

NDC-DSD-103-020-002（委託研究報告）

行政稽查業務委外之檢討與評估

國家發展委員會編印

中華民國 104 年 7 月

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）

NDC-DSD-103-020-002（委託研究報告）

行政稽查業務委外之檢討與評估

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：張其祿

協同主持人：王俊傑、李明軒

研究助理：王可佳、黃博謙

國家發展委員會編印

中華民國 104 年 7 月

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）

目 次

目 次.....	I
表 次.....	V
圖 次.....	IX
提 要.....	XI
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與緣起	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究方法與過程	4
第二章 文獻回顧及各國經驗.....	7
第一節 行政稽查業務委外的意涵及特色	7
第二節 行政稽查業務委外的問題解析.....	22
第三節 行政稽查業務委外的國際經驗.....	32
第三章 我國行政稽查業務委外的調查分析	61
第一節 行政稽查業務委外盤查的預備工作	61
第二節 行政稽查業務委外盤查的程序與結果	69
第四章 我國行政稽查業務委外案例分析	101
第一節 行政稽查業務委外之評估分析架構	102
第二節 飛航安全稽查業務委外分析	110
第三節 商品檢驗業務委外分析	116

第四節	環境稽查業務委外分析	121
第五節	食品安全檢驗業務委外分析	131
第六節	建築物安全稽查業務委外分析	145
第五章	我國行政稽查業務委外之評估分析	161
第一節	行政稽查業務委外之評估分析架構	161
第二節	行政稽查業務委外評估之國際經驗	167
第三節	行政稽查業務委外之案例評估分析	171
第六章	結論與建議	181
第一節	研究結論	181
第二節	研究建議	189
參考書目	193
附錄一	高雄市政府秘書處訪談紀要	199
附錄二	高雄市政府人事處訪談紀要	201
附錄三	高雄市政府主計處訪談紀要	203
附錄四	花蓮縣政府主計處訪談紀要	205
附錄五	李復甸前監察委員訪談紀要	207
附錄六	交通部民用航空局訪談紀要	211
附錄七	經濟部標準檢驗局訪談紀要	219
附錄八	環保署環境督察總隊訪談紀要	227
附錄九	高雄市政府環境保護局訪談紀要	231
附錄十	瑩諮元科公司訪談紀要	243
附錄十一	衛生福利部食品藥物管理署訪談紀要	253

附錄十二	花蓮縣政府衛生局訪談紀要	259
附錄十三	屏東縣政府衛生局訪談紀要	265
附錄十四	花蓮縣政府建設處訪談紀要	269
附錄十五	臺南市政府工務局訪談紀要	275
附錄十六	座談會會議記錄	281
附錄十七	調查問卷	293
附錄十八	期中審查意見回應對照表	317
附錄十九	期末審查意見回應對照表	327

行政稽查業務委外之檢討與評估

表 次

表 2-1	行政檢查/稽查委外類別及法規依據	16
表 2-2	歐美國家行政稽查委外案例	35
表 2-3	FDA 稽查業務委外之自我評估	38
表 2-4	FDA 稽查業務委外評估之問題題項	39
表 2-5	各國委託研究個案之項目、委託對象、監督方式、與制度特點	52
表 3-1	中央政府將部分行政稽查業務委外的部會清單	66
表 3-2	問卷結構與題數分配	68
表 3-3	受訪機關/單位的層級次數分配資料	70
表 3-4	題 1 次數分配資料	71
表 3-5	題 2 次數分配資料	71
表 3-6	題 4 次數分配資料	73
表 3-7	題 5 次數分配資料	74
表 3-8	題 6 次數分配資料	75
表 3-9	題 7 次數分配資料	76
表 3-10	題 8 次數分配資料	77
表 3-11	題 11 次數分配資料	77
表 3-12	題 9 次數分配資料	78
表 3-13	題 10 次數分配資料	79
表 3-14	題 12 次數分配資料	80
表 3-15	題 13 次數分配資料	81

表 3-16	題 14 次數分配資料.....	81
表 3-17	題 15 次數分配資料.....	82
表 3-18	題 16 次數分配資料.....	83
表 3-19	題 17 次數分配資料.....	83
表 3-20	題 18 次數分配資料.....	84
表 3-21	題 19 次數分配資料.....	85
表 3-22	題 20 次數分配資料.....	86
表 3-23	題 21 次數分配資料.....	87
表 3-24	題 22 次數分配資料.....	87
表 3-25	委外對象層級比較表.....	89
表 3-26	委外理由層級比較表.....	89
表 3-27	公權力層級比較表.....	90
表 3-28	法源依據層級比較表.....	91
表 3-29	專案小組層級比較表.....	91
表 3-30	甄選方法層級比較表.....	92
表 3-31	契約期限層級比較表.....	92
表 3-32	預算比例層級比較表.....	93
表 3-33	關鍵績效指標層級比較表.....	93
表 3-34	量化/質化指標層級比較表.....	94
表 3-35	期中監督層級比較表.....	95
表 3-36	監督工具層級比較表.....	95
表 3-37	期末評估層級比較表.....	96
表 3-38	評估工具層級比較表.....	96

表次

表 3-39	反饋機制層級比較表.....	97
表 3-40	滿意程度層級比較表.....	97
表 3-41	滿意原因層級比較表.....	98
表 3-42	未來計畫層級比較表.....	98
表 4-1	行政稽查業務委外之評估分析架構.....	105
表 4-2	食品安全檢驗委外執行管理機制.....	141
表 4-3	建築物公共安全檢查申報及施行細節.....	149
表 4-4	建築物公共安全檢查簽證項目表.....	153
表 6-1	本研究個案分析重要發現與分析架構之關連.....	187

行政稽查業務委外之檢討與評估

圖 次

圖 1-1	本研究研究流程圖	6
圖 4-1	環境稽查業務之委託代理公法關係	127
圖 4-2	身心障礙鑑定流程	137
圖 4-3	衛生福利部食品藥物管理署認證實驗室標章	139
圖 5-1	行政稽查業務的類型	162
圖 5-2	判斷一行政稽查業務特定階段應否委外之流程	164

行政稽查業務委外之檢討與評估

提要

一、 研究緣起

政府行政服務委外已經成為今日政府行政改革的重要手段與策略之一，政府行政服務委外不但是公私部門間協力合作關係的落實，更能擷節公務預算及減輕納稅人之負擔。行政稽查（**Administrative Inspection**）也是一項常被委外的行政服務，如環境公害稽查、食品安全檢查、勞動條件檢查、建築物安全檢查、機場行李檢查，以及上述各式稽查業務的調查、取締、准駁、認證及發照工作等，其在許多先進國家業已交由民間委外執行。不過，我國政府行政稽查業務委外的成效迄今尚無系統性的瞭解與盤點，因此本計畫的主要研究目的即係針對我國主要的委外行政稽查業務進行一全面性的調查與評估，以瞭解與分析行政稽查業務委外的成效，並對代表性的案例給予深度之探討，同時提出委外業務改善的建議。此外，本研究亦將取法先進國家經驗，以期能對我國行政稽查業務委外工作的改善給予建言。

二、 研究方法及流程

本研究按研究目的，規劃研究方法及流程如下：

1. 對行政稽查業務委外之基本意涵、執行問題予以釐清，並參考及回顧先進國家之經驗

本研究先藉文獻回顧方式，以釐清行政稽查業務委外之基本意涵與特色、法理主張、委託-代理之執行問題，同時也參考先進國家之發展經驗，以作為評估及分析我國行政稽查業務委外的學理根據及調查與個案訪談題項的設計基礎。

2. 對我國行政稽查業務委外之情形進行一基礎性的盤點與調查，以瞭解我國行政稽查業務委外的執行狀況及總體效果

此處為本研究的核心工作之一，並以樣本問卷調查的方式進行。

行政稽查業務委外之檢討與評估

本研究係以行政院下之一級部會與縣市政府為調查對象，對其進行行政稽查業務委外情況之問卷調查。調查的主旨包括：(1) 行政稽查委外的業務種類；(2) 行政稽查業務委外的制度設計；(3) 行政稽查業務委外的執行問題；(4) 行政稽查業務委外成效的自我評量；(5) 行政稽查業務委外的改善建議；(6) 行政機關之基本資料等。

本研究最後共計發放有效問卷 183 份，回收 137 份，回收率為 74.86%，其中包括 76 個中央政府行政機關（佔回收樣本 55.47%，以下「佔回收樣本」字樣省略）、17 個直轄市政府行政機關（12.41%）與 44 個縣市政府行政機關（32.12%）。

3. 瞭解影響我國行政稽查業務委外執行效果的影響因素，並就代表性案例進行個案探討及分析，同時評估該等委外業務是否應回收、改善或擴大辦理

此處為本研究另一項主要研究重點，其是先以前一階段問卷調查之研究結果為基礎，認定具代表性的委外執行案例，以做為本階段個案分析之基礎。此處也將藉個案分析的方式來深入瞭解影響委外成效的關鍵要素，並評估該等委外業務是否應回收、改善或擴大辦理。

本研究最後計選定飛航安全檢查業務委外、商品檢驗稽查業務委外、環境稽查業務委外、食品安全稽查業務委外與建築物公共安全稽查業務委外等五大類案例進行個案深度分析，並訪談交通部民用航空局、經濟部標準檢驗局、環保署環境督察總隊、高雄市環保局、瑩諮科技股份有限公司、元科科技股份有限公司、衛福部食品藥物管理署、屏東縣衛生局、花蓮縣衛生局、台南市政府工務局、花蓮縣政府建設處等機關單位，受訪專家人次則共計 23 位。

4. 對我國行政稽查業務委外工作的改善給予相關之政策建議

本研究總結先前研究成果之後，再藉專家座談會之方式，以集思廣益，並修正本研究所草擬之行政稽查業務委外改善建議。本研究共計邀集 11 位相關領域之專家及學者進行專家座談，並藉專家座談之意見回饋以精進本研究的政策建言。

三、重要發現

1. 多數行政機關未曾有行政稽查業務委外的情況（56.93%），而無業務委外的原因主要為「未有適合委外的行政稽查業務」（87.80%），其次為法令限制（10.98%）、不易監督（6.10%）。至於在有行政稽查業務委外的行政機關中（40.15%），係以衛生、環保、建築公安等為最主要的行政稽查委外類別，而此三類業務的管理權責皆橫跨中央與地方，即政策制訂與立法規範在中央，而政策執行則在地方。
2. 行政稽查業務委外的受託對象主要為民營業者（54.55%），其次則為法人機構（如工研院等）（41.82%）與公會/協會/基金會（34.55%）等。而人力不足（85.45%）與技術、專業或設備不足（67.27%）是行政機關將稽查業務委外的最主要原因。此外，政策要求（34.55%）與成本較低（27.27%）也是稽查業務委外執行的重要原因。
3. 在有進行稽查業務委外的行政機關之中，委外業務涉及公權力行使的比例約佔 65.45%，但部分行政機關對於稽查業務委外的法源依據尚未能明確釐清（21.82%）。
4. 多數之行政稽查業務委外皆能在契約中訂有明確的關鍵績效指標（key performance indicators），以供未來監督、績效評估之用（74.55%）。而關鍵績效指標中包括量化指標的比例為 100%，另亦有 53.66%再追加質性指標作為 KPI。
5. 目前有超過九成（92.73%）的委託機關，對其目前的稽查業務委外感到滿意或非常滿意，而這也是幾乎全數（99%）的委託機關皆願意繼續維持目前的委外計畫，甚至是擴大辦理。
6. 「專業委外」仍是行政稽查業務委外的最主要原因，尤其是檢測或檢驗型態的業務（如污染物質檢測、食品成分檢驗），其主要是以「行政助手」的方式進行委外，並非「公權力」的委託。不過，專業委外少有遭駁回或覆議之情況，故其結果已實

質影響人民法益，但目前尚無相當明確的法制框架可規範此一灰色地帶。

7. 凡是涉及准駁、裁罰等高權行政處分的業務並不常有業務委外的情事，因其一方面需要有嚴格的法律授權（法律保留），另一方面亦需實務上的可行（如民眾的接受程度）。目前如機場之安檢，雖國際已有委外前例，但民航法仍規定此項業務僅能由航警執行，不可委外。再者，在環境稽查領域，如機車排氣臨檢，雖然已有法律授權，但因民眾接受程度較低，故多需公務人員或環保警察與受託單位的協力執行。
8. 人力因素亦是稽查業務委外的最重要因素之一，但是對於涉及高權委託的人員皆需有非常明確的法律授權及資格認證，否則僅能以行政助手的方式委託。此外，專業人力有時亦不易由委外途徑而獲得，其可能與委外計畫的經費（總額）有限、計畫約聘僱人力的薪資不具市場競爭力等有關，以致委外專案之人力素質未盡理想。
9. 稽查業務委外的費用常有不同的分擔方式，譬如空污檢測委外即有空污基金支應，水污檢測委外則需中央競爭性經費補助，而商品檢驗委外則由標檢局以本身的預算支付（雖然商品檢驗法第 4 條第三項規定：「前二項支付之委由或委託費用，得由商品檢驗費用扣抵。」，但並未如此執行），故尚無一致性的法制規範，亦形成委外績效上的差異。
10. 稽查業務委外因公開招標最低標等因素之影響，往往使得委外執行預算相當拮据，在廠商過度擲節支出的情況下，亦有可能影響執行績效。
11. 某些稽查委外領域如飛安、建築物公安等常有受託機構獨占性之問題，造成委託代理關係的失衡，以及委外績效的限制。
12. 為監督委外績效，多數個案皆設計有抽查、複驗、盲樣，抑或再委託其他監督者進行複檢等方式，以作為執行過程之監督。不過，委託者亦應具備一定之專業量、能，方能對受託者做出

有效之監督。譬如，民航局飛航標準組便需有具備機師資格之檢查人員。又如環保署環境檢驗所便可作為環境稽查委外的複檢機制，而其他無編制內實驗室之機構亦可委託 TAF 作為複驗認證機構。

13. 根據案例研究發現，政府委外業務的受託廠商有時亦為受檢對象之業務委託或顧問公司，致造成利益衝突之情況。而此種情況特別容易發生在某些檢測獨占性質較強，抑或受託廠商的經營規模及市佔率甚大的情況下。故在業務委外時，亦需再有更嚴謹的利益迴避機制設計，以避免單一代理人對多重委託人的監督問題。
14. 行政稽查業務委外工作在無有效的績效誘因導引下，有時易常淪為被動性質，抑或只以受託事項的最低標準為工作完成之目標（如建築物安全檢查業務委外案例所示），故未來之委外制度設計可再思考績效誘因之措施。
15. 稽查業務委外的訴願、行政訴訟，乃至國賠，皆應按委外業務的性質而有所區分，並需釐清委託機關、受託者、受稽查者間的公法關係。

四、 主要建議事項

1. 行政稽查業務委外在法理性質上仍有所區分，對涉及高權之稽查業務委外確實需要明確的法律授權（法律保留），而非高權之業務則以「行政助手」方式辦理即可，但是對於「專業委外」（部分高端之檢測或檢驗業務，抑或委託機關對受託者的「專業」評判並無檢核之能力）卻經常處於灰色的管理地帶，因其評斷將確實影響人民之法益，但卻不一定具有法律授權，抑或是潛遁於行政助手的名目之下，故應有授權法理的釐清，以避免爭議。
2. 自監察院民國 100 年財調 0121 號調查報告（林鉅銀、李復甸，

2011)對行政院所屬行政機關之委外事務進行糾正之後，「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」已將「行政稽查」業務委外的項目予以刪除，以避免有公權力委託之爭議。但是，行政稽查如第 1 點建議所示，具有不同程度的公權力行使，並非皆涉高權之行政處分，因此實宜有更明確的業務委外規範，而非將其直接刪除，致使委外事項的管理缺乏準據，建議再重新研議與修正「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」。

3. 近期在食品安全、環境保護等領域接連有重大違規事件爆發，顯示行政稽查工作的重要性。但是為謹守公權力或核心業務不得委外之原則，在該等領域業務量暴增的情況下，已使政府稽核工作疲於奔命，卻效果不彰。此等領域的稽查在法律授權明確的情況下仍應有委外的空間，且應善用民間之力量來共同完成稽查工作。政府之角色可效仿先見國家經驗，轉換為監督者，並善用認證（驗證）機制與機構，而政府的角色即是對該等認證機制或機構的監督者，而非是第一線的稽查者（稽查工作轉由認證/驗證機構擔任）。建議由制度上徹底翻新行政稽查與認證制度，使兩者相輔相成並善用民間資源及力量。
4. 在某些專業性較高或較冷僻之領域，行政稽查委外經常面臨受託機構有獨占性或受託市場競爭性不足之問題(如戴奧辛檢測、飛行器檢測)，故應在委外的法制上思考競爭性的引入(譬如開放國際競標)，以及監督獨占受託者的再檢機制。
5. 為強化對專業委外之監督，並降低委託代理關係中的資訊失衡狀況，委託單位亦應強化及補充專業的監督人才，建議特殊人才(如已有機師資格並擔任航空器委外檢查之複查人員)之薪資結構應有所調升，以利委外執行監督人才的留用。
6. 地方行政稽查業務委外多受限於中央政府補助款項之限制，地方政府宜有補助款之外更多的財源規劃(如特定產業污染稽查費用之徵收)或其他競爭性計畫經費之爭取。

7. 在某些委外稽查領域，受託稽查單位與受檢對象（廠商）之間常有複雜的業務關係，故宜有更制度性的利益迴避機制設計，或在委託契約中明訂利益迴避（利益衝突）之相關條款，甚至可適用至受託單位的關係企業。
8. 可導入經濟誘因機制（如稽查績效獎金分成），以使稽查工作不僅只是最低標準/量能的達成，而能使受託者有未雨綢繆並主動偵測問題的動機（特別如食品安全稽查領域）。
9. 在稽查業務委外的過程中，受託單位經常受限於委託預算之限制而無法有效留用具有執行經驗之人才（如污染物質排放許可證之審核人員），故受託單位宜有人才留用方面的改善計畫，抑或列為委外計畫甄選及評核之必要項目。
10. 可透過科技之應用，如即時/自動數據監測、盲樣等來強化對委外業務之複核與監測，另亦可強化政府本身之實驗室（如環境檢驗所）或第三方認證（如 TAF）之複檢機制。
11. 稽查業務委外招標，應善用最有利標或限制性招標，以覓得最佳之受託者，蓋除專業性的考量之外，尚應包括受託機構/廠商的獨立性、投入程度、以往績效與聲望、雇用條件的合理性等。
12. 有鑑於全球急速成長的空運市場及客、貨數量，機場安檢業務已經超越航警局之負荷，在有效釐清民眾人身與財產檢查的法益保障與範疇之後，確實可仿效其他先進國家，將機場安檢業務委由經認證之保全（保安）業者來加以執行，以降低政府執行成本。不過，若立法機關對「公權力」委外尚有疑義的情況下，則或許先以「行政助手」之業務委外方式先行過渡，抑或多引進自動化之通關檢驗設施。
13. 允許商品檢驗委外費用可由商品檢驗費用扣抵，以落實商品檢驗法第 4 條之精神。
14. 環境稽查、食品安全稽查皆攸關國計民生，且當前之問題嚴重，故宜擴大稽查業務委外，以引進民間資源，共同解決社會問題。

行政稽查業務委外之檢討與評估

15. 建築物安全檢查業務委外經常出現弊端，如公安申報偽造與公安簽證不實，故應有更積極的防弊機制設計與調查抽驗，例如對於有簽證不實紀錄的檢察機構或廠商永不再合作，或藉由擴大專家檢查人員的資料庫，以降低受委託方的獨買力、經由委託方的彼此競爭促進檢查品質。

中文關鍵字：行政稽查、公權力委外、公私夥伴關係

英文關鍵字：Administrative Inspection, Outsource of Public Power;
Public-Private Partnership

第一章 緒論

本章為本研究之緒論，其主要目的在介紹本研究之背景緣起、研究目的與問題，以及主要之研究方法與流程。

第一節 研究背景與緣起

晚近政府行政革新的趨勢發展即是引進民間資源，並建立公、私部門間的夥伴關係（Public-Private Partnership, PPP），以達成共同治理並解決社會問題之目標。此種以新公共管理（New Public Management）（Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992）、新公共服務（New Public Service）（Denhardt and Denhardt, 2000, 2001）或新治理（New Governance）（Peters, 2000; Pierre, 2000; Rhodes, 2000）為基礎的政府改革思潮已深入政府行政革新的實務之中，並且衍生出如「小而美政府」、政府管制解除、國營事業民營化、BOT、ROT、OT、政府工作委外、PFI（Private Finance Initiative）、社區培力與自治等各式改革方案。而我國的政府改造也曾有去任務化（deregulation）、委外化（outsourcing）、行政法人化與地方化的改造方向，並主張「民間可以做的，政府就不做。」因此，政府服務工作委外早已是當代最為重要的政府行政革新策略之一。

行政稽查（Administrative Inspection）或稱行政檢查是政府行政的重要手段，雖然行政程序法中並無行政稽查的專章規範，但是行政處分、行政契約、行政命令與規則、行政計畫、行政指導等皆可能與行政稽查之工作有關，或是需以行政稽查所獲致的相關資訊為各種行政行為的基礎及要件。事實上，行政稽查的範圍相當廣泛，曾有學者將其分為 39 類，包括勞工檢查、教育檢查、商業檢查、公害檢查、衛生檢查、原子能檢查、電影檢查、廣電檢查、出版檢查、社會福利檢查、農、林、漁、牧業檢查、野生動物檢查、道路交通安全稽查、鐵路檢查、公路檢查、郵政檢查、大眾捷運檢查、飛航檢查、船舶檢查、

行政稽查業務委外之檢討與評估

觀光旅館業安全檢查、金融檢查、有價證券申請上市之審查、保險業檢查、稅務調查、經濟調查、關稅查驗與緝私、戶口查察、建築物公共安全檢查、臨檢盤查等（法治斌等，1994）。不過，今日因行政程序法、行政執行法及行政罰法等法制架構已逐漸完備，且國家對於私人領域的干涉也更受到節制，所以行政稽查的範圍已趨向較狹義之定義，¹並且主要以環境公害、食品安全及衛生、勞動條件、公共工程、關務行政、警察法制、商業行政、稅務行政之檢查為主。甚至為節省公帑支出及提升執行之效率，部分行政稽查業務（例如食品衛生管理稽查、環保稽查等）在其委託-代理條件可行的情況下，業已委託民間業者代為執行，使行政稽查業務也成為一項可委外的行政服務。

雖然行政稽查業務的委外可以被視為是政府行政革新的一環，但是其在我國的執行狀況與成效，迄今卻尚無系統性的瞭解及盤點。同時，目前委外的行政稽查業務在委託-代理（principal-agent）的機制/制度上是否妥適（Williamson, 1975, 1985, 1996）？又是否仍會面對嚴峻的代理人問題或代理成本（Agency Costs）問題（Jensen and Meckling, 1976）？行政稽查業務委外是否真能達成公私夥伴（PPP）與治理理論之效果預期（Savas, 2000），亦尚需有更科學性的評估及分析。而本研究正是基於此一背景，希冀能對我國主要的委外行政稽查業務進行一全面性的調查與評估，以瞭解與分析行政稽查業務委外的情況及成效。

本研究的研究範疇將涵蓋我國主要的行政稽查委外業務，類別將以狹義定義之行政稽查/行政檢查業務為主，大致包括環境公害稽查、食品安全及衛生檢查、勞動條件檢查、公共工程稽查、機場行李檢查，以及上述各式稽查業務的調查、取締、准駁、認證及發照等工作。不過，因行政稽查業務委外所涉及的政府層級與行政機關龐雜，故本研究將僅以行政院下之一級部會與縣市政府為分析單元，並藉問卷調查

¹ 即狹義或最狹義的「行政調查」（Administrative Investigation）概念；蓋行政稽查在概念上係具有「個案性」的特徵，狹義之行政調查，除個案取締性或准駁性的調查之外，還包括個案事前的監督性調查，而最狹義之行政調查則僅指個案取締性或准駁性的調查。

及代表性個案之訪談與座談方式來蒐集相關資料。

本研究預計將能對我國政府行政稽查業務委外的執行情況及成效進行一系統性的評估與分析，並且能對我國行政稽查業務委外工作的改善給予即時的政策建議。本研究共計分為六章，第一章緒論主要陳述研究問題與分析方法及流程；第二章為文獻回顧，奠立本研究之學理分析基礎及他國經驗之借鏡；第三章為我國行政稽查業務委外的調查分析，係我國行政稽查業務委外的現況調查；第四章為我國行政稽查業務委外之案例分析，將針對代表性個案進行深度解析；第五章係對委外業務之評估，以瞭解該等業務是否應回收、改善或擴大辦理；第六章則是本研究之結論與建議，將提出改善政府行政稽查業務委外的具體建議。

第二節 研究目的與問題

本計畫主要研究目係針對我國主要的委外行政稽查業務進行一全面性的調查與評估，以瞭解及分析當前行政稽查業務委外的成效，並對代表性的案例給予深度之探討，同時提出委外業務改善的建議。此外，本研究亦將取法先進國家經驗，以期能對我國行政稽查業務委外工作的改善給予建言。本計畫具體研究問題條列如下：

- (一) 對行政稽查業務委外之基本意涵、執行問題予以釐清，並參考及回顧先進國家之經驗；
- (二) 對我國行政稽查業務委外之情形進行一基礎性的盤點與調查，以瞭解我國行政稽查業務委外的執行狀況及總體效果；
- (三) 瞭解影響我國行政稽查業務委外執行效果的影響因素，並就代表性案例進行個案探討及分析，同時評估該等委外業務是否應回收、改善或擴大辦理；
- (四) 對我國行政稽查業務委外工作的改善給予相關之政策建

議。

第三節 研究方法與過程

根據研究目的及問題，規劃研究方法及步驟如下：

- (一) 對行政稽查業務委外之基本意涵、執行問題予以釐清，並參考及回顧先進國家之經驗

此處係以文獻回顧及分析之方式進行，文獻檢索範圍包括行政稽查/行政檢查、政府委外與行政革新、行政稽查業務委外、委託-代理理論及制度設計，以及先進國家行政稽查業務委外案例等主題之相關文獻資料。此處文獻資料分析可協助釐清行政稽查業務委外的性質與內涵、執行過程中所可能面臨之問題，以及先進國家的實施經驗等。同時，此處的文獻整理結果隨後即做為本研究實證分析（包括調查與個案分析）階段在問卷題項、座談與訪談提綱規劃等方面的設計基礎。

- (二) 對我國行政稽查業務委外之情形進行一基礎性的盤點與調查，以瞭解我國行政稽查業務委外的執行狀況及總體效果

此處為本研究的核心工作之一，並以樣本問卷調查的方式進行。本研究係以行政院下之一級部會與縣市政府為調查對象，對其進行行政稽查業務委外情況之問卷調查。調查的主旨包括：(1) 行政稽查委外的業務種類；(2) 行政稽查業務委外的制度設計；(3) 行政稽查業務委外的執行問題；(4) 行政稽查業務委外成效的自我評量；(5) 行政稽查業務委外的改善建議；(6) 行政機關之基本資料等。

本研究最後共計發放有效問卷 183 份，回收 137 份，回收率為 74.86%，其中包括 76 個中央政府行政機關（佔回收樣本 55.47%，以下「佔回收樣本」字樣省略）、17 個直轄市政府行政機關（12.41%）與 44 個縣市政府行政機關（32.12%）。

透過此項問卷調查，係可對我國行政稽查業務委外之情形獲得一基礎性的瞭解。由此處調查所獲得的統計資料即為我國行政稽查業務

委外執行狀況的總體盤點，能瞭解各式行政稽查委外業務的成效差異，亦可初步獲知行政稽查業務委外成效差異的原因究竟是由那些因素所造成，並可間接認定影響行政稽查業務委外成效的關鍵因素。

(三) 瞭解影響我國行政稽查業務委外執行效果的影響因素，並就代表性案例進行個案探討及分析，同時評估該等委外業務是否應回收、改善或擴大辦理

此處為本研究另一項主要研究重點，其是先以前一階段問卷調查之研究結果為基礎，認定具代表性的委外執行案例，以做為本階段個案分析之基礎。此處也將藉個案分析的方式來深入瞭解影響委外成效的關鍵要素，並評估該等委外業務是否應回收、改善或擴大辦理。

本研究最後計選定飛航安全檢查業務委外、商品檢驗稽查業務委外、環境稽查業務委外、食品安全稽查業務委外與建築物公共安全稽查業務委外等五大類案例進行個案深度分析，並訪談交通部民用航空局、經濟部標準檢驗局、環保署環境督察總隊、高雄市環保局、瑩諮科技股份有限公司、元科科技股份有限公司、衛福部食品藥物管理署、屏東縣衛生局、花蓮縣衛生局、台南市政府工務局、花蓮縣政府建設處等機關單位，受訪專家人次則共計有 23 位。

(四) 對我國行政稽查業務委外工作的改善給予相關之政策建議

本研究最後則彙整前述各階段之研究成果，並以此為討論基礎，共計邀集 11 位相關領域之專家及學者進行專家座談，以就本研究之發現給予建議，且尤其是關於改善我國行政稽查業務委外執行策略之建議。此處為本研究最後的結論統整與政策建議草擬，係藉專家座談之意見回饋以精進本研究的政策建言。

本計畫的總體研究流程可圖示如下：

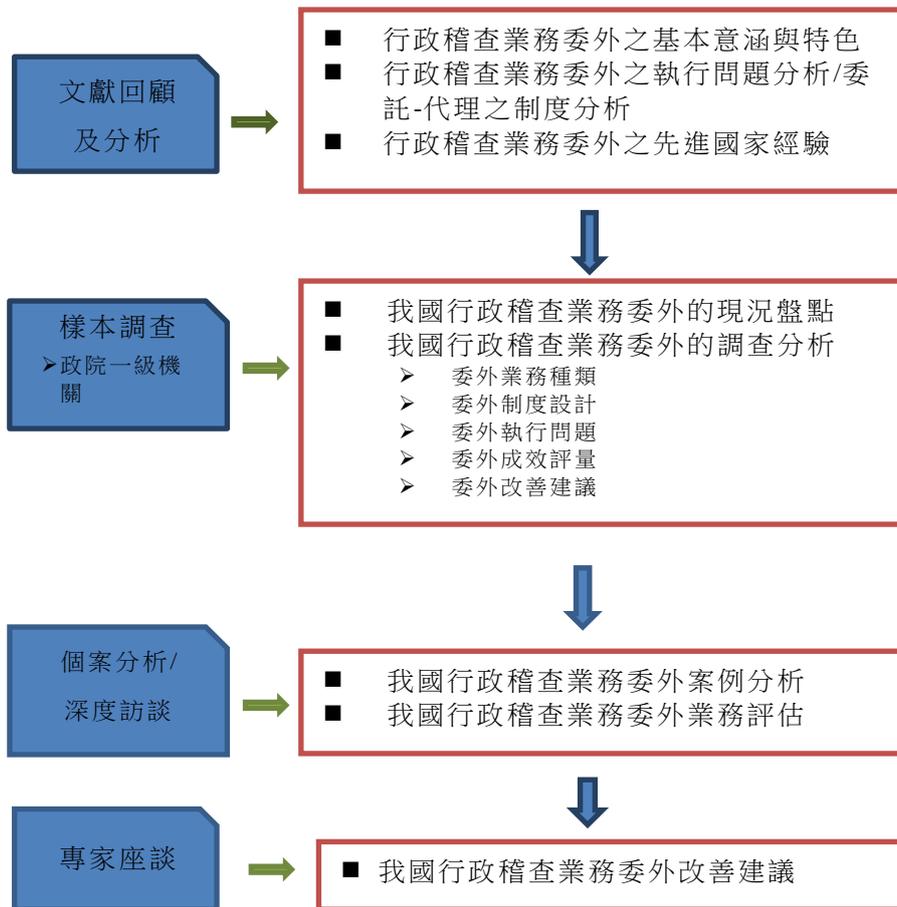


圖 1-1 本研究研究流程圖

資料來源：本研究整理

第二章 文獻回顧及各國經驗

本章之主旨係對行政稽查業務委外之基本意涵、特色，以及執行時所可能遭遇到的問題先做一初步的整理及釐清，並且也將參考及回顧先進國家之經驗，以作為本研究在實證分析（包括調查與個案分析）階段的概念基礎。

第一節 行政稽查業務委外的意涵及特色

為瞭解行政稽查業務委外的意涵與特色，可先從其分項之概念來進行瞭解，即何謂行政稽查？何謂委外？又何謂行政稽查委外？以下便按此邏輯順序進行文獻回顧。

一、行政稽查的意涵

首先就「行政稽查」(Administrative Inspection)的意涵而言，其在行政程序法中並無專章之規範，而行政法學者也未曾給予其一般性及明確性的定義(林子儀，1998)。在先前少數的相關研究中，行政稽查與行政檢查兩詞大致交互使用，且皆英譯為 administrative inspection，故將其視為相同概念應屬無誤。而我國最早曾針對政府行政稽查/行政檢查事務所進行的系統性研究當屬行政院於 1993 至 1994 年間委託政治大學法治斌教授等所完成的「行政檢查之研究」。²其等對「行政檢查」的定義主要係指行政主體以蒐集、查察、驗證相關事實與資料為目的，就個別具體事件，針對特定人民，行使公權力之事實行為。主要可分為（一）作成行政處分之前所為的「構成要件事實調查」，（二）作成行政處分之後所為的「監督檢查」及（三）準備實施行政制裁之前所為的「構成要件事實調查」等三種檢查行為(法治斌等，1994，pp.43-44)。此項定義在後續相關的研究中，大致也都獲得接受與沿用(林子儀，1998；劉宗德，1994；董保城，1995；蔡秀卿，2006)。因此，行政稽查

² 法治斌、董保城、劉宗德、洪文玲，【行政檢查之研究】，民國 85 年，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

/行政檢查可被視為是政府行政的一項重要手段，是行政處分或行政制裁之前的事實蒐集與調查，也是行政處分之後的監督查驗。不過，雖然行政稽查所蒐集而來的事實，可作為政府進一步採取行政處份的依據，不過，行政稽查對於證據採集的流程或證據效力的判斷都比行政訴訟來得鬆散，也有改進的空間（洪家殷，2011）。

按法治斌等（1994）對政府行政檢查的分類，其曾將其分為 39 類，包括勞工檢查、教育檢查、商業檢查、公害檢查、衛生檢查、原子能檢查、電影檢查、廣電檢查、出版檢查、社會福利檢查、農、林、漁、牧業檢查、野生動物檢查、道路交通安全稽查、鐵路檢查、公路檢查、郵政檢查、大眾捷運檢查、飛航檢查、船舶檢查、觀光旅館業安全檢查、金融檢查、有價證券申請上市之審查、保險業檢查、稅務調查、經濟調查、關稅查驗與緝私、戶口查察、建築物公共安全檢查、臨檢盤查等。不過，在進入民主時代之後，因人民對基本權利保障之意識已大幅提高，故行政檢查經常會面對「國家公權力」與「人民私權保護」間的抉擇困境。其原因是由於在當代法治國的原則下，所有加諸於人民的限制皆須有明確的理由及審慎的程序規範，而行政檢查正是具有公權力的主體本於法律之規定，對行政相對人課予作為或不作為之規範與要求，並且使受檢查人負有接受行政機關調查或檢查之義務，對於拒絕或不配合受檢查者，甚至得科以相當之裁罰。因此行政檢查必須以法治國家「明確性原則」(Bestimmtheitsgrundsatz)³為基礎，特別是在稽查之依據與程序部分，以防止國家對人民基本權益的不法侵害。譬如，警察以往常按「道路交通管理處罰條例」第 7 條（道路交通管理之稽查，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之）或警察勤務條例第 11 條「臨檢」之規定（臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務），對受檢之對象進行「搜索」，便曾引起法界之反對（蔡中志、黃建樂，2002）。因為「交通稽查」、「臨檢」與「搜索」在其目的、依據、對象及其因個別措施所衍生之法律救濟等皆不相同，自不宜混淆行之，方能符合法治國家干預行政應遵循「明確原則」之精神，所以行政檢查/稽查的範圍界定與法源依據也已成爲行政稽查工作推動的重要前提。

³ 即 principle of certainty。

就行政檢查/稽查的範圍而言，可由其定義中的關鍵要項——「調查」來進行瞭解。因為行政檢查的實施，無論是在行政處分或行政制裁之前的事實蒐集，抑或行政處分之後的監督查驗，其在本質上皆需有調查行為來作為輔助。甚至在法治斌教授等人所主持之「行政檢查之研究」報告中，係將行政調查與行政檢查此兩名詞混用，並且認為「資訊取得」、「行政調查」、「行政檢查」為同義之概念，均為行政機關為達成特定之行政目的，對於特定行政客體所為之查察、蒐集資料活動等。不過，行政調查⁴依其屬性，仍可有所區分（廖義男，2005），包括（1）最廣義之行政調查，即除個案之取締性或准駁性調查、個別之事前監督性調查、建立基礎資料之一般性調查等對人民實施之外部調查外，並包括行政機關對其所屬單位之業務檢查及人事查核等內部調查；（2）廣義之行政調查，除個案之取締性或准駁性調查、個別之事前監督性調查外，並包括為建立基礎資料所為之一般性調查。即行政機關為取得擬定政策或行政計畫所需之相關資料，而為資訊蒐集活動之一般調查；（3）狹義之行政調查，即除個案之取締性或准駁性調查外，並包括個別之事前監督性調查，即行政機關對人民之特定活動具有指導及監督權限，而對該特定活動為定期或不定期之調查；（4）最狹義之行政調查，指個案之取締性或准駁性調查，即行政機關對人民有無違反行政法上之作為或不作為義務，或對於人民申請事項是否符合核准或許可要件所為之個案性調查。因此，若從不同的行政調查類型來觀察具有「個案性」特徵的行政檢查/稽查，則可發現行政調查可說是行政檢查的上位概念，具有較廣泛的意涵，其重點在於取得資料之活動，並只要符合行政管理之需要即可，而行政檢查/稽查則較接近狹義或最狹義的行政調查行為，係以「個案性的問題發現」為目的，且在許多的行政法規中，對於行政機關調查或檢查之結果，在日後往往也會涉及到對當事人課以刑罰之訴追，與單純作成行政罰的行政處分可能有所不同（陳文貴，2009）。

彙整以上行政檢查/稽查的特色，將可發現行政檢查/稽查是針對個案取締性（即行政機關對人民有無違反行政法上之作為或不作為義務的裁處）或准駁性（即對於人民申請事項是否符合核准或許可要件所為之判斷）的調查，抑或是對個案在事前的監督性調查（即行政機關對人民之特定活動具有指導

⁴ 行政程序法第 39 條至第 43 條曾對「調查事實及證據」給予規範。但是此等規範仍僅為概括與一般性的規定，尚不足以作為行政檢查的一般原理原則及法規依據（洪文玲，2006）。

及監督權限，而對該特定活動為定期或不定期之調查)。其比一般的行政調查有更強的個案針對性(故調查的範圍也較狹隘)，影響的層面也更為重要，且尤其是對行政的客體及當事人(因往往涉及個案的取締或准駁)。所以行政檢查/稽查更是需要按「法律保留」的精神而有「明確」的法律依據，非行政機關可恣意而行。誠如司法院釋字第 443 號解釋所示：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」因此，本研究報告所界定之行政檢查/稽查將與先前法治斌(1994)、林子儀(1998)等對行政檢查之重要相關研究的定義一致，即行政檢查/稽查係針對個別事件所為之事實調查或驗證，具有特定的行政目的(通常為作成取締或准駁行政處分之前的準備行為或之後的監督行為)，並不包括行政主體為一般目的(例如行政計畫之擬定、法規命令或行政規則之訂定、行政成效之評估、國情之調查與瞭解等)所為之資料蒐集活動，例如戶口普查便不屬本研究所稱之行政檢查。又本研究所稱之行政檢查必須是對人民所為者，故行政機關間的相互調閱資料，或上級機關對所屬下級機關及公務人員所進行的業務檢查等「內部查核活動」，也不屬於本研究所定義之「行政檢查」(法治斌，1994，p43)。

二、行政稽查的類型

誠如前述，行政檢查/稽查為取締或准駁等行政處分作成之前或之後的監督所憑藉的事實調查或驗證作為。其所涵蓋的範圍相當廣泛，並無學界一致性的分類標準。例如可從檢查之目的(諸如取締不法行為、公共利益之維護、保障國民生命、健康、財產等重大權益)、檢查之行為(主動蒐集或被動要求提供)、受檢查的對象(人、事、時、地、物)、檢查所可能侵害的法益內容

(隱私權、住居自由權、財產權等憲法所保障之權利)等來進行概括分類(葉慶人, 2010; 郭介恒, 2014)。此處先按法治斌等(1994)、葉慶人(2010)對行政稽查類型的分類做一描述:

(一) 依行政檢查/稽查之功能目的區分

若按行政檢查/稽查的功能目的,則可將其分為「取締性」、「規劃性」與「規制性」等三種。「取締性」的行政檢查為行政機關蒐集資料及情報,並可能據此做成處罰處分的檢查。同時取締性檢查不僅可由行政機關依職權來發動,亦可因人民檢舉而發動,取締性檢查通常為針對特定之個人或具體事件,要求其前來行政機關報告或於現場實施突擊檢查。例如關稅法第13條之規定:「海關於進出口貨物放行之翌日起六個月內通知實施事後稽核者,得於進出口貨物放行之翌日起二年內,對納稅義務人、貨物輸出人或其關係人實施之。依事後稽核結果,如有應退、應補稅款者,應自貨物放行之翌日起三年內為之。為調查證據之必要,海關執行前項事後稽核,得要求納稅義務人、貨物輸出人或其關係人提供與進出口貨物有關之紀錄、文件、會計帳冊及電腦相關檔案或資料庫等,或通知其至海關辦公處所備詢,或由海關人員至其場所調查;被調查人不得規避、妨礙或拒絕。第一項所稱關係人,指與進出口貨物有關之報關業、運輸業、倉儲業、快遞業及其他企業、團體或個人。海關執行第一項事後稽核工作,得請求相關機關及機構提供與進出口貨物有關之資料或其他文件。海關實施事後稽核之範圍、程序、所需文件及其他應遵行事項之辦法,由財政部定之。」即為取締性行政檢查之一種。

「規劃性」行政檢查,又稱立法調查,則是為訂定行政計畫或研擬現行法令之修正所為之資料蒐集,是屬於前述廣義行政調查的一種,故較不屬本研究行政檢查/稽查之範疇。

至於「規制性」行政檢查,或稱管制性行政稽查,其目的是對可能影響民眾健康、生命財產、工作安全、環境品質等事項所進行的規範管制及檢查活動等。例如食品安全衛生管理法、化粧品衛生管理條例等法律,均授權行政主管機關對於食品、化妝品在產品出售前予以查驗並核發相關的上市許可證件。而此處與取締性行政檢查之差異是在規制性行政檢查係促使受管制的

對象能主動履行法定義務，並確實遵守法律之規定，而非以取締違法為目的。當然，若行政機關在行使規制性檢查而發現有違法情事時，亦可進一步將其轉化為取締性之檢查。

（二）依行政檢查/稽查之行使對象區分

此處是按行政檢查/稽查之對象作為區分，可分為對「人」、「物」或「場所」之檢查。同時由於對象的不同，其所涉及之權益保障、檢查方式及手段等皆可能有所不同。基本而言，對於「人」的檢查將會受到最嚴格的限制及規範，以避免人民的憲法基本權益受到不當之侵害。譬如，如前文所述，若警察藉「道路交通管理處罰條例」第 7 條之「交通稽查」或警察勤務條例第 11 條之「臨檢」規定而對受檢對象進行「搜索」之實時，便已逾越了交通稽查或臨檢所能檢查的範疇，而戕害了人民人身自由的保障（蔡中志、黃建樂，2002）。當然，對人的檢查，如身分的查證、個人資料蒐集，也經常會涉及隱私權保障的問題，更應受到保護與節制。

至於對「物」的檢查則會涉及人民財產權的保障，但是在保護公共利益與合理期待的範圍之內，人民原則上仍應有忍受調查之義務，行政機關得命相關之人員接受物品之檢查或檢驗，並且亦得為物之扣留，必要時甚至得使用強制力。而此即行政罰法第 36 條所規定：「得沒入或可為證據之物，得扣留之。」「前項可為證據之物之扣留範圍及期間，以供檢查、檢驗、鑑定或其他為保全證據之目的所必要者為限。」同法第 37 條：「對於應扣留物之所有人、持有人或保管拒扣留者，得用強制力扣留之。」當然，行政機關對「物」的檢查還是有程序上的嚴格規範。譬如進出口貨物若違反海關緝私條例第 36、37 條之規定，而被處以沒入之處罰時，則應由關稅局人員、報關行及進出口之受貨人或出貨人到場監看並實施沒入手段，以免產生爭議。

最後是對「場所」之檢查，因其涉及人民之住居自由、財產權及隱私權等多種憲法上的權利保障，所以欲進入並對住宅進行行政檢查時，尤其需要有嚴格之規範，並限於該住宅已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害者；至於對營業場所之檢查，因其有對外營業之需求與公共利益維護之必要，其私密性的保障要求較低，所以在有法律授權下，為達成調查目的之必要進入

營業場所檢查，應得直接為之（王兆鵬，2002）。

（三）依行政檢查/稽查有無強制性區分

此處可分為「任意性」檢查與「強制性」檢查兩類。「任意性」檢查是指法律上並未課予受檢查之對象需提供資料之義務，故受檢查者若未提供資料或拒絕提供資料，行政機關並不得對其實施強制力，迫使其履行，亦不得對其處罰。例如為取得並使用正字標記為目的所進行的產品品管評鑑（正字標記管理規則第 2、8 條），其便是人民自願接受或請求行政機關之檢查。

至於「強制性」檢查則是指行政主體可藉強制力以取得資料或文件，受檢查者如拒絕提供資料或妨礙行政檢查，行政機關便得透過強制力，對拒絕或妨礙之人得實施強制力檢查。譬如漁業法第 49 條即規定：「主管機關得於必要時，派員至漁業人之漁船及其他有關場所，檢查其漁獲物、漁具、簿據及其他物件，並得詢問關係人，關係人不得拒絕。為前項檢查時，如發見有關於漁業犯罪之情事，不及即時洽請司法機關為搜索或扣押之處置時，得將其漁船、漁獲物或其他足以證明犯罪事實之物件，暫予扣押；如發見其他違反本法情事，得將其漁獲物、漁具及其他物件，先予封存。為前項扣押或封存時，應有該漁船或該場所之管理人員或其他公務員在場作證；扣押或封存物件時，應開列清單。第一項人員於執行檢查時，應提示身分證明及指定檢查範圍之機關證件；其未經提示者，被檢查人得拒絕之。」又如水污染防治法第 50 條規定：「規避、妨礙或拒絕第二十六條第一項之查證者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制執行查證工作。」總之，在強制性檢查之下，由於受檢查人若拒絕提供資料或拒絕檢查之後，行政機關便會以罰則或行政法上之強制力作為後盾，並直接對特定受檢查人發生法律上之效果，故已屬行政處分之性質（法治斌，1994）。洪家殷（2015）更進一步提到，行政稽查的目的不同於刑事調查，一般僅是為了特定行政目的，實施時須特別留意民眾權益。若是任意調查，則當事人並無配合之義務；若是間接或直接強制調查（特別是後者），對人民權益干預較為明顯，合法性的要求較高，不宜僅援用行政執行法來進行強制調查，應另有明文規範。

上述分類可使吾人更有效地掌握行政檢查/稽查之特徵，但亦須敘明在先的是此等分類並非互斥的類別，例如規制性的檢查常與取締性的檢查共同存在，又或強制性的檢查可再區分為對人、物或場所的強制性檢查等。方華香（2014）認為，由於各類行政稽查業務差異性頗大，難以訂定專法來規範行政稽查實施的原則，但仍應在各業務相關法規中，明確規範各類行政稽查業務的進程序與稽查內容，以符合明確性原則、比例原則等，而不應僅僅援用行政程序法的規定。

三、行政稽查業務委外

行政稽查是政府公共行政的一項重要手段，也是政府眾多行政作為與處分的基礎。當然，其也會受到政府公共行政改革的影響，而改革的方向之一便是政府業務的委外經營（outsourcing）。事實上，政府業務的委外經營係當代以新公共管理（New Public Management, NPM）（Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992）與新治理（New Governance）（Peters, 2000; Pierre, 2000; Rhodes, 2000）為基礎的政府改革概念及實務，而且特別是在政府財政資源拮据與民間社會力量蓬勃發展的今日，此一策略確實能藉公、私部門間夥伴關係（Public-Private Partnership, PPP）的建立來達成共同解決社會問題及共同治理的政府行政革新目標（Savas, 2000；李宗勳，2002；程明修，2005；吳志光，2008）。而我國政府的改革實務也未異於此一潮流趨勢，蓋自民國 87 年 1 月 2 日行政院第 2560 次會議審議通過「政府再造綱領」，並成立「政府再造推動委員會」，其下所設「法制再造工作小組」之主要工作即係負責配合政府角色調整，研訂促進或委託民間參與公共事務的相關政策及法令規範。其中所規劃的重要改革策略之一便是「政府業務委託民間辦理」，即希望能透過業務委外的方式，使行政機關可充分引進民間資源，並借重其專業人力與物力，來擴大公共服務範圍，提升服務品質，同時亦能降低政府執行業務之成本。民國 90 年 5 月 4 日政府又再訂定「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」，並通函各機關據以辦理。行政院另在民國 91 年 5 月成立「行政院組織改造推動委員會」（簡稱組改會），以積極推動組織改造相關作業，落實「民間可作，政府不作；地方可作，中央不作」的政府改造理念，並順應世界各國政府以多元化方式提供公共服務的改造趨勢，要求行政院暨所屬

機關推動全面的組織改造，朝「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外化」等四化方向作業務職能檢討。同時亦在組改會下設「政府民間夥伴小組」，由人事局（現改為人事總處）積極推動「委外辦理」政策迄今。因此，政府行政工作業務委外早已是我國最為重要的政府行政革新策略之一。

政府行政工作的委外辦理當然也包括了行政稽查/檢查業務的委外。按「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」第一次修正（民國 92 年 4 月 24 日）後之政府行政業務委外分類項目便包括內部事務或服務、行政檢查事務、輔助行政等三類；依據該要點，其意涵分別為：

- （一）內部事務或服務：各機關內部事務或對外提供服務之業務，得委託民間辦理。如各機關之資訊、保全、清潔、環境綠化、事務機器設備、公務車輛、文書繕打等業務。
- （二）行政檢查事務：各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行。如汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、各類證照審查委託各該公會辦理等。
- （三）輔助行政：各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助執行部分管制性業務，如委託民間拖吊違規車輛或拆除違章建築等。

因此從以上實施要點之政府業務委外項目可知，政府行政檢查/稽查當然是一可委外的政府業務。而目前對此類業務委外情況最有系統性的瞭解當屬行政院於 1997 至 1998 年間委託台灣大學林子儀教授等所完成的「行政檢查業務委託民間辦政法制之研究」，⁵以及林鉅銀、李復甸兩位監察委員在 2011 年所完成的「100 財調 0121 監察院調查報告」。其等對當前政府行政檢查業務的委外情況皆有實證面的瞭解與問題提出（將於下節討論），而就其所認定或調查得知有委外的行政檢查工作大致包括汽車檢驗之委託代檢、商品檢驗

⁵ 林子儀、蔡茂寅、黃昭元，【行政檢查業務委託民間辦政法制之研究】，民國 87 年，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

行政稽查業務委外之檢討與評估

之委託代檢、金融檢查之委託代檢、建物安全檢查之委託代檢、勞動檢查之委託代檢、環保檢查之委託代檢等。此外，為能釐清在現行法規中，究竟有那些行政檢查業務依法可進行業務委外辦理，本研究特別對所有中央法規進行檢索，⁶以初步釐清可進行業務委外的行政檢查業務，計有以下 17 類 138 項：

表 2-1 行政檢查/稽查委外類別及法規依據

行政檢查/稽查 政事項目	依據法規	備註
環境檢查	廢棄物清理法第 9 條	
環境檢查	醫療事業廢棄物再利用管理辦法第 20 條	
環境檢查	資源回收再用法第 21 條	
環境檢查	土壤及地下水污染整治法施行細則第 4 條	
環境檢查	噪音管制法施行細則第 13 條	
環境檢查	濕地保育法第 31 條	
環境檢查	水土保持計畫審核監督辦法第 26 條	
環境檢查	交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第 3、5、10 條	
環境檢查	使用中汽車排放空氣污染物不定期檢驗辦法第 8 條	
環境檢查	機器腳踏車車型排氣審驗合格證明核發撤銷及廢止辦法第 17 條	
環境檢查	汽油及替代清潔燃料引擎汽車車型排氣審驗合格證明核發撤銷及廢止辦法第 19 條	
環境檢查	柴油及替代清潔燃料引擎汽車車型排氣審驗合格證明核發撤銷及廢止辦法第 19 條	
勞動檢查	勞動檢查法第 3、17-21、31 條	
勞動檢查	勞動檢查法施行細則第 18、37 條	
勞動檢查	勞工作業環境監測實施辦法第 20 條	
勞動檢查	機械設備器具監督管理辦法第 4 條	
勞動檢查	機械類產品申請免驗證辦法第 14 條	
勞動檢查	危險性機械或設備代行檢查機構管理規則第 7 條	
勞動檢查	職業安全衛生法施行細則第 51 條	
勞動檢查	職業安全衛生法第 52 條	

⁶ 檢索方式係在法務部「全國法規資料庫」(<http://law.moj.gov.tw/>)中以關鍵詞(主要包括：「檢查」、「稽查」、「查驗」、「委託」等關鍵詞)搜尋之方式，對所有中央法規進行檢索，再按其類別給予分類整理。

第二章 文獻回顧及各國經驗

勞動檢查	辦理勞工體格與健康檢查醫療機構認可及管理辦法第 15、19 條	
金融檢查	公司法第 21 條	
金融檢查	國際金融業務分行管理辦法第 3 條	
金融檢查	國際證券業務分公司管理辦法第 4 條	
金融檢查	金管會監理年費檢查費計繳標準及規費收取辦法第 17 條	
金融檢查	金融資產證券化條例第 105 條	
金融檢查	金融控股公司法第 52、61 條	
金融檢查	票券金融管理法第 45 條	
金融檢查	證券投資信託及顧問法第 101 條	
金融檢查	不動產證券化條例第 54 條	
金融檢查	保險法第 148、149、167-4、168-1 條	
金融檢查	保險業辦理國外投資管理辦法第 11-2 條	
金融檢查	簡易人壽保險法第 34 條	
金融檢查	銀行法第 45、128、129-1 條	
金融檢查	電子票證發行管理條例第 24 條	
金融檢查	勞工退休基金監理會組織法第 3 條	
金融檢查	勞工退休金條例年金保險實施辦法第 61 條	
金融檢查	信用卡業務機構管理辦法第 54 條	
金融檢查	公開發行公司出席股東會使用委託書規則第 13-1 條	
金融檢查	農會漁會信用部業務管理辦法第 13 條	
金融檢查	農會信用部業務管理辦法第 24 條	
金融檢查	農業金融法第 7、48 條	
金融檢查	漁會財務處理辦法第 58 條	
金融檢查	漁會信用部業務管理辦法第 24 條	
金融檢查	郵政儲金匯兌法第 13、27 條	
金融檢查	司法院辦理補（捐）助駐法院家事服務中心辦法第 11 條	帳目稽查
金融檢查	原住民合作社輔導考核及獎勵辦法第 10 條	
金融檢查	經濟部鼓勵產業發展國際品牌獎勵補助及輔導辦法第 19 條	
金融檢查	補助運動服務產業引進關鍵技術及發展國際品牌辦法第 13 條	帳目稽查
食品安全檢查	食品安全衛生管理法第 8、21、31、37、56-1 條	
食品安全檢查	健康食品查驗委託辦法第 2、3 條	
食品安全檢查	食品與相關產品查驗登記業務委託辦法第 2 條	
食品安全檢查	進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法第 16 條	
食品安全檢查	市場銷售糧食抽查及檢驗辦法第 6 條	
食品安全檢查	菸品資料申報辦法第 9 條	
農畜產品檢查	植物品種及種苗法施行細則第 22 條	種苗檢驗
農畜產品檢查	農產品生產及驗證管理法第 15 條	

行政稽查業務委外之檢討與評估

農畜產品檢查	繁殖用植物實施特定疫病蟲害檢查及收費辦法第 2 條	
農畜產品檢查	畜牧法第 29 條	
農畜產品檢查	畜牧法施行細則第 21 條	
農畜產品檢查	動物傳染病防治條例第 13、22 條	
農畜產品檢查	動物用藥品管理法施行細則第 6 條	藥品檢查
農畜產品檢查	農藥管理法施行細則第 2 條	藥品檢查
藥品檢查	藥品優良臨床試驗準則第 77、107 條	
藥品檢查	藥害救濟法第 6 條	
藥品檢查	航空產品與其各項裝備及零組件維修廠設立檢定管理規則第 33-2 條	藥品檢查
健康檢查	精神衛生法第 44 條	
健康檢查	傳染病危險群及特定對象檢查辦法第 8 條	
健康檢查	身心障礙者健康檢查及保健服務準則第 5 條	
健康檢查	濫用藥物尿液檢驗作業準則第 3 條	體檢
健康檢查	受聘僱外國人入國後健康檢查醫院指定與管理辦法第 5 條	
健康檢查	航空人員體格檢查標準第 3 條	體檢
健康檢查	核子反應器運轉人員健康檢查實施辦法第 3 條	體檢
健康檢查	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法 10、12 條	健康檢查 合格證明 驗證
健康檢查	人體器官保存庫管理辦法第 20 條	書面審查 及實地履 勘
商品檢驗	商品檢驗法第 4 條	
商品檢驗	商品檢驗業務委託辦法第 22 條	
商品檢驗	商業團體法第 51 條	
商品檢驗	消費者保護法第 35 條	
商品檢驗	先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法第 6、7 條	
商品檢驗	漁船加油站設置管理規則第 15 條	查驗漁船 加油站之 設備、油 料品質及 營運情形
商品檢驗	正字標記管理規則第 5、9 條	
商品檢驗	度量衡法第 6 條	標準檢驗
商品檢驗	經營或受聘於測繪業之測量技師簽證規則第 11 條	標準檢驗
汽車監理	道路交通安全規則第 47、50、64、144 條	
汽車監理	公路法第 63 條	

第二章 文獻回顧及各國經驗

汽車監理	汽車委託檢驗實施辦法第 11 條	
汽車監理	車輛型式安全審驗管理辦法第 24 條	
機車監理	電動輔助自行車及電動自行車型式安全審驗管理辦法第 18 條	
船舶監理	氣墊船管理規則第 3、84 條	
船舶監理	水翼船管理規則第 3、81 條	
船舶監理	船舶設備規則第 11 條	驗船
船舶監理	船舶檢查規則第 5 條	
船舶監理	船舶法第 84 條	
船舶監理	船舶無線電臺管理辦法第 20 條	
航空器檢查	航空器檢查委託辦法第 2 條	
航空器檢查	航空產品與其各項裝備及零組件檢定委託辦法第 4 條	
航空器檢查	航空器飛航作業管理規則第 8-1、199、284、349 條	飛航檢查
航空器檢查	民用航空法第 23、26、40、99-3 條	飛航檢查
建物安全檢查	建築法第 34、77-3、77-4 條	
建物安全檢查	青年活動中心住宿設施管理及安全維護辦法第 5 條	
建物安全檢查	建築物昇降設備設置及檢查管理辦法第 3、5、10 條	
建物安全檢查	建築物機械停車設備設置及檢查管理辦法第 4、6、11 條	
建物安全檢查	機械遊樂設施設置及檢查管理辦法第 5、9 條	機械遊樂設施檢查
建物安全檢查	消防法第 9 條	消防檢查
工業安全檢查	核子反應器設施委託檢查辦法第 2 條	核安檢查
工業安全檢查	核子反應器設施管制法第 14 條	核安檢查
工業安全檢查	核能同級品零組件檢證作業及檢證機構認可管理辦法第 5 條	核安檢查
工業安全檢查	放射性物料設施委託檢查辦法第 3 條	核安檢查
工業安全檢查	放射性物料管理法第 13 條	核安檢查
工業安全檢查	游離輻射防護法第 51 條	核安檢查
工業安全檢查	石油管理法第 32、33 條	
工業安全檢查	石油業儲油設備代行檢查機構設置管理辦法	
工業安全檢查	加油站設置管理規則第 32 條	
工業安全檢查	加氣站設置管理規則第 27 條	
工業安全檢查	公用天然氣事業天然氣售價及基本收費計算準則第 5 條	委外安全檢查
工業安全檢查	船舶危險品裝載規則第 115 條	
工業安全檢查	航空貨運承攬業管理規則第 13 條	檢查航空貨運承攬業各項設備及業務
工業安全檢查	爆竹煙火管理條例第 9、23 條	爆竹煙火安全檢查

行政稽查業務委外之檢討與評估

工業安全檢查	爆竹煙火專業機構認可辦法第 2、3 條	
職業檢查	超輕型載具管理辦法第 20、21 條	
職業檢查	船員服務規則第 83-3 條	船員證
職業檢查	航空人員檢定給證管理規則第 6、113 條	
職業檢查	技師法第 23 條	
教育檢查	大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法 23、39 條	學歷查證及驗證
教育檢查	大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法 55 條	學歷查證及驗證
教育檢查	幼兒教育及照顧法第 45 條	
能源檢查	自來水法施行細則第 16 條	自來水
能源檢查	天然氣事業法第 48、50 條	天然氣
能源檢查	再生能源發展條例第 18 條	再生能源
能源檢查	能源管理法第 19-1 條	
能源檢查	專業機構或技師辦理能源管理法檢查業務認可管理辦法第 3 條	
通傳檢查	無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第 24 條	無線廣播電視電臺工程評鑑。
通傳檢查	電信終端設備審驗辦法第 11 條	
通傳檢查	電信管制射頻器材審驗辦法第 9 條	
戶政檢查	臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法第 14、24 條	身份驗證
社福檢查	兒童及少年福利與權益保障法第 25、26、70 條	
社福檢查	身心障礙者權益保障法第 76 條	

資料來源：本研究搜尋整理

按表 2-1 之法規檢索顯示，可委外辦理的政府行政檢查/稽查業務大約有環境檢查、勞動檢查、金融檢查、食品安全檢查、農畜產品檢查、藥品檢查、健康檢查、商品檢驗、交通工具監理檢驗（含船舶、汽車、航空器）、建物安全檢查、工業安全檢查、職業檢查、教育檢查、能源檢查、通傳檢查、戶政檢查、社福檢查等 17 類。不過，以上並非是指所有的行政檢查/稽查業務皆

有委外辦理的情形，而只是這些業務在法令上已有可委外辦理的相關規範，至於其真正的委外辦理情況及績效，尚需有更進一步的實證探討來加以釐清。事實上，根據林子儀（1998）等之研究，行政檢查委外的情況其實並不多見。⁷又再按林鉅銀、李復甸（2011）監察院調查報告顯示，行政院及各部會行政檢查事務委託項數，計 94 年有 46 項、95 年有 54 項、96 年有 56 項、97 年有 61 項、98 年有 66 項、99 年有 71 項。而具體的行政檢查委外案例，則如行政院農業委員會動植物防疫檢疫局之「動物用藥稽查及抽樣檢查」、「畜禽屠宰衛生檢查」；行政院環境保護署之「汽油引擎汽車車型排氣審驗合格證明之審查及核發」、「機器腳踏車車型排氣審驗合格證明之審查及核發」，以及國家通訊傳播委員會之「電信終端設備審驗」、「電信管制射頻器材審驗」等。此外，由於行政檢查/稽查業務的委外往往涉及更為複雜的法律依據，特別是「公權力」的委託問題，以及許多的委託方式皆屬「專業參與」，⁸但其法律性質卻又不甚明確，恐造成責任推諉等問題（林子儀，1998）。因此，目前即使如「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」此一指導我國各行政機關業務委外工作的最高準則，亦已將各機關業務委外之方式修正如下（中華民國 101 年 3 月 5 日行政院院授人法字第 1010027206 號函修正；並溯自 101 年 2 月 6 日生效）：

- （一）整體業務委外：各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委外，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。
- （二）部分業務委外：各機關得檢討將下列業務委外：
 1. 內部事務或服務：各機關內部事務或對外提供服務之業務，得委託民間機構辦理。
 2. 輔助行政：各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助

⁷ 在林子儀（1998）的研究中，行政檢查委外的具體案例包括台北市監理處之「汽車檢驗之委託代檢」；經濟部商檢局之「商品檢驗之委託代檢」；財政部、中央銀行、中央存保公司之「金融檢查之委託代檢」；台北市政府工務局建管處之「建物安全檢查之委託代檢」；行政院勞委會

台北市勞工局勞檢所之「勞動檢查之委託代檢」；行政院環保署之「環保檢查之委託代檢」。

⁸ 「專業參與」是指受託者一方面是獨立進行檢查，執行時不受委託機關之指揮監督，但另一方面卻沒有以自己名義，對於受檢者作成行政處分之獨立權限。

執行部分管制性業務。

此一修正已去除「行政檢查事務」委外的類別，等於宣示行政檢查事項的委外若不是「整體業務委外」，就只能是「輔助行政」的性質。申言之，對於行政稽查此一可能涉及取締或准駁等行政處分所憑藉的事實調查或驗證作為，其委外辦理的方式和程序似乎皆須有更嚴謹及完善的制度配套與設計，而此亦正為本研究主要的研究目的之一（即對我國行政稽查業務委外工作的改善給予相關之政策建議），故對於我國行政稽查業務委外的問題檢討和改善建議將會在後續的研究中探討及處理。

第二節 行政稽查業務委外的問題解析

行政稽查業務委外雖然是政府行政革新的一項重要手段及策略，但不可否認的是其在許多面向上似乎仍有可再精進與改善的空間。例如前節所述，行政檢查/稽查事務的委外往往因其性質是否為「公權力」的委託而有相當的爭議，蓋被委託的對象若是一私人主體，但行政稽查的結果卻有取締或准駁等行政處分的事實時，則等於私人主體已經行使了公權力，而這也引發了「公權力」是否適宜委外的爭議。當然，這就是屬於行政稽查業務委外在「法理面」的問題，先前如法治斌（1996）、林子儀（1998）、林鉅銀、李復甸（2011）等學者專家的研究或調查報告皆有很詳實及深入的問題探討。此外，再就行政稽查的實際執行面而言，其也可能將面對如委託-代理（principal-agent）機制/制度是否設計妥適（Williamson, 1975, 1985, 1996）？又是否會有代理人問題或代理成本（Agency Costs）等問題（Jensen and Meckling, 1976）？甚至是行政稽查業務的委外辦理是否真可達成公私夥伴（PPP）治理的效果預期（Savas, 2000）？而這些問題皆為行政稽查委外在「制度設計及執行面」的實證性問題。最後，當然也有關於行政稽查業務委外的改革面問題，而這必須以法理面的思辨、制度與執行面的實證性瞭解為基礎來加以探索及給予改革倡議。⁹因此，本節便將針對可能影響我國行政稽查業務委外之法理面與制

⁹ 另外還有一個可改進我國行政稽查委外制度及績效的方式為取法其他先進國家之經驗，而這將會在本章第三節中進行討論。

度執行面的問題先做一初步釐清或問題意識的建構，以做為本研究未來在實證探討部分的概念分析指引。

一、行政稽查業務委外的法理面問題

行政稽查作為一種可能涉及取締或准駁等行政處分的調查與驗證業務，其在法理面的首要問題及爭議便是此等業務究竟能否委外辦理？若需委外辦理又應如何委外？事實上，早在行政程序法制訂之前，已有多項政府委託研究對此議題進行過探討，包括吳庚（1985）¹⁰、黃茂榮與城仲模（1991）¹¹、張錦文（1994）¹²、廖義男（1999）¹³等，其雖然並非是以行政稽查事務的委外為探究的核心，但皆對政府委外的法理原則進行過剖析，並對行政機關業務委外所導致「公法遁入私法」的現象表示疑慮，即本應有高密度與高規範的「高權事項」（公權力行政）不應藉業務委外而遁入規範密度較低的私經濟行政規定。¹⁴因此，在行政程序法制訂之後，該法第 16 條特別明文規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」換言之，行政程序法對所謂公權力的委外係傾向較嚴格之解釋，並遵循「法律保留」原則。若就實務而言，私經濟行政之業務係可完全委外鬆綁，亦無法律保留之

¹⁰ 吳庚，【經濟部暨所屬行政機關委託民間團體辦理業務可行性之研究】，民國 74 年，經濟部現代管理小組專案委託研究報告。

¹¹ 黃茂榮、城仲模，【行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討】，民國 80 年，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

¹² 張錦文、黃茂榮、莊逸洲，【公有公共設施委託民間經營---公立醫療機構部分】，民國 83 年，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

¹³ 廖義男，【行政計畫確定程序可行性之研究】，民國 88 年，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

