

良善協力治理下的公共服務 民間夥伴關係

曾冠球 淡江大學公共行政學系副教授

摘要

從 1990 年代中期以來，伴隨政府財政資源的日益短缺，公共管理領域的學者經常使用「新治理」（new governance）一詞，描述「公私協力」（public-private collaboration）、「間接政府」（indirect government）、「代理政府」（proxy government）形式，且已大規模取代了傳統層級模式下的指揮與控制關係。事實上，由於社會與公共問題日益複雜，傳統跨部門分工但不合作的模式已無法因應時代所趨，這構成當代公共行政與政策的理論家與實務工作者共同關注的課題。若以連續體角度視之，「協力治理安排」不同於傳統政府層級節制或外包的「權威導向安排」，而是介於「權威導向安排」與講求自利、競爭與私人產權的「市場導向安排」之間的制度形式。大體上，公共行政學界認為透過「協力治理」模式將可補足傳統「層級治理」與「市場治理」模式的不足，從而緩解公共問題的複雜性並強化政策回應性。在此背景下，本文主要透過文獻檢閱來闡述協力導向公共服務的核心意涵、分析架構與關鍵的成功因素，以及將這樣的理念落在行政實務上所可能面臨的制度與管理課題。

關鍵詞：協力的公共服務、公私協力、委外、外包

壹、協力導向公共服務的重要性

在過往一段不算短的時間裡，公共行政運作模式普遍契合所謂的層級模式，所有公共服務都是由政府官僚組織內部直接提供，官僚體制或層級節制很自然也就成為政府或公共行政的最佳代名詞。不過到了 20 世紀後期，層級節制似已不再是滿意或唯一的公共問題解決

途徑。從 1990 年代中期以來，至少在客觀因素上，伴隨政府財政資源的日益嚴重短缺，公共管理領域的研究者經常使用「新治理」（new governance）一詞，指涉「公私協力」（public-private collaboration）、「間接政府」（indirect government）、「代理政府」（proxy government）形式，且已大規模取代傳統層級模式下的運作特徵。



公私部門協力網絡的出現，主要是深受「第三者政府」(third-party government)、「協同政府」(jointed-up government)、「數位革命」，以及「消費者需求」等趨勢匯流所影響 (Goldsmith and Eggers, 2004: 9-19)。過去數十年來，政府日益透過私人企業與非營利組織來提供服務和實現政策目標；不僅如此，也傾向聯合若干政府機關，甚至是多元層級的政府共同提供整合性服務。再者，資通科技（如網際網路、新媒體）日益發達，促使組織運用過往不可能的方式與外部夥伴進行即時合作（如群眾外包）。最後，公民日益需要掌控自身的生活，期望對政府服務擁有更多的選擇權，促使政府服務必須更為多元化。為了回應公民選擇，因此逐漸發展出一種新興的政府模型。Salamon (2002) 多年前也建議：「政府工具在執行上，很大程度不宜使用傳統的權威命令，而是必須仰賴溝通與遊說；且有別於過往政府的直接行政，政策工具操作上必須更仰賴民間資源的合作。」

無論是理論或實務上，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，可謂是解決此等困境的一種策略手段（李宗勳，2004）。儘管伴隨組織間工具（如民營化、簽約外包、公私合夥、特許、補貼等）的興起，層級節制把垂直的問題解決途徑應用到水平安排，但層級節制在這類問題處理上卻僅提供薄弱的指引，也就是說，很多新工具所產生的問題（如大巨蛋爭議），並無法在傳統的權威、層級模式下獲得適時而有效解決，有時甚至還會有格格不入、制度邏輯衝突的現象發生。但公民對政府績效的引頸期待並未有所降低，政府也不能因此規避對公民之託付與責任，這隨之產生公

共行政有關政府績效、公民回應性，以及對民選官員課責的棘手議題 (Kettl, 2006)。總而言之，由於社會與公共問題日益複雜，傳統跨部門分工但不合作的模式已無法因應時代所趨，這構成當代公共行政與政策的理論家以及實務工作者共同關注的迫切議題。本文主要透過文獻檢閱來闡述協力導向公共服務的核心意涵、分析架構與關鍵的成功因素，以及將這樣的理念落實在行政實務上所可能面臨的制度與管理課題。

貳、協力導向公共服務的意涵

「協力治理」是近年來公共行政研究領域的顯學，論者認為透過該模式將可補足傳統「層級治理」與「市場治理」模式的不足（陳恆鈞，2008），從而緩解公共問題的複雜性並強化政策回應性。Vigoda-Gadot (2003: 20-23) 在探索協力的意義過程中，指出其與三種學科觀點有關，分別是：（1）政治與政策觀點；（2）組織與管理觀點；（3）社會文化觀點。協力在以上學科中，卻各自使用了不同的詞彙。如在政治與政策觀點中係稱為「合作」（cooperation）；在組織與管理觀點中，隨組織、專業、企業焦點之差異，而有「協調」（coordination）、「整合」、「夥伴」關係之稱；至於社會文化觀點中則被稱之為「結社」（association）。

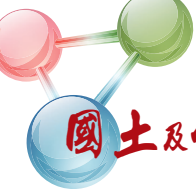
何謂協力治理？O' Leary 等人 (2009: 3) 認為，協力治理是描述無法或不易由單一組織解決的問題，必須在多元組織安排下的促進與運作過程。Ansell and Gash (2007: 544) 進一步表示，協力治理是一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的利害關係人 (non-state stakeholders) 共同參與的集體決策過程，該

