

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

公務人力發展中心營運治理模式之選擇

Choice of the Governance Models of

Civil Service Development Institute



林家緯

Chia-Wei Lin

指導教授：江瑞祥 博士

Advisor: Ri-Sharng Chiang, Ph.D

中華民國100年1月

January, 2011

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係林家緯君 (R95341017) 在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 99 年 12 月 28 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

江炳輝 郭昱瑩 劉坤億

指導教授：

江炳輝

周維禎

所長：

誌 謝

漫長的研究所生活即將畫下句點，回首過去的生活點滴，卻彷彿像是昨日剛發生般，歷歷在目，也更讓我珍惜這份甜美的回憶。

首先，我要感謝我的指導教授江瑞祥老師，在論文寫作期間給予的指導及協助，每當我碰到寫作瓶頸時，總是在繁忙的公務之中馬上抽空與我討論，使我像是吃了一顆定心丸般，能夠繼續寫作論文；也將我原本雜亂無章的思緒，一一釐清，並整理成一個有系統的論文架構，若沒有您耐心及細心的指導，本文將難以付梓。我也要謝謝兩位口試委員郭昱瑩老師及劉坤億老師在論文口試期間給予的各項具體建議及鼓勵，點出了我在寫作中所忽略的方向，使本文能更趨完善及周延。另外，人力中心及福華大飯店福華國際文教會館的各位長官及同仁夥伴給予的幫忙，無論是在深度訪談中提供的豐富素材、給予本文的建議或是在工作上的協助，點滴在心頭。因為有你們，本文才能順利完成，並且有豐富的內容。

其次，研究所求學期間203研究室的好友們：醒亞、瑞清、韋宏、訓彰、楨理、念慈、宜卿、小均、宗璘、岳龍、韶維及崇祐，這份同窗友誼令我難忘，祝福大家在未來都能勇敢追夢，達成自己的夢想。

再次，我感謝我的家人做為我強力的心靈後盾，讓我能夠無後顧之憂，全力衝刺論文。每當我遇到挫折時，你們總是聽我訴說，並給予我最溫暖的支持與鼓勵，讓我充滿繼續堅持下去的能量。

最後，妮鴻，謝謝妳在這段期間一直陪在我身旁，包容我所有的喜怒哀樂，也在最後分享我完成論文的喜悅，這份榮耀因為有妳，更顯得珍貴，謝謝妳的付出。祝福妳能早日完成研究所學業，一起完成我們的夢想。

家緯 謹致於臺灣大學

摘 要

公務人力發展中心（以下簡稱人力中心）為我國第一個將大樓場地設施服務委由民間經營的政府訓練機構，已陸續將各項次核心及非核心業務委外經營，其營運模式深具特色，發展及選擇過程也耐人尋味。本文以交易成本理論的觀點，分析人力中心在選擇各項業務的營運治理模式時，是否與理論發展相呼應，並評判其營運治理模式之良窳。

本文主要藉由Oliver Williamson所發展的交易成本治理模式做為分析途徑，探討人力中心核心訓練業務、大樓場地設施服務及次核心與非核心訓練等三大項業務所涉及的交易成本，並分析其資產專用性、不確定性及交易頻率等特性。渠等特性將影響各業務的治理成本，從而必須選定適切的治理模式。本文透過深度訪談發現，除經濟性交易成本影響人力中心各業務的治理模式外，尚受到行政院政策方向、首長意志及政策法令等政治性交易成本之影響，而成為今日的治理模式風貌。從交易成本理論探討人力中心個案的經驗中，其結論可做為國內其他政府訓練機構規劃治理模式的參考。

關鍵字：公務人力發展中心（人力中心）、交易成本理論、治理模式、資產專用性、不確定性、交易頻率

Abstract

Civil Service Development Institute (CSDI) outsources many activities, including facility management and training of bureaucrats. This thesis applies transaction cost approach to explain the choice of governance modes of CSDI activities and show what modes of governance are likely to maximize benefit.

Inspired from transaction cost approach, this thesis examines asset specificity, uncertainty, and frequency of the operation of CSDI. Study results indicate that the choice of governance mode not only has reasons from the transaction cost economics perspective, but also the transaction cost politics. Based on the case study of CSDI, attention should be on the influence of political action and its impacts on governance mode choice. Besides, there is feasibility of applying transaction cost approach to examine civil servant training institutes' operational governance.

Key words: Civil Service Development Institute (CSDI) , transaction cost theory, governance model, asset specificity, uncertainty, frequency

目錄

口試委員審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iii
英文摘要.....	iv
第一章 緒論.....	- 1 -
第一節 研究動機與目的.....	- 1 -
第二節 研究設計.....	- 5 -
第三節 研究範圍與限制.....	- 12 -
第二章 文獻回顧.....	- 15 -
第一節 訓練業務委外之理論基礎.....	- 15 -
第二節 交易成本理論.....	- 34 -
第三章 個案背景.....	- 53 -
第一節 人力中心營運概況.....	- 53 -
第二節 人力中心標的物交易成本特性分析.....	- 60 -
第三節 綜合分析.....	- 67 -
第四章 實證研究分析.....	- 69 -
第一節 核心訓練業務營運治理模式探討.....	- 69 -
第二節 大樓場地設施服務營運治理模式探討.....	- 81 -
第三節 次核心與非核心訓練業務營運治理模式探討.....	- 101 -
第四節 綜合分析.....	- 115 -
第五章 結論.....	- 121 -
第一節 研究發現.....	- 122 -
第二節 政策建議.....	- 125 -
第三節 後續研究建議.....	- 127 -
參考文獻.....	- 129 -
附錄 訪談紀錄.....	- 134 -

圖目錄

圖 1-1	研究流程圖	- 10 -
圖 1-2	研究架構圖	- 11 -
圖 2-1	市場失靈架構	- 36 -
圖 2-2	簡易契約治理模式圖	- 47 -
圖 2-3	政府業務委外契約治理模式圖	- 49 -
圖 2-4	市場化程度光譜圖	- 50 -
圖 2-5	治理成本與資產專用性關係圖	- 51 -

表目錄

表 1-1	行政院所屬訓練機構訓練對象及營運模式彙整表	- 2 -
表 1-2	受訪者名冊	- 7 -
表 2-1	訓練業務治理模式相關文獻之研究重點及提供後續研究見解彙整表	- 20 -
表 2-2	民營化分類	- 24 -
表 2-3	交易成本發生原因	- 37 -
表 2-4	交易治理模式	- 45 -
表 3-1	人力中心各時期之治理模式表	- 60 -
表 3-2	人力中心各項業務資產專用性及交易頻率分析	- 68 -
表 4-1	人力中心各年度訓練研習班期數彙總表	- 80 -
表 4-2	人力中心各年度設施及機械設備養護費表	- 83 -
表 4-3	人力中心福華國際文教會館各年度平均僱用人數表	- 85 -
表 4-4	人力中心福華國際文教會館各年度人力薪資費用表	- 85 -
表 4-5	人力中心各年度主要設施使用情形表	- 87 -
表 4-6	人力中心參訓各年度學員對住宿設施服務滿意度表	- 87 -
表 4-7	人力中心營運治理模式選擇之交易成本分析表	- 116 -
表 4-8	交易成本特性影響人力中心營運治理模式之選擇分析表	- 119 -
表 4-9	人力中心各項業務交易成本特性分析	- 120 -

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

一個國家政務的推動，倚賴的是質量俱佳的公務人員。公務人員的素質與能力，影響國家施政效能。傳統行政學觀念，將公務人員視為執行國家意志的公僕，公務人員僅需聽從命令執行上層各項指示。隨著新公共行政、新公共服務等行政學領域的發展，揭櫫重視人文的精神，再加上時代及環境的變遷，公務人員必須不斷回應人民、企業、社會、國家的要求，是故人力資源發展的觀念必須導入政府機關，公務人員是國家最重要的資產。政府在面對新局面的挑戰之下，如何積極開發公務人力，有效因應變遷，已成為落實政府再造，開創新局的重要工作。訓練及培育公務人員的能力，為世界先進國家提升政府產能的不二法門。

目前我國公務人員之培訓並未設置專責機構負責，而由各機關自行辦理或委由其他機關負責代訓。行政院相關部會為辦理專業人員訓練，設置內政部社會福利工作人員研習中心、外交部外交領事人員講習所、財政部財稅人員訓練所、法務部司法官訓練所、法務部調查局幹部訓練所、法務部矯正人員訓練所、經濟部專業人員研究中心、交通部民用航空局民航人員訓練所及行政院環境保護署環境保護人員訓練所等 9 所訓練機構。行政院人事行政局做為行政院所屬各機關之人事行政主管機關，基於人才培育、人才運用及提昇公務人力素質之目的，設置公務人力發展中心（以下簡稱人力中心）及行政院人事行政局地方行政研習中心（以下簡稱研習中心）等機關，其中人力中心掌理行政院暨所屬機關公務人員之訓練

工作推動與執行；研習中心掌理行政院所屬及地方機關公務人員之培訓研習事項。

上述訓練機構營運模式大多為自行辦理（如表 1-1），唯獨人力中心在民國 89 年新建大樓落成後將大樓場地設施及其他非核心訓練業務委外，與其他訓練機構之營運模式相比獨樹一格。在當時的時空環境下，國內委外僅有臺北市立萬芳醫院委託臺北醫學大學經營案例可供參考，且政府訓練機構除一般庶務性業務委外之外，甚少有訓練機構願意嘗試將場地設施委託民間經營，人力中心在當時採取政府與民間共同經營的方式，可謂一大創舉。

表 1-1 行政院所屬訓練機構訓練對象及營運模式彙整表

訓練機構名稱	訓練對象	營運模式
內政部社會福利工作人員研習中心	社會福利專業人員	自辦
外交部外交領事人員講習所	1. 外交領事人員 2. 外交部一般在職人員	自辦
財政部財稅人員訓練所	1. 稅務人員 2. 關務人員 3. 金融人員 4. 一般財政人員	自辦
法務部司法官訓練所	1. 司法官 2. 其他司法或法務人員	自辦
法務部調查局幹部訓練所	調查人員	自辦
法務部矯正人員訓練所	監獄、看守所、少年矯正機構、少年觀護所、保安處分及感訓處分處所等矯正人員	自辦
經濟部專業人員研究中心	1. 國際經貿人員 2. 國際關係人員 3. 經濟部所屬事業機構中階主管	自辦
交通部民用航空局民航人員訓練所	民航人員	自辦
公務人力發展中心	1. 行政院暨所屬機關公務人員 2. 行政院暨所屬機關人事人員	部分自辦 部分委外
行政院人事行政局地方行政研習中心	行政院所屬及地方機關公務人員	自辦
行政院環境保護署環境保護人員訓練所	環境保護人員	自辦

資料來源：研究者自行彙整

公務人員培訓業務乃國家發展之百年大計，而訓練機構的營運更是百年大計中的「首計」，訓練機構的經營攸關政府培訓的「質」與「能」。人力中心在眾多政府訓練機構中，率先採取公私合辦，具有其特殊性及價值性。本文欲研究其如何能在兼顧核心訓練業務的公共價值外，又能提升公有財產的使用效率，並使受託廠商獲利，是為本文的研究動機之一。

綜觀國內目前探討人力資源培訓專文研究，鮮少針對政府訓練機構的實際營運策略進行深入探討，本文欲以實證觀點之角度，探索人力中心在採取相關營運方式的思考邏輯及規劃過程，並從中分析其營運現況及需檢討改善之問題，是為本文的研究動機之二。

貳、研究目的

現代國家為了減輕龐大的財政赤字及回應民眾日益增加的公共服務需求，必須透過公私協力（public-private partnership）引進民間資源及管理方式，有效提升公共建設的品質，達到政府公共服務「質」、「能」俱佳，民間獲利的雙贏策略。公私協力是一種「魚幫水、水幫魚」的政策工具，政府與民間建立起互信互助、平等參與及明確課責的夥伴關係（李宗勳，2007：37-38）。公私協力的模式不但可以減輕政府在提供民間公共建設及服務的負擔及滿足民眾的需求外，也給予民間擁有得以發揮專業技術及無限創意的舞台，為政府注入一股活力泉源。

政府資源有限，政府機關訓練業務相對其他業務而言，需要投資大量的人事成本（包含行政人員人事成本、講師洽聘及訓練成本等）、設施維護成本（設備、用地、建築等購置及維持成本）及其他事務成本（差旅費及雜項行政費等）；若能有效降低上述成本，委由民間企業化管理精神經營，俾利降低營運成本，將可提

升政府公有財產使用效率，創造良好的經營績效及服務品質。另政府資源也可全數集中於訓練之核心業務，開發研究符合當前公務人員需求之訓練技法，培育具備因應政府未來組織再造挑戰之新世代公務人員，不僅是減少政府開支之表層價值，公務人力品質的全面提升更是政府訓練業務委外的深層內涵。

然政府業務委外的經驗並非放諸四海皆準，部分政府業務甚至無法委外。除應考量該業務之自償性、專性技術程度、需求急迫性及民間是否有意願承接外（行政院經濟建設委員會，1999：29-30），尚需針對業務委外的目的進行分析。委外並非使政府自提供公共建設及服務之角色脫離，政府應站在規劃者及履約監督者的角色，負責業務委外契約中的政策規劃、績效監測、成果考核及獎優汰劣；成功的委外經驗告訴我們，委外前的規劃及委外後的履約管理是最重要的關鍵因素（陳永興，2009：9）。委外期間，民間廠商是否因資訊不對稱，而採取逆選擇之行動最後導致道德危機，也值得欲採取業務委外降低成本之機關深思。

人力中心在治理模式上與其他政府訓練機構不同者，在於其依業務標的物特性不同採取不同的治理模式，降低治理成本。透過 Oliver Williamson 的交易成本治理模式，提供一組可依循的模式解釋人力中心如何選擇治理模式。此外，在當時政府委外業務並未累積相當實務經驗，且民間參與政府公共建設亦有相當風險的時空背景下，人力中心選擇採引入民間力量共同經營人力中心的訓練園區及其他業務，人力中心如何在平衡公益與私利的目標下，達成委外目標，有效率使用訓練設施，有助其成為肩負培訓行政院暨所屬機關公務人員的使命，其選擇過程值得吾人深入研究分析。

綜合前述，本文欲以 Oliver Williamson 的交易成本治理模式做為分析途徑，並以人力中心做為實證個案，檢視人力中心的營運模式，並分析其中資產專用性、

交易頻率與治理模式之間的關係，以探究以下三項焦點，做為本文研究目的：

- 一、 探討人力中心選擇營運治理模式的動機及目的；
- 二、 以交易成本理論檢驗其營運治理模式；
- 三、 探究人力中心營運治理模式之良窳，並進一步分析是否有改善、調整空間，以做為後續政府規劃人力培訓業務之參考。

第二節 研究設計

壹、研究方法

本文係以交易成本影響政府訓練機構之治理模式抉擇為研究標的，個案選擇對象為行政院所轄之人力中心，並採文獻分析法取得第二手資料，同經搭配深度訪談法取得第一手資料，以補文獻資料之不足並達成研究目標。茲將所採方法說明如下。

一、 文獻分析法

透過國內外相關學術領域專書論文、政府官方資料、期刊及網路資料之蒐集，取得本文之第二手資料。其中專書論文提供理論背景之研究架構，例如：政府業務委外、交易成本及國內外針對訓練機構軟硬體設備之經營模式等。至於政府官方資料則可從中分析治理模式抉擇之演變過程；而期刊及網路資料則因資訊更新速度較前二者快，可補充資料不足之處。上述三類資料說明如下：

- (一) 專書論文：針對本文涉及之理論專書進行研讀並擷取摘錄重點，同時

分析國、內外相關領域之碩博士及研討會論文。

- (二) 政府官方資料：因應政府資訊公開法之實施，政府各機關除屬限制公開或不予提供之資訊，均應主動公開或應人民申請提供之。本文可就研究目標蒐集有關人力中心之公開資訊，如：法規、統計資料、政府出版品及委託研究，進行分析比較。
- (三) 期刊及網路資料：專書論文和政府官方文件雖已可提供大量之資訊，但資訊更新、校正速度仍不如期刊及網路。且今日網路搜尋範圍無遠弗屆，各類資訊彈指可得，透過網路資料可強化本文之參考資料。

二、深度訪談法

在文獻分析法建立理論架構後，需再進行深度訪談法針對個案對象做進一步瞭解。透過訪談關鍵人物，進行深層研究，並蒐集個案資料，徹底瞭解個案發展歷程及目前現況，並予以研究、歸納及分析，進而提出結論與建議。本文採深度訪談法除取得第一手資料外，亦有以下目的：

- (一) 深入研究個案對象之經營現況；
- (二) 深入訪談取得各項問題及議題，探討個案對象抉擇治理模式之背景、動機及目的。

本文訪談計畫受訪者分為機關代表、廠商代表及訓練承辦人（如表 1-2），透過深度訪談取得第一手之資料後，即可應用質化研究法進行研究彙整。

表 1-2 受訪者名冊

受訪者代號	身分
A (機關代表)	行政院人事行政局處長
B (機關代表)	前人力中心主任
C (機關代表)	人力中心組長
D (機關代表)	人力中心室主任
E (廠商代表)	福華大飯店福華國際文教會館協理
F (廠商代表)	福華大飯店福華國際文教會館經理
G (訓練承辦人)	行政院某機關訓練業務承辦人

資料來源：研究者自行彙整

機關代表將針對參與人力中心新建大樓設施委外之主要人員進行訪談，4 位人力中心同仁均參與人力中心大樓設施工程興建及委外後之履約監督，亦曾實際辦理各項訓練業務。本次訪談將針對人力中心整體營運包含人力中心各項教育訓練業務及大樓場地設施服務進行全面了解，透過訪談者實際參與經驗了解人力中心業務選擇治理模式的原因。訪談題綱如下。

- (一) 影響人力中心決定將大樓場地設施委外，受到哪些因素影響？其中又以哪個因素最為重要？
- (二) 當初大樓場地設施委外時最後為何決定以 OT 方式委外？可否談談中間的決策過程？
- (三) 在推動大樓場地設施委外時，最重視哪一項成本的降低？或是看重委外後能從民間企業引進哪些資源？
- (四) 在當時委外招標作業有限制投標廠商的資格嗎？
- (五) 在大樓場地設施委外後，人力中心將會議場地、住宿客房、教室及部分設施「分割」時段，雙方依契約規定使用時段，並預留彈性使用時段，當初如此設計原因為何？
- (六) 人力中心在核心訓練業務上，為何不委外辦理？有無考慮過委外辦理？

(七) 人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e 等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？

1. 可否談談當初影響該業務委外的因素，其中又以哪個因素最為重要？
2. 為何該業務當初會採取委外，其中間的決策過程為何？
3. 該業務委外時，有無希望能降低哪些成本，或是能在委外後從民間引進哪些優勢或資源？
4. 該業務委外招標時有限制投標廠商的資格嗎？
5. 如何在該業務委外後確保廠商服務之品質，使公務順利運行？

廠商代表則透過訪談福華大飯店參與人力中心大樓場地設施服務委外之人員，從廠商角度了解福華大飯店參與委外經營的動機以及營運期間與人力中心的互動，藉此判斷雙方之交易成本高低。訪談題綱如下。

- (一) 福華大飯店參與人力中心大樓場地設施委外案的受何種因素影響？其中又以哪個因素最為重要？
- (二) 福華大飯店為何認為本身有能力可以參與本案？
- (三) 若當初委外採取 BOT 或其他方式營運，福華大飯店是否仍有意願參與本案？
- (四) 福華大飯店認為投入本案後，有為人力中心的經營績效上帶來提昇嗎？
- (五) 大樓場地設施之維運經費驚人，營運契約規定福華大飯店必須負擔一定比例的設備維護及新增投資，福華大飯店如何使內部收支平衡？
- (六) 福華大飯店參與本案有沒有學到什麼經驗（如經營上的經驗或與人力中心合作上的經驗等）？
- (七) 目前人力中心的經營方式有沒有需要改善的地方（如需要委外但目前還沒委外的部分，或不需要委外但目前卻委外的部分）？

- (八) 如果人力中心是福華大飯店內部的訓練單位，貴公司如何經營？
- (九) 如果由福華大飯店辦理教育訓練，人力中心提供大樓場地設施服務，貴公司覺得這樣經營妥適嗎？

訓練承辦人代表將藉訪談長期與人力中心接洽教育訓練之人事人員，由人力中心外的其他機關角度檢視人力中心大樓場地設施服務委外及各項教育訓練業務的治理模式，有別上述機關代表為「規劃及監督者」、廠商代表為「執行者」之角度，訓練承辦人則代表「使用者」之觀點，了解其對人力中心治理模式的感受。訪談題綱如下。

- (一) 其他政府訓練機構多為自辦，您覺得和人力中心大樓場地設施服務委外相比，有無不同？
- (二) 目前政府訓練機構經營模式大致分為偏向自辦（如國家文官學院、外交部外交領事人員講習所、財政部財稅人員訓練所及行政院人事行政局地方研習中心等）與部分委外兩類（如公務人力發展中心及高雄市政府公務人力發展中心），您比較喜歡到哪類型的訓練機構參訓？對您來說，兩類不同經營模式的訓練機構在各項服務品質上有差別嗎？
- (三) 目前的經營現況為：人力中心負責教育訓練，福華大飯店負責大樓場地設施服務之營運，如果兩者負責業務對調，您覺得這樣經營會比現在的狀況來得更好嗎？
- (四) 您覺得人力中心大樓場地設施除可採 OT 方式經營，可否採取 BOT 或其他方式經營？
- (五) 您覺得人力中心在核心訓練業務上可不可以委外辦理？
- (六) 人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e 等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？您

認為目前人力有沒有需要委外但目前還沒委外的部分，或不需要委外但目前卻委外的部分？

貳、研究流程

由本文的研究動機與目的，確認本文研究範圍與內容，再透過文獻回顧、分析個案對象發展歷程與業務現況及理論基礎建構本文理論架構，並以深度訪談法及 Williamson 的交易成本治理模式分析個案對象現況，再提出個案對象治理模式的問題分析及檢討，最後提出本文的研究發現及建議（如圖 1-1）。

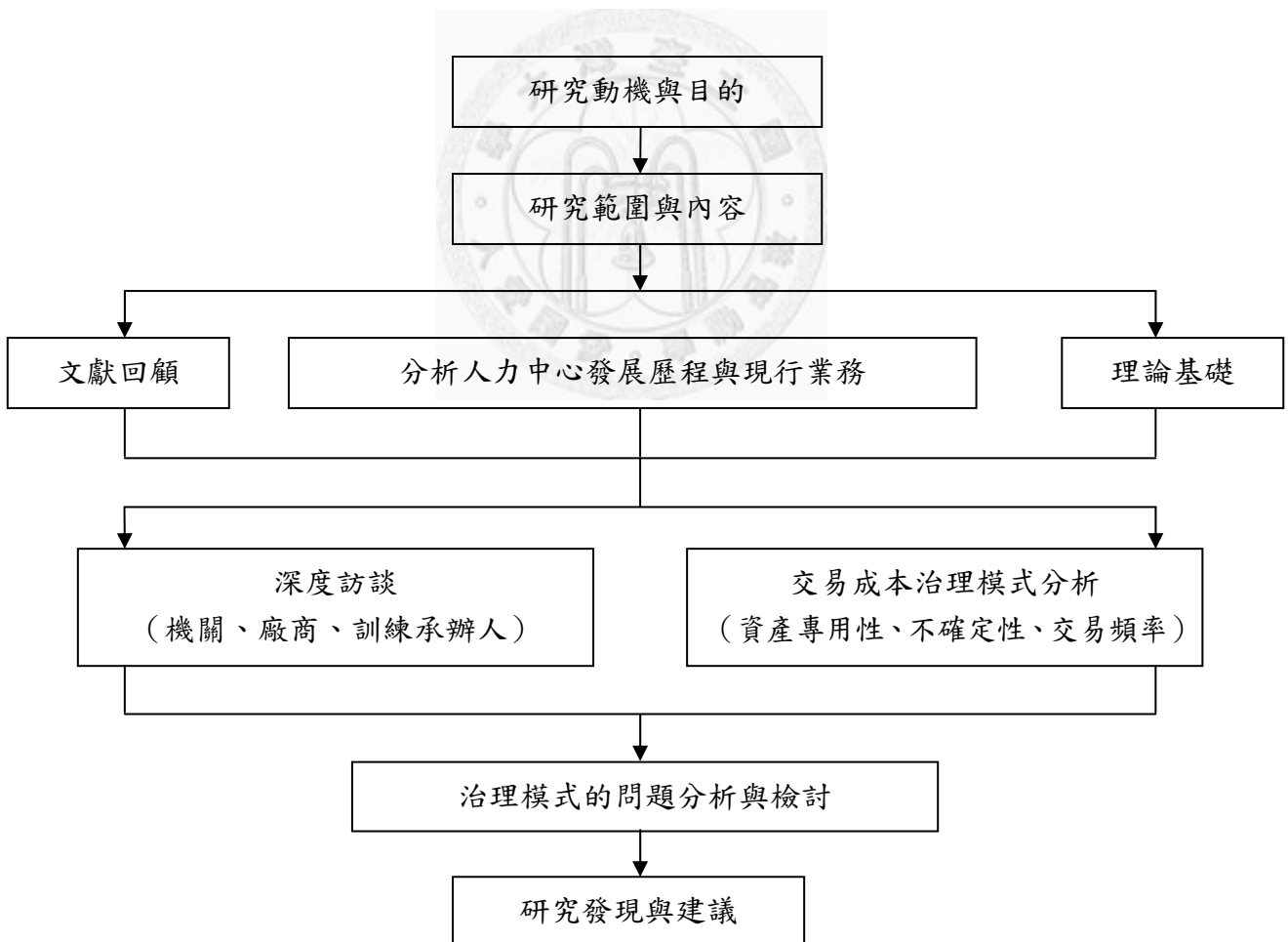


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：研究者自繪

參、研究架構

本文以交易成本理論探討人力中心之治理模式選擇，雖交易成本可應用之範圍相當廣泛，但大部分仍聚焦於交易成本特性及治理模式選擇做為討論重點，即視交易成本特性為自變項，治理模式則為依變項。

本文將針對個案對象標的物進行交易成本特性及治理模式分析，型塑本文交易成本治理模式選擇之研究架構。透過實證研究，比較個案對象其治理模式與交易成本治理模式之間的差異，最後提出相關評析與建議（如圖 1-2）。

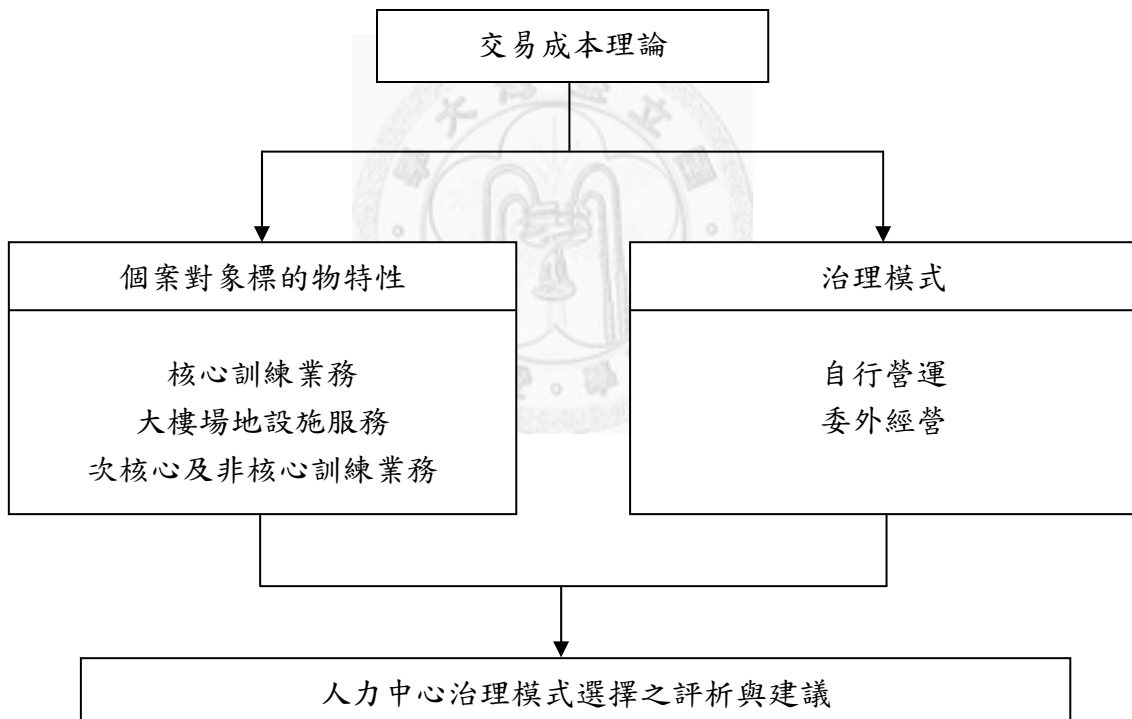


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：研究者自繪

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

人力中心新建大樓落成後，為避免政府預算及員額過度成長，將大樓場地設施服務以 OT 方式委外經營，成為政府訓練機構委外經營的首例，具有一定的代表性及指標性。此後國內陸續有專文探討人力中心大樓場地設施服務委外的過程、經營成效等，大多聚焦於訓練硬體之研究。本文認為人力中心其獨特處不僅只有大樓場地設施服務委外，在其教育訓練相關業務上之營運治理模式同樣也具有特色及研究價值。若能針對人力中心各項治理模式進行全面之分析比較，將有助於了解人力中心治理的全貌。因此，本文爰將研究範圍設定為探討人力中心各項業務營運治理模式。

透過交易成本治理模式，本文將分析歸納人力中心之營運治理模式，藉此了解在交易成本的影響下人力中心如何選擇各項業務之治理模式，有無符合交易成本治理模式之假設，並協助個案對象發現自身治理問題，透過應用交易成本治理模式檢視及修正其治理問題，俾利降低治理成本及提高培訓成效。

貳、研究限制

本文於研究過程中所碰到之限制如下。

一、文獻分析限制

官方之法規、統計數據及出版品等，為靜態資料，無法呈現決策者當時之動機與目的，倘若決策過程中有不同意見或協商過程，則無法從上述資料中看出端倪。

二、深度訪談限制

本文以深度訪談法對個案對象進行深入瞭解，惟受訪對象對於訪談議題帶有個人解讀，可能導致回應內容偏離議題方向或無法供研究使用。另個案對象選擇治理模式之發展歷程可能涉及決策者之個人特質，無法全然透過深度訪談釐清全貌。此外，受訪對象回答內容可能因事涉敏感，致使回答有所保留。





第二章 文獻回顧

本章先就目前針對公私部門人事訓練業務之治理模式相關文獻進行回顧，並歸納影響治理模式之理論基礎。內容將分別從政府業務委外經營相關理論相關論述、交易成本理論的脈絡及相關公私領域訓練之治理模式，綜合歸納交易成本理論於人力中心治理模式抉擇研究中之關連性和啟發性，以為建構本文研究架構之基礎。

第一節 訓練業務委外之理論基礎

壹、訓練業務委外相關文獻

昔日工業時代社會，從無機論、機械論之觀點看待組織員工，認為組織僅需教導員工生產相關之技能即可，僅將訓練視為組織生產的附屬工具。今日資訊快速變化的社會，無論是政府與企業，均體會到藉由訓練，不僅只是教導員工技能的工具，更可以透過訓練傳達組織理念及願景，更可以藉訓練激發員工潛能，發揮更高的工作效率，提高產能。大體而言，訓練除了可以強化員工工作上所需的知識技能外，也可以改善員工的工作態度，進而鼓舞員工的潛能發展，發掘其內在特質（許南雄，2007：100-104）。

然而組織資源有限，訓練需投入大量時間、金錢，且無法收立竿見影的效果。許多組織開始思索如何節省訓練上的成本，委外成為一個思考的方向。組織需要訓練這項服務，卻不需要自己成立一個訓練部門，而可以由市場上其他訓練提供者取得同樣的服務，進而降低在訓練業務上的治理成本。Tyler（2004）、Gainey 與

Klaas (2002) 指出企業的生存之道有二：一為追求利潤，二為降低生產成本。由於訓練在企業中一向被視為非直接產生利潤的行政維持業務，但訓練績效又會影響企業的生產效率，為求降低成本，多數企業均將訓練業務採委外模式辦理，訓練委外主要有以下優點：

一、 降低成本：

企業內部不必專門設置人力訓練單位，而由市場搜尋最合適的廠商提供講師人選，企業可節省講師培訓成本。

二、 提供即時、有效的訓練：

市場環境變化莫測，今日的新觀念明日可能已不復其價值，企業所需要的訓練也需與時俱進，透過市場提供各式的訓練資源，企業可以找到最適合當前組織目標的訓練素材。

三、 量身打造，滿足各方需求：

企業中各單位均需要訓練以提升工作效能，然各單位需要的工作職能及核心能力不盡相同，如行銷單位可能需要著重於溝通、表達能力的加強，企劃單位則需要專案管理、執行能力的培訓，透過訓練委外可滿足各部門對訓練的需求。

四、 提升企業績效：

企業可透過訓練提升整體生產績效。長期於市場搜尋合適的訓練合作廠商的過程中，企業可與委外廠商建立長期合作關係，不僅降低搜尋成本，也可提高訓練績效。

在民間企業訓練業務的委外研究中，李佳蓉 (2005) 以台灣高科技產業作為研究標的，發現高科技產業將訓練以委外之模式辦理，主因在於訓練非高科技產業之核心業務，然訓練可提升企業競爭力。再藉由訓練委外的過程中，企業可經

由市場競爭機制找到提供合適訓練的廠商。其以問卷方式針對國內 114 家高科技產業進行調查，探討「契約明確性」、「溝通行為」、「獨特性訓練」、「夥伴關係」與「委外訓練績效」其中的關係以及是否具有明顯的影響。調查結果為國內企業訓練委外已相當普遍，除契約明確性不會對夥伴關係有明顯影響外，其他因素如溝通行為、獨特性訓練皆會對夥伴關係有顯著的影響，而建立良好的夥伴關係也將會影響到委外訓練績效。從李佳蓉之研究可以看出，目前臺灣高科技產業將訓練委外乃相當普遍之現象，與委外廠商保持良好夥伴關係，可降低委外過程中協商、締約、監督及執行成本，減少交易成本，使整體訓練績效提高，而能回饋至組織的工作成果上。

雖然在民間企業中，訓練採委外方式辦理是相當普遍的現象，但劉家綾(2007)研究國內 99 家企業人力資源訓練委外之情形後發現，訓練委外雖可使企業將資源專注於組織發展及發展相關核心活動，但大部分企業僅將一般性的教育訓練、人力資源資訊系統及人員招募等資產專用性低的訓練業務委外，至於關係企業生存、資產專用性高的核心知識培訓則無法委外，除了市場上無法找到提供高度專業技能的訓練提供者外，其與企業對於委外可能帶來營業機密外洩風險的不確定性有關。

除具有資產專用性及機密性之訓練不宜委外之外，交易頻率過高也可能影響訓練治理模式之選擇。許南雄(2007)分析外貿協會所屬國際企業人才培訓中心之專業訓練，因外貿人才之培育極具高度專業，除需提供專業的語文訓練課程、國際商務等課程外，參訓人員亦需強制住校，每一期受訓學員均需 2 年時間才能完成所有課程並結訓。由於外貿人才的培訓需透過嚴格且系統化的歷練，在辦理上也相當倚賴經驗的傳承，在資產專用性極高、為期 2 年受訓期間致使交易頻率極高的狀況下，外貿人才的培訓無法透過委外方式辦理，只能由培訓中心自行辦

理。

民間企業在節省組織治理成本的思考下將訓練業務採委外方式辦理，政府機關在一波「小政府」的潮流下，勢必得思考重新配置內部資源，將所有資源投入在核心業務上，而不必由政府介入插手的業務，便可利用民間力量，協助政府提供同等甚至更佳的服務。游慶生（2000）研究政府訓練機構發現，因當前政府面臨財政拮据的排擠、訓練體系未能整合、終身學習時代的來臨、政府訓練機構再造的要求及策略性人力資源發展的興起等因素的影響，公務人員訓練委託民間辦理成為訓練再造的選項之一。但公務人員訓練無法像企業可採取全盤委外經營之方式，宜採漸進方式推動，包含從共同課程到專業課程、從一般性質到機密、專業性質、從非核心業務到核心業務、從部分委外到全部委外、從一項委外到多項委外、從一般行政工作（如住宿、餐飲、資訊及保全等）到訓練專業工作、從未具競爭力、成本高、顧客滿意度低、訓練品質低之項目開始委外、從臨時編制性質之訓練機關（構）開始推廣到正式的公務訓練機關（構）、從公私訓練機關（構）合作開始推動委外事宜等，初始可從講座培訓、訓練場地營運、設計訓練課程及教材設計等項目先行試辦委外。最後，依據其研究設計出完全自辦、維持現狀、現狀改良及完全委外等四種訓練委外方案，供政府做為後續規劃訓練機構轉型參考。

政府機關訓練業務雖可委外，但不能淪為「為了委外而委外」，而忽略當初委外的目的：政府業務委外是為了要提供更好的財貨和服務，而非為了賺取更多的利潤，「公共利益」必須優先滿足。鄭錫鏞（2008）以政府所屬公立職業訓練機構做為研究標的，認為公立職業訓練機構在民營化思潮下的影響，委外遂成一可行途徑，其主要有以下目的：（一）增加容訓量；（二）增加因應環境變遷的彈性；（三）增加受訓者的選擇機會；（四）借重民間職業訓練機構的資源以減少浪費、減輕公

共職業訓練機構的負擔；(五)利用市場機能以提高效率。但公共職業訓練委外後，政府並非無事一身輕，政府仍須正視委外後的問題：(一)委託代理關係中資訊不對稱所產生的逆選擇與道德風險問題；(二)交易成本的問題，雖然委外可減輕政府成本與負擔，但亦須考量增加的規劃、執行、尋覓、招商及契約管理的成本等問題；(三)政府責任問題。從行政法角度看政府辦理職業訓練係屬於給付行政類型，給付行政名詞的使用與政治理念有關，乃基於國家負有生存照顧之義務。據此，政府將公共職業委由民間辦理時，仍須遵守禁止業務完全委託之原則，不可將核心業務委由民間辦理。

民間企業將訓練業務委外，可降低治理成本。但政府機關礙於委外必須遵照一定的採購招標、簽約、履約及執行等繁瑣程序，其花費的行政成本可能遠比節省的成本來得高。潘盈竹(2007)以行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心為研究標的，探討我國職業訓練委外政策。其研究發現職業訓練委外辦理之因，主要是受限於設備、資金、師資、場地、訓練容量、職類特性等不同原因。而將職業訓練委外辦理，優點為可擴大訓練容量、課程教材及師資較符合市場需求、減輕政府訓練成本、可透過評鑑逐年篩選出較佳的民間代理訓練單位等；缺點則是其教學成效及品質較難以控管。相對目前訓練多採委外之治理方式辦理，本文認為，委託民間代理訓練單位之招標過程的各種行政程序曠日耗時且繁瑣，相對增加交易成本，因此訓練採委外方式不必然能降低成本，自辦及委外辦理職業訓練沒有絕對的好與壞。

