

# 政府契約委外的再檢視： 目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎

陳重安\*

## 《摘要》

在八〇年代新政府運動的帶頭下，私有化長久以來被認為是一個經濟典範下的產物，也是幫助政府節省成本、追求效率的一種最佳方法之一，而契約委外可謂是這個私有化潮流下最有代表性的工具。筆者檢視國際上契約委外的諸多個案分析，發現到無效率、浪費、失敗的例子多得不勝枚舉，但是各國政府仍不斷的將其政府服務發包給私人企業或民間社團。筆者不禁懷疑：難到「追求效率」這個假定有問題嗎？在回顧文獻之後，筆者認為契約委外的研究長期以來受到經濟典範的影響，導致出現了一些偏差的假定，這些偏差假定進而影響契約管理研究不當的理論應用、績效衡量、以及知識論基礎。若從社會—政治途徑的角度來觀察，我們會發現契約委外本身的目標不一定是為了效率，很多時候可能是政治上合理性與正當性的考量。在此情形下，我們將經濟途徑的理論，例如代理人理論與交易成本理論，應用在契約管理的研究上，便成了「牛頭不對馬嘴」的謬誤。在績效衡量上，學者們也忽略了許多社會與政治面向上的指標，好比說廉潔程度、課責性、與勞動市場的問題。爰此，本文藉由文獻回顧，分析研究契約委外的兩種途徑：經濟途徑與社會—政治途徑，並用平行陳列的方式比較兩種途徑的目標、契約管理的理論應用、績效衡量、與知識論

---

投稿日期：99年11月15日；接受刊登日期：100年7月8日。

\* 南洋理工大學公共管理研究生院助理教授，e-mail: cchongan@ntu.edu.sg。

基礎。筆者並期待學者們在未來的研究中能就社會—政治面做更多的探索。

[關鍵詞]：契約委外、私有化、經濟途徑、社會—政治途徑、比較分析

## 壹、前言

私有化可基本上定義為將政府一部份或全部的服務轉由私部門提供，而契約委外是私有化中最重要的型式之一，在美國，契約委外幾乎成了私有化的代名詞（Brudney, Fernandez, Ryu & Wright, 2005）。契約委外之所以不同於抵用卷、補助金、出售、或其它種類的私有化型式，在於政府只是委託私部門或非營利部門提供服務，對於該項服務或功能依然保有既定程度的所有權與控制，所以在必要的時候，政府可以較為容易地停止契約或回包（reverse contracting），這也難怪與其它私有化型式相比，契約委外更受到政府的歡迎（Seidenstat, 1999）。

契約委外的原理，根據新公共管理支持者的說法，就是讓私部門或第三部門提供服務藉以打破所謂的政府壟斷（Kettl, 1997）。更確切一點的話，就是認為公共服務若由政府這個單一生產者提供將無法達到效率最大化，但是契約委外可以強化競爭（Quinn, Doorley & Paquette, 1990），進而改善無效率的問題。根據Domberger（1998）的說法，契約委外的優點有以下四點：第一，承包商通常有更專門的知識、技能、與特殊功能；第二、委外可以增加市場競爭；第三、調整契約內容要比調整層級結構容易得多；第四、委外可以降低成本、或增加服務內容。也就是說，契約委外將可以順利解決政府的兩大弊病：僵化與浪費。

不容否認，在國際上不乏有許多減少成本、彈性增加、服務品質改善等成功的委外案例（Jensen, 1997; Lips, 1997; McDonald & Anderson, 1997; Steinarsson, 1997），但是近年來的研究證據一再顯示契約委外並無法確保效率的提升與服務內容的強化（Boyne, 1998），成本升高、資源配置失當、與服務品質低落的失敗例子時有所聞（Allen, 1989; Barrera, 1997; Botkin, 1999; DeHoog & Stein, 1999; Hatry, 1983）。Warner、Ballard 與 Hefetz（2003）發現，在美國 1992-1997 年間，有 88% 的政府部門將至少一項外包的服務收回經營（contracting-back-in），這也意味著大

量「契約失靈」(contracting failure)的出現。但是，吊詭的是，在同樣的時間點上，96% 的政府至少將一項政府服務外包出去。這種「明知山有虎、偏向虎山行」的行為模式到底代表什麼樣的一個意義？難道政府的行為是非理性的嗎？還是說，效率根本就不是政府想追求的一個目標，只是我們一廂情願地「假定」如此？如果效率真的不是契約委外的最終目標，那麼可能的目標是什麼？我們今天在研究契約管理時所採用的理論、績效評估的方法、以及知識論等，是不是都應該隨著這個「假定」的改變而有所調整？

筆者認為，公共行政界長期以來受到「批判經濟典範」(或經濟途徑)的制約，在研究契約委外上多以規範性的批判為主。許多學者將效率視為契約委外的一個終極目標，或將契約委外視為新政府運動的一個代名詞，新公共管理的衍生物，在世界各國都在對這波管理主義與政府改造進行反省的時刻，契約委外也應該拿來批判批判，因為它只是「將公民視為顧客」(Carroll, 1995)，所以「與公共性無法相容」。但是，如 Lynn (1998: 232) 所言：「儘管新公共管理被一群崇拜者供為典範，它終究不過是個朝生暮死的議題罷了」。時至今日，新公共管理基本上可說已經被「資源回收」了(Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006)，但是契約委外仍然屹立不搖的存在政府行政中，這更說明了把契約委外與新公共管理放到一個籃子裏是不恰當的，因為契約委外實在不是個新玩意兒。在美國，第一個政府委外的契約是有關於郵政的服務，距今兩百多年前就出現了(Cooper, 2003)，只是這個平凡無奇的政策工具到了二十世紀的新政府運動才被經濟學家們披上了一層「新公共管理」與「管理主義」的外衣，也因此得到了政府官員們的青睞(O'Toole & Meier, 2004b)。

所以，本文的目的不在於重提公共性或加入批判新公共管理的行列，而在於重新審視契約委外的研究假定與理論基礎，畢竟契約委外的出現，遠遠早於這些政府改造運動達數百年之久。本文將「社會—政治途徑」視為與「經濟途徑」對等平行的一個觀察角度，用以分析契約委外的另一個面向。最後，筆者期待本文對往後的契約委外研究能提供一個更廣闊的視野。

## 貳、社會—政治途徑：經濟途徑以外的另一視角

「經濟途徑」與「社會—政治途徑」這兩個名詞其實並不是筆者原創的，而是受到當代公共管理(public management)研究的一個啟發。必須加以說明的是，公

共管理與所謂的管理主義 (managerialism) 或新公共管理 (new public management, NPM) 等八〇年代的政府改革運動並沒有直接的關聯；公共管理不過是在公共行政的大範疇下其中一個研究取向而已 (Brudney, O'Toole & Rainey, 2000)，就像有些公共行政學者專攻行政法、公共政策、行政與政治制度等，有些則專門於公共管理。契約委外研究有相當大的部份即是專攻公共管理的學者們完成的。

再細究公共管理的話，大致上可以分成兩大派別 (Bozeman, 1993)。第一大學派是 P (policy) 途徑學派，即一群經濟學家和政策分析家們「退去法衣」 (defrocked) 後進入公共管理的領域，為公共組織高層的領導人提供政策建議。這個派別以 Robert Behn (1995) 為代表人物，並具有原始的經濟學家特色：缺乏公共行政的訓練背景，對於事實陳述傾向運用個案化、簡單化、科學化、數量化的方式呈現。其實這樣的傾向並不難理解，畢竟他們的主要顧客是忙碌的政客們，這些政客並沒有充裕的時間去理解諸多公共行政所強調的價值問題。本文所使用的「經濟途徑」一詞即是反應這個學派的學者對契約委外所關注的一些主要問題：效率與生產力的提高。

另一個學派是 B (business administration) 途徑學派，由一群受過傳統公共行政訓練的學者組成，他們多在學界中為了建立公共行政特有的理論而努力。Lawrence Lynn (1996) 與 Hal Rainey (2009) 都是這個學派的代表人物。這一派的學者亦企圖運用「公私差異」的概念為基礎，將大量的企業管理理論移植到公共組織的系絡下，檢視是否公部門的特殊政治系絡會改變企管理論的應用，進而創造出具有公部門特色的管理理論或行政理論。本文所使用的「社會—政治途徑」即是反應這一派學者對於契約委外所關注的問題：契約委外原本是一個商業概念，其研究在商業管理學界已有相當的歷史，也有相當的理論基礎，但是如果將委外搬到公部門中就可能出現商管理論不適用的情形。最簡單的一個例子：企業所面臨的競爭遠大於政府，契約委外若發生在私部門的話，必然經過詳細的得失評估，否則將可能危害組織生存。但是，契約委外若是由政府採用，那就不一定和效率或生存扯得上邊，因為政府將服務委外的理由很可能是因為民眾的責難而不得不去做。在此情形下，契約委外本身就具有一種政治性的目的而非經濟性的目的，政府自然也少了動力去強化監督與減少成本，貪污腐化也容易發生。所以，對契約委外的績效衡量，傳統的經濟指標便不太合適，而必需採納更大範圍的社會績效指標與政治績效指標 (Hodge, 2000)；一些對於契約管理的經濟理論也不足以解釋委外過程中的行動者關係，學者們因而採用了大量的社會學與政治學的理論來描繪契約委外的動態，

