

第五章 研究分析

研究者依據本研究所提出的研究問題作為分析主軸，運用次級資料分析法及深度訪談法所獲得的資料，以及文獻探討中的相關文獻作為分析基礎，並著重以代理人理論來探討宜蘭教養院公設民營之契約管理，分為「分工利益與利益衝突」、「契約管理內容與代理關係」及「代理問題與解決機制」此三節來研討。

第一節 分工利益與利益衝突

由於政府對民間參與的認知，將影響到後續代理關係及協商，甚至為監督是否產生落差的實質關鍵，故研究者欲探究內政部社會司與伊甸社會福利基金會雙方對於宜蘭教養院採取與承接公設民營方式之因素，藉以研析雙方之分工利益，以及有無產生利益衝突的現象。

壹、 內政部社會司所考量之因素

一、 中央政府職能

單純以地區需求性來看，台灣省殘障人口統計資料顯示，截至 1988 年 12 月底台灣省重度及多重障礙者達 19,570 人，當時其他三所教養院皆已收容額滿（台灣省社會統計年報），由於東北部地區缺乏大型機構收容身心障礙者，在民間社會福利組織的推動下，為省政府時期當初籌設宜蘭教養院的主因，並以公設公營方式為主。

「據統計本省東北部地區（台北縣、基隆、宜蘭、花蓮）十六歲以上中、重（極）度智障者人數既有 2934 人，提供住宿收容教養機構僅三所，收容量僅 390 人，故籌設宜蘭教養院是政府重要的福利政策之一...」（內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務實施計畫）。

「要有宜蘭教養院的原因，是因為...台北縣市、宜蘭、花東那邊就說怎麼在北部地區沒有設一個教養院，如果家長要來台南教養院探訪實

在是勞心勞力，那時...在台北有一個智障者家長總會，總會會開會建議嘛，我記得是民國 77 年或 78 年這個案子就通過，要在宜蘭籌備...」（訪談編號：A2-01-1）。

宜蘭教養院原本是屬於省政府時期下所規劃的社會福利單位，但於民國 87 年省政府虛級化後，其定位何去何從的問題變成中央與地方的拉鋸戰，以「全國一致歸中央、因地制宜歸地方」劃分中央與地方權限的原則來看社會福利的性質，應由地方接管較能發揮照顧當地標的人口之目的，然而在財政拮据的考量下，地方政府多不願接手此燙手山芋，中央政府只得概括接收。由於以往在政策過程中，中央政府主要是制訂大原則及方向，地方政府則負責執行，然而內政部社會司接管此 13 個社會福利機構後，苦於無經驗，故開始思考其他輸送社會福利的方式。

「...民國 87 年省政府虛級化後，它下面所屬的 13 個社會福利機構，原本想給各縣市政府管，但是縣政府看到維修啊、養護經費太貴，就又推給中央...，那中央本來是負責決策、督導；地方是負責執行，現在變成要決策又執行，加上本來就沒在做，所以想要民營化...」（訪談編號：A1-01-2）。

「當時候為什麼會決定委外化，就是跟精省連動有關係...，因為中央就是決策單位，...這種工作本來就屬於地方性的事務上工作，因為精省的配套措施沒做好，包括這些...社福機構等何去何從？一紙行政命令下來後就由中央概括承受...，社福機構就改為內政部所屬，所以很多學者一直在講說，中央是負責一個政策的單位，並不是執行單位啊...」（訪談編號：A2-01-2）。

二、 社會福利性質

由於社會福利較不涉及公權力，且民間資源較為豐富，加上面對相關利益團體對於因而釋放出的豐饒大餅所加諸的各種壓力，亦為影響內政部思考是否對宜蘭教養院採行公設民營的因素。符合林碧茹（1996）所提「民間機構原本便提供該項服務」之因素。

「社會福利民營化比較不會引起民間的爭議，而且社會福利這一塊大餅很多人都想做。所以像沒有涉及公權力，而且民間資源豐富這一

塊，...，就給民間來做。」(訪談編號：A1-01-3)。

三、 政策導向

在 2001 年行政院研考會建議內政部宜蘭教養院採以公設民營時，有行政人員、地方政府代表與社會福利團體代表在公聽會中堅決反對公設民營（林振安，2001），認為照顧弱勢族群的社會福利措施，不能講究成本效益，內政部代表也認為以公設公營方式為宜，某地方政府代表更指出，某縣已有教養機構採民營失敗的例子（陳積碩，2001），並於會末做出採公營之建議，但其他勞務委託可民間經營的方式來進行，才能確實照顧到弱勢族群。然而時屆政黨輪替，在政策導向之考量下，使得內政部宜蘭教養院從此定調為公設民營。顯示無論民間或文官提出反對意見，甚至舉出失敗經驗以為警惕，仍無法抵擋當時政府欲採民營化之決心，此符合林碧茹（1996）所提「政府政策走向」及丁秋明（2005）所提「領導者因素」之影響。

「... 你要公設民營就小型機構嘛，... 一下子要承接這麼大型的機構，能力夠嗎？有沒有經驗？... 所以在 90 年籌備的時候，在宜蘭辦了一個公聽會，... 後來我們做成先公設公營一段穩定時間後再轉成民營化的建議，那時候是張博雅當部長，他就批說可以，過不了多久換余政憲當部長，... 那時候政府的政策就是二話不說，務必儘速公設民營，後來就這樣定調...」(訪談編號：A2-01-4)。

「民國 90 年本來是想說我們公營，可是後來因為行政院一個推動方案是說要民營化...，政策是主因啦，... 因為我們內政部也都沒有一個公設民營的單位啊，一開始籌畫是就是從公營方式，... 那時候剛好是政黨輪替嘛...」(訪談編號：A3-01-4)。

至於為何選中宜蘭教養院作為公設民營？是因內政部所屬的公營教養院皆在省府時期便開始運作，若要轉成民營勢必要花上不少時間及心力，由於當時宜蘭教養院尚在籌備階段，無公營包袱，便順勢成為中央在社會福利領域中第一個公設民營的例子。

「為什麼宜蘭教養院可以民營化，因為他是籌設的機構，所以他民營化沒有包袱，順手來做...」(訪談編號：A2-01-5)。

「我們內政部這個（宜蘭教養院）又剛好要蓋成，就要求指定要公設民營。」（訪談編號：A3-01-5）。

四、 節省人力及相關成本

在 2003 年國家資產經營管理委員會第 11 次委員會議中，內政部提報「所屬 13 個福利機構委外經營之可行性」，以「民間可以做的政府不做、地方政府可以做的中央政府不做」為原則，認為內政部所屬福利機構之組織改造有其必要性。其中，宜蘭教養院規劃以委外方式辦理，同時視各所屬社會福利機構營運績效，將部分機構以公設民營方式，整體委外辦理。

與此同時，內政部在配合行政院組織改造的委外化下，宜蘭教養院就順水推舟成為委外化首波的社會福利優先推動個案，其由衷目的便是結合民間資源及專業人力投入政府服務。依「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」所規定之預期效益分析，其節省經費部分，區分為人事、營運、管銷及其他等費用；節省人力部分，則細分成委託前與委託後。

表 5-1：主管機關及所屬機關推動業務委託民間辦理情形調查表

(預期) 效益分析								
節省經費 (萬元)					節省人力 (人)			
人事 (a)	營運 (b)	管銷 (c)	其他 (d)	合計 (a+b+c+d)	委託民間辦理前	委託民間辦理後		
					政府自辦預估投入人力	實際精簡人力 (e)	調整外辦其他業務之人力 (f)	小計 (e+f)

資料來源：行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點。

依內政部、人事行政局、第一期與第二期契約所預估，內政部宜蘭教養院採用公設民營可為政府爭取以下利益：1.節省 44 人（莫永榮，2004）或 70 人（陳積碩，2002）以上公務人員編制與其薪俸、考績、保險、退休金；2.節省 574 萬 4 千元的經費（李宗勳，2004），政府每年之水電、營運、汰置經常費用；3.民國 103 年以前每年給付 15 萬 5 千元之定額權利金；4.民國 103 年以前每年依營收比例給付 3%的權利金。由以上分析可知符合劉淑瓊（1998）所提「精簡員額」、「結

合民間資源」，以及林碧茹（1996）及林文彬（2005）所提「節省成本」之考量。而民間的人力則可發揮彈性並簡化程序的功能。

「主要是希望結合民間資源及專業人力投入政府服務，可以節省政府人力及相關成本，並與民間共同推動社會福利。」（訪談編號：A1-01-6）。

「經費是一定會省，因為你如果是公設公營的話，那一定都是公務人員，政府要負擔龐大的退休金...」（訪談編號：A2-01-6）。

「...政府去借助民間的人力來經營機構，他們（伊甸）可以補足政府比較僵化的思維啦，因為政府在體制運作會囿於政策上的規定，不能夠很大膽去做，那民間單位的優點是他們覺得 ok 就努力去做...」（訪談編號：A3-01-6）。

「...從節省經費來考量，像是減少退休金。」（訪談編號：B1-01-6）。

但在代理人伊甸方面，則認為公設民營之目的不應以節省經費為主要考量，而減少對代理人的補助經費，使得代理人在有限的資源下，無形中犧牲了公共利益，此為弔詭的想法，應該是給予相同的經費，但卻可以產生比公營更大的效益，才符合社會福利公設民營之由衷目的。此亦為蘇先啓（2003）認為委託機關對於經費補助偏低或不足，除增加民間團體的財務負擔外，亦影響服務品質的提昇之相關問題。

「...應該是原本公營需要多少資金，那你公辦民營後也要補助同樣的錢，但是可以產生比原本公營更大的效益，像是引進比較多的課程等等，這才是公辦民營所要產生的目的。」（訪談編號：B1-01-7）。

「我覺得是建議內政部可以全省比照辦理，把機構交給你（伊甸）經營，那是否政府也是一樣撥這樣的款項。」（訪談編號：B3-01-7）。

以上分析顯示內政部社會司將宜蘭教養院採取公設民營的方式大致符合Reh fuss（1989）所提適於簽約外包的情況，包括可降低成本時、需要複雜或專業服務時，特別是有政治考量或其他理由時。

貳、 伊甸社會福利基金會所承接之因素

一、 專業人力

伊甸社會福利基金會方面，也是基於社會福利首重於專業考量，在體認到政府專業人力的不足，以及其本身取得土地困難，加上近年策略上的改變，故積極爭取承辦宜蘭教養院。此顯示專業人力確實是內政部及伊甸雙方考量將宜蘭教養院採公設民營及承接的重要因素。

「...之前公辦公營受到法規的限制，像是它的人員編制就會受限，那像職能訓練師和保育員都是要由相關專業人員來擔任嘛，這樣透過高普考機制進來的資格就比較格格不入，和真正有心想服務的人是有一段落差的，...那伊甸主要是之前在台北承接過很多方案，而且剛好在宜蘭沒有一個據點，...所以當宜蘭教養院要招標的時候就來爭取...」
(訪談編號：B1-02-1)。

二、 非營利組織的使命

另外，Ralph Kramer (1981) 曾對 4 個國家的身心障礙福利機構進行研究，並提出非營利組織在社會福利上的 4 種角色理論，其中「價值維護者」是指非營利組織被期待去保護或推展某些社會價值，而伊甸承接宜蘭教養院的另一因素，即肯認此公設民營對身心障礙者所帶來的價值，符合 Kramer 所提的價值維護者之角色。而組織的宗旨及使命更是驅使伊甸承接的主因，亦符合沈明彥 (2002)、施承彬 (2003) 及趙碧華 (2003) 所提社福團體政策、使命考量及為弱勢族群提供服務之因素。

「...我們(伊甸)認為一個機構可以收容 200 多位的身心障礙者，意義很重大。」(訪談編號：B1-02-2)。

「投標只有一家嘛，沒有人來標，還被罵說為什麼要去標，...，但是因為我們(伊甸)前面已經接了，不能說放就放，...我想一部分也是因為使命啦。」(訪談編號：B2-02-2)。

「伊甸也想說心智障礙者會面臨在地老化的問題，所以勢必會面臨到機構管理，...就是使命。」(訪談編號：B3-02-2)。

參、 有分工利益、無利益衝突

探究內政部社會司將宜蘭教養院採取公設民營之因素，以及伊甸承接之因

素，可發現兩者較為相關的因素為「節省人力及相關成本」與「專業人力」，內政部社會司在欠缺社會福利專業人員之下，加上欲節省政府人力，而將宜蘭教養院採取公設民營；而伊甸為了使所擁有之專業人力得以發揮，而爭取承接宜蘭教養院之營運管理，並增加彈性與簡化行政程序，可知雙方達成分工利益，且目的皆欲在社會福利這塊領域上充分發揮既有資源，此時，雙方目標趨於一致，尚未發生利益衝突之情況。

第二節 契約管理內容與代理關係

研究者欲探究內政部社會司與伊甸社會福利基金會雙方基於契約所形成之代理關係，故首先探討契約所依據之法制，以及契約管理之內容，最後則是雙方之代理關係。

壹、 法制

內政部宜蘭教養院在一開始籌設公設民營時，係依據「政府採購法(採購法)」¹之規定，而後於 2007 年改依「促進民間參與公共建設法(促參法)」²之規定重擬契約，兩者之規定不同，連帶影響契約之擬定存有差異，以下探討兩者在立法目的、委託營運概念及優先適用等方面之差別；以及由採購法改成促參法之原因，及法制差別所帶來的影響。

一、 採購法與促參法之差異

(一) 立法目的

政府採購行為，相關程序強調公平、公開等原則，避免貪瀆及浪費情形；而促參法係鼓勵民間機構投資並營運公共建設，屬「招商」性質，由政府提供誘因促進民間參與，與「採購」行為有別，故立法目的及適用情形有所差別。

