

協力成效與問題的分析： 以金擘獎獲獎個案為例*

林淑馨^a

《摘要》

一般探討公私協力議題者多著眼於制度設計、執行等面向，鮮少關注協力之後的成效。加上協力事業都具有高度社會性，公私協力是否真如理論或政府所言，達到節省政府財政負擔、提升服務品質等目的？又能發揮哪些社會性？乃是本文關心的問題。基於此，本文以第一屆到第十屆金擘獎得獎個案為研究對象，透過系統性的問卷調查，並輔以深度訪談，來了解我國公私協力所產生的成效與問題。

研究發現，公私協力能帶來的成效有：（一）經濟效益：公部門可以提升效率和降低風險，私部門能提升組織社會形象與知名度；（二）財政效益：減輕公部門的財政負擔，分散私部門的財務風險；（三）社會效益：提升公私部門的服務品質與專業，深化社會服務的領域與範圍。但協力過程中卻也發現，認知差異是最常見的問題，而履約管理是影響協力能否持續的關鍵因素。最後，本文提出影響協力成效的三項因素，分別是：認清協力事業的特質、強化公私部門對協力對象和協力本質的認知，以及提升公部門的長期契約管理能力。

投稿日期：民國 113 年 7 月 30 日。

* 本文為國科會計畫「協力的成果與影響之追蹤調查分析-以金擘獎為例」（MOST110-2410-H-305-036-SS2）的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人和編委會所提供的精闢指正與建議，才能使本文更加完整。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

^a 國立臺北大學公共行政暨政策學系特聘教授，e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

[關鍵詞]：協力、履約管理、經濟性、財政性、社會性

壹、前言

1990 年代以來，公部門受到財政壓力和人力不足的影響，逐漸體認到自身能力和資源的有限性，是無法完全承擔社會經營責任。加上民眾參與公共事務的意願與能力變強，對公共服務的品質要求也日益提升，故公共事務的管理與運作無法停留在傳統「由上而下」的權威式指揮控制型態，而出現嶄新的樣貌。另一方面，相較於民營化可能因涉及到組織型態的改變，會直接影響組織成員的工作權與生計，容易受到工會的抵制與反彈，公私協力因強調雙贏而沒有這方面的執行困擾。因此，如能藉助民間充裕的資金與成熟的專業技術，或許可以解決公部門在公共服務供給或公共建設興建上所面臨的資源短缺與財政窘境，公私協力即是在此種背景下的產物。

事實上，面對全球化趨勢與資訊科技環境快速的變遷，無論是公部門、私部門或第三部門皆是處於一個既複雜且又綿密的社會環境網絡體系中。基於單一職能與資源的有限性，有學者認為，公私協力的發展已經是一種「必需」而非「選擇」（吳英明，1996，頁 212），越來越成為政府的例行選擇（Grossman, 2012, p. 600）。協力關係的建立，並非否定公部門或私部門所能發揮的功能，而是在積極找尋推動公共事務的有效方式。無論採用何種方式，與企業或非營利組織（Non Profit Organization，簡稱 NPO）進行協力，都可視為是公部門在抒解本身財務、資源困境時所採用的手段，藉由公、私部門之間所建立的資源互動網絡來有效整合雙方的資源，活化社會的經營管理活動，並積極創造可以產生雙贏的機會。此種促成企業與 NPO 共同承擔更多的公共責任，造就更多公共利益的作法，更可以視為是二十一世紀的政府在處理公共事務時的新思維模式。

以我國而言，公私協力最早可以追溯到 1970 年代。當時由於公部門社會福利資源不足，乃鼓勵或擴大民間參與。爾後，隨著社會福利支出不斷增加，公共建設的興建與公共服務輸送的預算逐漸受到排擠。為了降低財政負擔，政府考慮導人民間的資金與活力，於 1994 年制定「獎勵民間參與交通建設條例」，開放民間參與交通建設的興建與營運。到了 2000 年，又為了擴大民間的參與範圍，制定「促進民間參與

公共建設法」(簡稱「促參法」)，期望透過民間參與來提升公共服務的效率與品質。整體而言，我國推動公私協力至今已經有相當的時間，若單以「促參法」的施行來看，至今已超過二十年。受到該法的影響，私部門開始嘗試和公部門合作，簽約件數逐年增加，截至 2022 年為止，我國累積的民間參與案件共有 1,937 件，民間投資總額高達 2 兆 1,785 億元。其所帶來的效益，根據官方公布，除了減輕政府 1 兆 9 千多億的財政支出外，還增加 1 兆 2,900 億元的財政收入，並創造 40 萬名工作機會。

若回顧我國公私協力的相關研究發現，伴隨委外案件日益增多，相關研究也越趨豐富，從早期的理論介紹到近期制度運作的檢視，部分學者開始注意到協力問題的探討，如曾冠球（2010、2011）、曾冠球與方凱弘（2013）等論文就探討協力失靈的關鍵是出自於問題廠商還是問題政府？這些研究認為協力不同於委外，¹須以雙贏作為努力目標，如欲達到此目標就需同時降低彼此的協力成本。至於柯于璋（2020）則透過深度訪談，探討包括華山、臺北松山文化創意園區的多項委外經營的問題。值得注意的是，國內一般探討公私協力議題者多著眼於制度設計、執行、互動等面向，鮮少關注協力的成效。在極少數的研究中，卻都過度強調經濟效益和財政效益，而忽視社會效益；如黃崇哲與鄭淑穗（2008）探討 BOT 推動的意義，然著眼的焦點卻偏重民間參與效益，缺乏對社會效益的探討；汪明生與曾玉祥（2011）雖探討地方建設 BOT 治理模式之績效，卻只著重於經濟和財政效益，未提及社會效益。邢志航與陳志豪（2019）的研究雖是以金擘獎獲獎案例為調查對象，運用平衡計分卡績效評估法探討影響公私協力績效認知關鍵因素。惟較可惜的是，該文過於精簡，且僅止於以平衡計分卡對「交通建設及共同管道設施」進行績效評估分析，內容不但有限，且缺乏全觀視野，分析性和實用性都略為不足。由此可知，雖然我國推動公私協力已經有一段時間，然因個案類型眾多，評估指標複雜且尚未建立，協力的成效始終停留在政府所公告的數字，不但抽象空泛，也缺乏說服力。

¹ 有關委外是否是協力（collaboration）的一種模式，學者各有不同看法。本文將委外視為協力的一種模式，主要的理由乃是作者認為協力是一種「手段」，而不是「目的」，不應僅執著在「對等與否」的要素，而完全忽略透過委外的協力模式所能發揮的綜效。在委外的協力關係下，委託者與受託者之間原本就存在履行契約的權力義務關係，故此時強調的對等，應著眼於觀察雙方在法律上的實質對等關係，而非空泛的形式意義。

尤其協力可以帶來哪些具體的社會效益，更鮮少有相關的實證研究。

有鑑於此，為了彌補參考文獻在此研究議題的空缺，本文定位為實務性研究，以財政部促參司所舉辦的金擘獎前十屆（2002-2012 年）得獎案例為對象（該獎項是政府部門為了鼓勵民間參與或推動公共建設，自 2002 年開始辦理的獎項，以獎勵具有卓越貢獻之政府機關、民間機構及顧問工作團隊），透過問卷與訪談來蒐集資料，以瞭解我國自 2000 年促參法制定以來協力推動的實際成效與問題。也因之，本文的主要研究問題為：公、私部門為何參與協力？替雙方帶來哪些具體效益？又面臨那些問題？作者期望本文能有別於過去研究對協力成效的抽象描述，透過個案經驗之闡述，加深對協力成效的具體認知。

貳、文獻回顧

一、協力的動機

（一）公部門的動機

簡言之，公部門與私部門協力之動機約可以整理成四項：（1）降低成本、減少財政支出負擔以及活用民間資源。現今各國政府普遍面臨財源不足的問題，如能與私部門協力可以達到資金運用的彈性化，並獲得所需的技術與專業，甚至可以利用民間資本彌補政府資源的不足（林淑馨，2018，頁 4；趙碧華，2003，頁 6；劉淑瓊，2005，頁 120-121；渡辺光子，2012，頁 92-93；Wang, 2009, p. 780）。（2）提升公共服務的品質與效率。相較於政府，私部門因不受行政體系與預算程序所限制，在規劃和建設上更具效率，可配合需要的變動與資源的多寡機動調整服務方案，處理短期、暫時性、具創新性的方案與特殊的實驗計畫，甚至可擴大社會服務的人數範圍，靈活回應社會需求。同時，由於引進民間的人才和專業知識，可以提升事業經營能力，透過減少浪費來達到改善效率之目的，避免公部門官僚式經營所產生的無效率（呂朝賢，2002，頁 51；孫煒，2016，頁 22；矢代隆嗣，2013，頁 17；Forrer et al., 2010, p. 476; Savas, 2000; Wang, 2009, p. 780）。（3）有助於解決敏感、複雜問題。隨著社會問題日漸多元複雜，部分已超過傳統官僚組織所能獨自有效解決的範疇。為了解決這些棘手複雜的問題，需要更靈活、執行速度比傳統政府

更快的合作組織（Bryson et al., 2006, p. 44; McGuire, 2006, p. 34; Wang, 2009, p. 780）。（4）強化民主價值與政府的正當性。公私部門協力關係的建立，不僅是將民間的企業精神與成本效益分析概念帶入政府服務功能中，更重要的是藉由民間的參與，喚起民間共同承擔公務責任的自覺，與政府共同從事公共事務和執行公共建設工作。除了能增加民眾的滿意度，又能將民意融入政策之中，增強政府治理的正當性（黃素惠、賴昶丞，2018，頁 72；小田切康彥，2014，頁 11-12；McQuaid, 2000, p. 22）。

