

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第二卷第三期・中華民國九十九年七月 Jul. 2010 Vol.2, No.3

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳（中央警察大學）

李惠宗（國立中興大學）

邱志淳（世新大學）

邱瑞忠（東海大學）

施能傑（國立政治大學）

柯三吉（開南大學）

紀俊臣（銘傳大學）

翁興利（國立臺北大學）

黃炳煌（政治大學）

張世賢（中國文化大學）

張瑞濱（世新大學）

陳德禹（國立臺灣大學）

廖達琪（國立中山大學）

劉宗德（國立政治大學）

鄭善印（開南大學）（按姓名筆劃排列）

編輯委員：林水波（國立臺灣大學）

周志宏（國立臺北教育大學）

陳金貴（國立臺北大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃東益（國立政治大學）

黃城（臺灣師範大學）

黃榮護（世新大學）

楊永年（國立成功大學）

廖俊松（國立暨南國際大學）（按姓名筆劃排列）

執行編輯：張紫雲

助理編輯：劉淑娟、汪純怡

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：冠順數位有限公司

電話：02-3322236

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389

ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國九十九年七月 第二卷第三期（原考銓季刊）

主編的話	林水波 / I
契約型政府	
契約型政府的概念與實務：資訊與福利服務議題中的政府角色	孫本初、傅岳邦 / 1
公私協力夥伴關係的弔詭	陳敦源、張世杰 / 17
治安策略暨民間化治安體系之發展趨勢： 以新竹市警察局之「三區共構」為例	陳明傳、李金田 / 73
促進民間參與公共建設政策為何成為台北市政府的選擇？ — 交易成本理論的初探性應用	吳宗憲、曾凱毅 / 107
政策企業家化解政策衝突之研究	魯炳炎 / 151
《文官制度》季刊稿約	/ 183
《文官制度》季刊投稿須知	/ 185
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 187
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 189

Journal of Civil Service

Vol.2, No.3

Jul. 2010

CONTENTS

Editor's Note.....Shoei-Po Lin 1

Government by Contract

The Concept and Practice of Government by Contract:

The Role of Government in Information and Welfare Issues

.....Ben-Chu Sun, Yueh-Pang Fu 1

The Paradoxes of Public-Private Partnerships

.....Don-Yun Chen, Shih-Jye Chang 17

New Development of Police Strategy and Privatization of

Social Protection: Hsinchu City Police Bureau as an Example

.....Mark Ming-Chwang Chen, Jin-Tian Lee 73

Why Has the Policy of Promoting Private Participation in

Infrastructure Projects Become the Choice of Taipei City

Government? - Pioneering Application of Transaction Cost

Theory.....Chuangh-Sien Wu, Kai-Yi Tseng 107

A Study of Policy Entrepreneurs' Settling Policy Conflicts

.....Wilbur Bing-Yan Lu 151

主編的話

政府治理的公共事務，隨著時空的更迭，政經社文與科技系絡的演變，不斷地成長，擴大與難理，於是諸多人士憂慮政府在這麼多繁雜的任務要應付之際，其所要承擔的成本負荷問題，效能及效率要求的問責問題，所提供的服務在品質上能否滿足標的對象的想望問題。爲了履現當代政府針對上述三項主軸課題的解決，公共政策與公共治理的人士，乃構思一項政策工具試圖化解治理的挑戰，即改變原本的任務職司系統，而要求第二部門及第三部門的協助，以共同或單獨由第二或第三部投入服務遞送的工程。

契約型政府是系統變遷類型工具的核心代表，冀圖改變現行公共服務提供的機關與方式，而以簽約外包的運營，吸納市場或非營利組織的運作優勢，強化服務遞送的效率與品質，藉由遞送結構的改變，希望改變遞送的時宜性、衡平性及充分性。這項政策工具的轉型，最主要的動機，在於信任另外兩部門的信譽，加強對主權者回應職責，而將中央或地方政府原本職司的任務加以移轉，使其得有餘力更專注於自身的核心職責。

契約型政府這項議題處理的組織性工具，歷經多時的推動，產生諸多的議題可供學界鑽研。比如其效能及效率是否真的優於政府原本的作爲；政府將自身的職責移轉給其他部門，自身會否面臨業務空洞化的危機；一旦契約型政府未能展現原本的政策期望，主權者要如何對之問責，即民主監督要怎樣加以落實；這項新的經營機制是否引發另類誘因、規制及能力養塑的問題，以及如何加以克服；而在多元協力的運作機制下，原本冀想克服的聯合執行行動，其所產生的複雜性，即至爲勉強的合夥關係，能否找到解決的方案。這些均是殊值得國內學子關注，以產出可用知識，協助政府解決其在這一方面所遭遇的新課題。「文官制度季刊」爲促使這類知識得以在台灣特殊環境發芽滋長，特於第二卷第三期以之作爲主題，希冀吸引年青學子的學術投入，產出既有益於學理的知識，又有改進實際運作的思維，優質契約型政府的運作典範。嗣經各方學子的知識產出，以及評審篩選過程，共篩出五篇論文供本刊顧客分享。茲爲盡速引領讀者進入文本的知識學習旅程，俾便必要的思維革命，特簡介各篇文章的主題論述，以吸引讀者的用心投入。

第一篇建構：契約型政府的實際概念，以導航有志於這方面研究與應用的人士，設定關注的議題，妥適應用的策略設計。而於這些理論課題的建構之後，作者特別分析政府於資訊與福利議題，在運用契約型政府的政策工具之餘，猶須扮演那些輔助性角色，使得二項服務可以產生協力優勢。

第二篇解剖：公私協力夥伴關係，何以未能產生協力的原本功效，甚至另外別生新興的難題，加重公部門的負擔，因而形成弔詭或矛盾的現象，之後再針對這個現象釐清公私協力成功的定素，希冀職司者鞏固這些定素的厚實度，再推出實際的協力營為。

第三篇論述：先進民主國家在治安策略上的巨幅轉型，如何引進民間化的治安體系，以提升治安績效，滿足利害關係人對斯項議題的需求。隨後以特殊案例分析新竹市「三區共構」的設計與精微之策，希望使之成為學習的標竿，擴散這項發展的果效。

第四篇解釋：台北市政府之所以有效運用「促進民間參與公共建設」政策的原因，在於刻意忽略代理人問題而作出不得已的選擇，精確點出「設計型效率失靈」的現象，並誘引對此議題有興趣者，對之持續關注，得以產出比較研究的成果，進而驗證該現象確實存在公部門。

第五篇研究：政策企業家解決政策衝突，防止政策議題擴大的策略，建立可資運用的架構，足供政府在推廣「契約型政府」政策工具之際，所引發的利害關係人間衝突的解決，使其得能化解政策合法化的障礙，順利進入執行轉化的階段，接受政策成果的過程。

這樣的文章組合，已提供一些線索或思路，或可供讀者尋線路搜尋更多的議題或個案，以累積研究成果，或以之作為實務興革的參據。不過，二種果效之成就，就賴更多人士去除原本的注意赤字，加強對相關議題的投入與鑽研。

這一期的文本在試院相關同仁及編委的協力下，得以這樣的樣貌出現，謹對所有同心出力的人士表達誠摯的謝意。更對賜稿的學子，對本刊實際行動的支持，心存感激，並希永續共同經營本刊的品質，使其成為國內公共治理權威的雜誌。

文官制度季刊

主編 林水波

2010年7月20日

契約型政府的概念與實務： 資訊與福利服務議題中的政府角色

孫本初*、傅岳邦**

《摘要》

隨著社會的發展與經濟的成長，各國政府都面臨人少事多的問題，但是受限於預算、人力與專業等因素，往往無法提供使民眾滿意的服務，當前政府部門藉由簽約外包、業務分擔、共同生產、解除管制等方式將部分職能業務轉由民間部門經營的民營化政策遂蔚為風潮。本文採用文獻分析法，探討部分服務仰賴契約執行的契約型政府的概念及其重要實務，首先引介契約型政府的內涵，包括民營化與簽約外包、契約、契約型政府的角色；其次探究政府資訊的簽約外包與交易，以及政府福利服務的簽約外包等議題中的政府角色內涵。

[關鍵詞]：契約型政府、民營化、簽約外包

投稿日期：99年5月29日；接受刊登日期：99年7月6日。

* 國立政治大學公共行政學系教授。

** 中國文化大學行政管理學系助理教授。電子郵件地址：bonbonfu@ms9.hinet.net。

壹、導論

隨著社會的發展與經濟的成長，各國政府都面臨人少事多的問題，但是受限於預算、人力與專業等因素，往往無法提供使民眾滿意的服務，縱使勉力為之，亦往往在品質與效率上有所不足，因此許多國家的政府為求將有限的資源做最大的發酵，逐漸改變了傳統的觀念，並將許多過去視為政府應為的業務與服務，以委外的方式交由民間業者負責。此種委外的措施，不但有助於提升服務品質與效率，亦可增進經濟效益，創造商機與就業機會，也繼民間企業的委外趨勢後成為另外一種的重要委外業務來源（李宗勳，2002：34）。自一九七九年英國柴契爾夫人大力推動「民營化」（privatization）政策後，政府部門藉由「簽約外包」（contracting out）、業務分擔（load shedding）、共同生產（coproduction）、解除管制（deregulation）等方式，將部分職能業務委外由民間部門經營，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任（江岷欽、林鍾沂，2000：367）。若以所有權和經營權的觀點來看，前述的「公辦民營」是硬體設備的所有權仍然歸政府部門，而硬體設備的經營管理權則交給民間機構（蘇昭如，1993；蘇淑慧，1996；陳武雄，1997），這也成為政府提供公共服務的一種新趨勢（Levin & Sanger, 1994; Linden, 1994）。

有鑑於此，本文採用文獻分析法，探討部分服務仰賴契約執行的「契約型政府」（contractual government）的內涵及其重要實務，包括政府資訊的簽約外包與交易，以及政府福利服務的簽約外包的相關議題。

貳、契約型政府的內涵

一、民營化與簽約外包

根據 Hill 與 Bramley（1986）的看法，所謂的民營化是指各種不同形式的非政府的福利服務提供，政府透過擁有或管理權的轉移，引入市場原則經營及提供社會服務，使社會服務變成商品或半商品，也使服務使用者成為市場消費者的過程，其

活動則包括以下幾項：公共資產的出售、解制（deregulation）、開放較大的競爭、契約外包、公共服務由私部門提供、以最好計畫來運用政府部門和民間部門的財源，以及減少津貼補助並且增加或教導使用者應付費的責任（Jackson & Price, 1994；江亮濱、應福國，2005：57-58）。

契約外包可說是民營化策略措施中最常為人使用的方式，Thompson 與 McHugh（1995）認為契約外包意指組織選定的功能或服務項目交由其他組織提供；Sharpe（1997）認為契約外包是將組織部分或全部非核心的功能業務，交由外部具有專業能力的組織提供；王仁宏（2001：32）定義契約外包為將原本係由國家或其他公法人團體所經營的事業服務，不由國家或公法人團體直接處理，而基於達成特定行政目的之要求，由主管行政機關在保留必要範圍的監督控制權限下，透過單方授權或契約等形式，將之委託予民間企業代為處理興辦之方法；張數娟（2002）則將契約外包定義為政府部門透過契約關係，將部分職能業務委託另一團體或個人提供，政府則提供經費或相關協助，由民間部門履行契約中之服務項目或提供服務，契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的人口。歸納而言，契約外包意味透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關的協助，由民間部門履行契約中的規定項目或對標的團體提供服務，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數（Savas, 1987；張世賢、陳恆鈞，1997；江岷欽、林鍾沂，2000：388）。

契約外包由於能夠以彈性化方式減少政府支出且促進效率、效能，而被視為在傳統官僚遞送方式下最具吸引力的準市場機制（DeHoog, 1990: 318），其涉及了一套嚴謹的過程，包括可行性研究、準備契約、選擇受託者、監督契約與測量績效、監督問題之處理：第一，可行性研究主要是做服務的盤存，這包含檢視機關所提供的服務，將之分解成更明確的活動，確定成果的評估方法，也包含資源需求（人力、設備、預算）、存貨說明、品質指標、活動的環境要素等，然後考量成本，除了直接的成本外，還要加上委託成本（監督、投標、準備文件等），最後才決定何種服務可以委託。第二，在準備契約方面，契約可分為兩種：一種是「邀請投標」（invitations to bid, ITBs），主要考量的是成本問題；另一種是「提出計劃書」（requests for proposals, RFPs），主要考量的是服務的品質。第三，在選擇受託者方面，競爭是獲得最佳成本效益的方法，因此為了製造競爭，可以開放較多的選擇

對象，例如開放各級政府機構、營利、非營利組織、鄰里團體（neighborhoods groups）等加入參與提供服務。第四，在契約監督與測量績效方面，監督有兩個主要部分：一是確定契約的合法條件被遵守，受託者必須達成契約的法定條件；二是確定服務的水準。有時很難將每個可能的項目及服務明確化，同時也不能事先預知偶發事件，委託單位必須修正契約來解決問題。第五，在監督問題之處理方面，包括契約中斷、無法適當履約、變更服務水準、緊急回應、缺乏「競爭者」等問題之處理（Rehfuss, 1989: 61-119；廖靜芝，2000：465-466）。

二、契約

在實務上，簽約外包往往透過公辦民營的形式達成。公辦民營雙邊關係對等之關鍵並非能透過法律條文的規範就能完整解決，而應由公私雙邊關係的事項如何產生、如何運作來看，也就是由契約來看，回歸至公私間公辦民營關係產生的開始，先由政府根據其需要訂定招標計畫，而後針對得標對象訂立契約，締約完畢後雙邊關係的持續履行，乃至於契約期滿，每一個雙邊往復之互動過程都是透過契約在進行，所以契約才是真正的關鍵（王振軒、董瑞國，2006：249）。政府在公辦民營的運作過程中，為了確保契約的內容詳實，以及使簽約的過程周延完備和順利進行，並對契約的執行能加以有效管理、監督與約束，故契約的訂定及執行過程至少包含公開徵求、比較與選擇接受委託者、契約草擬、協商與訂定、監督與評估執行成效、續約或終止契約等階段和步驟。根據 Kettner 與 Martin（1987）的研究，可包括下列 5 個階段：第一，要求民間部門或志願部門提出計畫書或邀請投標，即邀請投標者提出工作計畫書。計畫書的格式和內容是相當彈性，且須具體可行的，其內容應包括服務方式、服務數量、服務所涵蓋的標的人口、成本計算、人事安排、行政程序與評估指標等。第二，競標者之間的比較與選擇，即透過公開甄選過程，決定合適的得標者；價格、其他服務提供的品質、方案需求的急迫性、社區的參與度、過去的服務績效等都應是比較參考的指標。第三，契約起草、協調與正式簽約，即透過不斷地協商溝通來尋求共識，訂定出合適的契約內容，以確保政府、受託機構及服務對象之權益。第四，監督與評估執行成效，即以監督這種定期檢查文件的作業過程，藉此確保契約執行符合規定的條文。第五，續約或終止合作關係，即在契約進行的過程中，政府應隨時評估受託機構的服務績效，以決定是否續約或

是終止契約關係，但是案主的需求應被視為締約的主要考量（江亮演、應福國，2005：62-63）。

三、契約型政府的能力與角色

Yang、Hsieh 與 Li（2009a: 683-684）確認出四項政府必須具備的契約「能力」（capacity），而這些能力都與成本、效率與品質的績效面向相關：第一，議程設定（agenda setting），其核心議題為確認特定服務於特定時間適用於簽約外包；第二，契約規劃（contract formulation），其涉及一個公平的競標程序，以確認出最適承包者並達成最佳契約；第三，契約履行（contract implementation），其與確實的財貨生產或服務傳送有關；第四，契約評估（contract evaluation），其強調建構正式的績效監測與報告系統以便承包者落實契約責任。

其次，在公辦民營的簽約外包形式中，一個契約型政府將扮演如下的角色：第一，市場引導者（market leader），即政府期許自己做「市場導航員」（market leader），在品質與價格上具競爭力，並設定服務標準以公權力強制民間公司遵守。第二，政府是最後一道防線的提供者（residual provider, or provider of last resort），即政府根據「財產與需要調查」（tests of means and of needs），提供基本的服務給那些無法在市場上獲得較好服務保障的人。第三，政府同時也是買方，即當政府購買成套的服務時，政府變成是一個中介、集體福利消費者的代表，向福利服務供應者購買完整的套裝服務。第四，政府是個「補助者」（subsidizer），即政府退出中介的角色，而只是提供金錢上的補助給予提供者。第五，政府是「規約者」（regulator），即政府負責訂立服務標準、制度規章、決定何種服務應被提供、同時依職權受理申請、審核資格並發照。第六，政府是「促進或協調者」（facilitator or coordinator），即交換資訊、提供建議等等。第七，政府是「風險的分擔者與散佈者」（bearer and spreader risk），即政府可在民間營運發生困難時立即補位，降低可能衝擊（Loney, Bocoock, & Clarke, 1991；萬育維，1995：207）。

四、公私協力

以上所述偏向政府面向的契約誘因與管理，然而契約型政府成功的關鍵亦在於

經由政府與民間的公私協力，將純粹市場的「契約文化」(contract culture)轉換為協力的「夥伴文化」(contract culture)，透過「共同參與」(co-operative)、協力同工(col-laborative)以營造互信互惠、風險共承的「夥伴關係」(partnership)之治理效應(Glendinging, Power, & Rummery 2002: 7-11；李宗勳，2004：49)。以行政院組織改造委員會推動「委外化」的理念與做法為例，¹各項目標中的相關原則為第一，分權與解除管制：順應「權力下放」與「解除管制」的時代潮流，讓地方政府與民間社會能有更多施展活力空間，「民間能做的，政府不做」、「地方能做的，中央不做」；第二，組織彈性化：與委外化有關的目標與原則交由組改會下設置的「功能調整小組」下之「政府民間夥伴小組」(由人事行政局主辦；經建會則負責「去任務化」業務)，規劃透過活用政府業務運作機制，將不必要由政府機關自行處理的業務委由民間經營。推動改造過程以「先檢討政府核心業務」做起，既要將具威權色彩的政府職能去任務化，亦要尋求政府與民間合作的空間，將能以民間資源執行的職能下放或釋出，其中可借重民間效能者將「委外化」。實際做法為：第一，機關委外：指機關整體業務委託民間辦理者而言，其概念僅存在於給付、服務及其他不涉及人民自由權利限制或剝奪的業務，對於非涉及公權力本質之業務，業務雖可完全由市場機能取代，但有市場失靈之虞，且民眾仍有此一業務應屬國家責任，須由國家自任或委託實施之強烈信賴及觀感時，宜採機關委外方式辦理。第二，業務項目委外：機關業務經檢討評估後，沒有應去任務化、地方化、法人化或機關委外的情形，而保留由國家機關自行處理者，一旦有公權力本質業務涉及人民自由權利限制或剝奪的業務部分、民間具有處理之能力且適宜由其處理者，或屬於給付、服務及其他不涉及人民自由權利限制或剝奪的業務部分、可以引用企業精神管理降低經營成本者，應積極推動對特定業務項目委外處理(李宗勳，2004：54-55)。

以上針對民營化與簽約外包、契約、契約型政府的能力與角色、公私協力等面向進行文獻探討，兼顧「政府供給」與「社會需求」的角度釐清契約型政府將業務委外的背景、基本原則、優點與策略；後節則從實務面觀察契約型政府的運作內

¹ 以下「相關原則」與「實際做法」的內容係參考行政院組織改造委員會網站(www.ey.gov.tw/~cor)，檢閱日期：2004年6月1日。

涵。

參、契約型政府的實務

近年來諸多文獻涉及契約型政府在實務上的重要議題，如政府資訊的簽約外包與交易（朱慧德、黃政霖，2006）、政府福利服務的簽約外包（王麗容，1993；林萬億等，1997；何凱維，2002；陳政智，2002；雷文玫，2002；姚蘊慧，2004；江亮濱、應福國，2005；陳怡如，2007；Kramer & Grossman, 1987; Gronbjerg, 1993; Hasenfeld & Powell, 2004; Smith & Lipsky, 1993）。茲舉這兩項議題為例說明其契約型政府的實務內涵如下：

一、政府資訊的簽約外包與交易

資訊可被處理為可生產、儲存與配置的商品；未予加工的原始資訊經由精煉、選擇、組合與解讀而增加其價值（DTI, 1990; Moore, 1990）。資訊與網路科技的快速發展與應用普及對政府部門原本的作業型態產生極大衝擊，政府部門對內需因應民間對服務水準要求不斷的提昇及人力成本的節約，對外需面對國際間提昇國家競爭力的壓力，因此藉由資訊簽約外包導入資訊技術，提供高效率、低成本且快速反應的服務，已成為政府部門未來執行作業的潮流；且政府部門業務日漸繁重，如果缺乏資訊簽約外包且不讓民間企業參與的觀念，將導致政府部門編制日益龐大及經費預算日益不足，有違世界潮流（朱慧德、黃政霖，2006：2）。

我國於一九九四年六月公告「政府業務電腦化報告書」，首次宣示政府資訊的簽約外包政策，隨後頒訂「各機關資訊作業委外服務作業要點」、「行政院所屬各機關資訊業務委外作業實施辦法」、「行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則」，就是為加速推動政府部門、學校、事業及研究機構的資訊業務簽約外包作業，以提高行政效率、落實為民服務、達成精簡組織人員、減少人事費用支出為目標，政府更於一九九八年五月通過立法，於「政府採購法」中將政府部門資訊服務、資訊技術之委任以法律型態支持簽約外包作業（朱慧德、黃政霖，2006：2）。

在政府資訊的交易方面，政府部門以不同的形式生產大量的資訊，如法律報

告、圖像、公共訊息文件、報告與統計摘要等 (Hadi & McBride, 2000: 555)。許多政府部門主張資訊配置是公共服務的一部分，其視資訊共享為首要目的 (Hadi & McBride, 2000: 557)，而調查資料、商業註冊、車輛註冊與選舉資訊等大型資料庫提供了將資訊配置給第三方以收取費用的機會。可交易的資訊多以電子化方式存續與配置，以大型資料建制的形式予以販售 (Hadi & McBride, 2000: 555)，這種資訊交易的價值鏈涉及蒐集、處理、配置、行銷與販賣資訊的各個階段，除此之外也需要支援服務，以協助有疑惑的消費者使用資訊產品 (Owen & Halm, 1989)。政府部門本身在資訊交易中的角色變成資訊產品價值鏈的協調者之一，著重與其他利害關係者的協商與契約監測 (Hadi & McBride, 2000: 557-558)。

然而，政府進行資訊交易的最大問題出在政府與「資訊掮客」(information broker) 間的關係，其可運用「代理理論」(agency theory) (Jensen & Meckling, 1976) 檢視彼此的「供應者/配置者」(supplier/distributor) 關係 (Lassar & Kerr, 1996)。代理理論探討委託代理關係中的控制本質 (McGuire, 1988; Mitnick, 1992)：委託者 (principal) (政府部門) 授能「代理者」(agent) (資訊掮客) 作為代表去行動，代理者比起委託者擁有較多的知識或資訊。委託者會希望轉移風險給代理者，並尋求藉由許多方法去控制代理者，例如投資於監測系統，如此委託者可獲得關於代理者行動的足夠資訊去控制後者，或是創造誘因讓代理者有效地展現委託者的欲求。對委託者而言，獲得關於代理者行動的資訊並因此降低資訊不對稱的代價是極為高昂的 (Hadi & McBride, 2000: 558)，因此政府部門是否能創造出可控制資訊掮客行動的誘因 (特別是財貨性誘因) 便至為關鍵。

二、政府福利服務的簽約外包

政府福利服務的民營化，主要受到一九七〇年代以降，英美等國對福利國家概念反省的影響，主張引入非政府部門的力量 (市場或志願部門) 來補足或替代政府的社會福利角色 (林萬億等, 1997: 5)。因此，社會福利的提供產生了新的形式，如「購買式服務契約」(purchase of service contracting, POSC)、抵用券等，皆以「新管理主義」(neo-managerialism) 的精神來管理福利國家 (林萬億等, 1997: 5)。

按照 Le Grand 與 Bartlett (1993) 的論點，政府福利服務的民營化並非是純市

場而是「準市場」(quasi-market)，也就是政府在履行福利照顧責任時，以市場的意識型態，經由契約體系和市場的力量，提供一個有效率、公平、有立即性，和有選擇性的福利服務。Le Grand (1982) 亦提出政府福利服務民營化實施成功的前提是健全的市場結構、消費者與供應者之間有足夠的資訊交換和不確定性降到最低、供應者要有供應的動機，而且最重要的是應儘量避免供應者爲了利潤而選擇有利的消費者(姚蘊慧，2004：42)。

美國的非營利機構素有提供服務給社會救濟接受者的悠久歷史。對服務貧困者有強烈承諾的非營利機構多與政府的社會救濟部門訂有契約關係，以提供特定的義務服務，比如兒童照護、矯治教育或職業訓練(Kramer & Grossman, 1987; Gronbjerg, 1993; Hasenfeld & Powell, 2004: 92; Smith & Lipsky, 1993)。我國爲了推動社會福利服務的民營化，內政部頒訂了「加強結合民間力量推展社會福利實施要點」；隨後台北市政府訂定「社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」；內政部復於一九八九年頒佈「內政部加強社會福利獎助作業要點」；台北市於一九九三年委託學者專家研擬「台北市政府委託民間團體辦理社會福利設施辦法草案」，積極推動民營化。內政部也在一九九四年參考台北市所訂的辦法研擬出「政府委託民間專業機構辦理殘障福利服務實施要點」，作爲地方政府辦理殘障福利服務委託機構辦理之依據。內政部在一九九六年訂定「政府鼓勵民間辦理社會福利服務實施要點」及「委託契約書範本」，一九九七年又訂定「推動社會福利民營化實施要點」。內政部在一九九七年訂定的「推動社會福利民營化實施要點」第三條明確說明政府委託民營的類型爲公辦民營，也就是政府提供土地、建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供社會福利服務(江亮演、應福國，2005：55-56)。

其次，社會福利民營化的潮流，使得社會福利服務的簽約外包被視爲是一個可以同時改善政府效率與效能的方法而廣爲推行，其考量因素爲：第一，透過大規模的服務可以降低單位成本，同時降低服務生產成本；第二，因服務委託民間提供，可避免政府部門中科層體制的限制；第三，民間機構的專業性較讓人相信能提供良好的服務品質；第四，透過契約委託，可增加服務使用者的選擇性，增加提供服務的途徑(何凱維，2002：21)。契約在法律上是被認同且可強制實施的，它包含了兩個團體間某種程度的交換，同時也暗示著一種購買的行爲(Kettner & Martin, 1990)，即政府部門經由約定關係向志願服務組織、公立機構購買特定服務來提供

給特定目標服務群體的一種策略（Hart, 1988），近年來已廣泛成爲服務傳遞的機制之一。其所產生的服務傳遞模式爲「服務購買」（purchase of service）或「簽約購買」（purchase of contracting），亦即政府有關部門（特別著重於社會福利部門）爲滿足及提供民眾所需的福利服務，改由其他政府單位或民間機構團體就其服務範疇內提供服務，而由政府委託單位給予所需之經費預算（王麗容，1993）。除契約外，政府也以「補助」（grants）、公辦民營及「抵用券」（voucher）等方式，透過民間機構提供各種福利措施及服務，以實現其法定責任（雷文政，2002：148；陳怡如，2007：111-112）。

肆、結論

觀察政府資訊與福利服務簽約外包或交易的實務運作內涵，確實有利於政府發揮「議程設定」、「契約規劃」、「契約履行」、「契約評估」的能力，滿足契約型政府對「市場引導者」、「最後一道防線的提供者」、「買方」、「補助者」、「規約者」、「促進或協調者」、「風險的分擔者與散佈者」的角色要求，並促進公私協力的治理效應。

根據 Yang、Hsieh 與 Li（2009b）的實證研究，目前我國中央政府官員對簽約外包績效的評價仍低於地方政府官員以及所有承包者，顯示我國契約型政府的推動猶有再努力的空間。事實上政府業務簽約外包經營的推展，在很多的個案，服務或產品的傳遞既是便宜，在財貨與服務的品質甚至比同樣是政府所提供的產品更讓人放心（Savas, 2000）。而「經濟合作發展組織」（OECD）每年所做的國力指標評估，將民營化列爲國家現代化的重要指標之一，而其中「政府業務委外經營」更是民營化項目的基調與主軸。面對全球化的浪潮，以政府業務委外經營作爲優質國家治理的渠道，結合社會民間力量，創造高附加價值的政府，並進而與全球治理接軌，在可預見的未來，這股思潮將廣布全球每個角落（李宗勳，2008；李宗勳，2002：34）。

綜上所述，從政府資訊的簽約外包與交易以及政府福利服務的簽約外包議題來看，這類公私合作輸送服務過程中的契約型政府也被稱爲「第三造政府」（third-party government），也就是政府提供資源，而由民間執行，主要的目的是爲了雙方

截長補短。一方面解決「政府失靈」(government failure)－須依法行政，講究「代表性」(representation)與「公平」(equity)，對於特殊性、實驗性、開創性的民間需求，則無法提供；一方面解決非營利的「志願失靈」(voluntary failure)－也就是「公益的不足」(philanthropic insufficiency)、公益的特殊性(philanthropic Particularism)、公益的父權性(philanthropic paternalism)與「公益的業餘性」(philanthropic amateurism)。因此，契約型政府的角色一方面設定目標，提供資源，確保資源的穩定，並設定評估標準；另一方面則是鼓勵市場的競爭與創新(鄭讚源，1997)。

參考文獻

- 王仁宏(2001)。**公務人力精簡策略之研究—以社教館所及社福機構委外模式研究為中心**。行政院人事行政局委託研究期末報告，未出版。
- 王振軒、董瑞國(2006)。**政策研究學報**，第6期，頁235-266。
- 王麗容(1993)。**社會福利服務民營化的理念、批判與前瞻**。**社區發展季刊**，第63期，頁70-82。
- 朱慧德、黃政霖(2006)。**政府部門資訊採購品質研究—就「高速公路電子收費系統」資訊服務委外之籌獲流程探討**。發表於中華民國品質學會第42屆年會暨第12屆全國品質管理研討會，中華民國品質學會，台北。
- 江亮演、應福國(2005)。**社會福利與公辦民營化制度之探討**。**社區發展季刊**，第108期，頁54-72。
- 江岷欽、林鍾沂(2000)。**公共組織理論**。台北：國立空中大學。
- 李宗勳(2002)。**政府業務委外經營的定位與省思—「入股台灣」與「夥伴政府」的視野**。發表於博物館公辦民營政策之理論與實務研討會，國立台灣史前文化博物館，台東。
- 李宗勳(2004)。**公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程**。**公共行政學報**，第12期，頁41-77。
- 李宗勳(2008)。**網絡社會與安全治理**。台北：元照。
- 何凱維(2002)。**非行少年司法轉向安置輔導保護處分司法單位與社福機構之契約**