¹ 於 1998 年 5 月 27 日公布。

² 於 2000 年 2 月 9 日公布。

（二） 委託營運概念

採購法第 7 條第 3 項所稱之營運管理，屬同法第 2 條所稱之勞務採購，其概念為政府擁有設施之經營管理權，由政府負經營盈虧之責，以委任或僱傭方式支付費用委託民間機構代為營運管理。而促參法之委託經營概念，係民間機構擁有設施之經營管理權，自負經營盈虧，並與政府分享獲利。前者為勞務採購，後者為民間參與，著重民間資金之投入及引進企業經營理念，兩者性質不同。

（三） 優先適用

採購法第 99 條所稱之開放廠商投資興建、營運，其委託經營概念與前述促參法相同，但依採購法第 99 條規定，甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用採購法之規定，且依促參法第 2 條規定，促進民間參與公共建設應優先適用促參法；因此民間參與公共建設案件若符合促參法第 3 條公共建設範圍及第 8 條之民間參與方式，且主辦機關符合促參法第 5 條規定者，應優先適用促參法。

（四） 可行性評估及先期規劃

採購法未明訂應先辦理可行性評估等相關事宜；促參法施行細則第 39 條則規定主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。故促參法對於是否採行委外之考量較採購法為謹慎。

（五） 開標

依採購法辦理者，除採限制性招標公開評選方式外，採公開招標者，因有採購法施行細則第 55 條所定第 1 次須有 3 家以上合格廠商投標始得開標之規定，故第 1 次有面臨投標廠商家數不足而流標之可能。依促參法辦理者，則無投標廠商家數之限制。

（六） 其他優惠

爲提高民間參與意願，促參法有包括租稅、籌資之協助、法規鬆綁之優惠，採購法則未規定。

二、 內政部宜蘭教養院由採購法改成促參法之原因

（一） 從採購法到促參法

之所以在一開始適用採購法，是因籌備過程中採購法剛公布，故內政部社會司將宜蘭教養院公設民營的案子以採購法第 2 條及第 7 條中的勞務採購辦理。

「採購法當時是政府一項新的政策，只要是財務或是勞務超過 10 萬元的供需，都一定要用政府採購法，當時就把宜蘭教養院這個委外，當成一般案子的機構委託，所以用政府採購法。」(訪談編號：A2-03-1)。

至於在第一期契約屆滿後改採促參法之原因，是因爲財政部於 2005 年審查內政部對不動產之管理、使用及收益是否符合規定時，發現宜蘭教養院屬於促參法第 3 條規定之公共建設範圍，及第 8 條之參與方式，故要求在契約屆滿後改採促參法。而依照 2006 年工程會回覆內政部關於「宜蘭教養院依促參法辦理委外相關疑義」之行政函釋，認爲宜蘭教養院依促參法辦理委外其性質仍爲公共建設，故建議機構全名仍須呈現主辦機關設施。

「經管社會福利設施，屬促進民間參與公共建設法第 3 條規定公共建設之範疇，倘有委託民間機構經營之需要，應依該法規定辦理。宜蘭教養院...委託經營部分，請於契約屆滿後，改依法規定辦理。」(國有公用財產管理情形實地訪查座談會紀錄)。

「疑義五，...貴部宜蘭教養院依促參法辦理委外其性質仍爲公共建設，建議機構全名仍須呈現主辦機關設施。」(宜蘭教養院依促參法辦理委外相關疑義之行政函釋)。

又因爲促參法明文規定需先進行可行性評估及先期規劃，內政部社會司便委託民間公司進行評估及相關作業，於此期間，由於收容身心障礙院生並非能立即停止的公共服務，基於公益性之考量，雙方簽訂續約條款，沿用採購法相關規定，

請伊甸「代為管理」，直至選出新的代理人辦理交接為止。

「契約於 94 年 12 月 31 日到期，依原契約規定經評鑑甲等，得再續約乙次三年，惟經行政院公共工程委員會函示，本案因原招標公告並未載明有後續擴充文字，應依「促進民間參與公共建設法」規定辦理，爰與財團法人伊甸社會福利基金會協商，同意延長契約至內政部與新委託者簽約日止，故辦理招商作業。」（內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知）。

「...照理講評鑑 ok 的話可以再續約一次，其實他（伊甸）評鑑那一次是甲等，是因為剛好遇到工程會來查案，他（工程會）說這個案子應該用促參法，...，而且在過渡期間，促參法一定要用可行性評估啦，所以只好先跟他（伊甸）簽一個所謂續約條款，...依據原來的條款之下延續性的行為。...就是說等到新的單位接了之後，整個案才撤走，因為 1~200 個個案總不能說丟了不管。」（訪談編號：A3-03-2）。

「目前是身分不明的狀態（笑），...那內政部就用「代管」，代為管理（哈哈），現階段很多相關申請的部分是根據採購法，因為那個部分還是沿用過去的狀況，...還沒有簽約。」（訪談編號：B2-03-2）。

而伊甸方面則認為改採促參法是因為被視為營利單位，但經過分析不難發現其實是促參法所適用之範圍涵蓋社會福利設施，因而要求改採促參法，亦即促參法未考慮到公益性的公共建設，其公共服務之性質不同於營利單位所致。

「...從內政部的角度，他（內政部）有很多經營教養院的經驗，那教養院的收入有很多是從院生繳費來的，收入其實是穩定的，所以內政部會覺得如果有一定的人數，那整個營運就會有 balance 的狀況，甚至還會有盈餘，所以把委託單位當成一個企業來委託，用這個角度去用促參法。」（訪談編號：B2-03-3）。

（二） 法制差別之影響

1. 法規適用問題

雖然促參法在近年來已推展許多案例數量，然而，促進民間參與公共建設，不純然僅在最終取得公共建設所有權，更重要的是在營運期間內藉由公共建設所產生之公共服務。但民間以「使用者付費」獲得收益所提供之服務，對於帶有公共服務之公益型公共建設案件，如污水下水道、社會福利設施等，因具有內部效

益低、外部效益高之特性，於個案執行時常面臨法規適用及政策推動之疑慮。於內政部宜蘭教養院此個案，便有法規適用之問題。

「採購法應該是比較適合，這個案子為什麼會拖那麼久，其實是我們（內政部）一直跟工程會請示說這個法（促參法）其實不適合社會福利機構團體，尤其很多團體說自付盈虧又不是營利行為啊，而且社會福利團體又是非營利組織，...，他本身就要接受募款了啊，那還跟他收回饋金有點不太合理啊...」（訪談編號：A3-03-4）。

「...重新簽約的時候，他們（內政部）在考慮用促參法，但是...當時好像是○○○吧，還是哪個老師也在考量這樣的一個社會福利機構，用促參法到底合不合適...。我想就屬性上來看，多半的社會福利的服務其實應該要用採購法。對於內政部採取促參法，我們（伊甸）比較持保留的態度啦...」（訪談編號：B2-03-4）。

由於有法規適用之問題，加上一些社會福利機構採用促參法失敗的例子，促參法也在 2008 年初修法時將社會福利的範圍限縮於「需經中央目的事業主管機關配合國家發展政策核定之公共建設」，增加了由中央主管機關核定才可適用促參法，然而時屆內政部宜蘭教養院改採促參法之時程已將完成，故內政部社會司表示無法再改適用採購法，除了是因法規修改時點外，當初爲了改採促參法所委託民間公司進行可行性評估、先期規劃與擬定契約所耗費之成本亦爲考量之一。

「以前促參條例第 8 條有限定 3 個條款，就是社會福利事業單位也要做這樣的處置，只是已經有很多單位依照促參而造成很多問題，就是經營不下去啊，像之前○○中心也是用促參，標了好幾次沒成功啊，還有那個○○館做了 1 年還是 2 年就不做了...促參法在今年(2008) 1 月的時候才公布，...社會福利機構必須用促參法那個條款其實是拿下來的，...所以日後其他社會福利團體要用促參必須先經過中央主管機關同意，...，這個彈性相當大啦，可做可不做。現在叫我改採購法也是不太可能啦，畢竟已經走到末尾啦...」（訪談編號：A3-03-5）。

2. 財務能力

促參法要求受委託單位需具有營利及盈餘能力，包括實收資本總額的 1 千萬下限、每年 15 萬 5 千的定額權利金以及盈餘所抽的經營權利金，因此在財務能力上的要求較採購法爲嚴格，逕予跟其他營利組織一視同仁，無視於社會福利

組織之公益性質，對收入來源以募款及接受政府補助為大宗的社會福利組織形成莫大之負擔，成為伊甸於第二期思考是否簽約的關鍵。

「乙方於營運管理期間，實收資本總額或捐助基金總額不得低於新台幣壹仟萬元整。」(內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§3.2.1)。

「乙方應於委託營運日至營運期限屆滿為止繳付權利金給甲方，包括(1)定額權利金：每年為 155,000 元；(2)經營權利金：依其於『營運管理執行計畫書』所載之盈餘(營業收入減各項成本)比率所計算之金額。」(內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§5.1)。

「...他(伊甸)可能財務上要大量的投注在這邊，但是他(伊甸)又不能有太多營利行為，依據採購法可以去賣一些產品，但是那個金額很有限啦，...沒辦法，而且約也定了啊。」(訪談編號：A3-03-6)。

「那促參法比較大的不同是，會把我們(伊甸)當成營利機構來看，...會期待來接的單位本身要有營利的能力，還有盈餘的能力，所以在規定裡面，一年要給 15 萬 5 千的權利金，從他(內政部)的角度，會覺得這樣很便宜，那一年經營結束之後呢，如果有盈餘，就要提撥 3%回去給內政部。」(訪談編號：B2-03-6)。

3. 補助

表 5-2 為伊甸過往承接政府委託案之收入與支出，雖未明確列出對宜蘭教養院之補助，但從整體委辦收入與支出分析，可發現支出皆大於收入，顯示入不敷出的情形，研究者依此推論內政部對宜蘭教養院之補助，亦可能使伊甸呈現寅吃卯糧的情況。

表 5-2：伊甸承接政府委託案收入暨支出表

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
委辦收入 (%)	264,394,315 (41.74)	271,619,106 (43.67)	283,508,568 (39.52)	305,629,024 (36.58)
委辦支出 (%)	271,188,516 (42.81)	287,176,613 (46.17)	292,820,825 (40.81)	313,150,055 (37.48)

資料來源：本研究整理自伊甸社會福利基金會財務報表。

依據採購法尚且發生補助經費入不敷出，依據促參法則更是慘不忍睹，以往依評鑑成績最多可補助到 80%，現則以 7 年的契約期限內，伊甸財產資本總額之

20%為上限，一來一往的落差使伊甸對第二期簽約的決定躊躇不前，而雙方對補助經費形成意見衝突，更是延宕第二期簽約期程之主因。

「那採購法以補助上來講就是跟一般的單位一樣，評鑑成績... 甲等以上，人事費的補助可以到8成，...，可是現在以促參法的時候他（伊甸）是要自付盈虧，以補助來講7年就給一定額度啊，以他（伊甸）契約報出來的財產資本總額，以此來計算20%，以7年來分，...就是政府補助的那一塊有相當大的差異啦...」（訪談編號：A3-03-7）。

「促參法和採購法比較大的差異是，採購法有很多項目，像人事費、設施設備費的補助，...，只要在補助的範圍內，他（內政部）覺得ok，大概就會給，不會有所謂上限的限制。...促參法就是...補助款可能沒有以前多...」（訪談編號：B2-03-7）。

「之前在正式簽約時候，每年有機構服務費可以申請，對機構來說是一種保護，在經費上我們（伊甸）比較不會有那麼大的短缺，可是我所知道後來改變成促參法，...政府補助就是這樣而已，那其餘的由機構自己吸收，...覺得跟過去，真的差很多。」（訪談編號：B3-03-7）。

雖然促參法在補助方面大量限縮，但至少有個法令依據，而在代管情況下，由於未有正式的法律定位，內政部在責任歸屬方面有所考量，致使代管期間內資本門的預算未能依照採購法給予相關補助，而設施設備費的延擱使得伊甸在這2年多代管宜蘭教養院的運作相當吃力，營運管理成效亦大受影響，無形中增加代理成本。

「...代管是比採購法更不好的條件，至少在設施設備費方面他（內政部）其實是很不願意給我們（伊甸）的。...理由是說，現在不是採購法，沒有身份跟內政部來申請，只是給部分一定要做的。」（訪談編號：B2-03-8）。

「...我記得2005年以前曾經有500多萬的設施設備費要撥下來，後來到隔年，整個都縮水，...我的感受是蠻難申請的，照顧心智障礙會比其他類別更容易破壞公物，而且又在草創期，...需要內政部的支持，無論在有形還是無形我覺得都很重要...」（訪談編號：B3-03-8）。

「...經常門就有給啦，其實資本門來講，因為在代管期間設施設備修繕的部份，...我們（內政部）並不清楚那個責任，要等到新的約簽了，...是這樣的考量。所以這次依促參在跟他（伊甸）協調的時候有允諾，

之前的修繕費就不列入 20%底限以內...」(訪談編號：A3-03-8)。

貳、 宜蘭教養院公設民營之模式與契約過程

一、 公設民營之模式

內政部宜蘭教養院的採購模式皆是依照採購法及促參法之規定，將招標須知及契約公告於網路，並提供有意投標者相關諮詢，最後依投標者之計畫書等資料決標，選出最適代理人並簽約。由以上分析可知，內政部宜蘭教養院的採購模式屬於 Kettner and Martin (1985、1986、1987、1990) 所提的「市場競爭模式 (market competition model)」，即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 (引自林萬億，1997)。其優點之一為政府可主導簽約過程與執行評估，在可充分掌握資訊下，降低代理問題的發生。但問題是市場競爭模式的適用環境為「多家供應者的地區」，在改依促參法規定下，代理人必須提出權利金及履約保證金，甚至補助金額相較於採購法亦大幅縮水，如此一來，潛在投標者 (potential bidder) 在衡量風險分攤後，便萌生打退堂鼓之意，使得所謂「多家供應者」變成「少數甚至僅有一家供應者」，不符原本市場競爭原則，可否達成社會福利公設民營政策所欲降低交易成本之原意亦不復期待。

