



第五章 產業公會對政府職能之影響

本章首先對公民社會之特質：民主、共治、參與、協商等特點行分析，並進一步闡示公民社會的發展對產業公會之影響，然後就產業公會參與政策的治理能力：即支撐能力、倡導能力、及反饋能力予以闡述，並進一步經由「社會資本」、「社會行銷」、「公私協力」與「公私合產」等四個面向的觀察來探討其對政府職能（governing capacity）的影響。

第一節 公民社會中之產業公會

一、公民社會之特質

「公民社會」(civil society)，依 Cohen & Arato (1992: 84) 的考察，公民社會的起源可以追溯至希臘先哲亞里斯多德，亞氏以 *politike koinonia* 一詞來指稱政治社會／社區 (political society／community)，而後經西賽羅 (Cicero) 於西元一世紀將其轉譯為拉丁文 *societas civilis*，意指希臘的「城市國家」(polis)，其意義不僅意指「單一國家」，而且也指涉一個社會已經發展到文明政治共同體的生活狀

態，人民在此社會中具有自由與平等的公民身分，此涵義後為十四世紀的歐陸學者所廣為採用，並將之譯為今日通稱之「civil society」(引自鄭怡世，2002：3)。

法國學者 Alexis de Tocqueville (1805-1859) 將公民社會界定為公民與國家之間的「自由協會」(free associations) (Wolding, 1998：363-364)。Evans & Boyte (1992：viii & 17) 認為，公民社會不僅是實踐個人權利義務的場域，亦是一種公共空間 (the public spaces)，在此空間內，人民可以透過對話方式，參與複雜的公共活動，並在政府的治理過程當中，擔任參與者、監督者而非抱怨者、受害者的角色；此外，公民社會也是社區的公共空間，在此環境之下，人民可以學習自我尊重 (self respect)、團體認同 (group identity)、公共技能 (public skill)、合作協力的價值 (value of cooperation) 以及公民道德 (civic virtue)。Naidoo (2001：82) 指出，公民社會係指集體公民行動的代表，其目的在增進相互利益、解決共同問題或分享抱負，公民社會及其組織，是公民設計或創造理想公共生活的手段。

公民社會組織 (CSOs)，包含企業、志願協會、教育機構、俱樂部、工會、公會、大眾媒體、教會等，它是介於市場和國家之間的機構 (Brown & Kalegaonkar, 2001:291)。因此，「職業團體」亦是構成公民社會組織的要素之一，透過共同利益的追求，大家聚集在一起努力工作，以改變其所在地區與環境的經濟、社會福祉。

「公民參與」(citizen participation)，主要是指鼓勵民眾參與行政方案的規劃

與執行，它又稱為「參與民主」(participatory democracy) (Held, 1996: 254-264)，它的產生，主要是源自於政府無力回應民眾的需求，以及政府政策目標與執行能力之間嚴重落差的反省。它反映出民眾由挫折到不滿，終至直接採取行動，以參與政府政策之規劃和方案之執行，來協助政府從事公共服務工作(陳金貴, 1992)。

公民參與注重「社區重建」(quest for community)，以減少社會的疏離感(alienation)，藉由民主參與公共事務的過程，使個人更融入社會活動之中。而其參與的管道相當多，基本上不脫將社會資源與政府部門結合，型塑社區意識，使政府重新回到民眾的直接控制之下；而經由公部門主動聆聽民眾心聲，並進而整合與動員公民直接參與公共事務的做法，不僅容易達成共識，更可以促進公民承擔公共事務的責任感(Stivers, 1990: 368)。

二、公民社會與產業公會

由以上介紹知道「公民社會」是西方引進的概念，但中國傳統社會是一個以血緣為組織基礎的家族式的社會。整個民間社會是隸屬於政治之下，並非在政治之外有一個可以做為獨立實體而存在的社會。金耀基(1993: 117)觀察到：「中國一向沒有我們今日所理解的『社會』的概念，……儒家的文化設計中由修身、齊家、治國到平天下，期間就沒有『社會』這一層結構。」因此，長期以來台灣大

