

# 促進民間參與公共建設政策為何成為 台北市政府的選擇？ — 交易成本理論的初探性應用\*

吳宗憲\*\*、曾凱毅\*\*\*

## 《摘要》

根據資料顯示，台北市政府促參案件中存在著民間公司透過代理人結構謀求私利益而影響公共利益的問題，但吾人卻也發現近年來促參政策數量仍然大行其道，並未因代理人問題的曝光而有減少，經本研究對利害相關人進行深度訪談之後了解，政府官僚並非「無法」或「無能」知悉企業所造成的代理人問題，只是政府在了解這些代理人問題之後，相較於其全盤的「交易成本」最大化考量，仍然必須做出「刻意忽略」代理人問題的「不得已」選擇。本研究即是透過交易成本理論當中的承諾成本、代理成本、決策成本以及風險及不確定性成本等概念，用來說明此種政府在選擇政策時

---

投稿日期：98年12月23日；接受刊登日期：99年7月1日。

\* 本論文曾在2009年8月20日至21日，香港城市大學公共及社會行政學系主辦之「第五屆兩岸四地公共管理學術研討會（CSCPA）」中發表，作者感謝當時的評論人，國立政治大學公共行政學系蘇偉業副教授所提供的建設性意見與指正。此外，兩位匿名審查委員對本篇論文所提供的斧正意見和寶貴建議，作者也在此致表最大的謝忱。

\*\* 國立臺南大學行政管理學系助理教授，e-mail: wuchuangsien@gmail.com。

\*\*\* 國立臺南大學行政管理學系研究生，e-mail: hikaikai@hotmail.com。

刻意「設計出的無效率」(inefficiency by design)現象。

[關鍵詞]：台北市促進民間參與政策、交易成本理論、代理人理論、公私協力

## 壹、緒論

當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」(budget deficit)及「績效赤字」(performance deficit)的困局中(Kettl, 1998)，政府一方面預算年年削減造成入不敷出，卻又面臨民眾需求不斷提高，使得政府效能與效率不彰，未能滿足民眾，達成訂定目標。因此各國政府不約而同思索在公私不同機制間進行功能轉移，<sup>1</sup> 規模較小的轉移如將傳統上屬於公部門的服務，透過外包及競標委由民間執行，較大規模的轉移則如藉由 BOT 等方式將公共服務轉由公司或非營利組織來提供。<sup>2</sup> 身為首善之區，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，較國內其他各級政府有過之而無不及，也因此，導致了台北市政府也將公共服務由傳統的「簽約外包」模式擴大為「促進民間參與公共建設(以下稱促參)」模式，希望能透過公私協力的方式，以最小的成本達到最大的產出，滿足市民持續成長的需求。在促參壓力較其他縣市為重，且促參規模較他縣市為龐大下，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

---

<sup>1</sup> 澳洲的「財政暨行政部」(Department of Finance and Administration)便鼓勵聯邦政府各部門僅可能採取簽約外包，以競標的方式(即 CTC)來提供公共服務(孫本初，2005：75)。

<sup>2</sup> 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、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，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。有關政府採購與促進民間參與之間的差異，請參見王麗鳳(2006a, 2006b)。

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。

經過台北市政府促參案件現況的檢視後，吾人卻發現其中存在著民間公司透過代理人結構謀求私利的問題，並且似乎使得政府與企業長期合作形成了所謂的「俘虜」(captured)問題，<sup>3</sup> 部分案件更是影響公共利益頗鉅，然而，筆者卻發現近年來全國促參政策仍大行其道，促參案件未因代理人問題的曝光而有稍歇（全國促參案件數及規模請見表 1）。自民國八十九年公布施行以來，全國成功簽約案件超過 650 件，計畫規模總額約新台幣 4,000 億元，其中民間投資金額達 3,700 億元，此現象不禁使人提出這樣的疑問：「為何擁有公權力的政府官員，竟無視代理人問題的存在，執意選擇促參方案？」

表 1 全國 2002 年至 2009 年促參案件數及規模

| 年度        | 案件數 | 計畫規模（千元）    | 民間投資（千元）    |
|-----------|-----|-------------|-------------|
| 2002      | 1   | 970,000     | 50,000      |
| 2003      | 8   | 64,111,069  | 59,199,869  |
| 2004      | 15  | 129,524,836 | 118,259,836 |
| 2005      | 13  | 32,821,685  | 32,253,382  |
| 2006      | 9   | 33,273,850  | 33,273,850  |
| 2007      | 6   | 23,652,001  | 23,652,001  |
| 2008      | 17  | 6,505,810   | 6,505,810   |
| 2009(至5月) | 6   | 11,140,785  | 10,680,296  |

資料來源：作者自行整理

本研究發現，政府官僚並非「無法」或「無能」知悉企業所造成的代理人問題，只是政府在了解這些代理人問題後，相較於其全盤的「交易成本」最大化考量，<sup>4</sup> 仍然必須做出「刻意忽略」代理人問題的「不得已」選擇。以下，本研究將

<sup>3</sup> 有關這些問題的敘述，請見吳秀光、吳宗憲（2008）。

<sup>4</sup> 有別於傳統經濟學之交換過程完全沒有摩擦，以及訊息不需成本即可獲得的假設，新制度經濟學將交易成本視為建構的理論基礎之一。交易成本的理論源於 Ronald Coase 的〈廠商的本質〉（1937）以及〈社會成本問題〉（1960）這兩篇著作中，他提出「如果交易成本沒有包含在分析之中，對於所考慮的各種問題及法律是沒有意義的」（吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，2004），其主要的觀念是強調交易過程中的談判、議

透過交易成本理論當中的承諾成本、代理成本、決策成本以及風險及不確定性成本等概念，用來說明為何明知促參制度存在代理人問題下，政府仍會有選擇促參政策的行為以及背後抉擇的可能原因，而此亦呈現了政府在選擇政策時刻意「設計出的無效率（inefficiency by design）」現象（Williamson, 1996）。<sup>5</sup>

## 貳、台北市促進民間參與公共建設政策的簡介

### 一、台北市促進民間參與公共建設政策的現況

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，將傳統規劃公共建設的步驟加上民間參與之可行性評估（詳見圖 1）。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，財務可行性評估方面，若公共投資屬純公共財，民間投資意願薄弱者，則該建設將由市政府編列預算（單位預算、附屬單位預算、特別預算）進行，惟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，這些方法包括：1. 合作、認養；2. 聯合開發；3. 委託民間經營；4. 成立基金創投；5. BOT 及 OT；6. 完全由民間興辦。

---

價、簽約與檢驗執行的成本，都於買賣中對成本產生影響。Williamson（1986）則延續 Coase 的理論與交易成本的相關文獻，認為買賣中雙方所作的任何決定都需要交易成本。有關交易成本理論，將於文後做更詳盡的說明。

<sup>5</sup> Williamson（1996）談到企業若通過法庭來界定和實施產權的代價高昂，那麼就必須思考以組織的其他備選方式或可行的私人協調形式來解決爭端，直到發展更先進的技術或方案可以保護產權前，組織都會採取某種彈性的裁決爭議的方案。也就是說，雖然組織自行協調爭議未必是最有效率的方案，但卻是在當下可採方案中，交易成本最小的一個，渠稱此概念為「設計出的無效率」。而本研究中，雖促參新制將會使得代理人問題更形嚴重，產生某種無效率的現象，然而由於促參新制可使市政府的交易成本降到最低，故為市府所選擇，此現象類似於 Williamson 所稱的「設計出的無效率」現象。

