

不完全契約下的公私夥伴關係 —制度邏輯的分析視角*

蔡盈慈** 曾冠球***

- 壹、研究背景與問題
- 貳、文獻檢閱
- 參、案例簡介及研究方法
- 肆、關鍵爭議事件分析
- 伍、研究發現與討論
- 陸、結語

重大公共建設 BOT 案成本高、複雜度高、契約時間長，具備不完全契約特性，案件成敗取決於雙方互動與契約管理。然而公私雙方本質上存在制度邏輯的差異，使各自的行動產生衝突，爭議之化解則有賴各自運用其剩餘控制權。本文欲探討在衝突的制度邏輯下，雙方如何運用剩餘控制權及其結果與問題；以制度

* 本研究部分成果受惠於科技部（今國家科學及技術委員會之前身）專題研究計畫「複雜契約的誘因管理與課責安排」（編號：110-2410-H-003-021）。本文初稿曾發表於 2022 臺灣公共行政與公共事務系所聯合年會暨「邁向 2030：永續公共治理的發展與實踐」國際研討會（2022 年 10 月 1 日）。

** 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系博士候選人。E-mail: amytsai0715@gmail.com

*** 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授（通訊作者）。E-mail: kctseng@ntnu.edu.tw

投稿日期：2023 年 1 月 16 日；接受刊登日期：2023 年 12 月 14 日。

東吳政治學報/2023/第四十一卷第二期/頁 67-130。

邏輯的分析架構，即「制度環境—組織邏輯—目標行為」，為 BOT 長期契約的挑戰提供一套內、外環境相連的制度分析與解釋。

本研究以個案研究法，選取一 BOT 案件為研究對象，該案經歷興建、營運十多年的發展經驗，足以作為縱向了解 BOT 模式運作的實務案例。研究策略上採關鍵事件法，透過半結構式訪談，並參照契約書、績效評估報告、組織規章等次級資料，從公私雙方中高階主管指認出的爭議事件，發現制度邏輯對互動關係與契約管理的影響。研究發現，爭議事件的起因與解決方式皆關乎雙方制度邏輯的差異。決策管理者需選擇適合組織特定脈絡和目標的策略，並建立類似「聯合指導委員會」的機制以促成常態溝通、互利共生。此外，以制度邏輯審視契約裁量，本研究發現在企業新興的組織邏輯下（如 ESG 策略），私部門可能正向放寬了契約裁量，接受契約外的訴求。

關鍵詞： BOT、不完全契約、公私夥伴關係、剩餘控制權、制度邏輯

壹、研究背景與問題

公私夥伴關係 (public-private-partnership, PPP) 是當今許多國家為兼顧回應人民需求與擷節政府支出的治理策略。我國推動公私夥伴關係的重要起點—《促進民間參與公共建設法》(下稱《促參法》) 在民國 89 年公布施行, 財政部推動促參司的統計資料¹(中華民國財政部, 2023) 顯示促參增加政府收入與創造就業機會的成效, 欲彰顯公私夥伴關係能為政府減緩財政問題、為民間興利、呼應民意對公共建設的需求。公私夥伴關係將原由政府自辦的公共建設或服務, 開放予民間興建營運, 以民間企業的資金、管理技術、效率, 為大眾提供更好的公共服務品質, 預期可達三贏的理想。以 BOT 案件為例, 政府回應民眾對公共服務的需求, 提出誘因吸引民間投資經營; 民間廠商出資興建設施, 接續以長期經營回收成本。近年來幾件重大公共建設促參案所引發的爭議, 讓原先的制度理想矇上一層陰影, 若從公私雙方互惠的制度設計理念觀之, 實難解釋為何雙方難以協力, 必須更進一步剖析公私雙方行動中的深層原因來自什麼?

政府若能具體指出產品或服務的條件規格、清楚產品所提供的價值, 廠商也能明確掌握成本, 公私雙方容易獲致雙贏; 然而當服務或產品是難以描述的複雜產品, 雙贏恐有其難度 (Brown et al., 2016, pp. 294)。經濟學的契約理論指出, 如果締約當事人能夠完全預見契約期限內所有可能發生之事件, 且在事先能予明確防範, 法院也能夠

1. 財政部推動促參司--民間參與公共建設已簽約案件數及簽約金額 (91-111 年) 共計 2,147 案, 民間投資金額達 21,196 億元, 契約期間減少政府財政支出 19,197 億元、增加政府財政收入 12,536 億元, 且估計共創造就業機會 405,520 名 (中華民國財政部, 2023)。

依照契約具體約定予以強制執行時，該契約便是一個完全契約（complete contract）。但現實上並非如此，基於人的有限理性、資訊不均等、外部環境複雜性，造成不完全契約（incomplete contract）（張格明，2011，頁 39）。各類型的促參案件性質迥異，不易有前例可循，即使有相類的案件，亦可能因雙方當事人的特性而有所差異。加上事涉第三方利害關係人—民眾，即政府在民意壓力下，如何與民間企業互動？也為契約增添複雜性與不確定性。

由於不完全契約的不確定性，因此在某些情況下可能不清楚誰有權做出決定或控制資源。這種模糊性可以為一方或雙方行使剩餘控制權² 創造某種空間，且在訂約初始可能全然始料未及。換言之，由於一方面講得清楚的契約文字早已被簽約各方仔細審視，二方面公私夥伴關係期程甚長，突發事件或決策者的有限理性也導致契約不可能完美，故而，那些講不清楚的契約文字往往是公私夥伴關係的成敗關鍵，也因此各方會握有某種剩餘權—可做或不做、利己或互利。值得注意的是，由於「組織往往受到其制度環境所施加的衝突性要求所影響，滿足某些要求需要違抗其他要求，致使順服難以實現」（Pache & Santos, 2010）。又如 Goodrick 與 Salancik（1996, pp. 1）所言：「不確定性提供了自由裁量權，這意味著當制度標準最不確定時，組織對實務的影響將是最大的」。倘若單一組織無法迴避上述制度環境與條件所構成之挑戰，則公私夥伴關係作為一種組織安排（Steijn et al., 2011, pp. 1236）亦應可作如是觀。尤其多理解制度邏輯之間的相互作用以及這種相互作用如何形塑行動，學界也認為有

2. 剩餘控制權（residual control rights）是來自經濟學不完全契約理論中的產權概念，由於契約難以完備，資產運用遂無法完全預先確定；契約條款疏漏之處，便出現了剩餘控制權操弄的空間。後文中會有進一步說明。

其必要 (Lounsbury et al., 2021)。

由於公私雙方各自遵循的規則、價值與信念不同，亦即其制度邏輯不免有所扞格，剩餘權的行使很可能導向於訂約者自身有利的一面，從而對公私夥伴關係的過程與結果構成一定的挑戰。儘管近年來制度邏輯相關的論著日益增多 (e.g. Gisch et al., 2021; Mikołajczak, 2020)，但鮮少應用於公私夥伴關係，特別是聚焦於影響 BOT 運作成效的剩餘控制權。儘管有研究 (曾冠球, 2019) 涉及公私夥伴關係中公、私部門剩餘控制權各自是什麼？為何產生？然而並未提到制度安排與不完全契約下剩餘權行使的關係，尤其在衝突的制度邏輯下，雙方如何運用剩餘控制權及其可能衍生出的問題與結果。

本研究採臺灣大學與太子建設合作之學生宿舍 BOT 案，在我國推動促參的早期即簽約、興建，目前已經歷十多年的營運期，堪稱成功個案，然而實務經營上存在難為外人所知的矛盾與爭議。此案符合前述長期且複雜之不完全契約特性，而契約未盡之處，或許是雙方爭議所在，但也未必是不利合作的絆腳石，契約中未明確敘寫的內容，與既已載有的內容一樣重要 (Girth, 2017, pp. 433)；雙方如何能在契約模糊之處、爭議發生之時，各自發揮其可能的作為，以促進契約效率、完善夥伴關係，是值得探討的議題。再者，公私夥伴關係的雙方主角有著最根本性的差異—政府以公益為目標，民間企業則以營利為主，雙方目標對立，如何共生於促參模式之中。本文核心問題在於：由於有限理性與突發事件，導致 BOT 促參契約的訂定無法臻於完美，總會存在一些灰色地帶條款或未盡之處；因此，契約各造事後可逕自解讀而未依原初契約的規範，但後續的裁量結果卻影響甚鉅。啟人疑竇的是，契約兩造是如何針對這類爭議事件與契約條款進行解讀？他們為什麼會有這樣的解讀進而做出特定的裁量？在此脈絡

下，雙方立場的差異甚至矛盾可否透過某種程序或機制設計來緩解？基此，本研究將結合不完全契約、制度邏輯與剩餘控制權等相關學理概念，透過個案研究來剖析上述提問。

貳、文獻檢閱

一、公私夥伴關係及其複雜度

在既有的研究討論中，對公私夥伴關係有不同的意義界定。Hodge 與 Greve (2007, pp. 546-547) 將其界定為公私部門組織間的緊密合作。陳敦源與張世杰 (2010, 頁 32) 將之界定為一種跨部門公私組織之間的協力關係，並期望能形塑一個長期穩定的制度安排來推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，而這個結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處。亦有指出公私夥伴關係是政府與民間基於法律授權與契約關係下，經由協商進行權利、義務與風險之合理分派，在追求雙贏、發揮綜效的目標下，以平等互惠夥伴精神，共同建設或經營公共建設之長期合作關係 (鄭錫鏞, 2008, 頁 30)。協力以增進跨域合作、交流、提升組織績效等，這是可期待的目標，卻不能保證必然發揮綜效，甚至會發生非預期的結果。欲深究公私合作的真實情形，應掌握公私夥伴關係的定義與互動特性，不能從傳統外包契約關係來理解公私夥伴關係。

觀察這類案件，複雜度是其重要特徵，複雜性可能來自於利害關係人的數量 (De Schepper et al., 2014, pp. 1212)、合作夥伴的數量和多樣性、公私雙方制度邏輯的差異 (Saz-Carranza & Longo, 2012, pp. 333) 等。本研究個案為大學學生宿舍 BOT 案件，住宿學生眾多，且非一次性、短暫的公共設施使用者，加上教育事業相關的建設營運

具有高度理念，營運過程中私人企業能否肩負公共利益目標與內涵，增添公私夥伴關係的複雜度。

二、不完全契約與剩餘控制權

標準的契約理論或委託代理理論假設契約內容應完善，能預見契約期間內可能發生的重要事件，透過誘因機制約束代理人，係完全契約之理想類型，當雙方產生爭議時，即可依約行事。然而現實世界中，難以符合完全理性、訂約成本為零的先決條件。由於人們理性有限、訂約雙方資訊不完全，加上促參案件的複雜性，使交易事項不確定，因此本文將促參契約視為不完全契約之類型。促參 BOT 長期契約下，可能面臨原訂契約無法預期而疏漏的狀況，或是雙方對原訂契約有不同解讀的爭議，皆為本文所指稱契約不完全的情形。

現實世界中難以訂定鉅細靡遺的完全契約，而在不完全契約之中，誰有權決定契約疏漏的部分？經濟學家 Oliver Hart 指出此等未被明確規定的權力，即所謂「剩餘控制權」（哈特[Hart]，1995/2016，頁 97-98）。在原始意義上，剩餘控制權來自於對物質資產的所有權，若該資產的使用並未明定在契約中，資產的所有者有權決定如何使用該資產。Hart（2017, pp. 1740）以其對監獄問題的研究為例，假定政府與私人公司簽訂契約以管理監獄，即使契約已涵蓋許多項目，但有關看守人員的武力使用和人員素質仍是契約未盡之處，私人承包商可以利用剩餘控制權雇用廉價的警衛來節省開支，而這可能造成私人監獄的暴力程度較高；然而管理者亦可能在節省開支的目標下開發出更有效的創新方案。簡言之，若契約中未規範或發生不可預測的情況與事件，誰擁有剩餘控制權即由誰決定契約中未明定部分。經濟學的理论觀點，進一步對公共行政的研究帶來不同的視野。在

既有的研究中，學者將其應用於政府外包制的議題（周雪光，2017，頁 93），指出委託方（政府）與承包方（企業）間的契約關係難以事先完全約定，例如政府將特定政策目標（如經濟增長速度、污染減排量）承包給外包商，要求如期「按約交貨」，即完成契約規定的政策目標；與此同時，委託方將相應的剩餘控制權賦予承包商，即後者有權決定契約實施的組織工作、資源配置等，這意味承包商在契約明確規定的條款之外對其「資產」擁有剩餘控制權，即擁有管轄區域內實施過程中的實際權力。

若將剩餘控制權的概念應用於分析 BOT 案件，由於制度上廠商具有「營運權」，排除了剩餘控制權被行政機關「套牢」的情形；但並非代表剩餘控制權不存在。在促參案中，剩餘控制權非僅止於「物質資產」，還須關注「非物質資產」，此等資產至少包含公部門的「行政協助」、「決策裁量」，以及私部門對「資源分配」的管理權（曾冠球，2019，頁 92）。即該控制權並非固定存於其中一方，而其更重要的意義是在於公私部門各自如何在契約不完全的情況之下，巧妙地運用剩餘控制權解決雙方爭議，「促參機關若未能善用剩餘權，為民間機構做出最大的貢獻，也導致廠商吝於釋放剩餘權，為公共利益做出可能的貢獻」（曾冠球，2019，頁 99）。本研究採借剩餘控制權的概念，將之界定在公部門「行政權的運用」、私部門「財務資源配置」對契約效率帶來的影響，關心雙方為何動用或不動用剩餘控制權，並試圖從制度邏輯解釋之。