二、 契約過程

(一) 依據「政府採購法」擬定之契約過程

在第一期中，主要是由籌備處規劃招標須知、評選標準及評分表、實施計畫、契約書等，並組成評選委員會審查上述文件，經過兩次會議修正乃進行公開招標、初審、複審、決審及簽約之過程，隨後便依照契約監督執行。

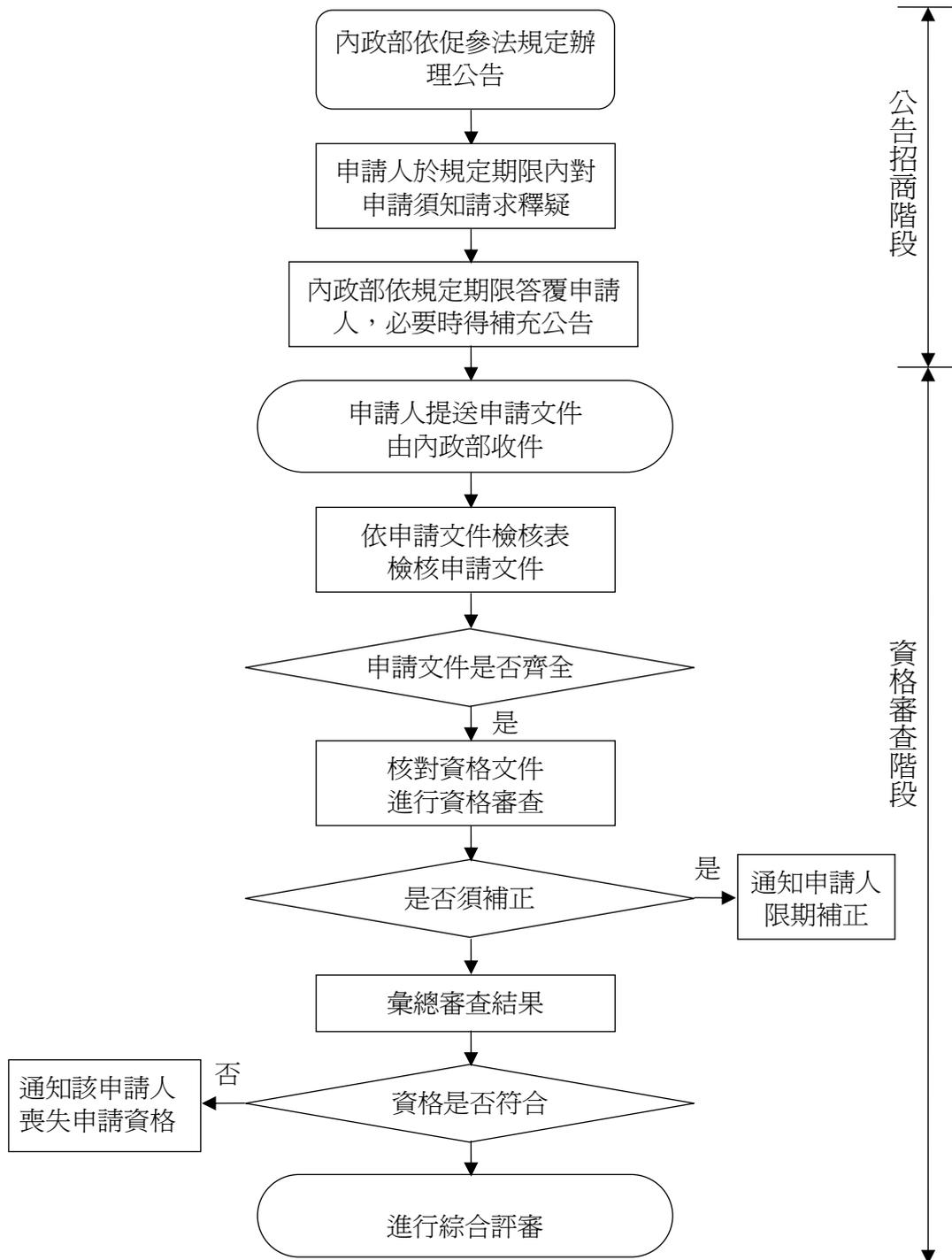
「...一開始要變成公設民營的時候，籌備處就依據行政院那些規定去訂定一些計畫期程，包括契約，報內政部同意，籌備處有組成一個審查委員會，審查契約條款，所以是這樣定下來的。」(訪談編號：A3-04-1)。

「評選相關事項：一、評選委員會：依政府採購法『採購評選委員會組織準則』聘請學者、專家及行政人員共七人組成。」(內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務招標須知)。

(二) 依據「促進民間參與建設法」擬定之契約過程

雖然依據促參法規定要先做可行性評估，衡量委外之可行性與否，然而宜蘭教養院早以公設民營方式辦理，僅是換契約而已，但為遵守促參法規定，還是委託民間公司進行可行性評估及先期規劃，並經由甄審委員審查修正通過後，進行公開招標等事宜，第二期契約過程如圖 5-1 所示。

「...這是一個政策導向，...我們(內政部)依照規定，先委託○○公司做可行性評估與先期規劃，依據工程會訂定的範例，除了參考促參法現在應該有的規定，還有依據宜蘭教養院現行的狀況訂立條款，○○公司擬定了整個內容，包括招商說明還有契約書的訂定、審查標準、評選標準。那這個期間我們(內政部)有聘委員審查合理性與否...」
(訪談編號：A3-04-2)。



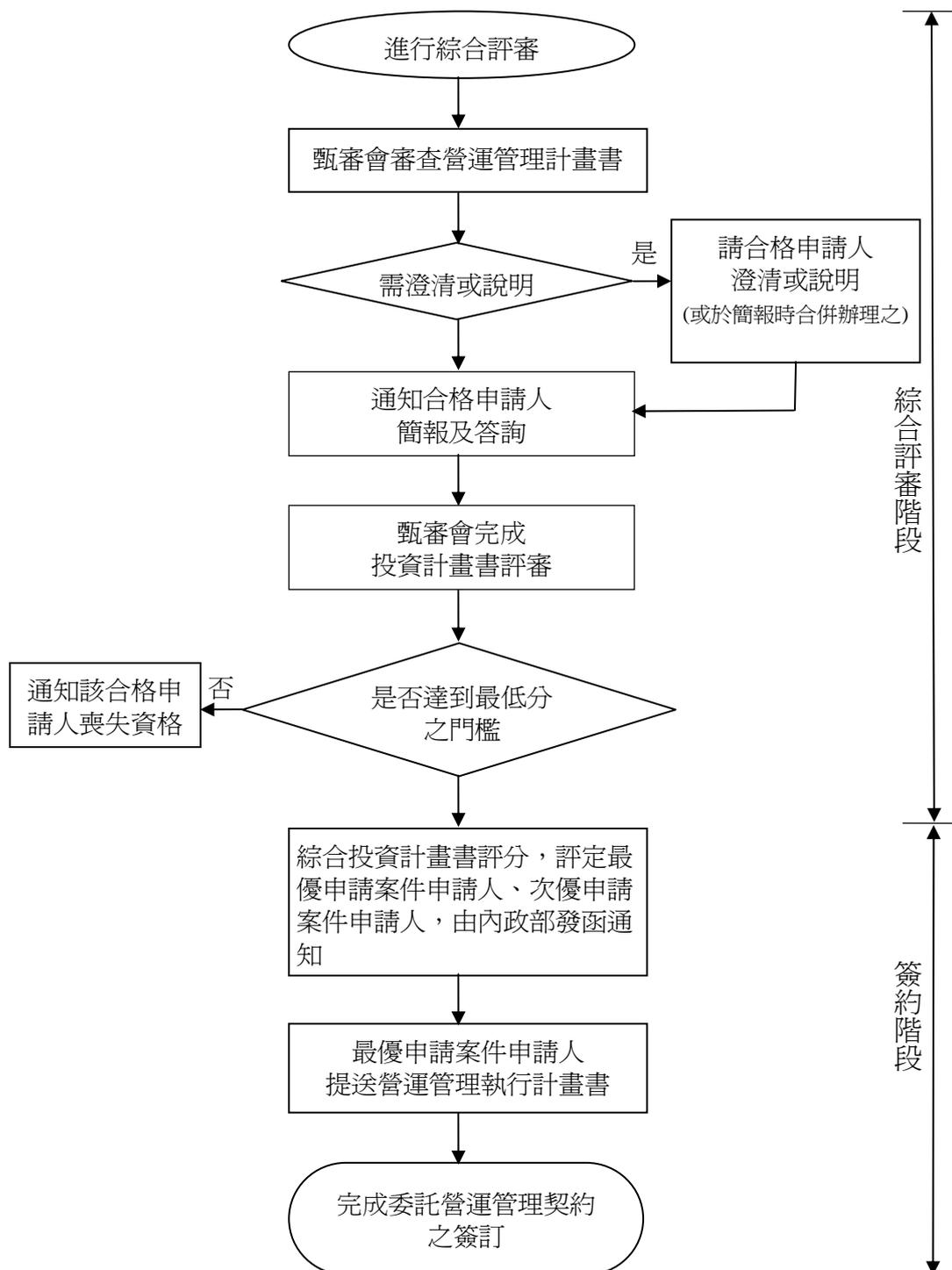


圖 5-1：申請作業流程

資料來源：內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知。

(三) 依據「促進民間參與建設法」之延宕期程

但在其中，依據促參法擬定的招標須知，原訂時程為 2007 年 5 月 1 日公告後，於同年 6 月 30 日甄選出最佳代理人，不過投標方只有伊甸一家，當時雙方

口頭達成合意，但之後伊甸在仔細考量依據促參法之契約所要求的財務能力及補助額度縮水所造成風險分攤不均及增加的代理成本，而裹足不前。

「基金會其實是考量到條款的一些問題，因為我們（內政部）一開始就公告，也有召開協調會跟他（伊甸）講，包括財務和協助補助的部分是最嚴重的啊，...也是公文跟他（伊甸）講說到底要簽不簽還是尊重你們（伊甸），如果不簽就重新再來一次（招標），甚至考量這次促參要是沒有人來就回到採購法...，結果沒有說不簽，只說還在考慮，...所以開了兩次協調會。」（訪談編號：A3-04-3）。

「因為合約裡面，我們（伊甸）後來發現有一條叫做，如果上述補助條款因為政策的問題不能提供，那被委託單位不能上訴...。所以組織有組織的一些考量啦，這個部分還在焦著當中。」（訪談編號：B2-04-3）。

伊甸也承認延宕時程是自己的疏忽，但內政部社會司秉持依法行政原則，認為申請須知規定之釋疑時間已過，無法事後經過協商修改條款，但在無競爭市場所形成的「僅此一家，別無分店」之劣勢下，便形成遲遲無法簽約之僵局。

「我在想整個處理的過程，我們（伊甸）自己也有一些疏忽，因為在去年（2007年）8月簽約之前，有開一個會前會，...，但是我們去之前沒有很仔細的去翻那一條，所以當下沒有反應，是年初（2008）的時候發現這個問題，然後就公文給他（內政部），他們（內政部）回覆說8月的時候沒有提到這點，所以不改，因為可以提的機會已經過去了（強調語氣）...」（訪談編號：B2-04-4）。

「...促參法的規定是議約的時間只有1個月，但是他（伊甸）是社會福利團體，政府單位一來又不能太強硬...，也是一直用電話柔性溝通問他（伊甸）問題到底在哪裡？可是他（伊甸）一直公文來，我們（內政部）也是回覆部裡面的態度只能到這裡...」（訪談編號：A3-04-4）。

由於延宕簽約期程於法不合，加上定位不明的情況下無法好好發揮契約管理的作用，因此內政部開出最後通牒，而伊甸在幾番考量下，才於2008年9月26日簽訂第二期契約。

「因為其實他（伊甸）延宕期程，那對他（伊甸）的一些督導事實上造成很大的困擾...。到最後今年（2008）9月15號就跟他（伊甸）說那再開最後一次會決定嘛...」（訪談編號：A3-04-5）。

由上述分析可發現內政部宜蘭教養院的契約過程亦皆依照採購法及促參法之規定，尤其促參法要求對欲促進民間參與之公共建設進行可行性評估及先期規劃，接著公告徵求並審查投標申請，兩者皆採用計畫書審查（RFP），之後便依照契約監督執行，雖然當中有延宕期程的情事，但整個契約過程符合 Reh fuss（1989）及林碧茹（1996）所提之階段與步驟，初步具有解決問題的意義。

參、 契約管理內容

一、 依據「政府採購法」擬定之契約

內政部宜蘭教養院籌備處在確定採用公設民營方式後，便依據採購法擬定契約，主要依據採購法第 2 條規定之「勞務委任」及第 7 條第 3 項規定之「勞務定義」。故研究者以採購法所規定之事項，分析「內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約」，發現大致符合採購法之規定，主要契約管理內容如表 5-3 所示。

表 5-3：院生收容教養服務契約之契約管理內容

項目	契約管理內容
管理標的、業務	委託經營管理之標的、設施清冊、維修管理、保險及損害賠償之規定（§ 1、§2） 委託經營業務及項目（§3、§5）
期間	委託期限（§4）
金錢	受託人對外收費項目及標準 受託人應繳租金、使用費、回饋金及權利金、保證金
雙方權利義務	受託人應投資之資金、應負擔之費用支出及其他權利義務等（§6、§8、§9、§10、§11、§12、§21） 違反契約應負之責任或罰則（§7）
使用者	對於第三人權益及公共安全之保障（§16、§17、§18）
監督機制	受託人對於委託機關每年實施定期或不定期之查核，不得拒絕（§15） 受託人每年對於受託業務之損益表、資產負債表等財務決算報表應經會計師查核簽證，並送委託機關查核（§13、§14）
內容變更	委託內容變更之規定（§19）
契約終止等	委託契約終止、解除、續約之要件（§20、§22、§23）

