

# 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\*

李宗勳\*\*

## 《摘要》

民營化與委外化是當前我國中央政府進行改造所擁抱的價值，然而這一政府改造的重要措施方向是否走得正確，整件事情是否吹對的調，往後四年是否有足夠的決策倫理與經營意志支撐，有必要進一步檢視與策進。委外化這件事原本要凸顯的精神是政府不該壟斷一切政經活動，不同的公共事務需要以不同的策略來執行或提供，處理與人有關的公共需求需要聯合多元面向的資源共同處理，如果能邀集到被服務的對象一起參與討論與規劃，共識比較容易形成、方案比較能切乎重點、行動比較有能量！際此，一種以「合夥」取代「代工」，以「公私協力」取代「市場機制」的治理理念逐漸形成。政府改造是要借重民間社會部門的活力參與公共服務，進行政府組織重組以收職能整合與彈性之成效，改變公共服務流程即

---

投稿日期：九十三年七月一日；接受刊登日期：九十三年九月卅日。

\* 本文感謝行政院研考會副主委暨政府改造委員施能傑博士、政治大學莊國榮教授及行政院組織改造委員會張惟明與黃榮志等位先生的指正與意見交換。本文曾發表於「公共服務改革與民營化的現代課題」研討會，東海大學公共行政學系主辦（93.05.11），感謝擔任論文評論的政治大學陳敦源教授與主持人余致力教授的回應與斧正建議，對本文提供諸多助益；也同時感謝兩位匿名審查人的懇切指正與鼓勵。

\*\* 作者為中央警察大學行政管理學系副教授。

時服務廣泛民眾。在面對全球化的牽引，我國政府要成功迎接挑戰的關鍵必須從政府角色、職能與管理上進行大幅度且有定向與方法的變革。也就是說，這一波的政府改造不僅止於「內向性」的行政革新或組織重組、員額精簡，更重要的是要借重民間社會部門的活力與創意，來減除政府的僚氣、鬆綁政府的體質，改變政府一向「行動不夠積極」的本質。本文的意旨不再質疑委外化好不好？而是探求哪一種委外化才是好的民營化與民間化？追求的目標為何（for what？）？適合採用哪一種執行工具（how？）以及如何監督與管理俾得以獲致相關績效（manage and monitor）？「公私協力」不是一個結果，而是一個進行中的治理改造工程，它同時也是一項有點難、有點複雜的政治改革工程。

關鍵詞：公私協力、委外化、民營化、治理

## 壹、前言

「公私協力」（public-private partnership）是近年來政府尋求提昇治理能力、改善治理效果的主流思維，其不僅止於「合產」（corporation）強調對價與利益結合的交易與交換關係，反而強調與凸顯的是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間的動態關係。所謂「動態關係」包括相對自主、公平參與、明確課責、透明程序的相互「鑲嵌」（embedded）與「認同允諾」（identify and commit）的新相互關係（Brinkerhoff, 2002: 20-25），一種需要更多包容適應、欣賞學習與異質交流的「資源連結」與「組織學習」的轉換過程。際此，政府以輔導協助代替監督管制，也就是要先合作協力初期鬆懈官僚習性<sup>1</sup>（banishing bureaucracy）扮演促成者（faciliator）、賦能授權者（enabler），重啓公共領域構建商議式互動、建構民

---

<sup>1</sup> 所謂的官僚習性係指代議政治的灰暗面產生「器物上的取用」方式而淹沒了「人民實質存在」的內涵，際此，政府遂成爲一個高高在上「推行關注技術、規劃和程序規則」的衙門，政府變成「只注重操作程序而忽略人民實際需求」的機械式組織，忽視了關心真實面的人民生活問題。

主化知識<sup>2</sup>；這種在磨合適應期間所歷經的衝突與調和、退讓與協力經驗，始足以蓄積後續共事協力的信任基礎（李宗勳，2004a：2-3）。

公民參與有助於激發全民的熱情、創造力及行動力，建構「強勢民主」；這是因為透過政府與民間的結合，能夠以「全民規劃」取代「菁英規劃」（江明修等，1998：2-5）；而公民的力量如果能導入政策執行體系，則可提升政策執行的幅度（林水波、王崇斌，1999：178-180；陳俊明等，2004：1-2）。這種民主治理所關懷的重點在於政府對公共事務的管理作為，包括從何處獲取資源、由誰以及如何提供財貨和服務，皆需根基於民主原則、也就是不能違背對個人自由與責任的承諾，恪守人民主權與政治平等，忠實於程序的可信度與穩定度（March and Olsen, 1995: 1-3）。事實上，更進一步深層思考與論辯，委外化的效應與價值將牽引治理價值、民主價值與管理價值的變革，值得思考的問題包括去層級化後，公權力是否式微，民主課責如何完備？又委外化如何提供民間參與的足夠誘因？且委外化政策實施多年，公允慎思的評估指標為何？如何針對投入與產出進行合理有效的開放規劃與資源連結，提升政府之 *Between and Beyond* 價值等議題<sup>3</sup>，部分議題在本文將納入討論，有些範疇則將在「續階」（next step）漸進探討。面對全球化的牽引，我國政府要成功迎接挑戰的關鍵必須從政府角色、職能與管理上進行大幅度且有定向與方法的變革；也就是說這一波由政府改造不僅止於「內向性」的行政革新或組織重組、員額精簡，更重要的是要借重民間社會部門的活力與創意，來減除政府的僚

---

<sup>2</sup> 解決公共問題的知識與方法從來就不是擺在哪兒（out there），可能是在初期鬆散無序的互動機制中逐步建構出彼此得以接受、相互可以妥協的「解決」方式，為彼此合作協力提供一種共同磋商與倡議的溝通語言，並在互惠性與規範信賴基礎上型塑廣闊的夥伴關係視野，在攸關效能與永續發展的方向，得以提出合理適切並有效的策略方案。從統治到治理、由代工到合夥，是當代公共行政領域的發展方向，優質的公私協力關係需要政府先鬆懈心防、放下高高在上的心態與姿態，使得政府、市場與社會共構的治理得以有效運轉，這種經由社群的信任基礎有效調和「層級節制」的權威代表與市場的價值問題，這不僅是效率與效能的選擇問題，更是透過實質參與建立制度「正當性」的重要路徑。

<sup>3</sup> 這三項議題是政治大學陳敦源教授在評論本文時提出的，作者曾在研討會中簡要回應，並表示這些議題深具研究價值，將會在未來的研究計畫中繼續探討；陳教授除了評論認真外並贈送作者一本 Koppell（2003）所著的《準政府的政治性：渾雜的組織與官僚控制的動態關係》（*The Politics of Quasi-Government—Hybrid Organization and the Dynamics of Bureaucratic Control*）原文書，其用心與真誠，對本文助益良多。此外佛光大學張世杰教授也基於讓本文的理論參考架構更臻完備，而主動惠賜下列二本原文書：1. Susan and Taylor（2001）；2. Glendining, Power and Rummery（2002）。

氣、鬆綁政府的體質，改變政府一向「不行動」的本質。目前的委外化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」經營或共同主導規劃。在地的台灣，面臨民主化歷程的社會力釋放以及對國家發展的慣性鬆動等挑戰，如何建立一個具有全球競爭力的活力政府，是此波推動委外化應該隨時環顧的價值與目標（行政院組織改造委員會，2003a：2），如此才能避免零散且缺乏核心價值的「漸進調適」或「邊走邊修」式行政革新。

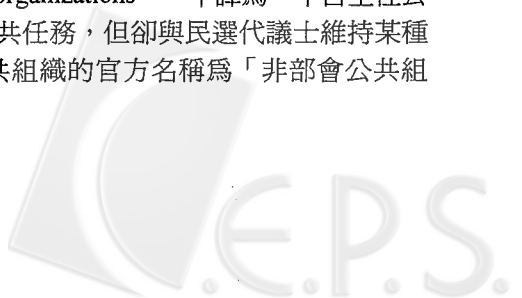
本文的意旨不再質疑委外化好不好？而是探求哪一種委外化才是好的民營化與民間化？目標為何（for what？）？適合採用哪一種執行工具（how？）以及如何監督與管理俾得以獲致相關績效（manage and monitor）？其中，也將探究目前委外推動的必要是基於哪些論證依據，當前推動委外達到哪些看得到、能被感受的效益？轉型後的委外化要如何管理以及未來的可能性要往哪裡走、向何處去？尤其是提供未來四年積極務實推動與精緻促進的視野與審慎思辯的空間。也就是不僅止於處理相關理論的「概念化」（conceptize）的問題，並透過對我國自七十五年起推動委外化政策的歷程分析，掌握瞭解這種源自「代理」（agency）、「半自主性公共機構」（quangos）<sup>4</sup>的公私混合組織（hybrid organization）（Koppell, 2003: 1-2），得以經由動態的官僚控制（dynamics of bureaucratic control）而維持均衡的夥伴關係，不致演變為「放縱的」、「不受拘束」的政府（unbundled government）（Pollitt and Talbot, 2004: 2-3）。

## 貳、公私協力的視野與成功密碼

政府治理的涵義隨著時代的變遷不斷被賦予新的意義，從鉅視的觀點，其研究重點在於強調「國家」與「社會」互動關係的演進。傳統上國家與政府在政策制定與公共事務處理上具有較高的主導性角色，但隨著國內際環境的變遷，各國的治理結構均會產生適應性變化，由以「政府」為中心到強調「政府與社會」持續增加的

---

<sup>4</sup> quangos 原文為 “quasi-autonomous non-government organizations”，中譯為「半自主性公共機構」，係指只要是運用公共經費以完成某一公共任務，但卻與民選代議士維持某種獨立程度的任何一種組織，英國政府泛稱此類公共組織的官方名稱為「非部會公共組織」（簡稱 NDPBs）。



互動，即所謂「從政府到治理」（from government to governance）（Adler and Kwon, 2002: 20-21）。民主政體並非「一種政治體制」，而應該是「各種局部性的政治體制（partial regimes）」的一個複合體，環繞著各種社會團體的代表及其衝突解決的特有場域而制度化有關。相對的，民間社會也並非由單一類型的中介組織構成，而是由眾多類型所組成，而這一組合，將隨著政體變遷與民主化的階段，改變其衝突的內容與強度，因此，任何民間社會都將產生各種效應的組合，需要在各種社會團體進行制度化過程進行調適。目前北歐各國，包括芬蘭、瑞典、挪威、丹麥等國經驗顯示，「社會性的」統合主義（“societally” corporatist）已取代「國家統合主義」（state corporatist）成為民主統合的主流。透過此種「自下而上」的途徑，藉助社會性互動機制所反映之民意趨向，方才具備深化民主、推動民主的正當性。相對於「國家統合主義」之「由上而下」的「指導型民主」，「社會性統合主義」是一種「自下而上」的「草根民主」，比較符合民間社會積極參與的「民主統合」精神與需求（Schmitter, 1995: 1）。

