



政府委託辦理經費效益之探討

在政府財政困窘、員額緊縮之情形下，將業務委託其他政府、機關、學校及民間團體辦理，為遂行施政的重要手段，惟政府委辦計畫執行成效常遭質疑。本文透過蒐集各界意見，並提出檢討改進建議，期能落實於預算編製及執行，提升資源使用效益。

周文玲、李翊柔、陸瀛謙（行政院主計總處簡任秘書、公務預算處視察、專員）

壹、前言

世界各國政府進行再造發展，多將政府業務委外作為重要策略，隨著民主政治發展，人民自主意識抬頭，對於政府提供完善服務的期待日益高漲，另一方面由於難以提高稅收，各國政府均面臨人少事多之困境，加上政府組織體制龐大，行政效率相對低於民間企業，促使各國政府推動各項行政革新措施。行政院組織改造即係以「去任務化」、「地

方化」、「法人化」及「委外化」等四化策略主軸，進行業務職能調整。檢討政府不必要從事的業務，可降低政府營運成本、提升資源配置效率，而且引進民間力量提供公共服務後，納入企業經營管理概念，政府服務勢必走向顧客導向，提升整體公共服務的品質，並可鼓勵民間投資、活化民間經濟。

「委託辦理」預算之內涵，依中央政府第一級至第三級用途別科目分類定義及計列

標準表，係在第一級用途別科目「業務費」項下設有第二級用途別科目「委辦費」，其下第三級用途別科目又依委辦事項性質，分設「研究費」、「委託研究」及「委託辦理」3個科目。「委託辦理」係屬業務之委託，其範圍並以機關之法定職掌，包括檢驗及施政必備之輔導作為，除屬「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」規定得委託民間辦理之行政檢查事務及輔助行政等業務，亦包含委託中央

政府其他機關或地方政府辦理相同業務之情形。本文謹就政府業務委託辦理情形、推動效益及各界質疑須檢討處，探討「委託辦理」預算編列、計畫執行及管考機制之妥適性，期作為未來預算籌編、審查及執行之參考。

貳、委託辦理預算編列及執行情形

政府委辦計畫逐年增多，委託辦理經費已成為業務費之重要內涵，平均每年約編列 250 億元，數額龐大，占業務費之比率約達 1 成，其近年預算編列及執行情形如下：

一、委託辦理預算編列情形

(一) 近 5 年委託辦理預算由約 200 億元攀升至約 250 億元 (99 年度 193 億元、100 年度 194 億元、101 年度 259 億元、102 年度 241 億元、103 年度 256 億元)，主要係統一發票兌獎及發售經費自 101 年度起由一

般事務費改列委託辦理經費，因其屬法律義務性質經費，每年籌編預算案時依加值型及非加值型營業稅法第 58 條規定，按營業稅收入 3% 匡列，扣除該項經費後，各機關委託辦理預算實為減少，由 99 年度 193 億元，遞減為 103 年度 178 億元 (附表)。

(二) 以各部會編列數額觀之，103 年度委託辦理預算 256 億元，編列數額最高前 3 名分別為：

1. 財政部主管 78 億元 (主要係統一發票兌獎

及發售經費)；2. 經濟部主管 70 億元 (主要係科技發展計畫經費)；3. 教育部主管 29 億元 (主要係國中教育會考、國民中小學閱讀計畫與補救教學實施方案等經費)。至委託辦理經費占業務費比率最高前 3 名分別為：1. 經濟部主管 66%；2. 財政部主管 63%；3. 教育部主管 57%。

二、委託辦理預算執行情形

(一) 101 年度各機關委託辦理決算數 259 億元，其

附表 99 至 103 年度「委託辦理」預算編列情形

項目	年度					比較	
	103	102	101	100	99	103-102	103-99
	委託辦理預算數	256	241	259	194	193	15
1. 統一發票兌獎及發售	78	82	78	0	0	(4)	78
2. 其他委託辦理預算	178	159	181	194	193	19	(15)
立法院通刪比率	10%	10%	10%	10%	10%		

單位：億元

資料來源：作者自行整理。
註：統一發票兌獎及發售經費 99 至 100 年度編列於「一般事務費」項下，101 至 103 年度編列於「委託辦理」項下。

論述》預算·決算



中實支數 252 億元、保留數 7 億元，實支數占調整後預算數（包含流用、動支預備金數額）之比率為 92.5%。委辦計畫大多期程較短，故執行率較高、保留數較少，惟仍有部分機關計畫執行率較低，有待加強。

