

中央政府非典型人力運用及委外業務現況之探討

頁次

- 壹、前言----- 錯誤! 尚未定義書籤。
- 貳、中央政府非典型人力運用及委辦業務現況----- 錯誤! 尚未定義書籤。
- 一、中央機關員額精簡統計及國家未來重大業務區塊在人力需求方面面臨之挑戰----- 錯誤! 尚未定義書籤。
- 二、中央政府機關運用非典型人力現況及檢討措施----- 錯誤! 尚未定義書籤。
- 三、中央政府各機關推動委辦業務之規定及辦理現況--- 錯誤! 尚未定義書籤。
- 參、問題與探討----- 錯誤! 尚未定義書籤。
- 一、運用非典型人力趨增，然目前僅公告各機關運用人數，尚無整體經費統計資料，不利預算審議及供外界瞭解政府整體用人成本全貌**錯誤! 尚未定義書籤。**
- 二、派遣歸零政策實施後，勞基法雖已修訂部分條文，允宜儘速訂定細部注意事項並依時程完備派遣專法，以防堵「承攬為名，派遣為實」等弊端**錯誤! 尚未定義書籤。**
- 三、部分機關經查有運用非典型人力於涉及機關核心業務或公權力行使項目，允宜持續檢討並調整人力運用類型----- **錯誤! 尚未定義書籤。**
- 四、機關尚有未進用之預算員額缺額，每年運用非典型人力仍持續攀升，員額實際需求及非典型人力辦理業務內涵、進用期間等，均宜檢討**錯誤! 尚未定義書籤。**
- 五、近年各機關委辦預算均以相當比率成長，且部分計畫長期委由特定財團法人辦理，必要性及妥適性均有待商榷----- **錯誤! 尚未定義書籤。**
- 六、部分機關委辦費決算數連年超出預算數，且未將委辦計畫(事項)經費報告表列入決算書中，難謂妥適----- **錯誤! 尚未定義書籤。**
- 七、部分機關推動委外業務未依規定組成專案小組，或專案小組未適切發揮其應有之機制，恐影響委外資源配置之妥適性----- **錯誤! 尚未定義書籤。**
- 八、各機關推動委外業務普遍缺乏課責觀念，委外業務監督機制未臻落實**錯誤! 尚未定義書籤。**
- 九、經常性辦理之委辦計畫多循往例辦理，預算編列與實際執行成效未能適予連結，有待檢討改進----- 1
- 一〇、現行委外要點對委辦業務資訊公開之規定未臻完備，部分機關委辦計畫辦理情形欠缺完整透明之公開機制，不利監督--- **錯誤! 尚未定義書籤。**

一一、部分機關「行政及政策類」委託研究計畫建議事項之參採比率偏低，

研究主題選定嚴謹度容有待提昇 ----- **錯誤！尚未定義書籤。**

一二、「科學及技術類」委託研究中歸屬應用研究及技術發展計畫者，辦理成

果仍多以報告及論文篇數方式呈現，應用面成效容有待加強**錯誤！尚未定義書籤。**

肆、結論與建議----- **錯誤！尚未定義書籤。**

參考文獻----- **錯誤！尚未定義書籤。**

中央政府非典型人力運用及委外業務現況之探討

九、經常性辦理之委辦計畫多循往例辦理，預算編列與實際執行成效未能適予連結，有待檢討改進

政府委辦計畫數量及經費相當可觀，各機關長期編列高額或高比率之委辦費將業務以委辦方式轉由民間辦理，常遭外界質疑其合理性。據本報告洽請中央政府各機關所提供之資料顯示，委辦費資源配置之妥適性實有待檢討改善之處。說明如下：