三、公私部門之制度邏輯

「制度」向來是社會科學、組織管理的重要研究課題。North（1990）指出制度是一個社會中的遊戲規則，是人為制定的限制，

用以約束人類的互動行為；包含非正式的約束（禁忌、習俗、傳統等）以及正式的規則（法律、財產權等）；制度創造了秩序並減少交換中的不確定性。1950 年代以前的傳統政治學研究，強調建制本身與其運作程序；1950、60 年代受行為主義科學的影響，強調實證主義，關注研究個體微觀行為，但缺乏社會集體制度與組織行為的宏觀觀點使其受到批判。新制度主義繼之而起，主張將研究回歸「制度中心」，並著重在制度的動態分析，制度被視為是「依變項」，而制度所處環境的文化、結構、經濟理性等則是「自變項」，塑造政策行為與制度結果；且不僅只是分析制度的形式與結構，也著重對行為者的影響（Peters, 1996, pp. 206）。新制度主義試圖詮釋個體行動、制度與社會結構之間的關係，但無法解釋制度內部的因素，如行為者理念變遷、重新選擇策略等（陳癸郁，2014，頁 7）；亦被批評過於強調結構的影響，解釋行為者的能動性、自主性則有限（Thornton & Ocasio, 2008）。

制度邏輯的觀點進一步著重於「制度結構—行動者」的互動關係，Friedland 與 Alford（1991）指出制度邏輯連結個體、組織與社會等三個層次，而在每一種呈現秩序行為的背後，制度邏輯定義著人們行動的原則，並引導成員透過何種符號或語彙來理解自己所處的社會情境。Thornton 與 Ocasio（2008）指出制度邏輯是「認知、規範和法規結構及活動，提供社會行為的穩定性和意義」；Scott 等人（2000, pp. 170）亦指出制度邏輯是「在一個組織領域中占主導地位的信念系統和相關實務」。因此，制度邏輯可以被界定為一種支配行動者的信念體系，牽引著組織活動，包含組織目標、決策者思想、行動者行為時的考量及資源分配等。制度邏輯貫穿管制性、規範性與認知要素，這三要素相互整合成為特定場域的制度（Thornton & Ocasio,

2008)。在公私夥伴關係中，雙方各自的制度邏輯源於外部重要利害關係人的期待或要求，進而在公私部門組織內部形成一套相關法規、程序或例規，甚至內化成為組織代理人的行事風格與準則，亦即制度邏輯必然是「外加」（出自外部要求）而後「內生」（形成內部規範）。

公私夥伴關係形成的組織涵蓋了以公民所有權及公共服務為特徵的國家邏輯和以股東所有權及管理控制為特徵的市場邏輯（Billis, 2010），公私部門的模型對照如表 1，有助於初步理解公私部門制度邏輯的差異。

表 1
公私部門的核心要素與原則

核心要素	私部門原則	公部門原則
所有權	股東	公民
治理原則	股份所有權之規模	公開選舉
營運重點	市場力量與個人選擇	公共服務與集體選擇
特有的人力資源	受公司管理控制的 有償雇員	機關依法雇用的 受薪公務員
特有的其他資源	銷售額、費用	稅收

資料來源： Billis (2010, pp. 53)。

市場（私部門）的邏輯包括物質積累和所有權，其中競爭和效率是其象徵。官僚國家（公部門）的邏輯涉及對人們活動的監管，包括法律和官僚層級、規則和標準操作程序（Bryson et al., 2006, pp. 49）。雙方如何在衝突性制度邏輯的場域中協力？過去的研究（Reijniers,

1994, pp. 137-138) 指出公私夥伴關係結果令人失望的重要原因是在初始階段就沒有事先充分考慮到雙方特性的基本差異。公部門有其公共任務與公益目標，且需要在各相關利益方達成平衡妥協，依法行政為要務，強調民主決策過程，受民意監督，盡可能減少風險；私部門則追求利潤，重視市場和競爭；相對較能承擔風險。即制度環境（外部因素）的影響，形成組織制度邏輯，行動者則據以行事。上述公私部門特性，指認出公部門追求公共服務價值的國家邏輯、私部門利潤極大化的市場邏輯，然而除了此等目的價值意涵之外，是否存有其他優先價值影響行動者，以藉此達成組織目的，則有待本案研究發現。

四、多元制度邏輯及其調和策略

在制度邏輯的概念下，組織成員會因為遵從制度邏輯而產生同形行為（isomorphism）（Thornton, et al., 2012），行動者基本上是依循著既存邏輯行動；然而，在某種程度上，多元制度邏輯的衝突，使得制度亦可能發生創新與改變（Friedland & Alford, 1991），即制度邏輯存在因勢調整的可能空間（Thornton, 2002）。

以大學為例，自 1980 年代開始，全球高等教育受到「市場化」浪潮的襲擊，逐步導入經濟學與行銷學的自由化、市場原則和策略（如私有化、財務自主/永續、招攬學生、顧客導向等）來管理及營運高等教育。臺灣高等教育體系也無法自外於這股趨勢。相對地，由於政府財政挹注減少，公立大學必須自行籌措部分財源。儘管國家在高等教育中的重要性並未褪去，但其角色則由「服務提供者」角色轉向「監管者」角色（莫家豪、羅浩俊，2001）。簡言之，由於市場力量的介入，致使高等教育領域中的國家權威（如大學法、促進民間參

與公共建設法等)和市場(如國際競爭、消費者主權等),對大學經營管理皆具有某種影響力,而大學內部如何處理這類衝突的邏輯,也引發不少研究者的關注,³而渠等的問題意識或研究建議,對本研究的問題建構與詮釋(特別是來自大學端的視角)深具啟示。Grossi、Dobija 與 Strzelczyk (2020)三位學者關懷「國家、學術和市場的壓力如何在高等教育領域影響組織和個人層面的制度邏輯」(pp. 824),他們主張「衝突的外部壓力(即市場和國家)和組織邏輯(即商業和學術)在學界造成了緊張關係和衝突」(pp. 819)。

一方面,商業化、國際化以及對教學和培訓活動的強烈關注可能會改善大學的財務業績。另一方面,教育服務的公共性質以及國家和學術界對更高品質研究的壓力增加,可能與這些非核心活動相衝突,因為這些舉措具風險和商業性質(Grossi, Dobija & Strzelczyk, 2020, pp. 836)。

有鑑於此,Upton 與 Warshaw (2017, pp. 100)在其研究指出:「混合邏輯(hybrid or blended logics)的概念為理解大學如何管理和利用其任務中的緊張關係提供了一個有前景的框架」。事實上,組織如何兼容衝突的制度邏輯這類討論由來已久,Reay 與 Hinings (2009)研究在一個混合醫療保健組織中,地區衛生當局的商業邏輯和醫生的醫療專業邏輯如何共存(co-exist),指出競爭的多元邏輯下,以區隔、整合、共同對抗政府、創新等四種機制使雙方得以穩定共存。為緩解普遍存在的多元制度邏輯及其衝突,Smets 等人(2015)引介三種策略或平衡機制,分別是:(1)區隔(segmenting)旨在隔離衝突邏輯,以維持每個邏輯的完整性以確保其共存;(2)橋接(bridging)

3. 這可從近年西方高等教育相關學術期刊中(如 *Studies in Higher Education*、*Journal of Higher Education Policy and Management*)獲得一些證據。

旨在連結競爭邏輯的不同特徵，這可能涉及建立新的結構或過程以便適應不同的邏輯，以及（3）分界（*demarcating*）旨在避免某些邏輯被過度特權化，故而在不同的邏輯之間建立清晰的界限。Pache 與 Santos（2013）則概述了行動者處理多元制度邏輯的五種策略：（1）無知（*ignorance*）是指行動者不處理邏輯，因為他們忽視了邏輯的存在和相關性；（2）順從（*compliance*）是指行動者完全相信一種邏輯，包括它的實務、假定、價值、信仰和規則；（3）違抗（*defiance*）是指行動者故意拒絕邏輯及其潛在的實務、假定、價值、信仰和規則；（4）劃分（*compartmentalization*）是指行動者有意將衝突邏輯分開；（5）組合（*combination*）是指行動者將選定的實務、假定、價值、信念和衝突邏輯規則結合在一起，亦即是一種選擇性組合（*selective coupling*）策略，例如，一家社會企業開展經濟活動來賺取收入，但同時也關注其對當地社區和環境的影響，如此可以讓該企業在商業領域中獲得合理性，同時在社會領域中實現其使命。Johansen 與 Waldorff（2017）指出不同制度邏輯間的關係，包含：（1）競爭和共存（*competition and coexistence*）：一種邏輯支配另一種邏輯或亦可能藉由合作相互實踐；（2）混合（*hybrids*）：在實務工作中建立起混合不同邏輯的機構；（3）拼裝（*bricolage*）：行動者在多元邏輯間做選擇和組合。

在實務意義上，上述策略不見得都適用於公私夥伴關係特別是 BOT 這類鬆散組合的組織安排，有些策略（如區隔、分界、無知、順從、違抗）比較適用於社會企業或多元專業並存的實體（如醫療院所）之脈絡（e.g. Mikołajczak, 2020；陳蕙芬、張瑜倩，2021），故不為本研究所參採。其次，上述策略之間是有某種重疊性的，如橋接、組合、混合，以及區隔、分界、競爭與合作是大同小異的。基於

觀點整合、簡化並考量實務上的可觀察性，面對衝突的制度邏輯，本研究主張在公私夥伴關係中，有關調和的細膩度與穩定度「由淺至深」可依序區分為：「並存」(coexistence)、「選擇性組合」(selective coupling)與「混合」(hybrids)三種策略。「並存」是指多元的制度邏輯同時存在，且彼此之間不時會出現弔詭、衝突與競爭。「選擇性組合」和「混合」都是在橋接多元的制度邏輯，但差別是：「混合」是兩種不同且看似相互競爭的邏輯相互支持並創造新組織(Johansen & Waldorff, 2017)，形成了一套全新的、自成一體的制度邏輯，而「選擇性組合」則好比是一種拼湊的概念，亦即行動者之間透過某種程序或機制，重組成一套似新的制度邏輯，穩定性固然相對較佳，但邏輯之間仍隱約充滿一些矛盾，根本爭議猶仍未解，只能視為一種制度性的緩兵之計。三種調和策略程度不同，可能僅消極性排解紛爭，或較積極性地創建新組織。

參、案例簡介及研究方法

一、本案背景與計畫起源

我國大學長期存在學生宿舍老舊、供不應求的窘境。臺大太子學舍是《促參法》實施早期推動的案件，民國 94 年獲民間參與公共建設金擘獎政府機關團隊獎特優、民國 112 年獲民間團隊獎優等，相較於其他大學宿舍 BOT 案的失敗收場⁴，本案營運十多年堪稱成功。

4. 臺東大學宿舍 BOT 案由於經營屢出現問題，營運數年後，民間廠商決定放棄經營、提出仲裁，仲裁結果由該校以 3.2 億買回接手管理。中正大學宿舍 BOT 案則於興建期即因廠商資金問題，蓋好地基與地下室後就自行停工，廠商失聯而停擺。

回顧臺灣大學在提出此計畫時，校內學生宿舍約 9360 床，相對當時臺大學生總數約 3 萬人，床位嚴重供不應求，且多半老舊狹窄，適逢《促參法》通過實施之初，教育部遂推動並授權臺灣大學辦理本案。加上國際學術交流頻繁、各項世界大學評比指標強調國際化，因應國際學生、學者的住宿需求，是校務發展的重點項目，更增添宿舍質量的要求。

乙方太子建設開發股份有限公司主要營業項目為住宅、辦公室、商場等投資開發與經營，公司另有轉投資並經營工程、保全、公寓大廈管理維護公司等，這些條件有助於宿舍的興建、營運與管理。公司時任董事長及多位主管身為臺大校友，對學校宿舍不足、老舊有深刻體會，基於企業社會責任，希望藉由合作關係為母校提供優良的住宿品質（受訪者 B1、B2、B3）。此外，相對於房地產本業受市場景氣影響波動大，當時評估此案所帶來之收益雖不甚高，但仍應能有穩定的收入來源，是其願意投資經營的經濟誘因。

二、本案現況簡介

本案係依據《促參法》第 42 條及第 46 條民間自行規劃申請參與公共建設辦理，於民國 94 年 3 月完成簽約⁵。分水源、長興兩個舍區，基本資料如下。

5. 民國 92 年底由臺灣大學做出政策公告，當時共有三家民間公司依公告提出規畫構想書，經過初審決議太子建設所提之規畫構想最符合校方政策需求，經歷 11 個月後的再審核階段取得合格；後續於民國 93 年底公開徵求其他民間投資人，甄審結果由太子建設取得該案（國立臺灣大學，2004；太子建設開發股份有限公司，2004）。

表 2

臺大太子學舍 BOT 案背景與現況

公共建設類別	文教設施
民間參與方式	BOT_民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。(促參法第 8 條第 1 項第 1 款)
主辦機關	教育部
被授權機關	國立臺灣大學
簽約廠商	太子建設股份有限公司
投資規模	原預估約 29 億 ⁶
簽約日期	民國 94 年 3 月 17 日
特許期間	民國 95 年 4 月 14 日至民國 142 年 4 月 13 日，共 47 年 ⁷
學生宿舍床位	3507
入住學生人數	3504 ⁸ (民國 110 年)
住宿率	99.9% (民國 110 年)
外籍生人數	約 1200 人 (民國 108 年，新冠肺炎疫情前)