這些理論將在以下一一介紹。

簡言之，契約委外雖然在起始時是個商管議題，當今的公共管理學界卻對其抱持高度的興趣。在公共管理這個傘型架構下，筆者將藉由經濟途徑與社會—政治途徑的對比，對契約委外研究做一個更有系統的介紹。在以下章節中，筆者以平行論述的方式，呈現經濟途徑與社會—政治途徑在契約委外目標、契約管理的理論運用、績效評估、與知識論上的差異。

## 參、平行論述之一：契約委外的目標與契約管理的理論應用

### 一、經濟途徑：追求效率為目標

政策學派的經濟學家們是經濟途徑的愛好者。他們一部分的人在政府中任職，運用他們的經濟學知識向政府官員們提供契約委外的政策建議，另一部分的人在學界運用個體經濟學基本理論，分析契約委外成敗的原因。政策學派的分析家傾向認為由政府來提供公共服務會效率不彰，除了沒有競爭以外，當然還有許許多多官僚本身的缺陷，好比說公家機關容易受到過多政治利益上的干擾，政治命令時有衝突，文官永業制容易吸引有風險規避傾向的公務員，官僚體系中正式規範太多形成繁文縟節等等 (Boyne, 2002b; Bozeman, 2000; Bozeman & Kingsley, 1998; Chun & Rainey, 2005; Rainey & Bozeman, 2000; Weimer & Vining, 2004)。根據 Osborne 與 Gaebler (1992) 的說法，理想的企業家精神政府必需要將政治與行政分離，因為行政問題與政治問題是不相干的 (Wilson, 1941: 493-494)，只有當行政歸行政，政治歸政治時效率才可能改善。著名的公共選擇理論 (Niskanen, 1971) 則是主張官僚因為自利的關係，會不斷極大化自身的預算與組織規模並造成浪費。所以，他們將委外視為活絡勞動力市場、避免官僚失靈、與強化競爭的工具 (Savas, 1987)，而委外最終的目的當然是節省成本與提升效率 (Choi, Cho, Wright & Brudney, 2005; Domberger & Jensen, 1997; Gill & Rainey, 1998, September)。

至於為何政府契約委外給私部門可以提升效率，這就有不同的說法了。比較早期的理論依據是 Hayek (1949)，他認為許多知識是難以符點化 (non-codified) 的，所以知識散布在社會各個不同角落，而透過官僚層級系統將知識集中非常不易，所以政府通常較私人企業更為「無知」。七〇年代比較有代表性的理論是由 Alchian 與 Demsetz (1972, 1973) 提出的產權理論 (property rights theory)，這個

理論主張人是傾向於逃避責任的，所以組織必需借助專業監督者的力量來確保組織成員努力工作。但是由於公共組織的產權為公有，專業監督者無法得到監督帶來的實質回饋，所以並不會盡其所能地扮演好監督者的角色，最後導致經一個「誰來監督監督者」（monitor the monitor）的問題（Rowthorn & Chang, 1993）。

上述兩個理論的共通論點在於經營權轉換，意即只要將公共服務經營權由公部門轉換給私部門或第三部門即可帶來效率。但是當代的契約管理理論皆主張將服務委外經營與高效率之間，還有諸多可能性會造就「契約失靈」現象的出現。最常被經濟學家們應用的理論是市場原理，意即一個運作成功的市場必需具備以下的條件：第一、有大量的買方與賣方競爭以及「無進入市場的障礙」（no entry barrier）（Domberger & Jensen, 1997; Weimer & Vining, 2004）。換言之，如果當包商數量不足時，會形成有限競爭與壟斷（Alchian & Demsetz, 1972; DeHoog, 1984; Rowthorn & Chang, 1993; Sclar, 2001），進而損害效率的提升，故當代的契約委外研究經常強調少數競標對效率的危害與可能的負作用，如綁標圍標等，也常討論到如何防止這樣的問題（Whitford, 2007）。第二、買方與賣方們必需充足了解彼此，才不會產生資訊不對稱的情形。資訊不對稱的概念在契約委外中時常被應用到，例如最經典的代理人理論（principal-agent theory）與交易成本理論（transaction costs theory）都奠基於資訊不對稱這個概念上（張筵儀，2002）。這兩個理論認為一個契約的成立必需有契約本人（contractee）與包商（contractor），這兩方通常具有不同或衝突的組織目標與利益，而且他們都不是全知全能的（Goldberg, 1980）。包商通常希望契約市場永不消失，在此同時他們也會希望保持契約彈性，一旦契約不利於他們，他們可以立即離開市場；契約本人則是希望服務提供永不中斷，但在此同時他們希望他們可以在市場中找到更有效率的服務提供者，如此一來，投機行為就會發生（Hirsch, 1991）。由於兩者間的互信不足，道德風險（moral hazard）便有可能危害契約的效率，故政策分析師們便不斷提醒公部門的管理者強化對包商的監督（Brown & Potoski, 2003a, 2003b; Dilger, Moffett & Struyk, 1997; Gill & Rainey, 1998, September; Warner et al., 2003）以減低因為投機帶來的交易成本。

簡言之，經濟途徑下的理論有以下特徵。第一、他們假定人性是自利的，是追求利益極大化的。第二、他們具有比較微觀的視野，檢視短期的契約以及少量行動者，通常對焦於契約雙邊制度的建立，而這套制度是對於政府最有利的契約規範（Hodge, 2000）。第三、最重要的是，這些理論都建立在一個假定上，那就是契

約的訂定是爲了提升政府效率，減低成本浪費，提高服務產出。然而，這個假定若是就社會—政治的觀點來看，其實並不恰當。

## 二、社會—政治途徑：追求政治上的正當性與合理性為目標

社會—政治途徑所講求的是商業管理概念與理論在公部門的適用性，就契約委外來說的話，就是探討其在公部門目的性是否真如經濟學派所說的是「效率」還是另有其他目標。的確，商業組織一旦做出契約委外的決定必是出自於效率的考量，這是因爲市場競爭帶來的生存壓力所致。然而公共組織會因爲沒有效率而死亡嗎？這個答案基本是否定的。公共組織在競爭壓力極小與法規明訂其存在的情況之下，即使無效率也能「不朽」（Kaufman, 1976）。換言之，公共組織本身從來不以追求效率爲目的，我們更不能期待政府會因爲採用了契約委外這個治理工具就開始重視效率。那麼爲什麼政府仍不斷地將服務一項一項外包給私部門與第三部門呢？答案其實很簡單，就是爲了得到民眾支持而增加其施政的合理性。得到民眾支持是從何說起呢？事實上大眾對於契約委外在技術上的內容了解並不多，但是不管是美國也好、台灣也好、中國大陸也好，一般人一提到「政府」兩個字時多半姆指朝下。很明顯的例子是在「美國政府導論」的教科書中基本看不到對政府太正面的形容詞，反而像是官僚、浪費、自肥、酬傭、無效率、繁文縟節等等負面語層出不窮（Cigler & Neiswender, 1991），公務員們的薪水、福利也常被拿來大做文章（Cox & Brunelli, 1994），也無怪乎政府不僅常被認爲「無法解決問題」，還被批評「本身就是個問題」（Savoie, 1994）。時至今日，在選舉中「消費政府」也一直都是政客們最喜愛的選項之一（Garrett, Thurber, Fritschler & Rosenbloom, 2006）。在人民對於政府不信任的狀況下，契約委外變成一種時尚。人民不僅傾向於相信私部門或非營利部門所提供的服務，更相信契約委外可以達到政府精簡、避免浪費的目標。於是乎，政府在這樣的壓力下幾乎毫不保留地「出清服務」，並且希望與承包商的關係可長可久，如此就不必再花錢花時間再競標，也無需收回經營。總之，對廣大的民眾而言，政府契約委外就代表了改善效率的第一步；但是對政府而言，契約委外在「政治正確」上的意涵遠較效率更爲重要，而政治正確用學術一點的用語來說就是「行政上的合理性與正當性」。

經濟途徑中的產權理論、代理人理論、交易成本理論、以及市場模型等都是假定效率爲組織最終極關懷的目標，進而解釋契約簽定前後行動者的行爲、互動關係、與制度設定。如果說效率不是政府將服務委外的首要目標，那麼這些理論在公

