

## 公私協力夥伴關係的吊詭\*

陳敦源\*\*、張世杰\*\*\*

### 《摘要》

從一九九〇年代末期開始，新公共管理在理論與實務方面，已逐漸被新治理的論述及相關實務活動所取代。理論上，新治理比新公共管理更強調公私部門之間的合作與信任關係；在實務上，目前將公私協力夥伴關係視為是「後新公共管理時代」解決公共問題的萬靈丹。這種樂觀的氛圍，讓人容易忽略公私協力夥伴關係運作的一些吊詭現象，關鍵的是，這些現象所引發的非意圖結果，讓學界與實務界不得不正視，新治理的論述對於契約型政府和以第三者政府作為政策工具的限制條件，仍缺乏深入的分析討論。本文將先從學術界與實務界對公私協力夥伴關係的定義開始討論，發現到目前為止大家對這定義仍然是莫衷一是，但不少學者專家相信協力式網絡關係的經營，是公私協力夥伴關係成功的核心要件。接著，本文

---

投稿日期：99年5月31日；接受刊登日期：99年7月9日。

\* 本文較早的版本曾經發表於國立中興大學第一屆「公共治理」學術研討會，2008年12月13日，台中市：國立中興大學國家政策與公共事務研究所。感謝台大政治系林水波教授、中央警察大學李宗勳教授、東海大學魯俊孟教授、與邱瑞忠教授在研討會上的指正，以及兩位匿名審查人建設性的修改意見。然而，本文的文責仍由作者自負。

\*\* 國立政治大學公共行政學系教授，美國羅徹斯特大學政治學博士，專長領域：民主治理、官僚政治、電子治理、公共政策分析與管理、健保政策。聯絡方式：donc@nccu.edu.tw。

\*\*\* 佛光大學公共事務學系助理教授，政治大學公共行政博士，專長領域：公共管理、公務倫理、公共政策分析、健保政策。聯絡方式：sjchang@mail.fgu.edu.tw。

從公共政策價值選擇的兩難困境和非意圖結果的角度，指出公私協力夥伴關係所可能會出現的弔詭現象，因此，學界或實務界若對公私協力夥伴關係抱持過度天真的期待，將會忽略弔詭現象對公私協力夥伴關係所造成的運作困境，以及所產生公共資源的浪費。不過換個角度來看，如果學界與實務界能夠領會這些弔詭現象所帶來之反省效果及其背後的學習意涵，將更能以務實與平衡的態度來推動公私協力夥伴關係的各類型方案。

[關鍵詞]：公私協力、新公共管理、新治理、弔詭、非意圖結果

弔詭在人類知識發展史中扮演了戲劇化的角色，通常在科學、數學以及邏輯學當中，弔詭的出現預示了重大突破的降臨，在任何的研究領域中，當研究者發現一個應用領域內概念架構無法處理的問題時，他們會感受到震撼與不解，這種震撼會引導這些研究者去放棄既有的並尋找新的概念架構，就是在這樣的過程中，許多重要的數學與科學研究產生了脫胎換骨的改變。

- Anatol Rapaport<sup>1</sup>

## 壹、前言

一九九〇年代末以來，曾經席捲全球的「新公共管理」運動（New Public Management，以下簡稱 NPM），開始被「新治理」（The New Governance）的論述浪

---

<sup>1</sup> 原文如下：“Paradoxes have played a dramatic part in intellectual history, often foreshadowing revolutionary developments in science, mathematics, and logic. Whenever, in any discipline, we discover a problem that cannot be solved within the conceptual framework that supposedly should apply, we experience an intellectual shock. The shock may compel us to discard the old framework and adopt a new one. It is to this process of intellectual molting that we owe the birth of many of the major ideas in mathematics and science.” (Rapaport, 1967: 50)。

潮所掩蓋 (Salamon, 2002; Radcliffe & Dent, 2005; Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005; Ferlie & Andresani, 2006)，與先前許多公共行政的論述潮流一樣，這次新治理的出現，主要也有理論與實務上的理由。首先，理論上來說，強調新治理觀點的學者認為，NPM 基於代理理論 (agency theory) 與制度設計 (institutional design) 的理性假定，過度樂觀地認為政府可以從容地扮演「導航者」的角色，在「國家空洞化」(hollow state) 的趨勢下，政府部門應該讓「第三者」(the third-parties) 一如私人企業、非營利組織、或其他半公半私的單位，來執行公共任務。這種依賴第三者來提供公共服務與達成各種公共政策任務的趨勢，許多學者均以「契約型政府」(government by contract) (Freeman & Minow, 2009) 或「契約式治理」(governing by contract) (Cooper, 2003) 等名詞來代表政府將其許多公共職能轉移給民間部門來承擔的國家空洞化現象。<sup>2</sup>

然而，作為委託人的政府在實務中發現，要扮演 NPM 所倡議的導航者角色並不容易 (Salamon, 2002: 12-13)，NPM 在理論上只是一種應然面的「小政府」論述，對於政府該如何扮演這種複雜的角色討論有限，而新治理論述的興起，就具備回應這理論缺空的意義；其次，就實務上來說，由於 NPM 滿足了政治領域中行政改革口號的需要，過去二十年各國政府的確也將許多公共服務移轉給前述的第三者，這個趨勢又受到政府資源的有限，以及公共事務問題複雜化的推波助瀾，因此越來越需要透過契約型政府，來達成許多公共任務的目的；當然，傳統只由政府獨佔的公權力，一旦越界分享，許多政治、法律、甚至是貪腐的問題也應運而生，讓人民對政府的信任產生動搖，而回頭一點一滴地削弱國家統治的正當性，因此，新治理的風潮也可算是實務上救急意念下的產物。綜之，對公共管理者而言，當公私部門之間的界線愈來愈模糊，公共管理將會面對越來越多的問題挑戰，特別是如何在跨部門的合作關係中，有效地回應民眾需求以及滿足公共課責，乃是二十一世紀

---

<sup>2</sup> 有關契約型政府和國家空洞化之間關係的討論，可以參考：Kettl (2006); Brown, Postoski, & Van Slyke (2006); Milward & Provan (2003); Klijn (2002) 等論文。綜觀這些研究文獻皆有一些主要共同論點，認為契約型政府之趨勢已不可避免，但為了解決國家空洞化所導致的公共課責關係不明和公共利益價值有可能被犧牲的問題，以下幾點幾乎是這些論文的共同建議：強化政府契約管理能力；健全契約委外的相關制度規範；邁向關係式契約 (relational contract) 的途徑；與協力式網絡關係之經營維繫。

公共行政學術與實務界無法規避的重要任務。

在此主要的論點是，目前學術界與實務界在新治理理念的影響下，傾向將「公私協力夥伴關係」（public-private partnerships，以下簡稱 PPPs）視為是一個「後 NPM」時代解決公共事務問題的萬靈丹，這種氛圍讓研究者容易忽略了 PPPs 在實務運作上所可能遭遇的一些弔詭現象，這些弔詭現象反映在 PPPs 時常需面對一些價值抉擇的兩難困境（dilemmas），以及方案推動之後所產生的「非意圖結果」（unintended consequences）。對這些現象的忽略，透露出新治理的理論論述對於相關政策工具的限制條件，缺乏更深入的分析討論。比方說，若執意在重大公共工程方案中引進 BOT（Build, Operate and Transfer）的 PPPs 模式，可能會造成政府與民間組織雙輸的下場。類似於此，Hesse、Hood 與 Peters 等人（2003: 12）曾提出一種「虛構病人」（malades imaginaires）的弔詭現象，即指有些國家的行政問題其實不很嚴重，但主事者好像患有「慮病症」的傾向，過分誇大某些問題，以為自己患有很嚴重的疾病需要給予特定的藥物治療，因而推動大規模卻不必要的行政改革方案。<sup>3</sup>

此處選擇從弔詭現象的觀點，來討論 PPPs 的設計與應用，主要原因在於長久以來，正如本文一開頭引述賽局理論家 Anatol Rapoport 之所言，人類知識的發展需要藉助弔詭的概念來刺激更多的進步，相對於「常態科學」（normal science）的運作，存在宗教性的自我催眠現象，包括盲目崇拜權威、以及標榜追新等問題，弔詭現象的突顯，可以讓研究者與實務者在理性上保持清醒。當然，公共行政研究比起其他研究更需要理智上的清醒，因為動輒數百億的公共資源使用，花的都是民眾的血汗錢，影響公共利害關係的嚴重程度超越其他部門的決策；因此，本文認為，公共行政在 PPPs 的研究上，若能嘗試去發覺弔詭現象背後的意義與原因，將有助於我們以一種更審慎的態度來運用這一個新治理的工具，而非天真地將 PPPs 視為良善仁慈的救世主，到頭來卻無法獲得真正救贖的機會。正如德國理性主義大師康德曾說：「要討論理性的第一個問題，就是討論它的限制是什麼」，引申而言，要討論 PPPs 的第一個問題，不是它在某些個案當中有多成功，而是應該討論它的限制

---

<sup>3</sup> 國片〈海角七號〉劇中恆春鎮民代表會主席有句台詞就說：「山也 BOT，海也 BOT，什麼都 BOT！」基本上，反映了政府迷戀用一種最夯最流行的藥物去解決一個錯誤的病理問題，從而產生了更多副作用的現象。

在哪裡，本文所進行 PPPs 吊詭現象的指認，就是這種討論的開始。

本文接下來將在第貳節部分，檢視關於 PPPs 的一些理論文獻與個案研究資料，企圖從中梳理出 PPPs 的主要概念意涵，並採取一種類似後設分析的研究過程，從這些相關研究文獻中，歸納出 PPPs 最常被強調的定義，乃是其代表著跨部門公私組織之間協力式網絡關係（collaborative networks）的本質，並指出這種關係的重要面向有以下三項：平等互惠關係、協力過程、信任與社會資本。在其中，如何妥善治理整個協力過程被視為是推動 PPPs 方案的重要成功條件。然後，在第參節部分，本文將提出有關公共政策的吊詭與非意圖結果之分析架構，藉以在第肆節部分來瞭解 PPPs 在作為一種政策工具以協力式網絡關係來推動一些政策方案時，其所可能產生的吊詭現象為何？特別是在第肆節部分，將指出原來被視為 PPPs 的核心成功要件，若在過度樂觀與不加思索的情況下執意推動這些 PPPs 方案，也會產生一些非意圖結果。最後在結論部分，將提醒讀者應正視 PPPs 的這些吊詭現象，表面上，這些吊詭現象反映的是 PPPs 的一些限制條件與其背後複雜棘手的問題本質，這樣的論述角度雖然好像持「負面」的觀點來檢視 PPPs 的發展，但事實上卻是設法讓未來 PPPs 方案之推動能夠朝著更為審慎與穩健的方向上發展。

## 貳、公私協力夥伴關係

從前述新治理的風潮中，我們可以觀察到學界與實務界兩點明顯的轉變。第一點，治理焦點從市場競爭機制轉移到合作協調機制。有別於 NPM 對市場競爭機制的強調，新治理機制的主張，是在於建立跨組織或跨部門的協調合作機制（coordination mechanism; 6, Leat, Seltzer, & Stoke, 2002; Christensen & Lægreid, 2007）。特別是 NPM 之下民營化、委外化、與行政法人化的推動，造成公共服務體系的割裂化（fragmentation; Marchington, Grimshaw, Bubery, & Willmott, 2005），在這些被稱為「後 NPM 政體」（the post-NPM regime）中，NPM 改革不但無助於公共服務品質的提昇，還使得公共問題的解決更加治絲益棼（Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006），因此，新治理意在這些受過 NPM「肆虐」的國度中，提供「不會找錯門」（no wrong door）的無縫隙之服務整合方式的理論基礎，而其中協調機制的建立是必要的條件（Kettl, 2006: 15）。第二點，治理機制從「市場—

階層」二元選擇到「市場－階層－網絡」的三元選擇。在 NPM 主導的世界中，市場失靈之替代機制除層級節制之外，別無選擇，然而，新治理將網絡機制當作可被採行的「第三條路」，它運作的關鍵是協力過程（collaboration process），透過相關利害關係團體之間的信息交換、資源分享、與能力相互提昇，進行協商與調適彼此之行動（Himmelman, 1996: 28），進而達到共同的目標。總之，新治理將解決公共事務問題的重點放在如何有效管理諸多利害關係人所形成的複雜網絡關係上，本質上以協調合作取代相互競爭，以達致共同的公共目標。

在 1990 年代後期，不論從學術或實務的角度來觀察公共行政領域的發展，可以發現 PPPs 乃是從 NPM 轉化到新治理過程中一個重要的概念，PPPs 可說是從 NPM 有關公共服務或政府業務委外（contracting out，以下簡稱「契約委外」）具體實踐過程中，所衍生出來的一個概念，它指涉了公私部門之間透過正式契約或跨組織之間所建立的一種合作關係（Grimshaw, Vincent, & Willmott, 2002），這種關係有兩個特色，挑戰公共行政研究傳統的假設。首先，PPPs 不限於在正式的公私合作契約下運作，不論從理論與實務上看，公私部門之間的許多合作關係，不必然需透過正式的契約來塑造；甚至有時候許多個案研究發現，公私部門之間會受到共同價值願望的指引，產生自發性的合作行動，而形成一種非正式的網絡關係，在持續互動的過程中，若能奠定平等互惠與相互信任的基礎，反而更能有效達成共同目標或解決共同問題（Peters, 1997; Klijn & Teisman, 2000; Gazley, 2008）。再者，公私部門界線的模糊是 PPPs 的另外一個特點，伴隨著前述有關「契約型政府」與「國家空洞化」的現象，公私部門之間的界線更形模糊，由於 PPPs 是在公私部門之間建立一種平等互惠的合作關係，公私部門間不再只有管制者與被管制者的單調關係，但是新的關係也產生了「公私不分」或是「圖利財團」的爭議，需要新的概念架構處理之。

本文認為，公共服務委外是 NPM 風潮中被積極推動的實務作法，新治理的風潮則以 PPPs 方案來進一步推動公共服務委外的經驗，甚至超越這種委外關係的原始架構，期望能在公私部門之間形塑更平等互惠的合作關係，因此，目前對 PPPs 本質內涵的瞭解與問題發現還只是處在摸索的階段，本文檢視有關 PPPs 的文獻時發現，相關研究雖然是汗牛充棟，但是學界與實務界對 PPPs 的內涵定義和討論重點仍然非常分歧。本節首先將鋪陳 PPPs 興起的背景，接著企圖從諸多文獻中梳理

出 PPPs 的主要概念意涵，最後將直指 PPPs 的共同核心特徵，亦即針對所謂的「協方式網絡關係」此一概念來進行介紹。

## 一、公私混合體制和 PPPs 的興起

PPPs 其實不是一個新鮮的概念，也不是在近十幾年來才興起的實務活動。在私人部門談夥伴關係，大都是指企業之間的「策略聯盟」或「合資」，在公共部門內談夥伴關係，率皆指向政府部門組織之間合作關係的建立、協調與管理方面的問題（李長晏，2007；陳敦源，1998）。然而，若涉及到公私部門之間的夥伴關係，依吾人之見，從合作及協商的角度來看，PPPs 最起碼可以追溯到二次大戰之後於歐洲國家所興起的「統合主義」（corporatism）制度，以及如 Paul F. Cousins（1982: 153）所指出的，英國地方政府與民間組織之間過去常會共同成立一些論壇，藉以交換彼此之意見及進行一些協調活動，久而久之，這些論壇可能搖身一變成爲「半自主非政府組織」（quasi-autonomous non-governmental organizations，簡稱 Quangos），例如目前英國地方的「職訓與創業輔導協會」（training and enterprise council）便是這類地方 Quangos 的典型例子。