過程具有正式性、共識取向，以及深思熟慮的特徵，其目的在於制定或執行公共政策或管理公共方案或資產。協力治理可分為兩種類型，一是組織間協力，另一是公民參與治理的管道（O' Leary and Bingham, 2009: 267），而「利害關係人」一詞可以統攝組織與公民兩種對象（Ansell and Gash, 2007: 546）。基本上，協力可能發生在高度正式化與持續性安排下，並在特定的政策領域形成，協力也可能是非正式、即興的，以及短期的協調（McGuire, 2006: 35）。

協力治理呼應了「實用主義哲學」（pragmatism philosophy）的若干觀點。儘管承認個人或團體有其自身利益，惟實用主義並不認為這些利益是固定不變的一來自於典型的理性選擇觀點；相反地，其主張此等利益內涵是可以進行再建構與再詮釋的。由於個人或團體利益是流變不居的，如特定利害關係人所認定的當前利益未必真正符合其未來利益，因此，只要利害關係人願意進行社會互動與協商，原先棘手的爭端便有機會獲得化解，如調整雙方或多方長期或短期利益的時間視野（Ruuska and Teigland, 2007: 326），從而建立雙贏或多贏局面。實用主義哲學所提議的四項原則與協力治理之關係最為密切，分別是（Ansell and Gash, 2006）：第一，衝突應該聚焦在具體問題的解決，而非擴大無謂的爭議。第二，問題解決方式應朝系統性方向努力，故邀集利害關係人共同參與將有助於廣博地探討問題。第三，實用主義鼓勵實驗性與暫時性的問題解決方式，故問題解決應以一種持續性過程來加以看待。第四，問題解決這項能力是可以被發展的，並以社會學習與信任建立兩者最為重要。

協力導向的公共服務可以透過一種簡單的對比來理解。過去以來，政府與民間組織的合作，經常透過「委外」或「外包」（outsourcing）的方式進行，但某些情形下，政府當局其實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 and Eimicke, 2008: 134-139）。在傳統的外包模式下，政府與廠商之間所維持的是一種單向的受命關係，即某一方權力可以凌駕於另一方，且是透過委外廠商而非自身直接參與行動（Wettenhall, 2003: 90）。因此，政府業務委外之後，公部門組織容易衍生「事不關己」、「卸責」的心態，如過程中致力於劃清界線、無意積極協助廠商排除難關，或把外界責難不明就裡地歸諸廠商的執行不力所致，而無共同承擔的意願與勇氣。當公部門自我限縮成為「發包中心」的狹隘角色時，其實意味著機關的專業知能、組織記憶刻正流失中，公部門組織彷彿變成是一「空殼公司」，公共課責將面臨嚴峻的考驗，公共服務品質當然也連帶受到拖累。簡言之，外包未必在所有的公共服務領域中都是值得採行的，長期來看，那些具有「共同學習與成長」必要的業務或服務項目，公部門應優先與協力夥伴一同完成為佳。

相對地，公私協力旨在結合公、私部門各自優勢，藉由特定的制度安排（如正式或非正式的契約或協議），以促進雙方資源分享與風險分擔，進而創造夥伴關係之「綜效」（Lasker, Weiss and Miller, 2001; Jamali, 2004: 419）



或「共同的附加價值」(Klijn and Teisman, 2003: 137)。換言之，公私協力乃預設公、私部門的角色是互補的(Jacobson and Choi, 2008: 639)，雙方各自有其利基，如公部門控制許多關鍵法律與管制性資產，而私部門則帶入外部資本、技術專業與誘因結構；藉由雙方夥伴關係的建立，公部門引進了市場機制，鼓勵私部門參與和投資公共建設與服務，也增進了公、私部門行動者之間交流頻率(Hodge and Greve, 2007)，且彼此互動本質上有別於「委託—代理」的外包關係。事實上，不論是針對公、私與非營利組織研究結果，都指出協力可以增進跨域活動、專業交流、擴大視野，而後有助於提升組織績效，這方面外包是無法相提並論的。針對政府與非營利組織創新的最佳實務進行研究後，Light (1998: 78) 發現，所有具有創新活力的組織都會參與建立夥伴關係的若干活動，不論是分享資訊減少浪費，分享資源降低成本，或共同參與集體規劃。整體而言，若以連續體角度視之，「協力治理安排」不同於傳統政府層級節制或外包的「權威導向安排」(authority-based arrangements)，而是介

於「權威導向安排」與講求自利、競爭與私人產權的「市場導向安排」之間的制度形式(Jung, Mazmanian, and Tang, 2009: 3)。

參、協力導向公共服務分析架構

政府當局藉由公私協力這項政策工具運用，旨在塑造政府與企業、非營利組織之間的資源交換網絡(Goldsmith and 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)，卻可能存在一些鴻溝。對此，學界指出這類成效評估架構的建立，是一項嚴肅且具有挑戰性的工作(Rogers and Weber, 2010: 546)，值得我們加以重視。

有關組織間關係的理論進展與定位，在Sullivan與Skelcher(2002: 35-50)作品中首見清楚之闡述。渠等花費相當篇幅介紹協力的理論途徑，並區分層次闡述其用途，分別是：協力的發生、協力的形式、以及影響協力因素；有趣的是，此等理論途徑寓含不同的協力世界觀，如樂觀派、悲觀派，以及現實主義派(參見