共組織中的應用便會產生適用性問題。筆者依循社會—政治途徑的邏輯，將政府契約委外的終極目標重新定位為「尋求正當性與合理性」，進而討論其相關理論基礎。

### （一）尋求契約委外的象徵意義

政府將一個公共服務委外經營的考量點常常是很隱晦的，有時甚至帶有象徵性的意義。不容否認，理性一點來看，企業或地區性的非營利組織有時比政府更了解民眾需要，經由契約委外或許能讓政府藉由知識分享了解到更適當的服務內容（Globerman & Vining, 1996），服務遞送方式的創新（Smith & Smyth, 1996），進而改善服務品質與對公眾的回應性（Cooper, 2003）。然而，政府將服務委外的理由通常不見得是理性的。根據組織制度理論（DiMaggio, 1988; DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; Scott, 1987; Zucker, 1987），組織常有意識或無意識地進行模仿的行為，因為只要適度地與環境中其它的組織保持同型（isomorphic），就能夠保有組織存在的合理性與合法性。換句話說，公共組織的首長們在看到其他政府機關都在進行私有化或契約外包的同時，因為感受到同型化的壓力而不得不做的情形勢必在所難免（Chen, 2009; Van Slyke, 2003），所以沒有經過謹慎評估其經濟與社會效益就輕易外包的例子也屢見不鮮（Gill & Rainey, 1998, September; Wallin, 1997）。這種情形可說是「契約外包由手段變成最終的目的」，可以想見這樣的委外必然缺少計畫，其後果就是少數競標、競爭不足、浮報戰果等，也有可能造成大量公務員失業或重新安置（Ewoh, 1999; Lawther, 1999），更糟糕的情況就是簽約後無力監督、缺少課責、官商勾結、以及貪污腐敗（Hodge, 2000），最後引起社會與公眾的不滿（Hefetz & Warner, 2007）。

很可惜的是，雖然組織制度論提供了最基本的理論基礎，也有一些研究提及了契約委外象徵意義或許大於競爭意義，但是當代公共行政的文獻中還找不到有將「象徵性外包」與負面影響做連結的研究。關於這些負面的影響確實有相當多的文獻，筆者將其留待討論績效評估時做更詳盡的介紹。

### （二）契約委外的橫向擴張：藉大量契約委外來縮小政府規模

公共組織近年來的正式雇員減少、契約雇員增長（Light, 2003），這反應了政府運用契約委外追求合法性也反應在組織精簡上，畢竟龐大的政府總給人一種臃腫、不靈活、沒效率的觀感。換一個角度看，組織精簡在某種層面上代表了政府將服務盡數外包進而造成空洞化國家（hollow state）或無政府治理（governance



without government) 的現象 (Frederickson & Frederickson, 2006; Milward, 1994; Milward & Provan, 2003; Peters & Pierre, 1998)。換言之，空洞化國家象徵著政府藉由大量的契約委外使自己置身在一個大規模的網絡關係當中 (Milward & Provan, 2000)。如果說政府契約委外的目標在於縮小自身、空洞化自己、進而避免「政府失靈」，那麼經濟途徑中用以解釋兩造動態的理論在格局上便有限制，反而是近來在公共管理學界興起的一股網絡研究風潮對新一代的契約委外研究有著更重要的啓發。當然不容否認，社會—政治途徑下的網絡理論發展與經濟途徑的理論相比，離成熟尚有一段差距。

根據 Berry 等人 (2004) 的文獻回顧，網絡研究的傳統有三：公共管理的傳統、政治科學的傳統或政策網絡、社會網絡分析。當代的網絡研究或多或少都採納了這三個傳統的一些觀點，筆者選擇了三個較有代表性的網絡「研究團隊」，檢視這三個傳統如何在這些團隊的研究中反應出來。第一組團隊是由 Meier 與 O'Toole 所組成，他們企圖將網絡管理與政策績效做一個連結，並討論「管理是否重要」 (does management matter) (Meier & O'Toole, 2001, 2003; O'Toole & Meier, 2004a, 2004b)。他們的研究中包含了許多重要的政策網絡概念，好比說網絡管理者在動員資源與阻隔限制的能力，但是他們並沒有採用社會網絡分析。他們假定網絡是由一群政治行動者組成的，這些行動者經常運用政治壓力來改變現有方案與規避責任。但是，只要網絡管理者方法運用得當，並保持網絡成員高頻率的接觸，政策績效還是會提升，只是管理與績效兩者間的關係可能不是線性的。

第二組團隊人馬是由 Agranoff 與 McGuire 組成，他們關心的問題也是網絡的管理 (Agranoff & McGuire, 1998, 2001a, 2001b, 2004a; McGuire, 2002)，但可惜的是這個研究團隊並沒有將管理與績效做一個連結。與前一組人馬類似的是他們採用了許多政治學與政策網絡的概念：複雜性、互依性、風險、利益衝突、不可預期的結果、集體決定等。也因此，他們認為管理網絡與管理單一組織需要的能力是不一樣的，他們必需能掌握 activation、framing、mobilizing 與 synthesizing 等四種策略能力，才能使網絡的發展與合作可長可久。更確切一點說，網絡管理者必需知道誰可能參與，同時了解參與者具有什麼樣的資源 (activation)；他也必需懂得如何運用規範設定來影響網絡成員的價值與認知體系 (framing)；他最好能夠為網絡成員建立共同的目標、聯盟、與共識 (mobilizing)；他也得有增進成員互動、減低複雜性、促進資訊交換的能力 (synthesizing)。McGuire (2002) 也認為目標上的共識、資源充足與否、過去合作經驗、與需求上的衝突會影響管理者對這四種策略

的運用。這個研究團隊的著作《協力型公共管理》（*Collaborative Public Management*, 2004）（Agranoff & McGuire, 2004b）即說明多元協力管理的重要性，並強調因社會環境日益複雜，「政府協力的對象逐漸拓展至橫向政府不同部門、公民社會、非營利組織以及營利地企業等不同主體，共謀公共問題的解決之道」，最後逐漸轉化及增量為「協力型公共治理」（collaborative governance）。也就是說，政府公助資源、個體自助、社群互助的關係，從過往的依賴進入協力的階段（李宗勳，2009）。協力型治理的概念也被應用在警政、危機管理、與電子化政府的研究上（李宗勳，2010年11月，2010；曾冠球，2010；曾冠球、陳敦源、胡龍騰，2009）。

最後一組團隊是由 Milward 與 Provan 組成，他們所關注的重點是網絡結構與效能的關係（Milward & Provan, 1998, 2000, 2003; Provan & Milward, 1995, 2001）。他們的研究基本上以社會網絡分析為主軸，探討網絡的規範與結構是否對網絡行動者的行為有所限制或影響，以及探討是否行動者行為會影響網絡結構（Granovetter, 1985）。他們認為網絡行動者的互動模式，包含權力集中程度與財務控制的離散程度等，都對社區效能、網絡效能、以及參與者效能有所影響，而結構與效能的關係則常被資源稀少程度與網絡穩定程度所干擾。

總之，網絡是政府大量契約委外後的產物，也可以說是一種更複雜的契約委外型。或許對某些人來說網絡就是個喻象，但是對某些人來說它卻代表著委外政策遊戲中的集體行動，在這個遊戲中政府管理者運用權力與各式各樣的策略管理技術來改善委外的績效（Dowding, 1995; Klijn & Koppenjan, 2000）。順帶一提，在社會網絡傳統中所討論到的「鑲嵌」（embeddedness）概念也幫助我們了解到持續性的互動會強化網絡密度與加速合作（Dowding, 1995），進而增加政府採用關係式契約（relational contracts）的可能性。關係式契約正是本文的下一個主題。

### （三）契約委外的縱向擴張：建立長期契約關係

如前所述，委外本身的象徵意義即是帶給政府行政的合理性與正當性。更具體一點說，能夠把委外的範圍加大、時間加長，在合理性上就更加具有說服力。如果說網絡研究的發展象徵著政府將契約委外的範圍向外擴張，那麼對於關係式契約的研究就是象徵著政府意圖透過與包商建立更穩定的契約關係，並將契約委外的壽命延長。一旦關係式契約形成，政府便可以減少再競標的時間與成本，也可以毋需顧慮必需收回經營。畢竟頻繁地更換包商對服務接受者的人民來說也造成相當的不便，對政府的名聲也有一定的負面影響（政府沒眼光才會選不到好的包商）。

