

委託代理人理論與第三方評估機制之建構： 以政府捐助財團法人為例*

莊文忠、徐明莉**

《摘要》

在新公共管理的趨勢之下，各國政府為了解決財務拮据與行政效率不彰的困境，乃將部份政策執行的任務移轉給「準政府組織(quasi-governmental organization)」，我國政府為達成特定政策任務或行政目的而捐助成立之財團法人就是其代表類型，此類型組織在人事管理和財務運用上較具有彈性，有助於達到效率與效能之目標，然而，從「委託代理人理論(principal-agent theory)」的觀點，主管機關與此類型財團法人之間可能存在一些監督管理上的難題，不過，由於雙方並非是單純的契約委託或資金補助的關係，主管機關具有遴選擔任財團法人的董、監事之權力，實質參與組織內部的治理，委託人也可能成為應被課責的對象，因此，在此一特殊的夥伴關係下，傳統上用以解決委託代理困境的策略是否依然有效？第三方評估機制是否為可行的解決途徑？此為本文探討的焦點。

在研究方法方面，本研究採取文獻分析法與次級資料分析法：一方面，本研究先利用文獻分析途徑，從理論層面探討委託人與代理人之間的互動困境，並嘗試為第三方評估機制的建構與應用提供理論基礎；另一方面，本研究以文化部主管之政府捐助財團法人作為研究個案，從實務層面詮釋主管機關與其捐助成立之財團法人的委託代理的困境，並解析第三方評估機制是否成為解決此一行政監管困境的有效策略，期能為健全政府捐助財團法人之運作與效能提出理論評估與實務建議。

[關鍵詞]：委託代理人理論、第三方評估、政府捐助財團法人

* 本論文之發表於 2019 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「為美好未來展現學術社群影響力」國際學術研討會，臺中：東海大學行政管理暨政策學系。

** 莊文忠為世新大學行政管理學系教授兼系主任，e-mail: twj@mail.shu.edu.tw。
徐明莉為國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: vivimology730415@gmail.com。

壹、前言

基於公共事務的複雜性與公共管理的權變性，許多國家成立具有一定程度的公共性、與政府部門保持「一臂之距」的準政府組織（quasi-governmental organization），協助政府部會來執行公共任務，進而達成公共目的，並發揮分散化公共治理（distributed public governance）之效果（OECD, 2002；劉坤億，2009；李天申，2014）。舉例來說，英國的「執行性非部會組織公共體」（executive non departmental public bodies, Executive NDPBs）、日本的「獨立行政法人」、美國的「政府資助企業」（government sponsored enterprises, GSEs）等，這些組織具有較大彈性的人事、財政等之規範架構下執行公共任務，提升運作的效率與效能。

在我國類似準政府組織性質的法人組織，主要可分成「政府捐助財團法人」與「行政法人」這二大類（李天申，2014；黃錦堂、林彥超，2015）。早年我國政府捐助成立的財團法人，多半與民生經濟事務相關，主管機關以經濟部或農委會為主，但隨著時代發展與政治需求，政府捐助成立之財團法人漸形普遍，且性質日益多元。由於這類財團法人具有半官方的色彩，與純粹由民間捐助成立的財團法人不同，故一般亦稱之為「公設財團法人」。在《財團法人法》未通過之前，政府捐助之財團法人最主要的認定依據為《預算法》第 41 條第 4 項，即政府捐助基金累計超過百分之五十的財團法人，以及接收日產而成立的財團法人（劉坤億、李天申，2016：108）。根據 106 年度中央政府各主管機關監督所屬政府捐助成立之財團法人統計，目前共有 124 家。

107 年 8 月 1 日總統公布之《財團法人法》第二條對「政府捐助之財團法人」提出明確定義，只要符合下列情形之一者即屬之：（1）由政府機關（構）、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。（2）由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。（3）由政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額百分之五十。（4）由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。

政府捐助之財團法人雖具有法律上的獨立人格，且為從事公益事業的組織體，然其組織運作與業務活動實與國家政策息息相關，這類組織成立之初，大都獲得政府有形或無形的支持，甚且在組織發起之始即由政府所主導推動。此外，為了防止管理者舞弊、避免公產變私產及提高其經營績效，除了主管部會依法監督與管理外，往往亦會透過組織內部的治理機制，如選任誠信正直的董、監事與管理階層，以確保其能順利協助政府推動各項政策。換言之，這種「半公半私」的組織，在國家建設及社會發展中，扮演工具性的角色協助政府推動公共政策，但這些財團法人並非一般的行政機關，卻在每年的政府預算中，獲得不少的金錢補助，因此這些公共資金是否運用得當，成為關注的焦點，另外，在這類型的組織在運作的過程中，亦常受到各界質疑和批評，例如：逃避監督、政治酬庸、內部弊端或成效不彰等，成為立委質詢以及媒體報導的焦點（謝惠月，2008；劉坤億，2009；李天申，2014）。

從「委託代理人理論（principal-agent theory）」的觀點，主管機關與此類型的財團法人之間可能存在一些監督管理上的難題。舉例來說，在委託人方面，主管機關藉由經費資源的挹注可能形成上對下從屬關係而非夥伴協力關係；主管機關指派代表進入董事會，可能造成裁判兼球員的問題；主管機關的專業度與投入度不足，在監督管理上可能淪為形式書面查核，凡此均會影響主管機關對組織之監督管理與績效評估的效能與公正。在代理人方面，除了由主管機關擔任評估者，可能導致雙方形成對立與衝突的角色外，還可能會產生一般常見的代理問題，如委託人與代理人之間的因「資訊不對稱（asymmetric information）」，而產生「道德危機」或「逆向選擇」現象等問題，值得吾人深入探究之。

由各國的經驗可知，為了解決委託人與代理人之間的困境，共同協力達成公共任務與政策目的，建構具有獨立性、客觀性與專業性第三方評估機制，似乎是有效的解決策略之一，可以確保評估過程與結果的公正與公開。如有論者即提出，為了強化政府主管機關對政府捐助財團法人之課責、避免引發妨害組織運作之自主性、及提高評估結果的公信力，可採用獨立的第三方機構進行評估的模式（Zhang & Qiu, 2014）。事實上，以我國文化、藝術、影視領域的財團法人為例，行政院文化建設委員會（文化部前身）及文化部曾在 2007 年、2011 年、2015 年曾委託非營利組織執行民間文化法人的實地輔導訪視，透過此種委託的第三方評估形式，從瞭解財團法人之會務、財務、業務實際運作狀況，並協助提出解決方