(一)委託辦理計畫多屬經常性，且有長期委由同一機構或廠商辦理之情形

依中央政府第一級及第三級用途別科目分類定義及計列標準表，委辦費科目依委辦事項性質分為「研究費」、「委託研究」及「委託辦理」3個科目，其中「委託辦理」係屬業務之委託。近年來政府委辦計畫逐年增多，「委託辦理」經費已成為業務費之主要項目。經統計中央政府「委託辦理」科目決算數，由105年度之308.58億元逐年增加至107年度之347.09億元，108年度法定預算數更增加至362.87億元，較105年度增加54億2,850萬8千元，增幅17.59%，且占委辦費比率皆逾9成。其中委辦費逾10億元以上之各主管機關，如經濟部主管等，其委託辦理經費占委辦費之比率亦均逾8成5，並以外交部及教育部為最高，各年度比率均逾9成8（詳附表3-9-1）。

進一步檢視上開5大主管機關委託辦理經費之內涵，多數係為經常性辦理者，其中農委會主管107年度委託辦理經費100萬元以上者共19億8,645萬4千元，其中16億6,596萬元係經常性辦理，占比逾8成，餘經濟部、教育部、衛福部及外交部等主管機關占比更高於9成。復以受託對象觀之，經常性辦理之計畫3年內（106年度至108年度）委由同一受託機構或廠商辦理之比率，以外交部主管最高，達99.73%，餘經濟部、

農委會、教育部及衛福部等主管機關依序為 99.15%、96.38%、95.46%及 95.13，亦均逾 9 成（詳附表 3-9-2）。顯見各機關委外業務，多有同一計畫長期委由同一機構或廠商辦理之情形。

附表 3-9-1：105 年度至 108 年度「委託辦理」科目預算編列及執行情形表

單位：新臺幣千元；%

年度	科目	總計	經濟部主管	教育部主管	農委會主管	衛福部主管	外交部主管
105	委託辦理	30,858,232	8,046,150	3,746,134	2,217,147	2,289,565	1,097,104
	委辦費	32,940,486	8,542,873	3,746,632	2,556,626	2,687,449	1,111,476
	占比	93.68	94.19	99.99	86.72	85.19	98.71
106	委託辦理	32,113,043	7,890,761	4,342,326	2,533,156	2,734,234	1,009,593
	委辦費	34,088,995	8,404,289	4,342,980	2,925,864	3,146,820	1,023,368
	占比	94.20	93.89	99.98	86.58	86.89	98.65
107	委託辦理	34,709,090	8,307,936	5,065,327	2,858,504	2,379,529	1,160,720
	委辦費	36,740,294	8,802,336	5,065,389	3,312,581	2,772,695	1,171,668
	占比	94.47	94.38	100.00	86.29	85.82	99.07
108	委託辦理	36,286,740	8,938,423	4,544,451	3,022,686	2,233,357	1,225,547
	委辦費	38,511,425	9,501,224	4,547,851	3,516,963	2,553,426	1,237,616
	占比	94.22	94.08	99.93	85.95	87.47	99.02

※註：1. 資料來源，各機關提供，本報告彙整製表。

2. 表列各科目 105 年度至 107 年度為決算數，108 年度為法定預算數。

附表 3-9-2：107 年度部分主管機關及其所屬委辦金額在 100 萬元以上之經常性委託辦理計畫情形表

單位：新臺幣千元；%

主管機關名稱	委託辦理計畫總金額 (A)	經常性辦理計畫		3 年內委由同一受託對象辦理者	
		金額 (B)	占比 (C)=(B)/(A)	金額 (D)	占經常性辦理計畫比率 (E)=(D)/(B)
經濟部主管	8,394,255	8,244,523	98.22	8,174,138	99.15
經濟部	819,653	785,295	95.81	729,853	92.94
標準檢驗局	1,031,320	1,008,494	97.79	999,945	99.15
中小企業處	888,334	888,334	100.00	888,334	100.00
工業局	4,972,186	4,961,727	99.79	4,961,727	100.00
水利署	505,517	423,428	85.42	417,034	98.49
教育部主管	4,343,872	4,097,892	94.34	3,911,972	95.46
教育部	1,593,865	1,406,388	88.24	1,337,881	95.13
國民及學前教育署	1,883,100	1,777,003	94.37	1,643,732	92.50