從這些 Quangos 可以發現，當公私部門共同派員成爲這些 Quangos 決策機制的重要成員時，這種「公私混合體制」（public-private mixes）便是 PPPs 的基本雛形。其次，類似這種公私混合體制也可以發生在民營化過程中，例如有些公營事業若沒有完全徹底轉軌到私人部門，還留存不少政府股份，或是政府將某些公共服務委託由民間來提供時，這些情況也可視爲是一種公私混合體制。但 Roger Wettenhall（2003: 90）認爲這些只能算 PPPs 的雛形，在這些公私混合體制中，還需區別公私部門之間是屬於「水平／同儕式的關係」（horizontal/collegial relationships），抑或是「垂直／層級式的關係」（vertical/hierarchical relationships）。對此，Wettenhall 認爲真正的 PPPs 應該是屬於公私混合體制之下的水平協力式關係，茲將 Wettenhall 對這兩種不同關係形式的區分介紹如下（Wettenhall, 2003: 90-93）：

- （一）水平／同儕式的關係：不同部門參與者之間的決策過程，是以追求共識爲原則，講求採取共同一致的行動，換言之，沒有任何一方的行動是孤立的，且沒有任何一方有優勢地位可以單方面終止這個關係；

(二) 垂直／層級式的關係：不同部門參與者之間有一方具有優勢地位，可以指揮其他的參與者，並得要求其他參與者代替其行動，而可以不必直接涉入，最重要的是其可以單方面終止這個關係。

需要說明的是，我們可以把「水平／同儕式的關係」當作左邊的極端，而「垂直／層級式的關係」當作右邊的一個極端，在這左右極端所構成的連續體上，對於 Wettenhall 來說 PPPs 應該是屬於中間偏左的位置。<sup>4</sup> 但是在這樣的定位之下，PPPs 的概念範圍仍屬模糊，因為這牽扯到一個重要的爭論問題，亦即「契約委外」在概念上與實務上是否需要跟 PPPs 進行區隔。

如果徹底的民營化是指政府應退出某個公共服務市場領域，則 PPPs 的興起可被視為是反映不完全的民營化過程，因為有些公共服務或設施表面上雖適宜開放給市場來提供，但基於有市場失靈之虞，例如容易形成自然獨占的局面，或民眾基於公共信賴的強烈要求而認為政府有必要涉入時，此時可以透過特許權（concession）的授予讓民間組織來提供，這種特許權授予的方式，最著名的就是現在大家耳熟能詳的 BOT 概念（陳明燦、張蔚宏，2005；王文宇，2007），而 BOT 也是目前最常被談及的一種 PPPs 類型。然而，在此需要說明的是，由於 BOT 在實務上也時常需要透過競爭性的投標過程來決定特許權將授予給誰，以及伴隨而來的契約簽定與執行的過程，故跟一般公共管理所謂的契約委外概念極為相似。一般我們所謂的契約委外，即指「公共服務委外」或「政府業務委外」，根據李宗勳（2007：38）的解釋是指：

目前的委外被理解為政府做不來的公共事務，沒有道理不讓民間接手或主動邀請民間參與經營，也就是民間有意願有能力時，政府不應該只是提供機會讓民間「消極」的配合或參與，而應該是讓民間有機會「積極」經營或主導規劃。

以上所謂政府做不來的公共事務，並非是說政府真的沒能力或技術來推動，而是指這些公共事務不是屬於政府核心範圍內之業務，其完成與否並不增加或減損民眾對於政府存在價值之認同，反而若是能交由民間來辦理，將可以引進企業化管理

---

<sup>4</sup> 對於這類型分析架構的提出，以及抱持類似這種看法的學者不少，請參考李長晏（2007：200）；以及 Sullivan & Skelcher (2002: 42-45)。



精神及降低經營成本。<sup>5</sup>

值得注意的是，在這方面，李宗勳與大部分美國學者對 PPPs 的概念範圍，採取較為寬鬆的觀點，而不刻意去區分 PPPs 與契約委外之間的差異（請參見：Kettl, 1993; Savas, 2000; Salamon, 2002; Klitgaard & Treverton, 2004），因此，他認為「公私混合造反有理」（李宗勳，2007：55）。但對此，其他國家的學者可能不作此想，特別是他們認為 PPPs 的興起也可視為是對 NPM 發展的一種終結（Entwistle & Martin, 2005; Stoker, 2006; Dunleavy et al., 2006）。主要是因為 NPM 過於強調契約委外競標過程中的市場競爭機制，但事實上有些公共服務市場常是寡占市場，毫無競爭機制可言，而且這類型委外所隱含的短期契約觀點，容易導致缺乏信任的代理問題更形嚴重。

Tony Bovaird (2004: 200) 曾指出，從傳統公共行政的觀點來看，PPPs 是不易被接受的，因為它會減損政治制度對行政過程的控制力量；對 NPM 而言，PPPs 所強調的長期夥伴關係，無助於在公共服務市場中創造出有效的競爭機制。Bovaird 此一看法似乎暗示 PPPs 的興起，有意無意是向傳統公共行政與 NPM 揮手道聲再見。討論至此，PPPs 可被視為一種公私混合體制，但是，還是有許多人寄望它的興起能跟過去 NPM 所倡導的民營化和契約委外做一區隔，藉以標誌新治理時代的來臨。關於上述這個爭論，需對 PPPs 的概念意涵做進一步的釐清。

## 二、PPPs 的概念意涵

根據 Graeme A. Hodge 和 Carsten Greve (2007: 545) 的看法，對 PPPs 此一概念的解釋至今是沒有定論，有些人將其看成是一個新的治理工具，刻意和過去的公共服務契約委外作一區隔；有人將其看成是公共管理的一個新的語言修辭遊戲，意

---

<sup>5</sup> 這類型的委外，在前民進黨政府的行政院組織改造方案中，被稱為「業務項目委外」，請參考：行政院組織改造推動委員會（2002：18）。根據李宗勳（2007：52）的解釋，業務項目委外主要包含有「機關內部事務的委託」及「機關外部事務的委託」這兩大項目。前項業務性質皆無涉及到公權力，後項業務如果無涉公權力或公權力程度較低時，則可以採取業務項目委外方式。但是後項業務若涉及到公權力程度較高時，因屬政府核心業務範圍，則不適宜採用業務項目委外的方式，但可以考慮以「機關委外」的方式交由民間辦理。所謂「機關委外」，即指將某個政府機關整體業務委託給民間辦理之謂，也請參見：行政院組織改造推動委員會（2002：18）。

圖將所有透過私人部門來提供公共服務的各式各樣過程都一網打盡；也有人視其為一個營造公共基礎建設方案的新興作法；也有不少人毫不區分地將契約委外和 PPPs 這兩個字眼交替使用。從上述這個情況來看，確實不容易對 PPPs 的概念作一清楚的定義。不過我們可以根據此處 Hodge 和 Greve 的觀點，分成三個部分來討論 PPPs 此一概念的意涵。

### （一）PPPs 和契約委外是不一樣的概念

抱持這個看法的學者不在少數，在這方面，他們強調 NPM 契約委外的觀念太過於強調市場競爭機制，在契約委外的架構下，公私部門之間的合作關係是以短期契約關係為主，這種短期契約不太能夠塑造出信任的基礎，以致於公私雙方只謹守於契約的法律義務而無法發揮任何創新的效果（Teicher, Alam, & Gramberg, 2006: 86-87）。更甚者，公部門委託人在不信任私部門代理人的情況下，可能會在契約上對代理人訂出過於苛刻但又無法確實執行的契約規定，這會使得有意承攬服務契約的私人廠商望而卻步，阻礙了公私合作的契機。跟這情況相近的是，在許多社會福利業務委外案例中，非營利組織必須遷就政府對它們所施加的許多課責要求，從而失去了非營利組織的專業自主性（Smith & Lipsky, 1993）。從這些情況來看，契約委外比較趨向於 Wettenhall 所定義的「垂直／層級式的關係」，因為在這方面，往往是由公共部門委託人先指明其所欲達成的績效結果，再交代私部門代理人來完成任務，而較不是處在平等協商和共同規劃的地位。

總之，爲了把 PPPs 和契約委外作一清楚切割，這些學者必須針對過去 NPM 契約委外過程所可能產生的上述問題，完美地將 PPPs 定義成爲可以解決這些問題的處方，在這方面，Erik-Hans Klijn 和 Geert R. Teisman 對 PPPs 所下的定義乃是箇中代表（Klijn & Teisman, 2003）：

PPPs 可定義為公私行動者之間的長期合作關係，在其中他們發展共同的产品或服務，並且共享風險、成本和利潤。這些都是建立在彼此共享附加價值的觀念基礎上。

根據這個定義，所謂的長期合作關係，主要是強調公私部門之間應朝向以「關係式契約」（relational contracts）做爲合作關係的主要架構。其理由在於，傳統的契約委外大都是以規模較小或績效責任較爲清楚的服務領域爲標的，這種契約關係

比較屬於短暫，或即使有非預期情況發生導致爭議時，也較容易讓第三者可根據原始契約內容來進行裁判及解決紛爭（Williamson, 1981）。但當涉及的是規模較大的合作關係或績效責任較難事先設定時，基於這種合作關係內容的複雜性與不確定性，容易形成不完美的契約狀況，若能在簽訂契約之前使當事人有一個較長期的互動機會，就像男女論及婚嫁之前的交往過程一樣，對未來方案的內容能交換意見和進行溝通，待累積到一定的信任程度，彼此對於責任歸屬與風險分擔的相關條件具有共識，此時再正式進入到契約開始生效的階段，總比貿然簽定粗糙的契約條文來得較為謹慎且有保障。<sup>6</sup>

從上述的角度來看，關係式契約乃是一種開放程度較大的契約形式，故可容忍契約條文保留較大的後續解讀與應用之彈性空間（Eisenberg, 2000: 812）。但這樣的契約絕非是恣意擬定，在擬定之後也絕非是任由後續事態的隨意發展，它一樣需要協商與衝突解決機制（Speidel, 2000: 824），只不過前提是這種契約關係必須是在長期持續互動與信守共同承諾的基礎下，才有可能發揮它的功效，這個功效就是讓參與者能透過長期合作關係而獲得額外的附加價值。基本上，這裡所謂的附加價值是指，若參與者沒有加入這個合作關係，將無法單獨獲得因這合作關係所可能產生的一些利益（Klijn & Teisman, 2003: 137），而且在風險共承與利潤分享的情況下，這些附加價值也會產生進一步的加乘效果。

值得注意的是，雖然像 Klijn 和 Teisman 這些學者主張 PPPs 應和契約委外作一區隔，但這並不表示所有類型的 PPPs 就不需要有正式契約做為合作關係的架構。畢竟如 Klijn 和 Teisman（2000: 336）所強調的，PPPs 仍需要有一個妥善的制度安排來處理許多行動者在價值目標上互相衝突的問題。只是這些制度安排的設計重點，也可以是一個較不正式化的合作關係，這個關係可以容忍剛開始時合作目標的模糊不清，但最起碼有一個過程可讓許多利害關係人有參與討論之機會，這就是夥伴關係的真義。

---

<sup>6</sup> 不過值得注意的是，學界對關係式契約的定義也莫衷一是，有關這方面的討論請參考：Eisenberg (2000: 812-813); Speidel (2000: 823-824); MacLeod (2002: 235-236); Ring (2008: 517-518)。

## (二) PPPs 是一個語言修辭的遊戲

認為 PPPs 只是一場語言修辭遊戲的學者也大有人在，因為既然對 PPPs 最起碼的共識性定義都不存在，那麼哪些對象可以看成是 PPPs 的個案？而我們該根據哪些評估標準來針對這些對象進行客觀的分析？這些問題不能夠說不重要，但顯然在這方面缺乏共同的認知與定義。無怪乎，Wettenhall (2003: 80) 認為，PPPs 的擁護者像是時尚追求者一般，其關乎的是信仰而不是科學的問題。換句話說，他們喜歡的是 PPPs 這個牌子，但不管它是真貨還是假貨的問題。

特別是擁護新治理時代來臨的學者，欲終結 NPM，轉而強調公民社會、社群主義、社會資本與信任、網絡關係及參與治理等概念，而大肆指責市場競爭讓人性墮落，及評擊層級節制的僵硬與缺乏彈性 (Denhardt & Denhardt, 2003)。但實際上，還是可以發現不同部門參與者之間權力的不均等、以本身利益的考量為先、彼此之間組織文化的差異、行政支援技術無法符合複雜網絡關係之管理需求等因素，導致一些地方經濟發展或社會福利方面的 PPPs 方案無法達成預期效果 (Grimshaw, Vincent, & Willmott, 2002)。針對此，誠如 Susan Balloch 和 Marilyn Taylor (2001: 284) 剴切指出：「如果一個夥伴關係沒有辦法處理權力的議題，它仍將只是一個象徵符號，而沒有任何實質意義」。

其次，有些學者確實認為 PPPs 很難跟契約委外做一清楚切割，例如 Stephen H. Linder (2000: 25-27) 便認為，PPPs 之所以大行其道，基本上仍然是延續過去民營化與契約委外的改革邏輯，期望能將企業化精神引進政府部門組織，因此 PPPs 可以被視為是一種政府管理改革的工具，也可以被視為是改變政府部門管理者看待問題角度的一個手段。但因為民營化與契約委外被視為是國家政府卸責的工具，以及被指責有讓私人利益凌駕至公共利益之上的嫌疑，因此，有必要扭轉社會大眾對這種完全民營化的過度恐慌徵候群之心態，PPPs 的適時推出，有助於化解許多人對政府一貫改革步調與邏輯之誤解。

雖然 PPPs 有將民營化和契約委外給予重新包裝的味道，但 Linder (2000: 20-21) 也提醒指出，如果說 PPPs 是跟民營化一樣都是為了縮減政府規模，企圖將國家功能完全轉移給民間組織，這個看法也是對 PPPs 的一種誤解。畢竟 PPPs 主張跨部門的合作，如果民營化試圖將政府功能轉移到民間，認為私人部門比公共部門有

更多的優越性，這種公私領域界線分明的觀點，和 PPPs 導向公私部門混合的趨勢剛好相反。總之，透過 Linder 的分析，吾人可以發現 PPPs 其實承載了多元的意義，端視每個人從那個不同的角度來詮釋，PPPs 就像文法一樣能夠適應許多不同的對話場合，呈現出許多變化的語句。

正因為 PPPs 像是一個語言上的修辭遊戲，其企圖包裝各種涉及公私部門之間混合體制的運作過程，因此可以發現實務上有許多類型 PPPs 的存在，例如 Hodge 和 Greve (2007: 547) 便指出 PPPs 最起碼有以下 5 種類型：(1) 因共同生產與風險共承而形成制度性的合作關係 (institutional cooperation for joint production and risk sharing)；(2) 長期基礎建設合約 (long-term infrastructure contracts)，根據長期且具法律性質的合約詳述產出的履約要件；(3) 公共政策網絡 (public policy networks)，強調在一些公共政策領域中利害關係人之間所形成的鬆散關係；(4) 公民社會與社區發展 (civil society and community development)，在其中夥伴關係乃是一種促進文化變革的象徵；(5) 都市更新與城鄉經濟發展 (urban renewal and downtown economic development)，譬如一些涉及到公私部門共同協商與合作的典型都市更新方案。