¹⁴ 私經濟行政與高權事項/公權力行政之區別：

1. 適用法規不同：私經濟行政適用私法規定，而公權力行政則遵循行政程序法規。
2. 救濟途徑不同：前者所生之爭議，應循民事訴訟途徑救濟；後者則依行政爭訟途徑救濟，並有國家賠償之問題。
3. 強制執行不同：行政執行法僅適用於公法案件。
4. 損害賠償不同：國家賠償法僅適用於公法案件。
5. 適用基本原則不同：依法行政原則以公權力行政為適用對象，而私經濟行政則受私法自治原則之支配。

適用。譬如兩廳院的業務因不涉公權力，故皆可委外，國家保留產權即可。又如萬芳醫院全部改民營即可，甚至不需公辦民營。不過，某些機關如商品檢驗局檢驗商品、智慧財產局審查專利，由於皆為這些機關的核心業務，卻因人才不足而需將部分業務委託民間辦理，則必須應有組織法或行為法上的委外的依據。尤其當查驗結果仍須回報至商檢局或智財局時，將仍是機關之責任，整個委託業務也皆應視為公權力的行使（吳庚，2011；許宏吉，2006；李震山，1997；陳景發，1996）。

以上行政法界對政府業務委外的法理見解就是國家高權應按所謂的「公權力獨占原則」來進行，即國家的重要決策或涉及重大公共利益之事項，應僅能由國家親自執行，即便從「服務國家」的理想出發，修正「公權力獨占原則」的界線，但與公權力有關的行政仍應有所限制，亦即政府業務委託民間辦理得有排除事項範圍，以避免侵害人民的基本權利（林鉅銀、李復甸，2011）。甚至法務部行政程序法諮詢小組第 26 次會議紀錄結論：「行政程序法第 16 條第 1 項規定僅係公權力委託容許性之概括規定，並非委託之法源依據，且其適用範圍以對外行使公權力之委託為限。」所以若有涉及公權力委託之事項，就應於行政作用法中，以法律或法規命令作為委託之法源，並依該委託法源及行政程序法相關之程序規定辦理。

政府委外事務除須有法源依據及避免由公法遁入私法之外，在法理面的另一問題就是委外事務的範疇問題，即可被委外的政府事務究竟應如何被規範？規範的密度與強度又應如何設計？對此問題最具權威性的看法當屬司法院大法官第 443 號解釋，其理由書略以：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」因此從 443 號解釋理由書中

可知，凡涉及人民自由權利限制者與公共利益之重大事項者皆須遵循「法律保留」原則，而執行法律之細節性、技術性次要事項才得由主管機關以命令方式為必要之規範。而給付行政措施的法律規範密度，則可較限制人民權益者可有更為寬鬆之規範。若再將此解釋意旨延伸應用至政府行政稽查業務的委外，則可推知若是涉及「取締」、「規制」、「強制」，以及對「人」之行政檢查/稽查（詳見前節對行政稽查分類之討論），因其皆與人民權益密切相關，又或可能涉及重大公共利益之事項（如食品安全檢查），故其「委外」規範絕對需落實法律保留原則，且規範密度上也需比「給付行政」與「任意性」的行政檢查有更嚴格之規範。事實上，在林鉅銀、李復甸（2011）之監察院調查報告中已經直指「行政院未能於『行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點』區分規範密度，落實法律保留原則，顯有缺失。」因為該委外要點僅是依行政程序法第 16 條為據，任由各機關自行為政，除未按「法律保留原則」審視其合法性之外，對屬高強度影響人民權益事項或具有一定程度之公共事務重要性者，仍只是以概括性法律來授權，在法制上顯有不當，而宜應考量各別單項業務為個別之法律授權。所以在此調查報告糾正之後，該委外要點乃進行了第 3 次修正（中華民國 101 年 3 月 5 日行政院院授人法字第 1010027206 號函修正；並溯自 101 年 2 月 6 日生效），將「行政檢查事務」委外此一屬高強度影響人民權益事項或可能涉及重大公共利益者之委外類別予以刪除，即此等事項的委外不可僅藉概括性的法律授權來完成，必須有更嚴謹及完善的法律保留授權及制度規範。

在探討行政事務委外範疇的法理議題時，除其法律保留與規範密度的課題之外，還與被委外事務的性質有關，即行政機關的何種事務可被委外，特別是其「核心工作」是否也可被委外？誠如吳定教授（2011）在接受監察院之諮詢時表示，其雖然肯定政府委外的精神，因委外的原因除善治之外，亦可邀請民間參加公共建設，使政府發揮小而美、小而能的角色，並減少財政及人力支出，以形成公私伙伴關係。不過，政府委外若涉及公權力就必須審慎考量，且最好能以正面表列為原則，蓋行政委外將使政府由執行者變成規劃者與監督者，如涉及公權力雖非不得委託，但應事先審慎評估，確定其影響層面之後方可行。但是政府委外還是應有所侷限，不宜者如有違公平正義者、高度公權力執行者、機關核心業務評估後不宜者等皆應排除。譬如，國

防、外交之核心工作就不宜委外，但未涉安全機密則可委託民間辦理（吳定，2011）。此外，如李宗勳、陳清秀、陳愛娥等專家學者也都曾表示機關核心業務（多屬高權事項）還是不宜委外，因為按憲法觀點，服公職須經國家考試及格，而執行「公權力」需由公務員為之，故核心公權力業務將不宜委外（林鉅銀、李復甸，2011）。當然，在實務上為了能解決核心業務不宜委外的限制，除透過審慎的評估及立法之後而將其部分委外，亦可以「輔助行政」或「行政助手」¹⁵的方式來委外。而這也就是在民國 101 年後所新修訂之「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」中，將「輔助行政」列為部分業務委外的一種項目，即「各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助執行部分管制性業務。」這也使得行政稽查此一具有「取締性」、「規制性」（亦即「管制性」）的業務亦有可委外辦理之空間。

總之，按目前「公權力委外」之情況，應可分為獨立作成行政處分、專業判斷及行政助手等三類。而行政稽查業務的委外，在某種程度上亦涵蓋了這三種情況。譬如在環境稽查工作中，機車排氣檢驗便有相當完整及系統性的委外執行辦法¹⁶，並對污染物檢驗站設置之條件、設施、電腦軟體、檢驗人員資格、檢驗站之設置認可、撤銷、廢止、查核及停止檢驗等皆有明確的法律規範和授權。此等業務的執行也幾乎皆由經認證核可的檢驗站及檢驗人員來進行，至多只有錄影存證及與公務主管機關間的電腦資料連線，而無公務人員在場的直接指揮與監督，故當屬有較高程度公權力授權的環境稽查委外業務，亦等於是從資料事實的蒐集、分析，乃至最後作成行政處分（准駁），其皆由受託之民間業者完成，是屬最高程度的委外授權，也需有最嚴謹的法律規範（法律保留）。此外，又有行政助手的類型。譬如對受舉報污染源的稽查，其稽查人員必定為主管機關公務人員（如環境稽查大隊）或環保警察，而委外之人力則僅擔任助手，至多協助採樣，係輔助性質的行政助手，亦是最低程度的委外授權，並且因無涉公權力，抑或只是從旁協助公權力的行使，

¹⁵ 所謂「行政助手」或稱「行政輔助人」是指在行政機關指示下，協助行政機關處理行政事務者，性質僅為機關之輔助人力，並無自主地位，一切法律效果，自應仍由該行政機關自己承擔與負責（如國家賠償）。行政輔助人之實例如義警或義務消防員。

¹⁶ 詳見空氣污染防治法第十八條第四項及第四十條第三項規定訂定之授權，以及民國 92 年 05 月 21 日所公布實施之「使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法」。

故並無法律保留的適用。最後尚有一種介於灰色地帶者則是專業判斷的類別，其性質上仍是行政助手，譬如食品安全成分的稽查，其是由主管機關之公務同仁進行稽查採樣後，再委由認證之實驗室進行成分分析，但是違章之標準與取締或准駁等行政處分則仍是由主管機關管控，受託實驗室等於只是行政助手。不過，在某些特別「專業」的檢驗領域，如航空器檢查等，因受託檢測單位的專業性甚強，委託主管機關亦難再有重新判斷或評估的空間，故等於受託單位的專業判斷即是行政處分的依據，且尤其當受託者呈現獨占或委託者欠缺專業量能（或複查能力）的情況下，受託者縱使在法理上只是一行政助手之角色，但其卻握有實質准駁的權力，成為一種介於公權力委外與行政助手中間的委外型態。

事實上，這三種委外類型皆與行政稽查委外有關，並構成行政稽查委外的核心類項。不過，一般行政機關為避免「公權力」委外之爭議，以及取得法律授權上的困難，其多半不願循公權力直接委外的模式（即「獨立作成行政處分」之類型）將行政稽查工作委外，而多數皆只是以第二與第三種類型來進行委外。譬如，本研究在專訪衛福部食藥署之後，其即表示食藥署所有的食安稽查工作皆無「委外」情況，受託之實驗室僅是「行政助手」。換言之，若以最狹義並涉及「公權力」委外的行政稽查工作而言，幾乎絕大多數行政機關皆無此一型態的委外（可參見本研究第三章調查結果），而多數皆為此處所認定的行政助手委外與專業判斷等兩種。因此，本研究後續亦將採較廣義的行政稽查委外，即涵蓋前述三類委外型態，以便能更貼近實務現況。

最後，在稽查業務委外的過程中，亦會涉及不同的公法及契約關係。譬如以機車排氣檢驗委外為例，其是以「使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法」為法源與授權依據，對污染物檢驗站（業務受託者）設置條件、設施、電腦軟體、檢驗人員資格、檢驗站之設置認可、撤銷、廢止、查核及停止檢驗等之皆有明確之法律授權與規範，而受託機關亦可代替委託機關做出「行政處分」，故已為一實質的公權力委外，而其法律之契約關係則是涵蓋以下三個層次：

1. 在委託機關與受託單位（檢驗站）之間係存有公法監督關係。譬如，受託之檢驗站如果違反設置及管理辦法，將會受到懲處或罰則，按檢驗站設置及管理辦法第 16 條：「申請機車排氣檢驗站、電腦軟體、排

氣分析儀或標準氣體認可之文件，有虛偽不實者，主管機關得撤銷其認可證。」又如第 17 條：「具有下列各款情形之一者，主管機關得廢止機車排氣檢驗站認可證：一、機車排氣檢驗站執行機車排氣檢驗於業務上作成之文書，為虛偽記載者。二、年度內受停止機車排氣檢驗業務之處分，累計達三次者。三、其他違反本辦法經主管機關認定情節重大者。經主管機關廢止機車排氣檢驗站認可證者，自廢止日起一年內，不得向主管機關再申請執行機車排氣檢驗業務。」以上規定皆顯示委託代理之間係具有公法上的監督及契約關係。

2. 在受託單位（檢驗站）與受檢人之間則具有法律關係。由於在機車檢測之後，檢驗站將核發受檢合格之機車檢驗合格之標誌，並將定期檢驗記錄卡及檢驗記錄單等交由機車所有人或使用人，而對不合格者則給予複驗查核之通知及處分，故其已是實質之行政處分，為實質之公法關係。
3. 委託機關與受檢人之間係有公法上之檢查關係。蓋檢驗站所為合格或不合格之證明，已屬代替委託機關所行之行政處分，而行政處分的效力即直屬於委託機關所為。所以委託機關與受檢人之間的關係便是公法上的檢查關係。

而以上稽查業務委外的各種公法關係，自然也會影響其爭訟及救濟的途徑。首先，在委託機關與受託單位（檢驗站）之間係公法的監督及契約關係，所以其爭議如檢驗站認可證的拒絕與撤銷等，將可依訴願法及行政訴訟法的相關規定處理。第二，在檢驗站與受檢人之間，因檢驗站的代檢及其所核發的證明已是實質的行政處分，所以受檢人若有不服，則可提起訴願、行政訴訟，以作為救濟。不過，按訴願法第 10 條規定：「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」所以訴願管轄仍為「原委託機關」，即受檢人需向環境稽查委託機關進行訴願。此外。因其為實質之公法行政處分，故若在檢查過程中，對受檢機車造成損害，受檢人尚可按國家賠償法第 2 條第二項及第 4 條之規定，¹⁷向國家請求賠償。第三，委託機關與受檢人之間

¹⁷ 國家賠償法第 2 條第二項：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人

係有公法處分的關係，委託機關雖委請受託機關代行，但該行政處分仍應視為委託機關之行政處分，所以受檢人可向委託機關提起訴願與行政訴訟。

二、行政稽查業務委外的制度執行面問題

就行政稽查業務委外的執行狀況而言，其在理論上的解析就是一「委託-代理關係」(principal-agent relationship)的呈現，而委託-代理關係中所衍生的問題最主要包括新制度經濟學(The New Institutional Economics)¹⁸中所討論到的契約簽訂(contracting out)及執行監督(monitoring)、交易成本(transaction costs)、資訊失衡(information asymmetry)(含逆向選擇[adverse selection]、道德危機[moral hazard]等)，以及委託-代理制度/機制的設計等問題(Williamson, 1975, 1985, 1996)。換言之，委外就是委託人透過契約方式將事務委託給代理人，因此將會有契約簽訂與履約監督的問題，而且又因委託人需找到適宜的代理人，以及又需防止代理人在獲得委任之後卻不忠實履行契約義務，故又會衍生出交易成本的問題。但是也因為代理人(相對於委託人)往往居於資訊之優勢，亦有誘因使代理人進行機會行為(即投機行為)(opportunistic behavior)以蒙蔽委託人，而這也就是理論上所稱之代理人問題或代理成本(agency costs)(Jensen and Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989)。總之，委外與不委外(即機構內自己生產)係一種「制度」(institution)的選擇，也就是在「市場」(market)與「層級組織」(hierarchy)間進行抉擇；若選擇「委外」，便是選擇市場機制，其將有更多樣的選擇與競爭，所以產品/服務的生產成本(production costs)可能較低，但交易成本卻可能較高(原因即是前述「代理成本」問題)。至於選擇「不委外」，而由本身之層級組織來進行內部生產，則可能會有較高的生產成本(因為必須建置生產該產品或服務的所有基礎建設、人力及物力等)，但是因為不需面對委託-代理之問題，

民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」；第4條：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。」

¹⁸ 有關新制度經濟學(The New Institutional Economics)之內容可見徐仁輝，1995，〈新制度經濟學與公共行政〉，世新學報，第5期，頁273~288。

故將會有較低的交易成本。

以上學理基本已將行政稽查業務委外所可能面臨的執行面問題加以勾勒及呈現。事實上，這也與林子儀（1998）之研究藉個案訪談來瞭解行政檢查業務委外所面臨的執行現象相互印證。譬如在林子儀（1998）的研究中發現，行政檢查委外可解決行政機關人力編制不足的問題，又可藉受託者間之競爭來改善服務的態度，同時還能利用民間資源來達成便民之效果（例如民間取得土地較有彈性，檢查點之分散更可達到便民之效果），而這項好處正是在「制度」上選擇「委外」或「市場機制」的好處，其能使「生產成本」降低。不過，林子儀（1998）的研究也發現了行政檢查委外執行的許多問題，如（1）受託者的專業知識與實際需求仍有落差；（2）受託檢查機構藉職務之便而巧取利益（譬如利用檢查不合格對受檢者將造成不便之心理，藉機提供或轉介改善之服務）；（3）受委託者的資格有的限於非營利團體，費用偏低而不合受託者之經濟效益，受託意願不高；（4）欠缺強制力配合，執行績效無法貫徹（受託者皆無直接強制受檢者配合之權限，亦無做成處罰或不利益處分以收間接強制效果之決定權）；（5）已有的委託業務仍屬少數；（6）許多委託方式屬「專業參與」，法律性質不明；（7）較少見以契約方式進行委託，且委託對象之決定幾乎均未經過公開競爭之程序等。而從這些問題中，則又可發現「委外」的代理問題及交易成本問題。譬如（1）受託者專業知識與實際需的落差即委託人所遭遇到的「逆向選擇」（adverse selection）問題，是契約簽訂之前（ex ante）因代理人的資訊隱瞞所造成的所託非人情況。又如（2）受託檢查機構藉職務之便而巧取利益，則是受託人在獲得契約之後（ex post）所出現的「道德危機」（moral hazard）問題，也是在委託人與代理人間因資訊的失衡或不對稱，而使代理人能有欺蒙的機會行為。此外，第（3）項問題也是代理人先以自己利益考量為前提所衍生的委託-代理問題，而問題（4）則是契約授權的問題，問題（5）則因代理人成本或交易成本過高，而使委外業務並不易推展。至於問題（6）則是委託者與代理人在權責劃分上所出現的疑義，亦即，受委託者一方面是獨立進行檢查，執行時不受委託機關之指揮監督；另一方面卻又無法以自己名義，對於受檢者作成行政處分之獨立權限。雖然委託機關就檢查結果，至少在形式上仍有為不同認定之法律上權限，而原因可能是委託機關一方面既需要民間專業團體之技術協助，但卻也無能力進行實

質之指揮監督；另一方面卻又唯恐失去對最後結果的決定權，或是恐怕民間代檢者發生徇私、錯誤等情事，而這也正是委託-代理間關係的矛盾現象。最後第（7）個問題則更是契約簽訂上的瑕疵，反映出委外的交易成本問題。

因此，行政稽查業務委外的執行面問題正是「制度」選擇上的問題，委外及不委外係「市場」與「層級組織」間的一種制度選擇，而委外執行的績效若是希望能夠提高，甚至是達成公私夥伴（Public-Private-Partnership, PPP）治理的預期效果（Savas, 2000），則委外制度的設計就必須要能有效降低委託-代理關係間的交易成本與代理人成本之問題。而就林鉅銀、李復甸（2011）對「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」執行狀況所做之監察院調查報告結論顯示，我國行政機關業務委外在執行面與考核面的缺失包括：

執行面缺失：

1. 部分機關涉及公權力委外事項未有法律明確授權或未依行政程序法公告，核有違失。
2. 行政院及所屬各機關推動業務委外，部分機關未組成專案小組推動委外事宜，或業務項目未透過專案小組審議，顯有疏失。
3. 行政院及所屬各機關對業務委外未建立正確觀念，且承辦人員專業訓練不足、經驗未有效傳承，機關形同發包中心，坐收權利金，亦有未當。
4. 行政院及所屬機關辦理業務委外，有逐年增多之趨勢，但部分機關未對委外項目進行通盤檢討評估，草率執行，核有違失。
5. 行政院及所屬機關對委外廠商未審慎選擇，致履約爭議頻生，人事局允宜會商相關機關迅即建立適當的委外對象選擇機制，以供各機關參酌。
6. 行政院及所屬機關與廠商簽訂委外契約，多以參考相關機關的契約模式與內容為主，鮮有考量個別契約的特殊需求，因此對於後續的契約管理也造成相當影響，允宜重視檢討。

考核面缺失：

1. 行政院對所屬各機關推動業務委託民間辦理事務之監督機制，尚欠完整，且待落實，顯有怠失。
2. 行政院及所屬機關業務委外，普遍輕忽質化面向之評估指標，允宜加強服務品質、顧客滿意度等非量化之成效考核，以避免偏重人力經費節省、利潤營收等量化指標，而過度強調商業利潤之追求，扭曲委外業務之公益屬性，俾保障社會大眾權益。
3. 人事局對各機關業務委外之成效考核與評鑑機制，允宜強化落實，並依考核結果及時督促各機關改善，以建立正面回饋機制，又若能積極思考，借重社會專業檢證機制，將社會公正專業人力導入委外考核中，將助益委外成效考核之落實。

以上缺失亦正是行政稽查業務委外辦理時在制度及執行面所應注意的問題，同時也皆呼應上述委託-代理理論所陳述的假定或命題。因此，未來在對我國行政稽查業務進行執行情況及績效結果的實證瞭解之時，宜就委託事項的法源依據、委託機制（委託-代理契約）的設計、代理人（受託機構）的尋找與甄選、代理人履約情況（代理機構之契約執行）、委託機關的契約監督及績效考核方式、委外之總體成效等面向進行探究與分析。

第三節 行政稽查業務委外的國際經驗

本節將探討行政稽查業務委外的國際經驗，以作為探究我國行政稽查業務委外執行情況與成效的借鏡與分析指引。以下將先介紹行政稽查業務委外之由來，再介紹一些先進國家之實例與其所遭遇到的問題，最後再總結對我國行政稽查業務委外分析及評估的啟示。

一、行政稽查業務委外之由來

上個世紀下半葉，在英、美等先進國家學術圈開始充斥著一種思潮，認為龐大的政府官僚體系代表著無彈性、無法與時俱進（Blau, 1955; Albrow, 1970; Kamenka, 1989），有學者甚至以「鐵籠子」（Iron Cage）來形容當時的美國聯邦政府（Weber, 1958, 1968）；相反的，私人部門（the private sector）被視為效率、彈性的代表，因此一股政府業務外包的風潮開始席捲許多國家。政府將本來應由其執行的業務及提供的公共服務，以契約委外的方式，交由非政府部門或民間公司來執行或提供；政府本身的角色也由公共服務的提供者轉變為契約的管理和監督者（Kettl, 1993; Freundlich and Gerstenzang, 2003）。許多文獻發現，契約委外的方式一定程度上確保了包商在競爭壓力下可以交出有效率的表現、以及較透明化的執行過程（Light, 2000; Elliot, 2000）。其後，或由於預算不足，或由於業務日繁、人力不足，各國各級政府將業務契約外包成為一種不可逆的趨勢。

其中，不乏政府將行政稽查業務外包的例子，例如在美國，大量的食品安全檢查是由與州政府簽約的第三者機構辦理（third-party auditors）；環境污染檢查、機構和建物環境安全檢查等是委由擁有執照的公司或個人（health and safety inspectors）辦理；在毒品走私嚴重、需要大量人力支援的墨西哥邊境，海關檢查則外包給擁有執照的海關經紀公司或個人執行（customs brokers）；汽車檢驗亦大量委由民間車廠（privately owned garages）辦理；甚至是對於外包的兒童照護中心的檢查工作亦委由私人機構辦理。在英國，各級學校的品質檢查委由與 Ofsted（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills）簽約的機構和公司辦理；社會福利的提供與接受者的資格審查亦外包給私人機構辦理。而擁有對環境品質法規極嚴格的歐盟，在其規章中亦認可各會員國可以將環境檢查的工作委由私部門辦理¹⁹，例如目前會員國中，在環境檢測方面，愛爾蘭將其廢棄物運輸的檢查工作委交由私部門，德國將其自然保護區的運作及成果檢驗工作（例如物種保存成果）委由民間辦理，西班牙將部分地區飲用水的供給及檢測委由私人公司辦理。²⁰ OECD

¹⁹ 歐盟文件：取自 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001H0331>

²⁰ 歐盟文件：取自 <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/Final%20report%20inspections.pdf>

行政稽查業務委外之檢討與評估

(Organization for Economic Co-operation and Development) 明定其成員國可將環境汙染、化學物檢測等委由政府或民間實驗室進行檢測。²¹另外的例子，加拿大亦將森林保護的檢查工作交由擁有森林管理認證（forestry certification）的私人公司管理。在澳洲，食品安全檢查可委由政府或獨立的私人第三者機構辦理。

²¹ OECD 文件：取自

http://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-series-on-principles-of-good-laboratory-practice-and-compliance-monitoring_2077785x

表 2-2 歐美國家行政稽查委外案例

國家	委外稽查案例
美國	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品安全檢查：由與州政府簽約的第三者機構辦理 (third-party auditors)。 ● 環境污染檢查：委由擁有執照的公司或個人 (health and safety inspectors)辦理。 ● 機構和建物環境安全檢查：委由擁有執照的公司或個人 (health and safety inspectors)辦理。 ● 金融會計檢查：委由擁有執照的財務稽查員 (financial auditors) 辦理。 ● 海關檢查：外包給擁有執照的海關經紀公司或個人執行 (customs brokers)。 ● 汽車檢驗：大量委由民間車廠 (privately owned garages) 辦理。 ● 委外兒童福利機構檢查：委由私人機構辦理。
英國 (教育福利方面)	<ul style="list-style-type: none"> ● 各級學校的品質檢查：委由與 Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)簽約的機構和公司辦理。 ● 社會福利接受者的資格檢查：外包給私人機構辦理。
歐盟 (環境檢測方面)	<ul style="list-style-type: none"> ● 廢棄物處置檢查：委交由私部門 (愛爾蘭)。 ● 自然保護區成果檢驗：委由民間辦理 (德國)。 ● 飲用水的供給及檢測：委由私人公司辦理 (西班牙)。
OECD 國家 (環境檢測方面)	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境衛生與安全檢測：由政府實驗室或委由民間實驗室施行檢測。
加拿大	<ul style="list-style-type: none"> ● 森林保育檢查：交由擁有森林管理認證 (forestry

行政稽查業務委外之檢討與評估

(環境檢測方面)	certification) 的私人公司管理。
澳洲 (食品安全方面)	● 食品安全檢查：委由政府或獨立的私人第三者機構 (private independent inspection entities) 辦理。

資料來源：本研究整理。

二、對於行政稽查業務委外之疑慮、檢討與改進

然而，越來越多的業務委外讓一些學者感到不安，他們將這種日趨依賴契約外包來提供公共服務的政府稱為「中空的國家」(hollow state) (Milward and Provan, 2000)，並提問：一個政府可以被架空到甚麼程度？(How hollow can we go?) 令這些學者感到不安的理由，主要在於由私人部門所提供的公共服務或行政稽查品質充滿不確定性；雖然由政府自身提供該項服務的結果不一定更好，但每當委外包商的業務執行出現問題，總是令人充滿質疑，認為由公部門親自提供是否就可以避免出現問題、且提供更具有公信力 (accountability) 的服務？(Brown, Potoski and Van Slyke, 2006) 另外，將業務委外辦理可能衍生代理人問題 (principal-agent problem)，產生所託非人、受委託方隱藏資訊的道德風險 (moral hazard)，使得業務執行的品質可能產生疑慮；此外，也有學者提出將業務委外辦理雖然減輕政府成本與負擔，但卻增加了規劃、執行、尋覓、招商及契約管理、監督等無形的交易成本 (transaction cost)。

以下我們就國際間四個案例來說明行政稽查業務委外的考量、做法、衍生問題、與改進方法，此四個案例包括美國的食品安全檢查、澳洲的肉品檢查、英國的各級學校檢查、以及 OECD 成員國的環境化學物質檢查。

個案一：美國食品安全檢查

以美國食品安全檢查為例，面對琳瑯滿目的食品項目以及數量龐大的生產工廠，主管機關美國聯邦食品藥物管理局 (Food and Drug Administration, FDA) 逐漸將產地/工廠檢查 (on-site inspection) 的業務委託與各州政府，此項檢查目的在確認食物的生產地點環境與設備、處理程序是否符合規定；而各州政府除了派出編制內的檢查員進行檢查，亦大量委託民間的第三審查者進行檢查。然而各州政府或被委託的第三者是否擁有與 FDA 檢查員一般的專業知識、是否同樣了解食品安全的嚴重性、是否採用與 FDA 同樣嚴格的標準進行檢查？委外的檢查在這些方面都亮起了紅燈 (Johnston and Yurman, 2014)。例如 2011 年美國奧克拉荷馬州的一場食安風暴，33 個人死於李斯特菌感染 (Listeria)，被美國媒體形容成近百年以來最嚴重的食安事件，經過

FDA 的調查之後，證實是因食用了 Jensen Farms 所種植之甜瓜，該農場的甜瓜因處理不慎、帶有致命的李斯特菌；問題的癥結點在於，在出事的七個禮拜前，該農場才剛被第三審查者（為一私人營利公司）檢查過、並被評與最高的安全等級。²² 2009 年，美國花生醬製造商 Peanut Corporation of America 的花生醬含有沙門氏菌（Salmonella），造成 9 人死亡、714 人感染、產品大範圍回收下架，此公司亦多次通過第三審查者所執行的安全檢查。面對一連串的差錯，FDA 在其報告書中自評如下：²³

表 2-3 FDA 稽查業務委外之自我評估

FDA自我評估委外稽查業務的現行制度
1. 目前食品加工及零售業者大都聘請民間第三人稽查機構前往視察其之作業狀況，但 FDA 對於國內外食品安全稽查活動，其實並無法實施監督。(Food processors and retailers currently use private third-party audits to oversee their operations, but FDA does not oversee foreign or domestic food safety audits.)
2. 這些稽查在嚴格程度和適用標準上未必相同。(Audits vary in rigor and standards.)
3. 大多數認證機構都會向 FDA 提交稽查報告，但法令並未要求彼等向 FDA 提交報告；而 FDA 對報告書的內容、記載、維護及接取，亦未有任何規定。(Although audit reports are generated by certification bodies there is no requirement to submit reports to FDA, and no FDA requirements for content, records maintenance, or access.)
4. 有些第三人認證機構對於利益衝突情事並未切實做好防範工作。(Some third-party certification bodies have failed to adequately protect against

²² 美國彭博雜誌，來源：

<http://www.bloomberg.com/news/2012-10-11/food-sickens-millions-as-industry-paid-inspectors-find-it-safe.html>

²³ 美國 FDA 文件，資料來源：

<http://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/FSMA/UCM370155.pdf>

conflicts of interest.)

資料來源：FDA，見註解

面對這樣的結果，美國國會要求 FDA 進行為數更多的食安檢查；然而在預算並沒有相應增加的情況下，例如 FDA 向美國國會要求 1,000 個全職員額的增加、但未獲國會支持，FDA 僅能以更多的契約委外的方式達成國會的要求(Johnston and Yurman, 2014)。另外，經過幾次進口食品的食安事件後，2011 年美國總統歐巴馬簽署通過「食品安全現代化法案」(Food Safety Modernization Act, FSMA)，要求進口食品的進口商、源頭的供應商全體負起證明食品安全的責任，否則美國海關將退回貨櫃。這項龐大的食安檢查，預計將花費 2.25 億美元，但捉襟見肘的 FDA 勢必將更依賴第三者審查，例如 FDA 近期提出的一項提案為：供應商提供證明的方式之一為取得由 FDA 認可的第三審查者的食品安全檢查認證。²⁴

換言之，面對日益繁重的檢查業務、有限的人力與預算，契約委外辦理是唯一的解答。認知到這一點，FDA 對於第三審查者的監督與要求日趨強烈，例如要求審查者採用 FDA 規定的檢查程序和標準進行檢查，並從每年繳交審查報告變成更密集的季報告；另外，增加 FDA 檢查者伴同並觀察第三審查者工作情形的次數，例如至少百分之七以上的食物工廠檢查必須由 FDA 檢查者隨行觀察，百分之五以上的飼料工廠檢查必須由 FDA 檢查者隨行觀察等，事後撰寫評估報告、做為檢討依據。²⁵ 以下列出 FDA 檢查者評估報告中所評估的問題項目：

表 2-4 FDA 稽查業務委外評估之問題題項

FDA 評估委外稽查業務的問題項目

²⁴美國 FDA 文件，資料來源：

<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm361903.htm>

²⁵美國 FDA 文件“State Contracts – Evaluation of Inspectional Performance (FMD#-76)”，資料來源：

<http://www.fda.gov/downloads/ICECI/Inspections/FieldManagementDirectives/UCM384257.pdf>

1. 檢查員是否有選擇合適的產品進行檢驗、並視公司狀況進行調整？
(Did the inspector select an appropriate product for the inspection and, if necessary, make appropriate adjustments based on what the firm was producing?)
2. 檢查員是否評估檢驗該公司員工的食品製造程序以及儲存方式？
(Did the inspector assess the employee practices critical to the safe production and storage of food?)
3. 檢查員是否適當從該公司的生產環境、生產方式、生產材料、原料標籤等方面來評估食物摻假或貼錯標籤的可能性？
(Did the inspector properly evaluate the likelihood that conditions, practices, components and/or labeling could cause the product to be adulterated or misbranded?)
4. 檢查員是否有能力區分重要證據/觀察以及非重要證據/觀察？檢查員是否有能力區分獨立事件以及長久趨勢？
(Did the inspector demonstrate the ability to distinguish between significant versus insignificant observations and isolated incidents versus trends?)
5. 檢查員是否檢視此工廠此前運作的紀錄以及程序、並有效的運用這些資訊？
(Did the inspector review and evaluate the appropriate records and procedures for this establishment's operation and effectively apply the information obtained from this review?)
6. 依照州政府所定的程序標準而言，檢查員是否蒐集足夠的證據以及紀錄？
(Did the inspector collect adequate evidence and documentation in accordance with state procedures given the nature of the inspectional findings?)
7. 針對此前檢查結果州政府所做出的修正建議，檢查員是否檢視該公司的修正情形？

(Did the inspector verify correction of deficiencies identified during the previous state inspection?)

8. 檢查員的工作態度是否專業、並以適當的衛生標準進行工作？

(Did the inspector act in a professional manner and demonstrate proper sanitary practices during the inspection?)

9. 檢查員是否鑑定出此公司衛生程序上的不足之處？

(Did the inspector recognize deficiencies in the firm's monitoring and sanitation procedures through in-plant observations?)

10. 檢查員是否使用適當的檢查技巧？

(Did the inspector use suitable interviewing techniques?)

11. 檢查員是否能夠清楚並適當充分地解釋檢查結果？

(Did the inspector explain findings clearly and adequately through out the inspection?)

12. 當發現必須立即改善之處時，檢查員是否對該公司提出立即的警告？

(Did the inspector alert the firm's appropriate management when an immediate corrective action was necessary?)

13. 檢查員是否精準地、清楚地、簡潔的撰寫檢查報告？

(Did the inspector write their findings accurately, clearly and concisely on the state form/document left with the firm?)

資料來源：FDA，見註解

這些問題偏重於評估第三審查者的工作態度、檢查方式，可見得當唯有職務代理人是以同樣的信念、工作態度在執行委託的任務時，委託者與被委託者目標一致，委託者的要求或期望才較有可能被滿足。雖然有些學者認為伴同式的評估效用不大，因為當 FDA 檢查員未隨行時第三審查者的態度將馬

行政稽查業務委外之檢討與評估

上不同，但此仍不失為一最直接傳遞 FDA 規格及標準、並訓練第三審查者能夠逐漸符合 FDA 要求的方式。

而從最新的食品安全現代化法案（FSMA）亦可看出 FDA 對於食物安全檢查業務委外辦理的要求轉為強烈。例如該法案規定 FDA 必須針對外國食品廠商制訂一套「第三人稽查機構認證管理計畫」；根據 2013 年 FDA 所提出的計畫版本來看，FDA 計畫將負擔對認證機構的認可之職，認證機構將負擔對第三人稽查機構的認可之職，而稽查機構則將根據指定計畫內容，對廠商之設施及食品執行食品安全稽查和核發證明文件之工作。對於認證機構，FDA 的資格要求如下：²⁶

1. 外國政府、機關及私人機構皆可申請擔任認證機構。(An accreditation body can be a foreign government/agency or a private third-party.)
2. 要求標準包括法律授權、認證能量與專業能力、客觀 / 公正無私、品質保證、和記錄及程序。(It must meet standards for legal authority, competency and capacity, impartiality/objectivity, quality assurance, and records procedures.)

繼而明定其工作內容：

1. 評估第三人稽查師的認證資格 (assess third-party auditors for accreditation)；
2. 對所認證的第三人稽查師追蹤其工作表現；將認證內容變動或不予認證之情事通知 FDA (monitor performance of the third-party auditors it accredits and notify the FDA of any change in, or denial of, accreditation)；
3. 對自身工作表現所出現的問題進行評估及改正 (assess and correct any problems in its own performance)；

²⁶ 美國 FDA 文件，資料來源：

<http://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/FSMA/UCM370155.pdf>

4. 向 FDA 提交各項報告書及告知書 (submit reports and other notifications to the FDA) ;
5. 防範利益衝突情事 (protect against conflicts of interest) ;
6. 建立記錄並開放予 FDA 檢查 (maintain and provide the FDA access to records) 。

對於第三者稽查師的資格規定如下：

1. 外國政府、合作社及其他第三人皆可申請擔任第三人稽查機構。(A third-party auditor can be a foreign government/agency or a private third-party.)
2. 要求標準包括法律授權、認證能量與專業能力、客觀 / 公正無私、品質保證、和記錄及程序。(It must meet standards for legal authority, competency and capacity, impartiality/objectivity, quality assurance, and records procedures.)

工作內容明定如下：

1. 第三人認證稽查師需負責稽查外國廠商及外國食品 and 簽發證明文書 (Accredited third-party auditors would audit and issue certifications for foreign facilities and food) ;
2. 確保稽查代理人具備所需能力且態度客觀 (ensure their audit agents are competent and objective) ;
3. 嚴謹執行稽查工作 (conduct rigorous audits) ;
4. 向 FDA 提交認證專用之稽查報告書 (稱「法定稽查」) (submit reports of reports of audits used for certification purposes (called regulatory audits) to the FDA) ;
5. 將所發現對於大眾健康構成嚴重風險之狀況，通報 FDA (notify the FDA

- upon finding any condition posing a serious risk to the public health) ;
6. 對自身工作表現所出現的問題進行評估及改正 (assess and correct any problems in its own performance) ;
 7. 防範利益衝突情事 (protect against conflicts of interest) ;
 8. 建立記錄並開放予 FDA 檢查 (maintain and provide the FDA access to records) 。

同時，計畫明定 FDA 將對上述系統保持密切追蹤，且得隨時根據有效之理由，撤銷認證機構之受承認地位或撤銷稽核機構之認證地位。(The FDA would be closely monitoring these systems and could revoke an accreditation body's recognition or withdraw an auditor's accreditation for good cause.) 換言之，未來的委外監督制度將具備以下特點：

1. FDA 將建立一套認證計畫，由受到 FDA 承認之認證機構向第三人稽查機構授證，再由後者對外國廠商執行認證工作。
2. 認證機構本身必須符合 FDA 的標準及要求。
3. 第三人認證機構向 FDA 提交認證專用的稽查報告書（稱「法定稽查」）。
4. FDA 將對認證機構及稽查機構保持密切追蹤及查察，且得隨時根據有效之理由，撤銷認證機構或稽核機構在本計畫中的地位。
5. 認證機構必須建立記錄，開放 FDA 接觸此等記錄，追蹤自身工作表現和防止發生利益衝突情事。
6. FDA 得隨時在有或無認證機構或稽查機構陪同之下，對外國獲得認證之廠商進行現場稽查。

由這些文件可以看出，FDA 欲藉由嚴謹的認證過程、以及密切的監督與

追蹤來確保委外食物安全檢查的品質。

個案二：令人爭議的澳洲肉品安全檢查系統

將食品安全檢查業務委外辦理的趨勢亦在澳洲蔓延，例如澳洲肉品檢查除了由政府部門進行檢驗，亦可委由獲政府認可之獨立第三者進行檢驗。然而，澳洲政府在 2011 年更加大步伐通過了一個引起許多爭議的規定：澳洲出口肉品檢查系統 (Australian Export Meat Inspection System, AEMIS)。此系統鼓勵澳洲肉品製造商雇用由澳洲隔離與檢驗服務部 (Australian Quarantine and Inspection Service, AQIS) 所認可之檢查員 (AQIS Authorised Officers, AAOs)，讓該檢查員成為公司一分子，以便長期間進行檢查、追蹤產品安全，減少安全檢查所花費的交通及其他相關成本。²⁷

此系統等於是將行政稽查委外辦理的方式往前更推一步，讓業者自行雇用檢查員進行檢查，惟檢查員必須獲有政府發給的執照。然而，檢查員身兼政府檢查員、以及該公司員工的雙重身分，此間因角色重疊所產生的利益衝突 (conflict of interest of having company-paid employees perform food safety inspections) 勢必影響檢查結果²⁸；例如，檢查員一方面應該秉持著政府檢查員的身分、主動揭弊，但另一方面，檢查員亦受雇於公司、具有公司員工身分，或因想保有工作、或因迫於公司老闆壓力，因此可能對於弊端睜一隻眼、閉一隻眼。這等「球員兼裁判」的設計機制使澳洲肉品檢驗的品質遭受質疑。一名澳洲檢驗公司的研究員表示自 2011 年該法案實施後，澳洲肉品污染事件的數目有上升的趨勢²⁹。更有甚者，在該法案通過後，採行此系統之澳洲肉品業者在出口時紛紛受到拒絕，例如歐盟國家和美國皆曾退回由澳洲出口之肉品；2013 年歐盟更直接決議不承認澳洲的肉品檢查系統，並強調建議澳洲回復由政府部門或獨立的私人第三者進行肉品檢查 (restore full government

²⁷ 澳洲農業部文件，資料來源：

<http://www.agriculture.gov.au/biosecurity/export/meat/elmer-3/export-certification-reform-implementation-faqs-australian-export-meat-inspection-system>

²⁸ 食物和水把關基金會 (Food and Water Watch) 研究報告，來源：

<http://www.commondreams.org/newswire/2014/06/16/australian-government-letter-supports-food-water-watch-claims-about-privatized>

²⁹ 新聞來源：<http://www.abc.net.au/news/2014-11-05/nrn-meat-inspection/5868136>

inspection in slaughter facilities or the employment of private independent inspection entities that would be paid by the Australian government to perform meat inspections for products that are exported to the EU.)³⁰。

此一案例說明在預算和人力不足、食品種類和生產卻又以極快的速度增加並多樣化的現代社會，各國政府無不絞盡腦汁想要增加食品安全檢查的次數和品質；而目前國際社會所能夠接受的共識則為食品安全檢查可由政府部門自身進行檢查、或委由獨立的第三者機構進行檢查。換言之，代行檢查的機構本身的獨立性以及責信程度為最重要考量。

個案三：英國教育機構檢查委外之經驗

英國政府每年投入教育的經費高達四百七十億英鎊，為了確保這筆錢是被有效率的使用，以及英國的青年兒童們能夠獲得最佳的教育，英國政府設立了獨立的機構 Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted)，每年對於各公立學校進行體檢，檢查範圍包括學生的表現 (Achievement of pupils)、教學品質 (Quality of Teaching)、領導能力與管理 (Leadership and Management)、學生的行為與安全 (Behaviour and Safety of pupils)；檢查結果分為四類：傑出 (Outstanding)、良好 (Good)、需要改進 (Requires Improvement)、不良 (Inadequate)。

然而，面對龐大的學校檢查數量，例如2009年所需檢驗的件數高達6,690件，Ofsted 的人力嚴重不足，因此將大部分的檢查業務委由民間機構辦理。Ofsted 直屬的檢查員稱為 Her Majesty's Inspectors (HMI)，人數約400人，而與 Ofsted 簽約的民間業者稱為 Regional Schools Inspection Providers (RISPs)，由各RISPs 聘用檢查員，其檢查員稱為 Additional Inspectors (AIs)，數量為 HMI的近乎四倍，1,567人。換言之，在英國絕大多數的學校檢查是委外辦理的。

將學校檢查業務委外辦理，固然是因成本與人力考量，但由民間辦理學校檢查業務是否具有足夠的公信力，則不斷遭受質疑。目前，Ofsted 的做法

³⁰ 食物和水把關基金會 (Food and Water Watch) 研究報告，來源：
<http://www.commondreams.org/newswire/2014/06/16/australian-government-letter-supports-food-water-watch-claims-about-privatized>

是對於 RISPs 所聘用的民間檢查員 (AIs) 的資格做明確的規範，例如，在其規範文件中³¹，對於民間檢查員的資格作了以下要求：

對於民間檢查員 (AIs) 的要求：

一個檢查員必須擁有以下資格 (An inspector will always have)：

- 一個相關的學歷或教學的資格；
(a relevant degree and/or teaching qualification);
- 至少五年以上成功的教學經驗；
(a minimum of five years' successful teaching experience);
- 可信賴度以及與時俱進的專業經驗；
(credibility and up-to-date professional knowledge);
- 使用資訊科技設備的能力；
(competence in the use of IT);
- 無任何刑事犯罪的前科。
(a clear criminal records).

一個檢查員通常擁有以下資格 (An inspector will normally have):

- 一個相關的學歷或同等的專業背景；
(a relevant degree and/or equivalent professional qualification. For example, a teaching qualification, a degree, a relevant social care qualification, a relevant vocational and/or teaching qualification in further education (FE) or adult skills, and/or a leadership and management qualification);
- 適合的產業工作經驗 (針對負責檢查成人教育、產業教育等機構的檢查員)；
(appropriate occupational/industrial experience for inspectors of FE colleges, workbased learning and adult skills);

³¹ 英國 Ofsted 文件“Qualifications, experience and standards required of additional inspectors undertaking inspections on behalf of Her Majesty’s Chief Inspector of Education, Children’s Services and Skills.” December 2013. 資料來源：
<https://www.gov.uk/government/publications/ofsted-additional-inspectors-qualifications-and-standards>

- 五年以上成功的、與教學、訓練、檢查、顧問有相關的經驗；
(a minimum of five years' successful experience within the relevant setting, for example teaching, training, inspecting or advising);
- 兩年以上成功且顯著的相關管理經驗；
(a minimum of two years' successful and substantial management experience in the relevant area);
- 豐富的相關經驗，例如曾在一家以上的機構從事相關工作。
(a wide range of experience within the relevant area, for example in more than one institution.)

另外，Ofsted 亦對於民間檢查員的能力 (competencies) 做了額外的要求：

所有的檢查員均須具備以下能力 (All inspectors should be competent in their ability to):

- 蒐集、分析、並詮釋相關的證據；
(gather, analyse and interpret relevant evidence);
- 針對證據做出客觀、公平的評論；
(make judgments that are objective, fair and based securely on evidence);
- 能夠做清楚的、令人信服的、簡潔的口頭溝通和書面溝通；
(communicate clearly, convincingly and succinctly, both orally and in writing);
- 展現高度的專業作為；
(display high levels of professional conduct);
- 領導並管理團隊使有效率的達成高品質的檢查結果。
(lead others and manage their work effectively to achieve high quality outcomes).

換言之，Ofsted 意欲透過對於民間檢查員的資格做嚴格的要求來確保委外業務的品質。

然而，英國仍有一些學者對於 Ofsted 的處理方式提出批評：其一，Waldegrave and Simons (2014) 實地調查後發現許多合格民間檢查員皆是身

兼數職，例如有些為自由業工作者、有些為作家；這些檢查員雖符合 Ofsted 的資格要求，因此受聘於 RISPs 為兼職人員，但如此身兼數職，一個月僅有幾天用來進行學校檢查，此等非全力投入、所做的檢查公信力實不足取信於人。因此這些學者強烈建議 Ofsted 約束與其簽約的 RISPs 們僅能雇用全職的民間檢查員進行檢查。

其二，Waldegrave and Simons (2014) 指出當 Ofsted 將檢查業務委託符合資格的民間檢查員之後，事後的評估工作卻相對缺乏。例如 Ofsted 並不會主動去探查各 RISPs 對其旗下的民間檢查員所做之訓練是否適當並一致；Ofsted 也並沒有主動關心各 RISPs 對旗下民間檢查員的雇用條件，因此此雇用條件是否會影響民間檢查員的表現亦不得而知；另外，Ofsted 並沒有採用伴同檢查 (peer review) 等方式來評估委託的民間業者表現是否合乎要求。因此，這些學者呼籲 Ofsted 提出更完整的評估方案。

從英國學校檢查的案例，我們可獲得兩點結論。第一，對於委託對象的資格審查，不僅應確認其專業性、獨立性，亦應檢視其投入程度 (the degree of commitment)；第二，委託對象若為一家公司，而實際上的檢查工作是由其旗下的檢察員進行，則該公司與檢查員之間的雇用條件可能影響檢查員的動機和表現，此雇用條件亦應列入評估委託對象時的考量之一。

個案四：OECD 組織對於化學物質檢驗委外的規定

在環境健康與安全 (environmental health and safety) 的部門中，政府機構經常需要進行化學物質檢測 (chemical substances)，以評估存在於生活環境中各種化學物質的安全性 (safety) 與效力 (efficacy)，以及其對人類、動物、以及環境的影響。但基於政府所設立的實驗室越來越無法負荷大量的採樣、檢測工作、並及時提供檢測報告，許多政府遂將檢驗工作委由民間實驗室辦理。

全球經濟合作暨開發組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 在 1989 年公布並採行了「優良實驗室操作規範」(Good Laboratory Practice, GLP)，對於從事實驗研究的計劃、執行、監督、紀錄、報告和檔案的實驗室，針對其組織架構、工作方法和有關條件所提出的法規。此規範最早是由美國於 1970 年代中期所提出，當時乃因應社會大眾對於廠商，

行政稽查業務委外之檢討與評估

包括藥廠、食品廠等提交的研究報告的可靠性產生疑慮而制訂的。在美國實施 GLP 法規後不久 (1980 年 5 月 12 日)，OECD 公佈了一部 GLP 匯編，隨後 OECD 的十六個成員國就將 GLP 收錄到各自的法規當中。此規範的目的在於提高試驗數據的質量和有效性；同時，符合 GLP 規範的研究實驗室可稱為 GLP 實驗室。其後歐洲成員國為了克服貿易上的障礙，使 GLP 獲得跨國的認可，於是在進行化學品貿易的國家之間簽署了「諒解備忘錄」(Memoranda of Understanding, MOU)，例如，在歐洲共同體成員國間，就都簽署了雙邊協議：經某一會員國家的 GLP 管理機構核准的數據，將被其它會員國家內的 GLP 管理機構所接受 (葉惠權，2004)。

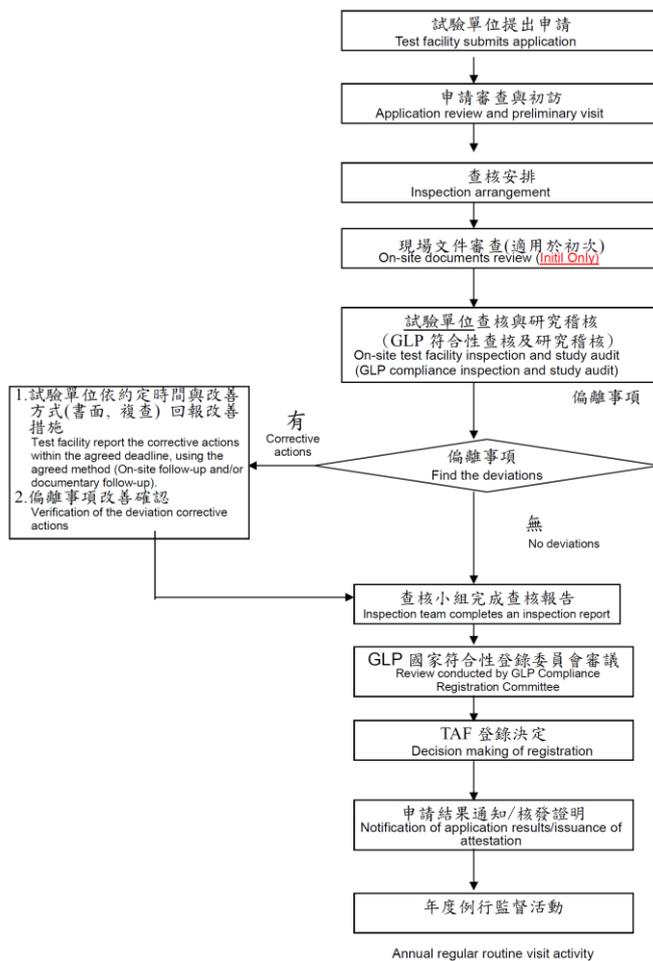
目前許多國家的做法是開放民間實驗室申請通過 GLP 的認證，而政府可將化學物質檢驗的工作委由 GLP 實驗室辦理。基於此，OECD 於 2006 年的會議中正式提出了該組織對於檢驗業務委外辦理的態度及規範。³² 在其文件中，OECD 認可各國政府或因成本、或因成本效益因素考量，可將檢驗業務委由民間實驗室辦理，但其要求各國必須成立一專責的機構、並制定具有法律基礎的規程序來檢視這些實驗室是否如實地遵照 GLP 原則行事 (to designate an authority(ies), a properly constituted, legally identifiable body within a defined administrative framework to discharge the functions required by the procedures for monitoring compliance; to establish national procedures to monitor compliance with the Principles of GLP)，同時對每一項研究數據或成果單獨聲明是否是依照 GLP 規範下所獲得的結果 (to require management of test facilities (under their jurisdiction) to issue a declaration that a study was carried out under GLP and pursuant to any other provisions established by national legislation or administrative procedures dealing with GLP)。

由 OECD 的態度我們可以讀出一個很明確的訊息，亦即 OECD 對於 GLP 規範的認定非常嚴謹，不僅是 GLP 認證的給定非常嚴謹，認證發給之後實驗室是否繼續如實依照 GLP 行事亦為必須隨時追蹤檢查的重點。因此 OECD 規範其成員國必須以非常嚴謹的態度來監督這些實驗室發布的數據及結果；

³² OECD 文件“‘Outsourcing’ of Inspection Functions by Glp Compliance Monitoring Authorities”，資料來源：
http://www.oecd-ilibrary.org/environment/outourcing-of-inspection-functions-by-glp-compliance-monitoring-authorities_9789264220959-en;jsessionid=add0tb6l2264n.x-oecd-live-01

唯有在如此嚴謹的規範下所獲得的實驗數據方能被其他國採信，省卻重複檢驗所導致的資源浪費。

以我國為例，我國亦採用相同於OECD國家的做法，由經濟部標準檢驗局委託「財團法人國家認證基金會」專責辦理實驗室認證活動「GLP國家符合性監控系統」，提供廠商申請成為符合OECD GLP的實驗室，並每年進行監督活動。申請流程圖如下圖。一般而言，實驗室完成報告後，會由國家認證基金會進行審查，以達到利益迴避，也達到監督的效果；而標檢局也會針對國家認證基金會的技術能力進行考核，除了對報告進行審查外，也會進行實地查核，針對國家認證基金會的驗證人員進行抽驗、瞭解其訓練過程。



本研究茲將以上個案的內容整理成下表、以茲比較。

表 2-5 各國委託研究個案之項目、委託對象、監督方式、與制度特點

國家/委託機構	行政稽查委外項目	委託對象	對於委託對象的監督方式	制度特點
美國聯邦食品藥物管理局 (FDA)	美國國內食品安全稽查活動	FDA委託與各州政府，各州政府繼而委託與民間第三人稽查機構	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要求審查者採用FDA規定的檢查程序和標準進行檢查。 2. 每季繳交審查報告。 3. 規定FDA檢查者伴同並觀察第三審查者工作情形的次數，例如至少百分之七以上的食物工廠檢查必須由FDA檢查者隨行觀察，百分之五以上的飼料工廠檢查必須由FDA檢查者隨行觀察等，事後撰寫評估報告、做為檢討依據。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. FDA非常著重於評估第三審查者的工作態度、檢查方式，可見得當唯有職務代理人是以同樣的信念、工作態度在執行委託的任務時，委託者與被委託者目標一致，委託者的要求或期望才較有可能被滿足。 2. FDA欲藉由密切的監督與追蹤來確保委外食物安全檢查的品質。
美國聯邦食品藥物管理局 (FDA)	進口食品安全稽查活動	第三人稽查機構 (外國政府、機關及私人機構皆可申請擔任認證機構。)	<ol style="list-style-type: none"> 1. FDA 正建立一套認證計畫，由受到 FDA 承認之認證機構向第三人稽查機構授證，再由後者對外國廠商執行認證工作。 2. FDA 對認證機構及稽查機構保持密切追蹤及查察，且得隨時根據有效之理由，撤銷認證機構或稽核機構的地位。 3. 認證機構必須建立記錄，開放 FDA 接觸此等記錄，追蹤自身工作表現和防止發生利益衝突情事。 4. FDA 得隨時在有或無認證機構或稽查機構陪同之下，對外國獲得認證之廠商進行現場稽查。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 面對日益繁重的進口食品檢查業務、有限的人力與預算，契約委外辦理是唯一的解答。認知到這一點，FDA 欲藉由嚴謹的認證過程、以及密切的監督與追蹤來確保委外食物安全檢查的品質。

澳洲	肉品檢查	由澳洲隔離與檢驗服務部所認可之檢查員。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 澳洲出口肉品檢查系統 (Australian Export Meat Inspection System, AEMIS) 鼓勵澳洲肉品製造商雇用由澳洲隔離與檢驗服務部 (Australian Quarantine and Inspection Service, AQIS) 所認可之檢查員 (AQIS Authorised Officers, AAOs), 讓該檢查員成為公司一分子, 以便長期間進行檢查、追蹤產品安全, 減少安全檢查所花費的交通及其他相關成本。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 此系統將行政稽查委外辦理的方式往前更推一步, 讓業者自行雇用檢查員進行檢查, 惟檢查員必須獲有政府發給的執照。 2. 然而, 檢查員身兼政府檢查員、以及該公司員工的雙重身分, 此間因角色重疊所產生的利益衝突勢必影響檢查結果。 3. 此一案例說明在預算和人力不足、食品種類和生產卻又以極快的速度增加並多樣化的現代社會, 各國政府無不絞盡腦汁想要增加食品安全檢查的次數和品質; 而目前國際社會所能夠接受的共識則為食品安全檢查可由政府部門自身進行檢查、或委由獨立的第三者機構進行檢查。換言之, 代行檢查的機構本身的獨立性以及責信程度為最重要考量。
英國教育、兒童服務與技能標準辦公室 (Office	各級公立學校檢查	與 Ofsted 簽約的民間業者和其旗下聘用的檢查員。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於民間業者所聘用的民間檢查員的資格做明確的規範。 2. 對於民間檢查員的能力做了明確的要求。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 經過學者實地調查後發現許多合格民間檢查員皆是身兼數職, 例如有些為自由業工作者、有些為作家, 一個月僅有幾天用來進行學校檢查。此等非全力投入、所做的檢查公信力實不足

<p>for Standards in Education, Children's Services and Skills, Ofsted)</p>				<p>取信於人。</p> <p>2. 當 Ofsted 將檢查業務委託符合資格的民間檢查員之後，事後的評估工作卻相對缺乏。例如 Ofsted 並不會主動去探查各民間業者對其旗下的民間檢查員所做之訓練是否適當並一致；Ofsted 也並沒有主動關心各民間業者對旗下民間檢查員的雇用條件，因此此雇用條件是否會影響民間檢查員的表現亦不得而知；另外，Ofsted 並沒有採用伴同檢查等方式來評估委託的民間業者表現是否合乎要求。</p> <p>3. 從本案例，我們可獲得兩點結論。第一，對於委託對象的資格審查，不僅應確認其專業性、獨立性，亦應檢視其投入程度；第二，委託對象若為一家公司，而實際上的檢查工作是由其旗下的檢察員進行，則該公司與檢查員之間的雇用條件可能影響檢查員的動機和表現，此雇用條件亦應列入評估委託對象時的考量之一。</p>
--	--	--	--	---

OECD會員國	化學物質檢測	GLP實驗室 (優良實驗室操作規範, Good Laboratory Practice, GLP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目前許多國家開放民間實驗室申請通過GLP的認證，而政府可將化學物質檢驗的工作委由GLP實驗室辦理。基於此，OECD於2006年的會議中正式提出了該組織對於檢驗業務委外辦理的態度及規範。在其文件中，OECD 認可各國政府或因成本、或因成本效益因素考量，可將檢驗業務委由民間實驗室辦理，但其要求各國必須成立一專責的機構、並制定具有法律基礎的規章程序來檢視這些實驗室是否如實地遵照GLP原則行事。 2. 同時對每一項研究數據或成果單獨聲明是否是依照GLP規範下所獲得的結果。 3. 以我國為例，我國亦採用相同於OECD國家的做法，由經濟部標準檢驗局委託「財團法人國家認證基金會」專責辦理實驗室認證活動「GLP國家符合性監控系統」，提供廠商申請成為符合OECD GLP的實驗室，並每年進行監督活動。一般而言，實驗室完成報告後，會由國家認證基金會進行審查，例如以給予盲樣的方式考核，以達到監督的效果；而標檢局也會針對國家認證基金會的技術能力進行考核，除了對報告進行審查外，也會進行實地查核，針對國家認證基金會的驗證人員進行抽驗、瞭解其訓練過程。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由OECD的態度我們可以讀出一個很明確的訊息，亦即OECD對於GLP規範的認定非常嚴謹，不僅是GLP認證的給定非常嚴謹，認證發給之後實驗室是否繼續如實依照GLP行事亦為必須隨時追蹤檢查的重點。 2. OECD規範其成員國必須以非常嚴謹的態度來監督這些實驗室發布的數據及結果；唯有在如此嚴謹的規範下所獲得的實驗數據方能被其他國採信，省卻重複檢驗所導致的資源浪費。
---------	--------	---	--	--

資料來源：本研究整理。

三、對我國行政稽查業務委外的啟示

在預算以及人力不足的限制下，行政稽查業務委外似乎已為必然的趨勢。過去由民間單位代行檢查業務容易引起責信以及公信力（accountability）方面的質疑；另外，將業務委外辦理亦可能衍生代理人問題，使雖可減輕預算成本與負擔，但卻增加了規劃、執行、尋覓、招商及契約管理、監督等無形的交易成本。

目前，參照美國、英國、OECD 組織及其他先進國家的作法，折衷的方法為透過嚴格的審查及認證機制來認可民間審查機構/廠商，除了確認民間審查機構/廠商的專業性和專業能力，更重要的還必須確認該機構/廠商作業的獨立性（是否涉及利益衝突）、對檢查業務的投入程度（是否兼顧太多其他業務以致檢查不周）、以及此機構/廠商與其旗下檢查員的雇用條件的合理性（未被合理對待的檢查員可能無法提供滿意的檢查服務），以確保檢查業務會被充分、適當地執行，其後逕將檢查業務委由獲得認證的機構代行。在業務執行期間，並施以結果檢視、不定時抽檢等監督方式，更重要者，則是以伴同評估的方式監督第三者檢查員的檢查品質，期待培養第三者檢查員能夠以與委託單位相同的態度和價值觀進行檢查，以期確保委外稽查業務能夠被滿意地執行。

因此，基於先進國家經驗，對我國之行政稽查業務委外可獲得以下啟發：

1. 我國目前環境稽查、商品稽查、食安檢查、建築物安全檢查、建築物昇降設備及機械停車設備等檢查均有採行委外辦理，或委託專業的公會、或委託握有證書之檢察機構/檢查員、或委由經過認證之第三者檢查機構辦理。然而從法令或各機構現行方法中可知檢查機構的選擇仍主要以專業性為考量，而忽略了其他方面，例如該民間機構/廠商的獨立性、投入程度、價值觀、或雇用條件合理性等；這些專業性以外的因素，對於控制委外機構/廠商的代理人問題以及降低交易成本有關鍵性的影響。因此我們建議以上行政稽查項目的辦理單位在選擇委託機構/廠商時，能夠考量專業性以外的因素，

包括民間機構/廠商的獨立性、投入程度、價值觀、或雇用條件合理性，以利對於委外機構/廠商的監督、促進行政稽查能夠被充分執行、各稽查項目的初衷可以被落實。

2. 目前有將行政稽查業務委外辦理的各單位於業務執行期間，多以摻雜盲樣 (blind sample)、事後複查或抽檢等方式來監督委外機構/廠商的辦理情形，但在更多情況下，例如政府主管部門本身缺乏相關技術人員，則全權委託專業機構辦理，包括建築物公共安全複查全權委託建築師公會辦理，身心障礙認定全權委託醫院辦理，特殊食品有害物質稽查委由民間或醫院實驗室檢查等。這樣的辦理方式，多由於政府本身缺乏技術人員，因此必須依賴民間機構辦理；然而這也表示政府缺乏有效監督的能力，無法落實行政稽查項目檢查的初衷，此實非民眾之福。對於此等情形，本研究建議有將行政稽查業務委外辦理的單位，必須擴充人力，至少引進一位以上對檢察業務之專業內容熟捻的人員，以經常性的伴同評估來監督委外機構/廠商的辦理方式是否適當；同時，伴同評估應偏重於評估委外機構/廠商的工作態度、檢查方式，因為唯有當職務代理人是以同樣的信念、工作態度在執行委託的任務時，委託者與被委託者目標一致，委託者的要求或期望才較有可能被滿足。雖然伴同評估員隨行時民間機構/廠商的態度可能不同，但此仍不失為一最直接傳遞主管單位的規格及標準、並訓練民間機構/廠商者能夠逐漸符合主管單位要求的方式。

四、契約擬定的新思維

民國九十年代，我國政府為積極推動政府業務委託民間辦理，且考量到大部分單位對於如何設計契約內容、以有效規範廠商交易成本並未有足夠的知識與經驗，因此行政院人事行政局於民國 90 年 12 月編印「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」提供各機關辦理委外業務人員參考。其中提到，一份委外契約應包含以下部分：契約生效日期及有效期限條款；契約當事人條款；契約的旨趣和目的

條款；契約的對象和目的物條款；契約雙方的權利義務條款；爭議解決方式的條款；違約條款；公證條款。該範例對於各種類型的委外業務均提供條款範例，以防弊與規範為主要考量，以期達成成功的委外案例。

其後，行政院人事行政局亦編纂「政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊」，篩選民國 90 至 93 年各政府機關推動委外遭遇困難之實例，供各機關參考借鏡。案例中所遭遇的困難主要包括「招標失敗」、「委外後提前解約」及「契約到期後不再辦理委外」等 3 類，內容涵蓋實際執行之辦理步驟、監督管理、遭遇困難、處理方式及檢討建議等。

除了利用契約本身對廠商進行規範，另外依照施能傑、李宗勳(2003)的整理，政府單位還可利用派員查核、事實呈報備查、繳交履約保證金、召開會議、依據民眾滿意度、停止租約、明列督導表、設立委員會、賠償或罰款、繳交違約金、設立對口單位等方式對廠商進行監督。

然而，近年來國際間充滿一種新思維，強調契約雙方應該尋找「最佳價值」(Best Value) (Bovaird and Halachmi, 2001)，雙方不在爾虞我詐的前提下進行合作，而應該朝向「夥伴協力機制」(施能傑、李宗勳，2003) 前進。丹麥一家大型的專門承接政府外包業務的公司 ISS World 在其白皮書中就寫到，新世代的契約為生命週期契約(Life-cycle contracts)，契約雙方為長期生命共同體，在合作中尋求建立柔性、團結和資訊交換等關係性規則：柔性可以增強對未來變化的適應性，團結有助於通過相互調整建立雙邊關係並且採取一致行動，資訊共用使得雙方願意分享其有關計劃與目標的私有資訊，因此，有助於問題解決和相互調整。隨著這些規則的建立，契約雙方更關注長期利益，可以有效降低交易成本。

具體而言，在此新思維之下，契約雙方不再著重於過去所強調的契約防弊、規範，而可以在擬定契約條文時，就雙方充分合作，就權利、義務、績效要求、可能爭議、爭議解決方式、違約罰則等進行溝

通之後再納入契約條文之中，以免除事後雙方對於契約內容解讀不一、或事後才發現所要求的績效或爭議解決方式雙方立場南轅北轍、無所交集的狀況發生。另外，在契約執行過程中，雙方以夥伴的關係共同處理發生的狀況，也增加了契約成功執行、雙贏局面的可能性 (ISS White Book, 2014)。就如同 ISS White Book 書中所言，“Values can be different things.” 而這樣的思維值得我國政府單位在現有的契約規範及監督方式外另作參考。

行政稽查業務委外之檢討與評估

第三章 我國行政稽查業務委外的調查分析

第一節 行政稽查業務委外盤查的預備工作

本研究在進行行政稽查業務委外盤查時，首先要確認究竟哪些政府業務屬於行政稽查業務，接著必須確認盤查的範圍，才能進行盤查。在確認行政稽查業務的定義與種類時必須透過過去的文獻進行瞭解，確認盤查的範圍時，本研究除了參考文獻內容外，研究團隊也分別和高雄市、花蓮縣政府的官員進行晤談，設法瞭解行政稽查業務委外在直轄市、縣市等地方政府層級進行的情形，從訪談中挖掘需要探索的問題。

本研究在第二章分別對本國與歐美行政稽查業務委外的相關文獻進行檢視時發現，與我國政府單位行政稽查業務委外的相關文獻並不算多，而部分文獻從研究進行時迄今也有段時日，在歷經政府人事更迭、組織重整、制度變革之後，當時政府的運作模式恐怕與現行政府不盡相同，只怕難以作為行政稽查業務委外盤查的主要背景資料。在本研究所檢視過的文獻之中，監察院在 2011 年由當時的監察委員林鈺銀、李復甸針對政府業務委外所進行的一系列調查中關於行政稽查業務委外的部分是最新，也是在實務的層次上最翔實、周延的調查報告，因此，本研究主要利用該份監察院報告作為了解現今政府行政稽查業務委外的重要基礎。

在監察院調查行政稽查業務委外情形時，當時他們所使用的名詞為「行政檢查」而非「行政稽查」。不過，目前不論是「行政檢查」或「行政稽查」均非官方正式用語或法律用語，其中「行政稽查」或許在一些學術文獻上被提及但並未有成為官方正式用語的紀錄，而監察院調查報告使用「行政檢查」一詞，主要是因為當時的「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」使用此一名詞。然而根據李前監委復甸表示，在他們完成調查報告後，發現中央政府在將部分

