

合產概念的分析

●一個都市行政新模式的評估●

許慶復*

摘要

自一九七〇年代開始，公共行政領域內的學者及從業人員，便發展出許多具有不同意涵的概念。例如，「財政壓力」(Fiscal stress)，指的是因公共資源的過度消耗所引起的問題；「精簡管理」(Cutback management)，表示市政府一方面要減縮人事、設備和稅收，一方面又要維持服務的功能和品質所面臨的兩難困境；「節流」(Retrenchment)，表示在公共部門將採取一種較多的限制，不再強調都市人口、稅收、政府部門、以及各項服務的擴大；「開源」(Revenue enhancement)則是較晚近所提出的一種看法，表示經由增加市民稅收、使用費、證照許可費等方式，以幫助解決政府預算的困境。諸如此類，這些概念顯示出一九七〇年至一九八〇年代間，市政府及其它公共部門所面臨的艱困。

在這段期間，另一個引起學者及從業人員興趣的概念，便是合產(Co-production)。雖然現有文獻對此一概念有不同的定義，但一般均認為它是指由市政府與民間部門共同進行市政勞務或財貨的生產。合產模式的產生，係對傳統市政運作的一大修正，過去市政府為市政服務的唯一生產者，在合產模式的運用下，民間團體與市政府成為市政服務的共同生產者。

與前述的一些概念不同，合產概念引起相當的重視。許多論述都認為這個模式可以減輕政府負擔，提高市政效率，並且有助於滿足市民的需求。本文的目的，在於介紹此一新概念，並試圖對此一都市行政新模式加以評估，以檢視合產模式應用於市政建設的可行性。

* 許慶復，國立台灣大學政治學系教授

一、合產概念的興起背景

所謂「合產」(Copruduction)，一般係指「市民與市政當局為提升市政服務的質與量，而共同致力於市政財貨與勞務的生產」^①。這一個令人心動的新概念，是起源於一九七〇年代的美國，當時許多州政府與都巿政府，都面臨一個兩難的困境：一方面他們發現自己公共財政的能力愈來愈薄弱，赤字預算愈來愈高；另一方面又發現民衆要求政府做的事卻愈來愈多，對公共服務的需求也日漸增高。然而「窮則變，變則通」，市政當局為解決這個困境，遂發展出市政府與市民合作生產公共財貨與服務，也就是「合產」這個概念^②。希望能藉由市政單位與市民的攜手合作，來提升市政建設的質與量，並減輕市政單位的財政負擔。

合產模式在美國市政生產運作中流行，除了因為這個模式的特質可望解決市政運作上的重要困境之外，一九七〇年代盛行的供給經濟學派(Supply-Side Economics)和私人化(privatization)的觀念也有推波助瀾之效。所謂的供給學派，係指要提高生產力，加快資本形成，採用新技術、誘發勞動力增加，鼓勵資源開發以及減少政府法令限制。達成這些目標的最重要方法，是「減稅」與「削減政府支出」。但是供給學派建議的這兩項方法勢必降低政府提供服務的能力，而無法因應民衆由於生活水準提高、民智益增所帶來對公共服務與財貨更多需求的壓力，因此有所謂私

^① 許慶復，「推行合產模式，提升市政新境界」，中央日報（民國77年1月29日），版七。Copruduction之譯名，國內學者有不同譯法，或譯「合產」或「共同生產」，請參閱林水波，「當代政府應具備的能力及其提升之道」，中國論壇，卷16，期9（民國72年8月10日），頁46；柯三吉，「我國台灣地區自力救濟事件之研究：民衆參與的觀點」，美中聯合學術年會論文，舉行於美國芝加哥（1988年6月）。

^② Jeffrey L. Brudney, "Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 19, No.4 (June 1984), p.465; J. L. Brudney & R. E. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, Vol.43, No.1 (Jan./Feb. 1983), P.59; G. E. Peterson, "The State and Local Sector," in J. L. Palmer and I.V. Sawhill (eds.), *The Reagan Experiment: An Examination of Economic and Social Policies Under the Reagan Administration* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1982), pp. 157-217.

人化這個概念的提出③。這是因為一般認為，政府，特別是聯邦政府已經過度地介入各種財政管理或服務事項上，而這些事項可經由其他的方式獲得更好的成效。另外，政府的介入也常常損耗了私人機構的活力和市民自發的精神，若無政府的束縛，則這些機能將可能得到更好的發揮。因此，雷根政府採取了一連串的政府政策，透過增加對私人部門及市場取向的依賴以達成公共目標，此即所謂的「私人化」④。經由供給學派的主張及私人化觀念的支持，合產模式在美國市政運行中因而大受重視。例如由市民組織巡邏隊來負責社區的巡察或提供可疑的線索，使得執法人員有餘力專注其他較需專業技術的公共安全事務，又如居民自行收集清理垃圾至某一定點，以加速垃圾的處理。再如消防、交通秩序、抄水電錶、藝文活動，以及社區清潔維護等公共事務，皆曾以合產之方式來完成⑤。這種合產方式，一言以蔽之，就是一種不要求「政府『為』您做什麼，而是政府能『與』您做什麼」的辦法。