其實每種分類都是依據不同的標準、角度或框架來對現實世界進行劃界與區別分析的工作，目前透過各式各樣的公私混合體制來推動許多公共任務的 PPPs 現象確實已然到處存在，<sup>7</sup> 本文無意在此進行有關 PPPs 類型學方面的討論，但值得一提的是，在關於前面第 (1) 及 (2) 項的 PPPs，乃是目前最受矚目且最被廣泛探討的 PPPs 類型，因為許多國家政府皆透過這類型的 PPPs 來鼓勵民間參與許多公共建

---

<sup>7</sup> 舉個假設的個案，例如某個鎮立圖書館和當地社區家長為了共同推動小朋友課後閱讀輔導方案，可能會透過和社區家長及當地學校老師一起討論並規劃這個方案的推動，期望鼓勵小朋友在放學之後而父母卻還沒有下班回家之前的時段，能多到圖書館從事閱讀等活動，而不是流連網咖或街頭，因此若可在圖書館某個角落設立閱讀和或課後輔導的區域，將可提昇鎮立圖書館服務的附加價值。當然這需要此一方案的領導者（可能是圖書館館長）能說服鎮公所或鎮民代表會撥些經費來設立這個閱覽區塊，說服當地學校老師或志工能義務提供課後輔導，並鼓勵家長及小朋友多利用這項服務。除非您可以提出許多論證駁斥這不是一個 PPPs 的方案，且能說明這些反駁的標準從何而來？否則我們很難不接受這是某一種 PPPs 的類型。畢竟其呈現出公私領域之間某種程度的跨部門協力關係。

設方案，這是接下來所要介紹的另一種 PPPs 之概念意涵。

### (三) PPPs 和獎勵民間參與公共建設方案

公共基礎建設的良窳對於一個國家的經濟發展與國民生活品質具有重要的影響，然而在國家財政拮据情況下，如何一方面能募取民間部門資金投入基礎建設的行列，另一方面又能借重民間部門在專業技術領域方面的優勢，來促進民間部門參與各項公共建設方案，對此，現今許多國家常運用 PPPs 此一政策工具做為激勵民間部門參與的誘因機制。根據 Yescombe (2007: 2) 的說法，PPPs 在二十世紀中期就已被美國各級政府當作募集教育方案經費的政策工具，之後陸續擴展至公用事業的經費募集，以及針對都市更新的需求，由公私部門合資成立開發公司。由此可見，不論是在財務經費或組織結構，只要涉及到公私混合體制的組成，都可視為是一種 PPPs 的基本形式。

在公共建設方案方面，目前最常使用的 PPPs 類型就是大家熟悉的 BOT，所謂 BOT 就是指民間企業獲得政府某項公共建設方案的特許權（通常這個特許權的獲得須經過類似競標的過程），此一特許權包含有籌建與經營的權利，亦即民間企業可享有從「方案規劃設計」、「營建工程」至「營運管理」等一連貫步驟的實質所有權，惟等到特許權期限結束之後，需將所有產權轉移給政府。整個過程是由民間業者負擔建造費用及承擔營運風險，成本可說是由民間完全負責（陳燦明、張蔚宏，2005：48-49）。有些國家也常以「創發民間財務融資方案」（Private Finance Initiative，以下簡稱 PFI）來推動 BOT 這類型的 PPPs，特別是以英國為首（林淑馨，2005），其主張應與透過傳統政府採購程序來營造公共基礎建設的作法做一明顯區隔，並強調整個過程應做好風險管理的工作。

傳統政府採購程序將公共工程發包出去，在這過程中，政府不僅需自己籌措經費，且時常需自己對預算項目與資金需求進行評估，假若政府在這方面沒有能力進行評估，整個工程的規劃設計案也是要透過採購程序發包給民間來協助規劃。當這些公共工程興建完成要開始營運時，政府可以選擇由自己或一樣得透過採購程序來委託民間業者營運。相對而言，在 BOT 或 PFI 的 PPPs 方案下，政府部門僅針對公共工程的產出面（outputs）提出明細規定（Corner, 2005: 47），例如，這間醫院所要提供之醫療服務項目為何？這個文化廳應具備哪些展演功能？其餘諸如規劃設

計、財務籌措、建造與營運等工作便完全交由民間夥伴來負責。

值得說明的是，在英國 PFI 的方案下，有時政府是扮演使用這些工程設施或購買服務的角色，或者，是由民眾依使用者付費方式直接付費給民間業者以利用這些設施或服務。當然這些費率須事先精算設定，以給予業者有合理的成本回收及利潤空間。因此，理論上講，任何會影響成本回收或利潤的風險因素都應該事先估計清楚，做好因應準備。如果民間夥伴能夠從中獲得利潤且同時有助於公共利益的提升，這種皆大歡喜的局面便算是成功的 PPPs。

然而，目前全世界各國對於 BOT 或 PFI 所回報的成果可說是喜憂參半，特別是針對這些方案的經濟與財務效益的評估結果，存在有非常多的爭議。最重要的是，有些方案因民間融資額度龐大和涉及眾多上下游合約廠商，導致方案的治理與課責問題益形複雜，從而增加方案的失敗機率（Hodge & Greve, 2007: 552）。根據 David Corner（2005）的看法，基本上，在英國對許多 PFI 方案的推動結果存有很多的非議與不滿，但往往因苦於缺乏實證的比較基礎，而無法確定真正的成敗結論。箇中原因是這些 PFI 是完全由民間統籌負責，如果要對這些方案成敗做定論，你必須要證明如果交在政府手中來做會比由民間來做還來得好，可是對此問題之解答，卻很難有可以進行實驗比較的實證研究機會。

除此之外，在 BOT 或 PFI 這類型 PPPs 方案中非常強調「金錢的價值審計」（value for money，簡稱 VFM），根據林淑馨（2005：12）的解釋，所謂 VFM 是指「如何將有限財源有效使用以發揮最大的效果」；但 VFM 也有另一個意義就是：「確保風險能夠真誠地從公共部門轉移到私人部門，以及由這兩個部門以最佳的方式來合理分擔」（Corner, 2005: 50-51）。雖然，這類型 PPPs 方案全程推動下來的成本，幾乎是由民間來承擔，理論上講，這會有一個好處：因為若由民間夥伴來全程掌控，將可以獲享規模經濟的效果，在這有利條件下，民間夥伴將會是最有能力來控管風險的部門。因此風險轉移的觀念遂成為公共部門支持這類型 PPPs 的主要理由。

但誠如 Yescombe（2007: 20）所指出的，這種風險轉移的如意算盤常會有失算的時候，特別是公共部門會因民間夥伴無力承擔風險而必須終止方案，導致過去所投入的各項成本無法回收，且有時這種終止也需付出更龐大的政治成本，會對選舉造成不利的影響；倘若，公共部門仍期望這個合作關係能再持續下去，其就必須支

付額外更多的努力或經費來幫助民間夥伴，共同承攬這些風險因素。總之，公共部門在打這種如意算盤時，必須要確認民間夥伴具備足夠的風險管理能力，跟民間夥伴事前針對各項可能的風險因素進行指認，並協商如何去合理分擔相關的風險責任，這是評估及處理這類型 PPPs 課責問題的最重要面向（Forrer, Kee, Newcomer, & Boyer, 2010: 479），但卻也是其最具爭議性的問題。畢竟天下沒有白吃的午餐，公共部門不能一味依賴這種方案來轉移各項風險給民間承擔，應根據各自的能力與資源條件來合理分擔風險責任，才不失 PPPs 的協力精神。

### 三、PPPs 的核心要件：協力式網絡關係

根據前述對 PPPs 概念意涵所進行的討論，可知目前學界與實務界對 PPPs 的定義仍無法獲致一個確切的答案。但大致上仍將 PPPs 界定為是一種跨部門公私組織之間的協力關係，並期望能形塑一個長期穩定的制度安排（institutional arrangements）來推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，而這結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處（Lowndes & Skelcher, 1998: 318; Ysa, 2007: 36; Glasbergen, 2007: 5-6; O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 6）。

在此，有必要先對「協力」（collaboration）的概念做一個釐清。根據 Robert Keast 和 Myrna P. Mandell（2009: 2）的觀點，「協力」、「合作」（cooperation）與「協調」（coordination）這三個英文字之間有其意義上的不同，從圖 1：3Cs 的互動關係特徵中，可以發現三者之間代表互動關係的某些差異程度，且有助於吾人對協力關係的特徵有更深入之掌握。在其中，協力指涉組織（或參與者）之間相互依賴程度最高、接觸最頻繁、信任度最高、權力與目標價值是共同分享的互動關係，互動之目的是為了形塑共同目標及互相學習改變；相對而言，合作則是指各方之間較為鬆散的互動關係，互動之目的是為了資訊、資源與利益之交換，在其中各自具有獨立的目標價值，權力與資源談不上有共同分享的必要；「協調」則介於前面這兩者之間的中間程度，互動之目的是為了達成共同既定的方案目標。



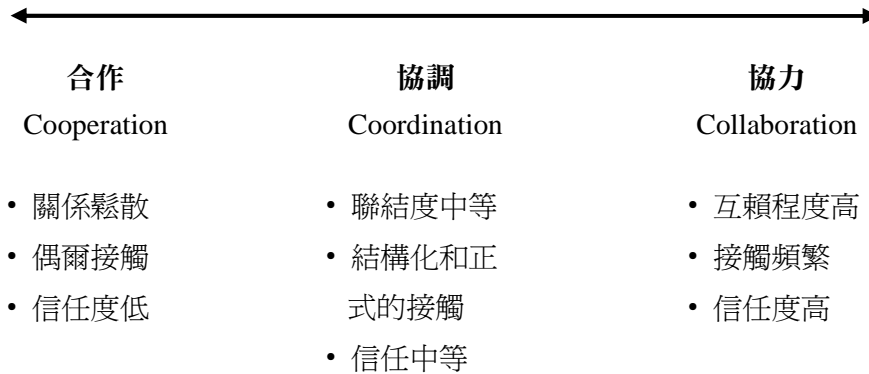


圖 1 3Cs 的互動關係特徵

資料來源：修改自 Keast & Mandell (2009: 2)

如果協力關係乃是 PPPs 的一個主要元素，誠如許多學者之定義所指出的，則這種協力關係該如何創發？其又是透過何種制度安排來予以推動？才能達成原先所期待的結果？簡言之，什麼是 PPPs 的核心要件？在理論上是否可以根據目前許多相關文獻對於這種協力關係特徵所做的闡釋來找出這些核心要件？在實務上，這些所設想的核心要件若是真能具足，是否就能產生完美的協力結果？有關這些問題的解答，顯然需對許多實務個案進行經驗檢證的研究，但由於本文不是從事一項經驗研究，而主要是針對現有相關的研究文獻進行理論上的探究，藉由類似一個後設分析的研究過程，但卻不是一般後設分析所採取的量化研究方法，企圖從諸多研究文獻中歸納出可以貫穿這些 PPPs 概念與方案的共同核心要件，這些共同的核心要件就是接下來所要討論的「協力式網絡關係」。

其次，本節在此也將引介 Chris Ansell 和 Alison Gash (2008) 二位學者所發展的協力治理 (collaborative governance) 模型。如果協力式網絡關係是貫穿 PPPs 的核心要件，這種網絡關係該如何創發並有效推動以達成 PPPs 的任務目標，簡言之，該如何有效治理這些協力式網絡關係？相信此處所介紹的這個協力治理模型，可以提供有關這方面問題的一些解答。

### (一) 協力式網絡關係

在過去這三十幾年來，對於「網絡」這個概念的應用與探討已經擴展至自然與人文社會科學的各個領域，如同 Duncan J. Watts (2003) 在其《6 個人的小世界》

(Six Degrees: The Science of a Connected Age) 中所闡釋的，我們是生活在一個由各式各樣網絡所連結的時代，例如電力系統、電腦網際網路、人際與社會網絡關係，如今每個人的生活世界幾乎被鑲嵌在各種相互依存關係的網絡結構中。在公共行政領域中，網絡被視為一個重要的治理模式，其意指許多公共任務的達成已不可能完全依賴公共部門本身，需要透過和其他部門組織合作與民間參與，才可能有效處理許多公共事務問題的解決。網絡如此重要，因此 R. A. W. Rhodes (1996: 658) 甚至單刀直入地說「治理就有關網絡的管理」(Governance is about managing networks)。如今 PPPs 的興起更顯示網絡概念在公共行政領域的重要性，但是我們對這個概念的瞭解似乎才剛處於起步階段。

Laurence J. O'Toole, Jr. 在 1997 年的 1/2 月號的《公共行政評論》中有一篇論文大聲疾呼「認真對待網絡這個主題」(O'Toole, 1997)，聽起來好像公共行政在 1997 年之前忽略了這個主題似的。早從 Jeffrey L. Pressman 和 Aaron Wildavsky (1979) 對奧克蘭計畫所做的執行研究，其指出了「聯合行動的複雜性」(complexity of joint action) 對政策執行成敗的關鍵性影響，照理說，「網絡」這個概念，及其所衍生出來的府際關係或跨域管理的問題，應該提早成為公共行政與公共政策的主流議題(李長晏、林煥筌，2008：11-12)。如果回溯更早，Philip Selznick (1966) 對田納西流域管理局(TVA)的組織運作研究，揭示了公共組織可以透過「籠絡吸納」(coöptation)的政策工具，將地方草根的聲音引入到決策過程，藉此營造 TVA 與重要利害關係人之間的合作關係，因此公共組織與外在合作夥伴之間的網絡關係，很早就已被學者所注意(盧偉斯，2008：23)。問題是，為何直到 1997 年 O'Toole 才呼籲要重視網絡這個概念的研究主題？

吾人以爲主要的原因應該是在 1997 年之前，公共行政領域還在政府失靈和市場失靈之間找尋出路，換言之，當時盛行的 NPM 引導研究方向關注於如何在公共服務體系內注入市場競爭機制。雖然過去仍有不少學者投入於研究組織之間關係(inter-organizational relations, IORs; Cropper, Ebers, Huxham, & Ring, 2008)如何影響公共政策的執行效果，以及有關政策網絡(policy networks)之研究，都可視為是對網絡概念的重視。但直至新治理觀念的出現，開始強調公共管理不能只停留在關注於政府組織內部的改革議題，轉而應重視公共部門與廣泛外在環境之間的互動關係，才真正開啓了對公私部門之間複雜網絡關係結構的認真關注，誠如主張新治

理觀念不遺餘力的 Walter Kickert (1993: 191-192) 所指出的：

公共管理主要是對由許多不同參與者構成之複雜網絡所進行的治理，諸如像政府組織、政治和社會團體、機構、私人與企業組織等這些參與者。在此一多層次網絡關係中，沒有一個單一獨大的行動者，而是許多不同的行動者，各有自己的利益、目標和立場。沒有一個行動者能支配全局，也無權力遂行己意去強迫別人。權力是分散的，所有行動者或多或少是自主的。決策是一個協商過程。依此觀點，最好運用較廣義的治理概念，來取代管理此一概念，因為它比較狹隘被解釋成是企業行政。

