

# 地方政府治理機制的創新挑戰： 市場治理模式的功能與限制

劉坤億

臺北大學公共行政暨政策學系助理教授

## 壹、前言

對於歐美等先進工業化民主國家來說，過去二十年來地方政府的治理模式已經出現了明顯的轉變，市場機制（market mechanism）、社群主義（communitarianism）、多層次的網絡治理（multi-level governance）等逐漸與層級節制體系（hierarchies）並列成為地方政府的治理模式，而其中又以市場治理模式（markets model）最受到青睞。觀察這一波地方政府治理機制轉變的潮流，其背景因素約可從以下數端加以理解：其一，國家財政危機引發中央或聯邦政府加速「授權」地方政府，中央或聯邦政府往往將「分權」地方政府當作是擰節公共支出的一種政治手段，在這種情況下，地方必須承擔更多的財政責任，在公共支出方面至少要做到平衡預算支出或抑制支出成長，而這也意味著地方政府必須縮小部門的規模，並且開始改變原來的治理型態。其二，社會結構變遷導致都市化或城鎮人口的集結化，促使地方政府在治理上扮演更為重要的角色；並且為了能夠回應日趨複雜的公共問題和日益增加的公共需求，地方政府必須創新治理機制和提昇專業化程度。其三，地方政府除了必須回應前述都市化的問題，同時也必須因應全球化所帶來的衝擊；全球化雖然促進跨國及跨地域城市之間的聯繫及互動，卻也加劇這些城市之間的競爭性，是以地方政府面對提昇生產力或維持競爭優勢的壓力勢必更大且更直接。

面對前述治理環境的變化與挑戰，一九八〇年代以降，在新右派改革思潮或新公共管理運動的推波助瀾下，凡是能夠擰節施政成本（costs less）、提昇效能（works better），以及有效提高競爭優勢的政策方略，無不備受政府部門的歡迎

和競相採用。在諸多創新變革的治理工具中，市場治理模式的穿透性最強，除了先進工業化民主國家仰賴它作為克服財政困境的主要工具，包括我國在內的後進已開發和開發中國家，也都寄望藉由引進更多的市場機制來改善政府的體質。整個八〇年代，乃至九〇年代中期，以英美為首的許多國家，其政府部門甚至相信市場模式可以完全取代傳統的官僚體制，或甚至是唯一可以有效提振政府績效的途徑（Peters, 2001: 23）。然而，無論是從理論或實務的角度來審視市場治理模式，它都不可能是一個顛撲不破的完美典範，或是能夠克服所有治理問題的「萬靈丹」（panacea）；當然，這種觀點並非試圖全盤否定市場治理模式的效用，而是希望回歸到一個比較客觀的立場，重新檢視它作為政府部門的一種治理工具，其可以發揮的功能為何？應用上的限制又是什麼？

為了能夠進一步瞭解市場治理模式的本質，本文將從以下四個部分進行論述：（一）市場治理模式的理論基礎，這部分將從公共選擇理論（public choice theory）、管理主義（managerialism）和代理理論（agency theory）等加以討論；（二）地方政府運用市場治理機制的經驗，這部分將以英國和美國為例加以說明；（三）市場治理模式的類型及其功能，這部分旨在釐清市場機制融入公共組織運作的實際面貌，以及不同市場治理類型所能夠發揮的功能；（四）市場治理模式的限制面，這部分將分別從理論和實務兩個層面加以分析。最後，本文也將以前述論證的基礎，對台灣地方政府採行市場治理模式的現況提出初步的建議。

## 貳、市場治理模式的理論基礎

究實而論，真實世界中並沒有新古典經濟學所假定的「市場」，市場治理模式是一種主張自由競爭為美德的基本信念，相信它是能夠讓社會資源獲致最佳配置的一種機制。特別是在複雜、不穩定的環境系絡中，市場能夠激發出企業家的創新精神，以適應環境的快速變遷和面對「創造性解構」（creative destruction）的挑戰。近年來，不管是美國式的政府再造，還是英國、紐西蘭、澳洲和加拿大等國家的西敏寺型式的政府改革，市場治理模式的運用層面最為廣泛，對於西方國家治理模式變革的影響相當深遠（Kettl, 2000; Peters, 2001: 24-25）。再者，這一波強調將市場機制引進政府部門的改革潮流，一般也稱之為新右派的改革或新公共管理運動，其理論基礎包括公共選擇理論、管理主義和代理理論等，茲分述其理論要點如下：

## 一、公共選擇理論

公共選擇理論最核心的假定是：人類的行為是由自利的動機所支配；換言之，任何人都是理性的極大化效用者 (rational utility maximizers)<sup>1</sup> (Buchanan, 1978: 17; Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 17)。在這項核心假定下，公共選擇理論者顛覆了過去人們對政府官員或官僚成員的看法。例如 Anthony Downs 即指出：官僚成員和其他非官僚成員相比較，在效率、誠實、工作勞力度、盡職程度、公共精神及一般評價等各方面，並無明顯的差異 (Downs, 1967: 26)。

公共選擇論者將理性自利和效用極大化的假定，從經濟市場領域擴充運用到政治市場領域；他們認為，由於政府官員追求自己的特定目標，利益團體出現「競租」(rent-seeking) 的行為，以及官僚成員尋求機關預算極大化等現象，將造成國家權力的擴充和政府組織的膨脹。但相對的，國家安全的維護、法律的維持、選民偏好的滿足及個人的自由卻被忽略，而優勢的利益團體將奪取國家的總體收益，制度將被既得利益者隨意更改，最後則會出現經濟衰退、社會脫序。基於前述推論，公共選擇論者往往採取一些較為保守的政治立場和政策路線，例如，主張最小規模國家、反對政府的干預和過度管制，強調伸張個人選擇的自由，特別注意並批判政府在供給公共財貨和服務上的獨占性 (Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 17-18)。

再者，W.A. Niskanen 所提出的「預算極大化模式」(budget-maximizing model)，則更進一步奠定了公共選擇理論對官僚體制及官僚行為研究的地位。此一模式是採取新政治經濟學途徑，即應用經濟學的方法對人類社會的集體制度進行研究，尤其是以代議制度下的官僚行為作為研究的重點。Niskanen 提出此一模式的另一個目的是希望藉由公共選擇的論證基礎，對傳統韋伯式的官僚觀點進行批判，在韋伯的模式中，係假定官僚會忠誠地執行民選官員所制定的政策；然而，公共選擇理論卻是假定官僚會追求個人效用的極大化，而不是服務於民選官員 (Niskanen, 1973: 3)。根據 Niskanen 的看法，能夠成為官僚效用函數的變項包括：薪水、辦

---

<sup>1</sup> 公共選擇理論的這項假定係源自於理性選擇理論，此處的效用是指行為人所能得到滿足的程度，效用極大化是指當行為人面對一組可能的選項，個人從中抉擇其中一項，並相信此一選項對於自己所欲促成目標的作用最大。值得注意的是，理性選擇理論對於人類的行為偏好是採取中立的態度，亦即，個人追求效用極大化是一種「自利行為」(self-interested behavior)，而未必是一種「自私行為」(selfish behavior)；並且，極大化的結果也未必等同於「最佳」或「最適」的狀態 (Green and Shapiro, 1994:14)。