（二）私部門的動機

私部門根據組織成立目的，可以分為企業和 NPO；前者重視效率與成本，追求利潤極大化，後者重視使命與社會價值的實現，不以營利為目的。對私部門而言，與公部門協力的動機有三：（1）獲取經費與資源。對私部門來說，若能與政府協力，可以獲得固定的經費補助，尤其是 NPO，多數的時候都是處在經費來源不穩定和不足的窘境，參與協力等於確保組織有一個可預期的固定財源（林淑馨，2018，頁 5）。（2）提升組織形象和聲譽，同時擴大影響力。不論是企業或 NPO，只要參與協力，無形中等同於有政府背書，可利用公共資源與權威，以及服務的供給，連結更多的民間組織與受益民眾，深化組織使命，從而建立自己的品牌信譽，取得大眾的支持與認同，並擴大組織的影響力（呂朝賢，2002，頁 47；孫煒，2016，頁 23；魏季李，2015，頁 126；矢代隆嗣，2013，頁 41；廣川嘉裕，2012，頁 169-170）。（3）促進組織成長，提高組織競爭力。企業或 NPO 在承接政府的業務之後，隨著業務量的增加，勢必會增加組織運作的負擔。為了處理這些增加的業務，組織需要增聘專業人力，擴張組織的規模，無形中會促使組織的成長，提高競爭優勢（吳英明，1996，頁 39；沈明彥，2005，頁 157）。

二、協力的預期成果

政府推動的協力業務通常具有較強的公益性或社會性，協力的對象若是企業，通常期待的成果較傾向財政目的和經濟目的，希望藉由協力來減輕政府在從事公共建設的財政負擔或是活化公共資產等。如果協力對象是 NPO，則是期待借重組織的專業與人力，來提升服務品質或強化專業內容等社會性效益。茲整理相關資料如下

(趙碧華, 2003; 鐘文傳, 2007; 入谷貴夫, 2008; 佐藤浩人, 2007; 杉田定太, 2005; 堀田真理, 2010; 野田勝康, 2001; Bloomfield, 2006; Jamali, 2004; Klijn & Teisman, 2003; Koppenjan, 2005; Rahman et al., 2014; Schaeffer & Loveridge, 2002; Tshela, 2018; Wang et al., 2018)：

(一) 提供能因應民眾需求的公共服務

公部門所提供的服務因注重公平性、同質性等原則，往往難以迅速回應民眾多樣的需求。但藉由私部門的活力、機動等特性，可以彌補公部門之不足，增加政府的行政彈性，提供民眾多樣且優質的公共服務，達到滿足民眾多元需求之目的。

(二) 透過整合資源，提升效率

協力乃是政府與民間透過資源的整合，將社會資源與國家資源予以重新配置或有效配置，以提高資源的使用效率，使原本可能被低度使用的資源因而轉變為高度使用，並經由利益與權力的分享，使得參與者均能互蒙其利。如引進企業參與公共建設，可以藉由民間的資金、技術、人力方面的經驗與彈性，提高公共設施的開發經營管理，同時對於民間業者而言因有提早完工的財務誘因，可以改善其效率。

(三) 減輕政府財政負擔

從文獻得知，協力經常被政府視為是減輕財政負擔的最佳手段。以此作為目標時，其出發點是認為政府可以把建設與管理風險全部移轉給民間，且因無需負擔公共設施的開發營運經費，可以將原本的資金轉用於其他投資。另一方面，對於私部門來說，由於能夠跨足過去公部門獨占的市場，若能準確估算成本，則長期投資不但可獲得合理的利潤，同時會有更多機會擴大商業利益。

(四) 風險移轉

對公部門而言，協力的另一項重要的預期成效是風險轉移。由於傳統採購項目的大部分風險都存在於公部門身上。透過協力可以要求私部門和公部門一起分擔技術、財務和營運風險。藉由風險轉移，政府具有利用私部門的資本資產去興建設施和提供服務的優勢。尤其是長期的協力關係可以通過風險分擔協議將重大項目風險

分配給私部門，從而增強政府完成重大基礎設施的能力。

三、協力的爭辯

（一）協力是否真能節省成本？

當被問及公私協力或委外的原因時，節省投資成本和營運成本經常是排在前三名（Bloomfield, 2006; Rahman et al., 2014; Savas, 2000）。但有部分學者卻提出質疑，認為公私協力或委外是否真會節省成本？Boardman、Poschmann 和 Vining 主張應將產品成本及管理外部服務供給者之交易成本皆納入成本計算。交易成本的產生原因在於：個案的複雜性及不確定性、資產特性、公部門欠缺管理技巧等，因而私部門會產生投機行為。再加上公部門在協力過程中相對缺乏經驗，且大型基礎建設一旦啟動就很少會被暫停。因此，是否真能物超所值（Value for Money）²則備受質疑（轉引自 Wang, 2009, p. 780）。Lavery（1999）直接表明，若要明顯降低公共支出，除非政府決定將某一項社會福利從法定職掌中刪除或削減，否則是不可能達到節省經費之目的，甚至還提高成本。劉淑瓊（2005，頁 121-122、127-128）就質疑公共服務委外未必能真能省錢。在其研究中指出，雖然相關文獻都肯定公私協力可能帶來的成效，但卻沒有明顯證據顯示服務委外達到節省成本的目標，其節省的成本通常來自聘任不具專業資格的工作人員，或是壓低工作人員的薪資，甚至有部分委外不但沒有較原先公辦公營的輸送模式省錢，反而付出更高成本。因為在實際運作上，鮮少有政府能清楚掌握自行生產供應服務的完整成本，包括標準成本、隱藏成本、監督成本等。

近年來，陸續有相關研究證實，公私協力未必能如理論般達到節省政府財政支出的目的。例如林淑馨（2011）研究日本公立醫院 PFI 發現，³該國實施 PFI 雖然達

² VfM 是指「運用民間的資金、經營管理能力與技術，以最低的價格提供最高品質的公共服務」之意涵。

³ PFI 是 Private Finance Initiative 的縮寫，意指民間資金主導公共建設，我國官方將其翻譯成「民間融資提案」。此概念最早是由英國在 1992 年所提出，強調政府與民間以長期契約方式，由民間投資公共設施，當民間利用該設施提供服務時，政府再向其購買符合約定品質的公共服務。

到短暫解決地方政府財政困境之目的，卻衍生因組織文化衝突，決策過程冗長的問題，原本期望藉由委託契約單一化來達到提升服務效率的目的，卻因下游廠商分別與民間特別目的公司簽約，形成二次委託、雙重契約的情形，而發生指揮命令系統程序繁複，責任歸屬難以明確區分，以致於影響醫院經營管理的效率。另外，民間參與公共建設最令人期待的減輕政府財政負擔的項目，卻因為建設費用和營運成本皆超過預期，導致 VfM 未能實現。

（二）協力是否真能提升品質與效率？

協力成效的另一項基本假設是：政府透過與民間協力可以創造競爭，從而提升服務的品質與效率。尤其是 BOT、PFI 等方式，因強調借重民間業者的資金或專業技術，由民間興建設備並提供服務，不但可以有效釐清公、私部門的角色，還可以提高事業的營運效率，故獲得許多支持者的贊同。對此，不少國內外學者曾提出質疑。Boston（1994, pp. 26-28）就指出，無論短期或長期的委外，均無法提升政策建言或效率，最大的原因是部分競爭、代理人投機行為、行政與交易成本及縱向和橫向的政策協調。

有研究證實，委外並無法確保效率的提升和服務內容的強化（Boyne, 1998），成本高、資源分配失當與服務品質低落的案例時有所聞。政府在推動協力時，由於在業務範圍與責任分擔方面難以清楚劃分，再加上公共服務的供給除了重視品質外，更強調服務的持續性和穩定性。但因協力對象在經營成本的考量下，多會改聘較無經驗，但薪資水準較低的年輕人員，且給予的專業訓練也不足，因而容易引發流動率頻繁問題，進而影響服務供給的品質和穩定性（林淑馨，2011、2012；山口直也，2008；尾林芳匡，2020；岸本聰子等人，2018）。有研究指出，美國在 1992 至 1997 年間，就有 88% 的公部門至少將一項外包服務收回經營（陳重安，2011）。同樣地，在日本也發生不少縣市將公立圖書館委託給大型連鎖書店「TSUTAYA」（蔦屋）經營，而陸續發生業者將民眾借閱書籍的晶片卡，用來作為企業蒐集顧客個資的管道，或是從集團下的網路書店購買過期且缺乏實用性質的舊書等爭議性事件，影響圖書館的服務品質，最後不得不由政府收回直營的案例（尾林芳匡，2020；岸本聰子等人，2018）。

基於上述，作者希望透過本文來檢證我國公私協力的成效，也就是能否達到節

省成本與提升公共服務的品質之目的；前者可以將其細分為經濟效益（如提升組織知名度、服務效率、增加組織營運的穩定性）和財政效益（如減輕政府財政負擔、財務總成本最小化），後者乃是社會效益，如提升服務品質與專業、回應民眾需求等。

參、研究對象、方法與限制

一、研究對象與方法

為了能瞭解我國公私協力實際的運作成效與問題，本文採用問卷調查法和訪談法（焦點座談和深度訪談）兩種研究方法，問卷內容和訪談大綱請參閱附錄一和附錄二，⁴先透過「半開放」式問卷廣泛蒐集資料，再以訪談來彌補問卷調查所無法深入探究之處，藉以掌握我國推行公私協力的概貌。

（一）研究對象

在研究對象的選取上，由於考量截至目前為止我國公私協力有超過 2 千件案例，類型繁雜，加上統一資料庫尚未建立，資訊取得不易。因此，為使研究能順利進行，本文乃以金擘獎前十屆（2002-2012）得獎個案作為研究對象。金擘獎設立目的是希望選取公私協力成效較佳的個案，作為其他有意願參與者之學習參考對象。評選內容主要有經營理念及策略（10%）、經營成效與服務品質（40%）、經濟與財務效益（25%）、社會（公益）效益（20%）與其他（5%）共五大項目。⁵

本文以金擘獎前十屆得獎個案為研究對象，除了資料獲取管道公開透明，個案屬性較清楚且易於歸類之外，主要理由有二：一是協力成效的產生，需考量時間跨度，而已經協力完成或告一段落的第一屆到第十屆得獎者，不僅是促參的先行者，也多是長期的協力者，擁有較豐富的協力經驗，能提供本文較充分的資訊。二是考