- 關係—以南投地方法院與南投家扶中心為例。靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文，未出版，台中。
- 林萬億、陳郁文、秦文力（1997）。社會福利公辦民營模式與法制之研究。內政部委託研究報告，未出版。
- 姚蘊慧（2004）。社會福利民營化的再省思。通識研究集刊，第5期，頁39-52。
- 張世賢、陳恆鈞（1997）。公共政策：政府與市場的觀點。台北：商鼎。
- 張數娟（2002）。公共服務簽約外包活動特性與控制機制之探討—以監所醫療業務為例。靜宜大學企業管理研究所碩士論文，未出版，台中。
- 陳怡如（2007）。社會服務民營化「方案委託」之初探—以嘉義家扶中心執行監護權訪視為例。政策研究學報，第7期，頁109-138。
- 陳武雄（1997）。我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。社區發展季刊，第80期，頁4-9。
- 陳政智（2002）。社會福利機構主管對新管理主義因應之研究。東海大學社會工作研究所碩士論文，未出版，台中。
- 雷文玫（2002）。發包福利國？政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究。兒童福利，第2期，頁141-178。
- 萬育維（1995）。福利政策策略的新取向。社區發展季刊，第70期，頁201-216。
- 廖靜芝（2000）。公辦民營社會福利機構的契約監督。發表於2000年科技與管理學術研討會（The 2000 Conference on Technology and Management），台北科技大學，台北。
- 鄭讚源（1997）。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中，政府與民間非營利組織之角色定位。社區發展季刊，第80期，頁79-87。
- 蘇昭如（1993）。政府委託民間辦理社會福利服務之條件與方式。社區發展季刊，第63期，頁59-69。
- 蘇淑慧（1996）。現階段臺灣地區社會福利機構公辦民營狀況之分析。東海大學社會工作研究所碩士論文，未出版，台中。
- DeHoog, R. H. (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation, Three Models for Service Contracting. *Administration & Society*, 22(3): 317-340.
- DTI (1990). *Government-Held Tradable Information*. London: Department of Trade and

- Industry, DTI/Pub259/2K/5/90.
- Glendining, C., M. Power, & K. Rummery (2002). *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Southampton: Hobbs the Printers.
- Gronbjerg, K. A. (1993). *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenues in Social Services and Community Development Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hadi, Z. A., & N. McBride (2000). The Commercialisation of Public Sector Information within UK Government Departments. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(7): 552-570.
- Hart, A. F. (1988). Contracting for Child Welfare Services in Massachusetts: Emerging Issues for Policy and Practice. *Social Work*, 33: 511-515.
- Hasenfeld, Y., & L. E. Powell (2004). The Role of Non-Profit Agencies in the Provision of Welfare-to-Work Services. *Administration in Social Work*, 28(3): 91-110.
- Hill, M. & G. Bramley (1986). The State and the Market. In M. Hill & G. Bramley (Eds.), *Analysing Social Policy* (pp. 102-117). Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Jackson, P. M., & C. Price (1994). Privatisation and Regulation: A Review of the Issues. In P. M. Jackson & C. Price (Eds.), *Privatisation and Regulation: A Review of the Issues*. London: Longman.
- Jensen, M. C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Kettner, P. M., & L. L. Martin (1987). *Purchase of Service Contracting*. Newbury Park, CA: Sage.
- Kettner, P. M., & L. L. Martin (1990). Purchase of Service Contracting: Two models. *Administration in Social Work*, 14(1): 15-30.
- Kramer, R., & B. Grossman (1987). Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies. *Social Service Review*, 61: 32-55.
- Lassar, W. M., & J. L. Kerr (1996). Strategy and Control in Supplier-Distributor Relationships: An Agency Perspective. *Strategic Management Journal*, 17: 613-632.
- Le Grand, J. (1982). *The Strategy of Equality*. London: Allen & Unwin.
- Le Grand, J., & W. Bartlett (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. The Macmillan Press.
- Levin, M. A., & M. B. Sanger (1994). *Making Government Work: How Entrepreneurial*

- Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Linden, R. (1994). *Seamless Government: A Practical Guide to Reengineering in the Public Sector*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Loney, M., R. Bocoock, & J. Clarke (1991). *The State or the Market: Politics and Welfare in Contemporary Britain*. Cambridge: Policy Press.
- McGuire, J. B. (1988). Agency Theory and Organisation Analysis. *Managerial Finance*, 14: 6-9.
- Mitnick, B. M. (1992). The Theory of Agency and Organisational Analysis. In N. E. Bowie & R. E. Freeman (Eds.), *Ethics and Agency Theory* (pp. 75-96). New York: Oxford University Press.
- Moore, N. (1990). Information as a Tradable Commodity. *Open* 22, 7(8): 241-244.
- Owen, J. S. M., & J. H. Halm (1989). *Innovation in the Information Chain*. London: Routledge.
- Reh fuss, J. A. (1989). *Contracting Out in Government*. CA: Jossey-Bass.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Sharpe, M. (1997). Outsourcing, Organizational Competitiveness, and Work. *Journal of Labor Research*, 18(4): 537-549.
- Smith, S. R., & M. Lipsky (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thompson, P., & D. McHugh (1995). *Work Organizations: A Critical Introduction*. London: Macmillan Press.
- Yang, K., J. Y. Hsieh, & T. S. Li (2009a). Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69(4): 681-696.
- Yang, K., J. Y. Hsieh, & T. S. Li (2009b). Evaluating Contracting-Out Performance in Taiwan: Comparing Perceptions of Public Managers and Private Contractors. *Public Administration Quarterly*, 34(1): 51-75.

The Concept and Practice of Government by Contract: The Role of Government in Information and Welfare Issues

Ben-Chu Sun^{*}, Yueh-Pang Fu^{**}

Abstract

Privatization, based on which governments transfer their functions partly to the private sector by contracting out, load shedding, coproduction and deregulation, has become increasingly common recently. This essay first introduces the concept of government by contract, including privatization, contracting out, contract and the role of contractual government. Second, it explores the concept of role playing in government by contract around information and welfare issues through literature analysis.

Keywords: government by contract, privatization, contracting out

* Professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University.

** Assistant Professor, Department of Marketing Management, Central Taiwan University of Science and Technology.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

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 Rapaport¹

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

¹ 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。²

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

² 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。³

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

³ 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來看，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方式關係，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。⁴ 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」，根據李宗動 (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

⁴ 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。⁵

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

⁵ 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。⁶

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: 437），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。

⁶ 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。

正因爲 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，⁷ 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，因爲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

⁷ 舉個假設的個案，例如某個鎮立圖書館和當地社區家長爲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」(cooptation) 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？

吾人以為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為。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。

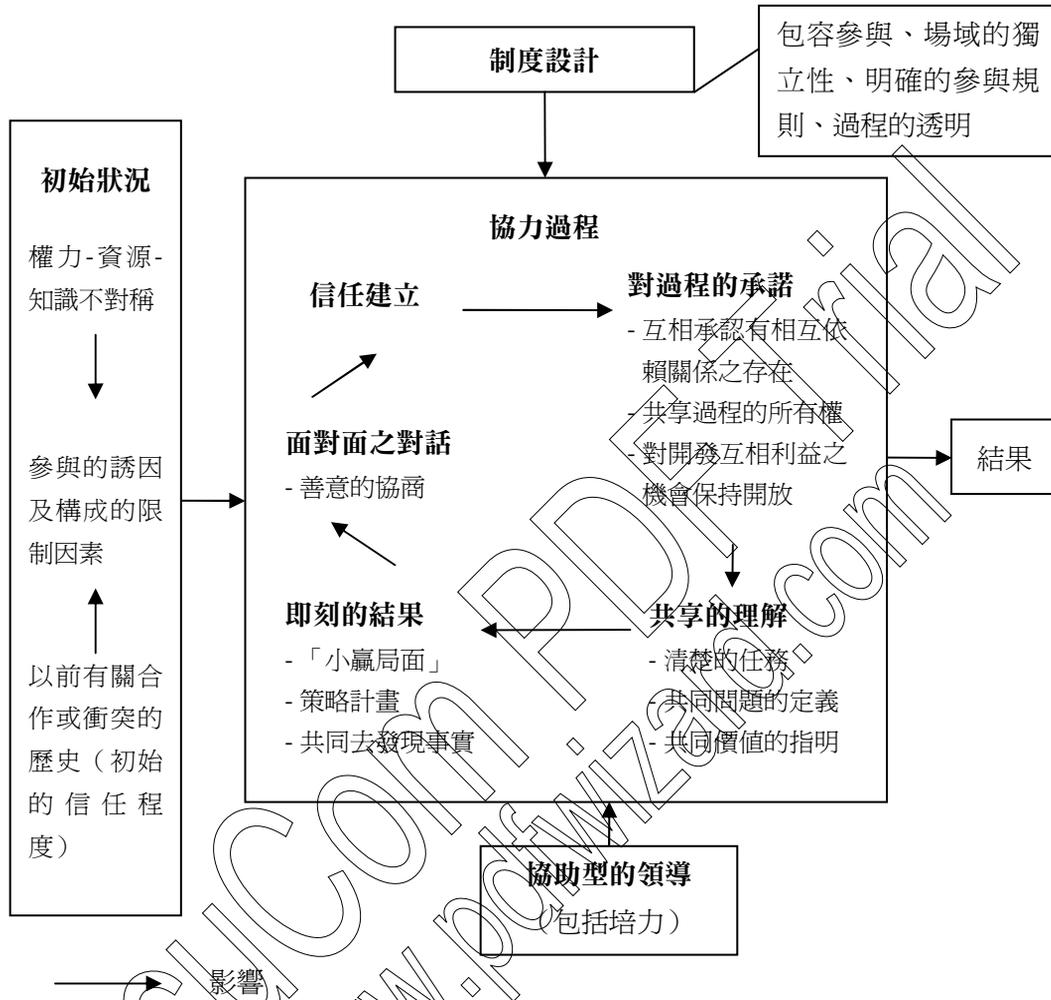


圖 2 Ansell & Gash 的協力治理模型

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性的互動關係；（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）。

類似這種吊詭的現象，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 & Skelcher, 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，⁸ 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

⁸ 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 POSDCORB⁵，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」，⁹ 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：¹⁰

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。

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

¹⁰ 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，¹¹ 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

¹¹ 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，只為了等待死亡，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。¹² 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

¹² 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发展策略時，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儘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，從而易於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吊詭現象，來進一步瞭解其內涵。這些吊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

- 王文字（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、林煥筌（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.

Barer, 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* (2nd 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. Buberly, & 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^{*}, Shih-Jye Chang^{**}

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

治安策略暨民間化治安體系之發展趨勢： 以新竹市警察局之「三區共構」為例

陳明傳*、李金田**

《摘要》

全球甚多民主國家，例如英、美、日、加拿大等刑事司法體系中已存在著很多的民間化機構。其中英、美、加、愛爾蘭、盧森堡、波蘭等國之私人警衛甚至超出警察的總人數。除此之外，一些非營利性之民間組織、志願團體、義工等亦如私人警衛一般大量的存在於民主社會，來協助警察或刑事司法機關，共同維護社會安寧。

作者引述警政策略發展之各類新趨勢，以及民間化治安策略各國實例，暨保全業與私人警衛之發展現狀，論述民間化治安體系之發展確實在治安維護效率與效果方面，有其一定之時代需求與優勢。最後，以新竹市警察局在此方面之革新實驗為例，說明我國警政在此方面發展進程以及未來廣續研發之方向。

[關鍵詞]：警政民間化、民間化治安體系、警政策略

投稿日期：99年6月12日；接受刊登日期：99年7月7日。

* 中央警察大學國境警察學系教授。

** 新竹市警察局局長。

壹、治安策略之概述

「現代警察」概念之形成，最多也只能推至兩百餘年前的法國警察（Williams, 1979: 7），當時警察之概念往往與政府（government）之涵意雷同。

至英國皮爾爵士（Sir Robert Peel），爲了提高治安效率，以止息當時日漸惡化的治安，在間接受歐陸一元化正式警察組織的影響下，並兼顧「受地方控制」（local control）與「人權之保障」的英國傳統，而在兩相平衡下，終在一八二九年之首都警察法案（Metropolitan Police Act）中以民眾警察之概念（People's Police），擺脫以往政治干預，並以專業化之概念，創立了大多數警察研究者所公認爲「現代警察」之發軔的新警察制度。而根據英國皮爾爵士於西元一八二九年創立現代化警察時，對於警察角色定位所稱，治安本來就是每一位國民之責任，警察只不過是來自民眾的公務人員而已；故而警察與民眾應該是一體的，且理應共同合作來維護社會秩序。因此二十世紀八十年代，遂有復古式之治安策略，即所謂社區警政再次成爲主流思潮，而當時遂有學者主張，警察乃應是一種觸媒（catalyst）、聯絡者（liaison officer）、諮詢者（consultant）或教練（coach）的治安角色（陳明傳、孟洛（J. L. Munro）、廖福村，2001：25）。

審度二十世紀末各先進民主國家之警政策略發展，即欲突破傳統警政只著重「機動、快速」與犯罪偵查爲主之舊策略，而演化成下述諸般新取向。然在體認此大趨勢之前，吾人亦應先瞭解其基本精神乃環繞在「求社會整體資源之整合以便能有效的偵查與預防犯罪」及「警政工作品質的提升」等兩大中心課題上所產生之新策略。而此新策略咸認能更有效及更科學的解決治安問題。而此實乃復古式的將皮爾爵士之偵查與預防並重、警力與民力結合的經典哲學與思想，再一次反思與去蕪存菁運用的結果。至二十一世紀初，現在警政的重要策略，則有以下數種發展：

一、警政社區化（Community Oriented Policing）

警政之推展不只著重犯罪之壓制與偵查，並應強調犯罪之預防，且以社區內民力之運用與各機關間之合作，爲八〇年代之後世界各先進國家警政發展之主流。故而運用民力重組巡邏的活動，及警察組織內部管理的分權化，便成爲警政發展的重

要策略（陳明傳，1992：7-9）。而此策略屢被證明在犯罪之偵查、民眾之安全感、與員警工作之滿意度等三方面較有成效（陳明傳，1992：287-311）。

二、警政民間化（Privatization of Policing）與公民社會之公私協力（Public-Private Partnership）共同治理

英、美、日等先進國家在九〇年代之警政發展，已達民間警衛之人力與預算均超出正式警察甚遠之境地。其發展除受前述諸項警政管理之思想與策略改變之影響外，民間警衛需求之自然成長亦為其助長因素之一。

國家行政強制力之執行或處罰之手段，為了公正、公平與安全的因素，在民主社會中大都由國家行政部門來執行，很少假手於私人企業來代理。但是近年來由於下述二種認知，改變了此種現象：在世界多數民主國家，如英、美、日、加拿大等，於刑事司法體系（Criminal Justice System）中已存在著很多的民間化的機構（Privatization）。其中英、美、加之私人警衛（private security）甚至超出警察的總人數。除此之外一些非營利性之民間組織、志願團體、義工等（或謂民眾化 Civilianization）亦如私人警衛般大量的存在於民主社會，來協助警察或刑事司法機關，共同維護社會安寧。然而傳統想法則認為，國家有供應（supply）及擔起（take）刑事司法及社會正義的責任與義務。但是如果無法提供上述服務，則現代之想法轉變為，其全權處理之法定性就受到了挑戰。故而在國家法令權力未受侵害時，私人機構亦可參與，並應受到容許及鼓勵（Matthews, 1989: 2-33）。此發展趨勢與李宗勳先生於〈社區營造與安全治理－從單一管理到共同經營〉一文中，所引述之 Agranoff 與 McGuire 以《協力型公共治理》為書名作為地方政府新的經營策略，協力式公共治理以及網絡治理所產生的嶄新概念（李宗勳，2010a），此觀點亦與作者前所論述公私協力為同一概念與新趨勢之發展。而所謂公共治理的協力價值及其對民主意涵的論述，成了公共行政學者以民主治理原則來檢視實際或理想的協力治理案例的民主實踐程度。故而新治安策略思維已從國家社會轉型為公民社會，警政組織要破除以往「警察為首」、「治安為先」的單向管理與管制迷思，轉而根據社區問題屬性，以社區自身所認知問題解決順序，在自身權限內盡量給予社區協助，讓社區有投入參與的能量及永續基礎與接手意願，以共同經營探詢安全風險與可接受風險。

另外亦與晚近所謂「第三造警力」(Third Party Policing)有相同社區治安經營的共同理念、原則與發展之趨勢。因為我國政府的治安政策與社區營造,長期的責任早已經壓垮公部門最早的初衷,能不能藉此翻轉,讓社區找到機會重新自我審視,建構出一種不屬於公部門價值的觀點與公私協力經營之策略,誠屬於我國治安策略重大之挑戰與課題,而此私部門之參與即所謂之「第三造警力」。「第三造警力」係以市場及社區為基準展開的犯罪防護;該趨勢運用社區警政與問題導向警政之優點,並參考情境犯罪預防之策略,企圖結合第三造良善民眾或市場機制共同參與犯罪防護。該種趨勢是更廣義的「去中心化警力」(decentralization of policing)的一部份,即警力從國家控制的管理機構向以社區和市場為基準的第三方移轉(李宗勳,2010b)。

三、問題導向警政 (Problem-Oriented Policing)

問題導向之策略經常與前述社區警政之策略相輔相成,互為運用。而且社區警政大都包含問題導向之策略。唯其二者最大區別,或在於問題導向之策略較不強調警察遂行「社會工作者」之角色,而僅強調在「執法」工作上之策略性改變或運用(Goldstein, 1990: 24-26)。故而較著重基層人員之參與式管理策略及治安問題之整合與分析。其中心工作包括:將治安相關問題做「整體」(grouping)分析,即將類似之治安問題整合地加以分析,並提出治本之對策,而不是單一事件的緊急個別處置。各階層員警廣泛蒐集問題情報,對問題作系統研究分析,對該類問題提出最妥適之處置方案,建立預警立場(proactive stance),即提出預防機先的防治措施(Goldstein, 1990: 32-49)。此種整合問題之情報來做預警式研究分析,並提出根本性的解決方案,確實可以更澈底有效的解決該類問題。此種以科學及整體分析之警政策略,比傳統警政「單一事件、個別機動快速的處置」之作法,要來得根本而有效。

四、品質警政 (Quality Policing)

警政推展宜跳脫傳統警政只講究「量多」之窠臼,同時亦應講究以顧客為導向之策略與服務品質的提升。故警政品質的管理,遂成為二十世紀末繼前述二種策略

的發展之後，補強此二策略的警政管理革命。當然此運動亦受到管理科學（或公共行政）系統理論時期，講究品質提升之趨勢所影響。而從前述警政發展過程之傳統警政、社區警政、及整合時期三階段的發展亦可發現，其與管理科學之科學管理、人群關係（修正理論），及系統理論等三時期所主張之原理原則有密不可分之關聯性。當然，管理科學各階段之發展自然亦受當代思潮與社會大環境變遷所左右，所以警政工作要達到警民密切合作以抗制犯罪，及創造一個更好的內部組織氣候，品質的管理便成為不可不注意的發展趨勢。而在此趨勢影響之下，歐、美、日等國警政遂以服務品質提升為其重要的策略，在其發展經驗中，必須具備下述諸條件：受過良好溝通訓練的高品質之基層警員、高品質且肯授權之領導幹部、參與式之人性化管理工作設計及以提升服務品質為訴求的警察角色之重新檢討定位，例如以顧客為導向之策略（Galloway & Fitzgerald, 1992: 1-7）。在此策略下，不但因為參與式的管理模式而使警察內部組織氣候良好，對外的服務品質與社會整體抗制犯罪之力量也能更有效的提升，可謂一舉數得。

五、預警式的警政管理、資訊統計之管理及知識經濟之管理

預警式的管理模式主張諸般警政措施，包含勤務、人事、組織管理等均要根據時空因素變化而有預先分析與計劃之概念，不要以傳統經驗或規則，一成不變的推展工作。故而科學性（講求實證）與計劃性（講求資料蒐集與系統分析），便成為警政管理的中心工作。是以，策略性計劃（strategic planning）與決策分析就成為警政諸多管理工作的重要依據。而此模式之警政管理亦受管理科學之行爲及系統理論之影響甚鉅。同時亦可視為補強警政管理新思潮的管理新措施。此措施即強調行政管理的預先分析（proactive）與計劃性，而不僅是做事後補救（reactive）之行政作用而已。

資訊統計之管理（COMPSTAT & CITISTAT）方面，一九九〇年代，以 CompStat 與 CitiStat 的資訊統計管理與分析系統為基礎之管理技術，分別由紐約市與巴爾的摩市引進，此後被其他許多城市仿效。此種管理技術的目標是改善政府機關的執行績效及增加全體同仁之決策參與及分層授權與責任。CompStat 是“computer comparison statistics”（電腦統計比較），一個讓警方可以用來即時追蹤犯罪的系統。包含了犯罪資訊、受害者、時間與發生地點，另外還有更詳盡的資

料讓警方分析犯罪模式。電腦自動產生的地圖會列出目前全市發生犯罪的地方。藉由高科技「斑點圖法」(pin-mapping)之方法,警方可以快速的找到犯罪率高的地區,然後策略性地分派資源打擊犯罪。雖然全國其他警察部門也使用電腦打擊犯罪,但紐約市警方更進一步地用在「犯罪防制」。在發展 CompStat 時,紐約市警局將全市 76 個轄區的主管聚集在一起,破除了巡佐、警探與鑑識專家傳統上的隔閡,以往的各自為政已不復存在,現在每週都舉行會議,以輻射狀的方式檢視電腦資料,嚇阻某些地方的犯罪事件。在這些會議中,地方主管會拿著可靠的報表進一步地提出規劃,藉以矯正特定的狀況。另外一個 CompStat 重要的步驟就是持續的評估(assessment),最後建立一個警察社群,邀請地方老師、居民、企業負責人一起會議協助打擊犯罪(Worcester Regional Research Bureau, 2003)。

至二十世紀末二十一世紀初,管理科學界盛行知識經濟之概念(Knowledge-Based Economy),此名詞乃源自一九九六年十月八日在 OECD(經濟合作發展組織)發表的「科學、技術和產業展望」報告中,曾提出「以知識為基礎的經濟」。一九九八年世界銀行和聯合國也分別採用知識經濟這個名詞。二〇〇〇年我國經建會召開「全國知識經濟會議」,行政院也函知各公務機關研究「知識經濟的發展方案」。許士軍先生曾指出,所謂知識經濟有下列三原則:(1)知識運用的原創性(creativity or originality),而非經驗性或重複性使用。此與孟洛教授(陳明傳、孟洛(J. L. Munro)、廖福村,2001:133)在論超級警政(Turbo-Cop)時所謂「經驗的誤謬」(The Fallacy of Experience),有異曲同工之論理。(2)知識之運用乃直接的使用與投入,而非間接的援用他人智慧或方法。(3)主動與廣泛的結合與運用各類之知識與科技,而非被動性的遵照既定之規範辦事(高希均等,2001:3-4)。

六、整合型的警政(Integrating Policing)

社區警政較強調犯罪之預防及社會資源之整合,唯犯罪之偵查與警察本身專業化能力之加強上亦相當重要,而這可能為其想法所較不注意者。復以社區警政在犯罪的控制上,並非在所有地區都得到預期之效果。故而運作警政之想法遂導向其二者整合之方向來發展。

至於其發展之軌跡,即一方面繼續加強警察專業化,一方面卻在加強保障人權

及提高為民服務品質與行政中立化。而這似乎又回到一八二九年皮爾爵士理想的新警察（New Police）的概念。

七、情資導向的警政（Intelligence Led Policing）

美國自二〇〇一年九一一恐怖份子攻擊紐約州的雙子星摩天大樓之後，其國內警政策略即演變成應如何從聯邦、各州及地方警察機構整合、聯繫，以便能以此新衍生之新策略，更有效的維護國內治安。進而，又如何在此種建立溝通、聯繫的平台上，將過去所謂的資訊（information）或資料（data）更進一步發展出有用之情報資訊（intelligence），以便能制敵機先，建立預警機先之治安策略（proactive stance），此即謂為情資導向的新警政策略（Oliver, 2007: 163-169）。

貳、民間化治安體系之發展趨勢

其實「現代警察」從一八二九年在英國倫敦由皮爾爵士倡導而誕生之後，即一直強調先期預防之理念（crime prevention）（Thibault, Lynch, & McBride, 1985: 4）。而後之所以偏重於事後犯罪偵查被動的行政取向（reactive），乃受環境變化（即強調效率與科技）及決策者思考方向之轉變所致。故如前所述，皮爾爵士之偵查與預防並重、警力與民力結合的經典哲學與思想，乃又再次主導全球治安治理的發展方向，而後者警力與民力的結合，遂成為第二個當代全球治安治理的重要發展趨勢。

至所謂民間化（或民營化）之警力發展，曼寧（Peter K. Manning）在一篇論文中謂有三種理論或可以來解釋此現象：（1）執法的虛空理論（vacuum theory）：即私人警衛之興起乃因警察無法滿足一般社會大眾需求。其理論之缺點為正式警察並非真正停止其發展，而且其發展已頗有成效。（2）大企業、財團興起之理論（the mass property theory）：即私人大企業或財團的產生，促使了私人警衛的需求增加。其理論之缺點為只解釋私人警衛遽增的一部分原因而已。（3）社會控制的手段理論（instrumental social control theory）：即對某特定狀況所定之規範，透過法定程序檢定，而被一般社會大眾普遍認同。故而私人警衛或公共警察之工作執

行，均爲了社會安寧秩序維護的同一目標下，合理及必須的手段。而曼寧自認此理論之解釋能力最強（Manning, 1991: 1-13）。

另從管理科學在二十世紀中所倡之效率主義、進取主義，或從政治與行政學中所主張的利益團體自由主義（interest-group liberalism）及公共選擇學派等所強調的市場機能、自由競爭與多重選擇等主張，以給民眾提供更佳的服務，來解釋私人警衛或民營化之趨勢（李宗勳，1992：22-83），均可爲曼寧所歸納的三種理論所涵蓋。故而無論何種理論之解釋，均在說明七〇年代之後，各國刑事司法機構受到預算的緊縮、犯罪率的上升、大企業的形成與民眾需求加強等多重因素，使得刑事司法體系進入了另一個新紀元，即民間化。

一、民間化治安體系策略之效益評估

（一）對社會整體發展之效益

民間化治安體系策略之守望相助可提升社會安寧秩序，並且有效的降低犯罪率。例如密西根州佛林特市（Flint, Michigan）從一九七九年至一九八二年3年的實驗中，該市之全般犯罪率，確因守望相助等有關計畫而顯著的降低（Trojanowicz & Bucquerous, 1990: 200-215）。同時治安良好就較可能爲社會發展提供一穩定成長空間，日本社會發展即爲最佳之範例與佐證。

（二）對社區之效益

民間化治安體系策略之守望相助可爲社區創造一個較高品質的生活環境。不但因爲鄰里之聯繫，使社區更融洽團結並相互扶持幫助，而且因爲危害狀況之減低，而使生活品質日漸提昇。例如英國某一高犯罪率之社區柯克豪社區（Kirkholt），從一九八六至一九八七年經內政部資助下，從整合社區內各機關，如建築、警察、矯治、瓦斯、電力、及大學教授等，共同分析社區環境及犯罪問題所在，並經過各方面檢討及社區環境重新設計與適切守望相助活動後，結果該社區最棘手的竊盜問題遂迎刃而解。其成果如圖 1 所示，其乃爲柯克豪區與其它沒有守望相助地區之竊盜案的比較。

（三）對社區民眾之助益

民間化治安體系策略之守望相助對社區民眾之最大助益，除了能得到鄰里居民互助扶持之外，就是能提高居民安全感、降低恐懼不安心理（fear of crime）。而此點為全世界各先進民主國家推展守望相助之效益評估時，較無爭議或較沒有不同實驗結果的共通點。而此亦為守望相助最可貴之處，因為社區居民當然樂見破大案，但社區居住環境之安全感或許更有需要性及急迫性，而且與個人更有密不可分的直接關聯。另者對政府執法機關之執法效率上，亦往往有料想不到事半功倍之助益。

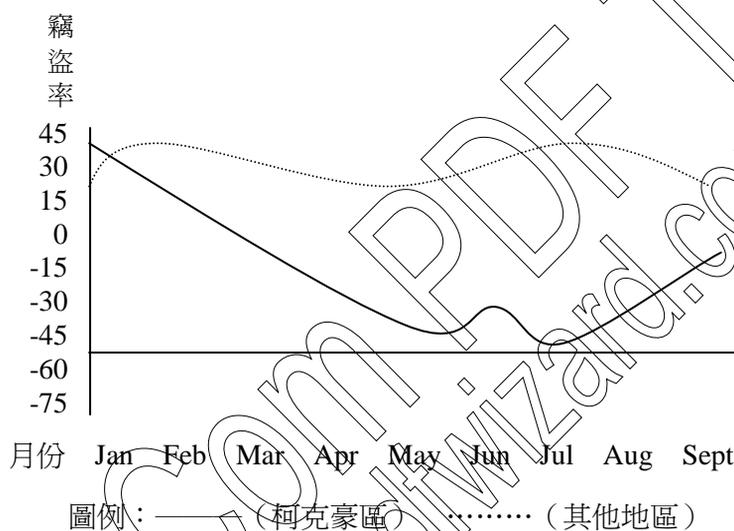


圖1 英國柯克豪區與其他地區竊盜率比較圖（1986-1987）

資料來源：Home Office (1989: 25)

二、民間化治安策略各國之實例暨保全業與私人警衛之發展

(一) 民間化治安體系策略各國之實例

1. 日本

日本警察觀諸各國多元有效且高品質治安政策之發展，遂於一九九二年經由國會通過制定「社區警察之革新強化」法案，強化警勤區（日本稱之為受持區）與派出所之預防犯罪，及整合社區資源共同抗制犯罪之功能，以便提升該國抗制犯罪效果。自一九八二年起，每年五月所有日本警察單位均定期的作民意需求調查，以一

九九二年爲例，即有 80.9% 的民眾意見有被執行。後述新加坡警政改革，亦以日本之成功經驗而定期作民意調查。至一九九一年八月止，約有 97% 之日本派出所與駐在所，有定期分發治安通報 (Mini Publication Papers or News Letter) 至轄區內各個住戶，並以家戶訪問的執勤方式 (door to door visit)，來整合民力及建立警民合作的夥伴關係；且每一派出所，根據二〇〇六年報告，均有民間所組成之治安聯繫與諮詢委員會 (Liaison Council)，與警察定期開會並訂定與執行警民合作之社區治安維護方案 (National Police Agency, 2006a)。據日本警察調查，約 73.8% 之犯罪，是因爲此種警民合作與聯繫之功效，而促使破案之 (National Police Agency of Japan, 1992)。同時也因爲此種策略，才能真正落實以民爲主的國家政策，與合乎民主之世界潮流 (陳明傳、孟洛 (J. L. Munro)、廖福村, 2001 :45)。然而，日本警政機關所公布的數據，卻可發現，反應時間快，確可破更多的刑案。然大部分 (如上所述佔 73.8%) 的刑案亦都因爲基層受持區 (Koban) 警察之主動參與而偵破，故亦非完全爲機動巡邏人員之高密度巡邏有以致之 (National Police Agency of Japan, 1992)。其基層派出所 (Koban) 至二〇〇四年四月止之統計共有 6,500 個派出所，7,600 個駐在所，全國 245,000 個警察有 88,000 個員警 (約佔 36%) 在此基層單位，從事社區警政的社區治安與預防的任務。且約有 3,000 個退休員警以部分時間之志工方式擔任派出所諮詢委員 (Police Box Counselors) 的協勤與協助居民或社區治安等工作。此基層組織於二〇〇四年共完成 324,000 件刑案的偵查逮捕嫌疑犯的工作，佔全國刑案偵破 389,000 件的 83%。一般違規案件之執行則佔全國的 66%，交通處罰則佔 53% (National Police Agency, 2006a)。

