

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	2
第二節 研究方法.....	5
第三節 研究範圍與限制.....	6
第四節 研究流程與章節安排.....	8
第二章 政府業務委外理論及考量因素	10
第一節 政府業務委外相關理論.....	10
第二節 政府業務委外之考量因素.....	13
第三節 我國政府業務委外之情形.....	25
第四節 小結.....	39
第三章 地政業務委外探討	43
第一節 地政業務範疇及特性.....	43
第二節 外國地政業務委外狀況與經驗.....	48
第三節 我國地政業務委外情形.....	53
第四節 小結.....	61
第四章 地政業務委外決定因素之探討	63
第一節 研究架構與設計.....	63
第二節 訪談的結果與發現.....	66
第三節 問卷調查的實施.....	74
第四節 基本資料分析.....	78
第五節 地政業務委外決定因素分析.....	83
第六節 小結.....	103
第五章 結論與建議	106
第一節 研究結論.....	106
第二節 研究建議.....	115
參考文獻	120
附錄一	124
附錄二	125
附錄三	155

表 目 錄

表 1-1 近年來台灣在 IMD 全球競爭力排名彙整表	2
表 2-1 委外可能產生的問題彙整表	14
表 2-2 探討委外決定因素相關文獻摘要表	23
表 2-3 政府業務委外經營之分類	31
表 2-4 委託之業務類別區分表	34
表 2-5 政府業務委外監督方式一覽表	38
表 3-1 各級地政機關業務職掌表	45
表 3-2 日本地價查估作業公/私部門分工表	52
表 3-3 地政機關得委託辦理地籍測量之業務範圍及其工作項目表	55
表 4-1 訪談對象背景分析	66
表 4-2 本研究變項項目表	73
表 4-3 問卷回收統計表	77
表 4-4 背景變項之次數分配表	78
表 4-5 按性別、職別、年資統計比例表	80
表 4-6 按曾接觸的地政業務比例統計表	80
表 4-7 按服務單位比例統計表	80
表 4-8 地政業務委外實施影響重要性之描述性分析表	81
表 4-9 地政業務委外適合性及方式之次數分配表	81
表 4-10 地政業務委外不適合的處理方式之次數分配表	82
表 4-11 地政登記委外之主要因素差異分析摘要表	83
表 4-12 查估作業委外之主要因素差異分析摘要表	83
表 4-13 買賣實例調查作業委外之主要因素差異分析摘要表	84
表 4-14 地政資訊作業委外之主要因素差異分析摘要表	85
表 4-15 電腦機房維護作業委外之主要因素差異分析摘要表	85
表 4-16 徵收作業委外之主要因素差異分析摘要表	86
表 4-17 土地開發作業委外之主要因素差異分析摘要表	86
表 4-18 土地測量作業委外之主要因素差異分析摘要表	87
表 4-19 地籍圖重測作業委外之主要因素差異分析摘要表	87
表 4-20 謄本核發作業委外之主要因素差異分析摘要表	88
表 4-21 不動產交易管理作業委外之主要因素差異分析摘要表	88
表 4-22 公地管理巡查作業委外之主要因素差異分析摘要表	89
表 4-23 地籍清理作業委外之主要因素差異分析摘要表	90
表 4-24 使用編定作業委外之主要因素差異分析摘要表	90
表 4-25 背景變項在土地登記委外適合性之差異分析摘要表	91

表 4-26	背景變項在查估作業委外適合性之差異分析摘要表	92
表 4-27	背景變項在買賣實例調查作業委外適合性之差異分析摘要表	93
表 4-28	背景變項在地政資訊委外適合性之差異分析摘要表	93
表 4-29	背景變項在電腦機房維護委外適合性之差異分析摘要表	94
表 4-30	背景變項在徵收作業委外適合性之差異分析摘要表	95
表 4-31	背景變項在土地開發委外適合性之差異分析摘要表	96
表 4-32	背景變項在土地測量委外適合性之差異分析摘要表	97
表 4-33	背景變項在地籍圖重測委外適合性之差異分析摘要表	98
表 4-34	背景變項在謄本核發作業委外適合性之差異分析摘要表	99
表 4-35	背景變項在不動產交易管理作業委外適合性之差異分析摘要表	99
表 4-36	背景變項在公地管理巡查作業委外適合性之差異分析摘要表	100
表 4-37	背景變項在地籍清理作業委外適合性之差異分析摘要表	101
表 4-38	背景變項在使用編定作業委外適合性之差異分析摘要表	102
表 4-39	樣本特性分析表	103
表 4-40	地政業務適合委外之主要因素彙整表	103
表 4-41	背景變項在地政業務委外適合性差異彙整表	104
表 5-1	地政業務委外傾向統計表	107
表 5-2	地政業務委外傾向分區統計表	108
表 5-3	各項地政業務適合委外決定因素重要程度排序彙整表	111
表 5-4	研究結果比較表	113

圖目錄

圖 1-1 政府組織改造圖像	4
圖 1-2 研究流程圖	8
圖 2-1 政府業務委託項目之法規適用原則	30
圖 2-2 勞動派遣關係架構圖	36
圖 3-1 全國地政機關組織系統圖	44



第一章 緒論

聖經「出埃及記」第十八章有段故事是摩西帶領著以色列百姓路經西奈山曠野時，由於缺糧又缺水，摩西每日疲於處理和仲裁分配糧與水的爭執，某天，摩西的岳父葉忒羅來看他，見到摩西整天忙忙碌碌，而身旁的以色列百姓卻無所事事，看著摩西處理爭執，於是告訴摩西說：「你一個人處理這些事情太繁重了，我為你出個主意，你可以從百姓中挑選出有才能的人，派他們做千夫長、百夫長、五十夫長、十夫長以管理百姓，大事才留給你裁決，小事就由他們來處理。」摩西照著岳父的話去做，果然節省了他許多的時間，而且處理爭執的效率也提升了。這個故事雖是記載有關摩西分層負責，授權管理績效的事蹟，也提醒了我們所有事情集中於管理者以及「大有為」的政府角色，往往無法提供民眾高效率、高品質的服務，因此如何將有效的資源作合理的運用，成就「小而強、小而能、小而美」的政府，以提升國家的競爭力，是二十一世紀中的各國政府所面臨的問題¹。

隨著社會的多元化發展及全球化趨勢的國際競爭挑戰下，各國政府服務的事務愈來愈複雜，而民眾的需求卻不斷增加，為提升公共服務品質及效率，政府逐漸擴張各項支出，造成國家財政赤字居高不下，「政府改造」風潮遂應蘊而生。而這一波的「政府再造」(reinventing government)運動中，靈活運用民間力量，共同參與公共事務，創造共同利益的策略為各國政府所接受。其實推動政府業務委託民間辦理是減輕行政任務所帶給國家財政壓力及提昇政府服務效率的一種手段，其最主要的精神是強調公民參與，讓民間部門也能與公部門共同承擔公共責任，並透過市場機制有效提高公共服務的效率與效能。

近年來由於社會結構變遷，經濟迅速成長造成土地價格高漲，民眾對土地的重視日益增加，相對的對掌理土地相關業務的地政機關要求亦日益嚴苛，因地政業務關係國家建設及社會經濟發展，並涉及人民財產權益，尤其工商業高度發展，伴隨不動產交易之熱絡，在地政業務量劇增、土地權利變動之法律關係日趨複雜，在有限的資源中，地政機關應重新思考如何在這股洪流中蛻變成長，改變思維並配合新興的組織再造政策，調整地政機關單一提供服務角色，積極轉求助外部單位，探求外部資源化(outsourcing)，有效引導民間資源與活力，重新檢視將非核心、專業性、常態性及事務性的業務委由民間辦理的可能性，使地政機關的資源做最大的發酵。本研究即探討適合委外的地政業務及其委外的決定因素，期能提出結論與建議，以為權責機關之參考。

¹ 參閱黃敏清，2003，〈稅單委外送達之可行性評估〉，《稅務旬刊第1851期》

第一節 研究動機與目的

依瑞士洛桑國際管理學院(International Institute for Management Development, IMD)發布的世界競爭力年鑑,近二年來台灣總體競爭力名次大幅躍進,從2009年的第23名躍升為2010年的第8名及2011年的第6名,屢創新高(近年排名如表1-1)。經分析台灣名次大躍進,主要是在企業競爭力以及政府效能大幅提升,政府效能連續二年均躋身世界前10名,應是政府部門實踐行政改革的具體表現。2011年IMD更指出政府效能在未來將是決定國家競爭力的關鍵,延遲政府改革將會影響整體的經濟發展。

表 1-1 近年來台灣在 IMD 全球競爭力排名彙整表

年度	整體表現	經濟表現	政府效率	企業效能	基礎建設
2011	6	8	10	3	16
2010	8	16	6	3	17
2009	23	27	18	22	23
2008	13	21	16	10	17
2007	18	16	20	17	21
2006	17	25	23	13	18

資料來源：IMD World Competitiveness Yearbook 各年期

說明：表中數字為排名

近幾年來,由於我國社會環境變遷快速,政治發展日益蓬勃,民眾對於政府的施政作為與服務品質的要求也日漸的提高,因此如何滿足民眾的期望,提昇政府的行政效率,是當前政府所面臨的重要課題。於組織再造運動的興起後,行政部門均戮力於各項行政革新作業,期透過政府角色與職能的重新調整規劃,運用服務委外方法,善用民間資源而促使公共服務更有效率與品質。而地政工作因與國家經濟發展及民眾財產權益息息相關,影響人民權益甚鉅,工作壓力大,致地政人員常年不足,陷入人少、事多、責重之惡性循環,因此,在民意高漲,現有資源無法滿足社會的需求與人民的期望時,如何突破行政體系僵化,在既有的地政業務中將部份業務委外,卸下不必要的任務,將有限的資源運用在更核心的職能上,作更有效率的安排,以提昇競爭力。究何種地政業務適合委外辦理?影響地政業務委外之因素為何?實有其研究之空間。基此,本研究的動機如下:

一、擴大委外辦理項目,改善地政機關人力不足

土地為立國的基礎、生產的要素,其與國家建設、國民生活關係至為密切,而土地因具有總量不能增加性,故隨著經濟發展、人口增加、土地趨

向高度利用，是故原即稱為庶政之母的地政工作更顯其重要性。近來社會經濟蓬勃發展，土地價值高漲，地政業務量快速膨脹，民眾需求之服務品質也不斷提升，其工作負荷益形嚴重，復因臺灣地區地狹人稠，地價日益高漲，導致爭財產、土地的糾紛案件也隨之增加，因此，地政機關不僅業務量大，且案件性質也甚為繁雜，同時又肩負著賠償壓力²，造成人員流失及異動頻繁，在人員經常無法補足，而人員編制又無法事實調整的情形下，留任人員其工作之不堪負荷更可想見，偏偏地政工作又是專業度極高的工作，沒有三、五年，無法學好功夫，應付自如，尤再甚者人員在訓練稍有成就後，即跳槽到其他單位，造成地政事務所成為新進人員訓練場所，而地政人員由於專業夠，因此再轉調其他職系時較為容易，但其他職系人員要轉入地政職系卻是多所限制，也因此造成地政人員經常性的不足(康秋桂，2003)。地政業務雖已完成資訊作業，可疏緩部份人力壓力，但仍有多項業務需以人工來完成，例如：登記案件審查、土地測量或估價作業等，因此探討何種業務可委外以及如何將地政業務委託民間辦理，以挹注地政人力資源，即是當前重要的課題之一。

二、善用不動產證照專業人員，強化地政核心業務

地政業務具有專業性與複雜性，申辦地政業務時因所需之資料涉及許多權責機關，民眾多無暇往返各機關親自辦理，多委由地政從業人員辦理。值此工商社會之專業分工趨勢，是以，建立相關地政專業證照師制度，為政府多年努力的目標，歷經地政主管機關數年努力，陸續完成「不動產估價師法」、「地政士法」³、「不動產經紀業管理條例」及「測量技師地籍測量專業資格認可辦法」之訂定，期能藉由公私協力完成地政工作之專業分工。地政士、不動產估價師及測量技師之資格均是經由國家考試及格始得為業，有其專業性，且證照制度施行至今漸趨成熟。為有效善用民間專業能力，促進民間與政府共同提高服務，檢討地政業務委由地政士、不動產估價師等地政專業證照師之辦理情形並進而研究決定委託辦理的因素，將有限的資源加強職能業務並專心投注於核心業務中。

三、配合政府組織再造政策，提升地政機關競爭力

環顧當今世界各國之行政發展，無不重視行政革新的功效。同時為強化國家競爭力，以因應二十一世紀挑戰，許多國家政府莫不積極從事「政府再造」工程，並成為一股世界性的再造潮流。我國行政院於民國87年1月17日核定頒布的「政府再造行動綱領」、第2696次院會通過「推動政府業務委託民間

² 土地法第 68 條規定：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損失者，由該登記機關負損害賠償責任」。

³ 我國於 2001 年 10 月 24 日公布「地政士法」，並自 2002 年 4 月 24 日施行，原「土地登記專業代理人」已改稱為「地政士」。

辦理計劃」皆是以政府部門亟待調整「大政府」的組織結構，趨向於「組織精簡」與「人力精簡」的革新措施，政府業務委託民間辦理已成為政府再造發展策略重要的工具，也是政府與民間尋求經濟發展與行政改革共同的理念。近年來政府推動的組織改造作業仍以建立夥伴關係、四化(去任務化、地方法、法人化、委外化)作業為執行重點(如圖1-1)。可知各級政府均全力推動此項重要發展策略。地政工作為政府施政的基礎，是國家發展重要的一環，為配合政府組織再造政策之貫徹，如何將業務委託民間辦理提昇整體競爭力亦是值得探究的一大課題。

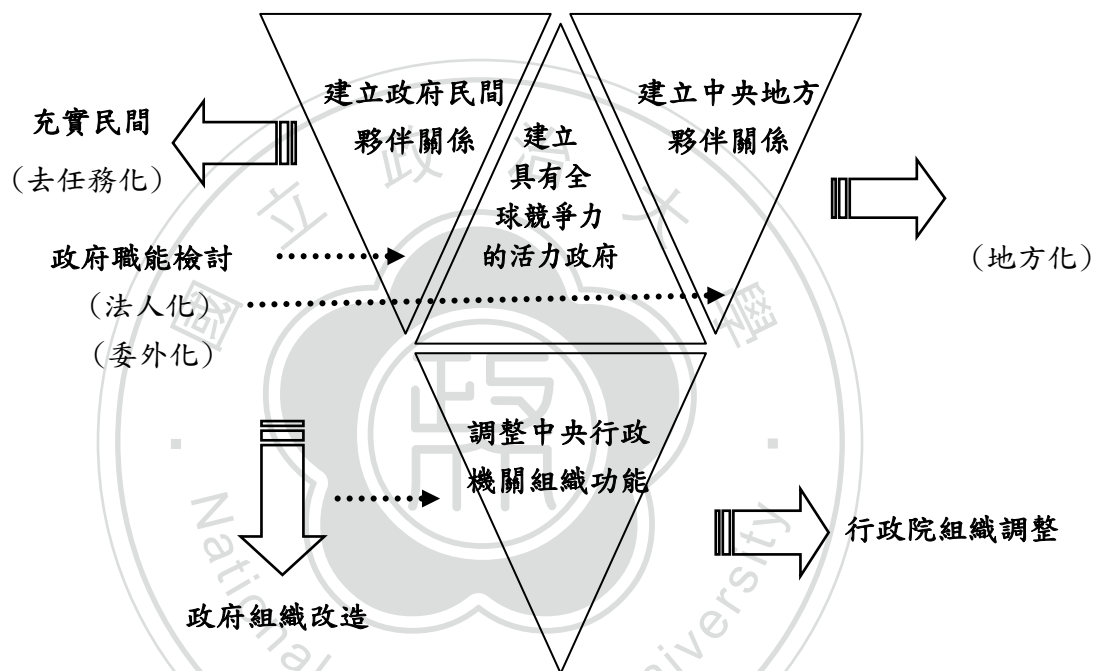


圖1-1 政府組織改造圖像

資料來源：行政院研考會 政府改造簡報-組織改造與配套設施

<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/922719353871.ppt>

(查詢日期：2010年7月4日)

四、探究委外因素，有效解決委外績效不彰問題，以符合世界趨勢

「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development; OECD) 每年所做的國力指標評估，將民營化列為國家現代化的重要指標之一，而其中「政府業務委外經營」更是民營化項目的基調與主軸。面對全球化的浪潮，以政府業務委外做為優質國家治理的衢道，結合社會民間力量，創造高附加價值的政府，並進而與全球治理接軌，在可預見的未來，該思潮將廣布全球每個角落。是故，地政業務自不得獨外於此潮流中。據研

究顯示，地政業務委託民間辦理較有成效的是一般事務性（如環境清潔、保全）的委外以及近年來技術性（地政資訊委外、地籍圖重測委外）的服務（康秋桂，2003），而佔大宗業務量的登記、測量、地價作業或開發業務委託民間辦理者則為少數。各項地政業務之影響委外因素不盡相同，為提昇地政業務委外績效，符合世界潮流，有探究委外決定因素之必要。

綜上研究動機，本研究的目的可歸納為：

1. 瞭解政府業務委外的現況，及所遭遇的問題、困難與改進的因應措施。
2. 瞭解那些地政業務(或項目)較適合委外及其方式為何？
3. 探討影響地政業務委外決定的因素為何？
4. 歸納研究結果，探討並研擬地政業務委外方式及建議，以為各權責機關日後研擬政策之參考。

第二節 研究方法

本研究包括質化與量化研究，以文獻探討法、深度訪談法及問卷調查法為主要之研究方法，茲將研究方法簡述如下：

一. 文獻探討法(Literature data review method)

文獻探討法亦稱為文件分析法，即蒐集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需驗證的假設，並說明這些建議性的假設是否有價值拿來應用，而當作自己的研究基礎（楊國樞等，1994：51）。在很多實證研究中指出，政府業務委外經營可以減少成本，因此本研究則蒐集政府推動政府業務委託民間辦理及委外決定因素的文獻資料、博碩士論文、出版書籍、法規條文、政府行政文書等資料，予以歸納整理，作為本研究之參考。並藉由公共行政、新制度經濟學相關理論的回顧，並參酌學者、專家探討地政業務委外等前人研究的論述，整理歸納作為本研究之架構與政策性建議之論證基礎，以彌補了主觀論述之不足。此外，蒐集行政機關辦理業務委外相關績效，整理、彙整並統計相關資料，以了解制度實際運作狀況，作為本研究分析之基本架構。

二. 深度訪談法(In-depth interviewing method)

深度訪談法指研究者用口述問題的方式發問，並記錄受訪者所回答的答案，進一步提出更周全的建議。因此是一種比較不具結構，而讓受訪者有更大的自由，可以引導談話的訪問方式。本研究希望透過政府改造等觀點，探討地政業務委由民間辦理之可行性，由於在地政領域內辦理業務委外之概念尚在初創階段，因而獲取專業或執行相關業務之經驗人士的意

見，甚為重要。本研究訪談的對象則含蓋了公部門地政人員、私部門地政從業人員，來瞭解推動地政業務之情形、在眾多的地政業務中適合委外的項目究為何？影響地政業務委外的決定因素有那些？委外時應考量的因素等之看法來做為問卷調查的依據。

由於受訪者對於地政業務委外的認知及個人經驗不同，易導致受訪者的反應差異，故本研究採「半結構式訪談」，即在訪談進行前，設計訪談的大綱，作為訪談指引方針。不過在整個訪談進行過程，依實際狀況對訪談問題做彈性調整，而未完全根據訪談大綱的順序，進行訪問作業。

三. 問卷調查法(Questionnaire Survey)

問卷調查是一種發掘現況的研究方式，依據研究主題找出所應涵蓋的所有項目（範圍），再依這些範圍列出影響的變數，最後根據變數擬定問卷上的問項。透過擬好的問卷題目，收集受訪者的意見、態度、價值及行為模式，以蒐集研究者所需要的資料（許禎元，1997）。本研究為探討適合委外的地政業務項目及影響地政業務委外的決定因素，參酌文獻探討及訪談結果確定研究變項，設計問卷以蒐集具體客觀的資料，受訪對象鎖定公部門地政人員為研究族群，包含中央主管機關地政司、各縣市政府地政局（處）及各地政事務所業務從業人員，由母體中選取樣本予以分析，採結構式及匿名方式辦理問卷分析，以回郵方式寄送，另親自以電話拜託填寫後寄回或其他請託他人帶回方式。問卷資料蒐集完竣後，運用SPSS 統計軟體作成次數分配表、交叉分析表，以描述統計（descriptive statistics）、單一樣本T檢定（one-sample T-test）及卡方檢定（Chi-Square Test）等分析方式來強化本研究可行性分析之信度。

第三節 研究範圍及限制

一、研究範圍

本研究係以探討影響我國辦理地政業務委外的因素為重心。地政工作的良窳，不僅攸關環境品質、社會公義、經濟發展、人民財產權益，同時也影響到政府各項建設效率，隨著世界潮流日新月異，社經環境瞬息變化，地政工作已跳脫昔日土地改革之思維，配合時代脈動與政策腳步逐年創新，呈現多元狀態。就組織而言，我國目前執行地政業務之架構可分成中央主管機關（地政司）、地政機關（直轄市或縣市政府）及登記機關（各地政事務所）⁴三層級；就業務分層而言，則可分為中央主管機關之政策規劃、地政機關之執行督導及登記機關的執行維護作業。因政府機關之政

⁴ 依土地法第39條「土地登記，由直轄市或縣（市）地政機關辦理之。但各該地政機關得在轄區內分設登記機關，辦理登記及其他有關事項。」。

策規劃或法令研擬作業影響國家發展甚鉅，依目前政經環境尚不宜納入委外之範疇，是以本研究則以縣市政府及基層地政事務所所承辦之地政業務為主要的研究範圍，另清潔委外、保全委外及文書處理等較事務性的委外項目則不在本研究中。

實證研究時，訪談對象包含公私部門地政從業人員，探求地政業務委外實施過程中遭遇之困難及實務上可能影響委外的因素，進行問卷作業時以公部門各級地政機關地政人員為調查之對象，包括了內政部地政司、縣市政府地政局(處)(新北市政府、臺北市政府、桃園縣政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、臺中市政府、南投縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府、台南市政府、高雄市政府、屏東縣政府、基隆市政府、宜蘭縣政府及花蓮縣政府等15縣市)及其所屬2個地政事務所隨機抽樣。

二、研究限制

1. 囿於時間、人力、經費及所學的有限，在訪談對象及問卷調查對象未涵蓋全部，在問題蒐集及分析上恐有疏漏之處。因此，研究結果恐無法推估至全部之政府機關。
2. 探討地政業務委外的參考文獻並不多，且實際執行案例數亦為少數，委託對象可能較不易掌控，故謹能藉由調查相關從業人員，從其看法及建議取得結論，無法面面俱到，實為本研究限制之一。
3. 採用問卷調查的方式測量受測者的態度，難免受到答題當時情緒、環境及認知等因素影響而造成誤差。
4. 受訪的對象包含私部門地政委外作業相關從業人員，其可能受制於未來業務往來之考量，於訪談時會有所顧忌，隱藏部份真實的想法。
5. 因為時限，國外資料取得部分，尚嫌不足；另在進行外國制度觀察探討時，也欠缺一致性的方向，以致內文欠缺連貫性。

第四節 研究流程與章節安排

一、研究流程：本研究的研究流程從研究動機、研究目的開始，擬定研究主題，透過文獻探討與資料蒐集，整理後確定研究架構，進行深度訪談作業，確認研究變項，經過實證研究及問卷的發放，做資料的綜合分析解釋來支持詮釋研究，最後提出研究發現、結論與建議。研究流程如圖 1-2 所示。

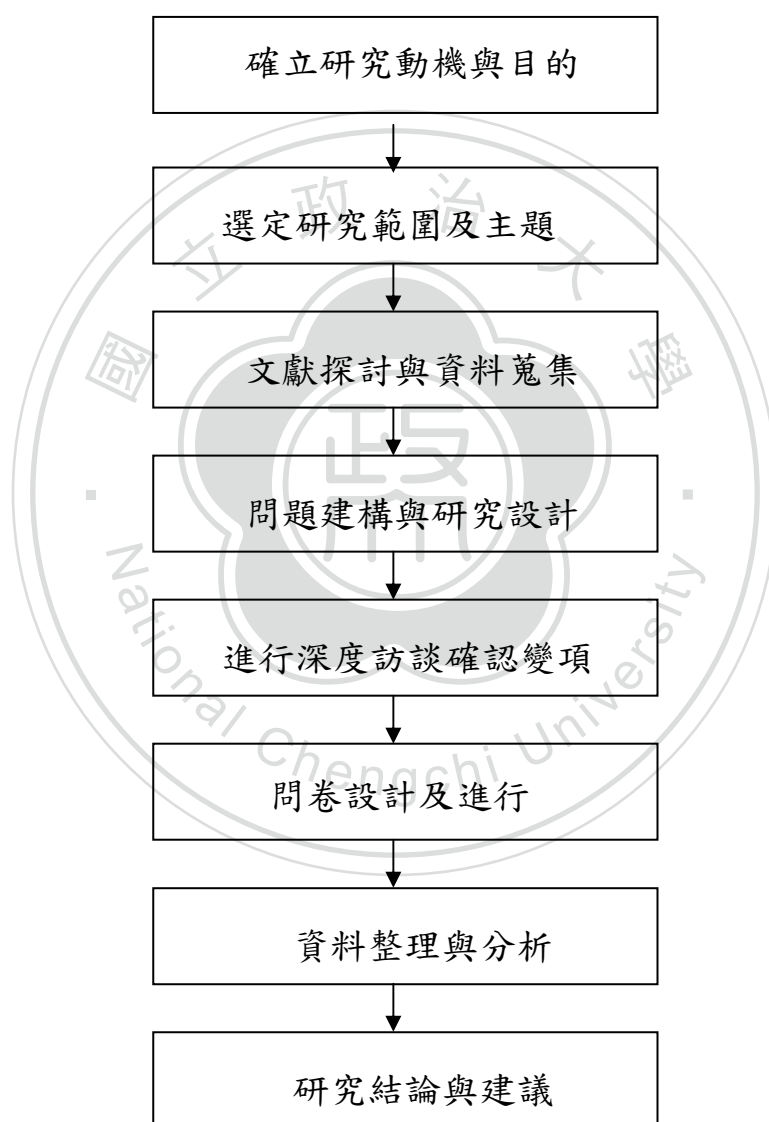


圖1-2 研究流程圖

資料來源：筆者自行繪製

二、章節安排

本文共分為五章，於緒論部分說明本研究之動機、目的、研究流程、範圍及限制等，次於第二章探討有關政府業務委外之相關理論及檢閱業務委外決定因素之文獻，以及我國目前委外作業執行概況，接著於第三章深入研究國內外地政業務委外辦理經驗，於第四章以實證研究方式探求適合委外之地政業務，分析地政業務委外之影響因素，最後於第五章提出本研究之結論與建議。結構詳述如下：

第一章 緒論

本章在於闡明研究動機及目的、研究方法、研究範圍與限制及說明研究流程。

第二章 政府業務委外理論及考量因素

探討政府部門業務委外相關理論，就業務委外應考量之因及決定因素文獻檢閱，最後則說明我國政府業務委外情形概述，作為建構本研究問題意識之基礎。

第三章 地政業務委外探討

說明我國地政業務範圍及特性、審閱外國地政業務委外的經驗，最後則檢討目前我國地政業務委外現況並就委外情形作探討分析，作為第四章實證研究及問卷設計之基礎。

第四章 地政業務委外決定因素之探討

說明研究架構之形成以及本研究之設計、以訪談方式探討適合委外的項目、影響業務委外因素及研究項目確認，接著則說明各研究變項及實證之過程，最後則就本研究問卷調查結果整理、分析陳述。

第五章 結論與建議

提出本研究之發現與建議，並對整個研究過程作一檢討與未來可行之方向。

第二章 政府業務委外理論及考量因素

由於國內外政經情勢演變與社會進步迅速，國民生活需求水準不斷提高，使得政府傳統施政模式無法滿足社會的需求與人民的期望；又因行政體系僵化，且政府囿於經費、技術及人力之束縛，無法快速因應急遽變遷之社會環境。面對著公共需求愈來愈多，資源卻愈來愈少，政府不得不擴大民間參與的深度與廣度，借助民間之資金、技術、能力及企業化之經營效率參與公共服務，以減輕政府財政負擔。因此，在1980年代以Margaret Thatcher為首的保守黨贏得英國國會大選後，便開始推動政府業務委外運動，政府業務委外經營便成為政府再造發展的重要策略工具。而跟隨著這一波的政府再造運動，我國政府也將政府公共事務民營化及委託外包做為具體政策方向，從「政府再造綱領」到「政府改造委員會」，由點至面的大力推展委外運動。地政機關為行政體系之一環，自不得置身於改造行列之外。本章首先說明政府業務委外相關理論；其次是政府業務委外考量及決定因素之文獻探討；最後則是我國政府業務委外情形之概述，歸納分析整理，以作為本研究之基礎。

第一節 政府業務委外相關理論

追溯委託外包的理論基礎，源自新公共管理之思維，除受到公共選擇理論（public choice theory）學派主張減少政府的職能，將許多財貨與服務交由更有效率的市場來生產與提供，以及「公私夥伴關係」（public-private partnership）強調公私部門可以透過政策的誘導建立互動關係（Savas, 2000；Osborne, 2000；孫本初, 2002）外，亦深受「新制度經濟學」（new institutional economics）主張市場機制主導公共服務提供的影響，如交易成本理論（transaction cost theory）及雇主－代理人理論（principal-agent theory）（吳瓊恩, 1996；丘昌泰, 2000：45-50），茲將上述四項理念說明如下：

一、公共選擇理論（Public Choice Theory）

公共選擇理論認為官僚體系最大的缺失在於行政機關缺乏市場競爭機能，對於人性的假定，均基於人是自利的、理性的、效用極大化。基本上把政策視為由「自利個人」（self-interested individuals）所作的集體決定（collective decisionmaking）。從經濟學最根本的「經濟人」（economic man）假定入手，把政治舞台看成是一個經濟學意義上的交易市場，從供給和需求兩個層面著手分析。政治產品（公共利益）的需求者是廣大的選民和納稅人，供給者則是政治人物、行政人員和政黨。無論涉及的互動行為多麼複雜和變異，他們的行為都是遵循著效用極大化的原則。公共選擇理論對政府的觀感而言，主張減少政府的職能，認為許多公

共服務應讓更有效率的市場機制來提供，近年來各國致力推動的國營事業民營化與行政業務委託外包等作法，可說是此一建議之具體表現⁵。如有不得已需由政府提供特定公共服務時，此一理論主張最好也要透過「準市場機制」(quasi-market mechanisms)，如「使用者付費」原則，來調和供需關係，以達到較有效率的資源配置(莫永榮，2004；范祥偉，2002)。

目前地政機關業務不斷擴張，但預算經費未隨之成長，再加上地政機關沒有市場競爭的機制予以有效制衡，易生效率不彰之情形，但民眾基於利益之最大原則會要求更有效率的服務。為此，將地政業務中可以委託民間辦理的項目以契約委託外包方式予有能力的民間企業辦理，運用市場機制提供財貨或服務，則顧客的選擇空間與行政效率均可同時提升。

二、交易成本理論 (Transaction Cost Theory)

Williamson為此一理論的代表人物，認為任何產品或服務的生產與提供，必須先衡量交易成本，其組成包含了交易的兩造(買方與賣方)所需負擔與生產本質無直接關係的各種成本。此一理論的貢獻在於將交易成本的概念引進公部門，且將成本的內容擴充，除經濟成本外，亦包括政治和社會成本在內(范祥偉，2002)。公部門在政策決定時應評估由公部門提供所創造的效益是否高於私部門，再決定是以公權力來主導產品或服務的生產與分配，抑或由市場的競爭來提供。此一理論的基本假定為：任何一組交易，由於其擁有的交易特徵不同，因此需要有不同的治理結構來治理此組交易，以減少交易成本的產生；而在選擇何種治理結構(市場或政府)來治理某組特定交易時，必須透過不同治理結構的成本效益分析比較來予以確定。因此，學者Williamson認為市場中參與買賣的雙方，因具有「不確定性」(Uncertainty)、「少數人的談判」(small number sbargaining)、「限制理性」(Bounded Rationality)、「機會主義」(opportunism)、「資訊不對等」(Information Asymmetry)、「反向選擇」(adverse selection)及「道德淪喪」(moral hazard)等特質，使得交易成本亦形重要，雙方所做的任何決定都需要交易成本，例如資訊取得、確定消費者、根據價格與條件進行談判、簽訂契約及監督履約執行等。此一理論應用於公部門，可解釋成為減少在交易中產生的行政成本，經評估後，應將政府業務中適合委託民間辦理的業務，儘量規劃委託外包給民間企業或非營利組織，並提供適當的競爭機制，以降低交易成本(莫永榮，2004)。

誠如理論所述，任何交易都要付出成本，以地政業務委外所需付出之

⁵ 李秀華，2006，〈論行政委託—非都市土地違規使用檢查工作委託民間辦理可行性之研究〉，國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文，頁15。

成本來看，包括了政策推辦前法令訂定、效益評估及事前之資訊蒐集分析等運作時須付出成本，另外地政業務委外這個新興的制度在改變時，不論是尋求執行人員的支持及民眾接受度等也都需付出成本的。

三、雇主—代理人理論 (Principal-Agent Theory)

雇主—代理人理論指出雇主與代理人之間皆以自利為立基，在實際的社會生活或組織內互動的過程中，兩者之間的關係雖然由各種類型的契約予以規範，卻存在著許多目標和利益上的分歧，雇主因缺乏足夠的專業資訊未能有效控制代理人，致使難以真正達到課責代理人的目的（顏秋來，2006）。此一理論對雇主與代理人之間如何建立分享責任的情形特別重視，雇主期望建立一套誘因系統來擴大雇主的利益，惟在建立誘因結構時常會面臨「雇主與代理人目標分歧」、「雇主與代理人之間資訊不均稱」等問題。為使代理人(民間企業)能根據雇主的利益(政府及人民的需求)行事，須透過雇主與代理人雙方簽訂契約，並在契約中註明雙方之權利義務關係，以便日後雇主依據契約規範監督代理人執行任務。因此，應用於政府業務委外的經營模式下，公部門與民間組織即形成委託人與代理人的關係，以契約結合政府與民間，由民間負責提供公共服務，而政府站在監督立場，管控(考核)服務品質並縮減組織規模（莫永榮，2004）。

雇主—代理人理論的主要核心包括了資訊不對等、控制管理者外部化環境與管理者內部化組織等。呈現委託人與代理人間之交易與互動，強調信任、合作、監督機制與效率取向的重要性。公私部門簽約委外關係時，彼此間存在著「控制」與「互賴」的關係，因此如何透過嚴密的契約與誘因制度設計，是契約外包的關鍵要素。

將此一理論建構在地政業務委託民間辦理上，委託人即為政府，而代理人為民間團體，雙方以契約設定彼此的權利義務關係。在利益結合的觀點上，委託人需支付酬勞與代理人，以換取代理人代為執行地政業務。在酬勞支付上，則依「行政院及所屬各機關推動政府業務委託民間辦理實施要點」規定編列委託外包經費。

四、公私夥伴關係 (Public - Private Partnership)

市場機制是行政機關推動業務委外的主要考量，但隨著治理觀念的轉變，「公私夥伴關係」逐漸取代市場機制。公私夥伴關係指涉公、私部門聯合提供產品與服務，並予以有效輸送。「夥伴關係」不管是透過「網絡」或「機構」來表現，它基本上是一種協力參與者間的組織性互動關係，共

享協力過程和協力成果的益處（莫永榮，2004）。因此政府業務的推動不能完全僅存有政府自辦的心態，必須建立夥伴文化，透過政策的誘導建立互動關係，透過共參與(cooperative)、協力合產(co-laborative)以營造互信互惠、風險共同承擔的公私協力之治理效應。而公私夥伴關係是民間參與公共服務的重要方式，著重在邀請民間部門基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共任務執行和公共建設的工作（江明修，1999）。

然隨著鼓勵民間參與政府事務、擴展政府業務委外經營政策的推展，地政業務亦逐步開放地政相關從業人員參與政府業務，例如自辦重劃作業、地籍圖重測等都是具體的表現。

綜上所述，公共選擇理論為了打破由利益團體、官僚、政客串聯的預算聯盟及防止政府不斷的擴張，主張將政治組織視為一種市場，認為「政府」與「人民」之間可以產生契約性的交換關係，基於此種認知及假設之下，人民以契約委託外包方式辦理政府事務；雇主-代理人理論強調組織面的監督及經濟面的競爭，用以說明政府部門應如何透過契約設計與管理，吸引民間共同參與公共事務，形成雙贏的局面；另整個委外過程則是進行一個市場交易，而交易成本論則運用於比較官僚體系交易成本及市場交易成本之決策，當市場競爭有助於提高生產力、服務品質及降低成本時，政府應退出市場運作，該事務委由民間辦理；反之，則應由政府主導業務。而公私夥伴關係則是強調公部門與私部門協力治理，是民間參與公共事(服)務的重要方式。因此近年來興起的政府部門業務委外則是基於上述之理論發展而出的新浪潮。

隨著民眾需求增加，地政機關受限於經費、法令限制及人員編制，資源無法有效的分配運用。為滿足人民對地政機關提昇效能之需求，藉由人類行為自利取向，提供適當之誘因，導入市場競爭績效提升整體效能，建立監督機制，儘量去除交易成本，引進民間參與公共事務，建立公私夥伴關係，由政府委託民間辦理地政業務，方能符合民眾之企盼。

第二節 政府業務委外之考量因素

壹、政府業務委外考量因素

民營化(privatization)一詞最是由彼得·杜拉克(Peter E Drucker)在1969年提出的，第一次是使用「再民營化」(reprivatize)這個字。而後隨著公共需求愈來愈複雜，自1980年代以後，新右派政府如英國柴契爾政府、梅傑政府，以及美國雷根政府、柯林頓政府的出現，而導致全球化新公共管理風潮(李

宗勳，2008)。「委外」概念的源起則因受新公共管理的影響，而主張縮減活動範圍，善用民間資源與活力，促使國家角色淡化、權力核心消褪。在目前公共服務的時代中，調整組織則是滿足委外概念的最佳策略之一。李宗勳認為，在處理機關組織調整時應先思考政府的核心功能為何？有那些功能應該外放至民間？也就是政府要先從納稅義務人的意識思考政府的合身(right size)框架為何？再同步考量地方與民間的意願與能量進行塑身，如此才會在「民間可以做的且願意做的」、「地方有能力做且願意做的」、「政府應該做的就要積極去做」，經過「任務核心化」的改造後，將可把大量業務外放到民間去，同時強化引爆民間的活力，建立起新的「政府民間夥伴關係」。

學者翁興利、陳愛娥、陳永愉(2002)等為瞭解政府推動公共服務委外的執行現況與困難，曾撰文就委外服務在與民爭利、員工管理、文化認同、服務品質、合理對價、中途解約、契約屬性及議會監督等面向可能會產生的問題分析(如表2-1)。因此，為有效建立「興利創新的服務機制」，落實政府改造工程，當積極檢討問題所在，構思具體可行方法，共商改進措施。

表 2-1 委外可能產生的問題彙整表

問題面向	可能產生之問題
與民爭利問題	委託經營後，民間業者難免經營週邊相關業務，甚或其營業額高於本業，致生與民爭利之爭議。
員工管理問題	委託經營後，原有員工資遣、或轉任時，可能產生清算年資之財務負擔與員工抗爭之問題。
文化認同問題	由於隨同移轉員工，長年處於傾向防弊之公務體系中，極易與新經營者之經營理念無法契合。
服務品質問題	為確保一定之服務品質與績效，宜在合約中訂量化績效評估指標，並採目標管理方式進行監督。
合理對價問題	建議於進行委託經營時，必須由經營管理顧問、律師、會計師、估價師等專才所組成之「委託經營資產評價委員會」，以確保評價結果之客觀性。
中途解約問題	中途解約可能衍生服務中斷、造成社會問題。因此應收取履約保證金，並事先擬定備胎共識人選。
契約屬性之認定	委託經營可分為給予補助或不予補助兩類，因此有關委託標的的契約規範，仍需加以區隔定義，以免衍生合約糾紛。
議會監督問題	委託事業如仍為公營事業性質者，新經營者難免要面對民意機關的關說壓力，建議可於法規中明文排除議會質詢之可能要求，俾受託者能專心於事業經營。

資料來源：研考雙月刊（翁興利、陳愛娥、陳永愉，2002）

莫永榮(2004)就我國實施政府服務委託政策時須掌握的要點包括有：

1. 機關首長要有推動委外決心，並給予資源上的支持。
2. 新機關(構)成立時，應審慎作好委外決策。
3. 公務人員心態及作法需配合環境變遷作適度調整。
4. 委外前先做好人員安置計畫，降低公務員確定感。
5. 行政機關配合委外推動的誘因設計及協力機制。
6. 解決公務人員推動委外面臨法制問題，並作好法制配套規劃。
7. 給予基層執行人員最佳協助。
8. 提供民間業者具吸引力的誘因機制。
9. 須與民意機關作好溝通協調工作。
10. 委外後須建立監督機制及履約管理，以確保公共服務的品質。
11. 運用標竿學習方式，參考相關機關委外案例推動經驗。

不論是委外可能產生的問題或是委外時應掌握之要點皆是政府辦理委外時應注意及考量因素。Moon&Welch(2000)提到政府機關選擇採行委外經營模式，通常是基於施政成本、公務人力之精簡、分擔風險、服務品質的提升、排除地方政治問題、便於取得外部專家卓越的知識與經驗，以及能夠擴大經濟規模。學者Williamson (1985)則認為「成本」是委外的關鍵因素，例如：委外活動的計畫、監督控管、委外契約風險等皆是考慮因素。Brown及Potoski(2003)認為市場條件、資產、衡量均是委外應考量的重點。至歐育誠(2004)則認為政府委外應考量的因素應包括以下各點：

- 一、行政效率的考量：政府機關在財政日益短絀下，必須要精簡人力，把政府有限的人力運用在政府應該做的事務上。所以，可由民間做的，就委由民間去做，不僅可避免行政機關運作上很多不必要的程序和限制，且民間企業係以營運績效為目的，在績效導向的導引下，行政效率自然提昇。
- 二、公共選擇的考量：公共選擇就是人民對公共事務應該有選擇由那一個組織來做是最好的權利。是政府來做比較好，還是由民間來做比較好，應該有一個選擇的空間。政府運用民間的資源，來做公共的事務，政府可以將民間資源和國家資源做統籌思考去選擇。所以，以前的思考為公家之事均由政府來做，現在政府可以選擇委託民間辦理公共事務，民間資源亦可有效投入公共事務產出行列。
- 三、交易成本的考量：交易成本就是做這一件事，是那一個組織承辦的成本較省，即由成本較低的組織來做比較有效率。如果同樣一件事，由民間

