政治科學論叢／第五十八期／民國 102 年 12 月／頁 109-138

全球化潮流下台灣公私部門組合型態的制度性安排*

孫　煒**、蕭全政***

摘　要

全球化潮流讓世界性的資本主義穿透民族國家的界線，並使西方國家的跨國公司，以全球一體化的政經特性考量，而訂定其持續積累資本的經營策略。此一模式促成特定國家改變其經濟發展目標，並以新自由主義爲理論基礎，進行新公共管理運動主導下的政府再造；政府大量引入市場的制度性邏輯與企業的管理技術，並強調與私部門發展協力的夥伴關係以提供公共服務與執行公共任務，但是卻也逐漸模糊了公私部門之間組合型態的規範性分際。

本文首先將討論全球化對於公私部門組合型態的衝擊；其次、本文繼而將政府行政組織分爲資本性、公共性與社會性三種，並討論它們在全球化衝擊下分別履行管制性、分配性與輔導性業務，而採取解除管制、私有化與市場化措施時，對於三種行政組織的影響，及可能衍生的問題。再其次、本文亦討論在台灣各階段的政經結構下，整個公私部門之間組合型態的制度性安排與調整，尤其是在全球化年代所表現於行政院之組織改造者。最後，本文主張台灣的行政組織應引入第三部門的制度性邏輯與安排，包括進行資本性行政組織、公共性行政組織，以及社會性行政組織的制度性轉型，以平衡政府再造中過於重視企業化的傾向。

關鍵詞：全球化、公私部門組合型態、行政院組織改造、政府再造

---

* DOI:10.6166/TJPS.58 (109-138)。本文作者衷心感謝匿名審查人的悉心指正以及寶貴意見。

** 國立中央大學法律與政府研究所教授，E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw。

*** 國立臺灣大學政治學系教授，E-mail: cjshiau@ntu.edu.tw。

收稿日期：102 年 4 月 27 日；通過日期：102 年 12 月 6 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

在一般現代國家中，都有明顯公部門與私部門之分，而理解公部門與私部門的關連性及其本質，乃是公共行政學最重要的研究議題之一，特別是在冷戰終結和全球化成爲世界性潮流後，民主政治中的公部門與私部門及其間的治理結構，已明顯受到嚴重衝擊；那又該如何轉型才能繼續維持民主政治的良善發展，更是公共行政學界完全無法迴避的最重要議題之一。

詳言之，近年來，在全球化潮流的衝擊下，由企業組成的市場，以及由非營利組織組成的第三部門，逐漸在實存上影響了公部門；前兩者的邏輯精神與運作體制完全不同於公部門，因此，一種新的公共行政思維乃應運而生，而不但改變了政府的角色與職能，也引導了當代政府對其行政組織的改造，及其實際的運作狀況。在此治理結構中，公部門的政府權威更可以延伸至私部門的生產流程與結果，以達成其公共目標；另一方面，私部門中的企業、非營利組織，甚至社區，也得以影響公共政策的決策過程與執行，而達成其私人目標。因此，如何將公部門與私部門的相關組織與制度妥善地設計與配置，以平衡公部門與私部門的目標、價值與利益，此即涉及公私部門之間組合型態（public-private configuration）的調整。[1]

傳統的公私部門組合型態，是指政府，特別是行政組織使用政策工具影響私部門的企業、非營利組織，而提供公共服務與執行公共任務，以達成公共（或私人）目標的制度性安排（institutional arrangement）（Moulton & Wise, 2010: 350）；其中，公私合夥關係（public-private partnerships），乃是當前公共行政學界最普遍描述公私部門組合型態的治理結構。然而，公私合夥關係的詞義指涉廣泛、含混模糊，甚至學者指出公私合夥關係僅是當代政府爲了迴避隱藏私有化或契約外包等較刺激性的字眼，而以合夥或夥伴代之的一種語言遊戲（Hodge & Greve, 2007: 547），而較少對於公

[1] Configuration 是當代公共行政研究中指涉公私部門組合型態的用語，強調公私部門中所涉及的政府、市場與第三部門的各別基本精神、運作邏輯與相互關係。

臺灣大學學術期刊資料庫

私部門組合型態的制度性安排進行完整周延的分析，更少對於近年來公部門大量援引市場的競爭精神與價格機制所進行的政府再造，提出學術性的分析與省思。特別是在當今全球化潮流下，現代民主國家如何改造政府的制度性安排，以回應更多的國內私部門的需求，以及更複雜的國際政經挑戰，乃是學術界與實務界所面對刻不容緩的議題。

從實存的角度看，1980 年代之後，在全球化潮流的推波助瀾下，新公共管理（New Public Management）運動已成爲民主國家，甚至是威權體制國家形塑其公私部門組合型態的基本方向與指標；其中特別強調，政府必須大量引入市場的競爭精神與價格機制，而且成爲政府與私部門之間互動的治理原則。然而，近年來，新公共管理運動引發了學界與實務界諸多的批判；其中，最主要的論點，除批評這些變革，在跨國公司龐大政經勢力的入侵下，不但效果不彰，甚至可能侵蝕了民主政治的核心精神，並對民主政治造成嚴重的傷害。另方面，自從美國 2007 年爆發次級房貸（Subprime Mortgage）風暴以來，所謂的「二房事件」重挫美國股市，也使全球金融市場陷於恐慌之中；繼而，在 2008 年之後，又擴大成「金融海嘯」的全球性經濟危機。此一全球化潮流所帶來全球性的經濟危機，更突顯了新公共管理運動所可能具有的盲點，亦即市場的競爭精神與價格機制，仍有其結構上的限制以及先天性的缺陷，而需政府採用各種政策工具予以調整改良，方能使社會大眾的利益免於受到傷害，並確保國家經濟的穩健發展（Moulton & Wise, 2010）；也就是說，在全球資本主義的發展下，新公共管理運動直接將企業精神與市場機制引用至公部門的適當性，值得重新思考。

當前台灣處於全球化浪潮之下，深受全球資本主義的衝擊；自 1990 年代以來，亦根據新公共管理運動的基本精神，而推動政府再造與政府改造，試圖經由改變公私部門組合型態的制度性安排，調整政府的基本角色與功能。至今，政府再造與改造的內容與方向，似乎仍過於傾向引入市場的制度性邏輯與企業的管理技術，而較爲忽視私部門的另一要角，即第三部門。事實上，現代國家主要是由政府所代表的公部門，以及由企業與非營利組織所構成的私部門爲基礎。然而，三者的追求目標與制度性邏輯（institutional logics）卻不盡相同。政府追求的目標，主要是在符合社會

臺灣大學學術期刊資料庫

多數人的價值與利益，以贏得多數選民的支持，爭取執政的機會。政府內部特別是行政部門，是以「權威」作爲層級體系的規範；相對地，企業追求的目標，主要是在利潤與市場佔有率的極大化，而由眾多企業組成的市場，是以「競爭」作爲彼此角力的動力。另方面，非營利組織追求的目標，主要是不特定多數人的公共利益，特別是照顧少數、弱勢與非主流團體（族群）的價值與利益；而由各種非營利組織形成的第三部門，是以「信任」作爲相互協力合作的基礎。

一般而言，現代國家之中公私部門的三個代表性組織，雖然彼此競合、相生相剋，但仍由政府設計且決定其與企業及非營利組織之間的制度性安排；同時，亦由公部門主導對私部門的「統治」型態。近年來，新公共管理運動所進行的政府再造，進一步調整了公部門特別是行政組織的制度性安排，並使強調公私部門平行互動的「治理」型態，逐漸取代了傳統公部門主導私部門的「統治」型態。當政府與企業及非營利組織密切互動之後，私部門所追求的目標以及制度性邏輯，可能深刻地影響公部門，進而影響政府與企業及非營利組織之間的制度性安排。