主管機關名稱	委託辦理計畫總金額 (A)	經常性辦理計畫		3年內委由同一受託對象辦理者	
		金額 (B)	占比 (C)=(B) /(A)	金額 (D)	占經常性辦理 計畫比率 (E)=(D)/(B)
農業委員會主管	1,986,454	1,665,960	83.87	1,605,688	96.38
農業委員會	430,635	396,123	91.99	396,123	100.00
林務局	264,735	223,932	84.59	221,432	98.88
水土保持局	580,443	306,073	52.73	256,501	83.80
衛生福利部主管	2,278,181	2,057,204	90.30	1,957,078	95.13
衛生福利部	728,320	660,546	90.69	599,896	90.82
疾病管制署	124,930	114,691	91.80	112,524	98.11
食品藥物管理署	1,065,210	981,996	92.19	946,307	96.37
中央健康保險署	224,788	180,858	80.46	180,858	100.00
外交部主管	1,144,543	1,144,543	100.00	1,141,507	99.73
外交部	1,101,381	1,101,381	100.00	1,098,345	99.72

※註：1. 資料來源，各機關提供，本報告彙整製表。

2. 表列各所屬機關僅列出107年度委託辦理總經費逾一億元者。

(二)經常性委託辦理計畫多循往例編列預算，與實際執行績效間未能有效連結，且缺乏退場機制

行政院於106年5月15日訂定「落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施」，要求各主管機關於平時及年度概算編製2階段皆應進行相關檢討，每一會計年度之預算不再依照慣例逐年延續¹。機關所辦理之同一委辦計畫長期委由同一機構或廠商辦理，雖有受託者對業務較熟稔及配合度較高等優點，惟各年度預算之編列仍應確實於事前檢討及評估效益，避免僅循往例辦理之情形。然經查現行中央政府各機關業務經常性委託辦理者，核有以下未盡妥適之情事：

1. 以前期預算編列基礎或預算執行率為參據估列次年度預

¹落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施於「肆、檢討作業程序」中即規定：「各主管機關應就本機關及所屬機關（構）之計畫及預算，從成本效益觀點全盤思考，摒除本位主義，檢討其辦理之必要性及經費之合理性，以覈實編列，減少不經濟支出。．．．。」

算，預算之估列顯未考量委辦業務實際執行成效：據調查統計，委辦費逾 10 億元以上之各主管及其所屬機關，以前期預算編列基礎或預算執行率為參據估列次年度預算比率高於 9 成者，有經濟部、水土保持局、衛生福利部、食品藥物管理署及中央健保署等（詳附表 3-9-3）。另如農委會動植物防疫檢疫局及所屬為確保消費者食肉衛生安全，於 107 年度編列 4 億 6,192 萬 8 千元辦理畜禽衛生檢查實施計畫，依畜牧法及行政程序法相關規定，以權限委託方式，委託財團法人中央畜產會執行畜禽屠宰衛生檢查，期強化畜禽產品品質改善，促進國產肉品衛生安全及維護消費者健康。該局為提升計畫執行成效，於計畫執行期間辦理業務查核，查核結果發現屠檢獸醫師人力不足，然 108 年度預算仍以前期預算編列數及前期預算執行率為參據，估列 4 億 6,298 萬 8 千元賡續辦理該項計畫。鑑於具屠宰衛生檢查獸醫師與助理資格之人力決定執行畜禽屠宰檢查品質良莠至為關鍵，忽略是類人力不足之情形，而仍以前期預算為基礎編列次年度預算，與委辦業務實際執行績效間已然脫勾，其預算編列方式容欠妥適。

