

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¹

莊文忠*、徐明莉**

摘要

在新公共管理的趨勢下，各國政府為解決財務拮据與行政效率不彰之困境，將部分政策執行的任務移轉給「準政府組織」，如我國政府捐助成立的財團法人，此類型組織在人事管理和財務運用上較具彈性，有助於達到效率與效能之目標。然而，從「委託代理人理論」的觀點，主管機關與政府捐助財團法人之間可能存在監督管理的難題，由於雙方並非僅是單純的契約委託或資金補助關係，主管機關具遴選擔任法人董監事之權力，實質參與組織內部的治理，委託人亦成為應受課責的對象，在此一特殊關係中，傳統上用以解決委託代理困境的策略是否有效？是否有其他可行之解決途徑？本研究聚焦於以下議題：一、如何透過第三方評估機制有效降低代理問題？二、此一機制能否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？

本研究採用文獻分析法與次級資料分析法，首先從理論層面探討委託人與代理人間的互動困境，並為第三方評估機制建構提供理論基礎；其次，以○○部主管之政府捐助財團法人為個案，結合訪談資料，分析實務中主管機關與財團

¹ 本研究發表於2019年臺灣公共行政與公共事務系所聯合年會暨「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。研究者感謝匿名審查人提供寶貴的修正意見，惟一切文責由研究者自負。

* 國立中正大學政治學系教授

** (通訊作者)，國立東華大學公共行政學系助理教授

投稿日期：2024年12月11日；採用日期：2025年3月20日

doi:10.53106/2311505X2024021101002

法人間的代理問題，並檢視第三方評估機制在降低代理問題及提升監督成效上的可行性。期望透過本研究，提出健全政府捐助財團法人運作與效能的理論評估及實務建議。

關鍵詞：代理失靈、委託代理人理論、政府捐助財團法人、第三方評估、責信

Principal-Agent Theory and the Development of Third-Party Evaluation Mechanisms: A Case Study of Government Donation Foundations

Wen-Jong Juang^{*}, Ming-Li Hsu^{**}

Abstract

Under the trend of new public management, governments worldwide have shifted some policy implementation tasks to “quasi-governmental organizations” to address financial constraints and administrative inefficiencies. In this context, our government has established corporate foundations funded by donations for specific policy tasks or administrative purposes. These organizations offer greater flexibility in personnel management and financial utilization, aiding in the achievement of efficiency and effectiveness goals. However, from the perspective of “principal-agent theory,” supervisory and management challenges may arise between the competent authorities and the donor-funded consortium. The relationship is not merely one of contract or financial subsidy, as the competent authority has the power to appoint directors and supervisors, actively participating in governance. This complicates accountability, raising questions about the effectiveness of traditional strategies for resolving principal-agent dilemmas and whether a third-party assessment mechanism could serve as a viable solution.

This study employs literature analysis and secondary data analysis methods. It first explores the theoretical interactions between the principal and agent, aiming to establish a

* Professor, Department and Graduate Institute of Political Science, National Chung Cheng University

** (Corresponding Author), Assistant Professor, Department of Public Administration, National Dong Hwa University

foundation for third-party evaluations. Additionally, the research examines a government-funded legal entity under the Ministry of ○○ to illustrate practical agency dilemmas. The analysis seeks to determine if the third-party evaluation mechanism effectively addresses administrative supervision challenges, ultimately providing theoretical insights and practical recommendations for enhancing the operation and effectiveness of government donor foundations.

Keywords: agent failure, principal-agent theory, government donation foundation, third-party evaluation, accountability

壹、前言

基於公共事務的複雜性與公共管理的權變性，許多國家成立具公共性且與政府部門保持「一臂之距」的準政府組織（quasi-governmental organization），協助政府部門執行公共任務，進而達成公共目的，發揮分散化公共治理（distributed public governance）之效果（李天申，2014；張四明、劉坤億，2010）。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）與政府公司等複合組織（黃劭彥等人，2019），這些組織在較大彈性之人事、財政等規範架構下執行公共任務，提升運作的效率與效能。

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，但隨著時代發展與任務需求，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」。

《財團法人法》未通過前，政府捐助財團法人最主要的認定依據為《預算法》第 41 條第 4 項及《決算法》第 22 條第 2 項規定，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，每年應由各該主管機關將其年度預算書及決算書送立法院審議，因之，政府捐助財團法人之預算、決算送審程序，已有法律明文依據（劉坤億、李天申，2016，頁 108；傅傳鈞，2019，頁 9）。有鑑於強化財團法人監督機制之重要性，立法院在 2018 年 6 月 27 日三讀通過《財團法人法》，該法除了對「政府捐助財團法人」提出明確定義（第 2 條）外，在逐步進行行政監督法制革新的同時，也明確區分「政府捐助」與「民間捐助」性質之財團法人，各設專章加以規範：對政府捐助財團法人採高密度監督，強化管理規定，以杜絕弊端；對民間捐助財團法人採低密度監督，依私法自治原則，尊重其章程自由，並鼓勵其自治，避免作過多限制，以期建構周延之法制環境，確實達成鼓勵財團法人積極從事公益、增進民眾福祉之目標（傅傳鈞，2019，頁 9）。

根據內政部 2023 年統計資料顯示，中央機關捐助之財團法人目前共有 115

家，地方機關捐助之財團法人有 103 家（臺北市松山地政事務所，2023）。依我國法律之規定，此類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，然其組織運作及業務活動實與國家政策息息相關，組織成立之初，大多獲得政府有形或無形的支持，甚且在組織發起之始即是由政府所主導推動，而為了防止管理者舞弊、避免公產變私產及提高其經營績效，除了主管機關依法監督與管理外，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角色，協助政府推動公共政策，但它們並非一般受層級節制的行政機關，每年的預算也獲得政府部門不少經費補助，因此，這些組織的運作目的是否符合預期及公共資金運用是否得當，乃成為公共責信的焦點，如有研究即指出，這類型組織在運作過程中，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，往往成為民意代表質詢及新聞媒體報導的焦點（李天申，2014；張四明、劉坤億，2010；傅傳鈞，2019；謝惠月，2009）。

從「委託代理人理論」（principal-agent theory）的觀點，主管機關與政府捐助財團法人之間可能存在監督管理上的難題。舉例來說，在委託人方面，主管機關藉由挹注資源，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，易出現裁判兼球員的問題；主管機關的專業度與投入度不足，監督管理上經常淪為書面形式查核，凡此均會影響主管機關對此類型財團法人之監督管理與績效評估的效能與公正。由此可知，雙方並非僅具有單純的契約委託或資金補助關係，主管機關人員能以官派代表的身分進入董事會，直接參與組織內部治理，在此意義上，主管機關不僅是委託人也是代理人，成為需要接受課責的主體之一。在另一層委託人與代理人關係方面，一般民眾亦是扮演委託人的角色，不僅政府部門的預算來自於人民所繳納的稅金，政府捐助財團法人的資金大部分來自公共資源，故主管機關亦可說是接受人民的委託代為監督管理此類型財團法人，要言之，身為委託人的一般民眾，同樣有權要求政府捐助財團法人展現其運作績效。

作為代理人的政府捐助財團法人，雖然依法應接受主管機關的管理和監督，但雙方可能因為角色定位上的認知差異與身分重疊，造成責任分工的不明確，或是彼此在目標設定和利益追求上的不一致，因溝通障礙或期望落差而引發對立與衝突關係；甚至因為主管機關與其捐助之財團法人的關係過於緊密，從而造成一般民眾對該財團法人的運作及績效瞭解有限，產生「雙重委託代理

失靈」的困境。由此可知，在民眾、主管機關與政府捐助財團法人之間，常會產生典型的代理問題，而這些問題主要源自於雙方的資訊不對稱（*asymmetric information*），導致道德危機（*moral hazard*）或逆向選擇（*adverse selection*）等問題。此類問題值得進一步深入探究與尋求解決之道，方能改善政府捐助財團法人之資訊落差與治理績效。