資料來源：本研究。

6. 興建期適逢國際原物料價格飆漲，致使投資規模大增，此事件在後文中將有說明。

7. 原訂 35 年，雙方因爭議仲裁後，特許期延長 12 年。該爭議事件在後文中將有說明。

8. 國立臺灣大學主計室 (2021) 之臺灣大學 2021 統計年報-學生宿舍住宿人數統計表。

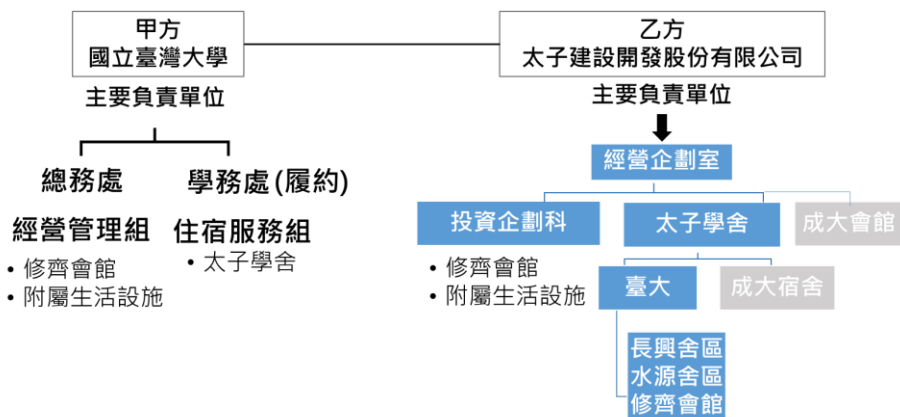
臺灣大學近年來每年住宿統計人數約 12000 名學生，近三成學生住宿於此案宿舍，包含本國籍學生、陸生與外籍生。新冠肺炎疫情之前，以民國 108 年為例，全校外籍生約 2430 人，其中約半數住在 BOT 宿舍。自營運以來，床位供不應求，排隊等待抽籤候補人數眾多，且多年來臺大校方、太子建設每年對住宿者所做的調查結果皆有穩定的滿意度⁹，可見經營績效值得肯定。特別是有國際交流的住宿需求時，此案更是首選；房型設計與住宿環境較符合國際學生的需求，是校方在推動國際化進程的重點工作。

本案簽約後，校方主要負責履約的單位是學務處，但全案包含學生宿舍（長興、水源舍區）、教職員宿舍（修齊會館）、附屬生活設施（商場），學生宿舍由學務處住宿服務組負責，後二者則由總務處經營管理組負責。最初議約簽約單位為總務處，目前主要履約單位則是學務處。契約的訂定與執行管理分屬不同單位，使本案可能在初始時即已埋下內部歧見。太子建設負責本案之單位為經營企劃室，學生宿舍現場之營運管理部門為太子學舍（包含臺大學生宿舍與成大學生宿舍），負責住宿設施。但有關本案初期規劃、履約營運等統籌性、整體性業務主要由投資企劃科負責。雙方相關組織如圖 1 所示。

9. 資料來源：歷年校方之《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍 BOT 案營運績效工作小組意見書》（國立臺灣大學，2016-2021）及太子建設《營運績效說明書》（太子建設開發股份有限公司，2016-2021）。

圖 1

臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍 BOT 案甲乙双方組織負責概況



資料來源：本研究。

三、研究架構、方法與資料蒐集

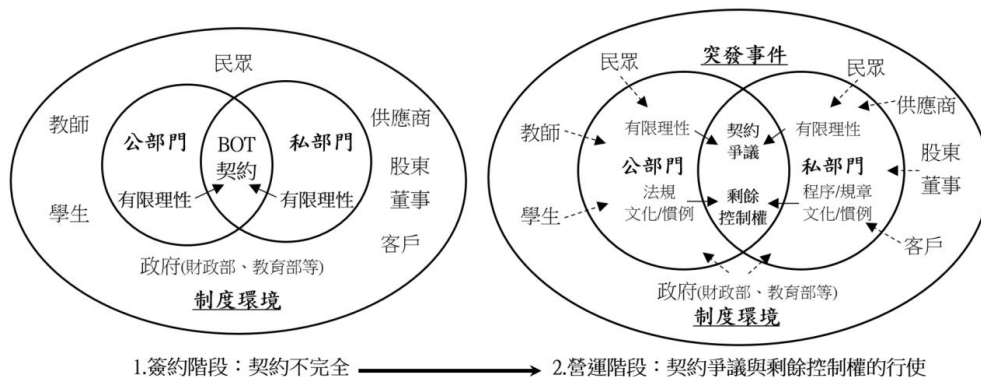
(一) 研究架構

本研究主要關心營運階段的爭議事件中，剩餘控制權是如何被行使及其與制度邏輯之間的關係，附帶討論的是衝突的制度邏輯需要透過何種機制來加以緩解。營運階段之所以肇生契約不完全，主要來自簽約階段公私部門行動者的有限理性，同時也難以預期來自制度環境中多元利害關係人的影響，因此長期契約必然存在某種瑕疵。因此，步入營運階段，前述有限理性伴隨著制度環境中的突發事件，因而衍生出簽約前難以預料的契約爭議。由於契約條款存在灰色地帶，簽約雙方可以對契約爭議與條款逕自解讀和裁量，他方對此結果幾乎無可奈何，也無法產生任何約束力。受新制度論的啟迪，本研究預設上述剩餘控制權的行使將牽涉到公私部門的制度邏輯，也就是說，外部重要利害關係人如政府、學生、股東、董事、供應商的「期待」或「需求」（制度環境），會各自轉化為公私部門組織內部某種

法規、程序、規章、慣例或文化等制度形式（組織邏輯），來影響公私部門行動者的契約裁量（目標行為）。是以，制度邏輯關注的是組織的履約行為必然會受其內部制度規範所影響，重要的是，這些內部規範直接牽涉外部特定重要利害關係人的權責、利益或價值。換言之，制度邏輯必然透過組織邏輯影響行為，但組織邏輯未必都是制度邏輯，因其有可能是單純的「內生」而非「外加」要求。本研究擬以此架構來分析「營運階段」的契約爭議從何而來，公私雙方如何面對爭議，特別是「制度環境—組織邏輯—目標行為」對剩餘控制權行使所構成之影響，進而反思上述公私夥伴關係多元制度邏輯的調和之道，如圖 2。

圖 2

本研究分析架構



資料來源：本研究。

(二) 研究方法

個案研究法是以經驗為主的調查法，用以深入研究當前社會現象與真實生活，經常使用在現象與社會脈絡（context）緊密關聯的情況。是一種適合釐清「如何」與「為何」，並聚焦於當前問題的研究方法（尹恩[Yin]，1984/2009，頁 9）。若欲透過本案爭議事件的發

展脈絡，從中探究雙方關係與行動及其制度邏輯，採取個案研究是較佳的方式。

本研究擬透過公私合作過程中的爭議事件，以這些「事件」作為分析單位，觀察、發現、詮釋 BOT 的矛盾與困境。特別是這些在不完全契約關係下的非預期事件，呈現雙方做什麼、為何這麼做？本研究採關鍵事件法（critical incident），是源自於早期心理學領域用來直接觀察與蒐集人類行為的研究方法，藉此幫助解決實際問題。事件是指任何可觀察到的人類活動，其本身足夠完整、可以對執行該行為的人進行推斷和預測（Flanagan, 1954, pp. 327）。研究者不僅紀錄訪談，在描述以外，更關注行動者做了什麼、為何如此行事。既有的相關研究者指出與其稱之「關鍵事件」（critical incident），更貼切應名之為「啟發性事件」（revelatory incident）（Butterfield et al., 2005, pp. 490）。關鍵事件的意義就行動者個人而言，得藉以省思學習；就整體組織而言，則反映出組織的系統性問題，或是不同利益相關者之間的差異而形成的問題（Serrat, 2017, pp.1078）；應用在本研究，透過非預期之爭議事件，可藉以發現公私雙方的管理者、執行者，如何且為何動用控制權、制度邏輯差異所在，對未來的合作應具啟發性意義。

以關鍵事件技術透過訪談本案的核心工作成員，請受訪者指出雙方合作時的重要爭議事件，並比對所有受訪者所指認出的事件，找出共同認定的重要爭議，將該爭議列為關鍵事件。指認出關鍵事件的意義在於了解造成爭議事件的情況是什麼？使情況成為爭議事件的行為人其行動是什麼？事件的結果是什麼？若行為不變、或根據教訓而改變，未來可能的結果是什麼？如果再次面臨類似的情況該怎麼辦？（Serrat, 2017, pp.1079-1081）透過這些經驗使得組織得以推進其發展。這些經驗能建構雙方對非預期事件、制度邏輯的洞察力及相應而生的策略，降低日後公私夥伴關係可能發生的交易成本。而關

鍵事件技術的限制在於行為人的感知、記憶可能成為事件的濾鏡（Serrat, 2017, pp. 1082），因此必須蒐集相關次級資料佐證，以求對事件的全面了解並作進一步的分析與解釋。本案已進入 BOT 的「營運」階段，十餘年間累積了一定的事件與經驗，應足以作為研究公私夥伴關係的對象。

（三）資料蒐集

為了解本案自規劃、興建、營運以來所經歷的事件與變化，選取受訪對象時，必須挑選出全案歷時十多年來有完整參與經驗的人員。6 名受訪者中，其中一名為基層承辦人員，訪談內容有助於初步了解本案現況與現場實務工作的互動關係。其他受訪對象則皆為本案規劃之初即參與至今的中、高階以上主管，對本案的發展脈絡有完整了解，長期的工作經驗與互動，對於夥伴關係事件的詮釋意涵有重要參考價值，有助於回應本研究問題。作者於 110 年 5 月至 112 年 8 月間，陸續訪談臺灣大學總務處、學務處相關人員，以及太子建設負責本案之主管，訪談人員名單如表 3 所列。

分析訪談資料內容，揀選出重要事件做分類。就契約不完全、制度邏輯差異之下，剩餘控制權施展的過程與效果、對夥伴關係造成的結果，加以整理與詮釋，並與次級資料進行核對。至於次級資料的分析，包括申請須知、投資計畫書、契約書、績效評估報告、會議資料，以及臺灣大學相關組織規章、統計年報、校務發展計畫書等，可從中確認公部門期望的目標與效益、廠商投資規劃的方向，勾勒出雙方的契約關係、爭議處理的過程與結果，以及本案的營運績效，作為對雙方合作關係的佐證，可參見後文相關註腳之說明。透過訪談紀錄，探究雙方合作的互動關係、契約爭議事件的處理過程；經由次級資料的比對，確認訪談內容所涉現象或事件，以進行研究之三角檢證。

表 3
受訪者一覽表

代號	服務單位	職稱	訪談理由	訪談日期
A1	臺灣大學 學務處	前任 高階 主管	參與本案時間長，能有完整的敘事脈絡。 學務處負責本案履約管理，呈現如何處理學生意見、與廠商互動的過程。	110年11月3日
A2	臺灣大學 總務處	中高 階主 管	營運初期即參與本案，有相當完整的脈絡性了解。 經歷本案重大事件的處理過程。	110年10月13日
A3	臺灣大學 總務處 經營管理組	基層 組員	負責本家中修齊會館與商場業務，與廠商有事務性的頻繁往來。	110年9月14日
B1	太子建設 經營企劃室	高階 主管	自評估、規劃、議約簽約至營運，全程參與此案。負責全案履約管理。	111年4月20日
B2	太子建設 經營企劃室 投資企劃科	中高 階主 管	簽約階段即參與此案。履約管理的主要決策幕僚，具備履約管理實務的重要經驗。	110年5月15日 110年8月25日 110年10月1日 112年8月18日
B3	太子建設 經營企劃室 太子學舍	中高 階主 管	現場主管，與學生、校方有最直接的接觸，具備本案現場營運管理的重要經驗，能呈現雙方重要的互動關係。	110年10月20日 111年12月30日

資料來源：本研究。

肆、關鍵爭議事件分析

案件初始階段，雙方有著一致性目標—提供良好的宿舍質量；然而長期的合作關係下，必然會發生契約所無法涵蓋的事件、或雙方對契約之解讀不同，亦即契約不完全而生之爭議。透過受訪者指認的諸多爭議事件，進一步揀選、分析對雙方合作具有啟發性意義的關鍵事件。

一、爭議事件中的契約不完全問題

（一）財務相關爭議

對促參案件而言，最敏感的莫過於財務問題，尤其是需要承擔龐大興建成本的 BOT 類型。依財政部推動促參司的統計資料¹⁰，促參解約案主因集中在「違反法令或契約約定」與「財務問題」，兩者合計占解約案件近七成；而違反契約之情事有許多來自於造價上漲、缺工缺料以致工程延遲違約等。可見財務資金問題是促參最根本的考驗，亦即廠商必須掌握**成本效益**，尤其非預期的系統性風險是契約簽訂時無法預知的，因此促參契約中幾乎都會訂有「不可抗力」、「除外情事」條款以因應外在環境的變動。

本案在興建階段，即面臨極大的財務壓力考驗。自簽約後經歷三年多之興建期，適逢中國大陸北京奧運工程、新興國家對原物料需求大增，國際營建原物料價格大漲，光是鋼筋價格就上漲一倍；興建成本結算後遠超出廠商投標時的估算，幾乎增加出原投資額的三分之

10. 財政部推動促參司 111 年 6 月促進民間參與公共建設電子報。自民國 91 年至 111 年 4 月，促參解約案共計 181 件（謝定亞，2022）。

一。廠商面臨龐大內部壓力，提請校方予以協助，主張此應可適用契約中之「除外情事」¹¹，由雙方共同承擔差額。

我們當然也知道 BOT 照理說應該要盈虧自負。可是因為當時公共工程委員會的採購案件，.....工程會都已經宣佈說，他們願意給當時的廠商補貼了。就表示當時物價漲得真的是廠商已經承受不住了.....，政府出錢的案子也不是簽約之前就已經講好.....，他都是已經簽約履約之後發生這個事情，政府願意是要補貼，我們是用這個理由。所以我們認為這個是除外情事啊，.....（受訪者 B2）。

而新冠疫情造成經濟上的損失、宿舍管理的挑戰，亦非契約所能預料，財務上雖不若前述興建成本大增所造成的巨額壓力，但不斷滾動的政策與景氣波動，引發雙方諸多爭議。臺大校方自疫情爆發初始，即針對校園內商店給予減租紓困。但對 BOT 商場之損失，較無

11. 《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍興建營運契約》（太子建設開發股份有限公司、國立臺灣大學，2005）第 15 章 不可抗力及除外情事

15.2 除外情事—本契約所稱除外情事，係指除不可抗力事由外，有下列情形，亦非可歸責於乙方之事件及狀態，且足以嚴重影響本契約興建或營運事項之履行者：.....

