

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文研究計畫書

指導教授：王宏文 博士

政府業務委外之效果及成本分析-
以新北市汽車拖吊業務為例
(口試本)

研究生：陳炳源

學號：P99322002

中華民國 101 年 5 月

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究問題與目的	4
第三節 章節安排	5
第二章 理論與文獻回顧	7
第一節 委外意義與內涵	7
第二節 政府業務委外之潮流	10
第三節 我國政府交通違規拖吊業務	17
第四節 交通違規拖吊委外相關之研究	20
第三章 研究方法	21
第一節 研究資料來源	21
第二節 論述方法	21
第三節 研究範圍與限制	21
第四章 預期研究結果	23
參考文獻	24

表(圖)目次

圖 1-3-1	本論文研究流程與各章節架構	6
圖 2-2-1	我國政府業務委託民間辦理模式	11
表 2-2-1	中央政府 2003 年業務委外辦理情形一覽表.....	14

第一章 緒論

第一節 研究動機

壹、研究背景

我國政府於民國 87 年 6 月通過政府再造計畫，包括組織再造、法制再造、人力及服務再造等三大項目，其具體內涵為簡化政府組織、消除疊床架屋的組織型態；改造政府功能，由管制者僵化的角色，改為高品質管理服務；合理調整政府組織及員額；改革政府預算制度；推動電子化政府，加強便民服務；端正政風，推動行政透明化，建立廉能政府。具體做法為政府業務四大調整(四化)方法，來做為政府核心業務檢討的方向，希望政府能夠卸下不必要的任務，將有限的資源運用在更核心的職能上，而業務的執行方式，也能夠更有彈性地考慮社會總體資源，做更有效率的安排，其中委外辦理即為重大調整之一。根據行政院組織改造推動委員會，所謂委外辦理就是將業務委託民間辦理，依其委託辦理的內容又可分成「機關委外」及「業務項目委外」兩類。機關委外是指機關整體業務委託民間辦理而言，而業務項目委外則是指機關職能中，部分業務委託民間辦理¹。

外包並非是現代的產物，自工業革命時代起，廠商即開始依賴外界供應商來執行原先利用企業內部人力資源從事的工作（Gordon ,1994）。根據美國外包協會在 1998 年針對美國各大企業的調查結果顯示，外包將是企業未來最常用的策略工具之一，並且在 3 年內，在外包上的總支出會超過 3,000 億美元，於今，早已超過這個預期。近年來，聯合國貿發會議(UNCTAD)對全球服務外包趨勢進行了較為深入和系統的研究。該機構認為，服務外包已經成為全球跨國直接投資的主要引擎，未來的幾年內全球外包市場將以每年 30-40%的速度遞增，2010 年全球服務外包產業規模達到 12,000 億美元；該機構研究結果顯示在全球 1,000 家最大的跨國公司中，仍有 70%的公司沒有將任何業務外包到低成本地區，服務外包的潛力巨大。而美國 Forrest Research Inc 預測，到 2015 年，美國將有 330 萬白領

¹ 資料來源：行政院網站，(http://www.ey.gov.tw/COR/down/keep_v3.doc、<http://www.ey.gov.tw/sp.asp?xdURL=search.asp&mp=1&searchxsl=y>)。

工作崗位轉移到海外²。因此，外包對學術界或實務界皆是一項相當重要且必要瞭解的課題。

外包將您解放出來以更專注於核心業務。外包合作伙伴為您帶來知識，增加後備管理時間。在執行者專注於其特長業務時，為其改善產品的整體質量。最近外包協會進行的一項研究顯示外包協議使企事業節省 9% 的成本，而能力與質量則上升了 15%。公司需要獲得其內部所不具備的國際水準的知識與技術。外包將公司的財務資本使之用於可取得最大利潤回報的活動。

公共任務民營化乃是提升公共服務績效之主要手段，但由於政府法令不周及執行未盡周延等諸多因素，晚近國內的公共任務民營化之發展雖有創新，但過程迭生爭議，衍生的政治與經濟議題可能包括：專業經營與政治布樁、過程中求形式未求實質、規模與經營顯現分化與對立、參與機制及誘因設計模糊等，是以，如何就公共任務民營化所面對的困境與展望提出適當的價值與視野，以作為調節公共任務規劃與發展的診斷及策略是重要且迫切的(江瑞祥，2005；李宗勳，2006)。而談到公共服務該不該委外經營的問題，國內許多支持者都認為各國財政困難的今日，這不啻是一個解決公共服務或公營事業績效不彰，甚至是減輕國家財政負擔的最佳方法；然而，如果真是以賺錢或賠錢來作為是否委外經營的指標，那麼，看似績效優良的電信、郵政及機關外部公共設施等賺錢事業與設施？又為何需要改制民營或委外經營，委外經營的目的及預期成效為何？公共服務究竟該不該委外經營？這些都是值得深思且探討的議題(林淑馨，2003)。

整體而言，近年來，我國政府確實積極推動及尋求調適改善委外政策的效益，也確實有所成效，然而尚有一些問題亟待克服與解決，如委外的成效考核、成本因素的考慮、人力及資源節省程度之評估、是否實現公平正義性等，都是必須加以探討，作為政府施政的重要參考指標，這是本研究的主要動機之一。

貳、個案研究—以新北市汽車交通違規委外拖吊為例

外包這是最近幾年來最受歡迎的改變之一，不僅在企業界大行其道，在政府機關也行之多年。為順應整體趨勢之改變，政府業務外包之世界潮流不停止的擴大中，我國政府為改善交通之順暢與安全，對於未按交通規則行車與停車之汽

² 第四屆，2011，全球外包大會中國聯合主辦方——中國商務部國際貿易經濟合作研究院。

機車，採處以罰款並視影響交通之程度，對交通影響嚴重者施以拖吊之懲罰。總體而言，對違規停放汽機車拖吊並加以處罰，實施結果，確實已對交通改善達到一定程度的效果。然而自民國 60 年 7 月 15 日公布實施台北市處理妨礙交通車輛自治條例，及民國 63 年 6 月 3 日公布實施台灣省處理妨害交通車輛辦法後，並未即時辦理，及至民國 70 年後始陸續辦理違規停放汽機車拖吊業務，而委外拖吊業務部分並未同步實施，以新北市政府對於交通違規車輛委由民間辦理拖吊業務，遲滯至民國 87 年才開始辦理委外，迄民國 100 年止已執行有 12 年，對於交通改善產生一定成效，對新北市政府公庫收入也有所助益，然而同時期新北市亦廣設公營拖吊場辦理交通違規車輛拖吊工作。為探討公營及民間辦理拖吊業務的數量、時間、人員、拖吊費、保管費等有何不同？何者效率高、成本低，應如何配置與選擇，就顯得特別重要，這是本研究的主要動機之二。