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，似乎是能有效降低代理失靈的策略之一，可確保評估過程及結果的公正與公開。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、雙方適度保持臂距原則，以及提高評估結果的公信力，可採用由獨立之第三方機構進行評估的模式（Zhang & Qiu, 2014）。

由此可知，第三方評估機制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進行有效監督外，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，借鏡他國之經驗，此一機制在我國的脈絡情境中是否具有可行性，除了理論觀點的辯證外，實務觀點的回饋亦有其參考價值，此為本研究的主要目的。基此，本研究所欲探討之核心問題為：一、主管機關與其捐助財團法人可能發生的代理問題為何？二、如何透過第三方評估機制有效降低代理問題？三、此一機制能否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○○部主管之政府捐助財團法人作為研究個案，並運用委託研究案的訪談資料²，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之一，期能為健全政府捐助財團法人之運作與效能提出實證評估與策略建議。

² 研究者感謝委託單位慨允提供訪談資料作為學術研究使用，但為避免對該委託單位及其捐助之財團法人造成不必要的困擾，本研究將該委託單位匿名處理，本研究針對訪談資料之詮釋與建議亦不代表委託單位之政策立場，一切文責亦由研究者自負，謹此聲明。

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)，是經濟學家用來解釋委託人和代理人關係的重要理論之一。Jensen 與 Meckling (1976, p. 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。

因此，無論是公、私或第三部門，組織運作都可能涉及權力的授予，即擁有權力者委託他人代理執行某些任務和功能，代理人依照委託人的意志付諸行動並完成其所託付之事 (柯于璋，2013，頁 4)。

委託代理人理論係以經濟人為前提，其基本假定包含 (莊文忠，2010；Eisenhardt, 1989；Jensen & Meckling, 1976；Kluvers & Tippett, 2011；Kunz & Pfaff, 2002)：一、自利原則：假定組織的參與者是潛在機會主義的自利者，委託人與代理人皆希望自身利益能最大化；二、資訊不對稱與有限理性的認知：委託人相較於代理人是處在資訊不完全的情況下，只能瞭解代理人的部分特質或能力，但未能完全瞭解其行動是否符合委託人利益，可能出現逆向選擇與道德危機；三、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，因此出現風險分擔的問題，雙方因為對風險偏好不同而偏好不同的行動，代理人實際上很可能採取不合作的消極抵抗策略；四、績效的不確定性：組織參與者間存在目標衝突，組織經常面臨隨時間變化且不容易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，抑或其他因素所促成，並不易判斷，大多是以效率作為衡量組織效能的指標；五、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，需要透過各種管道，甚至花費昂貴的成本，才可獲得代理人行為的相關資訊。

綜合相關文獻的討論，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、逆向選擇與道德危機、代理成本增加等，如下所詳述。

一、目標與利益衝突

在代理過程中，可能會出現委託人與代理人的目標不一致或矛盾的情形，雙方存在目標與利益的衝突，主要來自分工的不同，即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及趨利避害（柯于璋，2013，頁 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，都是一種額外的獲利（陳敦源，2002）；另一種是行為人選擇行動時有趨利避害之傾向，委託人與代理人易因目標衝突以及對風險態度的不同而產生不同的偏好行為（柯于璋，2013；徐仁輝，1995）。由此可知，當委託人與代理人對目標缺乏共識，而委託人又無法監督、控制的情況下，可能會發生投機行為，亦即代理人利用委託過程的職務之便，將委託人所給予的資源轉化成為追求自身利益的工具；因此，委託人為了預防投機行為，通常會透過契約或長期動機誘因，以規範代理人的投機行為（陳亮羽，2023，頁 30）。

二、逆向選擇與道德危機

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，阻礙委託人的利益，進而增進自身利益（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」現象與「道德危機」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）的內部訊息使交易契約得以完成，致使資訊弱勢方在交易前因資訊掌握不足導致無法辨別交易商品好壞，迫使資訊弱勢方做出不利於己的交易選擇，在此脈絡中是指委託人由於資訊不足，做出對自己不利但對代理人有利的決定。「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，在委託人無法時時刻刻觀察代理人之工作行為下，代理人可能試圖在工作上追求自我的利益，因而犧牲委託人的利益（黃啟晉，2014，頁 126；Caers et al., 2006, p. 27）。

三、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成本（*monitoring cost*）或資訊租金（*information rent*）的原因（莊文忠，2010）。Jensen 與 Meckling（1976, p. 308）具體將代理成本分成三種：（一）監督成本：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；（二）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，因此會藉由建立內部管理機制所付出的自我約束成本；（三）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。

至於應如何有效解決代理問題？Jensen 與 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）指出，當委託人擁有代理人行為的資訊時，代理人會認為無法欺騙委託人，因而降低投機行為。William 與 Balla（2007）提出的解決方式包含：（一）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；（二）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。

另有論者指出，非營利組織與捐款者之間同樣存在資訊不對稱的問題，因此提出建立第三方評估機制可以解決這一問題。換言之，捐款者希望非營利組織能夠妥善使用善款以實現其使命，但他們通常缺乏對非營利組織資源分配的監督能力，如果能夠透過第三方評估組織制定專業的評估標準，向捐款者提供有關非營利組織表現的資訊，捐款者便可根據這些資訊來獎勵有效運用資源的組織，並懲罰資源使用不當的組織。同理可證，對政府而言，第三方評估組織可以彌補政府監督機制的不足，透過評估和檢視非營利組織的運作和績效，發揮社會審計的功能（徐明莉，2019；Willems et al., 2017）。

綜言之，本研究認為，雖然主管機關與政府捐助財團法人間同樣存在委託與

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，傳統上用以降低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降低代理失靈的可行途徑？此為本研究下一節探討的焦點。

參、第三方評估機制之定義與特色

一、定義

從西方國家以「第三方」評估的實務來看，第三方與「第一方」和「第二方」沒有政治或經濟上的利益關係，因此通常被稱為「獨立第三方」。換言之，外部獨立評估機制指的是，由第三方組織對受評組織的運作過程與成效進行評估，包括建立評估指標體系、確定評估標準和項目權重、設計評估程序進行組織評估，以及最後獲取評估資料並公布評估結果（徐雙敏，2011，頁 141；Zhang & Qiu, 2014, p. 116）。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，由他們制定相關標準和執行組織的績效評估，並據以獲致具公信力的報告，有助於提高決策者或使用者的信心（Niu et al., 2020）。

包國憲等人（2012，頁 4）從政府、非營利組織或社會企業的觀點定義第三方評估機制，以政府績效評估為例，第一方評估是指政府機關內部進行自我評估；第二方評估是上級政府機關對下級機關的評估；第三方評估則是由外部獨立機構執行的評估，也稱為協力廠商評估。其中，協力廠商評估包括獨立協力廠商評估和委託協力廠商評估，前者是由外部獨立評估機構自行負責的組織績效評估，例如：社團法人台灣評鑑協會為教育部認可之專業評鑑認證機構，組織任務是提供專業評鑑服務；後者則是由外部獨立評估機構接受政府或其部門委託進行的組織績效評估，例如：財團法人高等教育評鑑中心基金會為政府捐助財團法人之高等教育評鑑專責機構，接受教育部及各大專校院的委託，協助評鑑與提升國內大專校院及系所的辦學品質。

若從非營利組織的觀點來看，可委由外部獨立評估組織進行評估，第三方評估組織的成員包括與非營利組織相關的其他團體、專家小組或學術機構。若非營利組織能夠接受第三方專業客觀的評估，將有助於深入瞭解組織問題，進而促進其日後的成長與發展，另社會大眾也可透過評估過程更深入地瞭解組織，

並反映自身的期許（林淑馨，2016，頁 217），滿足社會責信的期待。此外，若從社會企業的觀點來看，第三方評估機制即扮演中介組織的角色，如經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）於 2015 年的社會影響力報告書中特別指出，中介組織扮演社會企業供給方和需求方之間的橋梁角色，降低雙方的溝通成本，提高合作效率。中介組織的出現成為解決雙方資訊不對稱的有效途徑，投資方透過中介組織進行社會影響力投資，同時社會企業也能從中獲得資金支持，穩定其組織運作（鍾孟璉，2022；OECD, 2015）。