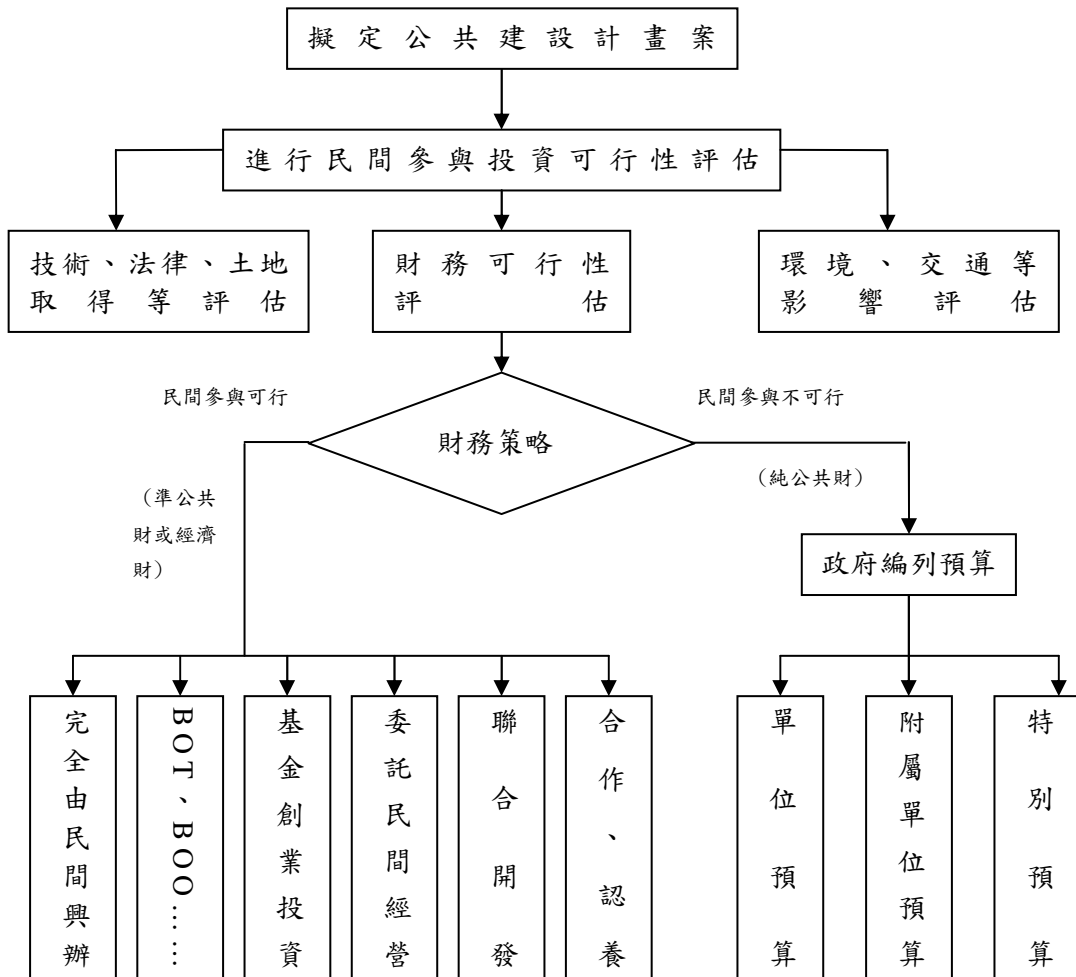


圖 1 公共投資財務策略圖

資料來源：台北市政府（2007：22）。

而為能順利促進民間參與，市府更早於一九七二年便通過「台北市市有財產管理自治條例（以下稱管理條例）」，另於一九九八年通過「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」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政府採購法等其他相關法令配合，<sup>6</sup> 方能順利進行。然而，這表示，市政府若欲引

<sup>6</sup> 嗣後一九九八年通過的「政府採購法」、二〇〇二年通過的「台北市市有非公用土地設

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，且尙能透過「促參法」實施前便已通過的相關法令辦理。<sup>7</sup>

以下謹就促參法通過前後所適用制度的異同列表（請見表 2）進行比較。

表 2 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<br>(簡稱促參舊制)  | 促進民間參與公共建設法<br>(簡稱促參新制)   |
|------|--|---|
| 政策規劃 | 台北市政府是唯一規劃者<br>(管理條例第六十五條)<br>(委託條例第二條)                              | 民間亦可扮演規劃角色<br>(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<br>2. 以公開競標或者公開甄選方式選擇<br>(委託條例第十條)，其中競標或甄選需依照政府採購法 | 1. 須進行可行性評估及先期規劃 (實行細則第卅九條)<br>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)<br>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)<br>2. 進口關稅優惠 (促參法第卅八條)<br>3. 地價稅、房屋稅、契稅之減免 (促參法第卅九條)<br>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)   |
| 審議單位 | 經議會審議 (委託條例五—六條)   | 無   |

資料來源：作者自行整理。

定地上權實施要點」及二〇〇五年通過的「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。

<sup>7</sup> 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)。

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，在 BOT 促參案當中，權利金收入近 365.65 億餘元，每年租金收入 7.64 億餘元，若加上以 BOO 方式辦理者，合計所衍生之民間投資金額達 1,293 億餘元；而以 OT、ROT 方式辦理者共計 136 件，節省人力 4,996 人次，引進民間投資金額為 3.29 億餘元，創造及增加民間商機達 48.1 億餘元，服務市民 1,375 萬人次（台北市政府，2008）。

## 二、台北市促進民間參與公共建設政策因代理人結構產生之問題

### （一）代理人結構的意涵

公共政策的運作常是一連串的代理人所構成的「代理鏈」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），為了評估私人參與公共事務是否可行，官僚體系有時尚須將方案委由顧問公司評估，這更是委託與代理人關係。根據代理人理論，在這些層層代理人的關係之下，很容易發生所謂的代理人問題。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 代理人問題在委託—代理人理論（Principle-Agent theory）中有清楚的說明。首先，委託代理人之結構得以形成，乃是以追求「分工效果」和「規模效果」為目的，分工效果是指：持有不同條件稟賦的兩個或兩個以上的經濟主體，通過分工而各自獲得的超額效用；而規模效果則是指：經濟主體隨所參與的經濟活動規模的增大，而獲得的邊際效用的增加超過其邊際規模的增大。然而，應該要注意的是，上述的代理關係之所以有效果，是以下之假設為前提的：代理人忠實地服務於委託人。但是現實中這一假設是很難滿足的。其原因可歸結於以下兩點：第一、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。第二、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人對代理人的行為條件稟賦的觀察不可能性（翟林渝，2005：40-41）。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。學者曾經透過形式化的模型以及實證的案例說明，當公司組織由授薪的專業代理人來管理之時，他會不顧公司的財務規模，恣意擴大行政費用，因為組

## (二) 台北市促參政策中的代理人結構及其問題

如表 2 所述，促參新制的實施架構，由於促參案毋須經議會審議，因此行政官員直接由民眾監督，這是第一層代理，而政府另將以往自身所擔負的業務責任委由民間執行，這是第二層代理關係，因此，促參政策的實施結構，也是一種「授權鏈」（Aberbach & Rockman, 1997: 75; Horn, 1995: 24; Moe, 1984: 769）的關係，是雙層的代理人結構下的互動關係。而根據表 2 亦可得知，台北市政府在促參新制實施後，在促參案件當中給予企業更多自主空間，包括政策規劃權、行政程序上可免除公開招標、經營項目予以擴增、排除某些法規適用等，雖然可以透過廠商的專業經營能力增加了促參的決策及管理效率，但也因此給予自利的廠商更多制度上的空間來謀取企業本身的利益。

而台北市政府的經驗證明，由於促參政策的參與業者與政府目標迥異，致彼此間常生齟齬，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）；承包台北市公有游泳池生意的溢登公司因為經營困難，而無預警的關閉青年公園、玉泉及玉成三座公有游泳池，市府對於溢登所積欠青年公園高達兩千多萬的權利金及罰款，已訴請法院強制收回，並會於最快時間內重新招標（人間福報，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）。由此可見，台北市政府所推動的促參政策結果並非一帆風順，因代理人結構產生許多問題。

---

織的良好財務績效只是有利於組織擁有者（一般是董事長），未必能提升專業管理人（總經理）的利益，而只有辦公室的華麗、雇用人員的人數，才能夠增進代理人的利益（Jensen & Meckling, 1976; Fama, 1980; Fama & Jensen, 1983）。若將代理人理論應用到在政府代理鏈結構中，可發現代理人可能產生的弊病則如：不理性地擴大預算、競租、貪腐、行政怠惰、隱瞞績效訊息等，凡此種種均影響公共利益甚鉅。



## 參、研究設計

### 一、相關文獻分析

作者以「促參」或「促進民間參與」作為關鍵字，搜尋國家圖書館之全國碩博士論文資訊網、期刊文獻資訊網、全國圖書書目資訊網以及 CEPS 思博網（中文電子期刊），得到資料共有 83 筆（相關資料因篇幅所限，可洽研究者索取），包括論文 34 筆、期刊 42 筆、操作手冊及書籍各 7 筆（統計圖詳見圖 2）。<sup>9</sup> 由於出版專業書籍時機，多係在該議題研究成果較成熟之後，故資料蒐集結果僅得 7 筆書籍資料，相較於論文 34 筆以及期刊 42 筆，於數量上有極大落差，且部分仍為研究結果之出版或政府單位用以推廣促參政策之刊物，可了解目前促進民間參與政策之研究，雖引起學界關注，有大量研究成果出現，惟尚未進入議題成熟期。

