

第一章 緒論

第一節 研究背景

德水園係一間位於台中縣東勢鎮茂興里東蘭路 212 之 1 號之身心障礙教養院名稱。因建院之土地是由吳德水老先生遺囑所捐贈，為感念吳老先生關懷身心障礙者所做的義舉，台中縣政府特別將之命名為「德水園」。依據吳德水之子吳源彬、吳文隆說：「他父親生前為身心重度障礙者，在當時的省立豐原醫院治療，卻受限於醫療健保限制，而無法長期在醫院中治療與照顧，且離開醫院之後，又無任何身心障礙機構可供收容，慨然決定捐出近一公頃土地作為興建身心障礙教養院用地。」¹

德水園身心障礙教養院(Der Swe Yuan Reformatory For The Body And Mind Barrier，以下簡稱德水園)自民國 83 年接受捐地、興建，迄至民國 94 年 7 月 14 日開幕近十年時間，歷經二任縣長，(如附錄三)在黃仲生縣長第一任期內完成，其工程費 4 億 8 千 4 百餘萬元，²其中 4 億元係台中縣政府向內政部申請民國 86、87 二個年度推廣社會福利服務補助款的經費。並依公設民營方式進行規劃，又依公辦民營之方式委託良好之公益財團法人經營。該教養院整體建物分為 A、B、C 三棟，內部空間可提供 194 人服務。其主要服務項目分為安養、職訓及庇護工場等三部分，安置對象以設籍台中縣 18 歲以上 65 歲以下的身心障礙者優先，教養院除

¹曾鴻儒，〈德水園身心障礙教養院啟用〉，《台中新聞網》，民 94.07.14.

<http://www.tnews.com.tw/04/newscon1.asp?page=nnxy3939>。

²審計部臺灣省臺中縣審計室 94 年度審核通知書所載總工程費為 334,191,444 元。

提供安置服務外，另有養護、教育、復健等功能，服務相當多元化。(如附錄四)

德水園委外經營策略形成後，歷經二次公開招標程序，始由「童傳盛文教基金會」承接。依據台中縣政府社會局局長王秀燕的說法，童傳盛文教基金會擁有豐富的醫療及照護資源，多年來協助政府部門推展社會福利績效卓著，經嚴格的評審，選擇與該基金會合作，是期許在專業的團隊經營下，能提供身心障礙者更多元、更精緻的服務。³德水園在社會福利民營化(social welfare privatization)驅動下，⁴從開始就朝公設民營方式進行規劃，並依公辦民營之方式委託良好之公益財團法人經營。因此，民國 94 年 7 月 14 日開幕營運後，即經行政院公共工程委員會評為委託民間管理成功簽約案件，提報行政院會頒獎，獲得 25 萬元獎勵金，這是德水園委託民間管理第二次授獎。實際上在民國 94 年 2 月 22 日亦因促進民間參與公共建設，受行政院公共工程委員會補助委外規劃費，如期完成簽約案獲頒 2 萬元獎金。⁵

台中縣立德水園身心障礙教養院的設立係為改善台中縣許多亟需安置之重度、極重度之身心障礙者及植物人等欠缺處所安置之窘境；減少社會問題及減輕身心障礙者之家屬負擔。依公設民營方式進行規劃，並依公辦民營之方式委託良好之公益財團法人經營。在台中縣政府財政情況非常窘困下，⁶尚能締造了中部地區第一件結合民間資源成立的身心障礙教養院，提供 18 歲以上重度

³ 〈台中縣立德水園身心教養院〉，《台中縣政府網頁》，民 94.07.14，

<http://www.sltung.com.tw/dsy/p11.htm>。

⁴ 依據社會工作辭典對於社會福利民營化定義：指政府將社會福利的供給，完全或部份轉移民營部門，同時引進市場經營的規則，如重視成本、利潤導向、使用者付費等原則，以分配並有效利用服務的資源。

⁵ 周志祥，《中央日報》，民 94.10.12，地方鄉情版。

⁶ 許俊傑，〈2005 年財政缺口 400 億元〉，《聯合報》，民 94.12.19，要聞 4A 版。

身心障礙者、植物人及老人日間托顧與住宿養護。不啻為台中縣身心障礙者及家屬的一大福音，亦為中部各縣市地方政府提供結合民間資源的典範，更期許發展為全國性身心障礙照顧服務體系的指標，以及身心障礙教養、護機構公辦民營示範性案例。

民國 83 年東勢鎮士紳吳德水重病時，發現縣內缺乏安置重度殘障者的教養院，於是在當時省立豐原醫院院長許國敏牽線下，於生後捐出東勢鎮石圍牆段約 0.9 公頃土地，興建德水園身心障礙教養院。⁷歷經二任縣長（廖了以、廖永來），迄至黃縣長上任後認為身心障礙者安養、照護工作不能等，因此將教養院興建工程列為縣府十二項旗艦計畫重大建設，民國 91 年 6 月 12 日開始動工興建，從捐地到動工興建已相距近 10 年。

台中縣身心障礙者，尤其是重度障礙者，縣內缺乏身心障礙教養院收容照護，黃仲生縣長上任後體認到身心障礙者安養、照護工作的重要性而在黃縣長重視之情況，縣府全體應能體察，但是施工進度達百分之十八時，卻因綠建築 (environmental architecture) 之因素，⁸遭內政部及中部辦公室勒令，在未改善前不核撥補助經費，以致付不出施工費被迫停工二個多月，引起黃縣長的震怒，祭出殺手鐮，將承辦業務之社會局社會救助課長降調為忠烈祠管理員。⁹嗣後經台中縣籍立法委員的斡旋，且由建築師修改部分設計後，綠建築評估指數獲內政部審議通過，民國 92 年 6 月 12 日恢復施工。

中部地區設置縣立教養院的縣市並不多，台中縣立德水園身

⁷歐素美，〈德水園教養院缺水〉，《自由時報》，民 93.06.12，中縣焦點，10 版。

⁸綠建築為我國內政部之稱呼，係指在建築生命週期中，消耗最少地球資源，使用最少能源及製造最少廢棄物的建築物，民 95.06.15，(<http://knowledge.yahoo.com/question/?qid=1405102113757>)。

⁹謝鳳秋，〈旗艦計畫駛不動縣長開釗〉，《自由時報》，民 92.08.05，中縣焦點版。

心障礙教養院堪稱跑在前頭，其用心深獲身心障礙社團的肯定，加上該工程曾因促進民間參與公共建設受公共工程委員會補助委外規劃費，如期完成簽約案及順利推動委託民間管理，二度獲行政院頒獎。¹⁰尚會發生在施工進度達百分之十八時因綠建築之因素，遭內政部及中部辦公室勒令，在未改善前不核撥補助經費，¹¹仍需立法委員的斡旋始能獲內政部審議通過恢復施工。所顯現的是「科層體制的僵化」，與「民意機關的催化」之現象。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

依據身心障礙者福利法第一條規定：「為維護身心障礙者之合法權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會，結合政府及民間資源，規劃並推行各項扶助及福利措施。」如果不結合民間資源，台中縣政府在財政非常窘困下，是否有能力對身心障礙者推行各項扶助及社會福利服務措施是有疑慮。結合民間資源的方式有很多面向，李宗勳從廣義委託的角度，分為二種方式：1、行政機關不提供土地、建物與設備等設施資產，惟為執行公共服務政策，僅以經費補助或特許方式委託民間提供外部服務。2、行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之現有土地、建物、設施與設備等設施資產，委託民間經營管理，受託者須自負盈虧並負公有財產保管維護責任，委託機關不需親自提供服務並可從中收取回饋金或權利金以充裕公庫。德水園係以第二種方式委外經營。該種方式是否是最佳選擇，值得深入探討與研究。此

¹⁰周志祥，〈德水園開館身障同胞大福音〉，《中央日報》，民 94.10.12，地方鄉情版。

¹¹曾鴻儒，〈德水園被剔除在綠建築外〉，《自由時報》，民 92.04.04，台中縣新聞版。

為本文研究動機之一。

委外化的精神是將民間有能力執行的業務，在不影響業務執行品質下，交由民間辦理，政府組織並可以因業務外包而減少人力資源的使用，直接降低人事等固定成本。李宗勳也提到理論上，政府提供土地建物及設備等既有基本設施，委託民間經營管理，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能，及效率與效能提昇的責任；政府則除擁有原先所提供的土地等硬體所有權，負有監督與目標達成責任，在某些個案不但不需補助款，還可在委託期間收取租金或權利金或回饋金，獲得持續性資金收入，增裕政府財政收入貢獻頗大。審視德水園委外經營管理初期，似乎沒有顯現公共服務之業務經營功能及效率、效能之提昇；目前（民國 95 年）台中縣政府又需編列 5 百萬元預算補助建築物修繕費，這些補助在委外經營管理上是否合理，值得研究此為本文研究動機之二。

貳、研究目的

本論文目的在針對德水園委外經營策略進行研究，探討其過程與結果是否與服務品質有關。研究內涵包括捐地者家屬、委託經營單位、委外經營管理者、身心障礙者及家屬等進行研究，主要在瞭解德水園捐地者家屬、委託經營單位、委外經營管理者、身心障礙者及家屬對於德水園以公設民營方式之感受；同時透過台中縣政府對於德水園採取委外經營策略形成、規劃、執行之研究，以瞭解身心障礙者社會福利政策採取委外經營政策（係指社會福利民營化）與身心障礙者及家屬感受之關連性。

依據身心障礙者福利法第一條規定：「為維護身心障礙者之合法權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會，結合政府及民間資源，規劃並推行各項扶助及福利措施。」又民國 83 年 9 月 8 日行政院第 2397 次會議審議通過之「行政革新方案」行政業務委託或外包民間辦理實施計畫、貳、目標「善用民間資源參與行政事務，以簡化政府業務並提升為民服務效能。」可知行政業務委託或外包民間辦理，係可作為解決身心障礙者社會福利服務政策的目標。這就像政府在實施各種公共政策的目的，主要是在解決或預防某部分的公共問題一般，譬如汽機車排廢氣的檢驗，是為解決環境污染問題；警察正本專案，目的在於預防治安繼續惡化，因此，政府每一項政策必有其預設的目標，台中縣政府對於德水園身心障礙教養院採取委外經營政策亦然。

參、研究問題

基於以上的研究目的，本文所要探討的主要問題是台中縣政府對於德水園採取委外經營策略，是否具有節省成本與服務品質提昇有關？本論文從台中縣政府對於德水園採取委外經營策略形成、規劃、執行進行研究，所探討研究的問題如下：

- 一、 德水園身心障礙教養院採取委外經營策略的形成、規劃、執行層面為何？
- 二、 德水園身心障礙教養院委外經營策略過程與結果是否具有節省
成本與服務品質提昇之結果？

第三節 名詞定義

台中縣立德水園身心障礙教養院係在社會福利民營化驅動下所設立，為改善台中縣許多亟需安置之重度、極重度之身心障礙者及植物人等欠缺處所安置之窘境；減少社會問題及減輕身心障礙者之家屬負擔。依公設民營方式進行規劃，並依公辦民營之方式委託良好之公益財團法人經營。以上所述之德水園、身心障礙教養院、委外經營策略等相關詞彙之意涵如何？因與本論文研究範圍有關，必須加以定義，茲分述如下：

壹、身心障礙教養院

身心障礙教養院(Reformatory For The Body And Mind Barrier)顧名思義，應是指針對身心障礙需要收容、教養、養護者，提供收容、教養、養護的機構。所謂身心障礙者，依身心障礙者保護法第三條的定義是：「本法所稱身心障礙者，係指個人因生理或心理因素至其參與社會及從事生產活動的功能受到限制或無法發揮，經鑑定符合中央衛生主管機關所定等級之下列障礙並領有身心障礙手冊者為範圍。」從這定義可知道要具備法定身心障礙者必須：1、經醫療機構鑑定；2、必須提出申請；3、須領有身心障礙手冊。依據我國衛生署將身心障礙者主要區分為六項：1、智能障礙者；2、肢體障礙者；3、精神障礙者；4、情緒障礙者；5、溝通障礙者；6、視覺障礙者。

由於身心障礙者生理或心理有缺陷，在生活、行動和就業上受限制，對家庭產生很大的衝擊。自從民國 79 年殘障福利法修正公布後，對身心障礙者的各項福利更明確的規範，也加強政府照顧身心障礙者的責任，該法第十二條規定：「直轄市及縣市主管機

關對殘障者，予以下列輔導或安置：1、需要醫療、復健者，安置各公私立醫院或復健機構；2、需要收容、教養、養護者，轉介收容、教養、養護機構等。」迨至民國 86 年修訂的「身心障礙者保護法」第三十九條制定「結合民間資源辦理身心障礙福利服務辦法」，各縣市政府為落實身心障礙福利服務，除積極推動無障礙設施的改善、執行身心障礙者定額進用、辦理身心障礙者收容養護、日間托育服務及居家生活補助、生活輔助器具等措施外，更加強推展以公設民營方式委託身心障礙社團、機構辦理早期療育、日間托育、社區家園、福利工場等服務，以協助身心障礙者自立，減輕家庭照顧壓力。¹²

而本論文所稱之身心障礙教養院，即指位於台中縣東勢鎮茂興里東蘭路 212 之 1 號之德水園身心障礙教養院（台中縣另有類似之機構，台中市亦有委託財團法人瑪利亞文教基金會經營的瑪利亞啟智學園提供類似服務，但仍屬德水園較為完整），該院係在前述法令規範下成立，服務對象以領有身心障礙手冊，以 18 歲以上、未滿 65 歲及障礙等級以中度為主，設籍台中縣三個月以上為優先，無法定傳染疾病、精神疾病者，經社工師評定得以收住者。服務項目包括日間照護、住宿養護、醫療復健、職能評估、職業訓練，以期身心障礙者能回歸社會，並提昇自我照顧及社會適應能力。

貳、委外經營策略

所謂委外又稱服務外源化(out sourcing)，依人事行政局的解釋：「政府業務委託民間辦理」，係指一種行政委託行為，即政府

¹²洪富峰、蔡昭民，〈高雄市身心障礙福利服務民營化〉，《社區發展季刊》，第 108 期，民 94.01，頁 31。

與民間簽訂契約，契約中載明雙方權利義務關係及監督考核機制，並由政府全部或部分提供經費或硬體設施，而民間則履行契約規定之項目。¹³美國委外學會(The Outsourcing Institute Membership)於1998年便對委外下了一個定義：「委外是策略性地利用外界資源，執行傳統上由內部員工及資源去處理的活動事務。」¹⁴

所謂「委外經營(contracting out)」，又稱為契約外包，學者Korosec(1993)認為係指政府部門透過契約關係，將部分貨品或服務委請民間提供或辦理而言，也就是政府向另一個團體或個人購買服務或提供貨品給社會大眾之服務輸送方式(李宗勳,1999:96)。學者Rehuss(1989)認為所指的是政府機關僱用私人公司、非營利組織或其他政府機關來提供公共服務(黃信淞,2000:9)。學者Manchester(1989)則認為簽約外包是指：地方政府與營利、非營利組織或其他政府簽訂契約，以遞送全部或一部分的公共服務，並由政府界定服務的程度及品質，並直接支付費用予受託者，包含了私人公司為地方建設並營運公共設施之協定。

國內學者林鍾沂認為所謂「委外經營(contracting out)」，又稱為契約外包，其意指透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，委由民間部門履行契約中之規定項目或對「標的團體」(target population)提供服務，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數。¹⁵而提供公共服務的民間部門其範圍可涵蓋企業組織或非營利組織(non-profit organization)，且政府仍須負擔財政籌措，業務監督及績效成敗的責任。(江岷欽、林鍾沂，2000:367)另外丘昌泰認為，簽約外包係指主要透過契約方式將公共服務委託民間公司進行，一切工

¹³人事行政局，〈推動政府業務委外民間辦理實例暨契約參考手冊〉，民90.02。

¹⁴林希武，〈企業研發委外影響因素之探討〉，碩士論文，國立暨南國際大學國際企業學系，民93，頁5。

¹⁵林鍾沂，〈行政學〉。台北：三民，民91，頁608。

作內容、計價標準、服務品質標準均由契約中明訂之（丘泰昌，2000：396）（如表 1-1）：

表 1-1 「委外經營」詞彙各學者觀點彙總表

學者(團體)姓名	觀點內涵
美國委外學會 The Outsourcing Institute Membership	委外是策略性地利用外界資源，執行傳統上由內部員工及資源去處理的活動事務。
人事行政局	政府業務委託民間辦理。
柯羅斯克 R.P.Korosec	指政府部門透過契約關係，將部分貨品或服務委請民間提供或辦理而言。
雷佛斯 J.Rehfuss	認為所指的是政府機關僱用私人公司、非營利組織或其他政府機關來提供公共服務。
曼徹斯特 Manchester	認為簽約外包是指：地方政府與營利、非營利組織或其他政府簽訂契約，以遞送全部或一部分的公共服務，並由政府界定服務的程度及品質，並直接支付費用予受託者。
林鍾沂	指透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，委由民間部門履行契約中之規定項目或對「標的團體」提供服務，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數。
丘昌泰	簽約外包係指主要透過契約方式將公共服務委託民間公司進行，一切工作內容、計價標準、服務品質標準均由契約中明訂之。

資料來源：研究者自行整理

新右派運動從契約或半契約(contractual or semi- contractual)的觀點，強調購買者與供給者的關係是由契約來加以控制，亦即從層級節制的官僚組織轉化為強調公私協力的組織型態。(如BOT)。¹⁶Bailey認為公私協力係「超越一個部門之利益聯盟所為之行動策略」。Savas在2000年版的民營化專書便以《民營化與公私合夥精神》(Privatization And Public-Private Partnerships)為書名標題，他說：「過去以民營化為名，容易讓民眾產生敵意，因此以公私合夥較中性的名辭，讓民眾更容易接受這樣的服務模式，在推動上也可減少。」至於所謂「策略」，依歐爾森及依迪(Olsen and Eadie,1982)對策略規劃所作的定義為：「產生用來指引及形成有關組織的本質、作為，與使命的基本決策及行動之有規律的努力。」由以上的論述，有關「委外經營」的概念，經歸納後，試著將委外經營策略定義為：基於節省成本、效能與專業性不足之考量，透過競爭與簽約機制，公部門將屬於組織法上的非核心業務，委託私部門有意願者經營，公部門不因委外經營而免除責任，仍應負責督導、規劃的角色。

行政的資源，言其要者，人力、物力、財力、組織結構、科技方法及資訊(information)等。其中要以人力為最有價值的資源。¹⁷人力是組織中最重要的資源，組織的工作，必須藉由人力來完成，沒有適當的人力，會影響組織工作的品質與完成的期限。更因充裕的人力參與，才可避免個人閉門造車，同時能發揮群策群力的功效。亦即德水園委外經營案自策略形成、規劃到執行，透過招標與簽約機制，到由「童傳盛文教基金會」承接，這中間各階段是否均有充裕的人力資源參與？是否依專業性分工？因為人力策略會影響到該項委外經營策略的成效。執行組織是指一種程

¹⁶ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，《公共管理》。台北：智勝，民90，頁27-28。

¹⁷ 吳定、張潤書與陳德禹，《行政學，下冊》。台北：國立空中大學，民78.09，頁5。

序或功能，而非靜態的組織，¹⁸為台中縣政府社會局及童傳盛文教基金會兩機構組成。茲就這二體系所分別扮演的各種角色及對德水園委外經營策略成效的影響，論述如下：

身心障礙者社會福利業務在台中縣政府組織法中，是為社會局職掌。其組織編制設有局長、副局長、專員，底下依職能分成一室、五課及一中心，而德水園身心障礙教養院劃歸「身心障礙福利課」業務。¹⁹該課室組織成員計課長 1 人、課員 2 名、約聘社工員 3 名、約聘人員 3 名、約雇人員 17 名、單工 12 名合計員額 38 人。(如附錄五)德水園之業務係由局長、課長督導約聘社工員 1 人處理。至於德水園身心障礙教養院迄今仍非正式組織編制，僅隸屬於台中縣政府社會局「身心障礙福利課」底下的業務之一，該項業務係經由招商方式委外由財團法人童傳盛文教基金會經營。依筆者訪談得知，德水園委外經營策略形成、規劃、執行均係在社會局長、課長督導下，由該局一名具有社工師證照的約聘社工員 1 個人處理。因此，德水園委外經營策略成效在初期並不顯著。²⁰

德水園委外經營招標歷經第二次，始由「童傳盛文教基金會」承接，負責提供身障礙者安養、照護服務。財團法人童傳盛文教基金會係於民國 85 年 5 月 25 日由沙鹿童綜合醫院成立，負責人童瑞年，該基金會從事多項社會公益事業，²¹德水園身心障礙教養院僅係該基金會受託經營的一項社會公益業務，該基金會任命沙鹿童綜合醫院企劃課長為德水園的院長（實際名稱為團長），帶領

¹⁸ 「本文所稱的組織，是指一種程序或功能，而非靜態的組織」。許士軍，《管理學》。台北：東華，民 79，頁 9。

¹⁹ 原為社會局救助課 95 年更名為身心障礙福利課。

²⁰ 同註 2，頁 4。

²¹ 財團法人童傳盛文教基金會下轄東勢鎮農會附設農民醫院、神岡童醫院、梧棲鎮社區健康營造中心、清水老人安養中心、護理之家、德水園身心障礙教養院。

近七十名工作團隊，依契約的規定提供身障礙者安養、照護服務。

依德水園組織系統表，(如附錄六)院長為該院最高主管，綜理德水園之現場營運、指揮調度並負責與其他專業設施經營者之整合及內外部之協調事宜。另設有顧問督導小組，為團長的諮詢單位。另基於業務之推展，採取功能分工的組織方式，設置主任、督導二職位，主任掌管行政課與社工課，另設膳食委員會直屬主任；督導掌管教保課、醫護課、復健課，三個課分別執行德水園成立的主要功能：日間托育、智障教保、安養安護、物理治療、職能治療等復健業務，另設置性侵害防治委員會直屬督導。在現階段僅有 123 名服務對象(民國 95 年 8 月份資料)，在業務與人力配合上尚屬相當。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

行政院人事行政局為落實民國 90 年 2 月全國行政革新會議，有關推動政府業務公辦民營及委外辦理之結論，積極推動政府業務委託民間辦理，於民國 90 年 7 月編印「推動政府業務委託民間辦理宣導手冊」中，宣示政府業務委託民間辦理之理由及實施之效益：1、調整政府職能與角色，活化公務人力資源。2、改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心。3、擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質。

本研究係針對台中縣立德水園身心障礙教養院委外經營策略進行研究。因為身心障礙者對於照護而言，有經濟安全、就醫、就學、就養、就業以及無障礙環境等需求面向，而中央或地方政

府在推動身心障礙者社會福利政策方面，經常面臨財政拮据，專業人才不足、資源有限的情況下，使得身心障礙者之照護機構營運情況會顯現入不敷出之窘境，很難達到推動身心障礙者社會福利政策之目標與預期之效益。因此為延伸身心障礙者安養照護功能，協助身心障礙者獲得所需要之持續性照顧，基於社會福利民營化的概念，實有必要採取民營化政策中的公設民營方式。

基於以上之理由，本研究之範圍係以台中縣政府、德水園土地捐贈者（含其繼承人）、身心障礙者及身心障礙者家屬以及童傳盛文教基金會經營者宏觀的角度，來探討台中縣立德水園身心障礙教養院委外經營策略，亦即站在地方政府推動身心障礙者社會福利政策者之立場，來探討德水園採取委外經營策略形成、規劃、執行，對於委外經營策略是否具有節省成本與服務品質提昇之正面意義。至於因地方制度法之限制及民意機構的質疑，對於德水園委外經營策略之影響，此種法制、政治層面的問題非本研究之範圍。

本研究在空間上係以在縣（市）推動身心障礙者社會福利政策者之台中縣政府為研究範圍，在時間上係由土地捐贈者決定捐贈興建身心障礙教養院民國 82 年間至民國 95 年 8 月份的資料為研究範圍。並以捐地者家屬、興建單位、委外經營管理者、身心障礙者及家屬等為研究對象。

貳、研究限制

任何研究都會有它的限制，謹就本研究的限制陳述如下：

一、研究資料上

雖然研究時間係由土地捐贈者決定捐贈興建身心障礙教養院民國82年間至民國95年8月份的資料為研究範圍，且已蒐集台中縣政府於計畫將德水園委外經營時，委託「財團法人中華管理科學研究基金會」靜宜大學資訊管理系副教授顏永森博士的「先期規劃報告書」、「可行性評估報告書」等資料。但是德水園營運時間非常短暫，從民國94年7月14日開始營運迄今，不過近一年時間，其實際財務及經營狀況報表資料量應是有限。所以本研究僅能就有限的資料，加以深入探討與分析其採取委外經營管理策略形成、規劃、執行，對於委外經營策略是否具有節省成本與服務品質提昇之正面意義。

二、研究對象上

為深入探討與分析其採取委外經營策略形成、規劃、執行，對於委外經營策略是否具有節省成本與服務品質提昇之正面意義，必需對台中縣政府社會局，參與德水園委外經營策略形成、規劃、執行經驗豐富之人員進行訪談，以瞭解委外經營策略的可行性及是否具有節省成本與服務品質提昇之正面意義，以作為各縣市地方政府在推動身心障礙者社會福利政策時結合民間資源的規範。又對童傳盛文教基金會經營者進行訪談或參閱他們以前談話之相關文件資料，從受託者角色瞭解委外經營策略的可行性及是否具有節省成本與服務品質提昇之正面意義。

另對德水園土地捐贈者（含其繼承人）、身心障礙者及身心障礙者家屬進行訪談或參閱他們以前談話之相關文件資料，以瞭解各縣市地方政府在推動身心障礙者社會福利政策採取委外經營方式能否達到他們心中預期的目標。惟因本研究係探討與分析採取委外經營策略形

成、規劃、執行，對於委外經營策略是否具有節省成本與服務品質提昇之正面意義，前述受訪者可能因工作性質、整體組織文化、人際間的情面、感受與認知及心理因素的關係，在回答問題上，可能會較誇大或有所保留，對於問題的探討可能無法深入核心，找出完整正確的答案，將會影響整體的分析與判斷。

筆者服務於台中縣政府的府外單位，雖非經辦社會福利方面的業務，惟為了解何以身為社會局社會救助課長（民國 95 年已更名為身心障礙福利課）會遭降調為忠烈祠管理員，是否隱含「府際關係」的不協調？是否「科層體制資訊系統」欠缺周延？及為尋找身心障礙者養護機構安置一位同事的父親，才開始接觸德水園相關資料。進而以德水園委外經營作為本研究範圍。雖然在研究過程中儘量要求能保持客觀中立，惟有些研究對象上難免會有些個人價值思維。

第五節 委外經營策略概念架構

為了因應日新月異的社會變遷及未來挑戰，和因應民眾日趨強烈和多元的需求，先進國家政府莫不競相以強化公共服務功能，以及透過公私協力關係的建立，來提供更好的行政績效和品質。另外，亦如學者 Ferris(1984: 324)所言，為解除財政困窘的壓力，越來越多的行政官員也漸趨轉向公民的志願行動，以尋求協助，期以維持，甚至是提高當前政府服務的水準。²²換言之，民營化已成為重要的全球化運動之際，公部門期盼藉由業務的委外經營方式，改善政府體質、提昇效率與回應力，並減少政府規模。

隨著石油危機及國家福利的過度膨脹，各國政府紛紛面臨財

²² 轉引江明修，〈公共行政的新典範：非營利組織的公共服務觀〉，頁 1。

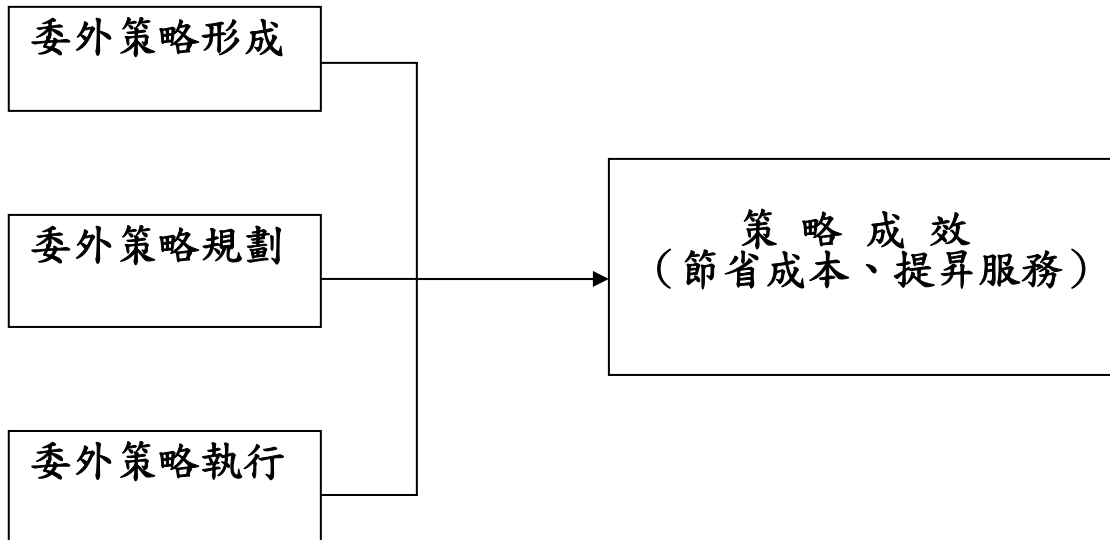
政、經濟、合法性、科層及道德危機在內的「福利國家危機(the welfare state incrisis)」，因此自從 80 年代以來各國政府為求解決福利國家危機紛紛採用社會福利民營化概念。²³這種社會福利民營化具體方式就是「公設民營(subsidization)」或「購買式服務契約(purchase of service contracting 簡稱 POSC)」又稱「委外經營(contracting out)」。委外經營或公設民營都屬於政府將業務委外經營，在性質上都是一種行政委託行為，即政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，而由民間履行契約規定之項目，並提供服務；契約也載明雙方權利義務的關係及監督考核的機制。亦即依新公共管理的改革理論，是以「契約」做為最重要的政策工具。以市場為基礎的政府治理模式，透過競爭機制（招標）、簽約外包（簽約）、服務外源化（經營）等委外措施。

根據本章第二節的研究目的，本論文希望從競爭機制（招標）、簽約外包（簽約）、服務外源化（經營）等委外措施的根本理念出發，試針對台中縣政府對於德水園採取委外經營策略經過形成、規劃、執行後，是否具有節省成本與服務品質提昇的預期目標，進行概念性的探討。因此，本研究之自變項為「委外策略形成」、「委外策略規劃」及「委外策略執行」，依變項為「策略成效」。對於整個德水園身心障礙教養院採取委外經營策略成效與否，有必要就政府體系及承受委外經營管理機構的執行情形進行分析；另外德水園係一群熱心社會公益人士為「身心障礙者提供一個良好照護環境」情況下推動所興建，故有必要再對德水園土地捐贈者（含其繼承人）、身心障礙者及身心障礙者家屬進行訪談或參閱他們以前談話之相關文件資料，以瞭解台中縣政府將德水園採取委外經營方式有無獲得他們心中預期的目標。因此，得到

²³轉引吳怡萍，〈非營利組織競標社會服務方案之研究—以中部五縣市為例〉，碩士論文，東海大學社會工作學系，民 95，頁 1。

圖1-1之概念架構。

圖 1-1 研究架構



自變項為「委外策略形成」、「委外策略規劃」及「委外策略執行」，乃是德水園面臨經營抉擇所採取的委外經營策略作為。依變項「策略成效」乃指德水園採行委外經營策略的效果。相關詮釋下：

一、委外策略形成

委外策略形成乃是德水園未經營前，抉擇所採取何種委外經營策略以顯現策略成效。該項之作為係對應於人事行政局編印(民國90)之辦理實例暨契約參考手冊，現行委外化標準作業流程中的先期規劃階段流程。委外策略形成面向從競爭機制的招標、簽約、經營之機制探討節省成本與提昇服務。

二、委外策略規劃

委外策略規劃乃針對德水園策略形成後，抉擇所採取何種委外經營策略以顯現策略成效。該項之作為係對應於人事行政局編

印（民 90）之辦理實例暨契約參考手冊，現行委外化標準作業流程中的委託程序及簽約等二階段流程。委外策略規劃面向從競爭機制的招標、簽約、經營之機制，隱含著誘因或補助策略探討節省成本與提昇服務。

三、委外策略執行

委外策略執行乃對德水園透過形成、規劃階段面臨抉擇如何採取實際行動以體現策略成效。該項之作為係對應於人事行政局編印（民 90）之辦理實例暨契約參考手冊，現行委外化標準作業流程中的簽約及監督等二階段流程。委外執行面向係針對業務委託經營後，為確保該項委託業務能順利運作透過招標、簽約、經營之機制，探討台中縣政府以委託者立場，應如何督導契約之履行、績效考核，及受託者應如何善盡監督管理之責，以實現節省成本與提昇服務之策略成效。

四、策略成效

本研究所稱「策略成效」，係指德水園採取委外經營策略形成、規劃、執行階段，使得台中縣政府在身心障礙福利成本（費用）顯現節省之效果而言。至於提昇服務應是德水園採取委外經營策略形成、規劃、執行階段，對於政府體系及承受委外經營管理機構、德水園身心障礙教養院土地捐贈者（含其繼承人）、身心障礙者及身心障礙者家屬所產生的效果而言。策略成效是否具有正面評價，礙於德水園營運時間非常短暫，從民國94年7月14日開始營運迄今，不過近一年時間，其實際財務及經營狀況報表資料量應是有限，且成效本身較具概念意義及主觀價值判斷，受時間、空間之影響，因此，僅能就有限的資料，及深入訪談以評估之。

第二章 文獻探討

從檢視相關文獻顯示政府業務委外經營的主要理論基礎即是根源於公共選擇理論、委託人代理人理論、交易成本理論。李宗勳說公共選擇理論的應用領域是：行政規則及增加組織與市場效率的誘因。企圖解決組織的公共財、財產權以及自然獨占的問題。而委託人代理人理論的應用領域是組織設計：建立生產與相關資訊的誘因，以改善組織間交易的效率。至於交易成本理論的應用領域李宗勳說也是在組織設計：制訂契約、產生信任承諾，以及阻止投機主義的機制。

民國 82 年我國即開始推動政府業務委外，但是缺乏整體性思維。民國 89 年底行政院人事行政局承接推動「委外政策」，其主要目標是將企業精神導入政府部門，以期達成精簡人力、節省預算、縮編組織的目標。民國 90 年 5 月頒發「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」，作為各機關執行委託外包業務之依據。該局復於同年 7 月編定「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」。民國 91 年成立行政院組織改造委員會，確定四大業務檢討原則：去任務化、地方化、法人化，與委外化。

從上述我國政府推動業務委外經營時間系列中，可歸納出委外決策模式與作業程序，包括所謂的作業準備階段（分析適宜委外業務及評估委外方式）、委託程序、簽約、督導等四大階段流程。該四大階段流程隱含著三個重點，首先是委外經營的決策模式，其次是委外經營的標準作業模式（包括進行委託程序與選定委託對象），最後是契約管理（包括契約擬定與監督管理）。而這四大階段、三大重點，實務面的操作，均本著行政院人事行政局民國

