

台北市促進民間參與公共建設政策下的多重代理結構分析

吳宗憲*

壹、前言

所有民主國家都遭遇到「預算減少」與「需求增加」的雙重困境，台灣自不例外，所幸在政府面對左支右絀的窘況時，我民間社會在解嚴之後也迸發出一股豐沛的創新力，因此政府便亟思運用此一新興力量，使國家內部不同機制(政府、企業、非營利組織)的職能可進行重新的設計，這些新的模式或技術，除了近年學界常論及的內部績效管理制度變革¹外，另外更具策略性的改革方向，則是著重不同機制間功能的重新調整²，將傳統上屬於公部門的服務，透過外包及競標，轉由公司或非營利組織來提供，以便使政府能以較少的預算，或運用非政府的專業的人力，甚或由民間提供土地等物理資源，使民眾得到更佳的服務³。本研究中，將傳統上屬於公部門的服務，透過「促進民間參與公共建設」(以下稱促參)的方式，轉由企業或非營利組織來提供，更是目前所關注的焦點。

據統計，促參法實施後迄二〇〇六年底止，各地方政府辦理促參案件之民間投資金額以台北市政府的四百多億元遙遙居於第一位，而由於中央政府所在地及較高素質的公民，台北市政府所面對的預算不足及民眾需求高漲的雙重困境，較國內其他地方政府更是過之而無不及，也因此，市政府在各機制間更大範圍、更彈性的功能調整，促進民間參與公共建設，是解決困境的當務之急。既然促參壓力較其他縣市為重，而促參規模較他縣市為龐大，可預見渠推動促參政策時所面臨之各項問題應較其他縣市更早出現，因此，若由台北市作為研究的起點，研究成果將可產生政策擴散的價值，未來可供其他縣市做參考。

另根據本研究統計既有促參文獻⁴，目前所完成之研究亦以台北市 8 筆為最

* 國立台南大學行政管理學系助理教授，wuchuanghsien@gmail.com。

¹ 例如，英國的「財務管理改革法」便要求：(1)各級政府及其所屬單位均須備有目標的明細表；(2)各單位活動與方案所配置的成本必須明確；(3)所提出的績效指標與生產衡量標準，必須能夠被有效運用於評估目標的達成(Carter, Klein & Day, 1992:5)。紐西蘭則是通過政府組織法(the State Sector Act)大幅改變公部門人事制度，使各單位擁有自己的績效薪資及彈性僱傭制度。

² 澳洲的「財政暨行政部」(Department of Finance and Administration)便鼓勵聯邦政府各部門盡可能採取簽約外包，以競標的方式(即CTC)來提供公共服務(孫本初，2005：75)。

³ 生產的要素有四項，分別是：人力、資本、土地及企業才能(或稱企業家精神)(張清溪等，1995：268)。本文所謂不同機制間功能的調整，便是前三項要素由政府提供轉向民間提供的過程。以「簽約外包」為例，便是政府提供資本、土地，而民間提供人力的模式。依此邏輯，政府若有需要亦可更大幅度地將資本或土地等生產要素轉由民間提供，這些模式便是各國時興的BOT、OT等方案，在某些情況下，政府甚至只負責法規的鬆綁，而生產公共服務的人力、資本、土地等則均由企業所提供。

⁴ 有關相關文獻之統計整理，文後有更進一步說明。
【行政民主與都會永續治理】學術研討會 2-51

多，高於第二位高雄市及桃園縣的 6 筆、第三位的台北縣 4 筆，其他縣市差距更大。另睽諸市府引進民間生產要素的歷程，可發現市府為有效規範相關「促參」案例，「台北市市有財產管理自治條例(以下稱管理條例)」早於一九七二年通過，一九九八年再通過「台北市市有財產委託經營管理自治條例(以下稱委託條例)」，而市府第一個促進民間參與的個案早於一九七五年開始，便與麗晶開發事業股份有限公司共同開發台北麗晶案，嗣後尚有一九九七年引進台北國際金融大樓股份有限公司建設的台北 101 案，前述兩法及個案，均先於中央二〇〇一年頒布的「促進民間參與公共建設法」(以下稱促參法)前通過或實施，截至二〇〇七年為止，累積個案更已達 148 案(詳見表一)。因此，台北市政府擁有數量較多的可供研究的個案，且許多個案歷史悠久，可提供更多的促參細節。

表一、台北市政府依不同法規辦理民間參與公共建設案件數統計表(96.4.30)

辦理模式	依「促進民間參與公共建設法」辦理	依其他相關法規辦理	總計
BOT	4	7	11
BOO	0	0	0
ROT	1	0	1
OT	5	131	136
總計	10	138	148

資料來源：作者自行整理。

雖然促參政策的推動，在理論上似乎可解決當前的政府困境，然而，台北市政府的經驗證明，由於促參政策所參與的各方合作對象目標迥異，行政與立法、政務官與事務官、政府與企業間常生衝突，甚至因牽涉利益龐大，促參業者常有遊走法律邊緣，甚至產生貪污腐敗現象。例如：東森集團所經營之小巨蛋設施，便因涉及圍標並於經營期間諸多違約事項，而由市府接管來收場(曾慶勇，2007)；溢登公司經營公園游泳池亦因合約期內遭逢旱災、SARS 影響收益，在虧損下不願如期歸還經營權予市府，最後對簿公堂(蔡依蓓，2007)；柏泓公司依照 BOT 方式辦理之街道家具案，因多次延宕而引起民怨(陳信良，2007)；北投纜車招標案，前內政部次長顏萬進及陽明山國家公園管理處長蔡佰祿因收受賄賂而判徒刑(中央社，2007)。這些案例，輕則使促參政策被民眾視為效率不彰，重則污名化為欲規避採購監督所採行的手段，使政府執行能力屢遭高度質疑，甚至出現停止推動促參之輿論(曾彬凱，2007：42)，為何在幾年前被視為萬靈丹的促參解藥，近來迭生爭議，飽受批評，背後原因實值吾人探究。

貳、研究方法及途徑

一、研究方法

以往促參研究多採用文獻分析法⁵，為能在既有的研究上更細緻化，本文在研究方法上採取以下的作法。首先，本案選擇特定地區（台北市政府）為研究範圍，進行案例的搜集，其次，除了二手文獻資料以外，本研究尚進一步蒐集一手文獻，特別是對利害相關人進行訪談，希望最後能對既有的促參案例中，各方的立場以及結構互動因素如何造成最後的結果，做出理論性的分析。

本研究捨棄採取封閉式問卷的量化研究方法，而就質化的深度訪談法，最主要的原因乃因本研究的部分內容（例如文官的官僚慣性、政務官的民意考量、促參參與者的自利行為等），將涉及政治利益的算計及經濟利益的考量，若非在較隱密的深度訪談之下進行無法獲得資訊，因此，本研究除非受訪人員同意曝光，否則均基於保護當事人的原則採匿名處理。

由於本研究希望透過深度訪談來了解促參政策當中各種代理人的行為模式，因此深度訪談對象必須符合多元性。筆者訪談對象包括市議員、政務官、文官、顧問公司、記者、學者、促參業者等共 16 位（訪談名單如附件一），透過開放式訪談後取得資訊後，經比較個案方法整理訪談稿，最後彙整出結構性的內容。