⁴ 由於問卷和訪談內容資料相當龐大，受限於篇幅和論述的深度，有關協力對組織內部和組織成員影響部分（第 4 和第 5 題）不在本文中進行討論。

⁵ 近期的評選項目和評分比重有微調，因考量本文是以前十屆金擘獎得獎案例為主，故採當時的評分標準。

量近期（後十屆）的得獎個案幾乎仍在協力過程中，可能會因爭取續約權而語多保留或不願受訪，影響資料的蒐集與品質所致。

（二）研究方法

首先，在量化資料的蒐集上，作者統計金擘獎前十屆得獎個案，在 2022 年 8 月初和中旬分別對公私部門發放問卷，⁶有關問卷填答的組織屬性請參閱附錄三，扣除重複獲獎者一共選取 112 個個案進行聯繫。公部門總共成功聯繫到 91 個個案，回收 47 份問卷，其中有效問卷為 45 份，問卷回收率為 49.5%。私部門總共寄出 65 份問卷，回收 34 份，有效問卷為 31 份，回收率為 47.7%；在填答對象上，企業占七成（70.79%），NPO 約三成（29.03%）。詳細資訊如表 1 所示：

表 1

公私部門問卷回收統計情形

	公部門	私部門
總個案數	112	112
寄出問卷個案數	91	65
收回問卷數	47	34
有效問卷數	45	31
問卷寄出但尚未回覆數	41	27
問卷寄出拒絕作答	3	4

資料來源：本研究整理。

其次，在質性資料的蒐集上，本研究採立意抽樣，作者分別於 2022 年 3 月和 10 月舉辦兩場線上焦點座談，一場是學者專家（6 人：A1~A4，G1~G2），另一

⁶ 問卷發放的對象為金擘獎得獎個案之業務承辦人，公部門承辦人是透過財政部促參司，從網頁中的「已公告案件」找尋過去承辦案件的單位及承辦人，接著致電詢問目前的承辦人，說明本研究的目的，並留下聯絡方式，再透過正式公文或是電子郵件的形式寄發問卷，請求承辦人協助填寫。企業或 NPO 的部分則是直接透過官方的電子郵件及電話聯繫，尋找得獎個案中直接與公部門進行聯繫的負責人員，說明研究目的後，留下聯絡方式，再透過電子郵件寄發問卷。針對未能聯繫的公部門與私部門，作者則是盡可能的動用自身的人際網絡，取得這些公私部門的聯繫。

場是民間業者（5 人：C1~C4，N1），參與者有歐特儀、臺灣文創、宣保工程、嘉義基督教醫院、統一棒球隊。由於焦點座談的討論時間有限，資訊豐富量不足，為彌補此缺點於是展開公、私部門的深度訪談邀約。截至 2023 年 6 月底為止，共對 9 家公部門（11 人：G3~G11）⁷，11 家民間業者（14 人：C5~C15）和 6 家 NPO（6 人：N2~N7）共 31 人進行訪談。⁸有關訪談對象的選取，學者專家是以長期在公共行政領域進行協力相關研究的學者為主，而公、私部門則是以前十屆金擘獎得獎個案為邀約對象，有關受訪對象的業務屬性請參閱附錄四，受訪者皆是該業務決策、承辦與執行的相關人員。為了使受訪者能充分了解本研究並進行準備，訪談邀約之初，作者會請助理寄送訪談大綱給受訪者過目，在訪談前一周，寄送知情同意書給受訪者。由於研究進行中適逢疫情期間，故全部由作者親自採線上訪談，每次訪談時間約 1 小時半到 2 小時。訪談前會與受訪者溝通進行與記錄方式，經其同意後以同步錄音來記錄訪談內容，並於事後打成逐字稿，以求訪談內容能詳實呈現。

二、研究限制

本文主要的侷限在於：由於考量近期金擘獎得獎者可能會因續約與評鑑理由而不願受訪，研究對象乃限定在前十屆得獎者，加上這些個案原本就屬於較為成功的案例，故文中所提到的效益未必能涵蓋與解釋我國整體協力的成效，研究結果對於瞭解我國公私協力成效的真實情況可能會產生限制。然而，作者認為，由於過往研究鮮少對協力成效有具體論述，儘管金擘獎得獎者容易被歸類為促參模範生，但由於這些參與者多是政府長期的協力者，若能藉此瞭解協力的具體成效與價值，或許可以為我國公私協力注入一股強心劑，而渠等所面臨的問題更能突顯我國協力制度的缺失，有助於日後政府在修正或推動協力相關政策的參考。

此外，雖然研究主題為協力的成效，但因公私部門對於實際提出具體數據有所抗拒，實際上也有計算的困難，因此，文中在論述財務或經濟成效時，僅能以質性資料為分析基礎，無法提出確切的量化數字來佐證，此為本文的另一項限制。

⁷ 有關公部門的受訪者，主要是代表機關發言，但也有當時負責承辦人員。

⁸ 其中有三家受訪對象分別有 3 人、2 人和 3 人一起受訪。

肆、研究發現

一、協力的動機

關於協力的動機，公私部門有顯著差異。由表 2 可知，公部門推行協力之動機，問卷調查的前三名分別是：「引進民間活力」、「預算考量」與「拓展服務」，而引進民間活力更接近九成。值得注意的是，所有受訪的公部門（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11）皆肯定民間的專業與效率，表示藉由私部門的彈性、專業與效率，可以提高公共財使用效益，提升公共服務品質，「預算有限，服務需求無窮……可以藉由民間來提升」（G1）、「如果在公部門，任何一塊錢都要經過我們採購法的規範」（G8）。而所有受訪的公部門（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11）都提到推動協力は基於預算和人力考量，「民間它的一個執行的效率，比我們來的高很多……」（G9）、「公部門的公共預算從『發現問題』到去『編列預算』到『實際執行』，可能要花兩、三年的時間」（G3），或是彌補政府專業能力不足（G10、G11）。

另外，公部門推動協力的動機還有上級指示、專業分工與諮詢、互補性、活化資產、降低投資風險、給民眾更多選擇、提高正當性等，「提升公共服務品質……引進民間資源和創意來活化公部門資產」（G3）、「我們就是比較規格化提供這些服務……給民眾多一點選擇」（G11）。

表 2

公部門協力動機（複選題）

	次數	百分比
預算考量	30	66.67%
引進民間活力	40	88.89%
公益動機	12	26.67%
拓展服務	25	55.56%
其他	7	15.56%

資料來源：本研究整理。

至於私部門願意參與協力的動機，如表 3 所示，問卷調查的前三名分別是「實踐組織使命」、「拓展業務」與「公益動機」。若根據訪談來整理，受訪者（N1、N2、N3、N4、N5、N6、N7、C8）都有提到「實踐組織使命」，如「藉由公部門的資源，那跟民間的資源結合，擴大我們的使命」（N7），還有受訪者（C1、C6、C7、C10、C11、C12、C15、N7）提到「拓展業務」，「有跟政府部門互動經驗後，開始涉足公共事業的經營場域」（C12）、「販售自身的商品、建立新標竿」（C11）、「有商業價值、在同業間做出差異化」（C1）。值得觀察的是，提到實踐組織使命者幾乎都是 NPO，企業則是以拓展業務居多。雖然部分受訪者（N1、N2、N3、N4、N6、C8）提到是基於「公益動機」，但還是以 NPO 居多，「使命感、以社會公益為導向的公司理念」（C8）、「社會責任的一部份」（N1）、「應投入臺灣的公益，有機會來推動和承擔」（N3），顯示 NPO 和企業參與協力的動機有很大的差別。

另外，也有受訪者認為，私部門與公部門協力的動機乃是為了有商機與期望獲利，「有商業價值、獲取更多的利潤」（A2、A3、C1、C9、C15）、「建立形象、贏得口碑」（A1）、「可能是為了賺錢，可能是為了組織永續發展」（A3），以及配合政府政策（N1、N4、N5、N6、C4、C6、C7、C9、C15）與提升組織的正當性（A1），「這樣的場域沒人經營過……大家就想說怎麼樣把這樣場域共同維持」（N2）、「政府那邊礙於說，他的一個技術能力跟管理能力，他沒有像民間那些機構那麼的專業」（C6）。

表 3

私部門協力動機（複選題）

	次數	百分比
財務動機	15	48.39%
實踐組織使命	22	70.97%
公益動機	19	61.29%
拓展業務	20	64.52%
組織轉型	7	22.58%
其他	0	0.0%

資料來源：本研究整理。

二、協力的成效

（一）經濟效益

對公部門而言，協力究竟能產生那些經濟效益？問卷調查中有超過九成的公部門認為，協力能夠提升效率。巧合的是，幾乎所有受訪的公部門也都有提到此成效（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G11），如受訪者（G1、G5、G7、G9）就相當肯定私部門的效率，表示透過協力可以改善傳統官僚體制的行政缺失，「民間企業他的執行效率真的會比公務還要高很多……編列阿、執行預算阿、招標。這相當的程序其實相當的冗長」、「政府機關是官僚體制，然後會不斷的開會、退回，再開會、再退回」（G1）、「以行政效率的角度來看，我們省去了這些招標部分……可以用更多的人力在辦理訓練上」（G5）。

還有四成六的公部門認為能夠降低風險。例如受訪者（G3、G5、G6、G7、G9）提到，協力使政府無需面臨市場風險與管理風險，「導入民間效能……政府也不需在初期投資這麼多……可以降低投資風險」（G3）、「這是一個風險分攤利潤共享的一個機制」（G5），其他還有創造附加價值、加速服務的供給、提供多元服務內容以及減少組織在人力及物力的負擔，如「節省人力成本」（G4）、「……效益提升以外，商業服務多元化」（G7）。

表 4

協力對公部門產生的經濟效益（複選題）

	次數	百分比
提升效率	42	93.33%
降低風險	21	46.67%
其他	5	11.11%

資料來源：本研究整理。

另一方面，有約八成七的私部門認為，協力所帶來的經濟效益是提升組織社會形象，而多數受訪的私部門（C1、C5、C10、C11、C14、C15、N2、N6、N7）也有相同看法，如「促參法有一個很特別，因為他是政府跟民間一起做的，所以這種社會形象馬上被拉高」（C5）、「因為整個機構的形象假如比較好的話……應該是