關係式契約是相對於正式契約而言的。正式的契約關係假定就如經濟途徑所說的一般，認為契約兩造是自利的、風險規避的、資訊不對稱的、目標不一致的，所以政府必需運用正式契約與高強度的監督來減低因道德風險產生的成本。換個角度來看，如果政府能事前降低資訊不對稱的程度或與包商建立共同目標，那麼監督的必要性自然也下降（Waterman & Meier, 1998），這也是為何近年來關係式契約研究盛行的理由（Fernandez, 2005, September; Jeffries & Reed, 2000; Parker & Hartley, 2003; Poppo & Zenger, 2002; Romzek & Johnston, 2005）。關係式契約泛指一種基於信賴與社會資本（Bourdieu, 1985; Burt, 1992; Fountain, 1998; Portes, 1998; Schiff, 1992）的契約型式，契約中明示的文字純粹是一個簡單的大綱，真正規範行為的是雙方默會的認識。高度的信任、高度累積的社會資本、與組織的名聲是運用關係式契約的基礎，因為這種「模糊規範」的契約關係下，未來的不確定性是很高的（Fernandez, 2005, September; Parker & Hartley, 2003; Romzek & Johnston, 2005）。然而如果一旦關係式契約成形，通常它的壽命會比正式契約來得長，所以有些學者認為關係式契約或許可以用來取代正式契約（Raiser, Haerpfer, Nowotny & Wallace, 2001）以增強政府的合理性；有些學者並不這麼認為，他們認為這兩種契約形式或許應該是互補的或相互增強的（Blomqvist, Hurmelinna & Seppanen, 2005; Poppo & Zenger, 2002）。雖然在實證上這兩者究竟是互相增強或互斥，學者們迄今還未達到一個共識，但是與傳統契約相比，關係式契約確實較能幫助政府達成「追求合理性與正當性」的目標。

## 肆、平行論述之二：契約委外的績效評估

### 一、經濟途徑：追求效率，所以關注可計量的產出與結果

以經濟途徑看待契約委外的績效評估非常容易理解。因為經濟途徑對於契約委外的假定是追求效率，所以一項委外方案的績效指標非常直接易懂，包含成本降低、市場競爭的增加、生產力的提升等都是經常採納的指標，有時也可以就消費者的觀點來定義效率，好比說在同等服務品質的情形下收費是否下降等（Hodge, 2000）。政策學派的分析師們經常選用的績效評估方法有兩種：成本效益分析（cost-benefit analysis, CBA）為其一，這種分析法需要能夠金錢化的指標；成本效能分析（cost-effectiveness analysis, CEA）為其二，這種方法不必要求金錢化的指

標，但是需要可量化的指標。不論是哪一個，至少我們知道經濟分析師們對於可以數量化的東西較感興趣。

產出（outputs）與結果（outcomes）都是績效評估中重要的參考依據，產出是契約委外後立竿見影的效果，例如圖書館的藏書量，而結果是產出所造成的長期改變，比如說社區民眾閱讀的習慣（Bouckaert & van Dooren, 2003）。雖然兩者諸多指標都有量化的可能，但是相對而言，結果部份難以量化的成份或許多一些，因為結果中尚包含了政策可能的外溢效果或是非預期的效益或傷害，用經濟學術語來說就是外部性（externality）。就政府契約委外的結果來說，有許多外部性的指標是難以數量化的，或是換個說法，計量化後數字的意義遠不及計量化前的事實講述。比如說，契約委外最可能伴隨的結果之一就是貪污與腐化（Donahue, 1989），當然我們有可能把貪官所貪去的金額算出來（前提是如果抓得到人的話），但是貪污腐化的意義是遠高於這些金額所能呈現的，它可能引發整體社會對政府的不信任進而造成社會動盪。這些超越數量的意義，常是政策分析師理性所無法達到的地方，也可以說是經濟途徑的限制。

## 二、社會—政治途徑：追求合理性，所以關注難以計量的社會層面外溢效果

從社會—政治途徑來觀察，契約委外的目的不外乎是給政府建立更高的合理性。但是弔詭的是，政府因為這種「爲了委外而委外」的行爲很可能造成許許多多的副作用，好比說沒有妥善處理被解散機關人員的安置、希望建立關係型契約但沒有審慎評估包商的可信度、沒有適當的處理貪污問題而導至社會不滿等，這些問題會回頭侵蝕政府契約委外的合理性與政府的正當性。所以，社會—政治途徑下的績效評估，重視的不是可以計量的產出或結果，而是可能有害於政府正當性的外溢效果。這些外溢效果的衡量也反應了民主的一些核心價值，像是政府回應性、社會公平正義、政府的課責性、廉潔與正直、公民信心與滿意等。事實上近年來研究公共管理的學者們在討論績效時，雖然不見得論及契約委外，卻已對這些面向多有著墨（Boyne, 2002b; Boyne, Meier, O'Toole & Walker, 2005; Frederickson & Frederickson, 2006; Nicholson-Crotty, Theobald & Nicholson-Crotty, 2006）。不過在此同時，學者們也發現在地方政府的績效評估實踐中，這些社會政治面的指標使用頻率遠低於產出與效率指標的使用（Boyne, 2002a）。以下筆者將回顧近年來社會面向與政治面向績效指標在契約委外的運用。

## （一）廉潔程度與人民信心

契約委外過程中的綁標、圍標、收賄、回扣等（DeHoog & Stein, 1999）與其所可能造成的政治氣候改變都是政府必須關切的議題。貪污腐化在契約委外中是避免不了的一個問題，不論是民主國家的美國和台灣、或是集權國家的中國大陸，只要契約委外隱藏有政治酬備的性質，那麼就一定會有這些「不名譽」的行為。Van Horn（1991）就曾引用一個例子，說到 Price Waterhouse 這間公司在非投出最低標的情形下獲得一張委外契約，理由是「經常與大方地贊助競選活動」。然而，貪腐是不是真會衝擊政府財政狀況？或是說，貪腐等同於服務品質的降低？其實在發達國家，貪腐並不一定會造成這些負面影響，真正的問題恐怕是政府因為貪腐問題而危害到民主政治的一些基本價值，包含決策的公正與公開性，以及政治過程中參與價值（Hodge, 2000）。當然傷害最大的，恐怕還是腐蝕民眾對政府的信心。

誠如 Prager（1994: 181）所說：「不是所有非法的勾當都能被發現，就算發現了也不見得會攤在陽光下」，在契約委外中的貪腐亦是如此，所以迄今的實證研究中能夠證明這些舞弊行為的依然少見（Hodge, 2000）。然而，這並不是說民眾就看不到或感覺不到。研究公共部門績效管理的學者認為，在衡量客觀政策結果的指標缺乏的情形下，主觀判斷的指標還是有相當意義的（Frederickson & Frederickson, 2006; Moynihan & Pandey, 2005），這樣的主觀指標應用在人民對貪腐的感受上具有特別的啟發。例如說，契約委外過程中公眾感受到的政府貪腐程度與政府對人民福祉的照顧程度會造成他們不滿的情緒與反彈（Davis & Coleman, 2001; Thompson & Elling, 2000），而這些反彈也會危害委外的成效和契約失靈（Hefetz & Warner, 2004, 2007），進而影響到政府治理的合法性。

雖說迄今尚無證據證明收回扣的情形究竟是在契約委外的情形下多，還是直接由公部門提供服務時多，但是一般假定是在契約時多一些（Hodge, 2000）。筆者認為，當今對於契約委外績效評估所該做的，不是去計算到底政客們可能貪了多少錢，而是必需了解長期來說，民眾對於政府整體腐化程度的觀感及他們對政府的信心，因為這些才是民主政治中最核心的議題。筆者的看法在某程度上與近期公部門績效評估的建議並無二致，即是「主觀判斷的資料，如民眾感受，有時比客觀的數據更有意義」。

## （二）政府課責性

課責性（accountability）有時也翻譯成可責性，簡言之就是讓做事的人負責。

所以對於課責性的討論，除了在規範面上探討「誰來負責」以外，「怎麼讓做事的人負責」是一個更迫切的議題。在政府績效評估的文獻中，有許多研究都建議應將課責性納入研究範圍，但是在實證上真正做到的研究卻少之又少，原因不外乎是資料難以取得。Boyne（2002a）就曾提英格蘭與威爾斯的地方政府運用 55 個績效評估指標，其中只有三個是有關於課責性的。Hodge（2000）在回顧文獻後發現，在 2000 年以前的契約委外研究中只有一個實證研究納入了課責性當做績效指標。所以，筆者在本文中也呼籲往後契約委外的實證研究必需加強對課責性的評估，畢竟這是民主的根本價值之一，也是政府正當性的來源。國內學者黃源協（2005）在分析英國強制性競標起落時也提到過這個問題。而關於「如何讓做事的人負責」這個問題，一般認為有五種途徑：國會監督、組織內部控管、法規規制、民眾監督（如公聽會或經消基會保護等方式）、與市場決定（即消費者來判斷服務品質良窳）（Stone, 1995）。

