


東海大學
行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班碩士論文

The seal of Tungshai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNGSHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The center contains a cross and the year '1955' at the bottom. The seal is rendered in a light gray, semi-transparent style.

同業公會接受政府委託業務之研究
—以臺中市政府為例

指導教授：蔡偉銑 博士

研究生：徐秀慧

中華民國 102 年 4 月

誌謝辭

回想剛進研究所一年級時，大女兒二歲多，小女兒仍在肚中，工作與課業兩頭兼顧，就算在作月子仍努力的交功課，對於這樣的生活一點都不覺得苦，反而覺得幸福及快樂。因為有眾人的支持及付出才能順利完成研究所的學業，感謝開明的父母及婆婆支持我挺著肚子帶著幼子也要去念書的任性想法，還有總是犧牲自己給予我最大實質及精神上鼓勵的二姊，以及我的保母饒玉梅女士，總是全家動員為我一路照顧幼子及襁褓中的嬰兒，讓我可以無後顧之憂的學習，還有不可不提的好友曉萍總是扮演我研究所生活上的救火隊，解決我人員調配不過來的突發狀況，當然也要感謝我可愛的兩個女兒容容及琳琳，一路健康的成長不需要為母的我多加擔憂，最後要感謝我的外子高文，扮演著我夢想的推手，沒有他就沒有在這裡寫謝辭的我。

最後要說....我在東海認識一群很棒的人，有很棒的老師及很棒的同學，在東海大學我完成一個很棒的夢想！謝謝蔡偉銑老師的細心協助及指導以及系上老師對我的教導與訓練，讓我成為更棒的人！再次感謝所有一路支持及協助我的大家！

徐秀慧 謹誌

2013年4月

摘要

有鑑於政府近年來大力推動政府組織再造，將政府業務委外列為重點工作之同時之際，作者試以「公私協力」之觀點在共同合作與分享資源的信任基礎下，期藉由同業公會辦理政府委辦業務之研究，以擴展同業公會功能。

本研究以臺中市政府委託各同業公會辦理業務為研究案例；案例之選擇乃因臺中市政府目前處於縣市合併之過渡期，市政繁雜度亦相對成長，其公共事務之辦理勢必投入更大的資源及人力，在面對公共事務大量成長及臺中市政府積極尋求委辦伙伴背景下，各同業公會如何有效的與臺中市政府建立合作之關係，並達成互利雙贏之結果，對此，本研究歸結出兩個研究問題：一、同業公會在辦理政府委託業務之協力關係中扮演什麼角色？兩者如何互動、協調？其互動模式有哪些？二、目前同業公會在接受及爭取政府委託業務時，面臨什麼樣的挫折與困境？將會如何影響目前的委辦協力模式？

藉由文獻分析與深度訪談法之研究方法，歸納出其研究結論為，以市容建設需要及公會所能提供之專業考量而展開之協力關係，對公部門而言，可不受限於既有人力物力，藉由民間之參與，進行更大可能性的施政，而同業公會更可因承接公部門之業務，而達到服務會員，為其會員開創利益的目的。另一方面，在訪談中由受訪者態度的落差，可知在臺中市政府與同業公會之間，尚存在溝通及認知上的落差，反應出彼此亟須調整目前協力關係模式。再者，臺中市政府基於市政施展之必要性，有關同業公會之業務量逐年提升，若要使兩造合作更加密切、更加發揮功效，公部門官僚心態之修正以及對專業之尊重，勢必需要提升，而同業公會在承接業務及案件時，其專業考量所給予公部門之信任度，以及面對廣大社會民眾之正面觀感，再再需要藉由其專業之信度及嚴謹度，方能通過考驗並進而使其及承包業務之質量雙向提升。

關鍵字:同業公會、非營利組織、公私協力

Abstract

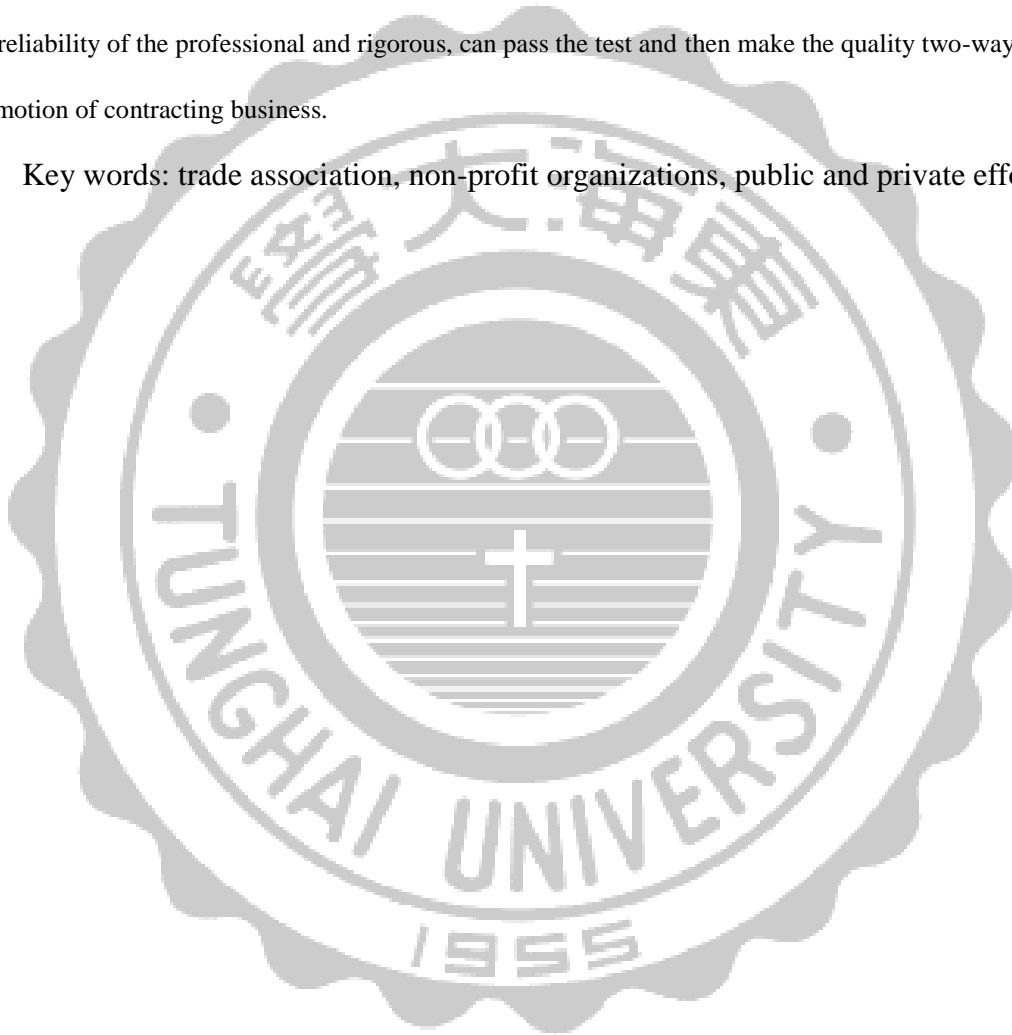
In light of the push in recent years, government reengineering government organization, the government business outsourcing as the key work at the same time. The author tries to In view of “public-private cooperation”, and under the trust foundation, work together and share resources. Expect to through the research of trade associations to deal with the government charter business, expanding the function of trade associations.

Take the Taichung city government commissioned by the board of trade for business as the research case. Case of the choice is Taichung City facing with counties merger transition, the municipal business more complex, and the investment of resources and manpower in public affairs will be more. Under the background of the public affairs growing and seek commissioned partners actively. How the board of trade to establish relations of cooperation with Taichung city government effectively, and achieve mutual benefit and win-win results? To find the answers, this study proposes two research questions: the first, what role the trade association would play in dealing with government commissioned business cooperative relationship? How the interaction and coordination? What are the interactive modes? Second, what kind of view of setbacks and difficulties, when trade association undergoing and strive for the government commission business? How will it affect the charter of the cooperative mode?

By research methods of literature analysis and in-depth interviews, summed up the research conclusion is: the cooperation relations expanding from the city construction building needs and professional consideration the guild can provide, let public sector won't restricted to existing resources. By private participation, governance can execute policy for further possibilities. For the trade association, it can service members for undertaking government commissioned business, and to the benefit of its members. On the other hand, the interviewees' attitude divide shows the gap of communication and cognition still exiting between Taichung city government

and trade association. It reflects the present cooperation pattern need to adjust. Furthermore, base on the requirement of government policy execution, the related association of business increase year by year. To make both sides cooperate more closely, more effectively. The public sector of bureaucratic attitude, and respect for professional need to correction and promote. When the trade association in undertaking business and cases, its professional considerations for public sector of the trust, and facing the vast social positive impressions of people. You need to through the reliability of the professional and rigorous, can pass the test and then make the quality two-way promotion of contracting business.

Key words: trade association, non-profit organizations, public and private efforts



目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 前言	1
第二節 研究背景	2
第三節 研究動機及目的	3
第四節 研究問題	4
第五節 研究限制	4
第六節 章節安排	5
第二章 文獻檢閱	7
第一節 基礎理論探討	7
第二節 同業公會與政府之互動理論	17
第三節 同業公會與非營利組織	25
第四節 同業公會的意義與功能	27
第三章 研究設計	37
第一節 研究工具	37
第二節 研究方法	37
第三節 研究程序	39
第四章 臺中市政府與同業公會深度訪談分析	41
第一節 案例分析	41
第二節 研究討論	63
第五章 研究成果與後續研究建議	67
第一節 研究成果	67
第二節 後續研究建議	72
第三節 研究限制	75
參考文獻	77

表目錄

表 2- 1：相關基礎理論及內容概要.....	8
表 4- 1：迄 2012 年 12 月臺中市政府委託同業公會業務項目一覽表.....	41
表 4- 2：訪談資料表.....	51

圖目錄

圖 3- 1：研究步驟及流程圖.....	40
圖 4- 1：承接臺中市政府業務公會比例圖.....	47
圖 4- 2：臺中市 1999 到 2009 年總人口數及淨遷入人口變化.....	48
圖 4- 3：臺中市民國 97-99 年各季之不動產價格表.....	48
圖 4- 4：臺中市政府委託業務相關法令頒布年份及法源依據比例圖.....	50
圖 4- 5：同業公會給與臺中市政府之協助及合作範圍.....	53

附錄

附錄 一：臺中市政府委託同業公會之法規沿革與規定.....	82
-------------------------------	----



第一章 緒論

第一節 前言

我國政府在 1972 與 1974 年，分別訂立工業團體法及商業團體法，該時期而論立法本質是藉由工商團體之管制鞏固政權，其法定地位即是作為中央民意代表選舉運作機關進而成為政黨輔選工具，其中重要公會理、監事事前多經過濾，以達到黨國部門控制社經組織之目的，在此威權時代背景下工商團體自治的地位及功能並未特別推展（王朝枝，2000：3）。

隨著時化的演變，我國的政治社會環境從初期威權鞏固，變遷至威權轉型，再變遷至民主轉型，在邁向民主鞏固過程中，同業公會與政府的關係開始有著本質上的劇烈變化，同業公會逐漸擺脫作為政府附庸的地位，雖仍有諸多法令規範及管制，但因掌握「蓬勃的社會力」與正當性，同業公會與政府已逐漸發展出較為平行的夥伴關係；同時也因「民主社會」、「公民參與」意識的崛起使得同業公會及相關之工商團體莫不以各自的利益向立法單位及政府部門互相競爭有限之資源，以達到組織之生存及產業之重視。同業公會不僅在資源獲取上與政府形成了密切的關係，同時它們也扮演著政府智庫的角色，針對所關心的議題及其從事的工作面上擔任新觀念提供者與議題倡導者，這也可以說明同業公會的發展為何會被解讀為「蓬勃的社會力」。（侯家駒，1985：19）

近年來，在政府公權力下放與同業公會正當性愈趨上升的因素下，政府由以往直接運用法令政策工具控制同業公會之運作，逐漸調整為以經濟性政策為工具，例如：業務委託、補助、方案合作等，將本身生產公共服務的職能移轉給同業公會，使得彼此之間的關係轉化，由原先垂直監督關係，逐步轉變為垂直合作甚至平行夥伴。

第二節 研究背景

相對於同業公會或工商團體近年來扮演協助政府的角色日益重要，探討之文獻卻鮮少，且有限之文獻多集中於 1990 年代，其中以政府委託研究報告及全國工業總會出版物居多，尤以強化工商團體其組織及功能為主要之研究方向（趙永茂，1989）；探究其原因，自 1990 年起政府開始意識到民間工商團體於社會發展中扮演著極重要的角色，此背景下全球正興起一股「民營化運動」，此一運用民間資源參與政府業務之世界性趨勢，我國亦相當重視，當時行政院孫前院長運璿即表示，希望由民間企業及工商團體多分擔國家經濟建設及政府行政業務，並由行政院訂頒「民間企業參與政府經濟事務推行要點」以為依據。（劉宗德、洪文玲、林明鏘，2000：103-104）而後行政院經濟革新委員會也曾研議通過「健全工商團體組織功能運作方案」。（行政院研究發展考核委員會，1999），在此期間商業團體法之修正公布亦引起各界對工商團體體制是否可肩負起時代使命與發揮經濟功能之關心，政府與工商團體紛紛召集學者專家，針對工商團體組織及其功能，從各個重要面向作研討及分析，並陸續發表多項研究報告。

但隨著 1990 年代結束，這股研究熱潮漸漸退去，多年來政府部門對於工商團體管理已無新的政策施行，政府部門對工商團體只維持法定規定之行政管理流程運作，在工商團體面對長久存在的問題，如團體分業太細、多數團體規模太小、經費與人力不足及功能薄弱等，導致多數同業公會氣若游絲、運作困難（侯家駒，1985：262-263）。對此，政府在種種政策考量下也束手無策，內政部曾於 2002 至 2003 年針對工業團體法及商業團體法召開數次修法研商會議，在此之前全國商業總會也於 2001 年接受內政部之委託進行研修商業團體法之研究，欲藉由修法強化商業團體功能、振興組織運作，然面對兩法修正案被內政部擱置後，多年來想從組織面來強化工商業團體功能，已是遙不可期之事（林秀娥，2009：4），故須從新的研究觀點著手重新看待同業公會運作之發展性及可行性。

有鑑於政府近年來大力推動政府組織再造，將政府業務委外列為重點工作之同時之際，作者試以「公私協力」之觀點在共同合作與分享資源的信任基礎下，希藉由同業公會辦理政府委辦業務之研究，以擴展同業公會功能。

第三節 研究動機及目的

政府業務委外雖已不是新的議題，但當前面對同業公會組織面調整緩不濟急之際，爭取及接受政府委外業務可能成為改善同業公會功能及體制之新課題及契機，本研究試以「公私協力」之觀點，藉以同業公會與政府委託關係較平等互惠之立場作此研究之探析，是以適度消弭政府視同業公會為利益團體角色之疑慮，並以政府協力伙伴之角色回應公民社會之發展。

本研究以臺中市政府委託各同業公會辦理業務為研究案例；案例之選擇乃因臺中市政府目前處於縣市合併之過渡期，新的臺中市政無論質與量改變的程度都將會相當大，不僅原有市政區域範圍擴大、政經財稅資源增多，市政繁雜度亦相對成長，其公共事務之辦理勢必投入更大的資源及人力，因應此項需求，2011年臺中市政府於人事處下成立『臺中市政府及所屬機關推動業務委託民間辦理專案小組』，並研擬「臺中市政府及所屬各機關學校推動業務委託民間辦理實施要點」以降低政府財政負擔，建立政府與民間夥伴關係，提昇行政服務品質（臺中市政府，2011）。在面對公共事務大量成長及臺中市政府積極尋求委辦伙伴背景下，各同業公會如何有效的與臺中市政府建立合作之關係，並達成互利雙贏之結果，進而達到組織功能之提升及財務之溢助，為現階段重要議題。

以往在同業公會之相關研究中，雖多有提及接受政府委辦業務對公會組織發展之重要性，但相關論述普遍篇幅較小或無深入主題之探討，顯見同業公會承接政府委辦業務仍處於成長階段，尚有許多問題須克服及檢討，本研究期藉由探究臺中市委託各同業公會辦理業務之現況，針對以下預達之研究目的分別進行討論與思考，以提出適當之建議。

- 一、藉文獻探討同業公會之內涵及其職能發展，運用政府互動關係相關理論及模式，從而分析政府部門與同業公會之委辦模式。
- 二、同業公會如何與政府建立良好的委辦關係，在實務上有何較佳的參與(運作)模式可資採行。
- 三、研擬促進政府與同業公會委辦合作之具體政策建議。

第四節 研究問題

綜合上述研究目的，歸結本研究之研究問題：

- 一、同業公會在辦理政府委託業務之協力關係中扮演什麼角色？兩者如何互動、協調？其互動模式有哪些？
- 二、目前同業公會在接受及爭取政府委託業務時，面臨什麼樣的挫折與困境？將會如何影響目前的委辦協力模式？

第五節 研究限制

本研究肇基於研究動機，立足於研究背景，並聚焦於研究目的，進而設計研究方法，期對同業公會此類第三部門與政府公部門之合作實務進行梳理，唯於研究開展後，經研究者自行評估，本研究之研究限制有二，析論於下：

本研究以深度訪談法，期藉由當事人及經辦人之實務經驗，了解臺中市政府委辦同業公會之第一手資料，唯受研究者本身之人力及所熟識之人際範圍限制，受訪對象以目前正在承辦某一相關事務之人員為主，換句話說，經由受訪所得的第一手資料，是為「當下」；另受限於受訪者本身的專長及實務經驗，並未能夠涵蓋所有相關業務。同時受訪者本身之開放程度，對於真實狀況之坦露，以及保留程度，亦均造成第一手資料取得之困難，因此本研究於第一手資料之取得，是有其對象及時間之侷限性的，此為研究限制一。

限制二為，同業公會之運作，按台灣之特殊政治環境變異，由戒嚴時期至解嚴迄今的開放，同業公會本身亦在變異之中，加上臺中市政府本身之運作及編制，亦隨時間空間有所變動，藉此可以了解，本研究之兩造：臺中市政府、臺中市同業公會，有如一變異之有機體，而非一般固定組織，此涉及台灣現代政治、社會史以及第三部門之演變，本研究受限於研究者個人所學，恐僅能提供政府與同業公會合作之部份縮影，無法推論至其他性質同業公會與公部門的互動情形限制，唯拋磚引玉，希透過個別之研究，鼓勵學界更多的投入，並讓政府與民間團體間

之跨域合作，能更順利的展開。

第六節 章節安排

本研究之章節，安排如下：

第一章說明個人為何從事此目的之研究動機及研究背景，並藉由研究目的，進行研究問題之梳理及釐清。

第二章則主要在探討有關政府治理理論之研究，包括治理的基礎理論、同業公會與政府之互動理論；此外另有由跨域治理理論所衍生出政府與民間團體間之合作關係，包括同業公會之組織內涵/意義/特質、同業公會在企業與政府之間的職能、同業公會與非營利組織之間的關係/同質性，以及同業公會之任務/角色功能。

第三章則為「研究設計」，包含「研究方法」、「研究流程」與「實證資料蒐集過程」，說明本研究蒐集資料之方法以及訪談提綱編製情形。依研究目的，研究方法決定採：文獻分析法、深度訪談法、個案研究法三種方法同時進行，並規劃研究程序，以切實掌握整個研究的進行及方向。

第四章則由研究方法所得到之資料，整理歸納出研究結果，以了解臺中市政府與同業公會間的合作模式，依研究結果進行相關討論，並與前人之相關研究進行對照、比較，以達到研究目的。

接下來進入本研究之最後一章，亦即結論部份，研究者按研究結果，提出個人之研究心得，並就相關政策，提出具體改進建議。



第二章 文獻檢閱

當代民主社會面對社會議題的複雜性，公部門早已從由上到下的管理身份及角色，轉變為為民服務的機器，面對多元化的民眾服務需求，加上公部門本身行政效率提升，公權力下放，與民間發展出一種夥伴關係，接納民間資源參與公部門的運作之中，已成為目前政府的主流趨勢。

以同業公會而言，其組織特色有三：深具專業、來自民間、身份半官方又半民間；是以如能善用同業公會此一已然存在之組織，將本身生產公共服務的職能移轉給同業公會而成為夥伴關係，不僅行政效率提升，同業公會亦將因承接業務而成為公部門與業者之間的主要溝通管道。

本章由同業公會於台灣本身之發展歷史、組織特色乃至政府治理之相關理論，進行文獻梳理，以建立本文獻之理論基礎。

第一節 基礎理論探討

同業公會除了是一種中介組織，其屬性也趨近於第三部門的非營利組織。因此，本文以非營利組織或第三部門為研究基礎理論，這些理論宏觀揭示非營利組織或第三部門特性，也為同業公會具體研究提供了基礎。

第三部門或非營利組織基礎理論呈現多元化特徵，吾人將其彙整並一一分析論述，藉此表述同業公會於公民社會之重要職能及公共治理中之核心價值，期能為本文提供有力之支持論點，所列理論如下：公民社會理論、統合主義、市場失靈與政府失靈、合約失靈理論、治理理論、交易成本理論、社會資本理論、善治理論、自治理論。以上多元理論分別從二個方向研究提供了理論基礎：一、論述同業公會存在之必要性。二、同業公會具體之運作過程。如表 2-1 所示：

表 2- 1：相關基礎理論及內容概要

論述內容	理論
同業公會存在之必要性	公民社會理論 統合主義 市場失靈與政府失靈 合約失靈理論 治理理論 交易成本理論 社會資本理論
同業公會之具體運作	善治理論 自治理論 跨域治理理論

資料來源：作者整理。

一、公民社會 (Civil Society)

公民社會 (Civil Society)，也稱為『市民社會』、『民間社會』，英國學者 Gordon White 所提出之定義較有代表性，他指出，“公民社會是國家和家庭之間的一個仲介性的社團領域，這一領域由同國家相分離的組織所佔據，這些組織在同國家的關係上，享有自主權並由社會成員自願結合而形成，以保護或增進他們的利益或價值”。本文再藉由學者俞可平（2006）對公民社會之論述作一延伸，公民社會是指國家或政府部門，以及市場或企業部門之間的所有民間組織與民間互動關係的總合；俞可平（2006：2-5）認為公民社會是官方政治領域與市場經濟領域之間的所有民間組織與民間互動關係的總合，亦是官方政治領域與市場經濟領域之間的民間公共領域，而這些關係使作為公民社會主體的民間組織具有以下特點：

(一)非官方性：

這些組織是以民間的形式出現的，不代表政府或國家的立場。

(二)非營利性：

不把獲取利潤當作生存的主要目的，而通常把提供公益和公共服務當作其主要目標。

(三)相對獨立性：

擁有自己的組織機制、管理機制和獨立的經濟來源，無論在政治、管理還是在財政上，它們都在相當程度上獨立於政府之外。

(四)自願性：

參與公民社會組織的成員都不是強迫的，而完全是自願的。

這些特點也決定了公民社會組織必須堅持自立、自主、多元、寬容、合作、互惠、公開、信任、參與、民主、法治的基本價值。公民社會組織發展壯大後，在社會管理中的作用也日益重要，亦可獨自承擔起社會的某些管理職能，或是與政府機構尋求合作，共同行使某些社會管理職能，同業公會正是這麼一種公民社會組織。