近年來我國在政府改造規劃策略過程，強化中央與地方夥伴關係、政府與民間夥伴關係與社區互動模式之探討。根據 Denhardt 與 Denhardt（2003: 2-3）看法，新公共服務理論下的政府機關間、政府與社區間的互動模式中，政府為配角（為輔導的角色），地方或社區為主角。地方政府或社區居民對於地方或社區產生的問題與困境，如果能以共同討論的方式提出解決方案，如此不但可以凝聚地方或社區意識，更可提高地方或社區自主性（即所謂的公民社會），這種跨領域、跨專業、跨文化、跨資源的協力機制，將創發一種成功的道德密碼，一種具有執行力的創新與改革兼具的量能<sup>5</sup>。謹援引與本文緊密關聯的相關理論如下。

## 一、新公共服務的視野

在新公共服務或跨域管理的治理視野中，公僕不應該僅止於將公民帶入座位，更應積極告知或輔導在多元複雜的公共事務系絡中，公共的對話與相對的責任如何架構。

就像新公共管理和傳統公共行政一樣，新公共服務是由許多不同元素所組成。

<sup>5</sup> 創新的原文 “innovative”，而 innovative 在韋伯字典上顯示的意涵是 “to make change”，其中 make 這個字在此有點學問，是「做」的意思，不是 idea，idea 是可以講、可以討論的座而言，卻非起而行的改革與實踐，因此創新就是要達到改革的地步。運用於公私協力而言，創新是指公部門與私部門彼此透過合作過程相互衝擊與包容、相互學習與成長、相互轉換與轉型，達到調整體質與視野的改革與創新目標。



新公共服務包含理論和創新，其也給公共管理者許多可以師法的建議。新公共服務的根基主要是公民關係理論、民主和公民社會、組織人本主義和後現代理論等四種，這些不同觀點與意涵的存在並不是相互排斥的，而是相互增強的（Denhardt and Denhardt, 2003: 42-43）。其中與本文緊密相關核心理念有：

1. 服務比導航好（即以輔導代替領導）：政府的重要角色趨向協助市民匯集並解決共享的利益，而不僅止於控制或引導新方向。

在這個新時代中，政府的主要角色不再只是制定公共規章和法令，也不是建立一個讓人們朝向某一目的方向的規則系統。政府必須扮演另一種角色，其行動要結合私人、非營利團體和組織，以尋求社會所面對之問題的解釋。新公共服務建議公務員和公共管理者應該回應市民的需求，而不只是說 yes 或 no，或是說：讓我們一起想該怎麼做，並且讓它成真。在積極的公民關係世界中，公務人員是扮演服務選擇的角色—調解紛爭（李宗勳，2004a：34）。

2. 公共利益是主要目標，而不是副產品：公共行政人員必須提供建造一個共同和分享的公共利益概念，其目標不是被動的去尋找個人選擇的快速解答，而是分享利益和分擔責任的創造。新公共服務要求社會建設的過程不只是選舉出政治領袖或任命行政人員，而是建立寬廣的公共談話和中央的深思熟慮。政府的角色應該是帶領人民去建立社會，而其也有道德上的責任去確保公平和正義。

3. 思考要有策略、行動要符合民主。符合民眾的政策和計畫需要透過集體的努力和共同合作的程序才能最有效且有責任的達成。

4. 服務公民而不是顧客。公共利益源自於價值的分享，而不是個人利益的集合。公務人員所回應的是公民需求而非顧客，且要把焦點建設在信賴關係和與市民的合作上。

## 二、民主治理的學習與連結

在多元化、流動、動態的公共事務下，如何在民主、社區、公共利益系統中建構市民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務的角色。新的組織型態，是政府的權利連結民間的能力之有效治理模式，政府已由統治到管理，再到共享治理；而基於夥伴和合作關係所形成之跨域治理模式是當前的潮流，過往的國家治理不僅已演化為地方治理，目前更是貼近到區域（regional）或社區治理。這一種民主共享治理的思維運用於委外過程，所表現的乃在處理中央行政機關組織調整之前，應該以「搬家原理」先思考政府的核心功能與業務檢討？有哪些功能與業務

應該外放到民間、下放到地方？也就是政府要先從「納稅人的意識」思考政府的「合身」（right size）框架為何？再同步考量地方與民間的意願與能量進行「塑身」（reshape），如此才會在「民間可以做的且願意做的」、「地方有能力做且願意做的」、「政府應該做的就要積極去做」等公共事務光譜中，維持公有化與私有化的合理且平衡關係。根據 Kooiman（1993）的定義，「可治理性」是指社會政治系統在較大系統中能夠自行治理（govern itself）之總體性質，社會政治系統的動態性、複雜性與多樣性的特徵，要求治理需求與能力間有某種特定的調整過程，當兩者失去平衡時，便會衝擊到可治理性，故政府即必須調整治理模式予以因應。在需求與能力間的動態關係中，社會政治問題的多樣性特徵應該被體現出來，解決社會政治問題要求手段多樣化，只有多樣性才能破壞多樣性。以能力的角度來說，解決方案的可行性是一種重要的職責，可以被稱為「有效治理」。Ashby（1957；轉引自 Kooiman, 1993: 46）指出，「手段創新如何成為良好治理的先決條件」之治理原則的特殊重要性，幾乎是需求與能力之間進行調整和平衡過程的重要面向。而需求與能力問題的這些特點不是短時間內可以創造、檢驗並被採用的；它需要在分割的職責與互補的職責間建立開放的渠道，要有彈性並且相互重視。

以能力與需求的角度來看，在調整過程必定是一體化的，很難依計畫達到，因為過程中存在很多不可控制的因素，這個過程可以通過治理需求與能力的相互控制加以監督，換句話說，讓他們自己控制自己。這種控制不是一個靜態觀念，也不是在社會真空狀態出現，但是在一定程度的自由決定時期，它可以不考慮環境和狀態因素。單方面的治理與被治理關係可能意味著帶來單方面的溝通。由於國家能力與社會需求間存在上述兩極化關係，因此在社會政治需求與社會政治能力間，幾乎不存在二者相互的與一體化的調整之任何慣例形式。通常，能力範圍限制需求形成，反之亦然。在調整過程中幾乎很難發現兩者存在制式化關係。

在這裡，需求與能力間相互的調整和控制之「後設特性」（meta-quality）起了重要作用。後設隱喻是更高層次的價值、思考、學習和調整轉換能力，就像是需求與能力的調整不能只在技術上進行，需要從更高層次的觀念轉化、組際學習與資源聯結等創造演化（genetic evolution）過程，沒有後設的治理力，也就不可能有社會政治治理的演化（Kooiman, 1993: 46-47）。總之，由於政府治理因素的變遷，私部門介入公共事務日深，成為政府可資利用之策略性資源，而且隨著市場及網絡觀念的普及，已擴大了政府社會治理的途徑選擇空間，對當代政府的治理模式產生莫大的衝擊。際此，政府似乎應該思考如何運用「後設治理」（meta-governance）的觀

念轉化、組織學習與公私協力，透過政府的「隱形」、「默會式」參與<sup>6</sup>，讓民間有機會當家作主、主動經營，養塑「公共服務民間化」(public service privatization)與「公共管理社會化」(public management socialization)的文化謀合與共享治理場域(李宗勳，2002a：5-8)。

未來如果治理能夠理解、反映並利用現代社會政治的動態性、複雜性與多樣性的特徵，那麼這個社會將走向「積極的社會」，是「一個能自我控制的社會」(be master of itself)，並將能夠更好的處理不確定、不穩定性，甚至混亂、長期的願景、更廣泛的定位以及更多樣化的生活方式與意義(李宗勳，2002a：5-6；李宗勳、鄭錫錯，2001：18-20)。也就是說委外經營或公私協力旨在克致社會投資的國家、社會參與的政府之局面。

### 三、公私協力與委外化的關聯與效應

長期以來，市場機制一直是政府推動業務委外經營的主要考量，然而隨著治理理念的遞移，「公私協力」逐漸取代市場機制成為政府尋求提昇治理能力、改善治理效應的主流思維。其關鍵在於從市場的「契約文化」(contract culture)轉換為協力的「夥伴文化」(contract culture)，比較可能透過共同參與(co-

---

<sup>6</sup> 這邊所謂的「隱形」與「默會式」領導參與，強調的是領導力不是部署能懂多少，就能做多少；而是能「感受」多少才能作多少。所以領導者要成為一位學習型組織的守護神(patron)，未必要在每個階段成為最重要的人，而應該是一個被尊敬的人、最關心的人。誠如新加坡警察部隊助理警署總監洪合成於二〇〇二年九月在北京召開的「首屆學習型組織國際論壇」上的演講內容指出的，新加坡能有效推展學習型組織關鍵在於領導者勇於「自我領導」也看重自我領導，組織的變革是從自我變革開始。因此新加坡的警署首長在會議中盡量克制自己發言的慾念，結果在傾聽中，他原本準備要在結論中歸納的主張慢慢在看似沒有條理的對話中形成，他最後成為「支持者」，而非「主導者」，這種多點耐心與包容的領導風格正是「商議式」(deliberative)、「學習型」、「深度匯談」的重要催化與建構要素。綜上，作者以為在公私協力過程，政府的核心角色不在管制與服務，而在仲裁與催化，在縮減政府範疇過程更要同步引領有經營意志與熱情的民間團隊替代，讓對的人參與對的事，如此才能促成「小而美」與「小而能」的願景。新加坡警方除了將本身的學習型組織的經驗推展之外，也將實際成效運用於警民協力的組織學習之中，協助與輔導民間組織，改變他們的觀念，讓他們能夠協助警察工作，此種運用學習型組織的技巧，逐步落實以社區居民為主體的社區警政作為，此種以學習概念啟動社區互動、互助並爭取認同的做法，有助於警民共同促進及維持社會治安。相對於公私協力中的學習型組織隱喻彼此交換的不僅是專業知識，還包括分析事理的邏輯與視野等文化觀。



operative)、協力同工 (col-laborative) 以營造互信互惠、風險共承的「夥伴關係」(partner-ship) 之治理效應 (Glendinning, Powell and Rummery, 2002: 7-11) ; 尤其是公私協力可以注入暨活化市民社會參與心態與自我觀感, 以提升社會關係資本的附加價值。它可以產生一種新的視野洞見與處方, 提供一種多於各方加總的合超效應, 也同時可以藉由跨域夥伴而促使政策創新與變革意願 (Susan and Marilyn, 2001: 3-8)。是以, 本文用較多篇幅論述「公私協力」的新夥伴關係, 並突顯這種公私協力的意義與關係允宜轉化為委外化的價質與精神。以下僅再就公私協力與委外化的關聯與效應陳述如次:

### (一) 不在「減輕」負擔、而在「引進」量能

委外辦理啟動的是民間與政府合作且競爭的關係, 是資源的共享也是執行績效的競賽, 期望達成社會總體資源的最佳配置與使用狀態。旨在建立支持政策領導的組織結構、改變公共服務流程與加速廣泛服務民眾、引導績效導向的人力資源管理與企業會計, 以及建立勇於創新、學習的組織文化。一般管理方法都半強調讓組織更有效率, 諸如組織設計或重新改造; 「第五項修練」強調組織應更瞭解人, 包括人的創造力、潛能以及最重要的「學習」能力, 主張創造一種環境, 讓人們在其中真正集體地學習、思考未來應有的改變與改變所需要的能力為何? 學習「學習型組織」是一種上進的心態、一種科學的方法、一種理性的執著; 不涉及黨派立場或意識形態—學習才會贏 (遠見雜誌, 2003.10, 「再造學習型台灣」特刊, 頁 8-9)。所謂引進「量能」強調政府改造不應僅止於「流程再造」或「組織再造」, 更應關注從上游思惟與「心態」、「集體互動倫理」的轉換, 學習建立「活」組織。「外包或委外經營」已成為現代組織或企業的重要策略, 第五項修練仍然適用委託人與代理人間的契約關係與相互成長、相互學習, 建立真正有意義的關係, 尤其像海洋生物博物館長達二十五年的委外契約, 委託人需要透過願景管理液注連黏著力與共同體理念, 才能與被委託人相互學習並激盪相互欣賞的雅量與氣度, 用「學習」促為轉型的基石。

### (二) 尋找「公共事業夥伴」積極經營

相對於北歐國家厲行的社會性「民主統合」, 美國社會也逐漸強調「公民途徑」(citizen approach) 的「新公共服務」(new public service) 理論, 強調以「輔導」(serving) 代替「領導」(steering) (Denhardt and Denhardt, 2003: 42-43), 強調公民主動經營的重要性與參與能力學習的必要性, 這種自主管理需要透

過「民主統合」進行草根民主的能力裝備與理念匯聚。這樣做的目的旨在讓社會大眾重新體會普遍反政府的年代中，我們並非不要政府，而是要改造政府，民間有權利主張「政府是我們的」、「我們就是政府」（King and Stiver, 1998: 1-3），但是在改造過程，社會大眾要秉持政府是歸屬我們、是我們的責任，我們在對政府抱持高度期待的同時，也需要積極參與，在互動協力過程，讓公僕懂得尊重民眾與期待民眾的參與，也促使公共服務的價值與精神不是只有在類似九一一災害事件才能彰顯，這種公僕的靈魂應該在平日的服務中落實。際此，聰明的政府應該積極克服行政的阻礙，廣闊公共領域讓公民積極「經營」公共事務，而不僅止於消極的「參與」，讓民眾成為我們的「事業夥伴」，而非傳統的「服務接受」或「不懷好意」者。

### （三）透明化公共服務－政府非管理化

政府改造絕非僅限於部會的整併，政府職能與相關業務的重新檢討以及決策程序更貼近人民需求的調整，都是國際上推動政府改造的主要項目。也就是說，一個完整規劃的政府改造方案，至少要包含政府組織改造、機關業務調整、與行政程序改革。在民主政治中，行政機關依層級節制的管道向政治任命的首長負責；政務官向民意機關負責；民意代表則向選民負責，此乃最基本的課責鏈（accountability chain）模型。然而，部會首長基於自我的政治判斷、資訊、行政程序與慣例，以及政黨利益等因素影響，恐怕不盡然會遵循著這項課責鏈的民主控制原則。尤有甚者，行政部門挾其充沛的資金、人力、知識與資訊等資源，保有優越的權力地位，如未設強健的課責機制，很可能做出脫軌民意，照顧特定社群而有失公平正義的決定。因此藉由公私協力或公共服務民間化逐步落實「政府非管理化」、公共管理社會化、公共服務民間化而促使公共服務的決策與輸送機制更加透明化，強化外部化監督行政部門、落實民主治理、促使政策能夠維持課責的要求，使其不悖離民主規範（李宗勳，2004b：5-7）。

在全球化與知識經濟挑戰與衝擊下，政府難以單一治國，莫不尋求與其他民間組織進行合作，共同治理。然而因為政府與民間之本質不同、條件不一，因此在協力合作過程需要建立共事的互信基礎與相互學習調整，才能一起資源聯結、責任共承、利益共享。這些公私協力合作過程所涉及的信任、責任與義務、分工與學習等均屬「政府非管理化」與「公共管理社會化」的核心議題（張康之，2000：31-37；李宗勳，2001：1-3）。政府非管理化意味著政府將公共管理的部分職能轉讓

給社會，促使政府卸除控制管理的傳統色彩。讓非政府機構承擔公共管理職能，使原屬於社會範疇的公共組織取代管理行政下的政府角色，也就是社會自身實現了自我管理，政府的基本職能就在於公共政策的制定與監督執行。政府普遍加強宏觀的協調，以社會組織替代政府進行直接管理，政府由直接管理變為間接管理，並儘可能將公共事務交由社會管理，實現公共事務由「公共」管理（江明修編，2000：3-5；張康之，2000：31-37）。也就是說，經由政府以服務、輔導取代替管制、指導，促成公共管理社會化、政府服務化。

#### （四）一種主張—政府就是我們

過往針對政府興革的都集中於如何讓政府的提供服務更有效率或更市場化（顧客導向），因此儘管政府體系的員額精簡了、政府組織體系整併了，然而民眾對政府的不滿意聲浪並沒有平息，反政府的敵意也未見有效的減除，顯示我們的努力方向不完全對，改革的主體不夠精準；對此，King 與 Stivers（1998: 3-5）指出政府就是我們，我們就是政府，要有效進行改革，需要先改變我們對自身的看法與關照，養塑一種新的「心靈悸動」（habits of mind）。她們以 Oklahoma 的恐怖爆破事件說明民眾對政府的不滿以及政府處理善後無濟於事的現象，主張在普遍存在反政府年代中，先要改變民間與政府的連結，而改變的重點須要從政府行政的核心角色與民主行政著手，包括政府行政的核心不在於提供服務的專業技術，而是如何扮演各種共享式利益與公共問題的促進者（faciliator、連結更多政策關係人參與）、輔導賦能者（enable）、重啓公共的意涵（open the “public”）、建構民主化知識、視公民為夥伴而非找砸者、積極公民資格與積極行政、心靈的悸動、不是為民眾做什麼而是民眾可以一起做什麼等，這些追求破除市民自我治理的行政官僚障礙、以及促使行政官僚與公民真心共事的改革。

#### （五）新平衡關係的治理需求

新公共管理之公共服務品質的提昇，更需要一種來自於公民社會的「自我式組織」，強調人民自我的授能及課責，以及第三部門、非營利組織，及志工與總體社會資本的連結（Pollitt and Bouckaer, 2000: 183；詹中原，2002：128-129）。如此方得以彌補以民營化及代理人理論為基礎的小而美政府組織的缺失。

政府如何轉換職能，把權力交給社會，更重要的功夫還在實現決策民主化，真正面向社會，面向群眾。也就是英國政府現代化所凸顯的從「強勢國家單獨治理」模式轉變為「國家社會共同治理」模式。政府機構改革需要與外部環境保持平衡，

它既不能超越，也不應該滯後，而應該平衡發展。政府機構的內部結構也要保持平衡發展的態勢，權力、職能與機構設置應該保持平衡，中央政府與地方政府也應該保持平衡，部門之間也要保持平衡，上下級之間、人和人之間也有一個平衡問題。還有政府利益與社會利益的平衡、政府職能與社會需求的平衡，這都是需要長期解決的問題，而且有一個長期磨合、適應的問題（李宗勳，2002b：135-137）。這個過程與 Giddens 所謂的尋求公有化與私有化、民營化的新平衡關係，有異曲同工之妙。也就是說，在從威權管理遞移到平權管理過程，國家與社會的關係需要在國家「信度」上如何維護其「公共性」以及在國家「效度」上如何提昇其「效率效能」與「治理能力」兼籌並顧，不可偏廢。

#### 四、小結

在公、私部門互動日益複雜、動態與分歧之情況，且私部門亦逐漸涉入公共事務情形下，Kooiman 提出三種主張：（一）是公共問題是不同因素互動的產物；（二）是有關公共問題的技術與政治知識，及其解決方法是分散在許多行為者身上；（三）為公共政策的目標是難以界定且隨時有被修正之可能，故「不確定性」並非例外，而是常規（rule）（1993: 225）。Kooiman 的主張反映公共問題的複雜性、公共問題知識的分散性及目標的不確定性，因此解決公共問題的知識是在各行動者間所共享的、分擔的（shared），必須經過互動、整合與創造等過程，故與其說公共問題知識是獨立存在的客體，不如說是互動過程的產物。促進公、私部門互動，一般分為兩大動機，一種是較為務實的動機，例如有助解決公共問題、增加雙方經濟收益、解決財政困難等，另一為策略性的動機，例如藉由合作議題之創造、增加公、私部門的互動機會、建立公、私部門的互信基礎、構築雙方未來互動的規則，以致最後能促進公共行政的社會化，並演化出新的治理模式，公、私部門的協力案例（例如 BOT）通常可以同時體現上述兩種精神。

綜合上述理念，所謂公私協力意涵乃指跨部門的組織間，為了實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享。公私協力的概念中，除單純的協力外，又多了跨部門的概念。此外，單純的協力，由於一開始較屬企業方面的概念，因此強調的僅是利益，而公私協力因為屬跨部門，因此強調的是需求滿足，而此需求不一定是指利益，也可以是正義等社會價值。因此，本研究嘗試將上述所有定義整合，將公私協力定義為「乃跨部門的組織間，為了實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享」。



## 參、改造理想與實務做法

本節參酌行政院組織改造委員會推動「委外化」的理念與做法，並比對人事行政局與相關實務機關的做法，以及作者參與的相關研究案觀察與訪談心得<sup>7</sup>，分別以改造理想與實務做法呈現理想面應然的構念與實然面推動的措施及類別，俾便作為後續檢討推動成效與未來策進的依據。

### 一、改造理想

有效率的搬家，是在搬家前將不再需要的物品丟棄或送給友人再使用，之後才將物品放到新家去擺好，而不是一味的設計草圖且硬性進行整併或重組。依循這樣的精神，此波行政院組織改造工作，強調先全面檢討機關職能，施行「四化」之後，再將仍須由中央行政機關繼續辦理之業務，依事權統一、功能強化、效率提升等標準，進一步檢討整併現行之機關組織。過往僅單純的從組織整併或員額精簡的行政減量思維已不符這波改造理想與精神。在公私協力視野下進行的委外，責任不能移轉、資源不應縮減、公共不可不見，此外更應避免以單一行政減量為改革核心，以量化之效率性為評價指標，忽行政存在之實質公共性（李宗勳，2003b：3-5）。