台灣既無法自外於全球資本主義的衝擊，而必須進行政府組織的改造以爲因應，但也囿於既往威權體制的傳統餘緒，以及自身特殊的政經體制與結構特質，不應亦無法完全因循西方民主國家新公共管理運動的改造模式。本文的主要目的，就是在探討全球化潮流對於政府組織體制與職能分工的影響，並從中分析公私部門組合型態的調整，尤其是台灣經驗的分析。因此，本文第貳節將先行釐清全球化潮流對於公私部門組合型態的衝擊；其次，第參節將討論現代政府中各種行政組織類型的消長，並探析在全球化浪潮下，各種行政組織轉型的方向與內容。此外，本文第肆節將探討台灣的各種行政組織，如何在獨特的歷史脈絡與政經體制中，因應不同時期的國內外政經情勢所進行的改變，及如何面對全球化的衝擊，而進行政府再造，並且發展公私部門之間組合型態的經驗；第伍節主要在檢討台灣過去公私部門之間組合型態的特質，並強調在全球化的潮流中，台灣的行政組織應經由政府再造，善加引入第三部門的制度性邏輯與網絡安排，以平衡政府過於強調企業化的傾向，並進行公私部門之間組合型態的重新調整。第陸節爲結語。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、全球化對公私部門組合型態的衝擊

隨著冷戰的終結和資訊通訊科技的發展，全球化的潮流，從 1990 年代中期後，不斷的強化、擴大，而蔚爲一股世界性的趨勢，並加速全球的一體化；在此其中，人流、物流、資金流、技術流、資訊流及服務流等，不斷在各國或各經濟體之間，流來流去。這些流來流去的勢力，在各國或各經濟體之間，呈現不對稱、不等速、不同向，甚至大小、強弱不一的複雜、快速變遷，並對各國的政府、企業、個人及各種組織或團體，直接產生強烈的衝擊，而同時影響全球各地的政治、經濟、社會以及文化等各層面的發展（Kiely, 2006: 2）；在這些衝擊之中，最嚴重的，應屬對於國家主權的斲傷，甚至讓它虛擬化。

所有的這些衝擊與因應，又直接或間接的反應到公部門身上；其實在 1979 年後，英國與美國先後推動的新自由主義改革，及涉及政府職能與組織改革上的「續階計畫」（Next Step Program）、「全國績效評鑑」（National Performance Review）等，甚至冷戰終結後，由歐斯本（David Osborne）和蓋伯勒（Ted Gaebler）所代表而推動的「企業型政府」（entrepreneurial government）（Osborne & Gaebler, 1992），都幾乎表示是政府直接、間接面對全球化衝擊下的因應。

1980 年代踏著全球化的潮流，新自由主義在英國柴契爾夫人與美國雷根總統的領導下，形成全球資本主義的主流意識形態，並在 IMF、世界銀行以及 WTO 等國際機構的推波助瀾下，形成爲具有代表性的華盛頓共識（Washington Consensus），蔚爲全球資本主義背後最堅定的理論根據（葉仁昌，2010：13-14）。詳言之，新自由主義乃是發軔於 1970 年代初期的石油危機，初由英、美、紐西蘭、智利等國採用，而後風行全球的政治與經濟策略。它的核心目標是，希望經由增加國家的獲利能力（profitability），而重新恢復資本主義經濟的活力（Ferguson, 2008: 24）。它的基本假定與政策意涵表現在兩個層面：一、只要在適宜的制度架構（如保障財產權、自由市場、自由貿易等）之下，解放個人與企業的自由與技術，人民的福祉將大幅提升。因此，主張經由現存國營企業的民營化，並

臺灣大學學術期刊資料庫

排除（或弱化）自由市場運作的障礙；二、如果原先市場不存在或因管制而缺乏市場，則國家可在適當的政策領域之內創造新的市場。因此，國家允許私部門經營以往被排除的政策領域（Harvey, 1989: 2）。新自由主義的盛行，最明顯的影響，就是促成了國家目標的轉變。國家原本的目標，從古典的道德實現，發展到 17 世紀以後民族國家的追求主權、自由民主化以及福利的分配正義等；但演變至後冷戰時期，經濟發展已經日愈成爲許多國家最主要的任務。

在新自由主義的催化下，1980 年代開始的新公共管理運動，將市場機制、權力下放、引進民間參與等企業的核心精神與實際作法，運用至公部門，甚至成爲政府再造的指導原則。新公共管理運動一方面可作爲提升公部門效率的價值規範，另一方面也可作爲解決公部門缺乏績效評量、經濟競爭或市場壓力等問題的實務方案（Christensen & Laegreid, 2007: 4-5）。在新自由主義的引領下，新公共管理運動成爲主導政府與私部門之間關係的主要動力，更成爲近年全球性限縮政府職能以及國家規模的主要關鍵（Wettenhall & Aulich, 2009: 109）。具體作法是經由契約外包（contracting out）、給予特許權（concession）或銷售股份等等機制，政府逐漸降低了對於公共服務與任務的直接控制。這意味著私部門，特別是企業的管理原則與邏輯，逐漸影響了政府的運作，也標示著政府的責任，亦漸形轉化爲企業的職能。

進一步而言，新公共管理運動的具體改革項目，包括去任務化（deregulation，亦可稱爲解除管制）、私有化（privatization，亦可稱爲民營化）與市場化（marketization），三者或可合稱爲 DPM 模式；三者環環相扣，形成完整的政策取向，而以私有化爲最核心的任務。詳言之，新公共管理運動的支持者認爲政府在政策制定與執行之中必然面臨諸多政府失靈的現象，故主張儘量減少政府對於私部門特別是市場的干預。因此，政府首先應降低對於公共服務與任務的管制，並改變原有的政府規模，因而私有化成爲達成縮減政府範疇與權威的方式，而將原本提供公共服務與執行公共任務的公部門組織轉變爲公私合營事業，甚至直接轉賣給私部門經營；在實踐私有化之後，更將公共服務與任務用投標與競標（tendering and bidding）的競爭方式，以契約外包的形式轉由私部門提供，達成新公共

臺灣大學學術期刊資料庫

管理運動追求效率提升的核心價值。觀察以上 DPM 模式，所謂新公共管理運動，即是由解除政府原有的任務爲起點，繼而將其轉由私部門經營，並以市場競爭爲基礎的契約，來提供公共服務與執行公共任務的公部門改革方案（Lane, 1997: 1-7）。

新公共管理運動及其立論基礎的新自由主義，對於公私部門組合型態的發展產生深遠的影響，而有特別突顯以企業爲中心的市場機制之傾向；相對地，卻忽略或傷害公民社會與第三部門的基本精神與邏輯，而導致追求合作奉獻、相互責任與彼此觀懷的共同體意識消退，追求公共利益的公民自覺降低，促成價值表達的公民參與減少、共同體中的公民轉變成市場中的消費者，公民社會於焉倒退萎縮（葉仁昌，2010：20）。

總結言之，全球化潮流讓資本主義穿透民族國家的界線，並成就西方國家跨國公司以全球經略持續其資本累積的模式。此模式引導了國家目標朝向經濟發展的轉變，並形成新自由主義的意識形態，促使政府採取自由化的政治經濟策略，增加其獲利能力，並將人民視爲消費者，鼓勵市場競爭精神與機制進入公部門。1980 年代以來的新公共管理運動，即以去任務化、私有化、市場化爲原則進行政府再造，進一步調整公部門特別是行政組織的結構與人事，以配合全球資本主義下適格的政府角色與職能。然而，即使在全球資本主義下，現代政府的角色也不應僅限於發展經濟而已；傳統的政府職能，如提供基礎建設、國防設備、教育制度、法制體系等以維持社會大眾的生命財產安全，及社會秩序等各項福祉，顯然仍須被重視。此外，現代政府也應在面對全球化的衝擊時，如導致貧富兩極化及中產階級沒落的 M 型化趨勢下，提供基本經濟條件、社會服務等以保障少數、弱勢與非主流團體與社群的利益與價值，以追求社會的公平正義與穩定和諧。上述現代政府的職能，大多由須其行政組織推動各項業務而予以落實。

參、全球化下行政組織型態的發展

當代以行政組織爲主體的政府，最主要的規範性功能便是提供公共服務與執行公共任務，以達成符合公共利益的社會目標，而行政組織所提供公共服務與執行公共任務大致可分爲三類：法律與命令、公共財（包括基

