

「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*

曾冠球**

《摘要》

在政府財政資源有限而民眾需求卻有增無減的年代，政府透過與民間組織合作共同生產財貨或提供服務，可謂是解決此一困境的策略手段，協力治理也因此成為當前公共管理的顯學。不過，一般公私合夥或契約管理文獻偏好站在「政府中心」立場，探討如何有效減低事前簽約與事後順服成本，其清楚點出了「廠商對政府所構成的交易成本」是夥伴關係不成功之歸因，卻鮮少有研究意識到「政府對廠商所構成的交易成本」同樣可能是協力失靈之關鍵，彷彿這類失靈來源絕大部分乃出自於「問題廠商」而非「問題政府」；縱使某種程度承認「問題政府」之存在，也是偏重在政府契約管理能力不足之討論，至於能力以外的深層障礙往往不是關懷重點。然而，公私合夥畢竟不同於傳統外包模式的運作邏輯，而是須以「雙

投稿日期：99年1月6日；接受刊登日期：99年3月30日。

* 論文初稿發表於2009年中國行政學會「民主政體與文官制度」學術研討會，台北：政大企公中心。本文接受國家科學委員會專題計畫補助（NSC 97-2410-H-032-017）而完成。本文承蒙台灣大學政治學系彭錦鵬教授於前述研討會上給予評論意見與鼓勵，以及本刊兩位匿名審查人寶貴修正建議，謹致謝意。此外，作者必須感謝政治大學公共行政學系陳敦源教授對本文「領導流動性」（leadership turnover）此一概念提供延伸閱讀文獻曾給予之協助。整體上，文責得由作者自負。

** 淡江大學公共行政學系助理教授，台灣電子治理中心研究員，
e-mail: frederickson2001@hotmail.com。

贏」作為努力目標，從這個角度出發，顯然唯有同時降低彼此雙方的協力成本，方有助於創造良好的治理績效，這也是相關文獻普遍著墨較少的地方。

本研究主要論點是：無論是「廠商對政府構成的交易成本」或「政府對廠商構成的交易成本」，兩者在影響協力結果的研究問題上皆應等量齊觀。基此，本文透過「臺北市民生活網公私合夥專案」的個案研究，探究後者亦即政府對廠商構成的交易成本，如何對協力結果造成不良影響。研究發現顯示，資訊廠商執行任務所牽涉的種種問題構成其可觀的交易成本，此並可進一步概念化為「政治上交易成本」（如民選行政首長更替、機關首長更替等）與「行政上交易成本」（如業務移轉、機關地盤、機關與既有後端廠商的封閉式合約關係，以及地方政府管轄權等）。據此而論，在日後公私合夥政策實務上，政府作為公私合夥的發動者，同時握有較多行政經驗與資訊優勢，不僅應作好政府中心的評估，還應設法將廠商潛在交易成本納入考量並妥善處理，如此才有助於這類協力專案的永續發展。

[關鍵詞]：電子化政府、公私合夥、協力治理、交易成本、政治不確定性

壹、前言

在政府財政資源有限而民眾需求卻有增無減的年代，政府透過與民間組織合作共同生產財貨或提供服務，可謂是解決這樣困境的策略手段（李宗勳，2004；Kettl, 1993; Salamon, 2002）。過去以來，政府與民間組織合作多半透過「外包」（outsourcing）方式進行，但近年來「夥伴關係」（partnership）的運用似乎日漸普及。從政策工具角度而言，儘管兩者都可泛稱為「公私合夥」（public-private partnerships），但概念上，兩者在政府與廠商之間互動內涵上仍呈現鮮明對比，特別是在契約誘因、制裁與監督機制方面有所差異（Van Slyke, 2009）。籠統地說，當政府與廠商之間的互動模式，如果係以「懷疑」與「競爭關係」為出發點，即傾向以「簽約外包」模式運作；相對地，若雙方互動趨向以「信任」與「協力」為基

礎，便是透過「夥伴關係」方式運作（Roy, 2003）。然而，無論是外包抑或夥伴關係，本質上皆為委託人運用誘因與監督機制，以確保代理人行為與行動能與其搭配的契約管理技術，差別在於兩者對於如何強化契約績效的看法與作法有別（Van Slyke, 2009; Hagedoorn & Hesen, 2007; Goetz & Scott, 1981），但如何有效落實公共契約的使命應該是共同關切的主題。

本研究公私合夥限定在狹義的夥伴關係，即公共管理者傾向以相互調適、協商、信任，以及長期關係等特徵，試圖建立與維繫政府當局與協力廠商之間的協力夥伴關係。基本上，這類長期契約導向的夥伴關係模式，其實早已廣泛應用在不同基礎建設（Grimsey & Lewis, 2004: 2-10），但電子化政府建設則是相對少見的應用領域。的確，早期公私合夥案例應用在電子化政府領域者似乎不多，但近來不少文獻指出夥伴關係遠比典型的外包模式，似乎更能滿足政府作為採購者的需求（Chen & Perry, 2003; Lee & Kim, 2005; Roy, 2003），實務上各國政府也逐步把公私合夥視為執行電子化政府的策略工具（Langford & Harrison, 2008; Sharma, 2007）。有鑒於當前台灣電子化政府計劃的蓬勃發展（行政院研究發展考核委員會，2007），以及議題顯著性與日俱增（江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂，2004；吳秀光、廖洲棚，2003；周韻采，2003；陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004；胡龍騰、曾冠球，2009；楊明璧、詹淑文，2005），然而，採取公私合夥的經營模式對於政府當局從事資訊化建設有否實益、能否產生倡導者期待的「綜效」（Jamali, 2004: 419）或「共同附加價值」（Klijn & Teisman, 2003: 137）迄今仍屬未知，且經驗研究尤其闕如，故本研究認為電子化政府公私合夥的應用潛力，似乎值得作為初探性研究的題材。

某種角度而言，由於電子化政府的計畫執行往往需要雄厚的財務資源，以及良好規劃、執行與評估能力，政府當局未必皆能仰賴其技術與能力來落實這類計畫，在此情形下，「夥伴關係」很自然成為全球政府執行電子化政府的策略選項之一。儘管如此，電子化政府的外包與夥伴關係運作模式仍有區隔，一如前述，在電子化政府夥伴關係下，政府當局必須與資通科技廠商分享權威、責任、財務資源、資訊與風險（Langford & Harrison, 2008; Sharma, 2007），故而，無論是在複雜性與關係緊密度上，都與政府獨立執行電子化政府計畫有別，更與一般勞務與財貨採購契約有所出入。整體而言，運用資通科技廠商的優勢，的確可以彌補政府條件不足，不過，這當非成功執行電子化政府計畫的保證，而是一連串挑戰的開始，這點可以從公私合夥或公共契約管理文獻的討論中洞悉。在公共治理過程中，政府角色固然重

要 (Peters & Pierre, 1998)，但包含廠商在內的利害關係人影響力也絕不容小覷 (Bovaird, 2005)，故關係經營遂成為新時代公共治理有別於傳統公共行政的核心議題 (Feldman & Khademian, 2002: 546-550)，而夥伴關係尤其強調政府與協力廠商之間相互調適與互信建立之重要 (Hagedoorn & Hesens, 2007; Van Slyke, 2009)。

遺憾的是，也許基於公共管理與公共行政學科本質的關係，相關討論多側重在如何有效減低政府當局的事前簽約，以及事後監督與制裁成本，亦即，針對賣方市場帶給買方政府的潛在交易成本進行系統性分析 (Domberger & Jensen, 1997; Parker & Hartley, 2003)，而一般公共契約管理或夥伴關係文獻，也多環繞在此等議題提出分析與對策 (Cooper, 2003; Cohen & Eimicke, 2008; Kettl, 1993; Van Slyke, 2009)，然而，本研究的出發點認為：良性的夥伴關係應該是「一個銅板拍不響」的問題，正如同良好的婚姻關係亦必然要由婚姻雙方當事人共同維繫才行。如果社會實體是多元的，單從買方政府角度提出的觀察與建議，對於夥伴關係的良性發展似乎只能提供部分解方，這是目前主流的論述方向卻有失偏頗，顯然唯有同時把廠商與政府之間交易所面對的協力成本，也納入整體評估範疇，才能針對真正公私合夥背後訴諸的「資源分享、責任分擔」之核心理念，獲得較為全觀而深刻的理解。這部分後文將透過「臺北市民生活網公私合營專案」的個案研究分析來闡述上述看法。¹

貳、文獻探討

一、運用公私合夥推動電子化政府

電子化政府泛指運用「資通科技」(Information, Communication and Technologies, ICTs)改善政府資訊與服務提供 (Marche & McNiven, 2003: 75; Yildiz, 2007: 650)。廣義上，電子化政府包含使用所有類型的資通科技，來促進每日政府行政。狹義上，電子化政府指政府應用資訊科技來生產與提供政府服務，以簡化並改善公部門與選民、企業以及利害關係人之間的交易關係 (Chen, Chen, Huang &

¹ 作者主觀認為成功的協力經驗具有「獨特性」，往往不易進行全盤複製，而失敗因素卻具有「普遍性」且較易避免，設若這種說法可以被接受的話，則如何從不成功個案中汲取某種教訓，自然是本研究價值所在。而方法論上透過此一失敗個案選取，恰可貼近或呼應作者試想表達的主張。

Ching, 2006: 24)。電子化政府可以視為政府再造一環，蓋有了網際網路這項強大溝通工具，政府部門運作將有機會從強調標準化、部門化的「傳統官僚典範」，過渡到強調網絡建立、外部協力，以及顧客導向的「電子化政府典範」（Ho, 2002）。

電子化政府的發展有助於強化政府對外溝通、參與和協力，此等對象包含公民、企業與其他層級政府，對於政府運作將可帶來正面影響（Reddick & Frank, 2007）。儘管 ICTs 導向創新快速擴散，公共服務輸送管道持續產生變革，但電子化政府施為的失敗率並不低（Contini & Lanzara, 2009; Heeks, 2003）；近期聯合國一項調查結果也顯示，全世界政府正朝電子化政府方向發展，但整合程度上仍有很大努力空間（UN, 2008a）。換言之，儘管許多政府當局網站早已設立「單一窗口」（one-stop services），提供集中式便民服務，但這並不表示電子化政府的典範移轉已悄然完成。相反地，典範能否成功移轉，除了得克服資通科技的技術挑戰外，亦有賴社會經濟與組織因素的配合（Ho, 2002；吳秀光、廖洲棚，2003），更要滿足民眾的偏好與期望（楊明璧、詹淑文，2005；江明修等，2004）。在此情形下，政府網站若要嘗試與民間商業入口網站的績效並駕齊驅（周韻采，2003），藉由與民間資通科技廠商協力或許是一項可能的策略途徑。

事實上，公私合夥的制度安排早已出現一段時日，以發展中國家為例，公私合夥之所以盛行，無非為了改善公部門績效、削減服務成本、強化競爭，以及減少財政緊縮帶來的衝擊（Jamali, 2004: 417），只不過近年來這股風潮也吹向電子化政府領域，由於電子化政府的執行往往會遭遇一些路障，包括：欠缺財務資源、欠缺技術與軟性技能，難以獨立與變遷中的新經濟並駕齊驅，以及欠缺獎勵執行者的誘因等（Sharma, 2007），故而，公部門與優秀資通科技廠商建立夥伴關係，將有助於服務創新、風險分擔、削減成本，以及增進政府計劃與服務的品質。不僅如此，證據也顯示，1990 年代之後外包專案逐漸由契約轉變為夥伴導向的關係，資訊系統外包不再是單純的買賣關係而是一種夥伴關係，學者甚至認為，在電子化政府領域中，政府與資訊廠商若能維持夥伴關係可能會比傳統外包模式為佳（Chen & Perry, 2003; Lee & Kim, 2005; Roy, 2003），易言之，公部門宜採取夥伴關係之策略途徑來管理資訊科技外包之安排。

對本研究而言，這樣的夥伴關係是指「政府當局運用 BOT 安排，由民間廠商對電子化政府專案承擔起設計、建設與營運之責任，但契約期滿後相關控制權與所有權則移轉給公部門」。必須澄清的是，電子化政府夥伴關係和傳統服務或財貨採

購契約本質上有很大區別，基本上，前者屬於一種多年期的協力夥伴關係，必須同時兼顧公共政策目標與私部門目標之實現。在夥伴關係的安排下，風險不再全然被視為是負面的反而是一種契機，尤有甚者，「不完美契約」(incomplete contract)也是採購過程中無可避免的，契約各造應該善用其彈性優點；相對地，後者主要檢視廠商所提供的財貨或服務有否符合原先的契約規範，此乃典型的委託人與代理人監督關係之探討範圍，在此情形下，如何以標準化契約達成確定性和降低風險，便成為傳統採購模式所致力達成之目標(Langford & Harrison, 2008: 399-403)。兩者相較之下，學者認為傳統採購模式著重於過程導向，強調成本最小化、風險規避，以及競爭最大化，而電子化政府的技術與認知架構，可能無法在傳統過程內部獲得有效管理，透過夥伴關係方式經營則較為理想(Chen & Perry, 2003; Roy, 2003)。總結來說，從傳統契約過渡到夥伴關係之運作，主要反映在複雜性或不確定性、風險、成本分擔、信任、承諾、協調性之遞增(Roy, 2003: 395-396)。無疑地，這是停留在理論或概念層次的觀點，有關電子化政府夥伴關係的實際表現，是否真如上述理論或政策宣稱般地理想，本研究視為一個未知領域有待深究。

