

契约途径下社会服务公私协力运作策略之研究

——台湾地区经验与启发

王俊元*

【摘要】台湾社会服务民营化的历史发展已近30年，1983年在“内政部”订定“加强民间力量推展社会福利实施计划”之后，成为台湾购买式服务契约的开端。回顾此发展历程，一方面固然受到西方新公共管理（New Public Management, NPM）的思潮影响，另一方面也和民间力量的蓬勃兴起有关。换言之，透过民间力量与政府治理模式的公私协力已成为台湾公共治理的重要型态。值得注意的是，无论从实务或理论上来检视台湾社会服务公私协力之发展与运作，都存在许多挑战。为了有效提供高效率、高质量与低成本的社会服务，公私部门间如何建置一个完备的协调机制业已成为合作的关键。为了探讨这一课题，首先回顾了公私协力在理论上的意涵与发展；其次，界定了公私协力的意涵，并试图透过契约途径来建构可行的协力策略；从实体到虚拟的不同程度来看，提出实体服务之交易式契约（transactional contracts）、关系契约（relational contracts）及心理契约（psychological contract）等不同途径的分析架构；最后，透过运用层级分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）对政府相关部门的中高阶公务员、承接社会服务民营化委托案的民间业者代表分析，期望从这三个途径界定出影响公私协力能够顺利协调的重要因素，并据以提供未来社会服务公私协力治理的相关策略。

【关键词】社会服务 公私协力 交易式契约 关系契约 心理契约 层级分析法

【中图分类号】D693

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2011）05-0026-28

* 王俊元，台湾中央警察大学行政警察学系，助理教授。感谢匿名评审人的意见。感谢台湾东海大学行政暨政策管理学系汪志忠助理教授、台湾中央警察大学行政管理学系李宗勋教授兼主任、台湾中央大学客家政治经济研究所陈定铭副教授兼所长，以及交通大学传播研究所吴圣彦先生等人之宝贵意见与协助。

一、前言

随着新公共管理（New Public Management）之典范的兴起，政府的角色也随之产生了莫大的变化；其中透过民间力量与政府治理模式的“公私协力伙伴关系”（Public Private Partnership, PPP，以下简称公私协力）已成为政府管理的新兴型态。然而，无论从实务或理论上检视公私协力之运作，现阶段还存在许多发展上的挑战，其中包含沟通平台与协调机制是否完备，以及公私部门之间的网络关系等问题，都可说是影响公私协力能否顺利运作的关键。换言之，本文的主要研究问题在于探索：有哪些要素会影响公私协力之运作？再者，这些因素影响的程度如何？最后，成功的公私协力合作在机制设计与运作上又可有哪些具体的策略？

近年来有关公私协力之研究非常丰富，除了理论上的探究之外，个案的分析也有颇多深入之探讨。诚如汤京平、陈金哲（2005）以嘉义县鹿草焚化厂运作为例，因嘉义县市同时委托民间业者——达和公司——操作焚化炉，在嘉义县尚有处理余裕，而嘉义市却有爆发垃圾处理危机的状况下，县市政府透过协商之过程，建构起有利之诱因，进而达成一个县、市政府与民营公司三赢的合作协议。钟丽锦等（Zhong et al., 2008）则以中国大陆郊区水部门之公私协力合作为例，包括马鞍山自来水公司与地方政府所签订之合资契约（joint venture）、澳门特区政府与澳门特区自来水公司签订之特许契约（concession contract），以及上海水资源中心与市政府所进行的 BOT 案等，这种公私部门的协力合作模式，为市政建设增加了资本投资（capital investment），以及提供了有效率的市政运作与服务增进。弗格拉和哈丁（Forglia & Hardling, 2009）则以巴西圣保罗（São Paulo）的公立医院为例，说明在引入私部门人力资源管理人才后，医院的经营已有了明显的效率提升，包括病床周转率、病床替代率、病床居卧期间等指标，亦即在引入专业经理人后，公立医院在人力资源、采购与财务管理等方面，皆有了运转上的效率。

值得注意的是，尽管文献上已指出影响公私协力运作的许多重要方面，但是对于这些要素各自的重要程度却仍缺乏讨论。有鉴于此，本研究认为要迈向成功的公私协力机制之设计，则必须先了解各种要素之特性与重要性。再者，在台湾公部门与私部门的协力关系中，社会服务契约委托发展已久。1983 年，“内政部”订定“加强民间力量推展社会福利实施计划”之后，台湾购买式社会服务契约已有近三十年的历史。

换言之，社会服务的相关经验，将有助于其他领域未来公私协力之运作。为回答上述研究问题，本文首先将探讨公私协力的意涵与发展，并藉由从实体的交易式契约（transactional contracts）、关系契约（relational contracts），到虚拟程度较高的心理契约（psychological contracts），建构本研究主要的分析架构。其次透过台湾地区 22 个县市市政府社会局、处政府同仁，以及在非营利组织服务者的问卷调查，运用层级分析法（Analytical Hierarchical Process, AHP），研究影响公私协力运作的各因素及其机制。除希望累积未来文献上的讨论深度外，也期盼未来政府在有效提供高效率、高质量与低成本的社会服务，以及在公、私部门间如何建置一个完备的协力机制上，能有所依据。

二、公私协力的意涵与发展

20 世纪 80 年代起，新公共管理（New Public Management, NPM）强调政府的管理职能应扩及政府与社会部门的交融及其互动关系，经由民营化等政策的实践过程以转化并增补政府职能，藉以跳脱政府“统治”（governance）的传统途径，而进入所谓的“治理典范”（governance paradigm）之思维模式。与此同时，关于委外服务、民营化等公共管理影响下的政策工具也开始在台湾地区应用。一来在于接续了这一波新公共管理的学术浪潮；二来从实务面分析，则为响应民间关于政府改造的呼声，并重视提高政府的效率。然而，民营化政策历经十余年的发展，是否真走向原先预期的坦途？事实恐怕不见得全然如此。从理论上来说，批评者主要认为扭曲的政策目标、市场失灵，或未臻健全的制度均可能造成公营事业民营化的失败（吴学良，2003）。就实务面来看，对于民营化的反对抗争，对欲转型的公营单位来说，更是层出不穷。关于欲转型的国营事业在民营化过程中的释股问题，更是令一般民众质疑连连（Jan & Wang, 2010）。

公部门与私部门过去的合作主要表现在协调上，其意指整合或连结组织不同的部分，以达成一组集体的任务（Van De Van et al., 1976: 322）。佩因特（Painter, 1981）认为协调的主要目的是让对问题或解决办法有各自看法的各方，能够了解彼此的差异，并且找到具有共识，甚至是超越彼此限制的方案。其不仅是特定形式的沟通，更需持续的分享资源，而最终目的则在于透过制度化与正式化的方式建立有效的机制以持续而系统性地协调。就政府部门而言，协调是一种政府政策与计划的最终状态，其特征为最少的冗余（redundancy）、不一致（incoherence）与空隙（lacunae）（Peters, 1998: 296）。

论及公私协力的发展，贝克和帕特森（Becker & Patterson, 2005）则认为，公部门与私部门之间伙伴关系的动力，根本上取决于下列因素的影响：公私部门协力的服务目的、财务风险的承担程度、报偿结构，以及个别政党对于发展、营运与所有权之掌握度。事实上，格兰姆斯和刘易斯（Grimsey & Lewis, 2004）进一步指出公私协力不是仅局限于一种模式，而是一个系统化的过程，包括确认服务的需求、界定成果和支付机制、评估财务的影响和内在风险、找到妥适的采购方式、建立商业规则、确认资金的使用价值、监测设计和建立流程、合约管理，到转移和服务的监测等。笔者认为若能在合约中有效且严格关注相关的流程，并运用不同方法加以管理，则有助于提高理想结果达成的可能性。

