

第一章 緒論

第一節 研究源起

所謂「政府業務委託民間辦理」，係指國家或地方公共團體之事業或事務，不由國家或地方公共團體直接處理，而基於達成行政任務之要求，由行政機關在保留必要監督權限之前提下，透過單方授權或契約等形式，將之委託予民間企業、團體或私人代為處理之方式。事實上，此一方式早於一九七〇年代即在美國以公共服務契約外包（Contracting -out）之形式出現；但其為各國政府所靈活運用，大量出現，以致形成眾人矚目之新興行政現象，則係始於一九八〇年代英國以民營化為名之行政改革運動。爾後各國在縮減行政規模，提升行政效率之努力上，除積極進行國公營事業民營化外，亦先後開始推動其各自政府業務委託民間辦理之類型。

目前我國在行政院推動之「政府再造行動綱領」中有關法制再造工作，為調整政府角色、提升行政效率、精簡人事、減少財政支出，亦將政府業務委託民間辦理納為政府行政改革之重要措施，而要求各行政機關積極推動各種政府業務委託民間辦理¹。然而，推動政府業務委託民間辦理之際，如何釐清政府業務有無委託民間辦理之必要性，明確劃出政府業務委託民間辦理之基準與界限，進而因應其委託實態，予以類型化，考察其實效性；並基於行政法學觀點，在朝向民主統制之方向上，透過適正、公開事前程序之遂行，預算、會計及審計制度之監督，確保政府業務委託民間辦理之適法性，復於司法審查制度中提供事後保障，進而架構各類政府業務委託民間辦理之運作典範，恐已成為當下推動政府業務委託民間辦理首要面對之重要法制課題

¹ 有關我國推動政府業務委託民間辦理之情形，請參照後述第三章第二節之說明。

。

另就比較法觀點而言，因各國政經環境背景之差異，以致其法律建制各有不同，從而各國政府於實際上推動政府業務委託民間辦理時之主要類型各有不同，其法規範重點亦有所偏重。然為明確政府業務委託民間辦理於法學上之理論基礎，釐清相關問題點，具體架構各種政府業務委託民間辦理之實際流程，亦有引介先進國家法制經驗，並加以檢討之必要。

第二節 研究目的

本研究之目的，首先在於針對國外諸如日、德、英、美、法等先進國家政府業務委託民間辦理作業方式之法制及實務進行整理、分析，並比較其實施成效及法制特色；其次，衡量國內政經環境，針對目前政府業務委託民間辦理之現況進行整理，依其性質加以分類，期能歸納出政府業務委託民間辦理之類型；除配合政府業務委託民間辦理之類型化分析，在兼顧理論發展與實務需求下，評估政府業務委託民間辦理之可行性及其界限，且就政府業務委託民間辦理之主要類型其委託方式、程序、相關注意事項等法規範問題進行分析，並針對政府業務委託民間辦理所衍生之紛爭，探討其解決途徑；最後就具體政府業務委託民間辦理實例進行分析、檢討，圖以完整架構政府業務委託民間辦理之典型作業方式及程序。

總之，期透過本研究計劃之進行，引介國外先進國家委外作業之經驗，供我國建立政府業務委託民間辦理之規範基準、標準作業程序之參考；進而透過政府業務委託民間辦理方式，借重民間之專業人力與物力，引進競爭機制，以適度引導民間資源參與公共事務，擴大公共服務範圍，提升服務品質，落實行政院「政府再造行動綱領」中法制

再造工作之推動。

第三節 研究方法

由於政府業務委託民間辦理所涉及之問題層面相當廣泛，且其運作實例亦因委託業務性質之不同而有所差異，有鑑於本研究計畫之研究目的在於對政府業務委託民間辦理歸納出一般、通盤性之作業基準；因此，在研究方法上，除採行一般文獻分析法外，為結合實務運作上之實際需求，亦包含對相關政府機關進行深度訪談，以彙整相關實務意見。

一、文獻分析部分。

1. 蒐集、整理、分析國內相關法規、政府出版品、博碩士論文、學術著作及期刊論文等文獻。
2. 蒐集、整理、分析國外有關法規、政府出版品、學術著作及期刊論文等文獻。

二、深入訪談部分。

針對政府機關、團體，就有關政府業務委託民間辦理之實務問題，進行個別訪談，以了解各方面之意見及問題，藉以確實掌握政府業務委託民間辦理之實際狀況，而有助於研究之進行。

本研究之推動，原則上係依計畫書所載大綱及期中報告審查會議結論進行。首先，關於比較法部分，本研究報告因應日、德、英、美、法等先進國家有關政府業務委託民間辦理之法制特色，就其實務及法理論體系，提出概要說明，列為本研究報告第二章。復就我國政府業務委託民間辦理之概念及現況進行整理，同時亦著手分析國內有關政府業務委託民間辦理之法學論著及相關法令，針對國內政府業務委託民間辦理進行類型化之分析，就其所採用之行爲形式、可否委託之容許性與界限、其間之法律關係、相關程序要求以及救濟途徑等法律問

題進行檢討，企圖歸納出我國政府業務委託民間辦理之法理論體系，並列為本研究報告第三章。又為檢視理論與實務之差距，本研究計畫亦於第四章針對目前尚在規劃、進行中或已完成之政府業務委託民間辦理之實際案例，依政府業務委託民間辦理之類型，選出三十五個具體個案為分析、檢討對象，針對各該實際案例其政府業務委託民間辦理之法理論、程序及契約進行分析、檢討，以作為政府繼續推動政府業務委託民間辦理之實務參考。最後，彙整前揭研究發現及相關建議事項，列為第五章，作為本研究計畫之結論。

第四節 研究範圍

本研究計畫之研究範圍，原則上以一般概念下之政府業務委託民間辦理為主，亦即限於國家或地方公共團體之事業或事務，在行政機關保留必要監督權限前提下，透過單方授權或契約等行為形式，將之委託予民間企業、團體或私人代為處理之情形；而 BOT 模式，雖為廣義政府業務委託民間辦理概念所涵蓋，然因適用 BOT 模式之公共建設規模及其所需資金相當龐大，運用之行政手法亦相當多元，且通常涉及不同部會權限之整合與協助，其程序更因個案性質而有不同之要求，其間法律關係與救濟途徑錯綜複雜，更異於一般政府業務委託民間辦理之情形，故礙於本研究計畫篇幅以及時間之限制，僅能暫予割捨，留待他案續行研究。

另因本研究計畫係針對政府業務委託民間辦理此一特殊行政現象所為研究，於政府業務委託民間辦理之程序檢討上，礙於篇幅，僅就有關政府業務委託民間辦理之特殊程序進行論述，而用以規範行政機關一般行政活動之「政府採購法」以及「行政程序法」之一般性程序規定，本研究計畫原則上，暫不予詳細說明，僅於必要時擇要敘述，合先敘明。