在這種觀點指引下，為何需要正視「網絡」這個概念的理由，O'Toole (1997: 46) 除了指出許多公共政策不僅是以府際協力的架構來推動，更涉及到政府、私人企業與非營利組織之間的許多協力關係，因此各種類型 PPPs 的興起及其協力的本質可視為是網絡概念應被重視的理由之一。而我們也發現許多探討 PPPs 的相關文獻，皆不約而同地指向如何在公私部門之間建構一種「協力式網絡關係」，且如何能妥善管理這些協力關係，便成為 PPPs 的重要成功基礎 (Agranoff & McGuire, 2003; Milward & Provan, 2003; Berry & Brower, 2005)。針對此，R. Karl Rethemeyer 和 Deneen M. Hatmaker (2008: 620) 對於協力式網絡關係此一概念所做的說明，剛好也可印證此處我們所強調的觀點：

協力式網絡關係乃為政府機構、非營利組織和私營企業在一起共同合作 (work together) 的集合體，以提供某個公共財貨、服務或『價值』，當 (a) 單獨一個公共機構無法依一己之力來創造這些財貨或服務時；以及 (b) 私人部門根本無法或不願意以較適當的數量，來提供這些財貨或服務時。這些協力的行動成果通常大都是受到公共經費的鼓舞，但也可受到這些利害關係人採取志願合作與寬容克制的行動來達成。

值得說明的是，Rethemeyer 和 Hatmaker (2008: 619-620) 認為，在過去公共行政領域有意無意將政策網絡與協力式網絡的概念作一區隔，將前者限定在政策制定過程；而將後者侷限在政策執行過程。但事實上，這兩者是有極大的關聯性，因為兩者興起的原因都是政府部門需要相關民間部門組織共同參與政策制定與執行過程。且在這些過程中沒有任何一個參與者可以獨攬全局，每個參與者皆需要依賴其

他參與者的協助才能達成共同的目標，而透過這些共同目標的達成，每個參與者的自我利益皆可獲得伸張的機會。這種網絡結構的特徵，正如 Myrna P. Mandell (1999: 45) 所強調的：

網絡結構也許需要每個成員採取個別的行動，但每個參與者皆被轉化成一個新的整體，其負責完成更廣泛的任務，這些任務已超越了每個單獨運作的組織在當下行動的範圍。網絡結構也許包含協調、任務編組或結盟活動，但卻超越了非正式的連結關係。它們是以一種更廣泛任務作為相互承諾的基礎，若沒有所有成員共同的和策略性的互依行動，這個任務是很難達成的。

在此，Mandell 也直接強調，公私部門之間協力式網絡關係，應該和正式契約的委外關係進行區隔，因為在網絡結構關係中，主要是依賴參與者之間的人際關係為基礎來進行互動，對 Mandell 來說，這種人際關係的基礎便是所謂的「社會資本」(Social Capital; 1999: 45, 58)。換言之，組織之間的互動是透過彼此所指派之成員代表來完成，這些成員經過密集互動之後所形成的相互信任關係便是社會資本的主要意涵。特別是，在一些有關社區發展或社會工作方面的 PPPs 個案研究文獻，時常強調信任與社會資本的互動基礎乃是 PPPs 的成功要素 (Lovrich, 2000; Provan, Veazie, Staten, & Teufel-Shone, 2005)。

根據以上的討論，我們可以進一步從這些 PPPs 的協力式網絡關係中歸納出以下三個最常被提到的面向：

1. 平等互惠關係：協力式網絡關係的形成通常基於相互依賴的需要，強調參與者之間資源、資訊和目標價值的共享，處於平等且無主從之分的地位。參與者對協力關係會具有相互承諾與義務感，認為須關照到彼此的利益，否則協力關係將無以為繼；
2. 協力過程：協力關係需要被治理，才能有效促進參與者各自與共同的利益。然而，因為協力過程涉及到網絡關係的結構複雜性與多樣性 (Huxham, 2000)，有時參與者眾多，且有各自的利益打算和不同之參與目的，有時參與者代表在協力過程中來來去去，導致網絡關係結構並非固定不變，而是呈現相當的動態性。總之，整個協力過程必須被有效治理，期能在集體目標與個人利益之間求

取適當的平衡點，使得參與者都可雨露均沾，維持一個穩定發展且互相學習的協力過程。

3. 信任與社會資本：信任是指參與者對彼此信守承諾之態度均抱持有高度的信心，且相信彼此不會有犧牲對方而成就己利的投機行爲。當然這種信任態度不是一時之間可以形成，必須透過長期互動接觸的培養才能具足。當信任關係形成之後，便成爲一個可資利用的資源，此即社會資本的意涵，其不僅可以減少後續協力過程的交易成本，也能創造額外的非正式聯繫管道以彌補正式制度安排之不足。

無疑地，協力式網絡關係做爲 PPPs 的核心要件，已成爲目前公共部門解決諸多棘手的公共事務問題時常依憑之治理模式。從上述對協力式網絡關係本質的討論，本文也從相關研究文獻中歸納出三個重要面向，在其中，最重要的面向就是協力過程，因爲平等互惠關係與信任基礎之建立，需要透過有效的協力過程來予以塑造，且這個過程是否能妥善治理，將會影響 PPPs 協力式網絡關係的運作結果。基於這個觀點，許多學者也提出關於「協力治理」、「網絡治理」（network governance）或「網絡管理」（network management）等相關概念或模型（Koppenjan & Klijn, 2004; Huxham & Vangen, 2005; Agranoff, 2007; Ansell & Gash, 2008; Provan & Kenis, 2008; O'Leary & Bingham, 2009），本文接著將引介 Ansell 和 Gash（2008）二位學者所發展的協力治理模型，這兩位學者針對 137 個協力治理案例及相關研究文獻進行後設分析研究，其關於協力過程的重要變項所做之討論頗爲詳盡，值得在此予以介紹。

## （二）Ansell 和 Gash 的協力治理模型

由於 PPPs 可以被視爲是跨部門公私組織之間的一種協力式網絡關係，如何治理這個關係使其能有效達成所期待之協力目標或結果，乃是許多學者研究的重點。Ansell 和 Gash（2008）提出的協力治理模型（如圖 2 所示），將 PPPs 協力過程的運作環境作了完整的描述，圖 2 當中，協力治理基本上是一個涉及到「制度設計」、「協力過程」與「協助型領導」等要素之間的互動過程，根據這個模型的假定，協力過程乃是主要的變項，對協力治理的結果影響最深。當然，「初始狀況」的條件也會影響各個利害關係者（stakeholders）的參與動機，對於後續協力過程中各方之間信任感也會有影響。茲就這個模型中的主要變項內容及其間關係簡單討論

如下。

### 1. 初始狀況

協力關係的建立必須是基於實際的需要，才會創造利害關係者的參與誘因。因為單方面無法達成某些重要的目標，或解決一些公共問題，故如前所述，這種相互依賴的需求乃是創發協力關係的先決條件。但假如參與者之間的權力或資源不對稱情況過於嚴重，或是過去早已存在一些衝突對立的關係，可能會降低參與誘因，除非相互依賴程度嚴重到必須大家坐下來協商共同解決一些公共問題。總之，當公私部門的利害關係者感受到必須共同決定來解決一些公共問題或致力於達成某些政策目標時，在這種合則有利、分則有害的情況下，最能夠創發出協力的誘因。

### 2. 協力過程

當利害關係者都進入實質的協力過程時，便是 Ansell 和 Gash 所謂的一種正式的、以共識為導向的及審議協商的集體決策過程（2008: 544）。在這個過程中，若能有效促進「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對互賴關係的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的合作利益」等這五個因素之間的良性循環時，將可導致整個協力治理的互動關係較能夠產生各方所期望的結果。Ansell 和 Gash 強調協力過程不是傳統協力模型所假定的那種直線式的階段論，應該是一種非線性的互動過程，在圖 2 中，這五個因素之間的循環關係其實是一種簡化的圖像，其只是為了表明每個因素的好壞狀況皆會影響後續協力過程的發展（2005: 558）。有關這五個因素的內容已在圖 2 中簡單標明，故不在此詳述。

### 3. 協助型的領導

協力過程需要有領導者來協助各方利害關係者集結起來進行協商，也需要領導者擔任調和鼎鼐的角色，在利害關係者之間穿梭協調，以確保共識建立的過程及結果能夠受到各方之尊重，如此方能有利於協力過程的推動與持續。

### 4. 制度設計

此處制度設計的議題主要關乎如何促進協力過程的開放性、包容性和透明度，如果能夠替協力過程建立一個公平公開的遊戲規則，將可以提昇其合法性，有利信任關係之建立，進而有效達成協力的目標。

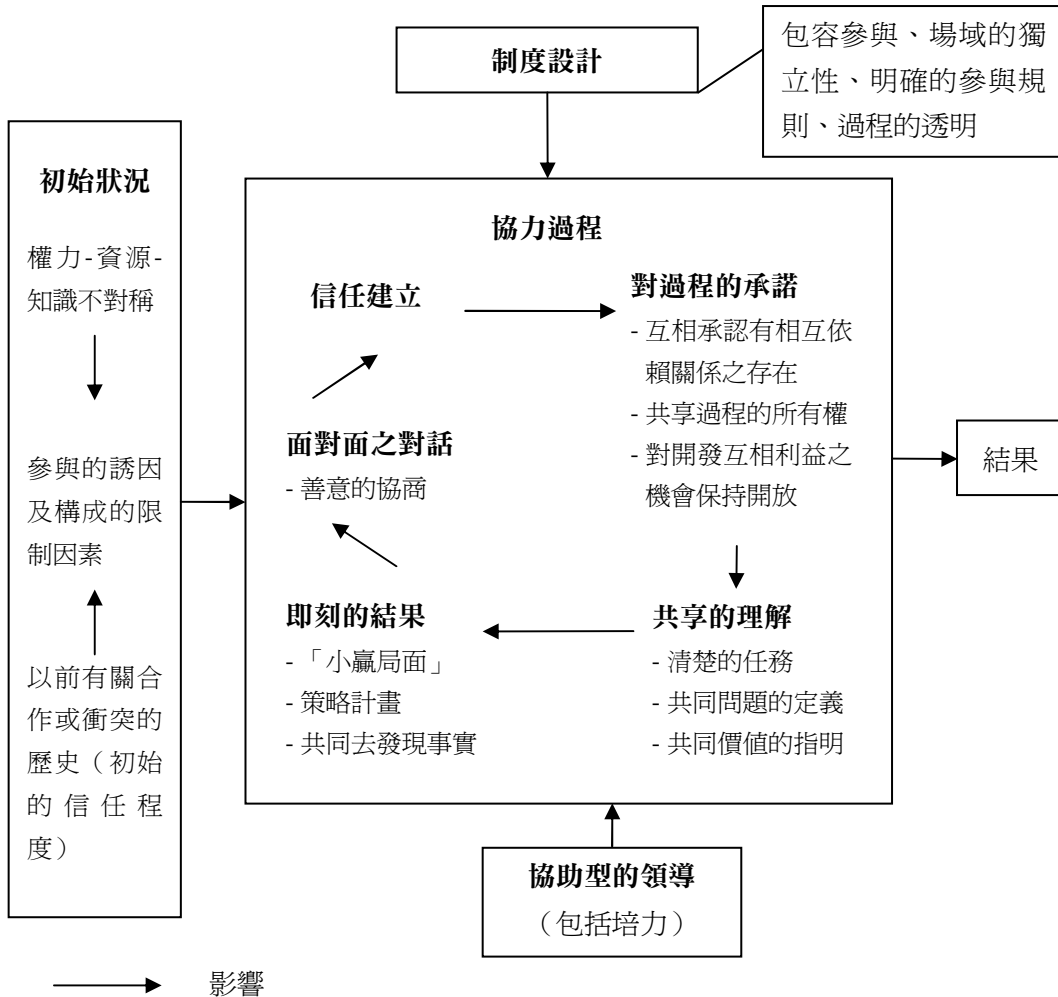


圖 2 Ansell & Gash 的協力治理模型

資料來源：Ansell & Gash (2008: 550)

## 5. 結果

從圖 2 可知，協力之結果主要是受到協力過程本質的影響較為直接，當協力過程中各個因素能夠形成良性循環的正向回饋關係時，將會導致好的協力結果之產生，這些好的結果例如有以下幾個情況（Ansell & Gash, 2008: 561）：（1）可以避免衝突對立的政策制定過程所耗費的太多協商成本；（2）擴展民主參與的決策管道；（3）有助於公共管理者跟利害關係者建立良好的互動關係；（4）促進更精緻化的集體學習與公共問題解決過程；（5）增進更多資源相互流通的合作機會等結

果。值得說明的是，Ansell 和 Gash 提醒注意（2008: 549），由於這個模型乃是針對 137 個個案研究的後設分析所建立起來的協力治理模型，此處的協力結果所代表的乃是一種「過程結果」（process outcomes），因此，我們不能冒然將其等同於最終的政策或管理結果（policy or management outcomes）。換言之，良好狀況的協力過程無法保證一定能百分之百達成所欲實現的政策目標，但最起碼我們可以這麼認為：當無法促進良好的協力過程時，原先期待的政策目標與公共問題之解決將更難以實現。

### （三）對協力式網絡關係的過度樂觀期待

如果 PPPs 的成功與否取決於其所涉及之公私組織間協力網絡關係的治理結果，從 Ansell 和 Gash 的協力治理模型中，我們卻也可以發現協力過程其實是一種非線性的動態過程，其所牽涉的因素和參與者之動機是複雜多樣，以至於也充滿不確定性與矛盾性。例如，Ansell 和 Gash 強調協助型領導者在協力過程所發揮的催化與協調角色，可以成為那些弱勢者的代言人，協助他們有信心去參與整個協力的過程，但這樣的領導者卻已不是一個中立誠實的協調者，這與協力式網絡關係強調平等互惠關係的觀念有所矛盾。更何況如果我們希望這個領導者只是一個抱持客觀超然立場的中立第三者，則其會有多少興趣和熱誠想去協助創造良好的協力過程，也是不無疑問（2008: 555）。

類似這種弔詭的現象，許多學者也發現理論上 PPPs 強調的是參與者之間平等地位的網絡關係，但實務上，這些網絡關係也摻雜了一些層級節制或競爭的關係（Lowndes & Sklcher, 1998; Provan & Kenis, 2008）。換言之，理論上純粹的層級節制、市場與網絡這三個治理模式皆有可能同時存在於一些 PPPs 的方案中。同理，我們也可以進一步質疑，在這些主張新治理理念的學者當中，對於協力式網絡參與者之間的平等互惠關係、協力過程、信任與社會資本的形成，似乎抱持著過度樂觀的期待，<sup>8</sup> 而忽略了在真實世界中，許多政策領域的制度系絡時常存在「權力不對

---

<sup>8</sup> 例如以下所舉的一些研究文獻，是我們認為對這種協力式網絡概念抱持較樂觀態度的學者群：Ansell 與 Gash (2008); Weber 與 Khademan (2008); Bult-Spiering 與 Dewulf (2006); Kamensky 與 Burlin (2004); Mandell (2001)。這些學者過於樂觀的理由為：其研究重點皆聚焦在這些被假定是協力式網絡關係運作的成功條件上，但卻忽略了並非每個 PPPs 個案