所以，近年来政府为寻求进一步提升治理能力、改善治理效果，公私协力（public-private partnership）乃成为一种主流思维，其不仅止于“合产”（corproduction）强调对价值与利益结合的交易与交换关系，而且更强调的是一种基于相互认同的目标，而建立在不同行动者间的动态关系（李宗勋，2004；李柏谕，2005）。“协力”的理念，最原始可从社会生活上志愿性或道德性相互支持的人际网络，发展到经济生产活动的功能分工，进而到信息社会的信息网络连结，更可进一步到社会不同部门（sectors）间的跨部门资源整合（吴英明，1996：33）。换言之，公私协力之基本架构，主要在于透过政府部门之权力运作，并结合私部门之资源与专业能力，各参与者（players）间建立网络关系（net working），透过彼此协力合作（collaboration）的方式，进而让地方治理更具有全球竞争力（Agranoff & McGuire, 2003：32；Grossman, 2010）。

若从公私协力的类型来看，布凯特（Bocuaert, 1993）以公部门、私部门以及公民（消费者）的三条轴线构筑一个彼此互动影响的三度空间；另也可能因为彼此之间不同的互动与伙伴关系，而在此空间中创造出其他不同的相互位置。下图中的（1）、（3）、（5）分别指涉公部门、私部门与公民，而在这三条轴线各自连结的构面中，则可建构出不同形式的公私协力之类型^①。

① 图1的位置（1）：公共服务的部分以百分百的比例，由公部门扮演指导、自我控制与评估的角色，且完全独立于私部门与消费者之外，例如，消防部门。位置（2）：在公部门与私部门之间有互动，例如，外包承揽的拖车业。位置（3）：百分之百由私部门涉入其中，并与公部门或公民有互动，例如，私人保全业者。位置（4）：政府部门与公民之间有互动，例如，社工组织。位置（5）：完全与公民有关连的，例如，社区守望相助系统。位置（6）：结合营利与非营利组织的社工，例如，洗衣联盟。位置（7）：连结公部门、私部门与公民三个面向，例如，观光事业机构（Bocuaert, 1993）。

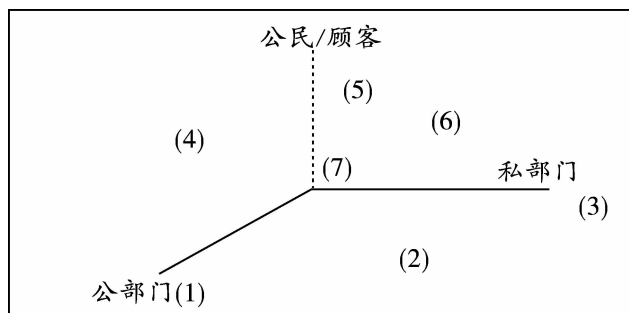


图1 公部门/私部门/公民的伙伴关系图

资料来源：Bocuaert, 1993: 149。

此外，霍奇和格雷夫（Hodge & Greve, 2007: 547）也指出在公部门与私部门的混合体制下，至少可发展出5种类型：（1）因共同生产与风险共承而形成制度性的合作关系（institutional cooperation for joint production and risk sharing）；（2）长期基础建设合约（long-term infrastructure contracts）；（3）公共政策网络（public policy networks）；（4）公民社会与社区发展（civil society and community development）；（5）都市更新与城乡经济发展（urban renewal and downtown economic development）。

即便公私协力可归纳出许多不同的类型，然而对于此概念的实质内涵却仍值得进一步来界定。论者也试图从不同方面来诠释公私协力合作之内涵，例如从“过程面”来看，所谓的协力是一种正式和非正式协调，也是一种动态、相互影响与演化的概念，在各自主行动者所进行的互动过程中，彼此将许多个别的组织相邀至达成共同任务的共同承诺中，并能透过共同的创造规则和结构来治理彼此之间的关系，而这些关系的维持有赖于计划、方案或可信赖的沟通管道（Gray, 1989: 15; Mattessich & Monsey, 1992; Thomson & Perry, 2006: 23）。部分学者以“结果面”或“目标导向”来强调协力系所有形式的组织一起共事以达成各种目标（Donaldson & Kozoll, 1999: 1-2），或是为了取得某些共同利益而在不同的会议或组织中与他人共事（Huxham, 1996: 7），抑或像社会企业（social enterprise）上的公私协力系为了要减低贫穷或促进健康等多重目的（Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011）。最后，从“行动面”来看，阿格拉诺夫和麦圭尔（Agranoff & McGuire, 2004）以协力活动是否主动（active）及是否为策略性（strategy）的XY轴区分不

同发展程度的协力管理，并将地方政府的协力管理归纳为6个不同的模型^①。

台湾地区几位学者尝试对公私协力的概念提出综合的看法，例如陈恒钧（2008）曾指出协力是一个松散的概念，迄今尚未有准确的说法。其运用网络治理的概念将协力治理界定为：两个或两个以上的行为者（可能是个人、团体、组织以及部门），以互信为基础组成互动网络，彼此能够相互分享资源，并且共担责任。李宗勋（2004）则对公私协力做出了以下定义：“所谓公私协力意涵乃指跨部门组织间，为了实现彼此的需求，而进行长期的合作与资源共享”。公私协力的概念中，除了单纯的协力外，又多了跨部门的概念。此外，公私协力是跨部门的合作，因此强调的是需求满足，而此需求不一定是指利益，也可以是正义等社会价值。吕育诚（2008）从伙伴关系观点来理解协力治理，其指出协力治理的产生是源于今日社会中处理公共事务既不能完全采行市场的供需机制，亦不能固守传统民主政治的制衡程序，而是各利害关系人都有参与义务并承担相对的责任。换言之，在伙伴关系观点下，处理公共事务的主导权既不在于狭隘的顾客，也不在于地方政府、中央政府、企业、第三部门等任何单一组织或层级，而在于共同分享利益与承担责任各方。

综合言之，诚如安塞尔和加什（Ansell & Gash, 2008: 544）所指出的，所谓的“协力治理制度安排的产生，是置身在由一个或更多个公共机构与非国家（non-state）或非政府的利害关系人，两者作直接性地共同参与集体决策的过程，而这个过程性质是正式的，以达成共识为导向（consensus-oriented），并且具备审议式机制，其目的是促使公共政策执行或管理公共计划方案或资产的成效更为彰显”。^② 换言之，公私协力（public-private partnership）之运作，已是一种政府提供公共服务的新治理模式，主要透过公私部门的沟通协调（coordination）、网络连结与协力合作等，以达到公部门经营的效率提高与财务节省。

① 分别是辖区基础模式（jurisdiction-based model）、节制模式（abstinence model）、由上而下模式（top-down model）、捐助受惠模式（donor-recipient model）、响应管理（reactive management）以及安适管理模式（contented management）。

② 原文为：“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.”（Ansell & Gash, 2008: 544）

三、分析架构

博瓦德（Bovaird, 2004: 200）曾指出，从传统公共政策的观点看，公私协力是被接受的，因为它会减损政治制度对行政过程的控制力量。维特恩霍尔（Wettenhall, 2003: 80）则认为，公私协力的拥护者像是时尚追求者一般，其关乎的是信仰而不是科学的问题。为建构有效的协力机制，本文拟从“契约”的途径来析探，若从实体到虚拟的契约光谱来看，其中包含交易式契约、关系契约，以及心理契约途径。事实上，如同卢梭（Rousseau, 1990）所指出的，交易型契约跟关系契约就好像坐落于一个连续带上的两端，一个偏向于经济交换，一个则偏向于社会性的交换需求。另一方面，亚历山大（Alexander, 1995）也指出，协力的变化程度会落在“自愿相互调整”（mutual adjustment）到“系统控制”（system control）之间。本文所指涉的三个途径，如下图所示：

