

政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告
 期中進度報告

制度選擇、治理性能與轉型政治

從台灣的案例看市場導向治理機制在民主化情境中的實踐

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-J-004-043

執行期間：96年8月1日至100年1月31日

執行機構及系所：國立政治大學政治學系

計畫主持人：湯京平

共同主持人：

計畫參與人員：邱崇原、林易萱、李聯康

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

- 赴國外出差或研習心得報告
- 赴大陸地區出差或研習心得報告
- 出席國際學術會議心得報告
- 國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中 華 民 國 100 年 3 月 25 日

目錄

摘要.....	III
Abstract.....	IV
一、前言.....	1
二、研究目的.....	3
三、文獻檢閱.....	3
四、研究方法.....	4
五、研究發現.....	5
六、討論與建議.....	8
七、參考文獻.....	10
八、成果自評.....	12

摘要

在眾多制度抉擇與制度變遷的文獻中，甚少研究提及兩種以上制度變革同時或接續發生時會產生何種互動效果。本研究以近年最重要的民主化之政治改革以及市場導向的行政改革為例，檢視民主化情境中選擇治理機制的決定因素為何。本研究針對水利會、漁會、巴克禮公園、雙連埤等案例，檢視我國決策者在設定制度時的政治邏輯。根據新制度論的觀點，本研究假設，制度引進的目的雖在降低不確定性與交易成本，但在制度鞏固的階段，因為行動者之間的互信尚未形成，其策略性互動也未達到納許均衡，因此決策者在改革或設定另一個制度時，以投機主義策略為私利操控新制度的可能性甚大。這或許可以解釋，許多民主轉型中的國家在設立市場導向的治理體系時，都產生了外貌神似但本質差異極大的狀況。這些研究大抵支持這個假設。

關鍵字：制度抉擇、治理能力、政治轉型

Abstract

In the vast literature on institutional choice and institutional change, very limited attention has been paid to how two or more institutional reforms might interact with each other. This research focuses on two most important reforms in recent years, democratization and market-oriented administrative reforms, to examine the possible dynamics between them. By citing several cases in Taiwan, including, Irrigation Associations, Urban Community Park, Twin-Lake Conservation Case, and Fishery Associations, this research tests the following proposition: when a fundamental institution is just set up, the trust among players is still absent and the Nash equilibrium is yet to reach. If at this moment the key players are assigned to set up another set of institutions essential to their interests, they tend to take opportunistic approach to at the cost of credible commitment to collective goods. This explains why similar administrative reforms have fared largely well in most western countries but stumbled in many new democracies.

Keywords: Institutional Choice, Governing Capacity, Democratic Transition

一、前言

對政治學者而言，世紀交替之前，世界各角落都有令人驚異的發展，成為不可多得的研究素材。蘇聯政權的瓦解，促成了新一波的民主化運動，堪稱最具戲劇性的事件，並成就了「轉型學」(Transitology, Larsen 2000)的興起。此外，面對快速變遷的政治與行政生態，不論是先進的工業化國家或發展中國家，都採取了更具創意的治理模式，來應付隨之而來的挑戰—從新管理主義的自由化、私有化、以及契約外包，到充分運用公私協力原則的網絡治理，乃至於有別於傳統政府部門的獨立機構或單一功能政府 (special-purpose government) 等多元的治理機制，不斷在先進國家被發展、實驗與實踐，並迅速推廣到發展中國家。這些制度變革，提供了制度研究的學者非常豐富的研究素材，以深入瞭解特定制度形成的原因、變遷的模式，造成的影響，以及制度間互動的情形。

此間可以觀察到一個值得深思的現象，就是許多創新的治理措施，往往發生「橘越淮為枳」的問題：這些治理制度，在先進國家實施的時候，不乏相當成功的經驗與案例，但樣貌神似的方案，一經移植到發展中國家實施，就可能產生非常不一樣的治理行為與整體表現。例如，在英法等國普遍實施且成效良好的國營事業私有化政策 (Donahue and Nye 2002)，在俄羅斯等前蘇聯東歐國家推動時，卻演變成政治經濟菁英巧取豪奪公共財產的劇碼 (Anderson 1995)；另如，透過契約外包等方式以促成民間參與投資公共建設或提供公共服務，在歐美等先進國家實施，雖不乏舞弊案例，一般整體而言都有不錯的評價，因此能夠吸引他國效法，但在我國以及許多發展中國家實施起來，卻弊端頻傳，爭議不斷。