條文共列舉 5 種情形，包含法令變動、施工時發現古蹟等，此爭議屬第 5 種情形，條文如下：

15.2.5 其他性質上不屬不可抗力，而經雙方或合意組成之協調委員會認定係除外情事者。

15.3 通知與認定程序

15.3.1 任何一方主張不可抗力或除外情事之發生而受重大影響時，應於事件發生且客觀上能通知之日起十日內，以書面通知他方。

15.3.2 任何一方於收到他方依本契約第 15.3.1 條之通知後，雙方應即綜合當時情況加以認定。雙方同意遵守誠信原則履行本契約，任何不可抗力或除外情事發生時，儘量先行協議補救措施。若於收到通知後一個月內雙方仍無法就情況或發生日期之認定達成協議時，雙方同意逕送協調委員會就該情況之認定及認定後之處理進行協調。

意願補貼，校方認為此案主要收入是住宿學生之租金，相較於其他受疫情嚴重影響的餐飲服務業，損失程度較輕微（受訪者 A3）。除了商場直接面臨消費市場緊縮帶來的壓力，疫情控管對宿舍運作也造成**營收**損失，特別是住宿學生中將近三分之一為外籍生。

一開始其他國家可以先進來，陸生是不行的，我們光是那些陸生，沒有辦法進來，後來有答應說幾個月不收他們租金啦。當然我們也保護自己公司啊，我們還是有設定一些條件，但是的確是有少收他們幾個月租金，我們大概以去年來講吸收了400多萬……（受訪者 B2）。

（二）其他資源配置爭議

涉及財務相關的爭議，尚有許多來自宿舍管理實務及住宿學生的各種訴求，並未於契約中訂定。例如校方要求生活附屬設施的師生消費優惠，未事先於契約約定，使廠商在估算成本時未能計入，卻於營運後提出要求而產生紛爭（受訪者 B1）。廠商認定應以契約規範雙方權利義務關係、依約行事，亦即雙方以契約建立互信並依契約條款以一致的方式行事。然公部門經常提出超出契約外的訴求，也因此而生爭議（受訪者 B1、B2）¹²。

另外，多年來在「推動大專院校國際化」¹³的訴求下，大學宿舍的品質成為國際化的重要指標（簡瑋成，2020）。在《國立臺灣大學外國學生入學要點》中規定國際事務處應強化學生住宿安排的工

12. 廠商受訪者提及在參與金學獎評選時，評審委員問及本案最特殊之處，廠商的回覆即指出本案「超出契約」之訴求相當多，足見此為廠商在履約管理上的重大挑戰。受訪者指出許多超乎契約的訴求，使負責該案的主管面臨公司高層或股東的壓力，也須不斷地耗費心力與校方進行談判協商。

13. 行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002-2007）」十大投資計畫中的第一項「E 世代人才培養計畫」，工作重點之一即為大專院校國際化。

作¹⁴，且校級國際學位生在第一學期有優先住宿的權利¹⁵，足見宿舍質量是該校國際化的工作重點之一。太子學舍全採套房式的設計也較符合國際生需求特性，因此臺大校方對該宿舍的功能定位與其**國際化策略**有緊密連結。國際學生享優先住宿權益，造成學務處宿舍管理組與國際事務處安排國際生住宿需求上的壓力，因此於契約外，要求廠商保留床位，但床位空置期間，學校並無租金補貼，且有許多本國籍學生仍在排隊候補。面對校方此等要求，卻無契約文字規範，對廠商而言又是一項財務上的非預期損失（受訪者 B3）。公部門各組織的不同目標，在 BOT 履約過程中漸次浮現，皆非原始契約所訂，更顯現雙方若欲在初始就訂定完全契約是緣木求魚。

（三）利害關係人相關爭議

本案與重要利害關係人（住宿學生）高度相關的契約爭議，反映在學生組織與權益事項。民國 94 年《大學法》第 33 條修正：「大學應輔導學生成立由全校學生選舉產生之學生會及其他相關自治組織…」，多年來**學生權益**與學生自治組織在大學校園中持續深化，校方遵循《大學法》落實學生自治，成立自治組織以符應法規。《國立臺灣大學學宿舍管理辦法》第 1 條¹⁶ 即明訂為達成學生生活教育之目的、推行宿舍自治、爭取住宿學生之福利，應組織學生宿舍生活自

-
14. 《國立臺灣大學外國學生入學要點》二十一、本校國際事務處負責辦理外國學生就學申請、輔導、聯繫等事項，並加強安排住宿家庭及輔導外國學生學習我國語文、文化等……。實務上即以滿足其住宿需求為工作要點。
 15. 校方規定校級國際生、僑生及陸生於第一學期可優先住宿（國立臺灣大學學務處學生住宿服務組，n.d.）。
 16. 《國立臺灣大學學宿舍管理辦法》第 1 條：……為達成學生生活教育之目的，促使學生宿舍管理完善，訂定國立臺灣大學學生宿舍管理辦法為規範宿舍生活、推行宿舍自治、爭取住宿學生之福利，並協助學生管理宿舍，應組織學生宿舍生活自治會（生治會）。

治會，第 5 條¹⁷ 指出學生宿舍應成立自治會，並於第 3 條¹⁸ 指出學務處（本案主要履約單位）學生住宿服務組協助推動生治會之職責。《國立臺灣大學學生宿舍生活自治會組織細則》條文亦顯見學生福利是宿舍工作的重點¹⁹。上述法規皆學務處的制度邏輯所在。然 BOT 宿舍並非由學校管理，廠商與校方也非行政隸屬關係，廠商對於是否要成立生治會、制定符合校方規範之宿舍管理辦法，有所顧慮（受訪者 B2）。學務處在議約階段雖有強烈要求表達應將學生自治組織列入契約，但總務處、廠商各方折衝之下，最終並未達成學務處的訴求。

談契約的部分……反正就談得非常的劇烈，就是那時候大家……透過這個強烈的爭執之間，然後變成就是說達成一個協議，……我們學務處所建議的一些……在那個裡面沒有列（受訪者 A1）。

然而，營運之初，主要履約單位學務處旋即要求廠商必須出資協助學生成立生治會。廠商被要求支付這筆未於契約中明訂的款項，金額雖不算龐大，但未依約而支付的費用，廠商內部的稽核人員也對此有所質疑（受訪者 B3），亦再度突顯私部門認為應依約行事的原則。

開幕的第一個月發生的事情。他說每個宿舍都要成立學生自治會，……依照學生一個人一人 100 塊。比如說我住在水源啊，水源的 2362 人，一人 100，乘以 100，這個經費，欸，你們（廠商）要出……。你是企業，你出不出？當然不出啊，你簽約又沒講（受

17. 《國立臺灣大學學宿舍管理辦法》第 5 條：為使本校住宿學生得以參與規範宿舍生活、推行宿舍自治、爭取住宿學生之福利及協助管理學生宿舍，各學生宿舍應分別設置宿舍生活自治會。

18. 《國立臺灣大學學宿舍管理辦法》第 3 條：本校學務處學生住宿服務組（下稱學生住宿服務組）負責策劃與督導學生宿舍之管理，及指定宿舍輔導員執行下列各款事項：……三、宿舍生活自治會任務推行之協助。

19. 《國立臺灣大學學生宿舍生活自治會組織細則》第 3 條：生治會以提昇生活品質，實行宿舍生活自治，爭取住宿學生福利，並協助學校管理宿舍為宗旨。

訪者 B3)。

除了前述法規保障的**學生權益**，當今校園民主下的學生意見，成為公部門不可忽視的民意壓力來源。學生宿舍使用者具較長期、固定性、且有組織聯繫的特性，意見反映具即時性、集體性（受訪者 B2），在不完全契約的疏漏下，相關爭議或許瑣碎繁雜，但其作用力卻頗為強大，校方如何回應各項**學生訴求**，是校園治理工作中不可不慎的工作。

與住宿學生最相關的莫過於宿舍租金。依契約條文規定，CPI 漲幅累計達 4% 以上時，可依 CPI 累計漲幅調漲學生宿舍租金²⁰。然雙方對於文字解讀卻有所不同，廠商認知是當「上漲累計達 4% 以上」，即達調整標準；但校方認為是「年度漲幅達 4% 以上」始得調漲，且必須配合學生開學時程方能調整。

雙方對合約文字的解讀不一樣。...主計處的 CPI 是每個月會公佈一次，.....簽約的時候，我們很簡單的想法就是這個月的 CPI 累計已經達 4%，下個月馬上要調租金.....（受訪者 B2）。

而甲方的受訪者還提及學生宿舍租金須經過甲方同意才可以調整（受訪者 A3），但核對契約文字所載，係「送甲方備查後執行」，而非經甲方同意方可執行。此事也反映出不完全契約下，即使契約已明訂，執行上卻可能解讀不同，甚至對日後履約管理的實務產生偏誤。

校方對學生意見的重視程度，還體現在營運績效評估的工作上。按《促參法》第 51-1 條，主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理

20. 《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍興建營運契約》8.4 學生宿舍租金及租金變更 8.4.2 在開始營運第一年後租金之費率，如依我國行政院主計處所發布之消費者物價指數較前次調整年度（含營運期間第一年）之指數上漲累計（漲跌幅合計）達百分之四以上時，得按該段期間累計上漲幅度調整之，並送甲方備查後執行。

一次營運績效評定。契約中訂有績效評估之方法、項目、程序，有關績效評估委員²¹的部分由雙方合意訂定。若參照財政部作業指引²²，委員應具有促參案件公共建設、營運管理相關專業知識或經驗之人員；而本案的營運績效評估辦法也明訂委員由專家學者擔任²³。亦即契約本身與相關文件所指績效評估委員係專業人員，並未納入住宿之學生；然開始啟動績效評估時，校方卻要求廠商應納入學生代表，使得廠商對於績效評估委員的專業程度、主客觀程度有所疑慮。

綜整上述爭議事件，主要事涉財務壓力、資源配置、學生權益與訴求等。面對雙方無法控制的系統性風險、外在環境變化，例如興建成本大增、新冠疫情的衝擊，不完全契約確實引發爭議；此外，雙方在訂約時的有限理性造成契約疏漏，可能在未來關係中埋下爭議伏筆。契約文字究竟應／不應放入哪些事項？契約過於鬆散造成疏漏與未來的管理風險，過於詳盡則可能在議約時不易取得雙方共識，甚至就此破局。不完全契約係無可避免，因而而生的爭議如何能化解？

二、制度邏輯與剩餘控制權之行使

前揭爭議事件可能源於各自制度邏輯的差異，爭議最終如何化解，則涉及如何運用各自的剩餘控制權。而雙方是否動用剩餘控制

-
21. 《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍興建營運契約》8.8.1 營運績效評估方法：一、營運績效評估委員會之設置與績效評估辦法由甲乙雙方合意訂定。
 22. 《機關辦理促進民間參與公共建設案件營運績效評估作業指引》第8點：評估委員會置委員7人至17人，由主辦機關就具有與促參案件公共建設、營運管理相關專業知識或經驗人員派（聘）兼之。
 23. 《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍 BOT 案營運績效評估辦法》二、營運績效評估委員會設置評估委員7人，由甲方推選委員4人及甲、乙雙方共同推選委員3人組成之（共推人選由乙方提出建議），委員任期一年，得連任之，由相關領域之專家學者組成，任務為出席營運績效評估會議進行評估，該營運績效評估會議須過半數委員出席。

權，又造成了甚麼樣的結果？

（一）難以化解之高度爭議

在初期興建成本的爭議中，校方因應廠商請求財務協助，特別找顧問公司做成本查核，最終校方認為《促參法》立法精神與制度不同於《政府採購法》，BOT 最重要的是廠商應盈虧自負，且投資計畫書亦有說明，針對營建物價起伏預做防範措施，如保險等。

你最重要的精神就是自負盈虧，然後你整個算完，……其實就是少賺，沒有負嘛，為什麼我要幫你承擔保障你的利潤？情事變更下，在採購法裡面，採購的人、也就是政府機關是可以去做補貼，可是回到我們的促參法，BOT 的精神是……太子建設要去承擔，不應該是臺大要幫你承擔，所以我覺得這是很大的差異……（受訪者 A2）。

BOT 主要目的之一即在於減輕政府財政負擔並轉嫁風險。1970 年代石油危機開啟全球各國關注財政摺節的主張，隨後新公共管理運動與政府再造運動興起，其中 BOT 模式正是財政摺節下的重要政策（徐仁輝，2018，頁 2-9）。因此 BOT 模式中，公部門多基於**財政摺節**的考量，認定廠商理應自負一切盈虧。在訪談內容中，公部門受訪者數度指出主計室對財務的監督，顯見公部門對資源配置須謹慎為之，以防圖利廠商之嫌。

主計室其實是我們一直比較會在意的一個單位，因為它有點像是一個監督的單位啦，沒有說服它，其實你這個東西你也走不下去……。主計室……新的長官也會再來調查，我們就要時不時、過了 10 年，我都還是要去報告，就去說明為什麼案子這麼設定（受訪者 A2）。

興建成本爭議中，公部門堅持廠商應自負盈虧，並且明確區分促參與公共工程採購的運作原則。廠商則表示已善盡自身職責，如保險、大量採購以量制價等，但仍不足以彌補高漲之物價；若參照當時

一般政府工程採購案件，面對物價大幅上漲，行政院公共工程委員會針對已簽約案件訂定補貼原則²⁴，顯見此除外情事，政府立場亦願意於合約規定之外予以補貼民間廠商，因而希望校方能有所補貼方案。由於本案廠商係大型上市公司，雖然未達虧損倒閉之窘境，但與原先財務計畫之投資報酬率出現極大落差，恐影響日後營運，也難以對股東交待。雙方出現高度歧見，依契約規定先行協商，協商未果則送協調委員會；協調結果係應由臺大補貼廠商，臺大不服，該案逕送仲裁。仲裁結果判定校方應適當補貼廠商，然考量校方無法以現金補貼，故以特許期展延 12 年方式處理。

此高度爭議事件隱含了各自對公私夥伴關係的意涵有著深層歧異，公部門堅持**財政撙節**、私部門認為**成本效益**與原定估算落差甚大，雙方難以施展剩餘控制權，最終只得走上仲裁之路。在興建期就面對此等衝突，實為夥伴關係的重大考驗；但畢竟雙方有著需要相互依存的長期關係，在廠商尚有**能力承擔**的情形下，使後續的經營能繼續開展。