案與建議，以促進基金會健全發展。

由此可知，第三方評估模式可視為是一種組織治理的創新作為，透過適當的制度設計，除了可以達成對政府捐助財團法人的有效監督外，亦可以幫助組織提高效能、參與、透明、課責等良善治理的目標。因之，本研究之目的在於回答此一問題：如何透過第三方評估機制解決主管機關與其捐助成立之財團法人在監督管理上的難題？在研究方法方面，本研究採取文獻分析法與次級資料分析法：一方面，本研究先利用文獻分析途徑，從理論層面探討委託人與代理人之間的互動困境，並嘗試為第三方評估機制的建構與應用提供理論基礎；另一方面，本研究以文化部主管之政府捐助財團法人作為研究個案，此類型的財團法人包含文化藝術與影視等類型（詳見附錄一），從實務層面詮釋主管機關與其捐助成立之財團法人的委託代理的困境，並解析第三方評估機制是否成為解決此一行政監管困境的有效策略，期能為健全政府捐助財團法人之運作與效能提出理論評估與實務建議。

貳、委託代理人理論的視角

委託代理人理論亦稱為代理人理論（Agency Theory），是經濟學家解釋委託人和代理人關係的重要理論之一，代理的概念基於以經濟人假設為基礎的新古典經濟學（Cribb, 2006）。Jensen 和 Meckling（1976:208）將委託與代理關係定義為：「一個或一個以上的委託人（principal），授權給另一個或一個以上之代理人（agent），代其行使某些決策，兩者之間所形成的契約關係。」由此可知，無論公共部門、企業部門或是非營利組織的組織運作，都可能涉及權力授予，也就是擁有權力的人委託他人代理執行某些任務、功能，代理人依照委託人的目標付諸行動、完成所託（柯于璋，2013）。

委託代理人理論的基本假定包含（Jensen & Meckling, 1976）：（1）自利原則：委託人與代理人皆是基於自利原則，希望自身利益能獲得最大化。（2）資訊不對稱與有限理性：委託人相較於代理人是處在資訊不完全的情況下，委託人可能瞭解部份代理人的特質或能力，但未能完全瞭解其所採取行動是否符合委託人利益。（3）風險偏好差異：假設委託人為中立（neutral）風險偏好，代理人為趨避（averse）風險偏好。（4）績效的不確定性：組織經常因面臨許多隨時間變化且

不容易加以預測的不確定環境因素，委託人與代理人均難以管理這些不確定性，因此代理人的績效是否全為其努力結果，抑或其他因素所造成，很不容易判斷。

(5) 資訊是可購買的商品：委託人為了對代理人的行為有所瞭解，委託人可以透過各種管道，以獲得代理人行為的相關資訊。

Eisenhardt (1989: 59) 亦歸納出委託代理人理論的相關假定包含：(1) 人性假定：假定組織的參與者是具有潛在機會主義的自利者、人對環境是有限理性的認知以及風險規避 (risk-aversion)；(2) 組織假定：組織參與者間的目標衝突，並以效率作為衡量組織效能的指標；(3) 資訊假定：若要得到有效資訊需要花費昂貴的成本才可獲得；(4) 契約問題：委託人和代理人之間存有資訊不對稱性的情形，出現逆向選擇與道德危機。

由此可知，委託人與代理人間因利益、目標不一致或是在資訊不對稱的情況下，可能產生許多委託與代理問題，因此，委託代理人理論最關心的兩個引發代理問題即是 (Eisenhardt, 1989: 58)：(1) 委託人和代理人之間的需求與目的相互衝突，且委託人無法或需付出很高的代價才能瞭解代理人的實際作為；(2) 當委託人和代理人對風險有不同的認知和態度時，便會出現風險分擔的問題，委託人和代理人因為對風險偏好的不同而偏好不同的行動。因此，委託代理人理論所想要討論的焦點是在個人是自利的 (self-interest)、有限理性 (bounded rationality)、風險趨避 (risk aversion) 等經濟學的基本假定或組織成員的目標相衝突的條件下，用以規範委託人和代理人的最有效率的契約是什麼 (莊文忠, 2010: 8)。另外，Kunz 和 Pfaff (2002) 也表示，代理問題在於委託代理人理論假定雙方所擁有的資訊不對稱，即風險中立的委託人僱用了規避風險和任務的代理人，代理人深知任務屬性和工作難易程度，而委託人卻無法知曉這些資訊。Kluvers 和 Tippett (2011) 則認為，由於資訊不對稱和規避風險與任務的傾向，代理人實際上很有可能採取不合作的消極抵抗策略。

綜合相關文獻，委託人與代理人之間的常見問題可歸整為：目標與利益衝突、資訊不對稱下產生的逆選擇與道德危機、代理成本增加等，如下所詳述。

1. 目標與利益衝突

委託人與代理人間往往存在目標與利益的衝突，這些目標或利益衝突主要來自分工的不同。代理人追求自我效用的極大化，並保留多方資源、放大自身利益，

因而產生違背委託人初衷的行為，造成對於委託人不利，常見的衝突行為包含怠職投機與趨利避害（柯于璋，2013：5-6）。換言之，代理人在獲利不變的情況下，任何不被發現的「怠職投機行為」(shirking)都一種額外的獲利（陳敦源，2002）；另一種是行為人選擇行動時，往往有趨利避害之傾向，委託人與代理人雙方易產生目標衝突以及對於風險態度的不同，將產生不同的偏好行為（柯于璋，2013，徐仁輝，1995）。

2.資訊不對稱下產生的逆選擇與道德危機

委託人與代理人之間利益衝突的主要原因在於「資訊不對稱」，即代理人策略性地利用本身擁有的充分資訊，以阻礙委託人的利益，進而增進自身的利益（孫煒，2012；William & Balla, 2007）。深入言之，委託人與代理人之間的資訊不對稱將造成「逆向選擇」(adverse selection)（委託人由於資訊不足作出對自己不利但對代理人有利的決定）的現象與「道德危機」(moral hazard)（代理人為自身可能犧牲委託人的利益）問題。進一步來說，「逆向選擇」泛指資訊優勢方在交易完成之前，隱藏有益於己（或不利於他）的私人訊息使交易契約得以完成，致使資訊弱勢方在交易前，由於資訊掌握不足導致無法辨別交易商品好壞，迫使資訊弱勢者做出不利於己的交易選擇；「道德危機」是指資訊優勢方在交易完成之後，採取圖利自己（或損害他人）的隱藏性行為，主要是代理人會隱藏對工作任務真實努力的情形，而委託人僅能猜測其工作表現，因為只有代理人知道自己對工作的付出程度，委託人無法時時刻刻去觀察代理人的工作行為，代理人就會試圖在工作上追求自我的利益（Caers et al, 2006: 27；黃啟晉，2014：126）。

3.代理成本增加

由於委託代理人理論假定委託人和代理人的利益是相互衝突的，在缺乏監督機制或資訊不透明的情況下，代理人可能以犧牲委託人的利益為代價謀取私利，這也是為何委託人需要支付監督本（monitoring cost）或資訊租金（information rent）的原因（莊文忠，2010）；Jensen 和 Meckling（1976:308）具體將代理成本分成中三種：（1）監督成本（monitoring cost）：委託人為了避免代理人之偏差行為，監督並控制代理人之決策所產生的各項成本；（2）約束成本（bonding cost）：代理人為了向委託人證明會以其利益為優先，因此代理人會藉由建立內部管理機