誠然，新制度的運作需要成長的空間：所有制度都必須架設在其他正式與非正式制度之上，與其他制度搭配運作，因此新制度的引進，不但需要考量既有制度環境的相容性，也需要預留一段磨合期，讓新制度在本土環境中進行調整，讓制度所規範的行為者能夠透過學習而適應。然而，同樣的問題與需求，應該會同時出現在西方先進國家與發展中國家，但為何後者有明顯偏高的失敗比率？可能的答案不足而一，最直接的解釋是制度實施的環境條件無法配合：制度不會發生在歷史的真空之中，大多新的治理模式最初都發展於成熟的民主國家，因此運作條件也以這些國家的環境為初始設定，因此一旦移植到發展中國家，其多舛的命運實可想而知。

這樣的推論當然流於粗獷，但也為理論細緻化發展提供了進一步探討的論述依據，讓人深入思考哪些條件是哪一種治理模式實施的前提。例如，大部分新管理主義主張的新治理模式 (如私有化、契約外包等)，都強調市場競爭機制的重要，因此一個相對健全的產權保障與市場運作環境，遂可想而知地成為這些治理模式實施的先決條件。在前蘇聯東歐國家的案例

中，由於長期處於計畫經濟之下，自由經濟的制度性基礎設施不足，貿然實施諸如國營事業私有化之類的改革政策，恐怕難免有意想不到的結果。同理，許多新的治理模式都強調去官僚化與決策的彈性化，因此對政府課責的能力勢將被嚴重削弱。此時，既有的政治體系若有相對成熟而多元的監督機制（如媒體與政黨競爭），得以對治理單位進行政治課責，以及獨立的司法部門，能施以法律課責，則利用改革知名行競租之實的可行性就相對較低，整體治理表現也會比較理想。

上述論點實際上指出發展中國家普遍面臨的困境：同時面臨許多制度革新的需求，但在不同的制度改革之間，卻可能產生意想不到的連動效果。但如果跳脫「制度演變」角度，改以制度抉擇的角度思考，可以發現多數行政改革措施，都是由上級主導發動的政策方案，而當時選擇特定政策方案，或規劃執行細節時，這些決策者都還處於制度改革的調適階段，因此其採取的行動策略可能會迥異於相對穩定而成熟的制度體系。從台灣民主化之後，政府熱情推展市場導向治理機制的歷史，可以觀察到兩種制度改革有某種相互強化的關係。在一黨獨大的時代，黨營事業往往與國營事業及友善的經濟菁英全面而長期地壟斷許多利潤極高的市場，不但以黨領政，同時也以黨領商，藉由這類經濟活動，維持威權領導者的恩庇網絡。民主化之後，這些作法的正當性不斷遭受質疑，不但引起黨庫通國庫的批評，要求歸還不當取得之黨產的聲浪不斷。政治自由化之後，透過經濟自由化的途徑，來取消經濟菁英過於明顯的特權，改善執政黨形象的作法，有其政治邏輯。

其次，隨著反對黨的成立，不論中央還是地方的選舉競爭都更為激烈。為求勝選，政治人物開立社會福利選舉支票（如老人年金、老農年金等）的手法日益普遍，未兌現這些政見，社會福利方面的支出也更加可觀，因此也製造了更大財政壓力，讓政府願意認真思考利用市場導向的治理模式來解脫財務困境。民營化可以為國庫帶來重要收入，各種契約外包方案（如BOT、BOO）則可望降低立即而龐大的支出需求，因此相當受到歡迎。

第三，原本相當封閉的官僚體系，在民主化之後，開始面對激烈競租活動。相較於威權時代，官僚能夠理所當然地把利益分配給對其表達政治忠誠的支持者，民主化之後官員必須學習面對來自競租者的壓力，設定相對而言較公平的遊戲規則，以免落人口實。許多市場導向的治理提供這類（如公開招標、比價）機制，頗能抒解這方面與日俱增的壓力。

此外，市場導向治理機制所隱含的許多價值觀事實上與民主制度是相互契合的。剛從威權體制解放出來的政權，很需要建立諸如尊重人權、鼓勵參與、提升市民社會能力等觀念。市場導向治理制度築基於資本主義，強調每個消費者均擁有平等的消費權、強調尊重市場機能以拒絕政府不當干預，就回應了上述訴求。雖然市民不只是消費者，但其要求政府把民眾

視為顧客，當然有助於初民主化的政府培養尊重並回應民意的基本態度。當然，市場機制過於強調個人主義可能有礙於公民意識的培養而與理想的民主制度稍有扞格，但在民主化的初期這些進階的政治文化都還不太具有關鍵性的影響。