行政檢查業務在委外之時出現許多重大瑕疵，例如：行政檢查業務委外涉及公權力時缺乏法源依據、委外機關未設立專門的小組監督行政檢查委外業務等。在監察院進行調查後，「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」對委外項目的分類配合進行修正，畢竟行政檢查經常涉及公權力的行使，委外時宜盡量謹慎，也因此行政院不再將「行政檢查」視為政府業務委外的一個分類。

不論如何，監察院調查報告與 2007 年版「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」所使用的「行政檢查」的定義與本研究對行政稽查的意涵應是相同的，也是本研究盤點行政稽查業務委外時，定義行政稽查業務的重要依據。除此之外，上述兩份文件亦提供不少行政稽查業務委外的實際案例，除了讓研究團隊更能確定行政稽查委外所涉及的意涵外，也供接受調查的機關/單位參考，以確定受調查機關/單位的委外業務是否涉及行政稽查的業務。

如上所述，從研究團隊與李前監委復甸的訪談及監察院的調查報告中，研究團隊均發現，即便行政院訂有「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，但仍有相當多中央政府所屬的機關/單位將行政稽查業務委外時並未完全依照該要點的規定執行，因而遭到監察院關切。種種跡象顯示出，各政府機關/單位當時對於行政稽查業務本質的認知或所牽涉的意涵可能不夠清楚，而這個現象恐怕並非只存在過去的中央政府所屬的機關/單位。

李前監委復甸特別向研究團隊指出，行政稽查既與行政裁量的准駁有關就會涉及政府公權力的運用，公權力有其特別的優越性與獨佔性，其實政府機關/單位不得任意將公權力的運作交由國家以外的組織行使。即便受限於人力、物力之不足，在法律的授權下（也必須有法律授權），各政府機關/單位被迫將行政稽查業務委外時，亦應審慎從事，以免傷害公民應有之權益。各政府機關/單位從規劃行政稽查業務委外之初、到執行階段，乃至於期中監督與期末績效評估都必須按部就班進行。

監察院調查報告的調查對象是行政院所屬的各部會機關，並未包

括各直轄市、縣市等地方政府，而且監察院報告迄今已完成相當時日，值得透過大規模的盤查再度去瞭解各級政府現今行政稽查業務委外的現況，除此之外，也有必要在各級政府將行政稽查業務委外時的審慎程度做一調查，有助於檢視各級政府是否確實因應監察院報告所提出的檢討事項。

審慎程度本身或許是個高度抽象的名詞，但各政府機關/單位落實到實際政務推行之時仍有跡可尋。近年來，監察院乃至於各個政府機關/單位都非常重視依據計畫循環(project cycle)的精神推行政務，以便落實績效管理並提升行政效率，因此，本研究所針對行政稽查業務所進行盤查的主題也包括各級政府機關/單位是否依據計畫循環的精神推動行政稽查業務委外的執行。

雖然本研究在實際進行盤查之前尚未正式接觸中央政府相關的機關/單位，但稍後讀者可以看到，有相當多本研究在盤查前所接觸到的地方政府層級的受訪者表示，他們其實對行政稽查業務委外的議題並不熟稔，即便受訪者是歷練過許多不同政府機關/單位的高階公務員亦同。因此，地方政府是否能審慎地並妥善地執行行政稽查業務委外的工作其實不無疑問。但畢竟上述看法只是根基於對極少數地方政府官員所進行的訪談，這些透過訪談所得的證據仍不應視為行政稽查業務委外在地方政府層級執行的全面現況，也由此可知，本研究所要進行的行政稽查業務委外的盤查對協助未來政務的推行有其一定的重要性。

本研究針對行政稽查業務委外所盤查的對象涵括了上述兩類的地方政府，因此，本研究透過與地方政府官員的實地訪談，在實際進行行政稽查業務委外的盤查前先強化研究團隊對相關業務在上述兩類地方政府運作的瞭解。但我國現行的地方制度法、財政收支劃分法及其他相關法令賦予直轄市、縣市政府不同的行政資源與權責，研究團隊擔心這些行政資源與權責上的不同會造成地方政府在行政稽查業務委外執行面上的差異，為求謹慎，本研究特別選擇高雄市政府與花蓮縣政府作為訪談對象，這兩個地方政府分屬直轄市、縣市政府兩類，詳細的訪談紀要請見附錄。

研究團隊在高雄市政府訪談了當時的副秘書長兼捷運局代理局長吳義隆³³、人事處城志忠處長、主計處陳碧美專門委員，希望透過高雄市政府高階管理人員、人力資源管理、預算編列等不同的角度來瞭解行政稽查業務委外在高雄市政府辦理的情形。吳局長義隆除了有在秘書處、捷運局擔任首長或副首長的經驗之外，也曾擔任過高雄市政府工務局副局長、都發局局長等職位，經歷相當豐富，對高雄市政府的運作也相當熟稔。不過，據他表示，在他所經歷過的高雄市政府的機關之中，均無行政稽查業務委外的情形，他對行政稽查業務委外的看法，其實和李前監委復甸的看法相近，畢竟行政稽查涉及公權力的運用，需有法律依據。他認為，在高雄市政府中，委託外部機構或人員執行行政稽查的業務應該不是大部分局處處理相關事務的常態，但他也建議可能人、財兩方面或從研考會作進一步的追蹤。

高雄市政府人事處城處長志忠表示，其實人事處正是高雄市政府行政事務委外的業務主管機關，但是相關業務在目前所受到的重視程度已經低了許多，可能該委外、能委外的業務已經都委外了。按相關規定，新的整體業務委外的案件必須填寫「推動業務委託民間辦理情形調查表」³⁴，內容包括主管機關、委託機關、委託標的、法令依據、預定期限、進度、效益分析（可節省的人力、經費）等，這些多半是一些場地委外經營的案例，而非本研究所關心的行政稽查業務的委外，因此，該處亦無針對行政稽查業務委外的統計。不過，城處長表示，若有需求，則該處可協助本研究進行調查。

高雄市政府主計處陳專委碧美表示，決算比預算適合作為從支出面檢視行政稽查業務委外情形的工具，即便如此，她認為從支出面對行政稽查業務委外進行徹底盤查的可行性依舊不高。第一、各政府機關/單位未必特別針對業務委外的支出編列專屬的預算，經常與同一政務之下的其他支出合編；第二，即便決算書的說明提及該筆支出包括業務委外的費用，也不容易依據決算書上的簡短說明來判斷所該政府

³³ 吳前副秘書長目前真除高雄市政府捷運局局長，本研究以下將稱他為吳局長。

³⁴ 依據 2011 年版的「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，行政業務委外可分成兩類：整體業務委外、部分業務委外。

機關/單位委外執行的業務是否即為行政稽查的業務。不過，各政府機關/單位委外業務的支出仍可是個研究行政稽查業務委外的起點，也可提供一些初步的資訊。以高雄市政府為例，陳專委碧美表示，委外業務支出最多的是環保局與勞工局，但其他局處就相當有限了，或可直接向這兩個機關洽詢其委外的業務有否屬於行政稽查的範疇。

花蓮縣政府的情形也相當類似，經研究團隊與主計處洪處長文煌接洽後，取得花蓮縣政府主計處的合作，代為詢查花蓮縣政府行政稽查業務的情形。花蓮縣政府有將行政稽查業務委外的政務主要有建物安全檢查、環保稽查、食品安全、兒童福利機構探視、身心障礙鑑定等，主管相關政務的局處則包括：建設處、環保局、衛生局、社會處等。

如前所述，本研究所要盤查的包括中央政府與地方政府兩個層級及其直接所屬的政府機關/單位。然而，各個層級的政府所屬的機關/單位的數量均相當龐大，在有限的人力、物力之下勢必無法進行全面性的普查，僅能就最有可能將行政稽查業務委外的政府機關/單位進行調查。在中央政府的層級方面，2011年的監察院調查報告已將行政稽查業務委外的情形作一次普查，雖然監察院的調查報告所關切的事項與本研究不盡相同，但至少可藉助該份調查報告瞭解哪些中央政府的部會曾將行政稽查的業務委外。再者，雖然監察院調查報告完成至今已有一段時間，但行政事務委外的風潮已過，而且監察院調查報告針砭了不少行政稽查業務委外在執行上的缺失，使得各政府機關/單位辦理相關業務時更戒慎恐懼，因此，研究團隊判斷，在監察院調查報告出爐後，行政稽查業務的委外案例恐怕會只少不多。

表 3-1 為在監察院調查報告中有將部分行政稽查業務委外的部會，由於監察院調查完畢迄今整個中央政府歷經了政府組織再造的過程，許多部會的名稱與執掌已有所調整，因此，表 3-1 也列出對應的新部會名稱，這些部會及其下的三級機關/單位也成為本研究針對中央政府進行行政稽查業務委外盤查的對象。除了表 3-1 的部會之外，本研究在進行文獻回顧後也發現，金融監督管理委員會與中央銀行金融監理單位亦可能將部分行政稽查業務委外。為了增進調查效率，本研究事

先將未執掌政務的幕僚單位剔除，如：秘書、法制、會計等單位，接著再進一步把明顯不會有行政稽查業務者篩選出來，本研究在中央政府層級的完整調查清冊請見附錄。

表 3-1 中央政府將部分行政稽查業務委外的部會清單

監察院報告清單	組織再造後新的部會清單
內政部	內政部
衛生署	衛生福利部
農業委員會	農業部
環境保護署	環境保護署
國家通訊委員會	國家通訊委員會
交通部	交通部
經濟部	經濟部
國家科學委員會	科技部
勞工委員會	勞動部
新聞局	文化部

資料來源：監察院(2011)、本研究整理。

註：原新聞局的工作中與政府對外發言與對外宣傳相關的部分，在行政院組織改造後已改由行政院發言人室、外交部負責，但與行政稽查相關的業務由新設文化部掌管。

從高雄市政府與花蓮縣政府的訪談中，本研究發現，在地方政府的層級上，除了少數幾個政府機關/單位外，大部分的政府機關/單位不是沒有行政稽查業務，即是未將相關業務大量委外。在審酌訪談結果後，本研究在地方政府的層級上鎖定環境、衛生、勞工行政與建築物管理等相關之行政稽查業務的委外進行盤查，例如：污染源監測、

食品抽檢、危險性機械或設備檢查或建築物安全等，這些行政稽查業務通常需要地方政府所欠缺的大量專業人員或實驗室設備。雖然各地方政府在局處的命名與職權的分配不盡相同，但大同小異，大體上，本研究在各直轄市政府、縣市政府所調查的局處主要為環保局/處、衛生局/處、勞工局/處、工務局/處或建設局/處等機關/單位，本研究在地方政府層級完整的調查清冊請見附錄。

本研究主要透過書面問卷來對各受訪政府機關/單位進行行政稽查業務委外的調查，在未有與受訪政府機關/單位面對面溝通機會的情形下，為了確保受訪政府機關/單位對行政稽查業務有一致的瞭解，研究團隊除了在問卷前言提供了行政稽查的定義與大致的分類外，也在問卷後附上中央政府與地方政府常見的行政稽查委外的案例供受訪政府機關/單位參考。本研究的問卷採記名填答的方式，除了方便問卷的催收作業外，也方便進行問卷填答結果的後續分析，因此，在正式進入問卷內容前，本研究希望受訪政府機關/單位能提供填答者或聯絡人的相關資訊。

問卷內容共有 22 題，而如前所述，本研究調查的內容大體上可分成兩大主題。主題一為受訪政府機關/單位目前辦理行政稽查業務委外的現況，包括：是否將行政稽查業務委外、委外與否的原因、委外業務的內容與種類、委外的對象與程序、委外的期限與規模等；主題二為受訪政府機關/單位是否仿效常見的 PDCA 計畫循環的精神來監督、評估行政稽查業務委外的運作³⁵，並將所得經驗反饋未來的運作。整份問卷的架構與相對應的題數請見表 3-2。

³⁵ 所謂的「PDCA 計畫循環」指的是，整個計畫推行的流程可分成階段 P（規劃，plan）、階段 D（執行，do）、階段 C（檢核，check）、階段 A（處置，action）循環進行。各項計畫在規劃之初就必須把未來監督、考核應參考的指標納入，並在計畫執行期間與執行完畢後進行監督與評估，並把所得之經驗反饋於未來計畫的規劃，形成計畫循環。

表 3-2 問卷結構與題數分配

主題	子題	問卷題號
行政稽查業務委外現況	是否委外及其原因	1, 2, 5
	委外業務的內容與種類	3, 6, 7
	委外的對象與程序	4, 8, 9
	委外的期限與規模	10, 11
行政稽查業務委外與計畫循環	關鍵績效指標的訂定	12, 13
	期中監督與期末評估	14, 15, 16, 17
	經驗反饋與後續發展	18, 19, 20, 21, 22

資料來源：本研究整理。

由表 3-2 可知，本問卷所針對的兩大主題各有 11 題，分配相當平均。在主題一方面，各個子題均分配到 2 至 3 題，亦是相當平均。反觀在主題二的部分，受到李前監委的啟發，本問卷除了在主題一調查行政稽查業務委外種類時詢問適法性的問題時，本研究特別重視各受訪政府機關/單位從過去執行經驗所獲得的反饋與未來對行政稽查業務委外的態度，因此，在期中監督與期末評估、經驗反饋與後續發展這兩項子題中就分別設計了 4 題與 5 題，合計 9 題，佔了主題二絕大多數的題數。

問卷題目的設計以收集我國政府機關/單位與行政稽查業務委外的相關資訊為最主要的目的，單選、複選，開放式問題等形式，由於，問卷僅有少數題目涉及測量受訪政府機關/單位的態度，故完全沒有反向題的設計，本研究所使用之問卷的完整問卷內容請參見附錄。

第二節 行政稽查業務委外盤查的程序與結果

本研究針對行政稽查業務委外的調查主要是透過書面問卷的方式進行，並依據書面問卷的設計製作 Google 版本的網路問卷，³⁶並將網址附於所寄出的書面問卷，在受訪政府機關/單位的同意之下，研究助理也會利用電訪的方式來協助受訪政府機關/單位填答，研究團隊希望透過多元的填答方式能提高本研究問卷的回收率，本研究最初規劃問卷最終的回收率達 60% 至 70% 以上，而能達到本研究盤查中央政府與地方政府行政稽查業務委外整體情形之目的。

在 2014 年 12 月 10 日委託單位國家發展委員會正式核可本研究的問卷設計後，研究團隊獲得國家發展委員會委辦的台灣公共治理研究中心的協助，第一次正式透過台灣公共治理研究中心發文連同書面問卷與相關資料寄給各受訪政府機關/單位，並開始進行調查。書面問卷的調查方式需把魚雁往返的時間考慮進來，原先問卷調查連同催收的時間長度預計為 1 個月，在 2015 年 1 月 10 日左右截止。研究團隊並在調查期間過兩週後（2014 年 12 月 23 日）即開始進行電話催收問卷的作業，並針對電話催收問卷的作業擬定標準作業流程以提高問卷回收率。不過適逢年假，問卷催收工作曾被迫暫停。另外，在本研究進一步分析文獻後，增列了金融類別的中央主管機關/單位作為問卷發放對象，並於 2015 年 2 月第二次針對透過台灣公共治理研究中心發文並寄送書面問卷與相關資料。

以有效問卷發放份數 183 份為基礎，問卷最後回收 137 份計算，回收率達 74.86%，順利達成本研究預計之目標。問卷統計的次數分配資料與交叉分析如下。

³⁶ 網路問卷的網址為

https://docs.google.com/forms/d/1rZ5cqWYhkAGES2RVfnU0t87dWu7urBf4sY_1KNKFHnk/viewform。

一、次數分配資料

表3-3 受訪機關/單位的層級次數分配資料

層級	次數	百分比
中央政府	76	55.47
直轄市政府	17	12.41
縣市政府	44	32.12
總計	137	100.00

註：桃園市於 2015 年 1 月 1 日才正式升級為直轄市，故本研究將之列為縣市政府。

資料來源：本研究整理。

在回覆問卷的 137 的機關/單位中，屬於中央政府的有 76 個，佔 55.47%，超過一半以上，而地方政府有 61 個佔了將近 45%。雖然兩者問卷回覆的數目差異不大，不過即便本研究在地方政府的層級只針對環境、衛生、勞動、建築公安等比較可能有行政稽查委外業務的機關單位發送問卷，地方政府所發送的問卷數量仍多於中央政府。整體來說，中央政府機關單位的回覆率為 91.57%，地方政府為 61%，兩者差距不小，可能是中央政府所屬的機關/單位對國發會的委託案件較為重視之故。為了補強地方政府問卷回覆率較低的情形，本研究特別安排較多地方政府機關/單位的訪談以蒐集更多的深度資訊。

題 1：貴機關／單位是否將所屬的行政稽查業務委託外部機構或人士來執行？

表3-4 題 1 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
從未委託過	78	56.93
過去曾委託過，但已不再委託	4	2.92
目前正委託外部機構或人士執行	55	40.15
總計	137	100.00

註：百分比的計算以全部 137 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 2：貴機關／單位未將行政稽查業務委外的主要原因為何？（可複選）

表3-5 題 2 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
單位人力物力充足	4	4.88
委外成本過高	2	2.44
過去委外經驗不佳	0	0.00
未有適合委外的行政稽查業務	72	87.80
法令限制	9	10.98

行政稽查業務委外之檢討與評估

不易監督	5	6.10
其他	3	3.66
未填答	0	0.00
總計	95	115.85

註：百分比的計算以在題 1 答「從未委託過」、「過去曾委託過，但已不再委託」的 82 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

綜合題 1 與題 2，即使本研究已將部分可能沒有行政稽查業務的機關/單位摒除在問卷發放的對象之外，仍有高達 56.93% 的受訪機關/單位從未將行政稽查的業務委外，正將部分行政稽查業務委外的機關/單位僅佔受訪機關/單位的 40.15%。未有適合委外的行政稽查業務、法令限制、不易監督是未將行政稽查業務委外的主要原因，特別是第一項原因，由高達 87.80% 目前未將行政稽查業務委外的受訪機關/單位基於此項原因選擇不委外。從法理上來說，基本上若涉及行政法上的高權或是絕對國家任務的行政作為，不是不能委外，就是要有非常明確的法源依據（以特別法定之）才能委外。從實務上來說，如果業務量不夠，就算政府機關/單位想委外，民間部門也會因為無利可圖而拒絕接受委託。

不意外的是，僅有 2 個受訪機關/單位認為委外的成本較高，顯然，業務性質是機關/單位選擇是否委外的重要考量，而非成本，畢竟一般來說，只要案量夠大，民間單位的運作效率較高，即便加上合理利潤，委外成本還是較低。此外，從受訪機關/單位的回覆可以發現，只要開始將行政稽查業務委外，絕大多數的機關會繼續委外，在受訪機關/單位中，只有 2 個曾將行政稽查業務委外過但目前停止委外。

題 3：貴機關／單位委外的行政稽查業務為何？

本題為開放式問題，受訪機關/單位的回答相當分歧，本研究嘗試進行分類，發現有幾項行政稽查業務是委外的大宗，包括：衛生、環保、建築公安，這些本來就是本研究在地方政府層級調查的重要行政稽查業務類別，相對而言，中央政府所委外的行政稽查業務就分歧許多。不過，值得注意的是，衛生、環保、建築公安這三類業務的管理權責並非都在地方政府的層級。這三類業務的政策制訂機關均在中央政府，分別在衛生福利部、環境保護署、內政部，而地方政府主要是政策執行機關。

題 4：貴機關／單位行政稽查業務委外的對象為何？（可複選）

表3-6 題 4 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
民營公司	30	54.55
公營公司	3	5.45
其他政府單位	6	10.91
法人機構	23	41.82
學校	8	14.55
專業人士	7	12.73
公會/協會/基金會	19	34.55
其他	2	3.70
未填答	0	0.00
總計	98	178.18

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。資料來源：本研究整理。

題 5：貴機關／單位行政稽查業務委外的主要原因？（可複選）

表3-7 題 5 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
人力不足	47	85.45
技術、專業或設備不足	37	67.27
成本較低	15	27.27
政策要求	19	34.55
其他	2	3.64
未填答	0	0.00
總計	120	218.18

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

民營公司、法人機構、公會/協會/基金會等是政府進行行政稽查業務委外時最主要的對象，而公營公司、其他政府單位、學校、專業人士為比較次要的委外對象。除了專業人士因為本身只是個體，本身不屬於沒有固定組織之外，政府進行行政稽查業務委外時最主要與最次要的對象都屬不同類型的組織，兩相對比之下，兩組組織具有明顯不同的特性。

政府進行行政稽查業務委外時最主要的對象為民間部門或第三部門(非營利部門)，政府管控較少，而次要對象為政府管控較多的組織，本研究認為，我們也可從行政稽查業務委外的原因多少看出為何民間部門或第三部門容易獲得政府的委託。人力不足與技術、專業或設備不足是政府進行行政稽查業務委外時的最主要原因，分別有高達

85.45%與 67.27%目前正委託外部機構或人士執行部分行政稽查業務的受訪機關/單位因此而選擇委外，委外的原因為成本較低與政策要求的比例相對較少。

其實，政府機關/單位在面對是否將行政稽查業務委外的決策時，也在面對是否在內部建置人員、設備的決策。本研究認為，政府機關/單位選擇不在內部建置人員、設備一個可能的原因是政府的人事制度、採購制度過於僵化不足以因應變化快速的外界環境，或許多臨時性的任務，所以只好選擇委外，然而，政府高度管控下的公營公司、其他政府單位、學校也有類似的問題，自然不會是政府將行政稽查業務委外的主要對象。

題 6：貴機關／單位委外的行政稽查業務是否涉及公權力？

表3-8 題 6 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	36	65.45
否	18	32.73
未填答	1	1.82
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 7：貴機關／單位行政稽查業務的委外是否有法源依據？

表3-9 題 7 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	41	74.55
否	12	21.82
未填答	2	3.64
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

本研究所關注的主題為行政稽查業務的委外，政府機關/單位所處理的行政稽查業務理論上都與公權力相關，所有委外行為也都必須要有明確法源依據，這也是監察院報告所強調的部分。不過就實務來說，政府機關/單位在行政稽查業務相關的委外大部分選擇與公權力無涉的部分，例如：檢驗工作，此時受委託單位的角色偏向於行政助手，此時，引用行政程序法相關規定即可。就目前正委託外部機構或人士執行委外業務的受訪機關/單位的回答來看，雖然 65.45%的機關/單位認為其所委外的行政稽查業務涉及公權力，有 74.55%的機關/單位認為其委外行為有法源依據。

不過，本研究也注意到，受訪機關/單位的回答絕大多數為有法源依據，但有相當比例的受訪機關/單位不認為其所委外的行政稽查業務涉及公權力，其委外行為無法源依據，上述的回答不見得反映了實況。本題的原意在於詢問受訪機關/單位其委外行為是否需要特別的法律授權，在絕大多數的委外案例中，其實無須特別的法律授權即可執行，援用行政程序法相關規定即可。本研究合理推測，問卷題意不清致使受訪機關/單位誤解了問卷題意，這是未來研究需注意改進之處。

舉例來說，在食品安全檢驗的行政稽查業務方面，通常委外的部

分為檢驗工作，但是採樣與最後是否違法的判定過程並未委外，雖然整個食品安全檢驗的行政稽查業務涉及公權力的行使，但部分受訪機關/單位認為檢驗工作只是技術性的工作與公權力無涉，故有不同的填答方式。在法源依據的部分可能也有類似的情形，有部分個案在其專法中明確指出部分行政作為可委外，如：食品安全管理法，部分個案則沒有，但其實政府的許多行政稽查業務的委外行為仍可援用政府採購法、行政程序法等相關規定，仍屬有法源依據，只是非本題原來所企圖瞭解之特別的法律授權。

題 8：貴機關／單位是否成立專案小組處理行政稽查業務的委外？

表3-10 題 8 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	31	56.36
否	23	41.82
未填答	1	1.82
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 11：平均而言，貴機關／單位在一年之中行政稽查業務委外所支出的經費佔貴機關／單位預算的百分比大約為何？

表3-11 題 11 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
不到 5%	31	56.36

行政稽查業務委外之檢討與評估

介於 5%與 10%間	13	23.64
超過 10%	8	14.55
未填答	3	5.45
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

根據行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點第 5 條第 2 項「各主管機關及所屬各機關應分別組成專案小組推動本機關業務委外事宜，並指定副首長或幕僚長一人為召集人，負責策劃督導」，但只有 56.36%的目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位設有專案小組，比例較預期為低。可能的原因之一為，上述實施要點僅能約束行政院與及所屬機關，而不能規範地方政府。另外，可由題 11 可知，高達 80%的目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位僅有不到 10%的預算用於委外業務，可能因為委外業務所佔比例不高，而選擇不成立專案小組。

題 9：貴機關／單位如何甄選接受行政稽查業務的機構或人士？（可複選）

表3-12 題 9 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
公開招標	40	72.73
委託特定人	5	9.09

行政委託（其他政府單位）	9	16.36
其他	6	10.91
未填答	0	0.00
總計	60	109.09

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 10：平均而言，貴機關／單位行政稽查業務委外契約的期限長度為何？

表3-13 題 10 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
一年	40	72.73
二年	7	12.73
三年	0	0.00
其他	6	10.91
未填答	2	3.64
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

除了行政委託的作為之外，行政稽查業務的委外都會涉及政府採

行政稽查業務委外之檢討與評估

購法的規定，根據政府採購法的規定，可採公開招標、選擇性招標、限制性招標（洽特定人）。公開招標是最常被用以將行政稽查業務委外的程序，但有 10.91% 的目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位採取了公開招標、限制性招標以外的方式，這些例外的個案多半有專法規範行政稽查委外的對象，只要透過評定程序即可。

上述根據公開招標所簽訂的契約，其長度通常為 1 年。超過 1 年的契約的彈性一般較小，不利於委託的機關/單位即時汰換表現不佳的受委託組織或個人。雖然契約通常設有一些解約條件，但要滿足節約條件不易，也需要一些法律程序，使用 1 年期的契約應是最好的作法，也因此，有 72.73% 的目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位採取了 1 年到期的合約。附帶說明的是，許多填答其他的受訪機關/單位採取的是個案委託的方式，故無契約年限的問題。

題 12：貴機關／單位在行政稽查業務委外契約中是否訂有關鍵績效指標(key performance indicators)供未來監督、績效評估之用？

表3-14 題 12 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	41	74.55
否	12	21.82
未填答	2	3.64
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 13：貴機關／單位在行政稽查業務委外契約中所設定的關鍵績效指

標包括（可複選）

表3-15 題 13 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
量化指標	41	100.00
質化指標	22	53.66
未填答	0	0.00
總計	63	153.66

註：百分比的計算以在題 12 答「是」的 41 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

理論上，將行政稽查業務委外的機關/單位應在委外契約中訂定關鍵績效指標，如此才有根據在行政稽查業務委外執行期間與執行之後進行監督與評估。不過僅有四分之三的目前正委託外部機構或人士執行」的受訪機關/單位在委外契約中訂有關鍵績效指標，為了落實數字管理的精神，訂有關鍵績效指標的受訪機關/單位均訂有量化指標，不過，只有一半左右訂有質化指標。並非所有的委外業務均適合用量化指標進行監督、評估，或許將行政稽查業務委外的機關/單位採取質化指標的比例還有提升的空間，但仍須視個案性質而定。

題 14：在行政稽查業務委外契約執行期間，貴機關／單位是否監督行政稽查業務委外業務執行的情形？

表3-16 題 14 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	52	94.55
否	1	1.82
未填答	2	3.64

行政稽查業務委外之檢討與評估

總計	55	100.00
----	----	--------

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 15：在行政稽查業務委外契約執行期間，貴機關／單位監督行政稽查業務委外業務執行的方式為何？（可複選）

表3-17 題 15 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
書面報告	44	84.62
實地考核	36	69.23
抽檢	32	61.54
民眾滿意度	16	30.77
其他	4	7.69
未填答	0	0.00
總計	132	253.85

註：百分比的計算以在題 14 答「是」的 52 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

題 16：在行政稽查業務委外契約執行完畢後，貴機關／單位是否評估行政稽查業務委外業務執行的績效？

表3-18 題 16 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	43	78.18
否	9	16.36
未填答	3	5.45
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準

資料來源：本研究整理。

題 17：行政稽查業務委外契約執行完畢後，貴機關/單位評估委外業務績效的方式為何？（可複選）

表3-19 題 17 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
書面報告	42	97.67
實地考核	25	58.14
抽檢	18	41.86
民眾滿意度	12	27.91
其他	3	6.98
未填答	0	0.00
總計	100	232.56

行政稽查業務委外之檢討與評估

註：百分比的計算以在題 16 答「是」的 43 個受訪機關/單位為準。

資料來源：本研究整理。

行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點第 7 條第 4 項要求將業務委外的機關單位必須要對受託之民間機構進行監督及查核，雖然上述實施要點未對地方政府行程約束，但本研究發現，94.55% 與 78.18% 的目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位會對行政稽查業務的委外進行期中監督與期末評估的工作，這是相當可喜的現象，顯示政府機關/單位相當重視計畫循環的績效評估工作。比較令人好奇的是，從數據上看來，本研究發現，有相當部分的受訪機關/單位雖然做了期中監督與期末評估的工作但未事先在契約中訂定關鍵績效指標，不知這些未訂定關鍵績效指標的受訪機關/單位以哪些標準進行期中監督與期末評估的工作。

書面報告是受訪機關/單位進行期中監督與期末評估工作最重要的工具，其次是實地考核、抽檢，民眾滿意度僅是輔助的工具。平均來說，各受訪機關/單位使用超過 2 種以上的工具來進行期中監督與期末評估工作，算是相當縝密的績效評估作業。相對於期中監督，受訪機關/單位進行期末評估時更仰賴書面報告，畢竟在行政稽查業務的委外執行完畢後，就不見得能再進行實地考核、抽檢的工作。

題 18：貴機關／單位針對行政稽查業務委外契約所進行之監督與績效評估的結果是否反饋到未來行政稽查業務委外的辦理？

表3-20 題 18 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
是	41	80.39
否	1	1.96
未填答	9	17.65

第三章 我國行政稽查業務委外的調查分析

總計	51	100.00
----	----	--------

註：百分比的計算以在題 14 或題 16 答「是」的 51 個受訪機關/單位為準

資料來源：本研究整理。

題 18 是本問卷各題目中未填答比例最高的一題，本研究合理懷疑，這些未填答的受訪機關/單位其實很可能未將其監督與評估的結果納入未來行政稽查業務委外的考量，但即便如此，絕大多數的受訪機關/單位仍會將針對行政稽查業務委外契約所進行之監督與績效評估的結果反饋到未來行政稽查業務委外的辦理，完成整個計畫管理循環，顯見近年來政府推動績效管理的工作相當具有成效。

題 19：平均而言，請問貴機關／單位對行政稽查業務委外的滿意程度為何？

表3-21 題 19 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
非常滿意	11	20.00
滿意	40	72.73
普通	2	3.64
不滿意	0	0.00
非常不滿意	0	0.00
未填答	2	3.64
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準

資料來源：本研究整理。

題 20：貴機關／單位對行政稽查業務委外滿意或不滿意的原因為何？
（可複選）

表3-22 題 20 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
績效	40	72.73
成本	32	58.18
溝通	29	52.73
監督	26	47.27
其他	1	1.82
未填答	1	1.82
總計	129	234.55

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準

資料來源：本研究整理。

如前所述，一旦政府機關/單位將行政稽查業務委外之後，鮮少再將之完全收回由自己執行，委託機關/單位對行政稽查業務委外的超高滿意度可能是最重要的原因。有超過 90% 目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位為行政稽查業務委外感到滿意或非常滿意，而沒有任何受訪機關/單位明確表示不滿意或非常不滿意。

目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位感到滿意的原因最主要與委外的績效有關，另外成本的節約則是次要的原因。與題 5 的調查結果相比，雖然成本不是將行政稽查業務委外的重要考量，但大部分受訪機關/單位同意委外後可節省成本，也是對行政稽查業務委外感到滿意的重要原因。此外，受訪機關/單位並未在行政稽查業務委外之後對與受委託單位在溝通、監督方面有嚴重問題，這個調查結果顯示，不是受訪機關/單位與受委託單位的代理成本原本就不高，就

是代理成本在適當的委外制度下得到良好的控制。

題 21：貴機關／單位對行政稽查業務委外未來的計畫為何？

表3-23 題 21 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
擴大辦理	5	9.09
維持現況	50	90.91
縮減規模	0	0.00
終止取消	0	0.00
未填答	0	0.00
總計	55	100.00

註：百分比的計算以在題 1 答「目前正委託外部機構或人士執行」的 55 個受訪機關/單位為準

資料來源：本研究整理。

題 22：貴機關／單位對行政稽查業務委外擴大辦理/縮減規模（包含「終止取消」）的原因為何？（可複選）

表3-24 題 22 次數分配資料

選項	次數	百分比(%)
滿意度	4	80.00
政策走向	4	80.00
業務量	3	60.00
人力	1	20.00

行政稽查業務委外之檢討與評估

經費	0	0.00
其他	0	0.00
未填答	0	0.00
總計	8	160.00

註：百分比的計算以在題 21 答「擴大辦理」的 5 個受訪機關/單位為準

雖然受訪機關/單位對於行政稽查業務委外的部分相當滿意，但只有 4 個受訪機關/單位基於滿意度、政策走向、業務量、人力的考量願意擴大辦理行政稽查業務的委外。這個調查結果表面上雖然和滿意度的調查結果不甚一致，但其實仍有跡可尋。行政稽查業務的委外較其他政務的委外在性質上並不一樣，行政稽查業務基本上會涉及政府公權力的運用，在委外上須更為謹慎。

行政稽查業務是否委外很大的考量在於業務性質是否合宜，即便政府機關/單位對於目前的委外成果感到十分滿意，若無適當的行政稽查業務可以委外，也無法將委外擴大辦理。這個調查結果顯示，如果政府還想整體擴大行政稽查業務的委外，必須責成目前只有極少數或完全沒有行政稽查業務委外的機關/單位檢視其業務性質是否有委外的可能性，或嘗試小規模進行委外。至於那些已經積極將行政稽查業務委外的機關/單位恐怕沒有再進一步委外的空間。

二、政府層級的比較

本研究希望能透過交叉分析來瞭解不同層級的政府機關/單位在進行行政稽查業務委外時是否有不同的作為與策略。但由於直轄市政府與地方政府個別的樣本量不大，雖然直轄市政府所要負擔的任務較縣市政府為多，但只要是直轄市政府與縣市政府都必須執行的行政稽查任務，其任務任容在直轄市政府與縣市政府所屬之機關單位並無不同，本研究將只把受訪機關/單位區分成中央政府、地方政府兩類。在接受本研究問卷調查的機關/單位中，分別有 23 個中央政府層級及 32

個地方政府層級的機關/單位將行政稽查業務委外，並進行不同政府層級機關/單位的比較。

題 4：委外對象

表3-25 委外對象層級比較表

委外對象	民營公司	公營公司	其他政府單位	法人機構	學校	專業人士	公會/協會/基金會	其他
中央政府	10 43.48	1 4.35	4 17.39	12 52.17	3 13.04	2 8.70	10 43.48	0 0.00
地方政府	20 62.50	2 6.25	2 6.25	11 34.38	5 15.63	5 15.63	9 28.13	2 6.25

註：每一資料格上方數字為機關/單位之數量，下方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 5：委外理由

表3-26 委外理由層級比較表

委外理由	人力不足	技術、專業或設備不足	成本較低	政策要求	其他
中央政府	19 82.61	14 60.87	8 34.78	7 30.43	1 4.35

行政稽查業務委外之檢討與評估

地方政府	28	23	7	12	1
	87.50	71.88	21.88	37.50	3.13

註：每一資料格上方數字為機關/單位之數量，下方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

在行政稽查業務委外的對象方面，民營公司、法人機構、公會/協會/基金會都是中央政府與地方政府最常委託的對象，然而，地方政府更愛民營公司，相較之外，中央政府較常委託給法人機構、公會/協會/基金會，畢竟中央政府的所在地有較多的法人機構與公會/協會/基金會可供委託。至於委外的理由，除了人力不足是共同的原因之外，技術、專業或設備不足的問題在地方政府出現的比例較大，相對地，中央政府基於成本因素考慮委外的比例較大。

題 6：公權力

表3-27 公權力層級比較表

是否涉及公權力	是	否
中央政府	17 73.91	6 26.09
地方政府	19 61.29	12 38.71

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 7：法源依據

表3-28 法源依據層級比較表

是否有法源依據	是	否
中央政府	18 81.82	4 18.18
地方政府	23 74.19	8 25.81

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 8：專案小組

表3-29 專案小組層級比較表

是否設專案小組	是	否
中央政府	17 73.91	6 26.09
地方政府	14 45.16	17 54.84

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

如前所述，本研究懷疑受訪機關/單位對題 6 與題 7 的理解可能有所分歧，不過，從數字表面來看，中央政府所委外的行政稽查業務與公權力有涉的比例較高，也更重視法源依據。相對之下，中央政府的機關/單位在處理行政稽查業務委外的程序似乎比地方政府更為細緻，設立專案小組來處理行政稽查業務委外的比例遠高於地方政府，當然這也應是行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點要求的結果。

題 9：甄選方法

表3-30 甄選方法層級比較表

甄選方法	公開招標	委託特定人	行政委託	其他
中央政府	15	3	6	2
	65.22	13.04	26.09	8.70
地方政府	25	2	3	4
	78.13	6.25	9.38	12.50

註：每一資料格上方數字為機關/單位之數量，下方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 10：契約期限

表3-31 契約期限層級比較表

契約期限	一年	二年	其他
中央政府	16 69.57	4 17.39	3 13.04
地方政府	24 80.00	3 10.00	3 10.00

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

中央政府與地方政府基本上大多使用公開招標簽訂 1 年期契約的方式將部分行政稽查業務委外，但中央政府採取行政委託的比例明顯高於地方政府，主要因為在許多政策領域中，中央政府在地方上並無執行能力，必須委託給其他政府單位，特別是地方政府來協助執行相關業務。

題 11：預算比例

表3-32 預算比例層級比較表

預算比例	不到 5%	5%至 10%	超過 10%
中央政府	18 78.26	2 8.70	3 13.04
地方政府	13 44.83	11 37.93	5 17.24

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

調查結果顯示，地方政府的行政稽查業務委外的支出反而佔總支出的比例較大，有超過一半的地方政府受訪機關/單位的行政稽查業務委外的經費佔其總支出的 5% 以上，但中央政府僅有不到四分之一的受訪機關/單位超過 5%。一個可能的原因是，中央政府所屬的機關/單位比較偏向政策制訂機構，而將行政稽查業務指派由地方政府執行，然而，人力、物力不足只能利用委外方式進行，也因而在地方政府的層級行政稽查業務委外的經費佔其總支出較高。

題 12：關鍵績效指標

表3-33 關鍵績效指標層級比較表

是否設關鍵績效指標	是	否
中央政府	19 82.61	4 17.39
地方政府	22 73.33	8 26.67

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 13：量化/質化指標

表3-34 量化/質化指標層級比較表

指標類型	量化指標	質化指標
中央政府	19 100.00	13 68.42
地方政府	23 100.00	9 39.13

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

在關鍵績效指標的設計上，中央政府的操作也一樣較為細緻。除了一開始在委外契約就設計可供查核之關鍵績效指標的比例略高於地方政府之外，在使用量化指標的同時兼採質化指標的比例遠高於地方政府。量化指標固然容易操作，也相對客觀，但事實上，過度仰賴量化指標時，受委託單位可能反而缺乏足夠的動力提升受委託業務的品質，畢竟在很多領域中，品質不容易被量化。

題 14：期中監督

表3-35 期中監督層級比較表

是否進行期中監督	是	否
中央政府	23 100.00	0 0.00
地方政府	29 96.67	1 3.33

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 15：監督工具

表3-36 監督工具層級比較表

監督工具	書面報告	實地考核	抽檢	民眾滿意度	其他
中央政府	20 86.96	19 82.61	13 56.52	8 34.78	3 13.04
地方政府	24 82.76	17 58.62	19 65.52	8 27.59	1 3.45

註：每一資料格上方數字為機關/單位之數量，下方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

行政稽查業務委外之檢討與評估

題 16：期末評估

表3-37 期末評估層級比較表

是否進行期末評估	是	否
中央政府	20 86.96	3 13.04
地方政府	23 79.31	6 20.69

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 17：評估工具

表3-38 評估工具層級比較表

評估工具	書面報告	實地考核	抽檢	民眾滿意度	其他
中央政府	19 95.00	12 60.00	8 40.00	4 20.00	3 15.00
地方政府	23 100.00	13 56.52	10 43.48	8 34.78	1 4.35

註：每一資料格上方數字為機關/單位之數量，下方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 18：反饋機制

表3-39 反饋機制層級比較表

是否存在反饋機制	是	否
中央政府	19 100.00	0 0.00
地方政府	22 95.68	1 4.35

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

不論是中央政府或地方政府均相當重視期中監督與期末評估，這是計畫管理循環非常重要的一環，必須將考核的結果反饋至未來行政稽查業務委外的辦理，才能讓行政稽查業務的委外不斷地精進。中央政府或地方政府進行期中監督與期末評估時所使用的工具也相當相近，唯一比較明顯的差距是在進行期中監督時，在書面報告之外，中央政府較注重實地查核，地方政府較注重抽檢，然而，這些差距在期末評估的執行上卻不明顯。

題 19：滿意程度

表3-40 滿意程度層級比較表

滿意程度	非常滿意	滿意	普通
中央政府	5 21.74	18 78.26	0 0.00
地方政府	6 20.00	22 73.33	2 6.67

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 20：滿意原因

表3-41 滿意原因層級比較表

滿意原因	績效	成本	溝通	監督	其他
中央政府	18	17	16	15	0
	78.26	73.91	69.56	65.22	0.00
地方政府	22	15	13	11	1
	70.97	48.39	41.94	35.48	3.23

註：每一資料格上方數字為機關/單位之數量，下方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

題 21：未來計畫

表3-42 未來計畫層級比較表

未來計畫	擴大規模	維持現況
中央政府	2 8.70	21 91.30
地方政府	3 9.38	29 90.63

註：每一資料格左方數字為機關/單位之數量，右方為佔目前所屬層級將行政稽查業務委外機關/單位之百分比。

資料來源：本研究整理。

雖然有兩個地方政府受訪機關/單位僅對行政稽查業務委外的滿意程度表示普通，但大體而言，不論是中央政府或地方政府對行政稽查業務委外的滿意程度均很高，未有明顯差距，但在滿意原因上，中央政府受訪機關/單位普遍對績效、成本、溝通、監督等 4 個層面均感到滿意，但地方政府的滿意原因較集中在績效的層面上。最終，大部分的中央政府或地方政府受訪機關/單位會維持目前行政稽查業務委

外的現況，只有少數受訪機關/單位表示要擴大委外規模，在這一方面，中央政府與地方政府亦無明顯不同。

最後，題 22 由於觀察值過少不予分析。

三、主要發現

整體而言，本研究問卷調查呈現以下重要結果：

1. 未有適合委外的行政稽查業務是政府機關/單位選擇行政稽查業務不委外的，其次是法令限制、不易監督。未來檢討有哪些行政稽查業務可委外時，可從兩方面著手。一是業務是否與人民權利亦密切相關，是否屬法律保留的範圍；二是業務案量是否夠大，可由許多受委託者承接，具市場競爭性。
2. 人力不足與技術、專業或設備不足是政府進行行政稽查業務委外時的最主要原因，這應與政府的人事、採購制度彈性不足有關。
3. 不設立專案小組管控行政稽查委外業務的比例不低，可能因為委外業務所佔比例不高，而選擇不成立專案小組。行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點強制要求設立專案小組的規定或許不盡合理，應視委外業務的特性與規模而有不同的規定比較恰當。
3. 各受訪機關/單位使用超過 2 種以上的工具來進行期中監督與期末評估工作，算是相當縝密的績效評估作業。不過，如果能更重視實地考核、抽檢的檢核將會更理想，但要能有效利用實地考核、抽檢進行檢核，則委託的政府機關/單位本身也必須要有良好的技術能力，但這一點在部分機關/單位有待增強。
4. 絕大多數的受訪機關/單位仍會將針對行政稽查業務委外契約所進行之監督與績效評估的結果反饋到未來行政稽查業務委外的辦理，完成整個計畫管理循環，顯見近年來政府推動績效管理的工作相當具有成效。
5. 有超過 90% 目前正委託外部機構或人士執行的受訪機關/單位為行

政稽查業務委外感到滿意或非常滿意，這也是政府機關/單位將行政稽查業務委外之後，鮮少再將之完全收回由自己執行的原因。

6. 已將行政稽查業務委外的機關/單位大部分將維持委外規模，如果政府還想整體擴大行政稽查業務的委外，必須責成目前只有極少數或完全沒有行政稽查業務委外的機關/單位檢視其業務性質是否有委外的可能性，或嘗試小規模進行委外。

在政府層級的比較方面，中央政府與地方政府在進行行政稽查業務委外時所採取的策略相去不遠，只有一些細微的差異，分述於下：

1. 中央政府較常將行政稽查業務委託給法人機構、公會/協會/基金會，而地方政府相對偏好民營公司。
2. 除了人力不足之外，受限於可用資源，技術、專業或設備不足的問題在地方政府出現的比例較大，但中央政府更常基於成本因素考慮是否將行政稽查業務委外。
3. 中央政府受訪機關/單位在許多處理行政稽查業務委外的程序似乎比地方政府更為細緻，例如：法源依據的認定、專案小組的設立與質化指標的採用。未來中央地方應協助地方政府健全行政稽查業務委外的推動。
4. 地方政府受訪機關/單位的行政稽查業務委外的支出佔總支出的比例較中央政府大，可能的原因為中央政府將行政稽查業務指派給地方政府後，地方政府在人力、物力不足的情形下只能委外。未來中央政府在指派地方政府任務時應多考量地方政府所有的人力與物力，若有不足，應合理撥付執行任務所需之資源。
5. 在進行期中監督時，在書面報告之外，中央政府較注重實地查核，地方政府較注重抽檢。
6. 中央政府受訪機關/單位普遍對績效、成本、溝通、監督等 4 個層面均感到滿意，但地方政府的滿意原因較集中在行政稽查業務委外績效的層面上。

第四章 我國行政稽查業務委外案例分析

本研究除藉前章（第三章）對行政機關的調查來瞭解我國行政稽查業務委外的總體情況之外，復由調查結果中檢選出具有顯著與重要意涵的委外業務類別，如飛航安全檢查業務委外、商品檢驗稽查業務委外、環境稽查業務委外、食品安全稽查業務委外與建築物公共安全稽查業務委外等，再對其進行深度之專家訪談與案例解析。本研究案例解析係以專家深度訪談之資料為基礎，先對受訪行政稽查業務的委外現況與計畫循環等進行瞭解，再按相關之行政法理與委託-代理等方面的理論觀點對其進行評估，以期對受檢視的案例能有系統性及科學性的解析。

本研究選擇以上個案進行分析的原因，除因衛生、環保、建築公安等政事領域原本就是行政稽查最主要的範疇之外，還因其也是最攸關民眾生計福祉的政策領域，並且在前節調查資料中也顯示其等為最主要的業務委外項目，故特別選定其為分析之個案。此外，本研究又再追加飛航安全檢查及商品檢驗稽查等兩項個案作為研究範圍，係因近年來我國民眾進出國門日漸頻繁，但恐怖攻擊的威脅卻時有所聞，因此飛航安全之檢查實攸關民眾之權益。同時，近日立法院亦曾就飛航安全檢查是否委外的議題進行討論，相關討論也與行政稽查業務是否委外的核心議題高度相關，故特別將此一即時議題列入本研究之個案分析。至於商品檢驗稽查，係因於商品檢驗稽查的業務特性其實與食品安全衛生相當接近，但經濟部標準檢驗局與衛生福利部食品藥物管理署的處理方式卻不盡相同，故特將其納入個案分析，以資比較。

本章將會先從理論層面勾勒出一可檢視政府行政稽查業務委外的分析架構，再按此分析架構為基準，對相關之個案逐一進行評估，以釐清各主要稽查委外工作的問題癥結及優、劣勢，進而彙整與歸納出可精進或改善當前業務委外制度及管理工作的建言。

第一節 行政稽查業務委外之評估分析架構

行政稽查是政府重要的行政手段之一，雖然在行政程序法中對此並無專章之規範，但行政命令與規則的執行、行政處分的作成、行政契約的簽訂，以及行政指導等皆可能會與行政稽查產生關連，抑或是該等行政處分的基礎或執行目的。不過，在政府人力、專業與資源等有限的情況下，行政稽查工作亦可能可以透過業務委外的方式來達成，此即本研究的主旨，而政府也曾對此訂定實施之要點（§行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點），並將行政稽查（檢查）定義為「各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行」。此外，行政程序法第 16 條也已規範：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」而這也成為許多委外工作的母法基準，並揭示在特定的條件下行政稽查工作亦可將其部分的業務委託民間辦理。

由於行政稽查工作的樣態（type）在各政策領域並不盡相同，因此需按不同的政策領域來加以分析，方較為客觀。但是，行政稽查業務的委外仍是一工作委外的「過程」（process），故仍可按其執行的程序來加以評估與分析，而本研究即按此一操作化邏輯及工作委外的執行過程來逐一檢視與分析評估不同行政稽查領域的業務委外辦理情形。

在逐一進行個案分析與評估之前，此處將先框架出一以業務委外執行過程為基礎的分析架構，以供個案分析參考（請見表 4-1 整理）。首先，就業務委外為一項工作過程或程序而言，其至少將涉及規劃、執行與評估等基本的工作執行或計畫循環過程。不過，由於受檢視的案例主要皆為正在執行中的業務，故規劃面的評估將會側重在其法令的依據及委外的目的等方面，因為在「法治國」（Rechtsstaat）與「依法行政」等最高之行政法理指引下，政府公權力的託付與執行皆應受到最嚴格的規範，並且皆需有明確的法律授權。事實上，監察院民國 100 年財調 0121 號調查報告（林鉅銀、李復甸，2011）即已明確糾正一般行政機關的業務委外在涉及公權力委託部分「不得僅依行政程序法第 16 條或委外要點作為公權力委託之法令依據」，而是需有明確的法律授權，亦即是屬「法律保留」的範疇。當然，其行政法理是因該等公權力皆涉及人民之實質法益，影響人民的權利義務甚深，所以當然需要審慎為

之，並且應有高密度的法律規範，以避免出現「公法遁入私法」之問題，抑或在權力託付不明確的情況下而出現權力濫用的情況。甚至再依據該監察院報告之糾正意見，既使其他「未涉及公權力之業務委外亦應係依促進民間參與公共建設法及其施行細則、政府採購法及其施行細則、政府採購公告及公報發行辦法、採購評選委員會組織準則及審議規則等規定辦理，爰各機關應落實評估委外之適法性。」而這也再次顯示委外業務需先有明確的法律依循，方能規劃及辦理。

除法律授權之外，委外業務的規劃尚需側重其實質之目的面。雖然業務委外的目標是透過「公私協力模式」(PPP)(Savas, 2000)來「善用民間資源與活力，活化公務人力運用，降低政府財政負擔，提升公共服務效率及品質」(行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點§1)，但是並非所有的業務皆適合委外辦理，特別是行政機關以公權力為基礎的核心業務，如取締或准駁等行政處分便不宜或無法委由無公權力之民間團體或個人來執行，「行政助手」或「輔助行政」則可能是折衷與可行的委外方式。再者，行政機關的核心業務正是行政機關設置與存在的目的，故除非有充分之理由或顯著之實益，行政機關的核心業務亦不宜任意委外。所以在業務委外之前，應經通盤性之檢討，以確定由民間辦理之確切效益。整體而言，此等通盤性的檢討評估可按委外業務預期成效的量化及非量化 KPI 指標來加以判定，譬如在量化指標部分如人事、業務成本的減少與權利金之回饋等正向效益，但也可能有契約簽訂與監督執行等方面的負面效益。至於非量化指標則可能包括受服務者滿意度及信賴度之評估，抑或是社會成本效益的評估等。總之，委外業務需建立在適宜的目的與充分的理由之上，其規劃的合理性需有審慎的考察。

當委外業務在法制與規劃面皆能符合可委外的情況之後，即進入委外業務的管理與執行面向，而在此一過程中，其所涉及的核心問題便是委託-代理之契約關係，以及在此關係中的執行(契約)監督問題。有關此處的學理論述已經相當成熟，主要植基於新制度經濟學(The New Institutional Economics)方面的討論(cf. Jensen and Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989; Williamson, 1975, 1985, 1996)。事實上，當業務的執行選擇以「市場機制」(market)而非層級組織(hierarchy)來進行時，其意旨應為市場機制的競爭性與創新性將可使

財貨或勞務的生產成本（production costs）降低。不過，由與市場機制的應用也創造了一委託-代理關係，若委託者之資訊狀態在劣於代理者的情況下，即資訊失衡（information asymmetry），受託者也有可能會違背託付者的利益，而發生委代之前（ex ante）的「逆向選擇」（adverse selection）或委代之後（ex post）的「道德風險」（Moral Hazard）問題。而這些情況皆可被視為是一種「代理成本」（Agency Costs）的問題，進而衍生為高「交易成本」（transaction costs）的情況。因此，委外執行可被視為是一「制度」（institution）的抉擇（choice），也是在生產成本與交易成本間的取捨（trade-offs）。

當然在契約簽訂與監督之外，委外業務的執行尚有其他管理層面的執行監督問題。譬如，在行政稽查委外的案例中，「專業委外」是一常態，但行政機關對於受託者「專業意見」的查核或該意見的法律性質卻未必有明確的界定或監控/複核程序。又如受託機構往往礙於委託經費總額之限制，使受託機構無法以具有競爭力的薪資水準招募或留用專業人員，亦是必須再做檢討之處。此外，更為重要的管理面向即委託機關對於受託者的績效考評、成果複核等。申言之，前述量化及非量化 KPI 指標的目標達成程度，抑或業務委外之總體成效評鑑，包括時間、成本、效率、公平、政策反饋、民眾滿意度等的評估等，其皆需有審慎的管理、監督及運作，方能使委外工作克盡其成效。因此，委外業務的管理監督實為評估委外工作的關鍵所繫，也是最重要的委外成效評估面向。

至於在委外工作的「過程」中最後一個階段的評估面向則是委外執行的結果回饋與經驗學習，其目的是以委外業務的成果績效為基礎，對委外工作進行即時性的反饋，以適切修正其政策或制度，而修正的方向則可能包括擴大辦理、縮減規模，抑或取消終止等。由於政策的執行必須與時俱進，並能因應外環境的變遷而做出調整，所以政策的經驗回饋與即時的修正自然也是極為重要的評估分析面向。當然，先前相關之研究亦曾對委外工作的制度與政策修正給予過建議，譬如監察院民國 100 年財調 0121 號調查報告（林鉅銀、李復甸，2011）即指出，「行政院及所屬機關業務委外，普遍輕忽質化面向之評估指標，允宜加強服務品質、顧客滿意度等非量化之成效考核，以避免偏重人力經費節省、利潤營收等量化指標，而過度強調商業利潤之追求，扭曲委外業務之公益屬性，俾保障社會大眾權益。」再者，又有建議如「各機關

業務委外之成效考核與評鑑機制，允宜強化落實，並依考核結果及時督促各機關改善，以建立正面回饋機制，又若能積極思考，借重社會專業檢證機制，將社會公正專業人力導入委外考核中，將助益委外成效考核之落實。」等，而這些皆是對政府業務委外的制度改善建議，亦是能使委外工作更精益求精的重要評估面向。

總之，彙整以上討論，本研究初步擬定行政稽查業務委外的評估分析架構如表 4-1 所示，而後續相關個案之分析亦將按此一架構之內容與精神對所選擇之案例進行評估分析，以深化本研究對我國行政稽查業務委外之瞭解。不過，由於分析個案在委外業務性質上的差異，後續案例的討論除於分析架構上遵循此節的評估面向之外，其細部的討論，如指標與評估問題等則仍將依深度訪談所蒐集到的資訊內容為基礎來進行撰述與分析，並不一定逐一回答每一指標項下的評估問題。換言之，表 4-1 為隨後案例分析的討論框架與指引，但並不以此為問題解析的限制。

表 4-1 行政稽查業務委外之評估分析架構

行政稽查業務委外評估面向及問題					
評估面向	委外業務計畫循環	評估指標	指標定義	評估問題	備註
一、委外執行現況	(一) 委外規劃	1. 法令依據	委託案件是否視各該業務之性質，依據行政程序法、政府採購法、促進民間參與公共建設法等相關規定辦理。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「公權力」可否委外之問題。 ■ 是否出現「公法遁入私法」之問題。 ■ 稽查業務委外之「法律保留」與規範範疇、規範密度等問題。 ■ 與「輔助行政」工 	

				作之間的區隔問題。	
		2. 委外目的	委託案件是否業經通盤性之檢討，而確定可由民間辦理；民間辦理的目的及理由是否充分，其可行性及預期的效益是否皆經審慎之評估，並已擬定實施計畫與時程。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「核心業務」是否適合委外之問題 ■ 業務委外的通盤性規劃及事前評估： <ol style="list-style-type: none"> 1. 委外的目的與理由 2. 委外的可行性評估 3. 委外的預期效益 4. 委外的計畫規劃與時程 ■ 前項業務委外的通盤性規劃及事前評估可涵蓋量化及非量化之評估指標： <ol style="list-style-type: none"> 1. 量化指標包 	

				<p>括：A.減少人事成本；B.減少業務或設施支出成本；C.減少其他事務費用；D.合理權利金或回饋金等；E.支出的契約成本；F.增加的監督成本；G.人事安置成本；H.其他行政費用。</p> <p>2. 非量化指標包括：I.受服務者滿意度及信賴度之評估；J.社會成本效益評估。</p>
--	--	--	--	---

二、 委外 執行 管理	(二) 委外 執行	3. 契約管理	業務交付委託的處理方式為何，是否皆經公開、公正與透明的招標方式。又是否有妥適的契約機制，可降低委託代理關係中的「代理成本」(Agency Costs)問題。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 招標方式的公正性問題。 ■ 代理人(受託機構)的尋找與甄選問題，是否出現「逆向選擇」(Adverse Selection)情況。 ■ 代理人市場的競爭性問題、專業獨占問題。 ■ 受託機構能否忠實履行契約，是否出現「道德風險」(Moral Hazard)問題。 ■ 委託機關對契約履行的監督問題，包括是否具有監督所需之能力(含機制)、資訊、誘因、罰則等。 	委託 / 代理間之資訊失衡問題
	(三) 委外 評估	4. 績效監督	委託案件執行成果是否確實按委外案件計畫規劃之量化及非量化KPI指標予以評核，業務委外辦理	<ul style="list-style-type: none"> ■ 量化及非量化KPI指標的目標達成程度。 ■ 業務委外之總體成效評估，包括時 	

			結果，是否確實達到預期之目標。	間、成本、效率、公平、政策反饋、民眾滿意度等的評估。	
三、委外執行建議		5. 經驗回饋	對於經營管理成效欠佳之案件，是否適時督導要求改善，並處以積極允當之措施。又是否能從業務委外的經驗中汲取制度改善之道。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 能否按委外業務之成果績效，對委外工作進行即時性的反饋，以修正其政策或制度。 ■ 對於行政稽查業務委外的未來規劃展望，包括擴大辦理、縮減規模，抑或取消終止等。 	

資料來源：本研究整理

第二節 飛航安全稽查業務委外分析

一、委外執行現況

我國飛航安全的主管機關為交通部民航局，其最主要的母法規範即民用航空法（以下簡稱民航法）。在飛安稽查工作的業務委外方面，最主要涉及飛行器安全檢查的委外，以及機場安全檢查之委外規劃等部分。為詳細瞭解此等工作的執行，本研究係於 104 年 1 月 30 日下午 2 點至 4 點造訪民航局，並訪談民航局何淑萍主任秘書與飛航標準組林俊良組長。

（一）法令依據

在飛航安全的稽查部分，主要可分為對航空器之檢查、對航空人員的檢查，以及對乘客、行李、貨物及郵件等安全方面的檢查等。按民航法之規定，航空產品與其各項裝備及零組件之檢定業務（民航法§23）、航空人員學、術科檢定業務（民航法§25）、航空人員體格檢查業務（民航法§26）、航空器適航證書核發（民航法§40）、機場時間帶分配（民航法§50）、超輕型載具之註冊、檢驗給證及操作人之測驗給證（民航法§99-3）等皆在民航法中有相關之規定，而可將業務委外辦理，甚至亦有專為上述業務委外工作所特別制訂的實施細則或辦法，譬如有「航空人員術科檢定委託辦法」、「航空人員體格檢查業務委託辦法」、「航空產品與各項裝備及零組件委託辦法」、「航空器檢查委託辦法」等。換言之，民航局正是航空器的監理機關（正如公路總局對汽車之監理），對於航空器本身及其操作人員皆具有查核及檢驗的權責，但是在對交通工具進行「專業」監理的考量下，仍可將部分業務的執行委由具有專業的機關、團體或個人來辦理。總體而言，此等業務委外的法令依據皆已符合「法律保留」原則，即並非僅依行政程序法第 16 條或委外要點（§行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點）來作為公權力委託之法令依據，而是已有明確的法律（民航法）規範及授權，甚至在實施的細節面亦有對應的實行細則或辦法。

在飛行器監理之外，民航法亦有對對乘客、行李、貨物及郵件等安全方面的檢查規範（民航法§47-3），亦即俗稱機場（航站）安全方面的檢查。可是此處檢查工作因涉及人民自由權利及財產等方面的法益較深，故民航法對

第四章 我國行政稽查業務委外案例分析

航站之安全檢仍僅限由（內政部警政署）航警局來執行，而不可委外辦理。不過，近日因國際客、貨旅運的高速成長，僅由航警來執行機場安檢似已不符需求，故行政院日前（2014年10月30日）已經通過交通部民航法修正草案，將考慮放寬由保全（保安）公司或航空站經營人來執行安檢業務，再由航警局對認證保全業予以監理。當然，此處修法尚待立法院的審議，亦是觀察飛航安全檢查是否再開放另一重要業務領域予民間辦理的風向趨勢。

（二）委外目的

透過訪談資料瞭解，民航局檢查業務委外的目的多屬「專業」委外性質，即民航局因其本身人力及相關資源的限制，不可能對所有航空器及航空人員的狀況及資格進行檢查，且此等檢查皆有「專業」的標準與程序（sop）可依循，故業務的委外在理論上應不至於導致處分結果的改變，所以受託機構的「專業性」若能被確保，則業務委外當為可行的管理途徑。事實上，在其他交通領域的主管機關，如負責汽車監理之公路總局、船舶監理的航港局等亦皆有類似的檢查業務委外，故民航局對航空器與航空人員的檢查委外並不屬特例。再者，航空器的檢查由於其專業性與技術性的門檻甚高，所以專業委外辦理似乎也成為必要之措施。譬如依據航空器檢查委託辦法第 4 條規定：「擔任航空器製造之適航試飛者，應具有民用航空局檢定合格之有效駕駛員證書，並具有五年及三千小時以上之飛航經歷，且對所擔任試飛同類型之航空器有兩年及一千小時以上之飛航經驗」，而這即顯示受託檢查者的專業與技術性甚高，無法僅由公務人員來執行，而需有委外辦理的必要性。

至於在機場（航站）安全檢查方面，據訪談資料顯示，此處的委外開放已在修法進行之中，一則是因近年旅運數量的高度成長，已使航警的檢查過度負荷與捉襟見肘，再則是此為國際的主流趨勢，許多主要國家或地區（如香港）的機場（航站）安全檢查早已委由民間（經認證之保全業者）來經營。不過，也因此處的檢查工作涉及民眾權益較深，係屬高度公權力之範疇，所以業務委外的辦理方式仍有可再研議的空間，抑或是由相關（上位）權責機構先予釐清其性質之後，再進行規劃與調整。

二、委外執行管理

（一）契約管理

目前在飛航安全檢查的委外業務項目中，主要是依據民航法及其相關子法作為法源依據，對航空產品與其各項裝備及零組件之檢定業務、航空人員學、術科檢定業務、航空人員體格檢查業務、航空器適航證書核發、機場時間帶分配、超輕型載具之註冊、檢驗給證及操作人之測驗給證等業務進行委外，受委託的對象主要為具有專業認證的相關機關、團體及個人，而受委託

者之資格、責任、監督及其他應遵行事項之辦法，則由交通部定之(民航法§23, §40)。整體而言，其契約管理的法制面已屬完備，並且皆有法制與標準作業流程之規範，對受託者的資格、委外工作之項目與權限責任、履約監督，以及違約處理等皆有明確的法律規範。譬如，在航空器檢查委託辦法中即有對受委託執行航空器檢查之受託者資格(見該法§3, §4)、檢查權限(見該法§7, §8, §10)、履約監督(見該法§5, §6)、違約處置(見該法§9)等之規範，故在法制面上可稱完備。

至於在實際之執行面，由於該等委外業務的性質皆為具有高度「專業」之項目，故受託者皆需有相當之專業及量能，甚至就是航空公司本身，但這也造成受託方有限的競爭，抑或出現委託者過度仰賴受託者資訊提供的問題，而需有更嚴謹及嚴格的履約監督，以防制受託者的便宜行事或機會行為。再以航空器檢查委託辦法為例，其所認證的檢查機關或團體係有以下四類：1. 從事航空工業或其相關工業之工程、品管或檢驗、試驗機構，經國內、外主管機關核准有案者；2. 維修廠或民用航空運輸業之品管或檢驗機構，經民用航空局檢定合格給證者；3. 政府所屬機關備有航空器且有維修檢驗部門者；4. 其他具有航空器檢驗能力之財團法人(航空器檢查委託辦法§3)。但其皆為具有相當專業量能的航空機構，且無論在國、內外皆為少數獨占之狀況。所以飛航安全檢查的委外，其主因並非是因為受託方具有競爭性的市場，而是為了專業面的考量，故監督具有獨占性質的受託方，以降低其「道德風險」問題，將會是民航主管機關的挑戰。

(二) 績效監督

飛航安全檢查委外的績效自然是以飛安的狀況作為最重要的評量，在研究進行期間，如復興航空所發生之連續性空難意外³⁷業已再次震撼全國及造

³⁷ 2014年7月23日，復興航空GE222班機，ATR 72機型，航空器註冊編號B-22810，由高雄飛往馬公，降落馬公機場時因天候不佳，隨後重飛失敗並墜毀於湖西鄉西溪村，造成機上乘客及機組員48人罹難、10人受傷。2015年2月4日，復興航空GE235班機，ATR 72機型，航空器註冊編號B-22816，由台北飛往金門，在起飛5分鐘後隨即失控，並迫降與擦撞台北市環東大道高架橋，最後墜毀於基隆河。據推測其可能是空中失去動力與升降舵故障，機上載員(含機組)共58人，其中43人罹難、15人受傷。本次事件為復興航空七個月來第二次重大傷亡事故，民航局隨即下令復興航空ATR 72機型暫時停飛，並全面進行安全檢查。

成遺憾。雖然在績效監督的法制面上，目前之制度皆堪稱合理。譬如，再以航空器檢查委託辦法為例，其受託檢查人（團體）的資格皆有高度技術性的要求及限制，³⁸而在受託前則須先取得民航局所發給的委託證書，其有效期間為二年（航空器檢查委託辦法§5），且受委託檢查之機關或團體也應檢送檢查人員名冊，報請民航局核准發給檢查證後，才可執行檢查工作，檢查證有效期間則為一年（航空器檢查委託辦法§6），若受委託檢查之機關或團體或其指派之檢查人員如有怠忽檢查任務或作不實之檢查報告者，民用航空局亦得撤銷其委託證書、檢查證或地面機械員檢定證等（航空器檢查委託辦法§9），所以對委外的履約管理係有明確的監督設計。不過，根據訪談資料，民航局官員也表示，此種對受託者複核及再檢之監督機制亦需有本身專業及量能的配合。換言之，民航局也需有專業之人才，方能對該等受託之團體與個人進行認證與考評。甚至由於此處所涉及的「專業技術」層次甚高（如飛機駕駛），民航局執行績效監督或受託認證之官員（尤其是飛航標準組）其本身便可能需要具有民航飛行駕照及經驗，但是受限於政府公務人員的薪資限制，此等人才甚難被長期留用在公部門，而僅能仰賴具高度服務熱誠或民航（或軍機）機師退休轉任至民航局之同仁來擔任複核及再檢之監督工作。但是這也造成民航局專業人力的吃緊與青黃不接。因此，為能使飛航安全檢查委外工作的監理能更為落實有效，民航局專業人力的增補及留用亦是當務之急。

三、委外執行建議

飛航安全攸關民眾生命、財產的保障至巨，實不可輕忽。根據訪談研究，

³⁸ 依據航空器檢查委託辦法第 4 條規定：「經民用航空局委託航空器檢查之機關或團體，由其執行檢查之負責人指定合格之技術人員擔任檢查工作，其技術人員應具備下列條件：一、檢查航空器及其發動機、螺旋槳、空用電子、儀器、系統、機件及應用裝備、安全設備等修護之適航狀況者，應領有民用航空局檢定合格之有效地面機械員檢定證書，並具有受檢項目五年以上之技術工作經驗。二、檢查航空器及其發動機、螺旋槳、空用電子、儀器、系統、機件及應用裝備、安全設備等設計製造之適航狀況者，應經航空工程技師考試及格或具有大專航空工程或相關科系畢業以上學歷，並具有受檢項目五年以上之技術工作經驗。三、擔任航空器製造之適航試飛者，應具有民用航空局檢定合格之有效駕駛員證書，並具有五年及三千小時以上之飛航經歷，且對所擔任試飛同類型之航空器有兩年及一千小時以上之飛航經驗。」