(二) 101 年度委託辦理決算數 259 億元中，10.5 億元（占決算數 4.1%）於 101 年下半年簽訂委辦契約，1.5 億元（占決算數 0.6%）於 101 年 12 月始簽訂委辦契約。

(三) 各機關之委託對象，除統一發票兌獎及發售等相關業務 78 億元（占決算數 30.3%），其餘以委託民間團體（包含財團法人及研究機構）139 億元（占決算數 53.8%）最多，其次為委託中央機關學校 26 億元（占決算數 9.8%）、委託地方政

府 16 億元（占決算數 6.1%）。

參、委辦計畫執行之檢討

一、政府業務委託辦理理論基礎探討

(一) 公共選擇理論

許多公共服務應讓更有效率的市場來提供，故應減少政府的職能，如不得已須由政府提供特定公共服務時，最好也要透過「準市場機制」，如「使用者付費」原則，來調和供需關係，達到較有效率的資源配置。

(二) 交易成本理論

任何產品或服務的生產與提供，必須先衡量其交易成本，並評估由公部門提供所創造的效益是否高於私部門，再決定是以公權力來主導產品或服務的生產與分配，抑或是由市場的自由競爭來提供。

(三) 雇主—代理人理論

政府可將某些業務以契約外包的方式委託私人來負

責，政府基於監督之立場控制其品質，藉此縮減政府人力及經費的負擔。

二、政府業務委託辦理特性探討

近年來我國政府部門在員額精簡及財政拮据的壓力下，積極檢討並推動業務委託辦理，借重外部資源及專業，擴大公共服務範圍，由政府部門監督業務執行，管控計畫品質，期能提升公共服務品質及效率，並降低政府執行業務之成本。政府委辦計畫數量及經費相當可觀，內涵與樣態多元，且各機關業務性質各異，尚難訂定業務委辦數量或比率之絕對標準，又政府業務委辦範圍多被認為較有調整彈性，且效益難以量化、評估困難，故常遭外界質疑其合理性、必要性及成效不彰等。

三、各界對政府委辦計畫綜整意見

(一) 近年立法院審查中央政府總預算案時，連年對委辦費通案刪減，並對

委辦費數額較大或占計畫經費比率較高之機關作成刪減預算、凍結預算或要求檢討改進之決議。監察院於100年11月22日函送行政院有關政府業務委託民間辦理之調查意見，請督促所屬部會確實檢討改進，包括政策面、法制面、執行面及考核面等。另審計部每年亦針對委辦費預算之編列及計畫之執行提出相關意見。

(二) 預算編列方面

1. 編列高額或高比率之委辦費，恐無力提升自身業務能力：長期將業務以委辦方式轉由民間辦理，恐將忽略本身專業或行政技術之精進，部分機關甚至將監督、評估、審核之業務也委託民間辦理，則政府職能中最核心之監督與管理功能恐將喪失。
2. 檢討預算科目編列之適當性：部分機關有將業務委辦所需費用編列於獎補助

費或一般事務費情形，歸類不當，對於計畫性質、計畫目標、研提程序、經費支用內容及財產歸屬等均有影響，亦影響政府支出之經濟分析。

3. 普遍輕忽質化面向之評估指標：政府施政係以公共性為考量，故委辦業務允宜加強服務品質、顧客滿意度等非量化之成效考核，以避免偏重人力經費節省、利潤營收等量化指標，而過度強調商業利潤之追求，扭曲其公益屬性。

(三) 計畫執行方面

1. 未於年度開始6個月內完成簽約手續，致部分經費未及於年度終了前執行完竣：計畫延宕的原因，除延續性計畫須配合前期計畫執行期程、以發包節餘款增辦計畫影響執行進度外，尚有多次招標無法決標、計畫修正等因素，致延誤招標程序。
2. 提供受託單位使用的財產未妥善管理：為利委辦計