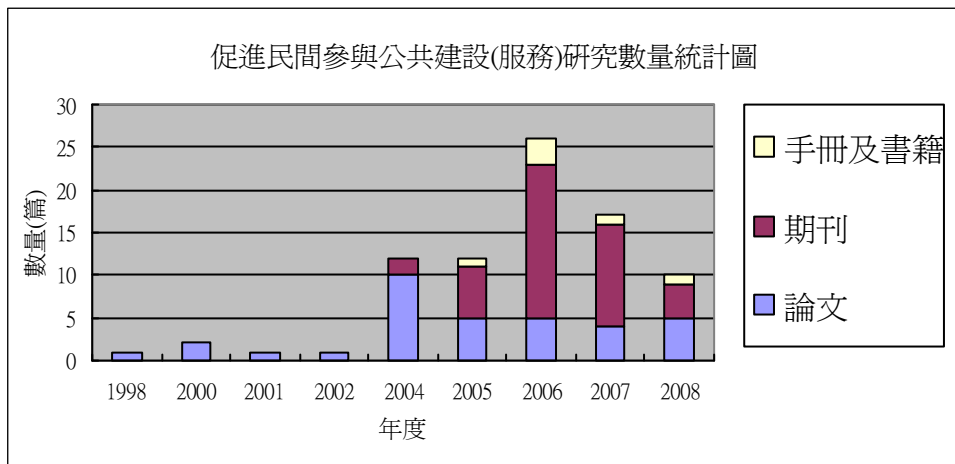


圖 2 促進民間參與公共建設（服務）研究數量統計圖

資料來源：作者自繪。

<sup>9</sup> 本研究已盡可能將相關文獻列出，雖國內促進民間參與之研究，未必在文獻之關鍵字檢索欄設定有促進民間參與字眼，致本文所列舉之著作似有闕漏之虞，惟本研究係為了解國內促參研究之趨勢，作為設定後續研究方向之參考，故雖無法全數列舉相關研究，惟了解國內促參研究趨勢之目的應可達成。

另就上述文獻所探討的內容進行分析，發現 34 筆論文中僅有 1 筆使用代理人理論說明台中市垃圾清運委外監督問題；42 筆期刊中也僅出現 1 筆使用代理人理論探討台北市促參政策；惟筆者查詢文獻中，尚未發現以交易成本理論聚焦於促參政策之研究，是以，鑒於國內文獻探討之侷限，吾人乃以交易成本為研究途徑，進行台北市促參議題予以分析探討。

## 二、研究方法

首先，由於前述產生代理人問題之案件並不限於某類促參案件，表示應有結構性問題同時影響不同類的促參案件，而本研究便希望能對影響台北市促參案件的結構性問題進行深入分析，故選擇包括 BOT、OT、ROT 等各種促參案做全面性的探討，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，希望最後能了解在既有的促參案例中，政府與業者各自的立場，以及這些變項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（例如官員的自利考量、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，尤其，本研究訪談對象皆部分觸及台北市促參案中較敏感的議題，在徵求對象時除了少數電話諮詢外，大部分是透過筆者過去於台北市政府工作時所建立的個人網絡所選取。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。

本研究希望透過深度訪談來了解促參政策當中官員與廠商的行為模式，惟為避免雙方當事人隱藏資訊導致不客觀的偏頗，因此本研究深度訪談的對象設計符合身分多元性的原則，訪談對象除了促參制度中「代理鏈」所牽涉之市議員、政務官、事務官、顧問公司、促參業者各利害相關人外，亦包括了具備專業知識的學者以及長期關注促參案的記者等多元對象（訪談名單如附件一，另外訪談題綱如附件二）。

### 三、研究途徑

#### (一) 交易成本理論之應用

由於現代社會分工精細，政府並無法獨力執行公共政策，為能降低執行公共政策的成本，政府選擇廠商作為代理人代其執行。然而，前文曾提及，根據代理人理論，雖然代理人結構原事先設計的目的，乃是希望透過代理人所具有的規模效果或分工效果來降低交易雙方的成本，但由於代理人之自利動機，渠等將透過代理人結構所產生的資訊不對稱現象牟取自我利益，產生機會主義的行為，包括所謂的逆向選擇（adverse selection）以及道德危機（moral hazard）等問題，造成委託人（政府）的成本。Williamson（1975, 1985）便由人的自利行為出發，說明人們於進行合作時的機會主義行為，並進一步談到，若欲改善這種機會主義行為所產生的負面效應，必須根據交易成本的高低來決定採取市場形式或者廠商形式的治理結構。Lake（1996: 13, 1999: 41）進一步以階層概念對 Williamson 的論述予以補強，渠認為由於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較多，因此他提出「行動者」（actors）間建構「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），行動者間互動的締約行為（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。相對關係（無政府階層關係、層級節制階層關係）與兩種成本（機會主義預期成本、治理成本）之間的關係，如圖 3 所示：

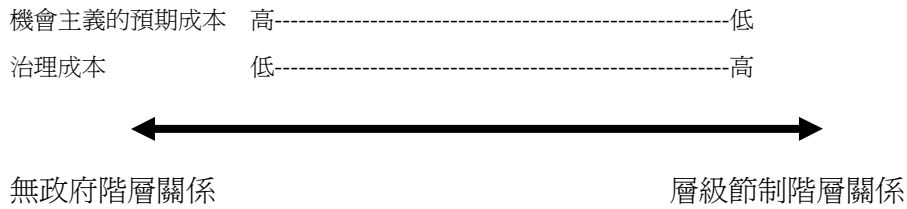


圖3 交易成本觀點的關係光譜

資料來源：傅岳邦（2007：68）。

交易成本越高，對行動者而言自然越為不利，故行動者必須採取一切可能的措施去降低本人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。

因此，行動者間所建構的治理結構並非恆久不移，而是會為當時根據對交易成本的權衡取捨而有所變遷。越是傾向層級節制的治理結構，行動者所需付出的治理成本越高，為減輕行動者的負擔，他們會尋求將治理結構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治理結構，行動者所需付出的機會主義預期成本越高，為減輕行動者的負擔，他們會尋求將治理結構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，在加總治理成本與機會主義預期成本之後，所得總交易成本最低點落於何處，即為行動者的最佳選擇（相關概念請見圖4）。通常最低點會落於完全的層級節制及完全的無政府階層關係之間。

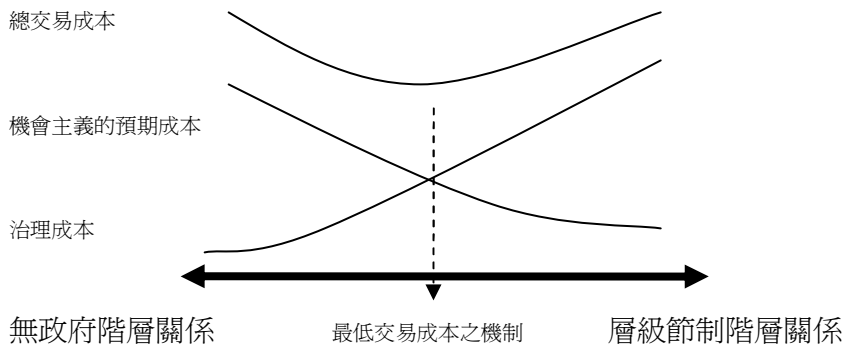


圖 4 最低交易成本概念圖示

資料來源：作者自製。

由以上的最低交易成本概念出發，若將台北市政府作為選擇互動關係的行動者，則其最佳的利益所在，便是在政府以官僚推動公共建設（層級節制關係）到完全放任市場運作（無政府階層）之間，選擇交易成本最低的互動機制。這其中包括以促參舊制執行公共建設（較接近層級節制關係）或促進民間參與公共建設（促參新制，較接近無政府階層）等各種機制。

## （二）選擇交易成本理論分析台北市促參政策的原因

本研究中，筆者發現台北市政府進行促進民間參與公共建設時，便存在著精細計算交易成本的行為模式，致使某些看來不合理的代理人問題，在促參案例中仍然存在的現象，<sup>10</sup> 本文乃採交易成本理論分析台北市促參政策。

承前所述，在學者 Coase（1937）及 Williamson（1996）的交易成本理論中，避開了完全沒有交易成本的理想狀態，因為所有替選方案都有缺陷，因此，如果某項制度的淨利益超越其他方案，該制度就被視為可選擇的方案。由於現實中並不存在一種不需成本的制度，因此行動者只能選擇相較之下總交易成本最低之機制。

因此，若欲以交易成本理論為途徑，欲探討台北市政府選擇促進民間參與公共

<sup>10</sup> 解釋行動者互動關係之理論，除以理性選擇為基礎出發之理論，如本研究所採用的交易成本理論以外，尚有由信任為基礎的理論，如社會資本理論，惟本研究經由訪談結果發現，在促參互動當中，公私部門間的互動是一種精心計算的互動關係，而非具有共識及信任的互動關係，因此本研究乃不以社會資本理論進行解釋。