為了改善行政院組織目前面臨包括組織未能適切對應政府職能的轉變、組織冗贅、組織運作之合理性不足且有僵化之虞等三大課題與窘境，行政院組織改造委員會（以下簡稱組改會）除了著力於精簡規模外，也強調彈性創新、夥伴關係等新組織面向的開拓並據此研定了三項具體實踐目標與相關原則，各項目標中與委外化有關的原則有下列二項（行政院組織改造委員會網站）<sup>8</sup>：

#### （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，設定兩點原則：「民間能做的，政府不做」、「地方能做的，中

<sup>7</sup> 作者與黃一峰教授接受人事行政局委託研究「建立政府業務委託民間辦理監督機制之研究」（93.02-93.08），另與施能傑教授接受人事行政局委託研究「政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究」（93.03-93.12），該兩項研究對當前政府推動委外化的現況有相當著墨，也有助於未來策進。

<sup>8</sup> 參考行政院組織改造委員會網站（[www.ey.gov.tw/~cor](http://www.ey.gov.tw/~cor)）。



央不做」。

## (二) 組織彈性化

基於公益與效率雙重考量，需進行「組織鬆綁」，調整原則中「許多公共任務隨著時代演進，已不適合用行政機關科層制的組織架構來執行，而應該容許更多類型的組織型態來實施之，以活化政府之行政實力」。

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予以去任務化，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」。

## 二、實際做法

所謂委外辦理，就是將業務委託民間辦理，依其委託辦理之內容又可分成機關委外及業務項目委外兩類。機關委外是指機關整體業務委託民間辦理而言；業務項目委外則是指機關職能中，部分業務委託民間辦理。例如電子化政府以及相關資訊軟體的設計建置等。相關分類如次：

### (一) 組改會的原則分類

#### 1. 機關委外

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。

這種委外型式屬於去任務化或法人化之階段性措施，因此應致力去除公共信賴之疑慮，俾進一步法人化或營造去任務化之條件（行政院組織改造委員會，2003b：18）。

#### 2. 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，有下列情形之一時，應積極推動對特定業務項目委外處理：

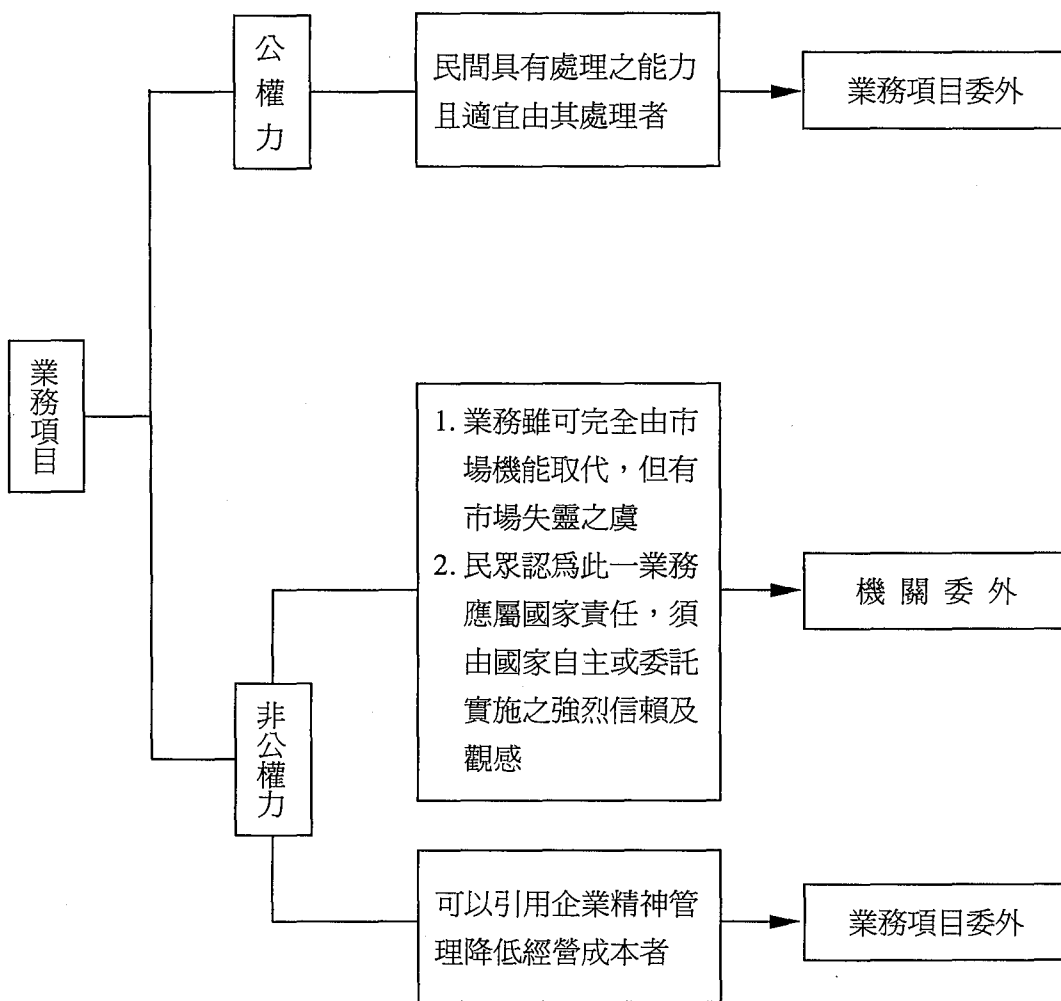
- 公權力本質業務，涉及人民自由權利限制或剝奪的業務部分，民間具有處理之能力且適宜由其處理者。（至屬國家之核心職能或性質上係由國家專任實施，例如須以武力等國家強制力實施者，不在適宜由民間處理之列。）
- 屬於給付、服務及其他不涉及人民自由權利限制或剝奪的業務部分，可以引用企業精神管理降低經營成本者。

## （二）人事行政局的推動分類

圖一顯示人事行政局將政府業務項目概分為公權力與非公權力兩類，其中公權力項目在民間具有處理之能力且適宜由其處理者則採取委外辦理；至於非公權力項目則視該業務是否有（1）市場失靈之虞，或（2）外界認為基於國家自主或委託實施之強烈信賴及觀感主張，如果有該兩項考量則不宜開放完全市場提供而採取機關委外（如 BOT），再其次也可以僅引用企業精神管理降低經營成本者而採取業務項目委外。

## （三）本文精進看法

本文經以「機關內部」、「機關外部」為橫軸分類，結合人事行政局之「公權力」、「非公權力」為縱軸分類，而蓋分為「機關內部設施或資產委外」、「機關內部服務或事務委外」、「非公權力或涉及公權力程度較低」、「機關公權力業務委外辦理」等四大類別。其中「機關公權力業務委外辦理」比較可能採取「機關委外」模式，餘三項均只能採取「業務項目委外」模式，詳如表一分類表。



圖一：委外辦理檢討原理

資料來源：人事行政局（2003：3-5）

#### （四）業務檢討重要個案推動情形

組改會鑑於相關檢討作業還在工作圈進行，爲了避免時機、條件皆已成熟之個案反而因此稽延改造時程，並進一步彰顯本院組織改造的效益，已建構優先個案推動機制，鼓勵各機關就共識高、推動容易之個案優先推動。經過九十二年四月十二日第四次聯席審查確認第一波優先推動個案，十一月十日第五次聯席審查確認第二波優先推動個案，此項優先個案推動機制，仍將持續積極辦理。其中與委外化有關之第一波及第二波優先推動個案分別爲：

第一波：內政部宜蘭教養院（九十二年六月廿七日完成）、教育部國立台灣科學教育館（六月九日完成）、退輔會武陵農場第二賓館（五月十六日完成）。

第二波：退輔會棲蘭森林遊樂區（十一月十日列案，積極辦理中）、退輔會明池森林遊樂區（十一月十日列案，積極辦理中）。

表一：政府業務委外經營之分類

委外事務性質	機關內部事務委託		機關對外事務委託	
	機關內部設施或資產委外	機關內部服務或事務委外	機關對外提供服務業務委託	機關公權力業務委外辦理
公權力屬性	非公權力	非公權力	非公權力或涉及公權力程度較低	涉及公權力程度較高
受託人身分	以私法契約處理政府業務之私人	以私法契約處理政府業務之私人	行政輔助與一般性服務	授權行使國家高權之私人
民間參與程度	中	低	中或高	高
以委託事務性質	內部勞務採購類	內部勞務採購類	外部勞務採購類	管制檢查類
委託效力	僅及於內部	僅及於內部	涉及外部	涉及外部

資料來源：施能傑、李宗勳（2003：13）

## 肆、委外可能營造的效益

委外辦理或經營除了相當程度可以達到節省成本與精簡人力的效率外<sup>9</sup>，更被期待的是經由公私協力合作所進行的組際間學習與資源連結等效益，僅參酌暨個人實際參與政府委託進行「委外經營」的相關研究報告，彙整推動委外的可能效益<sup>10</sup>：

<sup>9</sup> 依組改會（2003b）「政府組織改造在台灣」報告顯示台灣自民國七十八年開始推動公營事業民營化政策，期間陸續研修制定法規、出售包括公營金融機構、運輸、郵政、電信事業等之公股與資產，並將不在具有公家投資效益事業結束，迄二〇〇三年七月出售公股與資產已逾 4,000 億元餘。此外，二〇〇三年促參法之規模已達到新台幣 1,291 億元，民間投資額度佔了 1,212 億元，案件中以觀光遊憩設施件數最多，其次是交通建設與環境污染防治設施。

<sup>10</sup> 組改會曾於去（二〇〇三）年中針對三十一個部會的業務檢討第一階段聯席審查結果，將近七百項業務被列為首波適合委外化，分別以「已辦理」、「辦理中」、「待辦理」

## 一、優先推動個案

僅將優先推動委外經營個案的辦理情形與成效彙製如表二。其中，第一波委外化優先推動個案包括宜蘭教養院籌備處、國立臺灣科學教育館、武陵農場第二賓館等計節省人力 81 人、9 億 4 仟 6 佰 74 萬元；第二波委外化優先推動個案包括棲蘭、明池森林遊樂區等則預計年底完成時可節省人力 80 人。

表二：行政院組織改造「委外化」第一、二波優先推動個案辦理情形

項次	工作項目	主(協)辦機關	目前辦理進度	完成時程	精簡成效
<b>第一波委外化優先推動個案</b>					
1	宜蘭教養院籌備處	內政部 (人事行政局)	92年6月27日與財團法人伊甸社會福利基金會完成簽約事宜，預計93年1月正式運作	已完成 (92.6.27簽約)	人力：7人 經費：92年預算經費為5億74萬4千元
2	國立臺灣科學教育館	教育部 (人事行政局)	92年6月9日與大同世界科技資訊股份有限公司完成簽約事宜，預計93年初正式營運	已完成 (92.6.9簽約)	人力：4人 經費：92年預算經費為9億2仟99萬6千元
3	武陵農場第二賓館	退輔會 (人事行政局)	92年5月16日與儷野大飯店股份有限公司完成簽約事宜，同年8月1日正式營運	已完成 (92.5.16簽約)	人力：70人 經費：估計每年節省人事成本約2仟萬元
<b>第二波委外化優先推動個案</b>					
1	棲蘭、明池森林遊樂區	退輔會 (人事行政局)	已於92年10月24日簽約委託專業顧問公司進行民間參與營運之可行性評估	辦理中 (預定於93年底完成)	人力：預計精簡80人