贊助的比例就會比較高」(N6)。

有近六成五認為能夠提升組織的知名度，而多數受訪者(A1、C1、C4、C5、C6、C7、C9、C10、C11、C12、C15、N3、N7)也有同樣的看法，「有一些中小企業，他的知名度也打開了……因為跟政府合作，然後有政府的形象在」(C5)、「知名度一定會有影響，因為他會直接對社會大眾做宣導」(N7)、「做成功之後，當然各界就是開始跟我們邀標……」(C10、C12)。還有部分受訪者(N6、N7、C1、C4)提到，可以增加組織經營的穩定性，「如果政府有提供那個場地，那對 NPO 來講服務會做的很有安全感」(N7)。

另外，有受訪者表示，私部門參與協力首重自償率，透過促參雖然獲利有所侷限，但私部門可以有較整體專業的考量，創造出雙方的經濟效益(C1、C6、C8、C9、C12)，「最主要都是看自償率……讓整個商業的效益能夠達到最大」(C8)、「公共工程的服務，其實它不像一般的商業那樣就是說『你可以獲利無限』……它的獲利基本上是被設計的」(C9)。

表 5

協力對私部門所產生的經濟效益(複選題)

	次數	百分比
提升組織的知名度	20	64.52%
提升組織社會形象	27	87.10%
增加組織經營的穩定性	20	64.52%
其他	2	6.45%

資料來源：本研究整理。

(二) 財務效益

如表 6 所示，問卷調查中有超過八成五以上的公部門認為協力能夠減輕政府財政負擔，甚至還能透過收取定額權利金與經營權利金來增加政府財政收入，而幾乎所有受訪的公部門也都肯定協力對政府所帶來的財政效益(G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10)。關於這一點，以受訪者G1的描述最為貼切真實，「就是減輕我們政府興建跟營運的成本，而且可以增加政府的財政收入，租金、權利金跟稅金，這個未來在促參案是最重要的『三金』……」。部分受訪者(G6、

G10) 甚至直言，交由民間經營，成本遠低於政府自營，單是人事成本就可以減少一半，「對縣府來講的話，所需要支應的成本還是會比這個自己去做營運管理的所需要支應的成本還來得低」(G6)。有部分受訪者(G4、G5、G11)提到，政府不但可以減輕人事成本，還能收取營業稅、地價稅等，增加財政收入，「政府不用出資聘這些人，人事成本可以節省……在養護設施部分可以節省下來……本來不用繳地價稅，變成他們要繳地價稅，因為有營業事實，要繳營業稅」(G5)。

值得注意的是，大多數受訪的私部門與學者專家也都表示，協力的確能減輕政府的財政負擔(A4、N4、N5、N7、C1、C4、C5、C6、C8、C10、C11、C12、C14、C15)，「有些地方政府的出發點……在解決他的財政導向」(A4)、「我覺得經濟效益或者是財政效益……公單位的效益一定會最大……因為他們其實是零成本」(C8)、「所有的經營成本，都轉嫁到經營廠商身上，然後政府本身又有收入」(C12)。另外，問卷調查中有四成六認為能夠分散財務風險。如受訪者C8提到，「整體設備更新要12億，那這12億如果從政府機關來講它會有排擠效應」。

表 6

協力對公部門所產生的財務效益(複選題)

	次數	百分比
減輕政府財政負擔	39	86.67%
分散財務風險	21	46.67%
其他	9	20.00%

資料來源：本研究整理。

從表 7 可以看出，問卷調查中有超過五成認為協力對私部門產生的財務效益是能夠分散財務風險，有近三成五認為能夠減輕組織財務負擔，達成提升組織財務穩定性的目的。受訪的私部門(C1、C5、N5)也都有同樣看法，如「我們民間用的話，就會是同時發包成本降低，然後營收也可以升高」(C1)、「公辦民營的話它有很多固定的，就像說它的設施設備、它的修繕，它會有固定的補助……財源的這個部分它比較穩定」(N5)。不過，也有受訪者覺得協力對於組織並沒有直接的財務效益(N2)，甚至會增加組織的財務負擔，但也僅限於 NPO。

表 7

協力對私部門所產生的財務效益（複選題）

	次數	百分比
減輕組織財務負擔	11	35.48%
分散財務風險	16	51.61%
其他	10	32.26%

資料來源：本研究整理。

（三）社會效益

如表 8 所示，問卷調查中有超過九成五的公部門認為協力所產生的社會效益是提升服務的品質與專業，正如同受訪的公部門（G4、G5、G6、G7、G11）所言，私部門具有一定的專業水準，提供的服務品質甚至比公部門高，「他是一個專業團隊……有一定以上服務水準，所以我們整個服務的品質也都有提升」（G5）、「他們的專業維管能力，會比我們公部門要好很多……公部門他只求有不會求好」（G7）。

有近七成認為協力所帶來的社會效益是能夠回應民眾對公共服務需求，五成三認為能夠達到地方活化與回饋，例如敦親睦鄰回饋居民與學校、弱勢團體等（G5、G6、G7、G8）或融入在地元素，與在地企業合作（G7）。其他社會效益包含創造就業機會提升地方經濟（G1、G4、G7、G9）、提高民眾滿意度（G11）、景觀美化、建教合作功能等。

表 8

協力對公部門所產生的社會效益（複選題）

	次數	百分比
提升服務的品質與專業	43	95.56%
回應民眾對公共服務需求	31	68.89%
地方活化與回饋	24	53.33%
其他	4	8.89%

資料來源：本研究整理。

至於協力對私部門會產生那些社會效益？如表 9 所示，問卷調查中有八成七的私部門認為能夠提升服務的品質與專業，而幾乎所有受訪的私部門（N1、N2、

N3、N4、N5、N6、C1、C2、C4、C5、C6、C8、C9、C10、C11、C12、C13、C15) 也同樣表示，可以藉由專業與創意提升服務品質，「……透過公私協力之後，你會發現到民間廠商，有他很專業的地方，比如說他的服務能力，他的服務品質，他真的很重視，因為那個會吸引他的客流嘛……有客製化服務，……以前如果單靠政府，他就沒有辦法」(C5)、「以專業服務來講的話……我們把動線翻轉，而且他們覺得怎麼變那麼豐富……有這麼多展覽」(N3)。

有七成七認為能夠提升組織形象，而受訪者(C6、C8、C10、C12、C13、C15、N2、N3)也提到，協力會增加組織的品牌形象，以及民眾的認同，例如焚化廠會努力申請環境教育認證，降低民眾對鄰避設施的疑慮，「對你一個企業的形象也是有幫助的……會給你一個認同」(C6)、「滿意度是不斷地在提升當中，所以當然對於品牌形象是有增加」(N3)。近七成五的私部門則認為能夠回應民眾對公共服務需求，部分受訪者(N5、N6、N7)也有提及，以服務者需求為主，盡可能滿足需求者的期望。另外，有私部門認為協力能夠達成傳遞組織使命之目的(C6、C9、C15、N2、N3)或是提升組織影響力，「我們的概念就是公益經營，所以知名度提升，跟所謂的影響力提升，可能是○○更看重的吧」(N2)。

值得注意的是，大多數受訪的私部門都有提到社會公益與回饋，與地方共好的概念，具體作為如企業志工、舉辦社區共餐、停車或游泳池使用優惠，淨灘、認養偏鄉學校、幫助弱勢團體、美化環境、鄉土融合與人文關懷等(C1、C4、C6、C7、C8、C9、C10、C11、C12、C13、C14、C15、N1、N2、N3、N4)，或融入在地元素，與在地企業或品牌、小農合作(C11、C12、C13、C14、N3)、聘用在地人創造就業機會(C5、C8、C9、C11、C13、N3)，甚至協助政府解決遊民等社會問題(C1)等。

表9

協力對私部門所產生的社會效益(複選題)

	次數	百分比
提升服務的品質與專業	27	87.10%
回應民眾對公共服務需求	23	74.19%
提升組織形象	24	77.42%
其他	3	9.68%

資料來源：本研究整理。

大抵而言，若歸納問卷和訪談內容發現，協力所產生的整體效益，除了上述的經濟、財務和社會三大面向的效益，公部門以降低機關成本，提升服務品質與專業居多，私部門以提升組織形象，善盡社會責任為主，如果是企業則又增加拓展業務範圍項目。此外，也有部分受訪者（G3、C8、G8、G9）認為，促參原本的設計意涵，就是要創造政府、民間與民眾共創三贏，所以協力的整體效益應該是共創雙贏或三贏。「……促參其實對於不是只有我們跟公單位，是雙贏的，也是三贏的。就連同旅客來說，也會是一個另外一個贏家」（C8）。

三、協力的問題

（一）公私部門對彼此缺乏瞭解，認知不清

如表 10 所示，針對協力的問題，有三成的公部門認為，私部門應「增加對政府機關的瞭解」，同時也有超過兩成五的私部門認為，公部門需「加強行政人員對民間組織的瞭解」，顯示公私部門都認為對方對自身的瞭解不足，是影響協力進行的主要因素。

在問卷調查中，部分公部門提到協力過程會產生：私部門未必將營運訊息完全透露、合理利潤及風險分攤、對法令規定的認識不足，以及企業心態之調整，營利與公益衡平等問題；而部分私部門則提到，冗長的行政流程、加強政府與民間雙贏這個大原則的認識、認知到民間企業需要合理利潤，以及公部門認為本身不需加強等問題。部分受訪者（N3、N4、C3、C10、C12）指出，公部門可能對私部門認識不清，以致於在協力過程中無法放手交給民間，最終影響執行效率，「我們任何的促銷專案，都要經過他審核，同意才能推出……花了很多時間在做這些的報告跟文書……覺得他們干涉的程度有點就是過高了」（C10）。

表 10

公部門認為私部門在協力經驗中需加強的面向

	次數	百分比
對政府機關的瞭解	13	30.95%
承辦人員的專業知識	12	28.57%
應有特定部門或人員來處理相關事務	13	30.95%
其他	4	9.52%
合計	42	100.0%

資料來源：本研究整理。

表 11

私部門認為公部門在協力經驗中需加強的面向

	次數	百分比
行政人員對民間組織的瞭解	8	25.81%
協力相關制度應建構完善	6	19.35%
應有特定窗口與專職人員來協助相關事務	8	25.81%
承辦人員的專業知識	6	19.35%
其他	3	9.68%
合計	31	100%