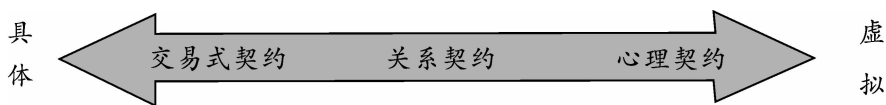


图2 本文分析架构

资料来源：本研究整理。

（一）交易式契约（Transactional Contract）

在新公共管理的浪潮下，依赖第三者来提供公共服务与达成各种公共政策任务的这种趋势，许多学者均以“契约型政府”（government by contract）（Freeman & Minow, 2009）或“契约式治理”（governing by contract）（Cooper, 2003）等名词来代表。换言之，公私协力可说是从新公共管理有关公共服务或政府业务委外具体实践过程中所衍生出来的一个概念，它指出了公私部门之间透过正式契约或跨组织之间所建立的一种合作关系（Grimshaw et al., 2002）。

值得注意的是，契约管理上常见有“完全契约”（complete contract）与“不完全契约”（incomplete contract）之概念，前者系指在完全讯息的条件下，规定出双

方必须行使义务的各种可能情况，因此组织成员在未来合作的行动中，每一个行动及每一个行动的后果都事先被考虑，也都有适当的赏罚对策，因此没有任何投机行为（opportunism）（陈敦源、林静美，2005）。然而上述完美的现象（类似于“完全竞争市场”的概念）在真实世界中不存在，真实世界的组织运作乃是处在不完全讯息下，且每个个体都是有限理性（bounded rationality）的人，因而为“不完全契约”状态，亦即无法事先预期各种情况的发生（陈敦源、林静美，2005；Grewal, 2010）。例如，在公私协力的过程中，若政府未考虑到缔约方的财政状况对于其履行契约的程度，缔约方有可能因为财政状况、宣布破产，而无法履行契约（Romzek & Johnston, 2002）。

文献上指出在社会服务公私协力所呈现的共通问题，多与契约委托“当事人与代理人关系”（principal - agent relationship）之本质相关，由于公、私部门之间的诱因不同、信息不对称、利益不一致，受托者的规避行为，以及监督需投入成本等特征，使得委托者难以向受托者要求课责（Breux et al., 2002；Johnston & Romzek, 1999）。在实际的案例中，除了前文指出契约管理亦是台湾社会服务公私协力治理的关键外，美国会计总署（US General Accounting Office, GAO, 2002）的分析也指出，契约管理可说是美国目前社会服务民营化过程当中最弱的一环，某些方案不易监督其绩效，这使得州政府难以确定服务是否达到预期的方案目标与效益。换言之，契约管理能力也成为影响公私协力运作的关键因素。

此外，绩效的表现也是交易式契约中受到重视的因素。罗宾逊等（Robinson et al., 1994）认为所谓的交易式契约系指在一个有限期的时间内进行财物、金钱之交换，而交易式契约的必备条件是有效率的发展、高额报酬及功绩制薪酬。在协力的过程中，契约必须要明确，否则与契约相关的奖酬和惩罚可能会因不明确而造成误会。综合言之，契约管理的关键因素至少包含：制订契约能力、评鉴承包商的表现、评估续约的可能性（Barrett, 2000）。

最后，在契约委外的架构下，公私部门之间的合作关系以短期契约关系为主，这种短期契约不太能够塑造出信任的基础，以致于公私双方都只谨守于契约的法律义务而无法发挥任何创新的效果（Teicher et al., 2006；86 - 87）。另一方面，在公私协力的过程中，公私部门之间的界线往往也变得更加模糊。契约的法律责任，甚至是如何有效响应民众的需求及公共课责（accountability）的议题，将是交

易式契约管理上无可回避的议题（Barrett, 2000; Forrer et al., 2010: 479; McPhee, 2006）。

（二）关系契约（Relational Contracts）

“关系”（relationship）系指人与人、人与物、人与组织、抑或组织与组织之间所产生的连结，其之所以重要，乃是它已成为人们抑或组织之间交往与互动的准据。换言之，人们依靠“关系”的而做出适当的行动，因此，关系已成为一种资本（capital），而具有其价值，可以作价更可以进行交换，亦能进行适当的“管理”（居延安，2003）。陈敦源与张世杰（2010）认为公私协力中所重视的长期合作关系，主要是强调公私部门之间应朝向以“关系式契约”（relational contracts）作为合作关系的主要架构。具体而言，公私协力是跨部门之间的合作，其参与者涉及两方或多方，而至少一个参与者必须与公部门的合作关系是持久且有关联的；参与者必须为合作关系带来有价值的资源；在合作的架构中，各方共同承担责任及后果；为了强化合作关系建立合约，合作的各方有确定的游戏规则；公私协力也几乎涵括了政府活动的各个领域（Grimsey & Lewis, 2004）。然而，不同部门间彼此除了透过法律的契约建立起合作之外，也可能透过长期互动形成互赖的关系，这是在信任基础上的某种关系契约（relational contracts）（Andersen, 2004: 4）。换言之，关系式契约乃是一种开放程度较大的契约形式，故可容忍契约条文保留较大的后续解读与应用之弹性空间（Eisenberg, 2000: 812）。但这样的契约绝非是恣意拟定，在拟定之后也绝非任由后续事态随意发展，它也需要有协商与冲突解决机制（Speidel, 2000: 824）。

综合言之，居延安（2003）认为关系的成功必须具备以下几点特征：①具有共同利益或兴趣（common interest）；②进行交流与沟通（communication）；③重信誉与可信任（credibility）；④对事业的承诺与执着（commitment）；⑤相互协同合作（collaboration）；⑥相互妥协与让步（compromise）等。曼德尔（Mandell, 1999）认为公私部门之间协力式网络关系应与正式契约的委外关系进行区隔，因为在网络结构关系中，主要是依赖参与者之间的人际关系为基础来进行互动的。协力式网络关系的形成通常基于相互依赖的需要，强调参与者之间资源、信息和目标价值的共享，各参与者处于平等且无主从之分的地位。为了要降低协力过程

的交易成本，创造额外的非正式联系管道将有助于弥补正式制度安排之不足（陈敦源、张世杰，2010）。换言之，包含信息流通、资源依赖、声望及网络公正等，业已成为网络契约中重要之运作要素。

（三）心理契约（Psychological Contracts）

政府与民间的协力关系在近年来有了不同的视角，如同李宗勋（2007）在其《政府业务委外经营——理论、策略与经验》一书的序中，以“委外的‘心理契约’及新期望的互动治理”为题指出，公、私部门目前系一种“新期望管理”（managing new expectations）。这种管理模式是经由创意的参与机制及课责过程设计，及改善双方“变革管理”的教育训练等互动治理，以孕育合作协力的认知及意愿，共同参与“政府业务委外经营”的良善治理。陈敦源、张世杰（2010）也认为，公私协力不限于在正式的公私合作契约下运作，不论从理论与实务上来看，公私部门之间的许多合作关系并不必然需要透过正式的契约来塑造；甚至有时候许多个案研究发现，公私部门之间会受到共同价值愿望的指引，产生自发性的合作行动。换言之，公私部门之间是否能基于某些“公共价值”的指引而产生协力关系，确实是令人感兴趣的议题。在这个角度之下，心理契约之途径提供了公私协力运作上的另一思考点。