表 1 協力的理論與途徑

提問	樂觀派	悲觀派	現實主義派
為什麼會發生協力？	達成共同願景：協力授能理論、體制理論 資源極大化：交換理論	維持或強化地位：資源依賴理論	回應新環境：演化理論
發展出何種協力形式？為什麼？	多元關係：協力授能理論 聯盟：體制論	組織間網絡：資源依賴理論	義務的、促進的與系統的網絡：演化論 政策網絡是中層或治理工具：政策網絡理論
什麼因素影響協力？	個人因素：結網技能與能力、信任：協力授能理論 領導力：政體理論	組織因素：文化、官僚制、專業主義：資源依賴理論	制度性因素：個人與組織因素的中介作用：新制度論

資料來源：Sulliva and Skelcher (2002: 36)

表 1)。舉例來說，樂觀派會認為「協力授能理論」(collaborative empowerment theory) 和「體制理論」(regime theory)，分別強調權力分享、提升統治能力，將有助於公私協力的產生及運作。

Ansell and Gash (2007) 指出「協力過程」直接影響「協力結果」(參見圖 1)，而其所謂的「協力過程」，主要指涉行動者之間的信任建立過程。比較可惜的是，兩位學者並沒有指出「結果」究竟為何物。事實上，公私協力除了可檢視有否達成實際目標與成功提供服務，即所謂的「成果績效」(product performance) 之外，「過程績效」(process performance) 同樣不容忽視 (Bult-Spiering and Dewulf, 2006)。其中前者包含「財務績

效」(成本效益、交易成本、風險) 與「內容績效」(金錢價值、創新) 等，後者則關切夥伴關係的實際合作，以及公私部門夥伴關係的生產方式，包含行動者契合與願意合作、公共利益保障，以及諸如信任、尊重與彈性等層面。

此外，Lasker 等人 (2001) 提出了一套評估合夥綜效 (partnership synergy) 之架構，並指出背後可能的決定因素。大體上，Lasker 等人認為資源 (如技能與專業、資訊、社會關係等)、夥伴屬性 (如異質性、參與程度)、夥伴間關係 (如信任、尊重、衝突，以及權力差異)、合夥屬性 (如領導力、行政與管理、治理，以及效率)，以及外部環境 (如社區特性、公共組組織政策) 等因素將影響「合夥綜效」——一種團體互動後的產物。比較特別的是，Lasker 等

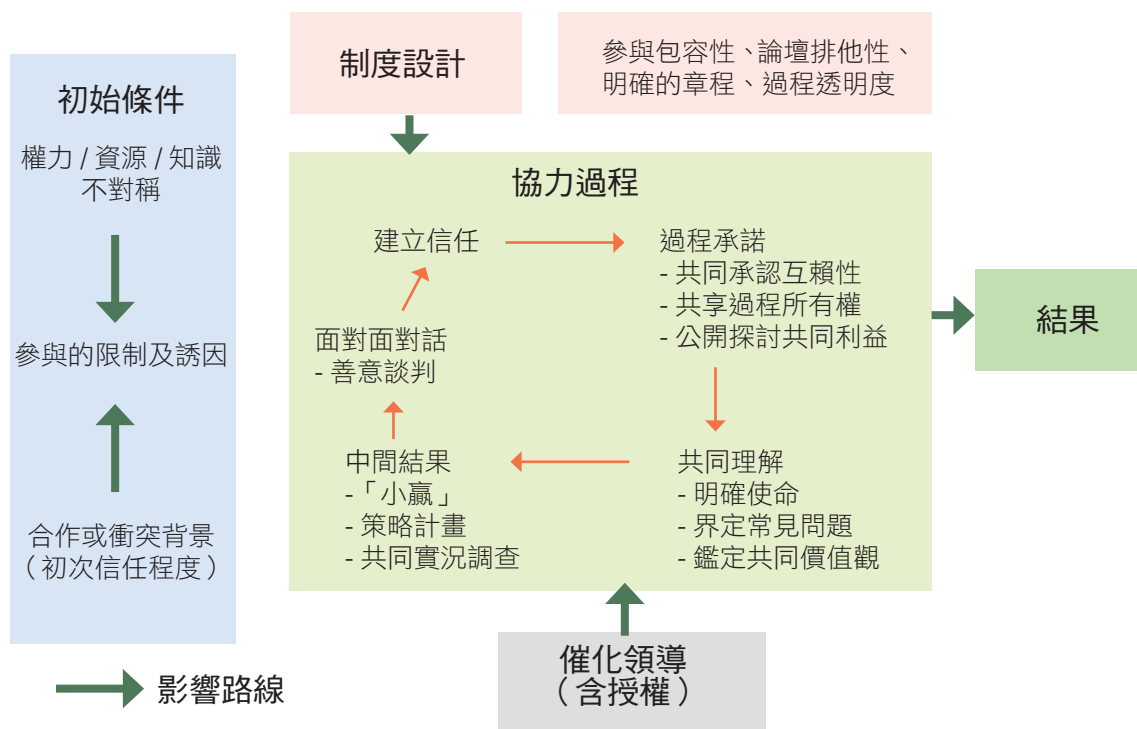


圖 1 協力治理模型

資料來源：Ansell and Gash (2007: 550)