90年編定的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」。期能深入研究德水園委外經營策略，本章將援引上述的政府業務委外經營主要理論基礎：公共選擇理論、委託人代理人理論、交易成本理論以及從我國政府推動業務委外經營時間系列中，所歸納出委外決策模式與作業程序之內涵，進行比較論述，並作為深入探討德水園委外經營策略之基礎。

針對第一章第二節所述的研究目的，本研究必須探討行政院人事行政局民國90年編定的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」，以及台灣透明組織協會的「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」等所列舉之不同委外策略，對德水園委外策略成效的影響。而欲探討有關德水園委外經營策略的問題，就必然要用到策略管理理論；關於組織策略思考者，可以從策略形成、規劃、執行等三個面向進行論述。

第一節 相關研究與理論基礎

從時間的推演，民國90—93年間正是我國地方政府推動業務委託民間辦理政策最熾熱的時候，誠如東海大學的何主美所言：「政府業務委託民間辦理政策，以目前國內外之發展，既是潮流所趨，且是中央既定政策」。²⁴因此，國立台北大學林建銘在其研究的「行政任務民營化之研究—以政府業務委託民間辦理為中心」論文中就直言²⁵：「行政任務民營化並非法律用語，就概念核心而言，係指將原先由公部門所承辦的行政任務改由民間部門（包括

²⁴何主美，我國地方政府推動業務委託民間辦理政策現況之研究—以臺灣省21縣市政府暨鄉鎮市公所為例，碩士論文摘要，東海大學公共事務在職專班，民92。

²⁵林建銘，〈行政任務民營化之研究—以政府業務委託民間辦理為中心〉，碩士論文摘要，國立台北大學，民93。

政府出資掌控者)加以承辦，亦即國家利用或結合民間資源履行行政任務的現象，其可區分為形式民營化、實質民營化及功能民營化等三種主要類型。」他更進一步指出：「行政任務民營化的過程及民營化後，亦須受到憲法及相關公法原則的拘束，仍應遵守憲法對於行政所要求的民主原則、法治國原則、基本權保障及社會國原則等相關規範的要求。」

基於上述的狀況，為本論文寫作需要，就全國博碩士網站查得與本研究相關論文計 25 篇，整理如附表 2-1。

表 2-1 全國博碩士網站與本研究「相關論文」彙總表

學校名稱	論 文 題 目
交通大學	資訊業務委外成功因素之探討—以中華電信為例
政治大學	民間參與公共建設權利金功能之研究
政治大學	電子化政府與組織法制作業之研究
政治大學	金融保險業在企業退休金市場的經營模式之研究
政治大學	中國石油股份有限公司民營化困境之研究
政治大學	國立高中學校行政組織再造之研究—以台中縣為例
政治大學	退休基金管理運用與委託經營之配置策略
政治大學	以平衡計分卡之觀點探討公有土地管理機關績效
政治大學	現行公務人員退休制度之研究—公平及管理層面之研究
政治大學	台北自來水事業處民營化研究—交易成本理論之分析
政治大學	經濟部科技專案委外管理之研究
政治大學	保險商品審查制度之研究
政治大學	企業業務外包下企業勞資關係和人力資源管理運用

政治大學	委外服務生命週期之探討－以資訊科技委外與企業流程委外為例
政治大學	權力與空間形塑之研究－以台北市都市公園為例
政治大學	社會福利機構公設民營協力關係之研究－以基隆市政府為例
陽明大學	麻醉藥廠民營化之研究
陽明大學	醫院委外經營之法律關係暨管理策略研究－以署立宜蘭醫院為例
彰化師範大學	國立高級職業學校公辦民營可行策略之研究
世新大學	公私協力執行的經驗性研究－以台北市社區規劃師制度為例
世新大學	制度設計與代理人問題研究－政府委託案為例
世新大學	政府資訊業務委外的夥伴關係與成敗之關聯
東海大學	我國地方政府推動業務委託民間辦理政策現況之研究－以台灣省 21 縣市政府暨鄉鎮市公所為例
國立台北大學	行政任務民營化之研究－以政府業務委託民間辦理為中心
國立台灣師範大學	公立博物館業務委託經營管理效益研究

資料來源：研究者自行整理

希望能有助於本研究，參閱後發現有類似本研究者計有：政治大學的「社會福利機構公設民營協力關係之研究－以基隆市政府為例」、陽明大學的「醫院委外經營之法律關係暨管理策略研究－以署立宜蘭醫院為例」、世新大學的「公私協力執行的經驗性研究－以台北市社區規劃師制度為例」、東海大學的「我國地方政府

推動業務委託民間辦理政策現況之研究—以臺灣省 21 縣市政府暨鄉鎮市公所為例」、國立台北大學的「行政任務民營化之研究—以政府業務委託民間辦理為中心」。雖然有部分概念值得援引參考。惟並無以「身心障礙教養院委外經營策略」為研究議題，矧本論文係以理性系統思考模式，來進行地方政府執行身心障礙福利服務採用「委外經營策略之研究」，因此以「身心障礙教養院委外經營策略」之研究議題為本研究之原創性。另為期本研究透過深入探討，所提出具體建議事項具有效度與信度，溶入了研究者在公部門承辦採購業務，多年來對於委外經營策略性工具招標、簽約及經營（服務外源化）的深刻體認。

第二節 委外策略形成

所謂委外或稱服務外源化，其意眾說紛紜，依人事行政局的定義：「所謂業務委託主要係指行政業務委託他人或組織體辦理者而言。」而所謂委外經營，依本文第一章第三節綜合各學者之論述歸納為：基於節省成本、效能與專業性不足之考量，透過競爭與簽約機制，公部門將屬於組織法上的非核心業務，委託私部門有意願者經營，公部門不因委外經營而免除責任，仍應負責督導、規劃的角色。因此，台中縣政府將德水園之業務委外經營，其屬性是公辦民營，在性質上是一種行政委託行為，即台中縣政府與民間簽訂契約，縣政府提供硬體設施，而由民間履行契約規定之項目，並提供服務，契約內容載明雙方權利義務的關係及監督考核的機制。

所謂「策略」，係指企業基於長期目標的決定，以及為實現這些目標所採取的一連串資源分配與行動(Chandler,1962)。而

Mintzberg 是說：「策略是有彈性、隨機應變的，是一系列決定或行動的模式 (Mintzberg,1994)。」至於策略形成 (strategy formulation)，係借助情境分析蒐集影響組織的資訊，策略形成則針對這些影響組織的資訊來形成對策，這些策略包括方針策略、調適策略、市場進入策略與定位策略。以上策略是有先後順序的，首先是方針策略，接下來是調適策略，進入市場策略，最後是定位策略。委外經營策略形成應可援引。

德水園之業務委外經營之策略，係緣自於新公共管理的改革及社會福利民營化之理念，不論新公共管理的改革或社會福利民營化的理念，其核心價值都是「強制性競標 (competitive tendering)」，並以「契約」作為最重要的政策工具。因此，德水園身心障礙教養院之業務委外經營的主要理論基礎即是根源於公共選擇理論、委託人代理人理論、交易成本理論。亦即採用市場為基礎的政府治理模式，透過競爭機制（招標）、簽約外包（簽約）、服務外源化（經營）等委外運作工具。這三類委外措施（招標、簽約、經營）能否形成良好的策略，可以分二方面來討論，包括節省成本、提昇服務。

針對節省成本、提昇服務這二項，為何採用下述的委外策略，主要肇因於台中縣政府之社會福利支出僅占總預算的 9%，尤其身心障礙者之福利費用又日漸增加，期能不受經營德水園的影響。換言之，就是採用委外策略對於身心障礙者之福利費用有所節省，並進而可以提昇對於身心障礙者之服務。揆之這些委外策略形成都是依「政府採購法」，採用「強制性競標」，在招標過程中，又須考量誘因或補貼策略、簽約策略。這些策略影響德水園之委外經營，在理論上來說，應該具有策略成效，並且是必須採用的策略。下文茲就節省成本、提昇服務這二項進行論述。

壹、節省成本

地方政府的功能，可以歸納為「保衛性」、「服務性」、「輔導性」及「管制性」等四種功能（張潤書，1998：28）。而地方政府公共服務性又可分為，以成本與利潤為考量。所謂以成本為考量或非營利性質的公共服務係，泛指如何確保公共服務品質減低動支成本為主要考量，而不以營利為目的。本文所謂節省成本，是指在社教福利業務擴增，社會福利預算經費不斷持續加重情況下，德水園委外經營，對台中縣政府身心障礙者之福利費用有所節省而言。為探討是否具有節省成本之效果，首先應找出德水園經營成本，再作比較始可顯現策略成效。為單純化因此僅以人事費、設備維護費、水電及行政費等項目推估德水園經營成本。在經營初期德水園一年約需費用五千五百萬元。（如附表 2-2）

表 2-2 德水園身心障礙教養院經營成本概算表

項 目	數 量	金 額	一 年 金 額
人事費	80	40,000/人	44,800,000
設備維護費	3,273 坪	750/坪	2,454,950
水電費		410,000/月	4,920,000
行政費	80	2,000/人	1,920,000

附註：人事費按一年 14 個月計算。

資料來源：整理自「財團法人中華管理科學研究基金會」之可行性評估報告書。

德水園規劃是安置 194 名（安養床預計收容 40 名、養護床收容 104 名、植物人 50 名）身心障礙者之人力配置標準，產生的營運成本與費用觀之，為完成其功能任務，勢必聘僱高級主管、社工人員、護理人員、教保員、輔導員、復健師等預計約需 80 人，

以每人平均每月薪資 40,000 萬元（含健險、勞保、福利金、年終獎金計算），每年（14 個月）所需人事費約 44,800,000 元。設備維護費（包含資訊設備維護、機電維護及空調維護），以規劃面積 3,273 坪為基礎，每坪維護費 750 元預估一年約需 2,454,950 元。水電費採取契約容量方式計算（含基本電費、冷氣空調、其他設備）每月估計 410,000 元，一年 4,920,000 元。行政費用（包含通訊費、交通費、文具用品、雜費）一人一個月以 2,000 元估計，一年約需 1,920,000 元。據此，初步估計德水園身心障礙教養院一年約需 55,000,000 元費用。

凡是各機關要辦理業務委外經營，其法源都是依據行政程序法、促進民間參與公共建設法（採用 OT 方式者，以下簡稱促參法）、政府採購法等。其委託方式以公開甄審為原則，情形特殊或公開甄審失敗，得採用專案核准（洽特定對象協議）方式進行委託。公開招標程序包括公告、提出申請、審查，或採用「專案核准委託經營案」。而決標原則除採取最低標外，尚有未定底價採購之最低標、最有利標、複數決標。換言之，在形成招標機制過程中，怎麼樣的策略形成，使得台中縣政府因德水園委外經營，在身心障礙者之福利業務費用方面有所節省。茲就形成策略論述如下：

一、招標

所謂「招標」，各家學說不一，以政府採購法的解釋：「所稱公開招標，指以公告方式邀請不特定廠商投標。」而招標方式除公開招標外，尚有選擇性及限制性招標。所謂選擇性招標，指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。而所謂限制性招標，指不經公告程序，邀請

二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。所謂決標方式有二種型態，一為以「最低價格」辦理，二為以「最有利標」辦理決標。以「最低價格」辦理決標者，顧名思義以價錢便宜為優先考量，以何人報的價格最低且低於底價者為得標單位。另外，以「最有利標」之案件大多為固定價格（公開底價），而主要考量因素是民間投標單位的服務品質，亦稱為「最有利標精神」。一般而言，以價格標方式辦理招標案件行政程序較為簡單，而最有利標就較為複雜。²⁶除採用最低標者外，尚有未定底價採購之最低標、最有利標、複數決標。

台中縣政府寄望於德水園委外經營策略成功，可以達成政治上、社會福利上及經濟上等三個目的。換言之，德水園順利委外成功，在政治上黃仲生縣長可以兌現競選政見及對選民的承諾；在社會福利政策上踐行了身心障礙者社會福利服務；在經濟上有回饋金或權利金的收入，以節省身心障礙者福利經費之支出。因此，台中縣政府在委外經營策略形成階段，委外招標文件中就決定收取回饋金、權利金及履約保證金。換言之，仍未拋棄傳統官僚體系那種怕「圖利他人」的心態，形成德水園委外經營策略，以致影響到策略成效。茲就「招標」機制下形成誘因或補貼、人力策略論述如下：

（一）誘因或補貼策略

以雲林縣斗六市雲林溪加蓋停車場委託民間經營案為例。²⁷雲林縣斗六市公所依據停車場法第十六條及獎勵民間興建停車場辦法之相關規定，將停車場委託民間經營，以「公辦民營」方式營運，並依據採購法規定辦理公開招標。案經公告招標，第一次及

²⁶同註 23，頁 25。

²⁷同註 13，頁 263。

第二次有廠商領標，但無廠商投標，為使停車場早日營運收費，經檢討降低權利金一成，以刺激商機，再辦理公告招標，第三次及第四次仍無廠商投標，第五次再降權利金一成，亦無廠商投標，嗣後契約期限由一年改為四年再改為九年，第七次仍然流標。最後走上該公所「公辦自營」。檢視其委託契約，停車場五七二車位，停車費率，計時：大型車一小時二十元，小型車十元；計次：大型車每日每次六十元，小型車三十元；月票：大型車每月一千二百元，小型車六百元。契約一年，權利金一百七十五萬元。在這條件底下廠商認為無利可圖，成為「委託民間經營」的失敗案例。

從上述的案例可以體認到，一個有意願參與德水園之委外經營者，其投標行為的「核心價值」就是「誘因」，這誘因可能是物質上的利得，可能是心理上的感受。²⁸因此，德水園委外經營在策略形成時，理論上可有二種誘因形成策略：1、經濟性誘因策略，即讓廠商「有利可圖」或採取補貼策略，就是將有利條件明示於招標文件上；2、非經濟性誘因策略，如聲譽、表揚等。換言之，經濟性誘因策略，作為評估是否採取不收回饋金、權利金或履約保證金等的「誘因策略」，何者較有利。或針對其經營每年編列預算補助，或發生虧損時給予補助的「補助性策略」。倘若台中縣政府能即時形成「誘因策略」，並將這些策略運用於第一次公開招標，就順利將德水園委外出去，移轉經營權後，台中縣政府每年可節省社會福利服務成本 5,500 萬元。

檢視德水園委外經營案第一次招標招商作業申請須知，除訂定應支付回饋金外，尚須繳交 2,400 萬元的履約保證金。另從德水園的規模觀之，其基地面積 9,918 平方公尺，總建築面積 17,607.88

²⁸ 傅恆德，《政治暴力與革命》。台北：韋伯文化，民 90，頁 42。

平方公尺，面積非常寬廣，須固定支付龐大的綠化與管理維護費外，收費又受限於政府的規定，因此多數有意接手廠商都評估五年內不會賺錢。²⁹因此在無任何經濟性誘因與補助策略下，第一次招標無人問津是意料中之事，而且也未採取非經濟性誘因策略。按所謂非經濟性誘因策略，是指在招標文件中明示，委外成效良好者，將在公開場合予以表揚、頒發紀念狀、邀請為慶典上之貴賓等，如此，可誘發想建立形象的機構參與投標。

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，在招標策略工具上能運用「經濟性」與「非經濟性」誘因或補貼性策略，就能招標成功，順利移轉經營權，台中縣政府在社會福利服務支出每年可節省 5,500 萬元。

（二）人力策略

以行政院衛生署嘉義醫院委託民間經營案為例。³⁰嘉義醫院新建醫療大樓，如要順利營運，尚需投資含儀器設備、工作人員人事費合計每年約需六億五千萬元，且因公辦公營的法令束縛等無法自給自足，勢必由政府公務預算支出，因此，決議將該院朝向「公民合作經營」的經營管理模式辦理，期以引入民間企業化經營之理念與活力，減輕人力及財力負擔提昇行政效率，增加競爭力。因此，即成立「營運規劃小組」，針對本案進行評估、規劃及計畫審查，訂定「公民合作經營計畫及實施要點」。召開員工座談會，並成立「公民合作經營甄審委員會」辦理公告、甄審，後因員工安置等問題有待解決，三家申請醫院經放棄簽約，迄未完成訂約。亦即原本應是可成功的委外案件，卻因在策略形成階段未著重如何安置現有員工的「人力策略」，僅止於「召開員工座談

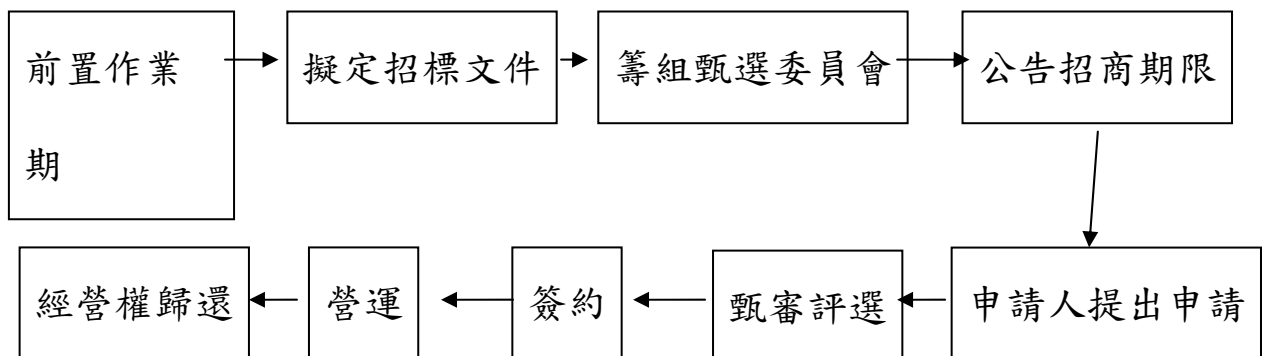
²⁹ 台中縣新聞，《自由日報》，民 93.08.19，頁 13。

³⁰ 同註 13，頁 258。

會」，以致功敗垂成。台中縣立德水園係剛建築完成、新的業務，因此並無類似安置原有人力問題。

德水園民國 93 年底順利完成經營權移轉，其整個委外作業流程如下：前置作業期（可行性評估、先期規劃）、擬定招標文件、籌組甄選委員會、公告招商期限（招商說明會、公告）、申請人提出申請（提供服務建議書）、甄審評選（資格預審、綜合評審）、簽約、營運、經營權歸還等（如圖 2-1）³¹，係在社會局長、課長督導下，委由該局一名具有社工師證照的約聘社工員全權利處理。按上述流程僅有一個承辦人員觀之，就可體認在興建過程何以會發生「綠建築事件」。也隱含著形成德水園委外經營時，並未形成「人力策略」。理論上，如果德水園委外經營有一個完整的「人力策略」，應該包含委託機關的承辦人員數量、素質、受託機關的人力資源、上級機關對該委外經營案將來在人力上是否有補助、未來受託評估委外經營案的顧問公司是否有足夠的人力以承辦是項業務，如果人力不足其應變對策或替代方案等。如此才有可能使得委外經營策略有成效。

圖 2-1 德水園身心障礙教養院委外經營作業流程圖



資料來源：研究者自行整理

³¹同註 23，頁 27。

德水園身心障礙教養院之委外經營在策略形成時，理論上，招標策略工具方面可有二種人力策略：1、內部性，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但可透過各種在價值上、知識上、技術上、思想上及態度上的自我學習(self-study)，而使組織成員在觀察、洞察(insight)等方面能有改善的所謂「員工學習(individual learning)」³²及為了因應科技、政治等外在環境的影響，而從事的結構重組的所謂「組織學習(organization learning)」³³又稱之為「組際學習(inter organization learning)」的方式，建置備用人力，隨時支援招標業務。2、外部性，推動社區整體營造或採用志工制度，引入社區人力或志工支援招標業務。所謂志工，依美國全國社工人員協會的定義：「一群人為追求公共利益，本著自我意願而選擇結合而成的團體，稱之為志願團體；而參與此類團體的工作者稱為志願工作者，簡稱志工。」³⁴所謂社區整體營造，係指生活在社區裡的人，需要透過一起參與公共事務的過程，彼此溝通意見、相互學習，進而合作共同解決社區內的問題，才能創造出社區的新融合面貌。³⁵

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，在招標策略工具上，在縣政府內部能形成「員工學習」、「組織學習」及「組際學習」的人力策略，建置備用人力。或外部形成「志工、社區總體營造」人力策略，將是項人力隨時支援招標業務，使得招標前置性作業、招標文件等業務能有比較完善的處理，或針對顧問團體所規劃的文件也能詳實的審閱，可發現一些不必要的項目，而獲致節省成本之效果。

³²孫本初，《公共管理》。台北：智勝，民90，頁461。

³³同上註，頁462。

³⁴江明修，《第三部門經營策略與社會參與》。台北：智勝，民88，頁125。

³⁵李宗勳，《政府業務委外經營理論與實務》。台北：智勝，民91，頁81。

二、簽約

何謂契約？所謂契約是指兩人以上相互間在法律上具有約束力的協定，契約法所關心的是實現所約定的義務。依民法第 153 條第一項之規定：「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。」亦即契約行為是雙方當事人合意成立之法律行為，以雙方當事人之意思表示為基礎。通常一個契約行為包括兩個基本的意思表示：要約及承諾。至於契約之內容只要不違反法律強制或禁止規定及公序良俗，即可依當事人意思自由決定之。

政府業務委外經營是協助民間活力掛勾於優質政府的軌道，並以此誘發政府公權力與民間社會力的公私協力夥伴關係。³⁶這種關係在性質上是一種行政委託行為，即政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，而由民間履行契約規定之項目，並提供服務。³⁷因此，該種關係需仰賴「契約」以維繫。誠如學者 Charles Perrow(1986)所形容的：「委託人代理人理論」最普遍的形式是假定社會生活是由一連串的契約所組成。³⁸換言之，在任何交易過程，避免交易雙方以詐術來尋求自利動機的投機主義，因此須制訂以規則為基礎的策略，一般係以契約方式為之。簽約的雙方都是立於平等、互信的地位，在尋求自我利益極大化下，透過協調程序，將未來的不確定性詳細載明，所形成書面契約。簡言之，簽約就是招商過程與最優良申請單位簽定服務契約書，確認雙方權利義務，並完成法定程序。

德水園委外經營係依據促參法辦理機構經營權的移轉，因此

³⁶同註 35，頁 163。

³⁷同註 35，頁 11。

³⁸同註 35，頁 129。

在簽訂契約後，「童傳盛文教基金會」即取得機構經營權，台中縣政府依據契約內容辦理經營業務督導與成效考核。因此「簽約機制」策略形成階段如果欠缺「誘因或補貼策略」及「人力策略」，對於日後因履約、在辦理經營業務督導與成效考核會因人手不足、或專業性知識不夠而產生深遠影響，以至於使得委外策略成效不顯著。茲就簽約機制下形成「誘因或補貼策略」及「人力策略」論述如下：

（一）誘因或補貼策略

在公共政策分析(public policy analysis)中政治經濟研究途徑深受重視(Bickers and Williams,2001)，因為從它的三個預設(assumption)推衍的結果被視為解決「集體行動問題(collective action problem)」的方式。這三項預設是 1、人的行為是目的性的(human behavior is purposive)，因此人會透過說服、壓制、議價等行動來實現其偏好，達成其目標。2、人的行為受到誘因與制約因素所影響(peoples behavior is shaped by incentives and constraints)，此時人是會趨利避害以獲得其偏好的最大滿足。3、人是具有智識與創造力的(people is intelligent and creative)，因此人是會建立各種方案或制度以擴大其誘因或降低其制約。³⁹隱含著應將誘因與制約因素鑲嵌入簽約策略中。

檢視德水園委外經營契約，是依據政府採購法第六十三條第一項規定，為制式契約格式，是屬於交易型，在條文間指定須在明確時間內完成的契約，其內容欠缺誘因或補貼策略考量，以致於第一次招標會上「等無人」。一份針對中部地區五縣市非營利組織參加競標社會服務方案之研究（吳怡萍,2006）結果顯示，非營

³⁹孫煒，〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，第 20 期，民國 93.06，頁 144。

利組織咸認為委外經營之「委託契約期限」、「委託價格」及「決標方式」存在著許多不合理，例如，委託契約期限礙於政府預算，期限多是訂為二年期，當適應期結束又將面臨另次招標，深感委託契約期限太短；採購經費為節省公帑之考量，採用最低標決標，以致無利可圖。由於上述諸因素降低他們參與投標的意願。

德水園委外經營在策略形成時，理論上，簽約策略工具可形成二種誘因策略：1、經濟性誘因策略，即讓廠商「有利可圖」或採取補貼策略，作為評估「委託契約期限」可否適度延長，或「決標方式」是否可採用限制性招標或選擇性招標之議價。2、非經濟性誘因：是指信任策略，即依已建立明確的競爭資格及優良業者的資料，讓優良業者享有優先委託權等。

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，簽約策略工具上能形成「夠長的委託期限」、改採取「限制性、選擇性」招標方式或「信任」等誘因策略，必然可以吸引體質良好的廠商參與經營，或較多的廠商參與投標，如此可以有較合理的決標價格，使得日後經營順暢，無形中台中縣政府可以減少補助，有助於每年節省社會福利服務支出 5,500 萬元。

（二）人力策略

人力策略得宜有助於委外策略成效，尤其是社會福利機構委託經營案。社會福利服務的提供公部門最困擾的是，欠缺專業人才與專業智能，因此有必要借重委外經營。台中縣政府對於德水園成立初期也是面臨同樣的困擾，期盼透過委外策略來解決。因此，如果德水園在委外策略形成階段，對承受機構有形成應設置多少相關專業人員之人力策略，始足以為身心障礙者提供應有的服務品質。或在「委託經營契約書」上記載，依內政部所頒訂之

「身心障礙者福利機構設施及人員配置標準」規定辦理字樣。如此，日後要求受託者履約時有較具體評鑑事項。

德水園委外經營在策略形成時，理論上，簽約策略工具可形成二種人力策略：1、內部性：針對承受機構應設置多少相關專業人員始可運作之業務評估，如果社會局欠缺評估人才或人力，可形成商借或商調其他課室人力協助，或是欠缺專業性知識，也可組織審核小組進行評估。2、外部性，承受機構應設置多少相關專業人員始可運作之業務評估，如果台中縣政府內部欠缺評估人才或人力，可形成借助專家、學者、顧問公司的人力進行評估。

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，簽約策略工具上內部能依「商借或商調其他課室之人力策略」，或外部所形成「專業人力外部性」或「組織審核小組」策略，如此有助於提昇「簽約」之品質，使得「合約」更臻完善，日後要求受託者履約時有較具體評鑑事項，有助於日後績效考核與督導，經營績效良好，相對補助費用減少就達到節省社會福利服務成本。

三、經營

在生產過程中所投入的各種資源計有：土地、勞動、資本，嗣後經濟學家馬歇爾(Alfred Marshall)才正式將「經營」列為第四項生產要素。所謂「經營」，係指結合土地、勞動、資本以獲取利潤的作為，代表組合運用之方式。但是在簽約外包理論上所謂的經營，係指服務外源化而言。德水園委外經營策略的形成是運用服務外源化（經營）的政策工具，希望透過「公辦民營」的方式及企業化經營模式進行營運。台中縣政府提供現有的土地、建物、設施及設備，委託民間（私人）經營管理，並由受託者提供契約項目之服務。基於人性弱點的考量，委託者需要形成督導策略，

藉以維持服務品質或提高服務品質。或援引勞委會勞工教育學苑委外經營的作法，要求民間機構每年應投資於更新或擴充經營管理設備之金額，不得低於前一年營業總額 1%，以維持經營品質。茲就「經營」機制下形成誘因或補貼、人力策略論述如下：

（一）誘因或補貼策略

在《民營化決策》(The Privatization Decision)一書中，學者 Donahue(1989)陳述公私之間的決策選擇有二個基本面向：第一個面向關心的是財政狀況，探討我們應該個別付費給某些財貨或勞務，但這需要出自於我們自己的財產，或是可透過其他稅賦集體累積財政資金？第二個面向關注的是績效，即探討財貨生產應該是由政府或非營利組織來傳遞服務(Donahue,1989：7)，以及財政與績效兩者之間的連結，是否在契約的管理過程中。⁴⁰這段話顯示在委外經營策略形成階段，可將「成本」列為「誘因或補貼策略」的選項。

從德水園身心障礙教養院「委託經營契約書(草案)」中，規定需繳交履約保證金 2,400 萬元，非營利組織繳交這筆履約保證金後對於營運資金的衝擊如何？一般而言，非營利組織的財務結構是比較脆弱且不穩定，其資金來源大多來自於社會各界的捐款，或公部門以「委託經費」方式的撥款。以德水園應標者「須繳交履約保證金 2,400 萬元」而言，不啻會增加其經營成本，造成營運資金的排擠效應，甚而對經營績效有所影響。致使有意願參與德水園委外經營之投標者望而卻步。

德水園委外經營在策略形成時，理論上，經營(督導)策略工具可形成二種誘因策略：1、經濟性誘因策略：以優先續約權作

⁴⁰同註 35，頁 153。

為誘因，其作法是每年針對服務品質、投入於增加服務品質的設備預算額度及績效等項目，進行評鑑考核，或引進民意調查機制協助進行評鑑考核。如此，除使受託者知所改進，且以之作為服務品質改善的參考及享有優先續約權。2、非經濟性誘因，即對品質、預算、績效等項目評鑑良好者年度給予獎勵或公開表揚。

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，經營策略工具上，能形成「以優先續約權」作為誘因，每年針對服務品質、投入於增加服務品質的設備預算額度及績效等項目，進行評鑑考核，如此有助於提振受託者的經營興趣與效率，受託者有經營興趣與效率，自然可減輕台中縣政府社會福利服務支出。

（二）人力策略

從德水園前期階段的「可行性評估報告書」，及以後續的「委託經營契約書」的內容，人力策略顯現都是偏向於受託者經營方面人力的考量，忽視了委託人須對「績效」督導面向的策略。台中縣政府一直認為德水園只要委外經營後，縣政府就不需人力去管理，⁴¹隱含著自始就沒打算形成人力策略的考量。從擁有廣大的基地面積、樓地板面積及可收容人數近 200 名之身心障礙者的教養院之經營規模，僅由社會局一名具有社工師證照的約聘社工員 1 個人辦理督導與考核，顯然在人力上是較為薄弱。更突顯出德水園委外經營策略「經營」策略工具不重視人力策略。理論上應朝著「委託經營標的」、「委託經營範圍（含委託服務事項）」、「優先續約權」、「評鑑考核」等層面去形成人力策略，才有助於委外成效的提昇。

⁴¹ 德水園獲獎的原因：是台中縣花了最少的錢，卻有最大收穫。土地是民間捐贈，中央補助興建，民間參與經營，縣政府也不需人力管理，(<http://www.cshuang.idv.tw/hotnewa-013.htm>)，民 94.10.12。

台中縣政府基於督導德水園，要求受託者每年陳報：服務成果報表、年度計畫書及各種財務報告書，作為委外經營績效督導考核事項。審視上述所須檢送書表內容，理論上應以具有分析「財務報表」及深諳「社會福利服務」者充當，因此，在策略形成階段人力方面就應有如是策略。德水園委外經營在策略形成時，理論上，經營策略工具可形成二種人力策略：1、內部性：在總員額制度(global budgeting system)下，採用調整策略，調整社會局的人力配置，增加一名深諳財務報表之人力或透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」以充實承辦人員在這方面的專業素養。2、外部性：形成志工策略或社區營造策略，由社會局招募志工、社區人員或社會系實習學生、與有社會系之大專院校合作以補充人力之不足。

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，經營策略工具上，內部能形成「調整社會局的人力配置」之人力策略，外部形成「志工、社區營造」策略，以提昇承辦人員督導考核方面的智能，或多餘人力協助督導考核業務，如此可以提昇受託者經營績效，經營有績效自然可減輕台中縣政府社會福利服務支出。

貳、服務品質提昇

德水園興建的目的，係為改善台中縣亟需安置之身心障礙者及植物人等欠缺處所安置之窘境；減少社會問題及減輕身心障礙者之家庭負擔。同時提供適當的生活訓練及教育之場所，以協助殘障院生得以自力更生、重回職場。換言之，台中縣政府希望透過德水園委外經營策略，針對縣內身心障礙者在安養、養護及職業訓練方面提供社會福利服務。一般而言，對於社會福利服務品

質的評量，較具主觀性，尤其對於受託者的努力，總是不容易被觀察。⁴²但是人是具有智識與創造力的，因此會建立各種方案或制度以擴大其誘因或降低其制約，以彰顯其服務品質。在理論上來說，從招標、簽約與經營的策略工具，所形成的委外經營策略有助於德水園委外經營的服務品質提昇。茲就形成策略論述如下：

一、招標

德水園委外經營採購是依「政府採購法」，採用公開招標程序辦理。並依促參法等相關規定，將委託經營相關事項公告於網站、報紙或布告欄。招標文件公告內容為委託方式、申請資格（含資格證明、財務能力證明）、委託內容（含委託經營目標、委託標的、委託範圍、委託服務項目）、權利金底價、委託期限、申請截止日、投標期、政府承諾及協助事項等項目（含需提出營運計畫書、繳交保證金及其他相關必備文件）。換言之，台中縣政府未拋棄「政府採購法」、「促參法」之制式招標文件，形成德水園委外經營策略，以致影響到策略成效。茲就「招標」機制下形成誘因或補貼、人力策略論述如下：

（一）誘因或補貼策略

台中縣政府主導體水園委外經營，理論上，招標策略形成應較具有彈性(flexible)，始足以激勵潛在的投標者參與或日後的受託者發揮績效。簡言之，在規劃招標文件除依政府規定的項目列入於公告文件，尚應有誘因或補貼策略之考量，始有助於服務品質提昇。另一彈性的作法是改變招標方式策略，基本上政府採購法規定，招標方式除公開招標外，尚有選擇性及限制性招標。因此，理論上，在「招標」策略工具上，採用「限制性招標」為誘因策

⁴²同註 35，頁 129。

略，以吸引設有社會系或相關系所的大專院校參與。因為他們樂於將德水園身心障礙教養院之場地延伸至 EMBA(executive master of business administration)或推廣教育使用。而所謂限制性招標，指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。在議價過程，經營條件、服務品質等可經由協商達成，有助於服務品質提昇。

德水園身心障礙教養院之委外經營在策略形成時，基於上述「彈性」之觀點，招標策略工具可形成二種誘因策略：1、經濟性誘因策略，以「限制性招標」為誘因策略，讓廠商感覺到有利可圖。此項策略可針對設有社會系或相關系所的大專院校；補貼策略上，政府的承諾或協助事項應較具體（免收取權利金等）或有實質（譬如彌補虧損等）上的意義。2、非經濟性誘因策略，對於有社會系或相關系所的大專院校參與者給予公開表揚、獎勵或送紀念品等。

換言之，如果台中縣政府在德水園委外經營策略形成時，招標策略工具上，能形成「限制性招標」誘因策略，來吸引設有社會系或相關系所的大專院校參與投標。或形成「非經濟性」誘因。經由以上的誘因策略，邀請二家以上廠商（大專院校）比價或僅邀請一家廠商（大專院校）議價。將經營條件、服務品質於議價過程中協商達成，如此有助於服務品質提昇。