多數民眾「公民意識」不強，「個我取向」濃厚，「公共性格」薄弱，缺乏「自律」精神，成為台灣邁向民主化過程亟需克服的文化課題。

在公民社會形成過程中，涂爾幹（王了一譯，1996：49）認為現代式道德以職業為重心，所以「職業團體」便成為個人與社會連帶關係中最關鍵的中介環節。經由公民參與管道的建立，產業公會協助會員參與公共事務，而政府亦可透過公會管道聆聽業者心聲，因此它具有鞏固公民社會力量，強化政府施政的雙層效果。

台灣自 1987 年解除戒嚴，政治及社會生活起了重大的變化，由原先的「威權主義國家」形態，一步步地走出「非常時期」的陰影，蟄伏已久的「社會力」產生自己的能量，逐漸與「國家」區分開來，造成解嚴初期的社會運動風潮，以「自力救濟」或「社會運動」方式衝撞當時威權體制，但當政治逐漸民主化、正常化之後，許多社會運動組織轉型為「非營利機構」，以更開放的「組織社會」出現，大批的非政府、非營利組織出現，成為與政府、企業鼎足而立的「第三部門」(The Third Sector)，不但影響公共政策的制定，而且也影響台灣社會的主體性，一種屬於「自覺」的「公民意識」正逐漸擴散，漸漸在民間生根成為日益成熟的「公民文化」，建構出不依附於任何勢力的「公民社會」。

以非營利組織為骨幹的「第三部門」蓬勃發展，改變了社會的組織型態，讓結社行為脫離了傳統的模式，趨近於現代的「法人」組織，這對於「公民社會」及「社會自治」的發展而言，具有重大的意義。現代社會已演變為各種「法人組織」

主導的「組織社會」，公民權利的行使，不限於選舉或個別權益的維護，更進一步表現於對公共事務的參與、公共政策的監督、以及「社會自治」的實踐，而這些任務的實踐，皆有賴於公民成立自發性的組織來承擔。

台灣自解嚴後，非營利組織在質量上大量增加，反映人民在自我組織與自我管理的需求日殷，而這些組織在內部「民主化」，擺脫了傳統威權模式，建立成員平等對待、相互肯信的民主機制；外部堅持「自主性」，形成了新的「社會自治」載體，由於它的「公共性」特質浮現，所展現對「公民關係」(civic connection)的影響力，增進了公民社會中「信任」的「社會資本」，成為制衡政治與經濟霸權的公民社會中流砥柱。而產業公會當然不能自外於這股時代的浪潮，在公民參與的熱潮中，對於行業權益的維護與爭取，往往走在時代的先端，不但撞擊權力體制來促其改革，對於工作環境的合理要求，便成為要求參與公共決策的敲門磚。

公民社會與國家的關係，並不是層級節制的，彼此互不隸屬，基本上它享有對國家的自主性。因此，公民社會越強大，越能產生制度結構來支持公民資格(citizenship)；反之，公民社會越虛弱，越容易受到國家與市場的宰制(Janoski,1998:17)。進一步說，產業公會作為公民社會的組成要素之一，其所展現具有民間、自主、自律、自治、公益、獨立等特性，可以承擔某些社會的管理責任，不但可以監督政府的作為，亦可制衡市場的放任，善盡為民服務的公共使命。

第二節 產業公會治理能力

產業公會爲了服務會員，協助政府推行政令，除了本身需擁有自主性以及與執行相關的技能與資源之外，尚須具備有足夠的能力，方能解決周遭複雜的問題，達成預期的宗旨任務。而產業公會到底須具備哪些能力？這是一個廣泛而抽象的概念，本文旨在探討政府機關與產業公會之間的連結，在政策網絡的形成過程中，產業公會經由制度性的聯結機制，動員民間資源力量，參與政府公共政策的制定與執行。因此，本文擬運用產業公會參與政策規劃執行能力的概念，作爲分析的工具，將產業公會參與政策的治理能力分爲三種，就是支撐（supporting）能力、倡導（advocacy）能力、及反饋（feedback）能力，產業公會透過這三種能力的作用，影響政策的執行。