在契約委外中，最常遇到的問題在於法規層面上，因為契約委外相關的規範不僅常前後矛盾，而且模糊不清，給人太多扭曲解釋的空間（Hodge, 2000）。學者們更認為，契約委外事實上是變相鼓勵政府官員與企業躲避法律責任（Mulgan, 1997），進而導致課責性的損害。在筆者看來，這些矛盾模糊的規範來源除了政府本身具有「規避責任」的天性外，最可能的就是政府希望運用關係型契約來強化其自身的合理性。如之前分析，如果契約委外本身就象徵一種合理性，政府會傾向使用關係型契約而非傳統式契約，因為關係型契約的壽命較傳統契約長，對政府而言關係型契約等於省去了多次競標的麻煩，也增加包商與消費者間長期互動的信賴感。關係型契約最重要的特徵就是模糊的規範與雙方的信任關係，如果規範得過份詳細，包商在服務提供上就失去彈性。於是，政府在規範的詳細程度上便遇到一個兩難：規定太過，便失去關係型契約強調的彈性；規定不足，便容易讓包商們逃避責任，造成課責性上的問題。不容否認，酬備政治也可能造就為特定包商量身訂做的法規，尤其在政府官員意圖酬備的包商並非效率或效能上最佳選項時，運用模糊的語言將有助於契約雙方對一些不利於他們的後果做較有彈性的宣示。

另一個問題在於契約委外後，民眾似乎無法如以往一般直接取得政府所提供的績效資訊，因而在直接監督上出現了瑕疵。資訊不公開的理由其實很簡單，因為私人組織不像政府一般有義務告知人民行政過程，相反的，他們有許多的商業機密是不宜對外公開的（Hodge, 2000）。這對政府來說又是另外一個兩難：如果政府要用契約委外來建立其「改善無效率」的正當性，那麼同時就必須犧牲「資訊公開」

的正當性。最後一個課責性問題在於市場。如前所述，契約委外不一定會代表有足夠的市場競爭，因此服務品質並不一定會改善，反而因為包商對於效率與成本的考量而有下降的可能。比如說自來水和電力在契約委外前，忘記繳款或許會接到一兩次催繳通知，但是在委外以後，包商為了成本考量就直接斷水斷電，民眾因為缺乏包商競爭也只能接受。其實契約委外過程中會有少數競爭的理由也不難理解，因為政府在進行委外時，競爭從來就不是實質要求而是「程序必要」；再者，酬備政治也常使得政府官員在不公平競爭下將服務外包（Wallin, 1997; Whitford, 2007），這不但違反民主政治中所強調的公平參與，對政府正當性更是一種危害。

總之，契約委外後最可能出現的課責性問題有三個：法規、民眾監督、與市場課責性，而政府意圖發展關係型契約、酬備政治、與私部門商業機密則是可能的成因。不論是何種課責性問題，最終都會對民主的基本價值產生負面的衝擊，如公平參與、自由選擇、政府回應性、決策透明等等，進而影響政府的合理性。所以，就政治—社會的影響層面來看，將課責性納入評估範圍雖然困難重重，卻又是刻不容緩的事。

### （三）勞動市場的問題

勞動市場的問題包含兩個層面，其一是由於契約委外造成的人員重置與整體社會的氛圍變化，其二是在「節約成本」的考量下造成可能的工作內容改變與工作品質犧牲，這兩者對政府正當性與合理性的影響不可謂不大。先就第一個問題來說，這可以說是政府為了精簡化而委外所產生的副作用（Dilger et al., 1997）。現有的一些文獻傾向於認為在考量原機關的公務人員轉進私部門與其它機關後，契約委外仍舊造成了短期整體社會失業率上升（例如 Escott & Whitfield, 1995; Ferris, 1988）。當然不容否認的是如果地方政府在契約委外過程中節省下經營成本，那麼這些錢便可以用在擴大其它項目的支出上，進而創造新的就業機會（Moore, 1999），但是舊工作消失後與新工作出現前的這段空窗期，時間並不確定，其所造成的社會不安就不易掌握。再者，我們也難保契約委外就一定能節省成本與提升效率，畢竟就「以契約委外增加合理性」的觀點來看，效率並不一定是政府的考量。很可惜的是當代討論契約委外與失業問題關係的實證研究並不多，或許大家都把這兩者的關係視為理所當然而不加討論（Hodge, 2000），或是假定這樣問題在長期上可以由勞動市場的重新吸納來解決。然而如果這種問題發生過於頻繁，可能會影響人民對政府的信心。再者，實證研究也顯示，在契約委外過程中遭到解雇的公部門雇員所得到的政府補助相當有限（Moore, 1999），這更可能加深人民對政府是

否關心人民基本生活需求的疑慮，進而有害於政府的合理性。

第二個是有關於工作品質與社會正義的問題。如果說契約委外暗示著組織精簡與節省成本，那麼大量的臨時雇員或兼職人員（part-time workers）便不可或缺。通常這些兼職人員在工作的條件上基本是不如一般員工的，他們可能以時薪計薪，在工作上享受的訓練與保障相當有限，有些甚至在高風險狀態下工作而沒有保險。根據一些英美的實證研究發現，這些作業員多半以女性或黑人居多（Escott & Whitfield, 1995; Stein, 1994），換言之就是社會上較弱勢的族群，如果說把類似的情形放在台灣的話，那麼這些族群或許是外籍勞工。假使契約委外的本身有強化政府合理性的功能，那麼很諷刺的是，因為契約委外加深的社會不正義足以把剛建立起來的合理性給抹煞掉。再者，當這些臨時雇員與一般員工在一起工作時，不僅臨時雇員容易感到「地位不如人」、正式員工也會畏懼「哪一天輪到我」（Chen & Brudney, 2009）。這些問題都將衝擊到社會資本的建立，最終挑戰政府的合理性。

#### （四）小結

在績效評估部份，筆者回顧了許多在契約委外後社會層與政治層面上可能產生的問題。很弔詭的是，政府希望藉由契約委外來強化其存在的合理性，但是又因為契約委外產生的負作用而可能失去其合理性與正當性，這也提醒了政府管理者必需更加重視契約委外後產生的非預期後果（unintended consequences）。由於社會與政治面上的政策效果多半要經過長時間才顯現得出來，在績效的資料與數據取得上自然比較困難，即使有相關資料，也可能是個案式的非計量數據（Kopczynski & Lombardo, 1999），這也難怪學者們或地方政府對短期的產出數據有更多的偏好。但是，政策產出的數據鮮少能夠真實反應社會整體的需求與期盼，反而是政治與社會面上的結果對公共管理者才有更真實的啟發（Nicholson-Crotty et al., 2006）。

### 伍、平行論述之三：契約委外的知識論基礎

對契約委外基本假定的討論，讓我們了解政府委外的目標並不一定只是效率，而是契約委外的本身就是一種目標。因著契約委外的出發點不同，政府管理者必需採用不同的理論來管理契約關係或使得契約關係制度化；也因著契約委外的出發點不同，政府管理者更必需在政策評估時考量一些「計量數據達不到的」負作用。這些基本假定、理論應用、與績效指標的討論，最終都可以歸結到一個哲學性的議題



—知識論。

## 一、經濟途徑：追求效率，關注可計量結果，故強調顯性的知識

由於經濟途徑中追求效率與低成本的考量，相關的數據分析是基本的要求。受過嚴格經濟學與數學訓練的政策分析師們常喜歡採用各式各樣的經濟理論，如代理人理論、交易成本理論等，透過觀察與假設建立，用經濟數學（*econometrics*）將契約間的行爲關係模型化並測試其假設。經由這樣的「科學方式」，他們較能夠化繁爲簡，並容易地將他們清晰明瞭的政策建議提供給他們的政客老闆們，告訴他們契約規範詳細到什麼程度才能夠使效率最大化，所以這種情況下契約管理的方式也是白紙黑字的，契約雙方存在一種交易的關係。而透過這種「觀察—假設—測試—證明」方式所誕生的知識稱爲實證的科學知識（Harris, 2008）。科學知識具有客觀與顯性（*explicit*）的特質，並且容易用文本的方式呈現（Nonaka & Takeuchi, 1995）。在經濟途徑的績效評估上，無論是成本效益分析或成本效能分析，產出或效率的指標，都要求能夠金錢化或量化的數據分析，故專門於評估的分析師們亦仰賴科學知識的應用。

## 二、政治—社會途徑：追求合理性，關注難以計量的社會效果，故強調隱性的知識

相對的，政治—社會途徑所強調的政府合理性本身即是一個相當模糊與隱晦的概念，不易由量化數字或科學知識來表達。如前所述，政府可能藉由空洞化國家來獲取政治上的合理性，而我們在客觀上也確實能夠取得政府契約委外的數量與相關網絡行動者的數量，但是這些客觀的數據並無法幫助我們得知當今政府的合理性到達何種程度。再者，在空洞國家形成後，政府必需運用各種策略來管理績效，但是處理複雜的網絡關係上，簡化後的科學知識對公共管理者的幫助或許有限；如果政府管理者希望透過關係型契約來強化其合理性，那麼關係型契約中強調的信任與社會資本更不是數量可以表達的（廖坤榮，2005）。這些難以表達的社會面向與政治面向上知識也稱爲隱性知識（*implicit knowledge*）或是默會知識（*tacit knowledge*）（Koskinen, Pihlanto & Vanharanta, 2003; Nonaka & Takeuchi, 1995; Polanyi, 1966）。默會知識強調個人對事物的主觀認識與判斷（Hummel, 1999），並且不易傳遞。政治—社會途徑下的績效評估也反應了這樣的知識基礎。前面所討論的就業