在法制上，飛航安全檢查之委外辦理（暫不包括機場安檢）可稱完善，並皆有明確的法律授權與規範，同時更因此一領域具有高度的「專業」需求，業務委外並非不妥，亦與其他交通工具（如汽車或船舶）的監理一般，皆有委外辦理的實際需要。不過，飛航安全檢查的委外仍然也面臨著相當多的挑戰，以下即根據此等挑戰所衍生的實際問題，綜整訪談資料，提出飛航安全檢查業務委外的改善方向及建議如下：1. 飛航安全檢查委外具有很強的「專業」委託性質，故市場競爭性較低，需留意受託者獨占與道德風險等問題，建議可藉國際化的方式，以引進更多具有潛在受託資格者加入委外競標；2. 為對飛航安全檢查的專業委外有更佳的執行監督，並降低委託代理關係中的資訊失衡狀況，民航局本身專業人才量能的提升與補充亦十分重要，建議特殊人才（如已有機師資格並擔任監督複查之人員）之薪資結構應有調整，以利委外執行監督人才的留用；3. 有鑑於全球急速成長的空運市場及客、貨數量，機場安檢業務已經超越航警局之負荷，在有效釐清民眾人身與財產檢查的法益保障與範疇之後，確實可仿效其他先進國家，將機場安檢業務委由經認證之保全（保安）業者來加以執行，以降低政府執行成本。

第三節 商品檢驗業務委外分析

許多商品在我國販售之前被要求應經過一定的檢驗程序，確認其通過相應之國家標準，並通過驗證後方得進行販售。以上的檢驗、驗證程序可視為對消費者權益的初步把關工作，當然，使用通過驗證的商品若仍確實造成消費者的損害，仍應透過消費者保護法規進行處理。在食品方面，我國也有類似的制度設計，然而，不同的是，食品安全把關的權責分散在中央政府的衛生福利部食品藥物管理署與地方政府衛生局，而商品檢驗全由中央政府經濟部標準檢驗局（以下簡稱「標檢局」）負責，沒有中央與地方政府需要協調的問題，因此，本研究在商品檢驗業務之委外的部分僅訪問了標檢局，以下的內容主要根據研究團隊與標檢局林主任秘書傳偉其他標檢局同仁的訪問。

一、委外執行現況

（一）法令依據

在標檢局的業務中可能涉及行政稽查委外的項目有三項，包括：商品檢驗、商品驗證與度量衡。但由於各項業務的實施方法不盡相同，標檢局認為其中部分商品檢驗的業務不應視為行政稽查業務之委外，以下將就這三項業務分別說明行政稽查業務委外之執行現況，其中也會論及標檢局與研究團隊論點之差異，最後討論整體委外的原因。

1. 商品檢驗

商品檢驗係指商品經由實驗室測試是否符合安全、衛生、環保及其他技術法規或標準，可作為商品驗證的依據，根據商品檢驗法第 4 條，檢驗的技術工作得委由相關機關（構）、法人或團體代為實施，相關檢驗合格證書之核（換）發及檢驗業務亦可如此，所委託的對象大多為民間實驗室或財團法人。標檢局表示，目前大多數委外的商品檢驗工作屬於商品檢驗法第 4 條第 1 項的範疇，僅委託檢驗的技術工作，也僅是政府採購法下的勞務採購契約，由於最後檢驗合格證書之核（換）發仍由標檢局進行，是故行政裁量之權並未委託出去，也就是商品檢驗法第 4 條第 1 項公權力行使的部分並未委外，不屬於行政稽查之委託。

相對而言，若採樣或證書核（換）發等涉及行政裁量權的部分有委外的情形才屬於行政稽查之委託，例如：TCC 財團法人台灣玩具暨兒童用品研發中心和台灣區橡膠工業研究試驗中心得到的委託還包括採樣。但上述情形不多，因此，標檢局認為目前所屬商品檢驗業務有行政稽查委外的情形並不多，即便有委外，也有相關法源之依據，並進行公告。

雖然從行政法的角度來看，檢驗技術工作委託實驗室的行為只能視為專家參與，但本研究認為，此類的專家參與仍不應與一般的行政助手相提並論。在行政助手最常被提及的例子是，違規拖吊的拖吊車司機，在這個例子中，基本上拖吊車司機僅協助完成違規停車處罰的行為，對於這個行政處分中最核心的車輛是否違規停車的決定並無任何參與，也無影響力。然而，在商品檢驗中，除了極為特別的案例，標檢局在決定是否核（換）發檢驗合格證書必須高度依賴所委託的實驗室報告，從而，實驗室報告在行政處分的決定流程中扮演了核心的角色，而扮演了實質的功能。因此，本研究認為，雖然從行政法的狹義解釋來說，商品檢驗法第 4 條第 1 項的委託雖然不為行政稽查的委託，但從行政績效增進的角度來看，此類的委託行為仍應在本研究的範疇之中。

2. 商品驗證

商品驗證業務的委外主要根據依商品檢驗法第 4 條第 4 項而訂定的商品檢驗業務委託辦法，而根據商品檢驗業務委託辦法第 12 條，商品驗證的委託是全權委託的概念，類似陸委會委託海基會，由接受行政委託的單位直接執行公權力。目前，國內驗證機構有 12 個，而國外驗證機構有 26 個，可檢驗的產品類別包括：紡織及紡織製品、皮革及其製品、木材及其製品、紙漿、紙及紙製品、焦炭及石油煉製品之製造、化學品、化學製品及纖維、橡膠及塑膠製品、非金屬礦物製品、水泥、混凝土、石灰、石膏等、基礎金屬及加工金屬製品、機械及設備、電機及光學設備、其他製造業。除了各產品類別實際可進行委託驗證的產品項目需由標檢局公告外，各驗證機構可驗證的範圍也有所不同。

標檢局所監督的財團法人全國認證基金會 (Taiwan Accreditation Foundation, TAF) 在商品檢驗與驗證也扮演一定角色。TAF 可協助認證實驗室

與驗證機構，並進行人員訓練，不過，以驗證機構身份的取得而言，根據商品檢驗業務委託辦法第 9 條，驗證機構即便取得 TAF 的認證，標檢局仍要進行實地查核，從這條規定來看，標檢局並未對 TAF 有行政稽查委託之行為。但根據商品檢驗業務委託辦法第 20-1 條，如果驗證機構已建立 ISO/IEC Guide 65 制度並取得 TAF 相關領域之認證可不必接受標檢局的年度定期查核，在一定程度上似乎 TAF 的認證可部分取代標檢局的定期查核，但這個委託關係並不明確，而根據標檢局的說法，這中間並無行政稽查委外的關係。

3. 度量衡

根據度量衡法第 6 條，「法定度量衡器之檢定、檢查及定量包裝商品之抽測，除由度量衡專責機關執行外，主管機關得委託其他政府機關（構）、團體辦理。」，不過，標檢局並未針對這部分的業務多作討論。

（二）委外目的

標檢局表示，將行政稽查業務部分委外的原因至少可分成兩大類。首先，標檢局希望民間團體亦能夠參與公共事務，進而扶持我國檢測產業的發展；第二個，因為政府本身也欠缺一些設備或技術，或即使政府有相關的設備，但政府人力或物力有限，因而需要借用民間檢測的資源，且基於政府組織再造的關係，政府的人力和預算皆在逐年減少，因此委外業務就更顯重要。

以產業扶持作為行政稽查業務委外之原因是在本研究中進行個案研究的過程中比較少見的，不過也的確見到部分成果。我國獲 TAF 認證之實驗室與驗證機構逐年增加，本研究在食品安全的個案研究中也發現，經認證過而可接受政府委託的實驗室的數量相當多，從而在食品安全與商品檢驗的領域中，可受政府委託者並沒有壟斷市場的力量，從而避免雙面獨佔的問題。在受委託者彼此競爭的情形下將使得資訊更為公開透明，從而避免了政府將部分行政稽查或業務委託給民間單位時監督成本過高的問題。

在商品檢驗的領域中，標檢局在絕大多數的項目中，其實都還保有自我檢測的能量，但仍受限於人力、物力而必須把許多檢驗業務委外。一般而言，在人力物力不足的情形下，政府機構至少可有兩個選擇，一是擴充自己的產能，二是選擇將業務委外。既然標檢局選擇了委外，應該是標檢局認為無法擴充自身產能或擴充產能的成本過於昂貴甚至高過了委外所必須負擔的監督

成本。在商品檢驗的案例中，標檢局成功扶持檢測驗證產業後，其實可有效降低委外後的監督成本，也降低了政府業務執行的成本，這部分值得其他領域有業務委外需求的單位作為借鏡。

二、委外執行管理

（一）契約管理

不論是商品檢驗或是商品驗證業務採取行政稽查委外或僅是專家參與的委託關係，本項業務的最終目的均是希望消費者能享用安全而高品質的商品。針對這項目的，本個案的委外執行管理基本上可分成兩個不同的層次，一是檢驗實驗室與驗證機構能力的檢核，一是所委外的檢驗標準或驗證程序的合理性與統一性，前者著重執行單位能力的考核，可瞭解受委託單位的實際能力，並淘汰掉不適任的潛在受委託者，從而減輕逆選擇的問題，後者著重整體執行程序的控管，在執行程序統一後，更能管控受委託者的行為，從而降低道德風險的問題。

在檢驗實驗室與驗證機構能力的檢核方面，一開始申請時標檢局會實施實地考核，除了會對報告進行審查外，也針對驗證機構的驗證人員進行抽驗，瞭解其訓練過程。但之後，標檢局所扶持與監管的 TAF 在此之後扮演了相當重要的角色。由於只要持續取得 TAF 的認證就可免除標檢局定期查核，TAF 顯然在商品檢驗或是商品驗證業務委外執行單位的考核扮演重要角色。持平的說，TAF 實際上協助標檢局檢核實驗室與驗證機構的能力，並提供相關人員應有的訓練。這個制度設計至少有以下好處：

1. TAF 本身只是一個財團法人，而不是政府單位，在用人與管理上比較能貼近市場機制，能夠從民間吸引專業人才來協助政務推動。
2. 在法律上，TAF 在為檢驗實驗室與驗證機構進行認證時，並不是接受標檢局的委託而進行的，而認證的結果也不僅用於承接標檢局的委託案，因此，並無行政業務委外的問題，因此，TAF 從檢驗實驗室與驗證機構所收的認證費用與政府預算無涉而減少了許多不必要的麻煩。

除了仰仗 TAF 之外，標檢局本身所具有的檢驗、驗證的能力在檢驗實驗

室與驗證機構能力的檢核上也相當重要。一旦發現檢驗實驗室與驗證機構的報告有問題，標檢局本身有能力進行複核，這也對不肖檢驗實驗室與驗證機構有嚇阻能力，畢竟一旦被發現問題，除了委託契約會被終止之外，在委託的法律關係下，受委託的機關（構）也需負擔相應的法律責任。目前為止，多數標檢局所發現的問題並不嚴重，要求改善即可，也尚未出現難以處理之全面性的問題。

在檢驗標準或驗證程序的合理性與統一性方面，標檢局第六組每個月皆會召開「檢驗一致性會議」，主要處理的就是檢驗的規範，以避免所委外的檢驗實驗室與驗證機構使用不統一或不恰當的規範執行所委託的業務。此外，針對個別的事故的通報案件，標檢局對報案義務人和消費者皆會進行訪談，完成事故調查報告，並反饋至前述的第六組的「檢驗一致性會議」，以利進行各項檢驗規範的改進，有必要時也在會議中討論是否需要修改國家標準，務必確保接受委託的檢驗實驗室與驗證機構均能採取一致而合理的檢驗規範，以維護委外執行的品質，也有統一的標準評價委託的檢驗實驗室與驗證機構是否忠實執行受委託的工作。

（二）績效監督

本個案的委託內容均相當單純，僅是單純的勞務採購契約，受委託的檢驗實驗室或驗證機構只要能如質如時完成商品檢驗或驗證的工作，即達到契約的目的，鮮少設下多項關鍵績效指標(key performance indicator)進行複雜的查核。

三、委外執行建議

雖然本項業務委外成效不差，但標檢局表示，基於預算問題，並無法大幅擴增。雖然商品檢驗法的第4條的第三項的規定，「支付之委由或委託費用，得由商品檢驗費用扣抵」，但並未如此執行。在現行預算法將收入預算和支出預算分立的架構下，仍由標檢局另編預算支付全額商品檢驗、驗證之委託費用。標檢局表示，若無限擴大此類驗證委託的業務，委託費用的支出預算將大增，除非支出預算可擴編，否則在支出面上會壓縮到檢驗局的其他預算。

目前政府委外的檢驗業務，只有汽車委託民間代檢是採取「抵扣」的作法，無須將所有代檢費用繳庫後再另行編制支出預算，本次商品檢驗法修法時本想比照辦理，但立法院的預算中心不同意，認為此舉會破壞政府預算體系。因此，標檢局認為，在未來的展望上，若能夠比照汽車代檢將委託費用改用抵扣的模式而不排擠掉標檢局的其他支出預算，則本類型業務委外發展的突破將可期。本研究認為，標檢局的說法可能還需要再釐清，畢竟將業務委外後，雖然委外支出的預算增加，但原來執行相關業務的預算應該會減少，況且，如果委外的成本較由政府自行執行為低，長期來看，相關業務整體的支出預算應不至於大幅膨脹。

不過，本研究基本上同意標檢局的建議，建議修法允許此類制度性委外業務的費用可利用抵扣的方式入帳，這樣的處理方式至少有以下好處：

1. 給予將業務委外的機關在預算編制上有較大的彈性，畢竟在業務開始委外的初期，將業務委外的機關可能需要時間做人事的調整，以應付業務委外後組織應有的調整，在調整時間，即便委外支出的預算增加，原來執行相關業務的預算也未必減少。

2. 政府預算的資料應盡量忠實呈現政府實際的產出，若將此類常態委外業務的支出預算均納入政府預算之中，會讓政府預算有虛胖之虞，無法忠實反應政府的實際作為。

第四節 環境稽查業務委外分析

一、委外執行現況

我國環境稽查的主管機關在中央為環保署，在地方則為各縣市之環保局，而中央環保署為執行此項業務還特別設置了環境督察總隊，並於北、中、南三區又各設置一環境督察大隊。為瞭解此項工作的委外執行情況，本研究分別於 104 年 2 月 9 日專訪環境督察總隊蕭清郎總隊長、104 年 3 月 13 日專訪高雄市環保局陳琳樺副局長，以及在 104 年 3 月 18 日專訪委外受託廠商瑩諮科技股份有限公司（林慈儀專案經理、薛進和專案課課長）與元科科技股份有限公司（李昌樺專案經理）。

(一) 法令依據

環境稽查工作的業務委外，除按行政程序法第 16 條的規定之外，其法律的授權依據最主要還是根據空氣污染防治法第 4 條³⁹、水污染防治法第 4 條⁴⁰、毒性化學物質管理法第 6 條⁴¹、廢棄物清理法第 14 條⁴²等法律之授權辦理。近期在空污業務的委外部分，計曾辦理過固定污染源等空氣污染物委託採樣檢測、石化業及其他業別之空氣污染物採樣與檢測、污染源管制及專案列管之督察稽查計畫樣品委託檢測、機車排氣檢驗站查核業務等工作。而在水污業務的委外部分，也曾辦理過污染源管制及專案列管之督察稽查計畫樣品委託檢測工作。但是以上委外業務主要仍是以屬低公權力領域之檢驗/檢測業務的委外為最主要的項目，至於可能涉及行政處分，甚至是裁罰的環境稽查工作，基本上仍是由公務人員直接執行（或輔以委外之行政助手），並無委外的狀況，而此處檢測業務的委外基本上仍是以「行政助手」或「輔助行政」方面的業務委外執行為主。因此，就整體而言，在環保領域中專業檢測業務的委外仍是其最主要的委外項目，所以尚不至於有「公法遁入私法」的明顯問題。

不過，某些污染檢測的委外項目仍然有較高程度的公權力授權。譬如機車排氣檢驗，其即有相當完整及系統性的委外執行辦法⁴³，並對污染物檢驗站設置之條件、設施、電腦軟體、檢驗人員資格、檢驗站之設置認可、撤銷、廢止、查核及停止檢驗等皆有明確的法律規範和授權。此等業務的執行也幾乎皆由經認證核可的檢驗站及檢驗人員來進行，至多只有錄影存證及與公務

³⁹ 空氣污染防治法第 4 條：「各級主管機關得指定或委託專責機構，辦理空氣污染研究、訓練及防制之有關事宜。」

⁴⁰ 水污染防治法第 4 條：「中央、直轄市、縣（市）主管機關得指定或委託專責機構，辦理水污染研究、訓練及防治之有關事宜。」

⁴¹ 毒性化學物質管理法第 6 條：「主管機關得委任所屬機關或委託其他機關、團體，辦理毒性化學物質之管理研究、人員訓練、危害評估及預防有關事宜。」

⁴² 廢棄物清理法第 14 條：「一般廢棄物，應由執行機關負責清除，並作適當之衛生處理。但家戶以外所產生者，得由執行機關指定其清除方式及處理場所。前項一般廢棄物之清除、處理，執行機關得報經上級主管機關核准，委託公民營廢棄物清除處理機構或依報經中央主管機關核准之方式辦理。」

⁴³ 詳見空氣污染防治法第十八條第四項及第四十條第三項規定訂定之授權，以及民國 92 年 05 月 21 日所公布實施之「使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法」。

主管機關間的電腦資料連線，而無公務人員在場的直接指揮與監督，故當屬有較高程度公權力授權的環境稽查委外業務。但是，因為此等業務之數量與規模實過於龐大，已非政府人力可以負荷，且又拜現代高科技之賜而有標準化的檢測程序（sop）並可進行即時性之監控，故此一有較高公權力授權的環境稽查委外業務亦不至於有「公權力」不當委外之嫌。

最後，在可能衍生疑義的部分則為（柴油）汽、機車等移動性污染源在路邊之臨檢，此一部份按訪談資料得知，地方政府亦會委外辦理（委託經認證之環保顧問公司或檢驗站）⁴⁴，但為避免臨檢爭議，基本皆會由環保局公務同仁及（環保）警察會同執行，以免除公權力委外行使之爭議。因此，就法制面而言，當前所有涉及環境稽查之業務委外工作皆未逾越法律保留的授權規範，在有高度公權力行使的範疇，則多能藉行政助手或輔助行政的方式來委外辦理。

（二）委外目的

在環境稽查領域，將其業務委外辦理的目的主要是因為環境保護所涉及的業務範疇廣泛（包括空氣污染防治、溫室氣體管理、噪音污染管制、水污染防治、海洋污染防治、廢棄物清理、應回收廢棄物、資源回收再利用、土壤及地下水、毒化物管理、飲用水管理、環境用藥管理、公害糾紛處理等），且幾乎皆需對潛在的環境污染物質進行檢測之後，方能作成行政處分，所以污染物質的檢驗或檢測便成為環境稽查領域中最主要的委外辦理業務。而此處的委外一方面是屬於「專業」的委外，另一方面也是屬於「行政助手」性質的委託。根據對環保署環境督察總隊的訪談可以瞭解，違反環保法規事件之稽查仍全由公務人員執行，業務委外的部分僅有污染物質的專業檢測，其等於只是在輔助稽查人員蒐集與檢測資料，以作為行政處分的基礎。

此外，環境稽查業務委外亦有「人力」面向的需求性。根據對地方環保單位（高雄市環保局環境稽查科）的瞭解，污染檢舉案件每月高達 1 萬餘件，故已遠超過稽查人力之負荷，而需有輔助人力之配合。當然，此處的人力委外，仍屬行政助手性質，還是以協助公務人員進行環境污染舉報案件的稽查為主，但此委外人力的輔助對於日益增加的環境舉報案件處理而言，仍是非

⁴⁴ 請見「使用中機器腳踏車排放空氣污染物不定期檢驗辦法」

常重要並有迫切之需求。

同時，在其他的環境稽查業務部分，如對移動污染源（如機車）之臨檢，其雖然並無太高的「專業」委外需求，但是透過委外執行仍是較合乎成本效益的執行方式。因為公務人員的執行成本（譬如薪資）仍是顯著高於透過委託之環境顧問公司所約聘僱的執行輔助人員之成本，且由於此類環境顧問公司之市場尚有一定程度的競爭性，委託費用仍受市場競爭的節制而不至太高，故應能透過委外而節省公帑之支出。

二、委外執行管理

（一）契約管理

在環境稽查領域，無論其業務公權力授權程度的高低，基本上皆是以專案計畫契約招標及委外執行的方式來進行。在以污染物質檢測/檢驗等「行政助手」為主的委外業務項目中，其委外的契約為非高權之行政契約，係屬勞務委外的性質，而受託的環境顧問公司，抑或相關之實驗室僅在協助主管機關進行資料的分析，但其結果是否違反環境法令規範的裁決，甚至是依此等裁決判斷所做出的行政處分（法律效果），則皆非受託單位之權責。換言之，受託單位僅擔任政府業務的助手，以完成政府所託付的檢測工作為契約訂定的目標，而受託檢測工作的質、量即係契約中最重要的規範項目。一般而言，此類業務皆先以公開招標方式進行，再由得標廠商按契約執行，並有期中、期末的查核。另為監督受託檢測單位的執行情況，委託機關（如環境督察總隊、地方環保局）亦常藉「盲樣」或再委託其他環檢機構（譬如再以一專案計畫委託其他檢測機構來進行複查，抑或請求環保署環境檢驗所以行政協力方式來協助複查）進行「複核」的方式來監督受託機構的檢測質、量。受託廠商最後也會按契約所訂定的質、量標準進行結案，在未能達成之部分，抑或複核或複驗顯示有誤之處，亦會有罰則及扣款等懲處機制。

至於在有較高公權涉入的範疇，譬如對機車之排氣檢驗則有較嚴謹的法律授權（法律保留）及委外規範。事實上，有關交通工具排放空氣污染物質

的檢驗規範主要皆依空氣污染防治法第 33 條⁴⁵及交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第 3 條⁴⁶之規定辦理。其中如機車部分之定期檢驗即是屬於環保單位之委外業務之一，⁴⁷且因交通工具排放空氣污染物之檢驗，屬公權力之實施，故主管機關委託代檢驗廠商辦理者，在性質上亦仍為公權力的委託行使，所以此處乃有相當明確的法律授權，以及對委辦廠商的規範，如交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第 11 條即規定：「依本辦法執行檢驗之人員，以經中央主管機關或其委託之機構訓練合格，並領有中央主管機關核發之訓練合格證書者為限。」與第 12 條：「各級主管機關對汽車代檢驗廠商執行排放空氣污染物檢驗之人員、設備，得會同各級公路主管機關作定期或不定期檢查。」等便可知在有較高公權力委託的機車排氣檢驗委外業務中，其契約的管理系先以法律授權（法律保留）為前提。

至於在機車排氣檢驗委外的實際辦理階段，則有「使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法」作為對污染物檢驗站（業務受託者）設置條件、設施、電腦軟體、檢驗人員資格、檢驗站之設置認可、撤銷、廢止、查核及停止檢驗等之明確法律授權與規範，使受託機關可代替委託機關做出「行政處分」，故為一實質的公權力委外，而其法律之契約關係則可包括

⁴⁵ 空氣污染防治法第 33 條：

「經中央主管機關指定公告之公私場所，應設置空氣污染防治專責單位或人員。前項專責人員，應符合中央主管機關規定之資格，並經訓練取得合格證書。專責單位或人員之設置、專責人員之資格、訓練、合格證書之取得、撤銷、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

⁴⁶ 交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第 3 條：

「交通工具排放空氣污染物之檢驗分類如下：

一、汽車（包括機器腳踏車）：

（一）新車型審驗。

（二）新車抽驗。

（三）新車申請牌照檢驗。

（四）使用中車輛檢驗：包括定期檢驗、不定期檢驗、抽驗及申請牌照檢驗。

二、火車、船舶、航空器及其他水上動力機具之不定期檢驗。

前項第一款第一日至第三日之新車型審驗、新車抽驗及新車申請牌照檢驗，得委由經中央主管機關認可之專業檢驗機構（以下稱專業檢驗機構）辦理。

前項專業檢驗機構之設置及管理，應符合中央主管機關之規定。」

⁴⁷ 見交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第 10 條第 2 項前段：「使用中機器腳踏車之定期檢驗，由主管機關依有關規定自行或委託認可之代檢驗廠商辦理。」

以下三個層次：

1. 在委託機關與受託單位（檢驗站）之間係存有公法監督關係。蓋檢驗站若違反設置及管理辦法，則皆將受到懲處或罰則，如第 16 條：「申請機車排氣檢驗站、電腦軟體、排氣分析儀或標準氣體認可之文件，有虛偽不實者，主管機關得撤銷其認可證。」又如第 17 條：「具有下列各款情形之一者，主管機關得廢止機車排氣檢驗站認可證：一、機車排氣檢驗站執行機車排氣檢驗於業務上作成之文書，為虛偽記載者。二、年度內受停止機車排氣檢驗業務之處分，累計達三次者。三、其他違反本辦法經主管機關認定情節重大者。經主管機關廢止機車排氣檢驗站認可證者，自廢止日起一年內，不得向主管機關再申請執行機車排氣檢驗業務。」等規定皆顯示委託代理之間係有公法上的監督及契約關係。
2. 在受託單位（檢驗站）與受檢人之間則具有法律關係。蓋於檢測之後，檢驗站將核發受檢合格之機車檢驗合格之標誌，並將定期檢驗記錄卡及檢驗記錄單等交由機車所有人或使用人，而對不合格者則給予複驗查核之通知及處分，故其已有實質之行政處分，為實質之公法關係。
3. 委託機關與受檢人之間則有公法上之檢查關係。蓋檢驗站所為合格或不合格之證明，已屬代替委託機關所行之行政處分，而行政處分的效力即直屬於委託機關所為。因此，委託機關與受檢人之間的關係即是公法上的檢查關係。

綜合以上關係，可繪製三者間的委代與法律關係如下：

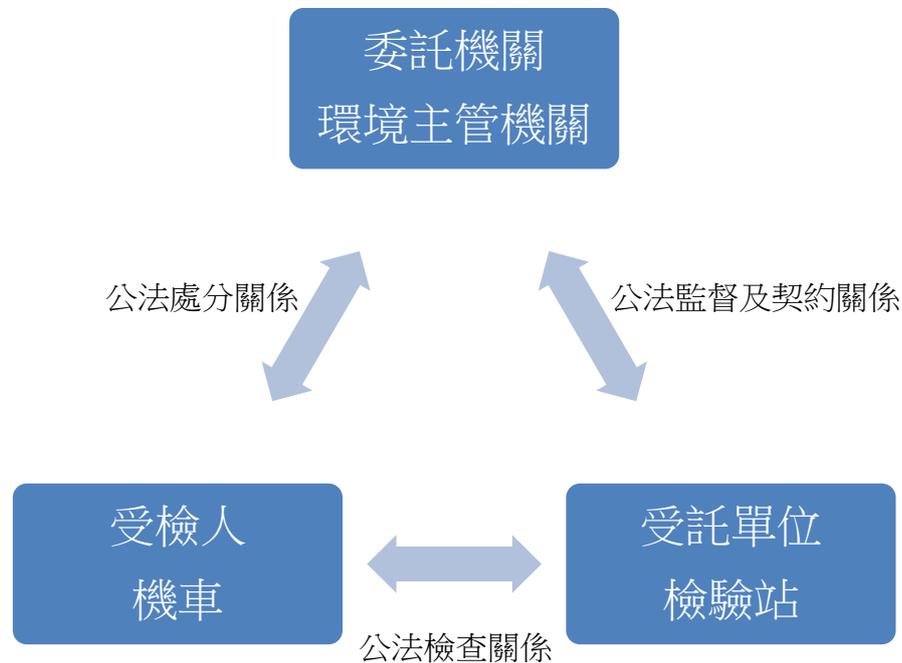


圖 4-1 環境稽查業務之委託代理公法關係

資料來源：本研究整理

當然，以上環境稽查業務委外的各種公法關係，亦會影響其爭訟及救濟的途徑。首先，在委託機關與受託單位（檢驗站）之間係公法的監督及契約關係，所以其爭議如檢驗站認可證的拒絕與撤銷等，係可依訴願法及行政訴訟法的相關規定處理。第二，在檢驗站與受檢人之間，因檢驗站的代檢及其所核發的證明已是實質的行政處分，所以受檢人若有不服，則可提起訴願、行政訴訟，以作為救濟。不過，按訴願法第 10 條規定：「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」所以訴願管轄仍為「原委託機關」，即受檢人需向環境稽查委託機關進行訴願。此外，因其為實質之公法行政處分，故若在檢查過程中，對受檢機車造成損害，受檢人尚可按國家賠償法第 2 條第二項及第 4 條之規定，⁴⁸向國家請求賠償。第三，委託機關與受檢人之

⁴⁸ 國家賠償法第 2 條第二項：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人

間係有公法處分的關係，委託機關雖委請受託機關代行，但該行政處分仍應視為委託機關之行政處分，所以受檢人可向委託機關提起訴願與行政訴訟。

至於另一也屬高權範疇的環境稽查業務委外則是對移動污染源的臨時檢查，因其也有高度的公權力行使，故亦需有明確的法律授權（法律保留）方可委外辦理。有關移動污染源臨檢的主要依據為「使用中汽車排放空氣污染物不定期檢驗辦法」，⁴⁹該辦法第 8 條，業已明文規定：「執行不定期檢驗人員應經中央主管機關訓練及格取得合格證書者為之。前項人員應使用符合中央主管機關公告之檢驗測定方法規定之儀器設備，屬執行機器腳踏車之不定期檢驗，應使用經中央主管機關認可之電腦軟體及儀器設備，並依交通工具空氣污染物排放標準規定之方法進行檢測。前項檢測主管機關得委託專責機構或經認可之機車排氣檢驗站辦理。」因此，在性質上係與前述交通工具定期檢驗之委外類似，皆為公法契約委外，受託者對受檢者已進行實質的行政處分（如罰鍰），而受檢者則可對委託機關提起訴願、行政訴訟，甚至是國賠。由於概念一致，此處將不再贅述。

總之，在環境稽查業務委外部分，其契約之管理最主要仍是按委外業務的性質而定。若是屬於污染物質檢測/檢驗的行政助手委外，則皆以計畫專案的勞務委外方式進行，雖然亦屬「行政契約」，但並無「公權力」的委外。至於涉及「公權力」委外的業務，如移動污染源臨檢、機車排氣定期檢驗等有行政處分作成的委外，則是有明確的法律授權，並按授權法規之規範辦理。

（二）績效監督

誠如前一小節所描述，有關環境稽查委外之工作可區分為不涉及公權力委外的環境污染物質檢測/檢驗，係屬行政助手性質，另一則是涉及公權力委外執行，如機車排氣檢驗或不定期之臨檢等，則是有明確的法律授權及規範。上節雖然已經陳述了此等稽查委外的法理依據與委託代理關係，但其實質的績效監督仍需視委外業務的性質及環境情況的不同，而有所差異。根據訪談

民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」；第 4 條：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。」

⁴⁹ 該辦法之母法為空氣污染防制法第 41 條第二項。

結果瞭解，檢測業務的委外雖然皆有對受託廠商或實驗室的嚴謹規範，如「使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法」等，但是並非在所有污染物檢測領域皆具有可競爭的受託廠商及實驗室。例如，對於戴奧辛的檢測，便僅有極少數的實驗室對此有檢測能力，易有委託獨占的問題。此外，在法制上雖然有委託代理的多重監督機制（如公開招標、盲樣、抽檢、複核、期中與期末計畫審查等），但實務上由於檢測的數量往往過於龐大，故還是有著一定程度的監督困難，藉監督機制而能汰除的不良受託者則甚為少見。⁵⁰當然，此處並非是以此來推論執行監督之績效不佳，因為亦有可能是受託單位皆已忠實完成委託工作。不過，拜當代資通科技（ICT）進步之賜，即時監控與資料同步連線等監督機制在諸多檢測領域皆為可行，當能對受託者有更佳的監控效果（亦同時可避免受託執行者與受檢者之間的爭議情事），實值得環境稽查委外工作更多的重視及應用。

另又根據訪談之結果，發現因政府委外業務的受託廠商有時亦為受檢對象之業務委託或顧問公司，致造成利益衝突之情況。而此種情況特別容易發生在某些檢測獨占性質較強，抑或受託廠商的經營規模及市佔率甚大的情況下。故在業務委外時，亦應再有更嚴謹的利益迴避機制設計，以避免單一代理人對多重委託人的監督問題。

本研究在此處亦曾對受託業者進行過訪談，發現人力、預算、經驗之不足係最為困擾受託單位執行之因素。首先，在人力部分，因多數之委託專案計畫皆需具認證資格的專業人力，但在計畫案預算及經費受總額限制下，並無法以高於市場行情之薪資水準招募到充足的人力，甚至專案約聘僱之人員薪資還低於市場薪資水準，且有不確定的任期因素存在（計畫需進行招標，並不保證每年皆可獲得委任），致使人員有五日京兆之心態，而不易招募到適當的人才。再者，因今日環境稽查工作逐日遽增（污染舉報案每月高達萬件），無論是受託公司與政府主管機關皆有人力吃緊之問題，故也可能導致實際執行績效的潛在問題。

至於在委外計畫的預算部分，因公開招標最低標等的因素影響，往往使得委外執行預算相當拮据，在廠商過度擲節支出的情況下，亦有可能影響執

⁵⁰ 據訪談記錄，高雄市機車排氣檢驗站近年只有 1 家遭違規汰除。

行績效。同時，即使是政府委託機關其也可能受到委外預算的限制，因在某些環境稽查領域係有專款（如空污基金）或專費可為支應，故較為充裕，但在某些領域卻需高度仰賴中央之補助（譬如水污染檢測）或競爭性經費的爭取，而導致委外預算經費的不穩定性。

經驗不足則是另一可能限制稽查委外工作績效的因素，由於某些檢測或稽查領域的專業性甚強，尤其如許可證之審核人員，其便需有多年的經驗累積及培養，而委外計畫的臨時聘僱性質，有時並不易招募到具有經驗的人才，抑或不易在計畫中長期養成人才。

此外，根據對受託業者的訪談，另有一困擾其執行成效的問題為民眾對稽查事項的不瞭解及抗拒。雖然部分委外的環境稽查業務已有明確的法律授權，使受託廠商可代為執行公權力（如對機車排氣之路邊臨檢），但是民眾對此並不瞭解，故常有拒絕查驗，甚至與查驗人員衝突之情事，以致造成稽查執行的困難。對此等高權力的事項，建議仍需有公務人員（或環保警察）的協力，以利委外業務的有效執行。

最後，為使稽查委外工作的績效能更為提升，亦有受訪者表示應可再藉稽查「誘因」機制（如績效獎金）的設計來增進受託者主動查察的意願及動機，而非僅在滿足受託工作的最低質、量標準。

三、委外執行建議

總之，目前在環境稽查業務委外的政策及制度改善部分，尚可從委代契約之規劃、執行與評估等方面進行精進：

1. 受託單位在特定檢測領域（戴奧辛）仍有較高之獨占性，對此等實驗室之執行監督可再強化。

2. 受託單位經常受限於委託預算之限制而無法有效留用具執行經驗之人才，故受託單位宜有人才留用方面的改善計畫，抑或列為委外計畫甄選及評核之項目。

3. 可透過科技之應用，如即時/自動數據監測、盲樣等來強化對委外業務之複核與監測。另亦可強化環境檢驗所之複檢機制。

4. 受託監測單位與受檢廠商間的利益迴避機制宜有更制度性之設計，並可增加對受託單位相關關係企業之利益迴避設計。

5. 地方環境稽查業務委外多受限於中央政府補助款項之限制，地方政府宜有補助款之外更多的財源規劃（如特定產業汙染稽查費用之徵收）或其他競爭性計畫經費支爭取。

6. 環境稽查經常受限於人力之不足，但業務委外並無法系統性解決此一問題，宜有更通盤性的稽查制度檢討，抑或其他稽查協力機制的設計。

7. 環境稽查業務委外可導入經濟誘因機制，以使稽查工作不僅只是最低標準/量能的達成，而能未雨綢繆並主動偵測汙染問題。

8. 對於有較高公權力介入的污染臨檢業務委外，宜在法制上有更明確的界定，以避免公權力委外行使之爭議。

第五節 食品安全檢驗業務委外分析

民以食為天，民眾對食品安全問題的關切相當高。我國雖以飲食文化著名，但近年來我國重大食品安全事件頻傳，例如：塑化劑、食用油混銅葉綠素或標示不全、豆乾使用油漆染料皂黃等，均引發民眾不少的恐慌，影響民眾觀感甚鉅，也嚴重影響民眾對政府的信任程度。若能提升食品安全，政府施政將能讓民眾更有感，因此，本研究擇定食品安全檢驗業務之委外作為個案研究的案例。

食品安全檢驗業務並非由中央政府或地方政府單獨執行。在過去食品安全問題受到民眾嚴重關切之前，中央政府主管單位為衛生福利部食品藥物管理署（以下簡稱「食藥署」）主要負責相關的政策規劃，各地方政府衛生局則為政策執行單位。為求瞭解食品安全檢驗業務之全貌，本研究特別訪問了食藥署羅主任秘書吉方、屏東縣衛生局李技正佳芳、呂科長怡芬與花蓮縣衛生局陳科長耀陽，希望能分別從中央與地方的角度來瞭解食品安全檢驗業務之委外的情形與未來發展的建議。

其實除了食品安全檢驗業務之外，中央與地方政府的衛生主管機關也有

行政稽查業務委外之檢討與評估

部分業務可能與行政稽查業務委外有關或相近，但一方面這些業務或因法律關係不明確，或因與一般民眾較無涉，雖然本節仍有部分篇幅討論這些業務，但整體重點仍在食品安全檢驗業務之委外，以下將分委外執行現況、委外執行管理、委外執行建議進行討論。

一、委外執行現況

(一) 法令依據

根據食藥署表示，其所掌理的業務中，可能與行政稽查業務委外有關的業務包括：

1. 食品安全檢驗
2. 藥品安全檢驗
3. 濫用藥物檢驗

其中第三項是為了檢察署、衛生局或法院在發生與毒品相關的刑事案件時的需求，在這些刑事案件的偵察與審判時需要對嫌疑人進行相關的檢驗。目前全國北、中、南區大約有 13 家經實驗署認可可進行濫用藥物相關檢驗的實驗室。這些實驗室會接受檢察署或法院的行政委託，而在此委託下所完成的報告即可被檢察署採認，由於濫用藥物相關的檢驗相當多，因此確實需要此類的檢驗實驗室。

不過，此項業務並非本研究的重心。一則因為進行行政委託的主體其實不是食藥署，食藥署的角色只是一年透過兩次 PT7 的監管進行檢討與改正，為檢察署、衛生局或法院準備好具可信度之檢驗機構，而食藥署的監督可以確保其檢驗的品質；一則此類業務與一般大眾所關心的事務無涉，故本個案研究不再討論此一業務。

而在藥品安全檢驗方面可分成兩個區塊：藥廠稽查與藥品檢驗。在藥廠稽查方面，我國已正式加入國際醫藥品稽查協約組織 (The Pharmaceutical Inspection Convention and Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme, PIC/S)，PIC/S 屬歐盟的系統。從 104 年 1 月 1 日起，食藥署針對藥廠的稽

查必須符合 PIC/S 的做法，而 PIC/S 中對於公權力的部分要求必須要有授權才可進行，藥事法也做了相對應的修訂，但這部分應該並未委外，由食藥署所屬的稽查員直接進行稽查。但在藥品檢驗方面，食藥署利用擁有專家和醫師的獨立檢驗機構進行專業的鑑驗，這些機構接受食藥署的監督，並提供專業的訊息，但最後涉及公權力的准駁仍會回到公務機關，但相關規定並未在直接在藥事法進行規範，而是在藥事法施行細則第 23-1 條：

...中央衛生主管機關對於藥物之查驗，得委託衛生財團法人或其他相關團體、機構辦理學術性研究、安全、臨床試驗等技術性資料之審查業務。

相對而言，食品安全相關行政委外的各項法源根據較為齊備，相關規定可見新修訂的食品衛生管理法第 8 條：

...中央主管機關得就食品業者，辦理衛生安全管理之驗證；必要時得就該項業務委託相關驗證機構辦理。

前項驗證之程序、驗證方式、委託驗證之受託者、委託程序及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

食品衛生管理法第 21 條：

經中央主管機關公告之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，非經中央主管機關查驗登記並發給許可文件，不得為之；其登記事項有變更者，應事先向中央主管機關申請審查核准。

食品所含之基因改造食品原料非經中央主管機關健康風險評估審查，並查驗登記發給許可文件，不得供作食品原料。

經中央主管機關查驗登記並發給許可文件之基因改造食品原料，其輸入業者應依第九條第二項所定辦法，建立基因改造食品原料供應來源及流向之追溯或追蹤系

行政稽查業務委外之檢討與評估

統。...

第一項及第二項之查驗登記，得委託其他機構辦理；其委託辦法，由中央主管機關定之。

食品安全衛生管理法第 31 條：

前條產品輸入之查驗及申報，中央主管機關得委任、委託相關機關（構）、法人或團體辦理。

食品安全衛生管理法第 37 條：

...食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之檢驗，由各級主管機關或委任、委託經認可之相關機關（構）、法人或團體辦理。...

食品安全衛生管理法第 56-1 條：

中央主管機關為保障食品安全事件消費者之權益，得設立食品安全保護基金，並得委託其他機關（構）、法人或團體辦理。...

細究後可發現，這些條文的委託性質其實並不完全相同。第 8 條的規定已涉及驗證，理應有行政稽查委外的特性，食藥署也同意其中有代司檢驗的性質。食藥署則認為第 21、31、37 條的規定所委託的事項比較偏向技術性，應屬行政助手類型的委託。不過，本研究認為，食藥署則認為第 21、31、37 條所委託的性質仍有所不同，其中第 37 條所規定食品安全檢驗的委外技術性甚高，也需要特別的設備才能執行，應屬於專家參與的範疇。即使在法律層面上，食品安全檢驗的委外尚未能被歸類為行政稽查的委外，畢竟最後的准

駁權仍在衛生主管機關，但由於檢驗結果少被推翻，食品安全檢驗可視為實質的行政稽查，應列入深究的範圍。至於第 56-1 條關於食安基金的部分，由於食安基金本身主要用於各項補助，與行政稽查無涉，也與本研究的旨趣較無關。以下將以食品安全檢驗作為個案研討主要的領域。

過去，在食品安全衛生管理法修訂之前，中央政府主管單位食藥署完全只負責制訂食品安全檢驗之政策，而由地方政府負責執行，因此，食品安全檢驗此一行政稽查是否委外應該是地方政府主管機關衛生局的決策。然而在重大食安事件發生之後，現在食藥署也開始執行部分稽查業務。目前的分工如下，一般日常例行性的檢查仍由衛生局負責，而若有特殊情況，例如接獲檢舉，就會由食藥署主動以專案或聯合稽查的方式進行食品安全檢驗。據食藥署瞭解，在進行食品安全檢驗時，不論是在中央或地方都會有一些志工或學校學生進行事前調查的協助，而後續上實際進行稽查時仍是由公務員進行。

屏東縣衛生局表示，行政稽查的部分，包括食品、藥品、保健等項目，在屏東縣原則上是不委外的，在稽查人力不足時，局內目前會透過聘僱臨時人員擴充稽查人力，例如登革熱的訪視調查。因此，稽查過程的採樣從未委託過，針對已上市之食品或藥品常規進行之稽查的採樣亦是由局內的同仁負責，並沒有委外或假手他人。此外，屏東縣衛生局歸屬食藥署南部區管中心，目前只有在執行專案稽查時，會由南部區管中心進行任務分配，再由南部區管中心協調轄區單位共同執行。但過去區管中心並不直接負責稽查業務，在 2011 年後才開始執行，但相對而言，區管中心內部人員的稽查能量受限於人數不足還是較為有限，所以執行專案稽查或跨縣市稽查時多與地方政府衛生局的人員一同進行稽查。

採樣之後的檢驗大部分仍由屏東縣衛生局自己執行，但在技術、設備不足而無法檢驗的情況下，我們會將樣本送至中央單位，例如南區管理中心，這部分應該屬於一般的行政委託，並不是委外行為。然而近年來，在人力不足或技術不足或時間急迫的情況下，食品安全的檢驗也開始部分委託民間的檢驗實驗室，受委託的檢驗實驗室除了必須獲得食藥署的認證之外，屏東縣衛生局一般也會委託與屏東地緣較近的認證實驗室，例如中央畜產會實驗室、屏東科大、美和科大等，且多數的情況是個案委託的方式，過去也曾有過簽

約的方式，不過即便如此也是一年以內短期契約。

花蓮縣衛生局執行食品安全檢驗的情形與屏東縣衛生局相近，事實上，這類業務在直轄市或縣市政府衛生局執行的情形也都差不多。花蓮縣衛生局表示，絕大多數的食品安全檢驗，包括市售產品的監測，在政府體系內進行，根據執行檢驗的實驗室這些檢驗可分成兩類。第一類是局內實驗室可以直接做的項目，第二類稱為聯合分工。中央主管機關食藥署會就食品藥品安全檢驗的工作在各中央政府主管機關（食藥署）及其在地方的派駐單位（各地區管中心）與地方政府衛生局進行分工，除了一般的檢驗項目外，讓各單位添購設備發展一些自己比較擅長的檢驗項目。因此，若有檢驗項目無法在花蓮縣衛生局內執行，可將樣本交給食藥署，或是食藥署位於花蓮的東區管理中心，或者送到其他的分區管理中心，例如：台中或高雄，視檢驗項目而定，這些委託行為屬於政府內部的行政委託，並不是委外行為。

不過，在花蓮縣衛生局處理過的食品安全檢驗個案中，也曾處理一些特殊的檢驗項目，可能無法在上述檢驗體系來進行。因此，花蓮縣衛生局還是會簽一個臨時備用的民間檢驗實驗室，臨時來做一些檢驗。例如在 2013 年時，要調查保特瓶、環保杯等食用容器是否會釋出環境賀爾蒙雙酚 A，因局內設備不足，經過核准之後，花蓮縣衛生局特別與慈濟檢驗室簽約，將所採集的樣本送到慈濟檢驗室來進行檢驗。

整體而言，在食品安全檢驗的領域中，由採樣、檢驗至最後判定的流程大多在政府體系中完成，所牽涉的委託行為與政府單位間的行政委託為大宗。由於政府體系的檢驗能量相當龐大，甚至還可接受外界民間部門的檢驗委託。花蓮縣衛生局表示，若有閒置檢驗能量，該局會針對本身可做的檢驗項目接受製造業者的委託進行檢驗，當然，若該局無法協助時，仍是會請業者至民間合格的檢驗實驗室進行檢驗工作。附帶說明的是，在地方政府衛生局所執掌的業務中也有部分業務或與行政稽查業務之委外有關或相近，例如：身心障礙鑑定。身心障礙鑑定流程請見圖 4-2，在鑑定的過程中，理應由掌管為健康衛生事務的衛生局將鑑定報告轉至社會局（處）再由社會局（處）核發身心障礙證明。核發證明這項行政業務本身是一種行政處分，行政機關核發證明與否的決定會改變民眾的權利義務，而行政機關核發與否的決定很大一部分取決於鑑定報告的判斷，理論上來說，鑑定應可視為行政稽查的行為。

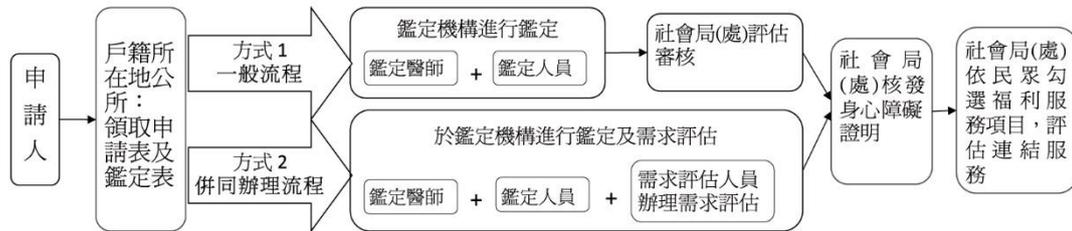


圖 4-2 身心障礙鑑定流程

資料來源：衛生福利部社會及家庭署身心障礙服務入口網

根據身心障礙者權益保障法，身心障礙者之鑑定為衛生主管機關的權責，然而，各地方政府衛生局並不直接進行判定，而由地方政府衛生局核可的醫院進行，鑑定費用也由地方政府衛生局直接支付給醫院。從實際的執行程序來看，至少應是地方政府衛生局所指定的醫院協助執行了其身心障礙鑑定的權責，然而，根據花蓮縣衛生局表示，地方政府衛生局與其所指定的醫院之間並不存在勞務採購契約或其他類型委外契約。在缺乏契約的情形下，地方政府衛生局與醫院兩者之間的關係並不明確。舉例來說，如果申請鑑定者對鑑定結果不滿意，並不能循訴願或行政訴訟進行申訴，只能申請重新鑑定，且還要先負擔 40% 的費用，再視鑑定結果看可否退還。因此，本研究在衛生領域的個案研究只針對食品藥品安全檢驗業務進行探討。

（二）委外目的

不論是中央或地方的衛生主管機關都只會在技術或是設備不足，或人力窘迫無法及時完成檢驗工作的情形下，才會將少數的檢驗工作以短期勞務採購契約的方式委託給民間的檢驗實驗室，可視為例外的情形。饒是為例外情形，這部分的委外行為仍有食品安全法的授權作為法源依據，法律關係明確且無違法之虞。就法律層面來看，這類的委託行為雖不為行政稽查的委外，但涉及高度的技術性，且檢驗的結果就是後來行政裁罰的主要依據，可視為專家參與，而不是一般的行政助手案例，因此，此類的委託行為也在本研究所討論的範疇之中。

二、委外執行管理

(一) 契約管理

食品安全檢驗委外工作的績效完全取決於所政府機關委託的檢驗實驗室檢驗結果精準的程度，只要檢驗實驗室能忠實呈現行政稽查中所採樣本的性質，並清楚呈現所採樣本是否符合政府對該類產品在食品安全上的規範，基本上，食品安全檢驗委外工作就達成了應有的績效。要確保政府機關所委託的檢驗實驗室檢驗結果的精準可從事前認證與事後複核兩方面分別著手。

在進行委託工作之時，在委託合約簽訂的前後都有訊息不對稱的問題。在簽約之前，釋出委託工作的政府衛生主管單位需擔心人力、技術、設備投資不足的實驗是以低價搶標反而淘汰掉真正有檢驗能力的檢驗實驗室，即是所謂的逆選擇(adverse selection)問題。在簽約之後，釋出委託工作的政府衛生主管單位與接受委託的檢驗實驗室就形成了典型的委託人與代理人(principal-agent)之間的關係，政府衛生主管單位需擔心接受委託的檢驗實驗室是否忠於所託，確實執行檢驗工作，即是所謂的道德風險(moral hazard)問題。

在食品安全檢驗委外的個案中，要克服簽約前的逆選擇問題必須仰賴事前的認證工作主要用以確認檢驗實驗室本身的能力，這部分涉及整體的政策設計，主要由中央主管機關食藥署來執行。食藥署從 2004 年開始推動一個免費的認證辦法，可由有相關檢驗項目的檢驗實驗室主動申請，認證的實驗室包括 3 類：食品檢驗機構、藥品及化妝品檢驗機構、濫用尿液檢驗檢驗機構，得到認證之檢驗實驗室及其獲得認證的項目均公布在食藥署網站，除了供國內各級衛生主管機關對外委託檢驗參考外，也鼓勵民眾或其他民間部門委託相關實驗時多考慮獲得食藥署認證之檢驗實驗室。目前獲得食藥署認證的檢驗實驗室已有相當的數量，因此，可接受食藥署或各地方政府衛生局委託進行檢驗的檢驗實驗室也相當多，不至於造成壟斷的現象。以食藥署的邊境檢查為例，每一個檢查項目都有兩家檢驗實驗室可供委外。

食藥署這套認證辦法包括不定期查核、定期能力試驗、神秘客送驗及廢止認可實驗室證明書等機制，強化監督認證實驗室。整套認證流程類似全國認證基金會(Taiwan Accreditation Foundation, TAF)的查核流程，不過，TAF 需

要收費，且認證的標準略有不同。若其能力、組織及檢驗結果等項目皆沒有問題，就會發證書給該檢驗機構，也可使用專屬的實驗室認證標章（請見圖 4-3），而在發證後食藥署仍會每年進行查核。



圖 4-3 衛生福利部食品藥物管理署認證實驗室標章

資料來源：衛生福利部

針對事後的道德風險問題，理論上，委託人（在本個案研究為各級政府之衛生主管機關）針對代理人（在本個案研究為受委託之檢驗實驗室）進行監督或提供適切的誘因才能加以克服。由於政府本身為非營利機構，所委託的檢驗工作多用於行政處分之依據，也難以與金錢誘因連結，因此，在本個案研究中，各級政府衛生主管機關多採事後複核工作來確認檢驗實驗室是否忠實執行檢驗工作，要特別說明的是，針對檢驗結果事後複核工作也用以解決檢驗過程中事前無法預期的爭端。

食藥署在食品檢驗方面，成立諮議會由學者專家對檢驗報告進行審議與監督。若有特殊事件發生或有發現問題時，食藥署就會主動進行針對檢驗報告進行查核。自從 2011 年邊境檢驗部分由食藥署收回負責後，每個檢驗項目至少會有兩家檢驗機構可進行檢驗，在檢驗機構彼此競爭之下，可確保檢驗結果的正確性及檢驗的公正和透明。另外，在邊境檢驗的部分，若驗出的結果不合格，食藥署會再進行一次確認性的檢驗，或者是業者提出訴願時，食藥署也必須進行再次的檢驗。由於食藥署本身具有強大的檢驗能量，這會在無形中形成對受委託之檢驗實驗室形成壓力，畢竟絕大多數的檢驗都可由食藥署在進行同樣的檢驗，受委託之檢驗實驗室也就不敢怠惰或造假。

目前食藥署仍會主動透過抽驗等方式維持委外檢驗報告之品質，由結果

來看，委外檢驗的結果大多是值得信任的。若有抽驗的結果有問題，就必需要進行進一步討論，甚至暫停委外。畢竟檢驗是一項相當專業的技術，而食藥署本身確實也需具備相當程度的專業否則無從監督，目前食藥署內設有單位專門負責維持相關檢驗實驗室的檢驗品質，一旦發現問題，除了可能會撤銷檢驗實驗室的認證，也會追究其他的法律責任。

食藥署唯一無法在局內執行的是檢驗項目為日本的輻射產品的檢測，這是因為食藥署的實驗室並不具備輻射檢驗的專業，而成唯一的例外，此時就有再次委外的必要。基本上，當食藥署萬一確實不具備相關的專業檢驗能力時，還是可委託另一個獨立專業的檢驗實驗室執行同樣的檢驗再相互比對以對檢驗實驗室進行監督。

在事後查核方面，地方政府衛生局一方面由於自身檢驗能力不若食藥署的完整，一方面委外檢驗的件數並不多，一般而言都直接選擇相信接受委託之檢驗實驗室所提供的檢驗結果。基本上，地方政府衛生局將對接受委託之檢驗研究室的把關工作交給食藥署的認證體系，也認為這是食藥署的工作，除非有特殊的情形或業者進行訴願，地方政府衛生局並不主動針對委外的檢驗工作進行事後查核的工作，也就是說，在食品安全檢驗委外的領域中，事前與事後的查核工作大部分只由食藥署執行，地方政府衛生局少有過問。

表 4-2 食品安全檢驗委外執行管理機制

階段	事前查核	事後查核
查核內容 括號內為 執行機關	實驗室認證（食藥署）	諮議會（食藥署） 抽驗（食藥署） 訴願處理（食藥署、衛生局）

資料來源：本研究整理

表 4-2 整理了食品安全檢驗委外執行管理機制，雖然在本個案研究中所有的受訪者，包括食藥署、屏東縣衛生局、花蓮縣衛生局都表示這套處理程序由來已久，目前運作良好，並無特別的問題。雖然目前這套委外執行管理機制獲得全部受訪者的高度認同，但在事後查核的部分，本研究認為在中央或地方的衛生主管機關都應更強調抽驗的重要性。從統計學的角度來看，訴願處理僅能糾正檢驗流程的型一錯誤(type I error)，但無法處理型二錯誤(type II error)⁵¹，畢竟接受檢驗的業者是不可能向食藥署或地方政府衛生局抗議有利於他們的型二錯誤。更何況型二錯誤很可能肇因於不肖檢驗實驗室與業者勾結，此時各級衛生主管機關若不靠抽驗將難以發現弊端，但目前地方政府衛生局幾乎完全接受所委託之檢驗實驗室的檢驗結果。

（二）績效監督

本個案的委託內容均相當單純，僅是單純的勞務採購契約，受委託的檢驗實驗室只要能如質如時完成食品安全檢驗，即達到契約的目的，鮮少設下多項關鍵績效指標(key performance indicator)進行複雜的查核，地方政府衛生主管機關因為委外案件過少，甚至不進行任何抽檢，未來若委外的比例上升，應改善績效監督之機制。

三、委外執行建議

⁵¹ 在本個案研究中，所謂的型一錯誤可視為把合格食品/藥品誤以為違規食品/藥品的錯誤；相對地，型二錯誤則是把違規食品/藥品誤以為合格食品/藥品的錯誤。

行政稽查業務委外之檢討與評估

在食品安全檢驗的業務領域中，整個流程約略可分成三個階段：採樣/現場查核、檢驗、行政裁罰的核定，其中涉及行政裁罰的核定屬於公權力行使的核心部分，理論上，政府主管機關無法也不應將其所負責的行政裁罰的核定委託民間部門甚或是其他政府單位。但採樣、檢驗這兩步驟容或有商榷的餘地，以下將就採樣/現場查核與檢驗這兩階段政府主管機關目前所遇到的困難，與未來可能的改進之道逐一討論。

採樣/現場查核此一階段是政府主管機關對外進行行政稽查時蒐集資訊的行為，只要受稽查的對象一多，稽查事務較為繁雜時就需要大量人力。近年來，食品安全事件頻繁發生，為了應付已發生的食品安全事件或預防食品安全事件的發生，各種專案稽查的案件相當多，再加上例行性的稽查，如：上市食品/藥品的市場監測、食品廠/藥廠的查廠等，使得政府主管機關人力不足的窘境迅速浮出檯面。

屏東縣衛生局表示，隨著各種檢查的項目越來越多，中央政府雖然增加資本門經費可添購檢驗設備與其他儀器，但增加人力才能夠根本解決目前所面對的問題。主要的問題在於人力不足，且地方人力的編制較多困難，例如人員編制不易擴充和部門間人力不易調度等。該局曾考慮過在專業查廠的部分進行委外，也曾找過臨時人力，但該局發現由於所委託的臨時人員訓練不足，反而引發許多額外的問題，不僅所委託的人員需要額外訓練，且稽查結果並不理想。未來，該局若仍要委外可能會考慮與學校合作，以廠官學共同合作的方式進行稽查，但多仍是個案的形式，在目前的環境下，一般常規的稽查還不會考慮進行委外。

中央政府主管機關或許可從幾個方面協助地方政府解決人力不足的問題。其中一個辦法是中央政府能夠補助人力經費增加約聘僱人員來執行稽查任務，更理想的是由中央政府由中央直接提供已經訓練完成的稽查人力。若中央政府主管機關能認證民間機構或人員的稽查能力，例如：建立國家審核的證照制度或提供訓練課程，並建立專業人才資料庫，此時，該局當然也可以考慮將採樣/現場查核的業務委外。

另外，屏東縣衛生局建議，將整個稽查業務內外勤的人力分開編制。由地方政府衛生局負責內勤，並設立獨立的外勤檢驗機構，例如稽查人力檢驗

中心，由外勤人員詳實記錄檢驗結果，後續的行政程序則由內勤人員完成，形成內外勤分開的專責機制。相對之下，目前的做法是由一般的公務員進行稽查訓練，為了避免壓縮到內勤業務的執行，負責稽查的公務員多半只能個別接受短期且不完整的訓練，受訓後也難以將知識與經驗傳遞給其他同仁，目前的訓練模式對整體專業能力的提升有限，而影響了整體稽查業務的效率。此外，內外勤分工後也可以使整體稽查從抽驗到裁罰的過程去除人為感受的影響因素，更公正地做出裁決。

花蓮縣衛生局表示，行政稽查有愈來愈專業化的趨勢，若經費允許如此安排，委外辦理會比較來的有效率。事實上，他們也認同，在新的食品安全管理辦法中，第二級品管交由第三方合格機構執行的設計。同理，輔導、查核等工作交給專家協助是可行的，委給第三方機構進行檢驗亦然，只要最後的准駁仍由行政部門決定即可。

在檢驗這一階段，我國整個食品安全檢驗體系的設計基本上以政府內部實驗室的檢驗為原則，委外檢驗為例外，未來的主要發展方向仍不脫以上的架構。屏東縣衛生局甚至想在既有基礎上積極擴充自身檢驗實驗室的規模，甚至考慮結合環保局的實驗室，使得檢驗功能更完善，檢驗的能量也為增加。他們甚至認為，如果委外檢驗，除開委外締約的成本，監督的成本，民間機構還要另外賺取其合理利潤，成本應該比政府自己執行還高，不如由政府內部自己執行。其實，本研究針對這一部份看法較為保留，從問卷的廣泛性調查到個案的訪問，大部分的受訪機關/單位認為行政稽查業務委外執行的成本較低，不進行委外的原因主要是沒有合適業務、法律限制、監督不易。屏東縣衛生局認為委外成本較低的原因或許是當地薪資水準較低，政府雇用臨時人力的成本較低，應視為特例。

綜合以上，目前食品安全檢驗領域從採樣/現場查核、檢驗、行政裁罰的核定大體上都由政府直接執行，只有檢驗會有部分的委外，但應將委外視為例外的情形，特別在地方政府的層級。在政府資源有限的情形下，常有稽查人力不足的問題發生，再者，地方政府衛生局公務員必須要兼任行政稽查內外勤的工作，多少影響了稽查的效率。本研究認為，若能適當地把更多原由政府執行的業務委外，更能合理分配政府資源以提升行政稽查的效率。

在食品安全檢驗領域的委外，本研究建議以下事項：

1. 將更多的檢驗業務委外：如前所述，只有採樣/現場查核與檢驗兩階段可以考慮委外，但檢驗階段比採樣/現場查核階段更適合先行委外。第一，採樣/現場查核必須與被稽查的對象接觸，由有公權力的公務員直接執行為佳；第二，檢驗工作較採樣/現場查核工作更為機械化，不需有太多需要判斷的事項，也更容易進行監督，而可避免道德風險的問題；第三、食藥署與 TAF 所認證的檢驗實驗室已經相當多，民間已有不少的具有相當不錯的檢驗能力的檢驗實驗室可接受委託，民間的稽查人力恐怕需要重新認證、培養。因此，將檢驗階段委外所需要克服的逆選擇問題較小。

2. 將政府的檢驗能量轉型：政府體系已有相當不錯的檢驗能力，這也成為衛生主管單位可將檢驗委外的重要資產。不過，未來政府若決定將檢驗工作大幅委外，則政府體系的檢驗能量可能要適度轉型。政府體系的檢驗能量應提升質而非量，應追求檢驗項目的完整，而非檢驗能量的擴大。政府體系的檢驗能量除了部分可用於針對檢驗實驗室的抽檢以防止檢驗實驗室怠惰或與業者勾結的道德風險外⁵²，更重要的是，政府體系的檢驗能量應用於一些非常規的檢測，以防止業者利用現有規範的漏洞來製作不良的食品/藥品。

3. 將行政稽查內外勤人力作更清楚的分工：內外勤人力的分工除了可以增進稽查效率之外，若政府未來打算將採樣/現場查核的工作也進行委外，其實也必須先將行政稽查內外勤人力區分開來，並針對外勤人員做統一的規範與訓練，而這些教範與實作經驗可成為將來政府發展民間稽查人力認證體系的基礎。

⁵² 這部分其實也可透過雙重委託，亦即委託另外的檢驗實驗室進行檢驗，在兩相比對檢驗結果。

第六節 建築物安全稽查業務委外分析

根據我國建築法的規定，與建築相關的行政稽查項目包括：

1. 建築許可執照核發 (建築法第二章)；
2. 建築物施工勘驗 (建築法第五章)；
3. 建築物使用許可執照核發 (建築法第70-73條)；
4. 建築物公共安全檢查 (建築法第77條)；
5. 建築物室內裝修審查 (建築法第77之2條)；
6. 機械遊樂設施安全檢查 (建築法第77之3條)；
7. 建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查 (建築法第77之4條)。

本研究團隊於此研究中實地訪問了台南市政府工務局李國榮主任秘書、使用管理科李慈榮股長，以及花蓮縣政府建設處公共建築科林約安科長以及建築管理科施劉昆洋技士，與此二單位就上述七項稽查業務是否委外辦理、若有委外辦理則其執行現況、管理等議題進行討論，最後並請此二單位進行自評、政策建議，本研究團隊亦提出觀察、建議。

一、委外執行現況

(一) 法令依據

根據建築法第 77 條、77 條之 2、77 條之 3、77 條之 4，上述所列七項稽查業務中，第四項之建築物公共安全檢查、第五項之建築物室內裝修檢查、第六項之機械遊樂設施安全檢查、與第七項之建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查，其檢查作業得委託相關機關、專業機構或團體辦理；而對於後續之複查或抽查作業，則僅陳述得派員或會同有關機關複查，並未就委託辦理作說明。例如，建築法第 77 條明定：

建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、

行政稽查業務委外之檢討與評估

縣（市）（局）主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。

供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。非供公眾使用之建築物，經內政部認有必要時亦同。

前項檢查簽證結果，主管建築機關得隨時派員或定期會同各有關機關複查。

建築法第 77 條之 2 明定如下：

建築物室內裝修應遵守左列規定：

一、供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，非供公眾使用建築物，經內政部認有必要時，亦同。但中央主管機關得授權建築師公會或其他相關專業技術團體審查。

(後略)

另外，建築法第 77 條之 3、4 明定如下：

機械遊樂設施，建築物昇降設備及機械停車設備

前項設備之管理人，應定期委託領有中央主管建築機關核發登記證之專業廠商負責維護保養，並定期向直轄市、縣（市）主管建築機關或由直轄市、縣（市）主管建築機關委託經中央主管建築機關指定之檢查機構或團體申請安全檢查。管理人未申請者，直轄市、縣（市）主管建築機關應限期令其補行申請；屆期未申請者，停止其設備之使用。

前項安全檢查，由檢查機構或團體受理者，應指派領有中央主管建築機關核發檢查員證之檢查員辦理檢查；受指派之檢查員，不得為負責受檢設備之維護保養之專業廠商從業人員。直轄市、縣（市）主管建築機關並得委託受理安全檢查機構

或團體核發使用許可證。

前項檢查結果，檢查機構或團體應定期彙報直轄市、縣（市）主管建築機關，直轄市、縣（市）主管建築機關得抽驗之；其抽驗不合格者，廢止其使用許可證。

（二）委外目的

於本次研究中，本團隊實地訪問的兩個單位目前委外項目皆為上述所列七項稽查業務中第四項之建築物公共安全檢查及複查、第五項之室內裝修審查、與第七項之建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查及抽查。有鑑於建築物安全檢查、室內裝修審查、以及升降設備、機械停車設備檢查皆涉及專業技術，依建築法規定必須委託依法開業之相關專業技師、建築師或經中央主管建築機關指定之檢查機構、團體（例如建築師公會）、或領有中央主管建築機關核發檢查員證之檢查員實施檢查，因此此二單位將此三項行政稽查項目委外辦理。其中，第四項建物公安檢查作業之複查與第七項建物昇降設備及機械停車設備檢查之抽查，雖建築法中並未提及委託辦理之處理方式，但此等複查或抽查作業，同樣涉及專業技術，因此台南市政府工務局以及花蓮縣政府建設處同樣將其委外辦理。

