

相互調適創造共好？公私協力對組織 影響之研究^{*}

林淑馨^{**}

《摘要》

由於公私協力的重要性與日俱增，國內外相關文獻豐富，但有關協力過程中對於公私部門影響之研究則明顯不足。有鑑於此，本文以第一屆到第十屆金擘獎得獎個案為研究對象，先藉由文獻整理出組織文化、組織結構、管理方法和組織成員認知四個觀察面向，再透過問卷調查和深度訪談來蒐集資料，以瞭解協力對公私部門所產生的實際影響。

研究發現如下：首先，在組織文化上，公部門的組織文化雖然受影響有限，但開始學習換位思考，私部門為求續約，努力適應並理解公部門的思考和運作模式。其次，在組織結構上，公部門受制於法規，調整程度低，私部門則靈活設立新的事業單位以作為因應。第三，在管理方法上，公部門雖會給予適度經營彈性，但私部門為配合公部門要求，卻會抑制本身的創新並增強管理控制，影響協力的成效。第四，在組織成員認知的影響上，公部門以基層和中階管理者為主，私部門以高階管理者居多。由於

投稿日期：112 年 12 月 12 日；接受刊登日期：114 年 2 月 28 日。

^{*} 本文為國科會計畫「協力的成果與影響之追蹤調查分析－以金擘獎為例」（MOST-110-2410-H-305-036-SS2）的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人和編委會所提供的寶貴意見，才能使本文更加整。作者感謝所有研究助理和受訪的相關單位所給予之協助。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

^{**} 林淑馨為國立臺北大學公共行政暨政策學系特聘教授，email: susin@mail.ntpu.edu.tw

公部門受影響者多數非為決策者，面對私部門的要求或困境，無法迅速回應，在協力制度的改變與創新上難以有顯著成效。

[關鍵詞]：公私協力、制度邏輯、組織文化、組織結構、管理方式

壹、前言

邁入二十一世紀以來，各國政府由於持續擴大公共服務、增加社會福利的投資，導致財務支出嚴重失衡，加上公部門受到預算、法規的限制，行政效率遠不及私部門，因此，「公私協力」（public-private partnership, 以下簡稱 PPP）就被視為是解決政府財政困境與效率不彰的萬靈丹。以我國而言，根據財政部促參司公布的資料顯示，至 2022 年為止，我國累積的民間促參案件共有 1,937 件，不但減輕政府 1 兆 9,000 多億的財政支出，同時還替政府增加 1 兆 2,900 億的財政收入，並創造了 40 萬名的工作機會（財政部，2023）。因此，PPP 被廣泛運用在各種領域，例如交通建設、公立醫院重建、運動中心經營、廢棄物處理、社會福利服務供給、航空站或車站的商業經營等等，其背後所支撐的運作原理不外乎是藉由私部門的專業技術、人力與彈性來彌補公部門在公共建設興建、營運或公共服務供給方面專業管理能力的不足，達到價值共創之目的。由此可知，PPP 的重要性與日俱增，已經成為政府的一種例行選擇或是社會常態（Thomson & Perry, 2006; Dickinson & Glasby, 2010; Grossman, 2012；方世杰、李慶芳，2016），甚至被認為是目前研究與實務的顯學（陳定銘，2008，頁 235）。

回顧我國 PPP 的研究發現，大抵而言，2000 年以後國內有關 PPP 的研究較為成熟，逐漸跳脫抽象的概念介紹與理論之整理，和實務相結合，試圖從 PPP 的視角來深入觀察和分析不同事業領域的過程與困境。儘管目前國內有關 PPP 的研究相當豐富，從早期偏向理論或法制的整理介紹，到近期較多文獻皆是以質性的深度訪談針對單一個案進行實證探究，如曾冠球（2010，2011）、曾冠球和方凱弘（2013）、林淑馨（2015）、柯于璋（2020）等，或是透過深度訪談或問卷調查來觀察政府與非營利組織的協力現況與課題，如林淑馨（2016，2018，2020）、魏季李（2019）等。這些研究雖然有助於理解我國公部門與私部門的協力過程、互動關

係與面臨的問題，但或許企業協助研究的意願較低，加上受限於經費，研究對象多為非營利組織，欠缺大規模系統性調查，也就是涵蓋企業與非營利組織兩者，對於我國 PPP 的整體實務知識建構產生相當限制。此外，臺灣推動 PPP 至今已經超過二十年，除了產生節省政府經費、解決專業和人力不足問題等經濟或財政面的成效外，對於公私（企業和非營利組織）部門本身帶來哪些影響的相關討論則明顯不足，尤其是以企業為研究對象的文獻更是缺乏。反觀國外文獻雖有探討 PPP 對公私部門影響者，但數量有限，僅十來篇，且非完全聚焦於該主題，如探討 PPP 影響公私部門行為者（Wang, 2015; Fiorito et al., 2023）、PPP 對公部門人員價值觀或組織設計的影響（Hebson et al., 2003; Cabral et al., 2013; Klein et al., 2013; Petković et al. 2015; Liu et al., 2020），以及 PPP 對私部門管理行為影響（Kivleniece & Quelin, 2012; Waring et al., 2013），顯示此議題仍有相當的發展空間。

研究指出，協力的成功與失敗取決於公私部門的表現，為了實現計畫目標，必須瞭解這兩個部門所扮演的角色（Rahman et al., 2014）。事實上，由於公私部門在組織性質的先天差異，前者強調依法行政，以公益為優先，後者重視績效，追求利潤，雙方在協力過程中勢必會產生摩擦與衝突。然由於公共建設契約年限較長，即使是社會福利服務委外的時間較短，在服務穩定供給的考量下，既有供給者有優先續約權，約期較一般委外長，通常也不會輕易換約。因此，在長期合作的過程中，對於參與的公私部門以及組織內部成員會帶來哪些影響？而如是的影響對於協力的進行究竟會產生「助力」或「阻力」？此乃是本文所欲探究的課題。

基於上述，本文屬於探索性研究，目的是希望跳脫一般在探討 PPP 多偏重協力所產生的經濟、財務效益，卻忽視協力對於雙方所帶來的內部影響，而此影響可能攸關日後協力關係的長遠運作。作者認為，由於公私部門先天制度邏輯與文化差異，從而支配組織成員的價值觀與行事風格，若能瞭解協力對公私部門所帶來的影響，不僅能彌補國內外文獻在此議題討論的不足，對於建構 PPP 的知識體系有所貢獻，同時還有助於 PPP 在實務方面的推動，降低協力過程中可能產生的阻力。因此，為達研究目的，本文首先檢閱相關文獻，從制度邏輯來瞭解公私部門的差異，以及可能對協力產生之影響，從而歸納出協力對公私部門影響的分析面向；其次，敘述本文的研究方法、過程與限制；接著藉由問卷調查和訪談資料來彙整協力對公私部門產生的實質影響，並進行分析討論；最後提出強化協力目標達成的建議以作為本文之結語。

貳、文獻檢閱：公私部門的差異與對協力的影響

一、公私部門的制度邏輯與組織特性

如檢閱相關文獻發現，「制度邏輯」（institutional logics）經常被用來解釋公私部門組織特性的差異（胡龍騰，2016；陳蕙芬、張瑜倩，2021；蔡盈慈、曾冠球，2023）。此乃因組織是高度「制度鑲嵌」（institutionally embedded）的複合體（胡龍騰，2016）。制度會引領行動者的認知與行為，在場域中進行具有意向性的活動，故制度邏輯支配組織內行為信念體系和相關實務，組織會依循某種假設、價值觀及規則去從事相關實務，成員會依此產生身分認同，行事邏輯也會受影響，例如決策者思想、行動者的考量與資源分配、組織活動的安排等（陳蕙芬、張瑜倩，2021；蔡盈慈、曾冠球，2023）。由此可知，組織的各項決策容易顯現制度邏輯的色彩，進而影響成員對於事件、議題、解決方案的認知、詮釋與回應，同時會帶來不同的工作結果與價值。在制度邏輯的概念下，組織成員受到制度共同規範的影響，會產生同化的行為、觀念以符合制度規範，稱之為「制度同構」（institutional isomorphism）（Boxenbaum & Jonsson, 2017, pp. 78-79）。但事實上，不同制度邏輯會因組織內外制度環境的變化而消長，也可能產生創新與改變（陳蕙芬、張瑜倩，2021；翁晶晶、易莉翔，2022；蔡盈慈、曾冠球，2023）。

基於上述，本文的研究對象—公、私部門（企業與非營利組織）由於受到本身制度邏輯的影響，而呈現出不同的特性如下：

（一）公部門的制度邏輯與特性

公部門基於官僚（國家）制度邏輯，強調公共價值與公益目標，依法行政為要務。行政作為與活動具有獨占性，運作以權力控制和監督管理為基礎，缺乏市場競爭意識，成本控制與效率較差（吳英明，1996；Nutt & Backoff, 1993; Jacobson & Choi, 2008），故表現出的組織特性如下：有依法強制執行的公權力；工作活動來自政府預算，缺乏市場機能；組織運作需受媒體和社會大眾監督，強調程序、規則和一致性標準；目標模糊、多元，難以量化和客觀評估，甚至會互相衝突（例如同時要求公平與效率）；組織層級節制，重視課責，對外在環境因應較遲緩；須負擔強大公共責任，受到較多行政約束，成員自主權低，管理重點強調依法行政，由於

對期望目標和績效標準的模糊性，導致公部門強調對手段而非目標的控制（Lan & Rainey, 1992; Perry & Rainey, 1988; Jamali, 2004; Rainey & Bozeman, 2000; Klein et al., 2013；陳德禹，1996；張潤書，2002；桑田耕太郎、田尾雅夫，1998）。

（二）私部門的制度邏輯與特性

私部門根據組織成立目的可以區分為企業和非營利組織兩種。企業基於市場（商業）的制度邏輯，高度重視效率與成本，以追求利潤最大化為目標，其組織特性有：講求經濟與效率，會運用科學方法來處理業務，以提升效率和增加盈餘；組織結構分化，對環境變動較為敏感；目標單一、明確，可量化；較缺乏社會責任感；組織之間重視溝通與協調（陳德禹，1996；吳英明，1996；Nutt & Backoff, 1993; Jamali, 2004; Jacobson & Choi, 2008）。

至於非營利組織乃是基於社福（慈善）的制度邏輯，重視組織使命與社會價值的實現。由於不以營利為目的，組織特性與公部門較為接近，重視公益，視協力為組織策略。然因非營利組織是民間組織，規模小，結構扁平、管理彈性。雖然對環境變動與民眾需求較敏感，但財源較不穩定。組織因具有公益性，而享有減免稅的優惠，雖不像公部門具有公權力，但受到約束比公部門少，比企業更接近公部門，容易成為公部門潛在的合作夥伴（Salamon, 1992; Schaeffer & Loveridge, 2002）。

二、協力對公私部門的影響

由於組織是鑲嵌於制度性場域中，以取得行動模式和操作實務的正當性（Garrow & Hasesfeld, 2012），所以協力對公私部門所產生的影響，其背後所牽涉的應該是雙方制度邏輯的差異。以本文為例，公私部門之間的制度邏輯差異（公部門的官僚邏輯－企業的市場邏輯－非營利組織的社福邏輯），乃是造成協力過程中衝突的主要因素。在 PPP 過程中，不同的制度邏輯又會對協力雙方帶來哪些影響，則是值得探究的課題。然而，查閱相關文獻發現，國內外對於此議題的討論不多，相關研究缺乏，故本文僅能歸納文獻檢閱結果，綜整協力對公私部門產生的可能影響如下：