一、支撐能力

所謂支撐能力，是指產業公會能夠運用民間社會資源，對政府機關施政給與支持協助的能力。眾所週知，民主國家民意是政府施政的依歸，政府施政須回應民衆的需求，並獲取民衆的支持與信賴，產業公會做爲政府與業者的中介橋樑

組織，業者可以從公會的管道參與公共事務，使得公會具備有支撐政策的能力，成為政策支持的儲存器（reservoir）（Montgomery,2000:227），從社會底層凝聚往上的力量，給予政府機關必要的資源與支持。

尤以民主國家的政策多由行政官僚所制定，因此所制定之政策若能得到民間團體的支持，將使政策的執行更加的順遂，進而落實民主國家「主權在民」的理想。一般而言，在開發國家民間團體常受制於政府法令及政策的束縛，對於公共事務並無廣泛的自主與參與空間，政府將團體視為它的傳聲筒或政策工具，一方面施予籠絡吸納，一方面給予監督控制，但是隨著經濟發展與政治意識的覺醒，民間社會力量逐漸興起，進而積極追求自身的權益，運用各種政治手段企圖影響政府政策的運作，以達到其自主自治的目的。此時，產業公會可以感受到來自於業者爭取權益與要求改革的呼聲與壓力，公會的權威受到挑戰，要求產業自主的空間更為擴大，以往由上而下政令傳達方式的模式必須加以調整。

而為了維持行業的長遠發展與業者權益，公會必須爭取政府相關部門的認同與合作，在彼此的互動過程中，產業公會必須與政府建立良好的互動關係，以尋求政府部門對於其權益的重視；另一方面，政府在制定產業政策時也必須將產業公會的意見納入，以獲得業者的普遍認同與支持，如此方可確保政策執行的順利，並進一步建立彼此間更為良好的互動關係。

因此擁有會員的產業公會為了達成其宗旨任務，必須具有整合會員意見的能

力，而爲了達成這個目標它必須滲入政府各個部門，與主要的政策制定者進行政策對話，透過對話形成政策共識，將有助於政策推行。而由於產業公會積極參與公共政策，除可強化政府的政策執行能力之外，一個具有效能取向的產業公會，將可吸引業者更爲積極地參與會務，凝聚更強的向心力，使得公會的功能更爲強化。

二、倡導能力

在開放社會體系中，各種價值競逐爲多元民主的特徵之一，而欲影響決策者對某項價值做出權威性的決定或分配，則政策倡導（policy advocacy）可說是最重要的手段之一。政策倡導即是對社會上某特定價值，進行鼓吹或提倡，以爭取多數或具特定影響力者的認同，並進而影響或形成公共政策或立法。

所謂倡導能力，是指將所遭遇的問題（private trouble）轉化成公共議題（public issues）或社會議題（social issues）的能力。就公共政策領域而言，「政策倡導」的概念著重與政府互動，藉以表達建議、批判，進而影響政策制定的政策過程。它是一種檢視（viewing）社會及其問題的方式，進而影響政策，促使資源重分配，造成社會的變遷的動力。它本身具有價值取向（value-laden），既是過程亦是目的。產業公會的倡導能力，係指爲產業之集體利益代言、辯護，以影響政府

政策、法令及制度的制定或民眾的觀念，進而更符合產業發展與國家建設的目的。產業公會是非營利組織的一環，透過產業公會對議題的倡導，無形中增強公民參與的意識、內化其為公民責任感、學習良好公民行爲，並發揮自主自治的精神。

在產業公會影響政策倡導的途徑，學者 Berry 的分類最值得參考，他將政策倡導的途徑分爲聯合其他組織的「聯盟」(coalition) 行爲，以及產生政策影響效果的：訴諸法律(law)的「司法」行爲、揭露政府缺失的「困窘」(embarrassment) 策略、提供政府有利於己的「資訊」(information) 作爲以及運用「選區影響及壓力」(constituency influence & pressure) 等方式 (Berry,1977：254-272)。產業公會經由政策倡導的途徑以影響政府的決策，藉由表達對政策的建議、批判，進而影響政策的制定與執行，其具體的作爲：有出版刊物、座談會或研討會、公聽會、舉辦活動、提供資訊、民意調查、大眾傳媒、遊說等(江明修，1998：63-73)。相較於一般公益性團體，產業公會因具有法定的宗旨任務，因此在政策的倡導上須兼具「公共利益」及「特定產業發展目的」。