公室津貼、聲譽、權力、政治酬庸、官僚機關的產出、易於變革和易於管理官僚機關。而他強烈主張，除了最後兩個變項以外，其他所有的變項都是官僚在職期間，對官僚機關之總預算具有直接正相關的函數。也就是說，官僚並不關心機關變革和管理上的沉重責任，他們追求預算極大化是爲了能夠滿足個人的效用函數，是以，即使總預算增加，挹注在變革和管理方面的預算也很少隨著增加（Niskanen, 1971: 38）。

由於公共選擇理論的論證過程相當簡潔有力，直接點出獨占性的官僚體制是政府治理問題的病灶，並且提出引進市場自由競爭機制作爲治理模式變革的核心策略，因此容易被改革者吸收並加以運用。例如英國柴契爾夫人即十分賞識 Niskanen 的論點，並將其理論作爲指引英國政府改革的主要理念（Peters, 2001: 24）。

## 二、管理主義

行政學者 Christopher Pollitt 界定管理主義爲一組信念和實務，其假定較佳的管理能夠有效地克服廣泛的經濟和社會病象。他並進一步分析指出，管理主義的信念具有以下幾項要素：（1）社會的進步須憑藉經濟生產力的持續成長；（2）生產力的增加來自於純熟的技術應用；（3）這些技術的應用唯有透過訓練有素的工作力才能達成；（4）「事竟其功」有賴於管理者具備專業的管理技能；（5）管理者必須管理得當才能夠發揮其關鍵性的角色。同時，管理主義本質上也是一種意識型態，係假定企業部門蘊含市場取向的管理方法，比傳統行政模式更有效率（Pollitt, 1993: 1-3）。

長期以來，行政論者大多認爲政府部門和企業部門有很大的區別，或至少有部分差異，但管理主義論者卻認爲，從管理的角度來看，所有性質的組織都存在同樣的管理問題和需求。David Farnham 和 Sylvia Horton 即指出，在管理主義的影響下，公共組織運作的基本假定已經由原先強調官僚的、漸進主義和專業本位主義的管理功能，移轉爲重視經濟的、理性主義和一般性的管理模式（generic management）。首先，管理主義所反映的核心價值即在經濟的本質，也就是特別重視政府預算支出的效益（value for money）。在具體的做法上，包括將財務管理責任逐漸授權給政策執行機關；引進私部門的管理技術和運用資訊管理系統，以協助前項工作之推動；刻意在政府內部創造市場的競爭機制，讓文官成員在提供公共財貨和服務時，能夠具有成本、品質及效益的觀念；同時，要求公共經理人

須測量及評估所屬機關的績效。其次，管理主義所呈現的理性主義特質係反映在任務聲明（mission statements）和企業性規劃（business plans）這兩件事上面。所謂任務聲明是指政府部門不再只是「蕭規曹隨」地從事一些例行性工作，而是能夠找出機關組織存在的特定目的，並清楚聲明所要從事的任務所在；而所謂的企業性規劃則是指能夠依所聲明之任務，訂定出可達成這些任務的具體目標。最後，政府部門由原先專業本位主義移轉為一般性的管理，係由以下四項主要的變革所促成：（1）公共事務的處理逐漸由一般的經理人來經營，而不是由專業獨斷的官僚來支配；（2）以目標導向取代問題導向；（3）這些公共經理人是要協助變革，而不是抗拒改革；（4）他們關心公共利益甚於自己的利益（Farnham and Horton, 1996: 42-44）。管理主義與傳統公共行政的顯著差比，可歸納整理如表一所示。

表一 傳統公共行政和管理主義之比較

	傳統公共行政	管理主義
對管理者的定位	行政官員	公共經理人
對政府預算的態度	官僚的(擴張政府支出)	經濟的(預算支出效益)
行政運作的特質	管理理性主義	經濟理性主義
部門管理的特質	專業的本位主義	一般性的管理模式
權責關係	集權控制	分權負責
組織型態	層級節制	組織內部市場化
人力配置	功績制	契約制
課責方式	過程監控	結果導向

資料來源：作者自行整理。

### 三、代理理論

由於市場治理模式大量運用契約來規範公私部門或政府部門之間的關係，因而代理理論也成為其主要理論基礎之一。代理理論認為社會及政治生活的本質，是委託人與代理人之間一連串的「契約」關係所構成。由於集體生活中有專業分工的需要，因而形成委託人與代理人之關係；代理人執行委託人所託付之工作，委託人須給付代理人一定之報酬，而調和兩者間關係的是「契約」。最初代理理論主要係應用於處理廠商所有權與經營權二分的問題，後來則廣泛應用於社會、

經濟及政治等各種場域。代理理論假定人性是自利的，是以委託人和代理人在互動的過程中，都會追求個人效用的極大化；並且由於所處的環境是資訊不完全（也可說人是有限理性的）、資訊不對稱和充斥著各種不確定性，是以委託人與代理人之間具有潛在的衝突（Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 18-19）。然而，衝突並非委託人與代理人唯一的關係選項，兩者也可能為降低或消除交易時因不確定性所產生的成本，而願意採取垂直整合的方式，以契約關係為架構，將市場交易轉化為組織化的內部交易，亦即，層級節制治理結構（Williamson, 1996）。

代理理論並未預設委託人與代理人的關係取向，但多數論者從資訊不對稱的角度來討論兩者關係時，對其間潛在的衝突，以及如何化解這種衝突的討論則相當多元、甚至紛歧。論者指出，在資訊不對稱的情況下，參與交易的一方可能隱藏自己的私有資訊，藉著提供不足或不真實的資訊，以求增加自己的福祉，但同時卻傷害了另一方的利益。多數論者認為，代理人通常較能取得資訊，而委託人則經常被隱瞞重要的資訊，因此委託人通常難以觀察和有效的監督代理人；例如，民選行政首長（委託人）即經常無法有效控制官僚成員（代理人）（Moe, 1984: 765-766）。然而，也有論者認為，委託人與代理人之間不僅存在資訊不對稱的問題，也存在權力不對稱的問題，後者的影響並不低於前者，而在此一狀態下，代理人也未必佔盡優勢；更甚者，如何克服兩者目標衝突的問題才是重點（Perrow, 1986: 13-14; Waterman and Meier, 1998: 183-185）。

持平而論，無論抱持何種觀點，如何訂定一份合理的契約，令委託人與代理人達成共識、相互履約才是最重要的。然而，在整個契約交易的過程中，如何克服逆向選擇（adverse selection）和道德危險（moral hazard）這兩項代理成本，也是同樣關鍵的事項。所謂逆向選擇，是委託人或代理人一方故意隱藏資訊（hidden information），致使對方錯估情勢而產生不適當、甚至不正確的選擇。例如委託單位錯用承包廠商或承包廠商找錯委託單位。逆向選擇通常發生在契約正式簽訂之前。而所謂道德危險，通常發生在契約簽訂後，由於資訊不對稱且代理人刻意隱藏行動（hidden action），委託人往往無法有效監督代理人履約。例如，委託單位監督考核承包廠商績效時，承包廠商陽奉陰違而沒有忠實履約；當委託單位嚴密監督時，承包廠商積極配合，一旦鬆弛監督後，承包廠商立即怠惰履約或甚至違約（Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 20-21）。