臺灣大學學術期刊資料庫

礎建設、教育、健康照顧、國防等）以及社會安全（Lane, 2009: 2-3）。此種公共服務與任務需要行政組織以各項屬性的業務加以推動，例如主導資本流向的管制性業務、配置公共資源的分配性業務，以及扶助少數、弱勢與非主流團體或社群的輔導性業務等。在全球化潮流下，1980 年代之後的新自由主義與新公共管理運動，對於構成政府主體之行政部門的組織與職能，其實已經產生直接的影響。

若由全球化的角度看，配合當代新自由主義與新公共管理運動的影響，及由國家機關的政治經濟意涵予以詮釋，政府的行政組織基本上可以依其特性而分爲資本性（capital）、公共性（public）、社會性（social）三種型態；每種型態各自履行其不同的功能，滿足不同的各種需求，也代表著各類服務對象的利益與價值。[2] 這三種行政組織，在全球化潮流的衝擊下，各有其不同的發展，也有其在公私部門組合型態上的差異。

一、資本性行政組織

資本性行政組織的主要運作功能，在於解決國家經濟發展上的需要以持續資本積累，亦即在現代國家的發展過程之中，資本性行政組織主要扮演了形成資本市場與促進資本積累的法律與行政機制的角色。尤其是現代經濟發展必須以生產技術與應用科學作爲基礎，而行政組織高度的管理能力與組織能力，特別適於推動生產技術與應用科學的高度開發與創新，也有利於資本的快速累積（Kennedy, 1987）。因此，政府之中提供資本與保障資本的相關行政組織占有舉足輕重的優勢地位，享有高度的公權力與裁量權以遂行預期的政策目標（Lindblom, 1977）。

全球化潮流所隱含人才、資金、技術、資訊與服務等的快速跨國流動，亦意味著這些資本性行政機關要維護其資本積累模式的特性與困難。全球化帶來大量強勢的跨國公司與資金，也讓本地的人才、資金與技術希望往外找機會；特定的積累模式必須定位在非常複雜而且瞬息萬變的因果流轉

[2] 此三種行政組織的原型是由（Wilson, 1999）提出，本文將之置於全球化的脈絡中予以演繹。當然，行政組織在實質運作上，這三種功能皆可能同時發揮，相互重疊，但在配置資源的優先順序或價值取捨上，仍可觀察出施政的主要代表對象的差異。

臺灣大學學術期刊資料庫

脈絡中。因此，管制、加強管制，似乎是此類行政機關最須重視的措施。

另方面，這類履行資本性功能的行政組織，又似乎都與企業界密切互動，而發展出協調合作、攏絡吸納等政治經濟關係。然而，此種政治經濟關係應有其極限，而不應侵害民主政治的多數統治原則，畢竟民主政治的正當性來自追求多數人的公共利益，而非企業主的特定利益，因而管制資本的行政組織變得非常重要。總之，資本性行政組織乃須以管制性業務作爲其施政主軸。

二、公共性行政組織

現代政府主要的職能之一，便是透過文官體制提供公共財（public goods），以確保國民能解決其生存與發展問題；其中，特別是建構硬體的基礎建設與培養軟實力的教育訓練和文化發展，乃是提升經濟發展不可或缺的動力，尤其如資訊通訊網路的硬體設施和軟體培力，更是影響國家競爭力；國防建設也是保障國家經濟利益在全球資本主義激烈競爭之中的後盾。因此，公共性行政組織，無論在規模或預算上，都占有相當大的規模。隨著十九世紀早期以來選舉權的擴張，行政組織履行共同體利益以及提昇文化水準的公共性功能逐漸被重視，以往由社會名流回饋鄉梓民眾偶一爲之的義舉，也由常設的行政組織予以提供管理，包括了公共圖書館、公立學校以及公共美術館等等。公共性行政組織的核心工作，在於將提供的公共財在不同的社會階級、地理區域、專業領域等之間進行合理分配，以提升公共利益及其效用。因此，公共性行政組織乃以分配性業務爲施政主軸。

三、社會性行政組織

直至 20 世紀，特別是在經濟大蕭條與第二次大戰之後，西方國家在社會思潮以及社會運動的衝擊之下，將傳統上認爲是私人慈善活動的社會功能納入政府的管轄範疇，設置行政組織照顧社會中的少數、弱勢與非主流團體與社群的利益與價值。由於此種行政組織形成較晚，組織規模較小，特別是與服務對象的互動較鬆散，故無法像企業界一般形成強大的利益團體，因此，社會性行政組織在行政部門之內往往處於相對弱勢的地位，但

臺灣大學學術期刊資料庫

卻標示著行政部門在當代民主政治中的正當性，其重要性不應小覷。然而，社會性行政組織雖以照顧社會中的少數、弱勢與非主流團體與社群的利益和價值爲核心，但此種任務因涉及公民社會的私領域範疇，政府不宜過度涉入。因此，社會性行政組織，乃以輔導性業務爲施政主軸。

近年來，新公共管理運動大量引進市場的制度性邏輯與企業管理技術，形成各種具體的改革方向，包括解除管制、民營化以及市場化等，普遍影響了資本性、公共性與社會性行政組織的職能。然而，整體而言，解除管制對於資本性行政組織的影響較大、私有化對公共性行政組織的衝擊較明顯，而市場化對於社會性行政組織的衝擊亦較突出，故本文僅作如下的簡要分析。

一、解除管制對於資本性行政組織的影響與問題

傳統資本性行政組織的主要任務，是在特定產業之中設置國營事業或公共設施，並設定提供公共服務與執行公共任務的價格與產量，以達成提高效率的政策目標。然而，上述資本性行政組織的傳統經濟管制功能，卻在 1970 年代後受到強烈的質疑；其中，最主要的代表便是俘虜理論（capture theory），主張認爲無論是否爲制度上的刻意安排或設計，履行管制性業務的資本性行政組織終將被其所管制的產業所俘虜、控制，致使政府管制所增進的永遠是特定產業的利益，而非全體社會的公益（張其祿，2007：26）。

在新公共管理運動之中，解除管制的改革方向，弱化了資本性行政組織的管制功能，強調公共服務與任務在供給方面的多元化與競爭性。因此，資本性行政組織的主要功能，轉變爲針對公共服務與任務的品質與數量進行管制（product regulation）（Lane, 2009: 92-94）。此外，資本性行政組織還須維持自由市場結構的正常運作，以防止寡頭或獨佔企業的出現，故須進行反托拉斯（anti-trust）的競爭管制（competition regulation）（Lane, 2001: 172）。

事實上，解除管制雖降低了資本性行政組織的經濟管制密度，卻也可能增加對於公共服務與任務從事發行證照（licensing）、認證（certification）、執業範疇（scope-of-practice）功能（張其祿，2007：44）；另方面，因爲

臺灣大學學術期刊資料庫

資本性行政組織履行此種管制功能，所涉及的利害相關人彼此利益與價值的糾葛更爲複雜，皆欲以政治力或社會力等影響資本性行政組織的管制決策，故在解除管制下的資本性行政組織，可能要面對更高的外部壓力。因此，資本性行政組織面臨的嚴格挑戰之一，便是如何公開揭露組織的業務以增加公共信任，但又得迴避不當政治力或社會力的負面干預，才能有效達成其政策目標。

二、私有化對於公共性行政組織的影響與問題

公共性行政組織大多履行分配性業務，亦即經由文官體系生產與分配公共服務與任務，包含基礎建設以及公共教育等公共財。公共性行政組織爲了達成預期的政策目標，僱用可觀的公務人員，並依照法定預算程序編製及執行公共經費。然而，在新公共管理運動的私有化政策引導之下，將全部或部分的功能與責任移轉至私部門的過程，也代表由高度政府涉入轉變爲低度政府涉入的制度性安排與政策（Savas, 1987: 88；GAO, 1997: 1）；此將具體展現公共性行政組織由傳統層級節制的文官體制之中，鬆綁了僵化的人事與預算的限制，並採納更多公司治理（corporate governance）的精神與機制。其主要優點是提高了組織的經營彈性，而使政府得以撙節成本與提升效率（Lane, 2009: 81-91)。然而，原本由公共性行政組織提供與分配公共服務與執行公共任務的「公共性」（publicness），卻因而降低了。由於公共性行政組織逐漸進行私有化，產生不少「半公半私」、「亦公亦私」的組織，例如英國的「非部會公共機構」（Non-Departmental Public Body）、美國的「混合組織」（hybrid organization）等準政府組織（Quasi-autonomous Non-governmental Organizations）（孫煒，2012），取代原本傳統的政府功能，提供社會大眾需求的公共服務與任務。此種準政府組織被政府權威掌握的程度，其所有權被國家機關支配的比例，或受到社會大眾信任的程度，皆不如傳統的行政組織。因此，準政府組織所提供的服務與任務，能否充分反映公共價值，或足以反映民主政治的核心精神，也值得懷疑。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、市場化對於社會性行政組織的影響與問題