日本在社區犯罪預防措施上，自從一九七七年起就有全國性之防犯協會聯合會，並在都、道、府縣有都道府縣防犯協會，及各地區之防犯協會，各地方上之團體及民眾均積極參與。截至一九八七年止全日本約有 47 個縣級 9,200 個市級防犯協會 (National Police Agency, 1989: 69-78)，並在各地區設有民間自助性的防犯活動，例如設有防犯聯絡所，實施地區的事件、事故通報、防犯座談會等，並承擔著向住民傳達警察或上述縣市級防犯協會的通報及資料等。而此聯絡所被設在超市、報攤、或私人住宅等，一九八〇年日本警察白書稱約有 660,000 個聯絡所，約每 54 戶就設有一個。至一九八九年該書之資料顯示聯絡所已增至 791,163 個。若單以東京都爲例，則至一九八九年止，此種聯絡所約每 30 戶就有一個，足見其守望相助

及防犯協會觀念的深入民間。從此也可瞭解其治安良好的原因所在。而除防犯協會、防犯聯絡所外，並有保全公司及各企業團體、公司行號、機關學校之守望相助組織（National Police Agency, 1989: 58）。根據二〇〇六年日本警察廳報告，從一九八一年受害者賠償法立法之後，一九九〇年委由警察機構來執行對受害者之協助，至一九九六年二月更根據法律規定，訂定「協助受害者求償的標準作業程序」（Guidelines on Relief Measures for Crime Victims）供全國警察遵行，對於治安維護進入一個更周延時代（National Police Agency, 2006b）。

2. 英國

英國國會亦曾於一九八〇年代經過石卡門爵士（Lord Scarman）之提議，規定各警察單位必須成立史卡門治安諮詢委員會，與各社區之委員代表共商治安大計，突顯英國各界認為警民共同防治犯罪之重要性。二〇〇二年七月二十四日英國通過警察改革法案（Police Reform Act），乃延續二〇〇一年十二月五日公佈之「新世紀警政改革之藍圖」（Policing A New Century: A Blueprint for Reform）來規劃與立法，其精神在如何整合英國警政之傳統的專業化發展與當代社區警政之策略，欲提升其抗制犯罪與為民服務之品質。

在一九八四年的英國犯罪之問卷調查中，僅有一半的樣本人口聽過鄰里守望相助之計畫（Neighborhood Watch），其計畫標誌以「狐獴」（meerkat）為代表（The Metropolitan Police Service, 2006），取其團結互助以共同抵禦外敵之意。牠是沙漠裡一種群居的動物，每次離開地底下的洞穴時，都會先站立起來四處觀察是否有敵人，不論在覓食或是曬太陽，都會保留一位哨兵，負責警示危險的工作。

至一九八八年英國之調查中，已高達 90% 的樣本人口知道此類守望相助計畫（The 1988 British Crime Survey）（Mayhew, Elliott, & Dowds, 1989: 51）。至一九八八年初，英國的英格蘭及威爾斯已有 14% 住戶為守望相助之成員，約為 250 萬戶參與該活動，至今其總量應該更高。另外英國在一九八六年有不到 2 萬個社區守望相助計畫，一直到一九八九年快速增加至 7 萬 4 千餘個守望組織（Home Office, 1989: 28），近年來並在快速持續成長中。

二〇〇六年倫敦首都警察更推出一個社區治安的新策略，即社區治安守望相助

之團隊計畫（Introducing a new era in policing- Safer Neighbourhoods Teams）。¹ 每一組團隊由一至兩位社區治安諮詢委員（council wards）參與，執勤時通常由一位巡佐、兩位員警、及三位社區守望相助成員所組成（Police Community Support Officers, PCSOs），並於二〇〇七年在倫敦地區全面建置完成。如此可使得警察更接近民眾，且與社區密切的結合在一起，建立伙伴的關係，以便更全方位、更長效性的解決該社區的治安問題，及降低犯罪的發生。該團隊在倫敦 624 個選舉區（electoral wards）中設立，該計畫從二〇〇四年四月開始執行，至二〇〇六年四月止，共有 256 個團隊於 8 個行政區（Borough）設置完成，並於二〇〇七年全數完成。

另者英國最新的民力運用新作法之重要策略如下：倫敦大都會警察局於二〇〇二年引進警察社區輔助人員（Police Community Support Officers, PCSOs）制度，以增加見警率，並讓正規警察更有餘力來運用其專業技能與訓練來打擊重大犯罪，增進社區安全。PCSOs 是警察參與社區活動的關鍵，讓警察與民眾間建立橋樑。因此，他們聚焦於社區的需求，與市民接觸與互動，協助創造更安全的社區。PCSOs 可以是全職人員，也可以是兼職人員，甚至可以和其他人一起分擔工作。一般而言，PCSOs 執行例行性工作，協助並支援員警、收集情資、協助執行巡邏勤務，由於他們的出現，讓市民感到安心，他們儘可能地參與各種不需要使用警察權的較簡易工作。除了警察社區輔助人員（PCSOs）以外，英國倫敦還有類似我國義警的機構：大都會特殊警察（The Metropolitan Special Constabulary, MSC）。MSC 是與正式編制警察一起工作並提供協助的自願服務人員（志工），他們提供給倫敦 32 個街區居民重要的連結機制與管道。特殊警察（Special Constable）有等同於正規警察的權力，並且穿著相同的制服，並且願意每個月至少提供 25 個小時，來做對他們自己或社區有益的事。因為是義務職，所以政府不會支付任何費用，甚至是交通費。但是當值時會收到點心費的津貼，以及政府製發的制服，以及鞋子的津貼。倫敦除了此本土型的多元化之民力革新之外，自願者可來自任何各行各業，也許是家管、老師、計程車司機、會計、攝影師等等。越來越多雇主持持他們的職員來參加

¹ 2008 年 9 月 15 日及 2010 年 7 月 1 日取自 London Metropolitan Police Service 網站，網址：www.met.police.uk/saferneighbourhoods/introduction.htm。

此種特別警察之活動，例如：零售人員來擔任商店守望巡邏人員（Shop Watch）、政府職員來擔任分局巡邏人員（Borough Beat）、大學職員及學生來當校園守望巡邏人員（Campus Watch）。²

3. 美國

至於美國，則其前總統柯林頓更於一九九三年九月簽署一個「國家及社區之信託法案」（National and Community Trust Act of 1993），叫做 AMERICORPS。吸收退休警察及老師為義工，來輔導青少年及改善環境與生活品質，至一九九六年招收十萬名義工，參與此活動（Reno, 1993:2-3）。無怪乎曾有某報報導美國的兩億人口中，約有一億人在從事各種型態的義務工作，誠然信而有徵。此種豐沛的社會力發展，與警政策略的善加運用，在世界各地均能唾手可得找到例證。

而美國全國社區治安方案中有所謂「全國社區安全的慶典之夜」（National Night Out, NNO）之社區治安方案。該方案乃於一九八四年由全國市鎮之守望相助協會所提倡（The National Association of Town Watch, NATW），因為全美當時參與守望相助相關方案者僅佔 5% 至 7% 的人口，故提此計畫希望全民參與社區治安，使得夜晚不必懼怕且可歡樂的慶祝。開創之第一年僅 23 州的 400 個社區加入，但至第 18 次該方案的年度會議時，二〇〇一年八月七日之統計，已有 9,700 個社區，3 千 3 百萬人分別自美國的 50 個州、加拿大的都市、及全球的美軍基地之社區參與此計畫。故其目標不僅只是以一天夜晚來慶祝社區守望相助與治安維護之成功，而是要擴大其效果至一年內的其他之 364 天的每一天都很安全。

誠如美國當代警政學者史科尼克（J. H. Skolnick）及貝利教授（D. H. Bayley）在檢驗了美國六大都市的警政發展之後，得到了一個重要的結論，即八〇年代的都市警政已遠離了六〇年代以來，強調警政專技化、專業化的發展趨向，而進入了以重視社區守望及犯罪預防的新策略（Skolnick & Bayley, 1986: Viii）。故而全美國各大小城市、郡鎮均有各式各樣之警民合作或守望相助計畫在實驗或推行。如一九八五年一份調查研究即顯示，在全美 143 個接受調查之警察局，大都有守望相助或警民合作計畫在進行著，其中又有 28% 正在擴大計畫，41% 穩定成長。而高達 96%

² 2008 年 9 月 15 日及 2010 年 7 月 1 日取自 London Metropolitan Police Service 網站，網址：<http://www.metpolicecareers.co.uk/pcso/index.html>。

受訪者稱其種策略必將會在其機關中持續的擴展（Trojanowicz & Harden, 1985: 8-23）。

4. 新加坡

新加坡警察自一九八一年由李光耀總理倡導社會安寧秩序之維護應向東方學習（意指日本）。故至一九九二年改變警政策略，從集中警力及提高機動性之犯罪偵查策略，到同時重視犯罪預防之策略，是以設置完成 91 個鄰里警崗。而此策略的目的之一，即為糾合社區內之民力，以便警民及鄰里守望相助，共同來維護社區內之安寧秩序。故鄰里警崗重要任務之一即為推行社區犯罪預防之會議、座談、宣導及展覽等工作，並與社區內之各類犯罪預防協會、地區人民團體密切配合聯繫，守望相助共同防治犯罪（The Republic of Singapore Police, 1990: 47-52）；實施以來鄰里安寧得到更週延的確保。

新加坡警政機關亦以最佳品質之警民合作的建立，及提供最高品質服務為其警政追求之標竿。³ 因而新加坡於一九九六年起，為了落實社區警政發展，及迎接二十一世紀之挑戰，運用品質警政、組織再造及學習型組織之原理，將一九八三年之後行之有年且效果甚佳之鄰里警崗制（Neighbor Police Post, NPP），提升為鄰里警察中心制（Neighborhood Police Center, NPC）。其制度將 20 人左右之派出所結合，並再造成約 80 人的大派出所，並借單一窗口報案，且一人服務到底之制度設計（重大刑案除外，以組成專案小組處理之），以便提高服務品質。至其服務項目則包括：1. 報案之立即反應（fast response），2. 服務台（counter services），3. 社區聯繫與家戶訪問（community liaison and house visits），4. 預警機先式之巡邏（proactive patrols）。而其工作原則建築在下列四項原素之上：1. 一次服務到底（one-stop service），2. 社區導向（community focus），3. 多元勤務派遣與資源運用（flexible deployment of resources），4. 團隊學習（team based learning）。經此組織再造，員警團隊精神及工作績效顯著提升，民眾對警察工作之品質也給予較高之評價（內政部警政署，2007a）。

³ 2003 年 8 月 15 日及 2010 年 7 月 1 日取自 Singapore Police Force 網站，網址：
http://www.spf.gov.sg/abtspf/service_pledge.htm

5. 我國民間資源之運用

行政院 2005 年曾提倡之六星社區總體營造之政策主軸（Main Theme），其構想如圖 2 所示（中華民國社區營造學會，行政院六星計劃會議－社區治安策略工作坊之策略會議資料，2005），其計畫首先推出雙星起航之子計畫，而其中則即以治安為其中之一星。本計畫乃緣起於前行政院謝長廷院長鑒於健全之社區實為台灣社會安定的力量，為宣示政府推動社區發展之決心，提出「台灣健康社區六星計畫」，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向，作為社區評量指標，同時為促進社區健全多元發展，針對社區所提出之發展目標及配套需求，整合政府目前相關部會既有計畫資源，分期分階段予以輔導，協助其發展。於圖 2 中，此新的警政經營模式，與傳統專業化警政（Professionalism）（如圖 3 所示），最大的不同乃在於，將原來警察居於中間主導的地位抽離，定位為仍然是治安的主要負責角色，但已與社區內各類資源或機構居於對等，但互為協力的整合關係。亦即警察僅為社區治安的諮詢者（consultant）、教練（coach）、導師（mentor）、觸媒者（catalyst）、伙伴（partner）、聯絡者（liaison officer）的角色與功能定位，其最主要的作用即整合社區內各種資源，來有效的共維治安，而非單打獨鬥式的一肩挑起傳統專業化警政揭示之功能；而此發展亦與全球社區警政（Community Policing）、問題導向警政（Problem Oriented Policing）、或品質警政（Quality Policing）之新趨勢相符。

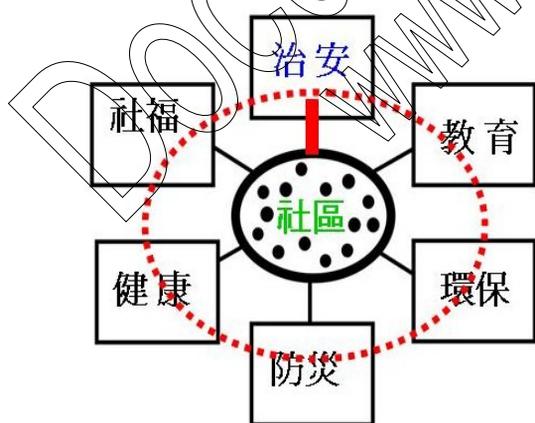


圖 2 社造導向新的警政模式

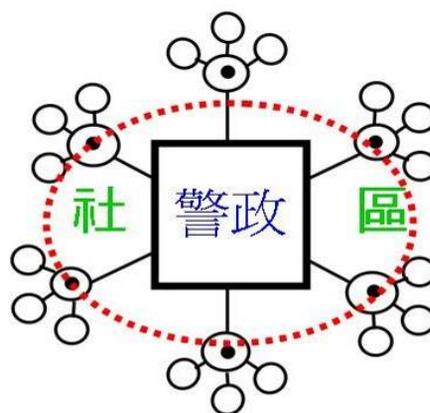


圖 3 傳統社區警政的模式

資料來源：中華民國社區營造學會（2005）

資料來源：中華民國社區營造學會（2005）

至其發展重點，即以政府各部會與地方政府各局、處建立其合作之整合平台，而政府與社區及民間之資源間，亦建立起合作與共生（*symbiosis*）之平台。作者有幸代表警察大學參與其會，深感其政策之正確性，以及有執行之高度可能性。而此亦為全球管理趨勢之重要原則之一，亦即藉此資源整合之機制（*integration*），期能結合社會各階層精英，共同為建立台灣成為美麗家園，而齊心努力。

而警察大學犯罪防治研究所及行政管理研究所曾有數篇碩士論文，對我國本土之守望相助作實徵性之研究，其研究發現，本土性社區巡守隊在主觀的評量上獲得肯定。亦即居民、巡守隊成員及員警均認為社區巡守隊具有防治犯罪的功效；結果亦顯示巡守隊有提升居民治安感受及降低犯罪危懼感的功能。客觀的評量上，巡守隊的實施並沒有明顯降低當地犯罪發生率。該等研究認為，與政策的執行面有關，即巡守時段、居民對社區巡守隊的認知與參與等因素，均是影響巡守推行成效的重要因素（謝文忠，2001）。而社區民眾對於警察組織及社區，及社區民眾相互之間的信任感之建立，才是守望相助功能能否成功建立的重要基石（謝玫妃，2004）。另外，社區安全體系之相關法令的更週延立法，資源更多元而有效的整合，及警察政策，即「社區警政政策」的配套調整與真正的落實執行，才能真正落實民間資源之運用與提升整體治安維護之效益。

唯我國如何因應此種治安治理策略民間化發展之趨勢？基層員警應妥善整合各式的民間資源，以地區治安之意見領袖自居，並結合社區委員會，學校機關警衛或訓導人員、守望相助等現有之民間力量，適時的聯繫與組織，發揮地區治安的樞紐與觸媒作用。另外亦以家戶訪問代替勤區戶口查察，主動介入社區各類活動。如此，一方面是聯絡感情為民服務，一方面可達治安情報蒐集及結合地方民力的作用。當然，在各社區、團體或大、中、小學，輔導其成立警衛社團，或許是一種很好的開始。據相關調查研究顯示，基層警察對於民眾服務有著強烈的使命感，並咸認為警察的功能應包含「服務」與「執法」兩者。在服務方面，要求深入民眾、瞭解民眾需求；而在執法方面，則要求科學化分析犯罪類別與犯罪熱時、熱點；即透過此種科學化的分析達到民眾的需求；並在整體警力規劃方面，肯定社區巡守隊與警民連線的功能。但是這兩個機制的成立，最重要的因素在於「經費」與「民眾自決」；警察只是單純配合，並不作深入性的介入與指導，避免民眾誤會警察公共性功能喪失。故而，善用及謀合各種社會資源，共同維護社區安全，遂成為警察勤務

改革的重要課題，切不可小覷其功能與效應，宜隨時代變遷而多元的研發與推動。

我國實務單位推展本策略，即建立社區安全維護體系之具體作為如下所示：1. 成立守望相助隊；2. 設置錄影監視系統；3. 劃設校園安心走廊；4. 社區治安區塊認養；5. 發行社區治安報導；6. 提供防竊諮詢服務；7. 提升社區自我防衛能力。至其所研發之自我診斷表，如表 1 所示，可得知其策略之梗概。至表 2 之社區治安績效目標及具體執行情形表，則可瞭解我國民力資源整合之實際狀況（內政部警政署，2007a）。

從各民主國家之警政發展中可發現，民間警力之運用已超乎正規警力的人數，如英國、美國、加拿大等國（South, 1989）。其工作理念則以預警方式來預防犯罪，而不是以被動的方式來增加事後的破案率（proactive rather than reactive）。唯其出現不但對警察產生競爭性，且其監督、聯繫或合作方式亦很模糊，故政府機構必須再加以詳細規範，以避免其產生不良影響。至於全球其他民間警力之發展，則略述之如下列（二）。

（二）保全業與私人警衛之發展概述

日本一九八五年就有 4,029 家保全公司，170,023 名安全警衛至一九八七年成長為 4,586 家保全公司，202,611 名人員，經費成長至 83 億日圓（National Police Agency, 1989）。又如美國司法部一九九一年公布之資料顯示，私人警衛之經費超出全國警察的 73%，人員則為正式警察的 2.5 倍。私人警衛之花費為 5 億 2 千萬美元，並僱用 150 萬私人警衛，正式警察則僅花 3 億美元及擁有 60 萬人力而已（Cunningham, Stratton, & van Mefer, 1991）。故而，保全與民間警衛之發展，已然成為治安維護的重要機制。我國民間警衛在此方面之發展，亦隨著全球趨勢而逐漸成長。唯在其成員之品質管制、民力的管理與運用等方面，如何更有效的規劃與設計，乃屬整體治安功能規劃之重要課題，必須再深入研究。

至二〇〇五年美國保全業約有 390 億美元的市場規模，其花費之分佈狀況如圖 4 所示。

至於歐盟 25 國其警察與保全人數統計之比較，及與全部民眾之比較，如表 3 所示（Sarre & van Steden, 2005）。其中甚多國家之保全人員均超出正規警力甚多。而我國之比較則如表 4 所示。

表1 社區治安自我診斷表（社區凝聚力評量項目）

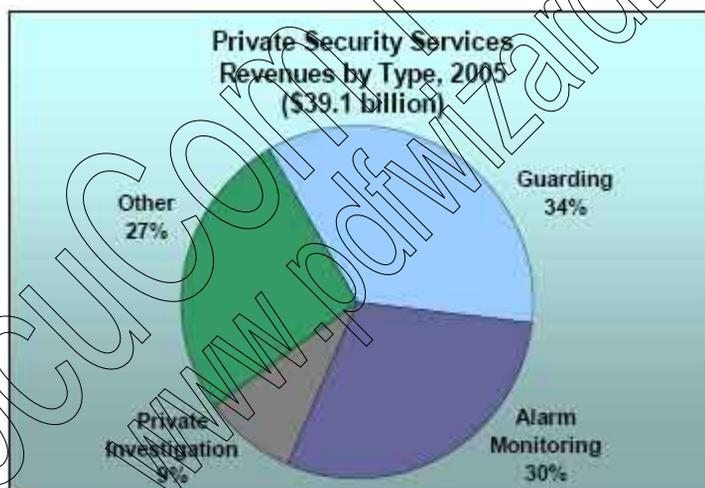
一、社區內團體運作（各單項 5 分） 合計 50 分		自行評分 1-5 (優)
1.	成立管理委員會或社區發展協會【若無、接續第 3 題】	
2.	若有，其運作正常良好	
3.	成立社區守望相助隊【若無、接續下檢測項目二】	
4.	若有，其運作正常良好	
5.	定期參加政府舉辦之守望相助隊評鑑工作	
6.	社區內關懷網絡之建立	
7.	社區內各類社團之建立	
8.	社區內各項資源的連結	
9.	社區居民對各項活動之參與度	
10.	社區居民對公共事務的參與度	
評分小計		
二、社區認養制度（各單項 5 分） 合計 25 分		自行評分 1-5 (優)
1.	成立警察聯絡服務站	
2.	成立愛心超商	
3.	校園周邊組志工推行護童服務（學童上、下學安全）	
4.	規劃其它認養社區區塊服務	
5.	居民外出申請舉家外出加強巡邏服務（警察認養）	
評分小計		
三、其他（警民互動關係）（各單項 5 分） 合計 25 分		自行評分 1-5 (優)
1.	定期召開社區（大樓）治安會議活動	
2.	定期公佈社區事務、社區報，讓地區居民了解	
3.	勤區員警、派出所所長是否認識	
4.	地區警察參與社區活動踴躍	
5.	警民關係	
評分小計		
評分總計		

資料來源：內政部警政署（2007a）

表 2 社區治安績效目標及具體執行情形表

項次	策略績效目標	主辦部會	衡量指標	年度目標值	實際達成目標值	年度達成率
一	輔導建構治安社區	內政部	輔導建構社區數	369 個	369 個	100%
二	輔導守望相助隊經常運作	內政部	正常運作隊數	369 隊	369 隊	100%
			培育巡守員數	4,428 人	16,570 人	374%
三	規劃辦理社區治安教育宣導	內政部	內政部辦理場次	4 場	7 場	175%
			輔導縣市政府辦理場次	25 場	25 場	100%
			輔導社區組織辦理場次	369 場	1,064 場	288%

資料來源：內政部警政署（2007a：26）



Source: The Freedonia Group, Inc.

圖 4 美國保全業花費之分佈狀況

資料來源：2008 年 9 月 15 日取自 <http://www.lib.uwo.ca/business/pp.html>

表 3 歐盟 25 國警察與保全人數統計之比較表

國 別	警察人數	保全人數	總人口 / 保全人數 之比率	保全人數 / 警察人數 之比率
奧地利	30,000	6,790	1/1,208	0.23
比利時	39,000	18,320	1/562	0.47
塞浦路斯	3,000	1,500	1/517	0.50
捷 克	47,400	28,100	1/363	0.59
丹 麥	14,000	5,250	1/1,010	0.38
愛沙尼亞	3,600	4,900	1/286	1.36
芬 蘭	7,500	6,000	1/867	0.80
法 國	145,000	117,000	1/516	0.81
德 國	250,000	170,000	1/485	0.68
希 臘	49,900	25,000	1/428	0.50
匈牙利	40,000	80,000	1/125	2.00
愛爾蘭	12,000	20,000	1/195	1.67
義大利	280,000*	55,000	1/1,056	0.20
拉脫維亞	10,600	5,000	1/460	0.47
立陶宛	20,000	10,000	1/360	0.50
盧森堡	1,570	2,200	1/210	1.40
馬爾他	1,800	700	1/572	0.39
荷 蘭	53,000**	30,000**	1/543	0.57
波 蘭	103,310	200,000	1/193	1.94
葡萄牙	46,000	28,000	1/375	0.61
斯洛伐克	21,500	20,840	1/259	0.97
斯洛維尼亞	7,500	4,500	1/444	0.60
西班牙	193,450	89,450	1/450	0.46
瑞 典	18,000	10,000	1/530	0.56
英 國	141,400	150,000	1/401	1.06
合 計	1,539,530	1,088,550	1/410	0.71

資料來源：Sarre & van Steden (2005)

表 4 我國警察與保全人數統計之比較

市 / 縣別	警察人數	保全人數	總人口 / 保全人數 之比率	保全人數 / 警察人數 之比率
台北市	7,278	22,068	1/119	3.03
台北縣	6,937	12,158	1/310	1.75
高雄市	4,330	8,763	1/173	2.02
其他縣市	48,252	14,534	1/1,027	0.30
合 計	66,797	57,523	1/397	0.86

資料來源：內政部警政署（2007b）、內政部警政署刑事警察局（2007）提供之資料，作者自行製表。

參、新竹市警察局「三區共構」之新警民協力式警政治理

根據前述民間化警力發展之全球趨勢，其運用民間資源或為整合「第三造警力」可謂甚為多元，然其大都依據各地區不同之本土特性而來創新與開展。我國在此方面之新發展亦甚為多面向，除了漸形茁壯的保全業之外，傳統之義警、民防之強化與變革亦不曾稍歇，其新發展如前述之保全業國內、外發展中之概述。是以，民間資源或第三造警力整合與運作，並非僅限於社區民力資源整合一途。然而，作者所舉例之新竹市警察局之三區共構之治安發展策略，雖僅以民力之單一因素，來佐證與申論我國第三造警力運用與整合的多元面向，然其整合之創新與運用之深化，深值得有興趣研究者之參佐，故舉此一例說明之。因此，民間資源整合可依據此創新與運用本土資源之原則，加以舉一反三並期能擴大的發展此策略。

當二十一世紀來臨，在新的時代面對新的挑戰，應該思考未來警政發展的新方向，以便迎合此新挑戰之需求。近年來，犯罪年齡層日漸下降，青少年犯罪問題成為社會健全體系不得不重視之一環，因此根據前述之「社區警政」（Community Policing）與「第三造警力」（Third Party Policing）新趨勢與發展之原則，故而提出「三區共構」（勤區、學區、社區）理念，認為除治安維護外，更應結合社區巡守隊與學校資源，透過三區共構的綿密網絡與平台，扮演社區與學校連結的良好橋

樑，整合警民資源，共同維護社區與學區安全。

本創新警政作為，乃運用涌雅聯里巡守隊（涌雅地區七個里聯合組成），透過勤區、學區、社區三區共構的綿密網絡，藉由更有組織的運作與聯繫，強化社區安全，減少社區治安顧慮，如圖 5、6 所示（新竹市警察局，2010a）。

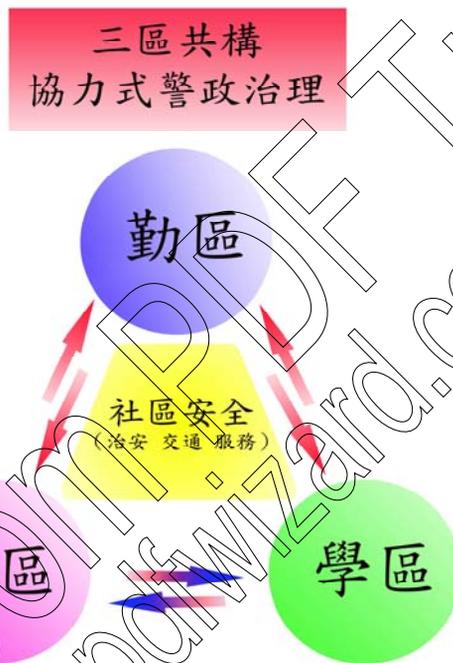


圖 5 三區共構協力式警政治理概念圖

資料來源：作者自繪

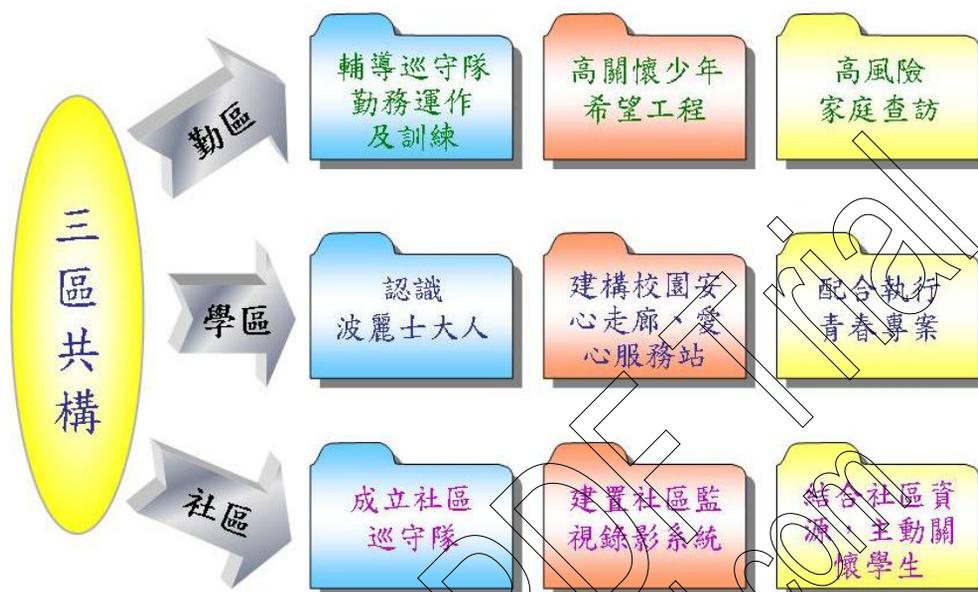


圖 6 三區共構協力式警政治理作品之示意圖

資料來源：作者自繪

一、社區作法

(一) 成立社區巡守隊—以滿雅聯里巡守隊為例

1. 組織現況

滿雅聯里巡守隊計涵蓋光華里、滿雅里、金華里、舊社里、金竹里、金雅里、滿中里等 7 個里，隊員人數 198 人，為全國首創巡守隊員人數最多、規劃最完善、成員最齊全、組合鄰里最多及有獨立設置隊部的團體（新竹市警察局第一分局，2010）。

2. 勤務運作

針對地區特性，規劃平時服勤時段為 22 時至 01 時，每次八人執勤，分為二組巡守，每組四人，以汽車及機車交互於各治安處所巡邏，全年巡守時數 8,760 時（365 日*24 時=8,760 時），並於每年春安工作期間主動配合延長勤務時段至 02 時止，加強各鄰里巷弄內治安維護。⁴

⁴ 作者自行統計。

(二) 建置社區監視錄影系統—以滄雅鄰里社區監視錄影系統為例

1. 針對滄雅地區舊社等 7 里，滄雅街、光華二街、武陵路、金竹路、田美三街、鐵道路 2 段及東大路 2 段等及各巷、弄、社區易發生竊案等治安要點，規劃建置監視錄影系統 135 處、攝影鏡頭計 166 支，所需經費約 1,041 萬元。⁵
2. 巡守隊隊部設置治安監控站
建置數位監錄系統，以正面清晰即時監視人車為設計考量，在該區域主要道路及社區設置車牌專用、高解析日夜兩用高速球型、日夜兩用超高解析、百萬像素彩色及高倍數高畫質彩色等攝影機，並在滄雅巡守隊建置 42 吋液晶螢幕，連結各重要路口監錄系統影像，由巡守隊人員監控即時掌握轄區治安狀況，有效維護社區治安。
3. 建構校園安全走廊，設置緊急通報系統
設置緊急通報系統（平安燈），裝置在舊社國小及光華國中等學區，於學生（學童）上下學路旁，如學生或民眾發現可疑人、事、物，即按下通報鈕後，警方獲報，以視訊電話與報案人通話，指派巡邏人員趕抵現場處理，消除學生或民眾不安全感。有效發揮嚇阻歹徒犯案之功能。