二、合產概念的界說

由於市政服務理論與經驗的分析，有關市民合產之文獻，在過去十年已經大量出現。第一位使用「合產」這個名詞的是 Vincent Ostrom 和 Elinor Ostrom，他們用這個名詞來討論公共財與制度化處理市政間的關係⑥。隨後一些對於市政的經驗性調查，更刺激了人們對市政合產研究的興趣，這些調查也顯示出，市民或市民團體已經以各種方式來積極參與市政服務生產的工作。如市民參與社區治安維護的工作，通常的型式有：向警方報案、向警方提供消息、在法庭上作證等。但漸漸有另一種型式的增加，如組織巡邏隊、裝設鐵窗、識別財產等。所有的行動，都表現出市民對市政生產的投入，而不只是在市政服務的消費。當然，市民所參與的市政服務，也包括了其他方面，如教育、防火、娛樂及垃圾處理等。

過去都認為市民只是市政服務的消費者，現在則認為市民對市政的生產亦具有相當的潛力。因而引發人們對市民或市民團體與市政機關共同生

③Jeffrey L. Bradney, "Coproduction: Issues in Implementation," *Administration & Society*, Vol. 17, No.3 (Nov. 1985), pp.249-250.

④*Ibid.*

⑤許慶復，前文。

⑥Stephen L. Percy, "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 19, No. 4 (June 1984), p.432.

產市政服務的可能性，以及利弊得失等的探討。事實上，合產的定義為何，至今仍是衆說紛紜，還沒有一個被公認是「最佳」的定義。

有一個定義，是在印第安那大學所舉辦有關「政治理論和政策分析」的研討會上被一些學者提出來的，如 Larry Kiser 和 Stephen L. Percy ⑦。他們首先區別了「消費生產者」(Consumer Producer) 與「一般生產者」(Regular Consumer) 的不同。前者的生產是為了消費更多的服務，而後者是將產出換取其他的商品，如利益或政治支持⑧。申言之，「消費生產者」的本身是生產者，也是消費者，他之所以要生產，是為了自己的更多消費；而「一般生產者」，他之所以要生產，並不是為了自己的消費，是為了交換利潤或政治支持。政府機構生產地方服務可視為「一般生產者」。當「消費生產者」(如市民或民間團體) 與「一般生產者」(如市政機關)，共同努力來生產同樣的財貨或服務時，就是「合產」的發生⑨。

有些都市研究學者，對合產行為採較廣泛的定義，如 G.P. Whitaker 的觀念，他認為市民與市政部門間之多種型式的互動行為，應均可視為合產⑩。如市民對服務的需求、市民對服務機構提供協助，或上述兩者間的互動皆是。此定義，比先前的定義還要廣，不只是包含市民生產的參與，也包括了有關提升市政服務消費，以及影響有關市政服務決策方面的努力。

另一定義是由 Richard C. Rich 所提出，他認為合產是市民或民間團體與市政官員，為影響市政服務的質與量所作的共同努力⑪。他又認為提升服務的層面與減損服務的層面，皆是合產的行為。故 R.C. Rich 的定義，比其他人之範圍更為廣泛，因其包括了市民減損市政服務層面的行動。

此外有些都市的研究者，對合產的定義，採狹窄的看法，限定合產的範圍在市民與官員對服務生產的直接合作參與方面。如 R. Warren 所言：

⑦ *Ibid.*, p.433.

⑧ R.B. Parks, et. al., "Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations," *Policy Studies*, Rev.9 (Summer 1981), pp. 1001-1011.

⑨ Percy, op. cit., p.433.

⑩ Gordon P. Whitaker, "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery," *Public Administration Review*, Vol.40, No.3 (May/June 1980), pp. 240-246.

⑪ R.C. Rich, "Interaction of Voluntary and Governmental Sectors: Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Service," *Administration & Society*, Vol. 13, No.1 (May 1981), pp. 59-76.

合產被界定為是一種市民的行為，這些行為是希望能擴大或有助於政府機構的行動^⑫。

綜上述諸學者的看法，合產有二種類型的定義^⑬。第一種類型的定義，是由市民參與的概念來闡釋合產。在這種定義下，任何市政服務的提供中所涉及的市民參與，皆為合產。此定義下，關於市政服務，Whitaker 認為可分為軟性服務（soft service）與硬性服務（hard service）^⑭。前者是需要市民的共同參與，才能夠完成的，因為市政服務的直接受益對象，就是市民本身，例如教育、保健等事項。後者雖不一定需要市民的共同參與，但實際上市民的參與，仍是達成這些服務不可或缺的要素，例如消防、警察服務等事項。Whitaker 認為上述兩種市政服務，不論軟性或硬性，市民若能參與，可使市政服務的提供，更盡善盡美。因此在這類型的定義下，合產可視為「一般大眾的積極參與，尤其是市政服務的直接受益者」。

第二種類型的定義，是從經濟學的觀點來探討合產的意義，如 Larry Kiser 和 S.L. Percy。他們認為在經濟理論下，對生產與消費的嚴格區分，很難應用到市政服務生產的過程中。然基於 Whitaker 所言：經由合產，市民可提升市政服務的質與量^⑮。因此，他們才提出了「一般生產者」和「消費生產者」的兩個概念。而合產即是「一般生產者」與「消費生產者」共同努力生產的混合，也就是說當兩者共同生產同一的財貨與服務，即符合合產的概念。準此，在市政服務的提供過程中，「一般生產者」即是市政機構或人員，「消費生產者」則指市民或市民團體等。