（一）對公部門的影響

1. 影響組織設計：傳統政府是垂直的官僚科層體制，行政程序繁複冗長，加上公私部門屬於異質性組織，協力如欲順利執行，則需要找到合適的組織設計才能支

持 PPP 的目標；意即內部組織設計需要重新定位，改變員工的角色，並建立不同於傳統公部門的組織設計，例如跨部門組織、組織間團隊等，才能迅速回應雙方需求，有助於協力目標的達成（Rahman et al., 2014; Petković et al., 2015; Liu et al., 2020）。研究指出，在公私協力關係中，為了配置有限資源與追求不同的創新策略，建立有利於組織間任務的協調機制是有必要的（尤珮力等人，2018）。

2. 增加服務的彈性與多樣性，強化政府的回應性：受到官僚制度邏輯的影響，公部門因以不特定多數民眾為服務對象，且受到科層體制的限制，組織較為僵化保守，在遵循公正與平等的原則下，以公平、一致的方式提供服務，同時注重服務供給的穩定性與安全性（Lan & Rainey, 1992）。相形之下，私部門因未受行政體制所限，所提供的服務可以特定少數人為對象，強調即時與隨機應變，故能彌補政府行政部門的缺失，提升公共服務的彈性與多樣性，增強政府解決問題的能力（Graddy & Chen, 2009; Cabral et al., 2013）。

3. 風險轉移：傳統採購項目的大部分風險都存在於公部門身上（Wang et al., 2018）。對公部門而言，透過協力可以要求私部門和公部門一起分擔技術、財務和營運風險。藉由風險轉移，政府具有利用私部門的資本資產去興建設施和提供服務的優勢（Schaeffer & Loveridge, 2002; Klijn & Teisman, 2003; Rahman et al., 2014; Tshela, 2018）。尤其是長期的協力夥伴關係可以通過風險分擔協議將重大項目風險分配給私部門，從而增強政府完成重大基礎設施的能力（Bloomfield, 2006）。

4. 增強行政人員對私部門的認識：公私部門基於不同的制度邏輯，存在目的與組織文化有很大的差異，在協力過程中會逐漸顯現雙方價值觀的落差。如欲使協力能順利進行，行政人員就必須嘗試理解私部門的價值觀與做事態度、方法，故協力有助於增強行政人員對私部門的理解（Hebson et al., 2003；荒木昭次郎，2012；小田切康彥，2014；Cabral et al., 2013; Fiorito et al., 2023）。

（二）對私部門的影響

1. 對組織使命、自主性的影響：從資源依賴理論來看，無論是企業或非營利組織與公部門協力，不外乎是希望藉此獲得經費與資源（原田晃樹等人，2010；渡辺光子，2012；魏季李，2019；楊琇雁，2019），以結合互補優勢，達成組織目標，並擴大組織的活動範圍和影響力（Schaeffer & Loveridge, 2002; Graddy & Chen, 2009）。但組織是否能控制對政府資源的依賴程度，則考驗著組織永續發展的可能，尤其是資源較缺乏的非營利組織。若組織過度依賴政府資源，就可能產生使命

漂移，影響其自主性。

2. 對組織文化的影響：公私部門雖分別受不同制度邏輯所支配，但協力之後，私部門卻有可能因而改變組織原本的文化。實證研究顯示，非營利組織的組織文化以強調使命的傳遞、創新為主，又因財源不穩定，需要長期募款，而形塑出節約的組織文化。但在和政府協力或承接政府的委託方案之後，由於有政府經費補助，在資源和設備使用上變得較有餘裕，募款壓力減輕，加上為核銷經費，傳統犧牲奉獻、節約的組織文化可能有所改變（沈明彥，2005）。至於企業則可能因為承接的服務具有公共性或涉及公權力，而導致組織內部出現兩種不同的組織文化，影響組織整體運作（Hebson et al., 2003；林淑馨，2011，2012）。

3. 經營管理的影響：私部門在與公部門協力後，由於服務內容增加，會增聘人力，但卻也可能衍生出行政管理相關議題，亦即當雙方協力終止之後，需面臨當初因協力而聘任的人力是否繼續留任或調整安排至其他服務項目的管理問題（魏季李，2015，2019；楊琇雁，2019）。另外，組織與公部門協力後，可能會面臨定型化契約不合理、公共空間權責不清、行政會計核銷繁瑣、硬體建築物不符需求、設施設備故障多、政府經費補助不足或延遲付款等實務問題（沈明彥，2005；魏季李，2015），也就是在交易過程中花費大量的管理時間（Kivleniece & Quelin, 2012; Ismail & Azzahra, 2014; Waring et al., 2013），從而考驗私部門的管理能力。

4. 服務品質和效能等專業層面的影響：私部門因契約而擴大組織規模時，需要投入更多人力與精力以維持服務的專業，建置專業服務網絡以滿足專業需求。過程中如果遇到複雜問題，會加強人才培育。私部門也因為與公部門協力，較常有與學者專家、實務者互動交流機會，無形中提升服務品質與效能，帶動組織專業的成長（Klein et al., 2013；魏季李，2015，2019；楊琇雁，2019）。

5. 有助於私部門對公部門與公共事務的認識：由於社會問題相當複雜、多樣，私部門如欲與公部門協力，就必須增強對公共事務或公共服務等相關知識的瞭解，無形中可以增加組織成員對公部門和公共事務的瞭解（荒木昭次郎，2012；小田切康彥，2014；Cabral et al., 2013; Fiorito et al., 2023），同時體會公部門決策過程的複雜性（Schaeffer & Loveridge, 2002）。

三、協力對公私部門影響的分析面向

由上述文獻得知，協力對公部門產生的影響較集中在組織結構、管理方式（增加服務的彈性與多樣性、風險轉移）以及成員認知（增強成員對私部門與對公共事

務的認識)面向。反觀協力對私部門產生的影響則多偏重於組織文化(使命、自主性)、管理方式(服務品質與效能等專業),以及成員認知。有鑑於現階段參考文獻對此議題的討論相當有限,且缺乏相關實證資料,因此,作者嘗試將協力可能對公私部門所產生的影響,歸納為組織本身(包含組織文化、組織結構、管理方式)和內部成員認知改變兩大構面,以作為本文的分析面向與問卷設計和訪談的基礎,並進一步說明如下:

(一)組織文化:在制度邏輯的影響下,公部門的行動建構是由上而下的層級節制體系。組織文化強調公益、程序,重視公共服務價值與依法行政,受民意監督,以利民便民為目標。基於組織慣性,公部門高度抗拒擾動,除非必要,並不願意回應外在的需求以及做出改變(李柏論,2011;蔡盈慈、曾冠球,2023;Zhang & Welch, 2023)。私部門的行動建構主要以由下而上為原則,企業的組織文化以營利為目標,重視成本、效率、競爭,追求利潤極大化,而非營利組織的組織文化則強調公益,重視組織理念與社會價值的實現。也因此,在協力過程中,公私雙方對問題解決方式也有所不同(Koppenjan, 2005),可能產生文化矛盾與衝突(Schaeffer & Loveridge, 2002),但是否可能因業務關係較有機會理解對方的價值觀與做事態度、方法,而產生同理心的組織文化,或因此調整、改變自身的組織文化則有待後續的證明。

(二)組織結構:在行政學中,組織結構是指安排及運用其他資源的架構,並提供組織成員運用其他資源的規範與程序(陳德禹,1996)。一般而言,組織結構是機關或企業用以達成組織目標的工具與手段之一,為因應外在環境的改變,組織結構難以長期維持固定的型態,需適時予以調整(林淑馨,2006)。因此,組織結構頗受策略影響,若組織改變策略,往往也會修改結構(陳德禹,1996)。本質上,公部門在層級節制和規則方面往往比私部門複雜,以至於當要啟動一項新活動時,需耗費較多時間(Rainey & Bozeman, 2000)。以PPP為例,為使業務能順利進行,雙方可能在過程中調整自身的組織架構(如簡化行政作業流程、增設溝通協調機制等)以作為因應。

(三)管理方式:制度邏輯的不同,使得公私部門的管理目標產生極大的差異,例如公私雙方在人事程序、採購流程、行政程序、預算會計方面存在很大差異(Rainey & Bozeman, 2000)。公部門基於官僚邏輯,缺乏成本意識與明確的目標,採被動性回應風格,職能形式化,受政治制約,運作和決策自主權低,管理特點為低激勵和高管理控制,管理者必須努力解決社會性問題和超越理性的目標,傾

向採取消極的防弊作為。另一方面，私部門基於市場邏輯，由於需承受競爭與生存壓力，故重視成本效益與追求利潤或實踐組織使命，採積極主動風格，鮮少受限制，管理特點基於理性，強調積極創新，具有很高的激勵和低管理控制（Jacobson & Choi, 2008; Jamali, 2004; Grossman, 2012; Kożuch & Sienkiewicz-Małyjurek, 2016）。研究指出，公私協力可以作為實現管理改革的工具，透過管理方式的調整，同時改變問題的性質（Schaeffer & Loveridge, 2002）。因此，協力可能會影響公私部門，使其可以經由反思，修正組織既有的管理方式，以提升組織的回應性或順應對方，藉此強化雙方關係。

（四）組織成員認知改變：是指藉由協力改變公私部門雙方成員的觀感與態度，加深組織成員對協力對象的認識。事實上，制度邏輯和組織特性全然不同的公私雙方，在歷經一段不算短的協力過程後，若組織內的文化、結構或管理方式有所影響或調整，自然會改變成員對協力對象的看法。若以制度邏輯來解釋，乃是在 PPP 過程中，官僚邏輯的公部門，以及市場邏輯的企業、社福邏輯的非營利組織，都在尋找不同制度邏輯的共存之道，或是化解衝突的方法。當組織成員面臨不同制度邏輯的衝突矛盾時，可能藉由自身的組織特質、工作經驗來作為行動合理化的基礎並回應制度的要求，甚至是調整組織的運作以因應複雜的制度環境（Skelcher & Smith, 2015）。也因此，若組織成員認知得以改變，則可以提高公私雙方的相容性，讓彼此和平共處並發揮互補功效。

參、研究方法、過程與限制

一、研究方法與過程

為瞭解 PPP 究竟對於公私部門雙方帶來哪些實際的影響，同時考量我國 PPP 個案數量多，且沒有完整的資料庫，加上協力對象可區分為企業與非營利組織兩種類型，如欲檢視協力所帶來的影響不但工程浩大且有執行之困難，故本文以金擘獎第一屆到第十屆得獎個案作為研究對象。主要的理由有二：一是我國為了擴大民間參與，於 2000 年制訂「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱「促參法」），期望藉此來提升公共服務的效率與品質，為我國公私協力關係進展的重要里程碑；而金擘獎則是政府為了鼓勵民間參與公共建設，提升其成效，於 2002 年所設置的獎項，可以視為是我國公私協力成果的展現。由於協力影響的產生，需考量時間跨

度，非一蹴可幾，而已經協力完成或告一段落的第一屆到第十屆得獎者，不僅是促參的先行者，也多是長期的協力者，擁有較豐富的協力經驗，能提供本文較充分的資訊。二是截至目前為止，我國有近二千件的促參案，不但數量龐大、屬性不一，資訊取得更是不易。而金擘獎的得獎名單資訊由於公開透明，屬性較清楚且易歸類，能限縮研究範圍，在觀察和討論上較能聚焦。因此，在本文中採用問卷調查和訪談兩種研究方法來蒐集資料，前者用以描繪出協力影響的「程度」，後者則可以清楚掌握協力影響的「內容」與「深度」，分別說明如下：