社會性行政組織大多履行輔導性功能。此種行政組織的目標，在於追求社會公平以及實現社會正義，因而對於現存少數、弱勢，或非主流團體的利益與價值相當重視；其最終目標，是要建立完善的社會安全體系。在新公共管理運動的市場化影響之下，社會性行政組織也逐漸將原本由政府直接提供給少數、弱勢與非主流團體的公共服務與任務，委託、外包給私部門的企業、非營利組織或社區，並以投標與競標的市場競爭方式，選擇較具效率的民間組織承接。此種市場化的作法，固然因民間組織較政府更了解少數、弱勢與非主流團體的實際需求，而可能提高相關政策的效能，但也可能因這種公私協力形式的推動，將政府角色由提供公共服務與執行公共任務的供給者，轉變爲監督民間組織的評估管理者。更關鍵的是，任何社會都存在著具較高組織能力或動員能力的團體，他們可能利用各種公共議題，如有關族群、性別、人權、消費者等，吸引社會大眾的注意，進而代表社會之中某些特定團體的價值與利益，取得進入政策議程，甚至主導議題設定的正當性。社會性行政組織如何能一方面眞正地追求少數、弱勢，或非主流團體的利益與價值，另一方面也能因市場化而改善提供公共服務與執行公共任務的效能？這是當今社會性行政組織面臨的一大挑戰。

肆、台灣公私部門組合型態的發展

台灣公私部門組合型態淵源於極爲特殊的歷史脈絡，不似英美等西方民主國家，具有歷史悠久且自主性較高的私部門。台灣由威權體制、威權轉型，發展至現今的民主鞏固的初始階段；此一過程蘊育了獨特的政治經濟結構以及社會文化現象，特別是在 1980 年代中期解嚴前後，在全球化之下歷經了政治民主化、經濟自由化、社會多元化等種種重大體制變遷，而形成獨樹一幟的行政部門，深刻地影響了台灣公私部門之間的組合型態。綜觀台灣政經社文的發展脈絡，乃與全球資本主義存在著若即若離的關係，某一時期各自發展，但其他時期卻又彼此鑲嵌；此種微妙的關係，對於台灣公私部門的組合型態，的確產生重要的影響，以下將簡述此一發

臺灣大學學術期刊資料庫

展過程。

台灣曾爲日本的殖民地 50 年。起初台灣在「工業日本、農業台灣」的分工下，從事米、糖單一耕作農產品的生產。1931 年九一八事件爆發之後，台灣乃成爲日本向中國華南及東南亞推進的主要基地，乃有「台灣工業化」之舉。1937 年盧溝橋事變以後，台灣更形編入日本的總體戰爭體制，建設台灣爲日本南進跳板（許介鱗，1996：3）。事實上，日本政府殖民台灣的初期，並非基於資本主義發展的內在需求，而是與當時歐美列強展開帝國主義爭奪領土競爭下的擴張行動；此屬於前資本主義的掠奪型態。之後，日本總督府在台灣推動多種資本主義化的基礎工作，包括土地與林野調查，確立度量衡與貨幣制度等，各種資本形態開始發展。在日本總督府的推動之下，台灣迅速由商業資本發展到產業資本，再與銀行資本結合發展爲金融資本的形態（何義麟，2011：42-48）。

1945 年 8 月日本投降，日本將其在台灣工業化的成果與資產全部遺留下來。國民政府資源委員會、台灣省行政長官公署與主政的中國國民黨，將這些工業化的成果列爲日產收歸公營，設置了國營企業、省營企業與黨營企業，形成寡佔性經濟部門，即所謂「黨國資本主義」（陳師孟等，1991；許介鱗，1996：7；張鐵志，2008：106）。因此，台灣光復之後施行的是典型統制經濟，而公營企業是統制經濟的基礎，此與資本主義的基礎：市場經濟，反其道而行（許介鱗，1996：95）。這些由政府控制的公營事業的主要產業特質是上游、資本密集與獨佔，掌握了台灣整體經濟的戰略高地（張鐵志，2008：106）。國民黨政府在此種統制經濟之下形成的威權體制，採取「準列寧式政體」（the quasi-Leninist regime），建構了戰時軍政體制（Cheng, 1989: 477）。威權體制對寡佔性經濟部門的管理及控制，更是維持其政權不可或缺的要素；威權體制還進一步利用國家的強制力，以限制競爭創造政策性的寡佔部門，來增加作爲政治性分配的經濟租金（rent）。可見國民黨政府所控制的台灣，仍是在資本主義社會中刻意區分公部門與私部門的構成原則下運作（朱雲漢，1992：139、157）。

在統制經濟時期，台灣政治經濟結構的主要特徵是民間資本家與國民黨官僚相互扣連，進一步追求利潤進行資本累積，形成了官商資本，成爲主要的政經支配階級（劉進慶，2001：282-283）。在社會文化方面，其

臺灣大學學術期刊資料庫

時的威權體制也隱含了政府對於人民的基本人權與公民權的剝奪與縮減，由非營利組織組成的第三部門在政治態度上基本是保守的，他們的主要功能是提供公共服務與執行公共任務，而作爲支援及補充政府的社會服務或福利功能，而缺乏民主政治之下價值倡議的功能（孫煒，2009）。此一兼備戰爭軍政性質與統制經濟體系與威權體制看似嚴密穩定，其實與美國的支持密不可分。此因 1950 年代美蘇爭奪世界霸權的冷戰，對台灣的國家與發展產生非常有利的影響；在韓戰結束後，美國欲將台灣納入「太平洋月灣」戰略而成爲重要防衛基地，以抵抗共產主義的擴張（後藤靖等編，2003 : 171）。其中最關鍵的美援自 1950 年代初期因韓戰爆發而適時來台，其後長達 15 年，每年約 1 億美元的美國對台援助，雖形成國民黨政府對於美援及美日貿易的依賴關係，但也是政權存續及經濟安定的重要支柱（劉進慶，2001：350）。1953 年台灣開始實施第一個四年經建計畫，決定發展進口替代工業及重點發展消費品工業以替代進口。1950 年代後期，進口替代工業因台灣內部市場飽合而產量過剩，使得工業增長速度減緩，無法進一步吸收大量的失業人口。因此，國民黨政府開始採取出口擴張政策，由 1960 年代中期開始，發展型國家（developmental state）的行政體制開始浮現（黃崇憲，2010：155）；其特徵爲國民黨政府培植以財經技術官僚爲主體的執政團隊，將干預經濟的政策工具交付予財經技術官僚來推動工業化，並摒除外界的壓力，以便他們能在免於受到政治利益干擾下做成專業決策（朱雲漢，1992：148；蔡東杰，2007：89-90）。

台灣的威權體制所隱含國家機關對於民間社會的控制與支配關係，是因應涵蓋內外政治經濟變遷的歷史過程而發展，而且反應在行政院的組織結構與職能分工之上，亦表現在行政院組織改造的推動與內容之中（蕭全政，2012b：20）。此時期的行政組織改造，最主要的是在彰顯威權體制的集中控制和統一指揮。例如，爲強化政府對於經濟發展的設計、規劃與主導能力，1953 年 7 月，成立行政院經濟安定委員會； 1959 年 2 月，成立國家長期發展科學委員會。此外，爲貫徹各機關的人事一條鞭政策，1967 年 7 月，設立行政院人事行政局；1969 年 3 月，增設行政院研究發展考核委員會。此兩者顯然都在強化威權政府的統治與領導。