其他	其他約定事項 (§24、§25、§26、§27)
----	--------------------------

資料來源：本研究整理。

二、 依據「促進民間參與公共建設法」擬定之契約

內政部宜蘭教養院依據財政部建議，於第一期契約屆滿後，改依促參法擬定新契約，主要依據促參法第 3 條第 1 項第 5 款規定之「社會及勞工福利設施」，以及第 8 條第 1 項第 5 款之「由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府」，即以營運—移轉 (Operate Transfer, OT) 方式委託民間。研究者以促參法所規定之事項，分析「內政部宜蘭教養院委託營運管理契約」，發現大致符合促參法之規定，主要契約管理內容如表 5-4 所示。

表 5-4：委託營運管理契約之契約管理內容

項目	契約管理內容
權限及期間	權限、標的物、期間與範圍 (§2.1-2.5)
財務條款	財務監督及重大財務事項 (§3.1-3.2)
委託經營要求	資產點交、限制、營運費率之訂定及調整、睦鄰要求、保固契約 (§4.1-4.12)
權利金、履約保證金	計算、繳付時間、繳納方式、遲延給付、調整 (§5.5-5.5)；額度、繳納、返還、期限、更換、扣抵 (§6.1-6.7)
保險	範圍、客體及金額 (§7.1-7.5)
績效評估	目的、方法、項目及標準、程序 (§8.1-8.4)
爭議解決	協商、協調、仲裁、合意管轄 (§9.1-9.5)
不可抗力與除外情事	定義、通知與認定程序、認定後之效果 (§10.1-10.4)
違約	處理程序、緊急處分權 (§11.1-11.2)
契約終止	事由、程序、效力 (§12.1-12.4)
資產之返還	返還、權利義務 (§13.1-13.3)
其他	責任豁免、契約之修改、條款可分性 (§14.1-14.7)

資料來源：本研究整理。

三、 契約屬性

由於行為導向的契約會提高監督成本，故適用於短期、且公益性大之案例。結果導向的契約則可降低委託人之監督成本，但代理人為取得信任，欲透過釋放訊號傳遞善盡管理之責，而提高自我約束成本，因此適用於長期、且目標明確之

案例。依 Eisenhardt (1989) 之定義進行分析，內政部透過監督機制來掌控伊甸營運管理宜蘭教養院之相關資訊，屬於行為導向的契約，雖會提高監督成本，但與資訊得以掌控之下，所能降低的代理問題及所衍生的代理成本相較，應為合理，且可防範未來不可預期之風險成本。

經由分析契約管理內容並以此為基礎，於第三節中以代理人理論之要點探討內政部與伊甸有無遵守契約，而有遵守及無遵守又會產生什麼情況？

肆、代理關係

代理關係的成立係基於契約，透過契約使雙方立基於平等的地位，因而在契約中積極界定雙方的權利義務關係，釐清權責歸屬才能降低代理問題之發生。內政部宜蘭教養院採取公設民營方式，主要以內政部社會司為委託人、伊甸社會福利基金會為代理人，以下藉由契約內容分析雙方的權利義務，進而分析雙方對於風險分攤的認知與分配所影響之代理關係。

一、雙方權利義務

在第一期與第二期契約中，皆規範了內政部社會司與伊甸之權利義務，內容大致相同，包括內政部所委託之標的，為提供面積 2.6771 公頃的土地、建物、工作物、基地上之附屬設施及營運資產，交由伊甸營運，其財產所有權仍屬內政部所有。

伊甸則提供工作人員負責管理服務，並支付機構營運所需經費，亦可視實際需要，依「內政部推展社會福利服務補助作業要點規定」申請補助。而伊甸所提供之服務，包括「個案照顧管理、生活自理訓練、重殘養護照顧、心理諮商輔導、社會適應活動、簡易職業訓練、醫療復健服務、休閒教育活動、結合社區資源，運用志工提供支援性服務、福利諮詢並建構相關服務網絡、其他配合內政部推展社會福利服務工作之服務項目」。另，若伊甸因故意或過失致土地、建物、設施及設備毀損、滅失者，應負修繕及賠償責任。

但在依促參法擬定之契約，則對伊甸增加了第一期所未有之義務，即作為政府投資成本回收的權利金，藉此作為自償內政部興建宜蘭教養院的成本。顯示增加了對伊甸財務能力之要求。

經由上述分析契約內容可知，關於內政部社會司與伊甸雙方的權利義務之規定明確，亦符合採購法及促參法之規定。

二、 代理關係與風險承擔

在第一期與第二期的招標過程中，皆是由內政部社會司進行準備作業，隨後公告徵求民間團體的參與，並經由審核程序選擇代理人，於此模式下，伊甸對契約的相關規範僅能被動接受。契約中除了明訂雙方的權利義務之外，對於雙方之間的關係亦多所闡述，由於契約是透過雙方合意而訂定，故兩者應是處於平等地位，然而依契約內容分析，發現在提供福利服務、變更建物或現有設備設施、調整使用空間等事項上，內政部係居於主導地位；對伊甸而言，在契約的主導、對等或空間的使用權上卻是相對減少，亦即在權力方面，內政部相較於伊甸擁有優勢，呈現權力本質上的不對等，驗證 Perrow（1986）及吳瓊恩（2006）所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，忽略兩者之間權力不對稱的關係。（以下內政部稱甲方、伊甸稱乙方。）

「... 乙方應依甲方核定之工作計畫書提供福利服務，乙方若欲變更計畫書內容，應報甲方核定後始得實施。」（內政部委託民間辦理宜蘭教養院院生收容教養服務契約§3）。

「甲方如因政策變更或重大原因必須變更乙方委託營運管理範圍時，雙方應就變更後之權利義務進行協商，協商完成後乙方應配合為之。」（內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§2.4.5）。

「乙方為推展工作需要，擬變更建物或現有設備設施時，應於事前經甲方及向相關單位申請變更使用同意後，始得辦理...」（內政部委託民間辦理宜蘭教養院院生收容教養服務契約§9）。

「乙方開始營運後，如有調整使用空間之需要，在符合原空間使用目的及相關法令，且無危害建築結構安全之虞者，得於報經甲方書面同意後為之。」（內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.2.7）。

「那雙方的權利義務關係喔，因為我們（內政部）要核定下年度的業務計畫書、還有工作人員手冊等等，他們（宜蘭教養院）也要接受審核和督導，所以我們是站在比較主動的地位啦。」（訪談編號：A1-05-1）。

由以上分析可知代理關係呈現內政部掌握基本資訊，而伊甸考慮營運成本、管理成本及可能發生的不可預期風險而產生風險趨避，於此當中，內政部及伊甸易因目標達成與否而產生衝突，但由於內政部掌握主導契約之權力，在目標不動搖的情況下，可有效降低代理問題的發生。

（一） 內政部社會司成爲委託人

公民透過選票選出民意代表與政府爲代理人，而政府又將事務委託給文官體系，形成層層代理關係，而當內政部社會司將宜蘭教養院委託給伊甸時，使自身從代理人之地位轉變成委託人，又成爲另一種代理關係的延伸，此時內政部社會司雖退居第二線，但不代表其角色的退縮，反而需更進一步強調內政部社會司角色的必要性，主要站在監督和輔導的角色，從旁協助伊甸實際營運宜蘭教養院的運作，呼應張筵儀（2002）所認爲契約外包後，需要有更高技巧的公務員體系以確保契約的遵從與監督之觀點。

「政府的責任就站在監督和輔導...」（訪談編號：A2-05-2）。

「...就是監督輔導的角色啊，...，我覺得不管公營或私營，政府一定不是強烈去控管整個機構的運作，而是從旁協助輔導...，最主要是讓專業提升、服務品質提高...」（訪談編號：A3-05-2）。

「內政部是做一個監控的角色，...檢核成果，對我們（伊甸）的管理部分是不會做太大的介入，...因為那是非常繁瑣的、專業的...」（訪談編號：B2-05-2）。

（二） 伊甸社會福利基金會成爲代理人

伊甸社會福利基金會經由甄選成爲最佳代理人，爲輸送公共服務的直接管道，其本身爲非營利組織，但畢竟非營利（not for profit）並不代表不能營利，尤其是「殺頭的生意有人做、賠錢的生意沒人做」，伊甸在投標前也是計算過營運、

管理成本與其他風險才投入競爭，故仍然有發生代理問題的可能性，但伊甸此種強調組織使命的團體，可能在道德感及使命的驅使下抑制並降低代理問題的發生。如伊甸雖認為契約中內政部社會司是屬於比較主動的地位，但由於其要求自我管理，故反而將此種要求視為激勵或提昇自我省思的機制，並透過嚴格的相關契約內容，突顯其為正當性且運作良好的非營利組織，此顯示嚴秀雯（2001）及蘇先啓（2003）等學者在探討公設民營中，有關雙方權利義務不平等性，以及政府部門對特定事項的要求，造成民間團體的負擔及困擾等問題，對伊甸而言，逐漸以正面的態度看待雙方的代理關係，並將嚴格的規定化為自我激勵的動力，值得其他非營利組織參考，並共同提昇自我管理。

「...伊甸是一個蠻要求自我管理的機構，所以對於政府的一些要求我們不會覺得是種擾民的行為，...要求比較嚴格，反而是可以展現成果，然後突顯我們是正當性的機構...」（訪談編號：B1-05-3）。

即便內政部社會司與伊甸事實上呈現不對等的關係，但雙方皆希望達成互信的夥伴關係並藉此為基礎，達到宜蘭教養院公設民營政策的初衷。

「其實我覺得公設民營沒有什麼不好，但從作法上來講，政府跟民間是站在同一個角度做事，主要是為了身心障礙的朋友在這個方面謀福利，...，如果政府與民間是夥伴關係，對身心障礙的朋友是比較好。」（訪談編號：A3-05-4）。

「...我覺得公部門和被委託單位應該站在一個平等的單位，剛剛提到的夥伴關係是一個很重要的合作關係，委託和被委託單位對於責任和義務在一開始的時候就要講清楚，之後應該用一個授權、信任的態度...」（訪談編號：B2-05-4）。

伍、 小結

在法制方面，由於採購法與促參法之差異連帶使得契約產生差別，最大的差別即為對伊甸財務能力要求的提升及補助額度縮水，而促參法是否適用於具公益性質之公共建設不無疑義。另經過分析可知宜蘭教養院的採購模式屬於「市場競爭模式」，但存有社會福利競爭市場不存在之問題；雖然第二期契約過程中有延

宕期程的情事，但整個契約過程符合 Rehfuss (1989) 及林碧茹 (1996) 所提之階段與步驟。契約管理內容經過分析驗證，皆符合採購法與促參法之規定；代理關係則呈現內政部掌握基本資訊，而伊甸考慮營運、管理成本及其他風險而產生風險趨避；最後則是內政部社會司成為委託人之後扮演監督與輔導的角色，以及伊甸成為代理人之後因使命提高自我管理，降低代理問題發生的可能性。

第三節 代理問題與解決機制

由前一節分析可知內政部社會司與伊甸透過「院生收容教養服務契約」與「委託營運管理契約」形成代理關係，以下將研析雙方所擁有之資訊，是否存有資訊不對稱而產生代理問題，與因而衍生的代理成本，以及相關解決機制。

壹、 選擇

一、 生產方式的選擇

在本章第一節末，研究者分析出內政部社會司將宜蘭教養院採取公設民營的原因包括中央政府職能、社會福利性質、政策導向、節省人力及相關成本，特別是政策導向為宜蘭教養院由公設公營改為公設民營的主因，顯示內政部在成本的節省與對公共服務控制權的喪失之間作取捨時，確實與徐仁輝 (1995) 所認為受到財政與政治的壓力相符合。而第二期改依促參法重擬契約，雖進行先期規劃與可行性評估以決定宜蘭教養院是否適合公設民營，但此舉僅為遵守依法行政而已，實際方向仍以公設民營為主，而有浪費規劃成本之嫌。

二、 代理人的選擇

(一) 申請資格

內政部社會司依採購法及促參法擬定之招標須知與申請須知，便設定申請人資格需具備法人資格，而依促參法擬定之申請須知則更明確標示出需具備財務能

力及經營能力。其中，法人資格為：1. 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；2. 公私立教學醫院、或區域級以上醫院或公私立之大專院校（內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知）。顯示排除民間私人營利企業，而以非營利組織為首要人選，除了考量到社會福利之性質外，亦考慮到非營利組織之生產成本與交易成本介於公家與私人營利組織之間，符合徐仁輝（1995）之觀點。至於採公告招標的方式，除了是依法行政外，更可使內政部從潛在投標者當中獲取資訊以執行正確的資源配置，而潛在投標者亦根據自身的特徵來選擇是否投標，藉由潛在投標者的釋放訊號可節省內政部的篩選成本，符合 Salanié（1997）所提選擇代理人之重點。

「以促參法來講，會要求基金會是一定要是全國性的，營利金額要到 1 千萬，這基本的組織架構，一定要有足夠的財務資本才能夠經營...，因為畢竟是身心障礙個案，... 所以第一個就是必須是合法的社會福利團體...」（訪談編號：A3-06-1）。