綜合上述，電子化政府推動過程充滿了各式挑戰，特別是在進階的整合服務提供上(Contini & Lanzara, 2009; UN, 2008a)，公部門基於各種現實因素往往邀請民間廠商共同參與電子化政府的建設，過去政府當局普遍採取資訊委外策略，近年來學者們則建議公部門應以「夥伴關係途徑」來推展電子化政府服務(Chen & Perry, 2003; Lee & Kim, 2005; Roy, 2003)，事實上，全世界政府也逐步把公私合夥視為執行電子化政府的策略選項(Langford & Harrison, 2008; Sharma, 2007)。儘管如此，相較於其他公共建設(特別是交通建設)來說，運用公私合夥途徑來推動電子化政府相關建設，畢竟仍屬於一項新興政策與管理實務，諸多問題也尚待釐清，特別是：如何建立夥伴關係的管理架構、尋找正確夥伴與作好正確的夥伴關係安排、在網絡關係底下進行夥伴關係管理，以及電子化政府夥伴關係的績效評估等(Langford & Harrison, 2008: 393)，這顯示新興政策工具與既有官僚組織制度、文化，以及相關人員認知與能力等，可能還存在許多磨合空間，電子化政府夥伴關係的相關問題因此值得進一步探索。在欠缺公部門專屬的資訊科技夥伴關係之理論下，學者甚至建議我們宜多檢視「電子化企業夥伴關係」(e-business partnerships)策略聯盟得以有效運作之關鍵因素，進以作為公部門管理電子化政府夥伴關係能力建立之參考(Langford & Harrison, 2008: 412)。總結來說，這突顯電子化政府的推動與執行本身即存在某種挑戰，如今運用公私合夥途徑將衍生更多協

力挑戰，遺憾的是，迄今為止國內、外這方面的研究成果卻非常有限，本研究試圖透過個案研究以洞悉問題所在。

二、協力治理下的公私部門合作關係

由於社會與公共問題日益複雜，無法再單獨仰賴政府力量解決一切問題，在此情形下，協力安排或許有助於緩解這類問題，故而「協力治理」（collaborative governance）成爲近年來公共管理的熱門研究議題之一。儘管如此，在看似新概念的背後，若追溯其發展根源，協力的概念其實是延續數十年前「府際關係」與「政策執行」之研究成果，且公共管理者推動協力實務也早已行之有年（O'Leary, Gazley, McGuire & Bingham, 2009: 3-4），基此，協力治理可謂是針對既有現象重新包裝產生的詞彙。

定義上，協力治理是一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的利害關係人共同參與的集體決策過程，這樣的過程具有正式性、共識取向，以及深思熟慮之特徵，旨在制定或執行公共政策或管理公共方案或資產（Ansell & Gash, 2007: 544）。從政策管理角度出發，當政府選擇不同於過往的治理工具與遊戲規則，特別是以所謂的「間接工具」來取代傳統的「直接工具」，並授與民間組織某種裁量權，方才發展出公私部門協力治理之關係（Salamon, 2002）。在公私合夥世界裡，利害關係人主要包括政府、廠商與服務對象；政府當局試圖藉由有效的制度安排，以提供最佳的公共財貨與服務。由於不同政策工具「各自有其操作程序、技能需求、輸送機制，並產生不同的政治經濟」（Salamon, 2002: 2），故而，選擇不同工具乃意味著以「不同的可指認方法來結構化集體行動，以利公共問題的處理」（Salamon, 2002: 19）。政府當局藉由公私合夥這項政策工具運用，固然塑造政府與企業之間的資源交換網絡（Goldsmith & Eggers, 2004: 10-14），然而，公私協力網絡建立與最終期待創造的「協力綜效」之間（Daley, 2008），終究可能存在一些鴻溝，故如何縮減落差便吸引相關研究者的目光（Agranoff, 2006; Bingham & O'Leary, 2006; O'Leary & Bingham, 2009）。

學者 Bingham 與 O'Leary（2006）就表示，在協力公共管理、公民參與和衝突解決、共識建立之間存在「失落整合」的問題，這背後意義在於：成功的協力治理定當面臨若干挑戰，除非我們能夠嚴肅面對、管理與化解行動者之間本質衝突的問題，但遺憾的是，這方面迄今學界重視程度仍有所不足，因此協力治理很容易流於空談。基本上，透過協力治理途徑，公共管理者有機會與利害關係人發展出良性互

動關係、集體學習，以及問題解決形式，此乃協力治理之最大優勢；但反過來說，協力治理不是發生在社會真空狀態下，有權力的利害關係人可能操弄過程，或者，公部門有時也未必具備真正的協力承諾，阻礙真正協力活動的推行（Ansell & Gash, 2007: 561）。由於強調集體決策，因此，協力治理實務隱含可觀的時間與財務成本，以及失敗風險與機會成本（Booher, 2004: 42-43）。尤有甚者，協力治理隱含的價值，也可能與現存的政治與官僚風格格格不入，導致協力治理過程充滿變數，茲申述如下：

公共組織在上一世紀經歷許多變革，但其仍奠基在韋伯式遺跡上，強調清楚的層級秩序、資深官員之間權力集中，有嚴格規則與管制措施的正式結構、有限的溝通管道、創新與變革幅度受限…，此等理念似與協力理念所著重的協商、參與、合作、自由與不受拘束的資訊流、經由妥協達成的協定與相互理解，以及權力與資源朝向公平分配和再分配的特徵大異其趣（Vigoda, 2002: 529）。

亦有論者呼應表示，不僅層級節制傳統與當今環境需求有所脫節，且政治象徵主義背後分權與制衡設計之影響力依舊猶存，導致了新時代的協力途徑與傳統上政治對待公共行政的「象徵導向指令」（symbol-driven imperative）之間有所衝突（Kettl, 2006: 17）。總括而言，協力治理往往牽涉不同行動者，彼此各有其目標與利益，致使協力任務實際執行過程格外費事。若公共管理領域中組織間協力は無可避免的，治理績效很大程度似乎取決於公部門能否做好衝突管理工作，特別是，協力的公共管理者宜先行具備某種跨域協調能力，方能應付這類協力挑戰。換言之，協力治理突顯出跨部門合作是一項艱鉅任務。

三、公私合夥對廠商構成的協力成本

有關「資源導向觀點」（resource-based view）、「資源依賴理論」（resource dependence theory），以及「交易成本理論」（transaction cost theory）等觀點，經常被用以分析組織間協力關係的形成與維繫（Alexander, 1995; Alter & Hage, 1993; Javalgi, Dixit & Scherer, 2009; Sullivan & Skelcher, 2002）。² 這些理論分別從「資

² 資源導向觀點聚焦在行動者內部資源與能力之分析，其主張任何策略方針取決於行動者（如政府或廠商）資源的價值創造潛能，行動者則是透過汲取與發展競爭性利益所需的資源以極大化長期獲利。其次，資源依賴觀點關注行動者的外部環境，強調行動者適應

源攫取」、「資源流向控制」，以及「降低交易成本」角度出發，對一般協力夥伴關係形成及其運作提出洞見，而許多公私合夥或公共契約管理的文獻也深受其影響，有必要討論如下。

協力網絡之建立通常基於組織間資源交換的需求，惟資源依賴論所關注的「權力不對等」問題，較常見於一般優勢組織與弱勢組織之間協力關係（陳端容，2002），而政府部門掌有公權力與龐大資源固然可被視為某種優勢組織，但因協力關係而導致對廠商資源依賴之風險，亦非完全不可能發生，特別是當政府面臨到「只此一家，別無分號」的競爭匱乏窘境，勢必限縮了政府採購能力，也影響公共價值的創造，這是學者 Kettl（1993）早年從「市場失靈」角度，對公私合夥安排抱持過度樂觀人士所提出之警語。公共管理者應該審酌服務市場條件是否有利於契約化，當市場不夠健全卻勉強推動契約化，政府很可能會得不償失（Brown, Potoski & Van Slyke, 2006: 329）。

交易成本理論假定交易受生產經濟學所決定，而組織是運用最有效率交易機制的經濟行動者；組織的主要目標是選擇適當治理結構處理交易以經濟化交易成本（Williamson, 1996），而所有阻礙界定、監督或執行一項經濟交易的費用皆可稱為交易成本。基此，簽約過程的首要任務乃政府應否生產與提供財貨與服務或應否出資生產與服務提供之決定（Brown & Potoski, 2005）。其後為了達成「目標調校」（goal alignment），公共管理者必須草擬契約以誘使賣方順服契約條款，同時，也要清楚設計賣方將承受的監督、評估與課責機制（Van Slyke, 2009: 138），但實務上，政府當局往往無法有效克服契約管理的挑戰，諸如：高估或低估簽約者執行任務所需資源、利潤不足或超額、不當或過時的績效衡量以及溝通績效數據的系統不足、稽核績效報告的方法不完全、將績效數據納入政府與簽約者決策的方法不當，以及契約誘因的條款不佳或不當等問題（Cohen & Eimicke, 2008: 134-139）。

環境不確定性，以及積極管理或控制資源流向之必要性。根據 Pfeffer 與 Salancik（1978; 轉引自 Javalgi, Dixit & Scherer, 2009: 4），有兩項因素決定了一個組織對其他組織的依賴。第一個理由是聚焦在生存資源的策略重要性，或是某些資源對處在高度競爭與不可預期環境中運作的組織之重要程度。第二個理由是另一組織控制資源的程度。最後，不同於前述對交易價值創造或交易關係扭曲之關注，交易成本理論乃聚焦於降低成本問題，特別是處理有關「自製或外包」（make or buy）的決策問題。當行動者選擇外包或自行生產財貨與服務時，單獨市場價格並非顯著因素，行動者將平衡生產成本（自製決定）與外包交易成本之節省金額。

以交易成本經濟學的術語形容，當政府與廠商之間交易項目與過程面臨到所謂的「事前品質的無可簽約性」（*ex-ante non-contractability of quality*）、「契約不完全性」（*contractual incompleteness*），以及「設備資產所有權（*ownership of physical assets*）歸屬於政府」等情形，皆可能影響廠商的付出與努力，進而干擾公共契約使命之達成（Domberger & Jensen, 1997）。在資訊科技領域裡，學者也提議將「任務複雜性」（*task complexity*）、「可競爭性」（*contestability*），以及「資產專屬性」（*asset specificity*）等三項因素納入評估架構（Globerman & Vining, 1996）。³ 簡單的對比是，倘若一項交易具有低度任務複雜性、高度可競爭性與低度資產專屬性之特徵，相較於高度任務複雜性、低度可競爭性與高度資產專屬性而言，前者遠比後者更適合採取外包策略。這背後意義在於，公共管理者若能選擇適當的治理結構，將可省去不必要的簽約、執行、監督與控制成本。

由上討論可知，有限理性與驗證及資訊限制促使交易成本增加，這導致欲有效率地配置契約上行動者所有未來權變性義務頗為困難（Hagedoorn & Hesens, 2007: 345），故而，聰明組織在認清法律契約的限制後，可能轉而與服務提供者建立彈性夥伴關係，⁴ 果為如此，先前外包模式下的「交易契約」（*transactional contract*）將隨之過渡到協力導向的「關係契約」（*relational contract*），⁵ 而一般論者也把這樣的關係契約視為長期契約參與（Goetz & Scott, 1981: 1091）。但長期契約對政府部門並非沒有風險，Bloomfield（2006: 400）就表示，以地方政府層級而言，長期契約的挑戰可能減損成功的執行，除非我們能夠正視這類創新契約途徑之缺陷，並在專業知識、契約管理能力，以及治理結構方面予以有效提升。

無論是短期或長期契約關係，本質上皆為委託人運用誘因與監督機制，以確保代理人行為能與其搭配的管理技術，但多數文獻似乎環繞在市場不完美、政府締約與監督能力不足等議題之探討，及其可能引發協力失靈或公共利益遭受傷害之分析

³ 基本上，任務複雜性是指明確化與監督交易條款與條件之困難度。被簽約活動的可競爭性程度可能影響投機主義成本。至於契約所要求購入的資產能否作為其他用途也可能導致投機主義風險，上述三者決定了談判與投機主義的成本。

⁴ 誠如 Williamson（1996）指出，「不完全契約」（*incomplete contract*）是一種治理結構，由於無法預期的權變性，如交易成本沒有一造可知悉或加以控制，其認可事後契約執行各造之間合作與調適的需要，不論是突發性或意圖性。換言之，由於認知到契約某種程度是不完全的，彈性對於契約關係治理很自然扮演重要角色。

⁵ 在傳統契約裡，行動者一般能夠將績效標準化約為明確的特定義務。相反地，關係契約創造獨特的、互依性關係，蓋未知的權變性或必要回應的複雜性，可能阻礙了精確績效標準的明確化（Goetz & Scott, 1981: 1092）。

