

建構公私協力關係中保障公共性之途徑： 以新北市國民運動中心為例^{*}

張繼中^a

《摘要》

我國公私協力受惠於促進民間參與公共建設法的通過，讓公私協力的應用範圍相當廣泛。然而，儘管公私協力的相關文獻眾多，並認為公共性為公私協力的重要特質甚至是基本要件，但是公共性屬於抽象的概念，加上其沒有一致的定義，導致過去文獻少有相關研究。因此，在文獻長期忽略公私協力公共性的情況下，不禁使筆者好奇公私協力關係中涉及的公共性目的為何？在公私協力關係的運作過程中可確保公私協力公共性的手段有哪些？本文將以新北市國民運動中心為例來分析公私協力的公共性目的，並建構出未來在推行公私協力時可保障公共性的途徑。

本研究發現法律規範與契約、回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命等三種方式，可作為保障公私協力公共性的手段。除此之外，本研究亦發現公私協力的過程，或許可透過公益活動達成推廣及宣傳效果，提升整體的商業利益。作者認為未來若欲進一步保障公私協

投稿日期：民國 113 年 4 月 2 日。

^{*} 本文初稿曾經發表於 2022 年 5 月 27 日至 28 日由臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）、中國文化大學行政管理學系主辦的「2022 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會『邁向 2030：永續公共治理的發展與實踐』」，作者感謝評論人給予的建議，以及兩位匿名審查人和編委會就本文所提供的精闢指正與建議。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

^a 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，e-mail: cl480313@gmail.com。

力的公共性，在公私協力的法律規範與契約中應賞罰分明，積極創造私部門保障公共性的正面誘因。

[關鍵詞]：公私協力、公共性、促進民間參與公共建設法、公共利益、國民運動中心

壹、緒論

公私協力的概念在新公共管理（New Public Management）的時代背景下逐漸廣受各國政府運用，從歐洲公私協力夥伴關係專業知識中心（European PPP Expertise Centre, 以下簡稱 EPEC）的統計數據可以發現，歐盟會員國於 1990-2020 年間，公私協力夥伴關係的計畫數共為 1,913 件，¹計畫的總值高達 4,032 億歐元（EPEC, 2022），儘管每年計畫數平均約為 65 件，數量看似不多，但計畫所創造的價值仍相當驚人，由此可見公私協力所帶來的財政效益。

而我國公私協力的發展在 2000 年制定促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）後，擴大民間參與的範圍，私部門開始嘗試與公部門進行合作，使得以公私協力方式運作的個案數不斷增加。我國從 2002 年至 2022 年為止所累積的簽約案件數高達 1,981 件，透過促進民間參與公共建設的運作，目前已為政府減去超過 1.9 兆的財政支出，並增加約 1.2 兆的財政收入（財政部推動促參司，2024），由此可見我國公私協力的蓬勃發展。

然而，就學術上而言，從文獻中可以發現許多學者不約而同地呼籲公共性為公私協力的重要特質甚至是要件，在公私協力的執行過程中，必須保障公共性及公共利益的達成（方世杰、李慶芳，2016；李宗勳，2004；李柏諭，2011；林淑馨，2009；周信輝、蔡志豪，2016；陳金哲，2012；劉憶如等人，2000；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011; van den Hurk & Hueskes, 2017; Wettenhall, 2003），或者是認為對

¹ EPEC 所蒐集的資訊僅包括使用設計－興建－融資－維持（design-build-finance-maintain, DBFM）、設計－興建－融資－營運（design-build-finance-operate, DBFO）或特許方式簽約的公共設施及服務。

公共性的監督不足將成為公私協力的困境（李宗勳，2004，頁 63）。但實際上回顧我國公私協力的相關文獻，卻無以公私協力的公共性或公共利益為主題的研究，顯示對於公私協力的公共性及公共利益之瞭解仍未充足。由此可見，公私協力的公共性確實有值得討論之處。

儘管許多學者不斷強調公共性、公共利益對公私協力的重要性，但是相關討論卻付之闕如，原因在於公共性及公共利益屬於抽象和不確定的法律概念，加上其沒有一致的定義，導致在研究設計中不易進行概念化及操作化（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 418；萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315；Pesch, 2008, p. 187）。另一方面，公私協力包括不同類型，每個類型公私部門參與的程度及業務範圍並不相同，每個領域的公共建設或公共服務的目的亦不全然相同，導致現有文獻難以對公私協力涉及的公共性深入研究。

然而，國外卻已有學者完成相關研究，dos Reis 與 Gomes（2023）研究發現資訊共享、利害關係人導向、風險治理及公私部門能力等四個主題在公私協力過程中運作的越好，則越能夠增強公私協力所創造出的公共價值。Reynaers（2014）則從文獻中選擇課責性、回應性、透明、責任、品質等作為公私協力的公共價值，透過深度訪談發現透明度、責任及品質某部分的確為公私協力所創造的公共價值。但是整體而言，其實很難直接認定公私協力對於公共價值是促進還是阻礙，原因在於公私協力經歷的階段多元，且單一公共價值涵蓋多個面向，不同面向可能有不同的結果，故難以判定是否促進或阻礙單一公共價值。

綜上所述，本文關注的議題為公私協力的公共性。首先，本文將能彌補國內文獻的不足，回應過去學者應重視公私協力公共性的呼籲。其次，本文選擇以我國公私協力類型當中運作較為單純的 OT 類型之國民運動中心為個案，避免因公私協力的階段多元而難以認定公私協力的公共性（Reynaers, 2014）。最後則是對於所選取的個案執行深度訪談，蒐集實證資料驗證公私協力的營運階段確保行為者達成公共性的手段有哪些，彌補國外研究中少有蒐集實證資料進行驗證的缺口（dos Reis & Gomes, 2023; Reynaers, 2014, p. 41）。

值得注意的是，國內外文獻夾雜公共性、公共利益、公益及公共價值等詞彙，但其所屬的意義及指涉的範圍是否相同需探究前後文之內容，若欲對這些抽象概念做出嚴格區分並不可能也沒有必要（陳恩儀，1997，頁 155-156）。因此，本文後

續將採原文用詞將這些詞彙交互使用，雖用字不同，但其所指涉的概念是相同的。

如前所述，公私協力在臺灣的應用範圍相當廣泛，其所提供的設施或服務已與民眾的生活息息相關，加上前述許多學者皆提及公共性在公私協力的重要性，運作過程中公私部門雙方若未能重視公共利益，甚至缺乏積極的監督，則原先應保障的社會福祉或弱勢族群權益將反而受到侵害。如華山及松山文創園區便曾因商業設施進駐比率過高，影響到文創產業的發展而出現爭議（柯于璋，2020）。國民運動中心也曾因為身心障礙者入場之相關規定，影響身心障礙者的設施使用權，而遭外界質疑有歧視之疑慮。²

公私協力的運作的確協助政府減少財政支出並增加國家收入，但是公私協力不能僅強調「商業性」，應該同樣重視公私協力中涉及的「公共性」，因此，在我國長期忽略公私協力公共性的情況下，本文的第一個研究問題希望瞭解公私協力關係中涉及的公共性目的為何？第二個研究問題則是希望找出公私協力關係中可保障公共性的手段有哪些？

為回答上述研究問題，本文的研究方法包括文獻分析法及個案研究法，首先筆者將整理國內外與公私協力及公共性、公共利益相關之文獻，釐清公私協力中所涉及的公共性目的。接續則說明本文選取國民運動中心為個案的理由、個案簡介、研究方法與研究設計。再者對新北市國民運動中心（下稱運動中心）相關人員的訪談資料進行分析，瞭解與運動中心相關的公益行為及其執行公益行為的原因，歸納出確保公私協力公共性的可能手段，彌補過去文獻中對公共性討論的不足。最後，敘述本文的結論與建議，並提出本文的研究限制。

貳、文獻檢閱

一、公私協力的意涵與目的

（一）意涵

公私協力在我國的發展雖然已相當普遍，現今公私協力之意涵已不僅僅是公部

² 參閱中央社（2016）。**運動中心 5 大歧視 立委為身障者請命**，5 月 26 日（2024 年 1 月 28 日，取自 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160526003442-260509?chdtv>）。

門與私部門共同從事某項事務的概念，還象徵著新的社會經營價值觀的建立（林淑馨，2005，頁 2）。公私部門的資源分享為其重要的概念之一，藉由雙方資源的整合及互補協助彼此達成目標（方世杰、李慶芳，2016，頁 7-8；李宗勳，2004，頁 52；曾冠球，2011，頁 83；Jamali, 2004, p. 419）。Hodge 與 Greve（2007, p. 547）則提出公私協力關係與傳統契約外包型態不同之處就在於其為持續性、長期性的關係。而從協力的成果觀點，Klijn 與 Teisman（2003, p. 138）指出公私協力關係的建立在於雙方意識到協力所帶來的利益將超越所需付出的成本，因此最重要的是額外價值的產生。Jamali（2004, p. 419）、Brinkerhoff 與 Brinkerhoff（2011, p. 3）也提到公私協力關係應結合雙方的資源、專業及優勢以產生一加一大於二的綜效（synergy）成果。換言之，公私協力的運作是一個長期性且持續的夥伴關係，過程中公私部門應達成資源的共享，藉此創造出單一行為者無法達成的成果。

