本文章已註冊DOI數位物件識別碼

airiti Library

為什麼淪為不情願夥伴?—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋

Becoming Reluctant Partners? An Institutionalist Explanation on a Futile Case of Public-Private Partnerships (PPPs)

doi:10.6448/TDQ.201112.0089

臺灣民主季刊, 8(4), 2011

Taiwan Democracy Quarterly, 8(4), 2011

作者/Author： 曾冠球(Kuan- Chiu Tseng)

頁數/Page： 83-133

出版日期/Publication Date ：2011/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

http://dx.doi.org/10.6448/TDQ.201112.0089

DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 http://doi.airiti.com

For more information,

Please see: http://doi.airiti.com

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

最完整的學術整合查詢平台—華藝線上圖書館 ● http://www.airitilibrary.com ● Find more academic articles on Airiti Library

airiti

爲什麼淪爲不情願夥伴？
—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋*

曾冠球
淡江大學

摘 要

「公私夥伴關係」泛指政府與廠商之間具有共同願景與目標，並分享權威、財務與技術資源，以及風險之一種制度安排。近年來，BOT這類長期公私夥伴關係實務日漸盛行。由於公私夥伴關係這樣的組織形式正巧位居公、私領域的「模糊地帶」（the twilight zone），協力行爲深受所謂的「衝突性制度邏輯」（competing institutional logic）影響。基此，有關公私夥伴關係治理成效之研究，若僅單純著眼於「功能主義」觀點，卻忽略來自「社會學新制度論」觀點的洞見，似乎並不適當。本文主要推論在於：「有關公私夥伴關係之成功運作，促參機關與『協力廠商』之間關係固然重要，但促參機關與『外部組織』（制度支持者）之間互動也不容等閒視之」，特別是從民主國家分權與制衡的角度觀之。本文試圖藉由「臺北市民生活網公私合營專案」的個案研究，闡述原先合作夥伴何以最終淪爲「不情願夥伴」。

個案研究結果顯示主要因素有三，分別是：兩造（1）從「權威分享」的政策宣稱，逐漸回復到公部門「權力支配」之慣性；（2）從秉持「彈性協商與相互調適」的信念，逐漸步向「裁量限縮與契約僵化」的回頭路；（3）從原先「風險移轉與風險分擔」的契約設計理念，逐漸掉入公部門只圖「風險移轉」卻「規避風險」的死胡同。這意味著支持公私夥伴關係有效運作的「聯盟—關係正當性」與公部門長期追求的「行政—法律正當性」和「社會—政治正當性」之間可能潛存衝突。因此，學界或實務界鼓吹跨部門治理之餘，不應對公、私部門之間本質衝突問題置若罔聞；更重要的是，單憑促參政策未必能夠對公共治理成效產生多大改變，「制度壓力」影響夥伴關係治理的問題，必須獲得正視。

關鍵詞：公私夥伴關係、衝突性制度邏輯、制度壓力、不情願夥伴

曾冠球 淡江大學公共行政學系助理教授，主要研究領域包含公私合夥、電子化政府、跨域治理、政府創新。

* 本研究接受國家科學委員會專題計畫補助（NSC 97-2410-H-032-017）而完成。作者除了感謝本刊兩位匿名審查人對於這篇論文給予的寶貴指正，也必須感謝政治大學公共行政學系施能傑、陳敦源兩位教授曾給予的賜教。
（收件：2011/3/4，修正：2011/6/10，接受：2011/9/2）

airiti

「了解混合動機策略的脈絡將可進一步釐清不情願夥伴的本質」[①]

壹、問題脈絡

公共行政與管理學者對於跨組織研究投入時間相對較短，學者Agranoff與Mcguire（2003:175）即指出：「一個多世紀以來指導公共行政那種經典的、大部分由組織內產生之管理觀點，對於多元組織、多元政府，以及多元部門治理形式缺乏直接關係」，導致吾人對於公私夥伴關係的治理了解有限。基本上，「公私夥伴關係」（public-private partnerships）是一種組織形式，泛指政府當局與協力廠商之間具有共同願景與目標，並分享權威、財務、技術資源，以至於責任與風險之一種制度安排（Klijn and Teisman, 2003:137; Van Ham and Koppenjan, 2001:598; NCPPP, 2009）；公、私部門行動者可以藉由資源分享、相互調適，以及風險分擔等手段，達成目標調校（goal alignment）並創造出協力綜效（Lasker, Weiss and Miller, 2001; Jamali, 2004:419）。顯然地，相關研究強調公部門應該與私部門廠商之間維持某種互信關係，這樣才有助於發揮公私夥伴關係的優勢。

不過，這種植基在「功能主義」（functionalism）的論調，似乎將組織間關係的發展看得過於簡化（Friedland and Alford, 1991:255-56），彷彿新興的制度安排本身即可自動發揮功效。功能主義觀點下的組織間關係在解釋私部門「廠商間聯盟」（inter-firm alliance）的運作上比較容易成立，理由在於：廠商存在的主要動機就是獲利，故如何進行資源交換、減少交易成本（如檢視廠商實績），或累積社會資本（如廠商名聲），必然是任何廠商經營策略上重要考量

① 參見Stoker（1991:61），原文爲："Understanding the mixed motive strategic context helps to further clarify the nature of reluctant partner."。

airiti

（Gulati and Gargiulo, 1999; Uzzi, 1997）。相對地，公私夥伴關係的運作則複雜許多，除非我們天真地假定「協力綜效」是促參機關唯一重要的任務。從促參機關角度出發，如何透過夥伴關係此類政策工具達成組織協力目標固然重要，但如何在達成此等目標同時又不違反其他程序目標似乎也同樣重要。遺憾的是在公共領域裡，促參機關的行爲往往並非其可以單獨決定，而其效用函數更不若協力廠商之單純。隨個案脈絡不同，多元價值之間衝突程度很可能決定公私夥伴關係的運作成敗。

組織學早就關注到外部環境對於組織行爲的影響力（Pfeffer and Salancik, 1978; Selznick, 1949），欲了解特定組織行爲宜同步檢視其所處的制度環境（DiMaggio and Powell, 1983; Scott, 1995）。不過，這並非代表組織天生便缺乏內生目標，而是強調組織所面臨的「外在壓力」與「內生目標」必須同等看待，否則將有知偏而不知全的問題。換言之，聚焦在競爭性任務的意義是：促參機關固然致力於達成公私夥伴關係的目標，但亦須同時兼顧其他重要利害關係人的立場與需求；當兩者規範明顯不一致卻缺乏溝通可能性時，促參機關事後行爲極可能與事前宣稱的協力目標有所落差，看在協力廠商眼裡，即可能認爲這類反功能行爲是荒謬或不理性的。無疑地，事前承諾與事後行爲兩者背離程度很大程度決定了組織間關係的良性發展，而此一觀點能否經得起考驗則是本研究主要目的。

進言之，私部門目標相對單純，廠商間關係往往建立在單純的獲利能力基礎上，缺乏此一共同基礎，廠商間關係幾無維繫的正當性，功能主義觀點因而深具解釋力。然而，在民主與公共治理脈絡下，公部門服務與課責對象非常多元，不同的利益團體或利害關係人之間目標往往未必一致，故表現在行動層面上，公部門運作過程乃飽受各種外圍勢力「制約」（Wilson, 1989:115），這意味著公部門行動者必須權衡多元目標、敏於應付「多元委託人」（multiple principals）（Dixit, 1996:98-104），此將難以極大化特定目標的效益。由於公部門必須斟酌損益、瞻前顧後，結果往往導致其決策或行動較爲遲緩，影響所及

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

者當然包含協力廠商在內利害關係人的支持度，組織間協力過程恐將因此增添許多變數、遠非規劃階段所能想像。倘若公部門行動者是多元理性的，或效用函數甚爲複雜的話，我們就不宜對於公部門任何管理創新實務的功能主義論述抱持過度樂觀的態度（Verhoest, Verschuere and Bouckaert, 2007:489），甚或應該嚴格檢視理論與實務的落差，而本研究公私夥伴關係實務自當包括在內。

公私夥伴關係實務上是怎麼運作的？特別是一個制度安排失靈的個案如何與前述問題意識產生關聯？本研究主要論點是：「有關公私夥伴關係之成功運作，促參機關與『協力廠商』之間關係固然重要，但促參機關與『外部組織』（制度支持者）之間互動也不容等閒視之」，特別是從民主國家分權與制衡的角度觀之。遺憾的是，後者往往受到忽視，導致我們對於公私夥伴關係的成功運作理解可能流於片面，或得出一些純粹規範性建議，如夥伴之間應該相互溝通、相互信任與妥協等云云（NCPPP, 2009; Lasker, Weiss and Miller, 2001; Jacobson and Choi, 2008）。這類觀點往往是建立在單純的「經濟理性」或「功能主義」前提上，套用量化研究者術語，充其量僅意識到了中介變項產生的作用，然而，爲什麼公共管理者有時（甚至經常）無法奉行這類中肯建議？典型的公共管理問題往往並不單純，本研究認爲唯有同時兼顧前者與後者，才能洞悉促參機關爲何可能難與協力廠商建立眞正的夥伴關係。換言之，何以某些情況下促參機關行爲會出現「說一套、做一套」現象？從經濟理性或功能主義角度而言，哪些深層的制度因素限縮了局外人認爲促參機關應該採取的「理性行動」？

延續公部門「目標競逐、行動制約」的理論脈絡，本研究特別挑選「臺北市民生活網公私合營專案」作爲個案，以檢視其運作失靈的原因與制度解釋。在論述架構方面，作者首先陳述公私夥伴關係基本概念，以及倡導者與質疑者的觀點後，緊接著結合組織社會學或社會學新制度論觀點與公私夥伴關係的重要文獻，形塑公私夥伴關係應然與實然落差的問題脈絡，並嘗試歸結公私夥伴關係成功運作宜關注之命題；復次，作者透過「臺北市民生活網公私合營專

airiti

案」闡述公私夥伴關係何以運作失靈，及其與本研究論點之關係；最後則進行全文總結。

貳、文獻探討

傳統公共行政強調依法行政與監督，1980年代新公共管理的理念訴求引進市場機制作爲政府改革策略處方，直至1990年代後期，合產（coproduction）與信任導向的網絡治理也日益盛行（Considine and Lewis, 2003），從「傳統公共行政」、「新公共管理」過渡到「新公共服務」理念，政府不再扮演公共服務唯一提供者之角色（Denhardt and Denhardt, 2003），公共治理逐漸導入了市場或網絡機制（Kooiman, 2003），以期創造更大公共價值，有關「公私夥伴關係」的研究主題也因此深受國內公共行政學界關注（林水波、李長晏，2005；李宗勳，2004；林淑馨，2010；陳恆鈞，2009；孫煒，2009），以「政府」與「企業」之間夥伴關係爲焦點的本土性經驗研究卻十分闕如。西方研究不乏致力於探究公私夥伴關係的成功因素（諸如Sharma, 2007; Jamali, 2004; Lasker, Weiss and Miller, 2001; Jacobson and Choi, 2008），國內實務上也有行政院公共工程委員會舉辦的「金擘獎」活動所介紹之相關成功案例，這拓展了我們知識視野，但若亦能從失靈個案中記取教訓將不失爲另一種學習（O'Leary et al., 2009:7），這類研究卻甚爲罕見，也許負面政策資訊取得較爲不易。重要的是，多數研究對於公私夥伴關係運作也缺乏深刻的理論反思（Osborne, 2000:2-3），[2] 特別是公部門促參機關「爲何出現不協力」的現象，而不是典型「應該怎麼協力」的問題，看似相關，但本研究認爲這是兩種不同的探究取向，至少前者更加關注到行動鑲嵌的脈絡與限制問題。對此，本研究試圖從社

[2] 除了少數概念性文獻（例如Bryson, Crosby and Stone, 2006; Jooste and Scott, 2009）有觸及這樣議題外，經驗性文獻（例如Klijn and Teisman, 2003）尤其闕如。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

會學新制度論觀點尋找失靈案例的證據與解釋，以下將先介紹公私夥伴關係的基本意涵。

一、公私夥伴關係不同於傳統委外經營模式

「公私夥伴關係」此一詞彙頗爲曖昧（Wettenhall, 2003:80; Schaeffer and Loveridge, 2002:186），且經常被濫用（Sharma, 2007:205; Jamali, 2004:416），但其並非侷限於導入「市場機制」或推動「公共服務民營化」範疇（李宗勳，2004），而是尚有其他深刻意涵。根據學者看法，公私夥伴關係是指公共與私人行動者之間某種持久性合作，雙方共同發展產品與服務，並分擔相關風險與成本，以及分享資源與利益（Klijn and Teisman, 2003:137; Van Ham and Koppenjan, 2001:598）。美國「國家公私夥伴關係委員會」（The National Council for public-private partnerships, NCPPP）認爲，公私夥伴關乃指公共機構與私部門組織之間的契約協定，透過這樣一種協定，公、私部門技能與資產得以在公共服務輸送或財貨提供方面彼此分享，同時，各造也要分擔潛在風險與報償（NCPPP, 2009）。確切而言，公私夥伴關係包含出資、設計、執行與營運公部門設施與服務，具有長期（有時契約期間長達30年）服務提供；風險移轉給私部門；法律實體與公共權威當局之間草擬不同類型長期契約等重要特徵（UNECE, 2008:1-3）。