(Bloomfield, 2006; Brown et al., 2006; Cohen & Eimicke, 2008; Cooper, 2003; Goldsmith & Eggers, 2004; Kettl, 1993; Van Slyke, 2009)，強調應慎選或「有節制地」(disciplined)運用這類契約工具(Cordella & Willcocks, 2010: 82-83)。換言之，也許基於公共管理與公共行政學科本質的關係，一般公私合夥或公共契約管理的文獻偏好從「政府中心」立場，探討如何有效減低事前簽約，以及事後順服成本，其清楚點出了「廠商對政府所構成的交易成本」是夥伴關係不成功之歸因，卻鮮少有研究意識到「政府對廠商所構成的交易成本」同樣可能是協力失靈之關鍵，彷彿這類失靈來源絕大部分乃出自於「問題市場」、「問題廠商」而非「問題政府」；縱使某種程度承認「問題政府」之存在，亦多半偏重在政府契約管理能力不足之討論，至於能力以外的深層障礙，特別是制度、結構與政治問題往往不是關懷重點，但本研究認為這樣的論述方向可能不夠完整。

事實上，「政府對廠商構成的交易成本」似乎不容小覷，這包括事前承諾與事後履約能力。尤其在電子化政府政策推動上，政府被劃分為若干競爭性機關與管轄權的事實(Peters, 1989: 188-189)，多少限制了政策制定者鼓勵官僚人員通力合作推動科技創新之能力，致使電子化政府成果難有大躍進可能(West, 2004: 16)。許多研究也指出，阻礙 ICTs 有效發展的因素往往不是來自於落伍的科技，亦未必來自於無效率的標準環境，而是來自於特定政府層級內部與不同層級機關之間的誤解與曖昧，或規範落差與不一致，以及更普遍的日積月累所形塑之官僚制度與實務。⁶除了制度與結構問題對政府履約能力構成隱憂外，廠商所面臨的「政治風險」無疑也是一大變數，例如：政府可能只圖「風險移轉」(risk transfer)，卻未善盡責任分擔的義務(Goldsmith & Eggers, 2004: 140; Kumaraswamy & Zhang, 2001)；政府偏好單方介入並修改規則(UN, 2008b: 37)；抑有進者，當政府領導職位出現異動，原先承諾事項將無法充分兌現(Clingermayer & Feiock, 1997:

⁶ 有關這方面的相關論點，如 Contini 與 Lanzara (2009: 1-2) 認為，執行問題與陷阱以及官僚程序與制度架構所顯現的廣泛制度惰性，致使「線上單一窗口政府」模型仍是個遙遠理想。Luna-Reyes 等人(2007)發現，許多政府系絡下的制度與行政結構，僅提供了單一機關的運作誘因，方才產生所謂的 stove-pipe 系統。Lanzara (2009) 表示，有關 ICTs 基礎建設若能適當運作，必須鑲嵌在複雜的制度環境中，確保某些制度互通性成功獲得多元機關的允諾。同樣地，Fountain (2001: 201) 主張，網際網路只不過鞏固了既有制度結構，以致於在提升效率、節省成本、整合服務，以及政策問題解決能力等方面，仍有諸多改善空間。Homburg (2008: 7-8) 相信，科技與鑲嵌在資通科技的轉變潛能，很大程度將受到公共行政價值、規範、規則、信念與不假思索的假定所形塑，這些論點大同小異，深值電子化政府相關政策或方案推動者參考。

231)，這尤其是一大問題。

由於政治過程的動態不一致性，⁷ 廠商對於政治上漫天喊價的風險難免心生畏懼，這項問題若無法有效解決，恐促使廠商對特定資產的投資裹足不前。⁸ 對此，當權者可提供廠商某些「抵押物」(hostage)，或藉由「罰款」和「補償」等「事後保障措施」(ex post safeguards)，以強化政府忠實履約之誠意(Dixit, 1996: 57)。然而，光憑藉上述作法可能未必足夠，蓋從社會衝突觀點出發，這種因政權更迭導致特定政策產生變革，其未必是朝對廣大社群皆為有利方向前進，反而可能是基於黨派或團體之私而決定改弦易轍，設若情形是這樣的話，則先前為了平衡雙方專屬性投資而作的安排，就未必能收到多少實效，這意味著經濟利益的「不對盤」(misalignment)多少限制「政治上寇斯定理」(political Coase theorem)的可應用性，⁹ 也突顯在一般公共政策世界裡，「分配衝突」問題可能更勝於所謂的「效率考量」(Acemoglu, 2003: 648)。顯然地，政府當局承諾問題造成了「政治不確定性」，其構成所有政治交易的核心，但也不折不扣地傷害了廠商與政府之間的經濟交易。反過來說，如何設法降低廠商對長期契約生變的威脅，便成為政府當局激勵廠商投資行為的關鍵課題，而解鈴還需繫鈴人，當權政府必須設法作出更多「可信承諾」(credible commitment)，才能實質穩定廠商對政府的投資信心。

綜合上述，公私合夥畢竟不同於傳統奠基在主從關係基礎上之外包關係，強調須以「雙贏」作為努力目標(Kumaraswamy & Zhang, 2001: 204; Vining & Boardman, 2008: 18)。從這個角度出發，顯然唯有同時降低公、私部門雙方對彼此構成

⁷ 對此，學者 Moe (1990; cited from Horn, 1995: 17) 就表示：「儘管今日運用公共權威這項權利掌握在現任官員手中，但其他具有不同或反對利益的政治行動者明日可能掌握這項權利，政策和結構的合法控制權也將隨之更迭。是以，無論當今權威當局產生了什麼，都有可能被明日的權威當局顛覆或全然破壞——這是相當合法的，且毋需負擔任何的補償。」

⁸ 資產需求愈趨專屬性，無論是採購方(政府)或供給方(廠商)都可能陷入彼此的投機主義行為。換言之，廠商面臨的風險並不見得亞於買方政府。

⁹ 根據「政治上寇斯定理」主張，如果產權清楚界定且不存在交易成本，縱使社會存在各種不同的需求與需要，政治與經濟交易仍將創造出一種能夠達成最佳結果的制度。然而，實際情況並非如此，既有證據顯示社會經常選擇無效率的制度，且缺乏強烈的政治與社會力量促其重返效率正軌，何以如此呢？有學者認為，政權的配置創造了一個「固有承諾問題」(inherent commitment problems)，而政權的基礎往往源自於不同社會團體之間利益衝突，握有決策權的政治人物醉心於極大化個人報償，而非整體產出或社會福祉，加以掌權者不能恣意放棄權力行使，否則將遭受日後支持者的懲罰，因而損及達成有效率結果之可能性(Acemoglu, 2003)。

的協力成本，方有助於創造出良好治理績效，這是一般公私合夥或公共契約管理文獻著墨較為不足之處，也忽略了當前公共治理思潮中「重視利害關係人」或「關係經營」的根本精神（Bovaird, 2005; Feldman & Khademian, 2002）。換言之，從外部市場往內看的觀點，或可開啓檢視公私協力何以失靈的另一扇窗。總結來說，**本研究主要論點在於：無論是「廠商對政府構成的交易成本」或「政府對廠商構成的交易成本」**，兩者在影響協力結果的研究問題上皆應等量齊觀，基此，本文試圖透過「臺北市民生活網公私合營專案」的個案研究，探究後者亦即「政府對廠商構成的交易成本」，如何對於公私合夥的協力治理構成負面影響。

參、研究方法與個案簡介

一、研究方法

如前所述，各國推動電子化政府相關建設普遍面臨到財務困窘問題（Sharma, 2007），台灣過去以來多採取「委外模式」推動（行政院研究發展考核委員會，2007），但有愈來愈多研究顯示，資訊科技宜以「夥伴關係模式」推動（Chen & Perry, 2003; Lee & Kim, 2005; Roy, 2003），如此才能透過長期互動，來克服資訊不對稱問題，以至於資訊科技與服務需求日新月異下的風險分擔問題。在此情形下，未來電子化政府領域中，民間資訊科技廠商仍將扮演重要角色，且政府與這類廠商之間關係也可能更為緊密。

本研究認為成功的公私合夥不應該只有考慮到資源交換的利益，還必須同時降低交易過程的成本，但這類成本不見得來自於市場不完美或廠商道德風險所引起，也未必來自於政府契約管理能力欠缺所導致，尚可能是政府制度或行為本身存在某種缺陷，才會導致夥伴關係無法獲得有效運作。由於本研究旨在尋求解釋，即回答有關「為什麼」而非「是什麼」的研究問題，加以洞悉事件來龍去脈（系絡因素）對於研究問題的解答甚為重要，故選擇個案研究途徑不失為一種適當的研究方法（Yin, 2003）。基此，選擇「臺北市民生活網公私合營專案」的個案，不僅吻合這樣的問題意識，亦適合作為初探性研究題材。

其次，該專案本身也是台灣第一個電子化政府領域的 BOT 專案，對於日後促進公私合夥這項創新工具在電子化政府領域的應用與擴散，也恰可作為一個試探題材。此外，臺北市政府資訊建設與公務人員水平堪稱台灣地方政府之最，但啓人疑

竇的是，爲什麼專業水平頗高的政府當局卻無法享受到公私合夥安排帶來的效益，也背離當初政策宣示的預期結果，究竟是概念本身出現問題？抑或是執行層次出現問題？若係屬後者，又是執行過程哪些環節出現問題？綜合上述，儘管這並非是一個成功個案，但仍具有高度檢視的意義與價值，因此，透過本研究不僅可以診斷其失敗關鍵因素，以作爲日後中央與地方政府電子化政府相關計劃的推動借鏡，更重要的是，此個案將可充分回應本研究關切的理論問題。

本研究選擇「鑲嵌的單一個案分析」(embedded single case-study analysis)來探究公私合夥背後的複雜現象。由於個案研究法強調被觀察對象與其系絡密不可分，故而「鑲嵌」一詞反映在研究過程所牽涉的多元分析單位，就本研究而言這至少包括：(1) 專案小組；(2) 整體營運計畫與細部增值服務計劃；(3) 相關業務機關。專案小組來自於市府主辦機關、協力廠商，以及顧問廠商代表。其次，整體營運計畫與細部增值服務計劃來自於協力廠商依照契約書相關規定，定期所應達成的績效指標，以及相關增值服務計劃之項目。最後，相關業務機關係指協力廠商依照增值服務計劃書的規劃方向，委請市府當局協調府內機關同意進行資料庫介接，以便成功推動特定增值服務項目(詳後述)。由於此等業務協調機關頗多，但不見得所有機關都涉及爭議事件，故策略上，本研究刻意挑選其中兩項複雜性、爭議性較高之增值服務計劃項目，¹⁰ 針對背後牽涉之機關進行細部訪查。就此而言，選擇此等機關作爲次級分析單位，將有助於本研究進一步洞悉專案推動過程的特定事件，以補強專案小組成員一般性觀點之不足。

本研究運用深度訪談與次級資料分析二種方法來收集資料，期間始 2008 年 10 月至 2009 年 6 月止。前者主要針對專案小組成員與相關業務機關代表，運用半結構式訪談題綱來收集資料，以作爲本研究的主要資料來源。至於訪談對象包括了所有曾參與本專案的重要利害關係人，包括：市府當局首長、中階主管，與承辦人員，以及協力與顧問廠商之中、高階主管，以上受訪人員合計 15 名(請見下表一)。

¹⁰ 此即「汽燃費與交通違規罰緩」與「築巢計畫」，請參見後文個案分析內容。

表一 受訪者名錄

代號	位階	所屬單位	研究分析單位
F1	專案經理	協力廠商	專案小組
F2	處長		
F3	協理		
F4	總經理		
C1	協理	顧問廠商	
C2	專員		
G1	承辦人員	市府當局	
G2	承辦人員（二名）		
G3	承辦人員		
G4	中階主管		
G5	機關首長		
G6	機關首長		
G7	中階主管		
G8	中階主管		
			業務機關

資料來源：本研究。

由於組織間協力是多層次關係，不同層級人員隨角色差異往往發展出不同觀點，儘管渠等看法略有差異，但最終仍不脫離各部門立場與利益之延伸，藉此尋找出代表性觀點並不困難，故而，本研究得以針對受訪者之間較具共識的談話內容，且為精華的文本進行資料擷取和引述。換言之，本研究所歸結出來之影響因素，至少是公、私部門各兩位以上受訪者（並以高階受訪者列為優先參考意見）的共同觀點，因此，這樣得出的結論至少可以規避掉單一部門的偏頗立場，同時也增強資料的內在效度。其次，藉由過往工作職務之便與當前研究領域的關係，研究者本人得以與上述公、私部門相關受訪者建立私人情誼，這類直接或間接的「社會連帶」的確有助於雙方開誠佈公地進行意見交流，從而確保訪談過程的資料收集品質。此外，過去的共事經驗也帶給研究者本人不少參與觀察機會，此舉將可避免不當的資料詮釋（如斷章取義、妄加論斷），進而有助於增強資料的外在效度。

有關次級資料分析法部分，本研究主要是針對本專案的契約書、公文書、會議紀錄、施政報告、新聞稿，以及議會公報等文件進行閱讀與分析，以為佐證資料來源。有關新聞稿、議會公報部分，乃分別透過臺北市政府網站（市府新聞稿專

區)、臺北市議會網站(議會公報專區)輸入關鍵字尋找,其餘資料多透過專案小組與業務機關代表請求提供,並以契約書、施政報告之資料收集最為完整,其將可輔佐訪談資料之不足,特別是當受訪者重要談話內容,若能進一步從次級資料中獲得支持,將可確認此等資料與真實相符之程度。本研究即藉由多資料來源與「三角論證」(triangulation)以試圖降低可能的研究偏見。