率、臨時雇員、貪腐程度等或許都能以數字的方式呈現，市場課責性也能用投標競爭者的數量來代表，但是這些數據究竟有多少意義是值得懷疑的，因為我們所關心的不是這些數字的本身，而是這些數字背後隱藏的政府合理性與正當性程度。而這些，端有賴於政府管理者用「心」去體會。

有一點必須澄清的是，筆者並不認為應該讓質性的和隱性的知識成為「管理者的秘密」。相反的，筆者認為當今研究契約委外所面臨最急迫的議題，也是學者們最需要做的功課，是對於這些隱性知識的「外顯化」（Nonaka & Takeuchi, 1995），並且將這些外顯化的知識做更有意義的詮釋。筆者所說的外顯化指的是，除了將就業率、臨時雇員的福利與保障、貪腐所耗費的成本與監督成本等用一些客觀（雖不一定有意義）的數據表現出來之外，然後運用統計上的相關性分析，把它們連結到一些「主觀但可計量」、並且能夠衡量政府合理性的指標上，比如說民眾對於政府整體的信心、民眾對政府施政公平程度的感受、企業認為政府是否在契約委外時夠透明化、以及不同服務項目的「服務品質」的指標等等。在實證上有了這些連結，學者與政策分析師才能知道政府的廉潔、課責性、與正義的形象是否「在人民心中得到了改善」，也才知道政府是否在運用契約委外中真正提升其施政的合理性與正當性。有了這些研究，學者與分析師們才能提供更有說服力的政策建議。所以對研究契約委外的學者們而言，如同 Riccucci (2001: 174) 所說的，傳統的（或說正統的）公共管理是「試圖強化 Simon 告訴我們的，公共行政從來不是一種科學，但是我們不僅可以、也應該用更嚴謹與科學的方法來學習與研究公共行政」。對公共管理者來說，契約委外做為一個政策上的工具，其就如同公共管理其他的知識一般，是一個「科學與藝術的混合體」（Lynn, 1996）；公共管理者「就像工程師一樣，必需同時運用科學的方程式與個人智慧判斷」（Behn, 1996: 91）才能妥善運用契約委外這樣一個政策工具。簡言之，政治—社會途徑的知識論是強調「隱性與主觀知識的重要性絕不亞於顯性與客觀知識的重要性」，但是如何將這些知識外顯化並將其有意義地詮釋與應用是目前的當務之急。

## 陸、結論

契約委外，這個名詞在新公共管理年代突然受到公共行政界的重視，也因此有許多公共行政界的學者把這個名詞與新公共管理劃上等號。然而，新公共管理早在時代的洪流中被淘汰了，但契約委外卻依然屹立不搖地存在於政府施政中；不論政

府每年有多少的契約以無效率告終或是回收經營，政府卻又不斷地將一項一項的服務委外經營。這代表了一件事：契約委外對政府而言，其目標不見得是效率，而是政府本身意圖藉由契約委外來強化其施政的合理性。如果說民眾意識到政府在行政上有官僚先天的缺失，包含緩慢、遲頓、浪費、無效，並且對「政府為公共服務唯一提供者」感到懷疑，那麼政府把服務委外由企業或第三部門提供，並將自身規模縮小，便有其施政上的合理性與正當性。在各個單位競相模仿之下，國家開始空洞化，大量的契約委外變成一個網絡關係；傳統上白紙黑字的正式契約也慢慢向長期「關係式契約」轉變。

所以，從商業管理界發展出的傳統契約委外管理的理論，如代理人理論與交易成本理論等，應用在公部門上就顯得有些力不從心，畢竟這些理論都假定契約本人所追求的目標必脫離不了效率，然而公部門在契約委外時的考量不僅僅是效率，更重要的還是合理性與正當性。所以筆者認為，學者們在解釋為何公部門為何不斷將公共服務經由契約委外經營時，制度同型化是個可以應用的理論；而在討論政府如何管理契約關係時大致有兩方面可以努力，第一是橫的面向，意即應用現有的網絡研究基礎來探討大範圍契約委外後的網絡管理，第二是縱的面向，意即應用社會資本與信賴關係的文獻來討論建立關係型契約的可能性。如果能將這兩個面向與契約績效做一個連結，那對於契約委外的實證研究將會有相當的貢獻。不過在這個連結產生之前，學者們對於契約委外的績效指標必需做更深入的分析。

如果說政府契約委外最終的目標是合理性與正當性，那麼打從委外的那一天起其合理性應該就建立了不是嗎？為什麼還要討論其績效呢？事實上就是由於政府「為了委外而委外」，所以事前並沒有仔細評估可能發生的副作用，如貪污腐化、課責性、勞動市場的問題，而這些問題最終很可能影響人民對政府的觀感，包含政府施政的透明、對失業與弱勢的保護、對人民不滿的回應等。若沒有妥善處理，將可能衝擊到民主政治的根本價值，進而回過頭侵蝕政府的合理性。所以，在績效評估的部份，筆者回顧了相關的文獻，並呼籲未來的契約委外研究應該更重視政治層面與社會層面而非單單經濟層面的指標。在這篇文章的最末部份，筆者將契約委外的目標、理論應用、以及績效評估的分析整合進入一個比較哲學性的議題——知識論。透過顯性知識與隱性（默會）知識的平行呈現，筆者試圖傳達的信息是：當代對於契約委外的研究因為假定效率為最重要的指標，因而過度強調以數量化與金錢化為代表的顯性知識與客觀知識，但在此同時卻忽略了在社會與政治面上較難以測量的隱性知識與主觀知識。筆者認為當代契約委外的研究不僅應強調隱性的知識，

更應該將其外顯化，透過科學方法將其與「可計量的主觀效標」結合，探討契約委外與政府施政合理性的關係。

筆者將本文所分析的四個面向總結如表一所示。

表一 經濟途徑與社會—政治途徑的比較

	經濟途徑	社會—政治途徑
目標	效率	政府施政的合理性與正當性
在達成目標與契約管理上可應用的理論	以經濟學理論為基礎 市場原理 代理人理論 交易成本理論	以社會學或政治學理論為基礎 制度同型理論 網絡分析與網絡管理 社會資本與信任關係
績效評估指標	可數量化、可金錢化 短期產出，如成本、效益、效能等 可供分析師們計算效率的指標	難以數量化 長期結果，尤其是外溢效果，如廉潔程度、課責性、勞動市場問題等與政府合理性有關的指標
知識論	顯性與客觀的知識 強調科學知識的「內容」，不強調主觀知識的必要性，主張管理者通常依賴「簡單易懂」的科學知識進行政策決定	隱性與主觀的知識 強調科學知識的「方法」將隱性知識外顯化，並連結主觀但可數量化的知識，主張管理者的知識應該「結合科學與藝術」

資料來源：作者整理

當代公共管理研究中有諸多議題與概念皆是自商業管理中移植進來的，所以公共行政學者在應用這些概念上必需特別注意一個核心問題，那就是「公私部門是不是具有根本上的差別」（Boyne, 2002b; Rainey, 2009; Rainey & Bozeman, 2000）？比如說在移植動機理論上，就必需注意公私部門員工在天生需求上的差異，因為政府部門員工較偏好穩定的工作與有趣的工作內容。同樣的，在移植契約委外的概念與理論進入公共行政研究的同時，學者們也必需考量到公私部門上一個最根本的假定差異：政府是追求效率的嗎？更確切一點說，政府不追求效率會導致組織死亡嗎？如果這個答案不見得是肯定的，那麼我們憑什麼認為政府將契約委外後就會變得重視效率呢？再更進一步說，在「追求效率」這個大框架下的理論應用，例如市場原理、代理人、與交易成本等都產生適用性的問題，因為政府追求合理性的目標

在契約簽定的那一瞬間就已告完成了，所以在契約關係中不見得會追求私人利益最大化。因此，在契約管理上，社會學或政治學的理論有較高的適用性；在績效評估上，社會面向的指標也應該受到更多的重視。總之，「公私差異」是政府管理者與公共行政學者們在移植管理概念與理論時必需首先考量的議題。