來做的成本比較低，為什麼不找民間來做呢？所以從交易成本觀念來思考，民間的成本一定是比政府經營要低。

貳、政府業務委外決定因素之文獻探討

一般而論，政府業務委託民間辦理雖具有減輕財政壓力、增進效率、活化民間參與公共事務等功能，但終究非萬靈丹，失敗案例時有耳聞。爰為探討政府業務委外決定因素為何，本研究蒐集有關之學術論文及期刊資料，將有關探討業務委外決定因素資料檢視後，選取較具代表性者，整理如下：

Ketter and Martin 整理相關文獻提出共六類十四項影響政府決定委託外包之因素（引自周芸燕，2007：41）：

1. 生產力、則務及成本考量——降低服務成本、增加財務控制的責任、增加服務輸出；
2. 計畫、設計及基金的考量——服務類型適合由政府或私人機構生產、配合需求，彈性運用資源、受託者的取得及能力、使用多樣的財務來源；
3. 改善對民眾服務——改善服務的品質或產出、提高服務的可近性；
4. 政府組織及政策考量——政府對購買服務契約的看法、政府直接提供服務的能力；
5. 法律規定——立法條件；
6. 政治及忠誠——歷史與傳統、政治及社區壓力。

丘昌泰(2002)認民營化的成功端賴下列條件配合：1. 健全的市場環境 2. 公平的遊戲規則 3. 持續的監督組織 4. 精確的成本效益 5. 高度的服務品質 6. 評估相關影響 7. 研擬應變措施。柯三吉(2002)則認為當前政府業務委託經營所要面對的困難：1. 各機關首長和員工觀念和心態 2. 各機關員工的工作權保障問題 3. 如何提高民間承接業者的誘因及其經營管理能力 4. 應嚴肅思考是否立法問題，尤其是公權力業務委託部份。

洪義昌(2008)就嘉義縣朴子市與民雄鄉推動執行垃圾清運委外經營情形，依據個案研究與深度訪談等實證結果探討其之所以能順利執行的關鍵特性，歸納包括政治面是否有效因應、法制面是否周延備妥、財源面是否明確穩當、公共服務績效是否達成、地方政府與執政機關之首長是否支持，以及民意支持度是否良好等各面向。

對於垃圾清運委外成功關鍵，解決費用需求是最主要且絕對的，而繼續辦理的關鍵，要看地方首長的決心及議會的支持、清潔人員安置得宜，加上民眾

肯定委外清運的滿意度作為後盾。另外招標方式也是一大關鍵，以往以最低標方式，易造成低價搶標，惡性競爭，得標廠商履約結果不佳，應採異質性採購最低標方式招標程序為宜，即先評選廠商資格，再比價以最低價者得。慎選合格且有能力的廠商合作進行垃圾清運委託民間辦理，可減少執行上之困擾。最後，政府機關應有長期的規劃，訂定承攬廠商品質查核及監督機制。

湯世明(2005)，以宜蘭縣鄉鎮市公所托兒所及清潔隊垃圾清運業務委外為案例研究影響地方政府公共服務業務簽約外包因素，以「政治面」、「組織面」及「法律面」三層面深度訪談公所業務承辦人員的方式探討行政機關辦理委外的影響因素。政治面的探討包含了公共管理者的態度、民代的立場及民意的支持三個因素；組織面的探討則以員工安置規劃及獎補助誘因二項因素進行分析；最後有關於法律層面則以法律授權及法律限制為主要的影響因素。經訪談結果，機關在辦理整體業務委外過程中所遇到影響因素或困擾，歸納如下：

1. 政治面向影響因素

- (1). 首長的政策考量及態度：首長態度佔重要的影響因素，因機關首長受到選民的壓力或競選連任的壓力，常無法作突破性的作為；因業務委外而被精簡的人員多為機關首長運用安排人員的重要管道，故首長支持公所業務委外的意願偏低。
- (2). 民意代表的立場：民意代表因將面臨機關裁撤人員精簡的選民請託壓力，常在審議過程中提出反對意見，使公所委外政策推動受阻。

2. 組織面向影響因素

- (1). 組織與人員方面：在機關業務委外作業中，人員安置為各公所最感困擾，且佔最重要的因素，如無妥善人員安置的事先規劃，機關內人員對政策推動持反對或抗拒的態度，致配合度低；因機關委外的執行單位為人事單位，基層公所因單位人員不足，無法專責推動，復因人事人員異動頻繁，相關簽約外包技術專業難以培訓，影響推動意願與成效。
- (2). 缺乏獎補助誘因：各公所年度預算60%來自上級補助，公共服務業務外包時，將產生資遣或退休費用增加及人員安排問題，在公所預算及編制員額有限狀況下，如何來籌措經費則是外包政策的障礙之一。

3. 法律面向影響因素：公共服務簽約外包是政府與民間的行政契約行為，因此將業務委外是必須要有法源依據。各機關在執行委外作業時所遭遇的主要障礙就是「法律授權」及「法律限制」二項原因。在政府推動行政業務委外作業時相關的法律規定多，並未將法制統一，導致行政人員面臨吃力

不討好的感受，而降低推動執行之意願；公所主辦人員缺乏法制觀念，在執行時不易瞭解應採行何種法律規定，易造成執行上障礙，均為影響業務委外之因素。

項靖、陳杉根、何主美(2004)等人就台灣省二十一縣市政府及全省309鄉鎮市公所推動業務委託民間之承辦人調查後發現認影響政府業務委託民間辦理政策與執行因素包含了員工的支持度、利益團體的干預程度、民意代表的立場、政府官員的態度、策略性規劃的方向及做法、相關法令的限制及民眾的支持度等。

依其研究結果，影響機關推動業務委託民間辦理成效之主要原因居前三高位者分別為：

1. 受訪者認極為重要者：政府官員的態度(35%)，相關法令的限制(29%)，策略性規劃的方向及做法(27%)；
2. 受訪者認次重要者：策略性規劃的方向及做法(28%)，相關法令的限制(22%)，政府官員的態度(21%)；
3. 受訪者認再次重要者：策略性規劃的方向及做法(19%)，相關法令的限制(19%)，利益團體的干預程度(19%)。

根據研究發現，提出的政策建議如下：

1. 政策之制定應明確，並有配套之策略性規劃及做法；
2. 中央政府法規之鬆綁；
3. 針對機關選定業務委託民間辦理項目訂定公平客觀評選標準；
4. 訂定杜絕利益干預地方政府機關推動業務委託民間辦理相關配套措施；
5. 機關應定期宣導目前業務委託民間辦理情形；
6. 針對一般人員提供業務委託民間辦理之相關研習會。

陳炳源(2004)，撰文研究影響我國政府審計業務委外傾向之因素，及瞭解那些政府審計事項較適合委外辦理，為獲悉影響政府審計業務委外之關鍵因素為何，對主計人員及審計人員二類人員進行問卷調查。依職位、職別、年資、及性別等屬性區分族群，並就法令規定、執行成效、管理制度等各方面加以分析如下：

1. 法令規定因素方面：在考慮是否將政府審計業務外包時，若認為法令規定因素愈重要，潛在之限制可能愈多。
2. 在執行成效因素方面：在考慮是否將政府審計業務外包時，若認為執行成效因素愈重要，填卷者對政府審計業務委外傾向愈高。

3. 管理制度因素方面：在考慮是否將政府審計業務外包時，若認為管理制度因素愈重要，填卷者對政府審計業務委外傾向反而愈低。管理制度考量之因素有接受委外審計之受託者其查核報告應受審計機關之認可、受查核機關單位應有健全之內部控制制度、受查核機關單位應設有內部稽核功能、委外審計應能促進公共部門專業知識之發展、接受委外審計之受託者其查核經費應由審計機關提供之、受查核機關單位之服務、產品應有明確之投入與產出關係等六個組成項目。

至較適合委外的審計業務有勞務之委任或僱傭作業、工程定作作業、及財物之買受、定製、承租作業等，機關單位別則為公有營業機關，而審計類型則屬績效審計。

蘇財源(2003)，就高雄市政府建設局推動業務委託民間辦理之屠宰場業務委外成功的個案做深度分析其成功之因素，以深度訪談的方式從「政治面向」、「法制面向」、「管理面向」、「組織面向」及「領導面向」等面向加以研究探討，訪談發現委外過程中公部門關注的焦點是如何精簡員額以減少人事費及服務品質的提昇；而承接的私部門所關注的焦點是如何增加公司利潤。研究結果與影響業務委外成功的因素分析如下：

1. 政治面向：在制度上，議會對於行政機關有審核預算、監督施政的功能，故行政機關將業務委託民間辦理，因事涉及市財產的處分等事宜，因此民意代表的支持與否，必影響簽約外包工作之推展。另受託者或潛在的受託者因承包業務亦對行政機關有意願表達，而影響決策。
2. 法制面向：完善的法制基礎對行政機關業務委託民間辦理有正面的影響，案例中的高雄市屠宰場業務無強制由公部門辦理，因此委外辦理於法有據。
3. 管理面向：在業務委託民間辦理的過程中，規劃評估、評選簽約、執行監督三個階段的管理，將影響到委外服務執行的成功與否。提出資訊、誘因、信任、品質及風險等五項市場基礎式的議題來探討所採取的管理策略是否符合良好管理的原則。

(1)、資訊策略方面—由於公部門的資訊掌握度高，使得私部門不易有投機的行為。在規劃評估階段，對委託私部門可行性進行縝密的評估，在評選簽約階段亦對競標者的能力及品質蒐集資訊，在執行監督階段，透過各種監督方式蒐集資訊掌控其服務品質，以杜絕弊端。另招標資訊的公開程度亦間接影響委外的服務品質

(2)、誘因策略方面—政府在業務委託辦理上所提供的誘因，影響執行的成功，即誘因愈豐富，招標過程會愈順利。另契約中誘因制度設計愈適

當，受託者的自我管理可能性也愈高。

- (3)、信任策略方面—行政機關對業者的信任與否，可能會影響到執行過程的互動，行政機關因不信任而採取較嚴密的監督態度，而在若干契約事項協調上採取公事公辦不通融之態度，或因信任而予以放鬆，無形之中對於監督成本與負擔即可能造成影響。而信任感的建立，通常是需要通過政府主管單位所訂出之標準或要求，本案例係透過雙方簽訂之契約來建立信任，研究結果委外公司的信任程度愈高，公部門監督程序愈為寬顯。
 - (4)、品質策略方面—行政機關辦理委外前，對服務品質訂出標準，化為投標須知及契約之內容，以約束該業者。並就不同服務之性質品質調整評定標準。
 - (5)、風險策略方面—行政機關若對於風險有所意識、評估並提出對策，則執行失敗或發生問題之可能性便會降低。而避免風險的對策或措施，則需落實於契約條文中，以使風險問題發生時有所依循處理之準則，同時，當受託者發生工作或組織上的問題，行政機關也應該有處理的方式與程序，以使政府及民眾的損失降到最小。
4. 組織面向：「執行者的意願」及「策略性規畫」是二個重要的相關因素，政策執行的人員，若對於政策本身能信服及有較高的認同程度，則政策執行成功會較高，另有完善的充分準備和審慎的規劃，亦是影響成敗的重要因素。
 5. 領導面向：機關領導者對行政機關業務委託民間辦理的成功與否，具有舉足輕重的地位。尤其是領導的風格、資源與權力及思維是否具有創意等均是關鍵之因素。

王春治(2002)，為了得知影響重測委外的重要因子及關鍵性因子，以委外作業程序、民間測量能量及投資誘因等為影響重測委外的重要因子，其中民間測量能量為最重要的關鍵性因子，至重要因子的研究結果如下：

1. 委外作業程序：項目包含了評選測量公司或團體及議價等方式委外招標作業、配合修訂委外制度、訂頒重測委託辦理作業規範、建立重測作業查核驗證制度、地籍調查工作列為委託範圍、都市計畫樁之清理補建併同重測委外辦理及訂定合理的工作時程等七項，結果除了地籍調查工作列為委託範圍項目影響係數較低外，其餘各項比例差異不大。
2. 民間測量能量：受訪者受託測量業者的規模、所屬測量人員的專業技能及受託業者對其測量人員之管理能力等項對重測委外影響之均為重要；公部門

另對熟悉地籍測量法規與實務經驗重要性、規範民間測量人員的條件認定較高，而私部門則認為影響較低。

3. 投資誘因：其重要性依序為訂定合理底價、建立職業賠償制度、公部門預先規劃委外工作量並分年持續釋出、績優受託者得優先承辦該區後續的土地複丈業務、績優受託者得優先承辦該區後續的圖根點補建業務、績優受託者得優先承辦該區後續的都市計畫椿清理業務、績優受託者得優先承辦該區後續的地騰圖騰本繪製業務。

擴大推動重測委外的配套措施，包括制定測量法規、設立查核驗證專責機制及辦理教育訓練等，研究結果如下：

1. 制定測量法規：以制定測量師法，規定受託單位須有一定比例人員具備測量師資格者為最多。
2. 適合辦理查驗證單位：以籌設財團法人驗證中心較高。
3. 辦理教育訓練工作：以測量學術團體相較其他單位比例為高

至研究結論對重測委外的建議則有：

1. 辦理重測委外公信力的認定，需有法源基礎，應制定測量法，使委外有法源依據。
2. 以公正及公平方式辦理招標作業，避免由一家獨占。
3. 受託單位儘可能與重測區具有地緣關係，以利承辦後續業務，於辦理委外招標評選時，地緣關係應予加分。
4. 成立財團法人，並獲得政府授權辦理地籍圖重測工作。
5. 計算委外工作時程，應考慮辦理招標作業、法定公告、相關機關配合、糾紛仲裁及驗收等時間。
6. 考量將圖根及戶地測量與測量及調查分為兩種方式辦理委外，其中圖根及戶地測量讓重測經驗較不足的廠商有機會辦理，藉由政府與民間共同辦理重測的機會移轉經驗與技術，以提升民間測量能量。至於測量及調查整體委外，則由曾經承辦重測工作的廠商辦理，以培養其地籍調查能力，藉由上述兩種方式雙管齊下，厚植民間辦理重測能量，達成加速重測之目標。
7. 測量技術法規須周延及合理可行，否則查核驗證執行困難。

郭盈村(2001)，在「高雄市政府影響公共服務簽約外包效果因素之研究」碩士論文中，研究高雄市政府影響公共服務之效果因素，並以實施成效良好的

二個案例—「高市小港醫院公辦民營之案例」、「高市違規停車拖吊業務委託民間辦理」、及尚待努力之二個案例「高雄市垃圾清運簽約外包之案例」、「高雄市公有體育場設施委託民間經營之案例」，分別從影響成效之「政治面向」—公共管理者態度、民意代表立場、利益團體態度、「組織面向」—員工執行意願、策略性規劃及「法制面向」三個面向進行個案分析並造訪重要政策利害關係人，依據其研究結果認為推動最大的阻力主要是來自行政人員(含公共管理者及員工)的態度，由此可見推動公共服務委外最大的障礙仍出在「人」的因素上。研究中發現執行委外過程之問題包含：1. 難脫上級指示辦理之模式；2. 政策推動欠缺管考機制；3. 未制定公共服務簽約外包統一作業法制；4. 缺乏政策可行性研究；5. 未成立專責機構整體規劃推動；6. 欠缺簽約相關技術專業人才的培訓。

綜合受訪者的意見，提供委外時在「政治面」、「組織面」及「法制面」各影響成效因素分析如下：

1. 就政治面而言—公共管理者的態度是影響成效最大的阻力，最主要的原因是政治決心不足、考量政治利益，經驗不足等；而民代因受到人情壓力，代表不同利益團體而杯葛委外政策；至於民意的支持，則會因民眾恐懼官商勾結、影響既得利益者的權利而影響推動成果。
2. 就組織面而言—相關公務人員多擔心委外政策會影響其工作權，而以消極的態度執行勢必影響其成效；而在策略性規劃部份則認為推動委外政策時應先就整體長期規劃，明確訂定政策目標，加強執行監督管制，及完備的配套設施。
3. 就法制面而言—加強行政授權、解除各項法規管制，訂定統一法制。

表 2-2 探討委外決定因素相關文獻摘要表

作者	論文題目	委外決定因素探討結果
洪義昌 (2008)	地方政府公共服務委外經營之研究—以嘉義垃圾清運委外可行性為例	政治面是否有效因應、法制面是否周延備妥、財源面是否明確穩當、公共服務績效是否達成、地方政府與主政機關之首長是否支持、招標方式是否妥適以及民意支持度是否良好等
湯世明 (2005)	影響地方政府公共服務業務簽約外包因素之研究—以宜蘭縣鄉鎮市公所行政業務委外為例	政治面：首長的政策考量及態度、民意代表的立場 組織面：人員的安置、執行人員的專業度、執行績效之獎勵制度 法律面：執行法令完備度
項靖、陳杉根、何主美等人 (2004)	影響政府業務委託民間辦理政策與執行因素分析—以台灣省二十一縣市政府暨鄉鎮公所推動情形為例	員工的支持度、利益團體的干預程度、民意代表的立場、政府官員的態度、策略性規劃的方向及做法、相關法令的限制及民眾的支持度
陳炳源 (2004)	我國政府審計業務外包決定因素初探	法令規定：完善規劃、法令齊備 執行成效：施政績效、資源有效運用 管理制度：內控稽核制度
蘇財源 (2003)	行政機關業務委託民間辦理成功因素之研究—以高雄市政府建設局屠宰場業務委外之個案分析	政治面：民意代表支持度 法制面：完善的法制基礎 管理面：規劃評估、評選簽約、執行監督管理策略 組織面：執行者的意願及策略性規劃 領導面：領導的風格、資源與權力及思維是否具有創意
王春治 (2002)	地籍圖重測委外影響因子與模式分析之研究	民間測量能量是否充足、委外政策推辦是否審慎評估、人員安置計劃是否完善、委外績效衡量機制是否建立、委外誘因是否足夠
郭盈村 (2001)	高雄市政府影響公共服務簽約外包效果因素之研究	政治面：公共管理者的態度、民意代表立場及利益團體活動 組織面：員工執行意願及策略規劃 法制面：法規授權及法規限制

資料來源：筆者自行整理

綜合上述回顧之文獻，以研究公部門行政業務外包者居多，而目前國內探討政府業務委託民間辦理之研究論文，已累積相當豐富之成果，包括行政機關、學術單位及博、碩士論文等，對於公共服務委外辦理之探討、建議多所建樹，惟專就地政業務委外辦理研究者少，可參考文獻數量不多。雖地政業務有其專業性，但一般行政機關在辦理業務委託民間作業時所遭遇之困難或辦理委外作業成功與否之影響因素，仍有參考之價值。其中我國政府審計業務外包決定因素初探之研究一篇，就審(主)計人員對於所經管之業務採行外包之可能性進行調查，此與本研究之以地政人員對地政業務委外之可能性之研究對象及目的雷同，又受訪基本資料將職位、工作年資列為重要因素，因該項資料對地政業務是否委外或許有些差異，頗有參考援用之價值；另該文將研究領域列為受訪者資料變項之一，因地政業務範圍廣，不同的從事經驗也可能對地政業務委外有不同的認知，因此本研究則參照該文之”研究領域”選項改列為”曾接觸的地政業務”選項。最後該文於設計問卷之同時進行質化訪談提供專家意見來增加問卷調查內容之強度，引發對本研究增列地政從業人員訪談獲取專業經驗以探詢地政業務適合委外項目及其他意見之研究方式。

王春治之論文特別以受託者的角度切入，以民間測量能量及投資誘因等承接意願為影響重測委外的因子之一，因研究的範圍同屬地政業務之範疇，故列為本研究影響委外的決定因素。最後其他研究探討均與委外決定因素有關，例如：以政治面(機關首長及員工的態度)、法制面(法規授權及監督管理機制等)及成效面(廠商執行成效及民眾接受度)等各層面，其內容豐富對於委外決定因素之探討均有重要的闡明，極具參考價值均足以作為本研究之重要參考資料；雖部份論文係以單一個案方式探討，但在本論文研究過程中，仍擷取相關之研究建議及研究發現作為本研究之參考。

第三節 我國政府業務委外之情形

現今政府面臨著財政短絀、資源稀少，但人民卻相對要求提供更多元化公共服務的窘境。是以政府亟待調整「大政府」、單一提供服務的角色，企求藉以活化公共治理，擴大其服務範圍，把「政府業務」的餅做大，體現「公共服務民間化」、「公共管理社會化」的目標。觀諸世界先進各國政府再造趨勢，均透過政府角色與職能的重新調整規劃，運用委託外包方式，將公共服務移轉民間辦理，不僅善用民間資源，而且促使公共服務更有效率與品質，在在顯現出政府角色已轉化為「導航」的角色。

我國自民國八十二年推動政府業務委託民間辦理以來，雖已有部分成效較為顯著的個案，例如：屏東「國立海洋生物博物館」將部分經營權讓渡給業者，以及人事行政局「公務人力發展中心大樓」委託福華飯店經營等案例，但仍有再擴大推展的空間。為求加速精簡政府組織與職能，擴大民間參與公共事務，人事行政局訂有「推動政府業務委託民間辦理計畫」，其主要目標即在於將企業精神導入政府部門，以期達成精簡人力、節省預算、縮編組織的目標。另為積極擴大推動委託外包事項，陸續有「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」及「政府業務委託民間辦理推動委員會設置要點」⁶作為各機關執行委託外包業務之依據。以下茲就政府業務委外之情形作概略說明：

一、政府業務(服務)委外辦理之目的及必要性

辦理政府業務委外的主要的目的在藉由建立政府與民間之良好夥伴關係，加速促進政府與民間產業的結合，以期有效落實行政改革及再造方案；與尋求經濟發展，提昇我國的國際競爭力。政府業務委外經營主要是在回應：1. 減少公權力事項的任務化；2. 外部管制的必要性與合理化；3. 營造與民間社區的夥伴關係；4. 擷取企業管理的經營理念；5. 鬆綁彈性的政府內部管理（李宗勳，2008）。

依「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」第二條說明業務委託民間辦理目的有 1. 調整政府角色及職能，型塑導航新政府；2. 活化公務人力運用，降低政府財政負擔；3. 善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質；4. 帶動社會競爭力，共創公私協力新環境。我國政府業務委外經營背後的思考核心動力究竟何在？又其時代意義為何？以上問題的因應對策大致可歸納重點如下（人事行政局，2002；李宗勳，2008）：

⁶行政院 92 年 4 月 24 日院授人力字第 0920053601 號函，為應該院組織改造推動委員會設立「政府民間夥伴小組」，配合修正「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」；並停止適用「政府業務委託民間辦理推動委員會設置要點」。

(一) 調整政府職能與角色，活化公務人力資源

面對政府職能增加，其因應之道並非增加組織、預算及擴充人員即可完全解決問題的，蓋組織及人員的擴張、膨脹，勢必更容易帶來效率不彰之弊病。而對於現今政府缺乏效率之問題，同樣也不是單從政府部門方面予以調整組織、簡化層級、精簡人事、更換機關首長等即可解決的。其中最主要的關鍵在於：政府部門的觀念與做法，必須作徹底的改變、調整。質言之；政府所扮演之角色應是一個決策的擬定者，增加私部門提供公共服務的機會；一個遊戲規則的制定者，以規範經濟體系內參與者（包括政府）之行為；一個公正的裁判者，即執行監督、評估、獎懲，以保障大多數人民之權益。因此；政府應將過去的管制性、主導性角色轉換為服務性、協助性的角色。其次；因應政府職能的轉變，公務人力亦需有相對的質變，因政府職能之主要的核心任務為：構築願景、規劃策略，以及專注於那些原先被忽略但卻是人民真正需要的服務上。公務人力的素質需強調知識管理的技巧，運用資訊、跨越部門、跨越職務、整合科技，加上人員的創意與創新之能力，將被動消極的公文處理轉化為主動積極的構思具體可行方案，解決民眾問題，此亦是現今人力資源管理最基本的要求。

(二) 改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心

不管是中央或是地方政府的財政狀況均是每下愈況，政府歲入歲出短差之赤字日益增加，且政府債台高築的情況⁷仍會連年持續遞增，對國家而言；自是一項極難以承受之負荷。當務之急；除在消極方面必須嚴格控制預算規模，避免赤字再擴大，並減少無效率、不符經濟效益的支出外；在積極方面則更應設法開拓財源創造財富，藏富於民。是以；倘能擴大推動政府業務委託民間辦理的模式、範圍，則應可一方面節省由政府自行辦理業務之各項人力、設備等鉅大的成本與經費，以減輕政府籌措財源之負擔。另一方面對民間而言，除將可帶來龐大的有形商機外，因其所創造的就業機會，可有效降低失業率，故也有社會安全維護機制的無形效益。

(三) 擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質

政府業務委託民間辦理的基本理念即是將原由政府提供服務的業務，善用民間的資源與活力，引進企業管理之觀念，其最終追求之目標則

⁷ 「99年度中央政府總預算案」以及「99年度振興經濟擴大公共建設特別預算案」。在不含救災重建的特別預算下，中央政府就將舉債新台幣4660億元，創下歷年新高，資料來源：中廣新聞網2009年8月20日。

依98年度中央政府總決算審核報告，歲入、歲出差短為1611億元；而累計債務高達4兆562億餘元，也創下歷年新高。資料來源：2010年7月29日蘋果日報第A8版。

99年中央政府總決算報告，中央及地方政府一年以上債務未償餘額截至去年底達5兆2536億元。資料來源：2011年7月29日自由時報第A12版。

在使被服務者能夠獲得最佳的服務效率與最高之服務品質。一般而言；民間企業或團體，其相較於政府部門所具的優勢，在於前者基於利潤最大化的前提下，其靈活度與彈性度較大，所受到法令束縛之程度亦較小，在追求最大效益及最小成本與資源的運用方面，較不致於遭到扭曲。反之；政府部門則因肩負有社會責任，對於資源之運用必須考量符合公平正義原則，但實際上有些資源並未直接用在刀口上，或無法做適當的配置，復因組織層級節制，行政作業流程複雜，經常造成時間及行政資源的諸多浪費。因此直接將政府部分業務項目委託民間辦理的做法，即成為政府部門在考慮如何達到提供人民有效率、高品質服務目的時的另一種重要思維方向。

二．政府業務委外之政策與法制現況

（一）政策面：

我國政府將相關業務委託民間執行，源自民國70年在行政院孫前院長運璿指示下訂頒『民間企業參與政府經濟事務推行要點』，民國75年全國行政會議中通過『擴大民間辦理政府事務』之決議，惟各級政府將公共服務委託或外包民間辦理的情形一直很不普遍，俟民國82年9月行政院復訂頒「行政革新方案」，規定「機關業務性質，凡可委託或外包民間辦理者，應盡量委託或外包民間辦理，以簡化政府業務」，將政府業務委外列為行政革新之實施要項，由行政院人事行政局負責規劃推動，之後民國87年1月14日之「政府再造綱領」將研訂委託民間參與公共事務之相關法令等業務責成由行政院經建會賡續推動之；民國89年8月30日行政院第2696次院會通過的「知識經濟發展方案」中將政府業務委外辦理列為建立顧客導向服務型政府的具體措施之一，並訂定「公權力委託」及有關人員處置之相關法令，由人事行政局續行該項政策任務；於90年1月17日第2718次院會通過「推動政府業務委託民間辦理計畫」。90年5月4日訂頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」做為各級機關推動業務委外辦理之依據⁸；91年2月行政院指示研考會成立中央機關業務委外審查小組，該小組規劃的委外政策，係以「中央機關業務移撥地方機關辦理」及「政府業務委託民間辦理」為主，各機關業務經審定後之項目，交由人事局負責輔導，並列管員額的運用。為積極落實「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改造趨勢，積極推動組織改造，以多元化方式提供公共服務，行政院成立「行政院組織改造推動委員會」，積極要求行政院暨所屬機關推動全面的組織改造，改善行政院組織目前面

⁸ 按「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」為中央各機關推動業務委外辦理之依據，至於地方機關則依該要點第12點第2項規定比照辦理。

臨組織未能適切對政府職能的轉變、組織冗贅、組織運作之合理性不足且有僵化之虞等三大課題與窘境，朝「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外辦理」⁹等四個方向作業職能檢討。同時基於公益與效率雙重考量，亦進行「組織鬆綁」，許多公共任務隨時代演進，已不適用行政機關科層制的組織架構來執行，而應該容許更多類型的組織型態來實施，以活化政府之行政實力，讓民間社會能有更多施展活力的空間(李宗勳、范祥偉，2001;賴宗裕，2004)。

面對瞬息萬變的環境，政府組織的調整必須具備高度的彈性，才能發揮更大的效能。除適當回應外，更要主動出擊，以掌握優勢進而尋找新的發展方向。為了創造「高效能」政府，並將有限資源作最合理的運用，世界先進國家莫不全力改善政府體質，靈活運用民間力量與加強政府機關的服務精神。基於「組織隨策略改變」之原則，唯有中央政府組織體制具備靈活、機動、迅速調整的能力，才能配合國內外情勢的變化，發揮統合的效能，因此賦予政府組織的彈性重整乃成為推動政府組織改造之必要條件。因此，行政院於97年7月成立行政院組織改造推動小組，推動行政院組織改造各項工作之規劃、協調及執行作業可以因應施政需要而運用多元的組織型態，以重新建構政府與民間之間的夥伴關係，達成「打造一個精簡、彈性、效能的政府」之目標。尤其是2010年2月我國完成政府改造四法(即《行政院組織法》、《中央行政機關組織基準法》、《行政院功能業務與組織暫行條例》、《中央政府機關總員額法》)的修訂作業後，我國政府業務委外政策的實踐則就更明確。

政府業務委外作業倘經機關檢討評估後，沒有應去任務化、地方化、行政法人化及機關整體委外適用的情形，而需保留由國家機關自行處理者，有下列情形之一時，應積極推動對特定業務項目委外處理：1. 公權力本質業務，未涉及人民自由權力限制或剝奪的業務部分，民間具有處理之能力適宜由其處理者，2. 屬於給付、服務及其他不涉及人民自由權力限制或剝奪的業務部分，可以引用企業管理精神降低經營成本(莫永榮，2004;顏秋來，2006)。

(二) 法制現狀:

⁹ 94年8月24日行政院通過「健全機關組織功能合理管制員額作業要點」，其中第4點要求機關推動「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外辦理」等；其第6點規定「擔任之工作不涉及機密性且適合委由民間辦理者，應儘量實施委託、外包，現有聘僱人員應於聘僱期限屆滿時，停止續聘僱，並將其員額予以裁減」。地方行政機關組織準則第7條訂有業務性質由民間辦理較為適宜者不得設立行政機關、第8條地方行政機關職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者應予調整或裁撤，亦對地方行政機關業務得委外辦理者有明確規範機關設立之標準。

「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」第 1 點即明定，行政機關可以委託民間辦理之依據包括了：

1. 民國 89 年 5 月 20 日陳總統就職演說：「大有為」政府的時代已過去，我們應該加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色，讓民間的活力盡情發揮，並大幅減輕政府的負擔。
2. 行政程序法第 16 條規定：「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。」「第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」
3. 民國 89 年 8 月 26 日行政院召開「當前財政問題研討會」重要共識：「政府應擴大業務委外，建構小而美的政府，以擷節政府支出」。
4. 民國 90 年 1 月 17 日行政院第 2718 次院會審議通過「推動政府業務委託民間辦理計畫」。
5. 民國 91 年 7 月 8 日行政院組織改造推動委員會第 1 次委員會議決議：「積極推動建立政府與民間夥伴關係」。

至政府業務委託民間辦理所涉及的法律依據及法律關係方面，無單一、專屬之法律，目前係散見於各法規之中。然就一般原則而言；政府業務委外辦理者如為機關內部事務性工作之委託，因其僅在滿足行政機關之行政需求，並未涉及公權力之行使，且與一般國民並無直接發生行政上之法律關係，故僅須依據「政府採購法」等相關法律規範來執行即可。例如；辦公廳舍安全維護之委託保全公司、辦公廳舍清潔工作之委託清潔公司等。至於委外辦理事項，若係涉及公權力行使者，因其係將行政機關之部分權限委由民間行使，為考量避免行政機關怠於執行公權力或受委託者藉此濫用公權力，以及有關人民權利之限制、國家機關之組織制度等須謹守法律保留等原則，因之尚需注意到其他相關之法令依據。適用原則如圖 2-1。

茲就我國現行法制中有關政府業務委外辦理之重要法令列舉如次：

1. 行政程序法：行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體辦理（行政程序法§16）
2. 促進民間參與公共建設法：促進民間參與公共建設，除依本法之規定外，主管機關與民間機構之權利義務，依投資契約之約定。民間參與公共建設之方式有以下六種（促進民間參與公共建設法§2、§8、§12）
 - BOT(Build-Operate-Transfer; 興建-營運-移轉)
 - 無償 BTO (Build-Transfer-Operate; 興建-移轉-營運)
 - 有償 BTO (Build-Transfer-Operate; 興建-移轉-營運)

- ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer; 整建－營運－移轉)
 - OT (Operate-Transfer; 營運－移轉)
 - BOO (Build-Own-Operate; 興建－擁有－營運)
3. 政府採購法：機關辦理採購得委託法人或團體代辦，具共通性之財物或勞務，得與廠商簽訂共同供應契約，主管機關並得參酌相關法令，扶助中小企業承包政府採購，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其徵選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用採購法之規定(政府採購法§5、§93、§97、§99)
 4. 國有財產法：涉及國有財產的處理，須依該法所定的規定和程序來作。
 5. 其他機關組織法或行政作用法之委託法源等相關法律及規定辦理者：例如：兒童福利法、老人福利法、消費者保護法、商品檢驗法、食品衛生管理法、勞工安全衛生法、建築法、公路法、船舶法、能源管理法、國土測繪法及後天免疫缺乏症候群防治條例等¹⁰均有關於主管機關得將技術性、服務性、研究性之業務委託民間機構、團體或個人為之。



圖2-1政府業務委託項目之法規適用原則

¹⁰例如：建築法第34條：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之，其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。」；消費者保護法第35條：「直轄市或縣（市）主管機關辦理檢驗，得委託設有與檢驗項目有關之檢驗設備之消費者保護團體、職業團體或其他有關公私機構或團體辦理之。」等。

資料來源：各縣市業務委託重點推動項目推廣座談會。(轉引自周芸燕，2007)

三·政府業務委外類型：

(一) 依學者分類：

許宗力等(2002)將行政委託的民營化分為實質民營化及功能民營化二類。實質民營化是指行政事物的國家任務屬性維持不變，但國家本身不再負責任，轉由民間負責或提供。如開放民營加油站、民營銀行等，多出現於不涉公權力之行使的公共服務、給付行政領域。而功能民營化是指不僅行政事物的國家任務屬性維持不變，且國家本身仍負責任，只是執行階段借重民間力量方式完成或提供。

學者施能傑、李宗勳¹¹以「機關內部」、「機關外部」為橫軸分類，結合「公權力」、「非公權力」為縱軸分類，其中機關對外事務委託業務區分為涉及公權力較高度之機關委託民間協助執行管制，和涉及公權力較低之機關委託民間提供服務；機關內部事務委託則區分為均不涉及公權力之機關內部設施及機關內部業務委託。政府業務委外經營之分類如表 2-3

表 2-3 政府業務委外經營之分類

委外事務性質	機關內部事務委託		機關對外事務委託	
	機關內部設施或資產委外	機關內部服務或事務委外	機關對外提供服務業務委託	機關公權力業務委外辦理
公權力屬性	非公權力	非公權力	非公權力或涉及公權力程度較低	涉及公權力程度較高
受託人身分	以私法契約處理政府業務之私人	以私法契約處理政府業務之私人	行政輔助與一般性服務	授權行使國家權之私人
民間參與程度	中	低	中或高	高
委託事務性質	內部勞務採購類	內部勞務採購類	外部勞務採購類	管制檢查類
委託效力	僅及於內部	僅及於內部	涉及外部	涉及外部

資料來源：施能傑、李宗勳等，行政院人事行政局專案委託研究，2003:13

1、機關對外事務委託方面：分為機關公權力業務委外辦理與機關對外提供服務業務委託兩類：

(1). 機關公權力業務委外辦理：本項委外涉及委託私人或民間團體行使公權力情形，將行政權限委由私人或民間團體行使，在憲法解釋上雖然未被禁止，但因其係將行政機關之部分權限委託予私人行使，在避免行政機關藉私法

¹¹施能傑、李宗勳，政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究，行政院人事行政局委託研究，2003年，6-11頁。

行為怠於執行公權力的義務或避免私人藉私法關係而濫用公權力，且考量基於法律保留原則及國家組織之制度性法律保留觀點，應有法律明確規定之法律依據，或法律授權之法規命令為宜。因此，若由私人機關代行檢查者，應有法律依據或法律授權之命令為宜。至於委託民間「協助」機關進行檢查者，因其由機關本身負責執行該項職務，係屬部分勞務採購且僅涉及低度公權力，機關得依「政府採購法」相關規定，委託民間協助委外辦理或經營得依涉及公權力的高低度而分為行政檢查業務委外辦理與行政助手兩類。

A. 行政檢查業務委外辦理：係指政府為實現特定行政目的，針對個別事件，委託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查行為，屬於較高度公權力「業務項目委外」。例如建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗、勞動安全檢查、消防安全檢查、水資源檢查、工廠檢查、衛生檢查、金融檢查、汽機車駕照考驗、各種技能檢定、各種產品安全檢驗等。此類業務因行政機關缺乏人力，民間有充分專業技術人員或團體可以承擔檢查業務，配合行政機關嚴格之監督，並給予人民充分之救濟之管道，則可兼顧政府精簡人員與達成便民之效果。行政檢查係由民間負責，政府甚至無需負擔費用，可說是委託民間經營管理程度頗深的一種方式，該項委託涉及受檢者生命財產安全等權益，常伴隨強制性質，是一種公權力委託私人行使的行政行為。為避免行政機關藉委託行為怠於執行公權力的義務，或避免業者藉委託關係而濫用公權力，除應嚴格遵守法律優位原則外，不得牴觸上位法律或命令，也應受法律保留原則之規範，需有法律明確規定之依據，或法律授權之法規命令才可辦理委外。

B. 行政輔助：係指機關為達特定行政目的，於執行職務時委託民間協助，實際負責職務遂行者仍為機關本身以自己名義執行，民間僅扮演受行政指揮監督、從旁執行較技術性、支援性的任務，民間之角色乃提供專業技術、人力與設備，機關則依政府採購法等相關規定向民間購買勞務，這類委外除了違規拖吊因為執行過程民間業者參與面廣且具獨立作業情形，因此應予視為較低度的公權力委託¹²；其他包括路邊停車場收費

¹² 對於實務界將「行政輔助」或「行政助手」單獨歸類並視為未涉及公權力之委託之看法，李宗勳等則認應將「行政輔助」納入「公權力檢查業務委外辦理」範疇內，因為「行政輔助」之屬性是一種協助公權力檢查與管制作為低度公權行為，而非受委託獨立行使公權力之私人，雖不盡等同於公權力委託私人行使的行政行為之高度公權行為，准不宜單獨歸為一類，完全排除適用於「公權力檢查業務委外辦理」範疇內。然而也不要因此而主張將所有私法契約都以行政契約過

業務、糾紛協調、警局筆錄之錄音繕寫、監看電視節目及廣告、兩岸人民事務等則屬非常低度的公權力委託。

(2). 機關對外提供服務業務委託：係指不涉及公權力行使的行政任務，即所謂私法型式的給付行政的委託，行政機關將本應機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理，例如委託民間經營公立醫院、停車場等，即俗稱之公設民營或公辦民營。委託分為兩種方式：

A、行政機關不提供土地、建物與設備等設施資產，惟為執行公共服務政策，僅以經費補助或特許方式委託民間提供外部業務服務。對於減輕政府財政負擔及引進民間企業效率的考量，不失為一帖解急良方。

B、行政機關將本應機關本身親自執行對人民提供服務之現有土地、建物、設施與設備等設施資產，委託民間經營管理，受託者須自負盈虧並負公有財產保管維護責任，委託機關不需親自提供服務並可從中收取回饋金或權利金挹注公庫。此模式可因其政府與民間對於經營權與資產設備所有權擁有程度不同而有不同的態樣。除了政府完全負擔外，依政府與民間的委託關係可分為：(A) 部分公營、部分民營 (B) 公辦民營

2、機關內部事務委託方面：一般而言，內部事務委託以及設施使用經營管理之委託，其目的得在於滿足行政機關之行政需求，並未與一般國民直接發生行政上之法律關係，僅需依政府採購法之相關法律規範執行。也就是政府機關將內部業務或設施委託民間辦理或經營，機關支付費用，民間受託者對機關提供服務之方式。此類型因不涉及對外公權力之行使，民間參與行政行為的程度最低，一般無須法律保留原則之適用，只需遵守法律優位原則，即在不違反上位法令規定下，機關可將此項業務委外辦理。依其性質又可分為機關內部設施或資產委託和機關內部服務或業務委託兩種，前者例如餐廳、福利社等，對機關員工提供服務，如有盈餘尚可分配福利金，後者有如機關清潔工作、訓練服務、資訊維護與服務、車輛維護、警衛保全等事項。

(二) 實務分類：

依 97 年人事行政局制訂「建構政府與民間夥伴關係推動實例暨契約參考手冊」及「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」規範，將委託之業務類別區分如下：

度加強。但社會大眾除了可以向業者申請民事賠償外，也可以從民事訴訟程序向政府提出「國家賠償」。

表 2-4 委託之業務類別區分表

分類	意 義	委託型態
各機關委託民間經營或管理	各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。	1. 公辦民營 2. 部分公營，部分民營
業務項目委託民間辦理	各機關得將「內部事務或對外提供服務之業務」、「蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務」及「部分管制性業務」委託民間辦理	1. 內部事務或服務 2. 行政檢查事務 3. 輔助行政

資料來源：建構政府與民間夥伴關係推動實例暨契約參考手冊，2008

1. 機關委託民間經營或管理：各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。其委託型態包括「公辦民營」、「部分公營，部分民營」等。
2. 業務項目委託民間辦理：為簡化政府行政業務，各機關得檢討將下列業務委託民間辦理：
 - (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。
 - (2). 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¹³。
 - (3). 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。

¹³ 行政檢查委託民間辦理，包含傳統行政法上之二種不同類型：即「行政助手」與「行政委託」。二者之主要區別在於「行政委託」之受託者得以自己名義獨立行使受託之公權力，辦理行政檢查事務；而「行政助手」則是受託人仍須在委託機關之監督下，以委託機關的名義辦理行政檢查事務。我國實務上行政檢查業務委託民間辦理的類型有三種：即（1）行政委託類型；受託人得以自己名義獨立對外辦理受託之行政檢查業務。（2）行政助手類型；受託人（行政助手）在委託機關之監督下，以委託機關之名義辦理行政檢查事務。（3）專業參與類型；係介於上述二種類型之間的中間類型。其特徵是受託者不具有以自己名義對外行使公權力的資格，但就檢查行為的實施，基於其專業能力或效率之考量，卻具有事實上的獨立。