從上述台灣經驗的初步觀察，可以發現民主化與市場導向的治理制度應該可以相輔相成地發展，但為何實際上會弊端叢生，讓許多人對未來的發展感到十分憂心？為回答這個問題，本研究擬採動態的觀點，檢視多重制度改革間的互動。

二、研究目的

本研究希望透過跨國案例比較的方式，來瞭解兩種以上制度同時進行改革時的動態發展。若制度的功能在於降低不確定性，讓行動者可以預期其他行動者的策略回應，進而提高行動者之間協調（coordination）與合作（cooperation）的可能，則制度引進的初期，不確定性其實仍非常高，還需要相當時間的適應或鞏固期，讓行動者一方面習知其他行動者可能的策略回應以及各種互動腳本，也讓行動者之間得以透過互動經驗的累積，發展出互動的納許均衡（Nash Equilibrium, Miller 1990）或協調合作的可靠承諾（credible commitment），降低其採取短線操作、投機主義策略的意願。准此，當基礎性的制度正處於適應鞏固的階段，行動者又被賦予另一套運作性制度的制定權，則在缺乏互信基礎的情境下，其透過制度抉擇短期自利方案、犧牲整體最適方案的可能性應會相對較高。

把上述推論放進實證的情境中，本研究假設，在民主改革尚未鞏固，未發展出行動者間的互信基礎與可靠承諾—如經歷多次政黨輪替—之前，這些決策之行動者通常會有較強的動機，在另一項改革的制度抉擇方案（此間指涉各種市場導向的治理制度）中，採取機會主義之策略，放棄最適方案，因為這些市場導向的革新制度，往往有非常顯著的資源（租金）重新分配效果，只有掌握這些資源，才能建立與鞏固恩庇網絡（patronage networks），冀能夠在下回合的選與競爭中繼續取得優勢，維持執政的地位。

三、文獻探討

由上述討論可知，市場導向的治理模式一方面是解決問題的辦法，但另一方面它也可能衍生其他問題。然而，隨著越來越多實務經驗與案例研究的累積，發展中國家的決策者，理論上應該會透過主動的政策學習（policy learning, Lodge 2003）或被動的政策發散（policy diffusion, Berry and Berry 1999）效果，在一定程度上推知不同的治理模式抉擇的實際成效與影響。基於此一認知上的前提，本研究融合 Vickers and Yarrow（1991）及 Horn（1995）的模

型，提出以下分析架構：制度風貌乃由「集體利益」與「私人意圖」的整合影響而成，可以下列方程式表示： $V = W\chi + \mu P\chi$

此處 V 代表透過「制度選擇」所追求的整體利益，其中包括兩個部分： W 代表集體利益或社會福祉，而 P 則為決策者的私人意圖（private agenda），包括圖利特殊利益集團、建立或維護恩庇關係（patronage）等。希臘字母 χ 代表一組影響決策的變數（如政策產出、降低成本的努力等），而 μ 則為私人意圖相對於社會福祉的比重。

而根據 Horn 的分析，行政成本基本上包括決策成本（decision-making costs）、代理人成本（agency costs）、承諾成本（commitment costs）、不確定性的成本（costs of uncertainty）；同時，每種成本都需考量授權程度（delegation）、程序規則（procedure rule）、治理結構（governance structure）、以及直接干預（direct intervention）等變項所涉及的成本。易言之，依據委託代理人理論（Principal-Agent Theory）的觀點，立法者或政策制訂者作為委託人，可以在眾多機關形式中設定其代理人作為執行者，包括行政部門直轄的局處、獨立的委員會、司法機關、國營事業機構、或本文欲深入探討的，依照市場導向原則而成立的機構，經私有化的公營機構、由政府編列預算成立的獨立機構（quango）、治理法人（government corporation）、公法人（public corporation 或 public judicial person）、或公共機構（public authority）。由於每種選擇所涉及各類行政成本並不一致，且不難透過學理推論其相關成本的高低，因此根據以上架構檢視特定案例，若發現決策者的選擇並非最適方案，則可以懷疑其決策過程中，私人意圖的比重必然甚大。

四、研究方法

本研究將採取個案研究法進行調查。由於所選取的個案都有相當豐富的網路及書面資料—包括會議記錄、公報、媒體報導，乃至於民間團體及其他學者完成的研究與報告，因此本研究將先整理這些資料形成論述架構，刻畫出案例中決策過程的具體輪廓。在此階段，不但要搜集具有歷史縱深的案例細節，以深厚的描述掌握決策進行情境脈絡，俾充分理解決策者的行動邏輯，也希望在先進國家以及其他民主化國家找尋類似的案例，以對照呈現出該決策在學理與實務方面的合理性。