同時同業公會在公民社會中有著很大的啟動作用，可作為政府和企業之間橋樑和紐帶的作用，亦可幫助政府制訂方針政策，同時還可以將群眾的意見和建議回饋給政府，反映訴求。其次同業公會承擔了一部分政府轉移出來的事務性管理職能，維護會員企業權益，促進公平競爭，加強產業自律，促進了市場經濟發展及政府轉變職能之作用。再者同業公會發揮了服務功能；服務於企業、服務於政府、服務於社會公益事業，在行業自律、規範市場等方面發揮了很大的作用。另一方面同業公會是社會主義市場經濟活動中的一個重要仲介組織，具協調市場主體利益、提高市場配置效率的功能。最後為發揮緩衝和協調的作用，以理性合法的形式表達自己的利益要求，加強社會協調，解決利益糾紛，化解社會矛盾。藉由有序之參與，促進民主管理、民主監督和民主自治，充分發揮公民社會參與的積極性、主動性和創造性，促進社會的和諧與穩定，充份擔任潤滑劑之角色。

二、統合主義 (Corporatism)

Philippe Schmitter (1979)將「統合主義」界定為國家和社會功能組織間制度化的互動機制：

「這個利益代表系統由一些組織化的功能單位構成，它們被組合進一個有明確責任的、數量限定非競爭性的、有層級秩序的、功能分化的結構安排之中。它得到國家的認可，並被授權給予領域內的絕對代表地位。它們在需求表達、領袖選擇、組織支援等方面受到國家的相對控制。」(Schmitter, 1979: 9-13；轉引自丁仁芳 1992：34-42)

故可見，統合主義架構下的公民社會是獨立於國家和私人機構的第三領域，是社會和公共權威參與合作的仲介組織。

反觀我國同業公會之組織性質，在現行的工、商業團體法及相關法令，皆有「一業一會」、「業必歸會」之規定，業者必須「強制入會」，低階公會必須加入高階公會之規範，確實執行「會必歸會」之政策（侯家駒，1972：218）。此外，政府對各級工商團體之創設和監督亦有明確之規定，縣市工商業團體之主管為縣市政府，全國性工商業團體之主管機關為內政部社會司，除了行政「主管機關」外，各級工商業團體仍須受到「同級目的事業主管機關」之監督指導。以如此之規定及原則而論，我國同業公會與政府之間關係屬「統合主義」之規範體制，因而吾人傾向以學者丁仁方（1999：5）所定義之「統合主義」，視同業公會與政府關係為國家與社會關係的一種結構或體系，其特性為主要的社會團體或社會利益被整合進入政府體系，通常立基於壟斷性的基礎或者在國家指導、保護及控制下，以達到調合之國家發展。

我國同業公會雖於統合主義之管制下受國家法令之規範，並在授予壟斷性法律之地位下擔任業界與政府協商之角色，然政府與同業公會之間互動較傾向於「夥伴」關係，亦即政府將民間的資源競逐之爭議，以一種組織化授權方式，經由制度化之協商，以化解團體間衝突或創造妥協空間（王朝枝，2000：6）。

三、市場失靈與政府失靈 (Market and Government failure theory)

市場失靈使得市場信息失靈，公共產品不足，市場盲目而雜亂，產生外部性；政府調節機制缺乏而導致政府行政效率低落與政策失靈等問題，故這些都將是同業公會產生的原因，同時也是影響同業公會性質的重要因素。

由於同業公會具有獨立性、自治性、公共權力性、全體性、所以同業公會相對於政府失靈及市場失靈，可發揮之有效作為如下：

因為市場主體會存在損人利己之行為，固在提供維護市場秩序的公共服務方面，市場機制是失靈的，因此同業公會於章程、法規及會員間之不成文之默契將約束會員行為，降低不確定性，可避免只顧及短期利益的機會主義行為，市場秩序因而得到維護。

政府獲得資訊的成本遠遠高於同業公會。因為政府與企業並無直接聯繫，不能及時準確地把握企業擾亂市場秩序的實際情況，因此政府為此進行調查將帶來更高的交易成本；而同業公會是由產業內企業組成，各成員為了維護自身利益彼此監督，對行業市場秩序時時關注，在得到政府授權進行“自治”的前提下，能高效率、低成本地進行“自律”。

四、契約失靈理論 (Contract failure theory)

Henry Hansmann (1987: 27-42；轉引自鄭勝分 2007：66)所提出的契約失靈理論 (contract failure theory) 認為，在交易雙方之間存在著資訊不對稱的情況時，買方無法檢驗商品的品質，因此賣方可能會提供劣質的服務或產品，此時如果由非營利組織扮演賣方的角色，所具有的「不分配限制」特質將可適度防止其濫用優勢資訊，欺壓買方。

反觀同業公會的“非盈利性”（不分配性）的特徵使得它們能夠成為降低監督成本的一種替代性制度安排。故企業發生危機時，同業公會可以通過協調會員與企業、會員企業與顧客、會員企業與各公共部門之間的關係，整合資源，快速反應，幫助危機企業化“危機”為“商機”。

五、治理理論 (Governance theory)

英國學者 Gerfried Stocker (1998:19-26；轉引自詹中原 2008：2) 對治理的概念作了一番梳理，彙整出五種主要的觀點：

(一)「治理」意味著一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者。政府不是唯一的權力主體，各種公共的和私人的機構也是一定層面上社會事務的權力主體。

(二)「治理」意味著在為社會和經濟問題尋找解答的過程中，存在界線和責任方面的模糊之點。它表明在現代社會，國家正在把原先由它獨自承擔的責任轉移給「公民社會」，即各種私人部門和公民自願性團體，後者正在承擔越來越多原先由國家承擔的責任。這樣，國家與社會之間、公共部門與私人部門之間的界線和責任變得日益模糊。

(三)治理理論明確肯定，涉及集體行為的各個社會公共機構之間存在權力依賴。

(四)治理指行為者網絡的自主自治。

(五)治理的權力，不在於政府下命令或運用權威。政府可以動用新的工具和技術來控制和指引，而非一味依賴權威或命令。

從同業公會所體現之職能如行業標準的制定、行業糾紛的調解和專業人員的培訓等，使我同業公會在某種意義上成為社會、經濟事務的權力主體，承擔起越來越多的社會責任。同業公會在履行這些職能時，也取得了相關企業的信任和認可，樹立其同業內外相關的權威，以至於在政府決策和執行的時候也須徵求同業公會的意見及配合與幫助，這樣就使得政府與同業公會之間在一定程度上形成了一種相互依賴的關係，這種狀況正在改變政府現有的管理機制和管理方式，重新定位政府的管理功能，調整政府與社會的關係，建立政府與企業、公民組織之間的協力合作伙伴關係，從而提升政府管理公共事務的能力。

六、交易成本理論 (Transaction cost theory)

Ronald H. Coase (1937: 386-405；轉引自吳宗憲 2010：109-110) 所提出之交易成本理論，認為任何產品或服務的生產與提供，必須先衡量其交易成本，並評

估由公部門提供所創造的效益是否高於私部門，再決定是以公權力來主導產品或服務的生產與分配，抑或由市場的自由競爭來提供。

同業公會和企業一樣，都是由市場交易主體為減少交易成本而達成的契約安排，只不過同業公會提供的產品更接近集體產品。通過同業公會內部的監督、管理的成本代替企業間經常出現的談判、結約的交易成本。同業公會所具有的協調功能，即為經濟學者所言之「集體行動」，主要包括政策遊說活動和價格協調（陳郁譯，1995：9-14），以及同業會員的服務功能都顯示出同業公會所具有的交易成本優勢。同業公會的交易成本理論貼切的解釋了同業公會的功能和性質。

七、社會資本理論 (Social capital theory)

社會資本的內涵概念包含人民會透過各種志願團體與社區，發揮自我組織的能力，無須事事依賴政府，人民可以從互動中，自發地培養合作與協調的默契（江明修，2002：5-6）

同業公會在社會及經濟發展過程中發揮著組織協調的作用，它們根據國家所付予之法律和公會章程規定，協調和約束會員的個體行為，避免無序和惡性競爭，提升了社會資本的存量，其次各會員通過正式的組織參與，可以結識更多的合作夥伴，擴展自身的社會關係網路，另一方面各會員通過豐富的社會組織關係網路，增加彼此間的互惠互信，降低資訊不對稱，促進彼此間的協調合作，控制違規、違約行為，減少交易費用，促進社會與經濟的整體協調發展。

對此，政府和社會應大力提倡和扶持同業公會的建設和發展，將相關的社會服務職能轉移給它們承擔，且不直接干預其內部運作，亦落實社會監督機制的建設。

八、自治理論 (Self-governance theory)

謝登旺（2001:139）指出盧梭所建立的「社會契約論」係用以闡釋國家的產生以及國家與人民之間關係之理論，本文認為仍能藉由盧梭「社會契約論」分析同業公會自治權的來源及性質，以取得更合理之解釋。在自由市場經濟體制中，隨著社會關係的日益複雜化，政府在提供社會公共服務時會出現失靈，人民從而產生新的社會契約規範社會秩序，此新的契約基礎上的共同體，即是各種自治性

組織，同業公會便為其一之組織。同業會員之間為了防止不正當競爭及相互損害的行為，同時有效抵制國家權力的不當干預，同業公會會員就必須聯合起來，以集體的力量解決這些問題，從而謀求共同發展，此種聯合行為就是通過所有成員的一致契約所達成。

同業公會自治權應當包括對外代表權、資訊發佈權等服務性權力。對外代表權要求同業公會在政府和市場間充分發揮橋樑和紐帶作用，並在調查研究的基礎上，積極向政府及其相關部門反映產業及會員訴求，提出產業發展和立法等積極建議，並參與相關法規及產業政策的研究、制定。資訊發佈權主要指同業公會可利用其專業優勢蒐集、整理產業資訊，進行市場預測和參與產業規劃，為產業整體的發展前景提供預測等。

其次，同業公會自治權還包括了自治規範的制定、會員糾紛的調解等管理性權力。自治規範主要包括公會章程、會員行為規範等。同業公會自治規範在程序上需要經過全體會員大會的通過並不得違反國家強制性之法律，同業公會自治規範在執行機制上主要依據會員自覺遵守，在會員違反時同業公會可依據自治規範對違反之行為進行適當裁決，此外，會員間發生糾紛時，同業公會可以依據行業自治規範進行調解。近年來，非訴訟糾紛解決方式逐漸興起，包括同業公會在內的大量的社會組織介入到糾紛解決的過程中，並且在其中扮演著越來越重要的角色。這種司法權社會化的趨勢將使得同業公會自治權社會管理屬性大為增強。因為，同業公會自治權既沒有國家權力的侵略性，也沒有私權的分散性，而是一種具有公益性和公信力，社會公眾自覺服從的權力。

九、善治理論 (Good governance theory)

俞可平（2004：11）在《治理與善治》一書引論中指出：

善治實際上是國家的權力向社會的回歸，善治的過程就是一個還政於民的過程。善治表示國家與社會或者說政府與公民之間的良好合作，從全社會的範圍看，善治離不開政府，但更離不開公民。... 沒有公民的積極參與和合作，至多只有善政，而不會有善治。所以善治的基礎與其說是在政府或國家，還不如說是在公民或民間社會。從這個意義上說，公民社會是善治的現實基礎，沒有一個健全和發達的公民社會，就不可能有真正的善治。

善治就是使公共利益最大化的社會管理過程。善治的基本特徵，就在於它是政府與公民對公共生活的合作管理，是國家與公民社會的一種新型關係，政府切實轉變自身職能是實現善治的關鍵。各級政府部門逐漸主動改變自身定位，把為公眾服務作為基本原則，加大對公共服務的提供能量，並從行政配置資源中退位、還職能於市場機制，且從具體的社會經濟事務活動中退位、還職能於民間組織與同業公會等，明確政府與社會之間的邊界，使政府、社會充分明確各自工作範圍和責任，相互尊重各自權利，實現良好的合作。廣泛的公民參與是走向善治之途徑。公民參與以發達的公民社會為基礎，同業公會的發展正是善治下必然之產物。

十、跨域治理理論(Across boundary governance theory)

(一)跨域治理理論之形成：

較能說明同業公會與政府之協力關係的，莫過於跨域治理理論。跨域治理是2000年代以來，公共行政或公共管理的新趨勢。它所指是政府再結構化的過程與狀態。它強調兩個以上的部門包括：公部門、私部門、非營利部門的領域概念，或是行政院內部會之間的組織概念等地區或組織，因為彼此某些功能重疊、業務雷同，而發生事務性質不明、權責難分、或無人管理的現象，可經由公私協力、合夥、甚至成立新組織，試圖解決共同面對的問題。(魯俊孟、曾建元、李長晏，2005)

而此新型態的治理模式，所欲揭示的關鍵邏輯，則是在於建立一套更符合各種多元需求的因應體系，以追求實質善治(good governance)的目標。治理研究有必要在模式(model)之設計與選擇上，作一相對應的整合。對此，跨治理領域議題類型中的特殊協力關係，即成為現今行政學界落實善治的重要途徑，相關研究係指針對兩個或兩個以上的不同行政部門、區域或自治團體，因彼此間的業務與功能的疆界相接重疊而逐漸模糊，從而導致權責不分、無人管理與跨部門問題發生，此時必須藉由公部門、私部門以及第三部門的結合，透過協力與契約關係等聯合方式，以解決跨越單一行政區域的公共問題(李長晏、詹立煒，2004)。

不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊之處

而逐漸模糊導致權責不明、無人管理與跨部門 (cross-cutting) 問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織結合，透過協力(collaboration)、社會參與 (community involvement)、公私合夥 (public-private partnership) 或契約 (contract) 等聯合方式，以解決難以處理的問題，此即跨域治理理論之濫觴。

在相關的政府委託研究報告中提及非營利組織在參與我國地方政府跨域治理的所發揮的角色作用中與同業公會所能發揮之相同角色 功能如下：(李長晏，2013：234-235)

- 1.非營利組織在「提供專業諮詢」以及「聯結溝通特定社群」方面的優勢。
- 2.非營利組織能「動員大量人力」，比政府「更有彈性和反應力」，在「資源運用上更有效率」。
3. 非營利組織的「執行力」優勢，以及提升資源運用效率的成效。然而，受委託參與執行的非營利組織，也必須有相當程度的「社會信譽」和「專業能力」。
- 5.非營利組織在「議題倡導」方面的能力，以及就特定議題「匯集和凝聚各界意見」的優勢。
6. 非營利組織應扮演跨域合作的「對話平台」，以及「發揮協調功能整合各方意見」。
8. 非營利組織的「專業能力」，適合協助政府進行證照制度訂定以及部分監督查核事務，另外，「議題創新能力」有助於擴大目前相對有限的跨域議題種類。
9. 非營利組織參與地方跨域治理之角色效益，包含扮演平台的「協調中介」角色，整合多個政府單位的運作，減緩政治競爭與對立，提供多元意見和專業建議，監督跨域事務運作，提高議題受矚目程度，同時提升跨域治理的程序正當性。另外，非營利組織參與跨域治理之角色，包含協助「設計認證機制」與「執行監督」。

公私協力已是現今世界的趨勢，若公部門能適度的讓民間參與，將能夠使公部門達成更高之成效。由於公部門在專業能力的侷限，透過同業公會之參與來提供專業和資源，能讓公部門有更完整的計劃及過程，如此也能提升公部門的執行

品質。此外，公部門在執行政策時受到很多束縛，例如像法律上的限制、預算和資源使用上的限制等等，皆會使公部門綁手綁腳，無法像民間組織那麼的有彈性，因此同業公會的參與能讓政府在執行上更彈性化。最後，透過委託可以讓公部門跟私部門互相學習及成長，透過這樣的互相學習及成長，可以更增進彼此的專業能力及監督能力。(李長晏，2013：176)

第二節 同業公會與政府之互動理論

同業公會的出現是公民社會之必然性產物，它的發展與完善涉及政府職能轉換、公共治理發展及政府與企業關係化之協調。同業公會與政府在協力之觀點上政府應該扮演如何的角色？同業公會在接受政府委辦業務時，該如何發揮作用？本研究認為理應先探討同業公會與政府之間的關係，促使兩者良性互動，不僅是當前推動同業公會不斷發展之首要問題，甚至會直接影響到台灣今後政治經濟的發展形態。以下為同業公會與政府關係的理論分析。

一、同業公會與政府的關係類型

同業公會與非營利組織在於政府之互動中有許多相同之處，政府與非營利組織（同業公會）存在某種程度緊張關係，但也有相互補充及合作之時，二者之間的關係是相互影響且制衡的。一方面政府透過法令、管制、監督、來規範非營利組織（同業公會），此外；也政府也會透過業務委託、財務補助、租稅減免等途徑支持非營利組織（同業公會）的發展和活動（侯家駒，1972：264）。另一方面，政府依賴非營利組織（同業公會）代替其提供服務，或與之合作輸送服務，而政府讓非營利組織（同業公會）有更多的參與空間和途徑，也增加了政府本身的合法性地位。（陳政智，2009：182），本研究仍藉以非營利組織之各項關係模式對應說明同業公會與政府之關係。

首先以策略性利益觀點而言 Adil Najam (2000) 所提出之「4C's」模式，常為國內學者所引用，並以手段及目標兩種面向作為分析，藉以說明非營利組織與公部門間的四種互動方式，如下之論述：(轉引自劉兆隆，2009：12-18)

(一)合作 (Cooperation) 模式：

係指政府的政策目標與非營利組織的使命目的相合，且偏好採取的行動手段亦雷同，在基於互惠平等的地位，非營利組織與公部門共創公益事業，但實際上，多為非營利組織秉政府之命執行公共政策。我國多數非營利組織與公部門互動實屬於此模式。

(二)互補 (Complementarity) 模式：

係指政府與非營利組織雖有共同的價值目標，但所認定合適的政策工具或手段方法有所不同，兩者可謂因利益之結合形式之一。由於公部門的本質上的「弱勢」(weaknesses)與「威脅」(threat)，政府必須運用私部門的「優勢」(strengths)與未來潛在「機會」(opportunities)，以私部門的資源進行公共服務輸送或是公共政策執行。

(三)吸納 (Co-optation) 模式：

係指政府與非營利組織的行動目標不同、選擇的手段或資源來源方面一致，屬因利益之結合的另一種形式，政府藉共辦活動分享資源，非營利組織則希望透過參與建立聯繫網絡，以待影響政府政策。

(四)衝突 (Confrontation) 模式：

係指當非營利組織與政府對政策目標認知差距過大時，缺乏合作空間之狀況。此種情形往往是非營利組織所發動之策略性作為，特別是政府雖有相關立法，但執行上顯得無力，而以推動該政策為己任的非營利組織，會以較強烈的姿態要求政府面對問題貫徹始終。又有時政府對某些公共問題採取無作為的態度時，關注該議題的非營利組織就可能選擇以較激烈的方式，藉以吸引媒體、公眾之注意，迫使政府有關單位須有所作為。

其中合作模式為非營利組織及同業公會與政府互動關係中所欲謀求之方式，也反應本研究欲探尋之互動模式，對此再加延伸論述，Lundin Martin (2007)指出，與公部門之合作經常是為了克服資源不足的難題，尤其是兩個組織間的相互依賴有助於合作的進行與維持，因此可說合作是資源依賴之結果。許文傑也提出非營利組織與政府因各自掌握若干資源，因而形成相互依賴關係，政府掌握的資源為對非營利組織實質性的經費挹注、核准組織的設立或活動的許可權、政治支持與

存在正當性之認可、進入非立法的政策過程；非營利組織所具有之資源為其具備獨特科技研發能力、高科技人才延攬、服務供應與傳送、資訊、專業技能、政治支持與正當性提供等（許文傑，2009：69-70），而同業公會正如上述所言積極發揮專業支援之功能角色，透過與政府之合作加強政府職能之提升，也為自身產業創造利益及政策位置之增進。

再者，吳宗憲（2008：14-15）從經濟理論角度引述 Dennis Young (1999, 2000) 的論點，提出以下「補充性」(supplementary)、「互補性」(complementary)、「抗衡性」(adversarial)等三種社會組織與政府互動的模式：

(一)補充性模式：

於此補充性模型中，非營利組織被認為「政府失靈」時可滿足政府所無法提供的公共財，此外，政府必須考量政策的效率及服務齊一性，故無法滿足不同人之需求，此時非營利組織可以透過競爭的機制來補充這個缺口，使公民可透過非營利組織尋求需求之滿足。

(二)互補性模式：

於互補性模式中，非營利組織被視為政府的夥伴，透過政府的經費資助，協助政府執行公共財貨之遞送。此模式經濟理論基礎有二，一為「搭便車」行為，由於公共財具外部效應，在個人私利動機下會有提供不足之狀況，此一問題往往導致「市場失靈」，使市場無法達到效率，因此須對非營利組織挹注經費，藉由非營利組織提供並維護公共利益。另一觀點為「交易成本」，相較於公部門，由於非營利組織更具彈性，因此協助政府時可節省更多經費，亦可減少政府監督及談判成本，可更有效率達成政府委託業務之目標。

(三)抗衡性模式：

於抗衡性模式中，非營利組織督促政府在公共政策上之改革，藉以達成公共之目標，政府相對也會透過法規的訂定去影響非營利組織行為，使其運作於正軌並真實擔負公共使命，因此互動過程中可能產生抗衡之關係。

許文傑（2009：69）引述 Keith Snavelly 與 Uday Desai (2000) 針對與地方政府之互動關係論點，其指出地方政府與非營利組織對地方發展均扮演相當重要的

角色，他們提出一個概念架構，分別從經濟、政策、政治三個功能的範疇探討二者間之互動關係。於經濟功能上，地方政府提供基礎公共設施及市場管制機制；非營利組織則是協助提供公共服務與產品，並創造工作機會。於政策功能上，地方政府開闢政府之外的參與管道，讓政府與民間組織共同規劃政策方案；在政策執行面則委託、補助非營利組織以提供專業的公共服務。於政治功能上，一方面個人或團體可以透過意見表達與自主行動，使得政府與非營利組織間共同建構公民社會中的社會資本；但另一方面，非營利組織也會基於社會價值或理想提出挑戰地方政府的主張，故非營利組織與地方政府之間有時是合作的，有時則是對抗的關係。

綜合上述，藉由政府與非營利組織之間之互動關係理論可驗證，政府是同業公會存在與發展的重要基礎，處理好同業公會與政府的關係是確保同業公會職能建設的關鍵因素之一，作者將其理論對照並運用於同業公會與政府之關係上可彙整劃分為以下四種關係類型：

(一)政府與同業公會的授權合作關係：

政府是一個以強制力為後盾處理公共事務的權力組織，但非擁有對等之權威及權力來掌控社會所需之資源。同業公會與政府的“授權合作”關係，強調政府為公共事務職能的執掌者，由於政府自身無法也無力全面處理公共事務，因此，政府主動把一部分經濟管理權，尤其是專業性和技術性的職能授權給同業公會行使，使自身職能以微觀的管理層面退出，逐漸轉為宏觀調控。同業公會作為政府的合作伙伴，積極支持政府對公共事務的管理，協助政府發揮調控職能，並利用自身優勢加強對產業的管理和規範。同業公會通過對產業調查、發布產業訊息、制定產業發展規劃，為政府提供基礎可靠之管理數據。