（一）問卷調查法：本研究在完成公私部門的聯繫後，首先在 2022 年 8 月初和中旬分別對公私部門發放問卷，¹ 並於兩週後進行第一次問卷催收。為提高回收率，再次於 10 月初進行第二次的問卷催收。扣除重複得獎者，第一屆到第十屆金擘獎得獎個案共有 112 件，公部門方面成功聯繫到 91 件，回收 47 份問卷，其中有效問卷為 45 份，問卷回收率為 49.5%。私部門方面總共寄出 65 份問卷，回收 34 份，有效問卷為 31 份，回收率為 47.7%。在填答對象上，企業占七成，非營利組織約三成。有關問卷填答的組織屬性請參閱附錄二。

（二）訪談法：作者首先於 2022 年 3 月與 10 月分別舉辦公部門、學者專家（6 人：A1~A4，G1~G2）和企業（5 人：C1~C4，N1）² 兩場焦點座談，初步掌握不同部門的看法。爾後，為獲取更詳細資料，自 2022 年 11 月初開始自前十屆金擘獎得獎名單中選取訪談對象，分別對公私部門展開訪談邀約，至 2023 年 6 月底為止，訪談 9 家公部門（G3~G11），11 家企業（C5~C15）和 6 家非營利組織（N2~N7）共 31 人，³ 有關公私部門受訪者與業務屬性相關資料請參閱附錄三。成功訪談的公部門有交通部民航局、高公局、台鐵、行政院人事行政總處、台北市社會局、新北市環保局、基隆市環保局、宜蘭縣環保局、金門縣社會處。私部門有昇恆

¹ 問卷發放的對象為金擘獎得獎個案之業務承辦人，公部門承辦人是透過財政部促參司，從網頁中的「已公告案件」找尋過去承辦案件的單位及承辦人，接著逐一致電詢問目前的承辦人，說明本研究的目的，並留下聯絡方式，再透過正式公文或是電子郵件的形式寄發問卷，請求承辦人協助填寫。企業或非營利組織的部分則是直接透過官方的電子郵件及電話聯繫，尋找得獎個案中直接與公部門進行聯繫的負責人員，說明研究目的後，留下聯絡方式，再透過電子郵件寄發問卷。針對未能聯繫的公部門與私部門，作者則是盡可能的動用自身的人際網絡，取得這些公私部門的聯繫。因此，問卷填答者無論是公部門或私部門皆為直接負責該促參業務的承辦人員。

² 參與者有歐特儀、台灣文創、宣保、嘉義基督教醫院、統一棒球隊。

³ 其中有 3 家公部門受訪對象分別有 3 人、2 人和 3 人共同受訪。

昌、統一、台灣世曦、達和、信鼎、南仁湖、福華、救國團、心路基金會、全聯善美基金會、台北市野鳥協會、台北市智障者家長協會等。⁴ 受訪者皆是對於協力業務有相當瞭解的承辦或執行人員，甚或具有決策權者，職級有組長、課長、科長、專員、廠長、董事長、總經理、經理、協理、執行長、總幹事等。由於研究執行期間遇到新冠疫情，故所有訪談皆以視訊方式進行，由作者親自訪談且全程錄音，並於事後整理成逐字稿，訪談時間約一小時半到兩小時。為了讓受訪者能對本研究有充分瞭解並準備，邀約之初即附上訪談大綱，訪談前一週寄送知情同意書給受訪者，以確保其權益。

二、研究限制

本文的研究限制主要有三：（一）如前所述，國內外有關協力對組織影響的討論非常缺乏，所以，作者僅能嘗試從既有文獻中歸納出分析面向，作為問卷內容和訪談提綱的基礎，故所提示的問卷選項可能受限，不足之處作者盡量藉由訪談來補強，以充實研究結果的深度。（二）由於金擘獎得獎個案多屬於 PPP 較為成功者，多數個案也都是長期協力者，因此，研究結果恐怕無法解釋曾有發生訴訟或中途解約者，在理解我國 PPP 整體概貌上有其限制。（三）研究方法的限制。本文使用問卷調查的目的並非透過嚴謹的統計方法驗證研究假設，而是欲協助作者更廣泛地瞭解研究對象對於公私協力影響的看法。因此，所使用的問卷調查類型為「敘述性調查」（羅清俊，2016，頁 67-68），在問卷設計上多採複選題及開放題的設計，讓問卷填答者能完整表達自身的想法與意見，而問卷結果主要是用來瞭解協力影響的整體概貌。另外，質性的研究結果，雖然容易被認為是單一受訪者的觀點，未必代表客觀的事實，但這恐怕是質性研究先天的限制。基於此，作者盡可能在有限時間內訪談多元個案，藉以豐富資料的深度。

肆、協力對公私部門的影響

一、協力對公部門的影響

如表 1 所示，關於協力對公部門內部所產生之影響，有高達八成五的受訪者認

⁴ 有一家企業雖接受訪談，但不願意具名。

為，協力會帶來管理方式的改變，例如公部門本身只須監督管理，有兩成二的受訪者表示會涉及組織結構的改變，如人員調整，僅有一成八左右認為會帶來組織文化的改變，以下分述之。

表 1

協力對公部門內部所產生的影響（複選）

	次數	百分比
組織文化的改變	8	17.78%
組織結構的改變	10	22.22%
管理方式的改變	39	86.67%
其他	4	8.89%

資料來源：本研究。

（一）組織文化

或許受到傳統官僚體制與文化的箝制，認為公部門的組織文化難以在短時間內改變，所以問卷調查中僅有約一成八的公部門表示，協力會改變自身的組織文化。但訪談結果卻發現，不少受訪者（A1、G1、G2）認為，協力對於公部門已經發生潛移默化之影響。

1. 關注面向從單一擴展到多元

傳統官僚體制下，公務人員強調依法行政，重視法制面。但協力之後，除了法制面外，還須瞭解私部門的思維和經營管理方式，關注的面向從單一變多元、變廣，甚至變靈活。

「以往只要懂法律就好…變成說公家機關他不能夠只單純的就知道說我要會解釋法律、我要會去依法、我要去管民間就好，我們要學習的東西變多了…政府部門他不再只是一個命令的機關構，他變成說他要去增加履約管理的能力…要去懂到底民間在想甚麼」（G1）。

2. 學習換位思考，主動讓利

多數受訪者（G1、G3、G4、G6、G8、G11）提到，促參的信念是共創雙贏，也就是如何使私部門獲取利潤，而公部門完成自身使命。因此，協力過程不是去規範與限制廠商，而是體認雙方的先天差異，嘗試了解對方的組織文化（語言、想

法），透過協商、調整來達成彼此的目標。

「在這些行政作業…他們比較不擅長，我們可能得多一點耐心…我們不能為了我們自己公部門，來要求他們跟我們一樣，那他就是私的，你怎麼要求他跟你一樣」（G4）。

「我們會想辦法幫他們簡化或是幫他們，其實有時候就對他們來說就是會想一些比較簡單易懂的方式，然後不要講得很就是太複雜，他們才會理解」（G11）。

受訪者 G3 就表示，當協力過程中發現，初期私部門獲利情況不理想時，會主動讓利，調降權利金，等廠商營業額達到獲利空間時再轉嫁廠商。

「第一期的試營運並沒有很理想…我們就改變了一個做法，就是去調整我們的內部的主動讓利行為，把權利金降低…營業額達到獲利空間的時候，我們在轉嫁給廠商」

3. 刺激公部門從「求有」到「求好」的本質改變

受訪者 G7 表示，私部門會刺激公部門的組織文化，改變過去只求有不求好的心態，追求更精緻的公共服務水準。

「看到人家民間企業，當然我們要要求到跟民間企業那樣精緻的水準，我們大概也有點難度，但是至少大家整個心態上整個觀念上會改變…不會只是很刻板的有就好，會再去求變化了，還要求他們美觀」。

4. 擴展公部門的視野，提升組織核心價值

受訪者 G9 指出，受限於公部門保守、僵化的思維，所提供的部分服務恐不合時宜，缺乏創新。透過協力，可以拓展公部門的視野，有助於組織核心價值的提升。

「公部門的創新還是遠不及民間，因為畢竟他所接觸到的層面…不是這麼廣，民間他都是在跟民間，或是都是在跟我們在打交道…他的視野相對來講會不一樣」。

5. 組織目標更具體明確

受訪者 G10 提到，協力過程中可以促使組織文化更精準，更能瞭解組織的目標

和所欲達到的成效，「組織的文化我覺得就是會朝向精簡，但是我們必須要更知道我們要做什麼…它能夠達到什麼樣的功效」。

6. 組織文化的轉變：從防弊圖利到便民興利

受訪者 A2 表示，公部門的心態有改變的趨勢，從過去害怕被冠上圖利的防弊文化，轉變成興利、便民的文化。

「公私協力公部門心態的一個最重大的轉變，從以前會非常害怕被告圖利，到現在為了整個公共事務可以推展，整個公共事務的那個效益可以外擴，他們會在法規上做個修正，或是做個突破，所以不怕圖利，只要興利」。

（二）組織結構

1. 受限於政府組織法，組織結構未調整

多數受訪者（G2、G4、G6、G7、G8、G9、G11）認為，受限於既有政府組織法的規定，公部門的組織結構基本上不會因協力而有所更動或調整。加上公部門是以業務性質進行分工，所以仍會依照原來模式運作。

「組織結構沒有調整是因為對他的管理我們沒辦法放手…發生很嚴重的問題，因為這樣子會造成要付出的社會成本很大」（G8）。

「受限於科層體制的一個限制比較少有變動，所以在組織上面看起來沒有太大的變動」（G2）。

2. 藉機進行組織變革，調整內部功能，使其更靈活

問卷中有公部門認為，協力可以使組織人力有效利用，促使組織結構更精簡，此與部分訪談內容相符。受訪者（G3、G5、G9、G10）表示，組織正好可以藉由協力，進行內部人力盤點，或職務、職權、功能的整併與調整，透過授權增加組織效率與靈活性，減少過去因功能重疊所容易引發的內部衝突。

「有做一個組織變革，就是組織調整…兩個局合併…我們本來由原來兩個科來做管理，變成四個科在做管理」（G3）。

「引進民間廠商，對我們內部有沒有產生層級上的影響…是對於權責來講，稍微有些影響…職務、職權、權責，就慢慢去做整併…」（G9）。

（三）管理方式

1. 在合法的前提下，保留適度彈性

在回收的問卷中，有公部門指出，促參案的管理較有彈性，可以合理化的改變管理方式，以提升績效。而訪談也發現，經由協力，公部門逐漸改變傳統依法行政的制式管理手段。如多數受訪者（G1、G2、G3、G4、G5、G6、A2、A3）所言，促參是在合於法治的前提下，與民間簽訂的契約，因此要保留適度的彈性讓私部門得以發揮。

「有時候民間單位在提一些訴求，是希望我們對他們彈性的時候，我覺得只要法令沒有規範，那個是不可以的，原則上我就會適度的，還是會彈性一點」（G4）。

「過去都是凡事加以管制甚至加以箝制，還是有一個採購的觀念來進行這樣的協力合作的觀念，大概是形成所謂『高權行政』的概念…目前公私協力建置一個互信、互助跟互惠的一個共識…政府部門…不再凡事加以管制、加以箝制，甚至是協助合作跟相信他、放手讓他做」（G2）。

2. 管理單純化，減少人情壓力

受訪者 G7 指出，相較於過去個別發包要面對眾多廠商，管理不易。目前只需要面對單一廠商，管理明顯單純化，同時還可以減少招聘過程中所帶來的人情壓力。

「原本我們以前要面對很多的廠商，我現在只要面對一家就好了，就管理的單純化…是減少人情的壓力」。

3. 將專業技術管理委託顧問公司

部分受訪者（G6、G8、G10）表示，受限於專業，會將監督管理委託給顧問公司，以減輕公部門的壓力。

「提交的一些報告，其實不一定承辦人有辦法馬上能夠看得懂，或者是有辦法馬上消化的。所以有透過這樣子的一個監督廠商，讓他們可以先幫我們針對 OT 廠商提交的資料做一些審查之後，然後再給我們他們的建議」（G6）。