另方面，至 1960 年代中期台灣的發展型國家形成之後，資本性行政

臺灣大學學術期刊資料庫

組織的重要性開始顯著提升；此與美援來台的關係密切。美國援台目標之一，原本就是要促進台灣自給自足的能力（許介鱗，1996：329），國民黨政府爲有效爭取美援，先後在行政院下設置經濟安定委員會（1953 年）、美援運用委員會（1958 年）等等，並統籌多次的四年經濟計劃，形成台灣運用資本與積累資本的資本性行政組織的先聲。1963 年因爲預期美援即將停止，政府另行設置了國際經濟合作發展委員會（簡稱經合會）以爲因應。美援的停止，表示台灣的經濟情勢已達成一定程度的發展階段，同時也意味著台灣經濟面臨轉變的階段。因此，經合會直屬內閣，是準備將台灣經濟移入新階段的國府經濟決策的最高支配機關。此外，國民黨政府再將經合會的權限，由原本作爲決策中樞的制定政策機構，再擴大至監督執行政策的機構，規定此組織擁有追蹤考核的權限，亦即不僅有權監督台灣財經部門的業務進展情況，並對各該部門工作人員予以考核；經合會乃成爲超部會的「財經小內閣」，統籌政府一切與運用資本和積累資本相關的財經大權（許介鱗，1996：417）。其後的經濟設計委員會（1973 年）、經濟建設委員會（1977 年），也大都具有類似的權力。

此一由威權體制、統制經濟體制以及官商資本共同構築而成的政治經濟結構，相當有效地阻絕了二次大戰之後至 1980 年代之前全球資本主義對台灣的衝擊（張鐵志，2008：107）。直至 1980 年代中期後，全球資本主義逐漸開始衝擊，進而改變了台灣的威權體制，及其賴以運作的統制經濟與官商資本，其緣由錯綜複雜，但主要源於國際與國內的雙重壓力。在國際層面上，新保護主義迫使台灣進行台幣升值和貿易自由化，並逐漸要求台灣取消更多管制和開放市場（蕭全政，1997）。在 1980 年代後半期，美國對台灣更施加壓力，促使台灣的經濟更加開放而符合華盛頓共識的目標，包括在財政與貨幣上採取嚴格的控制，減低政府對生產與市場經濟的干涉，並加速國際資本交易的自由化（蔡明璋，2010：89-91）。

此外，在 1950 年代末期開始，國民黨政府將發展策略由進口替代調整爲向世界市場出口製造產品，結果導致國家控制經濟事務的程度與力道逐漸放鬆，私部門獲得了較大發展的機會，而這快速的經濟變遷又產生愈形複雜的社會關係。當國家逐漸失去對於社會的嚴格控制之後，各種社會利益之間的緊張與衝突開始浮上檯面（孫煒，2009）。事實上，在台灣快

臺灣大學學術期刊資料庫

速工業化的過程中，勞工階級和中產階級迅速膨脹，在成員數量上，在 1960 年代初期即超過自耕農而成爲台灣社會中的主幹（朱雲漢，1992：153）。

另一方面，台灣的社會政策主要是從屬於經濟發展政策，所有的社會權利都和生產活動扣連在一起，並強化社會生產要素以推動經濟成長。社會福利配置的方式，受到快速工業化的政策所形塑，資源主要都集中在經濟發展的部分，而不是在非生產性或非投資性的福利支出上，更遑論社會安全體系的建立。從 1970 年代初期開始，國民黨政權大力推進出口擴張工業，追求經濟成長，導致「發展優先、福利再說」的低度發展社會福利體制，社會性行政組織在預算規模及員額編制均遭受其他行政組織排擠，這樣的情況直到進入 1980 年代末期的民主化運動之後才開始有了轉變（黃崇憲，2010：157-159）。

直至 1990 年代，雖然行政部門因應外在環境的變遷調整過內部的組成，但是傳統八部二會之行政組織格局仍是其基本結構；在這漫長的近半世紀之中，行政組織在資源配置的優先順序主要是取決於實際組織領導人的權威地位，以及來自國外（主要是美國）的要求壓力。雖然台灣早於 1980 年代中期即開始以政治民主化爲主軸的威權轉型，但政府體制特別是行政院對於調整行政組織的態度仍傾向於因循保守。然而，其時冷戰的終結和全球化的發展，在改變政府角色和政府職能的同時，亦促成國際競爭的全面性激化，並因而導致國際性強調政府再造與政府改造的新政府運動，以提升其施政效率和國家競爭力（蕭全政，2012a：15）因此，1990 年代之後政府再造方始進入政府議程設定之內，1993 年行政院提出推動行政革新方案的構想，並指示研修行政院組織法。1998 年對於政府再造的方向與架構方始具備較完整的共識，行政院頒布「政府再造綱領」正式啓動了台灣政府再造的推動計畫（林嘉誠，2005：3）。2000 年政黨輪替之後，由於民進黨政府並沒有過去威權體制的背景，政府再造也就較容易排定爲政府議程的首要之務。值得注意的是：民進黨政府對於政府改造的立基點，仍是以資本性行政組織有關的經濟發展爲首要考量。先由 2001 年的「經濟發展諮詢委員會議」達成爲配合經濟發展，提升國家競爭力，必須重新釐清政府角色與職能、精簡政府組織並改變預算與人事制度的共識，同年設置的總統府「政府改造委員會」方才確立制度性調整的理念（賴富源，

臺灣大學學術期刊資料庫

2008：36）。2002 年行政院組織改造推動委員會爲了配合以上兩單位的共識，確立了行政組織改造以職能爲檢討重點，朝向「去任務化」、「地方化」、「法人化」與「委外化」四大方向持續檢討調整各部會的組織業務。

2004 年立法院通過了《中央行政機關組織基準法》，在該法之中確立行政機關的基本架構，實是台灣歷年推動政府再造的重要成果（林嘉誠，2005：4），攸關未來中央政府各機關組織設立之原則、規模與程序，可謂是行政組織的基準大法，至爲重要（劉昊洲，2007：3）。然而，本法並未針對攸關台灣行政組織的類型與相關業務進行大規模的調整。2010 年一月立法院院會三讀通過政府組織改造相關法案，包括行政院組織法修正案、中央政府組織基準法修正案等等。根據此一行政院組織法，行政院下的組織將有十四部（內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟及能源、交通及建設、勞動、農業、衛生福利、環境資源、文化、科技）、八會（國家發展、大陸、金融監督管理、海洋、僑務、國軍退除役官兵輔導、原住民族、客家）、三獨立機關（中選會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會）、二處（主計總處、人事行政總處）、一行（中央銀行）、一院（國立故宮博物院）。

此一行政部門的組成結構，充分反映台灣文官體制的價值變遷，除了幕僚性質（國家發展、主計總處、人事行政總處）與特殊業務性質（中選會、國立故宮博物院）的組織之外，大致上可看出在資本性、公共性以及社會性行政組織相關業務規模的消長。具體而言，當前台灣資本性行政組織的數量，顯然較傳統八部二會時代提升，包括財政部、經濟及能源部、金融監督管理委員會、公平交易委員會、中央銀行等。雖然公共性行政組織的數量仍占大數，但其中仍可發揮管理資本、市場秩序、完善資本積累條件的功能，如法務部、交通及建設部、勞動部、農業部、環境資源部、科技部等等。在社會性行政組織方面，衛生福利部的設置，可謂是台灣邁向建立社會安全體系的重要步驟，而其他如僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會等，均旨在服務特殊團體（族群），而且採用合議制決議模式，而具象徵性意義；其功能似乎主要在政治統合，而非政策執行層面。