另外，上述七項稽查業務中第一項的建築許可執照核發、第二項的建築物施工勘驗、與第三項的建築物使用許可執照核發，建築法中雖未明定其委託辦理方式，但目前各地方政府工務局或建設處或都發局已委託、或研議將其委由全國建築師公會或是各地建築師公會辦理，以補足人力、技術之不足，並加速辦理時程，使便民措施更向前推進。例如台中市政府於民國101年5月27日發布並施行「臺中市政府委託辦理建築管理業務作業辦法」，將申請建築許可案件之審查（包括建築物建造執照之審查、建築物使用執照之審查及查驗）、施工勘驗、申請變更使用執照之審查、變更使用執照竣工查驗、以及新建公共建築物行動不便使用設施審查及勘驗皆列入得以委外辦理的項目中。其中申請建築許可案件之審查、申請變更使用執照之審查、變更使用執照竣工查驗、以及新建公共建築物行動不便使用設施審查及勘驗以委託建築師公會為限，並明定詳細資格規定；而施工勘驗以委託建築師公會、土木技師公會或結構技師公會為限，亦明定詳細資格規定。再例如，桃園縣政府工務局

為簡化核發建築許可之行政流程及落實「行政技術」分離政策，自民國102年開始委託桃園縣建築師公會實施建築師簽證發照制度，由縣政府提供服務空間及輪值人員，建築師公會支援建築師，於縣政府大樓一樓發照室實施發照作業，使各項建築許可核發與作業流程統一，並於辦理時有所遵循，提昇服務品質暨便民需求。

二、委外執行管理

(一) 契約管理

以建築物公共安全檢查為例，此檢查分成兩階段，第一階段為建築物公共安全檢查簽證的申報，第二階段為複查，以下茲就兩階段做說明。

於第一階段，台南市工務局以及花蓮縣建設處說明該二單位皆依照「建築物公共安全檢查簽證及申報辦法」規定，要求建築物公共安全檢查申報人(建築物所有權人、使用人)於法定申報期間之始日往前推算三十日前委託專業機構或人員辦理檢查，專業機構或人員則於申報期間之始日往前推算三十日內實施檢查；而專業機構或人員的認定則以內政部營建署所訂定之「建築物公共安全檢查專業機構及專業檢查人認可要點」為依據，此類專業檢查人員包括領有內政部核發認可證之專業公司機構，依法登記開業之建築師、執業技師。檢查完成後建築物公共安全檢查申報人備具申報書及檢查報告書向該單位申報；該單位收到申報書及檢查報告書之日起，於十五日內審查完竣，經審查合格者，即通知建築物公共安全檢查申報人；經審查不合格者，將其不合規定之處，詳為列舉，一次通知改善。

兩個單位提供了需要接受建築物公安檢查的建物類別，詳細表4-3：

表 4-3 建築物公共安全檢查申報及施行細節

類別	類別定義	組別	組別定義	使用項目例舉	規模		檢查申報時間	
					樓層	樓地板面積	頻率	
A 類	公共集會類	供集會、觀賞、社交、等候運輸工具，且無法防火區劃之場所	1	供集會、表演、社交，且具觀眾席及舞台之場所	戲(劇)院、電影院、集會堂、演藝場、歌廳			每一年一次
			2	供旅客等候運輸工具之場所	車站、航空站、候船室等類似場所		一〇〇〇平方公尺以上	每一年一次
B 類	商業類	供商業交易、陳列展售、娛樂、餐飲、消費之場所	1	供娛樂消費，處封閉或半封閉場所	夜總會、酒家、美容院、K T V、M T V、公共浴室、三溫暖、茶室等類似場所			每一年一次
			2	供商品批發、展售或商業交易，且使用人替換頻率高之場所	百貨公司、商場、市場、量販店等類似場所		五〇〇平方公尺以上	每一年一次
			3	供不特定人士餐飲，且直接使用燃具之場所	酒吧、餐廳、咖啡店(廳)、飲茶等類似場所		三〇〇平方公尺以上	每一年一次
			4	供不特定人休息住宿之場所。	旅館、觀光飯店等之客房部等類似場所		五〇〇平方公尺以上	每一年一次
						未達五〇〇平方公尺	每二年一次	

C 類	工業、 倉儲類	供儲存、包裝、 製造、修理物品 之場所	1	供儲存、包裝、製造、修理工業 物品，且具公害之場所	加油（氣）站、車庫、變電所、 飛機庫、汽車修理場、電視攝 影場等類似場所		一〇〇〇平方公尺以上	每一年一次
							未達一〇〇〇平方公尺	每二年一次
			2	供儲存、包裝、製造一般物品之 場所	一般工廠、工作場、倉庫等類 場所		一〇〇〇平方公尺以上	每二年一次
							二〇〇平方公尺以上， 未達一〇〇〇平方公尺	每四年一次
D 類	休閒、 文教類	供運動、休閒、 參觀、閱覽、教 學之場所	1	供低密度使用人口運動休閒之場 所	保齡球館、溜冰場、室內游泳 池、室內球類運動場、室內機 械遊樂場等類似場所		三〇〇平方公尺以上	每一年一次
							未達三〇〇平方公尺	每二年一次
			2	供參觀、閱覽、會議，且無舞台 設備之場所	會議廳、展示廳、博物館、美 術館、圖書館等類似場所		五〇〇平方公尺以上	每二年一次
							未達五〇〇平方公尺	每四年一次
			3	供小學學童使用之教學場所	小學教室等類似場所	三層以上		每二年一次
						未達三層		每四年一次
			4	供國中以上各級學校使用之教學 場所	國中、中學、專科學校、學院、 大學等之教室等類似場所	五層以上		每二年一次
未達五層		每四年一次						
5	供短期職業訓練、各類補習教育 及課業輔導之教學場所	補習（訓練）班教室、兒童托 育中心（安親、才藝班）			每一年一次			

E類	宗教類	供宗教信徒聚會活動之場所		寺、廟、教堂、宗祠等類似場所			每二年一次
F類	衛生、福利、更生類	供身體行動能力受到健康、年紀或其他因素影響，需特別照護者之使用場所	1	供醫療照護之場所	醫院、療養院、精神病院等類似場所	一五〇〇平方公尺以上	每一年一次
						未達一五〇〇平方公尺	每二年一次
			2	供殘障者教養、醫療、復健、重建、訓練（庇護）、輔導、服務之場所	殘障福利機構	五〇〇平方公尺以上	每一年一次
						未達五〇〇平方公尺	每二年一次
			3	供學齡前兒童照護之場所	兒童福利設施、幼稚園、托兒所	五〇〇平方公尺以上	每一年一次
						未達五〇〇平方公尺	每二年一次
			4	供限制個人活動之戒護場所	勒戒所、監獄所、看守所、感化院、觀護所	五〇〇平方公尺以上	每二年一次
						未達五〇〇平方公尺	每四年一次
G類	辦公、服務	供商談、接洽、處理一般事務或一般門診、零售、日常服務之場所	1	供商談、接洽、處理一般事務，且使用人替換頻率高之場所	金融機構、證券交易場所	五〇〇平方公尺以上	每二年一次
						未達五〇〇平方公尺	每四年一次
			2	供商談、接洽、處理一般事務之場所	政府機關、一般辦公室、事務所	二〇〇〇平方公尺以上	每二年一次
						五〇〇平方公尺以上，未達二〇〇〇平方公尺	每四年一次

	務類		3	供一般門診、零售、日常服務之場所	一般診所、衛生所、店舖（零售）、理髮、安養（收容）中心		二〇〇〇平方公尺以上	每二年一次
							五〇〇平方公尺以上，未達二〇〇〇平方公尺	每一年一次
H類	住宿類	供特定人住宿之場所	1	供特定人短期住宿之場所。	寄宿舍、招待所、學校宿舍、養老院、安養（收容）中心			每二年一次
			2	供特定人長期住宿之場所	住宅、集合住宅	十一層以上		每二年一次
						六層以上未達十一層		每四年一次

資料來源：本研究整理。

而詳細的公共安全檢查項目則如表 4-4 所列：

表 4-4 建築物公共安全檢查簽證項目表

項次	檢 查 項 目	項次	檢 查 項 目
防 火 避 難 設 施 類	一、防火區劃	設 備 安 全 類	一、昇降設備
	二、非防火區劃分間牆		二、避雷設備
	三、內部裝修材料		三、緊急供電系統
	四、避難層出入口		四、特殊供電
	五、避難層以外樓層出入口		五、空調風管
	六、走廊（室內通路）		六、燃氣設備
	七、直通樓梯		
	八、安全梯		
	九、特別安全梯		
	十、屋頂避難平台		
	十一、緊急進口		

於第二階段，建築法規定主管機關必須對申報結果進行複查，兩個單位則表示由於公安申報的複查案件量數目龐大，本身的人力和專業技術皆不足，因此仍是委外辦理。台南市工務局李國榮主任祕書並提供一個例子，指出民國93年時臺北市仍採自行複查，但其轄區承辦人僅25人、卻必須辦理多達10,000件的複查案件，因此委外辦理有其必要。

委託對象的甄選採取公開招標的方式，而公開招標也有其資格限

制，例如升降梯複查的競標廠商/機構必須是內政部指定的13個協會。得標者多為建築師公會、或專業廠商，委託契約的時間通常為一年。其中，兩個單位都指出能夠來參與競標的專業廠商數目有限，因為此項業務需要專業能力，加上複查人員的養成並不容易，因此由某一機構長期得標的情況普遍。受委託的機構會實地赴建築物進行複檢，檢視其實際狀況是否與申報的內容相符，檢查的結果再回覆給主管單位，若複查結果與申報內容相符，則無後續問題，若複查不通過則會通知申報人。甚至若牽涉到申報簽證不實的情況，主管單位會再深入檢驗一次，並舉行簽證不實審議會議以裁量，使對於複檢結果不服的一方有陳述的機會，讓兩造雙方有討論的平台，最後若簽證不實屬實，則依簽證不實懲處作業要點辦理：簽證不實將罰款6萬到30萬元，同時若被發現一次簽證不實就會停止核發該廠商證照資格一年，最嚴格的行政處分就是廢止該廠商的證照資格。

（二）績效監督

對於在契約履行過程中如何監督委託的機構/廠商，兩個單位強調主要依賴事前的行前訓練、事後的績效要求、第三方抽驗、以及公會本身成員自我監督。

行前訓練的部分，台南市工務局主秘李國榮說明若是複查人員沒有行前訓練，其檢定的標準可能過於不一，因此在台南地區得標的廠商都必須接受行前教育訓練，此訓練有四大標準，第一，確認申報類組；第二，確認申報範圍，是否為部分申報，是否要納入違建；第三，確認申報規模，例如校園為一個申報案，但有多幢建築物，每個建築物可能都會有不同標準；第四，確定申報標準，依現行法令標準(最嚴格)或依原有合法標準。

而在績效要求的部分，李國榮說明此即類似私法契約的訂定，要求承辦人如期如實完成標案；在品質的維持上，雖然難以要求建築師或複查人有單一標準，但必然會要求其依據法令執行，明確提出各項缺失，並要求拍照存證，以維持品質。每個案子都會有這樣的要求，以助於未來簽證不實審議的判斷。若沒有達到此標準，則不予計價。

換言之，是以訂定契約的方式、視廠商的履約情形來達成績效檢驗、給予整體評價。

花蓮縣建設處技士施劉坤洋說明第三者抽檢乃是撥一筆預算專門用來檢查複查得標廠商/協會所檢查的東西，會委託另一家廠商/協會，編列一定預算，請他們進行抽檢，亦即委託另一個相同性質的廠商/協會去抽檢。

施劉坤洋繼續說明有時也必須依賴得標公會/協會本身成員的自我監督，例如在室內裝修的部分，花蓮只有一個花蓮建築師公會，然而也只有建築師公會可以勝任複查的工作，因此建設處無法進行第三者監督；然而基本上建築師公會成員們會監督自己，因為並非一位建築師委員獨攬所有檢驗，每個建築師之間會以交錯檢驗的方式進行自我監督，因此建設處相信室內裝修這部分不會有問題。另外，建設處本身平常每個禮拜都有兩天進行聯合稽查，在國定假日或連續假日期間，也會加強抽查人潮較聚集的建築物，例如大賣場、旅館等。

三、委外執行建議

(一) 對於現行委外業務的自評與建議

兩個受訪單位對於現行委外業務的辦理情形提出了以下自評、以及政策建議。

第一，對於公安簽證的申報結果，兩個單位認為公安申報結果的偽造太多。由於公安的申報都是書面，因此只能透過複查了解其申報內容是否屬實，這著實加重了複查的工作量，更由於複查施行者選擇不多，因此也可能讓複查結果品質不確定。施劉坤洋直言指出這種檢查制度都只能管到好學生，而問題學生很難管到；若要抓出問題學生，只能靠主動出擊，例如複查、以及每個禮拜兩次的聯合稽查，就是要抓出那些問題學生。抓到就會依照法規進行罰款或要求改善，而每個月也都會做統計，根據相關的統計資料，對於有問題的單位進行追蹤。他舉例近幾年在花蓮積極執行公安複查後，才發現許多申報不實的情

況。有時候更需要有重大公安意外出現，例如民國104年1月桃園保齡球館大火事件後，才會對某一類別的建物特別進行複查，否則平常就較有可能遺漏。出問題了才會想到問題。

第二，兩個單位皆表示，目前委外業務所面臨的另一個問題，在於有能力進行複查的機構/廠商數量不多，因此這些機構/廠商通常也已是檢查人，無法做到完全的利益迴避，以致產生公正性的問題。台南市工務局李國榮主任秘書建議可透過跨縣市資深公務員參與複查抽檢，讓品質抽查不必再找建築師公會；如此一來，公部門和民間並沒有利益上的問題，也可讓全國各縣市的標準趨於一致，畢竟公安檢查應該要有全國統一的標準。

同時，違章建築的問題也不容易解決。例如違章建築要不要進行公安檢查？這牽涉到三條法令，建築法第25條的違章建築，建築法第73條的違規使用，和建築法第77條的公共安全，這三種要保護的法益都不同，但理論上公共安全是最重要，但公共安全中又會有違規處理，例如原本建築物是核准為辦公室，但實際使用卻為KTV，若因違規使用就不讓其申報，這會危及生命安全，讓其申報，似乎又是容忍違章建築和違規使用的存在。在這樣的情況下，涉及這三種法益的階層，實難處理。

由以上的自評，兩單位對於現行制度提供了幾點建言回饋。兩單位對內政部提出建言，希望營建署能夠訂出委外契約的範本讓地方政府參考，明白指出各類檢查所希望保護或達到的公共利益為何，以讓各種檢查的目標更明確。第二，建議建立專家檢查人員的資料庫，公正的檢查人員發給榮譽狀等，專家檢查人員可由地方推薦，由中央控管名冊。第三，地方資深公務員可以納入複查，可與營建署一起進行複查與各地方交流。

整體而言，兩個單位不約而同勾勒出一個共同的目標：「發現真實，促進標準一致」。

（二）本研究團隊對於建築相關稽查委外辦理的觀察與結論

本研究亦針對建築相關稽查業務委外辦理做出以下幾點觀察與結

論：

1. 業務委外節省預算成本，但衍生代理人問題以及交易成本

代理人問題主要指政府將業務委外辦理時所託非人、及受委託方隱藏資訊的道德風險。交易成本問題主要是指透過委外雖然減輕政府成本與負擔，但卻增加了規劃、執行、尋覓、招商及契約管理、監督的成本等；具體而言，政府須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任（江岷欽、林鍾沂，2000），例如在過程監督面向上，政府負有檢測績效，適時修正偏差的責任；在最終責任承擔上，政府則必須落實責任政治原則，供民眾或代議機關檢視其維持公共安全使命的達成度，並承擔最終的政策執行結果（鄭錫錯，2006）。

政府業務委託民間辦理之類型繁多，有以受託人身分之不同而分為「授權行使國家高權之私人」、「行政助手」、「以私法契約處理政府業務之私人」等三類（李宗勳，2002）。建築物公安檢查的辦理方式主要介於「行政助手」與「以私法契約處理政府業務之私人」之間。建築物公安檢查、以及複查皆委由建築師公會或民間廠商辦理，嚴格說來，雖然准駁、核准或者是同不同意發證或發照的權力還是在政府單位手上，然而政府單位還是依據被委託者提供的資料做判斷，可說檢驗的結果，就是由檢驗機構說了算，而維繫委託方與被委託方的為一紙私法契約。

因此，此間可能產生代理人問題，並衍生交易成本。如同兩個受訪單位所言，公安申報偽造的例子太多，民國104年1月的桃園保齡球館大火就涉及違建、公安簽證不實的問題，此等不實的公共安全檢查簽證危害社會大眾甚深。換言之，將建築物公安檢查及複查委外辦理或減低政府的實際成本、補足技術和人力的不足，卻產生了另一種成本—源自因監督不易產生的交易成本。因此政府有必要就實際成本、與交易成本的消長做詳細評估。

2. 獨買問題使交易成本問題惡化

尤其在公安檢查的例子中，由於專業的委託機構難尋，因此長期委託同一機構進行複查的情形普遍，形成獨買市場，委託單位僅能被動相信受委託單位的檢查結果。經濟學模型一再告訴我們，在獨買、或獨賣的市場，廠商擁有全盤的獨佔力，所造成的福利損失也最多。因此政府有必要設法打破此獨買局面，以確保公安檢查的品質與公共大眾的權益。例如訪談的兩個單位即提出中肯的建議，包括建立專家檢查人員的資料庫、地方資深公務員納入合格複查人選等。

3. 施作檢查的主動性可再加強

本研究於調查過程中發現政府各單位多是依法施作檢查，包括檢查對象、檢查範圍、檢查時點皆按法令行事。如此雖依法有據、減少不必要的爭議，但同時卻也喪失主動性、缺乏挖掘問題的積極性。對此，受訪單位之一表示，因為政府現有人力不足，若鼓勵被委託者主動找出問題，反而更缺乏人力、物力去解決。此言一語道破公部門行事的癥結，在事事講求法令依據、每個動作前先問有沒有預算、責任劃分分明的公部門，要機動性的行事實有其困難。政府單位應就此問題思考，如何注入機動性、使公共安全檢查不致流於形式、而發揮其真正目的。

4. 增強警覺性：發現問題的當下卻也已是危險發生的當下

此研究此次所訪問的每一個單位都指出截至目前為止被委託的機關/廠商績效皆良好。但如同一受訪者所言，發生桃園保齡球館大火後，才特別針對轄區內的保齡球館進行抽檢；再如同國際經驗中食品安全的案例，當問題爆發出來、人們開始知道要有警覺心的時候，都已經是危險已然發生、已有受害者的當下。因此我們必須反省，沒有爆發問題、廠商績效優良並不表示一切風平浪靜，而可能只是因為幸運、湊巧沒有爆發。政府要保障公共安全的責任不能依賴在這一層運氣上；因此相關部門人員時時保持警覺性、機動行事、靈活調度，才是維護公共安全的積極態度。

綜合受訪者意見與本研究團隊的觀察，我們對政府提出以下政策

建議：

1. 建議政府訂定委外契約的範本供地方政府參考，並明白指出各類檢查所希望保護或達到的公共利益為何，以讓各種檢查的目標更形明確，避免因立場不明確產生衝突、使地方執行單位無所適從。例如違章建築是否應進行公共安全檢查申報、以保障不知情的使用者；相反的若不容忍違章建築或違規使用，則應盡速予以拆除。
2. 建立專家檢查人員的資料庫，同時檢查人員可由地方推薦、由中央控管名冊。另外，將地方資深公務員列入合格複查人員行列，以降低受委託方的獨買力和所造成的福利損失，藉由受委託方的彼此競爭促進檢查品質。
3. 政府單位應思考如何在僵化的公部門中注入機動性，讓檢察團隊主動出擊、積極挖掘潛在問題，使公共安全檢查不致流於按表操課的形式、而發揮其真正目的。檢查人員亦應時時保持警覺性，不因表面的風平浪靜而安逸鬆懈，應時常翻動各個角落，使灰塵無法堆積。

行政稽查業務委外之檢討與評估

第五章 我國行政稽查業務委外之評估分析

本章主要分成三節，第一節為在形成各個個案委外執行情形之評估分析架構，分析架構可分成兩部分。首先，我們將行政稽查流程分成數各階段，並依據複雜性分成兩類。接著，我們提出從公權力性質與成本效益的角度提出在各階段是否建議委外的檢核標準。在第二節，我們利用一些國際經驗來佐證第一節所採用之分析架構的有效性。最後，我們在第三節提出本研究所納入的各個個案委外執行情形之評估建議。

第一節 行政稽查業務委外之評估分析架構

行政稽查業務通常有一定的複雜性，從發動到完成處置，一般不是單一行動甚至個別人士可獨立完成的，而可分成數個階段。在探討行政稽查業務是否應擴大委外、或限縮、或維持現狀時，各項行政稽查業務不能從一而論，甚至個別行政稽查業務的各個階段也不能從一而論，必須就各別行政稽查業務的各個階段進行評析，如此才能檢討委外的可行性與必要性。本節的內容可分成兩個部分，一是探討行政稽查業務可如何拆解成不同階段，二是在探討行政稽查業務是否應該委外時該採取的標準，從而提供一個本研究進行案例分析時可採用的架構。

一、行政稽查業務的各個階段

回顧行政稽查業務的意涵，我們可以發現，發現事實的調查行為與隨之而後的行政處置是完整的行政稽查業務必備的兩大元素。但在許多本研究所分析的案例中，我們可進一步發現，事實的調查行為可依據複雜程度分成兩大類型，其中第一種類型是在事實採集後，行政機關可立即或短時間內無須進行複雜分析即可利用採集的事實作為行

政處置的依據。相對地，在第二種類型之中，行政機關無法直接利用所採集的事實立刻或短時間內做出行政處置的判斷，必須將所採集的事實做進一步的複雜分析才行，通常在進行分析時會需要比較高階的專業知識或專用設備，也會由不同的人員來進行，而非事實採集人員，或是決定行政處置的人員。

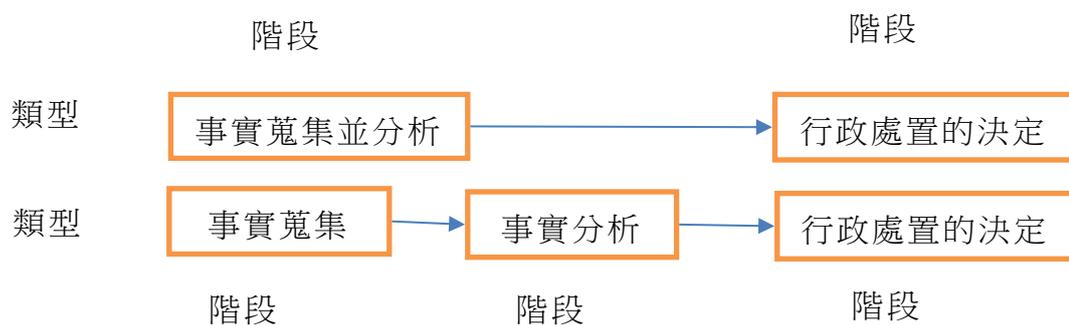


圖 5-1 行政稽查業務的類型

資料來源：本研究繪製

舉例來說，在食品安全檢驗、商品安全檢驗或環境品質檢測的過程中，針對食品、商品或土壤、空氣、水進行採樣後，主管機關並無法利用肉眼或簡單的方法判斷所採集的樣本是否符合政府所制訂的規範，必須將樣本送至政府所屬或認證過的實驗室才能依據檢驗的結果作為行政處置的依據，這一類的行政稽查業務應屬於第二類型。以建築物公安檢查為例，當檢查人員進入建築物檢查時，便開始以其專業與經驗判斷建物是否符合公安法規，例如：消防設備是否充足或逃生動線是否順暢，基本上，建物在當場檢查後就可知到是否符合相關法規，檢查人員只是必須回辦公室完成報告，並呈給主管機關作最後的裁決，這一類的行政稽查業務應屬於第一類型。機場安全檢查也是類似建築物公安檢查的情形，若當場發現民眾攜帶可能危及飛航安全的物品，如：刀械、易燃物等，立刻就會進行必要的處置。

於以本研究所分析的案例來看，各個業務領域甚至必須視得行政稽查業務實際執行的情形進行判斷。以食品安全的領域為例，針對已

上市的食品進行監測抽檢的行政稽查業務，就與食品廠之現場評核並不相同。已上市的食品監測抽檢必須在抽完樣後，將樣本送到實驗室進行化驗，收到化驗結果後，衛生主管機關判定是否接受化驗結果，及根據化驗結果判斷是否需要進行必要的行政處置。但食品廠之現場評核就不太相同，在現場評核的過程中，檢查員會根據事前製作好的檢核表，逐項查驗工廠是否符合相關規定，若有不符者，會立刻當場計以缺點，評核後檢查員會撰寫報告向主管機關報告現場查核結果，供主管機關判斷是否應採必要行政處置的依據。根據本研究提出的分類標準，已上市的食品監測抽檢屬類型二的行政稽查業務，而食品廠現場評核則屬類型一，兩者所屬類別並不相同。因此，理論上，已上市的食品監測抽檢可分成三階段，並就各別階段討論是否委外，而食品廠現場評核應分成二階段。

二、判斷應否委外的標準

行政權的行使攸關人民權利義務甚鉅，包括行政稽查與隨之而來的行政處置，人民的福祉是政府存在的理由與依據，也因此，政府行使行政權的各個環節都應該對人民權利義務在茲念茲。理論上，公務員所受訓練完整，保障完全而比較不受私利左右，如果行政權各個行使的環節都交由政府機關執行對人民權利義務的保障最完整。然而，政府機關許多制度的設計為了防弊，導致程序複雜且缺乏彈性，例如：採購制度與人事制度，另外，政府機關的人事成本也居高不下，普遍來說，政府機關施政，包括執行行政稽查業務，都有缺乏彈性、成本過高的效率問題。

近年來，政府財政狀態日漸拮据，人民對政府運作效率的要求也愈來愈高，故有將部分政府業務委外的意見。在判斷政府業務應否委外時，其實就是在考量人民權利義務保障與成本效益間的平衡，行政稽查業務的委外亦是如此，況且，如前所述，行政稽查業務常涉及被稽查人甚或是廣大民眾的權利義務，在進行行政稽查業務委外時，應較一般政務的委外，更為審慎。我們認為，考量行政稽查業務委外時，

更應重視人民權利義務的保障，在保障無虞的前提之下，才尋求更有效率的執行方式。

本研究認為，要判斷一項行政稽查業務的特定階段是否應該委外，可分成兩步驟：研析該行政稽查業務特定階段所牽涉的公權力性質，嗣認定該行政稽查業務特定階段所牽涉的公權力適於委外時，才進行第二步驟，研析行政稽查委外之成本效益。第一步驟為必要進行的步驟，第二步驟是否進行端視第一步驟的結果而定，流程圖請見圖 5-2。

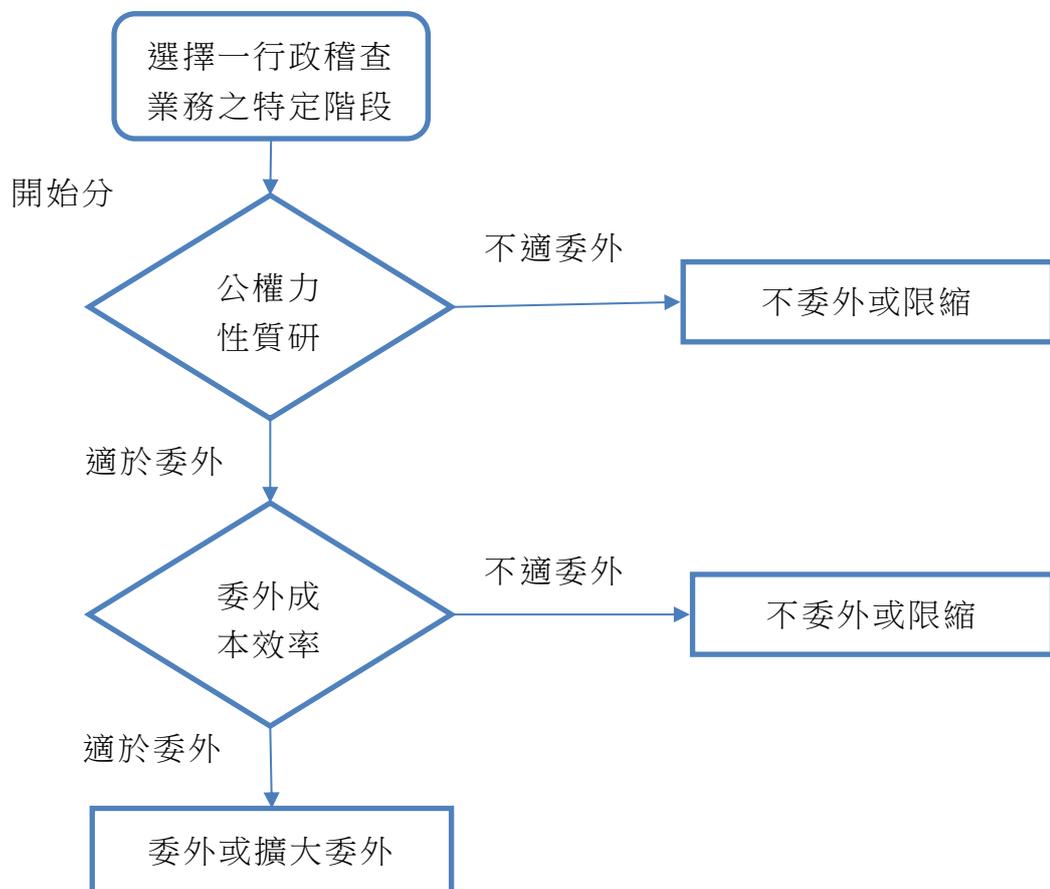


圖 5-2 判斷一行政稽查業務特定階段應否委外之流程

資料來源：本研究繪製

本研究根據監察院調查報告的意旨與座談會專家的意見，並非所

有牽涉民眾的行政作為均可委外，當然也不是均不可委外，從行政法的角度來說，屬於命令性質許可的高權處分，或是屬於絕對國家任務的行政作為，應盡量不要委外，若要委外也必須要有法律授權，以免違背法律保留原則。從這個角度來看，不論是類型一或類型二的行政稽查業務，最後一階段—行政處置的決定—勢必涉及處分、命令、許可此一類型的高權處分，或是所謂國家絕對任務，除非有不得已的理由以法律授權的方式委外，否則應盡量避免委外。以上原則適用所有本研究所要分析的案例，因此，在本章稍後要進行的案例分析將不針對最後一階段進行分析。如果是類型一的行政稽查業務，則針對第一階段進行分析；如果是類型二的行政稽查業務則分別針對階段一、階段二進行分析。

在很多行政稽查業務的案例中，我們不見得能迅速地直接利用高權命令或絕對國家任務來理解行政稽查業務所涉及的公權力的性質，本研究建議可考慮更具操作型的定義來理解：若行政作為涉及強制性作為或具有較多的行政裁量空間，則該行政作為所涉及的公權力性質更偏向於高權處分，而使其在未有充分法律授權的情形下不適用於完全委外，而民間力量最多只能扮演純粹的專家或行政助手。

舉例來說，一樣是污染源監測，在針對移動污染源攔檢時，需強制汽機車停車受檢，相對地，進行一般河川、土壤、空氣的採樣時，若只是在公共區域而非在私人處所進行採樣，這樣的採樣行為並不涉及任何強制性行為，這個行政作為本身並不會影響人民的權利義務。因此，前者行政作為所涉及的公權力性質將使其不適合完全委外，而後者的委外是可行的，也可以加強委外。

在成本效率方面，許多相關文獻僅著重在執行成本委外前後孰高孰低，但本研究倒是認為，在一般的情形下，受限於各種制度的僵化與對公務員的高度保障，行政業務委外後的執行成本下降並不是令人意外的事，委外是否合乎成本效率的著眼點應該在委託代理成本能否有效降低。如果行政稽查業務委外後，委託單位能以簡單的方式有效管理被委託單位執行受委託的業務，監督成本降低通常也意味著委託機關在行政稽查業務委外時更能透過監督受委託單位的行為來保障民

眾的權益。

委託代理成本的高低可取決於兩個因素：一是，受委託的業務內容是否容易標準化；二是，可受委託單位彼此之間是否有比較激烈的競爭關係。如果受委託的業務內容很容易標準化，整個操作過程很容易製作標準作業程序(standard operation procedure, SOP)，而委託機關就可以利用受委託單位是否遵從 SOP 作為監督其是否忠實執行受委託的行政稽查業務，相對來說，受委託單位有了 SOP 可供遵循之後也會降低他們錯誤執行受委託之行政稽查業務的可能性。

可受委託單位彼此之間若存在比較激烈的競爭關係，為了爭取新業務或維持既有業務，受委託單位會比較兢兢業業，畢竟可取代的受委託單位相當多，他們也會協助委託機關監督，一旦既有的受委託單位出了差錯，他們就有機會可遞補。此外，若可受委託單位彼此之間若存在比較激烈的競爭關係，受委託單位所賺的利潤較低，也可連帶誘使行政稽查業務委外後的執行成本下降，一舉兩得。

三、小結

本節所提供的個案分析架構如下：先瞭解在所分析的案例中，行政稽查業務可分成兩階段或三階段，但不論是兩階段或三階段，均無須分析最後一階段，畢竟行政處置的決定需要非常小心謹慎。接著可從所涉公權力的性質與委託代理成本的高低來判斷案例中的行政稽查業務的特定階段是否可進行委外，公權力性質的判斷主要依據該行政作為是否涉及強制性作為及行政裁量空間大小，而委託代理成本的高低則視能否將業務標準化與受委託單位之間的競爭性而定。

第二節 行政稽查業務委外評估之國際經驗

一、評估考量

國際間已存在大量的文獻探討甚麼樣的政府行政業務適合委外辦理，英國學者 Hood (1997) 將這些論述整理成三個考量，通過這三個考量來評估一項政府業務是否適合委外辦理：

1. 考量一：是否涉及公權力

第一個考量是此項業務是否涉及「公權力」，絕大部分的學者都認為當一項業務涉及僅有政府能夠行使的權力時，此項業務應由政府本身執行、不應委託私人部門辦理。(Those administrative actions which dispose of the state's special legal powers should be exercised only by state officials and not delegated to private parties.) 目前，許多國家的做法，也將此考量列為政府部門將業務委外辦理時的重要原則之一。例如在德國，此原則被明白規定於其公共法之中 (German public law)，稱呼為 Hoheitsfunktionen，意思為凡涉及公共權力的功能都僅能由政府部門執行 (Those functions involving the public power should be exercised by state officials (Beamten alone.) 在美國，法令對於政府業務是否能夠委外的規定主要規定於白宮管理預算辦公室的 A-76 號文件中 (Office of Management and Budget (OMB) Circular No. A-76)，此文件明確表示任何本質上屬於政府行為的業務 (inherently governmental activity)，因其與人民的切身利益相關，必須由政府人員辦理 (...so intimately related to the public interest as to mandate performance by government personnel)。本質上屬於政府行為的業務，包括：

(1) 會顯著影響人民生命、自由、與財產的業務；

(Significantly affecting the life, liberty or property of private persons.)

(2) 取得、使用、或處分美國財產的業務；

(Exerting ultimate control over the acquisition, use or disposition of

United States property (real or personal; tangible or intangible, including establishing policies or procedures for the collection, control or disbursement of appropriate and other federal funds.)

- (3) 與政治、經濟、國土財產、或其他國家利益有關之外交、軍事、民事刑事、以及契約管理等業務；

(Determining, protecting and advancing economic, political, territorial property, or other interests by military or diplomatic action, civil or criminal judicial proceedings, contract management or otherwise.)

- (4) 透過契約、政策、法令、威權、或命令等方式要求美國執行或不執行某些行為。

(Binding the United States to take or not to take some action by contract, policy, regulation, authorization, order or otherwise.)

這些業務必須以政府的角色行使行政裁量權、或做出攸關國家及人民利益的決定，因此屬於本質上政府的業務，牽涉到公權力，不適合委外辦理。因此，在考量是否將業務委外辦理之前，政府部門應檢視所欲委外辦理的業務是否涉及公權力，若業務中有必須以政府的角色所執行的權力或決定，則不適宜委外。

2. 考量二：成本與效益

Hood 所整理出的第二個考量是政府將業務委外辦理的成本與效益。當大部分支持將政府業務委外辦理的文獻著眼於私部門較高的辦事效率、公部門可以省下的預算與人力，人們更不應該忽略了政府將業務委外辦理所產生的額外成本、以及交易成本。額外成本來自於政府必須建立一套作業流程以因應委外辦理所牽涉到的契約設計、招商、執行監督、成果評估、設計反饋機制等，交易成本則來自於契約關係所衍生的代理人問題。

因此在考量是否將業務委外辦理前，政府部門應執行完整的成本與效益分析，將預期收益、預期額外成本、以及交易成本都納入計算。

3. 考量三：潛在民間業務提供者的數量

第三個考量是政府將業務委外辦理之後，政府可能面臨失去「核心能力」(core competencies) 的風險。當政府將業務委託民間辦理、不再自行訓練人員提供該項業務，退居為契約的監督者，則政府將開始失去本身的專業；甚至，若該項業務為部門內的主要業務，則意味著該部門將失去本身的核心能力，越形依賴民間的業務提供者。長此以往，交易成本可能不斷提升，連監督都可能產生困難。學者 Zacchea (2003) 將政府可能面臨的風險歸納成以下四點：

- (1) 失去專業 (Loss of expertise)：當政府將業務委外後，不再自行訓練或招募具有該項技術的人員，則政府本身失去該項專業。
- (2) 依賴民間業務提供者 (Dependence on service providers)：政府將逐漸、並無可逆轉的越形依賴民間的服務提供者。
- (3) 對民間服務提供者的控制能力降低 (Reduction in control over service delivery)：由於政府人員自身不具備該項技能，對於民間服務業者的控制以及對於服務內容品質的控管監督將越來越困難，以至於服務最終的執行結果不滿意或失敗的機率增加。
- (4) 可預見的成本增加 (Potential for escalating costs)：前述的幾項原因可能導致委外成本逐漸上升，原因來自民間服務提供者的漲價、或是執行結果失敗的善後。

為減少以上所擔憂的負面影響，學者做出許多建議，包括如何精進契約設計、以及監督審查之方式與技巧。但更重要的，防患於未然，若是能在將業務委外辦理前，檢視潛在的民間業務提供者數量，當前來競爭此項業務的民間競爭者數量足夠，則彼此之間的競爭壓力將足以降低前述四項負面影響的可能性。反之，若是民間業務提供者數量極為有限、甚至形成獨賣市場，則政府應考慮不將該項業務委外辦理，否則前述四項負面影響極可能成真。

二、評估原則

因此，總結國際經驗，若要評斷一項行政稽查業務是否適合委外辦理，第一層我們必須檢視其是否涉及公權力，若不涉及公權力則適合委外辦理；第二層則必須檢視其成本效益分析，考量其交易成本，同時也須考量民間潛在提供服務業者的數量，衡量一旦失去核心能力、愈加依賴民間提供服務之業者後所可能面臨的局面。

依照上述的三個原則，目前在行政稽查方面，許多政府是將行政稽查中的資訊蒐集，以及檢查結果分析委外辦理，而政府單位本身就業者所繳交的檢查報告做出最後責成與行政處置，例如英國各級學校的品質管理，就是委由民間檢查員做出檢查報告、予以評等，其後由英國教育標準辦公室(Ofted) 依業者的報告做出行政處置。OECD 各國在環境檢測方面，亦是委由通過 GLP 認證的實驗室採樣及化驗，憑藉這些實驗室的化驗結果做出行政決定。而在美國邊境的貨物檢驗，委由擁有執照的海關經紀公司或個人檢驗，其後美國海關依據第三者檢驗的報告作出行政處置。在以上這些情形，政府部門對於民間服務提供者的檢查結果擁有最後決定權、以及持有當然的複檢權力；同時，各國政府也採發放執照或給與認證予通過考核或資格符合的公司或個人檢查員的方式，藉此增加民間潛在提供服務業者的數量。

三、實務啟發

上述的三個原則雖然清晰，但在實務上也有許多值得改進的空間。例如，面對龐大的檢查業務，有些政府部門兼顧不暇，因此將逐漸增加的比例的檢察業務由經過認證的第三機構來執行，對於結果採取信任原則。例如美國 FDA 面對琳琅滿目的進口食品，於人力、預算上都嚴重不足，因此採由將檢查工作交給經認證的第三檢查員辦理；這其中牽涉到些許公權力的外放，例如通過第三者檢驗的食品即可以順利通關，但輿論認為有經過檢驗總是比沒有任何檢驗對消費者更有保障。

另外在實務上，認定一項政府業務是否涉及公權力往往引起很大

的爭議，原因在於各方對公權力的解釋不一。例如近年來在美國比較激進的委外風潮包括將監獄管理整個委託民間辦理（監獄的私有化），以及將機場的管理私有化。究竟對受刑人的管理或是對個別受刑人的管教該不該屬於公權力？美國許多機場將乘客與行李檢查委由民間受過認證的保全公司辦理，究竟機場的安全檢查屬不屬於公權力？Hood (1997) 甚至提問，(在有些國家) 的民營拖吊業者是不是跨越了公權力？將郵政業務民營化，寄送郵件、而甚至有時候郵件被攔截，這屬不屬於公權力？因此詳細關於公權力的定義，有賴更清楚的立法法令，唯有建立清楚的法源依據，各部門才有明確的參考是否適合將某項行政稽查業務委外辦理。

同時，就算一項行政稽查業務不涉及公權力、僅為資訊蒐集及分析，但民眾的資料交由第三者辦理、分析，是不是有隱私或個人資料外洩的問題，這也需要思考。例如近來美國運輸安全管理局 (Transportation Security Administration) 計畫將起飛前檢查委外辦理，稱作 The PreCheck Program，引起爭議，因為安全檢查的資料庫將包含旅客的飛航歷史、付款資訊、以及其他的個人資訊，引起大量的討論、認為這樣的資料涉及隱私、不適合交由私人公司處置。

第三節 行政稽查業務委外之案例評估分析

本節將依序就飛航安全稽查、商品檢驗、環境稽查、食品安全檢驗、建築物安全稽查等個案的行政稽查業務是否適合委外提出評估分析及建議。

一、飛航安全稽查業務委外分析

透過前章之案例分析後可以瞭解，在飛航安全稽查業務部分，主要分為對航空器之檢查（監理）、對航空人員的檢查，以及對乘客、行李、貨物及郵件等安全方面的檢查等三個部分。其中前兩大項，在民

航法中皆有相關之規定，而可將業務委外辦理，如航空產品與其各項裝備及零組件之檢定業務（民航法§23）、航空人員學、術科檢定業務（民航法§25）、航空人員體格檢查業務（民航法§26）、航空器適航證書核發（民航法§40）、機場時間帶分配（民航法§50）、超輕型載具之註冊、檢驗給證及操作人之測驗給證（民航法§99-3）等，甚至還有專為上述業務委外工作所特別制訂的實施細則或辦法，例如有「航空人員術科檢定委託辦法」、「航空人員體格檢查業務委託辦法」、「航空產品與各項裝備及零組件委託辦法」、「航空器檢查委託辦法」等。而此類業務的委外也皆已符合「法律保留」之原則，即並非僅依行政程序法第 16 條或委外要點（§行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點）來作為公權力委託之法令依據，而是已有明確的法律（民航法）規範及授權，甚至在實施的細節面亦有對應的實行細則或辦法。當然，若就此類業務的委外情況進行解析，其係屬於前節分析架構中的第一類型委外，即在委外的第一階段中便具有「事實蒐集並分析」的狀況，並屬「專業委託」的性質。同時由於受託事項的專業性甚強，後續行政處分（即第二階段）皆不致悖離專業審核之結果。因此，此等業務在依法有據及民間執行量能許可的情況下，自然可有擴大辦理的空間，其考量的標準則只需聚焦於委外工作的成本效益分析即可。

事實上，在對航空器與對航空人員的檢查（監理）業務委外部分，其多有極高的技術門檻與專業量能的需求，譬如依據航空器檢查委託辦法第 4 條規定：「擔任航空器製造之適航試飛者，應具有民用航空局檢定合格之有效駕駛員證書，並具有五年及三千小時以上之飛航經歷，且對所擔任試飛同類型之航空器有兩年及一千小時以上之飛航經驗」，這顯示受託檢查者需有很高的專業經驗，故無法僅由公務人員來執行，而需藉助委外辦理。再以航空器檢查委託辦法為例，其所認證的檢查機關或團體主要包括以下四類：1. 從事航空工業或其相關工業之工程、品管或檢驗、試驗機構，經國內、外主管機關核准有案者；2. 維修廠或民用航空運輸業之品管或檢驗機構，經民用航空局檢定合格給證者；3. 政府所屬機關備有航空器且有維修檢驗部門者；4. 其他具有航空器檢驗能力之財團法人（航空器檢查委託辦法§3），而以上皆為具有相

當專業量能的航空機構，甚至就是航空公司本身。此外，上述檢查業務又幾乎皆有極嚴謹與嚴格的檢查標準（多為國際標準）與標準作業程序（SOP），所以即使委外辦理亦不至於會導致品質之下降，因此從專業、成本與執行程度的角度來判斷，其皆有可擴大辦理的空間。不過，在飛安檢查領域由於其「專業」性甚強，亦導致受託單位的選擇性有限，即出現受託單位間的競爭性不足問題（包括道德風險問題），而這則可能是限制此類業務委外的因素。所以，若欲繼續擴大此類業務的委外，主管機關（民航局）或許一方面可藉國際化的方式，以引進更多具有潛在受託資格者加入委外競標，另一方面則應對專業委外應有更佳的執行監督，以降低委託代理關係中的資訊失衡狀況，且尤其是民航局本身專業人才量能的提升與補充更是重要，建議特殊人才（如已有機師資格並擔任監督複查之人員）之薪資結構應有調整，以利委外執行監督人才的留用。

至於機場安全檢查（即對乘客、行李、貨物及郵件等安全方面的檢查）因其涉及較高的公權力行使，屬高權之行政處分，因此目前按民航法，其皆須由航空警察來執行。不過，有鑑於全球化後國際旅運數量的激增，以及科技化自動檢查之導入，目前許多重要國際機場之機場檢查業務已有轉委託民間認證保全業者予以執行的前例。同時，在訪談民航局之後，其亦表示在法規授權如可鬆綁的情況下，亦可考慮將此一部份的稽查業務進行委外。當然，自監察院對委外工作進行糾正之後，及有部分立委亦認為公權力的委託必需有更狹義及嚴謹之規範與法律授權，此一部份的委外在取得法律授權之前，恐尚有爭議。但是，為能解決機場安全檢查的人力吃緊問題，建議可先以「行政助手」委外的方式來緩解及補充機場安檢人力（主政機關仍為航警局）。此外，先進 ICT 自動檢查科技的導入，亦可部分解決此一方面的問題。

二、商品檢驗業務委外分析

商品檢驗相關的業務除了，商品檢驗本身之外，還包括商品驗證⁵³，這兩者的流程相當類似。商品檢驗的程序主要如下：在市場上進行產品抽樣，或由廠商將即將上市的产品送驗，在實驗室進行各式相關檢驗後，再由主管機關判斷商品是否符合技術法規或標準。明顯地，商品檢驗屬於類型二的行政稽查業務，整個流程可從事實蒐集、事實分析到最後行政處置的決定分成三個階段，我們必須就不同階段探討應否委外。

在事實蒐集的階段，如果由廠商自行送檢，政府機關並無行政作為，並無委外的問題，但是在市場上進行產品購樣、取樣（市場監督），或者在工廠、海關抽樣（監視查驗），則在蒐集樣本時的舉措就或多或少有行政裁量權或強制性作為的特性，例如：當查驗人員在市場上進行產品購樣、取樣，要買或拿哪一個樣本是他的裁量，抑或根據抽樣結果，查驗人員就是要某一批貨物中的某一個特定產品送驗時，廠商不得拒絕。所以，在這個事實蒐集階段，或多或少會涉及具有強制性公權力的行使，如果要將這階段委外，我們認為應該要有所法源，且必須小心從事，必須要將整個抽樣、取樣的過程標準化才可。根據標檢局表示，商品檢驗的抽樣、取樣的過程基本上都由局內同仁完成，並未委外，本研究認為應屬合宜的措施，除非商檢局本身人手實在不足，否則無須特意將此階段委外。

送實驗室檢驗的流程屬於第二階段—事實分析，這部分只是一些技術性工作，並不涉及任何裁量權或強制性作為，與公權力比較無涉。另外，我國實驗室產業在標檢局的扶持下，相當發達，絕大多數的檢驗項目均有相當數量的實驗室可承做，市場競爭性高，且檢驗流程均已標準化，且有 TAF 協助把關實驗室能力，主管機關標檢局所需負擔的監督成本相對低。整體來看，商品檢驗的第二階段屬於可以積極委外的部分。商品檢驗法第 4 條已明文規定，「檢驗之技術工作除由標準

⁵³ 商品檢驗的範疇其實還有度量衡相關的業務，但在本研究的案例分析較少著墨。

檢驗局執行外，標準檢驗局並得委由相關機關（構）、法人或團體代為實施」，目前標檢局也確有部分檢驗工作以委由民間實驗室進行，但標檢局本身仍承擔相當數量的檢驗工作。本研究認為，這部分的委外可更為積極一些，標檢局只要維持最低限度檢驗能量即可，用以查核民間實驗室的檢驗結果，及發展檢驗技術以標準化各種檢驗的流程。

商品驗證的模式較為多樣，根據「商品驗證登錄辦法」驗證登錄符合性評鑑程序之模式共有七種，各類產品會適用不同模式或模式間的組合。以玩具為例，玩具廠商必須由標檢局指定的檢驗機構（如：財團法人台灣玩具暨兒童用品研發中心）取得型式試驗(type test)報告（檢驗報告），並提出符合型式聲明書才能申請驗證登錄，審核通過後才能取得驗證登錄證書。在這個例子中，驗證程序仍可分為三階段：廠商送驗（階段一）、型式試驗（階段二）、審核（階段三），與商品檢驗相類似，為類型二行政稽查業務，本研究的建議也和商品檢驗一致，即在實驗室檢驗的階段積極委外即可。

不過，目前標檢局的實際作法會因產品不同而不同。絕大多數商品的驗證由標檢局自己執行，最多是部分檢驗工作委外，但在部分類型商品採用全權委託的概念，同時將三階段委外，而各類型產品的商品驗證僅委託給少數單位。雖然整個流程相當標準化，而且，受委託單位通常是政府出資的財團法人，整個行政稽查業務委外的情形還算順利，因此，在實務上標檢局甚少收到廠商的申訴。不過，未來若要依現有模式擴大委外規模，仍必須注意法律授權、流程標準化、受委託單位可彼此競爭的相關議題。反之，若未能妥善因應上述問題時，主管機關理應限縮委外。

在其他商品驗證模式中，則必須再加上生產場所的評鑑核可或檢查，這部分其實比較接近類型一行政稽查業務。因此，商品驗證會有類型一與類型二混合的情形，應分開考慮。生產場所的評鑑核可或檢查在階段一時，由於檢查人員必須進到私人廠區，會涉及強制性作為，應盡量避免委外，第二階段行政處置的決定也涉及行政裁量，整體而言，此類行政稽查業務應避免委外。目前，標檢局亦無委外之情形，無須進行調整。

三、環境稽查業務委外分析

環境稽查委外是屬於有多種執行樣態的委外業務。按前節分析架構而言，其兼有類型一與類型二的委外型態。譬如固定污染源的採樣與檢驗，環保機關可委託經認證之實驗室代行，受託實驗室或廠商主要負責資料的蒐集與檢驗，但合格標準仍是由行政機關控制，並由行政機關做事實的認定與後續的行政處分。換言之，其為「行政助手」或「輔助行政」式的委外，是屬分析架構中第二類型的委外。另外亦有如移動污染源（如機車）的臨檢與機車排氣檢驗，其即有相當完整及系統性的委外執行辦法，並對污染物檢驗站設置之條件、設施、電腦軟體、檢驗人員資格、檢驗站之設置認可、撤銷、廢止、查核及停止檢驗等皆有明確的法律規範和授權。此等業務的執行也幾乎皆由經認證核可的檢驗站及檢驗人員來進行，至多只有錄影存證及與公務主管機關間的電腦資料連線，而無公務人員在場的直接指揮與監督，故當屬有較高程度公權力授權的環境稽查委外業務，其性質則屬分析架構中的第一類型委外。

當然，這兩種委外型態的不同亦會造成其在評估該等業務是否應回收、改善或擴大時的差異。首先就第二類型「行政助手」式的环境稽查委外而言，其確實可考慮繼續擴大辦理，因為此類業務基本無涉公權力之委外，等於只是藉助民間資源來協助與輔佐政府檢查業務。同時由於實驗室或實驗機構的設置往往耗費龐大並需具備相當之專業，故引進民間資源當是可行的機制。此外，當前許多之驗證工作皆有嚴謹，甚至是國際規範的 SOP 程序，且認證實驗室在環境領域尚不至於有獨占之情勢，其尚有一定程度之競爭性。同時，環保署轄下又設有環檢所，當可作為複檢或複核之機制，以避免受託機關的道德風險問題。因此，以「檢驗」工作為主的委外應可繼續持續，並考慮擴大辦理。

至於第一類型的環境稽查則涉及較高公權力委外，甚至直接就是公權力委外行使的業務，如機車廢氣的路邊臨檢與機車排氣檢驗等，而這類的業務委外必須要有更嚴謹規範的法律授權及配套，方能確保

其執行的成效。就以機車廢氣的路邊臨檢為例，雖然其有明確的法令授權（§使用中機器腳踏車排放空氣污染物不定期檢驗辦法），但為避免臨檢爭議，基本皆會由環保局公務同仁及（環保）警察會同執行，以免除公權力委外行使之爭議。又如機車排氣檢驗亦有相當完整的委外授權⁵⁴，對於受託檢驗站設置之條件、設施、電腦軟體、檢驗人員資格、檢驗站之設置認可、撤銷、廢止、查核及停止檢驗等皆有明確的規範。但是為避免授權後的「機會行為」與「道德風險」，主管機關仍會要求全程的錄影監控與資料數據的連線查核，以確保此類業務委外的質量水準。當然，此類業務是否繼續適合委外，便需視上述監督與配套之工作能否落實。再就機車廢氣的路邊臨檢為例，由於民眾對非警務人員的臨檢少有認識及理解，故實務上甚難僅由受託單位來執行機車廢氣之路邊臨檢，其多半已循「行政助手」模式處理，因此確實可再檢討此一部份的法律授權，以避免令出不行之困境。此外，在機車排氣檢驗部分，由於其數量龐大，確實遠遠超出政府人力及資源的負荷，故委外辦理實有其必要性，但仍需注意其「道德風險」弊端，並需加強複查與對違約業者的懲處。而當前 ICT 科技的進步，應對此類業務的委外能有更多的監控及品質查核，所以若能持續精進連線監控設施之軟、硬體，當可繼續擴大辦理此等業務。

四、食品安全檢驗業務委外分析

本小節主要鎖定食品安全檢驗業務進行探討，不論是在中央政府食藥署或縣市政府衛生局在執行相關行政稽查業務時的程序，只是食藥署負責專案或聯合稽查，而衛生局負責例行性稽查業務。食品安全檢驗業務基本的執程序如下：由外勤的稽查人員在市場或工廠取樣，交由政府內部或獲得認證的實驗室進行檢驗，檢驗報告送交主管機關後，再由主管機關解讀檢驗報告，並判定檢驗結果是否合乎政府的食

⁵⁴ 詳見空氣污染防制法第十八條第四項及第四十條第三項規定訂定之授權，以及民國 92 年 05 月 21 日所公布實施之「使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法」。

品安全規定，因此，食品安全檢驗業務是典型的類型二行政稽查業務，可分成三個階段。

在典型的類型二行政稽查業務階段一中，稽查人員取樣時，在市場上取樣時會涉及行政裁量權，進入工廠還另外涉及強制性行為，比較適合有過訓練的公務員執行相關公務，過去，屏東縣衛生局曾以臨時聘僱的人員執行相關業務卻遭到投訴，因此，本研究認為，階段一其實並不適合委外。在臨場執行相關業務時，很可能會面臨業者抗拒或不配合的情形，如何在合法的範疇下順利執行業務，需要對相關法令相當熟稔，也必須具備經驗。

相對而言，階段二最技術導向，在執行檢驗工作時，需完全遵循相關技術規範，並無任何裁量的空間，也不會和被稽查人員或單位有任何接觸，因此，並無強制性作為發生的可能性。在階段二所涉及的公權力性質上，其實是適合委外的。目前，可執行各項食品安全檢驗的實驗室相當多，甚至有些實驗室具備政府實驗室所無的檢驗能力，例如：輻射殘留的檢驗，因此，委外之後市場競爭性不會有問題，而且食藥署也發展出一套實驗室認證體系管理可接受委託的實驗室，檢驗流程已標準化，此一階段相當適合進行委外。

主管機關將在階段三審視檢驗報告，並決定受檢的食品是否合於規範，這明顯涉及行政處置的決定，具有行政裁量的性質，不應任意委外。綜合來看，食品安全檢驗業務只有在第二階段適合委外，而且相當適合委外。比較可惜的是，對比目前食藥署與衛生局的食品安全檢驗業務執行情形，食藥署與衛生局僅在階段二有小規模的委外，原則上，整個食品安全檢驗業務的流程都由公務人員完成。本研究認為，其實在階段二的委外應積極擴大辦理，而不須由政府自己擴充實驗室的設備與人力。

五、建築物安全稽查業務委外分析

與建築物相關的行政稽查業務包括：建築許可執照核發、建築物施工勘驗；建築物使用許可執照核發；建築物公共安全檢查；建築物

室內裝修審查；機械遊樂設施安全檢查；建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查。

目前這些檢查的辦理方式主要符合前一節所述第一類型的行政稽查業務，由受委託單位派員進入場域進行事實蒐集並分析，其後回到辦公室繕打彙整報告、再呈給各地主管機關（建設處、工務局、或都發處），由主管機關就受委託單位所呈交之報告為依據進行最後的行政處置。

其中，由於建築物公共安全檢查、建築物室內裝修審查、機械遊樂設施安全檢查、與建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查這四項檢查業務皆屬專業領域，因此建築法 77 條、77 條之 2、77 條之 3、77 條之 4 中規定這些檢查作業應委託中央主管建築機關認可之專業機構或團體辦理。換言之，此四項稽查業務按規定應委外辦理，因此不存在是否應限縮或擴大辦理的討論空間。

而建築許可執照核發、建築物施工勘驗、與建築物使用許可執照核發等三項行政稽查業務，建築法中說明由主管機關派人檢查，但並未明定其是否可以委託辦理。目前有一些地方政府工務局或建設處或都發局已委託、或研議將此三項檢查委由全國建築師公會或是各地建築師公會辦理，以補足人力、技術之不足，並加速辦理時程，已辦理的縣市包括台中市、桃園縣等。

針對建築許可執照核發、建築物施工勘驗、與建築物使用許可執照核發此三項行政稽查業務是否適合委外辦理，就本章前一節所列兩階段評估原則來討論：

第一階段

此三項稽查業務類同建築物公共安全檢查、建築物室內裝修審查、機械遊樂設施安全檢查、與建築物昇降設備及機械停車設備安全檢查等四項檢查業務、皆屬專業領域範疇，因此若將事實蒐集與分析的階段委外辦理、最後由主管機關參照委託檢查者的報告作成行政處置，並不違反公權力不外放之原則。

第二階段

如同本文在討論建築物公安檢查個案時所提，將建築相關行政稽查業務委外產生一定程度的交易成本，例如公安申報偽造、或公安簽

行政稽查業務委外之檢討與評估

證不實的問題時有所聞；再者，因為專業的委託機構難尋，各主管機關目前大多委託各地建築師公會辦理建物相關檢查，形成委託檢查員方面的獨佔市場，可能使交易成本更形惡化。然而，另一方面，我們也必須考量建築物安全相關稽查專業程度高、案件數量亦極大，各地主管機關實有人力和專業不足、必須仰賴委外辦理之需求。因此本研究建議將此三項行政稽查業務的委外擴大辦理，然而在委外辦理之時必須更進一步防範交易成本與獨買市場的問題。

第六章 結論與建議

第一節 研究結論

本研究之主旨係透過對全國與行政稽查業務委外有關的行政機關進行總體性的調查，以及對飛航安全檢查、商品檢驗、環境稽查、食品安全稽查與建築物公共安全稽查等代表性的行政稽查業務委外案例進行深度之個案探討，以瞭解與分析行政稽查業務委外在我國目前的執行情況，並提出對該等業務委外政策及制度的改善建言。

首先，在對行政機關的總體調查部分，共計發放有效問卷 183 份，回收 137 份，回收率為 74.86%，其中包括 76 個中央政府行政機關（佔回收樣本 55.47%，以下「佔回收樣本」字樣省略）、17 個直轄市政府行政機關（12.41%）與 44 個縣市政府行政機關（32.12%）。總體而言，此次行政機關稽查業務委外的全國性問卷調查呈現以下重要結果：

1. 多數行政機關未曾有行政稽查業務委外的情況（56.93%），而無業務委外的原因主要為「未有適合委外的行政稽查業務」（87.80%），其次為法令限制（10.98%）、不易監督（6.10%）。至於在有行政稽查業務委外的行政機關中（40.15%），係以衛生、環保、建築公安等為最主要的行政稽查委外類別，而此三類業務的管理權責皆橫跨中央與地方，即政策制訂與立法規範在中央，而政策執行則在地方。
2. 行政稽查業務委外的受託對象主要為民營業者（54.55%），其次則為法人機構（如工研院等）（41.82%）與公會/協會/基金會（34.55%）等。而人力不足（85.45%）與技術、專業或設備不足（67.27%）是行政機關將稽查業務委外的最主要原因。此

行政稽查業務委外之檢討與評估

外，政策要求（34.55%）與成本較低（27.27%）也是稽查業務委外執行的重要原因。

3. 在有進行稽查業務委外的行政機關之中，委外業務涉及公權力行使的比例約佔 65.45%，但部分行政機關對於稽查業務委外的法源依據尚未明確釐清（21.82%）。
4. 多數有行政稽查委外的行政機關業已成立專案小組處理行政稽查業務委外事宜（56.34%），但亦有四成（41.82%）並未設置。
5. 稽查業務委外經費佔行政機關年度預算支出的比例係以 5% 以下為最多，約有 56.36% 之業務委外行政機關是以此經費比例進行委外。
6. 公開招標係最主要的行政機關稽查業務委外執行的方式（72.73%），委外專案之契約執行長度則以一年期計畫為最多（72.73%）。
7. 多數之行政稽查業務委外皆能在契約中訂有明確的關鍵績效指標（key performance indicators），以供未來監督、績效評估之用（74.55%）。而關鍵績效指標中包括量化指標的比例為 100%，另亦有 53.66% 再追加質性指標作為 KPI。
8. 94.55% 之業務委外機關皆會於執行期間內繼續監督委外工作的進行，而執行監督的方式最主要為書面報告（84.62%）、實地考核（69.23%）、抽檢（61.54%）、民眾滿意度調查（30.77%）等。
9. 在行政稽查業務委外契約執行完畢後，78.18% 的委託機關皆會對務委外業務的執行績效再進行結果評估，最主要的評估方式為書面報告（97.67%）、實地考核（58.14%）、抽檢（41.86%）、民眾滿意度調查（27.91%）等。同時也有 80.39% 的委託機關會將監督與績效評估的結果反饋至未來的委外業務辦理。
10. 委託機關評估稽查業務委外的關鍵因素主要為執行之績效（72.73%）、成本（58.18%）、溝通成本（52.73%）、監督成本

(47.27%) 等。

11. 目前有超過九成 (92.73%) 的委託機關，對其目前的稽查業務委外感到滿意或非常滿意，而這也是幾乎全數 (99%) 的委託機關皆願意繼續維持目前的委外計畫，甚至是擴大辦理。
12. 另又再對中央及地方行政機關的稽查業務委外調查結果進行交叉分析之後，則又獲致以下結論及發現：
 - (1) 整體而言，中央政府與地方政府在進行行政稽查業務委外時所採取的策略相去不遠，僅有細微之差異。
 - (2) 中央政府較常將行政稽查業務委託給法人機構、公會/協會/基金會，但地方政府則相對偏好民營公司。
 - (3) 地方政府除了人力不足外，出現受限於可用資源，技術、專業或設備不足的問題的比例較大，中央政府則是較常基於成本因素之考慮而將行政稽查業務委外。
 - (4) 中央政府在處理行政稽查業務委外的程序過程中，似乎比地方政府更為細緻。例如，委託專案小組的設立與質化評估指標的採用皆較地方委託機關為佳。
 - (5) 地方政府行政稽查業務委外的支出佔總支出的比例係大於中央政府，但原因不詳，可作為未來研究探索之方向。
 - (6) 在進行期中監督時，在書面報告之外，中央政府較注重實地查核，地方政府則較注重抽檢。
 - (7) 中央政府機關在進行稽查業務委外時，對績效、成本、溝通、監督等四個層面均感到滿意，而地方政府的滿意原因則較集中在行政稽查業務委外的績效層面。

其次，在個案研究部分，本研究係按問卷調查結果中所回覆的三大稽查業務委外領域（衛生、環保、建築公安）為最主要的案例研究對象，再增添商品檢驗委外與飛航安全委外等兩項以中央政府執行為主的稽查業務委外案例。共計訪談交通部民用航空局、經濟部標準檢

行政稽查業務委外之檢討與評估

驗局、環保署環境督察總隊、高雄市環保局、瑩諮科技股份有限公司、元科科技股份有限公司、衛福部食品藥物管理署、屏東縣衛生局、花蓮縣衛生局、台南市政府工務局、花蓮縣政府建設處等機關單位，並完成五大個案之解析，計有以下重要發現：

1. 「專業委外」仍是行政稽查業務委外的最主要原因，尤其是檢測或檢驗型態的業務（如污染物質檢測、食品成分檢驗），其主要是以「行政助手」的方式進行委外，並非「公權力」的委託。
2. 「專業委外」，特別如檢測、檢業工作，其雖然為行政稽查業務委外的最主要類型，且多以行政助手方式進行委外，但是該等委外所行做出的專業判斷往往就是行政處分的最主要依據，極少有駁回或覆議之情況，故此種專業委外的結果已實質影響人民法益，但目前尚無相當明確的法制框架可規範此一灰色地帶。
3. 凡是涉及准駁、裁罰等高權行政處分的業務並不常有業務委外的情事，因其一方面需要有嚴格的法律授權（法律保留），另一方面亦需實務上的可行（如民眾的接受程度）。目前如機場之安檢，雖國際已有委外前例，但民航法仍規定此項業務僅能由航警執行，不可委外。再者，在環境稽查領域，如機車排氣臨檢，雖然已有法律授權，但因民眾接受程度較低，故多需公務人員或環保警察與受託單位的協力執行。
4. 自監察院民國 100 年財調 0121 號調查報告（林鉅銀、李復甸，2011）對行政院所屬行政機關之委外事務進行糾正，並揭示公權力之委託「不得僅依行政程序法第 16 條或委外要點作為公權力委託之法令依據」之後，相關行政機關的稽查業務委外皆能謹守此一規範，既使如衛福部雖然有大量之稽查業務，其亦無稽查公權力的直接委外。
5. 人力因素亦是稽查業務委外的最重要因素之一，但是對於涉及高權委託的人員皆需有非常明確的法律授權及資格認證，否則僅能以行政助手的方式委託。此外，專業人力有時亦不易由委

外途徑而獲得，其可能與委外計畫的經費（總額）有限、計畫約聘僱人力的薪資不具市場競爭力等有關，以致委外專案之人力素質未盡理想。

6. 稽查業務委外的費用常有不同的分擔方式，譬如空污檢測委外即有空污基金支應，水污檢測委外則需中央競爭性經費補助，而商品檢驗委外則由標檢局以本身的預算支付（雖然商品檢驗法第 4 條第三項規定：「前二項支付之委由或委託費用，得由商品檢驗費用扣抵。」，但並未如此執行），故尚無一致性的法制規範，亦形成委外績效上的差異。
7. 稽查業務委外因公開招標最低標等因素之影響，往往使得委外執行預算相當拮据，在廠商過度擲節支出的情況下，亦有可能影響執行績效。
8. 某些稽查委外領域如飛安、建築物公安等常有受託機構獨占性之問題，造成委託代理關係的失衡，以及委外績效的限制。
9. 為監督委外績效，多數個案皆設計有抽查、複驗、盲樣，抑或再委託其他監督者進行複檢等方式，以作為執行過程之監督。不過，委託者亦應具備一定之專業量、能，方能對受託者做出有效之監督。譬如，民航局飛航標準組便需有具備機師資格之檢查人員。又如環保署環境檢驗所便可作為環境稽查委外的複檢機制，而其他無編制內實驗室之機構亦可委託 TAF 作為複驗認證機構。
10. 根據案例研究發現，政府委外業務的受託廠商有時亦為受檢對象之業務委託或顧問公司，致造成利益衝突之情況。而此種情況特別容易發生在某些檢測獨占性質較強，抑或受託廠商的經營規模及市佔率甚大的情況下。故在業務委外時，亦需再有更嚴謹的利益迴避機制設計，以避免單一代理人對多重委託人的監督問題。
11. 利益迴避機制應從行政稽查業務委託之前就開始進行，應避免受託的機關/單位與受檢對象在進行稽查時有長期合約關係。以