三、反饋能力

產業公會除了具有支撐能力與倡導能力之外，尚須具有與內外環境互動的

反饋能力，如此方能依據回饋刺激，重新整合會員不同的意見，提出較具共識的策略行爲。這是由於在參與影響產業政策制定的過程中，由於議題本身具有高度的複雜性與衝突性，造成政策網絡行動者的關心與涉入，無形中增加產業公會處理的困難度，嚴重時甚至會造成公會的失靈，此時產業公會如何運用策略以謀求政策參與者的支持與關心便非常重要，而策略的運用，便涉及產業公會反饋能力的體現。

一般而言，產業公會面對著會員回饋反應的需求具有三種能力，使得情報回饋得以順利地傳達到政府當局。這三種能力就是：1. 需求的表達能力：將會員的意見透過公會的反映管道，忠實地傳達到政府體系裡面。2. 需求的處理能力：將會員的反映意見先經過過濾與分類的過程，再依照事情的輕重緩急予以處理回答。3. 需求的減少能力：經過處理過程之後的需求，依照事情的輕重緩急，以及內容性質的差異，統一歸納整合為整合性的需求，再傳達到政府當局，這就是 D. Easton 所謂的「需求的綜合」(combination of demands) 或 Almond 所謂的「利益的凝結」(aggregation of interest)。

產業公會在政策執行的互動過程中的反饋能力，涉及自我調整 (self-regulation) 的過程，這其中產業公會能經由應用有關行爲後果的資料，以維繫內在的整合和對外交換，以控制其未來行爲。

產業公會在面對日漸棘手的產業性公共議題，必須經由內部組織或外部體

系的力量，整合行業的資源為其所用，透過反饋能力的策略運用，化阻力為助力，因應環境因素的變化隨時調整其立場，俾採取最有利的有效途徑，將產業公會的立場與業者的利益甚至是社會公義，整合成目標一致的政策共識，透過政策共識的凝聚與策略的運用，促使政府機關制定可行的產業政策與措施，以獲取業者的支持與政策目標的有效達成。

歸結上述所言，產業公會影響政策規劃與執行能力的強弱，可由其支撐政策的能力、議題倡導的能力以及產業組織體系回應外界的反饋能力來加以判斷。尤其在推動政府改造日益殷切的今日，產業政策的制定與執行，再再需要業者的配合，這其間產業公會便扮演樞紐的關鍵角色，產業公會經由其組織力量整合產業資源給予政府部門必要的支撐力量，並將其所遭遇的問題，經由倡導的過程轉化為政策議題，並排入政策議程（policy agenda）制定為可行的政策，而經由公會反饋的自我調整過程，使得政策的制定更貼近業者的立場與宏觀的角度，於是社會的內聚力更強，政策的推行更加順利，政府機關的基礎結構更加穩固，產業公會對政策執行的影響日漸加深，兩者之間的互賴關係自然更行穩固。

第三節 對政府職能之影響

如上所言，產業公會在提供公共服務的種類與途徑上日趨多元化，它扮演「價值的創新者」、「利益的整合者」、「議題的倡導者」以及「服務的提供者」等多重的角色（江明修、王俊元，2003：112-118）。公民社會中，政府職能受到產業公會的影響必然日益加深。

尤其自 1990 年以來，隨著公民意識的抬頭，各國民間團體蓬勃發展，積極地負擔起彌補「社會需求」與「政府供給」間落差的角色，「師法民間」成爲繼「師法企業」之後，成爲「政府改造」運動的重要訴求。如將產業公會與政府的關係，化約爲簡單的「衝突」與「合作」關係，將產業公會對政府的影響，經由「社會資本」、「社會行銷」、「公私協力」與「公私合產」等四個面向來觀察，將有助於吾人對兩者之間的互動與實務運作的瞭解。