(三) 結合社區資源、主動關懷介紹學生參加社區延伸課程

例如親子講座、資源回收、創世小志工、漆彈比賽及太極柔力球等活動，以建立正確人生觀。

此種社區資源或謂第三造民間警衛力量的整合，不但可以喚起社區意識，更可以使得社區資源有一個更有效的整合平台，並與公部門形成更緊密的協力與合作之關係。在隨著現代化與都市化而逐漸式微的傳統鄰里關係中，重建一個以理性與共同安危為核心的新合作機制。故而推展以來，在治安的維護上與鄰里新關係的建立上效果均甚佳，因此其未來發展是可以再加以努力建構與預期的。

⁵ 作者自行統計。

二、勤區作法

- (一) **掌握巡守組織勤務運作狀況**，積極輔導巡守隊運作及訓練，審酌轄內治安狀況，訂定運用守望相助隊協勤計畫，據以規劃巡邏勤務，配合巡守隊運作時段巡邏，加強治安死角之巡護。
- (二) **警勤區佐警每週至少 3 次，所長或副所長每週至少 2 次，對巡守隊實施查訪聯繫**，並指導巡守班次及時段編排事宜，有效結合派出所勤務執行，以彌補勤務空隙。
- (三) **主動建立溝通平台**，加強辦理各式預防犯罪宣導活動，以增加與學區及社區溝通及互動機會。
- (四) **辦理社區治安座談會**，與社區居民、民間意見領袖、民代、社團、學校等溝通觀念與作法。
- (五) **運用風城警政報導及利用各種勤務、集會或與民眾接觸機會**，加強宣導守望相助工作，籲請熱心人士共同參與。
- (六) **執行「高關懷少年希望工程」協尋中輟生，輔導高關懷學生：**

少年偏差行為之起因大都不只是個人因素，很多成因是來自家庭、學校及社會，然而目前高關懷學生輔導工作幾乎都由學校輔導室負責處理，警察則負責取締干涉及移送少年案件等工作，至於社區民間組織投入青少年關懷與約制的力量則更顯得相對的薄弱。因此，希望透過「高關懷少年希望工程」的完整規劃，連結「勤區、學區及社區」共同輔導高關懷少年，藉由社區資源，結合學校協力關懷行為偏差學生，導正其不良行為，以收事半功倍之效。其具體之作爲如下（新竹市警察局，2010b）：

1. 結合社區資源—結合湳雅社區巡防隊、得勝者基金會、藍天家園、邊緣青少年中心、米可之家、新竹家扶中心、天主教社服中心、麻吉志工隊、向陽學園、天主教善牧中心等社區組織的力量，共同爲社區內青少年問題而努力。
2. 善用社區志工，一對一認輔，招募 30 名優秀社會人士投入少年輔導行列，藉由一對一認輔的作爲，由專責人員專責輔導，以強化關懷與約制的力量。

3. 推動「少年社區生活營」系列活動—引導高關懷少年逐步走入社區、回歸社區，肯定自我、關懷他人。

4. 「陪你走一段」關懷生命體驗活動

讓高關懷少年擔任「創世小志工」，親自接觸創世基金會安置之植物人，協助打掃環境並為其整理發票，藉此思考生命的意義，以及體會到助人為樂之真諦。

5. 安心課輔專案

對於逃學逃家、行為乖張之青少年，新竹市警察局少年隊接受父母申請委託，代為實施課後輔導。民國九十八年三月至七月受理張女士申請案，代為教導其女，個案係光華國中三年級之女生，經常逃學逃家，家中無人，態度十分惡劣，經新竹市少輔會諮商評估後，由責任區偵查佐彭俊原與其約定，每日下課後至少少年隊接受心理及課業輔導。經過彭員 5 個月的輔導關懷與細心教導，個案仿如脫胎換骨，不再逃學逃家，舉止變得溫和有禮，並順利考上高中就讀，其母事後寫信給市長向新竹市警察局表示感謝之意。

6. 「愛心滿分」寒冬送暖活動

新竹市警察局利用歲末寒冬之際，結合社區組織及社團，帶領社區內高關懷少年學生慰勞轄內社區內孤苦無依老人，引導高關懷少年在生活中學習關懷他人。

7. 「挑戰極限」體驗教育成長營

帶領社區內高關懷少年學生，利用攀岩、溯溪、騎單輪車等冒險活動，增進人際溝通、自我表達、團隊合作等能力，提升自我概念與自信心，增強問題解決能力及挫折忍受力。

8. 高關懷學生復學工作坊

邀請曾是高關懷少年的事業成功人士現身說法及經驗分享，引導高關懷少年重新思考自我價值，進而重返校園穩定就學，擺脫不良行為，遠離犯罪。

(七) 高風險家庭查訪：

新竹市警察局轄區經調查符合高風險家庭要件者有 53 家，其中位於湳雅社

區 2 家，具體作法如下（新竹市警察局婦幼隊，2010）：

1. 強化宣導並激發民眾通報觀念

結合學區與社區之力量，落實社區兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害防治宣導，以提升其對高風險家庭之辨識能力，並激發社區民眾主動通報之觀念。

2. 落實警勤區責任通報

為強化警察人員責任通報，於常年訓練及勤前教育時，加強基層警勤區員警對兒童及少年保護、家庭暴力及性侵害通報事件敏銳度、辨識能力及責任通報觀念，於警勤區內執行各項勤務之際，均能注意社區內各項問題，以及高風險家庭、青少年的各種動態，機先反應處理，有效遏止事故的發生。

3. 加強網絡聯繫

有效運用三區資源，找出共同核心議題，培養社區意識，共謀解決之道，共同為提升生活品質而努力。

如前各國警政新策略發展之論述，此種偵查與預防並重，「警察專業化發展」以及「民力與社區資源運用」雙軌並行的新治安發展策略，被各國警察認為是治安策略最佳與最為有效的選擇。新竹市警察局本此認知與瞭解，故而全方位的推展此警政革新之策略；因之上述這些警察最基層且與民眾接觸最直接頻繁的「警勤區」之種種革新作為，即為本諸全球警政發展之新趨勢，以及新竹市本土治安環境之需求，而創新改革之各類措施。施行以來，不但得到民眾與基層員警之肯定與認同，且其治安維護之效果亦甚為卓顯，深值我國警政革新時之參考，亦更可將其推廣至國際之警察實務機構與學術界。

三、學區作法

(一) 辦理認識「波麗士大人」等各式宣導活動，藉由參觀警察機關或派員至各級學校實地宣導，落實學生法治觀念。

(二) 各級學校派員會同警方，於青春專案擴檢時段至易聚集場所勸導並關懷學生。

(三) 建構校園安心走廊、愛心服務站 (新竹市警察局婦幼隊, 2010) :

1. 推廣「學區安全, 人人有責」之觀念

強化社區責任通報系統, 期以全民共同參與兒童保護, 達成犯罪預防目標, 並透過與教育單位共同合作, 增進跨單位聯繫互動, 以貼近「兒童保護網絡無縫隙」之願景。

2. 護童專案

由警勤區協助學校篩選愛心服務站商家, 建立校園周邊安心走廊之網絡聯繫名冊, 結合社區力量, 加強愛心服務站商家巡簽及治安之協助, 規劃及執行「護童專案」勤務, 執行地點以學校最複雜之出入口及校園周邊較危險之路段, 配合義交協勤民力、志工、學校導護媽媽及導護老師等, 共同維護學區學童上、放學之人身及交通安全。

學區資源的整合, 亦為社區治安維護的重要策略與核心關鍵因素之一。因為根據犯罪學與預防犯罪策略的研究中顯示, 中輟生之降低則對於青少年犯罪之比率亦能有趨緩之功效。故而學校教育的彰顯, 亦能對青少年犯罪與全般之犯罪率產生一定之影響。另者, 若能有效的結合學區的相關資源, 則定能使得該社區之治安能量, 不但在人力資源方面增強, 更可以在知識的獲取上得到更直接與方便的挹注。

四、具體成果

(一) 九十八年度滿雅地區中輟生通報數 34 人次, 復學人數 31 人次, 尚有 3 人未復學, 九十八年復學率達 90.32%, 較去年同期復學率提高 6.32%。

(二) 高關懷少年希望工程推動迄今, 復學率明顯提升, 且有高關懷學生個案迷途知返, 並獲家長來函致謝等輔導成功案例, 執行效果良好, 新竹市警察局將於九十九年度持續執行, 期能在勤區、學區、社區關懷下達到「一個都不能少」之目標。

(三) 九十八年度滿雅聯里巡守隊協助警方尋獲失竊之汽車 3 輛、機車 10 輛, 合計共 13 輛, 協助破獲竊盜案 4 件、強盜案 1 件 (新竹市警察局, 2010b)。

肆、結論

新竹市警察局三區共構的嘗試，乃依循警政民間化、公私協力共同治理與「第三造警力」的全球治安趨勢新理念而推展與創新研發。其具體作為乃結合社區守望相助組織，再透過三區共構的綿密網絡，藉由社區巡守隊的安宅維護及派出所的犯罪宣導，積極找回中輟生，有效減少高關懷學生。同時藉由總體營造的力量，激發民眾社區意識並凝聚社區之資源，進而全面參與共創良好治安的社區環境。

此種共構式的社區警政，重視政府與社區間、社區內部民眾間能透過「商議式民主」去孕育、型塑負責任的治安整合之能量，其中特別強調社區警政與「第三造警力」推展的項目及方法應更具彈性，策略可因時空及地域而制宜，由社區警察與民眾共同會商，並發揮與時俱進的特色，充分尊重個別化、多元化、本土化的自主性精神，實施以來效果良好，深值賡續的研發與推廣至全國甚或全球。然而，除了此種民力之整合之外，若能更多元化的擴展至社區或社會中現有之民間資源之整合，例如保全業、公寓大廈管理委員會、或非政府之民間組織或團體等（Non-Government Organization, NGO），則在治安民間化資源整合上，或許更有擴大影響面之效果，值得賡續的研究與開展。

參考文獻

- 內政部警政署（2007a）。**警政白皮書**（民國 95 年版）。台北市：內政部警政署。
- 內政部警政署（2007b）。**內政部警政署人事室警察人力統計**。台北市：內政部警政署。
- 中華民國社區營造學會（2005）。**行政院六星計劃會議—社區治安策略工作坊之策略會議資料**。台北市：中華民國社區營造學會。
- 內政部警政署刑事警察局（2007）。**保全業統計**。台北市：內政部警政署刑事警察局。
- 李宗勳（1992）。**市場機能與政府管制—我國警政工作民營化之研究**。國立政治大學公行所碩士論文，未出版，台北市。

- 李宗勳 (2010a)。社區營造與安全治理—從單一管理到共同經營。2010年7月1日取自中國行政學會，網址：[http://www.cspa.org.tw/%AA%C0%B0%CF%C0%E7%B3y%BBP%A6w%A5%FE%AAv%B2z\(%A7%F5%A9v%BE%B1\).doc](http://www.cspa.org.tw/%AA%C0%B0%CF%C0%E7%B3y%BBP%A6w%A5%FE%AAv%B2z(%A7%F5%A9v%BE%B1).doc)。
- 李宗勳 (2010b)。跨部門協力如何落實在「公共治理」—以「第三造警力」(Third Party Policing) 為例。國際非政府組織學刊，創刊號，頁49-74。
- 高希均、李誠、劉克智、董安琪、曾志朗、許士軍等 (2001)。知識經濟的迷思與省思。台北市：天下遠見。
- 陳明傳 (1992)。論社區警察的發展。桃園：中央警察大學。
- 陳明傳、孟洛 (J. L. Munro)、廖福村 (2001)。警政基礎理念—警政哲學與倫理的幾個議題。桃園：中央警察大學。
- 新竹市警察局 (2010a)。行政院第二屆「政府服務品質獎」參獎申請書。新竹市：新竹市警察局。
- 新竹市警察局 (2010b)。推動「三區共構警政策略」精進會議紀錄。新竹市：新竹市警察局。
- 新竹市警察局第一分局 (2010)。滴雅派出所落成啟用紀念手札。新竹市：新竹市警察局第一分局。
- 新竹市警察局婦幼隊 (2010)。99年重點工作推動與展望簡報。新竹市：新竹市警察局婦幼隊。
- 謝文忠 (2001)。社區巡守隊犯罪預防成效之研究—以台北縣為例，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 謝玖妃 (2004)。組織信任與社區安全之探討—以台北市信義區雙和社區為例，中央警察大學行政管理研究所碩士論文，未出版，桃園。
- Cunningham, W. C., J. R. Stratton, & C. Van Mefer (1991). *Private Security: Patterns and Trends*. Washington, DC: National Institute of Justice, United States.
- Galloway, R., & L. A. Fitzgerald (1992). Service Quality in Policing. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 61(11): 1-7.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. Philadelphia: Temple University Press.
- Home Office (1989). *Tackling Crime*. London: Home Office, Great Britain.
- Manning, P. K. (1991). *Toward a Theory of Police Organization: Polarities and Change*. Paper presented at the International Conference on Social Change in Policing, Tai-

pei.

- Matthews, R. (1989). Privatization in Perspective. In R. Matthews (Ed.), *Privatizing Criminal Justice* (pp. 1-23). London: Sage.
- Mayhew, P., D. Elliott, & L. Dowds (1989). *The 1988 British Crime Survey*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- National Police Agency (1989). *The Police of Japan 1989*. Tokyo: National Police Agency.
- National Police Agency of Japan (1992). *The Koban--Police Box and Residential Police Box*. Tokyo: National Police Agency of Japan.
- National Police Agency (2006a). *Japanese Community Police and Police Box System*. Retrieved September 15, 2008, from: www.npa.go.jp/english/seisaku1/JapaneseCommunityPolice.pdf/2006.
- National Police Agency (2006b). *Guidelines on Relief Measures for Crime Victims*. Retrieved September 15, 2008, from: www.npa.go.jp/english/kokusai/pdf/19.pdf/2006.
- Oliver, W. M. (2007). *Homeland Security for Policing*. NJ: Person Education.
- Reno, J. (1993). Americorps-A Call to Service. *National Institute of Justice Journal*, 227: 2-3.
- Sarre, R., & R. van Steden (2005). *Challenges for Policing in the 21st Century: The Growth of Private Security*. Paper presented at the Twelfth Annual Meeting of the International Police Executive Symposium, Prague, the Czech Republic.
- Skolnick, J. H., & D. H. Bayley (1986). *New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. New York: The Free Press.
- South, N. (1989). Reconstructing Policing: Differentiation and Contradiction in Post-War Private and Public Policing. In R. Matthews (Ed.), *Privatizing Criminal Justice* (pp. 76-104). London: Sage.
- The Metropolitan Police Service (2006). *Neighbourhood Watch Information*. Retrieved August 10, 2006, from: www.officer.com/UK.
- The Republic of Singapore Police (1990). *Police Life Annual Report 1990*. Singapore: The Republic of Singapore Police.
- Thibault, E. A., L. M. Lynch, & R. B. McBride (1985). *Proactive Police Management* (2nd Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Trojanowicz, R. C., & H. A. Harden, (1985). *The Status of Contemporary Community*

Policing Program. East Lansing, MI: National Neighborhood Foot Patrol Center (NNFPC), Michigan State University.

Trojanowicz, R. C., & B. Bucquerous (1990). **Community Policing: A Contemporary Perspective.** Ohio: Aderson Publishing.

Williams, A. (1979). **The Police of Paris: 1748-1789.** Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Worcester Regional Research Bureau (2003). **Compstat and Cüistat: Should Worcester Adopt These Management Techniques?** (Report No. 03-01) Worcester, MA: Worcester Regional Research Bureau.

DocuCom PDF Wizard
www.pdfwizard.com

New Development of Police Strategy and Privatization of Social Protection: Hsinchu City Police Bureau as an Example

Mark Ming-Chwang Chen^{*}, Jin-Tian Lee^{**}

Abstract

Privatization is a global trend in the criminal justice institution and its managerial practices. Nowadays, the number of people working in the private security has exceeded that in the public security, i.e. the police force, as can be seen in U.K., Canada, Ireland, Luxemburg and Poland. In addition, the Non-Governmental Organization (NGO), volunteer and neighborhood watch of various private sectors are booming with the rapid development of the private security. And these new social protection institutions have greatly boosted the police and Criminal Justice agencies in their efforts to safeguard society.

The authors describe the new development of this trend and cite various nations' privatization practices to explain this trend, showing that privatization of social protection really works in terms of maintaining community safety and stability. Further, this paper uses Hsinchu City Police Bureau as an example of successful experimentation of this new strategy.

^{*} Professor, Department of Border Police, Central Police University.

^{**} Commissioner, Hsinchu City Police Bureau.

Keywords: privatization of policing, privatization of social protection, strategy of policing

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

促進民間參與公共建設政策為何成為 台北市政府的選擇？ — 交易成本理論的初探性應用

吳宗憲^{**}、曾凱毅^{***}

《摘要》

根據資料顯示，台北市政府促參案件中存在著民間公司透過代理人結構謀求私利益而影響公共利益的問題，但吾人卻也發現近年來促參政策數量仍然大行其道，並未因代理人問題的曝光而有減少，經本研究對利害相關人進行深度訪談之後了解，政府官僚並非「無法」或「無能」知悉企業所造成的代理人問題，只是政府在了了解這些代理人問題之後，相較於其全盤的「交易成本」最大化考量，仍然必須做出「刻意忽略」代理人問題的「不得已」選擇。本研究即是透過交易成本理論當中的承諾成本、代理成本、決策成本以及風險及不確定性成本等概念，用來說明此種政府在選擇政策時

投稿日期：98年12月23日；接受刊登日期：99年7月1日。

* 本論文曾在2009年8月20日至21日，香港城市大學公共及社會行政學系主辦之「第五屆兩岸四地公共管理學術研討會（CSCPA）」中發表，作者感謝當時的評論人，國立政治大學公共行政學系蘇偉業副教授所提供的建設性意見與指正。此外，兩位匿名審查委員對本篇論文所提供的斧正意見和寶貴建議，作者也在此致表最大的謝忱。

** 國立臺南大學行政管理學系助理教授，e-mail: wuchuangsien@gmail.com。

*** 國立臺南大學行政管理學系研究生，e-mail: hikaikai@hotmail.com。

刻意「設計出的無效率」(inefficiency by design)現象。

[關鍵詞]: 台北市促進民間參與政策、交易成本理論、代理人理論、公私協力

壹、緒論

當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」(budget deficit)及「績效赤字」(performance deficit)的困局中(Kettl, 1998)，政府一方面預算年年削減造成入不敷出，卻又面臨民眾需求不斷提高，使得政府效能與效率不彰，未能滿足民眾，達成訂定目標。因此各國政府不約而同思索在公私不同機制間進行功能轉移，¹ 規模較小的轉移如將傳統上屬於公部門的服務，透過外包及競標委由民間執行，較大規模的轉移則如藉由 BOT 等方式將公共服務轉由公司或非營利組織來提供。² 身為首善之區，台北市政府所面對的預算不足及民眾需求高漲的雙重困境，較國內其他各級政府有過之而無不及，也因此，導致了台北市政府也將公共服務由傳統的「簽約外包」模式擴大為「促進民間參與公共建設(以下稱促參)」模式，希望能透過公私協力的方式，以最小的成本達到最大的產出，滿足市民持續成長的需求。在促參壓力較其他縣市為重，且促參規模較他縣市為龐大下，可預見渠推動促參政策時所面臨之各項問題應較其他縣市更早出現，因此，若由台北市作為

¹ 澳洲的「財政暨行政部」(Department of Finance and Administration)便鼓勵聯邦政府各部門僅可能採取簽約外包，以競標的方式(即 CTC)來提供公共服務(孫本初，2005：75)。

² 生產的要素有四項，分別是：人力、資本、土地及企業才能(或稱企業家精神)(張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，1995：268)。本文所謂不同機制間功能的調整，便是前三項要素由政府提供轉向民間提供的過程。以「簽約外包」為例，便是政府提供資本、土地，而民間提供人力的模式。依此邏輯，政府若有需要亦可更大幅度地將資本或土地等生產要素轉由民間提供，這些模式便是各國時興的 BOT、OT 等方案，在某些情況下，政府甚至只負責法規的鬆綁，而生產公共服務的人力、資本、土地等則均由企業所提供。有關政府採購與促進民間參與之間的差異，請參見王麗鳳(2006a, 2006b)。

研究的起點，研究成果將可產生政策擴散的價值，未來可供其他縣市做參考。

經過台北市政府促參案件現況的檢視後，吾人卻發現其中存在著民間公司透過代理人結構謀求私利的問題，並且似乎使得政府與企業長期合作形成了所謂的「俘虜」(captured)問題，³ 部分案件更是影響公共利益頗鉅，然而，筆者卻發現近年來全國促參政策仍大行其道，促參案件未因代理人問題的曝光而有稍歇(全國促參案件數及規模請見表 1)。自民國八十九年公布施行以來，全國成功簽約案件超過 650 件，計畫規模總額約新台幣 4,000 億元，其中民間投資金額達 3,700 億元，此現象不禁使人提出這樣的疑問：「為何擁有公權力的政府官員，竟無視代理人問題的存在，執意選擇促參方案？」

表 1 全國 2002 年至 2009 年促參案件數及規模

年度	案件數	計畫規模(千元)	民間投資(千元)
2002	1	970,000	50,000
2003	8	64,111,069	59,199,869
2004	15	129,524,836	118,259,836
2005	13	32,821,685	32,253,382
2006	9	33,273,850	33,273,850
2007	6	23,652,001	23,652,001
2008	17	6,505,810	6,505,810
2009(至5月)	6	11,140,785	10,680,296

資料來源：作者自行整理

本研究發現，政府官僚並非「無法」或「無能」知悉企業所造成的代理人問題，只是政府在了解這些代理人問題後，相較於其全盤的「交易成本」最大化考量，⁴ 仍然必須做出「刻意忽略」代理人問題的「不得已」選擇。以下，本研究將

³ 有關這些問題的敘述，請見吳秀光、吳宗憲(2008)。

⁴ 有別於傳統經濟學之交換過程完全沒有摩擦，以及訊息不需成本即可獲得的假設，新制度經濟學將交易成本視為建構的理論基礎之一。交易成本的理論源於 Ronald Coase 的〈廠商的本質〉(1937)以及〈社會成本問題〉(1960)這兩篇著作中，他提出「如果交易成本沒有包含在分析之中，對於所考慮的各種問題及法律是沒有意義的」(吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，2004)，其主要的觀念是強調交易過程中的談判、議

透過交易成本理論當中的承諾成本、代理成本、決策成本以及風險及不確定性成本等概念，用來說明為何明知促參制度存在代理人問題下，政府仍會有選擇促參政策的行為以及背後抉擇的可能原因，而此亦呈現了政府在選擇政策時刻意「設計出的無效率（inefficiency by design）」現象（Williamson, 1996）。⁵

貳、台北市促進民間參與公共建設政策的簡介

一、台北市促進民間參與公共建設政策的現況

將民間的各項要素引入政府建設的作法，我國直至二〇〇〇年促參法通過後，方建構出全面性的制度，但台北市政府在預算不足及民意的壓力下，多年前便亟思引進民間參與投資之方案，將傳統規劃公共建設的步驟加上民間參與之可行性評估（詳見圖 1）。傳統上，政府於擬定公共建設計畫案後，便直接由政府編列預算，進行公共建設。但台北市政府在擬定公共建設計畫案後，乃先就民間參與投資之三大面向進行可行性評估，包括技術、法律、土地取得評估和環境、交通影響評估，以及財務可行性評估，財務可行性評估方面，若公共投資屬純公共財，民間投資意願薄弱者，則該建設將由市政府編列預算（單位預算、附屬單位預算、特別預算）進行，惟若該公共建設屬準公共財或經濟財，則市政府便積極推動民間參與，這些方法包括：1. 合作、認養；2. 聯合開發；3. 委託民間經營；4. 成立基金創投；5. BOT 及 OT；6. 完全由民間興辦。

價、簽約與檢驗執行的成本，都於買賣中對成本產生影響。Williamson（1986）則延續 Coase 的理論與交易成本的相關文獻，認為買賣中雙方所作的任何決定都需要交易成本。有關交易成本理論，將於文後做更詳盡的說明。

⁵ Williamson（1996）談到企業若通過法庭來界定和實施產權的代價高昂，那麼就必須思考以組織的其他備選方式或可行的私人協調形式來解決爭端，直到發展更先進的技術或方案可以保護產權前，組織都會採取某種彈性的裁決爭議的方案。也就是說，雖然組織自行協調爭議未必是最有效率的方案，但卻是在當下可採方案中，交易成本最小的一個，渠稱此概念為「設計出的無效率」。而本研究中，雖促參新制將會使得代理人問題更形嚴重，產生某種無效率的現象，然而由於促參新制可使市政府的交易成本降到最低，故為市府所選擇，此現象類似於 Williamson 所稱的「設計出的無效率」現象。

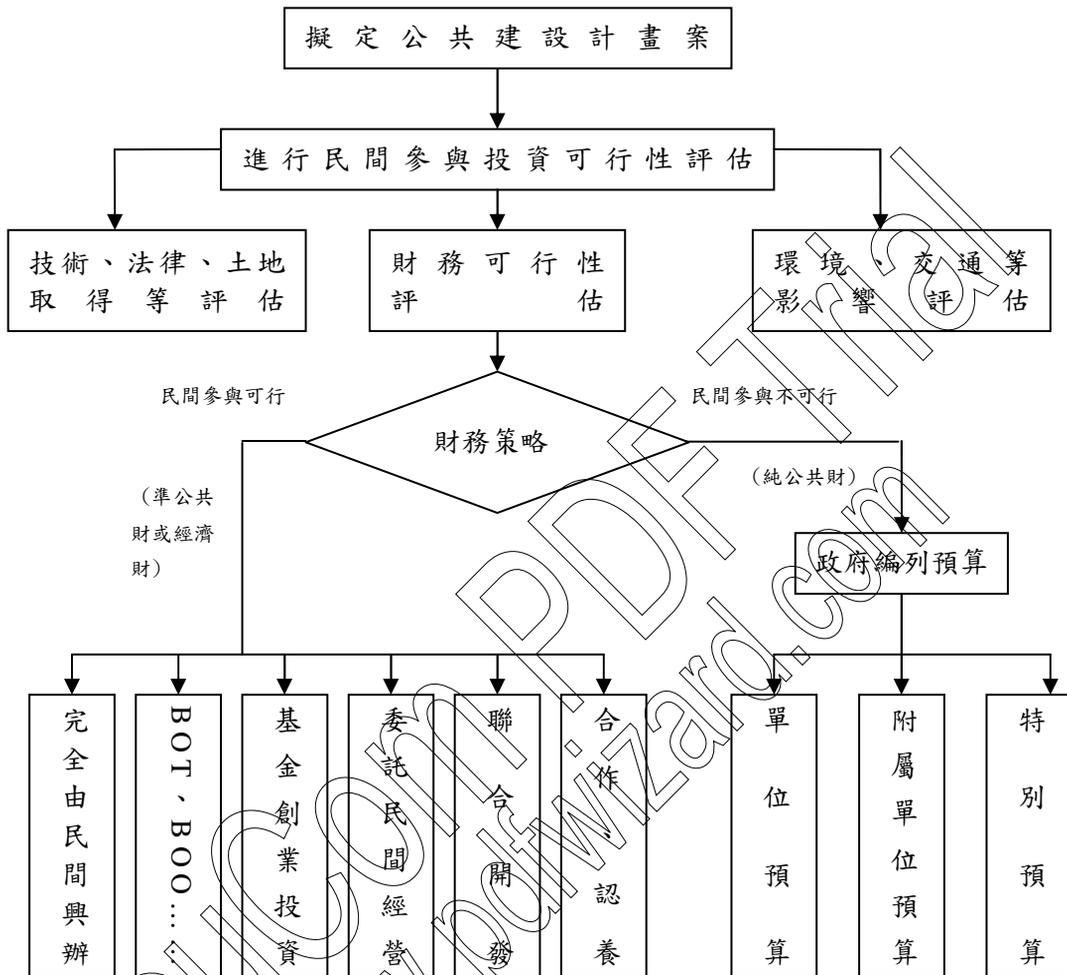


圖1 公共投資財務策略圖

資料來源：台北市政府（2007：22）。

而為能順利促進民間參與，市府更早於一九七二年便通過「台北市市有財產管理自治條例（以下稱管理條例）」，另於一九九八年通過「台北市市有財產委託經營管理自治條例（以下稱委託條例）」，而台北麗晶案與台北 101 案更先於中央二〇〇〇年頒布的「促參法」通過前便已執行。雖然之前促參案件所適用的法令未如之後的促參法來得完善，諸如民間參與中的相關採購、設定地上權等工作尚需依據政府採購法等其他相關法令配合，⁶ 方能順利進行。然而，這表示，市政府若欲引

⁶ 嗣後一九九八年通過的「政府採購法」、二〇〇二年通過的「台北市市有非公用土地設

進民間生產要素，並非只能依據行政院所頒布的促參法辦理，且尙能透過「促參法」實施前便已通過的相關法令辦理。⁷

以下謹就促參法通過前後所適用制度的異同列表（請見表 2）進行比較。

表 2 台北市政府促參法通過前後適用法律規範之比較

	依其他相關法規辦理 (簡稱促參舊制)	促進民間參與公共建設法 (簡稱促參新制)
政策規劃	台北市政府是唯一規劃者 (管理條例第六十五條) (委託條例第二條)	民間亦可扮演規劃角色 (促參法第七條)
行政程序	1. 不需進行可行性評估及先期規劃 2. 以公開競標或者公開甄選方式選擇 (委託條例第十條)，其中競標或甄選需依照政府採購法	1. 須進行可行性評估及先期規劃 (實行細則第卅九條) 2. 甄審方式決定是否同意該民間廠商 (團體) 參與
經營項目	1. 4項設施 (管理條例第六十四條) 2. 8項設施 (委託條例第四條)。	13項設施 (促參法第三條)
租稅減免	無	1. 營利事業所得稅優惠 (促參法第卅六一卅七條) 2. 進口關稅優惠 (促參法第卅八條) 3. 地價稅、房屋稅、契稅之減免 (促參法第卅九條) 4. 補助及貸款 (促參法第廿九-卅五條)
排除適用	無	不受土地法第廿五條、國有財產法第廿八條及地方政府公產管理法令之限制 (促參法第十五條)
審議單位	經議會審議 (委託條例五-六條)	無

資料來源：作者自行整理。

定地上權實施要點」及二〇〇五年通過的「台北市區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法」等法令方始採購及設定地上權等措施之適用法令更為完善。

⁷ 有關台北市政府推動促參政策所適用的促參法以及之前的法律，期間的比較，請見吳秀光、吳宗憲 (2008)。

綜觀台北市政府實施促進民間參與政策以來，產生頗為可觀的經濟效益，在 BOT 促參案中，權利金收入近 365.65 億餘元，每年租金收入 7.64 億餘元，若加上以 BOO 方式辦理者，合計所衍生之民間投資金額達 1,293 億餘元；而以 OT、ROT 方式辦理者共計 136 件，節省人力 4,996 人次，引進民間投資金額為 3.29 億餘元，創造及增加民間商機達 48.1 億餘元，服務市民 1,375 萬人次（台北市政府，2008）。