根據以上論述架構，第二階段乃透過諸如深度訪談等方法，親自到相關決策機關進行田野調查。這部分蒐集的資料可分為三類。第一類是表徵性資料（presentational data）：透過正式的訪談或非正式的聊天取得受訪者對於事件的單純主觀陳述；第二類是操作性資料

(operational data)：透過與受訪者相處及觀察受訪者的活動，而獲得之言語對話以外的重要資訊；第三類為詮釋性資料 (interpretative data)：透過與受訪者重複、辯證性的互動以理解受訪者行動背後的意圖與特定情境脈絡下其行動的意義 (Van Maanen 1979)。

訪談對象的選取，第一波將鎖定曾經報導或研究過相關議題的書面資料提供者，俾廣泛蒐集熟悉內情人士的名單與相關內幕資訊。第二波將根據名單進行正式且大規模的訪談與田野調查，釐清案例細節的因果關係。經過前述努力，讓案情相對明朗，研究者對案例有相當的把握之後，將進行第三波訪談，以關鍵的決策當事人為目標，針對最核心的論點與最隱諱的內情進行探測。這類受訪者因為利益涉入甚深，通常不願接受訪談，即便接受，也不願意透露有效的資訊，較習慣以虛假的說辭回應。因此，為防止一擊不中而錯失良機，應該等到研究者對於案情有充分掌握、容易辨別說辭可信度之後，才進行這類重要的訪談。

五、研究發現

行政體制改革主要以結合私部門的治理功能為主，除了採納市場主義、以 BOT 等公私合營機制鼓勵民間企業投入公共財貨的供給外，也包括治理權下放給民間自治團體，讓資源的取用者透過志願的方式，遂行治理目的。這些實驗在西方成熟民主國家施行，雖不乏成效卓著的範例，但當許多正值民主轉型的國家競相仿效時，能否如願改善治理成效，尚未有系統性的調查。一方面，許多相關措施，可能造成國家資源被少數菁英霸佔，不但有分配不正義的問題，更因為政治經濟菁英聯手競租的結果，導致經營效率的嚴重斷傷，嚴重違反了行政改革的初衷；另一方面，許多小而美的實驗，卻呈現令人驚豔的效果，不但能夠以更民主的方式，讓利益涉入者參與政策的制訂與執行，也讓執行效果更具效益。

在理論的建構上，本研究希望動態的制度回應與演變來理解實證現象。純從靜態制度論的角度來理解，威權體制進入民主化的情境，意味著制度層次的課責機制可能未臻健全，因此讓意圖競租者有機可乘。此一說法當然有其可信度，然而，此一解釋可能無法呈現比較細緻的因果機制。若從動態的制度互動來觀察—檢視政治民主化與行政改革間的互動關係，則可同時檢視情境與策略因素，並作適當的連結：當行政體制轉換的需求出現，居於民主化情境下的執政的菁英在自利的前提下，如何以策略性回應做出私利凌駕公益的體制選擇。此一分析架構原則上假設制度分析中具有著層次上的關係：許多制度的運作，必須築基於更深層的制度之上，因此有牽一髮動全身的連帶效果。民主運作體制屬於比較底層的制度基礎，是許多至上層制度運作的先決條件。當底層制度還在劇烈地調整變動當中，無法提供上層的制度一個一致的運作邏輯，就可能導致上層制度的運作背離原先預期。

為呈現此類制度變革的互動關係，本研究在不同政策類型中挑選數個案例進行深入的探討。到目前為止本研究以大致完成三項研究，略述如下：

1. 漁會案例

東港有一種特有的漁獲：櫻花蝦。藉由外銷日本，其為東港地區漁民賺取非常可觀的經濟收入。東港人以特別的漁船與漁具，加上捕撈地點與時機等在地知識，行程對該項漁獲的壟斷。因為急遽經濟價值，理論上該項漁獲應該很快就因為過度捕撈而浩劫。但以東港漁會為管理主體的自治機制，成功地節制個別漁民的捕撈行為，達到捕撈率與再生率的均衡，避免資源耗竭的悲劇發生。在好奇這套自治機制如何形成以及為何能夠順利運作的同時，蘇澳附近有一個有趣的對照案例。同樣有櫻花蝦的區域性漁獲，同樣有一群人以捕撈此項漁獲為生，但節制捕撈的集體行動卻無法達成，導致漁獲及收入都相當不穩定。此一研究將有助於釐清這類由下而上的治理模式形成與運作的條件為何。本研究仍在修改與投稿之階段。