一、社會資本

近年來，政府與民間團體的角色與定位出現微妙的變化，民間團體豐沛的社會資本（social capital），逐漸在政府的人力資本及市場的自然資本之外，成爲

支持社會穩定的重要力量。社會資本就其字面意義，「資本」係指一項資產（asset），若加上「社會」，就隱含藉由社群成員的身分而取的一項資產。所謂「社會資本」，本質上是一種「稟賦」（endowment），主要植基於團體成員之間的互信關係。在有效規範約束之下，成員彼此存有互惠的信念，因而有助於集體目標的達成（Francis Fukuyama 著，李婉蓉譯，2004：6-8）。豐沛的社會資本，有助於建構一個充滿活力的公民社會，增強公民參與的能力與意願，從而影響公民社會的形成與政策的推行。

正如布特南（R.D. Putnam）所言，一個積極參與的公民社會，若能與具備治理能力的政府機關形成相互依賴的制度性緊密連結，建立互賴的夥伴關係，彼此互信，相互合作，共同協商成就目標，將出現良性循環（virtuous circle）的現象（1993a：117）。申言之，公民社會往往藉由政府的創造性活動（creative action），來培育社會資本；而累積充沛的社會資本，將反過來提升國家的治理能力，提高公民社會對政策的承諾與行動的支持。他並進一步指出，「國家機關擁有充足的社會資本，將可克服公民追求私利的行為動機，解決集體行動的困境，進而提高民主治理的能力」（1993b：37）。社會資本是達成政策目標的重要資源以及重要工具（Inkeles, 2000：37）。社會資本的蓄積愈多，人民對政策的支持程度亦隨之愈增加（Montgomery, 2000：227）。

總而言之，充沛的社會資本，有助於凝聚共同的目標與共識，建立合諧感

通的處事方法，出自對團體與社會的責任，具有高度承諾感（commitment），社群之內存在普遍信任感，因此成員被充分的信任與授能，有助於公民社會的形成與成熟（Francis Fukuyama 著，李婉蓉譯，2004：34）。同樣的道理，社會資本對政府政策目標的達成也是相當重要，基於合作共榮的互惠理念，民間團體所累積的社會資本，將能被政策執行者所運用或配合，將使政策執行時，無論在政策的執行內容幅度、滿足標地人口的廣度以及政策達成預期結果與影響的程度，皆能獲得顯著的改善。

以外勞政策為例，外勞引進人數與分配的過程，政府必須與產業公會充分地溝通，並讓其參與政策的制定與執行，建立一個開放、平等、相互尊重及溝通平衡的對話機制，產業公會得到充分的信任與授能，透過其內部的民主參與過程，讓業者也能充分瞭解到整個作業流程是公開透明的，在整個政策公正、公平的甄選與分配過程中，充分博取人民的信任與信賴，以取得政策的合法性與正當性，在信任與互惠的過程中，使得民意與政策運作得到充分的契合，減少民怨的發生。而在經過彼此長期地接觸互動過程之後，政府與產業公會以及業者之間，形成一道更高的互信感，進而建立更多的合作機制，於是累積更多的社會資本，形成一個良性的政策循環。

二、社會行銷

傳統的行銷學是以經濟性的財貨或勞務為主，「社會行銷」是將行銷的觀念，應用於社會活動之上，其行銷的產品是「社會理念」，而非經濟性的產品（張重昭，1985：295）。「社會行銷」是由 P. Kotler 及 G. Zaltman（1971：5）所提出的概念，其原意是運用行銷技術來推動社會議題以及理念，認為社會行銷是「設計、執行、控制的方案，希望使目標團體接受社會的某些觀念、理想或措施」。

A. Andreasen(1995：3-5)進一步認為社會行銷是「有力的社會變遷途徑(powerful approach to social change)，為改善個人及社會福利，就特定標的群眾的自願性行為方案，運用商業行銷技術，予以分析、規劃、執行與評估；這項技術可應用於政府及非營利組織，來推廣公共政策或服務。」因此，社會行銷是將傳統的行銷技術，運用於社會理念的產品之上，透過社會大眾之力，來達成社會改善的目的，實踐社會「公平正義」與「公共利益」。一項社會理念的行銷，旨在喚起新意識的覺醒，促成認知的改變，如愛滋病的宣傳即是一例。社會理念的行銷，短期是在促成行動的改變，例如捐血活動的倡導；長期是在促成行為的改變，例如戒除嚼食檳榔的習慣；最後則在促成信念價值的改變，例如虎膽可以壯陽觀念的改變。