4. 強調專業分工，重視溝通協調

問卷中有不少公部門提到，與私部門協力，因角色和立場不同，也就是由服務實際供給者變成管理者，所以需改變管理模式。藉由專業分工或成立專責履約管理單位（G9），公部門可以專注於主管業務，以及對協力者的督導，並應加強與民間的溝通協調（G5）。但也有受訪者（G8、G11）認為管理方式沒有太大改變，「畢竟政府部門的管理方式還是會權責分工嘛，那他還是要逐級上報啦」（G11）。

（四）對組織成員認知的影響

關於協力對公部門內部成員認知所產生的影響，如表 2 所示，有超過七成五認為，可以強化內部成員對民間企業或非營利組織的理解和認識。另外，有超過六成五認為，協力會加深對民間企業或非營組織的作業流程的理解和認識。

表 2

協力對公部門內部成員認知所產生的影響（複選）

	次數	百分比
強化對民間企業或非營利組織的理解和認識	34	75.56%
加深對民間企業或非營組織的作業流程的理解和認識	30	66.67%
其他	2	4.04%

資料來源：本研究。

1. 強化對私部門特質的理解，提高友善度

所有受訪的公部門與部分學者（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11、A2、A3）皆表示，透過協力確實會強化對私部門特質的認識，瞭解其想法、語言，感受到私部門的彈性、專業，以及對公共服務的投入，同時會增加對私部門的友善性，有助於日後政策的規劃，以及後續履約管理的執行與溝通。

「有很多很多的一個採購案件需要民眾民間的力量去幫我們…都需要善用民間的力量，那再來就是它的彈性其實是比較大…我們比較知道私部門他們在想什麼，那未來比如說管理應該要怎麼樣去安排或是怎麼樣去規劃，或者有一些發包案要怎麼樣去執行採購的部分」（G10）。

2. 藉機相互學習，了解產業變化，提升專業知識

受訪者（G6、G9、G10、G11）表示，藉由協力可以使組織成員相互學習，擴大視野，甚至還會邀請私部門來授課，使組織成員更加了解商業知識，以及產業的發展與運作，有助於組織成員專業知識的成長。

「他來我們這邊上課，我們也可以懂一些商業經營的理念…可以去提升我們的員工對於經營商場的認識或專業…我們有上過這樣的課，有了這樣的概念之後，就也比較能瞭解廠商的計畫」（G9）。

「可以去了解說這個業界為什麼會是這樣的一個變化…就是一種學習的方式…去成長我的專業」（G10）。

3. 改變本位主義觀念，朝共好努力

受訪者（G1、G8、G9）指出，與私部門接觸後，會漸漸調整公部門僵化與本位主義的思維，認清唯有好的廠商，才有好的服務與管理，朝共好發展。因此，改變過去「甲方跟乙方講」（要求）的單向溝通的方式，朝雙向溝通－「乙方也可以要求甲方」（協助）發展。

「透過促參…慢慢的會轉變一個思維，就是生意人的思維…不是只有我好，對方也要好，一起都要好，以往都是本位主義，但是促參之後，你會發現民間他的手段，他的思維…效率等等」（G9）。

「早期我們都認為是單向溝通，因為是甲方跟乙方講嘛，要求你要做A 做 B …我們希望是雙向溝通，你也可以要求我們機關要做什麼，事實上促參的規定裡面有機關要協助的事項」（G8）。

4. 組織成員更瞭解促參的好處

受訪者 G7 表示，自從推行促參後，組織成員真正體認到私部門對公共服務參與的可能性，而且還能減輕自身業務的負擔，創造雙贏。

「權利金也按時繳交，人家的公共服務也真的投入在執行，還有這些公共活動在執行…大家知道促參的好處…機關要給人家合理利潤」。

5. 需承受高度政治風險

受訪者（A1、A4）提到，由於促參案的相關人員有可能會在過程中不慎觸法，或是被冠上圖利之名，因而會承受高度的政治風險。

「除非現在那個相關的程序足以保護我們的政府內部的承辦人不會去觸法…這裡面有高度的政治風險…」(A4)。

二、協力對私部門的影響

由表 3 可以看出，協力對私部門內部所產生的影響較為分歧，有六成七認為會造成管理方式的改變，有近五成五表示會涉及組織結構的改變，另外有八成認為會影響組織文化。

表 3

協力對私部門內部所產生的影響（複選）

	次數	百分比
組織文化的改變	16	51.61%
組織結構的改變	17	54.84%
管理方式的改變	21	67.74%
其他	3	9.68%

資料來源：本研究。

（一）組織文化

1. 學習瞭解公部門的運作方式，與政府溝通

無論企業或非營利組織的受訪者（C2、C5、C6、C7、C11、C12、C14、N1、N2、N3、N4、N7）皆表示，與公部門協力後對於本身的組織文化帶來很大的衝擊和影響。組織成員除了對公共服務有更深的瞭解，強化公共服務的意識之外，同時要學習和公部門打交道、瞭解公部門的運作模式、寫服務建議書、花時間討論溝通等，甚至還會將公部門的規範視為是組織的 KPI，「溝通方式也不一樣啊，以前只要跟老闆溝通啊，可是現在對象是要跟政府溝通…他有點像督導，他比較像上級單位」（C5），「政府給我們的規範…在組織文化裡面我們就把它當作是每一年的 KPI」（N1）。

有受訪者（N3、C11）認為，在歷經不斷地溝通協商後，彼此會越來越熟悉，連帶公部門的組織文化也會改變，逐漸把協力對象當成「夥伴」。

「覺得把廠商當成 partner 這個概念的角度來講，我覺得是真的是讓我們感受到」（C11）。

不過也有受訪者（C1、N5、N6）認為，公部門僵硬的組織文化是難以溝通的，程序繁瑣影響協力關係，「公家單位…多都是依法行政、依法行政…有一些比較死板的東西…公部門的一個文化就是這樣」（N5）、「繁瑣的程度多到都有一點覺得也接不下去」（N6）。

2. 從據理力爭到忍氣吞聲

不少受訪者（C1、C2、C5、C14、C15、N5、N6）提到，私部門為了爭取續約，一改在董事會或對股東報告時據理力爭的態度，對於公部門必須忍氣吞聲，盡全力配合，「當然他是主我是僕、他是主我是客，那所以基本上他要什麼我們當然就…」（C15）。

「因為你要續約嘛…有些事情你要妥協，你要忍氣吞聲，可是以前在、比如說對董事會，我們對董事會報告，對股東報告…你要據理力爭啊…是長期跟政府合作的就會覺得說，你這一點不忍氣吞聲的話…下一個標案你就會標不到了」（C5）。

值得注意的是，非營利組織的受訪者（N5、N6、N7）指出，有時會遇到立委或議員的民眾陳情、關說，就會被公部門要求配合處理，「可是今天公辦民營的」（N5）、「公部門只好要求機構來配合處理…有時候可以配合就配合，有時後不行那就沒辦法」（N6）。

3. 適應公部門的官僚文化和行政文書要求

幾乎所有私部門的受訪者（C1、C2、C3、C4、C6、C7、C10、C13、C15、N1、N3、N5、N6、N7）都表示，協力過程中需適應公部門繁文縟節的官僚文化，「要適應公部門官僚的文化」（N7），以及非常大量的行政文書要求。

「公務機關其實跟民間企業…最大的差異就是行政文書的工作量是非常繁瑣，而且公務機關就是繁文縟節，因為很多的規定、很多的規矩要去遵守…最大的困擾都是在行政文書的工作量非常的大…就一直在寫報告」（C10）。

受訪者 C13 提到，由於公部門的要求都是即時性的立即回應，需要有迅速回應和立即解決問題的能力，促使自身的組織文化變得更彈性、靈活。

「那個都是要即時性的…如果一般這樣文來文去的話，大概整個時間會 delay 很多…對應關係他變得迅速回應跟及時解決事情的能力變成

是我們的必要」(C13)。

4. 學習站在公部門立場思考

有受訪者(C12、N4)提到,參與協力後,組織文化越來越趨近公部門,在規劃或推動事務時,管理思維都會從公部門的角度出發,以減少日後可能產生的問題。

「我們在做很多規劃…很多事物的推動、管理的部分就99%會以公部門的角度來思考…你應該要考慮到,說要先預設或是規範是甚麼,就牽涉到你的履約能力,如果你的履約能力良好,你的服務建議書寫的甚麼承諾事項你都做到,它對你就是百分之百的信任,那你可能在溝通的時候就比較沒有障礙」(C12)。

5. 組織文化轉變

(1) 企業：從營利導向轉而融入公益，重視服務滿意度與利他

受訪者(A2、C6、C8、C13)表示,投入促參之後,無法再將商業利益放在最優先,必須考量公共利益、服務滿意度與利他。此外,由於公部門的要求,會帶動組織專業的提升與技術的成長,同時也有機會將此項技術或專業與同業分享,「讓同事們不管在做任何事情,不是只有去講求能不能賺錢而已,而是利他的這個觀念」(C8)。

「他就能夠增加他再利用的一個效益…我們也是在持續的跟他們在做一個精進…也能夠持續的做一個永續的一個行為」(C6)。

「有些不能把商業考量放在前面,而必須要考量公共利益的部分…你要跟主管機關共同提升民眾的滿意度的時候,你不能先把商業利益賺錢放在第一,而是要把『服務滿意』當成是首要」(C13)。

(2) 非營利組織：從志工、非專業的領導文化朝向專業領導文化

受訪者(N2、A2)表示,為了達成公部門的要求,非營利組織的文化開始出現磨合并改變,從原本強調志工、非專業的組織文化,朝向專業經營管理的組織文化發展,學習企業管理、行銷、市場調查等知識。當然,過程中也曾因志工文化和專業文化的衝突,歷經人員流失階段。

「要能夠整合,然後提出目標、提出預算、寫專案,然後去募款等等

的那個都需要專業的夥伴的投入…專業跟志工文化的概念不同」
(N2)。

但也有受訪者 N7 表示，組織有自身的服務文化，並不會因承接公部門的業務而有所改變，「每一個 NGO 有那個服務的文化跟內部員工的文化…會改變那個文化，我覺得比較沒有特別的相關」。

(二) 組織結構

1. 成立新的部門以作為因應

多數受訪者 (A4、C6、C8、C11、C12、C13、C14、C15、N2、N3、N4) 表示，私部門會因為與公部門協力而設立新的事業單位或部門以作為因應，例如國道服務區設置食安檢驗室，有專責衛管人員常駐；或是設立商場事業部、資安部資訊課、履約管理部門、運動產業處，甚至因應促參法成立特許公司，來回應公部門的要求。

「會有業務部跟專案部，最主要的主角會在業務部門，要知道市場狀況」(C15)。

「跟以前比起來，我們的部門有越來越多…現在政府在要求一些資安的問題、資訊安全的部分，那我們後來也成立了一個資安部資訊課」
(C6)。

不過受訪者 N3 表示，組織雖然可以機動性調整，但凡有變更就須跟公部門報備，「這個組織的調整，我們都可以滿機動…有變更都還是要報備公部門」。

2. 擴大組織人力編制，卻非人人有產值

問卷調查發現，部分私部門因為承接公部門的服務，需要聘任更多人力，而擴大組織編制。有受訪者 (N2、C13) 表示，由於投入促參，拓展組織業務範圍、人力配置與專業分工。非營利組織亦然，從原本不懂財報到需要通過會計師認證。

