工作要做、有重要的會要開的話，原則上本來要抽五個定點檢查，就可以改成抽三點檢查，這樣也可以達到一個稽查廠商的機制嘛，廠商知道你還是有出來嘛。我們倒是沒有說稽查每天都要完全檢查每一個定點，而是隨機抽查，所以區隊的部分也可以靈活運用抽查的機制。」(P4)

第五節 分析台中市垃圾清運委外監督制度及情況

台中市政府與民間業者雖然基於契約關係，但雙方所追求的目標卻不一定一致，因此監督管理顯得格外重要，以保障民眾及台中市政府的權益。此外，監督常能抑制代理人不良之行為，因此藉由雙方的互動關係，瞭解台中市政府監督的效果。以下筆者提出台中市實務經驗，首先論述雙方的參與委外之動機與目的，其次闡述環保局對於廠商監督所產生的功用，分兩部分進行分析討論。

一、雙方參與垃圾清運委外之動機與目的

代理人理論強調由於委託人與代理人參與合作的動機以及目標複雜、多元，且執行單位的代理人為了市場生存的需要，導致雙方可能產生利益衝突。在實證研究中發現，台中市環保局與民間清運廠商雙方的動機目的雖然不同，卻能夠藉由垃圾清運委外讓雙方滿足彼此的需求。

台中市政府面對公共服務不斷增加，財源經費卻不斷減少，為了改善政府財政負擔的困境，政府業務委託民間辦理似乎已成為一項重要的工具。許多文獻中雖然強調政府業務委外可活化公務人力資源、改善政府財政負擔、提昇公共服務效率與品質，然而事實上杼困拮据

地方財源經費才是重要的癥結點。依據台中市環保局的資料，由於垃圾清運委外，每年至少可節省人事費 20301326 元、節省 56 名人力、節省 22 輛清潔車輛購置及維修費用（台中市環保局，2006a：28），即使需要支付民間業者服務價金，但因可節省自行經營垃圾清運業務大量的人力、機具設備等成本經費，故地方政府將業務委託民間經營管理。

另一方面，兩家民間清運業者皆認為，加入委外的動機與目的也是因為當初評估台中市政府提供的服務價金尚在容許範圍之內，加上公司本身提供服務即有一定程度的品質及清運效率，長期的執行時間可提高民眾對於清運業者的印象與口碑，藉此有機會擴大公司的客源與經營規模，因此對於民間清運業者來說，參與垃圾清運委外有利於公司未來之發展。

簡而言之，在垃圾清運的契約關係中，台中市政府與委託業者兩者之目標動機雖然不同，卻皆能滿足對方的需要，在互相合作協力的模式下，使得垃圾清運委外事項推行順利，而不會導致利益互相衝突的情形。

二、監督的功用

代理人理論主要描述委託人與代理人之間的關係，由於委託人與代理人之間動機與目的各不相同，且代理人追求自利的傾向，導致業務執行上產生利益衝突與資訊不對稱的問題，而使委託人的利益受損。為了解決這些問題，比較有效的方法之一是委託人針對代理人的業務執行狀況進行確實的監督，從中發現問題並加以糾正解決。而本研究由於以代理人觀點探討台中市垃圾清運委外之監督，以下將分析台中市環保局所進行的監督，對於利益衝突與資訊不對稱等問題所產生的功用，可間接瞭解監督的目的與用途。

（一）台中市環保局介入審核民間廠商清運路線的規劃，得以確保公共利益

由於民間部門在成本效益分析的原則下，著重產出結果，加上追求利潤為最大的目標，視明確的金錢數字來計算績效成果，因此其決策行動往往以私利為決定因素。然而在公私部門合作的委託關係中，民間業者代替行政機關成為服務的供給者，其服務對象也由私人轉為市民公眾，由於所執行的業務涉及公眾的民生生活，因此不能再以舊

有追求利潤的態度來執行公共服務。而行政機關由執行者轉為監督者，其職責即在謀求社會的公共利益，監督業者作一視同仁的平等待遇，服務民眾保持公平、公正的原則。

垃圾清運委外後，民眾關注委託廠商所規劃之清運路線，因為路線決定民眾傾倒垃圾的方便性，然而廠商為了節省時間、降低清運成本，可能忽略某些路段，因此環保局有必要針對清運路線加以規範審查。台中市環保局將垃圾清運委外案交由得標廠商後，由得標廠商自行規劃該委託區域的清運路線，為了保障民眾的權益，環保局將清運廠商所規劃之清運路線、定點、時間進行審查，並於執行垃圾清運工作起 45 天內派車觀看清運動線，以求民間業者的清運服務盡可能方便大多數民眾。

總而言之，政府機關基於目標與使命之考量，一切措施在顧及公平、公正原則下為民服務；另一方面，民間企業主要站在本位立場，所以行動以利潤及效益為前提。因此，政府將公共服務委託民間經營，其角色與職能不可就此而忽視，必須擔任公共利益之照顧者，使委託廠商之作為能夠便民、利民。

（二）監督的頻率為每日一次，可降低民間業者的投機行為

根據代理人理論，委託人由於無法正確觀察代理人所採取的行為，產生雙方之間的資訊不對稱，有可能增加代理人投機的機會，而對整體收益造成損失，因此委託人監督頻率及次數的決定，可能會影響到代理人的執行成效。

實證中發現，清潔隊轄區區隊的稽查人員依檢查項目逐項檢查及督導，其監督頻率為每日一次，由於雙方接觸機會大為增加，故而可以避免廠商發生工作懶惰的情況。此外，民間清運業者的值勤員工知道稽查人員可能隨時出現，所以其隨時維持警覺的狀態，使得公共服務品質維持穩定的水準。廠商主管認為，假使環保局每個月只抽查數次的話，工作人員恐怕會因為環保局零散的檢查，在執行公務時會有所懈怠而產生投機行為，故而也認同環保局每日一次的監督頻率。委託廠商自從 2007 年 4 月執行垃圾清運至今，僅違規輕微事項，且每月累計違規事項未達懲罰標準，說明垃圾清運委外尚能達到環保局的監督標準與相關規範。

由此可知，台中市垃圾清運委外案中，由於稽查人員每日監督之

頻率的確能發揮嚇阻效用，其監督控制的功能得以降低廠商員工執行公務時產生投機或偷懶的行為，加上民間業者自我管制約束、教育訓練等相關規範，因此使得委託廠商服務之提供維持一定之水準，且其執行成果亦能符合環保局之期望。

(三) 稽查人員採取隨機抽查的監督方式，有效降低監督成本

台中市垃圾清運委外的地區為台中市的中區及南區，其監督工作由該分區清潔隊的稽查人員擔任稽查，由於中區及南區每區垃圾清運委外的車輛及資源回收車至少有 7 部以上，而且清運路線及範圍幅員廣大，即使如此執行監督工作的稽查人員每區僅固定一至兩位，以這樣的人力監督所有車輛或路線勢必造成困難。

表 4-4 稽查人員隨機抽查的方式

垃圾收集方式	稽查人員的監督方式
沿路逐站	隨機挑選某台垃圾車，並以機車跟隨。
定時定點	隨機挑選定點，到場察看廠商是否準時到達。

資料來源：筆者根據訪談內容整理

所以為了應付此種情況，稽查人員採取隨機抽查的方式，由表 4-4 可知，其隨機挑選某台垃圾車，以機車跟監檢查其車輛於路途中是否有違規事項；另外還可挑選某些定點，察看垃圾車是否有依規定時間準時抵達或是服務態度不佳的情事發生。隨機抽查定點或車輛的多寡由稽查人員自行決定，如果當日該區清潔隊有其他重點工作必須執行，也可運用這種監督方式只抽查少數的定點或車輛，一方面盡到監督之責，另一方面仍可顧及民間清運業者的服務品質。由於採行隨機監督抽查，而非每台車輛或每定點派員監督察看，因此監督人員的配置非常精簡，可機動調整監督次數，且考核所花費的時間亦不會過長，讓監督成本有效降低。

(四) 台中市環保局要求民間業者以書面資料告知執行成果，並以電話方式向人民查證，可防止業者提出不實資料

台中市政府環保局與民間垃圾清運業者之間雖然沒有目標或利

益上的分歧和衝突，以致於兩者在一致的共識下共同經營管理垃圾清運業務，然而其業務由身為代理人的民間垃圾清運業者方面執行，台中市政府已退居幕後擔任政策擬定與監督的角色，究竟台中市政府能否藉由監督制度掌握執行營運狀況，這之間的資訊傳遞往往是重要關鍵。

依據契約內容，基本上民間廠商每月需要向環保局提出三項固定文件備查，包括上月份廚餘回收工作報表、上月份巨大垃圾清運日報表、督導檢查表及其他經環保局書面通知應提報之資料（台中市環保局，2007e：3）。此三項為廠商每月需提供的資料，其中包括民間廠商垃圾清運及資源回收的執行成果以及稽查人員每日所考核的檢查表，由於關係到廠商的執行成效，因此環保局需要針對資料進行審核，雖然監督方式不如現場實地檢查來的直接，但亦同樣具有檢查的效果。

雖然書面資料可讓環保局承辦人員瞭解廠商的執行情況，然而環保局仍然擔心資料的可靠性，為了查證這些書面資料是否屬實，環保局承辦人員會根據報表資料以電話抽查方式向人民查證。以大型家具的載運量為例，環保局從書面報告只得到大型家具重量多寡的資訊，而無法得知該家具屬委託區域範圍內的民眾所有，所以承辦人員確認該資訊的作法，是依據委託廠商所提供民眾的姓名、電話等資料，以電話抽檢的方式詢問該清運之家具是否屬實。環保局透過與民眾的聯繫，可得知書面資料的可靠性，防止清運廠商提供不實或造假的資訊。

（五）台中市環保局啟用 GPS 全球衛星定位系統，可防止廠商不按清運路線行駛

台中市環保局為了查明資料是否屬實，會以相關機器觀測設備協助監督事宜，其中筆者認為建置 GPS 全球衛星定位系統最為特殊。由於垃圾清運行駛路線眾多，稽查人員不可能針對全部車輛進行全程督導檢查，若垃圾車及資源回收車的清運路線不按規定行駛，而隨意載運委託區域外或私人客戶之廢棄物，勢必影響到委託區域內民眾的權益。而為了防止此類資訊不對稱的情況發生，台中市環保局準備 GPS 全球衛星定位系統之建置及啟用，以彌補各區稽查人員檢查之不足。

GPS 全球衛星定位系統擁有即時追蹤、顯示車速及地點，也能保存一個月行車記錄等功能，台中市環保局規定廠商每一台清運車輛必

須加裝此設備，而且於委託期間內維持正常使用狀態，供承辦人員即時察看，隨時掌握清運車輛最新動態，監控民間業者是否按規劃之清運路線行駛。即使廠商為被監督的一方，其硬體設備加裝的費用仍然必須由廠商自行負擔，可知環保局為了降低監督所產生的開銷，而將部分監督成本轉嫁至廠商身上。

總而言之，台中市環保局在監督過程中，對於廠商清運車輛的行駛情況藉由 GPS 全球衛星定位系統的輔助而得以掌握，不僅監控更具簡易有效率，亦能防止相關之監督因為稽查人員的疏失，而發生訊息遺漏的情況。

第五章 結論與建議

本研究之主要目的，係在藉由台中市垃圾清運委託經營案例的分析，以瞭解公部門機關對於現行委託外包的監督體制為何，並討論其監督制度對執行結果的影響及可再加強之處。在本研究第一章，首先介紹本文之研究背景及動機目的，探討私部門雖然參與地方政府所提供的服務與功能，事實上地方政府仍須負擔原有的公共責任，並且監督民間業者實現契約上之權利義務。第二章則為文獻檢閱與理論之探討，文獻檢閱部分主要分成四大方向，包括經營管理面、法制面、監督面，筆者將陳述過去委託外包的研究成果，另外陳述與本研究主題有關之垃圾清運相關文獻，筆者提出本研究與其他文獻不同之特點，並顯示出研究所具有的價值；而理論部分，介紹委託外包及其監督，以及委託代理人理論，並嘗試找出本研究途徑之定位。第三章為台灣垃圾清運委外現況，主要在於介紹全台灣進行垃圾清運委外的縣市與現況，以突顯垃圾清運委外的重要性。在第四章中，筆者針對台中市政府垃圾清運委外監督進行實務探討，從訪談台中市政府垃圾清運委外之承辦人員，以及民間垃圾清運業者，藉以了解台中市政府在垃圾清運委外中的監督角色與職能，以及是否遭遇利益衝突、資訊不對稱等問題，進而將訪談後所獲得的資料加以整理並分析檢討。

在本研究最後，筆者根據第二章及第四章，進行理論與實務的分析討論，並提出本文之研究發現，於本章第一節做一整合陳述，提出其中重要的問題點，進而在第二節中，延續第一節中之研究發現，藉由對理論的省思與受訪者所提供之意見，嘗試提供相關及可行之解決建議。最後第三節中提出後續研究之可能方向，作為未來其他地方政府推動相關政策與研究者參考之借鏡。

第一節 研究發現

本節討論的重點可分為兩部分，亦即分別針對「理論」與「個案」所得之研究結果，本研究將其再加以整理分析，所獲得之研究發現如下：

一、理論部分

本研究試圖以代理人理論的角度切入，探討地方政府與民間部門之間的互動模式，討論地方政府如何以監督管理體制來防止民間部門資訊的隱藏情況。主要之發現有：

（一）不重視委外的政府容易缺乏先行評估

政府行政機關為了減輕財政負擔，並提高經營效率，而將原本所執行的業務委託民間團體或私人經營管理，使政府職能可以集中在核心領域，所以近年來，委託外包一直是政府的治理工具，其委外的業務項目繁多，中央政府各部門與各地方政府行委外後的成果也相當豐碩。

雖然委託外包是當前潮流趨勢，但在實際運作情形政府卻往往發現提出委外計畫後即遇到許多阻力。其主要原因之一在於政府太過依賴委託外包樽節成本、提昇效率品質的效益，因此將行政效率不佳或無利可圖的業務，以急於脫手的心態交由民間經營管理，而非就業務性質屬性及其民間履約能力進行先期統籌評估與規劃。基於上述理由，造成政府後續招商過程中民間的接手意願不強，使得委託外包推動上不如預期順利。

（二）即使政府只以補助方式促使民間提供服務，仍為委外的一種態樣

目前政府委外的方式，最常使用兩種方式，一是政府將現有土地、建物、設施及設備委託民間經營管理，另一是政府依政府採購法等相關規定向民間購買勞務，兩者皆將原有經營權藉由市場機制的競標方式委託給民間辦理，並設下契約期限，為目前常見的兩種政府委外方式。

但是即使沒有經營權的移轉，而且亦沒有經由民間組織投標、競標的過程，僅以財務補助的方式協助該民間單位提供服務，依據行政院人事行政局編列『推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊』，仍為委外的一種方式。政府可以選擇民間經營良好的社福機構，予以經費補助，其主要目的是要提高民間的服務意願，讓民間能夠代替政府機構執行公共服務政策。因此在現今社會福利業務不斷擴增的情況下，此種委外模式不僅可減輕政府財政及人力負擔，更可落實社福政策。

（三）政府委外監督人員管理私部門有經驗不足的情況

公務員接受的是行政管理的訓練，其專長於行政機關的內部事務，以分工合作與協同一致的步調，共同完成組織目標。政府將行政業務委託民間後，承辦的監督人員其管理對象由公部門轉換成私部門，雙方之責任義務發生改變，因此如何使私部門的執行符合公部門的目標，對於公部門來說則是個重要關鍵。然而，筆者經由理論探討，發現政府的委外監督受到一些限制，其主要原因在於政府的監督人員或承辦人員缺乏管理私部門的相關經驗，對於私部門的新興特定服務領域缺乏認識，或是委外後尚未體認監督管理的重要性，致使監督管理上有適應不良的情況，或是評鑑難以達到客觀標準，使得政府在委託外包的監督方面無法發揮功用。

（四）資訊不對稱容易發生在利益衝突的代理關係上

資訊不對稱是代理人理論的一個重要核心，由於委託人通常無法直接觀察到代理人的行為，或者代理人隱藏某些委託人沒有注意到的資訊，使得代理人擁有較多的資訊，為了爭取有利的地位或是得到較多的財政補貼，代理人故意傳遞不正確或不足的訊息給委託人，所以使得委託人資訊上的獲取不如代理人來的迅速，不但影響最後的執行結果，並會讓委託人的利益受損。

如果委託人和代理人之間沒有利益衝突的問題，代理人是可以服膺委託人的目標，而且為了資源的有效運用，會將執行過程中的各項訊息讓委託人充分掌握，以決定下一步之政策走向，因此委託人與代理人之間資訊傳遞上是順利的。然而，在現實生活中，大多數的委託人與代理人的目標是不一致的，而且在追求自利的基礎下，針對業務執行雙方各有己見與看法，在這種狀態下擔任執行角色的代理人佔有優勢，可以利用各種機會握有重要的資訊，而且控制資訊的傳遞，使得委託人必須以監督手段來獲得部分的訊息。

經由代理人理論的探討中可以發現，因為代理人與委託人無法取得合作共識，加上資訊傳遞上發生困難與阻礙，所以這種資訊不對稱現象容易發生在利益衝突的代理關係上，成為該理論關注的焦點。

(五) 多重委託人難以監督控制單一代理人，只能透過制度性的監督功能進行規範

代理人理論起源於企業組織，在於某位委託人選擇出一位對成本控制 and 專門技能有所專長的代理人簽定契約。由於委託人也許認為其組織缺乏必需的專門技能或資源以提供商品或服務，或者雇用員工及發展專業技能的費用可能需要花費龐大的費用與成本，因此需要雇用代理人來提供商品或服務。

代理人理論應用於人民與公部門之間，其關係不如企業組織來的單純，因為人民為委託人，而民意代表與行政機關為代理人，基本上民意代表與行政機關必須執行人民的意志，然而選民的利益相當的多元化，無法達成一定的共識，而且選民分散各地並沒有組成齊一的團體，這種多重委託人的問題導致欠缺適當方式監督控制代理人，加上政府機關對外宣稱資訊不公開，使得民意代表與政府官員意圖違反應當遵從的法律和原則，造成貪污、欺瞞等違反行政倫理的事實。

由於選民意見分散，加上政府部門運作資訊缺乏公開，使得選民無法了解政府機關的實務情況，所以監控這些民意代表與行政機關有其難度。因此只能透過政府部門內部制度性的監督功能來制衡約束，當結構性的制衡機制越完整，才能規範民意代表與行政機關的行為，而身為委託人的選民無法進行各別監督，為代理人理論應用於公部門的限制之一。

二、個案部分

經由代理人理論角度來了解個案的實際發展情形，其主要研究發現如下：

(一) 台中市政府垃圾清運委託的監督標準，以服務品質為重點，並能夠將之化為量表，方便稽查人員評鑑

稽查人員根據「台中市環境保護局委託民營清除機構清運垃圾、資源回收工作督導檢查要點」所提供的記錄表，依檢查項目逐項進行檢查。記錄表的檢查項目共有 45 項，主要內容以服務品質項目為重點，例如垃圾收集後必須將地面清掃乾淨、垃圾收運人員不得吃檳榔抽煙等影響形象的行為、定點清運地點必須放置警示標誌、垃圾車必須依約定時間抵達等等，以此作為評鑑民間業者垃圾清運服務品質的依據。

由此可知，即使地方政府將原本執行的業務付託給民間廠商，仍然要遵守相關法規及契約的規定，訂出一定之監督標準，以審核執行業務的結果，並了解受託者是否達到委託者的要求。而台中市政府的監督標準以服務品質為重，且將服務品質劃分多個事項，使之成為一固定量表，有助於稽查人員進行服務品質之評鑑。

(二) 台中市政府於垃圾清運委託的監督管理，以實地檢查為主要方式，可瞭解現場的狀況，並及時發現民間業者值勤公務的問題

政府機關將業務項目委託給民間辦理後，其為了善盡監督管理之責，有很多方式可以監督民間部門的執行情況，例如要求民間業者提供靜態的書面資料，或是動態的到場視察、稽查，上述方式皆確保該項委託業務能順利運作。而在台中市垃圾清運委外個案中，由於監督單位的不同，因此監督方式也有所差異，筆者以表 5-1 所示。

表 5-1 台中市垃圾清運委外監督方式

監督單位	監督方式
環保局廢棄物管理課	每月書面資料(廚餘回收工作報表、巨大垃圾清運日報表、督導檢查表) 清運車輛 GPS 定位系統
清潔隊	現場實地抽查
其他	廠商自我監督、環保警察、監測委員會

資料來源：筆者根據訪談內容整理

其中環保局承辦人員表示現場實地檢查為垃圾清運委外案的主要監督方式，其任務分別由中區及南區清潔隊兩位稽查人員擔任，根據工作督導檢查要點所提供的記錄表，依檢查項目逐項進行檢查。承辦人員認為現場檢查是比較實際且重要的監督方法，因為可以評估現場民間業者工作人員的服務態度及品質，並即時發現廠商執行的問題，有過錯當下迅速要求解決處理，避免該區民眾產生不良之觀感。

筆者認為，雖然地方政府將垃圾清運委外後，可藉由實地檢查的方式以檢驗民間業者執行的成果，然而如果監督不能確實，而且任意放縱民間業者的違法行為，很可能使監督無法達到真正的效果。因此確實的委外監督有賴基層稽查人員本身的執行力，地方政府必須對這

些稽查人員進行培育及訓練，使其實地檢查民間業者值勤垃圾清運公務時，能夠秉持公正不偏頗的執法態度確實監督，讓監督的結果符合於實際情況。

(三) 台中市環保局利用民意調查督促垃圾清運委外工作

由於行政機關平日工作制度化的結果，時間一久就會產生僵化與呆板的現象，但是行政機關本身並不知情，反倒是直接接受政府公共服務的民眾感受最為深切。因此除了稽查人員現場抽查的常規方式之外，台中市環保局亦藉由滿意度問卷調查瞭解民眾對於廠商的印象及相關意見，藉此發現民眾對於垃圾清運委外政策的支持度，並從問卷調查中瞭解民眾對未來垃圾清運的期望。因之，台中市政府環保局透過問卷滿意度調查，讓民眾能夠有表達意見的機會，以作為日後釐定相關政策的參考依據，用以督促公共服務的改進，促使委託業者瞭解本身的優缺點而更能回應顧客的需求。

(四) 台中市政府對民營業者未達成之品質項目，處以扣點、扣款處罰手段，並且要求馬上或限期改善

政府必須在契約內容中規定不符監督標準的處罰手段。以台中市垃圾清運委外案為例，針對未達成之服務品質項目，採行扣點、扣款處罰機制(見下表 5-2)，違規情事輕微雖然僅以扣點處置，然而每月累計扣點如果超過一定數量，有可能被扣罰部分當月應得服務價金，扣罰金額隨扣點數量規定而遞增。若當月檢查記點累計超過 500 點以上者，代表民間業者沒有良好的履約能力，環保局得通知業者終止或解除契約，重新招標或自行營運。根據台中市環保局人員表示，民間執行執行至今，委託廠商頂多僅被扣點的紀錄，而累計的點數亦未達工作督導檢查要點扣款的標準，因此仍未有被扣款的情形發生。

表 5-2 垃圾清運委外檢查項目之處罰手段

處罰方式	處罰內容
扣點	記 2 點
	記 3 點
扣款	應得服務價金 2%
	應得服務價金 5%

應得服務價金 10%

資料來源：筆者根據台中市政府內部資料整理

稽查人員除了扣點、扣款之外，對於各項檢查缺失會要求工作人員當場改進。根據大多數垃圾清運委外的地方政府規定，對於各項缺失會要求民間清運業者在接獲通知後三至四小時內改善完畢，台中市雖無此硬性規定，但稽查人員在場發現缺失項目後，仍會要求民間業者員工馬上改善，或是事後要求民間業者主管進行改善動作。至於民眾的電話投訴與抱怨，其處理方式有稽查人員表示，由於民間業者承接的台中市垃圾清運服務，僅是眾多業務之一，其仍有許多私人業務性質的工作有待處理，無法立即解決民眾通報之髒亂問題，因此稽查人員接獲投訴後，除了向民眾反應會盡快安排處理外，另一方面則提供民間業者一天以內的時間緩衝期。民間業者必須因應民眾的需求，機動派遣附近值勤的車輛或空車到場應付臨時狀況，如果執行不佳或未到場處置，將被稽查人員處以扣點或扣款的處分。

綜上所述，地方政府委託外包後，對民營業者未達成或違反之項目有其一套懲罰標準，而台中市政府以扣點繼而扣款的處罰為主，凡是違反所訂項目一定程度者，必須支付相當的處罰費用，而且設下契約終止的底限，以保障民眾與環保局的權益。此外，對於未達成之評估項目及民眾投訴電話，稽查人員會要求民間業者馬上改善或限期改善，以符合人民的期待。因此台中市政府對於未達成之服務項目，除了採取消極的懲罰手段外，更重要的是亦能監控民間業者完成改進的動作，提升公共服務之效能。

（五）台中市環保局重視廠商的履約能力，卻忽略監督民間業者的財務經營狀況

筆者於實際訪談中發現，平日基層清潔隊的稽查人員，其現場抽查的主要內容以服務品質項目為重點，主要目的在確保垃圾清運業務委託給民間業者後，亦能維持一定之服務品質。此外環保局方面由於持續推行垃圾減量及資源回收政策，因此每月持續監控民間業者的垃圾量噸數與資源回收量。

綜上所述，環保局重視民間業者之履約能力，然而事實上，有良好的履約能力不代表民間業者的獲利即處於良好的狀態，其生存條件仍受到眾多的外在環境所影響，例如景氣不佳使私人客源難尋、油價不斷攀升使清運成本持續上揚，長期下來可能讓民間業者清運成本不

斷提高，獲利卻有所侷限的窘境，面臨經營不善的命運。

雖然相關委託外包理論強調由民間業者本身經營應該自負盈虧，然而其情況限於委託外包營利性質的業務（例如公辦民營醫院），而垃圾清運業務屬於公共服務性質，民間業者的財務情況仍關係到民眾的權益或公共利益，以及該業務委外能否持續經營，因此為了防止委託外包後業者臨時倒閉，發生不必要的緊急應變措施，台中市環保局有必要定期監督民間業者的財務狀況。

（六）契約中明訂雙方的權利義務，有利環保局監督民間業者之行為，且可以降低利益衝突的產生

代理人理論的學者認為，委託人與代理人對於垃圾清運的經營目標與動機是彼此不一致的。一般而言，委託人注重整體的利益，協調各方面的需求與意見，而代理人則重視追求個別利益，以利潤為優先考量的目標。因為雙方之間可能產生利益衝突，導致代理人無法依照委託人之心意付諸行動完成所託，而偏好不同的行為。為了防止此種利益衝突之產生，代理人理論強調透過精心設計的契約可以朝向良好的合作機制，如此委託人得以監督協調代理人的行為，或提高其工作意願以及認同感。