畫之進行，部分計畫提供財產供受託單位使用，惟經查有未與受託單位簽訂使用契約、契約所附財產清單與實際管理財產現況不符、未納入年度財產盤點實施計畫等情形。

3. 承辦人員專業訓練不足、經驗未有效傳承：委辦業務牽涉相關法規之熟稔、選商、契約內容之擬定、履約管理等重要事項。部分機關承辦人員專業訓練不足，辦理相關業務僅係循往例辦理，間或承辦人員更迭，不利經驗傳承，影響辦理成效。
4. 未審慎選擇廠商，致履約爭議頻生：各機關有發生廠商未依契約規定經營、經營不善、發生財務危機、延誤履約期限等情事，機關終止契約重新辦理委辦或收回自行辦理，影響業務之推動。
5. 同一計畫委託相同機構且採限制性招標方式辦理，易衍生因循守舊等積弊，應確實履行監督機制：同

論述》預算·決算



一計畫長期委由同一機構或廠商辦理，雖可對業務較熟稔，配合度較高，惟委辦案件採購涉及評選專業性，評選標準抽象不易量化，部分辦理採購業務人員或不熟稔相關作業程序，致易因循守舊、浪費公帑，且造成外界以為獨厚於政府捐助之財團法人，而有與民爭利之嫌。

肆、提升效益之建議

為回應監察院之調查意見，行政院於 100 年 8 月 23 日修正「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，強化各機關對監督及課責機制之要求，並重申各機關應成立專案小組，對委託民間辦理案件進行通盤檢討，審慎評估業務是否適合委辦、可行性及經濟效益等，各主管機關並應每年檢討本機關及所屬機關辦理情形，積極監督考核機關內各項案件之履約情形、人力運用狀況、經費收支情形、複查所屬機關提供之查核報

告，確認公共任務之執行、委辦前後品質及績效之差異等，由行政院人事行政總處進行查核管考。為期落實於委託辦理預算之編製及執行，提升資源使用效率並回應外界之質疑，提出建議如下：

一、強化委辦業務之必要性及效益性，核實編列預算

(一) 加強委辦計畫之研擬，避免僅循往例辦理

政府業務以委辦方式辦理主要是基於效率及服務之考量，故委辦業務之範圍、數量及內容，應落實以經濟效益評估作為審查基準，避免僅循往例辦理，並加強與機關施政目標之連結。委辦計畫以往如有效能不彰、進度落後或可擲節經費情形，應回饋於本期計畫之研擬，檢討辦理之必要性及範圍。以委辦人才培育計畫為例，辦理的部會包括經濟部、科技部、勞動部及教育部等，各部會應視執行情形、推動成效及產業供需狀況檢討調

整課程內容，為避免資源重複投入，民間有能量開班之課程可檢討不再辦理，又各部會依其業務職掌培訓對象雖未盡相同，為期政府資源有效運用，課程類別同質性高者，宜評估是否有整併空間。

(二) 衡酌執行能量編列預算

以往已嚴重落後之委辦計畫，除經檢討能獲致改善執行力之措施外，應降低當年度預算規模，方能有效提升執行率，促使其儘速落實執行。否則預算縱使編列，也會因無法執行產生資源閒置情形，無法發揮應有之效益，且因資源的稀少性及競爭性，將影響其他施政項目之推動。

(三) 「委託辦理」科目內涵應再予釐清

「委託辦理」係指委託其他政府、機關、學校及團體等代辦本機關職掌業務之費用，至一般性內部事務及服務等事項之委辦，則非屬編列委託辦理預算之範疇，如資訊相關作業之委辦應編

列於「資訊服務費」項下，員工訓練課程之委辦應編列於「教育訓練費」項下，其他如清潔、保全、宣導等業務或活動之委辦則應編列於「一般事務費」項下。應依辦理事項之性質歸屬適當科目，以免因歸類不當遭致批評係為規避政府採購法所定之採購程序，並影響政府支出之經濟分析。

二、提升委辦計畫執行績效

(一) 強化監督受託單位之能力，掌握計畫執行狀況及進度

1. 政府業務委辦後，仍負業務監督及績效成敗之責任，且政府施政係以公共性為考量，與民間企業不盡一致，為確保委辦計畫之推動達到預期成效，應建立計畫品質管控機制。政府承辦人員應參與契約管理的專業理念與技術之在職訓練，並隨環境與技術之進步不斷充實新的知識，以強化契約研訂及監

督受託單位之能力，掌握計畫執行狀況及進度，管控計畫品質，避免因業務委辦而忽略自身業務技術能力之精進。

2. 各機關委辦計畫於編定預算案後，即應積極進行相關籌劃作業之安排，並預估辦理期程及所需經費，作為監督考核計畫執行進度與預算執行率之依據，年度中如有執行落後情形，亦可及早檢討改善，以提升委辦計畫執行績效及經費使用效益。