Jones 等人（2015）指出，在醫療環境中，醫生可能會開出膳食補充劑（dietary supplements, DS）來改善醫療結果，這些產品應具有一定的品質標準，且不摻假或污染，才能產生效果，雖然目前對這些產品進行第三方認證或檢驗的作法並不是主流，但卻是幫助確保產品品質的一種方法。Jones 等人檢查了 2007 至 2011 年這五年期間，美國國防部所有軍事治療機構所分發的膳食補充劑，以確定哪些產品已經過第三方審查和認證。其研究結果發現，軍事醫療機構所發放的大多數膳食補充劑均未經過第三方審查，這與第三方認證尚未成為主流有關，不過，為了減少潛在危害和接觸不安全產品，Jones 等人建議應鼓勵他們使用具有第三方認證或檢驗的膳食補充劑，以維護病患的健康。

Niu 等人（2020）指出，環境政策的制定，需要以高品質的資料作為基礎，才能確保決策的正確性，中國中央政府雖然持續努力建置與完善環境監控系統，但該系統長期以來一直受到地方政府操縱數據所困擾，中央政府因而採取一項政策創新的作為，即引進營利性第三方組織作為外部監督機制，以監測地方政府的環境績效。而他們的研究即是透過分析國家空氣品質資料庫的數據，探討第三方監測是否能夠提高中國環境資料的準確性，其研究結果顯示，第三方機構的介入確實提高了資料的準確性，為中國推動環境治理從單一中心、非參與式政策過程向集權控制和市場化相結合的政策過程轉變提供了具體證據，開創了公私部門協力治理的參與空間。

Jiang 等人（2024）以中國的環保組織針對企業的環境行為進行第三方環境評估為例，指出第三方評估是一個有效的工具，其所提供獨立的專業評估，一方面，可以減少中央和地方政府之間的資訊不對稱，促使地方政府加強環境執法，進而對環境造成污染的企業施加更大的壓力；另一方面，透過第三方評估也有效提高了資訊透明度，揭露了企業是否採取投機主義的行為，利用社會壓力迫使企業承擔更多環境保護的責任。Jiang 等人透過對中國上市公司的資料分

析，證實了環保組織所從事的第三方評估對企業的環境責任有正向影響。

由上述文獻檢閱可知，第三方評估的好處是獨立於有權評估者與受評估者間的第三方，可以以公正客觀的立場進行評估，有效避免角色與利益的衝突困境。是以，對政府捐助財團法人而言，第三方評估機制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，在定位上，中介組織並非和主管機關一樣僅就適法性進行監督，而是借重其專業性和獨立性，針對政府捐助財團法人的組織治理或計畫實施進行績效評估工作（莊文忠等人，2018，頁 60），同時亦是一種外部社會課責的機制之一。

另一方面，我國自《財團法人法》施行後，部分主管機關為強化其所主管之財團法人的監督管理機制，完成促進財團法人健全發展之立法目的，將財團法人法中部分監督管理項目委由中介組織執行或協助，如有論者探討政府委託中介組織輔導衛生財團法人成效，該研究結果發現該中介組織提供法人專業知識與輔導，協助主管機關解決法人問題，促進法人與主管機關的有效溝通，且減輕主管機關的監督工作（黃心瑜，2024）。

二、特色

由於本研究擬探討第三方評估機制可否降低委託代理人的問題，因此有必要先瞭解第三方評估的設計元素，才能釐清箇中解決問題的因果邏輯。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、專業性及權威性等，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；莊文忠等人，2018）。歸納多位學者的觀點所提出的第三方評估原則，包含（王麗雲，2013；孟繼洛，2016；徐明莉，2019；莊文忠等人，2018；郭昭佑，2001；蔡珮鈞，2013）：

（一）獨立性

這是保證績效評估客觀性與公正性的首要條件，由於第三方評估者非受僱於受評組織，亦非主管機關或受評組織之附屬機構，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，且因不涉及利益衝突及業務競爭關係，往往較易取得受評組織的充分資訊。

（二）客觀性

由於內部評估者太接近評鑑客體，具有情感因素，容易產生偏差，而第三評估者旁觀者清，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。另第三方評估委員的組成通常是來自該領域的專家或採取同儕評估，也需簽署評鑑倫理與利益迴避同意書，保證評估過程公正無私，故不會刻意隱匿不利於委託人或代理人的資訊。

（三）專業性

擔任第三方評估的委員通常具一定程度的學理涵養或實務經驗，即評估者必須瞭解評估的原理、標準、技術等專業評鑑能力，且具有相關領域的豐富經歷，故能對受評組織所提供之資料和數據做出適切的解讀和評價，並發掘其中可能潛藏問題或提供改善策略建議，可將相關的資訊回饋給委託人和代理人。

（四）透明性

由於第三方評估者具有獨立、客觀、專業等特性，因此可以不受政治因素的干擾，產生客觀的績效資訊，在不偏袒委託人或代理人的立場上，通常較有意願採取透明化措施，公開受評對象的評估結果相關資訊，讓不同利害關係人都可以瞭解其實際運作情形，以達到社會責信之目的，而第三方評估者也能藉此建立其權威形象。

由此可知，第三方評估機制設計元素必須符合獨立性、客觀性、專業性、透明性等原則，而這些原則有助於資訊的充分取得、真實呈現、正確詮釋及公開釋出等，減少委託人和代理人之間因資訊不對稱而產生的目標衝突、逆向選擇、道德風險及代理成本等困境。職是之故，由具有權威性的中介評估組織，制定適合的指標，對受評組織進行組織或計畫的績效評定，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，也免於主管機關之政策立場的干擾，有助於政府捐助財團法人的自由發展，並確保對其監督的有效性；另一方面由專業的評估者進行績效評估，可彌補主管機關採一體適用之評估標準或單純就適法性進行監督的缺點。然而，此一理論上的期待是否在實務上獲得正面回應，則有待本研究後續實證研究的探討。

肆、政府部門與其捐助之財團法人的委託代理問題

政府捐助財團法人的目的係希望藉由結合民間力量從事公益事業，以補充政府能量之不足，例如：有些高科技研發業務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，對國家未來發展有相當限制性（陳月筵，2007，頁 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，其任務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，它屬於民間團體的一類，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，均和政府有所牽連，因而具有準行政機關的角色（陳志瑋，2003，頁 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）：一、就組織形式而言，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；二、就經費來源而言，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，作為維持組織運作之主要資金來源；三、就業務性質而言，其型態五花八門；四、就人事制度而言，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；五、就監督機制而言，因接受政府資源補助，受政府監督密度較民間捐助財團法人為高，此為其最大特徵。

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，大致上可分成三種型態（林桓，2005，頁 68-69；謝惠月，2009，頁 47-48）：一、捐助與補助關係：政府基於特定公益目的之考量，以捐助人的身分對公設財團法人的預算經費給予支持，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。另外，若財團法人成立後因基金不足或業務量不足，為了維持其正常運作，往往是由政府補助經常性費用或研究計畫；二、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，另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；三、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、監督管理準則等規定進行適法性的監督。

綜觀之，政府部門對公設財團法人提供捐（補）助款，扮演委託人角色並負有監督管理責任，以確保資源的有效使用和政策目標的達成；而受政府捐（補）助之財團法人則為代理人角色，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。雖然從文獻檢閱中可知，雙方在理論層次可能存在目標與利益衝突、逆向選擇、道德危機、代理成本增加等問題，不過，在實務上，由於政府捐助財團法人的屬性較為特別，即主管機關可能同時扮演委託人和代理人的雙重角色，發生「目標與利益衝突」、「代理成本增加」問題可能較其他類型之委託代理關係來得少，且國內學者根據我國實際運作情況，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重要的代理問題（李天申，2014；張四明、劉坤億，2010；劉坤億、李天申，2016；謝惠月，2009），故以下聚焦在這兩個問題的討論：