制所付出的自我約束成本；(3) 剩餘損失成本 (residual loss of firm value)：雖有委託人監督與代理人自我約束的行為，但委託人與代理人之間仍然存在利益衝突，導致代理人未能從事最適決策以達到委託人之利益最大化，而造成委託人之利益損失。

至於應如何解決有效解決代理問題，Jensen 和 Meckling (1976) 表示當委託人與代理人之間有結果導向 (outcome-based) 的契約關係，代理人依照委託人的利益來採取行動，便能獲得報酬。Fama (1980) 表示當委託人擁有代理人行為的資訊，代理人就會認為自己無法欺騙委託人，而降低投機行為。William 和 Balla (2007) 提出解決代理人的方式，包含：(1) 建立檢驗機制，在委託人選擇代理人之前，讓他們說明代理動機與技能，以改善逆向選擇問題；(2) 透過制度設計創造一個環境，使得代理人與委託人目標相一致，或是透過監督代理人的行為，以降低道德風險。由此可知，為了確保代理人以謀求委託人的最大利益，委託人必須在契約中或制度上設計適當的誘因機制，藉此獎懲機制提高績效，以及透過建立內外部監督機制來管制代理人的行為。

本文認為，雖然主管機關與政府捐助之財團法人之間同樣存在委託代理的問題，然而，雙方並非是單純的契約委託或資金補助的關係，再加上主管機關可能選任代表擔任財團法人的董、監事，實質參與組織內部的治理與決策，委託人也可能成為應被課責的對象，因此，在此一特殊的夥伴關係下，傳統上用以解決委託代理困境的策略是否依然有效？第三方評估機制是否為可行的解決途徑？此為本文後續探討的焦點。

參、第三方評估機制

一般所謂的第三方評估，是由具有權威性與專業性的中介組織，由他們制定相關的標準進行組織的績效評估，並獲致有公信力的報告。對於政府捐助財團法人而言，第三方評估係指「由主管機關和受監督組織以外的中介組織擔任組織或計畫的績效評估者」，同時也是一種外部社會課責的機制之一。由於本研究想要探討第三方評估是否可以解決委託代理人的問題，因此，必須先瞭解第三方評估的設計元素與可能的機制設計，以下分述說明之。

（一）第三方評估機制的設計元素

就理論上而言，第三方評估的有效性，來自於「第三方」所特有的客觀性、獨立性、專業性和權威性。因此，正是具備這些基本特徵的第三方，才能夠在保證評估結果的客觀性和公正性的同時，也確保評估結果的公信力和有效性（徐雙敏，2011；莊文忠等，2018）。詳言之，根據學者歸納出第三方評估的原則（王麗雲，2013；郭昭佑，2001；莊文忠等，2018），包含：（1）獨立性：獨立性是保證績效評估客觀性與公正性的首要條件，由於外部評估者不受僱於受評單位，並非主管機關或受評單位之附屬機構，擁有獨立的決策權或財務經費，因此，在評鑑時保有相當程度的獨立性。（2）客觀公正：內部評估者太接近評鑑客體，具有情感因素，容易產生偏差，而外部評估者旁觀者清，不會受到內部情感、利害關係影響，可以見到內部評估者看不到的現象，也使評估結果具有公正客觀及可信度。（3）專業性：外部評估具一定程度的評估專業性，評估者必須瞭解評估的原理、設計、技術等專業評鑑能力，並且具有相關領域的專業知識與能力。

由此可知，第三方評估機制設計元素，必須要符合獨立性、客觀性、專業性，也就是第三方評估是由具有權威性的專業性的中介評估組織，制定適合的指標，對各組織進行組織或計畫績效的評定，並產生具有公信力的績效報告，一方面作為獨立於第一方（主管機關）和第二方（政府捐助財團法人）的第三方，這是客觀公正進行評估的基礎，也免於官方意識的影響，有助於政府捐助財團法的自由發展，確保對其監督的有效性；一方面由專業的評估者進行組織或計畫的績效評估，彌補政主管機關評估標準一體適用的缺點或適法性監督的缺點。

（二）第三方評估機制的設計

由於第三方評估機制設計元素，必須要符合獨立性、客觀性、專業性，因此，本研究一方面從組織設計面向，探討第三方評估組織的可能存在的組織類型，以確保組織的獨立客觀性；另一方面從探討評估委員的組成與績效指標設計，以確保組織的專業性。

1. 組織類型

事實上，國內外針對教育、醫療、社福等領域的非營利組織運作與成效，早已成立多元型態第三方評估機制，且有豐富的實務操作經驗。莊文忠等（2018）

依據第三方評估組織與政府關係的緊密程度，即第三方評估組織是否具有財務與人事獨立（即政府資源挹注或官派代表人數多寡），由強而弱依序歸納出第三方評估組織的類型為行政法人、政府捐助財團法人、政府計畫委託組織、民間非政府組織，茲分述如下。

(1) 行政法人/政府捐助財團法人

政府設立行政法人型態之第三方評估成為委託行使低密度公權力者且為公法人資格，如日本行政法人大學改革支援・學位授與機構執行大學評鑑、學位授予、品保合作。政府捐助財團法人型態之第三方評估成為政府委託行使低密度公權力者且為私法人資格，如高等教育評鑑中心基金會負責教育評鑑；醫院評鑑暨醫療品質策進會負責辦理醫院評鑑認證訪查。

(2) 政府專案計畫委託

政府以委託計畫案進行第三方評估，根據政府採購網的決標資料顯示，中央或地方政府均以評鑑或輔導訪視為名，將機構或計畫評鑑輔導業務委託給不同的組織（社團法人、財團法人、學校、私部門等），此政府計畫委託型態之第三方評估機制非為常設性的組織型態，需視政府個別業務單位的需求而進行的委託計畫，第三方包含社團法人、財團法人、學校、私部門等，如文化部委託中華組織發展協會執行 96、100、104 年文化事務財團法人實地輔導訪視計畫。

(3) 民間非政府組織

政府原則上不提供經費上的支持，也不介入組織的評估工作，由接受評估的組織自行負擔相關的成本，如中華工程教育學會負責規劃及執行符合國際標準的工程、資訊、技術教育認證；賓州非營利組織協會負責 NPO 卓越組織認證。

2. 委員的組成與績效指標設計

委員的素質為決定評估公信力的關鍵，具有專業客觀又能遵守專業倫理規範的委員參與評估，將有助於提升評估效果，因此，評估組織通常會訂定評估委員資格條件、培訓制度，以及簽署評估倫理與利益迴避同意書（秦夢群、陳遵行，