（二）人力策略

依促參法規定政府業務委託經營案，須將相關事項公告，在是項公告的招標文件中，有一件非常重要的內容，是要求申請者提出「營運計畫書」，這計畫書應載明下列事項：1、申請者。2、委託項目。3、服務目標。4、服務內容或方式。5、組織人力配置。

6、服務成效預估。7、經營財務之籌措。8、經營期間資金運用之財務分析。9、權利金或回饋金額或比率。(如表 2-3) 由上述載明的項目，可窺出該份「營運計畫書」，對政府業務委託經營案的重要性。同理受託者提出的「營運計畫書」對德水園委外經營成功與否、服務品質的提昇，是深具影響。如果人力策略上僅考量了受託者的「組織人力配置」，對於委託者日後人力策略上應如何的配合與支援，並無任何的規劃。顯現台中縣政府仍是因襲於促參法規定的格式，欠缺的就是彈性的運用。因此，就理論而言，在招標策略工具上，以彈性的考量形成人力策略是可行而不違法的，且有助於服務品質提昇。

表 2-3 營運計畫書應記載事項表

序號	項 目
1	申請者。
2	委託項目。
3	服務目標。
4	服務內容或方式。
5	組織人力配置。
6	服務成效預估。
7	經營財務之籌措。
8	經營期間資金運用之財務分析。
9	權利金或回饋金額或比率。

資料來源：研究者自行整理

德水園委外經營在策略形成時，理論上，招標策略工具可形成二種人力策略：1、內部性，考量對於台中縣政府日後人力策略上需如何的配合與支援，縱然社會局僅安置一名人員承辦德水園

業務，但仍可透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」等策略的方式，建置備用人力，隨時支援招標業務。2、外部性，推動社區整體營造，引入社區人力支援招標業務，或社會局招募志工或提供社會系學生實習機會、甚而與有社會系之大專院校合作等。

換言之，台中縣政府如果在德水園委外經營時，招標策略工具上，形成「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」等人力策略，或外部性的「志工、社區整體營造」等人力策略，來建置備用人力，隨時支援招標業務，對投標廠商所提的「營運計畫書」，詳實審閱，如此對於德水園委外經營成功與否、服務品質的提昇，具有正面的意義。

二、簽約

何謂契約？所謂契約係指兩人以上相互間在法律上具有約束力的協定，契約法所關心的是實現所約定的義務。因此，當政府或機構藉由簽訂契約的過程來分配財貨與勞務時，契約的運作就會受到私法系絡的規範。在法律的規定中，則被認為是合法執行或建立合法的義務。⁴³而在政府業務委託經營過程中所謂的簽約，係指與招標程序中，經過甄審委員會評比選出的申請者，簽訂服務契約書，確認雙方權利義務的法定程序。德水園委外經營所提出得的契約格式，仍沿襲促參法所規範的格式，形成委外策略，以致影響到策略成效。茲就「簽約」機制下形成誘因或補貼、人力策略論述如下：

（一）誘因或補貼策略

為解決委託經營過程中，因確保實現委託人的利益，可能出

⁴³同註 35，頁 147。

現資訊不對稱、逆向選擇與道德危機的問題，學者 Moe(1984)認為將誘因融入契約之中，藉以誘發代理人的績效是個不錯的解決方法。⁴⁴德水園委外經營所提出得的契約格式，仍沿襲促參法所規範的格式，欠缺的就是彈性的運用。因此，就理論而言，在招標策略工具上，以彈性的考量形成誘因或補貼策略是可行的，且有助於服務品質提昇。

簽約策略工具可形成二種誘因策略：1、經濟性誘因策略，以「彈性」為誘因策略，即在簽約策略上直接讓廠商感覺到有利可圖。例如契約條文明確承諾給與某方面的補助、讓廠商自由選擇策略聯盟(strategic alliance)對象或合作夥伴(partnership)、免收取權利金或允許增加病床數以增加收容人數等。2、非經濟性誘因策略，對於其引入之策略聯盟對象或合作夥伴協助，促進經營績效有顯著的表現，且有提昇委外經營成效者給予公開表揚、獎勵或送紀念品等。換言之，台中縣政府如果在德水園之委外經營時，簽約策略工具上，在「契約條文」明確承諾給與某方面的補助、讓廠商自由選擇策略聯盟、免收取權利金或允許增加病床數以增加收容人數等誘因策略，如此讓有意願經營者直接的感受到「有利可圖」，踴躍投標，則可與體質良好的廠商達成「委外簽約」，提供完善的社會福利服務，因此，有助於委外成效的提昇。

(二) 人力策略

行政院人事行政局所頒發「社會福利機構委託經營契約參考範例」之主要重點，仍是界定委託者與受託者雙方權利義務的關係，對於經營後的績效應如何督導或評鑑，僅以數語「應依甲方同意之工作計畫書提供服務」帶過，並未詳細規範須採取何種方

⁴⁴同註 35，頁 150。

式以因應，或是由於人力運用、專業人力不足等因素，造成經營績效不良的情況，須如何因應卻隻字未提。台中縣政府援引訂定德水園委外經營契約書。德水園委外經營策略形成階段，在招標策略工具上之簽約，不援引含糊不清的「委託經營契約參考範例」，如果能以更具彈性的考量，形成人力策略，將有助於服務品質提昇。

德水園委外經營在策略形成時，理論上，簽約策略工具可形成二種人力策略：1、內部性，在人力運用、專業人力不足致影響督導經營績效時，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但可以「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」的策略方式，建置備用人力，隨時支援簽約業務或與顧問機構、專家學者形成策略聯盟方式，藉重他們的專業智能協助完成簽約事宜。2、外部性，推動社區整體營造、志工策略，引入社區人力、志工支援簽約業務。換言之，台中縣政府如果在德水園委外經營時，簽約策略工具上，內部形成「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」的人力策略，外部形成「志工、社區人力」的人力策略，建置備用人力，隨時支援簽約業務，讓契約更臻完善，日後在履約上更無瑕疵，則有助於委外經營主要目的提昇服務品質。

三、經營

依目前公部門與民間部門機構福利服務之提供的依存關係上，政府多將開創性、專業性等服務項目依促參法的規定以契約、外包方式委託民間經營，在與民間部門簽定契約後即取得機構經營權，同時公部門亦會進行經營督導與考核，以確保服務品質與經營績效。從民國 90 年發生在桃園「兆陽教養院事件」，⁴⁵體認到

⁴⁵孫一信，〈關於兆陽教養院事件的紀錄與反省〉，<http://www.papmh.org.tw/news/90/9012sun-1.htm>，民 90.12。

「評鑑是將機構的營運透明化的重要方式，也只有透過評鑑，才能由政府逐漸制定服務品質指標，保障受照顧者權益。沒有評鑑，兆陽仍將安穩的坐收政府補助，以降低服務成本的方式來增加機構利潤。」就理論而言，主管機關將社會福利服務業務委託民間經營後，為確保該項委託經營業務能妥適的對民眾提供服務，應對受託單位執行之職務善盡督導管理之責。簡言之，為使受託者經營績效顯著、服務品質的提昇，有賴於經營督導與考核之策略。德水園委外經營與考核策略，是依循契約之記載，以致影響策略成效，茲就「經營」機制下形成誘因或補貼、人力策略論述如下：

（一）誘因或補貼策略

在許多實證研究中指出，政府業務委外經營可以減少成本(Hirsch；Laverty,1999；Boyne,1998)。雖然 Boyne 也發現在方法論上不足以論證委外經營可以增加效率、減少成本。不過在學者 Hirsch(1995b)、Laverty(1999)與 Boyne(1998)的研究中，他們認為委外經營透過投標的競爭是可以增加效率，與投標過程的競爭者多寡有關，更大的競爭導致效率的增加。⁴⁶換言之，德水園委外經營策略形成階段，以誘因或補貼策略讓潛在的投標者或有意願經營者，感受到承接德水園有利可圖，如果又能結合其經營理念與目標，將有助於激勵受託者日後經營興趣與效率，進而提昇服務品質。

德水園委外經營在策略形成時，理論上，可形成二種經營誘因策略：1、經濟性誘因策略，是直接讓廠商認為「有利可圖」，亦即在招標文件上明白表示，如果服務品質、用於增加服務品質設備之預算及績效等項目督導考核評鑑連續幾年都是優良者，享

⁴⁶同註 35，頁 160。

有優先續約權或在某方面的經費補助等。2、非經濟性誘因策略，如果服務品質、增加服務品質設備之預算及績效等項目年度督導考核評鑑優良者即給與獎勵、公開表揚、送紀念品等。換言之，台中縣政府如果在德水園委外經營時，經營策略工具上，形成優先續約權或在某方面的經費補助等誘因策略，讓潛在的投標者或有意願經營者，感受到承接德水園有利可圖，因而提振經營效率與興趣，進而有助於服務品質的提昇。

（二）人力策略

從德水園興建時，預估收容人數之身心障礙者經營規模的經營績效面向，探討委外經營策略工具對「人力策略」是如何形成？依收容人數之身心障礙者經營規模，受託者方面：人力配置上須要有如下之人力，始可營運以提供契約所記載的服務品質，行政人員 8 名、社會工作者 3 名、護理人員 5 名、教保員 36 名、輔導人員 1 名、生活服務員 20 名、照顧服務員 1 名、醫生 1 名、營養師 1 名、復健師 4 名合計約需 80 名人力。（如表 2-4）而台中縣政府方面，由於認為將德水委外經營後，縣政府就不需人力去管理。在主觀上就將該項業務當作是兼辦性質，因此，將委外經營績效之督導業務，委由具有社工師證照的約聘社工員 1 個人辦理，限於人力及專業智能不足，致使督導過程流於形式，對於委外經營績效有否影響？尚待觀察，更遑論服務品質的提昇。因此，可推論台中縣政府德水園委外經營策略形成階段並未形成「人力策略」。

表 2-4 德水園身心障礙教養院人力配置表

職 務 名 稱	員 額
行 政 人 員	8 名
社 會 工 作 者	3 名
護 理 人 員	5 名
教 保 員	36 名
輔 導 人 員	1 名
生 活 服 務 員	20 名
照 顧 服 務 員	1 名
醫 生	1 名
營 養 師	1 名
復 健 師	4 名
合 計	80 名

資料來源：研究者自行整理

德水園委外經營在策略形成時，理論上可形成二種人力策略：1、內部性，針對德水園業務督導方面，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但可以形成「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」的策略，建置備用人力，隨時支援督導業務。2、外部性，推動社區整體營造、志工策略，引入社區人力、志工支援督導業務或利用顧問機構、專家學者策略聯盟方式參與督導考核。如此，有助於提昇委外經營績效，又可提昇服務品質。換言之，台中縣政府如果在德水園委外經營時，經營策略工具上，內部形成「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」的人力策略，外部形成「志工、社區人力」的人力策略，建置備用人力，隨時支援督導業務、考核評估，如此，對於委外經營績效提昇是有幫助，又可提昇服務品質。

第三節 委外策略規劃

所謂規劃(planning)，係指一種針對未來所擬採取的行動，進行分析與選擇的程序。要言之，是指管理者基於未來面臨的環境狀況與內在資源條件，在未採取其負責的行動前，比較各方案之成本與效益關係的程序。所謂委外策略規劃，即是將委外策略所形成的概念予以具體化，透過可行性評估後，變成行動方案。德水園委外策略規劃，係依循上節所形成之委外策略，透過競爭機制（招標）、簽約外包（簽約）、服務外源化（經營）等委外運作工具。這三類委外措施（招標、簽約、經營）能否形成良好的策略規劃，可以分二方面來討論，包括節省成本、提昇服務。

壹、節省成本

政府業務委外經營最主要的目標是，在不犧牲服務品質下，減少運作成本，事實上，大多數民營化的結果對政府體質都有助益。但是如果未建立量化指標（如減少之人事成本、減少之設施支出等），作為策略規劃之成本效益分析基準，對策略成效會有影響。茲就策略規劃論述如下：

一、招標

契約的結果是來自於競爭，但若沒有投標競爭，那麼私人獨占可能會比政府經營來得更糟，亦即單獨的契約者可能使得價格愈來愈高(Miranda,1994)。一般而言，僅有少數的競標者是很危險，而且無法讓契約委外經營或致成功，因為有限競標者會讓價格提高，同時在契約訂定之後，更可能因為契約者不容易被取代，竟而要求改變已經同意的契約項目(Siegel,1999：368)。因此在委外策略規劃階段，依循策略形成的概念透過招標策略工具，以「誘

因或補貼策略」及「人力策略」吸引潛在的參與者或有意願經營者前來投標，增加投標人數，藉以達到節省成本。茲就「招標」機制下形成誘因或補貼、人力策略規劃論述如下：

（一）誘因或補貼策略

政府業務委外經營最主要是結合民間資源、提昇行政效率。而社會福利服務更是須借重民間的專業性智能，以彌補公部門之不足。因此，德水園就朝著委外經營方向規劃。在策略規劃之時錯估形勢，規劃收取租金每年 40 萬元、履約保證金 2,400 萬元、擁有保留床位權。⁴⁷因此，許多原本有意願的業者認為「無利可圖」，以致於第一次公開招標流標。如果台中縣政府能運用招標策略工具在策略形成階段，所形成之「誘因或補貼策略」規劃為可行性之策略，直接在第一次招標文件上載明，申請保證金額為 100 萬元、履約保證金為 500 萬元，讓投標者「有利可圖」，第一次公開招標就能順利決標。否則並無任何「誘因」，第二次公告勢必無法招標出去。在黃仲生縣長為兌現其政見與對選民的承諾情況下，德水園有可能類似，雲林縣斗六市雲林溪加蓋停車場委託民間經營案例，最後改為公辦公營，每年台中縣政府勢必增加 5,500 萬元預算來支應社會福利服務支出。

（二）人力策略

台中縣政府為推行身心障礙者福利業務，進而提昇台中縣社會福利業務之專業化服務，有鑒於該縣組織編制上欠缺是項人力、專業智能不足，更無是項的專業規劃與經營能力，因而德水園興建階段，在人力策略方面就是結合台中縣衛生署立豐原醫院

⁴⁷所謂保留床位，係指對於台中縣民身心障礙者設定保障名額。此概念來自於身心障礙者保護法第四十七條。

(前身為省立豐原醫院)、各身心障礙福利機構及老人團體及各界專家學者之人力共同參與規劃。嗣後形成委外經營策略之人力策略，仍是朝向專業經營方式規劃，採用專業化經營策略，來達成節省成本之委外策略成效。雖然經營招商對象的策略規劃是優先考量與身心障礙有關係之機構團體，其次是大專院校（設有社會系或相關系所），因為他們都是具有專業性智能的機構。如果台中縣政府，同時能依循策略形成階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」、「志工、社區人力」之人力策略，規劃成行動方案，將這些人力協助招標業務，如此可使招商順利，就不須再花費大量人力、物力於第二次招商，進而可以節省社會福利服務成本。

二、簽約

契約的管理關係也牽涉到建構契約誘因機制的本質。在面對不同工作任務時，如何建立誘因的評估機制是很大的問題，因其建構失敗的結果往往使機構的整體績效下降(Jackson,2001：221~222)。換言之，簽約規劃須考量誘因機制的本質。茲就「簽約」機制下形成誘因或補貼、人力策略規劃論述如下：

（一）誘因或補貼策略

一般而言，契約的訂定只要不觸犯法律即可，因此有些學者認為契約的存續時間如果是短暫的，且對代理人又是不利的話，承包者就不會有意願去競標這些業務，如果當契約不可能在短時間變動的話，他們就會有誘因去投資這些契約(Jackson,2001：221)。吳怡萍在〈非營利組織競標社會服務方案之研究—以中部五縣市為例〉的研究亦認為：「政府委託契約期限較常設定為一年或二年，當契約期滿時，非營利組織則必須重新參與競標的過程，

而這樣反覆進行，確實消耗民間單位許多能量。」⁴⁸如果德水園委外策略規劃階段，依循策略形成時之誘因或補貼策略，規劃成「延長經營期」行動方案，將委託經營期間規劃為 10 年、及享有優先續約權，每期 10 年等為誘因，且明訂為契約內容，使得第一次公開招標，就能很順利決標，並簽約完成移轉經營權。不須再浪費很多的人力、物力。

（二）人力策略

德水園是座新建築完成剛要啟用的建築物，德水園身心障礙教養院又是個新成立的機構，基本上並無類似行政院衛生署嘉義醫院委託民間經營案例，須安置原有員工等問題。在委外策略形成階段如果台中縣政府不受限於主觀意識，能在委託人方面（台中縣政府內部）形成人力策略，即延續「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，規劃成行動方案，譬如動員備用之人力，參與簽約等工作，使「簽約」更臻完善，有助於日後之履約。另外依委外策略形成階段之人力策略，規劃運用「志工方案」、「社區整體營造」等策略，將這些人力協助簽約等工作，可以節省人事成本，進而有助於節省社會福利服務成本。

所謂志工，依美國全國社工人員協會的定義：一群人為追求公共利益，本著自我意願而選擇結合而成的團體，稱之為志願團體；而參與此類團體的工作者稱為志願工作者，簡稱志工。所謂社區整體營造，係指生活在社區裡的人，需要透過一起參與公共事務的過程，彼此溝通意見、相互學習，進而合作共同解決社區內的問題，才能創造出社區的新融合面貌。如果能運用是項人力於德水園經營上，有助於台中縣政府節省社會福利服務成本。觀

⁴⁸同註 23，頁 103。

之為維持德水園收容人數之身心障礙者正常營運，在人力配置上，約需 80 名人力；從表 2-1 瞭解人事費用一年約需 4,480 萬元，占全部費用的 89.6%，確是一筆龐大的費用。現今實際使用率不及 80%，核算一年收入尚未達到 3,000 萬元（含政府補助），⁴⁹形成收入尚無法支付人事費用的情況，受託者為彌補是項的缺口，志工方案、社區整體營造的人力策略規劃對於德水園受託者而言，應是正確的作法。如果受託者營運順利，台中縣政府補助款部分將可減輕，如此也有助於節省社會福利服務成本。

三、經營

地方政府的自治能力也會影響委外經營的策略規劃，因為委外經營是地方政府尋求轉換體質的重要工具，然而，由上而下的策略規劃機制很可能也不利於以委外經營來解決地方問題 (Brown, 2001: 736)。從德水園委外經營策略的推動過程，很顯然是由上而下的策略規劃，因為德水園興建工程是黃仲生縣長施政十二項旗艦計畫的重大建設。該項由上而下的策略規劃是否如學者 Brown 的存疑，作為解決台中縣「需要安置的身心障礙者的資源短缺，致使大部分縣民必須到外縣市安置，無法就近提供安養照顧」之問題，針對這問題有其須克服的困難點。如何解決這個困難點，端視德水園委外經營是否得到「台中縣議會」的支持。誠如學者 Seidenstat 所言：「所有的委外經營的個案中，立法部門的支持是成功的必要法門 (Seidenstat, 1999b: 236)」。茲就「經營」機制下形成誘因或補貼、人力策略規劃論述如下：

⁴⁹95 年 8 月資料是 123 人其中輕度 6 人，中度 45 人，重度 38 人，極重度 34 人，收入 2,253,988 元，估計一年收入 27,035,856 元，台中縣政府社會局提供。

（一）誘因或補貼策略

以一個擁有廣大的基地面積、樓地板面積及可收容人數近 200 名之身心障礙者的教養院，每年建築物的修繕費就是一筆沉重的負擔，從表 2-1 顯示，設備維護費（包含資訊設備維護、機電維護及空調維護），以規劃面積 3,273 坪為基礎，每坪維護費 750 元預估一年約需 2,454,950 元。因此，在經營策略工具上，將補助建築物修繕費規劃為「誘因或補貼」之策略，是不錯的選項，藉以提振受託者的經營效率與興趣，可以達到提昇委外策略成效的目標。

從德水園委外經營策略規劃階段的「委託經營契約書(草案)」第二章 2.8 委託單位可提供之資源 2.8.3 標明「於開辦後每年按台中縣議會審議通過預算補助建築物修繕費。」隱含著德水園委外經營是會得到台中縣議會的支持。另在同章節 2.5 優先續約權 2.5.1 亦標明「乙方於委託經營期間屆滿前一年，倘依第八章營運績效評估辦法評估為營運績效良好，得向甲方申請續約，每期為十年」給予受託人一個有機會永續經營承諾的誘因。換言之，如果台中縣政府在經營策略工具上沒有「立法部門的支持」、績效評估方面之「優先續約權」等的誘因行動方案，無法激起受託者一個永續經營的希望，就無法達到提昇委外策略成效節省成本的目標。除此之外，如果，對於其經營績效、預算、服務品質等項目，經督導評鑑列為優良時應給於獎勵、公開表揚或送紀念品之行動方案，如此可以提振受託者的經營效率與興趣。

（二）人力策略

凡是委外經營計畫案，係由公部門先行擬訂委託計畫書、投標須知及契約書草案，這些內容包括招標方式、依據法令、委託

項目、服務內容、經費預算、投標資格、投標要件、評選項目及配分方式、契約條文等。(如表 2-5) 之後，再依內政部行政作業程序，簽奉機關首長核定，始展開招標程序。⁵⁰ 審視上述簽辦過程，可以發現一個承辦人員之人力是無法單獨完成，勢必有專家、學者的共同參與。台中縣為期德水園能順利委外經營，因此，在委外策略形成之前置性階段採用了「專業性人力策略」，委託「財團法人中華管理科學研究基金會」研究，提出「先期規劃報告書」、「可行性評估報告書」、招標文件、籌組甄審委員會等資料，藉以評估能否採取委外策略。

表 2-5 德水園身心障礙教養院委外經營投標須知內容項目

序 號	項 目
1	招標方式
2	依據法令
3	委託項目
4	服務內容
5	經費預算
6	投標資格
7	投標要件
8	評選項目及配分方式
9	契約條文

資料來源：研究者自行整理

如果台中縣政府在經營策略工具上，能依循策略形成階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，規劃成行動方案，建置備用人力，運用社區人員或志工，協助經營績效督導考核評估，對於受託者之經營有激勵作用，受託者經營績效

⁵⁰同註 23，頁 25。

良好，直接可使台中縣政府減少對受託者社會福利服務補助款。

貳、服務品質提昇

契約委外的結果是來自於競爭，但若沒有投標競爭，那麼私人獨占可能會比政府經營來得更糟，亦即單獨的契約委外者可能使得價格愈來愈高。因而會影響服務品質，為避免僅有一家參與投標，因此，在委外策略規劃階段，透過招標與簽約策略工具所規劃的誘因或補貼策略藉以增加投標廠商，或吸引體質優良廠商參與，藉以達到提昇服務品質之策略成效。茲就形成策略規劃論述如下：

一、招標

從促進民間參與公共建設法第四十二條：「經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之營運規劃內容及申請人之資格條件相關事項，公告徵求民間參與。」另依該法施行細則第四十一條：「主辦機關依本法第四十二條規定辦理公告，應將公告摘要公開於資訊網路，並刊登於政府採購公報。」在同施行細則第四十條規範公告內容，其中有一項目值得關注，即「政府承諾及配合事項」。隱含在招標程序須將「誘因或補貼策略」公告週知。茲就「招標」機制下形成誘因或補貼、人力策略規劃論述如下：

（一）誘因或補貼策略

政府的承諾對於受託人而言深具意義，代表著最大的誘因與最安全的保障，因此在委外經營策略規劃階段，須延續策略形成階段所形成之「信任策略」「明確立場策略」，規劃成可行性方案，

即有必要在公開招標文件上，明確表示政府可能提供之資源，藉以提振潛在受託者或有意願經營者參與經營的興趣與效率，達到提昇委外策略成效的目標。如果德水園委外經營策略規劃階段，在委外招標文件公告上規劃了以下的誘因：明確承諾對建築物修繕費的補助、優先續約權、對租金採用打折方式、前十年免收權利金、補助開辦費，又依服務內容的複雜性，分別訂定收費標準，即全日安養照顧服務收費不得超過每人每月新台幣一萬九千元，全日養護照顧服務，服務收費不得超過每人每月新台幣二萬九千元等誘因。第一次招商就不會失敗，更不用耗費大量人力、物力再舉辦第二次招標。

（二）人力策略

契約委外經營的模型是多樣化的，這些模型的主要因素包括，眾多的提供者、可獲取資源的多寡、確實可資運用的基金、提供者的競爭關係、合作與協調等。(Gooden,1998：500)一般學者認為會直接影響委外經營的成效因素有：契約管理知識的不足、或不當的管理、或管理的阻礙等，這些因素隱含的就是須注重人力資源。一般政府業務委外經營的模式，均傾向於契約管理與課責會自動修正，或是透過契約的監督來完成，因此在政府內部大都不注重形成人力策略。如果台中縣政府能依循「專業性人力策略」及「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，規劃成行動方案，建置備用人力，運用社區人員或志工，將這些人力運用於協助從事招標業務，對於投標文件作最縝密的審閱，找出體質良好的廠商參與委外經營，提振經營績效，減少社會福利服務成本之支出。

二、簽約

就理論上來說，簽約的雙方都是立於平等、互信的地位，在尋求自我利益極大化下，透過協調程序，將未來的不確定性詳細載明，所形成書面契約。而在政府採購法規範，基於節省公帑的考量，投標者礙於「強制性競標」機制，因此都流於「最低價格標契約服務提供者」的角色(Austin,2003)。學者李淑容等亦認為：「投標往往會以價格作為優先考量的因素，使得福利服務必須削價競爭，以過多的成本考量，抹煞社會福利服務弱勢精神。」⁵¹換言之，簽約的雙方可能因主、客觀因素，不一定是立於平等、互信的地位。茲就「簽約」機制下形成誘因或補貼、人力策略規劃論述如下：

(一) 誘因或補貼策略

政府業務委外經營是協助民間活力掛勾於優質政府的軌道，並以此誘發政府公權力與民間社會力的公私協力夥伴關係。⁵²所謂夥伴關係(partnership)，喬治華盛頓大學 Brinkerhoff 教授將它界定為：「一種基於相關認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係，其立足於對每位夥伴相對優勢的尊重，以達成共享目標。夥伴關係有著共同合作與個體自主性之間取得平衡，彼此尊重、公平參與。」⁵³Brinkerhoff 又從「相互性」及「組織認同」二面向將夥伴關係分為四種模式，他將其中的「契約模式」描述為：「彼此組織認同高但相互依存需求較低，而透過契約的簽定，將可促使合作關係的建立。」其論點是將受託者視為「政府任務執行的核心機構」，不要僅止於「提供服務績效」者的角色。換言之，如果德水園委外經營策略規劃階段，依循策略形成階段所形成簽約方

⁵¹ 李淑容、賴兩陽、白友桂，〈地方政府身心障礙福利業務績效評估之研究〉，民 90.09，頁 3。

⁵² 同註 35，頁 163。

⁵³ 同註 23，頁 33。

面的「延長契約期限」、「採用最有利標」或「限制性招標」等「誘因」策略，來規劃為「誘因或補貼」策略行動方案，避免僅有一家參與投標，藉以達成委外策略成效的目標。

（二）人力策略

政府業務委外經營現在受到極大的歡迎與重視，但是卻沒有考慮到契約管理的複雜、課責，或是市場效率的特性，因此很有可能在政治上的考量會凌駕於委外經營所需的市場理論基礎。一般政府業務委外經營的模式，傾向於契約管理與課責會自動修正，或是透過契約的監督來完成。但事實上，契約管理與課責並不會自動修正。除非政府官員體認到委外經營所面臨管理與課責的動態性，他們才可能會發現從事委外經營的決策與預期結果非常不同(Johnston and Romzek,1999：399)。Johnston and Romzek 指出政府業務委外經營的模式，心態上將委託案委託出去，認為監督與考核等一切作為會依契約條文自動運作，因此，漠視人力策略的功能。

台中縣政府主觀意識上就認為德水園委外經營，只要透過契約的監督即可完成。雖然在招標、簽約前置性作業階段有「專業性人力策略」規劃，不過整體而言，看不到人力策略規劃的痕跡。經檢視行政院人事行政局所頒發委託民間辦理成功的「民政類」案例，這些案例在人力策略上，都類似台中縣政府，主觀意識就認為透過契約的監督即可完成。惟有「苗栗縣政府老人養護中心委託民間辦理案例」及「苗栗縣苗栗市老人文康活動中心委託民間經營案例」，在契約策略工具上，形成了人力策略。例如「苗栗縣政府老人養護中心委託民間辦理案例」，特別要求依老人、兒童福利機構設置標準，嚴格要求一定比例之專業服務人員以保障案

主、院民之照顧、托養品質。

因此，如果德水園委外經營在人力策略規劃上能援引，「苗栗縣政府老人養護中心委託民間辦理案例」的作法，嚴格要求一定比例之專業服務人員以保障案主、院民之照顧、托養品質。又運用策略形成階段之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，規劃成行動方案，必然可以提昇承辦人員簽約方面的專業知識。及「志工方案」、「社區整體營造」等策略方案，將這些人力運用於協助簽約業務，對契約條文作最縝密的審閱，使「合約」更臻完善，在履約上不致有窒礙難行之處，因此，有助於維持契約規範之服務品質。

三、經營

在推動政府業務委外經營政策的過程中，經常忽略與顧客間作好溝通分析，也就是讓顧客在推動過程扮演一定角色，包括委外事務的服務對象或是具有權監督考核的對象，甚至應該將潛在的承接委外經營對象也當作顧客，因為有了充分瞭解與溝通後，不僅較有可能吸引適合的民間團體參與競標及激勵參與意願外，亦較能維持合理和諧的委託人與代理人關係。⁵⁴換言之，與受託者建立合理和諧的關係，將委外理念與服務品質透過協調與溝通，形成一致的經營理念，有助於達成委外策略成效。茲就「經營」機制下形成誘因或補貼、人力策略規劃論述如下：

（一）誘因或補貼策略

從德水園所訂定之「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，及設置之「評估委員會」之規定內容觀之，評估項目

⁵⁴同註 35，頁 103。

分為五大項，分別為：營業項目、年度營運績效、顧客滿意度或投訴率、設施維護情形及下年度營運計畫等，採取計分的方式，作為營運績效評估之機制。(如表 2-6)惟督導評鑑標準規範得不够明確、並未量化。因此，如果德水園委外經營策略規劃階段，延續策略形成階段所形成之「優先續約權」誘因策略，並據以規劃成可行性方案。採用明確的督導評鑑標準，其內容如下：服務品質達到某個百分比、經營績效年成長率多少百分比、用於相關業務上設備投資預算額度超出契約規定某個百分比，均列為年度督導評鑑優良標準，多少次列為督導評鑑優良，就取得優先續約權，作為經營策略工具之誘因方案，如此讓受託者或有意願參與者有所遵循，可以提振經營者效率與興趣，有助於達成委外策略成效。

表 2-6 德水園身心障礙教養院營運績效評估項目表

序	號	項	目
1		營業項目	
2		年度營運績效	
3		顧客滿意度或投訴率	
4		設施維護情形	
5		下年度營運計畫	

資料來源：研究者自行整理

(二) 人力策略

德水園委外經營策略規劃階段，延續委外經營策略形成階段，所形成之策略行動方案。如果台中縣政府可增置一名人力，承辦評鑑經營標的、範圍、服務事項及優先續約權、績效督導等業務。或運用形成之志工策略、社區總體營造策略，也可將之規

劃為可行性方案，這些人力運用於協助督導考核業務，以彌補人力不足、專業性人力不足的問題，藉以提昇委外策略成效之服務品質。

第四節 委外策略執行

所謂策略執行(strategy implementation)，係指策略一旦形成之後，組織須接著採用這些策略的作業性策略，包括功能部門所發展的功能性策略（如行銷、資訊、人力資源）以及跨組織性作業策略（如 TQM 等），作業性策略的形成過程類似一般策略的制定過程，亦及情境分析以及設定功能部門的使命與目標，接下來發展功能策略與執行功能策略與執行功能策略的計劃。簡言之，一個政策的成敗，其制定固然重要，執行也不可忽視，有時細心而周詳制定的政策，也可能因執行不當，其成效大打折扣，甚至完全無效益。至於政策執行的良好與否，與執行的機構與人員的素質關係固然重大，但適切的策略更是不可忽視。德水園委外策略規劃，仍然依循上節所形成之委外策略規劃，透過競爭機制（招標）、簽約外包（簽約）、服務外源化（經營）等委外運作工具。這三類委外措施（招標、簽約、經營）策略執行是否良好，可以分二方面來討論，包括節省成本、提昇服務。

壹、節省成本

政府業務委外經營最主要的目標是，在不犧牲服務品質下，減少運作成本，事實上，大多數民營化的結果對政府體質都有助益。民營化主要研究者 Savas(1995：16)曾指出：「從若干研究公共服務委外經營競爭的結果中，粗略估計約可省下 25%~35%的成

本」。⁵⁵台中縣政府認為社會福利服務機構，推動身心障礙者服務成功與否，非僅在於服務的使命感、專業人力、技術與服務項目而已，更重要地是必須要有企業化經營的宏觀思維與管理模式，始有永續經營的機會。因此基於節省成本、提昇服務品質的考量，有必要將德水園朝委外經營方向規劃、落實執行。茲就策略執行論述如下：

一、招標

理論上，委外策略執行階段，是就委外策略規劃階段所規劃之行動方案付諸執行，並觀察其成效。因此一個健康的委外個案應該具備合理的利機，民間才會有意願參與，也就是規劃委外經營過程應該適度的「圖利他人」，提供公平合理的機會與競爭誘因，透過招標策略機制，以吸引體質良好的民間團體參與。茲就「招標」機制下形成誘因或補貼、人力策略執行論述如下：

(一) 誘因或補貼策略

學者 Stigler(1975: 171)曾說：「理性的人必須由誘因(incentive system)的引導而產生行為。無論其個人欲望如何，若某種活動將帶來懲罰，則他將必須打消該活動，如果是帶來報酬，則他將被吸引從事該活動。蘿蔔與棍棒除了引導驢子的行為外，同樣引導著科學家和政治人物的行為。」換言之，一個理性的個人或團體，在面對不同決策規則或決策安排時，會在策略所提供的機會下尋求相對利益之極大化。

如果德水園委外經營策略規劃，運用招標策略工具上所形成之「誘因或補貼策略」，並將該「誘因或補貼策略」具體的鑲嵌在

⁵⁵同註 35，頁 157。

招標文件上：1、「信任策略」：申請人資格限定為「依法登記之社會福利、衛生醫療、宗教或慈善之相關財團法人或公立教學醫院、區域級（含）以上醫院或公私立之大專院校」；2、允許採用策略聯盟或團隊合作型式經營；3、保證金由 1,000 萬元降為 100 萬元；4、履約保證金由 2,400 萬元降為 500 萬元；5、前十年免收權利金；6、調降基地租金。因此，有鑒於雲林縣斗六市雲林溪加蓋停車場委託民間經營因收權利金遭到失敗的案例，台中縣政府於第一次招商時，能釋放出多項的誘因，就不致於失敗，且能順利完成經營權之移轉。因而不須再耗費時間與人力、物力於辦理第二次招標，有助於節省成本。