茲將上述訓練業務治理模式相關文獻之研究重點及提供後續研究見解整理如下表 2-1 所示。

表 2-1 訓練業務治理模式相關文獻之研究重點及提供後續研究見解彙整表

研究者 (年代)	研究題目	研究重點	提供後續研究見解
游慶生 (2000)	公務人員訓練委外 可行性之研究－策 略規劃的觀點	當前政府面臨財政拮据等因 素的影響，政府訓練機構可採 漸進方式委外經營，降低政府 訓練機構治理成本，提高訓練 成效。	1. 政府訓練業務委 外具可行性。 2. 宜採漸進方式進 行委外，避免造 成組織變革幅度 過大而導致委外 經營失敗。
Gainey Klaas (2002)	Outsourcing the Training Function: Results from the Field	訓練在企業中一向被視為非 直接產生利潤的行政維持業 務，在節省治理成本的思維 下，訓練可以委外辦理。	1. 訓練委外可在花 費最少的情況 下，獲得最新的 訓練技術和知 識。 2. 訓練委外可為企 業量身打造適合 的訓練課程。
Tyler (2004)	Carve out training	企業追求利潤的同時，也必須 降低其治理成本。訓練可以有 效增加生產成效，但企業若規 模不夠大，不需成立一個訓練 單位增加治理成本。	1. 訓練委外可降低 企業治理成本。 2. 企業規模小可以 訓練委外，代替 成立一個訓練單 位，以節省治理 成本。
李佳蓉 (2005)	委外訓練：影響夥 伴關係之因素以及 建立夥伴關係後之 成效探討	研究台灣高科技產業發現委 外情形相當普遍，建立良好的 夥伴關係將會影響委外訓練 績效。	與委外廠商保持良 好夥伴關係，可降 低委外的交易成 本。
許南雄 (2007)	外貿協會「國際企 業人才培訓中心」 之專業訓練	外貿人才的培訓需透過嚴格 且系統化的歷練，無法透過委 外辦理。	資產專用性及交易 頻率高的情況下， 外貿人才培訓不適 宜委外。
劉家綾 (2007)	臺灣企業人力資源 措施委外之策略性 因素探討	大部分企業僅將一般性教育 訓練委外，關係企業生存的核 心知識培訓則無委外。	關係企業生存的核 心知識訓練因資產 專用性高，不適宜 委外。

潘盈竹 (2007)	職業訓練委外政策之評估-以泰山職訓中心的訓練需求為例	公部門職業訓練可以委外辦理，可擴大容訓量及降低政府治理成本；但訓練品質及投標對象可能難以掌控。	1. 公部門職業訓練可降低治理成本。 2. 委外後因招標及履約期間各項因素，可能使交易成本增加。
鄭錫鏞 (2008)	公共職業訓練委外效益評估之探討	公立職業訓練機構成立可以採取委外，使容訓量增加，並可利用民間市場機制提高訓練效能，但政府需正視委外後帶來的責任問題。	1. 政府施政「公共利益」的問題。 2. 委外後政府必須負起監督民間廠商的責任。

資料來源：研究者自行彙整

綜上所述，由於訓練非直接與組織生產活動相關，故無論是在政府或企業均肯定將訓練業務採取委外之治理模式辦理。訓練業務委外有以下優點：(一) 降低組織生產成本，能將資源投入至核心生產活動；(二) 藉由市場選擇委外對象，組織可挑選更合適的合作對象；(三) 可獲得最新的訓練技術及資源，具靈活性及彈性；(四) 提升訓練績效，而訓練績效可回饋至組織生產績效上。

誠然，訓練業務委外辦理有許多優點，但上述研究中仍有值得吾人注意之處：(一) 訓練業務委外不必然使生產成本降低，交易成本的增加也應一併納入考量；(二) 目前訓練業務委外僅止於較為一般性之庶務委外，核心技能因涉及組織存亡之關鍵而仍由組織內部自行訓練；(三) 良好的溝通與建立夥伴關係有助於降低委外時產生的交易成本；(四) 不同於企業，政府於委外時需考量「公共性」的問題。

雖然訓練業務委外已成為一股潮流，然政府及企業將訓練業務委外後，卻又有部分訓練業務無法委外必須自行辦理，其中原因為何？爰此，本文將繼續回顧

政府業務委外運動中的相關理論，最後一節以本文之研究重點－交易成本理論，探討交易成本如何影響組織選擇治理模式。

貳、政府業務委外之理論基礎

政府業務委外之作法，主要來自於「民營化」(privatization)之概念。民營化係指民間參與公共服務的生產及輸送過程。申言之，政府部門藉由簽約外包 (contracting out)、業務分擔 (load shedding)、共同生產 (coproduction) 或解除管制等方式，將部分業務轉由民間經營，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督以及績效成敗之責任 (江岷欽、林鍾沂，1999：367；Savas,1992)。政府業務委外之理論，主要受到新公共管理學派影響，該學派認為：(一) 駁斥傳統公共行政「萬能政府」的主張；(二) 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；(三) 倡導企業管理技術、服務與顧客導向及市場型態機制；(四) 主張縮減政府部門的業務範圍，並透過民營化、契約外包或 BOT 方式，由公私部門合作經營或直接由私人部門承接辦理；(五) 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) (李宗勳、范祥偉，2000)。

一、民營化之意涵

傳統上，公部門對管轄範圍內的公共服務有絕對的壟斷權，但這種情形在 80 年代有了重大改變，福利國家的功能及角色逐漸受到人民的批判，除了人民的需求增加外，最重要的是政府面對人民排山倒海而來的福利需求無法負荷，呈現「超載」(Overloaded) 情形。有鑑於此，自英國柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 到美國的雷根總統 (Ronald Reagan)，全世界興起一股民營化的熱潮。全球性民營化或私有化的興起，使得原來由公部門所負擔的業務，可以透過私部門或市場機能運

作來完成。政府業務委託民間辦理可以將不必要的業務委由民間辦理，因而得以改善政府財政負擔，提昇公共服務效率與品質，共創公部門與私部門雙贏局面。

狹義而言，民營化指政府藉由返還出售、更改經營股份結構及合併重組等方式，將國營事業及公有財產轉讓給民間私人企業的過程；廣義而言，還包括朝自由主義市場方向發展的經濟體制，如移轉(Devolution)、民主化(Democratization)、分權化(Decentralization)、去管制(Deregulation)及發展(Development)(吳英明，1999：598-599)。民營化潮流是一種對既有凱因斯學派「大政府主義」及「干預市場主義」的革命，並將政策轉向海耶克學派所主張的「貨幣學派」、「小政府主義」及「自由放任市場主義」的經濟思想。這種演變流程，可以說是經濟思想典範的移轉，此後數十年各國的政策開始出現自由主義的思想，主張應減少政府干預，重新定位市場的角色，認為市場效率比政府效率高且具有彈性及靈活性，可以隨著環境變遷不斷適應。

(一) 民營化的分類

民營化依目前學界通說可分為三大類：撤資(divestment)、委託(delegation)及替代(displacement)(如表 2-2)。

表 2-2 民營化分類

類型	方式	
撤資 (divestment)	出售 (sale)	1.員工
		2.使用者／服務對象
		3.公開上市
		4.私人買方
	無償移轉 (free tranfer)	1.員工
		2.使用者／服務對象
		3.社會大眾
4.原所有人 (歸還)		
清理結算 (liquidation)		
委託 (delegation)	簽約外包 (contracting out)	
	特許權 (franchise)	公有設施租用
		公有資產租借
	補助制 (grant)	
	抵用券 (voucher)	
	強制 (mandate)	
替代 (displacement)	功能不足 (displacement by default)	
	退離減縮 (displacement by withdraw)	
	解制 (displacement by deregulation)	

資源來源：詹中原，1993；黃煜文譯，2005：190

1. 撤資

撤資係指政府將公營事業及公有財產在其衰退時，藉出售、無償移轉及清理結算之方式，移轉給現存機構之員工、產品使用者、服務對象或市場上現存之其他私人企業，減少政府在提供公共服務及設施上之持續損失。進行撤資後，政府對移轉之事業及設施不再具有主導權。(孫本初，2009：531)

2. 委託

委託係指政府將全部或部分公共服務或設施交由民間企業經營管理。與上述撤資所不同處在於：政府於撤資後喪失對該項公共服務或設施之經營管理權，日後毋須再進行監督工作；政府於委託民間經營公共服務或設施後，仍須站在「監督者」的力場，並負績效成敗之責。有關政府委託之模式共有 5 項（黃煜文譯，2005：112-130、193），分述如下：

(1) 簽約外包

簽約外包為目前政府民營化措施中最常被採用的策略。由政府與民間企業簽訂各項契約，將各項財貨、公共服務甚至公共設施，委由民間企業生產提供。一改過往公共行政時主張無所不包全能政府的角色，簽約外包時政府成為「安排者」，民間企業成為「生產者」。簽約外包成功的關鍵在於簽約前契約訂定符合政府與民眾的需求，以及簽約後的履約監督管理。

(2) 特許權

特許權指政府授與民間企業壟斷性經營或提供服務，然政府仍可對該項服務進行價格管制。如同簽約外包，在特許權的策略下，政府亦為「安排者」，民間企業亦是「生產者」；惟不同處在於：政府支付民間企業以取得服務，但消費者得支付民間企業以取得服務。

(3) 補助制

補助制係政府透過各項優惠：如減免稅、低利貸款、直接補助等方式，促使民間企業投入生產提供特定財貨或服務，進而使原本無法消費的消費者得以購買，如偏遠地區無大眾運輸工具設站，政府可透過對民營公車業者票價之補助，吸引民營公車業者至該地設置站牌，提供該地居民更為便宜之公共運輸服務。在補助制的安排下，生產者依然為民間企業，而政府及消費者皆為安排者，且均向民間企業支付費用。

(4) 抵用券

抵用券和補助制一樣，均用來補助特定商品，可強迫消費者進行消費，達成抵用券發放之政策目的，如 2009 年我國為刺激市場消費發放每人面額 3,600 元之消費券。一般消費者無法直接將抵用券兌換成現金，僅有民間企業能透過法定管道將收取之抵用券兌換現金。然與補助制不同處者，持有抵用券之消費者可以自行選擇生產提供財貨服務之民間企業。

(5) 強制

強制乃政府透過法規命令之方式，強迫民間企業自付代價提供財貨或服務，如美國的失業保險，即是民間企業與政府共同承擔社會責任的一種政策措施。

3. 替代

替代與前述撤資與委託之作法相較之下，是一種被動、消極及間接的過程。替代指民間企業進入某一領域提供財貨與服務，逐漸取代政府所扮演的角色與功能，而政府只好迫不得已棄守原有的疆域，讓民間企業得以在此發揮所長。替代主要有以下 3 項模式（黃煜文譯，2005：196-204）：

(1) 功能不足之替代

係指民眾認為政府提供之財貨或服務不足以滿足其需求，而民間企業在此領域卻能提供更高品質的財貨及服務，民眾便會轉而依賴民間企業，政府原本在此做為生產者角色的重要性便會日益降低。如以往公立托兒所朝九晚五的服務時間已不足以應付當前上班族父母不固定的上下班時間，父母紛紛將小孩送至私立托兒所，以便獲得更完善的照護。

(2) 退離減縮之替代

政府限制其既有提供財貨服務之規模，讓民間企業進入此領域，使民間企業

得以拓展其既有規模。與上述功能不足之替代相比，退離減縮之替代乃政府「有意識地」卸下職務，改由民間企業扮演生產者角色。

(3) 解制之替代

藉由既有法規命令之修改，民間企業得以進入原先受到國家法規命令保護之國營事業壟斷之財貨與服務，如水、電、瓦斯、有線電視等，透過引進民間企業之活力，可促使財貨與服務之提供效率更加提升。

(二) 民營化的優勢

以下分別就政府、民間企業及民眾三項層面敘述政府推動民營化政策後帶來的優勢（江岷欽、林鍾沂，1999：395-403；李宗勳，2007：82-83；孫本初，2009：536-537）。



1. 政府層面

(1) 調和政府組織文化，提高行政彈性

傳統公共行政學將政府組織視為理性化、科學化、去人性化的組織，政府的公務人員必須遵照各項法規命令執行上級指示，依法行政，公務人員在組織中必須調整自己的才能以符合組織之需求，而非依據其專長發展其潛能。民間企業力量的引入後，民間企業的組織文化等價值將帶入政府，積極、創新、活力及彈性等特質將改變政府行政方式。民營化措施省卻了行政官僚化和程序的約束，如聘用人力上更靈活、回應民眾各項財貨及服務之需求更即時。此外，民營化通常是選擇具備經驗或提供相同服務的民間企業辦理，政府可以節省不必要的開支。

(2) 借重民間專才，強化夥伴關係

政府必須由考試及格之公務人員擔任，然並不一定具備管理其業務所需之專業知識，如於風景管理區服務之公務人員可能僅具備一般行政管理知能，而無專業之觀光旅遊經營知識。透過引進民間企業長期對此領域的經營經驗，可彌補政府公務人員經驗不足之處。另政府可透過與民間企業互動，充分瞭解企業精神內涵，有效落實企業型政府施政理念，民間企業員工亦可藉由相互觀摩，體認公部門各項決策背後衡量之公共利益，激發企業社會責任（王漢源，2000）。雙方良性之互動學習，除為生產者與監督者的角色，亦為相互合作的夥伴關係。

(3) 運作健全化，強化核心業務

公共財貨及服務交由民間企業提供，政府的任務便僅剩監督工作，可以縮減既有官僚組織規模，避免過度膨脹，有效提升政府施政效能。民營化後政府更可將有限資源轉投入其他核心業務，專注於現有流程改造或創新業務，提供民眾更優質的政策及公共服務。

2. 民間企業層面

(1) 參與政府業務，落實社會責任

民間企業在參與各項公共財貨及服務提供之過程中，除引進企業經營機制進入政府外，民間企業員工也可在此過程中學習政府依法行政之意涵，了解政府施政與企業經營本質之不同：政府行政乃具有「公共性」。政府施政必須對每一標的團體一視同仁，不可有偏頗或圖利特定團體之情事。民間企業員工可藉此了解政府施政背後的各項考量因素，進而將其精神運用在企業經營管理上，善盡企業身為社會一份子之責任。

(2) 拓展事業觸角，獲得經驗技術

民間企業可藉由民營化措施參與政府業務，可將其原本服務對象擴增至政府部門。而民間企業無法進入的壟斷性事業，如水、電、網路及有線電視產業，政府雖已具備各項基礎建設及技術，但經營效率不彰可引進企業之競爭經營機制改善服務提供效率，民間企業可因此獲得原先未具有之生產技術及經驗，進而將這些生產技術及經驗轉換為企業本身之資產，使其在市場上比其他競爭者更具競爭優勢。

3. 民眾層面

(1) 資訊透明化，監督政府施政

傳統公共行政中，政府各項政策運作被視為「黑盒子」(black box)，民眾無法了解政府各項投入成本、產出及效益。民營化後，政府必須向民眾公開各項資訊，使民眾擁有「知」的權利。而政府因需受到民眾力量監督，自然在民營化過程中會更加重視政策之合法性及效益性，使政府政策不再只是黑盒子運作下的產物，而僅有政府官僚了解箇中奧妙。

(2) 選擇性增加，獲得更優質服務

以往傳統公共行政主張由大有為的政府提供各項財貨及服務，而且「僅此一家，別無分號」，民眾僅能向政府單向消費，且「老闆」若服務態度不佳或商品不良，民眾只能買單接受。民營化後政府將提供財貨及服務等各項業務委託民間企業經營，民間企業在追求利潤最大化的前提下，將提供品質佳、價格低廉的財貨和服務吸引消費者。透過競爭的市場機制，民眾可以有更多選擇，可以自己選擇讓哪家民間企業扮演「生產者」的角色。

(三) 民營化的困難及限制

20 世紀末期，民營化成為各國推動政府組織再造的重要政策措施，惟民營化仍有其困難及限制，值得民營化的支持者及反對者省思。以下內容將針對政府整體及機關本身探討民營化的困難及限制（李宗勳，2007：58-60）。

1. 政府整體

(1) 政府體制結構不明，難以課責

民營化牽涉政府與民間企業之合作，其業務界線可能無法明確切割、一分为二，中間勢必有模糊地帶，以致無法釐清雙方之責任義務，使民意機構及民眾難以對政府及民間企業進行監督。政府與民間企業組織文化不同，政府內部之公務人員以依法行政及傾向防弊之心態處理民營化事務，與民間企業員工以創新、彈性、靈活之經營模式可能產生衝突：政府公務人員不願冒險以彈性靈活之管理方式處理民營化業務以免觸法（如圖利廠商）；民間企業員工可能為了追求績效而忽略政府施政均以法制為本之精神（陳怡君，2008：22）。此外，民間企業以利潤為導向之經營模式，可能違背政府施政之「公共性」，忽略其社會責任及公共性（孫本初，2009：538）。

(2) 法規制度僵化，民營效益打折扣

各項民營化措施均須有法規命令授權，政府各行政機關才能順利完成民營化之任務。惟目前多如牛毛的法律、解釋函令過多，甚至解釋函令之間有互相矛盾、競合之情形，造成執行民營化任務之公務人員無所適從，進而使公務人員對民營化採較為保守消極的態度辦理，使民營化的效益打折。

(3) 民營化適用之限制，政府未通盤規劃

民營化仍有其適用上之限制，許多政府核心關鍵且牽涉強制公權力之業務，如：徵稅、治安維護、強制執行等業務，均不適合民營化。目前推動民營化之業務項目大多屬於一般性、較少牽涉公權力之事務，然目前政府並未針對全國各機關進行通盤性民營化之規劃，造成部分機關民營化後其經營效益反而較民營化前低落。

(4) 無法跟上民眾需求，美意引民怨

民營化後，民眾可以自行抉擇財貨及服務的生產者，但政府民營化的速度腳步是否能跟上時代變化及民眾需求，便是政策制訂者所要考量的問題。許多民營化措施僅是「為民營化而民營化」，而未深究為何要民營化的原因，致使民營化後提供財貨及服務的品質不良，引發更多民怨。

2. 機關本身

(1) 專業能力不足，缺乏先期評估

各機關推動民營化措施之承辦人員素質不一，對相關法規命令了解及解釋有所差異。此外，各機關在民營化過程中，仍缺乏內部之先行評估民營化各項作業之優先序及時間序，甚至有時是政治考量凌駕專業行政規劃，可能壓縮受託民間企業準備時間，影響民營化後財貨及服務的提供品質。

(2) 契約內容訂定失當，造成雙方關係緊張

我國政府機關向來有「行政權優越」的觀念，而缺乏和民間企業居於平等地位的心態（陳怡君，2008：22）。往往政府機關承辦人「老大」自居，而民間企業是受託辦事，應完全聽命政府機關之需求，訂定相關契約。殊不知，

民間企業以追求利潤為目的，若無法將心比心，民間企業可能提供品質較差之財貨或服務，甚或利用契約內容之疏漏鑽法律漏洞，以非法手段牟取利潤，致使政府機關形象受損。合理的契約內容、健康的議約心態，是政府機關與民間企業成為長期合作夥伴的不二法門。

(3) 監督機制曖昧，不易劃分界限

政府機關於民營化後之監督，常有難以拿捏監督界限的問題存在。監督過度嚴格且毫無通融之空間，民間企業可能利潤空間遭到壓縮，無利可圖的情況下，民間企業可能因此降低服務品質，甚或退出。監督過度寬鬆，可能給予民間企業有欺瞞政府機關之空間。縱使監督有「軟」有「硬」，仍會被批評者認為，政府「圖利」民間企業，遭來一片撻伐。

(四) 小結

民營化係為政府因應日漸增加之公共財貨及服務需求，為不使政府組織擴大及財政負擔加遽，因而引進民間市場力量，透過競爭機制挑選適合之受託民間企業，提升財貨及服務之提供才能，並降低政府財政赤字。民營化的方式主要有「撤資」、「委託」及「替代」等 3 大分類，其中又以委託中的「簽約外包」運用最為廣泛頻繁。民營化有其優勢及使用上之限制，如何揉合雙邊之優勢，展現兼容並蓄的力量，「公私夥伴關係」的概念因而提出。公共財貨與服務的提供，不是政府或民間企業單方面決定就可以算數，必要時甚至必須結合非營利組織和一般民眾的意見，因此解決公共財貨與服務的問題，其知識是在各行動者間所共享的、分擔的，必須經過互動、整合與創造等過程，故與其說知識是獨立存在的客體，不如說是互動過程的產物。

促進政府、民間企業互動，一般分為兩大動機，一種是較為務實的動機，例如有助解決公共問題、增加雙方經濟收益、解決財政困難等，另一為策略性的動機，例如藉由合作議題之創造、增加政府、民間企業的互動機會、建立政府、民間企業的互信基礎、構築雙方未來互動的規則，以致最後能促進公共行政的社會化，並演化出新的治理模式（李宗勳，2004：11）。

從 80 年代政府角色的轉變後，民營化運動成為一股潮流，效率成為檢驗政府提供財貨及服務的重要驗證指標，小而能、小而美是民眾所期待的政府。公共選擇理論結合政治學及經濟學的思維，企圖改善政府以壟斷性官僚體制提供公共財貨及服務無效率的問題，以市場競爭機制解決因政府體制產生各項「政府失靈」的局面。

引進市場競爭機制意味政府需要從市場上找尋合適的公共代理人，才能繼續提供相同品質以上的財貨及服務。當政府將業務委由代理人辦理時，因資訊不對稱、委託人及代理人目標不一致及存在市場風險等因素，產生代理問題。代理人理論主張透過契約設計約束代理人之權利義務，並將風險納入契約中，由委託人及代理人共同承擔風險，降低代理成本。

然而以公共選擇理論與代理人理論所假定的基礎來檢驗目前政府各項業務，我們發現仍有部分業務僅能低度委外甚至無法委外，僅能透過政府自行生產提供。不僅如此，以市場上的廠商而言，廠商在考量某項財貨或服務的生產時，也必須面臨「做」或「購」的決定。「做」即是自行生產，「購」即是委外生產，而影響「做」或「購」的決定關鍵便是交易成本。公共選擇理論及代理人理論對於交易成本的概念少有著墨，也無法解釋組織在某些情況下選擇自行生產的原因，也忽略市場機制也和政府體制一樣，潛藏著各樣危機，可能導致「市場失靈」。

交易成本理論的出現，解釋組織在何種情況下會採取何種治理模式，以便降低其交易成本。交易成本影響組織的生產規模及治理模式，對組織而言，內部垂直整合的生產流程可能比委由市場生產更具效率。下一節將以交易成本為主要探討焦點，解釋交易成本的起源、特性、種類，並分析交易成本如何影響組織選擇其治理模式。

第二節 交易成本理論

壹、交易成本的起源

傳統經濟學理論主張，市場在完全競爭的狀態下，各種交易行為將能夠使資源獲得最有效率的配置。但長久以來，經濟學者完美的假定卻是建立在交易成本為零的前提之下，對於交易成本的討論也是鳳毛麟角。從代理理論中，我們可以了解經濟學者所建構的完美市場運作機制便是人人透過比較成本的法則，各司其職、發揮所長，社會進行細緻的專業分工，使整個社會總生產力提升。在專業分工的情況下，每個人都不斷重複扮演著委託人及代理人的角色。然而真實世界中，市場卻不似經濟學者所假設般地完美運作，其中一個因素便是委託代理關係中因資訊不對稱衍生出逆選擇及道德危機等代理問題。為防止代理問題，委託人必須找尋適當的委託人、簽訂契約約束代理人並監督代理人執行任務，這一連串行動所產生的成本，便稱之為交易成本。

交易成本理論由 1991 年諾貝爾經濟學獎得主 Ronald Coase 所提出，在其 1937 年所著〈The Nature of the Firm〉一文中首先使用交易成本的概念。交易成本泛指完成一筆交易所需投入的成本，而交易成本會隨著不同種類的交易而衍生出不同種類的交易成本。交易成本理論的基礎論點在於對廠商的本質加以解釋，真實世

界中並非如傳統經濟學所主張市場具有完美運作的價格機制。由於經濟體系中廠商的專業分工與市場價格機能之運作，產生了專業分工的現象，但是因為交易成本的存在，使得廠商使用市場的價格機制的成本相對偏高。若交易成本與市場成本大於廠商內部自行生產成本時，廠商便會傾向採取內部生產取代市場交易。透過廠商內部行政組織的運作，類似市場上的契約，以內部層級組織安排的拘束力降低市場交易成本。若交易成本與市場成本小於廠商自行生產成本時，則廠商便會傾向至市場尋找合適的交易對象。綜言之，廠商決定以內部生產或外部交易完全取決於每次交易的交易成本，而制度安排與選擇乃是隨著交易成本而改變。

Coase 的交易成本理論後由 2009 年諾貝爾經濟學獎得主 Oliver Williamson 透過相關文獻研究，進一步延伸與整合，歸納出交易成本經濟學 (Transaction Cost Economics, TCE)，將組織理論引進傳統經濟學領域，以補其先天研究上之不足處。

在交易成本經濟學中，除了一般經濟學者關注的資訊搜尋、協商談判及監督執行的經濟性交易成本外，交易成本經濟學亦重視制度與組織間的互動關係，所有的交易都是發生在一個政治背景下，透過集體行動所型塑的產物。因此，交易成本經濟學也強調政治性交易成本的重要性，政治性交易成本包含了政治場域中所有行動者各項行動所帶來的影響，舉凡政治人物的偏好、行政官僚提出的方案、利益團體的遊說及選民的價值等。經濟性及政治性交易成本均可能影響組織在治理模式上的選擇。

貳、交易成本的發生與特性

Williamson 認為市場並非完美，有時組織內的層級節制比起市場可有效降低交易成本。廠商選擇市場與內部生產的治理模式，隨交易成本不同而有所改變。交

易特性（不確定性、資產專用性、交易頻率）與行為假設（有限理性、投機主義、風險中立）所造成的市場失靈，則可以解釋廠商存在的意義（張淑茹，2008：26）。另 Williamson 指出交易無法順利進行乃來自於人性因素及交易環境因素相互影響導致市場失靈，造成交易進行的困難及交易成本的發生（1975：21-40）。如圖 2-1 所示，人性因素包含有限理性及投機主義，交易環境因素包含不確定性與複雜性及少數交易，因素間的互相影響導致資訊不對稱，進而造成市場失靈狀態。表 2-3 將從交易人、交易情境兩大構面說明交易成本發生原因。

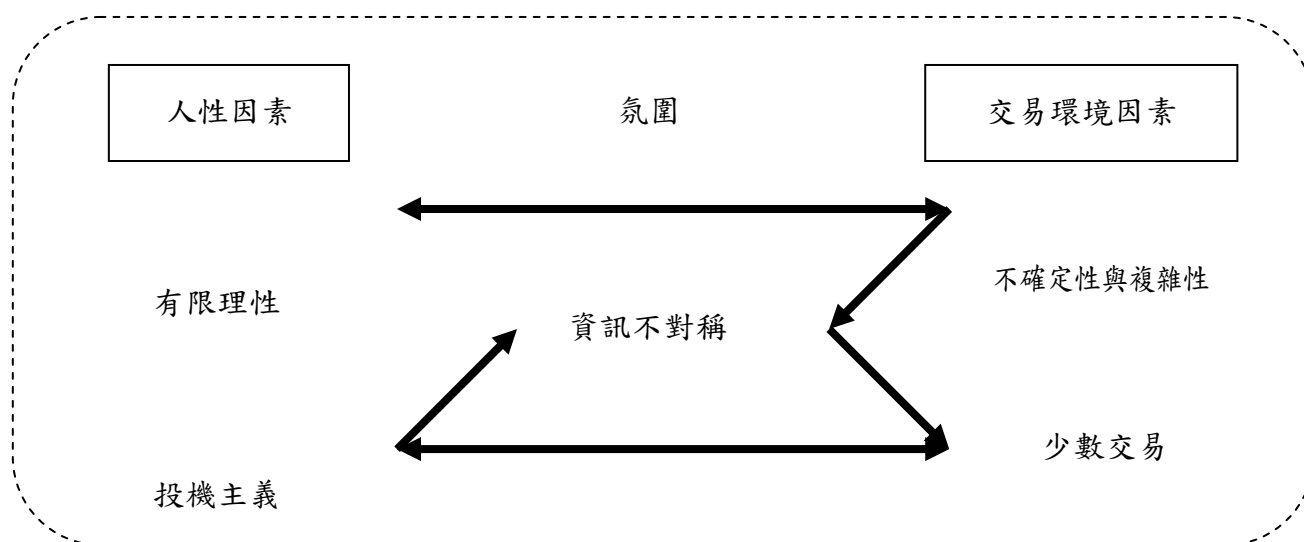


圖 2-1 市場失靈架構

資料來源：Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press., p.40.

表 2-3 交易成本發生原因

交易成本構面	交易成本影響因素
交易人行為假設	有限理性
	投機主義
交易環境特性	不確定性與複雜性
	少數交易
	資訊不對稱
	氛圍

資料來源：Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press., p.40.

一、交易人行為假設

(一) 有限理性 (Bounded rationality)

「有限理性」一詞係由 1978 年諾貝爾經濟學獎得主 Herbert Simon 所提出。Simon 研究領域涉及政治學、心理學、經濟學、管理學等多項學科，在其長年研究人類行為的過程中，以人類生理及心理層面切入觀察，得出人類本身受到身心條件之限制，無法作完全理性思考。有限理論的出現，對於傳統經濟學產生巨大衝突。傳統經濟學長久以來認為人類為完全理性，可以全然掌握所有資訊，並加以吸收，最後做出最理性的決策。Simon 則認為，人類因身心條件之限制，導致無能力獲取全部的資訊與知識，加上環境的複雜性、不確定性及時間不足等因素，所能考慮的決策方案有限，因此無法做出完全理性的判斷。因此，真實世界僅存在次佳的「滿意解」，而無「最佳解」。換言之，市場上因交易雙方處在不完全資訊、不確定及複雜性高的環境，完全理性決策乃不可為，因此交易過程便產生交易成本。

(二) 投機主義 (Opportunism)

人性為理性自私，會為了自我利益最大化而採取相對應的行動。在交易過程中，交易雙方可能利用自身的資訊優勢地位，藉由欺瞞、說謊、隱藏資訊等方式使對方利益受損，牟取自身最大的利益。在如此充滿不信任與互相猜忌的交易環境下，交易雙方勢必得投入大量心力與時間監督交易過程，徒使監督成本提高，增加交易障礙。

二、交易環境特性

（一）不確定性與複雜性（Uncertainty and Complexity）

因人類本身受到身心條件之限制，無法完全預見及判斷交易環境的各項情境，使完美決策成為不可能。而有限理性也同樣影響交易過程的雙方，因交易環境的不確定性及複雜性影響，使雙方無法對未來交易的結果產生一致的看法，雙方需耗費大量時間協商、談判並訂定契約，降低不確定性及複雜性減損雙方利益。且因為交易環境存在許多不確定性及複雜性因素，每一次交易均可能是全新經驗或是僅有少數前車之鑑可依循，造成交易雙方每次交易均需投入大量成本訂定契約約束雙方權利義務，或是交易雙方必須在每次交易結束後，投入其他心力進行知識管理和經驗傳承的工作，以降下次交易所需投入的成本(Wilamson, 1975)。

（二）少數交易（Small Numbers）

少數交易分為兩種，一種為事前，另一為事後。事前的少數交易係指交易過程因過於專業和罕見，導致交易間資訊流通極端不易，資訊僅有少數人所持有，而使整個交易過程中僅有部分交易者能參與；而市場上其他交易者可能因無法承

受交易時產生的風險、不確定性、欺瞞、不信任等外部因素而不肯貿然投入交易。事後的少數交易則為具有前次交易經驗者，較其他交易者具有資訊及經驗上之優勢，可以利用前次交易所得到的資源降低交易協商談判之成本，如古董拍賣市場上，老買家可能因交易次數較多而較能精準猜出拍賣品底價，或是聯合其他買家聯合喊價，新進買家只能透過不斷交易累積交易經驗或結交朋友以抗衡其他買家聯合喊價。綜言之，事前及事後的少數交易情形，均使交易過程較無效率，需投入更多交易成本達成自身最大利益（Williamson，1975）。

（三）資訊不對稱（Information Asymmetric）

資訊在交易環境中被視為一項資產，交易雙方在交易過程必須不計代價蒐集各項有利自身之交易資訊。原因無他，具有資訊優勢的一方，將可以利用資訊優勢欺瞞對方，使自身利益增加。以二手車交易市場為例，賣方因對車況較為熟悉、對市場行情掌握程度較買方高，具有強大的資訊優勢；買方相對區居資訊上之劣勢，因此買方必須蒐集相關資訊，或是請專業人士陪同進行鑑定二手車車況，然而無論如何，買方都必須負擔額外的交易成本。另在資訊不對稱下，在交易前會產生「逆選擇」及交易後會產生「道德危機」的外部效果，這些外部效果都增加了交易過程進行中的成本。

（四）氛圍（Atmosphere）

交易雙方若能於交易進行前建立信任及夥伴關係，將可使劍拔弩張的緊張氣氛緩和，降低雙方議約成本，使交易順利進行。若雙方互相猜忌、不信任，一味以防衛自身利益之心態，不計一切掌握資訊優勢並設法於訂定契約過程中算計對方，以使自身利益最大化，將使雙方投入大量監督成本，使交易順利進行變得更

加困難。

結合上述交易成本發生的原因，若再結合 Williamson (1985) 提出交易成本的三項特性，將使交易成本的高低產生變化，進而影響廠商的交易策略。以下將針對交易成本的三項特性：不確定性、交易頻率、資產專用性進行詳細說明。

一、不確定性 (Uncertainty)

Koopmans 將不確定性分為兩種，第一種不確定性因人類有限理性造成，影響交易者對於交易環境無法確切掌握，導致風險提高，使交易成本增加；第二種不確定性則因資訊不對稱所造成，交易雙方可能因交易過程充滿隱瞞、詐欺及扭曲資訊而需花費更多心力制訂契約規範雙方責任義務，避免雙方互相侵犯權益。換言之，不確定性將使交易中風險及資訊不對稱的外部效果增加，交易雙方均需投入更多成本因應 (Williamson, 1985: 56-57)。

二、交易頻率 (Frequency)

交易頻率越高，則累積的交易成本也越高，交易頻率低則反之。若市場規模大，則投資專屬性資產回收速度較快；若市場規模小，則投資不見得能回收 (Williamson, 1985: 60-61)。廠商為降低市場風險，會將經常性的交易活動所產生的交易成本，透過內部化的垂直整合方式，藉由組織的層級節制降低交易成本。

三、資產專用性 (Asset Specificity)

資產專用性係指某項資產在交易過程中具有特定用途，且僅存在本次交易過

程中，難以挪作其他用途，若用在其他用途上，其效益將降低。資產專用性將影響資產在交易中的價值，資產專用性越高，則該資產對交易雙方而言的替代性極低，雙方所必須付出的交易成本也越高。因此，資產專用性越高，交易成本越高；資產專用性越低，交易成本越低。

Williamson (1985: 52-56) 提出四種資產專用性，分別是區位專用性、實體資產專用性、人力資產專用性、專用資產專用性。另 Williamson (1991: 105-106) 又增加了二種的資產專用性，分別是品牌資產專用性及時效專用性。

(一) 區位專用性 (Site Specificity)

區位專用性分為 2 種情形，一為資產無法自由移動，一旦資產建置後，其重新建置與遷移成本將十分驚人；另一為節省存貨及運輸成本，故具有區位專用性的廠商必須與其交易廠商比鄰而居。因具有區位專用性資產的設置成本相當高，雙方若確立交易契約後，在契約終止前必須維持良好的雙邊關係，一旦某一方終止契約，另一方將蒙受重大損失 (Williamson, 1985: 52-56; 張金順, 2003: 10)。

(二) 實體資產專用性 (Physical Asset Specificity)

指資產雖可移動，但因僅能用於特殊型態的商品或服務上，係為專門為特定交易而投資之資產。因此投資具有實體資產專用性的廠商必須防止對方任意單方面終止契約，而會在契約中訂定一定時間的合作期程，避免因交易終止資產無法移為他用而需負擔損失 (Williamson, 1985: 52-56; 張金順, 2003: 10)。

(三) 人力資產專用性 (Human-Asset Specificity)

資產具有人力資產專用性主要有 2 個條件：第 1 個條件為必須經過實務工作中所累積的經驗或技能，且其經驗或技能一旦離開原本工作崗位便毫無用武之地，組織生產力也會隨之降低；第 2 個條件為雇主與員工相互依存度高，雇主不易於市場上找到替代人選，而員工離開原有工作後很難將其經驗或技能移轉。部分政府提供的服務具有人力資產專用性，如政府需要一批維護軍事武器的技術人才，這些人才也需要政府提供他們就業資源，一旦這些人才離開政府，雖可找到同質性工作，但其生產力將降低（Williamson，1985：52-56；張金順，2003：10）。

（四）專用資產（Dedicated Assets）專用性

專為特定交易用途所投資的資產，若持續進行多項具有特定交易用途的投資將累積形成專用資產專用性。若雙方終止交易契約，投資設置專用資產的廠商將因該項資產無法做為其他交易用途而損失。通常交易雙方在交易過程不會察覺此項專用資產的存在，當交易終止後，才會發現對此專用資產的依賴性太高，而受其制約（Williamson，1985：52-56；張金順，2003：10）。

（五）品牌資產（Brand Name Capital）專用性

品牌資本係指廠商針對無形的商譽、企業形象、信用所進行的投資，在高度不確定及商品選擇眾多的市場中，品牌資產成為交易者是否進行交易的重要考量。由品牌資產所衍生的品牌忠誠度（Brand loyalty degree）是許多企業投入大量資源保護品牌的原因之一，品牌資產價值越高，市場消費者對該項品牌商品越有信心，越會與該企業建立長久的而穩定的交易關係，使雙方交易成本降低（Williamson，1991：105-106）。

（六）時效專用性（Temporal Specificity）

係指一連串的生產過程中，各生產過程均有先後順序，無法任意變更，若某一環節的生產出現問題將影響整體交易過程的進行，則廠商必須等到該環節生產完成後才能繼續執行下一階段生產過程，若迫使廠商尋找其他合作對象。資產的時效專用性越高，廠商必須投入更高的管控成本監督生產過程的各項環節，避免鬆動一顆螺絲釘而使整座工廠停擺（Williamson，1991：105-106）。

參、交易成本的種類

Williamson（1985）認為為完成交易，交易者必須付出搜尋資訊、協商、簽訂契約、監督、執行成本，以降低不完美契約所帶來的各項風險。Williamson 進一步將交易成本依時間發生順序界定為事前成本與事後成本，若與 Dahlman（1979）對交易成本的分類，可歸納出以下 5 項的交易成本種類。

一、事前（ex ante）成本

（一）搜尋成本（Searching Cost）

搜尋合適的交易對象及搜尋該交易對象是否合適的各項資訊，避免因資訊不對稱而損及自身利益，另外也包含搜尋交易標的物在市場上的合理價格，因此交易前交易者必須「訪人」（合適交易對象）及「訪價」（合適交易價格）。

（二）協商成本（Negotiating Cost）

交易雙方因有限理性及交易環境充滿資訊不對稱的情形下，必須透過不斷的溝通協商，創造雙方共識，消弭雙方不信任及互相欺瞞的可能，降低雙方的交易風險。

（三）締約成本（Contracting Cost）

交易雙方於協商達成共識後，便需將共識落為文字書面化，成為具有法之效力的契約，約束交易雙方權利及義務，保障雙方。簽訂契約過程中，雙方需逐一反覆檢視契約內容，其中可能會有變更契約情事的可能，則需再度磋商。簽訂契約時，若無定型化契約可參考，可能需要專業人士（如律師）協助擬定文字。最後簽訂契約時，交易雙方可能需要在公正第三人的見證下完成簽約。以上所述均包含於締約成本中。

二、事後（ex post）成本

（一）監督成本（Monitoring Cost）

簽訂契約後，交易雙方必須依契約內容履行義務。但因人性自私及投機主義的存在，交易任一方都可能違背契約，採取道德危機行為使自身利益最大化。因此，交易雙方均需投入成本防止對方有任何欺瞞、違約、怠工的行為，必要時交易雙方甚至需委請專業公正第三人監督雙方行為，凡此衍生之成本均為監督成本。

（二）執行成本（Enforcement Cost）

執行成本可分為兩類，一為交易雙方依契約內容履行義務時，可能因不可歸

責雙方之風險產生，而需變更契約內容所衍生的成本；另一則為某一方違背契約不履行義務，另一方強制對方履行義務所需付出的成本。

肆、交易成本與治理模式

不確定性、交易頻率、資產專用性等三項交易成本特性，將影響交易者對治理模式的選擇策略，而 Williamson (1985) 假定不確定性為已知條件，以交易頻率和資產專用性為構面，再配合 Macneil (1978) 所提出的三種契約型態（古典契約、新古典契約、關係契約），構成以下四種治理模式（如表 2-4）。

表 2-4 交易治理模式

		資產專用性		
		非專屬 Nonspecific	混合 Mixed	專屬 Idiosyncratic
交易 頻 率	偶發性 Occasional	市場治理 Market governance (古典契約)	三邊治理 Trilateral governance (新古典契約)	
	經常性 Recurrent		雙邊治理 Bilateral governance (關係契約)	單邊治理 Unified governance (垂直整合)

資料來源：Williamson, Oliver E. (1985), *The economic institutions of capitalism : firms, markets, relational contracting*, New York: Free Press, p.79.