2. 水利會案例

第二個同時進行的案例是負責管制工作的水利會。台灣的水利工程舉世聞名，而更讓全世界學者驚豔的，卻是台灣的灌溉水資源的自治管理體系。這個體系曾以非常驚人的效率提供 90% 以上耕地面積的灌溉用水。此一制度的發展有蠻複雜的歷史，目前風貌的成因也一言難盡。但在農業產值下滑、農村人口凋零的趨勢下，這個嚴重官僚化體系的改造與重生，也成為重要課題。然而，這個深入基層的草根組織，和農會一樣，在國民黨執政時期的指染下，也成為政治運作及選舉動員的工具，漸失專業治理的本質。而其體制改革的努力，則同樣在民主化的過程中，參和著政治利益的考量。本研究已經針對嘉南農田水利會以及桃園農田水利會進行資料蒐集，希望能夠作一比對。嘉南農田水利會有一些特色：首先，他它跨行政區域的水利會(嘉南縣市以及雲林的一小部分)，在全省的水利會中，屬於非常值得注意的特例。理論上，水利會既有特定的治理功能，其疆界規劃，就應該配合這樣的功能來進行，但放眼望去，全省各地的水利會，都大致依照人為的縣市疆界劃分，而不照水利的地理或流域特性來進行。這個獨特的現象必有其政治邏輯，但為何單單嘉南農田水利會被排除在此一邏輯之外？此外，此一不合功能邏輯的劃界方式，為何仍舊造就一個曾經非常有效率的治理體系？水利會在選舉操作上的角色日益受到學界的重視後，另一個有趣的問題也值得探究：不管嘉南農田水利疆界安排的成因為何，如果這種半官方組織在政治動員上有重要的功能，為何長期執政的國民黨並沒有成功地真對該會進行有力的調整？此外，如果跨縣市的疆界安排對於選舉動員比較不利，因此預期受到政治干預的情形應該比較輕微。這是否能夠解釋其在多角化經營的體制改革上的成效卓著，也十分值得探討。

相較之下，桃園的農田水利會，則是提供水利專業服務比較出色的單位。從訪談的結果可以發現，這個水利會的功能仍受到農民與其他水利會相當普遍的肯定。然而，一方面它有很明顯的地方動員政治工具色彩，二方面桃園縣境內有福佬與客家族群分立的宿命，都應該對其治理表現有重要影響。此外，桃園縣境內因為有非常多的埤塘，肩負蓄水灌溉的任務，也堪稱這個水利會最特別之處。這地理上的特色如何影響在地水資源使用者之間的互動，進而影響灌溉水資源的治理成效以及治理體系的改革，也十分值得注意。綜合而言，當台灣政治學界對於地方派系現象的研究熱潮興起後，農田水利會與農會這個曾在台灣經濟起飛前扮演重要治理角色的半官方組織，就被某種程度地名化，隨著民主化的腳步加快，這些組織作為政治工具的角色也備受質疑，而被列為改革的對象。然而，從本研究的初步調查可知，這些組織本身的發展以及其與政治環境的互動，竟是一個研究的寶庫，散發出許多令人興奮的訊號，吸引更多研究人才與資源的投入。本研究已刊登在 2011 年 3 月出版的《人文與社會科學集刊》。

3. 都會公園的社基管理

在人煙稠密的都會地區，希望以自然公園的方式維護區域性微生態的平衡，因為寸土寸金，也因為人口在空間分佈上的壓力，導致成功的機會微乎其微。但在歷史的偶然下，台北的富陽公園與台南的巴克禮公園卻創造了這樣的奇蹟。陰錯陽差的都市土地利用造成這兩個地方未被都市計畫開發成水泥叢林。但之後要變身成為持生態原貌的自然公園，卻經歷了草根與專業團體協同努力兼抗衡的傳奇性過程。經過在地居民的奔走，富陽公園從軍事保留地變成公園；由於其極富生態價值，復經環保團體的努力，終於能夠維持生態原貌，成為都會微生態維護的典範。南台灣的巴克禮公園，則因土地產權糾紛，成為縣市政府的棄兒，任由建商堆砌垃圾。在熱心里民的義務勞動下，變身成為國際公園大獎的得主，各地生態保育戶外教學的勝地。這些發展，都與過去經驗迥異，也與理性抉擇的預期背道而馳。這些努力為何能夠成功？以社區為基礎的都會生態保育能否在台灣被實踐？這兩個案例都提供學界與實務界非常可貴的素材。兩個案例都在修正與投稿當中。