二、研究途徑

（一）分析代理人結構的傳統：代理人理論分析

在公共政策越趨專業化的時代，民主國家為能更有效率地解決問題，透過授權機制將權力委託代理人行使，使公共政策的運作成為一連串的代理人所構成的結構，包括：民選政治人物基於再選（reelection）的考量，必須努力達成選民托付，因此將任務授權具經驗累積效率的行政機關（Epstein & O'Halloran, 1994；陳敦源，2002：81），而行政機關內部又有政務官與事務官之間的代理關係，而官僚體系面對更為專業的事務，也必須以契約方式委託民間企業承辦，這也是另一層的委託與代理人關係（陳敦源，2002：81）。

在這些層層代理人的關係之下，傳統學界最關心地，便是其間所發生的「代理人」問題。學界常以「委託-代理人理論」（Principle-Agent theory）對該問題進行分析，該理論認為委託代理關係是以追求「分工效果」和「規模效果」為目的（翟林渝，2005：40），但基於：1.代理人也是一個具有獨立人格的經濟人，他的目標是最大限度地滿足自己的欲望，而不會是無條件地為他人服務，以及：2.委託人與代理人之間存在著嚴重的信息不對稱性，這種信息不對稱性來源於委託

⁵ 由蒐集資料方式進行分析，可發現即便促參文獻以個案研究法居多，看似希望由個案當中獲得一手的經驗資料，但細究之下不難發現研究方法卻仍以二手文獻分析為最大部份，僅少數研究係透過深度訪談取得個案研究資料。相關分析請見：吳宗憲，2009.5.23，多元代理人下的台北市促進民間參與公共建設政策，2009 台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA)「全球化下新公共管理趨勢與挑戰－理論與實踐」研討會，國立中山大學公共事務管理研究所。

人對代理人的行為條件稟賦的觀察不可能性，因此導致現實生活中「代理人忠實地服務於委託人」這一假設，是很難滿足的（翟林渝，2005：41）。

另外，雖然學界常將代理人問題分為「道德危機」（moral hazard）以及「逆向選擇」（adverse selection）兩種型式，但是總結其精神，代理人問題便是自利的個人透過資訊不對稱的結構，在謀取個人利益時傷害了委託人的利益（Jensen & Meckling, 1976; Fama, 1980; Fama & Jensen, 1983）。

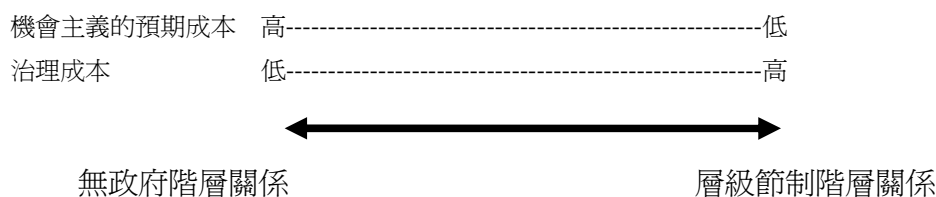
（二）本研究分析代理人結構的途徑：交易成本理論分析

如前所述，代理人的結構，令人很自然地援引「代理人理論」做為分析途徑，於是關注的焦點就容易聚集到政府代理鏈結構中的代理人弊病，如：不理性地擴大預算、競租、貪腐、行政怠惰、隱瞞績效訊息等。

的確，上述種種行為影響公共利益甚鉅，然而，若由另一方面分析，由於代理人結構同時必然涉及委託人選擇「交易機制」的問題，而以慣常分析「機制」的「交易成本理論」（Coase, 1961; Williamson, 1975, 1985, 1999; Moe, 1984; Lake, 1996; North 著，劉瑞華譯，1990）觀察公部門的治理，則會發現，代理人問題所造成的成本，只是選擇機制時所會產生的成本之一。或許某交易機制造成較高的代理人成本，但由於該機制造成的治理成本較低，相加之後的總交易成本反而是最可欲的方案，因此，以交易成本理論來分析委託-代理人的授權結構，毋寧是較好的選擇。以下，吾人援引 Lake（1996: 13, 1999: 41）對交易成本理論的闡述，應用到交易機制的選擇中。

首先，渠以圖表來說明不同交易機制帶來的不同成本分析。渠根據「市場形式的治理結構之階層數較少，廠商形式的治理結構之階層數」的概念，建構了「相對關係」(relations)的光譜(continuum)，一端為高度「無政府階層關係」(anarchical relations)，另一端則為高度的「層級節制階層關係」(hierarchical relations)。而本研究中委託人選擇機制的行為(contracting)便是種交易，而交易成本分為「機會主義預期成本」(expected costs of opportunism)以及「治理成本」兩者。機會主義意味著「以詭譎狡詐的方式尋求自利」(self-seeking with guile)的行為，是所有行動者普遍具有的特性。治理成本則為行動者在創造與維持關係的過程當中所需付出的成本。

因此，交易成本越高，對委託人而言，自然越為不利，故行動者必須採取一切可能的措施去降低必須付出的交易成本。當機會主義的預期成本越高時，行動者為能降低此成本，越會選擇相對而言較為傾向層級節制的治理結構，即往連續體的左端移動。如圖一所示：



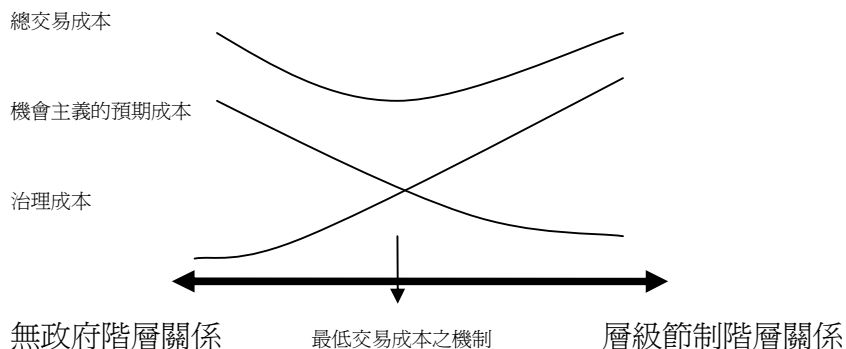
圖一、交易成本觀點的關係光譜

資料來源：傅岳邦，2007：68。

第二，吾人再根據不同機制的成本的累加，來說明以「交易成本」來選擇「交易機制」的弔詭兩難。越是傾向層級節制的交易機制，委託人所需付出的治理成本越高，為減輕委託人的負擔，他們會尋求將交易機制從連續體的層級節制端往無政府階層端方向移動，越是傾向無政府階層的交易機制，委託人所需付出的機會主義預期成本越高，為減輕委託人的負擔，他們會尋求將交易機制從連續體的無政府階層端往層級節制端方向移動（傅岳邦，2007：68-69）。

從以上的關係光譜來看，機會主義預期成本與治理成本似乎是兩個相對立的概念，若耗費於治理上的成本不足時，機會主義的預期成本就會提高，為了減低機會主義的預期成本問題，則必須提高用於治理的成本，因此，完全的層級節制或者完全的無政府階層關係，對委託人而言，均非降低成本的最佳選擇，最佳選擇應為完全的層級節制至完全的無政府階層關係中的任何一點，究竟是置於何點，則需精密的交易成本分析（相關概念請見圖二）。也因此，委託人所適用的最佳交易機制並非恆久不變，應根據對交易成本的權衡而有所取舍。

交易成本理論學家 Coase（1937）將交易機制分為市場與層級兩種；而 Williamson（1991）將交易的機制分為完全經濟市場交易、完全組織層級交易、混合形式之治理機制；或者 J.Hennart（1991）區分的價格機制或層級機制，不管其名稱為何，以交易成本來選擇治理模式的兩難問題，與 Lake（1996, 1999）所描述者並無二致。