2012：133)。在績效指標方面，一般可以從平衡計分卡與成效導向邏輯模式進行評估指標的設計，例如：鄭惠文等（2011）從平衡計分卡與法人治理相關文獻，建構政府捐助財團法人績效構面與考核項目，包含：法人治理、業務活動、財務管理、內部管理。而成效邏輯導向模式則有投入、活動、產出、成果、影響評估構面。另每個指標構面下亦可訂定不同的次構面，次構面下再發展出具體的衡量指標，指標的部分可以有量化或質性的指標設計。

肆、政府與政府捐助財團法人的委託代理關係與問題

政府捐助財團法人成立之目的係希望藉由民間力量從事社會公益性事業，以補充政府力量之不足，例如有些高科技研發業務之投入，須具備高度專業技術及專業人才之資源，而政府單位礙於法令規章制度等相關限制，無法延攬國際專業人才，亦無足夠能力投入專業技術發展，對於國家未來發展有相當限制性（陳月筵，2007：49）。政府捐助財團法人最重要的特色是具有準行政機關與民間團體的雙重特性，從政府的立場來看，它扮演政策實踐者的角色，其認為就是完成特定的政策目標；從執行體制中的組織關係來看，它扮演中介團體的角色，負責調和任務；從財團法人本身的角色來看，它是屬於民間團體的一類，而有組織本身的利益和目標，最後，從組織本質來看，由於資源的提供與任務的負擔，均看政府有所牽連，因而具有準行政機關的角色（陳志瑋，1993：79-80）。

從設置條例或是捐助章程以觀，政府捐助財團法人普遍具有以下的特徵（林桓，2005；陳月筵，2007）：（1）就組織形式而言，所有公設財團法人均係依據民法、特別法或設置條例，有捐助財產最低總額限制，並應向法院辦理登記。（2）就經費來源而言，公設財團法人一方面由政府捐助成立，另一方面以接受政府補助或委託辦理相關業務收取之費用，做為維持財團法人運作之主要資金來源；（3）就業務性質而言，其型態五花八門。（4）就人事制度而言，公設財團法人之人事任用，依個別設置條例、特別法或捐助章程及其內部人事管理規章辦理。（5）就監督機制而言，公設財團法人因為接受政府資源補助，受政府監督密度較民間財團法人為高，是為其最大特徵。

由此可知，政府捐助財團法人與政府部門具有相當密切的關係，大致上可分成三種關係（謝惠月，2009：47-48；林桓，2005：68-69），包含：（1）捐助與

補助關係：政府對財團法人預算經費之捐助，基於特定公益目的的考量，因此政府以捐助人的身份捐助成立財團法人後，由財團法人董事會依捐助章程所定行使職務，以利特定業務的推動。另財團法人設置成立後，部分因基金不足或業務量不足，為了維持財團之正常運作，由政府補助財團法人經常性費用或研究計畫之進行，如財團法人國家實驗研究院、國家同步輻射研究中心、國家衛生研究院、中央通訊社、中央廣播電台等之設置條例，均規定其經費來源包括政府「補助」之經費。(2) 委託辦理關係：各機關基於業務上之專業需求，以委託辦理的方式，資助預算費委託具有專業性的公設財團法人辦理業務，一方面需要遵守有關法令的規定，一方面應與受託公設財團法人訂定適當契約或相關文件，並載明雙方權利義務。(3) 監督關係：政府對公設財團法人之監督規範，依民法、預算法、審計法、政府採購法、財團法人法、財團法人設立許可及監督管理準則等規定。

綜觀之，政府主管機關提供財團法人的捐（補）助款，扮演委託人的角色，而受政府捐（補）助之財團法人則為代理人之角色，作為代理人的財團法人有責任按照委託人的要求和期望達成公共目的或政策任務，作為委託人負有監督管理的責任，以確保資源的有效使用和政策目標的達成。

在實際運作上，學者歸納主管機關與政府捐助財團法人之間可能產生逆向選擇和道德風險這兩個代理問題，茲分述如下（謝惠月，2009；劉坤億、李天申，2010；劉坤億、張四明，2010；李天申，2014）：

1. 逆向選擇

首先，許多財團法人早已達成其捐助目的，政府仍必須持續挹注經費以維持其運作，造成政府捐助財團法人的運作必須依賴政府的財務資源，缺乏將其解散，或是將功能、性質近似者合併的退場機制（李天申，2014：177）。其次，官派董事若非憑專業能力派任，而是仰賴政治酬庸，是被一般民眾認為欠缺正當（劉坤億、張四明，2010：50）。再者，由於官派董事的人選，會隨其原本職務之調整而變更，對於財團法人而言，官派董事的異動意味行政成本之增加。最後，部分政府捐助財團法人的董事長是直接由部會首長來兼任，然而在當前之政治氛圍中，部會首長之異動亦是相當頻繁，前後任首長對於財團法人之看法與期許也未必相同，對於財團法人之穩定性產生一定程度之影響（劉坤億、張四明，2010：175）。

2. 道德風險

首先，在主管機關監督問題方面，由於政府捐助的財團法人就是要建構一個獨立於政府機關以外，又不以私人營利為目標的法人組織，如仍以主管機關的官員擔任董事長或董監事，財團法人的獨立性可能受到影響，在行政監督上產生「球員兼裁判」的情形（李天申，2014；謝惠月，2009）。其次，為了配合人力精簡政策，各級政府在辦理財團法人監督工作，顯有人力不足及專業性不足的現象，使得政府監督方面無法發揮實質效益，徒增監督成本（謝惠月，2009：108）。第三，在政府捐助之財團法人的董事會當中，若官方代表占半數以上，政府便可實質掌握組織運作，但部分財團法人於成立之後，隨時代變遷或透過修改章程，主管機關對於董事會的掌控能力逐漸下降，有些主管機關無法指派董事，基金會已失去控制且公產淪為私產（劉坤億、李天申，2010：114）。

第四，因財團法人的業務性質多元且差異甚大，難以制定一體適用的評鑑標準，成為辦理績效評鑑的一大困難，而且主管機關頂多是進行日常業務考核及適法性監督。最後，有些財團法人為了逃避監督的，設法讓自己受政府捐助比率降到 50% 以下，如用交叉方式或假借私人名義捐助，即以自己捐助的其他社團法人名義，再捐款給另一個社團法人，或者用特種基金、轉投資的公民營事業捐助，甚至假借私人名義捐助（劉坤億、張四明，2010：49）。

肆、實證分析

本研究以文化部委託「文化法人團體透明機制之建立-第三方評估及參與之可行性評估」研究案之訪談紀錄¹，從委託代理人理論觀點重新詮釋，並從中解析第三方評估機制是否成為解決此一困境的有效策略，為健全政府捐助財團法人之運作與效能提出實務建議。文化部目前捐助的財團法人共有 13 家，其數量在中央政府各部會中居第三，主要可區分為文化藝術類（包括美術、博物館、文化交流），文化傳播類（包括新聞通訊、電視、廣播、電影）等，各自肩負著營造有利於文化藝術工作之展演環境及獎助文化藝術事業任務，提升文化出版事業風