參與社會行銷的組織相當多元，其中非營利組織與政府組織是其大宗，不過近來營利組織參與此一領域的經營亦逐漸增多，例如壽險公司常舉辦慢跑以提倡國民健康等活動。不過，基本上，非營利組織基於其組織的特性與任務，在此

一領域中，以其彈性的組織與靈活的活動能力，最具有績效，這是由於其具有取私為公、去私存公的「非營利」及「公共服務」的特質所使然，由其來倡議公益，最能吸引社會大眾參與與共鳴。傳統由政府提供公共服務的角色，隨著社會變遷與需要，政府已逐漸將這具有社群、公民，以及公共利益等意涵的社會理念行銷，交由民間組織來推動。縱是非得由其親自來執行，顯而易見地，由於師法民間的創意與執行，無論在理念的設計、行銷的手法與策略，均有長足地進步。

以產業公會為例，例如政府在推動環保廢容器資源回收方面，汽水空瓶的回收工作，係交由台灣區汽水工業同業公會來執行，在環保理念的推動下，由業者與消費者共同努力將汽水空瓶回收，由初期的宣導配合期到法定的強制執行階段，產業公會在社會觀念的行銷與政策執行的貫徹，均扮演成敗的關鍵角色，而政府與產業公會攜手共創雙贏的合作模式，更是將環保理念與教育，落實於民眾的實際生活之上，共同塑造一項成功的環保理念行銷。

三、公私協力

所謂「公私協力」(public-private partnership)，是公民或第三部門參與公共服務的重要方式，其目的不但是將民間的「創業精神」及「成本效益分析」帶入政府的服務中，更重要的是邀請民間組織，在基於「公民參與」和共同承擔公共

責任的自覺下，和政府共同從事公共事務執行與公共建設工作（Waddock, 1984：45）。John W. Gardner（1990：107-109）特別強調這是「責任的網絡」（network of responsibility），而非「利害共同體」的相互背書（江明修，1999：153）。

在民主價值的牽引下，公私部門均認知到公共服務的提供，政府已非唯一主體，民眾高度的支持與協力合作的意願更加重要，因此必須透過協力合作的理念與做法，帶動公私部門組織文化與結構的變革，這其中網絡概念強調的是政府治理能力的重要性，而隨著政府權威的下降，民間組織自主能力的增強，國家機關治理已經朝向「多元中心途徑」（polycentric approach），換言之，政府只是眾多統治者之一，加上政府導航的功能與需求日趨式微，政府在公私協力的關係中只扮演協調者的角色。John Hailey（2000：319-320）認為影響公私協力成敗的關鍵特質在於：清晰的目的（clarity of purpose）、建立互敬及互信（mutual trust and respect）、評估所投入時間及資源（investment time and resources）、協商彼此的角色及責任（negotiation of roles and responsibilities），及合作計畫保持長期穩定的能力（long-term sustainability）。

受到英國布萊爾政府「三方協力」理念的影響，政府、企業及第三部門三方共同協力建構公民社會。政府從政策主導角色轉變成為接受者，政府為私部門提供可以獲利的架構，使政府員工成為公私協力中傳送公共服務的一員，在建立政策利害關係人（stakeholder）的社會體系中，政府被視為政策利害關係團體中

規模較大的組織，而政策利害關係人可為公私協力鋪路，政府的角色則在於確保資源的分配以符合人民的需求，因此不論政府、企業及第三部門均適合來傳送公共服務，政策的利害關係便成為治理的基礎，政府鼓勵各種具有彈性且促成三方均能獲利的合作關係，尤其以公益優先具有公共性特質且比政府作法更具彈性的第三部門介入協助更受歡迎（鄭勝分，2002：102-105）。