概念上，公私夥伴關係偏向一種「水平關係」，傳統外包模式則是政府與廠商之間維持一種「垂直關係」，即某一方權力可以凌駕於另一方，且是透過他人而非自己直接參與行動（Wettenhall, 2003:90）。其次，在外包模式下，不論該計畫成功與否，私部門買方皆可獲得固定報償，但在夥伴關係世界裡，廠商則超越了外包角色，其不僅可以從以成功計畫中獲利，亦須承擔相當的商業風險。換言之，外包模式與夥伴關係的差異，主要反映在複雜性或不確定性、風險、成本分擔、信任、承諾，以及協調性遞增（Roy, 2003:395-96），這樣簡要的區辨有助於釐清夥伴關係的重要屬性。

airiti

公私夥伴關係可以被視爲公、私部門行動者之間相互合作提供服務可能關係的光譜，亦即，公私夥伴關係並無單一模式，隨法律地位、治理、管理、政策制定特權、貢獻與作業角色的不同，其可區分爲多元安排方式（Jamali, 2004:416），包括：BOT（build-own-transfer）/ BOO（build-own-operate）安排、合資（joint ventures）、租賃（leasing）、簽約外包或管理合約（management contracts），以及其他各種不同形式的公私部門合作（Grimsey and Lewis, 2004:10）。後文探討的BOT個案屬於一種典型的夥伴關係協定（Grimsey and Lewis, 2004; UNECE, 2008），分類學上被歸類爲一種「鬆散的組織關係」（Hodge and Greve, 2007:546），如對比合資公司則屬於一種「緊密的組織關係」。無論如何，藉由BOT合作模式，公部門不僅引進市場機制，鼓勵私部門參與和投資公共建設，更重要的是，也因此增進了公、私部門行動者之間交流頻率（Hodge and Greve, 2007），且這樣的互動本質上有別於傳統外包關係。

二、「佳偶」或「怨偶」？：公私夥伴關係的倡議與質疑

公私夥伴關係如何有建立的可能？樂觀者主張公、私部門角色是互補的（Jacobson and Choi, 2008:639），蓋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。在適當安排下，公私夥伴關係便可將市場活力引入公共行政，創造出結合不同部門優勢、資源與專業的綜效（Jamali, 2004:419）。類似看法也指出，公私夥伴關係是一種介於公、私領域之間組織，前者具有民主、公民、壟斷性生產等特徵，後者擁有價格體系、所有人、競爭等特徵，若可以善用兩種領域品質，公私夥伴關係將可獲得位居「模糊地帶」（twilight zone）的優勢（Collin, 1998:272），在滿足公民需求的公共服務輸送上，這樣的平衡途徑（balanced approach）也被推崇深具發展潛力（UNECE, 2008）。

換言之，公私夥伴關係旨在結合公、私部門各自優勢，藉由特定制度安

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

排，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）或所謂的「共同附加價值」（Klijn and Teisman, 2003:137）。以發展中國家爲例，公私夥伴關係之所以日漸盛行，乃因其有助於改善公部門績效、降低服務成本、強化競爭，以及減少財政緊縮帶來之衝擊（Jamali, 2004:417）。無論如何，公私夥伴關係實務上大致被公認具有精簡政府支出、低風險之優點（Bloomfield, 2006:401）。

縱使存在上述理論與實務優勢，但公私夥伴關係也遭受一些質疑。由於正式契約內部經常存在技術理性缺陷，往往無法成爲夥伴關係存續期內有效而穩定的治理工具（Johnston and Gudergan, 2007; Sadran, 2004），這意味著講求「協力」而非「控制」導向的管理策略—關係契約（relational contract）邏輯，似乎較能契合長期夥伴關係的特殊需求（Brown, Potoski and Van Slyke, 2006:328; Van Slyke, 2009）；許多組織認清法律契約的限制後，便轉而與其服務提供者創造彈性的夥伴關係（Lee and Kim, 2005）；加以公共服務複雜的本質，公部門也有必要與私部門廠商維持某種持續性關係，故而，「關係契約」可能遠比「交易契約」（transactional contract）更爲重要（Warner and Hefetz, 2008:157）。許多論者更直言表示，舉凡相互溝通、信任、互惠、承諾與妥協等，均爲成功的公私夥伴關係不可或缺之要件（NCPPP, 2009; Lasker, Weiss and Miller, 2001; Jacobson and Choi, 2008; Bloomfield, 2006:406; Brown, Potoski and Van Slyke, 2006:328）。遺憾的是，公私夥伴關係眞正落實相互承諾與風險分擔之案例並不多見（Cooper, 2003:65），其箇中原因值得深究（詳後述）外，也暗指彈性、協力與相互調適爲導向之關係契約邏輯，儘管較契合長期夥伴關係情境所需，在公部門卻可能面臨某種施展困境。

總結來說，公、私部門在協力精神與相互信任下，雙方有機會建立長期夥伴關係，但兩造分歧之誘因、目標，以及保護各自利益的正當作爲，卻可能衍生出緊張關係，導致這類公共契約有失靈之虞。事實上，學者Bloomfield（2006:406-07）悲觀地指出，就多數政府與企業之間長期契約而言，商業夥伴

airiti

關係模式既不適用亦不適當，其主張唯有把對長期公私夥伴關係的理想預期，調整爲遵守長期契約的現實，方能縮減理論與實務落差。無怪乎，若干學者暗諷公私夥伴關係似乎是一種「語言遊戲」（Hodge and Greve, 2007）或「修辭」（Teisman and Klijn, 2002），這意指公私夥伴關係可能存在著理想與現實的差距，對於這樣差距本研究則試圖尋找出一種合理的解釋觀點。

三、衝突性制度邏輯與促參機關的「理性行為」

夥伴關係不和諧往往起因於利益衝突，雙方合作也可能產生負面結果，諸如複雜性增加、決策自主性喪失，以及資訊不對稱等問題（Bult-Spiering and Dewulf, 2006:38）。不過，「社會學新制度論」（the new institutionalism in sociology）則提供了一個有用的視角，指出「正當性」（legitimacy）機制在組織內部以及在組織與制度環境互動中扮演的角色（Meyer and Rowan, 1991; DiMaggio and Powell, 1983），因而開啓公部門正當化行動之需求，而此乃迥異於傳統觀點下組織乃致力於追求「效率」的局部解釋。

基本上，社會組織可以被視爲一個潛在矛盾的制度間系統，其存在一套分殊的與專業化認知與規範系統（Scott, 1987:500）；任何社會內部不同關係類型之界面，最容易產生不一致性與緊張區域（Machado and Burns, 1998:367-68）。公私夥伴關係作爲一種新興的組織安排當可從此一角度加以觀察，尤其夥伴無可避免地會將自身已建立的與不同的社會遺跡（social legacy）與組織邏輯，帶入公私夥伴關係情境。由於兩造使用語言有別，且具有不同經驗與期待，互動上不免產生某種緊張關係（Bult-Spiering and Dewulf, 2006:38），甚而威脅到公私夥伴關係內部組織正直、相互責任與信任等美德（Johnston and Gudergan, 2007:577）。

要言之，「制度邏輯」（institutional logic）對於新興組織實務運作扮演了重要角色。Friedland與Alford（1991:248）表示，制度邏輯指一套「具象實務與抽象建構，其建構一個領域的組織中原則，且可供組織與個人加以

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

闡述」，該邏輯「藉由聚焦在決策者對於那些與支配性邏輯具有一致性議題、結果與權力來源之關注，而影響到組織層級的行爲」（Bryson, Crosby and Stone, 2006:50）。新制度論者更明確的建議是：組織行動深受「社會可公評性」（social justification）所驅使，制度環境施加組織合理化其行動的巨大壓力，此等壓力將進一步驅使組織增進其對「制度支持者」（institutional constituents）的「正當性」，以及遵行制度規則、管制措施、規範與期待（DiMaggio and Powell, 1983; Scott, 1995; Dacin, Oliver and Roy, 2007:171）。

Meyer與Rowan（1991:56）進一步地指出：「由於制度化要素之間的不一致性，導致類別規則與效率之間常有衝突發生」、「在制度化組織中，關注每日活動的效率產生了大量的不確定性」。在民主與公共治理脈絡下，任何公共組織實務往往具有多元意義，並可能是矛盾的制度理解，這允許行動者使用不同或多元邏輯追求利益，並對利害關係人正當化行動。簡言之，看在廠商眼裡，作爲協力夥伴一方（促參機關）某種荒誕、費解、無效率的行徑，也許恰巧是其瞻前顧後、愼思明辨後之合理作爲，惟從夥伴關係制度安排立場出發卻可能自相矛盾，套用March與Olsen（1989:22）的話語，促參機關行動多依循所謂的「適當性邏輯」（logic of appropriateness），如此說來，促參機關在組織間合作過程中如何「動見觀瞻」，自然成爲有意義的經驗研究線索。相反地，這也意味著欲成功調和「衝突性制度邏輯」（competing institutional logic）可能不甚容易，畢竟公私夥伴關係之複雜性出自於不同成員代表並執行競爭的制度邏輯，當特定成員接受某種支配性邏輯主導，恐難以輕率地接受其他邏輯支配（Bryson, Crosby and Stone, 2006:50）。

幸運的是，文獻證據提供我們一些切入點，可以作爲本研究的參考架構。首先，夥伴關係運作成效深受夥伴間關係所影響，若干研究共同指出，夥伴關係的「權力不對等性」（power imbalance）可能損害雙方互信而影響協力成果（Lasker, Weiss and Miller, 2001:189; Bryson, Crosby and Stone, 2006:50; Schaeffer and Loveridge, 2002:185）。尤其，傳統以來公部門鑲嵌的政策制定過程或制度

airiti

文化，未必能積極因應新治理模式導入而調整（Teisman and klijn, 2002）。在制度變遷過程中，當公部門冀望在決策過程中享有某種主導權，便可能與聯合的組織間問題解決之目標產生落差。在此情形下，儘管公部門對外宣稱以「夥伴關係」名義推動相關政策，實際上卻可能與傳統主從關係或代工色彩濃厚的「外包模式」相去不遠。對此，Teisman與Klijn（2002:197）道出如下見解：

> 儘管新治理制度時值被熱烈地提議與探究，但這些制度仍然依附在既有的程序下運作。政府並未就治理安排的調整預作準備。

其次，由於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，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，學者表示，公共管理者是在「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）；渠等必須調整傳統管理風格與心智模式，培養溝通與協商導向的「跨域管理藝術」（Williams, 2002），甚至具備容忍曖昧、弔詭與緊張關係的「衝突管理能力」（O'Leary and Bingham, 2009:266）。儘管建立協力導向、相互調適的關係契約管理策略是必要的，但公部門能否成功順應此等轉變仍有待觀察，例如，Van Slyke（2009:148）就表示：

> 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。但在既有公共組織風險規避的文化下，以及公務員欠缺誘因創造一種根據信任衡量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……。

最後，公私夥伴關係鼓勵將風險移轉給私部門，但公部門亦須接受「風險

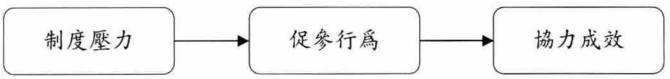
© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

分擔」（risk sharing），並協助降低私部門所承擔的風險（UNECE, 2008:36）。然而，既有官僚制度系絡與夥伴關係運作要求不一定能夠調和，恐將阻礙公私協力的推動（Booher, 2004:41-43）。Van Slyke（2009:144）直言表示：「公共管理者回應其制度誘因，並採取一種風險規避的管理風格，這可從完成紙上作業（paperwork）與降低不確性中加以預知」。此外，公私夥伴關係的契約效率乃建立在政府追求公共利益的前提下，公共選擇文獻卻指出，公部門動機隱含某些自利成分，即公共管理者可能爲了維護自身權益，而對那些不利渠等職位、地位與收入的制度不加以支持（Parker and Hartley, 2003:101），本研究認爲公部門是否與如何執行風險分擔，應爲另一值得觀察面向。

四、概念架構

綜合相關文獻，有關長期夥伴關係的成功經營，公部門理應落實一些規範原則，但許多研究也提出一些質疑，特別是在權力分享、相互調適，以及風險分擔等層面；公部門行動者鑲嵌在政府官僚制度系絡框架中，其固然要滿足私領域廠商的偏好與需求（如利潤），更要兼顧公領域根深蒂固的規則與潛規則，特別是「制度支持者」（如公民、政治人物、政府內、外部監督機制）的多元價值（如民主、公平、透明、回應等）與期待，後者與前者之間潛在不一致性，將導致上述規範原則未必可以順利通過多重壓力之考驗，也意味著公私協力的運作將處於一種制度不穩定狀態。因此，本研究將試圖分析「制度壓力」如何影響「促參行爲」及其爲何導致「協力失靈」狀況發生（請參見圖一）。