二、個案簡介

(一) 規劃緣起

「臺北市民生活網」(以下簡稱新市民生活網)為臺北市政府(以下簡稱北市府)資訊政策「網路新都」重大施政計畫之一環。為增進市民福祉、充實市民生活內涵,同時提升城市競爭力,北市府自 1999 年以降,開始推動「網路新都」綱要計畫,並陸續完成「市民九大生活網」與「市民 e 點通」等便民服務網站建置,以落實「流程改造」、「服務改造」施政目標。有鑒於民眾對前述便民服務網站缺乏使用誘因、線上申辦服務未能整合,以及網站資訊未能即時更新等問題,導致上述網站使用率始終未臻理想(只有 6.6%),轉而促使主辦機關投入新型態 G2C 電子化政府服務的規劃。

基本上,建構以市民為導向的 G2C 電子化服務,是北市府多年來推動電子化政府的核心工作,在既有基礎上進行更新與調整,自當是較為立竿見影作法。為整合原有九大生活網,有效運用市府資訊資產,提供市民食衣住行育樂等各類生活資訊,以及多元化的線上加值服務,研考會對於新市民生活網之建置營運策略上,決議採取 BOT 方式委託民間企業辦理,期藉由市場力量,導入民間企業之經營效率與彈性,結合市政資源與民間資源,建立切合民眾生活需求,且兼具市政及企業服務之便民網站。

申言之,為改善前述便民服務網站使用率低落問題,主辦機關乃致力於落實「電子服務」概念,試圖將既有網站架構及服務內容加以重新設計。初期工作乃聚焦於上述二網站的系統整合,以提供更完整的便民服務。對此,研考會特別徵求「臺北市政府市民生活網暨市民 e 點通網站委託專業服務」,針對有關市府資訊資產清點、原有九大生活網整合建置、服務加值,以及委託營運等面向,所可能涉及到的技術、財務、法務與服務加值等問題,預先提出專業建議,並協助未來整合建置案的委外作業事宜。

前置作業近一年的「『臺北市市民生活網暨市民 e 點通』委託整合建置暨營運案」，待其規劃成熟後即上網公告，本案於九十四年底經公開採購程序，評選出優先合作廠商，北市府與該廠商因而簽訂合作契約。整合後之新市民生活網於九十五年六月一日起對外上線，此後民眾可藉由新市民生活網之單一入口，獲得臺北市相關生活資訊，以及水費、停車費繳費等加值服務外，亦可在整合後的新市民生活網「e 點通申辦」區，申辦各機關之人民申請案件。

由於在電子化政府領域中，本案以 BOT 方式經營網站於國內尚屬先例，而其牽涉專業知識之廣，更非一般採購案所可比擬。有鑑於此，為因應後續執行過程可能面臨之挑戰，推動機關除成立各級工作小組，又再度徵求顧問諮詢廠商，就本案後續涉及的服務規劃、專案管理、資訊作業、法律問題、財務分析及行政協調等事宜，提供政府部門專業諮詢建議，並協助推動機關就協力廠商所提交之文件，進行先期審查，以減低可能的交易風險，足見其工程之浩大。

按合約規定，本案委託期限為期 7 年，背後乃著眼於協力廠商財務上損益平衡而作的安排。得標廠商可針對北市府所開放的資訊資產進行加值，此舉除了提供更多便民服務資訊外，也是廠商收益的重要來源。根據研考會與顧問廠商事前評估結果，北市府可開放加值的資訊資產繁多，¹¹ 初估 7 年所創造的經營價值至少超過新台幣九千萬元。

由於本案係開放北市府各機關資訊資產，提供協力廠商作為加值服務來源，北市府則收取一定比例之公共回饋金。為健全公平完善之督導管理機制，保障北市府和市民權益與公共利益，推動機關特別設置「臺北市市民生活網管理委員會」。由於本案規模之大、運作複雜，推動機關除了每週定期召開專案會議，由各局處指派代表參與運作事宜外，專案會議下尚依據不同應用服務面向，以及其他功能別（如網站技術、原有九大生活網移轉）等，再細分為若干工作小組。官方文獻顯示，本案初期（九十四～九十五年）階段，推動機關與協力廠商、相關機關所召開的協商會議，便高達上百次之譜。

¹¹ 有關市府資訊資產加值項目，至少包括：觀光旅遊資訊、休閒網資訊、醫療知識庫與醫事機構、文化活動資訊、停車場資訊、停車繳費資訊、大眾運輸工具資訊、大眾運輸系統即時資訊、路況即時影像資訊、地標資訊、臺北市政府地理資訊圖資資訊、門牌號碼位置資訊、市府活動訊息資訊，以及公告地價或現值資訊等。

(二) 建置效益

在新市民生活網上，北市府所提供的資訊服務有以下三類：(1) 一般便民資訊：指民眾毋需付費，上網即可瀏覽之資訊，此部分資訊來源，主要仰賴原有九大生活網之資訊內容，並由得標廠商進行擴充；(2) 線上申辦服務：提供市民線上申辦服務，以「e 點通申辦」平台作為市民網路申辦單一窗口，得標廠商得就線上申辦項目提供全程式服務方案；(3) 線上增值服務：得標廠商運用北市府同意開放的資訊資產，自行規劃建置與提供，得標廠商可收取資訊服務費。¹²

電子化政府已成為當代政府管理潮流，且隨其理念內涵不斷充實，電子化政府已從早期單純的「公共事務管理」，轉變為「公共服務創新」，以至於「公共價值的創造」(行政院研究發展考核委員會，2007)。北市府整合運用原有九大生活網、市民 e 點通，以及相關公務數位資源，鼓勵民間企業參與經營，藉由公私部門協力之策略，以建置全程式電子化政府服務，期能提升北市府總體行政效率與為民服務品質。在建置效益方面，本案宣稱將可活絡北市府資訊資產，整合北市府現有的相關網站平台，提供更貼近市民需求的網路服務，減輕各機關自行維運網站的負擔，日後更可結合發展中的無線寬頻計畫，提供民眾全面性線上服務，亦即線上申辦、繳費與查詢等流程皆可一次完成，以加速落實 U-Taipei (Ubiquitous Taipei) 的政策目標。此外，藉由政府與企業協力的創新服務策略，彼此共同分擔責任、風險、成本與利潤，將可創造出更多便民資訊服務。一如前述，北市府期望透過保障得標廠商優先建置，以及收取合理服務手續費的方式，吸引有創意的經營者，以使用者導向的觀點，協助改善為民服務流程，建構全程式電子化政府服務，以提升北市府網路申辦的品質。

整體上，本案係以整體委外經營方式，整合運用既有便民服務網站，並開放市府相關公務數位資源，提供協力廠商進行增值，而廠商於合約期間內所取得的經營權與增值服務作為，日後也將為其帶來可觀收益。故儘管政府部門並未編列執行預算，但所開放的公務數位資源本身，則有助於為經營者創造無限商機；最重要的是，藉由協力廠商的規劃巧思與增值服務之提供，將可擴大服務效益，進而創造民眾、廠商、政府三贏的局面，此乃本案推動之最終理念。在資源交換的邏輯下，推

¹² 補充說明的是，由於本案出發點係為結合公、私部門的資源與優勢，以提供民眾更具創新的官方網站服務(如網站內容導入 Web 2.0 概念，推出互動式便民服務)，故合約中載明，雙方在合作期間內，得標廠商每年至少須運用北市府的資訊資產，新增二項增值服務。於是，協力廠商其後陸續開發「地方稅線上查詢」及「我的社區」等服務。

動機關因而對外公開表示：「新市民生活網將成爲未來公私部門資訊業務合作的典範，並將創造市民、業者與市府三贏的全新網路生活。」、「新市民生活網未來更可能成爲國內入口網站的領先品牌！」

肆、個案分析與討論

一如前述，市府當局考量公部門的資訊能力，過去委外的經營模式成效不彰，加以臺北市政府在資訊建設方面向來位居全國領先地位，就國際城市評比的角度來看，電子化政府的成就應有更上層樓空間。因此，提升台北市的城市競爭力可謂是促成市府當局在這方面投入的遠因之一。

相對地，協力廠商又是基於何種動機呢？協力廠商原屬於 ISP 業者，因近年來固網營收不斷下滑，故必須在經營策略方面尋求調整。廠商內部乃致力於規劃轉型爲網路服務公司。因此，廠商提出「數位聚合」或「中央廚房」資訊平台的構想，希望能夠廣泛收集公、私部門相關資訊，經由廠商整合、加值過程以販售給網路使用者，當個人隨身上網載具（如 PDA、筆電）更爲普及之際，廠商將有可觀獲利。幸運的是，市府當局這個招標案，剛好提供該廠商轉型的契機。

事實上，協力廠商也補充表示，初期欲轉型爲網路服務公司並不容易，蓋廠商間也會觀察彼此的實力，以作爲尋找聯盟夥伴的判斷依據，在此情形下，若該廠商能夠成功贏得市府當局的標案，不僅有助於獲得公部門資訊的加值來源，實現部分的策略目標；尤有甚者，廠商也能夠在對外談判方面厚植實力，有助於在其他私部門資訊獲得上有所斬獲。此外，此標案另一附加價值是，當臺北市民生活網成功吸引民眾目光，其他地方政府（如高雄市政府）自然面臨到「正當性壓力」，在政府創新擴散的浪潮下，這些地方政府遲早將起而仿效，這對於協力廠商而言將帶來莫大商機。

整體而言，市府當局與協力廠商之間之所以形成夥伴關係，主要是因爲雙方理念接近，很自然促成資源交換的動機。對協力廠商而言，這樣的公私合夥有助於提升其競爭優勢。另一方面，市府當局也許競爭壓力不如民間協力廠商來得強烈，但如前所述，其多少也有提升城市競爭力或累積未來執政資本的考量。儘管如此，對市府當局而言，資源交換邏輯固然重要，但如何降低合作過程的風險，同樣也是重要課題。市府當局表示，得標廠商過去在業界名聲良好，其前身也有濃厚的公股身分；更重要的是，雙方主事者過去也有某種社會網絡關係，這將有助於降低雙方協

力過程的交易成本。簡言之，站在市府角度，「資源交換」與「信任」可謂是構成本案電子化政府公私合夥的主要理論因素。

不幸的是，基於資源交換邏輯與信任因素而形成的夥伴關係，並不足以確保協力的成功。此處成功的公私合夥，主要是指網站經營績效是否令夥伴雙方滿意。就協力廠商而言，其觀察表示新市民生活網啓用後的使用族群，並未與過去有太大差異，突顯本案並未因公私合夥而提升績效（成功吸引新的使用族群），同時廠商所提供的加值服務項目使用情形也不理想，廠商整體利潤來源甚為有限；更重要的是，廠商近4年下來營運虧損金額達新台幣三、四千萬，與原先官方計畫書所宣稱的7年營收可達新台幣九千萬元有相當差距。不僅廠商不堪虧損，即便是市府當局也承認這是一項失敗的合作計畫。由於雙方對網站經營看淡，故原訂2012年才到期的合約關係，遂於2009年3月提早解約。

一、個案分析

啓人疑竇的是，為什麼強烈的資源交換需求與互信基礎仍不足以確保成功的協力關係呢？是因為市場缺陷？廠商背信？還是市府當局的契約管理能力不足？其實，主要理由在於：夥伴關係牽涉到複雜的政治不確定性、業務變革、機關抗拒，以及資料管轄權分散等執行障礙，市府當局不僅事前無法有效預見，且事後對此所能提供的實質協助也非常有限，導致協力廠商所提出的加值服務計劃若非曠日費時、遲遲無法獲得通過與確認，否則就是胎死腹中、不了了之，延宕商機與惡化財務成本，縱使協力廠商與市府當局在合作之初，雙方具有明確的共同目標與互信基礎，但終究仍不敵繁複的政治不一致性與跨域問題的干擾。套用交易成本的概念，本研究將上述問題概念化為「政治上交易成本」與「行政上交易成本」加以分析，前者指領導職位異動之影響，後者指政治不確定性引發後續行政執行上連鎖效應，以及電子化政府政策環境不健全構成之相關阻礙。

（一）政治上交易成本

1. 缺乏市府高層可信承諾

電子化政府計畫成功推動的因素之一是獲得高層充分允諾，特別是當特定計畫牽涉層面廣泛，更需要有高層的背書。這項專案並非初始即欠缺高層支持，而是因為歷經前、後兩任市長，雙方對於這項公私合夥計畫的熱衷度有別，導致合作計畫後繼乏力。由於前任市長是這項計畫的促成者，視為重要政績的一環，並充分授權

部屬完成任務，有了高層授意，相關機關當然也會傾力達成任務；相對地，後任市長對此計畫可能並不熱衷，影響相關機關人員之工作誘因（受訪者 F2、F4、G4、G6）。換言之，從廠商角度而言，民選首長遞嬗對於本案營運構成十分不利因素。

因為 X 市長信任 XXX 啊，X 市長就不見得信任 XXX 或那個誰啊，那 XXX 其實都有構想，X 市長說好，那至少 XXX 有個尚方寶劍在啊，那如果說換了一個人，那 X 市長，我猜啦…，或者他的 priority 沒有放那麼高，所以這可以理解的，我覺得這鼻子摸了就算了，這只能這樣子了，…對啊，這也沒有辦法去怪誰啦，怪誰也沒用，但是你說就認了…。（受訪者 F4）

