

第二章 文獻回顧

本章將透過文獻回顧及理論探討，呈現目前相關研究的脈絡，分為「社會福利公設民營之相關研究」、「契約管理之相關研究」與「代理人理論之相關研究」此三節來探討。並於每節末做出小結，提出過去文獻的不足之處，以及本研究所試圖要補足的概念架構，藉此界定出本研究之定位，進而建立本研究之分析架構。

第一節 社會福利公設民營之相關研究

壹、 社會福利公私協力之相關研究

本研究主要為探究內政部宜蘭教養院公設民營政策之契約管理，而公私協力關係在公設民營政策上是不可或缺的重要探討因素，其影響契約管理甚鉅，故先從公私協力的理論與應用，以及公私協力相關研究開始探討。

一、 公私協力理論與應用

在純就理論探討方面，陳佩君（1998）及郭昇勳（2000）皆從公私協力之興起背景探討公私部門互動關係的演進，透過瞭解國內外公私協力關係的應用經驗，嘗試建構公私協力運作模式，以作為我國未來發展相關政策時之參考。兩者對公私協力理論作初步整合及探討，惟研究發現及建議面向多屬薄弱，且並未深入探討政府與非營利組織之契約管理，故期望以本研究補充相關議題的不足。

相對於以往以「新公共管理」理論來探討公私協力理論，武德玲（2004）則是運用「新公共服務」理論，探討地方政府政策委外經營執行過程，以公私協力型態、增加政府協力能力、以及評估的研究結果，提出以輔導代替領導、共同承擔公共責任、分享委外成果，並能降低政府管理負擔及財務等風險。此啟發本研究重視公共服務委外的動機。

二、 公私協力之相關研究

在比較研究方面，黃麗真（2000）藉由比較台灣與美國的經驗，探討社會福利民營化下政府與非營利組織的互動關係，但未對雙方在契約執行過程作進一步的研究。在個案研究方面則有相當多的探討，嚴秀雯（2001）、蘇先啓（2003）、林文斌（2005）與曾思君（2005）以個案分析地方政府與受託者的夥伴關係模式及其優缺點，並分別針對研究個案及政府部門提供建議。四者以夥伴關係為探討主軸，雖提及公設民營政策之問題，但著墨於契約管理略少，與本研究探討重心不同。

而鄭讚源（1997）、王仕圖（1999）及黃雲生（2001）從非營利組織的資源及財源探討非營利組織參與公設民營政策的公私協力關係。此研究角度提供本研究探究內政部社會司對宜蘭教養院的財務供給，進而深入探討內政部社會司對伊甸的財務監督。三者雖從互動關係探討非營利組織之資源依賴性及組織自主性，但未對契約管理作深入探討，且鄭讚源與王仕圖探討公設民營的制度在當時尚未健全，對其實施頗有疑慮，與現今公設民營政策使政府與非營利組織之合作進入制度化的背景不盡相同，故期望以本研究作為現今公設民營政策之補充，藉以彌補因時空轉換所造成的缺口。

貳、 社會福利公設民營之相關研究

一、 政府採用社會福利公設民營之目的及影響因素

為了瞭解社會福利輸送制度的變遷，許多研究探討社會福利公設民營的執行過程，如趙璟瑄（1998）分析台北市政府社會局的公設民營政策之執行過程，透過對其組織、預算、人力之變遷，瞭解公設民營的發展、演進和辦理流程。其雖探討契約執行過程，但對契約管理之探析卻略顯不足。

也有其他研究探討政府採用社會福利公設民營之目的及影響因素，並明確列出政府將服務委託給民間辦理的原因，包括：1.政府人力不足；2.民間機構原本便提供該項服務；3.較有彈性；4.節省成本；5.時代潮流及政府政策走向；6.較好服務品質；7.民間機構提出構想（林碧茹，1996）。以及 1.政治因素，如利益團體、

民意及上級機關的支持等；2.法律因素，在政策制定過程中，政策的合法性、正當性等；3.管理因素，管理者對工作勝任的能力；4.領導者因素，即領導者的個人偏好；5.績效因素，代理人對受託任務的責任感。（丁秋明，2005）。還有人事成本考量、財政成本考量、引進民間專業（林文彬，2005）。

劉淑瓊（1998）則從歷史結構的角度分析台北市政府契約委託民間社福機構，認為「精簡員額」及「結合民間資源」是台北市以「公設民營」為主要福利輸送方式的關鍵影響因素。黃信淞（2000）發現在政府佔有資源、法律約束及議會監督相對弱勢情況下，行政官僚具主導政策之影響力，官僚自利心理及保守行為會影響目標，使簽約外包功能與績效表現受到限制。此外，Rehfuss（1989）提出適於簽約外包的情況：1.可降低成本時；2.可加以監督時；3.需要複雜或專業服務時；4.需建立標竿成本（benchmark cost）時；5.為了避開管理或政策上的限制時；6.有政治考量或其他的理由時。

因此，政府在考慮採用社會福利公設民營時，需考量國家政策、法規限制、本身能力、服務提供需要性及委外的功能外，也需考慮政策關係人的態度。此提供本研究探究內政部社會司將宜蘭教養院採以公設民營之目的及因素。