下分點列述相關機制：

(1). 在進行行政稽查業務委外時，必須先進行市場調查，確認可受託的機關/單位的數量夠多，屆時可因利益迴避的問題更換受託機關/單位。在市場競爭性低的情形下，應避免將行政稽查業務委外。

(2). 避免將所有類型的行政稽查業務委託給單一機關/單位。若只將行政稽查業務委託給單一機關/單位，則委託單位應保留部分預算，因應利益迴避問題而必須將個案委託其他機關/單位的情形。

(3). 在行政稽查業務委外的合約中，應列舉應利益迴避的事由，並訂定委託與受委託的機關/單位有義務申報利益迴避情事的義務及相關罰則。

(4). 可受託的機關/單位進行投標時，需據實申報與未來可能受檢對象的長期合約關係，並作為審查的依據之一，已接受過多未來可能受檢對象長期合約者，應避免將行政稽查業務委託。委託與受委託的機關/單位也必須定期更新相關資訊，而委託單位需避免將相關個案委託給此一受託的機關/單位。

(5). 在個案稽查進行時，若受委託的機關/單位有需要進行利益迴避的事由，應主動提出，否則委託機關/單位可根據合約進行處罰。

12. 行政稽查業務委外工作在無有效的績效誘因導引下，有時易常淪為被動性質，抑或只以受託事項的最低標準為工作完成之目標（如建築物安全檢查業務委外案例所示），故未來之委外制度設計可再思考績效誘因之措施。

13. 稽查業務委外的訴願、行政訴訟，乃至國賠，皆應按委外業務的性質而有所區分，並需釐清委託機關、受託者、受稽查者間的公法關係。

上述 13 項發現可依據本研究個案分析的架構：委外執行現況、委

外執行管理、委外執行建議進行分類，詳見表 6-1。其中，有 6 項發現可列於委外執行現況，而委外執行管理亦有 6 項發現，委外執行建議則有 1 項發現。研究發現主要集中在前兩項的原因是：一、本研究的重心仍在比較傳統的委外執行現況、委外執行管理等議題；二、計畫循環的概念在許多行政機關仍在概念導入的階段，必須一段時間後比較容易進行深入的研究。

表 6-1 本研究個案分析重要發現與分析架構之關連

研究架構	重要發現
委外執行現況	1、2、3、4、6、13
委外執行管理	5、7、8、9、10、11
委外執行建議	12

資料來源：本研究整理

此外，本研究亦同時檢視了先進國家的經驗，並且由各國經驗看來，在預算以及人力不足的限制下，行政稽查業務委外似乎已成為必然之趨勢。而面對將業務委外所產生的監督與交易成本，在參照美國、英國、OECD 組織及其他先進國家的作法之後，其折衷的方法應為透過嚴格的審查及認證機制來認可民間審查機構/廠商。其要旨包括：

(1) 在審查項目中，首先確認民間審查機構/廠商的專業性和專業能力，更重要的還須確認該機構/廠商作業的獨立性（是否涉及利益衝突）、對檢查業務的投入程度（是否兼顧太多其他業務以致檢查不周）、以及此機構/廠商與其旗下檢查員的雇用條件的合理性（未被合理對待的檢查員可能無法提供滿意的檢查服務），以確保檢查業務會被充分、適當地執行。

(2) 在業務執行期間，應施以結果檢視與不定時抽檢等監督方式。更重要者，則是以伴同評估的方式監督第三者檢查員的檢查品質，期待培養第三者檢查員能夠以與委託單位相同的態度和價值來進行檢查。

同時從這些先進國家的經驗，亦可再總結出以下三點以供我國政府相關機關參考：

1. 對於委託廠商的審核應更全面：我國目前環境稽查、商品稽查、食安檢查、建築物安全檢查、建築物昇降設備及機械停車設備等檢查均有採行委外辦理，或委託專業的公會、或委託握有證書之檢察機構/檢查員、或委由經過認證之第三者檢查機構辦理。然而從法令或各機構現行方法中可知檢查機構的選擇仍主要以專業性為考量，而忽略了其他方面，例如該民間機構/廠商的獨立性、投入程度、價值觀、或雇用條件合理性等；這些專業性以外的因素，對於控制委外機構/廠商的代理人問題以及降低交易成本有關鍵性的影響。因此我們建議以上行政稽查項目的辦理單位在選擇委託機構/廠商時，能夠考量專業性以外的因素，包括民間機構/廠商的獨立性、投入程度、價值觀、或雇用條件合理性，以利對於委外機構/廠商的監督、促進行政稽查能夠被充分執行、各稽查項目的初衷可以被落實。(建議對象：環保署、各地環保局、標檢局、食藥署、各地衛生局、營建署、各地工務局、建設處、都發局)
2. 仍需設置至少一位對委外稽查業務熟稔的人員在單位中以利監督：目前有將行政稽查業務委外辦理的各單位於業務執行期間，多以摻雜盲樣 (blind sample)、事後複查或抽檢等方式來監督委外機構/廠商的辦理情形，但在更多情況下，例如政府主管部門本身缺乏相關技術人員，則全權委託專業機構辦理，包括建築物公共安全複查全權委託建築師公會辦理，身心障礙認定全權委託醫院辦理，特殊食品有害物質稽查委由民間或醫院實驗室檢查等。這樣的辦理方式，多由於政府本身缺乏技術人員，因此必須依賴民間機構辦理；然而這也表示政府缺乏有效監督的能力，無法落實行政稽查項目檢查的初衷，此實非民眾之福。對於此等情形，本研究建議有將行政稽查業務委外辦理的單位，必須擴充人力，至少引進一位以上對檢察業務之專業內容熟稔的人員，以經常性的伴同評估來監督委外機構/廠商的辦理方式

是否適當；同時，伴同評估應偏重於評估委外機構/廠商的工作態度、檢查方式，因為唯有當職務代理人是以同樣的信念、工作態度在執行委託的任務時，委託者與被委託者目標一致，委託者的要求或期望才較有可能被滿足。雖然伴同評估員隨行時民間機構/廠商的態度可能不同，但此仍不失為一最直接傳遞主管單位的規格及標準、並訓練民間機構/廠商者能夠逐漸符合主管單位要求的方式。(建議對象：環保署、各地環保局、標檢局、食藥署、各地衛生局、營建署、各地工務局、建設處、都發局。)

3. 在契約訂定時採用「夥伴協力機制」思考方式：建議各政府單位採納或參考目前國際間的新思維。此思維強調簽訂契約的雙方應該是一同尋找「最佳價值」(Best Value)的夥伴：新世代的契約為生命週期契約(Life-cycle contracts)，契約雙方為長期生命共同體，在合作中尋求建立柔性、團結和資訊交換等關係性規則。在此新思維之下，契約雙方不再著重於過去所強調的契約防弊、規範，而可以在擬定契約條文時，就雙方充分合作，就權利、義務、績效要求、可能爭議、爭議解決方式、違約罰則等進行溝通，增加彼此交集、以利業務成功執行的機會。

第二節 研究建議

按本研究之結論發現，及專家座談會對本研究所草擬建議之修正，特提出以下政策建議：

一、中長期之政策建議

1. 行政稽查業務委外在法理性質上仍有所區分，對涉及高權之稽查業務委外確實需要明確的法律授權（法律保留），而非高權之業務則以「行政助手」方式辦理即可，但是對於「專業委外」（部分高端之檢測或檢驗業務，抑或委託機關對受託者的「專

業」評判並無檢核之能力）卻經常處於灰色的管理地帶，因其評斷將確實影響人民之法益，但卻不一定具有法律授權，抑或是潛遁於行政助手的名目之下，故應有授權法理的釐清，以避免爭議。（主辦機關：行政院法規會；協辦機關：人事總處、國發會、公共工程委員會、司法院）

2. 自監察院民國 100 年財調 0121 號調查報告（林鉅銀、李復甸，2011）對行政院所屬行政機關之委外事務進行糾正之後，「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」已將「行政稽查」業務委外的項目予以刪除，以避免有公權力委託之爭議。但是，行政稽查如第 1 點建議所示，具有不同程度的公權力行使，並非皆涉高權之行政處分，因此實宜有更明確的業務委外規範，而非將其直接刪除，致使委外事項的管理缺乏準據，建議再重新研議與修正「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」。（主辦機關：行政院法規會；協辦機關：人事總處、國發會、公共工程委員會、司法院）
3. 近期在食品安全、環境保護等領域接連有重大違規事件爆發，顯示行政稽查工作的重要性。但是為謹守公權力或核心業務不得委外之原則，在該等領域業務量暴增的情況下，已使政府稽核工作疲於奔命，卻效果不彰。此等領域的稽查在法律授權明確的情況下仍應有委外的空間，且應善用民間之力量來共同完成稽查工作。政府之角色可效仿先見國家經驗，轉換為監督者，並善用認證（驗證）機制與機構，而政府的角色即是對該等認證機制或機構的監督者，而非是第一線的稽查者（稽查工作轉由認證/驗證機構擔任）。建議由制度上徹底翻新行政稽查與認證制度，使兩者相輔相成並善用民間資源及力量。（主辦機關：衛福部、環保署、農委會、營建署；協辦機關：國發會、公共工程委員會）
4. 在某些專業性較高或較冷僻之領域，行政稽查委外經常面臨受託機構有獨占性或受託市場競爭性不足之問題（如戴奧辛檢測、飛行器檢測），故應在委外的法制上思考競爭性的引入（譬如

開放國際競標)，以及監督獨占受託者的再檢機制。(主辦機關：公共工程委員會；協辦機關：國發會、人事總處)

5. 為強化對專業委外之監督，並降低委託代理關係中的資訊失衡狀況，委託單位亦應強化及補充專業的監督人才，建議特殊人才(如已有機師資格並擔任航空器委外檢查之複查人員)之薪資結構應有所調升，以利委外執行監督人才的留用。(主辦機關：主計總處；協辦機關：國發會、人事總處)
6. 地方行政稽查業務委外多受限於中央政府補助款項之限制，地方政府宜有補助款之外更多的財源規劃(如特定產業汙染稽查費用之徵收)或其他競爭性計畫經費之爭取。(主辦機關：主計總處；協辦機關：國發會、各地方政府)

二、短期與立即可行之政策建議

1. 在某些委外稽查領域，受託稽查單位與受檢對象(廠商)之間常有複雜的業務關係，故宜有更制度性的利益迴避機制設計，或在委託契約中明訂利益迴避(利益衝突)之相關條款，甚至可適用至受託單位的關係企業。(主辦機關：公共工程委員會；協辦機關：國發會、人事總處)
2. 可導入經濟誘因機制(如稽查績效獎金分成)，以使稽查工作不僅只是最低標準/量能的達成，而能使受託者有未雨綢繆並主動偵測問題的動機(特別如食品安全稽查領域)。(主辦機關：公共工程委員會；協辦機關：國發會、人事總處、各業務委外機關)
3. 在稽查業務委外的過程中，受託單位經常受限於委託預算之限制而無法有效留用具有執行經驗之人才(如污染物質排放許可證之審核人員)，故受託單位宜有人才留用方面的改善計畫，抑或列為委外計畫甄選及評核之必要項目(主辦機關：公共工程委員會；協辦機關：各業務委外機關)

行政稽查業務委外之檢討與評估

4. 可透過科技之應用，如即時/自動數據監測、盲樣等來強化對委外業務之複核與監測，另亦可強化政府本身之實驗室（如環境檢驗所）或第三方認證（如 TAF）之複檢機制。（主辦機關：各業務委外機關）
5. 稽查業務委外招標，應善用最有利標或限制性招標，以覓得最佳之受託者，蓋除專業性的考量之外，尚應包括受託機構/廠商的獨立性、投入程度、以往績效與聲望、雇用條件的合理性等。（主辦機關：各業務委外機關）
6. 有鑑於全球急速成長的空運市場及客、貨數量，機場安檢業務已經超越航警局之負荷，在有效釐清民眾人身與財產檢查的法益保障與範疇之後，確實可仿效其他先進國家，將機場安檢業務委由經認證之保全（保安）業者來加以執行，以降低政府執行成本。不過，若立法機關對「公權力」委外尚有疑義的情況下，則或許先以「行政助手」之業務委外方式先行過渡，抑或多引進自動化之通關檢驗設施。（主辦機關：民航局、航警局）
7. 允許商品檢驗委外費用可由商品檢驗費用扣抵，以落實商品檢驗法第 4 條之精神。（主辦機關：經濟部標準檢驗局）
8. 環境稽查、食品安全稽查皆攸關國計民生，且當前之問題嚴重，故宜擴大稽查業務委外，以引進民間資源，共同解決社會問題。（主辦機關：衛福部、環保署）
9. 建築物安全檢查業務委外經常出現弊端，如公安申報偽造與公安簽證不實，故應有更積極的防弊機制設計與調查抽驗，例如對於有簽證不實紀錄的檢察機構或廠商永不再合作，或藉由擴大專家檢查人員的資料庫，以降低受委託方的獨買力、經由委託方的彼此競爭促進檢查品質。（主辦機關：各地之工務局、建設處等；協辦單位：各地政風及調查單位）

參考書目

中文部分

- 王兆鵬 (2002). 「臨檢與行政搜索」, *月旦法學雜誌*, 85 期 6 月號。
- 方華香 (2014). *從重大民生經濟案件論行政檢查與行政搜索法制發展*, 立法院法制局委託研究。
- 李宗勳 (2002). *政府業務委外經營的理論與實務*, 台北: 智勝出版。
- 李震山 (1997). 「論行政程序之民主法治化」, *中央警察大學學報*, 31, 1-24。
- 林子儀、蔡茂寅、黃昭元 (1998). *行政檢查業務委託民間辦理法制之研究*, 行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 林鉅銀、李復甸 (2011). *100 財調 0121 監察院調查報告*。監察院。
- 吳志光 (2008). 「公私協力行為之公法化趨勢--以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之實務見解為核心」, *輔仁法學*, 36, 1-55。
- 吳定 (2011). 諮詢會議發言記錄, 收錄於林鉅銀、李復甸 (2011)「100 財調 0121 監察院調查報告」。監察院。
- 吳庚 (1985). *經濟部暨所屬行政機關委託民間團體辦理業務可行性之研究*, 經濟部現代管理小組專案委託研究報告。
- 吳庚 (2011). 諮詢會議發言記錄, 收錄於林鉅銀、李復甸 (2011)「100 財調 0121 監察院調查報告」。監察院。
- 法治斌、董保城、劉宗德、洪文玲 (1996). *行政檢查之研究*, 行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 洪文玲 (2006). 「行政調查制度-以警察、工商管理、水土保護領域為例」, 收錄於 *當事人協力義務/行政調查/國家賠償*, 臺灣行政法學會主編, 2006 年 11 月。

行政稽查業務委外之檢討與評估

- 洪家殷 (2011). 「論行政調查之證據及調查方法—以行政程序法相關規定為中心」, *東海大學法學研究*, 35, 1-52。
- 洪家殷 (2015). 「論行政調查中之行政強制行為」, *法學叢刊*, 237, 29-58。
- 徐仁輝 (1995). 「新制度經濟學與公共行政」, *世新學報*, 5, 273-288。
- 陳文貴 (2009). 「行政調查與行政檢查及行政搜索之法律關係」, *法令月刊*, 60(3), 67-87。
- 陳景發 (1996). 「論行政調查之法的統制」, *中央警察大學法學論集*, 創刊號, 75-127。
- 許宏吉 (2006). 「行政調查應有之內涵與趨向」, *法令月刊*, 57(8), 17-29。
- 郭介恒 (2014). 「行政檢查與基本權保障」, *法學叢刊*, 59(2), 43-76。
- 程明修 (2005). 「行政行為形式選擇自由--以公私協力行為為例」, *月旦法學*, 120, 37-65。
- 蔡中志、黃建樂 (2002). 「道路交通管理處罰條例處罰制度之研究」, *警學叢刊*, 32(5), 197-223。
- 蔡秀卿 (2006). 「行政檢查」, *東吳法律學報*, 18(2), 43-74。
- 黃茂榮、城仲模 (1991). *行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討*, 行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 張錦文、黃茂榮、莊逸洲 (1994). *公有公共設施委託民間經營---公立醫療機構部分*, 行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 葉慶人 (2010). *行政檢查之研究*, 國立中央大學法律與政府研究所碩士論文。
- 董保成 (1995). 「德國行政檢查法制-以工商業為例並兼論我國工商業檢查」, *政大法學評論*, 53, 91-103。
- 廖義男 (2005). 「從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則」, 收

錄於行政調查制度之研討-行政院 94 年度第 2 次法制研討會，行政院法規委員會主辦，2005 年。

廖義男 (1999). *行政計畫確定程序可行性之研究*，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

劉宗德 (1994). 「日本行政調查制度之研究」，*政大法學評論*，52, 111-142。

英文部分

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. New York, NY: Praeger Publishers.

Blau, P. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service, Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-59.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2001). The New Public Service, Putting Democracy First. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.

Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Elliot, S. (2000). You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization. In Freundlich, M., and Gerstenzang, S. (eds.) (2003). *An Assessment of the Privatization of Child Welfare Services: Challenges and Successes*. Washington, DC: CWLA.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 304-360.
- Johnston and Yurman, (2014). *Food Safety and the Diffusion of Federal Regulation*. Retrieved from <http://bloch.umkc.edu/.../Johnston-Yurman-ASPA-2014.pdf>
- Kamenka, E. (1989). *Bureaucracy*. Oxford: Blackwell.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Brookings Institution Press.
- Light, P. C. (2000). *Making Nonprofits Work: A Report on the Tides of Nonprofit Management Reform*. Brookings Institution Press.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. MA: Reading.
- Peters, G. B. (2000). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, pp.54-90. New York: Oxford University Press.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Weber, M. (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New

York: Scribners.

Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminister.

Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, O. (1996). *The Mechanisms of Governance*. London, UK: Oxford University Press.

行政稽查業務委外之檢討與評估

附錄一 高雄市政府秘書處訪談紀要

受訪者：吳副秘書長兼捷運局代理局長義隆

訪問人：張其祿、王俊傑、王可佳

時間：中華民國 103 年 10 月 2 日

地點：高雄市政府捷運局

問題一：請問您認為行政稽查委外可能的原因為何？

吳副秘書長兼捷運局代理局長義隆回答：

行政要有稽查權須有公權力的賦予，公權力賦予後又將業務委外，委外通常是技術性的工作，通常是因為人力不足而必須要將檢查業務委外。稽查會含括取締和處分，僅有舉證的部分能夠委外，因為只有公部門受法律授權能夠進行裁罰，因此功能性委外的部分是沒有問題的，例如政府缺乏實驗室或檢驗設備而將業務委外之情況。行政稽查必須考量如何賦權，要賦權就必須要有法律的根據，且被賦權的單位也必須要有公信力，這些單位須接受各項專業審查，再經政府選擇後進行委外業務，但裁罰的部分涉及到公權力，所以還是要回到政府做裁決。

問題二：若本研究所定義之行政稽查為"公法上的關係"，意即有違規行為可以進行裁罰之檢查項目，請問您印象所及高雄市政府有多少這類型的業務委外呢？

吳副秘書長兼捷運局代理局長義隆回答：

若只關注涉及裁罰的行政稽查委外，這類型相關業務的委外就較少，主要的原因正如方才所述，在此定義之下的行政稽查就涉及行政法中准駁的概念，這部分就會牽涉到公權力公信力的搭配，因此如果稽查的目的為取締違法或違規則可能並不多，但若只是服務或收費可能又較多。或許也可從法律面檢視哪些單位可進行行政稽查委外的業務。

問題三：請問您認為高雄市政府目前有多少本研究所關注的行政稽查委外業務？

吳副秘書長兼捷運局代理局長義隆回答：

多數的行政稽查委外業務可能仍多集中於環保、交通等業務範圍。可透過了解研考會的相關委外計畫、人事處了解勞務委外的情況、主計處的委外預算編列，了解縣市政府中哪些單位有委外之事務。

附錄二 高雄市政府人事處訪談紀要

受訪人：高雄市政府人事處城處長志忠

訪問人：張其祿、王俊傑、王可佳

時間：中華民國 103 年 10 月 2 日

地點：高雄市政府人事處

問題一：請問，在高雄市政府，由哪一個單位統籌管理政府業務的委外？

城處長志忠回答：

根據「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，在中央政府由人事行政總處負責相關事宜。我國的人事管理制度採一條鞭制，地方政府的人事制度亦是因循中央政府而來，因此，在高雄市政府，與行政業務委外相關事務亦由本處統籌、協調。

問題二：請問貴處辦理行政業務委外相關事務的業務內容為何？

城處長志忠回答：

實際行政業務的委外主要還是由各主政單位根據自身的專業與需求來執行行政業務委外的流程，但是如果有了新的整體業務委外的案件必須填寫「推動業務委託民間辦理情形調查表」申報委外所能獲得的效益，該調查表的內容包括：管機關、委託機關、委託標的、法令依據、預定期限、進度、效益分析（可節省的人力、經費）等，這些多半是一些場地委外經營的案例。

問題三：請教貴處，目前高雄市政府業務委外的情形為何？

城處長志忠回答：

行政稽查業務委外之檢討與評估

在過去陳前總統在任時，中央政府根據企業化政府的精神進行政府改造時，各級政府推動行政業務委外較為積極。目前來看，政府業務委外的相關議題所受到的重視程度已經低了許多，不過，一方面也是因為該委外或能委外的政府業務可能也委外的差不多了。許多政府的業務畢竟涉及公權力的行使，不是說委外就能委外的。

問題四：本研究主要係針對行政稽查業務進行現狀的盤查，想請問貴處，是否有相關的統計？

城處長志忠回答：

行政稽查業務不屬於整體業務委外的類別，各機關/單位進行行政稽查業務委外時，並不需特別呈報至本處。另外，行政稽查並非正式的政府業務委外分類所使用的類別，恐怕並無現成的資料可以使用。但如果需要針對高雄市政府內部進行調查，本處願意提供協助。

附錄三 高雄市政府主計處訪談紀要

受訪者：高雄市政府主計處陳專門委員碧美

訪問人：王俊傑、王可佳

時間：中華民國 103 年 10 月 2 日

地點：高雄市政府主計處

問題一：請問貴單位是否針對市府行政稽查業務的委外進行調查統計？

陳專門委員碧美回答：

主計處並非是市府委外業務的主管機關，也未進行任何相關的統計與調查，可詢問其他單位，例如：秘書處。

問題二：請問可否從預算編列的角度瞭解市府行政稽查業務委外的情形？

陳專門委員碧美回答：

雖然所有政務的推動都需要用錢，所以從預算編列的角度來瞭解市府行政稽查業務委外的情形或可看出一些蛛絲馬跡，但從我們的專業來看，這個作法可能會存在兩個問題：第一、各單位所編列的預算與實際最後的支出並不相符，應以通過審計程序的決算會比較恰當；第二、在市府預算或決算的正式科目中，並未有行政稽查業務委外的項目，無法直接獲得相關資訊。

問題三：請問可否從各單位決算的一些說明看出該筆支出是否為從事行政稽查業務委外的工作？

陳專門委員碧美回答：

的確在各單位決算書中會附有簡短說明，甚至會提及該筆支出是否涉及委外業務，但通常委外業務不見得會另編單筆預算，而是和其他同一政務下的支出合編，所以並不知該筆支出委外業務所佔的比例；再者，這些委外項目是否屬於行政稽查業務的委外也無法直接從說明判斷，因此，不得而知。

問題四：請問高雄市府哪些機關委外的預算較多？

陳專門委員碧美回答：

就印象所及，環保局與勞工局的委外預算較多，但其他單位就不多了，而這兩個機關所委外的業務是否為行政稽查的範疇，則必須直接和該機關進行訪談才能確定。

附錄四 花蓮縣政府主計處訪談紀要

受訪者：花蓮縣政府主計處洪處長文煌

訪問人：李明軒

時間：中華民國 103 年 9 月 23 日

地點：電話訪問

問題：我們預計盤點行政稽查業務的委外情形，在發放問卷前希望知道目前各縣市政府有哪些行政稽查業務有委外辦理，以利篩選問卷發放的對象。請問花蓮縣政府各單位目前有哪些行政稽查業務有委外辦理？

洪處長文煌回答：

行政稽查業務的委外散佈於各處室單位，我會請各處室協助回答以協助貴研究團隊。

補充：民國 103 年 9 月 30 日洪處長文煌回傳以下資訊：

檢查名稱	檢查內容	委託單位
建築物安全檢查	升降設備安全檢查	建設處建管科
環保檢查	空氣汙染、噪音汙染、水汙染、毒性化學物質、廢棄物處理	環保局
移動污染源稽查管制		環保局
水資源檢查	飲用水檢驗	環保局

行政稽查業務委外之檢討與評估

衛生檢查	接受業者申請食品類檢驗、 民眾申訴檢驗、食品微生物 檢驗、食品化學檢驗、酒類 檢驗	衛生局
食品衛生檢驗	市售食品抽測檢驗	食藥署、疾管署、衛生局 聯合分工
兒童福利機構之訪視調查	兒童及少年收出養訪視調查	社會處婦幼科
身心障礙鑑定	身心障礙之鑑定	衛生局

附錄五 李復甸前監察委員訪談紀要

受訪人：李復甸前監察委員

訪問人：張其祿

時間：中華民國 103 年 10 月 31 日星期五中午 12：30～13：30

地點：台大校友會館

問題一：依據林鉅銀、李復甸【100 財調 0121 監察院調查報告】，在報告頁 9-20 提及「本案經製作 4 種調查表隨文發出：表 1-機關委託民間經營或管理情形調查表；表 2-內部事務或服務委託民間辦理情形調查表；表 3-行政檢查事務委託民間辦理情形調查表；表 4-輔助行政委託民間辦理情形調查表」，想請教李前監委復甸，不知可否提供表 3 的原始檔案，及調查之結果。

李復甸前監察委員回答：

該報告的詳細原始資料必須向監察院調閱，但主要的分析結果業已公告於監察院的網頁之上，大致已能清晰地描述監察院對政府委外工作成效的調查情況。此次調查的重點為瞭解行政院及所屬各機關因預算與組織縮編，而將機關業務逐漸改採委外方式辦理之後，其究竟有無落實「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」規定？而其實際的執行情形如何？以及其是否已建立監督與課責機制等相關配套措施？

當然，此份報告是以政府工作委外的整體情況為調查對象，故「行政檢查事務委託民間辦理」只是其中的一環，而相關結果均可參見該調查報告。

問題二：報告頁 9-24 至 9-74 為「調查結果及各機關建議事項」，想請教李前監委復甸，若某機關調查結果呈現

(3) 行政檢查事務

<1>依委外要點應辦未辦事項：無。

行政稽查業務委外之檢討與評估

<2>建議事項：無。

可否解讀為，該部會雖然將部分行政檢查事務委外，但未有建議事項。

若某機關調查結果呈現

(3) 行政檢查事務：無。

可否解讀為，該部會未有任何行政檢查事務或未將行政檢查事務委外。

李復甸前監察委員回答：

兩種回答情況皆是該單位沒有「行政檢查委外」的情況，前者是該單位沒有委外的行政檢查事務，而後者是單位執掌中根本就本有行政檢查事務。

問題三：若按此解讀，則內政部、衛生署、農委會、環保署、國家通訊傳播委員會、交通部、經濟部、國家科學委員會、勞工委員會、新聞局等回答「有」行政檢查事務的單位才是有可能會有「行政檢查委外」的情況？

李復甸前監察委員回答：

是的，正確。

問題四：在執行調查的期間，「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」在 2011 年做了第三次修正，例如：委外業務的分類做了相當程度的調整。但調查報告主要根據 2007 年版本，因此，想請教李前監委復甸：

1. 若根據 2011 年修正後的版本來看，此調查報告內容有無調整的必要？
2. 2011 年所做的第三次修正是否與本次調查有關？

李復甸前監察委員回答：

「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」在 2011 年對委外事務分類的修正就是為因應本調查所發掘之問題而有的改變。因為行政檢查事務必須是由有公權力的機關來執行，公權力本身是無法「委外」的，且尤其是涉及准許、駁回、裁罰等實質性的公權力行使之時則是如此。換言之，

「輔助行政」的委外是可以，但「行政檢查」的委外就會有行政法上適法性的問題。而目前「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」在委外事務的分類上，因此就只有（一）整體業務委外：包括各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委外，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。（二）部分業務委外：各機關得檢討將下列業務委外：1. 內部事務或服務：各機關內部事務或對外提供服務之業務，得委託民間機構辦理。2. 輔助行政：各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助執行部分管制性業務。所以行政檢查此種具有「管制性」之業務就只宜藉輔助行政方式來辦理。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問題五：距今離調查報告完稿已 3 年時間，想請教李前監委復甸，就您的瞭解在近 3 年中，業務委託民間辦理的情形是否有所變化，特別是行政調查的部分。

李復甸前監察委員回答：

本報告完成之後，相關行政機關在辦理委外工作時皆會更注意其在法源依據、規劃、執行與評估等各面向上的問題。譬如相關行政機關在推動業務委外工作時必須區分規範密度，並落實法律保留原則。換言之，若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，是可由主管機關以行政命令方式進行委外，但若涉及人民重大權益者就必須有明確的法律授權。此外，按國家高權有所謂「公權力獨占原則」，國家重要決策涉及重大的公共利益，則也僅能由國家親自執行，且即便從「服務國家」的理想出發，修正「公權力獨占原則」的界線，但與公權力有關的行政是否得完全委由私人行使，或是政府業務委託民間辦理時，政府委外業務範圍亦應有所限制，即政府業務委託民間辦理得有排除事項範圍，以避免侵害人民的基本權利。如勞工檢查將危險性機械及設備代行檢查業務委外，便可能是對委外範圍之核心業務與非核心業務的界線未做有效釐清，致有侵害人民基本權利的可能缺失。

此外，政府亦應檢討檢查業務的推動及執行方式。譬如此次食安事件，政府若僅藉其自身或委託之檢驗機構來進行食品安全稽查，則永遠不可能能有效遏止黑心食品。政府應效法先進國家之經驗，以業者向第三方檢驗機構主動報驗，而政府則是事後監督檢驗機構與抽檢業者之方式，將更能較主動查驗的方式更具成效。

總之，行政檢查委外需注意其適法性，並也需注意其規劃、執行與成果評估。

附錄六 交通部民用航空局訪談紀要

- 一、受訪機關：交通部民用航空局
- 二、受訪人：何淑萍 主任秘書
- 三、訪問時間：2015 年 1 月 30 日下午 2 點至 3 點
- 四、與會人員：張其祿教授
- 五、會議紀錄

何主任秘書淑萍簡介機場保安部分：保安那塊，我們也有做保安的部分，因為當時 911，所以有危險物品檢查，然後他也有人員的進出的檢查、貨物的檢查。貨物就是檢查危險物品，人員檢查就是有沒有攜帶危險物品，類似這樣。

那在機場的安檢，基本上都是內政部移民署的航空警察局在執行，當時機場公司成立的時候，其實也發現因為政府機關，像警察，他的人力是一直缺乏的。其實在其他國家，這一部分應該也是一般的機場公司自己去處理。那我們後來也發現其實我們的航警也做了很多，有些部分應該可以民間來做，所以在機場公司成立的時候，就有把一些比較屬於機場公司的安全，例如大樓安全，就由機場的保全來做。

問題一：請教民航局機場委外保全部的相關業務

何主任秘書淑萍回答：保安那塊，基本上我們的檢查，基本上都是在民航法上，我們傳統的定義就會講成公權力的檢查。因為要委外，就須區分高或低度權力。有時候行政的作業會認為是比較低度的，而低度公權力才有委外的可能，高度公權力就比較不宜。因為近年來機場的運量大量增加，可是我們的警察來源有限，再加上政府預算人力編制，其實我們也想過我們也不可能為了做這種安檢，無限制的一直擴充政府機關的人。因為桃園機場公司那邊有心想要成立一個保安，那到底之後會不會是他成立的那家那倒也不一定，

行政稽查業務委外之檢討與評估

因為他一定有一個公開的程序。我們想說其實不管是誰來做，似乎是有一些空間去委託給民間來做。那到底是什麼樣的才叫民間呢，因為根據我們現在的民航法，人員進出應由航警局來做。那時候我們就在想說那我們應該要修法，那當然修法的過程大家就會開始討論到，什麼叫高度公權力什麼叫低度？那很不幸的就是說，其實檢查的有一些動作，很多人認為是高度的，因為有涉及人身的部分，那我們也試著去解釋說其實你通過一個金屬門，假設就像有個機器人在那裏幫你檢查，那涉不涉及人身安全？最後子法他旁邊還是可以搭配，不過那樣的想法最後還是能接受的人有限，所以最後我們修法還是朝向不涉公權力。那至於什麼叫涉及公權力，什麼叫不涉及公權力，那個部分就由內政部警政署來處理，所以說還要看他訂的細節，那基本上反正只要是可移出去的，基本上我們就會做一個認證保全的辦法，所以那個部分在推動上大概目前的方向上是這樣處理。那我們覺得行政委託在民航這一塊，什麼叫做高度公權力什麼叫做低度公權力，這不是我們民航可以定義，所以也會去洽一些相關部會，所以這部份有時候在做所謂的行政稽查委外的時候，在民航保安這塊就是涉及到公權力的定義，因為那個不明確以後，當我們想要委外的時候，我們認為其實在其他國家是可以的，但在我們這邊無法，所以那個部分會變得比較難去實行，目前在推動上還要比較積極去說服大家。

問題二：行政稽查委外會涉及公權力，這部分的定義較為模糊因為又牽涉到人身，絕對是公權力才能做的。而過往的資料顯示比較低公權力或不涉公權力的業務才可委外，可是這些也很難去檢查這件事是哪一個部分可以不涉及公權力，所以未來會不會變成一種行政駐守的可能性。

何主任秘書淑萍回答：基本上我們是不希望再有行政駐守，因為行政駐守就失去委外的意義，因為他還是政府部門的一環，而行政機關做任何東西都是公權力。其實檢查行李，他發現裡面有危險物品，也就是訓練一個專業的人看著機器，那有航警的人在旁邊就他來處理，基本上我們認為是沒有問題的。但當初在想這個想法的時候，因為法務部對這塊有疑慮，因為人身安全太難切分。如果是金屬門、機器，走過去如果警示響起，再找那個人來，就是做那種很制式的動作，一定要一個訓練的警察嗎？當你想把他委外的時候，你就會想說，長久以來在做的所謂的公權力是真的那麼高度公權力嗎？其實他

是一個很單調的工作。說不定未來變機器人負責進行檢查，若有感應到確認是哪一部分後就結束了，所以也不見得需要花費大量時間和金錢訓練警察進行這樣簡單的工作。

問題三：其實我們也是希望把這個困境寫出來，因為很多東西都被定義得太嚴格、不合時代，而國外早就有這樣的實例。那我們現在把它定義的那麼嚴謹，這現在其實是有問題的，因為入境的人數又多，每年成長快速，警察或行政人員是不可能有能力負擔所有業務。

何主任秘書淑萍回答：所以像機場我們評估這塊是可以，我們自己也有我們做航空保安的檢查，那一塊的檢查基本上就是我們的人親自去檢查，會定期檢查抽檢，那塊就不可能釋放出去了，因為已經算是最後一個稽核監理的角色，在保安這塊是這樣。而標準組這部分，可能航醫中心，我們有委託航醫，那個法規上很明確，民航局也不需要雇用一堆醫生。

第 23 條之 2（維修廠之申請檢定）【相關罰則】第 2 項~§114

從事維修航空產品與其各項裝備及零組件之維修廠，應向民航局申請檢定；檢定合格者，發給維修廠檢定證書。

前項維修廠之檢定分類與程序、檢驗作業手冊、維護紀錄、簽證、廠房設施、裝備、器材、工作人員之資格、維護與品保系統之建立、申請檢定或申請增加、變更檢定、檢定證書之發證、註銷與換發、證照費收取、維修管理及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。

民航局應派員檢查維修廠各項人員、設備，並督導其業務，受檢者不得規避、妨礙或拒絕；檢查結果發現有缺失者，應通知其限期改善；其有下列情形之一者，應停止其一部或全部運作：

一、航空人員未持有效檢定證或航空器駕駛員生理、心理狀態不適合飛行。

行政稽查業務委外之檢討與評估

二、航空器試飛對地面人員或財產有立即危險之虞。

第 25 條（航空人員之檢定及各種證書之發給）【相關罰則】第 1 項~§111

航空人員經學、術科檢定合格，由民航局發給檢定證後，方得執行業務，並應於執業時隨身攜帶。

前項航空人員檢定之分類、檢定證之申請資格、學、術科之檢定項目、重檢、屆期重簽、檢定加簽、逾期檢定、外國人申請檢定之資格與程序、證照費收取、工作權限及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。

第一項航空人員學、術科檢定業務，得委託機關、團體或個人辦理之；受委託者之資格、責任、監督及其他應遵行事項之辦法，由民航局定之。

第 26 條（航空人員之技能等之檢查）【相關罰則】第 1 項~§111

航空器駕駛員、飛航機械員、飛航管制員之體格，應經民航局定期檢查，並得為臨時檢查；經檢查符合標準者，由民航局核發體格檢查及格證，並應於執業時隨身攜帶；經檢查不合標準者，應停止其執業。

前項航空人員體格之分類、檢查期限、檢查項目、檢查不合標準申請覆議之程序與提起複檢條件、期間之規定、檢查與鑑定費用之收取、體格檢查及格證之核發及檢查不合標準時停止執業之基準等事項之檢查標準，由民航局定之。

第一項航空人員體格檢查業務，得委託機關、團體辦理之；受委託者之資格、條件、責任及監督等事項之辦法，由民航局定之。

第 40 條（飛航前之監督及檢查）【相關罰則】第 1 項~§112、§112-5；第 3 項~§119

領有航空器適航證書之航空器，其所有人或使用人，應對航空器為妥善之維護，並應於飛航前依規定施行檢查，保持其適航安全條件，如不適航，應停止飛航；檢查員或機長認為不適航時，亦同。

民航局應派員或委託機關、團體指派合格人員檢查航空器所有人或使用人之機務作業，航空器所有人或使用人不得規避、妨礙或拒絕；如航空器之維護狀況不合於適航安全條件者，應制止其飛航，並廢止其適航證書。

民用航空運輸業，應將航空器機齡、飛航時數、最近一次維修紀錄及航空器駕駛員飛航時數等資料公開，作為乘客選擇之參考。

第二項受委託者之資格、責任、監督及其他應遵行事項之辦法，由交通部定之。

第 50 條（航線證書）

民用航空運輸業應取得國際航權及時間帶，並持有航線證書後，方得在指定航線上經營國際定期航空運輸業務。民航局應設置國際機場時間帶協調委員會，或委託中立機構，辦理機場時間帶分配；其受委託者之資格、條件、責任及監督等事項之辦法，由民航局定之。

民用航空運輸業應取得國內機場航空器起降額度或時間帶，並持有航線證書後，方得在指定航線上經營國內定期航空運輸業務。

前二項指定航線之起迄經停地點、業務性質及期限，均於航線證書上規定之。

第一項國際航權分配及包機之審查綱要，由交通部定之。

第二項之國內機場航空器起降額度管理辦法及時間帶管理辦法，由民航局定之。

行政稽查業務委外之檢討與評估

第 99 條之 3（註冊飛航）【相關罰則】第 1 項或第 2 項~§119-1

超輕型載具應經註冊，並經檢驗合格，發給超輕型載具檢驗合格證後，始得飛航。但超輕型載具製造廠依民航局核准之試飛手冊及相關限制從事超輕型載具之試飛活動者，不在此限。

超輕型載具操作人應經體格檢查合格，並經學、術科測驗合格發給超輕型載具操作證後，始得操作超輕型載具飛航。

超輕型載具之註冊、檢驗給證及操作人之測驗給證等事項，得由民航局辦理或委託專業機構辦理。

【「航警檢查」的母法法源】

第 47 條之 2（航空保安計畫報核實施）【相關罰則】第 1 項至第 3 項、第 5 項~§112-4

民用航空運輸業及普通航空業，應依國家民用航空保安計畫擬訂其航空保安計畫，報請民航局核定後實施。

外籍民用航空運輸業應訂定其航空保安計畫，報請民航局備查後實施。

航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業及其他與航空站管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構，應於其作業之航空站擬訂航空保安計畫，報請航空警察局核定後實施。

航空貨運承攬業得訂定航空保安計畫，向航空警察局申請為保安控管人。

航空警察局得派員查核、檢查及測試航空站內作業之各公民營機構及保安控管人之航空保安措施及航空保安業務，受查核、檢查及測試單位不得規避、妨礙或拒絕；檢查結果發現有缺失者，應通知其限期改善。

前項航空警察局派員查核、檢查及測試時，得要求航空站經營人會同辦

理。

第 47 條之 3（安全檢查）【相關罰則】第 3 項~§112-4

航空器載運之乘客、行李、貨物及郵件，未經航空警察局安全檢查者，不得進入航空器。但有下列情形之一者，不在此限：

- 一、依條約、協定及國際公約規定，不需安全檢查。
- 二、由保安控管人依核定之航空保安計畫實施保安控管之貨物。
- 三、其他經航空警察局依規定核准。

前項安全檢查之方式，由航空警察局公告之。

航空器所有人或使用人不得載運未依第一項規定接受安全檢查之乘客、行李、貨物及郵件。

航空器上工作人員與其所攜帶及託運之行李、物品於進入航空器前，應接受航空警察局之安全檢查，拒絕接受檢查者，不得進入航空器。

航空器所有人或使用人對航空器負有航空保安之責。

前五項規定，於外籍航空器所有人或使用人，適用之。

第 47 條之 4（管制區之劃定）【相關罰則】第 2 項~§119-3

航空站經營人為維護安全及運作之需求，應劃定部分航空站區域為管制區。

人員、車輛及其所攜帶、載運之物品進出管制區，應接受航空警察局檢查。

行政稽查業務委外之檢討與評估

附錄七 經濟部標準檢驗局訪談紀要

- 一、受訪機關：經濟部標準檢驗局
- 二、受訪人：林傳偉 主任秘書
- 三、訪問時間：2015 年 2 月 6 日上午 10 點至 11 點半
- 四、與會人員：張其祿教授、王俊傑副教授
- 五、會議紀錄

林主任秘書傳偉說明經濟部標準檢驗局相關業務：會進行行政稽查委外主要是基於以下的因素，首先，基於政府也希望民間團體亦能夠參與公共事務的因素；第二個，因為政府本身也欠缺醫些設備或技術，所以需要民間實驗室的協助；第三個，即使政府有相關的設備，但由於政府的人力或物力有限，因而需要借用民間檢測的資源，且基於政府組織再造的關係，政府的人力和預算皆再逐年減少，依此委外業務就更顯重要。標檢局委外業務的發展情況各有不同，有些業務是從一開始就有委外，而有些業務則是後來才開始委外。

張教授其祿說明本次訪談目標：標檢局主要負責農工礦商品的衛生、安全、技術和環保的檢驗。法令上，商品檢驗業務委託辦法對於行政稽查委外的規範也是相當清楚。本次訪談，想瞭解委外的過程，例如驗證機構的選擇、如何查核與監督。本報告的展望是希望探討如何建構一個更良好的行政稽查委外的制度，因此須了解行政稽查委外的成效以及目前有何困難，未來行政稽查委外制度可以如何改善？

問題一：商品檢驗法在罰則上並不重，最高的罰則為 750 萬，這部分貴單位有何看法或建議。

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：罰則是針對生產製造者，檢驗法治是屬

於程序法，此法主要是懲罰沒有完成檢驗程序的生產製造者，若已經完成檢驗程序則可能就屬於消費者保護法的範疇。商品檢驗法在民國 90 年修法後，罰款最低 20 萬，最高 750 萬，根據標檢局過去的經驗，受罰者多為中小企業及個體戶違反相關程序，例如網路拍賣業者。因此，於民國 96 年再進行一次修法，若逃檢之商品低於 10 萬，則最低罰款為 10 萬，當逃檢之商品高於 10 萬時，最低罰款為 20 萬。且商檢法 60-1 條⁵⁵有更詳盡之相關說明。在國內目前的情況而言，這些產品的危害性並不嚴重，並不如食安問題令人恐慌，雖然一些電器產品會有燃燒的情況，但標檢局皆有其他的管理方式。目前食品檢驗會有這些問題是因為其歸屬於中央政府和地方政府不同單位管理，因此會有管理上的問題，而標檢局是採取一條鞭的做法，資訊收集和通報機制都是相當全面性的，商檢法在 96 年修法後，若消費者在使用產品時出現燃燒現象，業者必須通報，若沒有通報則會受罰，在此情況下讓標檢局得以進行資訊的收集，也使此類產品並部會全面性地發生問題。

問題二：在商品檢驗的部分，較少出現全面性的問題，多是個案的問題，請教貴局當發生通過檢驗卻發生問題的情況時，是否會有一套程序對委外的標準或程序進行修正。

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：標檢局第六組負責檢驗技術的幕僚單位，每個月皆會召開「檢驗一致性會議」，檢驗的規範不僅國家標準，因為當國家標準不足或較緩慢時也會採用國外標準，檢驗的標準通常是原則性的，實際的做法就必須透過「檢驗一致性會議」來探討。以除濕器的案例而言，由事故的商品中探討出事當中的電容器等機制出現問題，因此此會議就研擬了相關的改善措施，並請廠商召回相關機型的商品。此外，針對個別的事故的通報案件，對於報案義務人和消費者皆會進行訪談，完成事故調查報告，並反

⁵⁵商品檢驗法 60-1 條

應施檢驗商品之報驗義務人，有前二條規定應處罰鍰情形之一，其商品總價低於新臺幣十萬元者，得處其總價二倍以下罰鍰。但罰鍰金額不得低於新臺幣一萬元。前項商品總價，以違規商品數量乘以商品單價計算；輸出商品之單價，以離岸價格（FOB）計算；輸入商品之單價，以起岸價格（CIF）計算；國內產製商品之單價，以出廠未稅價格計算。

饋至第六組的會議中，以利進行各項標準的改進，有必要時也會討論是否需要修改國家標準。

問題三：請問標檢局內目前行政稽查委外業務的現況為何

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：而在行政稽查這部分，於問卷附錄中所列出的數十項項目皆屬於檢驗的技術工作，而非標檢局的行政稽查委外業務，因此適用一般的採購法，此類型的做法是當標檢局採樣完成後，會將樣本送至實驗室，實驗室依其專業技術完成檢驗後，再將檢驗結果報告送回，標檢局再依據報告進行審查。標檢局的行政稽核業務，第一個是「驗證機構」，另一個就是在商品檢驗這一塊，玩具中心和橡膠中心中有一部分會由該機構替標檢局進行取樣，在此情況下，因為取樣這個過程就涉及公權力的判定，包括玩具中心和橡膠輪胎皆以公告為依行政程序法公告為行政委託。而在標準檢驗這一塊，就是屬於 TAF，依據 14 條⁵⁶規定，也屬於行政委託，但此法為民國 86 年訂定，在實質上，在 96 年時，標檢局就已經去任務化 TAF 的認證業務，因此，TAF 目前並不涉及公權力，並不屬於行政稽查。而第三個就是度量衡，度量衡中的國家實驗室，涉及度量衡法第 4 條⁵⁷，國家實驗室中的校正業務會較有可能會有公權力的委託，度量衡法的第 6 條⁵⁸也有說明公權

⁵⁶ 商品檢驗法第 14 條

為提升商品或服務之品質、環境、安全或衛生之管理，標準檢驗局得推行相關商品或管理系統之驗證制度。(相關辦法：管理系統驗證實施辦法、溫室氣體查證實施辦法、自願性產品檢驗實施辦法)

標準檢驗局依前項規定受理廠商申請商品或管理系統驗證，其申請條件、程序、驗證證書之有效期限、核(換)發、撤銷、廢止及相關事項之辦法，由主管機關定之。

⁵⁷ 度量衡法第 4 條

度量衡專責機關得設國家度量衡標準實驗室，負責全國度量衡最高標準之研究實驗、建立、維持、保管、供應、校正及其他相關事宜。

有關國家度量衡標準實驗室之業務，度量衡專責機關得委託其他政府機關(構)、團體辦理。

前項受委託者資格、條件、申請、評鑑、監督考核、校正報告核發及相關管理事項之辦法，由度量衡專責機關定之。

⁵⁸ 度量衡法第 6 條

法定度量衡器之檢定、檢查及定量包裝商品之抽測，除由度量衡專責機關執行外，主管機關得委託其他政府機關(構)、團體辦理。

力的委託。

問題四：商品檢驗法第 4 條所衍生出的商品檢驗業務委託辦法對於相關的行政檢驗也有相當多的說明，但針對商品檢驗法中的數個法條有些疑惑之處想請教貴單位，商品檢驗法第 12 條，「驗證機構辦理商品驗證業務時，應以驗證機構之名義為之」，由此看來驗證是該實驗室的名義；商品檢驗法第 13 條，「驗證機構對其驗證之產品，應執行監督」，我較為懷疑驗證機構是否有能力進行監督；此外，若驗證機構本身出現問題，政府機關是否能夠進行處罰。

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：商品檢驗法第 12 條其名義是依據行政程序法，是全權委託的概念，類似陸委會委託海基會，接受行政委託的單位就是在執行公權力，因此才需要公告。商品檢驗法第 13 條，是希望驗證機構需要負責。而在罰則的部分，因為檢驗機構是一個行政機關，就好比是檢驗局同仁的責任，若出現系統性的問題，當然可以廢止，公務機構的罰則，懲罰的方式主要是取消資格，並不會另外有罰則。

問題五：每年進行查核的過程中，過去是否發生過問題，是哪個環節容易出問題

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：實驗室完成報告後，會由驗證機構進行審查，以達到利益迴避，也達到監督的效果，而標檢局也會針對驗證機構的技術能力進行考核，多數的問題並不嚴重，因此要求改善即可，尚未出現難以處理之全面性的問題。此外，在實地查核的過程中，除了會對報告進行審查外，針對驗證機構的驗證人員進行抽驗，瞭解其訓練過程。

問題六：TAF 的機制的角色是否可以加重，例如監管其他的驗證機構

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：基本上，TAF 僅是一個輔助單位，是申

前項受委託者之資格條件與評鑑、監督考核及相關管理事項之辦法，由主管機關定之。

請成為驗證機構的資格條件，因此 TAF 不太可能進行監管，因為這樣會使政府失去監管的權利，且監督的信心也不足。即使要朝向這樣的方向發展，另一項會面臨的就是預算的問題，驗證機構向被驗證者依法令收費，收到金額須全數繳回，而驗證機構是賺取標檢局支付給驗證寄購的費用，因此這部分是需要編預算的，但由於標檢局在預算和人力上皆有限，因此雖然行政委託的想法相當好，但受限於現況難以推行。TAF 也屬於經濟部所監管的財團法人，也是由標檢局進行監管，基本上是每三年查核一次。

問題七：將專業的檢驗業務委外時，是否會有政府內部與驗證機構的認知不同而出現衝突之情況

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：標檢局的「檢驗一致性會議」能夠協調並防止衝突的發生，以形成共識。而在驗證機構方面，也是會蒐集相關的議題，請相關的驗證機構於會議進行討論，且標檢局也會每年針對驗證機構的驗證人員進行測驗和訓練，以確保其專業且能夠依法進行檢驗，每位驗證人員皆有進行登錄。在制度面、業務面和技術面等三方面皆有定期聯繫，若有疑慮也會處理，且國內目前的驗證機構多為知名的財團法人，因此業務聯繫和各項細節的確認皆是相當仔細的。

問題八：驗證機構間的競爭情況如何，是否會有獨佔的情況

林主任秘書傳偉及趙主任克強回答：相關法規是扶植國內的相關機構，並鼓勵輔導國內具規模之企業，經濟部的扶植國內廠商在「檢測驗證產業」的市場上進行良性的競爭。目前而言，國內驗證機構的數量也相當多，而國外的驗證廠商擁有更多的資源，競爭力自然也更強。自 94 年有第一家電子檢驗中心，開始開放由民間檢驗，後來才逐漸加入更多廠商，是政府希望民間檢測的能力也能夠參與公共事務，甚至希望透過這樣的方式扶植國內的檢測驗證產業發展，希望其能夠與國外的相關產業競爭，相關的資格條件也訂於商品檢驗業務委託辦法第 6 條⁵⁹中，目前也多限委託國內的廠商。實際上，國內

⁵⁹檢驗業務委託辦法第 6 條

行政稽查業務委外之檢討與評估

的驗證機構仍難與國外的驗證機構進行檢測，但標檢局自 94 年以來仍逐步將業務委託給國內的驗證機構，即使如此希望加速委託速度的聲音仍相當多，例如電子檢驗中心也是希望多開放，但基於預算問題，雖然商品檢驗法的第 4 條的第三項的規定，「支付的費用的委託費用得從商品檢驗費用扣抵」，但現行的預算法是收入預算和支出預算分開，若無限擴大此類驗證委託的業務，在支出面上會壓縮到檢驗局的其他預算。汽車委託民間代檢是採取「抵扣」的作法，本次商品檢驗法修法時本想比照辦理，但立法院的預算中心不同意，因為會破壞預算體系，目前僅有汽車委託民間代檢是能夠採取抵扣的模式。因此，在未來的展望上，若能夠改為抵扣的模式，將能夠是行政檢查委外業務發展的突破。

※標檢局對於問卷回復的修正：

1. 輸入農產品殘留農藥代施檢驗
2. 輸入即食性食品病源性微生物代施檢驗
3. 輸入食品動物用藥殘留代施檢驗
4. 三聚氰胺及重金屬等汙染物質代施檢驗業務
5. 委託黴菌毒素及組織胺代施檢驗
6. 代施進口、內銷及市場購(取)樣橡膠輪胎檢驗業務
7. 委託代施進口及國內產製玩具檢驗

申請成為驗證機構者（以下簡稱申請人），應具備下列資格：

一、我國之行政機關（構）、公立或立案私立大專以上學校或公益法人。
二、已建立符合國際標準所規範之產品驗證制度並取得財團法人全國認證基金會（以下簡稱認證基金會）相關領域之認證。

三、已取得標準檢驗局相關產品檢測領域指定試驗室之認可，或取得標準檢驗局公告指定之技術機構資格，但申請之產品領域具有執行工廠檢查之需求者，須另取得標準檢驗局相關產品之工廠檢查機構認可。

四、其他經標準檢驗局指定公告。

申請人之驗證類別為自願性產品驗證者，不受前項第一款之資格限制。

因情況特殊，經標準檢驗局公告者，不受第一項第三款之資格限制。

8. 代施進口及內銷岩綿裝飾吸音板、岩綿襯板檢驗
9. 機電類產品驗證代施檢定業務
10. 委託代施機械類 ISO900 1/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查
11. 委託代施電子類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查
12. 委託代施橡膠類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查
13. 委託代施塑膠類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查
14. 委託代施營建類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查
15. 呼氣酒精測試器及分析儀委託代施檢查測試
16. 糾紛電度表委託代施檢測
17. 雷達測速儀委託代施檢查測試

以上 1 至 4 項於 100 年 1 月 1 日已回歸食藥署的業務，第 5 項也已不屬經濟部。此 17 項中，僅玩具及輪胎的項目屬行政稽查委外，第 9 項若為「委託驗證業務」則屬行政稽查委外。第 15 項由於有建置實驗室設備，因此已經沒有代司檢驗，而第 16 及 17 項僅是標檢局的人員過去，對方只是借用設備和人力的協助角色，沒有涉及公權力，僅是行政助手。實際上行政稽核委託的單位電檢中心、大電力、成大、國家實驗室，而國家實驗室這類型的業務例如校正也僅是少部分。

行政稽查業務委外之檢討與評估

附錄八 環保署環境督察總隊訪談紀要

- 一、受訪人：蕭清郎總隊長
- 二、訪問時間：2015.02.9（一）
- 三、與會人員：李明軒助理教授
- 四、會議紀錄

問題一：政府各個部門，目前有哪一些行政稽查業務是有委外的，然後那如果說業務委外的話，是怎麼樣來決定要委託哪些單位，然後過程中是如何監督，那結果又如何？若對方執行任務、執行業務就是出了差錯，然後這時候政府單位該怎麼處理？

蕭總隊長清郎回答：環保署底下有一個總隊，總隊下面有三個大隊，北中南環境督導大隊，三個大隊，這個地方就是南區督察大隊的所在地。那這三個大隊的主要工作就是稽查業務，簡單講就是稽查業務。有時候，有些比較重大案子，可能會透過警政單位一起合作，所以可能當時我們主秘想到的稽查就是到我們這邊來，所謂稽查，就是這是我們大隊的比較是直接的業務。稽查的工作，幾基本上都是照法令的規範，譬如說，水資源保護法、廢棄物清理法，這些法令的授權讓我們這個行政單位，可以去跟這些事業做稽查，或是說跟這些違規的行為人，譬如說亂丟紙屑，那都被我們有採證的話，就可以去稽查，基本上稽查的行為一定要有法律的授權。第二個就是說，我們可能要去稽查的時候，那我會帶一些基本的配備，做稽查。譬如說測 PH 值那些簡單的儀器，但是當我們做比較深入的稽查的時候，可能就是我們要去採水樣，那我們可能要去採空氣，採噪音，這些等等，要去監測那些數字的時候，那有些部分工作是會委外來辦理，所謂委外辦理就是說我們採的廢水，可能是自己檢驗。空氣也一樣，我們會委託專業的公司來幫我們採樣，採完樣品一樣拿去驗，我們要委託他們去檢驗，也是一樣是有法會授權，這些工作可以委託公司來做，大概基本上我們依照法令的程序來講，我們基本上就是說委託了這家公司的時候，一樣是從招標的方式，招標以後委託這家做檢驗，檢驗我們基本上我們還是會依照法的規定去就是公示，類似公告說，在這一年裡面，這家是接受我們在這個範圍檢驗的那個公司。

問題二：所以他們的角色也是比較像行政助手這樣子的方式，然後審核的准撥權還是在檢查總部？

蕭總隊長清郎回答：沒錯，整個過程都還是在稽查人員依照法令去做，只是說最後一些技術面的東西，需要專業公司的來幫忙的地方，例如空氣污染含採樣，簡單採樣我們會採，但是比較複雜的採樣，是委託專業公司來採。他們負責檢驗，但是採樣過程是由我們同仁親自參與的，並沒有委外出去。那有些縣市可能會透過顧問公司去做前置作業，但這部分可能就不是稽查了，更類似去做一種服務，到一個工廠可能去幫忙做一些前置作業，那這個是沒有稽查的效果。基本上，目前三個大隊，是做了很多的稽查，大概我們會委託的大概有這幾項。

問題三：那請問一下隊長，就是你剛剛說到認證的實驗室，那你說這個認證的方式是怎樣？

蕭總隊長清郎回答：主要檢驗公司他本身就是要申請核准的，基本上，我們不管是委託廢水或是空氣污染，我們要委託他檢測的項目，他本身這個公司要具備認證合格這個項目的這個公司才可以由他受委託來做。那認證的部分，認證裡面就會包含認證的核准的是有哪幾個項目，因為他基本上具備這些設備，具備這些能力，確保其整個流程都沒問題。才能夠檢驗這個項目，所以那個不是檢驗公司什麼都做，他是逐項去認證的。所以我們要去委託的這一個檢驗業的話，就是要符合資格才可以來投標。由我們採樣，他們依照規範進行檢驗。在監督方面，我們可以送樣的時候，也會放一些樣本在裡面。就是說，我們如果送十個樣出去，可能裡面夾一個還是兩個我們自己配好的樣本，就是標準樣本，用以其檢測的準確與真實性。例如我們今天同仁出去採了十個樣本回來，那十個樣本要出去之前，我們是內部會做轉碼，也就是內部會換包裝，讓大家不曉得這一瓶是從哪裡來的。意即進來一個編碼，出去又是另外一個編碼，讓出去檢驗的公司不曉得這個是哪一家的樣本。

問題四：採樣過程呢？空氣污染採樣過程需不需要陪同去，至少去看看他們採樣的方式，恰不恰當？

蕭總隊長清郎回答：採樣的話就是同仁負責，整個採樣的過程，同仁會監督。檢驗的時候，他們就會拿回去檢驗，就無法現場監督。基本上他們只是技術面的協助，整個稽查是依法行政來講，即使去採某家工廠的煙囪，那個我們同仁也是要在現場監督，才能夠進行。

問題五：這種規範都是防壞同學，就是好同學自己都會遵守法規，壞同學自己就會找漏洞攢，向你們要去抽檢工廠的煙囪啊這些的時候，是怎樣防止說有通風報信，然後他們可能去改變他們的製程，來去通過這次環保檢查，有沒有什麼樣的方式？

蕭總隊長清郎回答：如果是查工廠這部分，我們會了解同仁調查該工廠的原因。例如彰化電鍍店的稽查，我們從彰化縣有四百多家電鍍業，那這四百多家我們去找哪一家是有問題的，那我們就先篩選到差不多是一家，那一百家在最後，我們後來跟檢察單位跟警政單位合作，去搜索 33 家，22 家最後停工，然後 25 家起訴，起訴的人數是達到 30 個以上，那這個如果我們說達到這樣的一個效果跟目的的話，這個整個作業過程，就是要比較有一點科學的角度，我們找漏洞，不是完全隨機的，我們經過一個統計階段，用一些數字去顯示出來，這幾家是有問題的，稽查的時候，還需要保密。稽查的這個部分是很專業的東西，而且就是整個執法的那種觀念要改變，並不是用以前的那種慣性去說我們好像隨機收取去做看看，那這樣效果不會很大，我們要的是說一個面的概念，我如果要做電鍍業，那我就整個線的電鍍業去做探討，做分析，最後再去找出至少有幾家看起來就是不太守法的，那我們就那幾家就好好的去做功課，再去做稽查，那樣效果會比較大。再來一個就是說，也許我們去查的時候會查到當下的事情，近幾年，環保署會求以前的過程，那如果符合標準，基本上他的花費要能夠說服我們，這幾年有的確是好好的再去做操作，有好好的在處理污染。一旦發現其過去的違規，以前環保法令沒有他的辦法，沒辦法追述以前的過錯，因為法律規定限期改善，那如果這一個限期沒有改善，就按日連法，是講未來式，但就前面那一段犯錯的話沒有他的辦法，但我們這幾年都引用行政法罰，當我們有足夠證據他幾年來就是沒有好好處理，那算起來可能要兩百萬，那我用水護法最多，那時候是六十萬，那我們就直接可以裁罰 200 萬，所以我們在我們這幾年來做滿多這樣的案子。

附錄九 高雄市政府環境保護局訪談紀要

- 一、受訪人：高雄市政府環保局 陳琳樺副局長
 高雄市環保局空噪科 劉正文股長
 高雄市環保局土水科 _____科長
 高雄市環保局稽查科 _____視察

二、訪問時間：2015.03.13（五）10:00-12:00

三、與會人員：張其祿教授、王俊傑副教授、黃博謙助理、趙家彤助理

四、會議紀錄

問題一：貴單位的委外業務是否涉及公權力。

土水科長回答：我們科的業務是否涉及公權力而區分為兩大類，無涉及公權力的部分主要為設施方面的相關業務。在委外的效率（efficiency）的部分，我們主要將業務性質依據人力、技術分為兩大類，人力部分交由顧問公司負責，技術部分則委託學術單位協助。在評估其品質的部分，我們則透過期中、期末審核（書面文件資料、審核委員建議）來做判定，也以 KPI 指標作為評估工具，依據評比的名次來決定是否針對委外廠商裁罰（扣款等）。我們局裡面並非只有「純粹公權力」的委外，無論是否涉及公權力。在土水科的部分，如同上述說明，委外案件皆有審查計畫書、期中期末查核，另外這些委外的業者，皆是通過環保署審核並認證的合格檢驗公司。雖然土水科本身負責核發許可、准駁等相關業務。

問題二：許多標下政府委託案的廠商，常常存在著獨佔(monopoly)的特性，想請問實驗室在這邊是否是具有競爭性的？

土水科長回答：這個部分，有能力檢驗戴奧辛的實驗室，為數不多。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問題三：針對行政稽查委外有沒有甚麼建議事項？

土水科長回答：公家機關人力成本與薪資結構差距大，正式公務人員與臨時約僱人員薪水差距及保障相差甚遠，應該考慮如何留住人才。

問題四：日月光汙水事件後，是否有不同的措施來監督？

土水科長回答：我們開始實施最快每 5 秒鐘取樣一次、每 40 分鐘就可以回報一次精確數據，同時我們會每周一次將抽測的樣本送交檢驗室檢驗。日月光的部分，是採行全國同步監測；而其他業者，則將即時數據連線行政院環保署，以確保不再發生類似事件。這塊地方是地方比較不足的，因為我們既然申請中央補助款，我們的委外項目就會受限於環保署的補助經費的透明項目，其他我們想委外的項目，可能就會受限於沒有被中央核定，或者是我們沒有另外的經費來源，就沒有辦法委外。

陳副局長琳樺回答：目前而言，國人的守法觀念還是不足的，那其實對於企業而言，環保對其而言仍是不事生產的，就是沒有辦法幫他創造產值或是利潤，就是專門在花錢的。企業在社會責任方面當然都會講的很大，可是對企業而言，他都是只會符合環保的最低標準。他就把標準放在那個地方，他不會說去主動達到 BACT，所以我覺得我們的稽查還是一定要去導入，尤其是在高雄，高雄是一個高度重工業化的城市，我們是全國列管事業比率最高的，而且石化產業也是全國最高的，那在這種狀況之下，如果我沒有相關稽查工作的導入。剛剛科長也有提到一個重點，今天環保署的部分，尤其是水土的部分，以後水汙費如果徵收的話，他們會不會有所改善？那否則現在水的部分，一年工務的預算才多少錢？所以我們真的是只能靠天吃飯，那在靠天吃飯的過程當中，環保署最近又下了一個政策，就是稽查的部分不補助，他要走總量管制，那試問：總量管制，如果我沒有確切的河川資料，要管到哪裡？我覺得署裡頭有一點點誠意太高，我們今天還沒有走到那樣的水準，總量管制最近幾十年來還沒有真的實施，他就要實施了。只是過去我們整個環保的稽查工作，其實對高雄市而言，目前是慢慢的有起色了，就是那種強力稽查的狀況之下，業者已經慢慢地有感受到那個壓力，尤其現在又修法了，違法的懲罰嚴重，所以業者會不敢去做這件事情。但是現在署裡頭，稽查不給我們，稽查不補助之後，地方的稽查能量，有多少錢做多少事，不是我們不委外，而是我們沒有錢委外，在這種狀況之下，其實可能會讓慢慢縮緊的這個政策，又會有放鬆。否則，到最後做出來，會是一個比較偏離事實的一種總量管制。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問題五：最近高雄市針對這些石化產業，祭出一些單行法規，想要作一些額外的規定（石化管制），我們也許可以從另外一個角度來說，先不管總公司簽不簽這個問題，那如果說這個稽查本來就是一個例行性、經常性的稽查，為什麼不把這個成本加到他們身上？譬如說：我們今天透過一個單行法規，只要這些重大列管的工廠設在這裡，那你可能必須額外繳交一個費用。

陳副局長琳樺回答：從調適費開始說明，就署裡而言，調適費其實就是一個地方稅，地方是沒有權力加稅的，我們說那是一個特別費，他也認為這是一個地方稅，那就跟教授提到的有點異曲同工之妙。如果我今天要針對這些石化業，會有幾個問題，第一個，如果有一筆費用繳過來，專款專用在稽查上面，署裡頭會不會同意？第二個，現在水汙費開始要徵收了，那在要徵收的過程當中，對於業者而言，是不是重複課稅？那我想如果水汙費可以收的到的話，水汙費也會有它的用途，看看未來是不是可以像空汙費這樣，它有 60% 是給地方。

問題六：在空噪方面，也是存在類似問題，應該這個部分實驗室稽查較少吧？

陳副局長琳樺回答：應該這麼說，空氣品質的監測，這部分是我們檢驗科的責任，所以它是所有的不管是自動站，或者是人工站，這個都是由我們檢驗科這邊在負責，那他們這邊負責的基本上是事業、驛站員、移動員、固定員，那他們的稽查採了樣品之後，其實全部通通委外，委外去檢測，除了氣爆那時候因為要有一個機動性，我們實驗室 24 小時輪班在做檢測，其餘都是委託環保署認可的合格檢驗室，更正確來說，它都是以專案的方式委託給顧問公司，那顧問公司他的檢驗的這一部份，全部都是要找認證合格的檢驗室來進行。空屋每兩年一次發包，由顧問公司自行在委託協力廠商，檢驗室就是他的協力廠商，比較少是由檢測業者自己來做。承包的廠商，自己可能也是檢測業者。例如正修和盈孜這兩個，就本身具備，可是他們還是會避諱，有的會避諱，有的不會，就看契約怎麼樣去規範。承包的廠商也可以再委託出去，就是他再委託協力廠商，不是共同投標。類似有一個類似統籌的頭，再分包下去。

問題七：股長提到的就是說，基本上污染源的檢測取樣完成後，就全部委外，那可是在特別的狀況之下，環保局裡面還是會再去做檢驗，也就是說自己還是維持有檢驗能力嗎？還是說，整個委外之後，局裡面就沒有維持這個檢驗能力？