人把「合夥綜效」操作化為：(1) 以創意、全觀與務實方式思考合夥任務；(2) 發展出可以被廣泛理解與支持的合乎實際的目標；(3) 規劃與執行周密的干預，以便連結多元方案、服務與部門；(4) 理解並記錄行動的影響；(5) 整合包含標的團體在內社群利害關係人的觀點與優先性；(6) 溝通合夥行動如何處理社群問題；(7) 獲得社群支持。

同樣地，Claiborne 與 Lawson (2005: 97) 建議我們區分為「協力過程」與「協力效能」進行評估。基本上，前者可以測量中介結果，或掌握協力方針的標竿進行評估，諸如：(1) 發展出具有正當性利害關係人的正確組合；(2) 多元利害關係人可以指認、解釋，以及建立命運共同體；(3) 共同願景／目標；(4) 持續衝突協商；(5) 澄清與統合利害關係人目的；(6) 共同資料的生產與使用；(7) 協調甚至整合組織系統；(8) 利害關係人來自多元背景且擁有不同資源。至於協力結果則是指執行階段期間利害關係人的活動、過程，以及協議所產生的結果，諸如：(1) 利害關係人反映共同願景的陳述；(2) 聚焦在關鍵資訊與資源的新的組織結構，

具有明確角色，以及利害關係人之間有效溝通；(3) 發生過程與產品創新；(4) 利害關係人分享責任、風險、交易成本，以及結果課責；(5) 發生干預邏輯；(6) 產生制度化活動；(7) 領導具有代表性；(8) 產生組織學習與創造力、持續品質改善、協力能力建立。

最後，Thomson 與 Perry (2006) 則表示，協力效能取決於「治理」、「行政」、「組織自主性」、「相互性」，以及「規範與信任」等五個構面，此等構面可以視為協力的「過程績效」，而該績效將進一步影響協力的「結果績效」(如目標達成、自我治理)(參見圖2)。

整體而言，公私協力的過程績效將影響其後續的協力結果，多數人往往比較看重協力結果，卻忽略過程的重要性。對公部門組織而言，協力過程必然涉及到組織之間的互動，諸如目標建立、協商溝通、責任分擔等，對外界而言固然是隱晦的，但涉入其中的利害關係人卻心知肚明，因此參與者的真切感受是十分重要的。協力過程十分動態並不好描述，然而，Thomson 與 Perry (2006) 以五種構面來分析協力過程，應當具有簡潔扼要的啟示。至少兩位學者指出，

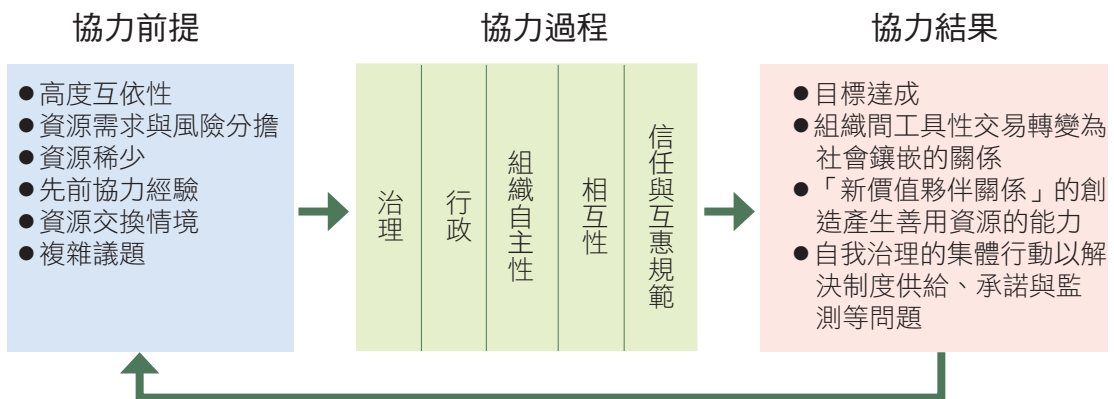


圖 2 協力前提—過程—結果之架構

資料來源：Thomson and Perry (2006: 21)

除了協力機制的建立外，舉凡同舟共濟、榮辱與共的精神亦是不可或缺的。

肆、協力導向公共服務成功因素

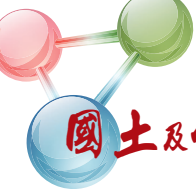
協力導向的公共服務，在實務運作上有可能涉及兩個或兩個以上、包含公共組織在內所形成的組織間關係或網絡，而參與者除了公部門以外，可能會包含企業組織、非營利組織，以及公民團體或個人。值得關注的問題是，在公共服務領域裡，影響公私協力運作成敗的關鍵因素為何？這部分可以透過一些國外案例研究來加以歸納。舉例來說，Beder (1984: 85-89) 的研究對象是終身教育機構與其他組織之間的協力關係，其中協力的成功原因可歸結如下：(1) 互惠性：協力組織彼此之間的資源交換成就了互惠的利益；(2) 系統的開放性：組織的界限是開放的，允許來自外環境的輸入；(3) 信任與承諾的氛圍：參與協力的重要行動者之風格與人格以及組織文化的差異性是信任與承諾的來源；(4) 相容的組織結構：彈性與具有適應力的結構比較有助於雙方協力的開展。