圖二、最低交易成本概念圖示

資料來源：作者自製。

由以上的最低交易成本概念出發，吾人認為，對台北市民而言，最佳的利益所在，便是在層層的「代理鏈」當中，找出一個交易成本最低的代理人運作制度，該制度可以降低各代理人（政務官、公務員以及參與廠商等）所帶來的機會主義成本，但卻又不至於使得治理成本過高。

參、台北市促進民間參與公共建設政策的概況

將民間的各項要素引入政府建設的作法，我國直至二〇〇〇年促參法通過後，方建構出全面性的制度，但台北市政府在預算不足及民意的壓力下，多年前便亟思引進民間參與投資之方案。傳統上，政府於擬定公共建設計畫案後，便直接由政府編列預算，進行公共建設，但台北市政府在擬定公共建設計畫案後，乃先就民間參與投資之三大面向進行可行性評估，包括技術、法律、土地取得評估和環境、交通影響評估，以及財務可行性評估，若該公共建設屬準公共財或經濟財，則市政府便積極推動民間參與。

而為能順利促進民間參與，市府更早於一九七二年便通過管理條例，另於一九九八年通過委託條例，而台北麗晶案與台北 101 案更先於中央二〇〇〇年頒布的「促參法」前通過前便已執行。雖然之前促參案件所適用的法令未如之後的促參法來得完善，諸如民間參與中的相關採購、設定地上權等工作尚需依據彼時其他相關法令⁶配合，方能順利進行。然而，這表示，市政府若欲引進民間生產要素，並非只能依據行政院所頒布的促參法辦理，且尚能透過「促參法」實施前便已通過的相關法令辦理⁷。

⁶ 嗣後 1998 年通過的「政府採購法」、2002 年通過的「台北市市有非公用土地設定地上權實施要點」及 2005 年通過的「台北市區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法」等法令方始採購及設定地上權等措施之適用法令更為完善。

⁷ 有關台北市政府推動促參政策所適用的促參法以及之前的法律，期間的比較，請見吳秀光、吳宗憲（2008）。台北市政府促進民間參與公共建設政策之研究。政策研究學報，第 8 期。

綜觀台北市政府實施促進民間參與政策以來，產生頗為可觀的經濟效益，以 BOT 案的效益而言，總共促進民間參與投資金額達 1,280 億元，收取權利金達 365.5 億元，每年可收取租金 7.46 億元，創造就業人數達 22,400 人，OT 案則促進民間投入 2 億 6,759 萬元，增加商機 52 億 9,792 萬元，節省經費達 26 億 2,200 萬元，共節省人力 4,592 人，服務市民人次更達 942 萬人次（台北市政府，2007：10）。

肆、多重代理鏈下的交易成本分析

在本節中，吾人彙整深度訪談所獲得之結果，謹以代理鏈的架構，結合前文 Lake (1996) 的交易成本模式，來分析多重代理人（包括市議員、政務官、事務官、促參廠商）所做的治理機制選擇及其導致的後果。

一、市民對市政府的交易機制選擇及其結果

（一）新的交易機制

1. 市議員僅具間接監督政務官代理人的機制

根據促參法規範，行政機關對於與民間合作促進公共工程之辦理，有權力自為決定，毋須經過立法機關審議。而此前適用的法律，在委託條例第五條則規定：委託機關若就個案給予補助者，須送市議會依預算程序辦理，條例第六條亦規定，除非委託經營未涉及組織員額裁併且財產價值未達新台幣一億元者或本自治條例修正前已實施之委託經營案件，其他市有財產委託經營管理案件應由委託機關擬定委託計畫或要點，由市政府送請市議會審議同意後實施。由此可知，適用促參法案件便不用經議會審核預算，輔以促參合約簽訂通常是很長的時間，議員欲干預並不容易（受訪者 B），等於削弱了市議員對促參案件的涉入程度，從 McCubbins & Schwartz (1984) 的分析來說，市議會對市府的監督，便由「巡邏隊」(Police Patrols) 轉成為「警報器」(Fire Alarms)。也因此，促參法的限制，使得議會僅能對促參案所涉及的都市規劃、商業管理、環評規定、文化古蹟（受訪者 P）等面向進行監督，至於手段則如削減部門預算（受訪者 M，受訪者 K），或影響民間團體的評鑑績效（受訪者 K）藉以造成市政府的壓力，達成間接監督效果（李建昌議員，受訪者 P，受訪者 L）。亦即，民眾原來所依賴的代議結構的交易機制，由傳統的層級節制階層關係，向無政府階層關係的方向移動。

2. 市民控制政務官代理人的交易機制

對市府的政務官而言，促參法降低了市議會監督的強度，這代表渠等必須完全對市民負責，負責的方式，則是市長週期性的「選舉」輪替，亦即，市民對政務官的監督方式，呼應近年來大行其道的「政府績效管理」(孫本初，2001：142)，由「過程監督」轉變為「結果監督」，由「依法行政的邏輯」轉變為「成果導向的課責」方式，交易機制由傳統的層級節制階層關係，向無政府階層關係的方向移動。

(二) 創新監督機制的結果

1. 市民承擔的治理成本

我國促參法設計代議士不得介入促參案件執行，目的是希望降低代議士在監督過程帶給民眾的治理成本。此處所謂的治理成本，一是代議士先天結構上的「無能」造成的治理成本，二則是代議士自利動機「不願」監督市政府而造成的治理成本。

首先，因為議員不像政務官擁有大批經驗豐富的行政幕僚，因此無法像行政部門擁有的龐大的促參政策資訊庫，也因此，在結構性上本來就確實存在資訊不對稱問題（李建昌議員），不可能面面俱到進行全面性監督，因此傳統偏層級節制階層關係的交易模式增加了治理成本，卻無法有效防止市府的機會主義行為，既然議會監督功能不彰，也因此促參新制度採取無政府階層關係的交易模式，可以降低議會進行審核時的治理成本。

另外則是議員關說造成的治理成本部分。在許多地方政府，議會造成的治理成本，多顯現在「關說」等競租行為影響行政效率（受訪者 P），造成促參政策的失敗（受訪者 I、受訪者 K、受訪者 N），然而，促參政策在不同地區，面臨的是不同程度的關說問題。本研究受訪者咸認為，台北市因市民素質較佳，對市政較為關心，市政透明度也較佳（受訪者 D 便表示促參案均需全程錄影），基本上官員受到關說的壓力較小（受訪者 E，受訪者 D），議員僅能在合法的程序內關心促參案，在規劃內容、糾正程序瑕疵、回饋金額度設定上進行監督（受訪者 D），因此，採取偏層級節制階層關係的治理模式，因關說增加的治理成本並不大。

然而，在市府的經驗中，實際問題反是因偏無政府階層的治理模式，排除了議員在促參案當中的直接監督，由於都市地區的議員慣於透過誇張的訊息傳播爭取媒體曝光機會（受訪者 P，受訪者 K、受訪者 L），揆諸事實，吾人確發現議會自行披露的促參弊端極少，多半係媒體披露之後，市議員方召開記者會大肆批判行政部門的政策失當⁸，在資訊紛陳的狀況下，因此反而增加了市民辨別資訊的治理成本。因此，對台北市民而言，促參法規範市府推動促參不再需要議會的直接審議，將交易模式偏層級節制階層關係轉為無政府階層關係，由非但沒有減少治理成本，反而治絲益菜。