心理契约指的是行动者双方对彼此之间互惠条件的认知与解释，此种契约运作的关键问题包含考虑提出该承诺以及相信承诺已经达成（Rousseau, 1989）。其指涉组织成员间关系的状况与信仰之集合，也是一个组织集体在心理上“相互负责与承诺”的模型。一方面组织中的雇员同意扮演好他们的角色以换取雇主及组织愿意实现的各种承诺；另一方面，在“社会交换理论”（social exchange theory）的基础上，人们对于“互助行为”存有动机，因为这么做将使他们的自身利益走得更长远。换言之，若组织对于雇员的各种积极行为皆给予积极的响应，这对于雇员与组织都将带来极大化的积极发展（Cropanzano et al., 2002；Restubog et al., 2008；Rupp & Cropanzano, 2002）。

实证研究显示，上司下属的社会交换关系，能够强化关系型心理契约的实践，亦即两者具有正相关（Chen, 2010）。此外，亦有实证资料显示，心理契约作用与“信任”（trust）及“承诺”（commitment）等概念有明显的正向相关（Kingshott &

Pecotich, 2007)。因此，在公私协力中，尽管并非是单一组织下的互惠关系；然而，在实践公共价值的共同目标下，身为当事人的公部门与代理人的私部门如何强化对公共价值的认同感，在信任互惠的基础下，如何在彼此之间提供可信的承诺，亦是公私协力运作过程中核心的议题。

四、研究范围与设计

（一）台湾社会服务公私协力之发展

自 20 世纪 70 年代以来，西方国家对于社会福利经费不断扩张与服务品质与成效低落展开了大规模的省思，政府再造（reinventing government）与新公共管理的思潮在三十余年来从未间断。与此同时，为因应社会服务提供上可能面临的各种危机，如何引进民间的力量也成为政府相关单位积极探讨之课题。林万亿（2004）指出，1983 年以前，台湾地区的社会福利输送体系属公、私部门分立并存的模式。而在 20 世纪 80 年代之后，因政府资源不足，同时受到西方民营化思潮的影响，民营化遂在政府再造运动之风潮下，展开于社会福利服务的输送体系中。

20 世纪 50 年代到 80 年代中期在台湾地区的社福发展历程上，社会福利的提供虽主要来自政府部门，但在福利服务的输送体系上，非营利组织扮演重要的角色，例如在 20 世纪 60 年代早期，专业的社会工作制度由儿童暨家庭扶助基金会首次引进台湾，并且以制度的、专业的服务模式，推展儿童福利与家庭扶助工作。另外，世界展望会以宗教关怀的方式，在台湾地区各地进行慈善救助与关怀原乡工作（詹火生、林慧芬，2003）。有鉴于民间在社会福利提供上的力量，1983 年“内政部”订定“加强民间力量推展社会福利实施计划”，开启台湾地区购买式社会服务契约的开端。检视近年来政府委托民间机构或团体办理社会福利服务的类型和演进来看，约可分为几种类型：第一种类型是个案委托，在 20 世纪 60—70 年代的政府委托均属此类，如身心障碍者的收容委托；第二种类型称为方案委托，始自 20 世纪 70 年代末期，成长于 80 年代中期，并延续到现在，如儿童寄养家庭的辅导；第三种类型是公设民营模式，几乎涵盖各种福利服务，且自 1990 年后有

非常蓬勃的发展（廖静芝，2000）。

黄琢嵩等人（2005）指出：细数政府二十年来民营化的轨迹，不难发现相关法规日趋成熟，接受福利服务委外及公设民营委托的社福团体日益增多，民营化似乎是政府一项不可逆的政策走向。另一方面，自 20 世纪 80 年代末期以来，台湾的社会运动开始蓬勃发展，台湾地区日趋民主化的结果，则是建立社会安全体制以满足因为都市化与经济变迁所带来的福利需求，而来自反对党的压力，也让福利内容不断增加（詹火生、林慧芬，2003）。然而，社会服务的公私协力目前究竟运作效果如何？未来又将走到何种程度？确实是值得进一步探讨的问题。

检视当前台湾地区社会福利公私协力的现况，研究者指出在发展上仍具有许多挑战。本文综合之后可分下列几项说明（郭登聪，2005；黄琢嵩、吴淑芬、刘宝娟，2005）：

（1）对公部门来说，包含：政府的委托条件不足或不齐全、政府补助财源的不稳定性、行政部门遭遇委托对象难寻及机构不健全、业务委托或公办民营的权责及业务转移问题等。

（2）而对民间组织或机构来说，则包含：服务品质参差不齐的问题、社会福利团体在接受委托的过程中需要面临抢标等竞争、公设民营续委托的不确定性将影响员工及个案权益、接受委托机构本身人力不足，经费不稳定、公办民营引发法制争论、机构属性不明等。

（3）在公私协力的过程上，则有：服务对象在不当委托之下成为牺牲者、整个委托或公办民营存有上对下的沟通协调不当、行政部门与民间机构存在角色与权责不清、对委托对象欠缺评估的标准或依据、评鉴成绩等级过于复杂或机构是否续约之机制未与评鉴结果结合等。

（4）在环境与制度面上，则包含：欠缺一个明确的法令体制或实施要点、社会福利民营化类型或模式的局限、政治考虑与选票至上之风气影响等。

（二）研究方法

本研究的主要研究问题在于分析影响公私协力治理的因素包含哪些，并且期望得知这些因素的重要性。为有效回答上述问题，本研究基于前述的分析架构，界定不同的影响方面及评估的因子后，透过层级分析法（AHP）以探究不同因子

间重要性的排序及权重，并期望针对分析结果提出具体的运作策略。

所谓的层级分析法是由萨蒂（T. L. Saaty）于 1971 年发展出的一种决策模式，期间经过不断地测试，时至 1980 年之后更臻完善。其利用层级结构的概念，将复杂的多目标问题经由高层次往低层次逐步分解（decomposition）、比较判断（comparative judgment）及依照两相比较的原理进行综合并排（synthesis priorities）（Saaty & Vargas, 2001：13 - 17）。AHP 的运算简单清楚，也可同时进行一致性的判断，因此相当具有实用价值。具体而言，其包括建立层级结构、进行成对比较、一致性检测，以及层级权重的计算等（邓振源、曾国雄，1989）。下图呈现了本研究中，各层级的结构与评估构面：