二、 非營利組織承接社會福利公設民營之目的及影響因素

政府決定將社會福利採以公設民營的輸送制度後，也需考量非營利組織有無承接的意願，才能確保此制度的落實。有研究就公設民營實務執行面發現非營利組織在承接公設民營業務上所考量的因素，包括：社福團體政策、場地誘因、後團體催生、符合社會需求（沈明彥，2002），以及使命考量、資源層面、機構主管、機構間互動（施承斌，2003）。也有就評估檢視面，歸納非營利組織樂意承接公設民營的理由，包括：1.具體的房舍、經費提供與補助；2.抽象的實踐機構理念與社會認可；3.服務擴展的直接效果；4.學習組織管理與社會募款能力的附加效果；5 為弱勢族群提供服務；6.爭取福利的自立自主（趙碧華，2003）。可作為本研究探析伊甸社會福利基金會決定承接宜蘭教養院公設民營之基礎。

但翁興利、陳愛娥、陳永愉（2002）、施承斌（2003）以及黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟（2005）則以受託者的觀點提出受託者在公設民營中，所面臨的問題與限制。翁興利等人以管理合約與簽約委外為焦點，並對受託者提出評估建議，惟其建議似乎過於簡略、抽象，未能提出關於契約管理之具體事項，是其缺憾之處。黃琢嵩等人則以其在伊甸社會福利基金會承接公設民營的過程中，發現許多問題，如契約評選機制有失公允、政府補助財源不穩定、評鑑成績未納入續約評選等，提供本研究探討宜蘭教養院公設民營的契約管理之角度。

三、 社會福利公設民營法制面

多數研究聚焦於公設民營政策的法制面時，大多建議立(修)法以釐清公設民營社福機構的法律定位及其他相關配套法令，以加強契約管理之明確性，如郭盈村（2000）、董瑞國（2004）、吳念恩（2005）、黃琢嵩等（2005）與武昌隆（2006）。其中，郭盈村認為就「制度設計」而言，應制定公共服務簽約外包統一之法制，並成立「公共服務委託民間經營專案小組」專責推動，以及建立公共服務簽約外包管制考核制度。董瑞國認為政府相較於非營利組織擁有許多優勢，包括對象選擇權及續約權等，故兩者是處於不對等的關係，因而提出應簽訂「有利解釋條款」及「優先續約權」以促進雙方之平等關係。吳念恩則提出應界定受託者之「準公部門」角色。而武昌隆則特別提議改善機構委外之財務管理。提供本研究思考宜蘭教養院公設民營的法制面。

四、 社會福利民營化的反思

正當國內迷漫在社會福利民營化的煙霧中，亦有學者企圖反思福利民營化的理念、實務，並提出其迷思與侷限，以做為政策改進的參考。趙英華（2003）與姚蘊慧（2004）認為民營化後，民意代表的監督能力下降、使用者資訊薄弱、政府無專人進行監督，對於民營化後的社會福利成效十分堪憂。而契約中難以精確表達委託明細、評鑑時易受到人際網絡和政治因素干擾等問題，使得評鑑制度不易落實。其對於監督機制及評鑑制度的疑慮，突顯契約管理的重要性，並提供本

研究探討內政部社會司對宜蘭教養院公設民營的監督與評鑑之基礎。

參、 小結

經由此節的文獻回顧，可知以往對公私協力之相關文獻有從純理論面進行論述，亦有以個案探討之方式進行研究，兩者皆對瞭解公私協力之實際現況有所助益。然而，關於公私協力之探討仍過於抽象，多著重於角色扮演，無法對社會福利公設民營政策提出具體建議。而社會福利公設民營之相關研究提供了本研究許多研究角度，但相關研究皆聚焦於地方政府與非營利組織的合作，更可看出缺乏中央政府與非營利組織合作的研究，在政府組織改造積極推動委外化的風潮下，此缺口勢必越來越大，故本研究擬以契約管理的觀點，探析內政部社會司與伊甸在社會福利公設民營合作的首例－內政部宜蘭教養院之契約管理，冀希提供中央政府與非營利組織合作之建議，藉以填補相關文獻之空缺。

第二節 契約管理之相關研究

爲了瞭解契約管理的內涵，本研究先論述契約理論的發展，接著論述不完全契約的產生，以及契約的類型及過程，最後是爲了因應此種不完全契約而成型的契約管理。

壹、 契約理論的發展

「古典契約思想」主要是因應市場買賣財貨的特性而來，而「新古典契約理論」則以「完全契約」爲探討主軸，Stiglitz（1999）認爲其有三個論點（李風聖譯，1999：12-13）：1.契約的抽象性，契約是交易當事人反覆摸索、調整的結果；2.契約的完全性，契約各款在事前都能明確地寫出，事後都能完全地執行；3.契約的不確定性，將不確定性契約轉換成確定性契約，可分爲事前的透過不同類型的保險來轉換，和事後的可通過第三者的事後契約調整來實現。

不同於古典和新古典契約理論，「現代契約理論」首先區分了完全契約和不

完全契約的概念。「完全契約」是指，締約雙方都能完全預見契約期內可能發生的重要事件，願意遵守雙方所簽訂的契約條款，當締約方對契約條款產生爭議時，第三方比如法院能夠強制其執行。然而，在真實世界裡，由於協商契約是極花成本的，且法院或第三部門沒有能力或無意願介入，再加上有限理性（bound rationality）(Salanié, 1997: 176、李風聖譯，1999：14)、交易成本（李風聖譯，1999：15）的因素，使得契約往往是不完全的。