綜合而論，市場治理模式的出現，主要是為了克服因層級節制所造成的官僚

化問題。特別是隨著環境的複雜和變動性增加，建構在獨占性權威控制下的層級節制體系，不僅無法增進組織的效率與效能，更容易在缺乏成本的概念下，造成資源的誤置與浪費；同時，更因為專業分工所形成的本位主義，使組織成員之間陷於疏離與衝突之中，並且助長組織內部的非理性行為。對於市場治理模式的倡導者而言，政府進場干預以補救市場失靈的作為，將付出極高的組織成本；相對的，引進市場機制來救援政府失靈的成本並不顯著（Peters, 2001: 25）。對於政府部門選擇運用市場治理工具，前述三項理論分別提供了不同的論證基礎：公共選擇理論強調市場機制的治理能力優於層級節制體系；管理主義則破除政府部門和私部門的藩籬，偏好企業組織蘊含市場競爭機制的管理途徑；而代理理論則具體描繪出在市場交易的場域中，公共組織與企業、非營利組織，乃至與其他政府部門之間的契約關係。

## 參、地方政府運用市場治理機制的經驗

雖然市場治理模式的穿透性甚強，但由於各國地方政府仍有制度和系絡上的差異性，因此在討論其採取市場途徑時也應該加以注意。限於篇幅，本文在此處僅以英國和美國為例，梗概說明一九八〇年代以來，兩國在地方治理上採行市場模式的實際經驗。

### 一、英國柴契爾政府的新右派改革

柴契爾於一九七九年甫就任首相時，她首先必須克服的治理問題是：公共支出失控、中央政府和地方政府均面臨嚴重的財政危機，以及文官浪費財政資源的情況相當普遍。其中，由於地方政府執行國家大部分的預算，其預算執行的效益備受柴契爾政府的關切。柴契爾所採取的是新右派的改革路線，她試圖引進市場機制和企業部門的財務管理策略，以期達到兩項具體的目標：預算支出效益（value for money）和以課責為導向的財務績效管理。也就是說，政府部門在預算支出上須達到經濟、效率及效能的「3Es」標準<sup>2</sup>（Massey, 1993: 19-20）。

---

<sup>2</sup> 在績效測量中，「經濟」指的是資源的妥善利用（須具備成本的觀念）；「效率」指的是最小的輸入獲致最大的輸出；「效能」是指投入的資源能夠達到主要的目標（結果）（Tonge and Horton, 1996:78）。

由於市場機制蘊含相對於政府統治的概念特質，一般人很容易順勢解釋英國在採行市場治理模式後，中央政府將給與地方政府更多的自治權，然而實際情況恐怕不能如此簡單推論。根據英國學者 R.A.W. Rhodes 的觀察，一九八〇年代以來，中央與地方的府際關係至少顯現下列幾個趨勢：(1) 英國中央政府各部會在政策上是扮演著「非執行者」(non-executant) 的角色，大多數的公共服務是由地方政府來提供，彼此成為垂直的相互依賴關係；(2) 自從國家整體的財政狀況不佳後，地方政府首當其衝成為中央政府削減公共支出的對象；(3) 經濟景氣不佳，國家總體資源困頓，牽動中央與地方府際關係的緊張；(4) 隨著政經結構的變遷，行政職權功能的分化，地方事務的複雜化與區域化，中央與地方的行政體制已從單一制走向多重政體制 (differentiated polity)；(5) 中央需要地方來執行政策及提供公共服務，地方也需要中央挹注財源和權威，兩者關係似乎是平等的，但實則不然，中央基於立法上的優位權，可以隨時立法箝制地方權限的擴張 (Rhodes, 1997: 113-114；李長晏，1999: 130-133)。

總的來說，地方政府作為公共財貨或服務提供的執行機關，中央為了增進其預算支出效益，並卸除部分財源補助的壓力，確實給予地方更多管理上的權責，但是這只是部分治理權威的向下移轉；從柴契爾政府要求地方政府所採行的諸多市場治理工具上，都顯露其主要目的是要強化中央集權的力量。這些市場治理模式的政策工具包括：強制競標 (compulsory competitive tendering, CCT)、內部市場 (internal markets) 及委託管理 (devolved management)。茲分述其要點如下 (Leach and Percy-Smith, 2001: 160-166)：

首先，內部市場策略主要運用於全民健康服務體系 (National Health Service, NHS) 的改革，柴契爾政府在一九八九年提出「為病人服務」(Working for Patients) 的政策白皮書，揭示 NHS 必須更具市場自由競爭機制，購買健康服務和實際提供健康服務的責任必須區分開來，以促使醫療院所在市場競爭機制下藉由契約購買和生產相關服務。其次，委託管理策略則是希望藉由將政治與管理功能區分開來，以利於市場機制運行於公共組織之中。一般有兩種方法被加以運用：(1) 將財務控制的權力委託給公共組織中的基層管理者<sup>3</sup>；(2) 將公共組織的內部執行機關改制成相當於獨立自主的單位。最後，由於強制競標方案對於地方政府的影

---

<sup>3</sup> 一九八八年所通過的「教育改革法」(The Education Reform Act) 即是典型的例子，該法賦予地方政府可直接委託學校執行相關教育預算，學校之間為爭取較多之教育預算，必須提昇本身的能力，並且重視預算效益極大化，而家長也可透過市場機制為其子女選擇較佳之教育機構 (Leach and Percy-Smith, 2001: 165)。

響最大，因此詳述其實施情況如下。

強制競標（CCT）起源於一九八〇年代初，中央要求地方政府在提供公共服務和財貨之前，必須經過與政府外部機構的競標程序，以決定最後由誰來提供實際的服務和財貨，政府單位不再擔任獨占的供給者角色<sup>4</sup>。換言之，企業部門或非營利組織等也能夠成為公共服務和財貨的提供者（providers），一旦地方政府在市場自由競爭機制下無法提供高於私部門的服務效率、效能及經濟，則政府部門必須退而成為公共服務和財貨的購買者（purchasers）。一九八〇年中央所通過的「地方政府規劃暨土地法」（The Local Government Planning and Land Act）中，即要求地方政府在機關建築和道路的興建及維護上必須採行 CCT 的方式實施。一九八三年英國衛生暨社會安全部（The Department of Health and Social Security）要求執行全民健康服務體系（NHS）的醫療院所，在宴會、被服清潔及內部業務工作上必須採行 CCT 作為輔助性功能。一九八五年的「運輸法」（The Transport Act）中，要求地方政府在公車事業單位和機場營運方面採行商業化的經營模式。一九八八年的「地方政府法」（The Local Government Act）則擴大範圍，要求垃圾清運、街道清潔、大樓清潔、宴會慶典活動、學校及福利單位的慶祝活動、車輛維修，以及公共設施、運動場和公共空間的維護等均須採行 CCT 方式實施。到了一九九〇年代，則有更多的法案要求地方政府在辦理業務或提供服務時採行 CCT，例如「環境保護法」（The Environmental Protection Act）和「全民健康服務暨社區照護法」（The National Health Service and Community Care Act）。根據地方政府管理委員會（Local Government Management Board）的調查，英國英格蘭和威爾斯地區在一九九〇年代後期，依據「地方政府法」執行 CCT 的情況已經相當普遍，其執行情形如表二所示。

---

<sup>4</sup> 強制競標方案後來也擴大到適用於中央，也稱之為「市場測試」（market testing），例如梅傑繼任英國首相後，於一九九一年十一月公佈實施服務品質競爭提昇計畫，在這份白皮書中宣示，中央政府各部會和所有的政策執行機關，均應採行一如強制競標的市場測試活動，以促使政府機關保持最佳之預算支出效益（Pyper, 1995: 65）。

表二 CCT 在英國地方政府實施的情況

	免於實施 CCT (%)	未實施外部競標 的契約 (%)	實施 CCT (%)
垃圾清運	0	10	90
公共場地維護	3	6	91
大樓清潔	28	9	66
街道清潔	6	10	81
教育和福利單位的慶祝活動	0	34	66
其他宴會慶典活動	46	40	25
車輛維修	39	41	28
運動場和公共空間的管理	5	54	43

資料來源：Boyne, 1998a: 105.