而不論那一類型的意義，大部份使用「合產概念」的學者，都同意它包含了下列幾項特質：

1. 合產的主體是市政當局與市民個人或民間團體。過去市政府是市政服務的主要生產者，如今是希望市民或民間團體能加入生產者的行列，以提高市政建設的質與量，並減少市政府的財政負擔。
2. 在概念上，合產改變傳統上由市政府負全責，提供一切市民或民間

^⑫R. Warren, M.S. Rosentraub, and K.S. Harlow, "Citizen Participation in the Production of Services: Methodological and Policy Issues in Coproduction Research," *Southwestern Review of Management and Economics*, Vol.2, No.3 (1982), pp. 41-45.

^⑬Brudney & England, *op. cit.*, p. 60.

^⑭*Ibid.*

^⑮*Ibid.*

團體所需之公共服務，而市民或民間團體只是扮演被動消極的市政服務之消費者角色，如今已轉而由市民主動而積極地與市政府共同生產市政財貨與服務。

3. 合產的進行，可以是下列任何一種方式：(1)官民合資的方式，(2)特許民間施為的方式，(3)委託民間經營的方式等。

4. 合產的目標，是將公民視為一種資源，欲將其加以良好運用，以改進都市中各項服務或財貨的供給。

5. 合產是一種有規範性價值的事物。它促進政府與民眾之溝通，它可以提升公民意識，並可以增進官員的責任感，且能賦予市政人員更廣泛的角色。

6. 合產不僅是另一個可選擇的生產模式 (alternative production model)，而且是一種新的參與模式。在合產模式中，市民的參與，乃是出於自願的，而非依法予以強制的。

7. 在合產模式中，市民與市政當局所共同致力的目標明確，而市民參與的態度積極。

8. 在合產模式中，市民與市政府間採取合作的關係，但各方面表現的空間依然甚大。

9. 決策方面，市政官員可決定是否保留最後的決定權，但合作的成果，必由市民與市政官員共享。

10. 市政當局與市民或民間團體，均能接受彼此在計劃及生產市政服務與財貨時，雙方所扮演角色的合法性。

歸結前述意見，吾人嘗試為「合產」作較為完整之定義如下：

所謂合產，是指市政當局與市民個人或團體，為提升市政服務的質與量，而共同致力於市政財貨與服務的生產。合產的進行，可以是下列任何一種方式：(一)合資方式，(二)特許方式，(三)委託經營方式。合資方式，例如興建停車場，由政府提供土地，民間團體提供興建資金，將來收入共同分享。特許方式，例如在可航行的河道上開放觀光船舶，由政府核發經營執照，讓民間團體經營，然後政府向民間團體收取許可年費。至於委託經營方式，則如政府興建兒童樂園，交由民間團體經營，而收入則政府與民間團體雙方依某種比例分配。

在此定義下，市民合產具有下列五種特性：(一)合產是參與而不是回應；(二)合產是具有正面價值的而非負面的；(三)合產是相互合作而非屈從順從；(四)合產是主動的而非被動的；(五)合產的基本成員最好的是團體而非個

人^⑯。

1. 合產是參與而不是回應

合產並非是市政當局一種新的回應形式，在市民有需求時就機械地做出回應，而是市政當局除能積極為民服務外，並能激發市民的潛能，使其加入市政府各項服務的生產，成為與市政府共同生產市政服務的夥伴。合產的理論模式，亦承繼市民參與的傳統型態，如為顧問或參加審查委員會、參與聽證會及共同對市政府的表現作評鑑等。但是合產模式主要的貢獻乃在於重視肯定市民在實際市政服務生產過程中所扮演的角色。雖然市民的生產力常在論及生產市政服務時被忽略，然而他們的確曾在警力、衛生及交通等市政服務方面有所貢獻，而合產即是對目前市民在公共服務方面參與的肯定。

2. 合產是具有正面價值的而非負面的

所謂「負面的合產」是指對社區環境具有破壞性的市民活動，如暴力、丟棄垃圾及流氓幫派之類。這些活動誠如 R.C. Rich 所言，會影響市政服務的成本及品質^⑰，但其影響卻是負面的，很少人會認為這也是合產的一部分。事實上，各研究中所指的合產，均是指能增加市政服務品質的市民活動，而不是降低市政服務品質的市民活動。經由合產使決策者能透過合產的計劃及組織，使上述之負面的市民活動對社區的損害減至最少。總而言之，合產是市民與市政府人員協力對公共服務有所貢獻而非有所損害。

3. 合產是相互合作而非屈從順服

吾人認為市民對市政官員提供協助是一種合產，但必須是出於自願的合作而非屈服順從的。如果市民因為懼怕受懲罰，或是因為習慣於某些行為做法才配合市政府的服務而做的合作則不能說是合產。因為合作必須是自動自發地，依自己的能力，來對公共服務的生產加以協助。雖然也有學者認為市民不守法令會嚴重影響市政服務的品質，而主張順從亦是合產，但畢竟順從或屈從具有某種程度的不情願，與合產強調必需是自動自發的精神有違，因此我們仍然認同多數學者的意見——合產是自動合作地參與市政服務的生產^⑱。

^⑯Ibid., p. 62.

