

壹、前言

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, 1994），各國政府為解決此一困境，莫不使出渾身解數，運用新的政策模式及管理技術來改造公部門組織。例如，將傳統上屬於公部門的服務，透過外包及競標，轉由公司或非營利組織來提供，以便能以較少的預算，使民眾得到更佳的服務。而台灣民間社會在解嚴之後也迸發出一股豐沛的創新力，因此政府便亟思運用此一新興力量，使國家內部不同機制（政府、企業、非營利組織）的功能能夠重新調整，將傳統上屬於公部門的職能，透過公共服務委外方式，轉由企業或非營利組織來提供。

因此，過往許多學者對於委外抱持著非常樂觀的態度，如學者 Salamon（1994, p. 109）便表示：「目前進行中的全球性自願活動及私部門、非營利組織尚急速增加當中，……吾人正身處於全球性的聯盟革命（associational revolution）當中」。Denhardt 與 Denhardt（2003, pp. 2-3）亦談到，地方政府或社區居民對於地區所產生的問題與困境，若能以共同討論的方式解決，不但可凝聚地區意識，提高社區自主性，這種跨領域、跨專業、跨文化與跨資源的協力機制，還會創造成功的道德密碼，一種具有執行力的創新與改革（轉引自李宗勳，2007，頁 40）。

然而，吾人若除去這層道德面紗，會發現在委外的務實層面上，仍然有其不可忽視的挑戰，畢竟委外本身就是一種委託人／代理人的關係，若代理人因自利產生違反委託人意志的行為，應該如何解決不易課責（accountability）及進行績效（performance）評估的問題（Edwards & Hulme, 1996），便成為當前委外研究者最關心的問題，而透過實際政策委外案例的挖掘，學界證明了委外過程當中的代理人問題數見不鮮，其原因可能來自於資訊不對稱優勢（王師凱，2008；林志文，2006；徐嘉伶，2006；曾能汀，2006）、風險偏好上的差異（江南志，2005；Romzek & Johnston, 2005）、風險責任歸屬認知（曾冠球、黃偉誠，2011）等。

主流觀點認為，欲解決上述問題，若能夠提高委託者與受託者之間的信任關係，或建構有效克服代理人問題的機制，委外的諸多問題便能順利解決。然而，筆者卻在觀察政府動物保護政策委外經驗時，意外發現此類政策的部分委外項目，有其特殊的執行困境，而此類困境似乎是來自於該政策本身所具有的「道德性」，致使委託／受託的雙方在執行政策時，徒生爭議。而這種困境在目

前委外研究所採取的主流研究途徑，包括信任理論、代理人理論當中都無法得到解答，因而筆者乃採「道德政策理論」的角度對其進行分析，最後發現該理論與實際案例有諸多若合符節之處。近年來，在許多新興團體的倡議之下，政府公共服務範圍與委外的業務，逐漸擴展到諸多過去視為「道德」或「禁忌」的議題，例如，臺北市民政局曾經委託國立臺灣大學建築與城鄉所及同志團體辦理 2000 年的「臺北同玩節」（李錡，2004）、法務部在 2007 年的委外研究報告「廢除死刑暨替代方案之研究」（陳新民，2007）、農業委員會對基因改造食品科技的委外研究等，雖然這些委外業務都有可能因其「道德政策」的特性而產生與過往不同的諸多執行爭議，然而，過去並未對此有較深入的研究。因此，期待本文的發現，能夠使政府業務委外的研究再更深入一步，政府未來在推動此類業務時能更為順利。

本文第一部分將整理描繪過往文獻分析委外可行性的諸多研究及本研究用以觀察委外現象的三大理論；第二部分則介紹本研究所採用的研究途徑及其他研究方法；第三部分則是介紹本研究的政策標的——地方政府動物保護委外政策措施；至於本研究透過動物保護委外措施所歸納得出的多元面向，則在第四部分進行討論；最後，本研究將結合理論與實務發現進行分析，並提出可供實施的政策建議。

本研究有三項貢獻：一、瞭解道德爭議政策委外的困境，並引入道德政策理論進行分析觀察；二、提供解決委外可行性困境的多元理論；三、替地方政府執行動物保護業務委外產生的困境，找尋解決之道。

貳、相關概念與理論

一、動物保護事務委外可行性可參考之實證研究

吾人由國內動物保護相關研究出發，搜尋可供委外可行性參考之研究，發現僅有 5 份著作可供參考，分別是劉珈延（2004）所著〈動物保護法立法前後公私協力關係之研究：以棄犬問題處理為個案分析〉；游威倫與石振國（2008）所撰之〈臺北市流浪犬管理政策分析：公私協力互動模式觀點〉；林慧敏（2009）所著〈處理流浪犬政策之研究：以桃園縣公私協力的觀點〉；陳美如（2011）所撰〈非營利組織與地方政府的合作關係之研究：以臺北市街貓絕育回置方案為例〉及吳宗憲（2010，頁 95）進行之〈我國動物保護政府行政組織政策執行