⁸ 議員質詢多在媒體批露促參缺失之後才進行，案例包括對東森經營小巨蛋的質詢、對柏泓興建家具街道的質詢、對儂山林公司辦理北投纜車的質詢等，相關訊息可見中央社(2007)。

北市議會民進黨團籲開臨時會 追究小巨蛋案取自

<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200706260147>、台視新聞(2007)。

小巨蛋違規 馬英九縱容東森？小巨蛋弊案 市議員批郝護馬取自

<http://www.ttv.com.tw/096/06/0960621/09606214710409L.htm>、台北市議會議員新聞中心陳嬋輝市議員(2007)。

柏泓媒體綁架郝市府！取自 http://tccpub.tcc.gov.tw/media_list/news.jsp?pageno=44&sch_text=、自由電子報(2007)。

解約未撤廣告 捷運被轟圖利取自

<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/oct/19/today-taipei7.htm>、NOWnews(2007)。

纜車案／圖利包商？市議員：新工處刻意逃避環評取自

<http://www.nownews.com/2006/07/21/91-1968846.htm> 等新聞網站。

2. 市民承擔的機會主義成本

在促參法通過之後，市府推動促參案將不需經過議會直接審核，除非規模比較大、有新聞性，有利害關係的案子，議員才會透過間接的方式進行監督（陳玉梅）。並且，因為市政府在簽訂促參契約後擁有「保密協定」的尚方寶劍，渠等更有理由拒絕將資料主動提供議會（受訪者 K），即便提供，形式上也是「要一件給一件」（受訪者 L）。因此，議會的實質監督功能著實有限，對政務官的監督機制由過程監督轉向成果監督，市民考核市府的機制便剩下政權輪替的選舉制度。

由於政務官所最關注者為連任的政治目標，因此為能達到選票極大化，政務官必然擴大任內辦理促參的成功形象，然而，由於大型促參建設曠日費時，政務官卻有其任期，因此最終的成敗未必由政務官負責，也因此產生政務官「匆促開始促參政策」的行為，只為了促參案能在任內風光開張，展現政績，舉例而言，受訪者 F 便表示渠所負責的促參案，政務官便會刻意將幾個重要工程時間點，壓在選舉之前落成剪綵，藉此爭取選票支持。另外，受訪者 N 亦表示，當初邀請渠所屬公司參與促參時，連市長都親自打電話邀請，但在議價簽約之後，卻完全是多一事不如少一事的態度，能打發就打發，業務需要協調時，公務機關內部推諉責任，審核時間消極拖延，前後差距十萬八千里。最後，若簽約後發生無法預見之問題，政府通常不願輕易修正或解除契約（受訪者 B、受訪者 E），「大事化小、小事化無」（受訪者 A，受訪者 E），以上種種，都造成了機會主義成本。

基本上，政務官可透過促參案達成兩個層面的效果，藉以爭取選票極大化。在積極面上，促參案可以在有限的市府預算之下，推動更多公共建設（受訪者 E、受訪者 F、陳光陸執行長、受訪者 J、陳玉梅議員），在消極面上，政府的燙手山芋可以促參案的形式轉嫁廠商。

在積極面上，幾位促參業者便表示渠所負責之場館（如大巨蛋、青少年育樂中心、兒童交通博物館）若由市府經營，每年要消耗政府預算，但促參後反可收權利金，在規劃、開發、施工、行銷、營運上也比較有效率（受訪者 C），而對政府推動促參案的動機，業者也都心知肚明地表示，雖促參案對外宣稱其目的為「促進民間參與」，但實際上是官員為了因應預算不足所提出的方法（陳光陸執行長）。

在消極面上，政府也希望能將具衝突性的政策以促參方式進行，可藉此將燙手山芋往外推（受訪者 K，受訪者 M、陳玉梅議員），例如，設定促參可以規避議會監督（受訪者 C），土地征收不順利，與中央衝突的案例，亦可透過促參將壓力轉嫁民間（受訪者 K）。

惟不論積極面亦或消極面，政務官未經謹慎評估便倉卒開始推動促參的行為，以及簽約後對執行過程不甚關心的態度，都造成了市民利益的損害，增加了市民的機會主義成本。

二、政務官對事務官的交易機制選擇及其結果

(一) 新的交易機制

相較於政務官對促參的思考，事務官並沒有極大化選票的壓力，渠所考慮的是業務的簡單化，因此既然以往促參政策均按管理條例及委託條例辦理，基於「官僚慣性」，行政官僚對於適用促參法確有遲疑（吳秀光、吳宗憲：2008）。然而，由於政務官對促參政策的積極偏好，因此乃希望事務官能改變既有的行為模式，更積極地協助推動促參業務（受訪者 K），台北市政府九十五年十二月廿一日府財金第〇九五三二七二〇八〇〇號函，便要求「本府各機關辦理市有財產委託民間經營管理案件（OT），請優先依「促進民間參與公共建設法」辦理，可為例證（吳秀光、吳宗憲：2008）。

政務官欲遂行其意志，常使用的工具包括：獎懲機制、升遷降級等，而為鼓勵事務官善用促參法推動政策，行政院更頒訂「行政院鼓勵各機關積極辦理民間參與公共建設方案」，其中對事務官有誘因的條文，可見該方案對團隊獎勵的部分，政府「對已提報工程會促參案件管考系統並完成簽訂投資契約之案件，給予簽約獎金之鼓勵，該獎金計算方式原則為，屬民間投資總額未達新臺幣（以下同）一億元之重大公共建設案件，給予簽約獎金一萬元，屬民間投資總額一億元以上之案件，每一億元給簽約獎金一萬元，並設定獎金之上、下限為一百萬元及一萬元。」

然而，從更宏觀的背景來看，政務官所使用的工具卻鑲嵌在文官系統的法治規範中。

相對於政務官透過獎勵驅使事務官進行所欲的行動，公民委託人為避免事務官貪污腐敗，制訂了嚴密的公務員法規，造成了事務官被動的行為模式；相較於政務官以懲罰欲消除事務官的消極不作為，文官系統透過文官中立制度來確保事務官不被敵對陣營的政務官影響（所謂的「政黨棄權假說」）（Kiewit & McCubbins, 1991）；相較於政務官能提供的升遷激勵，文官系統透過僵化的人事制度來確保內部人員的公平性；相較政務官使用降級迫使文官屈服，文官系統透過永業制與政務官濫用權限相抗衡。由此角度分析，事務官保守而缺乏積極創新精神，因襲慣例的行為並不令人意外。

官僚型模（Weber, 1958）的諸多特質，更加深事務官的保守特質，專業分工造成的本位主義，使得部門內缺乏工作團隊精神（受訪者 D、受訪者 B、受訪者 N），以及審核案件時的多頭馬車（受訪者 N）。

由此可見，政務官僅侷限於管理面的工具，採取層級階層關係交易模式；但管理面的工具並無法超越既有文官系統的規範，在系統面上，政務官還是保持無政府階層關係⁹交易模式。

⁹ 此處的無政府階層關係，係專用來描述政務官對事務官的互動模式，並非指事務官不受文官命令體系管理。

(二) 創新監督機制的結果

1. 政務官承擔的治理成本

由於層級體系的分化，事務官報告的資訊必然得簡化，因此在結構上原本就會造成資訊不對稱的問題（受訪者 E），因此政務官為了推動促參，必須透過各種獎懲升遷降職手段使事務官與其合作，這些措施必然提高了政務官的治理成本，這些措施雖確有其效益，因為在文官升遷的競爭當中，不同的競爭者會有壓力提供政務官所欲的訊息，或者表現出政務官所欲的行為模式，因此，基於文官獲取個人的考績與升遷的動機，政務官所提供的管理手段可達控制事務官之效果。