其實政府業務委外經營的類型很多¹⁴，不同之分類各有其優劣點，無法一概而論推斷何種分類最適合我國，但由上分析可以得知我國政府現行的分類係以業務性質為主，民間參與程度多寡及涉及公權力程度為輔。從機關單純事務委託到政府釋出公權力完全委由民間執行。至於地政業務委外性質，如為事務性的委外如保全、清潔委外等，則是非涉公權力的機關內部事務服務；而其他像是測量作業、簽證作業等涉及專業技術的部份委託民間辦理審查作業，但真正的決策權力仍屬機關本身，因此並未有公權力之委託，應該可歸類於業務項目委託民間辦理的「輔助行政」部份。

四、政府業務委外方式—勞務委外與人力派遣之探討

如前所述政府將部份職能業務轉由民間部門經營，以提昇國家競爭力，為近年來「政府再造」政策中常用的策略之一。就實務上而言，政府業務委外可藉一般委外契約或是以勞務採購名義行派遣之實方式達成。其實勞務委外即將特定勞務委由他人處理，其契約包括委任或承攬關係¹⁵，而公部門之承攬契約中尚有一種政府機關對臨時性人力需求而進行人力派遣採購，依研究¹⁶指出，2006年有29.3%的行政機關有使用派遣人力，到了2009年則增加到37.8%的行政機關有使用派遣人力。而中央行政機關使用派遣勞工人數2006年到2009年之間增加了232%。可見公部門使用人力派遣有愈來愈普遍的情形。

人力派遣(或稱勞動派遣)其作業模式是機關與廠商簽訂勞務契約，由該廠商派員至機關服務，而派至機關服務勞工除需提供契約所規範的服務項目外尚需接受機關人員工作之指揮及監督。簡單來說其概念就是派遣機構與要派機構訂定要派契約，派遣機構經僱用之勞工同意後，在勞動契約關係下，派遣該勞工至要派機構，受要派機構指揮監督且提供勞務。「勞動派遣」涉及一個三角互動關係(Triangular arrangement)，而這個三

¹⁴ 有以委託方式分為「單方委託」及「契約委託」；有以受託人身分之不同而分為「授權行使國家高權之和人」、「行政助手」、「以私法契約處理政府業務之私人」等三類；有以委託事務性質之不同而分為管制類、福利與服務類及採購類；亦有以委託效力是否涉及公權力之不同而分為外部業務之委託、內部業務之委託。

¹⁵ 政府採購法第2條規定，本法所稱採購指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。

¹⁶ 鄭津津等，2010，〈我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，該研究未做全面的普查，僅回收有效問卷393個中央行政機關，而研究調查出派遣人力人數應是最保守的估計。

角關係包括派遣機構 (Dispatched work agency)、要派機構或使用公司 (User enterprise) 和派遣勞工¹⁷ (Dispatched worker) 三方當事人。

由圖2-2可知：1. 要派機構對派遣勞工，具有工作上的指揮督導權，而派遣勞工也應提供所需的工作技能及工作態度；2. 要派機構和派遣機構簽訂派遣服務契約，契約內容應包含服務項目、費用、人員技能需求、工作內容、地點、時間等；3. 派遣機構是派遣勞工的雇主，二者簽訂勞動契約，一般而言，契約內容應包含員工的薪資、保險、福利、工作內容等勞動條件。「勞動派遣」是一種兼具「僱用」與「使用」，也就是派遣勞工對要派機構不僅提供勞務，更要接受要派機構的指揮監督，派遣勞工與派遣機構和要派機構之間就形成一種雙重關係 (Dual relationship)。也因為這樣不尋常與複雜的關係正是使得「勞動派遣」引起爭議的原因之一。再加上我國現有的勞動法令對這種勞動型態規範有所不足，常會產生責任歸屬上的模糊地帶，也因而產生勞動條件遭剝削、僱用不安定、勞工間差別待遇等諸多的問題。基此，主管機關勞工委員會、行政院工程委員會及人事行政局等相關單位分別依權責加強派遣勞工權益之保障¹⁸。

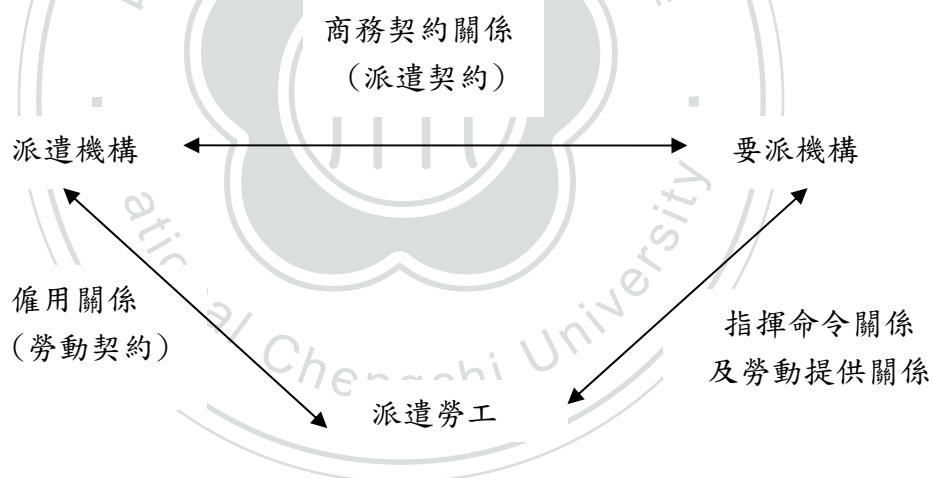


圖2-2 勞動派遣關係架構圖

資料來源：成之約，2005

¹⁷ 依行政院勞工委員會版的勞動派遣法草案相關用辭定義如下：1. 派遣：謂派遣機構與要派機構訂立要派契約，約定由派遣機構僱用勞工並派至要派機構提供勞務。2. 派遣機構：謂僱用勞工並使其為要派機構提供勞務者。3. 要派機構：謂在要派契約的約定下，實際使用派遣勞工者。4. 派遣勞工：謂受派遣機構僱用，並為要派機構提供勞務者。5. 派遣契約：謂當事人約定，派遣勞工受派遣機構僱用為要派機構提供勞務，派遣機構給付工資予派遣勞工之契約。6. 要派契約：謂當事人約定，派遣機構提供要派機構所需之勞工，要派機構給付報酬予派遣機構之契約。

¹⁸ 行政院公共工程委員 96 年 12 月 10 日工程企字第 09600501040 號函、97 年 10 月 14 日工程企字第 09700423470 號函、99 年 7 月 28 日工程企字第 09900305070 號函及人事行政局 98 年 12 月 14 日局力字第 09800659992 號函、99 年 8 月 27 日院授人力字第 09900641751 號函。

勞務委外之契約關係除上述人力派遣外尚包含委任契約及承攬契約¹⁹，一般來說，委任契約屬勞心之白領階級之勞務給付契約，承攬契約則屬勞力之藍領階級之勞務給付契約；委任以約定期間為契約起迄之依據，而承攬則以工作成果交付為契約終止之依據；而以委託事務性質來看，委任傾向於專業性質較高之工作，而承攬則屬專業性高或是庶務性質之事務。探究地政業務有屬保全、清潔、駕駛等庶務性質者，亦有以地政資訊、核估價值或完成一定工作成果的委託，因此性質上較屬勞務的承攬。

因我國目前尚無人力派遣相關法制，因此多以勞務承攬方式進行人力派遣，人力派遣及勞務承攬二者的差異之處為：1. 派遣是以包人為主；而勞務承攬則以包事為主。2. 派遣是由要派機構指揮監督並分配工作；勞務承攬則是依契約規定事項完成工作內容，用人單位不干涉如何完成。3. 要派機構需定期支付服務費予派遣機構；承攬則依契約約定付款。4. 就委託的公司而言，派遣機構僅提供符合要派機構要求的人員，但不負人力無法供應之責任且該人員休假時不需派人代理；勞務承攬則不僅要提供符合契約規範之人員外，對於契約範圍內需不間斷之提供勞務，即人員休假時仍需派員代理²⁰。

五、委外監督機制及監督方式

在業務委外的標準作業流程中，監督管理實為政策執行的重要環節，主管機關（或委託機關）將所屬機關或業務委託民間經營後，為確保該項委託業務能順利運作，應採取適當的監督方式，對受託者善盡監督管理之責，故監督管理機制的建立有其必要性與正當性。

政府公權力行使委外業務係指政府為實現特定行政目的，針對特定事件，委託民間蒐集、檢查或檢驗，來確定是否達到某一事實以符合政府規定。由於涉及公權力行使，如有疏漏即可能涉及刑責，故委託單位應加強抽查和複檢以防止疏漏，另外，受託單位於執行時為免爭議，應適時由委託單位陪同執行。因此在監督結構方面，應採「分層監督」，第一層為上級主管機關對委託機關執行委外績效之監督，第二層則為委託機關對於代理機關執行業務之監督。此設計主要係符合委外業務的個案專業化與監督項目之特殊性。在監督流程方面，可將委外的流程區分為「委外決策機制」、「發展契約文件」以及「履約管理」三大步驟，而監督機制的設計必須與

¹⁹ 民法第 528 條：稱委任者，謂當事人約定，一方委他方處理事務，他方允為處理之契約。

民法第 490 條第 1 項：稱承攬者，謂當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給予報酬之契約。

²⁰ 參閱楊倍瑜，2009，政府勞務委外對勞動權益影響之研究—以北基宜花金馬區就業服務中心為例，國立政治大學勞工研究所。

此三大步驟緊密相連，並據以發展出監督的原則與指標。概念圖如圖2-3（施能傑、李宗勳等，2003）。

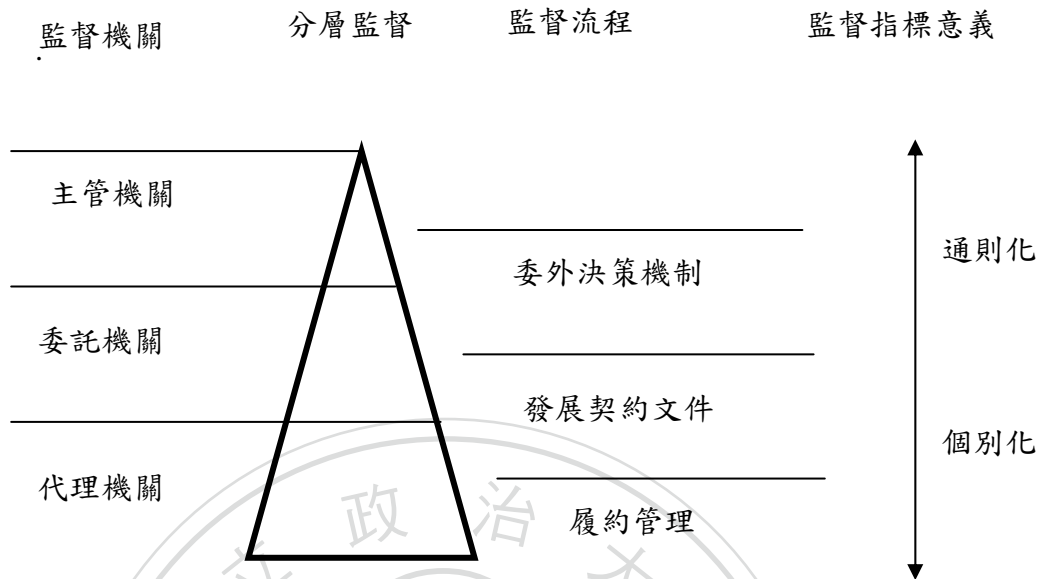


圖2-3 委外監督制度示意圖

資料來源：施能傑、李宗勳等，行政院人事行政局專案委託研究，2003:54
至委外業務監督的方式，依不同的委外類型而有所不同，以下分就「內部設施、內部服務」、「外部設施、外部服務」及「公權力行使」三種類型彙整如下：

表 2-5 政府業務委外監督方式一覽表

委外類型	內部設施、內部服務	外部設施、外部服務	公權力行使
監督方式	<ol style="list-style-type: none"> 正式的會議監督 專業顧問團 財務監督 營運績效評估 被服務對象的監督 	<ol style="list-style-type: none"> 對口單位的設置 正式的會議監督 財務監督 被服務對象的監督 違規扣款模式 獎勵機制設置 派員監督 	<ol style="list-style-type: none"> 派員跟隨監督 詳列工作說明書或標準作業程序 被動受理的監督機制

資料來源：筆者自行整理

就地政業務委外而言，有屬外部服務類型亦有屬公權力行使類型，因此業務委託民間辦理時的監督機制可由下列方式參考設置：

- 一、內部查核機制：由被委託單位內部自行從事考核，依據條列事項逐項檢核。
- 二、單位自行評鑑(內部評鑑)：由被委託單位之各個相關業務部門組合而成之評鑑。委託單位僅可就委託業務之目標和內容提供參考指標。

- 三、同業評鑑(外部評鑑)：由平行業務單位評鑑
- 四、民意調查：透過被服務對象之意見、滿意度以及認為其之可靠程度來判斷委託單位對於業務之實際執行狀況。委託單位提供問卷給受委託單位，並得就受委託單位所提供之客戶資料加以抽樣調查。執行方式有(一)意見信箱的設置，接受民眾之各項意見反映。(二)網路電子信箱的設置，以處理民眾投訴意見。(三)免付費電話的設置，供民眾詢問相關現況事宜。
- 五、詳列工作說明書或標準作業程序：因為地政業務所涉法令多，而且因專業度高，應製成工作說明書或作業程序，規範委外廠商執行業務過程必須完全依照標準作業程序之規定，以避免發生公權力執行與民眾發生爭執時造成爭議。
- 六、記點監督：事先於契約中將應負責任條列出來並製表以便勾選，採違規扣款模式，未完成事項將以記點方式註記，待累計一定次數即可處以罰款或抵扣履約保證金。
- 七、被動受理的監督機制：由於業務涉及公權力的行使，故有可能造成民眾的抱怨或質疑，因此較可能採取被動式的申訴管道。因此，監督機制的設置在於如何回覆申訴，並解決民眾對公權力的質疑之處，並避免傷害民眾的基本權益。

監督機制不應只是紙上談兵(契約的議約過程)或是由上而下式的控管(履約監督管理)，而是必須探討在整個委外過程中的合理性(市場機能)、合法性(契約)與合宜性(公共性本質)，而這些是否真的能落實在監督機制之中，甚至是一種合作的共同監督。尤其是地政業務委外性質是屬公權力委託者，其重點應在「公權力」之行使，是否損及民眾權益，或是會否發生矯枉過正的情形。另一值得注意的是政府業務不能僅側重於可節省之人力或經費的量化指標，至業務服務品質、社會大眾滿意度、相關成本效益等非量化指標之評核更顯重要，如此才能真正反映社會的期許與社會的責任。

第四節 小結

新公共管理(New Public Management, NPM)強調市場機制的精神及運作機制應用於政府部門之中，透過效率、競爭、理性、交易、回應力等核心價值，以「契約關係」來取代傳統的信託關係。也就是說未來主導社會進步的力量不再是原有分隔的公部門及私部門，而是透過委託外包所型塑的公私部門協力體，彼此的關係則是「公私夥伴關係」。

委外 (outsourcing) 是民營化(privation)策略措施中最常為人使用的方式，其意指透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供相關經費或相關的協助，民間部門履行契約中的規定事項，提供服務，並在契約中載明雙方的權利義務關係及監督考核機制。簡言之，凡是民間部門（包含非營利組織）透過「契約關係」能夠介入政府部門的政策執行的一切互動關係，皆可視為是政府業務委外²¹。

新公共管理相關理論及委託外包策略的實施，是希望幫助政府行政革新。時衡我國當前所處之政經環境，政府業務的委外辦理，乃「今日不做；明天就會後悔」不得不然的必經之路，政府服務的運作必須大幅地調整、改變，而將諸多的業務釋出委由民間辦理，始足以因應財政的困窘與環境的劇變，參酌國外採行委外的經驗顯示，以健保、社福服務、交通為公共服務為最大宗，其中犯罪矯正外包比例約占 92.1%、行政及一般(含社會)服務約占 91.7%、教育及交通也分別高達 81.3%及 78.1%；可見其業務委外大都以行政輔助、支持性功能、社福服務等為主，較少觸及政府核心功能，且大部分是基於成本考量。在國內則以支持性功能(60%)外包比例最高，其次依序為公共工程與工程(16%)、公共安全(7%)、健康與社福服務(6%)、公園與育樂服務(3%)。顯見我國政府業務委外的廣度及深度均有待開展(李宗勳，2008)。

日前平面媒體出現斗大的「草菅人命 雪隧消防 包給園藝商」²²字眼，引起軒然大波，也讓人注目於政府業務委外的適當性，其實我國早自 1970 年代即有公共服務民營化之法源²³，實務上則是從早期的開始推動國營事業民營化並蔓延至近期的政府部分業務委外化、重要公共工程 BOT 案等公共服務，過程中雖受到許多的批評與質疑，但事實上是政府業務委外的項目與規模卻持續增加和擴張。其實委外作業非萬靈丹，政府業務委託民間辦理時仍有其缺失，包括：可能因委外而喪失關鍵技術能力(遺失 know-how)或發展錯誤的技術、時常有中斷合約的可能、資料或機關安全性的問題、廠商以「利潤」導向與政府部門行政文化的衝突、受託者有藉職務之便巧取利益疑慮、受託者對民眾的需求和服務沒有及時回應缺少敏感度、或是廠商為了取得合約對官員賄賂等違法情事發生之可能等，而使得政府需負擔監督外包服務績效的費用，反而成本高於政府自行辦理。尤其地政業務更普遍存有委外市場缺乏合格供應商之情形，更容易造成廠商壟斷之可能。

²¹整理自江岷欽、林鍾沂，2000，〈公共組織理論〉，頁 338；行政院人事行政局，2002，〈推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊〉，頁 2；顏秋來，2006，〈中央機關業務委託民間辦理之回顧與展望〉。

²²詳見 2010 年 07 月 30 日蘋果日報頭版。

²³民國 61 年 11 月 30 日總統令修正公佈「民營公用事業監督條例」第二條即有明定「得許民營之公用事業」項目。

我國各級政府依據「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」及「地方政府業務委託民間辦理補充規定」等規定推動業務委託民間辦理結果，已見初步成效²⁴，但失敗之案例不在少數，像是國立臺灣史前文化博物館 OT案在配合國家政策進行籌備工作的過渡期間內，除了人事及經費不足外，亦缺乏主管機關對該項政策的個案支持與輔導；澎湖縣政府委託民間經營公有路外停車場，因民意機關持反對立場，希望保留人事建議權及減少民眾停車負擔，故未完成簽約即告失敗；經濟部標準檢驗局委託由財團法人大電力研究試驗中心辦理單相二線式電度表器差檢測，未即時配合環境變化調整契約內容，致因委託標的使用習慣變更使業務量減少，受託者承做意願減少等；改制前的臺北縣政府淡水鎮公所委託民間經營油車里、沙崙里停四停車場，也因設置地點離市區及商圈較遠，造成經營者營運困難而提前解約由公所收回自辦等²⁵。因此在推辦業務委外時應注意的事項包括了：

1. 政府部門藉由委外將部分職能業務轉由民間經營，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督、以及績效成敗之責任。申言之，民營化並未豁免政府的財政責任與政治責任，只是移轉公共服務的傳輸重心；亦即，民營化僅涉及「執行」的層面，政府機構仍然保有政策感知、政策規劃、目標設定、績效監測、成果考評、獎優懲劣等職能（林鍾沂、江岷欽，1995:355）。
2. 推動業務委外前應先進行風險評估，對於不確定性高者則採漸進方式。於社經環境驟變時更要需建立應變之備援機制。
3. 委外案件應切實釐清所欲達成之政策目標及服務的公共目的，不應為了委外而委外，應審慎評估其政策目標再選擇執行手段，釐清目標與手段之連結適切性。
4. 業務委外是否能成功，關鍵在於公務人員的安置與既有權利的保障，不能只注重外部顧客的需求而忽略內部員工抗拒變革及文化認同問題。另外民意代表及政策執行者的支持度亦是重點，因此，主管機關推動業務委外時，應加強溝通與爭取。
5. 對於無利可圖、不易委外的業務，可考慮採取不同的委外策略，例如簽約委外後，為減輕民間業者營運壓力，最初幾年可斟酌降低權利金或回饋金之金額；或由政府編列原有的預算，補助給業者作為先期緩衝，提供經營誘因。

²⁴ 依據審計部台北市審計處彙整調查 2003 年直轄市及縣市政府暨鄉(鎮、市)公所推動業務委託民間辦理情形統計表顯示，直轄市及縣市政府業務委託民間辦理產生經濟效益達 19 億 5880 萬餘元，鄉鎮市公所亦達 2 億 5684 萬餘元，合計 22 億 1564 萬餘元。（葉桂藩，2010:71）
人事行政局調查分析 2002 年至 2004 年有關內政部等 9 個主管機關填報所屬機關整體委外情形，總計約節省人力 764 人，節省經費 5 億 2094 萬元。（顏秋來，2006）

²⁵ 整理自李宗勳，〈政府業務委外經營的定位與省思—「入股台灣」與「夥伴政府」的視野〉；人事行政局，2006，《政府業務委託民間辦理遭遇問題困難案例參考手冊》。

6. 評估業務是否委辦，在程序上應先界定委辦的指標，包括市場是否有足夠的供給者，及公共目的是否能夠達成。

賴恒宗²⁶指出我國歷年來實施委外的經驗來看，影響辦理成效的關鍵不外乎：(一)政府機關方面：機關首長的支持度、員工的工作保障權、策略性的規劃、民意代表的支持、民意的支持、法制面的問題、行政人員推動的考量、機關的特性及監督考核的落實；(二)受委託民間團體方面：經營管理能力、缺乏責任感、營運策略、受託機構不足、自主性限制、設備規劃、財務風險及政策的配合度等。而學者丘昌泰(2002)亦認政府業務委託民間之步驟區分成以「顧客滿意經營為核心價值」的第一部曲、以「營造公私合夥關係」為委外原則的第二部曲及以「多元民營化方式」作為委外策略的三部曲，可知政府服務業務委外作業的推辦非一蹴可及，就實務而言必須經過周延的執行步驟，首先需就適合委託辦理業務項目之篩選、成本效益或可行性分析、制定相關作業規定後才得以進行甄選委託、簽約的程序。要重要的是在面對迥異之行政機關及各項特性的業務時，如何「量身訂做」對各項委外決定因素作審慎的評估分析，並就影響因素適時調整。像地政業務的執行有勞務性者，有技術性者，有專業性質。因此，為真正有效的活化民間資源，提昇政府服務效率與品質，發展地政機關與民間夥伴關係即變成各地政機關的核心施政策略。

²⁶賴恒宗，2005，〈地方政府業務委託民間辦理成效探討〉，《審計季刊》，第25卷第4期，頁60-63。

第三章 地政業務委外探討

近幾年來，民意高漲，在國人「有土斯有財」的傳統觀念下人民期望政府對其生命財產應給予具體的保障，再加上臺灣地區地狹人稠，地理環境豐富多樣，致使土地問題日趨複雜。因此，與國家經濟發展及民眾財產權益息息相關的地政工作遂備受重視。而地政業務包羅萬象、主管之法律經統計，計有土地法暨其施行法、不動產估價師法、平均地權條例、農地重劃條例、農村社區土地重劃條例、測量標設置保護條例、耕地三七五減租條例、土地徵收條例、不動產經紀業管理條例、中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法等十餘種；行政法規計有平均地權條例施行細則、土地登記規則、地籍測量實施規則等 120 餘種；相關之法律及法規如民法、土地稅法、區域計畫法、都市計畫法、農業發展條例、公寓大廈管理條例、九二一震災重建暫行條例等約 70 餘種，另有地籍清理條例、不動產交易法等。其所轄法規範圍龐雜且具專業性，復因土地行政所轄業務主體的多元性，執行層面更廣泛涉及規劃利用、統計調查、管制協調、定價課稅、執法獎懲等不同面向，自然，地政業務在政府諸多的行政體系中也成為最艱鉅繁重的工作。

本章則先就地政業務的範疇及特性說明，接著探討外國實施地政業務委外的經驗，最後則就我國目前地政業務委外辦理情形加以說明及分析。

第一節 地政業務範疇及特性

壹、地政業務範疇

行政的功能，乃是由行政機關以執行其任務來達成國家目的，完成政府使命，促進社會福利及為全體國民謀求利益。國家行政因目的不同則可分為土地行政、教育行政、社會行政等。所謂之土地行政，是管理土地的行政，也就是整理地籍、規定地價、促進利用、調整分配、平均負擔，以期達到民生均富的行政。土地行政在社會方面言：土地為人類生活所必須，民生六大需要：食、衣、住、行、育樂，無一而非仰仗於土地，或捨土地而莫由。就政治方面言：土地為國家組成要素之一，主權之行使，必須以土地為依歸。就經濟方面言：土地為生產要素之一，誠為固定之本。綜合來說，土地行政係一種專業行政，其職掌為管理土地，其任務為執行土地法令，貫徹土地政策，解決土地問題（張元旭，1981：24；來璋，1989：14）。

為執行土地登記事務，中央於內政部設地政司，負責政策和法令之研訂，為全國最高地政主管機關，直轄市政府設地政處(局)、各縣市政府設地政處(局)，督導執行地政工作。縣市政府則分設地政事務所，現全國共有 109 個地政事務所，為土地登記之基層單位，受理人民申請案件並掌管各項地籍資料(全

國地政機關組織系統如圖 3-1²⁷⁾。內政部地政司現設有地籍科、地價科、地權科、地用科、測量科、方域科、土地登記科、不動產交易科、公地行政科、土地使用編定管制科、土地重劃科、區段徵收科、地政資訊作業科等 13 科及 1 個任務編組（衛星測量中心）。另為負責辦理國家基礎測繪工作，建立全國性測繪成果成立了內政部國土測繪中心²⁸，設六課四室及六個測量隊；同時亦設置內政部土地重劃工程處，承辦全國土地區段徵收及土地重劃工程作業，其組織為於局本部設有 4 科，並於全國各地設置 6 個開發隊。

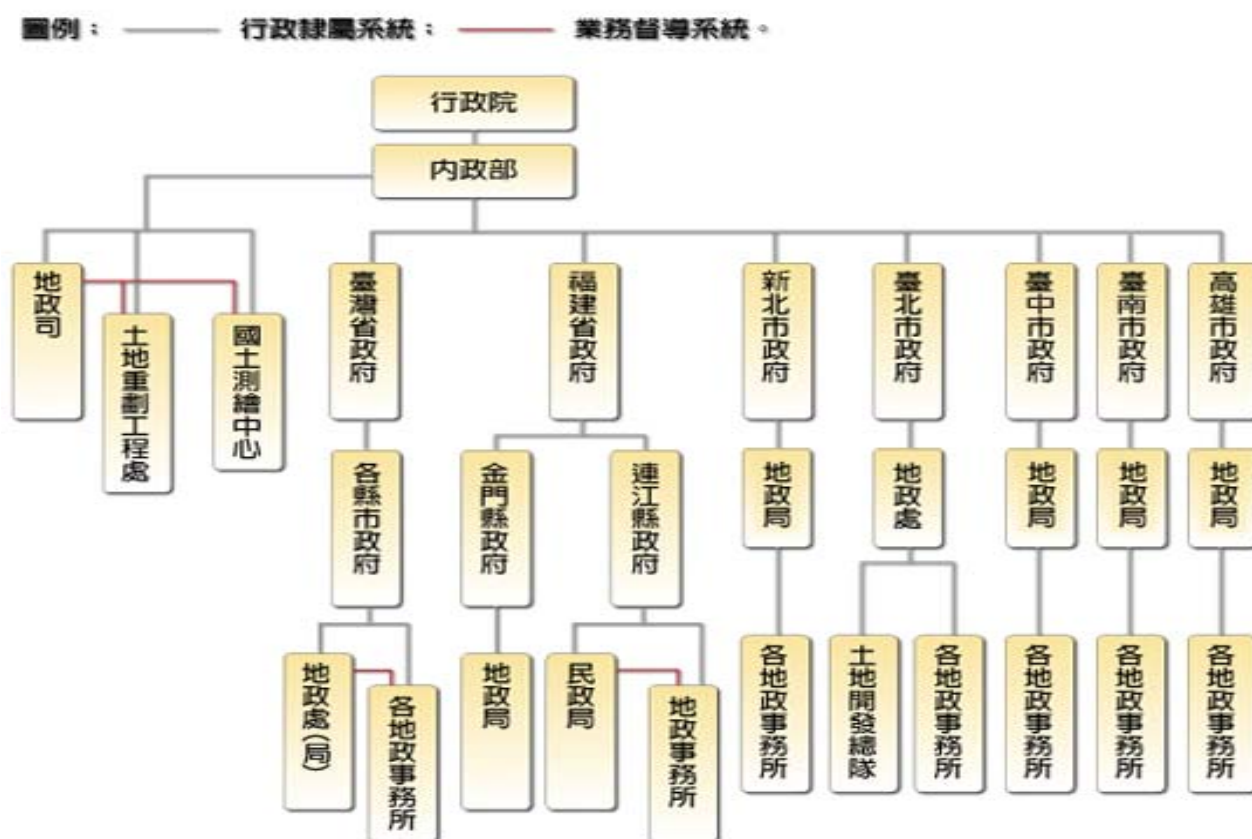


圖3-1全國地政機關組織系統圖

資料來源：內政部地政司網站

<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/allpage.asp?cid=26>

(查詢日期：2011年6月27日)。

²⁷就行政隸屬系統而言，最高的直屬機關為行政院，內政部下在地政司、土地重劃工程處、國土測繪中心，而業務督導系統是地政司下有土地重劃工程處、國土測繪中心。

²⁸主管業務包含測繪方案、測繪法令及測量基準之研擬、基本測量之執行及成果管理維護、衛星基準站即時定位系統之規劃、建置、營運及管理維護、全國性地籍測量、地形測量、海洋測量之執行及成果管理維護、國土測繪資料庫之規劃、建置、管理維護及整合流通及其他有關國土測繪事項等。

在探討地政業務之範疇時，可由各級地政機關之業務職掌來說明，如前所述，我國地政機關共分為中央地政主管機關、縣市政府主管機關及地政事務所三個層級，各依所賦予的機關任務而有不同的業務職掌，茲彙整如表 3-1：

表 3-1 各級地政機關業務職掌表

機關別	業務別	業務職掌
中央地政 主管機關 (地政司)	地籍業務	地籍制度之研究、地籍清理計畫之研訂、實施與推動、地籍資料之管理維護、地籍資料之統計、地籍管理業務督導與法規修正解釋、地政事務所轄區調整計畫之備案等
	地價業務	平均地權之策劃推動、地價(稅)法規訂定與修正解釋、地價指數編製公佈、各縣市政府公告土地現值作業督導、民間估價業務及人員輔導管理、工業用地售價之會審
	地權業務	地權法規訂定與修正解釋、地權政策之規劃推動(私有土地移轉妨礙基本國策之制止事項、農地所有權移轉、外人地權之限制管理、原住民保留地管理)等
	地用業務	土地徵收法規訂定與修正解釋、徵收土地爭議之協調調處、各縣市土地徵收案件之核定與督導、徵收土地使用之檢查督導
	測量業務	土地測量法規訂定與修正解釋、民間測量業(測量技術人員)輔導及管理、基本地形圖資料庫測製與管理維護、航空攝影測量申請案件審核等
	方域業務	方域行政法規訂定與修正解釋、海域法律體系建構與管理、全國疆界及各級行政區域之規劃勘測與調整管理維護、地圖繪製技術推廣等
	土地登記業務	土地登記法規訂定與修正解釋、土地登記政策之策劃推動與督導等
	不動產交易業務	地政士管理法規訂定與修正解釋、不動產經紀業管理法規訂定與修正解釋、不動產交易制度及法規之研擬等
	公地行政業務	公有土地經營管理政策(公有耕地放租、公地放領及公地撥用)之規劃及法規訂定與修正解釋、直轄市及縣市有土地處分設定負擔之審核等
	土地使用編定業務	土地使用編定政策規劃及法規訂定與修正解釋、劃定或檢討變更非都市土地使用分區及編定之督導、非都市土地開發許可之會審、非都市土地使用編定管制等
	土地重劃業務	土地重劃法規訂定與修正解釋、土地重劃計畫書之核定、土地重劃分配結果異議案件裁處等
	區段徵收業務	區段徵收法規訂定與修正解釋、區段徵收計畫書之核定、區段徵收抵價地比例之核定、區段徵收案件爭議裁處、區段徵收土地分配作業之辦理協調等
	地政資訊業務	地政業務電腦化政策規劃及法規訂定與修正解釋、地政電子資料流通管制、地籍總歸戶資料庫之整合維護與管理等

機關別	業務別	業務職掌
各縣市政府地政局 (處)	地籍業務	地籍管理、外國人地權管理、大陸地區人民在各縣市政府轄區取得土地權利義務管理
	地價業務	評定地價相關事宜、土地徵收地價異議案件處理、辦理地價更正作業、不動產估價師開業管理
	測量業務	國土利用調查、地籍整理、土地測量、三角圖根、戶地測量、衛星定位測量、地籍圖重測、地目等則銓定、逕為分割及囑託測量、圖籍管理、督導地政事務所測量業務
	地權業務	公地放領業務、公有耕地經營管理、耕地三七五租約各類登記核備及法令輔導業務
	地用業務	辦理各縣市政府轄內土地之公告徵收、公告徵收土地建物之補償費發放、民眾徵收異議之處理及回復、受理民眾申請一併徵收、撤銷徵收等案件及公地撥用業務、非都市土地使用管制違規查處、非都市土地使用編定及變更
	不動產交易業務	地政士及不動產經紀業開業登記、變更及管理
	地政資訊業務	縣市政府各項地政業務資訊化作業之規劃、督導、推廣、審議及執行與協調聯繫等事項
各地政事務所	土地開發業務	開發地區範圍之勘選、可行性分析、計畫書之擬定、地價補償費發放及土地分配之規劃、計算、執行及土地點交、土地標讓售與管理、差額地價處理、平均地權基金管理、重劃負擔總費用證明書之核發等事項
	登記業務	土地及建築改良物之登記案件審核及登記業務、地籍倉庫管理、權狀及地籍謄本核發
	測量業務	土地複丈、建物測量、地目變更、建物(門牌、滅失、基地號)勘查
	地價業務	公告土地現值、公告地價查估作業
	地政資訊業務	地籍資料庫維護管理

資料來源：筆者自行整理

人類社會的土地關係大致上可分為二種，一為因使用土地所建立人與人間之土地權利關係，即土地分配關係；另一種則是因使用土地而發生人與地間之直接關係，即土地利用關係。而地政業務之範疇則包含了前二項關係，可以從國土測量、地籍管理、地價估算、地權分配、土地之開發與利用、國土地理行政及國土資訊之建立、乃至於健全不動產市場交易機制、促進土地金融資產流通、國土復育與災害防治等各項重要國計民生政策均屬之。整體而言，地政業務與國家建設發展及人民土地財產權益攸關，綜合來說可以包括地籍測量、土地登記、地價查定、土地徵收、土地使用編定管制、土地重劃、區段徵收、地權管理、公地行政、不動產業管理及方域行政等工作。

貳、地政業務的特性

土地政策是解決土地問題的指南，地政工作則是落實土地政策目標之關鍵，而土地行政的責任則在執行土地政策，解決土地問題，所以二者關係非常密切。一般來說，土地政策會隨著各國國情與社會背景的變遷而有所不同，相對的地政工作會隨著土地政策之不同而有不同的重點及特性，例如：在農業社會中，土地是生產要素，土地政策以解決農地問題為重心，但在工業發達的社會中，都市土地問題的改革則為施政的重點。目前我國的土地政策則是三民主義的土地政策。因此，現階段的土地行政則以實施「平均地權」為主要目標，地政業務的重點則整理地籍、確定產權、便利移轉、稅負公平、作為調整與制定土地利用計畫之根據及促進土地資金化。

我國的土地登記制度參照了德國權利登記制－土地權利之取得或變更，以登記為發生效力之必要條件，因此登記具備公信力；及澳洲托崙斯登記制－土地權利登記具公信力，登記官署因登記錯誤或遺漏，負損害賠償責任²⁹，而形成的一種新的權利登記制度，期能達成清理地籍、保障地權、規定地價之目的，以為實施土地政策，規劃土地利用之張本。土地法第43條：「依本法所為之登記，有絕對效力」，即明示土地登記的公信力。也因為土地登記制度如此，所以釐正產籍、保障登記名義人權利，進而提供正確地籍資料供各項建設之基礎，即成為地政機關首要之務。康秋桂(2003)曾撰文闡明土地登記審查業務之特質，包括：

1. 一種確認行為：因土地登記機關為辦理土地登記使達公示效果，對所有登記申請案件須從事查察驗證工作，故該審查行為屬確認行為。
2. 為構成要件之事實調查：登記機關須檢查所申請登記之內容，是否符合相關法令之規定，併須根據該項檢查的結果，做出准駁之之行政處分，係屬作成行政處分之前所為之「構成要件事實調查」。
3. 屬強制性的行政檢查行為：登記案件之申請必須經審查無誤後可准予登記，且土地權利之得、喪、變更，非經登記不生效力，故是一種強

²⁹世界各國由於歷史、社會、人文、政治體制等因素不同，皆有其土地登記制度，約可分為「契據（法國）制登記制」、「權利（德國）制登記制」及「托崙斯登記制」等三種：

- （一）契據（法國）制登記制度：係法國首創，又稱法國登記制、登記對抗主義或登記公示主義。不動產物權之取得或變更，經當事人訂立契據，即已發生效力，但非經登記，不能對抗第三人。至於當事人間是否生效，全憑意思表示。登記機關依照契據所載內容，即予登記，故稱為「契據登記制」。
- （二）權利（德國）制登記制：又稱為德國登記制或登記、要件主義，即不動產物權之取得或變更，必須經過實質審查確定，並履行法定登記形式，始生效力，即非經登記不生效力及不能對抗第三人，當事人間亦不能發生效力。
- （三）托崙斯（澳大利亞）制登記制度：又稱為澳洲登記制，或權狀交付主義，係土地權利全面性強制登記，並於登記完畢後發給權利憑證以替代契據，一經登記之權利，即具有絕對效力，另創設保證基金，專供因登記錯誤所造成之損害賠償。

制性的行政檢查行為。

4. 是專業檢查行為：因該項檢查必須具有相當的專業與技術始能加以認定或評估是否符合規定准予登記，故是一種專業檢查。

綜上所述，可歸納我國地政業務特性有：

1. 具有高度專業性：地政業務主管之法律繁多，需受過專業訓練者始得以勝任。因為地政業務具有不確定，例如現行的產權訴訟或賠償訴訟案件在最高法院判決多以個案認定方式去處理，雖訂有標準作業流程、作業手冊或是規範仍無法全予因應，需具有相當的專業與技術始能加以認定或評估是否符合規定。
2. 裁量權行使空間大：地政業務包羅萬象，雖有政策指導，法律依據，但多為原則性質，無法逐一規定，彈性很大，例如土地編定作業或是地價查估作業，除既有的查估標準或規定外，尚必須考量土地所在地區位以及現場使用等實況才能予以判定，因此裁量權行使空間大。
3. 涉有公權力：地政業務中的公法權利涉及人民財產權，准否攸關人民權益甚鉅，不論是土地的權利或是土地的利用，甚至地價的訂定，其審核權的行使，對外將發生一定法律效果，因此必需以公權捍衛保障基本權利。
4. 具有絕對的公信力：地政業務既經公告確定後，即產生對外的絕對效力，尤其涉及登記的業務，土地登記、測量作業、徵收註記、地價訂定等，因此倘有因登記錯誤、遺漏或虛偽需負損害賠償之責。
5. 各業務間差異大：地政機關進用之人員可分為測量製圖職系及土地行政職系二大類，因此地政業務就概分成測量及土地行政二大區塊，土地行政又分為登記、地價、地權、地用及開發等各個不同領域，另還有地政資訊，每項業務均有專屬的法律規範，需具專業的法令知識之人員執行，甚者作業方式差異亦大，例如：登記作業僅需就申請人所附具之文件做審核而地價或測量人員則需親赴現場實地了解情況。

第二節 外國地政業務委外狀況與經驗

由於各國國情及法令規定不同，政府委外辦理的業務項目可謂琳琅滿目，小至機關內部清潔委外辦理，大至監所矯治業務全面委外辦理者均有之，然各國地政業務委外情形亦隨著各國土地制度不同而有不同的發展。以下則就各國辦理地政業務委外之概況作一說明：

一、委外地籍測量：

(一)、日本地籍測量概況³⁰：

日本地籍測量實施迄今已有一百多年，於1950年（昭和二十五年）重新頒布土地家屋調查士法，該法所稱的「土地家屋調查士」（以下配合我國名稱改稱地籍測量師）主要係接受委託辦理以下事務：（一）為不動產登記需要，辦理有關土地及房屋的調查與測量工作。（二）有關不動產登記的申請手續。（三）有關前開登記申請的先期審查作業³¹。地籍測量業務在日本不由政府機關辦理，而由地籍測量師承辦，民間的地籍測量師可以個人設立事務所或合設測量公司承辦地籍測量業務，對運用民間測量專業人力以減少政府測量工作壓力，發揮了極大效果。至於控制測量及公共測量則由國家專責測繪機關國土交通省國土地理院辦理。

日本的國土(地籍)調查起源於為了公平課徵農民的土地稅賦，而對全國土地進行地價調查，並建立登記台帳及製成地籍圖。為解決因早期測量引致之精度不夠精確所產生之糾紛，日本政府另於1951年（昭和二十六年）制定國土調查法、國土調查促進特別措置法，據以辦理國土調查。國土調查包括地籍調查、土地分類調查及水調查等三大類，其中地籍調查相當於我國之地籍圖重測，係調查各筆土地之界址、所有權人、地號、地目、面積，而都、道、府、縣為法定辦理單位，依調查結果製成地籍圖及各種簿、冊。依國土調查法之規定，實施國土調查期程，一般為二年，第一年由政府辦理實施重測區範圍內之控制測量及地籍調查作業，第二年再將戶地測量及圖簿成果整理等工作委託民間測量團體辦理。換言之，地籍調查、控制測量由政府機關統籌辦理，戶地測量部分則委託民間測量團體辦理。

一般而言，日本的地籍圖重測很少以單一原因辦理，均配合其他例如農地重劃、新社區用地開發、災區重建等開發作業辦理，地籍圖重測戶地測量包括界址測量、外業觀測成果整理、地籍圖、冊、簿成果整理繳交等，係採取委託民間測量團體辦理，國土行政機關僅辦理抽查，確定誤差不超出法定範圍就可。因日本土地登記機關所設置的地籍測量人員為數甚少，為有效運用民間專業人力，因而由地籍測量師組成「公共囑託登記地籍測量師協會」，解決全國土地重測作業。實施以來已建立完整的制度，重測錯誤案件極少。