綜合而言， 2012 年初開始實行的政府行政組織改造方案，已爲台灣

臺灣大學學術期刊資料庫

的傳統行政部門之組織結構作出重大改變；雖然深受全球化潮流、新自由主義及新公共管理運動的影響，但是由於台灣特殊的政經歷史結構脈絡，此行政部門的組織與制度性安排，顯然仍可有再調整的空間。質言之，台灣政府組織改造的基本假定是：民主政府的重要道德責任，就是要有效率和有效能的提供公共服務與執行公共任務。效率化經營概念的核心精神之一，就是避免新增從事缺乏充份理由或是欠缺公共利益爲基礎的業務。然而，事實上台灣政府規模與角色的發展，有人認爲仍是朝向更大規模化，致使無論就組織數量、行政人力數量、法令數量、計畫數量和經費數量，都朝著增加的趨勢；其次，政府特別是行政組織雖然持續透過委外化、公私合作化或運用第三部門協力等途徑減輕執行角色，但本質上政府依舊要負責這些業務，並沒有眞正的業務終結，也沒有節省經費（施能傑，2008：87-88）。換言之，在形式上，現今行政部門的組織與制度性安排適度地反映了全球化潮流下政府再造的趨勢，但實質上，行政部門仍然占據可觀的資源以及掌握高度的公權力，公私部門之間的關係，似乎仍存有傳統的統治餘緒，而有待進一步的調整。

深入言之，台灣自 1980 年代以來歷次推動政府再造的願景，一直盤旋於形塑精簡、靈活、效率、彈性、小而美，及小而能等特質之上。「小而能」政府的理念，強調政府的角色在於領航而不在划槳、中央政府授權地方、引進更多民間參與及市場機制、增加委託民間辦理，及加強資訊科技的利用等，好讓政府的角色變少、規模變小，但其職能卻是要變強、變大。政府要改變其強調控制與主導的角色，轉而多重視領航、協調與仲裁功能，以發揮企業型政府的特性（蕭全政，2012a：20）。究其實，「小而能」的政府，即兼具有限規模與高度效能兩種特質的公部門。然而，要實現「小而能」政府理想的基本關鍵，在於私部門擁有能力與意願負擔部分人事浩繁且預算龐大的社會安全支出，而非由國家機關完全承擔此項業務，亦即建立此種政府的前提是在公共利益（公部門）與私人利益（私部門）必須巧妙調合。如果國家能夠培養建全的由非營利組織爲主體的第三部門，甚至具備經由充分公民參與，追求共同體價值的成熟公民社會，則政府自然可以將部分有關公共利益的業務移轉私部門；私部門特別是非營利組織，也將以致力組織使命的心態實現公共利益。因此，台灣窮多年之

臺灣大學學術期刊資料庫

力推動的政府再造，可能仍然存在著盲點，而應進行根本性思維典範的轉移，並以公私部門組合型態的重新佈局（public-private reconfiguration），因應全球化的挑戰。

伍、台灣公私部門組合型態重新佈局的展望

面對全球化下的快速變遷、高度競爭與極度複雜，現代國家的最關鍵任務，即必須改造其行政組織，而活化（revitalize）其公共服務與行政執行的能力。活化的方向，包括建構有高度服務傳送能力的負責政府、通過相關法律使政府保障社會秩序、授權公民與社群組織，或在政府之中建立信任、透明與課責以培養反貪腐的文化等等；亦即爲了活化公共服務與行政，進行政府再造以調整公私部門之間的組合型態，乃是現代政府回應快速全球化的共同趨勢（Farazmand, 2009）。因此，當今政府再造已經成爲因應全球化變局的常態任務，主導政府再造的決策者，一方面須認清全球化的影響以及國內政治經濟的結構性變遷，另一方面仍應堅守民主政治的核心價值與特性。過去十餘年來，台灣政府再造所形塑的公私部門之間的組合型態，過於傾向將市場的制度性邏輯與機制引進公部門。雖然政府再造以提升公共服務與任務的效率、效能與績效爲施政主軸，但仍然無法有效抑止行政組織規模的持續擴充；其核心的癥結，可能是政府與市場兩者制度性邏輯的本質有異，也就是說，政府乃是以「權威」爲基礎的指揮命令系統所形成的層級節制體制，其制定與執行公共政策的權威前提是一元化且由上而下的決策體制；相對地，市場運作乃是以「競爭」爲基礎的多元互動體制，由眾多企業或廠商根據價格機能，各自決定財貨與服務的價格與產量，其決策前提是多元化且各自爲政的決策體制。政府再造的決策者若全盤引入市場精神與機制，行政組織不免在競爭的制度性邏輯下，形成機關本位主義，並致力於爭取較多的組織人力、預算與位階，以突顯自身職能的重要性；行政組織自然無法避免持續地膨脹。

在現代社會之中，由非營利組織所形成的第三部門，有別於國家機關與市場，最顯著的特色就是以「信任」作爲其制度性邏輯；而此信任並非全然出於對於特定的非營利組織或個人的心理、精神、信仰上的認同，而

臺灣大學學術期刊資料庫

是對於第三部門追求公共利益與多元參與的價值所產生的公共信任。此外，不似企業的所有權屬於股東以及民主政府的最高決策權屬於全體公民，一般典型的非營利組織乃是「社會公器」；第三部門成員基於公共信任，鼓勵公民參與反映現代社會的多元價值與利益，並以此實現公共利益與目的，而邁向成熟的公民社會。職是之故，政府再造之中實應引入較高程度的第三部門的制度性邏輯與安排，以平衡政府過於企業化的傾向。現代國家不應如新自由主義者所強調的，以經濟發展爲主要目標，還必須兼顧全體人民的公共福祉，更應將社會之中少數、弱勢與非主流團體的利益與價值列入政策優先順序，才能均衡國家發展。新自由主義除了不利公民參與及共同體意識的培養外，還主張經由削減社會支出與減少經濟管制等政策，由強調滿足受益人需求的福利國家，轉向接受福利者應參與工作以爲回饋的以工代賑制度（Jessop, 2002；曹俊漢，2009：412-438）。然而，在全球化潮流下提升行政組織的效率、效能與績效，增加國家競爭力固然重要，但政府再造仍不可偏廢培養成熟公民社會的目標。因此，所謂公私部門組合型態的重新佈局，並非僅指刪減政府整體的施政重點，也非縮小實踐個別部會必須規劃的努力方向，更非終結實踐政策必要的具體行動與內容，而是適度取法第三部門的制度性邏輯、價值以及決策模式，並使之成爲政府再造之中不可輕忽的施政方向。

具體而言，政府對於代表經濟力的市場，與代表社會力的第三部門，應展現較平衡的態度與作法；如此將不僅可以改變政府與市場及第三部門之間的治理模式，也可進而影響政府內部的權力結構。這種權力結構的轉變，將重新定義社會價值權威性分配的遊戲規則，而另類的制度性安排也可能應運而生。近年來，許多與傳統行政組織有異的制度性安排紛紛出現在政府再造之中，而成爲因應全球化下公私部門組合型態重新佈局的制度選擇，簡述如下：

一、資本性行政組織的制度性轉型

資本性行政組織主要推動的管制性業務，在新公共管理的解除管制下逐漸鬆綁，雖然可能給予私部門特別是企業較大的營運空間與彈性，但是由於管制性質的改變，也可能致使政治力不當的介入，甚至在全球資本主

臺灣大學學術期刊資料庫

義之下，讓跨國公司不當侵入國內市場、干擾公平競爭的原則，並引發課責或公平交易的問題。因此，解除管制絕非完全放棄資本性行政組織的管制功能，而是使政府的介入更能促進市場機能的發揮。進而言之，解除管制主要是指對於傳統性管制業務進行鬆綁，但在全球化衝擊下，對於有些公共財貨與服務質量的提供，以及維持公平交易的競爭程度等，卻是應予進行再管制（reregulation）。再管制是指解除管制之後對自由市場力量的引進，並非表示政府毫無控制或干預市場的必要，而是意味著新的管制原則的形成，或對於原有管制工具與制度的修正（Snyder, 2006: 4；Ghertman, 2009: 365-369）。如果資本性行政組織較需要在專業化及去政治化的情境之下，加強處理管制性或調查性之公共事務的決策與執行能力，可考慮引入第三部門的制度性邏輯：信任，轉型爲具有獨立性質的組織（Hansen & Pederson, 2006: 343-346）。由於公共信任來自政府機關較高的人事與預算上的自主性，以及技術與程序上的專業性，因此，爲了解決在特殊政策領域的解除管制中可能來自不當政治力介入的問題，必要時政府得對於特殊政策領域，如傳播通訊、公平交易等進行再管制，以提升社會大眾對於特殊政策領域的公共信任。