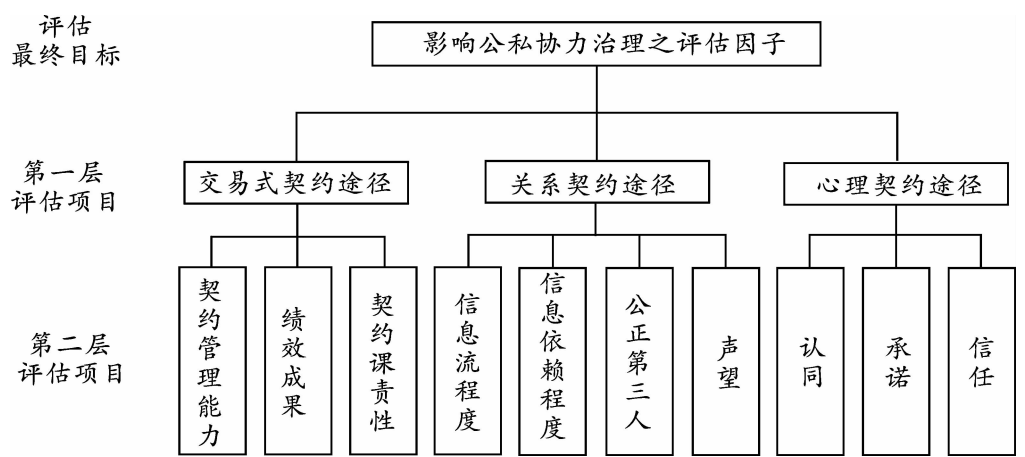


图 3 影响公私协力治理之评估因子层级结构

资料来源：本研究整理。

在图 3 的层级结构下，本研究设计 AHP 问卷以进行评估因子两两成对之比较，比较时并将绝对数值尺度转换成比例尺度，在 1、3、5、7、9 的衡量值中，以同等重要为中心，往左与右方依序发展稍微重要、比较重要、极为重要、非常重要等九个等级。在数据搜集的部分，则采取滚雪球（snowballing）的方式来进行调查。首先，经由与“内政部”相关同仁的讨论，本次调查的范围在于各县市政府，其主要的原因在于尽管“内政部”是台湾地区社会福利政策的主要制定者，然而在实际的社会福利政策之执行，仍需落实于各县市政府的政策执行中。换言之，

就社会服务提供的公私协力关系来看，各县市政府拥有丰富的经验。因此，为整合公部门与私部门之意见，以提供切合实际需求且可行的公私协力运作策略，本次调查样本则锁定各县市之公、私部门。藉由“内政部”的引介，本研究在2011年的6月至7月间进行调查，将问卷发放至台湾地区22个县市政府社会服务相关之局、处^①，其中包含5个直辖市以及17个县（市）政府。调查开始前皆透过电话向各相关局、处进行联系，邮寄问卷时则附上三份空白问卷，其中一份请局、处首长来填答，其余两份则主要委请公部门转给与公部门协力经验较为丰富的私部门代表（主要是非营利组织）来填写。总计发出66份问卷，经过催收之后实际回收29份问卷，其中公部门共有17份，而私部门则有12份，初步回收率超过4成（43.93%）。然而，其中两份回收问卷只填写一半且作答不完全，因此排除后，其余27份问卷进入后续分析程序，其中公部门共有16份，而私部门为11份。本研究使用Expert Choice 11.5来分析AHP问卷调查所得之结果。

五、研究分析与发现

在两两成对的比较中，各评估项目之间要具备完全的递移率是不容易的，因此必须要进行一致性检验。当一致性比率（Consistency Rate，简称CR）趋近于1时，表示该次评比是随机产生的；但若CR值趋近于0时，则表示一致性越高。原则上，CR值 ≤ 0.1 是可接受的范围（Saaty，1980）。是以，本研究分析的第一个步骤即是检视27份问卷的一致性比率。经检视之后，公部门有9份问卷CR值 ≤ 0.1 ，而私部门则有5份CR值 ≤ 0.1 。由于达到一致性检定标准的样本数不多，且部分淘汰样本仍具有参考价值，参酌相关研究之后（郑惠文等，2011），本研究将放宽检定值介于0.11~0.17。放宽之后公部门共计有13问卷在此接受范围，而私部门则为8份。检视后续各阶层与评估构面之权重分析，亦可发现整体CR值皆符合 ≤ 0.1 之标准。下表呈现回复样本之特性：

^① 基于台湾地区目前地方政府的编制与自治精神，各县市政府社会服务相关的局处名称可有所不同，其中大多数为社会局、社会处，然其中亦有称为劳动及社会资源处。

表 1 问卷回复样本之特性

		公部门		私部门	
		总 数	百分比 (%)	总 数	百分比 (%)
教育程度	高中职	0	0%	1	12.5%
	专科	1	7.7%	1	12.5%
	大学	5	38.5%	3	37.5%
	硕士	6	46.1%	3	37.5%
	博士	1	7.7%	0	0%
合 计		13	100%	8	100%
平均年资		11.32 年		10.69 年	

资料来源：本研究整理。

从表 1 中可知在回复的样本中，普遍具有大学以上的学历，其中更有一位获得博士学位。此外，不论是公部门或私部门受访者的平均年资皆有 10 年以上，也显示出了他们具有丰富的实务经验。

（一）影响公私协力运作各阶层因素之分析

本研究的主要目的在于针对社会服务的公私协力治理，评估各项影响协力过程或结果的重要因素。在此目标下，藉由从实体到虚拟的契约途径，本研究建构了两个阶层的评估项目。经由 21 份 CR 值在可接受范围的回收问卷之分析，可发现在第一阶层的评估项目中，交易式契约所占的权重最高，达到 0.403，其次是关系契约的 0.334，最后则是心理契约，仅有 0.263。如下表所示：

表 2 第一层评估项目权重值分布

构面	权重值	权重	排序
	交易式契约	0.403	1
	关系契约	0.334	2
	心理契约	0.263	3

注：整体之 CR 值为 0.051。

资料来源：本研究整理。

上述的结果突显了目前社会服务的公私协力中，无论是个案委托、方案委托，或目前的公设民营等模式，委托外包在协力治理中仍是主要的形式。因此正式的契约在此过程中，仍是公部门与私部门互动的主要基础。值得注意的是，泰彻等人（Teicher et al.，2006：86－87）认为契约委外的观点太过于强调市场竞争机制，在契约委外的架构下，公、私部门之间的合作关系以短期契约关系为主，这种短期契约不太能够塑造出信任的基础，以致于公私双方只谨守于契约的法律义务而无法发挥任何创新的效果。

在第二阶层各构面的评估指标中，交易式契约构面中的契约管理能力所占之权重最高，达到了0.382。其次则是绩效成果的0.364。在关系契约中则是信息流通程度所占权重最高，达到了0.423，其余皆未滿0.3。最后，在心理契约中，则是认同的权重最高，达到了0.405，而承诺居次，为0.324。

表3 第二层评估项目下各指标之权重值

构面	权重值比较	权重	排序
评估指标			
交易式契约 (CR 值：0.00)	契约管理能力	0.382	1
	绩效成果	0.364	2
	契约课责性	0.254	3
关系契约 (CR 值：0.022)	信息流通程度	0.423	1
	信息依赖程度	0.283	2
	声望	0.165	3
	公正第三人	0.129	4
心理契约 (CR 值：0.06)	认同	0.405	1
	承诺	0.324	2
	信任	0.271	3

资料来源：本研究整理。

从交易式契约的构面来看，确实像前述文献所提到的，不论是在政府部门还

是在私部门中，政府的委托条件、公私协力间的权责，或是如何评估绩效等皆是当前所面临的问题。诚如史密斯和李普斯基（Smith & Lipsky，1993）所指出的，由于公部门委托人在不信任私部门代理人的情况下，可能会在契约上对代理人作出过于苛刻但又无法确实执行的契约规定，这也会使得有意承揽服务契约的私人厂商望而却步，阻碍了公私合作的契机。此外，就关系契约构面而言，文献中多强调网络关系里资源依赖的重要性，然而在本研究中却发现信息流通程度反而是公私协力的关系网络中最被重视的。一来可发现在目前信息社会下信息所扮演的重要角色，二来也令人推究公、私部门在沟通协调时的信息落差，将可能是影响协力运作顺畅的主要原因。最后，在心理契约的构面上，本研究发现认同与承诺之权重所占的比例也相当高；换言之，认同代表公、私部门对契约目标、社会公平正义的价值产生了共识，而对承诺的重视则显示了双方为契约目标所愿意付出的努力与能力。