（二）人力策略

招標程序是既複雜又專業的業務，一般招標作業程序分為前置性作業及公告文件之撰寫。前置性作業包括：繪製申請作業流程圖、申請須知撰寫、訂定查閱資料程序、安排現場勘查、確定公告、申請截止時間等。（如表 2-7）公告文件又稱為「申請須知」，其撰寫內容包括：申請人資格之規範、經營管理計畫書內容之設計、「申請保證金及履約保證金」額度之決定、甄審程序、評審項目、評分標準及甄審方式之規劃、甄審結果之通知及公告等。（如表 2-8）

表 2-7 德水園身心障礙教養院委外經營前置性作業表

序 號	項 目
1	繪製申請作業流程圖
2	申請須知撰寫
3	訂定查閱資料程序
4	安排現場勘查
5	確定公告
6	申請截止時間

資料來源：研究者自行整理

表 2-8 德水園身心障礙教養院委外經營申請須知項目表

序 號	項 目
1	申請人資格之規範
2	經營管理計畫書內容之設計
3	申請保證金及履約保證金額度之決定
4	甄審程序
5	評審項目
6	評分標準及甄審方式之規劃
7	甄審結果之通知
8	公告

資料來源：研究者自行整理

在現階段公務人力以總員額制度調控下，如果台中縣政府對於德水園委外經營人力策略之執行，延續策略形成、規劃階段所得出的行動方案，調整社會局的人力配置，調派一名深諳政府採購程序之人力以配合「顧問團體」處理上述招標業務。或透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」充實承辦人員在招標方面的專業素養。或形成志工策略或社區營造策略，由社會局招募志工

或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作，這些人力運用於協助招標業務，縝密審閱各種招標文件，避免僅有一家參與投標，吸引體質良好的民間團體參與，即可達到節省成本的委外策略成效。

二、簽約

選定承包商以後，他的契約應該與承包商商討一次，能夠作合理的一個調整，不要說它訂下來是固定的（指應具彈性）。⁵⁶從台灣透明組織協會針對「機關對外提供服務業務委外辦理」實務座談會資料分析表顯示，一般推動業務委外的單位，在推動政府業務委外經營政策的過程中，經常忽略與顧客間作好溝通分析，也就是讓顧客在推動過程扮演一定角色。尤其是記載雙方權利義務的證明文件（契約），有受託者參與的意見，會得到降低爭執與糾紛的效果。茲就「簽約」機制下形成誘因或補貼、人力策略執行論述如下：

（一）誘因或補貼策略

我們可以釋放那些資源，我們必須堅持的是那些，所以契約就是在這樣的構想下來進行。首先我們要決定的是我們要委外的項目是那些，保留的項目是那些。至於策略聯盟的對象選擇，以找一個互補性很強的，而不要同質性很高的，如此可以形成兩個專業的互補，且不會形成干擾，尊重也比較容易存在。因此，在契約擬定時所謂廠商資格的設計就有一個方向。⁵⁷德水園委外經營策略規劃在招標策略工具上已形成「誘因或補貼策略」規劃，如果將該「誘因或補貼策略」規劃內涵，具體鑲嵌在契約文件上：1、

⁵⁶台灣透明組織協會，李宗勳、施能傑，〈政府業務委託外包之決策模式、標準畫作業程序及契約訂定之研究〉，民92.10，頁119。

⁵⁷同註56，頁120。

委託經營期間 10 年；2、享有優先續約權，每期為 10 年；3、每年補助建築物修繕費 500 萬元；4、受託者可以自行擬訂行銷策略、策略聯盟；5、依服務內容分別訂定收費標準；6、基地租金以申報地價年息百分之五計算⁵⁸，並可享受六折優惠⁵⁹；7、履約保證金由 2,400 萬元調降為 500 萬元。台中縣政府釋放出許多的「誘因」，激勵受託者履約之興趣與意願，如此，將導致簽約能很順利進行，且完成移轉經營權。

（二）人力策略

德水園是座新建築完成正要啟用的建築物，德水園身心障礙教養院又是個新成立的機構，基本上並無類似行政院衛生署嘉義醫院委託民間經營案例，須安置原有員工等問題。雖然委外策略形成階段因台中縣政府主觀上認為委外後就不須另外安置人員去經營，以致在委託人方面（台中縣政府內部）並無形成人力策略。如果，執行策略規劃階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之人力策略行動方案，有助於充實承辦人員在簽約方面的專業素養。再執行委外策略規劃階段，之「志工方案」、「社區整體營造」或由社會局招募志工或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作等策略行動方案。由這些人力協助簽約業務，可以節省人事成本，進而有助於節省社會福利服務成本。

三、經營

雖然有很多因素會阻礙且影響委外經營的成效，但是契約管理知識的不足，或不當的管理、或管理的阻礙，也會直接影響經

⁵⁸ 土地法第 97 條：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限」。

⁵⁹ 同註 2，頁 3。

營的成效。⁶⁰學者 Kettl(1993)同樣也指出政府如果決定將公共服務民營化，則在管理定位的基本轉移是必須的。這管理定位的基本轉移隱含著由委託人積極介入經營成效督導與評鑑，透過制度性的規劃，形成受託人基於「自利」的考量，產生自主性的督導機制，主動完成契約所規範的經營成效。茲就「經營」機制下形成誘因或補貼、人力策略執行論述如下：

(一) 誘因或補貼策略

學者 Kettl(1993)認為負責管理委外經營的政府員工也必須學習成為聰明的買者(smart buyers)。更明確說，他們必須「知道自己想要買什麼，也必須知道商店在那裡，以及可以買什麼與何時可以買賣。」⁶¹從國內一些學者如林鍾沂等，為何將委外經營稱為契約外包的觀點，可以理解委託人與受託人的介面是契約。一般交易完成須經歷「要約」、「承諾」、「意思表示一致」的程序。因此在委外經營過程的「招標文件」性質，有如「要約」，「投標」就是「承諾」，「契約」則是「意思表示一致」。依學者 Kettl(1993)的觀點，「招標文件內容」代表的是委託人想要買什麼；「投標單」表示受託人可以賣什麼。如果加入「誘因」，交易就更容易達成。

在理論上，當策略執行階段落實執行著策略規劃「誘因或補貼」之行動方案，對受託者而言，具有提振經營效率與興趣的作用，且能達到提昇委外策略成效的目標。如果德水園委外經營能依循策略規劃階段，所規劃的「補助建築物修繕費 500 萬元」、「優先續約權」、「補助開辦費 200 萬元」、「前十年免收權利金」等的行動方案，給予受託人一個機會，能永續經營承諾的誘因。如此，有助於達到提昇委外策略成效的目標。除此之外，同時執行非經

⁶⁰同註 35，頁 152。

⁶¹同註 35，頁 153。

濟性誘因策略行動方案，即對受託者年度經營績效、預算、服務品質等項目，經督導評鑑列為優良者應給於獎勵、公開表揚或送紀念品，如此，提振了受託者經營效率與興趣。

（二）人力策略

從事委外經營的公共管理者亦需要增加管理方面的技術，以便融入政府部門的運作中，亦即管理者需要安排服務的提供與契約的協調，更進一步說，他們必須遵守複雜的委外經營規則與管制、採購法規、多層政策目標與政治壓力(Gooden,1998：500)。從「增加管理方面的技術」、「安排服務的提供與契約的協調」、「委外經營規則與管制、採購法規」，這一連串的規劃作為，涉及層面很廣，以一個承辦人員之人力是無法單獨完成，勢必借重專家、學者的共同參與。

一般政府業務委外經營的模式，傾向於契約管理與課責會自動修正，或是透過契約的監督來完成。從德水園委外經營的契約內容觀之，很顯然是由契約管理與課責來監督的委外經營模式。台中縣政府基於監督考核，因此將考核監督機制規劃於「委託經營契約書」第二章 2.7 評鑑考核 2.7.2：「甲方對於乙方辦理情形得隨時進行瞭解及督導，並得於年度結束前進行受考核或評鑑」；同章節 2.7.3；「乙方應於每年四、七、十、一月（於該月十五日前）陳報服務成果季報表，並於每年度結束前 3 個月提送下年度之計畫書（含年度預算書、年度業務計畫、工作人員名冊含薪資），並於年度結束後 3 個月，提送該年度執行報告（含年度業務執行報告書、年度決算書、年度經費運用情形概況表、資產負債平衡表、收支餘絀表、現金流量表及財產目錄）。」（如表 2-9）並依受託者所陳送報表方式，作為評鑑考核其委外經營成效之依據。因此，

倘若沒有人力去解讀所陳送報表，只不過是一堆紙張而已。從台中縣社會局將是項業務等同兼辦性質看待，此種督導考核方式，對於委外策略成效若何？尚待觀察。

表 2-9 德水園身心障礙教養院監督考核陳送報表一覽表

序 號	報 表 名 稱	備 註
1	服務成果季報表	
2	下年度之計畫書	含年度預算書、年度業務計畫、工作人員名冊含薪資
3	年度執行報告	含年度業務執行報告書、年度決算書、年度經費運用情形概況表、資產負債平衡表、收支餘絀表、現金流量表及財產目錄

資料來源：研究者自行整理

台中縣為期德水園能順利委外經營，在前置作業階段所運用之「專業性人力策略」，正式委託「財團法人中華管理科學研究基金會」對「德水園身心障礙教養院委外經營」作研究，提出「先期規劃報告書」、「可行性評估報告書」、招標文件、籌組甄審委員會等一些建設性文件與資料，德水園在委外經營初期才能推動得很順利。又由於先期規劃作業完善，對於委外策略的形成起了很大的作用。如果同時執行策略規劃階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之行動方案，將這些人力運用於協助審閱委外文件、督導考核、評鑑業務，則更能提昇委外策略成效。

貳、服務品質提昇

一、招標

學者 Kettner(1987)與 Martin(1987)將社會福利服務的採購分為「市場模式」與「合夥模式」。至於所謂「市場模式」，係指政府部門所採取的一套鼓勵潛在受託者之間的競爭，同時在受託者的選擇上以價格為決定性因素的政策及實行策略。換言之，市場模式是採用強制性競標的概念，借助招標策略性工具，選取民間服務提供者，市場模式的決標方式與政府採購法所使用的決標方式雷同，都是採用最低標決標方式。至於公告之招標文件內容，包括計畫說明、招標之標的與服務工作項目、服務費用、依據法令、投標資格、投標文件、領標與投標方式、評選決標、評選效力、問題諮詢及異議申訴等。(如表 2-10)

表 2-10 德水園身心障礙教養院委外經營公告項目彙總表

序 號	項 目
1	計畫說明
2	招標之標的與服務工作項目
3	服務費用
4	依據法令
5	投標資格
6	投標文件
7	領標與投標方式
8	評選決標
9	評選效力
10	問題諮詢
11	異議申訴

資料來源：研究者自行整理

茲就「招標」機制下形成誘因或補貼、人力策略執行論述如下：

(一) 誘因或補貼策略

依行政院經濟建設委員會民國 87 年編印之「政府業務委託民間辦理作業手冊」中之篩選適合委託經營之業務計分：1、自償性；2、專業性；3、福利性。福利性者與本文有關係，其適用種類為老人安養、青少年福利服務、兒童寄養、身心障礙收容、居家照顧服務等。是項業務雖然收益不多或沒收益，但可透過民間認養或政府補貼方式，以借重民間力量提供服務。這本冊子對於服務類為何適合委託經營業務的說明中提到，基於人道立場，福利性之業務是社會上需要的業務，縱然收益不多或沒收益，仍有必要

讓其存在。換言之，社會福利就是須要借重民間力量來提供服務，因無利可圖，這中間勢必要有誘因介入。

委外經營策略執行階段，是執行策略規劃階段所形成之「信任策略」、「明確立場策略」之可行性方案，即在公開招標文件上，很明確的表示政府可能提供之資源，藉以提振受託者的經營效率與興趣，達到提昇委外策略成效的目標。如果德水園委外經營策略執行了委外招標文件公告的誘因策略行動方案，台中縣政府明確承諾對建築物修繕費的補助、優先續約權、租金採用打折方式外，又依服務內容的複雜性，分別訂定收費標準，即全日安養照顧服務收費不得超過每人每月新台幣一萬九千元，全日養護照顧服務，服務收費不得超過每人每月新台幣二萬九千元等方案，將這些策略行動方案運用於第一次招標文件上，因有利可圖，第一次招商就不會失敗，也不須耗費大量人力、物力再舉辦第二次招商。如此，可避免僅有一家參與投標，且能吸引體質良好的民間團體參與，達到節省成本的委外成效。

（二）人力策略

揆之招標程序是既複雜又專業的業務，招標作業程序內容分為前置作業及公告文件之撰寫。前置作業包括：繪製申請作業流程圖、申請須知撰寫、訂定查閱資料程序、安排現場勘查、核定公告內容、申請截止時間等。公告文件又稱為「申請須知」，其內容包括：申請人資格之規範、經營管理計畫書內容之設計、「申請保證金及履約保證金」金額之決定、甄審程序、評審項目、評審標準及評審方式之規劃、甄審結果之通知及公告。

台中縣政府為期德水園能順利委外經營，在前置作業採用「專

業性人力策略」人力策略，正式委託「財團法人中華管理科學研究基金會」對「德水園身心障礙教養院委外經營」作研究，提出「先期規劃報告書」、「可行性評估報告書」、招標文件、籌組甄審委員會等一些建設性文件與資料。由於有「專業性人力策略」使得複雜的招標前置作業程序得以順利進行，讓德水園在形成委外經營策略過程很順利。因此，如果台中縣政府同時執行策略規劃階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之行動方案，將這些人力協助招標業務，詳實審閱、撰擬招標文件、對招標須知內容多加斟酌，藉以吸引體質良好的民間團體參與，達成委外策略成效。

二、簽約

主管機關（或委託機關）與受託者簽委託契約時，契約內容應注意事項，參考人事行政局頒發「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」、公共工程委員會頒發「政府採購投標須知及契約範本彙編」及該會委託辦理法律事務所研究「民間參與公共建設投資契約標準文件及要項之研議成果報告」。台中縣政府援引上述之相關文件，所制訂的「德水園身心障礙教養院委外契約應注意事項」如下：1、契約生效日期及有效期限條款。2、契約當事人條款。3、契約的旨趣和目的條款。4、契約的對象和目的物條款。5、契約雙方的權利義務條款。6、爭議解決方式的條款。7、違約條款。8、公證條款。審視這些注意事項仍屬於既定的格式。（如表 2-11）

表 2-11 德水園身心障礙教養院委外契約應注意事項

序 號	項 目
1	契約生效日期及有效期限條款
2	契約當事人條款
3	契約的旨趣和目的條款
4	契約的對象和目的物條款
5	契約雙方的權利義務條款
6	爭議解決方式的條款
7	違約條款
8	違約條款

資料來源：研究者自行整理

茲就「簽約」機制下形成誘因或補貼、人力策略執行論述如下：

(一) 誘因或補貼策略

台中縣政府在辦理德水園委外經營，主觀上認為德水園委外經營，其性質是屬於勞務採購，因而採用公開招標方式。依內政部委託東吳大學針對「地方政府身心障礙福利業務績效評估之研究」報告顯示：「政府採購法不適用福利服務之供給」。⁶²因此，如果德水園委外經營策略執行階段，執行策略規劃階段所形成的「延長契約期限」、「選擇性招標」或「限制性招標」等誘因性策略方案，對於「契約」內容之規劃應較有彈性，不要一味援引人事行政局頒發之制式規格。如此，對於達成委外策略成效會更顯著的，有利於日後履約。況且仍符合政府採購法第二十二條：「倘若購買身心障礙者、身心障礙福利機構、慈善機構所提供之非營利

⁶²同註 51。

產品或勞務，可適用限制性招標。」之規定。

（二）人力策略

得標廠商履約首先要面對兩個難題：舊有員工的去留和業者進入狀況前的調適。為避免類似情況，需要政府、員工與廠商之間事前的溝通。德水園係新建造完成的建築物，身心障礙養護院，又是新成立機構，因此，沒有面對舊有員工的去留問題。另據受託者童傳盛文教基金會董事長童瑞年表示，基金會累積許多年的經驗及社區資源，未來將秉持取之於社會，用之於社會的理念，讓教養院成為具有養護、教育、復健等綜合性功能的福利服務機構，使照護者享有尊嚴且完善的照顧，因此，也沒有業者進入狀況前的調適問題。換言之，受託者能落實執行「經營管理企畫書」的人力策略，就能提供符合契約所要求的服務品質。至於委託者台中縣政府部分，如果能執行策略規劃階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略行動方案，或執行「志工方案」、「社區整體營造」等策略行動方案，將這些人力用於協助簽約業務，以彌補人力之不足，並配合「專業性人力策略行動方案」，如此，使得「契約內容」更臻完善，避免因履約而造成困擾，可經由履約而掌握受託者，有助於策略成效服務品質之提昇。

三、經營

簽約外包理論上所謂的經營，係指服務外源化而言。而外源化的服務品質內涵具有主觀性，因此須有一套客觀標準來督導與考核。國內學者詹中原認為契約外包執行階段的重心，在於評估及檢視有效選項，設計精緻的輸送程序，持續監督以確保績效水準。因此，建議引用「市民憲章(citizen's charter)」的精神，設立顧客服務標準及相對具體獎懲規定，促使公私部門經由瞭解自己

的優缺點而更能回應顧客的需求。一般評鑑指標包括：服務件數、資訊公開化程度、選擇與諮詢、禮貌與有用性、合宜（適當）性、以及經濟性等六項。⁶³由於現行的監督評鑑機制難以有效掌握受託者與服務品質的產出，因此，德水園委外經營策略執行階段，應側重於督導與評鑑。茲就「經營」機制下形成誘因或補貼、人力策略執行論述如下：

（一）誘因或補貼策略

德水園委外經營策略執行階段，如果執行策略規劃階段所形成之「優先續約權」誘因策略行動方案。包括所規劃的一套督導評鑑標準：規劃服務品質達到某個百分比、經營績效年成長率多少百分比、用於相關業務上設備投資預算額度超出契約規定某個百分比、進住人數增加比率，經評鑑後均列為年度督導評鑑優良，及多少次列為督導評鑑優良，就取得優先續約權。並且將這套標準作為日後修訂原先的「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」的考量重點。在未能及時修訂「營運績效評估辦法」，權宜之計先將原評估績效之評估辦法，所列的評估五大項目（營業項目、年度營運績效、顧客滿意度或投訴率、設施維護情形及下年度營運計畫）分別予以量化，採用計分的方式，如此，在實施績效評估時有所遵循。進而可掌握受託者，要求依契約規範提供服務，達到策略成效之提昇。

（二）人力策略

所謂監督管理，係指主管機關（或委託機關）將所屬機關之業務委託民間經營後，為確保該項委託業務能順利運作，可考量採取行政監督、市場監督或社會監督等方式，並宜設立監督管理

⁶³詹中原，《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南，民88，頁105。

委員會（或營運監督管理委員會），對受託者善盡監督管理之責。其監督內容應包括服務品質、績效、營收情況、顧客滿意度、其他重要事項（含促參法、採購法等法規規範），並可採用書面或實地訪視方式進行監督及履約管理。⁶⁴如果德水園委外經營策略執行階段，能落實執行委外經營策略規劃階段，所形成之策略行動方案。台中縣政府增置一名人力，作為辦理評估經營標的、範圍、服務事項及優先續約權、績效督導等業務。另外同時執行所規劃之志工、社區總體營造等策略行動方案，以補充人力之不足，將這些人力用於協助督導考核、評鑑等業務，如此除激勵受託者，又可提昇委外策略成效之服務品質。當然在專業性不足、或缺乏專業性人力時，一併執行策略規劃階段，所形成之策略「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略行動，運用備用之人力，參與督導考核、評鑑等業務，有助於提昇督導考核、評鑑之水平。也就是說，如果台中縣政府能落實執行人力策略，當然就不致於遭到審計部臺灣省台中縣審計室的糾正：「貴府未依規定辦理考核。」

深獲行政院人事行政局青睞的「公務人力發展中心新建大樓委託民間經營」經營模式，特別是所採用自主管理的方式，深獲行政院人事行政局的推崇，並列為很值得借鏡的成功案例。該經營監督的特點，是採用透明化、協力化機制，認為：「在契約設計財務部分，監督若由利潤來看，會變得很困難，因為他會把成本作的很高，每年都沒有利潤，且我們若再找一組人來監督這部分，這監督成本會很高，所以我們就直接用總收入，即以發票開立多少，總收入多少，我們就抽多少。要跟對方分享利潤，那個監督機制、契約管理一定要講出來，規範的到，你才能要的到，否則

⁶⁴同註 56，頁 48。

那是空的。品質方面，希望形成自主管理的方式。」⁶⁵

雖然在策略形成、規劃階段對於督導與評鑑德水園委外案並未形成「自主管理」的策略。台中縣政府亦無法增加社會局的人力配置情況下，如果能再規劃「自主管理」的策略行動方案，是有助於節省成本達到委外成效的目的。所謂德水園委外經營「自主管理」的策略行動方案，是指以開給「使用院方服務者」之收據為督導與評鑑之依據而言。從「自利」的觀點，「使用院方服務者」付費後，收據金額少開無法取信於對方，收據金額多開，會使內部會計帳產生不平衡，作假無益，因此，德水園會依實際收到的金額開立收據，台中縣政府據此核撥養護補助款，並作為營運績效考核上的基礎。如此，省時便利有助於節省成本達到委外成效的目的。

⁶⁵同註 56，頁 121。

第三章 研究設計

第一節 德水園身心障礙教養院委外策略環境

環境論(environmentalism)為社會科學中闡述環境因素在社會發展中的重要理論。而現代環境論者認為，物質環境只是總環境的一部分，而總環境包括社會和經濟因素、文化傳統以及各社會及其所處環境間的交互影響。這與學者 Scott(1992)的自然系統(natural system)、開放系統(open system)、理性系統(rational system)等內涵雷同。他認為政治原本就屬於不是理性思維的產物，因此可以自然系統理論思考；而社會學領域是系統理論的根源，所以適合以開放系統理論作類比；經濟學領域常用的成本效益分析是理性思維的產物，因此以理性系統思考亦屬適當。⁶⁶

德水園自民國 82 年捐地到民國 91 年開始動工興建相距 10 年時間，此間又歷經二任縣長（廖了以、廖永來），然而縣長黃仲生卻將之列為其施政的 12 項旗艦計劃之一，並且對工程進度與施工甚為關心，隱含有展現其施政魅力之意義。檢視全部興建費用 4 億 8 千多萬元，收容量 194 名，平均每人分享之興建經費 247 萬元。另從成本效益面觀之，基於單純化僅考量預估之資本利息化及服務人員薪資二項其合計數為 68,800,000 元，扣除預估年收入 46,560,000 元，台中縣政府每年另須編列 22,240,000 元彌補缺口。（如表 3-1）

⁶⁶楊永年，《組織行為》，桃園縣龜山鄉，中央警察大學。民 94，頁 507。

表 3-1 成本效益分析表

項 目	借 方 金 額	貸 方 金 額
資本利息化	$480,000,000 \times 5\% =$ 24,000,000 元	
服務人員薪資	$40,000 \text{ 元} \times 80 \times 14 =$ 44,800,000 元	
年收入		$(15,000 + 25,000) \div 2 \times 194 \times 12 =$ 46,560,000 元
財務缺口		22,240,000 元

資料來源：研究者自行整理

如此，並非有利可圖之業務，黃縣長卻是如此關心，倘非為展現其施政魅力，即另有其政治考量。雖然「政治與權力」之關係並非本論文之研究範疇，惟為瞭解德水園採用委外經營策略之全貌，及評估所選擇訪談對象的代表性，是有必要探究德水園身心障礙教養院之委外策略環境，以增加本研究之信度與效度。

本文所稱德水園委外策略環境，涵蓋中央與地方、公部門和民間團體、一般社會人士等層面。中央單位有行政院內政部、中部辦公室，地方單位有台中縣政府、縣政府社會局、台中縣議會，民間團體有媒體、財團法人童傳盛文教基金會、身心障礙團體福利機構。社會人士有捐地者及其繼承人、身心障礙使用者及其家屬、一般社會關心人士。在地方政府組織方面，經常指民選首長或民意代表。民選首長握預算執行與政策決定權，其對政府組織行政運作的影響自然不在話下。至於民意代表主要的權力來源在對政府預算之審查與質詢，或民意代表本身就是利益化身，亦對

政府組織運作亦具有關鍵性影響。⁶⁷

從整體社會大環境的發展觀點，組織結構與策略形成，係大環境趨勢使然，依據學者 Hannan and Freeman(1977)的族群生態理論，認為組織是自然選擇(nature selection)的結果，而制度是自然選擇的特性。媒體是社會環境的重要影響因素。因為媒體是不受組織結構層級的限制，或可以打破結構上溝通上的溝通障礙。依大英百科全書對利益團體(interest group)的詮釋，是指一種由個人組成的團體，以共同利益或要求為基礎，在社會中對別的團體或社會整體提出權利訴求。利益團體從廣義的角度，可能僅是一種概念，而這概念之內涵包括營利組織、非營利組織等，他們影響組織的運作來自於擁有選票。一般民眾或社會有力人士，是透過選舉機制以影響組織的決策。

上述的社會環境從「自利」的面向分別影響台中縣立德水園身心障礙教養院委外經營策略形成、規劃與執行。論述如下：

- 甲、中央單位：內政部以撥付經費支持德水園興建，營運後依社會福利相關規定補助。行政院中部辦公室曾因綠建築之觀點歧異，於德水園興建進度 18%時勒令停工四個月，對推動委外經營策略稍有影響。
- 乙、台中縣政府：黃仲生縣長基於推動政務完成施政目標、提振政治聲望以達到連任的目的，故對工程進度與施工甚為關心。縣府社會局希冀從該委外案取得組織的權力與信任，及減輕縣府在社會福利支出、人事費用方面的負擔，積極的辦理招商委外等業務。

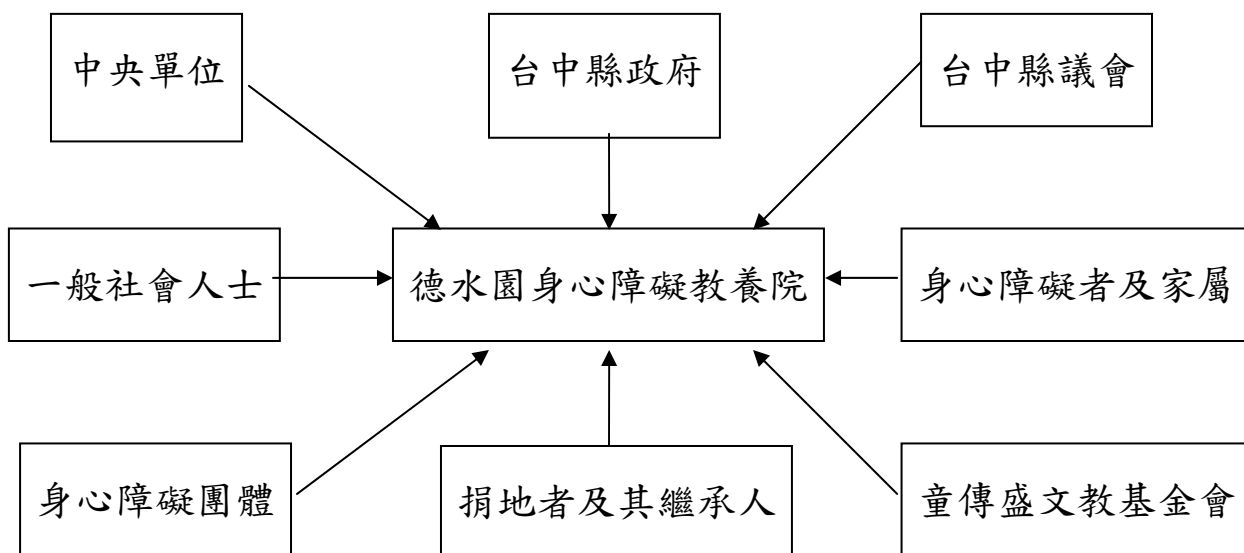
⁶⁷同註 66，頁 508。

- 丙、台中縣議會：係對於德水園興建預算及營運後縣政府承諾各種補助經費的審議權，因此有議會的支持，德水園委外經營案就能順利推動。
- 丁、童傳盛文教基金會：其承接德水園身心障礙教養院經營業務，係秉持該基金會社會公益原則，回饋社會。
- 戊、身心障礙團體：身心障礙教養的社會福利服務品質，向來是身心障礙團體所重視與關心的課題，對德水園的興建與日後營運方向，激起高度承接意願，因為他們是屬於身心障礙社會福利服務專業機構，其意見應較有專業水準，因此，對德水園委外經營策略形成、規劃與執行，他們的意見甚有參考之價值。
- 己、德水園教養院基地捐贈者及其家屬：德水園的興建是他們的心願，因此樂於見到德水園身心障礙教養院興建完成並順利委外經營。
- 庚、身心障礙教養院使用者及其家屬：身心障礙教養院使用者及其家屬所希望的是得到良好的照護，因而可以拾回人性尊嚴並有重回職場的機會。因此期望德水園委外經營能提供良好的設施與照護。(如圖 3-1)

從上面的論述，由於「政治與權力」之關係，並非本論文之研究範疇與以排除。雖然童傳盛文教基金會、土地捐贈者之繼承人、身心障礙使用者及其家屬並未實際參與德水園委外經營策略形成、規劃與執行，惟為反證德水園委外經營策略所提供之服務品質成效，有必要對他們作訪談，但是仍須視他們願意接受訪談

或時間許可，否則亦會將之排除，因此有可能僅就台中縣政府作深度訪談。

圖 3-1 德水園身心障礙教養院委外策略環境架構



資料來源：研究者自行整理

第二節 研究方法

社會科學是研究人類及其特殊要素，如家庭、國家或種族，以及探討涉及個人幸福關係和制度的科學（韋伯斯特英語國際新辭典,1961），因其具有複雜性、多變性、統整性等特性，所以可透過許多不同的研究方法，而得到相同的結果，一般是採用量的研究方法、質的研究方法、文獻研究方法等。依上揭第四節所述，本研究如果採取量的研究方法，會面臨二種困境：一、是營運期間不夠長（民國 94 年 7 月 14 日開幕），近一年時間，其實際財務及經營狀況報表資料量應是有限；二、其他縣市尚無身心障礙教養院以公設民營的方式及企業化經營模式，致無類似案例作比較。似此的研究結論就較不具信度及效度。

質的研究，是以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料搜集方法對社會現象進行整體性探討，使用歸納分析資料和形成理論，通過與研究對象互動對其行為和意義建構或得解釋性的一種活動。(陳向明,2001)亦即質的研究為達到信度與效度，作者和研究者之間必須互動，且能對事物進行深入、細緻、長期的體驗與描述，然後才能對事物之本質得到一個比較全面的解釋性理解。而質的研究中可蒐集資料的方法十分豐富，如訪談、觀察、實物分析、口述史、敘事分析、歷史法等，其中最常用的是前三種。⁶⁸本研究為瞭解台中縣政府，對德水園採取委外經營管理策略，對於服務品質是否有具體提昇，採用質的研究，透過深度訪談方法及文獻研究方法二種，以蒐集資料，期盼從當事人的角度瞭解他們的感受、理念與想法，並使用文字、語言、圖像歸納分析資料，以形成理論。

壹、深度訪談方法

對於研究題材不易從外觀觀察、參與者不多、時間跨度長、概念性很多的事項，較適宜採取深度訪談方法。因此本研究為探討台中縣政府採取委外經營策略，對於服務品質是否有具體提昇。所謂的服務品質係對於在德水園受安養、照護、療養者的成效而言。因此為深入探討其成效，本研究有必要對於德水園之主管機關台中縣政府社會局（含局長、業務主管課長、承辦人員）、受託經營的財團法人童傳盛文教基金會掌理德水園之一切行政業務之團長、主任、德水園身心障礙教養院土地捐贈者（含其繼承人）、身心障礙者及身心障礙者家屬進行深度訪談。期以從當事人的角度瞭解他們的感受、理念與想法。訪談的問卷將採取非結構

⁶⁸陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民90，頁127。

式(unstructured interview)，所謂非結構式訪問，係以開放性的問題尋求開放性的答案，亦指在研究者時間允許內，儘量鼓勵受訪者就問題大綱陳述意見、表達立場，藉文字、語言、圖像歸納分析資料，以形成理論。

按本論文為個案研究，為期訪談順利進行，由作者事先設計訪談提綱，由於受訪者都是住在台中縣境內，基本上是採取面對面訪談方式進行。訪談前先告知訪談目的與進行方式，之後將訪談提綱傳真或送予受訪者參考，約定訪談時間，訪談時在受訪者時間允許內，儘量鼓勵其就問題大綱陳述意見、表達立場，並由作者以速記或徵求受訪者同意使用錄音機錄音方式，記錄訪談內容，嗣後倘有需要補充訪談內容部分，將隨時以電話或 e-mail 方式再進行訪談，整理訪談內容後，傳真或 e-mail 予受訪者確認無訛，再作成訪談記錄，供本研究分析。

貳、文獻研究方法

應用文獻研究方法的目的，是針對研究議題去尋找適用的資料，而非為研究而研究，「文獻」一詞，不單指印刷和抄寫資料，還包括縮影膠卷和電腦儲存的資料在內。⁶⁹因此，本研究蒐集之資料將包括：1、公部門的專題報告、會議紀錄、業務文件、法令規章；2、私部門的專題報告、會議紀錄、業務文件；3、專書；4、期刊文章；5、學位論文；6、新聞報導、網路資訊等。擷取他們的優點和缺點，淬取有助益於本研究參考之資料，藉以提昇本研究之信度與效度。

⁶⁹轉引塗雲華，〈私劣酒查輯策略之研究—以維若林米酒案為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 94.12，頁 22。

第三節 訪談對象

質化研究是以少量的樣本作為探討與分析的基礎，所以樣本的選擇，必須具備代表性，而且對研究目的具有相當重要的訊息，本論文以德水園身心障礙教養院為例，探討委外經營策略。德水園於民國 84 年興建之初即有意結合民間資源。在接受捐地後，其興建的宗旨欲期盼針對身心障礙者提供一個良好照護並搭配多元化之專業服務，改善台中縣亟需安置之重度、極重度之身心障礙者及植物人等欠缺處所安置窘境。於民國 93 年底完工前，為能儘早委外經營，因此，民國 93 年 2 月以公開招標方式委託「財團法人中華管理科學研究基金」辦理可行性評估及先期規劃作業，經就市場、法律及財務等項目綜合評估結果，認為該院深具民間參與可行性，台中縣政府乃於民國 93 年 7 月及 10 月二次上網公告委託民間經營，同年 11 月決標由「財團法人童傳盛文教基金會」得標，同年 12 月 10 日簽約，委託經營期間 10 年，免收權利金，履約保證金 500 萬元，申請保證金 100 萬元。

從台中縣政府組織編制觀之，社會局秉承縣長之旨意，負責推動台中縣社會福利服務政策，因此，上述的作業流程，完全由台中縣政府社會局承辦。台中縣社會局依其業務概況分為五個課室：1、社會行政課；2、婦幼福利課；3、身心障礙福利課；4、長青暨救助課；5、社會工作課，德水園身心障礙教養院業務是隸屬於身心障礙福利課。換言之，德水園身心障礙教養院採用委外經營係在社會局長督導下，由身心障礙福利課長指揮承辦人員處理該項業務。