這個是雙方都沒有辦法預期。鋼筋就是你要買的時候 1 萬變 3 萬啊，沒辦法。最終開協調會、還有仲裁。有些事情還是要有這些機制來判斷……。那時候可能是跟學校關係比較緊張的時刻（受訪者 B1）。

（二）私部門動用剩餘控制權化解爭議

面對新冠疫情的補貼爭議，關鍵仍在於校方對 BOT 案「盈虧自負」的原則。本案廠商在財務可承擔的能力範圍內，同意校方相關要求（例如保留外籍生床位），承擔營運損失以維持雙方關係，亦即由乙方運用其資源配置之剩餘控制權；雖然試著與校方溝通，但疫情不

24. 行政院公共工程委員會《機關已訂約施工中工程因應營建物價變動之物價調整補貼》。

斷變動，加上公部門領導階層面臨人事異動，廠商難以獲致校方的補貼回應。值得注意的是，在面臨疫情紓困考量時，負責履約的學務處與總務處的態度有所不同。學務處關注的重心在廠商對學生住宿的服務，且認為廠商有相對穩定的租金收入，虧損並未特別嚴重；而總務處與外部廠商有較多合作經驗，對於商場營運困境則較能理解，亦有協助與校方履約單位承辦人溝通，但並未獲積極回應（受訪者 A2）。校方內部歧見溝通未果，最終仍以履約單位的態度與行動為主導，未能動用剩餘控制權。公部門仍基於**財政撙節**，使私部門**營收**短少、難獲補貼。

租金漲價同時突顯案件收益與利害關係人的影響。漲價機制雖明確載於契約文字，然而**學生訴求**使校方面對龐大壓力，也引發了對文字解讀的爭議。校方考量學生意見，並要求配合學年制度調整漲價期程，此訴求又將使廠商**營收**短少。然最終廠商仍配合時程且承擔短收租金的損失，運用資源配置的剩餘控制權，係權衡雙方長久關係下的妥協。

即便契約有約定啊，但是有時候遇到學校的學生……，不一定可以照契約。因為校方，雖然當時他也同意，然後照這個跟我們簽約；但他遇到學生壓力的時候……。上次緩漲 1 年就 1000 多萬。我們要吸收這個真的有困難啦。就長期來看啦，還是就、就吞下來吧（受訪者 B1）。

無獨有偶地，上述爭議事件中，又再次可見校內組織的態度分歧。總務處較傾向與廠商依約行事，但履約單位學務處則著重學生意見，雖認知到已達漲價條件，但仍試圖用契約外的非正式協商延遲漲價時程。

租金是跟著物價指數上漲，……。那是有約定的東西，……。我的想法是可以漲，……。住宿服務組不願意讓他們漲，因為學生會生氣，學生會說你東西又沒有變好，你要漲什麼……（受訪者 A2）。

按照規定來講，物價指數漲到 4% 以上，太子可以漲價，這合約明訂規定出來的對不對？.....因為經濟環境不好，.....可能會造成學生的反彈，.....學校面臨很大的壓力，.....不希望太子漲價，但是你不是一直命令跟他講，說你不要漲價，.....可是要怎麼樣來運作呢？.....訴說自己面對到一個困難，看你能不能體諒到臺大這種狀況之下，你們緩一年來漲或什麼的.....。是用協商的關係，.....面對壓力的時候，狀況能夠解除掉（受訪者 A1）。

在校方的**國際化策略**部分，契約並未定有外籍學生保留床位，廠商依合約並無配合之義務，且此將影響宿舍租金**營收**；但實務上，校方仍有各種機制能促使廠商配合，例如運用營運績效評估機制，施以廠商壓力（受訪者 B2）。民間廠商必須考量長期契約關係，依能力範圍動用資源配置的控制權，即使損失租金收入仍允諾配合保留床位。

現在比較能上得了檯面的大概是我們的（宿舍），都是設計套房啊，所以學校的政策就是希望外籍生都來住我們這裡。但是外籍生入境的時間不太一定。.....要我們配合他，.....一入境臺灣就有地方住；那我們就要空著，留下來等他入境。那空著的時間租金誰付？本國學生排隊好幾千人喔，.....但是我們必須要空個幾百房，留給外籍學生，.....那這個空置期就是我們損失啊，但是我們就是儘量跟學校配合，我們也都吸收了（受訪者 B2）。

（三）因應利害關係人爭議

即使是契約中明訂的條款，卻因考量利害關係人而影響契約執行，足見其在公私夥伴關係中的影響力。校方學務處如此重視法定**學生權益**與各項**學生訴求**，實為廠商其始料未及，但也須試著因應調整。在營運初期，幾件偶發的事件處理過程中，學生除了向校方反映之外，甚或投訴媒體，使廠商面臨管理的危機，擔心影響**企業聲譽**²⁵，

25. 受訪者指出例如曾發生臺灣學生與外籍生的糾紛事件，廠商缺乏類此校園學生紛爭案件的處理經驗，透過媒體報導，對企業聲譽造成負面影響。由於集團關係企業眾多，受訪者屢

需要從危機管理中學習如何因應（受訪者 B3）。

這校園民主……，幾乎所有重要的事項都有學生代表、學生組織、研習會有學生參與，……BOT 協調會他們參與，每年的營運績效評鑑的時候，也是學生組織參與……。一開始學校都是拉著學生來衝我們這樣，學生來開會……，我也了解他生態，然後也去跟他建立關係……，所以這個過程很辛苦啦！很多學生的問題我們需要學校協助解決，有需要學校透過他的機制協商，那學校也需要我們去配合的、被要求，不然會引起風暴，後來我們跟學校慢慢去妥協建立（受訪者 B3）。

校舍興建屬總務處職責，初期徵求廠商、甄審，至議約階段，由總務處負責。但因其為學生住宿設施，營運階段轉由學務處為主要履約負責單位。學校單位組織目標不同，在議約階段即反映了校方內部組織「次邏輯」²⁶間的差異。

……委員會沒有採納學務處的建議，我要求列到這個會議紀錄裡面去，作為歷史的紀錄，就是沒有把學生成立自治組織、以維護他們權益的這一條，沒有列到那個合約裡面去啊！……學務處非常關心的就是這個部分。……大家當初興建這個的理念是不一樣的，……因為總務處他只要把建築物蓋好給你，……，可是至於裡面經營理念和內容，基本上總務處都是不管的，他只要達到這個目標，已經有汰舊換新的那種情形出現，他就覺得說 OK 的（受訪者 A1）。

有關上述爭點，校方總務處與民間廠商（受訪者 A2、B2）指出在議約簽約時，主要針對工程、財務、營運等事項進行規範，學生組織係屬營運實務工作細項，可在營運後另行商討，毋須納入契約規範

次強調公司相當重視企業聲譽，避免負面報導牽連影響其他關係企業。相關事件報導：請參看胡清暉（2011）。

26. 組織外部各種期待和壓力，反映在組織內部各單位優先追求的目標，本文將之稱為「次邏輯」，各單位的次邏輯內涵或重要程度不一，但都是組織試圖兼顧的目標，否則會招致外部利害關係人的質疑或責難。例如學務處對學生自治權益的重視，來自教育部法令規章與學生意見的壓力；總務處則要奉行廠商應自負盈虧的原則。

層次。核對最初的申請須知及契約書，均未涉及學生自治組織之成立事項，然而這點卻是後續履約單位學務處訴求的重要目標。公部門內的次邏輯差異，到了營運階段仍會暴露出相關問題必須解決。這部分在契約條款雖沒有列入，但學務處接手履約之後，提出要求並與廠商協商訂定學生宿舍管理辦法²⁷ 成立自治組織，費用則經雙方協調後，暫由權利金中支付一部分（受訪者 B3），調和校方落實**學生權益**的邏輯、與廠商重視**營收**的邏輯，各自動用資源配置的剩餘控制權解決爭議。

在績效評估委員的學生代表部分，最後雙方同意將委員席位保留一名給學生，符應校方重視**學生訴求**的邏輯。就廠商而言，一開始雖然對於學生委員的客觀性有所疑慮，但換個角度想，若能在此案中妥善處理學生意見，對其**企業聲譽**亦有正面助益，由此可見廠商的態度與行動出現微妙變化，從原先衝突中找出可能的利基去經營。雙方逐漸在此形成共同目標，妥善回應、重視住宿學生意見與需求，有助於合作默契的建立，找出運作的平衡點（受訪者 B3）。

除了在制度面成立學生組織、調整績效評估機制，現場主管也開始思考運用各種不同的方式，建立與學生的良好互動，以軟性的方式與住宿學生有生活上的連結，足見廠商的行動有所調整，並非僅止於市場性的住宿設施契約管理，而更多一層與學生生活互動，建立良好關係與**企業聲譽**。甚至這些契約外的作為，成為廠商在歷年企業社會責任報告書、永續報告書²⁸ 中的重點項目內容；亦即本案已成為廠

27. 《國立臺灣大學民間參與興建營運(BOT)學生宿舍管理辦法》第 5 條 住宿學生為規範宿舍、推行宿舍自治、爭取住宿學生之福利，並協助宿舍管理，應組織宿舍生活自治會，其組織細則另訂之（國立臺灣大學，2018）。

28. 金管會公布「上市櫃公司永續發展行動方案」，實收資本額新台幣 20 億元以下上市櫃公司應編製永續報告書。本案廠商符合臺灣證券交易所《上市公司編製與申報永續報告書作

商達成節能減排、邁向永續校園及社區、社會公益等 ESG 目標的策略。廠商以資源配置的控制權做出因應策略，兼顧了公部門重視**學生權益、學生訴求**與私部門**企業聲譽**的制度邏輯，進一步也落實了企業**ESG 策略**。

我們後來發現應該辦一些活動給住宿生來參加。就是讓他們感受一下，學舍不是你來住、繳房租、搬進搬出這樣。……那個都在契約外，契約裡面都沒有講活動費（受訪者 B1）。

我就跟公司爭取一些經費，帶一些活動，……我不斷地關注這些資源，每年大概 30 幾萬吧，辦活動的部分，還有贊助社團（受訪者 B3）。

三、多元制度邏輯的調和策略

從上述不完全契約下的爭議化解，可見雙方各自的制度邏輯如何影響行動。公私夥伴長期契約關係，不可能一路相安無事，但求能在衝突中找出可行的解決方案。以下分析本案件的多元制度邏輯何在？雙方做出哪些調和策略？

（一）爭議事件中的多元制度邏輯

前節文獻探討指出，制度邏輯係來自外部重要利害關係人的要求或期待，形成公私部門組織及其內部各單位的規章或慣例，影響組織代理人行為時的考量及資源分配等。本案中公私部門的制度邏輯內涵究竟為何？前述關鍵爭議事件的起因、過程與結果，提供了可觀察的經驗，透過經驗實務得以觀察剩餘控制權的運用，並從法令、規章、慣例等外部制度環境因素，來理解並論述制度邏輯對履約行為與

業辦法》之應申報永續報告書的條件。該公司自 2014 年至 2020 的 CSR 報告、2021 的 ESG 報告，均有大量篇幅甚至專章連結本案工作內容，以此佐證公司所達到的 ESG 目標。亦即本案所作的校園公益、投注教育設施已成為其達成 ESG 目標的策略。

決策所構成之影響。

前述 Billis (2010) 指出公部門追求公共服務價值的國家邏輯，既須滿足民眾需求，對資源運用適法性又須嚴格遵守。在《促參法》立法精神、公部門主計單位的監督規範下，公部門制度邏輯蘊含財政掙節，且以此認知促參關係中廠商應自負盈虧；教育部《大學法》明定應成立相關自治組織、《國立臺灣大學學生宿舍管理辦法》應組織學生宿舍生活自治會的規範、《國立臺灣大學學生宿舍生活自治會組織細則》強調爭取學生福利，均揭示了公部門應遵循法規範以保障學生權益，並著重回應學生訴求；多年來教育部高等教育國際化的工作重點、《國立臺灣大學外國學生入學要點》強化學生住宿安排的工作，國際化策略影響公部門對本案的要求。

值得注意的是，校內不同單位存在著相異的次邏輯與優先價值，也為議約簽約（總務處負責）及履約（學務處負責）帶來影響。總務處的工作重點之一是推動校園基礎建設²⁹，其中學生與教職員宿舍汰舊換新為其工作要項（國立臺灣大學）；學務處則關注學生宿舍管理輔導工作³⁰。對總務處而言，需要的是新建宿舍硬體設施，且 BOT 是當時政府力推的模式；學務處則主張學生宿舍有其教育及輔導的意涵，並不適合由民間機構經營管理。雖然宿舍輔導人員是在契約中已訂定的項目³¹，輔導員由學務處聘僱、廠商支付薪資（受訪者 B1），

29. 詳見《臺大中程校務發展計畫書 108-112 學年度》參之三、總務處。p.33。（國立臺灣大學，n.d.）。

30. 學生事務的實務工作者對於宿舍經營管理發展出具有高度教育意涵的工作方案（Riker & DeCoster, 1971；張雪梅，1994、2003；田麗珠，2009），是當今大學學務工作的重點。

31. 《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍興建營運契約》3.2.6 乙方承諾依本契約附件一宿舍輔導人員薪資預算金額表之內容繳交甲方，由甲方自行聘僱人員進駐宿舍執行宿舍輔導工作。乙方並承諾提供前揭宿舍輔導人員所需之辦公空間（太子建設開發股份有限公司、國立臺灣大學，2005）。

但校方的履約管理者重視的核心價值及其公益性，並非民間業者在本案初始之時所能完全預料。

學務和總務的觀點是不一樣的，……BOT基本上它經營的理念和學校對宿舍的經營理念是有不一樣的地方。……它的獲利率，必須對股東交代，所以變成它有經營和那個賺錢的壓力，盈利的壓力在，可是學校不一樣啊，學校基本上是一個教育出發點……。住宿組核心的價值是生活和學習。宿舍是相當重要的一個生活的、教育的領域啊！很多方案可以推，可是 BOT 就沒辦法（受訪者 A1）。