X 市長的態度應該是，他就是認為如果你覺得不好就把它停掉。因為他比較沒有負擔，因為不是 X 市長任內所要做的事情。我們只要做適當的收尾，他不會…。（受訪者 G4）

當然，並非所有電子化政府計畫都必須獲得高層支持，但由於這項協力專案本身並非市府各機關固有的「核心服務」，即服務提供與否及其績效好壞的影響範疇十分有限，在利害關係人有限，或成本利益並未集中於特定人士情況下，缺乏高層支持，相關機關人員自當不會有太多排除萬難、達成使命之動機。

2. 機關首長更換頻繁

除了市長更替外，這項專案前後歷經兩機關共計四位首長，過於頻繁更換主政者，導致原有夥伴關係始終處於一種不穩定狀態。就協力廠商角度而言，第一位機關首長是這項專案的發動者，相較於後續的繼任者而言，其的確表現出達成任務之高度企圖心，同時配合其強勢、鮮明的領導風格，積極介入跨機關協調活動，有效滿足協力廠商所提出的資訊需求，亦充分實現了夥伴關係的承諾。

夠 power，所以後來覺得說 XXX 在那邊的話，應該事情會比較容易做，因為主要還是 XX 機關在主導嘛！所以如果 XXX 在那邊 push 這件事情的話，他基本上比較 OK，其實前半段也是這樣，他真的比較強悍。（受訪者 F2）

從動機論角度而言，繼任者的企圖心不如發起者是可以理解的，但除此之外，接手這項任務的機關首長中，亦有來自事前即反對這項專案的機關首長。有趣的

是，此等首長是在事前不看好這項協力計劃的前提下，無預警地接手這項專案，而非自始自終自主地推動符合其專業認知或偏好的計畫，倘若態度與承諾是決定成功夥伴關係的關鍵，更換主政者勢必對協力關係帶來某種傷害。

我們當初要的東西是你幫我們去協調這些局處，把這些東西挖出來，這是 XX 機關做不動的，那至少 XXX 很努力，可是繼任者呢？就沒這麼努力了，他們把這當成了「公事」。（受訪者 F4）

事實上，在公私合夥過程中，更換機關首長不僅連帶影響其對專案達成的使命與承諾，從廠商角度而言，也等於是提高無可避免的互動成本。因為不同首長有不同風格，對於夥伴關係的實質內涵也會產生不同的認知與解讀，這導致過去維持一段時間的合作均衡狀態，不論是默契、決議或口頭承諾，都必須有另起爐灶之打算，也就是說，協力廠商與市府當局因為主政者更換，必須進入一段新的磨合期。換言之，不到四年期間連續更換四位機關首長，導致夥伴關係始終處於不穩定狀態。

而且還有一個問題是說中間首長有換人，換人的話理念不一樣。（受訪者 F2）

對對！市長也換了，然後最後又從這邊又移到 XX 機關，所以太多的人的更換，我們也不知道每次…每次談前面都不算數要重新再來一次，那這個當然會談好幾年啊，你懂我意思嗎？（受訪者 F3）

（二）行政上交易成本

1. 資料所有權分散

這項專案的基礎是建立在公私部門資源交換的基礎上，當協力廠商提出增值服務所需資訊時，市府當局應該無償提供相關的資訊資產。此等需求是廠商事後依據規劃與評估結果提出的，市府當局的角色則是負責協調相關機關盡可能滿足廠商需求，由於市府當局事前無法掌握資訊需求，故無從預知資訊取得的瓶頸，事後協調過程中才發現廠商增值服務過程所需的資料（如公路監理資料、稅務資料），不乏必須報請中央主管機關同意。換言之，因為這些有價資料的所有權未必歸屬於市府當局，導致協力廠商需求不是無法獲得滿足，否則就是得增加相當的協調成本（受訪者 F2、F4、G6）。

這個就是我們本來想要吸引業者有誘因而來執行這個 project，後來說這就是

最失敗的地方。…因為其實這比我想像中的困難度高很多。（受訪者 G6）

我根本就我要的東西要不到嘛！（受訪者 F4）

例如，廠商原先計畫於網站上提供線上繳納「汽車燃料使用費」及「交通違規罰緩」之服務，市府當局原本認為只需獲得所屬機關監理處同意，即可透過資料庫介接成任務，但實際執行過程中，¹³ 才發現全國各地（包含臺北市）監理資料是由中央交通部委託中華數據分公司統一建置的，由於資料庫所有權並不在地方政府，臺北市政府必須行文獲得交通部首肯。

以我們來說，是因為我們很多系統是中央在做，你在跟他做介接的時候，中央就會有些主導權，就是你一定要經過他同意才可以。（受訪者 G8）

市府當局雖行文力主其擁有這些資料使用權，但因雙方立場與考量因素不同，導致這項線上繳費服務歷經數個月的協商，仍遭受中央主管機關的間接回絕。市府當局基於自治權與便民服務考量，主張其應有使用監理資料的自主權，中央機關應配合提供市民車籍資料，但中央主管機關動輒以資訊安全為由否決，在此個案中，市府當局與中央主管機關即耗費不少協商與公文往返時間。以下分別是市府當局收到來自中央交通部與中華數據分公司的公文回應內容：

基於資通安全及個人資料維護之考量，…建議由貴府…「臺北市民生活網」與本部電子公路監理網連結。（業務機關公文，受訪者 G8 提供）

本案從技術上來看是可行的，但從民眾滿意度、政府對民眾資料的管理和使用上及政府花費的金額所換得的效益上來剖析，則值得深究。…從資料安全管理的角度上來看，「擷取或交換資料」的管道越多，「資料被不當使用」的風險也越大。（業務機關公文，受訪者 G8 提供）

2. 第三方合約爭議

另一項問題來自於市府當局依據廠商需求介入協調過程中，發現特定資料（如車輛違規、停車費、自來水費等）府內機關業已委託特定廠商提供服務，由於這些要求配合提供資料的局處，早已與各自的後端廠商建立某種契約關係，故其自當難

¹³ 根據某機關 2007 年 1 月施政報告內容，顯示代收交通罰緩、汽燃費之合作計畫書案，於 96 年 1 月 9 日 XX 局主持會議討論後，考量本案牽涉法源、金流、資訊流等問題甚廣，決議由主政機關邀集廠商與相關機關訪談。

以再配合新市民生活網的協力廠商提供所需的資料。換言之，由於第三方契約的爭議市府當局始料未及，加以市府當局對於這些合約內容細節不了解，在資訊不對稱情況下，很自然必須花費相當時間說服特定機關尋找解套之道，這部分進展很大程度取決於機關配合度與原有契約內容而定。

還有一個就是說那個，像違規事件那個，我們要從裁決所那邊調資料出來，可是我們每一筆資料還要付給中華電信十塊錢，那這個就是都跟當初談的那個原則都已經不一樣，那市政府他們那邊也沒有辦法拿到，原因是他們有合約（綁住）…。（受訪者 F2）

因為你每次開會就知道啦！你希望哪個局處把他的資訊釋放出來，他永遠跟你說不可能。…譬如說，停車費、自來水費什麼都已經有在超商代收，但是政府現在自己有個 BOT 案要要求他們也同時讓這個平台代收就困難重重。第一個譬如說介面不對啦！技術上的問題啊！那拆帳的問題，拆帳我們當然說這是 BOT 案所以我們不能跟它拆。那可是這個又違反到他們原來有一些可能跟個別廠商有簽的一些定型化契約。（受訪者 G6）

以「停車費繳納」服務為例，在協力廠商提出線上繳費構想之前，市府所屬機關停車管理處即委由超商代收停車費，再由超商向市府當局收取手續費，基於競爭關係考量，這項權利自應不能同時開放給其他廠商，以免侵蝕既有管道的市場，經過一段時間的折衝協調，最後在停車管理處的配合下，重新檢視合約內容，方才發現禁止第三方契約，乃針對一般「金融業者」（如銀行）而言，新市民生活網的協力廠商屬於「網路業者」，不在原始合約規範之列，自無違約之虞，幾經波折新市民生活網的協力廠商方才順利取得資料庫介接的權限。這是少數資料庫介接成功的案例，也突顯執行過程充滿諸多非預期障礙。

3. 外部利害關係人反對

除了前述資料所有權、第三方合約爭議外，市府當局配合協力廠商提供所需資料的過程中，還牽涉到現實世界利益團體的反對。原先以為網路服務只是單純的便民服務，殊不知虛擬世界的服務平台，亦可能構成利害關係人強烈反對的理由，導致協力廠商縱使在市府當局介入協調下，順利獲得相關機關之協助，也無法確保這項增值服務計畫能夠付諸實現。

以協力廠商提出的「築巢計畫」為例，其旨在結合地政機關、房仲業者、金融機構等，提供網路申辦抵押權設定登記服務作業。為使這項網路申辦創新服務能順

利推動，市府當局協同協力廠商進行經濟、技術與法律可行性評估，同時也獲得執行機關允諾充分配合，並進一步邀集地政事務所、房仲業者，以及銀行業者等進行協商以建立共識。執行機關決議初期階段將以試辦名義推動，視檢討結果再全面推動。然而，前後歷經數個月的規劃作業，準備進行技術介接之際，¹⁴ 未料引起利害關係人強烈反對，¹⁵ 蓋渠等唯恐網路服務將衝擊到現有土地代書的生存權益。有鑒於此，執行機關遂重新研擬反對此項計畫推動之理由，並以法律爭議及機關的潛在責任作為託辭。一份公文書記載如下：

…將權狀正本掃描後結合電子簽章之電子文件，無法審認該權狀之真偽，且該權狀之真偽情形不宜逕由非原始核發機關之銀行查驗。（業務機關公文，受訪者 G7 提供）

…倘發生登記虛偽遺漏或錯誤情形，登記機關尚不得因由銀行查驗相關資料而排除賠償責任。本案網路申辦抵押權設定登記作業，由金融機構代理另一當事人申請並負責查驗所有權狀及其他應附證明文件，若發生損害賠償責任時，地政機關與金融機構間之權利義務與求償機制等事宜如何劃分？（業務機關公文，受訪者 G7 提供）

何以執行機關的立場昨是今非？無非是迫於外部政治壓力使然，市府高層接獲此等利害關係人的陳情，傾向接受該組織之訴求，市府當局迫於無奈只好臨時中止這項增值服務的推出，而協力廠商面對這種情勢只能無言以對，默默承受規劃階段資源投注的損失。

因法令、相關行政機關報備程序、地政士公會異議，造成各局處提供資訊資產的進度及範圍有相當限制，以致市民生活網網站內容及建置時程不如預期。（業務機關公文，受訪者 G4 提供）

¹⁴ 根據某機關 2006 年 12 月施政報告內容，顯示有關「築巢服務」「網路抵押權設定」進行多次訪談後，受邀銀行代表與 XX 處代表對於作業流程變更部分，已達成初步共識，且後續決議以「試辦」、「雙軌作業」方式進行。

¹⁵ 該公會在某次「市長與工商企業界有約座談會」中，提出書面反對意見如下：「對於本市目前研擬於市民生活網一築巢計畫項目中，請 XX 機關配合試辦開放受理網路申辦不動產抵押權設定登記之業務一案，由於顯已違反「土地法」第 39、73 條及「土地登記規則」第 3、37 條等相關法令規定，建請應予撤銷該計畫案，以維護不動產交易安全及保障市民財產權益」。

因為準備資料找廠商來，…然後跟廠商討論，討論完以後還要跟相關的局處，可能五、六個局處，然後去討論，然後都 OK 了，然後提出來，那提出來，大家又再開一次會，討論確認嘛！所以那時候是說現行法律不行，所以他會先用一個事情的辦法，先來弄，然後如果 OK 的話，然後可能再一個正式的變更案怎麼樣的，這個過程其實非常冗長，要花很多時間，所以就是說從 cook 然後跟廠商，相對應可以做的廠商去討論，然後跟相對應的局處去討論，然後再 highlight 出來一個正式的會議，記錄下來，然後開始去執行，過程很冗長，所以他是到最後那個階段的時候因為一個地政士公會進來的抗議，整個就 fail 掉了，…花了六個月的白工。（受訪者 F2）

4. 機關配合度低落

由於市府當局是依據廠商需求協調相關機關提供資料，因此相關機關是否願意配合市府當局的立場就是一項很大的變數。雖然這些配合機關同屬市府機關，在「政府一體」的規範原則下，應可相互協調達成市府最大產出，但從跨域管理觀點，由於各機關普遍有其「目標函數」，在不同權責與績效壓力下，對於跨機關協調背後衍生的新增業務與人力負荷，很自然會從符合機關利益的角度加以權衡（受訪者 G1、G4、G6）。