至於「不完全契約」是指，由於個人的有限理性、外在環境的複雜性、不確定性、信息的不對稱和不完全性，契約當事人或契約的仲裁者無法證實或觀察一切，就造成契約條款是不完全的，需要設計不同的機制以對付契約條款的不完全性，並處理由不確定性事件引發的有關契約條款帶來的問題（李風聖譯，1999：14）。既然契約不可能是完全的，締約雙方乾脆就簽訂一種不完全契約，交易雙方只規定一個約束框架，僅僅就交易的原則、程序、解決爭議的機制、誰應擁有權力做出說明（李風聖譯，1999：27-28）。

由契約理論發展可知，現代契約理論主要是研究在資訊不對稱情況下，所產生的不完全契約，其中，當事人如何設計契約，以及如何規範當事人的行為問題等論點與本研究之研究目的不謀而合。

貳、 社會福利公設民營的類型及契約過程

一、 社會福利公設民營的類型

Kettner and Martin（1985、1986、1987、1990）將社會服務的採購概化為兩個模式：市場競爭模式（market competition model）、合夥模式。而後 DeHoog（1990）又將合夥模式區分為協商（negotiation model）與合作模式（cooperational model）（引自林萬億，1997：64）。市場競爭模式是指政府可在多個潛在簽約者中挑選出成本最低、品質最好的供應者簽約；協商模式以共識與漸進的決策過程為重點；合作模式則是政府與某一民間機構已建立多年的合作關係。於此挑選出與本

研究較為相關的論點，並以表 2-1 比較此三種模式：

表 2-1：三種採購模式的比較

	市場競爭模式	協商模式	合作模式
優點	<ul style="list-style-type: none"> • 成本低 • 品質高 • 客觀 • 政府可主導簽約過程與執行評估 	<ul style="list-style-type: none"> • 交易成本低 • 彈性 • 政府與民間關係較平等 	<ul style="list-style-type: none"> • 交易成本低 • 彈性 • 充份使用供應者的知識 • 績效重於文書作業程序 • 政府與民間關係平等
適用環境	<ul style="list-style-type: none"> • 多家供應者的地區 • 政府資訊豐富 • 民間資源豐富 • 預算、案主需求、技術確定 	<ul style="list-style-type: none"> • 供應者較少的地區 • 政府資訊豐富 • 續約 	<ul style="list-style-type: none"> • 供應者很少的地區 • 政府資訊不豐富 • 民間資源豐富 • 預算、科技、環境不確定 • 爲了扶植民間供應者 • 續約

資料來源：本研究修改自林萬億（1997）。**社會福利公設民營模式與法制之研究**（pp. 67-68）。台北市：內政部。

本研究將依上述三種採購模式分析宜蘭教養院屬於何種模式，並針對其優點與適用環境來探討是否產生代理人理論所說的現象。

二、 社會福利公設民營的契約過程

在探討社會福利公設民營的契約管理之前，首先必須對契約過程有一定程度的瞭解，許多學者依據法規、委外制度等提出政府購買服務契約，所至少包含的階段與步驟，內容多屬大同小異。有從公共服務適於委外的可行性開始著手，如Rehfuss（1989）將契約過程簡化成三個部分：1.對於服務外包的可行性研究及建立績效評量標準；2.徵求並審查投標申請，管理者需決定採用正式招標（formal invitations to bid, ITB）或是以計畫書審查（requests for proposals, RFP）的方式進行；3.契約執行時的監督。以及林碧茹（1996）綜合其他研究者的看法，所提出的七大步驟：1.決定服務提供方式（內部生產、聯合生產、外部生產）；2.購買服務契約模型之選擇（競爭模型、協商模型、合作模型）；3.邀請投標者或提出計畫書；4.比較與選擇受託者；5.契約草擬、協商與訂定；6.服務提供的監督與評估；7.

續約或終止合約之決定。

也有直接從邀標、選標來起頭，如林萬億（1997）與沈明彥（2002）提出的五個階段：1.要求提出計畫書（RFPs）或邀請投標（IFB）；2.比較與選擇得標人；3.契約的草擬、協商與訂定；4.檢視與評估成效；5.續約或結束。

三、 契約屬性

此外，Johnston and Romzek（2005）提出「風險轉嫁」（risk shift）的概念，指出政府透過委外提供公共服務時，將成本轉嫁給民間，也將不確定性移轉給受託者。於此情況下，Eisenhardt（1989）認為如果能藉資訊系統掌握代理人的行為，則契約訂定傾向以行為導向的契約，反之，則偏重結果導向的契約。

本研究將分析內政部宜蘭教養院公設民營的契約過程是否吻合上述學者所提出的契約過程，以及其契約屬性，以作為探究其契約管理之基礎。

參、 社會福利公設民營的契約管理

「契約管理」在學界中仍是項新興議題，主要是探討雙方在簽訂的過程中，如何維持契約的運作與契約面臨挑戰時，雙方如何互動。與其說契約管理是一種理論，倒不如說是為了因應委外化越來越盛行之故，而順應產生如何在訂定契約的每個階段做好管理的實務運作。