³⁰ 整理自塗悳義，1996，〈從日本地籍測量師制度談如何運用民間測量人力〉，《台灣地政》，第121期，頁33-40；曾德福，1998，〈從日本整理地籍調查探討本省地籍圖重測業務〉，《台灣地政》，第153期，頁10-15。

³¹ 詳見內政部，2007，〈出席2006年第5屆國際地籍測量學術研討會報告書〉，頁24。

日本地籍測量師所承辦之地籍測量案件，與我國各地政事務所受理之人民申請測量案件、各縣市政府地政機關辦理之地籍圖重測、新登記土地之測量，與農市地重劃等政策性、專業性測量案件相似，而這些測量案件在日本均不由政府機關辦理；官設之登記官對上述測量案件，僅依職權做測量時的監督、成果之檢測或抽查工作，其經檢查與法令相符者，則據以辦理標示變更登記。

(二)、澳洲地籍測量之概況：

澳洲在測量實務上採行測量師證照制度，其測量成果的效力，由測量師的證照資格決定。測量師資格採檢覈制度，測量師共分為三類，第一類為測量員（Surveying Graduate），第二類為註冊測量師（Registered Surveyor），第三類為執照測量師（Licensed Surveyor），註冊測量師從事地籍測量以外的測量，如控制測量、航測等，只有執照測量師才具有地籍測量及釘界址點的資格，兩者的差別有如國內的測量技師與地籍測量師的差異，此種區分不在測量技術之難易，而在地籍測量牽涉人民權益及地政法規，須對執照測量師作特別規範。測量師協會（Institution of Surveyors）為全國性的民間測量組織，負責測量職業之監督、測量師資格之審核及執照授與、測量師教育訓練之指導及每年測量師證照之更新，並受理測量糾紛及抱怨案件之申訴及調查。原則上各州均設有測量師協會，不論是私人公司的測量員或測量部門經理，亦或是在政府機關擔任測量職務的官員，均須加入協會組織。

澳洲的地籍測量規定須由具地籍測量資格的執照測量師施測，由於各州政府的政策均朝精簡人員、鼓勵民間參與，因此澳洲的地籍測量九成以上均由民間的執照測量師施測。澳洲的政府部門所做的事，為頒定測量法令，制定測量規範及評定測量員的資格，也設置測量員，但數量很少，政府的測量員主要從事控制測量，提供精確的控制點給民間的地籍測量使用，同時也須審核民間執照測量師之戶地測量成果圖。因澳洲的地籍測量屬於民間的商業行為，若有測量錯誤造成客戶損失時，屬測量師與委託客戶的契約行為，測量師須自負民事責任。

在地籍測量方面，政府主要負責控制測量，戶地測量方面則幾乎全由土地所有權人指定測量公司施測，引用政府佈設的控制點以進行戶地測量，依規範製作成果圖，簽證後再交由土地登記局審核，審核人員只審查成果圖的格式及簽證，並不實質檢核坐標、界址及面積。如後來發現測量有錯，則由簽證的測量師負責，政府依錯誤狀況，對測量師施以

罰款、停止一定期限執業及吊銷執照等行政處分，涉及民事賠償部分，由保險公司出面解決，政府部門不介入。測量糾紛案件由測量師協會受理調查，測量師若違反測量法則提送測量師懲戒委員會處分，測量師懲戒委員會由官方及民間的資深測量人士組成(廖德宗、曾清涼，1996)。

(三)、新加坡地籍測量之概況：

新加坡為因應地籍測量的需求，建立一套測量師登記制度，由總測量師主持測量師委員會，並授權測量師執行地籍測量業務，註冊的測量師所提交之外業記簿、計算手簿、土地及樓層測量計畫，須經總測量師檢核、認可，同時也授權委員會，對註冊測量師訂定管理規則。隨著土地測量師法案的實施，地籍測量已委由民間承辦，並自 1990 年起，政府機關停止辦理地籍測量工作，改由民間承辦。政府（測量部）僅負責檢核其成果，以確保作業品質。此種方式，並不影響政府的職責，因為依據土地測量師法案規定，測量部負責收集地籍成果以及批准測量計畫，集中管理地籍成果，對於電腦地籍資料庫的建立更為便捷，有利於土地資訊系統之運作(王春治，2002)。

二、委外估價作業：

(一)、日本地價作業³²：

日本政府部門對於土地價格的評估可分為地價公示法所定之標準宗地價格及為課稅而公布之課稅價格二大系統。此二大系統非各自獨立，而是透過運用組合而成一完整的公部門地價查估作業。而且經由公示地價查估委託私部門估價師辦理之方式，而使估價結果更為公平、合理。

日本於 1963 年公布不動產鑑定評價之相關法律並建立不動產鑑定士制度，1969 年公布「地價公示法」，1974 年制定國土利用計畫法，業務由國土交通省主管，國土交通省設土地鑑定委員會作為諮詢單位。公示的標準地價格於每年 4 月 1 日公布，該地價則作為「不動產鑑定士」或「不動產鑑定士補」執行該區域內從事鑑定評價之依據、依土地收用法決定該區域內取得土地價格之標準、依國土利用計劃從事土地交易管制之土地價格算定基準以及各項土地開發作業有償移轉地價之基準。

公示地價標準地之鑑定評價查估作業係由土地鑑定委員會(中央政府)選定並委託二人以上經考試及格且具有專業素養之不動產鑑定士或鑑定士補辦理鑑定評價作業，並對其評價結果加以審查及作必要的調整

³² 整理自陳奉瑤、梁仁旭，2003，〈日本之路線價估價法〉，《土地問題研究季刊》，第 2 卷第 2 期，頁 39-49；陳錫禎，1998，〈我國公告土地現值制度與日本公示地價制度之比較研究〉，《人與地》，第 150 期，頁 29-33。

後所判定之價格。最後再送土地鑑定委員審查並訂定該標準地的價格；各都道府縣(地方政府)則委由一位不動產鑑定士估價而成各地之基準地。此外，基於課稅地價查估之需求，市町村政府更於上述的標準地與基準地之外，設定標準宗地，每三年重新評價一次(部份政府則委託不動產鑑定士辦理)。其公私部門的分工如下：

表 3-2 日本地價查估作業公/私部門分工表

估價作業項目	標準地之鑑定評價查估作業	訂定標準地價	基準地估價	重新評定標準宗地
執行單位	委託私部門	土地鑑定委員會(公部門)	委託私部門	公部門 (部份委託私部門)

資料來源：筆者自行整理

(二)、英國地價作業：

英國為了執行土地政策建立了土地估價師、土地規劃與開發師、土地測量師、土地仲介師等。其中估價師制度係由民間主導建立，迄今業逾數百年。

英國的不動產估價師有民間估價師及官方土地估價師，而民間土地估價師除可從事土地買賣、土地金融等一般的契約估價外，亦可從事土地徵收補償、土地稅課徵等之法定估價查估作業，舉例來說：於徵收補償查估作業時，徵收機關委託政府機關之估價師查估；而被徵收之土地所有權人亦可聘請民間估價師查估，如民間與官方之估價人員所查估之補償地價有差異時，雙方可就估價之專業知識與經驗例如：核算雙方之估價書表，找出估價差異之原因加以協商，可以解決政府與民眾對立的問題(林森田，1989：36-42)。

「他山之石，可以攻錯」，學習各國地政業務委外實施經驗，可為地政業務注入新生命，由文獻資料觀之，隨著專業的分工，世界各國運用專業證照制度輔助政府機關執行公共服務，對於土地政策的實踐及國家建設的推動有一定的重要性。因此，政府有關部門應正視專業證照實施後對地政業務所帶來的改變，重新定位地政機關角色，方符時代的趨勢。我國從早年的「土地登記專業代理人」到 90 年代的「地政士」、「不動產估價師」、「測量技師」等土地專業證照制度的實施除創造地政業務新的里程碑，同時也是彰顯地政證照贏得社會倚重與地位的新契機，但「專業證照」師必須樹立專業之威信，而不應出現目前普遍存在的「顧客導向」現象。專業形象的塑造除有賴從業人員、行業公會的努力外，政府部門應給予適度的協助，起帶頭示範作用，例如公部門可

暫停公告現值、徵收補償等自行估價行為，改由通過國家考試及格的估價師進行估價，漸次落實證照制度於地政業務上。舉例來說，近日苗栗大埔徵收農地事件，引發社會上對於徵收補償費之計算多方討論，為此，如參採國外由雙方各委由專業估價師進行估價，價格經雙方協議認定，應較公正，被徵收者也能確保有其權益，較獲認同，對於土地政策之推行應較順遂。

其次，921 地震後國內就有重新檢討技師簽證責任歸屬的聲浪，其實不論是「會計師」、「建築師」或是「結構技師」簽證制度的實施是政府機關將部份例行性的審查工作委由專業的民間人士辦理，政府機關仍應負事後考核及賠償責任。我國雖於地政士法授權地政士於執行業務時在一定範圍內得予以簽證³³，並訂有「地政士簽證責任及簽證基金管理辦法」，但因有「因簽證不實或錯誤，致當事人受有損害者，簽證人應負損害賠償責任；其未能完全賠償之部分，由簽證基金於每一簽證人新臺幣四百萬元之範圍內代為支付，並由地政士公會全國聯合會對該簽證人求償」之規定致實施成果不彰，因地政士所經手之交易動輒千萬，應可比照澳洲測量職業賠償保險制度³⁴，由地政士公會全國聯合會為首組成團體保險，辦理類似登記機關辦理之“登記保險”，以備地政士因簽證所致賠償之用，應可提昇地政士簽證之績效。

第三節 我國地政業務委外情形

隨著工商經濟發展，民生富裕的結果，造成我國自有不動產與土地面積不斷提升，而地政業務除了承續早年之土地改革與地政革新措施，持續辦理各類土地測量、實施地籍整理、全國平均地權、運用電子化技術推廣地政資訊、同時繼續辦理區段徵收、土地重劃、並配合農業發展政策推動農村社區更新，及配合經濟領海與國土境界劃定推展方域行政等工作。幾十年來傳統的地政業務為保障人民財產安全，訂定有一套嚴密、安全、繁雜的流程與制度，更有縝密的法令規章，為民眾財產做了最好的把關，也為社會安定扮演守護的工作；然隨著經濟發展，社會結構與生活型態的急遽變遷，傳統的地政業務不論法令、政策、制度流程顯然已不符時勢及不敷民眾的期待。為此，各級地政機關應順應潮流，以地政業務四大調整（四化）方法，來做為地政核心業務檢討的方向，以「民間可以做的，政府不做」的精神，廣納民間資源，實踐「委外化」的政府改造策略，為地政業務帶來新的氣象與活力。以下先擇要說明我國目前地政業務委外辦理情形並就現行地政業務委外作一綜合性的分析：

³³參閱地政士法第 19 條、20、21 條。

³⁴參閱廖德宗、曾清涼，1996，〈澳洲測量職業保險及測量師制度—並論國內測量行政改革方向〉，《台灣地政》，第 121 期，頁 33-40。

壹、地政業務委外辦理情形

一、事務性工作外包：

本項業務為最早委外的業務，將事務工作由以往技工工友辦理轉由民間外包並因應自 2008 年 1 月 1 日起政府機關非依公務人員相關規定所進用之臨時人員適用勞基法，將例如環境清潔、辦公室綠化、文書打字等工作委外辦理。又早期辦公室保全防護是由同仁自行輪值，並採取隔日補休方式因應，但在各地所人員人力不足的情形下，該項輪值補休措施無疑雪上加霜，還因地所輪值人員因未受保全專業訓練而發生台北縣樹林地政事務所夜間輪值遭有心人士潛入辦公廳舍挾持輪值人員強行帶走空白權利書狀的憾事。為紓困境，各地政機關遂陸續將辦公廳舍委託專業保全辦理安全維護作業。目前該項委外作業為地政機關委託民間辦理作業中最成功且績效最優的項目。

二、公務外包：

1. 傳統地政業務係以人工處理，作業期限長，制度流程顯不敷民眾的期待，因此，地政業務朝電腦化、資訊化及網路化即成了革新再造之方。內政部地政司民國 67 年即以「數值地籍測量系統」及「地籍資料電子處理系統」開始試辦地政業務電腦化，委託資訊廠商建置第一代作業系統，試辦績效良好，因此擴大辦理範圍：高雄市 77 年開始推動地政業務電腦化，台北市 82 年、台灣省各縣市（含福建省金門縣）分 82 年、85 年、86 年及 87 年依據行政院核定之「地政資訊管理方案」，分年分階段分地區推動「第一階段實施計畫」及「後續實施計畫」，福建省連江縣則於 88 年辦理地政業務電腦化工作。迄 90 年 11 月 15 日完成全國地政事務所及金門縣地政局業務電腦化之基本及基礎目標（內政部，2005）。辦理過程中均配合「行政院所屬各機關資訊業務整體委外作業實施辦法」，運用民間資訊專業能力委外辦理各項地政業務資訊作業，惟因地政業務複雜度高，涉及法令眾多，參與開發資訊廠商，均投入相當之人力，除了開發程式、建置系統外，尚需學習多如牛毛的地政相關知識，辛苦萬分，也因為廠商投入的成本相對多，市場開發有限，致投入地政資訊行列的廠商家數不多，更甚者早期廠商開發完成後之程式碼或是開發文件均視其財產權，縱有廠商有意願承接後續維護作業，需花費更多的人力、金錢才能完成服務合約所規範之服務要求。截至目前為止，各縣市政府業陸續建置完成「地政 e 網通計畫」、導入資訊安全管理系統及認證作業的委外服務及地政資料掃描建檔、微縮轉檔委外作業等。

在殊多措舉中，台北市政府推辦之「地政電傳資訊服務系統」作業，

更是突破傳統僅以資訊設備提供或撰寫程式之資訊委外模式，而以整體性的軟硬體設備建置、系統管理維護、人力提供、服務外包模式辦理資訊委外作業，行政機關未編列專案預算，服務系統所需之軟硬體均由廠商負擔，所需之委外服務費用則由所計收之電傳資訊閱覽費拆分，堪稱一大創舉。此後，台北縣、高雄縣、桃園縣等各縣市政府陸續跟進，為地政資訊服務開啟了另外一扇門，甚至於電子簽章法通過後改制前的台北縣更擴大推辦「臺北縣網路申領電子謄本」委外服務作業。

2. 隨著土地高度開發，地政事務所受理人民申請地籍測量案件激增，在民眾要求時效及品質的情形下，地政事務所依「地政機關委託辦理地籍測量辦法」將部份複丈業務發包委由測繪業界辦理，作為方式為該成果除經測量技師簽證，另需檢附測繪成果及圖說資料由地政機關辦理檢核程序，其效力等同地政機關測量員施測。由此，加入民間測繪業協助辦理人民申請案件，可加速各測量案處理時程並解決測量人力負荷過重的問題。彙整地政機關得委託辦理地籍測量項目如表3-3。

表 3-3 地政機關得委託辦理地籍測量之業務範圍及其工作項目表

業務範圍	土地複丈	建築改良物測量	地籍圖重測	依相關法令規定辦理地籍整理之地籍測量
工作項目	1. 土地分割 2. 鑑界	1. 建物第一次測量 2. 建物複丈	1. 圖根測量 2. 地籍調查 3. 界址測量 4. 異動整理 5. 面積計算及編造清冊 6. 繪製地籍公告圖 7. 繪製地籍圖	1. 圖根測量 2. 戶地測量 3. 計算面積 4. 製圖

資料來源：筆者自行整理

3. 不動產估價師法於民國89年9月19日經立法院三讀通過，並經總統公佈實施，依不動產估價師法規定中華民國國民經不動產估價師考試及格，並依法領有不動產估價師證書後，得充任不動產估價師。既然私部門中有著一群經過國家認證且專業公信力高的不動產估價師，地政機關即可依據該法、「委託法人或學術團體辦理市地重劃部分業務作業要點」、「委託事業機構法人或學術團體辦理區段徵收業務辦法」等規定將地價改算、土地買賣實例蒐集及地價查估作業委由估價師辦理。掌理全國國有財產的國有財產局即於96年9月「研商改進國有財產估價作業相關事宜會議」明訂國有財產價格委外辦理查估時，國有財產價格，必要時得

委託查估，則為地價查估委外的實例。

4. 臺灣地區目前使用之地籍圖係依日據時期所測製地籍圖原圖描繪，因圖紙伸縮、破損及地形地物之變遷，加上施測當時受技術、設備及比例尺過小之影響，精度難以適應時代要求，已嚴重影響國家建設及土地所有權人權益。內政部有鑑於此，自民國62年試辦及64年正式辦理地籍圖重測，因重測結果影響財產權益關係重大，故重測業務有其法定作業程序，實施程序嚴謹繁瑣，辦理速度相對緩慢³⁵，為加速重測業務之辦理，將企業管理經營的理論帶入政府部門，於86年度依據「省(市)、縣(市)政府地政機關委託測量公司或測量學術團體辦理地籍測量作業要點」，選定新竹市香山區面積183公頃土地，首次試辦將地籍圖重測作業中之戶地測量、面積計算、製圖等一般技術工作，委託民間測量公司辦理³⁶。隨後國土地測量局(現改制為國土測繪中心)陸續指定地區嘗試辦理地籍圖重測委外，但囿於招標作業與制度設計問題及委外廠商測量公司人員素質與流動率問題，致執行過程不順利，直至政府採購法實施³⁷後，行政院「政府再造綱領」頒訂及配合政府精簡用人政策與立法院審議決議，地籍圖重測作業便朝向委外方式辦理發展。93年間內政部土地測量局委託中國測量工程學會辦理「地籍圖重測委外委託辦理方案之研究」，修正「地籍測量部分業務委託辦理作業要點」³⁸，並據以完成「地籍圖重測委託辦理作業規範」及相關作業手冊。94年間桃園縣政府辦理八德市(面積261公頃，筆數6354筆)辦理重測委外作業，其中地籍調查工作係由縣府派員辦理，僅戶地測量及都市計劃椿清理補建工作委外辦理；同年苗栗縣選定卓蘭鎮(面積570公頃，筆數1465筆)辦理地籍圖重測作業時，則將圖根測量、地籍調查及戶地測量工作均委外辦理³⁹。96年公布「國土測繪法」60條並依該法第21條第2項規定訂定「地政機關委託辦理地籍測量辦法」⁴⁰，台北縣政府98年及99年陸續依國土測繪法及行政程序法第16條以行政委託方式並參依政府採購法評選廠商規定

³⁵ 統計至98年底，就面積而言，僅完成488,234公頃，占須辦理重測土地面積34.47%；就筆數而言，僅完成6,689,191筆，占須辦理重測土地筆數63.83%，尚有3,790,973筆，面積928,040.8公頃土地。資料來源：國土測繪中心，http://www.nlsc.gov.tw/website_admin/uploadfile/514972.pdf。

³⁶ 參閱廖慶安，〈2007〉，〈委託辦理地籍圖重測制度之研究〉，國立政治大學地政研究所碩士論文，頁31—32。

³⁷ 「政府採購法」為中華民國87年5月27日總統華總義字第8700105740號令制定公布，並自88年5月27日起實施。

³⁸ 內政部93年11月18日台內地字第09300065420號令修正「地政機關委託測量公司或測量學術團體辦理地籍測量作業要點」為「地籍測量部分業務委託辦理作業要點」，並修正全文。

³⁹ 廖慶安，2007:33，同前註。

⁴⁰ 內政部96年12月11日台內地字第0960187353號令廢止「地籍測量部分業務委託辦理作業要點」。

將地籍圖重測作業委商辦理，並擴大範圍將地籍圖重測作業流程全部委外，縣府僅負責準備階段的規劃作業及執行過程中的行政督導之責，屬業務項目的全部委託，真正達到政府與民間雙贏的政策。

5. 為解決各縣市政府人力不足、公共設施需求增加及財政困窘的問題，內政部於81年修訂平均地權條例施行細則時，規定部份區段徵收⁴¹業務得委託民間機關辦理⁴²，並制訂「委託事業機構法人或學術團體辦理區段徵收業務辦法」以為委外辦理的依據。然此舉僅將現況調查、地籍測量、區段徵收後地價之查估、抵價地土地分配之規劃設計等一般事務性與技術性之區段徵收業務委託事業機構、法人或學術團體辦理⁴³，仍無法有效解決區段徵收前端所需大量資金之挹注問題。惟隨著BOT理念的興起，區段徵收作業爰引進民間資源與活力，逐步走向公辦民營的公私合夥經營模式。民國92年改制前的台南縣政府援用促進民間參與公共建設法理念，規劃台南縣科學工業園區特定區計劃委託民間辦理區段徵收業務，主要特色係以土地徵收條例第44條第1項第4款，區段徵收後剩餘土地全數讓售開發廠商來抵付開發之相關價金(Build Transfer，簡稱BT)。而後94年時改制前的台北縣政府亦跟進規劃台北縣華中橋西側區段徵收計畫案，以委託民間辦理方式來處理，並對BT模式的規劃作調整，依土地徵收條例第44條第1項第5款之規定，開發完成後之政府按開發廠商於簽約前約定之標售價格，將剩餘可建土地全數標售予開發廠商來抵付開發之相關價金，如土地總價款超過開發總費用時，開發廠商需將差額部份繳付與台北縣政府，透過民間對於市場的敏感性與靈活之招商能力，讓整個區段徵收計畫能爭取時效、達到自償，對重大建設目標具有重要的支援效果。
6. 所謂市地重劃是將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人

⁴¹區段徵收，係政府就一定區域內之私有土地全部徵收，重新加以規劃、整理、開發，興建必要公共設施後，一部分由土地所有權人按一定比例領回或優先買回，一部分由政府讓售予國宅或其他需地機關建設使用，剩餘土地則公開標售以償還開發成本之綜合性土地改良事業。由於區段徵收作業強調財務計畫之自償性，因此在遇上市場不景氣時，土地標售不易，嚴重影響開發資金回收，反而造成財務問題日益嚴重。

⁴²參閱平均地權條例施行細則第79條之2第1項之規定。

⁴³依委託事業機構法人或學術團體辦理區段徵收業務辦法第二條規定，各級區段徵收主管機關得委託事業機構、法人或學術團體辦理的業務包含：一、現況調查及地籍測量。二、區段徵收之工程規劃、設計、施工及管理。三、土地改良物價值及區段徵收後地價之查估。四、抵價地及優先買回土地分配之規劃設計。五、編造有關清冊。

按其土地受益比例共同負擔，是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業。目前各縣市政府辦理重劃作業時多依市地重劃實施辦法第18條規定將現況調查、拆遷補費查估、計算地價、重劃前後地計算負擔等部分業務委託法人或學術團體辦理⁴⁴，藉由民間優秀的專業技術與管理能力，協助推動土地整體開發利用。市地重劃除由各級主管機關辦理外，亦可由土地所有權人自行組織重劃會辦理之。依平均地權條例第58條規定，重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准者，得由土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，其目的在運用民間資源及力量，擴大辦理市地重劃，加速促進都市土地開發利用。以桃園縣政府為例，由民間地主自行組織重劃會辦理重劃自民國73年起98年底止已辦理121區，面積共計529.8377公頃，無償取得公共設施用地約133.3021公頃，節省政府用地徵購及建設經費177億元⁴⁵。另改制前的臺北縣政府自民國70年代起辦理自辦市地重劃，無償取得公共設施用地約118.5公頃，共節省政府建設經費345億元⁴⁶。

7. 內政部地政司為了解決基層登記機關地政事務所人員嚴重流失問題，借重民間專業資源，曾於民國81年間推動「台灣省輔導土地登記專業代理人公會協助推動地政業務實施計畫」與土地登記專業代理人（即現今的地政士）公會協辦土地登記案件初審工作，期結合民間力量以協助地政機關完成第一線工作。於82年7月7日召會決議由台中市政府和台中市土地登記專業代理人公會研擬試辦⁴⁷，據此，台中市政府與台中市土地登記專業代理人公會研擬「台中市政府委託土地登記專業代理人公會試辦土地登記案件初審要點草案」，透過當時的台灣省政府地政處召集各縣市政府開會研擬後報請內政部備查，做為執行之依據⁴⁸。惟於當時法令尚未臻完善，復以相關權責及損害賠償負擔等細節無法取得共識，最後公會以85年2月16日（85）中市土地專業公字第023號函「本市各地政事務所已全面實施電腦化及資訊化，就案件審查登記等工作已提昇相當之工作效能，就原期望藉由敝會受委辦初審相關簡易案件

⁴⁴請參閱委託法人或學術團體辦理市地重劃部分業務作業要點第二點規定。

⁴⁵網站資料 http://www.tycg.gov.tw/site/index.aspx?site_id=019&site_content_sn=1429，查詢日期為2011年6月25日。

⁴⁶共完成自辦市地重劃區27區，總面積175公頃，辦理中有14區，開發面積約為200公頃，可取得公共設施用地71.2公頃。資料來源：蛻變北縣 土地開發全紀錄，2010。

⁴⁷時任台中市市長林柏榕市長，在其競選政見有關行政革新中有一項為「繼續委託建築師公會審查建照業務，及委託商業會代辦營利事業登記業務；並將部分地政業務委由事業單位辦理。」台中市基於執行市長競選政見並配合台灣省地政處的實施計劃，故而承擔此試辦的業務。

⁴⁸該案經內政部以83年6月2日（83）內地字第8306910號函示，「請依法自行核處」。

能提昇作業效能已達成目標。又相關之刑責及損害賠償負擔等相關細節，仍無法取得共識，似無再由敝會初審之必要」而告終止。

貳、地政業務委外作業分析

一、於人工作業時期，部份地政事務所將土地建物登記簿謄本影印作業所需之人力、機具及耗材委託民間辦理，每所至少可減少 6 至 10 人的人力⁴⁹。但隨著地政業務電腦化後，該項業務委外即告終止。但謄本核發作業不論是以人工影印作業或是電腦列印作業其委外性質皆相同，最明顯的案例就是高雄市政府為因應人力精簡及考量謄本核發作業專業度低，而推辦謄本作業委外，委外之範圍包含服務人力、作業設備及耗材、零件供應，實施過程中尤重服務品質的維持，實施迄今 10 餘年，績效良好，值得推廣。惟其他各縣市政府首長囿於選票及民意代表壓力，多不願碰觸機關間普遍存在的臨時人員裁減問題，而使得地政事務所委外績效立基最佳的謄本委外作業未能多方推廣。

二、依據行政程序法第 16 條規定，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。法律上所謂的政府業務委託民間辦理，乃指「將原本係由國家或其他公法人團體所經營之事業服務，不由國家或公法人團體直接處理，而基於達成特定行政目的之要求，由主管行政機關在保留必要範圍的監督控制權限下，透過單方授權或契約等形式，將之委託予民間企業代為處理興辦之方式。」（王仁宏，2002）。行政院人事行政局從字面上解釋政府業務委託民間辦理，認為其性質上是一種行政委託行為，即政府與民間簽訂契約，政府提供經費或硬體設施，由民間履行契約規定之項目，提供服務，同時契約亦載明雙方權利義務關係及監督考核機制。

實際上具體而言，各行政機關為業務委託時，至少應要求該項業務屬於該行政機關組織法上的權限範圍，始得為之；換言之，至少應屬於組織法上之業務範疇，始有其委託民間辦理之容許性。本研究所探討之地政業務，係隸屬於「內政部組織法」有關地政業務之範疇，其容許性不容置疑。尤以政府採購法及促進民間參與公共建設法陸續公布實施後，行政機關自得依循相關的程序或規定辦理委商作業。復以地政業務之專業度高，攸關民眾權益甚鉅，長期以往，民眾甚至地政機關人員已習慣地政業務僅能由地政人員處理，才有其公信力，導致地政人員人力相對不足，隨著組織改造及專業分工觀念逐漸形成之際，地政主管機關陸續完成地政士法、不動產估價師等專業人員法制，賦予專業技師可從事地政作業之依據，同時也

⁴⁹ 參閱康秋桂，2003，〈行政機關委託程序之研究—土地登記審查業務為例〉，元智大學管理研究所碩士論文。頁33。

完成「委託事業機構法人或學術團體辦理區段徵收業務辦法」、「地政機關委託辦理地籍測量辦法」等以為地政人員辦理地政業務委外之依據。綜上所論，地政業務以行政委託方式與民間團體簽訂契約委由民間團體辦理，非法所不許；民間團體可運用其所擁有之人力、物力、技術等代替政府獨立行使公權力。此民間團體可以是測量公司、估價師、代書公會、不動產仲介公會、保全公司、財團法人等符合資格的廠商，只要有意願、有能力，均可參與政府委外經營工作。

- 三、地政業務一向以政府機關為執行之主體，民間資源注入極為少數，值此政府進行大規模改革及鼓勵將業務委託民間辦理之際，如何突破傳統窠臼，在在考驗著主政者的智慧，尤其在推辦委外創新作業時，如何達成民眾、政府、廠商三贏的目標，需付出更多的努力。台北市政府推辦之「地政電傳資訊服務系統」作業及台北縣華中橋西側BT區段徵收案，均是行政機關突破困境，導入「企業化政府」新概念的案例。然地政業務委外廠商因困難度高，願意身先士卒者不多，但也因為衝鋒陷陣的流血、流汗，取得先機。開始加入委外行列時也許營利較少，隨著各縣市政府的跟進，市場版圖增加後，廠商所重視的營餘自然增加，在前景看好的情形下，如何吸引更多的廠商投入地政業務委外的這塊餅，則端看行政機關評估作業確實度而定。
- 四、依我國現行地價的制度來看，地政機關查估之公告土地現值、公告地價主要係課徵土地稅之用。實務上目前的查估作業是由地政機關地價人員辦理，囿於地政機關地價人力無法就個別宗地一一查估價格，故採區段地價方式估計土地現值，同時，地方民選首長為減輕民眾土地稅賦負擔，地政機關所查估地價通常與市價有差距。而民間不動產估價師係依不動產估價技術規則規定針對個別宗地予以精密估價，所查估之地價為交易使用之市價，重點在維護當事人權益，二者性質、功能、精細不同。據統計目前取得不動產估價師執照總人數為 388 人，完成開業登記總數為 271 人⁵⁰，經考試及格取得證照之不動產估價師素質與估價能力均佳，其公正性、客觀性及精確性亦受外界信賴，例如目前司法機關土地拍賣或是公部門處分土地財產時即善用估價師制度委由估價師完成不動產價格鑑定後才能執行之經驗。我國不動產估價師制度已建立，相關配套措施如懲戒規定，道德規範及應遵循之不動產估價技術規則均已明訂，因此為落實證照制度，在現行地價制度未改變前，公告土地現值及公告地價作業尚不宜全程委由民間不動產估價師辦理，似可比照外國估價制度將查估前置作業委託民間估價師辦理，應可紓解地政人員之壓力。

⁵⁰ 資料來源 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m4-12.xls>，查詢日期：2011 年 6 月 20 日。

- 五、台中市政府於 85 年間曾試圖辦理委託土地登記專業代理人審查登記案件，其試辦結果雖無疾而終，但隨著地政士法重新修法賦予地政士簽證權利、地政士簽證責任以及簽證基金管理辦法訂定完成，在時空背景變化及委託民間辦理風氣成形之際，應有重新檢討之空間。據統計地政士申請簽證人登記佔全數的 1.5%⁵¹，顯示地政士願意擔任簽證人者僅為少數。但就實務上而言，地政士應比地政機關審查人員更有機會及能力了解委託事件的真偽，而簽證制度的設計也是縮減流程的一部份，因為只要簽證完成的部份地政機關審查人員就該部份便毋需再行審查；且全國各地政機關已完成地政電腦化作業，運用網路，不論在什麼地方只要能上網就可查閱地籍資料，不若以前僅侷限於地政事務所地籍倉庫，方便度相對提高，應可增加地政士簽證的意願。而試辦簽證期間地政士擔心的損害賠償責任問題，可藉由保險制度的改變而獲得改善。同時就觀念上而言委託民間辦理可以是全部委外亦可依業務性質僅就民間專業的項目委託，也就是流程的某一階段委外即可，因此可修訂地政士法中有關簽證範圍的規定並配合加強監督複查制度，應可為現今地政人員編制無法增加的情形下，找出一條解套的生途。
- 六、依文獻記載台灣於日治時期對於土地登記與測量，在民間設有「土地代書」與「測量代書」二種制度，係依據當時日本之「司法書士法」與「土地家屋調查士法」之法律規定而設立者，主要目的在於代理當事人向當時法務局在各地區所設立之不動產登記所申請土地登記或標示變更登記等手續，至民國 34 年台灣光復後，「土地代書」仍繼續存在，但「測量代書」則因我國有關土地法規並未認定民間的測量成果，以致被淘汰而無存⁵²。可見公部門政策或制度推演會影響民間業者之能量及興衰。但隨著公私協力理論的興起與發展，政府部門更須營造有利環境，讓民間業者得以蓬勃發展，達致雙贏。

第四節 小結

隨著科技的進步、交通的便捷，及因應社會的多元化，地政業務應導入企業化的模式來經營，以滿足人民之需求。經各級地政機關多年的努力，不斷的積極推動革新措施，諸如法規的修訂、作業程序的簡化、人員經費的充實等。但其成果遠不及人民對地政業務服務需求的成長。為此，努力尋求一徹底解決之道，

⁵¹ 領有地政士開業執照總數為 11,063 人，於各主管機關完成申請簽證人數 175 人，資料來源：<http://ehouse.land.moi.gov.tw/A0/A26/A2600B.aspx?ARTID=3224>，查詢日期：2011 年 6 月 6 日。

⁵² 請參閱塗惇義，1996，〈從日本地籍測量師制度談如何運用民間測量人力〉，《台灣地政》，第 121 期，頁 33-34

則成了當前重要的課題。

我國在面臨急速變遷、政經環境惡化及政府大力推動「業務委託民間辦理」的政策下，地政機關應充分利用地政業務之特性，建構良好的公私合夥關係為基礎，將部份業務項目委外辦理，保留並強化最核心的業務及兼顧成本效益，將有限的資源運用地籍管理、釐訂地價及土地利用開發等更核心的職能上，使業務的執行方式，能夠更有彈性地考慮社會總體資源，做更有效率的安排。目前雖因礙於法令、預算的限制，無法增僱正式人員，但在面對業務量及民眾需求不斷上升的情況下，各級地政機關更應跳脫昔日思維，配合時代脈動與政策腳步逐年創新，重新檢視委託民間辦理實施之項目，運用民間充沛的資源與活力導入公共服務的空間，以有效解決地政業務繁重、人力不足的困境，提供民眾滿意的服務。

我國地政業務因囿於獨特的登記制度，發展出別於行政機關的業務特性。因此，目前業務委外政策應用於地政業務之項目侷限於較庶務性之事務委外，較屬技術性或專業性的業務委外績效有限。實務上，地政業務除了政策規劃或是具公權力(或是公信力)的業務仍應由政府辦理以外，其餘都有委外的空間，以最基層土地登記機關業務為例，登記業務的案件初審及地籍謄本核發、測量業務的複丈或測量作業、地價作業的買賣實例調查或地價查估作業、資訊業務的電腦機房維護作業都可納入委外的項目，但因業務委外作業會使公務員的身份由執行者轉變為監督者，在沒有完善的配套措施下，例如：足夠的廠商能量及市場、完備的法令制度、縝密的評估及管理機制、執行人員的共識等，貿然實施易生困途。是為提昇辦理委外績效，深入探討以了解影響地政業務委外的決定因素確有其必要性。

第四章 地政業務委外決定因素之探討

本章根據所探討的文獻回顧及研究目的，首先提出本研究之觀念架構及設計，透過訪談作業的結果確定研究變數，其次再說明問卷調查的發現，最後則是實證的結果。

第一節 研究架構與設計

以新公共管理的論點而言，政府應扮演「導引者」的角色。然政府的主要職責應定位於確保各項公共服務與財貨均可被順利提供，但卻不必要凡事自己動手處理。換言之，政府可以藉由其他組織（如非營利組織、企業等）的協助，共同執行政策或推動相關管制措施。職是之故，在地政機關長期人員不足及財政有限前提下，試圖以其他替代方式解決問題，應是值得吾等研究的課題。

當政府機關陷於資源無法有效滿足民眾需求之際，不要忽略了隱藏於民間無限的能量，只要民間團體有足夠的能力與意願參與公共事務時，必能突破傳統的制度束縛，有效提高行政效率與效能。且就治理的角度而言，其實政府並不需要親自做那麼多的事，有些非核心任務的公共事務處理是可以託付社會力量來進行。事實上，歷年來政府主管機關一再的主動或被動的就地政業務之行政缺失，亟欲自我革新。但是，在革新的歷程中，總陷於增加經費、人力即可解決的迷失中（財政、主計、人事單位不同意增加經費、人力），未進一步思索其他解決方案，以突破既有困境。基於此，本文試圖以「委外」的觀點探討及檢討地政業務體制現況，並謀改善之途。

壹、研究架構

本研究主題為「政府業務委外決定因素之探討—以地政業務為例」，探討的重點是在眾多的地政業務及繁瑣的地政程序中瞭解那些地政業務（或項目）較適合委託民間辦理及委外的範圍及方式，並就制度及管理上的影響因素進行探討，同時瞭解地政業務在現有的體制及相關法令規範下執行業務委託民間辦理的困難處及改進措施。經彙整相關之理論意涵並參酌業務委外決定因素之文獻研究所提出之因素，建構本文之架構以從地政業務委外項目、委外決定因素及受訪者屬性等層面來做深入的探討，分析地政業務與委外決定因素之關連，研究架構如圖4-1。

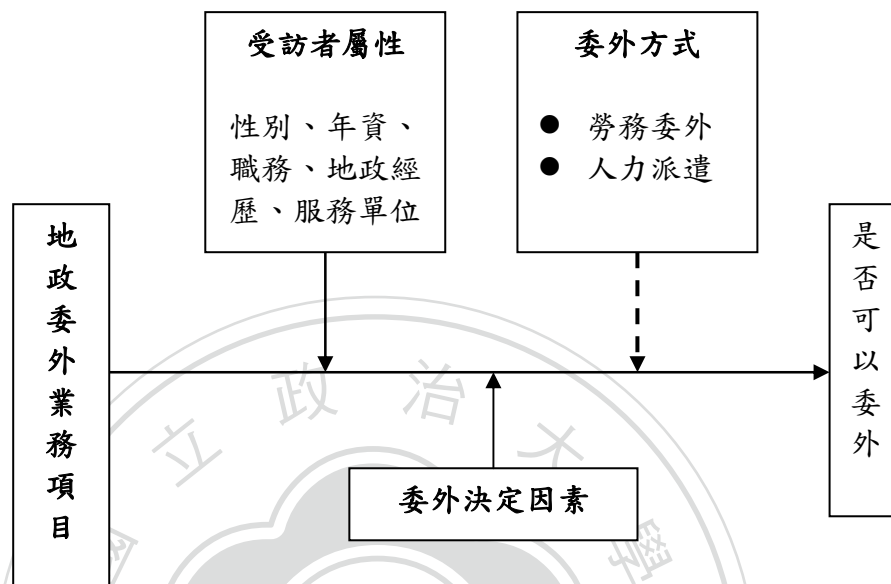


圖 4-1 研究架構
資料來源：筆者自行繪製

所謂政府委外辦理，就是將業務委託民間辦理，依其委託辦理之內容又分為機關委外及業務項目委外二類。機關委外是指機關整體業務委託民間辦理；業務項目委外則是指機關職能中部份業務委託民間辦理。探究地政業務性質，如前文所言因涉公權力高尚不宜機關整體委外，而較適合業務項目的委外。因此本研究所稱之委外是以業務項目委外為主。

貳、研究設計

依據上述的研究架構，本研究有地政委外業務項目、委外決定因素及受訪者屬性三個研究變項，因為地政業務委外議題屬初創階段，究何種業務項目適合委外？相關研究資料不多，為提高本研究之深度、廣度，加強研究的信度及效度，故本研究以進行訪談作業來探求適合委外之地政業務項目並藉由訪談過程中受訪者的經驗，彙整委外之決定因素，接著辦理問卷調查作業以探究適合委外之地政業務及影響委外決定之因素。

一、訪談作業

為探求適合委外之地政業務、實務上執行困難以及可能影響委外之決定因素，擬具訪談大綱，進行深度訪談(訪談大綱如附錄一)，依訪談結果歸納並彙整了解現狀後，確定研究變項，以為問卷調查內容之依據。

因地政業務項目廣泛，業務分工細，因此訪談對象的遴選則以多元化為原則，儘量包含登記、測量、地價、開發、編定業務等相關業務之人員，且因地政業務跨領域學習不易，每項業務要熟稔需經一段時間以上，因此遴選受訪對象為地政相關經驗豐富之人員，又因委外作業之成功尚賴私部門之支持及參與，因此民間地政相關從業人員之意見對本研究會有一定的幫助，故訪談的對象另加入了私部門之地政士及估價師。

二、問卷調查

所謂問卷 (Questionnaire)，就是研究者蒐集初級資料的一種技術與工具，可用來衡量受訪者對於問題的態度與看法。本研究採用問卷調查研究，實證地政業務委外辦理之初探，參酌文獻探討及訪談結果建構問題，設計問卷題目以蒐集具體客觀的資料，來探討適合委外的地政業務項目及影響地政業務委外的決定因素。

問卷調查格式一般可分為開放式 (Open-Ended) 問卷及結構式 (structured - Questionnaire) 問卷兩種，本問卷以採結構式問卷為原則，但為免設計時之疏漏，仍設計補充說明之題次，以廣納受訪者不同的意見，補強問卷設計之不足，而使調查結果能更具代表。為使調查結果符合本研究之動機與目的，本研究之問卷內容主要分成以下五個部分：

第一部份：先說明本問卷中有關地政業務之範圍及委託民間辦理的定義

第二部份：列舉可能的影響因素對整體地政業務在決定是否委外的重要性為何，各項因素之重要與否程度以非常重要、重要、無意見、不重要、非常不重要五個量度表示，其權重數為5, 4, 3, 2, 1，供受測者勾選。

第三部份：探討是否贊成地政業務委外，如果受訪者不贊成地政業務委外時應如何處理，列舉可採取的因應措施供受訪者勾選，設計成複選方式可探求更多的改進管道。

第四部份：探討適合委外的地政業務項目、其委外的方式為何及影響委外地政業務的主要因素何，所列地政業務委外項目是依據訪談結果彙整而得。因各項業務性質存有差異性，故分項探討該項業務是以勞務委外或是人力派遣為較適宜，並列舉影響地政業務委外的因子，由受訪者依其影響之重要性勾選，6代表極為重要，5次之，1代表完