Weissert (2001: 444-450) 關注到美國中央與地方、非營利組織關係的改變，在職能轉讓 (devolution of authority) 的時代熱潮下，如何才能取信「不情願的夥伴」(reluctant partners) 全心投入於方案成功的努力，亦即哪些因素有助於解釋成功的執行。Weissert 從政治經濟與政策執行二類文獻中，檢視了五種可能影響成功執行的因素，分別是：(1) 有否提供額外的資源作為誘因；(2) 顧及執行者的偏好；(3) 清楚的目標；(4) 良好的溝通；(5) 執行過程的監督。

Cordero-Guzmán (2004) 檢視參與勞動力發展計畫與措施的「社區導向組織」(community-based organizations) 之間的網絡，其提出了社區導向組織間網絡成功的十三個重要因素，這些因素與網絡的形成、發展與管理，以及這些網絡的永續發展、維繫與成長密切相關。這些重要因素分別是：(1) 慎選參與的組織；(2) 相互尊重、了解與信任；(3) 重要社區參與積極與專業導向的規劃過程；(4) 成員分享過程與結果的利益；(5) 開放的溝通管道與互動機會；(6) 利益相關人的參與投入；(7) 妥協的能力；(8) 清晰的組織角色與政策；(9) 多元化的溝通管道；(10) 釐清提供的服務項目與被服務的對象；(11) 計畫本身的可管理性、具體性與能見度；(12) 發展出具體、長期的網絡目標與目的之過程；(13) 建立網絡組織的退場機制。

Huxham 與 Vangen (1996: 8-15) 聚焦在志願性組織與公部門組織的安排，渠等訪問了一些從事組織間運作人士，針對若干好的實務以及難題進行了解，這些主題包括：(1) 協力目標的管理；(2) 不同議程、工作實務、組織文化、個人工作風格的妥協；(3) 多元化的溝通管道；(4) 協力過程的民主與對等；(5) 協力過程的權力與信任問題；(6) 協力的決心，承諾與毅力。這些主題背後多少反映出對關鍵因素的掌握。

Mayne 等人 (2003) 亦致力於研究政府與其他公共、私人以及非營利行動者之間的共治關係。渠等 (2003: 40-47) 指出，有九個因素或條件可用以解釋成功的協力安排，這些因素分別是：(1) 網絡的社會資本：協力安排的成功不



能忽略人與社會的因素，非正式關係與網絡深深影響協力的結果；(2) 目標與結果的差異性：夥伴安排的整合程度繫於有否共同目標；(3) 夥伴組織的混合：夥伴組織在各層面（如能力、規模、結構、凝聚力與可接近性）的相似性會影響協調的潛能；(4) 互動模式：該模式涉及互動程度、夥伴的自主性或相互關聯性、互動強度，以及互惠的程度等；(5) 可用資源的程度：資源與預算的配置影響夥伴安排的管理；(6) 夥伴安排的結構：結構屬性（如協調者或協調組織之設計）會影響協調的成效；(7) 人力資源管理議題：如安排上必須考量人員的升遷發展，甚至避免可能的責任衝突；(8) 夥伴安排的穩定性：除外環境之影響外，夥伴組織與夥伴安排本身的屬性（如協調機制、組織的基礎建設等）也會影響穩定性；(9) 協議正式化的程度：夥伴關係的責任必須建立在有共識的決策過程基礎上。

綜觀上述案例後，可以發現成功的協力導向公共服務，至少要具備以下特徵：(1) 目標共識：協力必須要以某種願景或目標作為發展前提；(2) 互惠互利：協力過程中跨部門組織彼此能充分獲取所需的資源；(3) 尊重及信任：協力過程中必須仰賴高度的信任感及互相尊重方能建立良好的互動關係；(4) 多元溝通方式：

協力過程中宜確保參與者間擁有多元而彈性的溝通管道。

伍、協力導向公共服務組織障礙

協力導向的公共服務有其長處，但邁向協力模式並非沒有成本，最主要的障礙其實來自於既有官僚制度本身以及社會對於官僚制度的支持度，是否允許組織成員自在地釋放公私協力的優勢。在追求公共服務改善或創新的目標上，公共官僚體系的管理邏輯與驅動協力創新過程的動態性之間，其實存在著巨大差異（Agger and Sørensen, 2016: 6）（參見表 2）。舉例來說，傳統公共官僚體系比較著重過程面，對於任何變革所可能產生之衝擊會較持保留的態度；相對地，公私協力則較有助於激發變革或創新。如果公共服務創新是一項目標的話，則公私協力應當是值得鼓勵與發展的途徑。

儘管公私協力可以為公共服務創造更多的附加價值，Sullivan 與 Skelcher（2002: 7-8）進一步指出影響公私協力績效的因素，除了（1）協力安排上夥伴之間的權力傾斜（power imbalances）問題外，還涉及（2）組織是否具備建立有效協力關係所必須的技能與資源。從實務的普及度推測，傳統官僚組織及其成員很可能尚未正視協力的價值與效益，當然也可能不