環保局表示只要契約內容完善，包括契約規定的工作項目、委託區域範圍、獎懲制度等事項夠明確，基本上是沒有利益衝突這一方面的疑慮。因為民間清運廠商在委外前看過契約內容的公告，並前來投標垃圾清運委外案，代表某種程度上會遵循契約的規範，加上垃圾清運委外已實施多年，也都清楚環保局所要完成的任務目標，因此強調只要契約內容明確，應該會朝向雙贏的方向，而且其規範內容有利環保局監督民間業者之行為。另一方面，清運廠商也同樣認為若公司有經營垃圾清運委託案的意願，有必要先對環保局的招標文件進行預覽，對垃圾清運委託案有充分的瞭解，其次契約所規定之詳細內容若有疑惑之處可詢問環保局承辦人員（包括監督所採行的方法與標準），最後再來評估公司是否有能力承接垃圾清運委託案，如此可避免日後因為權利義務不清而造成衝突的產生。

（七）民間業者加入垃圾清運委外的優勢，在於可提昇公司知名度與形象

兩家清運廠商一致認為，加入台中市垃圾清運委外的最大優點，

在於可以提升公司的知名度與良好形象。因為過去廠商與民眾接觸機會少，其名聲沒有太多民眾知曉，所以通常需要自行出外尋找私人客源，以得到工作機會。而今廠商接受台中市垃圾清運委託案後，民眾每日可見其清運車輛在路上行駛，加上平時配合一些環保局如彩繪、宣導的活動，增加與民眾接觸機會，因此印製公司名稱的清運車輛自然成為一種免費的廣告效果，相對打開公司的知名度。同時，廠商由於能夠長期讓垃圾清運服務更有效率、服務品質更加完善，而且與社區民眾互動良好，逐漸取得民眾之信任與支持，因此清運廠商亦可以藉由垃圾清運委外提昇公司本身之形象。

提昇公司知名度與形象皆有助於日後增加私人客源，進而使業績成長。由上述可知，清運廠商加入委外的動機與目的，雖以追求利潤為主，唯廠商仍然關注到公司未來的發展，因此能夠提升公共服務品質，並快速回應民眾的需求。台中市環保局若能瞭解清運廠商加入委外的目的之一在於提昇公司知名度與形象，應該設法將監督成果與績效公布給市民得知，以彰顯委託廠商的執行績效。

(八) 環保局要求業者清運車輛車齡不得超過五年，若業者無法與環保局續約，且本身清運業務稀少，其多餘車輛將造成閒置不用而浪費的情況

從個案研究發現，中區及南區由於清運路線眾多，每區的清運車輛至少在 7 部以上才能應付需求。然而在訪談過程中民間業者主管表示，車輛成本對於民間業者來說是個相當大的負擔，依據契約規定，民間業者所有清運車輛的年資不得超過 5 年，超過應予以汰換，換句話說，民間業者其自身所有的清運車輛若超過 5 年或即將超過 5 年將無法繼續使用，致使民間業者必須另外花費大量成本購買全新的清運車輛，而普通一輛垃圾車至少要花費 300 萬元以上的成本經費，該成本確實為民間業者造成極大的負荷。而環保局與民間業者所簽訂的委外合約為 4 年一期，也就是說下期新合約民間業者若無法與環保局續約時，加上本身承接私人清運業務工作稀少，可能造成公司內年資 5 年內的清運車輛閒置不用的狀態。雖然限制車齡的本意在於給市民有乾淨清潔的印象，然而環保局沒有考慮到車輛成本的問題，導致讓民間業者承擔相當大的風險，此為環保局需要改進之處。

三、理論與實務之比較

經由實證研究後，筆者發現其研究結果與部分理論論述有所不同，由於具有相當之學術價值，可供日後研究者繼續驗證之用。以下為理論與實務之比較：

(一) 委託人與代理人之間不一定並然產生利益衝突關係

代理人理論是藉由契約合法化或正式化的作法，建立起彼此的關係，由於其理論強調「追求自利」的觀念，而且雙方的組織目標互不相同，因此代理的一方汲於營利，而委託的一方則必須蒐集相關資訊以防止代理人做出不利的行為，因此使得兩者一直處於不良的利益衝突關係。

然而，從個案中可以發現，代理人卻可以認同委託人之目標，藉此雙方確定彼此權利義務關係，並整合資源而非掠奪資源。換句話說，代理人有意與委託人進行合作，而且並非以追求自利為主要目標，因為加入委外其主要目標在於獲得民眾的認可與支持，進而促進本身未來發展、創造未來效益，其優勢更勝於利潤的獲取，故而委託人與代理人之間得以取得合作共識，創造協力關係而非利益衝突關係。

代理人理論忽視委託人與代理人之間信任的建立所可能帶來的影響，因為長久以來信任也一直被認為是合作關係的基礎，可以促進並增加彼此的承諾，有助於整體的運作與維持，並使交易成本降低，進而減低潛在風險的產生。而且契約雙方信任感的建立影響到日後的互動關係，能夠讓目標能夠逐漸趨於一致，有些委託人與代理人是可以彼此建立長期的夥伴關係，而非衝突關係，透過平等、尊重、及互相學習的實質行為共同尋找最佳的方案。

(二) 雖然理論強調委託人擁有監督與誘因兩種方式可控制代理人，但實務上委託人較注重監督的功用

由於代理關係發生利益衝突與資訊不對稱的問題，致使委託人無法正確觀察代理人所採取的行動，最後造成整體利益之損失，因此代理人理論強調委託人有監督及提供誘因兩種方法可以控制代理人，一方面為了確保執行的結果與原計畫相符合，委託人定期或不定期予以監督考查，並採取必要的糾正行動，讓代理人能按照政策目標執行業務；另一方面委託人查明代理人對於利益的偏好，提供適當的誘因，

以迎合代理人的需要，並消弭雙方目標衝突的窘境，使代理人不會中斷業務的進行。此兩種方法委託人可以同時運用，其目的在於使代理人能夠遵從委託人的意志，而不會做出偏頗或不利的行為，以提升整體利益而非個別利益。

在個案實務中，委託人主要以監督來觀察代理人所採取的行動，有關於委外監督的契約規範，包括監督單位、監督標準、監督頻率、處罰措施等事項皆很明確，加上監督可以直接瞭解代理人的執行狀況，因此委託人長年以來持續以監督為控制的手段。另一方面，委託人雖然擁有鼓勵性的誘因規定，然而相較於契約所規定的監督規範，其誘因項目細節不如監督來的詳細，而且委託人訂定誘因的標準過高，其誘因無法提升執行意願，因此個案誘因的使用無法達到代理人理論所論述之效果。

藉由理論與實務的結合，可以發現個案雖然符合理論所言，委託人同時運用監督與誘因兩種方式，但實際上委託人仍以傳統消極性的監督為主要手段來控制代理人的行為，可知委託人較注重監督的功能性，而忽略誘因所可能帶來的效益，此為理論與實務不同之處。

第二節 研究建議

對於以上各項發現及問題，本研究嘗試提出以下建議，期待地方政府之監督管理更為完整，而且與民間清運業者之各種互動，都能更加方便順暢。茲建議如下：

一、 理論上之建議

(一) 政府應該進行委外之可行性評估

並非所有的行政業務都適合委外，而且有些項目適合於層級節制的行政機關自行經營較為恰當，例如國防、司法、警察、徵稅等公共性強的行政業務，因此政府不應該盲目跟隨委外的浪潮，相對的如果有意將業務委託民間辦理，應該先進行可行性評估，考量是否可引用企業管理精神以提升經營效益、民間能否擁有處理該業務的能力及處理方式，以及未來委外營運的持續性，針對這些重要面向進行整合評估，以探討採行委外經營的需求及影響程度，最後行政機關再研議此業務項目是否適合委外。透過此種決策模式，可瞭解委外的必要性與

合理性，使日後的委外發揮應有的功用。

（二）行政機關應該在招商後即開始訓練培育監督管理人力

有鑑於政府管理民間部門經驗不足的窘境，政府應加強監督管理等相關事務之訓練，在招商確認委託對象後即開始準備，同時訓練及培育委外的監督管理人力。監督管理的技巧非一蹴可幾，加上對象為民間部門而非公部門，追求的目標大相逕庭，因此需要投注相當的人力進行訓練，包括專業知識的獲取、監督評鑑的技術、管理記錄與載入計畫的能力、臨時狀況之應變、協商技巧，都需要花費一段時間才能使其培養專業監督能力，如此才能產生對契約管理與監督非常瞭解的人員。此外可以藉由相互參觀來學習其他地方政府委外監督管理的應變與處理方式，讓業務移轉民間後，監督人員能真正因應實施委託外包後所可能面臨的問題。

二、實務上之建議

（一）環保局應該適時監督委託廠商的財務狀況

環保局只著重於民間業者的履約能力，然而有良好的履約能力不代表與民間業者的實際獲利劃上等號，其生存條件仍受到眾多的外在環境所影響，如果公司組織規模太小或人員管理過於草率，很可能因而面臨經營不善的窘境。2007年農曆過年前台中市某回收業者曾經發生經營不善倒閉，以致環保局匆忙接管的情形。為了避免重蹈覆轍，環保局應隨時注意民間業者的財務狀況，定期查閱垃圾清運業者之財務報表簿冊，瞭解成本與利潤之間的盈虧關係，並充分掌握其業務經營概況，以便提早發現不良問題並提出對策。此舉最主要目的並不是為了干預民間業者的管理經營，而是確保該業者所執行公共服務時能夠持續不中斷，所以若能在監督過程中提早發現民間業者的財務困境，即可早一步進行危機處理。

（二）環保類非營利組織可加入垃圾清運委外監督考核的行列，讓監督功能更為完整

依據前述研究發現，除了稽查人員現場抽查的正規方式之外，垃圾清運委外的問卷調查交由民間業者委託獨立第三方專業民意調查單位進行，由民眾扮演監督角色，此為督促公共服務改進的一種方式。筆者認為，現今社會上存在許多環保類非營利組織或公益團體，

其目標焦點通常鎖定處理公眾關注的環保議題或事件，擁有相當的經驗，其所發揮的監督管理功能有時更甚於地方政府，因此可以邀請環保類非營利組織或公益團體陪同進行監督工作。為避免稽查人員怠於監督或產生球員兼裁判情形而導致監督不確實，環保局應該借重環保類非營利組織或公益團體力量，委託這些團體共同擔任監督稽核的角色，建立一種外控的機制，為垃圾清運這項公共服務進行把關，一方面確保垃圾清運的品質，另一方面可提供地方政府相關寶貴意見。

(三) 環保局建立委託廠商的資訊管理系統，不僅可隨時掌握委託廠商最新資訊，亦可將其資訊公告上網，供社會大眾監督與檢視

由於資訊時代來臨，帶動現今電子化政府的發展，為了有利台中市政府環保局垃圾清運委外業務的推動，簡化行政作業流程而提升行政決策品質，有必要建立資訊管理系統，透過即時的資訊傳輸，將委託廠商的財務管理、成本會計、稽查考核等資訊一一建檔，可日後隨時掌握委託廠商最新資訊，一方面可協助決策者進行政策制定，一方面可提早發現委託廠商經營困難或問題癥結之處。由於實證研究中發現廠商參加委外的目的在於提升形象與知名度，未來可規劃提供民眾上線查詢主管機關對於委託廠商垃圾清運執行的考核結果，如此不僅藉此彰顯委託廠商的執行績效，更可透過此一透明、公開機制，藉由社會大眾的監督與檢視，達到獎優懲劣的目的。

(四) 委託廠商若執行業務良好，環保局可以承諾給予優先續約的權利

由於研究中發現環保局要求民間業者垃圾車及資源回收車車齡不得超過五年，以致於車輛成本對於民間業者來說是個沈重負擔，如果無法續約將有可能產生清運車輛閒置不用的情形。因此建議環保局在未來訂定契約時，可以考慮當民間業者執行垃圾清運業務有一定成效，且該委託區域民眾對於業者之滿意程度有提升的趨勢時，環保局應該給予委託廠商擁有優先續約的權利。如此不僅可讓業者購置的清運車輛繼續使用，也可減低委託廠商經營上之風險。此外，筆者認為讓民間業者有續約權利亦為一種誘因的設計，可讓委託廠商有長期經營的打算，且讓公私部門各自的目標趨向統一，惟續約資格應該在契約中明確，避免未來發生衝突與爭執。

第三節 後續研究建議

總結本研究得知，由於行政機關缺乏誘因及經營效率，陸續出現財政窘境，因此不得不進行政革新工作，而委託外包正是行政革新其中一項工具，所以近年來不僅中央政府大力提倡，而地方政府也隨後跟進，目的在引進民間部門之企業管理精神，以顧客與績效為導向，並提高公共服務之效率。然而民間業者往往以私利為主要目的，容易忽略民眾權益，因此即使地方政府已非傳統的直接執行者，其委託經營過程中的職能與角色仍然不能忽視，是以業務委外經營的監督管理有其研究的必要性，國內的學術界應該針對委託外包的監督議題投入更多心力，提供地方政府未來改善的方向與建議。以下筆者根據本研究之心得提出未來研究方向，供後續研究者參考：

一、研究面向

本研究旨在探討地方政府垃圾清運委外之監督管理，並以「新制度經濟學」之代理人理論作為其主要研究架構，後續研究者可以根據新制度經濟學其他理論架構，如公共選擇理論、交易成本理論等其他面向與觀點，探討地方政府與民間部門於垃圾清運委外的關係。

二、在研究對象

本研究係以台中市政府為研究對象，主要在於台中市相較於其他地區地方政府，其垃圾清運委外方式的運用至今已行之多年，其垃圾清運委託外包的經驗及成果較為豐富，在分析上較能具有完整性。後續研究者可以擴大研究對象，將台灣其他垃圾清運委外的縣市或鄉鎮納入，並進行比較性研究，評析地方政府對於其監督管理是否有所區別。

三、在訪談對象

本研究主要之訪談對象是針對承辦台中市垃圾清運委外政策實際負責承辦人員以及民間垃圾清運業者，主要考量其對業務委外始末及實際監督機制較為瞭解，並且不會偏頗於一方說辭。後續研究者可加入地方政府高層行政主管或委託區域內民眾的看法，可融合各方意

見，使研究更為客觀。

參考文獻

一、英文

Bartone, C. R. 1991. " Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Service: Experiences in Latin America " , *Waste Management & Research*9(1):495-509.

Bel, G. & Miralles, A. 2003. " Factors Influencing the Privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain " , *Urban Studies*40(7):1323-1334.

Braun, Dietmar and David H Guston, D. H. 2003. " Principal – Agent theory and research policy : an introduction " , *Science and Public Policy*30(5):302-308.

Dehoog, R. H. 1984. *Contracting Out for Human Services: Economic, political, and Organizational Perspectives*, Albany: State University of New York Press.

Dicke, L. A. 2002. " Ensuring Accountability in Human Services Contracting: Can Stewardship Theory Fill the Bill? " , *American Review of Public Administration*32(4): 455-470.

Dieter Bos. 1991. *Privatization: A theoretical Treatment*, New York:Oxford University.
Eisenhardt, K. M. 1989. " Agency Theory: An Assessment and Review " , *Academy of Management Review*14(1):57-74.

Eggerth, L. L. 2005. " The evolving Face of Private Sector Participation in Solid Waste Management " , *Waste Management*25(3):229-230.

Fahmi, W. S. 2005. " The Impact of Privatization of Solid Waste Management on the Zabaleen Garbage Collectors of Cairo " , *Environment and Urbanization*17(2):155-170.

Finley, L. K. 1989. *Public Sector Privatization: Alternative Approaches to Service Delivery*, Connecticut : Quorum Books.

Harry, P. H. & Kenneth, P. V. & Allen, E. H. 1989. *Building Innovation into Program Reviews: Analysis of Service Delivery Alternatives*, Washington, D. C.: The Urban Institute Press.

Jensen, M. C. & W. H. Meckling. 1976. " Theory of the Firm: Managerial Behavior " , *Journal of Financial Economics*3(4):305-360.

Lin, H. Y. & Kao, J. J. 2008. " Subregion Districting Analysis for Municipal Solid Waste Collection Privatization " , J Air Waste Manag Assoc58(1):104-111.

Manchester, L. D. & Bogart, G. S. 1988. Contracting and Volunteerism in Local Government: A Self-Help Guide, Washington, D. C.: International City Management Association.

Mark Considine. 2000. " Contract Regimes and Reflexive Governance: Comparing Employment Service Reforms in The United Kingdom, The Netherlands, New Zealand and Australia " , Public Administration 78(3):613-638.

McDavid, J. C. 1985. " The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services " , Public Administration Review44(5):602-608.

Ott, A. F. & Keith Hartley. 1991. Privatization and Economic Efficiency, Vermont : Edward Elgar.

Pindyck, R. S. & Rubinfeld, D. L. 1995. Microeconomics, New Jersey: Prentice-Hall.

Pratt, J. W. & R. J. Zeckhauser. 1991. Principals and Agents: The Structure of Business, Boston: Harvard Business School Press.

Post, J. & Broekema, J. & Opareh, N. O. 2003. " Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra(Ghana) and Hyderabad(India) " , Urban Studies40(4):835-852.

Ravi Dharwadkar & Gerard George & Pamela Brandes. 2000. " Privatization in Emerging Economies: An Agency Theory Perspective " , Academy of Management Review 25(3):650-669.

Reh fuss, J. A. 1989. Contracting Out in Government, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Savas, E. S. 1982. Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government, New Jersey: Chatham House Publishers.

Savas, E. S. 1987. Privatization: The Key to Better Government, New Jersey: Chatham

House Publishers.

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

Sekwat, Alex. 2000. " Principal-agent theory: a framework for improving health care reform in Tennessee ", Journal of Health and Human Services Administration22(3):277-291.

Van Slyke. 2006. " Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship ", Journal of Public Administration Research and Theory 17(2):157-187.

Waterman, R. W. & K. J. Meier. 1998. " Principal-Agent Models: An Expansion? ", Journal of Public Administration Research and Theory 8(2):173-203.

二、專書

C. F. Nachmias & David Nachmias 著，潘明宏、陳志瑋譯，2003，《最新社會科學研究方法》，台北：韋伯。

Earl Babbie 著，陳文俊 譯，2005，《社會科學研究方法》，台北：雙葉。

Furubotn, E. G. & Rudolf Richter 著，顏愛靜 譯，2001，《制度與經濟理論》，台北：五南。

M. L. Katz & H. S. Rosen 著，吳文清 譯，1999，《個體經濟學》，台北：台灣西書。

Ranjit Kumar 著，胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道 譯，2005，《研究方法-步驟化學習指南》，台北：學富。

王深伯，2003，《經濟與生活》，台北：五南。

台中市環保局，2006b，《台中市環境保護統計要覽》，台中：台中市環保局。

台北市政府環境保護局，2005，《台北市家戶垃圾、回收物委託民間人力收運研究計畫》，台北：台北市政府環境保護局。

行政院人事行政局，2001，《推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊》，台北：行政院人事行政局。

行政院經建會，1999，《政府業務委託民間辦理作業手冊》，台北：行政院經建會。

行政院環保署，2005，《一般廢棄物清除處理體系規劃及推動專案工作計畫》，台北：行政院環保署。

行政院環保署，2007，《95年度一般廢棄物清除處理體系規劃及推動專案工作計畫》，台北：行政院環保署。

李宗勳，2002，《政府業務委外經營：理論與實務》，台北：智勝。

吳定，1982，《機關管理》，台北：華視文化。

林淑馨，2003，《鐵路電信郵政三事業民營化：國外經驗和台灣現況》，台北：鼎茂。

林本利、林炳文、徐耀南，1996，《經濟學原理：個體經濟學》，台北：茂昌。

林鐘沂，2001，《行政學》，台北：三民。

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

孫本初，2002，〈行政機關業務委託外包之探討〉，蘇永欽主編，《政府再造—政府角色功能的新定位》，台北：新台灣人文教基金會，頁 343-354。

章欲民，2003，《廢棄物處理》，台北：新文京。

莊奕琦，2000，《個體經濟學》，台北：智勝。

張潤書，2001，《行政學》，台北：三民。

陳正倉、林惠玲、陳忠榮、鄭秀玲，2006，《個體經濟學：理論與應用》，台北：雙葉。

陳銘勳、黃朝盟，2005，《台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》，台北：行政院財政改革委員會。

湯絢章，1974，《現代行政管理學》，台北：復萌。

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。

葉至誠、葉立誠，2001，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎。

董樹藩，1977，《現代行政管理學》，台北：黎明。

楊盛行、林正芳、王繼國，2003，《廢棄物處理與再利用》，台北：空中大學。

熊源偉，2002，《公共關係學》，台北：揚智。

劉憶如、李佳容，2002，《政府事務及公共事業委外機制之檢討》，台北：行政院財政改革委員會。

謝京叡，2005，《個體經濟學》，台北：偉碩。

謝錦松、黃正義，1999，《固體廢棄物處理》，台北：淑馨。

顏裕庭、黃明和、廖國超、許素貞，2003，《醫院管理新論》，台北：合作圖書。

三、期刊

王泰昌、鄭博文，1993a，〈代理問題與代理成本（上）〉，《會計研究月刊》，第93期，頁155-160。

王泰昌、鄭博文，1993b，〈代理問題與代理成本（下）〉，《會計研究月刊》，第94期，頁123-127。

王春源、翁錦棟，2001，〈論最適契約之訂定，以防道德危機之發生〉，《財稅研究》，第33卷第3期，頁157-179。

丘昌泰，2000，〈從現代社會公共管理理論的變遷：從「新公共管理」到「新公民統理」〉，《中國行政評論》，第10卷第1期，頁1-32。

丘昌泰，2001，〈政府業務委外經營的三部曲模式〉，《人事月刊》，第34卷第5期，頁49-53。

- 丘昌泰, 2002, < 公務人力業務委外 >, 《人事月刊》, 第 34 卷第 5 期, 頁 49-53。
- 江岷欽, 2001, < 公共服務的全球化與市場化之省思 >, 《法政學報》, 第 13 期, 頁 101-130。
- 李玉君, 2003, < 社會福利民營化法律觀點之探討 >, 《月旦法學雜誌》, 第 102 期, 頁 74-93。
- 李宗勳, 2004, < 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 >, 《公共行政學報》, 第 12 期, 頁 41-77。
- 柯三吉, 2002, < 我國政府業務委託經營問題之探討 >, 《人事月刊》, 第 34 卷第 5 期, 頁 43-48。
- 范祥偉, 2002, < 政府業務委託民間辦理之理論與政策 >, 《人事月刊》, 第 34 卷第 5 期, 頁 54-59。
- 徐仁輝, 1995, < 組織經濟學的緣起與發展 >, 《中國行政評論》, 第 4 卷第 3 期, 頁 105-126。
- 翁興利, 2003, < 治理模式與委外政策之研究 >, 《中國行政評論》, 第 13 卷第 1 期, 頁 97-126。
- 孫本初、郭昇勳, 2000, < 公私部門合夥理論與成功要件之探討 >, 《考銓季刊》, 第 22 期, 頁 95-108。
- 孫本初, 2004, < 我國行政機關委託外包之研究 >, 《研習論壇》, 第 40 期, 頁 13-15。
- 莫永榮, 2004, < 政府服務委託外包的理論與實務：台灣經驗 >, 《行政暨政策學報》, 第 39 期, 頁 75-104。
- 陳敦源, 1999, < 顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構 >, 《空大行政學報》, 第 9 期, 頁 209-235。
- 陳敦源、徐仁輝, 2000, < 從「權力授予」概念看台灣行政立法互動關係：以八十七年預算法修正為例 >, 《空大行政學報》, 第十期, 頁 155-186。

陳敦源，2000，〈誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的行政控制問題〉，《公共行政學報》，第4期，頁99-129。

曾建元，2004，〈地方政府行政業務委託外包-法制相關問題之研究〉，《中國行政》，第74期，頁79-106。

郭常銘，1994，〈代理理論與公營事業經營改進之道〉，《經社法制論叢》，第13期，頁287-303。

黃芳裕，2006，〈各縣市業務委外重點項目（停車場、游泳池、垃圾清運）堆動概況〉，《人事月刊》，第43卷第3期，頁55-58。

詹鎮榮，2003，〈論民營化類型中之公私協力〉，《月旦法學》，第102期，頁8-29。

張訂尚，2003，〈行政業務委託之執行監督〉，《公教資訊季刊》，第7卷第3期，頁28-36。

張瓊玲、張力亞，2005，〈政府業務委外經營管理及運作過程之研究-以台北市政府社會局為例〉，《華岡社科學報》，第19期，頁31-59。

劉淑瓊，1997，〈論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係〉，《社區發展季刊》，第18期，頁113-129。

劉淑瓊，1998，〈社會福利「公設民營」制度之回溯與前瞻—以台北市政府為例〉，《台大社會學刊》，第26期，頁211-279。

賴恒宗，2005，〈地方政府業務委託民間辦理成效分析〉，《審計季刊》，第25卷第4期，頁52-65。

賴森本，2004，〈政府業務委外之風險管理〉，《內部稽核》，第49期，頁14-21。

四、論文

王招錦，2004，《家戶垃圾清運規劃及收費之研究—以屏東縣九如鄉為例》，屏東科技大學環境工程與科學系碩士論文。

伏怡妲，1999，《新公共管理之課責研究：以「台北市立萬芳醫院為例」》，東海大學公共行政系碩士論文。

林麗玉，1994，《地方政府公共服務民營化之研究—以台中縣清水鎮垃圾清運民營化為例》，東海大學公共行政系碩士論文。

吳華桂，2004，《垃圾清運民營化之研究—以高雄市為例》，中山大學政治系在職專班碩士論文。

武德玲，2005，《我國地方政府設施委外經營之研究-以台北縣、高雄市、台東市個案為例》，東華大學公共行政系碩士論文。

林文斌，2006，《社會福利機構公設民營協力關係及家屬期待研究 - 以財團法人門諾社會福利慈善事業基金會融合教育中心為例》，東華大學公共行政系碩士論文。

林明志，2006，《民間參與公共建設案主管機關監督角色：從高雄捷運系統紅橘線路網建設案的相關法令來探討》，中山大學政治系碩士論文。

林建銘，2005，《行政任務民營化之研究—以政府業務委託民間辦理為中心》，台北大學法學系碩士論文。

胡琇媚，1999，《公立醫院民營化過程之探討：以台北市立萬芳醫院為例》，東吳大學政治系碩士論文。

胡俊雄，2001，《地方政府社會福利機構公設民營互動關係之研究 - 以高雄縣政府為例》，中山大學政治學系碩士論文。

馬惠美，2002，《從促進民間參與公共建設法論公權力之監督管理與 BOT 契約之執行：以高速鐵路及捷運建設為中心》，東吳大學法律系碩士論文。

崔君瑋，2002，《我國公共建設 BOT 計畫主辦機關之法律地位：以烏日垃圾焚化廠之興建營運為例》，東海大學法律系碩士論文。

黃信淞，2000，《公共服務簽約外包管制之研究—嘉義市政府之案例分析》，中正大學政治系碩士論文。

黃雯婷，2005，《都會區家戶垃圾委外清運模式設計》，台北大學自然資源與環境管理系在職專班碩士論文。

陳燦鎔，2003，《高雄市一般廢棄物委外清運政策評估》，中山大學公共事務管理研究所在職專班碩士論文。

陳靜子，2006，《臺北市社區大學經營管理問題之研究：政府業務委外監督機制建立之觀點》，玄奘大學公共事務管理系碩士論文。

楊淑娟，2005，《公私協力關係中政府監督管理之研究：以 BOT 之興建、營運為中心》，台北大學法律系碩士論文。

劉昭博，1999，《資訊不對稱與政府投機行為之研究》，政治大學公共行政系碩士論文。

劉義華，2006，《基層行政工作民營化策略之研究—以鄉鎮市公所清潔隊業務為例》，銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文。