建設之成本是否為最低，則必須就該制度對行動者所造成的各項成本進行比較分析，若相較於其他機制，促參建設制度對市府可以產生最大效益，便能推論雖政府在代理人問題嚴重情況下，仍有誘因驅使其持續推動促參制度的進行。

## 肆、交易成本理論對台北市促進民間參與公共建設政策的解釋

### 一、交易成本的分類

前段提及，台北市政府欲推動促參政策，必須選擇交易成本最低的模式。因此交易成本的計算變成為分析的重點。在個別的學者分析中，交易成本有許多種分類（謹整理如表 3）。Coase（1937）提出的交易成本包括了：尋找有意願進行交易對象的搜尋成本，買賣雙方對交易的條件、議價並敲定價格、簽訂合約等過程所產生的協議成本，以及當交易達成之後，所需履行契約，並進行必要檢驗與監督對方是否遵行契約所產生的執行成本。

學者 North 提出交易成本包含衡量成本以及執行成本（劉瑞華，1994）。在交易過程中，從事交易者會從中獲得勞務或物品的價值，當我們試著衡量這些價值的特性時，就必須蒐集大量資訊以辨明界定，此即產生訊息成本。而各種訊息又可能因買賣雙方不對稱問題、逆向選擇或道德危機，產生龐大隱匿訊息的成本，這些都是 North 所提到的衡量成本。而當對於商品或勞務特性不明，或是不完全知道代理人表現的各類特性時，必須花費珍貴的資源去設法衡量、監督下，就會產生執行成本。

Dahlman（1979）認為交易成本包含有：搜尋成本、資訊成本、協議成本、決策成本、監督成本、執行成本等六種基本交易成本。其有別於 Coase 的有資訊成本及決策成本兩個。資訊成本，就買方而言，必須得知賣方的產品之服務項目及品質；就賣方而言，必須了解買方的經濟狀況、需求及信譽。決策成本，就買方而言，必須進行比價以判斷是否有利；就賣方而言，必須評估是否賣給買方或其他買者（陳世明，2001）。

Williamson (1985) 提出交易成本可以依照交易發生或契約簽訂的前後，區分為事前成本與事後成本。事前的交易成本包括蒐集資訊成本、交易雙方的協議談判成本及簽訂契約內容的契約成本；事後的成本則包括了預防對方違約的監督成本、執行契約成本以及重復交易而更換交易對象時的轉換成本。

表 3 交易成本的分類

| 學者                | 交易成本分類   |
|-------------------|--|
| Coase (1937)      | 1. 搜尋成本<br>2. 協議成本<br>3. 執行成本  |
| North (劉瑞華, 1994) | 1. 衡量成本<br>2. 執行成本   |
| Dahlman (1979)    | 1. 搜尋成本<br>2. 資訊成本<br>3. 協議成本<br>4. 決策成本<br>5. 監督成本<br>6. 執行成本                                     |
| Williamson (1985) | 1. 事前成本：<br>(1) 蒐集資訊成本<br>(2) 協議談判成本<br>(3) 契約成本<br>2. 事後成本：<br>(1) 監督成本<br>(2) 執行契約成本<br>(3) 轉換成本 |

資料來源：作者自行整理。

這些分類雖有項目的不同，惟若由精神分析，均是以交易雙方互動的各階段做為成本的分類標準。在交易發生前會產生蒐集資訊、簽訂契約的成本，交易發生後則有監督以及執行的成本。然而，由於本文係欲分析政府如何權衡整體交易成本與

代理成本後做出決定，採取階段論的交易成本分類恐治絲益棼，<sup>11</sup> 因此本文採取學者 Horn 的分類模式（浩平、蕭羨一，2003），以成本發生的來源做為分類標準，將交易成本分為承諾成本、代理成本、決策成本以及不確定性，而這四項成本的來源分別是：1. 承諾成本來自利害相關人的干預；2. 代理成本來自代理人的自利行為；3. 決策成本來自委託人的專業性不足；4. 不確定性來自環境的不確定性。在此分類中，代理成本僅是交易成本的其中一項，若其他項的交易效益高於代理成本，該交易仍將被行動者所選擇。

## 二、台北市促進民間參與公共建設政策中的交易成本

### （一）承諾成本

任何形式的政治力介入，對於政府或廠商都可能產生無法預期的結果與成本的增加，並且破壞雙方原於交易中達成的協議與信任，影響廠商投資的風險與意願，進而產生負面的結果。政府若以促參新制推行公共建設，在辦理過程中以甲方的身分與乙方的廠商簽立契約之後，契約的權利義務並固定下來，雙方權責明確並依契約行事，雖然仍無法完全隔絕政治因素介入，但已能有效降低干擾程度，交易過程中的政府方，可減少該公共建設案受到政治干預而變動的成本。

「促參法不用送進議會，議員較不會干預，因為我們都是公開給市場機制投標評選，在正常執行經驗基本上是不會受到政治力的干預，而且一簽約就是 20 至 30 年，不管市長是哪個派反正就是依照合約來執行」－（受訪者 A、受訪者 B）

「基本上可以減少政治力干預，只要廠商營運各行為未違反契約範疇，政府也無法干預，廠商較有保障」－（受訪者 L）

---

<sup>11</sup> 由理論上而言，只要分類具有窮盡及互斥性，即為有科學性的分類。然而，由應用層面來看，分析不同的案例時，不同的分類卻仍然有優劣之別，以本研究而言，筆者希望分析的是代理成本與其他成本之間的比較，此時若採取階段性的分類方法，可發現代理人成本在委託全程當中均會發生，不但會發生在事前，亦可能發生在事後，因此採取階段性交易成本概念進行分析，不但無法將代理成本與其他成本做清楚的區分，反因事前、事後概念的加入，使得進行分析時有治絲益棼之虞。



「政治力是無所不在的，但就去做什麼的事情而言，委託給民間經營，還是可以相對較能避免掉政治力介入，像是費率收受的訂定辦法，只要遊戲規則訂後即可不必理會」—（受訪者 P）

## （二）代理成本

### 1. 逆選擇造成的代理成本

政府在進行促參案的招商或甄審階段時，參與投標的廠商爲了增加自己評選優勢，常刻意高估促參的評估成效、爲了獲利心理而刻意美化資訊，以至於造成政府在甄選時產生逆選擇的代理成本。

「招商說明會真正想投資業者，以不表態來增加自己的優勢條件，因此政府很難得到真實資訊。甄審階段，廠商委託顧問公司寫投資經營計畫書，政府出什麼題目給什麼答案，評估得很漂亮，爲符合需要而隱藏訊息，所以資訊都不是真的很真實」—（受訪者 A、受訪者 B）

「在甄審階段，財務計畫書中，私部門將建造成本最大化、將政府土地成本現值極小化、使所支付的權利金極少化，公共設施空間最小，自身盈利空間最大化」—（受訪者 C）

「……隱藏訊息，廠商在評估過程中，因為 BOT 年期很長，很難評估廠商未來是否會有損失，所以常藉有利資訊去與政府解釋」—（受訪者 D）

### 2. 道德危機造成的代理成本

政府與廠商所簽訂的契約大多屬原則性的規範，對爲了獲利求生存的廠商而言，自然有很大的誘因用各種角度解釋契約的模糊地帶；這些廠商違約的情事如工程逾期完工、融資款項移做他用及使用目的與契約約定不符等。相對於政府而言，則必須付出較高的監督成本與執行契約的成本。

「契約是原則性的，所以有模糊解釋的空間。因為有模糊解釋的空間，投資人的目的，當然是爲了賺錢，會到處試方法，較不顧公共利益」—（受訪者 D）

「違反契約部分，因契約本身無法訂的很詳細，只有列大項」—（受訪者

F)

「比較可能違約的是上級指示壓力，廠商無法做到的情形。其實一開始在寫契約時雙方心裡早有數不一定達成或無法做到，但廠商往往因為想拿案子而願試試看」－（受訪者 E）

「為了獲利或礙於在契約範圍內無法獲利，而遊走契約邊緣，或違反契約。例如權利金太高而達不到」－（受訪者 L）

### （三）決策成本

#### 1. 民間經營較具專業與彈性

政府在對公共建設做出決策時，需要先確認目標、蒐集大量的資訊、擬出替代方案及評估選擇最佳方案等，涵蓋了訊息成本與時間成本的負擔，使得整體的決策成本很高，但得到的效益卻未必最佳。將公共建設交給具有專業經營長才的民間管理，在規劃上能夠更加多元，在營運上可以更有彈性，不但降低政府決策成本，其帶來的高效率更替人民增添福祉。