誠如 Wise (2002) 所指出的，驅動當代行政革新的力量不只是如新公共管理所主張的經濟觀點，還包含有以下三個根本價值；第一是社會公平 (social equity)，包含參與決策的程序公平與服務分配的實質公平；第二是民主化 (democratization)，包含課責性與決策透明性；第三是人文精神 (humanization)，包含人民在工作與家庭層面上生活品質的保障與提升。如筆者在討論績效評估時所分析的，政府若意圖運用契約委外來推動行政革新，應該留意這三個價值在契約委外過程中是否得到真正的實踐。如果說政府的合法性是契約委外所追求的最終目標，那麼政府實在不應如新公共管理年代所倡議的將政治從行政中分離出去，即使分開也應該只是概念上而非實質上的；恰相反的，政府應該將民主價值與社會績效視為行政目標的一部份 (Box, Marshall, Reed & Reed, 2001; Kirlin, 1996; Montjoy & Watson, 1995; Rosenbloom, 1993; Svava, 2001; Wamsley et al., 1990)。當前對於契約委外的研究，最欠缺的就是將這些規範性的呼籲轉化成實證上的探索；對有關契約委外在政治社會層面上績效的證據，我們掌握得還太少；我們對於如何將網絡分析、社會資本、與信任關係的研究運用在契約管理上的知識也還不成熟。若說契約委外這個舊工具是因著新公共管理而風行起來，那麼如同 Lynn (1998) 所說的，公共行政的學者們或許可以藉由整合經濟、社會、政治、與心理學的模型與理論，使新公共管理與契約委外變成一個奠基在跨學科理論上的公共行政重要遺產。我想，Lynn 的建議或許正是當代公共行政的學者們該努力的方向。

## 參考書目

- 李宗勳 (2009)。公民社會與社區參與—從心態期待到空間讓渡。《公共行政學報》，30，131-148。
- 李宗勳 (2010)。跨部門協力如何落實「公共在治理」—以「第三造警力」為例。《國際非政府組織學刊》，1，49-74。
- 李宗勳 (2010 年 11 月)。兩岸災害救助之民間參與政策研究—以減災與風險管理為例。災害救助與社會工作研討會，台北。

- 張筵儀 (2002)。不完全契約與政府外包—從代理人理論分析台北市政府拖吊業務。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 黃源協 (2005)。從「強制性競標」到「最佳價值」—英國地方政府公共服務績效管理之變革。*公共行政學報*，**15**，131-163。
- 曾冠球 (2010)。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。*公共行政學報*，**34**，77-121。
- 曾冠球、陳敦源、胡龍騰 (2009)。推展公民導向的電子化政府：願景或幻想？*公共行政學報*，**33**，1-43。
- 廖坤榮 (2005)。台灣農會的社會資本形成與政策績效。*政治科學論叢*，**22**，181-220。
- Agranoff, R., & M. McGuire (1998). Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **8**(1), 67-91.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2001a). American federalism and the search for models of management. *Public Administration Review*, **61**(6), 671-681.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2001b). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **11**(3), 295-326.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2004a). Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **14**(4), 495-512.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2004b). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alchian, A. A., & H. Demsetz (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, **62**(5), 777-795.
- Alchian, A. A., & H. Demsetz (1973). The property right paradigm. *The Journal of Economic History*, **33**(1), 16-27.
- Allen, J. W. (1989). Use of the private sector in correction service delivery. In J. W. Allen (Ed.), *The private sector in state service delivery: Examples of innovation practices* (pp. 13-44). Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Barrera, R. (1997). Contracting out highway development and operations in Mexico. In Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.), *Contracting-out government services: Best practice guidelines and case studies* (pp. 35-

- 46). Paris: OECD.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 313-324.
- Behn, R. D. (1996). Public management: Should it strive to be art, science, or engineering? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 91-123.
- Berry, F. S., R. S. Brower, S. O. Choi, X. W. Gao, H. S. Jang, M. Kwon, & J. Word (2004). Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities. *Public Administration Review*, 64(5), 539-552.
- Blomqvist, K., P. Hurmelinna, & R. Seppanen (2005). Playing the collaboration game right -- Balancing trust and contracting. *Technovation*, 25(5), 497-504.
- Botkin, W. E. (1999). Role of public/private juvenile programs. In P. Seidenstat (Ed.), *Contracting out government services* (pp. 93-107). Westport, CT: Praeger.
- Bouckaert, G., & W. van Dooren (2003). Performance management in public sector organizations. In T. Bovaird, & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 127-136). London: Routledge.
- Bourdieu, P. (1985). The forms of social capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York: Greenwood Press.
- Box, R. C., G. S. Marshall, B. J. Reed, & C. M. Reed (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-475.
- Boyne, G. A. (2002a). Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), 17-24.
- Boyne, G. A. (2002b). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Boyne, G. A., K. J. Meier, L. J. O'Toole, Jr., & R. M. Walker (2005). Where next? Research directions on performance in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 633-639.
- Bozeman, B. (1993). Searching for the core of public management. In B. Bozeman (Ed.), *Public management: The state of the art* (pp. 361-363). San Francisco: Jossey-

Bass.

- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, B., & G. Kingsley (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, *58*(2), 109-118.
- Brown, T. L., & M. Potoski (2003a). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, *63*(2), 153-164.
- Brown, T. L., & M. Potoski (2003b). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, *22*(2), 275-297.
- Brudney, J. L., S. Fernandez, J. E. Ryu, & D. S. Wright (2005). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*(3), 393-419.
- Brudney, J. L., L. J. O'Toole, Jr., & H. G. Rainey (Eds.). (2000). *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Carroll, J. D. (1995). The rhetoric of reform and political reality in the national performance review. *Public Administration Review*, *55*(3), 302-312.
- Chen, C.-A. (2009). Antecedents of contracting-back-in: A view beyond the economic paradigm. *Administration & Society*, *41*(1), 101-126.
- Chen, C.-A., & J. L. Brudney (2009). A cross-sector comparison of using nonstandard workers. *Administration & Society*, *41*(3), 313-339.
- Choi, Y.-S., C.-L. Cho, D. S. Wright, & J. L. Brudney (2005). Dimensions of contracting for service delivery by American state administrative agencies. *Public Performance & Management Review*, *29*(1), 46-66.
- Chun, Y. H., & H. G. Rainey (2005). Goal ambiguity in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*(1), 1-30.
- Cigler, B. A., & H. L. Neiswender (1991). "Bureaucracy" in the introductory American government textbook. *Public Administration Review*, *51*(5), 442-450.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington, DC: CQ Press.
- Cox, W., & S. A. Brunelli (1994). *America's protected class III: The unfair pay advantage of public employees*. Washington, DC: American Legislative Exchange Council.
- Davis, C. L., & K. M. Coleman (2001). Privatization and public opinion in Chile, Costa



- Rica, and Mexico: A test of alternative models. *International Politics*, 38(2), 149-172.
- DeHoog, R. H. (1984). *Contracting out for human services: Economic, political and organizational perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- DeHoog, R. H., & L. Stein (1999). Municipal contracting in the 1980s: Tinkering or reinventing government. In P. Seidenstat (Ed.), *Contracting out government services* (pp. 26-38). Westport, CT: Praeger.
- Dilger, R. J., R. R. Moffett, & L. Struyk (1997). Privatization of municipal services in America's largest cities. *Public Administration Review*, 57(1), 21-26.
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (pp. 3-22). Cambridge, MA: Ballinger.
- DiMaggio, P. J., & W. W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Domberger, S. (1998). *The contracting organization: A strategic guide to outsourcing*. New York: Oxford University Press.
- Domberger, S., & P. Jensen (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78.
- Donahue, J. D. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43(1), 136-158.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, & J. Tinkler (2006). New public management is dead--Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Escott, K., & D. Whitfield (1995). *The gender impact of CCT in local government* (Research Discussion Paper no.12). UK: Equal Opportunities Commission.
- Ewold, A. I. E. (1999). An inquiry into the role of public employees and managers in privatization. *Review of Public Personnel Administration*, 19(1), 8-27.
- Fernandez, S. (2005, September). *Accounting for performance in contracting for services: Are successful contractual relationships controlled or managed*. The 8th Public Management Research Conference, Los Angeles, CA.
- Ferris, J. M. (1988). The public spending and employment effects of local service contracting. *National Tax Journal*, 41(2), 209-217.

- Fountain, J. E. (1998). Social capital: Its relationship to innovation in science and technology. *Science and Public Policy*, *25*, 103-116.
- Frederickson, D. G., & H. G. Frederickson (2006). *Measuring the performance of the hollow state*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Garrett, R. S., J. A. Thurber, A. L. Fritschler, & D. H. Rosenbloom (2006). Assessing the impact of bureaucracy bashing by electoral campaigns. *Public Administration Review*, *66*(2), 228-240.
- Gill, J. M., & H. G. Rainey (1998, September). *Public management, privatization theory and privatization in Georgia state government*. The Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA.
- Globerman, S., & A. R. Vining (1996). A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology. *Public Administration Review*, *56*(6), 577-586.
- Goldberg, V. (1980). Relational exchange: Economics and complex contracts. *American Behavioral Scientist*, *23*(3), 337-352.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, *91*(3), 481-510.
- Harris, W. (2008). How the scientific method works. Retrieved November 04, 2009, from <http://science.howstuffworks.com/scientific-method6.htm>.
- Hatry, H. P. (1983). *A review of private approaches for delivery of public services*. Washington, DC: Urban Institute Press
- Hayek, F. A. (1949). *Individualism and economic order*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Hefetz, A., & M. Warner (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *14*(2), 171-190.
- Hefetz, A., & M. Warner (2007). Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, *33*(4), 555-572.
- Hirsch, W. Z. (1991). *Privatizing government services: An economic analysis of contracting out by local governments*. Los Angeles: Institute of Industrial Relations.
- Hodge, G. A. (2000). *Privatization: An international review of performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hummel, R. (1999). Back to the future: The 21st century and the loss of sensibility.