然而，一如前述，由於文官特殊的系統，包括永業制、報酬明訂化、依法行政的規範、專業分工等制度，使得公務員缺乏誘因積極創新¹⁰；也由於公務員有嚴密的防弊措施，稍有不慎則落入圖利罪名，此亦造成事務官對促參的保守行為（陳玉梅議員、受訪者 J），甚至連單位主管都不願支持（受訪者 D，受訪者 B）。在多一事不如少一事的氛圍中，官僚系統傾向於處理簡單、慣性的行政業務，造成事務官「喜歡辦小案（一般行政事務），不喜歡辦大案（促參業務）」的行為特質（受訪者 E），雖然公共工程委員會設立了獎勵機制，然而在事務官的眼中，該項獎勵機制效果有限（受訪者 B）。

總而言之，政務官使用的管理手段提高了治理成本，雖然也有其效益，惟其效益卻在文官系統所產生的抗衡效果下抵消。

2. 政務官承擔的機會主義成本

(1) 政務官積極管理造成之機會主義成本

理論上，事務官應提供最正確資訊，以協助政務官解決政策問題。然而，在促參推動過程中，由於事務官會觀察到政務官強欲推動促參政策的動機與壓力，也了解政務官對其獎懲有權力不對稱的結構，事務官為了個人的考績與升遷利益，促參案是否產生公共效益，便不再是考量因素（受訪者 D、受訪者 B），渠會自動篩選掉所有推動促參案的負面訊息，產生「劣幣驅逐良幣」的效果。本研究中此類問題數見不鮮，例如：政務官要求在期限內完成促參招商，事務官只能硬著頭皮上（受訪者 I）、台北市學校中央廚房促參案，事務官明知有正反兩面不同的評估，但仍選擇正面資訊提供政務官（受訪者 I）、為了促參案能吸引廠商投標，刻意修飾提供給廠商的資訊（受訪者 D）、不顧公共利益而放任 BOT 案的商業營運空間大於體育空間（受訪者 E）、甚至於修改文件資料（受訪者 F），跳過促參案應有的評估程序（受訪者 B），為了政務官的政績壓力，常造成廠商趕工的擠壓效果，不利於品質（受訪者 E，受訪者 F），由於政務官希望在任期內看到成果，不喜歡聽實話（受訪者 B），而事務官為了升遷獎勵，也樂於提供扭曲的訊息，因此，政務官管理工具的使用，造成事務官提供錯誤訊息的機會主義成本。

¹⁰ 例如，市府欲以促參方式使士林官邸夜間營業，因將造成事務官的額外負擔而遭受反彈（受訪者 P），但相反地，自來水園區員工，適用國營事業人員管理規範，推動促參便較為順利（受訪者 P）。

(2) 傳統文官機制所造成的機會主義成本

若是能夠讓事務官自由選擇委外業務的方式，自利的事務官較傾向選擇較簡單但無商業利益的政府採購模式，而非複雜但可能有商業效益的促參模式（受訪者 F，受訪者 K），例如目前進行促參的交九用地，若由事務官決策，可能就會只剩長途客運轉運站及公部門辦公室建築，而不會考量將建築物進行旅館、商品交易等營利項目（受訪者 C），因為，公務員並不會擔心場館是否蓋成蚊字館的問題（受訪者 N）。

然而，如前節所述，由於政務官具有積極推動促參政策的動機，並可透過權力不對稱的結構命令事務官推動，並無法讓事務官自由選擇，因此幾位受訪者（受訪者 E、受訪者 I、陳光陸執行長）均表示，自利的事務官（Williamson, 1975; 1985; Mueller, 1989: 1-2; Self, 1993; Ferris & Tang, 1993；徐仁輝，1996：45）在面臨遠較一般業務為複雜的促參案時，除了少數態度很積極，有高度成就取向的公務員，大多數文官採取的都是敷衍的態度，為了應付長官儘速簽約完成（受訪者 I，受訪者 K），廠商代表受訪者 J 便表示，承辦局的公務員動機就是省事，明明事前講好促參年限為九年，後因疏忽契約簽成七年，嚴重影響該公司經營，然而反應再三，承辦人就是不願意去修改契約，只表示期滿時再想辦法，然而期滿時承辦人早已離開該職位。

上段受訪者 J 所點出的，正是促參的另一個問題：公務員的離職率過高。由於永業制的文官在離開該職位後可順利銜接其他公職，不致有失業的擔憂，因此面對政務官要求績效的壓力時，許多文官便有不歸去的想法。經觀察，辦理促參業務的事務官流動率，確實較辦理其他業務者為高（受訪者 E、受訪者 J，受訪者 N，受訪者 M），致使各單位最後的促參業務承辦人，通常為短期的約聘僱人員（受訪者 B，受訪者 M），長久以往，流動頻率過高將造成經驗無法銜接（受訪者 B、受訪者 L、受訪者 N、受訪者 I）。以上，便是政務官在既定的文官系統中，投入積極管理手段後，所導致的機會主義成本。

三、政府對促參業者的交易機制選擇及其結果

（一）新的交易機制

1. 民間主導的機制

促參法通過後，政策上將原屬政府的控管權予以放鬆，增加廠商主導權（適用制度異同請見表一）。首先、根據管理條例及委託條例之規定，政策規劃權係屬於市政府。而在促參法中，則規定「公共建設，得由民間規劃之」。其次、在行政程序方面，委託條例規定申請受託經營者需根據不同特性採公開競標或者公開甄選兩種方式辦理，但促參法則規範，若民間有意願參與，便採取甄審方式決定，因此與公開競標的競爭精神相異。第三、在經營項目上，促參法較前法，將民間可投資產業的範圍更加擴大化。第四、在租稅減免、補助及貸款事項上，促參法規範了營利事業所得稅、進口關稅優惠，以及地價稅、房屋稅、契稅之減免。最後、在排除適用項目上，促參法規定，該法相關措施不受土地法、國有財產法

¹¹及地方政府公產管理法令之限制，使民間投資擁有更大的彈性。

表二、台北市政府促參法通過前後適用法律規範之比較

	依其他相關法規辦理	促進民間參與公共建設法
政策規劃	台北市政府是唯一規劃者 (管理條例第六十五條) (委託條例第二條)	民間亦可扮演規劃角色 (促參法第七條)
行政程序	1. 不需進行可行性評估及先期規劃 2. 以公開競標或者公開甄選方式選擇(委託條例第十條)	1. 須進行可行性評估及先期規劃 (實行細則第卅九條) 2. 甄審方式決定是否同意該民間廠商(團體)參與
經營項目	1.4 項設施(管理條例第六十四條) 2.8 項設施(委託條例第四條)。	13 項設施 (促參法第三條)
租稅減免	無	1. 營利事業所得稅優惠(促參法第卅六-卅七條) 2. 進口關稅優惠(促參法第卅八條) 3. 地價稅、房屋稅、契稅之減免(促參法第卅九條) 4. 補助及貸款(促參法第廿九-卅五條)
排除適用	無	不受土地法第廿五條、國有財產法第廿八條及地方政府公產管理法令之限制(促參法第十五條)

資料來源：作者自行整理。

2. 科層機制的私人安排 (private ordering)

雖然前節提及在促參法的適用上，降低了政府管制的程度，似乎向無政府階層模式靠近，惟究其實質，卻不難發覺政府與廠商在簽約之後的關係，並非完全的私人契約關係，而是一種「形式上為契約關係、實質上為隸屬關係」的由上而下的管理形式。以促參法第五二、五三條而言，即透過「不確定法律概念」將「經營不善或其他重大情事」之「判斷餘地」¹²授予行政部門，使行政部門在無法預