圖一　研究架構

資料來源：本研究自行繪製。

airiti

此外，這進一步衍生出一個命題：「有關公私夥伴關係之成功運作，促參機關與『協力廠商』之間關係固然重要，但促參機關與『外部組織』（制度支持者）之間互動也同樣重要」，特別是從民主國家分權與制衡的角度觀之。套用Kettl（2006）的隱喻，這是一個簡單的「界線」（boundary）問題—我們應該以公部門促參機關爲中心，重新審視公私夥伴關係的運作系統。成功的公私夥伴關係有賴公共管理者設法平衡其間的價值衝突，這背後涉及到有何制度矛盾問題？包含哪些重要制度支持者？哪些規則與潛規則導致衝突發生？[3] 換言之，無論是衝突性制度邏輯、制度支持者或正當性類型等概念，都有賴後文以說故事方式來填補和闡述其「經驗意涵」。

參、研究方法與個案脈絡

一、研究方法

本研究以「臺北市民生活網公私合營專案」作爲個案，以了解政府制度慣性何以構成公私夥伴關係失靈。一如文獻探討單元開頭所述，往昔學術或實務報告多以成功經驗分享爲主，殊少關懷協力失靈的問題；成功個案固然存在，也容易被呈現，但直覺上失敗個案恐怕也在所多有，而本案包含面向甚廣，若能深入了解此一複雜個案之脈絡，從中梳理其運作失靈關鍵與本研究問題意識之關聯，將有助於對國內其他個案產生良好借鏡，故可視其爲一種「啓示性個案」（revelatory case）（Yin, 2003:42），作者藉此旨在「闡述」而非「驗證」本研究主張。

本研究個案仰賴正式協定運作，可以視爲一種「專案導向的夥伴關係」

[3] 公部門行爲往往與背後制度動機有關（Jun and Weare, 2010），基於對這樣的認識，制度壓力也必然影響公部門行爲，但這類行爲不見得與公私夥伴關係的組織安排完全相容，透過價值衝突可以清楚展示究竟哪裡不相容，以及可否歸因於背後制度支持者的期待或壓力所使然。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

（project-based partnership），而作者主要運用「深度訪談」與「次級資料」兩種方法來蒐集資料，期間始自2008年5月至2009年6月止，前者運用半結構式訪談題綱來蒐集資料，訪談對象包含所有曾參與本案的重要利害關係人，包括：「市府當局」的機關首長（代號G5、G6）、中階主管（代號G4、G7、G8），與承辦人員（代號G1、G2、G3），以及「協力廠商」（代號F1、F2、F3、F4）與「顧問廠商」（代號C1、C2）之中、高階主管，以上合計15名，[④] 足以對專案發生始末有充分了解（請參見附錄）。由於組織間關係是多層次、多面向互動的綜合體，上述受訪者分居不同角色（如財務、法務、資訊、行銷、專業行政等）與位階，對於問題建構將有防止偏差的作用。更重要的是，從市府當局、顧問廠商與協力廠商的受訪內容中，研究者較易尋找出問題癥結所在並檢驗各造說法的眞實性。

所有訪談過程皆幸運地獲准現場錄音與撰寫筆記，並於1-2週內委託研究助理轉換成爲逐字稿。有關訪談資料分析乃依循紮根理論（grounded theory）的操作模式（Strauss and Corbin, 1998），而所有訪談編碼大致以事前建構的「權力分享」、「相互調適」與「風險分擔」三大面向爲主軸進行類別歸屬。訪談時間約60至90分鐘不等，主要視受訪者容許時間而定，而所有訪談皆由作者本人親身完成。當訪談者本人未克發現任何有助於研究問題解答的新鮮主題（new themes）時，即意味著訪談內容已趨近於「理論飽和」（theoretical saturation），而作者經歷上述15名受訪者後，對於問題建構已有相當程度掌握，即足以在眾多重複累積的編碼中尋找豐富文本線索，進而發展出所謂的「故事線」（storyline）。

在次級資料蒐集方面，作者主要以本案契約書、建議書、公文書（如公函、內簽、會議記錄）、機關施政報告、市府新聞稿，以及臺北市議會公報（議員書面質詢及答覆）爲主；[⑤] 前三者由主政機關提供，後三者則由作者本

④ 代號G2包含二名承辦人員一同受訪。

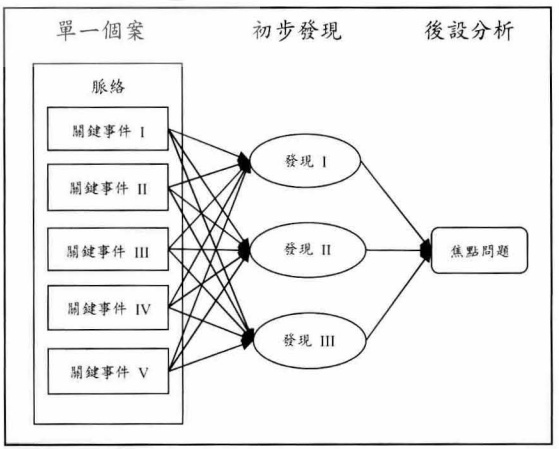
⑤ 本案公文書部分，由於當初受訪過程資料提供者期待不予公開，基於研究倫理遂不列入後文參考書目，有興趣讀者仍可透過電子郵件向作者索取資訊。

airiti

人連結市府與議會網站並鍵入「生活網」之關鍵字找尋。除公文書面臨限制較多外，其餘資料蒐集尚稱完整。次級資料作用旨在了解個案並適時佐證訪談結果。整體而言，有關訪談資料分析結果，本研究至少選取公、私部門各二位以上具有中、高階背景受訪者的共同看法，以增強資料的內在效度，後文個案分析乃依此原則處理。此外，在所能掌握的資料範圍內，本研究也試圖將訪談資料分析結果與相關次級資料進行比對，即試圖透過多資料來源的精神，俾交叉檢驗訪談結果的可信度。

本研究試圖透過單一個案展示公私夥伴關係運作何以失靈，及其失靈背後的制度解釋。公私夥伴關係的運作成敗往往與一些「關鍵事件」有關，協力夥伴面對這些關鍵事件的發生與處理經過很可能決定其協力成敗。基此，除了對個案原貌有一整體性了解外，本研究分析策略主要是從若干關鍵事件（詳後述）著手，一來先指認出關鍵事件及其內涵，二來確認關鍵事件對運作結果的影響力，並盡量尋求上述訪談與次級資料的佐證。由於係以關鍵事件作爲分析單位，本研究分析策略比較接近於Yin（2003:45）所謂的「鑲嵌的單一個案研究設計」（single-case embedded design），其優點在於相對可以提供較爲具體的證據、避免分析結果流於抽象化。根據關鍵事件的發生始末，作者主要任務在於透過前述文獻與理論指導下，首先針對手邊掌握的資料進行類別歸屬，而特定類別可能來自於一個或一個以上關鍵事件的支持，這形成初步的研究發現。此外，爲賦予比較深層而合理的解釋，此等發現背後的共同特徵值得進一步探索，例如，衝突現象是否皆與特定制度支持者的立場有關？什麼樣的潛規則對於官僚促參行動構成嚴重影響？上述共同特徵的統整與發現，近似於紮根理論研究中所謂的「核心類別」（a central category）（Strauss and Corbin, 1998:146）。整體而言，透過這樣的資料分析、歸納與化約過程，將可呈現出個案失靈的焦點問題，特別是一個制度安排失靈的個案如何與先前本研究核心論點產生關聯（參見圖二）。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy



圖二　研究分析策略

資料來源：本研究自行繪製。

二、個案脈絡

「臺北市民生活網」（簡稱新市民生活網）在馬前市府時代發起，考量其前身九大生活網（簡稱舊市民生活網）經營狀況不理想、民眾上網率偏低，在馬前市長參訪鄰國經驗後決議大幅改善，並授權特定機關辦理。舊市民生活網係透過「委外模式」建立，市府當局提出規劃構想外包由民間廠商執行，但維運事宜仍由相關局處負責，這種作法主導力量完全在公部門，廠商只扮演配合角色。惟因其經營績效始終不彰，市府當局認爲有檢討必要，在因緣際會下決議改採「BOT模式」經營，即以整體委外方式營運，不另行編列公務預算支應。此案預估7年將可創造之經營價值逾新台幣9千萬元，足見其商機龐大。

在BOT模式下，市府當局某種程度不再扮演主導力量，廠商在網站規劃與經營方面角色加重。市府係透過資源交換方式（如提供戶籍、地籍、稅籍、交通監理等專屬資訊資產），引進市場機制旨在獲得廠商網站經營的創意（受訪

airiti

者G6、G3），俾與過往委外模式有所區隔（受訪者C1）。站在協力廠商角度，其迫切需要市府當局的資源是資訊資產。蓋這類資訊資產無疑是壟斷性資源，廠商若能順利獲取這類資源，等於成功區隔網站經營的大餅，對其日後競爭力將大幅躍升。整體上，該專案旨在活絡市府資訊資產、統合市府資訊提供機制，試圖將過去各局處便民服務資訊加以統合，以創造整合性服務（受訪者G6）。

在招標、簽約與履約管理方面，新市民生活網合約關係長達七年，因事涉繁雜且市府當局過往未曾有類此招標經驗，故先行委託顧問廠商協助專案規劃。待正式招標完成後，府方與得標廠商即行簽約，依合約書規定雙方主要義務是：市府須無償提供廠商資訊，而廠商每年則須提出兩項「加值服務」，雙方應密切配合；廠商爲此得不斷投入財務與技術資源，以提升市府資訊資產的附加價值。廠商須於前年度提出「營運計畫書」，交由市府當局進行審核，並依雙方協商結果執行年度計畫。廠商亦須定期提供市府當局有關網站營運績效報表，以利檢視營運成果有否合乎合約績效門檻。合約中也特別針對「智慧財產權歸屬」與「回饋金標準」訂定專門條款，前者指合約期滿後廠商可回收或必須保留的網站資源，後者指隨廠商營收增加，回饋金比例將逐年提高。最後，因本案規模龐大，營運結果牽涉廣大市民權益，市府當局爲此成立「臺北市民生活網管理委員會」，邀請機關代表、學者與專家參與，並由市府高層主持以彰顯其重要性，主要角色在於審議網站經營績效與年度營運計畫。

雙方夥伴關係表現在以下具體作爲：市府當局訂定了「臺北市政府資訊資產管理要點」，旨在統籌管制相關局處的資訊資產、避免政出多門，以實踐市府當局對廠商的履約承諾。在協助廠商取得各局處資訊資產的過程中，礙於資料所有權、法令限制、行政成本與本位主義等因素作祟，各局處不見得熱衷支持這項合作計畫，市府當局則盡可能協助召開協調會議，居間尋求法令或合約爭議的解套（受訪者G6、G4、F2、C1）。其次，由於合約載明網站經營的績

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

效標準，[6] 對協力廠商而言，經營初期能否達成特定標準其實充滿著高度不確定性，但雙方既已形成夥伴關係，市府當局願透過各種行政資源的挹注，以協助廠商度過初期難關（受訪者G6、G2）。最後，協力廠商每年循例提出的加值服務項目，當面臨不可歸責之事由以致無法順利執行，市府當局也會從旁協助、放寬合約內容之解釋，以避免廠商有任何違約情事發生（受訪者G5）。整體而言，本案市府當局與協力廠商始終開誠佈公、維持某種良性互動，縱使最終無奈拆夥亦不否認這樣看法（受訪者F4、F2、F1、G6、G4）。市府當局相信廠商持續努力提升網站績效，而廠商也相信市府當局的任何建議—不論其最終是否接受，都是著眼於提升網站績效。以上展現了市府當局在經營長期夥伴關係的動態調整能力（dynamic capability）。市府當局的溫情作爲，無疑也帶給廠商相當信心，特別是展現合夥人的高度誠意。

儘管如此，影響本案運作成敗仍有兩大值得注意的環節：首先，協力廠商的營運計畫與相關策略是否成功獲得市府當局的充分支持？市府當局的意見，對於協力廠商又造成什麼影響？其次，從契約不完美性角度來看，任何契約從訂定到執行總有一些非預期事件發生，對此市府當局如何與協力廠商進行磋商？特別是在態度與行爲層面上。歸納而言，本案主要爭議表現在以下層面：「網站定位」、「網站行銷」、「加值服務項目」、「回饋金比例」，以及「智慧財產權歸屬」等，這些爭議大致構成所謂的「關鍵事件」，其發生往往經歷相當時日而有跡可循，值得進行細部了解。引人好奇的是：雙方爲何從原初的合作夥伴演變成最終「不情願夥伴」（reluctant partners）？上述事件發生造成什麼後果？如何理解這類事件隱含的理論意義？關鍵事件背後的重要線索能否進一步地呼應本研究主要論點？此乃後文資料分析的重點。

[6] 按契約書規定績效指標包括：網站造訪人次、網站加值服務會員數、加值服務使用之達成率、使用者滿意度、系統可用率等（臺北市政府，2005:48-49）。值得注意的是，這些績效能否達成往往必須有賴公、私部門密切配合，後文將作深入說明。

airiti

肆、個案發現

一、權力分享層面

本案廠商關鍵獲利基礎，在於運用府方資料提供加值服務，並從中賺取網路交易使用費（受訪者C1）。然而，各局處除了配合市府當局所屬BOT廠商之意願有限外，往往還有「卡油」心態，即各局處在提供廠商資料之際，往往順帶期望該廠商能滿足機關特定需求、完成某些順水人情的服務。廠商對於各局處的期待陷入了兩難困境，蓋廠商簽約對象是市府當局，但實際配合對象卻是市府各局處，當此等機關提出請求，協力廠商並不好推拒，但若同意又無疑增加其作業成本，且有違雙方夥伴關係的合約精神（受訪者F1）。某種角度而言，廠商名義上是市府當局的合夥人，但實際上儼然是各局處的「外包商」。