全不重要。

第五部份：受訪者基本資料，包括受訪者性別、服務年資、職別、曾經接觸的地政業務項目及服務單位等。

第二節 訪談的結果與發現

為加強問卷效度，本研究於設計問卷前進行深度訪談，以加強問卷設計之真實性，及開發問卷之深度及廣度，以下則說明訪談進行及訪談結果整理。

壹、訪談進行

本次訪談的對象包括了地政機關人員、地政士、估價業者等共 15 人；採取開放式的訪談方式，依個人經驗特質就所熟悉的領域思考，激出不同之火花，以建構更完整的資料。於 99 年 10 月間分別聯絡受訪人員排定期程，99 年 11 月間逐一訪談(訪談結果整理如附錄二)。對於各受訪者的姓名以不公開為原則，並將所收集之資料作編碼，以方便整理訪談結果。

表 4-1 訪談對象背景分析

編號	身分別/職務	地政年資	承辦地政業務項目/經歷
A	縣市政府地政主管	30 年	地籍測量、土地開發、縣市政府地政局首長
B	縣市政府地政主管	36 年	地所主任及縣市政府地政局副首長
C	縣市政府地政主管	15 年	地籍、登記、地政士管理、地權及私有耕地三七五租佃管理
D	縣市政府地政主管	25 年	地籍、徵收、地所秘書
E	縣市政府地政主管	20 年	地籍、地權及地政資訊
F	縣市政府地政主管	12 年	地政資訊
G	縣市政府承辦員	8 年	登記、地價及土地開發/講師
H	縣市政府承辦員	公私部門合計 30 年	公部門：地籍、地用 私部門：登記業務(地政士)
I	縣市政府承辦員	2 年	法制業務
J	地政事務所主管	16 年	地籍測量及地所秘書
K	地政事務所承辦員	11 年	地籍測量、登記、地政資訊
L	地政事務所承辦員	7 年	登記、地價
M	縣市政府承辦員	2 年	登記
N	地政從業人員	25 年	地政士
O	地政從業人員	30 年	地政士/估價師/講師

資料來源：筆者自行整理

貳、訪談內容彙整

一、地政業務委託民間辦理的傾向部份，全體受訪者皆贊成地政業務委外，適合委外業務的屬性為：專業性、技術性及操作性，另外勞務密集、階段性、

急迫性、競爭性或經營管理的有效性亦比較適合委外，最重要的是該項業務應不涉行政決定權之裁量或不直接涉及個人隱私(受訪者 G, B)。至於贊成的原因則包括了：

1. 機關的安定性：政府組織不可能隨著業務增加而無限制成長，把一般性的事務讓民間做，政府做重要決策或是規劃方面的工作，倘地政業務屬階段性政策業務時，組織員額不可能隨時彈性增減，為維持機關之安定性，屬階段性業務之委外辦理有其效益與必要性。(受訪者 B, C)
2. 減少公部門財政支出及節省人事成本、充分運用有限的資源。(受訪者 D, I, K, L, N)
3. 民間的財力、人力資源充沛較具靈活性。(受訪者 F, H, J, O)
4. 運用證照度，達成專業上的分工。(受訪者 E, M)

二、受訪者認在目前推辦地政業務委外的過程中並非完成順利，執行期間所遭遇到的問題包括了：

1. 廠商能量不足：符合業務資格得以委外辦理之廠商過少、委外招標遴選不易，以及委外廠商辦理之品質較不具穩定性、難以督導管考等。除有賴民間市場之穩定成熟外，如何建立更嚴謹完善的管考制度亦是業務委外成功與否之關鍵。(受訪者 C、F)
2. 法令制度未完備：委外作業的推辦未有明確的法令規範，致受託者意願不高。(受訪者 A、B、O)
3. 廠商經驗不足，因其委外事項相對較具技術性，尤其是地籍圖重測委外作業時，公部門應將累積之經驗以合作辦理技術或經驗的轉移，讓民間業者能有更充沛的資源以資運用。(受訪者 E, J)
4. 法令制度未及時配合修改，例如都市計畫未配合辦理變更以及易生圖利特定廠商之負面影響，因此規劃土地開發委外作業前應落實民眾參與機制並慎選開發區位。(受訪者 G)
5. 另外標價太低、契約書訂定未臻明確易生爭端、未妥適辦理前置公聽作業，強行推辦，致辦理績效欠佳等都導致地政業務委外推辦較不順遂之原因。(受訪者 D、H、I、K, M, N)

三、現有的業務中，就適合推動的地政業務委外項目、委外方式及需要的配套措施而言，各受訪者之意見彙整如下：

1. 土地徵收：徵收作業決策權在於中央，縣市政府只是徵收作業的主管機關，性質上僅為徵收作業時承上轉下的報核作業執行機關，而發放補償

費或是徵收計畫書的初審都有明確的法規，因此，地上物及現況的徵收補償查估作業可以勞務委外方式委商辦理，至於發價作業則可以委由金融機構代為處理。(受訪者 A, B)

2. 地籍清理：民間業者有豐富的標售經驗，因此政策性業務的各類土地之地籍清理作業的代為標售作業（標售前之調查現勘、估價、投標文件製作等），可委商辦理，至於委外方式，則採取勞務委外的方式以契約約定工作項目支付價金方式。(受訪者 C)
3. 公地管理巡查作業：各機關需耗費相當人力定期巡查所經管之土地，以避免發生閒置土地遭占用或是傾倒廢棄物之情形，因巡查作業無涉公權力的一般事務故有委外辦理之空間。(受訪者 C)
4. 謄本核發委外：以勞務契約委外方式、設備及人力委請廠商負責，因其工作內容單純，不需專業，委外廠商亦不需侷限於有地政經驗之從業人員，故潛在受託者較多。需要的配套就是委外的帳務拆分計算、資訊安全的管控及個人資料的保護，以及現有人力移轉的處理。(受訪者 B, D, E, F, O)
5. 不動產交易管理業務：地政士及不動產經紀業開業登記、變更管理作業，雖屬縣市政府地政局(處)之職責，惟因依現行審核標準明確，性質未涉公權力之裁量，且依業必歸會原則，應由業界自治較能落實，因此該項業務應可委由各公會自行審核。(受訪者 A, E)
6. 電腦機房維護業務：資訊是專業相當高的工作，而地政機關資訊人員數量少，需賴專業廠商的技術來協助，因此可比照其他機關將機房維護工作委外。委外方式是將機房運作委託民間公司辦理，初期可採人力派遣方式，成熟後則可考量以勞務契約將設備維修一併委外方式，原有機房人員則專注於更核心的權限控管及資安管理工作。(受訪者 F, K)
7. 數值法辦理測量地區之土地鑑界：因數值區內均佈有控制點（包含圖根點），故只要取得控制點及申請鑑界宗地各界點之坐標資料，即可進行實地放樣之工作，因此可委由測繪業者辦理，但仍應於地籍測量實施規則中配合增訂土地複丈業務可委外辦理之條文，以取得法源依據。(受訪者 K, N)
8. 土地開發作業：土地開發屬許多程序組合而成之作業，故其中許多工程規劃設計施工驗收、地籍整理、土地分配等作業環節，可委由專案管理廠商辦理，待成果確定後，移地政機關辦理後續的權利登記。(受訪者 G)
9. 地價查估及買賣實例調查：應可以比照日本或其他外國估價作業委託估價

師辦理，回歸依每宗地的位置或其他特殊性訂定不同的宗地地價。委外方式最好是以行政委託的方式，讓估價師有權去探詢每一筆交易價格，作法是訂定地價時前置買賣實例調查等未涉公權力之業務，以勞務委託方式委託估價師去做宗地地價查估作業，而涉及地價訂定之核心業務則由政府部門綜合考量徵收或是其他政策來訂定，惟因地價影響甚鉅，應擬具避免廠商提供不實資料之防制機制，或確保資料公正客觀之配套措施。而公私部門使用的地價制度不同則需配合修改相關的法令，另外也由於現行的估價師人數不多，無法即時取代現行的地價人力，過渡時期應可以比照地政士或經紀人類似助理員輔助的機制來實施。(受訪者 A, D, H, I, J, L, M, N)

10. 非經常性的資料建檔工作或是案件規劃評估報告等非國家具體公權力表現之業務均可委外辦理，即不涉及公權力之行使，任何業務均可考量委外辦理。(受訪者 H)

四、彙整訪談結果，影響地政業務委外的決定因素可分為業務性質、組織內部及組織外部三大類：

- 1、業務性質：地政業務多屬公權力之行使，對外將發生一定法律效果，同時又因涉個人資料保護，是以得否業務委外，主要仍取決於業務性質是否適合。另業務如為階段性、急迫性、具專業度、競爭性之性質者則較適合委外。(受訪者 B, D, H, I, J, L, M, N)
- 2、組織內部：
 - (1) 執行人員支持度：包括主管態度及機關同仁的認知感。(受訪者 A, O)
 - (2) 法規完整度：「依法行政」是政府機關最基本的要求，故該項業務是否具公權力委託性質及有無法規授權為委外決定因素。(受訪者 E, I, K)
 - (3) 監督管理機制的完善度：包括業務委外後政府機關管理方式及執行者對政策的執行度。(受訪者 E)
 - (4) 評估規劃確實度：政府機關業務委外成本效益分析、配套措施(費用計算、審查制度、責任釐清、賠償爭議、技術轉移)規劃等前置評估作業。(受訪者 F, J, K)
- 3、組織外部：
 - (1) 委外廠商的意願度：包含契約價格是否合理、廠商的能量及設備成本是否符合經濟效益、市場的發展性。(受訪者 B, H, N)
 - (2) 人民信任度：委外後之效果品質是否具公信力而讓民眾得以普遍接

受。(受訪者 C)

(3) 受託廠商執行度：受託對象的素質，也就是委外後廠商品質，另民間公司人員異動頻繁，品質亦隨人員異動影響，常有無法銜接致業務紊亂情形。(受訪者 F)

(4) 委託後的執行成效是否符合預期或是比政府辦理時績效更好。(受訪者 I, K, O)

五、雖有受訪者表示如果廠商品質可以控管，地政業務其實沒有不適合委外的項目(受訪者 F)，但仍有受訪者表示在現行體制下地政業務仍有不適合委外，其項目則包括以下各項：

1. 測量、地價或是地用等作業，具高度公信力、裁量空間及影響較廣之業務，於技術或專業層面委託民間辦理後有關於行政審核作業，也就是行政權最後的審查核定權部份，因為有公權力公法的行為，較不宜委託。(受訪者 A, E, J, L)
2. 地政資訊作業中系統管理工作的資訊安全或是地籍資料中涉及個人隱私的資料擁有權部份的土地登記、地價登錄等亦不宜委外，以避免影響產籍資料或是獨佔的情形。(受訪者 D, G)
3. 產權登記業務不適合委外。因我國的登記制度賦予土地登記具有絕對效力，登記之准否影響人民不動產之權利，因此必需用公權捍衛保障基本權利，而登記機關因登記錯誤、遺漏或虛偽需負損害賠償之責，涉及到責任歸屬不易之問題；同時以現行的產權訴訟或賠償訴訟案件在最高法院判決多以個案認定方式去處理，不確定性高，不是訂定好 SOP、作業手冊或是規範就可以。另外受託廠商不像地政人員有權限可以查詢申請人的個人資料，無法真實的確認申請人的身份，反而容易發生土地權利糾紛的問題。(受訪者 A, B, C, D, H, M, N, O)
4. 使用編定：作業程序必須經過多機關的會勘及認定作業，涉及人為主觀上認定的裁量權行使問題，另公部門為了要達成一定的規定，需他部門的配合補正，而給予相關的行政指導；又因涉及編定審議委員會溝通協調。因此使用編定因有關於協商、協議或是人事、政策主導方面之性質，所以是不宜委外的。(受訪者 B)
5. 典型國家高權行使性質之業務，如裁處行政罰，即不適合委外辦理。(受訪者 I)

六、地政業務委外辦理對地政人員的高流動率及承辦的壓力疏緩影響面而言，經訪談結果出現不同的結果。

1. 地政業務委外辦理後應可減輕承辦人的壓力。(受訪者G, H, K, L, N, O)
2. 地政業務的高流動率及壓力大多來自於賠償責任，而該等業務目前委外辦理之可行性不高，因此不會因為委外而改善；另外因業務委外後地政人員的角色從執行者蛻變為管理者，在制度未成熟前地政人員流動率或壓力應該無法舒緩。(受訪者A, B, C, D, E, F, I, J)

七、最後在對地政業務委託民間辦理之看法及建議，各受訪者之意見如下：

1. 土地登記最重要的意義就是國家基於主權行使，認定該土地權利之歸屬，屬行政機關重要行政作為，土地與人民之認定與管轄是一個國家主權象徵，在這前提下登記雖有時是一很簡便審查登簿動作，其代表之意義與其他業務應有所不同，故不宜採委外辦理。但配合簽證制度時地政士辦理申請人身份核對或是一定金額的簡易案件的「協審作業」則可考慮，最後「登簿」這個階段，還是需地政機關辦理。(受訪者H)
2. 應該要求全面檢討修改相關法規，因各項業務性質差異性大，倘以某一業務全部委外所產生的衝擊必定很大，需經過審慎評估，檢視各業務性質，分析業務流程，採逐步分項目漸進式辦理，可先行以試辦方式辦理，並於辦理中檢討利弊得失，以求最佳合作方案、提升行政效能及導向企業經營理念。(受訪者B, C, D, E)
3. 地政機關被淘汰是未來的趨勢，從行政院組織改革過程中地政司所處的地位就可嗅出端倪，所以地政業務委外應該只是一個過程、一項手段而已。(受訪者A)
4. 在政府採購法架構，委外辦理地政業務績效良窳全看得標廠商品質，在無法防堵廠商以技術性控制既有技術引導得標情形下，須考量避免廠商獨攬資源之情形。(受訪者F)
5. 土地開發業務因隨時間演變，其辦理方式、案件數量及法令概念將可能呈現不同特性需求，故極適宜將基礎資料工作及作業項目辦理委外，而將人力集中於法令架構研議、開發實務流程簡化、公私合作方式研議、開發方式等創新概念研發。(受訪者G)
6. 地政業務是國家行政中重要行政作為，且攸關人民財產權。在「人力、物力、財力」及「時效」等因素下，評估那些業務可否委外辦理，這些因素可在擬定業務辦理時優先考量，同時也須配合整體施政之推動，適時加以修正。(受訪者H)

7. 行政機關因礙於諸多行政法規約束，辦理業務之彈性與效率遠不及一般民間廠商，故有許多業務由民間辦理會比政府機關更好，但由民間辦理不一定會做得較好的業務，或可能衍生其他問題之業務，有沒有必要為了減輕行政機關人力財力之支出而委外辦理，就值得商榷了。(受訪者 I)
8. 地政業務委外可保留並強化最核心的業務及兼顧成本效益之優點，其中「法令規定」為地政業務委外辦理需考量的因素，因為修訂法規需透過較長時間的立法程序，而「管理制度」之完善與否會直接影響到執行之成效，此一項目於委外前即應詳加考慮並建立完善之管理制度。(受訪者 K)
9. 地政業務委外政策的推動，應由是地政司制訂法令、擬訂計畫，視財政情形編列預算或以規費拆帳方式處理，由地方政府及各地所執行，各級機關共同推動，而不應是各自為政。(受訪者 J)
10. 地政業務委外是專業分工且可提升行政效率與專業度確立、提供政府部門與民間的合作、相互學習的機會與互相支援，但需要許多配套措施來輔助，如：設立委外招商實施辦法(分工內容，責任歸屬等)、成立監督部門等。(受訪者 M)
11. 對一個民眾來說，公眾事務由那個單位來作不是很重要，重點是該有的水準一定要維持，最好是效率能更好。因此委外政策決定時要作好相關的管理及配套措施，不要還沒成功反而造成更多的社會問題。(受訪者 N)
12. 地政委外應該從政策面、法令面以及執行面三者齊一推動。在政策方面應該要有明確的方向、足夠的誘因，法令面則需加強委外法規之修訂，最後執行面部份則是執行人員的積極度及監督管理機制之建立，三者缺一不可。地政業務委外實施績效不佳的原因是執政者對於委外這樣的政策沒有很熱衷的執行，存在著多一事不如少一事的心態。另當經濟不景氣，地政執業的空間壓縮時，政府當釋出公共事務供民間承做。(受訪者 O)

參、小結

本次訪談的重點在於適合委外的地政業務(或項目)有那些？及影響委外傾向的因素為何？適合的委外方式為何？以及目前推辦地政業務委外過程中所遭遇的問題為何？經由訪談結果可獲致基本的共識，就是地政業務基於機關安定性及運用民間資源減輕財政負擔上是可以委託民間辦理的，但具高度公信力、裁量空間、涉資訊安全及個人資料、涉公權力高、典型國家高權行使之裁罰性質之業務則不適合委外辦理。訪談過程中有受訪者認地政專業證照、政府採購法的實施、裁量權的行使、個人資料保護法規、委外方式、行政效率及人員流動率等7項，對地政業務委外的實施有一定的影響度。為

此，可列入問卷內容，以了解各項對影響整體地政業務委外實施的重要程度為何。

至適合委外的項目經訪談結果，有受訪者表示「如果廠商品質可以控管，地政業務其實沒有不適合委外的項目」，部份受訪者認地價查估作業、買賣實例調查作業、電腦機房維護、徵收作業、土地開發、土地測量、地籍圖重測、謄本核發作業、不動產交易管理、公地管理巡查作業、地籍清理作業等 11 項業務是適合推動委外的項目，另因訪談過程中部份受訪者認土地登記、使用編定及地政資訊因涉高度公權力、涉資訊安全及個人資料或裁量權行使問題不適合委託民間辦理，惟為探求地政人員對於前 3 項業務委外傾向，仍將其納入問卷探討之範疇。

另外，在影響地政業務委外可能的因素部份，綜合受訪者的意見將地政業務特性的涉公權力程度及專業程度列為可能的決定因素，同時參酌第二章文獻探討中各研究結果臚列納入決定因素。茲彙整研究變項如表 4-2

表 4-2 本研究變項項目表

委外業務	委外決定因素	受訪者屬性
1. 土地登記	1. 有執行人員支持度	1. 性別
2. 查估作業	2. 法規授權	2. 年資
3. 買賣實例調查作業	3. 規劃評估及管理監督 機制	3. 職務
4. 地政資訊	4. 涉公權力程度	4. 地政經歷
5. 電腦機房維護	5. 廠商執行成效	5. 服務單位
6. 徵收作業	6. 民間能量及承接意願	
7. 土地開發	7. 民眾接受度	
8. 土地測量	8. 專業程度	
9. 地籍圖重測		
10. 謄本核發作業		
11. 不動產交易管理		
12. 公地管理巡查作業		
13. 地籍清理作業		
14. 使用編定作業		

資料來源：筆者自行整理

第三節 問卷調查的實施

壹、研究變項：本研究在確定研究目的與研究架構後，依據相關理論與文獻回顧及我國現階段地政業務委外所遭遇的問題並參酌深度訪談結果加以歸納整理與比較分析後確立研究變項，並據以研擬問項(問卷原稿如附錄三)，茲分就研究變項臚列說明如下：

一、個人基本資料：包括性別、服務年資、職別、曾經接觸的地政業務項目及服務單位，除瞭解受訪者背景外，進一步比較不同性質之受訪者對地政業務是否適合委外認知有無差異性。

二、委外業務項目：

1. 土地登記：指地政事務所地籍登記作業，包含土地(建物)登記案件的審查、登簿、校對及繕發權利書狀等作業。
2. 查估作業：包含徵收補償、地上物查估或是公有土地處分價格訂定的查勘作業。
3. 買賣實例調查作業：配合我國現有區段地價制度，各級地政機關投入相當人力蒐集各類土地交易價格，以為下年度訂定公告地價之依據。是項作業包含了價格查訪、調查表編製及交易平台建置等。
4. 地政資訊：縣市政府地政局(處)或是地政事務所為執行地政資訊作業所為之規劃或是系統開發及建置等。
5. 電腦機房維護：地政業務電腦化完成後，為維地政資訊作業之持續性，縣市政府及各地政事務所之電腦機房設施或是資訊設備日常維護作業。
6. 徵收作業：因土地徵收作業之核定權為內政部，故作業項目僅指縣市政府地政局(處)土地徵收計畫書的轉核、徵收清冊編製、徵收補償費的查估及發價作業。
7. 土地開發：包括重劃或是區段徵收政策之推動，至其工程規劃設計施工驗收、地籍整理、土地分配、發價等作業環節則是本研究業務項目之範疇。
8. 土地測量：包括土地複丈、建築改良物測量或地籍整理等之地籍測量作業。
9. 地籍圖重測：包括圖根測量、界址測量、地籍調查、異動整理、編製清冊等業務。
10. 謄本核發作業：各類地籍謄本的核發及收費作業。
11. 不動產交易管理：縣市政府地政局處之地政士、不動產經紀業及不動產估價師之登記、異動及證照核發、換證作業。
12. 公地管理巡查作業：縣市政府經營之公有土地，為避免遭民眾非法佔

用、傾倒廢棄物或是違反土地使用等之情形，而不定派員巡查作業。

13. 地籍清理作業：台灣光復初期政府積極建立台灣地區地籍制度，因當時人民不諳我國法令，且地政機關人員法制觀念未臻健全，致有以日據時期會社、組合、神明會或其他不明主體之名義申報登記之土地，或因權利人行方不明，或因法院無資料可查，或共有土地各共有人登記之權利範圍錯誤，無證明文件可稽等因故未能申請更正登記或是與現行法令規定不符之地籍登記，造成部份土地閒置浪費。為此，主管機關內政部制定「地籍清理條例」、擬具地籍清理計畫，以提升產業發展及整體土地利用。清理計畫中有關代為標售作業，包含標售前之調查現勘、估價、投標文件製作等作業可列為之委外辦理項目之一。
14. 使用編定作業：我國土地依區域計畫法劃分及機關權責分工下，非都市土地依「非都市土地使用管制規則」，管制其使用土地使用分區，為地政機關權責，因此劃定為非都市區域範圍內之土地，其使用性質或使用強度均應依一定的規範辦理，防止土地的不相容使用。若其使用性質變更亦應循程序至縣市政府地政機關變更編定、更正編定等作業。因其作業程序繁複，需耗相當之人力，故可探討運用民間資源，以建立非都市土地使用管制委託制度，一方面可以善盡政府「良好管理」責任，另一方面管制之效率與效能亦可獲得改善。

三、委外決定因素：

1. 執行人員支持度：新政策形成後，政策執行者的執行決心，通常是該政策是否得以成功最大的關鍵。地政業務委外作業多屬作業流程部份階段委外(估價作業)、或是新政策的執行(地籍圖重測、土地開發作業)，因此較其他行政機關少了棘手的人員安置問題，但委外作業辦理過程中，仍涉有預算爭取、廠商利益分配及實施成效不彰等問題，因此機關首長是否有改革決心、管理上是否具有原則或是施政上有無創新之概念以及執行人員對於委外作業的認知、政策的貫徹程度等對於地政業務委外絕對是一大決定因素。
2. 法規授權：指影響委外措施之法源、命令或行政規則等，相關法令在公部門「依法行政」及「層級節制」的精神下將形成行政行為之準則。同時在完善法制基礎下對執行業務委託民間辦理之執行上亦會形成正面影響，而對政策執行者而言，有相關的法規授權作為業務執行之依據，會有較大的意願去執行；相對的，對有意願承接的廠商而言，也較有保障制度及安全感；就民眾而言，觀感亦較好。因此法規授權之完整與否勢為影響委外之因素。

3. 規劃評估及管理監督機制：業務委託民間辦理是否成功，在於有否審慎評估業務委外的可行性，在辦理業務委外評估時需注意有無對整體經濟面必要執程序序排列優先執行序位？有無擬訂各階段實施期程？有無確實提出人力安置計畫？及有無確實對委託民間進行全面性及週延性的評估等。各機關業務委託民間辦理後，政府並非從此卸責，主管機關（或委託機關）將所屬業務委託民間經營後，仍應採取適當的監督方式，對受託者善盡監督管理之責。就委外作業而言，監督管理實為政策執行的重要環節，也是決定委外的重要因素之一。
4. 涉公權力程度：公權力是法律賦予政府機關依法執行各種行為，常涉及人民權利義務之創設、確認、變更或廢止，地政業務所掌理之地籍資料為不動產財產權之公示登記，是土地利用的基礎，亦是人民財產權保障之表現。如前章所述地政業務之範疇廣，性質差異大，故其所涉公權力程度之高低亦為決定地政業務是否委外的決定因素。
5. 廠商執行成效：政府業務委外的概念是希望透過民間加入政府的公共服務，活化機關之人力運用，減輕政府財政負擔，擴大服務能力，以提昇整體績效。整體來說，委外作業後受託者執行結果就代表政府機關的執行結果，倘委外後執行成效低於政府機關自行辦理，即代表該項委外政策執行過程中有環節未落實，因此，廠商執行成效與否當列為地政業務委外之決定因素。
6. 民間能量及承接意願：政府在辦理業務委託民間辦理時，首先須考量到民間機構是否有能力提供等於甚至於高於政府原本自辦該業務的水準。因此受託廠商的規模、專業技能及管理能力的等項對委外影響至為重要。另外承接單位數亦一併考量，假設市場僅為少數廠商所壟斷時，競爭力自然會被削減，相對所提供之品質亦降低，其結果定會影響委外之成效。又市場的擴展也是一個重要的因素，以地政業務而言，比起其他行政業務市場相對小了許多，廠商承包委外作業所投入的教育訓練費用或是開發費用金額都不小，尤其地政專業度高、委外作業多處於萌芽階段，受託廠商會較其他機關委外作業花費較多的精力摸索，而大多數的地政機關亦無豐富的委外經驗，更增加受託廠商成本。因此就地政業務而言，民間能量及廠商承接意願為影響委外的重要因素之一。
7. 民眾接受度：以新公共管理觀念來看，政府的顧客即是民眾，可經由民眾的回應來窺視政策實施的成效。地政業務因涉人民財產權，長期以來多由公部門執行，雖專業證照制度的實施致我國社會專業分工漸成風潮，民間擁有豐沛的資源得以投入，但顧客(民眾)對於該項業務委託民

間辦理的接受程度應是影響地政業務委外的因素之一。

8. 專業程度：在認知上地政業務因所涉法令多，裁量權行使空間大，非學有專精或受過一定訓練的人才得以應付，但畢竟不是所有地政業務皆具高度專業性，部份較庶務性質之業務非得委由專業人士辦理，或有明確法令規範、低技術性的事務仍有委託民間辦理的空間，因此專業程度亦應為地政業務委外的決定因素。

貳、問卷調查實施

本研究為瞭解地政業務委託民間辦理之看法及意向，設計問卷蒐集主要問題，以各級地政機關(包括地政司、縣市政府、各地政事務所)地政人員為問卷調查對象。同時為了讓樣本能更具代表性，不會因集中於某區域而使調查結果失真，除內政部地政司外，其餘樣本則以縣市為單位，即每縣市(以五都改制後之縣市)政府地政處(局)及其所屬之2地政事務所共3個機關，每機關隨機取樣，於100年1、2月間以回郵方式寄送問卷，另親自以電話拜託或請託他人填寫後帶回方式。基於地域分散的考量，共發放台北市、新北市、基隆市、高雄市、宜蘭縣、桃園縣、苗栗縣、屏東縣、花蓮縣等15縣市，問卷資料蒐集完竣後，運用統計軟體分析統計，以強化本研究可行性分析之信度。

參、問卷回收情形

本研究共發出315份問卷，回收問卷數300份，其中有效問卷292份，有效問卷回收率為92.7%。問卷發出份數與回收份數及比例，如表4-3。

表 4-3 問卷回收統計表

機構名稱	問卷發放數	回收問卷	有效問卷	有效問卷回收率(%)
地政司	15	14	14	93
地方政府	100	94	90	90.0
地政事務所	200	192	188	94.0
合計	315	300	292	92.7

資料來源：筆者自行整理

第四節 基本資料分析

本節係就回收資料統計分析受訪者屬性及其是否委外之傾向，結果如下：

壹、基本資料之分布情形

利用次數分配，統計受訪者在個人基本資料(包含性別、地政服務年資、職位、曾接觸的地政業務、服務的單位)的人數與百分比，以了解受訪者的分布情形。

如表 4-4 所示，從整體受訪者(292 人)來看，其性別以「女性」較多，計 161 人(55%)，「男性」較少，計 131 人(45%)；在地政服務年資方面，受訪者人數以「5~10 年」最多，計 79 人(27%)，其次依序為「5 年以下」69 人(24%)、「15~20 年」54 人(18%)、「10~15 年」48 人(16%)、「20~25 年」25 人(9%)、「25 年以上」17 人(6%)。

大多數受訪者職位為「非主管」224 人，「主管」僅 68 人；受訪者曾接觸的地政業務(複選題)，以「登記業務」的人次最多，計 199 人，其次依序為「地價業務」89 人、「資訊業務」78 人、「地用業務」63 人、「測量業務」62 人、「地權業務」38 人、「土地開發業務」31 人、「不動產交易業務」25 人、「其他」11 人。

受訪者的服務單位為「地政事務所」的人數最多，計 188 人(64%)，其次依序為「縣市政府地政機關」90 人(31%)、「中央地政機關」14 人(5%)。

表 4-4 背景變項之次數分配表

類別	整體 (N=292)		是否贊成地政業務委外			
			贊成地政業務 委外者(N=223)		不贊成地政業務 委外者(N=69)	
	人數 (次)	% ²	人數 (次)	% ²	人數 (次)	% ²
性別						
男	131	45	103	46	28	41
女	161	55	120	54	41	59
從事地政服務年資						
5 年以下	69	24	49	22	20	29
5~10 年	79	27	60	27	19	28
10~15 年	48	16	41	18	7	10
15~20 年	54	18	40	18	14	20
20~25 年	25	9	19	9	6	9
25 年以上	17	6	14	6	3	4
職位						

類別	整體 (N=292)		是否贊成地政業務委外			
			贊成地政業務 委外者(N=223)		不贊成地政業務 委外者(N=69)	
	人數 (次)	% [※]	人數 (次)	% [※]	人數 (次)	% [※]
主管	68	23	60	27	8	12
非主管	224	77	163	73	61	88
曾接觸的地政業務(複選)						
登記業務	199	68	150	67	49	71
測量業務	62	21	52	23	10	14
地價業務	89	30	66	30	23	33
地用業務	63	22	49	22	14	20
地權業務	38	13	32	14	6	9
資訊業務	78	27	57	26	21	30
土地開發業務	31	11	30	13	1	1
不動產交易業務	25	9	23	10	2	3
其他	11	4	9	4	2	3
服務的單位						
中央地政機關	14	5	8	4	6	9
縣市政府地政機關	90	31	76	34	14	20
地政事務所	188	64	139	62	49	71

註：※有效百分比

如果以是否贊成地政業務委外來區分，就受訪人數來看贊成委外者較多有 223 人（約為 76%），不贊成者較少為 69 人，可見多數人贊成將地政業務委外辦理。在性別方面，無論是否贊成委外均以「女性」較多；在地政服務年資方面，贊成委外者前三名為「5~10 年」60 人、「5 年以下」49 人、「10~15 年」41 人，而不贊成委外者前三名為「5 年以下」20 人、「5~10 年」19 人、「15~20 年」14 人；在職位方面，無論是否贊成委外均以「非主管」人數較多。在曾接觸的地政業務(複選題)方面，贊成委外者前三名為「登記業務」150 人、「地價業務」66 人、「資訊業務」57 人。在服務單位方面，贊成委外者以「地政事務所」的人數最多，計 139 人，其次依序為「縣市政府地政機關」76 人、「中央地政機關」8 人。

對地政業務是否委外依受訪者屬性傾向比例分別統計如表 4-5 至 4-7

表 4-5 按性別、職別、年資統計比例表

	性別		職別		年資	
	男	女	主管	非主管	少於15年	大於15年
贊成人數	103(79%)	120(75%)	60(88%)	163(73%)	150(68%)	46(67%)
不贊成人數	28(21%)	41(25%)	8(12%)	61(27%)	73(32%)	23(33%)
合計	131	161	68	224	223	69

由上表可知，是在性別或是年資上，贊成委外的比例差異不大，但職別上來區分，受訪者職別是主管(88%)贊成地政業務委的比例較非主管(73%)為多。

表 4-6 按曾接觸的地政業務比例統計表

	全體受訪者人數	排 序	贊成地政業務 委外者		不贊成地政 業務委外者	
			人數	%	人數	%
登記業務	199	1	150	75	49	25
測量業務	62	5	52	82	10	18
地價業務	89	2	66	74	23	26
地用業務	63	4	49	78	14	22
地權業務	38	6	32	84	6	16
資訊業務	78	3	57	73	21	27
土地開發業務	31	7	30	97	1	3
不動產交易業務	25	8	23	92	2	8
其他	11		9		2	

由上表可知，以從事土地開發業務(97%)及不動產交易業務(92%)人員接受地政業務委外程度較高，較不認同地政業務委外之前二名為曾辦理資訊業務及地價業務經驗者，但各項贊成比例均超過7成。

表 4-7 按服務單位比例統計表

	中央地政機關	縣市政府地 政機關	地政事務所
贊成人數	8(57%)	76(84%)	139(74%)
不贊成人數	6(43%)	14(16%)	49(26%)
合計	14	90	188

由上表分析得出，在服務單位方面，贊成委外者以「縣市政府地政機關」(84%)的比例最高，其次依序為「地政事務所」(74%)，而主管地政業務規劃的「中央地政機關」(57%)的比例則為最低，但畢竟中央地政機關的受訪者樣本數量少，其代表性則較薄弱。

貳、各研究變項之現況分析

本項則利用描述統計，探討受訪者在「地政業務委外實施影響重要性」、「地政業務委外之適合與否及方式」（包含委外適合性及方式、委外不適合之處理方式）上，各層面與題項的反應情形，以計算平均數、標準差及百分比來作現況描述。

一、地政業務委外實施影響的重要性

如表4-8 所示，全體受訪者在「地政業務委外實施影響重要性」各題項上以「裁量權的行使」得分最高，可以驗證地政業務因涉高度之裁量權行使，所以受訪者認為該項是影響地政業務委外之最重要因素，而「委外方式」得分最低，表示不論是以勞務委外或是人力派遣方式辦理對地政業務委外的實施是相對比較不重要的因素。

表 4-8 地政業務委外實施影響重要性之描述性分析表

層面	個數	平均數	標準差	排序
地政專業證照對地政業務委外的實施影響	292	4.15	0.80	3
政府採購法規對地政業務委外的實施影響	292	3.90	0.83	6
裁量權的行使對地政業務委外的實施影響	292	4.47	0.66	1
個人資料保護法規對地政業務委外的實施影響	292	4.17	0.68	2
委外方式對地政業務委外的實施影響	292	3.72	0.92	7
行政效率對地政業務委外的實施影響	292	4.14	0.70	4
人員流動率對地政業務委外的實施影響	292	4.01	0.86	5

二、地政業務委外之適合與否及方式

(一)、委外適合性及方式

在223位贊成地政業務委外的受訪者中，14項地政業務中以認「謄本核發作業」最適合業務委外，其次為「買賣實例調查作業」、第三位則是「查估作業」，排名最後為「土地登記」。進一步統計各項地政業務適合的委外方式受訪者除「謄本核發作業」認為較適合「人力派遣」者外，其餘包括「土地登記」、「查估作業」等13項地政業務皆認「勞務委外」較適合。

表 4-9 地政業務委外適合性及方式之次數分配表

地政業務(複選)	適合委外業務		適合委外的方式			
			勞務委外		人力派遣	
	人次	% [†]	人數	%	人數	%
土地登記	52	23	35	67	17	33
查估作業	157	70	130	83	27	17
買賣實例調查作業	170	76	134	79	36	21
地政資訊	96	43	85	89	11	11

地政業務(複選)	適合委外業務		適合委外的方式			
			勞務委外		人力派遣	
	人次	% [†]	人數	%	人數	%
電腦機房維護	149	67	81	54	68	46
徵收作業	76	34	66	87	10	13
土地開發	116	52	110	95	6	5
土地測量	116	52	105	91	11	9
地籍圖重測	144	65	133	92	11	8
謄本核發作業	174	78	61	35	113	65
不動產交易管理	87	39	60	69	27	31
公地管理巡查作業	125	56	75	60	50	40
地籍清理作業	86	39	67	78	19	22
使用編定作業	58	26	47	81	11	19

註：N = 223；† 佔人數百分比

(二)、委外不適合之處理方式

至於不贊成地政業務委外者，認為應處理方式依序為「檢討業務特性，擇項試辦」、「修改相關法規」、「分批分項漸進式辦理」、「繼續維持現況」。其中勾選「繼續維持現況」者約佔三成，但在不贊成委外的受訪者中仍有大多數的受訪者認地政業務可經由「檢討業務特性，擇項試辦」、「修改相關法規」與「分批分項漸進式辦理」方式改善業務委外的辦理，也就是有條件的修正後地政業務就可以委外，而不是不可委外的。

表 4-10 地政業務委外不適合的處理方式之次數分配表

處理方式(複選)	人次
修改相關法規	24
繼續維持現況	22
檢討業務特性，擇項試辦	46
分批分項漸進式辦理	24
其他，請惠予補充	0

(三)、除了表4-9所列14項地政業務適合委託民間辦理以外，受訪者表示土地測量及地籍圖重測工作協辦之測量助理人力可以委外辦理。因是類人員非循公務人員任用規定進用，甚至部份縣市政府淪為政治酬庸之工具，除遭人非議外，管理上亦生困擾。為此，可將該類人力需求考量列為委外的項目，可要求廠商提供具有一定技術能力之人員，維持測量業務運作，同時可減少地政機關之人事費用支出。

第五節 地政業務委外決定因素分析

壹、地政業務適合委外之主要因素

以單一樣本 T 檢定 (One Sample t -test; 檢定值為 4.5) 去探討各項地政業務在各項重要因素之差異情形。若 T 檢定達顯著 (設 $\alpha = .05$)，則以平均數大於 4.5 以上者為主要因素。

一、土地登記委外之主要因素

各項重要因素的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」、「民眾接受度」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示前述重要因素均為影響土地登記委外之主要因素。

表 4-11 地政登記委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值*	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	5.19	0.86	5	5.78*	<.001	是
(2) 法規授權	5.56	0.61	2	12.55*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.27	0.79	4	6.98*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	5.40	0.87	3	7.50*	<.001	是
(5) 廠商執行成效	5.06	0.96	6	4.20*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.85	1.02	8	2.45*	.018	是
(7) 民眾接受度	4.90	1.16	7	2.51*	.015	是
(8) 專業程度	5.60	0.80	1	9.90*	<.001	是

註： $N = 52$ ，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，* $p < .05$

二、查估作業委外之主要因素

在認為查估作業適合委外的受訪者中，除了「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示前述重要因素皆為影響查估作業委外之主要因素。

表 4-12 查估作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值*	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	4.78	1.08	5	3.22*	.002	是
(2) 法規授權	5.08	0.86	3	8.41*	<.001	是

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主 要因素
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.17	0.86	2	9.68*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.68	0.94	7	2.33*	.021	是
(5) 廠商執行成效	5.00	0.93	4	6.76*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.76	0.94	6	3.45*	.001	是
(7) 民眾接受度	4.52	1.03	8	0.27	.786	
(8) 專業程度	5.24	0.79	1	11.61*	<.001	是

註： $N = 157$ ，^{*}此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，^{*} $p < .05$

三、買賣實例調查作業委外之主要因素

在認為買賣實例調查作業適合委外的受訪者中，除了「涉公權力程度」與「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示前述重要因素皆為影響買賣實例調查作業委外之主要因素。

表 4-13 買賣實例調查作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	4.84	1.00	5	4.37*	<.001	是
(2) 法規授權	4.95	0.95	4	6.19*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.16	0.85	1	10.16*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.50	1.00	7	0.00	1.000	
(5) 廠商執行成效	5.00	0.88	3	7.38*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.76	0.81	6	4.27*	<.001	是
(7) 民眾接受度	4.42	1.09	8	-0.92	.360	
(8) 專業程度	5.05	0.89	2	8.14*	<.001	是

註： $N = 170$ ，^{*}此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，^{*} $p < .05$

四、地政資訊作業委外之主要因素

認為地政資訊作業適合委外的受訪者中，除了「涉公權力程度」、「民間能量及承接意願」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「廠商執行成效」、「民眾接受度」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，但其中「民眾接受度」的平均分數是顯著

低於 4.5，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「廠商執行成效」及「專業程度」為影響地政資訊作業委外之主要因素。

表 4-14 地政資訊作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主要因素
(1) 執行人員支持度	4.80	0.96	4	3.09*	.003	是
(2) 法規授權	4.72	1.01	5	2.12*	.037	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.18	0.79	2	8.35*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.36	1.21	7	-1.10	.274	
(5) 廠商執行成效	5.04	0.96	3	5.52*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.51	1.04	6	0.10	.922	
(7) 民眾接受度	3.76	1.31	8	-5.52*	<.001	
(8) 專業程度	5.21	0.75	1	9.22*	<.001	是

註：N = 96，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，*p < .05

五、電腦機房維護作業委外之主要因素

在認為電腦機房維護作業適合委外的受訪者中，除了「執行人員支持度」、「法規授權」、「民間能量及承接意願」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民眾接受度」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，但其中「涉公權力程度」與「民眾接受度」的平均分數是顯著低於 4.5，表示影響地政資訊作業委外之主要因素為「規劃評估及管理監督機制」、「廠商執行成效」及「專業程度」3 項。

表 4-15 電腦機房維護作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主要因素
(1) 執行人員支持度	4.62	1.17	4	1.22	.223	
(2) 法規授權	4.38	1.21	5	-1.26	.211	
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.23	0.86	2	10.46*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	3.77	1.39	7	-6.41*	<.001	
(5) 廠商執行成效	5.03	0.97	3	6.61*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.37	1.12	6	-1.42	.157	
(7) 民眾接受度	3.08	1.40	8	-12.40*	<.001	
(8) 專業程度	5.37	0.75	1	14.19*	<.001	是

註：N = 149，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，*p < .05

六、徵收作業委外之主要因素

在認為徵收適合委外的受訪者中，各項重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示各主要因素的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示各因素均為影響徵收作業委外之主要因素。

表 4-16 徵收作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值*	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	5.03	0.94	7	4.89*	<.001	是
(2) 法規授權	5.47	0.66	1	12.81*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.38	0.65	2	11.78*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	5.16	0.91	4	6.30*	<.001	是
(5) 廠商執行成效	5.08	0.91	5	5.57*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	5.07	0.98	6	5.01*	<.001	是
(7) 民眾接受度	4.87	1.17	8	2.74*	.008	是
(8) 專業程度	5.34	0.78	3	9.47*	<.001	是

註： $N = 76$ ，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，* $p < .05$

七、土地開發作業委外之主要因素

在認為土地開發作業適合委外的受訪者中，除了「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示前述重要因素為影響土地開發作業委外之主要因素。