（二）目的

觀諸國內外推動公私協力的相關經驗，無論其採取哪一種公私協力型態，其所預期達成的目的，約可統整如下：

1. 降低政府財政困境

公私協力於 1980 年代快速竄起的原因為政府面臨財政困境，加上人民需求不斷增加，政府需要透過公私協力開闢民間資金，除了解決政府負擔外，同時也緩和國家財政赤字上升（李宗勳，2004，頁 52；林淑馨，2005，頁 2；陳敦源、張世杰，2010，頁 30；劉憶如等人，2000，頁 11；Jamali, 2004, p. 414），正因為各國皆預算有限，透過公私協力夥伴關係使得政府可運用民間資金，不必透過舉債等方式增加國庫之負擔，在財務籌措上更為便利（王穆衡等人，2009，頁 88）。此種方式，讓政府可以運用類似於信用卡的消費模式，更能降低政府預算的壓力（van den Hurk & Hueskes, 2017, p. 786），並且可擴展公共服務提供的項目及範圍（林淑馨，2005，頁 7-8；English, 2006, p. 251；Jamali, 2004, p. 414），藉此使得政府能將有限的預算用於其他具政策優先性的項目中，可以更有效的運用國庫裡的每一分錢並創造出其價值（Bunch, 2012, p. 36；Hodge & Greve, 2007, p. 548；Jamali, 2004, p. 414）。以我國而言，負責推行我國公私協力運作的促參司也明確指出，為減輕我國財政負

擔，將民間參與公共建設列為重要的施政方向。因此，在政府財政困難的情況下，若欲滿足民眾需求，公部門推動公私協力結合民間資金提供公共設施及服務將會是未來我國持續發展的趨勢。

2. 提升服務效率及服務品質

由於行政部門受到傳統官僚體系層級節制的影響，加上行政人員必須依法行政造成行政程序過於僵化，在公共服務及公共建設的提供上相較於私部門而言較無效率，其所對應的處置方式便是藉由政府與私部門或第三部門間建立各類協力合作關係以期改善此一處境。

若能引進民間部門的特性以及企業性的思維，協助政府提供公共建設或公共服務或許能避免流於繁雜的行政程序，並且可以動員更多公部門以外之資源，讓公共建設或公共服務的運作更有彈性，如此便可提升效率去處理許多複雜的公共事務問題且即時回應民眾需求，民眾可因為雙方的協力而獲得數量更多且品質更佳的公共服務及公共建設（方世杰、李慶芳，2016，頁 8；吳英明，1996，頁 1；李宗勳，2004，頁 52；李柏諭，2011，頁 44-45；林淑馨，2005，頁 7-8，2009，頁 2；陳敦源、張世杰，2010，頁 34；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 5, 12; English, 2006, p. 250; Jamali, 2004, p. 414; van den Hurk & Hueskes, 2017, p. 786）。我國推動公私協力的主要法規促參法第一條亦指出「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。」由此可明確看出該法之立法目的即希望藉由公私協力提升我國公共服務的服務品質。

3. 整合社會資源以解決社會問題

根據 Klijn 與 Teisman（2003, p. 146）的看法，其認為公私協力夥伴關係可在許多行為者之間分配彼此所擁有的知識、技術與資源，藉此協助政府解決社會問題。換言之，公部門透過公私協力整合公私部門的資源彌補原先雙方功能的不足，進而協助公部門解決社會問題，達成社會總體資源的有效配置（李宗勳，2004，頁 49、61；林淑馨，2005，頁 2）。許耿銘、林淑娟（2015）的研究則發現，當公私部門共同投入環境犯罪防治，可透過資訊及資源的交換，並依據自身專業與優勢進行分工，藉由相互資源的投入與整合，改善過去環境犯罪猖獗的問題。故當社會問題呈現高度複雜化，許多問題無法僅依賴公部門本身解決，或是交由公部門解決必須耗

費巨大的成本，跨部門的合作就變成主要的解決機制（李柏諭，2011，頁 44；曾冠球，2010，頁 86）。就此而言，公私協力的運作並非單純希望在財務上降低財政負擔，公部門亦期待透過引進民間部門的資源，協助解決棘手的社會問題。

4. 增進公共利益

公私協力所提供的公共設施與服務皆與民眾息息相關，學者也曾呼籲一個成功的公私協力夥伴關係不能犧牲公共利益，因此在運作過程中仍需觀察公共利益是否有所提升（邢志航，2018，頁 31；劉憶如等人，2000，頁 42），由於公部門在公私協力的過程中大多扮演監督者的角色，故能避免民間企業過度追求利潤而淪為營利型組織忽視公共性（林淑馨，2005，頁 9-10）。如巴基斯坦的郊區在非營利組織與地方政府透過環保團體的倡議及公民意見的聚集，成功讓皮革製造商增設了污水處理廠，降低廢水污染的情形（Lund-Thomsen, 2009, p. 74）。美國亦透過公私協力夥伴關係發展老年人口就地老化（Aging in place），由政府、企業與非營利組織共同參與，提供營養諮詢、休閒娛樂、醫療服務甚至是屋內裝修等服務，讓老年人口能夠舒適、安全且獨立的生活於自身所希望居住的家庭與社區（Hodgson, 2022, pp. 94-99）。從前述案例顯示出公私協力只要運作得當，便可增進社會的公共利益。故筆者認為研究公私協力過程中確保公共性的手段可彌補過去文獻中對公共性討論的不足，並做為未來促進我國公私協力公共性之參考。

二、公共性的意涵

公共性在公共行政領域是個基本的概念，因為其牽涉到公部門組織中獨一無二的特質（Minet al., 2020, p. 381）。全鍾燮（〔Jun, J.-S.〕，1986/1997）認為因公部門需負責社會發展及達成社會目標，故會涉及特定利益的分配或是重分配，並且相較企業管理，公部門的處事方式較需顧及倫理、公道、正義等問題。然而，公共性的範圍相當廣泛並且抽象，筆者檢閱相關文獻發現，主要可從公共行政、政治學及法學的角度觀察公共性的意涵。

（一）公共行政

公共行政發展至今最常被提及的治理模式包括傳統公共行政（Traditional Public

Administration）、新公共管理及新公共服務（New Public Service），三者對於公共利益的概念皆有不同的看法。傳統公共行政認為政治家負責制定決策，行政人員則是基於官僚體制依法行政，忠實地執行政治家最終決定的政策（Hughes, 2018, p. 43）。因此，傳統公共行政下的公共利益概念為「公共利益由政治過程決定，並且透過立法部門制定法律，讓行政人員得依法執行」（Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554）。新公共管理則是受到新古典經濟學及公共選擇理論的影響，假定人的行為是理性自利的，故新公共管理認為公共利益即為「個人利益的總和」（Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554）。新公共服務則強調應重視公民及公共利益，藉由公民的相互接觸以表達共同價值觀而形成公共利益的集體意識。因此，新公共服務對於公共利益的概念為「共同價值觀的對話之結果」（Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554）。

而其他公共行政的相關文獻，亦有試圖對公共性及公共利益進行更為精確的定義。Bozeman（2007, p. 12）對公共利益的定義採規範型的觀點，認為公共利益是一種理想，是在特定背景下最有利於被視為「公共」的社會集體之長期生存和福祉的結果。不過 Bozeman 的定義與大多數公共利益理論的情況一樣，並沒有對「公共」做出明確的劃分。至於國內學者則主要針對公共性進行討論，孫煒（2012，頁 506）認為公共性是指公私部門的界線逐漸模糊後，受政治權威影響的組織或個人，仍應以追求公益、平等、正義、信任等公共價值為行動的前提。林淑馨（2000）則將公共性以微觀及宏觀的方式區分，微觀的公共性主要從公共服務使用者的角度切入，宏觀的公共性則是以全體國民利益的角度出發，會隨著時代背景的不同而有所改變，必須取決於當下時空環境全體國民所關心的事物。

整體而言，對於公共性的討論並無法聚合且詳細的表達出公共利益的核心要旨。主要原因在於公共利益的模糊性，導致公共利益產生多種版本，個別作者所使用的概念並不一致。其次，模糊性也使得公共利益難以衡量，而無法系統性地考量行為與公共利益之間的關聯。公共利益對公共政策和治理至關重要，但對於公共利益的完整定義，卻鮮有共識（Bozeman, 2007, p. 84; Hughes, 2018, p. 44）。因此有學者認為，與其對公共利益加以清楚的界定，不如透過反面列舉的方式，更能顯示出公共利益的意義（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 418；林鍾沂，2018，頁 592）。如全鍾燮提出公共性的核心概念為共同、社會性的利益必須被優先納入考量，此種利益將超越個別團體的特定利益，行政人員可透過虛無假設的方式，以共

同利益為核心做出決策（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 435-440）。³

除了相關學術文獻盡可能地從各個角度試圖擬定公共性的定義之外，美國公共行政學會（American Society for Public Administration, 以下簡稱 ASPA）專門為公共行政領域人員所制定的專業倫理守則（Code of Ethics）也提及，ASPA 的會員應增進整體共同利益，將現今及長期的社會利益納入考慮，並且公共利益應優先於個人的利益及組織的忠誠，強調為公眾提供服務而不是個人（ASPA, 2013）。