劉股長正文回答：很少。畢竟空氣污染的項目真的是量很大，幾乎除了少數有一些異味，可能也要環境科那邊，那基本上我們都是按照契約，因為契約已經有寫過，只能一定的數量，然後他們再透過我們的委託單位他去包給其他檢驗合格的檢驗公司。

問題八：這部分的經費來源大部分是自己局裡面的呢？還是必須要去跟環保署來申請？

劉股長正文回答：跟環保署爭取的補助款都有。

陳副局長琳樺回答：環保署的補助款，我們會去申請。

問題九：汽機車的空汙排放，這個部分也是含在例行性的業務嗎？

劉股長正文回答：這部分分兩個，機車檢驗站是需要經過審查的，檢驗人員也要去環保署上課，取得合格證書，所以基本上人員要有一個證書之外，然後他們的設立要經過地方環保局的審核的一個動作。那我們自己也有在做路邊的一個抽測，那相對的人員也都要有一些證照，因為我們是委託外面的顧問公司。如果是檢舉烏賊車的話，有些項目我們會看他的檢舉項目，請他去監理單位檢驗通過。如果是一些黑煙的話，我們還是會請他來做多方面的檢測。這個檢查、檢驗的項目透過是行政程序法 16 條，初期是授權環保署，可是後來都是我們地方環保局，如果要停權或是撤銷，也是由我們這邊去公告。

問題十：貴單位也有針對接受委外機構的一個評鑑計畫？

劉股長正文回答：有的。書面文件，也有外聘委員，針對我們有制定評鑑表格，來去做整個巡視評分。這就是我們檢驗站的委外工作之一。

問題十一：被淘汰掉的，或者是有問題出現的這個比率多嗎？

陳副局長琳樺回答：我們有分 ABCD，依照他的評鑑成績去分級。但是真的要讓他退場，我認為應該是要去公布每年要準備讓幾家退場。

劉股長正文回答：不多，近幾年發現，會退場的大概都是做 AB 車檢驗，就是拿 A 的車牌掛到 B 的車上，去拍個照，然後就說檢驗沒問題，這樣子我們就會讓他退場。我讓其有退場過的經驗，但數字非常少。因為雖然我們現在有全程錄影，但仍難抓到。例如拍攝車牌的部分。其實在還沒縣市合併之前，高雄市就有推動請那些車行裝設監控，那我們的理由就是說，因為經常就是有車主跟車行之間衍伸一些糾紛，譬如說：我沒有要你調回來，你為甚麼調回來？變成公說公有理，婆說婆有理的情況。我們會發現這個問題是因為民眾說我才剛檢驗過啊，為甚麼就又冒黑煙，那個是車行的事情。那車行則說，這個是維修完後，民眾自己調的，演變成各說各話。那我們就是只能說，為了保護你們車行自身的權利，建議你們加裝一個監控區域性的攝影機，我們不是為了要抓你們，而是為了你們以後跟客戶有糾紛的時候，我們來釐清真正的原因，不然一面倒，你們說你們的，客戶說客戶的，車主說車主的，我們分不清楚啊。我們要做仲裁，一定要有憑有據，所以基本上才會勸他們，可是縣市合併後，原高雄縣的部分我們還在推廣，還沒有全面 100% 達成，可是原高雄市的部分，目前是幾乎都有裝設，可以減少一些事後糾紛。確實有用過，也確實有發生過糾紛，然後錄影存證還在有效期限內的話，可以去調一下畫面。

問題十二：那請問股長，以目前這樣的空汙檢測的制度來看，有沒有甚麼是您覺得需要調整的？或是說需要有改善的部分？或是建議？以委外方面為核心。

劉股長正文回答：我還是針對人員的這部分提供一下意見，因為我們空氣部分行業別相當多，跟剛剛的馬科長的土水部分，比較單純的設備、比較有個常態性。因為我們空汙還涉及到工廠的製程端的部分，還要去查核他的一個製成流程。我先講一下，目前環保署在針對固定汙染源的空汙費，在去年年底，有針對審查人員要去環保署上課、做一下測試，希望說我們後續在編列

契約書的時候，能夠加註人員要有這樣的資格，空汙費的審查我們也樂見其成，就向環保署所說的，人員會流失，其實跟我們局裡面的人員一樣工作會有異動會有調整，那更何況委外的那個公司人員也會異動，剛剛也提到涉及行業別的特性，這個都需要經驗，那目前我在人力銀行徵才時，也要求要有工作經驗，這部分還只是一個基礎門檻，怎麼樣讓人員有比較深的一些全才的東西，難度其實還蠻高的，那可能就是說環保署有沒有一個證照的制度，才方便我們去加註這樣的人員資格，也方便那些得標的公司在找的時候，比較快速、清楚。

陳副局長琳樺回答：這個部份造成我們在審查的一個品質上面的一個問題，那當然我是可以去跟他加註一個資格，讓他維持一定的水準，也讓公司對於這些人才，他會用比較高的薪資來聘請他。但是有一點，就是你那種委外人力的薪資結構，如果編列的永遠是 30000 多(資深工程師)，基本上都是 28000 左右，公司也都還要賺一些，那最後你說這些人，我會覺得台灣的勞工薪水問題低薪化，這個政府也要負一部份的責任，你把這些人當成非常廉價的東西，他就顯現不出來他的尊貴。當他顯現不出來他的尊貴，人才就漸漸地流失了。這種專業人員的證照，應該要建立，尤其是對於這種具有技術性的人員的審查。藉由一個良性的競爭的關係，可以讓這些人，讓他有適當的薪資在這裡安定下來，我會覺得應該要朝這樣的方向進行。

問題十三：就你們的了解，來這邊標案的顧問公司，平常就是以接政府的案子為主嗎？

劉股長正文回答：這個比例我們沒有去了解過，原科我印象中是有聽過。

陳副局長琳樺回答：不過有一點就是說，如果接我們這種審查案，他就不能去審查他自己，他要有迴避的義務，這個部分我們會要求。

稽查科視察說明現況：我們主要是空水費，我們主要處理的是人民陳情案件，我們市府的人民陳情有很多的管道，有 1999、環保署報案系統、E-mail，所以有四五個管道，所以進來的之後我們就要去處理，特別是 1999，我們需要

行政稽查業務委外之檢討與評估

一個小時內到場。

問題十四：那這種事務，局內的人員也會一同到場嗎？

稽查科視察回答：我們還是有委外，我們人員沒有那麼多。我們有一百人，但是那一百人是在處理，我們每一個案子從稽查開始，他如果涉及到處分的話，每一個行政程序都非常繁複，從人民陳情進來，然後稽查、告發、裁處，當然還有訴願，訴願如果不服的話再訴願、強制執行，這樣子一連串下來，每一個案子就是一千塊、一千五的案子，行政程序完全一模一樣，所以說我們後面有很多的人力要來支援這一塊。當年檢舉獎金很高的時候，一個月就一萬多件，那時候有檢舉達人。特別是縣市合併之後更離譜，所以說處分案件像山一樣。

問題十五：平常委託幫我們稽查的對象是誰，也就是主動去稽查被委外的對象，因為其他兩部分看起來都是實驗室幫我們。

陳副局長琳樺回答：不是實驗室，檢驗都是實驗室，但是僱用是顧問公司。我們狀況一樣，但是他們執行的比較不一樣，我們這個計畫，比如說協助我們稽查的計畫，我們主要是人力上的計畫。

稽查科視察回答：現在主要是立進。水的部分他是一般的委外計畫，水的部分是”季江”，然後緊急應變計畫主要是一科大。

稽查科視察說明現況：目前而言委外的效率不好，因為我們是一天 24 小時值班，假日夜班，然後薪水不高，然後又要上夜班當然幾乎都沒辦法睡覺，所以流動率非常的高，人員訓練常常會出問題，但是沒有辦法。我們曾經設限，薪水一定要三萬，後來對方無法接受，只好降到到二萬八。此外我們的契約價金被砍也是個問題。而在輪班制度上，我們分北中南，當然正常班我們會下去，正常班是沒有問題。從每天五點半下班一直到隔天早上八點半，還有假日，我們的輪班是我們在岡山有一組，兩個人，然後我們自己一個，委辦公室一個，然後在我們科本部這裡有五個人，然後顧問公司三個人，其中兩個人或一個人一定要接聽電話，有的時候我們報案中心的電話是非常多的，

然後我們自己本身的話需要兩個人。然後南股是在小港，我們自己一個，顧問公司一個，一個是不夠的，那時候因為是被砍，所以才會是一個。我們今年有提升了，還會再增加一個，因為南股是重鎮，所以我們需要兩個顧問公司。原則上，因為就是出勤的頻率很高，專門應付稽查、專門應付第一線的人民還有汙染案子。

問題十六：視察那請問，因為您剛剛講的人力是非常的緊迫，那每次接到電話出去的時候，有可能是顧問公司的人自己去嗎，還是說一定會配合我們有公務人員

稽查科視察回答：基本上一定會配合我們有公務人員，因為目前為止我們還不敢完全交給他們。雖然能是行政助手的形式，但由於我們的人手不足，有助手也是有幫助的，我們的人員跟台北市不一樣，台北市都是公務人員，我們的人員素質是跟台北市不能比。

問題十七：視察請教一下，感覺上這個科裡面的工作項目跟其他不太一樣，其他的就是分得很清楚，我這個就是空噪、土水，但到你這邊的話，只要人民反映你就要立即出動，他就不會限說是土水還是空噪或都有，所以說你們就是十八般武藝通通都會？

稽查科視察回答：對，都要會。我們原則上跟業務科不太一樣，業務科要深入，我們在廣度處理的時候我們法令每一個，像空汙法、水汙法，我們所用的法令，跟業務科是不一樣的，我們用的法令是固定的，就是那幾條，所以說我們還可以。但是如果深入的話，如果是牽涉到事業廢棄物的話，我們就要轉到業務科去，如果說是毒性化學物質的話就是到土水科去。

陳副局長琳樺回答：應該說他們是廣度，那各科是深度。他們是第一線，必須處理。那如果說發現有這個問題，其實他們也可以會同，那如果是大的案件他們就緊急會同，比如說像中油之前那個總廠爆炸，就全部的人通通過去。那其實我們周局長他在宜蘭過去是出了名的稽查高手，所以說他來了之後對稽查這塊也是十分重視，那他上個禮拜到大坪頂，其實他也發覺，真的業者

行政稽查業務委外之檢討與評估

很多都是用夜間或假日，夜間或假日也是他們最弱的時候，因為他們人力、資源的問題。所以各科是要導入，就是說由他們提出需求，然後由各科室支援，未來要把它補足這一塊，否則你說一個班，那我們現在連瓦斯外洩他們都要到現場，氣爆之後瓦斯外洩他們都要到現場，所以有些稽查案件我如果一個小時後再過去的話，可能事件沒有了，那妳現場採證、蒐證的機會就不見了，所以這是我們要去做調整的。

問題十八：那視察因為看起來這委外的部分，其實應該也滿困難的，因為要找到很好的被委託者，然後他們的專業能力又要夠，但是現在聽起來們應該只能做那種輔助性的。如果我們以前瞻性來想的話，對於這部分的未來展望有何建議？

稽查科視察回答：仍要補強人員的問題，我們同仁處裡我也是很很不滿意，但是沒有辦法，比如說像前段時間，我們工作做裁處，有一些人來了，但專業不足，只能盡量訓練，連我們自己都會有這個問題。但是如果是考試及格的或年輕一點，其實是隊員的話，就是我們勞工技工，年輕一點是沒有問題，現在年輕一點進來的都有到某一種水準。

問題十九：如果用前瞻性來想，用一個比較治理的觀點來想的話，也許把比較在地一點、偏遠一點的地方，把警察也先列為一種協力夥伴的做法呢？因為實務上聽起來，也許制度上能賦予他們一點點角色，給他們一點點法源上的依據，因為確實執行上是有一點點困難的這樣聽起來。

稽查科視察回答：但是他們不願意，簡單可以，要私下拜託。好在案件也不多。在山區主要是營建，還有偷倒廢棄物，再來就是噪音。

問題二十：有沒有可能是說，因為我相信這種第一線稽查，緊急處理能力不足應該不是只有高雄才會發生，其他縣市應該也有類似的狀況，因為其實現在大家也滿重視第一線市民的反應。所以有沒有可能中央做一些類似像區隊那樣，我統一幫大家訓練、提供人力，這種東西有可能嗎，還是說劃歸到地

方會比較好？

稽查科視察回答：這一定要自己訓練，因為沒有長期執行也是不能勝任的。

陳副局長琳樺回答：環訓所會定期開一些課，我們的人員就是視需要會去上他的課。那麼對於稽查的技巧，這個部分我們環保局過去曾經有好幾次根據我們的需求做一些人員的訓練。那至於中央的部分，我想王教授是想要了解在這個點上面中央可以如何來協助地方，那這個部份我覺得適度的委外是可以避免政府的膨脹造成的政府的負擔。那要委外又回到剛剛講的，你要你的兵是精良的你就要提供一定的費用給他，其實在這裡，我們空噪科是因為有空汙費，其實他有時候也是吃空噪費，那地方政府比如說以環保局來說，我們一年 44 億的預算，光是人事成本就高，委辦費還算業務費，光是我們本身的人事費用，我記得 28 億至 30 億之間。真的能用在委辦的部分也不多，就是每年固定一小筆的業務費用。委辦費我們稽查機關是 2000，然後水汙的計畫是 950，這是基金。公務沒有，公務不可能編這種預算。

問題二十一：那視察請問您這邊的委外，就是這些顧問公司，您這個契約長度？

稽查科視察回答：我們差不多是一年。

問題二十二：這些顧問公司還是老是那幾家？

稽查科視察回答：是，因為願意參與的廠商也不多，立進有來跟我們做，之前是”展力”來跟我們做。

問題二十三：那請教副座，我們在想一個想法就是我現在分公司取樣再轉包出去實驗室，然後再做一些檢查，當然他們做的檢查是比較常規的檢查，那有沒有可能就是自己多管閒事，查出一些別的東西匯報局裡，局裡也認為除了常規檢查外認為的確有這個汙染源其他額外的違法的狀況，那我們願意給他多另外的獎勵，那這些人也願意去做這些額外的工作，有沒有這個可能？

行政稽查業務委外之檢討與評估

陳副局長琳樺回答：其實我自己本身大概在兩年前，他們案件在委外之後我就有提出一個建議，我說有些工作當然是你只要符合合約的數量就好，但是有些工作比如說空汙費或稽查，那對業者來講，如果我說我是一個價金的話，我只要點到合約數量就好，那如果說我有一個績效獎金，那業者看在績效獎金的份上，他可能有比較多的動力去把這個東西找出來，那一定是遠超過你價金的給付。那時候我是要求說，採購法他有個規定，有一個績效獎金 10%，雖然只有 10%，但是以空噪科他的計畫，很多兩年的計畫三四千萬，那個也是不無小補，我們是有朝這個方向。那至於說檢測的項目，就一般來說，這個製程會有什麼污染物都會比較固定，所以該檢測哪些項目，一般都是合約規定的。那如果另外有什麼東西他覺得可以加作去釐清這個責任，那後續可能再透過某些契約，我不知道有沒有加減帳或是等等的問題，這個倒是也可以來做，就是可以達到我的目的。那是有這樣要求，不過他們承辦人員的意願不高，應該還是朝這個方向，因為我覺得有些時候你也是要創造一個雙贏的業績，然後讓業者願意投入去做這件事情。

附錄十 瑩諮元科公司訪談紀要

- 一、受訪人：高雄市環保局空噪科 劉正文股長
瑩諮科技股份有限公司 林慈儀專案經理、薛進和專案課課長
元科科技股份有限公司 李昌樺專案經理
- 二、訪問時間：2015.03.18（三）14:00-16:00
- 三、與會人員：張其祿教授、黃博謙助理
- 四、會議紀錄

問題一：在委外的過程中，是不是有甚麼地方還需要再加強？若從業者的角度來看，承接政府的案子，過程中有沒有遇到甚麼困難之處？如何讓彼此的關係更精進？也能把稽查的工作做得更好。委外單位的酬金可能也不高、報酬也有限，主要是在於政府想要將成本壓低，如何去找專業的人才，這也是稽查業務委外的一個困境。

林專案經理慈儀回答：針對我們公司柴油車的管制面問題來說，在跟高雄市環保局內部（高雄市稽查部分的業主）的溝通方面，我個人認為是還不錯的。高雄市為六都之一，管轄範圍也非常大，在稽查能量方面，也會比其他縣市更大。我們現在面臨比較大的困境是環保局雖然有一定的公權力可以執行稽查業務，但若無法與警力這部分的公權力搭配，在執行層面上是具有一定的困難性。

問題二：基本上，受委託機構無法執行稽查業務嗎？

林專案經理慈儀回答：根據環保相關法規（例：空汙法），是可以的。但是在現場攔車做臨檢的時候，非常難成功執行。這也變成牽涉到「安全性」以及執行上的一些問題。因為我們的計畫直接面對民眾，當然局裡面的長官或是承辦人員也會到現場，但其實還是有相當大的困難之處。稽查的能量這部分

行政稽查業務委外之檢討與評估

其實也很重，「攔檢」是管制面效率最高的方式。我們甚至連背心都故意買的跟警察類似。警力的部分，其實在協調上面也是有一些困難。也曾與局裡面協調過，但因為人力也是有限。

問題三：是否有可能建立類似「稽查總隊」的概念呢？

劉股長正文回答：警力其實負荷量也是蠻大的，無論是環保警察，或是高雄市本身的警力，他們都有一個制度、交接班的安排，所以基本上我們也必須配合他們。我們環保與警力方面在公務人員上的種類型態上面，畢竟也有比較大的不同。就算我們去執行業務，畢竟我們不是警察人員，被攔檢的民眾只要知道我們不是警力的話，態度絕對不一樣。我們人員去攔檢的時候，他一看我們不是警察的時候，完全不理會，我們會有這樣執行面上的困難。配合警方，在我們執行上會非常單純。空汙法雖然有執行公權力的能力，但是這部分畢竟不是我們擅長的區塊，而且我們也不可能穿著警察的制服。

林專案經理慈儀回答：以前我們都是搭配「環保警察」比較多，那因為現在環保警察的業務也真的很多且繁重，包含食安、廢棄油的問題...等，在上述這些例子中的問題較大，所以他們在環保稽查的區塊，付出的時間也會相對減少。不過我們也有協調轄區警力（市區警察），像高雄現在有港區，連港區的警察我們也有請他們協助配合。但是，這部分也只能配合，並無法強制要求，當他們無法配合的時候，我們在執法上就會有困難。那因為高雄市的管制能量是需要比其他縣市還多的，所以我們目前執行起來，這是最大的困難點。

問題四：你們跟環保局也是有簽約的，算是環保局的一個勞務委外，他會給所謂的績效指標 KPI 嗎？

林專案經理慈儀回答：有，我們合約裡面都有很清楚的規定。一年或是兩年期計畫，你必須要完成甚麼內容，在契約都有明訂，未達成目標時的扣款標準也很清楚。

問題五：大部分都能達到嗎？或是因為人力吃緊，無法完成那麼多案件？

林專案經理慈儀回答：這幾年下來，我們會取其重，當然在量的部分，環保局還是希望我們盡量達成，所以會有一些目標或是不合格率的規範。無法達到目標的主要因素是因為警力不足的關係、不合格率的因素，我們會考慮先達到「量」的標準，再來考慮其他部分，畢竟目標真的不好達成。當然環保局內部還是希望我們可以達到管制的績效，所以他才會訂出目標。與目標的落差上可以舉例說明，今年比較特殊，在柴油車的部分，新舊方法在交替，然而我們的計畫去年就發包了，因為計畫是兩年期，所以整體的不合格率就會更低，但是由於契約去年就訂好了，所以今年的目標應該是很清楚地無法達成，造成落差。

問題六：以委外廠商而言，承接政府的案子時，會有很多公司參與競標嗎？

林專案經理慈儀回答：我認為這個要看「計畫屬性」，因為像我們的柴油車計畫，在技術面的部份會偏高，他需要去維護檢測站的相關設備儀器，因此必須要有技術人員。就我們而言，在計畫的執行跟約聘人員也相當多，公司也會有所考量，人力成本、維修能力及成本，都是公司考慮的因素。因為涉及到檢測站的維護，所以可以執行的公司就相對有限。在高雄市的部分，這幾年都算穩定，每個公司的走向及主要承包業務，只要又經驗，通常都會持續做下去。

問題七：貴公司跟環保局合作多久？

林專案經理慈儀回答：我們在柴油車計畫算是蠻久的，從舊高雄縣開始算起，也有 10 幾年的合作了。我們從蓋站、設備建置到維護都有做。

劉股長正文回答：不同計畫的技術門檻會不盡相同，以柴油這個計畫來講，縣市合併前，原高雄市是由另外一間公司承包，原高雄縣則是由瑩諮負責；縣市合併後，我們在透過一些整合，後來另一間公司就退出轉而做其他計畫，柴油車計畫就由瑩諮接手。承包商之間的競爭與否，對環保局而言也是好壞參半，不競爭有穩定成長，競爭則可以顧及到品質面，所以局內必須再協調。

問題八：在預算經費上，編列時可以跟著調漲嗎？還是很多年來都是固定的？

劉股長正文回答：會，但是要看需求。看是人力吃緊，或是計畫的要求吃緊，指示調整經費也不見得能馬上符合計畫所需，有可能他們今年提出需求，但明年後年才能編列預算，時間落差可能有兩年之久，才能符合承包商實際需求。確實存在這樣的時間落差，但是我們會盡量去處理。

問題九：編列經費其實是很僵化的，如何因應私人公司的需求？有時候也會卡在議會的審查過程，承包商的財務狀況是否可以因應？

林專案經理慈儀回答：基本上這幾年縣市合併之後，經費確實比較吃緊，因為管制、稽查的範圍變大了，然後經費的部分，因為範圍增大、稽查人員需求也較多。若臨時有其他想法，可能受限於經費已經核定，在這部分可能就沒有其他預算可以使用，要等到明後年才會反映出來。

劉股長正文回答：少數計畫技術門檻較低的，才會容易更換廠商。像柴油車檢這部分，由於技術層面較高，較不容易更換廠商。

問題十：你們也要顧慮第一線的執行人員，你們覺得這些人員在雇用上，工作狀況如何？

林專案經理慈儀回答：我們在面試，或是訓練新進同仁時，都會明白告知這個工作的屬性，通常一開始會以「約聘」的方式進行聘僱，而主管（站長、組長等）則會是計畫的核心人員，至於站內的人員流動率還是存在的，而相關核心人員的證照也都還是會有的，不論是哪間公司承接，很難短時間內去找齊技術人員。萬一無法承接這個案子，還是可以有別的工作可以接，公司內也有待 10 幾年的員工，同時有時候也會接手外縣市或是其他公司的技術人員，畢竟他們的經驗及技術是很需要的。在薪資方面，通常站長（計畫核心人員）的薪水會是最高的，那如果績效都有達成的話，我們也會給予獎金，甚至也有年終，但都還是要依據計畫屬性，並由站長、組長帶領新進人員。而計畫人員的薪水方面以現在的 22K 而言，我們當然還是比較高的。我認為

若能多管理一些事情，或是多負一點責任，相對的你的薪水也會增加，在公司內部還是有調整的彈性。甚至，如果在現場有表現的很好的人，會視公司需要，也可以提拔到公司內部。當然，人員的流動也還是存在的，主要是因為許多人員會認為「工作沒有保障」，畢竟計畫主要都是一年期、兩年期，無法將所有員工都給予專任，以免公司沒有承接政府工作的情形發生。而在初步新進人員的薪資上，會看新人的證照，因為在計畫中，通常需要將新人派訓到擁有 2 至 3 個證照，這些訓練也包含上課費用、住宿費用、差旅費用...等，通常支出也要 10K 以上。就我了解人員的薪資在全國各地應該也不會差太多，站長的部份的薪資一定是有一定的水準。

問題十一：政府委外的企業，如果是擁有技術的人員，是否也會受到計畫預算的限制。

劉股長正文回答：這部分也會跟企業本身有關，我們只跟總包價有關係，但是若企業想要留住人才，也會再額外支付薪資。我們編列預算會依據計畫的專業性、技術性來決定，會依據其價碼來編列預算，我們一定盡量會維持其技術水準。

問題十二：人員的考評全部歸執行公司自己，你們會去抽檢人員的表現嗎？

劉股長正文回答：人員考評沒有，但在契約書有明訂，也不能無條件的異動。我們會去看一個人員適不適合這個委辦計畫，去協調其調整工作職掌。

問題十三：像這樣的專案，結案時如何評估？機制？

劉股長正文回答：按照採購法進行，評估並不會使用委員會的性質處理上位計畫都是由計劃內的工程師去做查核，若有更重要的事項，會由其他的委員來了解評估。這像是一個專案計畫，可能會委由其他公司執行。

問題十四：經理您是否有任何的意見？或是覺得需要提升的地方？

林專案經理慈儀回答：在柴油車管制的方面，每一年的策略管制面都有不同

行政稽查業務委外之檢討與評估

的重點，常常都會有所不同，主要受到中央主管機關的人事異動，導致執行的理念不同，管制面這部分若有短、中、長程的計畫，對於我們這些基層執行人員，會有更明確的依循。我們在地方基層也可以配合得更好，才不會一直跟著政策變來變去的。只要中央有具體的政策、規劃的更完整，我們地方也會跟著配合。

問題十五：第一線面對民眾的困境，該如何處理？

林專案經理慈儀回答：「民眾對環保的意識」也抬頭，1999 專線對環保局的第一線人員都會很忙，4 小時內都必須處理。我們能做的就是「加強宣導」為何要管制、稽查，詳細告知民眾資訊，但民眾也會根據自己的利益去選擇要不要配合，這就是我們環保最難做的一塊。建議的部分，我是覺得一定「有得有失」，我們一定要去加強管制環保部份。

薛課長進和回答：我認為稽查面也需要有「落日條款」的機制，以移動污染源還講，在日本 5-10 年以上的老車，就會強制加稅，讓民眾認為本身應該要換車，自動汰換污染源，減少稽查方面的困擾（民眾對於公部門執行上的不諒解，公部門在執行上的無力感）。應該要中央協調制定，並且全國統一。

問題十六：貴公司在執行委外計畫的時候，最有限制、最為困難的部分？

李專案經理昌樺回答：我們管制的對象是針對「固定污染源」，一般多為工廠、公司行號，他們其實不像一般民眾，他們反而很習慣有外部機構來稽核。我們公司在稽核的過程中，也去輔導廠商該如何改善、符合空汙法規。我們公司沒有處分的權利，當我們看到不合法規的部分，就會給予其緩衝期限，等到環保局下次來之前，去做一些改善的動作，所以工廠了解這塊，因此也比較不會去阻擋我們的查核作業，相對而言限制也較少。他們寧願是被委辦公司查核，也不願意是被環保局查核，甚至是開單。我們主要的業務還是接受環保局委託，去幫他們做一些空汙法規上的比對，在比對過程中就會發現一些不符之處，我們公司也會給予一些善意的意見，讓工廠（許多廠商不了解法規的詳細內容）去改善，以符合法規的規範。

問題十七：有沒有契約上，類似「利益迴避」的限制？

李專案經理昌樺回答：合約裡面有類似的規範，不能球員兼裁判。

問題十八：在業界，跟你們競爭的公司多嗎？每一年都能很順利的接到環保局的委外業務嗎？

李專案經理昌樺回答：看是甚麼性質的計畫案，計畫案相對門檻較低的案子，競爭也就比較高；那門檻比較高的，競爭就相對的較少了。我們負責的是固定汙染源的許可證審查，它相對的門檻就比較高，據我了解各縣市的廠商競爭好像都不是很激烈，因為計畫開始時對人員的要求也就較高，畢竟要去協助環保局做許可證的審查，所以人員的基本知識都必須具備。一般的新興成立的顧問公司，比較沒有這樣的能力，所以他們公司的競爭力也就較弱。不過如果有門檻較低的計畫，新興公司也是會參與。以這個案子來講，本公司與市府合作大約有 10 幾年以上了。

問題十九：你們在委外計畫的 KPI 指標，原則上都容易達成嗎？因為未達成的話，可能會被扣款？

李專案經理昌樺回答：環保局制定的標準，當然都有他們的要求與目標，但我們長期來看，也都認為這些還算合理。偶爾會有因沒有達成目標而被扣款的情況，但非工作量的問題。這個計畫的要求比較特別，因為他的人員需要具備很多專業知識，比如說：對工廠製程、空汙法規、防治設備熟悉，所以他要求的人力都希望是有經驗的。最困難的部分，不會有人是專門學這個而從學校畢業的。我們能夠找的人力，常常來自於其他縣市的環保局人員，主要從事相關許可證的審查計畫人員，可是通常他們都會接去工廠工作，很少會單純的換縣市工作。

問題二十：你們真正的人力怎麼來的？

行政稽查業務委外之檢討與評估

李專案經理昌樺回答：還是需要靠公司自己去培養，我們公司會比較希望說真正會做許可審查的人才留住，去符合環保局許可證審查委外的契約，因為從外面找人真的很難，畢竟其他公司也會挖腳我們公司的人，所以真的很難從外部去找人才，只能由我們自己訓練，進而留住人才。幾乎沒有政府退休的人員都是慢慢地訓練新進人員。

問題二十一：人員流動率跟薪水有無關係？

李專案經理昌樺回答：有相關的。這個計畫比較特別是在於我們是跟工廠接觸，工廠很容易知道我們有這些人才，他們也大概知道我們的薪資多少，工廠只要有能力，就會以較高薪水挖角我們的人才。因為政府給的經費是固定的，所以薪資的調動彈性較低。工廠就會有辦法去把人才挖過去，有些人也會考慮到穩定性，畢竟工廠希望能夠永續經營，有一些人員會覺得像我們這樣的委辦公司，會無法持續性工作。向心力不夠的員工，會比較浮動，容易被挖角。

問題二十二：執行面的部份，困難性較低？

李專案經理昌樺回答：困難性是的確較低。

問題二十三：偶爾都會有較重大的環保事件浮出檯面，有時候在究責的時候，委辦單位是否也會承受重大的責任？

李專案經理昌樺回答：我們的觀念是計畫就以計畫的工作內容為主，協助環保局解決一些困難，如果有能夠協助的（在我們公司的能力範圍內），盡量去協助環保局。但是，有時候公司考量的是安全性，不能說去協助了，結果造成計畫人員受傷或是其他突發狀況。發生意外時，還是會被檢討到責任，應該說現階段，空、水、廢，甚至是毒化物，都有許可證的管制。空汙的管制效果是最明顯的，因為它可以管制到所有工廠製程的操作的規定，因此只要發生事情時，環保局往往會想到是不是能從許可證方面去做一些修正。當然，我們遇到這種議題時還是會考慮到幾點，第一個就是讓環保局能夠合法，畢竟我管的還是空屋許可，我們還是會回到法的根源，到底局裡面高層的要求，

是不是真的可以放到許可證裡面，我們就會跟局裡面去做協調，看看如何把新增的制度放到許可證裡面。

問題二十四：整體而言，貴公司你們都要有一個駐點在環保局內部嗎？

李專案經理昌樺回答：主要是根據各縣市環保局的要求，我知道我們公司負責的其他縣市業務，會在該縣市環保局附近設立一個辦公室，高雄這邊是因為環保局有空間可以讓我們駐點。

問題二十五：你們也有 KPI 績效表，在考評最後結果時候，有沒有碰到甚麼樣的困難？

李專案經理昌樺回答：整體而言，我認為這個計畫的技術層面比較高一點，因此評估計畫結果的人員素質也會有差別，會需要專業一點的人員來進行整個計畫的最終評估結果，以免變成外行評內行的現象。因為每一案有每一案的特性，必須就個案去評估。

問題二十六：貴公司的委外計畫的結果，如果送到政府，被打回票的機率是多少？

李專案經理昌樺回答：還是會有的，看個案的考量，也許有可能是我們建議的方式，局裡面覺得不合適。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問題二十七：局裡面對於監督這塊，基本上就是有一定的機制？偶爾也會有抽檢？抽檢這部分會不會對你們公司造成困擾，或是推翻你們？

李專案經理昌樺回答：是的。也有可能。即使是抽驗到較差的案件也會有按照合約的規定的相應罰則，如果有涉及扣款的，就會扣款；那如果不涉及扣款的，我們就會跟局裡面協調看看，有沒有甚麼制度或方法可以讓它做的更好。

問題二十八：委外這個方向應該會是持續進行的。未來在整體的制度上，我們有沒有甚麼作為可以去做的更好、更精進？

李專案經理昌樺回答：我認為還是有調整的空間，要去考慮如何留住專業的人才，當然不一定是只有薪資方面的調整，工作環境的安全性也很重要。整體考量，我們還是希望這些人才能夠留在這塊的工作上。

問題二十九：就您的觀察而言，這幾年比較沒有出現競爭對象嗎？

李專案經理昌樺回答：高雄的人力要求真的比較大，像我們公司就有 20 位工程師，新成立的公司就比較難去找到，況且還是要有經驗的工程師，幾乎是不可能的事情，所以這方面還算是我們的優勢。

劉股長正文回答：人員流動不僅是公司在乎的事情，環保局也是非常在乎。

李專案經理昌樺回答：其實，我們認為：人員流動沒關係，但希望能透過教材或是教育訓練的方式去傳承給新進人員，讓後輩可以快速學到前輩們留下來的經驗。我們公司走的是傳統的「師徒制」，但是長期看下來，有時候會看新人的程度而有不同的成果，比較不可能就單純的教材去訓練新人。

附錄十一 衛生福利部食品藥物管理署訪談紀要

- 一、受訪機關：衛生福利部食品藥物管理署
- 二、受訪人：羅吉方 主任秘書
- 三、訪問時間：2015 年 2 月 6 日下午 2 點至 3 點
- 四、與會人員：張其祿教授、王俊傑副教授、李明軒助理教授
- 五、會議紀錄

羅主任秘書吉方簡介食藥署內行政稽查業務委外之現況：以法律的角度來切入，藥品相關的行政稽查委外是較缺乏法源依據的，而食品相關的行政稽查委外是有法律依據，主要依據「食品安全衛生管理法」，必須要有法源才可以將業務委外。而委外業務中較類似代司檢驗的部分就屬新公布的食安法中三級品管的第二級品管。而在行政助手這部分食藥署大概有 24 項，例如衛生或財務，亦會委託工廠進行製造，但所有過程的監製皆在食藥屬的控管之下，最後的檢驗也須經過食藥署。另一類就是「邊境檢驗」，這部分是委託食藥署所認可的實驗室進行檢驗，但合格與否仍是由食藥署決定，亦即直接由接受委外之機構進行准駁的業務幾乎沒有。以往濫用藥物相關檢驗的部分也是由食藥署負責，是為了檢察署、衛生局或法院的需求，例如發生與毒品相關的刑事案件時，需要進行相關的檢驗，北中南大約有 13 家與濫用藥物相關的實驗室，這樣的實驗室是經過食藥署認可，一年會進行兩次 PT7 的監管，以進行檢討與改正，而經過食藥署認可的 13 家實驗室就會接受檢察署或法院的行政委託，而在此委託下所完成的報告即被檢察署採認，也就是由食藥署為其準備好具可信度之檢驗機構，由於濫用藥物相關的檢驗相當多，因此確實會需要這樣的檢驗實驗室，而食藥署的監督可以確保其檢驗的品質。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問題一：食品安全衛生管理法中提到的第八條⁶⁰衛生業者管理、第二十一條食品衛生管理、第三十一條是食品輸入、第三十七條食品檢驗、第五十六條第一項食安基金的概念。這些法條都顯示了在食品安全方面確實有相當多委託或者說是行政助手的法令設計？

羅主任秘書吉方回答：其中僅第八條是較接近代司檢驗的概念，因為所有公權力的委託需要法源依據才可進行。而在藥品檢驗方面，食藥署業務中的藥廠的稽查，從 104 年 1 月 1 日起符合 PIC/S 的做法，PIC/S 屬歐盟的系統，PIC/S 中對於公權力的部分是要求必須要有授權才可進行。

問題二：由於政府的業務繁多，若全都由政府完成恐有困難，因此想請問主秘認為在行政稽查業務委外的制度或法令上有何可以繼續加強或改善之處，或者是目前運作的模式就已相當良好？

羅主任秘書吉方回答：以目前而言，這樣行政助手的委外模式是沒有問題的。在藥品檢驗方面，獨立的檢驗機構擁有專家和醫師進行專業的鑑驗，該機構接受食藥署的監督，並提供專業的訊息，但最後涉及公權力的准駁仍會回到公務機關。而在食品方面，也都會成立諮議會，由專家對檢驗報告進行監督。而在食安的問題出現後，於去年年底提供了 70 個職缺給稽查人員。而在法律方面，食安檢查原本難以獲得警察的協助，而食安法修訂後，依法有據，警

⁶⁰ 食品衛生管理法第八條

食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。

經中央主管機關公告類別及規模之食品業，應符合食品安全管制系統準則之規定。

經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，始得營業。

第一項食品之良好衛生規範準則、第二項食品安全管制系統準則，及前項食品業者申請登錄之條件、程序、應登錄之事項與申請變更、登錄之廢止、撤銷及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

中央主管機關得就食品業者，辦理衛生安全管理之驗證；必要時得就該項業務委託相關驗證機構辦理。

前項驗證之程序、驗證方式、委託驗證之受託者、委託程序及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

察會提供食安檢查的支援。而食安基金的概念也仍在規劃當中。

問題三：食品安全的稽核或檢查這部分為中央和地方皆有負責，這是否有牽涉到何種分權或委託關係？

羅主任秘書吉方回答：過去，完全是中央政府制訂，地方政府負責執行，因此行政稽查委外應該是地方政府為主，然現在中央政府也開始有一些稽查業務。一般日常的檢查由地方政府負責，而若有特殊情況，例如得到檢舉就會由中央政府主動以專案獲聯合稽查的方式進行。

問題四：地方稽查的業務是否也僅依靠公務員的人力？

羅主任秘書吉方回答：不論是中央或地方都會有一些志工或學校學生進行事前調查的協助，而後續上的事宜仍是由公務員進行。

問題五：如何監督這些獨立檢驗機構所提出報告的品質

羅主任秘書吉方回答：在邊境檢驗實驗室的這部分，以食品檢驗為多數，亦有少數藥品的檢驗，食藥署有一個免費的認可辦法，希望相關的實驗室主動申請，這套認可辦法是受先會對樣本進行檢驗，整套的流程類似 TAF 的查核流程，若其能力、組織及檢驗結果等項目皆沒有問題，就會發證書給該檢驗機構，而在發證後仍會每年進行查核。若有特殊事件發生或有問題時，食藥署就會主動進行查核。邊境檢驗這部分於民國 100 年收回食藥署負責，一個項目至少會有兩家檢驗機構進行檢驗，以確保檢驗的結果及檢驗的公正和透明。

問題六：如何維持行政助手的品質？

羅主任秘書吉方回答：食藥署是有能力維持檢驗品質的，在邊境檢驗的部分，若驗出的結果不合格，食藥署會再進行一次確認性的檢驗，或者是業者可能會提出訴願，食藥署也必須進行再次的檢驗。食藥署唯一無法進行再次檢驗

行政稽查業務委外之檢討與評估

的項目為日本的輻射產品的檢測，由於食藥署的實驗室並不具備輻射檢驗的專業，因此無法在食藥署進行檢測，就有委外的必要。因此，萬一確實不具備相關的專業檢驗能力時，可另外找另一個專業的委外助理進行監督，但目前食藥署由於會主動透過抽驗等方式維持委外檢驗報告之品質，因此委外檢驗的結果皆是值得信任的，若有抽驗的結果有問題，就必需要進行進一步討論，甚至暫停委外。因此，檢驗是一項相當專業的技術，而食藥署確實也需具備相當程度的專業，食藥署內有專門的科別維持相關實驗室的品質。

問題七：檢驗機構間的競爭是否有壟斷的情況？

羅主任秘書吉方回答：確實有特定廠商有特別多的業務量，但這是商業行為，食藥署也無法過問。主要是因為食品的檢驗須公告檢驗流程，且須進行檢驗的數量又較藥品少。食品和藥品的第一階檢驗可能是廠商自己實驗室的品管，這些檢驗雖並不需要受食藥署監督，但其所提出的報告代表該廠的品質，其報告也須經得起統計數據的考驗。

問題八：請問這套管理的程序是由來已久？還是經過不斷修正演變而成？

羅主任秘書吉方回答：確實是由來以久，因為濫用藥物實驗室的檢驗就是如此，藥檢局就是以前的實驗室，因此在相關專業檢查的查核上皆相當順利。整體的運作流暢，且通過此項流程的認證檢驗機構在國際上也較具有競爭力。

問題九：檢驗的項目要如何決定，例如過去不知道的銅葉綠素等物質的檢驗。

羅主任秘書吉方回答：這可分為兩部分討論，首先，在法令上所規定的檢驗項目自然是沒有問題，但另一方面，對於黑心廠商所造成的黑心物質確實難以防治，因為法令上漏洞，鑽法令漏洞的黑心物質難以預知。此外，若要防範黑心物質，還會牽涉跨機關的問題，例如油品使用前後的責任歸屬機關有所不同，在此情況下必會有所遺漏。可以透過監測國外的警訊，例如銅葉綠素，來檢測國內的產品檢驗。

問題十：針對牽涉跨部會的問題，是否有 SOP 的處理流程？

羅主任秘書吉方回答：農委會、衛福部和環保署有一個三署會的機制，而食藥署屬於末端檢驗的階段，若出現問題才會往前端做追蹤。

問題十一：對於未來行政稽查委外的制度或法治有何看法或建議？

羅主任秘書吉方回答：食藥署在法制上確實能夠委託全國認證基金會進行認證，但由於該機構需要收費，且雖同樣取得 TAF 認證，但認可的標準卻有差異。

問題十二：以國外的做法來看，例如美國去年通過農業現代法，法源接皆將准駁權授權給食品檢查認證機構，台灣是否有這樣的發展空間？

羅主任秘書吉方回答：確實有這樣的發展中心，因為為了達到貨暢其流，就必須要提高便利性，而整個系統的要可行就必須透過監督確保委外的品質。

行政稽查業務委外之檢討與評估

附錄十二 花蓮縣政府衛生局訪談紀要

- 一、受訪人：陳耀陽 科長
- 二、訪問時間：2015.02.11（三）
- 三、與會人員：李明軒助理教授
- 四、會議紀錄

問題一：所以您說抽樣及檢測，這部分全部都是政府機關做嗎？有沒有任何的環節是委託民間機關實驗室辦理？

陳科長耀陽回答：第一個就是我們自己的檢驗室他們可以做的項目，第二個是還有一種叫做聯合分工，跟其他衛生局可以分工的，或者是跟 FDA，中央單位的派駐單位，或送到其他的分區，像花蓮有一個東部辦公室也有檢驗的項目，那有一些可能就要送到台中或高雄，端看項目不同，基本上都是這樣。那平常少委託檢驗的項目，屬於特殊的項目，可能沒辦法由這些檢驗體系來做的話，才會簽一個臨時備用，臨時來做檢驗。

問題二：特殊的情況會如何做處理？

陳科長耀陽回答：在前年，有特別檢驗雙酚 A，就是寶特瓶、環保杯，雙酚 A 的檢驗，是另外為了調查案件所需的時分，特別簽、核准了之後，送到慈濟檢驗室來做檢驗。

問題三：是因為設備不足嗎？

陳科長耀陽回答：對，是設備的原因。

問題四：所以委外檢驗的業務並不多？

陳科長耀陽回答：沒錯。

問題五：那身心障礙檢驗的做法呢？例如委由醫院的醫師，然後發出證明。

陳科長耀陽回答：沒錯。雖然這並非我們科的項目，但是屬於醫院的鑑定，一定要送到醫院去，當然是合格、可受理的醫院，它們是從公家機構領表，然後到醫院去做鑑定，那鑑定之後建立報告，會再回到行政部門來。然後我們再判定，再依相關符合的規定再發予這些證明。

問題六：就剛剛您提到的食品安全監測，雖然例子不多，偶爾有特例，可不可以請您就一特例回答？

陳科長耀陽回答：身障那部份是委託專業人士。像我們機場那個案例，整個以一條鞭這樣去完成的。而在作業流程上，當民眾要來跟我們申請身心障礙是我們再受理，但我們會看他的情況分別給哪個單位去看他是不是真的有這方面的問題，如果鑑定阻駁的話回過頭來還是會在我們這裡。

問題七：食安檢查目前是由民間，例如他們有人想要檢查的東西，然後他們送過來，請求衛生局代為檢驗成分是這樣嗎？

陳科長耀陽回答：有，我們有受理業者，基本上是製造業者，他們需要一些檢驗的項目，我們局裡本身也有受理這些可做的檢驗項目，不是每個所有項目都有，假設沒有，那還是要請他到民間合格的實驗室。

問題八：衛生局的角色會主動去抽檢食品嗎？

陳科長耀陽回答：有，就剛講監測這部分。市售商品監測，絕大部分還是公部門在檢驗，所以那部份應該都不屬於委外。

問題九：是否涉及公權力呢？

陳科長耀陽回答：最後的核發不是我們，核發是在縣政府，我們只是說整個流程我們只是其中的一小部分。最前端是公所，民眾領表之後到醫院做鑑定，鑑定完資料是到衛生局，我們負責檢查醫生填資料到電腦有沒有正確，然後轉到縣府的社會處，社會處發證，因為主責單位是在社會處，我們這邊只負責管理醫院。我們審查，怕有時候電腦誤植，所以應該是沒有涉及公權力的部分。

問題十：那請教課長，因為目前大部分都是自行辦理，那您覺得人力跟預算上面，因為需要委外辦理大部分都是因為人力不夠。您會希望可以有多委外？如果有法源依據，因為有法源依據，您會希望委外辦理嗎？

陳科長耀陽回答：照目前來講，是屬於專業化的趨勢，那我會覺得，前提是經費允許，那委外辦理較有效率。

問題十一：我們之前研究美國的案例時，他們有很多屠宰場、肉品廠，他們就屬於 FDA 的範圍，因為人力不足，他們就推動第三者認證，他們可以發證照給合格的民間檢查業者，那肉品廠、食品廠只要去取得第三者的認證報告，用這樣來取代政府的人力不足，沒有辦法每一個廠都去檢查。那您覺得我們國內在這一塊，比如說食品廠的檢查或肉品屠宰場的檢查，現在有委外辦理嗎？那如果沒有的話人力夠嗎？

陳科長耀陽回答：目前已經立法的三級品管，第二級品管就是指外面的專業機構，目前就是有法源了，但可是真正施行的內容、授權的程度還沒有出來，所以現在目前這些專業機構，基本上縣府也是屬於輔導立場，就是某些公告的廠，如說肉品工廠，這部分可以由委外機構或民間機構來做輔導，或在我們的偕同之下，我們做稽查的時候委外機構或民間機構來做協助，但委外機構或民間機構本身沒有實際的權力去做查核。那現在目前是有第三方的合格機構是可以認同的，是可以委給第三方機構檢驗的，可是最重要是在檢驗，或者是輔導，那最後資格還是要由行政部門審核。

問題十二：是否能夠舉例說明？

陳科長耀陽回答：以輔導這部份來做說明，例如畜場會，畜場會的專家來是幫我們查肉品工廠的時候他們來做一些輔導、幫忙查核，那這是可以的。意即會有衛生局本身自己的人員跟畜場公會的人員一起查核，受託機構只是協同配合查核例如像肉品，畜產會本身也有受理這些檢驗報告、檢驗的實驗室，所以我們抽到的樣品也有可能委託他們檢驗，那他們提供檢驗報告出來，那後續還是我們來處理。第三方二級品管那中間是以後變成是他們去稽查或者是他們的報告書有法定的一個公權依據，可是還沒正式實施，目前他們是行政助手的角色。

問題十三：那在這邊還是要請教您，比如說您這邊說實地考核，有沒有曾經發生過委託指定的對象，例如醫院，有時候會有鑽漏洞或有問題的行為發生？

陳科長耀陽回答：目前並沒有，因為現在大家的標準都一致，而且是攤開的，不是說像早期，早期的身障界定是里長就可以判罰，現在不是，由醫師判定，譬如說肢障他要符合很多條項目。而且除了第一鑑定人員之外還要有個第二鑑定人員，除了一個專業的醫師，早期是只要有專業的醫師判定就可以了，現在還要加一個第二鑑定人員，他是包括護理人員，職能治療師或者是復健師或者是社工師，只要相關醫護的、受過訓練，他就可以判另外一塊的部分，現在不是醫師去看它的結構功能就可以，還要看另外兩塊，那個就第二鑑定人員，由兩個鑑定人員看完之後再把資料送到衛生局。所以不會像早期，里長就可以，或者村里長就可以發證。

問題十四：那有需要做抽檢嗎？

陳科長耀陽回答：我們會到醫院考核，醫院考核的時候就會順便去看，因為我們現在還沒有針對這部分訂很多項指標，也是跟著政策走。因為我們也怕讓民眾等待的時間太久，所以我們會用量化的部分，拿到鑑定表到醫院做鑑定，然後到拿到身障證明制度，我們去抽看，其實在系統裡面也可以隨時抽。目前現在新制的身心障礙的鑑定(ICF)，雖然是有很多的一些問題，但是比早

期的好很多，而且一直在修改。

問題十五：你們對他們實地考核抽檢結果會影響到那些醫院他們未來有沒有辦法去執行這項業務嗎？

陳科長耀陽回答：醫院並不想執行這項業務。我們是拜託他們執行，因為他們覺得這是多出來的工作，因為這個費用很低，可是我們是指定，不是說醫院來申請，是拜託他們一定要來做這個。

問題十六：所以如果他們做的不是很用心的話，還是必須由他們來執行？

陳科長耀陽回答：確實是如此，因為這是全國性政策的東西，他們不可能過分隨便。我不知道其他縣市是否曾因為重大因素就直接把該醫院刪除。目前我們花蓮應該沒有這樣的問題。可能像大都會有比較多的醫院，可能品質參差不齊，但花蓮的醫院較少。我們也無法節省成本，因為我們給的已經是全縣最低的錢了，我們的費用大概 800 塊，別的地方大概一件案子 1200 元到 1500 元。

問題十七：請較貴單位的政治走向？

陳科長耀陽回答：因為我們新制來協輔，所以我們一直在做滾動式的修正，因為他是新的一些鑑定方式，跟以往舊的是不太一樣。舊式的做法是醫師只要問單看過即可，現在是有增加很多項像功能性、結構性，還有環境，還有其他因素整個綜合在一起，現在就是整個要看中央的政策走，要改版或怎樣就是要跟著政策走。而且我們的規模不可能縮小，因為也是要看民眾的需求，因為民眾有這個需求我們一定要幫他做。

問題十八：課長，請問比如說您委託他們，那有沒有曾經他們做回來的樣本分析結果覺得不滿意的，或是有問題的，你們有沒有什麼樣的監督機制或考核機制？

行政稽查業務委外之檢討與評估

陳科長耀陽回答：沒有設過，他們只是負責完成一個檢驗報告而已。

附錄十三 屏東縣政府衛生局訪談紀要

- 一、受訪機關：屏東縣政府衛生局
- 二、受訪人：李佳芳 技正、呂怡芬 科長
- 三、訪問時間：2015 年 3 月 3 日下午 2 點至 3 點
- 四、與會人員：王俊傑副教授
- 五、會議紀錄

問題一：行政稽查業務委外是指政府進行准駁和裁罰的過程中，為了收集資訊而進行的委外，想了解貴局行政稽查委外的過去經驗和未來會如何運作。

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：在身心鑑定的這部分則是委託醫院的專任醫師做鑑定，在由局內彙整做出行政裁量。但在稽查這部分屏東縣衛生局是沒有委外的，包括食品、藥品、保健等項目皆是由屏東縣衛生局內部自行檢驗。局內目前是透過聘僱臨時人員做為稽查人力的擴增，例如登革熱的訪視調查，而針對市上食品或藥品的採樣檢查也皆是局內的同仁負責，並沒有委外？

問題二：請問貴局一直以來皆是由局內負責所有稽查工作嗎？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：在採樣的部分從未委託過，但在能力不足而無法檢驗的情況下，我們會將樣本送至中央單位，例如南區管理中心，但抽樣還是屏東縣衛生局的同仁進行。而近年來，在人力不足或技術不足等情況下，食品檢驗的部分也有開始委託民間單位，因為衛福部有一些認證的民間實驗室，我們會委託與屏東地緣較近的認證實驗室，例如中央畜產會實驗室、屏東科大、美和科大等，且多數的情況是個案委託的方式，過去也曾有過簽約的方式，但多為一年以內短期契約。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問題三：未來是否有可能將這類業務委外，或者是仍繼續採取臨時人力的做法？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：目前有兩個方向，第一個就是未來若屏東縣衛生局與環保局整併，實驗室擴大後在檢驗量大的時期就不需要委外，但若是較為特別的檢驗項目，若縣府不具備足夠技術的情況下，也可委外的進行，達到資源共享的好處，以減少縣府建置非經常性使用的技術和設備的經費。

問題四：由貴局的做法來看，在許可的情況下還是會採取局內自己檢驗，請問主要的考量為何？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：主要的因素還是因為財源，在財源有限的情況下，若有經費會運用在局內的設備或人力的擴充，而不足以將經費付出給其他民間機構。委外的價格比較貴。

問題五：根據貴局過去的委外經驗，貴局如何監督委外的情況？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：我們對他們的稽核是一種追溯方式的查核，由於局內的委外業務多為單件，事前會先確認其是否為中央認證過的機構，只要是中央所認證的機構我們就會認可其檢驗報告，主要的因素仍是因為局內委託的件數不多，因為僅有較為緊急的案件才會委外，若是定期性的契約，可能會有不同的做法，有些單位會考量到儀器保項維修的費用及人力縮減的不易，且政府非營利機構，如果有多餘的人力或物力也無法向外接案，而採取委外的方式。局內是則是採取一種永續經營的概念，投入的機器和人力在空閒時，也可能需要去協助其他縣市政府的檢驗。

問題六：是否各地方衛生局的做法皆有所不同？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：目前有一個實驗室分工、區域分工的作法，例如衛福部認為屏東在區域分工上應負責哪些項目，而實驗室本身也會想在此基礎上繼續擴大，使功能更完善，量也會增加。

問題七：請問在區域分工上是否會因為是否為直轄市而有所不同？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：比較沒有這個情況。

問題八：上次至衛福部的訪談中，有聽說要建置稽查人力，這部分貴局有所了解嗎？想瞭解中央如何與地方配合？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：目前尚未聽過這項新的走向，以目前的情況來說，我們歸屬食品藥物管理署南部區管中心，目前只有在執行稽查專案時，會由區管中心進行分配，再由南部區管中心共同執行。過去區管中心並不負責稽查的業務，是民國 100 年後才開始的，但相對而言其內部人員稽查能力就較為有限，所以多與地方一同稽查。

問題九：請問去年有一些食安的問題是發生在屏東，請問這對衛生局委外稽查的業務有何影響？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：所謂的稽查，為了達到稽查標準的一致性，就必須要有固定的標準及檢查項目，當然相對之下若有一致的標準，而各食品廠的規模和水平皆參差不齊，以高標準去要求一般攤販就會較為困難。此外，我們在執行稽查時也會遭遇一些困難，例如前往廠商進行稽查前是否能夠事先確認廠商今日是否有營業，若不能事先詢問，卻有多次尋訪未果，不僅耗費人力，也可能被質疑案件延宕，但若事先詢問，又會被質疑稽查的公正性。

問題十：即使面臨這麼多問題，仍沒有考慮將業務委外嗎？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：曾考慮過在專業查廠的部分考慮過委外，曾找過臨時人力，但不僅需要額外訓練，且結果並不理想，由於臨時人員的訓練不足，反而會有許多額外的問題。未來，若要委外可能會考慮學校，以產官學共同合作的方式進行，但多仍是個案的形式，不會是常規式的。

問題十一：請問貴局對於未來行政稽查委外有何意見？

李技正佳芳及呂科長怡芬回答：

(1)建議在稽查業務上內外勤分開

行政單位若能夠將稽查業務清楚分為內外勤，若衛生局只負責內勤，有一個獨立的外勤檢驗機構，例如稽查人力檢驗中心，由外勤詳實記錄檢驗結果，後續的行政程序則由內勤人員完成，清楚分工就能夠減少地方政府的業務量，形成內外勤分開的專責機制。在這樣的情況下不僅能夠減少衛生局內勤人員的業務量，提升稽查效率，也可以使整體稽查從抽驗到裁罰去除人為感受的影響因素，更公正地做出裁決。會有這樣的想法是因為，目前的做法是由一般的公務員進行稽查訓練，而且多為單人單點，短期且不完整的訓練對專業能力的提升有限，而且訓練的時間有會壓縮到內勤業務的執行，在這樣的情況下整體稽查業務的效率自然不高。雖然內勤的業務會較為機械式，主要的決策是依據外勤的檢查結果，但我們可以透過檢查項目和表格的設計讓檢查一致化。例如台北就是這樣做，它們稱為稽查分隊，委外是利用公家的人員編制人力，但仍會面臨受訓期的問題。若接受委外的民間機構具有國家審核的執照及完整受訓的人員，當然也可以考慮將業務委外。

(2)人力不足的問題需要被解決

人力不足的問題需要改善，檢查的項目越來越多，若能夠增加人力才能夠根本解決問題。中央會給資本，但我們主要的問題在於人力不足，且地方人力的編制較多困難，例如縮編和人力部門調度的不易等。如果中央能夠提供人力經費，更好的是由中央直接提供已經訓練完成的人力，例如中央可編制人力資料庫，由中央提供已經完整受訓的稽查人力。

附錄十四 花蓮縣政府建設處訪談紀要

- 一、受訪人：施劉昆洋 技士
- 二、訪問時間：2015.02.11（三）
- 三、與會人員：李明軒助理教授
- 四、會議紀錄

問題一：供公眾使用的建築是指？

施劉技士昆洋回答：內政部所謂供公共使用的建築的範圍，而公安申報的部分又不一樣，雖大部分也是公眾使用建築，但他屬於另外一個法規，明訂哪一類型的建築物，在一年或兩年或四年一次進行申報。

問題二：通常委外稽查的原因？

施劉技士昆洋回答：基本上都是人力不足、技術專業不足，並沒有成本較低，另外就是政策要求，像機械停車設備這部分是法令要求要進行複查，而我們的人力和專業技術不足，再加上內政部有要求我們要委外辦理。政策要求委外辦理的原因多是因為人力和專業技術不足，且原則上需要有法源依據，如果沒有法源依據，內政部會修法，才能夠委外辦理。

問題三：這些業務有涉及公權力嗎？例如是准駁權或者是核准權是在你們的身上，還是在接受委外的單位？

施劉技士昆洋回答：原則上，准駁、核准或者是同不同意發證或發照都還是在縣政府，而其中的內容，我們一定是看內容，例如設備的好壞，若已經損壞就要通知設備廠商進行維修，並再一次稽查的機制，諸如此類。而在室內裝修的部分，有一個室內裝修合格證，因為室內裝修的審查需要特定資格，

行政稽查業務委外之檢討與評估

例如需要上過課，並非所有的建築師都可以做室內裝修審查，因此他們公會有一個室內裝修審查委員，有建築師在負責這個部分，而發證書還是在公部門，但基本上他們認為沒有問題，我們就會同意發證。那公安申報的複查因為量太大，就會委託公會去看，看其是否有依照申報的內容，檢查的結果再回覆給我們，若檢查通過就沒有問題，若檢查不通過或有任何問題，我們就會通知授權人，也就是申報人，甚至若牽涉到簽證不實的情況，我們還要再深入檢驗一次。所以可能還是比較像行政助手的感覺。

問題四：請問貴單位的業務量有大到需要成立專案小組嗎？

施劉技士昆洋回答：沒有，花蓮縣地方小並沒有這個需要，沒有聽過專案小組的模式，這都是我們課裡面的業務，那台北市有沒有我就清楚，因為台北市政府的編制與縣市政府不同，像我們是建管課，而台北市建管處，我們一個課要負責台北五個課的業務量，因此人力也不足以成立專案小組。

問題五：請問貴單位如何甄選負責委外的機構？

施劉技士昆洋回答：公開招標，而公開招標也都有其資格限制，例如電梯的部分一定要是內政部指定的 12 或 13 個協會，而室內裝修的部分都是委託建築師公會，這個東西應該說是兩個都有，畢竟花蓮只有一個建築師公會，雖然說其他縣市也可以來標，但不太可能，一般而言都是該縣市的公會或協會。

問題六：契約長度通常是多長？

施劉技士昆洋回答：都是一年。

問題七：若以預算來看，委外業務占建管處業務量的百分比？

施劉技士昆洋回答：相當少，大約是 5 到 10%。

問題八：那貴單位如何監管合作委託的對象，是質化還是量化？

施劉技士昆洋回答：監管的部分，像機械停車設備，一開始是沒有，後來發現這個問題，因此有播一筆預算專門去檢查這個協會所檢查的東西，因為協會不能檢查自己的東西，例如這個建築物是找這個建築公司來做，可是他卻是在這個協會下面，他不能去檢查他們協會下的產品，所以我們會找另一個協會，編大約十萬元以下的預算，請他們去進行抽檢，就是另外同樣是委外另一個相同性質的協會去抽檢。但在室內裝修的部分就比較麻煩，因為我們只有一個花蓮建築師公會，也只有建築師公會可以做這個事情，所以我們並沒有所謂的第三方進行監督的動作，可是基本上他們會監督自己，因為並非一位建築師委員獨攬所有檢驗，每個建築師之間會以交錯檢驗的方式進行自我監督，所以我們較不擔心室內裝修這部分會有問題。

問題九：會需要縣政府伴同檢查嗎？例如派縣政府的人員同行。

施劉技士昆洋回答：目前是沒有，但在公安的部分平常每個禮拜都有兩天進行聯合稽查，晚上或下午的時候，若我們看到有複查不實我們也會知道，室內裝修是沒有，而機械檢查設備基本上是全部委外給他們。

問題十：這樣的評量模式較接近質化還是量化呢？

施劉技士昆洋回答：還是以量化為主，依照合約他們需要做到多少的量。

問題十一：績效衡量呈現的方式？

施劉技士昆洋回答：還是以書面報告為主。

問題十二：貴單位對接受委外之機構的檢核是否會影響未來投標的機會？

施劉技士昆洋回答：當然，若有違約的情況，就會上報給內政部，下次就有可能不能再投標，但也是要看內政部的說法，但都還是會有一定的懲罰。目前我們的三項業務皆沒有碰過這種情況。

問題十三：所以在績效上是否滿意？

施劉技士昆洋回答：非常滿意，因為績效良好，並不能說有節省成本，因為還是要付錢，所以還是以績效良好為主。

問題十四：未來會希望其他業務也擴大辦理嗎？

施劉技士昆洋回答：當然希望，只要有法源依據且經費許可就可以。因為委外的績效好、政策走向且可以使我們的業務量變少，因為我們的人力不足、業務量太大以及專業程度的問題，因此我們還是希望擴大辦理，但如果涉及到其他問題，例如經費縮減，當然就沒辦法了。

問題十五：因為我們也滿關心委外的管理問題，想請問貴單位是否有過合作對象不滿意，或者是否出現過合作對象鑽漏洞的情況？會這麼問是因為我們之前訪談過的食安和環保的單位時會有比較多鑽漏洞的情況。

施劉技士昆洋回答：因為我們業務檢查的內容都是一翻兩瞪眼的，對就是對，錯就是錯。雖然在室內裝修這部分，而在法規的部分，建築法比較特別的是有很多解釋令，在每個案子適用的情況都不一樣，電梯是沒有問題，平常有沒有做檢查都有紀錄，但在法規審查的部分就較為麻煩，因為每位檢築師對法規都有些許了解，因此建管處需要和他們做協調，每個月都有「建管協調會」，他們會提出相關的意見，進行討論後再執行。

問題十六：請教您一個例子，像之前桃園保齡球館大火，新聞就挖出來他們的公安檢查都有通過，這是否有可能是因為檢查業務委外辦理所以才有可能會出錯

施劉技士昆洋回答：以公安而言，公安的申報都是書面，我們再進行複查，現在比較麻煩的是偽造太多，我們只能要求連違章建築的部分也要進行公安檢查，消防局的態度也是如此，除非不要使用。這中間的問題，主要會牽涉到簽證不實。為了避免報告不實，除了書面審查之後的複查，再加上平常每周兩次八大稽查。

問題十七：貴單位會去找那些簽證內容可能有問題的對象再進行複查嗎？

施劉技士昆洋回答：例如過去簽證的案子有問題，其實我們會配稽查員，每月兩次查核，若稽查員多次發現問題，稽查員會去勘查並做紀錄，該罰的就罰，該要求改善的就要求改善。

問題十八：請教您剛剛提到公安審這部分，請問簽證是誰繳上來，是業者自己繳上來的嗎？你們再委託人來複查嗎？

施劉技士昆洋回答：公安申報的簽證人有相關的資格限制，建築師都可以簽，還有有上過公安申報簽證檢查的課，以技師為主，例如土木技師或結構技師也可以簽，簽上來的東西當然都是做的漂漂亮亮的，但有些也是有附改善計畫，有附改善計劃的案子我們當然是當作第一優先做複查，一個月後再去查看是否有改善，或者是很久都沒有申報的情況，諸如此類，和那些來了都很順利沒有問題的案子相比，我們更會去做複查。

問題十九：感覺先前訪談的很多單位都認為這種檢查或審查都只能管到好學生，而壞學生很難管到，您有何看法？

施劉技士昆洋回答：確實會有這種狀況，但我們要積極地防止這種情況發生，就像我剛剛講的複查以及每個禮拜兩次的聯合稽查的部分都是要抓出那些壞學生。那抓到就會依照法規進行罰款或要求改善，而每個月也都會做統計，根據相關的統計資料，對於有問題的單位也會進行追蹤。像花蓮有很多奇怪的店都關門了，因為這一兩年我們積極執行公安複查後，許多申報不實的情況我們都看的到，例如喝酒的店、卡拉 OK 等，都屬於八大行業，因為我們目前主要還是集中在八大行業之上，而保齡球館那個事件，因為其並非八大行業，因此就較有可能遺漏，但他確實也是很大的東西，公告問題才會去想到問題，那可能就去看這類大型的東西花蓮縣有哪幾家，例如花蓮的保齡球館的建築都是合法，我們都調出來看過了，還有例如大賣場，例如愛買和家樂福，而過年的時候就是旅館，這些都是我們稽查的重點，每年都有針對大型建築物、危險建築物或人較多的建築物進行年度檢查，多數的問題都是逃

行政稽查業務委外之檢討與評估

生梯堵住之類的，多是要求改善，基本上建築的部分都還好，那消防的部分就是消防自己負責。

附錄十五 臺南市政府工務局訪談紀要

- 一、受訪機關：臺南市政府工務局
- 二、受訪人：李國榮主任秘書、使用管理科李慈榮股長
- 三、訪問時間：2015年3月20日下午4點至5點
- 四、與會人員：王俊傑副教授
- 五、會議紀錄

問題一：根據建築法第77條建管的這部分及77條之4的升降設備檢查可以委外，請問這部份執行的情況如何。

李股長慈榮回答：在公安這部分，其法律依據是建築公安檢查申報辦法第八條⁶¹，複查及申報案件可請專業檢查人簽證，再申報進來，我們會再委外請人去複查。根據我過去在台北市政府任職的經建，在台北市的部分一開始也是採行政助手的模式，但在一年後，也是全部委外辦理了，委外的檢查機構將報告報進來後，還會經過一個簽證不實審議會裁量，因此再委外的部分並沒有行使公權力。由於這類檢查屬於專業領域，因此了處理各項爭議，例如對於複檢結果的不服，就有一項陳述的機制，設立簽證不實懲處作業要點，讓兩造雙方有討論的平台，這樣的陳述也滿多的，基本上若複查不合格就會這樣的問題。由此可以發現一個問題，若複查人員沒有行前訓練，其檢定的標準或過於不一，因此在我們這邊，不論哪一個廠商得標我都會進行行前教育訓練，我認為有四大標準，但這並非內政部營建署的規範，第一，確認申報類組；第二，申報範圍，是否為部分申報，是否要納入違建；第三，申報規模，例如校園為一個申報案，但有多幢建築物，每個建築物可能都會有不同標準；第四，申報標準，依現行法令標準(最嚴格)或依原有合法標準。

⁶¹ 建築公安檢查申報辦法第八條

當地主管建築機關對於本法第七十七條規定之查核及複查事項，得委託相關機關、專業機構或團體辦理。

問題二：一般而言委外合約的時間是多長？

李股長慈榮回答：一年一約。

問題三：是否檢討的機制或績效標準？

李股長慈榮回答：這部份合約會有註明，一般而言檢討機制就是迴避。而在績效標準的部分，就較類似私契約的訂定，要承辦人如期如質完成標案。而在品質的維持上，雖然難以要求建築師或複查人有單一標準，但必然會要求其依據法令執行，明確提出各項缺失，並拍照存證，以維持品質，以完成其行政助手的工作。每個案子都會有這樣的要求，以助於未來簽證不實審議的判斷。若沒有達到此標準，最多就不予計價，也就是私契約的方式，並沒有明確的績效檢驗，去檢驗廠商的整體表現好壞，整體評價的部分，我們會根據該廠商履約的情形。