比較重要的是，不對等夥伴關係表現在市府當局對於廠商行爲之干預（受訪者G5、G4、F3、F2），這背離了專案原初構想（受訪者G6、G3、C1）。從公共利益角度而言，這類干預多少有其合理性，但隨干預程度不同，卻對夥伴關係整體運作產生拖累。一如前述，市府當局成立「臺北市民生活網管理委員會」以監督重要決策，從確保公共利益角度而言是件好事，但若干府外委員曾極力反對新市民生活網不應該沾染商業色彩，試圖說服廠商多朝「非營利」方向發展，這對BOT廠商構成某種營運困擾，特別是在網站定位方面（受訪者F2、F1）。[7]

復次，由於廠商承擔絕大部分網站經營成本，故其懷有高度動機尋找獲利來源，但這類作爲卻引來市府當局的嚴重關切。例如，爲了行銷網站，廠商祭

[7] 市府當局最終並未採納這位外部委員意見，所以影響有限，不過也突顯出各方利害關係人對於公私夥伴關係的認知與期待有所出入。一如前述，該委員會的職責是審議網站經營績效（事後）與年度營運計畫（事前），然而，本案面臨的經營挑戰絕大部分是發生在後述的執行過程（事中）。因此，除了委員會少數成員初期曾對網站維運方向提出一些比較窒礙難行的建議外，其餘從事後發展角度來看，還稱不上對本案營運構成非常直接而明顯的影響。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

出贈品活動，以利吸引人氣，但在商言商，廠商贈品不乏是一些具有高度「話題性」、但也具有爭議性商品（如水貨、大陸貨），期藉此增進新市民生活網的能見度，提高民眾瀏覽或使用網站的意願，進而滿足契約績效標準，但對市府當局而言，卻唯恐將構成「不良示範」而有所顧忌（受訪者G5、F2、F1）。舉例而言，

> 公部門這個會有很多限制在，主要的限制是說比如說善良風俗這些東西，比如說，我們用一些交友網站的話……那他會覺得說交友會不會產生一些問題出來啊？！或者是說，今天我們要辦個活動要送個Xbox 360，Xbox 360還沒有在台灣賣，要送這個東西（水貨），可是市政府會擔心，可是那時候最熱門的，最能夠吸引人家注意的就是這些東西啊！尤其像這些啊！就是說他們會想的比較多啦！那他們思考的點跟一個經營企業的點是有衝突的（受訪者F2）！

又如，廠商爲了增加業外收入，積極尋求有意於該網站上刊登廣告的買主，但此舉卻造成政府網站商業色彩過重，或市府當局有意替特定廠商廣告背書之嫌；最重要的是，一旦日後遭人檢舉廣告不實或發生任何爭議，市府當局又將面臨連帶責任問題，故不得不加以禁止（受訪者G4）。某議員就曾提出這樣的質詢意見：「官方推行政策之入口網站，即使以與民間合作建置之模式，仍應隨時掌控網頁內容與品質，而不該變成民間企業打著官方招牌做生意的幌子……」（參見臺北市議會，2006:2079-80），[8] 爭議之多，由此可見一斑。

[8] 議員質詢說明如下：「……從網頁內容可以發現，首頁裡面的最新消息與建置該網頁廠商自己的商業網站裡面的最新訊息內容居然一模一樣；而首頁顯示的優惠活動全都是民間企業的商業活動，甚至連廣告banner連結也都是民間企業的商業活動。甚至連網站的加值服務特區，裡面的內容根本只是連結到民間廠商的企業網站而已，官方網站變成了民間企業打著官方招牌的幌子來做生意的網站。官方網頁反而變成了由臺北市政府背書的民間商業活動網站，網頁大剌剌地打著市府的府徽，民眾根本分不清裡面的內容是官方資訊還是民間廠商的商業活動，臺北市政府變成了民間廠商的背書工具。萬一有任何商業消費糾紛，臺北市政府不但無端要爲廠商背書，更是成爲欺騙消費者的幫兇」（臺北市議會，2006:2079）。

airiti

不僅如此，廠商年度「營運計畫書」必須事前經過市府當局審核，[9] 基於公共責任考量，這種作法當有其合理性，但執行起來則對廠商構成不小傷害，其理由在於：市府當局爲了導入廠商創意，因而發展出公私合營模式，加值服務項目自然委由廠商發想，但任何計畫往往必須經歷相當的規劃時間，當審核結果最終否定了廠商計畫，這段期間廠商所投入的企劃成本將付諸流水（受訪者F2）。[10] 事實上，從夥伴關係角度而言，此一審查機制不僅有矮化廠商地位之嫌（受訪者F3），更重要的是，就網站競爭優勢角度來說，此一審查制度也延宕特定服務的推出時效，甚至扼殺廠商創意（受訪者F3、C1），對於市府當局和廠商並未產生加分效果（受訪者G4），協力廠商當然不苟同這樣的互動方式。

> 我覺得市政府那邊會比較強勢一點，就是說你今天來接我這個合約了，請照著我的rule來走，我的rule就是怎樣怎樣（受訪者F2）。

> 至少對XXXX來講他沒有感覺他是一個夥伴在做，因爲所有的條文跟限制是不對等的啊！他怎麼會是夥伴？夥伴理論上應該是雙贏啊！可是沒有對等的情況下怎麼會是雙贏？夥伴本身是互相配合，互相可以調整，...權利義務應該是對等的嘛！一定是對等的嘛！那這是個不對等的情況下就不可能是夥伴關係了啊（受訪者F3）！

儘管雙方理論上應該是對等的夥伴關係，但實際操作上，市府當局基於公共職責，必須對「網站經營定位」、「公共行銷策略」，以及「加值服務項目」

[9] 契約書中類似規定包括：「營運計畫書經本府核可後實施」、「得標廠商須提出加值服務經營建議書向本府申請，……本府將會同相關主管機關根據相關法令進行審核」（臺北市政府，2005:44）。

[10] 在本案中，廠商曾提出一項名爲「築巢計畫」的營運構想，原先市府當局樂觀其成，無奈定案階段因爲利害關係人強烈反對下，市府當局承受相當壓力不得不喊停。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

多所指導與干預，如此一來，等同扼殺民間廠商的創意思考與獲利能力，不僅影響契約績效的達成，專案責任也因此趨於模糊。某種角度而言，廠商彷彿是市府當局的「代理人」、「外包商」而非「合夥人」（受訪者F3、F2、G3、C1），這對迫切仰賴網站收入來源的BOT廠商而言並不盡公平。

二、相互調適層面

市府當局與協力廠商締結七年合約關係，這種長期合約的主要挑戰在於：締約雙方如何在有限理性與未來不確定因素限制下，仍可針對合約內容進行有效規範，以確保買賣雙方皆能善盡履約責任，故而，雙方必須透過靈活的彈性協商機制，才能動態地因應客觀環境的變化。舉例而言，本案合約規範廠商未來「每年應提出兩項加值服務計劃」，至於實質內容爲何則在所不問，而是允許日後協商而定，便是雙方相互調適的一種表現。

儘管如此，除了加值服務項目保留協商空間外，其餘方面廠商則認爲公部門明顯缺乏彈性。例如，締約初始廠商曾針對「回饋金」比例不盡合理的條款表達意見（受訪者F3），但礙於簽約時程緊迫，依據誠信原則遂接受市府當局所提出的「先簽約、後協商」承諾，未料市府當局因業務移撥而更換主政機關，導致上述承諾履行因而生變。廠商後續多次提議修約，但因原先承諾欠缺書面記錄，雙方只好重啓協商，卻始終無法達成雙方滿意的修約結論，此舉影響容後再述。

另一契約缺乏彈性實例則涉及「智慧財產權」歸屬爭議。一如前述，這項爭議涉及雙方日後合約期滿，廠商針對網站開發所投入的軟體資源（如搜尋引擎）之智慧財產權歸屬事宜，預先訂立規範。[11] 然而，針對這項市府當局與廠

[11] 原契約書中載明：「得標廠商因本專案所自行或出資開發之應用系統或程式，其著作權屬得標廠商所有，得標廠商同意授權本府永久無償重製、修改及使用開發成果，且得標廠商不得撤銷此項授權」（臺北市政府，2005:53）。

airiti

商公認的契約條文缺失，雙方並無法進行有意義的協商，廠商的法務主管即表示：

> 其實理論上來講合約上有問題，但是沒有人願意去改。……沒有人敢動，大家都覺得這會有問題嘛，就不敢動，如果動了搞不好還會有另外一個機會，也許啦（受訪者F3）！

> 智慧財產權也不能，智慧財產權就算法規的一部份，智慧財產權幾乎協商不了（受訪者F3）。

申言之，原先市府當局旨在防止政府網路服務中斷遭致民怨（受訪者C1），故於契約中規定廠商所開發的網路智慧財產權日後多歸市府所有，以保護廣大市民權益。此一出發點固然立意良善，卻對廠商構成不利結果，特別是此舉並未考慮到實務上某些服務未必是得標廠商所能獨自完成，亦即，當得標廠商尚須另覓其他合作夥伴，而開發成果事後卻歸屬市府當局所有，恐將嚴重阻礙得標廠商尋覓合作夥伴的契機，抑或當得標廠商無法向其後端廠商明確交代日後智慧財產權歸屬，亦將斷送尋覓良好策略夥伴之良機（受訪者F2）。尤有甚者，廠商原本盤算未來可將本案創新服務項目移轉至其他大型地方政府推動獲利（受訪者F3、F2），惟一旦智慧財產權歸屬市府，則其多年努力將頓時化爲烏有。換言之，原本合約著眼於避免網站服務中斷，但契約執行卻收到反效果，特別是現行契約規定本身嚴重影響廠商積極開發網站功能與內容之誘因，對市府當局也是有害無利（受訪者F3、F2、F1、G5、G4、G1）：

> 大家都進也不得，退也不能。兩邊到最後全部都是困境。兩邊都是困境啦！他也不能再投錢啦！政府機關也是困境啊（受訪者G5）！

必須強調的是，有關契約條款孰是孰非的爭議並非本文重點，市府當局如何與協力廠商進行有意義的疏通，特別是影響官員協商態度或行爲背後「考量

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

因素」方爲眞正焦點所在。從前述「回饋金」與「智慧財產權」爭議事件裡，局外人或許認定這是單純兩造協商破裂問題，但其實不然。從維繫夥伴關係角度而言，廠商提議並非不盡合理，而是市府當局「另有考量」而無意積極協商。何以言之？證據之一是：市府當局主政者早先即認同廠商提議修約的合理性，未料該名主政者臨時去職，遂延長協商程序，此可窺知廠商修約提議並非無的放矢。[12]

> 因爲那時候對於智財權的定義中好像是比較是偏向保護我們。但是其實我們不是主要，因爲我們願意釋放出來應該都表示說我們在...因爲我們本來就是資產的擁有者嘛！所以其實保護我們沒有太大的道理。當時可能就是一些合約抄的範本有點……這我也同意，但是因爲那時候就是，我記得是政風還是什麼反正就是……還是那個公共工程委員會的解釋，就他們覺得說這樣子很怕說被其他廠商告，就是會圖利……（受訪者G6）。

更重要的是，歷經迭次協商，後繼的主政者亦不否認廠商修約主張之合理性，惟因某些顧慮方才以正式修約「曠日費時」、「不急於一時」爲由，期能從長計議（受訪者G5、F2）。當然，廠商也不是那麼好說服，爲了安撫其不滿，市府當局主政者提出新的口頭承諾，此即：合約期滿廠商於該網站所開發的服務功能將歸還廠商所有，市府當局既不堅持亦無意擁有（受訪者G5、G4）。

> 我說，當然啦！如果你們覺得當務之急該修我們就來修約，只是會有一些認定上，就像你剛剛講的一樣，……有點像……如果改了有點像是圖利他（廠商）。那問題是，我說

[12] 該爭議於簽約前廠商即表達合約內容對其不公，斯時市府當局主政者也深有所感，無奈該名主政者突遭更換，以致於衝擊這項承諾的兌現可能性。

airiti

> 修這個有沒有意義，因爲這東西現在根本沒有發生，你也沒有什麼收入、也沒什麼好回饋的，阿你現在急著要搞這個嗎？對不對？它就在那邊扯說，你移撥給我要付你多少錢，我說我不會要啦！我說還要修嗎（受訪者G4）？

> 問題是說要改這個東西的話，茲事體大，那大家退而求其次。……就是要到市長那邊去蓋印，因爲這件事情他動力就比較小了，因爲還要到市長那邊嘛！到市長那邊他就要說明啊！那就先不要這樣子好了，不要花這個工好了（受訪者F2）。

換言之，重點是市府當局「應修約、可修約，但卻未實質修約」，而是改以「口頭承諾」方式變通處理。然而，類此承諾卻讓廠商投資行爲缺乏明確保障，雙方合作關係自此陷入無止盡的惡性循環。蓋原先主政者的承諾跳票，業已讓廠商吃足悶虧，眼前廠商如何能夠相信新的承諾在未來是可信的呢？最重要的是，此問題若懸而未決，將造成日後廠商在經營策略上陷入進退維谷的窘境（受訪者F3、F2），徒增其交易成本。不過，當廠商知悉市府當局放慢修約期程的立場，也逐漸鬆動其修約堅持（受訪者G4）。