一、市場治理

針對不具資產專用性的交易商品，包含偶發性及經常性的交易，均適用古典

契約，使用市場機制來治理。以經常性交易不具專用性的商品而言，因市場上已反覆進行交易，使商品規格成為標準化，交易者可輕易透過自身經驗判斷交易過程是否符合自身利益最大化。而偶發性交易不具專用性商品而言，則因市場上訊息流通自由，商品已標準化，交易者可藉由別人的交易經驗或契約內容，防止另一方有任何欺瞞或投機之行為產生。換言之，市場治理因標準化商品及大量交易經驗累積而成的制式化契約，可降低交易者的交易成本，使交易達到最佳效率。

二、三邊治理

當交易商品具有混合性或高度資產專用性，交易頻率為偶發性時，便適用三邊治理的新古典契約法則。具有資產專用性之商品，無法移作他用，且轉讓成本十分驚人，此特定將限制交易雙方必須努力維持契約關係。以古典契約法則而言，交易雙方需投入大量成本於契約內容的協商、訂定、監督及強制執行，使交易雙方交易成本過高，需另闢蹊徑。新古典契約法則加入專業公正第三者的仲裁，交易雙方可委由專業公正第三者處理契約履行相關事宜，於交易雙方衝突時也可扮演調解者角色，減少雙方訴諸法律程序尋求補償的成本。

三、雙邊治理

當交易商品具有混合性或高度資產專用性，交易頻率為經常性時，若採用三邊治理模式引入專業公正第三者仲裁，將會使排解爭議成本增加，影響交易雙方獲益。對此，交易雙方應該會因商品資產專用性高所帶來的可觀利益，而願意以承諾的方式進行長期合作關係。長期合作的過程中，雙方在合作契約上可能會預留彈性的文字空間，藉此適應各項無法預期的環境改變。換言之，雙邊治理最重要的關鍵在於雙方長期合作中的默契以及信任，才能維持彼此的合作關係。

四、單邊治理

假設交易商品具有高度資產專用性，且交易頻率非常頻繁時，為避免過高的搜尋、協商、締約、監督、執行成本，應將交易商品的生產內部化，亦即垂直整合，採單邊治理模式控管。

伍、交易成本治理模式圖

Williamson (2005) 以資產專用性及履約中的保護機制兩大構面，解釋組織如何選擇其治理模式 (如圖 2-2)。

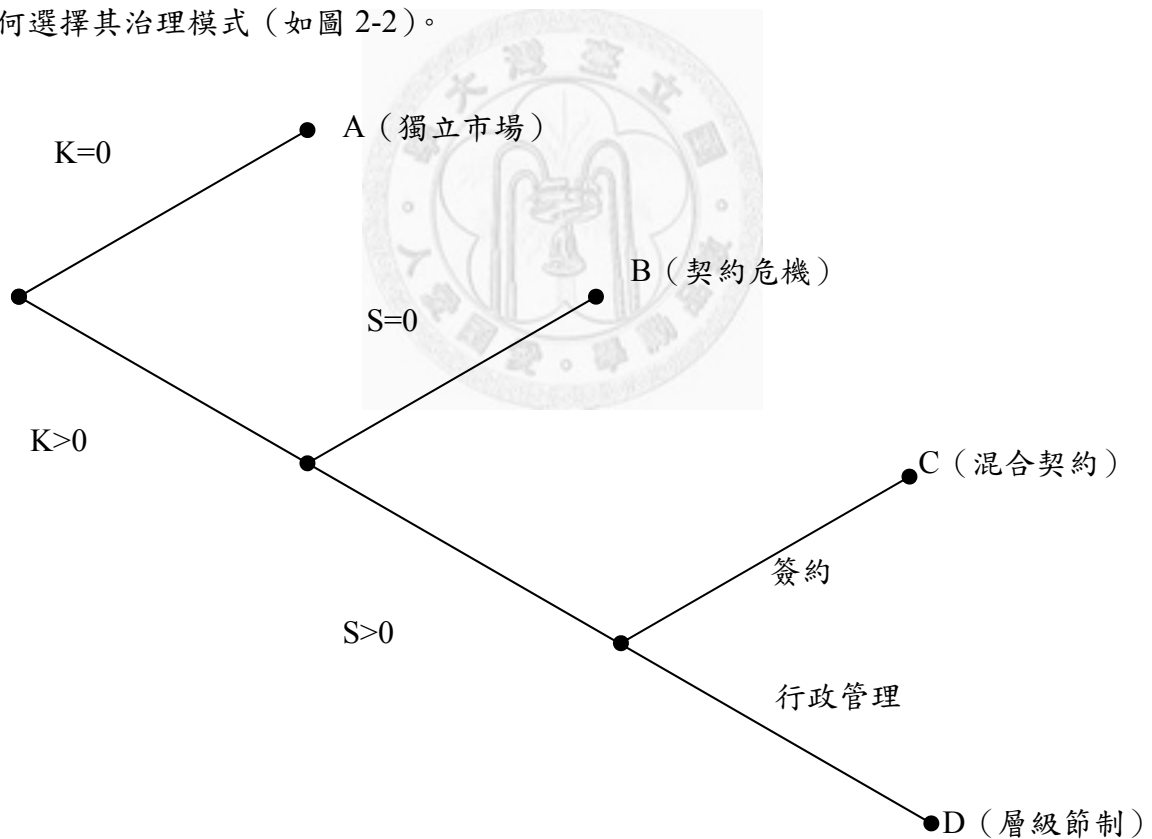


圖 2-2 簡易契約治理模式圖

資料來源：Williamson, Oliver E. (2005). *The Economics of Governance*, The American Economic Review, Vol. 95, No.2, p.12.

如圖 2-2 所示，K 代表資產專用性，資產專用性越高，產生契約危機的可能性越高；S 代表保護機制（如契約、法律），以及運行保護機制時，可能衍生的成本。發生契約危機時，將導致交易成本上升或交易無法繼續，交易雙方會從組織間合作（市場）轉移到組織內生產（內部垂直整合）。從簡單的治理模式到複雜的治理模式意味著額外的保護機制，對組織而言即是交易成本的提高。若保護機制仍無法減少契約危機所帶來的損失，組織便會在內部從事商品生產，這便是 Williamson 認為廠商出現的原因。

以圖 2-2 而言，A 點屬於一般交易，因商品不具資產專用性，並無所謂的契約危機；B 點則為交易商品具有資產專用性卻缺乏任何保護機制，使交易處於契約危機狀態；C 點的交易狀態代表交易以信賴契約做為保護交易進行的機制，包含簽訂契約、建立品牌信譽、良性合作關係等；D 點與 C 點不同處在於，D 點透過組織內部生產來保障組織的權益，亦即將契約危機發生的風險內部化，以組織的層級節制來控管風險發生的可能，降低交易成本。

市場契約治理模式與內部層級節制治理模式均有其優點，市場契約治理模式具有靈活性及利潤導向；內部層級節制治理模式具有強大的行政控制力及協調力。Williamson（1999：314）提出以契約風險程度及履約風險等要件來考慮組織尋求市場途徑或內部途徑解決商品生產問題，若將此治理模式套用至政府上，除考量契約風險及履約風險外，政府業務選擇治理模式仍須考量「公共性」的問題。Williamson 將前述治理模式做了延伸（如圖 2-3）。該圖沿用圖 2-2 的治理模式架構，H 代表契約風險程度；S 代表履約風險程度。當政府計畫將業務移至市場由民間企業提供時，除必須將契約風險程度及履約風險程度之成本納入考量，另外得再加上「公共性」成本。公共性的特質會表現在資產專用性上，從而增加政府業務委

外的各項交易成本（謝叔芳，2008：7）。

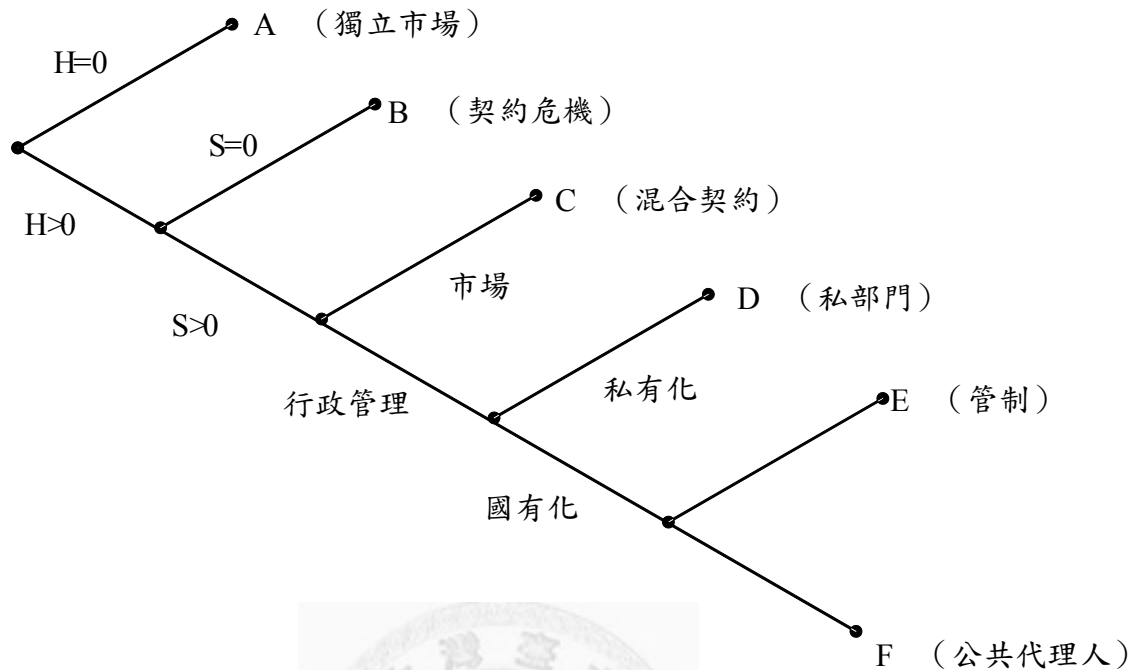


圖 2-3 政府業務委外契約治理模式圖

資料來源：Williamson, Oliver E. (1999), *Public and private bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective*, Journal of Law Economics & Organization, Vol. 15, No.1, p. 337.

是以，當政府在追求行政改革的浪潮中，除以民間企業效率的觀點思索公共服務或財貨的提供方式及治理模式外，更應該重視「公共性」乃政府存在的最大價值，如何在提升行政效率外兼顧公共性的價值，值得政府改革者深思。

陸、治理模式的選擇標準

從上述分析討論中，我們得知 Williamson 對於組織界線及採取之治理模式乃在於全部自行生產至全部由市場購買的之間擺盪，若套用至政府業務中，則為國有化至私有化之間的擺盪。若以光譜圖呈現（如圖 2-4），最左端為完全公營，即

政府自行提供各項財貨及服務；往光譜右端移動則是不斷增加委外程度，抵用券為政府給予特定使用者等同現金的票券，強迫使用者消費；賦稅與補助為用來吸引企業提供特定財貨或服務，降低政府財政負擔；使用者付費為政府將部分服務委由企業經營，企業可針對使用者進行收費；BOT 與簽約外包為政府保有所有權，將部分經營權交由企業經營；創設財產權為政府拍賣公有財產及服務提供之權利，取得經營及所有權；最右端則是完全民營，政府退出由市場完全接手。



資料來源：丘昌泰（2001），《公共管理—理論與實務手冊》，台北：元照出版公司，頁 394。

若拿 Williamson 以交易頻率和資產專用性所劃分出的市場治理、雙邊治理、三邊治理、層級節制治理等四種治理模式，再將雙邊治理及三邊治理視為混合治理，與上述光譜圖做比較，我們可以發現完全公營的政策即為 Williamson 的層級節制治理模式；完全民營即為市場治理模式；兩端點中間的各項政策工具則為混合治理模式。

政府機關在規劃訓練業務應採取市場治理模式、混合模式抑或層級節制治理模式時，應考慮哪些因素？Williamson 從分析交易本身的不確定性、資產專用性、交易頻率等三項交易特性的過程中，強調組織應將資產專用性納入優先考量，並與組織治理成本做比較，選擇治理成本較低的治理模式（如圖 2-5）。

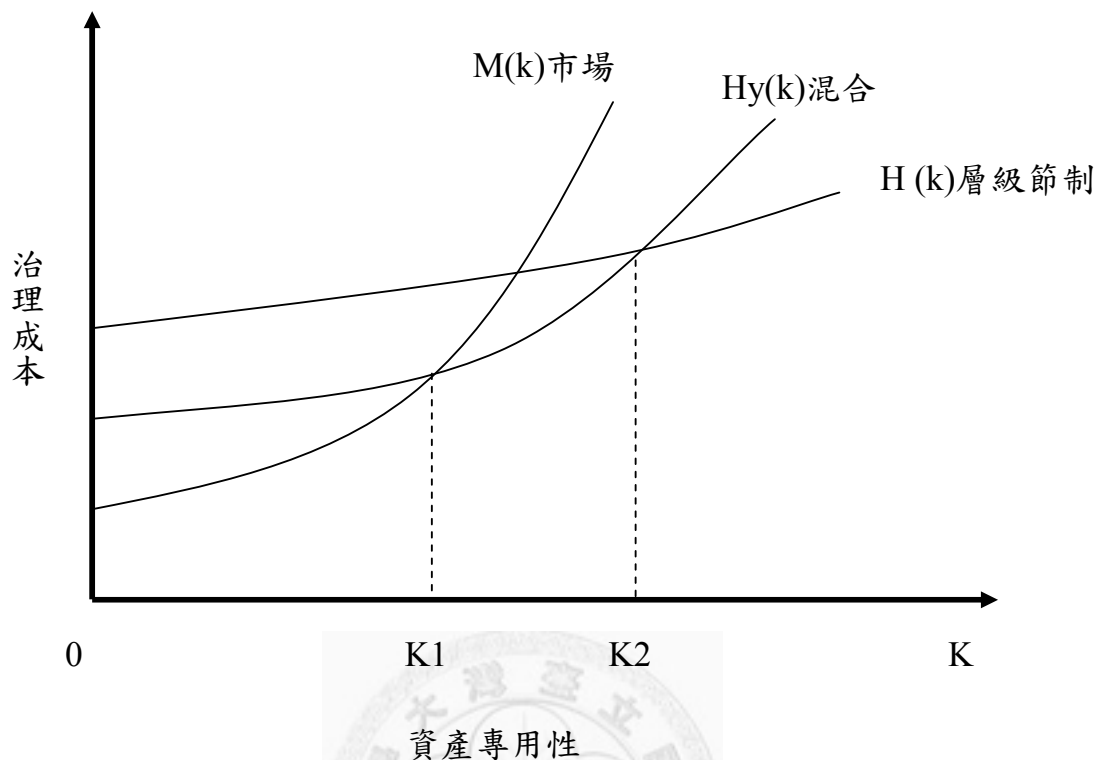


圖 2-5 治理成本與資產專用性關係圖

資料來源：Williamson, Oliver E. (1991), *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, *Administrative Science Quarterly*, 36(2), p283.

假設 K 代表資產專用性， $M(k)$ 為市場治理模式的治理成本， $H_y(k)$ 為混合治理模式的治理成本， $H(k)$ 為層級節制治理模式的治理成本。隨資產專用性的增加，治理模式的治理成本也會增加。假設交易商品不具資產專用性，即 $K=0$ ，則 $M(0) < H_y(0) < H(0)$ 。市場治理模式的治理成本將小於層級節制治理模式的治理成本，因層級節制治理模式中需要付出官僚成本，而市場治理模式則無此問題，可以彈性調整。假設交易商品具有高度資產專用性，則 $H(k) < H_y(k) < M(k)$ 。市場治理模式雖然具有高度彈性調整能力，但在高度資產專用性的交易環境下，勢必需要面對許多交易變數及風險，造成治理成本增加，層級節制治理模式的官僚組織則

可在高度資產專用性的交易環境下降低治理成本，以內部強制力協調自行生產商品。混合治理模式則具有市場及層級節制治理模式的優點，有高度彈性調整能力及內部強制力。

假設 $0 < K < K_1$ ，市場治理模式的治理成本最低，則組織會採取市場治理模式；假設 $K_1 < K < K_2$ ，則組織會採取混合治理模式；假設 $K > K_2$ ，層級節制治理模式的治理成本最低，則組織會採取層級節制治理模式。



第三章 個案背景

第一節 人力中心營運概況

壹、個案特殊性

人力中心成立之初，僅為任務編組之單位，其訓練規模甚小，且訓練多以長期培訓為主。訓練業務多落在一般承辦人身上，承辦人除肩負日常學員之輔導工作外，也必須擔任講師一職，所有業務均需一手包辦，此時因規模及交易頻率甚小之故，尚無訓練委外之需求。之後在歷任主事長官不斷努力之下，組織條例立法通過，且亦將原本的基地擴大，用以建構一現代化的人力資源發展園區，成為一個專業、高效能的中高階文官的培訓重鎮。

至此，該中心面臨到營運治理上的壓力：如何在現有人力員額零成長的條件下，既能維持新建大樓之使用效益，又必須兼顧訓練質量。在經過內部蒐集國內外類似案例之研究資料及諮詢專業學者顧問之意見後，人力中心首開國內政府訓練機構之先例，將大樓場地服務設施委由民間專業團隊—福華大飯店經營，為期10年。在當時政府機關普遍對委外經營仍抱持觀望及懷疑的態度下，人力中心將樓地板面積計43,665平方公尺的現代化訓練園區委外，且必須達到大樓經營損益平衡的目標，在委外時的招標過程、契約訂定及其後的履約階段均有許多難題必須克服，才能使這個訓練園區運作順遂，支援人力中心日常之訓練業務。

除大樓場地設施服務採委外方式治理外，人力中心其他業務之治理模式亦深具特色。人力中心核心職掌之中高階公務人員核心領導管理能力、人事人員專業

能力及一般公務人員研習會議訓練，採取自行辦理之治理模式；其餘支援核心訓練業務之圖書館管理服務、「e 等公務園」（數位學習平台）、「精英學苑」（公務人員自主進修學習）、資訊管理及派遣人力業務，採取委外之治理模式，三大項業務的搭配，使人力中心能以編制 50 人的員額辦理每年 500 餘期之研習班期，相對其他政府訓練機構目前仍偏向自行辦理之治理模式，人力中心在訓練「量」上已具有規模之優勢。研究人力中心的發展過程，可提供吾人對於政府訓練機構應如何選擇其業務治理模式一個參考藍圖。

貳、人力中心歷史沿革

一、公務人員訓練班及組織條例通過時期（57 至 85 年）

人力中心前身為臨時任務編組之組織，其主管機關為行政院人事局。行政院人事局於 56 年 9 月成立後，為加強公務人員訓練，依組織規程第 13 條規定設置訓練委員會，於 57 年 2 月間以該局訓練委員會之員額，報奉行政院核准以任務編組方式，正式成立公務人員訓練班，推展公務人員訓練。該班創辦初期係租用政治大學公企中心 3 樓部分房舍為班址，當時僅有 2 間教室。至 62 年 1 月間，為加使訓練設施強化，提高訓練服務品質，經當時陳桂華局長多方協調，獲陸軍總部撥借臺北市新生南路 3 段 30 號新南營區，亦即今人力中心現址，利用原中正理工學院克難校舍作為教室，辦理各項訓練業務。該班成立 27 年以來，辦理領導、管理、專業及人事人員訓練，成效至為良好（王漢源，2006）。

因應時代、環境及組織的改變，公務人員必須不斷接受新知，以便回應外在需求。然於行政院中有關公務人員訓練業務，缺乏專責之訓練機構，行政院後認為有設立專職機構之必要。82 年 12 月 30 日總統公布《行政院人事行政局組織條

例》第 18 條：「本局設公務人員住宅及福利委員會、公務人力發展中心；其組織均以法律定之」，行政院據此乃擬定《公務人力發展中心組織條例草案》，於 83 年 9 月 10 日提請立法院審議，立法院於 84 年 12 月 15 日通過《公務人力發展中心組織條例》，85 年 1 月 3 日總統明令公布。同年 1 月 22 日人力中心正式成立，人力中心主要組織職掌為行政院所屬中高階公務人員管理發展訓練、人事人員專業訓練及一般公務人員業務講習訓練，至此人力中心組織架構開始萌芽（王漢源，2006）。

二、人力中心成立及新建大樓時期（85 至 89 年）

在成立之初至大樓開始興建前，人力中心利用新生南路現址既有場地設備，按每一年度之訓練實施計畫辦理既定公務人員訓練。至行政院通過人力中心大樓興建計畫後，人力中心於 86 年 4 月暫遷至行政院人事局員工宿舍現址，即臺北市富陽街，並加以改建，辦理各項訓練，因富陽街場地設施較新生南路場地設施簡陋，故人力中心此時便依據各項訓練需求，向其他公私訓練機關租借場地（王漢源，2006）。

大樓興建期間，由於外環境氛圍及政府本身財務和人力結構上的改變，已經無法以傳統政府自行營運之方式，來經營落成後的新大樓，當時人力中心在面對新大樓的治理模式的思考上問題有（王漢源，2006）：

（一）人力不足及缺乏餐旅營運專業人才

人力中心法定預算員額僅 50 餘人，且組織職掌為辦理中高階公務人員、人事人員及一般公務人員之訓練，經營餐飲、住宿、會議場地及休閒設施非原本之專

長。參考民間相關企業之人力規模與諮詢顧問之意見，認為人力中心未來若自行經營必須至少投入 170 餘人。另政府機關用人有其制度，無法即時引進具有管理上述場地設施之專業人才。若未來大樓場地設施由人力中心自行經營，第一個將面臨人力上的困難。

（二）如何提高場地使用率

人力中心為政府機關，辦公日為平日週一至週五，夜間、週休二日及國定假日均為不辦公時間，不辦理各項訓練業務，因此此段期間場地設施將成為閒置狀態。如何使公有財產有效率運用，成為日後人力中心未來經營治理上的重要課題，若能委由民間相關飯店旅運業者經營，便能提供 24 小時全年無休不打烊的服務，在人力中心平時訓練結束後，繼續使用空閒之場地，除政府能向民間廠商收取權利金外，亦可提高場地設施使用率。

（三）追求良好服務品質

衡諸政府機關內部雖有經營場地設施之相關人才，惟其訓練不如民間專業，加上政府用人永業化的保障下，人員有老化及吸收新知趨緩的現象。若新建大樓交由政府自行經營，其服務品質可能會下降，而若再以新建大樓的嶄新設備與不佳的服務品質相對比，之間的落差可能會造成外部顧客更大的不滿及抱怨。因此，必須思考如何維持日後經營時的服務品質。

（四）經營管理如何達成收支平衡的原則

當時行政院核定興建計畫時，即指示本棟建築物之經營管理必須達到損益平

衡，損益平衡亦即人力中心經營本棟大樓必須自負各項盈虧，與其他公營造物之經營方式截然不同。人力中心新建大樓落成後，將會擁有住宿客房、餐飲服務、會議教室及休閒等多項設施，若交由政府自行經營，營運成本將十分驚人，若能交由專業廠商團隊經營，將能減輕營運上的壓力。

上述經營上之問題，使人力中心開始思索如何活化這棟大樓的使用率，並進而提供良好的服務品質，以便能輔助日常之教學訓練，委外經營是一個思考方案。然委外經營若初期規劃不當，履約期間無法監督廠商，將造成監督執行成本過大，可能遠比自行辦理所投入之成本更高，不得不慎重考量。因此，人力中心為找出新建大樓日後落成後的合適經營方式，採下列途徑進行（王漢源，2006）：（一）就公私協力、政府業務委託外包等理論與經驗進行探討；（二）借鏡他人經驗並邀請專家及學者，就人力中心業務委外進行可行性及財務分析，求其理性決策思考的參據；（三）調整適法性加強政府部會間的共識以形成決策，並取得上層政策之支持及核定。

經前述之研究、專家建議與人力中心的內部研究評估，綜合分析後研擬出未來可行之營運方案如下：（一）公辦民營，即政府將全部業務交由民間，僅負責監督責任；（二）專業團隊經營，即專業團隊廠商進駐至機關，機關與廠商共處同一空間，執行履約相關事宜；（三）勞務委外，即雇用不同廠商提供所需之勞務服務。經行政院人事局邀集行政院秘書處、財政部國產局、行政院主計處、行政院研考會等相關機關討論後，初步確定以專業團隊經營方式辦理，並報請行政院核准人力中心採委外方式辦理招商作業。在各界努力下，招商作業順利完成，由福華大飯店取得優廠商第一名之評選資格，人力中心經營模式進入一個全新的紀元。

三、新建大樓落成及營運（89年後）

新建大樓於 89 年 10 月落成後，以嶄新現代化的設施，輔以人力中心原有豐富的教育訓練辦理經驗，成為行政院培育中高階公務人員、人事人員及一般公務人員的訓練重鎮。希冀藉由良好的場地設施服務，能夠提昇參訓公務人員的學習氣氛，強化學習效果，並運用於日常公務之中，使公共服務效能得以提高。

新建大樓的場地設施服務委由福華大飯店經營後，由於是採專業團隊進駐經營之方式，原先於人力中心辦理訓練業務的同仁毋須撤出，公私同在一個辦公場所，也成為當時公部門委外罕見的案例，人力中心於辦理訓練業務之同時，由於必須使用各項場地設施服務，均需同福華大飯店聯繫接洽，即可扮演「監督者」之角色，直接監督履約情形（葉金鈺，2006）。若發生任何履約問題，即可透過人力中心與福華大飯店設置之單一聯絡窗口，即刻進行改善。

另外，在面對新大樓落成，容訓量提升，業務量呈現爆炸性成長，而人事故本卻逐年減少的情況下，該中心成立「提昇訓練服務績效工作圈」（王漢源，2006），運用流程改造、資訊化作業取代紙本作業及知識管理及知識分享等具體方式，降低在訓練上投入的人事成本，又大幅縮短調派訓學員的時間，並使訓練資訊在資訊化及自動化的作業下降低錯誤率，整體上也提高參訓學員的滿意度。

除利用本身之優勢，改造既有流程，創造更高的訓練效益外，人力中心還引入外部力量，協助其推動公務人員多元學習，「e 等公務園」學習網及「精英學苑」便是最佳實例。「e 等公務園」學習網係一數位學習環境，提供不同於傳統實體訓練的學習體驗。由於數位學習環境之建置涉及網路架構、學習平台、工具設備、內容設計、媒體呈現，以及學習服務等，人力中心將該平台委由專業廠商管理營運，提供公務人員 24 小時不間斷的數位學習服務。該網自建置以來，大幅改變一般公務人員的學習型態，目前公務人員會員人數逾 23 萬人，提供政策法制及領導

管理等計 481 門線上課程。委由專業廠商經營後，人力中心目前僅由 2 名同仁負責有關該網之數位課程製作及行銷推廣事宜。「精英學苑」為另一項結合民間資源、充分運用公有場地設施的訓練委外典範。人力中心於 94 年經公開評選，委託中國文化大學辦理公務人員訓練進修迄今。透過中國文化大學本身推廣教育部的資源，「精英學苑」為公務人員量身打造符合公務人員進修需求之課程：如語文類、管理類、技能證照類之專業進修課程，也有藝術類、健康休閒類、生活知能類之樂活生活課程。「精英學苑」之課程有別一般政府訓練機構之進修課程，彈性的課程安排以及遴聘講座靈活，使其課程深具特色，激發公務人員主動進修動機。「精英學苑」辦理結果不僅豐富公務人員進修學習之管道，滿足公務人員各項進修需求，亦提高人力中心夜間及假日場地之使用率。

由前述內容可得知，人力中心不僅自身優勢，更擅長創造優勢，不僅藉大樓設施委外節省營運成本，並專心發展訓練業務。而在訓練業務上，也同樣以委外合作的精神，結合民間資源，擴大公務訓練的範圍，「e 等公務園」及「精英學苑」是最好的例子。

參、人力中心營運治理模式回顧

由前一部分介紹中，可以了解人力中心在各時期中，訓練治理模式不斷在改變，從一開始基礎設施不足，各項訓練業務均一手包至委外後人力零成長的限制下，以委外方式擴大訓練量及訓練管道，其治理模式的選擇均和交易成本有關（如表 3-1）。

57-85 年間，容訓練有限，且市場上無法找尋可替代之訓練資源，訓練以自行辦理為主。85-89 年間，訓練規劃事宜仍由人力中心自行辦理，但此期間因大樓興

建面臨政府無法再將預算經費投入至日後人力中心新大樓之營運上，以現有人員全數投入經營亦不足以應付，且大樓場地設施服務之營運有其專業性。幾經考量之下，人力中心透過顧問學者之建議，並奉行政院核定，以公開評選方式評選最適合之經營團隊經營人力中心之大樓場地設施服務，由福華大飯店被評選為優勝廠商第一名，並取得優先議價資格。89 年大樓設施委外後，人力中心內部涉及公務人員訓練規劃、需求調查之業務由內部自行辦理。在支援核心訓練業務之圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務則透過採購法之規定，由學者專家組成評選委員會評選最適合之廠商，為人力中心提供相關服務，並滿足核心訓練業務之需。

表 3-1 人力中心各時期之治理模式表

時期	特色	可適用之治理模式
57-85 年	因訓練場地設施較為不足，且訓練員額有限，各項業務均由中心自行辦理。	單邊治理模式
85-89 年	1. 訓練規劃事宜由人力中心負責。 2. 新建大樓動工期間，積極研擬大樓落成後之治理模式，最後以委由專業團隊經營方式（OT）辦理，並透過評選程序選擇合適廠商。	單邊治理模式 三邊治理模式
89 年~	1. 訓練規劃事宜由人力中心負責。 2. 新建大樓採委外模式治理，雙方透過定期內部會議檢討改善契約執行上產生之問題。 3. 圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務透過評選程序選擇合適廠商，履約期間透過定期及專案會議進行履約監督。	單邊治理模式 三邊治理模式 雙邊治理模式

資料來源：研究者自行彙整

第二節 人力中心標的物交易成本特性分析

由於人力中心隸屬於行政院人事局，係屬行政院下之三級機關，其機關組織之共同規範，適用中央行政機關組織基準法。按該法之規定，機關職掌事項屬核

心業務；機關內部業務單位之業務但非列核心業務事項者屬支援性業務；非屬上述範圍，但為維持機關行政必須之業務屬行政性業務。以本文欲探討人力中心標的物則可按上述劃分標準分為：1.核心業務，即核心訓練業務；2.次核心及非核心業務，即支援核心訓練業務之圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務均屬之；3.行政性業務，即大樓場地設施服務，為維繫人力中心日常訓練順利運作之業務。以下將就人力中心各項業務營運現況之資產專用性、交易頻率等因素，歸納其所代表的交易成本意涵。

壹、核心訓練業務交易成本特性分析

人力中心的組織職掌、也是最重要的核心職能便是辦理中高階公務人員管理發展、人事人員專業等訓練。良好的訓練有賴於訓前的規劃及講師洽聘，這些工作可謂訓練業務之靈魂。人力中心目前核心訓練業務均由同仁自行辦理，並透過累積知識文件及工作教導等方式，將數十年來辦理各項研習活動的技巧和知識繼續傳承。

一、資產專用性

首先，訓練規劃作業必須了解各機關訓練需求，通常需要透過數次協調會議，初步了解各機關訓練需求名額以及各機關是否建議人力中心新增或調整既有之研習班期，再發函至各機關調查更精確之需求人數。各機關薦送需求人數後，彙整後必須再依據每日容訓量、可供餐人數、住宿客房數量，分配各機關各研習班訓練名額，做成年度訓練實施計畫。各研習班便依年度訓練實施計畫中的研習目標及訓練名額規劃適當課程及講師。人力中心多年的訓練規劃經驗，加上業務承辦人傳承與分享經驗，使各項研習學員滿意度平均超過 85%以上。講師則依各課程

需要而洽聘不同領域之學者專家擔任，以一般公務人員及中高階公務人員所需之通識性管理技能與知識，則大專院校之教授、民間企業管理顧問或政府資深公務人員均可勝任講師工作。若以人事人員或其他高度實務性的專業性訓練而言，則講師來源可能大幅限縮，僅能由政府機關內部尋找適合之講師人選。因各項訓練均為為公務人員量身打造之課程，且在「自己人」了解自己人需求的原則下，人力中心在辦理公務人員訓練上得心應手。另在專業性更高的中高階公務人員核心領導管理職能與人事人員核心能力培訓上，更可看出人力中心存在的價值與地位。

二、不確定性

人力中心調訓公務人員參訓係透過我國人事制度一條鞭的管道，藉由主管機關之人事單位分配參訓名額給所屬機關，再由所屬機關薦送人員至主管機關，最後主管機關將名額彙整送至人力中心。上述作業之溝通、聯繫、協調等作業均有公權力之涉入，且部分訓練因較為敏感，若將這些訓練委由民間企業辦理，可能會產生機密外洩的風險。另民間企業較不了解政府機關之運作制度，也較不了解公務人員的核心能力需求，甚至可能誤解公務人員的訓練需求，致使提供之訓練非公務人員所需，影響訓練成效。在存在如此不確定性的狀況下，人力中心核心業務訓練無法委外，僅能自行辦理以便吸收及降低委外辦理的風險。

三、交易頻率

目前人力中心每年約辦理 500 個研習班期，與行政院各機關之聯繫、講師接洽、內部協調等業務量均相當龐大，若委由民間辦理，在溝通、協調、履約、執行等成本將會大幅膨脹，且委外將會增加訓練品質不穩定的不確定性。若能透過內部層級節制吸收上述交易成本，將能有效降低人力中心在核心訓練業務上的治

理成本。

四、小結

人力中心核心訓練業務倚賴的是對公務培訓體系熟稔及具有熱誠的人資工作者，公務體系的培訓業務與一般民間企業不同，無法以委外方式經營，再加上業務常涉及跨部會、跨機關溝通協調，不適宜將牽涉公權力的業務委由民間處理。另經驗傳承也是人力中心培訓業務成功的要素之一，透過各式各樣知識管理的技術，該中心累積大量無形的資產。從上述分析可得知，核心訓練業務具有高度人力資產及品牌資產專用性。由交易頻率觀察，則其交易頻率應屬密集而頻繁。

以 Williamson 所劃分的治理模式而言，核心訓練業務具高度資產專用性，且為經常性交易，其業務又具有高度不確定性，若採委外辦理可能徒增治理成本，因此採「單邊治理」較為適合。

貳、大樓場地設施服務交易成本特性分析

公有財產設施經常被人詬病使用效率低落及維護不佳，造成營運績效不彰，而招致「蚊子館」的批評浪潮。政府機關在興建公有財產設施時，除必須考量實際需求外，未來維護營運成本均需納入考量，避免「有錢蓋，沒錢養」的窘境。以人力中心的大樓場地硬體設施為例，更容易產生使用效率上的問題，其面臨硬體使用效率的問題為：(一) 時間：新大樓啟用後，若依每年政府各機關例假日計算，全年計有三分之一時間場地設施將呈現閒置狀態；(二) 人數：新大樓的容訓量比以往人力中心的容訓量大幅提升，若需維持目前新大樓的容訓量，勢必得投入更多人力及成本來維護。經過委託專業顧問評估及多方討論下，人力中心採取

委託專業經營團隊經營大樓設施，希冀藉由委外帶給公有財產設施經營全新的活力。

一、資產專用性

經營場地設施如會議場地、教室、餐廳、住宿客房，需具備不同的專業特性，若以政府機關招考之一般管理人才恐無法負擔如此多元之專業工作，委由專業民間經營團隊，運用其彈性用人的特性，用人不受政府相關公務人員晉用之限制，甚至經營團隊可再將勞務外包給專業人力派遣公司，降低人力成本，減少交易成本。

估大樓場地設施營運一大部分的設備維護成本，若由政府自行營運，將面臨自行自市場尋找合適交易對象的風險，例如：會議場地的投影機、場控系統、音響、燈光、同步翻譯設備或住宿客房的衛浴設施、家電、床套等，若交由專業經營團隊經營，可大幅降低政府至市場交易的風險。

二、不確定性

人力中心新建大樓土地近 4,000 坪，樓地板面積亦近 13,000 坪，如此龐大的大樓場地設施量體委由民間經營，在當時受到許多政府內部反彈的聲浪，且委託經營管理時間長達 10 年，必須努力克服履約期間產生的各項問題，方能使人力中心大樓場地設施服務委外具有執行上之可行性。

三、交易頻率

大樓場地設施服務在決定採委外方式經營後，按採購法規定需成立採購評選委員會，由評選委員就投標廠商選出最合適之廠商。採購評選委員會選出最合適廠商並完成議價後，即進入後續履約階段。履約期間各項問題之處理協調，則按契約之規定，召開定期或臨時特殊會議由人力中心及福華大飯店共同解決。

四、小結

從前述描述可以得知，人力中心之大樓場地設施服務具有實體資產專用性及人力資產專用性等二項特性。從交易頻率觀察，評選合適廠商階段之交易頻率屬於偶發性質，可採取「三邊治理」模式，透過公正專業第三方為交易雙方之仲裁者。以本案而言，人力中心大樓場地設施服務於評選階段依採購法組成採購評選委員會，委託學者專家進行評選，即符合 Williamson 劃分之治理模式假設。但若考量評選後之履約階段可能產生許多履約之不確定性，再加上大樓場地設施服務偏高之資產專用性，亦增添許多履約上的風險。若按 Williamson 假設之治理模式，本案應採取「單邊治理」模式，即自行辦理較佳。惟在當時的時空環境下已不允許本案採自辦方式，委外已成為箭在弦上、不得不發的政策趨勢下，人力中心在契約設計及履約期間的監督必須降低其風險，使本案的委外風險和不確定性降低。

參、次核心及非核心訓練業務交易成本特性分析

次核心及非核心訓練業務是相對上的概念，部分業務可能與核心業務有間接上之關聯，但重要性又不如核心訓練業務，可能因組織任務方向調整或是人力及資源配置無法再投入其中，該業務遂成為所謂的次核心及非核心。上述業務均為支援人力中心之核心訓練業務，但因人力不足之情況下，遂需思考改變其治理模式。