其實在行銷上，我們把…一直希望生活網可以跟局處做整合，然後做一些行銷活動；可是…其實局處他們行銷活動，有他們自己的配合廠商，所以他們不見得願意跟市民生活網來合作，那或者跟市民生活網合作，他也希望可以從市民生活網這邊獲得好處。對啊，那假使他認為你這個好處，對於他而言，不是那麼具有吸引力的話，他寧可…就很單純的跟原來他配合的廠商做就好了。比如說，我們當初很希望可以幫他跟 XX 處接線，讓他們承辦牛肉麵節，可是牛肉麵節，那個…XX 處那邊本來就有一些發包給外面的廠商來做。那外面的廠商他找到的是一家…，就是一家做媒體的廠商，它本來就有很多的會員，所以它為什麼要跟市民生活網借？那加上市民生活網的人數，還沒有它的會員人數多，那為什麼它要把會員的互動這個部分，用市民生活網？…對啊。（受訪者 G1）

我覺得剛開始因為做這件事情 XX 機關有強制介入，那時候局處配合度會比較高啦，不過當初完全是從 XX 機關角度要廠商去經營生活網這塊，可

是到後來因為這段其實配合完了、做完了，我該介接給你資料我界接完，接下來這些局處都不認為生活網是它的，因為反正是你 XX 機關主政嘛，對不對？所以變成說有後來陸續在做一些資料供應只要你沒有去催促或者什麼，可能慢慢那供應的頻率啊跟完整性就會慢慢變差。那也沒有局處在關心這個生活網，因為原來九大它還會關心是說我自己有一個叫什麼網什麼網，它還…對對。後來整合以後，這些局處好像感覺起來不認為這是它的，也不認為它有什麼角色，反正就是每個月就系統介接、資料介接就這樣。我覺得反而變成後面就變成說只有 XX 機關的生活網，或者是後續變成 XX 機關的生活網。（受訪者 G4）

其次，這些機關配合市府當局立場提供協力廠商資料，往往也會顧慮到風險承擔的問題（如隱私權、資訊安全），前述「築巢計畫」執行機關立場反覆就是一例，故而，與其說特定機關面臨到窒礙難行的法令障礙，倒不如說其成功地找到了法令上得以拒絕配合的有力藉口。無疑地，此等消極抗拒行為與機關低度風險承擔意願，其實是脫離不了關係的。

我記得這案子從一開始所有的各局處都是說不行嘛，就是慢慢每個局處慢慢去喬一點、喬一點，所以那時候我覺得其實最後真正最大的問題都是操作面的問題。（受訪者 G6）

會去政府機關的通常都是希望比較穩定，對不對？不希望承擔太大的責任，希望能夠照規定辦事，然後每天可以上下班這樣子。通常七、八成都會有這個特性嘛！那你要求這樣一個特性的人去執行像這種，第一個廠商經營不好他要不要負責任、廠商違法他要不要負責任。如果這些東西沒有釐清的話，去叫政府機關去做這件事情機會是不大。（受訪者 G5）

基本上，有效提高機關配合度必須做到兩點：其一是將機關納入專案績效評估一環，另一是高層表態支持，缺乏兩項要件作為後盾，政府一體必然淪為一項口號。遺憾的是，這項專案在契約設計上，市府當局意識到必須透過「關鍵績效指標」（如瀏覽人次、加值服務項目等）來誘導協力廠商行為，但卻忽略了府內機關配合度的潛在問題。

而且你可能合約裡面訂定的，就不只是對於廠商的績效，那個 KPI，可能你對於機關也要訂定 KPI。…不然機關為什麼要投注於你案子這邊？因為這邊又看不到它的績效。（受訪者 G1）

至於市府高層對於本案立場，前、後任態度明顯落差已如前述，若高層並不重視這項公私合夥計畫，相關機關自然抱持應付、草草了事的心態。事實上，從工作小組會議跨機關人數、代表層級不斷下降、成員授權不足，進而導致重要決策無法當機立斷等現象，便可窺知端倪。無奈的是，協力廠商也明顯感受到機關配合意願普遍低落，彷彿它們是在孤軍奮戰。

還有一個就是，你看後來開會、真的來開會的機關數，驟減！…一開始是乖乖的坐著，都是股長、科長級的，都乖乖…然後不來也不請假！以前至少還會打個電話到我們這邊說：不好意思我今天沒辦法出席…。(受訪者 G2)

因為如果你真的是要跨局處的案子的話，因為你知道每次開會都是有很多局處，那他局處到底願意配合這樣子，甚至…甚至有時候你分小組去跟他談一些細項或提供資料的時候，他們未必會遵守啊，或者會去同意，而且查很久，或者他很願意跟你談這件事情，那這個基本上，因為做生活網是為了幫助廠商，也為了幫台北市政府把整個出來，可是這個目的並沒有達到，因為各局處不認同這個案子的時候你怎麼辦？…我覺得這個問題始終有發生哩！…有點是被…被逼來開會的感覺，我覺得有啦！(受訪者 F3)

5. 業務變革與執行者異動

成功的夥伴關係必須建立在持續性的合作關係，這樣才能藉由長期互動、磨合與相互了解，培養互信與相互合作的默契。這項專案不僅歷經四位首長，同時也因為政策指示的關係，由原本的 A 機關移撥給 B 機關負責，此兩機關的最大差異在於彼此在市府地位的不同。由於 A 機關性質上屬於「管制機關」，定期對於業務機關各方面的工作表現加以考評，業務機關縱使不情願配合，基於這樣的權力關係也必須有所忌憚。然而，當專案的主政機關改由 B 機關負責以後，各機關的配合態度很自然有所丕變，主要理由在於 B 機關只是單純的業務機關，與其他機關只有專業分工差異，地位上並無顯著差異，在權威平等的基礎下，欲由 B 機關統合協力廠商所提出的資訊需求，在協調能力的表現上自然是力有未逮，不具有期待可能性。

我動不了嘛！我只能做一些雞毛蒜皮的事情，那我們要做的事情他根本沒辦法去協調各局處把他弄出來做，這沒有辦法嘛！(受訪者 F4)

「問題廠商」還是「問題政府」？

協力廠商的契約義務與責任並沒有因此改變，但業務移撥的協調問題卻開始浮現，市府當局（B 機關）礙於協調能力相對不足，在回應協力廠商資訊需求的能力，也因此降低（受訪者 F2、F3、G6）。

我覺得當初轉到 XX 機關有一個很大的差異是說，各局處未必會完全聽 XX 機關的，那 XX 機關至少站在各局處管考的單位，所以在某些影響力他們比較會願意來配合，但我覺得這樣也不夠，應該是…應該是由副市長以上來或主秘以上來主導整個…。（受訪者 F3）

所以大部分都是到最後…我聽說到最後每一次都是 XX 那邊說，喔！這個不行、這個不行、這個不行，…他說如果要的話，你們自己去跟某某機關協調，看它願不願意把資訊放出來。那這樣就變成你把所有的協調整個都加在廠商身上，它就玩不下去了。（受訪者 G6）

事實上，協力廠商早即意識到這樣的業務變革對其日後營運充滿隱憂，根據先前經驗，其已洞悉增值服務概念固然很好，但實際執行過程卻充滿挑戰，特別是要克服機關間合作的根本問題。對協力廠商而言，重新調整後的業務安排，不僅有損這項專案的跨機關協調能力，既有人力安排也會隨之異動，換言之，好不容易培養的合作默契等於要進入新的磨合期，這無異增加廠商的協力成本。

（執行人員）又換了，那又變的話，就是變成是我們後來在教他怎麼做，教他說你可以去找哪一個局處、哪一個局處，因為他都不知道啊，那以前我們是找這些局處，透過生活網找這些局處，就變成我們要跟他，然後其實執行這些事情我們就不用做事啊。（受訪者 F2）

如果業務移撥前跨機關合作就充滿挑戰，業務移撥後這樣的挑戰也只會增無減。儘管認知到不利局勢到來，協力廠商也無力改變市府高層的業務安排。

我覺得有差那時候要轉到 XX 機關的時候，我們就覺得去了，已經完了。（受訪者 F2）

我們那時候會比較覺得比較不能接受，就是說怎麼從 XX 機關移到 XX 機關，這個做法就錯了，一定是錯了，我們那時候覺得說市政府已經不重視這個案子了，那相對我影響到說那我為什麼還要 forever 下去做，那個 XX 機關都已經這樣子，然後你又用到一個執行單位去的話，那會更困難啊，所以對我們其實影響很大。（受訪者 F2）

6. 繁文縟節

最後一項構成公私合夥的障礙來自於繁文縟節，這是官僚組織的先天特質。根據學者說法，原先「繁文縟節」(red tape)係指「繁瑣的行政規則與程序，對機關效能將構成負面影響」(Bozeman, 2000: 12)，在此乃指其對「夥伴關係效能」造成之負面影響(UN, 2008b: 37)。由於本案並未編列預算，協力廠商必須自負盈虧，故如何降低執行成本自然是協力廠商非常在意的問題。

在雙方建立協力共識之初，市府當局原意希望廠商能充分發揮創意，市府當局則是扮演協調與資源供給的角色，這是概念或理論層次的思考，但實際執行過程中，協力廠商必須經常面對繁瑣的行政規則與程序。例如，除了必須定期提報營運成果報告書外，協力廠商必須忍受冗長的公文程序才能定案，且最終結果也未必符合廠商期待，這對協力廠商重視的時效與商機構成相當程度傷害。一位協力廠商高層抱怨如下：

來開會的人都層級很低的，這我還不能決定，我要拿回去研究研究，一開個會就拿回去研究，就去掉一個多月啦，去要回來又一個多月啦，就是成本嘛！因為我們這個沒有進度，拖到後來我們那個團隊就覺得不玩了，因為士氣不好嘛！我幹嘛去用這些事情，然後又看不到未來，那些衙門這麼深似海，連官員都搞不動，你說我們怎麼搞的動？你叫官員去搞都搞不動了！（受訪者 F4）

二、個案討論

上述分析對於本研究有何意涵？本案公私合夥起源於市府與廠商雙方都有資源交換需要，基本上，市府希望提升網站經營成效，希望引進民間廠商的活力與創意，取代傳統官僚導向的網站規劃模式；協力廠商期望藉此獲致市府資訊資產，作為業務轉型的起點，藉由與市府合作的經驗，奠定日後擴大聯盟的基礎，並厚植其在業界的競爭力。由於雙方合作期間長達 7 年，對市府當局而言，由於誤選廠商代價甚高，必須審慎評選優秀廠商出線，故諸如協力廠商的營運計畫書、過去實績、名聲，甚至於雙方高層之間的社會網絡關係都在考慮之列，此舉無非為了降低市府當局的合作成本（包含執行與監督的交易成本），鞏固長期合作的信任基礎，並降低市府當局可能承受的風險。從這個角度來看，不可否認的是，市府當局與協力廠商雙方都懷有高度的合作動機與互信關係，也呼應一般夥伴關係形成的理論基礎，但有趣問題是，為何這樣的夥伴關係卻中途面臨破局？如果成功個案難以複製，則

從此一（也是唯一）台灣電子化政府長期夥伴關係失敗個案中學習，可以帶來什麼關鍵啓示呢？

（一）政治上交易成本處理

依循前述架構，本研究聚焦在兩大層面討論。首先，儘管夥伴關係雙方具有共同目標、資源交換需求，甚至降低廠商背信的社會網絡關係，但這些因素並不足以確保公私合夥的成功。從理論層面思考，公私合夥不能僅基於「資源交換」與「信任」考量，單憑兩者並無法帶來好的結果；此外，公私合夥也不同于傳統外包模式，不能僅抱持「政府中心」或「工具主義」的狹隘思考，尚應把廠商面臨的潛在交易成本納入評估，並盡善良合夥人的義務，否則將難以產生良好的協力成效。這說明了成功的公私合夥不僅要控制「廠商對政府構成的交易成本」，也設法降低「政府對廠商構成的交易成本」，僅片面地關注前者而忽略後者，雖可減低政府誤選廠商的風險，以及後續專案管理的成本，但距離「成事」仍有相當一段距離。

透過本案突顯出一個關鍵問題：公私合夥的挑戰未必來自於協力廠商違反契約規範或承諾的風險，而是政府本身作為合夥人可能就是協力障礙的濫觴，亦即，政府部門的制度或組織安排本身，構成了「內嵌的」（in-built）長期夥伴關係之隱憂，宛如人類先天基因缺陷而誘發後天某種病變，在這層意義上是值得深究的，但過去以來這樣的觀點殊少獲得公私合夥文獻的正視。就此而言，**在公私合夥世界裡，政府不應被簡化為一個「常數項」對待，協力障礙顯然也包括買方政府自己在內，而未必是客觀的市場缺陷，或那些被假定為心懷不軌的廠商之投機主義行徑所導致。**¹⁶ 二位協力廠商的中、高階主管如此表示：

當初為什麼會用無償 BOT 的案子去做，原因就是說市政府他自己做的話

¹⁶ 有些實務報告特別指出，推動 BOT 公私合夥專案過程中，政府必須妥善處理「政治風險」的問題（UN, 2008b: 37），但弔詭的是，在民主國家中，「政府」並非恆久由特定人士出任，故承諾問題勢必影響到廠商與政府打交道的成本。故而，有經驗的廠商往往認為「政府是不可信賴的對象」、「政府是最大的風險」；這種現象亦可從前高鐵董事長殷琪接受〈天下雜誌〉專訪的談話中獲得部分佐證，殷琪表示：「我最大的感觸是，你看我們換了三位總統，多少個行政院長，多少個部長，而我們今天還在這邊...。每次換一個人我們就要重新跟他做一次簡報，等他進入狀況又要 N 百天。等他進入狀況還要看他自己還在不在這位子上，以及他自己認為他還會在位多久，如果他看這個位子只有三個月，他就敷衍我，他也不想扛起這個政治責任」。如果殷琪所言屬實，長期夥伴關係制度上必須嚴肅面對這樣的難題。