蘇財源，2002，《行政機關業務委託民間辦理成功因素之研究- 以高雄市政府建設局屠宰場業務委外之個案分析》，中山大學政治系碩士論文。

五、研討會論文

許宗力，2002，《從政府改造看民營化的法律問題》，政府業務委託民間辦理相關法制問題研討會。

六、政府法規及內部資料

台中市環保局，2006a，《垃圾清運民營化簡報》，台中市環保局內部資料。

台中市環保局，2007a，《台中市環保局中區委託民營清除機構清除垃圾、資源回收工作技術規範》，台中市環保局內部資料。

台中市環保局，2007b，《台中市環保局南 A 區委託民營清除機構清除垃圾、資源回收工作技術規範》，台中市環保局內部資料。

台中市環保局，2007c，《台中市環保局南 B 區委託民營清除機構清除垃圾、資源回收工作技術規範》，台中市環保局內部資料。

台中市環保局，2007d，《台中市環保局委託民營清除機構清除垃圾、

資源回收工作督導檢查要點》，台中市環保局內部資料。

台中市環保局，2007e，《台中市環境保護局契約書》，台中市環保局內部資料。

台中市環保局，《台中市委託民營機構清運廢棄物督導檢查記錄表》，台中市環保局內部資料。

尖石鄉清潔隊，《尖石鄉委託民營機構清運廢棄物督導檢查記錄表》，新竹縣清潔隊內部資料。

朴子市清潔隊，《朴子市委託民營機構清運廢棄物督導檢查記錄表》，朴子市清潔隊內部資料。

民雄鄉清潔隊，《民雄鄉委託民營機構清運廢棄物督導檢查記錄表》，民雄鄉清潔隊內部資料。

高雄市環保局，《高雄市委託民營機構清運廢棄物督導檢查記錄表》，高雄市環保局內部資料。

廢棄物清理法。

七、網路資料

Levintow，http://www.ip3.org/pub/2005_publication_008.htm，檢閱日期 2007 年 5 月 25 日。

台中市民政處，http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=41443fa3，檢閱日期 2008 年 5 月 16 日。

行政院人事行政局，
<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/lgout/download/LCBO95082301.doc>，檢閱日期 2007 年 3 月 15 日。

行政院環保署，http://edb.epa.gov.tw/Index_waste.htm，檢閱日期 2007 年 10 月 19 日。

行政院環境保護署督察總隊，
<http://ww2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0951113103333&>

MsgTypeName=新聞稿，檢閱日期 2007 年 3 月 9 日。

垃圾清運民營化推動政策，<http://211.20.123.92/9609/>，檢閱日期 2007 年 9 月 2 日。

蕃薯藤新聞，
<http://news.yam.com/bcc/life/200701/20070111815203.html>，檢閱日期 2007 年 3 月 9 日。

環保入口資訊網站，
http://www.tcepb.gov.tw/mobile/word_2_context.asp?bull_id=323，檢閱日期 2007 年 10 月 19 日。

附錄一 臺中市環境保護局中區委託民營清除機構清 運垃圾、資源回收工作技術規範

壹、受委託民營清除機構（以下簡稱承包廠商）應遵守廢棄物清理法暨相關法令之規定。

貳、委託區域：

- 一、區域範圍：東起建國路（包括台中火車站），西至中正路 339 巷、401 巷（即中華西街），南起民權路中心線以北，北迄福音街，所
含括範圍。轄內分 8 里，總人口數 23972 人，小學 1 所，公有市
場 2 處，私有市場 1 處。（95 年 7 月份資料）
- 二、垃圾量：每月垃圾量 956 噸。（每日約為 31 噸），免繳代處理費，
超過基準噸數之部分，廠商應依規定繳納。
- 三、上述每月垃圾量於委託區域人口數平均年成長率增減 3% 時，機
關得再核計每月最高進場免繳代處理費之垃圾量。

參、委託期程：

- 一、自簽約日起至民國 99 年 12 月 31 日止。
- 二、垃圾清運工作起始日應經台中市環保局（以下簡稱機關）通知後
開始執行，若遇特殊情況，機關可要求廠商依原合約內容展延三
個月，廠商不得拒絕。
- 三、執行日期，由雙方於簽約日起 15 日曆天內開會決定開始執行期
日。

肆、預算：由機關採一次訂約及逐年編列預算方式辦理。

伍、委託工作項目：

- 一、委託區域內之非事業所產生之一般廢棄物、落葉清運（分別載
運），包括機關、學校、市場、果皮箱垃圾等處所。含巨大垃圾
如廚具、沙發、櫃、彈簧床等（不包括工程建築或裝潢廢棄物、
營建廢棄土、有害性有毒性廢棄物及以委託其他民營清除機構清
運者）。
- 二、機關清潔隊人員清掃道路、割除雜草、清除懸掛及張貼之廣告物
等工作後，所產生之垃圾應予以清運。市容美化方案執行之路
障、攤架、路招、廣告看板清除，由本市環保局負責清運。
- 三、機關或南區區公所、里辦公處等單位發動環保義工清掃街道、割

除雜草等工作後，集中放置適當地點之垃圾，承包廠商應當日派車清運完畢。

- 四、委託區域內之垃圾清運、隨垃圾車清運廚餘回收工作，並應配合辦理機關各項垃圾減量、資源回收及廚餘之分類回收等相關宣導工作。
- 五、配合機關試辦落葉堆肥政策，清運委託區域內之機關、學校、社區等落葉清運至機關指定場所（台中市），執行期間由機關另行通知。
- 六、配合機關回收再利用政策，堪用二手家具應依「台中市環保局寶之林家具進場標準」，負責清運至機關指定地點回收。
- 七、委託區域範圍內，髒亂點之清除責任，劃分如下：
 - （一）道路範圍內之髒亂點，承包廠商應機動性派員清除，以維市容整潔。
 - （二）針對服務區域內之髒亂點，應於機關通知後一個月內提出改善計畫，新增之髒亂點亦同。
 - （三）上述改善工作必要時，可請求機關清潔隊協助派員站崗取締，至改善完成為止。
 - （四）公私有空地髒亂點之清除，依「廢棄物清理法」之規定，由所有人、管理人或使用人負責清除。
- 八、廠商於契約其間應配合機關於委託清運區域內所辦理之清運路線服務品質稽查。
- 九、機關其他交辦事項。

陸、清運機具之規範：（承包廠商應自備機具設備）

- 一、應具有防止飛散、洩漏或污染環境之措施。
- 二、具備清運作業安全及警示系統。
- 三、良好的滲出水儲存及止水特性。
- 四、低噪音、安靜及操作方便、安全。
- 五、於委託期間第 3 個月內，完成全球衛星定位系統（GPS）之建置及啟用，並於委託期間內維持正常使用狀態。GPS 應具備即時追蹤、顯示車速及地點、保存最近一個月行車紀錄及列印明細表等功能。以隨時掌握車輛最新動態達到最高績效及查核管制目標，必要時機關得指定與本局或其他網站連結即時察看。
- 六、清運車輛應該於契約日起第 2 年內完成車身彩繪。
- 七、至少需具有清運車輛 5 部、大型家具清運車輛 1 部及資源回收車 2 部，且以現行車輛投標者，其出廠日期距本案開標日期不得超過 5 年。計畫執行中上述清運車輛車齡不得超過 5 年，超過者應予以汰換，且每年所使用車輛車齡超過 3 年需重新噴漆（或烤漆）

一次。

- 八、清運車輛應以密封式壓縮車為主，巷道及載運大型廢棄物則可以開天式之清運車輛為輔，但不得使用拼裝車。
- 九、為配合委託區域內巷道之清運，須具有可行駛巷道之清運車輛一部。
- 十、廠商應將專責人員、設於本市之辦公處所及停車場等資料應報機關備查。

柒、清除作業規範：

作業時間及方式規定：垃圾收集作業方式、時間及路線清運等，應依下列規定實施，必要時需配合機關政策調整之。

一、清運作業時間：

- (一) 原則上採日間清運，自每日上午七時起至收集完畢止。(如有全部或部分調整為夜間收運，廠商應無條件配合)
- (二) 若廠商因應特殊情形，需調整(提早)收運垃圾時間，廠商應先報經機關同意後使得調整清運時間。

二、垃圾收集頻率：應配合機關清潔隊作業時間，原則上每日收集一次，並配合機關垃圾清運政策調整。(市場垃圾、環保義工清掃及臨時性髒亂點應視實際需要增加清運頻率)。

三、垃圾收集方式：

- (一) 採沿路逐站(點)，以準時準點及垃圾不落地方式收集。
- (二) 定時定點收集：於排定日期當日上午七時至八時於適當處所停放清運車輛 1 部，提供上班民眾或無暇等候清運車輛者棄置垃圾，停放清運車輛地點如下(約計 5 處)：機關得經協調後變更指定停放車輛地點。

1. 公園路 30 之 1 號。
2. 興中街、成功路口。
3. 民族路 24 號巷口。
4. 大誠路、中正路口。
5. 光復路豪華戲院前。

(三) 垃圾子車收集：

1. 承包廠商於本區提供子車約 10 個，發包後視實際需要，由機關受理申請並審核核可後，將垃圾子車申請表傳真或函送承包廠商，再由承包廠商提供垃圾子車於兩日內前往放置。
2. 垃圾子車之申請及設置、管理，依機關之規定辦理，並於子車外觀以適當材質標示(垃圾子車及落葉子車)，格式為：長 80 公分、寬 40 公分，字體大小為 5 公分正方。

3.承包廠商應提供垃圾子車供民眾後續申請，第二年起每年所增加之子車數量，以前一年放置數量的 20% 為上限。

四、資源回收與廚餘回收及落葉清運工作：配合機關政策推動並參照清潔隊作業方式。

- (一) 資源性垃圾—包括紙類、金屬類、塑膠類、玻璃(瓶)類、塑膠袋(碗、盤)保麗龍餐具等及其他經環保署及本市公告應回收之一般廢棄物回收項目。
- (二) 每條清運路線每週資源回收至少收運 2 天，採資源回收車跟隨清運車輛方式收運。
- (三) 資源回收桶由機關提供，其申請及設置、管理，依機關之規定辦理。
- (四) 本區域內申請核准放置資源回收桶之單位，除自行變賣外，承包商應負責清運。
- (五) 廚餘回收之作業方式及收集頻率，與垃圾收集方式相同，或依報經機關核准方式辦理。
- (六) 清運廚餘回收工作所需之車輛、機具及廚餘等設備費用，由承包商估算於成本費用中。
- (七) 本區域內社區大樓申請核准放置廚餘桶之單位，除社區大樓自行變賣外，承包商應負責自行規劃清運。
- (八) 每日清運所得之資源垃圾、廚餘歸承包商所有，並應清運至機關指定之地點放置或經機關同意之資源回收處理場處理。
- (九) 承包商應配合機關實施資源回收、廚餘及落葉推肥之宣導工作，且應於次月十日前，提報上月份之執行成果。
- (十) 塑膠袋、碗、袋、杯及保麗龍院之分類回收作業應配合機關實施方式辦理，並應清運至機關指定地點放置或處理。
- (十一) 每月資源回收率(含廚餘回收量)應達 16%(含)以上，每月並應增加一個百分點。每月資源回收率超過合約規定一個百分點，給予獎勵金新台幣伍千元整，但每月獎勵金以新台幣壹萬伍千元元整。【資源回收率 = (資源回收量 + 廚餘回收量) / (垃圾清運量 + 資源回收量 + 廚餘回收量)】

五、巨大垃圾清運，應於接獲市民申請登記起兩日內排定時間清運完畢，並應製作巨大垃圾清運日報表，於次月十日前函報機關備查。

六、承包廠商每日應派員不定時巡迴維護作業區域整潔，加強自我管理檢查工作，並應製作巡察檢查表，於次月十日前函報機關備查。

七、契約委託期間(自 97 年 1 月 1 日起至 97 年 12 月 31 日止)機關之投訴專線供委託區域民眾查詢以便於執行期間之相關聯繫工

作及便民服務，該專線所需相關經費依實際使用情形由廠商支付（每月上限為 5000 元）。

- 八、廠商於契約其間（第 1 年及第 3 年）10 月底前至少配合機關垃圾減量、資源回收及市容美化等政策，辦理宣導活動 1 場次以上，出席人數不得少於 200 人，活動宣導品 300 份以上，且活動辦理需配合機關宣導內容及期程。
- 九、廠商於契約期間（第 2 年及第 4 年）10 月底前至少製作 1 支配合機關垃圾減量、資源回收及市容美化等政策宣導活動帶（CF），活動宣導帶之內容應先提送機關核備，且活動辦理需配合機關宣導內容及期程。
- 十、廠商應依據「臺中市環境保護局垃圾處理場管制要點」及該場有關規定執行進場作業。
- 十一、為因應廠商發生緊急狀況，廠商應於服務建議書中提報緊急應變計畫，其緊急支援廠商必須具備相當履約能力（與得標廠商相當之廢棄物清除許可量、清運機具及許可廢棄物種類），其變更時亦同。
- 十二、廠商應於年度結束後於次年三月底以前提送上一年度之執行成果【含履約完成情形、承諾事項執行成果、違規改善情形、受理大型家具總噸數/次、受理民眾陳情次數及資源回收、廚餘噸數等】，執行成果內容需經機關備查。

捌、工作執行基準：

- 一、承包廠商應確實依據勞工安全衛生等相關法令規定，辦理勞工安全衛生相關業務並符合廢棄物清理法等相關規定。
- 二、遇有天然災害（震災、風災、水災）及人力不可抗拒之重大災變時，承包廠商應配合機關作業儘速派員應變處理，並限期完成清運工作。
- 三、垃圾車收集垃圾，應依下列規定：
 - （一）不得脫班、脫點，並應當日清運完畢。
 - （二）不得損壞住戶垃圾桶。
 - （三）禁止將垃圾傾倒地面轉運。
 - （四）垃圾收集後應將地面清掃乾淨，不得將垃圾掃入水溝或棄置於安全島上。
 - （五）垃圾裝滿後應關妥尾門或予以覆蓋後使得駛往本市垃圾處理場。
 - （六）到達垃圾處理場應接受查驗人員查驗並依場工作人員指定之位置傾卸垃圾。
 - （七）垃圾清運車輛應經常保持清潔，每部清運車輛每日至少洗

車一次（車輛清洗處理不得造成環境污染）。

（八）垃圾車清運垃圾途中不得滴漏污水及散發惡臭。

（九）垃圾子車應依規定時間前往放置清運，應依民眾或機關之需求，前往清洗子車。

（十）車輛至垃圾場傾卸平台作業時，應依規定安裝防止車體滑落之安全扣環。

四、資源回收，應依下列規定：

（一）不得脫班、脫點，並應當日收運完畢。

（二）資源回收車輛應經常保持清潔。

（三）到達資源回收場應依工作人員指定之位置傾卸資源回收物。

（四）資源回收物應依機關之規定進行分類。

（五）資源回收桶應依規定時間前往放置及收運。

五、對於民眾任意棄置或提早放置騎樓、路旁之垃圾，應予清運。

六、經機關清潔隊員清掃道路、割除雜草、清除廣告物所產生之垃圾應予以清運。

七、機關、學校、公寓、大廈住戶及一般住戶修剪庭院花木之枝葉野草及巨大垃圾，應予以清運。

八、處理動物屍體應依下列規定：

發現本區域內遺有動物屍骸或機關通知處理動物屍體時，應即派員前往清除；處理動物屍體時應戴手套，將屍體用石灰消毒後，裝入塑膠袋紮緊袋口運送至指定之處理場所處理。

九、掉落於路面，影響行車安全之巨大垃圾，應儘速派員前往清運。

十、承包廠商應於契約日起 14 天內，將所規劃之清運路線、時間，提報機關備查，並於執行垃圾清運工作起 45 日內將所有清運路線時間較準，送機關核定後，如須變更時亦同，並按服務區域戶數印製清運路線時間表，分送各里里長及市民。機關可提供現有清運路線表供得標廠商參考。

十一、承包廠商承包本區域所屬清潔車輛，應於車身兩側明顯處以看板標示公司名稱、電話及環保局申訴電話。【看板大小：長 120 公分，寬 55 公分。字體大小：「台中市委託 X 區垃圾代清除機構」字體大小，8 公分正方。其餘字體大小為 6 公分正方。】

十二、承包廠商從事本區域之工作人員應著公司統一之工作服，並繡上公司名稱。工作人員服務態度不佳且同一人員遭民眾檢舉 2 次以上者，機關可要求更換適當人員。

十三、承包廠商應配合機關辦理各項法令宣導及執行相關計畫等活動。並於簽約日起 1 個月內，針對執行本案之司機及隨車人員應完成職前教育（含勞工安全衛生）及本市垃圾清運相關教育訓練工作。且每年應配合實施工作教育訓練 1 次，其訓練作業計畫應

於實施前 20 日內送機關備查。

十四、公休日：應配合機關作業時間及公休日期。

玖、配合環保政策或法令未列或不合時宜事項，機關得隨時補充、修正，並以書面通知廠商辦理。

附錄二 臺中市環境保護局南 A 區委託民營清除機構

清運垃圾、資源回收工作技術規範

壹、受委託民營清除機構（以下簡稱承包廠商）應遵守廢棄物清理法暨相關法令之規定。

貳、委託區域：

- 一、區域範圍：東起台中路，西至國光路，南起台中縣市界（鄰大里市），北迄縱貫線鐵路（縱貫線），所涵括範圍。轄區內共 4 里，總人口數 15922 人，學校 2 所（國光國小、明德家商），公有市場一處（第三市場）。（95 年 7 月份資料）
- 二、垃圾量：每月垃圾量 742 噸。（每日約為 25 噸），免繳代處理費，超過基準噸數之部分，廠商應依規定繳納。
- 三、上述每月垃圾量於委託區域人口數平均年成長率增減 3% 時，機關得再核計每月最高進場免繳代處理費之垃圾量。

參、委託期程：

- 一、自簽約日起至民國 99 年 12 月 31 日止。
- 二、垃圾清運工作起始日應經台中市環保局（以下簡稱機關）通知後開始執行，若遇特殊情況，機關可要求廠商依原合約內容展延三個月，廠商不得拒絕。
- 三、執行日期，由雙方於簽約日起 15 日曆天內開會決定開始執行日期。

肆、預算：由機關採一次訂約及逐年編列預算方式辦理。

伍、委託工作項目：

- 一、委託區域內之非事業所產生之一般廢棄物、落葉清運（分別載運），包括機關、學校、市場、果皮箱垃圾等處所。含巨大垃圾如廚具、沙發、櫃、彈簧床等（不包括工程建築或裝潢廢棄物、營建廢棄土、有害性有毒性廢棄物及以委託其他民營清除機構清運者）。
- 二、機關清潔隊人員清掃道路、割除雜草、清除懸掛及張貼之廣告物等工作後，所產生之垃圾應予以清運。市容美化方案執行之路障、攤架、路招、廣告看板清除，由本市環保局負責清運。
- 三、機關或南區區公所、里辦公處等單位發動環保義工清掃街道、割

除雜草等工作後，集中放置適當地點之垃圾，承包廠商應當日派車清運完畢。

- 四、委託區域內之垃圾清運、隨垃圾車清運廚餘回收工作，並應配合辦理機關各項垃圾減量、資源回收及廚餘之分類回收等相關宣導工作。
- 五、配合機關試辦落葉堆肥政策，清運委託區域內之機關、學校、社區等落葉清運至機關指定場所（台中市），執行期間由機關另行通知。
- 六、配合機關回收再利用政策，堪用二手家具應依「台中市環保局寶之林家具進場標準」，負責清運至機關指定地點回收。
- 七、委託區域範圍內，髒亂點之清除責任，劃分如下：
 - （一）道路範圍內之髒亂點，承包廠商應機動性派員清除，以維市容整潔。
 - （二）針對服務區域內之髒亂點，應於機關通知後一個月內提出改善計畫，新增之髒亂點亦同。
 - （三）上述改善工作必要時，可請求機關清潔隊協助派員站崗取締，至改善完成為止。
 - （四）公私有空地髒亂點之清除，依「廢棄物清理法」之規定，由所有人、管理人或使用人負責清除。
- 八、廠商於契約其間應配合機關於委託清運區域內所辦理之清運路線服務品質稽查。
- 九、機關其他交辦事項。

陸、清運機具之規範：（承包廠商應自備機具設備）

- 一、應具有防止飛散、洩漏或污染環境之措施。
- 二、具備清運作業安全及警示系統。
- 三、良好的滲出水儲存及止水特性。
- 四、低噪音、安靜及操作方便、安全。
- 五、於委託期間第 3 個月內，完成全球衛星定位系統（GPS）之建置及啟用，並於委託期間內維持正常使用狀態。GPS 應具備即時追蹤、顯示車速及地點、保存最近一個月行車紀錄及列印明細表等功能。以隨時掌握車輛最新動態達到最高績效及查核管制目標，必要時機關得指定與本局或其他網站連結即時察看。
- 六、清運車輛應該於契約日起第 2 年內完成車身彩繪。
- 七、至少需具有清運車輛 2 部、大型家具清運車輛 1 部及資源回收車 1 部，且以現行車輛投標者，其出廠日期距本案開標日期不得超過 5 年。計畫執行中上述清運車輛車齡不得超過 5 年，超過者應予以汰換，且每年所使用車輛車齡超過 3 年需重新噴漆（或烤漆）

一次。

- 八、清運車輛應以密封式壓縮車為主，巷道及載運大型廢棄物則可以開天式之清運車輛為輔，但不得使用拼裝車。
- 九、為配合委託區域內巷道之清運，須具有可行駛巷道之清運車輛一部。
- 十、廠商應將專責人員、設於本市之辦公處所及停車場等資料應報機關備查。

柒、清除作業規範：

作業時間及方式規定：垃圾收集作業方式、時間及路線清運等，應依下列規定實施，必要時需配合機關政策調整之。

一、清運作業時間：

- (一) 原則上採日間清運，自每日上午七時起至收集完畢止。(如有全部或部分調整為夜間收運，廠商應無條件配合)
- (二) 若廠商因應特殊情形，需調整(提早)收運垃圾時間，廠商應先報經機關同意後使得調整清運時間。

二、垃圾收集頻率：應配合機關清潔隊作業時間，原則上每日收集一次，並配合機關垃圾清運政策調整。(市場垃圾、環保義工清掃及臨時性髒亂點應視實際需要增加清運頻率)。

三、垃圾收集方式：

- (一) 採沿路逐站(點)，以準時準點及垃圾不落地方式收集。
- (二) 定時定點收集：於排定日期當日上午七時至八時於適當處所停放清運車輛 1 部，提供上班民眾或無暇等候清運車輛者棄置垃圾，停放清運車輛地點如下(約計 5 處)：機關得經協調後變更指定停放車輛地點。

- 1. 單日：
 - (1) 台中路 376 號巷口。
 - (2) 建國南路與民主路口。
 - (3) 忠明南路 1216 號巷口。

- 2. 雙日：
 - (1) 忠孝路 195 巷口。
 - (2) 南門路 59 巷與國光路 365 號巷口。

(三) 垃圾子車收集：

- 1. 承包廠商於本區提供子車約 50 個，發包後視實際需要，由機關受理申請並審核核可後，將垃圾子車申請表傳真或函送承包廠商，再由承包廠商提供垃圾子車於兩日內前往放置。
- 2. 垃圾子車之申請及設置、管理，依機關之規定辦理，並於子車外觀以適當材質標示(垃圾子車及落葉子車)，格式為：長 80 公分、寬 40 公分，字體大小為 5 公分正方。

3.承包廠商應提供垃圾子車供民眾後續申請，第二年起每年所增加之子車數量，以前一年放置數量的 20% 為上限。

四、資源回收與廚餘回收及落葉清運工作：配合機關政策推動並參照清潔隊作業方式。

- (一) 資源性垃圾—包括紙類、金屬類、塑膠類、玻璃(瓶)類、塑膠袋(碗、盤)保麗龍餐具等及其他經環保署及本市公告應回收之一般廢棄物回收項目。
- (二) 每條清運路線每週資源回收至少收運 2 天，採資源回收車跟隨清運車輛方式收運。
- (三) 資源回收桶由機關提供，其申請及設置、管理，依機關之規定辦理。
- (四) 本區域內申請核准放置資源回收桶之單位，除自行變賣外，承包商應負責清運。
- (五) 廚餘回收之作業方式及收集頻率，與垃圾收集方式相同，或依報經機關核准方式辦理。
- (六) 清運廚餘回收工作所需之車輛、機具及廚餘等設備費用，由承包商估算於成本費用中。
- (七) 本區域內社區大樓申請核准放置廚餘桶之單位，除社區大樓自行變賣外，承包商應負責自行規劃清運。
- (八) 每日清運所得之資源垃圾、廚餘歸承包商所有，並應清運至機關指定之地點放置或經機關同意之資源回收處理場處理。
- (九) 承包商應配合機關實施資源回收、廚餘及落葉推肥之宣導工作，且應於次月十日前，提報上月份之執行成果。
- (十) 塑膠袋、碗、袋、杯及保麗龍院之分類回收作業應配合機關實施方式辦理，並應清運至機關指定地點放置或處理。
- (十一) 每月資源回收率(含廚餘回收量)應達 22%(含)以上，每月並應增加一個百分點。每月資源回收率超過合約規定一個百分點，給予獎勵金新台幣伍千元整，但每月獎勵金以新台幣壹萬伍千元元整。【資源回收率 = (資源回收量 + 廚餘回收量) / (垃圾清運量 + 資源回收量 + 廚餘回收量)】