¹¹ 土地法第 25 條：省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區域內民意機關同意，並經行政院核准者，不得處分或設定。國有財產法第 28 條：主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

¹² 有關「不確定法律概念」及「判斷餘地」之說明，可見吳庚，行政法之理論與實用，2008 年第十版。

料情事發生時，得以「中止或強制接管營運」¹³，另再舉一例，某場館委託經營契約書的第十三條「乙方利用○○館場地與其關係企業或他人辦理與○○館業務無關之活動時，應先報經甲方同意」。另第三十二條規定，「未經甲方同意擅自辦理委託經營項目以外之業務者」，將施予懲罰性罰款。由於條文中所謂的「業務無關活動」與「經營項目以外業務」，均非在法律中所明定，而其判斷權力屬於辦理促參業務的行政部門，使得雙方平等契約具有上下位階的權力形式，這種形式，被 Williamson (1996) 稱為「私人安排」(private ordering)，由於此方式的治理成本較低，學者認為這種方式有時比法律中心主義主導的法庭仲裁對交易雙方更好 (Llewellyn, 1931; Galanter, 1981:4)。

(二) 創新交易機制的結果

1. 政府承擔的治理成本

(1) 推動促參案行政成本不降反升

促參法雖規定「公共建設，得由民間規劃之」，看似減少了政府部門所承擔的規劃責任，然而，惟究實而論，全台自八十九年至今已成功簽約之促參案件大都為政府規劃案件 (楊渝閔, 2005:9)，實際上並未減少政府的行政成本。並且，由於在行政程序方面，促參法規定政府推動促參案，須先進行可行性評估及先期規劃，並經過甄審方式決定得標廠商，其複雜程度更甚於傳統的公開競標方式，反因此增加促參案之行政成本。其次、在租稅減免、補助及貸款事項上，促參法規規了營利事業所得稅、進口關稅優惠，以及地價稅、房屋稅、契稅之減免，並且在推動促參時可不受土地法、國有財產法¹⁴及地方政府公產管理法令之限制，雖使民間投資擁有更大的彈性，然而畢竟適用上述減免或排除條款並非常態，因此均需行政機關耗費額外成本協助廠商推動。

另外，因市府推動促參案件傳統係依照管理辦法及委託辦法予以辦理，根據新的促參法辦理需要抵觸了運型許久的「官僚慣性」(吳秀光、吳宗憲：2008)，因此需要重新累積經驗 (受訪者 B、受訪者 L、受訪者 N、受訪者 I)，包括人員的訓練、團隊的建立、流程的再造，均使政府的行政成本更形提高。

(2) 公權力契約簽定後可降低交易成本

由於促參法制度擴大了廠商經營的空間，但也使得企業較容易透過法規所放鬆處牟取利益，因此，透過何種機制來降低監督成本，變成為重要的課題，而吾人發現，政府可透過前文所提及「公權力契約」達成監督之效。

因為，雖然在簽約前，由於政府的專業能力不足 (受訪者 D、受訪者 L、受訪者 M、受訪者 N)，廠商可以透過資訊不對稱的優勢，釋放可謀取自身利益的引導性訊息，而政府需投注龐大心力辨別這些資訊，也因此需通過許多審查程序，並需協調公部門內部介面 (受訪者 D)，俾能做出較佳選擇，壓力難免較大 (受訪者 B、受訪者 D、受訪者 P)。然而，簽約後政府與廠商會轉為上下隸屬

¹³ 條文內容請參見促參法第五十二及五十三條。

¹⁴ 土地法第 25 條：省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區域內民意機關同意，並經行政院核准者，不得處分或設定。國有財產法第 28 條：主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

關係，並且，這種「形式上為契約關係、實質上為隸屬關係」的結構形式，使政府可以透過此一結構，將原來繁雜的行政業務，例如都審、環評、監工（受訪者 C）、民眾的批評、民代的檢驗、時程延誤（受訪者 K）等困擾，透過不對稱的權力關係轉嫁在廠商身上等，減輕自身壓力（受訪者 E），但對於促參廠商的各項可能的違法行為，尚可以透過監督條款保持核可的權力，例如決定場館是否收回（受訪者 K）、審核活動內容權力（受訪者 J）等，因此，政府在簽約後，可以降低部分的監督成本。

2. 政府承擔的機會主義成本

（1）促參法放鬆管制導致的機會主義成本

相較於政府自行推動公共建設，透過促參方式推動業務，本就會提高機會主義成本¹⁵，然而，促參法的各項制度變更，又增加了行政成本：首先，促參法放寬規定使「公共建設，得由民間規劃之」，而民間主動規劃事項與政府主動規劃模式相較，政府能掌握的訊息必定更少，存在資訊不對稱問題，此外，促參法另亦規定不論是政府規劃或者民間自行規劃，均只要辦理公告，若民間有意願參與，便採取甄審方式決定，毋須公開競標（吳秀光，吳宗憲，2008：41），而這種缺乏競爭精神的制度，將引起更嚴重的資訊不對稱。並且，促參法基本概念是，期待企業能提供公共服務所需的勞力、資本、土地等，而政府提供非投入性的要素（如租稅減免、設定排除條款、擔保信用等）與之配合，產生有利於公共利益的服務。而若由這兩種不同的資源來分析，會發現因為兩者因直接產生成本與否以及公共財的程度不同，使得政府與廠商之間注意力程度不同¹⁶，難免形成政府監督不足的狀況，造成沒有效率的結果。

（2）公權力契約簽定後造成的機會主義成本

¹⁵ 促參業者的機會主義行為，導因於以下幾個面向：第一個面向在於政府的行政能量本來就有其限制（受訪者 F），尤其在人力精簡的潮流下，自然無法進行全面性的監督，結果，促參廠商將業務轉包第三人（受訪者 F）、將場館再轉租做二房東（受訪者 L）、甚至於將銀行融資做他用（受訪者 C）；第二個面向是所處環境的變遷（受訪者 L），都使得事先的理性規劃有其困難（受訪者 L），尤其在促參年限過長的情況下，更是難以判斷未來趨勢（受訪者 D），因此，促參廠商可以直稱情勢變更的因素，藉以爭取有利自己的條件，這些情勢變更因素可能有：經濟不景氣因素（受訪者 C，受訪者 B），營建成本暴漲（受訪者 N）、匯率變動（受訪者 J）、行政配合事項未盡順利（受訪者 N）等；第三個面向則是促參業者性質若屬企業者，則有商業上的保密規定，故政府欲取得內部資料有其困難，因此即便傳言某業者財務出狀況，但政府卻無法有效獲知該業者的財務狀況（受訪者 E）。第四個面向則是契約條文的不完全（受訪者 F，受訪者 D，受訪者 B，陳光陸執行長，受訪者 P）也使得促參廠商有鑽漏洞的可能，例如某場館打出買一張票可參加兩項活動的優惠，惟第二場的活動原應向政府繳交部分門票收入，藉此規避向政府繳交收入的規定（受訪者 P），又例如：某文教場館為求利潤，經營網咖業務（陳光陸執行長），似有透過文教設施名義規避行政檢查之虞，另外，某場館將停車場多餘閒置空間轉包計程車業者停放（受訪者 J），以最低品質標準的雜牌液晶螢幕及活動座椅來應付契約的要求（受訪者 E）。