資料來源：整理自人事行政局（2004：1-2）

三種類別列管推動中，預計共可節省新台幣 399 億 7 仟 641 萬 9 千元，人力員額部分則未預估；由於本項審查資料尚屬該會內部初步會審資料，本研究暫不採計列為評估項



## 二、公私協力的新視野

所謂公私協力意涵乃指跨部門的組織間，爲了實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享。公私協力的概念中，除單純的協力外，又多了跨部門的概念。此外，單純的協力，由於一開始較屬企業方面的概念，因此強調的僅是利益，而公私協力因爲屬跨部門，因此強調的是需求滿足，而此需求不一定是指利益，也可以是正義等社會價值。因此，本研究嘗試將上述相關定義整合，將公私協力定義爲「乃跨部門的組織間，爲了實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享」。

### （一）誘發政府公權力與民間社會力的相互加值

傳統以市場或層級節制二分法，區分公部門與私部門的社會機制似乎過於簡化；相反的，必須尋求兩者間最適合的治理網絡關係，以「合作與參與」取代「競爭與控制」，此種關係即是以公私協力夥伴所構聯的政府附加價值建立的角色。此外，政府業務如果民間有意願也有能力完成時，政府應開放委外朝向公辦民營。以尋求公部門與私部門的新平衡關係及建構社會投資的政府之夥伴政府的新治理與願景。同時藉由讓市場真正市場化中止對市場的公權力濫用，以「政府不失效」保障「市場不失效」；以「民間的競爭力」促動「政府的效能」；以「進步的地方」補強「失靈的中央」。（李宗勳，2002a：9-10）。

### （二）非營利的政府與營利的民間在第三條路匯流

委外經營的理論部分經常會受到個人的主觀偏好與學科視野，而呈現新保守主義（新右派主義）與新馬或新左派觀點，然而當我們跳脫意識型態的堅持或對峙，改就跨域政策與管理、公私協力與組際學習、政府與民間的新相互主義、公有化與私有化的平衡關係、公共服務民間化、公共管理社會化等新公共服務視野重新檢視當前的政府治理格局與動能，您會發現政府必須面對一個現實，在反政府的年代中，我們並非不要政府，而是要改造政府、改變政府不行動（環境文化讓他不必要，而體制也令他不願）的體質。透過公私協力合作讓政府更有能力做好擘畫施政格局、落實任務核心化，讓公權力與社會力的結合過程促成政府更加合身而不僅止於瘦身，公共服務在一種暨合作又競爭、邊鬆綁邊調整、相依賴實信靠，從彼此一開始只是資源的連結、利益的分享，到歷經文化的謀和與同理，相互的欣賞與學習，讓非營利的公部門與營利的私部門得於在合適分工、相互投入、積極參與下找到「第三條路」的經營模式與共生事業（李宗勳，2003a：1-2）。

### (三) 公私混合造反有理

在組織重整的過程中，應該盡量減少設置過多部會，而分散執政者的政治責任或採用過多「議題」或「業務」取向的部會設計。行政院更應強化內部的幕僚設置，尤其是跨部會的政策領域；全球化趨勢下的政府改造，重視政府與民間的合作，除了積極將部分政府業務交由民間處理外，在組織上也大膽採用政府與民間混合模式，成立介於「公」、「私」領域的行政法人或其他組織型態。全球化趨勢下的政府改造，重視政府與民間的合作，除了積極將部分政府業務交由民間處理外，在組織上也大膽採用政府與民間混合模式，成立介於「公」、「私」領域的行政法人或其他組織型態。雖然世界各國的政府改造都有既有體制、官僚公務員體系的不同聲浪的處理的問題，但台灣在這方面的議題處理，卻最為棘手。而這也與台灣過去經濟發展的軌跡與民主化的進程的「路徑相依」有關。台灣過去的發展是建立在一個龐大的官僚體系之上，公部門相當大程度地取代私部門的任務，今天在全球化競爭時代下，驟然要解除此一龐大的「公部門」，以求得台灣在全球化下的競爭地位的確保與永續發展，不論在說理上、或在感情上，的確都很難令過去仰賴此一龐大的公部門體系發展的各種團體（不僅是官僚體系、公務員、甚至包括各種利益團體與弱勢團體）所接受。

### 三、契約管理「新相互主義」

契約管理要能成功要件，需要先營建民間參與政府業務的「新相互主義」（new mutualism），當代理論界所謂的「轉換式的政治」（Transformational politics）強調操弄式的、市場式的與煽惑式的，都已是「操控式的權力」（power over），它應被更體貼的，善良的，能力取向的「賦能式的權力」（power to）、「共享式的權力」（power with）所取代，也就是說「蛻變競爭」下新的權力規格強調的是「社會生產」與「社會參與」，而非「社會控制」而已（天下雜誌，2003.1.16，「未來型社會—丹麥」專題報導）；這種「心態轉換」也是推動委外經營能否成功關鍵，理念的結合與實踐才能匯聚重疊共識，權力分贓與操弄只會讓社區更傷心。包括（李宗勳，2002a：450-451）：

#### (一) 政府角度

對於透過委外提昇政府業務的經營效率的執行方式，政府部門往往有不同看法，主計人事、研考對於人員精簡與財務減輕抱持厚望，而目的事業主管部門則關注原施政目標是否達成。因此政府內部應先尋求平衡！

## （二）民間角度

政府業務所涉及之研究、收藏、展示、教育各有不同公益強度，有時仍可結合商業機制進行，因此需兼顧民間是否有商機、有利可圖？才有要求品質的空間！畢竟「非營利」（Not for Profit）並非不能營利，如果是為了提昇品質，適度合理的收費是型塑與教育「相對權利與義務」以維護高品質參觀的新消費心態。因此，有經濟競爭力的 NPO 與有公義的 PO 是可能在第三條路匯合的。

將企業精神引進政府部門是一種創新活化多功能機構的「利基」。均旨在讓政府部門激發潛能，提昇其效度；然而它是否能真正達成其使命與目標，最終仍不免要回歸到政府部門的基本面－信度，也就是有沒有善盡維護公共文化財與教育社會大眾的社會責任，這是公共服務專業責任倫理。

綜上，整體而言，本文旨在凸顯在公私協力視野下，委外除了能夠追求提升行政效率外，也提供實現下列效益與價值的可能平台：

- （一）爲了改變彼此不夠完美的「體質」與不夠完善的「功能」。
- （二）爲了調和動機與各自資源。以「夥伴」取代「代工」。
- （三）作爲一種制度得以提供風險理性而勇於任事。
- （四）作爲一種治理工具而得以提供：
  1. 在議程設定階段扮演有效參與角色。
  2. 在決策階段立基於互信機制而建立榮辱與共的生命共同體。
  3. 透過程序透明與責任明確而成爲過程監督的主要來源。

## 伍、困境與問題

本節將分別從總體政府改造所衍生的治理體制有哪些困境，以及「委外化」個別經營管理的關鍵問題爲何？俾據以研究策進。

### 一、總體治理體制

台灣過去的發展是建立在一個龐大的官僚體系之上，公部門相當大程度地取代私部門的任務，今天在全球化競爭時代下，驟然要解除此一龐大的「公部門」，以求得台灣在全球化下的競爭地位的確保與永續發展，不論在說理上、或在感情上，的確都很難令過去仰賴此一龐大的公部門體系發展的各種團體（不僅是官僚體系、

公務員、甚至包括各種利益團體與弱勢團體)所接受。政府改造委員施能傑教授在政府改造總體評述中曾歸納指出台灣政府改造的現存問題在於「台灣政府的競爭力」是台灣國家競爭力的向下拉力。問題出在哪裡?包括(施能傑,2004:5):

### (一) 政治治理體制結構問題

1. 體制結構不明確致使民主權責難以釐清。
2. 政府對民間社會過度管制造成民間活力無法更積極伸張。
3. 中央政府與地方政府間政策分工不明確導致政府服務沒有章法且處處掣肘。

### (二) 內部經營管理問題

1. 使用過多社會資源(人力與經費)從事公共服務,忽略生產力。
2. 只講產出,忽視核心工作(策略)與做好事(績效管理)。
3. 對乾淨透明與公開要求不足致使非法貪污與合法浪費仍頻見。
4. 跟不上民主社會需要的服務品質文化與行爲,引發更多民眾抱怨。
5. 僵化的人力資源與財務管理制度,致使政府難以有效進行績效管理。

## 二、個別經營管理

上述問題確實值得實務廣續推動委外化政策過程認真面對與突破。本文結合相關學理論證、實務現況與政策意向等針對政府業務委外經營的成敗做進一步探討,初步發現當前大多數政府部門在推動委外化的共通關鍵問題大致上如下(李宗勳,2002a:11-12;施能傑、李宗勳,2003:150-154;翁興利,2003:3-5):

- (一) 部分承辦人員仍試圖以傳統發包作業模式處理民間參與案件,雖然目前主管機關已製作相關作業手冊提供主辦機關或執行機關參考,但部分承辦人員未能瞭解不同計畫之性質與條件是可以造就出不同之民間招商機制,民間參與案並沒有固定之執行模式。主管機關缺乏專業、規劃、法制等軟體人才且對優先推動個案的支持與輔導不繼(強化聯席審查與服務團功能),值得優先強化,俾便栽種收割。
- (二) 缺乏先行評估,太過倚重民間參與案為政府樽節預算的良方,缺乏在商言商的觀念,或只一味想將燙手山芋交由民間興建或經營,而非先就計畫對整體經濟面之必要執行程度排列出優先執行序位。這種將目前最難執行或執行最不利、最無利可圖的業務規劃委外的視野與心態,是一大攔阻,事實上,健康的委外個案應該具備合理的利機,民間才會有意願參與,也就是規劃委外