真正切實提到契約管理的研究並不多，黃信淞（2000）強調政府對服務委外的契約管理策略是否得宜，其運用了 Walsh 的觀點，認為契約或市場式的管理若要達到效率，需注意「資訊、誘因、信任、品質及風險」五個議題，並發現在「資訊、信任」方面缺乏明確規劃與措施。而李宗勳整理出 Hirlinger、Dehoog、Kremer and Grossman、Shiang 所關注於決定契約外包政策後如何有效訂定外包契約並落實監督，以提升實施成效，其將焦點放在：1.政府如何建構其政策並型塑其關係？2.何種契約設計有利執行此政策？3.委託人與代理人間的關係要素為何？4.不同

契約機制，將對契約項目、公司間互動、業者自主性、監控、誘因、促進競爭、實際績效等產生什麼差異？（引自張筵儀，2002）。

其他研究則論及應注重契約過程的某個階段，以落實社會福利公設民營之目的。有重視「公設民營的價值」，如李宗勳（2004）將公設民營視為治理改造的工程，故強調「招標決策階段」的重要性。亦有聚焦於契約過程中的「監督機制」，廖靜芝（2001）藉由對政府行政人員及公設民營機構負責人進行深度訪談及檔案分析，發現公設民營的主要問題，並以採購管理的角度提出改進建議。李宗勳（2004）更提倡「合作式的監督」，亦即雙方進入監督機制時，應在共識下明訂該業務適合何種監督方式，並提出依照契約規範，透過「組織結構形式監督、使用者與社會大眾的過程監督、管理指標的評鑑」等管道進行管理。兩者提供本研究探究內政部社會司對宜蘭教養院公設民營的監督機制，所提出的具體建議，對本研究有所啟發。

近期許多學者則轉而重視契約管理中的「評鑑機制」。顏詩麗（2005）探討台北市公設民營制度中，有關課責意涵的轉變。彭惠（2005）則認為公設民營的契約執行最為關鍵，其研究發現目前的多元評鑑者、評鑑方式及評鑑指標並未能真實呈現服務提供的原貌，故建議評鑑制度的再設計。其研究焦點與本研究相同，對於評鑑制度的建議有助於本研究探析內政部社會司對宜蘭教養院公設民營的評鑑機制。

肆、 小結

總的來看，在契約理論發展裡，現代契約理論探討當事人如何設計契約，以及如何規範當事人的行為問題等論點與本研究之研究目的相同。而採購模式有助於本研究分析宜蘭教養院的類型，並針對其優點與適用環境來探討是否產生代理人理論所說的現象。在社會福利公設民營的契約管理研究方面，有切實提出管理面向，亦有重視契約過程的某個階段，如公設民營的價值、監督與評鑑機制，提

供了本研究以代理人理論探討社會福利的契約管理之論點，並以此分析宜蘭教養院公設民營的契約管理。

第三節 代理人理論之相關研究

本節首先闡釋代理人理論的假定，並探討政府及非營利組織在代理關係中成為委託人及代理人所可能產生的問題，接著論述代理人理論中因資訊不對稱所產生的逆選擇及道德危機此兩個議題，最後則是以代理人理論探討社會福利公設民營的契約管理。

壹、 代理人理論之假定

代理人理論源於新制度經濟學（New Institutional Economics）或組織經濟學（Organizational Economics），產生於探討公司的所有權與經營權的分離，主要是在 1960 年代末期至 1970 年代早期的經濟學家於探討個人與團體之間所面臨的風險分攤（risk-sharing）問題，接著逐漸擴張探討組織中的契約關係。

代理人理論的假定主要是基於經濟學中的假定，認為人是「理性自利的」，而其從微觀的角度，也就是「方法論的個人主義」，將焦點集中於如何監督代理人。吳瓊恩（2006：333）則認為其假定是：社會生活乃是由一連串的契約所構成，人性被認為具自利傾向、有限理性、厭惡風險，而且在組織中每個人的目標與利益著眼點也不盡相同，因此在組織的生產過程中，雖然大家共同合作生產，但仍會有一些像怠惰、欺瞞、與濫竽充數的情況發生。本研究在此僅指出代理人理論中，對於人是「理性自利」的假定，並不特別否認及針對其進行爭辯。

除了人性假定外，Eisenhardt(1989)特別指出代理人理論的核心觀念、分析單位及組織假定等等，其中與本研究最為相關的即是「契約問題」中所探討的代理問題及風險分攤問題，如表 2-2 所示：

表 2-2：代理人理論之假定

核心觀念	委託人與代理人的關係應反應有效率組織的資訊和風險忍受的成本
分析單位	委託人與代理人之間的契約關係
人性假定	自利、有限理性、風險規避
組織假定	組織參與者之間目標衝突的問題 效率是衡量組織效能的指標 委託人與代理人之間資訊不對稱的問題
資訊假定	資訊被視為可購買的產品
契約問題	代理問題（道德危機和逆選擇）、風險分攤問題
問題領域	委託人與代理人之間存有目標衝突和風險偏好的關係（如補償、管制、領導…等）

資料來源：Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14 (1), 59.