（二）政治學

政治學領域同樣認為公共利益難以適當的定義及評估（萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315）。海沃德（〔Heywood〕，2007/2009）將公共利益定義為由普遍或集體的共同利益所組成。許國賢（2011）的看法與海沃德相近認為公共利益是指長期而言，能使社會成員（無論是現在或未來）普遍受益的共同利益或福祉。萊文則是認為公共利益屬於共同的福祉並攸關大眾的權益（萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315）、Lippmann 則將公共利益定義為當人們具備無私、仁慈的性格且經理性思考後會做出的選擇（引自萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315）。而評估公共利益的方式，則是主要聚焦於功利主義及正義論的觀點，Bentham 的功利主義以行為的結果評斷行動的價值，當政府的行為增加共同體利益的趨勢大於減少共同體利益時，則該行為就可說是符合效用原則（引自 Shafritz & Hyde, 2017, p. 29）。因此，功利主義將公共利益視為每個成員所獲得利益的總和，應最大程度的滿足社會整體的共同偏好（周繼祥，2005，頁 523；許國賢，2011，頁 5-6），Rawls 則主張差異原則，認為除非社會中的不公平分配可有利於社會底層的弱勢者，否則所有的社會價值都應該平等分配（引自周繼祥，2005，頁 523；許國賢，2011，頁 12），從 Bentham 及 Rawls 兩種差異甚大的論點，便可看出每個人對於公共利益的不同解讀。

另外，政治學領域還有三個不同的觀點試圖界定公共利益。首先，若是為社會謀求集體利益、收入源自稅收、受惠於國家經費補助的組織，可視為是公共的組

³ 其所提出決策時應考慮的判別標準包括(1)公民權(2)倫理與道德標準(3)民主過程(4)專業知識(5)非預期結果(6)共同利益(7)民意(8)開放性（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 435-440）。

織，由於公共組織是為了提升集體利益，故其作為可屬於公共利益的範疇。其次，社會契約論的觀點認為國家是公民犧牲一部分權力而成立，故必須依照全體公民的利益行事，所以將國家的行動代表著普遍良善或公共利益（海沃德〔Heywood〕，2007/2009，頁 138-139）。第三，審議式民主的概念則強調公共審議，唯有讓所有利害關係人在訊息充分的情況下參與討論，並以理性、無私的方式做出集體決定，在各種公民利益或組織利益之間達成共識，才能將焦點置於公共利益（王業立編，2017，頁 111-113；周繼祥，2005，頁 483-484）。Dewey 提出之務實的公共價值方法與審議式民主很類似，同樣認為追求公共利益就是需要讓公眾進行辯論和審議，從而以更具包容性的角度來確定公民中最廣泛共享的利益（引自 Bozeman, 2007, p. 101, 105）。

（三）法學

公共利益在法學領域特別是公法學當中是非常重要的概念，因為國家及其他公權力主體的行為皆應維護公共利益，才具有正當性及合法性，在現代法治國家裡，國家任務之一就是在法律制定過程中考量公共利益，並以此做為指導行政機關執行法律的標準，藉此達成公共利益目的的實現（陳恩儀，1997，頁 154；陳清秀，2006，頁 138；程明修，1999，頁 85；Shafritz & Hyde, 2017, p. 103）。特別是行政為實現國家目的之一切國家作用，所謂的國家目的即為公共利益或公共福祉，追求公益可謂是行政的一項重要特徵，因此行政機關之作為需受公共利益所支配（吳庚、盛子龍，2017，頁 60；翁岳生，2006，頁 11），由此可見公共利益在法學領域的重要性。

李惠宗（2015，頁 121）認為通常透過「經驗邏輯」上，足以使抽象之一般大眾獲得反射利益，⁴不問是經濟上或精神上之利益，皆屬於公共利益。吳庚與盛子龍（2017，頁 60）則認為法律上所稱之公益，並非抽象的屬於統治團體或其中某一群人之利益，更非執政者、立法者或官僚體系本身之利益，亦非政治社會中各成員利益之總和，而是各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成的理想整合狀態。另外，亦有學者針對公共利益進行更細部的區分，陳慈陽（2005，頁 136-

⁴ 反射利益指可有可無的利益狀態，若幸運獲得屬於額外的利益，未獲得也不會有太大影響（李惠宗，2015，頁 121）。

138) 認為公共利益可分為一般公益及特殊公益，一般公益是指國家或其他公共團體統一之整體利益，特殊公益則為不特定人之公益。除此之外，有學者認為公共利益有不同層次的區別，可分為獨立於政治之外，先於立法者存在的公共價值，稱之為絕對的重要公益；而透過立法者的設定才具有重要性的公共價值則為相對的重要公益，絕對的重要公益應優先於相對的重要公益（陳恩儀，1997，頁 175）。

公共利益若從字面上解釋，則可解釋為公共的利益，其不確定之處在於利益為何？公共為何？前者是屬於價值判斷的問題，因為利益的形成及價值的多寡會受到當時社會客觀事實及國家法秩序的價值概念所左右，所以公益內容的保障必須隨著國家的發展及當時的社會情形而有所變動（陳恩儀，1997，頁 160；陳新民，2002，頁 129、134-136、171）。後者則是屬於利益主體範圍的問題（陳恩儀，1997，頁 156；陳新民，2002，頁 134），Klein 對此則提出形成公益的價值必須符合兩種條件之一，首先為「量最廣」，指受益人的數量要多，其次則為「質最高」，觀察此一公益對受益人生活需要的強度而定，因此國家對於弱勢族群的照顧雖不符合量最多但卻隱含質最高的精神，所以可形成公益（引自陳恩儀，1997，頁 161）。

而現今民主社會所實行的法律特別是憲法，代表著國家的基本價值，並且是經過民主方式，從不同的利益團體與代表國家公益之機關彼此妥協與協商所得出，甚至是經過全體社會的公開討論形成的共識，因此國家忠實執行憲法及法律可說是實現公益的主要手段（吳庚、盛子龍，2017，頁 60；翁岳生，2006，頁 11；陳慈陽，2005，頁 139）。

總結三個領域對公共利益的看法，公共行政領域認為公共性、公共利益是屬於全體社會的利益，優先於個人或者是特定團體的利益，但是公共利益卻無一致的判斷標準，即使應用全鍾變的判斷標準，公共性仍存在相當程度的模糊性。至於政治學的觀點，同樣認為公共利益為集體、全體社會的利益，必須撇除個人利益，因此需要決策者無私、理性的思考，甚至是採共識決方能達成公共利益。儘管有另一種觀點認為公共組織或國家的行為應可認定為公共利益，但在現實情況下，組織內成員可能因個人私利或受外在環境因素的影響，其行為未必符合公共利益。最後法學領域則強調公共利益並非屬於統治者或單一個人或群體的利益，亦不能單純僅視為個人利益的加總，而是需從整體社會的觀點判斷公共利益。除此之外還提出公共利

益並非恆久不變，其屬於主觀的價值判斷，因此會隨著外在社會環境的變化而改變，並且公共利益有層次之分，可再區分為絕對與相對或者是一般與特定的公共利益。

由前述內容可見，公共利益屬於集體、整體社會的利益，且由於涉及主觀的價值判斷，公共利益並非絕對、永久不變，將會受到當下的時空環境所影響。因此，本文針對公共性並無法給予明確的定義，後續討論公私協力涉及的公共性時，則是依據本研究個案的性質與公私部門受訪者的主觀判斷來辨別公私協力所涉及的公共性。

三、保障公私協力公共利益的手段

儘管公私協力的公共性及公共利益的定義仍未達成共識，不過筆者從公共行政、政治學及法學領域文獻對於公共性的觀點或者是公私協力過去研究的成果，彙整出三個確保公私協力公共性的手段，其意涵及詳細的推論以下分述之：

（一）法律規範及契約

法學領域的觀點認為國家的任務之一就是透過法律規範的制定及執行達成實現公共利益之目的（陳恩儀，1997，頁 154；程明修，1999，頁 85），原因在於法律規範的內容將會隱含公共利益（Bozeman & Moulton, 2011, pp. i363-i364），故國家的行為若能依照法律規範則可符合公共利益，以維持其存在的正當性及合法性（陳清秀，2006，頁 138）。當法律經過立法院三讀通過並經總統公布時，對外即具有強制力，因此在公私協力時，公私部門為避免因違反法律而受懲罰，將會遵守法律規範，使得其行為能夠達成法律隱含的公共利益。

除此之外，公共性屬於公共行政的特質之一，檢視公共行政領域中對公私協力的討論發現，公部門屬於有能力建立規則、扮演監督並能控制賞罰的一方，其可對於私部門的營運事項訂定相關的規範，而公部門在進行公私協力時必須考量公共性，因此在制定契約時會預想預期的效果，並且在契約中設定標準並加入缺失與違約的規範與罰則，若是私部門未能達到規範中公共利益的要求，公部門輕則可令其限期改善，重則得取消其營運許可或解除契約。私部門受限於簽訂契約所產生的履約義務，因此需要重視契約內的公共利益（Min et al., 2020; Reynaers, 2014）

本研究個案所涉及的法律規範及契約主要為促參法及雙方簽訂的營運管理契約，另外還包括其他與運動中心使用者相關之身心障礙者權益保障法、老人福利法及兒童及少年福利與權益保障法等保障特殊族群運動權利之相關法律。

（二）回應利害關係人的期待與行為

政治學領域中審議式民主的概念認為當利害關係人擁有完整的資訊進行充分的討論，並且透過理性的方式在各種群體或組織利益之間的協調達成共識，所做出的決定才能算是符合公共利益（王業立編，2017，頁 111-113；周繼祥，2005，頁 483-484）。因此，儘管公私協力的過程中，公部門與私部門為主要的行為者，但是仍不能忽略公私協力身處於開放的外在環境之中，其運作過程可能必須回應或符合外部各種利害關係人的要求與行為（Min et al., 2020）。Bozeman 與 Moulton（2011, pp. i363-i364）認為組織在其所處環境容易因為政治或經濟的外部力量改變組織的管理行為，而對公共利益產生影響。曾冠球（2011）的研究發現在權力制衡的情況下，立法部門將能對公部門就公私協力的運作施加壓力，使得公部門加強對民間部門的監督，更加要求公共利益的達成。Lund-Thomsen（2009）與 Hodgson（2022）則皆發現利益團體可以透過對外的倡議讓更多民眾瞭解利害關係人的想法，進而引起公私協力行為者的重視。曾冠球與黃玉龍（2016）的研究則顯示民間部門的競爭者可能將個案運作冠上「特權」、「圖利」的標籤，以此形成輿論而對公私部門施加壓力，逼迫其調整協力運作模式。