一、資產專用性

人力中心次核心及非核心訓練業務係指圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務。人力中心之圖書館藏有人力資源及政策領導類等用書，可供參訓學員或講師借閱，使課程能夠順利進行。「e 等公務園」係為數位學習平台，係希望藉由數位學習不受時空限制的特性，輔助人力中心核心訓練業務之進行。當時公部門數位學習風氣尚未成為氣候，而民間數位學習已發展多年，借助民間經驗及專業能力，可協助人力中心早日讓數位學習發展步上軌道，並推廣至其他政府訓練機構上。「精英學苑」為公務人員自主進修課程，希冀透過豐富多元的課程設計，提供公務人員多元進修選擇，發展生涯第二專長。此外，「精英學苑」課程多為利用人力中心平時下班時間及假日時間辦理，亦可提高場地設施之使用率。人力中心訓練園區已全面網路化，除電腦教室及圖書館電腦外，行政區亦有相當數量之個人電腦及機房伺服器需要維護管理，電腦及機房伺服器的正常運作始能支援日常核心訓練業務各項資訊作業的遂行。派遣人力則是訓練各班期進行時各項庶務工作，如裝訂講義教材、印製學員文宣品等工作，交由派遣人力可減輕人力中心同仁工作負擔，而能將心力投入至核心訓練業務上。上述各項業務雖具有人力資產專用性及品牌資產專用性，但其專用性僅屬居中程度，民間提供相關之服務亦有相當成熟之經驗。在人力不足下，人力中心便開始將上述業務思索以委外模式治理。

二、不確定性

人力中心次核心及非核心訓練業務之規模並不算龐大，也沒有過度複雜，加上民間已有相當成熟之經驗，採委外模式治理之不確定性不若大樓場地設施服務

委外高，因此具備委外之可行性，委外之不確定性可透過契約設計及履約監督等方式降低，減少治理成本。

三、交易頻率

圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務若以委外方式辦理，依採購法規定屬於公告金額以上之勞務採購，得採用公開評選方式組成採購評選委員會，選擇合適廠商。評選出合適廠商並進行議價後，則進入履約階段，則按契約中之規定，透過各項會議解決人力中心與廠商所碰到之問題與爭端。

四、小結

在資產專用性、不確定性均屬居中程度下，次核心及非核心訓練業務已具有委外的可行性。評選廠商時，可採用「三邊治理」模式，透過公正專業第三方為交易雙方之仲裁者。履約期間則依契約約束雙方權利義務，採用「雙邊治理」模式。

第三節 綜合分析

由前述人力中心標的物特性分析中可以看出該中心各項業務之特性（如表 3-2）。

表 3-2 人力中心各項業務資產專用性及交易頻率分析

業務	具有之資產專用性	資產專用性	不確定性	交易頻率
核心訓練業務	1. 人力資產專用性 2. 品牌資產專用性	高	高	高
大樓場地設施服務（評選）	1. 實質資產專用性 2. 人力資產專用性	略高	略高	低
大樓場地設施服務（履約）	1. 實質資產專用性 2. 人力資產專用性	略高	略高	居中
次核心及非核心訓練業務（評選）	1. 人力資產專用性 2. 品牌資產專用性	居中	居中	低
次核心及非核心訓練業務（履約）	1. 人力資產專用性 2. 品牌資產專用性	居中	居中	居中

資料來源：研究者自行彙整

Williamson 認為組織在面對頻繁的交易時，會選擇自行生產治理，透過垂直整合降低交易成本。而當交易屬偶發性質時，組織會利用委外或市場交易，降低組織內部的生產成本。若以上述原則並搭配資產專用性及不確定性高低，則核心訓練業務因涉及公權力，且民間企業可能無法掌握公務人員訓練需求，另人力中心之組織任務即為公務人員培訓，使其業務具有高度高度資產專用性及不確定性。大樓場地設施服務及次核心與非核心訓練業務同樣均採取委外之治理模式，在評選廠商時均透過學者專家組成採購評選委員會評選合適廠商，俟履約階段，人力中心與得標廠商透過契約內容規定履行責任及義務。惟大樓場地設施服務經分析其交易特性發現，其資產專用性屬於偏高程度，不確定性亦然，若按 Williamson 之假設，應採取單邊治理模式較為合適。但在無法自行辦理的情形下，人力中心僅能降低履約期間產生的風險及不穩定因素，使本案能夠順利委外，維持其他業務之運作。次核心與非核心訓練業務之資產專用性及不確定性均屬偏中程度，具有委外經營之條件。

第四章 實證研究分析

交易成本理論中假設廠商的存在乃在於市場上存在交易成本，生產方式的決定則取決於交易成本的高低，交易成本又受到交易者的有限理性、投機主義、交易環境的不確定性、少數交易、資訊不對稱及交易標的物的資產專用性影響。Williamson 進一步將交易成本的資產專用性、不確定性及交易頻率抽出做討論，其認為組織受到上述三項特性影響其交易成本之高低，進而會選擇對組織有利、交易成本較低的治理模式，減少組織在市場上的交易成本。

人力中心的營運模式在政府訓練機構受到關注的原因在於其為第一個實施大樓場地設施委由民間專業經營團隊營運的訓練機構，自 89 年人力中心委託福華大飯店營運至今，經營狀況尚稱穩健，也開始有專文對其大樓場地設施經營進行研究。

本章將從全面角度研究人力中心整體營運狀況，分為核心訓練業務、大樓場地設施服務、次核心與非核心訓練業務等部分專節探討。透過實證訪談，進行質化分析研究，探究交易成本如何影響上述標的物選擇其營運治理模式。

第一節 核心訓練業務營運治理模式探討

核心訓練業務係指人力中心組織職掌規定之業務，包含中高階公務人員管理發展訓練、人事人員專業訓練、一般公務人員業務講習及研討及訓練技術與方法之研究等，本節將就其業務資產專用性、不確定性及交易頻率進行分析說明。

壹、資產專用性

一、專業程度高

(一) 官方做得比民間好

首先，政府機關在劃分業務是否委外的標準時，必須先思考，到底由民間做能不能比官方做還來得好？如果委外後，民間做得遠不如官方好，甚至可能導致服務品質不如預期，則委外後更可能招致顧客抱怨，影響機關形象。另外，也需要考量民間是否有能力承接相關業務。人力中心在核心訓練業務上，即具備專業上的知識能力與人才，而且就民間而言，可能目前尚未具備如人力中心的專業知識及人力辦理中高階公務人員核心職能訓練及人事人員訓練。

我們就要去思考，民間能不能做到、有沒有做得比官方好及了不了解官方的運作，如果不是，民間提供的中高階公務人員訓練、人事人員專業訓練或政策研討，便不能滿足官方需求（C）。

強行委外，可能導致民間在辦理訓練規劃時，僅是將公務同仁視為一般的顧客，產生的訓練成果可能與人力中心目前的訓練成果有很大的差距（G）。

做教育訓練並不是我們飯店業的專長，我覺得要我們做這一塊其實也比較困難。我以前曾在教育事業待過一陣子，所以我知道辦教育訓練需要一個專業的團隊幫忙安排課程、找講師甚至是訓練完畢的後續事宜，這些還是得交給專業處理（E）。

(二) 業務具不可替代性

以目前人力中心的核心訓練業務而言，係辦理行政院暨所屬機關中高階公務人員核心能力訓練、人事人員核心能力訓練、一般公務人員之會議研習訓練，其

資產專用性高。若要強行委外，則必須詳細敘述公務人員訓練的特殊需求，也必須教導受託者了解公務體系的制度運作及法規命令，增加受託成本，而若由人力中心自行辦理核心教育訓練，則不需負擔高度的溝通協商成本。

就人力中心現在所辦理中高階公務人員、一般公務人員及人事的專業訓練而言，那是屬於不可替代性的業務，因為它會涉及政策或政府制度面，不是一般的民間企管顧問公司或訓練機構可以取代的（G）。

如果是偏向公共性或是跟機關不可替代性的行政業務有關的話，那它當然就是不可以被委外（G）。

（三）開發新技術凸顯自身價值

教育訓練講求訓練技術的成效是否能滿足學員的需求，因此人力中心除辦理中高階公務人員、人事人員等核心訓練業務外，亦投入部分人力資源開發新的訓練技術，其中以公部門講師的培育及個案教學最為重要。

公部門講師培育係針對由學術界及企業界找尋之講師可能因對公務體系不甚熟稔，致使其講授課程無法全盤適用於公部門，而影響教學效果及學員滿意度。因此，人力中心積極培育內部同仁擔任內部講師，並尋求有積極熱誠、有豐富實務經驗之公務人員擔任公部門講師。再透過一連串的講師培育課程，授予這些講師如何使用教材教具、如何與學員互動及如何評鑑學員等技巧，這些課程均專為公部門講師打造，也是民間少見的課程。人力中心的公部門講師在學員間的滿意度相當高，均有 90 以上，甚至部分講師達到 95 以上，教學成果卓著。

個案教學則是有鑑於至人力中心參訓之學員多半已是具有相當實務經驗的公務承辦人甚或是主管人員，傳統的講授式課程對其吸引力不大，講師授課可能難

以引起學員共鳴。另許多管理決策知識難以口述教導，如何兼顧學員學習興趣，並讓學員能在實務操作下學習管理決策知識，引進個案教學法便是最好的方法。人力中心引進個案教學法後，除訓練公部門講師使用外，也積極開發可適用於公部門之個案素材，期望透過本土的公部門個案，能模擬實際決策過程，讓學員透過模擬狀況後，更能深入學習，強化學習效果。

誠如部分受訪者所言，今日不思索成長，明日你的核心業務將變成他人的非核心業務。人力中心在教學技術的發展，除讓自己處於不可替代的地位外，更希望增加自身的專業優勢，並利用這些優勢有效培育公務人員，獲得更佳的訓練成果。

包括以前開始發展公部門講師，當然現在也繼續在做，我也是其中之一。當時有些人不是很贊同這件事，但是人力中心如果沒有培育公部門講師，那跟別人有何不同？其他訓練機構也在辦訓練行政事務，像洽聘講師、規劃課程及調查訓練需求，這樣總有會被取代的一天（A）。

公部門講師培育是人力中心或其他訓練機構必須思考的問題（C）。

二、品牌效果

（一）累積知識經驗建立品牌

人力中心在民國 57 年以臨時任務編組方式成立「公務人員訓練班」伊始，即已開始辦理教育訓練業務。透過有系統及有計畫累積辦理研習班期經驗，另加上承辦人之間經驗的傳承，人力中心累積之辦理教育訓練資產不容小覷。而後進入資訊化時代後，人力中心透過資訊科技的協助，建置內部分享網站及教育訓練資訊系統，同仁可即時透過系統查詢歷年辦理相關訓練的各項資料，包含課程規劃

過程、講師滿意度、學員滿意度、回饋意見及綜合報告。利用完善的知識管理，搭配工作上的經驗傳承，人力中心在教育訓練上更加具備專業的優勢，也建立了人力中心在公務訓練界的品牌形象。

人力中心從課程規劃、課程設計、講師聘請及學員的調訓等業務，具有從上游到下游整體流程運作數十年累積而來的豐富經驗（B）。

（二）既有品牌搭配優質設施服務

大樓場地設施委外後，人力中心的人力可全數投入至教育訓練的規劃設計及訓練技法的開發，而場地設施經營僅需投入部分人力進行監督和協調工作。在人力中心與福華大飯店合力經營下，良好場地設施、餐飲服務及住宿房務的提供，提升學員參訓期間的滿意度，無形中也塑造了人力中心和福華大飯店的品牌形象。學員較有意願至人力中心參訓，也因為參訓期間學員體驗各項優質的服務，學員下次因非公務需求選擇至福華大飯店參加舉辦會議、住宿及餐飲的機會便會增加。

人力中心的專長是辦理教育訓練，而我們知道人力中心在政府機關裡，辦理的教育訓練算是有口碑（E）。

我想我會去場地設施是由專業經營團隊提供服務的訓練機構來受訓（G）。

三、政治性交易成本因素

（一）組織任務的定位

一個機關的成立，必定有其被賦予的使命及任務，而其中的核心業務，更是

其存在的價值。人力中心雖在先前行政院所屬訓練機構轉型規劃中曾有與研習中心整併之計畫，但人力中心與研習中心的調訓對象不同，人力中心負責行政院所屬機關中高階公務人員核心能力訓練；研習中心負責地方機關中高階公務人員核心能力訓練。中央機關與地方機關中高階主管所需之核心能力不盡相同，中央機關中高階主管負責的業務為全國性業務，必須具有統合領導的全面思維；地方機關中高階主管負責的業務與地方民眾直接相關，也必須經常面對民意代表的諮詢，必須具有協調折衝的能力。

除組織條例賦予人力中心之組織任務外，人力中心在教育訓練上的成果亦受到注目。除維持每年參訓學員 85% 的滿意度外，人力中心不斷開發新的訓練技術，活化教學資源。不僅做好份內工作，持續進步精進，加強本身優勢，使其不可替代性提高，在公務訓練界樹立品牌形象，在教育訓練的專業能力也受到肯定。

所謂核心業務一定與機關的職掌有關，今天為何成立這個機關，一定有它被賦予的公共服務任務，否則不需要成立這個機關。可是相對的，如果把這一個機關的核心業務委外辦理，便是去任務化（C）。

（二）政策宣導及重大臨時交辦事項

人力中心當初成立及後來興建大型會議場地之目的，有很大原因是為了滿足行政院宣導新政策及辦理其他政策指示辦理之研習班期。例如先前「大投資，大溫暖」計畫，便由人力中心透過人事體制系統，於短時間內針對中央機關薦任第 9 職等以上科長級主管至簡任第 12 職等司處長級主管大規模調訓，並且與相關政策主管機關協商安排授課師資及講義內容事宜，最後彙整調訓總人數後進行會議教室場地安排事宜。所有一連串之作業，若由民間執行，可能碰到第一個困難在於不了解政府運作體系，無法與各部會相關單位進行協商及調解，增加行政作業成

本；再者，民間因不諳政府體制運作，政治敏感度可能較公務機關低，許多交辦事項可能必須再三請示及揣摩上級指示，反而不如官僚系統運作來得有效率。

另人力中心也實際執行行政院內閣座談會，這項業務不委託民間辦理之原因，除因官僚作業效率反而比民間更高外，另一個重要因素在於事涉政府機關內部機密，專用性過高，不適合委託民間辦理。政府寧願面對行政效率低落但可以達成需求，也不願意承擔機密外洩之風險（如尚未發展成熟之政策已在會前被公開）。

綜合上述，政策宣導及重大交辦事項不委外辦理係因有政治性交易成本之考量，依法達成目的是首要考量，其次才是執行效率。是故，人力中心在兼具行政機關身分及豐富辦理經驗的情況下，常成為行政院推動新政令宣導及交辦重大臨時交辦業務的選擇之一。

人力中心還肩負政府新政策宣導及臨時交辦業務的工作，本身可以透過政府體系制度做有效的執行，這個要委外會比較困難、也不適當，因為民間要介入政府內部的運作系統，還是有點不妥。另外人力中心已經累積了相當豐富的經驗，也有非常好的知識管理、資訊管理及資訊運用能力，所以我們這方面可以做得比民間好（B）。

貳、不確定性

一、公部門與私部門的差異

（一）公權力的涉入

以目前政府機關的人事訓練業務而言，仍是具有公權力的行政行為。尤其是

目前人力中心的訓練規劃上，採取「年度訓練實施計畫」之方式辦理。每年下半年度人力中心會先召集行政院各主管機關開會協商，確認各主管機關次年度實際訓練需求以及有無建議新增或改制之研習班期，便開始著手進行需求調查填報作業，同時人力中心也陸續進行次年度各研習班期的研習目標、參訓對象及課程實施方式。透過人事一條鞭的組織制度，各主管機關負責督導管理所屬機關之人事業務，當然包含訓練業務，各主管機關將所屬機關之訓練需求彙整後送至人力中心辦理後續統計事宜。人力中心依各主管機關回填之訓練需求彙整資料，並評估場地設施容訓量及預留臨時新增需求使用量，最後於年底前訂定次年度訓練實施計畫，據此辦理次年度各項訓練研習班期調派訓、課程規劃及講師洽聘等作業。

由上述作業流程中可以觀察到，流程之間涉及政府機關獨特人事制度的運作。政府的人事體制官僚結構在此例中可以發揮最大的行政效率，政策命令可以層層轉達至所屬機關再彙整至主管機關，官僚結構及官僚成本減少了委由民間辦理的生產成本及治理成本。這些官僚結構的網絡關係，係民間廠商所缺乏的，若人力中心核心訓練要交由廠商辦理，廠商需先行建立類似官僚結構的網絡關係，必須耗費大量治理成本，且此部分涉及公權力行為，較不適合委外辦理。

尤其是像人力中心在調派訓業務上，必須和各主管機關聯繫溝通，之後的行政作業像是發文一些比較有政府機關公權力的行為，我覺得我們民間廠商比較不適合接手，而且政府機關之間有共通的制度和語言，機關和機關之間溝通起來比較省成本和時間（F）。

以目前人力中心的訓練業務而言，時常需要和各機關的訓練業務承辦人做密切的配合，人事業務又是具有一條鞭的性質，所以有些訓練透過上令下達的方式，可快就可以滲透到底下的所屬機關。如果這項業務交給民間廠商，廠商沒有這種脈絡關係，他們做起來會比人力中心辛苦（G）。

（二）適用性的困難

人力中心目前訓練業務從需求調查、研習計畫訂定、課程實施規劃、調派訓作業、講師洽聘、學員班務輔導及課後成效評估等工作目前均自行辦理，原因在於人力中心認為公務人員的訓練需求還是「自己人」比較了解自己人的需求。在課程實施規劃上，人力中心的承辦人必須依該班屬性，如主管或非主管、人事人員或非人事人員及中階主管或高階主管等不同屬性，搭配不同之課程，滿足不同學員族群的學習需求，並依課程規劃結果洽聘合適之講師。人力中心於訓後針對各班期進行問卷調查，其中研習規劃、講師授課及學習輔導等面向之回饋，可供承辦人藉此評量本次辦理之成效，並可於次一班期調整改善。其中講師授課部分，承辦人會先行和講師溝通班期屬性及學員需求，避免部分講師因不諳公務體系而講授之內容不符學員期待，講師授課滿意度及開放式意見也將做為日後續聘講師之參考，真正做到以學習者為導向的訓練。

若以上業務交由民間廠商辦理，民間廠商與政府體制不同與介面不同，規劃思考方向自然有所差異。廠商不只需投入大量治理成本了解人力中心之訓練需求與目的，而人力中心在委外後也必須承擔，廠商因雙方制度不同導致提供不符期待之服務的風險和不確定性，使人力中心在將核心訓練業務委外後反而增加治理成本。

比方在企業中談採購是從成本效益的角度，但在公部門一定優先考慮採購程序的合法性；另外像人事激勵政策及人事任用晉用的彈性，其實在公部門是沒有類似的機制。所以企業界講師談的通識型管理規則，全盤引進是有疑問的。如果企業界講師不了解公部門，他談的管理通則根本無法適用於公部門，更何況即便是在公部門，如中央機關、地方機關及國營事業單位，也有不同的規定（C）。

非公部門的民間企業無法了解參訓人員的需求，也無法了解人力中

心的任務使命及核心的價值（G）。

二、訓練執行的情形

（一）多元教學技術的使用

成人學習具有即學即忘、經驗導向及實務導向的特性，必須透過各式各樣多元的教學工作及教學技術，使其學習成果能藉由實作方式與過去經驗連結，加深學習印象，提高學習成效。因此，人力中心針對各研習班期不同的學習風格，開發不同的教學技術，如個案教學法（Case Study）、模擬演練法（Simulation）、體驗式學習法（Experiential Learning）、繪本教學法（Story Telling）、標竿學習（Benchmarking）、小組討論法（Discussion）、角色扮演法（Role Playing）、數位學習（E-learning）及視聽教學法（Tape）等，豐富及多元化研習課程內容，跳脫傳統講授式課程的思維，激盪學習者的學習熱誠及學習動機。

這些多元教學技術引入後，均經人力中心再度調整及改良，並培育公部門講師使用於教學上，確實可提高學習者的學習成效及滿意度。若委由民間廠商辦理，廠商可能不願投入時間成本開發、使用及調整上述教學技術，致使引進教學技術的美意打折扣，學習成效也無法得到提升。

像我們開發引進很多教學技術，像是個案教學、模擬演練、體驗式學習以及繪本教學等，這些都是有意義的，不是只有增加自身的競爭優勢和專業而已，更重要的是，這些對我們的學員很有幫助。像是中高階的主管，...要想辦法讓他們動手、動口和動腦，那樣上課才有趣（A）。

（二）營利導向的傾斜

訓練業務是人力中心的核心職掌，資產專用性高。委由民間辦理雖可透過契約訂定及履約管理等方式牽制廠商過度偏向營利行為之經營方式，但因其中存在許多不確定性，將致使人力中心付出更高的監督及執行成本導正廠商的執行情形。更有甚者，若廠商冒著違約被罰款及懲處的風險，以其方式辦理訓練業務，而卻不符合人力中心的需求，則人力中心成立的宗旨將受到來自內部及外部的挑戰及批評，為另一風險。因不確定性太高，核心訓練業務仍是由人力中心自行辦理較為妥適。

如果由福華大飯店辦訓練的話，因為那不是我們的本業，所以我們勢必會去結合其他文教機構，不然就是去其他類似的機構挖角。但是這樣雜牌軍的組合，我想要對人力中心的核心訓練業務有深入了解可能會有困難。另外，我覺得人力中心把核心訓練業務委外出去不是很妥當，畢竟這是他們的「本」，這樣會受制於民間廠商，而且廠商是以營利賺錢為主，可能到時候人力中心最想辦的訓練，廠商都會覺得虧本而不想辦（F）。

高雄市政府公務人力發展中心後來改建時是採 BOT 方式辦理，大概花了四、五億的經費，但你可以明顯感覺到它們比較屬於觀光式飯店的經營方式，包括會議場地、住宿客房及教室等，和人力中心相比就會有一段落差。如果說人力中心要把核心訓練業務交出去給民間廠商辦理，我想會有點自廢武功的感覺。訓練規劃等業務主導權交到廠商手上，經營方向一定會朝可以賺錢的方向，公共服務的目的可能會遭到忽略（G）。

參、交易頻率

人力中心每年度開設之訓練研習班期平均超過 500 班以上（如表 4-1），開班前的訓練規劃行政作業相當龐雜，若純就交易頻率這項交易特性而言，將核心訓練業務委外將造成相當可觀的溝通、協商、監督及執行成本，對於人力中心而言會是一大負擔。人力中心主要業務組室為教務、輔導及研究等三組，教務組負責

訓練課程規劃事宜；輔導組負責學員輔導事宜；研究組負責訓練技術開發支援事宜，透過上述分工，加上其扁平化的組織結構：首長—主管—承辦人，僅三層之組織層級，降低內部溝通協商成本，在辦理公務人員訓練業務上更能發揮效率。

表 4-1 人力中心各年度訓練研習班期數彙總表

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98
訓練研習班期數 (班)	238 ^I	191 ^{II}	519 ^{III}	486 ^{IV}	579 ^V	574 ^{VI}	647 ^{VII}	522 ^{VIII}	562 ^{IX}

資料來源：I. 公務人力發展中心（2001），《公務人力發展中心 90 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 4；II. 公務人力發展中心（2002），《公務人力發展中心 91 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；III. 公務人力發展中心（2003），《公務人力發展中心 92 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；IV. 公務人力發展中心（2004），《公務人力發展中心 93 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 4；V. 公務人力發展中心（2005），《公務人力發展中心 94 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；VI. 公務人力發展中心（2006），《公務人力發展中心 95 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；VII. 公務人力發展中心（2007），《公務人力發展中心 96 年度訓練總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；VIII. 公務人力發展中心（2008），《公務人力發展中心 97 年度訓練總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；IX. 公務人力發展中心（2009），《公務人力發展中心 98 年度訓練總報告》，台北：公務人力發展中心，頁 6。

以人力中心每年將近 500 個班期的開班量，委給民間辦理，光是官方和民間一來一往那些時間和成本會有多麼驚人，而且這還要建立在雙方認知溝通上沒有落差，萬一有任何爭議，可能得花上更多時間和成本，所以透過人力中心內部的分工辦理這些班期，還是比較有效率（G）。

肆、小結

核心訓練業務是影響人力中心存續的關鍵，由資產專用性、不確定性及交易頻率的分析探討中，可以了解人力中心為何選擇自行辦理。就資產專用性而言，專業程度高的門檻基本上已經使民間廠商進入形成障礙，而人力中心亦不斷強化自身優勢，使自身更具不可替代之優勢，品牌效果也使市場上廠商必須投入更高的成本才能達成同樣的效果。特別的是，受到人力中心組織任務及行政院上級時

常交辦臨時性活動或政策宣導的政治因素考量，使其資產專用性在政治因素上亦偏高，無法由民間取代其功能。就不確定性而言，存在於公私部門的差異及公部門核心業務交由民間執行的不確定性影響下，人力中心很難將攸關自身命脈的訓練業務轉由民間經營。若最後再加上高度的交易頻率，則將生產行為內部化，可大幅降低治理成本，使業務推行順遂。

是故，在高度資產專用性、高度不確定性及頻繁的交易頻率影響下，人力中心之核心訓練業務採取單邊治理模式經營，亦即自行辦理。

第二節 大樓場地設施服務營運治理模式探討

大樓場地設施服務係指民國 89 年後人力中心新建大樓落成後，期藉由新穎及優質的場地設施服務，提升教學訓練品質，人力中心開始思索如何經營新的大樓場地設施。由於大樓場地設施的經營與人力中心的組織職掌無直接關聯，具有委託民間經營的可行性，本節將就其業務資產專用性、不確定性及交易頻率進行分析說明。

壹、資產專用性

一、營運成本的考量

(一) 場地設備維護成本高，營運挑戰大

就人力中心場地設備而言，全區共有 22 間教室及會議場地、277 間單人房、雙人房及行政套房、休閒設施及停車場，如此規模的訓練機構量體在政府機關係

屬罕見，維護工作將耗費大量成本、時間及人力。另加上場地設備均有使用年限，必須逐年汰舊換新，若由官方經營，維護成本將成為一大財務負擔。若將大樓場地設施委外後，則維護成本可透過廠商吸收。場地設備維護雖然也可由官方自行辦理，惟政府受制於法令及行政上之限制，如採購機械設備必須透過共同供應契約或是依採購法規定進行招標作業，行政及官僚成本致使維護成本上升，且效率較廠商經營來得差。另外值得一提的是，雖然上述設施的營運成本驚人，但因人力中心位於交通便利之地段，具有優越的區位專用性，若交由民間企業妥善經營，則可利用區位優勢，帶來更多客源及收益，使委外後廠商在營運上的成本壓力降低。

第一個希望降低維護成本。一般大樓場地設施的設備維護費用每年大概是建置總經費的 6 至 10%，如果這棟大樓全部由政府自行營運辦理，政府每年都得投入相當的維護費用，但如果委外後，維護費用便由廠商負擔，政府便不用編列維護費用的經費，馬上有 cost down 的效果。而且政府自辦的維護成本，一定比民間辦理來得高，因為政府在行政上必須遵循相關的法令和制度，遠不及民間的靈活彈性，可以精準估算及控制成本 (A)。

另外一個成本降低是維護成本，若官方自行經營，必須自行支付水電費、設備養護費，委外後則由廠商去負擔，使官方支出成本降低 (C)。

人力中心大樓場地設施委外後，僅需編列辦公行政區之資訊設備及事務機具之維護保養相關費用，如 98 年度編列「設施及機械設備養護費」預算為 30 萬（每月平均不到 3 萬元），較委外前 89 年度之每年所編列 9,600 萬元，每年減省養護成本 9,500 萬元以上（如表 4-2）。

表 4-2 人力中心各年度設施及機械設備養護費表

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98
中心編 列養護 預算 (千元)	5,623 ^I	3,655 ^{II}	2,469 ^{II}	990 ^{II}	890 ^{II}	1,005 ^{III}	1,005 ^{III}	1,000 ^{III}	300 ^{III}

資料來源：I. 公務人力發展中心（2003），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 91 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心，頁 6；II. 公務人力發展中心（2006），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 94 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心，頁 6；III. 公務人力發展中心（2010），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 98 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心，頁 7。

人力中心大樓場地設施在當時均為一流之設備，並被外界期待能藉由一流設備建置，提供良好的服務品質。無論是在大型集會場地前瞻廳、卓越堂及貴賓廳、教學棟 19 間具備場地控制系統教室、277 間住宿客房及各項休閒設施上，具有相當程度的實質資產專用性，也需要專業人力來維護。在實務經驗中，若交由官方自行維護可能導致維護成本過高、且設備一旦屆滿使用年限並開始折舊毀損；若交由廠商維護除從上述表格中可明顯看出委外後官方節省鉅額的維護費用，另使人力中心大樓場地設施自營運至今近 10 年，設備品質仍維持良好，內部顧客及外部顧客均能滿意相關設備所提供的服務。

（二）人力膨脹的衝擊

誠如前述所言，人力中心大樓係為一設施規模龐大的訓練園區，除具有與訓練相關的教室會議場地外，另結合餐飲、住宿及休閒等設施，為一多功能的現代化訓練機構。若需維持基本營運，依參考民間企業及民營專業訓練中心營運人力配置評估，員工數與客房數比例以 0.6 計，則未來需再投入人力約 170 餘人。對於政府而言，馬上晉用或從其他機關移撥 170 餘人至人力中心，是一項非常艱鉅的任務。加上政府用人有一定法定程序，是否能在人力中心大樓興建前徵補所需

人力，更是一大挑戰。人員晉用後，必須接受經營該大樓的教育訓練、人員的福利補貼、退休撫卹，對政府人事而言是另一項沈重的財務負擔。因此，尋求民間人力的加入，是當時的考量方向。

官方經營一定沒辦法解套，沒人沒錢還要損益平衡，幾乎是不可能，那唯一的解決方法就是尋求外部民間的資源的投入，所以你不得不委外（C）。

目前沒有一個機關需要 170 餘個營運新建大樓的人力，政府馬上補給你。而且我們又是院屬三級機關，實在是不可能。而且就算政府給你這些人力，就算不是用正式人員用約聘僱人員，後續的訓練、福利補貼、退休、都對官方產生一個難解的問題（D）。

委外後廠商營運期間每月僱用員工人數平均為 187 人以上（如表 4-3），相較目前人力中心職員 41 人，技工工友 9 人，委外後確實有效控制機關員額膨脹。另民間廠商除用人較政府彈性靈活外，人事薪資費用也可以比政府運用更為得宜（如表 4-4），營運期間福華大飯店每年平均薪資費用約為 6,200 萬，若全部人力均為正式公務人員，計算基礎為每人平均薪資以薦任第 6 職等薪資 44,850 元計算，每年薪資費用至少為 $44,850 \times 187 \times 12 = 100,643,400$ 元，則薪資費用至少需 1 億元以上；但若考量民間廠商的人力與薪資結構，則計算基礎為每人平均薪資以委任第 3 職等薪資 35,200 元計算，每年薪資費用至少為 $35,200 \times 187 \times 12 = 78,988,800$ 元。由上述計算可知，民間廠商在人力薪資費用上比起政府至少可降低 20 至 40% 左右，且本案廠商之薪資費用完全由廠商自負每年相對可節省政府人事費用逾 1 億元以上。

表 4-3 人力中心福華國際文教會館各年度平均僱用人數表

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98	平均
每月員工 平均人數 (人)	180 ^I	191 ^{II}	187 ^{II}	184 ^{II}	186 ^{II}	186 ^{III}	189 ^{III}	191 ^{III}	191 ^{III}	187.2

資料來源：I. 公務人力發展中心（2003），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 91 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；II. 公務人力發展中心（2006），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 94 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5；III. 公務人力發展中心（2010），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 98 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心，頁 5。

表 4-4 人力中心福華國際文教會館各年度人力薪資費用表

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98	平均
每年人力薪資 費用（百萬元）	N/A	64 ^I	61 ^I	68 ^{II}	69 ^{II}	67 ^{III}	66 ^{III}	51 ^{IV}	51 ^{IV}	62

資料來源：I. 公務人力發展中心（2004），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表民國 92 年度及 91 年度》，台北：公務人力發展中心，頁 4；II. 公務人力發展中心（2006），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表民國 94 年度及 93 年度》，台北：公務人力發展中心，頁 4；III. 公務人力發展中心（2008），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表民國 96 年度及 95 年度》，台北：公務人力發展中心，頁 6；IV. 公務人力發展中心（2010），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表民國 98 年度及 97 年度》，台北：公務人力發展中心，頁 13。

二、經營能力

（一）專業團隊經營，提升服務品質

人力中心大樓場地設施興建規劃之初即是以前瞻性視野，設計一棟以教學會議場地為主，提供住宿及餐飲設施，並結合休閒娛樂設施，滿足現代化的訓練需求。惟多樣化的設施經營，需要各種不同的專業人力來經營維護。以政府的晉用人才之管道，雖可透過內部職務歸系選才或外部開放相關考試類科及專業技術人員考試徵才，但經營大樓場地設施畢竟不是政府的專長項目，人力中心的專長項

目是在教育訓練而非場地設施經營。

人力中心大樓委外經營後，引進民間彈性及專業管理，使場地設施得以有效運用。若以一般政府機關每年辦公天數計算，可供外部使用天數將僅剩 240 天左右，一年約有三分之一之天數無法有效利用；且每日服務時間僅限一般機關上班時間，夜間亦無法利用。委託民間廠商後可全年 365 日開放、24 小時無休，活化場地設施使用效率，並維持在七至八成的使用率（如表 4-5），相對其他場地設施之機關而言，人力中心引進民間專業團隊經營確實提高國有財產之使用。民間專業經營及不斷追求績效之本質，也可創造較官方自辦之專業服務品質及營運產值，如人力中心 89 年委外前學員對住宿設施滿意度約為 80%，委外後滿意度提升至 85% 以上（如表 4-6）。



表 4-5 人力中心各年度主要設施使用情形表

年度	住宿客房使用率(%)	場地使用率	
		會議場地(%)	教室(%) (含本中心管有之12間教室及委託福華經營管理之7間教室)
90	60.36	64.08	59.51
91	76.69	78.33	64.11
92	65.59	68.54	84.12
93	78.65	87.40	84.29
94	80.58	86.46	86.21
95	81.59	77.70	81.17
96	81.18	85.83	84.56
97	78.52	82.08	87.16
98	74.23	87.29	70.25

資料來源：公務人力發展中心全球資訊網

表 4-6 人力中心參訓各年度學員對住宿設施服務滿意度表

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98
場地設施 服務滿意度(%)	N/A	N/A	N/A	N/A	85.73	N/A	86.92	87.12	87.22

資料來源：研究者自行彙整

人力中心有會議場地、教室、住宿客房、餐廳及休閒設施，這些設施項目跟飯店的經營方向很類似，而且這些經營項目也不是人力中心的核心業務，更不是拿手在行的經營項目，所以委託民間辦理除了可以降低前述維護成本和專業人力成本外，還可以提高整體的服務品質（A）。

民間有 know how、有訓練有素和專精的人員，他們懂得品質管控及如何有效使用空間設施，這他們的長處，我們最主要希望引進我們所缺乏的。所謂一個好的策略當然就是，政府的核心能力再加上民間的核心能力，兩者搭配就會產生最大效果（B）。

委外能引進民間有效率的管理方式，提昇整棟大樓經營效率及服務品質。畢竟這棟大樓花了政府那麼多錢，當然希望民間加入能活用大樓使用效率（D）。

（二）公私部門相互學習，發揮綜效

人力中心與後來委託廠商福華大飯店展開為期 10 年的契約合作關係後，雙方初始因公私體制不同關係，難免有所衝突。所幸雙方主事者以開闊開明的心態面對這段公私合作關係，經歷過磨合期後，人力中心與福華大飯店互相學習彼此的優點及長處。誠如受大部分訪者所言，雙方在事業上不僅是合作夥伴，更是學習對象。

訓練場地的規劃設計上，我們是強於飯店業。飯店業事實上是有點雜牌軍，但因為飯店有場地及宴會廳，所以可能兼作一些會議訓練業務。像我們當初在規劃教室時，就規劃了海報夾，讓講師和學員可以在牆壁上自由張貼海報而不會污損教室牆壁，在當時飯店業的場地很少有這樣的設計。福華大飯店後來覺得我們這些規劃和設計很好，也學著放到它們的其他場地設施上（A）。

當然我們看到福華大飯店有效率的管理機制時，我們當然會設法引進來；可是相對的，行政機關重視體制和程序，這些公部門的管理制度，也慢慢被福華大飯店效法。所以這兩個夥伴在這幾年來，是攜手相伴並各自吸取對方的優點，然後改進自己的缺點，彼此學習成長（D）。

三、政治性交易成本因素

（一）組織任務的定位

民國 80 年初，行政院認為必須效法英國、美國及法國的政府人才訓練機制，成立一個行政院所屬中高階公務人員的培訓園區，透過定期調訓及回流教育，除可加強其所需的核心理念管理之外，亦可做為宣傳政府重大政策的場地，因此人力中心大樓在興建之始便朝向住宿、餐飲、教學、會議及休閒之多功能場地進行

規劃。建築物量體大小乃按全員調訓行政院所屬中高階公務人員人數之需求設計，期間前人事局長陳庚金認為，原先僅能容納 400 人的大型會議廳應考量未來使用之適用性，認為應將空間加大至 800。由前述可得知，人力中心今日大樓場地設施之規模與設計方向，與行政院賦予之組織任務有深厚的影響。

當時行政院院長連戰先生及人事局局長陳庚金先生非常希望國內能有像英國、美國及法國那樣專屬國家的學院，所以行政院想在底下成立一個中高階公務人員的培訓基地。我們就考慮到，全國中高階公務人員大概有多少人並預估，每一個人一年要參訓多久的時間，我們就必須要有多大的空間來容納，我們是用這種方式去推估。像其中卓越堂，便一再改變設計，原來大概一次容納 400 人，後來又覺得這樣不夠。因為若行政院召集科長級以上主管參訓，一次少說就要 6、700 人，所以後來又把卓越堂空間擴大。那時候運氣還不錯，政府財政不錯，所以我們需要的經費，政府都全力支持，無非希望人力中心所有的設施和規劃，都是具有前瞻的性質（B）。

其後人力中心在大樓興建期間，政府面臨人事精簡的壓力，加上政府預算減少，無法再如以往將經費投入至教育訓練上。人力中心必須重新定位本身的組織任務，乃在於培訓中高階公務人員，而非經營大樓場地設施，大樓場地設施是因教育訓練需求而衍生的業務。在種種因素的考量之下，人力中心將大樓場地設施委由民間專業經營團隊營運，本身則將資源集中在教育訓練上。

人力中心核心業務為中高階公務人員訓練、人事人員專業訓練及政策性研討講習，還有其他與訓練進修相關的業務如訓練技法推廣等（C）。

蓋這一棟大樓最大的目的就是要提供行政院中高階公務員領導管理的訓練，它的一切都是以推動訓練為主（D）。

（二）首長意志

人力中心大樓委外案在當時是行政院研考會列管的中長程計畫，也備受關注。後來面臨人力精簡及政府無法繼續投入更多經費在教育訓練上的窘境時，人力中心透過自行研究及委託專業顧問公司評估後，提出租賃合約委外經營（公辦民營）、管理合約委外經營（專業團隊經營）及自行經營（勞務委外）等三案，並交由人事局邀集相關部會討論。當時政府機關業務委外風氣並不盛行，許多機關仍停留在傳統大有為政府的舊思維，認為人力中心興建新大樓應排除萬難由官方自行經營。在一片反對聲浪及不看好的情況下，時任人事局長張哲琛先生堅持獨排眾議，堅持人力中心大樓案採委外方式辦理，成為人力中心大樓採委外經營的關鍵因素之一。

過去很少有政府機關採委外服務，很多傳統的公務員都認為，政府好端端花這麼多錢，來規劃建設這麼好的設施設備卻拱手讓給民間經營，他們覺得不可思議。以我自己覺得當時參與討論本案的各部會，幾乎沒有一個人贊成，幾乎大家都反對。當時人事局局長張哲琛先生，他主持會議時發現幾乎所有人反對，但是他把我請到他的辦公室，跟我說，我們就採委外方式辦理，我們就往這個方向前進（B）。