二、台北市促進民間參與公共建設政策因代理人結構產生之問題

（一）代理人結構的意涵

公共政策的運作常是一連串的代理人所構成的「代理鏈」結構，包括：民選政治人物基於再選（reelection）的考量，必須努力達成選民托付，因此將任務授權具經驗累積效率的行政機關（Epstein & O'Halloran, 1994；陳敦源，2002：81），而行政機關內部又有政務官與事務官之間的代理關係，而官僚體系面對更為專業的事務，也必須以契約方式委託民間企業承辦，這也是另一層的委託與代理人關係（陳敦源，2002：81），為了評估私人參與公共事務是否可行，官僚體系有時尚須將方案委由顧問公司評估，這更是委託與代理人關係。根據代理人理論，在這些層層代理人的關係之下，很容易發生所謂的代理人問題。⁸

⁸ 代理人問題在委託—代理人理論（Principle-Agent theory）中有清楚的說明。首先，委託代理人之結構得以形成，乃是以追求「分工效果」和「規模效果」為目的，分工效果是指：持有不同條件稟賦的兩個或兩個以上的經濟主體，通過分工而各自獲得的超額效用；而規模效果則是指：經濟主體隨所參與的經濟活動規模的增大，而獲得的邊際效用的增加超過其邊際規模的增大。然而，應該要注意的是，上述的代理關係之所以有效果，是以下之假設為前提的：代理人忠實地服務於委託人。但是現實中這一假設是很難滿足的。其原因可歸結於以下兩點：第一、代理人也是一個具有獨立人格的經濟人，他的目標是最大限度地滿足自己的欲望，而不會是無條件地為他人服務。第二、委託人與代理人之間存在著嚴重的信息不對稱性，這種信息不對稱性來源於委託人對代理人的行為條件稟賦的觀察不可能性（翟林渝，2005：40-41）。另外，雖然學界常將代理人問題分為「道德危機」（moral hazard）以及「逆向選擇」（adverse selection）兩種型式，但是總結其精神，代理人問題便是自利的個人透過資訊不對稱的結構，在謀取個人利益時傷害了委託人的利益。學者曾經透過形式化的模型以及實證的案例說明，當公司組織由授薪的專業代理人來管理之時，他會不顧公司的財務規模，恣意擴大行政費用，因為組

(二) 台北市促參政策中的代理人結構及其問題

如表 2 所述，促參新制的實施架構，由於促參案毋須經議會審議，因此行政官員直接由民眾監督，這是第一層代理，而政府另將以往自身所擔負的業務責任委由民間執行，這是第二層代理關係，因此，促參政策的實施結構，也是一種「授權鏈」（Aberbach & Rockman, 1997: 75; Horn, 1995: 24; Moe, 1984: 769）的關係，是雙層的代理人結構下的互動關係。而根據表 2 亦可得知，台北市政府在促參新制實施後，在促參案件當中給予企業更多自主空間，包括政策規劃權、行政程序上可免除公開招標、經營項目予以擴增、排除某些法規適用等，雖然可以透過廠商的專業經營能力增加了促參的決策及管理效率，但也因此給予自利的廠商更多制度上的空間來謀取企業本身的利益。

而台北市政府的經驗證明，由於促參政策的參與業者與政府目標迥異，致彼此間常生齟齬，甚至因牽涉利益龐大，促參業者常有遊走法律邊緣，甚至產生貪污腐敗現象。例如：東森集團所經營之小巨蛋設施，便因涉及圍標並於經營期間諸多違約事項，而由市府接管來收場（曾慶勇，2007）；承包台北市公有游泳池生意的溢登公司因為經營困難，而無預警的關閉青年公園、玄泉及玉成三座公有游泳池，市府對於溢登所積欠青年公園高達兩千多萬的權利金及罰款，已訴請法院強制收回，並會於最快時間內重新招標（人間福報，2007）；柏泓公司依照 BOT 方式辦理之街道家具案，因多次延宕而引起民怨（陳信良，2007）；北投纜車招標案，前內政部次長顏萬進及陽明山國家公園管理處長蔡佰祿因收受賄賂而判徒刑（中央社，2007）。由此可見，台北市政府所推動的促參政策結果並非一帆風順，因代理人結構產生許多問題。

織的良好財務績效只是有利於組織擁有者（一般是董事長），未必能提升專業管理人（總經理）的利益，而只有辦公室的華麗、雇用人員的人數，才能夠增進代理人的利益（Jensen & Meckling, 1976; Fama, 1980; Fama & Jensen, 1983）。若將代理人理論應用到在政府代理鏈結構中，可發現代理人可能產生的弊病則如：不理性地擴大預算、競租、貪腐、行政怠惰、隱瞞績效訊息等，凡此種種均影響公共利益甚鉅。

參、研究設計

一、相關文獻分析

作者以「促參」或「促進民間參與」作為關鍵字，搜尋國家圖書館之全國碩博士論文資訊網、期刊文獻資訊網、全國圖書書目資訊網以及 CEPS 思博網（中文電子期刊），得到資料共有 83 筆（相關資料因篇幅所限，可洽研究者索取），包括論文 34 筆、期刊 42 筆、操作手冊及書籍各 7 筆（統計圖詳見圖 2）。⁹ 由於出版專業書籍時機，多係在該議題研究成果較成熟之後，故資料蒐集結果僅得 7 筆書籍資料，相較於論文 34 筆以及期刊 42 筆，於數量上有極大落差，且部分仍為研究結果之出版或政府單位用以推廣促參政策之刊物，可了解目前促進民間參與政策之研究，雖引起學界關注，有大量研究成果出現，惟尚未進入議題成熟期。

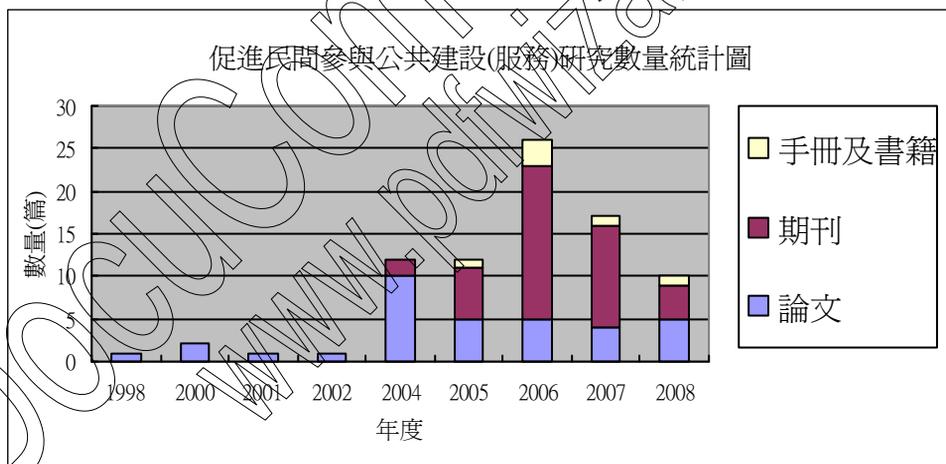


圖 2 促進民間參與公共建設（服務）研究數量統計圖

資料來源：作者自繪。

⁹ 本研究已盡可能將相關文獻列出，雖國內促進民間參與之研究，未必在文獻之關鍵字檢索欄設定有促進民間參與字眼，致本文所列舉之著作似有闕漏之虞，惟本研究係為了解國內促參研究之趨勢，作為設定後續研究方向之參考，故雖無法全數列舉相關研究，惟了解國內促參研究趨勢之目的應可達成。

另就上述文獻所探討的內容進行分析，發現 34 筆論文中僅有 1 筆使用代理人理論說明台中市垃圾清運委外監督問題；42 筆期刊中也僅出現 1 筆使用代理人理論探討台北市促參政策；惟筆者查詢文獻中，尚未發現以交易成本理論聚焦於促參政策之研究，是以，鑒於國內文獻探討之侷限，吾人乃以交易成本為研究途徑，進行台北市促參議題予以分析探討。

二、研究方法

首先，由於前述產生代理人問題之案件並不限於某類促參案件，表示應有結構性問題同時影響不同類的促參案件，而本研究便希望能對影響台北市促參案件的結構性問題進行深入分析，故選擇包括 BOT、OT、ROT 等各種促參案做全面性的探討，其次，除了二手文獻資料以外，本研究尚進一步蒐集一手文獻，特別是對利害相關人進行訪談，希望最後能了解在既有的促參案例中，政府與業者各自的立場，以及這些變項如何造成最後的結果，做出理論性的分析。

本研究捨棄採取封閉式問卷的量化研究方法，而就質化的深度訪談法，最主要的原因乃因本研究的部分內容（例如官員的自利考量、促參參與者的自利行為等），將涉及政治利益的算計及經濟利益的考量，若非在較隱密的深度訪談之下進行無法獲得資訊，尤其，本研究訪談對象皆部分觸及台北市促參案中較敏感的議題，在徵求對象時除了少數電話諮詢外，大部分是透過筆者過去於台北市政府工作時所建立的個人網絡所選取。因此，本研究除非受訪人員同意曝光，否則均基於保護當事人的原則採匿名處理。

本研究希望透過深度訪談來了解促參政策當中官員與廠商的行為模式，惟為避免雙方當事人隱藏資訊導致不客觀的偏頗，因此本研究深度訪談的對象設計符合身分多元性的原則，訪談對象除了促參制度中「代理鏈」所牽涉之市議員、政務官、事務官、顧問公司、促參業者各利害相關人外，亦包括了具備專業知識的學者以及長期關注促參案的記者等多元對象（訪談名單如附件一，另外訪談題綱如附件二）。

三、研究途徑

(一) 交易成本理論之應用

由於現代社會分工精細，政府並無法獨力執行公共政策，為能降低執行公共政策的成本，政府選擇廠商作為代理人代其執行。然而，前文曾提及，根據代理人理論，雖然代理人結構原事先設計的目的，乃是希望透過代理人所具有的規模效果或分工效果來降低交易雙方的成本，但由於代理人之自利動機，渠等將透過代理人結構所產生的資訊不對稱現象牟取自我利益，產生機會主義的行為，包括所謂的逆向選擇（adverse selection）以及道德危機（moral hazard）等問題，造成委託人（政府）的成本。Williamson（1975, 1985）便由人的自利行為出發，說明人們於進行合作時的機會主義行為，並進一步談到，若欲改善這種機會主義行為所產生的負面效應，必須根據交易成本的高低來決定採取市場形式或者廠商形式的治理結構。Lake（1996: 13, 1999: 41）進一步以階層概念對Williamson的論述予以補強，渠認為由於市場形式的治理結構之階層數較少，廠商形式的治理結構之階層數較多，因此他提出「行動者」（actors）間建構「相對關係」（relations）的光譜（continuum），一端為高度「無政府階層關係」（anarchical relations），另一端則為高度的「層級節制階層關係」（hierarchical relations）。行動者間互動的締約行為（contracting）便是種交易，而交易成本分為「機會主義預期成本」（expected costs of opportunism）以及「治理成本」兩者。機會主義意味著「以詭譎狡詐的方式尋求自利」（self-seeking with guile）的行為，是所有行動者普遍具有的特性。治理成本則為行動者在創造與維持關係的過程當中所需付出的成本。相對關係（無政府階層關係、層級節制階層關係）與兩種成本（機會主義預期成本、治理成本）之間的關係，如圖 3 所示：

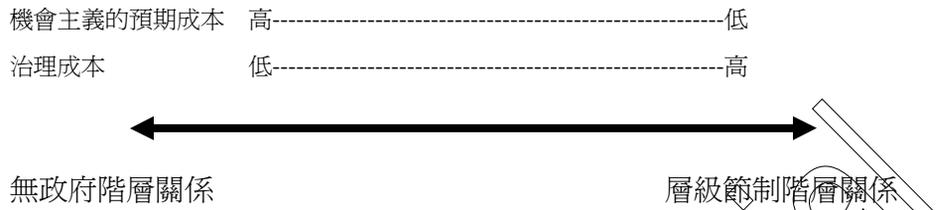


圖3 交易成本觀點的關係光譜

資料來源：傅岳邦（2007：68）。

交易成本越高，對行動者而言自然越為不利，故行動者必須採取一切可能的措施去降低本人必須付出的交易成本。當機會主義的預期成本越高時，行動者為能降低此成本，越會選擇相對而言較為傾向層級節制的治理結構，即往連續體的左端移動。

因此，行動者間所建構的治理結構並非恆久不移，而是會為當時根據對交易成本的權衡取捨而有所變遷。越是傾向層級節制的治理結構，行動者所需付出的治理成本越高，為減輕行動者的負擔，他們會尋求將治理結構從連續體的層級節制端往無政府階層端方向移動，越是傾向無政府階層的治理結構，行動者所需付出的機會主義預期成本越高，為減輕行動者的負擔，他們會尋求將治理結構從連續體的無政府階層端往層級節制端方向移動（傅岳邦，2007：68-69）。

從以上的關係光譜來看，機會主義預期成本與治理成本似乎是兩個相對立的概念，若耗費於治理上的成本不足時，機會主義的預期成本就會提高，為了減低機會主義的預期成本問題，則必須提高用於治理的成本，在加總治理成本與機會主義預期成本之後，所得總交易成本最低點落於何處，即為行動者的最佳選擇（相關概念請見圖4）。通常最低點會落於完全的層級節制及完全的無政府階層關係之間。

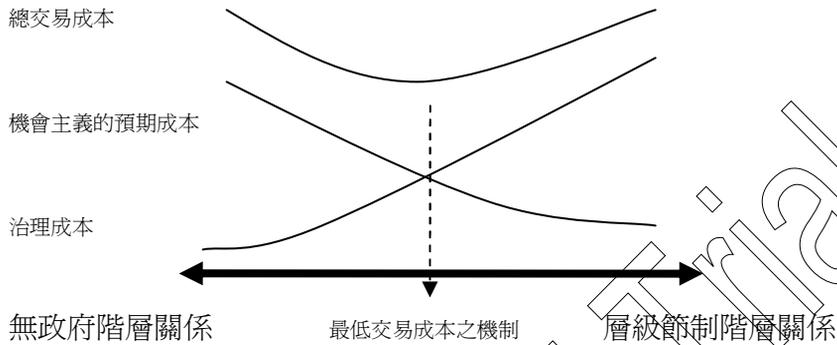


圖 4 最低交易成本概念圖示

資料來源：作者自製。

由以上的最低交易成本概念出發，若將台北市政府作為選擇互動關係的行動者，則其最佳的利益所在，便是在政府以官僚推動公共建設（層級節制關係）到完全放任市場運作（無政府階層）之間，選擇交易成本最低的互動機制。這其中包括以促參舊制執行公共建設（較接近層級節制關係）或促進民間參與公共建設（促參新制，較接近無政府階層）等各種機制。

（二）選擇交易成本理論分析台北市促參政策的原因

本研究中，筆者發現台北市政府進行促進民間參與公共建設時，便存在著精細計算交易成本的行為模式，致使某些看來不合理的代理人問題，在促參案例中仍然存在的現象，¹⁰ 本文乃採交易成本理論分析台北市促參政策。

承前所述，在學者 Coase（1937）及 Williamson（1996）的交易成本理論中，避開了完全沒有交易成本的理想狀態，因為所有替選方案都有缺陷，因此，如果某項制度的淨利益超越其他方案，該制度就被視為可選擇的方案。由於現實中並不存在一種不需成本的制度，因此行動者只能選擇相較之下總交易成本最低之機制。

因此，若欲以交易成本理論為途徑，欲探討台北市政府選擇促進民間參與公共

¹⁰ 解釋行動者互動關係之理論，除以理性選擇為基礎出發之理論，如本研究所採用的交易成本理論以外，尚有由信任為基礎的理論，如社會資本理論，惟本研究經由訪談結果發現，在促參互動當中，公私部門間的互動是一種精心計算的互動關係，而非具有共識及信任的互動關係，因此本研究乃不以社會資本理論進行解釋。

建設之成本是否為最低，則必須就該制度對行動者所造成的各項成本進行比較分析，若相較於其他機制，促參建設制度對市府可以產生最大效益，便能推論雖政府在代理人問題嚴重情況下，仍有誘因驅使其持續推動促參制度的進行。

肆、交易成本理論對台北市促進民間參與公共建設政策的解釋

一、交易成本的分類

前段提及，台北市政府欲推動促參政策，必須選擇交易成本最低的模式。因此交易成本的計算變成為分析的重點。在個別的學者分析中，交易成本有許多種分類（謹整理如表 3）。Coase（1937）提出的交易成本包括了：尋找有意願進行交易對象的搜尋成本，買賣雙方對交易的條件、議價並敲定價格、簽訂合約等過程所產生的協議成本，以及當交易達成之後，所需履行契約，並進行必要檢驗與監督對方是否遵行契約所產生的執行成本。

學者 North 提出交易成本包含衡量成本以及執行成本（劉瑞華，1994）。在交易過程中，從事交易者會從中獲得勞務或物品的價值，當我們試著衡量這些價值的特性時，就必須蒐集大量資訊以辨明界定，此即產生訊息成本。而各種訊息又可能因買賣雙方不對稱問題、逆向選擇或道德危機，產生龐大隱匿訊息的成本，這些都是 North 所提到的衡量成本。而當對於商品或勞務特性不明，或是不完全知道代理人表現的各類特性時，必須花費珍貴的資源去設法衡量、監督下，就會產生執行成本。

Dahlman（1979）認為交易成本包含有：搜尋成本、資訊成本、協議成本、決策成本、監督成本、執行成本等六種基本交易成本。其有別於 Coase 的有資訊成本及決策成本兩個。資訊成本，就買方而言，必須得知賣方的產品之服務項目及品質；就賣方而言，必須了解買方的經濟狀況、需求及信譽。決策成本，就買方而言，必須進行比價以判斷是否有利；就賣方而言，必須評估是否賣給買方或其他買者（陳世明，2001）。

Williamson (1985) 提出交易成本可以依照交易發生或契約簽訂的前後，區分為事前成本與事後成本。事前的交易成本包括蒐集資訊成本、交易雙方的協議談判成本及簽訂契約內容的契約成本；事後的成本則包括了預防對方違約的監督成本、執行契約成本以及重復交易而更換交易對象時的轉換成本。

表 3 交易成本的分類

學者	交易成本分類
Coase (1937)	1. 搜尋成本 2. 協議成本 3. 執行成本
North (劉瑞華, 1994)	1. 衡量成本 2. 執行成本
Dahlman (1979)	1. 搜尋成本 2. 資訊成本 3. 協議成本 4. 決策成本 5. 監督成本 6. 執行成本
Williamson (1985)	1. 事前成本： (1) 蒐集資訊成本 (2) 協議談判成本 (3) 契約成本 2. 事後成本： (1) 監督成本 (2) 執行契約成本 (3) 轉換成本

資料來源：作者自行整理。

這些分類雖有項目的不同，惟若由精神分析，均是以交易雙方互動的各階段做為成本的分類標準。在交易發生前會產生蒐集資訊、簽訂契約的成本，交易發生後則有監督以及執行的成本。然而，由於本文係欲分析政府如何權衡整體交易成本與

代理成本後做出決定，採取階段論的交易成本分類恐治絲益棼，¹¹ 因此本文採取學者 Horn 的分類模式（浩平、蕭羨一，2003），以成本發生的來源做為分類標準，將交易成本分為承諾成本、代理成本、決策成本以及不確定性，而這四項成本的來源分別是：1. 承諾成本來自利害相關人的干預；2. 代理成本來自代理人的自利行為；3. 決策成本來自委託人的專業性不足；4. 不確定性來自環境的不確定性。在此分類中，代理成本僅是交易成本的其中一項，若其他項的交易效益高於代理成本，該交易仍將被行動者所選擇。

二、台北市促進民間參與公共建設政策中的交易成本

（一）承諾成本

任何形式的政治力介入，對於政府或廠商都可能產生無法預期的結果與成本的增加，並且破壞雙方原於交易中達成的協議與信任，影響廠商投資的風險與意願，進而產生負面的結果。政府若以促參新制推行公共建設，在辦理過程中以甲方的身分與乙方的廠商簽立契約之後，契約的權利義務並固定下來，雙方權責明確並依契約行事，雖然仍無法完全隔絕政治因素介入，但已能有效降低干擾程度，交易過程中的政府方，可減少該公共建設案受到政治干預而變動的成本。

「促參法不用送進議會，議員較不會干預，因為我們都是公開給市場機制投標評選，在正常執行經驗基本上是不會受到政治力的干預，而且一簽約就是 20 至 30 年，不管市長是哪個派反正就是依照合約來執行」－（受訪者 A、受訪者 B）

「基本上可以減少政治力干預，只要廠商營運各行為未違反契約範疇，政府也無法干預，廠商較有保障」－（受訪者 L）

¹¹ 由理論上而言，只要分類具有窮盡及互斥性，即為有科學性的分類。然而，由應用層面來看，分析不同的案例時，不同的分類卻仍然有優劣之別，以本研究而言，筆者希望分析的是代理成本與其他成本之間的比較，此時若採取階段性的分類方法，可發現代理人成本在委託全程當中均會發生，不但會發生在事前，亦可能發生在事後，因此採取階段性交易成本概念進行分析，不但無法將代理成本與其他成本做清楚的區分，反因事前、事後概念的加入，使得進行分析時有治絲益棼之虞。

「政治力是無所不在的，但就去做什麼的事情而言，委託給民間經營，還是可以相對較能避免掉政治力介入，像是費率收受的訂定辦法，只要遊戲規則訂後即可不必理會」—（受訪者 P）

（二）代理成本

1. 逆選擇造成的代理成本

政府在進行促參案的招商或甄審階段時，參與投標的廠商為了增加自己評選優勢，常刻意高估促參的評估成效、為了獲利心理而刻意美化資訊，以至於造成政府在甄選時產生逆選擇的代理成本。

「招商說明會真正想投資業者，以不表態來增加自己的優勢條件，因此政府很難得到真實資訊。甄審階段，廠商委託顧問公司寫投資經營計畫書，政府出什麼題目給什麼答案，評估得很漂亮，為符合需要而隱藏訊息，所以資訊都不是真的很真實」—（受訪者 A、受訪者 B）

「在甄審階段，財務計畫書中，私部門將建造成本最大化、將政府土地成本現值極小化、使所支付的權利金極少化，公共設施空間最小，自身盈利空間最大化」—（受訪者 C）

「……隱藏訊息，廠商在評估過程中，因為 BOT 年期很長，很難評估廠商未來是否會有損失，所以常藉有利資訊去與政府解釋」—（受訪者 D）

2. 道德危機造成的代理成本

政府與廠商所簽訂的契約大多屬原則性的規範，對為了獲利求生存的廠商而言，自然有很大的誘因用各種角度解釋契約的模糊地帶；這些廠商違約的情事如工程逾期完工、融資款項移做他用及使用目的與契約約定不符等。相對於政府而言，則必須付出較高的監督成本與執行契約的成本。

「契約是原則性的，所以有模糊解釋的空間。因為有模糊解釋的空間，投資人的目的，當然是為了賺錢，會到處試方法，較不顧公共利益」—（受訪者 D）

「違反契約部分，因契約本身無法訂的很詳細，只有列大項」—（受訪者

F)

「比較可能違約的是上級指示壓力，廠商無法做到的情形。其實一開始在寫契約時雙方心裡早有數不一定達成或無法做到，但廠商往往因為想拿案子而願試試看」－（受訪者 E）

「為了獲利或礙於在契約範圍內無法獲利，而遊走契約邊緣，或違反契約。例如權利金太高而達不到」－（受訪者 L）

（三）決策成本

1. 民間經營較具專業與彈性

政府在對公共建設做出決策時，需要先確認目標、蒐集大量的資訊、擬出替代方案及評估選擇最佳方案等，涵蓋了訊息成本與時間成本的負擔，使得整體的決策成本很高，但得到的效益卻未必最佳。將公共建設交給具有專業經營長才的民間管理，在規劃上能夠更加多元，在營運上可以更有彈性，不但降低政府決策成本，其帶來的高效率更替人民增添福祉。

「民間經營效率高，經營彈性強，公務員人格特質專長本非在經營」－（受訪者 J）

「政策項目的目標如果在營利，政府因受限於法律、營運習慣、人員訓練與思考角度而無效率。民間在成本與營運上能有大幅度減省，彈性與創意皆能大幅度的展現，在可能增加的意外風險上政府也能減輕負擔」－（受訪者 L）

受訪者 C 與 D 皆表示自己手上的促參案若交給政府，其存在之官僚慣性所帶出無效率的行為模式，將使得營運的彈性與用途受限與缺乏新意：

「若政府自己來執行交九開發案，應該只會規劃長途客運轉運站及公部門辦公室，用途型態較單純，較不會有營利的型態像是住宅、旅館、商場出現，或僅以聯合開發方式用權益分配辦理」－（受訪者 C）

「若由市府承接此案，只會是單純轉運站，無法像民間一樣有彈性開發，甚至還有權利金收入，使政府獲得更大利益」－（受訪者 D）

受訪者 P 尤其提到，夜晚或假日遊樂性質的公眾服務設施，委託給民間經營，最能夠彰顯其彈性與效益：

「服務業即是消費導向配合業務的內容，例如晚上加班的事，市府自己經營的娛樂設施，公務員沒人要加班，變成晚上可讓都市民眾使用的室內空間、公用設施都關了，還好有運動中心民間經營，可以經營到晚上十點，提供民眾休閒空間。在服務設施，特別是遊樂型，像禮拜天晚上會發生的活動性質，透過委外經營最有效，最能解決公務員不願加班的問題」—
(受訪者 P)

2. 減少政府財務負擔與管理壓力

一項公共建設或經營單位交到政府手中，政府就必須編制人力進駐管理，亦必須編列預算進行興建與維護，不論是正在建造或是已開始營運，政府皆必須負擔人事成本與建物所需成本，沉重的決策成本背後隱含著全民利益的損失。而交給民間經營最大的好處，莫過於能夠分擔政府財務的負擔與經營管理上的壓力，讓政府部門回到專屬的行政業務本質，減輕在非專業領域所造成的高成本與壓力。

「減少負擔一定有，不論政府自己做或委外，但像行政程序這種基本負擔仍有，其餘如能否通過環評、都審等規劃設計都是廠商責任，公務員剩督導、協助角色，負擔少很多；在興建方面，BOT 廠商自負盈虧，市府角色不擔心施工品質，只需每年做績效評估，因此公務員負擔減輕。」—
(受訪者 E)

「以台北市國小中央廚房為例：學校無人經營中央廚房的專業，所以促參委外可減少像每校的营养師壓力，或設施上網招標維修的壓力，可以把自負盈虧的壓力交給廠商，自己專心辦教育」— (受訪者 I)

「市府自己經營的話，每年須編 6 千萬，又會面臨入館人數稀少，且需要一整個館的公務員編制，負擔人事費用與維修問題，委託給民間，只須視監督功能有無發揮以及廠商有無違反公序良俗就可以了，不但省人事費用，也能使廠商配合政府政令活動」— (受訪者 J)

「招標後，壓力純粹就業務來說當然有幫助，本來需要管一堆人一堆事，現

在只需管一間公司，若發生問題就發公文要求公司改進，讓廠商自行解決。就業務的經營來說，一定可以降低行政部門的工作壓力，而且比較有彈性，但在行政契約上，監督的工作會讓公務員有壓力」—（受訪者 P）

（四）風險及不確定性成本

對政府而言，若能將執行建設的決策所可能付出之一切風險，分配給能以最小成本控制的團體，即為最具成本效益的方式。所以促參法的實行，也是政府轉移風險的一項解套，可以將責任重大、困難棘手或牽涉複雜的案子背後之風險，分配給民間廠商一起承擔。受訪者 K 尤其強調政府在這個部份的動機：

「促參對台北市而言像是『補救方案』，工程施工一半卡住時或太久發包不出去時來補救，把燙手山芋丟出去給別人接手」—（受訪者 K）

「市府促參常面臨土地取得問題，以及與中央政策上相抗衡的問題，就會比較想做促參。市府通常基於大案子的動機，就會想吸引很多人進來分擔責任，而非自行負擔」—（受訪者 K）

「其（按：政府的）目標是透過促參來移轉一些政府的風險，因為民間參與的程度多了，例如變更設計或鄉規格部份，所以民間就要去承擔這塊壓力」—（受訪者 M）

這種風險轉移的機制，在實際的促參契約中，更是展露無遺。雖然政府是契約中的甲方，但同時也是國家公權力的執法者，球員兼裁判的雙重身分，自然使得廠商在契約中處於不平行的上下關係，因此透過契約，使得政府自身環境所承擔的風險，可透過管制、標準或程序的變更或拖延，將風險轉至促參廠商。

「不可預期的風險太高，廠商先期評估未考慮公部門拖延時程的因素，加上很多東西是招標沒有而後來加註的，尤其是都審很難預期，每個評審依據個人好惡，要求加入許多契約沒有的東西，加諸不實際期望」，因此，「廠商在投資 BOT 案時，面對政府行政上的無效率無從估算，對於未來都審時的設計變更也難以掌握，其實廠商的風險會因此提得很高，處在充滿不確定性的環境與政府合作，對廠商不利」—（受訪者 N）

三、研究發現

由訪談內容得知，市政府對於廠商顯現出來的代理人行為知之甚詳，惟促參新制的採行與否，不僅考量單項成本，在全面性的交易成本考量下，尚須考慮承諾成本、決策成本以及不確定成本，相較於以往市政府透過促參舊制將公共工程（或服務）透過採購委託廠商（企業或非營利組織）的形式，雖然促參新制的代理成本較高，然而其他成本卻較低（請見下表 4）。

表 4 新舊促參制度的交易成本比較表

	承諾成本	代理成本	決策成本	不確定性成本
促參舊制成本 (X)	承諾成本(X1)較高 (因議會的監督而增加治理的成本)	代理成本(X2)較低 (廠商的代理行為而增加機會主義預期成本)	決策成本(X3)較高 (政府蒐集決策資訊而增加治理成本)	不確定性成本(X4)較高 (政府承擔環境變動的壓力而增加治理成本)
促參新制成本 (Y)	承諾成本(Y1)較低 (因除去議會的監督而減少治理的成本)	代理成本(Y2)較高 (克服廠商代理行為減少機會主義預期成本)	決策成本(Y3)較低 (廠商蒐集決策資訊而降低政府治理成本)	不確定性成本(Y4)較低 (廠商承擔環境變動的壓力而降低政府治理成本)
促參新制與舊制比較 (Y-X)	治理成本 $=Y1-X1<0$	機會主義預期成本 $=Y2-X2>0$	治理成本 $=Y3-X3<0$	治理成本 $=Y4-X4<0$
說明	新促參制度可減少三項治理成本，惟將提高機會主義預期成本			

資料來源：作者自行整理。

若以前文 Lake (1996) 之交易成本理論中的「治理成本」以及「機會主義預期成本」概念，來歸納 Horn 所提出的四項成本的性質，可將四項成本分別歸入「治理成本」以及「機會主義預期成本」當中。首先，承諾成本來自於議會對市政府促

參案件的監督，新促參制度除去議會對市府的監督，便是降低市府在執行促參政策時須回應議會的治理成本；其次，代理成本來自於代理人透過促參制度牟利對市府增加的成本，此即為機會主義預期成本；另外，決策成本以及不確性成本係因應環境變化而須蒐集資訊之成本，為治理成本的一環。由上表得出，採取促參新制雖將增加機會主義預期成本，然將可降低三項治理成本，可將交易總成本降至最低（請見圖5），¹² 因此，市政府選擇了促參新制，毋寧是一項理性的選擇。