4. 雙連埤的公私協力保育經驗

過去政府的保育政策多施行於國有地上，盡量避免限制私有土地上的經濟活動，卻也造成保護區周邊私有土地利用上，與保育目的不相容的情形，致使共享性資源（common pool resources, CPRs）走向悲劇一途。本文以宜蘭雙連埤濕地作為個案，從深度訪談瞭解該地私有地保育的困境，並從「協力治理」（collaborative governance）的角度分析，發現政府單方面的保育政策，難以達到良好的私地保育效果。本研究透過深度訪談追蹤雙連埤的保育努力過程，

發現最後能夠維持雙連埤的風貌，荒野協會等民間保育團體功不可沒。保育團體不具備管理的職責，比較容易與在地居民的建立情感聯繫，能作為政府與居民之間的溝通橋樑；他們擁有豐富的生態知識，能化自然資源為物質性誘因（material incentives），結合居民生計與生態保育的行動，減輕私有地上活動對環境的壓力。透過「由下而上」的共享性資源管理模式，雙連埤的案例展現如何透過協力合產與「社基保育」(Community-Based Conservation) 模式，破除「生態」與「生計」無法共存的迷思，進而達到永續發展的目的。本文已完成一篇中文與一篇英文論文的撰寫，英文的部分已在 2010 年大阪的研討會中發表，中文的部分也即將送交期刊審查。

六、討論與建議

本研究反應幾個重要的觀察：首先，每個當權者都必須回應其所面對的治理處境，以 Gaus (1947)的詞彙來表達，或可稱之為行政生態（administrative ecology）。當廿世紀接近尾聲，世界各國共同面對三大行政生態特徵的挑戰—日益老化的人口結構，快速發展的資訊科技，以及全球資本經濟的普及—而這些挑戰讓傳統的政府在治理工作上出現捉襟見肘的窘境。首先，在先進國家尤其明顯，但在發展中國家也有隱憂的是近年少子化的趨勢，以及戰後嬰兒潮的世代已經屆臨退休。老人比例大，代表有能力繳稅作為社會福利財源的人口比例降低，而需要消耗諸如退休金、醫療照護等社會資源的人口比例增加，因此財政赤字的壓力大增。尤有甚者，近年資訊與通訊科技日新月異，除資訊流通迅速之外，加上金融市場的自由化腳步加快，導致資金跨國流動更為便捷。影響所及，乃是各國政府及企業都希望維持更高的實質利率，來吸引並留住國際投資。第三，在全球化而且高度競爭的資本經濟體系中，公部門持續面臨降低稅賦及增加公共建設以爭取外資的留駐的需求；而私部門則必須面對因為生產技術的不斷創新，而形成產能大於需求、獲利能力降低的通貨緊縮壓力（deflationary pressure）。因應之道不但在於降低售價，也在於尋求更低的土地與勞力等生產成本，因此產業外移至生產成本更低國家的壓力也持續存在。一旦產業外移，提高失業率，則會進一步產生社會福利支出的需求，進而政府的財政負擔（Friedman, 1999）。上述幾項行政生態上的特徵，讓多數國家的政府都面臨某種程度的財政危機：一方面公共支出的需求不斷增加，但另一方面卻往往無法依賴增稅來填補財務缺口，因此設法增加既有資源的使用效率、進而募集額外的財政資源，堪稱各國共同需要面對的課題（Peterson 1999）。在這樣的背景之下，各類開發私部門與第三部門資源、充分利用市場機制的治理革新措施，遂在短期內被大量發展出來，企圖解決公部門資源不足的問題。