「民間經營效率高，經營彈性強，公務員人格特質專長本非在經營」－（受訪者 J）

「政策項目的目標如果在營利，政府因受限於法律、營運習慣、人員訓練與思考角度而無效率。民間在成本與營運上能有大幅度減省，彈性與創意皆能大幅度的展現，在可能增加的意外風險上政府也能減輕負擔」－（受訪者 L）

受訪者 C 與 D 皆表示自己手上的促參案若交給政府，其存在之官僚慣性所帶出無效率的行為模式，將使得營運的彈性與用途受限與缺乏新意：

「若政府自己來執行交九開發案，應該只會規劃長途客運轉運站及公部門辦公室，用途型態較單純，較不會有營利的型態像是住宅、旅館、商場出現，或僅以聯合開發方式用權益分配辦理」－（受訪者 C）

「若由市府承接此案，只會是單純轉運站，無法像民間一樣有彈性開發，甚至還有權利金收入，使政府獲得更大利益」－（受訪者 D）

受訪者 P 尤其提到，夜晚或假日遊樂性質的公眾服務設施，委託給民間經營，最能夠彰顯其彈性與效益：

「服務業即是消費導向配合業務的內容，例如晚上加班的事，市府自己經營的娛樂設施，公務員沒人要加班，變成晚上可讓都市民眾使用的室內空間、公用設施都關了，還好有運動中心民間經營，可以經營到晚上十點，提供民眾休閒空間。在服務設施，特別是遊樂型，像禮拜天晚上會發生的活動性質，透過委外經營最有效，最能解決公務員不願加班的問題」—  
(受訪者 P)

## 2. 減少政府財務負擔與管理壓力

一項公共建設或經營單位交到政府手中，政府就必須編制人力進駐管理，亦必須編列預算進行興建與維護，不論是正在建造或是已開始營運，政府皆必須負擔人事成本與建物所需成本，沉重的決策成本背後隱含著全民利益的損失。而交給民間經營最大的好處，莫過於能夠分擔政府財務的負擔與經營管理上的壓力，讓政府部門回到專屬的行政業務本質，減輕在非專業領域所造成的高成本與壓力。

「減少負擔一定有，不論政府自己做或委外，但像行政程序這種基本負擔仍有，其餘如能否通過環評、都審等規劃設計都是廠商責任，公務員剩督導、協助角色，負擔少很多；在興建方面，BOT 廠商自負盈虧，市府角色不擔心施工品質，只需每年做績效評估，因此公務員負擔減輕。」—  
(受訪者 E)

「以台北市國小中央廚房為例：學校無人有經營中央廚房的專業，所以促參委外可減少像每校的營養師壓力，或設施上網招標維修的壓力，可以把自負盈虧的壓力交給廠商，自己專心辦教育」— (受訪者 I)

「市府自己經營的話，每年須編 6 千萬，又會面臨入館人數稀少，且需要一整個館的公務員編制，負擔人事費用與維修問題，委託給民間，只須視監督功能有無發揮以及廠商有無違反公序良俗就可以了，不但省人事費用，也能使廠商配合政府政令活動」— (受訪者 J)

「招標後，壓力純粹就業務來說當然有幫助，本來需要管一堆人一堆事，現

在只需管一間公司，若發生問題就發公文要求公司改進，讓廠商自行解決。就業務的經營來說，一定可以降低行政部門的工作壓力，而且比較有彈性，但在行政契約上，監督的工作會讓公務員有壓力」－（受訪者 P）

#### （四）風險及不確定性成本

對政府而言，若能將執行建設的決策所可能付出之一切風險，分配給能以最小成本控制的團體，即為最具成本效益的方式。所以促參法的實行，也是政府轉移風險的一項解套，可以將責任重大、困難棘手或牽涉複雜的案子背後之風險，分配給民間廠商一起承擔。受訪者 K 尤其強調政府在這個部份的動機：

「促參對台北市而言像是『補救方案』，工程施工一半卡住時或太久發包不出去時來補救，把燙手山芋丟出去給別人接手」－（受訪者 K）

「市府促參常面臨土地取得問題，以及與中央政策上相抗衡的問題，就會比較想做促參。市府通常基於大案子的動機，就會想吸引很多人進來分擔責任，而非自行負擔」－（受訪者 K）

「其（按：政府的）目標是透過促參來移轉一些政府的風險，因為民間參與的程度多了，例如變更設計或綁規格部份，所以民間就要去承擔這塊壓力」－（受訪者 M）

這種風險轉移的機制，在實際的促參契約中，更是展露無遺。雖然政府是契約中的甲方，但同時也是國家公權力的執法者，球員兼裁判的雙重身分，自然使得廠商在契約中處於不平行的上下關係，因此透過契約，使得政府自身環境所承擔的風險，可透過管制、標準或程序的變更或拖延，將風險轉至促參廠商。

「不可預期的風險太高，廠商先期評估未考慮公部門拖延時程的因素，加上很多東西是招標沒有而後來加註的，尤其是都審很難預期，每個評審依據個人好惡，要求加入許多契約沒有的東西，加諸不實際期望」，因此，「廠商在投資 BOT 案時，面對政府行政上的無效率無從估算，對於未來都審時的設計變更也難以掌握，其實廠商的風險會因此提得很高，處在充滿不確定性的環境與政府合作，對廠商不利」－（受訪者 N）

### 三、研究發現

由訪談內容得知，市政府對於廠商顯現出來的代理人行為知之甚詳，惟促參新制的採行與否，不僅考量單項成本，在全面性的交易成本考量下，尚須考慮承諾成本、決策成本以及不確定成本，相較於以往市政府透過促參舊制將公共工程（或服務）透過採購委託廠商（企業或非營利組織）的形式，雖然促參新制的代理成本較高，然而其他成本卻較低（請見下表 4）。

表 4 新舊促參制度的交易成本比較表

|                | 承諾成本                             | 代理成本                                | 決策成本                              | 不確定性成本                                 |
|----------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|
| 促參舊制成本(X)      | 承諾成本(X1)較高<br>(因議會的監督而增加治理的成本)   | 代理成本(X2)較低<br>(廠商的代理人行為而增加機會主義預期成本) | 決策成本(X3)較高<br>(政府蒐集決策資訊而增加治理成本)   | 不確定性成本(X4)較高<br>(政府承擔環境變動的壓力而增加治理成本)   |
| 促參新制成本(Y)      | 承諾成本(Y1)較低<br>(因除去議會的監督而減少治理的成本) | 代理成本(Y2)較高<br>(克服廠商代理人行為減少機會主義預期成本) | 決策成本(Y3)較低<br>(廠商蒐集決策資訊而降低政府治理成本) | 不確定性成本(Y4)較低<br>(廠商承擔環境變動的壓力而降低政府治理成本) |
| 促參新制與舊制比較(Y-X) | 治理成本<br>$=Y1-X1<0$               | 機會主義預期成本<br>$=Y2-X2>0$              | 治理成本<br>$=Y3-X3<0$                | 治理成本<br>$=Y4-X4<0$                     |
| 說明             | 新促參制度可減少三項治理成本，惟將提高機會主義預期成本      |                                     |                                   |  |

資料來源：作者自行整理。

若以前文 Lake (1996) 之交易成本理論中的「治理成本」以及「機會主義預期成本」概念，來歸納 Horn 所提出的四項成本的性質，可將四項成本分別歸入「治理成本」以及「機會主義預期成本」當中。首先，承諾成本來自於議會對市政府促

參案件的監督，新促參制度除去議會對市府的監督，便是降低市府在執行促參政策時須回應議會的治理成本；其次，代理成本來自於代理人透過促參制度牟利對市府增加的成本，此即為機會主義預期成本；另外，決策成本以及不確性成本係因應環境變化而須蒐集資訊之成本，為治理成本的一環。由上表得出，採取促參新制雖將增加機會主義預期成本，然將可降低三項治理成本，可將交易總成本降至最低（請見圖 5），<sup>12</sup> 因此，市政府選擇了促參新制，毋寧是一項理性的選擇。