他做不好，因為他 creat 不出來這種網路，就是網友他會有興趣的服務嘛！所以他才會想說民間比較有經驗，所以民間來做會比較 OK，當初的想法是這樣子，可是 OK，民間進來了，那民間進來開始做嘛，開始遇到這些問題啊，就像剛剛講這些所有問題，就是你限制這麼多，你又善良風俗，然後局處其實控制度又不足，那要取資料又讓你有很多合約卡住，那沒辦法發揮…。(受訪者 F2)

事前我們並沒有很樂觀，但是不知道會那麼的悲觀。(受訪者 F4)

傳統公共行政主要透過官僚組織在運作，新公共管理則強調引進市場機制，而「政治不確定性」因素對於兩者都造成影響，只是意義上不盡相同。基本上，政治不確定性對於前者造成「政策延續性」問題，對於後者「夥伴關係穩定性」問題似乎較少獲得關注，但其隱憂卻可能直接或間接地衝擊到協力治理結果，以至於政府促參政策的落實，這方面值得日後進一步深究，特別是廠商在這方面的認知與反應。無疑地，企業經營必然重視穩定的投資環境，然而，政治不確定性卻對長期夥伴關係的承諾兌現構成一定程度的傷害，協力廠商無從洞悉未來，或不堪財務成本負荷，長此以往，優秀廠商定當有所忌憚而裹足不前。¹⁷ 這不僅導致有意願和政府打交廠商的數量與品質銳減，且最大後遺症是：當市場供給面普遍存在此等缺陷下 (Kettl, 1993)，推動市場導向的公共管理實務勢必徒增政府的契約管理成本，

¹⁷ 基本上，這與民主政治的「政策不確定性」出於同樣一種邏輯 (Horn, 1995)，但在公私合夥領域卻較少獲得關注。從標的人口的社會建構論觀點，「一家廠商 (因政策) 受害」要受到重視，除非其長期以來就建立了良好的社會形象 (正當性問題)，否則就必須具有舉足輕重的影響力，不然，從長遠來看 (以和為貴) 只好不了了之，這可從廠商高階主管身分的受訪者兩段精采談話中，獲得某種印證，其表示：「原來講的就是說，各有各的權利義務嘛！對不對？但是後來發覺說政府部門他要提供的東西他做不到，那就變成說，他也不是故意的，我不論他故意與否，就是說他有體制…，那我們就是這樣子被騙了，對不對？那我認啦，那怎麼辦？我怪誰也沒用啊」；「因為沒有人敢得罪政府啊，你看這些政府要讓你做不下去其實是很簡單的，全世界都一樣，你認識總統都沒有用，承辦人說怎樣就是怎樣，所以沒有人敢得罪政府啊，我頂多就不跟你來往，我不做，可是我不會去得罪政府，沒有人會去做這樣的事情，不管是哪個部、哪個會、哪個企業，是不會去得罪政府的，不敢去得罪他，他要找你麻煩太容易了」(受訪者 F4)。因此，單從效率 (而非民主的選舉政治或政黨輪替) 觀點來看，這種制度性問題不見得能透過法律途徑解決，也許因為這樣的關係，如何致力於發展「靈活的政商關係」以累積社會資本，遂變成是那些聰明廠商降低政治風險的必要保護手段。

甚至釀成適得其反之效果。¹⁸

除了典型的政府內部跨域合作不易外，政府本身無法信守承諾尤其是一項棘手問題。例如，當既有夥伴關係面臨政權輪替、民選首長更替，以至於政治任命者因故去職後，繼任者與計畫發動者的「目標函數」不同，既有夥伴關係是否還經得起考驗就是最大問題。繼任者可能對原有夥伴關係與契約內涵重新解讀、賦予新任務，也可能因目標函數不同而選擇性應付，無論如何，這些政治不確定性必然徒增協力廠商的經營成本，造成夥伴關係處於高度不穩定狀態，甚至是導致買方政府與協力廠商從「合夥」變「拆夥」的導火線。無怪乎，有學者就發出這樣的聲明：「長期契約需要長期的資源管理承諾。那些無意或無法做出這樣承諾的地方政府，最好不要輕易嘗試簽訂長期契約」（Bloomfield, 2006: 400）。

1. 政府當局的理性評估：規範性觀點

無論是對買方政府或賣方市場而言，「政治不確定」問題勢必無法獲得根本解決，不過，將該項因素納入政府當局簽訂長期契約與否的重要評估依據，卻是極其必要的。事實上，行政首長的流動性對於政府政策、方案與承諾的確構成影響（McCabe, Feiock, Clingermayer & Stream, 2008: 380），一項經驗研究結果也顯示，美國各城市政府的政治與行政不穩定性，多少影響服務提供之決定，這背後明顯來自於「交易成本」的論證，即「領導流動性」（leadership turnover）將影響政府與廠商之間契約條款與非正式協定的協商、執行與貫徹成本。可以預期者，當這樣的交易成本過高，政府當局不是難以將某項公共服務予以委外，否則就是根本無法成功尋覓外部供應商（Clingermayer & Feiock, 1997: 231），這當然影響到政府當局服務提供方式的選擇空間，最明顯的情況就是參與投標廠商情形不夠踴躍，或優秀廠商家數甚少。¹⁹ 反過來說，這也意味著美國地方政府當局在從事特定類型的公共服務制度選擇時，某種程度已將政治不確定性的干擾納入專案評估範疇。對此，台灣各級政府實際作法為何尚不得而知，但從民主治理成熟度來看，也許我們應該抱持保留態度。換言之，透過本個案研究的發現，日後台灣各級政府當局作出

¹⁸ 這裡引發一個討論，即 Kettl（1993）提出了「市場競爭不足」是公私合夥安排的危機，但本研究結果引伸的問題是：為什麼市場會有缺陷，特別是優秀廠商不參與政府標案，或參與政府標案的優秀廠商家數會如此少？也許可從「政府失靈」概念中獲得部分回答。從這個角度來看，實務上「市場失靈」與「政府失靈」變成環環相扣的問題。

¹⁹ 這項研究的意義在於彰顯地方政府的「政治氣候」（political climates）不只對於服務提供模式會造成影響，也會影響被選擇模式的效率。此外，市長與行政首長的流動率也會對簽約決定造成不同影響。

「涉及長期義務和未來承諾的政策選擇」（如 BOT 之類的長期契約）時，也許應該更理性評估包含「領導流動性」在內的政治上交易成本，對於制度選擇及其結果產生之影響，如此才有助於確保契約使命的達成並創造廣大的公共利益。²⁰

2. 政府當局的可信承諾：概念性策略

另一討論角度是，「政治不確定性」必然影響廠商與政府之間經濟交易，而如何縮減不必要的交易成本就成爲關鍵問題。一如前述，這部分政府可透過「事前條款」（如政府義務與責任）或「事後保障措施」（如罰款和補償），以降低廠商擔憂政治生變導致其「不可逆的投資」（irreversible investment）付諸流水。但前文也指出，倘若政治社群利益衝突過大，此等賠償措施未必足以成功激勵廠商投資信心，蓋其中尙牽涉諸多不確定性，故當權的買方政府必須作出更多「可信承諾」，才能對廠商義無反顧的投資行爲有所交代。事實上，如果一項政策真正福國利民，即「政治上寇斯定理」所期待的「有效率的制度」（efficient institution），²¹當權者向廠商展現可信承諾的最佳方式，就是設法讓廠商確信一項事實：「日後縱使領導異動，合約精神也能恆久不變」。從這個角度來看，一項政策若能建立充分的「正當性」，而非流於「密室政治」或「菁英決策」的話，這項政策理應透過公開、審議程序，²²以爭取多數民意的信任與支持。換言之，透過「政策民主」、「行政民主」以補強「投票民主」、「政治民主」漏洞的策略，當權者方有足夠理由說服廠商，使其深信未來執政當局必須貫徹這項既定政策，即便日後繼任者挾其個人勢力或主觀偏好，也無法恣意變動這項深具民意基礎的政策，或縱使有此翻盤意圖，當事人亦須付出相當的政治代價，這是運用公民治理、審議式民主理念，以克服政治上交易成本的一種純粹概念性策略。²³

²⁰ 某種角度而言，這部分透過立法協商加以規範可能是最起碼的條件。

²¹ 就本研究個案而言，運用 BOT 推動電子化政府建設是否稱得上是「有效率的制度」，這部分因果關係複雜，可能尙有待進一步研究。但根據規劃者的說法，一如前述，當初選擇 BOT 的制度安排，乃因過去作法（如政府自製或外包）並沒有成功吸引民眾使用政府網站，故試圖透過不同治理模式來提升成效。當然，這並不表示 BOT 模式便是絕對正確的選擇，只能說過去模式確實運作不甚理想，因而構成這項政策推動的主要立論依據。

²² 如公民陪審團（Citizens' Jury）、公民聽證會（Citizens Hearing）、共識會議（The Consensus Conference）、願景工作坊（Scenario Workshop）等方式加以落實。

²³ 台灣許多公共政策常有「人存政舉、人亡政息」的現象，符合民主國家中選舉政治、政黨政治的常態，此固然可視爲民主的好處，但亦顯現（形式）民主的代價。對此，本研究認爲應該在兩者之間取得平衡，且這種平衡不是政客與利益團體以「密謀」方式，使特定政策陷入「鎖進狀態」（lock-in of policy），企圖阻礙未來執政聯盟冀望推動的任

（二）行政上交易成本處理

1. 協力專案管理

從交易成本理論角度出發，政府部門應該做、事實上也做得到的，除了「當權者提出可信承諾」外，行政上配套措施亦不可少，其至少包括：「升高層級（由副市長作為協力廠商的對話窗口）」、「慎選內部夥伴（適格的推動機關）」、「避免業務中途移撥」、「降低專案成員異動率」，以及「將跨機關協力成效納入專案考評（訂定關鍵績效指標）」，這些作法某種程度上皆有助於展現政府當局作為合夥人的承諾、降低協力廠商合作風險，以及避免增加其營運成本的關鍵原則。此外，倘若合作專案規模過大、計畫內容過於龐雜，以至於跨機關協調過於繁瑣與困難也是導致協力失敗的遠因，則日後這類牽涉多機關的公私合夥實務，亦應「適度限縮專案的規模」，如此才能便於作好完善的事前評估，以強化政府自身的專案管理能力。整體而言，行政上配套措施能否落實，除了部分重擔落在專業文官身上，如事前與事後的事務評估與契約管理外，很大程度仍然取決於政治上交易成本能否先行降低，並鞏固政策正當性作為後盾。

2. 公共資訊資產加值規範

比較特別的是，本案與一般公私合夥的最大差異，在於以「公共資訊資產」作為資源交換標的，這是台灣前所未有的公私合夥經驗，而背後間接觸及到資料庫開放、分享，甚至整合問題，就台灣電子化政府的實務推動而言，則是屬於非常新穎而有待了解的研究議題。本文重點不在於探究資料庫分享的阻礙，但本案公私合夥的推展卻多少受此因素影響，這表現在機關行動者開放資料介接（如交通監理、稅務、地政資料等）的配合度。關鍵的問題在於，以公私合夥途徑推動跨部門資訊分享實務，背後所牽涉的問題複雜性（如資訊產權分散、契約衝突、法令限制等）與爭議性（資訊安全），可能未必亞於一般針對公有土地、公共設施進行特許所面臨的挑戰。有鑒於未來這類公私合夥模式可能日益增加，從分類學的意義與價值而言，似乎值得進一步加以研究。

當前政府開放相關資訊資產以供民間廠商加值處理的政策，尚在起步階段（行

何變革（Dixit, 1996: 57-58），而應該是以「陽謀」方式，將特定公共政策攤在陽光底下以供民眾檢驗，且這種檢驗還要克服專業知識不對稱的問題方有實質意義，否則很可能流於另一種政治操作，在此情形下，「民主」與「效率」之間的緊張關係將可獲得某種平衡。當然這麼做的話，政治人物的權力必須因此受限。

政院研究發展考核委員會，2007: 26），在不甚成熟的政策環境下，欲強力推動這類政府部門資訊分享的公私合夥創新實務，本身就充滿高度變數，縱使在一些有機會成功的加值服務個案上，往往也會遭遇到官僚的強烈抗拒，而「法令限制」與「資訊安全」往往是最佳藉口，這項發現與近期電子化政府的理論探討（Contini & Lanzara, 2009; Luna-Reyes, Gil-Garcia & Cruz, 2007; Lanzara, 2009; Homburg, 2008）與經驗研究成果（胡龍騰、曾冠球，2009）是相互呼應的。我們可從以下受訪者的談話內容中清楚窺知：

一種是法令的限制，一種是機關配合度的問題。比如機關說我這個資料我已經用這種方式供應給您，超商或是銀行，那它認為如果 e 點通如果要，應該也是 follow 它的模式在進行。可是 e 點通可能它的接軌有一些要局處去作配合、調整，那局處說我已經原來都這樣做啦！不應該你一個公司過來，我要再去調整我的架構配合。各個機關配合度它有現行運作模式，那如果要再調整有配合度的問題。（受訪者 G4）