（二） 資訊公開

在資訊公開方面，第一期與第二期皆有召開招商說明會以達成公告周知之目的，並藉由招標須知與申請須知詳細列出招標內容、預算金額等資訊，作為潛在投標者決定是否參與的依據；並要求投標者應檢具相關證明、經營計畫書等資訊，作為內政部選擇代理人的參考，與 Walsh（1995）認為資訊的自由、完整、公開將有助於契約運作，以及劉發仲（2004）對契約資訊公開的觀點相吻合。而資訊公開的細部具體作法，如申請查閱手續與現場勘查等，也與 Savas（2002）認為吸引更多有資格的潛在供應者前來參與競標，以促成「高效能委外」的重點大致相同。

「我們（內政部）有召開招商說明會啊，尤其是當初有意願的團體就請他來聽，跟他說有這樣的訊息，一開始有很多單位來聽，但是後來可能在財務上他們就打退堂鼓。」（訪談編號：A3-06-2）。

「申請查閱手續：申請人應事先向聯絡人預約登記後，於登記之時段，自由查閱陳列於內政部社會司內或指定處所之各項資料...」（內政部

宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知)。

「現場勘查：申請人得於投標前，赴現場及其周圍地區進行現場勘查，以瞭解現場環境狀況。申請人應自行負擔現場勘查之所有費用。」(內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知)。

(三) 選擇代理人之過程

在第一期選擇代理人之前，內政部就有意申請的組織先私下瞭解承接主因作為事前準備，以掌握真心想為社會福利貢獻的組織，避免選出不適當之代理人。

「那時候有意願是○○、伊甸、○○醫院、○○老人機構，還有新竹的一家教養院，...，我們(內政部)私底下都會瞭解誰是真正要經營教養院的工作，還是另外有企圖，例如版圖擴張或是既有的事業要有後送單位，那如果是另外有企圖，我們(內政部)是比較不喜歡，在評選作業就可以決定誰來承擔...」(訪談編號：A2-06-3)。

主要採用計畫書審查(RFP)來選擇代理人，目的在求服務品質與對潛在投標者的評估。首先由評選委員會依申請人之申請文件進行資格審查，淘汰資格不符者及通知補正者後，評選委員會便依評選項目權重評審，綜合考量申請人能力及整體表現。所應具備之申請文件、評審項目與標準如表 5-5 與表 5-6 所示。

表 5-5：資格文件之評審項目

第一期	第二期
營運計畫書	申請書
董事會議同意申請接受委託服務之紀錄	申請人代表授權書
法人簡介、立案資料、董事及現職工作人員名冊及簡歷	法人資格證明文件
最近兩年之年度決算及業務執行書、董事會議紀錄及經會計師簽證之財務查核報告	財務能力證明文件
	經營能力證明文件
	智慧財產權切結書
	中文翻譯切結書
	協力廠商意願書

資料來源：本研究整理。

由表 5-5 可知，第二期的資格文件之評審項目相較於第一期而言劃分較細，且多增加「智慧財產權切結書」、「中文翻譯切結書」與「協力廠商意願書」，有

助於讓申請人自行釋放訊號，使內政部在第一階段資格審查時節省篩選成本，並選出符合資格的申請人。

表 5-6：投資計畫書之評審項目及甄審標準

第一期		第二期	
評審項目	甄審標準	評審項目	甄審標準
財務規劃及效益分析能力 (25%)	1.履行營運的經費來源 2.經費收支處理與配置之合理性 3.補助與捐助之執行情形 4.財務健全	財務計畫 (10%)	1.假設參數說明 2.設備購置經費預估 3.營運收支預估 4.權利金支付計畫 5.資金籌措計畫 6.財務效益分析 7.敏感性分析 8.分年現金流量分析及預估財務報表 9.風險分析與保險計畫 10.點交與返還計畫
		財務健全性 (10%)	1.預決算分配及執行狀況 2.直接服務支出與行政支出比 3.經費來源正當性與穩定性 4.捐款及徵信狀況
機構服務績效 (10%)	1.現行服務項目、服務量 2.接受政府委託辦理方案執行成果 3.近三年接受內政部評鑑等級及證明文件	服務績效及專業能力 (20%)	1.歷年服務成果及概況 2.專業人員配置及運用 3.受理委託業務與既有服務內容之相關性 4.過去接受政府委託業務執行成效
專業服務能力 (30%)	1.預計投入專業人員的比例及素質 2.個案教養服務是否完善 3.服務對象權益保障與權利義務關係 4.親職教育與志工招募情形		服務對象及現行員工之權益保障 (5%)
行政管理能力 (25%)	1.人員配置與達成目標的適切性 2.員工的培訓及督導 3.工作流程與方法的周延性 4.結合社區資源及資源網絡運用情形	計畫可行性及執行能力 (15%)	1.服務規劃之適當性與可行性 2.工作流程與執行之合理性與可行性 3.計畫執行能力 4.績效達成指標適當性與方法可行性
		服務管理合理性 (15%)	1.執行本計畫之主要工作人員經驗與能力 2.人力配置合理性與可行性

		推展服務之相關措施 (5%)	1.服務之特色 2.社會資源之開發與運用 3.申請機構可提供之資源
		組織健全性 (15%)	會務、人事、組織管理
		計畫理念 (5%)	1.機構對受託業務的願景 2.回饋計畫
簡報答詢 (10%)	與評選相關的簡報並接受委員的詢答		

資料來源：本研究整理。

由表 5-6 可知，第二期的投資計畫書項目與甄審標準相較於第一期而言劃分亦較細，如「財務規劃及效益分析能力」便劃分成「財務計畫」與「財務健全性」；也有將原本分類合為一體，如「機構服務績效」與「專業服務能力」合為「服務績效及專業能力」；且增加第一期未有的項目，如「組織健全性」、「計畫理念」等。在分數門檻方面，第一期則以出席委員總評分之平均達 75 分以上者，始取得參與評比資格，第二期則降低為 70 分。但整體分析後，發現第二期的甄審標準較為明確且完整，有助於選出更合適的代理人。

(四) 選擇主因

從表 5-6 可發現，不管是第一期或第二期的評選項目皆以「財務能力」與「專業能力」為首要考量，主因在於社會福利為長期性的公共服務，需衡量申請人之財務狀況以避免將來落入斷炊的窘境，尤其改為依據促參法後，更著重申請人之財務與經營能力；而專業能力本是內政部社會司將宜蘭教養院採取公設民營的一大因素，提供良好的服務品質當以專業能力為選擇重點。

「...人力在這方面最重要，包括專業團隊，到底能夠有多少人來？有的是先標到再說啊，這樣就不行，第二個是到底有多少專業度？有沒有經驗？那時候我記得是有兩家比較適合來考量，○○沒有選上是因為後來在評選作業過程中，他們的董事長覺得說政府要補助相當的額度才願意接，...伊甸那時候能夠承諾資金自己負責...」（訪談編號：A2-06-4）。

「我覺得這是內政部把宜蘭教養院委託給伊甸一個很大的考量，因為即使虧損，伊甸還是有能力去補...」（訪談編號：B2-06-4）。

(五) 逆選擇？無選擇？

在契約資訊掌握方面，一開始內政部社會司依賴民間公司的可行性評估及先期規劃等專業分析來掌握資訊，伊甸則詢問促參法之相關規定，代表伊甸不可能在對促參法不大瞭解的情況下，僅單單依靠內政部社會司之資訊便貿然簽約，但伊甸漸漸掌握促參法及契約資訊，並思考風險分攤，使得內政部社會司對簽約情況之掌控逐漸失序，也才有而後內政部社會司在考量公益下，只得讓伊甸延宕簽約期程之情事。而在專業資訊整合方面，伊甸則一直處於資訊優勢方，此本為內政部社會司借用伊甸在社會福利領域的專業，將宜蘭教養院採以公設民營之原因。由此可發現，資訊不對稱的問題漸漸浮現。

「因為伊甸是全國性社會福利基金會，在全國分佈點是很大的，而且他們（伊甸）有承接很多公設民營機構，所以整個資源整合的網絡應該是比政府要來的活絡啊，...，那政府在訊息上來講還是比較弱一點...」（訪談編號：A3-06-5）。

「服務中心是散佈在不同的地方，對伊甸的優勢就是可以比較相同的方案在不同的縣市條件下會怎樣(哈哈)...」（訪談編號：B2-06-5）。

內政部社會司與伊甸存有資訊不對稱的問題，然而在第二節曾提到市場競爭模式的適用環境為「多家供應者的地區」，原本依採購法時，剛好形成3家投標，成立公開評選作業，並從中選出伊甸為最佳代理人，符合市場競爭；但改依促參法後，使得潛在投標者在諸多風險考量中，紛紛打退堂鼓，以致於最後投標者僅有伊甸，沒有競爭可言，由於沒有選擇的餘地，內政部社會司僅能選擇委託或不委託給伊甸承辦而已。而為求公設民營能順利進行，容易形成妥協委託給伊甸的情況，因而產生「所託非人」的逆選擇，但經由上述分析申請文件的評審項目與甄審標準，可發現標準明確足以選出最佳代理人，避免逆選擇問題的發生。

「社會福利一個是輸送、一個是提供，...要做這個政策的話，就是市場要有競爭才好啊，如果沒有競爭就越擺爛啊，更何況是這麼龐大205床的機構...」（訪談編號：A2-06-6）。

貳、 協商

一、 契約執行前

內政部社會司與伊甸在第一期時並沒有特別的互動關係，協商皆依規定進行。採購法便規定評選結果若無法評定最有利標時，得採行協商，甚至於綜合評審階段，於必要時得進行協商，並依據結果提出投資計畫書，以讓投資計畫書符合雙方利益，使公開招標得以順利進行。

「簽訂契約前沒有什麼互動關係啦，我們（內政部）也不敢，因為他們（申請人）表明要來投標，若是互動比較好，人家會說是綁標還是怎麼樣...」（訪談編號：A2-07-1）。

「採最有利標時，評選結果無法評定最有利標時，得採行協商措施。」（採購法§56、57）。

「綜合評審必要時得進行協商，入圍申請人依據協商結果提出投資計畫書。」（民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法§13、15）。

在內政部社會司將招標文件或申請須知公告周知後，伊甸對契約內容有疑義者，可在規定時間內申請釋疑，內政部社會司除了需在規定期限內回覆外，亦可自行變更或補充內容，顯示伊甸有充分表達意見之權利，惟受到期限之限制；內政部社會司則掌有協商之主導地位。此外，由於在第二期簽訂契約前，雙方仍保持代管關係，因此互動關係無特別改變。

「廠商對招標文件內容有疑義者，應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請求釋疑。」（政府採購法§41）。

「申請人於規定期限內對申請須知請求釋疑，內政部依規定期限答覆申請人，必要時得補充公告。主辦機關得自行變更或補充申請須知內容，並於必要時，延長申請截止日期。」（內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知）。

「簽訂之前就是跟原來一樣啊，應該只是說契約換了而已啦，還是用同樣的方式來處理，... 那跟契約簽訂後應該沒什麼差...」（訪談編號：A3-07-1）。

選擇最佳代理人後，在正式簽訂契約前，內政部社會司與伊甸應就契約內容進行協商以確定彼此之權利義務關係。但促參法施行細則第 22 條規定，除了申請須知事前載明得經協商、或公告後投資契約訂立前發生情事變更、或原公告及招商文件不符公平原則外，不經議約程序而簽訂契約；此外，內政部社會司亦表示，在申請須知公告周知階段已給予申請釋疑之機會，確認主要契約內容與風險分攤，故一旦申請人評選為最佳代理人時，代表申請人接受契約內容，基於公告

周知之公信力以及維持競爭之公平性，評選後之議約階段僅能就細節事項進行協商。此與李宗勳（2004）認為在協議合作過程需適時提供私部門對契約條款表示看法，以凝聚彼此共識之觀點不符；同時驗證了趙碧華（2003）認為目前契約大部分都由政府單方面擬定，故民間公設民營社福機構並未能與政府建立夥伴關係之觀點。顯示身為代理人的伊甸在簽訂契約過程中的協商權力其實不大，多由身為委託人的內政部社會司主導，雙方對契約內容的影響力明顯存有差距。

「經評定為最優申請案件申請人...，除發生促參法施行細則第 22 條所列情事外，不經議約程序，...，與主辦機關完成簽訂委託營運管理契約之手續。」（內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知）。

「...如果對條款有異議的時候要在期限內提出來，如果都沒有提，那過了期限的話沒得談了啊，因為公告周知必須具有公信力啊，部裡面不可能隨便亂改。」（訪談編號：A3-07-2）。

二、 契約執行後

第一期簽訂契約後，由於為草創期，面臨收容院生來源及承接經驗等問題，因此內政部社會司與伊甸常做雙向溝通共同來解決，互動關係尚屬良好。而第二期簽約後，由於仍由伊甸承接，互動關係與溝通模式皆延續上期，除非極為需要到現場察看，一般皆以電話與承辦人溝通為主要聯絡方式，但承辦人掌權有限，在上級主管人員不甚瞭解情況下，略有溝通障礙。

「我是簽訂契約後沒多久就調到○○，之後就兼任籌備處的○○，簽完約後伊甸就來很多次，我們（內政部）也做雙向溝通，會建議學生的來源、經驗交談等等。」（訪談編號：A2-07-3）。

「...基本上會先以電話溝通，需要的話才會到現場看。」（訪談編號：A3-07-3）。

「現階段就是跟承辦人員有比較多的聯繫，但很多事不是他（承辦人員）能夠決定的，但科長或主任對我們（伊甸）這邊的狀況其實不是那麼的了解啦，所以有一些溝通上面的障礙...多半是我們有一些事情需要他（內政部）協助，或是他有一些事情要問我們，多半是用電話聯絡。」（訪談編號：B2-07-3）。