五、巨大垃圾清運，應於接獲市民申請登記起兩日內排定時間清運完畢，並應製作巨大垃圾清運日報表，於次月十日前函報機關備查。

六、承包廠商每日應派員不定時巡迴維護作業區域整潔，加強自我管理檢查工作，並應製作巡察檢查表，於次月十日前函報機關備查。

七、契約委託期間(自 96 年 4 月 1 日起至 96 年 12 月 31 日止)機關之投訴專線供委託區域民眾查詢以便於執行期間之相關聯繫工

作及便民服務，該專線所需相關經費依實際使用情形由廠商支付（每月上限為 5000 元）。

- 八、廠商於契約其間（第 2 年及第 4 年）10 月底前至少配合機關垃圾減量、資源回收及市容美化等政策，辦理宣導活動 1 場次以上，出席人數不得少於 200 人，活動宣導品 300 份以上，且活動辦理需配合機關宣導內容及期程。
- 九、廠商於契約期間（第 1 年及第 3 年）10 月底前至少製作 1 支配合機關垃圾減量、資源回收及市容美化等政策宣導活動帶（CF），活動宣導帶之內容應先提送機關核備，且活動辦理需配合機關宣導內容及期程。
- 十、廠商應依據「臺中市環境保護局垃圾處理場管制要點」及該場有關規定執行進場作業。
- 十一、為因應廠商發生緊急狀況，廠商應於服務建議書中提報緊急應變計畫，其緊急支援廠商必須具備相當履約能力（與得標廠商相當之廢棄物清除許可量、清運機具及許可廢棄物種類），其變更時亦同。
- 十二、廠商應於年度結束後於次年三月底以前提送上一年度之執行成果【含履約完成情形、承諾事項執行成果、違規改善情形、受理大型家具總噸數/次、受理民眾陳情次數及資源回收、廚餘噸數等】，執行成果內容需經機關備查。

捌、工作執行基準：

- 一、承包廠商應確實依據勞工安全衛生等相關法令規定，辦理勞工安全衛生相關業務並符合廢棄物清理法等相關規定。
- 二、遇有天然災害（震災、風災、水災）及人力不可抗拒之重大災變時，承包廠商應配合機關作業儘速派員應變處理，並限期完成清運工作。
- 三、垃圾車收集垃圾，應依下列規定：
 - （一）不得脫班、脫點，並應當日清運完畢。
 - （二）不得損壞住戶垃圾桶。
 - （三）禁止將垃圾傾倒地面轉運。
 - （四）垃圾收集後應將地面清掃乾淨，不得將垃圾掃入水溝或棄置於安全島上。
 - （五）垃圾裝滿後應關妥尾門或予以覆蓋後使得駛往本市垃圾處理場。
 - （六）到達垃圾處理場應接受查驗人員查驗並依場工作人員指定之位置傾卸垃圾。
 - （七）垃圾清運車輛應經常保持清潔，每部清運車輛每日至少洗

車一次（車輛清洗處理不得造成環境污染）。

（八）垃圾車清運垃圾途中不得滴漏污水及散發惡臭。

（九）垃圾子車應依規定時間前往放置清運，應依民眾或機關之需求，前往清洗子車。

（十）車輛至垃圾場傾卸平台作業時，應依規定安裝防止車體滑落之安全扣環。

四、資源回收，應依下列規定：

（一）不得脫班、脫點，並應當日收運完畢。

（二）資源回收車輛應經常保持清潔。

（三）到達資源回收場應依工作人員指定之位置傾卸資源回收物。

（四）資源回收物應依機關之規定進行分類。

（五）資源回收桶應依規定時間前往放置及收運。

五、對於民眾任意棄置或提早放置騎樓、路旁之垃圾，應予清運。

六、經機關清潔隊員清掃道路、割除雜草、清除廣告物所產生之垃圾應予以清運。

七、機關、學校、公寓、大廈住戶及一般住戶修剪庭院花木之枝葉野草及巨大垃圾，應予以清運。

八、處理動物屍體應依下列規定：

發現本區域內遺有動物屍骸或機關通知處理動物屍體時，應即派員前往清除；處理動物屍體時應戴手套，將屍體用石灰消毒後，裝入塑膠袋紮緊袋口運送至指定之處理場所處理。

九、掉落於路面，影響行車安全之巨大垃圾，應儘速派員前往清運。

十、承包廠商應於契約日起 14 天內，將所規劃之清運路線、時間，提報機關備查，並於執行垃圾清運工作起 45 日內將所有清運路線時間較準，送機關核定後，如須變更時亦同，並按服務區域戶數印製清運路線時間表，分送各里里長及市民。機關可提供現有清運路線表供得標廠商參考。

十一、承包廠商承包本區域所屬清潔車輛，應於車身兩側明顯處以看板標示公司名稱、電話及環保局申訴電話。【看板大小：長 120 公分，寬 55 公分。字體大小：「台中市委託 X 區垃圾代清除機構」字體大小，8 公分正方。其餘字體大小為 6 公分正方。】

十二、承包廠商從事本區域之工作人員應著公司統一之工作服，並繡上公司名稱。工作人員服務態度不佳且同一人員遭民眾檢舉 2 次以上者，機關可要求更換適當人員。

十三、承包廠商應配合機關辦理各項法令宣導及執行相關計畫等活動。並於簽約日起 1 個月內，針對執行本案之司機及隨車人員應完成職前教育（含勞工安全衛生）及本市垃圾清運相關教育訓練工作。且每年應配合實施工作教育訓練 1 次，其訓練作業計畫應

於實施前 20 日內送機關備查。

十四、公休日：應配合機關作業時間及公休日期。

玖、配合環保政策或法令未列或不合時宜事項，機關得隨時補充、修正，並以書面通知廠商辦理。

附錄三 臺中市環境保護局南 B 區委託民營清除機構

清運垃圾、資源回收工作技術規範

壹、受委託民營清除機構（以下簡稱承包廠商）應遵守廢棄物清理法暨相關法令之規定。

貳、委託區域：

一、區域範圍：東起國光路，西至台中縣市界（鄰烏日鄉），南起台中縣市界（鄰大里市、烏日鄉），北迄麻園頭溪及南屯路一段，所包括範圍。區域內共 18 個里，總人口數約 92504 人，學校 7 所（和平國小、宜寧中學、數義國小、台中高工、四育國中、信義國小、崇倫國中），健康公園，中興大學宿舍。（95 年 7 月份資料）

二、垃圾量：每月垃圾量 1817 噸。（每日約為 60 噸），免繳代處理費，超過基準噸數之部分，廠商應依規定繳納。

三、上述每月垃圾量於委託區域人口數平均年成長率增減 3% 時，機關得再核計每月最高進場免繳代處理費之垃圾量。

參、委託期程：

一、自簽約日起至民國 99 年 12 月 31 日止。

二、垃圾清運工作起始日應經台中市環保局（以下簡稱機關）通知後開始執行，若遇特殊情況，機關可要求廠商依原合約內容展延三個月，廠商不得拒絕。

三、執行日期，由雙方於簽約日起 15 日曆天內開會決定開始執行日期。

肆、預算：由機關採一次訂約及逐年編列預算方式辦理。

伍、委託工作項目：

一、委託區域內之非事業所產生之一般廢棄物、落葉清運（分別載運），包括機關、學校、市場、果皮箱垃圾等處所。含巨大垃圾如廚具、沙發、櫃、彈簧床等（不包括工程建築或裝潢廢棄物、營建廢棄土、有害性有毒性廢棄物及以委託其他民營清除機構清運者）。

二、機關清潔隊人員清掃道路、割除雜草、清除懸掛及張貼之廣告物等工作後，所產生之垃圾應予以清運。市容美化方案執行之路

- 障、攤架、路招、廣告看板清除，由本市環保局負責清運。
- 三、機關或南區區公所、里辦公處等單位發動環保義工清掃街道、割除雜草等工作後，集中放置適當地點之垃圾，承包廠商應當日派車清運完畢。
 - 四、委託區域內之垃圾清運、隨垃圾車清運廚餘回收工作，並應配合辦理機關各項垃圾減量、資源回收及廚餘之分類回收等相關宣導工作。
 - 五、配合機關試辦落葉堆肥政策，清運委託區域內之機關、學校、社區等落葉清運至機關指定場所（台中市），執行期間由機關另行通知。
 - 六、配合機關回收再利用政策，堪用二手家具應依「台中市環保局賣之林家具進場標準」，負責清運至機關指定地點回收。
 - 七、委託區域範圍內，髒亂點之清除責任，劃分如下：
 - （一）道路範圍內之髒亂點，承包廠商應機動性派員清除，以維市容整潔。
 - （二）針對服務區域內之髒亂點，應於機關通知後一個月內提出改善計畫，新增之髒亂點亦同。
 - （三）上述改善工作必要時，可請求機關清潔隊協助派員站崗取締，至改善完成為止。
 - （四）公私有空地髒亂點之清除，依「廢棄物清理法」之規定，由所有人、管理人或使用人負責清除。
 - 八、廠商於契約其間應配合機關於委託清運區域內所辦理之清運路線服務品質稽查。
 - 九、機關其他交辦事項。

陸、清運機具之規範：（承包廠商應自備機具設備）

- 一、應具有防止飛散、洩漏或污染環境之措施。
- 二、具備清運作業安全及警示系統。
- 三、良好的滲出水儲存及止水特性。
- 四、低噪音、安靜及操作方便、安全。
- 五、於委託期間第 3 個月內，完成全球衛星定位系統（GPS）之建置及啟用，並於委託期間內維持正常使用狀態。GPS 應具備即時追蹤、顯示車速及地點、保存最近一個月行車紀錄及列印明細表等功能。以隨時掌握車輛最新動態達到最高績效及查核管制目標，必要時機關得指定與本局或其他網站連結即時察看。
- 六、清運車輛應該於契約日起第 2 年內完成車身彩繪。
- 七、至少需具有清運車輛 8 部、大型家具清運車輛 1 部及資源回收車 3 部，且以現行車輛投標者，其出廠日期距本案開標日期不得超

過 5 年。計畫執行中上述清運車輛車齡不得超過 5 年，超過者應予以汰換，且每年所使用車輛車齡超過 3 年需重新噴漆(或烤漆)一次。

- 八、清運車輛應以密封式壓縮車為主，巷道及載運大型廢棄物則可以開天式之清運車輛為輔，但不得使用拼裝車。
- 九、為配合委託區域內巷道之清運，須具有可行駛巷道之清運車輛一部。
- 十、廠商應將專責人員、設於本市之辦公處所及停車場等資料應報機關備查。

柒、清除作業規範：

作業時間及方式規定：垃圾收集作業方式、時間及路線清運等，應依下列規定實施，必要時需配合機關政策調整之。

一、清運作業時間：

- (一) 原則上採日間清運，自每日上午七時起至收集完畢止。(如有全部或部分調整為夜間收運，廠商應無條件配合)
- (二) 若廠商因應特殊情形，需調整(提早)收運垃圾時間，廠商應先報經機關同意後使得調整清運時間。

二、垃圾收集頻率：應配合機關清潔隊作業時間，原則上每日收集一次，並配合機關垃圾清運政策調整。(市場垃圾、環保義工清掃及臨時性髒亂點應視實際需要增加清運頻率)。

三、垃圾收集方式：

- (一) 採沿路逐站(點)，以準時準點及垃圾不落地方式收集。
- (二) 定時定點收集：於排定日期當日上午七時至八時於適當處所停放清運車輛 1 部，提供上班民眾或無暇等候清運車輛者棄置垃圾，停放清運車輛地點如下(約計 5 處)：機關得經協調後變更指定停放車輛地點。

- 1. 單日：
 - (1) 崇倫北街 96 號。
 - (2) 南陽街 85 號。
- 2. 雙日：
 - (1) 光輝街 46 號前。
 - (2) 復興路 2 段 71 巷口。
- 3. 每日：
 - (1) 美村路 2 段興和昌街口。
 - (2) 南和路 38 巷口及 88 巷口(上述 2 巷口每日各停留 30 分鐘)。
 - (3) 五權南路 614 號巷口。
 - (4) 復新街(復新綠橋上)
 - (5) 復興路 3 段 102 巷口。
 - (6) 工學北路與工學路口(工學市場對面)。

(三) 垃圾子車收集：

1. 承包廠商於本區提供子車約 160 個，發包後視實際需要，由機關受理申請並審核核可後，將垃圾子車申請表傳真或函送承包廠商，再由承包廠商提供垃圾子車於兩日內前往放置。
2. 垃圾子車之申請及設置、管理，依機關之規定辦理，並於子車外觀以適當材質標示(垃圾子車及落葉子車)，格式為：長 80 公分、寬 40 公分，字體大小為 5 公分正方。
3. 承包廠商應提供垃圾子車供民眾後續申請，第二年起每年所增加之子車數量，以前一年放置數量的 20% 為上限。

四、資源回收與廚餘回收及落葉清運工作：配合機關政策推動並參照清潔隊作業方式。

- (一) 資源性垃圾—包括紙類、金屬類、塑膠類、玻璃(瓶)類、塑膠袋(碗、盤)保麗龍餐具等及其他經環保署及本市公告應回收之一般廢棄物回收項目。
- (二) 每條清運路線每週資源回收至少收運 2 天，採資源回收車跟隨清運車輛方式收運。
- (三) 資源回收桶由機關提供，其申請及設置、管理，依機關之規定辦理。
- (四) 本區域內申請核准放置資源回收桶之單位，除自行變賣外，承包商應負責清運。
- (五) 廚餘回收之作業方式及收集頻率，與垃圾收集方式相同，或依報經機關核准方式辦理。
- (六) 清運廚餘回收工作所需之車輛、機具及廚餘等設備費用，由承包商估算於成本費用中。
- (七) 本區域內社區大樓申請核准放置廚餘桶之單位，除社區大樓自行變賣外，承包商應負責自行規劃清運。
- (八) 每日清運所得之資源垃圾、廚餘歸承包商所有，並應清運至機關指定之地點放置或經機關同意之資源回收處理場處理。
- (九) 承包商應配合機關實施資源回收、廚餘及落葉推肥之宣導工作，且應於次月十日前，提報上月份之執行成果。
- (十) 塑膠袋、碗、袋、杯及保麗龍院之分類回收作業應配合機關實施方式辦理，並應清運至機關指定地點放置或處理。
- (十一) 每月資源回收率(含廚餘回收量)應達 24%(含)以上，每月並應增加一個百分點。每月資源回收率超過合約規定一個百分點，給予獎勵金新台幣伍千元整，但每月獎勵金以新台幣壹萬伍千元元整。【資源回收率 = (資源回收量 +

廚餘回收量) / (垃圾清運量 + 資源回收量 + 廚餘回收量)】

- 五、巨大垃圾清運，應於接獲市民申請登記起兩日內排定時間清運完畢，並應製作巨大垃圾清運日報表，於次月十日前函報機關備查。
- 六、承包廠商每日應派員不定時巡迴維護作業區域整潔，加強自我管理檢查工作，並應製作巡察檢查表，於次月十日前函報機關備查。
- 七、契約委託期間（自 98 年 1 月 1 日起至 99 年 12 月 31 日止）機關之投訴專線供委託區域民眾查詢以便於執行期間之相關聯繫工作及便民服務，該專線所需相關經費依實際使用情形由廠商支付（每月上限為 5000 元）。
- 八、得標廠商應於契約期間（第 3 年 6 月底前）進行滿意度書面問卷調查工作：廠商應委由專業民意調查單位進行本（全）市民眾之書面問卷調查，有效問卷樣本數至少 1050 份，且必須依人口分佈比例分佈於八大行政區，問卷內容應經機關同意，並出具問卷調查報告書。
- 九、廠商應依據「臺中市環境保護局垃圾處理場管制要點」及該場有關規定執行進場作業。
- 十、為因應廠商發生緊急狀況，廠商應於服務建議書中提報緊急應變計畫，其緊急支援廠商必須具備相當履約能力（與得標廠商相當之廢棄物清除許可量、清運機具及許可廢棄物種類），其變更時亦同。
- 十一、廠商應於年度結束後於次年三月底以前提送上一年度之執行成果【含履約完成情形、承諾事項執行成果、違規改善情形、受理大型家具總噸數/次、受理民眾陳情次數及資源回收、廚餘噸數等】，執行成果內容需經機關備查。

捌、工作執行基準：

- 一、承包廠商應確實依據勞工安全衛生等相關法令規定，辦理勞工安全衛生相關業務並符合廢棄物清理法等相關規定。
- 二、遇有天然災害（震災、風災、水災）及人力不可抗拒之重大災變時，承包廠商應配合機關作業儘速派員應變處理，並限期完成清運工作。
- 三、垃圾車收集垃圾，應依下列規定：
 - （一）不得脫班、脫點，並應當日清運完畢。
 - （二）不得損壞住戶垃圾桶。
 - （三）禁止將垃圾傾倒地面轉運。
 - （四）垃圾收集後應將地面清掃乾淨，不得將垃圾掃入水溝或棄置於安全島上。

- (五) 垃圾裝滿後應關妥尾門或予以覆蓋後使得駛往本市垃圾處理場。
- (六) 到達垃圾處理場應接受查驗人員查驗並依場工作人員指定之位置傾卸垃圾。
- (七) 垃圾清運車輛應經常保持清潔，每部清運車輛每日至少洗車一次(車輛清洗處理不得造成環境污染)。
- (八) 垃圾車清運垃圾途中不得滴漏污水及散發惡臭。
- (九) 垃圾子車應依規定時間前往放置清運，應依民眾或機關之需求，前往清洗子車。
- (十) 車輛至垃圾場傾卸平台作業時，應依規定安裝防止車體滑落之安全扣環。

四、資源回收，應依下列規定：

- (一) 不得脫班、脫點，並應當日收運完畢。
- (二) 資源回收車輛應經常保持清潔。
- (三) 到達資源回收場應依工作人員指定之位置傾卸資源回收物。
- (四) 資源回收物應依機關之規定進行分類。
- (五) 資源回收桶應依規定時間前往放置及收運。

五、對於民眾任意棄置或提早放置騎樓、路旁之垃圾，應予清運。

六、經機關清潔隊員清掃道路、割除雜草、清除廣告物所產生之垃圾應予以清運。

七、機關、學校、公寓、大廈住戶及一般住戶修剪庭院花木之枝葉野草及巨大垃圾，應予以清運。

八、處理動物屍體應依下列規定：

發現本區域內遺有動物屍骸或機關通知處理動物屍體時，應即派員前往清除；處理動物屍體時應戴手套，將屍體用石灰消毒後，裝入塑膠袋紮緊袋口運送至指定之處理場所處理。

九、掉落於路面，影響行車安全之巨大垃圾，應儘速派員前往清運。

十、承包廠商應於契約日起 14 天內，將所規劃之清運路線、時間，提報機關備查，並於執行垃圾清運工作起 45 日內將所有清運路線時間較準，送機關核定後，如須變更時亦同，並按服務區域戶數印製清運路線時間表，分送各里里長及市民。機關可提供現有清運路線表供得標廠商參考。

十一、承包廠商承包本區域所屬清潔車輛，應於車身兩側明顯處以看板標示公司名稱、電話及環保局申訴電話。【看板大小：長 120 公分，寬 55 公分。字體大小：「台中市委託 X 區垃圾代清除機構」字體大小，8 公分正方。其餘字體大小為 6 公分正方。】

十二、承包廠商從事本區域之工作人員應著公司統一之工作服，並繡上公司名稱。工作人員服務態度不佳且同一人員遭民眾檢舉 2 次

以上者，機關可要求更換適當人員。

十三、承包廠商應配合機關辦理各項法令宣導及執行相關計畫等活動。並於簽約日起 1 個月內，針對執行本案之司機及隨車人員應完成職前教育（含勞工安全衛生）及本市垃圾清運相關教育訓練工作。且每年應配合實施工作教育訓練 1 次，其訓練作業計畫應於實施前 20 日內送機關備查。

十四、公休日：應配合機關作業時間及公休日期。

玖、配合環保政策或法令未列或不合時宜事項，機關得隨時補充、修正，並以書面通知廠商辦理。

附錄四 臺中市環境保護局委託民營清除機構清除

垃圾、資源回收工作督導檢查要點

壹、督導檢查

- 一、機關之廢棄物管理課、資源回收課、清潔隊得不定期實施抽檢，發現缺失除通知承包商立即改善及依規定記點外，並依每月累計點數處分。
- 二、每日檢查工作由機關清潔隊轄區區隊依檢查項目逐項檢查及督導。
- 三、每車次垃圾皆需過磅，地磅故障時，依機關之估計為準。

貳、抽查檢查項目及評分標準

- 一、每日機關得派員依下列規定檢查記點：

記點數 項次	記二點	記點數 項次	記三點	扣款 項次	扣罰廠商 當月服務費價金 2%
1	垃圾收集後未將地面清掃乾淨者。	1	未向機關指定清運地點民眾進行垃圾分類宣導或未配合垃圾分類進行檢查者	1	不按規定數量清運垃圾者
2	每部清運車輛每日未洗車一次及加強維護車容整潔乾淨。	2	將垃圾傾倒地面轉運者。	2	不依規定時間及路線作業者。
3	清運垃圾未依約定時間前往清運者。	3	垃圾、淤泥掃入水溝或棄置於安全島者。	3	拒絕接受檢查。
4	機關、學校、住戶修剪庭院花木之枝葉及野草，未予清運者。	4	民眾陳情抗議清運不當，經查證屬實者。	4	向民眾收取費用。
5	本區內遭任意傾倒廢棄物(髒亂點)，未予清運者。	5	未依垃圾處理場(廠)工作人員指定之位置傾倒垃圾或違反垃圾處理場進場管制要點者。	5	機關得派員於收運垃圾前，先抽查廠商之清潔車輛，發現車上已有廢棄物者(若廠商因應特殊情形，需調整收運垃圾

					時間，廠商已先報經機關同意者不在此限。
6	執行工作期間，態度不佳或明顯不適任或未依規定穿著公司統一工作服者。	6	垃圾車清運垃圾途中滴漏污水及散發惡臭者。	6	年節垃圾清運，未依機關指定時間清除完畢者。
7	清運車輛車身兩側明顯處未依規定標示公司名稱或字跡模糊不清者。	7	垃圾子車（含清運落葉專用子車）、資源回收筒、廚餘回收桶未依規定頻率、時間前往清運者。	7	所回收之資源垃圾未載運至機關指定之地點放置或經機關同意之處理場處理。
8	發現或接到機關通知處理之動物屍體未依規定即時清除者。	8	垃圾子車未依指定時間內放置者。	8	其他有為民服務不週或經機關認為不宜之作業方式等情形者，經書面糾正 2 次後，若同一情形發生第 3 次起，按次扣款。
9	家戶之巨大垃圾，未排定時間予以清運者。	9	資源回收日，將民眾已分類好之資源回收物品投入清潔車中。	9	遇有風災、水災、震災及人力不可抗拒之災害或其他特殊狀況，在救災時段內，清運垃圾量未達上限者，但災害之首日不在此限。
10	沿街收運時，垃圾車未等候回收車或二車相距太遠。	10	非資源回收日，民眾將分類好之資源回收物品攜出，承包廠商未勸導民眾帶回於資源回收日再行交付清運，卻將已分類資源回收物品投入清潔車混入廢棄物中。	10	車齡超過五年之清運車輛未汰換。
11	垃圾子車、清潔箱未依規定保持清潔者。	11	委託區域道路範圍內之髒亂點，未依規定辦理，至改善完成為止。		
12	對於民眾任意棄置或提早放置路旁之垃圾未予清運者。	12	未依規定執行塑膠袋、碗、盤、杯及保麗龍餐具及玻璃瓶等回收工作者。		
13	清運垃圾車輛未依規定	13	未依規定執行廚餘、落		

	關妥尾門或不予覆蓋。		葉樹枝回收工作者。		
14	垃圾收運人員值勤時吃檳榔、抽煙、酗酒或與民眾爭執等影響形象。	14	定點清運地點處未放置警示標誌（三角架）。		
15	車輛至垃圾場傾卸平台作業時，未依規定安裝防止車體滑落之安全扣環。	15	未配合機關回收再利用政策，堪用二手家具為清運至機關指定地點回收。		
16	垃圾包或巨大垃圾未予清除。	16	清除車輛違反道路交通管理處罰條例及相關規定（如超載等）。		
17	其他違規事項。	17			

- 二、依據上表，若廠商於當月累計記點達 25 點（含）以上者，扣罰承包廠商當月應得服務費價金 1%；若當月累計記點達 50 點（含）以上者，扣罰承包廠商當月應得服務費價金 2%；若當月累計記點達 75 點（含）以上者，扣罰承包廠商當月應得服務費價金 3%，以此類推。當月檢查記點若累計 500 點以上者，（即扣款達每月應得服務費價金 20% 以上），終止契約。
- 三、上述所列違規記點事項，廠商於接獲通知經複查仍未改善者，予以加倍記點處分。
- 四、清除本委託區域內廢棄物時，不得裝載委託區域外之廢棄物；如經機關查獲屬實，每次將扣款當月應得服務費價金之 10%。
- 五、廠商應履行工作執行基準，有延遲責任之情形者，每逾一日按當月應得服務費價金課罰 5% 之罰款，最高以當月應得服務費價金 20% 為上限。
- 六、廠商有採購法 101 條之事實時，機關得依採購法第 101 條、102 條、103 條之規定辦理。
- 七、其他：
- （一）機關依對廠商所罰之扣款，於當月服務費價金中由機關逕行扣除之。
- （二）督導檢查人員應填具督導檢查記錄表一式三聯，第一聯（通知聯）由機關交廠商限期處理，第二聯（存查聯）由機關廢管課留存作為複查及記點依據，第三聯檢查區隊存查。
- （三）廠商之每月檢查記點應與扣款併計，併計後罰款達每月服務費價金 20% 以上者，終止契約。

附錄五 訪談大綱

一、台中市環保局

- (一) 當初貴單位讓垃圾清運委外的動機是什麼？
- (二) 貴單位對於垃圾清運委外希望達到什麼樣的目標？
- (三) 垃圾清運委外後，環保局與民營業者是否有利益衝突的情況發生？如果發生環保局的對策為何？
- (四) 貴單位於垃圾清運委託的監督管理有哪幾種方式？最常使用哪一種方法？
- (五) 垃圾清運委外的監督報告，其評鑑包含哪些部分？貴單位如何評鑑績效的好壞？
- (六) 貴單位的監督除了針對民營業者的績效外，是否還會注意公共利益的確保？
- (七) 環保局對資訊掌握的程度越高，民間業者越不易有投機行為。垃圾清運委外後，你認為環保局能否充分掌握資訊？
- (八) 貴單位會不會擔心監督報告內容與實際情況有所落差？如果發生如何處理？
- (九) 民營業者的績效通常以數據為主，民營業者會不會提供不實的數據結果？貴單位如何預防這種情況發生？如果發生貴單位如何處理？
- (十) 雙方利用哪些方法進行溝通？最常使用哪一種方法？
- (十一) 最近一次雙方進行溝通協調的大致情形為何？
- (十二) 貴單位對於民營業者提供哪些獎勵及資助？此外還有哪些誘因？
- (十三) 貴單位提供這些誘因的目的為何？這些誘因能否滿足民營業者的需求？反之對於環保局是否有助益？
- (十四) 誘因的提供能否促進雙方的互動關係？
- (十五) 提供這些誘因除了讓民營業者執行業務更有利外，是否能幫助環保局減少監督所花費的時間與心力？
- (十六) 對民間業者的信任程度越高，其監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，這種關係你的看法為何？
- (十七) 貴單位對於垃圾清運委外未來的期望？