一、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，造成組織過度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，頁177）；其次，官派董事若非憑專業能力派任，而是仰賴政治酬庸，常被一般民眾認為欠缺正當性（張四明、劉坤億，2010，頁50）；再者，由於官派董事的人選，會隨其職務調整而變更，對財團法人而言，此一異動意味行政與監督成本的增加；最後，部分政府捐助財團法人的董事長是直接由部會首長兼任，然而在當前之政治氛圍中，部會首長的異動亦是相當頻繁，前後任首長對財團法人之看法與期許也未必相同，對組織運作的穩定性產生一定程度之影響（張四明、劉坤億，2010，頁175）。

在我國實際案例中，政府捐助財團法人常見的逆向選擇問題，例如：行政院農業委員會（現已升格為農業部）轄下財團法人，存在定位不明確、財務狀況存疑、營運績效不彰的主管坐領高薪等不當現象，且這些法人機構的人事多屬酬庸性任命，非專業用人，如中央畜產會由競選失利的政治人物接任董事長，有待全面檢討，以避免浪費公帑。事實上，隨著國內外局勢及產業結構轉變，許多財團法人的業務早可功成身退；有些財團法人被交付的任務則屬於部會本身應該要執行的業務，實無須委由這些法人辦理；有些財團法人則是始終未能發揮原先設立之功能，是否還需要保留這些法人，也的確有全面檢討必要（李武忠，2025）。另外，受經濟部捐助的財團法人本應扮演政策實踐者的角色，任

務是完成特定政策目標，但在用人方面少見專業人士，不時可見政治任命，如有些政治人物敗選後轉任這些法人的董事長、董事或執行長，無疑成為政治人物的避風港或執政黨的疏洪道（李海琪，2024）。由此可見，我國政府捐助財團法人存在明顯的逆向選擇問題，導致資源浪費和效率低下，再加上政治任命和政治酬庸的現象屢見不鮮，不僅使專業人力資源匱乏，管理與運作績效自是不符社會大眾的期待。

二、道德風險

首先，在主管機關監督問題方面，由於政府捐助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，頁 108）；第三，在政府捐助財團法人的董事會中，若官方代表占半數以上，政府便可實質掌握組織運作³，但部分財團法人於早年成立之後，隨時代變遷或透過修改章程，主管機關對董事會的掌控能力逐漸下降，有些主管機關無法指派董事，已失去對基金會的控制權，且產生公產淪為私產的弊端（劉坤億、李天申，2016，頁 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，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，設法讓自己受政府捐助比率降到 50% 以下，如以個人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（張四明、劉坤億，2010，頁 49）。

³ 《財團法人法》第 48 條：「政府捐助財團法人應設董事會。董事會置董事七人至十五人，董事人數應為單數，其中一人為董事長，並得視需要置副董事長一人。但經主管機關核准者，董事總人數得超過十五人，副董事長人數得超過一人。

政府捐助財團法人董事總人數二分之一以上，應由主管機關就下列人員遴聘之：

一、中央或地方政府機關（構）有關業務人員。

二、國內外對捐助目的富有研究之專家、學者。

三、社會公正人士。

四、第二條第二項所定捐助或捐贈之政府機關（構）、公法人、公營事業或財團法人推薦（派）之人員。」

在我國實際案例中，政府捐助財團法人常見的道德風險亦不少，其亂象舉例言之（林洧楨，2016）：蔣經國基金會是當年由政府出資成立的機構，長年卻總在少數人手中分配資源，該會將政府的資金變成業務費花掉，然後再將民間捐款轉成基金，藉此稀釋政府的股權，脫離官方監督；中華航空事業發展基金會（簡稱航發會）在 2000 年政黨輪替時，董事長曾一度修改章程想要剔除官派董事，但遭到交通部反對，到了陳水扁政府後期，航發會雖已改由交通部長或常務次長兼任董事長，但人治問題仍導致爭議層出不窮，如逕自將政府原始捐助比率由 100% 降為 0% 來逃避監督及適用相關法令；由政府原始捐助比率達 94% 的財團法人中華顧問工程司百分之百投資的子公司——世曦工程顧問公司，該公司的董事會中，僅有董事長為中華顧問工程司派任，其餘均為外聘，在母公司主導性不足之下，演變成獲利大放送的狀況，員工除了本薪與年終獎金外，還可以領取數月的績效獎金，屬於濫用公共資產賺錢亂花的案例。由此可見，不少政府捐助財團法人明顯出現道德風險的問題，在資源分配和財務管理上存在不透明和監督不足的情況，導致公共資產的濫用和不當使用，這些問題不僅損害公共利益，也削弱社會大眾對政府及法人的信任，需透過完善的監督機制及透明的財務管理進行改善。

伍、我國公設財團法人引進第三方評估機制之實證分析

本研究採取次級資料分析法，引用先前研究者的次級資料作為研究的基礎，對於既有的資料加以解釋及闡述，此方法的優點為資料取得速度快，也是較為經濟的作法（周文欽，2000）。本研究分析○○部在 2018 年委託「○○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」研究案之深度訪談及焦點團體的逐字稿內容，有別於研究案的結案報告內容，本研究依據理論觀點與研究框架重新進行編碼與分析。該研究案主要採取立意抽樣和滾雪球抽樣，尋求適合深度訪談及焦點團體的參與對象，參與對象包含：○○部官員、○○部主管之政府捐助財團法人董監事或執行長、政府績效評估專家學者、參與外部評鑑之非政府組織，受訪人數共計有 35 位⁴。

⁴ 該委託研究案在 2018 年 5 月至 8 月進行深度訪問與焦點團體座談會，深度訪問共有 15 位（編碼 A1 至 A15），參與焦點團體座談會則有 20 位（第一場編碼 B1 至 B6、第二場編碼 C1 至 C6、第三

○○部目前捐助的財團法人共有 12 家（原訪問時 13 家，有 2 家廢止，新增 1 家），其數量在中央政府各部會中居第三，主要可區分兩大類，各自肩負著營造有利於○○工作之展演環境及獎助○○事業任務，提升○○事業風氣與○○水準，且負有法定之○○責任，協助○○事業發展之重大使命。以下將從委託代理人理論觀點探討此類公設財團法人可能產生的代理問題，並探討第三方評估機制是否為減少代理問題的可行途徑。

一、委託代理問題之探討

從委託代理人理論得知，一方面，委託人與代理人之間的資訊並不對稱，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，頁 505），而委託人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。本研究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。

（一）逆向選擇問題

1. 董事或董事長遴選問題

董事人選將決定組織內部治理的績效，政府捐助財團法人的董監事遴選與職權，雖然主要依據組織捐助章程辦理，但主管機關通常握有遴選或指派人選之權，即所謂的官派代表，大都由學者專家或社會各界賢達出任，有些組織甚至由現任或退休之政府官員擔任董事長或執行長。不可諱言地，由政府指派人員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，此種人事安排常被視為黑箱作業，易引發人事酬庸的疑慮（孫煒，2012，頁 511）。

場編碼 D1 至 D4、第四場編碼 E1 至 E4），主要是瞭解受訪者對第三方評估機制可行性與如何設計之看法。因本研究係應用理論觀點對委託人與代理人問題進行實務層面的通案討論，為避免對委託機關造成不當影射或連結，故本研究未直接具名參考引述資料來源，且針對可能涉及委託機關及受訪人員的內容均採匿名或代碼方式處理，不過，研究者亦保存訪談逐字稿可供檢視，歡迎與研究者聯繫。

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，比方說政府高官退下來，他就很容易進到，就是做安插，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重要人事由政府指派擔任，在政策任務執行上是否具有該組織設立目的所需之專長，也多為民意機關與社會各界所關注，因此，政府在遴選董事會成員或董事長時，如果沒有依照組織使命或落實公共任務導向的前提下，尋找適任的專業人才，可能會導致董事會的治理失靈，進而影響組織的績效表現。

我覺得財團法人成立一定有 **mission statement**，我們就應該清楚知道說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，其實就是要被社會大眾看到說，在這個組織的成員是誰，因為我覺得這件事情跟這個組織要對應的公共任務一定要緊扣，才能避免人事酬庸或用人不專業的問題。(A12)