市府當局選擇「延緩修約」的策略並非十分站得住腳，其也深知這種作法對廠商而言不盡合理，故必須透過檯面下補償措施來降低廠商反彈，如嗣後市府當局與廠商的互動上，盡可能朝向對廠商有利方向進行相關合約解釋（受訪者F1），並以不加重廠商額外負擔爲主要原則，冀以對廠商能有合理交代。相反地，廠商也深知市府當局作法不盡合理，其當然有更多理由維護其自身權益。由於該網站經營成效始終不彰，商業模式遲遲無法建立（受訪者G5），廠商日漸傾向尋求脫身之道，其策略是：一則減少其資源投入，二則盡可能選擇對其有利的經營方向，這些反應可謂是廠商尋求自保的表現（受訪者F2）。

就前者而言，減少資源投入等於是廠商提早設定「停損」—試圖開發最陽春版的網站功能，符合契約最低規範即可，以免不符經營成本；就後者而言，

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

由於運用公部門資訊資產提供加值服務，往往涉及複雜而冗長的協商程序已如前述，其困難度遠超過締約雙方原初的想像，而其效益爲何又殊屬未知，在市府默許下，廠商索性將此等加值服務導向於接近一般商業功能，這樣便可大幅減少和各局處打交道的成本。[13] 遺憾的是，從公私夥伴關係角度而言，無論廠商選擇何種策略，都突顯此一夥伴關開始步向「同床異夢」結局。換言之，由於市府當局因故堅持既定合約路線，當廠商計畫性選取較爲保守、少虧爲盈的投資策略，該網站經營自然陷入了惡性循環，諷刺的是，原先專案宣稱的「共創政府與廠商雙贏合局」也將因此成爲泡影。

三、風險分擔層面

資源分享固然重要，但公私夥伴關係也不能忽略風險分擔。就後者而言，這涉及到幾項關鍵問題：何謂風險？由誰承擔？如何承擔？基本上，本案風險主要落在協力廠商身上，市府當局承擔的風險極爲有限（受訪者F4、F3），這意指廠商財務上必須自負盈虧，而市府當局除了固定人事支出外，並無額外專案執行費用。相對於廠商面臨的「營運與財務風險」，市府當局主要承受的是「政治風險」（受訪者C1）。

相較於市府當局而言，廠商所承受的壓力較爲立即而明顯，故有較多動機落實績效責任，就公私夥伴關係理論而言，「風險移轉」對市府當局是有好處的，不過，只有塑造單方壓力並不足以完成協力任務。以前述「回饋金」與「智慧財產權」爭議事件爲例，市府當局早即體認廠商堅持修約的合理性，只不過這項承諾終究沒有反映在契約文字的修正（受訪者F1）。市府當局並非無

[13] 由於取得市府資訊資產的成本過高，導致中期以後廠商盡可能降低這類資產加值的執行複雜度，只要能與市府資訊加值這項要求「沾點邊」即可，如此一來，該網站經營方向便明顯有違原始雙方建立夥伴關係之初衷（受訪者C1）；最重要的是，此舉對廠商也不見得有利，當廠商無法建立網站品牌優勢或無法有效區隔市場，等於變相要與一般民間入口網站競爭。不過廠商也是進退維谷方才出此下策。

airiti

法洞悉「延緩修約」的策略本身對於廠商投資行爲與夥伴關係永續性可能造成之嚴重後果。令人好奇的是，爲什麼市府當局始終不接受廠商修約之提議呢？

前已述及，廠商在簽約前即已向市府當局反映回饋金與智慧財產權條款內容不利於廠商，但礙於欠缺書面記錄，致使其後廠商修約提議不得不進入新一波協商程序。明眼人將可發現，市府當局徒以口說無憑要求廠商重新協商並不盡合理，蓋這項承諾肯定是可以被查證的，眞正問題關鍵在於：後繼的主政者是否樂意接受先前承諾的問題。究其實，後繼主政者之所以推遲，主因在於避免日後遭致外界「圖利廠商」的影射與質疑（受訪者G6、G5、F4、F1），故其寧可選擇口頭承諾，亦不便將之行諸具體文字，某官員直言不諱地表示：

> 不可能啦！因爲你那條約當時候是公告的，你受到公告的限制，那是法律程序。你憑什麼修？如果修了，廠商賺錢了是不是圖利廠商？你怎麼修？……太難了啦！因爲你今天只要一修，廠商只要獲利，就是圖利廠商。你要怎麼修嘛（受訪者G5）！

大抵上，風險與代價是新主政機關的考量重點。若後繼主政者同意修約，此一程序必須報請市府高層同意，無奈的是，斯時市府高層早已不將本案視爲其重要政績一環（受訪者G6、G4、F4），在此情形下，允諾修約的主政者自得要花費時間說服市府高層接受，此舉將徒增主政者政治壓力（受訪者F2）。尤有甚者，對主政者個人而言，其尚須考量社會觀感與引發其他（未得標）廠商控訴之後果（受訪者G6、G3）。申言之，同意修約結果可能遭致未來網站服務中斷，對廣大市民將造成不便，市府當局承諾修約恐須承受外界不小質疑；更關鍵問題在於：除非合約內容事前即訂妥修約時機或條件，否則，當合約簽訂又恣意加以調整，也可能引發外界解讀程序不公，甚至有意圖利得標廠商的指控—刻意提高得標門檻，排除參與廠商數目，嗣後再放寬廠商履約條件。相對來說，主政者選擇口頭承諾並略施小惠策略，上述壓力當可減輕許多，蓋此舉

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

無修約書面紀錄，毋庸牽動市府高層長官，不致面臨圖利廠商指控，也不會引發輿論關注。

然而，這樣的口頭承諾卻引起廠商疑慮與不安。由於對網站經營前景看淡，廠商自然選擇最低經營成本策略，以提早設定停損。只要不明確違反合約規定，市府當局也默許廠商這類自保行為。畢竟，對市府當局而言，協力績效不佳尚可尋找合理藉口（如非任內政績）加以粉飾，但修約引發的「傷害公共利益」、「採購程序不公」與「圖利得標廠商」之質疑，卻難杜悠悠眾口，程序性課責壓力恐接踵而至。站在局外人角度，市府當局犧牲廠商利益與夥伴關係綜效之舉，看似不智也有違「經濟理性」，但雙方以相互體諒收場，從另一角度來看卻十分合乎「政治理性」，這樣結果正是本研究刻意關照的問題。

與此相關者，廠商所提出的營運計畫草案，往往面臨許多客觀條件限制，必須仰賴市府高層謀求解決已如前述。由於市府資訊資產散佈在各局處，從機關地盤爭戰角度，唯有仰賴市府當局積極介入協調，才能強制各局處配合釋放資源。遺憾的是，為免破壞府內機關一家親之和諧關係，市府當局所能介入協調的空間其實非常有限，往往造成廠商美好的經營構想胎死腹中。[14]

儘管合約明訂廠商應該滿足的經營績效標準，亦載明市府當局應無償提供廠商所需的資訊資產，卻獨漏市府當局違反這項義務的制裁措施（受訪者F3）。由於合約並未明定市府當局的違約責任，導致當廠商無法成功取得市府資訊資產，對市府當局也陷入莫可奈何的困境，以致於整體營運風險與壓力幾乎都落在廠商身上（受訪者F4、F3、F2），作為協力廠商的受訪者如此認為：

[14] 原契約書中規定「甲方應根據所建議之服務內容規劃供乙方必要之協助」（臺北市政府，2005:16），但何謂「必要之協助」？甲方若認為其已提供必要之協助是否為乙方所認同？事實上，就廠商立場而言，愈有吸引力的加值服務項目往往牽涉跨機關業務，也唯有成功建立跨機關資訊分享的特殊服務項目，方有助於廠商鞏固獨一無二的網路市場利基。諷刺的是，愈是牽涉這類服務其複雜度往往愈高，也是市府當局最不願面對的協調難題，以致於廠商能夠獲得的市府資訊資產極為有限。

airiti

我們的風險就是投入成本沒有收入啊！……他（政府）只有面子問題啊（受訪者F4）！

儘管市府當局也曾提出一些構想，試圖協助廠商尋找可能的解套模式，但終究無助於建立可行的商業模式，廠商承受的財務壓力自然與日俱增。由於私部門是利潤導向的實體，重視投資報酬率，若協力結果無法表現在營收數字成長，自然無法逃避董事會與股東的檢討，也影響公司高層對本案持續性財務奧援（受訪者F1、G4），換言之，廠商承擔多數「財務風險」。相對地，本案並不屬於市府核心服務範疇（受訪者G5），網站標的能見度十分有限，縱使網站經營績效不理想，引發民怨機會並不高。其次，市府並未編列任何專案預算（受訪者G6），至多是固定的人事成本，這些費用並未因本案特別衍生，政治爭議性不高，沒有理由成爲議會質詢的焦點，也不容易成爲在野黨日後選舉炒作的新聞，在此情形下，市府當局承擔極爲有限的「政治風險」。

重點在於，若市府當局也承受相同壓力，則其自然有動機與協力廠商共赴難關。遺憾的是，站在市府當局立場，渠等僅有有限動機與廠商協力完成任務，特別是當市府高層逐漸漠視這項專案，主政者面臨行政課責的可能性就愈低。當這項計畫缺乏能見度，政治爭議性不高，整體事件若能平和落幕、避免節外生枝，則主政者日後面臨議會政治與司法課責的風險亦有效降低。在此情形下，任何有助於夥伴關係良性發展所應承擔的風險，如支持廠商經營策略、修正契約規範、協調局處釋放資訊資產等，公部門自然是「選擇性因應」，以免引發不必要爭議。

伍、討論與意涵

一、夥伴關係的權力並不對等

一如預期，公部門權力優勢明顯高於私部門廠商，倘若在傳統外包概念底下這樣的操作方式是合理的，蓋雙方是一種代理關係，得標廠商被視爲政府延

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

伸的工具，目的在忠實完成政府交辦的使命與任務，作爲委託人的公部門當然有權主導廠商行爲，並監督廠商的公共目標達程度。相對地，從公私夥伴關係概念出發，其強調政府與廠商之間理應建立一種「培力」與「互信」而非「控制」與「猜忌」關係，這種觀點一改過去以來民間廠商只是政府代理人的工具角色思維，以期彼此在合作過程中皆能互蒙其利、榮辱與共。遺憾的是，本研究結果卻印證了某些學者（如Klijn and Teisman, 2003; O'Flynn and Wanna, 2008; Teisman and klijn, 2002）對於公部門權力支配偏好之預期。依循夥伴關係而非傳統外包關係之邏輯，權力過度傾斜意指公部門干預程度加劇，廠商行爲將深受制約，這不僅導致承擔多數成本的廠商無所適從，公部門也未能因此受惠；當私部門廠商無法充分貢獻所長，夥伴關係本身肯定也無法發揮應有功效。

看在廠商高層眼裡，也許因爲政府本身沒有編列預算的關係，故和傳統外包模式比較起來，最大差異表現在公、私部門行動者更客氣地進行互動（受訪者F4）。但遺憾之處是，雙方主要是建立在狹隘的「人際導向信任」，而非較爲廣博的「組織或制度導向信任」，但後者重要性可能更甚於前者。例如，雙方都知道對方有執行苦衷，卻沒有一方有能力跳脫種種規則與潛規則塑造的困境，諷刺的是，公部門專案主管也充滿無力感，甚至對廠商處境寄予無限同情（受訪者G4）。市府當局對此影響並非天眞無知，而是在公私夥伴關係推動過程中，確實存在許多「應然」與「實然」之非預期落差。事實上，對於BOT運作模式，市府當局及其顧問廠商在專案啓動階段滿懷信心、也蘊含正確認知，諸如：

> 我們現在是希望共同共榮，所以事實上monitor在這個邏輯思維上它不會是最重要的（受訪者G6）。

> 在講監督的部分我是從結果來看，所以在合約裡面就是訂了很多結果的表示，……所以你怎麼做我不管，因此我在契約上面就限定你要合法，然後資料由我提供給你，然後你要把

airiti

> 報表給我看，有利潤要分享，所以中間的執行我不需要去看你怎麼做（受訪者G3）。

> 當初市府其實有指示說那我們就不要限制廠商太多（受訪者C1）。

不過，這樣熱忱與認知卻完全經不起現實考驗，前述個案證據顯示：廠商認爲有利可圖的經營策略，市府當局多半另有顧忌，蓋打著市府招牌經營的新市民生活網，雖交由民間業者經營，終究仍被視爲「公共」網站，故難以擺脫應有的公共監督與責任束縛。儘管本案以「夥伴關係」名義經營，理應讓廠商有充分發揮餘地，否則將失去這項治理工具的特殊意義，但實務運作結果並無顯著差異。此結果呼應部分公共管理學者的主張：公私夥伴關係彷彿是一種「修辭」，而與眞正協力有一段差距，亦即雙方仍以「各走各的調」爲主要特徵，不論是公、私部門受訪者皆普遍同意這項結論（受訪者G5、G4、G3、F4、F3、F2）。