二、民間委託廠商

- (一) 當初貴公司會以委外方式進行垃圾清運的動機是什麼？
- (二) 貴公司希望藉由垃圾清運委外達到什麼樣的目標？這些目標都明訂在契約內容嗎？
- (三) 貴公司與台中市政府是否有利益衝突的情況發生？如果發生環保局的對策為何？
- (四) 貴公司受到環保局的監督管理會用哪幾種方式？環保局最常使用哪一種方式？
- (五) 貴公司對於環保局的評鑑項目與標準，其看法為何？是否認為過於嚴苛？
- (六) 如果垃圾清運途中發生過失，而且被分區稽查發現，台中市環保局（分區稽查）的做法為何？
- (七) 當初制定垃圾清運路線與定點的規劃，貴公司的考量為何？
- (八) 當完成垃圾清運工作時，貴公司通常會記錄哪些資料？此外，貴公司向台中市環保局請款時，需要交付哪些資料？
- (九) 績效通常以數據為主，台中市環保局會不會擔心貴公司提供不實的數據結果？
- (十) 貴公司跟環保局的溝通管道有哪些？最常使用哪一種方法？理由為何？會不會雙方定期舉行檢討會？
- (十一) 雙方對於業務的執行會不會發生不同意見？意見不同時貴公司的處理方式為何？
- (十二) 環保局提供貴公司哪些資助和誘因？
- (十三) 剛剛講到的資助誘因及獎勵措施能否滿足貴公司的需求？
- (十四) 若提供足夠的誘因及獎勵措施，能否讓貴公司更有主動意願執行業務？
- (十五) 對貴公司的信任程度越高，台中市環保局其監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，對於這樣的論述你的看法為何？你認為可不可以每個月監督一兩次就好？
- (十六) 貴公司對於垃圾清運委外未來的期望？

三、稽查人員

- (一) 貴單位於垃圾清運委託的監督管理有哪幾種方式？最常使用哪一種方法？
- (二) 垃圾清運委外的監督報告，其評鑑包含哪些部分？貴單位如何

評鑑績效的好壞？

- (三) 監督評鑑的項目你認為有沒有不足的地方？為什麼？
- (四) 這些評鑑項目都是契約裡所規定的？
- (五) 貴單位對於未達成的項目如何檢討改進？有規定一定時間內讓民間業者改進嗎？
- (六) 貴單位的監督除了針對民營業者的績效外，是否還會注意公共利益的確保？
- (七) 你會不會擔心監督報告內容與實際情況有所落差？你會不會擔心如果不去監督民營業者會有投機行為出現？
- (八) 民營業者的績效通常以數據為主，民營業者會不會提供不實的數據結果？貴單位如何預防這種情況發生？
- (九) 那如果是突發狀況，導致民間業者違規，貴單位會不會也是會扣點？
- (十) 雙方利用哪些方法進行溝通？最常使用哪一種方法？
- (十一) 最近一次雙方進行溝通協調的大致情形為何？
- (十二) 對民間業者的信任程度越高，其監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，這種關係你的看法為何？

附錄六 中區稽查人員訪談文字稿

編號：P1、P2

訪談對象：中區稽查人員

時間：2007/9/6 14:03-15:00

地點：台中市中區清潔隊

筆：垃圾委外的監督有哪幾種方式？最常使用哪一種方式？

P1：像早上七點到八點定時定點做垃圾清運，那我們就是就是抽查，拿著清查紀錄單，去的時候看看有沒有違反規定，有的話就進行扣點。

筆：所以每天都會去囉？

P1：對。因為有很多條路線嘛，所以每天抽一條路線稽查。

筆：那每天進行稽查的工作是環保局規定的嗎？

P1：廢管課的規定。

P2：(看一下問題)因為委外的話原本就是每天都要抽查，因為你委外的部分一定要有人監督，否則的話你不知道他做的好不好。會用哪種方式，大多都是用跟監的方式，跟著垃圾車沿街後面看。

筆：那會不會用電話問？

P1：不會，這個電話怎麼問啊

P2：不會，因為你不瞭解現場的狀況啊，因為我們要看他有沒有要求民眾做垃圾分類、有沒有破袋檢查，這些都是標準動作。因為其實環保署早就明文規定禁止用黑色塑膠袋，最好是用透明的，但是有時候民眾還是會用黑色的，如果有用黑色的，就要進行破袋檢查，這沒有辦法，因為透明或粉紅色垃圾袋就很清楚，那黑色的話就要破袋檢查。

筆：評鑑包含哪些部分？如何評鑑好壞？

P2：評鑑的好壞就是以稽查記錄表那張單子為主。

筆：評鑑的項目是否有不足之處？

P2：不足的部分 因為我們是按照那張單子，那張單子是我們總局(環保局)的。

筆：去稽查的時候會不會發現有時候有發生問題，但是單子上面沒有

這個項目？

P2：單子上有一個「其他」項目，那你就寫其他啊，你就備註然後把什麼原因寫下來，寫在其他項目就可以了。因為臨時狀況或是怎麼樣的你會不知道啊，所以就可以登這個其他項目。

筆：垃圾車後面沒有跟一個清潔隊員，會怕民眾去按那個按鈕？

P1、P2：喔喔喔

P2：一般民眾怎麼會去按那個，不會啦，因為有一個隨車人員在後面啊，不管沿街或是定點也是有人在那邊，怎麼可能讓民眾去操縱機器，而且它那個操作機器一定有一個原則：引擎要啟動，不然你電源沒辦法通車啊。沿街的話本來車子就在運轉，定點的話可能就要熄火，然後要攪（台語）的時候才會啟動引擎，所以應該是不會有那些問題啊。

筆：有時候早上有些清潔隊員會睡覺啊、看報紙，上面也沒有寫。

P2：就寫其他啊。

P1：這個部分喔，這個是由廢管課跟他們簽契約時就要註明。

筆：這些評鑑都是契約裡所規定的？

P1：恩恩，對，就是契約裡的規定。廢管課 X 小姐，他是專門管民營的部分，本來今天我們想請她過來，但是他課長出國，所以很多事情要處理。因為她是整個主導整個事情的管理者、決策者，我們只是負責跟車在後面，看有沒有準時准點啊、有沒有破袋檢查、有沒有穿著工作服，大部分是這樣。

筆：那這些規定是什麼時候改一次呢？

P1：這個每次簽契約都會不一樣啊，大致上會有一些常泛的大綱，然後簽契約的時候由廢管課會開會，討論什麼規定要加上去。

筆：是本來就這麼多條，還是 .

P1：本來就這麼多啊。

筆：所以這個扣兩點、扣三點也都是契約中的規定？

P1：對，也都是契約寫的，契約裡面就有一個正本給民營單位。比如說會有一個功能說明嘛，功能說明後會有附註或附本、附件 1，所以扣點的部分可能是附件 1。

筆：所以契約內就寫的很清楚了

P1：對對對。

筆：那評鑑有沒有說不能扣點超過幾點？最低限度不能超過幾點？

P1：好像合約書，超過幾點後就是扣合約金的百分之幾，有百分之二、百分之五，百分之二、百分之五就已經是相當多的了。後面的稽查項目扣的會比較嚴重，你看這張單子當月有扣百分之二、百分

之五、百分之十。大致上民營業者他們不會去違反這些動作啦，除非民營業者本身自己的主管不嚴格，才會犯這些錯誤。那如果他們當場犯錯，我們會叫他們當場改進，那如果沒有改進或是比較嚴重的時候，會馬上跟民營業者的經理講，叫他們經理馬上下令改善。那當然有時候他們遇到困難也會打電話到區隊問該怎麼做、該怎麼辦。

筆：可是這不是他們自己要去處理的嗎？

P1：可是也會到困難啊，像店面裝潢，不能由這些委託廠商主動幫這些店家清運，店家他們要自己打電話叫外面的清運公司來載，那就不屬於台中市規定的範圍。因為民眾自己要付費，所以不能叫平常沿街的垃圾車去載，除非店家自己打電話叫中區的委託廠商去載，然後委託廠商自行另派一台車去載。所以通常這種情形他們出這個問題都會跟我們區隊聯絡，然後我們區隊就會去看，到底是什麼原因，如果是店面一直要叫委託廠商清運，但事實上委託廠商沒辦法載啊，我們會跟居民與委託廠商解釋，因為規定這是事業廢棄物，不是委託廠商負責一般家戶垃圾的業務。

筆：不是還有一般廢棄物嗎？

P1：對啊，完全不一樣。平常是以一般廢棄物處理，事業廢棄物是事業自行去找車子來載，而不是在契約規定範圍以內。

筆：那監督記錄每次都給誰審核？

P1：廢管課，我們會做完每個月送給廢管課。

筆：然後因為這些項目跟服務品質都有關係，有時候會問民眾的意見嗎？然後勾選這些項目？

P1：通常我們是不會去問民眾啦，因為民眾遇到有事情會打電話進來申訴，然後申訴的內容我們就會去查核，看民營單位是不是有民眾申訴的這樣子。

筆者：還是要主動去看比較清楚。

筆：那如果是突發狀況，沒有辦法的事，會不會也是會扣點？

P2：沒有關係，這就不會扣，只要民營業者講的出原因。別的不用提，像修築馬路，或是車子臨時壞掉，只要你講的出來我認為是可以的，在我的允許範圍以內就不會扣點，就是自由心證就對了。因為不能那麼強硬，因為合約是死的，人是活的，看你怎麼運用。就像法律也是講究情理法，只要你 DELAY 原因跟我講就 OK，如果我去查沒有這件事情，我當然就會發飆打電話給他們經理，等於說你下次我可能會懷疑是講的理由是不是真的。

筆：那你們兩個是一起去稽查，還是說一個人分別負責一部份？

P1、P2：都有。

筆：那兩個一起稽查的情況是怎麼樣？

P2：有時候我們沒空就其他人去啊。

P1：因為區隊業務很多，不是只有這樣子而已，我們不是只有管民營而已，這只是佔我們裡面業務 8%、10% 左右，不是佔全部部分，也不到一半。都是抽檢式的，要看哪一台就看哪一台，不會跟他們通知。

P2：因為你通知的話，他們就有所防備，所以幹嘛通知。

筆：會不會注意到公共利益的確保？比如說清運路線的規劃、時間、地點？

P1：這個我們在估算的時候，七點到八點是定點，然後開始沿街。沿街這個時間要業者自己去橋時間，然後定好時間點後，再回來交給廢管課，廢管課會派車去看一下路線，看完路線再訂定這個標準。比如說七點開始走這個中正路，然後轉彎走，等於是一個迴旋。一旦簽完契約之後，他們要定地點，自己去找這個對民眾比較好的定點收運。

筆：會不會去規定他們路線的安排嗎？比如告訴他們說路線這樣規劃比較對。

P1：沒有沒有，是由他們自己來排的，然後我們會去做一個確認，這個算是廢管課的事情。

筆：會不會有些地方沒有顧到？

P2：以中區的話每條路都會走，那如果是小巷子我不敢保證，小巷子車子有時候沒辦法進去，目前中區每一條道路都有沿街，這個我敢打包票。比較大的巷子就會有車經過，像中山路一區五巷，然後中正路、光復路那些大巷子就有走了。如果你說比較小的巷子那就沒辦法了。像我們比較短的路，新民街啊、仁愛街啊，我們也是有設沿街。

筆：民營業者的績效通常以數據為主，民營業者會不會提供不實的數據結果？如何預防這種情況發生？

P2：其實很簡單，我們都會過磅，都會有紀錄，這種事情是跑不掉的。

P1：他們會跟廢管課 CHECK。

筆：也會掌握服務品質民間業者有沒有顧到吧？

P2：服務品質也要顧到啊，我們項目裡面就有說服務態度好不好。跟我們要求一樣啊，服務品質一樣啊，不能因為它是委外的特別嚴

格，他跟我們是同步化。

P1：像這十八條的部分，有沒有對地點的民眾做分類宣導，這個就是了。

筆：會不會擔心民營業者如果不去監督的話有投機行為出現？

P2：我們看不到也沒辦法，因為我們不可能今天出去看這台車從頭做到尾，因為有四台車。那投機你說會不會？

P2：這我不與置評，讓你自己去猜想一般人的做法是怎樣。

P1：至於第六題，我們只能跟你說我們是照表抄刻。

筆：會不會說去監督他們會做得特別好？

P2：一定的啊，所以有時候我們人不會讓他看到啊，採不定時不定點抽查，沒有事先通知的，我今天要看哪一台垃圾車隨我高興。你人要讓他看見也可以，不讓他看見也可以。你想，如果我們讓他看見一定會做得很好，所以有時候我們人不給他們看到，看有沒有動作，沒有的話我們就騎摩托車慢慢騎去別的地方

筆：有要求民營業者提供相關的數據嗎？

P1：像磅秤這也是廢管課處理。我們只管這張表而已。

筆：資訊交流的情況為何？

P1：可以打電話啊，像剛剛我跟你說他們處理事業廢棄物、裝潢廢棄物的問題，民眾要求他們載但是沒辦法載，沒辦法解決就會打電話過來，因為服務的範圍能不能載不確定，就打電話過來詢問，所以資訊交流大部分是電話聯絡。

P2：什麼是他們要做的，什麼是我們要做的，一切都照合約書，我們不能強迫業者全部的廢棄物都處理。像水泥塊就是我們處理的，那木櫃、桌子、床墊等家具就是他們處理的。

筆：對於未達成的項目如何檢討改進？有規定一定時間內改進嗎？

P1：這統籌也是由廢管課確認，我們只是監督而已。我們除了這張表格之外，都是由廢管課跟我們聯繫該怎麼做，然後我們再做監督的動作。

筆：改進也是廢管課跟他們講嗎？

P2：如果現場看到有缺失的話，我們會直接電話跟他們經理聯絡，不

然就當眾跟垃圾車司機講，因為司機在前隨車人員在後，司機在前面可能不知道突發狀況，或是隨車人員犯了過錯司機不一定知道。

筆：可是當面講比較快，為什麼還要跟經理講呢？

P2：對啊。

P1：他們出車前，都會有勤前教育，經理先集合然後有什麼事情跟所有司機一起講，他們會有一個集合動作。所以他們民營也要符合我們規定的範圍，如果出錯了或怎樣，他們也會集合起來。假設隨車人員沒有穿工作服，然後我們發現了，不僅當場跟隨車人員講，也會扣點，然後馬上就會通知他們經理，如果是常犯錯誤的話，經理就會找個時間找所有隨車人員講一次，告訴他們一定要穿工作服。

筆：然後這個扣點會不會有些清潔隊員因為覺得事情不嚴重而要求不要扣點？

P1、P2：不會不會。

P1：他們沒有權利這樣子。我們是不會這樣子，先扣點再說。不扣不行，因為廢管課本身也會有稽查員出來看，不是只有我們，我們只是屬於常態的稽查。我們比較不敢這樣，萬一抽檢發現到，倒楣的是我們不是他們，所以我們的作法是這樣子。

筆：政府與民間業者所採行的溝通管道有哪些？最常使用哪一種方法？最近一次雙方進行溝通協調的大致情形為何？

P1：這個我就不清楚了。

P2：如果以我們來說就是電話聯絡，如果政府有來公文的話，我們也會傳真給業者。像有些區公所有所謂的「人民福祉」，人民福祉如果有事項是民營業者要做的，我們就會傳真公文給他。公文都有文號，他們就要負責結案，然後他們也會打電話過來。

筆：如果民眾打電話投訴，會不會叫業者馬上來清運？

P1：有一段的時間緩衝期，公家機關並不是說馬上打電話馬上做，沒有這麼便民。因為車子沒有辦法 24 小時 STAND BY，因為我們車子都在跑啊，也有其他事情要做啊，不能說做一半然後去接這個清運。我們跟民眾反應會盡快安排時間處理。我們大部分要求說今天打電話給業者，明天業者一定要處理，規定是這樣子的。因為正本在我們這裡，我們也要結案啊。變成說我們是業者的上級單位，他們是執行單位，他們做好要向我們申報。

P1：工作如果做到一個段落，之後就會過去清運了。

筆者：最常使用的方法就是你剛剛說的電話？

P1：對對。

筆：最近一次溝通協調的事件，大致情形是怎樣？

P2：在回收業者工會開會的時候，有人民向環保局資源回收課投訴早上的垃圾車服務品質不好，但日期那天早上只有回收車沒有垃圾車，這就是互相矛盾的地方。當然，我們也是會傳文給委外的單位，也是跟他講說竟然上面要求我們服務品質、態度要好一點，不管投訴的內容是真是假，民營業者你自己就是要改善、處理，再加強內部同仁的勤前教育，控管自己的服務品質。

筆：垃圾還有資源回收的評比都是在這張表嗎？

P1：對，都有。

P2：反正這裡面不足的自己會判斷，就是寫「其他」，這裡面沒有的你就歸類其他。

筆：對民間業者的信任程度越高，其監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，這種關係你的看法為何？

P2：當然是要先建立信任的基礎上，當然這是先決條件。因為畢竟它是民營的，它也是要賺錢的。

筆：你說要建立在信任基礎上，但還是每天都去稽查。

P2：這是我們的工作啊，我的工作就是稽查業務啊。

筆：那他們會不會認為說你每天都來稽查，代表你不信任我

P2：會啊，有向我抱怨過啊。前幾個月不是梅雨季節嗎，下大雨我也還是去稽查，他們就調侃說「你這麼努力」。反正不管做什麼事情，以互相信任為原則，到底他信任我多少、我信任他多少，基本上見仁見智啦。我也不要廢話講太多啦，當場有問題我就提出來，然後再跟他們經理報備，要求進行改善。

附錄七 南區稽查人員訪談文字稿

編號：P3

訪談對象：南區稽查人員

時間：2007/9/7 9：15-10：03

地點：台中市南區清潔隊

筆：垃圾清運委託的監督管理有哪幾種方式？最常使用哪一種方法？

P3：像我們本身去的時候，我們會去調查廠商現在人員時間上有沒有問題，民營業者有沒有在時間內抵達該定點，然後服務態度怎麼樣，我們是會去調查啦。然後問廠商清運的時候有沒有什麼困難，對民眾的態度有沒有不禮貌的地方。電話也是有，我們也是會問這台車的清潔人員服務態度如何。

筆：民眾也會反應嗎？

林：民眾就是這樣，有跟他收垃圾的就說服務態度好，沒跟他收垃圾的就說服務態度不好，真的是這樣。而且有時候沒跟他收垃圾也會說你是不是有拿好處，不然怎麼這麼不公平。有時候除非是很老的、拿不動的、拿很多包，就會主動趕快幫他搬動垃圾，這種情況是可以，不然其他一般情況是沒有的。

筆：那他們會主動提供報告說明這個月的工作情況怎樣嗎？

P3：他們不會主動提供報告說明這個月的工作情況，我們都是主動去問。

筆：所以最常用的監督方式就是人工去詢問稽查？

P3：對，假設民眾有埋怨，也會投訴到我們這邊來，我們就會趕快去解決，速度要快，否則打電話來時間已經來不及了。

筆：垃圾清運委外的監督報告，其評鑑包含哪些部分？如何評鑑績效的好壞？

筆：我看桌上這一疊好像就是了，可以給我一份嗎？

P3：可以可以。

筆：如何評鑑績效的好壞？

P3：假如有缺點這份記錄表都滿清楚的，扣幾點扣幾點 服務態度怎樣啊、有沒有嚼檳榔啊，都可以在這打一個勾，那這個月可能就要扣你兩點。後面還有扣 2% 服務費價金，有些比較嚴重事項會扣點多。

筆：那有規定扣幾點是上限嗎？

P3：那個廢管課跟民間有合約在，裡面會註明情況。扣點都是會罰款的，假設民間業者這個月扣五十點，那合約就會規定扣百分之幾的服務費價金。

筆：那這些稽查項目也是契約中規定的嗎？

P3：對，都會寫在契約裡面。

筆：監督評鑑的項目你認為有沒有不足的地方？為什麼？

P3：也是有啦，假設沒有規定項目在裡面，也是有其他可以寫。假設清潔隊員在定點時間睡覺啦、人員不在啊、看報紙啊，這些都沒有在項目裡。然後有時候至少規定有一個人在垃圾車後面看管卻沒有人。有時候在定點要注意安全，不要讓民眾押到垃圾車的按鈕，這是很嚴重的事情，因為有時候民眾會不小心手摸到按鈕，會讓機器自動運轉，所以一定要有一個人在後面注意安全。垃圾車壓縮的時候也要請民眾靠邊邊，因為有時候髒水會從裡面噴出來，民眾站在中間會被噴的很嚴重。這些事情後面一定要有一個人看管。

筆：那還有其他不足的地方嗎？

P3：其實大多契約中都已經有規定了。除非是突發狀況就會趕緊寫在「其他」項目裡面。

筆：監督除了針對民營業者的績效外，是否還會注意公共利益的確保？比如說有些地方垃圾車沒有顧到啊 ..

P3：有時候是因為巷子太窄垃圾車沒辦法進去。

筆：那些民眾該怎麼辦？

P3：那些人我們可能會讓垃圾車在定點停頓比較久一點，讓裡面的民眾可以出來巷子，等到一兩分鐘沒有人的時候就會開走。我們也不能停頓太久啊，因為要準時準點，停頓太久會延誤到。

筆：地方政府對資訊掌握的程度越高，民間業者越不易有投機行為。垃圾清運委外後，你認為地方政府能否充分掌握資訊？因為民營業者想說你沒有去監督的話，他可能會隱瞞一些資訊。

P3：對喔，假設提早或慢幾分鐘民眾會罵民營業者，我們不在場會不

知情，因為民眾可能忍氣吞聲，不會主動打電話進來。等到我們遇到民眾時，民眾會說「你們是環保局喔，我跟你講喔，你們的服務很差」。然後時間有時候快有時候慢。有時候也會說「為什麼對一個漂亮的小姐會自動跟她收垃圾」，而不會主動向那個民眾收垃圾。

筆：那民營業者的績效，清潔隊這邊會知道嗎？

P3：績效的問題，因為他們是民營的部門，所以我們就不管它了，讓他們自負盈虧，清潔隊這邊只負責服務態度這方面。

筆：你會不會擔心監督報告內容與實際情況有所落差？如果發生如何處理？

P3：我們交代的事情他們比較不敢不做啦，只是說做的確實不確實，如果不去做我們也會扣點。

筆：這扣點是一定會扣的嗎，還是有時會拜託說不要扣點？

林：當然會啊，就像你被警察抓到，也是會這樣子拜託啊，一樣啦都會啦。他們會說「會扣到我的薪水」，一定都會這樣子的。

筆：那有時候會通融或者還是要按照規定。

林：這個要看嚴重不嚴重。不嚴重我就會通融你，就像有時候警察會放水一樣。我會給民間業者值勤的隊員一個機會，下次再犯就沒通融的空間了，因為我們是天天稽查的，還要讓他們簽名。

筆：所以就不怕民營業者會犯同一個毛病，等於警告過他就對了。

筆：民營業者的績效通常以數據為主，民營業者會不會提供不實的數據結果？如何預防這種情況發生？

P3：我們實際在講也是會啦。假設清運五十公斤那他報七十五公斤。

筆：那最常發生是什麼事情？

P3：就是他清的確實不確實、乾淨不乾淨。有的工人是比較馬虎的，有時候我們會請工人兩個點都要顧到，他可能會忘了一個點，然後我們去看明明這個點還在為什麼會沒有清，會因此疏忽到。我跟民營業者去監督都會不一樣，除非我們兩個會同一起去看就不會發生差異。那你剛剛說清運公噸會不會有浮報的問題，有經過地磅的不會發生這種問題，那沒有地磅的就是可能會這樣。這是沒有辦法的事，因為你不去看，不知道有幾公斤，會有誤差。就像棉花跟鐵就不一樣，鐵一點點就滿重的，那棉花數量這麼多秤起來卻比鐵還要輕。虛報一般是不會啦，因為收集完的垃圾車，都會經過地磅站，這個都是很準確的，不會虛報。沒有磅的也不

是說虛報，他也不是故意要虛報，有時候東西一堆秤出來的卻只有一點點。那經過地磅就不會虛報。這些公噸都是要錢的，一頓可能幾千塊，所以不會虛報。只是說沒有磅的就是稍微有點誤差。

筆者：像這種情況有沒有辦法預防？

P3：沒有磅的沒有辦法預防，因為就像我剛剛跟你說的，東西一大堆秤出來的卻只有一點點重，沒有辦法預防到。

筆：你們每天都是幾個人去觀察他們的情況？

P3：要看情況。有時候發生特例，就會兩個人一起去。像我們這個稽查平常就一個人，這個不會牽涉到什麼利害關係。那假設說有人在打架，一定要有兩個人過去。如果只有一個人的話，安全會不夠啊，台語有一句話「多人多贏面」，兩個人對方也是會怕的，那一個人他可能就不會理你。有爭吵、爭議的時候一定要有兩個人過去處理。

筆：有輪班嗎？

P3：沒有沒有。我們有分東區跟南區，一個負責東區，一個負責南區。

筆：那你是負責哪一區？

林：南區。

筆：平常就只有兩個人去稽查而已嗎？

林：對對。

筆者：雙方利用哪些方法進行溝通？最常使用哪一種方法？比如說有時候會開會嗎？

P3：會，假如有特例案子一定會開，請他們過來。

筆：開會是這邊開會，然後請他們過來？

P3：對。如果有新規定、沒有辦法溝通的時候就是會開會。假設有問題的時候、民眾有問題的時候，就會請他們過來當面說清楚，否則怕民眾和業者會各說各話。

筆：最近一次雙方進行溝通協調的大致情形為何？

P3：最近是關於垃圾車的問題，民眾在垃圾車還沒抵達的時候可能提早拿垃圾出來放，這是不行的，因為「垃圾不落地」。所以我們就去協調民營業者，叫他要站崗、怎麼去站崗

筆：站崗是什麼意思？

P3：就是站在這個點不要讓民眾拿垃圾出來放。

筆：有時候民眾放了垃圾就走

P3：對啊 那垃圾誰要處理，這樣是不行的，所以我們就加以協調，叫民營業者去站崗向民眾糾正、宣導，向民眾說「一、三、五在第一點，二、四、六在第二點」，然後時間幾點到幾點。「我們是

一、三、五七點到八點有個定點」，就像這樣宣導民眾。如果民眾時間來不及，那沒有關係，二、四、六晚上夜間也有收垃圾的服務，民眾住在哪裡，會提供時間定點的資料給他。

筆：對民間業者的信任程度越高，其監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，這種關係你的看法為何？

P3：這不是說信任啦，我們只不過是去監督。人就是會這樣，你不去監督他就是會馬虎，所以一定要監督啦。

筆：可是每天都去監督算滿嚴謹的。

P3：沒有辦法，一定要，我們沒有監督他不。因為我們是委外嘛，一定要去監督。他們私人企業人員流動率高，我們公家不會這樣。工作方面公家要求比較嚴格，民營可能比較馬虎。民營追求利益會比較高，他們會逼員工很緊，因為他們不只跟我們環保局訂合約，也會跟民眾打合約。假設我們這些點他都收好了，接下來就會去作他們自己公司的業務工作。