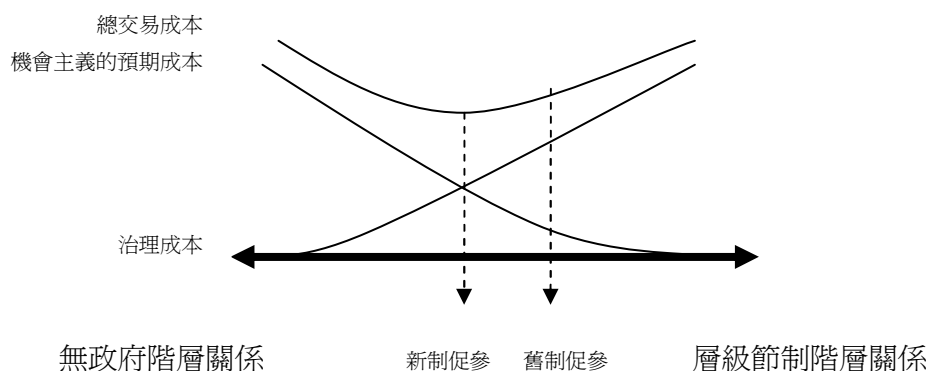


圖 5 新舊促參制度交易成本比較概念圖示

資料來源：作者自製。

## 伍、結論

### 一、總體交易成本可能才是決定促參政策的因素

近年來大行其道的「公私協力」主張政府與民間部門應共同合作，提供公共服務或財貨，提昇國家整體行政效能與政策品質。希望迴避傳統官僚層級節制、強調權威、命令—控制式的行政治理模式，透過公私部門資源結合、專業引導、多元合作工具、網絡協調的治理使公共服務展現新的契機（Peters & Pierre, 1998）。

<sup>12</sup> 由於四項的交易成本的絕對數據並未進行科學的計算，還是存在光是代理問題一項成本變高於其他三項相加的成本，故此處所提出交易成本概念乃根據訪談所得到的啓示性的假設，表示市政府選擇促參制度的原因，有可能是思考總交易成本之後所得到的結果。若欲驗證此項假設，須對相關案件透過實證調查及統計進行更深入的分析。

樂觀論者認為，這種政府與民間部門公共事務共同治理的協力機制之建立，如果能奠基於理想型合作夥伴關係之認知與學習，對於公共服務的目標具有共識，並在自主、平等的地位之上，資源分享、互利互惠，共同參與決策、互信互重，則將可以有效的整合國家與社會資源，形成一互補、互依、互利的協力體系，極大化資源利用的效果，順遂公共利益目標的達成，共創政府、民間部門與社稷民生三贏的境界（廖俊松，2006）。

然而，就台北市政府促進民間參與政策的實施結果觀之，各項代理人問題層出不窮的窘境，似乎與「公私協力」所描述的理想大相逕庭，但是政府對於促進民間參與的熱衷卻未曾稍歇。此一現象不禁使人懷疑，政府究竟是過於樂觀，以致於無視於代理人問題的發生？抑或有其他的因素導致其「不得不」採取促進民間參與的手段呢？

本研究發現，市政府並非對廠商顯現出來的代理人問題無動於衷，惟促參的採行與否，不能僅考量單項代理成本，尚須考慮承諾成本、決策成本以及不確定成本，相較於以往市政府透過促參舊制將公共工程（或服務）透過採購法委託廠商（企業或非營利組織）形式，雖然促參新制增加了廠商的經營自主權，似乎也增加了牟利的空間，致使市府的代理成本較高，然而因其他項目成本較低，因此市府終究還是選擇促參新制推動公共建設。

## 二、交易成本概念可啟發公私協力制度選擇的研究

承前所述，公私協力的方法包括了小規模轉移的「簽約外包」，適用促參舊制（以政府採購法進行採購），也包括了較大規模轉移的「促參政策」，適用促參新制，然而，究竟在什麼情況下應該採取什麼方法，實務界及學界似乎並沒有太多討論，以公共工程委員會對兩種方法的比較說帖為例，雖提到「促參法之委託經營概念，係民間機構擁有設施之經營管理權，自負經營盈虧，並與政府分享獲利；而採購法第 7 條第 3 項所稱之營運管理，屬採購法第 2 條所稱之勞務採購，其概念為政府擁有設施之經營管理權，由政府負經營盈虧之責，以委任或僱傭方式支付費用委託民間機構代為營運管理。前者為民間參與，著重民間資金之投入及引進企業經營理念，後者為勞務採購，二者性質不同」（王麗鳳，2006b）。惟綜觀此段文字，除了對兩者進行制度及精神的比較外，對於政府如何及為何選擇某一制度作為政

策，相關說明卻付之闕如。<sup>13</sup>

所幸，在如何選擇某一制度進行公私協力（或進行公私協力應注意事項）方面，實務界多已透過理性決策技術（如線性規劃、成本利益分析、計畫評核術、AHP 等），就制度本身帶來的經濟效益進行計算的選擇方式相較，已能較理性地規劃出決策時應考量的問題。

然而，在為何選擇某一制度作為公私協力的制度方面，卻少有文獻探討，因此，本文所提出的「交易成本」概念，或可做為未來研究公私協力制度選擇時之思考基礎，而交易成本理論中的四種成本，可代表政府決策者在思考問題時的四個面向，分別是政治力量介入造成的成本、廠商的自利行為造成的成本、政府自身能力造成的成本以及自然環境所造成的成本。此種思考多元利害相關人成本的選擇分析，較能清楚描繪出決策的實況。

### 三、後續研究方向：邁向公私協力的實證研究

以往公私協力之研究似乎帶有較高的價值判斷，若非假定公私互動「必然」帶來官商勾結等負面效應，便是期待公私協力「應該」增加公共利益。因此企業受託者便成為追求私利的捐客，而政府委託者則應該是捍衛公共利益的鬥士。然而，本文試由實證的角度出發，透過交易成本當中理性人的假設，自利地追求效用極大化，因此，自利的民間廠商雖為謀求私利，而造成如代理人問題的負面影響，然其本身所具備的經營專業與效率彈性，卻能產生降低政府決策成本的正面效果；而官僚雖理應代表公共利益，惟因自利官僚亦會設法尋求最小交易成本的交易機制，希望透過該機制除去承諾成本、決策成本以及不確定性成本，因此渠等選擇的結果未必符合所謂的公共利益。因此，公、私部門兩者本身，均不應該被貼上正義或邪惡的標籤，否則只是徒增意識形態的衝突，對問題現況並無助益。因此，未來持續透過更細緻的實證研究，中立地建立起描述現實的模式，客觀論述各種公私協力模式的效果，才能進一步對實務問題提出更務實的解決方案。

---

<sup>13</sup> 有關為何選擇某種制度的問題，是「描述性模型」，而如何選擇某種制度的問題，則是「規範性模型」，前者是透過嚴謹的科學研究方法，客觀描述公共政策的問題，解釋為何進行該項選擇，或希望透過該模型預測公共政策的未來。而後者則特別著重某種價值實現極佳化的建議，以回答應該如何的問題。相關分類請見丘昌泰（2000：25）。



惟本研究尚未透過大量的實證資料進行統計分析，僅透過訪談法進行初探性的架構建立，是本研究不足之處，未來尚有賴後續研究者以交易成本理論對促參模式的選擇進行量化的實證分析，驗證此架構是否成立。<sup>14</sup>

## 參考文獻

- 人間福報（2007）。北市 3 公辦民營泳池 昨停業一天，2007 年 12 月 12 日取自人間福報，網址：<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=69232>。
- 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>。
- 王麗鳳（2006 a）。委外經營案件適用促參法與政府採購法之比較簡報，2009 年 6 月 18 日取自網址：[http://sowf.moi.gov.tw/signup/signup/filedownload/%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E5%8F%8A%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95\(%E6%96%B0%E5%A2%9E%E7%B0%A1%E5%A0%B1\)-%E7%AC%AC%E3%80%813%E5%A0%B4\(%E7%8E%8B%E9%BA%97%E9%B3%B3%E5%89%AF%E8%99%95%E9%95%B7\).ppt](http://sowf.moi.gov.tw/signup/signup/filedownload/%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E5%8F%8A%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95(%E6%96%B0%E5%A2%9E%E7%B0%A1%E5%A0%B1)-%E7%AC%AC%E3%80%813%E5%A0%B4(%E7%8E%8B%E9%BA%97%E9%B3%B3%E5%89%AF%E8%99%95%E9%95%B7).ppt)。
- 王麗鳳（2006 b）。委外經營案件適用促參法與政府採購法之比較，2009 年 6 月 18 日取自公共工程委員會，網址：[http://74.125.155.132/search?q=cache:jXgxQ-15A58J:ppp.pcc.gov.tw/pcc\\_site/files/859\\_%E6%B0%91%E9%96%93%E5%8F%83%E8%88%87%E5%85%AC%E5%85%B1%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E6%A1%88%E4%BB%B6%E9%81%A9%E7%94%A8%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E8%88%87%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95%E4%B9%8B%E6%AF%94%E8%BC%83\\_950507%E4%BF%AE%E8%A8%82.doc+%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A](http://74.125.155.132/search?q=cache:jXgxQ-15A58J:ppp.pcc.gov.tw/pcc_site/files/859_%E6%B0%91%E9%96%93%E5%8F%83%E8%88%87%E5%85%AC%E5%85%B1%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E6%A1%88%E4%BB%B6%E9%81%A9%E7%94%A8%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E8%88%87%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%B3%95%E4%B9%8B%E6%AF%94%E8%BC%83_950507%E4%BF%AE%E8%A8%82.doc+%E4%BF%83%E5%8F%83%E6%B3%95%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%8E%A)