- 經營過程應該適度「圖利他人」，提供公平合理的機會與競爭誘因，才能吸引體質良好民間團體參與；所謂「己所不欲，勿施于人」即此道理。
- (三) 先期作業階段（可行性研究暨先期評估）常因主辦單位之政策及特殊考量而壓縮評估及籌備作業時程，造成後續招商過程因先期準備考量不夠縝密，帶來許多推動上的困擾。這項缺失普遍存在政府機關中，導致行政性與政治性考量，折損了專業性判斷。
- (四) 部分民間參與案（如博物館 OT）在配合國家政策進行籌備工作的過渡期間內，除了人事及經費不足外，亦缺乏主管機關對該項政策的個案支持與輔導，再者，可能因該案涉及主辦單位的組織再造及原業務調整問題，造成原主辦機關人員因來不及調適未來可能的變革而對該案的推動產生消極的排斥心態，也因此造成後續推案的困難重重。這項因素正是目前台灣史前文化博物館的主要困境之一，人事編制、經費預算被大幅刪減等，尤其是缺乏該項政策的個案支持與輔導，主管單位人事行政局希望朝「部分公營部分民營」的政策方向規劃，至於如何實際推動與過渡則端視史前館本身落實，這點亟待由主管機關教育部、人事行政局、史前館建立專案小組共同會商推動。
- (五) 與民爭利問題：委託經營後，民間業者難免經營週邊相關業務，甚或其營業額高於本業，致生與民爭利之爭議。例如部分北市議員質疑以訓練為主之公務發展中心，已轉為觀光飯店之經營即屬之。而萬芳醫院委託台北醫學院經營，歷年來雖然經營績效頗有口碑，惟仍被質疑該醫院委外後經營做法破壞且削減週邊小診所的生存空間，並指出該醫院的部分競爭條件具有「公共財」屬性，如捷運站出口設置在該醫院旁，是一項關鍵的助力。
- (六) 文化認同問題：由於隨同移轉員工，長年處於傾向防弊之公務體系中，極易與新經營者之經營理念無法契合。圓山飯店員工初期無法接受企業化經營方式，致引發大規模抗爭，即突顯企業文化認同問題。
- (七) 合理對價問題：由於公營事業委外所須考量之因素，遠較民間自行委託之情形複雜許多，且往往附帶多重條件（如員工年資、移轉事業本質、政策任務等），因此，雙方合理之對價計算（包括權利金、回饋金或補助金），將是一大難題。
- (八) 監督機制問題：目前的監督機制多僅止於只是紙上談兵（契約的議約過程）或是由上而下式的控管（履約監督管理），忽略探討監督機制在整個委外過程中的合理性（市場機能）、合法性（契約）與合宜性（公共性本質），而



這些是否真的能落實在監督機制之中，甚至是一種合作的共同監督。當進入啓動監督機制階段時，則在契約中應明訂該業務適合透過何種監督方式進行監督。在此必須強調的是，由於委外業務繁多，性質各異，規模大小亦不盡相同，因此監督方式不可能一體適用，建議依委外性質讓不同的專業領域實務專家與學者參與，在兼具國家利益（公權力與公共利益）與委外效益（委託人成本降低、代理人有利可圖）下，訂定一套作業程序或流程，或至少是原則性的規範，此外選擇監督方式應於議約時依性質明訂，並使議約兩造達成共識，並衡量其可行性方可爲之。

新的委外生態需要透過政府與民間共同發掘、認定委外過程的問題，一起決定問題的優先順序，共謀解決對策，始足以建立「夥伴關係」的融合情誼；公私部門來自不同的組織屬性，不管在組織文化、價值體系及工作習慣均有甚大差異，因此融合重點不僅在於契約管理而已，更在於如何透過事前共同溝通與規劃，營建共同願景與夢想，以及如何共同打拼。融合過程強調推展的項目及方法可因時、因地制宜由公私部門共同會商，充分尊重個別化、異質化的自主性精神。人的問題解決了，夥伴關係自然水到渠成。

## 陸、策進建議

八〇年代和九〇年代受到新公共管理運動的影響，英美等國家的文官改革偏好學習企業部門的做法，強調市場機制、參與、彈性和解除過度管制；九〇年代後期迄今，爲調整暨修正前一回合的改革，強調協調和一致性（coordination and coherence）、課責（accountability）、再管制（reregulation），並以績效和品質爲改革核心（劉坤億、范祥偉，2003：2）。當前的委外型態已逐漸從純粹的市場機制遞演爲公權力正當性與社會活力結合的公私協力之趨勢，新公共服務理論下的政府機關間、政府與社區間的互動模式中，政府爲配角（爲輔導的角色），地方或社區爲主角。政府與社區的互動，如能以信任作爲連結鍵，對於政府而言政策的規劃、執行與評估就具合法性及可行性，對於社區而言，其可放心運用資金與人力重建與改善社區環境。因此在推動政府業務委外的公私協力過程，應該養塑這種相互信靠、彼此互惠的信任關聯，也就是說公部門需要從私部門的立場與需求考量並在規劃過程徵詢民間的意願與意見，在協議合作過程也需要適時提供私部門對契約條款表達看法，俾便凝聚彼此接納的共識與目標。

目前配套措施中包括新的政府組織理念必定對現存公務體系帶來心理上的衝擊，然而在務實改革的前提下，未來無論是人員精簡或是行政法人措施的推行，都以不影響公務人員現有權益作為基本原則。培養人員第二專長：包括專長轉換訓練，且不限職系轉換等等。透過績效評鑑制度，作為政府分配整體預算資源參據、協助組織調整過程中經費及財產的移撥。

目前的去任務化係透過政府的積極不作為來促成「任務核心化」，而委外經營的策進重點，在於檢視目前的委外是基於何種理念與目的（for what）、適合採用的手段與方法（工具，how）、如何促成與管理（monitor and management）。

## 一、「委外化」旨在促成「任務核心化」

建議將「去任務化」修訂為「任務核心化」，凸顯委外經營是著眼於要有效執行核心任務，因而將非核心任務逐漸採取委外經營的方式轉移民間接手或提供，目的不在去除任務而是為了執行核心任務。目前所謂「去任務化」採取完全不再投入任何資源從事該項業務，也就是不僅該機關不在負有執行該項業務之任務，同時也不應將該業務移轉給其他政府（地方化）或者民間或個人（委外化）。這種視野容易遭致外界誤以為政府自行了斷或終結任務。<sup>11</sup>

## 二、委外決策尚待精緻

一般而言，實務座談與決策量表統計顯示當前我國政府業務委外過程尚不重視先期決策階段，對於委外決策的必要性與需求性尚未經過充分政策論證與對話，然而在決定採行委外決策過程的考量面向則尚稱符實，普遍重視成本的節省效益、競爭創新機制與員工基本權益等決策面向。譬如，被指定機關或自行規劃推動機關並未先期針對是否需要推動委外？如果真的要推動委外，委外的動機與目標為何？適合採行的委外模式為何等事項均屬委外決策應先縝密辦理的重要議題，有了正確的「問題建構」，接著的「委外程序」的標準作業流程才不會偏廢方向；因此，如何針對委外作業歸納總體面較具參考架構的決策流程與模式是當前的重要課題。研究

---

<sup>11</sup> 「核心導向策略」有異曲同工之效，強調政府應專注於策略性思考、少涉事務性工作，尤其以公共政策與公共領導兩項為重點。這種觀點近年來並演化為主張以「責任範疇」取代「事務領域」，因此，任務民營化可能並非放任的社會自我規制，而是「受管制的」社會自我管制，故民營化不一定是任務全有或全無的移轉，而可能是公私協力合擔、責任共承。

發現凸顯委外決策越受到重視，越具備成功的可行性，尤其在委外決策過程考量的因素越周詳，執行後的成效越彰顯。

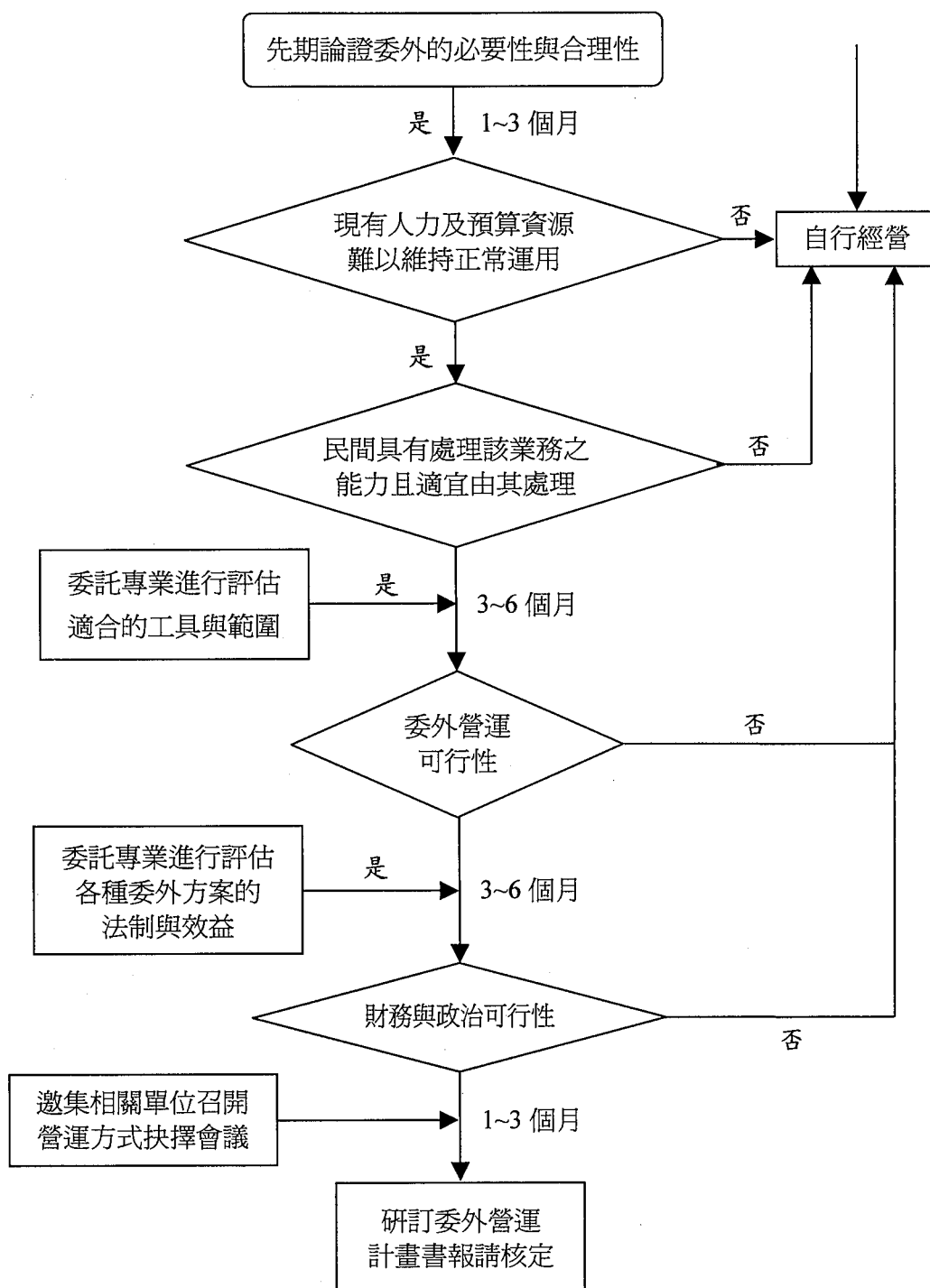
典型的委外決策應該要發費大概約一年至一年六個月（詳如圖二），甚至長達二年的期程才能完成相關委外經營的規劃與決議，因此要進行委外經營評估的機關，應該在被指定或自發性評估是否適合採行委外經營的政策之前的半年至一年前啓動先期決策規劃；這一部分也可以透過學術委託研究進行論證與評估。