從過去相關文獻的研究結果顯示公私協力的外部利害關係人包括立法部門、利益團體及民間部門的競爭者。除此之外，公私協力提供之公共服務及公共建設最具直接關係的使用者同樣屬於外部利害關係人的一部分。若公私部門未能回應利害關係人的要求時，利害關係人會以不同的方式持續對公私部門施加壓力，而影響公私協力的運作，因此迫使公私部門雙方必須回應並滿足利害關係人的期待。

綜上所述，筆者認為本研究個案涉及的利害關係人包括立法部門、利益團體、民間部門的競爭者及使用者。特別是使用者的部分，運動中心興建前曾對鄰近居民進行可行性分析，結果顯示居民期待運動中心能多舉辦藝文表演、社區聯誼、及親子活動（泰達運動顧問有限公司，2017；郭恆成建築師事務所，2012）。惟這些活動雖然有益於社區居民聯絡情感而可屬公益行為，但並非運動中心的主要業務，故

筆者可從後續對於運動中心的訪談內容中觀察運動中心是否舉辦此類活動以回應利害關係人的期待。

（三）符合組織願景與使命

公私協力的參與者主體可從字義上區分為公部門及私部門兩方，私部門包含企業與第三部門的非營利組織。而公共行政領域對公共性的定義之一為公私部門的界線逐漸模糊後，受政治權威影響的組織或個人，仍應以追求公益、平等、正義、信任等公共價值為行動的前提（孫煒，2012，頁 506）。因此，無論是非營利組織或者是企業，只要是以追求公共價值為行動指引的組織，皆可算是具備公共性。

Min 等人（2020）的研究就認為當一個組織持續地強調公共價值和社區利益，並且在長期規劃中將公共目的納入考慮，則組織成員就能「看到」和「感受到」這些安排背後的價值，從而導致他們更有可能追求公共價值的創造。實證結果也發現在組織使命中強調公共價值與社區利益的組織所經營的醫院，更有可能重視公共價值，因此組織願景與使命對於確保公共價值成果至關重要。而非營利組織由於本身的組織願景與使命便具備公益性，和公部門一樣追求公益目標的實現，因此在公私協力的過程中會較為關注公共利益（林淑馨，2012，頁 92；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 5）。

不僅僅是非營利組織，即使對於營利組織來說，它們也有可能將公共價值觀內化至組織當中，這可能會影響組織成員的行為（Min et al., 2020）。就一般企業而言，儘管其組織目標與願景是希望使用最低的成本產生最大的營收以達成利潤極大化的終極目標（曼昆〔Mankiw〕，2012/2014，頁 194-195）。但是隨著全球對環境及社會的重視日漸增加，各國開始重視企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR），要求企業將社會和環境議題納入其業務運作以及與利害關係人的互動中，希望企業能實現經濟、環境與社會之間的平衡，並同時滿足股東和利害關係人的期望。⁵

⁵ CSR 相關內容可參閱 United Nations Industrial Development Organization (n.d). *What is CSR?* (Retrieved February 22, 2024, from <https://www.unido.org/our-focus/advancing-economic-competitiveness/competitive-trade-capacities-and-corporate-responsibility/corporate-social-responsibility-market-integration/what-csr>).

由此可知，當公部門的協力夥伴是在組織願景與使命中強調公益性的非營利組織，或者是強調企業社會責任的企業，私部門的組織願景與使命將會成為組織在公私協力運作過程中的行為或決策指引，而會注重於公共利益的提升。而在本個案中筆者可透過後續的訪談內容檢視民間部門參與運動中心營運之動機，以觀察其在營運過程中有無受到組織本身的文化、願景、使命所影響，而強調組織的作為應符合公共利益。

參、研究對象與資料蒐集方法

本文欲探究在公私協力關係中如何確保公共利益，並進一步說明為何這些手段可以保障公共利益。有鑑於過去公私協力的相關文獻對於公共利益的討論較為不足，故較適合透過質性研究途徑瞭解現象或行為背後的意涵（潘淑滿，2022，頁 26）。在研究方法上，本文選擇透過個案研究法，其較適合用於回答「如何」及「為何」的研究問題，且組織的行動與背景脈絡息息相關，若欲瞭解組織本身或其行為的公共性，就必須先瞭解其所處的背景脈絡（林淑馨，2010，頁 287；潘淑滿，2022，頁 253；Moulton, 2009, p. 890）。

筆者選擇國民運動中心為本文個案，主要原因與國民運動中心的規劃與興建目的相關。國民運動中心的發展主要源自我國民眾認為國內運動設施及場館不足，影響國民參與運動的興趣、頻率及固定參與的習慣（陳鴻雁、謝邦昌，2003，頁 392）。因此，為增加國民規律運動的習慣，同時保障公民運動權及多元文化的弱勢族群運動需求，而逐步改善我國的運動硬體設施（教育部體育署，2020）。政府前後共編列 116 億元作為補助地方政府興建國民運動中心之經費，在中央政策的推動與經費補助下，目前已完工啟用的國民運動中心已達到 61 座。為避免場館維護對地方政府財政及人力造成沉重負擔，故教育部體育署建議採用 OT（Operate-Transfer）方式營運（教育部體育署，2014），將國民運動中心交由委外廠商營運，藉由民間業者的創新及行銷能力提升經營效率，地方政府則負責履約管理，肩負督導之權責。

本文的抽樣方式主要採強度抽樣，選擇具有較高資訊密度和強度的個案進行研究，目的是尋找可以為研究問題提供豐富資訊的個案，而能對於公私協力關係中確

保公共性的途徑有更深入的了解（陳向明，2002，頁 141-142）。依據前述發展背景，本文選擇國民運動中心為個案的理由在於：首先，教育部體育署明文指出應以公私協力的委外經營（OT）模式營運，有助於本文聚焦於公私協力的營運階段，觀察營運過程中涉及的公共性及可確保公共性達成的手段。其次，國民運動中心之興建目的包含保障公民運動權及多元文化的弱勢族群運動需求之公益目的，故能協助筆者從國民運動中心的營運過程建構出未來相同類型運動設施營運時可保障公共性的手段。最後，由於我國運動中心共有 61 座，因此筆者將研究範圍限縮至新北市運動中心，因為新北市的運動中心有 16 間，數量為全台最多，加上自從 2012 年新莊運動中心啟用後，新北市的運動中心已發展超過十年，共交由 8 個不同的營運者進行管理，其中包括 2 個非營利組織，中國青年救國團及臺灣基督教青年協會（YMCA），還有 6 間民間企業如頂尖運動行銷股份有限公司、桑斯伯國際有限公司、遠東鐵櫃鋼鐵集團、長佳機電股份有限公司、世順國際有限公司及展昭國際企業股份有限公司。因此，由於運動中心僅涉及公私協力的營運階段，可彌補 Reynaers（2014）認為公私協力階段多元將難以認定公共性的問題，且興建目的涵蓋本文關注的公共性目的，加上所屬的營運廠商異質性較多元並且具有一定時間的營運經驗之下，故能提供本研究較為多元的觀點及豐富的資訊進行後續的分析。

為從個案中獲取充足的資訊進行後續的分析，筆者將採用菁英訪談法，由於組織內的菁英對於組織的運作管理有較深刻的瞭解，能提供深入且有意義的資料（林淑馨，2010，頁 235）。筆者以運動中心營運部門的主管人員為訪談對象，其在垂直層級上，必須與執行長甚至總公司進行營運現狀的會報；在水平層級上也必須掌控其他各部門營運狀況，故能提供筆者最完整的資訊。公部門訪談對象，則鎖定與各運動中心營運廠商在委託營運契約上有最為密切接觸的新北市體育處，其必須對於營運廠商的經營與管理負起監督之責，故最能瞭解各運動中心的營運現況。

由於公私部門在協力時扮演的角色不同，因此在訪談提綱的設計並不相同。公部門為新北市運動中心的主管機關，故訪談內容偏重於整體新北市運動中心的促參運作，特別是與營運契約和履約監督相關之內容。私部門則為運動中心的營運者，公私協力的公共性主要來自私部門的營運行為，主要詢問與營運相關事項以及運動中心曾舉辦的公益活動，詳細訪談提綱請參照附錄一。

本文實際訪談對象的基本資料詳見附錄二，在公部門方面，成功訪談一位對 16

間國民運動中心營運現況相當熟悉的新北市體育處專員。私部門則訪談包括新莊、樹林、三鶯、新五泰、林口、土城、新店等 7 間新北市運動中心的 8 位受訪者，其中由非營利組織所營運的運動中心有 3 間，企業營運的則有 4 間，並且所訪談的對象主要為經理級以上，最高層級更是到執行長。然而，由於公部門僅成功訪談一位人員，故公部門的訪談資料偏向是對於私部門訪談的補充，以便與私部門的訪談內容進行交互驗證，後續的分析主要是以私部門的訪談內容為主。儘管如此，整體而言仍提供筆者相當豐富的一手資料。

肆、公私協力中確保公共性的手段

綜合前述從文獻歸納出之確保公私協力公共性的手段，筆者透過深度訪談運動中心相關人員，瞭解運動中心現有的公益行為，並進一步瞭解各類公益行為背後的動機，以觀察未來我國在執行公私協力的過程中可透過哪些方法落實公共性。