稱」的情況（Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992）。而且，這些利害關係者之所會產生協力的需求，往往起因於先前存在有彼此利益衝突對立的關係，因此一旦進入到協力治理的過程，諸如理性選擇理論所指出的囚徒困境、集體行動邏輯之困境以及共有財悲劇等問題是否都能獲得完滿的解決？面對這種協力的先天弔詭本質，O'Leary 和 Bingham（2009）也指出追求協力的過程有時會適得其反，導致進一步衝突的產生，因此衝突管理乃成為協力治理的重要任務。

總之，已有不少學者注意到對協力式網絡關係此一 PPPs 核心要件的過度樂觀期待，有時會與實際運作情況產生不一致的緊張關係，譬如 Robert Agranoff 和 Michael McGuire（2001, 2003）也提醒，在網絡結構中的參與者，必須同時對其所屬組織和整個網絡結構負責，有時這個雙元責任之間會產生衝突矛盾；有些參與者的否決權力（veto powers）大到可以阻礙合作行動的推展或阻止新的成員加入。

但是，Arganoff 和 McGuire（2001）仍樂觀地認為這些緊張關係是可被妥善管理的，就像過去對組織內部事務的管理有所謂的 POSDCORB，他們認為按照這些企管經典教科書所指示的觀念及步驟，可以妥善管理組織內部事務的問題。同樣地，對於網絡結構複雜性的管理，也是可以透過許多研究文獻所累積的發現與智慧結晶，提供給這些網絡關係結構的管理者來依循。總之，我們必須要小心謹慎，在對這種樂觀期待的醒覺與反省意識的指引下，本論文將透過公共政策弔詭之分析架構，論證指出在這種過度樂觀期待之下的 PPPs 方案所可能面臨到的一些兩難困境與非預期結果。因為若能對這些兩難困境與非預期結果所造成的弔詭現象有所瞭解，將可使未來許多 PPPs 方案之運作朝向更為審慎穩健的方向上發展。

## 參、公共政策的弔詭與非意圖結果

何謂弔詭？根據韋氏英文辭典的解釋，它意指：「一個聽起來似乎衝突矛盾、

---

皆有先天完美本質可以經過任何治理或管理之努力，便能獲取這些成功條件。更重要的是這些成功條件不見得就會帶來正面的結果，有時反而會出現負面的結果，這正是本文所要探討的重點。

不可置信、或是荒謬的論述，事實上卻可能同時又是真實的」，<sup>9</sup> 弔詭時常會與兩難困境（dilemma）這個概念相互交換使用，但我們會發現許多公共政策時常面臨的問題，不只是需要在兩個相互衝突的價值之間做取捨，而是要在許多價值之間來回擺盪，試圖維持各方利益與偏好之間的均衡。其實就是在這樣的過程中，公共政策的演化變遷，時常會有讓人預料不到的驚奇與非意圖結果的出現。也是在這個過程中，總是感覺許多公共政策的問題永遠無法獲得解決。這並非表示推動公共政策的組織或決策者好像沒有學習到經驗上的教訓，而是像希臘神話中的薛西弗斯（Sisyphus）一樣，每次以為可以成功地將大石塊推向山頂，但最後卻徒勞無功，學者 Aaron Wildavsky（1979: 62）曾經這樣說：<sup>10</sup>

為何感覺公共政策問題似乎永遠無法獲得解決？當社會的知識與技術在成長時，為何公共政策還是出乎意料讓我們難以掌握？為何這些推動公共政策的組織好像沒有學習到經驗上的教訓？如果它們真的有在學習，為何它們的行動卻導致更多的非預期結果？…因為政策經常是自作自受，這些方案雖會受外在環境的影響，但其受到內部事件的影響更為深刻。

不同的是，薛西弗斯是因為觸犯天條而被降罪永遠重複這樣的苦刑，但公共政策的演化變遷雖也算是自作自受，因為它們似乎永無止盡在解決自己所製造的問題，但這個過程中卻常有讓人意外的學習經驗產生，公共政策的決策者比薛西弗斯幸福多了。因為公共政策像是一個解謎的過程，也像是一個看戲的過程，在充滿諸多弔詭之處，讓我們體驗到許多戲劇性的轉折與張力。誠如前面所引述 Rapaport 之所言，正是因為我們認識到這些弔詭的存在，才使得吾人對公共政策的問題有更深入的瞭解，從而有更進一步突破政策困境的可能性。

---

<sup>9</sup> 原文如下：“a statement that seems contradictory, unbelievable or absurd but that may actually be true in fact.”

<sup>10</sup> 原文如下：“Why do we feel that public policy problems never seem to be solved? As knowledge and skill grow in society, why do efforts to control public policies lag behind their ability to surprise us? Why don't organizations that promote public policies seem to learn from experience? If they do try, why do their actions lead to ever larger numbers of unanticipated consequences? ...Because policy is evermore its own cause, programs depend less on the external environment than on events inside the sectors from which they come.”

## 一、公共政策的弔詭

Deborah A. Stone (1988: 1) 曾說過：「弔詭這玩意兒麻煩透了。它們違反最基本的邏輯原理：一物不可能同時是兩種不同的東西。兩個互相矛盾的解釋不可能同時正確。弔詭偏偏就是這種不可能的情形。而且充斥於政治生活」（轉引自：朱道凱譯，2007：33）。對 Stone 而言，公共政策的弔詭是指許多人對某個政策領域的問題、目標與解決方案等可能會有不一樣的認知及解讀，這些認知與解讀往往是相互衝突矛盾，且各自都可宣稱是為真理。

為何會有這個情況發生？主要是因為公共政策的發展很少是依照理性設計的邏輯來運作，而是在 Stone 所強調的城邦 (polis) 的政治過程中發生。Stone 認為弔詭是政治生活的基本特徵，因此政治時常可以讓人各取所需，就連理性的政策分析也是政治的產物，因為我們常會發現政客可以擷取不同版本的分析報告與資訊來配合它們的政治策略，做出不一樣的政策論證，藉以支持它們的政策立場或作為推卸責任的藉口。大膽地講，政策分析通常是被設計用來創造一些政策弔詭，然後刻意地將這些弔詭推往某些特定的方向上去解讀及進行解決 (1988: 4)。總之，她強調政策弔詭的存在正好也反映了「模糊性」(ambiguity) 乃是政治的核心基礎 (1988: 123)，藉此，可以創造出更多達成妥協和共識的可能性。誠如 Stone 所指出的：「模糊能將每個人各自的意圖與行動轉化成集體的結果與目的。沒有它，合作與妥協即便不是不可能獲致，但難度會增加」(1988: 123)。因此，表現在公共政策制定過程中，政策目標的刻意模糊往往是凝聚共識的不二法門。在此，James G. March 等人對於政策模糊性 (policy ambiguity) 的概念，也表達如下的看法 (引自 March, 1990: 159；原文出處為 Baier, March, & Sætren, 1986)：

一個最常用來確保政策被支持的方法就是增加政策方案的模糊性，在立法過程中，常可觀察到一些困難議題通常是用未獲解決或以指明留待後續解讀的形式，來『止息爭端暫時予以安頓』…政策模糊使得不同團體和個人，可以基於不同理由及不同期待，而支持同一個政策…因此，官方政策較可能曖昧含糊 (vague)、互相矛盾 (contradictory)、或是在對政策意義與執行缺乏共同的期待之下而被採行。

從上所述，可知公共政策的弔詭有相當多部分是起因於政策的模糊性。但是，這個模糊性並非單純是爲了獲取不同利益的支持而刻意將政策目標或立法條文制訂成曖昧不明，換言之，有時政策的模糊性不是刻意被創造的。所以此處並非是在歌頌政策模糊的偉大，而是要指出在有些狀況之下，許多參與者對自己的政策偏好（policy preferences）與未來可能發生的結果皆不太清楚，故從問題認定開始到政策評估階段爲止，整個政策過程自然而然充滿了許多模糊性。任何熟悉 March 等人所提出的「垃圾桶決策模型」（Cohen, March, & Olsen, 1972）及 John W. Kingdon（1995）的「政府議程設定模型」，皆可以瞭解這些模型所要闡述的就是在所謂「組織化無序狀態」（organized anarchy）下決策過程如何可能的問題。在此狀態下，決策參與者的政策偏好時常處在模糊不清狀態，且解決方案與問題之間的因果關聯性也不甚清楚，更何況參與決策的人是否關心問題解決的程度也是令人懷疑。因爲參與者有時來來去去，他們之間只是「選票互助」（logrolling）的關係，其中有人關心目前的議題，但也有人只關心下一次若是屬於自己的議題在交付表決時，是否同樣也可換得別人的合作支持。上述的這些模糊性，皆是組織化無序狀態的主要特徵，且是公共行政相關領域皆熟悉的概念。但卻很少人將這些模糊性和公共政策弔詭之間的關聯性作較詳細的解說及分析。

總之，根據垃圾桶決策模型的假定，因爲公共政策過程存在著模糊性，使得決策者的偏好、問題、解決方案和參與者之間會有不一致（inconsistency）的情形出現（March, 1990: 17），因此如果我們是從長期縱貫的時間序列來檢視一個公共政策的演化過程，有時會發現不同時間階段所形成的決策結果，彼此之間可能是互相矛盾的，簡單的例子就是健保政策，決策者有時會注意到抑制醫療成本上漲的問題，有時也會注意醫療品質的問題，但抑制成本的政策工具往往與提昇醫療品質的手段是互相矛盾的。不論是這兩個類型的政策工具是一前一後或同時推動，將會產生彼此互相衝突的情況。

## 二、非意圖結果

雖然 March 等人從未使用過政策弔詭這個字眼，但他們指出了組織生活充滿了不一致及互相矛盾的現象，使得過去假定組織爲了達成既定目標，而必須採取協同一致行動的觀點顯得有點天真。實際上，組織充滿不一致和互相矛盾的弔詭現象，

在公共組織中更為明顯。Evan M. Berman 等人便指出公共部門人力資源管理的理念與實務充滿了太多的弔詭，例如，美國人相當重視自由與平等兩個價值，但它們在實務上落實的時刻，卻是相互衝突的，譬如，重視平等就會要求公共管理者遵守「弱勢保障行動」的相關規定，但如此一來就限縮了管理者的自主性（Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2001: xvii, 28）。值得注意的是，有時公共政策的弔詭不單會以這種相互衝突矛盾的價值困境，呈現在決策者眼前，造成他們難以抉擇的困境。有時政策的發展會產生讓人預料不到的結果，這些非意圖結果的出現，也是目前許多人對「弔詭」此一名詞所做的最寬鬆之解釋（請參考：Symonds & Pudsey, 2008; Hood & Peters, 2004; Hesse, Hood, & Peters, 2003; Stohl & Cheney, 2001），在這方面，Charles Handy（1994: 18）曾指出，弔詭呈現出一種反諷的面向，意味著「我們的所作所為時常會有峰迴路轉出其不意的轉變」。他也指出弔詭的另一個特徵就是「相互對立的事物同時出現」，例如，我們對某人可能同時具有愛恨交加的感覺。此外，Handy 也強調，「弔詭不需要被解決，但只需要被管理」（Paradox does not have to be resolved, only managed）。

弔詭會以非意圖結果的形式呈現，主要反映在人類的計畫和有目的之行動（purposive action）會產生一些跟原本預期有所差距的意外結果，這個意外結果可能跟原本預期的剛好完全相反，例如，許多組織推動績效管理制度，有時會導致員工為了讓將來績效數據有成長的空間，因而造假短報目前的績效表現，這往往違背了推動績效管理制度的原意。其次，有時我們所採取的行動，某種程度達成了原先設定的計畫目標，但在整個過程中會產生正面或負面的外部性效果，這些效果也是非意圖結果。不論是展現正面或負面的效應，這種非意圖結果對於人類知識的進步都具有相當的貢獻。因為這些效應的產生，可以成為人們進行下一步知識探索的起點，畢竟人類創發許多社會計畫與改革事業的前提是為了解決一些社會問題，如果有一天人類歷史出現了一個全知全能的睿智改革者，可以一次解決所有的社會問題，如此一來，人類的知識可能將不再進步。

目前在社會科學中對於這些非意圖結果的探討，是以針對負面結果進行討論為主，例如，有關「官僚體制的反功能現象」（dysfunctions of bureaucracy）所做的討論（Gouldner, 1954; Merton, 1957），或是像「常態性的意外事故」（normal accidents）（Perrow, 1984）等風險管理方面的文獻等是。在此，本論文僅簡單介紹另

一個值得注意的切入角度，作為探討這些非意圖結果之分析架構，那就是 Albert O. Hirschman (1991) 所提出之三種類型的反動式修辭 (reactionary rhetoric) 之論證方式。Hirschman 針對兩百多年來保守派人士面對社會的進步思想所提出的許多反擊言論，發現有三種類型的反動式修辭，時常做為保守勢力鞏固自己利益與政治論述的邏輯基礎，茲將這三類反動式修辭的內涵說明如下 (Hirschman, 1991: 7; 吳介民譯, 2002: 25)：

- (一) 悖謬論 (the perversity thesis)：任何想改善某些特定政治、社會或經濟秩序的有目的之行動，反而會加速其所欲改善的情況更加惡化；
- (二) 無效論 (the futility thesis)：任何意圖轉變社會的行動終將徒勞無功，簡言之，根本發揮不了什麼效果；
- (三) 危害論 (the jeopardy thesis)：提倡改變或改革的成本太高，因為其會損害一些過去的珍貴成果。

其實，我們會發現政治人物或學者，特別是那些反對改革方案的人士，時常運用這三種反動式修辭來討論公共政策議題。但卻很少人討論這些論證邏輯背後所隱藏的許多政策弔詭現象。

在悖謬論方面，Hirschman (1991: 12-19) 就指出許多歷史或政策案例背後的弔詭性，例如法國大革命掀起了當時普遍追求自由、民主和博愛等價值的政治解放運動，但最終卻淪為更悲慘的無政府狀態；此外，失業保險常被批評會導致失業者的怠惰，而不是社會安全網的保障，這明顯是一個與起初預期不同的負面結果，<sup>11</sup> 以上這些案例皆呈現出某種程度的弔詭性質。

在無效論方面，Hirschman 認為，雖然表面上沒有悖謬論來得有強大殺傷力，但實質上卻是對進步改革力量的最大羞辱，因為它強調人類行動的徒勞無功及一無是處，抹煞了改革行動產生非意圖結果的可能性 (1991: 45)。乍看之下，無效論與悖謬論在邏輯上是不相容的，但這並不表示兩者不能同時運用來攻擊社會進步的改革思想 (1991: 143)。吾人以為，無效論本身的存在，便是一個弔詭，因為它預設了社會的運作有其根深蒂固無法撼動的結構規則，因此，人類任何行動皆是無法

---

<sup>11</sup> 但 Hirschman (1991: 40) 也強調，失業保險也有許多正面功能，譬如最起碼可以暫時讓失業者不會淪為任由被勞力市場宰割的廉價勞工。

改變周遭世界。這種命定論就像人一出生就需面臨死亡的弔詭一樣，果真如此，我們就不必辛苦努力工作，只爲了等待死亡，最後形成了一個「自我應驗的預言」。

在危害論方面，吾人以爲危害論的論述方式最能夠呈現普遍可以觀察到的公共政策弔詭現象，因爲它反映出來的就是許多價值目標之間互相矛盾的狀況。針對此，Hirschman 也強調，危害論的論證方式需要融入一些歷史的素質，即任何一個新的進步方案將會對過去許多重要成就造成不好的影響（1991: 84），在這方面，過去的這些珍貴成果形成了人們對某些價值的堅持，從而構成了未來行動的決策前提或限制條件。