本案公部門面對外部不同利害關係人（制度環境）的期待或需求、形成各單位組織邏輯差異，以致優先價值與目標行為有所不同，即「制度環境→組織邏輯→目標行為」的鏈結關係，構成了多元制度邏輯，綜整如表 4。

表 4

本案公部門的多元制度邏輯

制度環境	組織邏輯	優先價值與目標行為
•政府（促參司）	•《促參法》	•財政摶節：廠商應自負盈虧 ³²
•政府（教育部學生事務及特殊教育司）	•《大學法》 •《國立臺灣大學學宿舍管理辦法》 •《國立臺灣大學學生宿舍生活自治會組織細則》	•學生權益：依法協助成立學生自治組織、學生住宿服務組負有推動生治會之職責

32. 一般對促參的認知是廠商應自負盈虧，但其實法規對廠商有相關補貼規定，即《促參法》第 29 條第 1 項：公共建設經主辦機關評定其投資依本法其他獎勵仍未具自償能力者，得就其非自償部分，由主辦機關補貼其所需貸款利息或按營運績效給予補貼，並於投資契約中訂明。但本案興建成本大增，所涉金額甚鉅，亦非屬上述補貼項目，引發雙方高度爭議。

<ul style="list-style-type: none"> •政府(教育部學生事務及特殊教育司)、學生 	<ul style="list-style-type: none"> •學生宿舍管理輔導工作 •生活學習方案工作 	<ul style="list-style-type: none"> •學生訴求:回應學生需求,提升服務品質
<ul style="list-style-type: none"> •政府(教育部國際及兩岸教育司)、外籍生、大眾期待 	<ul style="list-style-type: none"> •推動高等教育國際化 •《國立臺灣大學外國學生入學要點》 	<ul style="list-style-type: none"> •國際化策略:國際學生、國際交流活動住宿安排
<ul style="list-style-type: none"> •政府(主計總處) 	<ul style="list-style-type: none"> •《預算法》 •《國立大學校院校務基金管理與監督辦法》 	<ul style="list-style-type: none"> •財政摶節:各項合約審核、預算控管、審核、監辦等

資料來源：本研究。

而私部門的營運重點在市場力量與股東權益，其制度邏輯相對較為一元，主要在於：**成本效益**、**營收**，依契約履行雙方權利義務，避免超出契約而招致額外成本（故而廠商重視依約行事的原則）。受訪者並指出**企業聲譽**的重要性，一方面是為避免波及集團其它關係企業，影響消費者（民眾）對企業的觀感；另一方面，正向聲譽將有助於未來取得其他公私合作的機會（受訪者 B2）。此外，廠商為達到 CSR、ESG 指標，本案所呈現的高度公益性，已成為歷年來 CSR、ESG 報告書的重要內容，**ESG 策略**亦成為本案實務工作上需要符應的制度邏輯。

（二）調和策略

公私夥伴關係特別是 BOT 模式如何因應上述多元的制度邏輯？前述文獻已指出，公私夥伴關係管理衝突的制度邏輯至少有三種主要策略，其中「並存」（coexistence）呈現多元制度邏輯共同存在（可能弔詭、衝突或競爭）、「選擇性組合」（selective coupling）類似拼湊或拼裝，而「混合」（hybrids）則形成一套全新的制度邏輯。結合上述理論視角，本研究進一步分析和闡述關鍵事件中多元制度邏

輯的調和策略。

本案興建成本爭議背後的邏輯衝突是公部門**財政掙節**與私部門**成本效益**，雙方高層管理者進行溝通，動用顧問公司查核成本、法律系專業教授諮詢等協助，仍協議不成，依契約就須啟動「協調委員會」的程序，最終因雙方各有所堅持，協調不成而走向法定的仲裁程序（促參法第 48-1 條）。換言之，雙方邏輯「並存」，猶如兩條平行線，彼此始終互不相讓，處於一種高度競爭與相互較勁的狀態，幾乎無「調和」之樣態，是一種高度衝突競爭下的並存，本研究名之為「競爭式並存」。

其次，新冠疫情帶來的虧損，引發公部門**財政掙節**與私部門**營收**的衝突，乙方管理者提出紓困補貼訴求，學務處（履約單位）堅持宿舍租金的收入仍屬穩定，雙方管理者溝通未果，仍由廠商自行承擔損失 400 多萬。有關商場紓困的部分，校方雖有協助將資料送交教育部申請，但最終只核定廠商可減免權利金 5 萬元，廠商索性放棄訴求，最終由乙方妥協自行吸收損失。換言之，雙方邏輯依舊「並存」，廠商最終不得不以讓步收場。再者，宿舍租金調漲爭議，校方承受來自住宿學生的意見壓力，在漲價機制的契約解釋上，堅持做出與廠商不同的陳述。除了契約文字的解讀差異之外，校方曾提出緩漲一年的訴求，高層管理者（受訪者 A1）指出是採取一種非命令式的、訴說自身壓力、請廠商加以體諒的困境，以軟性協商方式達成緩漲的目標，可見行動者基於符應**學生訴求**的邏輯，以非傳統的公權力行動，改採較低姿態的軟性協商，達成「並存」的策略。商場折扣優惠、外籍學生床位保留等契約未明之爭議，來自校方基於自身制度邏輯提出訴求，此與企業重視依約行事的組織邏輯有所扞格，依約行事雖非來自外部的壓力（即有別於因應外部要求而生的制度邏輯），但卻是廠商重視的優先價值。然而 BOT 投入成本龐大，考量需維繫雙方長

期關係的穩定，加上績效評估制度對廠商形成的壓力（受訪者 B2），相形之下，依約行事雖是廠商的重要原則，面對這些契約外的要求，權衡當前的損失若尚可承擔，乙方也就退一步做出妥協³³。值得強調的是，以上策略雖然雙方的制度邏輯並存，但其中呈現的樣態仍有差異。引發高度爭議的法定仲裁案件，本研究將之歸類於各持己見、協商未果的「競爭式並存」。至於透過某種協商程序，最終卻以某一方（往往是甲方）的制度邏輯扮演支配性的角色而收場、落幕，本研究將之歸類為一種「凌駕式並存」。

最後，與學生相關的自治組織、績效評估學生代表的爭議，反映出廠商在合作初期對於**學生權益**與校方的宿舍生活教育理念未有足夠理解，也難以適切因應；在經歷多次衝突之後，乙方的管理者開始主動積極，嘗試從各式活動方案、贊助學生社團等行動，與學生建立正向的互動與連結，同時為**企業聲譽**以及宿舍生活管理帶來正面的影響，更是符合了企業的**ESG 策略**。例如，贊助寒暑假學生返鄉專車、提供瑜珈健身課程、舉辦二手物品捐贈等公益活動；或增設公共空間閱覽室的 WIFI 設備，使學生能有更好的學習研討環境，推動學生宿舍節能減碳方案等³⁴。這些活動或硬體的增設，均非原始契約所及，表面上是廠商運用剩餘控制權回應學生意見，實則使**企業聲譽**、**ESG 策略**的制度邏輯亦獲鞏固，對於歷年營運績效評估皆獲優良也有助益。私部門的上述行動接近文獻上「選擇性組合」的調和策略，

33. 依廠商受訪者表示，公司目前對 ISO 程序書並無嚴格達標要求，因此在履約時若遇到契約外的訴求，通常逕由公司高階經理人做出決策裁量。妥協的考量不外乎維繫雙方關係和諧、績效評估壓力、企業聲譽等。

34. 在太子建設歷年的企業社會責任報告書（2014-2020）、2021 永續報告書內容中皆可見企業將本案的工作內容作為符合 CSR 或 ESG 指標的佐證（太子建設開發股份有限公司，2014-2020；太子建設開發股份有限公司，2021）。

亦即從表面看似難以兼容的公私制度邏輯中，試圖組合出能緩解衝突的模式。整體而言，「並存」的策略比較屬於一種隨機發展的樣態，也就是遇衝突後協調、協調後可能由某方（往往是乙方）妥協、讓步；相對地，「選擇性組合」則是一方試圖主動地尋求不同邏輯之間的橋接可能性，確保原本的價值衝突至少能夠獲得表面上的和諧。至於「混合」（hybrids）的策略並未展現在此公私夥伴關係中，可見若欲以雙方衝突性制度邏輯創造全新的組織與制度邏輯並非易事，也呼應了既有研究指出「混合」策略的創造性如何發生實難有脈絡可循（Johansen & Waldorff, 2017），該調和策略實務上可能相對困難。

下表 5 綜整爭議事件，展現出在公、私部門矛盾的邏輯下，引發爭議的現象，雙方如何運用剩餘控制權做出因應策略。而最後兩項：學生自治組織、績效評估委員的爭議解決尤其特殊，雖然爭議源於雙方的邏輯與優先價值衝突，然而卻意外地對私部門帶來企業聲譽、ESG 目標的達成。

表 5
關鍵爭議事件

關鍵爭議事件	不完全契約 與爭議結果	制度邏輯與優先價值		剩餘控制權運用 與多元邏輯因應策略
		公部門 邏輯	私部門 邏輯	
興建成本大增	雙方對契約「除外情事」之認定歧異。對於是否應補貼廠商有所爭議。交付仲裁。雙方關係緊張。	• 財政 • 擲節	• 成本 • 效益	難以剩餘控制權化解。雙方制度邏輯係高度競爭。屬於「競爭式並存」。

<p>新冠疫情 紓困</p>	<p>非預期之系統性風險，契約難明確訂定。甲方未予廠商紓困補貼。乙方承擔虧損。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 財政 • 擲節 	<ul style="list-style-type: none"> • 營收 	<p>乙方運用資源配置的控制權，符應甲方制度邏輯。屬於「凌駕式並存」。</p>
<p>宿舍租金 調漲</p>	<p>雙方對契約中的租金調漲標準解讀不同。且甲方提出契約外的緩漲訴求。乙方依甲方的解讀標準，並配合學期時程，承擔短收金額。另乙方亦配合緩漲一年，承擔損失。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 學生 • 訴求 	<ul style="list-style-type: none"> • 營收 	<p>乙方運用資源配置的控制權，符應甲方制度邏輯。屬於「凌駕式並存」。</p>
<p>商場折扣 優惠</p>	<p>契約並無規定師生享有商場折扣。乙方吸收折扣差額。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 學生 • 訴求 	<ul style="list-style-type: none"> • 營收 	<p>乙方運用資源配置的控制權，符應甲方制度邏輯。屬於「凌駕式並存」。</p>
<p>外籍學生 床位保留</p>	<p>契約並無規定須特別保留床位予外籍學生。乙方承擔空床造成的效益短收。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 國際化 • 策略 	<ul style="list-style-type: none"> • 營收 	<p>乙方運用資源配置的控制權，符應甲方制度邏輯。屬於「凌駕式並存」。</p>
<p>學生自治 組織</p>	<p>契約未有規定必須成立該組織。成立自治組織，甲方從權利金中支付費用、乙方亦承擔部分費用。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 學生 • 權益 	<ul style="list-style-type: none"> • 依約行 • 事 	<p>各自運用資源配置控制權。滿足學生權益，也同時橋接乙方企業聲譽的制度邏輯。採「選擇性組合」策略。</p>

績效
評估
委員

依契約規定由專家
學者擔任，但甲方欲
聘學生代表。乙方同
意聘用學生委員。

• 學生
訴求
• 依約
行事

滿足甲方能對學生訴
求做出回應，同時橋
接乙方企業聲譽的制
度邏輯。乙方主動提
供契約外的服務以爭
取較佳績效成績，亦
符合 ESG 策略的制度
邏輯。採「選擇性組
合」策略。

資料來源：本研究。

伍、研究發現與討論

一、公私夥伴關係的根本挑戰—衝突性制度邏輯

本案對廠商和校方而言，都是第一次以 BOT 模式進行合作，受訪者多提及在合作之前，實難料想到雙方會有顯著的歧異，特別是廠商對於政府部門的法規、民意壓力，雖非不了解，但實際互動後才深切體會到執行上的困難與衝突。復以缺乏可參照之經驗，使雙方合作之路備顯崎嶇。Friedland 與 Alford (1991) 指出制度邏輯如何影響個體的行動選擇與作為；此案中公私部門的制度邏輯差異，正突顯協力合作行動的困難。而這些制度邏輯並非合作前就能彼此識別，是在履約營運過程中，歷經各種爭議事件後方才顯現。

尤有甚者，公部門的目標多元，表現在總務處、學務處、國際事務處的行動歧異。私部門面對簽約與履約單位的不同邏輯，成為營運階段雙方的爭議來源，例如學生住宿安排若考量國際事務處的目標，滿足國際生住宿需求，則會排擠到學務處對本國學生的住宿服務。公

部門存在不同的「次邏輯」，校方（包含主、協辦單位）的有限理性與突發事件，致使議約、簽約時有所疏漏，不完全契約的特性更加展露無遺！民間廠商目標較為單一，雖說商譽、企業社會責任也是其考量，但股東對獲利表現的要求，仍是廠商營運的主要壓力來源。

二、公部門使用剩餘控制權的誘因不足

公部門本身有許多適法性、財政預算的考量，更擔心若予廠商協助會招致圖利廠商之嫌，私部門其實也能理解公部門的顧慮。為避免適法性遭致質疑，公部門對於動用剩餘控制權傾向消極保守，未在可能的範圍內予以廠商協助，使得廠商對合作關係感到挫敗。例如，疫情補貼之控制權在公部門，但公部門秉持「廠商盈虧自負」的原則，由私部門自行面對困境。

從爭議事件的結果來看，較多時候是私部門運用其「資源配置」的控制權以化解爭議；而公務員為求自保，並沒有誘因促成其積極運用剩餘控制權。特別是涉及財務上的協助，更可能面臨嚴格的監督。期盼公部門做出協助廠商之舉，對校方來說，係缺乏自利誘因而難有行動，且與公部門消極不作為以求適法的依法行政基本邏輯有所矛盾。但若事涉行政權可控的事件，本案中的校方仍展現合作誠意，例如在案件進行初期，協助廠商面對公部門繁瑣的業務困難，在合作默契的推進過程中，校方在範圍內可行的善意、剩餘控制權的運作，是使案件能順利進行的催化劑。