問題四：請問每一年是哪個廠商得標就是該廠商進行檢查與複檢嗎？

李股長慈榮回答：沒錯，就是由該年度標得的廠商負責，我們這邊是 400 件一起做。過去台北市有，每個月都有做。

問題五：所以局裡面並不會派人去檢查，我們只進行最後行政管理的部分嗎？

李股長慈榮回答：沒錯，目前合約裡並沒有品質抽查的項目，過去在台北市的經驗中曾有過品質抽查的做法，但被審計部質疑，因為由建築師公會負責檢查，又委託身為建築師公會一員的建築師進行複檢，即使市府說明是以個人名義請建築師進行複查，審計部仍認為台北市府委託抽查的建築師是球員兼裁判。

問題六：若是公會負責承包的情況，請問幾乎都是同樣的建築師公會負責嗎？

李股長慈榮回答：台北市過去長期都是公會得標，但近幾年開始有些不同，拆成複數決標的方式。台南的標案會有更替，例如今年和去年得標的廠商就不同，會根據其表現決定，但能夠來標的廠商仍是有限，因為此項業務需要專業能力，在加上複查人員的養成並不容易，例如建築師並不一定會複查，檢查人才具有複查專業，但能夠進行綜合評判也是建築師，因為其法規的橫向瞭解比較清楚，因此有能力完成此業務的廠商有限。其他也有一些問題就是稽查有問題同業間的歧異性太大，例如補習班的規模也大有不同，但皆屬於 B5 類組，但教育部要求全部都要申報，以單一標準進行檢核是有困難的。因此，中央必須重新審視法令要維護什麼樣的法益，為何要進行管理，都應該有一套標準。

問題七：這樣的業務是一開始就委外，還是一開始是自己做，但無法負荷，才進行委外？

李股長慈榮回答：臺北市一開始(93 年 11 月以前)是由轄區承辦人自行複查，但業務量時在太多，因為案件 8000 到 10000 件，但轄區承辦人僅 25 人。除此之外，現在強調技術簽證，但行政人員沒有技術簽證，且臺北市後來有成立聯合稽查小組，稽查基層單位的複查是否確實，行政人員沒有簽證卻要負責，後來行政機關就不做技術簽證，政府僅進行行政書面查核，自此走項委外。這是基於行政管理的因素，委外給專業機構就較沒有爭議。例如衛生局醫生並不會複驗健康檢查報告，頂多也是看醫生是否具有醫師資格是否符合 SOP 而已。

問題八：所以基本上檢驗的結果，就是由檢驗機構的報告為準沒錯嗎？

李股長慈榮回答：沒錯，但有複驗的機制，若雙方有意見，還能夠透過會議查核。不過目前臺灣較大的問題，目前民間會做複查的就是檢查人，可能會有公正性的問題，建議可透過跨縣市資深公務員參與複查抽檢，品質抽查不必再找建築師公會，因為公部門和民間並沒有利益上的問題，這樣也可讓全

行政稽查業務委外之檢討與評估

國各縣市的標準趨於一致。其實公安檢查應該要有全國統一的標準，雖然建築技術規則是一致規則，但又需要因場所而異，但原有合法建築物，原本是強制的，但後來因地方和中央的觀念上有所不同，又改為地方政府自行公告。

訪談小結：

公共安全檢察屬技術查驗，所以必須委外，但也存在一些問題，例如查差人與檢查人之間有利益衝突，未來若能夠由公部門進行複查的抽查，可達到公正、品質的掌控及促進各縣市間標準的一致化，整體流程公開透明。

問題九：證照都是由中央發的嗎，是否有定期考核

李股長慈榮回答：是由中央檢定，若審議後發現簽證不實，只要發現一次就會停止核發一年，廢止就是嚴格的行政處分了，且簽證不實會罰款 6 萬到 30 萬。

問題十：請問對於行政委外業務有何建議

李股長慈榮回答：第一，希望中央訂出委外契約的範本，例如希望達到什麼樣的公共利益。如果營建署能夠有讓地方參考的共同契約。第二，建議建立專家檢查人員的資料庫，公正的檢查人員發給榮譽狀等，專家檢查人員可由地方推薦，由中央控管名冊。第三，地方資深公務員可以納入複查，可與營建署一起進行複查與各地方交流。整體而言可以得出一個結論就是「發現真實，促進標準一致」。從公安檢查的角度來說，政府的法令是維持安全的最低標準。

問題十一：是否有可能若機構發現額外的潛在問題，我們給予獎勵機制，這是可行的做法嗎？

李股長慈榮回答：這會使問題複雜化，例如在執行建築物檢查時，會有三種狀況，建築法第 25 條的違章建築，建築法第 73 條的違規使用，建築法第 77 條的公共安全，這三種要保護的法益都不同，但理論上公共安全是最重要，但公共安全中又會有違規處理，例如原核准辦公室，實際使用為 KTV，若因違規使用就不讓其申報，這又會危及生命安全，在這樣的情況下就涉及到這三種法益的階層，因此在公共安全的角度而言是能夠容忍違章建築和違規使用的存在。到時政府是否要管理違章建築，處理違章建築的唯一辦法就是拆除，內政部認為違章建築不適用公安檢查，且也無法依一般規則進行檢驗。目前有兩派，第一派，直接拆除，不要管理；第二派，要積極管理，但是進行自主管理，標準相當低，樓梯會通，使用防火材質，房子不會倒，就可以達成自主管理。因此若設立這樣的獎勵制度，若隨便報回一堆這樣的案件也難以處理。

附錄十六 「行政稽查業務委外之檢討與評估」座談會會議記錄

「行政稽查業務委外之檢討與評估」

座談會

2015 年 4 月 9 日（週四）

委託單位：臺灣公共治理研究中心 國家發展委員會

執行單位：國立中山大學政治經濟學系、逸仙社會科學研究中心

地點：高雄市鼓山區蓮海路 70 號（國立中山大學社會科學院 4003-3 會議室）

議程表

April 9th

- | | |
|-------------|--|
| 13:30-14:00 | Registration 報到 |
| 14:00-14:10 | 開幕致辭
林文程（國立中山大學社會科學院院長） |
| 14:10-14:30 | 引言：我國行政稽查業務委外之現況調查與結果
引言人：王俊傑（國立中山大學政治經濟學系副教授） |
| 14:30-16:30 | 論壇：我國行政稽查業務委外改善之策略建議
主持人：張其祿（國立中山大學政治經濟學系教授）
與談人：陳朝建（臺中市政府法制局局長）
與談人：廖義銘（國立高雄大學法學院院長）
與談人：楊鈞池（國立高雄大學政治法律學系教授）
與談人：林皆興（義守大學公共政策與管理學系教授）
與談人：鄧學良（國立中山大學中國與亞太區域研究所法律組副教授） |

行政稽查業務委外之檢討與評估

與談人：李宏萍（景博科技股份有限公司副總經理兼實驗室主管）

與談人：伍中流（台灣檢驗科技股份有限公司環境服務部經理）

與談人：陳佳昌（元科科技股份有限公司副理）

與談人：王俊傑（國立中山大學政治經濟學系副教授）

一、開幕致詞

張其祿教授：

本案為國發會委託台灣公共治理研究中心，台灣公共治理研究中心再委託給我們進行研究。在稍後的座談會中，會介紹問卷調查的結果及深度訪談的結果，也希望各領域的專家先進給予不同建議與指教。

二、引言

王俊傑副教授：

研究初期透過問卷進行調查，後來也透過個案的深度訪談對於行政稽查的進行情況，對於行政稽查業務委外有更為深度及細部的了解。

根據問卷調查的結果，多數機關仍沒有將行政稽查業務委外，沒有委外的原因多數還是因為業務的類型及法令的限制。本研究將調查結果分類後發現，委外的大宗主要為**衛生、環保、建築公安**等三大類，值得注意的是，此三類業務的管理權責並非都在地方政府的層級，其政策制訂機關均在中央政府。委外的主要原因仍是因為人力不足及技術、專業或設備不足，而成本較低和政策要求是較為其次的原因。理論上，政府機關所處理的行政稽查業務理論上都會與公權力相關，所有委外行為也都必須要有法源依據，填答上較為不一，可能是因為受訪單位認為需有專才屬於有法源依據。多數的單位對於委外的成效表示滿意，這也可以反饋到另一項問卷結果，只有兩個單位是過去曾經為委外，而現在不再委外，也就是多數的單位都是維持現況的。

交叉分析用以分析中央政府與地方政府之間的差異，中央政府較常將行政稽查業務委託給法人機構、公會/協會/基金會，而地方政府相對偏好民營公司。地方政府受訪機關/單位的行政稽查業務委外的支出佔總支出的比例較中

中央政府大，或許金額仍是中央較高，但由於本研究是以比例進行調查，因此這部分未來可進行更進一步的調查。中央政府對於委外滿意的因素是較為全面的，而地方政府也就重視績效。

三、論壇

張其祿教授：一開始須從法令及委外目的進行討論，而在委外形成後就需要開始討論其契約及代理的問題，接著須了解各機關如何對委外進行監督，最後對於其提出建議及看法。最後還請各領域先進指教。

鄧學良副教授：

研究團隊所提供的資料行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點(簡稱委辦要點)為 2007 年的版本，而我找的版本為 2012 年的版本，就我比較民國 90 年到民國 101 年行政法上的修正，我認為法律的調整是蠻好的。

為針對研究團隊的問卷，提出行政法上的建議。針對公權力可否委外的這個問題，行政權限行使方式一直都有所變化，所謂的公權力就廣義而言行政契約是包含在行政權限行使方式之中的。國家有各式的行政類型，單就其大類別規範其是否能夠委外，在實務上會有困難，不如有細部的判斷，例如教育行政中的某一個環節是可以委外，是比較合適的做法。

第二個有關 PPP，這部分會有公法遁入私法的問題，公法上無法解決的就移轉到私法，在國家行政上是否有一種行政上的懈怠，我國在民國 100 年訂定行政法人法，在民營化(公法遁入私法)前，仍需考量其是否要變成行政機關上的附屬單位的作法，也就是成為行政法人，也需考量公法遁入私法的問題。另一個部分，當我們在找行政上的幫手時，政府上習慣採用政府採購，有些採最低標或搶標，所以我們需要考量的還有委外的程序，例如在勞基法上，有時會採評定資格，將案子做切割，可讓案子的行政助手增加。政府採購經常只有一個廠商得標，若能夠做一定程度的切割，讓更多廠商得以參予是更好的做法。

第三個是稽查業務委外之法律保留與規範範疇、規範密度等問題。在行政法上權限的部分可分為高權、非高權及擬制權限，高權處分屬命令性質許可，這部分是否有可能委外，即使能夠委外，也需要謹守法律保留，受託機關充其量只是行政助手，若從勞動檢查法的角度來看，因為命令歇業與修改屬高權處分的一種，即使人手不足需要委外，因此在最後判定的部分，不能單由接受委外的機構進行處分，其僅能提供資料，在正是行政程序上仍須由行政機關判定，以確保委外和行政權力上的合理。而在非高權的部分，包括行政調查及行政執法這部分，而另一部分就是行政契約。擬治權限，第一個就是行政計畫，例如習近平的一帶一路就沒有涉及高權與非高權的問題，就屬行政計畫。在法律保留的部分是未必見得，以目前的情況而言，確實有需

多類型仍屬於行政助手的概念，若把政府的業務當成一個圓，而在此圓之外，還有人手不足但必須做的，就會有委託行為，就是所謂的代理概念，如果能夠更清楚地釐清行政助手與代理之間的差異，將更好地去釐清各項問題。

而在監督的問題上，委託單位不論是委託或協助關係，監督其實更好的說法應該是指揮管理，要達到監督的效果，目前的作法是協助委託單位進行指揮管理，因為監督應該是要由公正第三人進行，監督的部分應該要有內控與外控，目前業務委外的部分，來自第三方的監督是較為不足的。

路邊收費採用業務委託，委託後產業法律關係，而這群人與政府之間的關係為何？以我個人的個案理解仍屬於行政契約的關係，雖然政府一直希望其走向司法關係。

張其祿教授：

政府委外也被監察院糾正多次，因此政府委外辦法也不斷進行修正，過去行政稽查上委外有自己一個類別，但這有許多問題，所以就將此部分去除，因此多數單位皆認為自己僅有行政助手，而非委外。

陳朝建局長：

首先，針對公權力可否委外的問題來討論，國家任務可分為絕對國家任務與相對的國家任務，絕對國家任務是無法進行委外的，而相對的國家任務則是可以委外的，也就是由民間團體協助進行。典型無法委外的國家任務是海關的盤點，多數國家都在衡量這個項目是否能夠委外，雖然看似可以委外以節省人力，因為此部分會牽涉到個人的資訊保護，幾乎找不到一個民主及法治國家將這部分委外。進一步解釋，若是牽涉到國家主權、國家安全、軍事外交、個人安全及涉及到直接開單裁罰的部分，多數國家認為這些類別屬絕對國家任務，是不宜委外的。相對的國家任務是可以委外的，例如開單前的行政稽查，法律條文尚有構成要件和法律效果，法律效果的執行是絕對國家任務，無法委外的。但構成要件是有機會是相對國家任務是可以委外的，在此情況下可分為兩項，第一項為公權力委託，確實將公權力都委託出去，

行政稽查業務委外之檢討與評估

此種模式需要實體上的法規依據，也就是其除行政程序法外，仍須須要有專法依據，並且完成公告程序，實際上幾乎皆不會用這種形式。第二項為行政助手的做法，民間機構作為工具，單就行政程序法 36 條到 43 條就有初步的法源支持行政助手模式的運作，行政助手實務上又可分為兩種模式，第一種為契約模式，政府主體與民間主體之間的契約，此契約可能僅為民事契約，但會有委託期限，或可能是勞務的採購契約；另一種為事實上的委託，也就是個案委託，因為有大案子需要民間協助進行行政稽查，不一定有契約，可能進需行政內部簽呈就可進行，這部分就沒有契約長度的問題，而問卷中的契約長度應屬契約型。

公權力委外的類型並無公法遁入私法的問題，這部份是未必，在剛剛提到的第一項將公權力委託出去的作法中，就是完全屬公法的議題，而第二項行政助手的類別，因為行政助手僅提供資訊，也僅有委外的這一小塊有私法上的情況，因此目前來看本質上並沒有公法遁入私法的問題。

第三個問題是稽查業務委外之法律保留與規範範疇、規範密度等問題。稽查業務的委外會涉及到層級化法律保留的問題，這是指稽查業務中的重要事項，如裁罰，仍須由法律定之，那如果要走公權力委託，這也要有法源依據，而一般事項也要有行政規則作依據，在釋字 443 的解釋及釋字 459 的解釋。什麼事項是能夠僅用行政規則作依據，從中央來看就是細節性技術性的項目，例如考核小組的設立，而重要事項，也就是會影響人民權力的事項，是需要確實有法規命令做依據的。

林皆興教授：

分為權力與業務上進行討論，權力上應該是無法委外，可以委外的部分就是業務執行，而裁罰還是由原委託單位進行。這又會涉及到代理人問題，從公司治理的角度就是 CEO 與董事會之間利益上的差異所產生的問題。可考慮將委外的業務內部化，一種方式就是招考培訓，較能夠減少代理人資訊障礙的問題。認證上也仍會存在一些問題，認證機關可以代理執行，但認證程序上有會受到質疑。而在委外成本的減少上是較受人質疑的，因為若進行委外，雖然名目成本可能減少，但委外就會再產生監督成本，這部分要如何衡

量也是再再考量的。

李宏萍副總經理：

公部門在這個問題上分為兩派，第一派希望能夠維持現況，另一派希望走向行政法人，行政法人需自負盈虧，自食其力，因為有些單位有相當多政府檢測的業務，在此情況下，行政法人是相當好的做法，但實際上會礙於人事的問題，現在多數是採外包人員，例如某個清潔公司標到，就是該清潔公司的人到公部門工作而已，政府目前只有 3% 能夠外包，限制太高，人手實在不足，人事的問題確實是需要從法律上被解決的。人事費用上，大學畢業的公務員 4 萬 3，外包人員除 3 萬 3 外，仍有其他勞健保的費用，實際上雇用一個外包人員與雇用一個公務人員的費用差異不大，公務員下指導棋，外包人員執行，但委外包人員的專業技術經常是不足的。由私人公司角度來看，我們過去曾招標衛福部邊境招標的計畫，檢測單位是不能評判合格與否，過去還有複驗，但現在已經沒有，我認為公部門的專業也是有限，技術面的斷層也是相當可怕。

陳朝建局長：

在方才提到的衛福部要求勾合格與否的案例中，裁罰還是由公部門進行，但實際上法律上是不可如此做的，受託單位僅可提供數據，因此可以發現研究團隊會遇到公權力委託與行政助手之間的差異是有模糊地帶的，若是硬要分開，仍會界定為不屬於公權力。

王俊傑副教授：

在檢驗上，檢驗機構所提供的數據資料幾乎就已經決定通過與否。

行政稽查業務委外之檢討與評估

陳朝建局長：

此外，副總根據過去的經驗中認為政府因為專業不足需要委外，但人事費用部分並沒有真正減少，但其實在成本的衡量上是有落差的，因為若考量公務員的勞退基金，其實仍是委外是成本較低的。

伍中流經理：

今天許多的政府委外本公司皆有承辦，包瓜食安及藥物的檢測等，可以廠商角度提供看法。在討論何種業務能夠委外，由私人的角度來看，公司以營利為目的，有足夠的市場才能夠支撐廠商投入，例如像戴奧辛檢測非常少，向本公司也是評估多年才投入，因此政府是否能夠提供足夠的誘因使廠商願意投入。而在成本的降低上，只要政府的業務量大，成本就一定能夠降低，若政府要再考量監督的成本，整體成本是否降低就不一定。過去環保署曾要求我們對受測廠商進行計點，這部分就接近公權力的委託，後來環保署才改為由我們提供資訊。例如我們會接受高雄市環保局委託到某工廠進行煙囪檢測，但有可能該工廠在每年例行的檢測也是委託我們進行，我們雖會做角色上的判斷避免此情況，我們也想透過本次的會議了解受政府委託角色與受民間委託角色上衝突要如何因應。另外，廠商會評估市場是否有足夠利基投入，過去經驗中，我們難以衡量政府的態度，過去公司投入數千萬成本引進光達雷射車的儀器，但政府卻不願採用。

陳朝建局長：

關於伍經理提到腳色衝突的問題，不論是何眾類型的委外，檢測公司應該要自行進行利益迴避，若沒有善盡迴避義務，也不一定完全無效，這要依據契約而定，但實際上也沒有確切的法令進行裁罰。依據釋字 107 號，如果善盡迴避義務，但無法達到迴避效果，就不必迴避，例如若全台僅有一家該業務的檢測廠商的情況，政府及準備被裁罰的機關同時委託，該檢測廠商就不必迴避。

陳佳昌副理：

如果環保署委託我們本公司所沒有的業務，就會委託檢測公司執行，以前也會遇到角色衝突的問題，過去政府回饋的答案是，由於我們是再次委外就沒有利益迴避的問題。本公司在公權力委託及行政助手的案件上，例如空照料有一半是委外，多數是我們的員工。在專業技術委託，到工廠去做查核，這部分會告知工廠，進行行政稽查的資料收集，我們沒有開單與稽查的權利，而公家機關是要行政指導或裁罰，是有這部分的空間，我們的角色是更接近行政助手。由於公部門的業務量太大，勢必要委外，就會涉及到政府採購法，剛剛有教授提到價格標的問題，但實際上技術標和資格標就有相當多的門檻。如果採購案的成本不如我們所預期，我們就不會投入。此外，若行政上的彈性不夠時，也會採用委外的方式進行，如 81 氣爆後，政府要清查所有管線，但由於時間短，又是跨部會之議題，就選擇建立一個委外的平台來進行。

陳朝建局長：

最需要行政稽查委外的局處，以地方來講是衛生、環保、消防和都市發展，原則上可分為衛生、環保和建築，各局處會編制人力要先寫組織法規，在編制上行政稽查科(負責外部業務)及行政裁罰科(寫裁罰書)，由於業務量太大無法負擔，因此兩科基本上皆進行行政裁罰，行政稽查委外。針對問卷提出一些看法，題 6，行政稽查是否涉及公權力委託，這有語意問題，優行政契約且有法規依據完成公告者就涉及公權力委託，但多數的情況仍是行政助手的形式。題 7，一定有法源依據，只是法源的樣態不同。題 10，這個合約長度似乎只問到契約的類型，而忽略了個案的情況。

王俊傑副教授：補充說明，個案的情況會包含在其他的選項之中。

陳朝建局長：那這樣就沒問題了。第 11 題，多數的稽查業務落在地方是自然的，而直轄市及縣市政府的業務差異也相當大，這也是需要考量，因為有些業務是僅有直轄市政府有的。而交叉分析的題 4，許多公會協會基金會，是

行政稽查業務委外之檢討與評估

法人機構，兩者間的差異須再進行定義。

廖義銘院長：

我個人有被行政稽查的經驗，有幾個問題，第一，來進行檢查的人員是誰，第二，來進行檢查的人員的權力很大，甚至要求個人隱私資料，檢查的人員又僅是委外機構的人員，其評斷的項目卻又確實會影響政府對我的補助。第一個可能要檢討的是，被稽查單位的憲法基本權利，例如營業秘密權及隱私權等，是需要考量的。以下分點論述：

1.稽查業務本身的性質；這樣的業務要委外應該適用什麼樣委外方法，會產生何種委外效果，接下來的問題就是國家責任，例如當受檢機構的權益受損時，誰是要負責的機關，是否要由國家和檢測機關一同負責。

2.行政稽查委外業務可透過兩個指標分為四項類型：

指標一：該業務為常態性或臨時性(其法律依據為何，法規授權和直接授權)

指標二：該業務是否具有處分性(例如會侵犯受檢者的基本權利，受檢者是否可以拒絕)

以上標準就可將行政稽查委外業務分為四類，不同類型的委外辦法應該要有所不同，才能夠真正找到有經驗有能力的受託單位，減少委外的問題。

3.委外的效果：是否有處分性，會涉及到國家責任，舉例而言臨時性有處分性行政稽查委外業務的國家責任和常態性有處分性行政稽查委外業務的國家責任應該大有不同。

楊鈞池教授：

基本上我們都希望政府越小越好，基於政府人力上質、量與彈性的問題，行政稽查的委外似乎是必然要走的道路，不論是否涉及公權力，這個方向確實是正確的。既然要委外，就會有代理人與代理成本的問題。

而另外一個政風單位的影響因素，委外業務上政風單位想的是另一個問

題，也就是肅貪與防弊，這會涉及到採購法和促進民間機構參與，政風機構會注意委託機構與受委託機構之間是否會涉及到勾結的問題，一旦有這樣的疑慮，政風單位就會推翻委外的可能。政風機構也會考量到檢驗機構和被檢驗機構是否又會有利益勾結的問題，若一味考量肅貪和防弊的因素，可能會妨礙政府推動委外的制度。

張其祿教授：這個問題我們也有考量到。

伍中流經理：以廠商的角度而言，政府的防弊機制確實會使廠商有所卻步。

林皆興教授：根據我過去討論過的案件，檢查完，要做改善，改善完要找特定廠商做檢測才會通過，防弊機制就是要防堵這樣的情況。廠商進入市場要有合理的利潤，可是若利潤太高又會衍生其他問題，但合理的利潤在哪裡。如何維持市場競爭性，要不能有暴利，又要防堵弊端，是需要再衡量的。

廖義銘院長：

新公共管理重視民間力量的引入，這樣的角度的不應僅限於委託民間辦理，民間的利害關係人在市場中也會有稽核的效果，例如以幼兒園而言消費這就是最好的監督者，從這個角度來看公權力就應該有所退讓。有些類別若沒有強的市場機制或沒有足夠的利害關係人，才是政府要關注防弊的領域，例如飛安的領域，一般人民沒有能力檢視，才是政府才要關注的。稽查的目的並非找出壞人，而是要防止問題發生，稽查單位與被稽查單位與受委託之間的合作若能夠讓運作更加順利也是我們樂見的。

行政稽查業務委外之檢討與評估

附錄十七 調查問卷

2014 臺灣公共治理研究中心（國家發展委員會委辦）

「行政稽查業務委外之檢討與評估」委託研究

問卷調查規劃

一、研究問卷目的

本研究之主旨係在瞭解我國行政稽查業務委外之現況與成效，經相關文獻與法規之整理，以及與數位權威性之學者專家進行訪談之後，特按行政稽查之定義與特性、業務委外之實施過程與成效評估等面向來制訂本次調查問卷，期能對政府行政稽查業務委外做一總體性的盤點與資料蒐集，俾以瞭解我國行政稽查業務委外的現況與成效。

二、問卷設計原則

本問卷主要以法治斌、董保城、劉宗德、洪文玲【行政檢查之研究】，民國 85 年，行政院研究發展考核委員會研究報告；林子儀、蔡茂寅、黃昭元【行政檢查業務委託民間辦理法制之研究】，民國 87 年，行政院研究發展考核委員會研究報告；林鉅銀、李復甸【100 財調 0121 監察院調查報告】，民國 100 年，監察院調查報告等為依據，復再按與前監察委員李復甸、高雄市政府副秘書長吳義隆、高雄市政府人事處處長城忠志等之訪談結果，以擬定本次本問卷。

本問卷之設計原則係以瞭解我國行政機關行政稽查業務委外的現況為目標，故問卷內容除包括受訪單位的基本資料之外，主要將對受訪單位行政稽查業務委外的狀況進行瞭解與資料蒐集，核心問題包括行政稽查業務委外的辦理情形、實施程序、績效評鑑情況，以及委外業務的賡續性等問題。詳細問卷規劃及題項請見附錄 I。

三、問卷發放對象

此次問卷調查對象主要為中央政府(行政院轄下之二級行政機關)與(22)縣市政府曾經辦理行政稽查業務委外之行政機關。由於並非所有行政機關皆

行政稽查業務委外之檢討與評估

有行政稽查業務，故本研究已按林鉅銀、李復甸【100財調0121監察院調查報告】之調查結果先初步篩選出10個中央行政機關做為調查對象（包括內政部、衛生署/現改為衛生福利部、農委會、環保署、通傳會、交通部、經濟部、國科會/現改為科技部、勞委會/現改為勞動部、新聞局/現改為文化部），其皆為在100年林、李兩位監察院調查報告中回覆監察院曾有「行政檢查」事務委外的行政機關，而問卷將發放至該等行政機關轄下之所有一級業務單位。此外，在地方政府部分，則是按與高雄市及花蓮縣地方政府主管官員之訪談結果，認定環保、衛生、勞動與建築之行政稽查為地方政府最有可能進行行政稽查工作委外辦理之業務項目，故地方政府之受訪單位將以此四類業務之主管行政機關為主。

四、問卷發放之調查時程

1.問卷發放及回收時程：

- (1)2014年12月10日：發放問卷至各單位/機關進行問卷調查。
- (2)2014年12月10日至2014年12月20日：各單位/機關進行問卷填答。
- (3)2014年12月20日至2014年12月30日：回收問卷並向未繳回問卷之單位/機關進行催收。

2.預計問卷回收率為70%。

調查問卷內容

敬啟者：

本研究中心承行政院國家發展委員會之委託進行「行政稽查業務委外之檢討與評估」研究，本研究預期將能對政府行政稽查業務委外工作的績效提升與品質改善給予即時性的回饋建言，而您的寶貴意見正是本研究建言與政策倡議的基礎，故請鼎力支持、萬分感謝！

依據2007年版的行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點，行政稽查（檢查）可定義為「各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行」，以下為一些常見行政稽查業務委外的例子：

1. 法令所規定的例行性設備檢查業務之委外：例如：汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、消防安全設備委由消防安全設備檢修專業機構進行檢查。
2. 證照審查之委託：例如：技師換照所需的訓練積分之審查及登記，中央主管機關得委託各科技師公會全國聯合會或各科技師公會辦理。
3. 特種業務審查之委託：例如：金管會委託中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會審查全權委託投資業務申請。
4. 執行業務過程所需樣品的採樣或檢測之委託：例如：環境稽查、食品衛生安全監測所需樣品的採樣或檢測委託專業機構進行。
5. 特殊身份或資格判定之委託：例如：身心障礙鑑定與需求評估委由醫師與鑑定人員進行。

本問卷將就貴單位之行政稽查業務委外情形進行總體性的瞭解，主要內容包括貴單位行政稽查業務委外辦理的現況、程序、績效評估，以及後續規劃等相關議題。本研究所蒐集到的資料將僅做本研究總體性的分析使用，絕對不會洩漏個別機關或單位之資訊，故請放心填答。若有任何疑問或相關問題，歡迎隨時與本研究團隊聯繫。再次感謝您的協助！

行政稽查業務委外之檢討與評估

順頌 時綏

臺灣公共治理研究中心 計畫主持人 張其祿、王俊傑、李明軒 敬上

聯絡人研究助理：黃博謙 先生

電話：0987-589-198

電子郵件信箱：

stu95602@gmail.com

填答機關基本資料：

貴機關／單位名稱 _____

聯絡人 _____

電話 _____

電子郵件信箱 _____

問題開始：

1. 「行政稽查」可定義為「各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行。例如汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、各類證照審查委託各該公會辦理等。」(行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點，2007年版)，詳細之行政稽查/行政檢查委外事務類別請參考附錄 II，將有助於貴機關／單位更清楚判斷何為行政稽查委外事務，請問，貴機關／單位是否將所屬的行政稽查業務委託外部機構或人士來執行？

- 1 從未委託過（請續答第 2 題）
- 2 過去曾委託過，但已不再委託（請續答第 2 題）
- 3 目前正委託外部機構或人士執行（請跳答第 3 題）

2. 貴機關／單位未將行政稽查業務委外的主要原因為（可複選）（本題答後問卷結束）

- 1 單位人力物力充足
- 2 委外成本過高
- 3 過去委外經驗不佳
- 4 未有適合委外的行政稽查業務
- 5 法令限制
- 6 不易監督
- 7 其他 請說明：

3. 貴機關／單位委外的行政稽查業務為何？

4. 貴機關／單位行政稽查業務委外的對象為何？（可複選）

- 1 民營公司
- 2 公營公司
- 3 其他政府單位
- 4 法人機構
- 5 學校
- 6 專業人士
- 7 公會/協會/基金會

行政稽查業務委外之檢討與評估

8 其他 請說明：

5. 貴機關／單位行政稽查業務委外的主要原因？（可複選）

- 1 人力不足
 2 技術、專業或設備不足
 3 成本較低
 4 政策要求
 5 其他 請說明：
-

6. 貴機關／單位委外的行政稽查業務是否涉及公權力？

- 1 是
 2 否

7. 貴機關／單位行政稽查業務的委外是否有法源依據？

- 1 是，法源依據為_____
- 2 否

8. 貴機關／單位是否成立專案小組處理行政稽查業務的委外？

- 1 是
- 2 否，原因為_____

9. 貴機關／單位如何甄選接受行政稽查業務的機構或人士？（可複選）

- 1 公開招標
 2 委託特定人
 3 行政委託（其他政府單位）

4 其他，請說明：

10. 平均而言，貴機關／單位行政稽查業務委外契約的期限長度為何？

- 1 一年
 2 二年
 3 三年
 4 其他，請說明_____

11. 平均而言，貴機關／單位在一年之中行政稽查業務委外所支出的經費佔貴機關／單位預算的百分比大約為何？

- 1 不到 5%
 2 介於 5%與 10%間
 3 超過 10%

12. 貴機關／單位在行政稽查業務委外契約中是否訂有關鍵績效指標(key performance indicators)供未來監督、績效評估之用？

- 1 是（請續答第 13 題）
 2 否，原因為_____（請跳答第 14 題）

13. 貴機關／單位在行政稽查業務委外契約中所設定的關鍵績效指標包括（可複選）

- 1 量化指標（說明：量化指標為可將所需要考評的事物或作業，予以數量化之衡量績效的指標，例如以貨幣、完成百分比、完成日期、完成階段、處理件數等數據來表示。）
 2 質化指標（說明：質化指標是指涉及價值評斷的指標，僅能以主觀感受

行政稽查業務委外之檢討與評估

加以表示，例如對於該受考評事務作業品質、社會觀感或接受程度之判斷等)

14. 在行政稽查業務委外契約執行期間，貴機關／單位是否監督行政稽查業務委外業務執行的情形？

1 是（請續答第 15 題）

2 否（請跳答第 16 題）

15. 在行政稽查業務委外契約執行期間，貴機關／單位監督行政稽查業務委外業務執行的方式為（可複選）

1 書面報告

2 實地考核

3 抽檢

4 民眾滿意度

5 其他，請說明

16. 在行政稽查業務委外契約執行完畢後，貴機關／單位是否評估行政稽查業務委外業務執行的績效？

1 是（請續答第 17、18 題）

2 否（請跳答第 19 題）

17. 行政稽查業務委外契約執行完畢後，貴機關／單位評估委外業務績效的方式為（可複選）

1 書面報告

2 實地考核

- 3 抽檢
 - 4 民眾滿意度
 - 5 其他，請說明
-

18. 貴機關／單位針對行政稽查業務委外契約所進行之監督與績效評估的結果是否反饋到未來行政稽查業務委外的辦理？

- 1 是
- 2 否

19. 平均而言，請問貴機關／單位對行政稽查業務委外的滿意程度為何？

- 1 非常滿意
- 2 滿意
- 3 普通
- 4 不滿意
- 5 非常不滿意

20. 貴機關／單位對行政稽查業務委外滿意或不滿意的原因為何？（可複選）

- 1 績效良好/績效不彰
 - 2 節省成本/成本過高
 - 3 溝通良好/溝通不良
 - 4 監督無礙/不易監督
 - 5 其他，請說明
-

行政稽查業務委外之檢討與評估

21. 貴機關／單位對行政稽查業務委外未來的計畫是

- 1 擴大辦理
- 2 維持現況
- 3 縮減規模
- 4 終止取消

22. 貴機關／單位對行政稽查業務委外擴大辦理/縮減規模(包含「終止取消」)的原因(可複選)

- 1 對行政稽查業務委外滿意/不滿意
 - 2 政策走向
 - 3 業務量擴增/縮減
 - 4 人力縮減/人力充足
 - 5 經費縮減/增加
 - 6 其他，請說明
-

問卷結束，謝謝貴機關／單位的協助！

各類型行政稽查／行政檢查委外事務類別

行政稽查/行政檢查委外事務為「各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行」。例如汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、各類證照審查委託各該公會辦理等。按先前相關研究，行政院及各部會曾有以下行政稽查委外之事務項目：

I 中央政府部分

行政機關	行政稽查委外事務
內政部	1. 液化石油氣容器及爆竹煙火認可作業（內政部消防署） 2. 建築物室內裝修審查（內政部墾管處）
行政院衛生署 （目前已改制為衛生福利部）	1. 輸入食品(水產品、包裝容器及農產品)檢驗（衛生署食品藥物管理局） 2. 委託檢驗乳酸菌食品（衛生署食品藥物管理局）
行政院環境保護署	1. 土壤及地下水污染整治費徵收及退費複審、稽核工作 2. 汽油引擎汽車車型排氣審驗合格證明之審查及核發 3. 機器腳踏車車型排氣審驗合格證明之審查及核發
國家通訊傳播委員會	1. 電信終端設備審驗 2. 電信管制射頻器材審驗
交通部	1. 航空人員術科檢定委託作業（民航局） 2. 委託辦理汽車定期檢驗；委託辦理經代檢合格汽車之行車執照定期換照；委託辦理汽車職業駕駛執照審驗（公路局）
經濟部	1. 輸入農產品殘留農藥代施檢驗 2. 輸入即食性食品病源性微生物代施檢驗

行政稽查業務委外之檢討與評估

	<ol style="list-style-type: none"> 3. 輸入食品動物用藥殘留代施檢驗 4. 三聚氰胺及重金屬等汙染物質代施檢驗業務 5. 委託黴菌毒素及組織胺代施檢驗 6. 代施進口、內銷及市場購(取)樣橡膠輪胎檢驗業務 7. 委託代施進口及國內產製玩具檢驗 8. 代施進口及內銷岩綿裝飾吸音板、岩綿襯板檢驗 9. 機電類產品驗證代施檢定業務 10. 委託代施機械類 ISO900 1/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查 11. 委託代施電子類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查 12. 委託代施橡膠類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查 13. 委託代施塑膠類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查 14. 委託代施營建類 ISO9001/14001 及相關標準管理系統驗證評鑑/追查 15. 呼氣酒精測試器及分析儀委託代施檢查測試 16. 糾紛電度表委託代施檢測 17. 雷達測速儀委託代施檢查測試
行政院國家科學委員會 (目前已改制為科技部)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建築物升降設備暨機械停車場設備檢查、發證 (中科管理局)
行政院勞工委員會 (目前已改制為勞動部)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 危險性機械及設備代行檢查業務行政委託
行政院新聞局 (目前改制為文化部)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理許可大陸地區大專專業學術簡體字版圖書 進入臺灣地區銷售事宜
行政院農業委員會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 動物用藥稽查及抽樣檢查 (動植物防疫檢疫局) 2. 畜禽屠宰衛生檢查

II 地方政府部分

行政機關	行政稽查委外事務
環保機關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 汽機車排氣審驗合格證明之審查及核發委託 2. 土壤及地下水污染檢驗委託 3. 毒性物質檢驗委託
衛生機關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 食品衛生安全監測及檢驗委託 2. 身心障礙鑑定委託代檢
勞動機關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 危險性機械或設備代行檢查委託 2. 勞工一般安全衛生教育訓練課程測驗及發證委託
建築機關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建築物升降設備暨機械停車場設備檢查、發證委託 2. 海沙屋、輻射屋查驗委託

上述案例並未窮舉行政稽查業務委外之所有狀況，懇請貴機關/單位依自身業務特性判斷是否有行政稽查業務委外之情形。

行政稽查業務委外之檢討與評估

問卷發放之單位／機關清冊

壹、發放問卷之中央機關

中央部會	轄下業務機關(處)	聯絡方式
內政部	民政司	02-23565058
	戶政司	02-23565085
	地政司	1996
	合作及人民團體司籌備處	02-23565215
	警政署	02-23219011
	營建署	02-87712345
	消防署	02-89114119
	役政署	049-2394488
	入出國及移民署	02-23889393
	土地重劃工程處	04-22524985
衛生福利部	綜合規劃司	總機 02-85906666
	社會保險司	總機 02-85906666
	社會救助及社工司	總機 02-85906666
	保護服務司	總機 02-85906666
	護理及健康照護司	總機 02-85906666
	醫事司	總機 02-85906666
	心理及口腔健康司	總機 02-85906666
	社會及家庭署	02-26531776
	國民健康署	02-25220888
	疾病管制署	02-23959825
	中央健康保險署	02-2191200
食品藥物管理署	02-27878000	
農委會	企劃處	總機 02-23812991
	畜牧處	總機 02-23812991
	科技處	總機 02-23812991

附錄十七 調查問卷

	農田水利處	總機 02-23812991
	農糧署	02-23937231
	動植物防疫檢疫局	02-23431401
	農業金融局	02-23516633
	林務局	02-23515441
	水土保持局	049-2394300
	農業試驗所	04-23302301
	家畜衛生試驗所	02-26212111
	農業藥物毒物試驗所	04-23302101
環保署	綜合計畫處	總機 02-2311-7722 轉 2740
	空氣品質保護及噪音管制處	總機 02-2311-7722 轉 6300
	水質保護處	總機 02-2311-7722 轉 2845
	廢棄物管理處	總機 02-2311-7722 轉 2610
	環境衛生及毒物管理處	總機 02-2311-7722 轉 2860
	環境監測及資訊處	總機 02-2311-7722 轉 2310
	資源回收管理基金管理委員會	總機 02-2311-7722 轉 3301
	土壤及地下水污染整治基金管理 會	總機 02-2311-7722 轉 8404
	環境檢驗所	總機 02-2311-7722 轉 491-5818
	環境保護人員訓練所	總機 02-2311-7722 轉 300
	空氣污染防治基金管理委員會	總機 02-2311-7722
	土壤及地下水污染整治基金管理 會	總機 02-2311-7722 轉 8404
	國家通訊委 員會	綜合規劃處
通訊營管處		02-23433607
傳播營管處		0800-201205
資源技術管理處		02-23433662

行政稽查業務委外之檢討與評估

	北區監理處	02-23435941
	中區監理處	04-22595919
	南區監理處	07-2391121
交通部	路政司	02-23492364
	郵電司	02-23492245
	航政司	02-23492350
	交通事業管理小組	049-2341572
	臺灣區國道高速公路局	總機 02-29096141
	民用航空局	總機 02-23496280
	臺灣區國道新建工程局	總機 02-27078808 轉 697
	觀光局	02-23491500
	公路總局	02-23070123 轉 8999
	鐵路改建工程局	總機 02-89691900
	航港局	總機 02-89782900
	高速鐵路工程局	總機 02-80723333
	臺灣鐵路管理局	總機 02-23815226
經濟部	工業局	總機 02-27541255
	國際貿易局	02-23216476
	智慧財產局	總機 02-27380007
	標準檢驗局	02-23431700
	能源局	02-27721370
	水利署	總機 02-89415026
	中小企業處	總機 02-23686858 02-23680816
	加工出口區管理處	總機 07-3611212
	中央地質調查所	02-29462793 轉 666
	國營事業委員會	總機 02-23713161
	投資審議委員會	02-33435751
	貿易調查委員會	總機 02-25066670

附錄十七 調查問卷

	經濟部礦務局	總機 02-23113001
科技部	綜合規劃司	總機 02-27377435
	自然科學及永續研究發展司	02-27377518
	工程技術研究發展司	02-27377524
	生命科學研究發展司	02-27377540
	人文及社會科學研究發展司	02-27377548
	前瞻及應用科技司	02-27377530
	產學及園區業務司	02-27377376
勞動部	綜合規劃司	總機 02-89956866
	勞動關係司	總機 02-89956866
	勞動保險司	總機 02-89956866
	勞動福祉退休司	總機 02-89956866
	勞動條件及就業平等司	總機 02-89956866
	勞動法務司	總機 02-89956866
	勞工保險局	總機 02-89956866
	勞動力發展署	總機 02-89956866
	職業安全衛生署	總機 02-89956866
	勞動及職業安全衛生研究所	總機 02-89956866
文化部	綜合規劃司	02-85126793
	文化資源司	02-85126307
	文創發展司	02-85126572
	影視及流行音樂發展司	02-85126419
	人文及出版司	02-85126466
	藝術發展司	02-85126510
	文化交流司	02-85126710
	文化部文化資產局	總機 02-85126000
	文化部影視及流行音樂產業局	總機 02-85126000
	國立傳統藝術中心	總機 02-85126000

行政稽查業務委外之檢討與評估

	國立臺灣工藝研究發展中心	總機 02-85126000
--	--------------	----------------

貳、地方

一、環保

縣市政府	負責機關	聯絡方式
基隆市	環境保護局	02-24651115
台北市	環境保護局	總機 02-27208889
新北市	環境保護局	總機 02-29532111 轉 9
桃園縣	環境保護局	03-3386021
新竹縣	環境保護局	總機 03-5519345
新竹市	環境保護局	總機 03-5368920
苗栗縣	環境保護局	總機 037-277007
台中市	環境保護局	總機 04-22289111、 04-22276011
彰化縣	環境保護局	總機 04-7115655
南投縣	環境保護局	技正室 049-2243739、2237530 轉 203
雲林縣	環境保護局	05-5340414
嘉義縣	環境保護局	05-2251775
嘉義市	環境保護局	總機 05-2251775
台南市	環境保護局	永華辦公室 06-2686751 永華第二辦公室 06-2086630
高雄市	環境保護局	07-7351500
屏東縣	環境保護局	08-735-1911
宜蘭縣	環境保護局	總機 03-9907755
花蓮縣	環境保護局	03-8237575
台東縣	環境保護局	089-3261416
澎湖縣	環境保護局	總機 06-9221778

二、衛生

縣市政府	負責機關	聯絡方式
基隆市	衛生局	總機 02-242301815
台北市	衛生局	02-27208889
新北市	衛生局	總機 02-22577155
桃園縣	衛生局	總機 03-3340935
新竹縣	衛生局	總機 03-5518160
新竹市	衛生局	總機 03-5723515
苗栗縣	衛生局	總機 037-336729
台中市	衛生局	04-25265394
彰化縣	衛生局	04-7115141
南投縣	衛生局	049-2222473
雲林縣	衛生局	總機 05-5373488
嘉義縣	衛生局	05-3620600
嘉義市	衛生局	總機 05-2338066
台南市	衛生局	06-2603273
高雄市	衛生局	總機 07-7134000
屏東縣	衛生局	總機 08-7370002
宜蘭縣	衛生局	總機 03-9322634
花蓮縣	衛生局	03-8227141
台東縣	衛生局	089-331171
澎湖縣	衛生局	06-9272162

三、勞動

縣市政府	負責機關	聯絡方式
------	------	------

行政稽查業務委外之檢討與評估

基隆市	社會處	總機 02-24201122 分機 2209~2210 (勞資) 分機 2207~2208 (勞工)
台北市	勞工局	總機 02-27208889
新北市	勞工局	02-29603456 轉 6542
桃園縣	勞動及人力資源局	總機 03-3322101
新竹縣	勞工處	總機 03-5518101
新竹市	勞工處	總機 03-5324900
苗栗縣	勞動及社會資源處	037-328841
台中市	勞工局	04-22289111 轉 35099
彰化縣	勞工處	04-7532401
南投縣	社會處	總機 049-222210699
雲林縣	勞工處	總機 05-5522813
嘉義縣	社會局	05-3620900 轉 3102、3103
嘉義市	社會處	05-2220072
台南市	勞工局	06-6334956 06-3901068
高雄市	勞工局	總機 07-8124613
屏東縣	勞工處	總機 08-7558048
宜蘭縣	勞工處	03-9251000 轉 1700
花蓮縣	社會暨新聞處	03-8234584 or 8277171 轉 380、394
台東縣	社會處	089-345451
澎湖縣	社會處	06-9274400 分機 290

四、建築

縣市政府	負責機關	聯絡方式
基隆市	都市發展處	02-24201122 轉 1801
	工務處	02-24201122 轉 1901
台北市	工務局	總機 02-27208889

附錄十七 調查問卷

	都市發展局	總機 02-23212186
新北市	工務局 城鄉發展局	02-29603456 轉 7859 02-29603456 轉 7166
桃園縣	工務局 城鄉發展局	03-3322101 轉 6756~6758 03-3322101 轉 5210~5212
新竹縣	工務處	總機 03-5518101
新竹市	工務處 都市發展處	總機 03-5216121 03-5216121 轉 431
苗栗縣	工務處 工商發展處 水利城鄉處	037-359686 037-370760 037-334802
台中市	建設局 都市發展局	04-22289111 轉 33005 04-22289111 轉 65005
彰化縣	建設處 工務處 城市暨觀光發展處	04-7531201 04-7532091 04-7532751
南投縣	建設處 工務處	049-2222023 049-2246056
雲林縣	建設處 工務處 城鄉發展處	05-5522161 05-5522373 05-5522764
嘉義縣	建設處 經濟發展處	05-3620463 05-3620123 轉 101
嘉義市	建設處 工務處 都市發展處	總機 05-2254321 05-2242306 05-2226101
台南市	工務局 都市發展局	06-3901489 06-3901422
高雄市	工務局	07-3315436
屏東縣	工務處	08-7320415 轉 3500

行政稽查業務委外之檢討與評估

	城鄉發展處	08-7320415 轉 3390
宜蘭縣	建設處	03-9251000 轉 1300
	工務處	03-9251000 轉 8000
花蓮縣	建設處	03-8221505
台東縣	建設處	總機 089-326141
澎湖縣	建設處	06-9268380
	工務處	06-9272240



臺灣公共治理研究中心「行政稽查業務委外之檢討與評估」研究問卷

敬啟者：

本研究中心承行政院國家發展委員會之委託進行「行政稽查業務委外之檢討與評估」研究，本研究預期將能對政府行政稽查業務委外工作的績效提升與品質改善給予即時性的回饋建言，而您的寶貴意見正是本研究建言與政策倡議的基礎，故請鼎力支持、萬分感謝！

依據2007年版的行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點，行政稽查（檢查）可定義為「各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行」，以下為一些常見行政稽查業務委外的例子：

1. 法令所規定的例行性設備檢查業務之委外：例如：汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、消防安全設備委由消防安全設備檢修專業機構進行檢查。
2. 證照審查之委託：例如：技師換照所需的訓練積分之審查及登記，中央主管機關得委託各科技師公會全國聯合會或各科技師公會辦理。
3. 特種業務審查之委託：例如：金管會委託中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會審查全權委託投資業務申請。
4. 執行業務過程所需樣品的採樣或檢測之委託：例如：環境稽查、食品衛生安全監測所需樣品的採樣或檢測委託專業機構進行。
5. 特殊身份或資格判定之委託：例如：身心障礙鑑定與需求評估委由醫師與鑑定人員進行。

各類型行政稽查／行政檢查委外事務類別

<https://drive.google.com/file/d/OBOS27WmVz9PPbEhFVOVSRGxFejQ/view?usp=sharing>

本問卷將就貴單位之行政稽查業務委外情形進行總體性的瞭解，主要內容包括貴單位行政稽查業務委外辦理的現況、程序、績效評估，以及後續規劃等相關議題。本研究所蒐集到的資料將僅做本研究總體性的分析使用，絕對不會洩漏個別機關或單位之資訊，故請放心填答。若有任何疑問或相關問題，歡迎隨時與本研究團隊聯繫。再次感謝您的協助！

順頌 時綏

臺灣公共治理研究中心計畫主持人 張其祿、李明軒、王俊傑 敬上

聯絡人研究助理：黃博謙 先生

電話：0987-589-198

電子郵件信箱：stu95602@gmail.com

附錄十八 期中審查意見回應對照表

104 年 3 月

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	<p>一、 在研究方法方面：</p> <p>(一) 有關文獻分析之相關國際經驗或比較法分析，缺乏學術應有標準，應予深化。</p>	<p>感謝審查委員建議。</p> <p>有關國際經驗部分之文獻，本研究業已重新改寫，並再增添美國食品安全檢查委外、澳洲肉品安全檢查委外、英國教育機構檢查委外、OECD 對化學物質檢驗委外之相關個案分析。此外，為使相關國際經驗個案的探討更具學理深度，本研究亦已重新調整撰述與分析架構，並從委外工作的目標及規劃、執行情況、績效評估等面向進行系統性的解析，並作為經驗借鏡的與取法比較的基礎。相關修正在本研究第二章第三節「行政稽查業務委外的國際經驗」。</p>

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
2	<p>(二) 本研究奠基於問卷調查的研究結果，就成效較佳或較差的個案群進行分析，以深入瞭解委外成效的關鍵要素，採用的研究方法尚稱適切，惟目前問卷回收率仍有改善空間，方能提升分析結果的信效度。</p>	<p>謝謝審查意見。</p> <p>為提高問卷回收率，本研究業已對未回覆之單位進行二次問卷追蹤與催收，現已回覆 135 份（期中報告時為 94 份）。此外，在以電訪催收及追蹤的過程中，發現部分單位為內部幕僚單位，其與機關核心業務無涉，應不屬本研究之調查範疇，在剔除該等樣本後，本研究之回收率已達 7 成以上，符合原先規劃之預期，研究結果之推論將不會因回收率過低而導致偏頗。修正見第三章第二節「行政稽查業務委外盤查的程序與結果」。</p>

附錄十八 期中審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
3	<p>(三) 已回收的 94 份問卷中，「從未委託」與「過去曾委託，但已不再委託」占多數(57%)，初步分析已大略可瞭解未將行政稽查業務委外的原因，委外對象、是否有法源依據、是否成立專案小組處理、委託期限等。惟問卷回收率不高，為補充問卷調查樣本之不足，請增加原先規劃 8-10 人次之深度訪談，並強化深度訪談或焦點座談之內容，以厚實研究論述之基礎。</p>	<p>謝謝審查意見。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 問卷回收率已提高至 7 成，請見前項審查意見之回覆。 2. 有關專家深度訪談工作部分，本研究在期中報告之前業已與李復甸前監察委員、高雄市政府吳義隆副秘書長、人事處城志忠處長、主計處陳碧美專門委員，以及花蓮縣主計處洪文煌處長等進行過深度訪談，以釐清研究概念及範疇。在期中之後，則已執行與交通部民航局何淑萍主任秘書、經濟部標檢局林傳偉主任秘書、衛福部食藥署羅吉方主任秘書、環保署環境督察總隊蕭清郎總隊長、花蓮縣衛生局陳耀陽科長、建設處施劉昆洋技士、屏東縣衛生局呂怡芬科長、高雄市環保局陳琳樺副局長、瑩諮科技股份有限公司林慈儀經理、元科科技股份有限公司李昌樺經理等單位之專家進行深度訪談，人次（不含期中之前訪談人次）已經超過 16 人次（詳如下表一），並且仍在繼續增加訪談機關與人次之中（3 月 20 日將再執行與台南市政府相關局處之訪談）。目前受訪之單位已經涵蓋中央與地方執行行政稽查業務委外的核心行政機關與受託業者，應能使本研究的發現及結果更為深化與詳盡。此

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明																								
		<p>外，在研究期末階段也將會再辦理專家焦點團體座談一個場次，以期更能集思廣益，並對我國行政稽查業務委外工作的改善提出即時性的建言。</p> <p>表一 本研究期中之後所執行之專家深度訪談工作</p> <table border="1" data-bbox="794 869 1332 1830"> <thead> <tr> <th data-bbox="794 869 986 965">日期</th> <th data-bbox="986 869 1139 965">單位</th> <th data-bbox="1139 869 1332 965">受訪專家</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="794 965 986 1160">2015.01.30</td> <td data-bbox="986 965 1139 1160">交通部 民航局</td> <td data-bbox="1139 965 1332 1160">何淑萍 主任秘書 標準組林 俊良組長</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1160 986 1256">2015.02.06</td> <td data-bbox="986 1160 1139 1256">經濟部 標檢局</td> <td data-bbox="1139 1160 1332 1256">林傳偉 主任秘書</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1256 986 1352">2015.02.06</td> <td data-bbox="986 1256 1139 1352">衛福部 食藥署</td> <td data-bbox="1139 1256 1332 1352">羅吉方 主任秘書</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1352 986 1496">2015.02.09</td> <td data-bbox="986 1352 1139 1496">環保署 環境督 察總隊</td> <td data-bbox="1139 1352 1332 1496">蕭清郎 總隊長</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1496 986 1592">2015.02.11</td> <td data-bbox="986 1496 1139 1592">花蓮縣 建設處</td> <td data-bbox="1139 1496 1332 1592">施劉昆洋 技士</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1592 986 1688">2015.02.11</td> <td data-bbox="986 1592 1139 1688">花蓮縣 衛生局</td> <td data-bbox="1139 1592 1332 1688">陳耀陽 科長</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1688 986 1830">2015.03.03</td> <td data-bbox="986 1688 1139 1830">屏東縣 衛生局</td> <td data-bbox="1139 1688 1332 1830">李佳芳 技正 呂怡芬</td> </tr> </tbody> </table>	日期	單位	受訪專家	2015.01.30	交通部 民航局	何淑萍 主任秘書 標準組林 俊良組長	2015.02.06	經濟部 標檢局	林傳偉 主任秘書	2015.02.06	衛福部 食藥署	羅吉方 主任秘書	2015.02.09	環保署 環境督 察總隊	蕭清郎 總隊長	2015.02.11	花蓮縣 建設處	施劉昆洋 技士	2015.02.11	花蓮縣 衛生局	陳耀陽 科長	2015.03.03	屏東縣 衛生局	李佳芳 技正 呂怡芬
日期	單位	受訪專家																								
2015.01.30	交通部 民航局	何淑萍 主任秘書 標準組林 俊良組長																								
2015.02.06	經濟部 標檢局	林傳偉 主任秘書																								
2015.02.06	衛福部 食藥署	羅吉方 主任秘書																								
2015.02.09	環保署 環境督 察總隊	蕭清郎 總隊長																								
2015.02.11	花蓮縣 建設處	施劉昆洋 技士																								
2015.02.11	花蓮縣 衛生局	陳耀陽 科長																								
2015.03.03	屏東縣 衛生局	李佳芳 技正 呂怡芬																								

附錄十八 期中審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明		
		2015.03.13	高雄市 環保局	科長 陳琳樺 副局長 劉正文空 噪科股長 土水科科 長 稽查科視 察
		2015.03.18	登諮科 技股份 有限公 司 元科科 技股份 有限公 司	林慈儀 專案經理 薛進和 專案課長 李昌樺 專案經理
4	<p>二、 在研究進度方面：期中報告已完成部分國外文獻蒐集及問卷調查，並回收部分問卷，惟研究方法尚包括深度訪談及專家座談，建議應加強掌握訪談進度，以確保本案能夠如期、如質順利完成。</p>	<p>謝謝審查意見。</p> <p>本研究正按規劃之進度執行之中，專家訪談工作已近尾聲，並已開始彙整及分析研究結果(包括問卷調查與專家深度訪談結果)。預計按公治中心之期程規劃在 4 月 10 前繳交研究報告初稿，並辦理完畢一個場次之專家座談。</p>		

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
5	<p>三、 在文獻蒐集方面：</p> <p>(一) 中文文獻缺乏行政法之專業論文，應補充相關資料，英文文獻亦侷限於公共行政，亦應補充行政法之專業論文。</p>	<p>謝謝審查意見。</p> <p>本研究將會在中、英文文獻中補充行政法方面之論文文獻。惟有關行政稽查業務委外的法制研究，國家發展委員會(前行政院研究發展考核委員會)先前已曾委託法治斌教授(行政檢查之研究)與林子儀教授(行政檢查業務委託民間辦理法制之研究)等進行過相關之研究，且其皆是從行政法法理與制度面來探討行政稽查業務委外的適法性和制度設計。因此，為使本研究能與先前之相關研究有所區隔，故才側重於公共行政方面的文獻，並以此等工作業務的績效成果調查與評估為研究的核心，方未特別著墨於行政法理面的問題探討。不過，本研究仍然會關切此等制度的適法性問題，並且也已將其融入本研究問卷調查與深度訪談的操作化流程之內(委外工作的適法性問題皆已列為問卷調查及深度訪談的必訪問題之中)。有關行政法制面的文獻補充已經修正於「第二章 文獻回顧及各國經驗」的各節之中。</p>
6	<p>(二) 研究團隊欠缺行政法之專業，或可諮詢行政法學者，以資周延。</p>	<p>感謝審查意見提醒，本研究將會增列對行政法學者的專家深度訪談，抑或是在專家焦點座談會中再廣邀行政法學者出席，以斧正及增益本研究在行政法理面的研究結果。</p>

附錄十八 期中審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
7	<p>四、 在研究資料蒐集方法與結果方面：</p> <p>(一) 期中報告各章節所呈現之內容，尚未具體敘明「初步研究發現」，尤其第三章我國現狀之掌握，無法概觀全貌，且僅憑問卷之分析，其問題及樣本亦不完整，仍待其他資料補強。</p>	<p>謝謝審查意見。</p> <p>本研究之問卷調查在期中報告繳交之前因尚未完全回覆完畢，故僅能進行初步結果之描述統計分析。目前問卷調查之回覆率已逾 7 成，已達調查規劃目標，故將能進行完整之統計分析（含統計推論分析），亦將能更正確地呈現我國行政稽查業務委外的總體面貌，詳細調查分析結果已經修正於第三章第二節「行政稽查業務委外盤查的程序與結果」。</p> <p>此外，本研究業已經對中央與地方將近 13 個行政機關與 2 個受託業者進行了訪談，已使研究問題的探討更為深入及具體化，也將能有效補充本研究在總體調查面上的不足之處。詳細分析結果請見第四章有關各訪談個案之分析。</p> <p>本研究最後亦將舉辦專家焦點團體座談一場，以向參與之專家廣徵改善我國行政稽查業務委外的建言。透過此一研究程序，亦可再增進本研究的完整性。</p>

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
8	<p>(二) 研究團隊依據問卷調查結果，劃分執行成效較佳與較無效率之個案群，請補充說明執行成效之評估標準，並說明選取代表性個案之標準。另請研究團隊進行深度訪談之前，先與委託機關確認深度訪談之提綱、訪談人次及訪談名單。</p>	<p>謝謝審查意見。</p> <p>1. 本研究主要是以問卷調查的多項問題面向為依據（主要包括行政稽查業務委外現況，如是否委外及其原因、委外業務的內容與種類、委外的對象與程序、委外的期限與規模，以及行政稽查業務委外的計畫循環，如關鍵績效指標的訂定、期中監督與期末評估、經驗反饋與後續發展等），以均數（mean）或眾數（mode）之統計量為測度值，尋找出較值得深入探究之個案群。不過，由於各行政機關在其業務上的殊異，將很難僅藉特定之調查面向而將其歸類於效率或不效率的個案群，反而應思考不同的委外業務在不同的委外過程中所呈現的優劣狀態。譬如某些業務在委外的過程中或許很容易找到受託者，抑或受託者之市場具有競爭性，但其卻面對較高的代理人成本問題（譬如委託機關缺乏專業），因此個案所呈現的狀態可能是在某一委託面向具有優勢，但另一方面又面臨弱勢，故無法驟下定論其為效率或不效率的個案，而只能指出其有可繼續保持優勢的面向及需要改進的部分。所以本研究亦將稍微修正原先之規劃，並不直接區分出效率或無效率的個</p>

附錄十八 期中審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
		<p>案群，而是在業務委外的面向（過程）來觀察個案在該等面向上的狀態，並給予相對性的評判（如狀況良好，以符號綠燈★表示；狀況尚可，以符號黃燈▲表示；狀況不佳，以符號紅燈●表示；狀況不明，以符號白燈□表示等）。如此之操作化將能更為精進對不同委外業務的理解與對其業務的改善建議。相關修正將補充於與方法論有關之各節，如第一章第三節「研究方法與過程」、第三章各節與未來撰述的第四章（個案分析）。</p> <p>2. 本研究已按研究建議指示，在研究團隊進行深度訪談前，皆已與委託機關確認深度訪談之提綱、訪談人次及訪談名單，同時亦皆呈公冶中心與國發會計畫委辦單位備查。</p>
9	<p>（三）有關政府行政稽查業務，未來建議應予以委外部分，團隊現規劃透過國外經驗之文獻分析與深度訪談資料來探討，建議提出具體委外業務項目後，應先與相關主管機關進一步研議，以評估其確實可行。</p>	<p>謝謝審查建議提醒，本研究未來在提出具體委外業務項目改善建議時，將會先諮詢相關主管機關，以確實評估其可行性。</p>

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
10	五、 有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	本研究將會依指示辦理，在研究結論與建議中，具體提出立即可行之建議與中長程建議，並將會註明相應之主、協辦機關。

附錄十九 期末審查意見回應對照表

104 年 6 月

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	<p>本研究目的係透過行政稽查業務委外現況之盤點與檢討，以評估未來各項委外業務是否應回收、改善或擴大辦理，請補充並納入報告。另研究發現機場安檢業務已超越航警局負荷，建議可仿效其他先進國家，將是項業務委託經認證之保全業者執行，以降低政府執行成本(第 153-154 頁)。惟立法院部分立委認為公權力不能委外，本項建議恐難落實，故請研究團隊加強補充具體之行動方案。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 謝謝審查意見，本研究已經增補「第五章、我國行政稽查業務委外之評估分析」(13,420 字)，以專章方式來分析代表性個案之未來展望，檢討其業務是否應回收、改善或擴大辦理。 ■ 針對機場安檢業務之政策建議，已按審查建議修正，並增列在過渡時期以「行政助手」或引進自動化通關系統的方式來辦理，詳見第六章政策建議部分。
2	<p>研究發現受託稽查單位與受檢對象(廠商)之間常有複雜的業務關係，故宜有更制度性的利益迴避機制設計(第 153 頁)，請具體說明可行之利益迴避機制及如何落實。</p>	<p>謝謝審查意見，利益迴避機制之設計已經增補於第六章研究結論在「個案」研究發現部分的第 11 點。</p>
3	<p>行政業務委外執行應注意受託人能否忠於所託，確實執行任務的道德風險，以及一旦契</p>	<p>謝謝審查意見，此處之修正已經增補於第二章第三節行政稽查業務委外的國際經驗之最後，追加一小節「四、契約</p>

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	約中止，所投資之資產成本難以回收或轉換用途之資產專用性等相關問題，因此行政業務委外之關鍵在於契約內容的設計。建議本研究能於契約內容之設計多所著墨。	擬定的新思維」。
4	第 148-150 頁歸納五大個案之解析，提出 12 項重要發現。建議能參照表 4-1 行政稽查業務委外之評估分析架構，依委外執行現況、委外執行管理、委外執行建議三個面向提出重要發現，扣緊前後分析架構與發現的關聯，以避免鬆散。	謝謝審查意見，此處已在第六章研究結論處以表格 6-1 歸納方式增補，並將 12 項重要發現歸納整理至行政稽查業務委外之評估分析架構（表 4-1）之中。
5	研究建議指出建築物安全業務委外經常出現弊端，故應有更積極的防弊機制設計與調查抽驗(第 154 頁)，請具體說明可行之積極防弊機制設計。	謝謝審查意見，已經在第六章第二節「研究建議」第二項「短期與立即可行之政策建議」中之第九點進行增補，提供防弊機制設計之策略方向建議。
6	第五章第一節研究結論部分(第 145-150 頁)，請增列各國經驗之優劣評估及可供我國參考之處。	謝謝審查意見，已經在第六章第一節「研究結論」中增補國際經驗部分之結論發現，詳見研究結論最後段落中之 2 項認證要旨與 3 點經驗啟發。
7	七、 現行行政稽查業務委外以衛生、環保、建築公安為主要類別(第 145 頁)，惟第四	謝謝審查意見，已經在第四章「我國行政稽查業務委外案例分析」之前言中增補案例選擇之理由。

附錄十九 期末審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>章之案例分析，除了上開三項類別之外，另針對飛航安全檢查及商品檢驗稽查兩項業務委外進行深度訪談，請補充說明增列此兩項類別之理由。</p>	
8	<p>八、 本研究計畫之「公權力委外」應分為獨立作成行政處分、專業判斷及行政助手三者，然本研究僅說明行政助手，實不符現狀，亦造成委外法律關係之混淆，建議有關法律問題之說明應予補證或釐清。另建議應增加委外契約之屬性(行政契約或民事契約)、委外所形成三邊法律關係之分析(公法關係或私法關係)、委外所生責任及訴訟途徑之釐清(國賠責任或民事責任，行政訴訟或民事訴訟)等分析。</p>	<p>謝謝審查意見，已經在第二章文獻回顧第二節「行政稽查業務委外的問題解析」第一項「行政稽查業務委外的法理面問題」之最後處增補此三類委外之類型分析與公法契約關係之解析。此外，在第四章個案分析中亦同時有對此等契約關係的類型在個別個案中進行解析（譬如見環境稽查個案之分析），詳見各個案之解析。</p>
9	<p>九、 本研究之學理架構未脫前人(法治斌、林子儀、李復甸等學者)之論述，且未於註解中進一步分析、說明出處，請補充相關說明。另國內外文獻，尤其是憲法、行政法相關教科書、期刊論文嚴重不</p>	<p>謝謝審查意見，已經增補審查人所建議之文獻，同時也重新修正第二章文獻回顧，並盡量追增行政法等方面之相關文獻，詳見第二章之修正。</p>

行政稽查業務委外之檢討與評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>足，例如未參考最新文獻洪家殷「論行政調查中之行政強制行為」(法學叢刊第 237 期，2015 年 1 月)，建議針對第二章部分，包括基本理論及比較法予以擴充、深化。</p>	
10	<p>十、第二章文獻回顧與各國經驗，請增列我國與各國經驗之優劣評估分析。另「個案二：令人爭議的澳洲肉品安全檢查系統」(第 36 頁)之資料相對薄弱，且對檢查員身兼政府檢查員、以及該公司員工的雙重身分，因角色重疊所產生的利益衝突部分，尚待更仔細說明，期能引以為鏡。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 審查意見十第一部分所提與意見六相同，已於結論部分提供各國與我國經驗之優劣評估分析，以及可供我國參考之處。 ■ 有關「個案二：令人爭議的澳洲肉品安全檢查系統」已按審查意見在該個案分析處(第二章第三節個案二)進行修正。
11	<p>有關格式、文字部分 (一)提要報告格式請增列中、英文關鍵字，並依「一、研究緣起」、「二、研究方法及流程」、「三、重要發現」、「四、主要建議事項」等四面向撰擬。 (二)第二章在參考各國經驗後，提出中長期建議、短期立即可行建議、建議對象及參考</p>	<p>謝謝審查意見，所有格式、文字之疏漏，皆按審查意見修正完畢。</p>

附錄十九 期末審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>資料(第 47-49 頁)，建議將刪除「中長期建議」、「短期立即可行建議」之小標，並將建議對象及參考資料分別移至第五章建議及參考書目。</p>	