### 三、標準作業程序轉型突破傳統桎梏、重視先期規劃研議

對委外標準作業模式所呈現的問題，應該從強化先期規劃研議階段著手，本研究強調「招標決策階段」的重要性，包括委外經營需求之論證、確立預期目標與影響、匡定業務範圍與屬性、評估合適之委外方式及工具等要項。瞭解不同計畫之性質與條件是可以造就出不同之民間招商機制，民間參與案並沒有固定之執行模式。超脫過往缺乏先行評估，太過倚重民間參與案為政府樽節預算的良方，缺乏在商言商的觀念等窠臼，顯示與非營利團體合作過程，協助政府厚積自建能量且相互調適或改變經營體質的附加價值。重視先期規劃研議－招標決策階段，對委外標準作業模式所呈現的問題，應該從強化先期規劃研議階段著手，本研究強調「招標決策階段」的重要性，包括委外經營需求之論證、確立預期目標與影響、匡定業務範圍與屬性、評估合適之委外方式及工具等要項，有關標準作業程序之初步研究成果詳如圖三（施能傑、李宗勳，2003：150-151）。

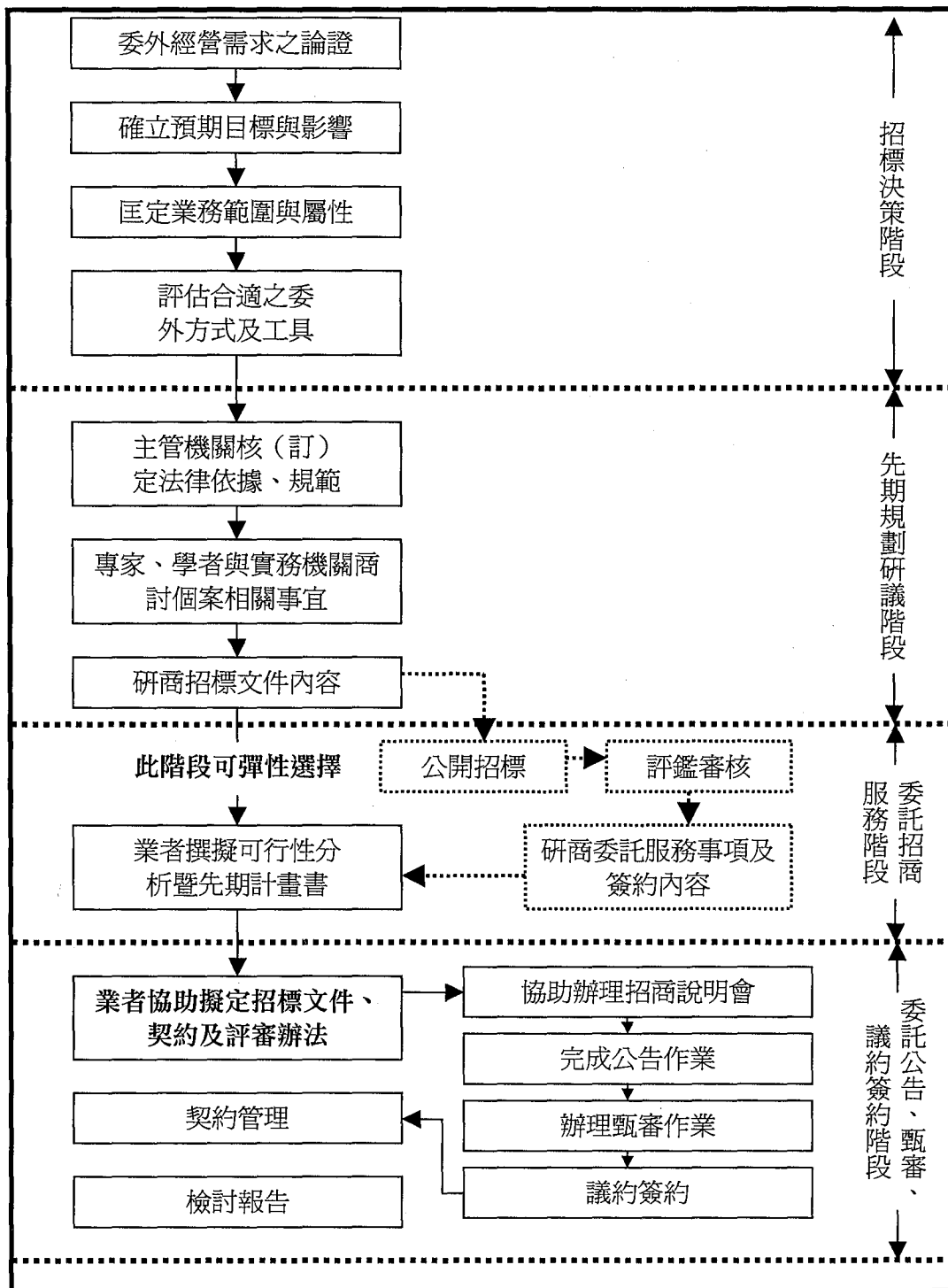
經參考英美與我國實務機關之做法，標準之委外作業程序始於組成「推動小組」，推動小組應由委託機關召集業務相關人員，及對該業務熟悉之專家學者，以任務編組方式組成共同參與討論。

契約的研訂需要由委託單位自行彙整契約內容或借助審查委員會進行討論核定，繼而透過法定公開招標過程遴薦得標對象，雙方對契約內容進行協商後簽訂契約，並依照契約規範透過組織結構形式監督、使用者與社會大眾的過程監督、管理指標的評鑑查核（包含書面評鑑或派員查核）等管道進行管理，針對管理效果要求限期改善或予以獎勵，最後在期滿前決定終止委外關係、或讓得標代理者優先續約、或重新招標。



圖二：委外決策模式流程與期程圖

資料來源：施能傑、李宗勳（2003：149）



圖三：委外經營標準作業流程圖

資料來源：施能傑、李宗勳（2003：151）





#### 四、契約研訂與監督以防收割季節，工匠不足

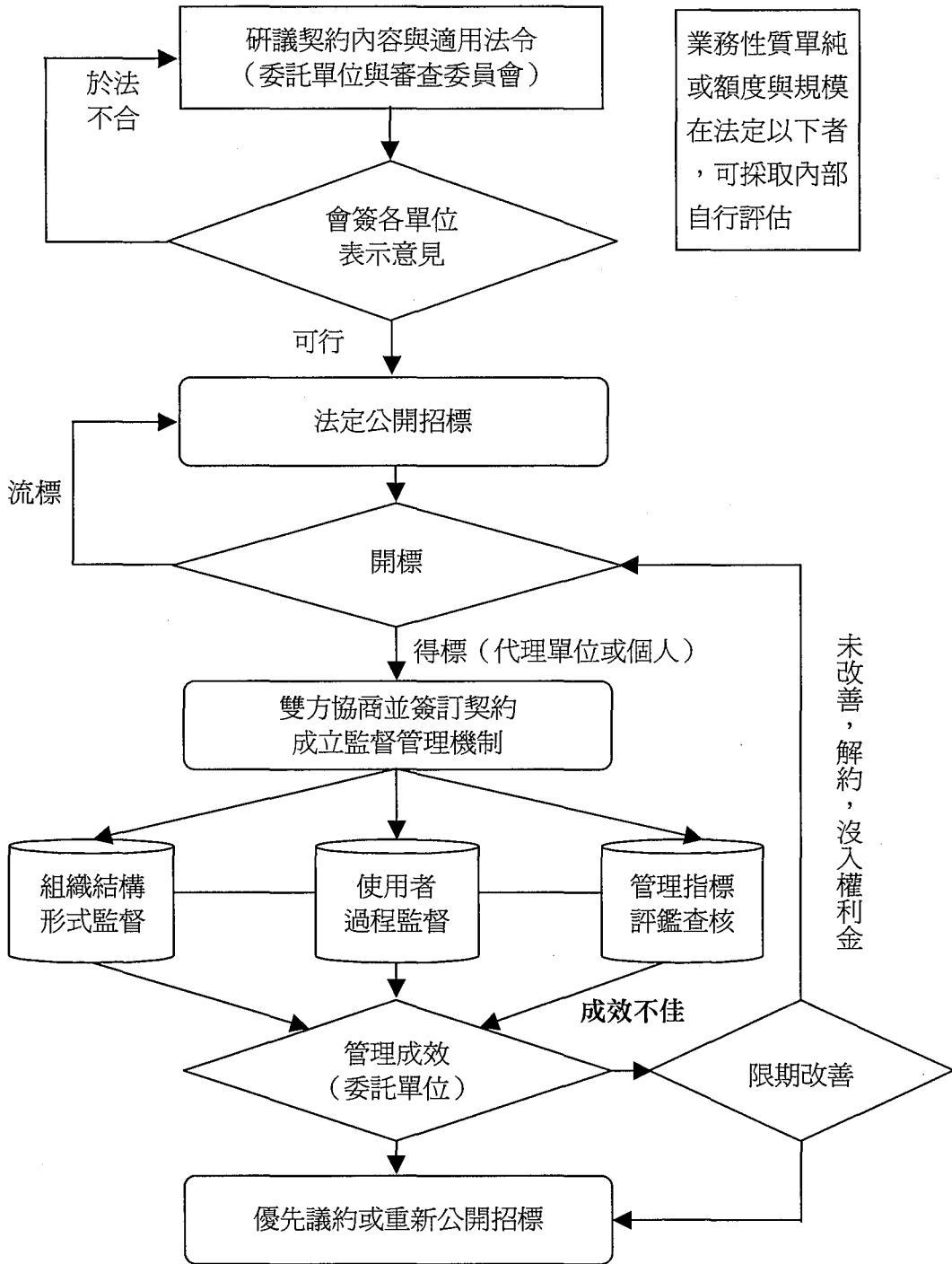
政府部門將公共事務終非核心業務委外辦理，確實可相當程度減輕政府人力及財政負擔，然而委外過程基於政府施政係以公共性為考量，與民間企業不儘一致，應如何調和避免增加中間管理成本，是委外成敗的關鍵。本研究參考實務訪談與實際接觸委外審查作業，發現契約的研訂與簽約後的監督管理值得好好強化。如同基督徒傳福音般，平日盡心、盡力、盡意為主服事傳福音，但重要的是在收割季要有足夠的工匠來收割，領人信主；因此，過去組改會在「業務檢討」核心概念的推廣不餘餘力下，已克臻一定改革場景與能量，際此「續階」時段更要預備足夠的執行力落實「委外化」，建議成立一個「委外經營推動諮詢與執行小組」，協助各部會務實紮根。契約的研訂需要由委託單位自行彙整契約內容或借助審查委員會進行討論框定，繼而透過法定公開招標過程遴薦得標對象，雙方對契約內容進行協商後簽訂契約，並依照契約規範透過組織結構形式監督、使用者與社會大眾的過程監督、管理指標的評鑑查核（包含書面評鑑或派員查核）等管道進行管理，針對管理效果要求限期改善或予以獎勵，最後在期滿前決定終止委外關係、或讓得標代理者優先續約、或重新招標，有關委外經營契約的研訂與監督管理流程之初步研究成果詳如圖四（李宗勳、黃一峰等，2003：69-71；施能傑、李宗勳，2003：156-157）。