¹ 該研究案邀請文化部相關業務主管、熟悉政府績效評估專家學者、文化部主管的政府捐助財團法人董監事或執行長、參與外部評鑑之非政府組織的實務工作者參與深度訪問與焦點座談會，接受深度訪問有 15 位，並舉辦四場焦點座談會，共計 20 位，主要瞭解受訪者對第三方評估機制可行性與如何設計之看法。

氣與藝文水準，且負有法定之新聞傳播責任，協助電影文化事業發展之重大使命。文化部捐助財團法人之業務類別、成立宗旨與基金狀況整理如附錄一²。以下將從委託代理人理論探討此類公設文化法人可能的產生的代理問題，並探討第三方評估機制是否可以解決這些代理問題的可行途徑。

（一）委託代理問題

從委託代理人理論得知，委託人與代理人兩者的資訊並不對稱，委託人必須確認具備適當專業能力的代理人，否則可能發生逆向選擇的問題；另一方面委託人與代理人往往具有不同的利益與目標，一旦代理人被選定後，委託人必須確定它會追求委託人而非自身的利益與目標，否則可能產生道德風險的問題（孫煒，2012：505），而委託人會透過監督代理人的行為，以降低道德風險，也會產生監督成本。本文根據訪談資料整理出政府捐助財團法人所產生的代理問題，分述如下。

1. 逆向選擇問題

（1）董事或董事長遴選問題

董事人選是如何決定的影響組織內部治理的績效，政府捐助的財團法人的董監事遴選與職權，主要是的組織捐助章程來辦理，而且主管機關通常是握有遴選或指派人選之權，董事會也會有官派代表，有些組織甚至由現任或退休政府人員擔任董事長或執行長，如文化台灣基金會、臺灣生活美學基金會、國家電影中心由文化部政務次長擔任董事長。

不可諱言地，由政府指派人事擔任董事長及董監事職位，雖較能達成政治控制的目的，但任命與批准代表著當代民主政治之中恩賜政治（patronage politics）的人事安排，訴諸人際關係之間的物質性或非物質性資源的交換，往往比制度性結構更能達成互惠，此種人事安排往往被視為黑箱作業，也常引發人事酬庸的疑慮（孫煒，2012：511）。受訪者的意見如下：

如果高密度的話，因為政府就比較會去介入，那介入的結果就會變成說，比

² 資料來源：文化部政府捐助財團法人 106 年行政監督報告，網址：<https://mocfile.moc.gov.tw/files/201709/02666fc3-12ba-4c3a-9c31-7bcb77cab0a3.pdf>，查詢日期：2018/03/05。

方說政府高官退下來，他就很容易進到，把它塞到，就是做安插，那所以說中間的那種權利義務關係，或者是一些制度，其實就沒有辦法達到我們當時設立所謂的財團法人的用意。(A1)

簡言之，政府捐助財團法人的負責人由政府指派擔任，在政策任務執行上是否具有該財團法人設立目的所需的專長，也多為民意機關與社會所關注，因此，政府在遴選董事會成員或董事長時，如果沒有依照組織需求或落實公共任務導向前提下，尋找專業適任人才，可能會導致董事會的內部運作失靈，影響組織的績效表現。有受訪者的意見如下：

我覺得就財團法人成立一定有mission statement，我們就應該要去清楚的知道說，這個董事會應該是一個什麼樣的組合，也就是說這個董事名單，因為主管機關負責遴選，也就是說你開出來的，其實就是你要被社會大眾看到說，你在這個組織的成員是誰，因為我覺得這件事情就會跟這個組織的他要對於的公共任務一定要緊扣，才能夠去避免人事酬庸或用人不專業的問題。(A12)

(2) 組織續存的正當性

政府捐助的財團法人於設立之初，往往有特殊任務與目的，因時過境遷，許多財團法人早已達成捐助目的，組織卻仍然存續無法消滅，政府必須持續挹注經費以維持其運作（李天申，2014：176）。甚至有些組織使命已經變動，創造其他業務項目可能與當初組織使命不同，但主管機關不易察覺，仍持續挹注經費。由此可知，有些政府捐助的財團法人已經沒有存續的正當性，但其可能故意隱瞞真實的情形，繼續享有主管機關經常性的補助經費。事實上，有些政府捐助的財團法人獲得補助款後，主管機關難以過問其用途，因此容易發生濫用經費或轉投資等與其設置使命不相關業務現象（孫煒，2012：514）。訪談中也有受訪者持類似的意見：

在解除戒嚴之前的時候就已然設立的這一些公設財團法人，時過境遷，他的原來的使命到後面都已經模糊了，可是他還是存在的，我們學行政的都知道，行政組織會自生的，甚至會創造一些業務，這也是他自己看不出來，可是他的主管機關也不願意面對這件事情（A3）

2. 道德風險

(1) 主管機關角色衝突

部分政府捐助財團法人的官派董事或董事長是由主管機關的首長或副首長來兼任，這在行政監督上產生弔詭的現象，主管機關自己監督自己或是部屬監督長官（林秀燕，2005；李天申，2014），也就是主管機關既是委託人，也是代理人，形成既是監督者也是參與者的角色衝突，難以發揮行政監督的功能，主管機關可能會包庇或容忍績效不佳的狀況，在績效的考核上難以達到客觀公正。另一方面，在主管機關球員兼裁判的狀況下，因政府可能追求自身利益的最大化，造成績效評估出現揚長補短、驅利避害，使評估結果失真。誠如受訪者所言：

因為這些文化財團法人它董事長、重要的董事，可能都是前輩，我現在文化部後生晚輩、承辦人怎麼去說三道四，當然這個尷尬也可以因為它是第三方評估的機構來減少尷尬，因為它不用站在第一線。(A4)

畢竟政府機關可能在監督上、在績效評估上不夠客觀，所以外界就會質疑說他們的績效可能不彰，他們可能在這個補助上不公，那我們再怎麼講，他們外界還是不信任說政府機關官官相護或是怎麼樣。(A6)

(2) 主管機關的績效評估專業性不足

在公設文化法人的績效評估方面，文化部主管的捐助財團法人依據「文化部審查文化事務財團法人設立許可及監督要點」與「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點」之相關規定辦理績效評估作業，包含：各財團法人送交次年度預算規劃時，檢視其年度目標之合理性、每3年至少進行1次實地查核。但因政府捐助財團法人的業務具有高度的專業性，主管機關的查核承辦人員未必具有相關的專業評估知能，有些承辦人員更因輪調制度，無法累積管理的相關經驗、專業性不足，因此，兩者之間產生資訊不對稱的情形，主管機關無法掌握其執行方向或具體行為，使得主管機關監督困難。誠如受訪者所言：