政府如何落實辦理汽車交通違規拖吊業務，以利確實改善交通狀況，確保行人安全與車輛安全，及不致因拖吊造成民怨，又能兼具增加政府收入，改善交通問題，使行車有序，則拖吊業務如何辦理？拖吊移置與保管費如何訂定？或全由公營拖吊場辦理，需要以實際辦理個案之相關數據，經統計分析，以驗證比較公營及民間拖吊對於成本、效率等面向的差異，以提供制定汽車交通違規拖吊業務政策之參考。

第二節 研究問題與目的

本研究係以新北市政府汽車交通違規拖吊業務外包之相關議題為主要對象，包括拖吊及保管費用是否合理等，並以公營與民間拖吊作成本與效率比較分析。進而提供委外拖吊業務關鍵屬性問題意見，如成本計算、工作專業人員數、拖吊數量等，是否影響其對政府拖吊業務外包相關議題之看法，是本研究進一步擬瞭解的問題，希望所得到之結論能提供政府制定汽車交通違規拖吊業務外包政策之參考。

具體而言，本研究有以下三個研究目的：

- 一、比較公營與民間拖吊汽車交通違規效率之差異。
- 二、公營與民間拖吊場辦理拖吊成本比較。
- 三、分析公營與民間拖吊場績效之差異。

第三節 章節安排

本論文之研究流程及章節架構如圖 1-3-1，全文共分五章，其結構分述如次：

- 第一章 緒論：在第一節說明研究背景與動機、在第二節說明研究問題與目的、第三節說明研究流程與論文架構。
- 第二章 文獻探討：說明目前我國政府業務委外情形及政府交通違規拖吊業務外包現況予說明探討，並為新北市交通違規近幾年來汽車拖吊業務外包作一總體趨勢分析及拖吊業務委外研究文獻與政府業務委外相關文獻整理與回顧暨彙述。
- 第三章 研究方法：蒐集辦理汽車拖吊業務外包拖吊數量資料、整理分類，分析成本與效率。
- 第四章 預期研究結果：本研究選定新北市交通違規拖吊業務為統計分析對象，進行實證分析，將實際所獲得資料，依研究方法加以敘述並分析，並討論其結果。
- 第五章 結論與政策意涵：依實證結果，作成本研究的結論及提出政策意涵暨對後續研究者的建議，並說明研究的限制為何。

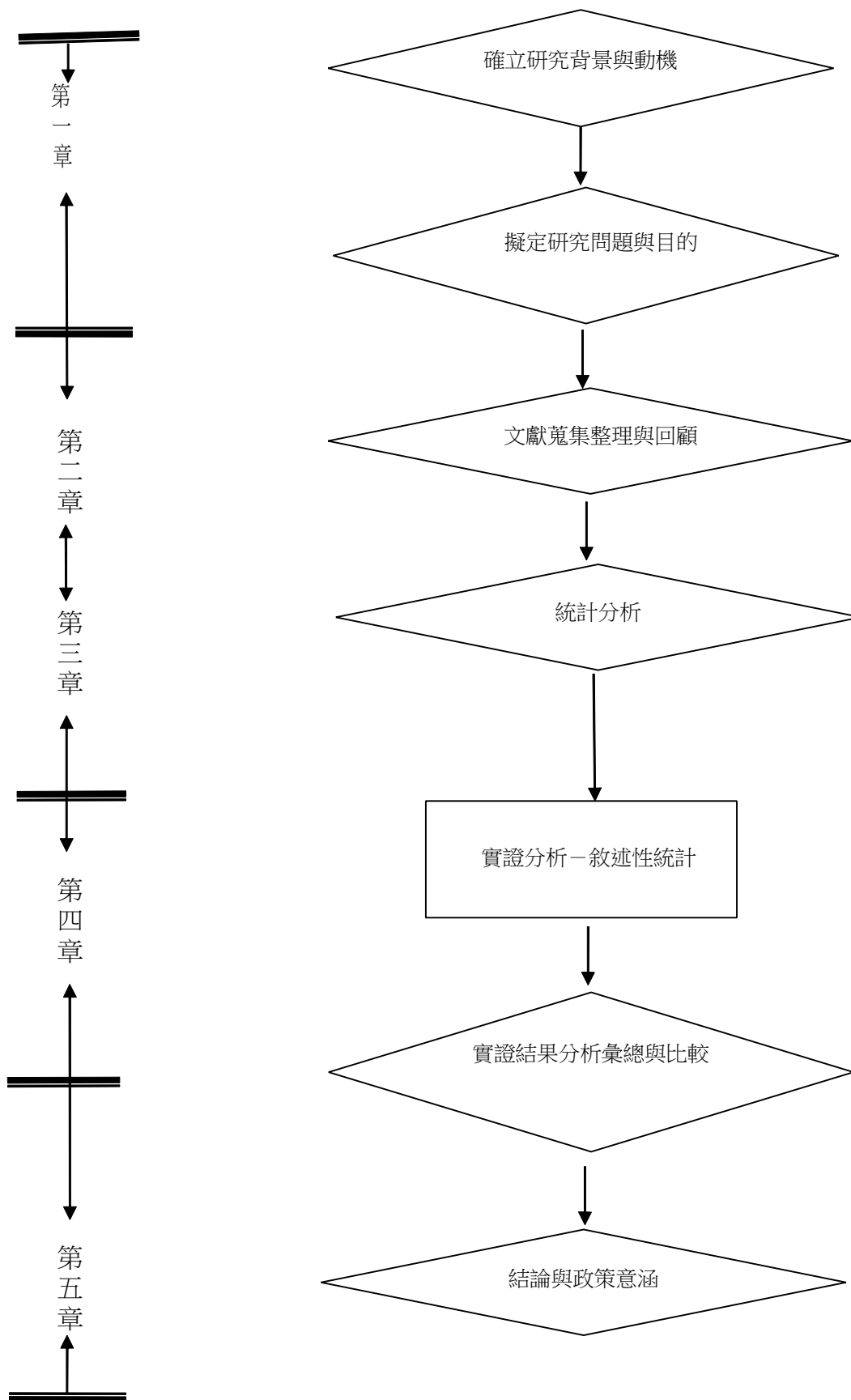


圖 1-3-1 本論文研究流程與各章節架構

第二章 理論與文獻回顧

本章共分五節，第一節為針對外包意義與內涵，做簡明整理與回顧。第二節是說明政府業務外包之潮流。第三節為我國政府交通違規拖吊業務說明。第四節係政府交通違規拖吊外包相關之研究。最後第五節是文獻彙述。