表 2 公共官僚體系與公私協力創新之間的管理邏輯衝突

衝突的管理邏輯	公共官僚體系	公私協力創新
權威	層級式	水平式
焦點	程序	產出與結果
優先性	秩序、控制、穩定	創造力、實驗、變革
觀點	組織內	組織間

資料來源：Agger and Sorensen（2016: 7）

習慣採行協力模式後，對其原有的行政作業與角色轉換所將衍生的調適問題。有一種說法認為，網絡情境中的管理並非全然植基在中央權威，也不受古典管理途徑下單一組織目標所引導，故而，傳統管理單一組織所仰賴的知識、技能與能力可能無法適應新局（Agranoff and McGuire, 1999）。面對夥伴關係的獨特情境，學者還表示，公共管理者其實是在「擁有自主性與互依性下工作，同時還必須兼具權威性與參與性」（O' Leary et al., 2009: 12）。

有論者（O' Leary and Bingham, 2009: 259）直言表示，「衝突管理」很可能是協力治理的主要挑戰。協力管理者其實就是衝突管理者與衝突解決者，協力治理過程因此必須正視一些衝突管理的指導原則（O' Leary and Bingham, 2009: 266），諸如：（1）把衝突重新界定為共同解決的相互問題；（2）教育彼此以便充分理解問題；（3）發展衝突管理計畫以處理程序、實質與關係；（4）網絡成員共同參與流程設計與對策研擬；（5）平衡代表者的勢力；（5）堅持網絡成員直接、完全與忠實的參與；（6）維持透明性與及時性；（7）協定的可執行性。Goldsmith 與 Eggert（2004）聚焦於政府與外部夥伴的關係管理研究，對於整合網絡作為上，渠等（2004: 94-118）主張如下：（1）建立溝通管道：如數位化聯繫、合署辦公（co-location）等；（2）參與者間高度的協調活動：如同步回應、資訊揭露、資訊分享等；（3）建立關係：如建立聯合治理結構、分享知識、建立信任等；（4）處理文化差異：如建立共同決策模式。此外，Agranoff 與 McGuire（2001: 298-301）指出網絡管理任務的本質，包括：（1）號召（activation）：指認網絡參與者，

並同時清點所需的技能、知識與資源；（2）型塑（framing）：建立與影響網絡的規則、價值與規範，甚至改變網絡參與者的理解；（3）動員（mobilizing）：誘導參與者遵守承諾；（4）整合（synthesizing）：創造參與者之間良性互動的環境與條件。

除了協力能力建立的課題外，實務上協力治理也難以迴避一些制度挑戰。Booher（2004: 41-43）就指出，既有的制度系絡與集體決策途徑格格不入，從而阻礙協力的順利進行。協力可能與政治和官僚風格產生衝突，後者界定諸多公共政策實務。許多公共官員與公民代表並不熟悉協力治理實務的方法，也缺乏參與技能。這項實務對許多傳統機關的人士可能感到有風險，這項實務可能打亂長久建立的安排並產生許多未知的結果。換言之，儘管建立協力導向的公共服務是必要的，但公部門能否成功順應此等轉變仍有待觀察，O' Leary, Bingham 和 Choi（2010: 568）表示：傳統上，公務員與政策分析師被教導在一種專門知識導向的決定過程中發揮功能。我們訓練公共行政人員在層級式官僚體系內部發揮功能，本質上這是一種演繹的過程。管理者一開始運用政策問題理論，蒐集有關各種不同途徑的資訊和證據，評估可信度，以及在他們授權範圍內審慎判斷如何促進公共福祉。這是一種家長式模型（paternalistic model），這樣的模型仰賴一種線性、由上而下的權威結構，以及指揮鏈的觀念。對此，Van Slyke（2009:148）也提出了精闢的見解：基本上，從契約關係如何加以管理的角度來看，邁向關係契約須要公共管理者接受哲學上轉變，以及朝向信任、持續溝通與協力方向發展。但公共組織在既有的風險規避文化下，以及公務



員欠缺誘因創造一種根據信任衡量成功與防杜道德風險的契約形式下，這樣的（協力）決定並非沒有制度與個人成本。

總結來說，如果協力は未來公共行政與公民之間互動的規範價值與發展方向，我們應多關注公部門組織有否助於協力發展，抑或公共制度根本就不利於有效參與，這方面也許需要從事更多協力導向公共治理的「議程設定」工作，特別是在政府組織、人力資源與法制三個層面的優先檢討。基本上，政府與公共行政的主要責任，在於界定能夠強化其與公民之間夥伴關係與培力的策略性目標。當然，夥伴關係更要結合民間企業與非營利組織所擁有的獨特資源。無論如何，為了回應有效公民參與的需求，公部門組織必須參與未來結構與文化的變革，並廣泛地使用「培力」（empower）工具以發展協力（Vigoda-Gadot, 2002: 535）。

陸、討論與結語

本文已針對協力導向公共服務的意涵、分析架構與組織障礙提出一些說明。基本上，當今協力一詞並不是什麼新鮮的概念，也未必能夠指涉什麼樣的模式必然就是所謂的協力。舉例來說，學理上把公私合夥當作是一種協力模式的具體展現（Hodge and Greve, 2007），事實上臺灣有許多促參實務運作下來，從廠商角度來看，基本上與主流的採購實務並沒有什麼太大的區隔。因為，不少公部門組織仍舊一樣運用既有的外包、代工思維來操作這類促參實務，這表現在彼此（特別是公部門）沒有針對公、私雙方的資源與優勢作好共享的準備，沒有針對彼此的困境積極尋求突破之道，也沒有針對雙方關