西方民主國家的獨立機關，基本上是由民選政治人物及其所主控的行政與立法機關，在某些政策領域之內，自己保留部分的決策權，而將部分的制定與執行政策的權威，授予具有一定程度獨立性的行政組織，並設計課責機制以規範此種機關（Epstein & O'Halloram, 2006: 77、82）。此種獨立機關最顯著的特色，就是某些行政機關必須獨立於單一政黨的控制（independent of control by a single political party）；所謂「獨立於單一政黨的控制」，就是限制最高行政首長的部分政策制定及政策協調的權力，特別是限制其對獨立機關首長免職的權威（孫煒，2008：121）。就台灣的政府再造而言，現今台灣獨立機關的定位，是由 2002 年政府改造委員會發布的《獨立機關的建制理念與原則》、2004 年立法院公布的《中央行政機關組織基準法》以及 2006 年司法院大法官通過的《釋字第 613 號解釋》等三份文件所規範。在這些文件之中，指出台灣獨立機關是一種特殊的行政組織型態，基本上便是爲了因應這些公共事務，例如管制性或調查性之公共事務的決策與執行，特別需要專業化、去政治化，或在決策時充

臺灣大學學術期刊資料庫

分考慮政治與社會的多元價值，因而做成的制度性安排。獨立機關與行政院之業務機關及幕僚機關間，應該要有明確的區隔，而最有效的區隔方式，就是不把獨立機關列計爲行政院的所屬部會或是個別業務部會的下級機關，讓它們不受一般行政層級體系的指揮監督，得以自成一種獨特的行政體系（政府改造委員會，2002）。因而，台灣獨立機關與西方民主國家主要由民選政治人物與機關在某些政策領域之內所主導者不同，仍是屬於行政院的一部分，但具備一定程度獨立行使公共任務的權威，以確立「設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益」（司法院大法官，2006）。

二、公共性行政組織的制度性轉型

公共性行政組織主要是在推動分配性業務，並在新公共管理運動推動私有化之下，將公共財貨與財貨的生產，甚至是配置的權威，由公部門移轉私部門，特別是一般企業之中。此舉雖然可能提高營運的效率、效能與績效，但也可能侵害原有民主政府追求公共利益與實現公共價值的核心特質，而引發「公共性」的問題。因此，公共性行政組織的轉型，應在完全向私有化發展的過程之中尋求折衷的策略，而法人化乃一可行的制度設計。法人化具不同的制度選擇，如政府資助之財團法人、行政法人等等，其中行政法人所具備之「公共性」，值得政府再造的決策者重視。就廣義而言，此一組織設計最核心的理念，就是在內閣部會之外，不採傳統行政機關的組織形式，而提供公共服務與執行公共任務（張文貞，2005：144）。然而，行政法人的最主要特色是「公法人」屬性，既然明定行政法人爲公法人，便可彰顯其所執行者爲提供公共服務與執行公共任務，可以免除國家機關在從事行政任務時，所予人的迂迴、掩蔽印象（林三欽，2005：172）。

此外，部分公共服務的提供與公共任務的執行，雖然無法完全藉由市場機能來提供，但因仍有部份市場因素的存在（如使用費的收取或成本效率的控制），而可以藉由成本效率的控制與強調，增加公共設施或服務的效率，以增進公共福祉（張文貞，2005：150）。換言之，行政法人可使行政組織適度地追求經營效能，卻又不失其應具備之「公共性」。台灣 2011 年經立法院通過的《行政法人法》，爲避免外界對行政法人之設立可能無限擴張，及對現有文官體系可能造成重大衝擊，故強調將行政法人所執行

臺灣大學學術期刊資料庫

的特定公共任務，必須符合下列三項原則：具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者、所涉公權力行使程度較低者，即是表明本法結合公私部門的特徵，而又保留公共任務之「公共性」的立法精神。

三、社會性行政組織的制度性轉型

社會性行政組織主要在推動輔導性業務，尤其爲協助少數、弱勢、非主流團體維持其基本生活，並培養其自身經營管理的能力，而進行公共資源的重新分配，以增進全體社會大眾的福祉。在新公共管理運動推動的市場化之下，私部門固然可以經由政府契約獲得較多的公共資源，並經由企業或非營利組織之間的競爭契約之中提高效率，而爲少數、弱勢、非主流團體提供較佳的服務，但是也可能引發誰代表眞正需要輔導的少數、弱勢、非主流團體的代表性問題，還可能觸及是否適合以市場競爭機制，由企業或非營利組織推動輔導性業務的問題，亦即在市場化之下，是否規模較大、聲譽較高的企業或非營利組織比較具備競爭政府契約的優勢，而可能產生由少數企業或非營利組織主導，甚至支配「政府契約市場」的現象。

廣義而言，社會性行政組織所面臨的代表性問題，乃源於代議民主（representative democracy）本質上就存在著無法兼顧參與和平等的窘境。雖然政治平等和政治參與是民主政治追求的兩個理論上相容的理想，但在實際的運作上，公民的參與並不平等，不平等的參與顯示公民對政策影響的差距（黃東益，2008：66），特別是弱勢公眾（weak publics），即非正式公共領域與公民社會之中少數、弱勢、非主流的普羅大眾，較少具備正式參與決策、發揮政策影響的資格與權力（劉佩吟、黃東益，2011：7）。因此，社會性行政組織，特別是在政策執行之中，應該儘量引入第三部門的非營利組織，使較了解問題本質而且較具公共利益傾向的這些團體，能爲公民社會中的這些少數、弱勢、非主流的普羅大眾做出貢獻。總之，民主國家的社會性行政組織能夠發揮輔導性業務的必要條件，是讓公民社會中的少數、弱勢、非主流團體能夠充分參與公共決策過程，以維繫相關政策的代表性；假如他們無法親自參與決策過程，那麼由較能代表他們的第三部門非營利組織涉入，亦算是次佳選擇，這在相關政策的執行過程中，

臺灣大學學術期刊資料庫

亦具有類似的情況。

陸、結語

在全球化潮流下，台灣傳統公私部門之間的關係與互動應作重新思考，尤其應該利用政府再造的機會，針對公私部門之間的組合型態重新佈局，特別是通過行政院的組織改造，將部分行政機關轉型爲行政機構或其他組織形式，使其較能接受私部門，尤其是第三部門的制度性邏輯，以提升政府的施政效能並確保民主政治的核心價值；其次，也可因而在公民社會中培養公共價值、提升公共信任、強化公共參與，而發展成熟的公民社會。

觀察近年來台灣政府再造的實際發展，資本性、公共性以及社會性行政組織的轉型雖然初具雛形，但仍待深化。獨立機關雖已運作經年，但它們的定位仍不夠清楚，以致於常引發各類爭議；行政法人的立法定位業已確立，但實際營運案例鳳毛麟角，而所衍生的爭議與問題更有待觀察；另外，社會性行政機關雖已設置多年，但仍以台灣族群政治爲主要考量，不免引發恩賜政治（patronage politics）的疑慮。政府再造的決策者應由全球化，特別是全球資本主義發展的角度，全盤檢視國家角色的轉變，以及特別是政府行政組織與企業和非營利組織之間關係的調整，才能確立 21 世紀公部門與私部門之間既競爭又合作、既相生且相剋的複雜關係，也才能建構適宜的制度性安排，而回應全球化的挑戰。

參考書目

一、中文部分

司法院大法官，2006，〈大法官通過釋字第 613 號解釋〉，司法院網站，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613 ， 2010/08/16。