一、法律規範與契約

（一）法律規範

1. 弱勢族群依法規享有優惠

國民運動中心的興建目的是希望能培養國民的運動習慣，除鄰近居民之外，也應讓較無能力負擔場館設施費用的弱勢族群，同樣享有運動的機會。故運動中心對於兒童及長者依據兒童及少年福利與權益保障法第 33 條第 3 項、老人福利法第 25 條給予價格優惠，而對於身心障礙者，則是依身心障礙者權益保障法第 59 條給予價格優惠，若未確實履行則可依同法第 104-1 條規定予以警告，甚至罰鍰及公告事業單位及負責人姓名。

2. 運動場所符合法規之無障礙空間設計

在運動中心的硬體設施部分，受訪者表示相關法令規定充足，如身心障礙者權益保障法第 57 條第 2 項便要求公共建築物針對其通道、出入口、樓梯、電梯、停車場等必要處設置無障礙設備及設施，否則將無法核發使用執照或對外開放使用。故

運動中心在興建之初便是依照法律規範所興建，符合無障礙空間的要求，營運廠商主要負責營運、管理及維護營運資產，因此其實很難就建築物本身的設計進行太大的調整（B1、B2、B3、B4、B5、B7、B8）。

我們對這個身心障礙…法令規定裡面你的一些設施就必須是友善的環境，比如說浴室、廁所、泳池還有那個健身中心這些地方…。（B4）

（二）運動中心委託營運管理契約

1. 開放公益時段免費供特定民眾使用

在委託營運管理契約的部分，規定運動中心需有免費的公益時段提供 65 歲以上長者及低收入戶身分民眾使用，公益時段的開放時間為周一至周日上午八點至十點及周一至周五的下午兩點至四點（寒、暑假、例假日、國定假日下午不開放）（G1、B4）。

公益時段…可能早上 8-10 點，下午 2-4 點，65 歲以上老人進去就是游泳池然後體適能免費，這個就是我們直接在契約下明定的。（G1）

公益時段他除了提供給老年人，另外他也提供給所謂的低收入戶…。
（B4）

2. 部分營業收入需回饋市府辦理公益活動與培育人才

根據委託營運管理契約的規定，私部門必須提撥每年預估營業額的 3% 作為辦理新北市運動推廣、公益活動、行銷推廣等費用，另外每年預估營業額的 1% 則用以培育新北市各級學校之運動人才。這兩筆費用皆屬於私部門每年的固定支出（B1、B3、B4、B5、B7、B8）。

…就是我們會有 3% 的公益回饋，…然後還有 1% 的運動優秀人才的補助。（B1）

3. 舉辦固定時數的免費公益課程

另外，市府在委託營運管理契約上亦要求私部門每年必須舉辦固定時數的公益課程，主要依運動中心所處的區域，考量其交通便利性與區域人口數設定應達成之

參與人次，藉此保障民眾能因運動中心的興建而受惠（G1、B4）。

公益課程其實沒有限定時段，但是我們有限定他場次，主要可能一年要辦理幾小時，那他們就是針對說比如說 100 小時好了，那他們就針對 100 小時去規劃公益課程。（G1）

除對一般民眾開設的公益課程之外，2015 年 9 月開始，市府要求各運動中心需加入「週二樂齡日」計畫，固定為銀髮族設計專屬免費運動課程及健康講座，⁶並且同樣在委託營運管理契約中規定各運動中心應達成的標準，截至目前為止，市府推行週二樂齡日每年公益運動課程的平均開課數達 1,700 班次，參與的樂齡人口達 32,700 人，總服務人數更已超過 200,000 人（G1、B1、B2）。⁷

長者就是我們樂齡日，我們每周二的早上可能 9 點到 10 點這一個小時就是讓一些長者就是來報名上課，一次報名是兩個月為一期，就每個禮拜二固定來這邊上可能瑜珈，桌球、羽球場他們也可以自己使用這樣。（B2）

4. 採平價收費標準以達推廣運動之目的

為符合運動中心推廣全民運動的目的，各項場館設施的費用主要是由市府訂定並規範於委託營運管理契約中，營運廠商對於價格只有部分微調的空間，藉此保障市民能夠以合理的價格享受一定品質的服務（G1、B1、B2、B7、B8）。

運動中心算是公益設施…我們主要就是要回饋市民…盡量不會去隨意地再去調高他的收費，…收費標準其實都要報給我們的市府同意。（G1）

體育處基本上會訂一個價錢給我們，但我們就是在那個價格的範圍以內…我們不能超過這個價錢，我們可以低不能高…。（B2）

⁶ 參閱郭顏慧（2015），《新北市》週二樂齡日 8 運動中心推免費課程。自由時報，9 月 2 日（2021 年 8 月 24 日，取自 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/911999>）。

⁷ 參閱新北市政府施政成果網（2023 年 2 月 15 日，取自 <https://wedid.ntpc.gov.tw/happiness/detail/QP9z2z3OdrDp>）。

從前述內容可以發現在委託營運管理契約內，有許多公益相關的條款需要私部門履行，並且公益條款的執行標準皆有清楚的訂定（G1、B3、B4）。

（公益）就是契約規範，契約都會有規範固定的節、時數還是時段，他們就是基本標準達到就可以了。（G1）

…這個就是配合…合約裡面的這個公益的精神嘛！那當然我們照合約要辦一些所謂的公益活動或課程…。（B4）

私部門必須如期完成這些公益條款，否則將無法通過公部門每年定期進行的績效評鑑，而影響到契約到期後的優先續約權，特別是公益條款的完成度是公部門在評鑑過程中最重視的項目之一，因此私部門會願意配合契約內的公益條款（G1、B1、B4、B5、B7）。

（評鑑）主要還是契約面有的東西，可能契約面裡面有講說可能固定每年要做多少公益時段、公益課程…。（G1）

…這種評鑑的方法，他是比較著重在你這個場館這個年度，你合約裡面關於公益的履行的狀況…。（B5）

…然後如果我們在第一約的前面四年，有一年考核沒過就沒辦法取得第二約的優先續約權…。（B1）

除此之外，在雙方的委託營運管理契約中更有履約缺失及違約的相關規定，若私部門未能完成前述公益條款事項，公部門可依約登記缺失，並且要求私部門限期改善，若屆期未改善者，公部門可按日裁罰一萬元之懲罰性違約金至私部門改善之日。如情節重大更是能以違約方式處理，除可按日裁罰五萬元懲罰性違約金至改善之日外，當累積的裁罰金額過多時，公部門甚至能逕行終止契約。不過受訪者表示一般而言並不希望雙方撕破臉，因此多半會遵守契約規範。

…逼不得已我相信甲方也不會啟動的條款，就是提前終止合約…因為我今天一旦啟動到我被提前解約代表撕破臉，我再也不要跟你玩這個東西（運動中心）了…那我相信以業者的角度而言，都不會想走到這一步…。（B3）

二、回應利害關係人的期待與行為

（一）辦理社區性活動，回應居民的期望

運動中心興建之前，新北市政府就曾對鄰近居民進行可行性分析，調查發現鄰近民眾希望運動中心成立後多舉辦藝文表演、社區聯誼及親子活動。儘管這些活動並非運動中心的主要業務，但從受訪者的回應發現私部門仍會在節慶時協助鄰里長舉辦活動，進行社區的安全或宣導。另外還會舉辦社區型運動競賽及改造運動場地舉行簡單的趣味競賽，成為社區舉辦聯誼活動的地點，讓居民之間能夠聯繫情感（B1、B6、B7、B8）。

…我們一年都會有兩三場的活動…像類似闖關，我們有去年就是搬一個大氣墊來，然後那個氣墊是有一些關卡的，然後就是你要通過那整個氣墊之後，我們來計算秒數。（B1）

…我們有辦所謂的里長盃，譬如說里長盃的撞球賽，那今年的話我們要辦的是射擊，就是其實有點回饋。（B6）

甚至我們也舉辦社區的一些像聖誕節的活動…合作的模式大概是提供場地…那總是會吸引到各類的民眾來參加…那他們就願意後續的繼續參與這樣的服務…里長做一些社區的一些安全或者是消防或者是一些宣導，我們就配合…。 （B7）

（二）立法部門的外在監督，迫使公私部門調整公益回饋金使用模式

前述有提及委託營運契約內有規定 3% 公益回饋金及 1%的體育人才培育基金，此類回饋金起初是由私部門自行擬定回饋計畫，但由於過去曾因回饋金的核銷名目與明細不一致產生爭議，引發市議員質疑回饋金若無法落實，是否會影響公共利益。⁸因此，市府在接受市議員的質詢後，為確保回饋金的合理用途，並讓款項運用公開透明，最終改變回饋金使用模式，轉而統一管理兩筆費用，以避免公共利益

⁸ 參閱莊琇閔（2011），黃平洋：運動中心「回饋」自己喝咖啡。聯合報，5月31日，B1版。

遭受侵害的風險（B4、B7）。

…市府方面有接觸到民意代表在議會的質詢覺得說，萬一營運單位沒有辦法落實去執行的時候，是不是這一方面就會跳票…就影響到他的政策…就請營運單位把原本預估要做為運動推廣以及優秀選手培育的這些經費直接提列出來…交給體育處。（B7）