資料來源：本研究整理。

（二）公私部門應有特定窗口或人員處理相關事務

有三成公部門認為，私部門「應有特定部門或人員來處理相關事務」，對照之下，也有超過兩成五的私部門認為，公部門「應有特定窗口與專職人員來協助相關事務」，顯示公私雙方都認為，特定窗口與承辦人員對於協力事務推行的順利與否有相當程度的影響。對此，受訪者（C1、G5）表示，由於契約時間都很長，人員異動乃是常見之事，為了建立雙方的穩定關係，應設置特定窗口作為彼此溝通協調的管道，「雙方因為人員的異動以及時間的關係……那如何去讓雙方就是建立緊密的關係以及緊密的協調的管道」（G5）。有受訪者（C3、N5）認為，公部門承辦人員流動率大，對業務不熟悉，經驗難以傳承，需要時間磨合。

（三）應加強承辦人員的專業知識

有近三成的公部門表示，私部門應「加強承辦人員的專業知識」，不過也有近兩成的私部門認為，公部門需「加強承辦人員的專業知識」。針對此點，不少私部門受訪者（C2、C5、C6、C7、C8、C10、C12、C13）指出，承辦人員對法規認識不清，文字解讀各自不同，甚至以採購法觀念來執行促參，不但浪費很多時間成本，也限制私部門的創新，造成經營的困擾，「促參法已經二十多年了，可是有一些人的認知，還是不清楚……你是一個公部門……對這個法律你一定要有認知」（C5）。此外，有受訪者（N6）表示，承辦人員應能設身處地，從民間的角度思考，「承辦人員都可以站在我們機構的立場來想」。

（四）契約期程長，缺乏彈性，難以因應外在環境的變動

部分受訪者（G2、G4、G5、G11、A4、N2、C7）指出，促參契約通常很長，內容複雜且缺乏彈性，難以因應外在時空環境不斷的變動或是突發的情形，「他就要有很充分的理由才有辦法去做契約的變更」（G4）、「促參協力的契約的年限本來就相較採購來講時間是比較長……面對這樣的一個外在環境變動的部分，在這個契約這麼長期的一個設計之下，如何能夠調整彈性的來因應這些服務需求，而且又能實現甲乙雙方共同的願景」（G2）。

有部分受訪者（N2、N3、C10、C11）以疫情為例，提到面對突發狀況，公部門受限於相關法規，無法提供相關紓困或補救措施，「市政府也沒辦法，它給不到，因為中央的補助款就這樣子嘛……就會覺得是孤兒」（N2）。不過也有受訪者（C7）表示，受到時空與政策變遷的影響，公部門對於當初契約中未規範的部分，會自行編列預算幫忙解決，不會讓私部門吃虧，「在當初十幾年前簽訂合約是沒有的……這個部分，額外新增進來的，政府他們就會自己編列預算……對我們操作廠商來講就是還算合理」。由此可知，即使是公部門，由於認知與作為不同，會影響私部門對協力的感受。

（五）公部門的態度保守，制度不明確

訪談發現，多數受訪者（A1、A2、G3、G4、G9、G10、C2、C4、C6、C8、C10、C11、C12、C15、N1、N3、N7）皆提到公部門的觀念與態度需要調整，例如

如何突破法規，一切公開透明，以「興利」的概念來替代「圖利」，甚至是願意跟業者共同解決問題。因此，公部門的角色是「協助」而不是「督導」，才能使民間發揮創意，營造更好的公共效益，「站在這些政府機關的角度，他會希望說，把這個業務委外給民間業者，他只要有收入就好，但是呢，如果發生了一些困難，民間自己解決，不要隨便來找我」（G9）、「怎麼去突破這個法規……用興利的概念來代替這個圖利……創造一個公共的效益」（A2）。

另外，有部分受訪者（G3、G4、A3、C11）認為，公部門在履約管理部分需要加以改進，例如制定合適機制，增加彈性來引導民間，避免出現雖有課責機制卻無法落實的窘境，如「說實在我們履約管理那些履約的時程、契約的規定，我們公部門可能也有一些比較僵化的地方，就是我們不太喜歡變更契約」（G4）。

部分受訪者（N3、C2、C6、C8、C10、C11、C12、G10）認為，公部門的政策與制度要具體透明，才不會有太多人為因素介入，造成公部門任意擴權，產生履約爭議，「臺灣的制度目前長官跟承辦有太多的介入、個人見解」（C2）、「爭議都是一些模糊不清……他們有他們的解釋，我們有我們的解釋」（C6）。

（六）人情壓力或行政政治力介入

值得注意的是，部分受訪的私部門（N5、C6、C9、C10、C15）提到，協力過程中有時會遇到來自公部門的人情壓力，或議員、關說等行政、政治力的介入，產生權利義務不明的情形，「會碰到一些就是人情壓力……」（N5）、「比較怕的就是遇到一些政治人物的一個介入」（C6）、「議員、議長什麼的，偶爾都還會來找我們」（C9）。

伍、分析與討論：協力的成效與問題

一、經濟效益：公部門可以提升效率與降低風險，私部門能提升組織的社會形象與知名度

從問卷調查和訪談結果得知，公部門相當肯定藉由與私部門的協力，可以避免傳統官僚體制下所衍生的無效率問題，提升整體公共服務的效率，同時還能進行風

險轉移。而私部門認為，透過和公部門協力可以提升組織的社會形象以及知名度，所以公部門有達成當初推動協力之目的，私部門也有完成參與協力的期望。然而，如是的研究結果似乎與 Boston（1994）、Boyne（1998）等部分研究有所歧異。這些研究指出，無論短期或長期委外，並無法確保效率的提升與服務內容強化，主要原因乃是部分競爭、代理人投機行為及縱向和橫向政策協調所需耗費的時間。

之所以會如此，作者推論可能與協力的「領域」與「方式」有關。以金擘獎得獎個案為例，由於個案類型具有特殊性，多數屬於特許事業或特殊領域，如焚化廠、國道服務區、航空站營業區、身障服務中心等，事實上有專業且有經驗的合適業者不多，加上本次調查與訪談的民間業者，都是在促參推行初期即參與政府的協力，許多事業的服務內容對私部門而言都是全新的領域，因此即使競爭者有限，民間業者一旦簽訂契約後，在拓展業務範圍、市占率和永續經營的思維下，會致力於提升服務的品質與創新，甚至盡力配合公部門的需求，以爭取在下次投標時繼續拿下經營權，從而抑制代理人出現投機行為的情形。另外，由於個案幾乎都是以 OT、ROT 的委外方式進行，業務範圍與責任分擔明確，部分大型的委託個案，如焚化廠、車站大樓或航空站營業區、國道服務區等，政府幾乎都就近監督，也就是監督機關與協力廠商同一棟行政大樓或是隔壁，甚至直接在場站配置督導人力（C6、C10、C11、C14、G2、G4、G5、G6、G9），因此得以提高政策協調的效率。

二、財務效益：減輕公部門的財政負擔，分散私部門的財務風險

雖然協力經常被認為是減輕政府財政負擔的萬靈丹，能節省投資和營運成本（Bloomfield, 2006; Rahman et al., 2014; Savas, 2000），但至今仍有學者（劉淑瓊，2005；Lavery, 1999; Wang, 2009）質疑協力未必真能為政府帶來財政效益，國外也不乏出現私部門聘請不具專業經驗的人員或是故意壓低薪資的案例（林淑馨，2011、2013），產生人員流動頻繁、服務品質低落與不穩定的案例。因此，協力可以節省政府成本被認為是一種假象，擔憂後續恐怕衍生更高的監督成本。

研究發現，無論公私部門與學者專家（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、A4、N4、N5、N7、C1、C4、C5、C6、C8、C10、C11、C12、C14、C15）多肯定，協力不僅能減輕政府在人事方面的財政負擔，節省在沉沒成本

和維護成本的支出，甚至還可以透過收取固定和變動權利金、稅金和租金，來增加財政收入的效益。而山口直也（2008）、岸本聰子等（2018）、尾林芳匡（2020）、林淑馨（2011、2012）等研究中所提到的：民間業者會透過雇用不具專業能力的員工或以特意壓低薪資來達到節省營運成本的目的，由於未能取得具體資料無從證實。不過，從訪談中卻發現，的確相較於公部門的薪資結構，私部門方面在初階人力的取得成本較低，但如前所述，由於個案大多都是特許或新的事業領域，私部門為求保持競爭力與永續經營，會辦理訓練課程，努力確保人才與凝聚員工向心力，以維持組織穩定，並藉由創意與思考改善營運模式，來達到節省成本與提升獲利之目的，故有的組織成員流動率低，部分員工甚至從促參開始就任職至今（N3、G7、C8、C9、C12）。作者認為，這應該與獲獎個案幾乎都是國內知名企業或大型 NPO 有關，在確保專業技術和企業社會責任的思維下，願意支付員工適當的薪資，同時將人力予以最妥適運用，以求效率最大化。至於文獻中所提的監督成本，根據訪談者（G6、G8、G10）所述，公部門的制度設計原本就固定，並不會因協力或委外而多設部門或多聘人員，但卻可能因事業有高度的專業性，例如將焚化廠委託專業顧問公司代為監督，然此種情況並不常見。

另一方面，對企業而言，由於協力事業有別於一般的產業，透過協力，可以取得原本受到政府管制、獨占的經營場地、房舍，跨足原本被管制的市場（C1、C6、C7、C10、C11、C12、C15、N7），如國道服務區、焚化廠、車站或航空站營業區等，不但可以拓展民間的服務範圍和經營場域，還能藉此分散財務風險，這點雖與 Rahman 等人（2014）的研究是相呼應的，但前提是私部門需先進行準確的成本估算。然而，若協力的對象是 NPO，由於多採取公辦民營模式，雖然可以藉此穩定組織收入、減輕組織財務負擔，但卻無法像企業般繳交高額的權利金、稅金與租金給政府，反而還需由政府無償提供場地，且組織會向政府申請人事、業務、設備等各種經費，表面上看來能為政府帶來的財政效益相當有限（N2、N5）。不過，由於公部門支付給 NPO 的補助，如人事費僅有三分之一左右（N7），組織需自籌部分經費，以分擔部分人事成本和維護成本，但卻必須提供符合公部門需求的公共服務，故從整體效益來看，依舊能減輕公部門的財務負擔。