對於德水園採用委外經營策略形成、規劃與執行，社會局簡任級人員、薦任級人員及承辦人員最瞭解，這三位是德水園身心

障礙教養院採用委外經營推動的靈魂人物，雖然整個政策是台中縣黃仲生縣長所決定，但是實際細部作業，黃縣長需要處理較重大的公務，枝節細項未必全程參與，因此，本研究受限於時間與人力因素，台中縣政府部分僅對社會局前述人員進行訪談。換言之，本論文研究對象，在台中縣政府將選擇社會局簡任級人員、薦任級人員及承辦人員等三位，因為她們通盤瞭解德水園採用委外經營策略形成、規劃與執行，她們的意見在台中縣政府方面是最具代表性。

本研究另為探討德水園採用委外經營策略成效，有必要對實際經營的受託者財團法人童傳盛文教基金會派駐於德水園的工作人員進行訪談，理論上是對於全體工作人員進行訪談，所得到的資料最真實也最完整。但是受限於時間與人力因素，且每位工作人員瞭解層面不同，因此選擇較具代表性的主管級人員：團長、督導、主任等三位，對他們進行訪談。因為團長是負責德水園身心障礙教養院一切行政業務，是最瞭解德水園經營概況的人員。另選擇負責行政課及社工課的主任，因他掌管德水園的事務、總務及營養業務，最瞭解在德水園工作人員的工作概況。又選擇負責教保課、醫護課及復健室的督導，因他掌管德水園日間托育、智障教保、安養養護、物理治療及職能治療等業務，最瞭解德水園提供服務內涵的人。換言之，選擇這三位是因他們踐行委外契約之內涵，因此，他們的意見在財團法人童傳盛文教基金會方面是最具代表性。

本研究同時為探討委外經營策略是否是身心障礙者社會福利服務最佳選擇方案，因此，有必要訪談捐地者之二位繼承人，及使用德水園身心障礙教養院提供服務的身心障礙者家屬。雖然對於身心障礙者進行訪談，得到的資料最直接、最具代表性，但是

既然是身心障礙者可能表達都成問題，且受限於時間與人力，因此，選擇訪談捐地者之二位繼承人及二位最早進住之身心障礙者家屬。因為他們的感受時間較長也較直接，所以其意見在身心障礙者方面是最具代表性。由於以上受訪者都是住在台中縣境內，因而採用面對面進行訪談工作。

基於上述之研究概念，規劃選出 10 個訪談樣本，惟經先以電話聯繫後，德水園之受託者，財團法人童傳盛文教基金會認為委外策略形成、規劃及執行，係屬縣政府之職掌，他們依合約之規定提供服務，並履行應盡的義務，另基於某些原因，不方便接受訪談。故將受託者訪談部分排除。欠缺受託者的觀點對本文之研究是有點瑕疵，但並不影響研究之推論。謹就有關受訪單位、訪問對象、人數及訪談代號（如表 3-2）。

表 3-2 深度訪談對象人數與訪談代號一覽表

受訪單位	訪談對象	人數	訪談代號
台中縣政府社會局	簡任級人員	1	A1~A3
	薦任級人員	1	
	業務承辦	1	
土地捐贈者家屬	繼承人	2	B1~B2
使用者	身心障礙家屬	2	C1~C2

第四節 訪談問題設計

壹、訪談問題

依據第一章第二節研究目的，台中縣立德水園身心障礙教養院委外經營策略之過程分為策略形成、規劃與執行。委外策略之形成，是否考慮到身心障礙者及其家屬的服務品質要求；策略規劃的內容是否周延；以及策略的執行是否落實，都將影響德水園委外經營策略成效。就理論而言，策略形成、規劃、執行是具一貫性，如果策略形成，就可能規劃成行動方案，接著是執行，因此，策略形成、規劃與執行應是一脈相承，不分軒輊。相同策略於問題設計上不應分割為策略形成、規劃與執行造成重複訪問。基此，本研究策略形成、規劃與執行之問卷問題將合併設計，於訪談過程中，再針對策略形成、規劃與執行面向分別訪問。為求與受訪者的互動，並能更深入瞭解受訪者之原意，因此訪談過程與內容是較具動態性，惟避免訪談的內容偏離本論文研究方向，還是設計有下列十題訪談題目，設計如下：

第一題訪問問題設計如下：請問你：德水園身心障礙教養院當時是為何要決定採用委外經營？旨在瞭解台中縣政府採用委外經營策略的目的、動機、是否發揮預期效果。之所以設計這問題的原因在於，當事人不一定瞭解策略形成、規劃與執行用語之內涵，因此，以最簡單之問題進行訪談，目的在德水園委外經營策略實際狀況，同時經由訪談內容進行德水園委外經營策略形成、規劃、執行之分析，以下訪談設計之理由都相同。

第二題訪問問題設計如下：請問你，德水園身心障礙教養院當時決定委外經營後招標的情形如何？旨在瞭解台中縣政府採用

委外經營策略「招標」政策工具實際狀況，是否發揮預期效果。第三題：請問你，德水園身心障礙教養院當時決定委外經營決標後簽約的情形如何？旨在瞭解台中縣政府採用委外經營策略「簽約」政策工具實際狀況，是否發揮預期效果。第四題：請問你，德水園身心障礙教養院當時完成簽約後經營的情形如何？旨在瞭解台中縣政府採用委外經營策略「經營」政策工具實際狀況，是否發揮預期效果。第五題：請問你，德水園身心障礙教養院當時完成簽約後開始經營時人力配置如何？旨在瞭解德水園委外經營人力策略實際狀況，是否發揮預期效果。第六題：請問你，德水園身心障礙教養院當時完成簽約後經營時督導情形如何？旨在瞭解德水園委外經營「服務外源化（經營）」策略實際狀況，是否發揮預期效果。

第七題：請問你，德水園身心障礙教養院委外經營結果是否符合您父親原先的想法？旨在瞭解德水園捐地者之繼承人，對於德水園委外經營策略效果，是否如他們的預期。第八題：請問你，德水園身心障礙教養院當時委外經營提供的服務是否符合你們的需要？旨在瞭解德水園使用者對於德水園以委外經營提供的服務的方式，是否如他們的預期。第九題：請問你：德水園身心障礙教養院當時除了採用委外經營還有沒有更好的經營方式？旨在瞭解德水園委外經營是否是最佳選擇，是否適用於社會福利服務方面。第十題：請問你：德水園身心障礙教養院採用委外經營，對台中縣政府社會福利服務經費是否有節省？社會福利服務品質是否有提昇，請舉例。旨在瞭解台中縣政府在德水園採用委外經營，對社會福利服務經費、社會福利服務品質影響之實際情形，是否發揮預期效果。

貳、訪談方法

本研究以深度訪談方法，分析德水園採用委外經營策略形成、規劃與執行之參與人、經營者與使用者，對於該策略之意見與建議，以建構策略在形成、規劃及執行階段可能產生的影響與潛在的問題。訪談調查係由訪談員直接對受訪者提出問題，以取得資料的一種方法。本訪談設計係採用非結構式之訪談法，作者本身即為訪談員。作者就一組事先準備的訪談大綱來詢問並記錄受訪者的意見、態度、與相關行為，對於所問的問題完全依照受訪者的意願擇定回答的順序。在訪談過程中，受訪者被鼓勵敘述他們的經驗與看法，但不會從作者處得到指示，儘量使受訪談內容自主中立，然後由作者忠實的記錄訪談過程與內容。

參、訪談時間、地點

訪問於民國 95 年 11 月 1 日至 95 年 11 月 15 日期間進行。訪談的方式均採用實地面對面的方式進行。作者先與受訪對象電話聯繫，說明訪談目的並約定訪談時間、地點之後，將訪談問題提綱先行傳真或 e-mail 給受訪對象知悉，請受訪對象預作準備，再依約定時間地點進行訪談。

第四章 調查發現與分析

有關德水園身心障礙教養院採用委外經營策略之形成，係依據第三章第三節德水園之委外策略環境需求及第二章所論述策略成效之節省成本、提昇服務品質這二項而來，策略規劃是對於形成之策略，作周詳、縝密之規劃，形成策略行動方案，並將策略行動方案落實執行。由於台中縣政府人力受限於總員額制度，無法增加人手，且財政非常拮据，又受「政府採購法」、「促參法」等法令的束縛，因此造成德水園採用委外經營策略之形成、規劃與執行層面之缺失，於下文中一併探討。

第一節 身心障礙教養院委外策略形成

依據第三章訪談問題設計及實際訪談負責德水園採用委外經營之台中縣社會局簡任級人員、薦任級人員及承辦人員，與受託者童傳盛文教基金會經營團隊、土地捐贈者之繼承人、身心障礙使用者及其家屬後，將驗證文獻探討中有關策略成效之節省成本、提昇服務品質方面，所形成之各項推論與假設，結合訪談問題設計，分別從策略形成、規劃與執行等三面向及招標、簽約及經營等策略工具角度剖析研究發現，謹就身心障礙教養院委外策略形成部分論述之。

壹、節省成本

本文所謂節省成本，是指在社教福利業務擴增，社會福利預算經費不斷持續加重情況下，德水園身心障礙教養院委外經營，對台中縣政府身心障礙者之福利費用有所節省而言。因此，謹就調查結果從委外策略形成面向，探討是否具有節省成本之效果。

一、招標

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，瞭解僅有少數的競標者是很危險的，會導致契約委外無法經營或失敗，因此，如果能將經濟性誘因：讓廠商認為「有利可圖」，或發生營運虧損能得到補助；與非經濟性誘因：聲譽、表揚等有利益之條件，明確標示於招標文件上，讓廠商認為「有利可圖」，就能吸引潛在的參與者或有意願者前來投標，招標工作可順利進行。惟研究發現，德水園採用委外經營策略，在招標策略工具上，第一次招商，不僅沒有「經濟性誘因」，也欠缺「非經濟性誘因」。誠如受訪者所言：

「如果第一次招標文件上很明確的提到不收權利金的話，或是可以增加床位的話，投標的廠商應該會很多，就不至於流標。」A1

「第一次公開招標會上卻無人投標，因為我們招商方式是依據身心障礙者保護法及促參法、政府採購法辦理。我們是要投標人先送『經營管理計畫書』，經過甄審會完成資格審核後，再由甄審委員會選出最優良申請人，與之簽約完成招商手續。簡單說我們一開始就忽略了「誘因或補助性策略」。因此我認為這些『誘因或補助性策略』是必須的。」A2

作者認為德水園採用委外經營策略時，如果不要錯估情勢，基於節省社會福利服務費用支出及財政收入目的，很明確的在招標文件上表示不收權利金或有補貼的策略，招標工作一定能順利進行。因此不可避免須辦理第二次招標，及面對僅有一家廠商投標之窘態。致使德水園委外經營作業虛耗半年時間，在這半年內又擔心第二次招標無廠商投標，因此投入更多的時間、人力、物

力，在報紙刊登廣告，舉辦招商說明會，實地參觀德水園等活動還到處拜託身心障礙團體、設有社會系或相關系所的大專院校、醫院財團來投標。誠如受訪者所言：

「我們除了在報紙刊登廣告，舉辦招商說明會，實地參觀德水園等活動，還到處拜託身心障礙團體、設有社會系或相關系所的大專院校、醫院財團來投標。」A1

「如果第一次招標文件上很明確的提到不收權利金的話，或是可以增加床位的話，投標的廠商應該會很多，就不至於流標。」A1

經受訪者 A2 以電話確認，只要「廠商認定無利可圖」，不搭配其他的誘因，縱然竭盡其所能，亦無法使廠商前來投標。就如本文第二章委外策略形成，援引雲林縣斗六市雲林溪加蓋停車場委託民間經營案為例，該公所在辦理公開招標於無廠商投標情況下，即檢討調降權利金，希望借助「權利金的調降」為誘因，以吸引廠商前來投標，但歷經幾次調降權利金，終究仍因廠商認為無利可圖，在無人投標後，走向該公所「公辦自營」之途。德水園在第一次流標，即與「財團法人中華管理科學研究基金會」商議，修訂招標文件，並加入「誘因或補助策略」，如果不加入「誘因或補助策略」，第二次招標有可能會流標。誠如受訪者所言：

「我們第一次招標無人投標後，就找『財團法人中華管理科學研究基金會』商量，他們建議調降保證金、履約保證金、前 10 年免收權利金、修繕費補助等，所以第二次招標才能順利進行，否則可能第二次招標會上也是等無人。」A1

作者相當認同受訪者所述，台中縣政府在招標機制上能夠形成許多誘因與補貼策略，否則僅一項誘因，廠商或有意願投標者，認為仍無利可圖，還是不會來投標。

按提供社會福利服務的身心障礙教養院法理上是屬於非營利事業，其資金來源，除經營者出資外，有依政府規定收費標準的收入、政府的預算補助、外界的捐款等，政府的預算補助、外界的捐款呈現不穩定的狀態，經營者的出資用於經營設備，因此營運資金就來自於政府規定收費標準的收入，而設備的更新、建築物的維護經費理論上是來自於盈餘的累積，但礙於身心障礙教養院法理上是屬於非營利事業，因此，基於永續經營理念，契約委外經營者願意投標一定是有「誘因」存在。本文研究發現，廠商或有意願投標者心目中認為最優質的誘因是「增加床位」，因為「增加床位」就代表增加收入。誠如受訪者所言：

「如果第一次招標文件上很明確的提到不收權利金的話，或是可以增加床位的話，投標的廠商應該會很多，就不至於流標。不過我們是不贊同增加床位，怕影響服務品質、破壞建物結構安全。」A1

作者存疑「增加床位」對受託者是誘因，經受訪者 A3 電話證實且相當認同受訪者 A1 所述，增加床位所代表是，超出所規劃安置 194 人之規模，有降低服務品質、破壞建物結構安全之虞，縱然德水園委外經營作業，為招標作業順利進行，在招標策略上提出調降保證金、履約保證金、前 10 年免收權利金、修繕費補助等，惟並沒形成有意願經營者所希望增加床位的策略，是屬較明智的抉擇。

（二）人力策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，公部門都認為提供社會福利服務最困擾的是，欠缺專業人才與專業智能，期盼借重委外經營。但是並非所有公部門業務都適於採用委外經營，端視前置性規劃作業評估。一般標準前置性作業評估項目是：1、市場可行性分析；2、法律可行性分析；3、財務可行性分析。因此，理論上，雖然台中縣政府欠缺專業人才與專業智能，對德水園委外經營從事前置性作業項目分析與評估，但是能採用專業性人力外部性策略，以致前置性作業很順利進行。誠如受訪者所言：

「雖然我們缺乏專業性的分析人力，而且也沒有這方面的知識，但是我們經由公開招標方式，委任『財團法人中華管理科學研究基金會』靜宜大學資訊管理系副教授顏永森博士』從事委外經營前置性作業的工作，事後有提出『可行性報告』，也作了很多建議，使我們能很順利的推動委外經營的工作。」A1

「我是個承辦員，我個人平時光辦理身心障礙者資格審核、經費補助執行及殘障手冊重新鑑定換發等工作，就已經佔掉大部分的時間與體力。」A3

經訪談發現，借重外部專業性服務是一般政府委外經營前置性作業慣用的策略，同時也相當認同受訪者所述，人力策略形成借重外部專業性服務，使得德水園委外經營前置作業能順利推動。但是取得外部專業性服務須注重於取得手續的正當性與合法性。按外部專業性服務是屬於勞務招標，依政府採購法，勞務招標應以公開取得企劃書方式辦理。在德水園委外經營策略上前置作業採用「借重外部專業性服務」的人力策略，並依公開取得企劃書方式辦理，應屬理性的選擇，惟較為人詬病的是當時僅有一

家投標。雖然如此，在招標政策性工具這項策略形成，仍是有助於節省人力。有必要將之擴大到經營督導考核階段，讓委外策略成效加大。

德水園委外經營人力策略，理論上，招標策略工具方面的人力策略有二種：1、內部性，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但可透過各種在價值上、知識上、技術上、思想上及態度上的自我學習，而使組織成員在觀察、洞察等方面能有改善的所謂「員工學習」及為了因應科技、政治等外在環境的影響，而從事的結構重組的所謂「組織學習」又稱之為「組際學習」的方式，建置備用人力，隨時支援招標業務。2、外部性，推動社區整體營造或採用志工制度，引入社區人力或志工支援招標業務。實務上台中縣政府是缺乏「人力策略」，誠如受訪者所言：

「我們也知道一個完整的『人力策略』應包含委託機關的承辦人員數量、素質、受託機關的人力資源、上級機關對該委外經營案將來在人力上是否有補助、未來受託評估委外經營案的顧問公司是否有足夠的人力以承辦是項業務、如果人力不足其應變對策或替代方案等，但是我們受到組織編制、預算的限制，而且既然是委外，應該所有事情都是委外在作，我們就不應該再有人去作。」A1

由於台中縣政府主觀上認為「委外經營」，就是一切都交給受託者處理，就不須有人管理，因此缺乏「人力策略」；但並不認同受訪者的看法，雖然台中縣政府係基於「受到組織編制、預算的限制」的影響，因此並未形成「人力策略」。倘若人員沒有總員額限制；財政上不感到困窘，德水園委外經營人力策略，除前置性作業形成「專業性人力策略」外，其在縣府內部亦應有人力策略與以配合，對於德水園委外經營策略成效將能更擴大。經以電話

再次向受訪者 A2 確認，以一個擁有廣大的基地面積、樓地板面積及可收容人數近 200 名之身心障礙者的教養院，其招標業務僅由一人兼辦，其委外策略節省成本之成效如何，她認為有待觀察。

研究發現，台中縣德水園身心障礙教養院係剛建築完成、新的業務，因此並無安置原有人力問題。有如本文第二章委外策略形成，援引行政院衛生署嘉義醫院委託民間經營案為例，嘉義醫院新建醫療大樓，期以引入民間企業化經營之理念與活力，減輕人力及財力負擔提昇行政效率，增加競爭力。並成立「公民合作經營甄審委員會」辦理公告、甄審，後因員工安置等問題有待解決，三家申請醫院經放棄簽約，迄未完成訂約。亦即原本應是可成功的委外案件，卻因在策略形成階段未著重如何安置現有員工的「人力策略」，僅止於「召開員工座談會」，以致功敗垂成。因德水園沒有安置舊有員工的問題，所以就未形成「人力策略」，誠如受訪者所言：

「德水園是新房子新的機構，又是委外經營，所以我們沒有安置舊有員工的問題，不過這麼龐大的建築以及營業，由一個人來負責，業務量是比較沉重，承辦人請假一、二天倒沒問題，如果假長一點就沒有人辦理，如果沒辦法增加人手，可以多訓練幾個人瞭解這個業務，簡單講就是要有備援的人手、或志工幫忙。」A2

作者認同受訪者的看法，一個擁有廣大基地面積、樓地板面積及可收容人數近 200 名之身心障礙者的教養院，由一個人來負責，業務量是比較沉重。縱然沒有安置舊有員工問題，惟為配合「專業性人力策略」，台中縣政府內部不論從理論面或實務面都應有形成人力策略之必要。雖然無法增加人力，運用志工或「社區總體營造」也是時勢所趨，但是台中縣政府內部卻沒有是項人力

策略形成。換言之，就是沒有訓練備援的人手、或也沒有運用志工幫忙招標業務，因此，其委外策略節省成本之成效尚待觀察。受訪者 A1 在電話訪談中亦如是之看法。

二、簽約

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，簽約的雙方都是立於平等、互信的地位，在尋求自我利益極大化下，透過協調程序，將未來的不確定性詳細載明，所形成書面契約。而其內容只要不違反法律強制或禁止規定及公序良俗，即可依當事人意思自由決定之。因此，德水園委外經營在策略形成時，理論上，簽約策略工具可有二種誘因形成策略：1、經濟性誘因策略，即讓廠商「有利可圖」或採取補貼策略，評估將「委託契約期限」適度延長，決標方式評估是否可採用限制性招標或選擇性招標之議價。2、非經濟性誘因：運用信任策略，亦即就已建立明確的競爭資格及優良業者的資料，讓優良業者享有優先委託權等。基於認為德水園委外是屬於勞務承攬，就根據政府採購法用公開招標方式，誠如受訪者所言：

「德水園委外業務是第一次辦理，也沒什麼經驗，雖然有顧問團隊幫忙。我們認為德水園委外是屬於勞務承攬，所以就根據政府採購法用公開招標方式。又我們的契約格式也都是依照政府採購法的規定，怎麼規定，就怎麼做。」A3

本文研究發現，德水園之委外經營契約格式，是依據政府採購法第六十三條第一項規定，為制式契約格式，是屬於交易型，在條文間指定須在明確時間內完成的契約，其內容並未規範誘因

或補貼策略，以致於第一次招標會上「等無人」。作者並不認同受訪者所言，德水園之委外經營囿於政府採購法公開招標方式及契約格式，怎麼規定，就怎麼做。雖然政府採購法所訂的招標、簽約程序非常繁瑣，不過依其方式及格式，怎麼規定，就怎麼做，在行政作業上就較省時省事，惟無法發揮應有的功效。因此，如果那時考量採用限制性招標或選擇性招標，第一次招標就會很順利，誠如受訪者所言：

「如果當時考慮使用最有利標或選擇性招標，就可以找優良業者，或組織健全財力雄厚的財團法人來議價，把我們的想法好好談，情況可能就不一樣。」A2

按研究發現，社會福利服務之供給以最低標決標方式，投標者基於爭取得標，因此僅考量成本因素，就有可能忽略服務品質。因此認同受訪者所言，德水園身心障礙教養院之委外經營招標方式如果改採用限制性招標或選擇性招標，如此，委託者可就興建的目的、採用公設民營的方式、服務品質、收費標準、督導考核項目等與受託者協商討論、簽訂契約，有益於服務品質之提昇。受訪者 A1 在電話訪談中亦如是的眼光。

（二）人力策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，台中縣政府對於德水園成立初期也是面臨欠缺專業人才與專業智能，期盼透過委外策略來解決。理論上，簽約策略工具可有二種人力策略：1、內部性：針對承受機構應設置多少相關專業人員始可運作之業務評估，如果社會局欠缺評估人才或人力，可形成商借或商調其他課室人力協助，或是欠缺專業性知識，也可組織審核小組進行評估。2、外部性，承受機構應設置多少相關專業人員始可運作之業務評估，

如果台中縣政府內部欠缺評估人才或人力，可形成借助專家、學者、顧問團體的人力進行評估。實務上是採用專業性人力外部性策略，誠如受訪者所言：

「我們在接受德水園捐地時，是有成立工作編組並選派工作人員，以後又有籌組德水園專業諮詢小組，並委請財團法人中華管理科學研究基金會，協助辦理前置作業，因此究竟須要多少人力，專業諮詢小組及中華管理科學研究基金會已幫我們處理，我們就不須要操心。」A1

本文研究發現，社會福利服務委外經營，在規劃階段，為維持基本的服務品質究竟須有多少人力，雖是不易評估，但是內政部頒訂有「身心障礙者福利機構設施及人員配置標準」以資遵循。作者並不認同受訪者所言：「專業諮詢小組及中華管理科學研究基金會已幫我們處理，我們就不須要操心。」。一般而言，「專業性外部服務」都是針對受託者，其對委託者並無是項規劃，理應由委託者自行負責。倘若無是項人力評估「維持基本的服務品質究竟須有多少人力」，仍可參酌內政部頒訂的「身心障礙者福利機構設施及人員配置標準」形成人力策略。

三、經營

（一）誘因或補貼策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，簽約外包理論上所謂的經營，係指服務外源化而言。德水園委外經營，就是希望透過「公辦民營」的方式及企業化經營模式進行營運。因此，理論上，經營（督導）策略工具可有二種誘因形成策略：1、經濟性誘因策略：以優先續約權作為誘因，其作法是每年針對服務品質、投入於增加服務品質的設備預算額度及績效等項目，進行評鑑考核，

或引進民意調查機制協助進行評鑑考核。如此，除使受託者知所改進，且以之作為服務品質改善的參考及享有優先續約權。2、非經濟性誘因，即對品質、預算、績效等項目評鑑良好者年度給予獎勵或公開表揚。為讓受託者能安心經營，能全心全力的經營，不要擔心簽約期間太短，因此，在經營策略工具上形成評鑑考核列為良好者，享有優先續約權的誘因策略，誠如受訪者所言：

「我們委託契約書是訂有『評鑑考核項目』，而且也有成立『評鑑審核小組』，並訂有『評鑑考核列為良好者，享有優先續約權』其主要目的是讓受託者能安心經營，能全心全力的經營，不要擔心簽約期間太短，還沒回收就要換人經營，或又要參加公開招標。德水園經營時間還不太長，資料不多，所以僅將送來的報表集中而已。」A3

「我們以為合約都寫得非常清楚，並且訂定『台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法』，且成立『評估委員會』。遇有爭議有依『台中縣德水園身心障礙教養院協調委員會組織章程』所成立的台中縣德水園身心障礙教養院協調委員會來協調雙方之爭議，再加上人力與專業知識不夠，在『督導考核評鑑』工作就比較不注重。事後檢討，如果委外經營策略「經營」策略工具不用這些『誘因』，可能德水園招商業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。」A1

作者非常認同受訪者所言，德水園委外經營委託契約書是訂有「評鑑考核項目」，而且也有成立「評鑑審核小組」，並訂有「評鑑考核列為良好者，享有優先續約權」。但本文研究發現，受託者對德水園享有優先續約權，先決條件是委外經營評鑑考核列為良好者。實務上僅按時陳送報表，並未依規定辦理考核。而且「評鑑考核項目」並未量化欠缺基準。另以電話向受訪者 A2 確認「僅按時陳送報表」，對委外策略成效若何？認為尚待觀察。

(二) 人力策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，簽約外包理論上所謂的經營，係指服務外源化而言。而所謂服務外源化，係指透過雙方簽定契約，所有的社會福利服務都是由受託者提供。基於人性弱點的考量，因此，委託者會形成督導策略，藉以維持服務品質或提高服務品質。因此，德水園身心障礙教養院，理論上，經營策略工具可有二種人力策略：1、內部性：在總員額制度下，採用調整策略，調整社會局的人力配置，增加一名深諳財務報表之人力或透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」充實承辦人員在這方面的專業素養。2、外部性：形成志工策略或社區營造策略，由社會局招募志工或社會系實習學生、與有社會系之大專院校合作以補充人力之不足。人力策略是採取專業性人力外部化，因此縣府內部欠缺人力策略，誠如受訪者所言：

「德水園獲獎的主要原因，是因為台中縣花了最少的錢，卻得到最大的收獲，土地是民間捐贈，房子是中央補助興建，民間參與經營，縣政府也不需要人力管理。剛好縣政府人力又總員額限制，增加一個人力是非常困難，因此德水園委外就可解決社會福利服務人手不夠問題。」A1

「德水園獲獎的主要原因，是因為台中縣花了最少的錢，卻得到最大的收獲，土地是民間捐贈，房子是中央補助興建，民間參與經營，縣政府也不需要人力管理。剛好縣政府人力受總員額限制，增加一個人力是非常困難，因此德水園委外就可解決社會福利服務人手不夠問題。」A3

經研究發現，台中縣政府一直認為德水園只要委外經營後，縣政府就不需人力去管理。受訪者這個說法雖然有部分道理，也是所有政府業務委外單位所賴以解決的問題。但是委外經營招

商、簽約、移轉經營權，僅是委外經營業務完成一半，如何確保服務品質及經營成效的提昇才是最終目的。因此績效督導考核工作不可忽視，縱然人力受限於總員額制，仍有其他的策略因應，採用「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」充實承辦人員在這方面的專業素養及建置補充局內人力，或運用志工、社區、或是「替代役」之人力協助績效督導考核業務。

貳、服務品質

依本文第二章所謂服務品質，係指台中縣政府希望透過德水園委外經營策略，針對縣內身心障礙者在安養、養護及職業訓練方面提供社會福利服務。一般而言，對於社會福利服務品質的評量，較具主觀性，尤其對於受託者的努力，總是不容易被觀察。因此，謹就調查結果從委外策略形成面向，探討是否具有提昇服務品質之效果。

一、招標

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，招標策略工具可有二種誘因形成策略：1、經濟性誘因策略，以「限制性招標」為誘因策略，讓廠商感覺到有利可圖。此項策略可針對設有社會系或相關系所的大專院校；補貼策略上，政府的承諾或協助事項應較具體（免收取權利金等）或有實質（譬如彌補虧損等）上的意義。2、非經濟性誘因策略，對於有社會系或相關系所的大專院校參與者給予公開表揚、獎勵或送紀念品等。德水園委外經營是採用公開招標方式，缺乏誘因致第一次招商失敗。誠如受訪者所言：

「德水園身心障礙教養院提供的是教養、照護的服務，因此我們申請接受委託單位的資格是有限制，希望依法登記之社會福利、衛生醫療或宗教慈善之相關法人或公私立教學醫院、區域級（含）以上醫院或公私立之大專院校。但是第一次公開招標會上卻無人投標，因為我們招商方式是依據身心障礙者保護法及促參法、政府採購法辦理。我們是要投標人先送『經營管理計畫書』，經過甄審會完成資格審後，再由甄審委員會選出最優申請人，與之簽約完成招商手續。」A2

本文研究發現，台中縣政府主導體水園委外經營，招標策略形成上應較具有彈性，始足以激勵潛在的投標者參與或日後的受託者發揮績效。另一作法是改變招標方式策略，基本上政府採購法規定，招標方式除公開招標外，尚有選擇性及限制性招標。公開性招標有其優點，但是最讓人詬病的是最低價決標制。而選擇性或限制性招標，因可採用議價方式，表示可將整個交易情況攤在桌面上，透過協商達成雙方最大利益。雖然受訪者的說法沒錯，公務員依法行政是其應遵守的原則，但是手段的運用應是多元。一般依法登記之社會福利、衛生醫療或宗教慈善之相關法人或公私立教學醫院、區域級（含）以上醫院或公私立之大專院校，面對政府採購法，總認為其程序太過繁瑣，都望而怯步。所以德水園委外經營，第二次招標策略形成上就較具有彈性，透過「誘因及補貼」策略完成委外簽約移轉經營權。

（二）人力策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，招標策略工具可有二種人力策略：1、內部性，考量對於委託者日後人力策略上需如何的配合與支援，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但仍可透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」等策略的方式，

建置備用人力，隨時支援招標業務。2、外部性，推動社區整體營造，引入社區人力支援招標業務，或社會局招募志工或提供社會系學生實習機會、甚而與有社會系之大專院校合作等。德水園委外經營的前置作業，是以企劃書方式辦理委託專業服務，歷經二次始完成聘請顧問團體發包作業，委請『中華管理科學研究基金會』協助辦理。採取專業性人力策略外部化，誠如受訪者所言：

「顧問公司在招標方面為我們撰寫三份文件『招標申請須知』、『委託計劃書』及『委託經營契約書』，我們就照這樣進行招標工作，至於公告以後有人來申請，申請人的資格以及後續的動作都是由甄審委員會辦理。所以我們僅配合顧問公司的規劃去做。」A3

經研究發現，該委託案的前置作業三份文件「招標申請須知」、「委託計劃書」及「委託經營契約書」，僅「招標申請須知」有要求申請人提出「經營管理計劃書」須包含組織及執行人力。該三份文件對於縣府在招標方面人力應如何配合都未規劃，一般而言，顧問團體僅對委託項目作規劃，而且台中縣政府一直認為德水園只要委外經營後，縣政府就不需人力去管理。所以就忽略了府內的人力策略規劃。作者並不認同受訪者所言，依顧問團體規劃的照單全收。雖然信任專業是應有的素養，但是尚須結合實際狀況。受訪者 A2 在電話訪談中亦如是之看法。

二、簽約

（一）誘因或補貼策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，簽約策略工具可有二種誘因形成策略：1、經濟性誘因策略，以「彈性」為誘因策略，即在簽約策略上直接讓廠商感覺到有利可圖。例如契約

條文明確承諾給與某方面的補助、讓廠商自由選擇策略聯盟對象或合作夥伴、免收取權利金或允許增加病床數以增加收容人數等。2、非經濟性誘因策略，對於其引入之策略聯盟對象或合作夥伴協助，促進經營績效有顯著的表現，且提昇委外經營成效者給予公開表揚、獎勵或送紀念品等。第二次招標文件上加入一些誘因，因而才順利決標，誠如受訪者所言：

「第一次招標流標後，顧問公司在招標方面考慮到，應該使準備來投標的廠商感覺有利可圖，所以修正申請須知部分，建議民間單位得以策略聯盟或團隊合作型式參與經營，但必需於投標前在經營計畫書中附上所有單位之簽署同意書及個別載明其欲分別經營的範圍。」A1

本文研究發現，台中縣審計室認為德水園委外經營在這方面與政府採購法第 65 條：「得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包，前項所謂轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行」之規定相左，而提出糾正。雖然公務員依法行政是其應遵守的原則，但是手段的運用應是多元。揆諸政府採購法第 65 條規定之旨意，係指「不得轉包」，實際上策略聯盟並非「轉包」。Porter and Fuller (1986)對「策略聯盟」的定義為：「連結各公司企業活動的一種正式活動，為長期但非合併的方式。」，可知策略聯盟是本身的公司、企業跟一家或兩家以上的公司、企業合作，來達成雙方的目標。作者認同受訪者所言，接受顧問團體在招標方面建議，民間單位得以策略聯盟或團隊合作型式參與經營，如此，簽約完成移轉經營權後，經由策略聯盟方式有助於委外成效提昇服務品質。

(二) 人力策略

台中縣政府援引行政院人事行政局所頒發「社會福利機構委

託經營契約參考範例」以訂定德水園委外經營契約書。惟該範例並未規範須採取何種方式以因應人力之不足，因此，根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上，簽約策略工具可有二種人力策略：1、內部性，在人力運用、專業人力不足致影響督導經營績效時，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但可以「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」的策略方式，建置備用人力，隨時支援招標業務或與顧問機構、專家學者形成策略聯盟方式，藉重他們的專業智能協助完成簽約事宜。2、外部性，推動社區整體營造、志工策略，引入社區人力、志工支援招標業務。簽約的人力策略是採用專業性人力外部化，誠如受訪者所言：

「合約的內容非常複雜，我們又不是學法的，而且委外契約牽涉的問題更多、更廣泛，所以我們最先想到的是，行政院人事行政局所頒發『社會福利機構委託經營契約參考範例』，接著就是問其他縣市政府有沒有相同的案例可供參考，再來就是顧問公司的版本，因為要尊重專業，所以我們是採用顧問公司所規劃的版本。」A2

依據研究的發現，地方政府基於憲法對國民生活的權益保障，依「身心障礙保護法」應給予身心障礙者合法權益及生活，使其能公平參與社會生活之機會，是項業務之推動須有專業性人才與知識，亦可借重委外經營來達成。因此，行政院人事行政局於推動政府業務委外經營時，擔心各機關單位不諳契約之訂定，因此，延請該方面之專業智能團體協助完成委託經營契約參考範例，頒發各單位參考運用。作者認同受訪者所言，先參考行政院頒訂的參考範例，再參考其他縣市政府有沒有相同的案例，之後再找顧問團體。如此的作法是理性的選擇。如果督導經營績效有專業性人力參與，則委外成效服務提昇應更有助益。受訪者 A1 在電話訪談中亦如是的眼光。