受訪者 (C6、C8) 也表示，私部門的組織結構都會對應到獲利來源，亦即皆須有產值，但促參後，因應公部門的需求，組織結構雖擴大，業務內容變廣，卻非人人皆有產值，例如公共服務區的清潔人力，或是以前業務部門只需負責業務，現在還承擔環境教育業務。

「我們整個商品部的結構就變成要另外再擴展，變成有一部分的人是專門要負責這一塊，那這個是對整個公司組織的…內部的分配，還有比重就會不一樣…它算是一個從製造業走向於服務業」（C13）。

但也有部分受訪者（C9、C10、N5、N6）表示，會運用既有的組織架構人員去參與，組織結構沒有太大變化，「裡面的人力都已經不夠啦，還不可能再多出這樣子的人力」（N6）。

（三）管理方式

1. 人力編制與訓練方式改變

部分受訪者（C4、C5、C8、C12、N2、N7）表示，一般私部門只需要從事市場調查、行銷企劃工作，但與公部門協力之後，行銷企劃方式就有所改變，須配合公部門的要求，或是因應公部門的規範，增加財會方面的人力，「我們公司編制最多人的是財務部」（C12）。

「整個私部門現在整個對於人力培訓的方式也不一樣…我可能只會賣東西、銷售，做企劃行銷而已，可是你現在這個行銷企劃已經不同了，你要對政府單位的人，可能溝通方式也完全不一樣」（C5）。

受訪者C14提到，由於與公部門往來必須有正式的公文，因此會將公文寫作、擬公函等列入內部受訓課程中，還會加強相關法規的專業知識，「跟公部門之間…必須要有正式的對公文來往…會增加在我們的內部的那個訓練中」。

2. 制度化、SOP 化

有受訪者（C15、N2）表示，為了符合公部門的需求，內部的管理方式會盡可能制度化、SOP 化，以利於日後傳承或進行教育訓練。

「在組織內部可能人員的要求、人員的新訓還有這些技術，這些層面就是像很多東西會 SOP 化，很多東西會有一些傳承或者是…教育訓練」（C15）。

「會計師來幫我們查帳的時候…財務決算表，理監事會要同意我才幫你看…以前理監事可能就覺得…義務…代表這個組織在這件事情上面的正式效力」（N2）。

不過也有受訪者（C1、C2）提到，企業為了存活，需要有更多彈性，以配合

公部門的隨時需求、臨時變動，很難做到制式化管理，「會有很多突發事情要做解決…在管理上很難做制式化的管理，因為很多東西你不得不配合政府它的需求」（C1）。

3. 依法行政為前提，自主性低

不少受訪者（C1、C2、C4、C10、C12、N1、N6、N7）表示，受到公部門依法行政的影響，組織在辦理相關活動時須事先申請或通報，核准之後才能進行，否則會被開單、罰款，影響評鑑成績。由於過程耗時，有時會錯失商機，影響效率，甚或抑制企業的創新，就算是非營利組織也可能因而影響人員聘任或組織的營運。部分受訪者（C1、C4）坦言，有時甚至連上班時間都得配合公部門需求，無法自行控制「做公標案其實…很多時候上班時間是我們沒有辦法控制的」（C1）。

「我們的任何促銷專案，都要經過他審核，同意了才能推出…這個對於曝光的那個效果上，其實是有影響的」（C10）。

「即便是要辦一個小活動…小小的一張桌子的活動，都要提前十天申請…這樣一來一往，少辦為原則…那我們要賣甚麼東西，包含價格還有品項，數量甚麼的，通通都要報，分局核准以後才可以銷售」（C12）。

「政府會管我的訂價，這是讓我們覺得比較、比較綁手綁腳」（N1）。

4. 因應公部門需求，調整或強化部分管理事項

問卷調查中有私部門表示，管理方式會因公部門作業需求而有所調整，受訪者C11就指出，由於公部門比較重視公益，因此在行銷組合上就會進行調整，以符合公部門的期待，「行銷的一個 model 會比較不一樣…有些公務員他就很在意…在公益或者是規格的一個行銷的組合的模式那我們就會在這部分做一些調整」（C11），或是強化對消防安全、食品衛生、財務報表等部分的管理，甚至是加強公文撰寫、法務知識（C14、N2、N7），有助於組織的正向發展，「增加了很多一些特別是對消防安全，然後還有就是食品安全，增加了這些管理規章」（C14），「最近又被要求…捐款收據的那個對帳要很清楚啊，就是更公開、更透明」（N2）。

5. 依照合約內容或評鑑修正管理模式

問卷調查結果顯示，有部分私部門認為透過協力可以優化自身的管理方式，如品保食安、公共安全、財務管理、活動規劃、職業安全等，如受訪者 C11、C14 指出，組織會根據契約內容或每年的評鑑結果，修正或調整自身的管理方式，「他的契約條文內比較強調就是在消防的這個部分，那所以我們就 break down 下來在我們的管理規章」（C14）。受訪者 C13 還提到，組織甚至會將每年公部門的評鑑視為是提升自身專業的手段。

「會有一個分數的評比，那這個就會納入到我們的一個同仁的考績裡面…那一定代表地方可能沒有符合業主的期待，那我們就要做修正跟調整」（C11）。

「主管機關的一些評鑑…說我們自己也做了神秘客，我自己也有自辦民眾滿意度調查，那這個部分的都是我們為了要了解」（C14）。

相形之下，非營利組織管理模式的調整似乎較為有限，如受訪者（N3、N6）表示，組織的管理方式並未因與政府協力而發生改變。

（四）對內部成員認知的影響

從表 4 可知，關於協力對私部門成員認知所產生的影響，有近八成四的私部門認為是加深對公共事務或公共服務內容的理解和認識，有七成四則表示是強化對公部門的理解和認識。

表 4

協力對私部門內部成員認知所產生的影響（複選）

	次數	百分比
強化對公部門的理解和認識	23	74.19%
加深對公共事務或公共服務內容的理解和認識	26	83.87%
其他	2	6.45%

資料來源：本研究。

1. 管理階層體認到公私部門的差異，調整既有思維

絕大多數受訪者（A3、C1、C2、C4、C5、C7、C8、C9、C11、C12、C13、C14、N2、N3、N6、N7）表示，PPP 以後，第一線組織成員由於不是與政府直接互動者，影響不大。但是組織的管理階層因經常需要與公部門接觸，較能體認到公

私部門的差異，從而會去修改原本的管理方式。也因此，中高階管理者的想法受公部門影響較深，也較習慣從公部門角度來思考，以減少執行的阻礙。

「主管們然後都會知道，就是跟原本的公司的內部會有一些不一樣」（C14）。

「我的很多想法都必須要跟著公部門走，因為他是我的業主」（C9）。

「其實我們辦活動他們也會提供一些建議，比方說你要符合文化底蘊，你不能說你想要什麼做就想做…公部門不是，你可能要很多行政程序或篇幅，要申請什麼、要公函等…現在我們慢慢調整就是」（N3）。

2. 注意法令的變更與政策的推行

受訪者（C6、C9）表示，由於協力對象是公部門，過程中會注意相關法令的推動或變更，以推測公部門的想法，並隨時調整組織做法來因應。

「法令的變更，像…在推動什麼樣子的法令…財政部他的公共工程委託的一些法案，一些政府機關的法令變更的想法」（C9）。

「我們常常會在早會的時候，去宣導一些事情，還有一些現在的或者是一些會議上面，我會跟他講說○○局現在有什麼要求」（C6）。

3. 認知較為全觀：跳脫營利思維，關注社會公益，重視外界觀感

不少受訪者（C6、C7、C8、C11、C12、C13、N2）表示，透過協力，組織成員的認知從過去只追求利潤、做好本分的狹隘思維，變得較全觀，開始會注意外界觀感，關懷社會環境議題、永續問題等，這又以市場邏輯的企業較為顯著。

「跳脫營利這一個這件事情之外，我們真的就是做了額外做了很多對環境對社會好的這件事情…做到永續」（C7）。

「那個認知的改變…看法會看得比較全面，就比較不會那麼的狹隘啊」（C6）。

「社會價值、社會意義…不只是一個叫做 NGO 的倡議者，就是社會倡議者，社會服務者」（N2）。

4. 了解到溝通的重要與困難

受訪者（C5、C13、N7）表示，由於公私部門的組織文化、做事方式有所差異，為能使雙方合作更為順利，相關人員瞭解到先期溝通的重要性，以及溝通的困難。

「要跟對方的窗口，要先有一些…先期的一些溝通之後，然後讓整個案子的進行會比較順利」（C5）。

「主管會比較可以瞭解溝通的一些困難，或者溝通遇到的挫折」（N7）。

5. 部分基層員工會覺得受到重視

受訪者C11表示，投入促參之後，由於民間參與機會增加，會促使組織高層越來越重視執行促參案件的單位，基層員工因而產生受到重視之感，「公司就會越來越重視這個單位」。不過，也有受訪者C12提到，部分基層員工會拿公部門的監督作為擋箭牌，態度消極，「暗示他你不要來最好…他不想做的狀況下也會說，那我問公司看看，那我問那個管理員看看、我問科長看看，這樣子，那問完之後不去追蹤他」。

6. 受契約期限影響，基層員工缺乏安全感

受訪者（C10、N5）反應，由於促參案有期限，在契約期滿前，因狀況不明，容易出現士氣低迷或是招募困難的情形，倘若未能續約，更是會直接影響組織成員的工作權，造成不安的氛圍，此種情況以基層員工最為深刻。

「契約都是有期限的，甚至於我們在契約快結束的時候…在高階主管…特別在用詞、用語上我們都要特別謹慎，因為都會擔心到會影響到員工的工作士氣…那個安全感…工作權的部分，不要有那種就是不定因素」（C10）。

7. 為求續約與需受政府監督，成員態度更積極

受訪者（N4、N6）表示，由於組織成員都知道合作對象是公部門，因此在提供服務時會更仔細，達到既定水準，以期爭取續約權，「因為政府也有在監督…當然做事起來也會更仔細」（N4）。

伍、分析與討論：協力影響所帶來的助力或阻力

一、組織文化：公部門受影響雖有限，但開始學習換位思考，私部門為求續約，努力適應並理解公部門的思考和運作模式

雖然組織文化的形成非一朝一夕，很難在短時間內有重大改變，此可以從問卷調查中僅有一成八的公部門有此感受而得到證明。但因促參的契約期程很長，公部門在歷經與私部門合作後，部分組織文化逐漸產生改變，例如關注面向較全觀多元、願意換位思考並主動讓利、組織目標更明確，以及消極防弊心態的轉變等。

反觀私部門的組織文化原本就與公部門有很大差異。但從訪談結果得知，私部門為求拓展商機（企業）與實踐組織使命（非營利組織），會透過與公部門合作來達成組織目標，因而會盡力適應（如忍氣吞聲）並配合公部門的要求（如及時、大量行政文書，非營利組織甚至還會面臨協助政府處理民眾陳情、關說事件）。另一方面，為使協力順利，爭取續約，私部門也嘗試瞭解公部門的思考邏輯，以致於帶來組織文化的轉變：例如企業開始關注公益與利他，而非營利組織會強化本身的專業領導。

由以上所述可知，協力對於公私部門組織文化的影響遠超乎預期。研究指出，公私部門組織文化的差異可能反映在組織慣例或標準作業流程上，造成協調的困難。此外，雙方組織文化的差異也是形成知識移轉的主要障礙之一，差異的多寡更會影響協力的成效（尤珮力等，2018）。若以金擘獎個案為例，協力過程中所帶來的「換位思考與主動讓利」兩項影響，對於較高程度的公共控制和官僚控制的公部門而言，可以算是很大突破與改變。對照問卷調查結果與先前的實證研究指出——「儘管公部門在協力過程中察覺問題，但在『多一事不如少一事』的官僚組織文化與行事態度的驅使下，鮮少採取積極作為」所產生的落差（林淑馨，2016，2018），作者推測可能的原因有二：