其次，市場導向（market-oriented）或以市場為基礎（market-based）的治理，導致新的

課責問題。不論是在新管理主義 (neo-managerialism, Terry 1998, Vigoda 2002)、新治理改革 (New Governance Reform, Durant 2000)、政府再造 (Reinventing Government, Kamensky 1996, Kellough 1998)、還是新公共管理 (New Public Management, Box et al. 2001) 的名稱下，這些新治理措施都強調將政策面與操作面作適當的區隔 (Pollitt and Bouckert 2000)，政府以追求效率為核心價值，秉持創業精神，透過民營化 (privatizing)、契約外包 (contracting out)、與網絡化 (networking) 等措施，尋求外部資源的挹注 (outsourcing)。這些努力所呈現出來的獨特風貌之一，就是各種類型的單一功能政府 (special-purpose government) 或準政府 (quasi-government) 機構，如雨後春筍般地出現。這些單位產生的理由相當類似，除了利用服務費用的收取以謀求收支平衡，進而降低政府的財務負擔外，同樣重要的原因也可能包括為了逃避預算法的限制，讓財務調度更為靈活 (如規避舉債上限、發行特別公債、讓盈餘得以保留並自由運用等)；此外，由於這些單位的負責人多非由普選產生，因此在執行其所規劃的任務時，這些單位也較容易避免無所不在的政治糾葛。即便在歐美等先進國家，這些市場導向的治理模式，在課責問題上，也備受質疑。就理論層面而言，其效率至上的管理哲學似乎某種程度必須犧牲公部門必須兼顧公平、程序正義、責任、公民參與、審議等價值 (Miller and Simmons 1998, Box 1999, Christensen and Lægheid 2002)。此外，這些治理模式把公民當成顧客，並設法滿足其需求，其功利主義的假設一方面忽略了鼓勵公民追求公共利益的道德訴求 (deLeon and Denhardt 2000)，另一方面其充分回應部分公民顧客的利益的目標設定，事實上未必能符合資源整體公平分配的要求，尤其是在滿足弱勢團體需求的考量方面，更無力回應。

第三，從台灣民主化之後，政府熱情推展市場導向治理機制的歷史，可以觀察到兩種制度改革有某種相互強化的關係。在一黨獨大的時代，黨營事業往往與國營事業及友善的經濟菁英全面而長期地壟斷許多利潤極高的市場，不但以黨領政，同時也以黨領商，藉由這類經濟活動，維持威權領導者的恩庇網絡。民主化之後，這些作法的正當性不斷遭受質疑，不但引起黨庫通國庫的批評，要求歸還不當取得之黨產的聲浪不斷。政治自由化之後，透過經濟自由化的途徑，來取消經濟菁英過於明顯的特權，改善執政黨形象的作法，有其政治邏輯。此外，隨著反對黨的成立，不論中央還是地方的選舉競爭都更為激烈。為求勝選，政治人物開立社會福利選舉支票 (如老人年金、老農年金等) 的手法日益普遍，未兌現這些政見，社會福利方面的支出也更加可觀，因此也製造了更大財政壓力，讓政府願意認真思考利用市場導向的治理模式來解脫財務困境。民營化可以為國庫帶來重要收入，各種契約外包方案 (如 BOT、BOO) 則可望降低立即而龐大的支出需求，因此相當受到歡迎。同時，原本相當封閉的官僚體系，在民主化之後，開始面對激烈競租活動。相較於威權時代，官僚能夠理所當然

地把利益分配給對其表達政治忠誠的支持者，民主化之後官員必須學習面對來自競租者的壓力，設定相對而言較公平的遊戲規則，以免落人口實。許多市場導向的治理提供這類（如公開招標、比價）機制，頗能抒解這方面與日俱增的壓力。

第四，市場導向治理機制所隱含的許多價值觀事實上與民主制度是相互契合的。剛從威權體制解放出來的政權，很需要建立諸如尊重人權、鼓勵參與、提升市民社會能力等觀念。市場導向治理制度築基於資本主義，強調每個消費者均擁有平等的消費權、強調尊重市場機能以拒絕政府不當干預，就回應了上述訴求。雖然市民不只是消費者，但其要求政府把民眾視為顧客，當然有助於初民主化的政府培養尊重並回應民意的基本態度。當然，市場機制過於強調個人主義可能有礙於公民意識的培養而與理想的民主制度稍有扞格，但在民主化的初期這些進階的政治文化都還不太具有關鍵性的影響。

七、參考文獻

- Anderson, A. 1995. "The Red Mafia: A Legacy of Communism." in E. P. Lazear ed. *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Axelrod, Donald. 1992. *Shadow Government: The Hidden World of Public Authorities-And How They Control over \$1 Trillion of Your Money*. NY: John Wiley and Sons.
- Bernstein, Richard J. 1976. *The Restructuring of Social And Political Theory*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Berry, F. S., and W. D. Berry. 1999. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research." In *Theories of the Policy Process*, ed. P. A. Sabatier. Boulder: Westview.
- Bourdeaux, Carolyn. 2004. "A Question of Genesis: An Analysis of the Determinants of Public Authorities." *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (3): 441-62.
- Box, Richard C. 1999. "Running Government like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice." *American Review of Public Administration* 29: 19-43.
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B. J. Reed, and Christine M. Reed. 2001. "New Public Management and Substantive Democracy." *Public Administration Review* 61 (5): 608-19.
- Caro, Robert. 1974. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. NY: Vintage Books.
- Christensen, Tom, and Per Lægveid. 2002. "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizen." *Journal of Political Philosophy* 10 (3): 267-95.
- Collier, Michael W. 2002. "Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach." *Crime, Law, & Social Change* 38 (1): 1-32.
- deLeon, Linda, and Roberts B. Denhardt. 2000. "The Political Theory of Reinvention." *Public*