值得關注的是，一般主流社會多傾向認爲公、私領域之間宜有明確分際，亦即「政府歸政府、商業歸商業」，渠等認知上不容易接受「公私混合」，特別是政府若放任發展，一旦協力過程發生爭議或網站內容衍生糾紛，而遭致民眾投書或控訴，公部門往往難辭其咎必須負起連帶責任，換言之，制度環境迫使公部門有謹愼行事之義務，致使其在合作態度上必須較爲保留（受訪者G5、G4），從以下某議員書面質詢與受訪者談話內容中或可窺知一二：

> 臺北市民生活網……委外廠商有沒有遵守保密條款？是否有確保使用者的個人資料不外洩（臺北市議會，2007:3407-08）？

> 公私合營就民眾看他還是認爲公，那公跟私就完全不一樣，私的部份我還歡迎你媒體報導，對不對？反正你給我張貼一個很奇怪的文件，反而媒體報導以後雖然是負面的，可是我的知名度打開了，很多網友就跑進來看，我流量上……可是

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

> 官方網站最怕這個，最怕負面報導，所以完全跟民間的新聞模式有點差異性。民間的最好出問題沒關係，你報導我把它卸下來，你要怎樣你也拿我沒辦法，對不對？我就說有！我是檢舉制啊！可是政府單位很難說檢舉，民眾說我看到了然後我去了，然後我出問題你要不要負責？所以政府就變成說政府的服務比較像審查制，就是說我要確定沒有問題出現。那事實上這個也是一個問題，政府網站它不容許出問題，民間網站有時候希望出問題反而是它的營運系統，這兩個就有點弔詭。那生活網公私合營就變成陷入那個困境（受訪者G4）。

> 它（公私夥伴關係）其實是監督爲優先，關係其實是次之的。其實我們（政府）是靠監督來維持關係（受訪者G5）。

公私夥伴關係對於協力廠商以外之利害關係人（特別是民眾端）引發了某種不可預測性；弔詭的是，當去除或淡化相關商業色彩後，也形同剝奪廠商核心利益與根本商機，這裡我們發現公私夥伴關係一個特有弔詭：公眾期待享受公私夥伴關係帶來的效益，卻未必樂於承擔代價，甚而主張公部門應該負起完全責任；對於公共管理者而言，要求其背負完全責任並非不可以，前提可能要使渠等擁有完整的「專案控制權」，但此舉卻背離公私夥伴關係的基本精神，這是公共治理非常矛盾而現實的問題。一位政府中階主管身分受訪者抒發這樣的心境：

> 雖然說市民生活網已經委託XXXX經營，可是民眾還是認爲這是市政府的，所以你生活網出什麼問題，市政府還是得買單。那問題是市政府要買單，這個市民生活網又是XXXX在經營，有時候我也沒辦法很直接去管控它，因爲你沒給它錢啊！你沒給它任何經費、你也沒有什麼罰則啊！那我說與其這樣乾脆收回給市政府算了。既然我要負責我就負完全責任，我要負完全責任我就完全能夠掌握（受訪者G4）。

airiti

從公部門角度出發，這顯然是「魚與熊掌難以得兼」的難題，故僅片面地責難「不對等夥伴關係」此一現象似乎不盡合理。公私夥伴關係並非因雙方原初目標不一致而產生障礙，更多可能源於專案執行過程中，「外部壓力」不斷浮現考驗著這類目標結合的韌性。申言之，身處在金魚缸裡的公共管理者，不僅要回應協力夥伴的提議，同時還要承受各方監督，這導致公共管理者必須疲於應付其間價值衝突，這說明了當代公共理者可謂是在「權力」與「契約」兩種模式下運作，Cooper（2003:48-49）曾提出精闢的見解：

> 儘管基本的治理關係是權力，這些關係的實質是縱向的，但契約關係是橫向的，運作的基礎是相互承諾（在這種相互承諾中，雙方在理論上至少是平等的）。在縱向模式中（如在管制關係中），政府確立規則並決定何時與如何執行此等規則。在契約模式中，雙方制定規則，任何一方都能執行契約的要求。縱向與橫向模式之間的衝突提供了公共契約管理中的基本衝突。

值得注意者，此等衝突並非只有源自於 Cooper（2003）所言的「契約模式」與「層級模式」之間價值差異，而是尚牽涉到政治社群重要參與者對於公私協力概念的認知歧異。因此，相較於傳統公共行政模式而言，公私夥伴關係推動過程中，公共管理者尤其應該強化利害關係人分析（Freeman, 1984），而透過本研究可以發現：由於公共管理者無法自外於監督壓力，當政治與社會認知分歧或共識嚴重不足情形下，公共管理者畏懼公共監督和龐大輿論壓力，很容易流於犧牲廠商利益一途。易言之，聰明的公共管理者兩害相權取其輕，當寧可犧牲協力成果，也必須優先回應制度（社會、政治）壓力，亦即被迫對廠商計畫施以更多管制，從而偏離了原初的協力承諾。

二、夥伴關係的契約彈性不足

長期契約面臨的權變性遠較短期契約爲高，契約設計上難以將所有細節規

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

定得巨細靡遺，必須仰賴其他靈活機制以提高其執行力。換言之，協力的公共管理者無法單憑層級權威來處理爭議，渠等必須適時發揮裁量權限，尋求協商共識，才能擔負更多績效責任。相反地，一旦公部門行動者不情願或難以改變其管理風格，解決問題途徑又回歸典型的「正式化」、「官僚化」與「法律機制」等墨守成規模式時（Jones and Noble, 2008:113-14），公私夥伴關係將陷入動蕩。

以前述「智慧財產權」爭議爲例，該爭議起源於契約設計之初並未充分考量得標廠商尋找其他策略夥伴之需求，亦未顧慮到智慧財產權的歸屬方式將牽動廠商的理性選擇。弔詭的是，市府當局並非不認可這項修約訴求的合理性，也洞悉反對這項修約提議恐將引發廠商後續的「低度投資」（under-investments）行爲，連帶不利於長期夥伴關係的維繫，市府當局邀集相關單位召開多次協商會議，最後卻選擇「暫不修約」這項拖延戰術，這並非爲了杜絕廠商漫天喊價行爲，亦非市府當局本身欠缺這項修約裁量權，而是市府當局爲了防範修約風險特別是遭致圖利廠商的指控，遂不得不對其裁量權的行使進行自我設限。

從契約經濟學觀點來看，長期夥伴關係程度上必須仰賴關係契約的操作邏輯，但實務上，公部門契約多屬於所謂的「剛性條款」，官員行使裁量權的機會畢竟不多，一位高層官員直指問題所在：

> 我想契約大部分都是硬性規定。彈性規定不多啦！這個就是公私合營這邊會是一個非常大的問題。因爲政府機關的條款都是剛性條款，對不對？政府機關的條款都是剛性條款，很少有那個彈性條款。就是說你約簽了以後，你政府人員能夠修的機會不多（受訪者G5）。

一般而言，合約內容只要以白紙黑字明定，行政人員多傾向保守以對（受訪者G6、G5、G3、F4、F3、F2），或逕行放棄其裁量餘地，以免「喪權辱國」或遭致牢獄之災。事實上，基於「公共性」程度不同，「公私夥伴關係」

airiti

相較於一般「廠商間聯盟」而言，契約彈性原則執行起來往往具有較高爭議性，因爲在民主與公共治理世界裡，經濟、效率、效能固然重要，但信任、透明、公平、回應等價值也不能忽略；結果價值固然重要，惟程序價值亦不能等閒視之。契約彈性與行政裁量隱含之衝突是：外部利害關係人（如潛在競爭廠商）並無從得知這項修約決議，究竟是來自於市府當局與得標廠商計畫性勾結的結果，抑或基於事後契約執行而進行的合理調整，這導致結果是：儘管不修約明顯不合理，更不利於夥伴關係長久運作，但聰明的公共管理者兩害相權取其輕，遂傾向犧牲協力成果，也必須優先回應制度（法律、行政）壓力。

對長期夥伴關係發展而言，關係契約有其理論意義，卻與當前行政實務明顯有所落差，特別是主流的社會認知、政治氛圍或行政實務偏向以「除弊」而非「興利」心態來規範官僚行爲（陳明燦、張蔚宏，2005:62），惟從長期夥伴關係角度而言，契約彈性不足勢必不利於這類夥伴關係的推展（受訪者G5、F4、F1）。非常簡單的道理是：在公私夥伴關係領域裡，程度上若欲期待官員能夠信任廠商，相關制度設計自當必須適度信任公共管理者。顯而易見地，如何在新、舊價值之間進行取捨或最適化是一項艱困難題。長期夥伴關係必須有「創新的政府與公共行政制度」加以支持，以鼓勵公、私部門朝共同目標而努力。當然，這些作法必須在各方制度支持者之間尋求共識，兩位分屬政府與廠商高層的受訪者提出深刻的觀察：

> 台灣都是還是top-down control system, command control system，太多的行政干預了！……它本來就是一個……剛性的體制，然後所有東西都要依法行政。而且現在最大的問題就是檢調的獨立性太強了……對！那這樣子會使他們（公務人員）的行爲非常的保守。先天上他就不願意說我在行政裁量權時候我給你favor，那他會覺得favor可能就變成圖利，所以我覺得BOT這樣的概念或者是PPP這樣的概念，……如果沒有這樣子的一個flexibility和這種友善的協作環境的話，友

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

> 善的、trust這種態度的話，根本沒辦法經營下去啊（受訪者G6）！
>
> 他們就怕被人家說什麼什麼的，所以被卡很緊嘛！所以我看結構性的問題也很難改（受訪者F4）。

三、夥伴關係的風險多由廠商承擔

在公私夥伴關係推動過程中，市府當局承擔的風險甚爲有限，如果有的話，主要偏重在政治風險。然而，當缺乏協力的績效壓力，卻不時得面對外界有關「程序價值」的檢視，除非另有其他特殊驅力（如民意支持），否則主政機關與個人顯然不會有太多動機與廠商共同分擔風險，這種看法呼應了學者Wilson（1989:115）曾指出的，公部門行爲比較在乎守好「上線」（top line），即優先衡量制約因素，而非能夠帶來多少實益以決定其付出程度。這背後牽涉到官員積極任事行爲是否受到認可的問題，某位政府官員運用代理人觀點解釋如下：

> 我個人認爲不是說機關願不願意，而是監督機關願不願意承認你們的風險分擔。……行政機關都OK啊（受訪者G3）！

相對地，營運風險主要落在廠商身上，理由在於其必須自負盈虧，此一財務壓力迫使廠商必須不斷創新服務。就長期契約設計原理，給予廠商適度壓力對於日後契約管理絕對是件好事，然而，這必須搭配政府部門有同樣積極經營之動機，否則將形成「皇帝不急、急死太監」局面。受前述制度壓力影響，當廠商急切希望公部門協助解決問題，作爲買方的市府當局體認「人在江湖、身不由己」，往往被迫得「衡酌各項因素」，甚而技巧性回絕廠商建設性提議（受訪者F2）。換言之，原先以「風險分擔」概念爲出發點的夥伴關係實作上卻漸行漸遠。

顯然地，成功的公私夥伴關係與既有官僚組織分工與制衡、法律架構、政

airiti

治氛圍與社會觀感之間存在許多衝突有待調和。一如前述，政府部門不僅重視「結果」也重視「過程」，有時過程更甚於結果，這是傳統公共行政堅守的精神。反映在本案上，官員明知部分契約規範不合理，也深知其將阻礙長期夥伴關係的發展，卻寧可犧牲廠商利益與協力成果也礙難讓步，渠等行爲反映出一個有趣現象：「遵循既有契約規範」似乎遠比「解決當前或未來問題」更爲重要（受訪者F3），這導致和政府作生意的BOT廠商面臨很大風險。事實上，「圖利」與「興利」往往只有一線之隔，但事實認定結果卻對官員仕途造成南轅北轍的影響，這方面理應及早建立明確的法令規範，否則當行政人員普遍畏懼協力風險，自然無法捍衛公私夥伴關係這套制度發展的正當性。

當公私夥伴關係運作結果不理想，即表徵公部門施政績效不彰理應負起連帶責任，但實務上，這種責任一體似乎象徵意義大於實質意義，亦即，現有課責機制對於促進公共治理成效，似乎沒有帶來顯著影響力。個案證據顯示：外界加諸的公部門責任，多被期待堅守公共利益、避免有圖利廠商情事（法律責任）發生，較少反映在最終產出與成果的要求。[15] 換言之，協力績效似乎不是外界十分關注的焦點，這意味著在公私夥伴關係世界裡，新公共管理典範下的「績效價值」，似乎仍不敵傳統公共行政典範著重的「程序價值」（Hughes, 2003:ch.14），突顯兩種不同課責基調在協力實務上似乎並未有良好密合。

四、民主國家多元制度壓力牽制夥伴關係的治理成效

由於公、私部門分化而衍生制度規則、角色與習慣落差（Klijn and Teisman, 2003:145），公私夥伴關係的模糊特徵不只對公部門創造優勢，同時也構成某種挑戰，顯然地，制度基礎不確定性是一大問題（Collin, 1998:272, 281）。對此，學者Klijn與Teisman（2003）認爲，這背後涉及公、私部門是由不同「道德症候群」（moral syndrome）所構成之兩套倫理系統，以致於兩造角