附表 3-9-3：經濟部等主管機關 107 年度委辦經費 100 萬元以上之經常性委託辦理計畫預算編列基礎情形表

單位：新臺幣千元；%

主管機關名稱	延續性及常態性計畫		以前期預算編列數或算執行率為參據估列次期預算者			
	項數	金額	項數	占比	金額	占比
經濟部主管	323	8,244,523	242	74.92	6,949,758	84.30
經濟部	45	785,295	44	97.78	779,841	99.31
標準檢驗局	43	1,008,494	24	80.00	690,271	77.26
中小企業處	26	888,334	3	11.54	39,789	4.48
水利署	66	423,428	30	45.45	318,618	75.25
教育部主管	881	4,097,892	759	86.15	3,507,198	85.59
教育部	321	1,406,388	266	82.87	1,167,409	83.01

主管機關名稱	延續性及常態性計畫		以前期預算編列數或算執行率為參據 估列次期預算者			
	項數	金額	項數	占比	金額	占比
國民及學前教育署	326	1,777,003	280	85.89	1,438,536	80.95
農業委員會主管	261	1,665,960	176	67.43	1,291,992	77.55
農業委員會	71	396,123	50	70.42	248,610	57.73
林務局	80	223,932	30	37.50	67,380	25.45
水土保持局	73	306,073	73	100.00	580,443	100.00
衛生福利部主管	346	2,057,204	313	90.46	1,946,578	94.62
衛生福利部	113	660,546	104	92.04	620,575	93.95
疾病管制署	35	114,691	29	82.86	94,050	82.00
食品藥物管理署	166	981,996	151	90.96	939,443	95.67
中央健康保險署	7	180,858	7	100.00	180,858	100.00
外交部主管	19	1,144,543	9	47.37	119,040	10.41
外交部	17	1,101,381	7	41.18	105,047	9.54

※註：1. 資料來源，各機關提供，本報告彙整製表。

2. 表列所屬機關僅列出 107 年度委託辦理總經費逾一億元者。

2. 經常性辦理之委辦計畫缺乏退場機制：據各機關提供資料表示，經常性辦理之委辦計畫皆未有退場機制，然長期將業務以委辦方式轉由民間辦理，恐將忽略本身專業或行政技術之精進，易使各機關各項職能喪失而形同發包中心。本院於審查經濟部中小企業處 108 年度預算時即做出決議略以，經濟部中小企業處 108 年度預算案歲出總預算包括委辦費 9 億 6,411 萬 7 千元，約占業務費比重 96%；惟查 102 至 106 年度中小企業處委辦計畫件數介於 33 至 63 件，委辦費占業務費比率均為 9 成左右，顯示該處長年將業務委外辦理，自辦業務所剩無幾，甚而有委辦計畫再分包情形，不僅致使委辦計畫之資料整合與安全性恐有疑義，亦不利主管機關專業經驗傳承及精進行政技術，爰請中小企業處檢討提升自辦業務比例。

(三) 經常性辦理委辦計畫之績效評估指標主要係依產出為依據，缺乏多面向質化性評估指標

各機關辦理委外業務係依事前之通盤評估結果規劃推動，

於計畫執行後進行成效考核，以瞭解既定目標及績效之達成度，復而依考核結果回饋於舊有計畫之修正及新計畫之擬定，週而復始，不斷修正推動，爰健全之考核機制實為業務委外成功與否之至要關鍵。然績效考核首重評估指標之建立，需與目標建立適切之連結，方能有效檢視計畫執行是否達成原設定目標。監察院於 100 年 11 月 22 日提出之調查報告即指出，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。