三、社會效益：提升服務的品質與專業，深化社會服務的領域與範圍

如前所述，公私協力究竟會帶來那些社會效益，文獻中鮮少清楚提及。雖然公部門在推動協力政策時，經常強調透過協力可以提升服務的品質與專業，但相關研究（陳重安，2011；尾林芳匡，2020）卻指出，美日都曾出現政府將委外服務收回直營的情形，新聞中也曾看到委外服務品質低落的案例。

研究發現，由於私部門的專業、彈性、創新與客製化服務，促使「提升服務的品質與專業」是公私部門共同認為的最大社會效益（G4、G5、G6、G7、G11、N1、N2、N3、N4、N5、N6、C1、C2、C4、C5、C6、C8、C9、C10、C11、C12、C13、C15）。對公部門而言，透過協力不但能提升服務的品質與專業，還能回應民眾對公共服務的需求，如國道服務區設行動辦公室、駕駛人休息室，機場規劃主題候機室等創新做法。至於私部門則是為了履行營運計畫書中自提承諾事項，因應每年來自政府的經營績效評鑑，以及爭取續約加分的機會，會努力強化在地關係，有回饋地方居民的行為，如聘用在地人創造就業機會、幫助弱勢團體、美化環境、認養公園、舉辦環境教育、與在地小農或藝術團體合作等，就算是不以營利為目的的 NPO，也會透過公益課程與活動，創造與社區居民、服務關係者的連結。不但擴大社會服務的範圍與受益人數，同時深化社會服務的內涵，為公共服務創造相當的社會效益，這恐怕是原本由公部門自行提供服務所難以發揮之處。

四、認知差異是協力過程中最常出現歧異的問題

長期以來，公私部門因組織本質與利害關係不同而容易產生認知的差異。由於公部門的權力優勢明顯高於私部門，協力過程中就經常出現不對等情形，私部門容易被公部門視為是下游廠商，夥伴關係形同表象，相關批判都曾出現在林淑馨（2016、2018）、陳敦源與張世杰（2010）、劉淑瓊（1997）等人的研究。那麼，對於金擘獎個案而言，能否打破上述的魔咒，在協力過程中雙方維持良好關係呢？

（一）公部門應釐清「夥伴或夥計」、「協力或督導」、「興利或圖利」的差異

研究發現，即使是得獎的個案，仍有不少私部門認為，公部門將本身當成協力廠商，以督導自居，在協力過程容易出現上對下、命令交辦的態度，使私部門有被當作「夥計」而非「夥伴」的感受（N2、N3、N4、N5、N7、C3、C6、C10、C12、C13），顯示公私部門之間依然存在「夥伴或夥計」、「協力或督導」的認知差異。

值得觀察的是，雖然部分企業也有相同的看法，但感受似乎沒有 NPO 強烈，這或許與協力的「方式」和「對象」不同有關。若公部門的協力對象是 NPO，雙方為委託關係，期程較短，多為 3 至 6 年，公部門在過程中每年支付經費給組織，因而容易基於採購法規範廠商的思維，以監督者角色自居。如果協力對象是企業，在促參的共贏概念下多以 OT、ROT 方式進行，有的期程 15 至 20 年，公部門充其量只提供場地，不但是零元支付，甚至還有權利金、租金等收入，再加上多數業務涉及到專業技術與營運能力，投資成本高且合格的競爭者有限，公部門亟需依賴私部門，故會將其視為是共同解決問題的夥伴，容易有共生共存之感，在協力關係的維繫上就顯得較為積極。

此外，圖利或興利的認知衝突也經常出現在協力過程中，阻礙雙方關係。部分受訪者（C2、C3、C13、C14）提到，公部門擔心被冠上圖利之名，面對問題時容易採取消極的防弊態度。但若如受訪者 G8 所言，基於促參精神，公部門有協助私部門處理的義務，在不違法和互利的邏輯下，與私部門共同思考解決問題的因應之道，才能獲得私部門的信任，有助於協力的推展。

（二）私部門應強化對促參本質的認識，認清協力過程中會失去部分私部門原有特質的事實

另一方面，有受訪者（G3、G6、G11、C5、N1）提醒，私部門應避免對促參有太大的想像空間，在協力過程中應認清公共服務與建設的本質與定位、市場機制在公私協力中運作的困難，以及會失去部分私部門原有特質的事實，才能避免誤判成本的情況發生，降低雙方認知上的落差；例如公共建設或公共服務的收費標準並

無法完全依照市場機制運作，同時也無法自行決定，或是出現服務品質要求更高，但收費卻是更低廉的情況，甚至是退場機制也不同於一般私部門的事實。換言之，私部門除了追求利潤之外，還要有能力承擔從公部門轉嫁而來的公共性（如投資是以公益而非成本效益來考量）、有形與無形支出，以及被要求的社會責任。

五、履約管理是影響協力能否順利的關鍵因素

不少文獻都提到，履約管理的重要性，如健全的法律與監管制度，以及透明的過程是不可或缺（Bloomfield, 2006; Jamali, 2004; Jomo et al., 2016; Koppenjan, 2005; Rahman et al., 2014）。研究結果也發現，公私部門都提到履約管理的問題（C2、C5、C6、C10、C11、C12、C13、C14、C15、N2、N3、N4、N7、G1、G3、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11）。主要重點整理如下：

一是履約前應溝通協商，釐清雙方的權利義務。Bloomfield（2006）、Wang 等人（2018）的研究都提到，公私協力側重於分擔風險、成本、收益、資源和責任，而不是將所有風險或成本轉移給協力的私部門。因此，若公部門在履約或續約之前就能夠與私部門協商，進行深入溝通，如彼此的目標、所需承擔風險比例、授權範圍、公共服務或建設的定位等，應能減少後續的衝突。

二是制度設計需公開透明、合理與彈性。由於公私部門制度和文化的差異，容易造成協力的障礙（Jomo et al., 2016）。因此，過程公開透明，以及公平合理且彈性的制度設計才能吸引好的廠商提供優質的服務，同時作為機關執行的指引，降低各自解釋的模糊空間，包含權利金徵收和超額利潤的計算方式、增訂履約爭議調解機制、定性和定量的評估項目、明確的風險分擔與利益共享機制（G1、G3、G8、G9、G10、G11、C2、C6、C12、N4），同時也要能因應外在環境的變化，如疫情、物價上漲等造成履約困難的問題（G5、N2、N3），給予私部門更快速、便捷的救濟管道。

三是強化履約管理者的專業知識。良好的制度設計除公開透明外，還需保持彈性（裁量權），以因應外在環境的改變。然而，能否善用此一彈性設計，在互利共贏的基礎下，協助私部門解決問題，則攸關於承辦人員以及主管機關的專業知識與對協力的認知。訪談過程中不乏有私部門（C2、C3、C7、C8、C10、C11、C12、C13、C14、N3、N4、N7）表示，故承辦人員對促參精神的認知需加強，應該基於

興利而非防弊心態，也不應以採購法的思維來辦理促參，否則會阻礙私部門的創新、創意與靈活性的發揮，有違推動促參主要是希望引進民間活力之美意。

陸、結語

總結來說，若以金擘獎得獎個案為例來分析，協力對公部門而言，最受關注的應屬於經濟與財政效益。正如多數受訪者所述，透過協力可以提升公共服務的效率，在協力過程中可以藉由收取定額和超額權利金，以及租金、稅金等來增加政府的財政收入，減少政府在人事和維管方面費用的支出，同時還能將風險轉移給私部門。另一方面，私部門經由協力能提升組織的社會形象與知名度，增加經營的穩定性，同時還能跨足原本受到政府管制的事業領域，拓展業務範圍，分散組織的財務風險。然而，作者認為，更值得關注與肯定的是協力所帶來的社會效益。研究發現，在私部門強調競爭和創新的特質下，協力不但可以提升服務的專業與品質，迅速回應民眾的需求，參與的私部門會積極以不同的方式整合資源，努力強化在地關係，與公益進行連結，甚至協助政府解決社會問題。當然其背後可能受到自利動機和他律規範驅使所致，例如前者可能是為了提升組織形象、品牌與知名度，後者可能是為了因應評鑑與爭取續約加分機會。但無可否認，在公部門「只求有不求好」的組織文化驅使下，透過公私協力所擴散出社會效益早已超出公部門的想像與所能提供服務的範圍，使公共服務的選擇更多元，品質更精緻，呼應了 Grossman（2012）的主張，公私協力尋求超出自身有限視野的可能解決方案，帶來價值的增加與風險降低，促使公私部門共同創造單一部門無法獨自完成之事。

然而，即使是金擘獎得獎個案，協力的過程中依然會因公私部門的組織特性差異（如公部門的運作以權力控制和監督管理為基礎，私部門則強調成本效率與重視利潤）而產生摩擦與衝突。但為何這些個案最後得以展現成效？而影響其因素為何？透過本文資料分析，作者提出下列幾項重要因素：

首先，認清協力事業的特質，亦即協力事業的「領域」與「方式」是攸關協力成效能否發揮的重要關鍵之一。由本文得知，如果是協力的事業或服務屬於「新的」或「專業、特殊」範疇，如焚化廠、國道服務區等，在專業且合格協力對象有限的情況下，由於公部門需承受公共服務持續和穩定供給的壓力，因此會以積極的

態度經營雙方關係，並設法平衡公私之間的價值衝突，甚至協助私部門降低風險。例如公部門願意在合法的前提下，適度保留管理彈性，合理放寬契約要求，甚至主動讓利或換位思考，以獲得私部門的信任從而繼續提供服務；而私部門也因有利潤商機可以拓展業務或實踐組織使命，願意積極配合。如此一來，公私雙方有較強烈的信任感，會基於「同舟共濟」的心理共同面對衝突與問題，故協力的預期成效容易被實踐，甚至產生社會效益等附加價值。