- Administrative Theory and Praxis*, 21(4), 455-460.
- Jeffries, F. L., & R. Reed (2000). Trust and adaptation in relational contracting. *The Academy of Management Review*, 25(4), 873-882.
- Jensen, W. (1997). Contracting out building cleaning services at the national hospital of Denmark. In Organization for Economic Co-operation and Development (Ed.), *Contracting out government services: Best practice guidelines and case studies* (pp. 27-30). Paris: OECD.
- Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.
- Kirlin, J. J. (1996). The big questions of public administration in a democracy. *Public Administration Review*, 56(5), 416-423.
- Klijn, E.-H., & J. F. M. Koppenjan (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Kopczynski, M., & M. Lombardo (1999). Comparative performance measurement: Insights and lessons learned from a consortium effort. *Public Administration Review*, 59(2), 124-134.
- Koskinen, K. U., P. Pihlanto, & H. Vanharanta (2003). Tacit knowledge acquisition and sharing in a project work context. *International Journal of Project Management*, 21(4), 281-290.
- Lawther, W. C. (1999). The role of public employees in the privatization process: Personnel and transition issues. *Review of Public Personnel Administration*, 19(1), 28-40.
- Light, P. C. (2003). Fact sheet on the new true size of government. Retrieved February 26, 2006, from [www.brookings.edu/gs/cps/light20030905.htm](http://www.brookings.edu/gs/cps/light20030905.htm).
- Lips, D. A. (1997). Contracting out the operations of Indianapolis international airport. In Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.), *Contracting out government services: Best practice guidelines and case studies* (pp. 85-89). Paris: OECD.
- Lynn, L. E., Jr. (1996). *Public management as art, science, and profession*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Lynn, L. E., Jr. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231-237.

- McDonald, H., & P. J. Anderson (1997). Contracting out the functions of the New Zealand audit office. In Organization for Economic Co-operation and Development (Ed.), *Contracting out government services: Best practice guidelines and case studies* (pp. 57-65). Paris: OECD.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599-609.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole, Jr. (2001). Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from US public education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271-293.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole, Jr. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review*, 63(6), 689-699.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W., & W. R. Scott (1983). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Milward, H. B. (1994). Nonprofit contracting and the hollow state. *Public Administration Review*, 54(1), 73-77.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (1998). Principles for controlling agents: The political economy of network structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 203-221.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-379.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (2003). Managing the hollow state. *Public Management Review*, 5(1), 1-18.
- Montjoy, R. S., & D. J. Watson (1995). A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in council-manager government. *Public Administration Review*, 55(3), 231-239.
- Moore, S. (1999). How contracting out city services impacts public employees. In P. Seidenstat (Ed.), *Contracting out government services* (pp. 211-218). Westport, CT: Praeger.
- Moynihan, D. P., & S. K. Pandey (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Mulgan, R. (1997). Contracting out and accountability. *Australian Journal of Public*

*Administration*, 56(4), 106-116.

- Nicholson-Crotty, S., N. A. Theobald, & J. Nicholson-Crotty (2006). Disparate measures: Public managers and performance-measurement strategies. *Public Administration Review*, 66(1), 101-113.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Hawthorne, NY: Aldine-Atherton.
- Nonaka, I., & H. Takeuchi (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- O'Toole, L. J., Jr., & K. J. Meier (2004a). Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks. *Public Administration Review*, 64(6), 681-693.
- O'Toole, L. J., Jr., & K. J. Meier (2004b). Parkinson's law and the new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education. *Public Administration Review*, 64(3), 342-352.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Parker, D., & K. Hartley (2003). Transaction costs, relational contracting and public-private partnerships: A case study of UK defence. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 9(3), 97-108.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Garden City, NY: Doubleday.
- Poppo, L., & T. Zenger (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23(8), 707-725.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 1-24.
- Prager, J. (1994). Contracting out government services: Lessons from the private sector. *Public Administration Review*, 54(2), 176-184.
- Provan, K. G., & H. B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provan, K. G., & H. B. Milward (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration*

*Review*, 61(4), 414-423.

- Quinn, J. B., T. L. Doorley, & P. C. Paquette (1990). Beyond products: Services-based strategy. *Harvard Business Review*, 68(2), 58-68.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., & B. Bozeman (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-470.
- Raiser, M., C. Haerpfer, T. Nowotny, & C. Wallace (2001). *Social capital: A first look at the evidence*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Riccucci, N. M. (2001). The “old” public management versus the “new” public management: Where does public administration fit in? *Public Administration Review*, 61(2), 172-175.
- Romzek, B. S., & J. M. Johnston (2005). State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.
- Rosenbloom, D. H. (1993). Editorial: Have an administrative rx? Don't forget the politics! *Public Administration Review*, 53(6), 503-507.
- Rowthorn, B., & H.-J. Chang (1993). Public ownership and the theory of the state. In C. Pitelis, & T. Clarke (Eds.), *The political economy of privatization* (pp. 54-69). London: Routledge.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Savoie, D. J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney: In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Schiff, M. (1992). Social capital, labor mobility, and welfare: The impact of uniting states. *Rationality and Society*, 4(2), 157-175.
- Sclar, E. D. (2001). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Seidenstat, P. (1999). Theory and practice of contracting out in the United States. In P. Seidenstat (Ed.), *Contracting out government services* (pp. 3-25). Westport, CT: Praeger.
- Smith, S. R., & J. Smyth (1996). Contracting for services in a decentralized system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 277-296.

- Stein, L. (1994). Privatization, work-force cutbacks, and African-American municipal employment. *The American Review of Public Administration*, 24(2), 181-191.
- Steinarsson, S. (1997). Contracting out residential treatment homes for children with behavioral and emotional problems in Iceland. In Organization for Economic Co-operation and Development (Ed.), *Contracting-out government services: Best practice guidelines and case studies* (pp. 31-34). Paris: OECD.
- Stone, B. (1995). Administrative accountability in the 'westminster' democracies: Towards a new conceptual framework. *Governance*, 8(4), 505-526.
- Svara, J. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.
- Thompson, L., & R. C. Elling (2000). Mapping patterns of support for privatization in the mass public: The case of Michigan. *Public Administration Review*, 60(4), 338-348.
- Van Horn, C. E. (1991). The myths and realities of privatization. In W. T. Gormley (Ed.), *Privitization and its alternatives* (pp.261-280). Madison, WI: University of Winconsin Press.
- Van Slyke, D. M. (2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Wallin, B. A. (1997). The need for privatization process: Lessons from development and implementation. *Public Administration Review*, 57(1), 11-20.
- Wamsley, G. L., C. T. Goodsell, J. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (1990). Public administration and the governance process: Shifting the political dialogue. In G. L. Wamsley (Ed.), *Refounding public administration* (pp. 31-51). London: Sage.
- Warner, M., M. Ballard, & A. Hefetz (2003). Contracting back in: When privatization fails. In International City/County Management Association (Ed.), *The municipal year book 2003* (pp. 30-36). Washington, DC: ICMA.
- Waterman, R. W., & K. J. Meier (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Weimer, D. L., & A. R. Vining (2004). *Policy analysis: Concepts and practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Whitford, A. B. (2007). Designing markets: Why competitive bidding and auctions in government often fail to deliver. *Policy Studies Journal*, 35(1), 61-85.
- Wilson, W. (1941). The study of administration. *Political science quarterly*, 56(4), 481-

506.

Wise, L. R. (2002). Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62(5), 556-567.

Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of organization: Culture and environment. *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464.



# Revisiting Contracting-Out: Goals, Theoretical Grounding, Performance Measurement, and Epistemology

Chung-An Chen<sup>\*</sup>

## Abstract

Although contracting-out has long been considered as one of the best ways to help government enhance the overall level of efficiency, empirical evidence suggests that inefficient contracting is prevalent in public organizations. Ironically, inefficiency does not impede the use of contracting in governments. The fact that legitimacy instead of efficiency is the paramount concern for government contracting is probably the origin of this paradox. In this, the author reexamines theories, performance measurement, and epistemology of public sector contracting. The author argues that applying principal-agent theory, transaction costs theory, and market theorem to government contracting may be misleading. Theories in sociology and political science can more appropriately depict the dynamics of government contracting. Socio-political indicators such as probity, accountability, and problems in a labor market are more adequate performance measures. In sum, public administration scholars are encouraged to employ the socio-political approach to conduct contracting research in the future.

**Keywords:** contracting-out, privatization, economic approach, socio-political approach, comparative analysis

---

\* Assistant Professor, Nanyang Centre for Public Administration, Nanyang Technological University, Singapore.