(二)同業公會與政府的助手關係：

同業公會與政府之間是助手關係，幫助政府制定執行相關的產業政策，配合政府執行，擔任輔助和助手的作用。由於政府掌握著諸多管理權，配置各種資源，因此，在管理公共事務時，居於主導和控制的地位，同業公會扮演為政府助理或政府延伸機構的角色，由於同業公會的助手地位，在現實中很難真正在產業管理

和產業發展中為會員表達和維護合法的權益，它的會員代表性較弱，對整個產業的發展影響較小。

(三)政府對同業公會的監督關係：

政府對同業公會的監督關係，反映在政府運用自身的強制權力對同業公會進行監督管理，使同業公會的活動控制在公共權力所許可的範圍內，避免或減少同業公會追求互利性而影響公共事務的公益性，以維護產業秩序。

同業公會行使對產業公共事務的部份管理權力，存在著權力濫用的可能性，一方面，同業公會的非營利特性，並不制約在管理過程中壟斷價格，影響市場秩序，因此需要政府對同業公會進行監督管理，促進產業的持續發展。

(四)同業公會對政府的制約關係：

同業公會對政府的制約關係，主要是說明政府在行使公共權力的時候會損害公共利益和產業利益，同業公會作為社會組織，通過產業管理權的行使監督政府的行為，故形成制約關係。同業公會存在的基礎和價值也正體現在以集體之身份代表產業成員的利益，維護產業的合法權利，將政府可能損及產業利益的行為降低到最低的程度，有效保持公共利益和產業利益之平衡。

二、同業公會與政府之協力關係

江明修 (1999：153) 認為公私協力是公民或第三部門參與公共服務的重要方式，其目的不僅是試圖將民間「創業精神」及「成本效益分析」帶入政府服務功能中，更重要的是邀請民間組織，基於「公民參與」和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作。吳英明 (1994：61) 認為，公私協力係指特定事務的參與者，形成一種不屬於政府也不屬於私部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐。

在以往的觀念中，類似像同業公會的利益團體，常利用體制內的政治遊說及體制外的街頭抗爭，來左右政府的決策及謀求組織的利益，但仍在決策的過程中始終為局外人之角色，在公私協力的概念裡，則是在決策過程中，將局外人轉變為局內人。政府可能由壓制、穿透、動員、到攏絡，最後收編非營利組織。而非

營利組織（同業公會）則可能由最初的衝突、抗衡、疏離、到互補，最後與政府部門協力合作（劉銀丹，2011：33）

Kernaghan Kenneth (1993：58-62，轉引自徐銘謙，2011：29) 從公部門與私部門權力與資源分享之角度，將兩者互動行為分成合作型、操作型、奉獻型、及諮商型等四種模式：

(一)合作型 (Collaborative)：

為權力分享型的協力關係，於合作過程中公私部門各自擁有決定自主權，任何政策是以雙方的共識為基礎，以積極性的溝通協調、相互承諾、共同管理之方式進行合作，彼此間不存有指揮命令關係。

(二)操作型 (Operational)：

公私雙方只有工作的分攤，而不具有決策權的分享，權力仍掌握於擁有優勢資源的政府部門，協力關係強調在於操作層次上合作，並且努力達成相同或相容的目的。

(三)捐贈型 (Contributory)：

公私部門間，雖有一方願意提供資源，卻不積極參與公共服務的決策及運作過程，任由另一方自行決定公共服務的活動，而所指的資源提供通常為資金上的支持。

(四)諮詢型 (Consultative)：

擁有權力與資源的政府部門因有公共服務之需要，而請求民間團體提供專業諮詢或技術知識的協助。協力過程中涉及較少之授權，協力關係的形式通常為諮詢委員會或是協調會的形式，協力的主要目的為政府特殊的政策領域，或是政策議題提供意見。

從吾人所整理之表格，亦可探尋出政府部門運用公會的力量與資源，甚多以尋求諮詢及聽取產業建議的「諮商型」及依附型執行委辦的「操作型」為主，可察覺政府與公會的協力關係，仍在政府政策主導之條件下，公會接受政府的誘導，從而配合政府政策產出要求的契約式互動關係（廖俊松，2004：7-8）。

三、我國政府與民間夥伴關係之展開

有關政府無論中央與地方，地方與地方，乃至政府與民間之第三部門所形成之夥伴關係 (partnership) 的概念，主要來自企業組織，即是一般企業所稱的策略聯盟 (strategic alliances)，是指企業組織之間為了突破困境，維持或提升競爭能力，彼此雙方或多方所建立的短期或長期合作關係。而所謂夥伴關係為兩個以上的組織，在策略目標的考量下，自主地進行資源交換或創造過程，並形成一持續而正式的關係（吳思華，1993：74-87）。

葉俊榮認為 2000 年以後，各國政府再造方案中重要的共同趨勢之一，就是地方政府間夥伴關係的建立。經濟合作發展組織 (OECD) 將這種趨勢歸諸於下列幾項原因：

- 一、由於環境保護和經濟永續發展政策問題，極須區域內各地方政府間協力處理。
- 二、由於區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業和貧窮等問題。
- 三、在全球化衝擊下，區域內各地方政府間必須藉由資源和行動的整合，以發揮綜效作用 (synergy)，提升地方競爭力（葉俊榮，2004：14）。

Robert Pigby 和 Gwen Buchanan 於 1994 年對夥伴關係重新提出定義，認為是指不同的公司，為了達成共同的目標共同投入資源，聯結事業的某些部分而共同努力以達成目標（轉引自林清錦，2008：15）。M. Mchugh (1998；轉引自徐端容，2006：29) 認為夥伴關係是組織間與組織內一種有系統的改變過程，此項過程需要一套包含有文化、結構、行為等方面的改革管理方法。因而周文珍(2007：10)指出夥伴關係主要是一群獨立自主卻彼此相互依賴的成員所組成的合作關係；成員之間協調合作，群策群力以達成共同的目標與個別的目標，藉此提升彼此的競爭優勢。是以綜上所述，夥伴關係是兩個以上的組織形成共識，共同投入資源，建立相互性合作，彼此分享資源，共同分擔責任，以達到互利互惠的關係。

且 B. Guy. Peters 於 1997 年提到夥伴關係的五個特點如下：(謝宗學等譯，2002：64)

1. 夥伴關係包含兩個或兩個以上的參與者，其中至少一個是公共部門。
2. 每個參與者都是主要的。
3. 穩定持久的關係。
4. 每一個參與者都攜帶資源到夥伴關係。
5. 夥伴關係包含共負行動後果的責任。

又 R. A. W. Rhodes (1997，轉引自林玉華，2006：10) 認為夥伴關係的特性如下：

1. 參與者彼此相互信賴，參與者希望達成目標，但是必須依賴其他參與者作為達成目標的手段。

2. 互動的過程由很多參與者組成，沒有任何一個參與者擁有足夠領航能力來解決其他參與者的策略行動。所有參與者都有各自的目標與利益，沒有任一個單一目標可以用來測量政策效能。但這並不意味所有的參與者擁有相等的權力，每個參與者所依賴的是各自擁有的資源及其在政策過程中的重要性。

3. 夥伴關係由關係型態組成，參與者的互相依賴及其產生的互動，創造行動者關係類型，這些關係型態具有深度與持續性的特點，而行動的規則賦予互動的意義並支持互動的關係型態。

夥伴關係不只是縮減政府規模，透過私部門活動或者其他方式的責任移轉而已，夥伴關係某種程度亦含有分擔責任與財務危機的責任，好的夥伴關係制度化協力的安排(collaborative arrangement)，公共與私人的界限因而模糊。它所強調積極性的政府與公共領域核心的重要性，包括資源的整合性、效能、效率與合法性以及允許資源的匯集，例如組織缺乏的資訊、專業、立法權、土地、財物等。其次，可以針對不同性質的政策問題，透過協調，避免參與者資源重複浪費達成最小成本最大的產出，(林玉華，2004，轉引自徐端容，2006：26)，唯基本的權力釋出權，民主社會中仍由人民所委託的政府部門所主導。

至於有關公部門與民間團體之夥伴關係的展開，亦即委託如本研究標的 —

一 同業公會等組織之民間團體之合作，係指政府公部門與同業公會之間的平行對等而言，政府公部門釋出權力，並由民間非營利組織及團體之運作，來補充或加強公部門所不能及或忽略之處，藉著互動、互信方式，彼此共享資源，共同分擔責任，以達到互利互惠的最大綜效目的。

民間參與已為時代趨勢，特別是人民對於政府之角色，已然由純粹治理提升至效率有作為的向度，政府在既有的組織架構下，透過與民間團體進行水平性跨域治理，是為促進民間參與，也是提升政府效能作為之正向發展，政府可負監督、行政支持角色，民間力量之投入，亦可使民間更加了解政府之施政，是為一建立良善、良好溝通之模式，亦是公部門提升行政效率之可行方案。

第三節 同業公會與非營利組織

以往同業公會因具有多數非營利組織之特性，故國內學者專家及相關書籍，將其定義為廣泛之非營利組織及第三部門，英國學者對同業公會相同組織之定義為「獨立的經營單位組成，保護和增進全體成員既定利益的非營利組織」。（尉曉鷗、徐京生、于曉丹 譯，1985：125-126）以直接表述其非營利組織性質之體現。因同業公會之相關理論文獻較不足，吾人試藉由非營利組織之架構理論，以探討同業公會之形成及運作理論，在此吾人先將非營利組織及同業公會作一連結，以同業公會特性連結其非營利組織之共同特質作一整理表述：

一、非政府性組織：

由於非營利組織具有「非政府」型態與「盈餘不分配」的特性（陳金貴，1993：27-46），使得非營利組織更能協助溝通政府各部門與私人企業的活動，以追求公共的利益，相對同業公會之「非政府性」意指同業公會不是政府機關或其附屬物，也不採用政府行政的管理方式和運作機制，此一特徵顯出了同業公會相對於政府的獨立性，決定了組織形式、人員編制及資金來源等諸多方面與政府機構存在巨大之差異。

二、非營利性：

學者江明修 (1994：13) 將非營利組織綜合界定為「具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優待，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有民間獨立性質之組織。」反觀同業公會所從事的活動同樣不以營利為目的，也不得將所獲取的經濟利益在組織成員之間進行分配。當然，非營利性並不是指同業公會的所有活動都是義務的、無償的，實際上，同業公會會出版刊物、舉辦活動往往為有償的。同業公會的非營利性在於促進和提高該行業中一項或多項經濟利益乃至該領域所覆蓋全體成員的利益，進一步解釋為同業公會是一種為同業間營利創造各種有利條件的外部市場機制，行業間之成員通過同業公會之成立以期降低交易成本，從而獲取其生產經營活動有利可圖，同業公會以非營利之集體行動以解決個別之同業公司在追求營利過程中所難以解決的交易成本問題，為達到此目的所須支付的成本則由公會會員共同承擔，因此同業公會不以營利為目的才可實現參與集體行動的所有會員公司營利的目的，故其成立和運作的目的在於，為其組織成員提供公益性服務。即使同業公會可能通過提供有償服務獲取一定的收益，也不能像企業一樣將這些收入在成員之間進行分配，而只能用於組織各種活動及維持自身發展，其財產只能到組織解散的時候才能加以分割。

三、公共利益性：

王國聯 (2008：67) 引述 Edgar Bodenheimer (1997) 的觀點指出：公共利益一般可作兩種解釋：普遍的公共利益及特殊的公共利益。普遍的公共利益是指為社會成員共享具有普遍性之利益，如國防安全、環境衛生等；特殊公共利益僅指於一定範圍內不特定多數人所享有的利益。特殊公益性又稱互益性，同業公會之互益性是指同業公會不像企業那樣謀取自身利益，亦不像社會公益組織為整個社會謀福利，而是一種為特定群體的共同利益服務的社會組織，同業公會本質上可歸類為利益團體，它體現的是同業成員之共同意志，代表同業成員之整體利益，正是為了維持整體利益，同業公會才需要建立產業自律機制，規範產業自我管理行為，維持產業內公平競爭，監督會員履行相關法規及公會所訂章程。固然工商團體具有利益代表之形式，但其運作之內涵仍以「公共利益」為目的，並配合國

家政經發展，發揮其謀求會員利益與社會公益之雙重任務。

四、中介性：

如同江明修 (2000：154) 強調非營利組織為公民參與公共政策制定與執行的重要中介管道，換言之，同業公會會存在於政府與產業之間，是政府和產業間的橋樑和紐帶，其中介作用主要顯現於以下三方面：其一，它協助政府對產業公共事務進行管理；其二，它代表產業利益，服務產業成員；其三，它協調和溝通政府與公會成員之間的關係。因此，政府可以通過同業公會實現對產業的有效管理和順利交流；產業可以通過同業公會參與政治領域，對抗公權力對私人領域的侵害。

從近代非營利組織文獻可得知非營利組織承擔著重要的社會管理功能，是政府的重要幫手和企業重要之依託，為政府職能轉變提供了廣闊的社會空間，從而有利於“小政府、大社會”管理格局之形成。在同業公會具有非營利組織之特質下，同樣協調了政府與企業、政府與市場之關係，利於政府卸下了許多具體事務，進而提高宏觀調控和監督管理之能力與效率。

第四節 同業公會的意義與功能

同業公會(trade association)在學說之定義下，係指一定地區內具有職業之人，依據法律而組成之法人團體，其成員為相同職業之人，彼此具有競爭關係，而成立之團體則具有法人之資格，能獨立為權利義務之主體。(廖義男，1994：23)於內政部社會司所規範之人民團體中分屬為職業團體(工商團體)，所涉之種類包括：工(商)同業公會、商業同業公會聯合會、輸出業同業公會及工(商)業會和工(商)總會。至 2011 年底全國性工商自由職業團體計 309 個，其性質較著重經濟層面，但不以營利為目的，而係以促進經濟發展，協調同業關係，增進共同利益為宗旨。(內政部社會司，2011)

一、同業公會的法源變遷

我國工商業團體制度具有長遠歷史，是由各業自然形成，但 1938 年以後為因應抗戰需要，已漸採強制入會制，1942 年國民政府公布非常時期人民團體組織法，復統一規定各種職業團體的從業人員均依法組織工商職業團體並應依法加

入各該團體為會員。因 1972 年 3 月 22 日總統令修正「動員戡亂時期臨時條款」，改選的增額立委選舉中，設置有農民、漁民、工人、工業、商業、教育等職業團體立委席次，工商業團體尚有編造工商業團體選舉人名冊的功能。於 1972 與 1974 年分別訂定的工業團體法與商業團體法在立法的本質上，是為了使工商團體替政治而服務，其法定地位上的重要意義，即是做為中央民意代表的選舉機關，至於其自治團體的本質，未於實際運作中加以凸顯，當時政府一方面以黨國一體制的威權式領導，全面而深入地介入台灣所有的工商業團體組織當中，以建立黨團組織及選派重要幹部的方式，掌控工商業團體的組織動態；另一方面 又將工商業團體進行極細的分類，使各個同業公會的力量分散，並以「業必歸會」、「一區一會」、「入會許可」等強制手段，防止同業公會跨區集結而形成勢力。(王朝枝，2000：1-3)但隨著 1987 年解嚴後，對人民結社自由的管制解除，社會力量逐漸興起，在經濟自由化、政治民主化與社會多元化的潮流下，政府與民間企業部門的關係日趨平等，在自由化與民主化的過程中，企業部門也取得更大的自主權，在經濟事務上，政府已無法扮演絕對支配者的角色，作為政府與業者橋樑的同業公會組織也開始在「民主社會」、「公民社會」崛起的意識下快速發展中，至 2011 年底全國性工商自由職業團體計 309 個，其性質較重經濟層面，但不以營利為目的，而係以促進經濟發展，協調同業關係，增進共同利益為宗旨。(內政部社會司，2011)

二、同業公會的特質

施昭顯 (2004：17-19) 根據 2004 年內政部委託研究報告「職業團體之屬性暨在公民社會中之角色研究」，指出公會組織具有下列特質：

(一)法律規範之自律性法人組織：

在「行業自治」的理念之下，由業者所組成的公會組織，在政府法律規範下，對其行業的發展與秩序，可做相當程度的自我管理，如擬定行業共同發展策略，訂定職業道德規範，對於不守團體紀律者給予制裁，調解彼此的紛爭等，皆足以證明我國公會組織具有高度的自律自治色彩。

(二)代表性之組織體系設計：

我國公會組織一方面須整合業者意見以供政府施政參考，另一方面須執行政府委託（交付）任務之工作，故法律明文規定，同一組織區內，同一性質之公會以「一業一會」為限，其制度設計主要係著眼於各產業公會應具有「代表性」之考量。以工商團體為例，代表功能性的「同業公會」，與代表區域性的「工商業會」，形成兩大組織骨幹，由業者往上籌組，經由各團體派出之代表，使團體之間發生關係與連結，彼此相互緊密地結合在一起，構築成公會完整的組織體系網路，在體系成員的互動運作之下，各團體分立又合作，發揮公會組織的整體組織力量。而為了達成此一組織體系的設計，政府及公會對其會員之入退會、會費收取，法律規定皆採強制性的措施，俾達到「業必歸會」、「會必歸會」、「單一組織」、「層級控制」的政策目的與實踐。

(三)特殊的法人性格：

我國公會組織具有相當社會管理機能的法人性格，其存在除了為自身的利益與目的之外，尚須配合國家經濟的發展和政策，因此法律賦予其特定的設立宗旨與任務，俾其擔任業者的幫手與政府夥伴的雙重角色，公會在政府與業者之間具有匯聚整合的雙向溝通橋樑功能。

(四)二元化之政府輔導體系：

依工商自由職業團體法規的規定，公會的主管機關為內政部及各社會行政主管部門，但其目的事業應受各該目的事業主管機關的指導、監督。主要的原因是因為公會所涉及的目的事業不一而足，由社會行政部門對其共通性的會務組織運作予以輔導，可收統一事權之功效，而各目的事業主管機關就其有關業務予以輔導，既可分工合作亦可相輔相成，不僅使我國公會能有整體且全面的輔導，亦可使其發展與政府施政相互緊密的結合在一起。

綜上所述，可對同業公會得出綜合之概念；同業公會與政府構建之形態為相互獨立、相互合作、相互促進、相互監督之關係，同業公會為依法所成立之職業團體，政府和同業公會可在產業發展、產業規劃、行業管理等方面進行合作；通過自身發展和職能發揮促成政府管理經濟社會之權責，同業公會亦可通過反映訴求、參與相關活動，促進政府規範行政行為，並通過制定有關之法規制度，監督

同業公會依法履行職責、互相監督。

同業公會之運作除以國家制定法規為基礎準則，另以組織章程為組織治理依據，建立內部治理結構、管理制度和監督機制，明確會員大會、理監事會之權責，指導各項內部管理及健全議事規則，以具公民社會之完整架構。

三、同業公會的任務與功能

如為依工業團體法及商業團體法所成立之團體，其任務範圍有明文規定。工業團體之任務（工業團體法第 4 條）有：

- 一、關於國內外工業之調查、統計、研究、改良及發展事項。
- 二、關於原料來源之調查及協助調配事項。
- 三、關於會員生產運銷之調查、統計及推廣事項。
- 四、關於技術合作之聯繫及推廣事項。
- 五、關於會員合法權益之維護事項。
- 六、關於會員業務狀況之調查事項。
- 七、關於會員產品之展覽事項。
- 八、關於會員與會員代表基本資料之建立及動態調查、登記事項。
- 九、關於會員證照之申請、變更、換領及會員資格之證明等服務事項。
- 十、關於同業糾紛之調處及勞資糾紛之協助調處事項。
- 十一、關於勞動生產力之研究、促進與同業員工技能訓練及講習之舉辦事項。
- 十二、關於會員公益事業之舉辦事項。
- 十三、關於接受機關、團體或會員之委託服務事項。
- 十四、關於政府經濟政策與工業法令之協助推行及研究、建議事項。
- 十五、關於各項社會運動之參加事項。
- 十六、依其他法令規定應辦理之事項。

商業團體之任務（工業團體法第5條）有：

- 一、關於國內外商業之調查、統計及研究、發展事項。
- 二、關於國際貿易之聯繫、介紹及推廣事項。
- 三、關於政府經濟政策與商業法令之協助推行及研究、建議事項。
- 四、關於同業糾紛之調處事項。
- 五、關於同業員工職業訓練及業務講習之舉辦事項。
- 六、關於會員商品之廣告、展覽及證明事項。
- 七、關於會員與會員代表基本資料之建立及動態之調查、登記事項。
- 八、關於會員委託證照之申請變更、換領及其他服務事項。
- 九、關於會員或社會公益事業之舉辦事項。
- 十、關於會員合法權益之維護事項。
- 十一、關於接受政府機關、團體之委託服務事項。
- 十二、關於社會運動之參加事項。
- 十三、依其他法令規定應辦理之事項。

對於上述同業公會法定任務與功能的討論，國內學者常引用王國聯（1991：68）之論述，將其分為政治性、社會性、經濟性和教育性四方面功能：

（一）政治功能角色：

工商業團體是政府與業者間的橋樑，扮演著雙向溝通的角色；同時團體具有凝聚會員志願、興趣和利益等意識，形成意見與結合會員影響的力量，是協助政府推行政令的重要組織，在政策與法制形成的過程中，更能發揮其專業功能，提供意見，使之更趨完整，易於施行。

（二）社會功能角色：

同業公會是重要的社會組織，經常辦理：會員公益事業、參與社會運動、興辦各種社會福利慈善事業，對社會的貢獻極具效果，許多社會性工作，如有工商團體參加與推動，必能獲致更大的成效，尤其對商業道德及社會公益的維護與倡導，結合企業力量倡辦社會福利服務，更是工商業團體可以興辦和發揮的社會功能。

(三)經濟功能：

工商業是經濟的重心，工商團體更是工商業升級的動力，工商團體濃厚之經濟性功能，是各界所公認，因此工商業團體的會務及業務活動，與會員的利益及經濟建設與發展，均有很密切而重要的關係，為期工商團體健全組織，提高服務功能，政府將採輔導措施予以促進，團體本身更應積極奮發，充實服務內涵，結合會員促進企業升級，增進工商業的進步與成長。

(四)教育功能：

由於科學的不斷進步，國際貿易的競爭壓力加劇，工商業者對於生產工作方式及技術的革新、產品/服務品質的提升，及企業經營方法的改進迫切需要，因此工商業團體於促進會員業務革新、人才培訓及研究發展方面，都應發揮其統合力，以教育手段協助會員業者，克服人事、業務、營運、技術上的困難，以發展其事務。

上述對於同業公會之分類較屬功能目標性之分類，本研究試以社會治理和公共管理之觀點所發揮之作用，將其組織功能分為四類，藉以體現同業公會與政府之互動及行業發展中之運作角色。分類如下：