三、經營

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第一節有關委外策略形成，主管機關將社會福利服務業務委託民間經營後，為確保該項委託經營業務能妥適的對民眾提供服務，應對受託單位執行之職務善盡督導管理之責。簡言之，為使受託者經營績效顯著、服務品質的提昇，有賴於經營督導與考核之策略，在委外策略形成階段就必須事先予以考量。理論上，有二種經營誘因可形成策略：1、經濟性誘因策略，是直接讓廠商認為「有利可圖」，亦即在招標文件上明白表示，如果服務品質、用於增加服務品質設備之預算及績效等項目督導考核評鑑連續幾年都是優良者，享有優先續約權或在某方面的經費補助等。2、非經濟性誘因策略，如果服務品質、增加服務品質設備之預算及績效等項目年度督導考核評鑑優良者即給與獎勵、公開表揚、送紀念品等。雖然訂有「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」、「評估委員會」，其評鑑結果作為享有優先續約權之誘因策略，誠如受訪者所言：

「我們以為合約都寫得非常清楚，並且訂定『台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法』，且成立『評估委員會』。遇有爭議有依『台中縣德水園身心障礙教養院協調委員會組織章程』所成立的台中縣德水園身心障礙教養院協調委員會來協調雙方之爭議，再加上人力與專業知識不夠，在『督導考核評鑑』工作就比較不注重。」A1

經研究發現，德水園委外經營雖有「優先續約權或在某方面的經費補助等」，但受限於專業性知識及人力，所以「督導考核評鑑」工作並未落實。作者並不認同受訪者所言，基於人性的弱點，縱然契約訂得非常完整，且成立「評估委員會」，倘若不去執行督

導考核評鑑工作，對於經營績效、服務品質是無法提昇。受訪者A2在電話訪談中亦如是的眼光。

（二）人力策略

主管機關將社會福利服務業務委託民間經營後，為確保該項委託經營業務能妥適的對民眾提供服務，應對受託單位執行之職務善盡督導管理之責。根據第二章第一節有關委外策略形成，理論上可形成二種人力策略：1、內部性，針對德水園業務督導方面，縱然社會局僅安置一名人員承辦，但可以「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」的方式，建置備用人力，隨時支援督導業務。2、外部性，推動社區整體營造、志工策略，引入社區人力、志工支援督導業務或利用顧問機構、專家學者策略聯盟方式督導。如此，對於委外經營績效是有幫助，且可提昇服務品質。由於沒有人力策略形成，所以督導考核工作無法按時執行，誠如受訪者所言：

「德水園身心障礙教養院委外經營時間才將近一年時間，因此只要他們能按時依合約規定期間送規定的財務及經營資料就可以，更何況，當初我們就不打算派人去管理，如果要檢查他們的財務或經營情況，就找專業顧問公司的專業人員幫忙，比我們自己去查更有效率。不過這情況審計室已經要求我們改善。」A1

依研究發現，台中縣政府對於德水園經營情形並未辦理考核，雖然如受訪者所言，德水園委外經營時間才將近一年，財務及經營資料不多，能按時遞送報表已經不錯，遑論督導考核。作者認為經營初期應加強督導考核，讓其經營納入常軌，日後督導考核就較容易。因此，台中縣審計室針對該點提出糾正應不無道理。

第二節 身心障礙教養院委外策略規劃

策略形成後，進入將策略規劃成行動方案階段，策略規劃理想上必須先確立組織的目標，深入分析問題，研擬出各種行動方案，方案規劃如果周詳縝密，理論上更容易達成組織目標。因此，所謂策略規劃，係指一種針對未來所擬採取的行動，進行分析與選擇的程序。依據第三章訪談問題設計及實際訪談負責德水園採用委外經營之台中縣社會局簡任級人員、薦任級人員及承辦人員，與受託者童傳盛文教基金會經營團隊、土地捐贈者之繼承人、身心障礙使用者及其家屬後，將驗證文獻探討中有關策略成效之節省成本、提昇服務品質方面，所形成之各項推論與假設，結合訪談問題設計，分別從策略形成、規劃與執行等三面向及招標、簽約及經營等策略工具角度剖析研究發現，謹就身心障礙教養院委外策略規劃部分論述之。

壹、節省成本

依本文第二章所謂的節省成本，是指在社教福利業務擴增，社會福利預算經費不斷持續加重情況下，德水園身心障礙教養院委外經營，對台中縣政府身心障礙者之福利費用有所節省而言。因此，謹就調查結果從委外策略規劃面向，分析是否具有節省成本之效果。

一、招標

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，理論上，將「誘因或補貼策略」規劃為可行性之策略，即直接在招標文件上載明，申

請保證金額為 100 萬元、履約保證金為 500 萬元、明確標明「甄審程序及方式」等策略規劃。由於第一次招標文件上缺乏誘因策略，因而流標，誠如受訪者所言：

「我們的招商文件是依照顧問公司研究後所訂出來的，顧問公司怎麼訂，我們就怎麼做，原先我們認為那麼多的身心障礙者找不到安置的處所，而德水園設備是非常完善，又是公家的，應該非常踴躍才對，但是沒想到，有意願投標者都認場地月租金 40 萬元、申請保證金 1,000 萬元、履約保證金 2,400 萬元太高，因此沒有投標意願。」A1

「以當年（93 年 2 月）領有身心障礙手冊的共有 55,261 人佔全縣 3.63%，而身心障礙者中以肢體障礙人數最多，計 22,917 人，佔身心障礙人口的 41.47%，其次為智能障礙佔 11.3%，多重障礙與聽覺或平衡機能障礙者亦不少，所以我們認為德水園會很受歡迎。」A1

作者實地走訪德水園，據住院受訪者 C1 及家屬受訪者 C2 的反映，設備確是非常完善，環境非常良好，且又是公家的，雖由童傳盛文教基金會經營，但所提供的服務品質，不遜於一般私人所經營的教養院。因此，作者認同受訪者所言，且以電話向受訪者 A2 確認受訪者 C1 及 C2 的觀點，她亦認為新的設施、良好環境、又有那麼多的身心障礙者找不到安置的處所，理應吸引很多廠商參與投標，但是終究不敵「追求利潤極大化」之廠商，雖然第一次招商文件上承諾補助建築物修繕費 500 萬元，但因標明每月須收取場地月租金 40 萬元、申請保證金 1,000 萬元、履約保證金 2,400 萬元。使有意願投標者仍然認為五年內沒利可圖，以致於第一次招標會無人投標。

(二) 人力策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，台中縣政府為提昇台中縣社會福利業務之專業化服務。於德水園在委外經營策略規劃階段，人力策略方面就結合台中縣衛生署立豐原醫院（前身為省立豐原醫院）、各身心障礙福利機構及老人團體及各界專家學者之人力共同參與規劃。因此，經營招商對象的策略規劃就是優先考量與身心障礙有關係之機構團體，其次是大專院校（設有社會系或相關系所），因為他們都是具有專業性智能的機構。由於台中縣政府主觀上認為德水園委外經營，縣政府也就不需人力去管理。以致縣府內部並無人力策略規劃，雖是如此，理論上，可依策略形成階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」及「專業經營」之策略，規劃成行動方案。實際上採取委外經營是希望節省人力及費用，因此，採用專業性人力策略外部性，誠如受訪者所言：

「因為我們得到的資料，像基隆市政府基隆市身心障礙福利服務中心委託民間經營案例，委託經營後市政府減少初期人力投入等，每年約可節省1,500萬元預算，所以我們認為委外後就不須投入人力，遇到有專業性的問題就請教顧問公司，當然我們內部能舉辦各種專業訓練，以提高這方面的專業知識是很好的，我們是會朝向這方面去做的。」A2

作者實地走訪德水園，據住院受訪者 C1 及家屬受訪者 C2 反映，由於經營管理者童傳盛文教基金會是由童綜合醫院成立，因此，擁有很豐富的醫療及照護資源，例如，日間照護、臨時托顧之內容是經過專家規劃，其目標在於豐富身心障礙者日間生活，促進活動參與。所以他們認為德水園是專業性的經營。尤其是為提昇服務品質，德水園針對意外事故傷害發生率、院生滿意度及

院內感染率等三項制定品質指標，以提昇服務之品質。經電話向受訪者 A3 確認，德水園確實有作到受訪者 C1 及家屬受訪者 C2 所敘述的。本文亦研究發現，德水園委外經營人力策略或是策略規劃，都是朝向專業性經營方式規劃，採用專業化經營策略，應是理性的選擇。因此，作者認同受訪者所言，台中縣政府期盼德水園委外經營能節省成本，但是一定要有人力策略規劃，縱然無法增加編制內員額，也應能使用志工或社區人力協助招標性業務。

二、簽約

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，運用策略形成時之誘因或補貼策略，規劃「延長經營期」策略，將委託經營期間規劃為 10 年、及享有優先續約權，每期 10 年等為誘因，且明訂為契約內容，致使第二次公開招標，能很順利決標，並簽約完成移轉經營權。如果第二次公開招標，沒有一些誘因，仍然有可能會流標，誠如受訪者所言：

「有意願投標者都認為五年免收場地租金、服務內容的複雜程度不同，如果訂定收費標準都一樣，是不合理，且內政部所訂的標準都比較低，在這種條件下經營一定不會賺錢。因此，我們經過顧問公司評估後，委託經營期間規劃為 10 年、及享有優先續約權，每期 10 年，且將基地租金改以申報地價年息百分之五計算，並可享受六折優惠，又依服務內容的複雜性，分別訂定收費標準，即全日安養照顧服務收費不得超過每人每月新台幣一萬九千元，全日養護照顧服務，服務收費不得超過每人每月新台幣二萬九千元等誘因。所以第二次招標才順利決標。」A1

本文研究發現，第一次招標說明會時，有許多民間業者提出

房舍租金問題、收費標準、經營管理時程的問題。當時社會局長就表示，縣府原則上朝五年免收租金方向努力，另有關收費部分是依據內政部所訂標準及參考民間機構收費來訂定，至於業者關心的何時能夠經營的部分，社會局說如果招商順利，預計六月（93年）能完成委外經營作業。但實際上受訪者 A2 亦證實，第一次招商流標，是因為在第一次招標文件上沒有誘因，所以雖然招標說明會時上的說明，廠商還是認為無利可圖。作者認同受訪者所言，第二次招標文件上加入誘因與補貼策略規劃，就順利決標並簽約移轉經營權。

（二）人力策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，理論上，在策略形成階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，規劃成行動方案，譬如動員備用之人力，參與簽約等工作，對委外成效應是有所助益。另外在委外策略規劃階段，基於節省人事成本，人力策略規劃運用「志工方案」、「社區整體營造」等策略，從理論上而言，有助於節省成本。實際上德水園委外經營在縣政府是屬兼辦性質，且僅由一人兼辦，誠如受訪者所言：

「德水園是新房子新的機構，又是委外經營，所以我們沒有安置舊有員工的問題，不過這麼龐大的建築以及營業，由一個人來負責，業務量是比較沉重，承辦人請假一、二天倒沒問題，如果假長一點就沒有人辦理，如果沒辦法增加人手，可以多訓練幾個人瞭解這個業務，簡單講就是要有備援的人手、或志工幫忙。因此我認為這些『人力策略』是必須的。」A2

「德水園身心障礙教養院委外案，從我到縣府後就是由我承辦，因為我具領有社工師證照，又縣府要增加一個人力是不容易。當然有人手幫忙是更

好的，在各種文件審核上就會更仔細更完善。」A3

依據研究的發現，德水園自始台中縣政府就是朝向專業化方向規劃，從前置性作業、評估計畫書、招標文件、契約書等都是由顧問團體協助完成，因此在府內是項業務僅由一個人員，配合顧問公司辦理。作者認同受訪者所言，雖然前置性作業、評估計畫書、招標文件、契約書等都由顧問團體協助完成，但是仍要配合是項文件的審核、簽辦等事務性工作，如果能有多餘人力協助，是可減輕該承辦人員的業務量，行政效率應會更高。

三、經營

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，在經營策略工具上，須有「誘因或補貼」策略規劃，藉以提振受託者的經營效率與興趣，達到提昇委外策略成效的目標。理論上，規劃了監督方面有「立法部門的支持」、績效評估方面有「優先續約權」等的誘因，如此，有助於達到提昇委外策略成效的目標。除此之外，在理論上，另可針對其經營績效、預算、服務品質等項目，經督導評鑑列為優良者，規劃應給於獎勵、公開表揚或送紀念品之策略。實際上評鑑督導訂有「台中縣立德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，並規定最少一年評估一次，誠如受訪者所言：

「對於受託者我們在督導評鑑方面，是有訂定『台中縣立德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法』，規定每年最少進行評估一次，因德水園開始營運沒多久，所以尚未進行評估。當然將對受託者要求項目 4.1.4『乙方每年應投資於經營管理設備、器具及補充設施之金額不得低於前一年盈餘收入

之百分之十。』這點轉化為誘因，鼓勵每年在這方面的投資超出年度盈餘收入之百分之十以上，對於服務品質是會有提昇，相對縣府在設備方面就不必要再增購，自然就能減少設備方面的支出。」A2

經研究發現，台中縣政府在督導評鑑方面，訂定「台中縣立德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，規定每年最少進行評估一次，但並未實施，因而遭台中縣審計室糾正。縱然有形成「優先續約權」的誘因策略規劃，倘若沒有實施績效評估，日後如何決定「優先續約權」？作者認同受訪者所言，將委託契約書第四章「委託經營要求」4.1.4「乙方每年應投資於經營管理設備、器具及補充設施之金額不得低於前一年盈餘收入之百分之十。」轉化為誘因，鼓勵每年在這方面的投資超出年度盈餘收入之百分之十以上，除給予優先續約權、公開表揚外，在某方面給予經費補助，如此，對於服務品質是會有提昇，相對縣府在設備方面就不必要再增購，自然就能減少設備方面的支出。

（二）人力策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，如果政府機關業務想委外經營但又限於專業性人力與知識不夠，理論上，就是須形成「專業性人力策略」，一方面借助外部性專業機關或顧問公司，以從事前置性作業，內部性，則透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，規劃成行動方案，從教育訓練著手，除增加承辦人員的專業知識外，尚可增加備用人力。或是發展社區總體營造，發動運用社區人員或志工平時監督服務品質及協助德水園環境維護、設備維護等業務，以節省人事費用，間接減少縣府的補助。是項人員亦可協助在年度績效評鑑時列為民調對象。整體人力策略是朝向受託者的經營人力配置，誠如受訪者所言：

「本院空間規劃的特色是社區化及家庭化，也就是我們希望朝福利社區化方向發展，如何結合社區人力一直是我們努力的目標。我們的基地面積 9,918 平方公尺，樓層六層，樓地板面積 17,607.83 平方公尺，須要很多的人力來維持，因此，我們是非常鼓勵社會大眾共同參與社會福利。」A2

作者實地走訪德水園，據「住院者」及家屬反映，德水園是座綜合性的教養院，主要提供日間照護、住宿養護、醫療復健、職能評估及職業訓練，以分區設計規劃加強社區功能與家庭化之特色，使受照顧者能享有尊嚴並能獲得完整之照顧。因此，他們認為不遜於私人經營的教養院。德水園為維持其契約上的服務品質，除專業性人員外，尚須大量非專業性人手。作者認同受訪者所言，德水園須要很多的人力來維持，因此，非常鼓勵社會大眾共同參與社會福利，除人力參與外，捐助物質或金錢。

貳、服務品質

依本文第二章所謂服務品質之內涵，係指台中縣政府希望透過德水園委外經營策略，針對縣內身心障礙者在安養、養護及職業訓練方面提供社會福利服務。一般而言，對於社會福利服務品質的評量，較具主觀性，尤其對於受託者的努力，總是不容易被觀察。因此，謹就調查結果從委外策略規劃面向，去探討是否具有提昇服務品質之效果。

一、招標

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，因有鑒於第一次招標流標，因此，理論上，在第二次招標文件上有必要明確承諾，對

建築物修繕費的補助、優先續約權、對租金採用打折方式、前十年免收權利金、補助開辦費，又依服務內容的複雜性，分別訂定收費標準，即全日安養照顧服務收費不得超過每人每月新台幣一萬九千元，全日養護照顧服務，服務收費不得超過每人每月新台幣二萬九千元等誘因。第二次招標除採用「明確承諾」策略，更提出允許民間廠商可採以策略聯盟或團隊合作方式經營策略，誠如受訪者所言：

「我們怕第二次又流標，所以在招標文件上列了一些有利於廠商營運的條件，並且將『民間廠商可採以策略聯盟或團隊合作方式經營』的字樣印在第二次招商說明會邀請函上，以刺激廠商前來投標。」A1

台中縣政府深怕第二次招標失敗，除了有上述的策略規劃外，另外在第二次招商說明會邀請函上特別明示，「民間廠商可採以策略聯盟或團隊合作方式經營。」台中縣審計室認為此項誘因，與政府採購法第 65 條「不得轉包」規定相左，提出糾正。本文研究發現，在委託經營契約書第四章委託經營要求 4.8 營運之分包廠商 4.8.1：「本院之土地、建築物、設施及營運不得轉包」，明白顯示「不得轉包」，並不違反政府採購法第 65 條「不得轉包」之規定，僅屬於委外策略規劃。是項的糾正顯現的是，本文第一章第二節所謂「科層體制的僵化」的現象。更何況在同章節 4.8.2 所規範之「策略聯盟或團隊合作方式經營」係指，擺設自動販賣機、設立提供日常生活用品之小型便利商店等。作者認同受訪者所言，在第二次招商說明會邀請函，印上「民間廠商可採以策略聯盟或團隊合作方式經營」字樣作為誘因。受訪者 A2 在電話訪談中亦如是的眼光。

(二) 人力策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，理論上，在招標文件上委託人、受託人雙方在人力策略規劃均應予以明示，除非委託人主觀上認為透過契約的監督即可完成，刻意將委託人部分忽略。本文研究發現，台中縣政府主觀意識上就認為德水園委外經營，透過契約的監督即可完成。因此，在人力策略規劃階段在招標文件上就沒有規劃，僅要求受託人在人力策略方面須明白表示，包括組織結構圖、人力配置、職稱、資格要件、職務內容、福利概況及其他可配合服務之相關人力資源。專業經理人之經歷及證明（如曾任職單位之服務證明，其中應載明服務年資、擔任職位及主要負責之工作內容），且未來非經台中縣政府書面同意，不得變更專業經理人。如此的人力策略規劃對委外策略成效是否有所影響，就有待觀察。

二、簽約

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，在理論上，德水園委外經營策略規劃階段，延續策略形成階段所形成的「延長契約期限」、「採用最有利標」或「限制性招標」等策略，規劃為行動方案，以達成委外策略成效的目標。實際上是採用「延長契約期限」行動方案，以鼓勵受託者加強服務品質，誠如受訪者所言：

「我們知道身心障礙教養院是社會福利服務業，非營利事業，收費標準須依內政部的規定，因此，如果經營不好受影響的是台中縣身心障礙者，所以須有些有利因素以鼓勵受託者加強服務品質。」A1

作者認同受訪者所言，身心障礙教養院是社會福利服務業，非營利事業，委外策略規劃應有「彈性」超脫傳統的思維，在合法的範圍內給予廠商「有些有利因素以鼓勵受託者加強服務品質」。本文研究發現，先前「委託計畫書」載明「契約期限十年，最長以二十年為限」、「民間廠商可以採取策略聯盟或團隊合作方式經營。」、「補助開辦費 200 萬元、第一年設備費 500 萬元、第二年設備費 500 萬元、第三年視情況而定。」嗣後在「委託經營契約書」中將「契約期限十年，最長以二十年為限」修正為「委託經營期間十年，但經評估營運績效良好可申請續約，每期為十年。」沒有最長以二十年之限制。將「補助開辦費 200 萬元、第一年設備費 500 萬元、第二年設備費 500 萬元、第三年視情況而定。」修正為補助建築物修繕費。增訂基地租金以申報地價年息百分之五計算，並可享六折優惠。如此的策略規劃應足以鼓勵受託者加強服務品質。

（二）人力策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，理論上，可援引「苗栗縣政府老人養護中心委託民間辦理案例」，特別要求依「身心障礙福利服務專業人員遴用標準及培訓辦法」，嚴格要求一定比例之專業服務人員以保障案主、院民之照顧、托養品質。在策略形成階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，按內政部依身心障礙保護法所訂定之「身心障礙福利服務專業人員遴用標準及培訓辦法」規劃成行動方案，增進身心障礙工作人員之專業智能，另基於提高服務品質方面，人力策略規劃運用「志工方案」、「社區整體營造」等策略，從理論上而言，也有助於提高服務品質。承辦人員由於有其它業務，占掉大部分的時間與體力，加上無人力策略規劃，因此，無法形成身心障礙工作人員之

專業制度，誠如受訪者所言：

「當初我們就不打算派人去管理，如果要檢查他們的財務或經營情況，就找專業顧問公司的專業人員幫忙，比我們自己去查更有效率。」A1

「平時光辦理身心障礙者資格審核、經費補助執行及殘障手冊重新鑑定換發等工作，就已經佔掉大部分的時間與體力。且又受限於人力，因此很難形成身心障礙工作人員之專業制度。」A3

按研究發現，台中縣政府主觀意識上就認為德水園委外經營，透過契約的監督即可完成。因此，在人力策略規劃階段就沒有規劃。檢視行政院人事行政局所頒布委託民間辦理成功案例「民政類」，在人力策略上都類似台中縣政府的作法，透過契約的監督即可完成。惟有「苗栗縣政府老人養護中心委託民間辦理案例」及「苗栗縣苗栗市老人文康活動中心委託民間經營案例」，在契約策略工具上，有涉獵到人力策略。

例如，「苗栗縣政府老人養護中心委託民間辦理案例」，特別要求依老人、兒童福利機構設置標準，嚴格要求一定比例之專業服務人員以保障案主、院民之照顧、托養品質。作者認同受訪者所言，以德水園身心障礙教養院能提供日間托顧及住宿養護服務之人數經營規模，委外經營業務僅由一位人員兼辦，限於人力，確是無法建立身心障礙工作人員之專業制度，以提昇服務品質。因此，有必要規劃「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」、「志工方案」、「社區整體營造」等策略，增進身心障礙工作人員之專業智能，及補助人力之不足，始足以維持契約規定的服務品質。

三、經營

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，理論上，可延續策略形成階段所形成之「優先續約權」誘因策略，並據以規劃成可行性方案，例如規劃一套督導評鑑標準，其內容是：服務品質達到某個百分比、經營績效年成長率多少百分比、用於相關業務上設備投資預算額度超出契約規定某個百分比，均列為年度督導評鑑優良標準，多少次列為督導評鑑優良，就取得優先續約權。如此有助於達成委外成效，提昇服務品質。另在符合德水園興建之目的及相關法令，規劃「增加床位」誘因。誠如受訪者所言：

「第一次招標流標係有意願投標者認為須繳權利金，床位太少，五年內無利可圖，因此，與顧問公司研究後決定，十年內不收權利金，同意『使用空間之調整』、『優先續約權』。等」A1

「德水園空間規劃的特色是社區化及家庭化，也就是我們希望朝福利社區化方向發展，如何結合社區人力一直是我們努力的目標。」A2

依研究發現，委託計畫書列有台中縣政府將協助受託者事項計六點，其中第六點是：「使用空間之調整」，即民間機構開始受託營運後，如有調整使用空間之需要，且符合本院之興建目的及相關法令，得報經台中縣政府書面同意。因為增加床位，就是增加服務人次，亦屬於增加收入。對受託者而言，是很有激勵作用。作者認同受訪者所言，讓廠商「有利可圖」，才具有激勵作用。以德水園能提供日間托顧及住宿養護服務人數之經營規模，再增加床位，對於服務品質是否有影響，尚待觀察。

（二）人力策略

根據第二章第二節有關委外策略規劃，理論上，台中縣政府增置一名人力，承辦評鑑經營標的、範圍、服務事項及優先續約權、績效督導等業務，如此，則是項業務就能較為周延，從按時陳報的經營報告或財務報表中，可即時瞭解經營狀況、發現問題，適時解決。不致流於形式，成為收集報表者。由於缺乏人力策略規劃，致使年度督導考核工作沒有執行，誠如受訪者所言：

「平時其他業務很多，德水園身心障礙教養院委外經營業務僅是兼辦性質，有空時過去看看，否則都是電話聯繫，他們按時將須要報的資料或報表送過來，經陳閱後就存查了。實際上德水園經營還不很久，所以年度考核是未實施，不過我們會依審計室糾正部分改進。」A3

依據研究發現，台中縣政府員額受限於總員額制度，人力無法增加，以德水園能提供日間托顧及住宿養護服務人數之經營規模，其委外經營業務僅由一位人員兼辦，因而遭到審計部臺灣省台中縣審計室 94 年度審核通知書中，糾正是項績效督導業務未依規定辦理考核。作者並不認同受訪者所言，不能因缺乏人力就將督導考核業務流為形式，基於人性的弱點，在沒有督導考核評鑑情況下，會產生惰性因而影響服務品質。因此，有必要規劃「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」、「志工方案」、「社區整體營造」等策略，增進身心障礙工作人員之專業智能，以補人力之不足，始足以維持契約規定的服務品質。受訪者 A2 在電話訪談中亦如是的眼光。

第三節 身心障礙教養院委外策略執行

依據第三章訪談問題設計及實際訪談負責德水園採用委外經營之台中縣社會局簡任級人員、薦任級人員及承辦人員，與受託者童傳盛文教基金會經營團隊、土地捐贈者之繼承人、身心障礙使用者及其家屬後，將驗證文獻探討中有關策略成效之節省成本、提昇服務品質方面，所形成之各項推論與假設，結合訪談問題設計，分別從策略形成、規劃與執行等三面向及招標、簽約及經營等策略工具角度剖析研究發現，謹就身心障礙教養院委外策略執行部分論述之。

壹、節省成本

本文第二章節省成本之內涵，係指在社教福利業務擴增，社會福利預算經費不斷持續加重情況下，德水園身心障礙教養院委外經營，對台中縣政府身心障礙者之福利費用有所節省而言。因此，謹就調查結果從委外策略執行途徑，去探討是否具有節省成本之效果。

一、招標

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，將具體執行「誘因或補貼策略」的行動方案，就是將可行性的行動方案鑲嵌在招標文件上，因此，第二次招標才順利決標，完成經營權之移轉。基於第二次招標加入信任策略、公開策略、誘因等奏效，才順利決標，完成經營權之移轉。誠如受訪者所言：

「我們改正了第一次公開招商的錯誤，將有意願投標廠商所擔心五年內無利可圖之情況扭轉過來，在招標文件上作適度的修正，加入了信任策略、公開策略、誘因等。如果不用這些策略有可能第二次又流標。」A1

經研究發現，在「台中縣立德水園身心障礙教養院以 OT 方式委託民間經營修正後第一次招標」招商作業申請須知中很明顯的將：1、「信任策略」：申請人資格限定為「依法登記之社會福利、衛生醫療、宗教或慈善之相關財團法人或公立教學醫院、區域級（含）以上醫院或公私立之大專院校」；2、允許採用策略聯盟或團隊合作型式經營；3、保證金由 1,000 萬元降為 100 萬元；4、履約保證金由 2,400 萬元降為 500 萬元；5、「公平、公開、公正」策略：將甄審項目及標準、評選項目及評比項目之權重都一一明確表示出來。由於上述「誘因或補貼策略」，所以第二次招標才能順利決標。作者認同受訪者所言，第二次招標文件上如不作適度的修正，加入了信任策略、公開策略、誘因等，可能又流標。受訪者 A2 在電話訪談中亦如是的眼光。

（二）人力策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，調整社會局的人力配置，調派一名深諳政府採購程序之人力或透過「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」充實承辦人員在這方面的專業素養。或形成志工策略或社區營造策略，由社會局招募志工或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作協助招標業務。實際上係採取專業性人力策略外部化，誠如受訪者所言：

「本府要增加人力是不容易的，因人員方面有總員額的限制，所以德水園身心障礙教養院會採用委外經營，也是為了節省人力與經費，並且在規劃階段就是朝委託顧問公司來處理。」A3

按研究發現，招標程序是既複雜又專業的業務，其內容分為前置性的申請相關作業及公告文件之撰寫。前置性的申請作業包括：繪製申請作業流程圖、申請須知撰寫、訂定查閱資料程序、安排現場勘查、敲定公告、申請截止時間等。公告文件又稱為「申請須知」，其內容包括：申請人資格之規範、經營管理計畫書內容之設計、「申請保證金及履約保證金」額度之決定、甄審程序及方式之規劃、甄審結果之通知及公告。依這些程序，非有這方面的專業素養者參與是無法完成的。縱然台中縣政府員額受限於總員額制度，人力是無法增加。亦可執行「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」等策略方案，充實承辦人員在這方面的專業素養。或志工策略或社區營造策略，由社會局招募志工或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作協助招標業務。作者認同受訪者所言，在規劃階段就是朝委託顧問團體來處理。這種專業服務外部化，是理性的選擇，但有必要延伸到「督導考核評鑑」業務上。

二、簽約

（一）誘因或補貼策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，將「誘因或補貼策略」之具體行動方案，具體鑲嵌在德水園身心障礙教養院委外經營契約文件上，顯現的內容是：1、委託經營期間 10 年；2、享有優先續約權，每期為 10 年；3、每年補助建築物修繕費 500 萬元；4、受託者可以自行擬訂行銷策略、策略聯盟；5、依服務內容分別訂定收費標準；6、基地租金以申報地價年息百分之五計算，並可享受六折優惠；7、履約保證金由 2,400 萬元調降為 500 萬元，導致簽約能很順利進行，且完成移轉經營權。實際上係德水園委外經營簽約業務，在契約上加上誘因或補貼的具體措施所致。誠如受訪者所言：

「基於使德水園身心障礙教養院委外經營順利，且身心障礙教養院之業務屬於社會福利服務，本身就不是營利事業，因此，我們依顧問公司的評估，在契約上加上誘因或補貼的具體措施。」A2

作者認同受訪者所言，身心障礙教養院之業務屬於社會福利服務，本身就不是營利事業，因此，在契約上加上誘因或補貼的具體措施，以提振受託者經營興趣與效率，是屬於理性的選擇。本文研究發現，基地面積約 9,918 平方公尺，其基地租金以申報地價年息百分之五計算，再享受六折優惠，一年所要繳的租金約 1,000 元，這是超出常情的誘因，倘若非因第一次招商失敗，應無是項的誘因。該項誘因亦曾招來台中縣審計室的質疑並提出糾正。

（二）人力策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，執行策略規劃階段所形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，有助於充實承辦人員在簽約方面的專業素養，對委外成效應是有所助益。另在委外策略規劃階段，基於節省人事成本，人力策略規劃運用「志工方案」、「社區整體營造」或由社會局招募志工或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作等協助簽約業務，從理論上而言，也有助於節省成本。總之，德水園委外經營簽約業務，係採取專業性人力策略外部化，誠如受訪者所言：

「德水園身心障礙教養院委託經營契約內容涉及雙方權利與義務，非常的複雜，我們是做不來，惟有依靠顧問公司的專業人力、物力及專業知識完成。」A2

依研究發現，德水園委外經營簽約業務，以台中縣社會局兼辦方式的人力是無法負荷的，勢必借重顧問團體專業性的人力及

專業智能。檢視德水園身心障礙教養院委託經營契約內容，計分十三章：第一章總則、第二章委託經營權限與期間、第三章財務監督、第四章委託經營要求、第五章履約保證金及權利金、第六章保險、第七章營運績效評估、第八章爭議解決、第九章不可抗力與除外情事、第十章違約責任、第十一章契約終止、第十二章資產之返還、第十三章其他條款，觀諸於這些章節標題，顯現非具有專業性素養者無以置喙。作者認同受訪者所言，委託經營契約內容因涉及雙方權利與義務，是非常的複雜，非具有專業性智能者無法勝任，因此，須依靠顧問團體的專業人力、物力及專業知識完成，是理性的抉擇。惟倘能執行策略形成之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」、「志工方案」、「社區整體營造」或由社會局招募志工或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作等方案，協助簽約業務，有助於節省成本。受訪者 A1 在電話訪談中亦如是的眼光。

三、經營

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，給予受託者一個能永續經營承諾的誘因，對受託者而言，具有提振經營效率與興趣的作用，且能達到提昇委外策略成效的目標。另對受託者年度經營績效、預算、服務品質等項目，經督導評鑑列為優良者應給於獎勵、公開表揚或送紀念品，間接激勵受託者之經營績效是有幫助的。保守估算德水園 10 年平均每年將虧損近 500 萬元，但仍能委外經營，表示有給予受託者一個能永續經營承諾的誘因，對受託者而言，具有提振經營效率與興趣的作用，誠如受訪者所言：

「我們瞭解身心障礙教養機構所提供之服務多屬於免費或象徵性的收費，究竟身心障礙教養機構並非營利事業，因此，依顧問公司評估德水園身心障礙教養院委託經營結果，保守估計 10 年平均虧損近 500 萬元，如此，那有廠商願意投標，因此，須規劃一些誘因，以激勵受託者提振經營效率與興趣。」A2

經研究發現，排除內政部對於身心障礙養護機構每年都有服務人員的補助部分：(最高補助 15,000 元，最低補助 4,000 元，另對身心障礙者托育及養護亦有補助：依其障礙度及服務內容補助，從全額到不補助)。受託者由於台中縣政府以下的承諾，一年至少減少支出 1,000 萬元。1、委託經營期間 10 年；2、享有優先續約權，每期為 10 年；3、每年補助建築物修繕費 500 萬元；4、開辦費補助 200 萬元；5、基地租金以申報地價年息百分之五計算並可享受六折優惠；6、履約保證金由 2,400 萬元調降為 500 萬元。以 194 人滿額，據以推估，承接德水園身心障礙教養院委託經營結果應是可獲利的。惟現階段使用率僅 63.4%，仍是處於虧損狀態。因此，作者認同受訪者所言，身心障礙教養機構並非營利事業，須規劃一些誘因，給於受託者一個遠景，以激勵受託者提振經營效率與興趣。受訪者 A1 在電話訪談中亦如是看法。

(二) 人力策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，「專業性」、「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，有益於充實承辦人員在督導考核方面的專業素養，有助於節省成本。另運用「志工方案」、「社區整體營造」或由社會局招募志工或社會系學生實習、與有社會系之大專院校合作等協助督導考核方面業務，間接有助於節省成本。依德水園委外經營績效與考核業務，以台中縣社會

局兼辦方式的人力是無法負荷的，勢必借重顧問團體專業性的人力及專業智能。誠如受訪者所言：

「德水園身心障礙教養院委託經營績效考核與評鑑，各種財務及經營報表都是非常複雜，我們是做不來，惟有依靠顧問公司的專業人力、物力及專業知識完成。所以在契約書上特別記載『得指派各種專業顧問執行查核工作』。」A2