¹⁶ 雖政府與企業二者投入資源後，均將成為公共財的一部份，惟企業所投入的勞力、資本以及土地成本，因產生的成本直接，不但容易評估，均由該企業所負擔，根據 Demsetz（1967）產權理論所推論，擁有這些要素的產權所有者必然錙銖必較。相對的，政府所提供的租稅減免、信用擔保以及排除條款等，並不需要再另投入直接成本，較不易感受到支出的壓力，另外，即便這些措施均會對政府稅收產生缺口，但因各項企業優惠政策的支出均係公共財性質，由全民共同負擔，在眾多民眾均期待他人監督的搭便車（free-rider）（Holcombe，1996）狀況下，對公共財的監督力道將呈現不足狀態。

因為在契約上的不對稱權力，政府可以透過細節程序處處影響促參案的推動，因此使得廠商碰到問題時，產生敢怒不敢言的情緒。受訪者 N 便表示，該公司推動促參遭遇困難時，對事務官處事的態度不敢恭維，但由於怕事務官藉機報復，不敢過度反應，也不敢越級上報。又例如某廠商發現承包場館之機電設備規格檢修，全北市僅有一家可提供服務，懷疑有圖利廠商的嫌疑，但唯恐與承辦事務官撕破臉，亦不敢反應（陳光陸執行長）。

伍、結論

「公私協力」是有志於公共事務者所共同希冀創造的理想，然而，公私協力背後所應具備的要件及需要克服的問題，將是公共政策研究者所面臨的挑戰，學界也對此提出諸多變項，希望能促進公私協力的效率（Kouwenhoven, 1993; Cherrett, 1994; Erickson, 1994；吳英明，1996：82-86；林美華，2003：27-32）。但這些條件的一般性闡述，對於增進初學者的啟發與理解有其意義，然若欲解決個別促參案例遭遇的問題，這樣的列舉方式意義不大，反而將公私協力的理想回歸到現實案例中，了解在不同的公私協力模式下，在不同的區域下，在不同的條件下，各自有哪些特別的問題需要解決，才是目前實務界與學界亟須合作共同努力的當務之急。

前文筆者將推動促參政策代理鍊中的多重代理人結構拆開，利用交易成本理論來分析各代理人結構中的成本，最後，再將各項成本予以整合如表 3，非常意外地發現，促參法的實施，無論在市民對政府的代理結構、政務官對事務官的代理結構以及政府對促參業者的代理結構三個層面，交易成本均呈現提高的現象，也就是說，促參法的實施，不如原先所預期，可使市民在最小的治理成本投入之下，最大程度地控制代理人的機會主義成本，凡因新機制使投入成爲消耗，轉爲無效率產出。

表三、台北市促參法實施前後在代理人結構下「交易成本」之比較

		促參法的制度面向		促參法預期治理成本		促參法實際治理成本		實際與預期治理成本的差距
		促參法前之制度	促參法後之制度	促參法預期的治理成本	促參法預期的機會主義成本	促參法實際的治理成本	促參法實際的機會主義成本	促參法前後「交易成本」之比較
代理人	市民對	市議員對官員密切監	市議員僅對官員間接	降低代議制的治理成	增加缺乏議會監督的	降低代議制的治理成	增加缺乏議會監督的	前後交易成本無差異

結構	市政府的委託結構	監督	監督	本	機會主義成本	本	機會主義成本	
		市民透過市議員監督	市民剩下官員的週期性選舉	降低民眾競租的治理成本	增加缺乏人民監督的機會主義成本	有限降低民眾競租的治理成本	增加缺乏人民監督的機會主義成本	市民的治理成本未如預期降低
		台灣的媒體政治生態	台灣的媒體政治生態	未預期的治理成本	未預期的機會主義成本	增加市議員誤導資訊的治理成本	與市府的機會主義無關	增加市民治理成本
		民主政治的任期制度	民主政治的任期制度	未預期的治理成本	未預期的機會主義成本	與人民的治理成本無關	增加官員任期制造成的機會主義成本	增加政府機會主義成本
結構	政務官對	政務官循既有工具管理	政務官管理面的積極手段	增加政務官管理的成本	降低文官的機會主義成本	增加政務官管理的成本	增加文官機會主義成本	增加政務官治理成本 增加文官機會主義成本
	事務官的委託結構	文官系統組織面的消極誘因	文官系統組織面的消極誘因	未預期的治理成本	未預期的機會主義成本	與政務官的治理成本無關	增加文官的機會主義成本	增加文官機會主義成本
	政	政府主	民間主	降低政	增加業	增加政	增加業	增加政府的治

府對促參業者的委託結構	導的促參機制	導的促參機制	府的治理成本	者的機會主義成本	府的治理成本	者的機會主義成本	理成本
	契約中的科層私人安排	契約中的科層私人安排	未預期的治理成本	未預期的機會主義成本	降低政府的治理成本	增加業者的機會主義成本	增加政府的治理成本 降低業者機會主義成本

資料來源：作者自行繪製。

至於造成交易成本增加的原因，可以幾方面予以說明：

一、代理人理論引導的第三類型錯誤

過去研究代理人結構者，多以代理人理論分析，因此自然會將焦點集中在如何克服代理人問題的制度上。本研究所討論的促參法，原始的出發點，便是希望能解除市議會的管制，改善政府代理人（Agency）的怠惰（Shirking），並且透過誘因的建構，降低事務官代理人本位主義的行為，最後透過解制政府，增加促參業者代理人投入公共服務的誘因。

然而，若以「機制」的「交易成本理論」觀察公部門的治理，不難發現，代理人結構所生的成本，只是選擇機制時所會產生的成本之一，治理成本亦是交易成本應考慮的內容之一，因此，代理人成本較高的機制，或許才是總交易成本較低的方案。由此看來，「代理人理論」似乎是代理人結構的「病理學」，但實際解決方案，尚賴「交易成本理論」分析較為周全，不至於落入第三類型錯誤。

二、選擇交易模式時未注意系絡因素

促參法的實施，有所鑲嵌的背景因素。諸如台灣特別的媒體政治生態、頻繁的民主輪替制度、依循官僚型模運作的文官、協力契約當中的科層安排等結構因素，都造成了原先所未估計到的交易成本。也因此，在機制設計或變更的過程中，吾人應更審慎地將可能的背景因素納入考量，才不至於產生台北市實施促參法時所呈現的錯誤。

研究治理模式的著名學者 Peters 便認為，在不同系絡下貿然實施同樣的方案將產生治絲益綦的窘境。

實施新的治理結構前，必須考慮到系絡的問題。中歐和東歐那些政權轉

換中的國家，也許需要高度強制性的韋伯式行政體系來恢復該國政府的合法性。這些國家欲推行市場式政府前，更應先建立足以除舊佈新的制度。...，一些長期被官僚體制所支配的第三世界國家，亦和工業化國家一般嚮往這些新的治理模式。但事實上這些國家的適用存在困境，（因為這些國家的）行政革新的倡導者在改革的過程當中，往往假定這些模式可以「一體適用」(one size fits all)，...但事實上，這種改革的觀念將導致問題的產生（peters,1996:17-18）。

最後，筆者需強調，交易成本概念的應用，在公部門不如私部門，基本上還是停留在學者 Huber & Shipan (2000:29) 所說的詮釋現象，而非驗證理論的階段。本研究雖透過經驗研究，透過利害相關人的深度訪談，並以比較個案方式處理訪談，彙整變項，建立分析架構，惟仍係 Huber 所謂的詮釋現象，理論驗證並非本研究的目的。因此，或許未來研究者可以此為假設架構，繼續發展理論驗證的研究。