^⑰Rich, *op. cit.*, p.61.

^⑱Mark S. Rosentraub & Elaine B. Sharp, "Consumers as Producers of Social Services: Coproduction and the Level of Social Services," *Southern Review of Public Administration*, Vol.4, No.4 (March 1981), pp. 509-510; 林水波, 前文, 頁 46.

4. 合產是主動的而非被動的

主動的合產乃是為提高市政服務的品質而努力的行為，如自願加入義工的行列是為一例。相反的，消極的不作為，如不隨地丟棄垃圾、不損毀公共財物、不違反交通規則等，是典型的因懼怕受罰的屈從，因此不能算是合產。此外，像知曉犯罪行為卻不報案、沒有妥善處理垃圾、汽車忘記上鎖等行為，雖未違法，但因對市政服務的品質有負面影響，故亦不可列入合產之範圍。

5. 合產的基本成員最好是團體而非個人

雖然個人與團體都能從事於市政服務的工作，但團體卻因能發揮較大的影響力而比個人在合產活動中的地位來得重要。這裏所謂的團體不一定指像審查委員會等之正式的組織，它亦可是大眾傳播媒體、公職人員、及提供公共服務的人，這些團體在合產活動中扮演著重要的角色。例如民間團體往往是市政府與人民的協調者，亦是刺激合產的一個因素。若是缺乏協調，即使用有組織的市民亦可能因熱心過度或措施不當而弄巧成拙。因此有計劃的組織往往因其能控制市民與市政府的協調程度，而成為成功合產的重要因素。

三、傳統市政服務概念與新進合產概念

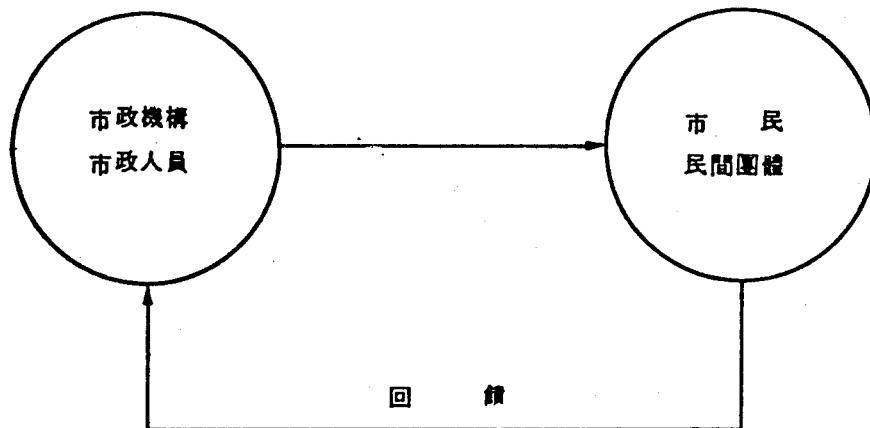
合產概念的提出，係針對傳統市政服務觀念的修正^⑯。傳統的觀念，認為市政服務是應由有組織的都市政府來提供，而市民只是扮演一個被動的、消極的、以及單方向接受者的角色。此外，又認為應由市政府擔任市政服務之設計、規劃與執行的工作，而市民則只擔任提出需求、消費和評價的工作。然在合產的概念下，市政財貨與服務的提供，不再只是市政人員的工作，已是市政人員與市民共同的工作。市民要自動、積極地加入市政財貨或服務的生產工作，而不單單扮演消極、順從的消費者角色。

關於傳統市政服務概念與新進合產概念的不同，我們願以圖一與圖二來說明兩者之間的差異^⑰。

依據傳統市政服務概念，市政府提供服務的模式可視為兩個不相交的圓，如圖一所示。其中一圓代表市政機關或人員等，他們依官僚體制中的規則所定出的標準程序來運作，於民衆的需求與支持所構成的環境中，進行決策並對各種服務及財貨作分配。另一個圓代表市民、民間團體等。

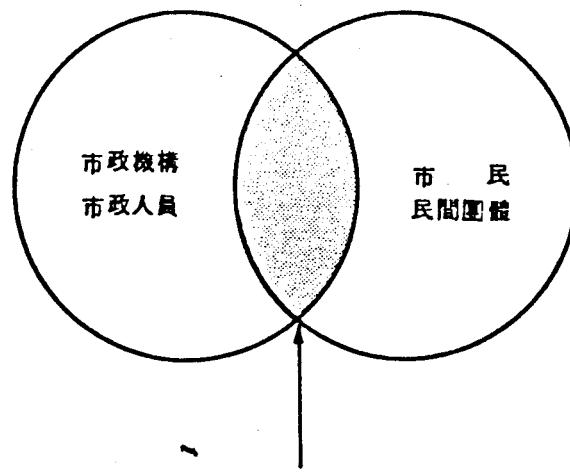
^⑯ 許慶復，前文。

^⑰ cf. Brudney & England, *op. cit.*, p. 61.