---

<sup>14</sup> 本研究是透過台北市政府促參政策作為個案，用來驗證交易成本理論，是所謂的「分析性歸納」，是不同於「統計性歸納」的方法。後者是透過蒐集樣本的各种實證資料後，推導出總體的屬性，是進行統計和調查時最常用的歸納方法；而後者則將先前所提出的理論當作「範本」，實證結果要與這個範本相對照，如果實驗結果可證明此依理論，可說明該理論更具有說服力。相關說明請見 Robert (2003)。

[1%E8%B3%BC%E6%B3%95&cd=4&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw](#)。

丘昌泰（2000）。**公共政策**。台北，巨流。

台北市政府（2008）。臺北市政府推動民間參與公共建設，帶動本市商機，創造多贏，成效斐然，2009年6月14日取自**台北市政府新聞稿**，網址：[http://www.dof.taipei.gov.tw/dof/new/show\\_ReleaseNews.ASP?linkid=237&linktype=%E7%B0%ABn%E5%A6%A1PT](http://www.dof.taipei.gov.tw/dof/new/show_ReleaseNews.ASP?linkid=237&linktype=%E7%B0%ABn%E5%A6%A1PT)。

台北市政府（2007）。**促進民間參與公共建設推動委員會第14次會議（2007年5月4日）議程**（府財金字第09630739800號函）。台北市：台北市政府財政局。

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，23-76。

吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏（譯）（2004）。**經濟行為與制度**（冰島 思拉恩·埃格特森原著）。北京：商務印書館。

孫本初（2005）。**公共管理**。台北：智勝。

浩平、蕭羨一（譯）（2003）。**公共行政之政治經濟學**（M. J. Horn 原著）。台北：商周。

張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏（1995）。**經濟學：理論與實際**。台北：翰盧。

陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯。

陳世明（2001）。**知識分享與創新績效之研究—以交易成本理論觀點探討**。長榮管理學院經營管理研究所碩士論文，未出版，台南市。

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**台北市政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=379000000/95v2\\_msg](http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46363eb7:6ca2&theme=379000000/95v2_msg)。

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**，第41卷第3期，頁65-83。

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**台北市政府新聞稿**，網址：[http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=46dfa8c6:7477](http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=46dfa8c6:7477)。

- 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》，第 10 期，頁 39-49。
- 廖俊松 (2006)。公私協力：重建區社區總體營造計畫之案例觀察。《社區發展季刊》，第 115 期，頁 324-334。
- 劉瑞華 (譯) (1994)。制度、制度變遷與經濟成就 (D. C. North 原著)。台北：時報文化。
- Aberbach, J. D., & B. A. Rockman. (1997). Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance. In A. I. Baakni, & H. Dssfosses (Eds.), *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism* (pp. 73-94). New York: M. E. Sharpe.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4: 386-405.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 22: 141-162.
- Epstein, D. & S. O'Halloran (1994). Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 38(3): pp. 697-722.
- Fama, E. F. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economics*, 88: 288-307.
- Fama, E. F., & M. C. Jensen, (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26: 301-326.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Jensen, M, C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Kettl, D. R. (1998). What Will New Governance Mean for the Federal Government? *Public Administration Review*, 54(2): 170-175.
- 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, & J. A. Hart (Eds.), *Globalization and Governance* (pp. 31-53). London: Routledge.

- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): pp. 739-777.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Robert, Y. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.
- 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. (1986). *Economic Organization: Firms, Markets, and Policy Control*. New York: New York University 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

## 附件二：台北市政府促進民間參與公共建設研究訪談題綱

(訪談前先將法規給予對方檢閱)

### 一、可行性評估及先期規劃部分：

依(細則§39)規定：**主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。**

前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。

第一項先期規劃，應撰擬先期計畫書，並應依公共建設特性及民間參與方式，就擬由民間參與公共建設興建、營運之規劃及財務，進行分析；必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。

未涉及政府預算補貼或投資之案件，於辦理前雖得免辦理可行性評估。

### 二、甄審過程部份

政府規劃案件係由主辦機關評估後得由民間投資之公共建設，並以公開招商之方式，公告徵求民間參與(促參§42)。先期規劃書報核後，主辦機關研訂招商文件，以辦理公告。主辦機關辦理公告，應將公告摘要公開於資訊網路，並刊登於政府採購公報(細則§41)。

至於公告內容依各該公共建設之性質，包括：(細則§40)

甲.公共建設計畫之性質、基本規範、許可年限及範圍。

乙.政府承諾及配合事項。

丙.申請人之資格條件與投資計畫書主要內容及格式。

**丁.申請程序及保證金。**

戊.申請案件之評決方法、評審項目、評審時程及**甄審標準**。

己.與投資契約權利義務有關事項。

庚.開發經營附屬事業所需之土地使用期限。

在甄審作業上：

主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。

前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有 7-17 人，二分之一以上為外聘專家、學者，甄審過程應公開為之（促參§44）。主辦機關為協助甄審會辦理與評審有關之作業，應成立工作小組。（甄審辦法§8）

### 三、簽約過程部份

民間申請人依主辦機關公告招商規定，於期限內提出申請文件；主辦機關設甄審委員會，就申請人提出之資料，擇優選出最優申請人。最優申請人與主辦機關完成議約後，應於規定時間完成籌辦事宜，即與主辦機關簽訂投資契約，以辦理後續之營運。（促參§45）

契約範例：

- 1.公共建設之營運及移轉。
- 2.權利金及費用之負擔。
- 3.履約保證金。
- 4.費率及費率變更。
- 5.營運期間屆滿之續約。
- 6.風險分擔。
- 7.經營不善及違約之處置
- 8.爭議處理及仲裁條款。
- 9.其他約定事項。

### 四、履約監督

民間機構參與之公共建設屬公用事業者，得參照下列因素，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式（促參§49）：

- 1.規劃、興建、營運及財務等成本支出。
- 2.營運及附屬事業收入。

- 3.營運年限。
- 4.權利金之支付。
- 5.物價指數水準。

前項民間機構擬訂之營運費率標準、調整時機及方式，應於主辦機關與民間機構簽訂投資契約前，經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關納入契約並公告之。

前項經核定之營運費率標準、調整時機及方式，於公共建設開始營運後如有修正必要，應經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關修正投資契約相關規定並公告之。

（促參§51）民間機構依投資契約所取得之權利，除為第五十二條規定之改善計畫或第五十三條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租或設定負擔。但民間機構以第八條第一項第六款方式參與公共建設者，不在此限。

違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行爲，無效。

（促參§52）民間機構於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，主辦機關依投資契約得為下列處理，並以書面通知民間機構：

- 1.要求定期改善。
- 2.屆期不改善或改善無效者，中止其興建、營運一部或全部。但主辦機關依第三項規定同意融資機構、保證人或其指定之其他機構接管者，不在此限。
- 3.因前款中止興建或營運，或經融資機構、保證人或其指定之其他機構接管後，持續相當期間仍未改善者，終止投資契約。

主辦機關依前項規定辦理時，應通知融資機構、保證人及政府有關機關。

民間機構有第一項之情形者，融資機構、保證人得經主辦機關同意，於一定期限內自行或擇定符合法令規定之其他機構，暫時接管該民間機構或繼續辦理興建、營運。



（促參§53）公共建設之興建、營運如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，於情況緊急，遲延即有損害重大公共利益或造成緊急危難之虞時，中央目的事業主管機關得令民間機構停止興建或營運之一部或全部，並通知政府有關機關。

依前條第一項中止及前項停止其營運一部、全部或終止投資契約時，主辦機關得採取適當措施，繼續維持該公共建設之營運。必要時，並得予以強制接管營運；其接管營運辦法，由中央目的事業主管機關於本法公布後一年內訂定之。

（促參§54）民間機構應於營運期限屆滿後，移轉公共建設予政府者，應將現存所有之營運資產或營運權，依投資契約有償或無償移轉、歸還予主辦機關。

## 五、事後評估

經主辦機關評定為營運績效良好之民間機構，主辦機關得於營運期限屆滿時與該民間機構優先定約，委託其繼續營運。前項營運績效評估辦法應於契約中明定之。（促參§54）

## 六、委外評估

「主辦機關辦理民間參與公共建設，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。」（細則§39-4）主辦機關得委託專業顧問機構協助主辦機關辦理促參計畫應進行之各階段工作相關作業，其委託辦理程序應依「政府採購法」及其施行細則、「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」、「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會組織準則」、「採購評選委員會審議規則」等相關規定辦理。