其後行政院正式批示人力中心大樓採 OT 委外方式辦理，於是人力中心才有法源依據以委外方式向民間招商。由上述事實可知，人力中心大樓委外不僅受到設備及專業能力資產專用性的考量，在當時與各部會協商討論且委外不被看好的情況下，政治決策的政治性交易成本亦影響人力中心大樓委外的推動。

（三）組織文化及使命感

組織的經營模式改變固然可能是因應外在環境變遷而需採取相關策略，然而組織內部成員是否願意嘗試改變、接受改變、有改變的組織文化，也是影響組織變遷的重要因素。人力中心在面臨組織營運方式時，因開放和自主的組織文化，

以及期許自己成為政府機關訓練機構標竿的使命感，同仁們便能從哪一種營運方式對人力中心是最好的方向思考，而且不會抗拒變革。在人力中心大樓委外時，也因為這股力量默默的支持，使各項委外事務得以順遂，同仁也能接受與民間廠商一同共事，一同為同樣的目標共同努力。

外環境改變後，組織文化影響中心同仁會自我要求、自我提昇，本身便會追求卓越，我相信那是這樣（B）。

中心同仁當時真的花很多精神跟時間，去研究、創造，去做。大家都非常認真，而且具有高度的承諾和成就感。甚至包括設計 Logo，所有同仁包括工友司機，每一個都下去討論，Logo 設計出來後，每一個人都很喜歡、因為是大家共同決定討論，而且過程花了很久的時間。連一個 Logo 都討論這麼久，投票、表決、討論、辯論，這種文化的創造是大家一起參與的，組織文化是這樣形成的（B）。



貳、不確定性

一、資格限制

（一）設定財務能力規範

政府委外案若要能順利營運，必須考量履約期間廠商可能碰到的各種風險，而最重要的便是財務上的風險。人力中心大樓委外案政府投資 14 億元的設備設施，雖設備設施營運非人力中心核心業務，但與人力中心教育訓練業務息息相關，具有「唇寒齒亡」的關係。營運量體如此龐大的大樓場地設施，且又必須達成行政院研考會列管要求本案必須達成「損益平衡」，亦即自負盈虧的目標，廠商的財務能力必須健全穩健。本委外案與一般委外案不同之處便在於廠商投標即規範廠商必須具備良好的財務能力，方能使官方將大樓場地設施委託民間廠商經營時，

將委外後產生的不確定性降低。

第一個是財務能力，這關係到民間資金引進的能力。財務健全與否影響廠商能不能達到官方預期的目標，而履約管理過程中發生的財務風險，廠商能不能透過健全的財務機制安然度過？因為官方已經把所有的成本轉嫁給民間廠商，所以履約期間碰到的財務風險，回歸到廠商是否具備健全的財務能力。所以在廠商的財務能力部分，訂定這些資格基本上是當時的採購法對廠商的合理規範，這個部分可以參照本案的契約規定，包括廠商的實收資本額、淨值、流動資產及流動負債的關係、總負債金額跟淨值之間的關係及廠商在金融機構的信用（如有無退票紀錄、有無合法繳稅）（C）。

另外值得一提的是，財務能力雖為投標規範之一，但並無規範廠商需具備一定程度的營利能力，可避免投標廠商模糊本委外案公共利益（教育訓練）大於營利行為（場地經營）的焦點，使人力中心可以找尋到合適的合作對象。

基本上我們公司在各種體制上是一個很健全的公司，我們老闆是一個保守的企業家，在投資上也相對謹慎，不會做太過冒險或投機的經營行為，屬於穩定中求成長的經營類型（F）。

（二）設定專業能力規範

本委外案另一特別地方在於對招標廠商的專業能力進行規範，凡投標廠商必須具備經營飯店、餐飲、會議場地等設施之相關經驗。本委外案的目的即是希望引進民間廠商專業經營能力，滿足人力中心在教育訓練場地設施的經營需求外，並能提升場地的使用效率，並節省維護成本，最後廠商能在營利之餘繳交營業收入總額 4.6%至國庫，增加國家收入。選擇具有相關營運經驗的廠商可以降低履約期間廠商因不具經驗而影響服務品質的不確定性，並使場地設施的各項運作可即時支援人力中心的教育訓練需求，縮短廠商進場之後業務上軌的空窗期。

第二個是廠商的專業經營能力，因為住宿、會議場地管理是我們委外裡面最大的兩塊部分，所以希望廠商必須具備經營飯店、餐飲住宿或是會議場地的管理的專業能力，那在招標時便會對廠商進行規範（C）。

因此，在招商期間必須針對廠商需具備的專業經營能力進行通盤的考量並設計規範，才能達成官方既有的需求，降低履約期間所可能面臨因廠商專業經營能力不足，致使服務品質下降、顧客滿意度降低，使委外的美意大打折扣，公共利益目的受損。但訂定太過嚴格的廠商資格及規範，會降低廠商的投標意願，甚至會變成廠商壟斷市場的局面，使政府和廠商間呈現資訊不對稱的不利地位。因此，再訂定廠商專業經營能力規範時，必須將市場實際運作現況納入考量，避免訂出空泛、不切實際的規範，避免無人投標，或是僅有少數廠商能投標的局面，造成政府被少數廠商綁架的窘境。

訂定廠商資格規範時，寬鬆程度必須拿捏得宜。設定太嚴格，符合資格的廠商範圍就會縮小，廠商競爭度就會不足；設定太寬鬆，則可能一些條件比較差的廠商也能來投標。理想的情況是，我們希望基本門檻以上的廠商都能來參與投標，再透過公開競標的機制，政府才能選到最好的廠商。當初我們和顧問公司討論很久：如何訂定廠商門檻，能讓市場上具一定水準的廠商來投標，但又不曾過於嚴格，變成廠商的市場，而不是政府的市場。如果訂出合適的規範，就能造成廠商之間的良性競爭，並提供政府較好的條件。我記得這個案子，當初投標有 4 家廠商，但其實還有很多廠商是在投標會場上列席參觀。他們認為人力中心訂定的規範太嚴苛，所以第一次招標可能會流標。他們一直在等中心降低規範，例如財務或專業能力規範上再適度放寬，他們才願意投標。但事實上，就當初我們訂定的規範，是已經造成了程度上的競爭，所以這些觀望的廠商沒有等到機會（A）。

（三）異業結盟的禁止

人力中心大樓委外案並不允許多家廠商結合進行投標，其原因乃在於：1. 本案委託民間廠商經營範圍並不算複雜，且廠商投標僅須具備 100 萬押標金，另本案

非採 BOT 方式委外，場地設施等建築物已由政府出資興建，廠商毋須再自行籌資規劃興建建築物體；2.異業廠商結合則造成官方需管理之廠商介面增加，審查、協商、議價、談判、執行及仲裁等交易成本將增加，官方在履約期間面對的不確定性風險相對提高，也不符合當初人力中心大樓委外欲整合性委外之目的不符。

人力中心在後來委外契約中亦規定廠商不得將經營權移轉，亦是希望委外後，僅面對一家整合性的服務廠商，以現況而言，亦即由福華大飯店統籌規劃辦理人力中心各項大樓場地設施營運事宜，人力中心可透過福華大飯店這個「單一窗口」，監督各項業務，包含餐飲、住宿客房、會議場地、休閒設施，以及其他非屬福華大飯店專業而分包的清潔、保全及水電工程等，有效整合履約管理介面，減少履約風險及成本。

這個委外案和其他政府公共工程相比，並不算太複雜的案子。我們希望來投標的是一個既有的廠商，而不是像一般 BOT 的案子。BOT 的案子是以財務為主，它可能是一個金主找了很多家公司來參與，所以可能會是一個新成立的公司，我們當初設定的規範是希望一個既有的公司，它們在市場上已經具備一定品牌和口碑的狀況下來投標。當初人力中心大樓委外案是依採購法的規範來辦理，所以我們還規定廠商不可以移轉經營權，但可以將業務分包。廠商也會將它們的業務分成核心和非核心，你可以發現像現在福華，住宿客房是自己的員工在打掃，但公共清潔區域卻分包給清潔公司。一樣是清潔工作，那為什麼客房清潔自己來？因為這是核心業務、know how 的範圍；公共清潔區域是由清潔公司處理，因為這是非核心業務，不需要那麼高的技術門檻（A）。

最後，是否允許異業結盟的多家廠商進行投標？在本委外案的契約規範，並不允許共同投標，也不需要廠商去成立特許公司。對人力中心而言，如果今天廠商共同投標，可能是 2 家廠商來共同投標，也可能是 5 個廠商來共同投標，那跟當時人力中心為何要思考整合性的整體委外一樣，如果允許異業結盟的多家廠商來投標，人力中心得一次面對多家廠商，那當初人力中心就不需要辦這次委外案，跟以往採專業分包即可達到目的。當初的思考絕對是這個投標廠商必須具備所有資格，不可能是 5 家廠商共同投標，5 家都符合資格嗎？最後還是得視哪一家廠商完全符合

資格，才具有投標資格（C）。

二、 契約訂定

（一） 突破法律限制

一個良好的委外案，能替政府節省開支，進一步則能替政府創造收益。本案大樓場地設施在興建時因碰到人力精省及政府財政無力再投資於教育訓練上，故改朝委外經營一途研究。人力中心委託台灣大學商學研究所及諮群企業管理顧問股份有限公司研究營運模式及財務可行性研究時，顧問專家建議若採委外經營，必須給予廠商適當營利空間，始能吸引優秀有能力提供服務廠商投標進駐人力中心。若以人力中心每年調訓之學員做為主要消費客源，則僅能勉強達成行政院研考會列管本案需達損益平衡之要求，對於廠商經營而言仍具有相當之風險及不確定性，也影響官方在招商條件時是否需納入政府補貼之規定，但政府若需編列預算補貼經營廠商，對於政府而言又形成一財政負擔。因此顧問專家認為，若能將官方需求以外之場地設施對外經營，則財務效益將可達 10% 以上，對於民間將具有足夠誘因。

惟當時申請建照執照時，主管機關臺北市政府認為本案之服務對象應僅限於學員，對外營業將影響公共利益。人力中心當時評估認為若未給予廠商合理之獲利空間，不僅廠商投標意願降低；即使日後有廠商承接本案，則廠商客源僅限中心學員，不只廠商收入成長有限，亦可能使廠商無誘因機制激勵而使服務品質下降。爰此，人力中心不斷與臺北市政府溝通協調，希望就建照執照不得營利之規定能獲得妥善處理，在近一年之陳請後，臺北市政府正式函覆取消「不得對外營業」之註記，亦為本委外案推行的關鍵影響因素之一。

再來是建照執照時碰到的法律限制，當初臺北市政府認為本案的服務對象應以參訓學員為優先，不得對外營業，但依照諮群企業管理顧問公司的分析結果，若服務對象僅限在參訓學員，顧客來源有限，無法產生足夠誘因吸引廠商前來投標經營，也無法達到廠商自負盈虧和損益平衡的目標。即使這個委外案全部都由政府支付經費來補貼廠商經營，一樣會有很大的財務風險，而且當初政府在辦這樣的大樓委外案還是頭一遭，面對很多不確定性，但我們評估後認為不能讓這個委外案虧錢，至少要能損益平衡。於是針對臺北市政府限制建照執照不得有營利行為的限制，我們和臺北市政府溝通磋商近 1 年，臺北市政府才同意我們取消「不得有營利行為」的相關限制（A）。

政府機關的建築物是機關用地，它的建築使用執照通常都會附帶一個條件是不能對外營利的行為，那我們也要必須克服這個困難。假如大樓當時在建築使用執照申請時候就已限制不能有營利行為，那委外後如果不讓廠商從事營利行為，廠商便無承接委外案的誘因（C）。

因為人力中心的需求就是這麼多而已，只要 3 至 6 樓的教室就可以，那剩下的教室由人力中心留著也是閒置，若給民間經營可以創造合理的利潤，增加政府的稅收，何樂不為呢？所以合約裡頭的思考一定是優先滿足人力中心需求，再創造國有財產充分利用，充分利用再來思考讓民間有更大合理經營利潤的空間，這是合約設計的原則（C）。

（二）合理設計契約並創造誘因

目前人力中心與福華大飯店的合作經營模式較類似「公民合營」的型式，即雙方同處同一屋簷下。在管理上，必須透過鉅細靡遺的契約規範，詳細將雙方之權利義務規範清楚，避免有模糊爭議空間。

政府機關業務委外應首重公共利益（機關職掌）需求的滿足，其次才是藉由廠商專業經營能力，替國庫帶來收益。部分委外案需先期規劃時未妥善劃分業務範圍及廠商可經營之項目，日後委外則可能導致廠商商業行為凌駕機關公共服務的需求；部分委外案則過度以機關本位思考契約內容，制訂部分不利於廠商經營

的契約項目，致使廠商無法在合理範圍下經營，致使提供之服務品質不如預期。是故，考量機關需求並合理設計契約是委外案能順利運作的關鍵。機關的天職在於提供公共服務，貫徹公務的執行；廠商的天職則是利用經營管理手段，獲取合理的報酬利潤，設計契約時，必須符合前述原則。

以人力中心本案的委外契約而言，除考慮廠商合理的獲利空間外，另設計「總量使用」的觀念，亦即在場地設施上要求福華大飯店每年每月需提供契約規定之住宿客房及教室數量，但並無特別說明使用哪一樓層的住宿客房及教室，使福華大飯店無法預期人力中心要使用哪一樓層而提供差別性的服務，在履約管理上便可使福華大飯店提供一致性的服務，降低服務品質降低的風險。此外人力中心每年支付 3,200 萬定額權利金，並要求福華大飯店提供每年 3 萬間次的住宿客房，即是利用市場機制，抑制廠商過度拉抬或拉低房價。若福華大飯店拉抬房價，人力中心一年使用 3 萬間次之金額將超過 3,200 萬，對福華大飯店而言即是虧損；若福華大飯店降低房價以求銷售量，人力中心雖然一年使用 3 萬間次之金額將低於 3,200 萬，但之後人力中心可用更便宜之價格使用住宿客房，對福華大飯店而言仍是虧損。由上述契約機制之設計可抑制廠商拉抬住房價格，防止因此減少消費客源；亦可抑制廠商削價競爭，造成服務品質低劣。如此契約設計機制符合廠商驅利天性，人力中心亦不需在價格上投入過多監督人力，確保廠商提供的服務品質及價格，減輕人力中心的監督成本。

其中比較特別的是住宿客房和會議教室採用保留使用場次，而非保留特定區域，可以避免廠商對中心保留區域提供較差的服務，確保廠商對於中心保留場次及廠商可使用場次均提供相同的服務品質。另外在契約中也規定人力中心每年度使用 30,000 間住宿客房及每年付給廠商 3,200 萬元金額，便是利用住宿客房數量與價格之間的對應關係，抑制廠商的定價機制。如果廠商哄抬住宿客房售價，則人力中心使用 30,000 間住宿客房的價格可能超過 3,200 萬元，但人力中心依契約每年僅需付給廠商 3,200 萬元，相對而言則造成廠商本身的虧損；如果廠商削價競爭，則人

力中心每年付給廠商 3,200 萬元的金額則可使用超過 30,000 間住宿客房，對廠商而言亦是虧損。如此設計可以利用市場機制，箝制廠商的定價行為，並確保服務品質與價格之間的對應關係，使其提供的服務可以滿足人力中心公務需求及其他外部消費者。

所以我們為什麼要在契約的附錄訂得這麼詳細，就是要確保人力中心公務的需求能夠滿足，滿足的前提就是官方必須知道自已的需求，因為你不能以模糊概念界定自已的需求，這樣廠商才能清楚知道官方需求，如此福華大飯店才能評斷他要承擔的風險多大，他可以營利的範圍，才能評估整個委外案的成本，之後決定是否參與（C）。

三、履約監督管理

本案係採類似公民合營辦理，人力中心的教育訓練需求為首要目標，廠商是否能提供如契約規定之服務品質，攸關人力中心業務之順利遂行。人力中心為完善監督管理委外後福華大飯店之經營成效，即透過中心建立單一窗口，與福華大飯店進行營運管理及監督工作，藉由會議、財務及內外部顧客監督等方式，進行有效管理。會議監督指人力中心與福華大飯店定期召開委託經營管理協調會議，針對履約期間各項事務進行協商處理，補充契約文字不足；財務監督係指就福華大飯店營業範圍，人力中心得派員隨時抽查，並要求福華大飯店需依規定開立統一發票，由稅捐單位及顧客協助本中心監督。另福華大飯店每年度之財務報表均需送請人力中心備查，以確認福華大飯店實際財務運作狀況；內外部顧客指人力中心同仁、學員及至人力中心場地設施消費之消費者，可經由蒐集上述顧客之滿意度調查，監督福華大飯店的服務品質及效率。顧客之回饋意見人力中心可即時要求福華大飯店改善或至委託經營管理協調會議時提出研處，使顧客下次蒞臨時，即可明顯感覺服務品質改善，真正做到全面監督。

我們財務上的監督也是這樣，就是要求福華開發票。你會問，福華可能會漏開發票，不就會虛報帳目？如果漏開的話，稅捐處會來查核，

而且查到要罰好幾倍；再者，顧客來消費沒有拿到發票，他們會覺得營利場所沒開立發票很奇怪。所以我們的監督機制都考慮到人性，設計時都有考慮到實際執行狀況。今天為了監督福華有無虛報帳目，派一個人站在櫃臺一整天，搞不好逮不到一件（A）。

由市場機制來監督福華大飯店，你的服務被顧客嫌棄，你就會思考改善方法。你的服務要有一定的水準，顧客才會願意上門，這個水準是顧客訂出來的（A）。

人力中心委外後，其實我們也會擔心委外後品質下降的問題，所以我們後來規定定期和福華會館召開營管會議，協調履約期間碰到的困難，並且做成會議紀錄、定期追蹤列管，確保履約期間福華會館能提供如契約規定的服務水準（C）。

參、交易頻率

一、透過評選作業選擇合作夥伴

人力中心大樓場地設施確認以委外方式辦理後，依採購法規定成立採購評選委員會，並邀請當時嫻熟人力中心需求及委外營運模式的學者專家擔任評選委員進行評選工作。由於人力中心委外案在當時是受到行政院高層矚目的中長期施政計畫項目，挑選之評選委員也是一時之選，並協助人力中心挑選出最合適的合作夥伴。透過採購評選委員會的評選作業，人力中心可藉由學者專家的專業知識找尋合適的合作廠商。

我們請了 11 位當時國內最公正的學者專家擔任評審委員，做客觀的評審。大概經過一天的評審作業，後來福華大飯店獲評為合格優勝廠商第一名，取得優先議價權。福華大飯店會獲得評審委員一致認同，就是他過去服務的評鑑以及提出的方案實在。如果廠商提供的經營權利金比例太高，廠商在經營收費上更高。但我們委外的主要目的是提升人力中心的教育訓練品質，不是增加國庫收入。所以福華當時提出的方案、經

營權利金比例及財務預算分配等，評審委員認為是比較中肯務實，且比較符合政府公共服務的理念跟期望（B）。

二、 協商交涉平台的建立

人力中心大樓於 90 年 1 月 1 日正式營運後，為彌補契約文字之不足及僵化，另為建立雙方互信合作機制，人力中心與福華大飯店目前採取每二星期召開新建大樓委託經營管理協調會議，並將決議事項及協商共識落為會議紀錄，對雙方均不拘束力，可做為契約內容以外的補充，且各項會議紀錄皆列管追蹤。人力中心在大樓場地設施之需求，可透過此會議和福華大飯店進行交涉，且會議已行之有年並經驗傳承，可大幅降低協商成本。另外部分訪談者認為，透過此會議之召開，有助消除政府機關與民間企業的隔閡，雙方發展出亦是合作夥伴亦是朋友的正式與非正式關係。這些人際管道的建立，除使溝通橋樑更多元之外，雙方的需求也更容易被彼此所接受，協商交易成本便能降低。

營管會議其實是人力中心和福華會館之間很好的溝通橋樑，雙方可以建立一個互相信任的機制，彼此之間在協調及處理事務上就能節省很多時間、人力和成本（C）。

雙方都是設身處地替對方著想，今天我們多做了一點，哪一天人力中心也會在我們需要時協助我們，我覺得這是互相的。這個案子成功的原因，跟雙方均有同理心有關，再來是雙方很坦承、很實在的面對營運上所碰到的問題（E）。

肆、 小結

人力中心大樓場地設施委外案的營運治理模式選擇，若從資產專用性、不確定性及交易頻率，應採用三邊或雙邊治理模式。由於其資產專用性雖可能因量體

規模龐大而使其資產專用性略高，但交易過程中的不確定性已先在招標過程中透過資格限制方式，過濾出具有能力承接委外案的民間廠商，再輔以訂定合理的契約內容，利用民間企業利潤導向的特性使人力中心大樓場地設施獲得有效的經營，最後藉履約管理管控及降低交易過程中所發生的不確定性。綜合上述分析，本案在交易成本分析後，係採委外方式營運較佳。

值得一提的是，深入分析後發現本案採取 OT 委外亦相當程度受到政治性交易成本影響。人力中心在當時需要興建如此龐大的建築量體，主因乃在於行政院希望建立一個可以容納行政院所屬中高階公務人員培訓的訓練園地。再者，當時委外經營模式風氣普遍不受到一般政府機關接受，時任人事局局長的張哲琛先生決定人力中心大樓場地設施日後採專業經營團隊進駐之營運模式，是人力中心委外案的一大關鍵要素。而當時若尚未興建人力中心大樓時，若採 BOT 方式營運，行政院及人力中心則對整體建築物體興建無太大之掌控權，恐於未來興建後，經營方向偏向企業營利面，如同高雄市政府公務人力發展中心案一般，而模糊公共服務的目的。

第三節 次核心與非核心訓練業務營運治理模式探討

次核心與非核心訓練業務係相對於核心訓練業務之概念，係指與人力中心組織職掌有間接關聯之業務。該項業務可能重要性不如核心訓練業務重要，但若該項業務無法正常運作，將影響核心訓練業務的推行，如「e 等公務園」(數位學習)、圖書館管理服務及資訊管理等；該項業務亦可能曾經是核心業務，但因組織任務改變或行政資源配置改變，致使其扮演的角色與比重有所改變，成為次核心或非核心業務，如「精英學苑」(公務人員自主進修課程)或派遣人力服務等，本節將就其業務資產專用性、不確定性及交易頻率進行分析說明。

壹、資產專用性

一、營運成本的考量

(一) 人力配置的短缺

以人力中心正式人員編制 50 人而言，僅能勉強應付每年平均超過 500 個研習班期，但人力中心仍有其他支援核心訓練之業務需配置人力，在人力不足的情況下，採取委外補足人力短缺窘境便是其中的解決方案。就目前人力中心次核心與非核心訓練業務中，圖書館管理、「e 等公務園」（數位學習）、「精英學苑」（公務人員自主進修課程）或是資訊管理兼職承辦人數大約維持在 1 至 2 人之間，其餘人力不足部分則透過民間專業廠商提供服務。委外後可以解決人力不足的問題，兼職承辦人亦不需將全數工作時間均投入於次核心與非核心業務上，能有時間接觸核心訓練內容。當機關內所有同仁均能實際從事體驗一項工作，將有助減少機關內部單位間的溝通藩籬及障礙，也能增進同仁對機關的認同。

其實人力中心除了核心訓練外，還有其他次要的業務都需要人力來處理，像是數位學習、資訊管理或圖書館管理，可是當時我們的人力也僅有 40 餘人，即使全數缺額補滿也才 50 人。人力上的不足，便只能引進外部資源，所以才會採委外模式營運（B）。

因為我們機關正式人員編制頂多 50 人，在人力不足的情況下，不可能各項業務均配置數名專職人力處理，例如圖書館管理、「e 等公務園」（數位學習）、「精英學苑」（公務人員自主進修課程）或是資訊管理等。所以屬於次核心或非核心的訓練業務，我們可以委託民間廠商來辦理，相對的可以將所有人力配置於核心訓練業務上（D）。

（二）服務時間的衝突

人力中心的主要服務對象為參訓之學員，部分業務為服務學員，其服務時間與平常上班時間不盡相同。以人力中心之圖書館而言，學員可能必須利用課後時間蒐集隔日上課或小組報告用之參考資料，因此圖書館的服務時間必須延長至平日下班時間下午 5:30 後，俾利學員有夠充足的時間利用圖書館的圖書、網路及多媒體等資源。夜間的公務人員自主進修課程「精英學苑」，則是由原本人力中心利用夜間未使用場地辦理自主學習課程「游於藝講堂」演變而來。「精英學苑」保留原先「游於藝講堂」之人文素養及品味生活等較為軟性課程，並結合公務人員外語進修需求，由於屬於公務人員公餘進修課程，辦理時間勢必為下班時間及例假日時間。上述服務之提供與人力中心核心訓練時間早上 9:10 至下午 4:30 不同，若由人力中心自行辦理，則產生輪班及排班問題，對人力中心的日常核心訓練業務將造成一定程度的影響。上述業務若委由民間經營，便能打破公務機關「朝八晚五」服務時間的限制。

像我們的圖書館因為需要服務學員，開放服務時間比一般同仁的上班時間長，到晚上 8:30 以後；夜間的「精英學苑」課程（公務人員自主進修課程）提供服務的時間也是到晚上 9:00 之後；部分協助辦班的派遣人力也需要提早至早上 7:00 上班，晚上 6:00 以後下班，以上這些輔助核心訓練進行的業務，因為和同仁平常上班時間不太一樣，交給民間廠商辦理比較能夠減輕時間上的衝突（B）。

圖書館支援我們 5 天以上的研習班期，學員需要做報告或找資料，可以就近利用我們的圖書館，所以圖書館開放的時間會比較長...至於「精英學苑」，它是由原來「游於藝講堂」改制而來...因為辦理「游於藝講堂」每天晚上我們都得有一位同仁留下值班，造成人力負擔，後來我們委由民間專業廠商辦理「精英學苑」，就將同仁留職的問題解決（D）。

二、經營能力

（一）借重廠商專業能力滿足需求

誠如部分受訪者所言，委外前必須考慮第一個問題，那就是民間有沒有辦法做得比政府好、民間能不能夠提供更好的服務。圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等次核心及非核心訓練業務具有其專業性，但就資產專用性而言，應介於高資產專用性與低資產專用性之間，亦即政府與民間均能辦理及提供此項服務。

承續前述因人力不足思考委外的邏輯，人力中心在次核心與非核心訓練業務的規劃方向與大樓場地設施委外案相同：廠商必須提供比原本官方自辦更好的專業服務，至少不能降低原有的服務水準。以「e 等公務園」而言，當時人力中心是政府訓練機構建置數位學習平台的首例，在尚無相關實務規劃經驗的狀況下，藉由委外可以尋求專業廠商協助規劃數位平台的軟硬體建置、平台管理、甚至前端的客服管理及行銷。圖書館管理、「精英學苑」自主進修課程及資訊管理則是原本人力中心自行辦理之業務，惟受制於公務機關法令及行政僵化等特性，業務承辦人員可能將因此習慣既有的管理模式，無法繼續吸收業界最新的知識與技能。透過委外廠商的進駐，業務承辦人可以學習民間廠商的新知識、新技術，改善既有的管理模式，提高服務效能，尤其以圖書館及資訊管理更為重要。在數位資訊快速發展的時代，圖書管理及資訊技術日新月異，民間廠商為了在市場競爭必須不斷吸收及學習最新的業務技術，而人力中心可以藉專業廠商引進更多新技術，不斷精進其在次核心及非核心訓練業務的服務品質。

因為人力中心圖書館是定位成專業圖書館，以提供人力資源發展、公共行政管理和國家政策發展的專業書刊為主。因為我們沒有專業的圖書資訊管理人才，而民間有很多專業的圖書廠商，我們可以讓廠商協助人力中心管理這座專業圖書館（A）。

就平台軟硬體交由廠商分析需求後，可以建置符合官方需求的數位學習平台，平台管理也可交給廠商；行銷、推廣及客服也是民間做得好。... 決策過程的思維模式和大樓委外很類似，我們尋求一家有能力做得比官方好的數位學習廠商（C）。

資訊管理的人才是我們比較缺乏的部分，所以這項業務委外後，可以藉由廠商的專業能力來提昇中心的資訊系統服務效能。畢竟我們是訓練機構，資訊系統服務必須比別人先進，才能協助核心訓練業務的需求（D）。

（二）彈性管理上的便利

引入專業廠商進駐的另一項優點，是人力中心在這些業務上可以保持人力管理上的彈性及靈活，亦即負責該項業務的同仁，僅需具備業務上共通的管理知能，如履約管理、專案管理等技能，並不完全需要專精該項業務之所有專業知識。透過契約設計、履約監督及市場搜尋資訊等機制，可在程度上防止廠商以資訊不對稱的優勢違背契約或進行尋租等行為。透過專業廠商人力的協助，不僅委外業務承辦人之間的業務可以相互輪調，辦理訓練之承辦人也可以學習委外業務的專案管理。以人力中心僅 50 人的精實編制而言，保持人力調度上的彈性及靈活有助於業務方向及業務資源的快速調整，可以隨時應付外環境的變化以及行政院臨時交办的訓練業務。

我們當時會將資訊、圖書館和「精英學苑」委外，有另外一個原因是我們將其視為「管理」，因為我們不是要承辦人變成專業的資訊人才、圖書館館員或是進修課程規劃師，所以承辦人不需要完全專精這項業務的所有專業知識，這是一種管理通才的概念，承辦人只要能夠和廠商明確溝通中心的需求，並做好履約管理，其他專業的部分則靠廠商提供服務。這樣也有另一個好處，就是人力可以隨時彈性調整（A）。

三、政治性交易成本因素

（一）組織任務的定位

政府業務委外的思考方向與民間廠商不盡相同，民間廠商希望委外後能降低自身的治理成本，而政府行政通常是公共性大於營利性，所以政府業務委外通常是因為人力不足或人才缺乏，導致必須思考借助民間力量協助政府推行各項業務。

人力中心在新建大樓落成後，因容訓量倍增，其每年訓練調訓人數及場地使用率一直以來受到立法院高度關切及注意。再加上當時政府實施人力精簡政策，人力中心無法新增員額，亦即現有之 50 名正式員額必須全數投入辦理訓練，方能達成立法院所訂定之績效目標。但所有人員全數投入訓練業務後，卻又導致支援訓練之次核心及非核心訓練業務空窗的窘境，於是人力中心當時只能採取折衷的解決方式，以部分人員兼辦次核心及非核心訓練業務。如此除能維繫日常核心訓練業務正常運行外，人力不足之處便由委外廠商補足。次核心及非核心訓練業務的兼辦人數也可視業務重要性調整人力配置，以人力中心於 90 年規劃建置「e 等公務園」學習網為例，初期投入一個約 7 人之工作團隊共同策劃，待數位學習平台建置成熟、行銷推廣逐漸在公務機關成熟後，目前人力中心僅配置 2 位兼辦人員負責此平台的一切維運及行銷推廣事務。

畢竟機關在每一個時期的發展方向及資源配置上都有其優先序，假如機關沒有辦法配置這些資源，但機關仍然需要這樣的服務，就會考慮到將這項工作外包給民間廠商或是尋找策略合作聯盟（A）。

但就輔助辦理訓練業務的數位學習或圖書館管理服務，就屬於次核心的部分，因為它跟訓練相關，但因為階段性的任務不同，這些業務便會扮演不同的角色（C）。

（二）首長的支持與領導

新政策的推動，必須獲得機關首長的認可與支持，才能由上而下、事半功倍地推行。以人力中心的「e 等公務園」學習網的建置委外，便是最佳的案例。

「e 等公務園」的成立係在解決實體訓練所面臨的困境。人力中心雖在新建大樓落成後，解決了場地容訓量不足的危機，但另一個問題接著浮現：如何在短期間內讓所有公務員了解新政策及新法令的實施？此外，實體訓練又面臨其他問題：參訓學員間程度存在差異性、新任主管及公務人員必須快速具備工作技能、業務繁忙之公務同仁無法離開工作場所前來參訓、偏遠機關差旅費不足、講師授課內容無法標準化等。因此，人力中心在參採國內外標竿機關之作法，決定引進數位學習平台，以其迅速、大量、即時、多元、不受限時空的特性，讓更多無法至人力中心參訓之公務同仁也能獲得學習機會及學習資源，並激發公務同仁積極自主學習的精神。

人力中心在民國 91 年建置數位學習之初，獲得當時王主任漢源以及游副主任玉梅大力支持。游副主任後來更親自投入並領導此一創新專案團隊的運作，由各組室選員組成專案團隊，展開「e 等公務園」的建置歷程。在機關首長的支持與推動下，「e 等公務園」成為目前政府機關最重要的數位學習平台之一，累積至今已有逾 23 萬名公務人員登錄成為會員，亦是目前人力中心內最具特色的委外業務之一。

「e 等公務園」當時由游副主任玉梅所推動，以當時的時空環境而言，我們算是公務界最早倡導數位學習的機關。在數位學習尚在萌芽階段，游副主任領導一群同仁共同投入，發揮了創新進取的精神，才有今日的成績（B）。

貳、不確定性

一、資格限制

(一) 設定財務能力規範

行政院工程會頒布之《投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準》第 5 條規定：「機關辦理特殊或巨額採購，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格：1.具有相當經驗或實績者；2.具有相當人力者；3.具有相當財力者；4.具有相當設備者；5.具有符合國際或國家品質管理之驗證文件者；其他經主管機關認定者」，復依本標準第 8 條規定，勞務採購在新台幣 2,000 萬元為巨額採購。

人力中心之次核心與非核心訓練業務均為專業人力之勞務採購，金額均在 2,000 萬以下，不適用《投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準》，僅能依採購法一般規定，設定廠商投標規範。有關廠商之財務能力限制，便無法像大樓場地設施委外一般，針對廠商財務能力進行詳細規定，如淨值不低於招標標的預算金額十二分之一及流動資產不低於流動負債等。因大樓場地設施委外屬於巨額勞務採購，在履約期間若廠商因財務不佳而倒閉將影響機關及關係人甚鉅，不確定性及風險較高，必須在招標期間對投標廠商進行過濾，確保廠商的履約能力。次核心與非核心訓練業務屬於公告金額（新台幣 100 萬元）之勞務採購，相對而言其不確定性及風險較低，依採購法之規定不需針對廠商財務能力進行規範。

...針對投標廠商的限制，我們還是得回到採購法的規範。這個專案規模，不及大樓委外的規模，所以只能訂定符合採購法規範的一般資格（C）。

（二）設定專業能力規範

人力中心圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務均屬公告金額之勞務採購，無法適用《投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準》。但公告金額以上之勞務採購，仍可依採購法之規定，可依其採購功能或效益訂定招標文件，機關可於招標文件規定廠商所需提供服務的特性、品質及性能等。復依採購法第 22 條規定，機關辦理公告金額以上之採購，若為委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者時，得採限制性招標。

人力中心於辦理這些勞務採購時，採用公開評選之方式，並將廠商實績及廠商專業能力等項目列為評選優勝廠商之評選項目，並視專案性質調整評選項目權重。雖然這些勞務採購並不如大樓場地設施委外因採購金額龐大而充滿更多不確定性，而可以在招標文件上規範廠商應具備之條件能力，但仍可於公開評選過程中，將人力中心於個別專案中對廠商的要求，以評選項目配分權重之高低，選擇最人力中心專案需求的優勝廠商。

...注重廠商的專業經營能力，便可以把廠商專業經營能力變成一個招標評選項目，如專案管理能力、維運能力、專業技術能力、課程規劃能力、系統平台管理能力以及專案實績等（C）。

（三）異業結盟的禁止

和大樓場地設施委外案的思考邏輯相同，圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務委外採取整合方案外包的營運模式，減少廠商介面，能使人力中心在溝通、協調、監督及執行成本降低，減少面對多家廠商所帶來的不確定性。此外，上述業務之勞務採購金額均在新台幣 2,000 萬元以下，規

模及複雜程度並不高，且亦非過度技術性及專業性之勞務服務，不需經由 2 家以上之廠商才能提供人力中心所需之服務。

還是考慮到類似大樓整體委外的概念，...，採取 total solution 的概念：人力中心不可能面對各家軟硬體、課程購置、課程委製、行銷、推廣及客服廠商，當初的思考便是「分久必合」，我們希望把管理介面單純化（C）。

二、契約訂定

（一）官方補貼與扶植

一般政府機關業務委外大致上為先滿足自身公務需求，若其業務具有經濟規模之效益，便會考慮在委外契約中訂定廠商需自負盈虧或損益平衡的規定。以人力中心最大的委外案大樓場地設施委外而言，其服務對象除了參訓之公務人員外，在台北市政府解除對福華大飯店不得對外營利的限制後，其顧客來源層面更廣，廠商便有自行負擔經營成本的能力，政府不須額外補貼廠商經營所需的一切營運成本，甚至廠商若有足夠的利潤，政府還可以得到廠商繳交的權利金。

但以次核心及非核心訓練業務而言，「精英學苑」因屬於自主進修學習，參訓之公務人員必須自付學費，委託廠商具有收入基礎，人力中心便不需支付精英學苑委託經營費用。「e 等公務園」學習網雖會員人數有逾 23 萬人之規模，但目前國內付費線上學習的風氣仍不盛行，加上行政院人事局規定公務人員每年必須至少取得 5 小時的數位學習時數認證，除人力中心之「e 等公務園」，其他訓練機構如研習中心之「e 學中心」或文官學院之「文官 e 學苑」等數位學習網站均採免費會員制，由政府官方支付數位平台之營運費用給廠商，代替補助公務人員付費進行線上學習，以利推廣數位學習之風氣，提高公務人員進行線上學習的意願。其餘

之勞務服務如圖書館管理、資訊管理及派遣人力等業務，均屬於滿足人力中心內部需求，廠商無營利空間，因此人力中心必須編列相關預算支付廠商一切營運費用。

但和大樓委外案不同之處在於，大樓委外允許經營廠商進行收費，有營利空間；但「e等公務園」委外並沒有允許廠商對加入網站的會員進行收費，所以官方必須負擔平台維護及開發的費用。但如果「e等公務園」像「精英學苑」可以收費，廠商不僅能替官方減省人力、預算支出，甚至能幫官方創造收入。但目前人公部門的數位學習是沒有這樣的收費條件，目前公務人員尚未全盤了解數位學習時，要求他付費上課，除非政府有給公務人員補助，否則會降低公務人員的學習動機。因此就「e等公務園」委外案而言，還沒辦法像大樓委外一樣，讓廠商可以對入會會員進行收費，有營利空間（C）。

（二）考量實際市場運作

委外案的成功除了需要正確評估機關需求，並寫入招標文件中外，更重要的是，機關提出需求招標文件時，必須了解民間業界業務的實際運作情形。以人力中心當初建置「e等公務園」為例，中心成立一個工作團隊，除尋找國內外標竿機構之實務作法外，也諮詢相關領域專家之意見，避免機關需求過度空泛，致廠商無法理解；抑或需求與實際狀況差距過大，致影響可行性；甚至需求與實際能支付經費不符比例，致廠商根本無意願投標。

除透過訪察標竿機構作法及諮詢專家意見外，參考前案經驗也是非常有效的作法。行政院工程會建置之政府電子採購網中，各機關可於採購資料庫中查詢其他機關招標中或招標完成的招標相關契約文件內容，藉此可以更加清楚實際市場行情與實際狀況，避免擬出一件曲高和寡的招標契約文件，導致廠商不符招標資格或廠商無意願參與。人力中心之圖書館管理及資訊管理委外便是尋上述方式，