第一節 委外意義與內涵

自 1979 年英國柴契爾夫人大力推動民營化(privatization)政策後，政府部門藉由委託外包(contracting out)、業務分擔(load shedding)、共同生產(coproduction)、或解除管制(deregulation)等方式，將部分職能業務轉由民間部門經營，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任(江岷欽、林鍾沂，2000)，成為政府提供公共服務的一種新趨勢(Levin & Sanger, 1994；Linden, 1994)。其中委託外包(contracting out)方式是民營化策略措施中最常為人使用，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，由民間部門履行契約中的規定項目或對「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(Savas, 1987；張世賢、陳恆鈞，1997；江岷欽、林鍾沂，2000)。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)。此一委託外包的發展，深受「新公共管理」(New Public Management)學派的影響，此一學派重要觀點包括：(1)駁斥傳統公共行政「萬能政府」的主張。(2)認為政府的角色與職能必須有所調整，方能因應環境的快速變遷。(3)倡導企業管理技術、服務與顧客導向及市場型態機制。(4)縮減政府部門的活動範圍，主張由公私部門合作生產或由私人部門承接辦理，並透過民營化、契約外包或 BOT 方式執行。(5)善用民間資源與活力，將政府業務委託民間辦理，型塑「中空型政府」(Hollow Government)(江岷欽，1999；孫本初，1998；詹中原，1999；Peters, 1993)外包為將一部分或全部落於組織所選定之核心競爭力外圍之功能交由外部供應商執行，應以策略性外包(strategic outsourcing)方式，只需執行最專精、最具價值之價值鏈之活動部分，其餘則委託其他廠商執行即可

(Quinn, 1999)³。可以說外包是讓外部的民間團體提供原先為組織內部提供的服務，這是最近幾年來最受歡迎的改變之一，無論企業界或在政府機關均已行之多年。

委託外包是指民間部門參與公共服務的生產及運送的過程。政府部門藉由委託外包，將部分職能業務轉由民間部門經營，惟政府仍須負擔財政籌劃、業務監督、績效成敗責任。在解釋時，常使用之理論如下：

一、公共選擇理論

公共選擇理論興起於「政府失靈」，指出公共支出持續因執政黨無法控制的外在因素而增加，公共財貨與勞務(goods and services)的提供也極無效率，公共選擇理論為了打破由利益團體、官僚、政客串聯之鐵三角預算聯盟並防止政府不斷擴張，乃主張將政治組織視為一種市場，認為「政府」與「選民」之間如同「生產者」與「消費者」一樣，可以產生契約性的交換關係，基於此種認知及假設下，主張委託外包。

二、委託人及代理人理論

此理論對委託外包決策，強調組織面向的經驗、信任、監督，以及經濟面向的競爭、資產特定性等(王仁宏，2001)，用以說明當前政府應如何透過契約設計與管理，吸引民間共同參與公共事務，形成雙贏的局面。

委託人與代理人的問題起始於委託人透過契約的關係促成使代理人在資訊不對稱的情況下代表行事，繼而形成僱主授權、管理者代管、管理者指揮各級員工。代理人通常掌握較多資訊且較為專業，透過代理機構理論及資訊不對稱，得以較理解組織內部及上層決策。

在數學上，委託人代理人理論所提出的解決方案在於使委託人所發揮的效用功能達到最適化，但是代理人需同意為委託人效命努力工作，儘管這是代理人自己工作努力的成效，但委託人還是必須承擔授予代理人工作的風險(Beccerra &

³李宗勳，2007，政府業務委外經營理論、策略與經驗。台北：智勝出版社。

Gupta, 1999)⁴。

三、交易成本理論

整個的委外過程，可以說就是在進行一個市場交易，交易成本理論，最早是由 Coase(Coase, 1927)提出，主要觀念是買賣雙方為了進行市場交易，人們必須尋找他願意與之交易的對象，告知交易的對象與之進行交易的意願，以及交易的條件，與之議價並敲定價格，簽訂合約並進行必要的檢驗以確定對方是否遵守合約上的規定等活動所產生成本。

透過上述之說明分析，我們預知政府業務委外的運作模式，提供我們實務上的作業基礎，而歸結委託外包，其具有下列效益：避免行政官僚化和程序的約束，得以僱用所需的員工或解聘不適任員工，對人力資源的使用更具彈性，而且以政府有限的資源，開啟社會無限的資源，發揮最大的效益；借重民間機構對某方面服務領域，有專門的知識和經驗；以較快速度反應新需求，配合需求調整服務方案，且易服務特殊對象群；增加政府政策選擇空間；促進政府與民間部門共同在為全民福祉目標下攜手共進；促使政府公開成本與決策等資訊，加強民眾對政府之監督；藉由與民間機構之互動而加強公務員本身的工作能力(陳敬群，2003)。

因此這些委外結果之效益，不僅是警察及交通機關所要達到的，對於在人力及經費均呈現嚴重不足的環境下，適當時機辦理拖吊業務外包，似乎是提升拖吊業務品質與績效暨節省人力成本的理想選擇。

此外，委外又可依其委託辦理之內容分成機關委外及業務項目委外兩類。機關委外是指機關整體業務委託民間辦理而言；業務項目委外則是指機關職能中，部分業務委託民間辦理。例如電子化政府以及相關資訊軟體的設計建置等⁵委外辦理的目的何在，對於業務仍須留在行政機關處理者，一方面可以鼓勵民間投資、活化民間經濟，另一方面又可提昇行政效能；再者組織的全職固定人員可以因為