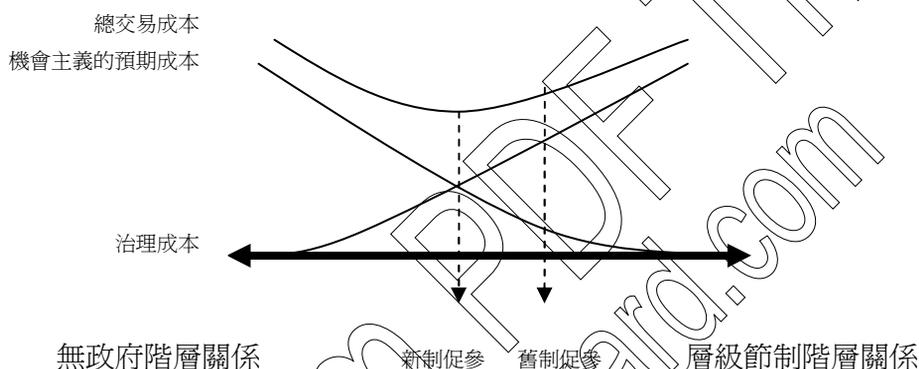


圖5 新舊促參制度交易成本比較概念圖示

資料來源：作者自製。

伍、結論

一、總體交易成本可能才是決定促參政策的因素

近年來大行其道的「公私協力」主張政府與民間部門應共同合作，提供公共服務或財貨，提昇國家整體行政效能與政策品質。希望迴避傳統官僚層級節制、強調權威、命令—控制式的行政治理模式，透過公私部門資源結合、專業引導、多元合作工具、網絡協調的治理使公共服務展現新的契機（Peters & Pierre, 1998）。

¹² 由於四項的交易成本的絕對數據並未進行科學的計算，還是存在光是代理問題一項成本變高於其他三項相加的成本，故此處所提出交易成本概念乃根據訪談所得啓示性的假設，表示市政府選擇促參制度的原因，有可能是思考總交易成本之後所得到的結果。若欲驗證此項假設，須對相關案件透過實證調查及統計進行更深入的分析。

樂觀論者認為，這種政府與民間部門公共事務共同治理的協力機制之建立，如果能奠基於理想型合作夥伴關係之認知與學習，對於公共服務的目標具有共識，並在自主、平等的地位之上，資源分享、互利互惠，共同參與決策、互信互重，則將可以有效的整合國家與社會資源，形成一互補、互依、互利的協力體系，極大化資源利用的效果，順遂公共利益目標的達成，共創政府、民間部門與社稷民生三贏的境界（廖俊松，2006）。

然而，就台北市政府促進民間參與政策的實施結果觀之，各項代理人問題層出不窮的窘境，似乎與「公私協力」所描述的理想大相逕庭，但是政府對於促進民間參與的熱衷卻未曾稍歇。此一現象不禁使人懷疑，政府究竟是過於樂觀，以致於無視於代理人問題的發生？抑或有其他的因素導致其「不得不」採取促進民間參與的手段呢？

本研究發現，市政府並非對廠商顯現出來的代理人問題無動於衷，惟促參的採行與否，不能僅考量單項代理成本，尚須考慮承諾成本、決策成本以及不確定成本，相較於以往市政府透過促參舊制將公共工程（或服務）透過採購法委託廠商（企業或非營利組織）形式，雖然促參新制增加了廠商的經營自主權，似乎也增加了牟利的空間，致使市府的代理成本較高，然而因其他項目成本較低，因此市府終究還是選擇促參新制推動公共建設。

二、交易成本概念可啟發公私協力制度選擇的研究

承前所述，公私協力的方法包括了小規模轉移的「簽約外包」，適用促參舊制（以政府採購法進行採購），也包括了較大規模轉移的「促參政策」，適用促參新制，然而，究竟在什麼情況下應該採取什麼方法，實務界及學界似乎並沒有太多討論，以公共工程委員會對兩種方法的比較說帖為例，雖提到「促參法之委託經營概念，係民間機構擁有設施之經營管理權，自負經營盈虧，並與政府分享獲利；而採購法第 7 條第 3 項所稱之營運管理，屬採購法第 2 條所稱之勞務採購，其概念為政府擁有設施之經營管理權，由政府負經營盈虧之責，以委任或僱傭方式支付費用委託民間機構代為營運管理。前者為民間參與，著重民間資金之投入及引進企業經營理念，後者為勞務採購，二者性質不同」（王麗鳳，2006b）。惟綜觀此段文字，除了對兩者進行制度及精神的比較外，對於政府如何及為何選擇某一制度作為政

策，相關說明卻付之闕如。¹³

所幸，在如何選擇某一制度進行公私協力（或進行公私協力應注意事項）方面，實務界多已透過理性決策技術（如線性規劃、成本利益分析、計畫評核術、AHP 等），就制度本身帶來的經濟效益進行計算的選擇方式相較，已能較理性地規劃出決策時應考量的問題。

然而，在為何選擇某一制度作為公私協力的制度方面，卻少有文獻探討，因此，本文所提出的「交易成本」概念，或可做為未來研究公私協力制度選擇時之思考基礎，而交易成本理論中的四種成本，可代表政府決策者在思考問題時的四個面向，分別是政治力量介入造成的成本、廠商的自利行為造成的成本、政府自身能力造成的成本以及自然環境所造成的成本。此種思考多元利害相關人成本的選擇分析，較能清楚描繪出決策的實況。

三、後續研究方向：邁向公私協力的實證研究

以往公私協力之研究似乎帶有較高的價值判斷，若非假定公私互動「必然」帶來官商勾結等負面效應，便是期待公私協力「應該」增加公共利益。因此企業受託者便成為追求私利的搨客，而政府委託者則應該是捍衛公共利益的鬥士。然而，本文試由實證的角度出發，透過交易成本當中理性人的假設，自利地追求效用極大化，因此，自利的民間廠商雖為謀求私利，而造成如代理人問題的負面影響，然其本身所具備的經營專業與效率彈性，卻能產生降低政府決策成本的正面效果；而官僚雖理應代表公共利益，惟因自利官僚亦會設法尋求最小交易成本的交易機制，希望透過該機制除去承諾成本、決策成本以及不確定性成本，因此渠等選擇的結果未必符合所謂的公共利益。因此，公、私部門兩者本身，均不應該被貼上正義或邪惡的標籤，否則只是徒增意識形態的衝突，對問題現況並無助益。因此，未來持續透過更細緻的實證研究，中立地建立起描述現實的模式，客觀論述各種公私協力模式的效果，才能進一步對實務問題提出更務實的解決方案。

¹³ 有關為何選擇某種制度的問題，是「描述性模型」，而如何選擇某種制度的問題，則是「規範性模型」，前者是透過嚴謹的科學研究方法，客觀描述公共政策的問題，解釋為何進行該項選擇，或希望透過該模型預測公共政策的未來。而後者則特別著重某種價值實現極佳化的建議，以回答應該如何的問題。相關分類請見丘昌泰（2000：25）。

惟本研究尚未透過大量的實證資料進行統計分析，僅透過訪談法進行初探性的架構建立，是本研究不足之處，未來尚有賴後續研究者以交易成本理論對促參模式的選擇進行量化的實證分析，驗證此架構是否成立。¹⁴

參考文獻

- 人間福報（2007）。北市 3 公辦民營泳池 昨停業一天，2007 年 12 月 12 日取自人間福報，網址：<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=69232>。
- 中央社（2007）。北投纜車等弊案 顏萬進一審判刑 15 年，2007 年 9 月 14 日取自中央社，網址：<http://www.cna.com.tw/SearchNews/tdoDetail.aspx?id=200709140163>。
- 王麗鳳（2006 a）。委外經營案件適用促參法與政府採購法之比較簡報，2009 年 6 月 18 日取自網址：[http://sowf.moi.gov.tw/signup/signup/filedownload/%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E5%8F%8A%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95%E6%96%B0%E5%A2%9E%E7%B0%A1%E5%A0%B1-%E7%AC%AC%E3%80%813%E5%A0%B4\(%E7%8E%8B%E9%BA%97%E9%B3%B3%E5%89%AF%E8%99%95%E9%95%B7\).ppt](http://sowf.moi.gov.tw/signup/signup/filedownload/%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E5%8F%8A%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95%E6%96%B0%E5%A2%9E%E7%B0%A1%E5%A0%B1-%E7%AC%AC%E3%80%813%E5%A0%B4(%E7%8E%8B%E9%BA%97%E9%B3%B3%E5%89%AF%E8%99%95%E9%95%B7).ppt)。
- 王麗鳳（2006 b）。委外經營案件適用促參法與政府採購法之比較，2009 年 6 月 18 日取自公共工程委員會，網址：http://74.125.155.132/search?q=cache:jXgxQ-15A58J:ppp.pcc.gov.tw/pcc_site/files/859_%E6%B0%91%E9%96%93%E5%8F%83%E8%88%87%E5%85%AC%E5%85%B1%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E6%A1%88%E4%BB%B6%E9%81%A9%E7%94%A8%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E8%88%87%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95%E4%B9%8B%E6%AF%94%E8%BC%83_950507%E4%BF%AE%E8%A8%82.doc+%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A

¹⁴ 本研究是透過台北市政府促參政策作為個案，用來驗證交易成本理論，是所謂的「分析性歸納」，是不同於「統計性歸納」的方法。後者是透過蒐集樣本的各种實證資料後，推導出總體的屬性，是進行統計和調查時最常用的歸納方法；而後者則將先前所提出的理論當作「範本」，實證結果要與這個範本相對照，如果實驗結果可證明此依理論，可說明該理論更具有說服力。相關說明請見 Robert (2003)。

[1%E8%B3%BC%E6%B3%95&cd=4&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw](#)。

丘昌泰（2000）。**公共政策**。台北，巨流。

台北市政府（2008）。臺北市政府推動民間參與公共建設，帶動本市商機，創造多贏，成效斐然，2009年6月14日取自**台北市政府新聞稿**，網址：http://www.dof.taipei.gov.tw/dof/new/show_ReleaseNews.ASP?linkid=237&linktype=%E7%B0%ABn%E5%A6%A1PT。

台北市政府（2007）。**促進民間參與公共建設推動委員會第14次會議（2007年5月4日）議程**（府財金字第09630739800號函）。台北市：台北市政府財政局。

吳秀光、吳宗憲（2008）。台北市政府促進民間參與公共建設政策之研究。**政策研究學報**，第8期，23-76。

吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏（譯）（2004）。**經濟行為與制度**（冰島 思拉恩·埃格特森原著）。北京：商務印書館。

孫本初（2005）。**公共管理**。台北：智勝。

浩平、蕭羨一（譯）（2003）。**公共行政之政治經濟學**（M. J. Horn 原著）。台北：商周。

張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏（1995）。**經濟學：理論與實際**。台北：翰盧。

陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯。

陳世明（2001）。**知識分享與創新績效之研究—以交易成本理論觀點探討**。長榮管理學院經營管理研究所碩士論文，未出版，台南市。

陳信良（2007）。街道家具案，柏泓公司表達依承諾完成進度，2007年3月26日取自**台北市政府都市發展局新聞稿**，網址：http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46363eb7:6ca2&theme=379000000/95v2_msg。

傅岳邦（2007）。中國大陸中央與地方財政制度交易成本分析：以分稅制為例。**中共研究**，第41卷第3期，頁65-83。

曾慶勇（2007）。東森意圖霸蛋不還市府依法接管小巨蛋，2007年8月22日取自**台北市政府新聞稿**，網址：http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46dfa8c6:7477。

- 翟林渝 (2005)。從代理理論看國有企業改革的方向。《中國社會科學季刊》，第 10 期，頁 39-49。
- 廖俊松 (2006)。公私協力：重建區社區總體營造計畫之案例觀察。《社區發展季刊》，第 115 期，頁 324-334。
- 劉瑞華 (譯) (1994)。制度、制度變遷與經濟成就 (D. C. North 原著)。台北：時報文化。
- Aberbach, J. D., & B. A. Rockman. (1997). Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance. In A. I. Baakni, & H. Dssfosses (Eds.), *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism* (pp. 73-94). New York: M. E. Sharpe.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4: 386-405.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 22: 141-162.
- Epstein, D. & S. O'Halloran (1994). Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 38(3): pp. 697-722.
- Fama, E. F. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economics*, 88: 288-307.
- Fama, E. F., & M. C. Jensen, (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26: 301-326.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Jensen, M. C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Kettl, D. R. (1998). What Will New Governance Mean for the Federal Government? *Public Administration Review*, 54(2): 170-175.
- Lake, D. (1996). Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations. *International Organization*, 50(1): 1-34.
- Lake, D. (1999). Global Governance: A Relational Contracting Approach. In A. Prakash, & J. A. Hart (Eds.), *Globalization and Governance* (pp. 31-53). London: Routledge.

- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): pp. 739-777.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Robert, Y. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.
- Williamson, O. E. (1975). *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economics of Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1986). *Economic Organization: Firms, Markets, and Policy Control*. New York: New York University Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

附件一：台北市政府促進民間參與公共建設研究專家學者訪談彙整表
(依訪談時間排序)

訪談時間	訪談對象所屬單位	訪談對象	訪談單位性質
2009.3.9	A 台北市財政局	A 承辦員	地方政府部門
2009.3.9	B 台北市財政局	B 文官	地方政府部門
2009.3.9	C 台北市捷運工程局南區工程處	C 文官	地方政府部門
2009.3.9	D 台北市交通局公共運輸處	D 文官	地方政府部門
2009.3.10	E 台北市教育局臺北文化體育園區籌備處	E 文官	地方政府部門
2009.3.10	F 台北市工務局新工處	F 工程員	地方政府部門
2009.3.10	G 台北市議會	李建昌議員	地方議會
2009.3.11	H 台北市青少年育樂中心	陳光陸執行長	政府委外機構
2009.3.11	I 工程顧問公司	I 經理	私人顧問公司
2009.3.30	J 台北市兒童交通博物館	J 業者	政府委外機構
2009.3.30	K 聯合報	K 記者	媒體
2009.3.31	L 台北市政府	L 前政務官	地方政府
2009.3.31	M 台灣經濟研究院 BOT 研究中心	M 學者	研究單位
2009.4.6	N 企業股份有限公司	N 主管	私人企業
2009.4.6	O 台北市議會	陳玉梅議員	地方議會
2009.4.14	P 台北市政府	P 政務官	地方政府

資料來源：作者自行整理

附件二：台北市政府促進民間參與公共建設研究訪談題綱

(訪談前先將法規給予對方檢閱)

一、可行性評估及先期規劃部分：

依(細則§39)規定：**主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。**

前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。

第一項先期規劃，應撰擬先期計畫書，並應依公共建設特性及民間參與方式，就擬由民間參與公共建設興建、營運之規劃及財務，進行分析；必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。

未涉及政府預算補貼或投資之案件，於辦理前雖得免辦理可行性評估。

二、甄審過程部份

政府規劃案件係由主辦機關評估後得由民間投資之公共建設，並以公開招商之方式，公告徵求民間參與(促參§42)。先期規劃書報核後，主辦機關研訂招商文件，以辦理公告。主辦機關辦理公告，應將公告摘要公開於資訊網路，並刊登於政府採購公報(細則§41)。

至於公告內容依各該公共建設之性質，包括：(細則§40)

甲.公共建設計畫之性質、基本規範、許可年限及範圍。

乙.政府承諾及配合事項。

丙.申請人之資格條件與投資計畫書主要內容及格式。

丁.申請程序及保證金。

戊.申請案件之評決方法、評審項目、評審時程及**甄審標準**。

己.與投資契約權利義務有關事項。

庚.開發經營附屬事業所需之土地使用期限。

在甄審作業上：

主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。

前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有 7-17 人，二分之一以上為外聘專家、學者，甄審過程應公開為之（促參§44）。主辦機關為協助甄審會辦理與評審有關之作業，應成立工作小組。（甄審辦法§8）

三、簽約過程部份

民間申請人依主辦機關公告招商規定，於期限內提出申請文件；主辦機關設甄審委員會，就申請人提出之資料，擇優選出最優申請人。最優申請人與主辦機關完成議約後，應於規定時間完成籌辦事宜，即與主辦機關簽訂投資契約，以辦理後續之營運。（促參§45）

契約範例：

- 1.公共建設之營運及移轉。
- 2.權利金及費用之負擔。
- 3.履約保證金。
- 4.費率及費率變更。
- 5.營運期間屆滿之續約。
- 6.風險分擔。
- 7.經營不善及違約之處置
- 8.爭議處理及仲裁條款。
- 9.其他約定事項。

四、履約監督

民間機構參與之公共建設屬公用事業者，得參照下列因素，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式（促參§49）：

- 1.規劃、興建、營運及財務等成本支出。
- 2.營運及附屬事業收入。

- 3.營運年限。
- 4.權利金之支付。
- 5.物價指數水準。

前項民間機構擬訂之營運費率標準、調整時機及方式，應於主辦機關與民間機構簽訂投資契約前，經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關納入契約並公告之。

前項經核定之營運費率標準、調整時機及方式，於公共建設開始營運後如有修正必要，應經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關修正投資契約相關規定並公告之。

（促參§51）民間機構依投資契約所取得之權利，除為第五十二條規定之改善計畫或第五十三條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租或設定負擔。但民間機構以第八條第一項第六款方式參與公共建設者，不在此限。

違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行爲，無效。

（促參§52）民間機構於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，主辦機關依投資契約得為下列處理，並以書面通知民間機構：

- 1.要求定期改善。
- 2.屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部。但主辦機關依第三項規定同意融資機構、保證人或其指定之其他機構接管者，不在此限。
- 3.因前款中止興建或營運，或經融資機構、保證人或其指定之其他機構接管後，持續相當期間仍未改善者，終止投資契約。

主辦機關依前項規定辦理時，應通知融資機構、保證人及政府有關機關。

民間機構有第一項之情形者，融資機構、保證人得經主辦機關同意，於一定期限內自行或擇定符合法令規定之其他機構，暫時接管該民間機構或繼續辦理興建、營運。

（促參§53）公共建設之興建、營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，中央目的事業主管機關得令民間機構停止興建或營運之一部或全部，並通知政府有關機關。

依前條第一項中止及前項停止其營運一部、全部或終止投資契約時，主辦機關得採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運。必要時，並得予以強制接管營運；其接管營運辦法，由中央目的事業主管機關於本法公布後一年內訂定之。

（促參§54）民間機構應於營運期限屆滿後，移轉公共建設予政府者，應將現存所有之營運資產或營運權，依投資契約有償或無償移轉、歸還予主辦機關。

五、事後評估

經主辦機關評定為營運績效良好之民間機構，主辦機關得於營運期限屆滿時與該民間機構優先定約，委託其繼續營運。前項營運績效評估辦法應於契約中明定之。（促參§54）

六、委外評估

「主辦機關辦理民間參與公共建設，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。」（細則§39.4）主辦機關得委託專業顧問機構協助主辦機關辦理促參計畫應進行之各階段工作相關作業，其委託辦理程序應依「政府採購法」及其施行細則、「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」、「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會組織準則」、「採購評選委員會審議規則」等相關規定辦理。

第一階段先訪談OT的文官以及廠商

（一）詢問文官的題目

1.（逆向選擇、代理成本）

在○○案中，廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

2.（道德危機、代理成本）

在執行○○案 OT 業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

3. (決策成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

4. (設定風險成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

5. (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是(或不是)，為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(二) 詢問廠商的題目

1. (逆向選擇、代理成本)

由新聞報導可知，民間對政府的促參法規以及行政作為有許多的批評。這些缺失常導致廠商只願意提供片面或裝飾過的訊息給政府，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

2. (道德危機、代理成本)

同上題，政府的缺失也常導致廠商在行動上不願完全配合政府或法規的要求，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

3. (決策成本)

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

4. (設定風險成本)

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

5. (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

第二階段訪談 BOT 的文官、廠商

(一) 詢問文官的題目

1. 官僚對廠商

(1) (逆向選擇、代理成本)

在○○案中，廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

在執行○○案 OT 業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否

比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

2. 官僚對政務官

(1)（逆向選擇、代理成本）

在執行 BOT 業務時，機關首長必須依賴基層幕僚提供各項資訊進行決策，但基層幕僚基於各種因素，有時會提供片面或裝飾過的訊息給機關首長，請問在促參的不同階段中，為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

(2)（道德危機、代理成本）

基層公務員對於不合理法規及機關首長的不合理命令常有抗拒的心態，請問在執行○○案 BOT 業務時，為什麼基層公務員會產生抗拒的心態或行為？請就您曾經遭遇過的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(二) 詢問廠商的題目

1.（逆向選擇、代理成本）

由新聞報導可知，民間對政府的促參法規以及行政作為有許多的批評。這些缺失常導致廠商只願意提供片面或裝飾過的訊息給政府，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

2.（道德危機、代理成本）

同上題，政府的缺失也常導致廠商在行動上不願完全配合政府或法規的要求，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

3.（決策成本）

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

4.（設定風險成本）

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

5. (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

第三階段訪談 BOT 的政務官、議員、顧問公司、學者專家

一、訪談政務官

1. 政務官對廠商

(1) (逆向選擇、代理成本)

在○○案中，廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理的案件舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

在落實 BOT 業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理過的案件舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低行政部門的部份壓力？可減低行政部門的哪些壓力？為什麼？請就您所經歷的○○案件舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成業務？為什麼？請就您所處理的○○案件舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案件舉例說明之。

2. 政務官對官僚

(1) (逆向選擇、代理成本)

在執行 BOT 業務時，機關首長必須依賴基層幕僚提供各項資訊進行決策，但基層幕僚有時卻會提供片面或扭曲的訊息給機關首長，請問在促參過程中為什麼會發生這種情況？如何才能避免這種狀況？請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

基層公務員對於促參法規及機關首長的命令時有抗拒的心態或行為，請問在執行○○案 BOT 業務時，為什麼基層公務員會產生抗拒的心態或行為？請就您曾經遭遇過的 BOT 案舉例說明之。

3. 政務官對代議士

(1) (逆向選擇、代理成本)

在審核 BOT 業務時，市議員必須依賴市政府提供各項資料進行討論及決策，但市政府基於各種因素，有時會提供片面或裝飾過的訊息給市議員，請問在促參審議或執行的過程中，為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就曾經遭遇過的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

市政府對於不合時宜法規及市議員的不合理決議會產生抗拒的行為，請問在執行 BOT 業務時，為什麼會產生抗拒的行為？請就您曾經遭遇過的促參案舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否可減低市議員的部份壓力？可減低哪些壓力？為什麼？請就您所處理的 BOT 案來舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的 BOT 案舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的 BOT 案舉例說明之。

二、訪談代議士

代議士對政務官

(1) (逆向選擇、代理成本)

在審核促參業務時，市議員必須依賴市政府提供各項資料進行討論及決策，您是否認為市政府有時會提供片面或扭曲過的訊息給議員？您認為為什麼在促參審議或執行的過程中，會發生這種情況？如何才能避免這種狀況？請您就曾遭遇過的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

市政府在執行市議員的決議時是否會產生抗拒的行為，請問市府在執行促參業務時，為什麼會產生抗拒的行為？請就您曾經遭遇過的促參案舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否可減低市議員的部份壓力？可減低哪些壓力？為什麼？請就您所處理的促參案來舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否可以更彈性有效率完成促參業務？為什麼？請就您所處理的促參案舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的 BOT 案舉例說明之。

三、訪談專家學者或記者

1. 有關官僚對廠商的題目

(1) (逆向選擇、代理成本)

促參業務中，在廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理過的案例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

在執行促參業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理過的案例說明之。

(3) (決策成本)

相較於政府自己來執行公共建設，若透過促參委託給廠商，是否可減低公務員（及政務官）的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理過的案例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於政府自己來執行公共建設，若透過促參委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成公共建設？為什麼？請就您所處理過的案例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於政府自己來執行公共建設，若透過促參委託給廠商，公共服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理過的案例舉例說明之。

2. 有關政務官對官僚的題目

(1) (逆向選擇、代理成本)

在執行 BOT 業務時，機關首長必須依賴基層幕僚提供各項資訊進行決策，但基層幕僚可能會提供片面或扭曲的訊息給機關首長，請問在促參中為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就曾經處理過的案例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

基層公務員對於某些法規或機關首長的命令常有抗拒的行為，您認為為什麼基層公務員會產生抗拒的心態或行為？請就您曾經遭遇過的案例說明之。

3. 有關代議士對政務官的題目

(1) (逆向選擇、代理成本)

在審核促參業務時，市議員必須依賴市政府提供各項資料進行討論及決策，但市政府有時會提供片面或扭曲的訊息給市議員，請問在促參審議或執行的過程中，為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就曾觀察過的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

市政府對於市議會的部份決議會產生抗拒的行為，請問在執行促參業務時，為什麼會產生抗拒的行為？請就您曾經遭遇過的促參案舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案廠商的監督委託給行政部門，是否可減低市議員的部份壓力？可減低哪些壓力？為什麼？請就您所觀察的促參案來舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否可以更彈性有效率完成促參業務？為什麼？請就您所處理的促參案舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的促參案舉例說明之。

資料來源：作者自行編製

Why Has the Policy of Promoting Private Participation in Infrastructure Projects Become the Choice of Taipei City Government? - Pioneering Application of Transaction Cost Theory

Chuangh-Sien Wu^{*}, Kai-Yi Tseng^{**}

Abstract

According to available data, the policy of promoting private participation in infrastructure project in Taipei city has caused serious principle/agent problems. However, the cases of promoting private participation are still increasing. We find that public servants know the principle/agent cost, but after comparing total transaction costs, they still choose to promote private participation in building the city's infrastructure to provide public service.

In the article, we'll show how commitment cost, agent cost, decision cost and uncertainty cost -- the so-called transaction cost -- can be combined to demonstrate government's inefficiency by design.

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

** Graduate Student, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

Keywords: promotion of private participation in infrastructure policy in Taipei city, transaction cost theory, agent theory, public-private cooperation

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

政策企業家化解政策衝突之研究

魯炳炎*

《摘要》

近年來，國內學術界對於政策企業家的研究文獻愈來愈豐富，但主要仍是聚焦於以理論概念論述其角色扮演和如何扮演好這個角色為主，而比較缺少從化解政策衝突的層面，探討政策企業家對政策議題的掌控，圍堵政策爭論的擴張，乃至於化解政策衝突策略的提出。本文基於國內外政策衝突管理相關研究文獻的評析，從政策企業家在政策衝突過程所扮演角色的重要性出發，提出政策企業家化解政策衝突的研究架構，強調其角色的扮演必須要從被動的化解政策衝突轉化到主動的進行議題管理，透過對政策議題界定和議程設定的能力，明辨政策衝突的本質，進行具有建設性的對話和回應性的傾聽，以提供多元的政策備選方案，從而有助於決策者最後的政策選擇。

[關鍵詞]：政策企業家、政策對話、政策衝突、議題管理

投稿日期：99年3月16日；接受刊登日期：99年5月5日。

* 國立東華大學公共行政研究所副教授。

壹、前言

目前國內學術界對於政策企業家 (policy entrepreneur) 的研究文獻正在逐漸累積當中，例如：蕭全政 (1998: 364-365) 是以「『政治』企業家」和「『公共』企業家」之名，探討新政府運動和我國在一九九〇年代末期的政府改造；蘇偉業 (2007, 2009) 的前者是以環保署署長致力於限塑政策的政策行銷為主題，而後者論及政策行銷下的政策再造工程，並討論民主政治下的政策行銷及政策企業家；林水波、莊順博 (2009) 將 policy entrepreneur 譯為「政策中人」，該文基於 Kingdon (1984, 1995) 的多元流程理論概念，針對台中縣市與台北縣市合併的政策個案進行分析，認為台中縣市合併的「政策中人」是總統府秘書長廖了以 (前台中縣長、前內政部長) (2009: 18)，而台北縣市合併的案例則是缺乏穿針引線、從中協調的「中人」角色 (2009: 33)。此外，其他的文獻還有林水波、沈佑龍 (2009) 以理論概念論述政策企業家如何扮好「政策銀舌」 (policy silver-tongue) 的角色，以及魯炳炎 (2009a) 所強調政策企業家對於新聞媒體的運用和政策行銷作為、以及進行「民眾需求學」研究之重要性 (丘昌泰, 2008: 380)。

然而，前述的國內研究文獻並沒有針對政策企業家，特別是行政部門裡面的政策企業家，如何化解政策衝突的層面進行探討，這或許是因為在面對爭議很高的政策議題，¹ 無論是政策論證或政策對話固然做的到尊重參與者彼此不同的政策訴求，但是誠如 Dryzek (1993: 223) 所說，當政策問題愈複雜，則其可能的詮釋就會愈多。Baumgartner 與 Jones (1994: 50) 還強調，對議題不同的定義通常會造成社會上不同的嫌隙，因此，面對複雜的政策環境和政策衝突，政策企業家如果要堅持政策價值，兼顧順應民意和從善如流 (Anderson, 2003: 125-134)，則在規劃設計可替選方案時，基於與時俱進的溝通理性 (communicative rationality) (Dryzek, 1987; Torgerson, 1999: 137-138, 2003: 128)，並將策略和利益相結合，主動的進行議題管

¹ 所謂的議題是在兩個團體針對地位或資源分配程序和實質問題所產生的衝突 (Cobb & Elder, 1983: 82)，議題也可以被理解為，一個組織之內或兩個組織之間的衝突點所在，包括談判、調適、爭辯、或經由立法行動使之成為公共政策的過程 (Hainsworth, 1990: 4)。

理 (Chase, 1984; Renfro, 1993; Heath, 1997; Heath and Palenchar, 2009)，是本文所要探討的重點。

貳、政策衝突的發生與管理

公共政策理論的研究文獻，從早期 Lasswell (1951: 3-15) 的所謂「政策取向」(the policy orientation) 及其所稱謂的「政策科學」(policy sciences)，到 Jones (1970; 1984) 所出版經典的公共政策理論教科書，Brewer 與 deLeon (1983) 的「政策分析基礎論」(the foundation of policy analysis)，乃至於 Nakamura 與 Smallwood (1980) 所指出在政策環境內，「政策形成」、「政策執行」、「政策評估」三個環節其實是相互影響，不能偏廢，或是 Skok (1995) 所認為，「議程設定」、「政策形成」、「政策執行」、「政策評估」的四個主要功能階段 (functional stages)。而對於政府的決策過程而言，美國公共政策學界所建構出來的階段論，就誠如 Jones (1970: 13) 所言，在每個政策階段裡面，其過程都可以被確認為各自功能可以達成政策的目標。無論其名稱是「階段論教學」(stages heuristic) (Sabatier, 1999: 6; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 1)、「階段論模型」 ('stages' models) (John, 1998: 22-37)、「教科書途徑」 (textbook approach) (Nakamura, 1987: 142-154)、還是「政策循環」(policy cycle) (Kraft & Furlong, 2007: 72; Skok, 1995: 325-332)，一般而言，傳統的政策過程模式通常包括至少六個階段，分別是：問題界定與議程設定、政策規劃與形成、政策合法化、政策執行、政策評估、以及政策變遷。

無論是前述那一個公共決策過程的階段，² 政策衝突的發生都可能以不同的形式或規模而存在，因為政策議題而起的衝突並不會自然化解，也因此，處於複雜政

² 一般的刻板印象會認為，要進行政策執行階段才會產生所謂的政策衝突。Matland (1995) 就認為政策執行會面臨到衝突 (conflict) 和模糊 (ambiguity) 的問題，而 Sylvester 與 Ferrara (2005) 和 Cohen、Timmons 與 Fesko (2005) 等學者則提出另一個重要的面向，也就是機構的觀點 (institutional perspective)。後者的幾位學者所提出機構觀點對於政策衝突確實形成重要的影響，特別是當面臨到目標 (goals) 的模糊和手段 (means) 的模糊，對於相關機構內外部利害關係人的政策衝突處理，的確造成很大的障礙。