代理人理論的重點有三（陳敦源，2000：109-110），其一為分工的利益與利益的衝突；其二為逆選擇與道德危機：決策資訊的流通與處理；最後是代理人成本與契約設計。

貳、 代理人理論之代理關係

一、 代理關係

Jensen and Meckling（1976）視代理關係為一項契約，契約一方（委託人）委託另一方（代理人）為委託人執行事務、提供服務，契約中亦會包括授與代理人權限之規定（引自張筵儀，2002：33）。Fama and Jensen（1983: 277）認為契約其實就是組織內部每一個代理人的「遊戲規則」（rule of game），代理人是被委託人評估績效的，以及他們所面對的報酬償付（pay off）的功能。當然，代理人理論並不只是歸納出誰是委託人與誰是代理人，如此簡單的二分關係而已，其中所牽涉到的兩者間之互動關係更是本研究所欲探討的焦點。

Perrow（1986: 226-227）認為代理人理論太過於強調委託人與代理人之間資訊不對稱的問題，只關注代理人較能掌握優勢，忽略了兩者之間權力不對稱的問

題。吳瓊恩（2006：336）也認為，委託人和代理人的關係勢必隱藏著一種權力不對稱的關係，主要是因為委託人有較多樣化的選擇，而代理人反而較少有選擇的餘地。因此，仔細分析下來，委託人和代理人之間的契約關係並非如許多代理理論學者所認為的是一種對等的契約關係，有時反而是一種權威關係。

二、 社會福利公設民營之代理關係

由於社會福利的公益性質濃厚，運用公設民營方式提供公共服務時，多以非營利組織為合作對象，因此首先將政府視為委託人，受託的非營利組織視為代理人，雙方經由簽訂契約建立代理關係。以下探討兩者成為代理人及委託人的角色。

（一） 政府成為委託人

Moe（1984）是最早將代理人理論應用於政府組織中，Kettl（2000）認為行政人員角色變遷從過去所強調的憲政保衛者到將新制度經濟學注入到公共行政而以契約關係為基礎的代理人（引自張筵儀，2002：77）。此種變化使得向以代理人地位自居的政府轉變成將公共服務外包的委託人，是另一種代理關係的延伸。而 Wilson 認為行政官僚代理關係的關鍵特徵之一，為代理機制受制於多重面向及決策影響因素，如立法部門、行政部門及利益團體等，因此導致委託人強加多元的限制於代理人上，而非如經濟代理問題般提供誘因機制（引自 Dixit, 1996: 95）。

此外，公設民營把提供公共服務的工作委由民間辦理，表面上政府退居第二線，但不是代表政府角色的退縮，政府反而需面對社會福利公設民營後的問題，進一步強調政府福利角色的必要性。Kettl（1988）便指出政府將業務外包後，政府所能提供的服務是什麼？政府角色是否產生變遷（引自張筵儀，2002：78）？此外，張筵儀（2002）認為雖然契約外包可以降低官僚體制的規模，但是在確保契約的遵從與監督，卻似乎需要具有更高技巧的公務員體系。因此，藉代理人理論來重塑契約管理，有助於釐清政府成為委託人的角色。

(二) 非營利組織成爲代理人

前述提及代理人可能因資訊優勢而產生道德危機的問題，那麼以公益爲首要目的之非營利組織，其本身特質是否能減緩或避免此種問題產生呢？首先，依資源依賴理論來看，非營利組織仍尋求某種程度的利潤才得以運作，財務資源也常依賴政府的補助，所提供的服務亦依程度訂定收費標準，畢竟，非營利（not for profit）並不代表不能營利，如果是爲了提升品質，適度合理的收費是型塑與教育「相對權利與義務」以維護高品質的新消費型態（李宗勳，2004：61）。再者，代理人理論是基於經濟學中人是理性自利的假定，並且強調個人的微觀層次，屬於方法論上的選擇，因此在代理人理論中，非營利組織仍被視爲具自利的特質，並無異於其他營利組織，也就是說道德危機仍有發生的可能性。

參、 代理人理論之代理問題與代理成本

一、 代理問題

委託人與代理人之間因爲自利、有限理性及風險規避的假定，加上雙方的關係存有資訊不對稱，因而產生代理問題，Stiglitz 和其他學者將資訊所造成的影響分成下列面向（引自 Dixit，1996：54-55）：

(一) 簽訂契約前的資訊優勢（又稱逆選擇，發展釋放訊號及篩選成本）

指代理人知道自己的特徵，而委託人不知道或知之甚少，因而委託人提供多種契約讓代理人做出選擇，代理人根據自己的特徵來選擇最適合自己的契約並依此選擇行動，如保險公司與投保人之間的關係。

(二) 代理人行動的不可觀察性（又稱道德危機，發展監督成本或誘因機制）

指委託人和代理人簽訂契約後，委託人只能觀察到結果，無法得知此結果是代理人本身的行動還是自然狀態所造成的，因而委託人可設計一種誘因機制，以誘使代理人從自己利益出發，選擇對委託人最有利的行動。如可透過多元代理人