⁴李宗勳，2007，政府業務委外經營理論、策略與經驗。台北：智勝出版社。

⁵資料來源：行政院網站，(http://www.ey.gov.tw/COR/down/keep_v3.doc)

業務量的縮減而減少，直接降低人事等行政成本⁶。而委外辦理需要哪些配套措施？公權力事項委外辦理，應有法規的依據；至於不涉及公權力部分，可以隨時辦理，再進一步配合修正組織法規。如果相關法規來不及增列委託依據時，如何處理？委外辦理需要有法規依據者，其所指法規除了法律之外，還包括法規命令，而且不管是具體明確或概括授權訂定都可以，應該不會有來不及增列委託依據的情形⁷。

第二節 政府業務委外之潮流

壹、國內部分

政府面對全球經濟不佳與負債不斷上升的挑戰，不宜僅止於在內部實施組織精簡與節流措施，更應積極推動政府業務委外經營，使現有公務人力資源能有效運用，亦即是，如果民間有意願也有能力完成政府業務時，政府將開放委外辦理。我國政府自推動政府業務委託民間辦理以來，已有部分較為顯著的案例，如大陸事務委員會將部分大陸事務委託財團法人海峽交流基金會處理、違規停放車輛委託民間拖吊場拖吊、汽車檢驗委託民營修車廠代辦、廢棄物委託民間機構處理、交通建設採用 BOT 方式辦理(李宗勳，2007)，甚至於軍用裝備、彈藥等亦不再僅由軍中生產而開始辦理委外生產，除此之外，仍有再擴大推展的空間。

政府業務委外的種類繁多，我國政府部門之經建會曾於 88-89 年間委託學者研究「政府業務委託民間辦理類型及程序之研究」，該研究以實務委託案件之類型分配，並參酌英國法與日本法之分類而採取下列四種區別：(1)公權力檢查業務委託(2)對外提供服務業務委託(3)機關內部業務委託(4)機關內部設施委託。

政府為使委外業務辦理時有一致共同之規範以資遵循，分別訂定有行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理工作計畫、行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點、推動政府業務委外經營的實施步驟、政府業務委託民間辦理推

⁶資料來源：行政院網站，（http://www.ey.gov.tw/COR/down/keep_v3.doc）。

⁷同上。

動委員會設置要點、行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則、適合進行委外評估之機關與業務、以及各種委外契約書範例，如機關保全委託契約參考範例等，以供各機關參考運用。綜合而論，我國政府業務委託民間辦理模式，請參閱圖 2-2-1。

資訊業務委外是指將組織中資訊相關活動部份或全部的資訊系統功能委由外部服務承包商執行，以得到所需要的服務(李慈光，2002)。87年4月我國政府訂定「行政院所屬各機關資訊業務整體委外作業實施辦法」，加強推動政府資訊業務委外，依行政院主計處之調查結果，政府機關資訊業務委外逐年增加中。

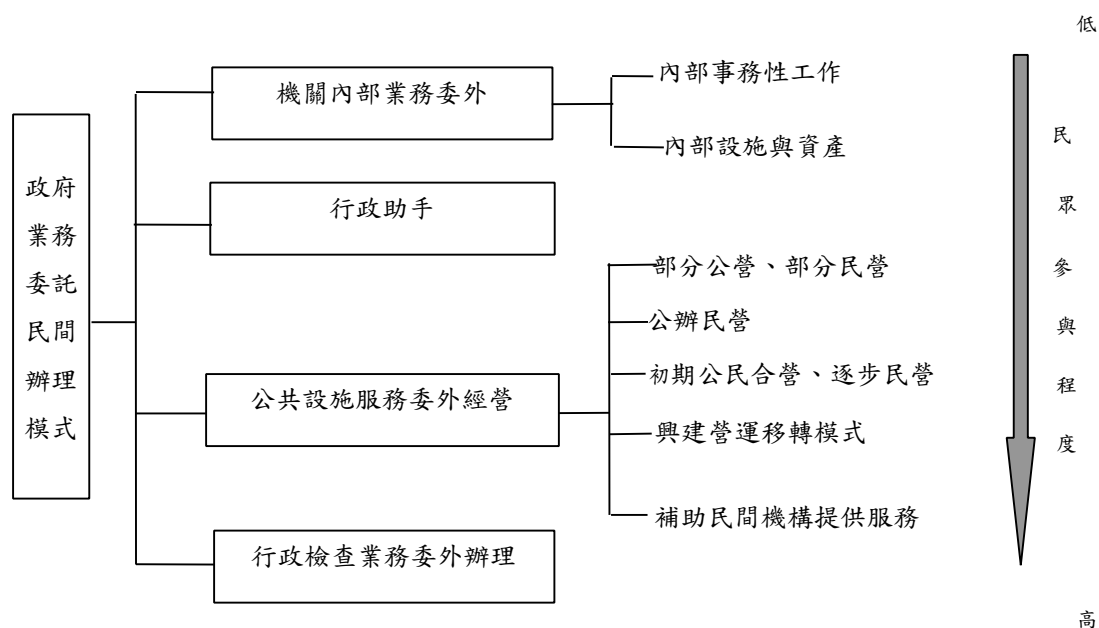


圖 2-2-1 我國政府業務委託民間辦理模式

資料來源：行政院人事行政局，2001，「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」。

一、國內委外個案，按機關內部業務或設施、機關外部業務、公權力檢查業務等方面列舉如下：

(一)機關內部業務或設施委外個案(李宗勳，2002)

1.內部事務性工作委外辦理-案例：台中縣大雅鄉公所辦公廳舍安全維護工作委託民間辦理

政府為力行行政革新、人力精簡的政策和減輕財務支出之考量下，將辦公廳舍安全維護工作委託民間辦理；結果減少值夜費之開支、提昇行政效率，以及減少員工人身潛在危險。

2.興建營運移轉模式-案例：南北高速鐵路 BOT 興建案

因政府財政收支逆轉，且土地取得困難、行政作業緩慢等因素影響，各項重大工程多未能如期推展，因此引進 BOT 模式。本案已由臺灣高速鐵路公司與交通部高速鐵路工程局完成興建營運特許 35 年及站區開發 50 年之合約。成效為政府節省工程建設各項經費支出，惟因政府須負有多項任務保證完成之責任，至節省經費程度必須俟將來完工後通車之乘客載運量及站區開發情形而定。