以產業公會為例，由政府、業者及公會共同出資成立的各產業公會財團法人研究發展中心，正是「公私協力」的典範，既有行業發展的主體性，亦能擺脫官僚體制箝制的專業性，更有三方協力相加相成的統合性，成為引導行業發展的重要策略性組織。

四、公私合產

「公私合產」產生的背景，是由於第二次大戰之後所建立的福利國家，在財政壓力之下，面臨強烈的批評，事實上，福利國家在 1980 年代開始顯現疲態，由於資源有限，再加上社會需求的持續增加，政府已呈現負荷過度的現象。在這種情形之下，政府只有開始向外尋求援助，而民間組織也因此開始承接越來越多原本為政府所生產的服務。合產模式的運用也就在此情況下越益受到重視，不但為政府吃緊的財政壓力帶來新契機，也為國家與社會資源的整合提供一個有效的

途徑。在邁入二十一世紀之後，政府所面臨的困境與問題將倍於往昔，政策的規劃、合法化與執行，以及資訊科技等所帶來的衝擊，再再顯示公私合產的現象將更加緊密。公私部門協力合產關係所探討的，並不是政府企業性的發揮，或是公部門如何與私部門共同結合做事而已，而是著重於新的社會經營價值觀以及架構的建立（吳英明，1996：1）。

就學理而言，公私合產（public-private coproduction）係指政府與民間部門共同進行公共財貨與勞務的生產與提供，並基於信任的基礎，在追求共同利益的目標下協力合作。合產的範圍，包括政府服務與公共財的提供（provision）、生產（production）及輸送（delivery）。進一步說，它是公私部門在平等互惠、共同參與及責任分攤的關係下，基於彼此的信任與團隊精神，相互合作及協力共同達成最佳的產出與服務，期以解決政府的財政壓力等問題，並提升民眾參與公共事務的機會（王俊元，2001：78）。因此，公私合產有助於公共服務範圍的擴大與效益的提升。而合產的興起，更重要的意義乃在於公民參與的精神，藉著合產的推行，一般公民以及民間組織可以有機會進入政策的決定與執行過程，參與公共服務的生產，與政府行政人員共同合作，這對於公民資格的提昇與公民參與的實踐，意義重大。周威廷（1996：73-79）認為公私合產具有下列功能：1.擴大公共服務範圍。2.提升公共服務效益。3.增進公部門回應能力。4.促進積極的公民身份。5.提供公共服務的創新模式。6.協助社群意識的建立。

至於公部門為何常選擇產業公會為合作的對象，主要是基於產業公會所具有的「非營利性」、「公共性」所產生的社會公信力，較能夠保障公共服務中的「公共利益」特性，以及該組織所擁有的「資源」、「彈性與效率」及「專業」等因素。而公私合產的型態，依據 Wolman 及 Leadbur 所提出的架構，區分為五種形式（引自王俊元，2001：79）：

- (一) **民營化形式**：政府將其部分業務委託私部門經營，一般稱之「委外經營」，例如工業總會接受經濟部工業局委託經營「工業發展博物館資料蒐集計畫」，進用中高齡失業人員 180 人，以問卷調查、電話調查及實地訪查方式進行各項產業之調查蒐集及整理工作，以做為未來成立實體博物館典藏之用。
- (二) **倡導促進式**：公部門藉由提供公共設施及員工教育訓練等方式促進發展。例如台北市政府為加強與工商企業界的聯繫與互動，與台北市商業會於青少年育樂中心合辦「市長與工商企業界有約」座談會，由市長與工商企業負責人針對市政問題直接面對面溝通。
- (三) **公私合夥式**：公私部門以合夥模式達成彼此互利，並相互簽定權利義務範圍，為共同目標而努力。這是公私合產最常運用之方式，例如工業總會接受國防部委託辦理國防人力移轉培訓工業管理班，並媒合國軍高級軍官於實習訓練後於其會員工廠就業。台灣區製衣公會接受外交部專案委託計