我剛剛講我們會成立那個中介組織，就是因為我們沒有藝術專業，那你怎麼又叫一個沒有藝術專業去評估他的效益，我們可能只能場次、人次的那些來評估，經費的執行率怎麼樣，可是這些又不是民眾想要的效益，它又是比較冰冷的數據。(A9)

另一方面，主管機關對於政府捐助的財團法人的績效評估淪於適法性的監督，查核承辦人員僅是著重報表量化數據，而這些法人對於量化數據的填報可能出現美化績效的行為，讓主管機關難以掌握組織實際的表現。而許多組織績效表現很多是需要質性的描述，甚至無法短期間就可以得知績效，例如：社會影響力。因此，主管機關僅用單一的量化資訊評斷組織績效並不具客觀性。此外，有些承辦人員可能並不瞭解組織定位、成立目的或實際運作情形，將其視同對一般公務機關的監督管理，因此，也難以獲知組織的實際績效。受訪者的相關意見如下：

這些行政監督我覺得比較是適法性的監督，如果你要針對管理，那設這個我覺得又有點好像意義上，所以好像又應該回到像是目前的定位，就是說這些文化法人的定位，以及這些文化法人的績效是麼樣，我覺得可以討論出一個比較好的評估方式（A10）。

OOO如果一年辦一百場音樂會，它這一百場音樂會裡面，假設有十場就是世界排名前十大交響樂團都來，那個給愛好音樂者他的感受就不一樣。就是說從這個角度去看的話，就是那個績效如果你真的是統統是用量化去衡量的時候，其實最後就會有偏差。如果這些東西如果你追求量化的指標，最後很多東西就會流於形式。（D1）

像我們這種國民美學的推廣，很難去就是講說有什麼社會的影響力，譬如說我培養每個人的美感，我很難告訴你它會有什麼改變，因為這是很無形的，也沒有辦法把這個東西量化出來。（E2）

政府公設財團法人或者是行政法人當成是機關跟機構，目的事業主管機關或者是審計部絕對不能做這樣的認知，因為一旦他們做這樣的認知，底下的查核就會損毀，其實你後面談任何的評鑑方法也好，或者是那個任何的監督機制也好，我覺得就是走偏了。（D2）

3.監督成本過高

由於政府捐助財團法人主要執行公共任務或達成公共目的，其資金主要來自於政府經費支持，具有很強的公共性，因此，主管機關採取高密度的行政監督，希望可以達到防弊的效果，但也必須付出監督成本。換言之，代理人可能以犧牲委託人的利益為代價謀取私利，委託人為了避免代理人之偏差行為，監督並控制

代理人之決策所產生的各項成本（莊文忠，2009；Jensen & Meckling, 1976）。受訪者的意見如下：

這個公設財團法人給它的人事、財務彈性之後，如果政府不去監督的話，其實會產生相當多的流弊，這些流弊以我們走理論的方面來說，今天竟然拿了政府的公共資源，其實政府就有監督你的正當性。(A3)

政府對這些政府捐助的財團法人的行政監督，它為何必要或是有其比較高密度的理由，因為你公共性很強，不然，政府就不會用很高的資金去成立這樣的財團法人，如果它是屬於民間可以做的，如果民間可以做這些公益，政府在最開始根本就不需要捐助成立。(A4)

（二）第三方評估機制解決代理問題

1. 第三方評估具有獨立客觀性

誠如前文所言，有些政府捐助的財團法人中有主管機關官派的董事或首長、副首長來兼任董事長，因此，在行政監督或績效評估上，容易產生球員兼裁判的雙重角色，主管機關可能會包庇績效不佳的狀況，造成績效結果不具公信力等道德風險問題。另一方面，部分政府捐助的財團法人已經沒有存續的正當性，或是偏離公益目的，但主管機關可能不易察覺或是忽略此狀況，讓該類組織即使缺乏民眾捐款，也可以由政府部門獲取生存資源，產生逆向選擇的問題。

由此可知，由主管機關擔任績效評估者不具獨立客觀性，而第三方評估組織則具有獨立客觀性的優點：一則，第三方評估組織和政府沒有依附關係，使得績效評估過程具有獨立性，二則，第三方評估組織和政府捐助財團法人不具利益上的往來，因此，在評估過程具有客觀公正性。三則，第三方評估也是彌補傳統政府自我評估的缺陷，提高績效評估的客觀性及公正性，取得社會大眾的信任。受訪者的意見如下：

第三方評估因為其實是一種反而增加我們說服力的一種方式，我自己講我自己很好，就算真的好，有多少人相信？本來就是應該的，因為補助他錢了，你怎麼能夠說他不好？那如果是有第三方的來做的話，社會應該就會更相信我們所做的東西是對的、是好的。(A9)

除此之外，政府捐助的財團法人主要任務是執行公共政策或達成公共任務，其資金主要來自於公共經費，但與主管部會沒有直接之層級節制關係的行政組織。簡言之，該類組織的設置理由多為基於效率、專業、去政治化，擺脫傳統行政部門的層級節制的束縛（孫煒，2012：503）。而如何在對於政府捐助財團法人的課責強度與授權幅度之間獲致平衡，使其不致脫逸民主政治的基本價值，又符合社會大眾的政策需求，有效完成公共目的，這是當代公共管理上的一個難題（孫煒，2012）。是以，第三方評估機制可以幫助主管機關「管也不是、不管也不是」的兩難困境，讓它協助主管機關檢視法人的績效，一來，政府不會過度介入組織管理，二來，由外部評估增加績效結果的客觀公正性，並減輕政府的行政監督的成本。特別是在文化公設法人中，影視類的政府捐助財團法人與主管機關的監督尺度上更需「拉長」一臂之距，借助第三方評估的正當性更高，除了借重第三方評估委員的公正立場協助政府進行績效評估，也可以避免政府過度干預公設法人運作的疑慮。受訪者的意見如下：

我覺得這個一臂之遙，我要讓這個法人有獨立性，有的目的是希望我讓他的人事、業務的推動有彈性，不要像政府機關這麼僵化，但是有些組織跟他的產生一臂之遙是我不要讓政府去干預，...我覺得在這些我既然政府進來，我不要去直接去干預，我成立這個組織的目的就是讓你獨立的時候，我就應該要再由第三方來去監督他的績效，這個才是最主要的目的。(A5)

像OOO是一個媒體性質的法人，跟一般純粹就是文化藝術的這個狀況又不太一樣。因為對於媒體的部分，政府可能在介入或者管理上面更是要保持距離。二來剛剛講它是一個媒體獨立自主的角色，所以我們又要跟它保持距離，所以就是我們對於它的查核或監督的機制怎麼樣，就是要取得第三公信力的單位來協助，就是這件事情，對我們來講也是蠻重要的。(C2)