(二)機關外部業務委外個案(李宗勳，2002、2007)

機關外部業務委外係指政府機關不提供土地、建築物等設施與設備，惟為執行公共服務政策時，以購買勞務方式委託民間提供服務。

1.案例：台中市低收入戶養護老人收容照顧委託民間辦理

因應高齡社會來臨，為照顧低收入戶中殘疾孤苦無依之老人，爰委託合格立案之安、養護機構代為收容照顧；達到落實老人居住安養服務，安定老人生活，增進老人福祉，並減少政府財政負擔。

2.台南市不幸兒童、棄嬰、無依兒童收容委託民間辦理

力行行政革新、人力精簡的政策及減輕財務負擔之考量，委託台南市家庭扶助中心等單位辦理；落實執行結合民間團體政策，有效應用社會資源，落實推展兒童福利服務，發揮業務委託民間之功用與效益，紓解政府財政拮据，以彌補人力、物力、財力不足之窘境。

(三)公權力檢查業務委外辦理個案(李宗勳，2002、2007)

公權力檢查業務委外辦理係指政府為實現特定行政目的，針對個別事件，委

託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所做之檢查行為，如建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗、勞動安全檢查、各種技能檢定、工廠檢查、衛生檢查、金融檢查、衛生檢驗、消防安全檢查等。

1. 案例：臺北市政府辦理汽車委託民間檢驗

將部分檢驗業務委託合格之民間車輛修理業者辦理，以廣結社會民間資源，提昇政府效率。要求代檢廠定期儀器校正，以確保儀器測量數值正確，提昇儀器檢測品質，開放外縣市車輛，可就近至該市委託之代檢廠辦理汽車檢驗，開放逾期未定檢被舉發在案之車輛，可在期限內至各公路監理機關委託之代檢廠辦理越區代檢，真正做到提昇效率與便民服務。

2. 案例：交通違規拖吊

為排除妨礙交通之違規停車車輛，改善交通秩序。委託辦理實效：以台北市為例，1999年委託12家民間拖吊業者計有168輛、機車16輛，一年計執行違規停車拖吊732,992輛(內含小型汽車597,209輛，機車135,783輛)；2000年執行違規停車拖吊548,364輛(內含小型汽車390,414輛，機車157,950輛)。節省購買拖吊車、保管場及相關人事費支出，以2000年執行結果，約可為市政府徵收5~6億元之拖吊費及保管費，用以充實公庫，加速改善台北市的交通建設。惟往後年度拖吊量逐年衰退，如2006年301,641輛，2007年290,525輛，2008年260,950輛，2009年213,115輛⁸。

二、中央政府2003年業務委外辦理情形一覽表

茲再以最近年度政府業務委外辦理資料分析，經蒐集彙編中央政府統計2003年各部會主管委外業務辦理項目(次)、金額等詳細資料，經統計結果請參閱表2-2-1。

⁸ 聯合報，2011，7版。

表 2-2-1 中央政府 2003 年業務委外辦理情形一覽表

排序	機關名稱(主管)	項目(次)	金額(千元)
1	財政部主管	76	694,162
2	人事局主管	4	50,068
3	主計處主管	3	45,227
4	文建會主管	4	207,727
5	故宮主管	1	15,753
6	青輔會主管	10	22,930
7	新聞局主管	45	184,939
8	教育部主管	16	463,802
9	陸委會主管	9	19,383
10	蒙藏會主管	6	23,503
11	僑委會主管	8	346,967
12	經濟部主管	115	14,702,219
13	外交部主管	7	10,687,270
14	研考會主管	9	833,376
15	經建會主管	27	52,875
16	環保署主管	8	248,156
17	內政部主管	99	1,487,403
18	海巡署主管	15	708,499
19	農委會主管	6	40,648
20	原能會主管	1	21,560
21	公平會主管	1	1,290
22	消保會主管	2	4,013
23	國科會主管	8	1,037,812
24	原民會主管	4	84,909
25	交通部主管	1	1,300
26	工程會主管	11	67,932
27	衛生署主管	61	4,601,260
28	勞委會主管	115	2,833,776
29	退輔會主管	6	191,674
30	法務部主管	6	284,683
31	中選會主管	2	6,603
合計		686	39,971,719

說明：

1. 主管係指含本機關及所屬機關。
2. 項(目)次各機關均含有相同項目。
3. 未含機密委託案件。

資料來源：

1. 行政院，2004，「委外業務檢討結果」，(http://www.ey.gov.tw/COR/down/keep_v3.doc)

貳、國外部分

一、美國政府業務委外經營的作法

本部分簡述美國政府業務委外經營的作法，從三方面說明：首先州政府業務委外經營、其次建立營造競爭環境、最後是美國政府業務委外經營的關鍵作法。

1. 州政府委外經營累積經驗的活水

在 1993 年一項針對美國州政府的調查顯示，超過 78% 的民營化活動屬於契約委外經營，其次是抵用券。之後 1997 年所從事的調查中，委外經營模式更超過 80% 以上，而州政府之下的地方政府委外經營模式一樣被廣泛地應用。推動民營化的最主要優勢是成本減少，其次是提高服務品質。在 1995 年，針對美國大都市的市政業務民營化調查，受訪的市政官員更指出，成本減少與服務品質的改善，是民營化決策時最重要的兩個因素(John and Ox, 1999)⁹；從不同國家的多樣化研究中發現，在考量管理與監督成本之後，於相同品質的服務上約可節省 25% 的經費(Savas, 2000)。