畫，代訓中南美洲友邦國家製衣人才培訓，亦是一例。

(四) **誘因輔導式**：公部門提供誘因，誘導私部門配合公共目標的達成，然而公私部門並不互享彼此的目標，私部門僅在追求利益的同時配合公共目標的達成。例如台灣區機器工業同業公會於 92 年 8 月 15 日及 21 日於台北、台中兩地舉辦「學術界開發機械領域新技術—新產品」產學計畫說明會，該計畫是由學術界教授與業者共同開發技術，並由國科會提供計畫經費補助，使機械工廠藉由產學合作，提升技術層級及國際競爭力，會中由教授提供數千件研究清冊供機械工廠參考，以做為廠商開發新技術及新產品的來源，會後針對會員有興趣合作之技術項目，安排教授們共同商談，以達到媒合與共同研發的目的。

(五) **法令管制式**：公部門採取規範與管制私部門的行為，使私部門行為與公共目標一致。例如台北市商業會為應國內外商務之需要，在委託職權範圍內簽發產地證明、發票證明及報價證明等商務證明文件，除可服務商界需要之外，亦可酌收手續費增加收益。

第四節 小結

產業公會的發展是奠基於健全的公民社會，因此本章首先對公民社會的各項特質：包括民主、共治、參與、協商等特點行分析。我們都知道公民社會的主體是公民，公民資格（citizenship）的取得，是公民確認其本身對於國家所處的地位所形成的一種個人與國家相互的權利與義務關係。公民社會的存在，主要是公民能夠體認公民資格的真義，進而與他人或整體社會產生共同體的意識。一旦整體社會成員存在命運共同體的關係，往往會產生超越自我利益為中心的想法，培養一種利他的公共精神，成就公共利益（張秀雄，1999：99-122）。

在公民社會中，產業公會是最重要的社會力量之一，經由公民參與管道的建立，協助民眾或會員參與公共事務，而政府亦可透過公會管道聆聽業者心聲，因此它具有鞏固公民社會力量，強化政府施政的雙層效果。產業公會作為公民社會的組成要素之一，其所展現具有民間、自主、自律、自治、公益、獨立等特性，可以承擔某些社會的管理責任，不但可以監督政府的作為，亦可制衡市場的放任，善盡為民服務的公共使命。

產業公會參與政策的治理能力，包括支撐的能力、倡導的能力、與反饋的能力。所謂支撐能力，是指產業公會能夠運用民間社會資源，對政府機關施政給予

支持協助的能力。倡導能力，則是指將所遭遇的問題（private trouble）轉化成公共議題（public issues）或社會議題（social issues）的能力。除此之外，產業公會尚具有與內外環境互動的反饋能力，如此方能依據所回饋的刺激，重新整合會員不同的意見，提出較具共識的策略行爲。產業公會影響政策規劃與執行能力的強弱，可由其支撐政策的能力、議題倡導的能力以及產業組織體系回應外界的反饋能力來加以判斷。尤其在推動政府改造日益殷切的今日，產業政策的制定與執行，再再需要業者的配合，這其間產業公會便扮演樞紐的關鍵角色，產業公會經由其組織力量整合產業資源給予政府部門必要的支撐力量，並將其所遭遇的問題，經由倡導的過程轉化為政策議題，並排入政策議程（policy agenda）中，制定為可行的政策，而經由公會回饋的自我調整過程，使得政策的制定更貼近業者的立場與宏觀的角度。由於社會的內聚力更強，政策的推行更加順利，政府機關的基礎結構更加穩固，產業公會對政策執行的影響日漸加深。於是，產業公會與政府機關兩者之間的互賴關係，越形穩定堅強。

由於產業公會在提供公共服務的種類與途徑上日趨多元化，它扮演了「價值的創新者」、「利益的整合者」、「議題的倡導者」以及「服務的提供者」等多重的功能角色。在公民社會中，政府的職能受到產業公會的影響日益加深。我們經由「社會資本」、「社會行銷」、「公私協力」與「公私合產」四個面向的觀察，發現產業公會與政府職能（governing capacity）在相互授能的影響下，均產生了實質

的變化，證明公、私部門正朝向整合的途徑發展，產業公會當掌握此一發展的契機，提升本身的職能與素質；而政府機關亦能體認此一潮流趨勢，加強授能、授權，以發生「合超效應」(synergistic effect)，引導治理結構產生無限的動能，俾有利於政策目標的達成。