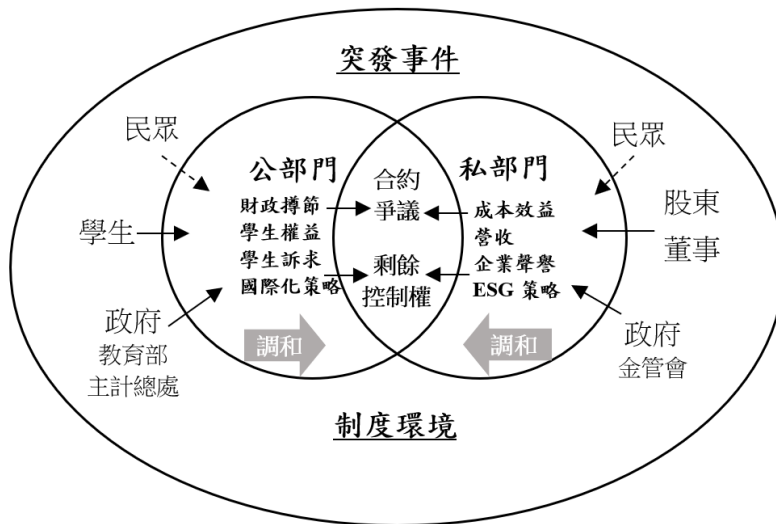
三、不同制度邏輯的共生機制

透過關鍵爭議事件，析理出雙方的制度邏輯及其影響，重新檢視前文分析架構圖，將案件營運階段的特性呈現如圖 3。對公部門而

言，制度環境主要利害關係人為學生、政府（教育部、主計總處），一般民眾對大學的期待則是較間接的。對私部門而言，必須透過財務報告書向股東與董事交代營收，是主要的制度環境因素，另有近年來金管會 ESG 永續發展的要求成為新興的制度邏輯；此外，一般民眾對企業的觀感間接影響集團事業在市場的競爭力。至於原先圖 2 假設的某些其他環境因素在本案中則較不顯著。

圖 3

不完全契約下 BOT 案的運作特性



資料來源：本研究。

公私部門基於各自的制度邏輯而引發爭議，並影響是否動用其剩餘控制權；多數爭議係由私部門動用剩餘控制權而落幕，公部門則較少動用剩餘控制權。雙方必須從中做出可能的調和策略，以此拉近距離、尋求更多交集，維繫長期契約關係。

BOT 案件是公私部門制度邏輯交會的場域，在不完全契約下難

免爭議，但深入觀察雙方的互動與爭議化解的內涵，會發現不同調和策略的可能性。誠如既有的研究指出組織可能會採取「選擇性組合」的方式，當制度邏輯出現競爭或衝突時，行動者可能從中選擇出對自己有利或是互賴相依的制度邏輯要素加以運用，以緩和邏輯間的緊張關係，甚至以此增加自身利益（Kraatz & Block, 2008; Andersson & Liff, 2018）。本案中公部門超出契約或於契約灰色地帶對廠商做出要求，可能會增添雙方合作的緊張關係。有些訴求來自校方重視學生意見的制度邏輯；私部門若堅持不予配合，很可能使合作關係惡化。然而，廠商願意分攤生治會費用、接受績效評估委員學生代表，妥善回應學生的訴求，卻也成為建立企業聲譽的助力，甚而進一步主動辦理宿舍活動方案、達成 ESG 目標，即類似於文獻上「選擇性組合」之調和策略。儘管如此，就程度而言，本案中的多元制度邏輯因應策略多以相對消極的「並存」為主，缺乏較積極的「選擇性組合」甚至是「混合」，如此對於減低公私夥伴關係的爭議恐未能奏效。然而，公私之間的邏輯差距與傳統支配關係下，學理上的橋接概念落實之可能性何在？

雙方合作經驗來自於爭議事件，正如受訪者所言，長期運作下來，逐漸形成一些共識（受訪者 A1、受訪者 B3）；然而當管理者人事異動時，尤其本案履約期間長達四十多年，這樣的關係與經驗未必能存續。若能將經驗轉化成一種常態存續的機制，而非僅一次性的解決方案，那麼對於不同制度邏輯間的調和與良性互動將能發揮較長期的穩定效果。此案在契約中雖依《促參法》訂有協調委員會的機制，委員由雙方各自推派³⁵，但該協調機制已是爭議協商未果之後的

35. 《國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍興建營運契約》18.1.1 為使本契約順利履行，雙方就本契約之履行狀況或需對方協助事項等，除隨時以書面方式聯繫外，並定期或不定期

處理方式，雙方走到這一步，實已關係緊張。協調委員會之外，較常態性的是透過契約條款中所述「定期或不定期以會報方式溝通聯繫協商」，但雙方衝突性的制度邏輯，卻又導致關係緊張難見溝通之效。若在平時即能有第三方機制促進雙方對話與相互理解，或許能降低衝突的可能性。現行法定的協調委員會、協調不成後的仲裁程序，是已發生高度爭議的「事後機制」(ex-post mechanism)，若能在平時就有第三方促成良性對話，建立「事前機制」(ex-ante mechanism)則較有可能預防關係緊張的不利情形，加上雙方管理者尤其是公部門較頻繁的人事異動，相對穩定的對話機制有其必要性。

Reay 和 Hinings (2009, pp. 647) 指出「透過鼓勵不同的行動者保持各自的身份，同時共同努力實現特定的目標，有可能創建新的制度安排，在這種安排中，不只一個邏輯指導著組織領域內的行動者行為」。換言之，公私夥伴關係若要在多元制度環境中生存和發展，組織間實務應嘗試更「穩定地」結合多元的制度邏輯 (Gisch, Hirsch & Lindermüller, 2021)。若能透過第三方的「中介實踐」(intermediation practices)，即由中介者的角色，在雙方間協助、促進理解與互動，便是橋接不同的制度邏輯，促成調和策略之體現。透過提供客觀、持平的專業指導和建議，此機制將可拉近不同制度邏輯間的矛盾。操作面上，一方面可安排「顧問廠商」參與計畫，鼓勵其在協商過程中提供專業的法律諮詢與管理建議，二方面，「聯合指導委員會」(joint steering committee) 作為一種水平的協調機制 (Parolia et al., 2007,

期以會報方式溝通聯繫協商。18.1.2 本契約發生爭議事項時，雙方應本於誠信原則先以協商方式解決。如無法以協商方式解決，任何一方得提送經雙方同意成立之協調委員會處理 (太子建設開發股份有限公司、國立臺灣大學，2005)。另依《民間參與興建營運國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍協調委員會組織章程》由甲乙雙方各推薦 3 名委員，並經雙方協調同意另推選 1 名公正人士為主任委員，共 7 人組成委員會，任期 3 年。

pp. 635-636)，其成員來自公、私部門的代表，不只侷限於契約中的甲、乙雙方高層，亦可視需求擴大邀請第三方的律師、教授、退休高階公務人員、社會賢達等，協助指導和推進特定公私夥伴關係的計畫。基本上，透過跨領域對話與實務經驗的交流，委員會成員將有機會一同發展出管理衝突的策略，好比說前述公部門動用剩餘控制權的誘因不足，透過第三方比較持平而有公信力的角色加以敦促，在合法的條件下能積極予以民間夥伴協助，促進良性合作互動³⁶。遺憾地是，本研究並未窺見上述這類橋接機制。由於 BOT 屬於長期的夥伴關係，隨時空環境的演變，不完全契約的觀點也預示契約條款終究有所疏漏，而剩餘控制權的行使則與制度邏輯緊密相關，在此背景之下，若能儘早運用此等事前協調機制來促進溝通和交流，公私部門之間或可跳脫典型的價值衝突之窠臼，進而邁向較為穩定而有效的夥伴關係。

在多元制度邏輯的調和策略中，高層管理者扮演重要行動者角色，雙方也必須有一定的默契與彈性；然而，公部門隨著校長任期、高層主管人事異動，使得雙方的默契不易建立、增添變數。再者，政府有其公益與多元目標欲達成，這樣的目標甚至可能在簽約後還會增加、調整，若仍跳脫不了公部門權力支配的模式，則廠商還須承擔未知的風險。針對這些不確定性，如何以長期穩定的機制降低衝突性制度邏輯帶來的負面影響，並且促進調和策略的運作，「聯合指導委員會」的機制就更突顯重要，能有助於乙方因應公部門的不確定性。

36. 例如廠商受訪者提到本案啟動之時，是《促參法》實施的早期階段，稅務、建管機關對促參法令仍未有足夠經驗，廠商辦理各項行政申請時經常遭遇困難，臺大校方則出面協助廠商解決與公部門互動的障礙，展現其在行政方面的資源，因此促成案件較順利進行，為雙方合作體現了善意。

陸、結語

儘管近年來制度邏輯相關的論著日益增多，但鮮少應用於公私夥伴關係，特別是聚焦於影響 BOT 運作成效的剩餘控制權。透過公私夥伴關係的案例研究，本研究將不完全契約理論中剩餘控制權的獨特概念與制度邏輯的視角進行了對話，藉此突顯出契約裁量實務乃鑲嵌在特定的制度邏輯與組織間制度脈絡之中。不完全契約是指公、私部門之間沒有規定所有可能的突發事件或結果的協議，而剩餘控制權則是指契約中沒有明確規定的權利，此等權利可能涉及決策或資源控制。衝突的制度邏輯可以透過多種方式影響公、私部門行動者在公私夥伴關係下的剩餘控制權。

在理論層次上，不完全契約理論指出剩餘控制權的重要性，但並未言明這種權利會如何行使。相對地，從制度邏輯的角度看待剩餘控制權的行使，有助於使不完全契約理論更加完善，也突顯公私夥伴關係的深層矛盾性。在實務層次上，儘管組織如何兼容衝突的制度邏輯這類討論由來已久，但直至近期，Lounsbury 等人（2021）仍建議我們應該多理解邏輯之間的相互作用是如何形塑行動。在此背景之下，管理公私夥伴關係中相互衝突的制度邏輯，需要在遵守多元規範和價值與保持一致的策略之間取得微妙的平衡，本研究也針對這樣的因應策略進行檢視和討論。一如前述，在不完全契約下，若要讓公私夥伴關係中的契約裁量實務獲得正向的發展，公、私部門行動者需要預先針對衝突的制度邏輯妥善建立一套「中介機制」，其中「顧問廠商」以及「聯合指導委員會」恐將是不可或缺的戰略性機制，這會比前述透過案例研究所發現的隨機「並存」（無論是競爭式並存或凌駕式並存），抑或僅止於戰術上的「選擇性組合」策略來得更具有正面影

響力。

本研究制度邏輯是指組織內部各級代理人行為所遵守的法規、程序和慣例等，其背後都有相應的外部利害關係人密切關注。基此，公、私部門的運作至少涉及一種以上的制度邏輯；公部門法令多如牛毛自不待言，而私部門除了傳統的財務報表，近年來也陸續新增一些組織邏輯，如 ISO 程序書、ESG 永續報告書、氣候相關財務揭露報告書等，這些新興的制度規範多少都會影響組織行為。然而，在 BOT 的公私夥伴關係的世界裡，我們卻發現：其一，前述私部門新興的組織邏輯，即便是在契約不完全的條件下，未必會限縮契約裁量，亦即剩餘控制權的行使；相對地，公部門多元的組織邏輯則明顯限縮了契約裁量之應有空間。其二，表面上看起來，公部門面臨的是多元組織邏輯，私部門幾乎只有一種組織邏輯，那就是追求股東的利益，這是因為證據顯示，其他的組織邏輯尚無直接而明顯的影響。其三，值得注意的是，私部門新興的組織邏輯不僅不會負向限縮契約裁量，反而有正向放寬契約裁量的可能。回顧前文，本案在某些關鍵事件中，廠商因顧及企業聲譽、ESG 策略，而放棄原先可以依約行事、拒絕讓步的堅持便是一例。由此可知，對公私部門組織中的代理人而言，制度邏輯似具有「抑制」與「促進」兩種可能。在不完全契約的剩餘控制權議題上，公部門的制度邏輯多具有「抑制」功能，而私部門似具有「促進」的可能，這是本研究一項非預期的發現。

總而言之，對不熟悉公私夥伴關係的讀者而言，本研究提供一套制度邏輯的分析架構，即「制度環境—組織邏輯—目標行為」，為 BOT 長期契約的挑戰提供一套內外環境相連的制度分析與解釋。對已熟悉公私夥伴關係的讀者而言，本研究一方面突顯不完全契約下剩餘控制權的重要性，二方面則試圖將契約裁量與制度邏輯進行連

結，這意味著在不完全契約脈絡下欲維持良好的公私夥伴關係，除了應適度維持契約彈性外，更應為跨部門合作涉及的多元制度邏輯挑戰未雨綢繆，尋求雙方皆可接受的機制設計。

最後，在研究限制方面，本研究係針對教育設施 BOT 案件的個案研究，主要呈現的研究意涵在於透過制度邏輯的理論來探究公私夥伴關係的困境，並試圖指出實務上的可能解方。然而由於促參案件類型甚多，各類型的細部特性有所不同，後續研究建議或許能從不同類型的案件研究，開發出更多公私雙方不同制度邏輯共存的可行策略。

參考文獻

一、中文文獻

- 尹恩 (Yin, R. K.) (2009)。個案研究：設計與方法 (周海濤等譯)。五南。(原著出版於 2002) [Yin, R. K. (2009). *Case study research design and methods* (H.-T. Zhou et al., Trans.). Wu-Nan Inc. (Original work published 2002)]
- 太子建設開發股份有限公司 (2004)。徵求民間機構參與興建營運國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍暨附屬事業投資計畫書。太子建設開發股份有限公司。[Prince Housing & Development Corp. (2004). *The investment proposal of private organizations to participate in the construction and operation of National Taiwan University student dormitories*. Prince Housing & Development Corp.]
- 太子建設開發股份有限公司 (2014-2020)。太子建設企業社會責任報告書。太子建設開發股份有限公司。[Prince Housing & Development Corp. (2014-2020). *Corporate social responsibility report*. Prince Housing & Development Corp.]
- 太子建設開發股份有限公司 (2016-2021)。營運績效說明書。太子建設開發股份有限公司。[Prince Housing & Development Corp. (2016-2021). *Operating performance statement*. Prince Housing & Development Corp.]
- 太子建設開發股份有限公司 (2021)。太子建設永續報告書。太子建設開發股份有限公司。[Prince Housing & Development Corp. (2021). *Sustainability report*. Prince Housing & Development Corp.]
- 太子建設開發股份有限公司、國立臺灣大學 (2005)。國立臺灣大學

長興街暨水源校區學生宿舍興建營運契約。[Prince Housing & Development Corp. & National Taiwan University (2005). *National Taiwan University student dormitory BOT construction and operation contract.*]

中華民國財政部（2023）。民間參與公共建設已簽約案件數及簽約金額（91-111年）。促進民間參與公共建設資訊網。
<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/ref.aspx?mid=484EC4C909412F3A&oid=006EBECA04D0198C> [Ministry of Finance, R. O. C. (2023). *Number of signed cases and contract amount for private participation in public construction (2002-2022).*]

田麗珠（2009）。宿舍環境對大學生宿舍生活適應之研究—以某學院為例。建國科大學報，28（2），1-18。[Tien, L.-C. (2009). A study on the relationship between dormitory's environment and students living accommodations — a study as sample. *Journal of Chienkuo Technology University*, 28(2), 1-18.]