[15] 可以肯定的是，政府背景的受訪者幾乎沒有觸及專案失靈的「績效責任」問題。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

色概念與領域界線不易改變。套用Kettl（2006）的隱喻來說，行動者之間有其分明壁壘的「界線」（boundary），及其伴隨而來的獨特文化、規則、慣例、激勵與課責機制。無論如何，重點在於任何組織內部的正式與非正式規則，往往構成組織間合作的絆腳石（Daley, 2008:480），公私夥伴關係運作顯然也不例外。

本個案經由抽絲剝繭後可以發現：實踐眞正公私夥伴關係所仰賴的價值取向和行爲規範，與公部門實際執行公私夥伴關係的價值偏好和行爲特徵似乎並不一致，以致於公部門在「權力分享」、「相互調適」與「風險分擔」等面向表現皆有相當落差（請參見表一）。[16] 公私夥伴關係作爲一種政策工具，被廣爲期待可以發揮某種治理成效，但公部門行動者往往必須遷就法令規範、組織分工，以及政治與社會認知之制約，偏偏此等制度支持者的立場未必能與夥伴關係的價值基礎取得一致。從「衝突性制度邏輯」角度而言，公部門行動者達成特定協力任務、創造共同附加價值固然重要，然而，如何在達成任務之餘又能全身而退也同等重要，亦即，原先期許協力夥伴之間可以產生有機連結，但實際結果卻出乎意料地遭致各方「制度壓力」的嚴肅考驗，因而不得不棄守最初合作理念，雙方只好提前終止合約、分道揚鑣。簡言之，由於公共管理者面對協力夥伴的合理提議率多難以有效回應，漸次導致公私夥伴關係運作破局與失靈。

歸納前述分析結果，對本案官員促參行爲構成顯著影響之「制度壓力」來源大抵有三：行政機關程序規範、行政機關內控（如政風）與外控（議會與司法檢調體系）機制，以及社會輿論壓力（如媒體監督與民眾投訴）等，這意指政府當局若欲推展成功的公私夥伴關係，應該敏於關注潛在「制度支持者」的認知，一位官員間接呼應此一看法：

[16] 個案證據顯示，官員不敢討好廠商，也不便過於要求廠商；相對地，廠商在不重要事項上獲得了政府支援，但在重要事項上獲得的實質協助則甚爲有限，雙方關係無法或客觀上不容許產生有意義的交集，最後不得不以拆夥收場。

airiti

表一　本研究個案分析摘要

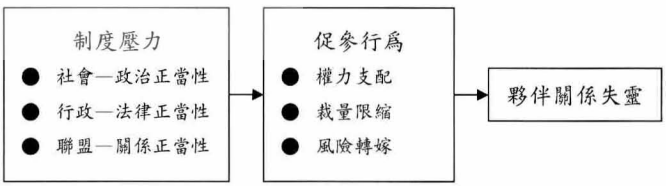
行爲面向	關鍵事件	公、私部門立場	負面影響	制度壓力來源
權力支配	網站定位	非營利導向 vs 營利導向	（不明確）	管理委員會
	網站行銷	避免爭議 vs 製造話題	制約廠商創意與獲利、廠商經營績效、協力綜效	議會政治、社會輿論
	加值服務審查	公共監督 vs 貽誤商機		
裁量限縮	回饋金爭議	口頭承諾 vs 實質修約	廠商低度投資意願、協力綜效	行政規則、政風調查、議會政治、司法監督、社會輿論
	智財權爭議			
風險轉嫁	回饋金爭議	公共責任 vs 投資意願		
	智財權爭議			
	加值服務推動	機關和諧 vs 資訊加值利益	協力綜效	官僚文化

資料來源：本研究自行繪製。

> 我們不過是人家的代理人，重點就在這邊，你今天的成敗不是完全跟你自己有關，你是人家代理人，所以你要看看後面比你更上層的人對你的觀感是什麼，從第一層你的監督機關，內部的監督機關跟外部的監督機關，再到外面這一層是司法機關，再到更外面這一層是社會民眾，輿論的壓力，你都要去考量（受訪者G3）。

進一步地，若將公私夥伴關係這套工具置放在較爲寬廣的民主與公共治理架構下檢視，吾人便可洞悉「夥伴關係功效」與「多元制度壓力」之間潛在矛盾。套用制度論者的語言，本研究認爲支持公私夥伴關係有效運作的「聯盟—關係正當性」（alliance-relational legitimacy）與公部門長期堅守的「行政—法律正當性」（admi nistrative-legal legitimacy）和「社會—政治正當性」（social-political legitimacy）之間不時存在某種程度緊張關係（請參見圖三），亦即，公私夥伴關係這套新治理工具，很可能並非如「功能論者」預設般將可自動發揮功效。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy



圖三　公私夥伴關係失靈個案的因果架構

資料來源：本研究自行繪製。

回歸本研究主要論點：「有關公私夥伴關係之成功運作，促參機關與『協力廠商』之間關係固然重要，但促參機關與『外部組織』（制度支持者）之間互動也不容等閒視之」。也許可以這麼說，典型的私部門策略聯盟運作主要著眼於提高「資源交換價值」並降低「交易成本」兩大核心問題，但就公共管理者而言，除了考量上述工具利益與防範背信問題外，尚須遷就多元制度價值與正當性的追求，換言之，公私夥伴關係「不完全是以經濟利益爲核心，由促參機關本身逕與協力廠商談妥相關資源交換條件」即爲已足；反過來說，「最終誰說了算數」才是眞正問題的核心，也是影響促參機關行爲的關鍵力道，但這答案絕對不會是公部門的合作夥伴（廠商）。可以肯定的是，公部門往往被要求同時順從許多正當性，背後卻隱含衝突性的課責期待（Dicke and Ott 1999:511）。透過本案故事發展脈絡，我們可以管窺促參機關實務上往往必須審酌「制度支持者」的觀感，這些「公公婆婆」的指點，誠然構成公私夥伴關係治理的一大挑戰，當然，也成爲「公私夥伴關係」有別於私部門「廠商間聯盟」之關鍵差異所在，甚至可以視爲公私夥伴關係制度安排必須承載的「宿命」。

政策建議並非本研究目的，但可以略帶一提的是，儘管「衝突性制度邏輯」乃先驗地存在，站在公部門立場，緩解之道仍須回歸協調、溝通和建立共識等基本策略，這包括：應該以「協力」爲中心，持續進行相關制度與法律架

airiti

構的統整與調校（UNECE, 2008）；其次，應該加強促參機關的政策溝通與辯護能力，以取得更多民意支持與認同，從「頭家」端鞏固政策正當性；最後，政策主管機關也應該針對行政部門及其以外的監督或制衡機關（有別於典型業務執行機關）人員，舉辦促參政策的相關教育訓練，以增進不同「制度支持者」對於公私協力運作模式的正確認識，[17] 特別是資源交換過程中必然涉及「興利」與「圖利」一線之隔的關鍵問題。顯然地，促參機關與「協力廠商」之間的履約管理與關係經營，只不過是經營公私夥伴關係眾多議程之一而已；但從民主與公共治理角度出發，促參機關如何與重要「外部組織」建立良好的互動關係顯然也很重要，缺乏具有影響力的制度支持者之認同，或背離某種社會期待，公私夥伴關係的運作將面臨外界拿放大鏡檢視的挑戰與壓力，因此，有關如何建立共識的部分，政策主管機關應該多加注意。

陸、結語

公私夥伴關係泛指政府與廠商之間具有共同願景與目標，並分享權威、財務與技術資源，以及風險之一種制度安排。根據契約經濟學觀點，夥伴關係模式有助於緩解因「契約不完美」而產生的投機行爲，惟邁向協力導向關係契約之轉變歷程，卻甚有可能與既有政府與官僚體制產生牴觸，從而導致公私夥伴關係運作充滿變數。由於公私夥伴關係這樣的組織形式正巧位居公、私領域的「模糊地帶」，協力行爲某種程度深受所謂的「衝突性制度邏輯」影響，不同制度支持者對同一現象會產生不同詮釋與批判，欲建立共識並不甚容易。從這

[17] 前交通部高速鐵路工程局局長吳福祥教授（2007:78-79）曾有感而發地表示：「『獎參條例』及『促參法』……政府各部門（包含監督單位）人員、民意代表、媒體及各界人士均應深入瞭解其精神及意旨，共同促成BOT案的順利推動執行」；「國內公共工程BOT案的推動，在目前台灣朝野、民代、媒體對國家認同、政府政策及族群合諧沒有共識下，是不適合推動大型公共工程的BOT案，如冒然推動，將成爲政治鬥爭犧牲者」。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

個角度來看，有關此一主題研究，若僅單純著眼於「功能主義」觀點，卻忽略「社會學新制度論」的洞見可能並不適當。基此，本文主要論點是：「有關公私夥伴關係之成功運作，促參機關與『協力廠商』之間關係固然重要，但促參機關與『外部組織』（制度支持者）之間互動也不容等閒視之」，特別是從民主國家分權與制衡的角度觀之，而藉由「臺北市民生活網公私合營專案」之個案研究將可適度佐證並闡述此一看法。

爲什麼雙方會從原先的合作夥伴淪爲最終的「不情願夥伴」？吾人又可從中獲得什麼寶貴教訓呢？本研究分析結果顯示：兩造（1）從「權威分享」的政策宣稱，逐漸回復到公部門「權力支配」之慣性；（2）從秉持「彈性協商與相互調適」的信念，逐漸步向「裁量限縮與契約僵化」的回頭路；（3）從原先「風險移轉與風險分擔」的契約設計理念，逐漸掉入公部門只圖「風險移轉」卻「規避風險」的死胡同。換言之，此一結果暗指公部門實務上似乎仍以傳統「由上而下」與「交易契約」模式，執行應以「水平溝通」與「關係契約」爲基調而推動的長期夥伴關係專案，致使其實際運作結果，到頭來依舊是「換湯不換藥的外包關係」，也背離了公、私部門原先試圖創造的「共同附加價值」理念。

制度很重要！制度複雜性深深影響組織行動者表現，也是公私夥伴關係失靈的歸因之一，這是往昔公私夥伴關係研究領域明顯忽視之面向，亦爲本研究嘗試補足的概念與經驗缺口，期能以此回應公私夥伴關係學者曾呼籲的：「相關實務發展迫切仰賴理論模型以供解謎」（Osborne, 2000:2-3），以及協力治理學者所提出：「日後研究者允宜多介紹一些夥伴關係失靈個案」之建議（O'Leary et al., 2009:7）。公私夥伴關係原本是建立在興利與雙贏基礎上，成功個案也普遍強調公私部門應該相互信任與尊重，但看在新制度論者眼裡，恐怕就不是單純的「應該」協力問題，而是什麼情況下「可以」協力的問題。那些足以影響促參機關行爲的規則與潛規則才是眞正核心問題之所在，而其正是指向政府官僚體系的防弊文化與制約機制。

airiti

事實上，政府官僚體系先天具有保守、穩定與防弊特徵完全不是一件新鮮事，然而，此等特質對於導入公私夥伴關係新治理工具所帶來之影響，特別是制度上「橋接」（bridge）的挑戰，卻甚少引人關注並進行所謂的「循證分析」，一如前述，彷彿新興的制度安排本身即可自動發揮功效。理論上，新治理工具必須有創新價值、文化與制度的支持，但仔細分析這樣的條件一時半刻並不容易獲得滿足，主要理由在於：在民主與公共治理脈絡下，支持公私夥伴關係有效運作的「聯盟—關係正當性」，與公部門根深蒂固追求的「行政—法律正當性」和「社會—政治正當性」之間可能潛存衝突，且兩者制度邏輯差異將體現在公、私部門間「權力分享」、「相互調適」與「風險分擔」之環環相扣議題上。

整體而言，公私夥伴關係未必是一個「聖杯」（holy grail），可以對公共治理實務帶來多大改變。公共行政與管理學者經常鼓吹建立夥伴關係、協力或跨部門治理，這必須搭配民主治理機制的同步調適，否則協力夥伴的理念與優勢將無法在現實世界中獲得彰顯。藉由本研究認清公私夥伴關係運作上鑲嵌之複雜脈絡—法令規範、分工與制衡，以及輿論壓力等多重制約因素，學界或實務界鼓吹跨部門治理之餘，不宜對公、私部門間本質衝突問題置若罔聞；更重要的是，單憑促參政策未必能夠對公共治理結果產生多大改變，「制度壓力」影響夥伴關係治理的問題，必須獲得正視。

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

附錄　受訪者一覽表

代號	位階	所屬單位	訪談時間	訪談地點
F1	專案經理	協力廠商	2009/4/2	辦公室
F2	處長		2009/4/20	速食店
F3	協理		2009/5/14	辦公室
F4	總經理		2009/6/16	咖啡店
C1	協理	顧問廠商	2009/5/6	辦公室
C2	專員		2009/4/28	餐廳
G1	承辦人員	市府當局	2008/5/14	辦公室
G2	承辦人員（二名）		2008/5/14	餐廳
G3	承辦人員		2009/6/3	辦公室
G4	中階主管		2009/4/16	辦公室
G5	機關首長		2009/4/8	辦公室
G6	機關首長		2009/4/23	辦公室
G7	中階主管		2009/4/28	辦公室
G8	中階主管		2009/4/23	辦公室

資料來源：本研究自行繪製。

airiti

參考書目

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》，第12期，頁41-77。

(Tzung-shiun Li [2009]. "The Effect and Value of Public-Private Partnership and Contracting Out: A Proceeding Governance Reform Job." *Journal of Public Administration*, No. 12:41-77.)