參考其他機關招標契約文件之內容，調整成為符合自身要求之文件，即可將契約內容產生之不確定性降低，使招標過程能評選出適合的廠商。一份良好的招標契約文件，除必須使廠商有意願參與專案工作外，也要保障廠商能有獲利的可能，才能建立政府與民間廠商良性的合作關係，防止廠商因合法獲利不足轉向採非法尋租方式，破壞契約內容，使專案工作產生許多不穩定因素。

...如果經濟規模不足、廠商無獲利空間，則官方必須在合理範圍內補貼廠商的經營成本，而且官方補貼的費用必須是廠商在其成本估算中可以接受的範圍，否則若廠商認為官方補貼的費用無法支應其一切經營本專案的成本，便是賠本生意，廠商一定沒有投標意願。...在委外中，談的還是很現實的成本利潤關係，廠商投標時一定考量利潤是否大於成本，否則廠商絕對沒有動機來接委外工作（C）。

三、履約監督管理

大樓場地設施委外案的履約監督管理方式有契約及行政監督、會議監督、專業監督、財務監督及顧客監督等，圖書館管理、「e等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務之規模遠不如大樓場地設施委外案，其履約監督方式便僅有契約及行政監督和會議監督，由此可知，委外業務規模越龐大，其專業性複雜性越高，廠商履約期間可能發生的風險也會增加，必須透過各種不同的手段進行控管，確保廠商在履約期間能提供一定水準之服務。

履約監督管理部分則要視個案需求決定，像是圖書館管理和資訊管理委外就有要求每一季定期召開專案工作會議，檢討每季的工作執行情形和下一季的工作項目目標；「e等公務園」、「精英學苑」和派遣人力雖然沒有定期開會的機制，但在契約中還是有規定視機關需要得請廠商配合召開專案會議，也是有同樣監督履約執行的目的（D）。

參、交易頻率

一、透過評選作業選擇合作夥伴

和大樓場地設施委外案相同，圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務之委外均採公開評選方式選擇合適廠商。於評選前由人力中心依各專案需求撰寫專案需求書及預擬招標文件說明，之後於政府電子採購網等平台公告招標訊息，廠商可藉由招標文件等說明判斷是否符合自身成本及營利水準。公開評選時，由機關內部指派機關代表，並從行政院工程會之專家學者資料庫篩選符合本專案技術專長之專家學者共同評選，再依據需求書所列之評選項目，針對前來投標之廠商進行評選，最後評選優勝廠商與機關進行議價。

但在評選過程中，我們可以透過評選項目及評分權重的設計，找到符合官方需求的理想合作夥伴。所以專案開始後必須釐清官方真正需求，判斷需求的優先序，並透過公開評選機制找到最好的廠商提供最好的服務，讓官方組織職掌能遂行，甚至提高其服務品質，達到委外後，官方需求得以滿足並節省人力和成本，民間透過提供專業人力技術獲取合理的利潤，顧客得到比委外前更好的公共服務品質的三贏局面（C）。

透過採購法，採用公開評選方式，並從行政院工程會的專家學者資料庫找尋選擇合適的專家學者擔任評審，為我們評選出能提供最適合人力中心、能提供最好服務的廠商（D）。

二、協商交涉平台的建立

在圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務委外後，人力中心與廠商間的溝通橋樑便由該業務承辦人來擔任，負責將中心的需求轉達給廠商，而廠商於履約期間若碰到任何問題也由承辦人反映給中心。另如圖書館管理及資訊管理的每季工作報告、各專案的臨時會議等，也是雙方協商溝通及交易的平台，雙方協議事項於會議結束後將決議事項做成會議紀錄，由人力中

心及廠商分別留存，對雙方均具有約束力，可做為契約內容不足處之補充。

與委外廠商之間的溝通，人力中心均透過各委外業務的承辦人做為單一窗口，避免過多窗口造成訊息不一致；此外，各專案契約中要求的定期會議或臨時會議，都能夠做為廠商和中心之間協商和處理雙方事務的管道（D）。

肆、小結

次核心與非核心訓練業務其重要性雖不如核心訓練業務，但其仍有存在之必要性，而且隨組織任務不同，其扮演角色也會有所改變，其經營模式的選擇係為單純組織資源配置上之思考：組織資源無法再配置於該項業務，而該業務又是組織所需要的服務時，組織便會向外尋求其他資源的協助。人力中心的圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務便是在這樣的思維下，考慮選擇委外，也是目前許多政府機關的思考模式。機關並不需要事必躬親，部分次核心或非核心業務若民間有提供，且民間做得比政府更好，政府便應考慮將這些業務委外，使政府機關的人事得以精簡，將所有資源投入至更重要的業務上。

以圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等業務之資產專用性而言，應屬於偏中程度，官方、民間均有能力提供如此服務。但受到政治性交易成本影響，人力中心面臨人事精簡政策下人力無法增加、組織資源投入至其他業務上，不得不採委外的經營模式，再加上人力中心首長的支持與領導，種種因素下促成了人力中心採取委外方式經營。交易中的不確定性，則透過採購法的規範，設定招標評選過程中廠商應具備的能力項目，以及借鏡其他機關類似專案的契約內容，藉由他山之石減少委外時產生的風險，降低業務執行的不穩定性。最後，選擇交易對象時，透過公正專業的第三方為人力中心擇選合適的合作

廠商，履約期間則倚賴雙方建立制度化的溝通管道與會議協商，使雙方意見及需求得以正確傳達。

第四節 綜合分析

人力中心的核心訓練業務、大樓場地設施服務及次核心與非核心訓練業務之營運模式選擇，主要受到資產專用性高低影響。惟經實證訪談發現，人力中心組織任務方向、組織資源配置甚至是首長意志等政治因素介入後，衍生政治性交易成本影響人力中心在上述三項業務的決策方向與態度。

本節將針對核心訓練業務、大樓場地設施服務及次核心與非核心訓練業務等三大項業務，透過實證訪談分析其資產專用性、不確定性及交易頻率，整理如下表 4-7 所示：



表 4-7 人力中心營運治理模式選擇之交易成本分析表

		核心訓練業務		大樓場地設施服務		次核心與非核心訓練業務
資產專用性	專業程度高	1. 官方做得比民間好。 2. 業務具不可替代性。 3. 開發新技術凸顯自身價值。	營運成本的考量	1. 場地設備維護成本高，營運挑戰大。 2. 人力膨脹的衝擊。	營運成本的考量	1. 人力配置的短缺。 2. 服務時間的衝突。
	品牌效果	1. 累積知識經驗建立品牌。 2. 既有品牌搭配優質設施服務。	經營能力	1. 專業團隊經營，提升服務品質。 2. 公私部門相互學習，發揮綜效。	經營能力	1. 借重廠商專業能力滿足需求。 2. 彈性管理上的便利。
	政治因素	1. 組織任務的定位。 2. 政策宣導及重大臨時交辦事項。	政治因素	1. 組織任務的定位。 2. 首長意志。 3. 組織文化及使命感。	政治因素	1. 組織任務的定位。 2. 首長的支持與領導。
		資產專用性高		資產專用性略高		資產專用性居中
不確定性	公部門與私部門的差異	1. 公權力的涉入。 2. 適用性的困難。	資格限制	1. 設定財務能力規範。 2. 設定專業能力規範。 3. 異業結盟的禁止。	資格限制	1. 設定財務能力規範。 2. 設定專業能力規範。 3. 異業結盟的禁止。
	訓練執行的情形	1. 多元教學技術的使用。 2. 營利導向的傾斜。	契約訂定	1. 突破法律限制。 2. 合理設計契約並創造誘因。	契約訂定	1. 官方補貼與扶植。 2. 考量實際市場運作。
			履約監督管理	1. 契約及行政監督。 2. 會議監督。 3. 專業監督。 4. 財務監督。 5. 顧客監督。	履約監督管理	1. 契約及行政監督。 2. 會議監督。
		不確定性高		不確定性略高		不確定性居中

表 4-7 人力中心營運治理模式選擇之交易成本分析表（續）

		核心訓練業務		大樓場地設施服務		次核心與非核心訓練業務
交易頻率	自行辦理	1. 每年辦理班期數量高。 2. 扁平化組織，降低內部治理成本。	透過評選作業選擇合作夥伴	1. 公開評選。 2. 由學者專家擔任公正第三方評選。	透過評選作業選擇合作夥伴	1. 公開評選。 2. 由學者專家擔任公正第三方評選。
			協商交涉平台的建立	1. 業務承辦人。 2. 定期會議。 3. 臨時專案會議。	協商交涉平台的建立	1. 業務承辦人。 2. 定期會議。 3. 臨時專案會議。
		交易頻率高	交易頻率低（評選期間） 交易頻率居中（履約期間）	交易頻率低（評選期間） 交易頻率居中（履約期間）		
治理模式選擇的主因		1. 資產專用性高。 2. 不確定性高。 3. 交易頻率高。	1. 資產專用性中的政治性交易成本影響。 2. 引進專業團隊經營。 3. 契約中創造廠商合理營利空間，降低履約不確定性。	1. 人力不足下的思考。 2. 借重廠商專業能力。 3. 可參考其他機關經驗，降低履約風險。		

資料來源：研究者自行彙整

壹、資產專用性

核心訓練業務受到公務人員訓練專業程度高、原有人力中心辦理訓練之品牌效果不易被取代、及組織任務定位與行政院常需交辦政策宣導及臨時任務的政治因素影響下，使其資產專用性為高；大樓場地設施服務因營運成本高、民間具有較好的經營團隊及能力、及人力中心組織任務定位非經營大樓場地設施服務與受

首長意志影響下，使其資產專用性略高；次核心與非核心訓練業務則是人力配置短缺及服務時間衝突，致使其營運成本較高、再者需借重廠商專業能力及彈性管理的需要，最後次核心與非核心訓練業務因各時期組織任務定位的不同及首長支持與領導的影響，使其資產專用性居中。

貳、不確定性

核心訓練業務因公部門與私部門間的差異，加上私部門執行訓練之情形可能無法滿足人力中心之需求，使其不確定性為高；大樓場地設施服務其不確定性原因委託民間經營之量體龐大，導致其不確定性為高，後人力中心在招標及制定契約期間，藉由合理的資格限制及訂定契約，履約期間透過各項監督方式，降低不確定性，使其不確定性由高降為略高；次核心與非核心訓練業務的委外思維與大樓場地設施服務相同，藉由合理的資格限制及訂定契約，履約期間透過各項監督方式，降低不確定性，惟次核心與非核心訓練業務之委外範圍及量體不若大樓場地設施服務龐大複雜，故其不確定性可降低至居中。

參、交易頻率

核心訓練業務因每年辦理 500 場研習班期，交易頻率高，並透過機關內部扁平化組織進行交易，降低治理成本；大樓場地設施服務及次核心與非核心訓練業務之委外在招標期間，均透過學者專家擔任公正之評選委員，以公開評選的方式選擇合適之廠商提供服務。履約期間，人力中心與廠商透過業務承辦人、定期會議及臨時專案會議交易，溝通雙方需求與問題。

肆、交易成本特性影響營運治理模式之選擇

綜合上述，根據人力中心核心訓練業務、大樓場地設施服務、次核心與非核心訓練業務之交易特性，本段將其選擇治理營運模式的發展階段呈現如表 4-8 之分析。

表 4-8 交易成本特性影響人力中心營運治理模式之選擇分析表

	核心訓練業務	大樓場地設施服務	次核心與非核心訓練業務
涉入團體	1. 行政院 2. 行政院人事局 3. 人力中心	1. 行政院 2. 行政院秘書處 3. 財政部國產局 4. 行政院主計處 5. 行政院人事局 6. 行政院研考會 7. 臺北市政府	人力中心
問題點	1. 核心訓練資產專用性高 2. 民間不了解公務人員的訓練需求 3. 行政院常有需要宣達之政策或臨時任務	1. 大樓興建期間面臨人力財力不足 2. 當時委外經營尚未有法源依據 3. 部分機關不看好委外 4. 龐大建築量體委外必須降低履約的不確定性 5. 必須給予廠商經營誘因	1. 人力不足 2. 需要借助廠商專業能力
交易成本特性的影響	人力資產及政治性交易成本考量，使其資產專用性高，難以委外辦理	資產專用性、不確定性偏高，若要委外，必須先行克服不確定性偏高的問題	資產專用性、不確定性居中，具有委外之可行性
解決方案	1. 人力中心集中人力及資源辦理訓練 2. 透過經驗傳承與工作教導，提升訓練品質	1. 部會協商克服法律限制 2. 取得對外經營營利事業的許可，增加廠商經營誘因 3. 針對投標廠商進行資格規範 4. 透過公開評選評選合適廠商 5. 利用各種履約監督手段降低履約風險	1. 參考其他機關辦理經驗 2. 透過公開評選評選合適廠商 3. 利用各種履約監督手段降低履約風險
營運治理模式	自辦	OT 模式委外經營	勞務委外

資料來源：研究者自行彙整

復依核心訓練業務、大樓場地設施服務、次核心與非核心訓練業務之交易特

性，於 Williamson 之交易成本特性分析圖中，將呈現表 4-9 之組合。

表 4-9 人力中心各項業務交易成本特性分析

		資產專用性		
		非專屬 Nonspecific	混合 Mixed	專屬 Idiosyncratic
交易 頻率	偶發性 Occasional	無	1. 大樓場地設施服務（評選） 2. 次核心及非核心訓練業務（評選） （三邊治理）	核心訓練業務 （單邊治理）
	經常性 Recurrent		1. 大樓場地設施服務（履約） 2. 次核心及非核心訓練業務（履約） （雙邊治理）	

資料來源：研究者自行彙整



第五章 結論

人力中心自前身－民國 57 年任務編組之公務人員訓練班成立伊始，便一直於公務人員培訓業務上投入心力。至民國 85 年人力中心成立法源公布後，人力中心正式成立，而行政院及行政院人事局也在此期間思考將人力中心建設成為行政院所轄，一個現代化的公務人員培訓園地，而有公務人力發展中心新建大樓的構想。其後，人力中心新建大樓由行政院研考會列為行政院中長程發展計畫中的追蹤考核計畫之一，並要求人力中心大樓落成後之營運必須達損益平衡之目的，在當時可謂是國有財產使用上的先例。大樓興建後，政府財政日漸不堪負擔，無法再行將大量資源投入至人力中心的大樓營運上，因此人力中心開始思量未來的營運方式應如何進行，而有委外的想法。政府人事精簡的政策，除影響大樓營運採委外模式外，連原先的組織任務也必須思考是否需借重民間力量協助，而有核心訓練業務及次核心與非核心訓練業務的區分。

在目前政府訓練機構而言，人力中心的營運治理模式是較為特殊的案例，原因在於除了量體最為龐大的大樓場地設施服務委託民間廠商經營外，內部訓練業務亦有相當程度之委外。以 50 人正式編制的機關，仍能提供如此的服務，可以說是「麻雀雖小，五臟俱全」，在政府訓練機構實屬罕見。

為了解人力中心各項業務採取營運治理模式之原因，本文採用交易成本中的資產專用性、不確定性及交易頻率，研究分析各項業務的屬性及其治理模式，再與 Williamson 所發展的交易成本治理模式進行比對，發掘理論與實務之間的落差，並解釋可能原因。本章將於第一節歸納提出研究發現，並於第二節及第三節分別提出政策建議及後續研究建議。

第一節 研究發現

本文係以交易成本分析人力中心營運治理模式之抉擇，並發現政府機關在選擇營運治理模式時，與民間思考方向有所不同。政府機關多半是出現人力、財力上的問題，而開始思索如何因應，若人力、財力均足夠，政府機關很少會去考慮業務委外，屬於政治層面的思考；民間廠商則是考量成本及產能的問題，如何能夠降低治理成本，提高組織利潤，屬於經營層面的思考。人力中心大樓場地設施服務委外、次核心與非核心業務委外便是屬於政治層面的思考，然碰到人力、財力短缺的問題後，下一步便是思考如何降低招標及履約時產生的風險，使專案順利進行，達成機關的需求。

一、核心訓練業務—人力中心的主要組織任務

以核心訓練業務而言，是人力中心組織條例中所規定的職掌事項，而就這些訓練而言，如中高階公務人員領導管理能力、人事人員核心能力、一般公務人員的研習會議等，若交由民間辦理，在適用性上會有很大的問題，民間不能全盤了解政府機關間的體制、法令、分工等情形，對公務人員訓練的需求可能有所誤解。加上政府中高階公務人員所需要的能力與一般民間企業管理階層不同，所需具備之能力亦不同。另外，民間的人事體制與政府人事體制完全不同，自然政府人事人員的訓練亦無法委託民間辦理。除原先所具備的專業外，人力中心近年來不斷開發新的訓練技術，如公部門儲備講師訓練、個案教學、混成學習、體驗式學習、情境模擬等方法引入，強化自身的專業優勢，使其更無法被民間廠商或其他政府訓練機構取代其地位。在交易頻率而言，人力中心目前每年辦理超過 500 個研習班期，綜合上述資產專用性及不確定性，核心訓練業務採人力中心自行辦理的模

式，將能使治理成本降到最低。

二、大樓場地設施服務－庶務性業務

大樓場地設施服務因量體龐大，其設備維護及人力投入的營運成本相對提高，雖政府及民間均可以營運，但若再考量營運上的不確定性，以 Williamson(1985)所劃分的交易成本治理模式，應採取單邊治理，亦即自行經營方式較佳。然本案受到政治性交易成本的影響，當時政府的財政及時空氛圍下均不允許人力中心自行營運大樓場地設施，加上受到首長意志的影響，認為委託專業團隊經營為可行方案下，本案遂採取委外方式經營。委外路線確定後，在招標及履約可能產生高度不確定性的情況下，人力中心於招標前按採購法之規定訂定投標廠商的規範，篩選有能力經營之廠商。履約期間為確保廠商有足夠之利潤空間，人力中心與主管建照主管機關臺北市政府協商近 1 年後，突破法律限制，允許日後進駐廠商可從事營利行為，將履約風險再度降低。也因此，本案才具有委外的可能。

本案採 OT 模式委外，係因大樓場地設施興建過程中即發現政府已無法再投入財力及人力至其維護營運上。但採取 OT 模式經營對人力中心而言，對於維繫公共服務目的（教育訓練）是較為有利的。若採取 BOT 模式，則民間廠商在規劃設記整體訓練園區可能會較偏向營利目的設計，官方需求可能程度上會受到影響。雖然原先大樓場地設施考量以官方自辦之經營模式，其後因政治因素調整為 OT 模式經營，為不得已情況下之變通方案，但後續針對招標及履約期間可能發生之問題均採取合宜之風險控管機制，使人力中心大樓場地設施服務之營運順遂，降低不確定性。

三、次核心與非核心訓練業務－支援性業務

勞務採購在現今政府機關是相當普遍的做法，通常是因為人力不足卻又需要相關勞務服務，或是希望借重民間廠商的專業技術，提升原有的服務水準。人力中心在次核心與非核心訓練業務的委外思考方向亦如同其他機關的思考方向，惟人力中心在思考業務委外時，能與組織任務方向併同思考，避免落入「為委外而委外」的死胡同。

圖書館管理、「e 等公務園」、「精英學苑」、資訊管理及派遣人力等次核心與非核心訓練業務之資產專用性居中，政府與民間均有能力提供是項服務，加上上述業務之規模量體並不算龐大，其不確定性因素較低，加上採用採購法規定之公開評選，亦可以參考其他機關的作法，大幅降低履約風險，具有採行委外的可行性。然是否具委外可行性便一定需要委外，則必須視組織任務方向決定。以「e 等公務園」建置之初為例，由於是數位學習推廣之初，民間廠商尚不了解政府的需求，因此在數位課程內容及製作上，仍必須由官方主導，無法全然委外；至數位學習發展成熟後，人力中心認為廠商已逐漸理解官方需求，則配置在「e 等公務園」之人力便可轉往其他業務上，委託廠商之比例便可逐步提高。

四、人力中心治理模式尚符交易成本理論

經本文透過文獻分析及深度訪談後發現，人力中心三項業務之治理模式符合 Williamson 之假設。Williamson 認為一個組織會在資產專用性、不確定性及交易頻率等交易特性所構成的關係中，選擇治理成本較低的治理模式。以核心訓練業務而言，資產專用性、不確定性及交易頻率高，是影響治理模式選擇自辦的原因。除上述的經濟性交易成本考量外，另一個重要因素在於政治性交易成本的存在，包含人力中心辦理的核心訓練業務具有高度政治性，以及時常需執行行政院所交辦的政策宣傳或臨時任務，在經濟性及政治性交易成本交互影響下，使人力中心

核心訓練業務選擇自辦模式。大樓場地服務設施服務在政治性交易成本的影響下更是明顯。選擇以 OT 方式委外經營除了經濟性交易成本的思考外，政府原先希望興建一棟屬於行政院所屬的訓練園區，並由官方自行經營，且能容納所有中高階以上公務人員的建築物量體，政治性交易成本參入後，使人力中心大樓場地設施具程度上的實質資產專用性，此時以 Williamson 之假設是不宜委外辦理，宜交由官方自行經營。然在此時，政治性交易成本再度影響本案的發展，人力中心新大樓興建期間，政府無力再投入大量的人力與預算經營本棟大樓，人力中心面臨治理模式的抉擇，委外成為一個思考的方向。但資產專用性在政治性交易成本介入後已成為略高狀態，人力中心僅能從交易特性的不確定性及交易頻率著手調整。在專業顧問的建議下，人力中心透過各部會的協商，取得委外法源及允許委外廠商營利的利基，方使本案採委外的不確定性降為略高，始具有委外可行性。由上述可知，人力中心大樓場地設施服務委外受經濟性及政治性交易成本深遠之影響。最後，人力中心的次核心與非核心訓練業務，雖不若大樓場地設施服務委外受政治性交易成本影響來得大，但在人力不足以支應的情況，以及機關首長的認可下，加上這些業務的資產專用性、不確定性不若核心訓練業務及大樓場地設施服務高，按 Williamson 之假設應可委外降低組織的治理成本，於是人力中心陸續將這些業務委外。整體而言，以經濟性交易成本加上政治性交易成本，確實可以解釋人力中心各項業務的選擇動機與過程。

第二節 政策建議

壹、政府整體面

本文運用交易成本理論回顧及分析人力中心各項業務治理模式的發展和選擇

歷程，發現若能搭配經濟性交易成本與政治性交易成本對組織各項業務資產專用性、不確定性及交易頻率之影響，將可以合理解釋其選擇的動機與目的。以本文採人力中心為研究個案為例，人力中心採治理模式的最後目的均是在於滿足公共利益，亦即機關需求，次而求治理成本之節省與降低。傳統上，交易成本理論之運用多集中於經濟性交易成本之探討，較少針對政治性交易成本進行著墨。本文雖僅以人力中心做為個案研究，無法全然推論至其他政府訓練機構或機關上，但本文認為，其他政府訓練機構或機關，可藉由交易成本理論，尤其是政治性交易成本這部分，檢視自身的發展歷程，找出目前治理模式尚待改進之處。本文建議可以從人力中心之三項業務中，釐出如核心業務、支援性業務與行政性庶務等業務，再針對自身業務的特性加以檢視及調整治理模式。在檢視過程中，應特別注意如同人力中心一般，強調機關主體的重要性，即機關的公共服務目的不能消失，才能順利找出合適的治理模式，降低治理成本。

貳、人力中心個體面

本文針對研究之發現，給予人力中心以下政策建議：

一、檢視組織任務方向，維持機關主體性

在人力中心日後治理模式的選擇中，同樣應將經濟性及政治性交易成本一同納入考量，尤其是政治性交易成本的影響，例如：日後的組織定位、行政院未來的政策、行政院人事局的態度等因素。就目前人力中心核心訓練業務而言，因資產專用性、不確定性及交易頻率高，採取自辦模式辦理。因應未來民國 101 年行政院組織法的施行，人力中心可再依組織任務方向針對核心訓練業務中，與未來組織任務方向相關度較低或無關之業務，調整成次核心或非核心訓練業務，並再

就其業務屬性，選擇適合之治理模式，如全部委外或是部分委外部分自辦等。次核心與非核心訓練項目中，也同樣可依此標準檢視，若與組織任務方向具高度相關者，則應調整成核心訓練業務，改由自行辦理方式較佳。

二、重視工作經驗傳承，維持品牌

在人力中心的三大項業務中，無論是核心訓練業務、大樓場地設施服務及次核心與非核心訓練業務，均相當重視工作經驗的傳承，尤其是多年下來累積的口碑與名聲，已形成一品牌資產專用性。就核心訓練業務而言，由於教育訓練的品牌早已建立，而這些品牌的建立仰賴以往累積辦理教育訓練的經驗，故相關辦理經驗或技巧必須系統化保存，俾憑後人參考。至於無法以文字方式呈現之知識，則有賴透過同仁之間的工作教導來達成，定期辦理同仁經驗分享、資深同仁帶領新進同仁從事實際教育訓練工作亦可達成目的。至於大樓場地設施服務及非核心訓練業務的委外，人力中心與廠商之間定期會議或臨時專案會議等會議紀錄文件必須妥善典藏，做為後續具有拘束效力的履約文件。此外，契約文字無法具體呈現之抽象文字內容，則仍需要經驗傳承，因此業務交接時，業務承辦人必須能夠將履約期間可能面對的問題以書面紀錄方式，交給後續接手的承辦人，降低日後履約因人事異動因素，或因人力中心與廠商雙方對契約文字認知之爭議，增添履約的風險與不穩定，降低服務品質。另承本節給予政府其他訓練機構及機關之建議，本文建議人力中心可將目前各項業務辦理的經驗公開分享，包含治理模式的選擇，希冀藉由人力中心在治理模式上成功的經驗，能複製至其他訓練機構及機關，使政府機關能運用這些經驗，改善自身治理模式的問題，提昇組織產能與績效。

第三節 後續研究建議

針對相關研究之未來後續發展，本文提供以下研究建議：

- 一、目前人力中心大樓場地設施服務委由福華大飯店經營，履約期間將至 99 年 12 月 31 日止。未來 10 年大樓場地設施服務仍是由福華大飯店取得優勝廠商第一名資格，目前已議價完成並即將進入試營運階段。營運移轉過程包含招標、契約文件擬定、公開評選及日後人力中心與福華大飯店共同經營期間，可進行交易成本之分析，並可與前 10 年的營運狀況做為比較。
- 二、行政院組織法施行後，可針對人力中心業務調整及營運治理模式選擇，與施行前進行比較分析。
- 三、目前政府訓練機構將大樓場地設施委外者僅有人力中心及高雄市政府公務人力發展中心，國家文官學院也計畫採取大樓場地設施委外方式辦理。未來可針對上述 3 個訓練機構之營運治理模式進行比較分析。

參考文獻

壹、中文部分

公務人力發展中心（2001），《公務人力發展中心 90 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2002），《公務人力發展中心 91 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2003），《公務人力發展中心 92 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2003），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 91 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2004），《公務人力發展中心 93 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2004），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表民國 92 年度及 91 年度》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2005），《公務人力發展中心 94 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2006），《公務人力發展中心 95 年度研習總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2006），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 94 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2006），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表民國 94 年度及 93 年度》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2007），《公務人力發展中心 96 年度訓練總報告》，台北：公務人力發展中心。

務人力發展中心。

公務人力發展中心（2008），《公務人力發展中心 97 年度訓練總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2008），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表 民國 96 年度及 95 年度》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2009），《公務人力發展中心 98 年度訓練總報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2010），《公務人力發展中心大樓新建工程暨委託經營管理 98 年度使用情形及效益分析報告》，台北：公務人力發展中心。

公務人力發展中心（2010），《福華大飯店股份有限公司公務中心營業所財務報表 民國 98 年度及 97 年度》，台北：公務人力發展中心。

王漢源（2000），〈引進企業精神及機制，建立企業型政府新典範—公務人力發展中心新建大樓委外經營管理報告〉，《游於藝》，第 23 期，第 3 版，台北：公務人力發展中心。

王漢源（2006），〈那段日子我們攜手走過—公務人力發展中心十週年憶述〉，《游於藝》，第 63 期，台北：公務人力發展中心。

丘昌泰（2001），《公共管理—理論與實務手冊》，台北：元照出版公司。

江岷欽、林鍾沂（1999），《公共組織理論》（修訂再版），台北：國立空中大學。

行政院經濟建設委員會（1999），《政府業務委託民間辦理作業手冊》，台北：行政院經濟建設委員會。

吳英明（1999），〈公共管理三 P 原則—以 BOT 為例〉，收錄於黃榮護等人合著之《公共管理》（第 13 章），台北：商鼎文化事業公司。

李佳蓉（2005），《委外訓練：影響夥伴關係之因素以及建立夥伴關係後之成效探討》，成功大學工業與資訊管理學系碩士論文。

李宗勳（2004），〈公私協力與委外化的效應與價值—一項進行中的治理改造工

- 程》，《公共行政學報》，第 12 期，頁 11。
- 李宗勳（2007），《政府業務委外經營—理論·策略與經驗》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 李宗勳、范祥偉（2000），〈簽約外包的理論與經營策略〉，《人事月刊》，第 31 卷第 4 期，頁 3-19。
- 孫本初（2009），《新公共管理》，台北：一品文化出版社。
- 張金順（2003），《以成本與服務品質探討顧客價值對行為意圖的影響—以網路書店為例》，中央大學資訊管理學系碩士論文。
- 張淑茹（2008），《華山創意文化園區委外經營模式選擇之交易成本分析》，臺灣大學政治學系碩士論文。
- 許南雄（2007），《人力資源管理》，台北：華立圖書股份有限公司。
- 陳永興（2009），《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碩士論文。
- 陳君綸（2010），《台灣高鐵 BOT 風險管理之委託代理人研究》，臺灣大學政治系碩士論文。
- 陳怡君（2008），《國立傳統藝術中心委外經營之交易成本途徑分析》，臺灣大學政治學系碩士論文。
- 游慶生（2000），《公務人員訓練委外可行性之研究—策略規劃的觀點》，東海大學公共行政學系碩士論文。
- 黃煜文譯（2005），Savas, Emanuel S. 著，《民營化歷程—公部門·非營利·企業的夥伴雙贏之道》，台北：五觀藝術管理有限公司。
- 葉金鉦（2006），〈公務人力發展中心大樓設施委託經營管理績效探討〉，《游於藝》，第 65 期，台北：公務人力發展中心。
- 詹中原（1993），《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，台北：五南圖書出版公司。

劉坤億 (2003),〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉,《行政暨政策學報》,第 36 期,頁 102。

劉家綾 (2007),《臺灣企業人力資源措施委外之策略性因素探討》,中山大學人力資源管理研究所碩士論文。

潘盈竹 (2007),《職業訓練委外政策之評估-以泰山職訓中心的訓練需求為例》,銘傳大學公共事務學系碩士論文。

鄭錫鏞 (2008),〈公共職業訓練委外效益評估之探討〉,《人事月刊》,第 46 卷第 2 期,頁 2-13。

謝叔芳 (2008),《從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理》,台灣公共行政與公共事務系所聯合會「夥伴關係與永續發展國際學術研討會」。

貳、英文部分

Dahlman, C. J. (1979), *The Problem of Externality*, Journal of Law and Economics, 22(1), pp. 141-162.

Gainey, T. W., and Klaas, B. S. (2002), Outsourcing the Training Function: Results from the Field, Human Resource Planning, 25, pp. 16-22.

Savas, E. S. (1990), A Taxonomy of Privatization Strategies, Policy Studies Journal Vol.18, No.2, pp. 341-355.

Tyler, K. (2004), Carve out training, HR Magazine, 49, pp. 52-57.

Williamson, Oliver E. (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York: Free Press.

Williamson, Oliver E. (1985), The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York: Free Press.

Williamson, Oliver E. (1991), Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, *Administrative Science Quarterly*, 36(2), pp. 105-106 ; pp. 269-296.

Williamson, Oliver E. (1999), Public and private bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, *Journal of Law Economics & Organization*, Vol. 15, No.1, pp. 306-342.

Williamson, Oliver E. (2005). The Economics of Governance, *The American Economic Review*, Vol. 95, No.2, pp. 1-18.



附錄 訪談紀錄

時間：99年11月9日（二）下午2時20分

地點：行政院人事局

受訪對象：A

一、影響人力中心決定將大樓場地設施委外，受到哪些因素影響？其中又以哪個因素最為重要？

影響的因素為財務、服務品質因素。那時我記得還在蓋人力中心新大樓時，有邀請中山大學劉維琪校長和他的研究團隊，來分析人力中心未來的經營方向。劉校長和他的研究團隊認為人力中心大樓的場地設施品質非常好，但後續營運維護如果完全倚賴公務預算，對財政將是沉重負擔。如果當初人力中心大樓不委外，要提供飯店等級的服務，專家評估至少需170以上的人力，170以上的人力對於政府人事員額是一個沉重負擔。而且當時行政院人事局（人力中心的主管機關）也是面臨很大的壓力，人事局談組織再造、人事精簡，自己得先做標竿、做示範，所以人力中心大樓委外案在那個時空環境背景下，是相當有意義的案子。如果沒有這些時空環境背景，而政府財政穩健，預算足以支應經營人力中心，那政府當然還是會選擇自辦。政府只要出得起這些錢，一切都不是問題。政府會不會沒有經營飯店、場地設施及會議場地的人才？其實不用擔心，政府還是有經營類似設施的人才（如招待所、訓練機構等），而且我如果沒專業人才，我可以個別外包出去，不一定要全部委外。但就理論上來說，民間經營像人力中心這樣的大樓場地設施，成效就是會比官方經營還來得好。政府在經營會受到制度面上的限制，經營效率會比民間差，財務負擔也會比較大。而且就像人力中心這樣的國有財產經營，還有使用效率的問題。政府公有財產常被詬病有「蚊子館」的問題，就是有使用率

太低的現象。如果用同一個基準評比政府的訓練機構，人力中心的場地使用率是非常高的，委託給民間經營後，幾乎是一年365天都在使用，不管是公部門或私部門使用。人力中心大樓場地設施當然可以由官方自行營運，但是你可以發現政府和民間在維護設施上的成效就是不一樣，以人力中心這樣的設施可能交由官方自行維護2至年後就開始有折損折舊，但民間就是能維護得比官方好。

二、當初大樓場地設施委外時最後為何決定以OT方式委外？可否談談中間的決策過程？

這個委外案並不是在興建之初就計畫要委外，而是在興建過程中，發生政府財政短少及人事精簡等狀況，於是開始朝委外的方式去研究其可行性。除了本身先做資料蒐集與分析之外，我們也委託台大商學研究所翁景民教授做委外營運模式的研究，後來我們針對前述的研究分析和專家學者的顧問諮詢，提出了3個可行的營運模式：租賃合約委外經營（公辦民營）、管理合約委外經營（專業團隊經營）及自行經營（勞務委外）。得出這些可行的營運模式後，我們又請諮群企業管理顧問公司做經營財務可行性的研究。當時研究分析後認為，假如人力中心大樓採取OT模式委外，也就是委託專業經營團隊來經營，政府還得補貼廠商1億1,000萬，廠商才有意願投標。不過這個評估結果與我們內部評估結果，是有段差距的，但當時我們還是認為，公開招標後還是交由市場機制來決定廠商是否參與投標，而不是透過初估的財務可行性研究來判斷廠商是否有動機參與投標。再來是建照執照時碰到的法律限制，當初臺北市政府認為本案的服務對象應以參訓學員為優先，不得對外營業，但依照諮群企業管理顧問公司的分析結果，若服務對象僅限在參訓學員，顧客來源有限，無法產生足夠誘因吸引廠商前來投標經營，也無法達到廠商自

負盈虧和損益平衡的目標。即使這個委外案全部都由政府支付經費來補貼廠商經營，一樣會有很大的財務風險，而且當初政府在辦這樣的大樓委外案還是頭一遭，面對很多不確定性，但我們評估後認為不能讓這個委外案虧錢，至少要能損益平衡。於是針對臺北市政府限制建照執照不得有營利行為的限制，我們和臺北市政府溝通磋商近1年，臺北市政府才同意我們取消「不得有營利行為」的相關限制。我們之後將可行性的研究成果上報行政院人事局，人事局再邀集相關部會討論各方案的可行性及利弊得失，最後討論採「委託民間專業經營團隊方式辦理」較為可行，並由當時人事局局長張哲琛先生拍板定案，並簽請行政院核定。行政院之後再度邀請相關部會討論，確定人力中心大樓採取委外方式辦理，並適用採購法。

三、在推動大樓場地設施委外時，最重視哪一項成本的降低？或是看重委外後能從民間企業引進哪些資源？

第一個希望降低維護成本。一般大樓場地設施的設備維護費用每年大概是建置總經費的6至10%，如果這棟大樓全部由政府自行營運辦理，政府每年都得投入相當的維護費用，但如果委外後，維護費用便由廠商負擔，政府便不用編列維護費用的經費，馬上有cost down的效果。而且政府自辦的維護成本，一定比民間辦理來得高，因為政府在行政上必須遵循相關的法令和制度，遠不及民間的靈活彈性，可以精準估算及控制成本。第二個希望降低經營管理成本。我們當時希望透過引進民間專業團隊的經營能力，提高我們的服務品質，也能降低官方為了經營這棟大樓所需投入的專業人力成本。人力中心有會議場地、教室、住宿客房、餐廳及休閒設施，這些設施項目跟飯店的經營方向很類似，而且這些經營項目也不是人力中心的核心業務，更不是拿手在行的經營項目，所以委託民間辦理除了可以降低前述維護成本和專業人力成

本外，還可以提高整體的服務品質。我們常談小政府和企業型政府，我認為小政府會比企業型政府來得好。企業型政府係指將企業的管理精神、方法及技術導入政府，使政府行政靈活有彈性。可是政府的本質和企業的本質終究不同，政府的核心價值在於提供公共服務並且重視法律及程序正當性；企業的核心價值在於獲取利潤並且能因應外在環境靈活調整。不過小政府中提倡的「民間做得好，政府就不必自己做」，可以與企業精神結合。小政府可以把自身業務切割，將非核心核心且不牽涉公權力的業務，交由民間辦理；核心且牽涉公權力的業務，則仍須由政府辦理。以人力中心而言，大樓場地設施的維運需要投入大量人力成本，但這塊屬於人力中心非核心業務，交由民間經營便可導入企業經營模式，把餐飲、客房、會議場地、教學、休閒設施等均視為個別的利潤中心，以業務績效做為管理機制，刺激各利潤中心提高其服務品質。至於希望從民間引進哪些資源，我認為會是引入民間企業管理方式，這剛好是我們的弱項，我們的強項是在辦訓練，像是訓練場地的規劃設計上，我們是強於飯店業。飯店業事實上是有点雜牌軍，但因為飯店有場地及宴會廳，所以可能兼作一些會議訓練業務。像我們當初在規劃教室時，就規劃了海報夾，讓講師和學員可以在牆壁上自由張貼海報而不會污損教室牆壁，在當時飯店業的場地很少有這樣的設計。福華大飯店後來覺得我們這些規劃和設計很好，也學著放到它們的其他場地設施上。這樣兩個不一樣體制的夥伴一起合作，才能截長補短，將各自的優點發揮到極致，讓這棟大樓提供更高品質的服務。