第一期與第二期的契約皆規定雙方得以修訂或補充契約，顯示有「再協商」

機制。而依促參法擬定之契約內容，針對爭議解決部分，規定處理順序為協商不成則進行協調，若再不成則進行仲裁，較依採購法擬定之契約規定來得嚴謹。

「本契約未盡事宜，...，如有修訂之必要，得經雙方同意修訂之。本契約若有訴訟時...」（內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§25、26）。

「雙方得協議修訂或補充本契約。...應以書面為之，並經雙方簽署始生效力，且視為本契約之一部分。」（內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§14.2）。

「因本契約有關之事項發生爭議時，雙方應本於誠信原則，先以協商方式解決之...。協商無法解決之爭議，得經雙方同意後成立『協調委員會』解決...。協商不能解決之爭議，就該法律關係，雙方同意以仲裁方式解決爭議，...」（內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§9.1-9.3）。

透過契約所規定之「再協商」機制，可解決 Salanié（1997）所認為允許不完全契約的兩造回應未意料的情況，然而內政部社會司與伊甸雙方的互動關係除了存有溝通障礙外，特別在「出現問題」時才進行聯繫，顯示內政部社會司對資訊的掌控屬於消極被動的劣勢方，故「再協商」機制能否發揮成效，形成 Salanié（1997）所指具社會性並產生均衡的情形有待商榷。

「...通常都是機構出問題才來解決，他們（內政部）可能就變成只要求不要捅瘡子就好，否則只要媒體報導，責任就來了。」（訪談編號：B1-07-4）。

「內政部來跟我們（伊甸）接觸的時候，都是說哪裡沒有做好（哈哈），就是有問題才會接觸，沒有問題的時候就沒有太大的關係。」（訪談編號：B2-07-4）。

由於再協商涉及契約的「承諾（commitment）」問題，意指簽約雙方如何看待彼此的關係，但由實際訪談分析，可發現雖有「再協商」機制，但因互動關係有待加強，故伊甸實際營運管理宜蘭教養院並未受內政部社會司太大的限制，未發生 Dixit（1996）所認為承諾會帶來彈性的犧牲成本，即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，以及武德玲（2004）所認為源用法

規限制過多，易扼殺代理人的自主性之情形。換個角度思考，則是給予伊甸充分的經營權而不多加干涉，有浪費擬定契約成本之嫌，卻有節省監督成本之效。

在契約執行前，發現內政部社會司握有主導契約之地位，故伊甸並未能與內政部社會司建立夥伴關係。而在契約執行後，同樣也有關係不對等之情形，驗證武德玲（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。

「...應該是一個合作關係，不應該是一個上級跟下屬的關係，...，但內政部給我的感覺比較像是長官(哈哈)。」(訪談編號：B2-07-5)。

而為了增進互動關係以確實推行「再協商」機制，伊甸方面皆建議透過一個定期的對話機制，如定期訪視，面對面來溝通問題，以確實發揮「再協商」機制的成效。

「其實我覺得比較重要的是主管機關和受託機關應該要有一個對話的空間來談一些問題，不然會產生一些誤解...」(訪談編號：B1-07-6)。

「...我覺得我們(伊甸)跟內政部還是需要有一些聯繫(強調的語氣)，...應該是需要有些固定的座談會啦，或是定期做一些了解，才不會突然有一些狀況報到他(內政部)那邊去，那他完全不知道，定期的接觸至少會有一部份的幫助...」(訪談編號：B2-07-6)。

「我覺得內政部如果有管理機構的人，他們(內政部)應該定期來訪視，...對機構來說是一個加分狀態啦，...面對面訪視也不用一直層層的送公文，他可以直接向他的主管會報啊。」(訪談編號：B3-07-6)。

參、 監督

若內政部社會司因缺乏專業知識或議約能力，將無法充分傳遞相關資訊，致使宜蘭教養院公設民營的失敗。因此，為了免除管理上的死角，避免伊甸藉由隱匿資訊或隱匿行動引發道德危機的問題，必須建立一套嚴密的監督機制。

一、 監督之目的

關於監督之目的，內政部社會司除了為確保伊甸能妥適的對民眾提供服務之外，亦希望透過契約明文規定雙方的權利義務，以釐清責任歸屬。而伊甸則認為相關社會福利團體呈現良莠不齊的情形，透過監督機制可間接對其要求一定的水準，亦即提供一定的標準使之得以依循。符合 Reh fuss（1989）認為契約管理內容中的契約條款須經由雙方同意且適當地訂定，才能使正式的監督機制得以產生，也就是李宗勳（2004）所提之「合作式監督」，即監督機制是在雙方共識下所形成的。

「目的喔，就是訂定雙方權利義務，而且對院生能有適切的照顧。」
（訪談編號：A1-08-1）。

「監督主要是政府要求這些民營單位要做好，因為很多單位良莠不齊，... 很多文件的審核其實都是在要求機構要有一定的水準。」（訪談編號：B1-08-1）。

二、 監督機制

研究者將內政部社會司對伊甸營運管理宜蘭教養院的監督機制分析如下：

（一） 靜態監督

主要是要求伊甸提供相關書面資料，包括欲實施之計畫、預算，以及業務報告、決算之監督。其規定相當嚴謹，且工作計畫書需經由內政部社會司核定後，才可實施，若欲變更亦需報經內政部社會司核定才可更改，更可看出內政部社會司的主導地位。

「... 應於每年十月底前檢具下年度業務計畫書、年度預算書、工作人員手冊連同董事會議記錄等文件送甲方核定；且應於每年三月底前檢具上年度業務報告、年度決算、人事概況、每月收容人數動態年報表、每月捐款目錄及徵信說明、董事會議記錄等文件，送交甲方備查，並接受甲方之審核、督導。」（內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§15）。

「乙方之營運及維護管理應符合本契約文件中所有對於委託營運管理之要求，甲方得指定人員隨時瞭解乙方使用土地、建築物、工作物、

基地上之附屬設施及營運資產之狀況，乙方不得拒絕。」（內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.12）。

「...靜態的話，就是要求提供計畫書和預算書...」（訪談編號：A1-08-2）。

「坦白講，委外最重要的監督機制就是契約本身，包括招標過程說出來的約定嘛，...，在結束之前三個月要提下一年度的業務計畫，年度滿後的三個月內要提上年度的決算以及書面檢討報告，這個是監督機制。」（訪談編號：A2-08-2）。

另依監督時程觀察，伊甸每年十月底及三月底皆須準備相關文件送內政部社會司核定，亦即每6個月就需進行繁複的資料整理，然而伊甸方面表示，此種靜態之監督非但未造成壓力，反而督促其從日常生活中就建立起檔案管理的習慣。

「...其實不會造成我們（伊甸）很大的壓力，因為這些是從日常生活中就要做的，那所有的社會福利機構也都要做同樣的事，所以沒有壓力的問題...」（訪談編號：B1-08-2）。

（二） 動態監督

由於靜態監督只能審查其書面資料，為更確切掌握伊甸受託之業務，內政部社會司亦會進行動態監督，即到場視察及進行抽查等。而在訪視的層級選擇上，主要考量會議之重要性，來決定領軍訪視的最高層級，除了視察對於宜蘭教養院受託業務是否符合委託目的之外，並顯示對動態監督之重視。而伊甸方面對此種動態監督則持相當肯定的態度，除了內政部社會司在實際上可以更加瞭解相關問題外，對於後續處理亦較有幫助。顯示動態監督的確發揮其功能，且呼應在協商機制中，伊甸建議有定期對話機制來補強雙方之互動關係。

「...動態的話，我們（內政部）就會到現場去訪視，而且看會議的重要性，層級會盡量拉高，像內政部社會司副司長，還有最高的一次是內政部常務次長...」（訪談編號：A1-08-3）。

「...有時候我們（內政部）會定期到機構去看，就是這一些查核的動作...」（訪談編號：A3-08-3）。

「...動態監督對我們（伊甸）比較有幫助，除了可以跟他們（內政部）說問題，在後續的處理上也比較容易，...那他們（內政部）就可以看

到真實的現象這樣，所以我覺得動態方面還蠻重要的。」(訪談編號：B1-08-3)。

(三) 組織結構監督

在政府與非營利組織的合作中，常發生監督組織及專業人力不足之窘境(黃琢嵩等，2005、廖靜芝，2001)，尤其武德玲(2004)認為在履約執行階段，有監督考核難落實的問題，而內政部在契約中，立於簽約之行爲主體，並將其監督歸屬於專責的身心障礙福利機構輔導科，再細分由承辦人員負責，故其監督確實有組織編制及專責人力來推動整體性規劃。但承辦人大多需承辦多項業務，在校長兼撞鐘的情況下，極可能發生武德玲(2004)所提監督不力或以拖待變處理的結果，使伊甸有發生道德危機的可能性。

「...契約是用內政部名義簽約的，實際負責的是內政部社會司，那真正的督導業務是身心障礙福利機構輔導科在做的...」(訪談編號：A1-08-4)。

「...像宜蘭教養院的主管機關就是社會司的中部辦公室，其實就算一種監督機制...」(訪談編號：B1-08-4)。

除了外在的組織結構監督外，伊甸內部從經營宜蘭教養院的組長與院長，到伊甸的主管、區處長與執行長，顯示有一套嚴謹的組織結構監督機制，並透過組織宗旨與自我管理來加強對自身的監督，有助於補足外在組織結構監督的缺失，降低道德危機發生的可能性，並減少內政部社會司的監督成本。

「以政府的人力來講，說要監督還是怎樣都很困難，對財團法人、非營利組織來講，我覺得是一個良心事業啦...」(訪談編號：A2-08-5)。

「...伊甸的董、監事會之下有醫療委員會，那下面又有一個照顧服務團隊，這也算一種監督...。其實我們(伊甸)比較講求自我管理，因為若營運不好，期限一到就不用續約了...」(訪談編號：B1-08-5)。

「在組由組長進行督導機制，組在每個月會有自己的月例會，中心的部分，會有主管會議，再往上會有二級主管，...宜東花區的區處會議，區處長又會再跟執行長開會...」(訪談編號：B2-08-5)。

(四) 財務監督

在招標須知中，內政部社會司即限定申請人需具備健全之財務狀況，故對伊甸之財產查核已事先掌握資訊。而在委託營運管理契約中，明訂財務監督的方式包括提送經營計畫與財務報表、內政部社會司擁有財務檢查權等，顯示以報表管理來掌握伊甸之財務資訊，伊甸總會本身也透過電腦系統結合資料，確實掌握各個所屬機構之財務。此外，之前在第一期的院生收容教養服務契約中，並未特別要求伊甸對管理宜蘭教養院之經費需獨立，而是與伊甸其他所屬機構之財務混在一起，容易導致財務資訊不明的情形，故內政部社會司在簽訂第二期的委託營運管理契約前，特別聲明要求對宜蘭教養院的經費獨立，以確實獲取財務資訊，避免道德危機的情形發生，亦可降低內政部社會司對伊甸的財務監督成本。

「以前的運作就是基金會跟所有的機構一起開會，各個分屬的公設民營機構並沒有財務比例，...，但是這一次我們（內政部）就要求財務一定要獨立，因為這樣才清楚財務是怎樣的運作，...他（伊甸）本身這次也同意要專款專用...」（訪談編號：A3-08-6）。

「我們（伊甸）的財產和預決算都有會計師簽證，因為資金主要來自民間募款嘛。」（訪談編號：B1-08-6）。

「那在財務管理方面，我們（伊甸）所有的花費收入，其實都是用電腦系統來處理，跟總會的出納、會計做結合。每年會有會計師做簽證，所以財務機制方面，總會是抓的蠻緊的。內政部是每個月要我們把財產報表送給他，大概都是用報表管理。」（訪談編號：B2-08-6）。

補助經費方面的問題，向來為非營利組織在承接政府公設民營業務的病症之一（黃琢嵩等，2005），尤其非營利組織以募款為主要經費來源，故政府對其之補助影響至深，在院生收容教養服務契約與委託營運管理契約中，皆規定伊甸得依實際需要，向內政部申請各項補助，以及接受內政部之查核。補助包括經常門與資本門，而在代管時期曾因權責不明僅補助經常門。委託營運管理契約則限制補助上限至伊甸總資本額之 20%，伊甸面對此情況，很有可能在亟欲爭取募款以增加收入來源，忽略所提供之服務，因而有道德危機發生之可能性。

「有關政府補助經費之收支，乙方應按一般會計公認原則及稅法規定，開立專戶專款專用，並接受甲方之查核。乙方財務如經會計師簽

證證明者，其審計委任書應約定『政府審計人員得調閱其與委任或補助計畫有關之查核工作底稿，並得諮詢之。』（內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§13、內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§3.1.2）。

「這些法人團體很多都靠捐款，景氣不夠他（伊甸）的成本會更大就更需要補助，所以政府就他們（伊甸）達到什麼標準就補助多少，...人事費和設施設備費的補助。但是公設民營的機構你不補助他就擺爛，最後就不承接而已，又沒有什麼損失...」（訪談編號：A2-08-7）。

「每年內政部包括資本門、經常門都有補助規定啊，...包括作業流程...，像經常門就是服務費、人事費、返家交通費，還有像是活動案啊，資本門就是設施設備費啊。」（訪談編號：A3-08-7）。

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，引出財務監督對於非營利組織自主性之影響。觀察宜蘭教養院的財務監督機制，可知相當嚴謹，但易形成過度干涉伊甸自主性的爭議，然而有趣的是，「乙方對外以自己名義為法律行為，自為權利義務主體，並自負盈虧。」（內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§21、內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.2.1），除了是內政部社會司避免過度干預伊甸自主性的宣示外，更明顯的是釐清雙方責任、節省政府經費之意旨，然若伊甸果真經營不善，就得接受終止契約的結果，而江岷欽及林鍾沂（1995）認為民營化存有不穩定因素的干擾，以公共利益的提供連續性及必要性審視，可能因終止契約，對接受服務的院生們產生不利的影響。