2. 第三方評估具有專業性

因政府捐助財團法人的業務具有高度專業性，而主管機關的查核人員未必具有該業務領域的專業評估能力，甚至有些查核人員因輪調制度，無法累積管理經驗，在資訊不對稱的情形，造成主管機關難以瞭解組織的運作情形與績效，也無法防範組織可能會出現的非預期行為。更重要的是，主管機關主要是適法性的監

督，而適法性的監督不等同瞭解組織的績效表現，尤其政府的績效評估指標，主要以採用一體適用的量化指標為主，如組織的年度績效達成率、董監事開會次數、預算達成率等，但組織的績效不是只有在數量上的展現，有些組織具有特殊性，質性評估機制的開發與應用實有其必要性。

第三方評估的原則之一就是專業性，可以彌補主管機關在評估方法一體適用的缺點，也可以克服其專業不足的缺點，運用專業化的評估，全面對政府捐助財團法人的管理、公益性和正當性等方面進行專業化的評估，並且運用專業化的方式實現對政府捐助財團法人的外部監督，達到法律所不能及的預防功效。此外，有些政府捐助財團法人的社會價值與影響力較難以數字化，因此第三方評估可以進行質性評估，瞭解這些法人產生的無形效益。受訪者的意見如下：

因專業經驗不足、人力有限，所以它也管不來，我想這樣的背景其實是again這種的第三方評估機構或是中介組織存在的價值跟它能發揮重要角色的空間。(A4)

如果第三方先從質化去評估的話，那最後慢慢接，慢慢把所有量化該評估的都承接起來，我覺得也沒有不好，但是前提就是它是個公正、客觀，公信力的力量。(A9)

如果有做的話，可能也再增加一些額外的，譬如說質化的部分做的是什麼，因為量化的東西他們可能都已經有了，所以要做第三方的評估，我覺得基本上是質化的那一塊要去強化。(A2)

值得注意的是，第三方評估組織不一定僅扮演績效評估的角色，同時可以提供專業的輔導諮詢或能力培訓功能。因為績效評估仍屬於由上而下考核的概念與結果導向的績效評估，但組織績效的良窳展現在於組織是否有清楚的目標與內部治理結構的健全程度，因此，第三方評估組織亦可扮演外部顧問的角色，診斷財團法人的經營管理問題、協助組織發展或目標設定、健全內部治理機制、提供能力建構的培訓課程，而不是像主管機關著重「防弊」目的，組織的「興利」更是重要。受訪者的意見如下：

我的建議是說，就是陪伴文化財團法人成長，就是從原來都不知道，只知道成立一個財團法人，不知道財團法人要有這麼多制度、規範在，也不知道怎

麼去做董事長、執行長，那它確實需要培力、輔導，就是協力者進來，中介組織主要就是提供這樣的專業諮詢跟經驗的分享，然後培力文化財團法人不斷去建構它法人治理的制度、財務的制度、核心業務的推動。(A4)

基本上就要有顧問團隊或是怎麼樣，就要比較有創造力的去思考，我怎麼去定位這個目標，這可能是誰有關注，然後誰可以提供比較建設性的建議或方案，我覺得這會比你所有東西都確定以後，再來管監管比較有意義，都還沒有，你就提高密度監管，然後組織又停滯化，對於這個組織的發揮跟公部門一樣反而沒有意義。(A10)

我覺得再講到後續的評鑑或是第三方，這對我們來說真的是太遙遠的事情。對我們來說，我們其實最需要的是，不管是用第三方不管是用什麼樣的方式，如何來輔導我，如何讓我們有更多可能可以經營的面向。(D4)。

除了因代理問題提供第三方評估可能是有效解決之外，因傳統官僚體系內部層級節制的課責系統，已不足以滿足社會大眾對於我國政府捐助財團法人的期待與要求，未來的政府必然須向外部的行動者，展現更高的課責性，而其判準便在於公共組織是否能展現更高的公開性、透明性。因此，從文化部的訪談資料中，「透明責信」與「公民參與」也提供了第三方評估存在的理由，可以視為提高政府捐助財團法的資訊透明化及擴大公民參與之有效外部制衡機制（莊文忠等，2018）。

換言之，在透明責信方面，由於第三方評估具有專業、獨立客觀性，因此可以產生客觀的績效資訊，並公開政府捐助財團法人的相關資訊，讓不同利害關係者都可以瞭解法人的運作情形，如主管機關可以參考第三方評估結果報告，決定未來撥款額度的基礎指標或是退場的依據的參考資料。在公民參與的方面，第三方評估委員可以邀請不同類型的公民代表，如公設文化法人的評估委員可聘任文化藝術及媒體領域的非營利組織，以及業界人士擔任評估委員，如在地文史工作者或新聞從業人員，使第三方機制達到擴大公民參與之效果；另一方面，公開第三方評估評估結果，讓民眾獲得績效資訊，並依據績效評估結果自行詮釋組織的表現，也是種績效評估結果。

伍、結論

本研究嘗試運用委託代理人理論作為架構，檢視主管機關與政府捐助財團法人之間可能存在一些代理問題，並解析第三方評估機制是否成為解決此一問題的有效策略。本研究從文化部捐助的財團法人個案的分析中得到幾個初步發現：(1) 因主管機關同時身為委託人（監督單位）與代理人（官派董事或兼任董事長）的雙重角色困境，可能衍生的隱藏績效不佳的道德風險，甚至部分政府捐助的財團法人已經沒有存續的正當性，但主管機關可能不易察覺或是忽略此狀況，而繼續投入公共資金，造成逆向選擇問題。此外，主管機關對於政府捐助財團法人的監督管理上是否介入的困境，進行行政監督之下亦會增加監督成本。第三方評估具有獨立客觀性的特性，解決主管機關球員兼裁判的問題，也避免過度介入法人的運作。(2) 因主管機關的查核人員可能因專業、經驗不足，在資訊不對稱的狀況下，主管機關難以瞭解組織績效，也無法診斷出財團法人可能出現非預期的行為，甚至採用一體適用的量化指標，無法獲知組織表現，第三方評估克服主管機關專業不足的問題，運用專業化的方式對政府財團法人的組織績效、公益性和正當性等進行專業化的評估，可作為政府績效資訊的來源。

在限制與未來研究建議方面，由於本研究僅以委託代理人理論視角詮釋第三方評估是否為解決委託代理困境，但是否有其他的理論也可以成為第三方評估的理論基礎，例如：管家理論（stewardship theory）是一種委託人與代理人建立夥伴與互信的基礎上，但兩者之間發展出深厚的友誼關係，委託人是否容忍代理人表現不佳的情形，或是代理人濫用信任而出現欺騙行為，在此理論視角下，第三方評估機制有無可能是一種解決策略，值得後續研究的探析。另一方面，第三方評估制度可以視為是政府績效管理的創新作為，也可以彌補政府專業性不足的問題，但是第三方評估制度如何設計才能有效作為發揮實質效益，未來的研究可以針對第三方評估的制度環境、制度誘因或可能面臨的挑戰進行分析，亦或是探討國內外第三方評估機制的個案研究，提供制度上的學習與交流。