---

## 第一階段先訪談OT的文官以及廠商

### （一）詢問文官的題目

#### 1.（逆向選擇、代理成本）

在○○案中，廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

#### 2.（道德危機、代理成本）

在執行○○案 OT 業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

3. (決策成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

4. (設定風險成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

5. (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(二) 詢問廠商的題目

1. (逆向選擇、代理成本)

由新聞報導可知，民間對政府的促參法規以及行政作為有許多的批評。這些缺失常導致廠商只願意提供片面或裝飾過的訊息給政府，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

2. (道德危機、代理成本)

同上題，政府的缺失也常導致廠商在行動上不願完全配合政府或法規的要求，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

3. (決策成本)

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

4. (設定風險成本)

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

5. (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

---

第二階段訪談 BOT 的文官、廠商

(一) 詢問文官的題目

1. 官僚對廠商

(1) (逆向選擇、代理成本)

在○○案中，廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

在執行○○案 OT 業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否

比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

## 2. 官僚對政務官

### (1)（逆向選擇、代理成本）

在執行 BOT 業務時，機關首長必須依賴基層幕僚提供各項資訊進行決策，但基層幕僚基於各種因素，有時會提供片面或裝飾過的訊息給機關首長，請問在促參的不同階段中，為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

### (2)（道德危機、代理成本）

基層公務員對於不合理法規及機關首長的不合理命令常有抗拒的心態，請問在執行○○案 BOT 業務時，為什麼基層公務員會產生抗拒的心態或行爲？請就您曾經遭遇過的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

## （二）詢問廠商的題目

### 1.（逆向選擇、代理成本）

由新聞報導可知，民間對政府的促參法規以及行政作為有許多的批評。這些缺失常導致廠商只願意提供片面或裝飾過的訊息給政府，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

### 2.（道德危機、代理成本）

同上題，政府的缺失也常導致廠商在行動上不願完全配合政府或法規的要求，請就您認為在促參的不同階段，有哪些措施是政府應該調整的，請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

### 3.（決策成本）

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低公務員的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

### 4.（設定風險成本）

您認為，相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

5. (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案中不同階段發生的情況舉例說明之。

---

第三階段訪談 BOT 的政務官、議員、顧問公司、學者專家

一、訪談政務官

1. 政務官對廠商

(1) (逆向選擇、代理成本)

在○○案中，廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理的案件舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

在落實 BOT 業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理過的案件舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可減低行政部門的部份壓力？可減低行政部門的哪些壓力？為什麼？請就您所經歷的○○案件舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成業務？為什麼？請就您所處理的○○案件舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於政府自己來執行○○案，將○○案委託給廠商，○○服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的○○案件舉例說明之。

## 2. 政務官對官僚

### (1) (逆向選擇、代理成本)

在執行 BOT 業務時，機關首長必須依賴基層幕僚提供各項資訊進行決策，但基層幕僚有時卻會提供片面或扭曲的訊息給機關首長，請問在促參過程中為什麼會發生這種情況？如何才能避免這種狀況？請您就○○案中曾遭遇過的情況舉例說明之。

### (2) (道德危機、代理成本)

基層公務員對於促參法規及機關首長的命令時有抗拒的心態或行為，請問在執行○○案 BOT 業務時，為什麼基層公務員會產生抗拒的心態或行為？請就您曾經遭遇過的 BOT 案舉例說明之。

## 3. 政務官對代議士

### (1) (逆向選擇、代理成本)

在審核 BOT 業務時，市議員必須依賴市政府提供各項資料進行討論及決策，但市政府基於各種因素，有時會提供片面或裝飾過的訊息給市議員，請問在促參審議或執行的過程中，為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就曾遭遇過的情況舉例說明之。

### (2) (道德危機、代理成本)

市政府對於不合時宜法規及市議員的不合理決議會產生抗拒的行為，請問在執行 BOT 業務時，為什麼會產生抗拒的行為？請就您曾經遭遇過的促參案舉例說明之。

### (3) (決策成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否可減低市議員的部份壓力？可減低哪些壓力？為什麼？請就您所處理的 BOT 案來舉例說明之。

### (4) (設定風險成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否可以更彈性有效率完成○○業務？為什麼？請就您所處理的 BOT 案舉例說明之。

### (5) (承諾成本)

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的 BOT 案舉例說明之。

## 二、訪談代議士

### 代議士對政務官

#### (1)（逆向選擇、代理成本）

在審核促參業務時，市議員必須依賴市政府提供各項資料進行討論及決策，您是否認為市政府有時會提供片面或扭曲過的訊息給議員？您認為為什麼在促參審議或執行的過程中，會發生這種情況？如何才能避免這種狀況？請您就曾遭遇過的情況舉例說明之。

#### (2)（道德危機、代理成本）

市政府在執行市議員的決議時是否會產生抗拒的行為，請問市府在執行促參業務時，為什麼會產生抗拒的行為？請就您曾經遭遇過的促參案舉例說明之。

#### (3)（決策成本）

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否可減低市議員的部份壓力？可減低哪些壓力？為什麼？請就您所處理的促參案來舉例說明之。

#### (4)（設定風險成本）

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否可以更彈性有效率完成促參業務？為什麼？請就您所處理的促參案舉例說明之。

#### (5)（承諾成本）

相較於市議會自己來監督 BOT 案，將○○案的監督委託給行政部門，是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的 BOT 案舉例說明之。

## 三、訪談專家學者或記者

### 1. 有關官僚對廠商的題目

(1) (逆向選擇、代理成本)

促參業務中，在廠商與政府互動時，為什麼會提供不正確的訊息給政府？請就您所處理過的案例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

在執行促參業務時，為什麼廠商會產生違反契約或相關法規的行為？請就您所處理過的案例說明之。

(3) (決策成本)

相較於政府自己來執行公共建設，若透過促參委託給廠商，是否可減低公務員（及政務官）的部份壓力？可減低公務員的哪些壓力？為什麼？請就您所處理過的案例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於政府自己來執行公共建設，若透過促參委託給廠商，是否可以更彈性有效率完成公共建設？為什麼？請就您所處理過的案例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於政府自己來執行公共建設，若透過促參委託給廠商，公共服務是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理過的案例舉例說明之。

2. 有關政務官對官僚的題目

(1) (逆向選擇、代理成本)

在執行 BOT 業務時，機關首長必須依賴基層幕僚提供各項資訊進行決策，但基層幕僚可能會提供片面或扭曲的訊息給機關首長，請問在促參中為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就曾經處理過的案例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

基層公務員對於某些法規或機關首長的命令常有抗拒的行為，您認為為什麼基層公務員會產生抗拒的心態或行為？請就您曾經遭遇過的案例說明之。

3. 有關代議士對政務官的題目

(1) (逆向選擇、代理成本)



在審核促參業務時，市議員必須依賴市政府提供各項資料進行討論及決策，但市政府有時會提供片面或扭曲的訊息給市議員，請問在促參審議或執行的過程中，為什麼會發生這種情況，如何才能避免這種狀況？請您就曾觀察過的情況舉例說明之。

(2) (道德危機、代理成本)

市政府對於市議會的部份決議會產生抗拒的行為，請問在執行促參業務時，為什麼會產生抗拒的行為？請就您曾經遭遇過的促參案舉例說明之。

(3) (決策成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案廠商的監督委託給行政部門，是否可減低市議員的部份壓力？可減低哪些壓力？為什麼？請就您所觀察的促參案來舉例說明之。

(4) (設定風險成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否可以更彈性有效率完成促參業務？為什麼？請就您所處理的促參案舉例說明之。

(5) (承諾成本)

相較於市議會自己來監督促參案，將促參案的監督委託給行政部門，是否比較能夠避免受到政治力干預而產生變動？若是（或不是），為什麼？請就您所處理的促參案舉例說明之。

資料來源：作者自行編製

# Why Has the Policy of Promoting Private Participation in Infrastructure Projects Become the Choice of Taipei City Government? - Pioneering Application of Transaction Cost Theory

Chuangh-Sien Wu<sup>\*</sup>, Kai-Yi Tseng<sup>\*\*</sup>

## Abstract

According to available data, the policy of promoting private participation in infrastructure project in Taipei city has caused serious principle/agent problems. However, the cases of promoting private participation are still increasing. We find that public servants know the principle/agent cost, but after comparing total transaction costs, they still choose to promote private participation in building the city's infrastructure to provide public service.

In the article, we'll show how commitment cost, agent cost, decision cost and uncertainty cost -- the so-called transaction cost -- can be combined to demonstrate government's inefficiency by design.

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

\*\* Graduate Student, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

**Keywords:** promotion of private participation in infrastructure policy in Taipei city, transaction cost theory, agent theory, public-private cooperation