一是訪談個案中有部分公私部門（C6、C10、C11、C14、G2、G4、G5、G6、G9）是在同一棟行政大樓或隔壁辦公，甚至公部門直接在場站配置督導人力。由於監督機關和協力廠商長期在同一場域相處，不但溝通迅速，也有助於對彼此的工作內容和組織文化的瞭解，因而能平衡不同文化制度邏輯差異可能產生的衝突。

二是可能金擘獎的得獎個案以企業居多，由於個案多屬特許類型，具有高度專

業性且合格競爭者有限，如焚化廠、車站大樓、航空站營業區、國道服務區等，倘若協力失敗，最終服務須回歸由公部門供給，在公共服務供給穩定性以及專業、人力、財源等諸多考量下，都迫使公部門不得不積極以對。至於私部門方面，無論企業或非營利組織在組織使命和爭取續約的動機驅使下，會將公部門重視的公益、社會效益融入自身的組織文化，以減少日後執行所可能面臨的問題。換言之，企業藉此彌補公私雙方原本在組織文化的重大差異，而非營利組織則為了因應協力內容的專業要求，修正原本較為鬆散、非專業化領導，朝向專業化管理，這些改變都有助於後續協力的進行。

二、組織結構：公部門受限法規，調整程度低，私部門則靈活設立新的事業單位以對應不同的制度邏輯

調查發現，超過半數的公部門表示，受限於政府組織法，協力鮮少影響公部門的組織結構，但還是有少數公部門提到，會藉機盤點內部人力、業務分工，進行組織變革。相形之下，私部門的組織結構顯然較為靈活，而企業尤為顯著。多數受訪者皆表示，為了與公部門合作，會成立新的事業單位或部門以作為因應，以及擴大組織編制。如是作為頗為符合前述「為因應外在環境改變，組織結構需適時調整，故組織結構是機關或企業用以達成組織目標的一項工具與手段」的說法。換言之，私部門為了滿足並配合公部門需求，爭取續約機會，會機動性修改自身結構，甚至集結一群相關專業知識、技能者，以達成目標。反觀公部門，雖說是法規所限，難以任意調整，但其背後隱含的乃是在官僚制度邏輯的驅使下，所衍生出重視手段而非目標的特質（Lan & Rainey, 1992），加上組織層級節制和規範遠比私部門複雜，耗費時間多（Rainey & Bozeman, 2000），故很難迅速調整因應。而如是的表現呼應了 Klijn 和 Teisman（2003, p. 144）所言，公部門如果採用委外的協力方式，就可以控制並轉移風險，也不必調整內部組織。然而，如是的結果卻也突顯公部門在協力方面仍有需要改善的空間一意即如欲達成 PPP 目標，公部門應該採取積極作為，打破傳統組織結構與官僚行為的思維，透過跨部門組織設計協調不同利害關係人的利益（Petkovi et al., 2015；尤珮力等人，2018），以減少制度邏輯的衝突，而非僅消極地以受法規所限作為藉口，抗拒創新與變革。

值得注意的是，雖然表面上公部門在硬體組織結構的調整速度不如私部門，但從其會加強與民間溝通協調（G8、G10）、簡化作業流程（G4、G11）等軟性作為

來發揮組織結構的功能來看，顯示隨著外在環境的改變（如民眾對公共服務品質要求的增強），公部門的官僚制度邏輯有逐漸修正、調和的趨勢，故協力對公部門的組織結構調整的影響雖不如私部門顯著，仍有帶來部分實質的改變。

三、管理方法：公部門雖會給予適度經營彈性，但私部門為配合公部門要求，卻會抑制本身的創新並增強管理控制

無論是問卷或訪談都顯示，協力對公部門在管理方法上產生較大的影響。雖然公部門受到管理目標所限，傾向採取消極防弊的管理手法。但為達成促參目標，公部門跳脫採購法的觀念，在合法的前提下給與私部門適度的彈性空間，並重視、加強與私部門的溝通協調。在專業的考量下，部分公部門甚至還會將專業技術管理委託給顧問公司，除了得以減輕自身的壓力外，還能使管理單純化。

另一方面，協力也深刻影響私部門的管理方式。由訪談結果得知，企業和非營利組織為了配合公部門的規範與需求，會不斷修改自身的管理方式，其中，由於企業與公部門的制度邏輯有顯著差異，所以調整的幅度也較大，例如改變傳統追求利潤的行銷方式或行銷組合，或是強化部分公部門在意的管理項目，如食品安全、公共安全等，以因應評鑑並爭取續約機會。換言之，儘管公私雙方的目標有所不同，但在協力過程中為達成本身的目標，會各自修正原本的管理模式，例如私部門的特色原本是鼓勵創新並採低度管理控制，但協力過程中由於自主性低，且為了順應公部門的要求與強化雙方關係，反將內部管理方式制度化，從而出現「順服」的制度邏輯，抑制本身的彈性、創新並增強組織的控制管理，如是表現印證了Bloomfield（2006）、Koppenjan（2005）的說法，也就是私部門會將政府制訂的評鑑標準視為是一種規範、約束，從而盡力修正本身的作為以順應公部門的期待與要求，造成花費大量的管理時間（Ismail & Azzahra, 2014）。如此一來，原本欲藉由協力來解決公部門的無效率問題，或許因服務供給者轉為私部門而得到改善，卻也造成私部門為因應公部門繁瑣的行政作業流程管理與監督程序（如報備、審核），需花費較多時間於強化公文撰寫、財務報表的呈現上，未能充分發揮其創新、靈活的管理特色，有違多位學者（Hebson et al., 2003; Klien et al., 2013）對 PPP 的期待—「公私部門可以透過協力共創價值，展現出企業家行為與獲取新的能力，型塑新的公共服務精神」，反而抑制協力的成效。

四、對組織成員認知的影響：公部門以基層和中階管理者為主，私部門以高階管理者居多

整體而言，無論問卷或訪談結果皆顯示，協力確實會增強公私部門組織成員對於彼此的認識：前者是強化對私部門特質、專業的理解和認識，藉此瞭解產業變化，提升自身的專業，從而願意放棄本位主義，提高友善度；後者是深化組織成員對公共事務或公共服務內容的理解，例如留意法令變更與政策執行、重視公益或外界觀感，不但使組織成員的認知變得較為全觀，也有助於對公共事務和決策過程複雜性的瞭解，與 Schaeffer 和 Loveridge (2002)、荒木昭次郎 (2012)、小田切康彥 (2014)、Fiorito 等人 (2023) 的研究結果相呼應。若對照林淑馨 (2016, 2018) 等研究中所提出幾項影響協力的重要因素：如承辦人員的態度、缺乏同理心，應強化行政人員對民間組織的認知等論點可以發現，由於協力過程中公私雙方會相互學習，增強對彼此的認知，從而縮小因組織目標、文化等差異所產生的鴻溝，有助於協力事務的推展。

然而，值得觀察的是，協力對於公私部門成員影響的「層級」有很大差異：公部門受限於組織龐大與層級節制，受影響者以基層承辦和中階管理者（科長）為主，然由於基層管理多完全遵循官僚制度邏輯，因此難以打破結構限制，無助於整體制度的反思與重構。反觀私部門，由於第一線的基層人員並不是與公部門直接互動者，而是以高階管理者（執行長、總經理、廠長）的體認較為直接、深刻，受影響較大，故容易將自身的認知反映在組織的經營管理策略上，即便是組織型態扁平且規模小的非營利組織也有相同的感受。因此，調整後的管理策略未必完全符合企業的市場制度邏輯，以及非營利組織的社福制度邏輯，甚至可視為是有部分朝官僚制度邏輯趨同的情形。另一方面，層級影響差異所衍生出的問題是：儘管公部門基層承辦和中階管理者在協力過程中逐漸瞭解私部門的特質與優勢，但因是政策執行者而非決策者，除了未享有實權，同時還需承受高度的政治風險（如被冠上圖利之名），無法藉由管理實務去改變受制度邏輯影響較深的高階管理者，或是將自身的體認反饋在宏觀、整體性的制度規範中。面對私部門的要求或困境，無法迅速回應，在建構友善協力制度與組織創新上較難有所突破。

陸、結語：相互調適創造共好的可能

誠如 Schaeffer 和 Loveridge (2002) 所言，正因公私部門之間具有差異，才產生互利合作的機會；也因這兩個部門可以互補，故能協助對方完成原本不可能實現的目標。然而，PPP 並非萬靈丹，不是在所有個案都能順利進行。由本文得知，公私部門因存在不同的制度邏輯，從而影響組織的價值觀並支配成員的行事邏輯，但在長期協力的過程中，對於彼此的組織文化、組織結構和管理方式都產生實質的影響，其中公部門逐漸發展出同理心的組織文化、私部門為達目標靈活調整組織結構，以及私部門為了爭取續約與符合公部門的規範與要求，會增強組織的管理控制而抑制本身的創新能力。換言之，為達成協力的目標，公私部門會試圖平衡不同制度邏輯的需求，設法找到邏輯之間互惠、互賴的可能性，擷取並調整另一個制度邏輯的元素，以緩和邏輯之間所可能產生的衝突關係，而這種情況又以私部門（企業）較為顯著，此為本文重要的研究發現。

另外，研究結果還顯示，協力確實會強化公私部門成員對彼此特性的認識與作業流程的理解，同時也有助於私部門對公共事務的認知。然而，值得注意的是，由於受影響的公部門成員多集中於基層和中階管理者，受到官僚制度邏輯的支配較深，加上層級節制的結構特性使其行為模式不易改變，對於協力現況和制度改善，以及組織創新所能發揮的影響力較為有限。因此，公私部門如何相互調適以提高創造共好的可能性，作者提出下列兩項建議：

首先，就公部門而言，需認清推動 PPP 的目的，改變傳統消極防弊與重視手段控制的思考邏輯，積極創造多元制度邏輯的互動與對話交流機會。既然推動 PPP 是希望彌補官僚組織層級節制、對外在環境因應遲緩等弊病，在實踐過程中，或許受限法規難以立即成立新單位來因應，但在管理方法上仍可兼採私部門的制度邏輯元素（彈性與效率），透過強化組織結構功能的軟性作法（如加強與私部門的溝通協調、協助補強行政弱勢、重視私部門參與等）來改善。此外，公私部門原本存在制度邏輯和文化差異，若過於堅持原來的行事風格而未能充分理解對方，尤其公部門若習慣以依法行政為藉口，強調對手段而非目標的控制，則有違活用民間創意的初衷，不但限制協力附加價值的發揮，失去協力的意義，還恐造成協力的失敗。

研究發現，協力較成功的個案都是建立在組織目標明確，公部門願意放棄本位主義，換位思考者，才能獲得私部門的信任並達成提升公共服務品質之目的。在公

部門體系中，若僅靠少數基層和中階管理者的認知改變，或許在部分的協力個案可以暫時達成目標，但對於提升整體協力成效之影響仍然有限。因此，如何強化公部門整體組織成員對私部門特性的瞭解，例如藉由舉辦成果發表會或論壇，提供雙方交流對話的場域，甚至借鏡國外的研修派遣制度，指派負責該業務的相關人員到私部門研修，以加強對私部門的認知，並且將此作法擴展到具有決策權的高階管理者，才能改變既有防弊與重視手段控制的思維，基於全觀的視野，賦予私部門充分的裁量權，建構出更成熟、友善的協力制度與環境，達成共好與雙贏的目標。