嗣據中央政府各主管機關提供之資料，其經常性委託辦理業務績效評估指標之訂定情形如下：

1. **現行委託辦理業務仍有少數未訂定績效衡量指標者：**經以 107 年度委辦費預算逾 10 億元之主管機關為對象，統計 100 萬元以上各項委辦計畫之指標訂定情形，其中以教育部主管未訂定指標之比率最高（49.11%）；經濟部主管未訂定指標之比率雖最低（1.24%），然其所屬機關能源局 107 年度所辦理之 4 項委託辦理計畫皆未設定績效指標。
2. **各機關委辦計畫設立之績效指標多屬過程性指標，主要係以產出（工作項目之完成）為依據，缺乏多面向之績效指標，與計畫目標未有適切之連結（詳附表 3-9-4）：**如經濟部標準檢驗局 107 年編列 570 萬 1 千元辦理之「推動兩岸標準計量檢驗認證合作計畫」，期擴大兩岸合作成效，並以「廠商問卷調查回應數 25 件」為其績效衡量指標，然藉此指標僅得衡量參加活動廠商數量多寡，至廠商滿意度、合作意願高低等影響兩岸合作成效之因素卻未經考量。另如該局 107 年度編列 2,388 萬元辦理「再生能源查核系統及雲端管理平台

技術發展計畫」，委託財團法人台灣電子檢驗中心執行「再生能源憑證查核、再生能源憑證管理平台擴充及大數據分析運算研析」等事項，所訂「研提我國再生能源憑證審核系統」等 5 項指標，亦僅得驗證受託機構是否完成委託之工作項目，系統之有用性及有效性等資訊無從得知。類此衡量指標皆難與計畫目標產生適切之連結，各機關以此指標所為之績效評估結果，恐無法呈現委辦計畫之實質成效。

附表 3-9-4：經濟部等主管機關 107 年度委辦計畫經費 100 萬元以上經常性委託辦理計畫績效衡量指標訂定情形表

單位：項；%

主管機關名稱	計畫總項數	未訂定績效指標項數	未訂定比率	過程性指標
經濟部	323	4	1.24	如：標準檢驗局「推動兩岸標準計量檢驗認證合作計畫」以「廠商問卷調查回應數 25 件」為指標、國際貿易局「107 年度國際經貿政策研究中心計畫」以「完成專題研究、經貿資料庫的維護與更新、辦理學術研討與培訓，及國際研討會」為指標。
教育部	955	469	49.11	如：國教署「1 推動原住民族實驗教育及特色課程計畫」以「辦理原住民族課程成果展、辦理 4 次協作中心統合會議及依照計畫項目執行」等為指標、青年發展署「未就學未就業青少年轉銜輔導計畫」以「輔導未升學未就業青少年人數、辦理跨局處會議及辦理輔導會談場次」等為指標。
農業委員會	362	28	7.73	如：農委會「強化科技農企業全球經營能量領航前導計畫」以「辦理農業科技好點子競賽 1 式、科技農企業經營管理菁英班 1 式」等為指標、林務局「南仁山攬仁溪森林動態樣區複查計畫」以「完成調查資料整理及分析、完成研究成果報告 1 冊」等為指標。
衛生福利部	203	56	27.59	如：衛福部「107 年度「新南向醫衛資源整合平台計畫」以「醫衛產業座談/說明會 3 場、與 6 國 6 中心、醫策會等夥伴合作，舉辦超過 20 場產業鏈結活動」等為指標、食藥署「邊境事務委託計畫」以「駐點之事務工作小組至少 65 人，公務車駕駛至少 10 人」等為指標。
外交部	19	17	89.47	如：外交部「寄存故宮之界圖數位化影像製作及

主管機關名稱	計畫總項數	未訂定績效指標項數	未訂定比率	過程性指標
部				建置上網」以「於年底前完成掃描頁數至少達6,000頁」為指標、外交事務學院「全民外交研習營」以「辦理場次、人數」為指標。

※註：1. 資料來源，各機關提供，本報告彙整製表。

綜上，近年來各機關長期編列高額或高比率之委辦費將業務以委辦方式轉由民間辦理，且有同一計畫長期委由同一機構或廠商辦理之情形，為提高資源配置之效益，對於仍需持續辦理之委辦計畫，應強化事前檢討及評估，並以實際執行成效估列次期預算，避免僅循往例辦理；同時允宜建立經常性辦理委辦計畫之退場機制，規劃逐步收回長期委外之業務，改為自行辦理，除得以適度發揮機關本身所擁有之各項職能外，並可將釋出之資源，調整配置予其他需要之計畫項目。