朱雲漢，1992，〈寡佔經濟與權威政治體制〉，蕭新煌、朱雲鵬、許嘉猷、吳忠吉、周添城、顏吉利、朱雲漢、林忠正（合著），《解剖台灣經濟》，

臺灣大學學術期刊資料庫

台北：前衛，頁 139-160。
何義麟，2011，《矢內原忠雄及其「帝國主義下的台灣」》，台北：台灣書房。
林三欽，2005，〈中正文化中心組織改制問題初探：兼論其行政法人化之展望〉，台灣行政法學會（主編），《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，台北：元照，頁 163-203。
林嘉誠，2005，〈基準法制定與政府改造〉，《考銓季刊》，41: 1-12。
後藤靖、蘆田文夫、坂本和一編，2003，《現代經濟史的基礎：資本主義的生成、發展與危機》，台北：經濟新潮社。
政府改造委員會，2002，〈獨立機關的建制理念與原則〉，中華民國總統府網站，http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.htm1，2010/08/16。
施能傑，2008，〈政府業務終結的分析架構〉，《公共行政學報》，28: 85-113。
孫　煒，2008，〈民主國家獨立機關的創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啓示〉，《行政暨政策學報》，46: 107-150。
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》，27(2): 47-86。
孫　煒，2012，〈民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啓示〉，《人文及社會科學集刊》，24(4): 497-528。
張文貞，2005，〈行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法〉，台灣行政法學會（主編），《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，台北：元照，頁 129-161。
張其祿，2007，《管制行政：理論與經驗分析》，台北：商鼎文化。
張鐵志，2008，〈台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟 1980-2000〉，《台灣政治學刊》，12(1): 101-145。
曹俊漢，2009，《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》，台北：韋伯。
許介鱗，1996，《戰後台灣史記》，台北：文英堂。
陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添著，1991，《解構黨國主義》，台北：自立晚報。
黃東益，2008，〈審議過後：從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26(4): 59-96。

臺灣大學學術期刊資料庫

黃崇憲，2010，〈從開港到加入 WTO：當代台灣資本主義的歷史與結構轉型〉，黃金麟、汪宏倫、黃崇憲（編），《帝國邊緣：台灣現代性的考察》，台北：群學，頁 137-167。

葉仁昌，2010，〈「儒家與民主」議題的轉向：全球資本主義衝擊下的呼籲〉，《政治科學論叢》，44: 1-34。

劉佩吟、黃東益，2011，〈政策合法化過程行政官員與立法委員論述的內容分析：審議民主的觀點〉，《公共行政學報》，38: 1-47。

劉昊洲，2007，〈中央行政機關組織基準法施行後相關實務問題之探討〉，《人事行政》，160: 3-11。

劉進慶，2001，《台灣戰後經濟分析》，台北：人間。

蔡明璋，2010，〈台灣與世界：「接」與「結」的歷史〉，黃金麟、汪宏倫、黃崇憲（編），《帝國邊緣：台灣現代性的考察》，台北：群學，頁 63-100。

蔡東杰，2007，《東亞區域發展的政治經濟學》，台北：五南。

蕭全政，1997，《台灣地區的新重商主義》，台北：業強。

蕭全政，2012a，〈行政院組織改造之回顧〉，《研考雙月刊》，36(2): 11-22。

蕭全政，2012b，〈戰後臺灣政府角色與行政院部會結構的變遷〉，《檔案季刊》，11(1): 18-27。

賴富源，2008，〈從全球治理觀點探討我國政府改造所面臨的挑戰〉，《中央警察大學警政論叢》，8: 27-50。

二、英文部分

Cheng, T. J. 1989. “Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan.” *World Politics* 41(4): 471-499.

Christensen, T. & P. Laegreid. 2007. “Introduction: Theoretical Approach and Research Questions.” In *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms,* eds. Abingdon, T. Christensen & P. Laegreid. Oxon: Ashgate Publishing Group, 1-16.

Epstein, D. & S. O’Halloram. 2006. “A Theory of Efficient Delegation.” In *Delegation in Contemporary Democracies,* eds. D. Braun & F. Gilardi. New York: Routledge, 77-98.

Farazmand, A. 2009. “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century.” *Public Administration Review* 69(9): 1007-1020.

Ferguson, I. 2008. *Reclaiming Social Work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*. Los Angeles: SAGE Publications.

GAO. 1997. *Social Service Privatization: Expansion Poses Challenges in Ensuring*

臺灣大學學術期刊資料庫

Accountability for Program Results. Washington: General Accounting Office.
Ghertman, M. 2009. "The Puzzle of Regulation, Deregulation and Reregulation." In *Regulation, Deregulation, Reregulation: Institutional Perspective*, eds. C. Ménard & M. Ghertman. Northampton: Edward Elgar, 351-373.
Hansen, H. F. & L. H. Pedersen. 2006. "The Dynamics of Regulatory Reform." In *Autonomy and Regulation*, eds. T. Christensen & P. Laegreid. Northampton: Edward Elgar: 328-355.
Harvey, D. 1989. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry Into the Origins of Cultural Change.* New York: Blackwell.
Hodge, G. & C. Greve. 2007. "Public-Private Partnerships: An International Performance Review." *Public Administration Review* 67(3): 545-558.
Jessop, B. 2002. *The Future of the Capitalist State.* Cambridge: Polity Press.
Kennedy, P. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000.* New York: Random House.
Kiely, R. 2006. *Clash of Globalization: Neoliberalism, the Third Way and Anti-Globalization.* Leiden: Brill Academic Publishers.
Lane, J. E. 1997. "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization." In *Public Sector Reform*, ed. J. E. Lane. London: SAGE Publications, 1-16.
Lane, L. 2001. "Deregulation is not Reregulation." In *Approaches and Dilemmas in Economic Regulation,* eds. A. Midttun & E. Svindland. New York: Palgrave, 171-189.
Lane, L. 2009. *State Management.* New York: Routledge.
Lindblom, C. 1977. *Politics and Markets.* New York: Basic Books.
Moulton S. & C. Wise. 2010. "Shifting Boundaries between the Public and Private Sectors: Implications from the Economic Crisis." *Public Administration Review* 70(3): 349-360.
Osborne, D. & T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.* Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government.* Chatham Chatham House.
Snyder, R. 2006. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico.* New York: Cambridge University Press.
Wettenhall, R. & C. Aulich. 2009. "The Public Sector's Use of Agencies: A Dynamic Rather than Static Scene." *Public Organization Review* 9:101-118.
Wilson, H. T. 1999. "The Downside of Downsizing: Bureaucratic Representation in Capitalist Democracies." In *The New Public Management: International Developments*, eds. D. Barrows & H. I. Macdonald. Toronto: Captus Press, 55-80.

臺灣大學學術期刊資料庫

Institutional Arrangements for Public-private Configuration in Taiwan under Globalization*

*Way Sun*** & *Chyuan-jenq Shiau****

Abstract

Globalization has not only caused capitalism to diffuse beyond the borders of nation-states, but also enabled Western multi-national enterprises to accumulate capital by utilizing global strategies. This model has led states to reorientate their economic development goals and participate in the movement to re-invent government guided by the neo-liberal theory of new public management. Governments have introduced the logic of the market economy and the management know-how of enterprises, and stressed the importance of establishing partnership with the private sector to provide public services and implement public tasks. However, this has made the public-private configuration increasingly blurred.

This article, firstly, discusses the concept of globalization and its impact on the public sector, and then, secondly, divides the government's executive organizations into three categories according to their nature, namely capital, public, and social. These organizations are in charge of regulation, distribution, and guidance provisions respectively. Attempts are also made to examine the impacts of de-regulation, privatization and marketization witnessed under the new public management at the global level on these three categories of

* DOI:10.6166/TJPS.58 (109-138).
** Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University. E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw
*** Professor, Department of Political Science, National Taiwan University. E-mail: cjshiau@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

executive organizations as well as possible ensuing problems. Thirdly, this article analyzes institutional arrangements and rearrangements in the public-private configuration in Taiwan against the historic context and political/economic structure at different stages, in particular the impact of globalization on the organic reconstruction of the Executive Yuan. Furthermore, this article proposes that the executive organizations and the third sector in Taiwan should borrow from each other's institutional logic and arrangements, including the institutional transformation of capital executive organizations, public executive organizations, and social executive organizations, in order to balance out the excessive inclination toward corporatization in the re-inventing of government processes.

Keywords: Globalization, Public-private Configuration, The Organic Reconstruction of the Executive Yuan, Reinventing Government

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