圖一 傳統市政服務概念模型

市民或民間團體等會透過兩種方式，向市政府反應其服務品質之優劣。第一種方法，是拒絕接受市政府所提供之服務型態或提出新的需求與支持，第二種方法是經由市民的參與或市民組成之顧問團等表達其意見或不滿。此乃傳統理論的模式。



圖二 新進合產概念模型

而合產的模式恰與傳統理論模式中市民之被動的假設相反。在合產的模式中，市民是積極的、富參與性的大眾，也是具有生產力的消費者。在此一模式中的兩個圓形區域有重疊的部份，有別於前述傳統理論中不相交的兩圓。此一圖形表現了下列兩點：一、在市政生產服務的過程，市民對市政府的回饋已內化到其生產過程中，而非如同傳統模式中的回饋是由生產過程外的外在環境與人事而來的。二、市民的圓形區域與市政機關的圓

形區域產生重疊。亦即部份的市民本身亦兼具有市政服務人員的角色和地位。

然而，正當有關合產方面的文獻正方興未艾地發展，並證明其價值及可行性時，研究者卻發現市政機關或人員與市民或民間團體之兩個圓形區域重疊的交集部份很難加以界定，亦即對究竟那些事務可算在合產的範圍內則頗難以區分。事實上，目前我們對於市民之參與活動，無論其活動是直接或間接與服務有關，都認為是一種合產。例如禁止亂丟垃圾、避免靠近危險的地帶、與市政府人員討論問題等都被認為是合產的活動。

四、合產在理論發展上的優點

從理論上及美國實施的經驗來看，合產理論具有下列優點：

(一)在合產模式下的市政參與，是一種集體的參與，可以減少市政政策上的失誤與流弊，進而可以確保一個更可行及更公平的市政決策。基於每個人學識的有限，思考方法的不同，「羣體智慧」、「腦力激盪」對於市政政策來說，相信是比較可靠和優越的，而市民與府官員的集體參與，即是集思廣益的一種表現，可以互補長短。其次，透過市民與市府官員意見的交流和不同觀點的衝擊，不但可以使雙方眼界得以開闊，而且雙方面的利益亦可以得到調適，從而使市政的決策、執行之品質大為提高。

(二)從民主政治的倫理觀點來看，合產的確帶來一些好處，它鼓勵民衆參與而滿足了古典民主理論所重視的民主機能。

(三)市民的關心和參與，對於一個市政政策的成敗有著決定性的影響。合產模式下的市政決策，是通過市民與政府雙方合作而得出的結果，基本上是雙方大多數人願意接受的。如是，一方面既可提高市政決策的合法性，另一方面又可減低市政執行時遇到的困難。因為透過合產，市民與政府雙方都基本上對事件有了相當的認識，已了解市政政策的關鍵所在，加上各人對市政政策的親切感，相信市政政策必定更易施行。

(四)透過合產過程，無論對市民或市府官員的個人成長、思維的方法和領域，都有著教育和訓練的作用。在合產模式中，由於市民與政府雙方都享有同等權利去表達自己的意見，去考慮或批評他方的觀點，久而久之，透過雙方討論的過程和事後的反省，雙方都會逐漸培養獨立和判斷的思想，成為一個自主的個體，特別是在市民方面。這一點是每個都市實踐真正民主的基礎，因為這樣市民的權利才能更有保障，而都市的發展，亦不會因少數領導人的錯誤而誤入歧途。

(五)當今市政機關財政日絀、經費緊縮、事務卻愈來愈繁雜的情況下，

合產模式的推行，不但可以減輕市政機關的負擔，更可透過民間團體資源的投入，使市政政策的推行更加順利。

(六)透過合產，可使市政部門提供較佳的市政服務，同時也使市政服務的提供，更能符合民衆的需要。

(七)透過合產，可使市政府的資訊更為廣泛流傳，使行政權力往下移，而加強地方基層民衆在市政決策上的影響力。

(八)透過合產，可加強市民的自我實現的能力，使市民內在潛能得以發揮，使市民生活更富有意義。

五、合產模式在理論上的限制

合產模式固然有其價值，但它仍有許多問題，就像所有曾經提出過的模式一般，它也面臨著挑戰與困難。

(一)資訊的有限性與專業知識和技術的欠缺問題：不論是市政府或民間部門，對任何一項公共問題均不可能獲得完全的資訊，加以各有特殊的立場，對於資訊的選擇也不盡相同，因之很難擬定周全的合產計劃與行動。

(二)生產過程中制度的限制問題：市政部門的組織編制、規則和程序都會影響與民間部門的合產工作的進行。若市政府的事權劃分不明確，組織法規過於僵化或跟不上時代潮流，便不足以應付實際需要。