四、在當時委外招標作業有限制投標廠商的資格嗎？

那時我們針對投標廠商有設定投標門檻，一個是有關專業經營能力，另一個則是財務能力，這兩個門檻都攸關日後專案履約執行時廠商能否順利執行任

務的關鍵。所以在訂定廠商資格規範時，寬鬆程度必須拿捏得宜。設定太嚴格，符合資格的廠商範圍就會縮小，廠商競爭度就會不足；設定太寬鬆，則可能一些條件比較差的廠商也能來投標。理想的情況是，我們希望基本門檻以上的廠商都能來參與投標，再透過公開競標的機制，政府才能選到最好的廠商。當初我們和顧問公司討論很久：如何訂定廠商門檻，能讓市場上具一定水準的廠商來投標，但又不會過於嚴格，變成廠商的市場，而不是政府的市場。如果訂出合適的規範，就能造成廠商之間的良性競爭，並提供政府較好的條件。我記得這個案子，當初投標有4家廠商，但其實還有很多廠商是在投標會場上列席參觀。他們認為人力中心訂定的規範太嚴苛，所以第一次招標可能會流標。他們一直在等中心降低規範，例如財務或專業能力規範上再適度放寬，他們才願意投標。但事實上，就當初我們訂定的規範，是已經造成了程度上的競爭，所以這些觀望的廠商沒有等到機會。另外，這個委外案和其他政府公共工程相比，並不算太複雜的案子。我們希望來投標的是一個既有的廠商，而不是像一般BOT的案子。BOT的案子是以財務為主，它可能是一個金主找了很多家公司來參與，所以可能會是一個新成立的公司，我們當初設定的規範是希望一個既有的公司，它們在市場上已經具備一定品牌和口碑的狀況下來投標。當初人力中心大樓委外案是依採購法的規範來辦理，所以我們還規定廠商不可以移轉經營權，但可以將業務分包。廠商也會將它們的業務分成核心和非核心，你可以發現像現在福華，住宿客房是自己的員工在打掃，但公共清潔區域卻分包給清潔公司。一樣是清潔工作，那為什麼客房清潔自己來？因為這是核心業務、know how的範圍；公共清潔區域是由清潔公司處理，因為這是非核心業務，不需要那麼高的技術門檻。

五、在大樓場地設施委外後，人力中心將會議場地、住宿客房、教室及部分設施「分割」時段，雙方依契約規定使用時段，並預留彈性使用時段，當初如此

設計原因為何？

這個契約的設計機制是我認為本案營運治理成功的關鍵之一，因為我們在設計契約時，已經將管理機制放入契約的文字之中，也不需要耗費太多履約監督的成本去管理廠商。其中比較特別的是住宿客房和會議教室採用保留使用場次，而非保留特定區域，可以避免廠商對中心保留區域提供較差的服務，確保廠商對於中心保留場次及廠商可使用場次均提供相同的服務品質。另外在契約中也規定人力中心每年度使用30,000間住宿客房及每年付給廠商3,200萬元金額，便是利用住宿客房數量與價格之間的對應關係，抑制廠商的定價機制。如果廠商哄抬住宿客房售價，則人力中心使用30,000間住宿客房的價格可能超過3,200萬元，但人力中心依契約每年僅需付給廠商3,200萬元，相對而言則造成廠商本身的虧損；如果廠商削價競爭，則人力中心每年付給廠商3,200萬元的金額則可使用超過30,000間住宿客房，對廠商而言亦是虧損。如此設計可以利用市場機制，箝制廠商的定價行為，並確保服務品質與價格之間的對應關係，使其提供的服務可以滿足人力中心公務需求及其他外部消費者。將廠商趨利的天性放入契約規定中，在履約上就能省下很多時間和成本，我們財務上的監督也是這樣，就是要求福華開發票。你會問，福華可能會漏開發票，不就會虛報帳目？如果漏開的話，稅捐處會來查核，而且查到要罰好幾倍；再者，顧客來消費沒有拿到發票，他們會覺得營利場所沒開立發票很奇怪。所以我們的監督機制都考慮到人性，設計時都有考慮到實際執行狀況。今天為了監督福華有無虛報帳目，派一個人站在櫃臺一整天，搞不好逮不到一件。最後，我們也將「顧客導向」的精神放入契約中，由顧客協助我們監督福華大飯店的服務品質。如果今天福華大飯店一間住宿客房賣5,000元，可是房務的服務水準很糟糕，顧客自然不願上門。可是福華大飯店每年又得上繳國庫定額權利金及經營權利金，獲利不佳會對公司營收造成很大的

壓力，因此福華大飯店便會在定價與服務水準之間取得一個市場可以接受的平衡點。由市場機制來監督福華大飯店，你的服務被顧客嫌棄，你就會思考改善方法。你的服務要有一定的水準，顧客才會願意上門，這個水準是顧客訂出來的。很多契約的設計，都是有人性和管理機制的考量，使這份契約能夠順利執行，也能節省履約管理者很多的時間和成本。

六、人力中心在核心訓練業務上，為何不委外辦理？有無考慮過委外辦理？

我認為「核心」這個概念是相對比較而來的概念。今天人力中心的核心訓練業務，是指相對其他業務而言，是較為重要，尤其人力中心的組織職掌便是辦理教育訓練。核心訓練業務因為資產專用性高，而且民間做不來，所以我們沒有委外辦理。但不代表未來不會委外，不會被其他機關或民間取代我們的機能，所以我們持續不斷加強自身在教育訓練上的競爭優勢，包括以前開始發展公部門講師，當然現在也繼續在做，我也是其中之一。當時有些人不是很贊同這件事，但是人力中心如果沒有培育公部門講師，那跟別人有何不同？其他訓練機構也在辦訓練行政事務，像洽聘講師、規劃課程及調查訓練需求，這樣總有會被取代的一天。而且當人力中心很多較不重要的次核心及非核心訓練業務逐漸走向委外時，人力幾乎都集中在辦裡核心訓練業務時，如果我們沒有發展新的訓練技術或方式，真的可能最後連教育訓練都會被委外，之後整個人力中心失去存在的必要性。像我們開發引進很多教學技術，像是個案教學、模擬演練、體驗式學習以及繪本教學等，這些都是有意義的，不是只有增加自身的競爭優勢和專業而已，更重要的是，這些對我們的學員很有幫助。像是中高階的主管，你不可能叫他們乖乖坐著一整天聽課，那太無聊了，要想辦法讓他們動手、動口和動腦，那樣上課才有趣。

七、人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？

我覺得像是圖書館管理服務、精英學苑和資訊管理委外都相當具有特色。人力中心圖書館會委外，那是因為人力中心圖書館是定位成專業圖書館，以提供人力資源發展、公共行政管理和國家政策發展的專業書刊為主。因為我們沒有專業的圖書資訊管理人才，而民間有很多專業的圖資廠商，我們可以讓廠商協助人力中心管理這座專業圖書館。精英學苑源自辦理公務人員公餘時間自主進修課程，因為我們沒有多於人力能安排於夜間或假日來服務進修公務人員，因此將課程規劃、設計及輔導工作委由專業團隊。資訊管理委外則是因為人力中心缺乏這類的專業人才，必須向外尋求專業廠商進駐，提供專業服務。一般人常以為只有低階性、庶務性的業務才能委外，其實不然。我們當時會將資訊、圖書館和「精英學苑」委外，有另外一個原因是我們將其視為「管理」，因為我們不是要承辦人變成專業的資訊人才、圖書館館員或是進修課程規劃師，所以承辦人不需要完全專精這項業務的所有專業知識，這是一種管理通才的概念，承辦人只要能夠和廠商明確溝通中心的需求，並做好履約管理，其他專業的部分則靠廠商提供服務。這樣也有另一個好處，就是人力可以隨時彈性調整。畢竟機關在每一個時期的發展方向及資源配置上都有其優先序，假如機關沒有辦法配置這些資源，但機關仍然需要這樣的服務，就會考慮到將這項工作外包給民間廠商或是尋找策略合作聯盟。

時間：99年11月16日（二）下午3時

地點：福華國際文教會館風尚咖啡

受訪對象：B

一、影響人力中心決定將大樓場地設施委外，受到哪些因素影響？其中又以哪個因素最為重要？

人力因素是最大的考量關鍵。當時我們在蓋人力中心這棟新大樓時，那時建築物量體很大，有22個場地、277間住宿客房。興建期間我們評估以人力中心的人員編制無法經營這樣的場地，加上政府雖然有類似營運場地和飯店設施的人才，但和民間專業的業者比，還是差了一截。此外，這棟建築物在當時是以前瞻的角度來規劃設計，我們希望未來能提供參訓學員最好的學習服務，因此用現有的公務人員來經營管理是較難達到民間飯店業星級的服務水準。所以興建期間，我們委託臺灣大學商學院翁景民教授的團隊針對我們這棟建築物未來的營運方向進行評估，翁教授的團隊評估後給了我們中心幾個可行的方案，最廣為人知的方案之一就是委託民間專業團隊進駐經營。後來這幾個方案我們呈給行政院人事局，再由行政院人事局呈給行政院，最後才決定採用委外方式經營。另一個因素我認為是當時的政治環境，公共管理開始流行小而能、小而美的政府，政府必須組織再造，才能快速呼應民眾的需求。因此，政府不一定要樣樣業務事必躬親，能夠交給民間處理的業務，便可大膽交由民間辦理，所以我們中心這棟新大樓才會往委由民間經營這個方向去思考。

二、當初大樓場地設施委外時最後為何決定以OT方式委外？可否談談中間的決策過程？

當初大樓興建之初，我們中心就碰到人力無法支應未來整個大樓場地設施營運的窘境，經過一些專業顧問團隊及我們中心內部自行評估後，均認為委由民間經營是解決人力不足的方案之一。雖然當時政府開始提倡組織再造及小政府的觀念，但政府內部還是有很多機關及公務人員停留在傳統政府萬能的觀念之中。我記得行政院人事局邀集行政院相關部會，就有關人力中心大樓場地設施委外案，進行可行性分析及討論時，部分機關的態度還是趨於保守。過去很少有政府機關採委外服務，很多傳統的公務員都認為，政府好端端花這麼多錢，來規劃建設這麼好的設施設備卻拱手讓給民間經營，他們覺得不可思議。以我自己覺得當時參與討論本案的各部會，幾乎沒有一個人贊成，幾乎大家都反對。當時人事局局長張哲琛先生，他主持會議時發現幾乎所有人反對，但是他把我請到他的辦公室，跟我說，我們就採委外方式辦理，我們就往這個方向前進。之後行政院人事局將本中心提案採專業經營團隊進駐經營的治理模式上呈至行政院，由當時的行政院長蕭萬長先生正式批准，成為人力中心大樓場地設施委外的依據。至於有些人會有疑問的是，很少有訓練機構會在設計時，規劃這麼大的建築量體，拿到民間企業看，也是相當少見的。這是因為當時行政院院長連戰先生及人事局局長陳庚金先生非常希望國內能有像英國、美國及法國那樣專屬國家的學院，所以行政院想在底下成立一個中高階公務人員的培訓基地。我們就考慮到，全國中高階公務人員大概有多少人並預估，每一個人一年要參訓多久的時間，我們就必須要有多大的空間來容納，我們是用這種方式去推估。像其中卓越堂，便一再改變設計，原來大概一次容納400人，後來又覺得這樣不夠。因為若行政院召集科長級以上主管參訓，一次少說就要6、700人，所以後來又把卓越堂空間擴大。那時候運氣還不錯，政府財政不錯，所以我們需要的經費，政府都全力支持，無非希望人力中心所有的設施和規劃，都是具有前瞻的性質。我們很多規劃的設施，即使現在來看，都還是相當先進前衛。這棟大樓在興建時，我們的同

仁就全心全意投入在這個專案中，包括每個教室的設計、教學設備的擺設、課桌椅的安排等，中心同仁當時真的花很多精神跟時間，去研究、創造，去做。大家都非常認真，而且具有高度的承諾和成就感。甚至包括設計Logo，所有同仁包括工友司機，每一個都下去討論，Logo設計出來後，每一個人都很喜歡、因為是大家共同決定討論，而且過程花了很久的時間。連一個Logo都討論這麼久，投票、表決、討論、辯論，這種文化的創造是大家一起參與的，組織文化是這樣形成的。我總結一下我們中心大樓場地設施採委外的原因，當然外在因素最主要是政府無法支應人力和物力來經營，最後提出委由專業團隊經營並獲首長認可支持；內在因素則是人力中心全體同仁能夠接受組織改革的精神，當外環境改變後，組織文化影響中心同仁會自我要求、自我提昇，本身便會追求卓越，我相信那是這樣。

三、在推動大樓場地設施委外時，最重視哪一項成本的降低？或是看重委外後能從民間企業引進哪些資源？

當時委外的思考最主要是希望引入民間企業的經營方式，能夠將這棟新大樓的場地設施服務發揮到最大化，最大化指的是場地使用效率最大化、服務效率最大化，使用者滿意度最大化。基於這個原則的話，如果由民間經營，政府可以節省人力、設施維護及管理成本；另一方面，由民間以企業化方式經營，民間以獲利為導向，自然會針對服務品質和盈餘利潤做精確掌控，除了能夠控制投入的成本，使服務品質提高外，也能使本身獲利。民間有know how、有訓練有素和專精的人員，他們懂得品質管控及如何有效使用空間設施，這他們的長處，我們最主要希望引進我們所缺乏的。所謂一個好的策略當然就是，政府的核心能力再加上民間的核心能力，兩者搭配就會產生最大效果，一加一就是大於二。這樣委外的結果，對於政府、民間以及民眾而言，

是三贏的局面。

四、在當時委外招標作業有限制投標廠商的資格嗎？

我們考慮到的是，這棟大樓的場地設施服務委由民間經營，民間需要具備何種能力。以我們那時的建築物規劃設計，日後將有22個場地及277間住宿客房，另外還有餐廳、圖書館及休閒設施等綜合性設施，以這樣的經營規模，我們委由專家學者幫我評估針對投標廠商所需訂定的能力要求，專家學者認為以這樣大的量體經營，至少需要需要有四星級以上飯店經營的經驗，才足以勝任本案日後的維運。所以我們依據這樣的評估，在招標評選階段即規定投標廠商必須具備經營四星級以上飯店的相關經驗。當然，財務能力也是我們重視且在意的部分，我們也有設定財務能力的規範，降低廠商日後維運時產生的各項風險。基於上述原則，讓符合資格的廠商來投標。當時招商說明會大約有50餘家廠商參與，至正式投標時，則有4家廠商投標。我們請了11位當時國內最公正的學者專家擔任評審委員，做客觀的評審。大概經過一天的評審作業，後來福華大飯店獲評為合格優勝廠商第一名，取得優先議價權。福華大飯店會獲得評審委員一致認同，就是他過去服務的評鑑以及提出的方案實在。如果廠商提供的經營權利金比例太高，廠商在經營收費上更高。但我們委外的主要目的是提升人力中心的教育訓練品質，不是增加國庫收入。所以福華當時提出的方案、經營權利金比例及財務預算分配等，評審委員認為是比較中肯務實，且比較符合政府公共服務的理念跟期望。

五、人力中心在核心訓練業務上，為何不委外辦理？有無考慮過委外辦理？

人力中心有些業務可以委外，但是有些業務無法委外，像是核心訓練業務就

無法委外，這牽涉到政策宣達和公權力的介入，不適合由民間接手。再者，人力中心從課程規劃、課程設計、講師聘請及學員的調訓等業務，具有從上游到下游整體流程運作數十年累積而來的豐富經驗。由於人力中心隸屬於行政院人事局，為行政院所屬三級機關，行政院許多重大政策宣達及訓練，需要透過各機關的人事人員協助宣達。因此，人力中心還肩負政府新政策宣導及臨時交辦業務的工作，本身可以透過政府體系制度做有效的執行，這個要委外會比較困難、也不適當，因為民間要介入政府內部的運作系統，還是有點不妥。另外人力中心已經累積了相當豐富的經驗，也有非常好的知識管理、資訊管理及資訊運用能力，所以我們這方面可以做得比民間好。

六、人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？

「e等公務園」當時由游副主任玉梅所推動，以當時的時空環境而言，我們算是公務界最早倡導數位學習的機關。在數位學習尚在萌芽階段，游副主任領導一群同仁共同投入，發揮了創新進取的精神，才有今日的成績。像我們的圖書館因為需要服務學員，開放服務時間比一般同仁的上班時間長，到晚上 8:30 以後；夜間的「精英學苑」課程（公務人員自主進修課程）提供服務的時間也是到晚上 9:00 之後；部分協助辦班的派遣人力也需要提早至早上 7:00 上班，晚上 6:00 以後下班，以上這些輔助核心訓練進行的業務，因為和同仁平常上班時間不太一樣，交給民間廠商辦理比較能夠減輕時間上的衝突。資訊管理委外則是源自於我們中心沒有資訊相關管理的人才，但是我們中心還是有資訊軟硬體需要維護，因此委由專業廠商，提供我們最新最合適的服務。和其他機關相比，我們中心的確有相當業務都看得到委外的影子。其實人力中心除了核心訓練外，還有其他次要的業務都需要人力來處理，像是數位學

習、資訊管理或圖書館管理，可是當時我們的人力也僅有 40 餘人，即使全數缺額補滿也才 50 人。人力上的不足，便只能引進外部資源，所以才會採委外模式營運。上述這些業務因為比較不涉及公權力，所以具有委外的可行性。人力中心將這些業務委外後，可以將大部分人力投入在核心訓練業務上，而且委外後廠商也能提供更好的服務，對我們而言也是一項利多。



時間：99年11月8日（一）下午4時20分

地點：人力中心

受訪對象：C

- 一、影響人力中心決定將大樓場地設施委外，受到哪些因素影響？其中又以哪個因素最為重要？當初大樓場地設施委外時最後為何決定以OT方式委外？可否談談中間的決策過程？

人力中心在當初行政院核定本項中長程計畫興建計畫時，其實並沒有思考要委外經營。興建人力中心大樓總經費超過14億，被行政院研考會列為中長程重點計畫管考，當時興建並沒有說要民營，也就是委託民間經營的需求，還是從官方經營的角度去思考人力中心大樓的興建。可是在當時中長程計畫核定的時候，行政院研考會要求人力中心大樓場地設施營運需達到損益平衡，這在政府機關裡可能是一項創舉，以前從未有其他計畫被如此要求。比方今天只要蓋行政院的辦公大樓，不可能被要求辦公大樓需要損益平衡。所謂損益平衡，係指官方收入與支出是可以達到平衡，那表示有一點自負盈虧的概念。在政府機關中，因為人力中心大樓有餐飲、住宿、休閒等設施，行政院研考會要求人力中心需達到損益平衡，是蠻特殊的要求。人力中心要如何達到這個要求？假設官方有足夠的人力和預算都不一定可以達成，更何況當時還碰到政府財政短缺的問題，政府的財政收支已經不像過去政府在很多大型建設上，都可以由官方完全用大有為政府的角度，完全由政府來出資。

當時面臨的第一個問題就是要人沒人，因為當時碰到人力精省政策，人力精省就是要求所有機關在3年內，降低5%的員額。人力中心大樓尚未興建前，人力是這個規模；人力中心大樓落成後，人力規模不能增加還得減少。第二

個問題是政府要求各機關預算零成長。人力中心大樓未興建以前，由45個職員及10餘個技工工友駐警的規模辦理公務員訓練；大樓落成後，預算不能增加，但樓地板面積已經成長好幾倍，修繕維護費用、基本水電費便是原本規模的好幾倍。今天舊的土地使用跟舊的樓地板面積，經過改建以後已經是倍數成長，但預算不能成長，所以大樓基本維持就已經是一個問題。所以以當時來講最大的問題，其實是整個政府的財政惡化，財政短缺造成的問題，而相對又被要求人力零成長而且還要精省、預算零成長、設施又要達到損益平衡，所以勢必要解套，解套的方法就會回歸什麼是最好的模式？官方經營一定沒辦法解套，沒人沒錢還要損益平衡，幾乎是不可能，那唯一的解決方法就是尋求外部民間的資源的投入，所以你不得不委外，所有的管理理論拿來談，你只能往委外這一條路走。

但當時委外並不是政府推動政策。因為在民國86年大樓開始興建，其後面臨政府預算逐年短缺的問題，所以在民國88年就必須針對預算短缺進行因應，當時在思考有什麼模式可以解決時，就開始思考委外模式的可行性，那是在民國87年6至7月間做出的研究成果，然後民國87年7月後又開始研究財務可行性。在這個很短的期間內必須做出決策，因為大樓預計在民國89年要啟用。整個過程必須優先思考大樓委外面臨法制面問題，所謂法制面問題就是土地法第25條規定，對公有的財產的處分不能夠超過10年，租賃期不能超過10年；另一條則是國有財產法第28條規定，國有財產管理機關是不得任意處分或是擅為收益，也就是不能做其它處分，如買賣及租賃等。要如何克服法制面的限制，便只有報請行政院核准，才能克服委外面臨的第一個法制面的問題。第二個要面臨的問題是政府機關的建築物是機關用地，它的建築使用執照通常都會附帶一個條件是不能對外營利的行為，那我們也要必須克服這個困難。假如大樓當時在建築使用執照申請時候就已限制不能有營利行為，那委

外後如果不讓廠商從事營利行為，廠商便無承接委外案的誘因。所以後來人力中心在民國88年6月進行委外模式的可行性評估，88年7月進行財務的可行性評估，而後擬定專案計畫報請行政院核定，專案計畫核定讓大樓有一個辦理的法源依據。民國88年由行政院透過財政部邀集行政院秘書處、行政院法規會、交通部觀光局、主計處、人事局、經建會、研考會及工程會共同研商，克服人力中心大樓委外的法制面限制，民國89年2月行政院正式核准人力中心大樓採委外方式辦理，並透過採購法辦理招商。另民國89年1月，人力中心歷經近1年磋商，臺北市政府同意取消加註「不得對外營業」字眼的刪除，使另一法制面限制得以克服。

二、在推動大樓場地設施委外時，最重視哪一項成本的降低？或是看重委外後能從民間企業引進哪些資源？

推動大樓委外最初不在重視成本的降低，而在於考慮公務需求能不能優先滿足，也就是人力中心組織職掌的公務人員訓練能不能維繫辦下去，而不在於組織成本的降低。整個委外的目標可不可以達到原本的訓練需求，而把不影響訓練部分的其它設施讓民間經營，讓民間透過合理經營，去獲取合理利潤，但本案絕不是為了降低成本所以考慮委外。不過，一個好的廠商經營才能創造合理利潤，滿足公務需求以外取得合理的利潤，才有可能去降低營運成本。降低成本是原本考量因素之一，卻不是最重視、最重要的因素。所以本案的目的是引進企業的專業服務來提升官方的品質，就比方我們現在委託民間廠商辦理住宿餐飲委託管理，民間廠商做得比官方好，所以我們把它委託給民間去做，回過頭來廠商做得好，廠商也可以獲取合理的利潤。但本案為什麼可以降低成本？這是因為透過委外後，官方不需額外聘雇人力，不論是企管顧問公司評估的170個人力也好，或是福華會館實際進駐195個以上人力也

好，其實都可以換算成一個人力成本，那是廠商幫官方省下來的人力成本。另外一個成本降低是維護成本，若官方自行經營，必須自行支付水電費、設備養護費，委外後則由廠商去負擔，使官方支出成本降低。整體來說，委外後人力成本每年為官方節省1億，成維護成本每年亦節省近1億。在本案委外中，要先考慮委外後經營有無與公務需求衝突，而且還能提升服務品質的前提下，節省的成本才有意義，否則委外後經營與公務需求衝突，服務的品質又降低，節省的成本便無意義。人力中心委外後，其實我們也會擔心委外後品質下降的問題，所以我們後來規定定期和福華會館召開營管會議，協調履約期間碰到的困難，並且做成會議紀錄、定期追蹤列管，確保履約期間福華會館能提供如契約規定的服務水準。營管會議其實是人力中心和福華會館之間很好的溝通橋樑，雙方可以建立一個互相信任的機制，彼此之間在協調及處理事務上就能節省很多時間、人力和成本。

至於你提到的，假如當時的政府財政可以支應人力中心大樓的營運維護及人力成本的話，我想人力中心大樓可能不會採取委外，會偏向自辦。委外在世界各國的推動，不管是英國、日本、荷蘭及法國等，都是因為財政發生困難，所以要解決的第一個思考是財政負擔怎麼降低，甚至去增加政府的收入，其實你只要降低政府的財政的投入，對政府就是有利的，不一定要有收入。不是每一個委外案都能幫政府省錢又幫政府賺錢，其實只要能幫政府省錢就已經達到目的。有些委外案甚至是幫政府少花錢，比方某個業務政府自辦一年要投入100億，委託民間經營政府一年只要投入50億，對政府來講就是符合委外的財政上效益，少花錢也是成功的案例，成功的案例絕對不是又要省錢又要賺錢，其實只要能省錢就是成功的案例。但是所謂成功案例的評斷標準，是在不減損政府公共服務品質的前提下，如果委託民間辦理某項業務，民間辦得比政府還差，民眾都無法認同政府的施政績效時，委外幫政府省錢是沒

有任何意義的，你必須要公共服務的品質不減損，節省成本才會產生意義。

至於以人力中心大樓委外這個案子來說，如果政府要自辦，解決了錢的問題後，「人」的問題也可以解決。政府需要專業的飯店管理人才，第一個方式可以透過職務歸系由政府內部選才，或是透過一般公務人員考試，甚至是專業技術人員考試；第二個方式政府可以透過勞務採購，把局部專業的業務委託廠商辦理，我不用全部交給廠商去經營，就跟政府機關遇到法律問題可以尋找法律顧問，政府不一定需要自己有法律專業人才。在政府機關的思考方向是，人力足夠我便自己經營，人力不足我便局部委外。人力中心在過去大樓尚未整體委外前，清潔也委外、保全也委外，很多勞務事項都可以委外，不一定要整體委外。而現在人力中心大樓採行整體委外，我們把所有需求，包括場地經營管理、住宿用餐、休閒設施維運、清潔保全及社區服務等統合，委託一家廠商提供整合性的服務。人力中心大樓也可以把個別業務切割委外，如房務部分委託一家房務公司、休閒設施請專業公司幫我去經營、保全請保全公司提供服務、清潔找清潔公司，但是這樣做廠商界面太多，管理成本會增加。每一個合約都得履約監督，每一個委外案也得付不同的費用，而且廠商介面問題還是得回歸官方來解決：A廠商跟B廠商發生爭議，官方不解決廠商便會互推責任，比方說清潔為什麼做不好，清潔廠商說是大樓空調廠商沒管理好，導致中央空調滴水了；空調廠商可能會說，是清潔廠商的清潔人員把空調開到最大，讓中央空調效能降低所以滴水，最後這些問題還是得由官方解決。所以，整合式管理是有其道理，官方只要面對一家整合型的廠商，再由這家廠商管理其他協力廠商，就可以為官方節省成本。所以，政府有錢時，可以自辦各項業務，可以一次面對好幾家廠商；但政府沒錢時，思考就會開始偏向委外這條路，也惟有委外才能解決預算不足的困境。

三、在當時委外招標作業有限制投標廠商的資格嗎？

委外廠商的投標資格與委外案目標達成有密切關聯，本案的招商資格清楚訂定投標者需具基本的法人資格，所謂的法人資格，你要是合理經營的登記的公司，他一定有法人資格，這個法人資格可能是公司法界定的公司（廠商），也可能是財團法人，也可能是社團法人，也可能是國外公司。採購法上本來便有規定需具備法人資格才可投標，只是採購法廣到連自然人都可以承認其投標資格，但是在本案將自然人排除，其它的公司、財團法人、社團法人、國外公司都可以參與本案投標，所以這是一個基本的條件。而本案比較特別之處在於其訂定投標者需具備兩項專業條件，第一個是財務能力，這關係到民間資金引進的能力。財務健全與否影響廠商能不能達到官方預期的目標，而履約管理過程中發生的財務風險，廠商能不能透過健全的財務機制安然度過？因為官方已經把所有的成本轉嫁給民間廠商，所以履約期間碰到的財務風險，回歸到廠商是否具備健全的財務能力。所以在廠商的財務能力部分，訂定這些資格基本上是當時的採購法對廠商的合理規範，這個部分可以參照本案的契約規定，包括廠商的實收資本額、淨值、流動資產及流動負債的關係、總負債金額跟淨值之間的關係及廠商在金融機構的信用（如有無退票紀錄、有無合法繳稅）。第二個是廠商的專業經營能力，因為住宿、會議場地管理是我們委外裡面最大的兩塊部分，所以希望廠商必須具備經營飯店、餐飲住宿或是會議場地的管理的專業能力，那在招標時便會對廠商進行規範。廠商是不是一個有實際經營國際觀光旅館、合法登記旅館或是有經營會議場地設施的能力，便可以透過這個招標規範進行篩選。為什麼要再對廠商專業經營能力進行委外？這必須回歸到人力中心大樓委外的原因。如果是從財政觀點思考，應該思考哪家廠商財務能力最好、資本額最多，人力中心大樓就委託這家廠商經營即可，可是為何要公開評選？因為廠商間提供的服務是有

差距的，廠商提供的服務有異質性的特性，A廠商提供的服務跟B廠商提供的服務不會一模一樣，即使訂出SOP，A廠商訓練的員工跟B廠商訓練的員工，在執行上的呈現的品質還是有落差。因此針對廠商提供服務會產生異質性的特性，仍然必須回歸到招標時的公開評選，即使招標時已規範廠商的基本資格，還是要思考哪家廠商能夠提供最好的服務品質，哪家廠商最能了解這個委外案的需求。

另外為何招標時有規範廠商專業經營能力，卻無規範廠商需要具備幾年以上的實務經營經驗？便要回顧採購法的精神。採購法的精神亦即不能用經驗法則排除新廠商的加入，否則新廠商永遠沒有參與的機會。有實績跟沒有實績的廠商，它代表的意義是不一樣的，有那個經驗跟沒有經驗的廠商，廠商有一定的優勢，但不是絕對的優勢。仔細探究的話，也許會發現當時有經驗的這些員工說不定已經出去開新公司了。原來的廠商已經沒有這些專業技術的人才，新廠商才是真正具有專業技術能力。所以在採購法基本上不能規範需要多少年的經驗，但可以請廠商提供最近幾年的實績供機關參考。在採購評選過程中，廠商實績也只是個參考因素，絕不是絕對的因素。整個採購評選的比重還是回歸到什麼是本委外案的需求核心？需要評比哪些項目？那些要評比的項目絕對是他的專業能力，專業能力是要評估將來廠商用什麼模式來參與這個委外案，包括廠商的人力配置、經營技術到底如何達成委外案需求，那才是關鍵。廠商實績只能代表廠商過去有相關經驗，有經驗的廠商也可能用一批沒有經驗的人員來從事本委外案，那跟新廠商之間有什麼差別？所以與其要求廠商具有3年、10年的實際經驗，倒不如要求廠商得用需具備哪些專業能力來參與這個案子，那才是關鍵。我們不能預設哪些廠商會來，哪些廠商會用什麼經營型態來參與這個專案，必須要看廠商參與評選的企劃書，所以評選依據還是回歸至委外案的評選項目裡，希望廠商提供哪些規劃，可供

判別廠商是不是一個合格的優選廠商。

最後，是否允許異業結盟的多家廠商進行投標？在本委外案的契約規範，並不允許共同投標，也不需要廠商去成立特許公司。對人力中心而言，如果今天廠商共同投標，可能是2家廠商來共同投標，也可能是5個廠商來共同投標，那跟當時人力中心為何要思考整合性的整體委外一樣，如果允許異業結盟的多家廠商來投標，人力中心得一次面對多家廠商，那當初人力中心就不需要辦這次委外案，跟以往採專業分包即可達到目的。當初的思考絕對是這個投標廠商必須具備所有資格，不可能是5家廠商共同投標，5家都符合資格嗎？最後還是得視哪一家廠商完全符合資格，才具有投標資格。

四、在大樓場地設施委外後，人力中心將會議場地、住宿客房、教室及部分設施「分割」時段，雙方依契約規定使用時段，並預留彈性使用時段，當初如此設計原因為何？

所謂分割時段，其實它不是分割時段，這其實是總量管制的概念。為什麼說這不是分割時段的概念？會議場地是按場次劃分，不分早上下午晚上，合約只規定廠商每個月人力中心需要用8場，到後來合約改成1年要用192場，這是一個開放性的條件，並無限制人力中心每星期、每個月固定時段需要使用會議場地，而是一個總量，總量裡面切割出人力中心會議場地的需求量就是192場。再以教室來說，教室也有分樓層，1、2樓是福華會館使用，3至6樓是人力中心使用，但3至6樓又有部分教室是採用時段的概念，例假日人力中心不使用教室。所以會議場地、住宿客房、教室及其他設施的使用時段是綜合性的考量，係從官方的需求去思考，比如游泳池等休閒設施人力中心主要使用時段上午6時至8時、中午12時至下午2時及下午4時30分至6時30分，其他時段

不是主要需求；而住宿部分則不是用時段做切割，而是一年保留3萬間，滿足人力中心需求後，剩下的空房間數量可以交由民間經營。所以這個總量控管可能是依場地樓層來區隔，可能是從時段切割。為什麼要這樣設計？其實很簡單，因為人力中心的需求就是這麼多而已，只要3至6樓的教室就可以，那剩下的教室由人力中心留著也是閒置，若給民間經營可以創造合理的利潤，增加政府的稅收，何樂不為呢？所以合約裡頭的思考一定是優先滿足人力中心需求，再創造國有財產充分利用，充分利用再來思考讓民間有更大合理經營利潤的空間，這是合約設計的原則。人力中心和福華會館的經營模式比較類似公民合營，大家都在同一個屋簷下，而比較不像公辦民營。所謂的合營是指以政府的需求優先滿足後，剩下的空間或時段去交由民間去經營。以這樣的概念來看，政府必須要先釐清自己的需求、組織的任務為何、需求量多少。拿人力中心大樓委外來看，我必須確定餐飲、住宿及設施使用的需求，必須分開來評估，因此本案複雜度比公辦民營高。確認人力中心需求總量後，再把整個大的容量扣掉人力中心需求量後，就是可以讓民間經營的量，民間經營的量可能是用時段去切割，可能用場次是切割，可能按樓層去切割，所以它有不同切割方式，所以我們在吃、在住、在場地使用、設施使用、休閒設施使用等等，都必須要切割需求，包括你的停車、你的游泳池等等都要切割，所以我們為什麼要在契約的附錄訂得這麼詳細，就是要確保人力中心公務的需求能夠滿足，滿足的前提就是官方必須知道自已的需求，因為你不能以模糊概念界定自已的需求，這樣廠商才能清楚知道官方需求，如此福華會館才能評斷他要承擔的風險多大，他可以營利的範圍，才能評估整個委外案的成本，之後決定是否參與。契約中不能含糊規定類似「優先滿足公務需求外，其餘交由廠商自由經營」的字眼，這樣投標廠商會對公務需求產生疑問，也許官方可以回答只要是辦理訓練都必須優先官方使用，但這樣便產生全年度都有可能使用場地的可能，那廠商無法估算他可以自由經營的空間。

必須要明白的是，明白且清楚揭示官方需求，透過官方與廠商間雙方開誠佈公訂定合約，而不是爾虞我詐，你講不清楚相對地廠商也會跟官方不清不楚，最後雙方遊戲規則不明，導致履約的過程就爭議不斷，便會對公務執行產生一定影響，對廠商營運也產生不可預知的風險。今天官方合約訂定不能有老大心態，官方想要用就用，官方想要用哪一天的場地，就先預約一整年，等主管裁示後才告訴廠商實際需要用場地的日期，這不是一個合理的夥伴關係。信任絕對是公私協力的關鍵，必須建立在一開始雙方是開誠佈公，一開始招標的遊戲規則講清楚了，廠商便能清楚了解其必須承擔的風險為何。

五、人力中心在核心訓練業務上，為何不委外辦理？有無考慮過委外辦理？

所謂核心業務一定與機關的職掌有關，今天為何成立這個機關，一定有它被賦予的公共服務任務，否則不需要成立這個機關。可是相對的，如果把這一個機關的核心業務委外辦理，便是去任務化。那為什麼不委外呢？則要去思考民間做得有沒有比官方好。人力中心核心業務為中高階公務人員訓練、人事人員專業訓練及政策性研討講習，還有其他與訓練進修相關的業務如訓練技法推廣等，但基本上它是附帶性任務，主要核心任務還是在前述三項。我們就要去思考，民間能不能做到、有沒有做得比官方好及了不了解官方的運作，如果不是，民間提供的中高階公務人員訓練、人事人員專業訓練或政策研討，便不能滿足官方需求。而我們為什麼常說學術界講師通常理論重於實務，企業界講師則是講授的企業運作機制無法全盤適用公部門，所以必須要確定訓練的傳遞者能不能掌握到參訓學員的需求。如果能確定民間提供的訓練品質及訓練的成效，的確優於官方，那官方就不用做，但是前提是民間有沒有做得比官方好，能掌握參訓學員需求。但就目前為止，民間所提供的仍不及官方，所以我們不委外。另外你提到的，講師分為通識型及專業型講師，

依其特性採不同方式管理，這是一個很好的思考點。但究竟一般企業界講師講的通識型管理通則能不能適用公部門，可能部分可行，可能部分有困擾，因為公部門有其運行的機制。比方在企業中談採購是從成本效益的角度，但在公部門一定優先考慮採購程序的合法性；另外像人事激勵政策及人事任用晉用的彈性，其實在公部門是沒有類似的機制。所以企業界講師談的通識型管理規則，全盤引進是有疑問的。如果企業界講師不了解公部門，他談的管理通則根本無法適用於公部門，更何況即便是在公部門，如中央機關、地方機關及國營事業單位，也有不同的規定。不論是來自學術界、企業界或第三部門的講師，都得了解公務體系的運作，人力中心辦訓練的目的是希望參訓學員能在公務上運用相關管理知識。如果今天僅僅只是談管理的趨勢新知，這可以讓參訓學員開拓其知識視野，但回歸訓練目的是要讓參訓學員在公部門運用，還是只有參訓學員最了解。假如講師不是真正了解公部門的運作機制，講授的知識永遠是隔靴搔癢，永遠是畫一個理想國，無法落實在公務的執行上。也因為外部講師存在這種問題，公部門講師培育是人力中心或其他訓練機構必須思考的問題，但絕對不是所有講師的唯一來源。以滿足人力中心訓練目的、目標、學員需求為前提，如果公部門講師能滿足需求，當然我們只要透過培育公部門講師方式便可以達成人力中心的目的；但如果不能滿足，便要尋求外部資源。依據能滿足人力中心課程需求、課程規劃、講座聘請、教材運用、教學方法、技術整合的目的前提，從哪個管道找尋講師資源都是可行的方案，而不是單純所有課程都要找學術界講師、所有課程都要找企業界講師或是所有課程都要找公部門講師。

六、人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？

那最後在人力中心其它訓練業務上，我個人覺得從核心業務跟非核心業務裡面去區隔，核心業務跟非核心業務會因為時空環境的變遷，影響到在組織定義上它到底是核心業務或者是非核心業務，可是它中間還存在一個模糊地帶，就是次核心。這個切割法就會回歸到核心業務是組織要掌握的，這個業務有民間不可取代的專業性，且民間做得不如官方好的，必須交由官方執行的部分，我會定義它是核心業務。再來是以與核心業務的緊密度來做區分，如果跟訓練比較不可切割的部分，它至少是落在次核心的部分，而非核心部分絕對是民間做得比官方好，亦非組織職掌上必須執行的部分。舉例來講，人事人員專業訓練便屬於核心業務，因為民間提供的人事人員訓練不見得能完全適用在公部門；但就大樓委外，民間做得比官方好，不論是飯店住宿或會議場地的經營管理，民間有專業經營能力，且這部分不是人力中心組織職掌中的業務，便可以界定到是非核心；但就輔助辦理訓練業務的數位學習或圖書館管理服務，就屬於次核心的部分，因為它跟訓練相關，但因為階段性的任務不同，這些業務便會扮演不同的角色。在這些次核心業務中，我個人認為「e等公務園」比較具有代表性。為什麼要成立「e等公務園」？其實是要輔助當時實體訓練所面臨的問題，實體訓練面臨了哪些問題呢？例如今天政府有一個政策法令要快速宣導，如果要透過實體場地將所有公務人員調來訓練，會發覺如果這個政策要下達至全國超過20萬的公務人員，即使用最大的場地，一天調訓700以上公務人員，可能人力中心全年只能辦這項訓練，且必須花一年讓所有的公務人員了解這項政策，完全不符合訓練效益。要如何快速達到政策宣導的目的，數位學習是一個思考途徑。另外，參與實體訓練課程時，學員間具備專業知識及工作經驗存在異質性差異，如果能讓所有學員在參訓前都具備一個基本知識水準後，來參與實體訓練時，便能讓學員快速進入課程內容，也最能符合訓練效益。再舉例來說，新任主管與新任的公務人員無法快速熟悉工作並吸收應具備的工作能力、業務繁忙致使公務人員