表 4-17 土地開發作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值*	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	5.02	0.93	5	5.99*	<.001	是
(2) 法規授權	5.10	0.85	4	7.61*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.30	0.68	1	12.73*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.95	0.86	6	5.61*	<.001	是
(5) 廠商執行成效	5.13	0.73	3	9.24*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.81	0.86	7	3.86*	<.001	是
(7) 民眾接受度	4.45	1.00	8	-0.51	.610	
(8) 專業程度	5.17	0.80	2	9.06*	<.001	是

註： $N = 116$ ， \ddagger 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5， $*p < .05$

八、土地測量作業委外之主要因素

在認為土地測量作業適合委外的受訪者中，除了「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示前述重要因素為影響土地測量作業委外之主要因素。

表 4-18 土地測量作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [‡]	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	4.98	0.92	6	5.63*	<.001	是
(2) 法規授權	5.15	0.89	3	7.85*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.24	0.87	2	9.17*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	5.02	0.89	5	6.23*	<.001	是
(5) 廠商執行成效	5.10	0.84	4	7.76*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.82	0.87	7	3.95*	<.001	是
(7) 民眾接受度	4.59	1.11	8	0.84	.405	
(8) 專業程度	5.31	0.78	1	11.12*	<.001	是

註： $N = 116$ ， \ddagger 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5， $*p < .05$

九、地籍圖重測作業委外之主要因素

在認為地籍圖重測作業適合委外的受訪者中，除了「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示其餘各項的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在，且其平均分數均高於 4.5，表示除了「民眾接受度」外其餘重要因素皆為影響地籍圖重測作業委外之主要因素。

表 4-19 地籍圖重測作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [‡]	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	5.03	0.96	6	6.59*	<.001	是
(2) 法規授權	5.12	0.92	4	8.06*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.30	0.83	1	11.57*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.97	0.87	7	6.52*	<.001	是
(5) 廠商執行成效	5.26	0.68	3	13.42*	<.001	是

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主 要因素
(6) 民間能量及承接意願	5.06	0.83	5	8.07*	<.001	是
(7) 民眾接受度	4.58	1.14	8	0.87	.383	
(8) 專業程度	5.28	0.74	2	12.64*	<.001	是

註： $N = 144$ ，^{*}此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5， $*p < .05$

十、膳本核發作業委外之主要因素

在 174 位認為膳本核發作業適合委外的受訪者中，各項重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示各項因素的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在。但僅有「規劃評估及管理監督機制」平均分數均高於 4.5，表示其為影響膳本核發作業委外之主要因素。

表 4-20 膳本核發作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均 數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	4.29	1.23	3	-2.28*	.024	
(2) 法規授權	4.16	1.31	5	-3.48*	.001	
(3) 規劃評估及管理監督機制	4.84	0.93	1	4.87*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	3.30	1.32	6	-11.92*	<.001	
(5) 廠商執行成效	4.30	1.01	2	-2.56*	.011	
(6) 民間能量及承接意願	4.23	0.99	4	-3.61*	<.001	
(7) 民眾接受度	3.05	1.37	8	-13.91*	<.001	
(8) 專業程度	3.22	1.34	7	-12.57*	<.001	

註： $N = 174$ ，^{*}此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5， $*p < .05$

十一、不動產交易管理作業委外之主要因素

在認為不動產交易管理作業適合委外的受訪者中，除了「執行人員支持度」、「法規授權」、「民間能量及承接意願」外，各項重要因素的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民眾接受度」及「專業程度」的平均分數與檢定值 4.5 有顯著差異。但僅「規劃評估及管理監督機制」、「廠商執行成效」平均分數高於 4.5，表示其為影響不動產交易管理作業委外之主要因素。

表 4-21 不動產交易管理作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T 值 [*]	p 值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	4.55	0.99	5	0.43	.669	

重要因素	平均數	標準差	排序	T值 [*]	p值	是否為主 要因素
(2) 法規授權	4.68	0.98	3	1.75	.084	
(3) 規劃評估及管理監督機制	4.90	0.82	1	4.57*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	3.91	1.33	7	-4.18*	<.001	
(5) 廠商執行成效	4.77	0.80	2	3.20*	.002	是
(6) 民間能量及承接意願	4.67	0.91	4	1.76	.081	
(7) 民眾接受度	3.76	1.38	8	-5.02*	<.001	
(8) 專業程度	4.24	1.23	6	-1.99*	.050	

註：N = 87，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，*p < .05

十二、公地管理巡查作業委外之主要因素

在 125 位認為公地管理巡查作業適合委外的受訪者中，除了「法規授權」、「民間能量及承接意願」外，各項重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民眾接受度」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值 4.5 有顯著差異存在。但其中僅有「執行人員支持度」、「規劃評估及管理監督機制」與「廠商執行成效」平均分數均高於 4.5，表示其為影響公地管理巡查作業委外之主要因素。

表 4-22 公地管理巡查作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T值 [*]	p值	是否為主 要因素
(1) 執行人員支持度	4.76	1.02	3	2.90*	.004	是
(2) 法規授權	4.62	1.11	4	1.21	.230	
(3) 規劃評估及管理監督機制	4.94	0.87	1	5.73*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.17	1.25	6	-2.99*	.003	
(5) 廠商執行成效	4.83	0.83	2	4.52*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.44	0.97	5	-0.64	.521	
(7) 民眾接受度	3.86	1.03	8	-6.98*	<.001	
(8) 專業程度	4.10	1.14	7	-3.89*	<.001	

註：N = 125，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，*p < .05

十三、地籍清理作業委外之主要因素

在認為地籍清理作業適合委外的受訪者中，除了「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程

度」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值4.5有顯著差異存在，且其平均分數均高於4.5，表示前述重要因素為影響地籍清理作業委外之主要因素。

表 4-23 地籍清理作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T值 [*]	p值	是否為主要因素
(1) 執行人員支持度	5.02	0.89	4	5.43*	<.001	是
(2) 法規授權	5.22	0.85	1	7.90*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.09	0.86	2	6.38*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	4.81	0.93	6	3.14*	.002	是
(5) 廠商執行成效	4.97	0.90	5	4.79*	<.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.77	0.85	7	2.92*	.004	是
(7) 民眾接受度	4.47	1.09	8	-0.30	.768	
(8) 專業程度	5.10	0.88	3	6.36*	<.001	是

註：N = 86，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，*p<.05

十四、使用編定作業委外之主要因素

在認為使用編定作業適合委外的受訪者中，除了「民眾接受度」外，其餘重要因素在依變項上的 T 檢定皆達統計顯著 ($p < .05$)，表示「執行人員支持度」、「法規授權」、「規劃評估及管理監督機制」、「涉公權力程度」、「廠商執行成效」、「民間能量及承接意願」及「專業程度」的平均分數皆與檢定值4.5有顯著差異存在，且其平均分數均高於4.5，表示前述重要因素為影響使用編定作業委外之主要因素。

表 4-24 使用編定作業委外之主要因素差異分析摘要表

重要因素	平均數	標準差	排序	T值 [*]	p值	是否為主要因素
(1) 執行人員支持度	5.00	0.85	5	4.51*	<.001	是
(2) 法規授權	5.24	0.88	1	6.45*	<.001	是
(3) 規劃評估及管理監督機制	5.17	0.77	3	6.69*	<.001	是
(4) 涉公權力程度	5.12	0.87	4	5.45*	<.001	是
(5) 廠商執行成效	4.90	0.84	6	3.62*	.001	是
(6) 民間能量及承接意願	4.85	0.89	7	3.01*	.004	是
(7) 民眾接受度	4.75	1.04	8	1.81	.076	
(8) 專業程度	5.17	0.77	2	6.69*	<.001	是

註：N = 58，* 此 T 值代表單一樣本 T 檢定的檢定值，檢定值為 4.5，*p<.05

貳、背景變項在地政業務委外適合性之差異分析

以卡方檢定 (Chi-square test) 探究不同基本資料的受訪者 (包括地政服務年資、職位、曾接觸地政業務) 在各項地政業務委外適合性是否有差異性存在。若卡方值達顯著水準時，則以Haberman 校正後標準化殘差值執行事後比較，若調整後殘差值絕對值超過1.96 則代表已經達到標準化常態分配的極端5%內，也就是達 $\alpha = .05$ 水準。

在分析之前，先將地政服務年資進行組別合併的動作，將「5 年以下」、「5~10年」及「10~15 年」合併為「資淺」；將「15~20 年」、「20~25 年」及「25 年以上」合併為「資深」。分析結果如下：

一、背景變項在土地登記委外適合性之差異分析

根據表4-25得知以卡方檢定考驗不同背景受訪者對土地登記委外適合性的差異，結果顯示不同「地政服務年資」、「職位」、「曾接觸地政業務經驗」的受訪者，對土地登記委外適合性的比例上均沒有顯著差異存在 ($p > .05$)。

表 4-25 背景變項在土地登記委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.89
資淺 (15 年以下)	32	61.54	164	68.33	
資深 (16 年以上)	20	38.46	76	31.67	
職位					0.10
主管	13	25.00	55	22.92	
非主管	39	75.00	185	77.08	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	34	65.38	165	68.75	0.22
測量業務	14	26.92	48	20.00	1.22
地價業務	13	25.00	76	31.67	0.90
地用業務	11	21.15	52	21.67	0.01
地權業務	5	9.62	33	13.75	0.65
資訊業務	11	21.15	67	27.92	1.00
土地開發業務	5	9.62	26	10.83	0.07
不動產交易業務	6	11.54	19	7.92	0.72
其他	2	3.85	9	3.75	0.00

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

二、背景變項在查估作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對查估作業委外適合性的差異，結果顯示不同「職位」、「曾接觸地政業務 - 土地開發業務」的受訪者，對查估作業委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。

由校正後標準化殘差值得知，在「職位」方面，適合委外的主管人數比例較不適合多 (29.30% > 16.30%)，表示認為查估作業適合委外的主管人數比例較認為不適合的比例高；在「曾接觸地政業務 - 土地開發業務」方面，曾有土地開發業務經驗的人認為適合委外的人數比例較不適合多 (14.01% > 6.67%)，表示曾有土地開發業務經驗的人認為查估作業適合委外的人數比例較認為不適合的比例高

表 4-26 背景變項在查估作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.12
資淺 (15 年以下)	104	66.24	92	68.15	
資深 (16 年以上)	53	33.76	43	31.85	
職位					6.87**
主管	46	29.30†	22	16.30‡	
非主管	111	70.70‡	113	83.70†	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	103	65.61	96	71.11	1.01
測量業務	38	24.20	24	17.78	1.79
地價業務	46	29.30	43	31.85	0.22
地用業務	36	22.93	27	20.00	0.37
地權業務	26	16.56	12	8.89	3.77
資訊業務	38	24.20	40	29.63	1.09
土地開發業務	22†	14.01	9‡	6.67	4.13*
不動產交易業務	17	10.83	8	5.93	2.23
其他	7	4.46	4	2.96	0.45

註 1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96，‡調整後殘差 < -1.96

註 2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

三、背景變項在買賣實例調查作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對買賣實例調查作業委外適合性的差異，結果顯示不同「職位」的受訪者，對買賣實例調查作業委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。由校正後標準化殘差值得知，在「職

位」方面，適合委外的主管人數比例較不適合多，表示認為買賣實例調查作業適合委外的主管人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-27 背景變項在買賣實例調查作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.00
資淺 (15 年以下)	114	67.06	82	67.21	
資深 (16 年以上)	56	32.94	40	32.79	
職位					4.33*
主管	47	27.65†	21	17.21‡	
非主管	123	72.35‡	101	82.79†	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	116	68.24	83	68.03	0.00
測量業務	38	22.35	24	19.67	0.31
地價業務	48	28.24	41	33.61	0.97
地用業務	38	22.35	25	20.49	0.15
地權業務	25	14.71	13	10.66	1.03
資訊業務	41	24.12	37	30.33	1.40
土地開發業務	22	12.94	9	7.38	2.32
不動產交易業務	18	10.59	7	5.74	2.13
其他	6	3.53	5	4.10	0.06

註 1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註 2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

四、背景變項在地政資訊作業委外適合性之差異分析

由表4-28得知以卡方檢定考驗不同背景受訪者對地政資訊委外適合性的差異，結果顯示不同「地政服務年資」、「職位」、「曾接觸地政業務經驗」的受訪者，對地政資訊委外適合性的比例上均沒有顯著差異存在 ($p > .05$)。

表 4-28 背景變項在地政資訊委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.42
資淺 (15 年以下)	62	64.58	134	68.37	
資深 (16 年以上)	34	35.42	62	31.63	
職位					2.77
主管	28	29.17	40	20.41	

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
非主管	68	70.83	156	79.59	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	64	66.67	135	68.88	0.15
測量業務	22	22.92	40	20.41	0.24
地價業務	29	30.21	60	30.61	0.00
地用業務	22	22.92	41	20.92	0.15
地權業務	13	13.54	25	12.76	0.04
資訊業務	26	27.08	52	26.53	0.01
土地開發業務	11	11.46	20	10.20	0.11
不動產交易業務	12	12.50	13	6.63	2.83
其他	2	2.08	9	4.59	1.12

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

五、背景變項在電腦機房維護委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對電腦機房維護委外適合性的差異，結果顯示不同「職位」、「曾接觸地政業務 - 不動產交易業務」的受訪者，對電腦機房維護委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。

由校正後標準化殘差值得知，在「職位」方面，適合委外的主管人數比例較不適合多，表示認為電腦機房維護適合委外的主管人數比例較認為不適合的比例高；曾有不動產交易業務經驗的人認為適合委外的人數比例較不適合多，表示曾有不動產交易業務經驗的人認為電腦機房維護適合委外的人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-29 背景變項在電腦機房維護委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.00
資淺 (15 年以下)	100	67.11	96	67.13	
資深 (16 年以上)	49	32.89	47	32.87	
職位					4.09*
主管	42	28.19†	26	18.18‡	
非主管	107	71.81‡	117	81.82†	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	100	67.11	99	69.23	0.15

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
測量業務	34	22.82	28	19.58	0.46
地價業務	47	31.54	42	29.37	0.16
地用業務	34	22.82	29	20.28	0.28
地權業務	20	13.42	18	12.59	0.04
資訊業務	44	29.53	34	23.78	1.23
土地開發業務	20	13.42	11	7.69	2.53
不動產交易業務	20	13.42†	5	3.50‡	9.18**
其他	7	4.70	4	2.80	0.73

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

六、背景變項在徵收作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對徵收作業委外適合性的差異，結果顯示不同「曾接觸地政業務 - 測量業務」的受訪者，對徵收作業委外適合性的比例上有顯著差異存在($p < .05$)。由校正後標準化殘差值得知，曾有測量業務經驗的人認為適合委外的人數比例較不適合多(31.58% > 17.59%)，表示曾有測量業務經驗的人認為徵收作業適合委外的人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-30 背景變項在徵收作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.33
資淺(15年以下)	49	64.47	147	68.06	
資深(16年以上)	27	35.53	69	31.94	
職位					0.53
主管	20	26.32	48	22.22	
非主管	56	73.68	168	77.78	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	48	63.16	151	69.91	1.18
測量業務	24	31.58†	38	17.59‡	6.58*
地價業務	22	28.95	67	31.02	0.11
地用業務	17	22.37	46	21.30	0.04
地權業務	8	10.53	30	13.89	0.56
資訊業務	17	22.37	61	28.24	0.99
土地開發業務	10	13.16	21	9.72	0.70

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
不動產交易業務	6	7.89	19	8.80	0.06
其他	3	3.95	8	3.70	0.01

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

七、背景變項在土地開發作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對土地開發委外適合性的差異，結果顯示不同「曾接觸地政業務 - 測量業務」、「曾接觸地政業務 - 土地開發業務」、「曾接觸地政業務 - 不動產交易業務」的受訪者，對土地開發委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。由校正後標準化殘差值得知，曾有前述相關業務經驗的人認為土地開發適合委外的人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-31 背景變項在土地開發委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.05
資淺 (15 年以下)	77	66.38	119	67.61	
資深 (16 年以上)	39	33.62	57	32.39	
職位					0.32
主管	29	25.00	39	22.16	
非主管	87	75.00	137	77.84	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	72	62.07	127	72.16	3.28
測量業務	32	27.59†	30	17.05‡	4.64*
地價業務	34	29.31	55	31.25	0.12
地用業務	24	20.69	39	22.16	0.09
地權業務	15	12.93	23	13.07	0.00
資訊業務	25	21.55	53	30.11	2.62
土地開發業務	21	18.10†	10	5.68‡	11.37**
不動產交易業務	16	13.79†	9	5.11‡	6.73**
其他	4	3.45	7	3.98	0.05

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

八、背景變項在土地測量作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對土地測量作業委外適合性的差異，結果顯示不同「地政服務年資」、「職位」、「曾接觸地政業務 - 登記業務」、「曾接觸地政業務 - 測量業務」的受訪者，對土地測量委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。

由校正後標準化殘差值得知，在「地政服務年資」方面，認為土地測量適合委外的資深人數比例較認為不適合的比例高；在「職位」方面，認為土地測量適合委外的資深人數比例較認為不適合的比例高；在「曾接觸地政業務 - 登記業務」方面，認為土地測量適合委外的人數比例較認為不適合的比例低；在「曾接觸地政業務 - 測量業務」方面，有測量業務經驗的人認為土地測量適合委外的人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-32 背景變項在土地測量委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					4.01*
資淺 (15 年以下)	70	60.34‡	126	71.59†	
資深 (16 年以上)	46	39.66†	50	28.41‡	
職位					7.98**
主管	37	31.90†	31	17.61‡	
非主管	79	68.10‡	145	82.39†	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	70	60.34‡	129	73.30†	5.40*
測量業務	36	31.03†	26	14.77‡	11.06**
地價業務	31	26.72	58	32.95	1.28
地用業務	22	18.97	41	23.30	0.77
地權業務	13	11.21	25	14.20	0.56
資訊業務	32	27.59	46	26.14	0.08
土地開發業務	17	14.66	14	7.95	3.31
不動產交易業務	12	10.34	13	7.39	0.78
其他	5	4.31	6	3.41	0.16

註 1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註 2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

九、背景變項在地籍圖重測委外適合性之差異分析

根據表 4-33，以卡方檢定考驗不同背景受訪者對地籍圖重測委外適合性的差異，結果顯示不同「職位」、「曾接觸地政業務 - 測量業務」的受訪者，對地籍圖重測委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。

由校正後標準化殘差值得知，在「職位」方面，認為地籍圖重測適合委外的主管人數比例較認為不適合的比例高；曾有測量業務經驗的人認為地籍圖重測適合委外的人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-33 背景變項在地籍圖重測委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					1.99
資淺 (15 年以下)	91	63.19	105	70.95	
資深 (16 年以上)	53	36.81	43	29.05	
職位					5.50*
主管	42	29.17†	26	17.57‡	
非主管	102	70.83‡	122	82.43†	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	91	63.19	108	72.97	3.22
測量業務	43	29.86†	19	12.84‡	12.65**
地價業務	41	28.47	48	32.43	0.54
地用業務	31	21.53	32	21.62	0.00
地權業務	20	13.89	18	12.16	0.19
資訊業務	41	28.47	37	25.00	0.45
土地開發業務	19	13.19	12	8.11	1.99
不動產交易業務	14	9.72	11	7.43	0.49
其他	7	4.86	4	2.70	0.94

註 1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註 2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

十、背景變項在謄本核發作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對謄本核發作業委外適合性的差異，結果顯示不同「職位」與「曾接觸地政業務 - 測量業務」的受訪者，對謄本核發作業委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。

由校正後標準化殘差值得知，在「職位」方面，適合委外的主管人數比例較不適合多 (29.89% $>$ 13.56%)，表示認為謄本核發作業適合委外的主管人數比例較認為不適合的比例高；在「曾接觸地政業務 - 測量

業務」方面，曾有測量業務經驗的人認為適合委外的人數比例較不適合多（26.44% > 13.56%），表示曾有測量業務經驗的人認為謄本核發作業適合委外的人數比例較認為不適合的比例高。

表 4-34 背景變項在謄本核發作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					2.16
資淺（15 年以下）	111	63.79	85	72.03	
資深（16 年以上）	63	36.21	33	27.97	
職位					10.49**
主管	52	29.89†	16	13.56‡	
非主管	122	70.11‡	102	86.44†	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	120	68.97	79	66.95	0.13
測量業務	46	26.44†	16	13.56‡	6.97**
地價業務	47	27.01	42	35.59	2.44
地用業務	39	22.41	24	20.34	0.18
地權業務	23	13.22	15	12.71	0.02
資訊業務	46	26.44	32	27.12	0.02
土地開發業務	22	12.64	9	7.63	1.86
不動產交易業務	17	9.77	8	6.78	0.80
其他	8	4.60	3	2.54	0.82

註 1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96，‡調整後殘差 < -1.96

註 2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

十一、背景變項在不動產交易管理作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對不動產交易管理作業適合性的差異，結果顯示不同「地政服務年資」、「職位」與「曾接觸地政業務經驗」的受訪者，對不動產交易管理作業適合性的比例上均沒有顯著差異存在($p > .05$)。

表 4-35 背景變項在不動產交易管理作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.03
資淺（15 年以下）	59	67.82	137	66.83	
資深（16 年以上）	28	32.18	68	33.17	
職位					0.01

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
主管	20	22.99	48	23.41	
非主管	67	77.01	157	76.59	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	59	67.82	140	68.29	0.01
測量業務	17	19.54	45	21.95	0.21
地價業務	28	32.18	61	29.76	0.17
地用業務	19	21.84	44	21.46	0.01
地權業務	14	16.09	24	11.71	1.04
資訊業務	20	22.99	58	28.29	0.88
土地開發業務	7	8.05	24	11.71	0.86
不動產交易業務	11	12.64	14	6.83	2.64
其他	4	4.60	7	3.41	0.24

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

十二、背景變項在公地管理巡查作業委外適合性之差異分析

根據表 4-36，以卡方檢定考驗不同背景受訪者對公地管理巡查作業委外適合性的差異，結果顯示不同「曾接觸地政業務 - 測量業務」的受訪者，對公地管理巡查作業委外適合性的比例上有顯著差異存在 ($p < .05$)。由校正後標準化殘差值得知，曾有測量業務經驗的人認為公地管理巡查作業適合委外的人數比例較認為不適合的比例高 (28.00% > 16.17%)。

表 4-36 背景變項在公地管理巡查作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					1.52
資淺 (15 年以下)	79	63.20	117	70.06	
資深 (16 年以上)	46	36.80	50	29.94	
職位					2.72
主管	35	28.00	33	19.76	
非主管	90	72.00	134	80.24	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	80	64.00	119	71.26	1.73
測量業務	35	28.00†	27	16.17‡	5.98*
地價業務	35	28.00	54	32.34	0.63

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地用業務	31	24.80	32	19.16	1.34
地權業務	21	16.80	17	10.18	2.77
資訊業務	31	24.80	47	28.14	0.41
土地開發業務	17	13.60	14	8.38	2.05
不動產交易業務	13	10.40	12	7.19	0.94
其他	3	2.40	8	4.79	1.13

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

十三、背景變項在地籍清理作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對地籍清理作業適合性的差異，結果顯示不同「地政服務年資」、「職位」、「曾接觸地政業務經驗」的受訪者，對地籍清理作業適合性的比例上均沒有顯著差異存在 ($p > .05$)。

表 4-37 背景變項在地籍清理作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					1.04
資淺 (15 年以下)	54	62.79	142	68.93	
資深 (16 年以上)	32	37.21	64	31.07	
職位					0.82
主管	23	26.74	45	21.84	
非主管	63	73.26	161	78.16	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	58	67.44	141	68.45	0.03
測量業務	20	23.26	42	20.39	0.30
地價業務	25	29.07	64	31.07	0.11
地用業務	20	23.26	43	20.87	0.20
地權業務	8	9.30	30	14.56	1.48
資訊業務	24	27.91	54	26.21	0.09
土地開發業務	10	11.63	21	10.19	0.13
不動產交易業務	9	10.47	16	7.77	0.56
其他	5	5.81	6	2.91	1.41

註1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

十四、背景變項在使用編定作業委外適合性之差異分析

以卡方檢定考驗不同背景受訪者對地籍清理作業適合性的差異，結果顯示不同「地政服務年資」、「職位」、「曾接觸地政業務經驗」的受訪者，對地籍清理作業適合性的比例上均沒有顯著差異存在 ($p > .05$)。

表 4-38 背景變項在使用編定作業委外適合性之差異分析摘要表

背景變項	適合		不適合		χ^2
	N	%	N	%	
地政服務年資					0.36
資淺 (15 年以下)	37	63.79	159	67.95	
資深 (16 年以上)	21	36.21	75	32.05	
職位					1.47
主管	17	29.31	51	21.79	
非主管	41	70.69	183	78.21	
曾接觸地政業務(複選)					
登記業務	36	62.07	163	69.66	1.23
測量業務	16	27.59	46	19.66	1.75
地價業務	14	24.14	75	32.05	1.37
地用業務	15	25.86	48	20.51	0.79
地權業務	5	8.62	33	14.10	1.23
資訊業務	13	22.41	65	27.78	0.68
土地開發業務	8	13.79	23	9.83	0.77
不動產交易業務	7	12.07	18	7.69	1.14
其他	2	3.45	9	3.85	0.02

註 1：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，†調整後殘差 > 1.96 ，‡調整後殘差 < -1.96

註 2：所有題目皆呈現有勾選的人數與百分比

第六節 小結

壹、樣本特性分析：

於此研究樣本中，女性比例較高，此與我國公務員女性比例較高相符；地政服務年資 15 年以下者約佔 7 成，符合公務人員(地政人員)年輕化之傾向同時也符合地政人員流動性大現象；樣本中約 7 成為曾接觸登記業務，非主管及地政事務所人員佔多數，與實務上地政人員配置相當。

表 4-39 樣本特性分析表

變項	項目	人數(共 292 人)	百分比%
性別	女	161	55.1
服務年資	15 年以下	196	67.1
職位	非主管	223	76.3
曾接觸業務	登記業務	199	68.2
服務單位	地政事務所	188	64.4

資料來源：筆者自行整理

貳、不同業務項目的委外決定因素有顯著不同

綜合以上研究發現，除” 規劃評估及管理監督機制” 因素為共同影響各業務委外之主要因素外，其餘影響各業務項目（包含土地登記、查估作業、買賣實例調查作業、地政資訊、電腦機房維護、徵收作業、土地開發、土地測量、地籍圖重測、謄本核發作業、不動產交易管理、公地管理巡查作業、地籍清理作業及使用編定作業等）是否適合委外的主要因素皆不相同。

表 4-40 地政業務適合委外之主要因素彙整表

業務項目	執行人員支持度	法規授權	規劃評估及管理監督機制	涉公權力程度	廠商執行成效	民間能量及承接意願	民眾接受度	專業程度
土地登記	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
查估作業	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎
買賣實例調查作業	◎	◎	◎		◎	◎		◎
地政資訊	◎	◎	◎		◎			◎
電腦機房維護			◎		◎			◎

業務項目	執行人員支持度	法規授權	規劃評估及管理監督機制	涉公權力程度	廠商執行成效	民間能量及承接意願	民眾接受度	專業程度
徵收作業	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
土地開發	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎
土地測量	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎
地籍圖重測	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎
謄本核發作業			◎					
不動產交易管理			◎		◎			
公地管理巡查作業	◎		◎		◎			
地籍清理作業	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎
使用編定作業	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎

資料來源：筆者自行整理

參、不同背景變項在決定地政業務是否適合委外不同業務項目有不同的差異度

綜合以上研究發現，不同背景變項(包含地政服務年資、職位及曾接觸地政業務)在土地登記、地政資訊、不動產交易管理、地籍清理作業及使用編定作業5項業務適合委外的比例上無顯著的差異存在，表示各受訪者不會因為年資、職位及經歷對上述業務是否委外的認知傾向而有差別。但其餘業務都有有至少一項變項有差異存在。其中”土地測量”業務，在地政服務年資、職位及曾接觸地政業務項上均有差異存在。

表 4-41 背景變項在地政業務委外適合性差異彙整表

業務項目	地政服務年資	職位	曾接觸地政業務
土地登記	--	--	--
查估作業	--	認適合委外的主管人數比例較認為不適合的比例高	土地開發業務
買賣實例調查作業	--	認適合委外的主管人數比例較認為不	--

業務項目	地政服務年資	職位	曾接觸地政業務
		適合的比例高	
地政資訊	--	--	--
電腦機房維護	--	認適合委外的主管 人數比例較認為不 適合的比例高	不動產交易業務
徵收作業	--	--	測量業務
土地開發	--	--	測量業務 土地開發業務 不動產交易業務
土地測量	認適合委外的 資深人數比例 較認為不適合 的比例高	認適合委外的主管 人數比例較認為不 適合的比例高	登記業務 測量業務
地籍圖重測	--	認適合委外的主管 人數比例較認為不 適合的比例高	測量業務
謄本核發作業	--	認適合委外的主管 人數比例較認為不 適合的比例高	測量業務
不動產交易管理	--	--	--
公地管理巡查作業	--	--	測量業務
地籍清理作業	--	--	--
使用編定作業	--	--	--

資料來源：筆者自行整理

第五章 結論與建議

政府改造是提升國家競爭力的奠基工程，也是當前世界先進國家追求高度發展的重要策略。我國政府為了增進政府的行政效率與回應力，於 2001 年組成「政府改造委員會」推動政府改造事宜，其改造的方向有組織調整、去任務化、地方化、行政法人化及委外化五項，期能提升整體行政效能及國家競爭力。而地政業務與民眾財產權益息息相關，更是國家建設與社會經濟發展的基礎行政工作。政府近年來雖然致力於革新土地行政，積極研修地政法規、健全地籍管理、合理調整地權、促進土地利用、加速國土測量、規劃行政區域、檢討土地使用編定管制、健全不動產業管理等工作，企盼土地行政制度日臻健全，土地管理使用效益日增。但地政機關長期陷於經費、人力不足之情形，改革速度仍不及民眾之期待。時至今日，惟有藉由政府推動政府再造的動力，配合組織再造、法制再造及去任務化、委外化的基本精神，針砭不合時宜的法令制度，積極檢討現行委外作業制度面相關缺失，研議具體可行改進措施，藉重民間力量，以提升地政業務效能。本章即針對地政業務委外決定因素的實證分析結果，歸納研究結論，並提出研究建議，最後則探討本研究過程不足之處及建議後續的研究方向。

第一節 研究結論

- 一、贊成地政業務委外者達 7 成 6，依樣本分佈情形，在性別或是年資上，無太大差異，但主管贊成地政業務委外比例則明顯高於非主管，也可以說地政機關管理者的態度是認因地政業務外的，這對地政業務委外作業之推動為一大助力；以經歷來看以曾從事土地開發業務及不動產交易業務人員接受地政業務委外程度超過九成為較高；最後在服務單位方面以縣市政府地政機關贊成比例最高，中央地政機關贊成比例則明顯偏低，這也許可以說明何以地政業務委外的推動腳步較其他行政業務緩慢的原因，由此可知一項政策的推動宜由中央至地方共同努力才得以成就。
- 二、統計結果不贊成地政業務委外者只有 3 成選擇「繼續維持現況」，以全體受訪者計僅佔 7.5%，亦即 76%受訪者認為地政業務委外是可立即辦理，16.5%受訪者認地政業務可經過修改相關法令、檢討業務特性，擇項分批分項漸進式委外辦理的。既執行人員多表贊同地政業務有委外之空間，值此政府組織改造之際，當可凝聚各級地政機關之共識，朝建立政府民間夥伴關係方向規劃，共同致力地政業務之去任務化及委外化目標努力，以提昇地政機關之整體競爭力。
- 三、至適合辦理委託民間辦理的地政業務，除問卷所列 14 項業務以外，尚有受訪者認目前各級地政機關協助土地測量及地籍圖重測作業之測量助理人力亦可以委託民間辦理。另統計全體受訪者 292 人結果，認適合

委外比例超過 5 成以上的地政業務僅有謄本核發作業、買賣實例調查作業、查估作業、電腦機房維護等 4 項。各業務項目所佔比例均不高，甚至有土地登記、使用編定作業二項認為適合委外之比例不及二成(如表 5-1)。

表 5-1 地政業務委外傾向統計表

地政業務項目	認適合委外		認不適合委外	
	人數	比例	人數	比例
土地登記	52	17.8	240	82.2
查估作業	157	53.8	135	46.2
買賣實例調查作業	170	58.2	122	41.8
地政資訊	96	32.9	196	67.1
電腦機房維護	149	51.0	143	49.0
徵收作業	76	26.0	216	74.0
土地開發	116	39.7	176	60.3
土地測量	116	39.7	176	60.3
地籍圖重測	144	49.3	148	50.7
謄本核發作業	174	59.6	118	40.4
不動產交易管理	87	29.8	214	70.2
公地管理巡查作業	125	42.8	167	57.2
地籍清理作業	86	29.5	206	70.5
使用編定作業	58	19.9	234	80.1

資料來源：筆者自行整理

分析其原因，因我國的登記制度賦予土地登記具有絕對效力，登記之准否涉及人民財產權，影響甚鉅，因此必需以公權來捍衛並保障基本權利，而地政機關因受土地法第 68 條拘束而需負因登記錯誤、遺漏或虛偽損害賠償之責；另又因其具有複雜性，在實務上現行的產權訴訟或賠償訴訟案件在最高法院判決多以個案認定方式去處理，不確定性高，也就是無法依據作業規範即可辦理。另外受託廠商不像地政人員有權限可以查詢申請人的個人資料，無法真實的確認申請人的身份，反而容易發生土地權利糾紛的問題，而且委外辦理後登記之安定性必受到衝擊，個人資料隱私權易形成資料獨佔之疑慮同時又涉有責任歸屬不易釐清問

題，最重要的是目前該項業務因無完備的保險制度給予受託者(地政士)後援，誘因不足，民間能量小，辦理委外作業績效必定不佳，反而增加政府部門管理風險及成本。使用編定作業需常背負著”政策”因素，作業程序中必須經過多機關的會勘及認定作業，涉及人為主觀上認定的裁量權行使問題，另公部門為了要達成一定的規定，需他部門的配合補正，而給予相關的行政指導；又因涉及編定審議委員會溝通協調。故使用編定有需協商、協議或是人事、政策主導等宜由政府部門裁量的性質。可以推論在各級地政人員對於在目前體制中該二項業務委外的可能性應最低，也就是在法規或是其他配套措施尚未成熟以前，「土地登記」及「使用編定作業」尚不適合委託民間辦理。

四、以分佈區域來看，各地區⁵³之縣市政府及地政事務所受訪者認為對於適合委外地政業務項目並無明顯之差異(如表 5-2)。

表 5-2 地政業務委外傾向分區統計表

地政業務項目	北區	中區	南區	東區
土地登記	18.1	17.6	17.8	18.1
查估作業	55.2	53.9	54.6	51.4
買賣實例調查作業	58.3	58.8	58.1	57.6
地政資訊	33.2	32.8	32.6	33.1
電腦機房維護	51.9	49.8	51.9	50.4
徵收作業	26.2	26.1	25.9	25.9
土地開發	40.1	40.3	39.8	38.6
土地測量	40.2	40.5	38.6	39.5
地籍圖重測	50.1	48.6	48.3	50.8
謄本核發作業	60.4	59.8	62.1	57.1
不動產交易管理	30.6	30.1	29.8	29.4
公地管理巡查作業	41.9	42.4	43.1	43.8
地籍清理作業	28.9	29.5	29.1	30.5
使用編定作業	20.5	20.1	19.5	19.6

資料來源：筆者自行整理

又據研究顯示不同背景的人對地政業務是否委外無直接關係，僅「土地測

⁵³ 參依行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處擬訂之「臺灣地區綜合開發計畫」，將「臺灣地區」劃分為四個區域，即北部區域：包括臺北市、基隆市、新竹市、臺北縣、桃園縣、新竹縣及宜蘭縣。中部區域：包括臺中市、苗栗縣、彰化縣、南投縣及雲林縣。南部區域：包括高雄市、臺南市、嘉義市、嘉義縣、屏東縣及澎湖縣。東部區域：包括花蓮縣及臺東縣。網址：<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000486&key=&ex=2&ic=0000153>(查詢日期:2011年6月13日)。

量」業務因受訪者屬性不同而有較分歧的意見，顯示地政人員的從業經驗對於地政業務委外的議題認知度差異較小。綜上，適合委外的地政業務沒有地區上或是經歷上明顯的差異。

- 五、地政業務委外的性質屬「輔助行政」類型，也就是涉及專業技術的部份委託民間辦理審查作業，其結果僅供政府機關之參考，真正的決策權力仍應屬機關本身，因此不論是查估作業、買賣實例調查作業、地政資訊、徵收作業、土地開發、土地測量、地籍圖重測、公地巡查作業、地籍清理作業等委外業務，委外的範圍為技術的、專業的或是勞務密集的，委外的結果不論是估價的報告、地政資訊案的規劃、土地開發及測量的結果等都是提供地政機關作審核裁決的參考，也就是最後涉有行政裁量權的部份還是由地政機關負責。
- 六、在委外方式方面，除「謄本核發作業」較適合「人力派遣」外，其餘地政業務委外的方式則以「勞務委外」較為適合，但「土地登記」、「電腦機房維護」及「公地巡查作業」勞務委外與人力派遣比例為6:4呈現認知傾向差異不大的現象，也同時印證了委外方式對地政業務委外的實施的影響程度相對比較則最為不重要。此結果可知無論委外方式為何對地政業務委外政策的推辦不致產生太多的影響。
- 七、至適合辦理委外的業務中以「謄本核發作業」、「買賣實例調查作業」、「查估作業」、「電腦機房維護」、「地籍圖重測」為前5名，可知地政專業證照中估價師及測量技師可執業項目之買賣實例調查作業、土地估價作業以及辦理地籍圖重測作業分別排列2、3、5名，因此，除了土地登記作業之地政士以外，涉專業證照的業務都有高度適合委外的空間，也就是專業證照制度之實施應是地政業務委外推動成功的策略之一。因此，地政機關應重新檢視現行之法規制度，擴大委託專業證照師辦理項目，將資源投注其他核心業務，來提昇服務績效。
- 八、就全體受訪者來看，裁量權的行使，是影響地政業務委外之最重要因素，排名二、三分為個人資料保護法規及地政專業證照的實施，與訪談作業結果相符，也就是地政業務若涉行政決定權之裁量或直接涉及個人隱私者尚不宜辦理委外。至政府採購法規及委外方式對地政業務委外的實施的影響程度相對比較則最為不重要。而人員流動率對地政業務委外的實施影響排名雖居第5，但受訪者平均認為影響程度為「重要」，也就是地政業務委外的實施應是解決地政機關因人員流動率高致人力不足方式之一。
- 九、依調查結果顯示影響各項地政業務委外之決定因素不同，共同的影響決定因素僅有“規劃評估及管理監督機制”一項，因此，在辦理委外規劃評估

作業時，應以分項辦理為原則。另就各項地政業務適合委外決定因素之重要程度亦有差異，就整體排序(如表 5-3)觀之，「規劃評估及管理監督機制」排名第一，其他排名依序為「專業程度」、「法規授權」、「廠商執行成效」、「執行人員支持度」、「涉公權力程度」、「民間能量及承接意願」、「民眾接受度」。其中「專業程度」排名第二，與一般認地政業務專業高相符。但因為地政業務間畢竟有差異高之特質，除作業模式不同外，涉地政專業程度亦有高低，例如：土地測量作業需具備地籍測量專業技術、土地登記需有登記法令素養等高專業度之作業，但謄本作業或是電腦機房維護作業，其所需備之知能則為文書登打或是資訊專業，涉地政專業度較低。一般來說，受託廠商應受專業度不同而有明顯之區隔。因此，在作適合委外作業評估時需考量受託者之特性，方得以成就。最後，「廠商執行成效」對於決定地政業務是否適合委外具有重大的影響力，可見追求「績效」對地政人員而言仍是重要的，但績效不應僅側重於可節省之人力或經費的量化指標，至業務服務品質、社會大眾滿意度、相關成本效益等非量化指標亦應納入評核。

- 十、由表 5-3 可知「民間能量及承接意願」、「民眾接受度」二項影響委外決定因素重要程度相對較低，此現象可說明我國政府機關多存有行政權優越之想法，較少有與民間廠商平起平坐或與民眾站在一起的觀念，其實政府業務委託民間辦理的基礎是在於「公私協力」的概念，也就是公部門期望能運用民間的資源來參與政府的公共事務，公私部門雙方當基於平等的地位，尤其是當廠商承接意願不高或是能量不足時，市場變小，委外作業勢必失敗。另就民眾立場而言，政府服務由公部門或是私部門執行重要性不高，重要的是服務水準要維持，如果業務委託民間辦理後所提供的服務更甚於政府部門辦理，民眾接受度應更高；但有一點需注意的是執行業務者的專業尚存疑慮，尤其是地政業務多涉民眾權益，為免民意影響政策執行，在推辦前以辦理“公聽會”或是取得多數民眾認同後實施較妥。

表 5-3 各項地政業務適合委外決定因素重要程度排序彙整表

因素 項目	執行人 員支持 度	法規授 權	規劃評 估及管 理監督 機制	涉公權 力程度	廠商執 行成效	民間能 量及承 接意願	民眾接 受度	專業程 度
土地登記	5	2	4	3	6	8	7	1
查估作業	5	3	2	7	4	6	8	1
買賣實例 調查作業	5	4	1	7	3	6	8	2
地政資訊	4	5	2	7	3	6	8	1
電腦機房 維護	4	5	2	7	3	6	8	1
徵收作業	7	1	2	4	5	6	8	3
土地開發	5	4	1	6	3	7	8	2
土地測量	6	3	2	5	4	7	8	1
地籍圖重 測	6	4	1	7	3	5	8	2
謄本核發 作業	3	5	1	6	2	4	8	7
不動產交 易管理	5	3	1	7	2	4	8	6
公地管理 巡查作業	3	4	1	6	2	5	8	7
地籍清理 作業	4	1	2	6	5	7	8	3
使用編定 作業	5	1	3	4	6	7	8	2
排序總和	67	45	25	82	51	84	111	39
總排序	5	3	1	6	4	7	8	2