2. 組織存續的正當性

政府捐助財團法人於設立之初，往往有特殊任務與目的，有時因事過境遷，許多財團法人早已達成捐助目的，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，頁 176），甚至有些組織使命已經變動，創造出與宗旨不同之其他業務項目，但主管機關未能察覺，仍持續挹注經費。由此可知，這些財團法人雖已無存續正當性，但它們可能故意隱瞞真實情形，繼續享有主管機關經常性的經費補助。事實上，有些政府捐助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組織使命不相關之現象（孫煒，2012，頁 514）。

在解除戒嚴之前就已然設立的這些公設財團法人，時過境遷，它原來的使命到後面都已經模糊了，可是它還是存在的，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，這也是它自己看不出來，可是它的主管機關也不願意面對這件事情。(A3)

(二) 道德風險

1. 主管機關的角色衝突

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，在行政監督上產生主管機關自己監督自己或是部屬監督長官的弔詭現象（李天申，2014；林秀燕，2005），主管機關既是委託人，又是代理人，同時扮演監督者和被監督者的雙重角色，可能導致角色和利益衝突，難以有效履行行政監督的功能。在這種情況下，主管機關可能會包庇或容忍績效不佳的狀況，且在組織評估上難以實現客觀公正性。另外，由於主管機關既是參與者又是裁判，政府為追求組織自身利益的最大化，可能導致績效評估出現揚長補短、趨利避害的情況，從而使評估結果失真，因而有引進第三方評估機制的需求。

因為這些○○財團法人董事長、重要的董事，可能都是前輩，現在○○部的後生晚輩、承辦人怎麼去說三道四，當然這個可以由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，可能在這個補助上不公，那我們再怎麼講，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

在績效評估方面，○○部依據「○○部審查○○財團法人設立許可及監督要點」與「政府捐助財團法人行政監督機制作業要點」之相關規定，對其主管之公設財團法人辦理績效評估作業，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、每三年至少進行一次實地查核等。然而，因這些財團法人的業務具有高度專業性，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而無法累積管理上的相關經驗，專業性亦相對不足，因此，兩者之間容易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，造成監督上的困難。

我剛剛講我們會成立○○法人，就是因為我們沒有○○專業，那你怎麼又叫一個沒有○○專業去評估它的效益，評估的績效我們可能只能以場次、人次的指標評估，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，主管機關對政府捐助財團法人的績效評估通常僅為適法性監督，承辦人員僅是著重報表上的量化數據，而這些法人在填報數據時可能出現美化績效的自利行為，讓主管機關難以掌握組織的實際表現；再加上許多組織績效表現可能需要質性的描述，甚至難以短期間就可以獲得績效，例如社會影響力，因此，主管機關僅用量化資訊評斷組織績效並不具客觀性。除此之外，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，因而也難以獲知組織的真實績效。

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，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○○法人的定位，以及這些○○法人的績效是怎麼樣，我覺得可以討論出一個比較好的評估方式。(A10)

○○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的交響樂團都來，那個給愛好音樂者的感受就不一樣。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。這些東西如果追求量化的指標，最後很多東西就會流於形式。(D1)

像○○的推廣，就是很難去講說有什麼社會影響力，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)

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，其實你後面談任何評鑑方法也好，或是任何監督機制也好，我覺得就是走偏了。(D2)

(三) 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，主管機關若採取高密度的行政

監督，雖能達到防弊的效果，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，2010；Jensen & Meckling, 1976）。

公設財團法人賦予人事、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，這些流弊以理論方面來說，今天既然拿了政府的公共資源，其實政府就有監督它的正當性。（A3）

政府對這些政府捐助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，因為你的公共性很強，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這些公益，政府在最開始根本就別用捐助成立。（A4）

二、運用第三方評估機制減少代理問題之可行性

如同前文所指出，第三方評估機制所具備的一些要素，在因果邏輯上有助於降低因資訊不對稱而造成的代理問題，實務上是否認同此一見解，並在既有的環境脈絡下接受其成為解決方案之一，亦值得吾人深入加以探討，以下分別析論受訪者之觀點。

（一）第三方評估具有獨立客觀性⁵

誠如前文所言，從委託代理人理論觀點，這些由政府捐助財團法人可能存在道德風險或產生逆向選擇的問題，綜合多位受訪者的意見可知，若由主管機關擔任績效評估者便不具獨立客觀性，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，在評估過

⁵ 本研究雖然從文獻中歸納出第三方評估具有四大原則或特色：獨立性、客觀性、專業性、透明性，然由於本研究的實證分析係以既有訪談資料為主，該研究案針對此一部份的訪談內容相對較為有限，故本節將「獨立性」與「客觀性」兩項合併討論；此一合併的合理性是基於兩者具有一定的相似性，蓋獨立性是指第三方評估組織不受僱於受評組織，能在評估過程中保持相當程度的自主性，正因為這種特性，第三方評估組織能夠在一定程度上維持其客觀性，使得評估結果更具有公正性與可信度。

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。

第三方評估其實是增加我們說服力的一種方式，我講我自己很好，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，你怎麼能夠說它不好？那如果是有第三方來做的話，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，公設財團法人的主要任務是執行公共政策或達成公共任務，該類型組織的設置理由多為基於效率、專業、去政治化，以擺脫傳統行政部門的層級節制束縛，故其資金雖主要來自於政府，但屬於與主管部會無直接之層級節制關係的組織型態。因此，如何在課責強度與授權幅度之間獲致平衡，確保這些法人不致脫逸民主政治的基本價值，又可符合社會大眾的政策需求，有效完成公共目的，可說是當代公共管理上的一個難題（孫煒，2012，頁 503）。由此可知，第三方評估機制可以解決主管機關「管也不是、不管也不是」的父子騎驢困境，協助主管機關檢視法人的績效，一方面，政府不會過度介入組織管理；另一方面，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。誠如某位受訪者所言，尤其是在○○公設法人中，○○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。

我覺得這個一臂之遙，要讓這個法人有獨立性，有的目的是希望讓它的人事、業務的推動有彈性，不要像政府機關這麼僵化，但是有些組織跟它產生一臂之遙是不要讓政府去干預，……我覺得在這些既然政府進來，又不要直接去干預，成立這個組織的目的就是要讓它獨立的時候，就應該要再由第三方來監督它的績效，政府少一些干預，這個才是最主要的目的。(A5)

像○○是一個媒體性質的法人，跟一般純粹就是○○的狀況又不太一樣。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，對我們來講也是蠻重要的。(C2)

(二) 第三方評估具有專業性

相較於政府捐助財團法人的業務具有高度專業性，主管機關的查核人員未必具有該專業的評估能力，或是因輪調制度而無法累積管理經驗，在專業與資訊不對稱的情形下，造成主管機關難以掌握組織的運作與績效，甚至無法防範組織可能會出現非預期行為。更重要的是，主管機關主要是就適法性進行監督，此一監督不同於評估組織的績效表現，尤其是主管機關為求績效評估指標的一體適用，達到管理上的方便，以採用共同的量化指標為主，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量化績效展現，有些組織因其具有特殊性，質性評估機制的開發與應用實有其必要性，才能具體展現其真實績效。

反觀第三方評估的核心原則之一就是專業性，受訪者認為此一優勢可以彌補主管機關在評估方法與指標一體適用的缺點，也可以克服專業不足的缺點，運用個殊化和專業化的評估設計，全面對政府捐助財團法人的管理面、公益性和正當性等方面進行診斷和分析，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。另外，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。

因專業經驗不足、人力有限，所以主管機關也管不來，我想這樣的背景其實是這種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，有受訪者也強調，第三方評估組織不一定僅能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，或許績效評估仍屬於由上而下考核的概念與結果導向的管理，但組織績效的良窳展現在組織是否有清楚的目標與內部治理結構的健全程度，第三方評估組織亦可扮演外部顧問的角色，診斷公設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，且第三方評估亦可根據專業判斷，提供主管機關董事或董事長的建議人選，避免外界用人非專業的疑慮，也可以提升組織的治理效能，如此一來，第三方評估發揮的角色，並非像主管機關著重「防弊」目的，反而是組織的「興利」更為重要。