2. 營造競爭環境的委外經營過程

通常政府單位會在下列條件下，開始推動委外經營(Savas, 2000)：領導者有自己的理念、開始行動與提供激勵的誘因；內部的擁護者準備引導民營化方案；單位正處於嚴重財政危機，或需要重新考慮目前實務狀況；藉由委外經營達成明顯的成本節省，或者其他可獲取的利潤，但在服務品質與責任上卻沒有相對減少；委外經營在政治上是可以預見的，但必須考量受影響官員與受益者的權益；突發事件使得改變現狀是無法避免的。如印第安那坡里市自來水處理廠委外經營案，這個個案的特色，自來水處理廠已經由政府經營的很好，顧問公司則是接受政府委託評估自來水廠委外經營的經濟可行性，在他們所提出的報告中指出，對於成本的節省應不會超過 5% 以上。然而，前市長 Goldsmith 卻認為沒有經過市場測試，怎會知道可以節省多少經費，結果透過競爭投標，這個自來水處理廠的運作與管

⁹李宗勳，2002，政府業務委外經營理論與實務。台北：智勝出版社。

理的委外經營結果竟然節省 44% 的成本，而且自來水品質提高了，但員工數幾乎減半，故障率也減少到全國自來水廠平均值的十分之一，員工投訴案件更從一年的 38 件降低到只有 1 件。

3. 推展委外經營的關鍵

委外經營不只是管理的時尚，它是可以提供某些顯著利益的基本改革，讓公部門獲取得來不易的經驗，以及提供彈性作法與增加產能。在面對全球化時代來臨，任何政府機關在引介與實施委外經營時，必須衡諸國際現有相關資訊做全盤考量，以便瞭解在契約外包時的可能選擇，包括從簡單決定服務成本到競爭程度 (李宗勳，2006)。

二、國外案例

(一) 調查加拿大地方政府辦理固體廢棄物委外、競爭、投標和做法

假說和已有的研究 (1) 委外住宅廢棄物收集單位成本比公共部門的相似服務低；(2) 在當地政府公立的和私立的生產者互相競爭服務，結果委外的生產者將會有較低的單位成本；(3) 在當地政府應該將住宅廢物收集承包服務，經過投標過程競爭，服務的單位成本將大大降低。調查發現結論：本研究結果證實了先前三個假設。效率方面，魁北克公司為私人生產者顯著低於其他地方在加拿大；競爭似乎是預測的關鍵因素是否在承包商將有較低的單位成本。投標競爭力決定也是預測每家居一個低成本。

(二) 運輸勞務承包與成本效率

在 1980 年代以後交通在美國已經承包，大量的研究調查承包交通的影響效率。他們認為將允許市場力量引入競爭在公共交通來確定合適的員工的工資的同時提供更加高效的服務。調查發現結論：分析認為車輛調度和低效利用勞動貢獻成本更高。在某些情況下，問題導致效率低運行成本高，可以解決公共機構通過其他方法比承包服務。承包可以作為很有用的工具提高效率，但不是唯一的方法可供選擇。

叁、小結

從國內、國外政府業務委外辦理之動機、辦理程序、以及做法暨相關要求，可以知道其結果仍在於求取減少政府支出、提高效率、品質提昇，進而得到良好績效為最終目的，同時業務委外辦理時附帶產生造就就業人數的提升，使各類專業人才，可以得充分運用之機會，更不諱言對於公務員有極大之激勵作用，對於公務員整體服務水準之提昇有很大幫助。我國政府交通違規拖吊業務外包，是否也能達到這些優點與好處，值得深思與探討。

第三節 我國政府交通違規拖吊業務

壹、執行交通違規拖吊業務法規依據

為排除妨礙交通之違規停車車輛，改善交通秩序，我國政府對於違反者，採取行政措施為對違規停放汽機車拖吊並加以處罰。自民國 60 年 7 月 15 日公布實施台北市處理妨礙交通車輛自治條例，及民國 63 年 6 月 3 日公布實施台灣省處理妨害交通車輛辦法，作為執行之法律依據。惟因時空環境的因素，當時並未辦理拖吊業務，及至民國 70 年後由臺北市政府首先辦理交通違規停車車輛拖吊，新北市係自民國 78 年開辦公營拖吊業務，委由民間拖吊則自民國 87 年開始，迄民國 100 年止已有 12 年。

其執行方式、時間、成效，對交通改善程度，對公庫收入之助益，因執行期間已很久，是否仍符合實際需要，確有必要作探討，以作為政府辦理交通違規車輛委由民間拖吊業務之參考。目前已有臺北市、新北市、桃園縣、台中市、高雄市、嘉義市等縣市委外執行。茲將交通違規拖吊辦理情形略述說明如次：

一、委辦程序

(一)事前規劃流程

編列預算採收支對列方式，擬定底價，經過公告程序，公開甄選，決定錄用名單，簽訂委託契約。

(二)委託契約之重要事項內容摘要

契約一期三年，規定業者需依相關拖吊作業規定執行辦理拖吊業務、違約罰則、保險、保證責任、工作人員管理、訓練及拖吊車統一規範、器物之保養維護等。

二、監督管理

簽訂委託合約書，要求依約履行相關義務，並擬定「執行違規停車拖吊及保管作業規定」作為執法標準與監督管理的細目，必要時並派員駐場監督管理。

貳、新北市交通違規拖吊業務辦理情形

新北市自民國 78 年開辦違規停車公營拖吊業務，至於辦理違規停車委外拖吊則自民國 87 年陸續開始辦理委託，合約期間 1 期為 3 年。

一、辦理程序

(一)公營與民營拖吊場設置情形

按照台灣省處理妨害交通車輛辦法，及臺北縣處理妨害交通車輛自治條例暨臺北縣租用民間拖吊(車)場作業辦法等規定，須辦理拖吊情況：1.違規停置，妨害交通者。2.行駛中發生故障，未及時移置，妨害交通者。3.行車肇事致車輛損壞無法駛離，未及時處理，妨害交通者。4.其他依法得予移置及保管者。

新北市政府，以警察局交通警察大隊為執行交通違規拖吊任務機關，實際辦理拖吊相關作業，其中公營拖吊部分分別以各分局轄區配合行政區域為執行拖吊範圍，部分分局執行交通違規拖吊轄區含 1 至 4 個行政區域。合計共設置板橋、海山、中和第一、永和、新莊、三重、新店、土城、樹林、三峽、蘆洲、淡水、汐止、林口、大型車(含機車)等 15 個違規汽(機)車拖吊場。其中大型車(含機車)僅設置公有拖吊場，並未辦理委外，因其拖吊作業係需使用大型拖吊車，拖吊耗費較多時間，及移動速度慢，本研究對此一部分僅列公有拖吊數量，未列入比較研究。