（五） 使用者監督

內政部社會司爲了瞭解宜蘭教養院的運作狀況，除了上述的組織結構監督、財務監督外，並規定伊甸需建立接受服務的院生們之資料，負有保密義務，以及明定與服務對象之權利義務關係。

「乙方應建立委託服務方案及個案資料檔案，並隨時更新持續記錄，並接受甲方督導。」（內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§16、內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.2.11）。

「乙方對其服務之個案資料有保密之義務，非經個案本人或其法定代

理人或甲方同意，不得提供與第三人或對外公開。」(內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§17、內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.3.6)。

「乙方應以書面明定其服務對象之權利義務關係，並報陳甲方備查，乙方如不法侵害服務對象或第三人時，乙方應負全部損害賠償責任，並應通知甲方。」(內政部委託民間辦理內政部宜蘭教養院院生收容教養服務契約§18、內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.2.9)。

而民眾的申訴管道除了直接向內政部反映外，也可透過宜蘭教養院裡的申訴處理機制進行反映。符合 Reh fuss (1989) 指出在民營化委外的契約管理中，應明訂民眾關係 (Citizen Relations) 的條款做為監督機制之一，亦即建立正式的申訴管道以及滿意度調查。

「民眾如果有意見，我們 (內政部) 會向轉介的縣市政府反應，那也有人直接投書或寫部長信箱，我們 (內政部) 都會盡快去派人瞭解，而且會告知宜蘭教養院那邊。」(訪談編號：A1-08-8)。

「... 通常問題發生，家長會先找老師、社工，再來就是主管，通常主管協調好那就沒問題，若不行就開申訴委員會，如果都沒有效，就直接從伊甸的董、監事會的常務委員會調查...」(訪談編號：B1-08-8)。

經由分析宜蘭教養院的監督機制，可發現大致符合 Reh fuss (1989) 與台灣管理學會 (2003) 所提之監督方式與要素，尤其是伊甸定期報告與內政部社會司視察，應可適當監督伊甸之營運管理，不至於發生道德危機的問題。

肆、 誘因

一、 對風險的態度

社會福利公設民營要能踏出成功的第一步，必須視契約所承諾給予的誘因是否足夠吸引潛在投標者的參與，這往往決定於硬體建設和內部設施設備充足與否，而內政部社會司則特別調查案源提供潛在投標者衡量市場需求，以思考風險分攤及後續代理成本。伊甸則希望承接後能獲得管理經驗的傳承，以及開辦宜蘭教養院的費用。符合王春源、翁錦棟 (2001) 所提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之論點。

「甲方提供面積 2.6771 公頃的土地及建物、現有基本設施、設備交由乙方作為辦理本契約指定業務之使用，其財產所有權仍屬甲方所有...」(內政部委託民間辦理宜蘭教養院院生收容教養服務契約§1)。

「甲方...，提供本契約第 2.2 條之土地、建築物、工作物、基地上之附屬設施及營運資產委託乙方營運，其所有權...仍屬於甲方所有...」(內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§2.1)。

「誘因最重要的就是硬體和內部設施設備，還有我們(內政部)大概提供一些案源的參考，這對他們(潛在投標者)誘因最大...他(伊甸)希望政府協助找到一個有經驗的管理者，...多給他(伊甸)一些開辦費。」(訪談編號：A2-09-1)。

實施誘因機制首先需注意代理人對風險的態度，在本個案中，內政部社會司面對的代理人—伊甸，為非營利組織，以其公益角色推測對風險的態度應屬於風險中立者(risk-neutral)，然而以資源依賴理論，以及代理人理論「理性自利」的假定來看，伊甸本身也追求一定的利潤，財務上也常依賴政府的補助，故仍應歸類於風險規避者。內政部社會司雖將風險轉由伊甸承擔，但在伊甸亦試圖降低風險的情況下，會希望內政部社會司提高補助經費或降低權利金，故內政部社會司仍需承受因風險移轉所間接付出的成本。至於簽約後則以雙方之互動關係為基礎來執行誘因機制，主要依據契約內容之規定，如補助經費、協助辦理租稅優惠等。

「二、於委託簽約後，乙方得視實際需要，依內政部推展社會福利服務補助作業要點規定申請各項補助。」(內政部委託民間辦理宜蘭教養院院生收容教養服務契約§6)。

「政府協助事項：1. 重大天然災害復舊貸款、2. 協助辦理租稅優惠、3. 協助民間經營機構銜接現有服務及業務、4. 使用空間調整之同意、5. 重大公共建設之優惠、6. 經費之補助。」(內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知)。

「...如果表現好一點，就補助人力多一點、設施設備多一點，依促參條例，補助上限是總資本額的 20%，盈餘繳回的部分好像從 5%降到 3%。」(訪談編號：A2-09-2)。

「...一定要依約行為啊，...，但誘因與否就要看大家的互動關係...」

(訪談編號：A3-09-2)。

二、 誘因相容？

雖然內政部社會司提供誘因吸引伊甸參與投標及執行契約，但唯有伊甸之利益與內政部社會司之利益相趨一致，才能達成宜蘭教養院採取公設民營之目的，亦即達成誘因相容 (Incentive Compatible)，然而分析第一期的院生收容教養服務契約，發現除了補助經費外，並無特別達成誘因相容的機制。而第二期的委託營運管理契約，更因為在財務能力上的要求，與補助經費縮水的情況下，澆熄其他潛在投標者的熱情，不但未提供誘因，反而形成阻礙，更遑論達成誘因相容。

「很多團體一開始還有意願，是聽到促參的條款相當不利，因為一簽就是7年的約，事實上可能要投注多少經費在上面？」(訪談編號：A3-09-3)。

「去年(2007)5月內政部就有重新招標，當時只有伊甸送案，因為促參法其實有很多的限制啦！」(訪談編號：B2-09-3)。

三、 誘因機制低成效

而在硬體建物及設施設備方面，伊甸認為當初設計時，未能針對社會福利機構屬性及服務對象考量未來之使用需求，以致在既定的結構、動線、空間及隔間下，修改困難，只能就現況去配合，甚至造成部分設施設備不合使用，也增加管理成本。伊甸雖可提送改善計畫，但設計不完善已導致誘因機制呈現低成效。

「建築的設施設備是有一些問題，管理成本會增加非常多...」(訪談編號：B2-09-4)。

「目前來看的話，我會覺得硬體上，當初的結構設計很不適合心智障礙者來使用，因為隱藏很多危機，明顯的危機也看的到，...對照顧者或是使用者都不是很妥。」(訪談編號：B3-09-4)。

「如甲方交付之建物、工作物、基地上之附屬設施及營運資產，有任何乙方認為設計不完善之處，乙方得提送改善計畫予甲方，經甲方書面同意後...」(內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§4.2.8)。

院生收容教養服務契約與委託營運管理契約中所明訂應服務之項目多達 10

種以上，成爲 Dixit (1996) 所提之「多重任務代理」(multitask agencies)，伊甸可能在面對多種任務時，因受限於時間及精力，而選擇執行容易達成成效的任務，間接形成 Salanié (1997) 所憂心對代理人之某項任務給予獎勵，使得內政部宜蘭教養院的誘因機制呈現低成效。然而經由上述分析，發現宜蘭教養院的誘因機制並不顯著，尤其改爲依據促參法後，即使著重於某項任務，也未能增加作爲誘因機制的補助經費，再者，若經由評鑑確定擁有一定的服務品質，則未發生排擠其他任務而形成誘因機制低成效的問題。

「委託服務項目：一、個案照顧管理；二、生活自理訓練；三、重殘養護照顧；四、心理諮商輔導；五、社會適應活動；六、簡易職業訓練；七、醫療復健服務；八、休閒教育活動；九、結合社區資源；十、其他。」(內政部委託民間辦理宜蘭教養院院生收容教養服務契約§3)。

「委託服務事項：(1) 安養部分，個案照顧管理、生活照顧...；(2) 養護部分，醫療服務、健康管理及復健服務...；(3) 職業訓練部份，採取個別化及團體教學並進...；(4) 庇護工場部份...」(內政部宜蘭教養院以 OT 方式促進民間參與經營招商作業案申請須知)。

身爲代理人的伊甸除了承接內政部宜蘭教養院之營運管理外，也承接許多地方政府的社會福利公設民營之案子，成爲 Dixit (1996) 所提之「多重委託代理」(multiprincipal agencies)，尤其在依據採購法與依據促參法所簽訂的契約在誘因機制上相距頗大，使伊甸在執行任務的過程充滿競爭性，選擇執行與其他地方政府所依據採購法簽訂之契約，易使內政部宜蘭教養院的誘因機制呈現低成效。但分析伊甸的內部組織結構，可發現宜蘭教養院與其他承接機構皆有專責人力營運管理，彼此獨立而不相重疊，因此不受到多重委託代理所帶來的誘因機制低成效之問題。

伍、 評鑑

一、 評鑑之目的與過程

除了監督與誘因機制可降低代理問題的發生，進而減少代理成本，評鑑也是

將機構營運透明化的重要機制，唯有透過評鑑，才能由政府及民間逐漸制定服務品質指標，保障接受服務者之權益。因而對宜蘭教養院營運管理的成效進行全面審核，檢查是否達到公設民營之初衷；伊甸則希望可確實保障接受服務的院生們之權益，因而促使其不斷地強調自我管理、自我評鑑，並以正面的態度看待評鑑機制。特別是強調評鑑為平常需落實的事，成績為其次，並以此為理念擴散到組織基層。

「...其實評鑑的目的就是希望能讓院民的權益受到保障，而且評鑑的指標都蠻嚴格的，...我們（伊甸）自己其實就有自我評鑑，...而且我們都是以正面的態度去看待評鑑。」（訪談編號：B1-10-1）。

「...評鑑只是要來看機構整個運轉上面的驗收成果，我覺得很重要的是這些要求能不能落實到日常的生活？如果能夠達到這個目的，我覺得成績好不好其實是其次。」（訪談編號：B2-10-1）。

「評鑑就是把平常累積下來的東西給他們（內政部）看，要把最真實的東西呈現出去，我記得那時○○有提到，不在乎結果好不好，而是有盡力去做，...評鑑就是平常就要做的事...」（訪談編號：B3-10-1）。

第二期的委託營運管理契約中有明定對伊甸營運績效的評估，以1年為一期。此外，內政部將唯一採以公設民營的宜蘭教養院納入身心障礙福利機構評鑑，為了2008年的第7次評鑑，特邀請專家學者進行討論，修訂評審內容。期程為3年一期，由內政部、專家學者、團體與機構等代表成立常態性的評鑑小組，依據評鑑項目與指標進行為期1天左右的評鑑。評鑑實施方式包括審閱書面資料、實地訪視以及與工作人員晤談等，最後舉行綜合座談，由評鑑委員提出教養院優缺點及相關建議，教養院主管再做回應及意見陳述。

「有關乙方營運績效之評估，由甲方設置評估委員會，...，每年度辦理一次，乙方應於每年度屆滿後三個月內將該年度營運績效說明提送甲方，甲方於乙方提送相關資料後三個月完成評估作業。」（內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§8.2）。

「本辦法之評鑑及獎勵對象為內政部所屬或主管之公私立及公設民營身心障礙福利機構。」（內政部身心障礙福利機構評鑑及獎勵辦法§2）。

「身心障礙福利機構之評鑑至少每三年舉辦一次。」（內政部身心障礙

福利機構評鑑及獎勵辦法§3)。

「評鑑小組置委員 13 人至 19 人，其中 1 人為召集人，由業務單位主管兼任，其餘委員由本部就下列人員聘兼任組成之：一、本部及其他相關機關代表。二、身心障礙福利相關領域學者或專家。三、身心障礙者團體及家屬團體代表。四、績優身心障礙福利機構代表。前項各款代表總額不得逾委員總人數三分之一...」(內政部身心障礙福利機構評鑑及獎勵辦法§5)。

「評鑑在法源(身權法)上是說中央要定一個評鑑辦法，一直以來都是 3 年評鑑一次。會成立一個包括機構團體、行政組織、還有專家學者的常態性小組，有 10 幾個人，那他(評鑑小組)會再訂、修指標，...，評鑑時間大概都 1 天以上。」(訪談編號：A3-10-2)。

二、 評鑑指標

由於社會福利服務的品質難以量化，故以評鑑指標作為衡量標準，至於評鑑指標則是由評鑑小組的要求與建議而構成，並於進行評鑑後檢討評鑑指標之信度、效度與適當性，若欲改變評鑑指標，亦會先進行試評才確立，符合林文彬(2005)所提評鑑應定期為之，且評鑑小組宜納入學者專家，使評鑑結果較具信度之建議。但由於是納入聯合評鑑中，故評鑑指標早已確定，僅在實務面或操作面認為不合理之處可提出建議，顯示雖無台灣管理學會(2003)所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，但至少可對評鑑指標提出建議。

「營運績效評估項目應包含作業效率、費用、財務、環保、衛生、院生家長滿意度或投訴率等，各評估項目由評估委員賦予零至一百之評分，評分乘上權重所得分數總和以一百分計。」(內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§8.3.1)。

「評鑑項目如下：一、組織管理。二、環境設施及安全維護。三、專業服務。四、權益保障。五、改進及創新措施。六、其他經評鑑小組決議評鑑之項目。評鑑小組應訂定評鑑實施計畫及評鑑指標，並由本部於評鑑實施前一年公告...本部應定期檢討評鑑項目及評鑑指標。」(內政部身心障礙福利機構評鑑及獎勵辦法§7)。

「主管機關會先委託學者再去做，評鑑時包括機構本身、民間社團、政府機構、學者等，大家共同看這些評鑑指標內容適不適合，信度、效度、可行嗎？」(訪談編號：A2-10-3)。