沒錯啊！所以它們才說哇！市政府有這麼多的資訊資產，真的要用就發現不是那麼好用，有很多限制，那也不是那麼…可以讓你這樣專屬使用啦！（受訪者 G4）

然而，在網路普及與知識經濟蓬勃發展的年代，政府資訊開放民間加值是一項非常有意義的政策，透過市場機制引進方式，將可使政府豐富的資訊資產發揮最大使用效益，也有助於減少民眾奔波而產生不必要的社會與經濟成本。在未來努力方向上，除了政府資訊應區分可開放的層次外，其餘如資料庫使用權與課責機制，以及公民隱私權等問題亦應一併加以釐清，否則將構成未來電子化政府整合服務的重要障礙，這部分政府當局必須作好更完善的配套措施。

伍、結語

本研究發現協力廠商執行任務所牽涉的政治不確定性、官僚政治、跨域問題，以至於電子化政府政策環境不成熟等問題，構成公私合夥的重大阻礙。此等複雜的制度、組織、管理與執行問題，可以概念化為「政治上交易成本」與「行政上交易成本」，前者如民選行政首長與機關政治任命官員更替，對於本案支持度與夥伴關係承諾帶來的傷害，後者包括資料所有權分散、第三方合約爭議、利益團體反對、

機關配合度、業務移撥與執行者異動，以及繁文褥節等問題，對於專案推動與契約執行帶來的干擾。換言之，這些協力障礙除了部分來自於資料所有權或管轄權問題、外部利害關係人反彈，相當比例是受到政府政治不確定性與官僚政治因素的拖累。從結果論角度來看，若非上位的政治不確定性因素干擾，連帶造成政府承諾跳票與政府執行力鬆散，相關問題解決過程未必動輒陷入泥沼中，夥伴關係當然也就不致於中途破局。

公私合夥不同於傳統外包關係，必須以「雙贏」作為努力目標，若各造只是單純地評估對方優勢與互動成本，卻忽略自身條件的限制對合作夥伴構成之危害，雙贏結果勢必無法產生。這觀點說明了政府部門在公私合夥的運作上，不能只是單純地「往外看」（outward-looking approach），即僅評估廠商之優勢與隱憂，同時也要「往內看」（inward-looking approach），即政府本身究竟有無能力扮演廠商的忠實夥伴。政府部門選擇公私合夥的制度安排，不僅應該顧及資源交換、反控制與契約績效等問題，這是典型政府導向的思考產物，不適用於當前公共治理思潮重視利害關係人立場的發展趨勢。換言之，政府當局作為公私合夥的發動者，有關「政府中心的協力評估」與「廠商中心的協力評估」應該等量齊觀，亦即，前者固然替政府爭取有利合作的必要條件，後者可能是鞏固協力專案的充分條件，只有前者而缺乏後者，充其量確保政府在協力過程立於不敗之地，但對於夥伴關係能否成功卻是個未知之數。整體而言，成功的公私合夥除了要能滿足資源交換的基本需求外，還必須同時降低契約各造的協力成本；當權者藉由營造社群共識、鞏固政策正當性，而後對廠商許下的「可信承諾」，或許是克服長期契約遭受政治上交易成本威脅非常關鍵的一種策略。

參考書目

- 行政院研究發展考核委員會（2007）。優質網路政府計畫（九十七至一百年度），2008年1月16日，取自：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/7531115871.doc>。
- 江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂（2004）。運用資訊與通訊科技實現「全民參政理想」之規劃研究。財團法人資訊工業策進會委託研究案（無編號），未出版。
- 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。

- 吳秀光、廖洲棚（2003）。運用資訊科技再造政府：以台北市政府線上服務的推行為例。國家菁英季刊，2（1），151-176。
- 胡龍騰、曾冠球（2009）。電子治理下的跨域整合管理：個案評估。行政院研究發展考核委員會委託研究案（編號：0972461343），未出版。
- 周韻采（2003）。電子化政府績效的比較研究：以政府入口網站為例。公共行政學報，9，35-58。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂（2004）。電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與。研考雙月刊，28（4），36-51。
- 陳端容（2002）。台灣醫療產業的組織合作：不對等合作關係運作機制之探討。台灣社會學，3，119-162。
- 楊明璧、詹淑文（2005）。電子化政府服務服務品質及民眾滿意程度分析－以臺北市電子化政府入口網站為研究對象。顧客滿意學刊，1（1），117-144。
- Acemoglu, D. (2003). Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics. *Journal of Comparative Economics*, 31, 620-652.
- Alexander, E. R. (1995). *How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice*. United States: Gordon and Breach.
- Alter, C., & J. Hage (1993). *Organizations working together*. Calif.: Sage Publications.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (S.1), 56-65.
- Ansell, C., & A. Gash (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion- Parallel play, not collaboration: Missing questions, missing Connections. *Public Administration Review*, 66(S.1), 161-167.
- Bloomfield, P. (2006). The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review*, 93(4), 32-46.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217-228.
- Brown, T. L., & M. Potoski (2005). Transaction costs and contracting: The practitioner

- perspective. *Public Performance and Management Review*, **28**(3), 326-351.
- Brown, T. L., M. Potoski, & D. M. Van Slyke (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, **66**(3), 323-331.
- Chen, Y. C., & J. Perry (2003). Outsourcing for e-government: Managing for success. *Public Performance & Management Review*, **26**(4), 404-421.
- Chen, Y. N., H. M. Chen, W. Huang, & R. K. H. Ching (2006). E-government strategies in developed and developing countries: An implementation framework and case study. *Journal of Global Information Management*, **14**(1), 23-46.
- Clingemayer, J., & R. C. Feiock (1997). Leadership turnover, transaction costs and external city service delivery. *Public Administration Review*, **57**(3), 231-239.
- Cohen, S., & W. Eimicke (2008). *The responsible contract manager: Protecting the public interest in an outsourced world*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Contini, F., & G. F. Lanzara (2009). Introduction. In F. Contini, & G. F. Lanzara (Eds.), *ICT and innovation in the public sector: European studies in the making of E-government* (pp. 1-6). NY: Palgrave Macmillan.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Cordella, A., & L. Willcocks (2010). Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the “contract state”. *Government Information Quarterly*, **27**, 82-88.
- Daley, D. M. (2008). Interdisciplinary problems and agency boundaries: Exploring effective cross-agency collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **19**, 477-493.
- Domberger, S., & P. Jensen (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, **13**(4), 67-78.
- Dixit, A. K. (1996). *The making of economic policy: A transaction-cost perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Feldman, M. S., & A. M. Khademian (2002). To manage is to govern. *Public Administration Review*, **62**(5), 541-554.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Globerman, S., & A. R. Vining (1996). A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology. *Public*

Administration Review, 56(6), 577-584.

- Goetz, C. J., & R. E. Scott (1981). Principles of relational contracts. *Virginia Law Review*, 67(6), 1089-1150.
- Goldsmith, S., & W. D. Eggers (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Grimsey, D., & M. K. Lewis (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Hagedoorn, J., & G. Hesen (2007). Contract law and the governance of inter-firm technology partnerships: An analysis of different modes of partnering and their contractual implications. *Journal of Management Studies*, 44 (3), 342-366.
- Heeks, R. (2003). *Most e-government-for-development projects fail: How can risks be reduced?* (Government Working Paper Series, Paper No. 14) UK: IDPM, University of Manchester.
- Ho, A. T. K. (2002). Reinventing local governments and the e-government initiative. *Public Administration Review*, 62(4), 434-444.
- Homburg, V. (2008). *Understanding e-government: Information systems in public administration*. NY: Routledge.
- Horn, M. J. (1995). *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Javalgi, R. G., A. Dixit, & R. F. Scherer (2009). Outsourcing to emerging markets: Theoretical perspectives and policy implications, *Journal of International Management*, 15(2), 1-13.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in american administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(S.1), 10-19.
- Klijin, E. H., & G. R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137-146.
- Kumaraswamy, M. M., & X. Q. Zhang (2001). Governmental role in BOT-led infrastructure development. *International Journal of Project Management*, 19(4), 195-

205.

- Lee, J. N., & Y. G. Kim (2005). Understanding outsourcing partnership: A comparison of three theoretical perspectives. *IEEE Transactions on Engineering Management*, *52*(1), 43-58.
- Langford, J., & Y. Harrison (2008). Partnering for e-government: Challenges for public administrators. *Canadian Public Administration*, *44*(4), 393-416.
- Lanzara, G. F. (2009). Building digital institution: ICT and the rise of assemblages in government. In F. Contini, & G. F. Lanzara (Eds.), *ICT and innovation in the public sector: European studies in the making of e-government* (pp. 9-48). NY: Palgrave Macmillan.
- Luna-Reyes, L. F., J. R. Gil-Garcia, & C. B. Cruz (2007). Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, *24*, 808-826.
- Marche, S., & J. D. McNiven (2003). E-government and e-governance: The future isn't what it used to be. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, *20*(1), 74-86.
- McCabe, B. C., R. C. Feiock, J. C. Clinger, & C. Stream (2008). Turnover among city managers: The role of political and economic change. *Public Administration Review*, *68*(2), 380-386.
- Moe, T. M. (1990). Political institutions: The neglected side of story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, *6*, 213-253.
- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public manager in collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 1-14). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- O'Leary, R., & L. B. Bingham (2009). Surprising findings, paradoxes, and thought on the future of collaborative public management research. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 255-269). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Parker, D., & K. Hartley (2003). Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: A case study of UK defence. *Journal of Purchasing & Supply Management*, *9*, 97-108.
- Peters, B. G. (1989). *The politics of bureaucracy*. New York: Longman.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governance without government? Rethinking public

- administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pfeffer, J., & G. R. Salancik (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Reddick, C. G., & H. A. Frank (2007). The perceived impacts of e-government on U.S. cities: A survey of Florida and Texas city managers. *Government Information Quarterly*, 24, 576-594.
- Roy, J. (2003). The relational dynamics of e-governance: A case study of the City of Ottawa. *Public Performance & Management Review*, 26(4), 391-403.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 1-47). New York: Oxford University Press.
- Sharma, S. (2007). Exploring best practices in Public-Private Partnership (PPP) in e-government through select Asian case studies. *The International Information & Library Review*, 39, 203-210.
- Sullivan, H., & C. Skelcher (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services*. New York: Palgrave.
- UN (United Nations) (2008a). UN e-government survey 2008: From e-government to connected governance. Retrieved Dec 12, 2008, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.
- UN (United Nations) (2008b). Guidebook on promoting governance in public-private partnerships. Retrieved Dec 1, 2009, from <http://www.unece.org/ceci/publications/ppp.pdf>.
- Van Slyke, D. M. (2009). Collaboration and relational contracting. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 137-156). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62, 527-540.
- Vining, A. R., & A. E. Boardman (2008). Public-private partnerships in Canada: theory and evidence. *Canadian Public Administration*, 51(1), 9-44.
- West, D. M. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*, 64(1), 15-27.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford Univer-

「問題廠商」還是「問題政府」？

sity Press.

Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24, 646-665.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Calif.: Sage Publications.

Is the Firm or the Government Agency a Trouble Maker?

A Case Study of Obstacles to Successful Public- Private Partnerships (PPPs) in E-Government

Kuan-Chiu Tseng*

Abstract

In an age of state fiscal constraints and citizens' growing demands, public-private partnerships (PPPs) are one of the strategies to cope with the challenges, and hence collaborative governance recently has become a popular theme in public management. However, most scholars in the field of PPPs and public contract management tend to discuss the issue of how to effectively reduce those costs such as ex-ante writing and implementing costs and ex-post compliance costs of contract from "the government-centered" viewpoint. Based upon this viewpoint, many of us can see that the transaction costs posed by the firm commonly be used to explain why the partnership is unsuccessful, but entirely neglect the possibility that the transaction costs posed by the government agencies might also seriously cause the partnership failure. Also, it clearly presumes that the firm rather than the government agency is a trouble maker. Even those, who recognize that the government agencies are the roots of partnership failure, incline to proportionately concentrate on the issue of the capability of public contract management, while they, to some degree, still neglect other deepening and structural obstacles. As we know, however, the logic of the PPPs are totally different to that of the outsourcing. Accordingly, the idea of how to strive to

* Assistant professor, department of Public Administration, Tamkang University. Taiwan e-Governance Research Center.

achieve the “win-win” goal by means of minimizing collaborative costs on both sides may deserve our attention very much, which can also provide a concrete rationale for the study of successful PPPs.

The author argues that the transaction costs posed by the firm or by the government agencies should pay equal attention when we are carrying on the related researches. Thus, the author tries to inquire the phenomenon of how the transaction costs posed by the government sector might affect the project failure too through the case study of “My Taipei Website PPPs Project”. The findings indicate that the partnership failure apparently results from two types of transaction costs posed by the government agencies, and each of them separately occurs on the level of politics and administration in the public bureaucracy. Specifically, the former mainly refers to the leadership turnover, and the latter contains the several factors such as tasks shift, administrative coordination, the third-party conflicts, local government jurisdictions and so on. Therefore, to enhance the performance and sustainability of PPPs projects, not only the transaction costs posed by the private sector should be evaluated, but the transaction costs posed by the public sector itself should also be considered and even managed well.

Keywords: e-governments, public-private partnership, collaborative governance, transaction costs, political uncertainty