(三)私利與政治利益的考量問題：參與合產的市政官員與民間部門各有其利益上的考量，往往使得合產無法理性而順暢的運行，以致預期中的目標被忽略或發生變動。

(四)公權力之賦予問題：一般而言，民間部門是不能執行具有公權力性質的事務，因之合產的項目若需要公權力時，則往往有相當的困難。

(五)合產的持續性問題：民間部門之成員並非永業文官，且往往有自己的事業，因之其參與合產能否長期而穩定的進行，就頗成問題。

(六)都市社區的社會情況問題：都市社區的社會情況會增加或減低合產的重要性。社區居民若有良好的互動情況，就會增加合產的活動，反之，則會減少。

(七)合產受益範圍的問題：合產活動所產生的利益其受益範圍的廣狹，也會影響民間決定參與合產的形式及頻率。

(八)民間部門本身特性的問題：民間部門之不同特性也會影響其對合產的參與，例如財力的大小即會影響民間部門要花多少錢在合產活動方面。

六、合產模式在實際應用的經驗

合產模式在美國已行之有年，且有相當的成效，我們從塞維茲（E. S. Savas）在「如何縮小政府—公共部門企業化」（一九八二年）一文中所指出美國有關「公共財」可供選擇的九種方式，就可窺見其在美國公共部門財貨和服務的提供，主要是以合產模式的方式來實現^②，塞維茲氏的九個選項分別為：

1. 由政府機構提供：各級政府本身提供財貨與勞務，如免費的避孕計劃，這是最傳統的方式。
2. 委請其他政府機構：如中央政府指定地方政府提供國民義務教育，這是另一種傳統方式。
3. 與私人機構簽訂合同：如委託民間研究機構做專題研究，如美國國防部請私人公司造潛水艇。參閱表三。
4. 授與經營權：如核准私人公司提供自來水、電燈、電話等，但政府保留價格及費率的核定，因此市政府本身並不需要有自己的自來水廠。
5. 補助津貼：如鼓勵民間興建國民住宅，捷運系統或設立學校，給予低利貸款及補助。
6. 禮券（Voucher）：例如糧食禮券，持有者可向任何商店購買食品；如為房租禮券，可持券付任何房東之房租。「禮券」之數額係隨受益人之家庭經濟狀況而定，市政府本身不必設立福利社或興建市民住宅。
7. 消費者選擇：如學齡兒童要受教育，但家長可以送他們的子女去私立或公立學校。以支持私人興學，減少公立學校負擔。
8. 自願服務：基於愛護桑梓，熱心人士可以組成志願小組免費提供消防安全、住處治安、成人教育，或提倡純正的娛樂活動等。
9. 自我幫助：如果每個人能夠多照顧自己的子女、親友、鄰居，無形中可以減少很多政府公共費用。如每個家庭當心自己家庭成員的健康、運動、居住及行走安全，無形中就減少了政府在醫療、竊盜、交通事故上的費用。

^②高希均，經濟學世界（台北：經濟與生活出版公司，民國 75 年 2 月 10 日），頁 167 至 168。

表一 美國城市透過合同委託私人企業提供之勞務

項 目	城市 數目	項 目	城市 數目
垃圾收集	339	橋樑維護	25
街道照明	309	工業發展	24
電力	258	徵稅	24
工程服務	253	精神健康	22
法律服務	187	下水道處理	21
救護車	169	公營捷運系統之管理	18
垃圾處理	143	電器及衛生設備查驗	17
水電帳單收付	104	圖書館	17
家畜控制	99	財務管理	14
規劃	92	防火	13
自來水供應	84	蚊蟲控制	12
製圖	74	博物館	12
水處理	67	酗酒治療	9
薪水支付	65	住宅	7
道路維護	63	娛樂設備	7
醫院	57	犯罪化驗室	5
運輸	49	公園	5
公墓	47	交通控制	5
護理服務	34	水污染控制	5
公共關係	30	少年犯罪管教	4

資料來源：E.S.SAVAS：

「如何縮小政府——公共部門企業化」1982年

從上列美國公共財提供的九個方式中，我們得知除了1.及2.二項外，其餘幾乎都是合產觀念的運用或合產模式的推行，由此可見在美國公共部門財貨和服務的提供，以合產方法實現方式已受到普遍的支持與採行。合產是一個引人入勝的新興觀念，在美國各大都市推行的結果，已經證明它能提高市政效率，減少政府負擔，並且有助於滿足市民的需求。

然而在國內，市民或民間團體，以合產模式，參與市政建設的個案，卻不多見，原因很多，一般性的原因主要有下列七點。

1. 合產是一個新興的觀念，尚未普遍為我國政府與民間所知悉和接受，因而迄未推廣開來。
2. 由於民主的精神並未廣泛地被傳遞與教育，不管市政當局或市民本身，都僵化地認定在市政服務及財貨的生產過程中，市民僅僅是一個被動的、消極的、單方向接受者或消費者的角色。
3. 部份民間團體本身能力不足：國內現有民間團體為數雖不少，但是真正具有規模、有健全組織、專業人員和經費充沛，能夠勝任市政