（三）民間部門的競爭促使公益回饋的金額提升

當運動中心準備選擇營運對象時，有意參與的私部門必須於投標時決定每年欲投入的公益回饋金額，此筆款項屬於私部門自行提出的項目，招標文件中並未對金額有所限制，僅列為評選的眾多標準之一。從受訪者的回應也顯示私部門會考量競爭對手的數量與能力而提高回饋金的數額，希望在招標時取得優勢（B4、B5、B8）。由此可見，私部門其實是受到競爭者的影響，而提升額外辦理公益活動的預算，進而讓運動中心可舉辦更多公益活動，確保更多民眾得以受惠。

這個另外就是有一個所謂的額外承諾，你 OT 廠商自己提出來說我在一
一年裡面我要多少預算，我是額外的辦理一些甚麼公益活動，那這個
就大家就不見得是一樣的，他也沒規定你一定要多少。這個當初在競
標的時候就會提出來了，那基本上你提的越高那當然是更有利嘛！
（B4）

…因為這就是跟投標的一些條件有關係…應該說這（自提回饋）就是
所有眾多條件的其中一項…。（B8）

三、符合組織願景與使命

除前述法律規範與契約及回應利害關係人的期待之外，組織願景與使命同樣能確保運動中心公共性的達成。受訪者的回應表示，運動中心所舉辦的公益活動，並沒有特別多元，大多仍是依循委託營運契約中規定的項目，但在量的方面，公益活動的時數與參與人次經常是超出契約規範的標準，甚至達到標準的兩倍以上（B3、B7、B8）。

我們還是扣著市政府希望我們做的事情，只是我們堂數辦得比較多啦！…然後他會規範甚麼項目…就在這個項目之下去多做。（B3）

你那個（契約）上面看到的是 5,280 個小時，那我們執行了 11,161 個小時，也就是執行率是達到 211.38%…就是說除了政府他規定要求的項目，我們一定都會做到，我們還會多做很多的…。（B7）

我們如果%數比的話，…大概我們都做到 120% 左右…我們其實每年都是超過的。（B8）

不管是企業還是非營利組織，願意額外花費成本多舉辦公益活動的運動中心經營者皆提到，原因在於這些公益行為與自身組織的文化與理念相符合，因此最終所呈現的數據，並非僅是為了符合契約規範的目標而已，組織在執行這些公益行為時，同樣也是為了實現自己的組織目標。

其實我們老闆他本身就是體育出來的體育人…他希望可以用自己的力量來做類似像回饋社會責任的一些事情。（B3）

從 B3 的訪談內容提到領導者有著回饋社會責任的想法，實際觀察其組織的經營理念則是「開發具有運動、休閒、健康且有助提升人類生活品質之產品與服務」，可見組織有著為人類生活品質及為社會著想的理念。因此，在運動中心的營運過程中，該組織與政府合作設置樂活健康中心，專門為銀髮族打造安心的運動環境及合適的器材設備，滿足長者的運動需求。

…其實我講白，那個地方（樂活健康中心）就是在賠錢，但其實我們就是想說…能不能給一個長者安心無虞的運動環境跟器材設備…所以那時候我們老闆才決定說那不如就試試看…。（B3）

至於 B7 本身的組織使命則為「團結青年同道、發揚基督精神、培養健全人格、建立美滿社會。」因此在運動中心營運的過程中，也積極與相關的地方型組織結合，照顧社區內的弱勢家庭，並且透過舉辦這些公益活動落實組織社區服務及讓社會更加美好的理念。

…跟睦鄰基金會我們做對社區一些比較弱勢的小朋友的關懷…這附近也有一個靈糧堂教會…或者是一些比較弱勢的孩童的輔導…。（B7）

…透過這些服務，我們落實了透過政府的公有場館，我們落實了我們社區服務的一個機構的使命…我們透過這些服務，我們也培養了很多的年輕人。所以這個與我們的經營的目標是吻合的，所以我們為甚麼我們願意自動自發？因為這本來就是我們的使命的一部分。（B7）

B8的組織願景則定位為「以公益為主的服務型社會企業」，持續推動教育、公益、服務、健康四大志業。正因組織的理念與願景與教育性及公益性有關，而使得於經營運動中心時，願意積極聯繫其他需要幫助的非營利組織提供協助，並且執行超出契約規範的公共服務時數與場次。

…本身我們本身比較偏向教育跟公益性的這種團體的組織，所以這樣子的文化會也是讓我們決定會想要多做一些甚麼…。（B8）

…我們有跟世界展望會還有家扶我們都有合作…像在暑假我們會做一些營隊的活動…就是我們這個籃球營，我們25個小朋友好了，那我們就提供5個免費的名額給比較弱勢的…（小朋友）。（B8）

伍、分析與討論

公私協力的目的除降低政府財政負擔及提升服務品質和效率之外，還包含整合社會資源解決社會問題與增進公共利益等公共性目的，故公私協力的過程必須關注如何能確保公共性的達成。從訪談資料發現，運動中心確保公私協力公共性的手段包括法律規範與契約、回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命。另外，筆者透過訪談內容還發現公益行為若能結合運動中心的服務，或許能創造出公私協力理想中的雙贏局面。筆者接續將就訪談資料與文獻檢閱內容，說明本文的研究發現。

一、「強制力」為確保公私協力公共性的關鍵

過去對於公共性的討論，有學者認為法律規範的內容會隱含公共利益（Bozeman & Moulton, 2011, pp. i363-i364），故只要公部門忠實的執行法律，便能

達成實現公共利益的目的（程明修，1999，頁 85）。而在公私協力關係中，公部門屬於有能力建立規則、扮演監督角色並控制賞罰的一方，所以在其制定的契約內文中亦會規定私部門應完成的公益事項（Min et al., 2020; Reynaers, 2014），以確保公私協力的公共性。從受訪者的回應發現，在運動中心的營運過程中確實會因為法律規範及契約的拘束，而重視公共利益，如「…符合法規的規範…」（B8）、「…法規本來就規範要那麼多…」（B5）、「…這是合約裡面要求的…」（B1）、「…照合約要辦一些公益活動或課程…」（B4），可見運動中心的營運者非常重視法律規範與契約所規定的內容。

事實上，不只是運動中心，其他公私協力關係皆會簽訂契約，規定雙方的權利義務，加上立法院制定的法律規範，本就需要全國人民共同遵守，再加上法律規範與契約皆有高度的拘束力，因此在公私協力關係中，法律規範與契約可說是保障公私協力公共性的最重要手段。特別是法律規範具有可預見性，私部門參與公私協力前，可參考促參法及其他法律相關規定，初步瞭解自身的權利義務。就契約而言，公開招標時，公部門亦會提供委託營運管理契約草案讓有意參與的私部門詳閱其內容。換言之，當參與者瞭解相關規定後，仍願意參與公私協力的運作，即代表其同意後續營運所需履行的權利義務，部分受訪者（G1、B3、B4）在提及法律規範與契約對公益行為的要求時，也表明由於相關要求早已事先訂定，實際履約時自然沒有立場抱怨。其次，無論是法律規範或契約皆在公佈或簽約後具有強制力，若未能遵守法律規範與契約的要求，公部門可依規定要求私部門改善，情節嚴重者可連續處以罰鍰或違約金，甚至能提前終止雙方的協力關係，對私部門後續若欲持續承接公部門標案而言，將產生重大的負面影響。私部門受限於法律規範與契約的強制力，同時為避免自身的利益受損，而會依照法律規範與契約的要求確保公私協力的公共性。

二、確保公私協力公共性的手段之間存有互補性

雖然本文認為法律規範與契約為確保公私協力公共性的最重要手段，但是在實際運作的過程中可能會發現其仍有缺陷，特別是公私部門雙方所簽訂的契約經常是不完全的（曾冠球，2019b，頁 62-63；Koppenjan, 2005, p. 141）。公私部門在訂約時受限於各自的有限理性，欲透過精確的文字來概括履約階段可能產生的問題並不

容易，特別是當契約期限較長，更容易因為外在環境的變化而導致原先草擬的條款有不足之處（曾冠球，2019b，頁 60-61）。在公私協力的履約過程中，契約的不完全性將會使得公私部門在面臨契約規範模糊或是定義不明的問題時，給予公私部門各自解釋契約的空間，導致雙方在釐清責任歸屬時，對於問題的前因後果產生不同主張，而在協力關係中產生爭議（柯于璋，2020，頁 59；曾冠球，2019a，頁 83-84，2019b，頁 61；Brown et al., 2006, p. 326）。

有鑑於契約的不完整性，筆者認為僅透過法律規範與契約作為確保公私協力公共性的手段有所不足，還需要從外部透過利害關係人的期待與行為以及從組織內部的組織願景與使命去補充法律規範與契約的不完整性。由於公私協力的運作處於開放式的動態環境當中，從先前文獻發現外部利害關係人的干預將會影響公私協力的運作，因此透過外部利害關係人能夠要求公私協力的行為者重視公共利益。從受訪者的回應顯示使用者、立法部門及私部門競爭者的要求或行為，同樣可確保運動中心的公共性。首先，若未能滿足使用者的要求而使其不滿，無論對公部門或私部門皆容易形成公關危機，公部門主管或首長必須承擔相關責任，私部門也可能面臨企業形象不佳且影響運動中心的營運效益。其次，立法部門在權力分立的情況下，可對行政部門進行質詢，故公部門為避免受到立法部門的責難，將遵循民意代表的要求，提升對公共利益的重視。最後，私部門之間為參與公私協力將會互相競爭，而公部門將公共性納入評選條件，將可因為私部門相互競爭的結果，而提升公私協力所可達成的公共性。因此，本文的訪談結果證實公私部門雙方的確會因為回應利害關係人的要求和行為而更重視公私協力的公共性。