以上我們針對公共政策的弔詭與非意圖結果進行了一番討論，基本上，我們也論證指出弔詭與非意圖結果在概念上是相通的，之所以將它們分開來討論，主要是爲了將弔詭背後所隱含「模糊性」與「不確定性」（uncertainty）這兩個概念作一區隔，在這方面，我們是根據 March（1986: 145）的觀點，將模糊性的問題視爲是對於公共政策參與者未來的偏好無法做準確的預測；而將不確定性的問題視爲對公共政策方案未來執行的結果無法做準確的預測。總之，透過上述的分析，我們期望在本論文後段部分能根據此處所提出之公共政策弔詭的分析架構，針對 PPPs 可能產生的一些弔詭現象做進一步的分析與討論。

## 肆、作為政策工具的 PPPs：弔詭與非意圖結果

本論文根據以上對 PPPs 概念意涵的討論，可知 PPPs 反映了公私部門之間網絡關係的建立及爲了達成參與者共同目的所進行的一種協力過程。此處乃強調 PPPs 的過程面意涵，由於這種協力過程會因時因地因人而呈現出許多不同形態的網絡結構，因此也就有許多不同類型的 PPPs。然而，根據 Lester M. Salamon（2002: 28-29）的觀點，其認爲在新治理時代中政府需透過許多「間接性的政策工具」（indirect policy tools）來達成一些公共政策目標，例如契約委外、稅式支出（tax expenditures）、貸款擔保（loan guarantees）、抵用券（vouchers）和補助款制度（grants）等等政策工具，由於這些政策工具的使用需透過第三者政府之手，亦即一些民間企業、非營利組織和其他政府組織，甚至包含人民本身，因此 PPPs 所衍生的公私協力過程便是伴隨著這些政策工具的使用而產生。Agranoff 和 McGuire

(2003: 125) 在其對地方發展策略的研究中，也指出地方政府在制定發展政策的時，必須將政策工具的設計和其連帶所須涉及的協力活動納入策略設計的考量。

除此之外，本論文認為，PPP 本身就是一個政策工具，在這方面，B Guy. Peters (1997: 20-21) 主張，PPP 是政府為了達成其諸多政策目標所運用的某一類型之政策工具 (policy instruments)。誠如 Hodge 和 Greve (2007: 546) 所指出的，PPP 做為一個新治理的工具，主要表現在其可作為一種連結公私部門各種合作關係的組織結構工具；也可看成是一種財政工具，例如公私合資或獎勵民間參與公共建設方案的 BOT 等是。此處要再進一步強調的是，如果 PPP 是一種政策工具，則它將具備以下許多政策工具可能會有的特徵：

第一，它將伴隨有對所欲影響之標的團體行為的假定 (Schneider & Ingram, 1990)；

第二，它將反映在某個政策領域中所盛行之政策典範的觀念體系，並受到此觀念體系所主張之價值目標的指引，且與其他相互關聯的政策工具並置在一起，共同運作而形成此一政策領域的制度結構 (Hall, 1993)；

第三，它將受到所處之政策領域制度結構與環境系絡的影響，換言之，它會受到政治、行政、與其他制度因素的限制 (Majone, 1989: 118)。

根據以上特徵，值得說明的是，PPP 絕非是一個價值中立的技術工具，許多 PPP 承載了一些讓我們在表面上無法辨識清楚的價值與偏好，因為它們可能成為一場語言修辭的遊戲，例如，表面上政府說是為了促進經濟繁榮，或說是為了讓公私部門一起創造雙贏局面，私底下則是為了推卸政策責任。

而且，PPP 絕非是在一個制度真空的環境系絡中推動，如前所述，它們可能是搭配其他政策工具來一起運作。進一步來講，如果政策工具可以依照原先的設計邏輯而自動運作，不受任何因素的影響，那麼我們就不會看到有許多政策失敗的情況出現，特別是政策工具的選擇不單僅止於是根據對問題因果關係和對這些工具解決問題之有效性的瞭解，政策工具的選擇更關乎其是否符合制度規範與價值的問題，即所謂「合適性的邏輯」(the logic of appropriateness) 問題 (Bagchus, 1998)。換言之，如果 PPP 推動的場合與時機都不被民眾所認同的，其失敗的機率是可想而知。

其次，有時某項公共政策因為所欲影響之標的團體眾多且充滿異質性，如果這



些團體之間主張不同的利益或價值觀點，且彼此之間關係又是相互依賴相互影響，我們可能需要透過更複雜的政策工具選擇與配置過程，來滿足這些不同的利益或價值觀點，但也容易增加政策失敗的可能性。在此，政策失敗時常是指無法達成原先設定的政策目標，或是產生嚴重的非意圖效果（serious unintended effects）（請參考 de Bruijn & Ten Heuvelhof, 1998; Bovens, Hart, & Peters, 2001: 7-10）。簡言之，公共政策的發展總是令人出乎意料且難以掌握。

因此在這樣的制度環境系絡中，我們將從以下兩個角度來分析 PPPs 在推動過程中所可能面臨的弔詭現象：（一）以兩難困境呈現的弔詭現象；（二）以非意圖結果呈現的弔詭現象。

## 一、PPPs 可能面臨的兩難困境

在概念上，兩難困境時常與弔詭一起交互指涉來使用。會形成這種兩難困境的弔詭形式，主要是因為政策領域的制度結構承載了許多相互衝突的價值期待。隨著外在環境的影響因素或制度參與者數目逐漸增加，兩難困境可能演變成三難困境（trilemmas）或多難困境（multilemmas）。但此處我們的討論層次只限於兩難困境的例子。嚴格說來，兩難困境不能等同於是弔詭，因為在概念的邏輯上，兩難困境可以給予決策者在這兩個相互衝突選項中選擇某一項來據以行動。相對而言，當有弔詭現象出現時，是指你很難做出最終的選擇，必須同時接受這兩個選項，或是指兩個相互矛盾的事物同時出現無法徹底分開。如前所述，目前許多學者已然將弔詭此一概念朝向比較寬鬆的方向來解釋（Hood & Peters, 2004; Hesse, Hood, & Peters, 2003），故此處仍將兩難困境視為一種弔詭現象。

在有關 PPPs 的兩難困境方面，其實已經有 Bob Jessop（2000: 20-23）對此問題進行論述。<sup>12</sup> 在此值得說明的是，針對這種參與者數目頗多且彼此之間處於對等協

<sup>12</sup> 其在研究英國西北區域和泰晤士河口地區的經濟發展夥伴計畫時指出，即使是在一個所謂的「多元混合水平式協調的自治體制」（heterarchy）中，這些處於對等協商的協力夥伴在合議設計共同的發展策略時，仍會碰到以下四種夥伴關係的兩難困境：（1）合作（cooperation）vs. 競爭（competition）；（2）開放（open）vs. 封閉（closure）；（3）可治理性（governability）vs. 彈性（flexibility）；（4）課責（accountability）vs. 效率（efficiency）。關於介紹 Jessop 此處的分析觀點，也請參見：張其祿、黃榮護（2002：155-156）；李長晏（2007：415-417）。

商地位的網絡關係，在運作上可能會面臨的限制條件為何？不僅是個有趣的學術問題，也對實務運作的瞭解與改進有所助益，例如像 Keith G. Provan 和 Patrick Kenis (2008)、Chris Huxham 和 Siv Vangen (2005) 以及 Agranoff 和 McGuire (2003) 均也做過類似的探討。但是依照我們的看法（也許有點主觀判斷），目前很難再找到像 Jessop 的分析觀點，能夠如此清楚且廣泛地指出潛藏在 PPPs 協力式網絡關係中這些兩難困境的價值選擇問題。因此，我們仍決定借用 Jessop 所指出的這些兩難困境的標題及其內涵，做為討論公私協力夥伴關係弔詭現象的某種切入角度，根據他的分析觀點在內容上增加一些本文的補充說明，可參閱如表 1：公私協力夥伴關係 (PPPs) 的兩難困境所整理之內容。

### (一) 合作 vs. 競爭

處在對等地位的協力夥伴怎可能會一邊合作一邊競爭？對於 Jessop 而言，這種情況在資本主義經濟體系中是司空見慣之事，例如，企業之間會企圖透過策略聯盟方式來促進各自與共同的利益，但這些企業在此策略聯盟之外的關係也可能是競爭者的關係。但真正弔詭之處在於公私部門之間又非市場上的競爭者，何來競爭之有？

真正的關鍵就在於原本處在平等互惠地位的協力夥伴，若根據理性自利的觀點來看待彼此之間互動關係的發展，其實會發現互信的基礎是很薄弱的。畢竟在協力過程當中的合作關係並非一成不變，如果對於雙方行動的策略意圖做了錯誤的推斷，合作關係隨時會有戲劇性的改變 (Bryant, 2003；曾冠球, 2008：9)。協力過程就像男女談戀愛一樣，有時欲擒故縱，有時迂迴轉進，相互鬥智鬥趣，活像一場競爭遊戲。然而，Jessop 也提醒過度重視合作關係的經營及共識的維持，也會阻礙創造性的緊張關係所可能產生的一些創意與學習的效果。畢竟，存在有衝突矛盾，才有可能去檢討某些合作目標之優先順序或政策工具之有效性，具有促進有政策學習的機會。

### (二) 開放 vs. 封閉

網絡結構本具有開放與封閉的雙重性格。特別是 PPPs 為了解決公共事務的複雜棘手問題，有時需要開放更多的相關團體參與討論與決策過程。此外，若從整個網絡結構或整體夥伴聯盟的對外關係角度來看，為了吸引更多外在環境之支持與合

表 1 公私協力夥伴關係 (PPPs) 的兩難困境

兩難困境的弔詭	互相衝突的價值 選項或教條原則	解釋說明 (從反動式修辭的角度來談)
協力夥伴的弔詭 Collaborator's Paradox	合作 vs. 競爭	PPPs 強調協力夥伴之間平等合作與對等協商的過程。但在此過程中，有時會像男女談戀愛一般相互鬥智鬥趣，或像在商業合作或衝突協商過程中，所面臨到的類似「囚徒困境」中要選擇「合作」還是「不合作」的兩難困境。
自我指涉的弔詭 Self-referential Paradox	開放 vs. 封閉	協力式網絡結構的參與者為了強化內部的凝聚力，有時會形成區別異己或抵禦外辱的傾向。然而，若不擴展外界的支持與資源投入，也會有害於網絡結構的永續發展。
沒有管理者的管理 弔詭 The Paradox of Managing without Manager	可治理性 vs. 彈性	網絡結構的概念一般強調水平式協調機制，而忽略了社會秩序的建構與維護有時不能建立在強調平等互惠的人性本善基礎上，因為有時人性是自私的，故也需要層級節制的輔助來維持秩序。此外，過於強調彈性將造成不確定性的增加，使得網絡關係難以治理。
課責弔詭 Accountability Pa- radox	課責 vs. 效率	公私協力期望創造附加價值，促進 3Es。然而，公私部門界線益加模糊，導致課責關係複雜，責任分派不清等問題。為釐清責任需求，也會徒增交易成本，使得效率等 3Es 價值無法完全獲致。

資料來源：本論文自製

法性之基礎 (Provan & Kenis, 2008: 243)，若能讓更多外來者參與，例如採取吸納籠絡的策略，更能使此一夥伴關係的資源活水更加充足。

相對而言，Jessop 也提醒若是讓太多不相干的人涉入夥伴關係中的重要決策過程，反而有損夥伴關係的凝聚力，在這點上，Provan 和 Kenis (2008: 243) 也強調，內部的合法性對凝聚成員的忠誠與承諾感極為重要，而此時縮減夥伴關係的規

模，創造一種小而美的感覺反而對夥伴關係的存續有幫助。此一兩難困境有時也反映在所謂的社群組織的失靈現象上（吳瓊恩，2006：191-192），亦即社群組織的內聚力越強，其可能對別的外在群體組織之敵視也越強；相反地，當組織內若有成員受到懷疑，也會排斥或驅除這些不貞的背叛者，從某個角度來講也容易產生派系造成社群組織的分裂。

### （三）可治理性 vs. 彈性

這個兩難困境可以從所謂的「沒有管理者的管理」（*managing without managers*）此一觀點切入，由於新治理的觀點崇尚網絡結構的自我管理能力，在此，自我管理能力也代表可以隨時因應環境變遷的調適能力，在跟新治理所強調成員之間平等互惠的水平式協調關係兩相配合之下，容易形成「沒有管理者的管理」困境。在這方面，誠如 Christopher Hood（1998: 124）所指出的，在缺乏層級節制或沒有管理者去分派責任的情況下，夥伴關係成員可能會盡量避免去肩挑困難的任務，畢竟人性會傾向避免去做不喜歡的工作任務，如此一來也容易形成責任推諉或搭便車的問題狀況，簡言之，徒增夥伴關係的不可治理性。

在這方面，Jessop 則是從「必要的多樣性」（*requisite variety*）角度切入。一方面，除為了解決複雜的棘手問題之外，PPPs 通常期望能結合各方的優勢以隨時回應外在環境的複雜變化，但如此勢必增加網絡結構的複雜性；為了解決這些複雜性所導致的不確定性，又需要制定一些標準運作程序或可供大家依據的準則來協調各方向行動。如此一來，便形成可治理性與彈性之間的矛盾。

### （四）課責 vs. 效率

這是最常被人所提及的問題狀況。如同 Salamon（2002: 38）所指出的當政府愈來愈依賴第三者來承攬一些公共任務，導致契約型政府的現象益發普遍時，將導致公私界線的混淆，從而不易確定誰該為最後的政策結果負責？但若為了釐清課責的明確性，可能會使得合作的行動效率受到阻礙，因為責任的分派與確定可能需要透過漫長的協商過程來完成，除此一來會確實會降低行動的效率。

此外，從交易成本的角度切入，劉坤億（2006：6）也指出，當有任何一方預期合作的交易成本將高於夥伴關係之效益時，則可能會阻礙其合作的意願。因此，當為了確認責任歸屬而去制定及執行分工的規則時，勢必會增加交易成本，從而也

有可能降低合作行動的效率及意願。值得注意的是，不單是課責的問題，合作關係的建立與維繫有時需要細火慢燉，此時一定會與效率的追求形成兩難困境。

以上所談論的是指 PPPs 在講究協力式網絡結構觀點之情況下，所可能會面臨的兩難困境。上述這些兩難困境在推動 PPPs 過程中，往往構成了行動與策略設計上的一些限制條件或決策前提。從 Hirschman 的反動式修辭來看，這些兩難困境常可做為危害論的主要論述基礎，例如，如果過於要求對課責的明確分派，則需要更多協商時間與交易成本來從事此項工作，如此便會傷害到效率的追求。然而，弔詭的是，原本我們期望透過對這些兩難困境的瞭解，來提醒在追求協力式網絡關係的過程中，不能一味地只偏向某個方向去設計或推動這些網絡結構，否則可能會傷害另一個價值或設計原則。在此情況下，是不是就表示任何的行動都是無效的，因為這種狀況會限定我們總是在許多兩難困境之間來回擺盪，而沒有任何超越的可能性呢？面對這種過度悲觀的論調，我們情願去反擊這類無效論的論證觀點，而不願落入這種無法自拔的命定窠臼中。就像愛情與麵包時常被當作是一個兩難困境來談論，但我們仍不會完全排除愛情與麵包都有兼得的可能性。