資料來源：筆者自行整理

- 十一、以委外的理論觀之，因政府業務委外機制係建立在政府與民間業者的契約基礎上，而地政機關是希望藉由委託民間辦理方式來提昇績效並疏緩人員流失問題，與廠商希望承作委外業務增加「利潤」，雙方目標函數是衝突的，加上雙方資訊不對稱，導致政府多以消極態度推動委外作業，同時因為地政業務委外市場較小，缺乏競爭性，易產生選擇不適任廠商「逆選擇」的問題，復以地政機關執行委外作業人員因觀念或缺乏管理監督經驗，加以潛在受託廠商良莠不齊及缺乏執行經驗，均無法避免「道德危機」之發生。因此，在代理理論的基礎下，為了使地政機關與受託廠商間目標函數不一致及資訊不對稱之契約達到兩造雙贏的局面，對於專業程度較高業務的委外代理人篩選機制上應結合專業證照制度；地政機關於監督控制機制上，除於契約中明訂代理人提出履約保證金外，初期僅將成果易於檢驗查核之技術性工作項目委外，待市場成熟後，再配合評鑑等制度確實落實第三人查核機制以降低代理關係中的代理成本。
- 十二、各級地政機關推辦業務委外作業並非完成順利，執行過程中仍會遭遇廠商能量不足、法令制度未完備或是誘因(招標條件)未佳等。因此，提供合理、公平的契約關係，營造友善的委外環境並建立嚴謹完善的管考制度應是推動地政業務委外的首要條件；另地政業務委外的市場較小，廠商經驗普遍不足，而委外事項相對較具技術性，地政機關應將累積之經驗以合作辦理技術或經驗的轉移，讓民間業者能有更充沛的資源以資運用；最後，明確、完備的法令規範則有提高委託者及受託者的意願。
- 十三、政府業務委託民間辦理為政府組織改造的策略之一，地政業務則是政府眾多業務的一種，而地政業務本身因為有高度專業性、裁量權行使空間大、涉公權力、絕對公信力及業務差異大的特性，因此適合委外的業務項目及影響委外的決定因素與其他行政機關不同。例如：依目前的政治環境及行政機關之分工，地政業務不宜全部委外，只能就部份較技術性、專業性、操作性或勞務密集的業務(或項目)委外，因此，少了複雜的人員安置問題。另外，本次的研究分採訪談及問卷調查二種研究方法探討地政業務委外之決定因素，結果，顯示二者間結論差異不大。例：委外業務部份問卷調查結果「使用編定作業」及「土地登記」則分為最末2項。符合與深度訪談過程中部份受訪者認因「土地登記」涉高度公權力及「使用編定作業」涉裁量權行使問題不適合委託民間辦理之意見。委外決定因素方面，問卷調查結果地政業務委外實施影響的重要性排名的前三名分為裁量權的行使、個人資料保護法規及地政專業證照的實施，與訪談結果亦相符。茲整理文獻探討、深度訪談及問卷調查結果比較如表 5-4。

表 5-4 研究結果比較表

	文獻探討結果 (行政機關業務)	地政業務	
		訪談結果	問卷調查結論
適合委外項目	<p>一、內部事務：包含各機關之資訊、保全、清潔、環境綠化、文書繕打等。</p> <p>二、行政檢查事務：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。</p> <p>三、輔助行政：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。</p>	<p>一、適合委外業務：</p> <p>1、技術性及專業性：包括買賣實例調查作業、地價查估作業、電腦機房維護、地籍圖重測土地開發、土地測量、地政資訊、徵收作業</p> <p>2、操作性或勞務密集：包括騰本核發作業、公地管理巡查作業、不動產交易管理</p> <p>3、階段性：地籍清理作業</p>	<p>一、適合委外業務：</p> <p>除騰本核發作業、買賣實例調查作業、地價查估作業、電腦機房維護、地籍圖重測、公地管理巡查作業、土地開發、土地測量、地政資訊、不動產交易管理、地籍清理作業、徵收作業外，尚包含測量助理作業委外</p>
		<p>二、不適合委外：土地登記及使用編定作業</p>	<p>二、不適合委外：土地登記及使用編定作業</p>
委外決定因素	<p>一、政治面：機關首長及員工的態度、人員安置及民意代表的立場</p> <p>二、法制面：招標方式、法規授權及監督管理機制</p> <p>三、成效面：廠商執行成效、民間能量及民眾接受度</p>	<p>一、業務性質：地政業務多屬公權力行使，又涉個人資料保護，業務是否委外，取決於業務性質。另業務屬階段性、急迫性、具專業度、競爭性之性質則較符合委外。</p> <p>二、組織內部：執行人員支持度、法規完整度、監督管理機制的完善度、評估規劃確實度。</p> <p>三、組織外部：委外廠商的意願度(含契約合理性、廠商能</p>	<p>一、地政業務委外實施影響的重要性排名：裁量權的行使、個人資料保護法規、地政專業證照、行政效率、人員流動率、委外的方式</p> <p>二、地政業務適合委外決定因素重要程序排序：規劃評估及管理監督機制、專業程度、法規授權、廠商執行成效、執行人員支持度、涉公權力程度、民間能量及承接意願、民眾接受度</p>

		量及發展性)、人民信任度、委託後的執行成效。	
--	--	------------------------	--

資料來源：筆者自行整理



第二節 研究建議

在變革的年代中，政府再造運動已成為各國政府為「減少施政成本」及「提高服務功能」趨勢，Osborne & Plastrik 對形成企業型政府提出的 5C 策略⁵⁴中後效策略及顧客策略中有關提升工作績效、改善服務品質均與業務委託有關。而政府再造的趨勢為「公部門不僅關注內部垂直化的權限調整與分權，更強調外部水平化之資源探求與聯結」，此種促進公私部門共同承擔公共責任是 21 世紀政府的重要價值之一(李宗勳、范祥偉；2002)。當前政府在面對「E 政府」(E-Government)、「I 世代」(Internet & Intelligent Generation)及全球化 (Globalization)的新時代，政府部門要善用民間的力量來提供公共服務。因此，政府部門應採取創新與務實作法及具體改進措施，期能有效改善原有的各種缺失；並得以擴大政府業務委託外包之範疇，達到所預期的普遍化程度。

本研究的結果證實了各級政府機關地政從業人員認因地政業務委託民間辦理，且地政業務可委外之項目非侷限於傳統之庶務性工作，可經由檢討業務特性、修改法規等方式循序漸進，並檢視各項地政業務之決定因素，強化功能，當可提昇委外辦理之績效。本文除就研究結果予以彙整外，另就研究過程中所見之現象及待改進之處提出建議如下：

壹、研究建議：

一、建立專責機構辦理委外業務：由研究中顯示，中央地政機關支持地政業務委外的比例明顯低於其他機關地政人員，這與中央政府積極推動政府業務委託民間辦理政策顯有相悖，間接說明我國在推動行政業務委託民間辦理政策過程中，因經歷由人事行政局-->經建會-->研考會-->人事行政局等不同階段的主政機關，致政策執行未能連貫，績效不彰。目前執行政府業務委外之機關為人事行政局地方處，雖持續推辦「業務委外重點推動項目推廣座談會」但績效畢竟有限，因此建議能於行政院設置類似業務委託民間辦理推動委員會專責機構，統籌業務委外之策劃、推動、協調及督導等事項。當然，各權責機關亦應成立推動專案小組，負責規劃辦理本機關及所屬機關業務委託民間辦理事宜，應可解決目前各級地政機關自行視財務情形及機關首長的認知程度自行籌劃委外之窘境了。

⁵⁴行政高層必須針對五大環節（整體制度、行政體系、行政組織、工作流程、組織成員）進行策略改革，而因為第一個字均以 C 開頭，而得稱為「5C 策略」即核心策略（core strategy）、後效策略（consequent strategy）、顧客策略（customer strategy）、控制策略（control strategy）及文化策略（culture strategy）。

- 二、配合趨勢調整委外作業方式：身處「變」與「跨」的時代中，政府面對要做的事無限，但其能力有限之「雙環困境」(catch-22 situation)時，應謀求建立與提昇政府能力的「內向外」及業務委託或協力化的「外向化」(詹中原，1999:86-86)。以地政機關而言，配合法令頒訂隨時調整業務委託的腳步，才得以成功。舉例來說，地籍圖重測委外辦理從早期的以政府採購法採委託技術服務的限制性招標至近期的依行政程序法採權限委託方式辦理；從早期純技術性的圖根測量、界址測量的勞務委外漸次推展至近期的地籍調查、異動整理、編製清冊等業務併同委託，大大提昇委託辦理績效。而目前地政機關正如火如荼進行的”地籍清理”作業，據本研究調查結果僅約4成受訪者認為適合委外，但該作業因標售流程繁複，除標售前之調查現勘、估價及投標文件製作等準備工作外，決標後亦須處理繳款、領價及異議爭訟等後續事宜，各機關因無查估專業人員且受限人力及經驗不足，建議可參照法院拍賣、國有土地標售及土地徵收補償等作業，以委外方式辦理土地、地上物勘查及價格查估；另地籍清理係清理日據時期或臺灣光復初期登記之土地權利，由於年代久遠，相關人事物查證不易，致地籍清理工作艱難，且攸關人民財產權益甚鉅，需有豐富實務經驗人員，審慎處理，惟目前各直轄市、縣(市)政府及地政事務所編制人員年輕化且流動性大，恐處理經驗不足，此部份亦有委由專業地政士辦理的空間。
- 三、落實評估、管理及監督機制：從本研究中得知各地政業務委外決定因素排名之首及委外項目共同的因素均為「規劃評估及管理監督機制」，因此地政機關在將業務委託民間辦理時，建議應先著重事先的可行性評估，因為並非所有的業務都適合委託民間辦理的，也就是要作好相關的策略評估，對於「委託什麼」、「如何委託」要有具體審慎的評估。地政業務委外確可解決預算緊縮或人員不足的問題，但若無先對整體經濟面必要執行政程序排列優先執行序位、未擬訂各階段實施期程或未確實對委託民間進行全面性及週延性的評估，易產生阻力未能達到預期目標。另研究中亦顯示「廠商執行成效」是除了騰本核作業外各業務項目適合委外之主要因素，可知地政業務委外過程中地政機關仍應負確實監督之責，因為大多數的民眾在不降低其服務品質水準之最低要求下不會在意該業務究為公部門或私部門完成。最後則是危機管理機制之建立，委託者對於政府業務委託民間績效不彰或是經評估後確無法達委託之目標時之業者應預為規劃收回措施或其他危機管理配套機制，以確保服務不中斷或減少政府及人民的損失。

- 四、擇項分批漸進式辦理委外：由研究得知不同業務項目的委外決定因素不同且各業務項目適合委外決定因素之重要程度亦呈現差異性，可證明地政業務性質及作業方式差異大。其實大部份的地政業務是由一連串的作業程序組合而成，倘以某一業務全部委外所產生的衝擊必定很大，為此，建議可分析業務流程，就專業度較高、庶務性或是技術性的流程項目委外，而將資源投入機關之核心工作上。尤其是地政業務委外制度尚未成熟之際，地政主管機關可就地政業務中爭議較少、涉公權力程度較低、地政專業度較少或是民間能量較大者優先實施，建議可依本研究結果之謄本核發作業、買賣實例調查作業或電腦機房維護作業，擇一項目分區試辦，並視實施績效漸次推展。
- 五、強化地政業務委外觀念之建立：政策形成後須有賴執行人員確實辦理才得以成功，而觀念之建立又是影響執行績效的一大原因，委外作業在公部門方面因行政機關首長對於業務委外多會存有將導致「權力大幅萎縮」之觀念，因此普遍缺乏委外之意願；在公務員工方面，則因安於現狀的傳統官僚性格及工作權益保障問題而產生抗拒心理。此外由於過去刑法圖利罪之判決結果多對公務人員不利，因而對於業務委外是否涉及圖利刑責的心理壓力仍大；在民間部門方面，民間業者普遍缺乏公共責任感，在承接政府業務委託經營時，就存有「先試試看，如真不行則丟還政府善後」之心態；各級民意代表及各類媒體對政府業務委外的專業知識不足與認知失衡，致常利用言論免責權或新聞特權不當介入，造成泛政治化之困擾，徒增政府業務委外推辦之難度。為此，建議妥將業務委外觀念納入地政相關訓練課程，或與民間部門合辦相關議題之研討會等皆可提昇一般民眾對地政業務委外之認同。
- 六、研訂專屬法律：在法治社會中，政府的任何施政措施及作為，都必須有充分的法律規定或授權，方符依法行政原則。法制不周延或未符時代需求，非但限制施政者本身的行政行為與施政能力，甚或影響人民權利。目前尚未制定政府業務委外之專法⁵⁵且諸多法令亦未配合修正，公務員在依法行政原則下，於實際執行時遭遇過多的程序上拘束。以地政業務

⁵⁵ 依法務部行政程序法諮詢小組第 26 次會議決議：「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。至於公權力事項如客觀上不須以形式意義的法律（即立法院通過總統公布之法律）或法規命令作為依據，行政機關亦得執行者，例如高級中等以下學校學生獎助學金等等，而實際上亦無形式意義的法律或法規命令存在時，此種公權力事項之委託即無行政程序法第 16 條之適用。此外，行政機關在法容許範圍內，以私法方式實現行政職務而不涉及公權力之行使時，自亦不適用行政程序法第 16 條規定。」

而言，委外業務之執行需有法規予以支持，惟現行法令中有關委外法制顯欠完備，例如：「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」、「委託事業機構法人或學術團體辦理區段徵收業務辦法」、「地政機關委託辦理地籍測量辦法」等行政規則，法律位階較低，拘束力相對薄弱。為解決地政業務委外所面臨的法令適用、限制問題，應將現有的法規命令、行政規則等加以重新檢討整合，以制定專法或於土地法中制定專章方式予以規範，以健全地政委外法制。

- 七、建立友善公私合夥環境：業務委託民間辦理的基本理念在於原由政府提供之服務，活用民間資源，提升服務績效，追求雙方共同之利益。但因地政業務委外市場環境小，廠商又常因資訊取得不易無法完全掌握，復以政府機關之契約向由政府握有主導契約的地位，未充分顧及受委託單位權益，對於委外業務推辦過程易滋生困難。一般而言，委外作業的辦理除可減少政府支出、提高效率、品質提昇，進而得到良好績效外，可附帶造就就業人數的提昇，使各類專業人才可以得到充分運用之機會，另一方面也對公務人員產生激勵作用，應可相對提昇整體公務人員的服務水準。因此建議地政機關可居於訓練之地位，將累積之經驗以合作方式辦理技術或經驗轉移，輔導潛在之受託廠商，強化市場競爭機制，間接提昇地政委外之績效。
- 八、研究建立地政業務作業人員基金或保險制度：「依本法所為之登記，有絕對效力」及「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。」為土地法第 43 條及第 68 條之規定，而地政業務執行人員如為機關人員則可依土地法第 70 條「地政機關所收登記費，應提存百分之十作為登記儲金...」專備第六十八條賠償之用，但地政機關所負之損害賠償，如因登記人員之重大過失所致者，由該人員償還，撥歸登記儲金。但委外業務推辦後，受託廠商在執行所授權之地政委外業務致損害土地所有權人權益時，其性質上為經政府授與之公權力，當負損害賠償之責⁵⁶。因此，為保障委外廠商，在屬因作業疏失而損及善意第三人部份，建議研究成立基金或由保險制度就損失部分理賠，以提高廠商參與委外業務之意願；另廠商如因違反規定、刑法或是故意或重大過失者仍應由受託廠商負責。
- 九、建立業務委外方式、要件及支出(或收益)標準之作業規範：現行委辦實施要點內容多為大綱性與指導性之原則規範，實際作業則由各機關自行

⁵⁶ 依大法官釋字第 269 號解釋「依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，有行政訴訟之被告當事人能力」。

判斷委外的性質或內容暨費用支給標準，產生各機關裁量權過大、支出標準差異懸殊或不合理之情事，基此，對於各機關何種情況下始得辦理委外？何種業務適合委外或以何種方式辦理委外？建議應盡速建立標準化的規範，以為各機關執行之依據。

貳、後續研究建議：

- 一、可擴大實證研究取樣的層面及樣本量，包括立法機關之看法，以及一般民眾的看法，同時也把全國各級地政機關之地政人員均納入受訪的對象，以獲得更完整與客觀之資料。
- 二、本研究以公部門地政人員為研究對象，但以委外成效來看，廠商承接意願為一重要影響因素，本研究僅於訪談時就地政士及估價師做一初步的探詢外，其餘像土地開發之開發公司、測量業務的測量技師或是不動產交易管理的各公會等可能潛在的廠商未能進一步探討對地政業務委外的意向，若能補強此部份的資料並加強論述，或許對地政業務委外辦理有強化作用。
- 三、地政業務委外作業推辦迄今，未有一量化的評量機制去評量辦理前後之績效比較，這可能是地政業務委外無法有效推展的原因之一，因此未來可以就地政業務委外建立一有效的量化評量機制。

參考文獻

一、中文部分

(一) 期刊及專書

- 王仁宏，2002，〈公務人力業務委外〉，《人事月刊》，第34卷第5期 201：35-42。
- 丘昌泰，2000，《公共管理—理論與實務手冊》，臺北：元照出版社。
- ，2002，〈政府業務委外經營的三部曲模式〉，《人事月刊》，第34卷第5期 201：49-53。
- 江明修，1999，《第三部門經營策略與社會參與》，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 行政院人事行政局，2002，《「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」》，臺北：行政院人事行政局。
- ，2006，《政府業務委託民間辦理遭遇困難案例參考手冊》，臺北：行政院人事行政局。
- ，2008，《建構政府與民間夥伴關係推動實例暨契約參考手冊》，臺北：行政院人事行政局。
- 內政部，2005，《地政業務電腦化發展概述》，臺北：行政院。
- 台灣管理學會，2003，《建立政府業務委託民間辦理監督機制之研究》，臺北：行政院人事行政局委託研究。
- 成之約，2005，〈我國「勞動派遣」發展概況及其對勞資關係和勞動政策的意涵〉，《國政研究報告》，臺北：財團法人國家政策研究基金會。
- 李宗勳，2008，《政府業務委外經營—理論與實務》，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 李宗勳、范祥偉，2001，〈簽約外包的理論與經營策略〉，《人事月刊》，第31卷第4期 182：54-59。
- 來璋，1989，《土地行政學》，臺北：中國地政研究所。
- 林子儀與蔡茂寅，1997，《行政檢查業務委託民間辦理法制之研究》，臺北：行政院研考會委託研究。
- 林森田，1989，〈外國土地估價制度〉，《不動產估總論》，臺北：中華徵信所企業股份有限公司。
- 林鍾沂、江岷欽，1995，《公共組織理論》，臺北：空中大學
- 吳瓊恩，1996，《行政學》，臺北：三民書局。
- 范祥偉，2002，〈政府業務委託民間辦理之理論與政策〉，《人事月刊》，第34卷第5期 201：54-59。
- 施能傑、李宗勳，2003，《政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究》，臺北：行政院人事行政局委託研究。

- 柯三吉，2002，〈我國政府業務委託經營問題之探討〉，《人事月刊》，第34卷第5期201：43。
- 孫本初，2002，〈我國行政機關業務委託外包之研究〉，「國立臺北大學第二屆EMPA 論文發表暨學術研討會」。臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系。
- 翁興利、陳愛娥、陳永愉，2002，〈推動公共服務委外之現況與展望〉，《研考雙月刊》，第26卷第5期216：69-80。
- 莫永榮，2004，〈政府服務委託外包的理論與實務：台灣經驗〉，《行政暨政策學報》，第39期：75-104。
- 莫永榮、陳建明，2006，〈政府服務委託外包：政策與經驗〉，《95年度人事行政研究發展得獎作品選輯》，臺北：行政院人事行政局。
- 黃敏清，2003，〈稅單委外送達之可行性評估〉，《稅務旬刊第1851期》，臺北：稅旬文化出版事業股份有限公司。
- 項靖、陳杉根、何主美等人，2003，〈影響政府業務委託民間辦理政策與執行因素分析—以台灣省二十一縣市政府暨鄉鎮公所推動情形為例〉，《人事月刊》，第37卷第2期216：42-56。
- 許禎元，1997，《政治研究方法與統計》，臺北：五南圖書出版公司。
- 張元旭，1981，《我國地籍制度之研究》，臺北：成文出版社。
- 楊國樞等，1994，《社會及行為科學研究方法》，台北：東華書局。
- 詹中原，1993，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，臺北：五南圖書出版公司。
- 主編，1999，《新公共管理—政府再造的理論與實務》，臺北：五南圖書出版公司。
- 塗惇義，1996，〈從日本地籍測量師制度談如何運用民間測量人力〉，《台灣地政》，第121期，頁33-40。
- 歐育誠，2004，〈政府業務委託民間辦理之理論與實務〉，《研習論壇月刊》，第40期：5-12。
- 賴宗裕，2004，《建立國土再造之土地使用管制機制》，臺北：內政營建署委託研究。
- 賴恒宗，2005，〈地方政府業務委託民間辦理成效探討〉，《審計季刊》，第25卷第4期：60-63。
- 廖德宗、曾清涼，1996，〈澳洲測量職業保險及測量師制度—並論國內測量行政改革方向〉，《台灣地政》，第121期：33-40。
- 顏秋來，2006，〈中央機關業務委託民間辦理之回顧與展望〉，《政府審計季刊》，第27卷第1期：3-12。

(二) 學位論文

- 王春治，2002，〈地籍圖重測委外影響因子與模式分析之研究〉，逢甲大學土地管理學系碩士在職專班碩士論文
- 李秀華，2006，〈論行政委託—非都市土地違規使用检查工作委託民間辦理可行性之研究〉，國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文
- 吳思穎，2008，〈區段徵收委外機制之探討〉，國立政治大學地政學系碩士論文
- 周芸燕，2007，〈地方政府業務委託民間經營之研究—台中市與南投縣之比較分析〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文
- 洪義昌，2008，〈地方政府公共服務委外經營之研究—以嘉義垃圾清運委外可行性為例〉，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文
- 康秋桂，2003，〈行政機關委託程序之研究—土地登記審查業務為例〉，元智大學管理研究所碩士論文。
- 陳炳源，2004，〈我國政府審計業務外包決定因素初探〉，淡江大學會計學研究所碩士在職專班
- 郭盈村，2001，〈高雄市政府影響公共服務簽約外包效果因素之研究〉，國立中山大學政治學研究所
- 湯世明，2005，〈影響地方政府公共服務業務簽約外包因素之研究—以宜蘭縣鄉鎮市公所行政業務委外為例〉，佛光人文社會學院公共事務學研究所碩士論文
- 葉桂藩，2010，〈地方政府業務委託民間辦理成效之研究—以台中縣為例〉，東海大學公共事務碩士專班碩士論文
- 廖慶安，2007，〈委託辦理地籍圖重測制度之研究〉，國立政治大學地政研究所碩士論文
- 蘇財源，2003，〈行政機關業務委託民間辦理成功因素之研究—以高雄市政府建設局屠宰場業務委外之個案分析〉，國立中山大學政治研究所

二、英文部分

- Brown, Trevor L. and Matthew Potoski
2003, Contract-Management Capacity in Municipal and Country Governments. *Public Administration Review* 63(2):153-164.
- Labbs, j. j.
1993, Successful Outsourcing depends on Critical Factors. *Personal Journal*. October, 51-60.
- Moon, M. J. and E. W. Welch
2000, "Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector",

- International Review of Public Administration, Vol. 5, No. 2, pp. 129-141.
- Osborne, S. P.
2000 , Public –Private Partnership : Theory and Practice in International Perspective. New York: Chatham House.
- Savas, E. S.
2000 , Privatization and Public –Private Partnership. New York : Chatham House.
- Ketter, P. M & Martin, L. L.
1990 , ” Purchase of Service Contracting:Two Models” Administration in Socila Work,Vol. 14,pp15-31.
- Williamson, O. E.
1985 , ” The Economic Institutions of Capitalism:Firms, Martets, Relational Contracting,” New York:Free Press.



附錄一

深度訪談大綱

1980 年代柴契爾政府贏得英國國會大選後，開始推動政府業務委外運動，逐漸蔚為全球化新公共管理風潮。為此，我國政府也陸續推動各項的委外政策，從早期的「政府再造行動綱領」到最近的行政院組織再造政策仍以把建立夥伴關係、去任務化、地方法、法人化、委外化的四化作業為執行重點。

稱之為庶政之母的地政業務，因業務繁重又涉及賠償壓力，造成人員流失及異動頻繁情形嚴重，同時也因為專業度高，培訓期長，造成地政人員經常性的不足，為紓此窘境，委託民間辦理，善用民間專業能力，不啻為一良策。

為探討眾多的地政業務及繁瑣的地政程序中，尚未委外的地政業務是否仍有適合委外辦理？其適合的委外方式為何？辦理過程中影響該項業務委外決定的因素為何？特研擬訪談大綱，藉由您寶貴的意見，讓研究更臻完備。謝謝您的協助。

訪談大綱如下：

- 一、 您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？
- 二、 就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？
- 三、 就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？
- 四、 就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。
- 五、 就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？
- 六、 就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？
- 七、 如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？
- 八、 請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

附錄二

訪談結果整理

地政業務因業務繁重又涉及賠償壓力，造成人員流失及異動頻繁情形嚴重，同時也因為專業度高，培訓期長，造成地政人員經常性的不足，為紓此窘境，委託民間辦理，善用民間專業能力，不啻為一良策。為探討眾多的地政業務及繁瑣的地政程序中，尚未委外的地政業務是否仍有適合委外辦理？其適合的委外方式為何？辦理過程中影響該項業務委外決定的因素為何？特進行訪談作業，據以作為設計問卷參考，使問卷內容結構更為嚴謹與充分，以利進行量化分析，使論文之結構及整體論述更為周延。為增進訪談結果之代表性，本次訪談對象包含不同領域之地政相關人員，共計 15 人。茲將訪談結果綜合整理如下：

受訪者：縣市政府地政主管(A)

訪談時間：99/11/29

九、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答:30年，地籍測量、開發及縣市政府地政局技正、副局長、局長。

十、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成，其實地政局的各項業務是都可以委外的，也不是財政或是人力的問題，而是專業分工、技術導向下的結果，同時若考量組織的精簡問題的話，地政局及各地政事務所都可以在委外作業制度執行成熟後再配合業務屬性分別移撥區公所或是縣市政府的城鄉開發局處，地政機關則合併或拆分至他機關，成為歷史名詞。

十一、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：例如地價委外的過程中由於公部門所執行的區段地價制度與估價師所使用的宗地地價制度不同，則需配合修改相關的法令，另外也由於現行的估價師人數不多，無法即時取代現行的地價人力，過渡時期應可以比照地政士或經紀人類似助理員輔助的機制來實施。

十二、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：未來地政業務除了登記審查登簿作業併入公所設立土地登記課，測量業務的地籍

圖重測及一般的建物土地測量委託民間辦理，委外及圖籍管理等行政作業併入城鄉局；地價作業則委託估價師辦理鑑價機制；土地開發作業適合以重劃處理者則比照自辦重劃的模式，鼓勵民間自行籌組重劃會辦理，至於適合以區段徵收辦理的區域則以BT的方式辦理，政府就可以取得開發後可茲利用的土地了；徵收作業中徵收清冊的繕造由需地機關辦理，地上物及現況的徵收補償查估作業以及承上轉下的報核作業都可以勞務委外方式委商辦理，至於發價作業則可以委由金融機構代為處理；編定管制作業可委由顧問公司作規劃設計，行政審查程序由公部門以及都委會或是區委會執行；有關地權的公地放領的作業及標地現況調查也都可以委外；最後則是地政士或是經紀人的管理根本就可以由公會管理就好，相關的登記或異動的作業，回歸公會自己管理自己，成就公會自理原則。

不是所有的地政業務項目都適合全部委外的，像工務單位建築師結構外審制度一樣，分離出技術跟行政部份，技術部份全部都委外，行政管理的部份還是回歸到公務門。所以地政業務也可比照，就像前面所說的地價、測量及編定等都是。

十三、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：認知的問題，也就是是否認清地政機關未來定位的問題。依目前的態勢來看地政機關的功能會逐漸被其他機關所取代，像農地再生政策歸農委會負責，都市更新及國土計画法則歸營建署主導，未來只要把行政區劃則回歸民政體系處理即可。因此不應執著於何種業務一定要由政府作，只要制度面成熟、法制面可配合就可以辦理委外作業了，而且不應侷限於現有的模式，像區段徵收BT模式台南縣及台北縣實施的結果都證明是可行的，但是接續辦理的縣市卻是少數；重測作業也是，大多數的縣市政府仍執著於自辦，其實行政程序法及國土測繪法都已規定可以行政委託方式委商辦理，但真正委外辦理者畢竟少數，因此執事者的觀念是一個很重要的關鍵因素。

十四、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：(1)測量、地價或是地用等作業，技術或專業層面委託民間辦理後有關於行政審核作業，也就是行政權最後的審查核定權部份，因為有公權力公法的行為，目前較不宜委託；另地政資訊作業中的資訊安全或是涉及個人隱私權的資料擁有權部份亦不宜委外，以避免影響產籍資料或是獨佔的情形。

(2)產權登記業務不適合委外。行政權中因公法權利涉及人民財產權，又因登記有絕對效力；因此必需用公權捍衛保障基本權利。

十五、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：如果委外作業規劃妥適，制度實施成熟後是可以取代現有人力的，人員則從執行者的角色蛻變成管理者的角色，會是另外一種壓力。

十六、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：地政機關被淘汰是未來的趨勢，從行政院組織改革過程中地政司所處的地位就可嗅出端倪，所以地政業務委外應該只是一個過程、一項手段而已。

受訪者：縣市政府地政主管(B)

訪談時間：99/11/23

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：總共36年，如果加上求學時期的話就有40年了，至於地政業務項目應該是綜合性的，但最主要的還是以產權登記業務為主。到目前為止可以說除了中央的地政司方域行政沒有接觸過外，其餘包括地政事務所或是縣政府地政主管業務的業務多少有些涉獵。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：基本上是贊成的，而且是偏向勞務性及技術性方面。原因是基本上政府的組織是不可能無限擴張，也沒必要為了一些臨時性的政策來進行組織編制。政府組織比較不適合像變形蟲一個經常變來變去，機關的不安定性及公務人員的安置是很容易造成很多的困擾，就尋求維持行政體制安定性的架構上，基本上比較不涉及決策性的行政權的行使的技術性或勞務性以及比較執行面的業務可以委託民間，其實委外就是一種執行嘛！你有明確的執行方向或是標準的作業程序以後，由政府機關的人員或是民間來做，其實都是一樣的。但如果機制或是法規系統未健全時是不適合委外，委外的前提是SOP以及規範是非常明確的情形下才可實施，因為這樣比較不會有行政裁量權的問題，因為行政裁量權這一塊是不能委外的。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：以目前的重測委外及土地、建物的複丈圖由民間業者自行繪製，地政機關只作最後的校對這些都可算是委外的項目，另外土地鑑界依大法官會議的解釋是技術提供的一種服務，現行法規只有程序面的規範，但是像法院的異議鑑界案件有些也是委由民間業者處理，非全由政府機關的測量人員來執行。純粹以技術考量，誰

有技術就委託誰來處理，因為那個技術是法官缺乏的，所以嚴格說起來政府機關的測量業務是有可能被民間取代，會被淘汰的。而全部委外以後，機關原有的人員就會被民間業者所吸收，以目前測量法規來看，大部份都是規範測量技術的如何執行，真正有法規限制是屈指可數，以重測為例，雖然法規很多，但性質上多為規範程序、作業細節而已，所以只要依相關的作業手冊來執行，政府來做不能左右成果、民間來做也不能左右成果，所以只要法令明確，誰做都一樣，只要不涉及行政裁量權、行政程序法的依職權調查就可以，因為職權調查是法律賦予公務員的權限。另外像現在高雄市執行謄本核發之類的資料的提供，或是早期人工時期由民間派員影印人工謄本以張計價型式的委外，以及現在關貿及中華電信的網路申領電子謄本以拆帳的方式核計費用都是一種委外的方式。最後還有土地開發，華中橋的BT開發、自辦重劃都是很好的例子，現有的委外開發案也因性質而有不同程度或是不同項目的委外，責任歸屬仍應課責委託人，承擔最後的責任。以上這些是純技術，但是最後負責的是政府，所以委託契約行為就需嚴謹的訂定，另外有未確定性的地方、彈性太大、政府機關無法全盤掌握，勞務純執行面，有SOP，誰來做都差不多，當然是可以委外，最主要的原因是政府組織不要一直龐大，把一般性的事物讓民間做，政府做重要決策或是規劃方面的工作，法律上很不確定性質的業務還是由政府來執行，畢竟公務人員有經過嚴格的文官培訓或是完整的經驗傳承，有較多的判斷或裁量力，一定比純執行面的人較不易犯錯，而且更有效率。公辦土地開發時，法規規定行政管理是由政府監督，可是實際上是切割式的外包，像是工程的部份是委由專責廠商辦理，雖不是全部徹底的委外，但已經是很大部份，政府只做行政督導管理工作，很重要的像是配地這一項目現在是由政府部門承做，但是配地這個部份只要建立好明確的遊戲規則，剩下的就是執行面，沒有所謂裁量的問題。也是可以委外的，像是自辦重劃時，配地作業不也是民間自行辦理。

至於委外執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？這個是要個別檢討的，其實這是一個行政契約變成私權契約的委外關係，是在採購法或相關執行面的問題，只要訂的愈嚴謹就愈沒有有困難，那改善措施，任何事情都是學習或是經過試辦，才能體驗出那些地方需要改進，不可能一次的規劃就會萬無一失，不會有一個完美的規劃設計，需要經過一次又一次的修改和契約關係及相關的機制，依據經驗沒有所謂一勞永逸的事，所以應該在挫折及錯誤中學習就可以有所改進了。但是基本方向必要要正確，規劃階段要更縝密，才可以減少或避免錯誤的發生。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：重測及謄本都可委外，但以未來趨勢來看地價是可以委外的，現行地價制度為區段地價，地政事務所的買賣實例調查及地價推估作業，與民間現行作業的宗地地價不同，而現在還無法實施地價委外的原因可能是估價師量體太小，無法吃下地政機關地價委外的大餅，但如果逐步釋放一些業務，慢慢的擴大市場，就有更多的誘因讓更多的人投入，因現在取得估價師證照及開業人數都僅300多人，且多集中於都會地區，如果以宗地地價方式估價的話像台北縣107萬筆或是全國1000多萬筆的土地，就算排除山林部份也有好幾百萬，通常估一筆土地要花很多的時間，要做市場行情的調查比較分析，委由估價師辦理的話，一定有問題，不若目前由政府機關是以大宗的區段地價制，導出一個粗糙的平均數的簡單，因此貿然委外的話民間能量是無力承接，而政府部門的地價人員可以由某些縣市試辦，逐步推廣，就像重測委外一樣，慢慢培養，釋出市場。可是，現在因為法規面無法配合修改，各地政機關也就欠缺執行的依據。因此，就長久而言，在理想上及技術上是可以委外的，只是現實狀況無法達到的原因一方是因法制的因素，另外則是估價師不足的問題。

土地徵收也可以委外，因為徵收的最後核定機關是內政部，也就是決策權的行使在於中央，縣市政府只是徵收作業的主管機關，僅為徵收的執行機關，發放補償費或是徵收計畫書的初審都有明確的法規，因此是可以委外的。

至於以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？一般來說地政業務的委託還是以勞務委外方面為宜。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：我覺得技術或是培訓，廠商的能量及設備成本是否符合經濟效益的問題，如果委外後回歸專業，在某些地方就政府機關而言只是階段性的工作易形成浪費很多的固定成本，但對廠商而言長期應用能使設備有效的利用，可以做的更好、更專業、更有效率，就可提高其經濟效益。勞務密集、屬於經營管理效率能夠在民間更能提高更有競爭性的符合委外性質，總之，階段性、急迫性、競爭性或經營管理的有效性比較符合委外的事務。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：就是產權登記、使用編定。因為使用編定作業很複雜，程序中必須簽會很多機關，必須經過很多行政機關相關的會勘及認定作業，涉及人為主觀上的認定問題，而主觀上就是有裁量權，還有需經過編定審議委員會，會中必須說明，並對委員的疑義一一說服，這些都是溝通，涉及到溝通協調的一些問題，這就不宜委外，這是展現公權力的處理。我想溝通協調在私部門是一種談判，但在公部門則純粹是

說帖，為了要達成一定的規定，需要其他部門的配合補正，需要提供相關的行政指導，當然包含行政訴訟，雖可委由律師來處理，但主導權仍應為政府機關才是。還有關於協商、協議或是人事、政策主導方面的事情這些都是使用編定不宜委外的原因。

另外產權登記是最不宜委外的，為什麼？因為現在連保險公司都不願承保地政責任險，可見其不確定性有多高。土地登記基本上是受土地法第68條損害賠償的拘束，可是有些不是權利登記，像是法定空地註記、公示資料等則可能會涉及國賠。土地登記業務涉及審查權，而審查權的相關規定多如牛毛，且培養一位審查人員則需要很多的時間，審查作業不是一個速食店，不是訂定好SOP、作業手冊或是規範就可以上手，需要經驗的累積，因登記有絕對效力且涉及到責任歸屬，倘委外以後，發生賠償事件時由誰來負責賠償如何切割責任歸屬依實務來看，目前法院就認定的時間點也不一，所以更難去釐清責任。土地登記的複雜性，在今天來說，相關的產權訴訟或賠償訴訟案件在最高法院判決都無法莫衷一是，以個案認定方式去處理，也就是不一致化，所以土地登記真的不宜委外。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：沒有直接的正關係，因為人員的流失有可能是因為人手不足、組織編制不夠所造成的，不過政府機關配合委外推辦而減縮人力，人員編制亦減少，如果廠商提供更好的待遇以及更好的條件，一定會有人往廠商方面流動，但如果委外以後，人力沒有相對縮減時，委外廠商提供的報酬、業務量和政府機關相同時，畢竟公務人員的退休福利還是較有保障，大家還是會選擇留在公部門，因此不可能是一種二分法的答案，會有很多的影響變數存在，所以不能僅以數字來作考量。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：應該要求全面檢討修改相關法規，未來可有相當的項目委外，可以採逐步分項目漸進式的辦理。

受訪者：縣市政府地政主管(C)

訪談時間：99/11/26

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：個人從事地政業務已15年，皆於地政公部門，承辦過之地政業務包括地籍及土地登記業務、地政士管理業務、外國人及大陸地區人民地權管理業務、縣有耕地管理業務、私有耕地三七五租佃管理業務等。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成。因部分地政業務係屬階段性政策業務，而各地政機關之組織員額固定，無法隨時彈性增減，於人力經費有限之情形下，部分階段性業務之委外辦理即有其效益與必要性。倘部分業務由民間辦理之成熟度與公信力兼具者，且經評估公務人力與設備成本大於委外成本時，該業務之委外即有其效益性。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：以本縣推辦過的地政業務委外經驗（登記簿掃描建檔、地籍圖重測）而言，較易遭遇的困難應是符合業務資格得以委外辦理之廠商過少、委外招標遴選不易，以及委外廠商辦理之品質較不具穩定性、難以督導管考等。這部分問題除有賴民間市場之穩定成熟外，如何建立更嚴謹完善的管考制度亦是業務委外成功與否之關鍵。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：各縣市政府刻正配合內政部地籍清理實施計畫，辦理各類土地之地籍清理作業，依清理期程自100年7月起即將針對清查公告後逾期未辦理相關更正登記之土地進行代為標售作業，本縣清查筆棟數高居全國之冠，倘以現有人力辦理標售相關作業（標售前之調查現勘、估價、投標文件製作等）實難負荷，鑒於民間業者亦有類此標售經驗，應得考量委外辦理。至於委外方式，初期可採將標售作業之部分階段委外（如法院拍賣將調查現勘與價格查估委外），後續並適實務執行情形評估全面委外辦理之可行性。

一直以來公地管理業務常面臨人力不足、閒置土地亦遭占用之問題，以本局負責之縣有耕地管理而言，現共計經管156筆土地，除須對出租土地定期巡查有無違規使用外，對於受限現行法令不得出租之山坡地範圍耕地，更是須定期派員巡查，以防止被占用或傾倒廢棄物之情形發生。惟升格改制後，原鄉鎮市有耕地將收回由本局接管，其數量初步統計恐近千筆，則往後於有限人力下，如何有效管理公地，是否可將管理業務中之巡查作業委外辦理，即有考量與評估之空間。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：地政業務多屬公權力之行使，對外將發生一定法律效果，是以得否業務委外，主

要仍取決於業務性質是否適合（內部或前置作業等對外尚未產生法效者較適合）以及委外後之效果品質是否具公信力而讓民眾得以普遍接受。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：以本身土地登記業務經驗而言，登記案件之審查作業較不適宜委外辦理，因我國的登記制度賦予土地登記具有絕對效力，登記機關因登記錯誤、遺漏或虛偽需負損害賠償之責，而相關登記法令又多如牛毛，是以登記申請案之審查攸關登記之准否及人民不動產之權利，尚不宜委外辦理。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：地政人員流動率高壓力大多係因承辦業務關乎人民不動產權益且有損害賠償之責，而該等業務目前委外辦理之可行性不高，是以要達到紓緩地政人員壓力及流動率之目標恐有限，惟地政業務委外辦理應可讓政府部門得以就有限人力經費發揮更大效益。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：對於地政業務委託民間辦理範圍項目不多，其實可以從檢討業務性質著手，以長期技術性的方向規劃，對於地政機關人力不足的問題應可緩解。

受訪者：縣市政府地政主管(D)

訪談時間：99/11/26

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：前後服務年資大約有25年，承辦的地政業務包含地所登記業務、秘書以及縣市政府地政局地籍、地權作業的地籍科以及土地使用的徵收業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：原則是同意的。因為目前的各級政府其實都面臨著財政愈來愈困難，人力及經費無法隨著業務需求而增加，所以在有限的環境下，將部份地政業務委託民間辦理是可以，業務委外以後對機關而言可以節省長期人事成本負擔、就人力部份可以充分運用同時也可以將企業化理念導引至行政機關內，對政府形象的提昇有其助益。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：目前各地政機關推動業務委外的項目約計有辦公室值日保全、辦公室清潔、資訊系統及設備維護、重測作業、機電設施(發電機、電梯)保養維護等。在執行委外過程中常有機關對於招標經費，未能即時反應物價或市場行情，價格過低，致投標意願不足，常造成投標家數不足而流標或是因為低價搶標結果致履約過程問題叢生、履約結果不如預期，反而增加委託機關管理及收尾的成本。因此建議以後辦理地政業務委外時招標契約明定，得標者履行契約，完成合格驗收，物價較原招標總價或單價上漲或下跌5%，應予研商補貼或減價之規定，避免得標者低價搶標或物價上漲不符成本，而蓄意怠工追加經費或不履約惡意倒閉。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：依目前的業務來看，還可以辦理業務委外的項目應屬登記簿、地籍圖以及地價騰本的核發作業了，因為業務性質單純，可減少機關人事成本負擔，但是各地政機關騰本核發作業人員多為臨時人員，於規劃該項作業時需特別注意人員安置問題，或許可以請委外的廠商優先雇用。另外騰本委外費用可以參照現行網路電子騰本中華電信、關貿公司合作模式，就全縣轄區依實際核發騰本張數以分帳比例委外作業。

估價作業也是可以委外的，因為政府機關辦理徵收作業時土地徵收補償費、農林或是地上物查估作業都需投入相當多的人力資源，其實目前已制訂相關的標準，只需人力至現場查勘作業，只要相關的作業規範完備不一定要由政府部門的人員執行。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：影響地政業務委外的決定因素大致上可分為(1)個人財產、資料保護。(2)稅賦資料彙整(3)司法訴訟爭議。(4)掌控不動產交易市場資訊。(5)土地規劃運用。個人認為最重要的因素在於個人財產及資料保護個資法的規範，因為個人資料取得後如未有妥適或完善的規範得以掌握的話所衍生的問題層面則會較多，民眾的財產權會受到嚴重的威脅。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：地政業務因為業務性質較為特殊，有些業務在現階段仍不宜委外，像是登記業務的登簿、校對及審查，以及測量業務的土地複丈、建物測量或是資訊業務的系統