其次，強化公私部門對協力對象和協力本質的認知。由於公私部門組織特性的差異，組織和組織成員會依循其價值觀行事，認知也會受其影響。因此，公私部門都應加強對協力對象與協力本質的認識，才能降低因認知差距而衍生的後續履約衝突，如仿效國外機制，定期進行公私部門人員的交換研修，以強化對不同組織的認知。公部門須體認到在協力關係中私部門並非是下游的協力廠商，自身所扮演的是協助與夥伴角色，而非監督者。為達成共贏與共好的目標，履約前應與私部門溝通協商，過程中採興利的積極主動態度，在不違法的前提下，對私部門採取低度管理，使其有充分發揮創意的空間。由本文可知，能發揮協力成效的個案都是建立在公部門願意擺脫傳統消極防弊、重視手段與過程控制的邏輯思考，以全觀的思維，積極且有效回應私部門要求者。另一方面，由於本文調查的私部門都是知名企業或大型非營利組織，財務較為健全，對協力本質和風險意識或許有較多的認知，但未必充分、全面，也並不表示其他參與者有相同的認識。有鑑於此，私部門應強化對促參本質的認識，認清協力契約與商業契約的差異，過程中可能出現許多不確定性（如政治介入），也會失去部分私部門原有特質的事實，尤其需考慮公共利益與承擔公部門轉嫁的公共責任，才不會產生因誤判成本影響財務而發生中途解約的憾事。

最後，公部門的長期契約管理能力更是攸關協力成效不可或缺的重要因素。Bloomfield（2006）就曾對長期契約表示憂心，認為契約不可能涵蓋所有的意外情況，所以長期契約會對政府帶來重大風險，使公部門面臨嚴峻的治理挑戰。以我國促參為例，由於多數個案期程長，過程中容易遇到突發、不可控制的情形，導致執行成本變高或期程延長，甚或面臨中斷的窘境。從本文得知，當私部門面臨環境或政策變化等問題時，公部門願意跳脫傳統遵循既有契約規範的狹隘思維，協同私部門思考並尋找因應對策，以解決現有問題，而非為了回應制度壓力，犧牲私部門的

利益或是對其施以更多管制，乃是這些個案之所以能成功之處。因此，為使公私協力能順利運作，當面臨契約規範外的情況時，公部門如何能在公共監督與輿論的壓力下，迅速且有效回應協力夥伴的合理要求，則考驗著公部門管理者的智慧。

參考文獻

一、中文部分

- 吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。麗文。
- 呂朝賢（2002）。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。臺灣社會福利學刊，（2），39-77。
- 汪明生、曾玉祥（2011）。地方建設 BOT 治理模式之績效研究：治理結構之觀點。公共行政學報，（38），49-73。
- 沈明彥（2005）。公設民營對非營利組織的影響與因應之道—以 CCF 嘉義家庭扶助中心為例。社區發展季刊，（108），154-163。
- 邢志航、陳志豪（2019）。運用平衡計分卡建構評估公共建設公私協力（PPP）專案績效認知關鍵因素之研究。物業管理學報，10（1），24-37。
- 林淑馨（2011）。民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院 PFI 之啟示。公共行政學報，（39），1-35。
- 林淑馨（2012）。日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示。公共行政學報，（43），1-33。
- 林淑馨（2013）。從解約案例來檢視日本公立醫院 PFI 之課題與限制。公共事務評論，14（1），1-23。
- 林淑馨（2016）。台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。政治科學論叢，（69），103-147。
- 林淑馨（2018）。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。公共行政學報，（55），1-36。
- 柯于璋（2020）。公私協力夥伴關係之爭議與課責—以我國文化創意產業園區委外

- 經營為例。**公共行政學報**，（58），55-87。
- 孫煒（2016）。台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。**公共行政學報**，（51），1-33。
- 陳重安（2011）。政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎。**公共行政學報**，（40），111-143。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，2（3），17-71。
- 曾冠球（2010）。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。**公共行政學報**，（34），77-121。
- 曾冠球（2011）。為什麼淪為不情願夥伴？公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。**臺灣民主季刊**，8（4），83-133。
- 曾冠球、方凱弘（2013）。政府部門機關委外的迷思與挑戰。**文官制度季刊**，5（3），59-85。
- 黃素惠、賴昶丞（2018）。從公私協力觀點剖析非營利組織之功能與社會價值——以長期照顧政策為例。**中華行政學報**，（23），65-83。
- 黃崇哲、鄭淑穗（2008）。掌握 BOT 推動意義 民間參與效益之 VFM 模式。**臺灣經濟研究月刊**，31（10），33-38。
- 趙碧華（2003）。社會福利民營化的迷思：公部門的困境？私部門的願景？——社會福利資源配置的思考。**東吳社會工作學報**，（9），1-44。
- 劉淑瓊（1997）。依賴與對抗——論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。**社區發展季刊**，（80），113-129。
- 劉淑瓊（2005）。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。**社區發展季刊**，（108），120-134。
- 魏季李（2015）。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。**社會政策與社會工作學刊**，19（2），109-144。
- 鐘文傳（2007）。民間參與公共建設管理策略研究。**中華建築技術學刊**，4（1），71-88。

二、日文部分

- 入谷貴夫（2008）。第三セクター改革と自治体財政再建。自治体研究社。
- 小田切康彦（2014）。行政—市民間協働の効用。法律文化社。
- 山口直也（2008）。わが国において刑事施設民営化は成功するのか。載於前野育三先生古稀祝賀論文集刊行委員会（編），刑事政策学の体系（頁 54-74）。法律文化社。
- 矢代隆嗣（2013）。NPO と行政の「協働」活動における成果要因—成果へのプロセスをいかにマネジメントするか。公人の友社。
- 佐藤浩人（2007）。公立病院再建備における意思決定と PFI：リアル・オプションの視点からの考察。立命館経営学，45（6），161-177。
- 尾林芳匡（2020）。自治体民営化のゆくえ—公共サービスの変質と共生。自治体研究社。
- 杉田定太（2005）。日本型 PFI の反省と課題。載於八代尚宏（編），「官製市場」改革（頁 211-232）。日本経済新聞社。
- 岸本聰子、三雲崇正、辻谷貴文、橋本淳司（2018）。安易な民営化のつけはどこに一先進国に広がる再公営化の動き—。イマジン出版社。
- 堀田真理（2010）。わが国における病院 PFI をめぐる現状と課題。経営論集，（75），149-172。
- 野田勝康（2001）。NPM 理論と PFI モデルによる社会資本整備。政策科学，9（1），95-109。
- 渡辺光子（2012）。NPO と自治体の協働論。日本評論社。
- 廣川嘉裕（2012）。NPO と行政の協働。載於片木淳、藤井浩司（編），自治体経営学入門（頁 162-181）。一藝社。

三、西文部分

- Bloomfield, P. (2006). The Challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.

- Boston, J. (1994). Purchasing policy advice: The limits to contracting out. *Governance*, 7(1), 1-30.
- Boyne, G. A. (1998). Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence. *Public Administration*, 76(4), 695-712.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.
- Grossman, S. A. (2012). The management and measurement of public-private partnerships: Toward an integral and balanced approach. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 595-616.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Jomo, K. S., Chowdhury, A., Sharma, K., & Platz, D. (2016). *Public-private partnerships and the 2030 agenda for sustainable development: Fit for purpose?* (DESA Working Paper No. 148). Department of Economic & Social Affairs.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.
- Koppenjan, J. F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-157.
- Lavery, K. (1999). *Smart contracting for local government services: Processes and experience*. Praeger.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- McQuaid, R.W. (2000) The theory of partnerships - why have partnerships? In S. P. Osborne (Ed.), *Managing public-private partnerships for public services: An international perspective* (pp. 9-35). Routledge.
- Rahman, I. A., Memon, A. H., & Zulkifli, N. S. M. (2014). Failure reasons of PPP infrastructure projects: Case study of Kuala Lumpur LRT project. *Life Science*

Journal, 11(7), 238-246.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. Chatham House Publisher.

Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an understanding of types of public-private cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169-189.

Tshehla, M. F. (2018). Constraints for successful implementation of public-private partnership (PPP) for tourism infrastructure projects. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 7(4), 1-10.

Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.

Wang, Y. (2009). A broken fantasy of public-private partnerships. *Public Administration Review*, 69(4), 779-782.

附錄一 公私部門問卷調查

公部門問卷調查

※請針對下列問題，在您認為適當的選項中打“V”