參考文獻

- 中央社，2007，「北投纜車等弊案 顏萬進一審判刑 15 年」，2007 年 9 月 14 日取自中央社，網址：
<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200709140163>
- 台北市政府，2007，會議議程，促進民間參與公共建設推動委員會第 14 次會議。
- 吳 庚，2008，《行政法之理論與實用》，第十版。
- 吳秀光，1997，〈理性抉擇途徑與兩岸關係研究〉，《中國大陸研究》，38：3，頁 58-65。
- 吳秀光、吳宗憲，2008，〈台北市政府促進民間參與公共建設政策之研究〉，《政策研究學報》，8，頁 23-75。
- 吳宗憲，2009，〈多元代理人下的台北市促進民間參與公共建設政策〉，「2009 台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA) 全球化下新公共管理趨勢與挑戰－理論與實踐研討會」。國立中山大學公共事務管理研究所。
- 吳英明，1996，《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。
- 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〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版。
- 孫本初，2005，《公共管理》，台北：智勝出版社。
- 徐仁輝，1996，〈制度與官僚的預算行為〉，《空大行政學報》，5，頁 43-66。
- 張明燦、張蔚宏，2005，〈促參法下 BOT 之法制分析：以公私協力觀點為基礎〉，《公平交易季刊》，13：2，頁 41-75。
- 張清溪等，1995，《經濟學：理論與實際》，台北：翰盧圖書出版。
- 陳信良，2007，「街道家具案，柏泓公司表達依承諾完成進度」，2007 年 3 月 26 日取自臺北市府都市發展局新聞稿，網址：
http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46363eb7:6ca2&theme=3790000000/95v2_msg
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯出版社。
- 傅岳邦，2007，〈中國大陸中央與地方財政制度交易成本分析：以分稅制為例〉，《中共研究》，41：3，頁 65-83。
- 曾彬凱，2007，〈政府推動促進民間參與公共建設問題探討與審計〉，《政府審計季刊》，27：3，頁 42-52。
- 曾慶勇，2007，「東森意圖霸蛋不還市府依法接管小巨蛋」，2007 年 8 月 22 日取自臺北市府新聞稿，網址：
http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46dfa8c6:7477
- 楊渝閔，2005，〈民間自行規劃參與公共建設之研究〉，交通大學工學院碩士論文。
- 【行政民主與都會永續治理】學術研討會 2-70

- 翟林渝，2005，〈從代理理論看國有企業改革的方向〉，《中國社會科學季刊》，10，頁 39-49。
- 劉瑞華譯，1994，《制度、制度變遷與經濟成就》，Douglass C. North 著，台北：時報出版社。
- 蔡依蓀，2007 年 9 月 17 日，「SARS 餘波未平？青年公園泳池經營權未還，市府告業者」，中國時報。
- 蕭炎泉、石晉方、林旭志，2005，〈民間參與投資老人安養中心引用促參公設法之檢討〉，《現代營建》，309，頁 66-72。
- Aberbach, J. D. & B. A. Rockman.1997. "Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance". In A. I. Baaklni & H. Dssfosses (ed.), *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*.(pp:73-94). New York: M. E. Sharpe.
- Caplan, N.1979 "The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization", *American Behavioral Scientist*.22(3): 459-470.
- Carter, N., Klein, R. & P. Day.1992. *How Organizations Measure Success*. New York: Routledge.
- Cherrett, K.1994. "Gaining Competitive Advantage through Partnering", *Australian Journal of Public Administration*.53(1):6-13.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm", *Economica*4:386-405
- Demsetz, H.1967. "Toward A Theory of Property Right", *American Economic Review*. 57: 347-359.
- Epstein, D. & S. O' Halloran.1994. "Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*. 38(3):697-722.
- Erickson, K.C.1994. "Partnership and Total Cost Management: Integral to Enhanced", *Profitability, Australian Journal of Public Administration*.53(1):6-13.
- Fama, E. F. and Jensen, M. C.1983. "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, 26:pp.301-326.
- Fama, E. F.1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm", *Journal of Political Economics*. 88: 288-307.
- Ferris. J & S. Tang .1993. "The New Institutionalism and Public Administration: An Overview", *Journal of Public Administration: Research and Theory*. 3(1):4-10.
- Galanter, Marc.1981. "Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering, and Indigenous Law", *Journal of Legal Pluralism*. 19:1-47.
- Hennart, J. F.1991."Control in Multinational Firms: The Role of Price and Hierarchy", *Management International Review*.special issue: 71-96.
- Holcombe, R. G.1996.*Public Finance: Government Revenues and Expenditures in the United States Economy*. Minnesota: West Publishing Company.

- Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press
- Huber, J. & C.R. Shipan. 2000. "The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs", *Legislative Studies Quarterly*. 25(1): 25-52.
- Jensen, M, C. and Meckling, W. H. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*. 3: 305-360.
- Kiewit, D.R. & M.D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Press*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kouwenhoven, V. 1991. "The Risk of the Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation". In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, 119-130, London: Sage.
- Lake, D. 1996. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations", *International Organization*. 50(1): 1-34.
- Lake, D. 1999. "Global Governance: A Relational Contracting Approach". In A. Prakash And J.A. Hart (Ed.), *Globalization and Governance*, 31-53, London: Routledge.
- Llewellyn, Karl N. 1931. "What Price Contract? An Essay in Perspective", *Yale Law Journal*. 40(5):704-751.
- McCubbins & Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*. 28: 165-179.
- Moe, T. M. 1984. "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*. 28(4):739-777.
- Moe, T. M. 1984. "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*. 28(4):739-777.
- Mueller, D. C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. 1996. *Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Self, P. 1993. *Government by the Market: The Politics of the Public Choice Boulder*. Colorado: Westview Press.
- Weber, M. 1992. "Bureaucracy" In Jay M. Shafritz & Aobert C. Hyde, eds., *Classic of Public Administration*, 3:248-268, Pacific Grove, California: Book /Cole.
- Williams, W. 1971. *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Williamson, O. E. 1975. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. 1985. *The Economics of Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

附件一：台北市政府促進民間參與公共建設研究專家學者訪談彙整表（依訪談時間排序）

訪談時間	訪談對象所屬單位	訪談對象	訪談單位性質
2009.3.9	A 台北市財政局	A 承辦員	地方政府部門
2009.3.9	B 台北市財政局	B 文官	地方政府部門
2009.3.9	C 台北市捷運工程局南區工程處	C 文官	地方政府部門
2009.3.9	D 台北市交通局公共運輸處	D 文官	地方政府部門
2009.3.10	E 台北市教育局臺北文化體育園區籌備處	E 文官	地方政府部門
2009.3.10	F 台北市工務局新工處	F 工程員	地方政府部門
2009.3.10	G 台北市議會	李建昌議員	地方議會
2009.3.11	H 台北市青少年育樂中心	陳光陸執行長	政府委外機構
2009.3.11	I 工程顧問公司	I 經理	私人顧問公司
2009.3.30	J 台北市兒童交通博物館	J 業者	政府委外機構
2009.3.30	K 聯合報	K 記者	媒體
2009.3.31	L 台北市政府	L 前政務官	地方政府
2009.3.31	M 台灣經濟研究院 BOT 研究中心	M 學者	研究單位
2009.4.6	N 企業股份有限公司	N 主管	私人企業
2009.4.6	O 台北市議會	陳玉梅議員	地方議會
2009.4.14	P 台北市政府	P 政務官	地方政府

資料來源：作者自行整理。