委外民營拖吊場設置情形，係以行政區域分配，計分有板橋地區(含板橋、

海山分局轄區)、中永和地區(含中和第一、第二、永和分局轄區)、新莊地區(含新莊、泰山、五股、林口等區¹⁰)、土城、樹林地區(含土城、樹林區)、三重地區(含三重、蘆洲區)、新店地區等六個地區，其他如淡水、八里、三芝、金山、石門、萬里、瑞芳、貢寮、雙溪、平溪、石碇、深坑、烏來、三峽、鶯歌等 15 個區未委外民營拖吊，均由公有拖吊場執行違規停車拖吊工作。

(二)委外民營拖吊場拖吊收費及年限

新北市就這六個區域，板橋地區(含板橋、海山分局轄區)、中永和地區(含中和第一、第二、永和分局轄區)、新莊地區(含新莊、泰山、五股、林口等區)、土城、樹林地區(含土城、樹林區¹¹)、三重地區((含三重、蘆洲區¹²)、新店地區等六個地區分別辦理公開招標，以參與投標者提報拖吊移置費、及保管費等單價較低者得標承包。

2.依據臺北縣處理妨害交通車輛自治條例規定，對違規停車拖吊收費標準如下，小型汽車車輛移置費每輛次一千元；小型汽車車輛保管費每輛每日二百元；因此違規停車不論公民營拖吊，均繳付上述標準移置費及保管費。

3.交通違規罰款由政府收取未包括在標案內，拖吊合約期限為三年，合約設定執行拖吊移置費、及保管費總額度並分 3 年執行。

二、監督管理

簽訂委託合約書，要求依約履行相關義務，依據「臺北縣處理妨害交通車輛自治條例」、「臺北縣租用民間拖吊(車)場作業辦法」，擬定拖吊(車)場執行違規停車車輛拖吊及保管作業規定，作為執法標準與監督管理的細目，必要時並派員駐場監事管理。

第四節 交通違規拖吊委外相關之研究

已知對於交通違規拖吊問題之相關研究有：論行政法上違規停車拖吊行為

¹⁰ 依地方制度法規定，臺北縣自民國 99 年 12 月 25 日改制為直轄市，其下屬鄉鎮市均改制為區。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

之相關問題、論釋字第六〇四號解釋對交通裁量之影響、違規拖吊與比例原則、違規停車問題的處理與車輪鎖的運用、交通違規拖吊合法性探討、汽機車違規停車拖吊法律問題之研究、地方政府業務委外協力關係模式之研究－以台北市違規停車拖吊為例等。其中相關研究以探討交通違規拖吊委外之論文，僅有地方政府業務委外協力關係模式之研究－以台北市違規停車拖吊為例一篇，惟該論文本文並未公開，不易查得研究實際數字、範圍等相關資料。

第三章 研究方法

第一節 研究資料來源

以新北市政府警察局交通警察大隊辦理汽車拖吊業務，依據各行政區整理之拖吊數量、保管費、移置費、專業人員工作數及保管場收取車輛保管費用等資料為基本分析資料，其中公營拖吊業務資料期間為自民國 82 年至民國 100 年，民營拖吊業務資料為自民國 87 年至民國 100 年拖吊業務委外資料為研究分析期間；成本效率方面則以最近一期委外合約（民國 98 年至 100 年）與同期間公營拖吊場為基礎統計分析比較。

第二節 論述方法

廣義上來說，所謂的「論述」(Discourse)指的是一種信念(belief)、實踐(practice)或知識(knowledge)，作為人們建構真實和提供理解世界的一種分享方式。因此論述可視為一種知識流，用以呈現一種連續性的思想意識，在任何時間、特殊的人或群體中，用以決定可能說什麼、做什麼和寫什麼以建構真實和知識的可能性與限制(Mills, 1997; Fairclough, 2003)。

本研究主要研究項目為分析招標底價、拖吊範圍、公營拖吊與委外拖吊成本比較、公營拖吊與委外拖吊效率為何。

根據前述研究項目所蒐集之資料，經統計整理分類後採用定量研究方法分析資料，以期得到悠關之數據，提供政策制定者、關心者、研究者之參考。所謂定量研究方法指的是採用數量的方法來對資料或信息進行研究。。

第三節 研究範圍與限制

本研究撰寫過程所具有的缺點與限制及建議如次：

- 一、本研究係以新北市政府警察局交通警察大隊辦理交通違規拖吊業務整理資料為實證資料來源，因資料並未對外公開，惟據悉有專門科室辦理彙編，其資料之正確性程度高，惟本身所具有的基本限制與缺陷，皆無法避免。

- 二、由於國內在本議題上的研究，可供參考的資料非常有限；雖然政府委外業務之相關業務，已普遍實施，且交通違規拖吊亦為實施之主要項目，國外亦有拖吊業務委外之案例，但因考量國情、及法令等先天環境不同，故乃略去國外先進國家為比較的對象，僅以我國國內新北市政府的拖吊業務環境為研究範圍。
- 三、擴大實證研究取樣的層面及樣本量，包括臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、各縣(市)等，以及一般納稅人民是政府的頭家，其對於政府拖吊業務委外的意見，可考慮一併加以開發，以獲得更完整與客觀之資料。
- 四、政府拖吊業務委外辦理雖列有數據，惟未實證各項委外辦理案件於委外前後之績效異同處，以強化未來政府拖吊業務委外辦理之依據。

第四章 預期研究結果

本論文預期研究結果，期能獲得前述之研究問題與目的：

- 一、公營與委託民營拖吊效率之差異。
- 二、公營與委託民營拖吊成本比較。
- 三、公營與委託民營拖吊績效之差異。
- 四、公營與委託民營拖吊品質之差異情形。
- 五、瞭解政府拖吊業務公營與民營成本與成效之關聯性。