合產工作的卻不多^㉒，因此民間團體即使有意參與市政合產工作，也心有餘力不足。

4. 民間部門與市政建設，始終處於被動的地位。民間部門參與市政建設，目前之參與團體，皆是市府各單位所挑選合乎其需要者，致使民間部門在參與市政建設的過程中，未能獲得充分參與的機會^㉓。
5. 缺乏適當合理的法規來規約合產的行使或保障參與合產活動之民間團體的地位。民間團體參與合產活動的條件範圍及程序，在法規上目前並無明確統一之規定^㉔。此外，行政法規的繁瑣與不利於合產者，更是使民間團體望之卻步。吾人須知：就依法行政的要求說，在民主國家，「一條不切實際的法令可能否定一切」。
6. 政府沒有相當授權予合產者。以處理市有土地興建公共設施為例，合產者便常常會遇到相當大的阻力，譬如市有土地上的攤販，違章戶的拆遷等等^㉕。在這個時候，若沒有公權力的適當介入，或政府充分的授權，則土地問題的解決就顯得困難重重，即使能勉強解決，也使得成本過高而降低了可能利潤，如此民間部門參與合產的意願也必然隨之降低^㉖。
7. 誘因不足：這是一個極其重要的原因。因為法令規定的僵化，以及財政、審計單位和市府各部門之間的無法配合，使得鼓勵民間團體參與合產活動的種種獎勵辦法，形同具文，不能發揮應有的效果。缺乏誘因，民間團體自然不會積極參與合產。例如，就「台北市獎勵投資興建公共設施辦法」的立法動機而言，是相當符合合產的理想；然而誘因不足，卻使得這項辦法不能獲得民間熱烈回應。依該辦法第十二條之規定，獎勵僅止於市地租金減半，基本設施由市府籌劃配合，以及協助融資三項^㉗，而這些在真正市場的運作中都是

^㉒方庭諧，「民間團體參與市政建設可行性之研究」，行政學報，期 19（民國 76 年 6 月），頁 74。

^㉓同上。

^㉔同上，頁 71。

^㉕民國 77 年 3 月 28 日下午訪問匯普建設股份有限公司總經理王俊元先生所得資料。

^㉖同上。

^㉗見台北市獎勵投資興建公共設施辦法第十二條，(69)221 府法三字第 06120 號發佈。第十二條內容為：投資興建公共設施得依下列方式獎勵之：(1)租用市有土地者，其租金自核准之日起減半。(2)該公共設施之聯外道路、上下水道、路燈等相關公共設施，由本府籌劃配合。(3)申請本府協助，向金融機構融資。

蠅頭小利，不足以吸引人。加上該辦法第二十七條又規定：「依本辦法收取之入場費及設施使用費之標準，由本府核定之」。這一僵化的法規，更是扼殺了民間團體參與市政合產的意願。

此外在執行上也有許多問題，例如：(1)市府部門對合產的排斥問題。(2)市政生產責任的推諉問題。(3)民間部門利益被操縱的問題。(4)機會成本的問題。(5)公平分配的問題。

但若從幾個國內民間團體以合產模式參與市政建設的個案中，我們發現，合產活動不論從成本效率、成本效能或方案價值之觀點來評估，確實能給國內市政建設帶來新的曙光。此外，根據本文研究的發現，合產模式在國內的推行，尚有兩個政治性的無形效益：

第一，它具有民主的功能：它鼓勵民間部門參與市政，增加民衆對公共事務的關心、了解與興趣；它使民間部門承擔部份公共事務的責任，增加民衆對公共事務的責任感；它製造了管道，可以傳達市民的偏好給政府；同時也使市民知道市政服務的限制及困難，因而增加市民對政府的支持。

第二，它具有效率的功能：由於民間部門直接參與市政財貨或勞務的生產，市政單位可以了解市民的真正需要，因而可以提高行政效率；同時由於民間部門貢獻自己的時間及精力從事公共財貨的生產，因而可以減少政府的支出，使市政府能在有限經費和人力的情況下，做出更多更好的服務。

七、未來的展望

無疑地，市政財貨與勞務的生產，並不是樣樣皆可用「合產」之方式來完成的。合產這一模式，仍然有其理論上及執行上的限制。

因之，市政當局與民間部門合作生產公共財貨與勞務，事前的規劃便十分重要，合產若行之得當，固可提昇市政服務之質與量，減少政府的財政負擔，但若行之不當，將會產生流弊。故為興利除弊，合產模式之推行，似可根據以下幾項原則實施之。

首先，要先限定合產的範圍。市政之範圍，既廣且多，舉凡都市計劃、道路修鋪、自來水之供給、廢物之處理、暗溝之設置、路燈之維護、火災之預防及救護等不下千百種。然曾如前述，有些市政之處理有其技術性或經濟性的限制。是故，市政府選擇合產項目時，自應有其範圍，先將適合以合產方式完成之市政項目加以限定。

其次，要規約合產之行使。限定合產之範圍，是將可用合產方式完成

之市政項目，置於一指定範圍內，而規約合產則是在指定範圍內，規範合產行使之細則。市政範圍既廣且多，合產進行之方式，當然不一而足。要以何種方式進行合產？市政當局與民間部門在合產過程中如何進行溝通與協調？以及為推行合產所須設置的法規與設備？都必須在推行合產之前，加以詳細規定。

最後，要節制合產之運用。雖然合產可以提高行政效率，可以節撙經費，有其正面的功能，但往往會遭受市政人員的抗拒和抵制。吾人若探討其個人原因，一方面是市政人員，認為市政的推行，若有民間團體參加，市民將分享其權威，並侵奪其功績。另一方面是市政當局往往認為若由民間團體參與市政，將使市政工作之執行變得曠日廢時且浪費。故為防範市政機關之怠忽或專斷，應責成一位官員或一個單位對合產之運用，加以審查、糾察或管制。