（二）影响公私协力因素之公部门与私部门的比较分析

为了解公部门与私部门在评估影响协力之因素上是否有所不同，本研究进一步针对两者进行比较分析，并发现在第一层的评估项目上确实呈现不同的样貌。其中公部门社会服务之机关单位首长认为在公私协力治理中，关系契约来得较为重要，交易式契约次之。心理契约在公部门的排序为最后，并且只有 0.217 之权重。就私部门而言，交易式契约排序第一，其次为心理契约，而最后为关系契约。

表 4 公部门与私部门第一层权重值分布之比较

权重值比较 构面	公部门 (CR 值：0.051)		私部门（非营利组织） (CR 值：0.051)	
	权重	排序	权重	排序
关系契约	0.425	1	0.290	3
交易式契约	0.358	2	0.360	1
心理契约	0.217	3	0.350	2

资料来源：本研究整理。

上述的结果与一般的认知有所不同，过去常认为在公部门中重要的是“依法行政”；然而此调查分析结果却呈现公部门在公私协力治理中，对于关系契约的评价是高于交易式契约的。本研究推测此结果可能是由于一方面回复问卷的受访者多为局、处首长，其较基层或中层文官来得较有裁量权（discretion），因此对于正式契约的裁量反倒有些空间。另一方面，由于机关单位首长亦需响应民主，例如与民意代表、利益团体或选民之间的互动等，因此对关系契约的评价较交易式契约为高。对于私部门来说，尤其是民间非营利组织，首先在受委托的代理人角色下，第一要务是完成契约的要求，尤其有时是否续约主要是取决于过去绩效之表现，这也凸显了交易式契约对私部门之重要性。其次，民间非营利组织的运作在于实践该组织的使命与愿景，也让心理契约的构面受到了重视。在政治权力或其他相关资源较为缺乏的情况下，关系契约在私部门权重值的排序为三者之最后也不会显得特别突兀了。

关于公部门对于影响公私协力治理第二层各项目的评估，则如表 5 所示：

表 5 公部门对影响公私协力因素整层级之权重比

构面名称	评估项目	项目权重	整层级权重	整层级排序
交易式契约	契约管理能力	0.425	0.167	1
关系契约	信息流通程度	0.435	0.156	2
交易式契约	绩效成果	0.348	0.148	3
交易式契约	契约课责性	0.259	0.110	4
关系契约	信息依赖程度	0.270	0.096	5
心理契约	认 同	0.383	0.083	6
心理契约	承 诺	0.334	0.073	7
心理契约	信 任	0.283	0.061	8
关系契约	声 望	0.154	0.055	9
关系契约	公正第三人	0.142	0.051	10

资料来源：本研究整理。

表 5 呈现了更深入的分析。例如，虽然关系契约在公部门的第一层权重中被

评估为最重要的构面，然而细究之下仍可发现信息的流通与依赖程度被评为较高之权重。相对的，关系契约中的声望与公正第三人却是第二层十个评估项目中权重最低的，显示出政府机关对于其公信力的展现仍有一定的信心。另一方面，关于交易式契约的管理能力与绩效成果在整层级的排序中也位于第一名及第三名，与行政体系中的依法行政价值以及目前政府机关重视绩效结果的目标亦相当契合。

此外，关于私部门对于影响公私协力治理第二层各项目的评估，则如表 6 所示：

表 6 私部门对影响公私协力因素整层级之权重比

构面名称	评估项目	项目权重	整层级权重	整层级排序
心理契约	认 同	0.442	0.155	1
交易式契约	绩效成果	0.390	0.141	2
交易式契约	契约管理能力	0.365	0.131	3
关系契约	信息流通程度	0.400	0.116	4
心理契约	承 诺	0.307	0.107	5
关系契约	信息依赖程度	0.306	0.089	6
交易式契约	契约课责性	0.245	0.088	7
心理契约	信 任	0.251	0.088	7
关系契约	声 望	0.184	0.053	9
关系契约	公正第三人	0.110	0.032	10

资料来源：本研究整理。

首先，私部门对于公私协力治理第二层项目的评价与公部门有所不同，整层级中排序第一的为认同，相当程度上反映了民间非营利组织系以使命、愿景而非利润为导向之特性。其次，绩效成果与契约管理能力排序为第二及第三，也显示了正式契约的规范与执行能力对于私部门亦是具有拘束力，尤其是绩效成果常常是委外服务续约的关键因素，因此其在私部门的评价中排序较为靠前亦相当合理。值得注意的是无论是心理契约中的信任，或是关系契约中的声望或公正第三人，这些项目在公、私部门的评估中其权重皆排在倒数三名，本研究认为并非这些项

目在双方的评估中是不重要的。原因之一可能是由于问卷的填答是经由滚雪球的方式进行，本研究委请公部门受访者将问卷转给平常互动较多且协力过程较为顺畅之民间组织。因此公、私部门的受访者在长期的互动下可能已产生高度的信赖或了解，造成所谓的信任已是自然而然的事而略过对其重要性考虑。另一方面，也可能由于公、私部门彼此之间互动管道畅通，因而关系契约中的声望与公正第三人的重要性也来得较低。

（三）提升社会服务公私协力治理质量之可行策略

在当代公共治理的环境中，社会服务的重要性已不言而喻。随着时代的发展，透过公私协力的方式来提供公共服务已是主要趋势。然而经由上述的讨论，我们也可知道对于公、私部门间的协力过程，不同的参与者在不同的层面上皆有不同的考虑，这也使得协力治理不似想象中的容易。为了提升社会服务公私协力治理的质量，且基于上述资料之分析，本文从以下三个方面提出具体可行之策略：

1. 加强契约管理能力

无论是在文献的检阅或上述的分析中都可发现，公部门或私部门皆非常重视契约管理能力之评估项目。因此，从契约管理的角度来看，公、私部门在订约前期、执行契约时期，以及绩效评估时期应当各自加强不同的核心能力。例如，以委托外包为例，自订约初期，公部门应当充分了解委托的范围与条件、清楚设定受托者的资格，并为私部门创造公平合理的竞争环境。而私部门则须充分理解契约的主要目标，了解组织本身是否有履约的条件与能力，针对契约未规范明确的部分公、私双方要如何协调等。在执行期间，公、私部门是否有能力进行方案执行过程评估，对于双方权责不清的地方如何迅速的厘清，对契约目标认知有落差时能否有协调机制等，皆为可进一步思考的方向。最后，在方案执行完毕，公部门是否有完整且具有信度、效度的绩效评估机制，对评估的结果如何提供奖赏或惩罚，以及评估结果如何与未来的续约与否相结合，都与提升契约管理的能力高度相关。

2. 强化网络管理

从本研究的分析中得知，公部门，尤其是机关单位首长层级，对于社会服务

的公私协力治理中，对于关系网络的重视较交易式契约高。而不论是公部门还是私部门，关系网络中的信息流通或资源依赖关系，也对公私协力治理产生重要之影响。为有效地在关系网络上强化协力的质量，协力式网络管理技能的运用可成为重要的参考。这些技能包含了①活化（activation）：为达计划目标，能活化人力与各项资源；②结构化（framing）：能将理念清楚传达给组织每位同仁；③动员（mobilizing）：能动员组织内外的各项资源；④综效（synthesizing）：能促进组织之间的生产力与有意义的互动（McGuire, 2006）。在社会服务的公私协力中，是否能找出相关的个案进一步进行验证也是未来研究相关值得探讨的。