林水波、李長晏（2005）。《跨域治理》。台北：五南書局。

(Shoei-po Lin, Chang-Yen Lee [2005]. *Governance across Boundaries*. Taipei: Wu-Nan Publication.)

林淑馨（2010）。《日本型公私協力—理論與實務》。臺北：巨流。

(Shu-hsin Lin [2010]. *Japanese-style Public–Private Partnership: Theory and Practice*. Taipei: Chu-Liu Publication.)

吳福祥（2007）。〈公共工程民間參與投資興建營運（BOT）案之執行檢討〉，《技師月刊》，第45期，頁73-80。

(Fu-hsiang Wu [2007]. "Case Studies: Private Participation in Public Infrastructure." *Professional Engineer Journal*, No. 45:73-80.)

陳恆鈞（2009）。〈參與治理是趨勢？或是迷思？〉，《文官制度季刊》，特刊，頁113-44。

(Hen-chin Chen [2009]. "What Is Participatory Governance? A Trend or a Myth." *Journal of Civil Service*, Special Issue:113-44.)

陳明燦、張蔚宏（2005）。〈我國促參法下BOT之法制分析—以公私協力觀點爲基礎〉，《公平交易季刊》，第13卷，第2期，頁41-75。

(Jenn-shyong Kuo and Yi-cheng Ho [2005]. "Legal Institutional Analysis of Private Participation in Public Infrastructure based on the BoT Type: Viewpoint of Private-Public Partnerships." *Fair Trade Quarterly*, Vol. 13, No. 2:41-75.)

孫煒（2009）。〈兩千年政黨輪替之後政府與非營利組織關係的分析架構—民主化研究途徑〉，《東吳政治學報》，第27卷，第2期，頁47-86。

(Way Sun [2009]. "The Analytical Framework for Analyzing the Relationship between Government and Nonprofit Organizations after the Party Rotation in the Year 2000: An Approach of Democratization" *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 27, No. 2:47-86.)

臺北市政府（2005）。《「臺北市市民生活網暨市民e點通網站」公開徵求整合建置營運廠商案契約書》。臺北：臺北市政府。

(Taipei City Government [2005]. Contract for Web Design Maintenance Services of "My Taipei Website and Taipei E-services Online". Taipei: Taipei City Government.)

臺北市議會（2006）。〈第9屆休會期間（95.1.12至95.3.26）議員書面質詢及答覆【2】〉，《臺北市議會公報》，第72卷，第8期，頁2079-80。

(Website of Taipei City Council [2006]. "Responses to Written Questions Raised by Council Members During the 9th Session [1/12-3/26/2006]." *Taipei City Council Gazette*, Vol. 72, No. 8:2074-160. http://tcckm.tcc.gov.tw/tccgazFront/pdfFile.jsp?volno=07208 [accessed Jul 29, 2009].)

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

_____（2007）。〈第10屆休會期間（96.1.10至96.3.25）議員書面質詢及答覆【1】〉，《臺北市議會公報》，第74卷，第16期，頁3407-408。

(_____ [2007]. "Responses to Written Questions Raised by Council Members During the 10th Session [1/10-3/25/2007]." *Taipei City Council Gazette*, Vol. 74, No. 16:3214-488. http://tcckm.tcc.gov.tw/tccgazFront/gazatte/pdf_gaz.jsp?vol=074&no=16&mainId=42&sessionName=GAZ_INDEX_42&sessionIndex=3 [accessed Jul 29, 2009].)

Agranoff, Robert and Michael McGuire (1999). "Managing in Network Settings." *Policy Studies Review*, Vol. 16, No. 1:18-41.

_____ (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Bloomfield, Pamela (2006). "The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3:400-11.

Booher David E. (2004). "Collaborative Governance Practices and Democracy." *National Civic Review*, Vol. 93, No. 4:32-46.

Brown, Trevor L., Matthew Potoski, and David M. Van Slyke (2006). "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3:323-31.

Bryson, John M., Bryson C. Crosby and Melissa Middleton Stone (2006). "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. S1:44-55.

Bult-Spiering, Mirjam and Geert Dewulf (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Malden, Massachusetts: Wiley-Blackwell Pub.

Collin, Sven-Olof (1998). "In the Twilight Zone: A Survey of Public-Private Partnerships in Sweden." *Public Productivity and Management Review*, Vol. 21, No. 3:272-83.

Considine, Mark and Jenny M. Lewis (2003). "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand." *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2:131-40.

Cooper, Phillip J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.

Dacin, M. Tina, Christine Oliver, and Jean-Paul Roy (2007). "The Legitimacy of Strategic Alliances: An Institutional Perspective." *Strategic Management Journal*, Vol. 28, No. 2:169-87.

Daley, Dorothy M. (2008). "Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 3:477-93.

Dicke, Lisa A. and J. Steven Ott (1999). "Public Agency Accountability in Human Services Contracting." *Public Productivity and Management Review*, Vol. 22, No. 4:502-16.

airiti

Dixit, Avinash K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.

Denhardt, Janet Vinzant and Robert B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2:147-60.

Freeman, R. Edward (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Friedland, Roger and Robert R. Alford (1991). "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions." In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232-63). Chicago: The University of Chicago Press.

Gulati, Ranjay and Martin Gargiulo (1999). "Where Do Interorganizational Networks Come From?" *The American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 5:1439-93.

Grimsey, Darrin and Mervyn K. Lewis (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar.

Hodge, Graeme A. and Carsten Greve (2007). "Public–Private Partnerships: An International Performance Review." *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3:545-58.

Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Jacobson, Carol and Sang Ok Choi (2008). "Success Factors: Public Works and Public-Private Partnerships." *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 6:637-57.

Jamali, Dima (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*, Vol. 17, No. 5:414-30.

Johnston, Judy and Siegfried P. Gudergan (2007). "Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian case?" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 4:569-82.

Jones, Robert and Gary Noble (2008). "Managing the Implementation of Public-Private Partnerships." *Public Money and Management*, Vol. 28, No. 2:109-14.

Jooste, Stephan F. and W. Richard Scott (2009). "Organizations Enabling Public Private Partnerships: An Organization Field Approach (Collaboratory for Research on Global Projects no. 0049)." *Publications-Working Papers*. Collaboratory for Research on Global Projects. http://crgp.stanford.edu/publications/working_papers/Jooste_and_Scott_Organizations_enabling_PPPs_WP0049_v2.pdf (accessed March 1, 2010).

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

Jun, Kyu-Nahm and Christopher Weare (2010). "Institutional Motivations in the Adoption of Innovations: The Case of E-Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, No. 3:495-519.

Kettl, Donald F. (2006). "Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. S1:10-19.

Klijn, Erik-Hans and Geert R. Teisman (2003). "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases." *Public Money and Management*, Vol. 23, No. 3:137-46.

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Lasker, Roz D., Elisa S. Weiss and Rebecca Miller (2001). "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly*, Vol. 79, No. 2:179-205.

Lee, Jae-Nam and Young-Gul Kim (2005). "Understanding Outsourcing Partnership: A Comparison of Three Theoretical Perspectives." *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 52, No. 1:43-58.

Machado, Nora and Tom R. Burns (1998). "Complex Social Organization: Multiple Organizing Modes, Structural Incongruence, and Mechanisms of Integration." *Public Administration*, Vol. 76, No. 2:355-86.

March, James G. and Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Meyer, John W. and Brian Rowan (1991). "Institutionalized Organizations." In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41-62). Chicago: The University of Chicago Press.

NCPPP (2009). *How Partnerships Work*. The National Council for Public-Private Partnerships. http://ncppp.org/howpart/index.shtml/ (accessed February 6, 2009)

O'Flynn, Janine and John Wanna (2008). "Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?" *Titles-Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)*. AUN E Press. http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/pdf_instructions.html (accessed May 06, 2009)

O'Leary, Rosemary and Lisa Blomgren Bingham (2009). "Surprising Findings, Paradoxes, and Thought on the Future of Collaborative Public Management Research." In Rosemary O' Leary and Lisa Blomgren Bingham (eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 255-69). Washington, DC: Georgetown University Press.

O'Leary, Rosemary, Beth Gazley, Michael McGuire and Lisa Blomgren Bingham (2009). "Public Manager in Collaboration." In Rosemary O'Leary and Lisa Blomgren Bingham (eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 1-14). Washington, DC: Georgetown University Press.

airiti

Osborne, Stephen P. (2000). *Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. New York: Routledge.

Parker, David and Keith Hartley (2003). "Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: A Case Study of UK Defence." *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 9, No. 3:97-108.

Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.

Roy, Jeffrey (2003). "The Relational Dynamics of E-Governance: A Case Study of the City of Ottawa." *Public Performance and Management Review*, Vol. 26, No. 4:391-403.

Sadran, Pierre (2004). "Public-Private Partnership in France: A Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, No. 2:233-51.

Selznick, Philip (1949). *TVA and the Grass Roots:A Study in the Sociology of Fromal Organization*. Berkeley: University of California Press.

Schaeffer, Peter V. and Scott Loveridge (2002). "Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation." *Public Performance and Management Review*, Vol. 26, No. 2:169-89.

Scott, W. Richard (1987). "The Adolescence of Institutional Theory." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32, No. 4:493-511.

_____ (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA :Sage.

Sharma, Soumitra (2007). "Exploring Best Practices in Public-Private Partnership (PPP) in e-Government through Select Asian Case Studies." *The International Information and Library Review*, Vol. 39, No. 3-4:203-10.

Stoker, Robert P. (1991). *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Strauss, Anselm L. and Juliet M. Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage.

Teisman, Geert R. and Erik-Hans Klijn (2002). "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2:197-205.

UNECE (2008). "Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships." *Publications*. The United Nations Economic Commission for Europe. http://www.unece.org/ceci/publications/ppp.pdf/ (accessed December 1, 2009)

Uzzi, Brian (1997). "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, No. 1:35-67.

Van Slyke, David M. (2009). "Collaboration and Relational Contracting." In Rosemary O'Leary and Lisa Blomgren Bingham (eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 137-56). Washington, DC: Georgetown University Press.

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

Van Ham, Hans and Joop Koppenjan (2001). "Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development." *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4:593-616.

Verhoest, Koen, Bram Verschuere, and Geert Bouckaert (2007). "Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations." *Governance*, Vol. 20, No. 3:469-97.

Warner, Mildred E. and Amir Hefetz (2008). "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-Private Delivery of City Services." *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 1:155-66.

Wettenhall, Roger (2003). "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships." *Public Organization Review*, Vol. 3, No. 1:77-107.

Williams, Paul (2002). "The Competent Boundary Spanner." *Public Administration*, Vol. 80, No. 1:103-24.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

airiti

Becoming Reluctant Partners? An Institutionalist Explanation on a Futile Case of Public-Private Partnerships (PPPs)

Kuan-Chiu Tseng

Abstract

"Public-private partnerships (PPPs)" refer to an institutional arrangement of having common vision and goal, and sharing of authority, financial and technical resources, and even risks between the government and the firm. Long-term PPPs practices such as BOT has been prevailing in recent years. Actually, since the form of an organization such as PPPs locates on "the twilight zone" between the public and private sphere, collaborative behaviors would be affected by the so-called "competing institutional logic". It seems, therefore, inadequately to do this kind of study solely from the viewpoint of "functionalism", while neglecting the insights provided by the viewpoint of "the new institutionalism in sociology". The author would like to argue that "the relationship between the public sector and the private sector is crucial, but the relationship between the public sector and the other institutional constituents also should not be disregarded", especially from the perspective of separation of powers and checks and balances issues in democracy. Through the case study of "My Taipei Website PPPs Project", the author intends to explore the reason why partners working together eventually became "the reluctant partners".

The findings designated that the operation of PPPs was (a) from the original policy claims of "authority sharing" return to the bureaucratic inertia of "power dominance"; (b) from the belief of "flexible negotiation and mutual adjustment" return to the bureaucratic habits of "discretion self-shrinking and contract rigidity"; (c) from the ideas of "risk-shifting and risk-sharing" return to the bureaucratic tradition of enjoying the "risk-shifting" while disregarding "risk-sharing". Accordingly, it is recommended that the "alliance-relational legitimacy" supporting the operation of successful PPPs seems to potentially conflict with the "administrative-legal legitimacy" and "social-political legitimacy" pursued, for a long time, by the public sector. Thus, the topic of the cross-sector governance advocated by scholars and practitioners, interest conflicts between the public and private sector should be considered. Plus, it would be naively to expect that the Promotion Participation Policy would have significant effects on the outcome of public governance, unless the fact that "institutional pressures" might influence the governance in PPPs is also seriously concerned.

Keywords: public-private partnerships, competing institutional logic, institutional pressures, the reluctant partners.

Kuan-Chiu Tseng is assistant professor at department of Public Administration, Tamkang University. His research interests include: public-private partnerships, e-government, cross-boundary governance, and government innovation.

© 2011 by Taiwan Foundation for Democracy