策環境內的政策企業家就應該擔負起化解衝突的責任。目前國內學界對於所謂的「衝突管理」(conflict management)(汪明生、朱斌好,1999)、³ 化解衝突意見的五項策略(陳恆鈞、林原甲,2005)、或是「衝突領導」(林水波,2009a)的相關著作有限,而對於所謂政策衝突(policy conflict)的國外研究文獻主要有 Schattschneider(1960)、Rocheftort 與 Cobb(1994)、Baumgartner 與 Jones(1994: 50-66)、Gonzalez-Herrero 與 Pratt(1995)、以及 Pralle(2006)等學者的專書著作或編纂著作。

在國內學者方面,汪明生、朱斌好(1999:4)學者認為,所謂的衝突(conflict)是指兩個(含)以上相關的主體,因互動行為所導致不和諧的狀態;衝突之所以發生可能是利害關係人對若干議題的認知看法不同、或是需要利益不同,由於社會資源和權力的有限,不足以分配,以及社會地位與價值結構上的差異,不免帶來不調和甚至敵對性的互動,衝突由之不斷產生(汪明生、朱斌好,1999:4-5)。基於汪明生、朱斌好(1999)所論述衝突產生的原因可以得知,在公共決策的演變過程當中引發利害關係的個人、組織、或是團體之間的政策衝突,實屬公共組織難以避免的現象,而這正是衝突領導者必須克服的挑戰,衝突領導者在扮演調解的角色時,要爭取各造的權益,就要關切衝突的情節,選擇行動的適當時機,並且要瞭解衝突的深層性、對話的關鍵性、循證的迫切性、以及預防的根本性(林水波,2009a:22-23)。而陳恆鈞、林原甲(2005:13-14)則是認為,當政策議題出現後,如果因為爭議性高而無法取得一致性看法時,在衝突產生的情況下,就必須要付諸更多的說服工作(MacRae, 1993: 296);然而當說服無法成功,產生破裂的局面時,則化解政策衝突的策略包括:夥伴關係運用,尋找潛在問題,透過資訊分析,扮演仲裁角色,以及建立共識的策略。

然而,由於汪明生、朱斌好合著(1999:4)的跨科際專書著作,是以衝突、溝通(risk)、談判(negotiation)、以及調處(mediation)的理論為主,並以環境公害糾紛調處的實務為輔,但可惜的是,並未根本觸及公共政策領域內因為利益分配所造成政策衝突應該如何化解。而林水波(2009a;2010)則主要是以理論的論

³ 使用 conflict management 用語的國外學者有 Lewicki、Weiss 與 Lewin(1992)、Plowman、Rovelle、Meirovich、Pien、Stemple、Sheng 與 Fay(1995)、以及 Pralle(2006)。

述和觀念的闡釋為主，以政策衝突領導者的「六不思維」和「五大處置作為」之規範性理念提出為輔，⁴ 缺少實際政策個案的具體驗證。此外，陳恆鈞、林原甲（2005）的論點是以政策論述 / 對話（policy discourse）的理論思考架構為主，化解政策衝突的策略之提出，並不是該文的主要重點所在。就此而言，國外基於實證研究經驗所提出的理論和觀點，就更值得吾人的重視。

相對於國內學者的論述，國外學者更強調議題的界定和所涉及參與政策利害關係人數的多寡。Schattschneider（1960: 2）就曾經指出，「參與衝突所涉及的人數決定發生的事情；而人數的增減則會影響到結果」，原因在於參與衝突過程的個人、組織、或是團體的立場並非價值中立，而且可能有其不同的政策偏好。Schattschneider（1960: 22）認為，「與政治機構交往和政治過程參與的經驗，對於在特定文化框架內的民眾瞭解和評估政策方案可能性的影響非常深遠」，而且「組織就是偏見的動員…有些議題會被組織進行政治過程，有些議題則被排除在外」（Schattschneider, 1960: 71）；更重要的是，「政策機構的功能是在於傳遞衝突的訊息，而且政策機構並不會公正無私的處理所有形式的各種衝突」（Schattschneider, 1960: 72）。也因此，界定或是重新界定政策議題就變成決定衝突範圍變大或縮小，以及藉由議程的設定將政策衝突的解決提送到政府必須處理議程之上的重要因素，美國學界對於這方面的論述，主要有 Cobb 與 Elder（1972）、Stone（1988）、Baumgartner 與 Jones（1993）、Rochefort 與 Cobb（1994）、Kingdon（1995）、Cobb 與 Ross（1997）、Jones 與 Baumgartner（2005）、Morgan（2006）等。

其中特別值得一提的有兩點：其一是 Baumgartner 與 Jones（1994: 51-52）在 Rochefort 與 Cobb（1994）所編著「問題界定政治學：政策議程之型塑」專書所提出，「效果的範圍」（boundary effects）和「議題的興替」，前者是指特定政策議

⁴ 林水波所謂的「六不思維」（2009a：2-7）和「五大處置作為」（2009a：7-13），「六不思維」包括：不藉機煽風點火，不尋找代罪羔羊，不聽信單一說法，不仰賴意識型態，不受媒體的誘導，以及不能慌張失方寸；而「五大處置作為」則有：預防衝突發生（Cloke & Goldsmith, 2005），探索衝突冰山，以證據為導向（Pfeffer & Sutton, 2006），雙向溝通對話（Yankelovich, 1999; Roberts, 2002），以及築造接軌橋樑（Gerzon, 2006）。

題影響到相關議題的範圍，後者則是指出，隨著議題被矚目（attention）程度的降低就會逐漸退出政府的議程（Carmines & Stimson, 1989; Jones & Baumgartner, 2005），也因此問題所涉及到規模的大小（size）很重要（Baumgartner & Jones, 1994: 65）。其二則是 Jones 與 Baumgartner（2005: 208-209）所言，議題被矚目的多寡頻繁與否，會影響到對於議題的選擇、議題特性的選擇、以及對於政策方案的選擇，而這直接會影響到對於所產生處理政策衝突的迫切性，而即便是為了追求共同的目標，也不代表政策衝突就比較容易獲得解決。就這個角度而言，當公共組織處於複雜的公務體系內時，組織固然可以被視之為機器（machines）、有機體（organisms）、頭腦（brains），但更應該被視為匯聚和轉化的處所（Morgan, 2006），而在面對政策衝突時，可能因應變局的方式則包括：迴避、妥協、競爭、迎合、以及合作。

在前述學者觀點的理論基礎上，Pralle（2006: 16）整理歸納出一個「衝突擴張與圍堵策略表」（Strategies of Conflict Expansion and Containment），她運用一個3x3的矩陣，從「議題界定」、「行動者」、「機構與地點」（institutions and venues）三個層面探討三種策略的焦點，分別是：個別因素（individual components）的策略、擴張的策略、以及圍堵的策略，⁵而無論是擴張還是圍堵的策略則都是依

⁵ 更具體而言，Pralle（2006: 16）將衝突解決的「議題界定」策略分為型塑問題（framing）、連結到其他議題、以及建構問題歸屬的界限；她將「行動者」的策略區分為不同參與特質範圍（scope of participation）、特質競爭（characterization contests）、以及衝突表象（conflict or appearance of it），並將「機構與地點」的策略則是分為轄區管轄（jurisdiction）、權威層級（levels of authority）、以及遊戲規則（rules of the game）。在這樣的架構之下，Pralle（2006）在其專書著作的第一章就以三種焦點策略與各自發展出來三項個別策略做為基礎，進而分別提出擴張的策略和圍堵的策略。例如以和本文所探討化解政策衝突相關的圍堵策略來說，議題界定焦點策略的三項個別策略就分別對應到：以更狹隘的名詞去界定政策問題；對問題進行孤立，不讓問題能夠和其他問題相連結；限縮政策問題歸屬的界限，以減少與問題相關人士的可能介入。而對應到行動者焦點策略的三項個別策略則包括：限制參與者的人數；將反對人士貼上極端份子的標籤；以及鼓勵共識與合作的產生。此外在機構與地點焦點策略的方面，對應到三項個別策略的圍堵策略則是有：維持清楚的政策轄區管轄；防止衝突演進到更高階層的權威層級；以及支持能夠限制進入參與事端的規則制定。而在書的最後一章裡面，Pralle（2006: 222）在「擴張圍堵的衝突管理比較表」（A Comparison of Conflict Expansion and Containment to Conflict Management）裡面，相對於議題界定、行動者、以及機構與地點三個

據前述的基本策略進行擘劃；而 Pralle (2006: 220-231) 所提出良善衝突管理的三大任務，則是包括：匯合對話論述和象徵性合作的管理議題、管理標的對象與倡導聯盟、以及管理體制變革等等。

儘管 Pralle (2006) 接受 Schattschneider (1960) 將政策衝突視為兩個以上團體競逐於擴張和圍堵之間的想法，而且還以加拿大的卑詩省 (British Columbia) 和美國北加州的森林政策分別做為政策擴張和圍堵的政策個案進行闡釋說明，但是其所提出政策衝突管理的策略，仍是以政策論證和政策對話，以及建立倡導聯盟等相關策略為主。然而事實上，在公共政策的領域裡面，政策衝突的零合競爭並不常見，在動態的決策過程當中，所謂的贏者 (winners) 或輸者 (losers) 通常會是相對的，很少是絕對的。也因此，對於本文而言，所謂的政策衝突管理，無論是 Cobb 與 Elder (1972) 所強調政府角色的扮演，或是 Pralle (2006) 和 Schattschneider (1960) 所重視輸贏雙方對擴張和圍堵政策衝突的競逐，都偏重於機關體制對政策衝突和化解衝突策略的可能影響，國內外研究文獻都忽略了做為主其事者的政策企業家對於政策衝突管理之重要性。

參、政策企業家的特性和能力

過去公共政策相關理論概念對於吾人瞭解真實政治世界裡面，有關「人」的因素做為關鍵決定因素的重要性，並沒有受到足夠的重視。事實上，早從一九七〇年代以來，就陸續有學者注意到在政策變遷過程裡面，所謂「政策企業家」扮演好促成政策變遷角色的存在，或是針對政策企業家進行相關的理論和實證研究，例如像是 1990 年代之前的 Walker (1969, 1981)、Schon (1971)、Eyestone (1978)、Lewis (1980)、Riker (1982, 1986)、Cobb 與 Elder (1983)、Kingdon (1984,

焦點策略的則各自發展出不同的衝突管理方式，分別包括：第一，參與反對者的論證，對於符號的競逐，以及聚合於政策的論述和對話；第二，不同聯盟共同訴諸於群眾，尋求支持的力量，並且從中爭取己方的聯盟者；以及第三，在體制內部做競爭。以上 Pralle (2006) 她的論點對於本文政策企業家化解政策衝突的架構圖，從對於爭議性政策議題的界定、明辨政策衝突本質、乃至於化解政策衝突策略的設計等等，都有其重要的意義。

1995)、Polsby (1984)、King 與 Roberts (1987)、Doig 與 Hargrove (1987)、以及 King (1988) 等等，還有則是 1990 年代以來的 Weissert (1991)、Baumgartner 與 Jones (1993)、Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993)、Levin 與 Sanger (1994)、Schneider、Teske 與 Mintrom (1995)、Zahariadis (1995, 2003)、Mintrom 與 Vergari (1996)、Mintrom (1997, 2000)、MacLeod (2002)、Feeley (2002) 等等。

一、政策企業家的特性

正如同私部門企業家為市場 (marketplace) 所做的，政策企業家的所作所為都是在決策過程的裡面 (Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom & Vergari, 1996; Mintrom, 2000)。而無論是在政治還是經濟的場域裡面，企業家都是為了確認未實現需求、以及發展出應對策略的類似功能，以促成創新 (innovation) 或政策創新的形成 (King & Roberts, 1987; Spence, 1994; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom, 2000)，也因此他們對於機會的出現有著高度的敏感性 (alert to opportunities) (Kirzner, 1973; Mackenzie, 2004)，並善於掌握機會，以吸引社會矚目，同時長於說服論述，以爭取政策理念得到支持 (Kingdon, 1984; King & Roberts, 1987; Smith, 1991)。

基於其系統的調查研究，Mintrom (2009: 60) 曾經提出政策企業家的六點特性如下：創造性與前瞻性，能夠看清政策創新可以改變政策辯論的本質；具有社會多元觀點，以提出有吸引力的政策創新；為獲取有用的資訊以促成政策變遷，必須要有能力結合社會力和政治力；要具備說服的論證能力，針對不同群體進行不同的論證，而不會前後矛盾；必須是策略團隊的建構者，並型塑出能達成政策變遷的聯盟；對於循證領導 (lead by example) 要有所準備，⁶ 創建出政策創新的可能形

⁶ 對於所謂的循證領導 (lead by example or leading by example)，Mintrom 與 Norman (2009: 663) 曾經特別提出解釋說，促成政策變遷的企業家精神之特性，如果是基於 Thomas (1991) 和 Weissert (1991) 的研究，做為政策企業家的民意代表就應該要具備「堅持己見」(assertiveness) 和「做出承諾」(commitment) 兩種企業家特性。然而，對於本文而言，不一定要是立法部門的民意代表才会有這些特性，基於證據 (evidence-based) 的領導統御在建構公共組織內部團隊時，也可能必須基於前瞻性的遠見或願景，而具備類似的企業家特性。

式。Zahariadis (2003: 155) 甚至認為，政策企業家是試圖將問題流、政治流、政策流匯合的個別或機構行動者，他們不僅僅只是特定政策方案的倡議者，他們是權力的掮客和問題偏好的操縱者。

事實上，政策企業家可以被定義為願意投入包括時間、精神、聲譽、以及金錢在內的資源，以倡導促成在可預見未來形諸於物質、意圖、以及凝聚利益地位的人士 (Kingdon, 1995: 179; Mintrom, 1997; Hill, 2003)。這樣的看法和 Baumgartner 與 Jones (1993: 42; 2002: 22) 認為，政策企業家嘗試改變他人對於其所處理議題的瞭解，並願意投入資源在遊說成功可能性和預期效益兩方面的意願的觀點相同。而 Feeley (2002: 126) 所強調正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力，據以調整策略將成功可能性極大化的觀點，則是深刻指出成功的政策企業家必須要透過與民眾互動的管道，組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同利害關係者進行溝通 (蘇偉業, 2009: 249)，進而推出所偏好的理念或政策建議，並運用匯流時機，推動偏好的建議案與長年關切的問題，以試圖將問題、建議案、以及政治力三者結合 (Kingdon, 1984, 1995, 2003; Zahariadis, 2003; 吳定, 2003: 186)，促成最後決策的產出。

探討政策企業家的國外研究文獻，無論是 Kingdon (1984, 1995)、Baumgartner 與 Jones (1993, 2002)、MacLeod (2002)、Feeley (2002)、還是 Zahariadis (2003) 的觀點都未盡一致，但不同學者所指陳的定義，雖然面向各有不同，但基本上仍然具備可以互容的特性。而國內學者所提出的定義，則是多所強調政策企業家在政策行銷層面的功能，更著重於政策企業家在整個決策過程所扮演的角色 (朱志宏, 1998;⁷ 吳定, 2003; 林水波、沈佑龍, 2009; 蘇偉業, 2009)。

綜合整理之後可以發現，政策企業家必須要「擅長於確認問題和尋求解決方案」(specialize in identifying problems and finding solutions) (Polsby, 1984: 171)，特別是對於決策過程活動的參與，包括倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政策行動者之間進行理念的媒合、動員民意的力量、以及設定決策的議程等等，政策企業家都有其不容忽視的重

⁷ 已故的台大政治系教授朱志宏 (1998: 233-261) 所使用的名稱為「公經理人」(public managers)，他認為，公經理人所應該扮演的角色與功能在於「領導人」、「談判家」、以及「行銷家」。

要性 (Roberts & King, 1991: 148)。特別是在分配資源的能力和基本的人格特質兩個方面 (Lewis, 1980: 233; Huefner & Hunt, 1994: 55)，政策企業家要能夠進行資源配置的改變，而且必須擁有特殊的人格特質，並具備企業家精神，這樣在推動全方位的部際整合 (integration of across-agency) 的時候 (Bardach, 1998; Borins, 1998; Kanter, 1988)，才會有能力化解政策的衝突。⁸ 儘管筆者同意政策企業家並不一定要來自行政部門，然而就化解政策衝突策略提出的角度而言，為了凸顯擁有行政資源、界定議題和設定議程能力的政策企業家，在明辨政策衝突本質和化解政策衝突過程當中角色扮演的重要性，本文所謂的政策企業家是來自行政部門的行政官僚或是公共管理者。

二、政策企業家應具備的能力

對於政策企業家應該具備的能力，國內外學者也有不同層面的討論，像是探討領導者角色扮演和所應具備能力的朱志宏 (1998)、以及魯炳炎 (2009a)，而對於其所擁有的特質和技巧 (trait and skill)，Stone (1981)、Flanders 與 Utterback (1985)、Daley 與 Naff (2008)、以及 Van Wart 與 Dicke (2008) 也都曾經提出有系統的論述。

例如 Van Wart 與 Dicke (2008: 172-173) 就提出公共部門領導統御者必須要具備的十六項特質和技巧，Daley 與 Naff (2008: 285) 則提出「效能 (effectiveness) 特性」的九項特質，⁹ 更加適用於科層組織錯綜複雜、政策議題盤根錯節的系統型

⁸ 在民主治理的公共決策過程裡面，政策企業家是否一定是來自行政部門的行政官僚或公共管理者，國內外學界人士的文獻界定的相當廣義。美國學術界在 1970 年代對於公共部門裡面 (政策) 企業家的研究文獻包括市長 (Dahl, 1961)、參議員 (Walker, 1974, 1977)、參議院委員會的幕僚 (Price, 1971)、地區的檢察官 (Brintnall, 1979)、以及行政官員 (Murphy, 1971) 等等。此外，更廣義的定義還來自 Kimberly (1981: 84) 界定的哲學家、新聞記者、政客、私部門企業家 (industrialists)、或是社會改革者 (social reformers)，以及 Kingdon (1984, 1995, 2003) 所界定的民選行政首長、政府官員、企業界人士、學者專家、或甚至是政策遊說者和新聞記者。

⁹ Van Wart 與 Dicke (2008: 172-173) 所提出特質和技巧包括：決斷力、責任感、企圖心 (need for achievement)、靈活性 (flexibility)、顧客導向、正直 (integrity)、成熟的情緒控制 (emotional maturity) 等特質，以及溝通協調的能力、社會技能和分析技能、以及

政策企業家。其原因在於，如果要化解衝突的意見，則政策企業家就必須從制度層面、系絡環境、以及其對於參與行動者的利益衝擊加以探索，找出問題衝突的癥結所在，而且有責任提出足供調解或整合的方案，以降低議題的衝擊性（Forester, 2009；林水波，2009b）。更重要的是，在規劃設計可替選方案時，必須要「將策略與利益相結合」（汪明生、朱斌好，1999：185-188），這些策略包括：「競爭—輸／贏解決的方法」；「迴避（avoidance）—僵局的方法」；「迎合（accommodation）—對別人的利益讓步」；「談判（negotiation）—教育和磋商的策略」；「合作解決問題—達成所有團體的需求」。

朱志宏（1998：241）整理各家學說後強調，領導者最重要的是要有遠見，並有能力透過象徵符號的運用，將這種遠見廣為傳播；這樣的觀點其實和前述的政策創新與擴散的看法相符合。朱志宏（1998：241-242）在討論到所謂「公經理人」領導特質時指出，公經理人的五個領導特質：能力（包括原創力和判斷力）、成就、責任、參與（包括活動力和適應力）、地位（Stogdill, 1948: 35-71）；承擔責任的強烈意願、激勵他人的能力、贏得和維持信任的能力、設定優先秩序的能力、採取彈性行動的能力（Gardner, 1992: 20），以及全方位的視野、高瞻遠矚的能力、承擔責任的勇氣、高度的求知慾望和好奇心（Fairholm, 1990: 175-176），也都是應該具備的重要條件。¹⁰

事實上，如果就 Mintrom（2000）和 Mackenzie（2004）的論述而言，公共部門裡面政策企業家的人格特質與涉及體制機構，其實仍可以更進一步依據不同政府體制的型態將政策企業家進行區分（Bernier & Hafsi, 2007）。Bernier 與 Hafsi

持續的學習能力等等。而 Daley 與 Naff（2008: 285）所提出「效能特性」的特質，則包括：寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度（environmental sensitivity）、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果（results focus）、溝通、人際敏感度（interpersonal sensitivity）。

¹⁰ 此外，朱志宏（1998：242）還引述 Quinn、Faerman 與 Thompson（1996: 23-24）的「顧問」、「促進者」、「監測者」、「協調者」、「指揮者」、「生產者」、「捐客者」、以及「創新者」領導角色的觀點，強調有效溝通的能力、運用參與式決策的能力、處理衝突的能力、有遠見/計劃與目標的設定能力、協商的能力、連結理念的能力、創造性思考的能力、以及創造變遷的能力等各種能力的重要性。其中，特別是政策企業家做為「促進者」和「創新者」的角色扮演，對於明辨政策衝突的本質，以及提出有效化解政策衝突之策略而言，他們的理論觀點確實提供了重要的面向。

(2007: 495; 497-498) 就將政策企業家分為強健 (strong) 政府的英雄型 (heroic) 企業家，以及弱勢 (weak) 政府的系統型 (systemic) 企業家；他們認為，政策企業家並不存在於很穩定且沒有效率的政策環境裡面，新創建的公共組織需要強有力的英雄型政策企業家，才有能力處理所遭遇到的政策議題，而科層建構複雜的公共組織需要的則是系統型的政策企業家。

前述國內外學者的觀點並沒有顧及到內外部政策環境和擁有資源多寡兩項要素。首先，在面臨因為認知看法和利益需求不同而引起的政策衝突時，政策企業家的特性的具備和能力的發揮固然有其不可輕忽的重要性，然而體制內政策企業家會因為公共組織面對政策環境不同的制約，而影響到其所提出化解政策衝突的策略；換言之，化解衝突策略的提出，應該要能夠時兼顧考量到內部和外部環境的因素。其次，當政策衝突雙方的任何一方有能力將政策議題的爭論和紛爭搬上檯面，甚至進入議題擴張的階段而得到更多來自社會大眾的高度關切與矚目時，此時凸顯的則會是政策企業家必須耗費更多的政策資源，用於處理政策衝突的折衝與化解。

肆、如何化解政策衝突？

延續前節所陳述，不同的政策企業家會因為不同的政策環境而應運而生，儘管過去國內外的研究文獻也有許多進行案例的檢驗，但對於政策企業家如何在政策過程當中化解政策衝突具體策略的提出則並不多見。本節基於汪明生、朱斌好 (1999)、Mintrom (2000)、Mackenzie (2004)、林水波 (2009a)、蘇偉業 (2009) 等國內外學者的觀點，針對其提出的觀點進行綜合評述，以做為本文政策企業家化解政策衝突分析架構的基礎。

首先，美國學者 Mintrom (2000) 對政策企業家的理論概念鋪陳是奠基於經濟理論以及美國本土 48 個州的教育專家之菁英調查 (elite survey) (Ingram, 2001: 431)，而 Mackenzie (2004) 則是以澳洲總理陸克文 (Kevin Rudd) 在 1992 年到 1994 年期間，當時擔任澳洲昆士蘭省內閣成員的陸克文推動 National Asian Languages and Studies in Australian Schools Strategy 時為例，以兩階層分析他做為政策企業家化解當時社會各界抗拒 (resistance) 與傳送後續政策成果的策略。此外，在專書最後的第十一章裡面，Mintrom (2000: 283) 還引述 Baumgartner 與 Jones

(1993: 17) 的觀點指出，政策的穩定是由專業化的知識和正面的政策意象 (image) 之產生所促成，而且一旦新的政策理念在政策轄區 (venue) 內受到矚目，則創新擴散的過程就會產生 (Mintrom, 2000: 283)，因此，理念是重要的 (ideas matter)，對於政策替選方案擁有正確的認知，是激勵政策企業家的重要方式之一 (Mintrom, 2000: 291)。

其次，對於要如何化解或克服政策衝突，基於其個案研究結果，澳洲學者 Mackenzie (2004: 371-382) 所提出的兩階層分析包括基礎第一階層的創新與創見：將解決方案連結到政策問題 (Bardach, 1972: 5; Walker, 1981: 85; Kingdon, 1995: 182; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995: 42; Roberts & King, 1996: 2; Mintrom, 2000: 129)；對於機會出現的敏感性 (Kingdon, 1995: 153-159)；對於政策意象 (image) 和政策轄區 (venue) 要有策略性的敏感 (Bardach, 1972: 10; Baumgartner & Jones, 1993: 25-26)；要建立網絡和信任關係 (Bardach, 1972: 219; Kingdon, 1995: 117; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995: 175-184; Mintrom, 2000: 214)；要進行論證和說服 (Bardach, 1972: 5; Walker, 1981: 91; Kingdon, 1995: 126-131; Mintrom, 2000: 272-273)；以及策略性的控制與議價 (Bardach, 1972: 206, 237; Eyestone, 1978: 94; Kingdon, 1995: 127, 183)。此外，第二階層則涉及到體制機構 (March & Olsen, 1989; Walker, 1981; Conside, 1994; Kingdon, 1995; Schlager, 1999: 248; Zahariadis, 1999: 89; Mintrom, 2000: 118)、職位權力 (Pfeffer, 1992: 75-76; Zahariadis, 1992, 1995, 1999: 84; Schneider, Teske, & Mintrom, 1995; Mintrom & Vergari, 1998)、以及國家與聯邦主義 (Zahariadis, 1999: 89) 的制度系絡因素。

最後，在國內學者方面，汪明生、朱斌妤 (1999: 181-193) 早期的著作曾經基於公害糾紛調處的個案探討，有系統的提出衝突管理規劃的六個階段，林水波 (2009a) 在論及衝突領導時，強調「衝突既有風險，也有機會」，而蘇偉業 (2009) 則是強調政策企業家進行政策行銷的積極作為對於化解政策衝突的價值。

其中，汪明生、朱斌妤 (1999: 181-193) 所提出衝突管理的六個階段包括：檢討衝突分析；評估利益團體之目的；使策略和利益相結合；與問題一致的處理方法；選擇處理方法；以及發展特定計畫。在其「衝突領導」一文內，林水波 (2009a) 則認為，組織衝突一旦發生，領導者要認清自己是衝突情境的調解者，要轉化由歧異造成的風險成為催化組織變革的機會，並且想方設法化解衝突的多元

情結，以恢復健全的運作氛圍，防止任何對組織破壞行為的發生（Gerzon, 2006）。此外，蘇偉業（2009）則是認為，政策企業家是指推動較大的政策轉變之行動者（Mintrom & Vergari, 1996; Mintrom, 1997），在處理深遠的社會改革、需要社會多方配合的政策轉變、以及政策本身會帶來不少矛盾衝突的政策議題時，就必須參與問題界定、理念傳播活動、與官僚內部人員建構關係及政策倡導、贏取民選官員的支持、以及獲取媒體注意及支持的相關活動（Roberts & King, 1991: 148；轉引自蘇偉業，2009：250）。

從國內學者對於衝突管理的論述可以看出，他們所共同揭示的重要觀點莫過於，吾人不應該忽視政策衝突在促進改革或變遷過程當中的積極角色和功能，換言之，衝突不只是有破壞性的一面，還有建設性的一面。如果能夠縮小或是消除對政策議題認知差距、甚至是價值差距的障礙，以促成有利衝突雙方結果的產生，則協商過程的參與（negotiation with participation）（Forester, 2009: 178-180）就更值得政策企業家的重視，因為從政策衝突管理的角度來看，在面對可能的衝突紛爭時，利害關係的個人、組織或是團體如果能夠做到：對問題不對人、重視利益而不是堅守立場、以及兼顧主客觀評估標準，以追求互利共榮政策方案為目標，則政策企業家在整個運作過程裡的角色扮演就更具有關鍵性。

綜合以上國內外學者所言，國外學者 Mintrom（2000）和 Mackenzie（2004）因為是基於政策個案的探討提出他們的觀察，因此認為，政策企業家擁有創新的理念，對於政策替選方案擁有正確的認知（Mintrom, 2000: 291），以及其受制於國家體制機構的侷限，還能夠繼續堅持自己的政策創新與創見（Mackenzie, 2004: 371-382），是政策企業家化解政策衝突的基礎。重點在於對於政策衝突的領導統御以及規劃管理過程當中，政策企業家角色的重要性，絕對不容忽視。

對此，國內學者的相關論述忽略了兩點，值得做進一步的說明。第一，忽略政策企業家做為決策者角色的重要性，以及其所能夠扮演「圍堵」或是「擴張」政策議題的議題界定或重新界定議題之能力。第二，在有效建構政策議題，並引起體制內外政策行動者的矚目關注之後，在面對政策衝突時，政策企業家還必須提出具體可行、能被各方接受的替選方案，透過對於政策議題的論證和對話，營造出能夠化解衝突意見的政策環境。從這個角度來看，要想化解鑲嵌於複雜體制環境內的政策衝突意見、觀點、或是利益，則政策企業家就必須要明辨出三種不同層次的政策衝

突（Baumgartner, 1989: 75），包括：確認涉及資源分配程序和實質問題所產生衝突之議題是否存在，最佳的解決方案是什麼，以及最好的執行手段是什麼等等，而這也是本文以下所提出政策企業家如何化解政策衝突架構圖的理論基礎之所在。

伍、架構的提出

綜合以上國內外學者的論述，本研究的架構圖如圖 1 所示，政策企業家在面對爭議性政策議題、明辨政策衝突本質、乃至於化解政策衝突的過程當中，和外部與內部環境之間是相互影響的關係，外部和內部環境甚至可能影響到化解政策衝突策略之形成與提出，而這些策略再進而回饋到外部和內部環境，從而演化成爲筆者所要強調的政策企業家化解政策衝突之動態性、相依性、以及系統性概念，茲詳述如下。

面對爭議性很高而且複雜的政策議題，處於問題系絡相互依賴的動態過程裡面，政策問題界定的重要性不可輕忽，甚至可能會因爲問題處理的不當而形成或衍生成爲紛爭（dispute）或甚至是衝突（conflict），此時的政策企業家基於其所擁有的特質、能力、以及技巧，在受到內部環境與外部環境的制約之下，應該要明辨政策衝突的本質究竟是屬於資源分配的程序或實質問題，以及最好的解決方案和執行手段是什麼。如圖所示，化解政策衝突的策略主要可分爲兩大部份：在對內的部份，必須要積極促成部際和府際的協力關係，重新建構對於政策議題的認知，共同設計解決政策衝突的方案，並具備社會敏感度和界定議題和設定議程的能力；同時要建立行政團隊，進行循證領導，採取循證管理的策略；而且還應該基於資訊與價值，進行議題傳播溝通，從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估。而在對外的部份，則要提高政策價值的可接受性和技術上的可行性，以爭取倡導聯盟的形成；從政策論證的技術理性提升到政策對話的溝通理性；啓動建設性的對話和回應性的傾聽，以滋生對話的轉型力量，奠定轉化政策衝突可採取行動的基礎；並且由國家機關扮演好協助者、催生者、允諾者的角色，與主要社會團體形成夥伴關係，經由協商取得政策目標的共識。