筆：會不會他們比較注重私人那邊的事務？然後環保局這邊會比較馬虎？

P3：不會，他們一定會把工作做完。他們清潔隊員工作時間都滿長的喔，都超過十個鐘頭，工作越多公司賺得錢越多。像禮拜二有回收日，白天要回收物晚上也要收垃圾，他們就是白天要做晚上也要做，那就超過時間了，而且沒有休息。有些清潔隊員晚上十一點才回到家，早上四點就又要出車，只睡四、五個小時，睡眠時間不足，民營公司就是這樣。早上四點收他們自己的垃圾，然後七點到八點就做我們環保局的。

附錄八 台中市環保局訪談文字稿

編號：P4

訪談對象：台中市環保局人員

時間：2007/9/20 09：30-11：00

地點：台中市環保局

筆：當初讓垃圾清運委外的動機是什麼？

P4：其實垃圾清運民營化的動機就是這裡：1.執行過程更有效率、增進服務品質；2.精簡人員填補清潔隊不足人力；3.成本控制得宜並減輕負擔；4.獎金激勵員工、薪資有彈性、人事調動靈活精簡；5.清運設備汰換快及適時調整清運機具配備；6.可機動增派人力、機具、作業彈性較大。就我現在知道有民營化的有嘉義市、新竹。

筆：彰化也有。

P4：彰化只有一小塊，好像今年又停止了，因為今年沒有錢。因為最早期就是環保署開始補助，後來就是地方自己要編列預算，那台中市因為財源算OK，所以一直從89年到現在，而且擴大。所以動機那個時候就是這幾點。

筆：目標大概也是那幾個吧？

P4：對對對，其實就是這樣子。例如精簡人力，環保署一直在推新的計畫，那這些人力可以移撥到這些環保署更重要的政策，像現在一直在推資源回收嘛，那台中市的資源回收一直都是第一名，所以我們人員不可能多嘛，也不可能增加人員，可是工作一直多出來，所以民營化移撥56個人出去可以做這些工作。

筆：56個人是哪些人？

P4：就我委託中、南區，56個人變成委託廠商的人員，那這些清潔隊員就可以移撥到其他重點工作。

筆：垃圾清運委外後，地方政府與民營業者是否有利益衝突的情況發生？因為地方政府以公益為主，民營業者以私利為主，所以會不會發生利益衝突？

P4：其實還好，因為如果你契約內容本身夠完善的話，那應該會比較接近雙贏。就契約規定的委託項目、委託區域要清楚，廠商要配

合契約。因為廠商會來投標表示已經有這個意願，那我們也有我們的想法，那明訂在契約裡面。我覺得還好耶，像我們一直做到現在，民營的部分還好，然後機動性更強，因為他本身是民營公司的嘛，機動性更強，那公務人員的部分就比較.....。所以還好，沒有這個困擾。

筆：民營都不會有意見，都是遵從地方政府嗎？

P4：應該是說如果你的契約明訂的夠清楚的話。像倘白講，今年 96 年 4 月重新發包，那之前那一期 89 年到現在已經有一段時間了，其實他們也開始清楚委託的項目有哪些，而地方政府本身要做的事情又是哪些，委託項目夠明確、區域夠清楚，那其實做起來還 OK，加上我們有一些獎懲制度。

筆：發包前都會知道契約的內容？

P4：當然，我們是公告上網的。

筆：可是契約不是競標後才簽訂的嗎？

P4：你可能不知道採購法的機制，採購法你要上網把整個契約、工作部分都要 PO 在網路上，而且契約採購長達 28 天，那這 28 天廠商就可以看契約，然後寫他自己的「服務工作建議書」，之後來參加評選，所以契約他已經完全清楚了。所以並不是之後才明訂契約的啦。

筆：本來要問如果發生利益衝突該怎麼辦，可是你剛剛又說沒有這種情況？

P4：其實在目前為止都 OK，除非你政策非常機動性的變化，像我們今年四月一號做政策變更，其實都已經得標，但是我契約裡面又明訂說，如果政策變更廠商必須無條件全面配合我的政策修正。如果當初契約沒有這樣的修正，可能就會產生爭議。所以我覺得還是回歸契約本身必須非常完整。

筆：監督管理有哪幾種方式？

P4：就是抽查、.....還有像今年針對南 B 契約的明訂，因為一次發包四年，我有提到得標廠商應於契約執行期間(第三年六月底前)，進行滿意度書面問卷調查工作，廠商應委由專業民意調查單位進行本市民眾之書面問卷調查，有效問卷樣本數至少 1050 份，且必須依人口分佈比例分佈於八大行政區，因為行政區有大有小，問卷內容應經機關同意，你不可以亂問，並出具問卷調查報告書。

筆：要分佈八大行政區，可是民營化不是只有中區和南區嗎？

P4：要全面問，看你中、南區是不是可以跳脫說一般其他清潔隊員清潔比較好、比較績優，才可以從這邊看出來，如果你只看中、南

區怎麼跟其他區比較。主要是要比較民營化與非民營化的部分，看民眾的滿意度在哪裡。民營清除評鑑是 95 年才推的，針對全部民營清除廠商評鑑出台中市績優廠商有哪幾家，那 96 年我們有發包嘛對不對，那來投標的那兩家（欣欣、建發）剛好都是特優。其實我們也有列入在契約評分時有加分的作用。所以這個是分開的，民營清除評鑑跟契約是不一樣的。監督有哪幾種方式，第一就是抽查，以工作技術規範為標準，針對我的委託廠商作評比；第二就是問卷調查。

筆：評鑑包括哪些部分？如何評鑑其好壞？

P4：這其實是針對委託清運有沒有確實依照政策在走，所以是一項一項的，是督察檢查記錄表，這些規定都是契約裡面規定的。這些都是說明你要做到什麼程度，而且有扣分記點嘛，你看這些洋洋灑灑四十五項，然後扣分有大有小。

筆：為什麼扣分有大有小？

P4：因為你違反的重大情形不一樣啊，（指）所以這是扣當月服務費 2%，這紀錄表越到後面扣的越重。一般是記點扣款。

P4：原則上就是目標確定嘛一把中、南區委外，委外清運的情形廠商等於是在執行清潔隊員執行的情形，所以台中市環保局的政策廠商完全就是要複製上去，所以清潔隊員做了哪些事情，委託廠商也要配合做哪些項目。所以回歸到工作技術規範，委託區域要很明確、委託期程、委託工作項目要這些，所以記錄表要遵從哪些項目基本上就是從這邊（工作技術規範）抓出來的，廠商沒有做到的話就要記點扣款。還有一些工作基準，是我羅列補充上去，那廠商違反我這些基準、標準的話，就是記點扣款。其實廠商還好耶，像四月一號執行到現在，都還沒被我扣到錢，但是有被記點，因為剛好那時候我們政策有變更，有些為民服務的項目沒有做，所以有被記點但還沒有被扣款。

筆：那記點有說扣到幾點就不行了？

P4：有啊有啊，我待會整份契約給你看會更明確一點。

筆：監督除了針對民營業者的服務品質外，是否還會注意公共利益的確保？例如垃圾車清運路線的規劃？

P4：我比較想要跟你說的是，廠商做回收一定要做到好，因為台中市一直以來好幾年都是拿第一名，所以契約會說每個月回收率要達到多少，廠商就是要回收這些東西，回收率要達到，那回收後廠

商可以自己去販賣嘛，那我每個月給廠商服務費價金的時候，我是看廠商你回收率有沒有達到，這是公共利益的確保。那垃圾清運路線的規劃，我在工作計畫有提到，清運車輛（南 B）要有 8 部，因為剛好有 8 條線，還有大型家俱清運車輛 1 部及資源回收車 3 部，這是南 B 所以要有 8 條線。那原則上我們清運時間也有明訂，垃圾收集頻率應配合機關清潔隊作業時間，原則上每日收集一次，應該就是確保廠商的收運情形，還有民眾丟垃圾的方便性。其實這套做法跟清潔隊員的做法是一樣的，所以廠商等同於清潔隊員在收運垃圾。

筆：我好像聽說中區說廠商訂定好這路線規劃，環保局這邊還會派人去看這個路線。

P4：要要要，承包廠商應於簽約日起 14 天內，將所規劃之清運路線、時間，提報機關備查，並於執行垃圾清運工作起 45 天內將所有清運路線時間還要去走一次，送給機關核定後，如須變更時亦同，並按服務區域戶數印製清運路線時間表，分送各里里長及市民。

筆：喔，還會給市民看？

P4：當然當然。因為一包四年，那換廠商的時候一開始民眾可能還不熟悉，所以有些部分都必須要送達。

筆：地方政府對資訊掌握的程度越高，民間業者越不容易有投機行為。垃圾清運委外後，你認為地方政府可以充分掌握民間業者哪些資訊？

P4：原則上我們在進行契約的時候，我們會明訂這一區大概要多少垃圾量，像南 B 的話每個月 1817 公噸，這 1817 公噸是有做過評估的，像去年這個量是 1907 公噸（92 年 95 年一直都這樣），但垃圾資源一直在減量嘛，所以今年核給廠商是 1817，所以這個量的範圍裡面，其實廠商進垃圾場是不用付費的，我們有一個垃圾量基準嘛，（指契約內容）像垃圾進場之待處理費，南 B 每月垃圾量最高以 1817 噸為基準，免繳代處理費，超過基準噸數之部分，廠商應依規定繳納。那南 A 的話 742 噸，中區是 956 噸，這是垃圾量，那如果廠商超過，就像過年過節或是國家清潔週啊，這個量一定會超過啊，這部分廠商就自己負責。我給的這個量是均質（22：18），至於說會不會超過廠商投標前就要評估。所以有時候廠商認為其實早就超過這個量，像南 A 廠商就跟我說 742 噸早就會超過，而且過年過節、三大節慶、夏天颱風啊會超過，但投標的時候廠商就要認清楚嘛，我在網路上招標廠商看到也認

為 OK 啊。原則上你講的這個投機行為是道高一尺，魔高一丈，那我們會有 GPS 系統可以抓，所以廠商的清運路線在我的時間以內必須要跑這幾條路線，廠商不可以去載自由客戶，那我會抓 GPS 上網去看，看廠商跑的跟商送給我的路線是不是一致。而且 GPS 有即時追蹤、顯示車速及地點，也能保存一個月行車記錄等功能。

筆：是裝在車上嗎？

P4：當然！GPS 裝在車上，它是裝在廠商的車機裡面，這八台車（南區 B）都要加裝 GPS 系統，那我這邊網路其實是可以看的。

筆：每天你都可以看嗎？

P4：（指書面）於委託期間第 3 個月內，完成全球衛星定位系統（GPS）之建置及啟用，並於委託期間內維持正常使用狀態，廠商不可以隨便把 GPS 關掉，看廠商有沒有走正常路線。那我們是隨機抽查，所以不可能天天看，只是抽查有沒有異常情形，中、南區都有 GPS，隨時都可以看畫面。

筆：稽查也會每天看嗎？

P4：稽查不會看 GPS，他們是實地去現場看，其實我覺得裝 GPS 只是看廠商跑狀態嘛，那稽查現場去看可以知道垃圾清運有沒有違反那幾項、有沒有做資源回收、為民服務的態度，我覺得那還是比較實際、比較重要的。而且稽查是神出鬼沒的，因為他們有路線圖，不是每天跟在廠商後面，而是在哪一個地點出現。

筆：GPS 是對路還是對人？

P4：GPS 是對車，我 GPS 打開是看車機在跑，這是因為我沒辦法實地跟車的情況。那像中、南區清潔隊員他們有派一組專人跟車的，他們是神出鬼沒的，然後不定時不定點，假如說廠商你排的時間是八點會到，那稽查八點在那邊等，沒到誤點的話就記點，除非廠商有一個合理的解釋（車子壞掉、車禍），而且不是常態的，民眾也可以接受。原則上是只有我可以看，還有一個特助可以看，並沒有全面開放，因為抽查只有幾個單位可以看，包括清潔隊、廢管課、資源回收課這樣子，然後是廢管課主辦這個業務。

筆：你會不會擔心民營業者提供的報告內容與實際情況有所落差？

P4：我們會有地磅，廠商他們的車號其實有經過我們核定，車號給垃圾場後，他們會知道哪幾台是民營化的車輛，那過磅的時候其實是針對那幾台車子做統計，所以廠商也沒辦法偷。假如這台車子車號 XX-4812，那這台是我中區的车子，假如今天禮拜一這台車清運 6.5 噸，那這台車進垃圾場就是 6.5 噸；另外一台不是中區的车子，那照樣統計噸數，但這是另外計費的。

筆：有可能是其他公司自己要付費？

P4：當然，今天我的得標廠商是欣欣和建發嘛，那如果另外一家叫榮福好了，榮福自己去清運台中市的垃圾，一樣進場地磅統計 7.5 噸，到時候垃圾場會給榮福月結單，榮福這個月進場 105 噸，那進場費就是 105 乘以 1600 元。那我這兩家的部分，像欣欣它上限是 1817 噸，如果 96 年 8 月它清運 2300 噸的話，就減掉 1817 再乘以 1600，這部分欣欣就要自己付錢。這只有那契約規定的 8 台車，那我的廠商也有其他車子不只這 8 台嘛，那另外其他台車所運的量是一定乘以 1600 的，沒有併在一起算。

筆：所以有地磅沒辦法減這個量。

P4：對對對，垃圾場那邊會控管，控管委託車輛、控管垃圾量。所以這題你問會不會擔心，基本上透過我剛剛跟你講的 GPS 控管、垃圾場也可以控管。

筆：垃圾場也會幫你看嗎？

P4：他們要刷卡，所以這個量是可以區分開來的，包括現在二、四、六是進烏日垃圾資源回收場，那我也跟垃圾場他們講有哪幾台的車號，那個量就會獨立出來算，所以不會混在一起。

筆：所以垃圾場他們的資料也會給你？

P4：對對對，每個月會有一張報表問我說這個契約量是多少。(29 : 29) 所以原則上這種控管還 OK 啦。

筆：所以不會發生跟實際有所落差的情況。

P4：應該說在我們嚴格監督這件事上，至於說實際上層面那部分其實.....我們盡量控管這件事上，那實際上只能說到目前為止還沒有發生這種落差。

筆：雙方利用哪些方法進行資訊交流？最常使用哪一種方法？

P4：會會會，會開會，馬上給你看一下開會。

筆：是定期開會還是不定期開會？

P4：像今年我們垃圾清運政策做變更，我們開會會比較密集一點，比如說路線，從四月到現在不知道開幾次會，但是回歸常態還是要跟你講，契約裡有一條，每一年都要辦一次講。

筆：是廢管課主辦的嗎？

P4：由廠商來主辦，然後那三家委外廠商來受訓（針對勤務講習），那我們環保局會派長官針對垃圾清運的政策做一個講習。

筆：其他會不會用電話溝通？

P4：會啊

筆：E-MAIL？

P4：E-MAIL 比較少，我們原則上會發文之類的。

P4：(找到資料)這邊，承包廠商應配合機關辦理各項政令宣導及執行相關計畫等活動。並於簽約日起一個月內，針對執行本案之司機及隨車人員應完成職前教育及台中市垃圾清運相關教育訓練工作。且每年應配合實施工作教育訓練一次，其訓練作業計畫應於實施前二十日內送機關備查。那今年我們已經辦過了，那我們會派人去講(例如派清潔隊長去講)，講如何收運，像今年垃圾清運政策變更—有夜間收運，那委託廠商的隊員在晚間也必須要注意安全，因為以前沒有這樣的情形。那廢管課的部分是我去講，講是針對記點扣款的部分。這是每年都要辦的，至於委託廠商自己內部的一個月辦一次，因為這是他們的勤前教育。針對我的委託廠商是這樣，那針對整個民營的我們把所有民營的都找來(公營聯繫會報)，像我們核發 100 多家清除業者，就會找來開一次會然後意見溝通，討論譬如整年的實行上有何問題。針對整個垃圾清運啊，跟我們環保局政策搭配上有什麼不同，有什麼需要互相交換意見的地方，那我們也會與會聽聽他們的意見，這是針對所有的清除業者。那至於我的廠商，只有針對廠商他們的隊員而已，就每年一次。所以你講的有兩種方式，第一是委託廠商(規模比較小)的部分，第二就是全部廠商的部分(規模比較大)。

筆：應該還有其他方式，比如像你剛剛說的說電話、發文啊？

P4：像我們政策變更，9月1號要進行廢油回收，那我就發文給委託廠商，廠商就要配合我的活動。那公營聯繫會報，我那三家廠商也會去，因為身份是重疊的。

筆：還要問最常使用哪一種方式？

P4：大概就是電話聯繫還有函文(公文)，包括我政策作哪些變更。然後拿到我的公文之後，廠商自己要做勤前教育教育自己的隊員。那廠商收到我的公文、電話，那其實我的窗口就是廠商他們的主管單位嘛，那我發文、電話後，廠商的主管就會教育他們的隊員，告訴他們比如環保局要廢油回收了，那我們的做法是怎樣，廠商就要開始自己做勤前教育。

筆：最近一次雙方進行溝通協調的大致情形為何？

P4：最近一次就是9月1號食用由回收，那我拿公文給你看....。(指公文)像這個為配合行政院環保署推動廢食用油回收政策，9月1號要開始，那要怎麼做呢，1.依據環保局資源回收、垃圾減量政策辦理暨本局委託民營清除機構清運垃圾、資源回收工作督導

檢查要點辦理；2.這些事項併入契約之工作技術規範每月回收率（回收量）及「工作督導檢查要點」之其他違規事項查核及記點。那這是一個政令的宣導，那後面這是一個宣導單張，那收到這公文一定是廠商的管理部門及主管（37：48），主管一定會對他們的隊員做勤前教育嘛，所以可能拿著公文跟我聯繫問我該怎麼做等詳細的事項，然後廠商主管再做勤前教育教育隊員該怎麼做食用油的回收，那包括這個量也要報給我。而這公文出來後等於正式納入契約了，違反的話就依督導檢查要點扣點、扣款，然後我也給中西區隊、東南區隊的清潔隊查核，廠商如果沒有這樣做，這兩區的稽查就要負責記點扣款。

筆：對漁於民營業者提供那些獎勵及資助？還有哪些誘因？

P4：因為我們民營化這個量是每個月給廠商清運服務費，因為我是委託你的車跟人嘛，等於清潔隊員節省 56 個人，那我當然要每個月給廠商清運服務費，那清運服務費怎麼給，決標的時候我們是用清潔服務費來標。廠商請領每月服務費價金時要提出的文件有「上月份廚餘回收工作報表」、「上月份巨大垃圾清運日報表」、「督導檢查表及其他經機關書面通知應提報之資料」，看廠商這些表有沒有合格，如果全部合格了才給廠商服務費（44：04）。等於在我的契約基準進場費免費嘛，還有另外我要給廠商車跟人的錢（清潔服務費）。那獎勵的話你講的應該是這個，每月資源回收率以南 B 的話訂在應達百分之 24% 以上，每年並應增加一個百分點，也就是說今年 24% 明年就要 25%，那如果廠商資源回收率超過合約規定一個百分點，就給廠商五千塊的獎勵。但其實上做不到，很難耶，因為逐年要提升一個百分點。我獎勵廠商回收，像南 B 一直跟我說上限垃圾量 1817 噸根本就會超過，那我這條獎勵你回收嘛，有本事幫我輔導委託區域範圍內都做到回收，那你回收是不是可以賣，又可以達到這資源回收量。事實上垃圾量跟資源回收是消長情形，回收量越好垃圾量越低，那我這也是在促請委託廠商在委託區域內必須獎勵回收。

筆：所以都是獎勵資源回收的部分？

P4：對對對，獎勵只有針對回收的部分，那其他的話好像....沒有....。

筆：我記得環保署也有補助多少錢啊？

P4：有嗎？你說是垃圾清運嗎？那應該是補助購買清潔車輛，買垃圾車那不是這部分。這部分是早期在實施的時候補助，那後來就是地方要自籌經費，所以這都是我自行編列經費的，早就不是環保署補助的了。早期補助是 83 年，一開始是補助一兩年，環保署

常常是這樣啊，政策要推的時候我補助你嘛，像今年環保署要推隨袋徵收，補助一年我們不要，沒錢耶。因為政策要延續，第一年補助你第二年要自籌經費，而且評估的結果也不適合，並沒有辦法完全 COPY 台北市的經驗。因為台北市隨袋徵收一直在推，那是台北市本身有錢。

筆：提供這些誘因的目的為何？能否滿足民營業者的需求？反之對於地方政府是否有助益？

P4：就是要獎勵資源回收啊，因為環保署就是要回收率提升。那能否滿足業者的需求，應該說不能滿足吧，其實廠商他們不喜歡做，因為他們身份其實還是廠商，執行、勸導啊會滿辛苦的。反之對於地方政府是否有助益，原則上回收率就是要給我出來，不然就被我扣款，所以針對這點其實廠商還是很積極去做啦，在於他們不喜歡被記點扣款，因為記點扣款還是會納入下一次契約競標的評估。如果哪一年被扣款十幾萬，那也很難看吧，所以盡量針對委託區域的住戶勸導做到資源回收，那我們的稽查人員也會去查核，看哪一個社區的資源回收沒有做好，如果這出現在我委託區域內是很難看的，所以盡量還是會去輔導啦。

筆：所以有助益的是台中市的資源回收？

P4：對，所以有助於台中市的資源回收，因為我定的回收率還不低，24% 耶，而且是逐年提升，四年可能要達到 27%，其實回收率衝到一個量就遇到瓶頸衝不上去了，所以現在也再推廢油回收，因為廢油回收也是包括在資源回收內，不然資源回收率升不來。

筆：這規定會不會改啊？

P4：四年不會改，因為合約一訂就是四年。

筆：所以要改也是四年以後。

P4：那這資源回收率也不可能訂下降。

筆：這個太嚴格了啊。

P4：對啦，應該是啦，我們評估的時候其實認為是可以做到，如果相較於 95 年是 23%，那今年我們發包當然要提升囉，但這對廠商來說是辛苦的，逐年提升對於廠商來說真的會有瓶頸。所以一般來說他們會領不到這獎勵的五千塊，因為瓶頸滿大的，而且 24% 的回收率本來就不低了。

筆：難道沒有其他的獎勵方式嗎？只有這一條？

P4：對。如果廠商確實做的話，垃圾減量有出來，資源回收率真的高的話，基準性就下降，廠商也不用清那麼多垃圾，我覺得應該也還好耶，用這個點去 PUSH 廠商。環保局在做垃圾及資源回收這

兩塊而已，我覺得一個環保局如果能把垃圾清運的乾乾淨淨，然後把資源回收做到徹底，如果垃圾量全面下降應該就是滿成功的。

筆：誘因的提供能否促進雙方的互動關係？

P4：應該倘白講當初的誘因，因為我垃圾量有併入廚餘嘛，那廚餘一般是給養豬戶，還有廢塑膠袋要回收，那廢塑膠袋如果廠商有本事可以拿去賣，廢油也可以拿去賣，資源回收這一塊基本上是可以自由變賣的，只要廠商你回收量給我就好了。我要知道廠商你量有沒有達到、有沒有確實去做，那數據會說話嘛。至於廠商你有沒有本事拿去賣，如果拿去賣也是回歸到資源的管道嘛，廠商為什麼可以賣到錢，也是回歸到資源的管道，垃圾可以轉為資源，那我們環保局認為是 OK 的。廠商現在面對我們的資源回收是哇哇叫啦，因為環保署一直推啦，那像廢油回收情形也很累，環保署的回收項目一直多，那感覺廠商一直有額外的服務必須做，譬如要廢油回收啊又要去回收家戶的廚餘。但廠商其實要往利潤的方向想，例如可以獲得哪些，那環保署一直再推，廠商搭配上會比較辛苦。那因為你是我的委託廠商，清潔隊回收了哪些做了哪些廠商就必須要這樣做，我對廠商的規範跟清潔隊一樣。

筆：提供這些誘因除了讓民營業者執行業務更有力外，是否能幫助政府減少監督所花費的時間與心力？我問中區他們說即使這樣也要每天去稽查。

P4：對啊，他們還是要去抽查，因為工作規範裡面說明清潔隊還是要每天不定時、不定點去抽查。

筆：難道不能說每個月檢查兩次或是一次就好？

P4：原則上還是建議每天去抽查，因為其實為民服務這個東西不能鬆懈，那如果只有差查一兩次，廠商難免會懈惰，所以我們還是維持一個隨時緊繃的狀態。所以去稽查是抽車號、在哪一個路口、是否違規，稽查不是顧整條路線嘛，那如果今天有重點工作要做、有重要的會要開的話，原則上本來要抽五個定點檢查，就可以改成抽三點檢查，這樣也可以達到一個稽查廠商的機制嘛，廠商知道你還是有出來嘛。我們倒是沒有說稽查每天都要完全檢查每一個定點，而是隨機抽查，所以區隊的部分也可以靈活運用抽查的機制。

筆：你覺得應該監督嚴密以預防民間業者不做出不法事情，或是監督寬鬆讓民營業者與政府建立在信任的基礎上？

P4：原則上我們選出的民營業者都是績優廠商，而且是評選委員選出來的，原則上都是達到一個程度的規模還有一定績效，還有過去可能有相當不錯的履約經驗，那包括這幾家也是我們民營清除評鑑的特優廠商，這已經是一個關卡了對不對，加上這幾家廠商又是外聘的評選委員選出來的績優廠商，所以我們將中、南區交給廠商是滿信任他們的履約績效會做出來。不過我覺得還是要回歸到為民服務這一塊不能鬆懈，所以還是做稽查、抽查的動作。

筆：既然都是特優為什麼還是每天去稽查？

P4：對，廠商他們是特優，但我覺得說回歸為民服務不能鬆散，而且為民服務的項目也越來越多，所以原則上以台中市環保局的立場，回歸到契約的精神進行嚴密的監督機制，每天去稽查。我一直要求中、南區的廠商做的一定要比清潔隊好，因為你是委託廠商，包括以後作民意調查也希望能有好的結果，不然我委託廠商幹嘛，政府出錢然後廠商的績效又沒做出來，那一定民意代表那一關也過不去。因為這也經過我們地方議會的審視，看垃圾清運委外的績效，像上次第二年就有民意代表質疑怎麼委託區域只有做到第二名而不是第一名，第一名還是清潔隊，這樣是不行的，所以原則上還是嚴謹的監督。

筆：那我要問這樣會不會讓監督的成本反而提高？

P4：我剛剛講的抽查是不定期的抽查，所以也還好，包括清潔隊他有一個督察組，他們會有稽查，一定是要作稽查的嘛，因為隊員難免會有良莠不齊的情形，所以要稽查。那你剛剛說會不會增加成本，其實還好，因為民營化一定是降低政府機關的成本，那這只是一個不定期的監督動作，所以成本應該是還好。而且垃圾量相較於 92 95 年四年有下降，本來 1905 現在是 1817，垃圾量下降政府的成本也下降，那回收率又提高，再再降低政府的成本，但是也是再再要廠商服務要做出來、績效做出來。

筆：未來有什麼期望？

P4：原則上之前也有討論說台中市要不要擴大民營化範圍，但是後來有做過評估，一來財政拮据，其實整個市政的財政拮据是一個負面，那原則上就是維持中、南區把績效作出來，中、南區這一塊把它做好，這一塊在政府績效上還滿拿得出去的。其實你講民營化、委託廠商的部分，再再都要回到契約本身一定要完整，那不