## 二、美國雷根政府的新聯邦主義

近年來對於美國政府行政革新的討論，大多從一九九三年柯林頓政府的一連串政府再造方案開始論述，實際上美國的地方政府早在一九八〇年代雷根政府時期即進行了大規模的改革，且改革的方向也正是朝市場治理模式發展。八〇年代初期美國地方政府的財政狀況普遍不佳，但真正迫使地方政府治理模式改弦更張的原因卻是雷根政府所採行的「新聯邦主義」(New Federalism)<sup>5</sup>。雷根力倡新聯邦主義的目的是為了平衡預算赤字和重整聯邦政府的行政體系，他大幅將中央業管的事務交還給地方，具體的做法卻是大幅刪減對地方的補助，論者因此大多認為雷根政府的新聯邦主義是一種政治手段，並非真誠授權給地方政府 (Jun, 1986: 47; Osborne and Gaebler, 1992)。

美國地方政府在財政困難的時候，又面臨聯邦政府大幅刪減補助款，各地方

<sup>5</sup> 更早之前，一九六九年美國總統尼克森就曾提出新聯邦主義的觀念，他認為聯邦政府強勢掌控各級政府決策的作為是一種「邪惡」(evil)，因此他揭示新聯邦主義的主張：問題發生在哪一層級，就應由該層級政府全權處理，因為只有該政府能夠對問題作最有效的處置。尼克森的這項主張等於將決策權下放，其具體做法包括：(1) 對聯邦政府的歲入及權力重新調整分配；(2) 重組聯邦官僚體制，使其更能回應地方政府的需求。儘管尼克森的立意甚佳，但後來的實際狀況卻未見理想，政府權力分權化之後，地方政府雖然擁有較高的財政自主權，但在財政重分配的過程中，一般人民卻未從中得到明顯的好處，甚至社會福利因此而縮水 (Jun, 1986: 45-47)。

政府只得另謀出路。根據 D. Osborne 和 T. Gaebler 的觀察，各地方政府在面對歲入減少和需求增加的雙重壓力下，紛紛師法企業的經營方式並引進市場治理模式來活化政府體質，他們將這種新的政府模式稱為「企業型政府」(entrepreneurial government)；並且認為市場作為一種治理工具，其優越面在於：(1) 重視成本、效率較高，可使預算發揮最大效用；(2) 能夠充分回應顧客的需求；(3) 鼓勵創新；(4) 提高員工的士氣和榮譽感；以及(5) 最重要的是，自由競爭機制提供良好的誘因，可促使組織活動和資源與績效連結在一起，能夠迅速調適外部環境變遷所造成的衝擊 (Osborne and Gaebler, 1992; 劉坤億, 1998: 303)。

由於美國幅員廣闊，地方機關除了州政府以外，還有市、郡、學校、供水及交通運輸等機關，總計超過八萬個政府單位，其各自採行市場治理模式的政策工具種類繁多。根據 D. A. Auger 的歸納分類，美國地方政府採行市場途徑的政策工具包括以下八種 (Auger, 1999: 438)：(1) 委外經營 (contracting out) — 也稱為「向外尋求資源」(outsourcing)，是指政府設定標準，與營利或非營利的私部門簽署契約，由私部門提供公共服務或財貨，政府付費購買。(2) 抵用券 (voucher) — 政府單位設定服務標準，而個人或團體可在開放市場中抉選其屬意的提供者；此一方式類似簽約經營 (contracting)，政府要付費給提供服務之機關或廠商。(3) 公私合夥 (public-private partnerships) — 政府單位在規劃階段即與私部門建立協力經營的關係。(4) 特許經營 (franchise) — 政府單位特許某一私部門廠商提供服務或財貨給特定地區和顧客團體。(5) 補貼和補助 (grants and subsidize) — 政府同意給與私部門團體部分補貼和補助以支持其提供服務。(6) 出售資產 (asset sale) — 政府出售其資產以增加歲入和擴大稅基。(7) 志工經營 (volunteerism) — 政府運用志工提供公共服務。(8) 私部門捐贈 (private donation) — 政府部門依賴私部門的資源贊助來提供公共服務。

除了前述八種政策工具，在 E. S. Savas 的分類中還有其他兩種：(1) 投入競標 (managed competition) — 是指政府單位和外部廠商直接競爭爭取簽約承包提供服務的機會。(2) 政府逐步從提供服務的活動中退出 (government withdrawal from activities) — 例如逐漸減少交通運輸的服務數量，並且讓私部門進入市場填補這方面的需求 (Savas, 2000: 38)。再者，根據統計，美國地方政府運用各類民營化的政策工具中，以委外經營的方式最為普遍，約佔 80% 的比例，詳細比較統計如表三所示。

表三 美國地方政府採行各類民營化政策工具的情形

委外經營	80.0%
補貼	5.7%
公私合夥	4.3%
志工經營	1.8%
抵用券	0.7%

資料來源：Auger, 1999: 440.

實際上，美國地方政府採行市場治理模式的經驗，到了一九九三年柯林頓政府推動政府再造方案時，反而成爲聯邦政府仿效的對象。另外，值得注意的是，前述十種採取市場途徑的政策工具，嚴格說並非全都具有市場自由競爭的特質。民營化並不同於市場化，對於市場治理模式而言，公營或民營並不是重點，關鍵處在於是否具有自由競爭的機制（Osborne and Gaebler, 1992）。前述十種政策工具中，除了委外經營、投入競標和抵用券以外，其餘都比較不具備市場競爭的特質。

## 肆、市場治理模式的類型及其功能

上述英美地方治理的經驗凸顯出市場模式的普及化，特別是到了一九九〇年代後，政府機關藉由委外經營提供公共服務和財貨的情況更爲普遍，政府機關似乎已經不在沉溺於扮演服務提供者的角色，代之而起的是更樂於成爲服務的購買者，市場治理模式正明顯地衝擊著地方政府在治理上的傳統角色。具體而言，傳統行政模式中，獨占性的官僚體制包辦所有公共服務和財貨的生產，然而當新右派或新公共管理改革理念將市場機制引進公部門之後，政府單位就必須面對官僚體制與市場機制混合運作的實際問題，並且政府的角色功能也有必要加以重新調整。

值得注意的是，目前理論界或實務界往往過於簡化市場治理模式，認爲市場途徑就是民營化或委外經營；實則，政府部門引進市場機制的類型相當多，且重點應該在於如何發揮市場競爭機制，以及如何維持政府部門應有的治理能力（governing capacity）與課責（accountability）；是以，當前有必要進一步瞭解官僚體制與市場機制組合的各種類型。針對此一問題，行政學者 M. Jae Moon 和 E. W. Welch（2000）所提出的理論架構值得參考。