無時間參訓、偏遠地區公務人員少有機會前來參訓、講師授課內容無法一致標準化等實體訓練會碰到的問題，可以透過數位學習來解決。但成立「e等公務園」後，究竟由官方或委託民間辦理，又回到民間能不能滿足官方需求的問題。所以在我們實際的決策過程中，還是考慮到類似大樓整體委外的概念，第一年「e等公務園」招標時，採取一個total solution的概念：人力中心不可能面對各家軟硬體、課程購置、課程委製、行銷、推廣及客服廠商，當初的思考便是「分久必合」，我們希望把管理介面單純化。而在委外的過程，我們要評估民間有沒有做得比官方好，其中的關鍵是在課程內容，民間廠商不了解官方訓練想要傳遞給學習者的課程內容為何。就平台軟硬體交由廠商分析需求後，可以建置符合官方需求的數位學習平台，平台管理也可交給廠商；行銷、推廣及客服是民間做得好還是官方做得好，理論上是民間做得好，但相對民間還是要了解官方的需求為何，所以官方與民間必須經過一段學習磨合階段，使廠商透過專業能力了解官方需求，逐步達成官方需要公共服務水準。再來是課程內容部分，在數位學習中這是最核心的部分。官方必須透過履約監督管理的手段控管廠商傳遞的課程內容，是符合公務人員及訓練機關的需求，而不會因為類似學術界及企業界講師不了解公部門特性，錯誤傳達資訊，使公務人員無法在公務執行上應用。決策過程的思維模式和大樓委外很類似，我們尋求一家有能力做得比官方好的數位學習廠商。那為什麼在當時會這樣思考，因為當時公部門還沒有機關涉入數位學習領域，就跟當時在大樓委外面臨一樣問題，公部門還沒有機關把住宿餐飲場地用整體外包的方式委託民間經營。就大樓委外及「e等公務園」委外這兩個專案，第一個思考還是先滿足官方需求。數位學習廠商能否解決官方實體訓練的困擾，其次才是考量廠商替官方降低哪些成本。但和大樓委外案不同之處在於，大樓委外允許經營廠商進行收費，有營利空間；但「e等公務園」委外並沒有允許廠商對加入網站的會員進行收費，所以官方必須負擔平台維護及開發的費用。

但如果「e等公務園」像「精英學苑」可以收費，廠商不僅能替官方減省人力、預算支出，甚至能幫官方創造收入。但目前人公部門的數位學習是沒有這樣的收費條件，目前公務人員尚未全盤了解數位學習時，要求他付費上課，除非政府有給公務人員補助，否則會降低公務人員的學習動機。因此就「e等公務園」委外案而言，還沒辦法像大樓委外一樣，讓廠商可以對入會會員進行收費，有營利空間。

至於「e等公務園」委外時，針對投標廠商的限制，我們還是得回到採購法的規範。這個專案規模，不及大樓委外的規模，所以只能訂定符合採購法規範的一般資格，此外，但因為本案亦注重廠商的專業經營能力，便可以把廠商專業經營能力變成一個招標評選項目，如專案管理能力、維運能力、專業技術能力、課程規劃能力、系統平台管理能力以及專案實績等。但在廠商資格部分，不能明確排除掉沒有經驗的廠商，或是必須具備特定專業能力的廠商，只能訂定一般符合採購資格的廠商，但需求書中可以要求在評選項目中，必須具備專業能力以及評選比重。所以我們可以看到，「e等公務園」專案對廠商資格不能像大樓委外專案訂定要求財務能力跟專業能力的規定，這是因為「e等公務園」專案規模沒有達到採購法規範，可以訂定額外條件。但在評選過程中，我們可以透過評選項目及評分權重的設計，找到符合官方需求的理想合作夥伴。所以專案開始後必須釐清官方真正需求，判斷需求的優先序，並透過公開評選機制找到最好的廠商提供最好的服務，讓官方組織職掌能遂行，甚至提高其服務品質，達到委外後，官方需求得以滿足並節省人力和成本，民間透過提供專業人力技術獲取合理的利潤，顧客得到比委外前更好的公共服務品質的三贏局面。但以「e等公務園」專案而言，其實它目前還不具市場經濟規模，所以必須由官方負擔委外一切所需要的成本費用，但是大樓委外具有讓民間合理獲利的經濟規模，所以官方可以節省的成本會比「e等公

務園」專案來得大，甚至還替政府賺錢。其實降低成本的關鍵還是在於經濟規模及允許廠商合理獲利的空間，如果經濟規模夠大、廠商有合理獲利空間，廠商便可以自主經營、自負盈虧；如果經濟規模不足、廠商無獲利空間，則官方必須在合理範圍內補貼廠商的經營成本，而且官方補貼的費用必須是廠商在其成本估算中可以接受的範圍，否則若廠商認為官方補貼的費用無法支應其一切經營本專案的成本，便是賠本生意，廠商一定沒有投標意願。今天政府不可能藉由委外模式，要求廠商做道德性的、無止盡的、不計成本來提供政府所需的公共服務。在委外中，談的還是很現實的成本利潤關係，廠商投標時一定考量利潤是否大於成本，否則廠商絕對沒有動機來接委外工作。



時間：99年11月10日（三）上午10時20分

地點：人力中心

受訪對象：D

一、 影響人力中心決定將大樓場地設施委外，受到哪些因素影響？其中又以哪個因素最為重要？

第一個是人力因素，當時專業顧問評估過，若人力中心大樓場地設施由官方自行經營，大概需要 170 餘人，但這不可能。目前沒有一個機關需要 170 餘個營運新建大樓的人力，政府馬上補給你。而且我們又是院屬三級機關，實在是不可能。而且就算政府給你這些人力，就算不是用正式人員用約聘僱人員，後續的訓練、福利補貼、退休、都對官方產生一個難解的問題。第二個是組織再造因素，當時政府開始推動組織再造運動，希望以小而美的政府，並引進民間企業的經營精神，為政府施政提昇效率。所以當時人力中心大樓興建期間，除人力不足外，政府推動組織再造也影響人力中心最後採取委外方案，藉由公私部門合作，帶來這棟大樓全新的經營氣象，並節省政府在人力物力上的開支，並提高大樓場地設施的使用效率。

二、 在推動大樓場地設施委外時，最重視哪一項成本的降低？或是看重委外後能從民間企業引進哪些資源？

蓋這一棟大樓最大的目的就是要提供行政院中高階公務員領導管理的訓練，它的一切都是以推動訓練為主。但也如同前面所言，營運大樓場地設施會耗掉我們很多人力，因此我覺得大樓場地設施委外時最重視人力成本的下降。

再來是希望從民間引進何種資源，我們希望委外能引進民間有效率的管理方式，提昇整棟大樓經營效率及服務品質。畢竟這棟大樓花了政府那麼多錢，當然希望民間加入能活用大樓使用效率。民間有專業人力，用企業化的方式經營，且不若政府受許多法規命令限制，可以彈性經營，經營效率會比官方自行經營好。另外本案在當時委外有一項非常特別的地方，那就是我們人力中心與福華大飯店同在一個辦公地點上班工作，彼此相依相存，是一個合作夥伴關係。當然我們看到福華大飯店有效率的管理機制時，我們當然會設法引進來；可是相對的，行政機關重視體制和程序，這些公部門的管理制度，也慢慢被福華大飯店效法。所以這兩個夥伴在這幾年來，是攜手相伴並各自吸取對方的優點，然後改進自己的缺點，彼此學習成長。所以我認為，人力中心在本案從民間企業引進了許多以前公部門所未見的資源，也讓人力中心有所成長。

- 三、在大樓場地設施委外後，人力中心將會議場地、住宿客房、教室及部分設施「分割」時段，雙方依契約規定使用時段，並預留彈性使用時段，當初如此設計原因為何？

當初這樣的設計，主要是為了活化整個大樓場地設施的使用效率，避免產生公有財產設置後使用率過低，產生「蚊子館」的問題。因為人力中心平均每年必須辦理 500 餘研習班期，因而有會議場地、教室、餐飲及住宿的需求，因此在契約中，我們便保留人力中心的優先使用權，避免原本委外的目的受到影響。再依契約規定，在其他時段福華大飯店可以自由運用，福華大飯店可以將這些場地再租出去，使整個人力中心的場地設施使用率提高，隨時都是處於使用狀態，福華大飯店也會有合理的營收空間。福華大飯店有營收後，政府也可以依契約規定收取經營權利金，對政府及民間企業而言，是雙贏的

局面。所以我會認為，這樣的設計，除了滿足人力中心官方的訓練需求，確保官方需求不會因廠商營利行為受到影響外，也可以讓廠商有營利的空間，能有效利用這棟大樓的各項場地設施。這個委外案營運期間，整個大樓場地設施的營運成效算是相當不錯的，也證明了當初的設計是正確的。

四、人力中心在核心訓練業務上，為何不委外辦理？有無考慮過委外辦理？

人力中心是一個行政機關，行政機關均有其組織職掌，而我們的組織職掌便是辦理行政院中高階公務人員及人事人員專業訓練，這一塊業務如果委外出去，人力中心就可以裁撤了，失去成立的目的。再者，這些訓練因為具有高度政治性和專用性，不適合委外辦理。

五、人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？

我覺得這些支援我們核心訓練業務的次核心和非核心訓練業務都很有特色，也都有存在的價值。以圖書館而言，圖書館支援我們5天以上的研習班期，學員需要做報告或找資料，可以就近利用我們的圖書館，所以圖書館開放的時間會比較長；「e等公務園」提供我們實體課程外的延伸數位學習，可以搭配實體課程做不同的混成學習；至於「精英學苑」，它是由原來「游於藝講堂」改制而來，提供大臺北地區公務人員一個夜間自主進修第二專長和興趣的課程，因為辦理「游於藝講堂」每天晚上我們都得有一位同仁留下值班，造成人力負擔，後來我們委由民間專業廠商辦理「精英學苑」，就將同仁留職的問題解決。然後，資訊管理的人才是我們比較缺乏的部分，所以這項業務委外後，可以藉由廠商的專業能力來提昇中心的資訊系統服務效能。畢竟我們是訓練機構，資訊系統服務必須比別人先進，才能協助核心訓練業務的

需求。最後，近年來我們引進派遣人力來從事一些庶務性業務，節省同仁花費在庶務性事務的時間，將心力投入至核心訓練業務上。每項業務都具有特色、代表性，不能偏廢。至於為何我們中心要將這些業務委外，那是因為我們機關正式人員編制頂多 50 人，在人力不足的情況下，不可能各項業務均配置數名專職人力處理，例如圖書館管理、「e 等公務園」（數位學習）、「精英學苑」（公務人員自主進修課程）或是資訊管理等。所以屬於次核心或非核心的訓練業務，我們可以委託民間廠商來辦理，相對的可以將所有人力配置於核心訓練業務上。上面所說的這些業務委外，均屬於勞務上的採購，便適用採購法的規定，透過採購法，採用公開評選方式，並從行政院工程會的專家學者資料庫找尋選擇合適的專家學者擔任評審，為我們評選出能提供最適合人力中心、能提供最好服務的廠商。評選後選擇合適廠商做為合作夥伴後，就進入履約監督階段，履約監督管理部分則要視個案需求決定，像是圖書館管理和資訊管理委外就有要求每一季定期召開專案工作會議，檢討每季的工作執行情形和下一季的工作項目目標；「e 等公務園」、「精英學苑」和派遣人力雖然沒有定期開會的機制，但在契約中還是有規定視機關需要得請廠商配合召開專案會議，也是有同樣監督履約執行的目的。最後，與委外廠商之間的溝通，人力中心均透過各委外業務的承辦人做為單一窗口，避免過多窗口造成訊息不一致；此外，各專案契約中要求的定期會議或臨時會議，都能夠做為廠商和中心之間協商和處理雙方事務的管道。

時間：99年11月17日（三）上午11時40分

地點：福華國際文教會館風尚咖啡

受訪對象：E

一、福華大飯店參與人力中心大樓場地設施委外案的受何種因素影響？其中又以哪個因素最為重要？福華大飯店為何認為本身有能力可以參與本案？

我們公司會參與本案主要是考量到財務和區位的因素，而且其實本案針對廠商所設定的專業能力規範，像是住宿、餐飲、會議場地或休閒設施等的經營經驗，其實我們公司都具有相當豐富的 know how。我們公司在這塊領域已經耕耘 20 餘年了，所以對於人力中心大樓場地設施服務委外案，我們是有信心可以勝任這項任務。不過本案和我們自己經營項目比較不一樣的部分，在於會議場地的經營比例相對較高，是我們公司必須投入較多資源和心力處理的業務。但在經過財務評估後，我們認為藉由會議場地的經營，可以由會議需求帶來住宿、餐飲及休閒等需求，成為我們營收中相當重要的一環。曾經到這裡辦理活動的顧客，也會打聽我們這裡的住宿和用餐價格如何，當他們發現這裡的價格較便宜，服務也不算太差，比起仁愛總公司的收費低廉，這樣自然就形成一個免費的廣告效果，透過顧客間的口耳相傳，達到行銷的目的。另外，人力中心的區位條件算是挺不錯的，也離仁愛總公司相當近。當時我們財務評估也認為，以人力中心的區位條件，能夠吸引足夠且穩定的客源，無論是滿足人力中心訓練需求的參訓學員，或是來租借場地辦活動的顧客，都能帶來一定的營收。而且這邊離仁愛總公司近，在人力支援或調度上都相當方便，無形中也節省了一些成本。

二、若當初委外採取BOT或其他方式營運，福華大飯店是否仍有意願參與本案？

以人力中心這樣的現代化訓練園區而言，當時政府計投資了 14 餘億的預算，如果採 BOT 的方式營運，我想民間大概也必須投資 10 餘億左右的預算。10 餘億的預算金額對民間企業是一個相當大的負擔，如果以本案 10 年的經營期，民間企業可能無法在這期間內攤還投資成本，而且向銀行貸款的壓力也會相當大。如果要採取 BOT 方式營運，經營期勢必需拉長至 20 年甚至 30 年以上，定額權利金及經營權利金也需要調整，這樣民間企業才能逐步達成損益平衡的目的。所以如果人力中心採 BOT 方式營運，只要契約規範合理，留給民間企業合理的營收空間，我們公司還是會有意願來參與的。

三、福華大飯店認為投入本案後，有為人力中心的經營績效上帶來提昇嗎？

以人力中心辦理教育訓練的專業，加上我們公司在大樓場地設施管理上的專業，變成了一加一大於二的綜效，這是我覺得我們公司參與這個案子後所帶來的效益。人力中心原本擅長辦訓練，在大樓場地設施管理可能不像我們公司這麼專業，我們進駐經營後，活化了大樓場地設施的使用，也使整體服務品質提昇，公務人員至人力中心參訓後，會發現這裡不只教室、會議場地設備佳，也有提供飯店等級的餐飲和住宿服務，便會形成一個品牌效果。

四、大樓場地設施之維運經費驚人，營運契約規定福華大飯店必須負擔一定比例的設備維護及新增投資，福華大飯店如何使內部收支平衡？

我大概舉兩個例子來說。一個是人事成本，另一個是設備維護成本。在人事成本上，因為我們不需要像政府需要用正式人員或約聘人員，所以我們在人事調度上就比較彈性，人力不足可以採用 part-time 的工讀生、請仁愛總公司的同仁支援或是直接給現金請尚未值班的同仁回到工作崗位上，這些措施可

能在政府的人事體制上，是無法施行的。在設備維護成本上，基本上我們公司有一批專業技師負責各項機具設備維護，也有一些長期合作的零件備料提供商，因為長期合作，所以在採買或叫修上便可以壓低價格，降低我們在設備維護上的成本。以上這兩個例子是在說明，民間企業有很多政府難以達成的手段方式，可以更精確的降低成本，降低成本後，才能提高產出，增加收益，達到損益平衡的目標。

五、福華大飯店參與本案有沒有學到什麼經驗（如經營上的經驗或與人力中心合作上的經驗等）？

我們參與本案子學到一些與公部門合作的經驗，也更了解政府的法令規定。另外，像本案採取OT方式委外，也提供我們公司一個思考方向：我們可以將本身較弱，且不牽涉企業核心價值的業務委外給其他公司辦理，像是保全等。而我們所有的人力，可以更集中在公司的專業業務上，像是客房、餐飲及會議場地管理等。近年來和人力中心合作，也有人建議我們公司可以學習人力中心辦理教育訓練的模式，開始經營教育訓練這一項領域。但我還是得說，人力中心和我們公司的專長不同，人力中心的專長是辦理教育訓練，而我們知道人力中心在政府機關裡，辦理的教育訓練算是有口碑，我們公司的專長在於餐飲住宿會議場地管理。我們公司在仁愛總公司也是有大型的會議場地，可以辦理大型研習或是訓練，看到人力中心除了利用自己的資源洽聘優秀的講師來辦理訓練外，也會結合外部資源，和別的單位如天下文化，合辦名人演講等，其實我們都覺得值得學習。但還是得回歸現實面，我們的專長不在此，做教育訓練並不是我們飯店業的專長，我覺得要我們做這一塊其實也比較困難。我以前曾在教育事業待過一陣子，所以我知道辦教育訓練需要一個專業的團隊幫忙安排課程、找講師甚至是訓練完畢的後續事宜，這些還

是得交給專業處理。所以，如果要我們公司偶爾自己辦個幾場訓練或是講習可能有辦法，但如果要像人力中心這樣辦訓練，我覺得短時間內我們公司無法達成，我們得慢慢培育一個團隊，累積實力和經驗，才有辦法做到像人力中心現在的規模。還有一點比較特別的是，就是公私夥伴關係的建立，我覺得這是本案營運堪稱成功的關鍵因素之一。人力中心和我們公司的員工，在本案是處在同一個屋簷下，是很特別的地方，一開始可能因為公私部門體制不同，導致思考方向有所差異，難免會有些摩擦或意見不合處，彼此必須花時間溝通及適應。其實在一開始的時候，我們公司的員工難免會有不平的聲音會出現，我相信人力中心那邊的情形也和我們差不多。這時，我會告訴我們的同仁，大家必須相互體諒，相互幫忙，畢竟大家同在一個屋簷下，每天上班都會見面，而且平時在處理業務上，大家既是朋友又是合作上的夥伴，有的時候其實真的不要計較太多，而且人力中心這邊也是會時常協助我們處理很多我們在履約上碰到的困難。在這樣慢慢的磨合下，摩擦越來越少。另外像是在我們定期與人力中心召開的營管會議上，雙方都是設身處地替對方著想，今天我們多做了一點，哪一天人力中心也會在我們需要時協助我們，我覺得這是互相的。這個案子成功的原因，跟雙方均有同理心有關，再來是雙方很坦承、很實在的面對營運上所碰到的問題。我覺得建立良好的溝通與互動關係，可以降低彼此協商的成本，也能使整個專案順利執行，這也是我覺得從這專案中，我們公司學到的寶貴經驗。

六、目前人力中心的經營方式有沒有需要改善的地方（如需要委外但目前還沒委外的部分，或不需要委外但目前卻委外的部分）？

就目前而言，我認為人力中心能委外的業務差不多都已經委外了，而且人員配置相當精實，幾乎所有人力都投入在核心訓練業務上，其他像是與我們公

司履約管理的人力，或是次核心及非核心訓練業務也都是用兼辦的方式，我覺得已經差不多了。人力中心的核心訓練業務無法委外，這是資產專用性最高的部分，但是我建議人力中心可以就目前的人力配置狀況再行檢視，有一些核心訓練業務項目可能經過一些時間或是政策改變，可能已經不是那麼重要了，就可以考慮做調整重要性及優先序，並視人力狀況思索維持自辦抑或委外。

七、如果人力中心是福華大飯店內部的訓練單位，貴公司如何經營？

如果人力中心是福華大飯店的內部訓練單位，我想我們的強項不在教育訓練，而在大樓場地設施管理，所以可能我們會將這個內部訓練單位僅當成訓練自家員工的園區，如果要擴大經營的話，就要委託其他單位或是找事業夥伴一起合作了。其實就跟人力中心一樣，教育訓練是其強項，大樓場地設施服務是其弱項，但人力中心需要這項服務來滿足它的教育訓練需求，於是透過公開評選方式找到我們公司，進行合作。

八、如果由福華大飯店辦理教育訓練，人力中心提供大樓場地設施服務，貴公司覺得這樣經營妥適嗎？

這樣經營可能效果會很差。若人力中心自行經營大樓場地設施服務，第一個必須面臨人力得膨脹至 170 餘人的問題；第二個是工時的問題，今天大樓場地設施有非上班日、例假日及夜間使用時段的問題，若以政府的用人制度，可能無法彈性靈活排班管理。如果委託民間企業經營，碰到旺季人力不足時，我可以馬上找以時計價的工讀生，甚至馬上從仁愛總公司調度人力；碰到淡季或是平時消費者較少時，我們可以讓部分員工先行下班，但這些措施以現

行的政府用人政策可能無法像民間企業這麼有彈性。至於如果由我們公司辦理教育訓練，我想我們沒有像人力中心這樣的專業以及累積多年的經驗，我想我們做得不會比人力中心好，還是維持目前的營運模式，人力中心辦訓練，我們公司辦理大樓場地設施服務來支援人力中心各項訓練，這樣比較好。



時間：99年11月18日（四）上午11時

地點：福華國際文教會館風尚咖啡

受訪對象：F

一、福華大飯店參與人力中心大樓場地設施委外案的受何種因素影響？其中又以哪個因素最為重要？

當時我們公司內部考量到兩點因素，一個是區位因素，另一個是客源因素。人力中心位在臺北市大安區新生南路三段上，而我們總公司則在大安區仁愛路上。一來我們覺得人力中心的區位相當不錯，二來人力中心離總公司相當近，在人力調度支援上都相當方便。再來是客源的因素，因為我們評估發現公司的業績已接近飽和，必須開發新的客源。那時公司高層認為承接人力中心這個專案，可以開拓全新的客源。而且這個專案和我們一般經營旅宿業不同的是，有保證的消費客源，因為人力中心大樓場地設施委外主要是要滿足公務訓練需求，因此客源相當穩定。雖然當時公司內部有一些反對聲音，但後來高層多方評估分析後，還是認為人力中心這個專案值得投資經營。

二、福華大飯店為何認為本身有能力可以參與本案？

主要是財務及專業因素。首先在財務因素上，我們公司不是一個上市公司，在經營上的觀念比較傳統。基本上我們公司在各種體制上是一個很健全的公司，我們老闆是一個保守的企業家，在投資上也相對謹慎，不會做太過冒險或投機的經營行為，屬於穩定中求成長的經營類型。在專業因素上，人力中心這個專案所要求廠商需具備的能力，如會議場地、住宿客房、餐飲、教室及休閒設施管理經營，我們公司已經在此領域耕耘多年，具有相當的經驗。

所以當時承接本專案時，我們就直接從仁愛總公司將部分主管直接調到人力中心，有將領在，就能夠領兵作戰，所以我們有一批具有實務經驗的主管和資深同仁後，就可以開始訓練新人。對我們公司而言，承接人力中心這個專案等於是把仁愛總公司的經營專案和經驗帶過來而已，沒有太大的銜接問題。

三、若當初委外採取 BOT 或其他方式營運，福華大飯店是否仍有意願參與本案？

如果採取 BOT 方式，由我們公司自己出資興建建築物，那我想我們參與本案的動機會降低，主要的考量因素在於財務的因素，而不是技術上的因素。我們公司老闆以前是營造商出身，而我們仁愛總公司便是獨資興建，所以如果人力中心這個專案採用 BOT 方式，我們公司是有能力規劃、設計及興建的，只是財務上的因素才是最為關鍵。人力中心當初大樓場地設施由政府投資 14 餘億，對於一個企業而言，若向銀行借貸，利息相當驚人，可能會拖垮公司的營收。假使人力中心大樓場地設施委外要採 BOT 方式，在允許廠商特許經營的年限必須拉長，可能必須至少要 20 至 30 年以上，讓廠商得以逐年攤還借貸利息，否則光是財務這項因素便會讓許多有意願的廠商止步。

四、福華大飯店認為投入本案後，有為人力中心的經營績效上帶來提昇嗎？

我們公司進駐人力中心經營，我認為在提昇經營績效上大概是有效節省政府維運這棟大樓的成本。當初人力中心經諮詢專業顧問後，評估需要投入至少 170 人以上的人力才能維持正常的營運，委託我們公司經營後，人力中心只需要負擔履約監督的責任，就不需要投入這麼多的人力來管理大樓場地設施。另外在成本控制的方法上，我們公司有一套標準，可以精確掌握每一個員工的實際產出。舉個例子來說，像我們房務部的清潔阿姨，一個人平均必

須整理 18 餘間住宿客房，這個數字在飯店業來說是高出平均值甚高的標準；如果在我們仁愛總公司的房務部清潔阿姨，一個人平均整理 14 餘間即可。為什麼會有這樣的差異？因為仁愛總公司一間住宿客房房價平均約 4,000 元，而人力中心這邊的住宿客房一間平均約 1,600 元，在薪資與福利均相同，員工的產值不同的狀況下，我們只好要求人力中心這邊的清潔阿姨必須整理較多的客房，讓總公司與人力中心雙方的員工產值差不多，這就是我們能夠精確掌握成本及產出的方法。不過，人力中心這邊的清潔阿姨並未因清潔工作量大，在清潔品質上就打折扣，他們在清潔上仍然是非常注重每一個細節，例如刷廁所的時候，他們不是拿著刷子刷，而是戴著手套用菜瓜布從頭到尾很仔細的清理，這是我們公司創辦人所流傳下來的清潔方法，也是我們公司對於品質及細節的堅持。

五、大樓場地設施之維運經費驚人，營運契約規定福華大飯店必須負擔一定比例的設備維護及新增投資，福華大飯店如何使內部收支平衡？

其實說穿了就是控制成本的概念。我們公司每年都會設定一個績效指標，例如今年營收毛利必須有 8%，然後我們就會去計算及控制利潤及成本應該要達到哪個標準才算合理。通常我們都是以財務報表來做分析，依照去年的營收狀況及每年淡旺季的情形，設定每月的績效標準。一個企業要賺錢，首先必須開源，再來必須節流，也就是控制成本，而我覺得我們公司在節流這方面很有一套，像是財務報表的數據，我們公司是每一星期檢視一次，並且馬上依實際績效調整經營方式，避免某一個部門在生產成本上持續增加及浪費，而每個月又會再檢視一次財務報表，所以在成本控制上，我們算是很有經驗。

六、福華大飯店參與本案有沒有學到什麼經驗（如經營上的經驗或與人力中心合作上的經驗等）？

我個人覺得讓我重新認識了公部門，以前大家會對公部門有種刻板印象，但參與本專案後，我覺得公部門裡有很多優秀的人才，讓我有不一樣的體會。另外，雖然一般人會認為公部門行政都是死板版、依法行政，可是就另一方面而言，這就是紀律、守法及有條理的表現，我覺得我們民間企業是可以多向公部門學習這項優點。整體而言，我個人相當建議政府應該多促進這種公私協力的專案，可以讓民間重新了解公部門，減少雙方因體制上的差異造成的刻板印象或偏見，有助於公私夥伴關係的建立。

七、目前人力中心的經營方式有沒有需要改善的地方（如需要委外但目前還沒委外的部分，或不需要委外但目前卻委外的部分）？

我個人觀察到，雖然目前我們公司與人力中心的合作還算順利愉快，對本案契約文字內容也不會有嚴重的衝突或歧見，而且現行依契約規定每 2 星期召開的營管會議也替雙方在履約上解決了很多問題，但是一些營管會議決議的事項，可能雙方與會人士知情，但雙方未與會的同仁可能不太了解決議事項內容，可能會因此產生一些小摩擦，所以我認為就這方面，營管會議的決議事項應再加強宣導，讓雙方的決議事項能讓所有同仁週知。有再好的制度，依舊需要有人來執行，所以「人」還是本專案履約期間的關鍵因素之一。

八、如果人力中心是福華大飯店內部的訓練單位，貴公司如何經營？

我覺得我們頂多將人力中心這個內部的訓練單位做為員工訓練部門而已，無

法做到像人力中心這樣，辦理這麼多場的教育訓練。人力中心辦理訓練已有多年的經驗累積，知道課程如何規劃、如何找到合適的講師。除非這個內部訓練單位也讓我們持續辦理多年，我們才有可能累積辦理經驗，做出口碑，而且也必須讓調訓量像人力中心目前的規模，才有可能累積可觀的辦理經驗。如果只是一個內部訓練單位，訓練量有限，我們可能不會將訓練「做大」，而只是將其僅僅做為內部訓練員工的基地而已，畢竟教育訓練不是我們的專長，也不是我們的經營目的。

九、如果由福華大飯店辦理教育訓練，人力中心提供大樓場地設施服務，貴公司覺得這樣經營妥適嗎？

這樣等於是雙方強項弱項互相調換，可能會使人力中心陷入營運困難的窘境。基本上我們公司與人力中心的角色是互補，很難互換，我們各有自己擅長的長處及優點，對無法替代自己，自己也無法替代對方。尤其是像人力中心在調派訓業務上，必須和各主管機關聯繫溝通，之後的行政作業像是發文一些比較有政府機關公權力的行為，我覺得我們民間廠商比較不適合接手，而且政府機關之間有共通的制度和語言，機關和機關之間溝通起來比較省成本和時間。如果說硬要互換角色，就會變成四不像。如果由人力中心辦理大樓場地設施服務，因為政府體制運作的關係，無法如民間企業經營來得靈活有彈性，在成本控制上可能會比民間企業來得高。而且政府用人有一定的制度及管道，必須保障這些人，相對上來說人事成本會比民間企業高很多。姑且不論政府經營的效率和服務品質，光是成本的控制上，政府便不如民間。如果由福華大飯店辦訓練的話，因為那不是我們的本業，所以我們勢必會去結合其他文教機構，不然就是去其他類似的機構挖角。但是這樣雜牌軍的組合，我想要對人力中心的核心訓練業務有深入了解可能會有困難。另外，我

覺得人力中心把核心訓練業務委外出去不是很妥當，畢竟這是他們的「本」，這樣會受制於民間廠商，而且廠商是以營利賺錢為主，可能到時候人力中心最想辦的訓練，廠商都會覺得虧本而不想辦。因此，我認為雙方還是各司其職，各盡所長，才能發揮公私協力的綜效。



時間：99年11月19日（五）下午2時

地點：人力中心

受訪對象：G

一、其他政府訓練機構多為自辦，您覺得和人力中心大樓場地設施服務委外相比，有無不同？

人力中心的教育訓練和其他訓練機構，如國家文官學院、行政院人事行政局地方研習中心或財政部財稅人員訓練所等，都是自行規劃辦理。如果不談人力中心的大樓場地設施服務委外，我個人覺得基本上人力中心和這些訓練機構是沒什麼差別的。人力中心目前最具特色的部分，便是在於大樓場地設施服務委由福華大飯店營運，藉由民間專業的飯店旅館管理經驗，以及民間不若政府受到各式法規命令的限制，可以靈活彈性經營。這些優質的場地設施服務，也可以滿足人力中心的訓練需求。大樓場地設施服務可以委外，可是教育訓練就不能委外，就人力中心現在所辦理中高階公務人員、一般公務人員及人事的專業訓練而言，那是屬於不可替代性的業務，因為它會涉及政策或政府制度面，不是一般的民間企管顧問公司或訓練機構可以取代的。

二、目前政府訓練機構經營模式大致分為偏向自辦（如國家文官學院、外交部外交領事人員講習所、財政部財稅人員訓練所及行政院人事行政局地方研習中心等）與部分委外兩類（如公務人力發展中心及高雄市政府公務人力發展中心），您比較喜歡到哪類型的訓練機構參訓？對您來說，兩類不同經營模式的訓練機構在各項服務品質上有差別嗎？

我想我會去場地設施是由專業經營團隊提供服務的訓練機構來受訓，像人力

中心是委由福華大飯店經營，高雄市政府公務人力發展中心則委由台灣首府大學經營，這些民間團隊具有專業的會議場地、餐飲、客房及教室營運經驗，甚至能夠提供市面上飯店的星級服務。相較之下，國家文官學院、行政院人事行政局地方研習中心或財政部財稅人員訓練所等訓練機構因採自行辦理的營運模式，因資源多集中在教育訓練上，在場地設施服務上自然無法如同委外後的訓練機構般，提供優質的服務。而且場地設施由機關自行辦理，會受到政府內部法規制度的限制，如會計或審計的規定，交由民間經營就能有比較高的彈性。

三、目前的經營現況為：人力中心負責教育訓練，福華大飯店負責大樓場地設施服務之營運，如果兩者負責業務對調，您覺得這樣經營會比現在的狀況來得更好嗎？

我覺得這樣人力中心整個營運會出現很大的問題。人力中心辦理教育訓練主要與其組織職掌有關，這涉及到公權力執行的部分。如果人力中心將教育訓練委由福華大飯店等民間企業經營，非公部門的民間企業無法了解參訓人員的需求，也無法了解人力中心的任務使命及核心的價值，人力中心將會被虛級化，最後可能被裁撤。成立人力中心的目的，便是在於執行民間無法執行、具不可替代性的業務，教育訓練必須自行辦理，大樓場地設施服務可以委由民間辦理。再者，若教育訓練強行委外，可能導致民間在辦理訓練規劃時，僅是將公務同仁視為一般的顧客，產生的訓練成果可能與人力中心目前的訓練成果有很大的差距。另外如果由人力中心經營大樓場地設施服務這項業務，當然政府本身是有相關的專業人才，但就經營效率而言，因為受到法令及制度的限制，可能無法像民間專業經營得這麼好。總而言之，人力中心辦理教育訓練，福華大飯店經營大樓場地設施服務，能適才適所，截長補短，

發揮雙方的長處及優點；如果業務互相對調，那可能會影響整個人力中心的營運。

四、您覺得人力中心大樓場地設施除可採 OT 方式經營，可否採取 BOT 或其他方式經營？

我覺得不一定從人力中心的角度來看經營模式的選擇，可以從政府整體的角度來分析。人力中心負責行政院所屬的公務人員訓練，而這些公務人員佔了全國公務人員約 95%。以目前人力中心的資源配置與運作狀況，是不宜自行營運大樓場地設施服務。那至於大樓場地設施服務到底要採用 OT 或 BOT 的方式，其實兩者均是可行方案，但如果就滿足人力中心組織任務的目的而言，我會覺得採 OT 方式營運較佳。OT 方案使得人力中心對於整體建築物規劃方向具有相當主導權，可以確保建築物落成後是以滿足教育訓練為導向。如果採 BOT，由民間興建規劃建築物，雖然政府仍舊可透過契約內容約束民間，惟主導性不若採 OT 方式高。民間可能僅就契約需求裡面去做建築物規劃設計，卻不會從人力中心組織使命面所衍生的隱性需求做規劃設計，更甚者，民間反而會更重視可以為其日後經營帶來重大績效的層面，如營利標的物，做更多的投資及規劃。我們可以從高雄市政府公務人力發展中心後來改建時是採 BOT 方式辦理，大概花了四、五億的經費，但你可以明顯感覺到它們比較屬於觀光式飯店的經營方式，包括會議場地、住宿客房及教室等，和人力中心相比就會有一段落差。如果說人力中心要把核心訓練業務交出去給民間廠商辦理，我想會有點自廢武功的感覺。訓練規劃等業務主導權交到廠商手上，經營方向一定會朝可以賺錢的方向，公共服務的目的可能會遭到忽略。以高雄市政府公務人力發展中心和人力中心這相比，會發現高雄市政府公務人力發展中心在組織任務及使命是有稍微失衡的情形，有較為向營利層面傾

斜；而人力中心則是兼顧組織任務及使命與民間營利空間，既有的公共服務的目的仍繼續維持。

五、您覺得人力中心在核心訓練業務上可不可以委外辦理？

人力中心的核心訓練業務大部分是比較偏向專業性的技能，一般民間較少提供相關的課程，像是人事人員的專業訓練，政府的人事制度與民間人事制度不同，所以人事人員的訓練無法委外；中高階公務人員的核心職能訓練，與民間經理級以上主管所需具備的職能不同，也是無法委外。現在談到政府業務委外，首先必須考慮這項業務是不是民間已經有提供，做得也不會比政府差，甚至做得比政府好，而且比較沒有牽涉公權力，那就可以委外；但是如果是偏向屬於跟公共性有關的阿，跟民眾的福祉有關的，或者是跟公部門的不可替代性的這一塊行政有關的話，那它當然就是不可以被委外的。人力中心的核心訓練業務與其組織任務有關，且具有相當程度的不可替代性，尤其是中高階公務人員和人事人員專業訓練是絕對不能委外。再者，人力中心目前的訓練量，委外後可能會增加很多行政成本。以目前人力中心的訓練業務而言，時常需要和各機關的訓練業務承辦人做密切的配合，人事業務又是具有一條鞭的性質，所以有些訓練透過上令下達的方式，可快就可以滲透到底下的所屬機關。如果這項業務交給民間廠商，廠商沒有這種脈絡關係，他們做起來會比人力中心辛苦。另外，以人力中心每年將近 500 個班期的開班量，委給民間辦理，光是官方和民間一來一往那些時間和成本會有多麼驚人，而且這還要建立在雙方認知溝通上沒有落差，萬一有任何爭議，可能得花上更多時間和成本，所以透過人力中心內部的分工辦理這些班期，還是比較有效率。所以我會建議，就目前人力中心核心訓練業務的現況，是不適合委外的，採取自辦的營運治理模式較為妥適。

六、人力中心在其他訓練業務上，有無您覺得最具特色或代表性的委外（如：圖書館管理服務、e 等公務園、精英學苑、資訊管理及派遣人力等）？您認為目前人力有沒有需要委外但目前還沒委外的部分，或不需要委外但目前卻委外的部分？

就圖書館管理服務部分，我個人覺得在定位上是比較尷尬。如果單論設施，那這部分絕對可以委外；但如果圖書館是為了支援訓練使用，資產專用性提高後，便可以考慮調整成自行辦理。從行政法的角度，圖書館屬於營造物，有特別的使用目的。如果人力中心是將圖書館定位為專業的訓練發展圖書館，那除了利用圖書資源外，更重要的是需要提供一个討論空間和氛圍，這個部分便可以由人力中心自行主導，可以考慮調整為自行辦理。「e 等公務園」部分，我會覺得雖然這不屬於人力中心的核心訓練業務，但人力中心很多訓練還是需要數位課程的輔助及支援，做為課前的先備知識或是課後增強學習印象的素材等。「e 等公務園」上的數位課程製作或是數位學習平台的維運。可以委由民間經營，但是課程規劃還是要由人力中心統籌規劃，畢竟只有人力中心自身最了解如何規劃數位課程內容，才能滿足核心訓練的需求。資訊管理則是勞務上的委外，委外的原因是在於滿足人力中心資訊人力上的不足，而卻又需要資訊服務的營運現況。派遣人力部分，在國家文官學院等訓練機構，也有類似的服務。為何需要派遣人力服務？那是因為辦理訓練時，有一些庶務性的工作，是不需要或不宜由機關正式人員來處理，第一因為它不涉到核心業務；第二是可以降低機關的治理成本；第三可以使降低機關的正式人員在庶務性工作上投入的時間，而能處理更重要且資產專用性更高的業務。