合產的目標是將民間團體視為一種資源，認為民間團體若能貢獻其力於市政服務上，必然可以改善都市中各項服務之供給。然民間團體與合產活動，是需要消耗其時間和資源，故為誘導民間團體積極參與合產活動，應注意下列幾點：

(一)須有適當的誘因，例如給予民間團體某種租稅的減免等，以獎勵民間團體參與合產的活動。

(二)有足夠的資訊，讓參與合產的民間團體知道其工作方式及受益範圍。

(三)以法規保障參與合產活動之民間團體地位。

(四)提供合產活動所需的設施。

總而言之，合產是一個非常誘人的新興觀念，它能提高市政效率，減少政府負擔，並且有助於滿足市民的需求。此種模式，雖已在先進國家行之有年，應用來提升市政建設，然而在我國卻仍是一個嶄新的舶來品，有待大力的推銷，才能成為舉國共知的新理念與新制度，從而善加利用，創造佳績，造福市民。因此，首要之務乃是需要以行銷的策略來推廣這個新產品，把合產視為一個商品，並為這個商品找出功能定位，並嚴守這個定位。正因為合產是一個引人入勝的觀念，我們就應該要大力推銷這個觀念，使這個觀念能夠落實在各項市政建設之中。而要確實使合產制度實施在市政建設之上，為了「促銷」此制度，目前最重要的事，乃是要先找出合產的目標市場。

合產的目標市場，大致在於：學術界、政府官員、民衆、民間團體等四類：

(一)學術界：合產的作法，有賴學術界的共同努力，應該讓學術界多思

考這個觀念，思考許多實際與作法，以及由合產觀念衍生出來的問題及其解決方案。

(二)政府官員：合產對市政的推行固然有極其誘人的利益，但是卻比較難以領略和靈活運用。必須使市府人員充分明白合產並不會大權旁落，而且會激發更多的生產者。此外還要使市府人員放棄當官者的威權心態，緊抓一切權威不放，而使合產工作事倍功半或徒勞無功。

(三)民衆：由於合產可能會加重市民的負擔，因此市民可能比市府更不熱衷，加上合產是不是有利可圖，還是未定之天，因而市民可能會不予理會。因此，要推銷此理念，可能要以動人的口號去打動市民之心，例如「我們能做得比政府更好」、「我們能做到政府做不到的」、「以自己的雙手創造美好的生活環境」、或是「只有自己最了解並關懷自己的利益」等等，並把強調的重點擺在滿足個人的成就動機，宣稱能夠滿足個人的需求，俾使大家都被這個觀念所說服。

(四)民間團體：由於市民個人的行動力畢竟比較薄弱，因此政府爭取支持合產的對象應放在民間團體的身上，而以民間團體本身的組織力量來動員民衆。為了說服或影響民間團體對合產制度有深刻的認識，甚至於渴望參與，首先要讓合產事業被認為有利可圖，亦即是由政府刺激意願，讓民間團體知道公有財的市場非但不是無利可圖，而且有相當大的市場，利之所在，相信很快就會不脛而走，從而使民間團體對合產產生高度的興趣，不斷寄予關心，並願意投注大筆經費、大批人力於有利可圖的市場。政府應運用其本身的資源及對大眾傳播媒體的影響力，來刺激市場的需求，只要市場一旦打開了，民間團體就會爭先恐後了。

總之，為了提升市政建設的質和量，為了謀求市民更大的福祉，鼓勵民間團體踴躍以合產模式來參與市政建設，實不失為「惠而不費」、「一箭數鵠」的有利途徑。

The Analysis of Concept of Coproduction --Evaluation of A New Municipal Administration Model

Ching-Fu HSU

Abstract

In the 1970's, and 1980's the fiscal adversity many urban governments facing has become a well-recognized problem by both scholars and practitioners. As a result, various concepts have been developed within the field of public administration to provide academic point of view of describing and resolving this hard realities. To mention a few, "fiscal stress" refers to problems of over-expanded public resources. "Cutback management" denotes the dilemma of many urban governments attempting to maintain service functions and levels at the same time cutback expenses and revenues, "Retrenchment" represents the viewpoint of a more limited role of urban government by holding the expansion of population, tax base, government and services, "Revenue enhancement" on the other hand, is a euphemism for increases in citizen taxes, users' fees, licensing arrangement in order to promote budgets augmentation.

During the same period, the concept of "coproduction" has caught many researchers attention in the same field. Despite various defini-

tions appeared in the literature, the basic theoretical foundation of coproduction was laid on the involvement of citizen in the joint provision of municipal services. The theoretical model is quite an important innovation and revision to the conventional operation of municipal services. According to the model, government is no longer the sole producer of public goods and services.

In contrast to the afore mentioned concepts, coproduction has evoked a much more positive and active response, for reducing the fiscal burden from government, promoting efficiency of services provision as well as meeting with the demand of citizens. Realizing the same fiscal difficulties now local government have in this country, it is the author's original purpose to apply the coproduction theory to study this policy problem.

The structure of this artical is first to review the situation of citizen participation in municipal construction, then the feasibility of applying coproduction model into this country's municipal services is evaluated.