Moon 和 Welch 係從國家中心說的價值立場出發，認為市場機制進入治理流程，目的不在取代政府的治理角色與職能，而是假定市場競爭機制能夠活化公共組織的機能，以確保治理流程的順利運作。他們認為治理流程應該涵蓋三項主要的職能：(1) 設計的職能 (design capacity) 一指的是治理單位制定提供服務和生產財貨之規則的能力，其設計內容必須考量到通路 (entry)、價格、品質和數量等四個基本要素；(2) 生產的職能 (production capacity) 一指的是治理單位提供服務和生產財貨所能夠運用之人力、資源、技術及專業經驗的能力；以及 (3) 維持的職能 (maintenance capacity) 一指的是治理單位能否運用反饋系統評估並改善方案設計與產出之間的連結能力，包括監督、評估及落實 (enforcement) 等三種能力 (Moon and Welch, 2000: 132-133)。

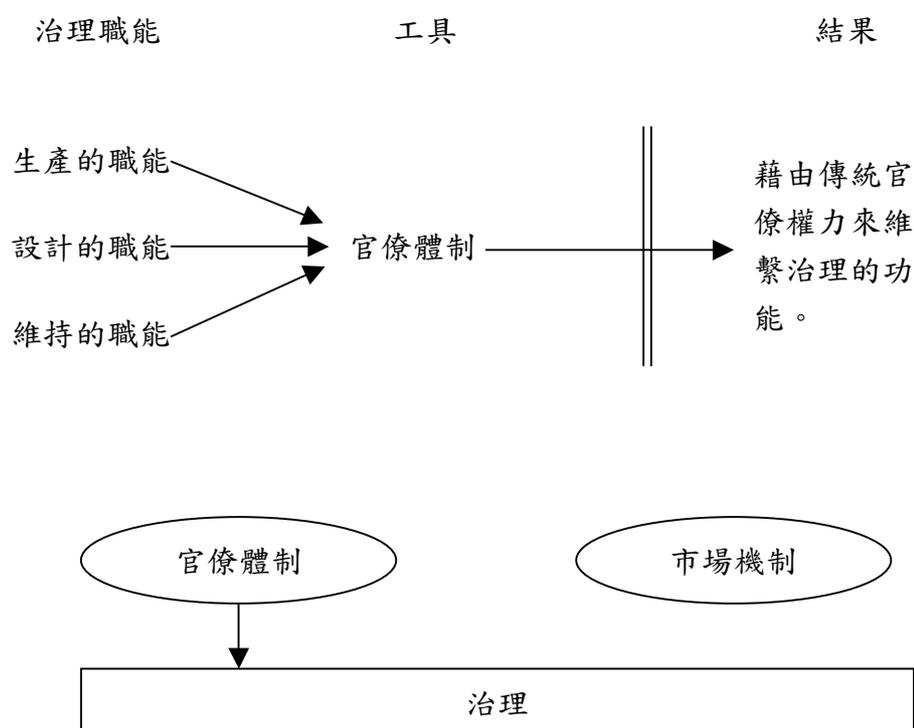
關於設計職能方面，傳統行政模式與市場治理模式之間有如下明顯的差異：其一，在通路方面，前者只考慮到公共組織內部的機關單位，後者則進一步考慮到外部的企業組織和非營利組織，甚至國外廠商、多國籍公司及跨國性的非政府組織 (NGOs)。其二，在價格方面，前者傾向追求部門預算的極大化，比較缺乏成本觀念；後者重視預算效益的極大化，市場競爭機制將迫使其強調成本觀念。其三，在品質方面，前者係透過內部稽核的方式維持服務品質；後者在市場趨力下，係由顧客導向和其他外部稽核機制來提昇服務品質。最後，在數量方面，傳統行政模式經常在短期政治效益的支配下，出現特定服務過度生產或未充分滿足公民需求的現象；市場治理模式則透過市場訊號調節供需，以期達到資源最有效率的配置。當然，前述的分析比較是從公共選擇理論的觀點出發，在實務運作上兩者之間未必如此壁壘分明。

至於生產職能方面，目前採行市場治理模式的政府機關，似乎比較偏好公共組織外部的廠商，新近則有越來越多的學者和實務界人士認為，政府部門在公共領域上的資源、技術，乃至專業知識和經驗上未必輸給外部廠商，因此主張公部門應該積極投入競標或尋求簽約承包 (contracting in) 的機會 (Savas, 2000; Boyne, 1998b)。再者，在維持職能方面，治理單位所應具備的三種能力：監督是指稽核方案執行結果的流程，稽核項目包括價格、品質和數量；評估是指蒐集並比較分析執行的實際績效，並結合監督流程發展出具有信度和效度的績效指標；落實是指排除執行上的障礙，達成方案既定的策略和績效目標。最後，公共組織也應依其機關和任務特性，選擇適當的市場治理模式來維繫其治理能力 (Moon and Welch, 2000: 133-134)。

Moon 和 Welch (2000) 根據前述三種主要的治理職能，進一步分析政府部門在引進市場機制後，所形成的三種市場治理模式：委外經營模式 (contracting-out model)、簽約承包模式 (contracting-in model) 及公私部門直接競爭模式 (direct public-private competition model)。在說明前三項模式之前，為便於對照比較，有必要先說明傳統官僚模式在治理上的特徵。

## 一、傳統官僚模式

傳統官僚模式假定在市場失靈的情況下，政府部門合理的成為提供公共服務和財貨的獨占者，其獨自擔綱設計、生產及維持等治理職能。此一模式的架構特徵如圖一所示。傳統官僚模式扮演獨占所有治理職能者的角色，係認為公部門與私部門的本質完全不同，私部門是以追求利潤極大化為目的，而公部門是以極大化公共利益為目的，因而對公共財的範圍作最大之解釋。

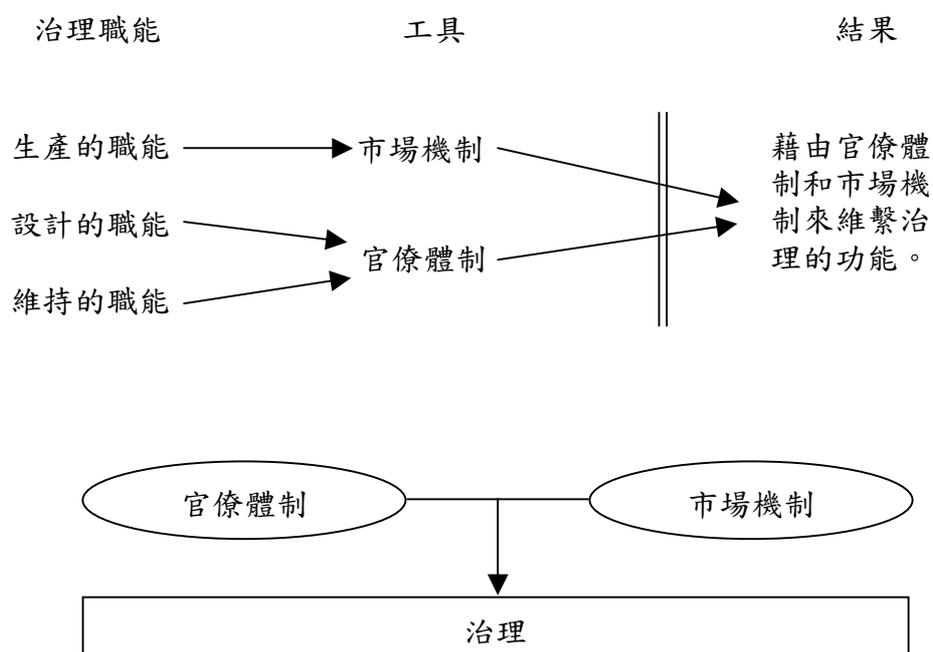


圖一 傳統官僚模式

資料來源：Moon and Welch, 2000:134。

## 二、委外經營模式

政府機關選擇採行委外經營模式，通常是基於以下幾項理由：擷節施政成本、精簡公務人力、分擔風險、提昇服務品質、排除地方政治問題、便於取得外部專家卓越的知識與經驗，以及能夠擴大經濟規模。其治理上的特徵是由市場機制擔綱生產的職能，設計和維持的職能則仍由官僚體制負責，此一模式的架構特徵如圖二所示。