管理作業。分析其原因可以三個層面來看，1. 民眾方面：攸關民眾財產權益。2. 法律方面：免除假公濟私違法爭訟情事。3. 經濟方面：公正評估分析不動產供需。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：委外業務主要為得由民間部門辦理較公部門適合之業務及減少政府人事成本負擔，對原有不適於委外業務仍未能疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：先行以試辦方式辦理，並於辦理中檢討利弊得失，以求最佳合作方案、提升行政效能及導向企業經營理念。

受訪者：縣市政府地政主管(E)

訪談時間：99/11/24

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：約20年，承辦過的業務包括登記、地政資訊、地權及不動產交易業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成，地政業務隨著經濟發展而越顯重要，同時專業分工是目前社會的趨勢，如果確實檢討後委託民間辦理的效益比由機關自行辦理來的好時，應有委外的空間。但地政業務因為本身專業度高等的特性，市場性不似其他政府機關業務來的大，要委外時還需評估民間是否有足夠的能量來承接。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：以地籍圖重測委外為例，各縣市辦理委外作業時參與評選或競標廠商家數偏少，缺乏競爭性，就實際執行過程中常出現委外廠商經驗不足或是技術或是法令不熟稔之情形，反而增加委託單位的負擔；又因重測委外之單價是依據國土測繪中心核估之每筆2600元計，未考量到委外地區的特殊性，因地籍圖重測畢竟不同於一般之工程測量，整體工作時程較長，其成果影響人民權利，工作內容也相對較具技術性，應考量提高單價較宜。又因重測作業需要一定的行政程序及相關法令基礎，長期以往公部門已累積相當的經驗，應可規劃與相關機關(如學校或學會)合作辦理技術或經驗的轉移，讓民間業者能有更充沛的資源以資運用。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：不動產交易業務，現行不動產交易法規之訂定及制度的研擬為中央地政司之職掌，至於地政士及不動產經紀業開業登記、變更管理作業，則屬縣市政府地政局(處)之職責，依現行審核標準明確，例如：只需審認證書或一定受訓時數等，其性質未涉公權力之裁量，且依業必歸會原則，應由業界自治較能落實，因此該項業務應可委由各公會自行審核。

早期部份地政事務所曾推行委由民間業者提供影印機及派駐人員影印謄本，經地所人員檢查後核發，執行績效佳，但該項委託作業隨著地政業務電腦化作業以後即予終止。現高雄市政府推辦謄本委外核發作業，以勞務契約委外方式，設備及人員全委由廠商負責，因其工作內容單純，不需專業，執行多年績效不錯，是有推展到其他縣市的空間。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：一般來說影響地政業務委外的決定因素大致包含了法規授權、執行人員的支持度、監督管理機制的完善度及委外廠商的意願度等，其中最重要的應該是法規的授權，因為「依法行政」是政府機關最基本的要求，在法規未臻完備之情況下政策是不可能執行的，因此，應配合法令之修改。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：涉公權力裁量的業務，像登記審查作業，同時也因為賠償制度的實施，權責不易劃分。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：推辦初期因委外的行政督導作業仍屬萌芽階段，人員壓力不會因而減少，但隨著制度漸趨成熟後，便成例行管理作業，人員壓力自會降低。至是否因而疏緩地政人員流動率，則不一定，因為地政人員的壓力除了業務量以外，最大的來源在於賠償責任，在委外的過程中涉行政督導及行政裁量等公權力行使不會委由民間辦理，在賠償責任無法轉嫁時，從業人員仍會選擇離開。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：委外在地政業務算是一項新興的議題，但因為地政業務範圍廣，各項業務性質差異性大，不是某一項業務可委辦另一項業務也可以委辦，是需經過審慎評估的，

建議可分期分階段分項目來實施。委外是趨勢，重點應該是著重妥善的規劃、研擬配套措施才能真正達到政府、民眾及委託單位三贏的局面；長期以來地政從業人員多呈現封閉的型態，或因門檻過高，或因法令未能配合修改及或因政府故步自封，以致民間投入該項產業者為數不多，反而產生以廠商能力不足為不能委外的藉口，如此惡性循環，肇致地政機關與現代化管理脫節的情事。為此，當務之急應加速委外法令的頒修，漸次成就市場，蔚為風氣，則績效定會更好。

地政業務委外倘以某一業務全部委外所產生的衝擊必定很大，為此，建議可分析業務流程，就專業度較高的流程項目委外，以地價為例，地價之訂定影響人民權益，因此最後價格的核定權仍應由政府負責，因此不宜將地價業務全部委外，可朝地價查估作業委由估價師辦理，也就是某一段的工作委外，政府的人力則專心投注於核定或是裁量工作上。

受訪者：縣市政府地政主管(F)

訪談時間：99/11/09

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答:我從事地政業務12年，負責地政業務工作為研考及地政資訊業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答:我贊成部分地政業務委託民間辦理。以地政資訊業務為例來說，地政局或地政事務所負責資訊業務的人不多，資訊職系進入地政單位服務的人更少，但資訊是非常專業的工作，還是需要一些廠商新的技術來協助業務單位開發一些系統便利他們查詢業務或工作。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答:地政機關推動業務委外以91年推動網路申領電子謄本為例，需要等到電子簽章法通過後才能實施，也需要與財主單位充分溝通才能解決帳務與民間公司拆分的問題，拆分比計算、廠商資訊安全管控，電子謄本是否能夠被民眾、機關或銀行接受等都是遭遇到的困難，經過不斷溝通、行文各機關才能解決以上的問題。還有因為資訊技術不斷提升，政府機關常會擔心委外後廠商把民眾資料外洩，加強資訊安全避免網站被駭客入侵都是我們還需要加強改善的地方，所以在契約上不斷增加我們的需求也是未來改善的措施。另外，地政機關程式的開發目前都是以委

外的方式辦理，最常遭遇的困難就是因為懂地政的廠商不多，尤其是地籍圖或GIS圖及部分，造成內政部許多程式都是由固定廠商得標，程式有很多被寫死甚至需要另外簽約請廠商維護才能安裝的問題，對地方政府而言無法將所有維護案一起發包，需要各自簽約，也常因為增加需求案子就流標的情形，也只能為了案子能維護下去降低需求。改善的措施也只能希望內政部重新開發更開放的程式，不寫死資料庫、不寫死系統或帳號密碼，但困難度極高。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：適合委外的業務以個人經驗來說可以辦理的有：

膳本核發業務：因為膳本核發業務不需要太專業，網路上就已經可以由民眾直接申請了，櫃檯委外並非難事。委外方式可以是櫃檯整個由民間公司人力委外，或是利用超商等管道由各超商辦理核發膳本業務。需要的配套就是委外的帳務拆分計算、資訊安全的管控及個人資料的保護，還有針對地政事務所現有人力移轉的處理。

機房維護業務：目前很多機關機房都是委外維護的，由得標廠商駐點二十四小時輪值監看機房所有設備運作情形。委外方式是將機房運作委託民間公司辦理，元有機房人員進行管理工作。需要的配套是委外經費計算及經費爭取、資訊安全的管控及個人資料的保護，還有針對地政事務所現有人力移轉的處理。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：影響地政業務委外的決定因素我個人認為有：委外廠商品質、政府機關業務委外成本效益分析、業務委外後政府機關管理方式。最主要因素為委外廠商品質：公務機關受限於採購法的限制，採購無法依機關認為適合廠商決定委外廠商，如遇低價搶標又不熟地政業務廠商得標機關難以管理，耗費資源。此外，民間公司人員異動頻繁，品質亦隨人員異動影響，常有無法銜接致業務紊亂情形。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：個人認為如果廠商品質可以控管，地政業務其實沒有不適合委外的項目。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：地政業務委外也許可以紓解短期地政人員執行固定工作的壓力與流動率，但因為委外後行政責任須由委外管理人員負擔，對留下來的地政人員流動率或壓力應該無法舒緩，尤其遇到品質不良的廠商會更嚴重。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：在現行政府採購法架構，委託民間辦理地政業務全看得標廠商品質，在無法防堵廠商以技術性控制既有技術引導得標情形下，政府機關亦處於難以掌控或引導廠商之情形，以地政資訊業務為例，勢必形成像戶政系統一樣，由固定廠商獨攬，遇到品質不良的廠商會難以控管，反而會有反效果，這點在未來政府機關委外時仍須考量避免廠商獨攬系統或資源。

受訪者：縣市政府承辦員(G)

訪談時間：99/11/19

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：8年，歷經地所登記課、地價課；地政局地價課、區段徵收科、重劃科。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：地政業務倘涉及個人資料隱私保護，則不應委外辦理，以避免衍生更多法律問題，例如登記作業；但倘不直接涉及個人隱私保護，則讚成適當地委外辦理，例：地價區段公告現值查估作業經外辦理後，再由地價人員據以辦理轉載於相關個人財產登記項目。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：目前本局辦理之華中橋區段徵收案是以政府主導、民間為輔之委外辦區段徵收作業，民間得標之遠雄人壽保險公司，其責任主為提供資金、辦理公共設施興闢工程、地籍整理作業等3環節，並按當初契約價金折算政府抵價地，以抵付區段徵收作業成本款項。雖有效降低開發資金借貸風險，成功提供經濟誘因促使工程如期完工，惟該案仍有如下課題：

(1)以都市計畫公告內容為基礎所設計之區段徵收財務評估基礎架構，無法於開發作業期間配合民意辦理都市計畫變更作業，以避免形成圖利廠商、採購不公、公開招標效力受質疑等負面影響。

(2)企業願意參與投標即表示對該區不動產未來發展性具一定信心，則該標的宜否委外辦理，將成為辦理委外作業之基本邏輯問題。

為解決上述問題，在既有法令體制下，宜採措施如下：

- (1)都市計畫完成法定程序公告實施時，應確實落實民眾參與機制，並於該階段讓民眾知道該區有委外辦理開發作業之可能，降低民眾之不信任感，並凝聚民眾共識形塑都市計畫內涵。
- (2)為避免落於圖利民間財團，應於開發地區選擇上明確分析其條件，倘區位不佳地區，相關有助於提昇地價水準之公共建設研議併同區段徵收開發納入公私合夥機制之協商條件，以避免政府部門變成為特定企業作嫁裝。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：地政業務可略分為土地開發及登載個人資料等2類型業務，而土地開發又屬許多程序組合而成之作業，故其中許多工程規劃設計施工驗收、地籍整理、土地分配等作業環節，經專案管理廠商或監督單位認可後，方得接續辦理權利登記者，皆可為地政業務委外標的。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：最主要因素應為是否涉及個人資料保護疑義，倘不涉及且民間企業有能力，皆可成為委外標的。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：相關土地登記、地價登錄、資料保存等皆不宜委外，以避免私部門獨占資訊，形成代理人道德風險或逆選擇誘因，且無形中將增加政府部門管理風險及成本。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：不宜委外辦理之作業並非代表不宜採機械替代人力，故前述作業可再細分為適合電腦作業替代部份及不宜電腦替代部份，如果可以用機械代替，自可以降低壓力；適合委外的業務，也可由民間人力的替代而減少承辦的壓力。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：地政業務中涉及民眾權利登記部份，雖不宜委外辦理，但其程序及管理方式仍宜採電腦化管理，減少人力及時間成本，並維持資料正確性。另土地開發業務因其隨時間演變，其辦理方式、案件數量及法令概念將可能呈現不同特性需求，故極適宜將基礎資料工作及作業項目辦理委外，而將人力集中於法令架構研議、開發實務流程簡化、公私合作方式研議、開發方式變形等創新概念研發，以符合都市計畫形塑都市意象的基本內涵，並強化多元開發方式成為有效引導都市發展之政

策工具，另維持地方政府財政、社會紋理發展、都市空間意象、不動產供需市場等相互平衡之政府重要干涉力量。

受訪者：縣市政府承辦員(H)

訪談時間：99/11/11

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：約30年(公務與私人機構)，公務：地籍、地用業務。私人機構：登記業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成，在經費控管，人員聘用、薪資待遇方面，私人較具靈活。因此，如土地重劃、地籍測量、地價查估等業務，應可委託民間辦理。另外，非經常性的資料檔案整理、建檔業務、案件規劃評估報告等亦可委託專業公司承辦。政府機關僅須負責規劃、招標、進度控管與驗收。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：一般常遇到問題是招標後卻流標，致計劃案的進度延誤。改善空間修正「公務機關採購招標規定」，容許在某種情況可不受「非3家廠商投標則廢標」之規定。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：地政業務，許多業務是國家公權力具體表現，因此，除土地重劃、大區塊多筆測量、地價查估等業務，應可委託民間辦理。另外，非經常性的資料檔案整理建檔業務、案件規劃評估報告、及電腦網路維護外。其他應由地政單位依職權辦理。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：(1)業務具有急迫性，須於短期限內完成，依政府機構短期內無此人力資源可妥適辦理。

(2)案件之專業人才本機構內欠缺，或無法提高額外薪酬以吸引該項專業人材時。

(3)政府機關現有設備儀器不足或欠缺，且該昂貴儀器非單位經常性設備。在成本考量下，以委外方式辦理，反而節省經費，替國家省錢。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：(1)登記業務：土地登記最重要的意義就是國家基於主權行使，認定該〈土地權利〉之歸屬，屬行政機關重要行政做為，土地與人民之認定與管轄是一個國家主權象徵，在這前提下，登記雖有時是一很簡便審查登簿動作，其代表之意義與其他業務應有所不同。故個人認為不宜採委外辦理。但配合簽證制度時地政士辦理申請人〈身份核對〉或是一定金額的簡易案件的〈協審作業〉則可考慮，最後〈登簿〉這個階段還是需地政機關辦理。如此，在目前簡化便民原則下，縱然委外辦理被授權委託者也很難有獲利空間，接辦承包興趣應不高。由地政士代簽地政業務成效不佳即可知。登記業務倘全面委外辦理，心存不良者趁機做假，大撈一筆而遠走高飛，那委託地政機關賠償責任可能無法逃避，故還是不宜委外辦理。

(2)土地複丈(土地鑑界)：地籍圖重測、區段徵收訂樁測量分割等業務今都可委外辦理，但鑑界複丈常有爭訟，且依土地法及地籍測量法規定，複丈僅能申請再測量一次，當事人不服只能請求司法救濟。由此觀之，土地鑑界複丈業務還是由地政機關直接辦理為宜。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：可以，上述可委外辦理業務，若委外辦理，應可減輕承辦人的壓力。但地政人員流動率高，其中許多是轉調到其他公家單位，和委外辦理較無直接關係。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：地政業務是國家行政中重要行政作為，且攸關人民財產權，此兩項是地政業務核心價值。然後再以「人力、物力、財力」及「時效」等因素下，評估那些業務可否委外辦理，這些因素可在擬定業務辦理時優先考量，同時也須配合整體施政之推動，適時加以修正。則地政業務委外辦理，當可蒙其利而少其弊。

受訪者：縣市政府承辦員(I)

訪談時間：99/11/19

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：所擔任的業務是地政機關的法制作業，因此地政業務的年資約為2年

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務

委託民間辦理？為什麼？

答：贊成，如果可以藉由委託民間辦理的方式減輕政府財政及人力負擔，並順利推動地政業務，似無不可之理。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：業務委外遭遇之困難大多為與委外廠商間權利義務之糾紛，如能事前於契約書中明定雙方權利義務關係，將減少許多困難與糾紛。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：如不涉及公權力之行使，任何業務均可考量委外辦理，惟如業務性質涉及公權力之行使（如土地登記、地價訂定、地籍圖重測、徵收、裁處行政罰），則除有法規授權並依行政程序法第16條踐行行政委託程序外，原則上不得委外辦理。

委外方式及需要的配套措施須視委外業務性質而異，尚未能一概而論。

例如：

(1)地價業務前置之買賣實例調查等未涉公權力之業務，可以勞務委託方式委託民間辦理，而涉及地價訂定之核心業務則不得委外辦理，惟因地價影響甚鉅，應擬具避免廠商提供不實資料之防制機制，或確保資料公正客觀之配套措施，恐將耗費更多資源於防範弊端，不一定能減輕政府人力或財力負擔，故可能無委外實益。

(2)地籍圖重測業務，因有國土測繪法第5條第2項之授權依據，故得委託民間辦理，又因土地法及相關重測法規對重測程序規定甚為明確（配套措施），故其委外辦理似較無困難。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：我想影響地政業務委外因素：

1. 是否具公權力委託性質及有無法規授權。

2. 是否具委外實益：如委外可節省許多政府機關之人力財力，及可達到更好的品質與效率，則具委外實益。

最主要因素：是否具委外實益。如確具委外實益，即使為公權力之行使亦可藉由修改法規達到委外合法性。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：典型國家高權行使性質之業務，如裁處行政罰、徵收等，即不適合委外辦理。另如土地登記及地價訂定等具高度公信力、裁量空間及影響較廣之業務，亦不適合委外辦理。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：不一定，地政人員流動率高主要原因可能為：一、較有負擔賠償責任之風險。二、業務繁重。如為前者，因較具賠償責任風險之土地登記或徵收等業務，其性質並不適合委外。如為後者，則較有可能因委外而減輕負擔，達到疏緩流動率之目的，但亦可藉由增加人力達到相同之目的。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：行政業務委託民間辦理之主要目的，應在於藉由民間資源達成行政效率，行政機關因礙於諸多行政法規約束，辦理業務之彈性與效率遠不及一般民間廠商，故有許多業務由民間辦理會比政府機關更好，但對於由民間辦理不一定會做得較好的業務，或可能衍生其他問題之業務而言，有沒有必要為了減輕行政機關人力財力之支出而委外辦理，就值得商榷了。

受訪者：地政事務所主管(J)

訪談時間：99/11/19

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：83年10月由台灣省地政處土地測量局(現內政部國土測繪中心)進入地政界迄今約16年資歷。曾經辦控制點佈設、地籍測量、圖解數化及行政管理業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成。由於公部門業務因應社會變遷不斷擴充增加，而原有人力配置又受限政府財源無法等值增編，是在完成既有目標原則下，公部門機關除法令研修或政策制定、執行等中心主軸業務外，餘一般僅涉及操作面之業務層次，應逐步釋放提供有能力、有意願之民間組織辦理，政府機關就現有編制及人力，甚或進一步整併部分編制及人力，將角色由執行者轉換成監督人及控管方，才有餘力規劃及處理各種新增項目及因應作業。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：土地複丈作業一直有努力的空間，像建物平面圖委外繪製作業推辦這麼久了，績效仍有限，而想藉重測繪業的專業而推辦的土地複丈作業委外仍在觀望階段，地籍圖重測委外作業尚處試辦階段，所以土地複丈業務委外部份目前仍無明顯突破。其實只要突破”優越”、凡事都均由政府部門執行的心態，就可以接受私部門專業人員協助地政業務的作業模式了。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：配合簽證制度：包含地政士辦理申請人身份核對或是一定金額的簡易案件的協審作業或是部份複丈業務發包委由測繪業界辦理，成果除應經測量技師簽證外另需檢附測繪成果及圖說資料由地政機關辦理檢核程序，這些都是可以重新檢討的，至委外的方式就不是那麼重要了，可以是行政委託，也可以是勞務委外。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：影響因素可歸納為：配套模式（費用計算、審查制度、責任釐清、賠償爭議、...）、環境因素（公部門意願、民眾接受度）、主管態度等。其中最重要因素：配套模式。因為，一套制度的建立與運行，必是經過許多事前的醞釀準備以及進行中的檢討改變逐漸演化成型的，是以顯而易見的，要將原本由公部門執行運作的業務轉交私部門操作，勢必有許多交接注意事宜有待確定。例如委外費用的計算編列，似乎不得逾越機關本身操作的費用，又必須留給廠商足堪運作的空間，是其折衝騰挪的空間與拿捏，顯非易事；其次，選擇合適廠商的標準與條件訂定，關乎後續業務執行順遂與否，故廠商資格審查自有其重要的一環，而作業進行中對於廠商成果檢核標準的建立與執行，關乎後續成果好壞與否，以及作業過程中瑕疵發生的責任釐清問題；至其作業過程或結果有無侵害民眾或第三者權益，又另涉及民、刑事、懲罰及賠償等相關條款的訂定與執行，是以初始期間配套模式的建立應屬影響較大因素。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：應該是土地登記業務，因為所涉及標的價值高昂，在相關作業流程、責任切劃尚未明朗前，尚不宜驟然施行。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：應該很難，因為地政業務的壓力來自於所處裡業務標的均屬高單價物件，不論係

屬登記資料、測量複丈、地價勘定、土地編訂、更新重劃……，往往偶一疏失即便傾家當產也不足以彌補，現今雖然將部分業務委託民間辦理，但其所承受風險並未因此轉嫁，更甚者，承辦人員由接觸較少案件的「操作員」提升至接觸面更大的「督導員」，所涉及範圍及價金相形增加，然能實際接觸或審核案件的時間反而益形縮減，如何責成承辦人員在負擔責任無限上昇卻又無暇或時間非常窘迫的情形下完成業務，類此不當循環無法緩解，對於基層人員的流動率是無法下降的。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：地政業務委外政策的推動，應由是地政司制訂法令、擬訂計畫，視財政情形編列預算或以規費拆帳方式處理，由地方政府及各地所執行，各級機關共同推動，而不應是各自為政。

受訪者：地政事務所承辦員(K)

訪談時間：99/11/23

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：從事地政業務約11年。曾經辦理地政業務中之測量、資訊及登記業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成部份之地政業務委外辦理，委外應可減少政府財政的支出亦可精簡人力

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：現階段地政業務委外的項目有「地籍圖重測工作」、「建物測量成果圖繪製工作」以地籍圖重測業務委外為例，可能遭遇的困難在於承辦委外作業的廠商之素質問題，這可能直接影響到重測成果的品質優劣。可以透過限制投標廠商之資格來排除上述之問題。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：測量業務中以「數值法辦理測量地區」之土地鑑界工作可適合推動委外，因數值區內均佈有控制點（包含圖根點），故只要取得控制點及申請鑑界宗地各界點之

坐標資料，任何人即可進行實地放樣之工作，且誤差極小；現行「國土測繪法」中（第31條至44條）訂有測繪業管理之專章，故可委由測繪業者辦理，雖國土測繪法第33條訂有測繪業之營業範圍，仍建議於地籍測量實施規則中配合增訂土地複丈業務可委外辦理之條文，以取得法源依據，另圖解區之土地鑑界並不適合委外辦理的原因，在於進行實地放樣前需要測繪相關可靠界址點以為參考之依據，這是需要依靠經驗的累積及對該地區的熟悉度，這個部份仍由地政事務所自行辦理方為恰當。土地鑑界工作在測量業務中佔有不少之數量，此項工作委外應可減少現行測量員之業務量。

資訊業務中之機房管理業務：以臺北縣各地政事務所為例，現行之資訊軟硬體設備均已委外辦理維護，建議可擴大將體資訊維護之工作委外辦理，包含資料庫、伺服器、個人電腦、印表機、網路設備維護管理及其他例行性工作（如Windows程式更新），受委託者可派「駐點人員」辦理委外事項，而地政事務所僅保留核心工作，如：地政程式更新、資產管理、防火牆管理、資安管理、政策擬訂等。此舉可大大的減少現行機房人員因維護各項設備之工作時間及業務量。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：影響地政業務委外的決定因素在取決於「法令規定」、「管理制度」、「執行成效」等三項，我認為其中以執行成效因素最為重要，以地籍圖重測工作委外為例，委外的數量通常在5千或6千筆左右，而重測的成果經公告確定後即完成法定程序，倘重測的成果精度不佳，甚至有錯誤之情事發生時，通常會有一定範圍區域受到影響，而事後較難以修補，將會造成地政事務所極大的負擔。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：我國係採土地登記制，民法第759條之1、土地法第43條中定有明文；而土地登記規則第6條規則所稱「登記完畢」係指依土地登記規則登記於登記簿，並校對完竣，加蓋登簿及校對人員名章或以電腦處理者，經依系統規範登簿、校對，並異動地籍主檔完竣。再依土地法第68條規定，登記錯誤之損害賠償由該地政事務所負責，所以我認為登錄及校對工作不適合的原因在於「登記具有絕對效力」，倘登記後發現有錯誤，造成權利人或義務人之損失時，依現行之規定地政機關須負損害賠償之責，且登校工作之所須專業程度較高並且須要較長時間之訓練培養，故此項工作建議仍由地政人員自行辦理。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：如部份地政業務委外辦理，應可減緩地政人員之流動率及承辦壓力。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：部份地政業務委外辦理可保留並強化最核心的業務及兼顧成本效益之重大優點，其中「法令規定」為地政業務委外辦理另外一個需考量的因素，因為修訂法規需透過較長時間的立法程序，而「管理制度」之完善與否會直接影響到執行之成效，此一項目於委外前即應詳加考慮並建立完善之管理制度。

受訪者：地政事務所承辦員(L)

訪談時間：99/11/23

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：我從事地政業務自92年10月31日起至今共七年多服務年資；曾經承辦過地政業務項目為：登記案件審查業務、研考業務、地價業務。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：贊成。因為雖然目前政府財政及人力經費有限，但部分地政業務仍應委託民間辦理，好處是，可節省行政流程處理時間，讓業務進行更順暢、更有效率；也可以節省人事成本支出；另外，應藉由部份地政業務委託民間辦理，可使公部門與民間單位增加互動交流的機會，使政府可以為民眾提供更好的服務。可採地政業務分批委外方式，評估委外辦理實際成效後，再將業務項目及數量增加，亦不會造成財政及經費上負擔過重。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難?有無改進的空間?有何改善措施?

答：目前地政機關推動業務委外情形就地價部份沒有任何業務項目是委外辦理的，就土地登記方面亦尚無委外辦理之業務，僅就測量重測業務部份採行委外方式作業，另有地政業務需要的各項系統(ex.地政系統、web版系統…等)，是根據地政人員實際使用需求委由廠商進行撰寫程式及開發系統；社會對公部門的印象角色，始終扮演提供服務的角色，惟政府事務委外後，公部門所扮演的角色已變為「服務購買者」，公部門內部人力資源管理必然會產生轉變，而委外業務的品質及執行進度控管應由公部門的何種單位來扮演，亦為地政業務委外主要考量的因素。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：目前全國皆於5至7月間進行基準地查估作業，針對各轄區選佈的基準地進行實際查估作業，目前皆由各地政事務所地價課地價人員進行此項作業，如將此項業務委由不動產估價業界取得國家考試資格之估價師進行估價，可使公私部門在估價業務上進行交流，公部門之地價人員辦理年度現值查估作業期間，先辦理基準地查估作業，以作為現值作業估價之參考，透過業務過程交流，可吸收、學習估價實務界的經驗，以做為政府部門進行查估作業時參考，避免閉門造車，因實務經驗不足，而影響查估基準地作業的正確及合理性，也可使公部門的估出的價格更具合理性及說服力，減少民眾於徵收補償時對公告土地現值提出陳情或疑義。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：地政業務內容是否具政府執行公權力之性質、政府財政及經費是否充足、地政業務各項人力資源有效配置及運用、委外業務是否影響民眾個人財產資料之隱密性。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：畢竟地政業務屬於較具有專業知識的領域，登記案件審查准駁、測量土地鑑界…等，皆具政府單位依法行政執行公權力的特殊性，且悠關民眾權益及財產安全，此類業務即不適合委外，必需由通過國家考試的公職人員，受過專業的地政知識訓練，且依相關法令規定，並且負有公務人員執行公務上應具備之權利與義務，來執行相關地政業務較為適宜。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：畢竟業務量大和過重的工作壓力又是人員流動率高的主要原因，我認為部份地政業務採取委外方式辦理，一定可以舒緩地政人員平時承辦的業務量及工作壓力。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：無其他看法及建議。

受訪者：縣市政府承辦員(M)

訪談時間：99/11/22

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久?承辦地政業務項目為何?

答：目前擔任登記業務，實際接觸地政應該有 2 年了。

二、就您所了解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部分地政業務委託民間辦理?為什麼?

答：我贊成部分業為委託民間辦理，如不動產估價。原因如下：達成專業上的分工，藉此，使得公務人員能在客觀監督和審查的專業上，處理地政業務，不致於一直處在自己的角度與作業平台上而產生盲點。

三、就您的了解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難?有無改進的空間?有何改善措施?

答：就我目前所知，在委外的執行過程中，有遭遇到困難。我認為有改進的空間。措施如下：編列財政預算，使得委外過程不會遭遇到預算上限問題；公開招商委外說明會，藉此達到透明化，且避免圖利特定公司。

四、就您的經驗來看，目前尚有哪些地政業務委外適合推動委外?原因為何?以何種委外方式為宜?需要的配套措施為何?可否舉例 2 項業務說明。

答：適合推動委外。以不動產估價為例，在目前估價方面，我國有不動產估價師的高考制度，此證照層級十分高階，領有該照之人員能比一般無估價證照人員的粗估模式，更為精確且有憑據。

原因如下：術業有專攻，能在委外廠商有專業認證的條件下，推動委外模式，且以公開招商的模式委外。配套措施：成立委外負責部門，以及監督督導部門，使得委外能有效率化、公正化與透明化。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有哪些?最主要的因素為何?為什麼?

答：決定因素如下：政府人員專業素養不及委外公司；政府人員流動率過高。最主要原因，我的認知應是專業素養不足。舉例來說，地政人員地方特考三等與高考而言，考試科目雖有估價理論，假設需要這些人員們進行估價業務，雖有其理論基礎，但卻不如領有估價證照的專業人員，畢竟該張考試不僅僅考了估價理論外，還包括不動產投資與不動產實務，且還要在相關估價公司待滿 2 年的實務經驗，方可換領證照，因此在實務與專業能力上，政府人員該點確實不如委外公司的專業人員。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目?原因為何?

答：有，如土地登記業務不適合委外，畢竟土地所有權與他項權利的登記，涉及民眾權益甚深，若藉由委外恐會使得登記的安定性帶來不可預知的影響，並且責任的

歸屬難以劃分，而會產生約束力的問題。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以舒緩地政人流動率高及承辦的壓力嗎？

答：我認為這並非治本方式，某部份壓力來自於偽冒案件與巨額賠償問題，因為登記人員所領的薪水，並不太可能負擔如此大筆的金額與過失責任，倘若能夠對登記人員再多些保障制度與獎金(如，登記儲金某部分撥歸獎金)，我想較能達到藉由保護與福利來舒緩登記人員的壓力與流動率。

八、請問您對於地業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：我認為某些業務如果能達成委外，不僅是專業分工且有下列優點:提升行政效率與專業度確立，且提供政府部門與民間的合作，且提供相互學習的機會與互相支援；但需要許多配套措施來輔助，如:設立委外招商實施辦法(分工內容，責任歸屬等)、成立監督部門等，較能使得委外的業務盡善盡美，效率提高。

受訪者：地政從業人員(N)

訪談時間：99/11/14

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：前後大約25年，20年前取得地政士執照，執業的範圍中與地政有關的包括了謄本申請、登記案件的申辦、測量案件的申辦、土地變更編定申辦以及土地估價的協辦。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：地政業務是否委外對地政士來說影響並不大，因為地政士不會因為地政業務的委外而增加太多的工作機會，不過如果以估價師來說，應該就有差。但是如果以民眾的角度看委外政策的話，因為委外確實可以節省經費的支出，所以地政業務應該還是有委外的空間。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：政策推動時要多方面的溝通，不應該只以政府的角度去看，要多方的傾聽民間的聲音，像簽證作業一直無法大量推廣的原因就是沒法解決地政士有關於登記賠償

的疑慮，讓多數地政士裹足不前。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：鑑界作業應該可以委託測繪業或是測量技師吧！尤其是在完成數化的地區，比較不會有測量誤差的問題，應該可以利用政府採購法公開招標的方式來勞力委外，只要廠商資格符合有能力承做的都可以競標，但是必須要注意成果圖除了要由技師簽驗外，最後還是要由政府機關給予審認。還有一個比較重要的原因是現在可以承接該項業務的民間業者數比較多，技術各方面也相對成熟，競爭性也高，只要價格合理，會有為數不少的廠商會願意承做的。

地價查估，應可以比照日本或其他外國估價作業委託估價師辦理，不要以現在一區域統一訂一個區段地價，而是應該回歸依每宗地的位置或其他特殊性訂定不同的宗地地價。政府制定估價師制度已經實施很多年了，但是以目前的狀況來看，大部份的業務來源都是私人企業，政府部門反而不多。理論上估價師應該可以代替地政事務所地價人員去做地價查估的工作，可以用勞務委外，最好是以行政委託的方式，可以讓估價師可以有權去探詢每一筆交易價格，作法是委託估價師去做宗地地價查估作業，最後再由地所或是縣府綜合考量徵收或是其他政策來訂定價格，這樣才會讓地價真正的反應市場的價格。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：價格合理，要有一定的誘因才能吸引更多的從業人員投入這個市場。還有一個就是要考量受託對象的素質，以地政士為例，因為地政士素質良莠不齊，犯奸作科的案例還是不少，尤其是以個人執業的，因為目前公會的力量還是有限，沒辦法有效過濾會員的素質。而估價師多集中在台北、台中及高雄等大都會地區，如果有市場，可以加速估價制度的成熟。另外還有一個最重要的問題是政策的執行力，新政策推辦時一定會有阻力，尤其是既得利益者愈多時困難度就愈高，是不是能堅持下去才是關鍵。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：土地登記業務吧！因為土地登記影響人民的權益較大，而且受託廠商不像地政人員有權限可以查詢申請人的個人資料，如何真實的確認申請人的身份？這樣反而容易發生土地權利糾紛的問題，最重要的是登記錯誤賠償問題，如果可以解決賠償或是有保險公司願意承保的話，情況可能會好一點吧！。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：多少應該可以吧！把一些比較鎖碎的工作委託廠商管理，工作量比較少，人員應該就會留得住了。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：對一個民眾來說，公眾事務由那個單位來作不是很重要，重點是該有的水準一定要維持，最好是效率能更好。所以呢？當政府的政策決定要將某一項業務委外時要作好相關的管理及配套措施，就像最近台北市街頭遊行抗議停車場收費作業委外一樣，事先的規劃要完備，不要還沒成功反而造成更多的社會問題。

受訪者：地政從業人員(0)

訪談時間：99/11/29

一、您從事(接觸)地政業務年資有多久？承辦地政業務項目為何？

答：大約30年，接觸的業務大致上有土地登記、測量作業，不動產經紀業以及不動產估價作業，本身已取得估價師證照，目前的工作重點是以估價為主。

二、就您所瞭解在目前政府財政及人力經費有限的情形下，您是否贊成部份地政業務委託民間辦理？為什麼？

答：當然贊成，因為民間有豐富的財力以及充沛的人力。只要政府部門願意釋出善意，私部門企業會有承做的意願。民間力量的注入對於績效不彰的政府組織是有幫助的，尤其是現在的民眾對政府的要求愈來愈高，當機關無法滿足要求時，委外作業是必要的。

三、就您的瞭解目前地政機關推動業務委外的情形(或項目)及執行過程中有無遭遇困難？有無改進的空間？有何改善措施？

答：就經驗來說，地政機關推動業務委外是有一些問題的，像是目前地價作業本身的地價制度就有與實務操作脫勾，易造成委外估價作業時執行的困擾，也就是法規制度應與時俱進才對，而不是以公部門封閉的想法閉門造車，應該多傾聽實際從業人員的經驗及建議，這樣政策的推行，才会有真正的成效。

四、就您的經驗來看，目前尚有那些地政業務委外適合推動委外？原因為何？以何種委外方式為宜？需要的配套措施為何？可否舉例二項業務說明。

答：地政業務是否適合委外屬於「政策擬訂」層面，只要不涉及國家安全及個人財產權保障問題應無不可，至於以何種方式為宜，若以基準地及區分所有建物之基地權利價值折算二項業務來看，日本、韓國的作法可資借鏡，即從政策面、法令面、執行面三者，結合產、官、學共同研究其可行之作業模式，逐年編列預算，每年委外評估基準地市場價值。

另外騰本核發作業也是適合委外辦理的，一般來說地政機關辦理騰本核發作業人員多為臨時人力，因為該項作業學習的門檻較低，專業度也不高，所以可承做的廠商範圍則不侷限於地政相關的從業企業或團體，透過市場機制的競爭，可以提供更好的服務，也許還可以在現在的臨櫃申請、網路申請作業方式創造出更多的核發方式。

五、就您的認知影響地政業務委外的決定因素有那些？最主要的因素為何？為什麼？

答：主要是政策面的考量，端視執政者的決心，像是政府要不要推動更公平的地價政策，我國目前的地價制度出現了政策面與實務面落差的狀況。因此，提供公平合理的制度是重要的。至行政庶務委外則應考量的是經濟因素及效率問題，換句話說，委外的時機要考量市場的狀況以及委外以後承做廠商執行的效率應該要比原來政府所執行來的有效率，如果答案是否定的，那該業務的委外政策就有檢討的必要了。

六、就您的認知，地政業務是否有不適合委外的項目？原因為何？

答：不是所有的業務都可以委外的，例如有涉及國家安全及個人財產權保障的部份就不宜委外，但以地政業務而，應該沒有性質上屬於涉及國家安全的，但是像產權登記就是影響民眾個人財產權的一項作業，財產權的審認不應委外，應該由政府機關基於公權力行使之，尤其還有損害賠償的問題，因此政府業務或是地政作業要委外前應審慎思考其性質，才不致引發其他的問題。

七、如果地政業務委外辦理，您認為可以疏緩地政人員流動率高及承辦的壓力嗎？

答：答案應該是肯定的，長期處於壓力下人員一定有所異動，只要有疏緩的解決方式出現，就會有所改善，從業人員自然會願意久待。

八、請問您對於地政業務委託民間辦理之其他看法及建議？

答：地政業務委託民間辦理應該從政策面、法令面以及執行面三者齊一推動。在政策方面應該要有明確的方向、足夠的誘因，法令面則需加強委外法規之修訂，最後執行面部份則是執行人員的積極度及監督管理機制之建立，三者缺一不可。其實

委外作業的推動在我國實施已有一段時間了，但是地政業務委外的成果真的不是很好，有一個重要的原因是執政者對於委外這樣的政策沒有很熱衷的執行，存在著多一事不如少一事的心態。當在經濟不景氣，地政執業的空間愈來愈小之際，政府釋出公共事務由有能力之人承做，也是好事一件。



附錄三

地政業務委外調查問卷

各位先進您好：

我是國立政治大學社會科學學院「行政管理碩士學程」(一般行政組)研究生，非常感謝您在百忙中撥冗填寫此份問卷，本研究主要目的是希望瞭解您對地政業務委託民間辦理情形之看法，懇請您提供寶貴意見。

本問卷係採不記名之方式，答案無所謂對錯，僅就您認為的情形，勾選您心目中合適的選項於方框內。您的意見僅供學術研究，並不對外公開或做其他之用途。萬分感謝您對本研究的支持及學術上的貢獻。

衷心謝謝您。敬祝

身體健康 平安順心

國立政治大學社會科學院

行政管理碩士學程一般行政組

指導教授：成之約教授

研究生：陳素霞敬上

本問卷內容名詞定義：

- 一、地政業務：所指為縣市政府地政機關及各地政事務所承辦之業務，不包含內政部地政司所司之職
- 二、委託民間辦理：受託之對象包含廠商、地政證照從業人員(地政士、估價師等)及地政從業公會

壹、問卷內容

一、下列要件對地政業務實施影響的重要性為何？

重	要	程	度	
非	重	無	不	非
常				常
重		意	重	不
要	要	見	要	重
				要

- 1. 地政專業證照對地政業務委外的實施影響。.....
- 2. 政府採購法規對地政業務委外的實施影響。.....

3. 裁量權的行使地政業務委外的實施影響。.....
4. 個人資料保護法規對地政業務委外的實施影響。.....
5. 委外方式對地政業務委外的實施影響。.....
6. 行政效率對地政業務委外的實施影響。.....
7. 人員流動率對地政業務委外的實施影響。.....

二、整體而言，您是否贊成地政業務委外：

- 贊成 不贊成（請跳答第五題）

三、如您認為地政業務適合委外時，則：

1. 您認為那些地政業務適合委外及其委外方式為何？（可複選）

地政業務	委外方式	
<input type="checkbox"/> 土地登記	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 查估作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 買賣實例調查作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 地政資訊	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 電腦機房維護	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 徵收作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 土地開發	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 土地測量	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 地籍圖重測	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 謄本核發作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 不動產交易管理	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 公地管理巡查作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 地籍清理作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣
<input type="checkbox"/> 使用編定作業	<input type="checkbox"/> 勞務委外	<input type="checkbox"/> 人力派遣

2、您認為尚有其他地政業務可以委外辦理者，請惠予補充

四、請您分別就前題所勾選適合委外的業務項目，勾選認為影響這些業務委外的主要因素可能有：(請就下列因素依其影響之重要性勾選，6代表極為重要，5次之，1代表完全不重要)

1. 土地登記

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. 查估作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. 買賣實例調查作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. 地政資訊作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. 電腦機房維護作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. 徵收作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. 土地開發作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

重要程度	1	2	3	4	5	6
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. 土地測量作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. 地籍圖重測作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. 謄本核發作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. 不動產交易管理作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. 公地管理巡查作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. 地籍清理作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. 使用編定作業

重要程度	1	2	3	4	5	6
(1) 執行人員支持度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2) 法規授權	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3) 規劃評估及管理監督機制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(4) 涉公權力程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(5) 廠商執行成效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

重要程度	1	2	3	4	5	6
(6) 民間能量及承接意願	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(7) 民眾接受度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(8) 專業程度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

五、如您不贊成地政業務委外時，應如何處理：（可複選）

- 修改相關法規
- 繼續維持現況
- 檢討業務特性，擇項試辦
- 分批分項漸進式辦理
- 其他，請惠予補充

貳、您的個人資料

一. 請問您的性別是：(1) 男 (2) 女

二. 請問您從事地政服務年資是：

(1) 5年以下 (2) 5~10年 (3) 10~15年 (4) 15~20年

(5) 20~25年 (6) 25年以上

三. 請問您的職位是：

(1) 主管 (2) 非主管

四. 請問您曾接觸的地政業務有(可複選)：

(1) 登記業務 (2) 測量業務 (3) 地價業務 (4) 地用業務

(5) 地權業務 (6) 資訊業務 (7) 土地開發業務 (8) 不動產交易業務

(9) 其他 (請註明業務名稱)

五. 您服務的單位是屬於

(1) 中央地政機關

(2) 縣市政府地政機關

(3) 地政事務所

問卷結束

衷心地感謝您的協助!

敬祝

事業順心 平安喜樂