- Administration Review* 60 (2): 89-97.
- Donahue, John D., and Joseph S. Nye, Jr., eds. 2002. *Market-Based Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Durant, Robert. 2000. "Whither the Neoadministrative State? Toward a Policy-Centered Theory of Administrative Reform." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 79-109.
- Frant, Howard. 1997. "Reconsidering the Determinants of Public Authority Use." *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (4): 571-90.
- Friedman, Thomas L. 1999. *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Farrar, Strauss & Giroux.
- Gaus, John M. 1947. *Reflections on Public Administration*. University, AL: University of Alabama Press.
- Henriques, Diana B. 1986. *The Machinery of Greed: Public Authority Abuse and What to Do about It?* Lexington, MA: Lexington Books.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Kellough, J. Edward. 1998. "The Reinventing Government Movement: A Review and Critique." *Public Administration Quarterly* 22 (1): 6-20.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Larsen, Stein Ugelvik. 2000. *The Challenges of Theories on Democracy : Elaborations over New Trends in Transitology*. New York: Columbia University Press.
- Lodge, Martin. 2003. "Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation." *Governance* 16 (2): 159-178.
- Miller, H. T., and J. R. Simmons. 1998. "The Irony of Privatization." *Administration and Society* 30: 513-32.
- Mitchell, Jerry. 1999. *The American Experiment with Government Corporations*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Moe, Ronald C. 1995. *Managing the Public Business: Federal Government Corporations, CRS Report 89-930*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Perry, James L., and Hal G. Rainey. 1988. "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy." *The Academy of Management Review* 13 (2): 182-201.
- Peterson, Peter G. 1999. "Gray Dawn: The Global Aging Crisis." *Foreign Affairs* 78 (1): 42-55.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Sbragia, Alberta M. 1996. *Debt Wish: Entrepreneurial Cities, U.S. Federalism, and Economic Development*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Seidman, H. 1952. "The Theory of the Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal."

Public Administration Review 12 (2): 89-96.

Terry, Larry D. 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement." *Public Administration Review* 58 (3): 194-200.

U.S. Census Bureau. 1999. *Census of Governments*. Washington, DC.

Van Maanen, J. 1979. "The Fact of Fiction Organizational Ethnography." *Administrative Science Quarterly* 24 (4): 539-50.

Van Thiel, Sandra. 2001. *Quangos: Trends, Causes and Consequences*. Ph.D. diss. University of Utrecht.

Vickers, J., and G. Yarrow. 1991. "Economic Perspectives on Privatization." *Journal of Economic Perspectives* 5 (2): 111-32.

Vigoda, Eran. 2002. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration." *Public Administration Review* 62 (5): 194-200.

八、成果自評

本研究針對兩個近年最重要政治改革—民主化與協力治理，研究其互動情形，檢視民主化情境中選擇治理機制的決定因素為何。本研究以水利會、漁會、台南的社基公園，以及宜蘭雙連埤公私協力的保育努力等案例，檢視我國決策者在設定制度時的政治邏輯以及政策後果。本研究假設的假設—制度之引進，在制度鞏固的階段時，因為行動者之間的互信尚未形成，其策略性互動也未達到納許均衡，以投機主義策略為私利操控新制度的可能性甚大—獲得初步之證明。透過累積的論文，本研究亦將討論如何克服信任不足之制度性障礙。這些討論，跨越了政治與公共行政領域學者之間的溝通障礙，為彼此的研究重點，找到可以對話的研究焦點，也為發展中的政治體制，提供具備理論基礎的制度/政策興革建議。

具體而言，本研究產生四篇期刊論文形式的研究成果，其中一篇已獲刊登：

[邱崇原、湯京平、黃建勳](#)，2011，〈地方治理的制度選擇與轉型政治：台灣水利會制度變革的政治與經濟分析〉，《人文及社會科學集刊》，100（3）：93-126。

另有兩篇中文，一篇英文文稿正在審查程序中。

此外，本計畫也協助完成兩篇碩士論文：

林易萱，2009，私有地上的生態保育：以雙連埤的協力治理為例。政治大學公共行政所，碩士論文。

李聯康，2008，都市中的保育行動：以富陽公園與巴克禮公園的社區參與為例。國立政治大學政治研究所，碩士論文。