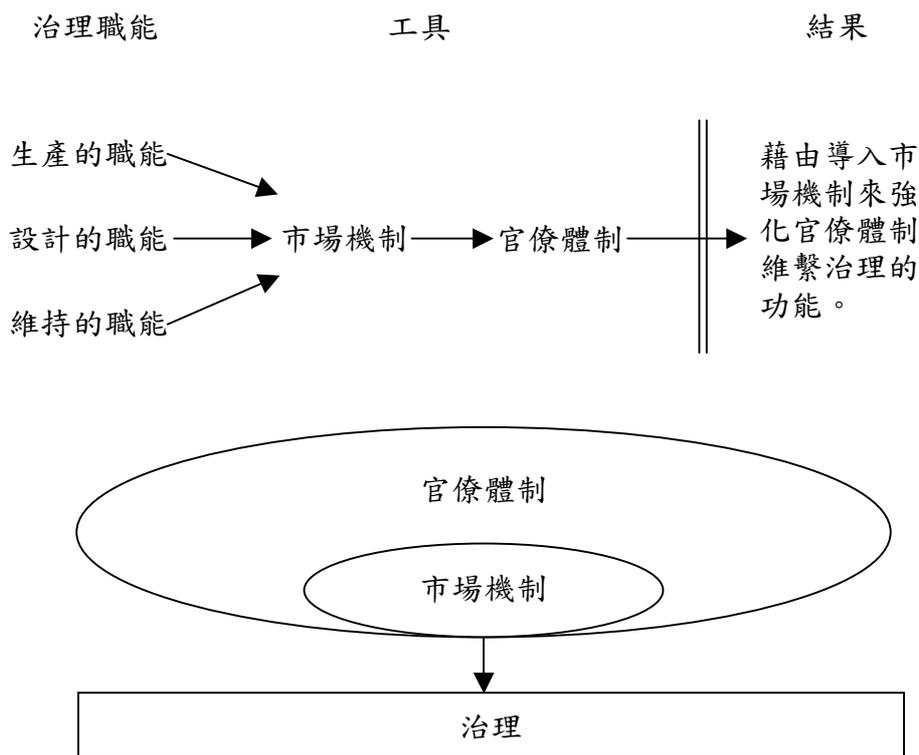
圖二 委外經營模式

資料來源：Moon and Welch, 2000:135。

## 三、簽約承包模式

政府機關往往在歲入短收和需求增加的雙重壓力下，採取更接近企業化的經營方式，簽約承包模式將市場機制更進一步擴大到公共組織之中。此一模式顯示政府部門不能再以「無償」(for free)的方式提供服務和財貨給人民，公共服務和財貨的生產必須反映市場價格，因此政府部門應將市場競爭機制納入設計、生產和維持的職能。此一模式與傳統官僚模式對顧客的界定不同，前者不僅將一般人民視為顧客，更將市場中特定的私部門視為新的外部顧客；而後者僅將一般人

民視為服務對象。在簽約承包模式之下，政府部門將會根據市場價格向獲得其服務的顧客要求付費。此一模式與委外經營在契約關係上並不相同，委外經營是政府部門與潛在服務提供者之間建立的「委託—代理」契約關係；而簽約承包則是與新的外部顧客或其他政府部門建立「代理—委託」契約關係。此一模式的架構特徵如圖三所示。



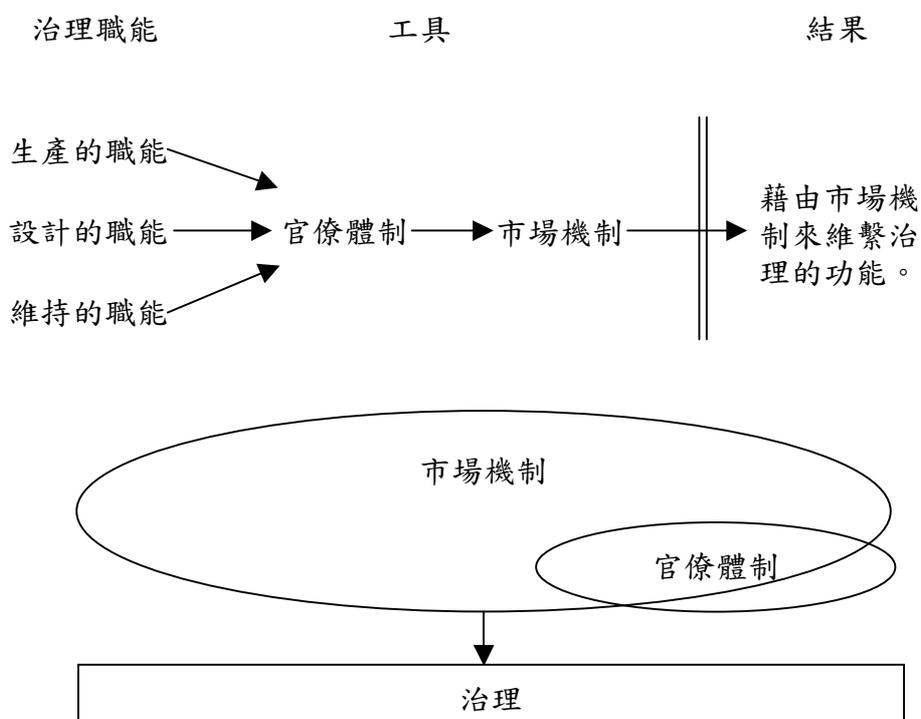
圖三 簽約承包模式

資料來源：Moon and Welch, 2000:136。

#### 四、公私部門直接競爭模式

此一模式是市場治理模式運用於政府部門的極至表現，除了為保障公共利益所保留的核心維持職能外，其餘如設計、生產，乃至部分維持方面的職能均轉換如一般私部門的提供者。換言之，官僚體制成為市場中的一般廠商，必須與一般私部門廠商自由而公平的競爭提供公共服務和財貨的機會。例如，美國北卡羅來納州的夏綠蒂（Charlotte City）市政府即要求所屬機關與私部門廠商競標；又例如，美國亞利桑那州的鳳凰城（Phoenix City）市政府雖然沒有要求機關直接與私