我的建議陪伴○○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○○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，就是要比較有創造力的去思考，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，再來監管更有意義，若什麼都還沒有，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，其實最需要的是，不管是用第三方或用什麼樣的方式，如何來輔導我，如何讓我們有更多可能可以經營的面向。(D4)

(三) 第三方評估具有透明性

除了可能因代理問題而藉由第三方評估來解決之外，由於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行動者展現更高的課責性。因此，從訪談資料中可知，「透明性」成為提供第三方評估的核心要素，可以視為提高政府捐助

財團法人的資訊透明程度。由於第三方評估具有專業、獨立客觀性，因此能夠提供公正的績效資訊，並公開政府捐助財團法人的相關資訊，讓不同利害關係人瞭解○○財團法人的運作情況，此不僅可滿足民眾對社會責信的期待，同時也可作為資源擁有者提供資源分配方面的決策參考。申言之，主管機關可以參考獨立評估組織的評估報告，作為決定未來撥款額度的基礎指標，以降低政府公共資源分配不均，並提升資源的有效運用，贏得民眾對主管機關及公設財團法人的信任。

另外一個就是說，我們要給它什麼樣的一個誘因，如果你的績效是好的，那我們能更進一步協助，讓他們有一個競爭。(A2)

第三個就是這個評鑑的效力是怎麼樣，如果說這個評鑑結果是好的，我們要不要給予一些獎勵的機制？那如果說評鑑結果不理想，那我們要不要去懲罰，或者說要輔導？(C4)

三、小結

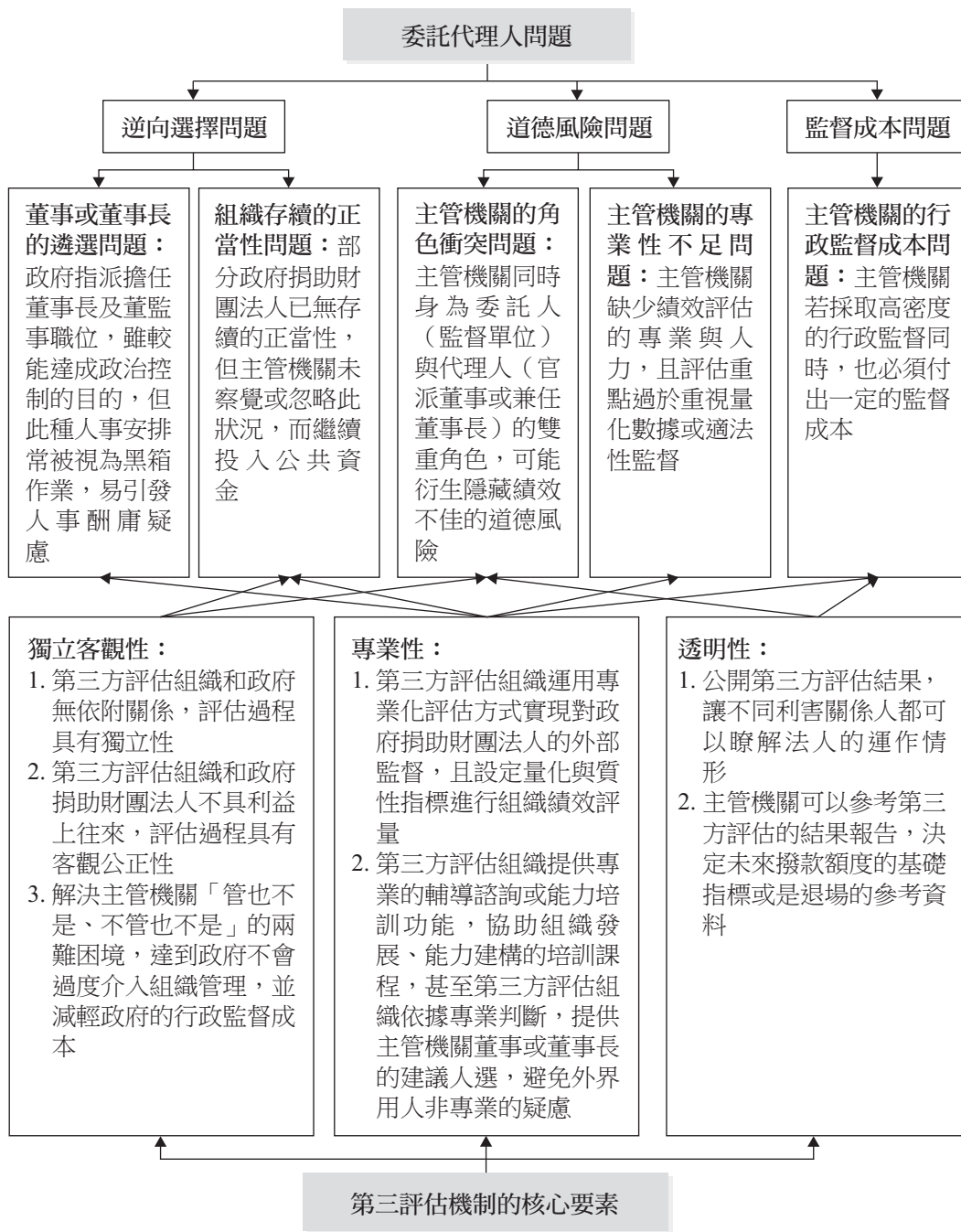
綜合以上對受訪者的意見進行分析後可知，政府捐助財團法人在實際運作上確實可能產生委託代理問題，而具有獨立性、客觀性、專業性、透明性等核心要素的第三方評估機制，可以成為解決此一問題的「藥方」之一，本研究將委託代理問題及其與第三方評估機制的連結關係整理如圖 1 所示。

陸、結論與建議

雖然我國已於 2018 年通過《財團法人法》，強化對財團法人的監督管理及透明責信，但如何降低主管機關對其自身捐助成立之財團法人在管理上出現「裁判兼球員」的爭議，以及目前尚未在政府捐助財團法人中引入第三方評估機制，因此，本研究嘗試運用委託代理人理論作為分析基礎，檢視主管機關與政府捐助財團法人之間可能存在的一些代理問題，並透過實證研究解析第三方評估機制是否成為有效降低相關問題的選項，提高公設財團法人的公共責信。本研究從○○部捐助財團法人個案分析中得到幾個初步發現，分述如下：

圖 1

政府捐助財團法人的委託代理問題與第三方評估機制的連結關係



資料來源：本研究整理。

在主管機關與政府捐助財團法人之間的代理問題方面，包含：一、逆向選擇：政府指派擔任董事長及董監事職位被視為黑箱作業，易引發人事酬庸的疑慮，且部分政府捐助財團法人已經沒有存續的正當性，但主管機關未察覺或忽略此狀況，而繼續投入公共資金；二、道德風險：因主管機關同時身為委託人與代理人的雙重角色困境，可能衍生隱藏績效不佳的道德風險，且主管機關績效評估的專業與人力不足、人員輪替性高，也無法掌握真實法人的運作，容易讓法人產生不道德之行為；三、監督成本過高：由於政府捐助財團法人的資金來源是公共資源，且根據《財團法人法》的立法精神，主管機關應採取高密度監督，但勢必增加其監督成本。以上由實證研究所看到的委託代理問題，再次印證委託代理人理論具有相當程度的解釋效果。

在第三方評估機制能否有效減少代理問題方面，包含：一、第三方評估機制具有獨立客觀性的特性，解決主管機關球員兼裁判的問題，也可避免過度介入法人的運作；二、第三方評估機制具有專業性，可以克服主管機關的查核人員可能因專業、經驗不足，且適法性的監督下難以瞭解組織真實的績效，由第三方評估組織可以設計適合的指標評量政府財團法人的組織績效，且評估的結果可作為政府績效資訊的來源；三、第三方評估機制具有透明性，由於主管機關同時身為委託人與代理人的雙重角色困境，會隱藏法人績效不佳的道德風險，藉由第三方評估組織公開評估結果，讓各界都可以瞭解法人的運作情形，以提升社會責信的期待。本研究從理論歸納出的第三方評估機制特點，同樣與實證資料相互呼應，顯示這些特性確實能有效減少代理問題。更重要的是，由於政府捐助財團法人與主管機關之間，不限於契約委託或資金補助的關係，因主管機關可能會擔任董事會成員，實質參與組織內部的治理，藉由獨立於主管機關與政府捐助的財團法人之間的第三方獨立評估機制，成為政府以外的有效外部治理機制，亦有助於化解「雙重委託代理失靈」問題。