一、服務功能：

一般認為，政府雖為國家最大的公共管理機構，然而政府對於公共財的提供卻常出現失靈之情況，導致無法向社會提供所有公共服務，因而往往某些公共服務最佳提供者為非政府組織或第三部門；同業公會便擁有提供公共服務之利基條件，除可針對某些特殊公共服務提供會員需求，亦可為政府減輕公共事務服務之分擔及服務成本之減少。以下分兩方面說明：

(一)同業公會的會員在經營生存與發展過程中都會面臨某些公共服務供給問題，如行業規則制定與保障之實施，及行業利益與政府及其他社會組織之衝突解決，而這些服務往往是政府所無力且無法提供，可藉以委託同業公會提供其服務，來滿足其會員以及整個產業生存與發展之利益訴求。其次，相對於政府，同業公會資訊不對稱情況大為減少，因瞭解其會員之實際狀況與需求，所提供的服務更能滿足其會員之利益訴求。其提供服務既可彌補政府職能不足，亦可防止一

些會員“搭便車”行為。對會員而言，獲得這些服務的成本往往是最底的，因此，同業公會是這些服務的最佳供給者。

(二)由於同業公會在其會員和政府之間發揮著仲介作用，擁有政府所需要但卻難以低成本獲得之行業資訊。當社會要求政府提供基於此類資訊而生成的某些公共服務時，政府出於成本、效力和效益等因素考慮，可轉而委託同業公會向社會提供，或直接向同業公會購買服務，具體提供之服務如：為政府提供產業的經濟政策建議，根據行業特性制定行業規則和行業標準，協助政府協調其會員與政府、會員與大眾、會員與其他社會團體間之關係和利益衝突等。

二、代表功能：

同業公會是由具有相同利益主體結合而成之組織，代表著產業整體利益。從公共管理角度來看，由於社會分工繁雜，專業化的加強，資訊日益分散，使政府在作出相關決策時容易出現制度供給和需求的錯位現象，這將導致極高的管制成本和服從成本，造成社會資源的極大浪費。因此，政府在決策前與各利益相關組織應充分協商，將有助於資源的整合。作為產業整體利益代表，同業公會是其會員與政府之間的仲介角色，能夠整合組織所擁有的各種資源、專門知識和專門技能，進而代表所屬群體的利益訴求去影響公共政策。將產業中各會員分散的利益訴求統一起來，集中表達於國家法律、政策的制定過程，使群體的利益得到尊重和維護。

三、自律功能：

同業公會的自律功能具有雙重性之意義，分別為對內及對外之自律分述如下：

(一)對內自律：

是指同業公會通過制定並實施自律規則，如組織章程、業務規則、專業標準等，來實施的組織規範及管理。雖然不為國家所制定，不具法律權威和強制性，但於一般情況下，所訂之自律規則為法律之前提下制定，其內容亦為相關法律於本業規範之具體化，或是於法律尚未涵蓋領域由自律性團體制定的行業自律規則。這種規則一經會員全體大會通過，即具有自律效力。對違反自律規則者，公會可

以依據規則對其進行處罰甚至制裁。這種自律管理促使會員產生理性的自律精神，避免非理性的集體行動，促進會員利益和權利訴求之理性化。同時，在行業內部形成一種自發之秩序——即一種“私序”，相對於法律所建立的“公序”而言，當法律缺位或有局限時，這種“私序”就成為“公序”的一種重要補充和替代。

(二)對外自律：

主要是指同業公會對政府公權力之制約，同業公會以組織化、群體化的形式，把個體力量凝聚起來形成相對強大的力量，有組織地抵制不合理或不合法之政策。致使政府機構在行使權力時必須顧及同業公會及其代表企業對政策之回應，從而促使政府更為負責任並謹慎地進行權力運作，有助於政策的規範化和合理化之運作。

四、協調功能：

同業公會在維護和爭取其組織利益時，不僅需要與政府關係互動，也需要協調與市場及社會之關係，為行業之發展爭取良好外部環境，通過同業公會中介之角色，將其利益訴求和權利主張傳遞至政府相關部門，使其制定之政策有利於行業發展，同時，將政府決策過程中相關資訊回饋至會員企業，傳達和解釋政府決策意圖，使其政策貫徹順暢，會員與政府間建立起長久可靠之信任機制。

另一方面，在面對會員個人之間的利益矛盾以及意見之分歧，同業公會可憑藉其組織的力量或是理事長個人權威及領導性，出面進行協調和溝通以化解矛盾，而這種組織化的協調與溝通還可以節約、分攤會員為進行這種協調溝通時，不得不付出之巨大交易成本，例如同業間常見的削價競爭行為以及壟斷行為，及其他同業間不當競爭之行為，故且不論其協調方式為檯面上或其檯面下，同業公會對其會員之協調功能可逐漸促進自覺、穩定的行業秩序形成，以維護同業之和諧性。

江明修(1999：7)所提，非營利組織存在的很重要原因是提供公共財的政府具有許多限制，無法充分達到預定的目的。在民主社會中，政府需要多數的支持，因此要改進市場失靈的問題有其困難。藉著非營利組織的組成，少數人組成小規模的團體正可提供這些未獲多數人支持的服務。即使有多數人的支持，仍偏愛以

非營利組織之非政府機制提供服務或回應公共需求，此乃由於政府行動常伴隨笨重、無回應、官僚化，通常是政府提供財源，而由私人的非營利組織提供服務，結果形成政府與非營利組織之間的合作關係。也正回應同業公會之服務功能，除接受政府及社會大眾之委託辦理公共事務，同時須兼顧服務會員及維持行業利益之責。

此外，Kramer(1987)在非營利組織功能中所及改革與倡導的社會功能，因非營利組織洞悉社會脈動的核心，運用服務經驗展開輿論與遊說，引發政策和法規之制訂與修正，進而提升公共服務的質與量，扮演對整個社會體系與政府組織之監督者與批評者的角色，正如同業公會所發揮之代表功能，代表所屬群體的利益訴求去影響公共政策，使群體的利益得到尊重和維護。其訴求往往為重要之經濟議題，雖利益直接受益為行業之成員，但其影響之層面往往涉及至社會大眾甚至是國家經濟政策之發展。

在自律功能上，非營利組織對自身使命、宗旨和籌集到的公共資源效用的社會交代，釋放出的是公共責任的履行信息，其對外自律性回應的是組織的多方利益相關者，包括對組織感興趣的媒體、公眾、政府等。對內自律所指為組織成員對其項目執行工作體現出的專業性與效能的說明，強調的是組織管理責任，包括了員工與管理人員、管理人員與理事監事間的責任交代。與同業公會自律功能雖有所差異，但同業公會本質上仍與非營利組織同樣為眾人所服務，須負擔應有之公共責任並且有公共管理上之要求及眾人利益之維護義務。

非營利組織一直以來皆視為一種「中介」性的組織，它扮演著整合公私部門的角色，一方面彌補政府服務功能的不足；另一方面，也可以強化民間組織的參與力量，共同為公共利益與社會改革而努力，同業公會中介性質最為顯著的便是在協調功能之發揮，對外協調政府與企業間之良好關係及有利之政策發展，對內協調成員之和諧及共益空間，雖協調之公共利益性較狹隘及特殊性，但同樣都產生穩定社會的力量及帶來大眾之和諧。

綜合上述可知，同業公會在公共利益上雖有其特殊性，但與非營利組織同樣發揮其社會管理功能並努力實現社會局部整體利益與全社會整體利益之平衡，從

而降低社會治理與公共管理成本。



第三章研究設計

第一節 研究工具

所謂研究工具是指蒐集、處理及運用資料的技術，意即從事研究時實際運用的程序或步驟。目前社會科學的研究，潘淑滿（2003）認為，可劃分為量化與質化研究兩大類，但依研究立場和理論觀點不同，社會科學研究的取向可區分為：實證論（positivism）、後實證論（post-positivism）、詮釋社會科學（interpretive social science, ISS）及批判社會科學（critical social science, CSS）等四種。量化研究主要是將演繹邏輯（deductive logic）運用於整個研究過程；而質化研究則是將歸納邏輯（inductive logic）運用於對社會現象的探索過程。同時，質化研究對於研究結果，並不重視數學與統計的分析程序，僅強調藉由各種相關資料的完整蒐集，對研究結果作深入的詮釋（徐宗國譯，1998，引自謝玲玲、郭敏珣，2009：13）。質化研究是將歸納邏輯（inductive logic）運用於對社會現象的探究過程，亦為本研究採取之方法，有關本研究之研究方法分述如後。

第二節 研究方法

一、文獻分析法

文獻分析法（Document Analysis）是指根據一定的研究目的或是課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面地、正確地掌握所要研究問題的一種方法，蒐集內容儘量要求豐富及廣博，再將四處收集來的資料，經過分析後歸納統整，再分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。由於並未第一手接觸到當事人或事件本身，是以研究者能由所得到的文獻及資料，客觀而理性的進行判斷。

二、深度訪談法

深度訪談法是指由受訪者與施測者就工作所需知能、工作職責、工作條件等進行面對面溝通討論，以廣泛的蒐集所需要資料的一種方法。通常使用此法時，施測者會盡可能使用最少的提示與引導問題，而是鼓勵受訪者在一個沒有限制的

環境裡，就主題自由的談論自己的意見，因此深入訪談法除可增加資料蒐集的多元性外，更能藉此瞭解受訪者對問題的想法與態度。

三、個案研究法

「個案」所代表的，狹義的說是指個人；廣義來說，可以是一個家庭、機構、族群、社團、學校…等，簡言之，個案不僅限於一個人，因此，個案研究是以一個整體的社會單位為對象，這對象可能是一個人、家庭、社會團體、社區，這對象是具有代表性的，依 L. R. Gay (1992: 235-236; 引述自游培珍, 2002: 25) 的界定，個案研究是為了決定導致個人、團體，或機構之狀態/行為的因素，或諸因素之間的關係，而對此研究對象作深入研究；藉由對已選定的個案進行仔細地資料蒐集與分析，以期從中獲致結論。不論是實驗法、調查法、歷史法、個案研究法或檔案分析法 (archival analysis) 都可運用於探索性、描述性或解釋性的研究，其區別的標準是依據「研究問題的性質」、「研究者對研究現象可掌控的程度」及「研究現象是同時期或非同時期的事物」(contemporary events) 來進行研究方法之選擇。本研究以臺中市政府為研究個案之標的，希了解其與同業公會之委託業務關係，期提出以學界及研究為根據之建議。

第三節 研究程序

研究程序（flow）是一個研究工作（task）或研究活動（activity）的動態流向，以建立研究程式與研究程式之間的關係，並釐清步驟先後之邏輯關係。本研究係基於台灣同業公會發展之特殊歷史，並以前章文獻探討之相關理論為基礎，按實際運作，亦即由政府委託同業公會進行之業務，進行理論梳理及實際狀況了解後，擬訂研究方向，並確定研究題目，以臺中市同業公會組織之實際運作為研究標的，採文獻分析與深度訪談法之研究方法。有關本研究之實施及研究程序，詳述如下：

- 一、研究標的之界定。
- 二、根據本研究擬定之臺中市同業公會為研究進行之主要脈絡，蒐集相關資料確定研究標的。
- 三、研究目的與研究內容之確立。
- 四、釐清本研究之目的以及研究內容。
- 五、研究方法之建立。
- 六、針對本研究之目的與內容，進行研究設計，提出具體可行之研究方法。
- 七、研究標的之聚焦研究，本階段以研讀相關理論，並得出以同業公會與有關部門之合作相關理論為主要研究角度，並旁及同業公會發展、第三部門乃至跨域治理等相關理論之蒐集。
- 八、進行國內學界相關研究之蒐集及探討。
- 九、研究近三十年來的學界論文，發現同業公會之組織及成效之相關研究極為勢微，成為主要研究標的共有十一本，且主要聚焦於其自我規範及組織效能發展，本研究期能在非營利組織已成「第三部門」，且其效能方興未艾之際，為本國同業公會運作及效能提升盡一分心力，此亦為本研究之價值所在。
- 十、臺中市同業公會與政府委託案件資料之往返蒐集、整理、表格化。有關研究流程部份，以圖表顯示如圖3- 1：

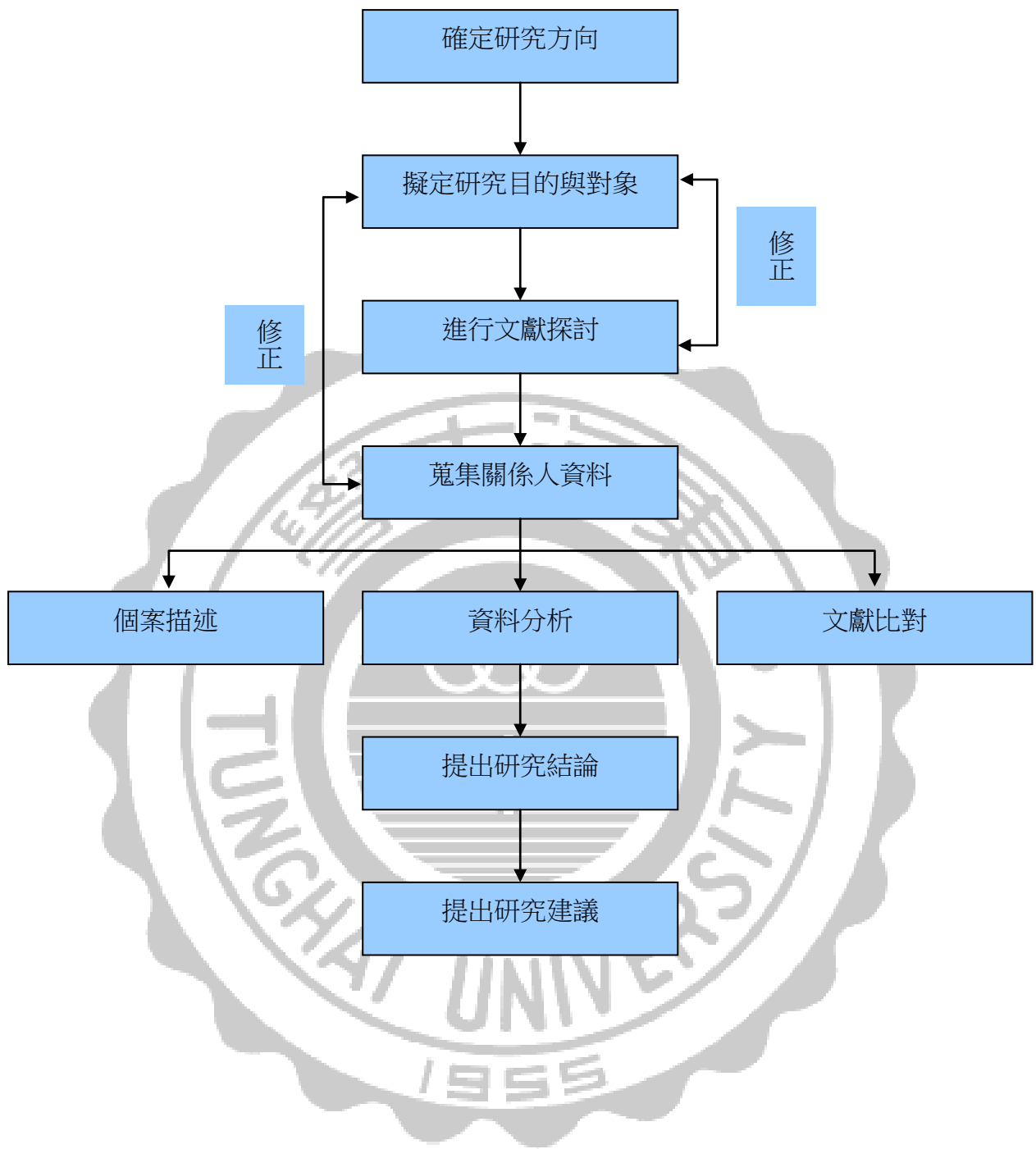


圖 3- 1：研究步驟及流程圖

第四章 臺中市政府與同業公會深度訪談分析

第一節 案例分析

有關本研究之研究標的——臺中市政府與同業公會委託業務之研究，自臺中市政府所取得的資料，以及分別由市政府承辦人員暨公會成員所進行第一手訪談，於本章整理並歸納研究結果。

一、臺中市政府委託同業公會之業務內容

由表 4-1 可知同業公會所接受委託之業務中，以擔任審查諮詢 10 項為最多，約佔 32%。其他如出具安全鑑定報告書、擔任法律扶助顧問或設置招呼站等，則主要具體借重同業公會之專業技能，其業務內容偏重於專業技能的協助及諮詢上，專業協助之專家參與即達 16 項，委託辦理者有 6 項，餘行業自治及合力管制等，較屬於政策面的配合，相關承接市政府之業務的公會比例整理如圖 4-1。

表 4-1：迄 2012 年 12 月臺中市政府委託同業公會業務項目一覽表

編號	委託事項	公會名稱	業務內容	委託性質
1.	臺中市農藥販賣業執照申請及核發辦法	臺中市植物保護商業同業公會	農藥販賣執照申請及發送	行業自治
2.	臺中市政府都市發展局列管山坡地住宅社區安全維護費用補助審查小組設置要點	土木技師、建築師、結構技師、水土保持技師、大地技師公會等專業公會	擔任審查諮詢人員	技術協助 (專家參與)
3.	臺中市建築風貌及環境景觀改造補助要點	臺中市、臺中縣建築師公會	擔任審查諮詢人員	技術協助 (專家參與)

編號	委託事項	公會名稱	業務內容	委託性質
4.	臺中市政府公害糾紛事件緊急紓處標準作業程序	相關公會	擔任諮詢人員	技術協助 (專家參與)
5.	臺中市建築物室內裝修審核及查驗要點	臺灣省建築師公會 臺中縣、市辦事處或 專業技術團體	擔任審查機構	技術協助 (專家參與)
6.	臺中市政府地政局地政士業務檢查作業要點	臺中市地政士公會	擔任業務檢查小組人員	技術協助 (專家參與)
7.	臺中市政府動物保護諮詢委員會設置要點	社團法人臺中市獸醫師公會代表一人。 本市寵物商業同業公會代表一人。 臺中縣獸醫師公會代表一人。	擔任諮詢委員	技術協助 (專家參與)
8.	臺中市政府建造執照預審審議委員會設置要點	建築師公會代表。 土木技師公會代表。 結構技師公會代表。 建築開發商業同業公會代表。	擔任預算審議委員會人員	技術協助 (專家參與)
9.	臺中市政府營建賸餘土石方收容處理場所審查委員會設置要點	相關公會	擔任審查委員會人員	技術協助 (專家參與)

編號	委託事項	公會名稱	業務內容	委託性質
10.	臺中市政府畸零地調處委員會設置要點	建築師公會 建築師公會	擔任調查委員會人員	技術協助 (專家參與)
11.	臺中市政府建築物實施耐震能力評估及補強方案諮詢小組設置要點	建築師公會 建築師公會	擔任諮詢小組人員	技術協助 (專家參與)
12.	臺中市地政士獎懲委員會設置及作業要點	地政士公會	擔任委員會人員	合力管制
13.	臺中市政府建築法規小組設置要點	建築師公會 土木技師公會 結構技師公會	擔任委員會人員	技術協助 (專家參與)
14.	臺中市公共建築行動不便者使用設施改善諮詢審查小組組織及作業規定	建築師公會	擔任諮詢審查小組人員	技術協助 (專家參與)
15.	臺中市政府辦理建築物實施耐震能力評估及補強方案工作執行要點	建築師公會或相關專業技師公會	辦理建築物耐震能力之初步評估	委託辦理

編號	委託事項	公會名稱	業務內容	委託性質
16.	臺中市政府都市設計審查委員會設置要點	建築師公會 建築開發商業同業公會	擔任審查委員會人員	技術協助 (專家參與)
17.	臺中市建築物施工中發生公共安全事件處理原則	建築師公會	鑑定責任、安全及修護費用並代為協調	委託辦理
18.	臺中市計程車招呼站設置管理要點	計程車相關公會	設置招呼站	行業自治
19.	臺中市政府地政局不動產經紀業業務檢查執行要點	臺中市不動產仲介經紀商業同業公會 或臺中市不動產代銷經紀商業同業公會	擔任查處小組人員	合力管制
20.	臺中市政府法律扶助實施要點	臺中律師公會	擔任法律扶助顧問	技術協助 (專家參與)
21.	臺中市汽車客運業管理自治條例	臺中市市區汽車客運業商業同業公會	成立聯營管理委員會，擬定相關管理事宜	行業自治
22.	臺中市營建剩餘土石方管理自治條例	相關公會	1.運送憑證及處理紀錄表，委託相關公會或機構印製、發給 2.抽查作業辦理	委託辦理

編號	委託事項	公會名稱	業務內容	委託性質
23.	臺中市空地綠美化獎勵自治條例	專業公會	辦理獎勵審核及成果查核作業	技術協助 (專家參與)
24.	臺中市特殊結構建築物委託審查辦法	臺灣省建築師公會 臺中縣建築師公會 臺中市建築師公會 臺灣省土木技師公會 臺中市土木技師公會 臺灣省結構技師公會	擔任審查小組人員	技術協助 (專家參與)
25.	臺中市建築物補辦建築執照辦法	建築師公會、相關專業技師公會	出具結構安全鑑定報告書	委託辦理

編號	委託事項	公會名稱	業務內容	委託性質
26.	臺中市建築管理業務委託辦法	建築師公會、土木技師公會或結構技師公會	申請建築許可案件之審查： (一)建築物建造執照之審查。 (二)建築物使用執照之審查及查驗施工勘驗。 (三)申請變更使用執照案件之審查。 (四)變更使用執照竣工勘驗。	委託辦理
27.	臺中市建築物施工管制辦法	專業公會	出具安全鑑定報告書及結構強度證明	委託辦理

資料來源：作者自行整理（臺中市政府網站）

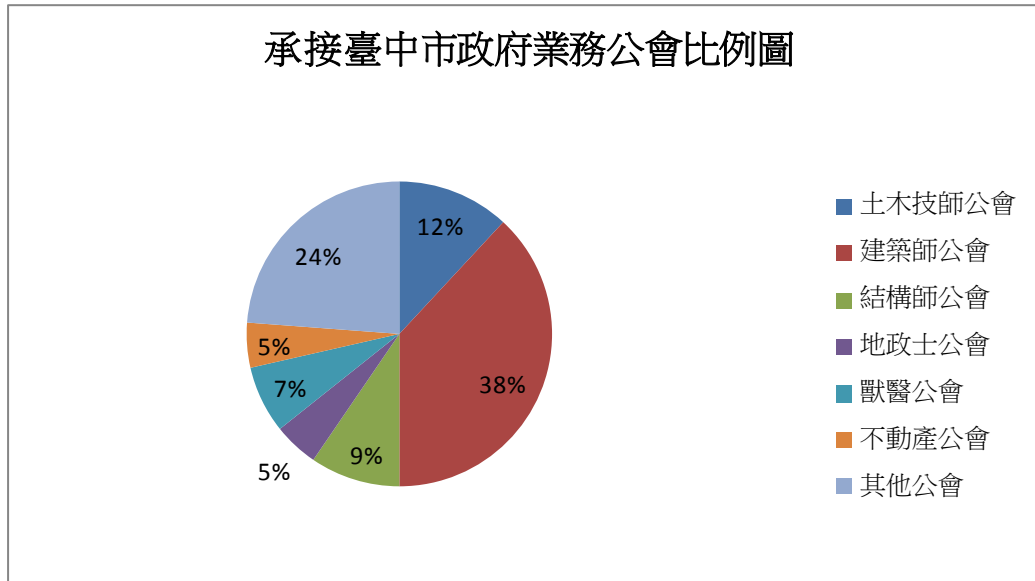


圖 4- 1：承接臺中市政府業務公會比例圖

資料來源：整理自表 4-1

承接臺中市政府業務之公會比例：建築師公會 38%、土木技師 12%、結構師公會 9%、地政士公會 5%，這些均與臺中市近十年的都市建設之急劇發展及大量建案之推出有關，特別是臺中七期重劃區展開之後，其間由於匯聚了新市政大樓、大型歌劇院…等諸多重要建設，致使區域新建案不斷推出。根據《住展雜誌》的資料，臺中市建商公會統計，2007 年的建案達 1,500 億元，之後建案推出稍緩，然而以 2012 年 12 月底在臺中市南區和大里新推出的建案也有 1266 戶，另一項 2010 年的統計亦可做為參考（如圖 4-2 及 4-3），以了解臺中市之建案背後所隱藏的人口增加。