其次，對私部門來說，應避免過於迎合公部門，反而產生使命飄移，弱化自身的管理與創新能力。雖然私部門在協力過程中逐漸瞭解公部門的運作模式，適應官僚文化與行政文書要求，並且在評鑑和爭取續約的壓力下盡量配合公部門的種種作為都有助於協力的推展。但若私部門一味地迎合公部門，增強內部管理控制，恐怕會傷害本身靈活彈性的特質，不但削弱創新能力，還會產生制度矛盾，也違反原本欲透過 PPP 達到不同部門相互適應與革新的初衷，以及欲藉由協力共享創意而提高公共服務新的附加價值之期待。畢竟 PPP 的過程，是不同制度邏輯對話可能的展現：亦即官僚與市場、社福的制度邏輯雖然不同，但在提升公共服務品質的目標上，卻有必要藉由擷取彼此制度邏輯的元素（公共價值或創新）才能達成。因為若沒有企業的參與，藉由其資金、專業、彈性與創新來協助政府提升行政效率、減輕財政負擔、降低風險，以及非營利組織在特定議題、特定地區的深耕，提供高度專業、優質的服務，公共服務的品質是很難精緻化與大幅改善，甚至穩定供給，有效回應民眾對服務的多元需求。基於此，私部門切勿抱持「公是主，私是僕」的委曲求全心態，無論透過正式或非正式管道，都應盡量爭取與公部門溝通協調的機會。特別是非營利組織容易因資源、人力都不如企業豐富，從而對公部門產生資源依賴，喪失自主性，並順從公部門的要求行事。因此，如何善用本身專業與創新的優勢與籌碼，避免發生使命飄移的情形，則考驗著私部門，同時也成為影響達成共好與共贏目標的關鍵因素。

參考文獻

- 小田切康彥（2014）。行政－市民間協働の効用－実証的接近。法律文化社。
[Kotagiri, Y. (2014). *Gyousei sinnmisinnkann kyoudou no kouyou: zissyouteki sekkinn*. Horitsu Bunka Sha.]

- 尤珮力、方世杰、王瑜琳（2018）。公私營組織合作績效之兩手兼具能力統治觀點。《組織與管理》，11（2），107-152。[Yu, P.-L., Fang, S.-C., & Wang, Y.-L. (2018). An ambidextrous perspective on the governance of public-private partnerships. *Organization and Management*, 11(2), 107-152.]
- 方世杰、李慶芳（2016）。公私部門夥伴關係之特質、整合型研究架構與研究方向。《組織與管理》，9（2），1-29。[Fang, S.-C., & Lee, C.-F. (2016). The attributes of public-private partnerships, integrated research framework, and future research. *Organization and Management*, 9(2), 1-29.]
- 吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。麗文。[Wu, E.-M. (1996). *A study on public-private partnering: Public-private joint development in urban context*. Liwen Publishing Group.]
- 李柏諭（2011）。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。《公共行政學報》，（40），41-78。[Lee, P.-Y. (2011). Theory and practice of cross-sector governance: A case study of Garden Villa. *Journal of Public Administration*, (40), 41-78.]
- 沈明彥（2005）。「公設民營」對非營利組織的影響與因應之道－以 CCF 嘉義家庭扶助中心為例。《社區發展季刊》，（108），154-163。[Shen, M.-Y. (2005). The impact of “BOT” operation of welfare services on nonprofit organizations and their responses with alternatives: A case study of CCF-Chiayi FHP. *Community Development Journal*, (108), 154-163.]
- 林淑馨（2006）。民營化與組織變革：日本國鐵的個案分析。《政治科學論叢》，（27），147-184。[Lin, S.-H. (2006). Privatization and organizational change: A case study of the Japanese national railway company. *Taiwanese Journal of Political Science*, (27), 147-184.]
- 林淑馨（2011）。民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院 PFI 之啓示。《公共行政學報》，（39），1-35。[Lin, S.-H. (2011). Myths and reality of funding public infrastructure projects with private capital—reflection from PFI-funded public hospitals in Japan. *Journal of Public Administration*, (39), 1-35.]
- 林淑馨（2012）。日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示。《公共行政學報》，（43），1-33。[Lin, S.-H. (2012). Current situation of the privatization of correctional institutes in Japan: Challenges and inspiration. *Journal of Public Administration*, (43), 1-33.]
- 林淑馨（2015）。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為

- 例。文官制度季刊，7（2），17-45。[Lin, S.-H. (2015). An exploration of and reflections on the partnership between non-profit organizations and local governments: A case study of Taipei City. *Journal of Civil Service*, 7(2), 17-45.]
- 林淑馨（2016）。台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。政治科學論叢，（69），103-147。[Lin, S.-H. (2016). Empirical analysis of partnership between non-profit organizations and local governments evidence from six cities and counties in Taiwan. *Taiwanese Journal of Political Science*, (69), 103-147.]
- 林淑馨（2018）。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。公共行政學報，（55），1-36。[Lin, S.-H. (2018). The fall of collaborative governance? current collaboration between local governments and non-profit organizations. *Journal of Public Administration*, (55), 1-36.]
- 林淑馨（2020）。臺灣非營利組織參與政府災害防救之協力經驗。政治科學論叢，（86），191-236。[Lin, S.-H. (2020). The partnership experience between non-profit organizations and the government in disaster management. *Taiwanese Journal of Political Science*, (86), 191-236.]
- 柯于璋（2020）。公私協力夥伴關係之爭議與課責－以我國文化創意產業園區委外經營為例。公共行政學報，（58），55-87。[Ke, Y.-C. (2020). Controversies and accountability of public-private partnerships: The case of cultural and creative industrial park in R.O.C. *Journal of Public Administration*, (58), 55-87.]
- 胡龍騰（2016）。績效悖理之潛因探析：制度邏輯與心理帳戶觀點。東吳政治學報，34（1），209-268。[Hu, L.-T. (2016). Exploring the root causes of performance paradox: Perspectives of institutional logics and mental accounting. *Soochow Journal of Political Science*, 34(1), 209-268.]
- 財政部（2023）。民間參與公共建設成果。促進民間參與公共建設資訊網。12月8日。https://ppp.mof.gov.tw/WWW/index.aspx#reviwes [Ministry of Finance (2023). *Minjian canyu gonggong jianshe chengguo*. Achievements of private participation in public construction. December 8.]
- 原田晃樹、藤井敦史、松井真理子（2010）。NPO 再建築への道パートナーシップを支える仕組み。勁草書房。[Hada, K., Fuzii, A., & Matsui, M. (2010). *NPO saikouchiku eno michi: pa-tona-sippu wo sasaerusikumi*. Keiso shobo.]
- 桑田耕太郎、田尾雅夫（1998）。組織論。有斐閣。[Kuwada, K., & Tao, M. (1998).

Soshikiron. Yuhikaku Publishing.]

荒木昭次郎（2012）。**協働型自治体行政の理念と実際**。敬文堂。[Araki, S. (2012).

Kyoudou gata zittai gyousei no rinen to zissai. Keibundo.]

翁晶晶、易莉翔（2022）。制度邏輯之演化：從企業社會責任的發展探討商業永續。**中山管理評論**，**30**（5），809-856。[Weng, J.-J., & Yi, L.-H. (2022).

The evolution of institutional logics: Investigating the development of corporate social responsibility in business sustainability. *Sun Yat-Sen Management Review*, 30(5), 809-856.]

張潤書（2002）。**行政學**。三民。[Zhang, R.-S. (2002). *Administration*. San Min Book Co.]

陳定銘（2008）。非營利組織與政府跨部門合作之研究－以三個公益組織方案為例。載於江明修（編），**第三部門與政府：跨部門治理**（頁 229-256）。智勝。[Chen, D.-M. (2008). Feiying lizu zhiyuzheng fukuabu menhe zuozhiyan

jiu- yisangegong yizu zhifang anweili. In M.-H. Chiang (Ed.), *The Third Sector and Government: Cross-Sector Governance* (pp. 229-256). Best-Wise Publishing.]

陳蕙芬、張瑜倩（2021）。多元制度邏輯的共生之道－以甘樂文創為例。**管理學報**，**38**（4），613-640。[Chen, H.-F., & Chang, Y.-C. (2021). The symbiosis strategies among multiple institutional logics: A case study of “CAN Culture Art and Nature”. *Journal of Management and Business Research*, 38(4), 613-640.]

陳德禹（1996）。**行政管理**。三民。[Chen, D.-Y. (1996). *Xing zheng guan li*. San Min Book Co.]

曾冠球（2010）。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。**公共行政學報**，（34），77-121。[Tseng, K.-C. (2010). Is the firm or the government agency a trouble maker? A case study of obstacles to successful public-private partnerships (PPPs) in E-Government. *Journal of Public Administration*, (34), 77-121.]

曾冠球（2011）。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。**臺灣民主季刊**，**8**（4），83-133。[Tseng, K.-C. (2011). Becoming reluctant partners? An institutionalist explanation on a futile case of public-private partnerships (PPPs). *Taiwan Democracy Quarterly*, 8(4), 83-133.]

曾冠球、方凱弘（2013）。政府部門機關委外的迷思與挑戰。**文官制度季刊**，**5**（3），59-85。[Tseng, K.-C., & Fang, K.-H. (2013). The myths and challenges

- of government agency outsourcing. *Journal of Civil Service*, 5(3), 59-85.]
- 渡辺光子 (2012) 。NPO と自治体の協働論。日本評論社。[Watanabe, M. (2012). *NPO to zichitainokyoudouronn*. Nippon Hyoron Sha.]
- 楊琇雁 (2019) 。社會福利服務委託對非營利組織發展的影響與挑戰：以喜憨兒基金會為例。社區發展季刊，(166)，121-129。[Yang, H.-Y. (2019). The impact and challenge of the social welfare service in contracting out on non-profit organization: A case of Children Are Us Foundation. *Community Development Journal*, (166), 121-129.]
- 蔡盈慈、曾冠球 (2023) 。不完全契約下的公私夥伴關係－制度邏輯的分析視角。東吳政治學報，41 (2)，67-130。[Tsai, Y.-T., & Tseng, K.-C. (2023). Public-private-partnership under incomplete contract – an analytical perspective of institutional logic. *Soochow Journal of Political Science*, 41(2), 67-130.]
- 魏季李 (2015) 。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。社會政策與社會工作學刊，19 (2)，109-144。[Wei, C.-L. (2015). A study of the decision making and impacts of a non-profit welfare organization's contracting with the government: Taiwan fund for children and families as an example. *Social Policy & Social Work*, 19(2), 109-144.]
- 魏季李 (2019) 。同中有異？政府契約委託對受託組織發展的影響－以臺灣五個兒少福利機構為例。社區發展季刊，(166)，130-144。[Wei, C.-L. (2019). Difference in similarity? the effect of government contracting-out on the NPOs development: A study of five child and youth organizations in Taiwan. *Community Development Journal*, (166), 130-144.]
- 羅清俊 (2016) 。社會科學研究方法：打開天窗說量化 (第 3 版)。揚智文化。[Lour, C.-J. (2016). *Quantitative research methods in the social sciences* (3rd ed.). Yang-Chih Book Co.]
- Bloomfield, P. (2006). The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges. In Royston G., Christine O., Thomas B. L. & Renate E. M. (Eds), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (2nd ed., pp. 79-104). Sage Publications Ltd.
- Cabral, S., Lazzarini, S. G., & De Azevedo, P. F. (2013). Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons.

Strategic Entrepreneurship Journal, 7(1), 6-25.