值得注意的是，在《財團法人法》通過前，政府捐助財團法人的管理機制在憲法中並無明文規定，以法律位階的《民法》、個別財團法人之設置條例為主要之規範依據，各部會也分別制定行政命令位階之監督準則或要點，以作為監督所轄財團法人之依據（張四明、劉坤億，2010，頁106）。不過，2018年通過《財團法人法》後，對政府捐助財團法人進行高密度規範，以達到公共責信之要求，且根據該法第3條規定，財團法人之設立許可、撤銷或廢止許可及監督管理等相關事項，主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關、民間團體、法人或個人辦理，因此主管機關已取得法律授權，可授予第三方評估組織

協助管理之責任，同時避免介入財團法人的管制，並促進法人的健全發展。

特別是針對政府捐助財團法人的管理，一方面，若主管機關持續高度監督，可能使其失去作為政府夥伴的非行政機關角色，若能透過第三方組織的專業評估角色，可減輕主管機關監督的壓力；另一方面，在政府合法授權的情況下，第三方組織更容易建立公信力，因此，未來主管機關對第三方評估組織的需求將顯著提升，並可能促進各類第三方評估組織的設立。然而，第三方評估組織在運作過程中也可能面臨風險，例如：若主管機關委託第三方評估組織協助扮演監管角色，這些組織同樣可能遭遇代理問題的挑戰，如主管機關可能會在既有契約外增加新的工作項目，導致評估組織工作量上升，但未必提供相應的資源支持，進而對其執行成效產生不利影響；另外，如何獲得被評估單位的信任也將成為第三方評估組織需要考量的課題（徐明莉，2019；黃心瑜，2024）。

在實務建議方面，首先，有鑑於「實踐是檢驗真理」的標準，雖然本研究從文獻分析與實證研究均證實，以第三方評估機制可作為解決代理問題的選項，但將此一機制導入公設財團法人之組織評估的實際運作過程，是否符合理論與實務的期待，有無可能衍生其他問題，建議可以挑選某類型的政府捐助財團法人先試辦第三方評估機制，透過試辦過程可以檢視該機制可能面臨的阻礙與挑戰，並針對評估指標與評估流程的設計進行調整，以提高將此一機制導入各類型政府捐助財團法人的成功機會；再者，由於政府部門、社會大眾及政府捐助財團法人可能對第三方評估機制的運作不甚熟悉，亦尚未建立信任感，建議政府部門可舉辦座談會或論壇，邀請各方利害關係人參與討論此一機制的設計內容，協助各方更深入地瞭解第三方評估機制，以促進共識的達成。

在研究限制與未來研究建議方面，首先，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減少委託代理困境，但是否有其他理論觀點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，委託人是否能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仍是一種解決策略，值得後續研究的探析；其次，由於本研究採用次級資料分析法，該委託研究案之目的並非從學術研究的觀點出發，而是有其政策目的，故相關訪談內容未能完全符應理論觀點，實證分析所能提供的證據較為薄弱，無法完全回答研究問題，從而限制分析結果的完整性，此實為本研究的客觀限制；另外，次級資料可能存在時效性問題，未必能夠準確反映當前的情況或趨勢，期能透過本研究的初步研究發

現發揮拋磚引玉之效果，引起學術界與實務界對此一議題的關注，建議未來可以採用質性或量化研究方法，深入探討相關利害關係者對政府捐助財團法人導入第三方評估機制的看法，進一步提升研究的深度與完整性。

第三，委託代理人理論指出委託人和代理人之間可能出現逆向選擇、道德風險、目標與利益衝突、代理成本增加等問題，不過，本研究在分析次級資料時發現，受訪者認為政府捐助財團法人最常遇到的是逆向選擇和道德風險這兩個問題，此和國內其他學者的研究結果一致，但不代表其他問題不存在或不明顯，只是未在本次訪談資料中獲得證實，有待其他研究的探討；最後，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應如何設計，才能有效作為發揮實效效益，本研究並未著墨太多，建議未來可以針對第三方評估的角色定位、組織類型、制度誘因或可能面臨的挑戰進行深入分析，抑或是著手進行國內外第三方評估機制的個案研究，提供制度學習與經驗汲取的機會。

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，(44)，30-33。[Wang, L.-Y. (2013). University-conducted external evaluation: Practices and prospects. *Evaluation Bimonthly*, (44), 30-33.]
- 包國憲、孫斐、許方圓 (2012)。政府績效評估的類型與特徵：以 1978-2012 年中國學術期刊資料的內容分析為例。法政學報，(24)，1-32。[Bao, G.-X., Sun, F., & Xu, F.-Y. (2012). Types and characteristics of government performance evaluation: Taking the content analysis of Chinese academic journal information from 1978 to 2012 for example. *Journal of Law and Politics*, (24), 1-32.]
- 李天申 (2014)。省思「一臂之距」——論我國準政府組織的治理與課責。思與言人文與社會科學期刊，52 (4)，161-201。[Li, T.-S. (2014). Thoughts on “Arm’s-Length”: Governance and accountability of quasi-governmental organizations in Taiwan. *Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science*, 52(4), 161-201.]
- 李武忠 (2025)。肥貓佔據法人高位、藍綠都有責。台灣醒報，1 月 14 日。<https://www.anntw.com/articles/20250114-EinM> [Li, W.-Z. (2025). Feimao zhanju faren gaowei, lanlu dou you ze. *Awakening News Network*, January 14.]
- 李海琪 (2024)。經濟部總資產超過 5 兆「高雄市副市長」是通關密碼 佔據國營事業及財團法人重要位子。奇摩電子新聞網，3 月 20 日。<https://reurl.cc/yRoX76> [Li, H.-Q. (2024). Jingjibu zong zichan chaoguo 5 zhao “Gaoxiong shi fushizhang” shi tongguan mima zhanju guoying shiye ji caituan faren zhongyao weizi. *Yahoo News*, March 20.]
- 周文欽 (2000)。研究方法概論。國立空中大學。[Chou, W.-C. (2000). *Essentials of research methods*. National Open University.]
- 林秀燕 (2005)。淺談政府捐助財團法人之監督。主計月刊，(591)，78-86。[Lin, S.-Y. (2005). A brief discussion on the supervision of government-funded foundations. *Accounting Research Monthly*, (591), 78-86.]
- 林洵楨 (2016)。公設財團法人自肥亂象數不完萬年董事會拔不掉、蠶食國家

- 資源不手軟。財訊，(501)。https://www.wealth.com.tw/articles/d4b1e81f-0d01-41a1-b916-d891caee2f84 [Lin, W.-Z. (2016). Gongshe caituan faren zifei luanxiang shu bu wan wannian dongshihui ba bu diao, canshi guojia ziyuan bu shouruan. *Wealth Magazine*, (501).]
- 林桓 (2005)。公設財團法人之研究 (編號：RDEC-RES-093-002)。行政院研究發展考核委員會。[Lin, H. (2005). *A study on public foundations* (Project number: RDEC-RES-093-002). Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]
- 林淑馨 (2016)。非營利組織概論 (增訂二版)。巨流。[Lin, S.-H. (2016). *Introduction to nonprofit organizations* (2nd rev. ed.). Chuliu.]
- 孟繼洛 (2016)。學校評鑑委員之倫理探討。臺灣教育評論月刊，5(6)，109-114。[Meng, C.-L. (2016). A discussion on the ethics of school evaluation committee members. *Taiwan Educational Review Monthly*, 5(6), 109-114.]
- 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。[Ko, Y.-C. (2013). The study of agency problems of government commissioned studies: An approach to integrating game theory and agency theory. *Public Administration & Policy*, (57), 1-35.]
- 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。[Hsu, J.-H. (1995). The antecedents and developments of organizational economics. *The Antecedents and Developments of Organizational Economics*, 4(3), 105-126.]
- 徐明莉 (2019)。非營利組織失靈與治理：獨立評估機制之設計〔未出版之博士論文〕。國立政治大學。[Hsu, M.-L. (2019). *Failure and governance of nonprofit organizations: Design of independent evaluation mechanism* [Unpublished doctoral dissertation]. National Chengchi University.]
- 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。[Hsuang, S.-M. (2011). Current situation and reflection of public participation in government performance management in Mainland China: A case study of “democratic review of administrative and business style”. *Journal of Public Administration*, (41), 135-164.]