除透過外部利害關係人之外，本研究發現還能藉由組織內部的願景與使命讓私部門能自主的重視公共利益，當組織本身即重視公共價值，對於契約上的公益條款就不會如此斤斤計較，甚至會主動執行額外的公益項目。此一手段之所以特別強調私部門的組織願景與使命原因在於以握有行政權的公部門而言，追求公益本就是行政的重要特徵（翁岳生，2006，頁 11）。而參與公私協力的私部門可能為非營利組織或企業，一般而言，由於非營利組織本身便具有公益使命，所以會比一般企業更重視公共性（林淑馨，2012，頁 92；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 5）。然而，就企業而言，近年蓬勃發展的企業社會責任（CSR）、企業永續發展（ESG）及永續發展目標（SDGs）等概念經常作為評估企業營運的指標，導致企業在追求盈餘

之外，亦逐漸關注其社會責任，而同樣願意重視公共性。近期的研究也發現，當參與協力的私部門為非營利組織，或者是組織願景與使命中有特地強調公共價值的組織，在協力過程較會注重於提升公共利益（Min et al., 2020, pp. 386-387）。本文的訪談結果亦證實前述的研究發現，若運動中心的營運者其組織願景與使命包括社會責任（B3）或公益使命（B5、B6、B7、B8），其會認為執行公益行為屬於實現組織使命的一部分，因此會願意主動增加辦理公益活動及講座的次數。由此可見，未來在推動公私協力運作選擇協力對象時，無論是非營利組織還是企業，公部門可選擇其願景與使命包括公部門欲確保之公共利益的組織，使其得以在公私協力過程中同時實現自身組織願景與使命，以此確保公私協力的公共性。

三、公共利益與商業利益能否兼顧？

綜觀過去公私協力的相關文獻，公私協力夥伴關係經常受到財務因素主導，忽略其創造社會價值的機會（陳金哲，2012，頁 146；劉憶如等人，2000，頁 42-44；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 2; van den Hurk & Hueskes, 2017, p. 785; Wettenhall, 2003, p. 94）。而且公私協力的過程中公共利益與商業利益之間的權衡問題，確實是私部門參與協力時會面臨到的挑戰（李柏諭，2011，頁 66）。因此，從文獻觀點而言，在公私協力的過程要同時兼顧公共利益與商業利益相當困難。

但是，筆者分析訪談結果卻發現部分受訪者指出其執行公益行為背後的原因是希望藉此提升組織的商業利益，亦即在執行公益的過程中，達成刺激運動中心消費的目的（B1、B2、B3、B8）。具體而言，私部門會將公益活動的癌症篩檢參與憑證轉換為運動中心課程的折價券，或者是藉由舉辦免費公益課程利用體驗行銷（Experiential Marketing）⁹的概念，提升民眾消費意願，還能順便達成契約要求的公共性。換句話說，本研究發現私部門舉辦公益活動，一方面能滿足公部門契約對公益事項的要求，另一方面則可作為推廣及宣傳運動中心的手段。私部門將公益活動結合促銷優惠，吸引民眾消費以增加運動中心的收益，由此證明在公私協力的營

⁹ Schmitt（1999）提出體驗行銷認為人是理性與情感兼具的生物，在購買產品或服務時，除了理性考量實際的功能和效用之外，有時候仍會因為使用產品或服務時的感受，影響其購買意願。

運中公共利益與商業利益並非完全無法共存。

陸、結語

為彌補公私協力領域中對公共性討論不足的現況，筆者整合目前文獻，發現法律規範與契約、回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命等三種方法能確保公私協力的公共性。筆者選擇新北市運動中心為研究個案，透過深度訪談瞭解運動中心的公益行為，藉由文獻與實證資料的分析，歸納出我國公私協力運作中，可確保公私協力公共性的手段，並觀察到公共利益與商業利益並非全然互斥，從此等研究發現，本研究提出以下建議。

在實務面的政策建議部分，首先，公私協力的法律規範與契約應賞罰分明，積極創造私部門保障公共性的正面誘因。本研究發現在公私協力運作過程中，法律規範與契約為確保公共性的主要手段，特別是公私部門雙方簽訂的委託營運管理契約。契約內文包括私部門應完成的公益事項以及私部門在履約過程中發生缺失或違約的處理方式與相關罰則，因而對私部門產生拘束力，迫使私部門必須遵守契約內的公共性規定。值得注意的是，透過法律規範與契約的拘束力要求私部門確保公共性僅是相對消極的方法，儘管私部門未遵守規範與契約將受到裁罰，但實際上在契約管理的過程中，公部門卻可能基於許多不同原因而未能開罰（曾冠球，2019a）。因此，就保障公私協力的公共性而言，筆者認為應同時從積極面著手，針對私部門額外執行的公益行為，公部門應適時給予正向誘因的獎勵，鼓勵其持續提升公共利益。如有受訪者曾提到其年度辦理的公益課程時數及參與人次皆超出契約規定（B3、B7、B8），這些額外執行的公益行為，同樣增加全體社會的公共利益，故筆者認為可依其額外執行公益行為的比例，在委託營運管理契約中提供正面的誘因，如年度評鑑酌予加分、營運權利金減免，甚至進行公開表揚，透過賞罰分明的方式，強化私部門額外執行公益行為的動力。

其次，在本文的研究個案中，公共利益與商業利益並未如過去文獻所示有相互衝突的情形，甚至私部門舉辦活動促進公共利益的同時還能提升自身營運的收入。換句話說，本個案證實公私協力的過程中，若是個案或附屬設施可創造商業價值，私部門若能將公益活動與自身事業進行結合，在達成公共利益的同時提升自身的商

業利益，或許能藉此達到公私協力原先預期的雙贏成果。

因此，後續公私協力的運作，若希望公共利益與商業利益得以共存，就私部門而言，應發揮其行銷的專業能力與特有的彈性及創新思維，思考如何讓契約規範的公益事項能達成對外推廣及宣傳的效果，藉此提升營運可得的效益。就公部門而言，其進行公私協力的主要目的之一就是希望提升公共利益，因此，公部門也應適時給予私部門達成公共性的誘因。如本文受訪者就提及當公部門收取的權利金增加，私部門為考量成本，自然無法提升服務品質及額外執行公益活動（B4、B7、B8），故若是公部門能夠在權利金部分釋出善意，或者是讓私部門能夠將權利金的部分金額用於舉行公益活動，或許有助於私部門藉由公益活動吸引民眾的消費，讓私部門在增加收益的同時，確保公私協力的公共性，達成真正雙贏的局面。

而後續研究建議部分，本研究雖發現三種能確保公私協力公共性的手段，但卻並未討論三個手段之間的交互作用關係。特別是公私協力案件皆會涉及相關的法律規範並且簽訂契約，而法律規範與契約的內容卻僅屬於最基本的公共性要求，若能同時透過回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命將提升公私部門雙方對於公共利益的重視，則更有可能提升公私協力達成的公共性。以本研究為例，對於營運者每年應固定達成的公益活動時數要求，不僅僅只透過法律規範與契約達成，若營運者本身組織願景與使命涉及公共價值，則在達成組織使命的驅使下將會舉辦超出契約規定時數的公益活動，而增加公私協力的公共性。因此，後續研究者或許能以這三種手段為基礎，觀察不同手段之間的交互運用是否能強化公共性的達成，而使得該公私協力個案有較高的公共性。

最後，本研究仍存有研究限制，故所得出之研究發現與結論仍不宜過度推論。首先，本文的實證訪談資料主要來自於運動中心的營運者，儘管訪談對象原先包括公部門人員，不過因當時正值疫情高峰期業務繁忙，僅成功訪談一位公部門人員，故本文相對較缺乏公部門的觀點。其次，本文對於何種行為屬於運動中心的公共性，主要由受訪者的主觀判斷，並且輔以契約規範中的公益條款而定。公共性及公共利益最受批評之處即在於其模糊性和每個人所採用的概念並不同，因此筆者並無法確保私部門所認定的公共性與公部門或者使用者認定的公共性是否一致。再者，儘管本文發現組織內部的願景與使命能讓私部門自主的重視公共利益，但訪談資料僅來自於私部門單方面的說法，並不能因此忽視私部門追求營利的特性，同時組織

使命與組織行為之間的關聯仍受許多因素影響，故此一研究發現在後續研究的應用上應特別留意。

參考文獻

- 方世杰、李慶芳（2016）。公私部門夥伴關係之特質、整合型研究架構與研究方向。**組織與管理**，9（2），1-29。
- 王千文、陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協力」：全民健康保險總額支付制度個案分析。**公共行政學報**，（42），99-137。
- 王業立（編）（2017）。**政治學**（二版）。晶典文化。
- 王穆衡、陳其華、張世龍（2009）。民間參與公共建設制度之探討。交通部運輸研究所。
- 全鍾燮（Jun, J. S.）（1997）。公共行政：設計與問題解決（黃曙曜譯）。五南。（原著出版於 1986）
- 吳庚、盛子龍（2017）。**行政法之理論與實用**（增訂十五版）。三民。
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和「公民參與」之探討。**中國政治評論**，2（3），1-14。
- 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。
- 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**，（12），41-77。
- 李柏諭（2011）。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。**公共行政學報**，（40），41-76。
- 李惠宗（2015）。**憲法要義**（七版）。元照。
- 邢志航（2018）。公私協力開發觀光遊憩設施獎勵民間財務投資（PFI）與協商機制之研究。**物業管理學報**，9（2），31-46。
- 林淑馨（2000）。從學理來探討公益性和企業性問題—以日本的民營化為例。**中國行政評論**，9（4），111-132。
- 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，（16），1-31。