的安排，以創造出績效之間橫向比較基礎之監督機制，或「績效薪俸制」的誘因計畫，以降低這類風險。

（三） 界定無法對外證明的資訊（發展審計成本）

二、 代理成本

爲了消弭存在於委託人與代理人之間的代理問題，委託人需監控代理人因而衍生出代理成本。根據 Jensen and Meckling (1976: 305-308)的定義，代理成本包含三點：1.委託人的監督成本；2.代理人的自我約束成本；3.剩餘損失(residual loss)，代理人因無法執行使委託人利益最大的決策，而產生效益的損失。

此外，徐仁輝（1995：286）認爲交易成本是指爲減少契約過程中所產生的代理人問題所作的努力，他以生產成本及交易成本爲面向，分析發現委託民間企業的生產成本最低但交易成本最高，委託其它政府機關的生產成本最高但交易成本最低，委託非營利組織的生產與交易成本皆在二者之間。而 North（劉瑞華譯，1994：37）認爲交易的成本包括衡量交換事物之價值成分的成本及保護權利、監督與執行合約的成本。

因此，要如何藉由監督及誘因機制等方法，將代理成本降至最低，使代理問題得以解決，爲代理人理論探討的核心。

肆、 代理人理論之相關研究

有關代理人理論之研究，有從根本面的制度設計進行實務探討，也有以在契約過程或契約管理中的某階段爲焦點，以下分別探討之。

一、 制度設計

Knott 認爲制度的配置會深化在委託人與代理人之間的信任與信心，並減少互利結果的產生（引自 Ferris & Tang, 1993: 7）。而 North 將制度定義爲包括了人

類制定來規範人際互動的限制的任何形式（劉瑞華譯，1998：8）。實務方面，多以代理人理論探討組織或制度設計，如謝志成（2002）從代理人理論分析市港管理委員會的權利關係，透過優缺點的比較，選擇適合台灣國際商港管理運作的組織及功能。張金環（2002）則從制度設計與代理人問題，探討政府委託研究案，並針對其規劃、初期進行、報告完成階段及對決策者、代理人提出相關建議。由此可知，制度設計深深影響著委託人與代理人之間所簽訂的契約，此種觀點提供本研究致力於補足原有制度缺陷之研究目的。

二、 選擇

（一） 生產方式的選擇

是指政府選擇將社會福利服務的輸送方式，亦即決定採以公設民營與否，因此政府必須在成本的節省與對公共服務控制權的喪失之間作取捨，作這種取捨時則受到財政的與政治的壓力（徐仁輝，1995：287）。除了成本節省的因素外，其他促使政府採取公設民營的因素因個案不同而有不同的影響因素。

（二） 代理人的選擇

當政府決定將社會福利採以公設民營後，面臨的是委託對象的選擇，如委託民營公司、非營利組織、或其它政府機關，身為委託人的政府如何掌握多元代理人的資訊，避免產生逆選擇的問題便成為首要議題。徐仁輝（1995）認為政府機關在選擇代理人時，應同時考量生產成本與交易成本。而 Salanié（1997）認為選擇的重點是在不引起太高的社會資源扭曲下，使代理人顯露其類型。

而 Walsh（1995）認為資訊的自由、完整、公開將有助於契約的運作。此即涉及「資訊公開」，包括兩方面，其一為政府機關的招標內容、預算金額、決標公告等資訊，使代理人決定是否參與的參考依據，以促進良性競爭；其二為所有參與的代理人應提供相關資料、運作情形、過去承接公設民營的紀錄等，作為政府選擇委託對象的參考，以減少逆選擇問題的產生（劉發仲，2004：69）。此外，

Savas (2002) 認為吸引更多有資格的潛在供應者前來參與競標，也是促成「高效能委外」的重要作為，具體作法包括：1.列出清楚明確的委託明細 (specification) 與時間表；2.充分的宣傳，以周知大眾；3.得有限地展延其委託期限；4.安排有意競標者一起參觀現場；5.以淺白易懂的語言及友善的方式說明；6.預留充裕的時間供受託者準備計畫；7.完成簽約與契約開始生效日之間，要有充裕的時間好讓受託者有順暢的起步；8.要清晰陳述評選計畫之程序與內容。

在契約管理裡，一般的決標過程包括資格評估、技術評估與財務評估，其中尤以財務評估為選擇的關鍵，通常是根據最低標或最適標做為選擇標準，但張筵儀 (2002) 認為要釐清一個觀念，價格與品質的互換關係可存於財務採購中，但不應存於公設民營契約中，我們沒有理由以較低的價格支付不夠水準的「未來」服務。李林水 (2006) 亦認為委外經營策略墨守「政府採購法」最低標精神，不符合社會福利公設民營，建議採取用選擇性或限制性招標。趙碧華 (2003) 則認為我國推動公設民營所面對的民間社會福利供給面生態，具有資源集中化的特徵，故無法產生實質上的競標，但提醒我們注意避免強制競標的未來趨勢所帶來的衝擊後果。由此可知，最低標不應是社會福利公設民營的首要標準，且強制競標也不一定是最好的選擇過程。

三、 協商

當政府決定受託對象後，接下來便是與代理人簽訂契約，首先雙方需對契約內容進行協商，以確定彼此的權利義務關係並達成共識。而簽訂契約後，針對實務運作情形，雙方再進行協商調整。故分為契約執行前與契約執行後來探討。