管政策怎麼變更，都回歸契約面的話，廠商也會受到規範跟約制。所以我覺得當初在評選廠商的時候，包括履約能力、管理能力、緊急應變情形，緊急應變廠商必須有相當的履約能力，即使廠商是特優，還是沒辦法預期會不會發生變故，萬一怎麼樣，你的緊急廠商就必須要出來，而且履約能力要完全一樣，然後還有服務品質的部分 整個評選項目是滿嚴謹的。

筆：如果沒辦法履約會怎樣？

P4：如果委託廠商臨時怎樣的話，那就是要啟動緊急支援廠商，因為在服務建議書裡面，就是要有一個緊急支援廠商，他們有核章，同意緊急支援。

筆：我突然想到，為什麼今年初佳利環保公司突然

P4：對啊，我就是因為這個事情被它拖垮的，所以現在政策也有變更。那其實是因為佳利經營不善。

筆：那為什麼台中市沒辦法注意到這一塊？

P4：那不是我發包的 我不知道契約是怎樣訂的。那因為佳利倒掉人力、車輛不足，所以政策要做一個變更，四月一號變成星期一、三、五收白天，二、四、六收晚上，因為車輛要機動調整。

筆：是因為這個事件才改這樣子的嗎？

P4：恩恩，本來是星期一到五都收，那如果你有注意台北市、台南市，他們的清運時間也不是每天，因為就是要節源嘛，出車一定就是浪費資源，所以回歸到資源這個清運次數和頻率要降，那以前是清運八次，改成現在清運六次，所以減兩次，其實也是節源啦。

筆：廠商會不會給台中市看他們自己的經營狀況？

P4：我懂你意思，原則上我們每個月驗收，所以我差不多瞭解廠商的情形是怎樣，但是呢，我們還是希望廠商應於年度結束後於次年三月底以前送上一一年之執行成果（含履約情形、違規改善情形、受理大型家具總頓數、受理民眾陳情次數及資源回收、廚餘頓數等），所以我們每個給廠商錢，也知道廠商的情形還 OK，但是我還是希望提供履約情形、違規改善情形啊，難免會有幾個記點扣款，還有受理大型家具總頓數、受理民眾陳情次數及資源回收、廚餘頓數，都要送給我看。

筆：違規改善情形要怎麼改？

P4：像我們稽查人員現場抽查發現有問題，當場就告訴廠商，當場就要他們改進，因為考量到機動情形必須要這麼做。

筆：我問中區他們還會說還會跟廠商經理講缺點項目為何。

P4：對啊，就是主管單位，因為我們的窗口就是直接找廠商的管理部門，那管理部門要求他們的隊員改善是比較好。因為我一直覺得不管清潔隊或委託廠商，會遇到一個情形就是隊員良莠不齊，所

以就是要這樣。

附錄九 民間委託廠商訪談文字稿（一）

編號：P5

訪談對象：環保公司公司副理

時間：2007/10/18 16：00~17：45

地點：環保公司車輛維修場

筆：當初貴公司會以委外方式進行垃圾清運的動機是什麼？

P5：其實每一家公司都希望得到這委外啊，一般公家機關委辦到外面民營廠商就是要生存嘛，生存就是要獲得利益啊，再來就是藉此公司可以擴大啊，因為環保局要求的東西不是一般企業所可以接受的。像我們南區就要有十台垃圾車，十台垃圾車就要兩千多萬，而且車子的年限要求一定要在五年內的新車，一般的環保公司只要有兩台或三台就算是一家公司了啦。

筆：南 A 和南 B 都是要十台車嗎？

P5：南 A 和南 B 加起來十台車，那回收車的話，這次環保局又分為白天清運和晚上清運，星期二、六回收，變成我回收車一次要出來十部，十條路線要十部車，以前的話只要四部車。但是相對的啦，我們這家企業有辦法說已經委辦給我們了，接到這個案子以後，相對的要買車，那買車相對的我們的業績會擴大，因為一定要把所有的車子都充分運用到，不能讓車子有閒置嘛，這樣客戶群就會越來越多，公司的規模才會擴大，就是因為這個委外案後，我們公司的規模才擴大。

筆：會不會參加擴展公司的形象？

P5：當然啊一定啊，講四年前好了，講欣欣環保有人知道但不是很普遍，但現在問環保基本上七八成都知道了，所以以前的客戶來源是我們出去找客戶，現在垃圾要清運的時候，第一個會想到環保。所以現在配合一些環保局的活動，像彩繪活動、宣導很多啦，辦的活動當然是跟環保局協辦嘛，但是由環保來出錢、出車子亮相，相對知名度就打開，這就是一種廣告效果。那現在的客戶變成會主動找我們，以前是我們一個一個去拜訪客戶，現在大部分都是客戶主動找我們。然後慢慢去改造我們的形象，車體的乾淨啦、制服啊、人員的服務啊。

筆：彩繪是現在才有，還是？

P5：彩繪是因為四年一個標案，到去年就已經結束，四年前我們有給環保局一個承諾，環保要辦一個彩繪活動，辦完之後效果不

錯，所以今年的標案就把彩繪納入合約裡面，那兩年以內要把全部車輛彩繪完畢，那我們公司給環保局承諾是今年就彩繪完畢。那前陣子都雨季啦，其實彩繪可以很快啦，一個禮拜可以畫兩台。

筆：貴公司希望藉由垃圾清運委外達到什麼樣的目標？這些目標都明訂在契約內容嗎？

P5：目標喔，以私利的目標我們業者在台中市其實很難獨大，就像第四台群健電視一樣，每一家公司都希望獨大、掌握大多數的市場。但是垃圾這方面就比較難，只能說擴大我們的市場，擴大市場的面裡面讓同業良性競爭。其實為什麼那麼多企業沒辦法生存，就是互相惡性競爭，並不是良性競爭，一般所謂的良性競爭是品質一直好。那我們希望達到的目標就是不要惡性競爭，要以良性的服務來比賽，不要因為價錢的剝奪而削價競爭。所以甚至有廠商跟我們講說靠我們好了，整個客戶、車輛都依我們，那他們作股東這樣子，這樣子也是很好，或是我們接 case 給他們做也是可以啊，這樣獲利上會比較好啦。

P5：五六年前跟現在的價錢相比，沒有升反而降，現在物價漲成這樣子還沒有升喔，你們學校應該知道嘛，東海大學每年都找我們啊，但是我們每年都沒去啊，因為價位太低了，東海要求天天都要去、垃圾不知道要怎樣清運我忘記了，價位都沒有達到我們要的，一趟公務去當然要有效益在，你有那麼多垃圾、有那麼多經費，我們專車專人都沒問題，但是你沒有達到我們要的方向，好的公司也會沒有多大的意願啦。像中興大學也是啊，做了好幾年，但是價位一年兩百多萬降降降降到一百七十萬左右，物價在上漲耶但價位一直在跌，一直在剝削我們這些廠商，那變成大家惡性競爭嘛，那我們就抽掉不要了。我們價位都滿高的啦，但是被另外一家公司給壓低了，以前兩百三十萬壓到現在一百五十萬，之間相差八十萬，廠商獲利能高嗎不可能，所以一有廠商出這價錢以後，以後的招標案一定是往下降不然就是保持原來的價位，一定起不來的，那價位起不來越大的公司，其人事成本很高，花費比一般小公司還高。為什麼我剛剛講到的沒辦法壟斷市場，沒辦法像群健一樣壟斷市場，是因為我們這種環保公司有證照、有車子就可以成立一家公司，只要按照規定就好，所以很多都是老闆兼司機在做，這個客戶我收六千，他可能收四千就夠了，即使形象好啦、車子好啦客戶都不會在意這些，客戶用垃圾跟車子劃上等號，他們不會認為說垃圾也是一種重要的服務性質，在外國清垃圾已經是一種很神聖的工作，國內還是一樣認為這是很低



階的工作，所以認為收收就好，反正垃圾是髒的、是臭的，所以客戶會給四千做不會給六千做，即使服務在好還是一樣。除非是百貨公司、醫院，他們有一些清運量的問題，所謂的清運量就是一家公司有一台車的清運量還有核准噸數，核准噸數就是最多以這家公司的車數來算，加起來這個月最大的承載量多少。假如我這家公司只有兩台車，可能我承載量大概在 200 噸 300 噸而已，但是這家醫院產生的垃圾已經是這麼多了，每個月已經是兩三百噸，醫院可能給小公司去承載嗎，萬一車輛出問題就掛掉了，以前中山醫院當初就是給小公司載，結果有次車子壞掉垃圾沒辦法載，所以中山醫院從此以後就在規範裡面寫，沒有幾千噸以上的清運公司不能來參加投標。我們公司是七千多噸，七千多噸在台中算是最多的，第二名好像是兩千多噸或三千多噸而已。

筆：這些目標都會明訂在契約裡面嗎？

P5：其實所謂契約只是環保局所要的東西，並不是我們環保公司要的東西。其實在契約內沒有我們所謂的目標，我們的目標是公司成長目標，因為我還有做民營（私下接的）的嘛，我們的目標是說今年的營業額一億好了，明年達到一億五千萬，這是我們公司的目標，要達到的獲利有多少、營業額高，這是我們公司的目標，讓人員擴充也好、機具擴充也好。但是環保局給我們的是他要的東西，而不是我們的目標，他定的契約是我們要履約的東西，所以彩繪是履約的、家具兩天內要清運完畢 等這是環保局他要的目標，我們一定要履約，還有垃圾要怎麼做、回收要怎麼做、車子要保持乾淨、五年內的車子一定要出來，這都是環保局要的東西。那哪些不屬於我們的，環保局也不會加進去契約內。其實發包時契約都有給廠商看，廠商認為可以才去競標。競標案有兩種，一個是有利標，越低價得標嘛，另外一種是遴選的，遴選的大家比較希望去啦，遴選就是公家機關定的經費大概有多少，一年給一千萬就一千萬，然後規定要有哪些東西，這一千萬是不會動的，之後廠商報告如何做這些工作，然後有幾個評選老師來評選，假如三家都選到，都開始打成績，看誰的成績比較高就選到。這種是大家比較希望的，因為比較有獲利啦，因為已經知道多少錢了嘛，固定金額已經在那邊了。那最低標，這種是有利於發包人的標，但是公家機關也會怕，一般來講廠商的投標金額過低幾成，公家機關會叫你說明（例如一個月至少要花五十萬，為什麼廠商你可以只花四十五萬），還有押標金，這些都是要履約的事情。但這個最低標我認為是比較惡性的啦，廠商要成長應該用遴選標才對。

筆：公司與台中市政府是否有利益衝突的情況發生？ 跟台中市政府對於垃圾清運的經營目標與動機會不會不一致，導致 無法依照環保局的心意行動？

P5：其實應該還不至於啦。 像之前發生過

筆：佳利嗎？

P5：佳利是特殊案例啦，當初佳利那個案子我們也要去標啊，可是怎麼算都不會賺錢啊，那為什麼會讓佳利標到，當然後面有一些東西 這只有我們知道，你最好不要知道。佳利有很多問題啦

筆：後來佳利也倒掉啦。

P5：其實這是一個廠商的問題，廠商對這個案子有沒有深入的瞭解，因為環保局已經講出來要怎麼做了、要哪些東西，招標公告一上去以後招標文件有明確敘述，不明白的可以問承辦人員，每一家環保公司都一樣。像我們當初也有去問承辦，問大概要多少車、多少人、多少回收量，然後評斷自己的營利夠不夠，結果那時評估是賺不到錢的。光薪資 像環保局撥五十台車，那五十台車要幾個人？一般環保局是三人一車，民營業者是兩人一車，所以五十台車至少一百個人，一個人一個月給他三萬，那一百個人就要三百萬，還有車輛的維修至少三四十萬，還有內勤的專業員工，所以至少每個月實際獲利要四五百萬以上。但回收物有那麼多嗎？而且現在政府的回收現象比較不好，政府要求廠商如何做回收、宣導，雖然廠商也很配合做分類，但是東西去哪裡了？並不是回到環保局喔。

筆：環保局說資源回收民間可以自行拿去賣。

P5：對，佳利是承接環保局所委託的大樓，但這些大樓假如不要給環保局做，大樓可以自行找別人。再來就是資源回收物可以變賣的、不可以變賣的通通都要收走，可是可以變賣的清潔人員就自己私下收走了啦，好的東西都被拿走了，不好的東西佳利也得照單全收。然後像玻璃一公斤三角，而一台車可以載一噸，可是一天整整載滿也只能賣三百塊。再來就是員工管理，佳利那一百個員工都是臨時調進來的，一百個人的教育訓練困難，人員外面自己的品德也不佳，所以看到值錢的回收物可能私底下就賣掉，根本沒辦法追蹤。

筆：可是環保局那邊有監督人員可以稽查啊。

P5：沒辦法，五十台車在外面跑，稽查人員卻只有兩位。光現在我們那十條路線，他們兩個稽查就夠忙的啦，他們還有自己裡面的工作要做，不可能全天都稽查。而且環保局稽查是看你這棟大樓有沒有清乾淨，而不是稽查值錢的回收物有沒有拿去賣，環保局不

會稽查這個，因為賣不賣是你佳利的事情。而且員工會認為工作那麼辛苦只有微薄薪水，所以當然會從其他地方多獲利啊（私下變賣回收物）。我聽到很多是這樣子的，所以沒辦法管理，因為這都是臨時成軍的東西。不像我們公司本來就成立十幾年了，是慢慢擴編的，人員慢慢進來然後慢慢訓練，因為已經有老員工在，這個我們比較有辦法掌控。所以利益上應該是 OK，也會遵守環保局的契約。佳利那是因為虧損越來越大，最後直接違約押標金給環保局，佳利反而虧的更少，造成大家的不便，像我們也是受害者啊，我們當初標的時候是 1.2.4.5.6 白天清運而已，標完以後變成 1.3.5 白天、2.4.6 晚上，我人員調動會很難耶，因為我們是民營業者不是環保局，我們還有其他客戶，但是我們為了要履約也克服萬難，但是我們也會反映給環保局聽，但這不是衝突是協調啦。

筆：貴公司受到環保局的監督管理會用哪幾種方式？環保局最常使用哪一種方式？

P5：大概就是那記錄表，環保局是從這四年才開始的，之前那四年是比較簡略性的，這次是比較詳細更多點。環保局用這個約束發包廠商，讓廠商能克制自己，裡面很多項目，我們是盡量配合。有些時候是小疏失啦，像車子會壞掉讓時間 DELAY 到誤點，雖然有時候稽查會通融，但要看事情大小啦。其實合約是死的人是活的，但是我這家廠商好不好環保局自己知道，我這家廠商表現一直很好，偶爾真的無可厚非，快到定點時間但是剛好車子爆胎，我會趕快去調台車或調個人來修理的至少都要半小時，那一定會誤點嘛，這個是臨時性的東西，那其他車子已經趕過來了，通常可以跟稽查解釋報告一下，會派個人到定點讓垃圾先放著，等垃圾車來馬上掃掉，我們的應變措施會跟稽查那邊配合的很好。之前做了四年了啦，其實我們配合的都相當不錯，所以這些點數基本上被扣的都還好，只是偶爾一些小缺失，像很麻煩的就是回收的東西，這些東西民眾方面沒辦法弄得很清楚，稽查檢查到偶爾會扣點，其他像民眾的問題、誤點，這些小缺失都會有，不可能那麼厲害都沒有缺失，因為裡面的規定規範的面很廣。

筆：還有其他的監督方式嗎？比如說民意調查。

P5：民意調查也要有，在契約裡面有規定，環保局的規定我們都會做，只會多做不會少做。臨時性的東西，像颱風天過後掃路班的沒辦法掃，我們會臨時派車支援。

筆：這是契約裡面規定的嗎？

P5：有時候滿籠統的啦，稽查出去看到外面髒亂的地方，他們報告過來我們就會馬上處理，我們盡量配合，基本上就這樣而已啊。那稽查每天在外面跑，檢查結果我們司機每天都要簽名的，沒問題的話就沒問題，有問題會跟我們講，有時候載一載垃圾車污水會漏，我們會馬上把現場污水沖乾淨，然後回來馬上送到修配場修復。那最常用的就是這種拿著記錄表稽查的方式，同時也是最有效的。

筆：貴公司對於環保局的評鑑項目與標準，其看法為何？是否認為過於嚴苛？

P5：其實還 OK 啦，有些是滿彈性的，只是現在點數有比以前濃縮，環保局以前是扣五十個點，超過五十個點就扣款，現在是縮到二十五個點，等於是縮一半的點數，那我那麼多台車在外面跑，一個月累積下來那麼多趟次，假如他們很嚴格要執行的話，我可能每個月要被扣款。就像塑膠袋問題，很多袋中袋，那我們的助理不可能每一個塑膠袋拆來檢查，只能大略檢查，假如有一個比較龜毛的稽查員仔細檢查，一定穩死的啦，但他們也知道實際情況是怎樣，也知道進退取捨該到哪裡，所以還好啦。

P5：那你說評鑑台中市還有另一個評鑑你知道嗎？

筆：就全部民營清除業者嗎？

P5：恩，全部民營清除業者評鑑，我們去年是拿第一，所以那時候環保局會派人到公司來看，也會跑來車廠這邊看，還有平常時間的作業，看一些合約，而且我們相當重視這個啦。我們的車子下次你可以出去看一下，我們司機比較年輕啦，車速有時候會過快，這個我一直在規勸他們的，但是其他來說還算可以。還是有不足啦，還是要加強啦。

筆：如果垃圾清運途中發生過失，而且被分區稽查發現，台中市環保局（分區稽查）的做法為何？

P5：記點是執行公務的路上，執行公務期間有一些小缺失會被記點，記超過點會被扣錢嘛。然後因為環保局有很多單位，有環保警察會在外面照相，看你垃圾車有沒有漏水、掉垃圾；環保場也有環保局的人，會檢查垃圾車的垃圾；還有環保場附近有監測委員會，會看你的車子。只要在公區當然就是扣點嘛，那如果被這些其他單位查到的，事情不嚴重的話會規勸，然後馬上要求處理，那事情嚴重的或是屢勸不聽的會開罰單，罰單一切從六千元起

跳。還有進環保場更嚴重的處罰是禁止垃圾車輛進入，比如說這台一號車犯的錯很嚴重會被禁三天，也就是說三天不能進場，那車子白放三天公司損失就很大啊，因為要找其他車來貼嘛。所以基本上禁車、罰單、記點，這三種方式是最常的。所以外面亂丟煙蒂啊，環保警察都會實施拍照，他們有一台環保吉普車，攝影機就架在車子裡面看。

筆：當初制定垃圾清運路線與定點的規劃，貴公司的考量為何？

P5：其實垃圾清運路線的考量，當然要使用到最有效率，最有效率的路線我們才有辦法不浪費油，再來就是清運的路線越短工時就會越短，達到最高的效益啊。但是規劃還有一個比較難去斟酌的就是民眾的需求。再怎樣規劃很完整也不一定有用，因為這區的民眾新蓋的住宅也好，或是某條巷子這個時段不適合來，我們就要再重新做調整，所以會再小部分調整。盡量是小部分調整啦，因為牽一髮動全身，一改變時間假如這定點七點到那民眾要我六點到，那七點那邊的住戶該怎麼辦，但我們的做法盡量提早到或是把時間挪到後面，以不妨害整體的時間做插入的規劃。講比較現實的，民眾利益是最優先的，公家機關很怕民眾的啦，一通電話就很怕了。

筆：當完成垃圾清運工作時，通常會記錄哪些資料？此外，貴公司向台中市環保局請款時，需要交付哪些資料？

P5：有，南區的資料我們會有垃圾清運噸數，這是一定會有，然後因為我們會經常洗車所以有洗車記錄，還有我們會做家具清運客戶的統計，這個每天都要記錄，記錄完每個月整理給環保局。還有我們自己的稽查紀錄，我們自己本身也會派稽查，不定期去檢查車輛，當然不是全面檢查，而是今天檢查兩部垃圾車、明天檢查兩部，就是跟分區的稽查一樣嘛，我們也有自己的稽查，這些記錄我們都會送到環保局。還有 GPS 的時間記錄器，可以去看路線的規劃有沒有問題。其他任何有更改的我們會給環保局資料，像彩繪資料全部垃圾車彩繪完把相片彙整進去，還有路線表有更改一定都要跟環保局報備 等等，基本上就是這些啦。

筆：那請款會交給環保局哪些資料？

P5：請款喔，就我剛剛講的那些東西，大型家具的資料、廚餘回收量、每個月區隊監督的記錄表、還有我們自己的稽查資料，基本上這些東西。

筆：績效通常以數據為主，台中市環保局會不會擔心貴公司提供不實的數據結果？

P5：不會，環保局他們會抽查，像大型家具好了，因為環保局沒有規定大型家具要載多少量，環保局只看到進環保場（垃圾場）的總量而已，所以以承辦人員本身作法，當我們大型家具的資料都給她之後，她會進行抽檢。因為我們大型家具資料的客戶都會留住址、電話、姓名，那 X 小姐會打電話去問這些民眾，所以是沒問題啦，我們沒必要做假資料，因為忙都忙死了。

筆：就像垃圾噸數會灌水？

P5：灌水還不至於，因為進環保場這台垃圾車會進行地磅，今天載了多少電子磅秤都記的很清楚。而且環保局不是載了多重給我們多少錢，環保局是算一個月給我們廠商多少的垃圾噸數，超過這個噸數廠商要自己付錢，所以灌水沒用還是要我們自己付錢啊。

筆：像高雄他們一般廢棄物會挾帶事業廢棄物，然後帶進垃圾場。

P5：這一般都會有，以我們公區來講，事業廢棄物的認定是工廠產出的嘛，我們沿路有沒有工廠，一定有嘛，那種我們可以不要收嗎，那些工廠也有繳水費啊。但那種是屬於一般的事業廢棄物，不是有害管制性的東西，工廠員工會吃便當、也會丟果皮紙削吧，所以說要看怎麼去認定啦。如果我這家公司把一般垃圾載一載，又跑去工業區收其他的垃圾，那這就是所謂的挾雜了，或是挾雜一些有害的東西，這樣就不對了。但我剛剛跟你講了，這是認定的問題啊，南區因為很多工廠的地方，那你可能不跟他收嗎。我認為一般家庭廢棄物跟一般事業廢棄物，除非是工業區集體產生的東西或是專業的東西以外，其實垃圾是一樣的東西。

筆：跟環保局的溝通管道有哪些？最常使用哪一種方法？理由為何？會不會雙方定期舉行檢討會？

P5：簡單的就是電話啦、用 E-MAIL 傳輸資料而已，需要討論性的才需要去開會，他們每個月每季都會找我們民營業者去開檢討會，如果這段時間他們有什麼問題或我們有什麼問題，或是需要用紅布條做政令宣導，這些都會去開會啊。

筆：每個月都會去嗎？

P5：他們通知我們就會去啊，一個月有時候好多次，正常的話一次左右，那假如承辦比較忙的話可能一季一次，基本上一個月至少一次啦。

筆：X 小姐說一年？

P5：一年那是屬於比較大型的啦，那是教育訓練，是台中市委外的兩區輪流辦教育訓練，教育訓練就是下午時間請環保局相關的老師、隊長、課長來上課，一年一次。啊你剛剛講的是我們直接主管跟他們溝通的、跟他們開的會，是屬於臨時性的。X 小姐可能聽成這個一年一次的，一次就不得了了。

筆：所以最常還是用電話比較方便？

P5：對，電話，再不行的話就跑去環保局那邊。通常政令宣導比較多啦，就是垃圾車掛紅布條，你注意看台中市環保局的車，都會掛紅布條，我常常跟環保局他們說紅布條不要老是掛，有些無關緊要像勞委會的、維他露杯的路跑不要掛，等到真正需要宣導的，比如四月一號改成一三五白天清運二四六晚上清運的紅布條就沒有民眾要看了，因為大家都看到煩了啊，這個我有跟他們建議啦。環保局那邊會說怎麼掛一掛沒效果，我跟他們講如果我是民眾也不想看，因為紅布條掛維他露杯我又不跑馬拉松，但還是一樣掛啊。但是沒辦法，這是上面要求的，我們還是會全力配合的。

筆：對於業務的執行會不會發生不同意見？意見不同時的處理方式為何？

P5：意見不同都會有啦，但是意見不同時候的處理方式都會跟他們溝通啦，達到大家的平衡點，因為認知的問題。假如要開會，確定好承辦的時間後，因為我要動用我的司機、助理，時間要稍微配合我一點，因為我要執行公務問題，這是公事嘛，那承辦有時候疏忽了我們會提醒他，這是一個溝通。另外的方式，假如先討論個意見還是不行的話，我們會先做，像這次廢油政策，環保局那邊說一個保特瓶就要去收了，我說沒問題啊，但是要怎麼收、收完送去那邊，他們說「隨便你」，後來才說要繳到區隊，但是九月回收廢油到現在都還沒接到一通電話。假如廢油是裝好的，電話進來我可以車子都招好了再等他們來登記，但是沒有人，所以我說可以去載大型家具的時候隨手提走，車子有地方可以先擺著，這個我會提出我的意見。

筆：環保局那邊也要廠商這邊宣導吧。

P5：對啊，我們會協助宣導，光一三五白天清運二四六晚上清運的方式，政策就一改再改，我就花好幾萬塊印那些宣導的傳單給民眾，民眾會看的就會看，不會看的就不會看，有些民眾看了以後看不懂。改完以後，我剛剛講到以民眾利益為主嘛，我垃圾車路線是這樣排，排到某一點的時候旁邊的民眾會說為什麼我要走這

麼遠，環保局跟他們講那再安排一個點，結果另一邊的民眾也說那邊也要啦，這種要求越來越多，今年四五月光是這個問題我們就被 X 小姐罵到臭頭，那兩個月我們真的水深火熱，光是找全部里長就找了兩趟，里長要先擺平，開會講的很痠。

筆：環保局提供貴公司哪些資助和誘因？

P5：有啊，環保局每個月有給我們款項啊，那是工錢嘛。還有進場噸數，多少噸數以內進場不用錢嘛，就這個而已啊。

筆：難道沒有減少進場費嗎？

P5：噸數就是進場費啊，噸數換算乘以一千六就知道要繳多少錢，噸數減掉 1817 噸乘以一千六。

筆：環保署那邊沒有補助嗎？

P5：沒有沒有。我們就是看噸數這個而已啊，算算有點利潤還是可以做啦。誘因喔，就剛剛講的廣告效果真的很好，這個誘因就很大了啦，可以節省很多廣告費用，有些人一花要花很多錢。其實口碑都做出來了，南區做到北區去，因為很多民眾、里長都會向其他人介紹我們這家公司。所以利潤是最大誘因啦，再來就是做出口碑可以節省廣告的費用。