周雪光（2017）。中國國家治理的制度邏輯：一個組織學研究。生活·讀書·新知三聯書店。[Zhou, X.-G. (2017). *The institutional logic of governance in China: An organizational approach*. SDX Joint Publishing Company.]

哈特（Hart, O.）（2016）。公司、合約與財務結構（溫秀英等譯）。聯經。（原著出版於1995）[Hart, O. (2016). *Firms, contracts, and financial structure*. (X.-Y. Wen et al., Trans.). Linking Publishing. (Original work published 1995)]

胡清暉（2011）。台大宿舍衝突 負責營運的太子建設致歉。自由時報，1月17日。<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/454539>

- [Hu, Q.-H. (2011). NTU dormitory conflict, Prince Housing & Development Corp. apologizes. *The Liberty Times*, January 17.]
- 徐仁輝 (2018)。財政擲節與公共行政。文官制度季刊，10 (1)，1-19。[Hsu, J.-H. (2018). Fiscal austerity and public administration. *Journal of Civil Service*, 10(1), 1-19.]
- 張格明 (2011)。現代型契約與傳統契約之差異初探－以商業結盟為中心。財產法暨經濟法，(26)，31-84。[Chang, K.-M. (2011). Difference of the modern contract and the traditional contract initially searches-focus on business alliance. *Property and Economic Law Journal*, (26), 31-84.]
- 張雪梅 (1994)。我國大專院校學生宿舍輔導規劃研究。教育部訓育委員會。[Zhang, X.-M. (1994). *A study on the planning of student dormitory counseling in our universities and colleges*. Student Affairs Committee, Ministry of Education.]
- 張雪梅 (2003)。學生住宿生活與高等教育－歐美大學與我國大學宿舍輔導管理之比較。學生事務，42 (2)，69-79。[Zhang, X.-M. (2003). Student residential life and higher education - A comparison of dormitory counseling management between European and American universities and our universities. *Student Affairs*, 42(2), 69-79.]
- 莫家豪、羅浩俊 (2001)。市場化與大學理治模式變遷：香港與臺灣比較研究。教育研究集刊，(47)，329-361。[Mo, J.-H. & Luo, H.-J. (2001). Marketization and the changing governance in higher education: A comparative study of Hong Kong and Taiwan. *Bulletin of Educational Research*, (47), 329-361.]
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，

- 2 (3) , 17-71 。 [Chen, D.-Y, & Chang, S.-J. (2010). The paradoxes of public-private partnerships. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.]
- 陳癸郁 (2014) 。新制度論的困境與挑戰。 *政治學報* , (58) , 1-36 。
[Chen, Y.-Y. (2014). The dilemma and challenges on new institutionalism. *Chinese Political Science Review*, (58), 1-36.]
- 陳蕙芬、張瑜倩 (2021) 。多元制度邏輯的共生之道—以甘樂文創為例。 *管理學報* , 38 (4) , 613-640 。 [Chen, H.-F., & Chang, Y.-C. (2021). The symbiosis strategies among multiple institutional logics: A case study of “CAN Culture Art and Nature”. *Journal of Management and Business Research*, 38(4), 613-640.]
- 國立臺灣大學 (2004) 。徵求民間機構參與興建營運國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍申請須知。國立臺灣大學。 [National Taiwan University (2004). *Notice of application for private sector participation in the construction and operation of National Taiwan University student dormitories*. National Taiwan University.]
- 國立臺灣大學主計室 (2021) 。臺灣大學 2021 統計年報—學生宿舍住宿人數統計表。 <http://acct2021.cc.ntu.edu.tw/acct2021/acct2/47.pdf> [National Taiwan University Accounting Office (2021). *Statistics report 2021 – Statistics of student dormitory occupancy*.]
- 國立臺灣大學 (n.d.) 。 108-112 學年度中程校務發展計畫書。 https://ntuinfo.ntu.edu.tw/p1_4_2.html [National Taiwan University (n.d.). *Mid-course school development plan for academic year 108-112*.]
- 國立臺灣大學學務處學生住宿服務組 (n.d.) 。常見問題 Q3 。 https://osa_dorm.ntu.edu.tw/Q3 [National Taiwan University Student

Housing Service Division, Office of Student Affairs. *FAQ Q3.*]

國立臺灣大學（2016-2021）。國立臺灣大學長興街暨水源校區學生宿舍 BOT 案營運績效工作小組意見書。國立臺灣大學。[National Taiwan University (2016-2021). *The submission of National Taiwan University student dormitory BOT project operational performance working group.* National Taiwan University.]

國立臺灣大學（2018）。國立臺灣大學民間參與興建營運（BOT）學生宿舍管理辦法。國立臺灣大學。[National Taiwan University (2018). *National Taiwan University private participation in construction and operation (BOT) student dormitory management regulations.* National Taiwan University.]

曾冠球（2019）。不完全契約與夥伴關係—促進民間參與公共建設個案之研究。臺灣民主季刊，16（3），59-112。[Tseng, K.-C. (2019). Incomplete contract and partnerships: A case study on promotion of private participation in infrastructure projects. *Taiwan Democracy Quarterly*, 16(3), 59-112.]

鄭錫錯（2008）。法制化與公、私協力的管理—以 BOT 為例。競爭力評論，（11），28-46。[Zheng, X.-K. (2008). Legalization and public-private partnerships in management: The case of BOT. *Competitiveness Review*, (11), 28-46.]

簡璋成（2020）。高等教育走向國際化是迷思？各國高等教育國際化的發展與挑戰。國家教育研究院電子報，192 期 2 月。
https://epaper.naer.edu.tw/upfiles/edm_192_3427_pdf_0.pdf [Jian, W.-C. (2020). Is internationalization of higher education a myth? The development and challenges of internationalization of higher

education in various countries. *Nation Academy for Educational Research E-Newsletter*, 192, February.]

謝定亞 (2022)。疫情衝擊下促參案契約興建期前終止之防範與風險管理。促進民間參與公共建設電子報，6月。https://ppp.mof.gov.tw/epaper/index.aspx [Hsieh, T.-Y. (2022) Prevention and risk management of early termination of construction contracts under the impact of the epidemic. *Promote private participation in public construction e-newsletter*. June.]

二、西文文獻

Andersson, T., & Liff, R. (2018). Co-optation as a response to competing institutional logics: Professionals and managers in healthcare. *Journal of Professions and Organization*, 5(2), 71-87.

Billis, D. (2010). Towards a theory of hybrid organization. In D. Bills (Ed.), *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy* (pp. 46-69). Palgrave Macmillan.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. (2016). Managing complex contracts: A theoretical approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294-308.

Bryson, J. M., Crosby, Barbara C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, (66), 44-55.

Butterfield, L. D., Borgen, W. A., Amundson, N. E., & Maglio, A. T. (2005). Fifty years of the critical incident technique: 1954-2004 and beyond. *Qualitative Research*, 5(4), 475-497.

De Schepper, S., Dooms, M., & Haezendonck, E. (2014). Stakeholder

- dynamics and responsibilities in public–private partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210-1222.
- Flanagan, J. C. (1954). The critical incident technique. *Psychological Bulletin*, 51(4), 327-358.
- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232-263). University of Chicago Press.
- Girth, A. M. (2017). Incentives in third-party governance: Management practices and accountability implications. *Public Administration Review*, 77(3), 433-444.
- Gisch, C., Hirsch, B., & Lindermüller, D. (2021). Reporting practices in situations of conflicting institutional logics: The case of a German federal authority. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 17(4), 494-518.
- Goodrick, E., & Salancik, G. R. (1996). Organizational discretion in responding to institutional practices: Hospitals and cesarean births. *Administrative science quarterly*, 41(1), 1-28.
- Grossi, G., Dobija, D., & Strzelczyk, W. (2020). The impact of competing institutional pressures and logics on the use of performance measurement in hybrid universities. *Public Performance & Management Review*, 43(4), 818-844.
- Hart, O. (2017). Incomplete contracts and control. *American Economic Review*, 107(7), 1731-1752.

- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Johansen, C. B., & Waldorff, S. B. (2017). What are institutional logics — And where is the perspective taking us? In G. Kruecken, C. Mazza & P. Walgenbach (Eds.), *New themes in institutional analysis: Topics and issues from European research* (pp. 51-76). Edward Elgar Publishing Inc.
- Kraatz, M. S. & Block, E. S. (2008). Organizational implications of institutional pluralism. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 243-275). Sage.
- Lounsbury, M., Steele, C. W., Wang, M. S., & Toubiana, M. (2021). New directions in the study of institutional logics: From tools to phenomena. *Annual Review of Sociology*, (47), 261-280.
- Mikołajczak, P. (2020). Social enterprises' hybridity in the concept of institutional logics: Evidence from polish NGOs. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(3), 472-483.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *The Academy of Management Journal*, 56(4), 972-1001.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal

- dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of management review*, 35(3), 455-476.
- Parolia, N., Goodman, S., Li, Y., & Jiang, J. J. (2007). Mediators between coordination and IS project performance. *Information & management*, 44(7), 635-645.
- Peters, B. G. (1996). Political institutions, old and new. In R. E. Goodin & H. D. Klingemann (Eds.), *A New handbook of Political Science* (pp. 205-222). Oxford University Press.
- Reay, T., & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30(6), 629-652.
- Reijniers, J. J. A. M. (1994). Organization of public-private partnership projects: The timely prevention of pitfalls. *International Journal of Project Management*, (12), 137-142.
- Riker, H. C., & DeCoster, D. A. (1971). The educational role in college student housing. *Journal of College and University Student Housing*, 1(1), 3-7.
- Saz-Carranza, A., & Longo, F. (2012). Managing competing institutional logics in public-private joint ventures. *Public Management Review*, 14(3), 331-357.
- Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P. J., & Caronna, C. A. (2000). *Institutional change and healthcare organizations*. University of Chicago Press.
- Serrat, O. (2017). The critical incident technique. In O. Serrat (Ed.), *Knowledge solutions: Tools, methods, and approaches to drive organizational performance* (pp. 1077-1083). Springer.
- Smets, M., Jarzabkowski, P., Burke, G. T., & Spee, P. (2015). Reinsurance

- trading in Lloyd's of London: Balancing conflicting-yet-complementary logics in practice. *Academy of management journal*, 58(3), 932-970.
- Steijn, B., Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: Added value by organizational form or management? *Public Administration*, 89(4), 1235-1252.
- Thornton, P. H. (2002). The rise of the corporation in a craft industry: Conflict and conformity in institutional logics. *Academy of Management Journal*, 45(1), 81-101.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. C. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. (1st ed., pp.99-129). SAGE Publishing.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Upton, S., & Warshaw, J. B. (2017). Evidence of hybrid institutional logics in the US public research university. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39(1), 89-103.

Public-Private-Partnership under Incomplete Contract —An Analytical Perspective of Institutional Logic

Ying-Tzu Tsai* Kuan-Chiu Tseng**

Due to the high cost, high complexity, and long contract duration of large BOT cases, the success or failure of the cases depends on the interaction between the two parties and the contract management. However, there are inherent differences in the institutional logic between the public and private sectors, resulting in conflicts between their actions, and the resolution of disputes depends on the use of the residual control rights. We would like to explore how the two parties utilize the residual control under the conflicting institutional logics, as well as its results and problems. This study provides a systematic analytical framework for institutional logic, namely "institutional environment - organizational logic - goal behavior." This framework offers a comprehensive institutional analysis and explanation that connects the internal and external environments, addressing the challenges of long-term BOT contracts.

This study adopts a case study approach and selects a BOT case as the target. The case has been constructed and operated for more

* Ph.D. candidate, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University.

** Professor, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University.

than ten years, which can be used as a practical case to understand the operation of BOT model in a longitudinal way. The critical incident technique is adopted in the research strategy. Through semi-structured interviews and with reference to secondary data such as contracts, performance evaluation reports, and organizational regulations, the impact of institutional logic on the management of interactions and contracts is revealed in the controversial events identified by senior executives from both the public and private sectors. The study finds that the causes and solutions of disputes are related to the differences in institutional logic between the two parties. Decision makers need to select strategies that fit the organization's specific context and goals, and establish a mechanism similar to the joint steering committee to facilitate regular communication and mutual benefit. In addition, examining contract discretion with institutional logic, this study finds that under the emerging organizational logic of enterprises (ESG strategy in this case), the private sector may be positively relaxing contract discretion and accepting demands outside the contract.

Keywords: BOT, incomplete contracting theory, public-private partnerships, residual control rights, institutional logic