「...能提供評鑑建議，比如說有哪些指標是在實務面、操作面不合理，可以建議作修正...」(訪談編號：A3-10-3)。

「評鑑指標主要是由幾方面互相角力構成，第一就是政府要求、然後專家學者看一些文獻或研究得出，最後是家長和一些社會福利團體的要求和建議，那評鑑指標其實會隨著時代在進步，而且如果有改變，會先進行試評。」(訪談編號：B1-10-3)。

分析委託營運管理契約，績效評估項目包括作業效率、費用、財務、環保、衛生、院生家長滿意度或投訴率等。而分析「內政部身心障礙福利機構評鑑及獎勵辦法」，可知評鑑項目分成「組織管理、環境設施及安全維護、專業服務、權益保障、改善及創新措施」五大面向，再各自細分相關的評鑑指標，其建立可謂完備。但此牽涉到運用與其他社會福利機構相同的評鑑標準，易產生彭惠(2005)對於不同性質的身心障礙福利機構納入相同的評鑑機制，以及評鑑指標是否能真實呈現服務提供原貌之疑慮。

此外，由於伊甸強調評鑑為平常需落實的事，成績為其次之理念，故會減少武德玲(2004)、彭惠與劉淑瓊(2006)所認為代理人為了配合委託人的評鑑，而僅加強評鑑重點，產生選擇性服務的問題。

三、 評鑑之成效

伊甸承接宜蘭教養院的營運管理已將屆6年，在管理上的問題有因管制鬆散與專業不足而呈現不穩定的情形，尤其是伊甸過往未有承接大型機構的經驗，在人力銜接不足的情形下，使營運初期的院方主管無法固定，進而影響服務品質。

「後來我去看的時候，屋頂積水也沒有人去弄...，也沒有門禁...就覺得管制上很鬆散...」(訪談編號：A2-10-4)。

「因為他們(伊甸)比較沒有接過這麼大的機構吧，所以在經驗上有顯得不足，他的擴散點我們(內政部)的認知是太大，變成基金會的人力一下子銜接不上，所以像之前主管就一直換、無法久任或資格不符，造成人事的不穩定會影響整個服務品質...」(訪談編號：A3-10-4)。

「我們(伊甸)在專業上其實還不足，那在這方面不只在職訓練啦，

實際演練操作也很重要。... 加強方式是每個禮拜五都有做在職訓練...」(訪談編號：B3-10-4)。

除了管制鬆散及專業不足所造成的管理問題之外，因南投與宜蘭的距離過遠也使得內政部常有管理上緩不濟急之感，顯示中央政府的所屬機構採取公設民營的方式較地方政府而言，不能收立即管理之效。而伊甸內部則認為在運作管理上存有資訊整合不足的情形，導致各自為政，無法共享資訊，徒增管理成本。

「其實他(伊甸)在宜蘭、我們(內政部)在中部，...，萬一出了什麼狀況沒有辦法立即下去給他協助或是輔導，這可能是我覺得以中央單位來成立的一個公設民營機構跟地方來講會有一個落差，管理上來講也造成一些困難，就緩不濟急啦...」(訪談編號：A3-10-5)。

「...我們(伊甸)的社工、護理、會計和出納還沒有整合，我覺得就是要到 E 化，... 否則還是各自為政，一有訊息，另一組不一定會知道...」(訪談編號：B3-10-5)。

依 2008 年 12 月 2 日所公布的「第 7 次身心障礙福利機構評鑑成績」，公設民營機構類之績優比例最高(82%)、財團法人機構次之(52%)、公立機構再次之(50%)、私立非財團法人機構則極低(8.33%)。然而觀察隸屬內政部教養院之成績，內政部宜蘭教養院為乙等，而內政部公營的雲林教養院為甲等，其他公營的南投、台南教養院則獲得優等。顯示全台灣社會福利採取公設民營之管理成效較佳，但若縮小範圍，僅視屬於中央政府的內政部將社會福利採以公設民營之管理成效，則略遜於內政部公營，仍有進步的空間。此外，依照伊甸當初欲提昇專業人力而承接宜蘭教養院之目的，目前所實施的成效大致符合其初衷。

「目前是尚可啦，因為院區相當大，要經營良好很不容易，但大致上所提供的服務都能依原計畫執行。這如果原本由政府來做，會花很多人力和經費，所以現在有這樣的成果，真的很難得。」(訪談編號：A1-10-6)。

「...如果算可能是勉強及格啦，...，因為他(伊甸)裡面很多制度以我聽來好像不是很健全，但是身心障礙科就勉強接受啦。」(訪談編號：A2-10-6)。

「...提供專業人力這個目的是大致符合...」(訪談編號：B1-10-6)。

另外，伊甸認為營運管理的成效須以主管的價值觀及專業為判斷基準，與Reh fuss（1989）所提出契約管理者的正式訓練及專業，在契約管理中居於重要的地位，以及廖靜芝（2001）提出運用教育訓練來加強對供應者的管理之論點相吻合，顯示無論是身為委託人的內政部，亦或代理人的伊甸，雙方的專業能力亟需透過正式管道加以建立，以確實落實契約管理，並產生所欲之成效。

「我覺得經理人對經營架構的概念夠不夠，當能講出經營的架構，那差不多懂 60%，而後在深入的一些關鍵性問題下，能夠達到我們（內政部）所認知的 80%，... 如果有的話，我們相信這個機構是正當化的機構...」（訪談編號：A2-10-7）。

「這要看主管的價值觀、專業啦，一個機構的經營好不好，主管很重要，因為他們（主管）都會有不同的角度去解讀發生的事情，如果不專業，就只會變成處理表面...」（訪談編號：B1-10-7）。

雖然評鑑成績不俗，但伊甸營運管理宜蘭教養院期間曾發生疑似院生被毆受傷之情事，內政部除了要求伊甸說明及妥善處理外，也責成社會司會同政風處，派員實地訪查，了解真相（〈教養院生疑遭虐〉，2005）。伊甸則指出無證據證明，將派人了解家屬狀況、需求（楊迪文，2005）。雖有可能是誤會一場，但此事件顯示內政部與伊甸雙方由於資訊不對稱的關係，出現代理問題中的道德危機，伊甸對管理資訊有所隱匿，經由媒體報導消息後，內政部才緊急接收到管理出現問題的資訊，無法適當做好危機處理，之後又花費實地訪視等調查成本，無形中也損害社會大眾對社會福利採以公設民營的信心。

「... 裡面員工被告虐待院生的事情，代表這個機構是個不穩定的機構...」（訪談編號：A2-10-8）。

四、 評鑑結果之影響

評鑑結果除了是檢視宜蘭教養院採以公設民營，有無達成目的之檢康檢查報告，也作為後續選擇代理人的參考依據，並影響獎懲及續約權。新修訂的評鑑及獎勵辦法特別明定對複評後成績不佳機構之處分依據、方式及流程，以督促機構確實改善缺失，剝奪經營權則為退場機制。但若收回公營後，後續的人力與經費

支出龐大，不符節省人力與成本之初衷，易形成睜一眼閉一隻眼的情形，故若評鑑成效不佳仍以糾正、輔導為主，若非必要，盡量避免啟動剝奪經營權的處罰，因而使罰則有形同虛設之虞。

「身心障礙福利機構經評鑑為丙等或丁等者，本部應依下列規定辦理：一、令其不得新收身心障礙者。二、令其提出改善計畫書限期改善，改善期限不得超過六個月，並得遴選專業人員或機構實施輔導。三、改善期限屆至後二個月內應實施複評，複評仍列丙等以下，或因可歸責該機構事由致未能如期完成複評者，視為屆期仍未改善，應依本法第 92 條、第 93 條規定辦理。」(內政部身心障礙福利機構評鑑及獎勵辦法§10)。

「乙方有左列情事之一者，經甲方通知限期改善，逾期未改善，甲方得終止或解除契約...：六、違反專業倫理或因發生重大事故致服務對象之權益受損或遭受侵害者。」(內政部委託民間辦理宜蘭教養院院生收容教養服務契約§20)。

「乙方於委託營運管理期間，... 甲方認為乙方有經營不善或其他重大情事發生，甲方得選擇下列任一方式處理，並以書面通知乙方：1. 要求限期改善。2. 要求乙方繳納懲罰性違約金或中止營運之一部或全部。3. 終止本契約。」(內政部宜蘭教養院委託營運管理契約§11.1)。

「評鑑完有沒有缺失，再提出糾正，問題就是政府有沒有罰則，如果該罰而無法罰，那形同虛設，最嚴重的處罰就是剝奪經營權，... 但收回沒有承接單位，或是沒有比他更好的承接單位，站在政府的立場就摸摸鼻子繼續讓他做...」(訪談編號：A2-10-9)。

「是說當成績不及格，在丙、丁等之下要先輔導，輔導後再複評，若不過才會終止契約。」(訪談編號：A3-10-9)。

「評鑑結果不理想，換成其他的爸爸媽媽來經營，... 但其實評鑑也是好，才知道這個機構的品質在水準之上...」(訪談編號：B3-10-9)。

對於評鑑結果影響續約權的看法，內政部方面皆表示此舉能提升對院生的服務品質，且會落到此種田地也是萬不得已的下策；而伊甸則認為對需要固定的身心障礙者而言，需重新適應老師與管理方式，並非好方法。以此分析可知，剝奪經營權為內政部對經營成效不佳者所下的最後一步棋，若非院生家長抗議，在經由緩衝期的糾正與輔導後，通常會得過且過，因此站在維護個案權益的角度，剝奪經營權也顯示此機構確實經營管理成效不佳。至於伊甸所提院生需要固定的看

法，顯然無法與維護個案權益的看法相抗衡，若真憂心轉換管理者對院生的影響，則更應加強管理成效，獲得優先續約權，而非落得被淘汰的地步。

「... 問題是原本經營不好，政府請你改善你也擺爛，...，最後是家長聯合力量抗爭，才是政府要接管的那個點，不會說 70 分就接管，沒有這麼勤快，又不是吃飽閒閒沒事做。」(訪談編號：A2-10-10)。

「... 我們(內政部)一定會給個緩衝期，請些老師或績優的機構來協助輔導，那如果連這個部分都不願意做改變的話，當然政府會考慮個案的權益啊，不然也會被攻擊... 其實機構的個案如果轉移當然會有適應上的困難，但從另一個角度來講，個案他是被選擇這些人要來教我和關心我，換一個角度來講，怎麼知道院生的滿意度 ok 或不 ok 呢？」(訪談編號：A3-10-10)。

「... 站在案主的立場來考量，會覺得爸爸媽媽常常換，我會覺得這是不妥的。第一個不好的地方就是院生喜歡固定，因為平時就很眼睜睜的看到一個老師離職或換了一個老師，他(院生)需要很久的時間去適應，不是變更好就是變更壞，另外一面就是沒有差別... 第二個是這一批人(原本工作人員)要去哪裡？他們(新的經營者)不見得要吸收啊...」(訪談編號：B3-10-10)。

接受評鑑後的伊甸，由原本的陌生、不知所措到現在的瞭解、按部就班，是因明白評鑑之真諦，瞭解平時記錄的用處，達到資訊管理與分享，進而提升經營管理宜蘭教養院的品質，而不再是盲目跟從，淪為資訊劣勢的一方。但值得注意的是，如何設計讓處於照顧第一線的老師有較多的時間服務院生，而非一股腦地寫紀錄，形成本末倒置的現象。

「在服務紀錄的部份，確實也是過去我們(伊甸)比較弱的部份，因為有時候响，外來的和尚會念經，...，透過這次的評鑑，對整個教養院的概念也是一種提升...。其實紀錄表單非常多，... 我們有在考量讓老師可以有比較多的時間去照顧學生而不是寫紀錄。」(訪談編號：B2-10-11)。

「... 我的感受啦，整個教養院透過這次評鑑都有提升，有瞭解到說其實不是為了評鑑而要做這樣的事，而是平時要紀錄，... 經過評鑑，老師瞭解寫記錄的目的，... 透過分享，都會恍然大悟，所以現在很少有人抱怨為什麼要寫這麼多...」(訪談編號：B3-10-11)。

陸、 小結

在選擇部分，生產方式的選擇確實受到財政與政治壓力的影響，而代理人的選擇則限定法人資格，並以計畫書審查（RFP）為主，有助於讓申請人自行釋放訊號，使內政部節省篩選成本。由於契約資訊掌握呈現不對稱，加上社會福利市場無法形成競爭，使內政部社會司易妥協並委託給唯一投標者的伊甸，所幸研究發現審查標準明確足以選出最佳代理人，並未發生逆選擇。

在協商方面，身為代理人的伊甸在簽訂契約過程中的協商權力僅有申請釋疑的機會，契約執行後，同樣也由身為委託人的內政部社會司主導，雙方對契約內容的影響力明顯存有差距。由於內政部社會司處於消極被動的劣勢方，使得契約的「再協商」機制之成效未必能發揮，故未發生「承諾」所帶來犧牲彈性的問題。

監督之目的符合李宗勳（2004）所提之「合作式監督」，監督機制包括靜態、動態、組織結構、財務與使用者監督，大致符合 Rehfuss（1989）與台灣管理學會（2003）所提之監督方式與要素，尤其是伊甸定期報告與內政部視察，應可適當監督伊甸之營運管理，不至於發生道德危機的問題。

誘因方面則以硬體建物、內部設施設備及補助經費為主，並無特別達成誘因相容的機制。雖有多重任務代理及多重委託代理的情形，但誘因機制未呈現低成效，僅有硬體設施設備因當初設計不完善所導致誘因機制呈現低成效。

最後，在評鑑方面，由於是納入聯合評鑑中，故評鑑指標早已確定，僅在實務或操作面認為不合理之處可提出建議。並存有將不同性質的身心障礙福利機構納入相同的評鑑機制之效度問題。評鑑成效則顯示管理成效略遜於內政部公營。