## 二、PPPs 可能導致的非意圖結果

前述所討論的這種兩難困境式之弔詭，表現出我們時常需要在不同價值偏好與教條原則之間做抉擇，一旦做出抉擇便有可能形成一種抵銷（trade off）的效應，亦即提昇某個價值偏好時，將可能會傷害另一個價值偏好的滿足。然而，當參與者的數目愈多，或參與者的價值偏好難以預測準確，例如突然政黨輪替或新官上任三把火，皆可能會帶來另一番價值座標的改變或優先順序之重新洗牌。此處我們將把分析重點再往非意圖結果的弔詭現象推進。在此，非意圖結果表示了我們對未來行動之可能結果將難以掌握的問題情境，或是依照 Hirschman 三個反動式修辭的觀點來看，主要是以悖謬論的形式出現。接下來我們針對 PPPs 協力式網絡結構的三個核心要件，做為此處 PPPs 可能導致的非意圖結果之主要論證及分析的對象，基於篇幅的限制，我們將其濃縮成三個非意圖結果的弔詭現象討論如下，請參閱表 2：公私協力夥伴關係（PPPs）的非意圖結果所整理之內容。

表 2 公私協力夥伴關係 (PPPs) 的非意圖結果

PPPs 的核心成功要件	產生非意圖結果的弔詭	解釋說明
協力過程	虛構病人的弔詭 The Paradox of Malades Imaginaires	由於目前大家都強調 PPPs 的價值觀點，但並不是每一個政策問題都適合用這個政策工具來解決。有時透過層級節制的指揮控制過程，反而可比協力過程來得更能有效解決政策問題。
平等互惠的網絡結構關係	雙人床的政治弔詭 The Paradox of Double Bed Politics	有時 PPPs 充滿利益衝突的矛盾，而非平等互惠。大家都想規避風險，而非風險共承。有時公私部門之間想要拆夥，但又迫於現實考量，像貌合神離的夫妻繼續生活在一起。
信任與社會資本	社會資本的黑暗面 The Dark Side of Social Capital	過於強調信任與社會資本的維繫，反而無法有效適應新的環境需求。舊有的社會資本變成某種形式的負債。依靠信任與社會資本的網絡結構，也可用來形成秘密且封閉的黑色恐怖勢力。

資料來源：本論文自製

### (一) 虛構病人的弔詭

照理說虛構病人的弔詭不應算是非意圖結果的概念，因為非意圖結果較接近於「產出」(output)的概念，虛構病人則較接近一種「輸入」(input)的概念(Hesse, Hood, & Peters, 2003: 12)。然而，如我們在前言所指出的，當一個實際上身體健康的人被施予一些藥物治療的程序，若其體質強健，可能毫無影響；但若先天沒有強健的體魄，則很難抵擋得住不需要或甚至錯誤的藥物治療程序，而會產生嚴重的副作用。因此，雖然不盡然是百分之百，但我們可以假定：錯誤的輸入可能會導致不良的非意圖結果出現。在這方面，林水波和李長晏(2005: 180)曾提出

一個「移植治理」的概念，認為制度移植不能任由主事者草率隨意地移植，必須在審慎察覺制度理念是否與自身需求切合，考酌各種制度選項與配套措施之間是否合理相容，以及必須在有永續應用可能性的情況條件之下，來進行制度移植的過程，才不會產生不良的後遺症。

然而，目前對 PPPs 的過度樂觀期待，就如同電影〈海角七號〉的台詞：以為有錢什麼都可以 BOT！當某些個案問題運用錯誤的政策工具來解決，確實容易產生非意圖結果。這裡也涉及到所謂的制度同形主義（isomorphism）的現象（Meyer & Rowan, 1977; Peters, 1999: 102-103）。亦即當整個社會甚至全球皆充滿對 PPPs 的讚賞或推崇的迷思時，如果在政策領域的制度運作過程中，不去模仿或移植這種政策工具，則會顯得落伍；相反地，如果能將其移植成為正式制度的某個特徵，則更能獲得社會的認同與合法性的支持。但這種制度同形主義的現象，只是停留在象徵符號的表象層次，實際上，制度合法性的模仿可能像時尚潮流一樣，隨時都會改變，久而久之，制度錯誤移植的實質影響效果將會顯現出來。

根據上述的論證，我們也可進一步指出，並非任何的政策問題都適合用協力過程來解決。有時透過層級節制或市場價格機能的協調機制來解決一些政策問題，反而比講究平等互惠的協力過程來得有效率，或更能達成某些政策目標。只是因為在語言修辭和在規範的意涵上，很難讓人去質疑合作與協力的價值，如果對於某些政策問題真的一時之間找不到任何有效的解決方案，此時我們容易不加思索，就先採取規範意涵較容易被人所接受的 PPPs 方案來解決這些政策問題。

## （二）平等互惠與利益衝突的弔詭

PPPs 的協力式網絡結構講究平等互惠的相互依賴關係，在這層意義上，是指各方參與者皆同意有某個共同目的的存在，透過這個共同目的的達成，便可維護或促進每個參與者的自我利益（Alexander, 1995: 67）。然而，根據這個邏輯，假若參與者發現其自我利益與共同目的達成之間有很大落差時，這個平等互惠的基礎其實是很薄弱的。

從理論上看，真誠的夥伴關係需要公私部門之間密切合作，且能結合彼此之間的長處，在這方面，私人部門的長處是提升效率、競爭力與創新；公共部門的長處是對社會負起課責與責任義務。然而，根據 Pauline V. Rosenau（2000: 218-219）的

研究，在真實世界中，PPPs 很少形成密切的合作關係，反而時常面臨到「利益衝突」、「成本轉移」及「風險與不確定性」等問題之嚴峻挑戰。

例如，沒有利潤可圖的政策方案是無法吸引私人部門的參與，有時政府部門會一廂情願以為 PPPs 將會替公共服務帶來更多的創新，和促進服務品質及效率之提昇，但情況可能剛好相反。私人部門不是笨蛋，他們時常會有挑軟柿子吃的傾向，例如，在全民健保領域中，有些醫療院所會千方百計拒收重症病患，而且為了保有利潤及商業機密的考量，有些醫療院所會隱瞞其經營的真實成本，這對推動健保總額制度來說是個阻礙，許多醫院都不太願意揭露這些真實的財務資訊，因為台灣醫療市場是個高度競爭的市場。所以，Pamela Bloomfield (2006) 在檢視許多類似公共基礎建設方案的 PPPs 個案之後，也發現許多方案在財務與責任檢討方面的透明度其實是一個非常嚴重的問題。

此外，Rosenau (2000: 221) 也指出一些私人企業為求節省開銷可能會壓低付給員工的薪水，降低工作安全的水準，福利給付非常吝嗇，沒有退休金方案或醫療保險等等（台灣高捷弊案可以作為這方面的佐證）。長期來看，一旦這些勞工的收入無法支付一般正常生活所需的費用，也會轉而尋求政府的救助，最後還是由政府來收拾善後。

總之，許多政府組織似乎打錯了如意算盤，以為 PPPs 可以將一些財務風險或政策責任轉移給民間部門。當政府發現打錯這個算盤時，若是企圖拆夥，反而需要付出極高的政治成本，而民間部門也需要持續依賴這些 PPPs 方案，才有可能繼續獲得銀行財務融資的機會，此時公私雙方就像是貌合神離的夫妻一樣，形成了不想在一起生活卻又無法分居的弔詭現象。

### （三）信任與社會資本的黑暗面

信任與社會資本一直被視為是 PPPs 的成功核心要件。所謂信任，根據 Jurian Edelenbos 和 Erik-Hans Klijn (2008: 29) 的觀點，具備有以下三個特徵：（1）信任具有「容易受傷害」（vulnerability）的特徵，亦即當我信任別人的時候，我可能處在容易受傷害的情況，但我也預期別人不會有傷害我利益的投機行為產生；（2）信任具有甘冒風險（risk-taking）的特徵，亦即在模糊難測和有風險損失的情況下，我還願意與他人合作；（3）信任乃指對於他人具有一致且穩定的期待，亦即對他



人的動機與意圖抱持正面穩定的一致看法，不太會有改變。基本上，當相互依存的關係愈強烈，且這種互依關係伴隨著較大風險損失之可能性時，愈需要有堅實的信任基礎來維持這層關係之繼續存在。

從以上對信任此一概念特徵的解釋來看，可見信任對於 PPPs 方案的建立與維繫具有重要的意義，確實不容忽視。在這方面，社會資本則被視為是建立這種信任基礎的重要條件之一。為何社會資本是構成人際或組織之間信任的重要基礎？James S. Coleman (1988: S98) 指出，社會資本就像其他型式的資本一樣，是可以衍生出一些效益出來的，換言之，在某些情況下如果沒有社會資本的存在，便不可能達成某些特定的目的。因此，我們一般對於社會資本的理解，就是指蘊含在特定的人與人之間，或組織和組織之間的相互信任關係 (Fountain, 1998: 113；轉引自 Agranoff & McGuire, 2003: 40)，而有時若缺乏這層相互信任關係，就必須透過冗長的商議或法律擔保的程序，來協調這些人際或組織之間的行動，以達成某些共同合作的目的。

從某個角度來講，社會資本具備有兩個基本要素，一為「資源」；二是「關係」。誠如 Pierre Bourdieu 和 Loic J. D. Wacquant (1992: 119) 所說的，社會資本就是「某人或某個團體，因為擁有某種程度之長期彼此熟悉與相識的制度化網絡關係，而累積下來實質的或虛擬的資源總和」。然而，弔詭的是，如果社會資本是一種資源和關係的形式，但在這世界上沒有任何一種資源是取之不盡用之不竭，因此作為一個資源形式的社會資本，就必須隨時補充與更新，以適應新的目的或新的需求之出現。如果社會資本是一種關係的形式，一個很現實的問題就是，舊有的社會關係是否能夠滿足環境變遷所出現的新的需求？如果不行，新的關係之經營與追求是否會與舊的關係產生衝突矛盾的狀況？

針對上述得這個問題，Martin Gargiulo 和 Mairo Benassi (1999: 298) 的研究則指出社會資本的黑暗面，他們認為若要持續獲得社會資本的好處，便需要持續更新社會網絡的成分，以適應組織任務環境變遷之需求。在這方面，通常我們會以為要創造一個新的社會關係，同時也將會減少對既存舊有關係之依賴。弔詭的是，Gargiulo 和 Benassi 卻強調，更新社會資本或創造新的社會關係，有時還是需要在舊有關係的基礎上來進行，這些舊有關係雖能符合過去的環境條件而帶來過成功的機會，但過去社會資本所形成的許多承諾或規範信念，有時會阻礙企業更新求變的

能力，此時，舊有的社會資本便變成了一種社會負債（social liability），這種轉變值得玩味。

針對信任與社會資本的黑暗面，丘昌泰（2005：17）也提出過類似的看法，他認為像是黑社會組織等犯罪集團所形成之綿密的社會資本，對整體社會的負面破壞效果也不容忽視；其次，像是有些社群組織容易形成密教型的封閉網絡關係，導致某種社會排除的效果。類似這些現象，顯示了過度強調信任與社會資本所可能導致的非意圖結果。因此，任何類型的 PPPs 若過度強調長期信任的合作關係，是否就會形成一個利益共生極端排外的密教型組織？關於這個非意圖結果也是值得我們繼續追蹤討論的議題。

## 伍、結論

本文的原始動機主要是企圖於對近年學界與實務界所流行的 PPPs 進行一次有系統的反思。近二十年來，許多地方政府推動產業的發展，幾乎皆以 PPPs 為之，造成了電影〈海角七號〉中「到處都在 BOT」的台詞。然而，從台灣高鐵、高速公路 ETC 電子收費系統、高雄捷運等大型 BOT 案中，又存在許多效率與課責的問題，更重要的，全台各地的「蚊子館」建設，也與 PPPs 的大量實踐脫不了關係。於是，在後 NPM 時代中，實務上已經先行推動的各種 PPPs 方案的果效到底如何？學界有責任在相關理論與實務問題上，抗拒跟隨流行與自我美化，作一些有意義的反思。因此，本文選擇從 PPPs 在實務運作上所遭遇到的一些弔詭現象，來進一步瞭解其內涵。這些弔詭現象通常來自於公共政策的價值衝突背景，以及所產生之非意圖的結果。透過這樣的角度，我們能夠看清 PPPs 在實務推動過程中，所可能遇到的條件限制。

總歸來看，本文提出以下幾個結論。首先，就定義上來看，本文發現學術界與實務界到目前為止，對 PPPs 的定義仍然莫衷一是，有人將它看成是一個新的治理工具，強調其與過去政府直接提供公共服務的方式有很大區別，因為，PPPs 都是發生在公私部門共同生產的公共服務領域中，或是透過由第三者來承攬諸多公共任務的契約型政府現象中；然而，也有人為了標榜新治理時代的來臨，更主張 PPPs 應該與新公共管理時期所盛行的契約委外觀念要有所區別，因為前者比後者更強調公

私部門之間平等協商的對等地位，以及更關注於長期信任關係的建立與經營。然而，這些定義的辯論，可能會落入一種語言修辭遊戲的陷阱，而忽略了不論是 PPPs 或契約委外，皆需要在公私部門之間營造出合作與信任的關係；雖然如此，本文也不全然否定有些學者刻意區分 PPPs 與契約委外之間差異的苦心，無非是想凸顯未來的公共治理，將會是一個以網絡治理模式為主的世界，而刻意與過去層級節制和市場模式時代作一個論述上的區隔。

再者，透過弔詭概念的角度，本文發現應用 PPPs 導致政策失敗的原因，乃是在於過程中產生了四種兩難的困境，這困境是來自於公共政策必需在相互衝突的價值中做出選擇的需要，它們包括：（1）參與者之間合作與競爭衝突所產生的協力夥伴的弔詭；（2）因為合作場域的開放與封閉所產生的自我指涉弔詭；（3）因為追求彈性與可治理性之間的矛盾所產生的沒有管理者的管理弔詭；以及（4）存在合作關係中課責與效率的價值衝突所產生的課責弔詭。本文認為，學界與實務界如果能夠正面討論這些弔詭的存在原因與內容，就能在 PPPs 的理論與實務上產生突破的可能性。

接著，如果我們將 PPPs 看成是一種政策工具的類型時，那麼去發掘這個政策工具在運作過程中所可能碰觸到的限制條件為何？以及其可能會產生哪些非意圖結果？本文發現，PPPs 在制度設計上著重「協力式網絡關係」的基礎特徵，它所具備的核心要件有三：（1）平等互惠關係的網絡結構；（2）協力過程的互賴關係；（3）信任與社會資本的需要。但是，本文也指出，這三項核心要件的背後，都可能產生非意圖結果的弔詭現象，包括協力過程中過度依賴 PPPs 所產生的虛構病人弔詭、平等互惠網絡聯接中過度樂觀背後雙人床的政治弔詭、以及信任與社會資本的正面思維背後，所可能同時存在的黑暗面之弔詭，瞭解這些弔詭也讓學界能夠正視那些失敗個案的討論價值。