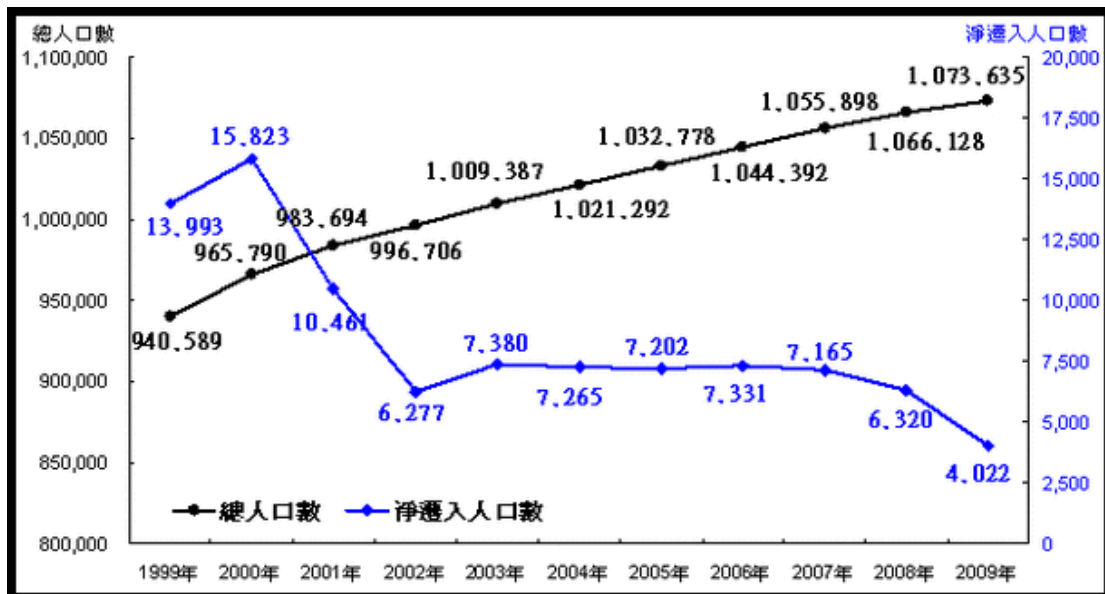


圖 4-2：臺中市 1999 到 2009 年總人口數及淨遷入人口變化

資料來源：永慶房屋網（2010）

臺中市之淨遷入人口數，以 2000 年時達到最高，之後淨遷入數亦不斷呈現正面成長，人口成長帶動住宅的需求量增加，自然是不言可喻的。

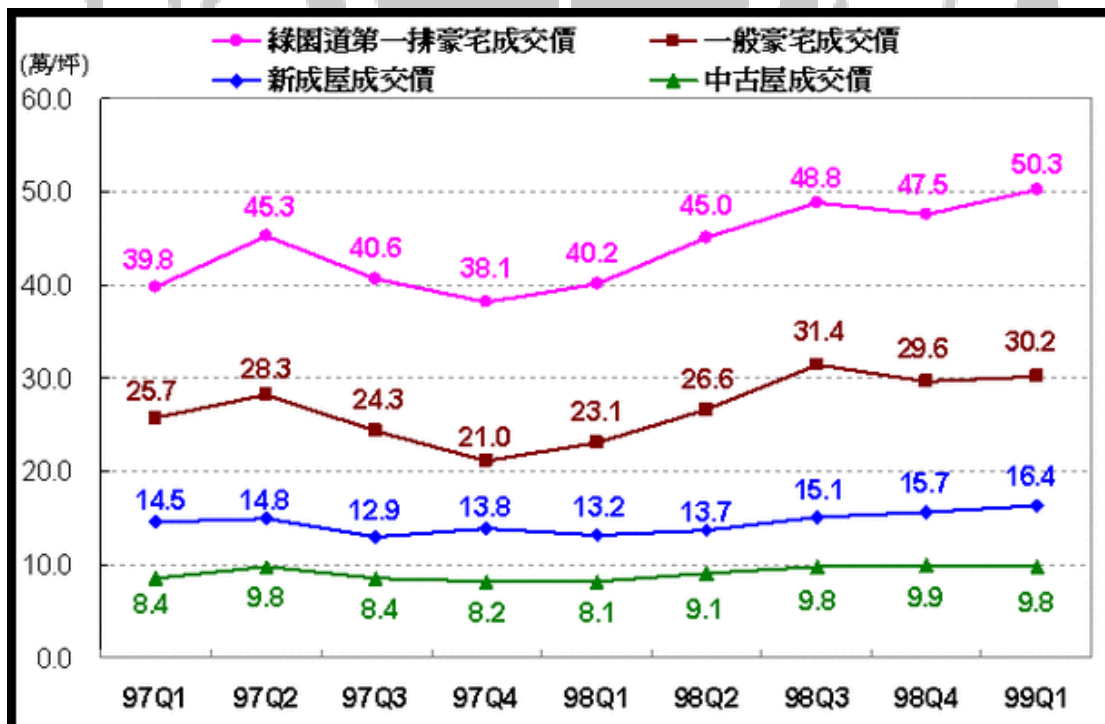


圖 4-3：臺中市民國 97-99 年各季之不動產價格表

資料來源：永慶房屋網(2010)

由上述資料顯示，自 2008 年第一季以來，臺中市房價從中古屋、平價宅到豪宅之價格，均呈上揚的狀況，綠園道第一排豪宅價格更是比美首善之區的台北市信義區。姑且不論都市建設趕不趕得上人口快速增加等相關議題，人口增加帶動的住宅需求，無疑是臺中市近十年都市發展的重大趨勢，此現象反映於同業公會所承接的業務，主要亦與建築業務有關。如此即是如劉坤億(2003：246)所析論的：隨著公共事務的功能外溢與議題聯結，不僅涉入參與治理的行為者更為多元，且行為者彼此間的競合與網絡關係更形複雜。例如經濟成長、社會參與議題等，這些公共事務之處理與發展，均致使中央與地方政府的界線、政府與民間的界線逐漸模糊；中央政府與地方政府不再是地方治理的獨占行為者，必須結合其他地方政府、非營利組織、非組織性公民運動，以及私部門廠商等更多社會行為者，依不同政策議題之公共事務參與各種治理行動。

二、委託同業公會之法規內容

目前臺中市政府有關單位，委託臺中市同業公會之相關業務相關法令頒布年份及法源比例如圖 4-4。

臺中市政府委託同業公會法令頒布年度表

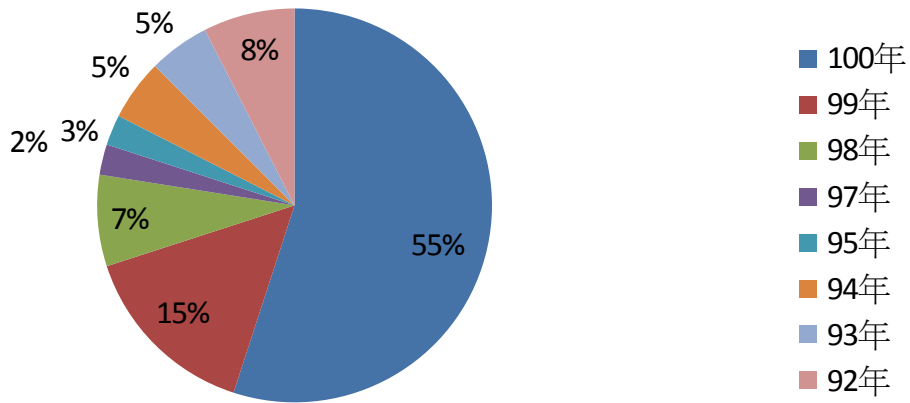


圖 4-4：臺中市政府委託業務相關法令頒布年份及法源依據比例圖

資料來源：整理自附錄一

這些委託案件大多屬於自治事項的實施，首先由法令頒布及委託業務之日期來看，2008年之前佔23%，2009年佔7%，2010年佔15%，到了2011年更佔所曾有過的委託比例的55%。再進一步細分，2010年委託業務之相關法令量為2008年之兩倍以上；2011年更幾乎達2010年之4倍，一方面如前述，係為因應臺中市快速湧入之大量外來人口之住宅興建，另一方面亦可見，在BOT的時代潮流下，地方政府與民間團體是以一種類似夥伴關係來進行協力合作，依據近年來同業公會之業務執行量的增加可知，其業務執行成果頗受委託單位之信任。

三、政府對同業公會所能扮演角色的立場

為了解政府委託臺中市同業公會相關公會之決策模式及考量，吾人走訪委託相關案件最多的都發局官員，代號為 G，以及三位承接市政府委託業務的公會成員，分別以代號 A、F、W 來做為代號；L 為訪談逐字稿之行列數。

表 4-2：訪談資料表

代號	服務單位	職位	訪談時間	訪談地點
G	臺中市都市發展局	高階主管	2013 年 9 月 28 日	都發局會議室
A	臺中市建築師同業公會	高階幹部	2013 年 12 月 3 日	自宅
F	臺中市建築師同業公會	高階幹部	2013 年 12 月 10 日	辦公室
W	臺中市土木技師公會	高階幹部	2013 年 9 月 15 日	公會辦公室

在政府立場方面他們的訪談內容大致如下：

(一)臺中市政府委託業務於同業公會的三種考量

臺中市政府基於什麼樣的業務考量，將業務委託與同業公會：

第一個部份來說，有些屬於專業審查的部份，在相關自治條例或法令的行政規則訂定的部份會委託公會當作委員代表，所以那時會請公會協助市政府在都市計相關建築許可審查，像都市計畫委員會、山坡地開發審查委員會，這都是屬於公會有相關建築師或代表參與其中；那是由市政府有法令授權的情況下，來聘請相關的專業公會代表當委員。第二部份有些專業審查的部份會委託公會來辦理，那一部份的來說，和剛才提的比較不一樣的話，他是依照法令的授權，相關的審查必須經過公會的審查，而不是像前面所提的他經過市府的各項審查委員會…第三個部份就是有些像公部門預算的編列，那一部份的編列之後，公會會以專業協助的方式依照採購法來參與投標，然後委託公會代辦審查，像綠建築的抽查或公共安全的檢查那部份，公會他會以一個

法人團體來參與政府採購法投標，然後接受政府的委託，然後以準公務人員的身份去代行相關的審查，將結果報市政府這邊核準備查。(G-L5-19)

由上述三點可知，一是有關同業公會之成員，讓公會可以深入參與，進而了解相關法令規定，如此公會了解了所頒布的相關法令之後，公會某種程度甚至也因服務會員之必要，便可擔任溝通的管道和政策解說的橋樑；第二部份的審查，則是借重其專業技能，來協助並了解相關業務之進行；至於第三部份則是以一種承包業務的方式，如一般之 BOT 案，以其專業來直接進行相關業務，在承接這些業務之際，同業公會之半官方半民間團體的角色依舊存在，是以從承接公部門之業務來看，公會是以一種專業代表的身份，來提供政府相關的協助：

目前市政府會分幾個部份，第一個屬於法定程序應該有公聽會的過程，那公聽會的過程，那我們必須要邀請一些專業的公會或相關的專業技師，像建築師、土木技師一定到場來看有沒有什麼地方不足，在辦公聽會他即扮演市民的角色，也扮演的是專業的角色，這是法定上應該要去作的。第二個部份，都發局這邊每個月都會開建管相關的諮詢座談會，那個部份就是和公會的座談，他可以在每個月把他遇到的問題，再建管諮詢座談中提出來，那看我們有沒有行政上法令上或是相關程序上，去檢討修正的部份。第三個部份，針對某些特別法令要在執行前或訂定前，我們會辦一個說明會看有沒有什麼不足，還需要去增補修訂的部份。(G-L84-92)

亦即如受訪者 W 所提及的：

土木技師包山包海，職業範圍應該很廣…只要政府需要的我們都可以做，因為我們職業範圍細分就有二百多種。(W-L63-64)

以臺中市政府委託於同業公會之業務性質之歸納，茲由表 4-1 所整理之比例

如下：

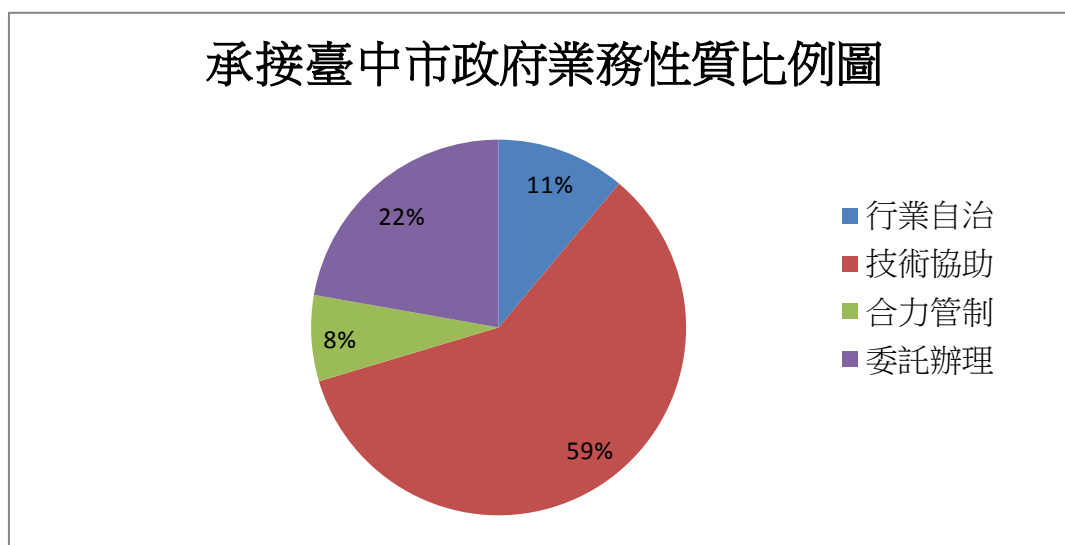


圖 4-5：同業公會給與臺中市政府之協助及合作範圍

資料來源：整理自表 4-1

基本以技術協助佔 59%，超過所委託之業務一半以上，顯示出市政府在專業技術上對同業公會之倚重；其次為委託辦理，而委託辦理之性質。包括了受訪者 F 所說的：

民眾來申請綠建築，裡面有牽涉到綠建築的那個法規部份的，會交給公會。
(F-L7-8)

在審查過程中這是不合理的或是這樣的法規是不合理，這部份就會由公會發文給中央政府或者發文給地方政府去述明這樣的法規是不合理的，希望你們有機會去怎麼樣作或修正掉。(F-L120-123)

我們的建築師可以擔任市政府的預審委員、都市設計審議委員、環評委員之類的…市政府會把名單簽報上去給首長知道，在這個委員會會聘任那幾個專業的專業人員或是那個學者專家。(F-L16-21)

政府就是不夠的人力可以做得更多，所以目前參與的委員會的話，有山坡地的檢查、建照預審是有公會的代表，那個施工勘驗目前有三個公會…大樓在

新建的過程中有拍照，看是不是有符合市政府的相關規定。(F-L12-16)

這些給予民眾法規面的諮詢，在實務面提出法令之不合理部份，及接受市政府之委員會的聘任，甚或在新建大樓的拍照，再再都是協力關係之實務面的合作；第三為行業自治佔 11%，係透過同業公會及會員，將政策、法令等進行宣導並要求會員配合；至於合力管制佔 8%，屬第四部份。

(二)委託過程中政府與同業公會間呈現主從關係

到底在委託業務過程中，臺中市政府和同業公會間之主從關係如何？抑或在何種關係中進行跨域合作？受訪者G如此表示：

在監督的原則下，第一個部份我們會依據相關的委員會的部份，依據他的出席率或發言的中肯性和專業性，來作續不續聘的依據。第二個部份，是在委託各相關專業審查的部份，如結構外審那部份，會根據他每年技師專業的能力，去核定他今年有辦法納入專業。審查的部份，第三個部份，如果是屬於採購法委託的部份來參與競標，就要看看他的服務建議書的品質，來依照採購法來進行總合評選。(G-L47-52)

換句話說，政府是依據：一以往合作之經驗，二同業公會代表參與之積極度，三即所提供的書面資料之呈現，來決定是否合作或給予業務的委託。根據趙永茂（2007）針對地方公共事務公私夥伴結構的研究，可發現包括政策網絡、委託經營管理服務行動網絡等公共治理社會的建立，仍有其一定的發展環境與條件，而各級政府之間府際關係與跨域管理等整合與夥伴型政府的發展條件，基本上又包括了民間社會的資本如民間資本、組織、技術、公共承諾、知識、人力與物資的發展進行，也都關係著公民社會與治理社會建構的成敗。

因此，並非任何一民間團體均可接受委託業務，唯同業公會算是能夠提供資本、組織、技術、公共承諾、知識以及人力於一身的團體，因而基本上承接公部

門的委託自是可信任的。反觀臺中市政府委託考量之三大條件：經驗、積極度以及書面資料，其中最可能引發爭議的是為書面資料，書面資料是否會流於紙上作業？是否出於公關公司之手？假設公部門以一貫的書面資料來做為委託業務與否的考量，是否會造成與民間團體合作間，進行選擇時的困擾？抑或這是目前公部門事事需要有所依據的不得不之必要條件？這種書面文化，亦值得吾人深思。

(三)權力不對等的結構，導致出現弊端之可能性

上述政府對於給予同業公會承接業務之考量，事實上和同業公會本身之權力結構有關，特別是同業公會的成員彷彿一有機體，會不時的變動，因而隨著其成員變動，其權力結構也在變動，其委託的利弊也在變動：

好處是業界的經驗和能力，可以協助公部門補足在行政程序以外很多專業技術的部份。那…有些衝突的部份，應該會是在於…公會與其說他叫著專業技術公會或是專業公會，可是背後還隱藏了一個叫作專業利益公會，他因為是職業的部份，他一定代表了某些不管是公會的集體利益，或者是個人職業上相關的利益在裡面；那也不是有利益就是不好，而是說這樣的東西，有時候會跟公部門在依法行政或是秉公處理或是公平、公正、公開原則上有些部份，會有公部門的法定權利和私人之間或公會之間的，權利上的不同的角色扮演，甚至於搞不好會有一些衝突。(G-L54-61)

同業公會之權力結構彷彿一地方之派系，每個成員各有其喜好、支持者乃至利益盤算，「有時候會跟公部門在依法行政或是秉公處理或是公平、公正、公開原則上有些部份…搞不好會有些衝突」(G-L54-61)」，而此衝突亦即影響了依法行政及公平、公正、公開之原則，事實上即干犯了市政府的行政權以及所委託的業務品質，此即趙永茂分析地方與區域治理之協力關係中失敗的幾個運作因素，包括（趙永茂，2008：12-13）：

- 1.行為者需要可信賴的資訊。
- 2.品質難以定義、測量及確立。

- 3.如商品一般的評估是以難以估價的。
- 4.專業的評估及專業意見是核心價值。
- 5.強調彈性，不同的服務需求是被要求的。
- 6.跨部門、多元行為間的合作之必要性。
- 7.相關的合作都必須面臨到不同的組織文化。
- 8.行為者都認知到合作策略的必要性。
- 9.必須有長時間的合作以減少不確定性。
- 10.監督及評估會花費高額政治及行政費用。
- 11.執行時涉及討論與議價。

在這十一項可能致令其失敗的原因中，此所謂「專業利益公會」所形成的權力結構，即是「相關的合作都必須面臨到不同的組織文化」，是同業公會因職業相同之不同業者所組成之特殊文化生態的結果，也是公部門在委託業務時所必須有所認知的。而「專業利益公會」得以施展其影響力，某種程度上，又與市政府相關人員與其業務的專業性不足有關：

第一個，他有不同領袖的專業技術能力的人，也有不同領域，許多…除了專業技術以外，許多經驗的人，在這些部份上有很多是可以補公部門，有些同仁是高考進來後，沒幾年實際的實務經驗的不足。(G-L68-70)

一個與「依法行政」、「公平」、「公正」、「公開」等原則沒有衝突的同業公會，的確可以在專業上補公部門在專業上的不足：

直接找個人有利有弊，利的部份，或許他有更大的專業部份來幫忙，弊的話，怕沒辦法集思廣義或只代表個人意見。(G-L103-104)

個人的利益是純粹從個人為出發點，然而同業公會的利益，至少是一個權力平衡下，可能於公會大多數人或受到某一派系所支持的利益；從積極的角度看，

至少不是只有個人的利益，這是所謂的「兩害相權取其輕」，這種的權力運作下的業務，自然會促使公會無法全然秉公處理，甚至由委託個人而輪為某一派系獨享利益的結果，另外，委託與同業公會之業務，尚有另一種弊端：

這個問題是有些兩難，就是…你法令授權或法定執權，然後依照相關規定，委託專業審查的部份，你很想借重他的專業經驗、專業技術能力和有政府經費預算不足人力的部份，也希望在經費預算不足的部份，他可以補預算不足，有一些我們可以請他協助的部份，那所以我剛才說兩難的原因是，你授權太多你又怕會不會有監督不到管理不到的部份，你授權太少，你又怕原來想要達成的專業技術，或專業經驗，或人力不足，或經費不足的部份不能補足，又怕授權不足，而沒有辦法幫到很大的忙。(G-L73-79)

是在充分授權與不充分授權之間、預算不足與業務品質要求之間，如何拿捏？如何達到所委託之業務品質，合乎要求？甚或如何令同業公會本身之利弊，介入所委託之業務之中？都是公部門在委託業務時之考量。然而公部門最終如何決定呢？本研究尚未由受訪者之 G 口中得到確切的答案，然而由同業公會所接受之公部門委託案件日益增加，亦可知公部門與同業公會之協力合作是往正向前進。

四、同業公會承接業務態度與動機

從委託的公部門一端，跳到承接業務的另一端——亦即同業公會本身，可知在協力合作中，另一端的態度及需要。吾人訪問了三位承接市政府委託業務的公會成員，以下為這些年以來，他們對承接業務及與市政府合作之關係的回應。