- Dickinson, H., & Glasby, J. (2010). 'Why partnership working doesn't work' pitfalls, problems and possibilities in English health and social care. *Public Management Review*, 12(6), 811-828.
- Fiorito, T. L., Nagel, C., Veenswijk, M. B., & Drori, I. (2023). Navigating paradoxical tensions in the context of coopetition: Emotional transcendence in a Dutch public-private Partnership. *Journal of Change Management*, 23(2), 177-199.
- Garrow, E. E., & Hasenfeld, Y. (2012). Institutional logics, moral frames, and advocacy: Explaining the purpose of advocacy among nonprofit human-service organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 43(1), 80-98.
- Graddy, E. A., & Chen, B. (2009). Partner selection and the effectiveness of interorganizational collaborations. In R., O'Leary & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 53-70). Georgetown University Press.
- Grossman, S. A. (2012). The management and measurement of public-private partnerships. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 595-616.
- Hebson, G., Grimshaw, D., & Marchington, M. (2003). PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors. *Work, employment and society*, 17(3), 481-501.
- Ismail, S. & Haris, A. F. (2014). Constraints in implementing public private partnership (PPP) in Malaysia. *Built Environment Project and Asset Management*, 4(3), 238-250.
- Jacobson, C., & Choi, S. O. (2008). Success factors: Public works and public-private partnerships. *International journal of public sector management*, 21(6), 637-657.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Kivleniece, I., & Quelin, B. V. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. *Academy of management review*, 37(2), 272-299.
- Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M., & Pitelis, C. N. (2013). Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(1), 70-91.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, 23(3), 137-146.

- Koppenjan, J. F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration (London)*, 83(1), 135-157.
- Kożuch, B., & Sienkiewicz-Małjurek, K. (2016). Factors of effective inter-organizational collaboration: a framework for public management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(47), 97-115.
- Lan, Z., & Rainey, H. G. (1992). Goals, rules, and effectiveness in public, private, and hybrid organizations: More evidence on frequent assertions about differences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), 5-28.
- Liu, T., Yang, X., & Zheng, Y. (2020). Understanding the evolution of public-private partnerships in Chinese e-government: four stages of development. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(4), 222-247.
- Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1993). Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(3), 209-231.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of management review*, 13(2), 182-201.
- Petković, M., Djedović-Nègre, D., & Lukić, J. (2015). Public-private partnerships: Interorganizational design as key success factor. *Management: Journal of Sustainable Business and Management Solutions in Emerging Economies*, 20(77), 1-11.
- Rahman, I. A., Memon, A. H., & Zulkiffli, N. S. M. (2014). Failure reasons of PPP infrastructure projects: Case study of Kuala Lumpur LRT project. *Life Science Journal*, 11(7), 238-246.
- Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-469.
- Salamon, L. M. (1992). *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center.
- Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an understanding of types of public-private cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169-189.
- Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*,

93(2), 433-448.

- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, 66, 20-32.
- Tshehla, M. F. (2018). Constraints for Successful Implementation of Public Private Partnership (PPP) for Tourism Infrastructure Projects. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 7(4), 1-10.
- Wang, H., Wei, X., Wu, Guangdong, & Zhu, D. (2018). Public private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.
- Wang, Y. (2015). Evolution of public-private partnership models in American toll road development: Learning based on public institutions' risk management. *International Journal of Project Management*, 33(3), 684-696.
- Waring, J., Currie, G., & Bishop, S. (2013). A contingent approach to the organization and management of public-private partnerships: An empirical study of English health care. *Public Administration Review*, 73(2), 313-326.
- Zhang, F., & Welch, E. W. (2023). Explaining public organization adaptation to climate change: Configurations of macro-and meso-level institutional logics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(2), 357-374.

附錄一 訪談提綱⁵

1. 關於協力的動機與目的：
政府部門與民間協力的動機與目的為何？
2. 關於協力的經濟效益、財務效益和社會效益：
協力對政府部門產生的經濟效益（如提升效率、降低風險）、財務效益（減輕政府財政負擔）和社會性效益（如回應民眾公共服務需求、提昇服務的品質與專業、地方活化與回饋）為何？
3. 關於協力的整體性效益：
(1) 協力對政府部門產生的整體性效益為何？
(2) 協力對民間企業產生的整體性效益為何？
(3) 協力對非營利組織產生的整體性效益為何？
4. 關於協力對組織內部的影響：
(1) 協力對政府部門內部（如組織文化、組織結構、管理方式等）產生的影響為何？
(2) 協力對民間企業內部（如組織文化、組織結構、管理方式等）產生的影響為何？
(3) 協力對非營利組織內部（如組織文化、組織結構、管理方式等）產生的影響為何？
5. 關於協力對於組織內部成員的影響：
(1) 協力對政府部門相關人員的意識（如對民間企業和非營利組織的理解與認識）產生的影響為何？
(2) 協力對民間企業相關人員的意識（如對政府部門和公共事務內容的理解與認識）產生的影響為何？
(3) 協力對非營利組織相關人員的意識（如對政府部門和公共服務內容的理解與認識）產生的影響為何？
6. 關於協力的課題：
對政府部門而言，與民間企業或非營利組織協力所面臨的課題為何？

⁵ 由於訪談的對象眾多，資料龐大，受限於文章的篇幅與討論的深度，乃將訪談結果拆成兩篇文章。本文的構成主要是基於訪談提綱的第 4 題和第 5 題的內容整理分析而成。

附錄二 公私部門問卷填答者

公部門		
直轄市政府		臺北市政府社會局
		臺北市政府捷運工程局
		臺北市動物保護處
		新北市政府水利局
		新北市經濟發展局
		臺中市政府經濟發展局市場管理科
		臺中市政府環境保護局
		臺南市環境保護局
		臺南市政府勞工局
		高雄市政府公務人力發展中心
		高雄市政府環境保護局中區資源回收廠
地方政府		基隆市環境保護局
		苗栗縣政府環境保護局
		新竹縣政府社會處
		嘉義市政府環境保護局
中央機關	行政院	國家科學及技術委員會南部科學園區管理局
		國軍退除役官兵輔導委員會-清境農場
		行政院人事行政總處公務人力發展學院
		行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處
		國軍退除役官兵輔導委員會
		臺中榮民總醫院
		國軍退除役官兵輔導委員會事業管理處
		行政院農業委員會林務局
		臺中榮民總醫院
		交通部高速公路局中區養護工程分局
		交通部高速公路局
		交通部臺灣鐵路管理局
		交通部觀光局日月潭國家風景區管理處
		交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處

公部門		
中央機關	行政院	交通部臺灣鐵路管理局
		桃園國際機場股份有限公司
		臺灣港務股份有限公司
	教育部	國立新化高級工業職業學校
		國立臺北大學
		某國立大學（對方要求不揭露訊息）
		國立海洋生物博物館
	文化部	國立傳統藝術中心
	經濟部	中區水資源局
	國防部	三軍總醫院
私部門		
企業		統一開發股份有限公司
		統一超商 商場事業部
		統一棒球隊股份有限公司
		達和環保服務股份有限公司宜蘭營業所
		達和環保服務股份有限公司八里營業所
		達和環保服務股份有限公司永康營業所
		信鼎技術服務股份有限公司
		元智大學（終身教育部）
		衛生福利部雙和醫院委託臺北醫學大學經營
		未來式企業有限公司
		新東陽股份有限公司
		臺糖環保事業營運中心
		潤泰旭展股份有限公司
		宣保工程顧問股份有限公司
		俾亭停車事業股份有限公司
		采盟股份有限公司
		昇恆昌股份有限公司
		臺灣文創發展股份有限公司
		歐特儀股份有限公司
		名間電力股份有限公司
		遠雄航空自由貿易港區公司

私部門	
NPO	財團法人恆安社會福利慈善事業基金會 受託經營兆如安養護中心
	銖德文教基金會
	財團法人全聯善美的文化藝術基金會
	臺北市智障者家長協會辦理臺北市弘愛服務中心
	財團法人心路社會福利基金會
	臺北市大安運動中心（救國團）
	嘉義基督教醫院長青園管理中心

資料來源：本研究整理。

附錄三 公私部門深度訪談者的業務屬性

獲獎業務類型（獲獎屆數）	受訪機構	職稱
公務人力發展中心福華國際文教會館（1）	行政院人事行政總處	研究員、專員、科員
	福華國際文教會館	執行長、總經理
臺北市大同兒童發展中心（2）	臺北市社會局	股長
	財團法人心路基金會	執行長
臺北市關渡自然公園委託經營案（2）	社團法人臺北市野鳥學會	總幹事
臺北市弘愛服務中心（2）	社團法人臺北市智障者家長協會	主任
國道三號東山服務區（2） 清境農場遊客休閒中心（3） 南部科學園區（4） 臺中榮民總醫院員工及訪客餐飲委託經營案（5）	統一超商股份有限公司	部長
國立傳統藝術中心園區（3）	財團法人全聯善美的文化藝術基金會	組長
楠梓污水下水道 BOT 案（5）	臺灣世曦顧問公司	協理
宜蘭縣利澤垃圾資源回收廠委託 OT 案（6）	宜蘭縣政府環境保護局	科長
	達和環保服務股份有限公司	課長
交通部臺灣鐵路管理局臺北車站大樓（7）	交通部臺灣鐵路管理局	科長
	微風場站開發股份有限公司	店長
臺北縣八里垃圾焚化廠（7）	新北市環保局	科長
	達和環保服務股份有限公司	廠長
嘉義市長青綜合服務中心委外經營案（8）	嘉義基督教醫院長青園管理中心	主任
臺南縣永康垃圾資源回收廠（8）	達和環保服務股份有限公司	課長
國道一號中壢服務區委託經營案（5）	新東陽股份有限公司	副總經理、協理、顧問
國道高速公路局西螺服務區委託經營案（OT）（9）		
國道高速公路關西服務區委託經營案（10）	交通部高速公路局	組長

獲獎業務類型（獲獎屆數）	受訪機構	職稱
高雄國際航空站國際航廈管制區內 設置綜合免稅商店（10）	昇恆昌股份有限公司	經理
	交通部民用航空局高雄國際航空 站	組長
基隆市天外天垃圾焚化廠（10）	基隆市環保局科長	科長
	信鼎技術服務股份有限公司	廠長
臺北市大安運動中心（9）	救國團－臺北市大安運動中心	執行長
金門縣立教養院－福田家園（10）	金門縣政府社會處	科長
	財團法人晨光社會福利基金會	創辦人兼院長
國道高速公路局泰安服務區（10）	南仁湖企業流通事業群管理處	協理

資料來源：本研究整理。

Mutual Adaptation Leading to Common Good? The Influence of Public Private Partnership on Organization

Shu-Hsin Lin*

Abstract

The importance of public-private partnership gradually increases is supported by rich local and international literature. However, there is a lack of research regarding the influence of public and private sectors during the partnership. Therefore, this paper studies winners of the 1st to the 10th Golden Thumb Awards. Literature review established four observatory aspects - organizational culture, organization structure, management style, and organizational members' cognition. This study is supported with data gathered from a questionnaire and in-depth interviews to understand the actual influence of public and private sectors during the partnership.

Research found the following: first, on organization culture, though it had limited impact on the public sector, somehow its representatives began to put themselves into others' shoes; representatives of the private sector made efforts to adapt to and understand public sector thinking and operations to sustain the contract. Second, on organization structure, the public sector is constrained by regulations and so is less flexible; the private sector is are rather flexible in establishing new entities. Third, on management style, though the public sector allows for a certain amount of flexibility, the private sector tends to suppress innovation and increase control to coordinate with the public sector which in turn affects partnership performances. Fourth, on organizational members' cognition,

* Distinguished Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: susin@mail.ntpu.edu.tw

the public sector mainly is limited to entry level and mid-level managers whereas the private sector has high-level managers. As those affected in the public sector are not decision makers, they cannot respond rapidly to the requests or difficulties faced by managers in the private sector. Therefore, it is difficult to have significant achievement with respect to change or innovation in the partnership system.

Keywords: public-private partnership, institutional logic, organization culture, organization structure, management style