最後，值得注意的是，本文所提出的弔詭現象，其實仍未完全窮盡，還有待後續許多研究來給予補充。此外，這些弔詭現象確實構成了 PPPs 在運作上的困境，他們可能無法完全被消除，但卻有賴於公共管理者給予適當導引，至於如何去管理這些弔詭現象，需要學界尋找失敗案例進行「反思性的個案研究」（*reflexive case study*）來深入討論之。換言之，從層級節制到市場，再到目前所謂的網絡治理時代，PPPs 無疑是網絡治理時代典型的政策工具代表，但從此之後，是否還有更多不

同的治理模式或政策工具可供選擇？這也是未來學術界和實務界值得去探討的重要議題，畢竟，PPPs 本身越火紅，它反而就更可能是需要被超越的觀念。

## 參考文獻

- 王文宇（2007）。行政判斷與 BOT 法制—以 ETC 案及京站案為例。月旦法學雜誌，第 142 期，頁 5-36。
- 丘昌泰（2005）。社會資本與集體行動：理論發展與測量指標的檢視。發表於歐美政府治理理論與實踐學術研討會，中央研究院歐美研究所主辦，台北。
- 行政院組織改造推動委員會（2002）。攜手民間·邁向全球：組織改造理念篇。台北：行政院組織改造推動委員會。
- 朱道凱譯（2007）。政策弔詭：政治決策的藝術（Deborah Stone 原著）。台北：群學。
- 李宗勳（2007）。政府業務委外經營：理論、策略與經驗。台北：智勝。
- 李長晏（2007）。邁向府際合作治理：理論與實踐。台北：元照。
- 李長晏、林煥笙（2008）。中央與地方協力夥伴關係之分析—以台中縣潭子段旱溪整治工程為例。發表於 2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，東海大學行政管理學系主辦，台中。
- 林水波、李長晏（2005）。跨域治理。台北：五南。
- 林淑馨（2005）。日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例。公共行政學報，第 16 期，頁 1-31。
- 吳介民譯（2002）。反動的修辭（Albert O. Hirschman 原著）。台北：新新聞
- 吳瓊恩（2006）。行政學（增訂三版）。台北：三民。
- 陳明燦、張蔚宏（2005）。我國促參法下 BOT 之法制分析：以公私協力觀點為基礎。公平交易季刊，第 13 卷第 2 期，頁 41-75。
- 陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護主編，公共管理（頁 226-269）。台北：商鼎。
- 曾冠球（2008）。公私合夥：「臺北市民生活網」的經驗借鏡。發表於 2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，東海大學行政管理學系主辦，台

中。

- 張其祿、黃榮護（2002）。全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望。  
**空大行政學報**，第 12 期，頁 147-168。
- 劉坤億（2006）。臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會。**臺灣民主季刊**，第 3 卷第 3 期，頁 1-34。
- 盧偉斯（2008）。**公共組織理論的要義—回顧與展望**。發表於探索公共行政真義—吳定教授榮退紀念學術研討會。國立政治大學公共行政學系、財團法人溫世仁文教基金會、財團法人薇閣文教公益基金會主辦，台北。
- Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). After the Network Is Formed: Process, Power, and Performance. In P. M. Mandell (Ed.), *Getting Results through Collaboration: Networks and Networks Structures for Public Policy and Management* (pp. 11-29). Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bagchus, R. (1998). The Trade-off Between Appropriateness and Fit of Policy Instruments. In B. G. Peters, & F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 46-68). Cheltenham, Glos: Edward Elgar.
- Baier, V. E., J. G. March, & H. Sætren (1986). Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3-4): 197-212.
- Balloch, S., & M. Taylor (Eds.). (2001). *Partnership Working: Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press.
- Berman, E. M., J. S. Bowman, J. P. West, & M. Van Wart (2001). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Processes, and Problems*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Berry, F. S., & R. S. Brower (2005). Intragovernmental and Intersectoral Management:

- Weaving Networking, Contracting Out, and Management Roles into Third Party Government. *Public Performance & Management Review*, 29(1): 7-17.
- Bingham, L. B., T. Nabatchi, & R. O'Leary (2005). The New Governance: Practices and processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66(3): 400-411.
- Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2): 199-215.
- Bourdieu, P., & L. J. D. Wacquant (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity.
- Bovens, M., P. Hart, & B. G. Peters (2001). *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham, Glos: Edward Elgar.
- Brown, T. L., M. Potoski, & D. M. Van Slyke (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.
- Bryant, J. (2003). *The Six Dilemmas of Collaboration: Inter-organizational Relationships as Drama*. West Sussex, England: John Wiley & Sons.
- Bult-Spiering, M., & G. Dewulf (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Oxford: Blackwell.
- Christensen, T., & P. Lægreid (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
- Cohen, M. D., J. G. March, & J. P. Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(Supplement): S95-S120.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
- Corner, D. (2005). The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk. In G. Hodge, & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience* (pp. 44-61). Cheltenham: Edward Elgar.

- Cousins, P. F. (1982). Quasi-official Bodies in Local Government. In A. Barker (Ed.) *Quangos in Britain: Government and the Networks of Public Policy-Making* (pp. 152-166). London: Macmillan.
- Cropper, S., M. Ebers, C. Huxham, & P. S. Ring (Eds.) (2008). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- de Bruijn, H. A., & E. F. ten Heuvelhof (1998). A Contextual Approach to Policy Instruments. In B. G. Peters, & F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 69-84). Cheltenham, Glos: Edward Elgar.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: New York.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow., & J. Tinkler (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Edelenbos, J., & E.-H. Klijn (2008). Trust in Complex Decision-making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration and Society*, 39(1): 25-50.
- Entwistle, T., & S. Martin (2005). From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration*, 83(1): 233-242.
- Eisenberg, M. A. (2000). Why There is No Law of Relational Contracts. *Northwestern University Law Review*, 94(3): 805-821.
- Ferlie, E. & G. Andresani (2006). Understanding Current Developments in Public-Sector Management - New Public Management, Governance or Other Theoretical Perspectives?. *Public Management Review*, 8(3): 389-94.
- Forrer, J., J. E. Kee, K. E. Newcomer, & E. Boyer (2010). Public–Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 70(3): 475-484.
- Fountain, J. E. (1998). Social Capital: Its Relationship to Innovation in Science and Technology. *Science and Public Policy*, 25(2): 103-115.
- Freeman, J., & M. Minow (Eds.). (2009). *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gargiulo, M., & M. Benassi (1999). The Dark Side of Social Capital. In R. T. A. J. Leenders, & S. M. Gabbay (Eds.), *Corporate Social Capital and Liability* (pp. 298-322). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.

- Gazley, B. (2008). Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships. *Public Administration Review*, 68(1): 141-154.
- Glasbergen, P. (2007). Setting the Scene: The Partnership Paradigm in the Making. In P. Glasbergen, F. Biermann, & A. P. J. Mol (Eds.), *Partnerships, Governance and Sustainable Development: Reflections on Theory and Practice* (pp. 1-25). Cheltenham: Edward Elgar.
- Gouldner, A. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Grimshaw, D., S. Vincent, & H. Willmott (2002). Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services. *Public Administration*, 80(3): 475-502.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Handy, C. (1994). *The Age of Paradox*. Boston, MA.: Harvard Business School Press.
- Hesse, J. J., C. Hood, & B. G. Peters (Eds.) (2003). *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Himmelman, A. T. (1996). On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 19-43). London: Sage Publications.
- Hirschman, A. O. (1991). *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hodge, G. A., & C. Greve (2007). Public- Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3): 545-558.
- Hood, C. (1998). *The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon.
- Hood, C., & B. G. Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management Review*, 2(3): 337-358.
- Huxham, C., & S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure. In G. Stoker (Ed.), *The New Politics of British Local Governance* (pp. 11-32). Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Kamensky, J. M., & T. J. Burlin (Eds.) (2004). *Collaboration: Using Networks and Part-*



- nerships*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Keast, R. & M. P. Mandell (2009). What is Collaboration? In *ARACY • Advancing Collaboration Practice* (pp. 1-3) [ Fact Sheet ]. Canberra: Australian Research Alliance for Children and Youth.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: The Brookings Institution Press.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 10-19.
- Kickert, W. (1993). Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 191-204). London: Sage.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York: Harper Collins.
- Klijn, E.-H. (2002). Governing Networks in the Hollow State: Contracting Out, Process Management or a Combination of the Two? *Public Management Review*, (2): 149-165.
- Klijn, E.-H., & G. R. Teisman (2000). Managing Public- Private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public- Private Partnerships. In O. van Hefken, W. J. M. Kickert, & J. J. A. Thomassen (Eds.), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions* (pp. 329-348). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Klijn, E.-H., & G. R. Teisman (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public- Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management*, 23(3): 137-147.
- Klitgaard, R., & G. F. Treverton (2004). Assessing Partnerships: New Forms of Collaboration. In J. M. Kamensky, & T. J. Burlin (Eds.), *Collaboration: Using Networks and Partnerships* (pp. 21-59). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Koppenjan, J. F. M., & E. H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.
- Linder, S. H. (2000). Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. In P. V. Rosenau (Ed.), *Public-Private Policy Partnerships* (pp. 19-35). Cambridge, MA: The MIT Press.

- Lovrich, N. P., Jr. (2000). Policy Partnering Between the Public and the Not-for-Profit Private Sectors. In P. V. Rosenau (Ed.), *Public-Private Policy Partnerships* (pp. 183-197). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lowndes, V. & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76(2): 313-333.
- MacLeod, W. B. (2002). Complexity and Contract. In E. Brousseau, & J.-M. Glachant (Eds.), *The Economics of Contracts: Theory and Applications* (pp. 213-240). New York: Cambridge University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Mandell, P. M. (1999). Community Collaborations: Working Through Networks Structures. *Policy Studies Review*, 16(1): 42-64.
- Mandell, P. M. (Ed.) (2001). *Getting Results Through Collaboration: Networks and Networks Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- March, J. G. (1990). *Decisions and Organizations*. New York: Basil Blackwell.
- March, J. G. (1986). Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. In J. Elster (Ed.), *Rational Choice* (pp. 142-170). New York: New York University Press.
- Marchington, M., D. Grimshaw, J. Buberny, & H. Willmott (Eds.) (2005). *Fragmenting Work: Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies*. Oxford: Oxford University Press.
- Merton, R. K. (1957). Bureaucratic Structure and Personality. In R. K. Merton (Ed.), *Social Theory and Social Structure* (pp. 195-206). Glencoe, IL: Free Press.
- Meyer, J. W. & B. Rowan (1977). Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (2003). Managing the Hollow State: Collaborating and Contracting. *Public Management Review*, 5(1): 1-18.
- O'Leary, R. & L. B. Bingham (2009). Surprising Findings, Paradoxes, and Thoughts on the Future of Collaborative Public Management Research. In R. O'Leary & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 255-269). Washington, DC: Georgetown University Press.

- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public Managers in Collaboration. In R. O'Leary & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 1-12). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Toole, L. J., Jr. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Perrow, Charles (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Peters, B. G. (1997). With a Little Help From Our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In J. Pierre (Ed.) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 11-33). Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Pinter.
- Pressman, J. L., & A. Wildavsky (1979). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, California: University of California Press.
- Provan, K. G., M. A. Veazie, L. K. Staten, & N. I. Teufel-Shone (2005). The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships. *Public Administration Review*, 65(5): 603-613.
- Provan, K. G., & P. Kenis (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Radcliffe, J., & M. Dent (2005). Introduction: From New Public Management to the New Governance? *Policy & Politics*, 33(4): 617-622.
- Rapaport, A. (1967). Escape from Paradox. *Scientific American*, 217: 50-56.
- Rethemeyer, R. K., & D. M. Hatmaker (2008). Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 617-646.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Ring, P. S. (2008). Theories of Contracts and their Use in Studying Inter-organizational Relations: Sociological, Psychological, Economic, Management, and Legal. In S.

- Cropper, M. Ebers, C. Huxham, & P. S. Ring (Eds.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations* (pp. 502-524). Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, P. V. (2000). The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. In P. V. Rosenau, (Ed.), *Public-Private Policy Partnerships* (pp. 217-241). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). New York: Oxford University Press.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Selznick, P. (1966). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper & Row
- 6, P., D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Smith, S. R., & M. Lipsky (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Schneider, A., & H. Ingram (1990). The Behavior Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Speidel, R. E. (2000). Relational Contract Theory: Unanswered Questions: A Symposium in Honor of Ian R. Macneil: The Characteristics and Challenges of Relational Contracts. *Northwestern University Law Review*, 94(3): 823-846.
- Steinmo, S., K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Stohl, C., & G. Cheney (2001). Participatory Processes/Paradoxical Practices: Communication and the Dilemmas of Organizational Democracy. *Management Communication Quarterly*, 14(3):349-407.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *The American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Sullivan, H., & C. Skelcher (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave.

- Symonds, M., & J. Pudsey (2008). The Concept of 'Paradox' in the Work of Max Weber. *Sociology*, 42(2): 223-241.
- Teicher, J., Q. Alam, & B. V. Gramberg (2006). Managing Trust and Relationships in PPP: Some Australian Experiences. *International Review of Administrative Science*, 72(1): 85-100.
- Watts, D. J. (2003). *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. New York: Norton.
- Weber, E., & A. M. Khademian (2008). Managing Collaborative Processes: Common Practices, Uncommon Circumstances. *Administration & Society*, 40(5): 431-464.
- Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3(1): 77-107.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, 87(3): 548-577.
- Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnership: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Ysa, T. (2007). Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships. *International Public Management Journal*, 10(1): 35-57.

# The Paradoxes of Public-Private Partnerships

Don-Yun Chen<sup>\*</sup>, Shih-Jye Chang<sup>\*\*</sup>

## Abstract

From the late 1990s onwards, New Public Management (NPM) has been gradually replaced by the new governance discourse and relevant practices. Theoretically, compared with NPM, the new governance accentuates collaboration and trust between the public and private sectors. Practically, academics and practitioners nowadays tend to conceive public-private partnerships (PPPs) as a panacea to public problems in the era of post-NPM. This kind of atmosphere makes it easy to overlook some paradoxes, including the creation of unintended consequences, in the operation of PPPs. These paradoxes imply that the new governance discourse has yet to devote more analytical discussion to government by contract and the limits of third-party policy tools. This article attempts to indicate that there are some types of paradoxes in the PPPs, derived from value choice dilemmas of public policy and unintended consequences. In sum, this article discovers that although there has not been a clear-cut definition of PPPs among academics and practitioners until now, there has been a general consensus that how to manage

---

\* Professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University. Specialties: democratic governance, bureaucratic politics, e-governance, public policy analysis and management, national health insurance policy. E-mail: donc@nccu.edu.tw.

\*\* Assistant Professor, Department of Public Affairs, Fo Guang University. Specialties: public management, public service ethics, public policy analysis, national health insurance policy. E-mail: sjchang@mail.fgu.edu.tw.

and maintain collaborative networks is the most important factor for the success of PPPs. However, this article also argues that if we are over optimistic about collaborative networks, we will fail to notice some operational predicaments resulting from the paradoxes of PPPs. Nevertheless, if we could appreciate the implication of reflective learning from these paradoxes, we will be able to implement a variety of PPPs projects in a more pragmatic and balanced way.

**Keywords:** public-private partnerships, New Public Management, the new governance, paradoxes, unintended consequences