一、政府部門對協力的認知與動機

1. 貴機關與民間部門的經驗一年約幾次？

☐1-5 次 ☐6-10 次 ☐11-15 次 ☐15 次以上

2. 貴機關是透過何種方式釋放出與民間部門協力的相關訊息？（可複選）

☐官方網站 ☐承辦人員電話告知 ☐公文 ☐電子郵件 ☐其他_____

3. 貴機關與民間部門協力的動機為何？（可複選）

☐預算考量 ☐引進民間活力 ☐公益動機 ☐拓展服務 ☐其他_____

二、協力的成效

1. 協力對貴機關產生的經濟效益為何？（可複選）

☐提升效率 ☐降低風險 ☐其他 _____

2. 協力對貴機關產生的財務效益為何？（可複選）

☐減輕組織財政負擔 ☐分散財務風險 ☐其他_____

3. 協力對貴機關產生的社會效益為何？（可複選）

☐提升服務的品質與專業 ☐回應民眾對公共服務需求 ☐地方活化與回饋
☐其他_____

4. 協力對貴機關產生的整體效益為何？（請舉例）

三、協力的影響

1. 協力對貴機關內部帶來哪些影響？（可複選，請舉例）

☐組織文化的改變（ _____ ）

☐組織結構的改變（ _____ ）

☐管理方式的改變（ _____ ）

☐其他 _____

2. 協力對組織內部成員帶來哪些影響？（可複選）

- ☐強化對民間企業或非營利組織的理解和認識
☐加深對民間企業或非營組織的作業流程的理解和認識
☐其他 _____

四、協力的問題

1. 就貴機關與民間部門的協力經驗中，您認為民間部門最需加強者為何？

- ☐對政府機關的瞭解 ☐承辦人員的專業知識
☐應有特定部門或人員來處理相關事務 ☐其他 _____

2. 您認為目前政府部門在與民間部門協力的相關法制方面是否建構完善？

- ☐相當完善 ☐完善 ☐不完善 ☐非常不完善 ☐不知道

五、組織基本資料

1. 貴機關的名稱：_____

2. 若您有意願個別接受訪談，煩請留下您的聯絡方式：

姓名_____；職稱_____；電話_____

私部門問卷調查

一、組織對協力的認知與動機

1. 貴組織與政府部門協力的經驗次數約幾次？

- ☐1-5 次 ☐6-10 次 ☐11-15 次 ☐15 次以上

2. 貴組織是從哪裡獲得協力的相關訊息？（可複選）

- ☐官方網站 ☐承辦人員電話告知 ☐同業 ☐朋友 ☐其他 _____

3. 組織與政府協力的動機為何？（可複選）

- ☐財務動機 ☐實踐組織使命 ☐公益動機 ☐拓展業務
☐組織轉型 ☐其他 _____

二、協力的成效

1. 協力對貴組織產生的經濟效益為何？（可複選）

- ☐提升組織的知名度 ☐提升組織社會形象 ☐增加組織經營的穩定性
☐其他 _____

2. 協力對貴組織產生的財務效益為何？（可複選）

☐減輕組織財政負擔 ☐分散財務風險 ☐其他_____

3. 協力對貴組織產生的社會效益為何？（可複選）

☐提升服務的品質與專業 ☐回應民眾對公共服務需求 ☐提升組織形象
☐其他_____

4. 協力對組織產生的整體效益為何？（請舉例）

三、協力的影響

1. 協力對組織內部帶來哪些影響？（可複選，請舉例）

☐組織文化的改變（_____）
☐組織結構的改變（_____）
☐管理方式的改變（_____）
☐其他_____

2. 協力對組織內部成員帶來哪些影響？（可複選）

☐強化對政府部門的理解和認識
☐加深對公共事務或公共服務內容的理解和認識
☐其他_____

四、協力的問題

1. 就貴組織與政府的協力經驗中，您認為政府部門最需加強者為何？

☐行政人員對民間組織的瞭解 ☐協力相關制度應建構完善
☐應有特定窗口與專職人員來協助相關事務 ☐行政人員的專業知識
☐其他_____

2. 您認為目前政府部門在與民間部門協力的相關法制方面是否建構完善？

☐相當完善 ☐完善 ☐不完善 ☐非常不完善 ☐不知道

五、組織基本資料

1. 貴組織成立的時間：_____年_____月

2. 貴組織的所屬類型：☐民間企業 ☐非營利組織

3. 若您有意願個別接受訪談，煩請留下您的聯絡方式：

姓名_____；職稱_____；電話_____

附錄二 訪談大綱

1. 關於協力的動機與目的：政府部門與民間協力的動機與目的為何？
2. 關於協力的經濟效益、財務效益和社會效益：
協力產生的經濟效益（如提升效率、降低風險）、財務效益和社會性效益（如回應民眾公共服務需求、提升服務的品質與專業）為何？
3. 關於協力的整體性效益：
 - 1) 協力對政府部門產生的整體性效益為何？
 - 2) 協力對企業產生的整體性效益為何？
 - 3) 協力對 NPO 產生的整體性效益為何？
4. 關於協力對組織內部（如組織文化、組織結構、管理方式）的影響：
 - 1) 協力對政府內部產生的影響為何？
 - 2) 協力對企業內部產生的影響為何？
 - 3) 協力對 NPO 內部產生的影響為何？
5. 關於協力對於組織內部成員的影響：
 - 1) 協力對政府內部人員的意識產生的影響為何？
 - 2) 協力對企業內部人員的意識產生的影響為何？
 - 3) 協力對 NPO 內部人員的意識產生的影響為何？
6. 關於協力的課題：對不同部門而言，和其他組織協力所面臨的課題為何？

附錄三 公私部門問卷填答者機關

公部門		
直轄市政府		臺北市政府社會局
		臺北市政府捷運工程局
		臺北市動物保護處
		新北市政府水利局
		新北市經濟發展局
		臺中市政府經濟發展局市場管理科
		臺中市政府環境保護局
		臺南市環境保護局
		臺南市政府勞工局
		高雄市政府公務人力發展中心
		高雄市政府環境保護局中區資源回收廠
地方政府		基隆市環境保護局
		苗栗縣政府環境保護局
		新竹縣政府社會處
		嘉義市政府環境保護局
中央機關	行政院	國家科學及技術委員會南部科學園區管理局
		國軍退除役官兵輔導委員會-清境農場
		行政院人事行政總處公務人力發展學院
		行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處
		國軍退除役官兵輔導委員會
		臺中榮民總醫院
		國軍退除役官兵輔導委員會事業管理處
		行政院農業委員會林務局
		臺中榮民總醫院

		交通部高速公路局中區養護工程分局
		交通部高速公路局
		交通部臺灣鐵路管理局
		交通部觀光局日月潭國家風景區管理處
		交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處
		交通部臺灣鐵路管理局
		桃園國際機場股份有限公司
		臺灣港務股份有限公司
	教育部	國立新化高級工業職業學校
		國立臺北大學
		某國立大學（對方要求不揭露訊息）
		國立海洋生物博物館
	文化部	國立傳統藝術中心
	經濟部	中區水資源局
	國防部	三軍總醫院
私部門		
企業		統一開發股份有限公司
		統一超商 商場事業部
		統一棒球隊股份有限公司
		達和環保服務股份有限公司宜蘭營業所
		達和環保服務股份有限公司八里營業所
		達和環保服務股份有限公司永康營業所
		信鼎技術服務股份有限公司
		元智大學（終身教育部）
		衛生福利部雙和醫院委託臺北醫學大學經營
		未來式企業有限公司
		新東陽股份有限公司
		臺糖環保事業營運中心

	潤泰旭展股份有限公司
	宣保工程顧問股份有限公司
	俾亭停車事業股份有限公司
	采盟股份有限公司
	昇恆昌股份有限公司
	臺灣文創發展股份有限公司
	歐特儀股份有限公司
	名間電力股份有限公司
	遠雄航空自由貿易港區公司
NPO	財團法人恆安社會福利慈善事業基金會 受託經營兆如安養護中心
	鍊德文教基金會
	財團法人全聯善美的文化藝術基金會
	臺北市智障者家長協會辦理臺北市弘愛服務中心
	財團法人心路社會福利基金會
	臺北市大安運動中心（救國團）
	嘉義基督教醫院長青園管理中心

資料來源：本研究整理。

附錄四 公私部門深度訪談者的業務屬性

獲獎業務類型（獲獎屆數）	受訪機構	職稱
公務人力發展中心福華國際文教會館（1）	行政院人事行政總處	研究員、專員、科員
	福華國際文教會館	執行長、總經理
臺北市大同兒童發展中心（2）	臺北市社會局	股長
	財團法人心路基金會	執行長
臺北市關渡自然公園委託經營案（2）	社團法人臺北市野鳥學會	總幹事
臺北市弘愛服務中心（2）	社團法人臺北市智障者家長協會	主任
國道三號東山服務區（2） 清境農場遊客休閒中心（3） 南部科學園區（4） 臺中榮民總醫院員工及訪客餐飲委託經營案（5）	統一超商股份有限公司	部長
國立傳統藝術中心園區（3）	財團法人全聯善美的文化藝術基金會	組長
宜蘭縣利澤垃圾資源回收廠委託OT案（6）	宜蘭縣政府環境保護局	科長
	達和環保服務股份有限公司	課長
交通部臺灣鐵路管理局臺北車站大樓（7）	交通部臺灣鐵路管理局	科長
	微風場站開發股份有限公司	店長
臺北縣八里垃圾焚化廠（7）	新北市環保局	科長
	達和環保服務股份有限公司	廠長
嘉義市長青綜合服務中心委外經營案（8）	嘉義基督教醫院長青園管理中心	主任
臺南縣永康垃圾資源回收廠（8）	達和環保服務股份有限公司	課長
國道一號中壢服務區委託經營案（5）	新東陽股份有限公司	副總經理、協理、顧問

獲獎業務類型（獲獎屆數）	受訪機構	職稱
國道高速公路局西螺服務區委託經營案（OT）（9） 國道高速公路關西服務區委託經營案（10）	交通部高速公路局	組長
高雄國際航空站國際航廈管制區內設置綜合免稅商店（10）	昇恆昌股份有限公司	經理
	交通部民用航空局高雄國際航空站	組長
基隆市天外天垃圾焚化廠（10）	基隆市環保局科長	科長
	信鼎技術服務股份有限公司	廠長
臺北市大安運動中心（9）	救國團－臺北市大安運動中心	執行長
金門縣立教養院－福田家園（10）	金門縣政府社會處	科長
	財團法人晨光社會福利基金會	創辦人兼院長
國道高速公路局泰安服務區（10）	南仁湖企業流通事業群管理處	協理

資料來源：本研究整理。

An Analysis of Collaboration Effectiveness and Issues: Examples of Golden Thumb Award Recipients

Shu-Hsin Lin^a

Abstract

Researchers of public-private partnership (PPP) generally focus on system design and execution, and rarely on the effectiveness of the partnership. Partnership programs generally are highly social. Therefore, whether public private partnership truly fulfills the objective to ease government financial burden and increase service quality as theory or government itself claims, or what social traits it shows, are the key focuses of this paper. With the award winners of the 1st to 10th Golden Thumb Award as research subjects, this research aims to understand the effectiveness and issues of PPP via systematic survey and in-depth interviews.

Research shows that PPP may achieve the following effectiveness: (1) economic benefit: increase efficiency and mitigate risks for the public sector and enhance social image and reputation for the private sector; (2) financial benefit: reduce financial burden of the public sector and diversify financial risks for the private sector; (3) societal benefit: enhance quality and professionalism of the public sector and expand the scope of social services. However, the most common issue during partnership is the differences in mutual understanding. Contract management is also a key factor in achieving

^a Distinguished Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw.

the sustainability of the partnership. In sum, this research proposes three factors which affect the effectiveness of partnership: recognizing the characteristic of partnership, strengthening the understanding of the public sector towards the target and essences of partnership, and enhancing the capability of the public sector in long-term contract management.

Keywords: partnership, contract management, economic benefit, financial benefit, sociality benefit