- 孫煒 (2012)。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助財團法人轉型的啟示。人文及社會科學集刊，24 (4)，497-528。[Sun, W. (2012). Publicness and accountability of quasi-autonomous non-governmental organizations in democratic governance: The inspiration for reinventing the government-sponsored non-governmental organizations in Taiwan. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 24(4), 497-528.]
- 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 (編號：PG9806-0404)。行政院研究發展考核委員會。[Chang, S.-M., & Liu, K.-Y. (2010). *A study on performance evaluation and accountability of government-sponsored foundations* (Project number: PG9806-0404). Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]
- 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 [論文發表]。2010 年政治管理學術研討會，1 月 29 日，臺北。[Juang, W.-C. (2010). *Accountability and performance of nonprofit organizations: Arguments and reflections from the perspective of agency theory* [Congerence presentation]. 2010 Conference on Political Management, January 29, Taipei.]
- 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 (編號：PG10710-0039)。文化部。[Juang, W.-C., Kuo, C.-H., & Wu, C.-L. (2018). *Establishment of transparency mechanisms for cultural foundations: Feasibility assessment of third-party evaluation and participation* (Project number: PG10710-0039). Ministry of Culture.]
- 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。[Kuo, C.-Y. (2001). School-based evaluation the difference and combination between external and internal evaluations. *National Chengchi University Journal*, (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 [未出版之碩士論文]。銘傳大學。[Chen, Y.-Y. (2007). *A study of resource dependence and independent operation for a nonprofit organization – An example of a non-profit organization founded by government* [Unpublished master's thesis]. Ming Chuan University.]
- 陳志瑋 (2003)。政策課責的設計與管理 [未出版之博士論文]。國立臺灣大

- 學。[Chen, C.-W. (2003). *The design and management of policy accountability* [Unpublished doctoral dissertation]. National Taiwan University.]
- 陳亮羽 (2023)。以代理人理論與行政透明檢視政府委外稽查業務之廉政風險：以苗栗縣環保局環保稽查員為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Chen, L.-Y. (2023). *Applying the principal-agent theory and administrative transparency to exam the corruption risks of outsourcing: A case study on sanitary inspector of environmental protection agency in Miaoli County* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]
- 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。[Chen, D.-Y. (2002). The problem of information in designing performance review institutions: Signaling, mechanism design, and agency costs. *Journal of Public Administration & Policy*, (35), 45-69.]
- 傅傳鈞 (2019)。政府近年捐助之財團法人行政監督辦理情形。政府審計季刊，39 (3)，3-17。[Fu, C.-C. (2019). Administrative supervision of government-sponsored foundations in recent years. *Government Audit Quarterly*, 39(3), 3-17.]
- 黃心瑜 (2024)。政府委託中介組織輔導衛生財團法人成效之分析〔未出版之碩士論文〕。臺北市立大學。[Huang, H.-Y. (2024). *An analysis of the effectiveness of a government-commissioned intermediary organization in guiding health foundations* [Unpublished master's thesis]. University of Taipei.]
- 黃劭彥、王惠津、楊嘉信 (2019)。政府捐助設立之經濟事務財團法人成本僵固性之實證研究。輔仁管理評論，26 (3)，51-86。[Huang, S.-Y., Wang, H.-C., & Yang, C.-H. (2019). An empirical study on cost stickiness of government-sponsored economic organizations. *Fu Jen Management Review*, 26(3), 51-86.]
- 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。[Huang, C.-C. (2014). On agency theory and its derived problems and solutions in school organizations. *School Administration*, (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。[Huang, C.-T., & Lin, Y.-C. (2015). Legitimacy and supervision of major government-sponsored foundations: The case of National Applied Research Laboratories. *The Law Monthly*, 66(10), 1-34.]
- 劉坤億、李天申（2016）。政府捐助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。[Liu, K.-Y., & Li, T.-S. (2016). Review and improvement of administrative supervision of government-sponsored foundations. *Public Governance Quarterly*, 4(3), 108-117.]
- 蔡珮鈞（2013）。從倫理角度看評鑑專業。評鑑雙月刊，（45）。<http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2013/09/01/6058.aspx> [Tsai, P.-C. (2013). Evaluation profession from an ethical perspective. *Evaluation Bimonthly*, (45).]
- 謝惠月（2009）。財團法人國際合作發展基金會代理問題之研究〔未出版之碩士論文〕。淡江大學。[Hsieh, H.-Y. (2009). *A study on the operation of international cooperation and development fund: The perspectives of agency theory* [Unpublished master's thesis]. Tamkang University.]
- 鍾孟璉（2022）。中介組織在社會企業發展過程中之角色〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣師範大學。[Chung, M.-L. (2022). *The role of intermediary organizations in the development of social enterprises* [Unpublished master's thesis]. National Taiwan Normal University.]
- 臺北市松山地政事務所（2023）。內政部檢送「受政府捐助之財團法人及公（國）營事業」及「金融控股公司或銀行轉投資之資產管理公司，及銀行合資且全資轉投資設立之資產管理公司」一覽表。https://ssla.land.gov.taipei/News_Content.aspx?n=869EFA54AE843D30&s=E6198E5FB10A346E [Taipei City Songshan Land Office. (2023). *List of "Government-Donated Foundations and Public (State-Owned) Enterprises" and "Asset Management Companies Invested by Financial Holding Companies or Banks, and Asset Management Companies Wholly Owned or Jointly Invested by Banks" submitted by the Ministry of the Interior.*]
- Caers, R., Du Bois, C., Jegers, M., De Gieter, S., Schepers, C., & Pepermans R. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management & Leadership*, 17(1), 25-47. <https://doi.org/10.1002/nml.129>

- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>
- Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, (88), 288-307. <https://doi.org/10.1086/260866>
- 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. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Jiang, W., Wang, X., & Du, L. (2024). Environmental health check: How third-party environmental evaluation project affects corporate environmental responsibility. *Sustainable Development*, 32(4), 3065-3074. <https://doi.org/10.1002/sd.2831>
- Jones, D. R., Kasper, K. B., & Deuster, P. A. (2015). Third-party evaluation: A review of dietary supplements dispensed by military treatment facilities from 2007 to 2011. *Military Medicine*, 180(7), 737-741. <https://doi.org/10.7205/MILMED-D-14-00500>
- Kluvers, R., & Tippett, J. (2011). An exploration of stewardship theory in a not-for-profit organization. *Accounting Forum*, 35(4), 275-284. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2011.04.002>
- Kunz, A. H., & Pfaff, D. (2002). Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation. *Accounting, Organizations and Society*, 27(3), 275-295. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00031-9](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00031-9)
- Niu, X., Wang, X., Gao, J., & Wang, X. (2020). Has third-party monitoring improved environmental data quality? An analysis of air pollution data in China. *Journal of Environmental Management*, (253), 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.109698>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Social impact invest: Building the evidence base*. Author.
- Willems, J., Waldner, C. J., & Dere, Y. I. (2017). The role of formal third-party endorsements and informal self-proclaiming signals in nonprofit reputation building. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(5), 1092-1105. <https://doi.org/10.1177/0899764017720770>

William, T. G., & Balla, S. J. (2007). *Bureaucracy and democracy: Accountability and performance*. CQ Press.

Zhang, F. F., & Qiu, M. (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.