(一) 契約執行前

多數研究者認為契約內容必須在雙方簽訂前經過協商以確定彼此的權利義務關係，Hughes 便認為當契約內容能夠清楚擬定並公平執行，以及當供給者試圖影響決策的努力受到約束時，才能使公共行動的問題較少 (引自張筵儀，2002：

62)。但若未經過協商，就容易產生契約內容的爭議，武德玲（2004）便認為契約內容執行爭議之一，即源自於私部門以先爭取到經營權後再來考量應負擔的責任義務所致。

協商過程中，雙方的關係對契約內容的訂定有著極深的影響，李宗勳（2004）提及在協議合作過程需適時提供私部門對契約條款表示看法，以凝聚彼此接納與共識的目標。但趙碧華（2003）認為雖是民間機構與政府共同合作，然以目前契約大部分都由政府單方面擬定情形看來，民間公設民營社福機構並未能與政府建立所謂的夥伴關係。

（二） 契約執行後

社會福利公設民營中，除了代理人對契約內容協商權較低，無法對契約條款適時表達意見，而常有規範不足的情形之外，也由於契約的不完全性質，無法事先規範好所有的條件，亦無法預測偶然的突發狀況，武德玲（2004）便認為契約內容執行爭議之二，是在投標階段無提出意見，執行後發現依契約執行竟無利可圖，或是為爭取更大利潤而與政府對契約內容爭論不休所致。因此需有修正契約的必要性，此時涉及委託人與代理人的「再協商」（renegotiation）問題。Salanié（1997）即認為再協商允許不完全契約的兩造回應未意料的情況，因此，再協商具社會性並產生均衡。

再協商的情形也連帶指出契約的「承諾」（commitment）問題，意指簽約雙方如何看待彼此的關係。Salanié（1997）則提出承諾的能力決定於四種條件：1. 制度性結構，如鑲嵌於契約法；2. 代理人的可信度；3. 人質（hostage）條款設立；4. 懲罰條款。Dixit（1996）認為此承諾需具有可信度（credible），包括事前是清楚及可觀察的，而事後不可被翻轉，但也強調承諾會帶來彈性的犧牲成本，因為契約內容若一開始規定的太過詳細，將阻礙代理人之後行動的彈性。武德玲（2004）亦認為源用法規限制過多，易扼殺代理人的自主性。但武德玲（2004）認為在履

約執行階段，仍存有傳統上對下官僚行為模式尚未調整的問題，且公設民營的契約大都傾向政府握有主導契約之地位（權力不平等），未充分顧及受託單位權益。

四、 監督

在政府及非營利組織雙方凝聚共識簽訂契約後，便進入代理人履行契約的階段，只是代理人相對於委託人具資訊優勢，以及其行動的不可觀察性，可能藉由隱匿資訊或隱匿行動引發道德危機的問題。

多數研究均指出資訊不對稱及道德危機對委託人的影響，如武德玲（2004）認為在履約執行階段，有監督考核作業難落實的問題，因公部門人力縮減後，承辦人員大多需承辦多種及多項業務，校長兼撞鐘的結果，便是監督不力或以拖待變處理之，因此委託人與代理人的制度設計便要包含解決道德危機的可能性。Hughes（林鍾沂、林文彬譯，2003）認為為了確保績效的產生，公共管理者必須獲得承包商對契約條款的遵從。而盧建樹（2004）從代理人理論分析現行車輛代檢業務的問題，認為徒法不足以自行，為了降低因資訊不對稱所造成的道德危機，除了加強代檢廠商監督的頻率與密度之外，也必須加強違反契約的罰則。

Amir and Mildred (2004: 175)指出監督機制雖能有效降低道德危機的問題，但在時間及資訊上來說是相當昂貴的，一些研究（Pack, 1989；Prager, 1994）發現監督成本平均約佔契約成本的20%。因此，如何設計良好的監督機制便成為研究重點。Rehfuss（1989）便提出監督的方式：1.受託者定期報告；2.視察及觀察；3.民眾抱怨。以及契約監督管理的四要素：1.委託者與受託者關係；2.契約本身的規定；3.契約管理者的素質；4.民眾關係（Rehfuss, 1989: 96-99）。台灣管理學會（2003）則更進一步提出具體的監督機制：1.財務監督，包括履約保證金、違約金、賠償、罰款；2.書面報告監督，包括財務報表、業務報告書、業務督導表、工作說明書；3.組織架構監督，包括委員會、專業顧問團、對口單位；4.被服務對象的監督，包括主動調查、被動受理；5.派員查核。並建議政府選擇監督方式

應於議約時依性質明訂，使兩造達成共識，並衡量其可行性方可為之。

即使設有監督機制，也常有未能好好發揮功能的情況，林碧茹（1996）的研究指出，派員視導常受限於人力不足而無法經常實施，通常是發生問題才會派員前往，但受託機構有任何困難政府通常會設法協助解決。而武昌隆（2006）從代理人理論探討公設民營政策，其研究發現公設民營老人安養護機構並未發生資訊不對稱下的風險，監督管理機制堪稱完備。