係的維繫作出一些投資，更談不上任何的願景建立，而是把更多的精力花費在彼此的工作分派，甚至是預先的責任切割上；如此本末倒置的結果，公私協力也就自然變成是一種修辭，在實務內涵上與外包模式其實並無二致。一旦是以一種悲觀的角度來看待公私協力，則各造就不太可能真正聚焦於協力綜效的產出。由此可見，名詞也許不是那麼地重要，公、私部門的互動本質及其內涵反而才是重點。協力是一種組織間互動模式，這種互動模式的核心特徵在於參與各造的最終責任其實是一體的，在「榮辱與共」的前提下，公共服務品質的改善或創新才有可能循此途徑產生。換言之，問題的關鍵很大程度在於公部門主事者的責任初衷，當然也有部分在於社會各界對於公部門組織興利行為的支持度。舉例來說，有些專案美其名為促參，但官方決策考量並非試圖提供民眾享有更好的公共服務，而是著眼於擺脫現有財政或責任上難以收拾的爛攤子，這時候公私協力途徑將無助於公共價值的創造了。反過來說，縱使是援引採購法來進行業務外包，一旦公部門主事者願意調整發包者之姿，樂於為廠商排除萬難，以極大化公共價值的創造，而廠商也能以「良善管家」自許，樂於奉獻更多心力，則雙方就已經真正在協力，綜效也慢慢在醞釀了。

舉例來說，新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫，俗稱「新北市幸福保衛站計畫」，除了照顧在學經濟弱勢學生免費早餐外，更引進民間資源，即透過轄區內統一、萊爾富、來來、全家等四大超商建立合作機制，納入高風險家庭服務網絡，由超商提供高風險家庭弱勢學童課後飢餓求助及臨時避難所，協助通報並即時提供餐點、資源及服務，藉此計畫試圖找出更

多的高國中小高風險家庭弱勢學童，就是公私協力的範例。2016年由聯合國世界銀行國際金融公司所舉辦的頒獎典禮，臺灣新北市獲得「城市轉型卓越獎」，其中幸福保衛站計畫就是新北市的得獎關鍵。此外，目前在六都施行的參與式預算，少數地方政府也是運用協力而非傳統委外的方式來執行專案。在此協力模式下，公部門組織便要與大學教師或社造團體，共同商討參與式預算的制度建立與相關培力工作，相較於典型委外方式而言，這的確增加公部門不少的時間與作業成本。然而在這樣的過程中，公、私部門既有的顯性與隱性知識卻較能進入到討論平臺中，並進行更緊密的交流與互動，知識創造也就是在這樣的過程中產生。重要的是，協力過程中所產生的工作訣竅（如制度設計與安排），除非參與機關的人員大幅異動，否則將可長留在公部門組織中，而不會像委外途徑般散落在民間組織中毫無傳承之機會。對公部門組織來說，比較關鍵的問題也許是協力習慣的養成。相較於外包模式而言，這意味著公務員必須學習容忍協力過程與結果的模糊性及不確定性，特別是要和一些先天目標或價值優先性不同的私部門、非營利部門、公民團體或個人共事，互動上難免會有一些誤解產生。因此，公部門組織首先要慎選協力夥伴，其次是充分了解自身與協力夥伴各自的優、劣勢，而後透過一種雙方可以接受的共事模式來逐步培養合作默契。

最後，政府當局也應該透過制度引導協力模式的建立。目前的政府服務品質就有這樣的評核機制，只不過公私協力的途徑是否有被中央或地方機關充分正視，也許還要進一步研究與統計。在政府服務品質獎中，「創新加值服務」

構面乃著眼於鼓勵機關能不斷改善現有服務傳送方式，讓民眾更直接感受到服務品質的提高。此一評核指標鼓勵機關在首長領導及同仁參與下，利用創新方法，提升服務產出的附加價值及便民程度。目前該獎項建議的創新服務策略，包含：服務流程改造、專人全程服務、公私協力或異業結盟、跨機關電子查驗、行動化服務、客製化服務。但嚴格來說，站在議程設定的角度，公私協理當是一種最上位的創新策略，其後服務流程、全程服務、電子化服務、客製化服務才有機會產生實益。事實上，IBM公司（2008: 2）的研究報告曾指出，企業創新理念除了來自於組織內部員工（41%）之外，其他依序是企業夥伴（38%）、消費者（37%）、顧問（21%），以及競爭者（20%）等。由此可見，除了傳統內部員工外，其他潛在利害關係人對於組織創新貢獻實在不容忽視。從服務品質角度而言，協力所帶來的創新效果是值得期待的，最主要的原因來自於，立場不同的利害關係人永遠都有機會注入新的改革觀點，並為服務品質提升帶來一些助益。相對地，服務品質改善如果完全來自於公部門觀點，經常會有「創意枯竭」或「過度創新」的後遺症。過去以來，許多公共服務偏重於供給面創新，對於公共利益反而構成一種傷害，不少公共設施與服務淪為「蚊子館」就是最明顯的例子。整體而言，鼓勵各機關透過公私協力的途徑來形成公共服務品質改善的議題，即所謂的「協力創新」（collaborative innovation），抑或在執行過程中仰賴公私部門夥伴關係作為一種途徑，政府當局也許可以提供一些更明確的制度誘因與成功範例。