3. 提高公、私部门对社会服务工作与公私协力之认同感

尽管认同的因子在公部门评估影响公私协力的重要性时并未特别突出，在整个层级的十个评估项目中仅占第五位；然而若从构面来看，认同仍为公部门在心理契约中权重最高的项目，更遑论其在私部门的评估中，是位于十个项目中的首位。换言之，各个单位的合作是否能够有效运作的关键，除了有赖于其共同的资源（如人力、资金及其他支持）的整合状况，组织本身的能力以及双方合作的意愿是很重要的影响因素。若是有一方只透过单独的规划来执行运作，而没有合作共识；或是有一方的合作意愿不高，都有可能使得资源的整合面临困境。

六、结论

诚如格兰姆斯和刘易斯（Grimsey & Lewis, 2004）所言，公私协力是提供基础设施服务的一种非常灵活的策略和方式。然而公私协力关系不是单纯的“外包”，而是存在各种不同的多样性，协力关系中的参与者介入之程度亦是彼此殊异，且存在着非常微妙的张力。为使公私协力获得成功，更有赖于各方参与者共同面对风险的承担、履行承诺的义务、为共同目标而努力，以及建立彼此的互惠信任。因此，各方参与者的关系建立和维持，不仅是“交易型”，也是“关系型”和“心理型”，亦即是以不同的态样体现了公、私部门的协力过程和结果。

本研究从契约的途径切入，建立了交易式契约、关系契约以及心理契约的分析架构，并从文献整理出了各构面在公私协力中重要的评估指标。透过台湾地区

各县市政府社会服务机关单位的首长，以及民间非营利组织的 AHP 问卷调查与分析，得知了不同层级间，公部门与私部门各自认为公私协力治理中重要的评估项目，这些发现也为提升公私协力治理质量之具体策略奠定基础。然而台湾地区社会服务的提供仍然存在许多本质与结构上的问题，包含政治与选举的因素、媒体与民意的响应等，皆不是公私协力在短期能够克服的。上述这些问题，仍旧需要公民精神的进一步发展来解决。

最后，本研究亦存在一些限制。首先，在研究架构的部分，本研究透过契约途径来检视影响公私协力的重要因素。虽然交易式契约、关系契约与心理契约具有实体至虚拟程度不一的特性，然而对于上述三个途径各构面意涵的界定与讨论，甚至是各构面之间是否能完全互斥，尚有待后续研究进一步的界定。其次，研究议题主要为社会服务，而范围则锁定在县市政府层级，对于其他公共议题及其他层级的公私协力治理，仅具参考作用。最后，在问卷对象的选取上，虽然层级分析法（AHP）具有专家决策的性质而无样本大小的限制，然而本研究藉由非随机的滚雪球方法来选取问卷受访者，是否对分析的结果产生偏误，也是有待未来相关研究进一步探讨之问题。

参考文献

- 陈敦源、林静美（2005）。有限理性下的不完全契约：公部门绩效管理制度的反思。考铨季刊，43。
- 陈敦源、张世杰（2010）。公私协力伙伴关系的吊诡。文官制度季刊，2（3）。
- 陈恒钧（2008）。协力网络治理之优点与罩门。研习论坛，92。
- 邓振源、曾国雄（1989）。层级分析法（AHP）的内涵特性与应用（上）。中国统计学报，27（6）。
- 郭登聪（2005）。推动社会福利民营化相关法制的析论。小区发展季刊，108。
- 黄琢嵩、吴淑芬、刘宝娟（2005）。社会福利团体承接政府公设民营服务之省思。小区发展季刊，108。
- 居延安（2003）。关系管理——企业的虚拟发展与人本再造。台北：扬智文化出版社。
- 李宗勋（2004）。公私协力与委外化的效应与价值：一项进行中的治理改造工程。公共行政学报，12。
- 李宗勋（2007）。政府业务委外经营——理论、策略与经验。台北：智胜文化出版社。
- 李柏谕（2005）。公私协力与社区治理的理论与实务：台湾地区社区大学与政府经验。公共行政学报，16。

- 林万亿 (2004). 90 年代以来台湾社会福利的回顾与前瞻：全球化 VS 在地化. 第二届社会福利研讨会：台湾的社会福利发展——全球化 VS 在地化.
- 廖静芝 (2000). 公设民营社会福利机构的契约监督. 2000 年科技与管理学术研讨会论文集.
- 吕育诚 (2008). 地方政府与自治. 台北：一品图书出版社.
- 汤京平、陈金哲 (2005). 新公共管理与邻避政治：以嘉义县市跨域合作为例. 政治科学论丛, 23.
- 吴英明 (1996). 公私部门协力关系之研究：兼论都市发展与公私部门联合开发. 高雄：复文图书出版社.
- 吴学良 (2003). 从市场、政府与公营事业观点再探民营化政策. 经社法制论丛, 32.
- 詹火生、林慧芬 (2003). 台湾社会福利过去、现在与未来. 台湾国家政策论坛季刊, 冬季号, 3.
- 郑惠文、张四明、陈于淇 (2011). 台湾地区政府捐助财团法人绩效考核制度之建构：层级分析法应用. 行政暨政策学报, 52.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543 – 71.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2004). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach.
- Andersen, O. J. (2004). Public – Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation. *Scandinavian Political Studies*, 27 (1): 1 – 21.
- Barrett, P. (2000). *Some Issues in Contract Management in the Public Sector*. Australia to Australian Corporate Lawyers Association/Australian Institute of Administrative Law Conference.
- Becker, F. & Patterson, V. (2005). Public – Private Partnerships: Balancing Financial Returns, Risks, and Roles of the Partners. *Public Performance and Management Review*, 29 (2): 125 – 144.
- Bocuaert, G. (1993). The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public – Private Cooperation. In Kooiman, J. Eds. *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage.
- Bovaird, T. (2004). Public – Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70 (2): 199 – 215.
- Breaux, D. A. , Duncan, C. M. , Keller, C. D. & Marris, J. C. (2002). Welfare Reform, Mississippi Style: Temporary Assistance for Needy Families and the Search for Accountability. *Public*

Administration Review, 62 (1): 92 – 103.

- Brinkerhoff, D. W. & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public – Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance. *Public Administration and Development*, 31: 2 – 14.
- Chen, H. F. (2010). The Relationships of Organizational Justice, Social Exchange, Psychological Contract, and Expatriate Adjustment: an Example of Taiwanese Business Expatriates. *The International Journal of Human Resource Management*, 21 (7): 1090 – 1107.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Cropanzano, F., Prehar, R. C. & Chen, P. Y. (2002). Using Social Exchange Theory to Distinguish Procedural Justice from Interactional Justice. *Group and Organizational Management*, 27 (3): 324 – 351.
- Donaldson, J. F. & Kozoll, C. E. (1999). *Collaborative Program Planning: Principles, Practices, and Strategies*. Melbourne: Krieger Publishing Co.
- Eisenberg, M. A. (2000). Why There is No Law of Relational Contracts. *Northwestern University Law Review*, 94 (3): 805 – 821.
- Freeman, J. & Minow, M. Eds. (2009). *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Forgla, G. M. L. & Hardlng, A. (2009). Public – Private Partnerships And Public Hospital Performance In São Paulo, Brazil. *Health Affairs*, 28 (4): 1114 – 1126.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E. & Boyer, E. (2010). Public – Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 70 (3): 475 – 484.
- GAO (2002). *Welfare Reform: Federal Oversight of State and Local Contracting Can be Strengthened*. Washington D. C.: GAO.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multi – Party Problems*. San Francisco: Jossey – Bass.
- Grewal, B. S. (2010). Incomplete Contracts and the Evolution of Canadian Federalism. *Public Finance & Management*, 10 (1): 80 – 116.
- Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton: Edward Elgar.
- Grimshaw, D., Vincent, S. & Willmott, H. (2002). Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services. *Public Administration*, 80 (3): 475 – 502.