參考文獻

壹、中文部分

一、出版書籍

- 1.丘昌泰，(2000)，公共管理—理論與實務手冊。台北：元照出版社。
- 2.江岷欽，(1999)，企業型政府：理念、實務、省思。台北：智勝出版社。
- 3.江岷欽& 林鍾沂，(2000)，公共組織理論。台北：國立空中大學。
- 4.李宗勳，(2002)，政府業務委外經營理論與實務。台北：智勝出版社。
- 5.李宗勳，(2007)，政府業務委外經營理論、策略與經驗。台北：智勝出版社。
- 6.吳瓊恩，(1996)，行政學。台北：三民書局。
- 7.杜國靜，(2002)，政府與非營利會計觀念與實務。台北：台灣西書出版社。
- 8.林淑馨，(2003)，鐵路電信郵政三事業民營化：國外經驗和台灣現況。台北：鼎茂圖書出版有限公司。
- 9.孫本初，(1998)，公共管理(一版)。台北：智勝出版社。
- 10.孫本初，(2001)，公共管理(三版)。台北：智勝出版社。
- 11.張世賢、陳恆鈞，(1997)，「公共政策：政府與市場的觀點」。台北：商鼎文化出版社。
- 12.黃榮護編，(1998)，公共管理。台北：商鼎文化出版社。
- 13.翁興利等，(1998)，公共政策。台北：國立空中大學。
- 14.詹中原主編，(1999)，新公共管理。台北：五南出版社。
- 15.蘇彩足，(1996)，政府預算之研究。台北：華泰書局。

二、期刊論文

- 1.王宏文，(2011)，「臺北市房屋稅公平性之研究—兼論豪宅稅之合理性」，行政暨政策學報，第53期，頁115-162。
- 2.江瑞祥，(2005)，公共組織治理模式的選擇與發展，歐美政府治理理論與實踐學術研討會，中研院歐美所研究大樓國際會議廳。

- 3.許宗力，(2001)，「從政府再造看民營化的法律問題」，收錄於政府業務委託民間辦理相關法制問題學術研討會論文集。
- 4.范祥偉，(2001)，「委託外包的理論與實務之探討」，人事月刊，第189期，頁47-55。
- 5.張四明，(2001)，「成本效益分析在政府決策上的運用與限制」，行政暨政策學報，第3期，頁45-80。
- 6.張四明，(2010)，「政府施政績效評估制度之實證分析」，研考雙月刊，第34卷第3期，頁20-31。
- 7.黃臺生，(2001)，「英國新的政府體制--執行機關」，考銓季刊，第25期，頁55-68。
- 8.廖正村，(2000)，「調整政府角色—政府業務委外」，政府業務委託民間辦理策勵營教材。
- 9.劉宗德，(2000)，「政府業務委託民間辦理類型及程序之研究」，台北：行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心委託。
- 10.蘇彩足，(1995)，「量入為出」與「量出為入」：政府歲入與歲出之因果關係分析，人文及社會科學集刊，第7卷第2期，頁207-222。
- 11.蘇彩足 & 施能傑，(1997)，「各國行政革新策略及措施比較研究」，台北：行政院研考會研究計畫報告。
- 12.蘇彩足 & 孫煒，(2002)，「施政績效評估與績效導向預算編列制度之檢討」，行政院財政改革委員會委託研究計畫報告。
- 13.蘇彩足，(2012)，「公共治理之國際趨勢與發展：公私協力治理模式」，審計季刊，第32卷第2期，頁3-11。

三、網站與論文部分

1. 行政院，(2004)，「委外業務檢討結果」，
http://www.ey.gov.tw/COR/down/keep_v3.doc。
2. 行政院網站，http://www.ey.gov.tw/COR/down/keep_v3.doc。
3. 王仁宏，(2000)，王仁宏、徐木蘭、蔡茂寅，公務人力精簡策略之研究-以社教

館所及社福機構委外模式研究為中心。

- 4.李俊瑩，(2000)，我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 5.李慈光，(2002)，地方政府資訊業務委外策略研擬，國立中山大學公共事務管理研究所未出版碩士論文。
- 6.林佑達，(2001)，政府資訊委外廠商服務品質之研究，國立台北大學企業管理研究所未出版碩士論文。
- 7.張筵儀，(2002)，不完全契約與政府外包－從代理人理論分析台北市政府拖吊業務，國立政治大學公共行政研究所未出版碩士論文。
- 8.陳敬群，(2003)，外包類型影響因素之研究-在台日系企業之研究，國立東華大學公共行政研究所未出版碩士論文。
- 9.陳德根，(2001)，菸酒公賣局流通事業群部分業務委託民間經營之研究－以運輸業務為例，國立中山大學公共事務管理研究所未出版碩士論文。
- 10.陳永興，(2008)，公務人力發展中心大樓設施委外經營成效之研究，開南大學公共事務管理學系未出版碩士論文。
- 11.陳勇志，(2005)，地方政府業務委外協力關係模式之研究－以台北市違規停車拖吊為例，開南管理學院公共事務管理學系未出版碩士論文。
- 12.鄭彥信，(2001)，政府組織減縮管理之研究-以高雄市政府為例，國立中山大學管理研究所未出版碩士論文。

貳、西文部分

- 1.Barzelay, M. (1996). "Performance Auditing and the New Public Management :Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions," In Performance Auditing and Modernisation of Government, Paris : Organisation for Economic Co-operation and Developmen
- 2.Coase,R.H.(1937),"The Nature of the Firm,"Economia.

3. Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada volume 44, No. 1 (Spring/Printemps), PP. 1-25
4. Donald, R. Cooper and Pamela S. Schindler. 2001. Business Research Methods. Harcourt College Publishers, International Seventh Edition.
5. Gordon, G.L. (1994). Strategic Planning for Local Government, Washington D.C: ICMA
6. Levin, M. A. & Sanger, M. B. (1994). Making Government Work : How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
6. Linden, R. (1994). Seamless Government: A Practical Guide to Reengineering in the Public Sector. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
7. Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government. Reading M. A. : Addison Wesley.
8. Peters, B. Guy (1993). " Managing the Hollow State. " In Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman (eds.), Managing public Organizations : Lessons from Contemporary European Experience. (pp.46-57). London : Sage Publication.
9. Prepared for the 1998 Annual Meeting of the Transportation Research Board . UCTC No.365 The University of California Transportation center University of California at Berkeley.
10. Savas, E. S. (1987). Privatization : The Key to Better Government. Chatham, NJ : Chatham House.
11. Sava, E. S. (2000). Privatization and Public-Private Partnerships. New York: Chatham House