經研究發現，「台中縣立德水園身心障礙教養院以 OT 方式委託民間經營」之「委託經營契約書」所載，台中縣政府年度須對受託者進行：1、營運績效評估；2、年度結束前之考核或評鑑；3、財務監督，包括財務及經營檢查。而受託者須陳報：1、服務成果季報表；2、年度計畫書（含年度預算書、年度業務計畫、工作人員名冊含薪資）；3、年度執行報告（含年度執行報告書、年度決算書、年度經費運用情形概況表、資產負債平衡表、收支餘絀表、現金流量表及財產目錄）。4、接受定期及不定期財務及經營檢查。依這些資料內涵而言，以台中縣社會局兼辦方式的人力是無法負荷的，勢必借重顧問團體專業性的人力及專業智能。作者認同受訪者所言，經營績效考核與評鑑各種財務及經營報表，在無專業人力情況，借重具有專業性素養的顧問代為執行查核工作，是理性明智的抉擇，受訪者 A1 在電話訪談中亦如是的眼光。

貳、服務品質

依本文第二章所謂服務品質，係指台中縣政府希望透過德水園委外經營策略，針對縣內身心障礙者在安養、養護及職業訓練方面提供社會福利服務。一般而言，對於社會福利服務品質的評量，較具主觀性，尤其對於受託者的努力，總是不容易被觀察。

因此，謹就調查結果從委外策略執行途徑，分析是否具有提昇服務品質之效果，

一、招標

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，將「信任策略」「明確立場策略」之可行性方案，在公開招標文件上，很明確的表示政府可能提供之資源，以提振受託者的經營效率與興趣，達到提昇服務品質的目標。德水園委外經營招商的招標文件公告上，明確承諾對建築物修繕費的補助金額、優先續約權每期十年、租金採用打折方式外，又依服務內容的複雜性，分別訂定收費標準，即全日安養照顧服務收費不得超過每人每月新台幣一萬九千元，全日養護照顧服務，服務收費不得超過每人每月新台幣二萬九千元等都非常具體與實際。因此，第二次招標得以順利決標，是因執行「信任策略」「明確立場策略」之可行性方案。誠如受訪者所言：

「對於受託者如果沒有任何誘因，激不起經營興趣，服務品質就會有影響。」

A2

「我們知道受託者害怕法令的改變、或政黨輪替縣長換人，補助政策就不一樣，或者財政困難減少支出的情況下，減少補助等，所以必需給予一個明確的承諾，以提振受託者的經營效率與興趣。第二次招標得以順利進行，應歸功於執行「信任策略」「明確立場策略」之可行性方案」A1

本文研究發現，第一次招標文件中記載政府的承諾非常空洞含糊、不夠具體，例如，「提供必要的經費補助，作為建築物的修

繕、變更、廣告等。」、「在期初補助經費中，提撥適當金額，作為開業前補助業者宣傳費用。」、「改善德水園的對外交通」等。因此，作者認同受訪者所言，沒有任何誘因，是激不起經營者興趣與效率，服務品質就會有影響。代理人害怕管制者（不同於委託人，通常指的是政府）在未來背信，或因為管制政策轉變，管制者通常以政策調整來減少支出，以求取在未來財政穩定（Jackson,2001：221-222）⁷⁰。換言之，受託者是會擔心政策的改變、政黨輪替及財政因素造成補助款的減少或取消。因此，採用「明確立場策略」之可行性方案是正確的抉擇。

（二）人力策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，「專業性人力策略」用於既複雜又專業的招標程序是具有實用性，配合彌補人力不足之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之行動方案，可使得招標業務更有效率。招標程序是既複雜又專業的業務，非具有專業性素養者無法勝任，因此，適宜委託顧問團體處理。誠如受訪者所言：

「我們的招標作業包括招標文件都是顧問公司處理。」A1

本文研究發現，招標程序是既複雜又專業的業務，其內容分為前置性的申請相關作業及公告文件之撰寫。前置性的申請作業包括：繪製申請作業流程圖、申請須知撰寫、訂定查閱資料程序、安排現場勘查、敲定公告、申請截止時間等。公告文件又稱為「申請須知」，其內容包括：申請人資格之規範、經營管理計畫書內容之設計、「申請保證金及履約保證金」額度之決定、甄審程序及方式之規劃、甄審結果之通知及公告。以台中縣社會局兼辦方式的

⁷⁰同上註 56，頁 34。

人力是無法負荷的，勢必借重顧問團體專業性的人力及專業智能。

作者認同受訪者看法，專業性人力外部化。惟在縣府內，應有配合「專業性人力外部化」之策略方案，才不致於就顧問團體處理的部分照單全收，並無過慮、審核之能力，因此，執行彌補人力不足之「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之行動方案，可使得招標業務更有效率。受訪者 A2 以電話確認，是有形成「替代役」人力策略，惟成效不彰。

二、簽約

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，德水園委外經營招標策略係採取「延長契約期限」、「採用選擇性招標」或「限制性招標」等誘因性策略，可使得招標會上順利決標，完成簽約移轉經營權。對於達成委外策略成效會更顯著的。實際上認為德水園委外經營，其性質屬於勞務採購，因此，依政府採購法規定辦理，誠如受訪者所言：

「我們認為德水園身心障礙教養院委外經營，其性質屬於勞務採購，因而採用公開招標方式，其招標程序都是依政府採購法規定辦理。」A1

本文研究發現，政府採購法第二十二條明定，倘若購買身心障礙者、身心障礙福利機構、慈善機構所提供之非營利產品或勞務，可適用限制性招標。學者李淑容等認為：「投標往往會以價格作為優先考量的因素，使得福利服務必須削價競爭，以過多的成本考量，抹煞社會福利服務弱勢精神。」因此，德水園委外經營執行「限制性招標」誘因的規劃策略，委外成效亦將更顯著。因

此，作者並不認同受訪者看法，屬於勞務性質採購，其招標程序雖然可依政府採購法公開招標規定辦理。如果執行「延長契約期限」、「採用選擇性招標標」或「限制性招標」等誘因性策略方案，使得招標會上能更順利決標，完成簽約移轉經營權。

（二）人力策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，受託者的人力策略能落實執行，「經營管理計畫書」中所規劃的組織與人力。而委託者台中縣政府部分，能執行「專業性」、「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，或執行「志工方案」、「社區整體營造」策略，除增進承辦人員簽約方面專業性智能外，並能將運用志工或社區義工於協助簽約業務，如此可彌補人力不足之問題，是有助於提高服務品質。德水園委外經營簽約業務，以台中縣社會局兼辦方式的人力是無法負荷的，勢必借重顧問團體專業性的人力及專業智能。誠如受訪者所言：

「德水園身心障礙教養院委託經營契約訂定，牽涉到非常多的法律條文，也有保險賠償問題，建築物移交點收的問題，補助金的問題，這些都與雙方權利與義務有關係，非常的複雜，我們沒有這方面的知識與能力是做不來，只有依靠顧問公司的專業人力、物力及專業知識完成，而我們只是配合顧問公司作些事務性的工作而已。」A2

依「中央政府機關總員額法草案」的基本精神，是透過員額與預算的總量管制及調配彈性，緊密追蹤管制各類政府業務委外比例，提昇用人與辦事效能。本文研究發現，台中縣政府之人力策略深受總員額制的影響，短時間內無法增加人力於簽約業務。因此，採用專業性人力外部化，以顧問團體的專業人力、物力及

專業知識完成簽約工作，而台中縣僅負擔事務性的工作而已。

三、經營

(一) 誘因或補貼策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，「優先續約權」誘因策略，例如依所規劃的督導評鑑標準：規劃服務品質達到某個百分比、經營績效年成長率多少百分比、用於相關業務上設備投資預算額度超出契約規定某個百分比、進住人數增加比率，經評鑑後均列為年度督導評鑑優良，及多少次列為督導評鑑優良，就取得優先續約權。並且作為日後要修訂「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」考量重點。在實際上執行「優先續約權」誘因策略行動方案，給予受託者一個永續經營的遠景，以激勵受託者的經營效率，誠如受訪者所言：

「我們所瞭解目前教養院營運情況都不是很理想，虧損的家數佔大部份，且虧損金額還很大的，因為身心障礙教養機構所提供之服務多屬於免費或象徵性的收費，本身並非營利事業，因此，依顧問公司評估德水園身心障礙教養院委託經營結果，保守估計10年平均虧損近500萬元，如此，那有廠商願意投標，因此，須規劃一些誘因，給予廠商一些遠景，才能激勵受託者提振經營效率與興趣。」A1

雖然台中縣政府為對受託單位執行之職務，有善盡監督管理之責，因而訂定有「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，其評估項目分為五大項目：營業項目、年度營運績效、顧客滿意度或投訴率、設施維護情形及下年度營運計畫。本文研究發現，該「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，所列的評估五大項目：營業項目、年度營運績效、顧客滿意度或投

訴率、設施維護情形及下年度營運計畫，內容過於籠統、不夠具體，尤其是未採用量化。所以受訪者 A2 亦認為確實並無受訪者所言，給予廠商一些遠景，以激勵受託者提振經營效率與興趣。倘若能將其修正為服務品質達到某個百分比、經營績效年成長率多少百分比、用於相關業務上設備投資預算額度超出契約規定某個百分比、進住人數增加比率，經評鑑後均列為年度督導評鑑優良，及多少次列為督導評鑑優良，就取得優先續約權。亦即採用「量化」策略方案，應更具「激勵」效果。

（二）人力策略

根據第二章第三節有關委外策略執行，理論上，如果台中縣政府可增置一名人力，作為辦理評估經營標的、範圍、服務事項及優先續約權、績效督導等業務。另執行所規劃之志工策略、社區總體營造策略，以補充人力之不足，如此即可提昇委外策略成效之服務品質。當然在專業性不足、或缺乏專業性人力時，執行策略規劃階段，所形成之策略「員工學習」、「組織學習」、「組際學習」之策略，借以提昇承辦人員之專業智能，運用備用之人力，協助督導考核業務，是有助於提昇專業素養。實際上德水園係採取專業性外部人力策略方案，誠如受訪者所言：

「德水園身心障礙教養院委託經營績效考核與評鑑，各種財務及經營報表都是非常複雜，我們是做不來，惟有依靠顧問公司的專業人力、物力及專業知識完成。所以在契約書上特別記載『得指派各種專業顧問執行查核工作』。」A2

「平時其他業務很多，德水園身心障礙教養院委外經營業務僅是兼辦性

質，有空時過去看看，否則都是電話聯繫，他們按時將須要報的資料或報表送過來，經陳閱後就存查了。」A3

按政府各機關業務委託民間經營後，為確保該項委託經營業務能妥適的對民眾提供服務，應對受託單位執行之職務善盡監督管理之責。委託機關對委託經營財產之使用情形，得定期或不定期派員檢查，並對受託者經營情形進行瞭解、考核，以作為爾後是否繼續委託之依據。台中縣德水園業務委外經營應不例外。但本文研究發現，台中縣政府受限於總員額制，因無法即時增加人力於承辦台中縣立德水園身心障礙教養院業務督導考核，雖然在契約書上特別記載「得指派各種專業顧問執行查核工作」，而實際並未執行查核工作，因此曾遭到審計部臺灣省台中縣審計室的糾正：「貴府未依規定辦理考核。」，似此，日後有何依據辦理繼續委託。

第五章 結論

本研究旨在從競爭機制（招標）、簽約外包（簽約）、服務外源化（經營）等委外措施的根本理念出發，針對台中縣政府對於德水園採取委外經營策略經過形成、規劃、執行後，是否具有節省成本與服務品質提昇的預期目標，進行概念性的探討。因此，依據第四章研究發現與討論，透過深度訪談與文獻研究方法所獲得的成果，予以歸納、分析、研究、綜合而作成第一節研究發現，並於第二節提出研究建議，以供地方政府欲借重委外經營策略以推動身心障礙社會福利服務參考，第三節提供後續研究方向，俾供後續研究者進行研究。

第一節 研究發現

壹、委外經營策略深受「圖利他人」心態影響

基於民主化與法制化，政府相繼制定施行了「政府採購法」、「行政程序法」，以規範公共事務採購及一切行政作為。而在一切行政作為中強調的是給付行政、福利行政，追求的是行政效率與服務品質的提昇。在追求行政效率與服務品質之際，經常會遇到「便民」與「圖利」的衝突。究竟何種作為是「便民」？何種作為是「圖利」？其癥結在於是否「依法行政」，凡是一切行政作為與措施，都是依照法律規定、行政規則、職權命令、內部規程及合法命令來執行，就無違法之虞，依法行政結果給予人民利益是應該的，這就是便民。反之行政作為漠視一切法令規章的存在，全憑己意便宜行事，就很容易產生圖利的問題。

委外經營之德水園身心障礙教養院，係屬提供社會福利服務之非營利機構，其經費來自於：1、服務對象所繳交之服務費。2、慈善團體或社會善心人士之捐款。3、政府相關單位之補助。而台中縣政府於形成委外經營策略，未拋棄傳統官僚體系那種怕「圖利他人」的心態，無視於身心障礙教養院是提供社會福利服務之非營利機構，在第一次委外招標文件中決定收取營業收入3%的權利金、履約保證金2,400萬元、保證金1,000萬元及基地租金40萬元。以致於有意願投標者也認為五年內無利可圖，因而第一次招商失敗。換言之，德水園委外經營策略，是依法行政又為特定或不特定人帶來利益，並無刑法第一百三十一條及貪污治罪條例第六條有關圖利罪構成之要件「明知違背法令」及「圖自己或其他私人不法利益。」

貳、委外經營策略墨守「政府採購法」最低標精神

政府採購法的核心是「強制性競標」，政府部門辦理公共事務採購，恐有「浪費公帑」或「圖利他人」之嫌，多以政府採購法的「最低決標」，甚少考量政府採購法第20條選擇性招標或第22條限制性招標。學者李淑容等認為：「投標往往會以價格作為優先考量的因素，使得福利服務必須削價競爭，以過多的成本考量，抹煞社會福利服務弱勢精神。」因此，認為政府採購法不適用社會福利服務之供給。

另有一份針對中部地區五縣市非營利組織參加競標社會服務方案之研究（吳怡萍,2006）結果顯示，非營利組織咸認為委外經營之「委託契約期限」、「委託價格」及「決標方式」存在著許多不合理，例如，委託契約期限礙於政府預算，期限多是訂為二年

期，當適應期結束又將面臨另次招標，深感委託契約期限太短；採購經費為節省公帑之考量，採用最低標決標，以致無利可圖。檢視德水園院委外經營契約，是依據政府採購法第六十三條第一項規定，為制式契約格式，是屬於交易型，在條文間指定須在明確時間內完成的契約，其內容欠缺誘因或補貼策略考量，因此，德水園委外經營第一次招商，很多具專業有心提供服務之單位紛紛打退堂鼓。

參、官僚體系視委外經營策略為萬靈丹

台中縣政府寄望於德水園委外經營策略成功，可以達成政治上、社會福利上及經濟上等三個目的。換言之，德水園順利委外成功，在政治上黃仲生縣長可以兌現競選政見及對選民的承諾；在社會福利政策上踐行了身心障礙者社會福利服務；在經濟上有回饋金或權利金的收入，以節省身心障礙者福利經費之支出。

又台中縣政府曾表示，德水園獲獎的原因，是台中縣花了最少的錢，卻有最大收獲。土地是民間捐贈，中央補助興建，民間參與經營，縣政府也不需要人力管理。簡言之，台中縣政府透過德水園委外經營策略，除納入民間的資源及力量外，亦可順利推行身心障礙者福利業務，以提昇社會福利業務之專業化服務。

肆、委外經營策略依賴「專業性人力外部化策略」

德水園興建階段是由台中縣省立豐原醫院（已改為署立豐原醫院）、各身心障礙福利機構及老人團體及各界專家學者共同參與規劃。形成委外經營策略階段，其前置性作業，係以公開取得企劃書方式辦理委託專業服務，為「財團法人中華管理科學研究基

金會」得標，因此，由該基金會完成德水園身心障礙教養院委外經營策略全部前置性作業，含招標程序規劃、招標文件的撰寫等。完成簽約移轉經營權後，對於經營成效之考核評鑑，在契約書上特別記載「得指派各種專業顧問執行查核工作」。綜觀德水園身心障礙教養院，從興建、委外經營到督導考核，完全是採取「專業性人力外部化策略」。顯現過分依賴「專業」的結果，可能會因知識上、經驗上的盲點，而造成虛耗人力、物力或無形的損失。由第一次委外招標文件中決定收取營業收入 3% 的權利金、履約保證金 2,400 萬元、保證金 1,000 萬元及基地租金 40 萬元。即可窺知一、二。

伍、委外經營策略督導評鑑流於形式

督導評鑑考核具有以下四項功能：1、確保服務品質。2、作為「優先續約權」之依據。3、瞭解整體運作情形。4、作為下一年度編列年度預算書、業務計畫之參據。因此，有二種督導評鑑考核方式：1、書面督導：係指按時彙送財務報表、營運概況表。2、實地督導：係指定期或不定期派員實地檢查。德水園委外經營形成經營策略，亦如是規劃。分別訂定於「委託經營契約書」第二章、第三章。台中縣審計室於 94 年審核通知書中指出，台中縣政府未依「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」六、(五) 及「委託經營契約書」2.7 規定辦理考核。如何督導評鑑考核契約記載非常明確，於德水園甫經營之際，倘若不落實執行，時間久遠「督導評鑑考核」恐會流於形式。

陸、委外經營策略深受政治生態的影響

自 1998 年廖永來當選縣長以後，台中縣的政治生態隱含已有「政黨輪替」的跡象。雖然，法制、政治權力運作層面的問題並非本研究的範圍，但是仍然會衝擊德水園委外經營策略成效。尤其是在經營政策工具運用上更顯著。「政黨輪替」對於地方政府產生影響可從下列三種面向觀察：1、府會關係；2、預算編列；3、政策穩定性。「政黨輪替」府會屬同一政黨，關係和諧，反之則關係緊張；府會屬同一政黨，預算審議順暢，反之處處受牽制；府會屬同一政黨，公共政策具有一貫性與穩定性；反之則搖擺不定。

德水園身心障礙教養院委外經營，受託者最不願意見到「政黨輪替」，府會分屬不同政黨情況。誠如學者 Jackson 所言：「代理人害怕管制者（不同於委託人，通常指的是政府）在未來背信，或因為管制政策轉變，管制者通常以政策調整來減少支出，以求取在未來財政穩定。」(Jackson,2001：221-222)換言之，德水園委外經營受託者是會擔心政策的改變、政黨輪替及財政因素造成補助款的減少或取消。因此，所採用「明確立場策略」之可行性方案是正確的抉擇。

柒、委外經營策略不可忽視「財政因素」

委外經營之德水園身心障礙教養院，性質上屬於提供社會福利服務之非營利機構，其經費來源依「台中縣立德水園身心障礙教養院」經營計畫書所載：1、服務對象所繳交之服務費，佔總收入之 50%。2、由基金會董事、企業界、慈善團體及社會善心人士之捐款，佔 25%。3、以專案方式申請政府相關單位之補助，佔

25%。這種資金規劃潛藏著不確定性：基金會董事、企業界、慈善團體及社會善心人士不可能經常捐款；政府相關單位之補助受限於年度預算與財政收入。在不穩定的資金規劃狀況下，直接影響的是德水園身心障礙教養院委外成效。由此可印證，德水園委外經營策略形成階段為何需要形成「補助開辦費 200 萬元、第一年設備費 500 萬元、第二年設備費 500 萬元、第三年視情況而定。」之「誘因」策略。但是這種「經濟性誘因」策略持續性的補助，須視台中縣政府財政狀況而定。換言之，委外經營策略成效與否不可忽視「財政因素」。

捌、委外經營策略仰仗志工、社區總體營造功能

基於治理網絡(governing network)之理念，社會福利服務資源來自於下列四種途徑：1、非正式部門（家庭與鄰里）；2、非營利部門（民間團體）；3、營利部門；4、政府部門等。⁷¹由此可知，社會福利服務資源仍需仰仗民間組織。而社區投入於社會福利服務的資源有：人力（專家、學者）、物力（設備、器具）、財力（金錢、經費）、知識（資料、資訊）、人文精神（社區意識）。至於所謂的志工，係指一群人為追求公共利益，參與社會福利服務工作者。

為維持德水園身心障礙教養院規劃之收容規模之正常營運，在人力配置上，約需 80 名人力；從表 2-1 瞭解人事費用一年約需 4,480 萬元，占全部費用的 89.6%，確是一筆龐大的費用。現今實際使用率不及 80%，核算一年收入尚未達到 3,000 萬元（含政府補助），形成收入尚無法支付人事費用的情況，為彌補是項的缺口，志工方案、社區總體營造的人力策略規劃對於德水園受託者

⁷¹同上註 35，頁 77。

而言，是正確的作法。受託者營運順利台中縣政府補助部分將可減輕，就可達到節省成本之委外成效。換言之，委外經營策略成效與否，須仰仗志工、社區總體營造功能。

第二節 研究建議

壹、委外策略形成應重視誘因

凡是政府業務委外經營主要目的在於節省成本、提昇服務品質。如何徵求委外經營者，依政府採購法應以公開招標方式招商。公開招標的最大困難點在於「有何誘因」以招徠投標廠商。倘若能拋棄官僚體制積習已久恐怕「圖利他人」之心態，形成委外經營「誘因」策略，提供公平合理的機會與競爭誘因，才有可能吸引體質良好民間團體參與，或許由於良好民間團體參與，縱然不能節省成本，絕對有益於提昇服務品質。換言之，各地方政府針對「社會福利服務業務委外經營」，在形成委外經營策略，不能太過倚重民間參與案為政府擲節預算的良方，應以在商言商的概念形成委外經營策略。

貳、「社會福利服務」應採選擇性或限制性招標

政府採購法的核心是「強制性競標」，政府部門辦理公共事務採購，恐有「浪費公帑」或「圖利他人」之嫌，多以政府採購法的「強制性競標」，甚少考量政府採購法第 20 條選擇性招標或第 22 條限制性招標。所謂選擇性招標，係指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。至於限制性招標，係指依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」

第三條規定，未能取得三家以上廠商之企業書，得經機關首長或其授權人員核准，改為限制性招標。據學者李淑容等認為：「投標往往會以價格作為優先考量的因素，使得福利服務必須削價競爭，以過多的成本考量，抹煞社會福利服務弱勢精神。」因此，認為政府採購法不適用社會福利服務之供給。且選擇性招標或限制性招標，可將招標案內容需求，如服務品質、經費狀況、督導考核、契約內涵等透過協商方式達成，才能吸引體質良好民間團體參與。

各地方政府針對「社會福利服務業務委外經營」，能夠拋棄官僚體制積習已久恐怕「圖利他人」、「浪費公帑」之心態，或官僚體系採購文化的限制以形成委外經營策略，期能吸引體質良好民間團體參與政府業務委外經營，確實有必要採用選擇性招標或限制性招標策略，作為地方政府運用業務委外經營以推動社會福利服務者的規範。

參、委託人須有人力策略以因應「專業性人力外部化策略」

凡是政府業務欲委外經營，其法定的作業內容包括可行性評估（含市場、法律、財務與綜合性評估）、先期規劃（可行性評估成果彙整、許可範圍與許可期限、營運之規劃、財務規劃、風險分擔規劃、政府承諾與配合事項）、招商準備作業（成立工作小組、準備招商文件、舉辦招商說明會、成立甄選委員會）等程序與內容。經過專業審查後，研撰「先期計畫書」，並據以擬定申請須知、委託經營契約與評審辦法，協助辦理招商說明會、公告作業、辦理甄審作業，以及辦理議約簽約。上述作業程序，依「台灣透明

組織協會」的研究，顯現經常流於「專家學者各說各話、互無共識」。⁷²因此，須透過內部的預備、幕僚作業以竟其功。

台中縣政府主觀上認為德水園委外經營，縣政府也就不需人力去管理。導致縣府內部並無形成人力策略，以因應德水園身心障礙教養院從興建、委外經營到督導考核，所採取之「專業性人力外部化策略」，縱然沒有流於顧問團體提出者的照單全收，亦不遠矣。因此，各地方政府針對「社會福利服務業務委外經營」，在形成委外經營策略，為期委外經營成效之顯著，機關內部應形成人力策略。

肆、建立委外經營策略量化督導評鑑制度

政府業務委外經營在督導評鑑考核策略計有 12 種（如表 5-1），其中最常用的是前三種，契約規範、派員查核及適時呈報備查。台中縣政府在德水園督導評鑑方面，係採用契約規範，分別訂定於「委託經營契約書」第二章、第三章。另訂定「台中縣立德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，規定每年最少進行評估一次，列舉五大項目作為評估：營業項目、年度營運績效、顧客滿意度或投訴率、設施維護情形及下年度營運計畫，觀其內容過於籠統、不夠具體，尤其是未採用量化，達不到預期之委外策略成效。因此，各地方政府針對「社會福利服務業務委外經營」，在形成委外經營策略，為期委外經營成效之顯著，應建立委外經營策略量化督導評鑑制度。

⁷²同註 56，頁 70。

表 5-1 各種委外經營類別採用的監督機制比較

類別、項目	機關對外設施 與服務	機關對內設施 與服務	機關行使公權 力檢查與管制
契約規範	◎	◎	◎
派員查核	◎	◎	◎
適時呈報備查	◎	◎	◎
繳交履約保證金	○	□	○
召開會議	○	□	□
依據民間滿意度	□	◎	◎
終止租約	□	◎	○
明列督導表	□	□	□
設立委員會	□	□	□
賠償或罰款	□	◎	○
繳交違約金	□	□	□
設立對口單位	□	□	□

說明：◎表經常採用、○時有採用（大約半數採用）、□甚少採用

資料來源：台灣透明組織協會，李宗勳、施能傑，〈政府業務委託外包之決策模式、標準畫作業程序及契約訂定之研究〉，頁 63。

伍、建立委外經營策略之服務水準協定制度

凡是政府業務委外經營主要目的在於節省成本、提昇服務品質。節省成本因有數字比較，其成效很具體，而提昇服務品質非常抽象，又具有主觀性，委託者在形成委外策略時不容易向受託者要求，而受託者縱然回應，亦因所提供之服務過分抽象，委託者亦無法理解。從德水園身心障礙教養院「委託經營契約書」中可窺出端倪，例如 2.4「委託經營範圍」：2.4.1 委託服務事項乙方應以案主之最佳利益提供服務，並應以案主之利益為最優先之考量。2.4.2 委託服務事項乙方執行委託服務事項應以公平、公正之態度服務案主，不得因種族、宗教、身份、地位、性別而有差別待遇。2.4.4 乙方並應定期辦理各項活動、教育訓練、健康服務、緊急事故處理演練，以提昇執行委託服務之品質。似此的契約條文，「最佳利益提供服務」、「提昇執行委託服務之品質」、「案主之利益為最優先之考量」等非常具有主觀性字眼。

如何將抽象的服務水準化為具體數字，有賴於建立服務水準協定制度(LA：service-level agreements system)其目的在於清楚描述受託者能提供與政府機關所能接受的服務期望，所以其牽涉的範圍相當廣泛，從服務的範疇與責任、安全機制、支援服務到違反服務水準後的罰則等，都包括於其中。而 SLA 正是服務提供的受託者和政府機關之間的一個正式合同，用來保證可計量的性能達到所定義的品質。政府社會福利服務委外有如政府機關資訊業務委外，所追求的是「服務外源化」，服務水準協定在政府資訊業務委外推廣已行之多年，為期委外經營成效之顯著，應建立委外經營策略服務水準協定制度之必要。

陸、建立健全的志工、社區人力資源制度

志工、社區之人力之基本功能在於彌補人力之不足。針對德水委外經營策略前置性作業程序：招標、簽約、經營的督導考核，台中縣政府顯然欠缺充分之人力策略。台中縣政府為增進人力又受限於總員額制。至於受託者童傳盛文教基金會，人力策略僅在維持契約上的服務水準，但受限於初期經營績效未顯著，無法充分僱用非專業性人力。雖然曾使用「替代役人力」，但期滿退役會產生青黃不接情況。因此，委託者、受託者雙方都有必要借助志工、社區之人力來彌補人力之不足。至於志工、社區人力係指一群熱心公益、具有社區意識人士，一般而言渠等在工作智能是較薄弱，因此，有必須施予必要的訓練；為免於出現人力青黃不接之時，須建立遞補、輪調系統；又基於互動關係，須有保險、福利規劃。換言之，為期委外經營成效之顯著，應建立健全的志工、社區人力資源制度。

第三節 後續研究方向

壹、擴大研究對象與範圍

本論文身心障礙教養院委外經營策略的研究對象是，德水園身心障礙教養院委託人、受託人、土地捐贈人之繼承人、使用院方服務者或其家屬。實際上，德水園身心障礙教養院之委外策略環境，涵蓋中央與地方、公部門和民間團體、一般社會人士等層面。中央單位有行政院內政部、中部辦公室，地方單位有台中縣政府、縣政府社會局、台中縣議會，民間團體有媒體、財團法人童傳盛文教基金會、身心障礙團體福利機構。社會人士有捐地者

及其繼承人、身心障礙使用者及其家屬、一般社會關心人士。後續研究者，可以針對這些對象進行廣泛的研究，其研究結果將更有意義。

另本論文針身心障礙教養院委外經營策略的研究，排除法制、政治層面的問題，實際上，地方制度法之限制及民意機構的質疑、「科層體制的僵化」，與「民意機關的催化」之現象，對於德水園身心障礙教養院委外經營策略會造成影響。後續研究者，可以針對這些範疇進行研究，相信其研究結果將具有重大意義。

貳、相關委外經營策略成效評估之研究

本論文針身心障礙教養院委外經營策略成效的研究，但是德水園身心障礙教養院營運時間非常短暫，從民國 94 年 7 月 14 日開始營運迄今，不過近一年時間，其實際財務及經營狀況報表資料量是很有限。因此欠缺使用量化研究的方式衡量，對於德水園委外經營策略成效客觀的論定方面，稍嫌不足，建議後續研究者，可以使用量化的方式，針對各地方政府身心障礙教養院委外經營策略成效進行論定的研究，則該研究結果將使身心障礙教養院委外經營策略成效之論定更具客觀性。

附 錄

附錄一 訪談紀錄 (一)

訪談時間：

- 1、民國九十五年十一月十三日十五時三十分
- 2、民國九十五年十一月十四日十五時三十分
- 3、民國九十五年十一月十五日十五時三十分

受訪者:A1、A2、A3

方式：面對面訪談

受訪內容摘要：

第一題：請問妳，德水園身心障礙教養院當時是為何要決定採用委外經營？

A1 答：台中縣需要安置的身心障礙者的資源不足，大部分縣民必須到外縣市安置，無法就近提供安養照顧，縣長黃仲生認為德水園身心障礙養護院的設置將改善身心障礙者安置問題，後續的經營與管理也相當重要。為擴大民間參與，節省身心障礙者的資源及提昇服務品質，教、護院未來經營策略，將以委外經營策略及企業化經營模式進行規劃。民國 94 年 7 月 14 日開幕當日，已有 78 人登記要進住。因此，認為當時決定德水園身心障礙教養院以委外經營策略及企業化經營模式進行規劃，是有達到預期效果。

A2 答：當初台中縣沒有身心障礙者安置的地方，接到需要安置的案主，勢必接洽私人機構或臨縣市，非常不方便，屢遭抱怨。因此，德水園將近完工時，就決定採用公辦民營，就是委外經營方

式。從資料顯示，委外經營可以節省很多的人事費用，而且也可以推動身心障礙服利服務。

A3：我是個承辦人員，當初決定採用委外經營，好像是為了節省費用，因為委外經營縣政府就不必增加人員去照顧德水園。

第二題：請問妳，德水園身心障礙教養院當時決定委外經營後招標的情形如何？

A1 答：我們的招商文件是依照顧問公司研究後所訂出來的，顧問公司怎麼訂，我們就怎麼做，原先我們認為那麼多的身心障礙者找不到安置的處所，而德水園設備是非常完善，又是公家的，應該非常踴躍才對，但是沒想到，有意願投標者都認為場地月租金 40 萬元、申請保證金 1,000 萬元、履約保證金 2,400 萬元太高，因此沒有投標意願。且以當年（93 年 2 月）領有身心障礙手冊的共有 55,261 人佔全縣 3.63%，而身心障礙者中以肢體障礙人數最多，計 22,917 人，佔身心障礙人口的 41.47%，其次為智能障礙佔 11.3%，多重障礙與聽覺或平衡機能障礙者亦不少，所以我們認為德水園會很受歡迎。

第一次招商失敗，我們改正了第一次公開招商的錯誤，將有意願投標廠商所擔心五年內無利可圖之情況扭轉過來，在招標文件上作適度的修正，加入了信任策略、公開策略、誘因等。如果不用這些策略有可能第二次又流標。之後，我們除了在報紙刊登廣告，舉辦招商說明會，實地參觀德水園等活動，還到處拜託身心障礙團體、設有社會系或相關系所的大專院校、醫院財團來投標。

因為我們怕第二次又流標，所以在招標文件上列了一些有利

於廠商營運的條件，並且將「民間廠商可採以策略聯盟或團隊合作方式經營」的字樣印在第二次招商說明會邀請函上，以刺激廠商前來投標。「我們除了在報紙刊登廣告，舉辦招商說明會，實地參觀德水園等活動，還到處拜託身心障礙團體、設有社會系或相關系所的大專院校、醫院財團來投標。如果第一次招標文件上很明確的提到不收權利金的話，或是可以增加床位的話，投標的廠商應該會很多，就不至於流標。不過我們是不贊同增加床位，怕影響服務品質、破壞建物結構安全。

另外我們知道受託者害怕法令的改變、或政黨輪替縣長換人，補助政策就不一樣，或者財政困難減少支出的情況下，減少補助等，所以必需給予一個明確的承諾，以提振受託者的經營效率與興趣。第二次招標得以順利進行，應歸功於執行「信任策略」「明確立場策略」之可行性方案。事後檢討，如果委外經營策略「招標」策略工具不用這些「誘因」，可能德水園招商業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。

A2 答：德水園身心障礙教養院提供的是教養、照護的服務，因此我們申請接受委託單位的資格是有限制，希望依法登記之社會福利、衛生醫療或宗教慈善之相關法人或公私立教學醫院、區域級（含）以上醫院或公私立之大專院校。但是第一次公開招標會上卻無人投標，因為我們招商方式是依據身心障礙者保護法及促參法、政府採購法辦理。我們是要投標人先送『經營管理計畫書』，經過甄審會完成資格審核後，再由甄審委員會選出最優良申請人，與之簽約完成招商手續。簡單說我們一開始就忽略了「誘因或補助性策略」。因此我認為這些「誘因或補助性策略」是必須的。

第三題：請問妳，德水園身心障礙教養院當時決定委外經營決標

後簽約的情形如何？

A1 答：我們認為德水園身心障礙教養院委外經營，其性質屬於勞務採購，因而採用公開招標方式，其招標程序都是依政府採購法規定辦理。

在第一次招標流標後，顧問公司在招標方面考慮到，應該使準備來投標的廠商感覺有利可圖，所以修正申請須知部分，建議民間單位得以策略聯盟或團隊合作型式參與經營，但必需於投標前在經營計畫書中附上所有單位之簽署同意書及個別載明其欲分別經營的範圍。