- Grossman, S. A. (2010). Public – Private Partnerships: BID Collaboration in Philadelphia. *Public Manager. Potomac*, 39 (1): 38 – 42.
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2007). Public – Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67 (3): 545 – 558.
- Huxham, Chris. (1996). Collaboration and Collaborative Advantage. In Huxham, C. Ed. *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage.
- Jan, C. & Wang, C. (2010). Efficiency or Insufficiency? The Privatization of Chunghwa Telecom Company in Taiwan. *Public Administration Quarterly*, 34 (1): 22 – 50.
- Johnston, J. M. & Romzek, B. S. (1999). Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, theories, and reality. *Public Administration Review*, 59 (5): 383 – 99.
- Kingshott, R. P. J. & Pecotich, A. (2007). The Impact of Psychological Contracts on Trust and Commitment in Supplier – distributor Relationships. *European Journal of Marketing*, 41 (9/10): 1053 – 1072.
- Mandell, P. M. (1999). Community Collaborations: Working Through Networks Structures. *Policy Studies Review*, 16 (1): 42 – 64.
- Mattessich, P. W. & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: What Makes it Work*. Saint Paul; Amherst H. Wilder Foundation.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (s1): 33 – 43.
- McPhee, I. (2006). *Contract Management in the Public Sector – an ANAO Better Practice Perspective*. Australian Government Procurement Conference.
- Painter, M. (1981). Central Agencies and the Coordination Principle. *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265 – 280.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 76 (2): 295 – 311.
- Restubog, G., Hornsey, S. L. D., Bordia, M. J. P. & Esposito, S. R. (2008). Effects of Psychological Contract Breach on Organizational Citizenship Behaviour: Insights from the Group Value Model. *Journal of Management Studies*, 45 (8): 1377 – 1400.
- Robinson, S. L., Kraatz, M. S. & Rousseau, D. M. (1994). Changing Obligations and the Psychological Contract: A Longitudinal Study. *Academy of Management Journal*, 47 (1): 137 – 52.

- Romzek, B. S. & Johnston, J. M. (2002). Effective Contract Implementation and Management: A preliminary Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (3): 423 – 453.
- Rousseau, D. M. (1990). Psychological and Implied Contracts in Organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2 (2): 121 – 139.
- Rupp, D. E. , & Cropanzano, R. (2002). The Mediating Effects of Social Exchange Relationships in Predicting Workplace Outcomes from Multifoci Organizational Justice. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 89 (8): 925 – 946.
- Saaty, T. L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process*. New York: McGraw – Hill.
- Saaty, T. L. & Vargas, L. G. (2001). *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Speidel, R. E. (2000). Relational Contract Theory: Unanswered Questions: A Symposium in Honor of Ian R. Macneil: The Characteristics and Challenges of Relational Contracts. *Northwestern University Law Review*, 94 (3): 823 – 846.
- Smith, S. R. & M. Lipsky. (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge. Cambridge: Harvard University Press.
- Teicher, J. , Alam, Q. & Gramberg, B. V. (2006). Managing Trust and Relationships in PPP: Some Australian Experiences. *International Review of Administrative Science*, 72 (1): 85 – 100.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006). Collaboration Process: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66 (1): 20 – 32.
- Van de Ven, A. H. , Delbecq, A. L. & Jr. , R. K. (1976). Determinants of Coordination Modes within Organizations. *American Sociological Review*, 41: 322 – 338.
- Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public – Private Partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3 (1): 77 – 107.
- Zhong, L. , Mol, A. P. J. & Fu, T. (2008). Public – Private Partnerships in China’s Urban Water Sector. *Environmental Management*, 41 (6): 863 – 877.

附录一 各评估面向与指标说明

评估构面	评估指标	指标说明
交易式契约	契约管理能力	契约管理能力包含公部门的定约能力、私部门的履约能力和契约内容的妥适性。定约能力着重在契约缔结当事人其订定合约的能力或资格,以及委托外包的事项能否精确地响应社会之公共问题;履约能力考虑的是履约人的资本、工作规模、技术水平、工作成果;内容妥适性则是强调契约内容的完整性和明确性,亦即双方在订定契约时,是否已经将所有契约相关的内容和要件都包括在契约当中。
	绩效成果	绩效就是个体为了响应他人的期望,因而表现出来的行为成果,是一定时间内的工作行为、方式、结果及其产生的客观影响。对公、私部门而言,绩效包含工作完成的数量、质量、成本与贡献。绩效导向就是以结果作为衡量工作表现的主要依据,强调绩效的提升、目标实现与工作的结果。
	契约课责性	课责性是个体对自身扮演的角色,具有审视所应负责事务的责任,当结果无法使应负责对象满意时,应该要承担应有的后果。就公、私部门的契约关系而言,履约的私部门应该谨慎评估执行契约时所应付出的能力和努力,藉此对定约人负责,当结果不如定约人预期时,就应该承担相关的责任与后果。
关系契约	信息流通程度	信息流通性意味着信息能够在组织内或跨组织之间流通,有助于使用者对该信息的取得与运用。就公、私部门而言,信息流通的频率、方法跟时机都会影响信息流通程度的强弱。信息流通程度的高低会反映出在公、私部门协力的过程中,信息流通程度越强,反映出双方的关系越紧密。
	资源依赖程度	资源依赖指的是所有组织都必须仰赖外部的资源,藉以维持组织的运作和成长,因此了解外部资源重要性、了解环境对组织运作的影响就非常重要。就公、私部门的契约关系而言,在某种程度上都必须仰赖对方的资源,藉此维持契约关系,这些资源诸如特殊知识技能、管理规章等。
	公正第三人	将当事人聚集在一起,鼓励双方互相讨论歧见的人称为公正第三人,当事人也可以透过公正第三人寻求双方都可接受的方案,使歧见能顺利解决。就公、私部门的契约关系而言,当契约双方因契约内容或履行上产生歧见时,公正第三人(例如学者、非营利组织、社会团体)适时的介入能够消弭彼此的歧见,同时确保执行契约的当事人能够完全依照契约规定进行。

(续上表)

评估构面	评估指标	指标说明
	声望	就组织而言，声望是利害关系人对组织长时间的整体评价。声望反映的是组织的整体评价、组织的行事风格。就公、私部门的契约关系而言，若契约双方拥有好的声望，比方过去在执行契约时有良好绩效，或是在缔结契约时能切中要点，将能够促进当前契约完成的品质与绩效。
心灵契约	认同	认同是一种个体的认知，如果个体对组织产生认同，就代表个体认为自己是组织的一份子，与组织的价值、目标等产生共鸣。认同至少包含相似性、团结性和忠诚度三个成分。就公、私部门的契约关系而言，认同代表公部门及私部门对契约目标、社会公平正义的价值产生了共识。
	承诺	承诺是心理上对某一特定对象投入态度的相对强度，就公、私部门的契约关系而言，至少包括公共价值承诺、努力承诺等构面。承诺意味着契约双方对于彼此强烈的信念及倾向，双方为契约目标付出努力、能力及忠诚，藉此符合彼此的期望。
	信任	信任是一种个体的心理状态，一种对他人的行为抱持正面期待的信念，包括文字、行动与决策等，倾向将别人的行为归因成善良的意图，并愿意与对方互动。就公、私部门的契约关系而言，信任意味着契约双方对于彼此行为抱有正向的看法，并相信契约达到的效果将会符合彼此的预期。

资料来源：本研究整理。