部門廠商競標，但要求單位在購買服務或財貨之前，本身必須先提出「基準標」(benchmark)，以供政府機關與私部門廠商競爭的機會。此一模式的架構特徵如圖四所示。



圖四 公私部門直接競爭模式  
資料來源：Moon and Welch, 2000:137。

## 伍、市場治理模式的限制

誠如 B. Guy Peters 在《政府未來的治理模式》(The Future of Governing) 一書中所強調的：我們有必要瞭解這些逐漸浮現的新治理模式，學術界和實務界的專家，都必須探索這些模式的相關假定，以及這些假定所衍生的特殊革新方案。如果我們對這些模式不進行任何的分析或解釋，那麼我們將很難以瞭解這些工業化和轉換中的社會正逐漸出現的新國家型式，並且也難以針對二十一世紀政府治理上的基本問題進行思考 (Peters, 2001)。確實，面對近二十年來市場治理模式被廣泛地運用於地方公共事務的治理，對於其理論假定和實務運作都應該有進一步的研討。從理論的層面來說，根據公共選擇理論的觀點，傳統官僚的獨占性將

導致政府部門提供公共服務和財貨時出現 X 型無效率 (X-inefficiency)，因而視引進或恢復市場機制為一帖良藥；而在實務運作上，市場治理模式被假定具有降低施政成本和提高效率、效能及經濟的功能。究實而論，一如本文開始所強調的，市場治理模式和其他治理模式一樣，都不是完美的典範和克服所有治理問題的萬靈丹。以下，本文將就其理論與實務上的幾個限制面進行初步的論述。

## 一、理論層面的論辯

如前所述，市場治理模式的主要理論基礎包括公共選擇理論、管理主義和代理理論，這些理論所提出的假定本身即存在許多論辯的空間，茲梗要分述如下：其一，在公共選擇理論部分，論者指出其對人性自利的假定過於武斷，例如 A. Downs (1967) 就認為公共組織中確實也有「熱心者」(zealots)，他們會積極追求官僚機關的最大產出。又例如 Herbert A. Simon (1998) 也強調人性中不全然是自利和偏好競爭，人性中也具有利他和偏好合作的特質。另外，公共選擇論者認為官僚體制的獨占性將導致無效率，實則，許多公共服務和財貨本身就深具自然獨占的本質，採取市場治理模式將造成私部門廠商壟斷或寡占的情況發生，市場失靈將再次危及公共利益 (Domberger and Jensen, 1997: 69-70)。其次，在管理主義部分，論者指出管理主義過度輕忽公私部門之間的差異，未必有利於公部門與私部門在市場治理模式中，發展出良好而健全的契約關係 (Klijn, 2002: 159)。最後，在代理理論部分，其理論雖然充分討論了契約關係中的代理成本問題，卻無法顧及到市場治理模式中必然存在的交易成本 (transaction costs) 問題，此一成本有時甚至會高過市場機制所提供的效益 (Boyne, 1998b)。

## 二、實務層面的困境

市場治理模式在實際運作的過程中，經常發生以下幾種困境：(1) 政府機關誤將市場機制視為目的，而忽略其作為手段的工具價值與特性。這種錯誤不僅發生在許多民營化的政策上，近來更發生在委外經營的實務上。主管機關和業務承辦人把政府業務委外經營當作是「績效」，大力推動的同時卻忽略委外經營的實質效益，最典型的疏失往往出現在一開始評估業務是否適合委外時，未能確實做好成本效益分析的工作。(2) 政府機關與外部廠商之間因權力不對稱關係而衍生出許多委託代理問題，政府機關基於權力上的優勢，迫使廠商接受不敷成本或不

符期望效益的條件，反而提高廠商發生道德風險的機率。(3) 由於官僚成員對市場治理模式運作所須具備的相關專業能力不足，致使與外部廠商交易時出現許多不利於達成既定目標的問題。主要的問題包括：要約的項目與既定政策目標的聯結度不夠、要約的項目不夠詳細明確，以及缺乏健全的監督機制 (Klijn, 2002: 157-159)。這些問題都會造成履約管理上的困難，並且也一樣容易提高廠商發生道德風險的機率。(4) 長期關係和信任 (long term relationships and trust) 的問題是市場治理模式的隱憂。市場競爭機制的運作雖然可帶來經濟、效率及效能的功能，卻可能造成交易頻率增加，進而導致諸如作業、協調、議約、風險管理等交易成本大幅增加。以政府業務的性質而言，大多適合與廠商建立長期交易和相互信賴的關係，然而此一情況又將破壞市場機制，組織成本隨之增加，競租行爲 (rent seeking) 出現的機率也將大增。交易成本和組織成本的權衡計量，實為政府部門採行市場途徑時的重大挑戰。(5) 官僚成員對市場治理模式的反制行爲日趨嚴重。以英國為例，許多地方政府官僚成員原先相信他們可以透過出價競標贏得提供服務的機會，然而在屢次敗給私部門廠商後，他們開始擔心自己的職務最後將被私部門所取代，爲了保留自己在政府機關中的職務地位，這些官僚成員開始反制市場治理模式 (Peters, 2001: 42-43)。此種現象的出現，也讓目前英國勞工黨政府傾向減少政府部門中的市場機制，尤其是考慮終止要求地方政府實施強制競標之規定 (Boyne, 1998b)。

## 陸、結語

充分瞭解一項創新治理工具的功能面和限制面，才能真正發揮該項工具的效用，同時避免其衍生而來的新問題、副作用。畢竟，政府的角色在於維護公共利益，採行市場治理模式是運用工具而非被工具所使用。本文從地方政府採行市場治理模式的背景及其主要理論基礎開始論述，並以英美兩國的地方政府為例說明市場模式相關政策工具的普及性，進而討論市場治理模式在實際運作上的類型，以及運用上的功能和限制。本文最後，將根據前述的論證基礎，提出一些粗淺的建議，供台灣地方政府採行市場治理機制時之參考。

首先，應從理論層次充分瞭解市場治理模式的本質、類型、功能及其限制，客觀認知市場途徑僅是一種治理工具而非治理的終極目的，並且在克服代理成本問題的同時，也不能忽略交易成本的存在。其次，應對地方政府角色的重新定位，

因為引進市場機制的同時，官僚體制仍舊存在，而政府的責任並沒有任何減少，反而必須致力於適應官僚體制與市場機制混合運用的新治理型態。復次，有必要強化主管和承辦人員的相關專業職能，諸如熟悉委外和採購的相關法規；另外，無論是採取委外或承包的簽約經營方式，公私部門間或政府部門間的契約行為都屬民法上的規範，主管機關或承辦人有必要熟悉相關法律及其商業運作的方式，並精進要約策略、談判技巧和履約管理等市場治理模式的操作技巧。最後，為讓地方政府在引進市場治理模式時，能夠兼具發揮市場競爭機制的效益和履行政府維護公共利益的責任，一方面應該爭取中央政府對相關法規的適度鬆綁，另一方面則應發展以績效管理為導向的監督機制。

## 參考文獻

### 一、中文部分

李宗勳 編著

2002 《政府業務委外經營：理論與實務》，台北：智勝文化。

李長晏

1999 《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》，國立政治大學博士學位論文。

劉坤億

1998 「組織內部市場化之研究」，國立中興大學公共行政學系，《行政學報》，第 29 期，頁 279-313。

劉坤億

2001 《英國政府治理模式變革之研究》，國立政治大學博士學位論文。

劉坤億

2002 「地方治理與政策網絡」，發表於中華大學主辦《地方政府與公共管理》學術研討會。

### 二、英文部分

Auger, D. A.