筆：完成績效後，環保局那邊會不會提供獎勵的措施？我知道有一點就是資源回收要達 24%，每年要增加 1%。

P5：有啦，但是不夠這標準要罰錢啊。

筆：有啊，X 小姐也說滿難做到的。

P5：剛剛跟你說為什麼佳利做不起來，因為好的資源物都被拿走了，再來大樓可以向環保局申請回收筒，但是沒有規定要由環保局去收，結果問題就出在這裡，我們也有跟他們討論過，既然環保局要提供大樓回收筒，那資源回收就應該由環保局來收，可是環保局提供筒子又隨便大樓怎麼處理資源回收，結果慈濟的、拾荒的、隔壁阿婆很多人都去撿，回收的東西一天可能有三四組人去撿。像我家那個也在路邊而已，每天至少停兩部車在那裡撿和翻垃圾，雖然代表真的有在分類，但是資源回收真正要回到回收商的手上並不高。結果剩玻璃，因為環保局規定的資源回收只算重量，還好玻璃夠重啊，不然可能達不到這數字。所以很難達到啦，不要被扣錢就好了。

筆：這些資助誘因能否滿足 的需求？

P5：應該說 不能講滿足啦，因為滿足是不可能滿足的嘛。

筆：比如說可以要求環保局那邊提供多一點的獎勵措施，不要只有這資源回收。比如說垃圾減量的話可以獎勵一下

P5：滿難去作業的，但是我們是希望經費增加，因為現在油錢漲那麼多，經費比前四年還要差，以前進場垃圾上限是 1905 噸，現在 18 多而已，油價在漲進場垃圾上限卻在跌，而且現在又要求要裝 GPS、我們的人員要駐局。

筆：你說駐局？

P5：駐局就是要派一個人去那邊上班，處理一些雜事。這些都是以前沒有的現在有的規定。所以滿足沒辦法滿足啦，但是滿足到哪裡我沒辦法跟你談，但是希望經費不要再掉了。

筆：X 小姐說台中市的資源回收是台灣第一名。

P5：對啊，他們就這樣ㄍ一ㄥ啊，這樣資源回收換我們廠商要想很多辦法，連我們自己的客戶都要拿來充數，拿我們自己客戶的玻璃啊，沒辦法就是這樣子啊。事實上，環保局那邊的政策標準應該要掉才對，因為資源回收都被拿走了嘛，而且每年增加 1% 很多捏，啊經濟越來越不景氣的時候什麼會多？撿破爛的會多，撿破爛多的時候廠商的回收量一定是下降的。假如大前提是整個台中市的資源回收統計出來是一直增加和成長的，這樣應該就可以，因為至少有其他人送進回收場，但是現實要求我們廠商資源回收量提高要幹嘛，事實上局勢就不可能會增加的事情，因為回收物被太多團體剝削掉。

筆：如果提供足夠的資助誘因及獎勵措施，能否讓公司更有主動意願執行業務？

P5：當然啦，只要是很合理的獲利，我們都很願意做。其實我們跟環保局配合很多案件，也有虧錢的案子，但是我們希望有名聲出來。當初我們做南區嘛，後來南屯有個螞蟻雄兵案，就是試辦堆肥廚餘的，垃圾車不只收熟廚餘也收生廚餘，像鳳梨皮啊、茶葉啊、榴槤殼啦等一些不是豬所能吃的東西弄出來做堆肥，當初光是買車就一百二十幾萬，但是經費只有九十萬，執行不到一年就結束了，我們也是這樣做啊，至少口碑有出來。還有北屯、北區、南屯有個大樓試辦案，只載大樓的廚餘跟垃圾。因為我們在北屯、北區那邊不是很普遍，只有我們私人的客戶，所以做了以後等於台中市快走遍了，雖然是沒有賺錢，但是口碑就出來了。為什麼北屯和北區的民眾會認識我們，連區隊的清潔隊都跟我們

熟，因為我們做的案子相當不錯，效率什麼的都很好。

筆：對貴公司的信任程度越高，台中市環保局其監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，對於這樣的論述你的看法為何？你認為可不可以讓監督的部分可以減少一些？

P5：應該不行吧，這個不是信任度的問題，換成我是環保局的話，我信任你這家廠商，但是你員工這麼多人，管理的問題不是光靠一張嘴巴就好了。像我自己管理那麼多人，我下面還有幾個幹部，不是說信任他們就不管他們了，還是要提醒他們更謹慎。(55：35)

筆：廠商難道不會希望說讓監督減少一點，這樣也可以不扣到點數啊？

P5：其實自己廠商的管理不好，你會這麼希望啦，如果管理都很正常就不怕怎麼監督啦。只是說一些突發性的事件，稽查他們也要體諒啦。而且承辦人其實還滿好溝通的，很多事情不一定要記點才能解決的。

筆：我問稽查，他也是這麼說。

P5：對啊，我跟他們很熟，有時候也會很體諒，除非一些很離譜的事，比如說明明就比較晚到，就推託輪子有問題，那這種情況他就會叫我處理，有疏忽到我們就會去處理，如果有記點那我也會同意。但是有些比如說焚化場的問題、交通問題，導致車子誤點，你要記點我就會跟稽查講。

筆：所以只要一有記點都會通知你嗎？

P5：都會，叫我們要改進啊。我跟稽查配合很久了，配合第五年了。那監督嚴不嚴謹對我來說無所謂啦，因為他們監督越多次，對我來說也是有保障，我的人員也能越為嚴謹。你不查會有惰性啊，工作人員會認為以前是每天來，現在怎麼是兩天來一次，所以就偷懶抽抽菸啊，或是晚一點到，這樣會造成民眾對我們的不滿，這樣對我們反而不好，那如果是程序化，工作人員每天都知知道做哪些事情。我帶的人哪些人會偷懶我都知道，但不可能每天都叮著他，所以我認為稽查的設立是有需要的。所以他們越寬鬆我是不同意啦，當然他們寬鬆工作會比較輕鬆啦，那這是他們自己的作為。那依我的看法，對我們公司並沒有好處。公司形象相簿不是我們自己帶出來就好，外面也要有人看看我們的行為。

筆：對垃圾清運未來的期望？

P5：委外喔，我希望整個台中市都委外啊。

筆：他們說經費不夠啊。

P5：經費為什麼不夠，其實他們的癥結就是在人事啊。

筆：可是委外不就已經節省人事成本了？

P5：但是這些其他人要怎麼撥啊，大概一千多個人耶。我認為長痛不如短痛，政府機關浪費大多開銷在人事上面，依我們做他們的案子來講，他們兩台車做的工作，我們一台車就可以絕對做的起來，他們一台車三個人，我們一台車兩個人，所以你就可以知道民營業者的效率有多高。這些其餘的人要遣散的話也要一筆經費，所以長痛不如短痛，不如一大筆經費遣散掉。那哪些需要稽查的留下稽查人員，留幾個機動人員。

筆：那對於監督有什麼建議？

P5：其實都還好，配合的都還不錯啦，臨時性的東西也都能夠跟他們協調啦。

附錄十 民間委託廠商訪談文字稿（二）

編號：P6

訪談對象： 環保公司經理

時間：2007/10/22 16：10~16：55

地點： 環保公司辦公室

筆：當初貴公司會以委外方式進行垃圾清運的動機是什麼？

P6：因為這個委外是政府制定的政策，漸漸導向民營化，然後透過民營業者的經營方式來做一個比較，讓我們會參加，第一個我們也有一個這樣的共識，也有這樣子的能力。因為在遴選的過程中是非常嚴謹的，所以沒有相當的規模或是對這個產業有認同感，可能沒有辦法去做。向公司規模比較小的話，可能沒有這麼多的機具設備，要來參加這個委外可能會有困擾。

筆：好像中區要五台垃圾車。

P6：對，而且還有五年內年限的規定，那以環保局他們本身車子規定七年至八年，可是對我們的要求是五年，那給市民的感受就是乾淨的，而且每3年就要重新彩繪。所以沒有一定程度的認同感，要來做這個委外可能有相當的阻礙，那這是我們為什麼會來參加委外方面的執行。

筆：貴公司希望垃圾清運委外達到什麼樣的目標？這些目標都明訂在契約內容嗎？

P6：這個目標，第一個就是我們公司的形象可以提升，藉由公部門的委外可以提升我們在外面對客戶的形象。

筆：免費的廣告嗎？

P6：阿...說免費我們也是要付出啦，因為光車輛成本、機具成本都已經非常糟了，而且有一定的形象不一定就會有客源，因為我們的成本相對提高，整個清運收費的時候，成本也會相對提高。所以這個是不對等的，有形象不一定就有客源，所以你說能達到什麼樣的目標，就像你說的只能提升公司形象的部分。

筆：那利潤方面咧？

P6：利潤方面很難談啦，你說是不是有利潤其實不一定，如果沒有整個工作都結束，很難講是不是有利潤。

筆：可是不是每個月都有契約價金？

P6：可是你要以整個案件的完成度才能談利潤，可能今年有明年會不會有還不曉得，那這個委外一期是四年，那其實我們要算的是這四年，今年有盈餘不代表明年有。再來考慮到車輛汰舊換新的問題，可能這四年有一些車子必須去做更新，等到四年期限到又要再一次換新，所以你說有利潤嗎。

筆：可是這些車可以再去清運其他客戶的垃圾啊？

P6：也要有那麼多的客戶啊。所以你說有沒有利潤，很難跟你講，但是我們都希望要有，不然不會去參與嘛。

筆：這些目標都會在契約裡面嗎？

P6：對，沒錯。因為業主環保局本身就有自己基本的要求，所以在契約裡面非常的詳細，那每一份合約最終都會要求廠商要無條件配合。那只要加一個必須無條件配合的時候，就像原本剛開始是日間清運，那今年改成日、夜間清運，可是對我們來講已經受到損失了，因為環保局政策變更之後，同樣白天一批人做了幾個小時之後還可以做我們自己的工作，那因為夜間清運我必須要把人員挪開配合夜間的，所以你說會比較好嗎，但是還是要配合環保局他們。

筆：貴公司與台中市環保局是否有利益衝突的情況發生？

P6：所以包括第三個問題有沒有利益衝突的情況發生，事實上改夜間清運這問題就已經發生了，可是呢必須有強而有力的履約，就不會發生這種問題。

筆：受到台中市環保局（分區稽查）的監督管理有哪幾種方式？環保局最常使用哪一種方法？

P6：因為所謂的環保局對我們的監督，屬於不定時的抽查，區隊有督導人員，隨時都會抽查，包括定時定點，我們都有這個清運路線，必須按照那個時間。那他們會不定時的出現看有沒有準時準點

筆：那平常是幾個人去抽查？

P6：兩個。

筆：會一起嗎？因為很多條路線嘛，會不會分開尋？

P6：對，會分開。除了區隊之外，環保局也有進行監督，像 X 小姐也是不定時的。

筆：可是他不是坐在辦公室怎麼監督呢？

P6：有衛星定位 GPS。

筆：好像環保警察也會出來看？

P6：那就不只是單單針對我們了，你講到環保警察的話，只要是相關這個行業的話都受與環保警察的監督。那因為我們是比較屬於區域性的，所以上級單位就是環保局他們。

筆：所以最常使用的就是？

P6：人員稽查。

筆：對於環保局評鑑項目與標準，其看法為何？是否認為過於嚴苛？

P6：因為這個評鑑項目很早就已經訂定出來了，而且也行之有年了，所以我們在做這一些工作的時候，就已經按照規定在處理。當然有一些法規不外呼人情，有時候也沒有那麼嚴苛啦，包括車子在路面上很多狀況，收集垃圾也很多狀況，會有小疏失或是怎樣，所以我們會盡量按照環保局的規定下去處理，因為大原則是不變的，那小細節的話我們跟環保局他們都是互相信任的部分，所以會盡量配合。

筆：啊會認為過嚴苛嗎？

P6：嚴苛是一定的，只是說規定不外呼人情，沒有錯項目是這麼多項，他有沒有辦法一一去核對，但是說這個東西其實基本上的大原則有按照環保局他們的規定做好，那小細節的部分倒不是說一定要怎麼樣。所以訂是訂的很嚴苛啦，但是稽查執行上還是會依照事實的狀況，因為人車在外面，很難保證說一定不會怎麼樣，所以像施工檔一下垃圾車時間就不準了，但是只要訓明原因稽查他們還是可以接受。

筆：那因為超過 25 點就會扣款，之前則是五十點，會不會認為 25 點標準過高？

P6：重複我剛剛講的，訂是訂的很嚴苛，因為我們跟他們的互動是，環保局希望我們這樣子做，那全力配合偶爾會有疏失。而且我們做這個委外已經事先知道他們的需求，所以大部分禁止事項都可以避免。是很嚴苛啦，但對我們來說相對有好處啦，本來環保局規定就是這樣子，那只要按照規定走就 OK 了。

筆：發生過失，而且被分區稽查發現，台中市環保局（分區稽查）的作法為何？

P6：通常都是口頭上的告知，那會問隨車人員是不是有理由，而且理由是不是充分、是不是合理，那合理的狀況之下稽查他們也不會刁難你。那有一些是我們本身的過失的話，那被扣點當然是沒話講，因為確實是我們的錯誤。

筆：之後 X 小姐那邊有什麼動作嗎？

P6：如果扣點點數過多已經到達危險邊緣的話，他還是會以電話知會我們說已經很危險了。那如果還沒到罰款扣款的地步，那他也沒有必要隨時都要叮嚀，所以其實在危險範圍之內都 OK。因為隨時都有電話聯絡，在哪一個範圍或部分有落差的話，其實已經都會以電話告知。

筆：他們也會發公文嗎？

P6：還沒有嚴重到發公文，除非是一些政策法令的宣導才會發公文，像廢油回收政策那就需要行文。那如果被扣點到已經要行文告知，代表已經很嚴重、已經出問題了，表示下通牒了。

筆：所以通常以電話聯絡就 OK 了。

P6：對，小問題的話，那大問題的話他們也不能作主，就只能按照契約規定來。

筆：好像聽說稽查他們還是會打電話過來？

P6：這是他們的責任啊，因為稽查發現已經有不對了，應該會立即知會我們，希望不要再有一樣的狀況發生。所以規定雖然這麼多，我也有可能不知道觸犯到哪一個項目，司機也不可能完全記得觸犯到哪一個項目，那發生過失稽查會以電話告知我們今天有怎麼樣的狀況，要我們向人員叮嚀，那我一交代下去是所有的值勤垃圾清運工作的人都會知道。

筆：對啊，那經理的處理方式是怎樣？

P6：我會當面通知人員，針對全部的人不管是誰，因為有人發生過失代表其他人也會發生，那你不能只針對發生的人，若其他人不順便告知等到又發生的時候又會抱怨當初沒有告訴他，所以對事不對人。

筆：當初垃圾清運路線與定點的規劃，貴公司的考量為何？

P6：因為我們是第一次參與，那我們當初的規劃是依照過去舊有的路線延續下來，在不影響民眾的作息時間，就是依照過去這樣子的規劃，整個完全不動承接下來，過去幾點到現在就是幾點到。我們是因為有一三五、二四六清運時間的變更，所以才整個亂掉，那一三五白天的部分時間完全是可以銜接上，是在夜間的部分要進行變動，那變動是因為政策的問題而不是公司的規劃問題，所以會有這樣日夜間的時段，那白天的部分就是以不擾民為原則，因為之前就是這個樣子慣性下來 OK 沒問題，而且行之有年差不多有七八年的時間，所以我們是照著之前的規劃。

筆：因為之前沒有夜間清運，那夜間那部分怎麼辦呢？

P6：因為夜間清運要求的車輛不是跟日間一樣，所以我們選擇第一個就是車子能夠到達的地方，然後不能到達的地方像巷口那些就採定點，所以中區大的路線都已經能夠到達，那巷口的部分...。因為以現在丟垃圾的問題，大概兩天丟一次就 OK，所以白天丟不到的人可以選擇晚上來丟，所以這個政策當初是希望民眾兩天來丟一次，兩天丟一次以一般家庭來講都 OK。

筆：那店家？

P6：店家的話，因為二四六是下午的時間，也都在他們營業的時間之內，那不在巷口在巷子裡面的店家，有需求的還是丟的到，因為整個路線和時間表都有，只是沒有進去巷子裡面而已，那店家如果一定要丟可以提早五到十分鐘出來，所以到目前為止，剛開始會有問題，那到現階段都已經 OK 了。

筆：民眾會要求定點的設置嗎？

P6：一定會有，但對我們來講畢竟是少數，那經過我們的溝通說明以後民眾也都能夠接受，所以如果你有對欣欣做過同樣性質的調查，大概可以知道我們中區在日夜間時間的政策變更後，是最早進入狀況的。他們剛開始已經光路線就已經很亂，而我們在第二個月就已經進入狀況。

筆：完成清運工作時，貴公司通常會記錄哪些資料？此外，貴公司向台中市環保局請款時，需要交付哪些資料？

P6：只要是我們工作範圍之內的來電，因為我們是中區嘛，所以我們會有電話記錄，還有環保局要求的資料，垃圾清運噸數、資源回收量、廚餘回收工作報表、巨大垃圾清運報表，只要環保局他們要哪一些資料我們就付哪一些。

筆：那會不會這邊有而環保局他們那邊沒有的的資料？

P6：應該是沒有，因為這個委外等於是環保局為我們量身訂做的，所以他們要什麼一定會給，有的資料甚至是我們公司本來沒有紀錄的，是因為委外後才開始有這個資料。

筆：台中市環保局會不會擔心貴公司提供不實的數據結果？

P6：這倒不用擔心，因為垃圾不可能隨地倒，再來有 GPS 衛星定位，垃圾車跑去哪他們都知道，只要是平常時段隨時都可以看的到。所以這一些資料，像到焚化爐那邊去，只有這一些垃圾，不能再到其他地方去，而且到其他地方去還是要付費，那環保局他們有一個基本量，所以我們是做工做勞力的。給我多少東西就做多少

量，所以沒必要載垃圾去其他地方倒。

筆：那會不會把私人客戶的垃圾混進這邊的垃圾量？

P6：其實沒有必要去做這樣的嘗試，其實到焚化爐的時候還會有一個抽查，一般垃圾車是直接進焚化爐，那我們的垃圾車如果要被抽查，會把垃圾傾卸到平台，如果只要一次遇到不屬於一般廢棄物的東西就完蛋了。

筆：不是都到掩埋場嗎？

P6：不是不是，台中市都到焚化爐。

筆：那地磅是在哪裡磅的呢？

P6：焚化爐的入口啊，垃圾車進場之前就會先過磅嘛，過磅之後才去傾卸，傾卸完之後再去磅空車，所以進來重車出去空車，實際上垃圾重量就出來了。

筆：那資源回收要怎麼秤？

P6：資源回收都有回收車，而且資源回收也不可能混垃圾，因為最終要繳到資源回收場，所以到回收場要開立證明，開立證明之後把收集完的噸數回報到環保局。

筆：那他們會不會檢查資源回收裡面包含一般垃圾？

P6：因為一般垃圾到回收場就會被拒收了啊，所以我們的回收車在車上就已經做完成分類的動作了，那如果檢查到垃圾，因為資源回收車是跟在垃圾車後面，有垃圾的時候就直接上垃圾車了。

筆：環保局與貴公司之間採行的溝通管道有哪些？最常使用哪一種方式？理由為何？雙方會不會定期舉行檢討會？

P6：一般都是電話嘛，再來就是行文嘛，那最常用的就是電話，因為是最直接、最快速的，能夠立即把問題給解決掉，如果是公文往返會耗時費日，所以有問題立刻處理，所以最快就是用電話。

筆：那這邊會不會打電話過去說發生什麼樣的問題或困難？

P6：就像他們要求要準時準點，今天有狀況就必須要回報，等到查了之後再說明原因這樣就有點事後諸葛，所以塞車或車子拋錨故障，在時間之內可以立即解決的話會跟他們報備，不然就是派預備車輛出去了。

筆：那雙方會不會舉行檢討會？

P6：有，就是固定環保局那邊會舉行一年一次，包括教育訓練、問題的檢討等等，那時我們也會反應有什麼樣的問題，因為不單只有教育訓練啦，教育訓練我們也會一季做一次嘛。還有環保局不定期的開會，就像政令宣導或是政策的變更，都會通知我們去開會，這是不定時的，除了定期的之外還有不定期的。

筆：那不定期的只會通知健發還是連欣欣那邊也會一起叫過去？

P6：都會，不過也要看狀況啦，如果可能是單一的問題，那可能就不用找到另一家廠商，那如果是政策宣導的部分，那就兩家業者都會參與，包括之前日夜間政策清運問題，我們就開了好幾次會。

筆：跟稽查那邊也會開會嗎？

P6：稽查那邊的話比較少，因為他們是稽查人員，也很熟悉整個作業流程，所以不會有所謂認定上的問題，所以去檢討的話比較少，但還是會有，像我本身不定期會到區隊那邊瞭解最近是不是有什麼樣的狀況，當然這不是很正式的檢討會啦，那我們去問是否有問題也都藉此瞭解了。

筆：好像每一年有全部的清運業者集結開會？

P6：那是另外的啦，不單只是針對委外的部分，因為環保局業務範圍很廣，委外只是單一其中的一項而已，所以很多東西都是針對所有的清運業者，只是我們跟環保局是因為有委外執行的關係，所以溝通會比較頻繁。

筆：業務的執行會不會發生不同的意見？意見不同時的處理方式為何？

P6：還是會啊，像日夜間清運這個問題就是了啊，環保局希望夜間清運但是我們不希望啊，因為當初的承包方式是日間清運而已，那突然之間改變要夜間清運，我們一定有不同意見啊，因為我要增加成本啊。

筆：那意見不同的處理方式？

P6：因為環保局他們是主導的上級單位，我們也只是抱怨而已啦，都是以環保局他們的意見為意見，所以我們只有抱怨的份而已。那如果利益或目標真的有到分歧的話，就是以仲裁處理，但是到目前為止我們還是忍辱負重。

筆：環保局提供貴公司哪些資助誘因（如補助款、減少進場費）？完成績效後，環保局提供哪些獎勵措施？

P6：沒有耶。

筆：我記得多少噸數以內可以不用付費。

P6：那不算誘因啊，其實這個噸數已經評估再評估了，為什麼會規定這些噸數，是因為進場就是這些噸數，這是以前委外的經驗，包括一台車平均載多少重量，所以這不算誘因，只算是執行的標準。所以雖說幾噸以下不用錢，但是我們承攬本來也只是做勞務

的部分而已，提供車輛、提供人員而已。

筆：所以你認為這不算誘因。

P6：對，我不太認為這是誘因。

筆：補助款呢？

P6：也沒有啊。

筆：環保署那邊也沒有補助嗎？

P6：沒有沒有。

筆：完全就要自己執行就對了。那完成績效後，環保局提供哪些獎勵措施？

P6：規定是有，像資源回收達到一定比例會獎勵，這個是目標啦，但是實際達到這樣的執行並不容易，所以獎勵措施是有，但是不是很夠達到很難說。

筆：垃圾方面沒有嗎？

P6：沒有呢。

筆：剛講到的資助誘因及獎勵措施能否滿足貴公司的需求？

P6：沒有辦法。

筆：為什麼呢？

P6：就像剛剛講到的，像獎勵措施是哪一些，但是實際上卻不能得到。

筆：會不會資助誘因及獎勵措施覺得太少？

P6：少是一定少，欲求不滿，所以真正我們的需求也很難一下子去說明。

筆：若提供足夠的誘因及獎勵措施，能否讓貴公司更有主動意願執行業務？

P6：如果環保局所提供的誘因及獎勵措施是很實際的，那當然有主動意願執行業務，因為只要是有利益、有誘因的部分，我們是一定會去做，因為我很容易就達的到，我只要鞭策一下員工就可以達到，可是事實是不是有實際的誘因及獎勵措施是一個問題。

筆：那如果提供足夠的誘因及獎勵措施，是不是也能促進雙方的互動關係？

P6：這是一定會，有機會達到的話我們一定會極力爭取，因為有可能達到目標、有可能獲得，那兩者之間討論是不是能獲得的過程中當然互動的關係會更頻繁。

筆：剛講到誘因還有獎勵措施，你認為可不可以讓監督的部分可以減少一些？

P6：會，因為主動就會去做好，這...也不叫寬鬆啦。

筆：每天監督可能...所以每個月監督一兩次不就好了？

P6：這是相對的啦，查核的次數增加，可以把發生廠商過失的比例降低，那如果只查個兩次卻發現一次那比例是不是很高，如果查個十次只有兩次那比例是不是相對降低，所以你說稽查他們要查個緊還是查個鬆，當然是要查個緊啊，所以我們每天都這麼做，那他們每天稽查可以降低發生過失的比例。如果我們做的好不怕稽查查的緊，是做不好才會怕稽查監督。

筆：對公司的信任程度越高，環保局的監督程序越為寬鬆，反之則監督趨於嚴謹，對於這樣的論述你的看法為何？

P6：制度就是這個樣子，因為有發生事情才會訂制度，就像上班工作不準時才會訂出處罰，那是因為自己把自己綁住。那如果我們做的好，環保局能夠信任只有偶爾的抽查，這樣第一個環保局可以不用勞師動眾，為了監督我們而增加人員，那是不是能做的到也很難，因為公共服務既然是委外，有委外就是去執行監督稽查，所以很矛盾。但是畢竟環保局他們已經減少眾多人員的負擔，就像原來他們要三個人一台車，那我們兩個人一台車就完成工作了，工作也未必比環保局他們做的差，清運時間也未必比環保局他們長，那環保局多支助一個或兩個監督人員都 OK，因為他們已經解散掉很多清潔隊員。而且稽查他們可以要求廠商，做不好就可以扣點，那他們自己公務門比較沒有辦法要求，因為就是公務人員的身份，只要沒有大過錯的話公務人員的身份還是在。

筆：對於垃圾清運委外未來的期望？

P6：就是更人性化一點，以實際上的狀況來做評估，就像我剛剛講的最大的成本就是車輛設備，只要正常執行工作又依照規定，因為規定已經那麼嚴謹了，我們的車輛保養所有的東西勢必要做到好，那有正常保養維修車輛，難道只能短短五年就不能用嗎，環保局七、八年或十幾年的車子也都在開啊，我們的車為什麼五年就不能開，而且每三年就做一次整體的更新、烤漆彩繪。

筆：它的主要目的要給市民有個好印象啊。

P6：可是環保局本身也沒有這個樣子，反求諸已嘛，所以你可以要求七年不要五年就換掉，因為很簡單嘛廠商如果做不好下次的合約

就免談嘛，所以我們一定戰戰兢兢。

筆：車子的問題...

P6：車子就是最大的問題，一台車至少三四百萬，但是只能用個五年，沒有錯是可以退回我們的本線來處理，可是每一期合約幾乎就要汰舊換新，但是我有那麼多客戶嗎，所以車子要跑到哪裡去，報廢嗎？可是那都是錢，即使有賺錢但只要有新合約又要買車，幾乎不能賺到什麼錢。

筆：工作執行有困難嗎？

P6：這個工作本來就是我們的專業，所以沒有什麼困難。

筆：像只要有髒亂點就要趕快去清掃，會不會覺得有點刁難？

P6：這是 OK 的，因為這不是馬上，而且縱使是馬上也是特殊狀況，而且外面隨時都有車子，真的有需要車子可以繞過去處理，沒有什麼大困難。