如前述的圖說所示，有三點值得特別說明如下：首先，政策企業家固然受到內部和外部政策環境的影響，但也會有所反應採取因應措施，因此架構圖裡面中間正

上方的箭頭是雙箭頭。其次，從政策企業家面對爭議性政策議題和明辨政策衝突的層次，以至於提出化解政策衝突的策略，如圖正上方中間由上往下的單箭頭所指涉的方向所示。最後，由於政策企業家採行化解政策衝突的策略，也會受制於其所面對的內部和外部政策環境，如圖左右方由上往下的兩個單箭頭所示，而化解衝突策略的產出也會經由政策企業家而進一步回應到內部和外部的政策環境，如圖中間由下往上的兩個單箭頭所示。

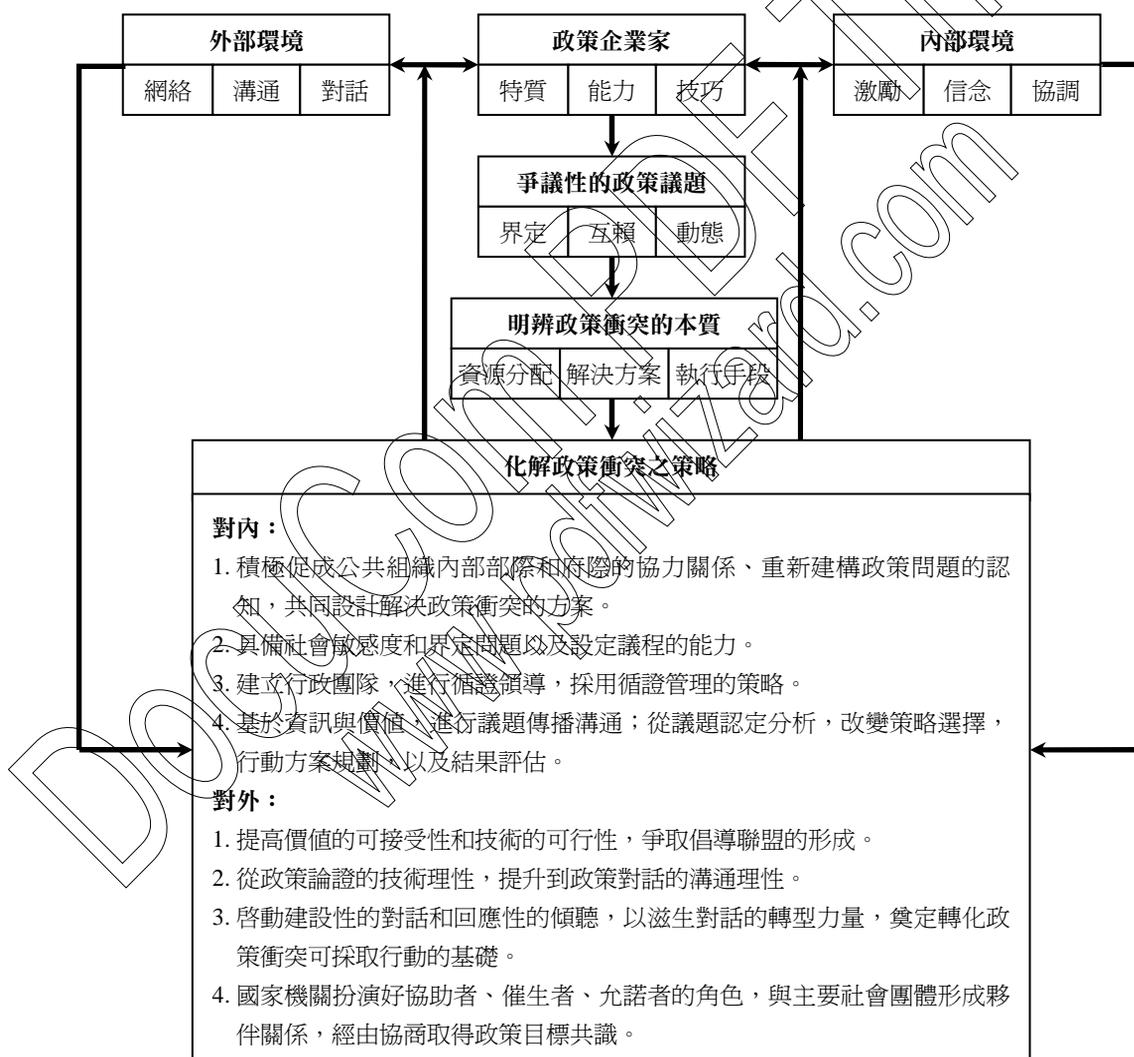


圖 1 政策企業家化解政策衝突架構圖

資料來源：本研究

事實上，做為政策企業家，特別是行政部門的政策企業家，面對相互依賴性很高而且隨著不同的政策議題界定會產生不同解決方案的動態發展過程，必須要具備「社會敏感度」(social acuity) (Mintrom & Norman, 2009: 651) 和「策略性的敏感」(Bardach, 1972: 10; Baumgartner & Jones, 1993: 25-26)，處理好內部和外部的政策環境。他們必須要有遠見，能夠提出具有原創性的願景，還必須要具備對政策進行論證和對話的說服能力，如此才會有能力在對內對外的同時，考慮到對其他相關政策議題的潛在影響和外溢效應，提出微觀和宏觀的政策替選方案，以化解政策的衝突。此外，當政策企業家面對基於不同動機、彼此並不互斥或排他的個人、組織、或是團體所採取的行動時，就必須要從議題的界定和理念的傳播著手 (Roberts & King, 1991: 148)，確認議題和尋求解決方案 (Polsby, 1984: 171)，並且將解決方案連結到政策議題之上 (Schneider, Teske, & Mintrom, 1995: 42; Mintrom, 2000: 129; Mackenzie, 2004: 371)。

誠如 Baumgartner、Berry、Hojnacki、Kimball 與 Leech 等學者所指出，「當政策撞擊到政治時，政治人物會問一個很簡化的問題：誰贏、誰輸」(Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball, & Leech, 2006)，然而就算瞭解了這個問題，也無助於政策衝突的解決。在政策衝突的過程當中，政策溝通和對話以及理念和訊息的清晰傳達，都會有助於意見和主張相互交流激盪。而關鍵政策行動者的加入對話溝通，也可以促使更多標的對象投入倡導聯盟 (Hojnacki, 1997: 83)，而且隨著無論是贊成或反對的相關個人和組織團體參與政策衝突的過程，政策議題的衝突與爭論就會產生位移 (moving) 的現象 (Baumgartner & Leech, 2001: 1206)，而因應變局的政策企業家將可以透過對涉入政策衝突的倡導聯盟之防止或撕裂 (preventing or breaking)，從而限制住政策衝突的擴張，這就是 Schattschneider (1960) 所稱的「衝突擱置」(conflict displacement)，而此時政策主張的合理化和政策論證的強化 (White, 1994: 507)，就更需要以對話和互動的形式做為基礎。

面對錯綜複雜、而且影響層面廣泛的政策議題時，無論是那一個層級的政府或是行政立法等不同的決策主體，都無法反映出完整的民意 (Baumgartner, 2007: 484)，這樣的情況也促成眾多倡議者和倡導聯盟企圖透過對發展中政策議題的掌握，在動態過程當中型塑政策議題，以達成回應政策環境、影響決策制定的目的 (Bouwen & McCown, 2007; Broscheid & Coen, 2007)。為了要有效化解政策衝突，

其策略就必須有效針對有政策利害關係的標的群體，如果將其分為「確定的個人」、「不確定的個人」、「確定的組織／團體」、以及「不確定的組織／團體」的話，則化解政策衝突之策略的提出，就必然會受到因人、因事的不同程度影響。所謂「確定的個人」是指受到或可能受到政策議題影響的個人，「不確定的個人」是指非特定的社會大眾，「確定的組織／團體」是指直接受到正面或負面影響的組織或團體，而「不確定的組織／團體」指的則是其他間接受到正面或負面影響的組織或團體。

如果進一步將前述標的群體都納入考量所設計出來的策略，還必須要考量到底是在公共決策制定之前、當中、還是已經付諸施行之後的問題。比較可以確定的是，當社會各界對公共利益產生爭議從而形成政策議題存在的時候（Stanley, 1985: 18），則誠如 Heath（1997）以及 Heath 與 Palenchar（2009）對於議題管理「事實（fact）－價值觀（value）－政策（policy）」三部曲的觀點，當不同群體對於有限資源的競逐，以及對問題解決之道產生爭論時（Renfro, 1993），與其坐等政策爭論和衝突的產生，再尋求化解策略以為因應，還不如主動出擊，在政策制定伊始就運用或啟動雙向溝通和政策對話的機制，促進共識、化解衝突，進行有系統的衝突管理（Plowman et al., 1995；汪明生、朱斌好，1999）。如前述化解政策衝突策略的對內「基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」之議題管理策略（Chase, 1984: 56），政策企業家化解政策衝突的前瞻性思維，應該要能夠縮短政策行動和利害關係人期盼之間的落差，而這也是本文下一節要探討的主題。

陸、代結論：從被動的化解政策衝突到主動的進行議題管理

本文從政策企業家化解政策衝突的角度，探討其特性為何、應該具備什麼能力、以及運用什麼策略，以有效防止政治影響的擴大，以免受到不利衝擊的對象擴增，從而提高化解政策衝突的困難度；這樣化解政策衝突的策略，必須要從議題的界定、政策行動者的參與、明辨政策衝突的性質、以及進行議題傳播溝通、議題偵測與策略規劃做起。如此的政策衝突管理一方面可以有助於吾人瞭解不同公共政策可資選擇的方案，是參與者以何種標準進行最後的政策選擇，另一方面則有助於理

解，與政策利害相關的個人和組織如何發揮多數聯盟的力量去影響政策制定的選擇。

然而，被動提出化解政策衝突的策略，畢竟缺乏主動積極的精神，因此所謂議題管理結合組織內部整體策略性規劃，主動的面對議題、影響議題、甚至是圍堵或擴張議題的發展，其主要的精神在於利害關係的個人、組織或是團體彼此之間的互惠互利（Heath, 1997: 9）。早期的所謂議題管理是來自私部門的策略管理（strategic planning）領域，主要是透過對於企業環境內有關公共議題資訊的收集和利害關係人立場的偵測，使得企業能夠及早排除負面的影響因素（吳宜蓁，1998；Hainsworth, 1990; Heath & Palenchar, 2009），Heath（1997: 24）曾經提出議題管理與策略管理的整合模式，其特點就在於企業決策應該將公共政策和社會輿論納入綜合考量，因為面對外部經營環境的複雜化和全球化，企業經理人已經必須花費一半以上的時間處理企業外部的議題（Stanley, 1985），從而使得現代的企業經營趨勢走向將政策議題納入企業整體的策略規劃當中。

任何政策衝突的開端通常都是有跡可尋，而不是朝夕之間就能夠形成，因此誠如本文所強調，政策企業家必須正視在內部和外部環境的議題偵測，就這方面來說，則新聞媒體所具有議題型塑和理念傳播的功能（Roberts & King, 1991: 148），不僅有助於政策企業家透過傳播媒體瞭解民意的動向和不同的意見表達，也可以有助於政策企業家爭取倡導聯盟的形成，從而滋生對話的轉型力量，奠定轉化政策衝突可採取行動的基礎。由於政策議題的種類繁多，經緯萬端，因此爲了提高公共政策過程的參與，就必須縮短政策行動和利害關係人期盼之間的落差，進行「議題認定，分析，改變戰略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」的議題管理（issues management）（Chase, 1984: 56；轉引自魯炳炎，2009b：174），提供交流對話的平台，以免影響到其他可能連結議題的處理，避免政策衝突的進一步擴張。但是，由於「每個政策觀念都有其界限存在，它告訴我們是什麼或是誰被包含在或被排除在範圍之內…這些範圍界定出是誰處於衝突之內，或是將之定位於不同意見的兩邊」（Stone, 1988: 25），因此基於有限的人力物力資源，只有少數的議題能夠成爲政府必須處理的公共議題。

特別是當化解政策衝突的行動措施涉及到權威（authority）、資源（resource）、以及對話（discourse）（Considine, 2005: 237-238），或是當政策企

業家能夠提出當事兩造都能接受的可行方案 (crafting practical options for both parties) (Forester, 2009: 108)，程序的衝突、利益的衝突、以及關係的衝突都將會比較容易被化解掉。針對公共利益的爭論或紛爭所可能引發政策的衝突，國內外學者曾經提出著眼於不同層面的議題管理策略，包括：Buchholz (1988) 以及 Buchholz、Evan 與 Wagley (1989)、Pralle (2006)、Shmueli, Kaufman, & Ozawa (2008)、吳宜蓁 (1998)、以及施能傑 (2010) 等。例如 Buchholz (1988) 以及 Buchholz、Evan 與 Wagley (1989) 就將公共政策的生命週期區分為民意形成、公共政策形成、公共政策執行的三個階段，因應各個階段的則分別是傳播策略、參與策略、以及順應策略 (Buchholz, 1988: 60)。

從這個角度來看，政策衝突的發生可能以不同的形式或規模存在，因此就必須要運用不同的策略因應，則愈是及早積極主動以議題管理策略與利害關係人進行對等的溝通對話，形成利益與共的共同體以化解政策衝突。吳宜蓁 (1998: 153) 認為在提出議題管理策略之前，還必須要明辨和釐清與議題相關的五個問題：衝擊範圍與威脅程度有多大；利害關係的個人 / 組織 / 團體有那些，其關注焦點為何；議題未來可能發展或轉變；議題的特性為何，其衝擊層面有那些；以及議題未來成為公共政策的可能性如何。而施能傑 (2010: 14-15) 則是提出「凸顯問題的迫切性」、「方案的完整性與論述性」、以及「進入原有價值體系中找出路」等三個議題管理的策略，其觀點其實和 Plowman 等 (1995) 「界定衝突議題」、「界定目標群眾」、「進行衝突管理策略」、「進行溝通管理策略」的所謂衝突管理步驟 (轉引自吳宜蓁, 1998: 125)，他們的看法其實和 Pralle (2006: 220-231) 所提出「匯合對話論述和象徵性合作的管理議題」、「管理標的對象與倡導聯盟」、以及「管理體制變革」的衝突管理三大任務，在理論概念上可以說是相輔相成。這些國內外學者共同強調的是政策企業家界定議題的能力，以及針對需要解決政策衝突的雙向溝通和政策對話的重要性，特別是因應所提出政策方案所建立的倡導聯盟，以及在原有體制之內尋求能夠解決衝突、並能被各方所接受的對策。

所謂的議題管理策略對於本文所探討化解政策衝突的政策企業家而言其實並不陌生，依據前文引用 Pralle (2006) 「議題界定-行動者-機構」的政策衝突分析架構，面對變動不居的政策環境，政策企業家除了要有遠見和願景之外，還必須有主導議題界定的能力，為所提出的替選方案進行有力的政策溝通和政策對話。然而，

傳統公共政策分析強調以可以觀察資料做為假定基礎的邏輯實證論點（陳恆鈞、林原甲，2005：7），所建立起來的政策因果關係是以實現己方的政策主張為目的，缺乏政策分析者和政策參與者之間有效的溝通對話與互動過程，因此無法提供多元的政策備選方案。因而對於主動進行議題管理而言，要建立政策對話的能力，就必須重視政策說服的能力，而這涉及到事實（facts）、資料（data）、資訊（information）、有技巧的論證、以及讓人信服的理性邏輯（Anderson, 2003: 139-140）。

事實上，議題管理的主要精神就在於摒棄被動因應，在與社會大眾的溝通方面和新聞媒體的公關方面，針對政策衝突進行主動管理，政策企業家應該尋求公共組織和社會大眾之間形成政策衝突的徵兆和原因，在政策議題的形成伊始之際，就化解政策衝突於無形，或是儘速解除彼此對立的狀態，使得抗拒策略與遲滯策略不致於進一步擴張。只有如此，政策企業家才能夠在政策衝突過程扮演好應有的角色，透過型塑問題和連結到其他議題的議程設定能力，有效縮減利害關係個人、組織以及團體的期待和政策行動之間的落差，化被動為主動，進行有效的政策衝突管理，而這也是本文提出政策企業家化解政策衝突之策略的價值之所在。

參考文獻

- 丘昌泰（2008）。**公共政策：基礎篇**（第三版）。台北：巨流。
- 朱志宏（1998）。公經理人的角色與功能：領導人、談判家、行銷家。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯第十二輯**（頁 233-261）。台北：銓敘部。
- 汪明生、朱斌好（1999）。**衝突管理**。台北：五南。
- 吳定（2003）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 吳宜蓁（1998）。**議題管理：企業公關的新興議題**。台北：正中。
- 林水波（2009a）。衝突領導。**T&D 飛訊**，第 77 期，頁 1-25。
- 林水波（2009b）。政策遲延。**文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 1-20。
- 林水波（2010）。**洞鑒政治管理**。發表於 2010「政治管理」學術研討會，世新大學行政管理學系、世新大學管理學院主辦，台北。
- 林水波、沈佑龍（2009）。**政策企業家如何扮演好政策銀舌角色**。發表於 2009 年

台灣政治學會年會暨「動盪年代中的政治學：理論與實踐」學術研討會，私立玄奘大學公共事務管理學系主辦，新竹。

林水波、莊順博（2009）。政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例。發表於2009年台灣公共行政與事務系所聯合會（TASPAA）年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」國際研討會，國立中山大學公共事務管理研究所，高雄。

施能傑（2010）。政府高階策略層次人力與跨業間交流的變革與議程管理。發表於2010「政治管理」學術研討會，台北：私立世新大學行政管理學系、私立世新大學管理學院。

陳恆鈞、林原甲（2005）。政策論述思考架構之探討。T&D 飛訊，第38期，頁1-19。

魯炳炎（2009a）。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。文官制度季刊，第1卷第3期，頁125-158。

魯炳炎（2009b）。策略性議題管理：組織與公共政策的挑戰。公共行政學報，第32期，頁171-177。

蘇偉業（2007）。政策行銷：理論重構與實踐。中國行政評論，第16卷第1期，頁1-34。

蘇偉業（2009）。再論政策行銷：陷阱、民主政治與政府再造工程。載於郭耀昌（編著），公共治理與地方事務 III（頁241-260）。新竹：私立玄奘大學公共事務管理學系。

蕭全政（1998）。企業家精神與新政府運動。政治科學論叢，第9期，頁363-384。

Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking* (5th Ed.). New York: Houghton Mifflin Company.

Bardach, E. (1972). *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*. Berkeley, CA: University of California Press.

Bardach, E. (1998). *Managerial Craftsmanship: Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Baumgartner, F. R. (1989). *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Baumgartner, F. R. (2007). Commentary EU Lobbying: A View from the US. *Journal of European Public Policy*, 14(3): 482-488.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (1994). Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy. In D. A. Rochefort, & R. W. Cobb (Eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (pp. 50-66). Lawrence, KA: The University Press of Kansas.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (2002). *Policy Dynamics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & B. L. Leech (2001). Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. *The Journal of Politics*, 63(4): 1191-1213.
- Baumgartner, F. R., J. M., Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball, & B. L. Leech (2006). *The Structure of Policy Conflict*, paper presented at the annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- Bernier, L., & T. Hafsi (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administrative Review*, 67(3): 488-503.
- Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Bouwen, P., & M. McCown (2007). Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, (3): 422-443.
- Brewer, G., & P. deLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Brintnall, M. A. (1979). Federal Influence and Urban Policy Entrepreneurship in the Local Prosecution of Crime. *Policy Studies Journal*, 7(3): 577-592.
- Broscheid A., & D. Coen (2007). Lobbying Activity and for a Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good. *Journal of European Public Policy*, 14 (3): 346-365.
- Buchholz, R. A. (1988). Adjusting Corporations to the Realities of Public Interests and Policy. In R. L. Heath (Ed.), *Strategic Issues Management: How Organizations Influence and Respond to Public Interests and Policies* (pp. 50-72). San Fran-

- cisco, CA: Jossey-Bass.
- Buchholz, R. A., W. D. Evans, & R. A. Wagley (1989). *Management Response to Public Issues: Concepts and Cases in Strategy Formulation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Carmines, E. G., & J. A. Stimson (1989). *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chase, W. H. (1984). *Issue Management: Origins of the Future*. Stamford, CT: Issue Action Publications.
- Cloke, K., & J. Goldsmith (2005). *Resolving Conflict at Work*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2nd Ed.). Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Cobb, R. W., & M. H. Ross (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence, LA: University Press of Kansas.
- Cohen, A., J. C. Timmons, & S. Fesko (2005). The Working Investment Act: How Policy Conflict and Policy Ambiguity Affect Implementation. *Journal of Disability Policy Studies*, 15(4): 221-230.
- Considine, M. (1994). *Public Policy: A Critical Approach*. Melbourne, Australia: Macmillan.
- Considine, M. (2005). *Making Public Policy*. Malden, MA: Polity Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daley, D. M., & K. C. Naff (2008). Gender Differences and Managerial Competencies. In M. Van Wart, & L. A. Dicke (Eds.), *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 281-294). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Doig, J., & E. Hargrove (1987). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dryzek, J. S. (1987). *Rationality Ecology: Environment and Political Economy*. London: basil Blackwell.
- Dryzek, J. S. (1993). Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In F. Fischer, & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and*

- Planning* (pp. 213-232). Durham, NC: Duke University Press.
- Eyestone, R. (1978). *From Social Issues to Public Policy*. New York: John Wiley and Sons.
- Fairholm, G. W. (1990). Leadership. In M. L. Whicker, & T. W. Areason (Eds.), *Public Sector Management*. New York: Greenwood Press.
- Feeley, T. J. (2002). The Multiple Goals of Science and Technology Policy. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 125-154). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Flanders, L. R., & D. Utterback (1985). The Management Excellence Inventory: A Tool for Management. *Public Administration Review*, 45(3): 403-410.
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*. NY: Oxford University Press.
- Gardner, J. W. (1992). *On Leadership*. New York: The Free Press.
- Gerzon, M. (2006). *Leading Through Conflict*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Gonzalez-Herrero, A., & C. B. Pratt (1995). How to Manage a Crisis Before-or-Whatever-It Hits. *Public Relations Quarterly*, 40(1): 25-29.
- Hainsworth, B. E. (1990). Issue Management: An Overview. *Public Relations Review*, 16: 3-5.
- Heath, R. L. (1997). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heath, R. L., & Michael J. Palenchar (2009). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hill, M. J. (2003). *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- Hojnacki, M. (1997). Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone. *American Journal of Political Science*, 41(1): 61-87.
- Huefner, J. C., & H. K. Hunt (1994). Broadening the Concept of Entrepreneur: The Entrepreneurial Consumer. In G. E. Hills (Ed.), *Marketing and Entrepreneurship: Research Ideas and Opportunities* (pp. 55-60). Westport, CT: Quorum Books.
- Ingram, H. (2001). Book Reviews: Economic Reasoning in Education Policy Making, Michael Mintrom: Policy Entrepreneurs and Social Choice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 429-432.
- John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. London: Continuum.

- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy* (3rd Ed.). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Jones, B D., & F R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problem*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Kanter, R. M. (1988) When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organization. *Research in Organizational Behavior*, 10: 169-211.
- Kimberly, J. (1981). Managerial Innovation. In P. Nystrom, & W. Starbuck (Eds.), *Handbook of Organizational Design* (pp. 84-104). Oxford: Oxford University Press.
- King, P. J. (1988). *Policy Entrepreneurs: Catalysts in the Policy Innovation Process*. Unpublished PhD Dissertation, Minneapolis, MN: University of Minnesota.
- King, P. J., & N. C. Roberts, (1987). Policy Entrepreneurs: Catalysts for Policy Innovation. *The Journal of State Government*, 60: 172-178.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed.) with new foreword by James A. Thurber. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kirzner, I. M. (1973). Entrepreneurship and the Equilibrating Process. In I. M. Kirzner (Ed.), *Competition and Entrepreneurship*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kraft, M., & S. Furlong (2007). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (2nd Ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In Daniel Lerner, & Harold Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Levine, M. A., & M. B. Sanger (1994). *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lewicki, R. J., S. E. Weiss, & D. Lewin (1992). Models of Conflict, Negotiation and Third Party Intervention: A Review and Synthesis. *Journal of Organizational Be-*

- havior*, 13: 209-252.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- MacKenzie, C. (2004). Policy Entrepreneurship in Australia: A Conceptual Review and Application. *Australian Journal of Political Science*, 39(2): 367-386.
- MacLeod, M. C. (2002). The Logic of Policy Feedback: Telecommunications Policy through the Creation, Maintenance, and Destruction of a Regulated Monopoly. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 51-72). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- MacRae, D. Jr. (1993). Guidelines for Policy Discourse: Consensual Versus Adversarial. In F. Fischer, & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 291-318). Durham, NC: Duke University Press.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. London: Collier Macmillan.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738-770.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mintrom, M., & P. Norman (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.
- Mintrom, M., & S. Vergari (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-434.
- Mintrom, M., & S. Vergari (1998). Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 60: 126-148.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Murphy, R. D. (1971). *Political Entrepreneurs and Urban Poverty*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Nakamura, R. (1987). The Textbook Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*, 1: 142-154.
- Nakamura, R., & F. Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New

York: St. Martin's Press.

Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Pfeffer, J., & R. I. Sutton (2006). *Hard Facts, Dangerous half-Truths and Total Nonsense*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Plowman, K. D., C. Rovellet, S. Meirovich, M. Pien, R. Stemple, V. Sheng, & K. Fay (1995). Walgreen: A Case Study in Health Care Issue and Conflict Resolution. *Journal of Public Relations Research*, 7(4): 231-258.

Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, CT: Yale University Press.

Pralle, S. (2006). *Branching Out, Digging In*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Price, D. (1971). Professionals and 'Entrepreneurs': Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees. *Journal of Politics*, 2(May): 316-336.

Quinn, R. E., S. R. Faerman, M. P. Thompson, & M. R. McGracgor (1996). *Becoming a Master Manager: A Competency Framework*. New York: John Wiley & Sons.

Renfro, W. L. (1993). *Issues Management in Strategic Planning*. Westport, CT: Quorum.

Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, CA: W.H. Freeman and Company.

Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.

Roberts, N. C. (2002). Calls for Dialogue. In N.C. Roberts (Ed.), *The Transformative Power of Dialogue* (pp. 3-24). Boston, MA: JAI.

Roberts, N. C., & P. J. King (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (2): 147-175.

Roberts, N. C., & P. J. King (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Rocheffort, D. A., & R. W. Cobb (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: the University Press of Kansas.

Sabatier, P. A. (1999). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of*

- the Policy Process* (pp. 3-18). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & H. C. Jenkins-Smith (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schneider, M., P. Teske, & M. Mintrom (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schlager, E. (1999). Frameworks, Theories and Models. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 293-319). Boulder, CO: Westview Press.
- Schon, D. A. (1971). *Beyond the Stable State*. New York, NY: Norton.
- Shmueli, D.h, S. Kaufman, & C. Ozawa (2008). Mining Negotiation Theory for Planning Insights. *Journal of Planning Education and Research*, 27(3): 359-364.
- Skok, J. E. (1995). Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle. *Public Administration Review*, 55(4): 325-332.
- Smith, J. A. (1991). *The Idea Broker: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Spence, W. R. (1994). *Innovation: The Communication of Change in Ideas, Practices and Products*. New York: Chapman & Hall.
- Stanley, G. D. (1985). *Managing External Issues: Theory and Practice*. Greenwich, CO: JAI Press.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature. *Journal of Psychology*, 25: 35-71.
- Stone, D. C. (1981). Innovative Organizations Require Innovative Managers. *Public Administration Review*, 41(5): 507-513.
- Stone, D. C. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.
- Sylvester, R. K., & J. A. Ferrara (2005). Conflict and Ambiguity: Implementing Evolutionary Acquisition. *Acquisition Review Quarterly*, 10(1): 10-15.
- Thomas, S.(1991). The Impact of Women on State Legislative Polices. *The Journal of Politics*, 53: 958-976.
- Torgerson, D. (1999). *The Promise of Green Politics: Environmentalism and the Public Sphere*. Durham, NC: Duke University Press.
- Torgerson, D. (2003). Democracy through Policy Discourse. In Hajer, Maarten A., &

- Hendrik Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 113-138). Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Wart, M., & L. A. Dicke (2008). What are the Best Traits and Skills for Leaders in the Public Service. *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 169-175). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63: 880-889.
- Walker, J. L. (1974). Performance Gaps, Policy Research, and Political Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, 3(Autumn): 112-116.
- Walker, J. L. (1977). Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*, 7(4): 423-445.
- Walker, J. L. (1981). The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting. In J. E. Tropman, M. J. Dluhy, & R. M. Lind (Eds.), *New Strategic Perspectives on Social Policy* (pp. 75-96). London: Pergamon.
- Weissert, C. S. (1991). Policy Entrepreneurs, Policy Opportunities, and Legislative Effectiveness. *American Political Quarterly*, 19: 262-274.
- White, L. G. (1994). Policy Analysis as Discourse. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3): 505-529.
- Yankelovich, D. (1999). *The Magic of Dialogue*. New York: Simon & Schuster.
- Zahariadis, N. (1992). To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France. *Journal of Public Policy*, 12: 355-376.
- Zahariadis, N. (1995). Comparing Lenses in Comparative Public Policy. *Policy Studies Journal*, 23: 378-382.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93). Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

A Study of Policy Entrepreneurs' Settling Policy Conflicts

Wilbur Bing-Yan Lu^{*}

Abstract

Based on the review of literature regarding the work of policy entrepreneurs, which focuses on the theoretical foundation and concepts about the roles they play, this study explores the policy conflict dimension of policy entrepreneurs and expansion and containment strategies of policy actors. Beginning with the discussion of policy conflict management and characteristics and capabilities of policy entrepreneurs, the author extends his discussion about Pralle's strategies of expansion and containment and then presents the framework of policy entrepreneurs' work on settling policy conflicts. As issue expansion and containment strategies are part of the larger battle over issue definition, the researcher puts forth the ability of issue definition and agenda-setting and emphasizes effective communication and mediation. And more important, policy entrepreneurs should move from passively settling policy conflicts to taking the initiative of issues management, and work on policy discourse which is significant to convince policy stakeholders and provide more diverse and valuable policy alternatives to decision-makers when they make the final policy choice.

Keywords: policy conflict, issues management, policy discourse, policy entrepreneurs

^{*} Associate Professor, Graduate Institute of Public Administration, National Dong Hwa University.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。近期預定出版主題如下：

- (一) 第 2 卷第 4 期主題為「**政策變遷**」（截稿日期：99 年 8 月 30 日；出版日期：99 年 10 月）。
- (二) 第 3 卷第 1 期主題為「**政府組織改造**」（截稿日期：99 年 11 月 30 日；出版日期：100 年 1 月）。
- (三) 第 3 卷第 2 期主題為「**縣市合併對地方政府的衝擊**」（截稿日期：100 年 2 月 28 日；出版日期：100 年 4 月）。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家三人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。

三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

- (三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。
- (四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行爲;並得爲符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。
- (五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視爲未曾發表,歡迎修改後投稿。
- (六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

- (一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。
- (二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內 英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service: Serving Rather Than Steering)

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日取自（單位名稱），網址：
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

十、其他注意事項

- (一) 參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- (二) 一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- (三) 一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日