(一)承接業務之範圍及考量

首先，同業公會為何會承接臺中市政府之委託業務？第一很理所當然的是因為對專業的需求：

之前我是台灣省土木技師公會的常務理事然後兼中區辦事處的主任，所以 921 地震的時候，就從事公益活動，那時候是從事救災，然後就開始和市政

府有進一步的聯繫還有合作的機會 (W-L3-5)。

如果是臺中市就是從 87 年那時開始的，和臺中市政府的合作是從 82 年就有這個淵源關係了 (W-L20-21)。

這類合作方式是因為事件由民間與政府的合作而產生，且經由長時間的合作與經辦人員建立互信及具默契的關係；另一類是屬於公會之專業及法規指定之內：

市政府會把名單簽報上去給首長知道，在這個委員會會聘任那幾個專業的專業人員或者是那個學者專家，那一般來說在局裡面的主任委員就是局長，其他的就是委員，然後這個委員會就是由局長擔任召集委員。(F-L20-23)

他如果認為有需要的話就會聘你當委員參與各種委員會，其實諮詢的方面比較多啦，例如氣爆案就是要去現場，那個墜落物的問題或是火災現場檢定。

(W-L23-24)

政府公務部門事前與相關行業公會協商並邀請參與委託業務，例如建照協審。

(A-L3-4)

所承接的業務在佔大部份的委託案之外，諮詢類的基本上是就與公會有關之公部門業務提出意見，一方面出乎專業，另一方面則出於公會的自許及所期待對會員因此而展開的影響力，亦即成為公會成員與公部門政策間的橋樑。

一般來說我們接過他們幾個業務，大部份是委託案，他們最常委託給我們綠建築查核的案子…因為查核綠建築除了有建築師執照，還要有受過綠建築的訓練以後，才能去承受市政府的查核案子。(F-L3-6)

目前參與的委員會的話…有山坡地的檢查，建照預審是有公會的代表，那個施工勘驗目前有三個公會，你來之前的話我是有參與這個工作，那就是大樓在新建的過程中有拍照，看是不是有符合市政府的相關規定，比較不像 921

之前沒有作施工勘驗的工作，所以現在就是作的比較確實。(W-L13-17)

他會來說徵詢你說……我需要幾個對某一個領域學有專長的人，那你們可以推薦嗎？往往有時我們推薦三個，他們可能會選一個。(F-L29-31)

事實上公會能夠將會員媒介與政府，某種程度亦即再度向會員宣誓其原始的半官方半民間的色彩，而這色彩是必須透過一次又一次的業務承接及受公部門的倚重來證明的，在公會所承接的業務中，如以「協商」等表面上來看，只在於專業間的協助，並無利可圖，事實上其影響力已與公部門產生聯結，而可能產生對政策制定之影響力，然而如建照協審，即因有利於業界，且致令業界得以直接和政府有溝通的管道，進而增加彼此對話的機會，對公會會員而言，可以增加業務機會及行政的效率，是以此純服務性質的業務，亦成為同業公會既服務公部門又服務會員的業務範圍。

我們覺得這樣的事情對公部門、申請人、建築師都是有好處的，對公部門來說基本上他們可以提高效率，因為不是一個人在審案子，還有其他建築師幫忙…那對申請人來說，他可以透過協審的制度，可以縮短他拿到執照的時間，對建築師來說，至少有一個平台，我們的建築師公會的成員可以和都發局的人員幾乎是站在一個平等的地位 (F-L55-60)。

最重要的就是「有利可圖」，利可分為直接利益與間接利益，就如建照協審來說，例如可以節省時間 (A-L15-16)。

由上述之訪問內容可歸納出，同業公會承接政府委託業務，可分為一基於公益而展開的合作關係，二為相關業務之諮詢工作；三為專業之協助。然而這些業務之委託，則必須在法令規範的範圍內。

一般就沒有了，因為我們採購金額都會超過 10 萬塊，10 萬塊以上一定是使用公開召標的方式，所以我們一定是透過公開招標的方式 (F-L12-13)。

由這項規定可知，委託方式有邀請同業公會參與諮詢，或 10 萬以下業務之直接委託，以及 10 萬以上案件之公開招標此三類方式。

(二)與公部門實質面的上下關係

對同業公會而言，他們所認定與公部門的合作關係，明顯的是為公部門所監督，而公會負責實際面的執行：

業務執行時間通常為一年，公部門當然為監督的角色，監督以合約內容為基準，業務經費依合約來執行 (A-L7-8)。

照理來說是一年一簽，諮詢委員像文化局或環評的可能是二年一次，幾乎都是以年度來計算 (F-L76-77)。

一般來說，如果你是標案就很簡單，你就必須有期中/期末報告，他會再另外召開審查會來審查你們承接的案子，了解品質如何？進行得如何？合約裡面就會訂了 (F-L79-81)。

遇到的問題是沒有啦，因為公會他講的是委託的東西，你就是把他執行就好了 (W-L47-48)。

在按合約監督與實務執行面，即出現了公部門與公會之間，對彼此合作模式的磨擦及對合作期待的落差。

公部門不可避免為自己相關權益，而流於所謂「官僚作風」，無通案可言的方法。(A-L11-12)

在民間講求是效率，在公部門他們講求的是退休金、他的福利、他的升遷，所以這部份考慮進去後最好是不動啦，所以就變成一些可行或創新的案子會因此而去停頓。就公家來說，明明知道這樣作會比較好，但他會怕吧 (W-L37-40)。

容易的東西你就把他疏浚好了，疏浚的話也不一定要拆遷補償，所以我說的

是有些東西可以很簡易的作起來，他想了又想了很久，這樣又不安全，這樣又違反了什麼法規。(W-L43-45)

由上述這三段公會會員欲言還止的訪談，可了解公部門人員向來為民眾所垢病的行政效能不佳，凡事只求不出錯，且又不願承擔責任的心態。例如馬紀維(2002)的研究，即針對地方政府指出：我國的傳統觀念中，政府官僚型文化一直讓人有管制過多，組織缺乏創新力與靈活應變能力等等不良之文化存在，而此均為影響民眾、公會與公部門的互動關係。

且如同公部門擔心所委託之業務受到同業公會內部的利益糾葛，以致無法達成應有的專業品質要求，同業公會亦認為在業務執行過程中，公部門基於自己的「利益」考量，務必「依法行事」，從另一角度來看是「官僚作風」、不具彈性，且可能影響業務的進行。是以公部門擔心同業公會的利益涉入業務，而同業公會又認為公部門只考量自己的權力，而無法以業務需要為考量，這兩項分歧點是在進行相關業務之協力合作時所當考量的，事實上也是合作成效的重要關鍵。然而政府及同業公會之間，除立場不盡相同之外，運作模式亦有所差異，當同業公會在承接政府委託業務時，可能影響兩者間的對應及互動；以下由公會成員間自我分析尚包括了三項可能的利弊，也會影響及公會與公部門間的業務承接：

會直接影響效率，由小而大。

過於煩瑣，效率不佳。

過於簡便弊病叢生 (A-L32-34)。

首先由於公務單位手續繁瑣，一份公文有固定要走的流程及需要簽核的層級，導致行政效率低落，因而影響民眾的權利，事實上也影響同業公會的利益：

一般來說是照著合約走啦，其實有點難啦，因為他們的主計單位會有其他的意見，所以也有我們曾經工作二年還拿不到錢的 (F-L83-84)。

預算對政府而言只是一筆數字，但對一個民間團體（如同業公會）而言，卻可能是為其持續運作的重要因素；加上政府機構有太多不確定的因素，致執業人員無法給予客戶確定的答案，以致民眾抱怨不斷，若由公會來承接政府業務，在抓住大原則及法令的基礎下，勢必會提升整個行政效率，且對公會會員而言也是間接的受益者，惟行政流程簡便了，弊端的產生自然也隨之而來，可能會有一些利益掛勾在業務當中進行，如此正是公部門所擔憂的：失卻公平、公開、公正及依法行政之立場。

(三)凝聚公會會員向心力之利基

讓自己成為業界與公部門對話的窗口，進而更加了解公部門及政策的制定方向，此即同業公會即使毫無利潤可圖，仍要承接公部門業務的重要基本立場；其次對同業公會本身而言，更有服務會員的意涵在內：

會員需要…就是當然他可以賺一些額外的收入，然後也是想了解臺中市政府在做什麼，也希望他的工程顧問公司可以更認識一些首長或科長或是一些長官吧，可以承攬一些政府委託業務。(W-L55-57)。

密切是有時候，每個會員去參與委員會或是參與公會的工作，相關和政府配合的工作，看他們的專長啦，有時派出去不是專長也覺得怪怪的，一般來說如果他有在做的話才能發揮所長，像結構的、大地的、水保的(W-L59-61)。

當然會更加密切，藉著業務的執行是直接了解會員需要的管道(A5-L9)。

公會的結合是由一群專業的人士所組成的，政府委託同業公會進行諮議或委任業務的動作，相對的其公信力亦較受肯定，事實上當公會承接了委託業務，即掌握了業務分配的權力，公會再將此業務發給會員執行，無形中自然會增加會員對公會的向心力，拉攏會員對公會的關心及參與度，這其中便潛藏著公私協力中民間參與公共事務經營管理與服務行動網絡之限制，包括了：組織本身對網絡外者及非相關代表性者的相對封閉、對他們的行為的難以課責、為人私利服務而非

公共利益難以領航、因合作過程會導致延遲而無效率、因利益衝突而難以活絡化其他統治結構結合（趙永茂，2007：9-12）。這些限制中，再再均挑戰了組織——同業公會如何透過與公部門承接案子之機會，以及分配與會員之參與的權利，來擴張其影響力，甚至達到公會本身所需求的利益，事實上公部門與公會之協力合作關係，就在公部門考量自身安全的得過且過心態間，以及同業公會之公會對同業及公部門影響力之擴張，乃至會員間之個別利益的追求，於此三股利益間，求得為民服務的最大利益。

另一方面，亦可透過業務之委託與執行，了解會員的心聲並了解實際的執行情況對會員的影響。對會員而言，亦希藉由公會為橋樑，令個人能與公部門產生連結，而可能藉此獲得承接業務之機會，甚或因而擴大自身於業界之影響力；換句話說，在同業公會承接公部門業務之際，是否如前面公部門文官 G 所言的：有其利益上的糾葛？這點是確實存在、無庸置疑的，事實上公部門要展開中央對地方之垂直合作或地方與地方政府之間的水平跨域治理，都會遇到如此以自身利益為考量的課題，這也是協力關係中所需要解決的問題。

第二節 研究討論

Catherine Alter and Jerald Hage (1993: 39；轉引自紀俊臣，2004：28)，以極具現實性的角度切入，強調跨域治理的關鍵建立在：合作意願、專業需要、財政資源及分擔風險需要；然而合作意願卻須建立在專業應用之需要，尤其財政資源和風險分擔，最具吸引力和吸納性；此外，對於解決問題之效率提升，亦為考量因子之一。由這四大點來看，臺中市政府與同業公會之業務合作，基本上已符合了專業需要、財政資源及分擔風險需要三項，剩下唯一一項有待建立的是合作意願，而由訪談及研究實際運作，亦可知對同業公會而言，其意願是相對的多，但因市政府可選擇的合作對象多，故實際上「控球權」在市政府一方，惟一旦雙方合作意願確立，可合作的業務項目，遠超過現行政策制訂同業公會所扮演的業務支援、配合及政令宣導角色，事實上公部門更可藉由同業公會的專業性，來帶動業務研發的可能性，至於同業公會之內部利益糾葛，是否應為委託業務時的「重要」考量？抑或公部門應以良好之業務品質為考量，了解同會公會內部的情況再

加強監督，以期不致影響業務之委託？這種以業務品質為考量，背後關係著行政效能的提升，例如：

公會要走的路線可能是要靠全體的力量，去決定這個公會未來的走向，那我是覺得我們公會未來可能會朝向一個比較往學術的部份…舉行教育訓練或演講會，讓建築師的功力可以大增…公部門對我們的審查的部份可以更放心 (F-L168-173)。

依各自公會的屬性及專業，例如：變更使用、室內裝修、施工勘驗各自承接政府的業務。(A-L28-29)

這兩項都是受訪者於受訪之際，信手拈來的構想，同業公會之會員，基本上都是極具實務性，並極度投入民眾生活及社會潮流之中的，他們每日與民眾接觸，了解民眾的需要，也長期從事相關業務，更以了解在政府訂定政策與實際業務執行間，所應給予之建議甚或所應解除之束縛，換句話說，同業公會對於業界業務之了解以及政策面的走向，相對於單純政策制定者（例如臺中市政府），必然會更加的務實且及時。吾人深深感受，在公部門與同業公會協力合作之關係中所期待的是把更好的治理品質給予民眾，何況其間還涉及主其事的公部門人員：

包括都市計畫、建築法規等有一些想法，這些小組當然是他們激盪出來的東西，也曾經邀請一些公部門來參與，希望透過這樣的交流，可以讓公部門知道，未來我們的建築環境或國外的建築技術，這樣的部份會成長也一方面分享給他們 (F-L128-131)。

這點即是公部門人員在受訪時所談及的臺中市政府之所以要委託的原因：通過高考進入市政府的員工，專業度有待加強，而同業公會即可提供一個學習平台，給予一種更具前瞻性的政策視野。事實上國內學者孫本初（1995:492）即認為一個高績效的組織，必須是一個學習的組織，他認為學習型組織，能迅速因應環境

變化，且能從激烈競爭的挑戰中生存、發展，因此，擁有學習能力且能因應環境變遷、不斷創新突破的「學習型組織」，已成為政府部門尋求及發展最佳的行政革新方案。而彼得·聖吉 (Peter M Senge, 1995) 曾說：未來真正出色的組織，將是能夠設法使各階層人員全心投入，並有能力不斷學習的組織，這是政府在強化知識化管理之際所期待的。

目前臺中市政府與同業公會之業務合作間，其從屬關係極為明顯，同業公會只單純的配合政府之構想及負責執行業務，若果真能把從屬關係改變為夥伴關係，而不只是藉用同業公會與會員間的關係，一味的著重於政令宣導，利用相關執行面之配合，轉而扮演納入同業公會相關職能的更為稱職之監督者的角色，使同業公會於政策構思上，更能發揮構想、有所建議，如此才能讓此協力合作更有效率，也讓臺中市政府所發給同業公會之業務，更具創意、更及時反應民眾的需要，也更能提供更好的服務品質。

民間參與已為當下的趨勢，特別是人民對於政府之角色，已然由純粹治理，提升至效率有作為的向度，政府在既有的組織架構下，透過與民間團體進行水平性跨域治理，不僅促進民間參與，也是提升政府效能的積極作為，加上同業公會組織之性質，亦有必要向官方表達民間意見的需要，換句話說，在公部門與同業公會之合作過程中，公部門可藉由同業公會之專業投入，來確保委託業務之專業度，而同業公會亦可藉由與公部門之合作，來具體了解公部門的施政方向，並達成其與官方及民間業者間溝通的設立目的，這將是政府與民間的雙贏。



第五章 研究成果與後續研究建議

本研究以文獻分析法建立理論基礎，復以半結構式訪談法，獲得第一手資料，經由第四章有關對法規之梳理、承接業務之統計以及訪談結果之分析，並得出其一，有待磨合的協力關係；得出其二，更具前瞻性的跨域治理可能性。

至於研究成果則於本章提出，並提出後續研究建議及本研究可能產生之研究限制，以供學界、公部門以及業者參考。

第一節 研究成果

一、協力關係的展開

依據法令頒布及委託業務之日期來看，2008 年之前佔 23%，之後 2009 年佔 7%，2010 年 15%，2011 年更佔所曾有過的委託比例的 55%，再進一步細分，2010 年委託業務之相關法令數量為 2009 年之兩倍以上，至 2011 年更幾乎達民國 2010 年之 4 倍。究其原因，一方面如前述，係因應臺中市快速湧入之大量外來人口之住宅興建，另一方面由近年來同業公會業務執行量之增加亦可見，在 BOT 的時代潮流下，地方政府與民間團體是以類似夥伴關係來進行協力合作。

此外，由承接臺中市政府業務之公會比例，以建築師公會 38%，土木技師 12%；結構師公會 9%，地政士公會 5%，這些均與臺中市近十年的都市建設之急劇發展及大量建案之推出有關，特別是臺中七期重劃區展開之後，其間由於匯聚了新市政大樓、大型歌劇院…等諸多重要建設，致使區域內新建案不斷推出。換句話說，臺中市同業公會與公部門之業務承接，基本上亦與臺中市都市整體發展及施政重心有關，另一方面從協力內容整理看出，臺中市政府與同業公會協力內容以擔任審查及諮詢委員會之技術協助 59%與委託辦理 22%具多，可從訪談中得知，因同業公會具專業性、特殊性且臺中市政府有其專業性質之公共服務之產生，故於協力過程中請求同業公會扮演提供諮詢或技術之協助工作，此協助較少涉及授權關係，多半於會議中完成協助之工作，協力關係以「諮詢型」之協力型態進行。此外，委託辦理之協力內容仍大多以標案之方式辦理，如訪談所提，

協力關係建立於合約內容中，同業公會只須努力依合約達成即定之目標，並定時出具報告以維護合約品質，彼此之協力關係建立於操作層面上，以「操作型」之協力型態進行。不論是「諮詢型」亦或是「操作型」皆是基於業務需要及業務之專業性而展開的。而這種以市容建設需要及公會所能提供之專業考量而展開之協力關係，對公部門而言，可不受限於既有人力物力，藉由民間之參與，進行更大可能性的施政，而同業公會更可因承接公部門之業務，而達到服務會員，為其會員開創利益的目的。

二、亟需調整的協力關係模式

然而此表面上看似雙贏的協力關係，仍然有其調整空間，在上一章節之實例分析及整理可顯示出彼此之協力模式就如文獻所提仍多以尋求諮詢及聽取產業建議的「諮商型」及依附型執行委辦的「操作型」為主，兩種型態都是在政府政策主導之條件下，公會接受政府的誘導，從而配合政府政策產出要求之契約式互動關係，在此關係下同業公會無法充份發揮其領域之專業性，彼此協力之部份仍在於技術操作之層面上，同業公會未真正擁有其決定自主權，其政策性以公部門為主，因此同業公會相對長期處於消極配合之角色，此結果也讓同業公會對於與政府之連繫及合作更顯出格外小心，從訪談結果可明顯感受，受訪之公部門官員，態度極為開放且侃侃而談，至於本研究邀請之十二位臺中市同業公會成員中，僅三位答應接受訪問，且受訪態度極為保守、謹慎，甚至有一位要求以書面回答，在回覆之書面資料字裡行間，幾乎均屬於封閉式的回答——「是」或「不是」。由此受訪者態度的落差，吾人可知在臺中市政府與同業公會之間，尚存在溝通及認知上的落差。

Kouwenhoven (1993，轉引自孫本初 2010：4) 認為公私協力關係形成的過程需要互信互賴、明確具體的目標、明確的成本、明確的權益規範、分階段執行的計畫、事先防範衝突、合法性、各部門的權益保障、充裕的支援、企業和市場導向的思考與作為、內部地位對等、適當的企畫組織等條件的配合，相對的也反應出公私協力應以「合作型」之模式為最佳之協力狀態，彼此在合作過程中積極溝通協調、相互承諾、以雙方的共識為基礎，彼此之間的不存有指揮命令關係。

在此理論關係下反應出同業公會與台中市政府之協力合作雖有很明確的工作目標、契約內容及權益規範，但仍長期處於主從關係，無法在對等之地位下進行協力合作。

對臺中市政府而言，它的開放是建立在它屬於跨域治理場域中，亦即業務之承包與否，臺中市政府為擁有發包權力的一方，換句話說，發球權在公部門手中，故其態度相對的開放。至於同業公會則屬於民間團體，為被動接球的一方，當公部門所委辦的業務發放下來，做為一介獨立的民間團體，它自然可以選擇要不要承接業務，但若放棄承接業務，某種程度亦表示其做為官方與民間業者之中介角色之影響力的式微，看似同業公會有選擇是否承接之權利，但依據其成立以追求會員最大利益之宗旨，及作為官方與民間業者之中介角色之原始目的而言，同業公會不承接政府業務無異是自廢武功，此外公部門之委託案基本上亦有付費，也是對承接公會所轉發包業務之公會成員的一種鼓勵，因此選擇承接業務無疑是利遠大於弊，同業公會實際上是無可選擇。究諸現實，如前章所分述，同業公會要向會員顯示其影響力以及凝聚會員之向心力，承接公部門之委託案件，是極為重要的一種途徑。於是在此公部門握著發球權，而同業公會又亟需藉由承包業務，來強調、突顯其存在價值的態勢下，此協力關係已然呈現一種不平等的相對關係。

此不平等之相對關係所呈現即是溝通的受限，本研究訪談之進行即是明顯的例子，同業公會成員之不願意受訪，或受訪之際唯恐出言不遜，已完全顯示同業公會成員多一事不如少一事，唯恐因受訪而影響其日後承包公部門案件事宜，如此溝通模式，在同業公會有需要承包公部門業務的大前提下，如何能純粹以其專業投入於協力關係之中？豈不成為一聽命於公部門之行政指令而行的機構？再由另一角度切入，公部門之所以將業務委託同業公會承接，其著眼點豈不就是看重其專業？目前如此不平等之相對關係，將肇致同業公會之專業發揮有限，在極度以公部門之要求為主的情況下，某是否也讓公部門原先因自己專業度不足，而尋找同業公會幫忙之初衷打了折，限縮了其將業務委託同業公會所可能產生之效能，殊為可惜。

三、公會本身權力結構與承包業務之專業有待考驗

本項研究成果係延續前述兩項研究成果繼續析論，首先要使展開之協力關係能得以拓展，恐怕握有發球權之公部門必須放下原先之官僚作法，給予民間業者之專業更大的發揮空間。

其次，即是在同業公會本身之權力結構以及原存在其內部之不同的利益團體，亦有調整的必要性，公部門委託同業公會業務，自是考量其專業度，然而若同業公會已然有利益糾葛以及權力結構運作的問題，那麼其承包業務執行的專業度，自然無法令公部門放心而加以釋放權力，甚或增加其委託之業務量；因此跨域治理之另一端，亦即負責接球的同業公會，有必要去除此一疑慮，否則，將重蹈政商勾結的覆轍，如此只會讓原本立意良好之策略：既可借重民間團體之專業，又可使政府施政不受限於經費及既有人事的作法，被社會扭曲性的擴大解釋。在此可以特別點明同業公會理事長之角色，往往是權力結構組成及利益分配之主要決策及協調者，然可獲得多數成員之支持必有其團體影響力，其影響力往往發揮在同業間資源之調配及會員間彼此利益之整合，在其積極面來說，理事長可發揮中介及協調之職能，在維護及創造公共利益前提下，積極促成成員間之共識，以減緩成員間利益及權力鬥爭，形成穩定團體之力量；在消極面下，運用自身於業界所樹立之權威，聯合成員制裁不法及不公之行為，以維護公會之專業形象。另一方面，理事長一職令人也不免引發質疑，身為團體之對外窗口及權力執行者，常遭質疑因職務之便謀取本身之利益或獨厚某些權力聯結之成員，由利益協調者轉變為共謀者，以至於公部門與公會理事長之接觸格外之謹慎及小心，深怕冠上利益輸送之名，故理事長對於公會內部之權力及利益之運作有其調整之能，對於本身之清廉也有其調整之責。