契約監督管理顯然是確保契約能有效達成的重要一環，但 Dixit（1996: 49）提到履行契約所牽涉到的主要問題是「誰來監督『監督者』？」（who guards the guardians?），往後延伸將形成無止盡的循環，提醒我們重視代理人成本的影響。

五、 誘因

社會福利公設民營要能踏出成功的第一步，便是委託人所訂契約必須具有足夠的報酬，使委託人與代理人雙方皆願意參與契約（王春源、翁錦棟，2001：160），否則一切免談。一旦簽訂契約，除了運用監督機制降低道德危機外，一般研究均認為誘因機制可補足監督機制的不足，如 Walsh（1995）認為誘因可減低契約監督不易的問題。Kasper and Streit（1998）亦認為激勵代理人的方法之一為鼓勵代理人追求一般性原則來創造誘因，促其脫離自利，以追求委託人的利益。因此，為降低道德危機，政府可經由實質誘因的提供，使代理人與委託人的利益趨於一致，此即涉及誘因相容（Incentive Compatible）的問題，即委託人所提供的誘因，需能使代理人願採取行動來達成共同利潤之極大，使個體利益與總體利益相容一致（王春源、翁錦棟，2001：160）。

此外，Knott 認為組織的績效是受到管理者所面對的誘因而影響，特別是由外部限制所產生的影響（Ferris & Tang, 1993: 8）。因此設計誘因機制尚須考慮其他影響，首先視代理人對風險的態度，將其歸類於風險中立（risk-neutral）者或風險規避者，以此推測實施誘因機制的成效為高或低（Dixit, 1996: 87）。

除了代理人為風險規避者易造成誘因機制低成效外，Dixit（1996）亦指出兩種代理情形對誘因機制的影響，其一為「多重任務代理」（multitask agencies），係指當代理人面對多種任務時，因受限於時間及精力，會依不同輸入及輸出的可觀察之程度以及視其對任務的首要價值來選擇，因而混淆代理人的目標，形成誘因機制低成效。Salanié（1997）認為此時委託人不應只對某項任務給予獎勵，否則會促使代理人放棄其他任務。

其二為「多重委託代理」（multiprincipal agencies），係指多數委託人共同委託同一個代理人，如此將使代理人執行任務的過程充滿競爭性，加上代理人對多元任務的排序，未必會與各委託人的想法吻合，而形成誘因機制低成效。

六、 評鑑

當契約期限將屆或進行例行性的評鑑，如何衡量出代理人受託提供公共服務的績效是一大課題，評鑑結果不僅作為後續選擇代理人的參考依據外，也影響獎懲及續約權，更是政府審視是否達成社會福利公設民營之目標的重要一環。但鄭讚源（1997）認為社會服務與一般產業不同，其特色有三：1.生產與消費同時發生，服務的品質發生在過程中，只有當事人知道服務的品質；2.接受服務對象的水準不一，因需求狀況不同，無法對提供服務予以標準化；3.接受服務對象與回應者不同，非營利組織究應以接受服務對象還是對委託人來回應？故無法明確評估績效。由於服務性質難以量化，亦難以衡量績效，評鑑制度多以指標作為評鑑標準，台灣管理學會（2003）便認為評鑑指標的建立，應該建構在委託人及代理人的共同討論協商之下，並且於契約中明文訂定。

除了從社會服務性質及雙方關係來探究評鑑制度外，有研究指出評鑑制度在實務上運作的問題。武德玲（2004）認為私部門為配合委託單位評鑑，易對於收益高或評鑑重點加以處理，而產生選擇性服務的弊端，降低公共服務的品質。彭惠與劉淑瓊（2006）也發現受託者在機構經營的財務考量下，摸索出以「最高專

業服務費下的最少個案數」為最適收容規模。一些研究發現更直指現行評鑑機制的缺失，李林水（2006）便認為委外經營策略督導評鑑流於形式，建議建立委外經營策略量化督導評鑑制度。林文彬（2005）建議評鑑應定期為之，且評鑑小組宜納入學者專家的參與，使評鑑結果較具信度。彭惠（2005）針對台北市社會局訂定的評估指標之內容分析顯示，與績效表現最為相關的3個指標，僅佔全部44項指標的一成不到，顯示現行的續約評鑑制度是一項對過程、活動的評估多於產出與成效的績效測量。

由此可知，評鑑機制除了應在委託人及代理人互動關係下確立，目前仍遇有許多問題。其實，政府必須在委託外包後重新拾回對績效的重視，並特別注意在績效不適當之際，如何更換代理人、如何避免代理人一旦不能提供服務時所面臨的窘境，這是政府不可推卸的責任與角色。

伍、 小結

由上述文獻可知，代理人理論之論證方向及其理論，皆可與本研究相互驗證。包括以代理人理論探討社會福利公設民營政策，政府及非營利組織成為委託人及代理人的角色，且多數研究者僅敘述代理人理論的基礎，少有以代理人理論來驗證實務是否產生其所說的「逆選擇」與「道德危機」等現象，以及如何解決，此為本研究所試圖要補足的概念架構，以及本研究之定位所在。而學者及研究者所聚焦的「法制」、「選擇」、「協商」、「監督」、「誘因」及「評鑑」等議題，可提供本研究預測內政部宜蘭教養院採用公設民營政策之契約管理，所可能產生的問題。