參考文獻

1. 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。
2. 陳恆鈞。2008。協力網絡治理之優點與罩門。《研習論壇》92：40-54。
3. Agger, A. and E. Sørensen 2016. Managing Collaborative Innovation in Public Bureaucracies. *Planning Theory*, 1-21. DOI: 10.1177/1473095216672500
4. Agranoff, R. and M. McGuire 2001. Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, no. 3: 295-326.
5. Agranoff, R., and M. McGuire 1999. Managing in network settings. *Policy Studies Review* 16, no. 1: 18-41.
6. Ansell, C. and A. Gash 2006. Pragmatism and Collaborative Governance. <http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/2faadcbf/ChrisAnsell_paper.pdf> (accessed 2 Jun. 2009)
7. Ansell, C. and A. Gash 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 543-571.
8. Beder, H. 1984. *Realizing the Potential of Interorganizational Cooperation*. San Francisco: Jossey-Bass.
9. Boohar D. E. 2004. Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review* 93, no. 4: 32-46.
10. Bult-Spiering, M. and G. Dewulf 2006. *Strategic issues in public-private partnerships: An international perspective*. Malden, Mass.: Blackwell Pub.
11. Claiborne, N., and H. A. Lawson 2005. An intervention framework for collaboration. *Families in Society* 86, no. 1: 93-103.
12. Cohen, S., and W. Eimicke 2008. *The responsible contract manager: Protecting the public interest in an outsourced world*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
13. Daley, D. M. 2008. Interdisciplinary problems and agency boundaries: Exploring effective cross-agency collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 477-493.
14. Goldsmith, S. and W. D. Eggers. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
15. Cordero-Guzmán, H. R. 2004. Interorganizational Networks among Community-Based Organizations. *Communities and Workforce Development*. Edited by I E. Meléndez, 411-438. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research,.
16. Hodge, G. A. and C. Greve. 2007. Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review* 67, no. 3: 545-558.
17. Huxham, C. and S. Vangen. 1996. Working Together: Key Themes in the Management of Relationships between Public and Non-profit Organizations. *International Journal of Public Sector Management* 9, no. 7: 5-17.
18. IBM 2008. The new collaboration: enabling innovation, changing the workplace. <<https://www-935.ibm.com/services/in/.../new-collaboration-white-paper.pdf>> (accessed 6 Feb. 2017)
19. Jacobson, C. and S. O. Choi. 2008. Success factors: public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management* 21, no. 6: 637-657.
20. 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, no. 5: 414-430.
21. Jung, Y. D., D. A. Mazmanian and S. Y. Tang. 2009. Introduction. *Collaborative Governance in the United States and Korea*. Edited by Y. D. Jung, D. A. Mazmanian and S. Y. Tang, 1-20. Seoul: Seoul National University Press.

22. Kettl, D. F. 2006. Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review* 66, no. 1: 10-19.
23. Klijn, E. H. and G. R. Teisman. 2003. Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management* 23, no. 3: 137-146.
24. Lasker, R. D., E. S. Weiss and R. Miller. 2001. Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *The Milbank Quarterly* 79, no. 2: 179-205.
25. Light, P. C. 1998. *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations That Innovate Naturally*. San Francisco: Jossey-Bass.
26. Mayne, J., T. Wileman and F. Leeuw. 2003. Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing. *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. Edited by A. Gray, B. Jenkins, F. Leeuw and J. Mayne, 29-51. N.J.: Transaction Publishers.
27. McGuire, M. 2006. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review* 66, no. 1: 33-43.
28. O' Leary, R. and L. B. Bingham. 2009. Surprising Findings, Paradoxes, and Thought on the Future of Collaborative Public Management Research. *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*. Edited by R. O' Leary and L. B. Bingham, 255-269. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
29. O' Leary, R., B. Gazley, M. McGuire and L. B. Bingham. 2009. Public Manager in Collaboration. *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*. Edited by R. O' Leary and L. B. Bingham, 1-14. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
30. O' Leary, R., Bingham, L. and Choi, Y. 2010. Teaching Collaborative Leadership: Ideas and Lessons for the Field. *Journal Public Affairs Education* 16, no. 4: 565-592.
31. Rogers, E. and E. P. Weber. 2010. Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements. *The American Review of Public Administration* 40, no. 5: 546-567.
32. Ruuska, I. and R. Teigland. 2007. Ensuring Project Success through Collective Competence and Creative Conflict in Public-Private Partnerships-A Case Study of Bygga Villa, a Swedish Triple Helix e-Government Initiative. *International Journal of Project Management* 27: 323-334.
33. Salamon, L. M. 2002. The New Governance and the Tools of Public Action; An Introduction. *The tools of government: A guide to the new governance*. Edited by L. M. Salamon, 1-47. New York: Oxford University Press.
34. Sullivan, H. and C. Skelcher. 2002. *Working across boundaries: Collaboration in public services*. New York: Palgrave.
35. Thomson, A. M. and J. L. Perry. 2006. Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* 66, no. 1: 20-32.
36. Van Slyke, D. M. 2009. Collaboration and relational contracting. *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Edited by R. O'Leary, and L. B. Bingham, 137-56. Washington, DC: Georgetown University Press.
37. Vigoda-Gadot, E. 2002. Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62, no. 5: 527-540.
38. Vigoda-Gadot, E. 2003. *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*. Conn.: Praeger.
39. Weissert, C. S. 2001. Reluctant Partners: The Role of Preferences, Incentives, and Monitoring in Program Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, no. 4: 435-453.
40. Wettenhall, R. 2003. The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review* 3, no. 1: 77-107.