林淑馨（2009）。日本公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析。公共行政學報，（32），33-67。

林淑馨（2010）。質性研究：理論與實務，巨流。

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）。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。政治科學論叢，（51），91-128。

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。

林鍾沂（2018）。行政學（增訂二版）。三民。

周信輝、蔡志豪（2016）。價值基礎策略觀點之公私部門夥伴關係的價值共創：以文創產業之駁二藝術特區為例。組織與管理，9（2），31-71。

周繼祥（2005）。政治學：21 世紀的觀點。威仕曼。

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（2012）。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國捐助之財團法人轉型的啟示。人文及社會科學集刊，24（4），497-528。

海沃德（Heywood, A）（2009）。政治學新論（楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯）。韋伯文化。（原著出版於 2007）

泰達運動顧問有限公司（2017）。新北市政府體育處新店國民運動中心委託民間營運管理（OT）案可行性分析報告書。新北市政府體育處。

翁岳生（2006）。行政的概念與種類。載於翁岳生（編），行政法（三版，頁 1-29）。元照。

財政部推動促參司（2024）。民間參與公共建設已簽約案件效益表，3 月。2024 年 4 月 1 日，取自 <https://ppp.mof.gov.tw/WWW/ref.aspx?mid=484EC4C909412F3A&oid=0708E7C43B44541D>

教育部體育署（2014）。國民運動中心規劃參考準則，3 月。2023 年 6 月 3 日，取自 <https://www.sa.gov.tw/PageContent?n=2416>

- 教育部體育署（2020）。**前瞻基礎建設—城鄉建設充實全民運動環境計畫**，8月。
- 2023年6月3日，取自 <https://www.sa.gov.tw/PageContent?n=4612>
- 曼昆（Mankiw, N. G.）（2014）**經濟學**（王銘正譯）。新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司。（原著出版於2012）。
- 張鎧如（2018）。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。**公共行政學報**，（54），79-125。
- 許耿銘、林淑娟（2015）。公私協力推動環境犯罪防治之研究—大台南環檢警結盟之個案分析。**中國行政評論**，21（2），75-105。
- 許國賢（2011）。民主生活與公共利益：一個預備性的考察。**行政暨政策學報**，（53），1-24。
- 郭恆成建築師事務所（2012）。**板橋、中和及土城區國民運動中心新建工程委託規劃設計、監造暨促參可行性評估技術服務案（OT）可行性評估報告書**。新北市政府體育處。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。五南。
- 陳金哲（2012）。契約委外與都市政治：台南市立醫院第三期委外經營為例。**政治科學論叢**，（53），121-161。
- 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），111-145。
- 陳恩儀（1997）。論行政法上之公益原則。載於城仲模（編），**行政法之一般法律原則（二）**（頁151-189）。三民。
- 陳清秀（2006）。行政法的法源。載於翁岳生（編），**行政法**（三版，頁95-144）。元照。
- 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。
- 陳慈陽（2005）。**行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為**。陳慈陽。
- 陳新民（2002）。**憲法基本權利之基本理論（上）**（五版）。元照。
- 陳鴻雁、謝邦昌（2003）。我國國民運動意識之調查研究（編號：Ncpfs-All-091-002）。行政院體育委員會。
- 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(2019a)。契約課責的弔詭：政府處理履約績效不佳廠商之多重考量。《東吳政治學報》，37(1)，55-114。

曾冠球(2019b)。不完全契約與夥伴關係—促進民間參與公共建設個案之研究。

《臺灣民主季刊》，16(3)，59-112。

曾冠球、黃玉龍(2016)。公共服務模式之興替：以西門商圈街道家具治理為例。

《東吳政治學報》，34(1)，155-208。

萊文(Levine, H. M.)(2007)。《政治學：議題與爭辯》(王業立、郭應哲、林佳龍譯)。韋伯文化。(原著出版於1993)

程明修(1999)。從行政法之觀點論行政之公共性。載於城仲模(編)，《行政法之一般法律原則(一)》(頁79-115)。三民。

詹立煒(2019)。公私合夥的衝突與管理—促參法制度性爭議案例解析。《中國行政評論》，25(3)，24-51。

潘淑滿(2022)。《質性研究：理論與應用》(二版)。心理出版社。

劉憶如、王文字、黃玉霖(2000)。《BOT三贏策略》。商鼎。

American Society for Public Administration [ASPA]. (2013). *Practices to promote the ASPA code of ethics*. American Society for Public Administration. Retrieved May 30, 2023, from <https://www.aspanet.org/ASPA/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx?hkey=5b8f046b-dcbd-416d-87cd-0b8fcfacb5e7>

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.

Bozeman, B., & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), i363-i380.

Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts:

- Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Bunch, B. (2012). Preserving the public interest in highway public-private partnerships: A case study of the state of Texas. *Public Budgeting & Finance*, 32(1), 36-57.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- dos Reis, C. J. O., & Gomes, R. C. (2023). Public value creation and appropriation mechanisms in public-private partnerships: How does it play a role? *Public Administration*, 101(2), 693-715.
- English, L. M. (2006). Public private partnerships in Australia an overview of their nature, purpose, incidence and oversight. *The University of New South Wales Law Journal*, 29(3), 250-262.
- European PPP Expertise Centre [EPEC]. (2022). *EPEC Data Portal*. Retrieved May 30, 2023, from <https://data.eib.org/epec/sector/Recreation%20and%20Culture>
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Hodgson, N. A. (2022). Aging in place: The role of public-private partnerships. In O. S. Mitchell (Ed.), *New models for managing longevity risk: Public-private partnerships* (pp. 91-104). Oxford University Press.
- Hughes, O. E. (2018). *Public management and administration: An introduction*. (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Klijn, E.-H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: An analysis of dutch cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137-147.
- 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.
- Lund-Thomsen, P. (2009). Assessing the impact of public-private partnerships in the Global South: The case of the Kasur tanneries pollution control project. *Journal of Business Ethics*, 90, 57-78.

- Min, N., Lee, K.-H., & Yang, K. (2020). Multidimensional publicness and collaboration for community benefits: The case of U.S. hospitals. *Public Administration Review*, 80(3), 381-390.
- Moulton, S. (2009). Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness. *Public Administration Review*, 69(5), 889-900.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*, 40(2), 170-193.
- Reynaers, A. M. (2014). Public values in public-private partnerships. *Public Administration Review*, 74(1), 41-50.
- Schmitt, B. (1999). Experiential marketing. *Journal of Marketing Management*, 15(1-3), 53-67.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2017). *Classics of public administration* (8th ed.). Cengage Learning.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(S1), 20-32.
- van den Hurk, M., & Hueskes, M. (2017). Beyond the financial logic: Realizing valuable outcomes in public-private partnerships in Flanders and Ontario. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 784-808.
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review*, 3(1), 77-107.

附錄一 訪談提綱

訪談對象	題號	題目
公部門	1	請問公部門在招標階段時，面對非營利組織及企業兩種不同類型的投標者參與國民運動中心營運的競標有甚麼看法？
	2	想請問就貴單位與營運者的互動而言，非營利組織的營運者及企業的營運者，兩者在公私協力實際履約時有甚麼差異？
	3	請問目前公部門在聯合督導評估委員會的績效管理考核上，有沒有在什麼方面遇到困難？後續如何解決所面臨的困難？
訪談對象	題號	題目
私部門	1	請問貴公司決定投入國民運動中心營運的原因為何？
	2	請問貴公司除了公益時段及公益課程的實施之外，還有其他有關回饋公益相關的活動或措施嗎？而這些契約規範之外的公益相關活動與措施引進的動機為何？
	3	請問貴組織舉行這些未訂於契約規範內的公益相關活動與措施的原因為何？

附錄二 訪談對象基本資料表

受訪者代號	職稱	日期	訪談方式
G1	專員	2021/04/13	電訪
B1	經理	2021/04/13	面訪
B2	副理	2021/04/13	面訪
B3	經理	2021/04/20	面訪
B4	執行長	2021/04/22	面訪
B5	執行長	2021/05/05	面訪
B6	經理	2021/05/05	面訪
B7	執行長	2021/05/06	面訪
B8	經理	2021/09/08	面訪

資料來源：筆者自行整理。

Ensuring Publicness in the Public-Private Partnership: A Case Study of National Sports Center in New Taipei City

Ji-Zhong Zhang^a

Abstract

Taiwanese public-private partnership (PPP) has benefited from the legislation of a law that encourages extensive application of public-private partnership. Relevant literature abounds with research on public-private partnership, and publicness is considered as an important characteristic or even a basic requirement of public-private partnership, but publicness is an ambiguous concept and has no clear definition, an issue that has rarely been dealt with. Since our country has neglected the publicness of public-private partnership for a long time, the author can't help but wonder what is the public purpose of public-private partnership? What are the means to ensure the publicness of public-private partnership in the process of its implementation? This article takes the National Sports Center in New Taipei City as an example to analyze the public purpose of public-private partnership and seek a way to ensure publicness when promoting public-private partnership in the future.

This study finds that legal norms, responding to the expectations and requirements of stakeholders and conforming to the vision and mission of the organization, can be used as means to protect the publicness of public-private partnership. In addition, this study finds that in the process of public-private

^a Ph.D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.
e-mail: cl480313@gmail.com.

partnership, it may be possible to enhance the overall commercial interests through the promotional and publicity effects of public welfare activities. The author believes that if we want to further protect the publicness of public-private partnership in the future, we should clearly distinguish rewards and punishments in the legal norms of public-private partnership, and actively create positive incentives for the private sector to protect publicness.

Keywords: public-private-partnership, publicness, public interest, collaboration, public value