另外有意願投標者都認為五年免收場地租金、服務內容的複雜程度不同，如果訂定收費標準都一樣，是不合理，且內政部所訂的標準都比較低，在這種條件下經營一定不會賺錢。因此，我們經過顧問公司評估後，委託經營期間規劃為 10 年、及享有優先續約權，每期 10 年，且將基地租金改以申報地價年息百分之五計算，並可享受六折優惠，又依服務內容的複雜性，分別訂定收費標準，即全日安養照顧服務收費不得超過每人每月新台幣一萬九千元，全日養護照顧服務，服務收費不得超過每人每月新台幣二萬九千元等誘因。所以第二次招標才順利決標。事後檢討，如果委外經營策略「簽約」策略工具不用這些「誘因」，可能德水園招商業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。

A2 答：我們為使德水園身心障礙教養院委外經營順利，且身心障礙教養院之業務屬於社會福利服務，本身就不是營利事業，因此，我們依顧問公司的評估，在契約上加上誘因或補貼的具體措施，希望招商能順利。又如果當時考慮使用最有利標或選擇性招標，就可以找優良業者，或組織健全財力雄厚的財團法人來議價，把

我們的想法好好談，情況可能就不一樣。因此我認為這些「誘因或補助性策略」是必須的。

A3 答：德水園委外業務是第一次辦理，也沒什麼經驗，雖然有顧問團隊幫忙。我們認為德水園委外是屬於勞務承攬，所以就根據政府採購法用公開招標方式。又我們的契約格式也都是依照政府採購法的規定，怎麼規定，就怎麼做。我個人平時光辦理身心障礙者資格審核、經費補助執行及殘障手冊重新鑑定換發等工作，就已經佔掉大部分的時間與體力。因此德水園委外業務且又受限於人力，因此很難形成身心障礙工作人員之專業制度。

第四題：請問妳，德水園身心障礙教養院當時完成簽約後經營的情形如何？

A1 答：我們瞭解身心障礙教養機構所提供之服務多屬於免費或象徵性的收費，究竟身心障礙教養機構並非營利事業，因此，依顧問公司評估德水園身心障礙教養院委託經營結果，保守估計 10 年平均虧損近 500 萬元，如此，那有廠商願意投標，因此，須規劃一些誘因，以激勵受託者提振經營效率與興趣。並且我們所瞭解目前教養院營運情況都不是很理想，虧損的家數佔大部份，且虧損金額還很大的，因為身心障礙教養機構所提供之服務多屬於免費或象徵性的收費，本身並非營利事業，因此，依顧問公司評估德水園身心障礙教養院委託經營結果，保守估計 10 年平均虧損近 500 萬元，如此，那有廠商願意投標，因此，須規劃一些誘因，給予廠商一些遠景，才能激勵受託者提振經營效率與興趣。又由於第一次招標流標係有意願投標者認為須繳權利金，床位太少，五年內無利可圖，因此，與顧問公司研究後決定，十年內不收權利金，同意「使用空間之調整」、「優先續約權」等「誘因」策略。

我們以為合約都寫得非常清楚，並且訂定「台中縣德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，且成立『評估委員會』。遇有爭議有依「台中縣德水園身心障礙教養院協調委員會組織章程」所成立的台中縣德水園身心障礙教養院協調委員會來協調雙方之爭議，再加上人力與專業知識不夠，在『督導考核評鑑』工作就比較不注重。事後檢討，如果委外經營策略「經營」策略工具不用這些「誘因」，可能德水園招商業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。

A2 答：對於受託者我們在督導評鑑方面，是有訂定「台中縣立德水園身心障礙教養院營運績效評估辦法」，規定每年最少進行評估一次，因德水園開始營運沒多久，所以尚未進行評估。當然將對受託者要求項目 4.1.4「乙方每年應投資於經營管理設備、器具及補充設施之金額不得低於前一年盈餘收入之百分之十。」這點轉化為誘因，鼓勵每年在這方面的投資超出年度盈餘收入之百分之十以上，對於服務品質是會有提昇，相對縣府在設備方面就不必要再增購，自然就能減少設備方面的支出。因此我認為這些「誘因或補助性策略」是必須的。

A3 答：德水園獲獎的主要原因，是因為台中縣花了最少的錢，卻得到最大的收獲，土地是民間捐贈，房子是中央補助興建，民間參與經營，縣政府也不需要人力管理。剛好縣政府人力受總員額限制，增加一個人力是非常困難，因此德水園委外就可解決社會福利服務人手不夠問題。

第五題：請問妳，德水園身心障礙教養院當時完成簽約後開始經營時人力配置如何？

A1 答：我們也知道一個完整的「人力策略」應包含委託機關的承辦人員數量、素質、受託機關的人力資源、上級機關對該委外經營案將來在人力上是否有補助、未來受託評估委外經營案的顧問公司是否有足夠的人力以承辦是項業務、如果人力不足其應變對策或替代方案等，但是我們受到組織編制、預算的限制，而且既然是委外，應該所有事情都是委外在作，我們就不應該再有人去作。雖然我們缺乏專業性的分析人力，而且也沒有這方面的知識，但是我們經由公開招標方式，委任「財團法人中華管理科學研究基金會」靜宜大學資訊管理系副教授顏永森博士』從事委外經營前置性作業的工作，事後有提出「可行性報告」，也作了很多建議，使我們能很順利的推動委外經營的工作。

當年我們在接受德水園捐地時，是有成立工作編組並選派工作人員，以後又有籌組德水園專業諮詢小組，並委請財團法人中華管理科學研究基金會，協助辦理前置作業，因此究竟須要多少人力，專業諮詢小組及中華管理科學研究基金會已幫我們處理，我們就不須要操心。事後檢討，如果委外經營策略「簽約」策略工具不用這些「人力策略」，可能德水園招標、簽約等業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。

A2 答：德水園是新房子新的機構，又是委外經營，所以我們沒有安置舊有員工的問題，不過這麼龐大的建築以及營業，由一個人來負責，業務量是比較沉重，承辦人請假一、二天倒沒問題，如果假長一點就沒有人辦理，如果沒辦法增加人手，可以多訓練幾個人瞭解這個業務，簡單講就是要有備援的人手、或志工幫忙。因此我認為這些「人力策略」是必須的。

德水園身心障礙教養院委託經營契約訂定，牽涉到非常多的

法律條文，也有保險賠償問題，建築物移交點收的問題，補助金的問題，這些都與雙方權利與義務有關係，非常的複雜，我們沒有這方面的知識與能力是做不來，只有依靠顧問公司的專業人力、物力及專業知識完成，而我們只是配合顧問公司作些事務性的工作而已。

況且合約的內容非常複雜，我們又不是學法的，而且委外契約牽涉的問題更多、更廣泛，所以我們最先想到的是，行政院人事行政局所頒發「社會福利機構委託經營契約參考範例」，接著就是問其他縣市政府有沒有相同的案例可供參考，再來就是顧問公司的版本，因為要尊重專業，所以我們是採用顧問公司所規劃的版本。你們一定有聽說，縣府要增加人力是不容易的，因人員方面有總員額的限制，所以德水園身心障礙教養院會採用委外經營，也是為了節省人力與經費，並且在規劃階段就是朝委託顧問公司來處理。因此我認為這些「人力策略」是必須的。

之前，我們得到的資料，像基隆市政府基隆市身心障礙福利服務中心委託民間經營案例，委託經營後市政府減少初期人力投入等，每年約可節省 1,500 萬元預算，所以我們認為委外後就不須投入人力，遇到有專業性的問題就請教顧問公司，當然我們內部能舉辦各種專業訓練，以提高這方面的專業知識是很好的，我們是會朝向這方面去做。事後檢討，如果委外經營策略「簽約」策略工具不用這些「人力策略」，可能德水園招標、簽約等業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。

A3 答：「德水園身心障礙教養院委外案，從我到縣府後就是由我承辦，因為我具領有社工師證照，又縣府要增加一個人力是不容易。當然有人手幫忙是更好的，在各種文件審核上就會更仔細更

完善。而我們的招標作業包括招標文件都是顧問公司處理。顧問公司在招標方面為我們撰寫三份文件「招標申請須知」、「委託計劃書」及「委託經營契約書」，我們就照這樣進行招標工作，至於公告以後有人來申請，申請人的資格以及後續的動作都是由甄審委員會辦理。所以我們僅配合顧問公司的規劃去做。如此的結果，可使德水園招標、簽約等業務比較的單純，可能使委外成效會較顯著。

第六題：請問妳，德水園身心障礙教養院當時完成簽約後經營時督導情形如何？

A1 答：德水園獲獎的主要原因，是因為台中縣花了最少的錢，卻得到最大的收獲，土地是民間捐贈，房子是中央補助興建，民間參與經營，縣政府也不需要人力管理。剛好縣政府人力受總員額限制，增加一個人力是非常困難，因此德水園委外就可解決社會福利服務人手不夠問題。實際上，德水園身心障礙教養院委外經營時間才將近一年時間，因此只要他們能按時依合約規定期間送規定的財務及經營資料就可以，更何況，當初我們就不打算派人去管理，如果要檢查他們的財務或經營情況，就找專業顧問公司的專業人員幫忙，比我們自己去查更有效率。不過這情況審計室已經要求我們改善。事後檢討，如果委外經營策略「經營」策略工具不用這些「人力策略」，可能德水園在績效督導考核等業務會遭到一連串的失敗，影響委外成效。

A2 答：德水園空間規劃的特色是社區化及家庭化，也就是我們希望朝福利社區化方向發展，如何結合社區人力一直是我們努力的目標。我們的基地面積 9,918 平方公尺，樓層六層，樓地板面積 17,607.83 平方公尺，須要很多的人力來維持，因此，我們是非常

鼓勵社會大眾共同參與社會福利。又由於德水園身心障礙教養院委託經營績效考核與評鑑，各種財務及經營報表都是非常複雜，我們是做不來，惟有依靠顧問公司的專業人力、物力及專業知識完成。所以在契約書上特別記載「得指派各種專業顧問執行查核工作」。因此我認為這些「人力策略」對委外成效有幫助的。

A3 答：平時其他業務很多，德水園身心障礙教養院委外經營業務僅是兼辦性質，有空時過去看看，否則都是電話聯繫，他們按時將須要報的資料或報表送過來，經陳閱後就存查了。實際上德水園經營還不很久，所以年度考核是未實施，不過我們會依審計室糾正部分改進。

第十題：請問妳，德水園身心障礙教養院採用委外經營，對台中縣政府社會福利服務經費是否有節省？社會福利服務品質是否有提昇，請舉例。

A1 答：有節省而且節省很多，依最近德水園陳報 96 年度業務計畫書為例，預估 96 年度支出（人事費、行政費等）30,058,000 元。而台中縣政府對德水園的全年修繕費補助 500 萬元、委託養護費一個月 100 萬元，一年 1200 萬元，因此，如果由縣府經營一年要付 30,058,000 元，而今僅付 1700 萬元。可節省社會福利服務經費 13,058,000 元。至於對社會福利服務品質也確有提昇，例如對院生規劃了許多休閒活動：每二個月辦一次慶生會、辦理身心障礙者運動會、辦理手工藝課程、辦理團體工作等，確實協助院生解決生理、心理、就養等問題。

A3 答：我從德水園每次申報的資料瞭解到童傳盛是有努力在經營，從開始 78 人進住，到今年（95）8 月，進住人數增加到 123 人。而且還有人正在辦理進住手續。所以服務品質沒有提昇，誰

願意住進去。並且同意 A1 的意見，我們社會福利服務經費是有節省。

附錄二 訪談紀錄 (二)

訪談時間：

民國九十五年十一月十二日十時三十分

民國九十五年十一月十二日十一時三十分

受訪者: B1、B2、C1、C2

方式：面對面訪談

受訪內容摘要：

第七題：請問妳，德水園身心障礙教養院委外經營結果是否符合您父親原先的想法？

B1 答：我父親重病時豐原醫院治療後出院，要找一家重度殘障者的教養院來安置，卻發現台中縣內缺乏安置重度殘障者的教養院，所以當時豐原醫院院長許國敏牽線下，希望過逝後捐出東勢鎮石圍牆段約 0.9 公頃土地，用來興建德水園障礙教護院。91 年 6 月動土典禮後，向著天空告訴我父親，你的夢快要實現了！一直到 94 年 7 月 14 日教養院開幕我父親的願望才真正實現。為了讓我父親的願望能順利實現，在施工期間從早看到晚，又為了工人安心趕工，我又在工地旁邊設置「福利站」，賣礦泉水、速食麵、冷飲等，並且又設立「雅座」讓工作人員可以休息或討論事情的地方。台中縣政府將這座教養院以我父親的名字命名，我是很高興。我父親也是希望這座教養院是公家經營，那台中縣政府用委外經營方式應該跟我父親想法差不多。

B2 答：我父親一向是熱心公益，也喜歡幫助人，所以他想台中縣內缺乏安置重度殘障者的教養院，因此，就決定將東勢鎮石圍牆

段的土地捐出來興建教養院。我知道童傳盛他們做得不錯，對住院的很照顧，有達到我父親的想法。

第八題：請問你（妳），德水園身心障礙教養院當時委外經營提供的服務是否符合你們的需要？

C1 答：我是住在這裡療養，因為替代役退伍後缺乏人手，所以我下來幫忙坐服務台。我曾經去過二家私人的療養院，他們的設備、服務、伙食都沒有這裡好。公家的房子而由童傳盛他們來經營，很專業的，所以委外經營提供的服務我是很滿意的。

C2 答：我的母親在這裡接受照護，我每個星期來探望，這裡空氣很好，設備又新，每個星期都安排有醫生來看病，如果遇到緊急時有車子送到與他們配合的東勢醫院。現在大概有一百多位住院的，這裡的照護人員也有七、八十個，他們都很親切、很專業，所以對於他們得服務，我們認為還可以。

第九題：德水園身心障礙教養院當除了採用委外經營還有沒有更好的經營方式？

本題目設計的目的，是希望從具有社會服務經驗的童傳盛文教基金會受託者的角度，來瞭解「社會福利服務」可否採用「委外經營」。但是經聯繫後，基於一些原因不方便接受訪談。雖然如此，並不影響本研究之分析討論。

附錄三 台中縣德水園身心障礙教養院重要事蹟年表

編表時間：95年10月27日

縣長	時間	工作記要	重要事蹟
廖了以縣長	82	吳德水家屬捐贈土地。	接受土地捐贈。
	83	接受捐地。	
	83.5.9	德水園籌備會議。	成立工作編組。
	83.6.9	德水園聯外道路興建工程發包。	
	83.10.10	德水園聯外道路興建工程完工。	選派工作人員。
	84	著手規劃德水園興建工程。	
	84	84年度第一次追加預算(46,750,000元)。	本府自籌款編列。
	84.5.1	臺灣省政府同意設立。	
	84.9.2	雜項工程(水土保持)委託設計簽約。	1、主體工程規劃。 2、提出興建計畫。 3、報台灣省社會處核備。 4、申請開發許可。 5、水土保持工程施作。
	84.9.7	「台中縣政府重大業務簡報紀錄」,指示請立即完成規劃設計簽約,並訂定時程表送計畫室列管。	
	85.2.16	完成雜項工程(水土保持)設計圖說。	
	85.7.29	領取雜項執照。	
	85.9	因雜項工程坡度過陡,申請停工至85年9月始完成規劃。	1、向中央爭取主體工程興建經費補助。 2、修正主體工程
	85.8.26	函文內政部申請興建經費補助。	

	86.3.22	內政部同意以「86、87年度推廣社會福利服務補助款」補助本府興建經費四億元。	興建計畫。 3、雜項工程施作。 4、地質鑽探。 5、雜項工程專業技師簽證。
	86.4.9	完成雜項工程發包，預計180工作天。	
	86.4.13	雜項工程停工，辦理第一次變更設計。	
	86.7.9	台灣省政府來函表示請主體工程重新設計。	
	86.7.23	楊明雄建築師事務所提主體工程規劃設計書。	
	86.9.8	因基地開挖土方發現岩石地層，導致雜項工程停工。	
廖永來 縣長	87	配合編列預算經費5,611,477元。	1、雜項工程第一次、第二次變更設計。 2、地質重測。 3、領取雜項使用執照。
	87.7.21	雜項工程第一次變更設計預算書第一次送府。	
	87.8.3	雜項工程第一次變更設計預算書第二次送府。	
	87.11.3	雜項工程第一次變更設計預算書第三次送府。	
	87.12.24	雜項工程變更設計議價完成。	
	88.4.20	雜項工程停工，辦理第二次變更設計。	
	88.8.12	雜項工程協調會議。	
	88.9.21	921大地震影響，辦理地籍重測。	
	89.3.28	雜項工程施作與原設計不符，召開修正協調會。	
	89.7.27	因雜項工程施工與設計圖不符，於當日實地會勘。	
	90.10.10	雜項工程第二次變更復工。	1、主體工程發包施作。 2、綠建築變更設計。 3、委託民間經營相關作業。
	90.11.28	領取雜項使用執照。	
黃仲生 縣長	91.2.21	完成辦理地目變更。	
	91.3.30	主體工程水電、建築工程發包。	
	91.5.13	主體工程水電、建築工程發包完成發包簽約，興建期程計450日曆天。	
	91.6.12	主體工程動土典禮。	
	91.8.8	取得建造執照。	
	91.8.12	主體工程動工。	

91.12.13	內政部來函詢問本案是否有配合「綠建築推動方案」。	
92.1.30	內政部函示需配合「綠建築推動方案」。	
92.2.18	府內召開工程協調會，同意承包商不計工期暫停施作。	
92.3.19	綠建築停工。	
92.4.10	召開「縣立德水園身心障礙教養院工程檢討修正會議」，確定本府配合綠建築工程施作，進度 18%。	
92.6.6	通過綠建築候選證書審查。	
92.6.12	工程復工。	
92.9.19	向內政部申請變更計畫。	
92.10.14	內政部召開本案綠建築變更審查會議。	
92.10.23	籌組德水園專業諮詢小組。	
92.12.3	向行政院公共工程委員會申請委託經營前置作業經費補助，會中同意補助 98 萬元。	
93.1.13	以企劃書方式辦理委託專業服務。	
93.2.2	第二次以企劃書方式辦理委託專業服務。完成聘請顧問公司發包作業，委請「中華管理科學研究基金會」協助本府辦理前置作業。	
93.5.5	第一次招商記者說明會。	1、辦理委託民間經營招標。 2、完成委託民間經營簽約。 3、移轉委託經營權。 4、被評為成功委託民間經營案件，黃縣長親自到行政院會接受領獎，並領取獎勵金。
93.5.6	進度 62%。	
93.5.7.	舉辦招商說明會。	
93.6.2.	第一次招商流標。	
93.7.22	第一次上網公告委託民間經營。	
93.8.9	進度 83%。	
93.8.17	開標流標。	
93.9.23	下午一時三十分舉行第二次說明會。	
93.10.14	第二次招商公告。	
93.11	決標。	
93.12.10	簽約。	
93.12.30	完工	

	94.1.7	委外簽約。	
	94.2.2	因促進民間參與公共建設受公共工程委員會補助委外規劃費，如期完成簽約案獲頒二萬元獎金。	
	94.7.14	開幕營運。	
	94.10.12	經行政院公共工程委員會評為成功案件，12日黃縣長親自到行政院會領獎，由行政院長謝長廷頒發獎勵金。	

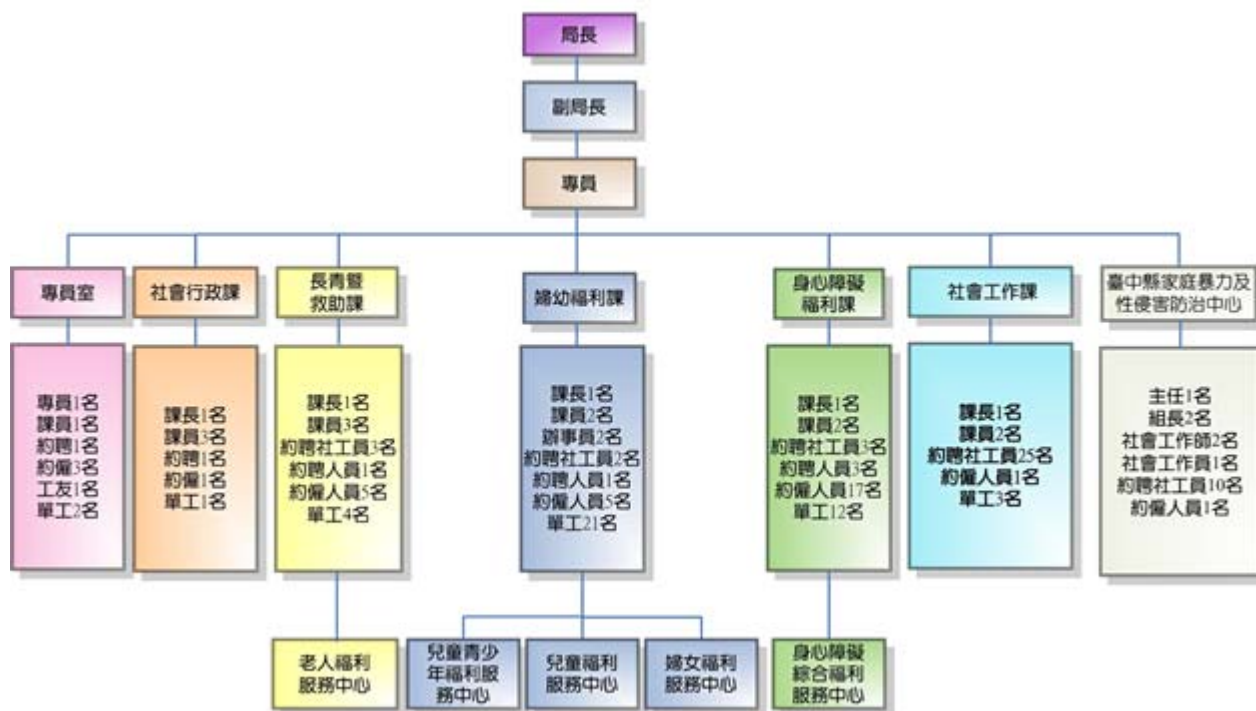
資料來源：研究者自行整理

附錄四 德水園各樓層規劃內容

樓數	A 棟	B 棟	C 棟
B1	停車場、空調室、電氣室、空調機房		
1F	半戶外活動場	活動室、多用途活動室、簡報室、前廳、自助美容室、自助洗衣室、廚房、餐廳、儲藏室、空調室、卸貨場、貴賓室	
2F	殘障兒童庇護工場、會議室、儲藏室、辦公室	會客室、辦公室、管理室、訪客休息區、儲藏室、大廳、圖書室、空調室	老人日托空間、辦公室、活動室、儲藏室、午間休息室、復健室、刷牙室
3F	四人住宿房間、廚房、休閒活動室	二人住宿房間、休閒活動室、管理室、工作室、值夜室、儲藏室	四人住宿房間、休閒活動室、管理室、工作室、值夜室、儲藏室、廚房、多功能活動室、觀察室
4F	休閒活動室、屋頂花園	二人住宿房間、休閒活動室、管理室、工作室、值夜室、儲藏室	四人住宿房間、休閒活動室、管理室、工作室、被服室、值夜室、儲藏室、觀察室、廚房、多功能活動室
5F		辦公室、屋頂花園、儲藏室、會議室	八人住宿房間(植物人)、工作室、值夜室、更衣室、管理室、儲藏室、被服室、機械浴室、休閒活動室、觀察室(2床)
6F			單身照護人員宿舍、休閒活動室、儲藏室
RF		屋頂平台、機械室	

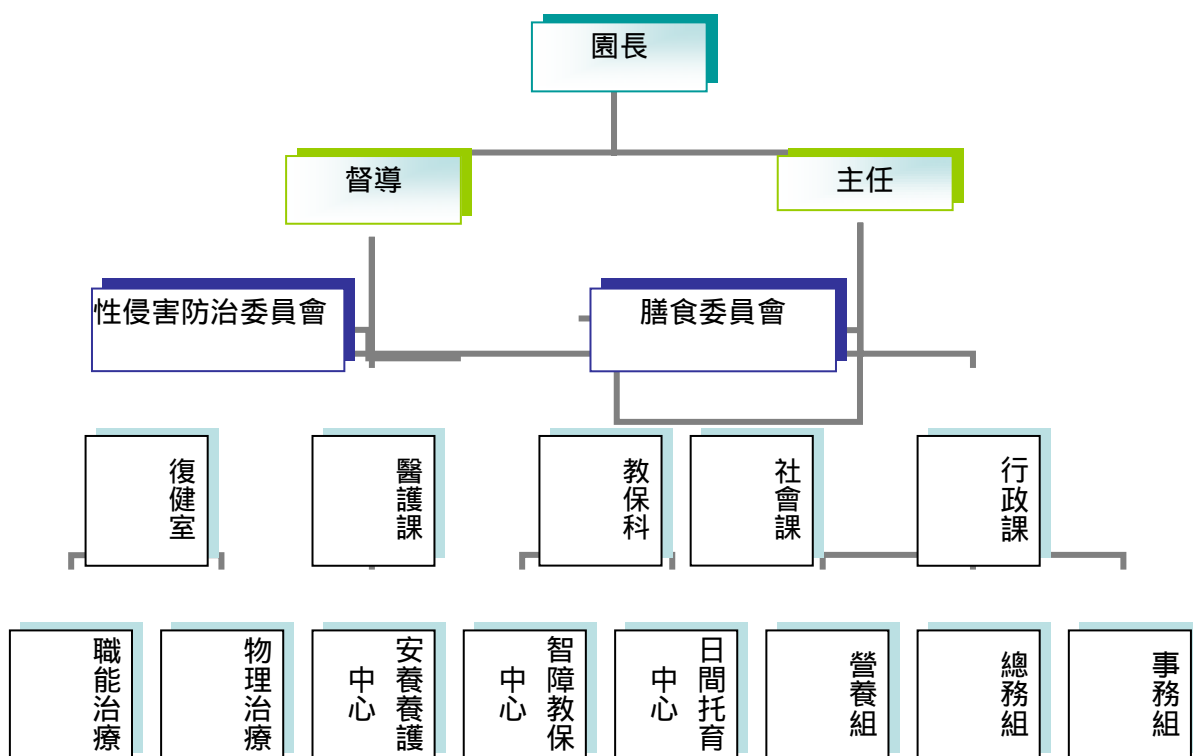
資料來源：台中縣政府社會局

附錄五 台中縣社會局組織系統表



資料來源：台中縣社會局

附錄六 德水園組織系統表



資料來源：台中縣社會局

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 丘昌泰，《公共政策基礎篇》。台北：巨流，民 89。
- 江明修，《第三部門經營策略與社會參與》。台北：智勝，民 88。
- 李宗勳，《政府業務委外經營理論與實務》。台北：智勝，民 91。
- 吳定、張潤書與陳德禹，《行政學，下冊》。台北：國立空中大學，民 78。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，《公共管理》。台北：智勝，民 90。
- 林鍾沂，《行政學》。台北：三民，民 91。
- 孫本初，《公共管理》。台北：智勝，民 90。
- 許士軍，《管理學》。台北：東華，民 79。
- 詹中原，《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南，民 88。
- 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 90。
- 傅恆德，《政治暴力與革命》。台北：韋伯文化，民 90。
- 楊永年，《組織行為》。桃園：中央警察大學，民 87。

二、期刊

- 洪富峰、蔡昭民〈高雄市身心障礙福利服務民營化〉，《社區發展季刊》，第 108 期，民 94.01，頁 31-38。

孫煒，〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，第 20 期，民國 93.6，頁 141-166。

莫永榮，〈政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗〉，《行政暨政策學報》，第 39 期，民 93.12，頁 75-104。

三、論文

何主美，〈我國地方政府推動業務委託民間辦理政策現況之研究—以臺灣省 21 縣市政府暨鄉鎮市公所為例〉，碩士論文摘要，東海大學公共事務在職專班，民 92。

李叔容、賴兩陽、白友桂，〈地方政府身心障礙福利業務績效評估之研究〉，內政部，民 90。

李宗勳，〈政府業務委外經營〉，民 91。

沈明彥，〈福利服務「公設民營」之研究〉，碩士論文，中正大學社會福利研究所，民 92。

吳怡萍，〈非營利組織競標社會服務方案之研究—以中部五縣市為例〉，碩士論文，東海大學社會工作學系，民 95。

林希武，〈企業研發委外影響因素之研究〉，碩士論文，國立暨南國際大學國際企業學系，民 93。

林建銘，〈行政任務民營化之研究—以政府業務委託民間辦理為中心〉，碩士論文摘要，國立台北大學，民 93。

施能傑、李宗勳，〈政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究〉，行政院人事行政局，民 92。

孫厚仁，〈台鐵工務養護技術類業務委外之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 94。

塗雲華，〈私劣酒查緝策略之研究—以維若林米酒案為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 94。

董瑞國，〈公辦民營體系建構及非營利組織角色之政策分析〉，碩士論文，南華大學非營利事業管理研究所，民 94。

蔡珊珊，〈博物館公辦民營以委託基金營運模式之研究—以台北當代藝術館為例〉，碩士論文，南華大學美學與藝術管理研究所，民 92。

顏永森，〈先期規劃報告書〉，台中縣政府社會局，民 93.04。

顏永森，〈可行性評估報告書〉，台中縣政府社會局，民 93.04。

蘇先啟，〈社會福利機構公設民營協力關係之研究—以基隆市政府為例〉，碩士論文，政治大學行政管理學程，民 93。

四、文件

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

審計部臺灣省台中縣審計室，〈94 年度審核通知書〉，民 94。

五、報紙

歐素美，〈德水園教養院缺水〉，《自由時報》民 93.06.12，中縣焦點，版 10。

謝鳳秋，〈旗艦計畫駛不動縣長開鋤〉，《自由時報》，民 92.08.05，中縣焦點版。

周志祥，〈德水園開館身障同胞大福音〉，《中央日報》94.10.12，地方鄉情版。

曾鴻儒，〈德水園被剔除在綠建築外〉，《自由時報》92.04.04，台中縣新聞版。

許俊傑，〈2005 年財政缺口 400 億〉，《聯合報》，民 94.12.19，要聞 4A 版。

六、網路

孫一信，〈關於兆陽教養院事件的紀錄與反省〉，民 90.12。

<http://www.papmh.org.tw/news/90/9012sun-1.htm>。

〈綠建築〉，民 95.06.15。

<http://knowledge.yahoo.com/question/?did=1405102113757>。

〈德水園身心障礙教養院啟用〉，《台中新聞網》，民 94.7.14。

<http://www.tnews.com.tw/04/newsconl.asp?page=nnxy3939>。

〈台中縣立德水園身心教養院〉，《台中縣政府網頁》，民 94.07.14。

<http://www.sltung.com.tw/dsy/p11.htm>。

貳、西文部分

I、Books：

Donahue, John P., *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books. 1989.

Kettner, P.m.and L. L. Martin., *Purchase of Service Contracting*. Newbury Park: Sage Publications,1987.

Korosec, Ronnie Patricia LaCourse., *Privatization of Local Governments: Contracting Out as a Service Delivery Option*, Ann Arbor, Mich.: University Microfilms International Dissertation Services, A Bell and HowellCo(State University of New York at Binghamton) 1993.

Lavery, K., *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*. Westpoyt, CT.: Praeger, 1999.

Manchester, L., *Alternative Service Delivery Approach and City*

Service Planning. *In Public Sector Privatization: Alternative Approaches to Service Delivery*. Lawrence K. Finley(ed.). New York: Quorum Books, 1989.

Reh fuss, John, "Maintaining Quality and Accountability in a Period of Privatisation" in Robert E. Cleary, Nicholas Henry and Associate, *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs*(San Francisco: Jossey-Bass) 1989.

Savas, E.S., *Privatization in State and Local Government* Unpublished Manuscript, 1995.

Stigler, G ., *The Citizen and the State*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.

II 、 Periodicals :

Boyne, George A., "Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence," *Public Administration*, 76(4), 1998, pp. 695-712.

Hirsch, W.Z, "Contracting Out by Urban Governments: A Review," *Urban Affairs Review*, 30(3), 1995, pp. 458-472.

Jackson, Peter M. "Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver ? ," *Public Administration*, 79(1), 2001, pp. 5-28.

Johnston, Jocelyn M. and Barbara S. Romzek, "Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality," *Public Administration Review*, 59(5), 1999, pp. 383-399.

Mintzberg, Henry, "Managing Government, Governing Management," *Harvard Business Review*. 74(3), 1996, pp. 75-83.

- Miranda, Rown, "Privatization and the budget-Maximizing Bureaucrat," *Public Productivity and Management Review*, XVII(4), 1994, pp. 335-369.
- Moe, Terry M., "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 28, 1984, pp. 739-777.
- Seidenstat, Paul, "Theory and Practic of Contracting Out in the United States," in Paul Seidenstat(ed.), *Contracting Out Government Services*.(pp.3-25), Westport, CT.: Preger Publishers, 1999.
- Siegel, Giber B, "Where are We on Local Government Service Contracting ? " *Public Productivity and Management Review*, 22(3),1999, pp. 365-388.

目 錄

第一章	緒論	1
第一節	研究背景	1
第二節	研究動機與目的	4
第三節	名詞定義	6
第四節	研究範圍與限制	13
第五節	委外經營策略概念架構	16
第二章	文獻探討	21
第一節	相關研究與理論基礎	22
第二節	委外策略形成	25
第三節	委外策略規劃	49
第四節	委外策略執行	61
第三章	研究設計	81
第一節	德水園身心障礙教養院委外策略環境	81
第二節	研究方法	83
第三節	訪談對象	88
第四節	訪談問題設計	91
第四章	調查發現與分析	95
第一節	身心障礙教養院委外策略形成	95
第二節	身心障礙教養院委外策略規劃	114

第三節	身心障礙教養院委外策略執行.....	128
第五章	結論.....	143
第一節	研究發現.....	143
第二節	研究建議.....	149
第三節	後續研究方向.....	154
附錄一	訪談紀錄（一）.....	157
附錄二	訪談紀錄（二）.....	168
附錄三	台中縣德水園身心障礙教養院重要事蹟年表.....	170
附錄四	德水園各樓層規劃內容.....	174
附錄五	台中縣社會局組織系統表.....	175
附錄六	德水園組織系統表.....	176
參考書目	177

表圖目次

表：

表 1-1	「委外經營」詞彙各學者觀點彙總表	10
表 2-1	全國博碩士網站與本研究「相關論文」彙總表	24
表 2-2	德水園身心障礙教養院經營成本概算表	27
表 2-3	營運計畫書應記載事項表	43
表 2-4	德水園身心障礙教養院人力配置表	49
表 2-5	德水園身心障礙教養院委外經營投標須知內容項目	56
表 2-6	德水園身心障礙教養院營運績效評估項目表	62
表 2-7	德水園身心障礙教養院委外經營前置性作業表	66
表 2-8	德水園身心障礙教養院委外經營申請須知項目表	66
表 2-9	德水園身心障礙教養院監督考核陳送報表一覽表	71
表 2-10	德水園身心障礙教養院委外經營公告項目彙總表	73
表 2-11	德水園身心障礙教養院委外契約應注意事項	76
表 3-1	成本效益分析表	80
表 3-2	深度訪談對象人數與訪談代號一覽表	88
表 5-1	各種委外經營類別採用的監督機制比較	145

圖：

圖 1-1	研究架構	18
圖 2-1	德水園身心障礙教養委外經營作業流程圖	32
圖 3-1	德水園身心障礙教養院委外策略環境架構	85