(二) 加強委辦計畫財產之管理

政府業務之委辦係期運用外界的專業與資源代辦本機關職掌業務，故以委託具設備能力者辦理為宜，除非確有必要，不宜以委託辦理費用支援受託單位購置設備。購置之設備應有妥善之管理機制，並訂定於契約中，尤以部分委辦計畫係由受託單位成立專案計畫辦公室執行，如有購置軟硬體設備，計畫結束後應確實移交，

以免新的受託單位又重新購置，造成資源浪費。

(三) 落實收支同步考量機制，設法增加財源

1. 檢視各機關之委辦業務，或可檢討向服務對象收取必要之費用，或已有收費機制，但無法回收成本，或收費標準已多年未調整。為維護政府施政所需財源，應依辦理費用或成本變動趨勢、消費者物價指數變動情形及其他影響因素，確實檢討設法增加收入作為相對財源。以委辦人才培訓計畫為例，該等計畫除可協助產業彌補專業人才缺口，對於企業競爭力及個人專業技能之提升亦有助益，故可檢討增加企業或個人負擔培訓費用之可行性。

2. 為增進施政效能並積極開拓財源，各機關就所管業務通盤考量是否有委託經營及收取費用之空間，且檢討的範圍不侷限於現有的委辦業務。如檢視經管之國有土地，思考引進民

論述》預算·決算



間資源，運用委託經營、出租、招標設定地上權、與民間合作開發等方式活化利用，以提升國有土地運用效能，並增裕政府權利金及租金收入。

三、建立委辦計畫執行之檢討及回饋機制

(一) 健全成效考核機制

委辦計畫係依預評估結果擬訂推動，於計畫執行後進行成效考核，以了解是否達成既定目標及績效，再依成效考核結果回饋檢視修訂新的計畫，故健全的成效考核不僅是其中重要的一環，更是後續計畫推動的基礎。成效考核首重評估指標的建立，惟查各機關之委辦業務，多以政策計畫面向（產出）的指標為績效衡量指標，如工作項目的完成，較欠缺策略面向（影響）的指標；或計畫目標為定性性質，如推廣、提升、擴大等，並未具體量化。為強化目標管理與績效評估，應選擇適當的績效衡量指標，並建立績效評

估基準。以委辦人才培訓計畫為例，除以人次、班次及媒合度為績效衡量指標外，學員所學在工作上的應用情形、專業技能提升狀況、工作績效影響程度等，亦應納為績效評估項目。

(二) 績效評估與預算資源配置產生連結

委辦業務應依計畫所訂具體的績效衡量指標之達成度來評估執行結果，亦即除以預算執行率作為評估標準外，尚應考核計畫所達成之品質要求及所具有之社會發展意義。執行結果應回饋作為該委辦計畫編列下一期經費之重要參據，採行績效預算精神，使績效評估與預算資源配置產生連結，避免僅循往例辦理，而以上年度預算數籠統增減，以強化委辦業務之必要性及效益性，加強與機關施政重點的連結。

伍、結語

政府業務委辦係期能提升公共服務品質及效率，並降低政府執行業務之成本，各機關

業務性質各異，尚難訂定業務委辦數量或比率之絕對標準，基於政府資源有限，應重視整體資源的分配效率，將有限資源投注於最具效益之計畫，並強化執行效能，各機關評估業務是否委辦時，應落實以經濟效益評估結果作為審查基準，強化委辦計畫之必要性及效益性，依執行能量核實編列預算，設法提升執行績效及財務效能，並將執行結果回饋於下期計畫之擬訂，以達到提升施政品質、促進資源有效分配之政策目標，強化委託辦理經費的效益。

參考文獻

1. 經濟部，經濟部主管 103 年度一般支出委辦計畫編報基準之訂定專案報告。
2. 李宗勳（民 96），《政府業務委外經營—理論·策略與經驗》，臺北：智勝文化。
3. 林美杏、賴之平（民 98），「經濟部辦理各項人才培訓暨產學合作計畫資源整合之檢討」，主計月刊，643。
4. 范祥偉（民 91），「政府業務委託民間辦理之理論與政策」，人事月刊，201。❖