1999 “Privatization, Contracting, and The States”, *Public productivity and Management Review*, Vol. 22, No. 4, pp. 435-454.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh

1996 *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

Boyne, G. A.

1998a *Public Choice Theory and local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*. New York: Palgrave.

1998b “Competitive Tendering in Local Government: A review of theory and evidence”, *Public Administration*, No. 76, pp. 695-712.

Broadbent, J., M. Dietrich and R. Laughlin

- 1996 “The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector”, *Critical Perspectives in Accounting*, No. 7, pp. 259-284.
- Buchanan, J. M.
- 1978 *From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice*. London: Institute of Economic Affairs.
- Davis, H. and B. Walker
- 1997 “Trust-Based relationships in Local Government Contracting”, *Public Money and Management*, Vol. 17, No. 4, pp. 47-54.
- Domberger, S. and P. Jensen
- 1997 “Contracting Out by the Public Sector: Theory, evidence, prospects”, *Oxford review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 67-78.
- Downs, Anthony
- 1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Farnham, D. and S. Horton
- 1996 “Managing Private and Public Organisations”, in David Farnham and Sylvia Horton (eds), *Managing the New Public Services (2<sup>nd</sup>)*, pp.25-46. London: Macmillan.
- Green, Donald P. and I. Shapiro
- 1994 *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Johnson, R. A. and N. Walzer (eds.)
- 2000 *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London: Quorum.
- Jun, J. S.
- 1986 *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan.
- Keen, L. and R. Scase
- 1998 *Local government Management: The Rhetoric and reality of Change*. Buckingham: Open University Press.
- Kettl, D. F.
- 2000 “Public Administration at the Millennium: The State of the Field”, *Journal of*

*Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 1, pp. 7-34.

Klijn, Erik-Hans

2002 "Governing Networks in the Hollow State", *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 149-165.

Lane, Jan-Erik

1996 *Public Sector reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage.

2000 *New Public Management*. London: Routledge.

Leach, R. and J. Percy-Smith

2001 *Local Governance In Britain*. New York: Palgrave.

Lowndes, V.

1999 "Management Change in Local Governance", in G. Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan Press. pp. 22-39.

Massey, A.

1993 *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. London: Edward Elgar.

Moe, Terry M.

1984 "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Vol.28 No.4, pp.739-777.

Moon, M. J. and E. W. Welch

2000 "Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector", *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, pp. 129-141.

Niskanen, Jr. William A.

1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.

1973 *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*. London: The Institute of Economic Affairs.

Osborne, D. and T. Gaebler

1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley Publishing Company.

Painter, C. and K. Isaac-Henry

1999 "Managing Local Public Services", in S. Horton and D. Farnham (eds.), *Public*

- Management in Britain*. London: Macmillan Press. pp. 162-179.
- Perrow, C.  
 1986 “Economic theories of organization”, *Theory and Society*, Vol.15, pp.11-45.
- Peters, B. Guy  
 2001 *The Future of Governing (2<sup>nd</sup>)*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre J. and B. Guy Peters  
 2000 *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pollitt, C.  
 1993 *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience (2<sup>nd</sup>)*.  
 Oxford: Basil Blackwell.
- Pyper, R.  
 1995 *The British Civil Service*. London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf.
- Rhodes, R. A. W.  
 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press,
- Savage, S. P. and L. Robins(eds.)  
 1990 *Public Policy under Thatcher*. London: Macmillan.
- Savas, E. S.  
 2000 “Opportunities in Privatization and Outsourcing”, in Johnson, R. A. and N. Walzer (eds.) *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London: Quorum. pp. 37-56.
- Self, P.  
 1993 *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: Mcmillan.
- Simon, H. A.  
 1998 “Why Public Administration?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 1, pp. 1-11.
- Stewart, J. and G. Stoker (eds.)  
 1995 *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan.
- Waterman, R. W. and K. J. Meier  
 1998 “Principal- Agent Models: An Expansion?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8 No.2, pp.173-202.

Williamson, Oliver E.

1996 *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press.

# 地方政府治理機制的創新挑戰： 市場治理模式的功能與限制\*

劉坤億\*\*

## 摘 要

一九八〇年代以降，在新右派改革思潮或新公共管理運動的推波助瀾下，凡是能夠擷節施政成本、提昇效能，以及有效提高競爭優勢的政策方略，無不備受政府部門的歡迎和競相採用。在諸多創新變革的治理工具中，市場治理模式的穿透性最強，整個八〇年代，乃至九〇年代中期，以英美為首的許多國家，其政府部門甚至相信市場模式可以完全取代傳統的官僚體制，或甚至是唯一可以有效提振政府績效的途徑。然而，無論是從理論或實務的角度來審視市場治理模式，它都不可能是一個顛撲不破的完美典範，或是能夠克服所有治理問題的「萬靈丹」；當然，這種觀點並非試圖全盤否定市場治理模式的效用，而是希望回歸到一個比較客觀的立場，重新檢視它作為政府部門的一種治理工具，其可以發揮的功能為何？應用上的限制又是什麼？為了能夠進一步瞭解市場治理模式的本質，本文將從以下四個部分進行論述：（一）市場治理模式的理論基礎，這部分將從公共選擇理論、管理主義和代理理論等加以討論；（二）地方政府運用市場治理機制的經驗，這部分將以英國和美國為例加以說明；（三）市場治理模式的類型及其功能，這部分旨在釐清市場機制融入公共組織運作的實際面貌，以及不同市場治理類型所能夠發揮的功能；（四）市場治理模式的限制面，這部分將分別從理論和實務兩個層面加以分析。最後，本文也將以前述論證的基礎，對台灣地方政府採行市場治理模式的現況提出初步的建議。

關鍵字：地方治理、市場治理模式、公共選擇理論、管理主義、代理理論、委外經營、簽約承包、公私部門直接競爭

---

\* 本文初稿發表於 2002 年 12 月 22 日淡江大學公共行政學系主辦「地方自治變革與地方政府功能提昇」學術研討會。作者特別感謝林水波教授和陳恆鈞副教授對本文的斧正與建議。

\*\* 作者為臺北大學公共行政暨政策學系助理教授。

# Innovation and Challenge of Local Governance: Functions and Limitations of the Markets Model

Kun-I Liu\*

## Abstract

From the 1980s to the mid-1990s, the public bureaucratic model of the Anglo-American democracies have been replaced by ideas drawn from the New right or the New Public Management that the operative assumption appears to be that the best, or even only, way to obtain better results from public-sector organizations is to adopt some sort of a market-based mechanism to replace the traditional bureaucracy. This article is to argue that the markets model might be an effectual governing mechanism, but it is not perfect one; therefore, it must be explored the assumptions and the realities of the model once again. This article consists of four sections in detail. First of all, it is trying to discuss the theoretical assumptions of the markets model from public choice theory, managerialism, and agency theory. Secondly, in order to show the real experiences of the markets model in local governance that the United Kingdom and the United States are selected as examples to be discussed. Thirdly, it is trying to analyze the types and its functions of the markets model. Finally, this article rethinks about the limitations of the model from theoretical and practical aspects. In addition, the conclusion is also intending to submit a number of initial suggestions to the local institutions in Taiwan with the demonstrations given above.

Key words: local governance, markets governance, public choice theory, managerialism, agency theory, contracting out, contracting in, public-private competition

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.