參考文獻

- 王麗雲，2013，〈大學自辦外部評鑑的作法與展望〉，《評鑑雙月刊》，取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2013/07/01/6028.aspx>。
- 宋餘俠、黃子華，2009，〈優質公共治理與提升政府效能〉，《研考雙月刊》，33（5）：18-28。
- 李天申，2014，〈省思「一臂之距」—論我國準政府組織的治理與課責〉，《思與言》，52（4）：161-201。
- 林秀燕，2005，〈淺談政府捐助財團法人之監督〉，《主計月刊》，591：78-86。
- 林桓，2005，《公設財團法人之研究》，行政院研究發展考核委員會委託計畫成果報告。
- 柯于璋，2013，〈政府委託研究案代理問題之探討：一個結合賽局理論與代理人理論的研究取向〉，《行政暨政策學報》，57：1-35。
- 孫煒，2012，〈民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示〉，《人文及社會科學集刊》，24（4）：497-528。
- 徐仁輝，1995，〈組織經濟學的緣起與發展〉，《中國行政評論》，4（3）：105-126。
- 徐雙敏，2011，〈中國大陸公眾參與政府績效管理的現狀與思考—以「民主評議政風行風」工作為例〉，《公共行政學報》，41：135-164。
- 張四明、劉坤億，2010，《政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究》，行政院研究發展考核委員會委託計畫成果報告。
- 莊文忠，2010，〈非營利組織的責信與績效：代理人理論(agency theory)觀點的論證與反思〉，政治管理學術研討會，世新大學行政管理學系主辦。
- 莊文忠、郭振雄、吳佳霖，2018，《文化法人團體透明機制之建立-第三方評估及參與之可行性評估》，文化部委託研究報告。
- 郭昭佑，2001，〈學校本位評鑑-內外部評鑑的差異與結合〉，《國立政治大學學報》，82：27-61。
- 陳月筵，2007，《非營利組織的資源依賴與自主營運之研究-以公設財團法人為例》，銘傳大學管理研究所碩士論文。
- 陳志瑋，2003，《政策課責的設計與管理》，國立台灣大法教分處學政治學研究所碩士論文。
- 陳敦源，2002，〈績效制度設計的資訊問題：信號、機制設計、與代理成本〉，《行

- 政暨政策學報》，35：45-69。
- 黃啟晉，2014，〈論代理理論與對學校組織的衍生問題與解決途徑〉，《學校行政》，94：123 – 141。
- 黃錦堂、林彥超，2015，〈政府捐助設立的重要財團法人之正當性與監督—以財團法人國家實驗研究院為例〉，《法令月刊》，66（10）：1-34。
- 劉坤億、李天申，2016，〈政府捐助之財團法人行政監督的檢討與策進〉，《國土及公共治理季刊》，4（3）：108-117。
- 鄭惠文、張四明、陳于淇，2011，〈我國政府捐助財團法人績效考核制度之建構：層級分析法應用〉，《行政暨政策學報》，52：1-38。
- 謝惠月，2009，《財團法人國際合作發展基金會代理問題之研究》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班。
- Caers, R., C. Du Bois, M. Jegers, S. De Gieter, C. Schepers, R. Pepermans (2006). Principal-Agent Relationships on the Stewardship-Agency Axis. *Nonprofit Management & Leadership*, 17(1): 25-47.
- Cribb, J (2006). Agents or Stewards ? Contracting with Voluntary Organizations. *Policy Quarterly*, 2(2):11-17.
- Eisenhardt, K. M (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Fama, E. F (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88, 288-307.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kluvers, R., & J .Tippett (2011). An exploration of stewardship theory in a Not-for-Profit organisation, *Accounting forum*, 35(4), 275-284.
- Kunz, A. H., & D. Pfaff (2002). Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation, *Accounting, Organizations and Society*, 27(3), 275-295.
- Zhang, F. F., & M. Qiu (2014). Third Party Evaluation Model in Government Purchase of Home-Based Care. Services and Its Improvement. *International Journal of Business and Social Science*, 5(1), 115-120.

附錄一：公設文化法人團體的創立日期與宗旨

財團法人名稱（創立日期）	業務類別或成立宗旨
財團法人國家文化藝術基金會 （84.11.18）	處理文化藝術獎助條例所定事項。
財團法人文化臺灣基金會 （86.12.15）	落實臺灣文化建設、促進多元文化發展、充實文化內涵。
財團法人金門酒廠胡璉文化藝術基金會（99.02.01）	為緬懷胡璉將軍創設金門酒廠及對金門地區之貢獻；為弘揚文化藝術（含酒文化）、促進文藝及教育交流。
財團法人臺灣博物館文教基金會（80.12.24）	配合文化部結合民間資源，辦理各項博物館工作，以提升國民文化及教育水準為宗旨。
財團法人臺灣生活美學基金會 （78.06.01）	以推展文化藝術、生活美學為宗旨。
財團法人中法文化教育基金會 （78.06.01）	以促進中法兩國文化、教育與藝術之交流。
財團法人臺灣美術基金會 （79.03.12）	為保存美術文化財產；推廣美術教育；研究美術學術；提高國民生活品質及促進世界美術交流。
財團法人中央通訊社(13.04.01)	提供國內大眾傳播媒體新聞服務，擴大國際新聞報導，促進國際新聞交流，辦理國家新聞通訊業務。
財團法人中央廣播電臺 （86.09.19）	對國外地區傳播新聞及資訊，樹立國家新形象，促進國際人士對我國之正確認知及加強華僑對祖國之向心力；對大陸地區傳播新聞及資訊，增進大陸地區對臺灣地區之溝通與瞭解。
財團法人中華民國電影事業發展基金會（64.04.01）	以發展我國電影事業，並辦理電影界有關共同事務為宗旨。第十條：董事會置董事十一人至十九人，由捐助人依捐助基金比例指派，報請中央目的事業主管機關核定後聘任之。
財團法人國家電影中心 （81.08.19）	以典藏我國電影資產、推廣電影文化及促進電影產業發展為宗旨。
財團法人公共電視文化事業基金會（87.07.01）	以健全公共電視之發展，建立公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉為宗旨。
財團法人蒙藏基金會 （74.06.21）	為配合國家蒙藏政策措施，加強對蒙藏之研究，培養蒙藏人才，推展蒙藏學術文化、關懷服務蒙藏族群，推展蒙藏學術文化、經貿之交流，接受政府委託協助處理蒙藏民族聚居區域之有關事務，以適應國家社會之需要為宗旨。

資料來源：文化部政府捐助財團法人 106 年行政監督報告。