截至目前為止，臺中市政府基於市政施展之必要性，有關同業公會之業務量逐年提升，若要使兩造合作更加密切、更加發揮功效，公部門官僚心態之修正以及對專業之尊重，勢必需要提升，而同業公會在承接業務及案件時，其專業考量所給予公部門之信任度，以及面對廣大社會民眾之正面觀感，再再需要藉由其專業之信度及嚴謹度，方能通過考驗並進而使其及承包業務之質量雙向提升。

四、同業公會的公共利益性、非營利性、中介性

同業公會以其第三部門之特性，如非政府性組織；由於非屬政府機關或其附屬物，也不採用政府行政的管理方式和運作機制，進而發展為一獨立之民間團體，且其組織形式，人員編制及資金來源等方面與政府機構存在巨大之差異。其次為非營利性；同業公會之成立和運作的目的，在於為其組織成員提供公益性服務，故活動不以益利為目的，不同於一般非營利組織者之處在於，同業公會為一服務特定群體共同利益的社會組織，它體現的是同業成員之共同意志，所追求的是同業成員之整體利益。另外常被忽略的是，同業公會存在於政府與產業間之中介性，它是政府和產業間的橋樑和紐帶，在協助政府對產業公共事務進行管理之餘，也代表產業利益，服務產業成員，同時協調和溝通政府與公會成員之間的關係。

從案例之分析可得知在公會所承接的業務中，皆在於專業領域之協助，對於公會本身並無利可圖，但事實上其影響力已與公部門產生聯結，而可能產生對政策制定之影響力及行業之發展性。以公會所參與專業審查之部份而言，公會有機會可以深入參與政府決策，進而了解相關法令規定，如此公會了解了所頒布的相關法令之後，公會某種程度甚至也因服務會員之必要，便可擔任溝通的管道和政策解說的橋樑。再者如建照協審，即因有利於業界，可使業界得以直接和政府有溝通的管道，進而增加彼此對話的頻率，對公會會員而言，在服務之過程中無形中可以增加業務機會也可幫助公部門提升行政的效率並且讓民眾對政府施政有信心。此外在擔任諮詢委員的部份，基本上就是就與公會有關之公部門業務提出意見，一方面出乎專業，另一方面則藉此向公部門積極爭取及維護同業會員之共同權益。同時為了擴張公會對會員之影響力，公會藉由招標案的爭取將利益分配於參與之會員，皆直接或間接說明了同業公會所應發揮之公共利益性、中介性及非營利性。

另一方面，吾人對於同業公會所能發揮之中介性亦有另一探討，因同業公會對市場競爭既有積極的促進作用，又有消極的限制作用，為了實現會員的共同利益，同業公會能通過開展各種行業自律活動約束成員的行為，促使其遵守市場競爭規則，從而維護公平自由的競爭環境，由於其代表利益的局限性，同業公會難

免會將自然的協調能力轉化為共謀能力，在同業內部經營者間形成的壟斷協議中扮演一個組織者的角色，或者發揮牽線搭橋之中介作用，其角色之扮演往往為同業公會之核心成員，一方面利用本身在外累積之重要資源如政商關係，一方面運用在業界之威信，協調及協助辦理同業間之各種利益事項，此也為利益團體色彩下所顯見之現象。

第二節 後續研究建議

一、有待磨合的協力合作關係

本研究以臺中市政府與同業公會之業務委託為研究標的，並得出於業務委託量逐年增加之際，仍存在於進行委託之公部門與接受委託之民間團體(即同業公會)之間的矛盾，以及同業公會會員之間所存在的可能防礙其專業度之利益糾葛，受限於研究進程以及研究方向之進行，本研究對有些值得探討之議題，無法深入研究，於此提出，期後學或學界能參考並進行相關研究。

由所委託同業公會之業務性質來看，很明顯的是市政府基於業務需要而進行，包括受委託業務建築師公會、土木技師公會以及地政士公會，都與房屋建築、房屋買賣有關，基本上是因相關業務大量擴張，故委託同業公會以其專業參與協力合作之關係。以 2012 年極引人注目的不動產成交案件實價登錄，於臺中市建築開發商公會之網站上，即可見其新聞刊登為：

2012.05.30 臺中市政府--1010604 辦理不動產成交案件實際資訊申報登錄制度推行教育訓練宣導。

2012.06.29 臺中市政府--不動產成交案件實際資訊申報登錄相關宣導配合事宜。

2012.07.13 臺中市政府--有關不動產成交案件實際資訊申報登錄 0801 起應申報案件之認定及相關事宜。

由相關教育宣導訊息之揭露，到付諸行動的應注意事宜，均詳實登刊，由於

同業公會是為一由相關業者所組成的民間團體，台灣長期以來的歷史淵源，使同業公會在某種程度上扮演著民間與政府之間關係橋樑，目前政府業務繁多，且隨著財政緊縮，若能善用同業公會，再加上同業公會之配合度，必然有助於相關業務之推廣以及訊息之溝通。

惟本研究過程，吾人深刻感受到有待加強的信任感的建立，在向臺中市政府之相關人員提出訪問之邀請時，有一位首肯，其態度相對的積極且意願相對而言較高，而在邀請及同業公會之成員時，卻有極大的落差，其中一位經吾人竭力邀請，勉為同意，另兩位不僅不願具名，且在表述過程一再遲疑，針對吾人依據訪談所整理的文字稿，亦只同意可以於研究論文中，引用小部份，其他近 70%幾乎刪除，且表述盡量簡短以期沒有「言外之意」出現，這個情況顯示出有兩個可能性：

(一)受訪者唯恐影響臺中市政府對其同業公會的觀感

換句話說，受訪者了解有些意見，是臺中市政府所不樂見聽聞的，而業務發給之權力在臺中市政府手中，同業公會只為其中之一選項，他們可發給東海大學或逢甲大學，甚或私人建築師事務所及其他可承接業務之公會或個人，對同業公會而言，當承接了市政府的業務之後，業務之權力也才輪到他們手中，他們方才能透過業務之再次發給，與同業公會之會員們建立互惠、雙贏的關係，甚或就現實面而言，他們也才能藉此加強會員對公會的認同及凝聚力，是以就學術理論來說，同業公會與臺中市政府係為協力合作之夥伴關係，但究其現實面之權力賦予而言，卻是主從、上下的關係，如果說中央分權予地方，那麼臺中市政府與同業公會之間，即是市政府分權予同業公會此一民間團體，既然市政府是同業公會的權力來源之一，那麼公會成員自然不願意隨便因一份學術研究而得罪權力之擁有者，亦即臺中市政府。

(二)受訪者唯恐影響其他同業的利益

同業公會承接臺中市政府之委託業務，事實上如同其他民間社團的運作一般，必然有其利弊以及相對存在之利益及權力運作於其中，而此利弊等事宜只有身處其中方能真正了解，然而一旦揭露，一則可能阻斷其間存在已久的利益輸送，甚

或權力結構，次則可能得罪同業，甚至使其他同業公會對號入座，無意間樹敵。

上述兩個可能是吾人揣測受訪者受訪意願極度消極之原因，然而這種現象卻顯示出臺中市政府與同業公會間合作關係，信任度有待磨合。就「公私協力的合產機制」而言，係由政府機關與公民社會均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成，這種關係一反過去「不是政府，就是市場」的治理結構，呈現出對立的「零和」（zero-sum）狀態。

放棄政府引進市場機制與崇尚競爭效率，以挽救政府失能，根據這項策略，民間團體（如同業公會）之運作的確可以提高行政效率，對此，參考「治理典範」的「社會分權」概念，恰巧提出一個克服傳統官僚體制所面臨的困境，亦即政府與其他公民社會中的組織或團體，經由資源與資訊交換的網絡關係，形成一公私夥伴模式，基於功能互補的權力互賴，從而共同提供公共服務，達成「合產」的效果（Peters & Pierre, 1998: 223-242；轉引自李柏諭，2005：67）。而公私協力的合產模式，提供了此一困境的解決藥方。「公私協力」的概念界定與「公私夥伴」經常是交相替用的，係指除了政府之外，公民或「第三部門」參與公共財貨和服務提供或輸送的重要方式。

然而以本研究標的而言，如何建立臺中市政府與同業公會，兩個不同機構運作模式不同，一個是依法行事的官僚，一個是講求效率的民間團體；一個是按部就班，一個則希期求得最大利益，在不同訴求不同權力結構下，如何以信任為礎石，展開開放的對話？有一方禁口不言，就協力合作關係而言，絕非好事，這意味著權力不平衡，甚或某一方有所擔憂合作之無法繼續，如此均會影響合作之成果，故臺中市政府與同業公會如何由磨合進而擴展業務，讓市場效率帶動行政的運作，是為市政府業務下放之協力合作進行的關鍵。

二、同業公會之權力運作研究

同業公會基本上以某一特定區所從事之職業性質相同之從事人員為對象進行結合，以期發揮更大之合作力量，獲得更大之利益，但這些公會的會員既然存在於特定地區，那麼可以想見，在客源固定業務量亦相對固定之態勢下，必然會出現公會成員間爭取業務的競爭，而公會內部無論在獲取公部門資源或私人資源

時，亦難免會引發：「誰是獲利者？」「誰可獲致最大利益？」「為何對方可獲致相對多之利益？」等揣測，甚或誰當選理事長、理事，代表其所屬同業公會與公部門接洽，此無形中亦是對自身之公司行號之一種極大的行銷，以及獲得公部門之信任度之方法。

同時根據吾人觀察，在該項業務愈發蓬勃之際，由於利益所得越大，其利益爭逐將會更加嚴重，究其現實，能獲取公部門信任、承接公部門之業務，乃至能與公部門某一官員合照，都是某種程度取得了公部門的背書，對自身之企業發展大有助益，也因此同業公會內部之權力運作究竟如何展開？通常藉由何種方法獲取公部門與同業間之信任？有無實際上的助益及獲利？此為吾人深感興趣之研究建議之一，在此拋磚引玉，提出供學界參考。

三、公部門與同業公會水平式跨域治理之可能性研究

於本研究中可了解，主動委託之臺中市政府與承接業務之同業公會，兩造之間仍呈現上對下的垂直聯繫，如同中央與地方之跨域治理模式，基本上仍不脫一貫的父權式管理，在溝通無法順暢而公會之專業發揮程度又受限的狀況下，使跨域治理之效能無法全面發揮，假設若有一同業公會可與公部門產生水平式之跨域治理，其效能是否會有所提升？而其具體提升度又如何？若能量化，並以學理加以解釋，勢將對台灣公部門與民間團體已然展開之跨域治理模型有所助益，鼓勵公部門更加釋權，也鼓勵民間團體更加發揮其專業，俾經由跨域治理，為政府效能之提升展開另一全新途徑。此為吾人所提出之後續研究建議二。

第三節 研究限制

本研究之進行，主要藉由臺中市政府委託同業公會之業務現況進行相關研究，由於本研究議題涉及公部門與民間團體之敏感議題，故在受訪者之邀訪上一度有所耽延，是以吾人對公部門及公會會員之撥冗受訪，深感謝意，然而於此訪談邀訪之耽延以及受訪者之邀請過程，吾人亦了解本研究之成果，基本上有所限制，闡述如下：

首先，受訪者本身不願暢所欲言，特別是公會成員於承包公部門之心情及感受之表達，受訪者明顯只作部份或客套性的坦露，致相關問題之討論流於表面度不足，此為研究限制之一。

其次，受訪之同業公會偏重於目前承包市政府委託案較多之公會成員，如建築公會、土木公會等，對於委託量較小之公會無法涵蓋，更無法了解他們於承接公部門案件時之需要及困難，換句話說受訪者之行業極為接近，研究視角不夠寬廣，此是為本研究限制之二。



參考文獻

一、專書

- 丁仁方(1999)。威權統合主義:理論、發展與轉型，台北：時英出版。
- 王國聯(1991)。我國工商業團體制度之研究，台北：中華民國行政院內政部。
- 江明修(2002)。非營利管理，台北：智勝。
- 吳英明(1994)。公私部門協力關係之研究：兼論都市發展與公私部門聯合開發。高雄：復文。
- 俞可平(2006)。中國公民社會的制度環境。北京：北京大學
- 俞可平主編(2004)。治理與善治。北京：社會科學文獻出版社。
- 尉曉鷗、徐京生、于曉丹 譯(1985)。協會管理 (Stanley Ivor Hyman 原著)。北京：中國經濟出版社。
- 許文傑(2009)。公民社會理論與實踐。載於江明修主編，非營利組織是地方政府的夥伴或敵人？：宜蘭仰山文教基金會個案研究。台北：智勝文化。
- 廖義男(1994)。公平交易法之釋論與實務，第一冊:立法目的、事業、罰則。台北：自版。
- 劉宗德、洪文玲、林明鏘(2000)。政府業務委託民間辦理類型及程序之研究。行政院經建會亞太協調中心。
- 謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯(2002)。治理、政治與國家。台北：智勝文化。
- Gay, L. R. (1992) .**Educational research: Competencies for analysis and application** (4th ed.). New York: Merrill.

二、期刊

- 丁仁方(1992)。台灣的統合主義，*中山社會科學季刊*，7(4)，34-42。
- 江明修、陳定銘(2000)。台灣非營利組織政策遊說的途徑與策略，*公共行政學報*，4，153-192。
- 李柏諭(2005)。公私協力與社區治理的理論與實務，*公共行政學報*，16，59-106。
- 吳宗憲(2010)。促進民間參與公共建設政策為何成為台北市政府的選擇？—交易成本理論的初探性應用，*文官制度季刊*，2(3)，107-149。

- 吳思華(1993)。策略九說 —— 總論：策略管理的內涵。世界經濟文摘，85，74-87。
- 侯家駒(1972)。台灣同業公會之研究。台灣銀行季刊，23(3)，215-266。
- 紀俊臣(2004)。地方自治團體跨區域事務合作。研考雙月刊，28(5)，25-38。
- 孫本初(1995)。學習型組織的內涵與運用（下）。人事月刊，23(1)，27-31。
- 孫本初(2006)。願景管理在公私協力中的重要角色。T&D 飛訊，95，1-13。
- 陳子倫，陳亮宇(2009)。重返民主的政策科學 —— 審議式政策分析概念意涵與途徑之探討。台灣民主季刊，6(4)，20-22。
- 陳金貴(1993)。美國非營利組織的分析。行政學報，25，27-46。
- 陳政智(2009)。公私與協力下政府如何協助非營利組織存在。社區發展季刊，126，182。
- 葉俊榮(2004)。政府再造與區域治理。研考雙月刊，14，13-24。
- 廖俊松(2004)。公司協力：重建區社區總體營造計畫之案例觀察。社區發展，115，7-8。
- 趙永茂(2007)。台灣地方治理的發展策略與方向。研究論壇，74，7-14。
- 趙永茂(2008)。地方與區域治理發展的趨勢與挑戰。研考雙月刊，32(5)，1-15。
- 鄭勝分(2007)。社會企業的概念分析。政策研究學報，8，65-108。
- 謝登旺(2001)。盧梭社會契約概念的探討。三民主義學報，23，137-139。
- Cherrett .K. (1994)“ Gaining Competitive Advantage through Partnering.” **Australian Journal of Public Administration ,Vol.53 ,No .1**, pp.6-13.
- Erickson, K.C. (1994)“ Partnership and Total Cost Management: Integral to Enhanced Profitability ,**Australian Journal of Public Administration ,Vol.53, No.1**, pp.6-13.
- Najam, A. 2000.“ The Four-C’s of Third Sector-Government Relation: Cooperation, Confrontation ,Complementarity ,and Co-operation.” **Nonprofit Management & Leadership, Vol. 10(4): 375-396.**

Lundin, M.(2007).Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. **Journal of public Administration Research and Theory**,17(4),651-672.

Snively, K, & Uday, D.(2000).Mapping local government-nongovernmental organization interactions: A conceptual framework. **Journal of public Administration Research and Theory**,11(2),245-263

Stoker, G. (1998) “Governance as theory: five propositions,” **International Social Science Journal, No.155**:17-28

三、研討會論文

吳宗憲(2008)。政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻。2008 台灣公共行政與公共事務系所聯合會，台北。

呂昭賢(2001)。非營利組織與政府的關係：以九二一地震為例。南華大學第二屆「非營利組織」學術研討會，嘉義。

李長晏、詹立煒(2004)。跨域治理的理論與途徑之初探，銘傳大學 2004 學術研究會，台北。

林玉華(2004)。公私夥伴關係的治理：理論的初探兼論英國的第三條道路，東海大學公共行政學系公共服務改革與民營化的現代課題研討會，臺中。

施昭顯(2004)。職業團體之屬性暨在公民社會之角色研究。台北市：內政部委託研究。

魯孟俊、曾建元、李長晏(2005)。未來我國跨域治理機制之建制，推動跨域管理機制公共論壇。行政院研究發展考核委員會，新竹：中華大學。

謝玲玲、郭敏珣(2009)。人力派遣業招募人員經驗之探索。第十五屆企業人力資源管理專題實務研究成果發表會，台北。

Kouwenhoven, V. (1993) “The Risk of the Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation,” in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, pp.119-130, London: Sage.

Peters, B. G. (1997). **With a Little Help From Our Friend : Public-Private**

Partnerships as Institutions and Instruments. In J. Pierre (eds). Partnerships. In Urban Governance: European and American Experience. Houndmills: Macmillan Press Ltd.: 11-33.

四·研究計畫

江明修(1994)。非營利組織領導行為之研究。國科會專題研究計畫，NSC82-0301-H004-060。

江明修，(1999)。非營利組織政策遊說功能之研究。國科會專題研究報告計畫，NSC88.2416-H-004026-E21。

江明修、黃仁俊、游淑綺、李汪諭(2000)。政府與第三部門關係之理論與辯證與實務析探，第一期，行政院國家科學委員會研究計畫。

李長晏主持(2013)。我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性。行政院國家科學委員會研究計畫，RDEC-RES-101-017。

詹中原(2006)。全球治理下國家公共政策的影響指標：理性選擇制度論的觀點。國政研究報告憲政法制組，憲政(研)095-019號。

趙永茂(1989)。工商團體組織之研究。內政部委託專案研究報告。

劉兆隆(2009)。促進非營利組織與地方政府策略夥伴關係的建構。行政院國家科學委員會研究計畫，RDEC-RES-098-019。

五、論文

丁馥萱(2001)。電子市集夥伴關係影響因素之探討。國立中山大學企業管理學系碩士論文，未出版，高雄。

王朝枝(2000)。台灣工業團體的特質與演變之探討。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，未出版，台北。

林秀娥(2009)。商業團體發展關鍵成功因素之研究。銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文，未出版，台北。

林清錦(2008)。影響行銷通路夥伴關係之研究：以家電供應商——經銷商為例。台北大學企業管理學系碩士論文，未出版，台北。

周文珍(2007)。非營利組織與企業合作公益行銷之研究。政治大學經營管理碩士學程(EMBA)碩士論文，未出版，台北。

林美華(2003)。政府與非營利組織夥伴關係之研究：以中部三縣市生活重建服務中心為例。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。

徐端容(2006)。文化機構委外經營之探討-以臺北市中山堂為例。銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文，未出版，台北。

馬紀維(2002)。地方政府推動學習型組織與組織行政績效關聯性之研究，南華大學管理研究所碩士論文。

游培珍(2002)。總務主任辦理採購業務其行政因應之研究。國立臺東師範教育學院教育研究所碩士論文，未出版，台東。

劉銀丹(2011)。以公私協力推動公家文化發展之研究-平鎮客家書院之經驗。中央大學客家研究碩士在職專班，未出版，桃園。

Rhodes, R.A.W. (1997). **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press.

六、譯著

陳郁 譯(1995)。集體行動的邏輯(Mancur Olson 原著)。上海：上海人民出版社。

七、網路資料

中華民國內政部。2012年3月2日，取自網址：<http://cois.moi.gov.tw/moiweb/web/frmHome.aspx>

臺中市建築開發商公會，網址：www.arcnet.org.tw/

臺中市政府。2012年4月23日，取自網址：<http://210.69.115.31/GLRSout/index.aspx?MenuType=all&PageCount=10>

永慶房仲網。2013年1月23日，取自網址：<http://www.yungching.com.tw/CA/CA0302.asp?Pkey={DFB75361-1A44-4387-A64A-070AAB580859}>

附錄 一：臺中市政府委託同業公會之法規沿革與規定

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
1.	臺中市農藥販賣業執照申請及核發辦法	<p>農業局得委託臺中市所在地植物保護商業同業公會為執照申請及發放之受理窗口，初審業者申請核發或因變更、遺失、毀損等原因申請換（補）發執照案件，經初審後擬具初審意見表函送農業局審查。</p> <p>業者申請核發執照，應填具申請書，並檢附加蓋申請公司或行號及其負責人印章之下列文件各一份向農業局或農業局委託之植物保護商業同業公會提出。</p>	中華民國 100 年 08 月 09 日 發布
2.	臺中市政府都市發展局列管山坡地住宅社區安全維護費用補助審查小組設置要點	<p>本小組置委員九人，其中一人為召集人，由本局局長兼任，一人為副召集人，由本局副總工程司兼任；其餘委員七人，由本局就下列人員聘（派）兼任：</p> <p>(一)土木技師、建築師、結構技師、水土保持技師、大地技師公會等專業公會各派代表一人。</p> <p>(二)本局會計室代表一人。</p> <p>(三)本局使用管理科科长。</p>	中華民國 100 年 12 月 02 日 發布 ／函頒
3.	臺中市建築風貌及環	<p>本府都市發展局為辦理申請案件之審查，得成立審查小組並採書面審查為原則。</p> <p>審查小組成員七人，其中一人為召集人，召</p>	中華民國 100 年 11 月 03 日 發布 ／函頒

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
	境景觀改造補助要點	<p>集審查小組會議並為主席，一人為副召集人，均由都市發展局派兼之；其餘成員由都市發展局就下列人員聘（派）兼之：</p> <p>(一)本府都市發展局代表一人。</p> <p>(二)臺中市、臺中縣建築師公會代表各一人。</p> <p>(三)具有建築或景觀專門學識經驗之學者二人。</p> <p>審查小組之決議，應有成員總額二分之一以上出席，出席成員過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席。</p> <p>審查小組成員應親自出席會議。但本府機關代表未能出席者，得由同一機關人員代理。</p>	
4.	臺中市政府公害糾紛事件緊急紓處標準作業程序	<p>對於造成公害事件之污染源或原因、受害民眾健康影響或損害程度如有爭議，並引發當地居民圍廠、抗爭求償事件，本府公害糾紛緊急紓處小組應對爭議部分，視個案特性及需要，參採下列原則邀集由爭議各方推薦之學者專家組成污染查證、健康影響或損害程度評估小組，以科學、公正客觀之立場審議事證、釐清事實，提供必要之蒐證調查作業諮詢或協助判斷：</p> <p>(一)推薦學者專家：得由本府、環保署、行政院衛生署（有民眾因公害致健康受害時）、中央目的事業主管機關（如經濟部、交通部、農委會等）、受害民眾（或當地區公所、里辦</p>	中華民國 100 年 10 月 13 日 發布 ／函頒

