

# 自序

在政府資源有限但民眾需求無限的年代，由於公共服務的供給效率普遍不彰，加上受到民主政治與經濟快速發展的影響，民眾參與公共事務的意願愈來愈高，公部門體認到本身能力與資源的有限性，並無法完全承擔社會經營責任，必須改變過去完全由政府主導、單向提供服務的做法，而公共事務的管理與運作已無法停留在傳統「由上而下」的權威式指揮控制型態，故開始尋求新的因應之道。另一方面，相較於民營化的推行可能因涉及組織型態的改變，直接影響組織成員的工作權與生計，容易受到工會的抵制與反彈，公私協力則因強調雙贏而沒有這方面的執行困擾，若能藉助民間充裕的資金與成熟的專業技術，或可解決政府部門在公共服務供給或公共建設興建上所面臨的資源短缺與財政窘境。公私協力即是在此種背景下的產物。

事實上，面對全球化趨勢與資訊科技環境的快速變遷，無論是公部門、私部門或第三部門，皆處於一個既複雜且又綿密的社會環境網絡體系中。單一職能與資源的有限性，更加凸顯多重組織間合作的必要性與重要性。基於此，公私協力的發展已然是一種「必需」而非「選擇」。公私協力關係的建立，並非否定公部門或私部門所能發揮的功能，而是在積極找尋推動公共事務的有效方式。無論是與民間企業或非營利組織協力，都是公部門在紓解本身財務、資源困境時可採用的手段，係藉由公部門與私部門之間所建立的資源互動網絡，有效整合雙方的資源，活化社會的經營管理活動，並積極創造彼此雙贏的機會。所以，公部門不僅關注內部垂直化之權限調整與分權，更強調外部水平化之資源探求與連結，亦即透過民間部門的協力建構方式來解決本身所面臨之困境。而此種促成民間企業與非營利組織共同承擔更多的公共責任、造就更多公共利益的做法，可預期的，將成為二十一世紀的政府在處理公共事務時的新思維模式。

近幾年來，臺灣社會面臨許多亟待解決的公共課題，例如高齡照護需求增

加、公共托育不足、地方經濟衰退、人口老化等，在在都顯示面對多元公共服務的需求與不斷增加的公共支出，公私協力似已成為一個必然的發展方向。尤其是非營利組織，因具有不以營利、公益的特質，所以更容易成為公部門在選擇協力夥伴時的最佳選擇。只不過，在各項議題的協力過程中，不能僅是僵化地遵循契約規範運作，在突發的救災情況下，公部門和非營利組織究竟該如何協力，才能各自發揮所長，發揮一加一大於二的加乘效應，乃是在推動公私協力議題時必須審慎思考的課題。因此，作者期望藉由本書能喚起政府部門和非營利組織、民間企業對此議題的認知與瞭解，從而建構一個更友善、更有效率的協力環境。

回國任教20年，本書是個人的第五本專書，某種程度上也算是「多產」，距離上一本專書《檢證：民營化、公私協力與PFI》（2013年），已經過了8年，不得不令人感嘆時光飛逝。這段時間，個人的研究依舊聚焦於民營化、公私協力與非營利組織三大主題，不同的是，除了國外法制與實施經驗的介紹援引外，作者也藉由科技部所提供的研究經費，進行本土性的實證研究，希望能釐清與反映出我國公私協力運作的真實樣貌及問題。

著手寫序時，感觸特別深，因為現在正處於一個非常不確定的時代。從去年（2020年）1月中旬開始爆發新冠肺炎至今，生活型態改變不少，口罩已經成為日常生活的一部分，而且自今年（2021年）5月中旬以來，臺灣感染人數不斷增加，上課也改成遠距教學，上街採買或聚餐都成為禁忌，更別說是出國旅遊了。曾幾何時，日常生活中習以為常的事都變成了奢侈，多麼希望能早日回復到過去能自由出門、任意旅遊、不用戴口罩的平凡日子。

本書得以完成，首先應該感謝家人長期以來充分的支持，使我能無後顧之憂，專心研究與教學，尤其是遠在日本的外子，因為疫情影響，我已經1年沒能回去與他團聚。如果沒有他無私的體諒與包容，讓我在專業領域能盡情投入，我恐怕無法繼續寫論文、出版專書的。其次，感謝在這出版業不景氣的時代，依然會有出版社願意出版不賺錢的專書。還記得今年4月底第一次和春燕總經理

與立禎協理見面時，就被兩人對出版業的熱情和超級行動力所感動。如果沒有他們的支持，本書恐怕無法如此快速問世，再次感謝元照出版社的熱誠和專業協助。此外，臺北大學的同事，以及相關研究領域的先進們這些年來對我的關心、鼓勵及提攜，也都是本書得以完成的主要助力。最後，在本書寫作的過程中，因為有繼中、庭甄、佳穎與睿歆等幾位優秀助理在圖表與參考文獻校正等方面的協助，才使本書得以更加完整，非常感謝你們。值得一提的是，本書前三章是使用深度訪談的質性研究來完成，很感謝眾多受訪的非營利組織夥伴與公部門的相關人員，由於大家的無私，願意空出時間來檢視政策並回答問題，才能使本書呈現出政策執行時的真實樣貌與問題。

本書是個人近年來對非營利組織、公私協力研究的成果集合，資料蒐集經費多來自科技部的計畫補助。書中多篇文章都曾發表於《政治科學論叢》、《公共行政學報》、《行政暨政策學報》等相關學術期刊中。惟因時間的改變，資料的更新，部分文章都已做過相當程度的修改與補強。雖然近年來國內有關公私協力與非營利組織的研究論文日益增多，但受限於篇幅，以及論文講求「深度」而非「廣度」，相關概念難以陳述完整，至於地方創生更是處於萌芽階段，研究才剛開始。因此，個人期望藉由相關理論的探討、國內外經驗的介紹以及實證資料的彙整，能夠加深國人對非營利組織、公私協力與地方創生的瞭解，進而提供國內日後在建構協力環境時的一個參考空間。當然，本書仍屬於未臻成熟的作品，若有疏漏不足之處，還盼學界先進批評指正！

林淑馨

於國立臺北大學  
公共事務學院326室

2021年8月