#### 五、運用「管制影響評估」提升政府管制品質

OECD 自一九九五年起即建議各國根據下述管制影響評估的分析重點，執行管制革新政策，並在一九九七與二〇〇二年對此要點做過兩次補充與修正。OECD 公佈「管制影響評估」之分析方法，目的在提升政府管制的品質，以增進管制治理的成效（OECD，2002；莊國榮，2004：6）。管制影響評估項目包括如下：問題是否正確之認定、政府介入是否正當、管制是否為介入最佳形式、管制是否有法源、管制層級應該多高、管制效益是否符合成本、管制利益分配與成本分擔是否透明、管制內容是否清楚與一致、管制影響所及是否有表達機會、管制成效如何達成等。

在文抄僅以中華電信面對壓力驟然降價案例說明我國尚有甚大空間透過公私協力將委外化作為一種治理改造工程。中華電信在今（二〇〇四）年四月中旬基於 WTO 與網友的雙重壓力下快節奏的降價，雖然回應了社會上許多人的期待，卻也引起政府當局究竟應該以什麼態度來監督、管理不同類型的準公營事業。社會輿論主張對於不具獨占性、不涉國計民生、不具成本遞減特性的企業，主管當局應該基

於效率觀點，從「資本主義」的角度切入思考客觀中立的監督管道，以逐步杜絕政治勢力的干擾，而與國計民生密切相關的中華電信雖然尚有「公營」的需求，主管機關應該以比較偏向「社會主義」的思考模式來監督其訂價與服務，而不應該放任不管（中國時報，2004.04.22，第2版社論）。對此，本文以為，基於是否進行改造的焦點與定向，其思考的治理順序應該是（一）對納稅義務人是否有利？其次才是（二）對政府整體利益是否有正面效用？最後才是（三）對現況有關的機關員工權益是否照顧周全？因此，在思考公共服務委外化的相關監督管理問題時不應該也不能將納稅義務人「邊緣化」，他們應該是「正宗」的主流監督者，因此允宜從如何強化使用者與服務接受人的「過程監督」、「充分選擇」、「消費者主權」等機制設置，讓民眾充分感受「政府是我們的」的公民參與氣候。誠然在應用以公私協力為基礎的委外化作為政府治理社會的重要工具過程，可能面臨相當程度的問題與環境，而其型塑的前提可能包括互惠的利益、交換的可能、有備選方案、有調節仲裁的領導者、政府有討價還價的能力等（Tam, 1998: 26-27）；而實務中出現的問題包括（一）行動者間的權力關係隱晦不明、責任不彰；（二）公共服務文化需要優先轉換，假使希望夥伴行動能有效率；（三）公私協力間的治理結構、技術及管理的挑戰需要一種新的資訊、溝通、預算與多元複雜系統（Susan and Taylor, 2001: 7-9）等，均值得持續關注暨謀求改善。顯示，「公私協力」不是一個結果，而是一個進行中的治理改造工程，永遠有改善精進的空間。



圖四：委外契約研訂與管理的流程

資料來源：施能傑、李宗勳（2003：156）

## 參考文獻

江明修、蔡金火、梅高文

1998 「再造公共性政府」，**中國行政評論**，第7卷第4期，頁1-54。

江明修編

2000 **第三部門：經營策略與社會參與**，台北，智勝。

行政院人事行政局

2003 **委外化標準作業程序**，政府業務委外管理與公私協力研習班講義（6.23~24）。

2004 **行政院組織改造「委外化」第一、二波優先推動個案辦理情形**，行政院人事行政局內部統計報告，未公佈。

行政院組織改造委員會

2003a **組織改造的五個小故事，攜手民間、邁步全球系列**，台北：行政院組織改造委員會。

2003b **政府組織改造在台灣（中英文對照）**，台北：行政院組織改造委員會。

李宗勳

2001 **社會資本與社區安全之關聯與發展**，**中央警察大學學報**，第39期，頁13-44。

2002a **政府業務委外經營的理論與實務**，台北：智勝。

2002b 「『全球化』、『社會資本』與政府再造－政府職能轉換的觀點」，**警政論叢**，第2期，頁135-166。

2003a 「『結構孔道』的理論初探與安全社區個案分析」，**警學叢刊**，第34卷第3期，頁171-204。

2003b 「新公共服務視野下行政法人化的未來走向」，發表於「**2003 國立社教機構永續發展研習計劃之博物館行政法人化**」座談會暨研討會，國立台灣史前文化博物館主辦（9.19-20），台東。

2004a 「『安全社區』視野與社區管理的關聯」，**公共行政學報**，第10期，頁25-62。

2004b 「警察與民主－程序透明與資訊公開觀點」，發表於「『**警察行政中立**』與『**檢警關係**』」學術研討會，中華警政研究學會及內政部警察法學研究

中心共同主辦（3.5），台北。

李宗勳、鄭錫鏞

- 2001 「知識經濟時代的新治理模式——歐陸新治理（modern governance）的觀點」，發表於「知識經濟與政府施政」學術研討會，中華國家競爭力研究學會主辦（4.14），台北。

李宗勳、黃一峰等

- 2003 建立政府業務委託民間辦理監督機制之研究，行政院人事行政局委託研究報告。

林水波、王崇斌

- 1999 「公民參與與有效的政策執行」，公共行政學報，第3期，頁175-202。

陳俊明、黃東益、陳敦源、蕭乃沂

- 2004 「官僚與公民參與：從商議式民主觀點看台北市政府的市民參與」，發表於「第一屆地方治理與城鄉發展」學術研討會，玄奘人文社會學院公共事務管理學系主辦（4.17），新竹。

張康之

- 2000 「論政府的非管理化——關於『新公共管理』的趨勢預測」，教學與研究，第7期，頁31-37。

翁興利

- 2003 「治理模式與委外決策之研究」，發表於「民主治理與台灣行政改革」學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦（6.21），台北。

施能傑

- 2004 政府改造的總體論述，行政院組織改造委員會委託研究報告初稿，未發表。

施能傑、李宗勳

- 2003 政府業務委託外包之決策模式、標準化作業程序及契約訂定之研究，行政院人事行政局委託研究報告。

莊國榮

- 2003 政府業務去任務化的積極意義，行政院組織改造委員會委託研究報告初稿，未發表。

詹中原

- 2002 「西敏寺政府再造與第三條路的黃昏」，國家政策論壇，第2卷第5期，



頁 128-129。

劉坤億、范祥偉

2003 「第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點談起」，*人事月刊*，第 216 期，頁 7-16。

Schmitter, Philippe

1995 「民間社會與民主的鞏固：有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，*國策雙周刊*，第 121 期，頁 1-3。

Adler, P. S. and S. W. Kwon

2002 “Social Capital: Prospects for a New Concept,” *Academy of Management Review*, 27(1): 17-40.

Brinkerhoff, J. M.

2002 “Public-Nonprofit Partnership: A Defining Framework,” *Public Administration and Development*, 22: 19-30.

Denhardt, R. B. and J. S. Denhardt

2003 *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Glendining, C., M. Power and Kir Rummery

2002 *Partnerships, New Labour and The Governance of Welfare*. Southampton: Hobbs the Printers.

King, C. S. and C. Stivers

1998 *Government Is Us*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Kooiman, J.

1993 *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (2<sup>nd</sup> ed.). London: Sage.

Koppell, J. G. S.

2003 *The Politics of Quasi-Government—Hybrid Organization and the Dynamics of Bureaucratic Control*. New York: Cambridge University Press.

March, J. C. and J. R. Olsen

1995 *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

Pollitt, C. and G. Bouckaer

2000 *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.

Pollitt, C. and Colin Talbot

2004 *Unbundled Government: A Critical Analysis of Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge.



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

Susan, B. and M. Taylor

2001 *Partnership Working: Policy and Practice*. Southampton: Hobbs the Printers.

Tam Henry

1998 *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. New York: New York University Press.

# The Effect and Value of Public-Private Partnership and Contracting Out: A Proceeding Governance Reform Job

Tzung-Shiun Li\*

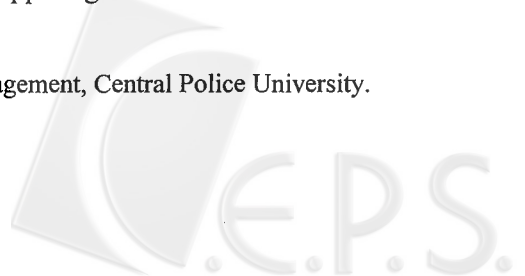
## ABSTRACT

Privatization or contracting out is the major value of our government reform. However, we now need to review and prompt whether the directions to those important steps are right and the most important thing that all tasks are to be carried out in right tone. Privatization is originally to prevent government monopoly any political-economic activities and different public affairs need different strategies to execute or provide. Dealing with public demand needs to integrate multiple resources which can satisfy their needs.

Global trend has an tendency to more democratize to deal with people's problem. To sum up, before government handle the legitimacy and resource to serve citizen, government is responsible to understand the demands of citizens. If we could invite citizens to join our discussion and planning, consensus is more easily to be construct, public program is more connected with core mission and public action is more energetic. This democratic governance concerns most about what government's management behavior in public affairs, including where to get resources, who and how to support goods and services. All

---

\* Associate Professor, Department of Administrative Management, Central Police University.



those things need to base on democratic principles.

Under globalizational influences, the critical to successfully meet this challenge, our government needs to make dramatically reform. At present government reform is not only to internalize administrative or reorganize, but also to downsize human resources to borrow some ideas from civil society's revitalization and creation, to banish bureaucracy to loose government potential and to change government's elemental inaction.

The purpose of this paper is not to challenge what is right or wrong for contracting out, conversely study which kind of privatization is a good way to contract it out. For what goal is? How to fitly take implementation tool? This paper will also study the reasons to prompt contracting out in future need what arguments and what performance level has to be accomplished? How to management and where to go after outsource transit? Especially, it helps to provide the new vision and deliberative arguments in public spheres.

**Keywords:** public-private partnership, contract out, privatization, governance

• 公共行政學報 • 第十二期 民93年9月