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		公處)、可疑污染事業(或其廠商聯誼會、協會、公會等代表組織) 為之。	
5.	臺中市建築物室內裝修審核及查驗要點	本要點所稱審查機構，係指經內政部指定置有審查人員執行室內裝修審核及查驗業務之臺灣省建築師公會臺中縣、市辦事處或專業技術團體，並經本府都市發展局指定而得於臺中市執行業務者。	1.中華民國 100 年 1 月 26 日府授都建字第 0991003545 號函訂定 2.中華民國 100 年 7 月 11 日府授都管字第 1000132882 號函修正第十一點並自即日起生效
6.	臺中市政府地政局地政士業務檢查作業要點	本局 辦理地政士法第十二條、第二十八條規定之一般業務檢查，得由所轄地政事務所辦理輔導與檢查，本局將不定期針對全市地政士辦理抽查；遭人檢舉地政士違反地政士法第四十四條、第四十九條或第五十條規定情形之案件，由本局組成「臺中市地政局地政士業務檢查小組」，其成員包括本局主任秘書、業務主管科人員、政風人員、轄區地政事務所人員及臺中市地政士公會代表，並由專門委員擔任召集人，必要時得請相關機關提供協助。	1.中華民國 100 年 1 月 10 日中市地價一字第 10000004891 號函訂定 2.中華民國 100 年 5 月 11 日臺中市政府地政局中市地價二字第 10000138721 號函修正第三點
7.	臺中市政府動物保護	本委員會置主任委員一人，由副市長兼任，副主任委員一人，由本府農業局局長兼任，其餘委員十九人由本府就下列人員聘（派）	中華民國 100 年 02 月 15 日 發布 ／函頒

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
	諮詢委員會設置要點	兼之： (一)行政院農業委員會代表一人。 (二)本府農業局代表一人。 (三)本府法制局代表一人。 (四)國立中興大學獸醫學院代表一人。 (五)中國棄犬防虐協會代表一人。 (六)中華民國動物福利環保協進會代表一人。 (七)中華民國關懷生命協會代表一人。 (八)中華民國文殊救生保育協會代表一人。 (九)社團法人台灣動物緊急救援推廣協會代表一人。 (十)臺灣福爾摩沙保護動物協會代表一人。 (十一)臺灣動物保護協進會代表一人。 (十二)社團法人臺中市獸醫師公會代表一人。 (十三)本市世界聯合保護動物協會代表一人。 (十四)本市動物福利推動協會代表一人。 (十五)本市防止虐待動物協會代表一人。 (十六)本市寵物商業同業公會代表一人。 (十七)臺中縣大里市流浪動物保護協會代表一人。 (十八)臺中縣動物保護協會代表一人。 (十九)臺中縣獸醫師公會代表一人。	

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
8.	臺中市 政府建 造執照 預審審 議委員 會設置 要點	<p>本委員會置委員十五人至十七人，其中一人為主任委員，由本府都市發展局（以下簡稱都發局）局長兼任；一人為副主任委員，由都發局副局長或主任秘書兼任；其餘委員由本府就下列人員聘（派）兼之：</p> <p>(一)建築師公會代表。 (二)土木技師公會代表。 (三)結構技師公會代表。 (四)建築開發商業同業公會代表。 (五)都市、建築、景觀、交通等專業領域之專家學者。 (六)本府相關業務主管機關代表。</p>	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布 ／函頒
9.	臺中市 政府營 建贖餘 土石方 收容處 理場所 審查委 員會設 置要點	<p>本委員會置委員十一人，其中一人為主任委員，由本府都市發展局（以下簡稱都發局）局長兼任；一人為副主任委員，由都發局副局長或主任秘書兼任；其餘委員由本府就下列人員派（聘）兼之：</p> <p>(一)本府經濟發展局副局長。 (二)本府建設局副局長。 (三)本府環境保護局副局長。 (四)本府交通局副局長 (五)相關公會代表及學者專家五人。</p> <p>本委員會委員及兼任人員均為無給職。但參與開會之專家、學者及相關公會代表得依規定酌給出席費。</p>	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布 ／函頒

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
10.	臺中市政府畸零地調處委員會設置要點	<p>本委員會置委員十三人，其中一人為召集人，由本府都市發展局（以下簡稱都發局）局長兼任；一人為副召集人，由都發局副局長或主任秘書兼任；其餘委員由市長就下列人員派（聘）兼之：</p> <p>(一)本府財政局代表一人</p> <p>(二)本府地政局代表一人</p> <p>(三)本府法制局代表一人。</p> <p>(四)都發局建造管理科科长及城鄉計畫科科长。</p> <p>(五)建築師公會代表二人。</p> <p>(六)其他專業人士四人。</p>	<p>中華民國 100 年 01 月 26 日 發布</p> <p>／函頒</p>
11.	臺中市政府建築物實施耐震能力評估及補強方案諮詢小組設置要點	<p>臺中市政府（以下簡稱本府）為規劃執行單位，邀請相關公會或學術團體，組設本府建築物實施耐震能力評估及補強方案諮詢小組（以下簡稱本府諮詢小組），提供建築物所有權人或使用人技術諮詢。</p> <p>本府諮詢小組召集人由本府都市發展局局長兼任之；執行長由本府使用管理科科长兼任之，委員由本府就下列人員派（聘）兼之：</p> <p>(一)本府各單位相關人員。</p> <p>(二)會員經專案輔導團講習並持有講習證明文件者。</p> <p>(三)土木技師公會會員經專案輔導團講習並持有講習證明文件者。</p>	<p>中華民國 100 年 01 月 26 日 發布</p> <p>／函頒</p>

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		<p>(四)結構技師公會會員經專案輔導團講習並持有講習證明文件者。</p> <p>(五)專案輔導團研究員以上之成員或營建署委任具有專門學術經驗之專家。</p> <p>本府諮詢小組受理案件以各公會認為有疑義之案件或由本府排定抽查之案件為主。</p>	
12.	臺中市地政士獎懲委員會設置及作業要點	<p>本委員會置主任委員一人，由本府地政局局長兼任，其餘委員由本府就下列人員聘(派)兼之：</p> <p>(一)地政士公會代表二人。</p> <p>(二)本府社會局人民團體主管科長。</p> <p>(三)本府地政局主管科長。</p> <p>(四)地政事務所主任二人。</p> <p>(五)社會公正人士二人(含法律學者專家一人)。</p> <p>本委員會委員任期三年，連聘得連任。但代表機關或團體出任者，應隨其本職同進退。委員出缺時，本府得補聘(派)兼，補任委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。</p> <p>本委員會對於地政士之懲戒案，於作成懲戒處分決定時，應作成懲戒決定書後辦理公告，並以書面通知被付懲戒人、臺中市各地政事務所、臺中市地政士公會及副知提送懲戒之機關、團體或人員。</p>	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布 / 函頒
13.	臺中市	本小組置委員十三人，其中一人為召集人，	中華民國 100 年

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
	政府建築法規小組設置要點	<p>由本府都市發展局（以下簡稱都發局）局長兼任；一人為副召集人，由都發局副局長或主任秘書兼任；其餘委員由本府就下列人員派（聘）兼之：</p> <p>(一)本府法制局代表一人。</p> <p>(二)都發局城鄉計畫科科长。</p> <p>(三)都發局建造管理科科长。</p> <p>(四)都發局使用管理科科长。</p> <p>(五)建築師公會代表三人。</p> <p>(六)土木技師公會代表一人。</p> <p>(七)結構技師公會代表一人。</p> <p>(八)學者專家二人。</p>	01 月 26 日 發布 ／函頒
14.	臺中市公共建築行動不便者使用設施改善諮詢審查小組組織及作業規定	<p>本小組置委員十一人至十七人，主任委員由本府都市發展局（以下簡稱都發局）局長兼任，副主任委員由都發局副局長或主任秘書兼任，其餘委員由本府就下列人員聘任之：</p> <p>(一)各相關目的事業主管機關代表。</p> <p>(二)建築師公會代表。</p> <p>(三)相關身心障礙團體代表。</p> <p>(四)相關學者、專家。</p> <p>本小組委員及兼任人員均為無給職。但參與開會之專家、學者及相關公會代表得依規定酌給出席費。</p>	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布 ／函頒
15.	臺中市政府辦	三、建築物耐震能力之初步評估及詳細評估 應委託建築師公會或相關專業技師公會、專	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
	理建築物實施耐震能力評估及補強方案工作執行要點	業機構或學術團體等辦理。 辦理第三點工作之技師公會或相關專業團體，應遴選經專業輔導團體講習並持有講習證明文件之專業人員為之。	／函頒
16.	臺中市 政府都市設計 審查委員會設置要點	本委員會置主任委員一人，由本府都市發展局局長兼任；副主任委員一至三人，由主任委員指派；委員十五至二十人，由主任委員就下列人員聘(派)兼之： (一)都市計畫學者、專家。 (二)建築學者、專家。 (三)造園學者、專家。 (四)環境保護學者、專家。 (五)建築師公會代表。 (六)建築開發商業同業公會代表。 (七)都市設計學者、專家。 (八)景觀設計學者、專家。 (九)公共藝術學者、專家 (十)交通學者、專家。 (十一)本府都市發展局建造管理科科长。 (十二)本府都市發展局都市設計科科长。 (十三)本府交通局相關主管科科长。	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布 ／函頒

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		(十四)本府建設局相關主管科科長。 (十五)審議案件性質特殊者，主任委員得邀請相關專家學者及地區性代表列席。	
17.	臺中市建築物施工中發生公共安全事故處理原則	建築物施工中發生毀損糾紛，當事人得委託當地建築師公會鑑定其責任、安全及修護費用並代為協調，如協調不成，本府主管建築機關得指示當事人，聲請建築爭議事件評審委員會評議，或由當事人逕行循司法途徑解決，其起造人、設計人、監造人、承造人之行政責任並主任技師及營造該工程之專任技師之連帶責任，由本府主管建築機關依權責認定處理。	中華民國 100 年 01 月 26 日 發布 ／函頒
18.	臺中市計程車招呼站設置管理要點	招呼站之設置，由各計程車相關公會、工會或計程車運輸合作社聯合社檢附下列文件，向本府提出申請；本府亦得視實際需要設置招呼站。 (一)含設置地點平面圖、配置排班席次等相關計畫圖說。 (二)管理自律公約。	中華民國 100 年 01 月 25 日 發布 ／函頒
19.	臺中市政府地政局不動產經紀業業務檢查	本局不動產經紀業業務查處由業務主管科辦理；且於案情特殊或對於非法經營經紀業務查處時，並得視需要組成查處小組，其成員包括專門委員、業務主管科人員及政風人員，由專門委員擔任召集人。必要時得洽請臺中市政府所屬相關機關、消費者保護官、	中華民國 100 年 01 月 10 日 發布 ／函頒

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
	執行要點	<p>臺中市不動產仲介經紀商業同業公會或臺中市不動產代銷經紀商業同業公會等協助。</p> <p>(三)查獲有本條例第七條第一項及第三十條前段規定主管機關廢止許可之情事者，由本局廢止經紀業之許可，並通知經濟部、本府經濟處商業科、臺中市不動產仲介或代銷經紀商業同業公會。對於業者有無開始營業之認定，得請稅務機關、臺中市不動產仲介或代銷經紀商業同業公會協助查明。</p>	
20.	臺中市 政府法律扶助 實施要點	<p>本府及各區公所聘請之法律扶助顧問，應具備資格如下：</p> <p>(一)事務所設於本市現為社團法人臺中律師公會會員。</p> <p>(二)未曾依律師法受懲戒處分。</p> <p>法律扶助顧問聘任期間為二年，並應於任期屆滿之年度結束前一個月內，辦理新任法律扶助顧問之聘任工作。</p> <p>本府及各區公所應製作法律扶助顧問名冊、排定輪值時間表，依其服務次數按月補助交通費。</p>	中華民國 99 年 12 月 29 日 發布／ 函頒
21	臺中市 汽車客運業管理自治 條例	<p>第七條 市區汽車客運業應以電子票證方式收費，並成立聯營管理委員會。</p> <p>前項聯營管理委員會之組織章程，由臺中市市區汽車客運業商業同業公會擬訂，報本府核定。</p>	1.中華民國九十四年十一月九日臺中市政府府法規字第 0940206557 號令制定公布全

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		票證發售、使用須知及其他相關營運管理規章，由聯營管理委員會擬訂，報本府核定。	<p>文 20 條；並自公布日施行</p> <p>2.中華民國九十七年一月十五日臺中市政府府法規字第 0970005861 號令修正發布第 2 條條文</p> <p>3.中華民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000089 號公告繼續適用兩年</p> <p>4.中華民國 100 年 10 月 27 日府授法規字第 10002099552 號公告廢止繼續適用之，並自 100 年 10 月 29 日起失其效力。</p>
22	臺中市營建剩餘土石方管理自治條	<p>第九條 建築工程餘土處理計畫應載明下列事項：</p> <p>一、起造人及承造人姓名、地址及聯絡電話。</p> <p>二、餘土數量、種類及處理作業時間。</p> <p>三、收容處理場所之名稱、地點。</p>	1.中華民國九十二年十月七日臺中市政府府法規字第 09201551432 號令制定公布全

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
	例	<p>四、餘土運送時間、路線、處理作業方式及污染防治說明。</p> <p>五、其他經主管機關核備之必要書件。</p> <p>前項餘土處理計畫經備查後，始得發給運送憑證及處理紀錄表。</p> <p>前項運送憑證及處理紀錄表，本府得委託相關公會或機構印製、發給。</p> <p>餘土數量由承造人之專任工程人員簽證負責；餘土按實方計算，但鬆方和實方比例經由承造人之專任工程人員簽證負責時，得以鬆方計算。</p> <p>第十一條 本府得就餘土處理作業情形、承造人所提送餘土處理紀錄表及運送憑證聯予以抽查。</p> <p>前項抽查，本府都市發展處得視實際需要會同環保局、水土保持及其他有關機關辦理。</p> <p>第一項抽查作業得委託相關公會或機構辦理。</p> <p>經本府同意裝置具有逐車追蹤流向功能設備管制餘土流向者，得免依第一項規定辦理抽查。</p> <p>第一項抽查如發現餘土流向及數量與核准內容不一致時，本府應通知承造人說明釐清並將處理結果副知收容處理場所所在地之縣（市）政府。</p>	<p>文 54 條；並自公布日施行</p> <p>2.中華民國九十四年一月二十八日臺中市政府府法規字第 0940019703 號令修正公布全文 54 條；並自公布日施行</p> <p>3.中華民國九十八年一月二十二日臺中市政府府法規字第 0980013967 號令修正公布名稱及全文 55 條；並自公布日施行</p> <p>4.中華民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000089 號公告繼續適用兩年</p>

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		<p>第十六條 公共工程承包廠商應於工地實際產生餘土前，將處理計畫送工程主辦機關審核同意，並由工程主辦機關副知處理地點之縣（市）主管機關。</p> <p>餘土處理計畫應載明下列事項：</p> <p>一、工程名稱、承造人及工程主辦單位名稱。</p> <p>二、餘土數量、種類及處理作業時間。</p> <p>三、收容處理場所之名稱、地點。</p> <p>四、餘土運送時間、路線、處理作業方式及污染防治說明。</p> <p>五、其他經主管機關核備之必要書件。</p> <p>前項餘土處理計畫經核定後，由工程主辦機關發給承包廠商運送憑證及處理紀錄表。承包廠商處理後取得收容處理場所簽收之憑證副聯，逐日送回工程主辦機關，並每月填報處理紀錄表，送工程主辦機關。</p> <p>前項運送憑證及處理紀錄表，工程主辦機關得委託相關公會或機構印製、發給。</p>	
23.	臺中市空地綠美化獎勵自治條例	<p>第十一條 本府得委託專業公會或團體辦理容積率獎勵審核及綠美化實施成果表查核作業。</p>	<p>1.中華民國 98 年 1 月 23 日臺中市政府府法規字第 0980014713 號令制定公布全文 13 條；並自公布日施行</p>

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
			2.中華民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000089 號公告繼續適用兩年
24.	臺中市特殊結構建築物委託審查辦法	<p>第四條、本辦法之委託審查以下列機關學校或團體為限：</p> <p>一、東海大學。</p> <p>二、逢甲大學。</p> <p>三、朝陽科技大學。</p> <p>四、中興大學。</p> <p>五、臺灣省建築師公會。</p> <p>六、臺中縣建築師公會。</p> <p>七、臺中市建築師公會。</p> <p>八、臺灣省土木技師公會。</p> <p>九、臺中市土木技師公會。</p> <p>十、臺灣省結構技師公會。</p> <p>十一、臺中市結構技師公會。</p> <p>十二、其他經都發局核定之機關學校或團體。</p> <p>前項機關學校或團體應將其審查人員報都發局備查，異動時亦同。</p> <p>前項審查人員須具有大學專任教師、建築師、土木技師、結構技師或大地技師資格，並以參加第一項機關學校或團體之一為限。</p> <p>第三條第七款、第八款之審查，得由該結構設計人所屬公會之結構審查組織審查。</p>	中華民國 100 年 06 月 15 日 公發布

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
25.	臺中市建築物補辦建築執照辦法	<p>第五條 申請補辦建築執照者，應檢具建築法第三十條、第三十一條、第三十二條及臺中市建築管理自治條例第四條、第五條規定之圖說及下列文件，向臺中市政府提出：</p> <p>一、已施作部分之施工報告書，其內容應包括開工及各階段工程施作日期、營建剩餘土石方流向資料。</p> <p>二、已全部或部分建造完成結構體之結構安全鑑定報告書，其內容應包括建築物結構體樑柱尺寸、混凝土強度、氯離子含量、鋼筋配筋分析及整體結構強度分析。</p> <p>臺中市營建剩餘資源及處理場所管理自治條例九十二年十月七日公布施行前已完成之建築物，得經起造人出具切結書載明建造完成日期及營建剩餘土石方處理情形後，免檢附前項第一款開工及各階段工程施作日期、營建剩餘土石方流向資料。</p> <p>第一項第二款結構安全鑑定報告書除五樓以下非供公眾使用之建築物，得由依法登記開業建築師出具外，須經建築師公會、相關專業技師公會或學術研究機構出具。</p> <p>前項由建築師公會、相關專業技師公會出具之鑑定報告書，應以公會名義出具，主持鑑定人員應具備相關科系專業技師、建築師資格且為開業者；學術研究機構所出具之鑑定</p>	<p>1.中華民國 92 年 7 月 21 日臺中市政府府法規字第 0920071912 號令訂定發布全文 8 條；並自發布日施行</p> <p>2.中華民國 93 年 10 月 26 日臺中市政府府法規字第 09301695832 號令修正發布第 3、6 條條文</p> <p>3.中華民國 95 年 1 月 17 日臺中市政府府法規字第 0950005474 號令修正發布名稱及全文 9 條；並自發布日施行</p> <p>4.中華民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000089 號公告繼續適用兩年</p>

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		<p>報告，應以機關或學校名義為之。</p> <p>已建造完成之建築物，申請補辦建造執照或雜項執照時，應同時申請使用執照。</p>	
26.	臺中市建築管理業務委託辦法	<p>第三條 本府得委託辦理建築管理之業務項目如下：</p> <p>一、申請建築許可案件之審查：</p> <p>(一)建築物建造執照之審查。</p> <p>(二)建築物使用執照之審查及查驗</p> <p>二、施工勘驗。</p> <p>三、申請變更使用執照案件之審查。</p> <p>四、變更使用執照竣工勘驗。</p> <p>第四條 前條第一款、第三款及第四款業務，以委託建築師公會為限，其審驗人員資格應符合下列各款規定：</p> <p>一、登記建築師開業三年以上。但曾取得建築法第三十四條第二項審查或鑑定人員任用資格者，不受開業年限限制。</p> <p>二、受委託擔任建築物設計人或監造人經驗達十件以上。</p> <p>三、未受建築師法懲戒申誡二次以上之處分。</p> <p>四、未受聘於營造業擔任專任工程人員。</p> <p>五、無建築師法第四條規定不得充任建築師情形。</p> <p>前條第二款業務，以委託建築師公會、土木技師公會或結構技師公會為限。由建築師公</p>	

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		<p>會辦理時，其勘驗人員資格應符合前項規定；由技師公會辦理時，其勘驗人員資格應符合下列各款規定：</p> <p>一、領得技師執業執照三年以上。但曾取得建築法第三十四條第二項審查或鑑定人員任用資格者，不受執業年限限制。</p> <p>二、執行土木、結構技師簽證業務達十件以上。</p> <p>三、未受技師法懲戒申誡二次以上之處分。</p> <p>四、未受聘於營造業擔任專任工程人員。</p> <p>五、無技師法第三條規定不得充任技師情形。</p> <p>第五條 前條受託之專業公會不得指派審驗人員審驗涉及下列各款情形之一之案件：</p> <p>一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或同財共居之親屬或曾有此關係者為該受審驗案件之當事人時。</p> <p>二、本人或其配偶、前配偶，就該受審驗案件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。</p> <p>三、現為或曾為該受審驗案件當事人之代理人、輔佐人者。</p> <p>四、於該受審驗案件，曾為證人、鑑定人者。</p> <p>五、於該受審驗案件，曾為建築行為之承攬、雇傭、合夥關係人者。</p> <p>受託之專業公會指派審驗人員有前項各款情</p>	

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		<p>形之一者，該受指派之審驗人員應自行迴避。</p> <p>違反前二項規定而涉及刑事責任者，移送法辦。</p> <p>第七條 符合第四條規定之專業公會申請受託辦理建築管理業務時應填具申請書並檢附執行計畫書等相關文件向本府提出。</p> <p>前項申請本府應依其專業能力、審驗品質、檔案管理方式或其他事項評選決定受委託單位，並應以書面方式簽訂委託契約。</p> <p>本府辦理評選時，得邀集專家學者組成評選小組為之。</p>	
27.	臺中市建築物施工管制辦法	<p>第七條 領有建造執照後未依本法規定申報勘驗先行施工者，除依建築法規定處分外，並依下列程序補辦手續：</p> <p>一、承造人及其專任工程人員應會同監造人出具該未申報樓層部份之先行施作報告書，格式如附表三，併同工程勘驗報告書等相關文件，一次補辦手續。但得免檢附第三條第六款及第四條第一項第五款之照片。</p> <p>二、未依規定申報勘驗進度部分於勘驗時，承造人對未依規申報勘驗進度部分，提出專業公會或團體出具之安全鑑定報告書及結構強度證明等文件。</p> <p>前項第二款之專業公會或團體以事先提出鑑定作業手冊或應注意守則，報經本府備查者</p>	<p>1.中華民國 92 年 7 月 24 日臺中市政府府法規字第 0920106412 號令訂定發布全文 39 條；並自發布日施行</p> <p>2.中華民國 93 年 10 月 26 日臺中市政府府法規字第 09301695832 號令修正發布全文 39 條；並自發布日施行</p>

編號	臺中市法規	相關法條內容	法規沿革
		為限。	<p>3.中華民國 98 年 9 月 15 日臺中市政府府 法 規 字 第 0980150150 號 令 修 正 發 布 全 文 39 條</p> <p>4.中華民國 99 年 12 月 25 日府授法規字 第 0990000089 號公 告繼續適用兩年</p>

資料來源： 作者自行整理(台中市政府網站)