

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*

黃源協**

《摘要》

受到新公共管理思潮的影響，英國的公共服務從早期著重於由地方政府內部直接提供，走向與民營化結合的強制性競標，再邁向晚近的最佳價值體制。公共服務從內部供給走向契約外包的強制性競標，是欲解決科層體制之無效率、無彈性及昂貴的服務輸送；但強制性競標昂貴的交易成本、競爭市場的不足、員工士氣的低落……等，不僅不利於效率的改善，也傷害到公共服務品質。最佳價值融合新公共管理和社區與地方治理的理念，其重視社區參與、培植使能政府、建構社區伙伴關係以及全機構觀點的統整運作模式，將公共服務的供給從強制性競標的交易契約模式轉向最佳價值的關係契約。公共服務的改革將是一條永無止境的路，最佳價值體制已對公共服務績效與品質的提昇產生正面的效益，但同時卻也面臨不少的兩難與挑戰，政策上能否適切地因應並突破其所面臨的困境，將是最佳價值體制能否成功的重要關鍵。

投稿日期：九十三年十一月二十五日；接受刊登日期：九十四年四月十一日。

* 本文為國科會第四十二屆補助科學與技術人員國外短期研究計畫（編號 42119F）之研究成果，作者感謝國科會的補助及兩位匿名審查人對本文所提供的寶貴修正意見。

** 黃源協為國立暨南國際大學社會政策與社會工作系教授，E-mail: yshwang@ncnu.edu.tw。

• 公共行政學報 • 第十五期 民94年6月

[關鍵詞]：強制性競標、最佳價值、新公共管理、社區與地方治理。

壹、前言

地方政府公共服務的良窳與人民福祉息息相關，如何以更有效的方式提供高品質服務一直是公共管理上的重要議題。「最佳價值」〔亦即最佳服務效果〕¹（Best Value）是英國工黨政府於一九九七年再度執政後，繼前保守黨政府所推行之強制性競標（Compulsory Competitive Tendering, CCT）的最大且最重要改革（Boyne, 1999: 1）。一九九七年的大選期間，工黨即承諾要終止保守黨的 CCT，其政見指出：「地方政府不應被迫將其服務釋出競標」，但「被要求要獲得最佳價值」（Labour Party, 1997: 34）。工黨執政後即宣稱：「政府要加速實現其政見的承諾，……以地方政府要能為其民眾提供最佳價值的新任務來替代 CCT」（DoE, 1997: 1；引自 Davis & Martin, 2002: 55）；一九九七年六月工黨政府公布「最佳價值的十二項原則」，一九九八年三月公布諮詢性文件（綠皮書）「現代化地方政府」（Modernising Local Government – Improving Services through Best Value）（DETR, 1998a），同年七月公布白皮書「現代地方政府－與民有約」（Modern Local Government – In Touch with the People）（DETR, 1998b）。

為強調最佳價值將是基於實證的決策，政府並沒有直接立法付諸實施，而是藉由試辦來累積與學習經驗（Boyne et al., 2001: 44）。一九九八年威爾斯自 26 個申請單位選出 21 個地方政府、1 個警察局和 1 個消防局參與試辦；英格蘭則從 155 個申請單位甄選出 40 個地方政府及兩個警察局參與試辦計畫，參與者可免於受到一九九八年 CCT 法案的限制。同時中央政府也委託 Warwick 大學與 Cardiff 大學商學院，分別對英格蘭和威爾斯的最佳價值試辦計畫進行評估研究。最佳價值於一九九九年七月完成立法程序，並於二〇〇〇年四月開始全面付諸施行，為確實掌握最佳價值的實施成效，中央政府也委託 Cardiff 大學商學院進行為期五年的整合且長期性的評估研究。

在一個強調變革與創新的年代裡，公共服務的改革是一條無止境的路。何以工黨政府欲對實施多年的 CCT 進行改革？最佳價值的理論基礎為何？CCT 與最佳價值有何差異？最佳價值的內涵及運作方式為何？最佳價值實施的成效及前景如何？

¹ 最佳價值（Best Value）係指要能以最具經濟、效率與效能的方式，讓服務能夠達到所訂定之明確的標準（含價格與品質）（DETR, 2000: 7），亦即達到「最佳服務效果」。

本文欲藉由對前述問題的探討，分析英國最佳價值理念、策略與實踐經驗，進而勾勒出最佳價值體制所面臨的兩難、挑戰及其可能的因應作為。

貳、強制性競標的起落

英國在第二次世界大戰後公共服務隨之擴張，約三十年期間，政府的支出、人事及職權範圍持續成長。然而，一九七〇年代中期石油危機所衍生出的通貨膨脹及失業率的上揚，除降低收入的成長，也伴隨著更多支出的壓力和財務緊張。保守主義者視這些狀況是對自由社會的威脅，並將經濟衰退視為是因「過度統治、過度支出、過度稅收、過度借貸及過度操縱」所致（Rao, 1996: 3），其反映在公共服務輸送上，即是遲緩、無彈性、不友善及昂貴，以致於民主、公平和效率的理想無法達成（Bryson, 1992: 12; Pirie, 1995: 22）。以柴契爾（Margaret Thatcher）為首的英國保守派人士，便開始譴責以公部門為首的「混合經濟」（mixed economy）必須要為英國經濟衰退負責，特別是福利國家的擴張對政治和經濟力量是一種耗損（Rao, 1996: 4）。效率的追求於是成為面對財務危機的重要議題，其反應即是倡導公共服務大規模民營化，且堅信其法則即是：精簡政府（rolling back the state）（Cowen, 1999: 43）及沒有政府的產物（no state production）（Judge & Knapp, 1985: 131）。

當柴契爾於一九七九年上台時，即決定要「簡化和分散化」服務，並消除科層（Rao, 1996: 5），這種轉變不僅是管理型態的一種變革，同時也是一種政府社會角色以及政府和公民關係的轉變。傳統的公共行政已不被信任，而出現了一種政府再造的新觀點（Walsh, 1995: xi），這種新觀點被冠以不同的稱號，如新公共管理（New Public Management）、企業型政府（Entrepreneurial Government）（Hughes, 1998: 2）或新管理主義（New Managerialism）（Clarke & Newman, 1997）。在這些理念的運作下，一套基於公共行政的價值體系被另一套強調物符所值（value for money）、效率、競爭、市場和消費主義的價值體系所取代（Butcher, 1995: 161）。去國家化、商業化、契約外包及去規制化等策略隨之而出。其中，契約外包是許多公共服務採用的主要方法，它係指法令所規範的公共服務項目依法必須付諸競標（Cutler & Waine, 1997: 89），地方政府的公共服務也隨即進入 CCT 的時代。

CCT 是保守黨政府在地方公共服務上的一項重大政策，它要求地方政府要能思考其所負責之服務的標準和成本，並增進服務提供者的選擇。在 CCT 的法令規範

下，有些原本由政府直接提供或支持的服務，改以競標方式向民間部門購買，這種作法是期望能夠節制服務成本、提升服務效率、減少行政科層及重視服務使用者的偏好（Uttley & Harpet, 1993: 147-50; Healy, 1998; Wilson, 1999a: 39）。

實施多年的 CCT 的成效如何？Boyne（1998）曾歸納九份 CCT 相關的實證研究指出，儘管 CCT 有助於服務效率的提升，但並非所有的公共服務領域皆如此。Chaundy 與 Uttley（1993）研究垃圾清運的效率顯示，CCT 引進後雖有較高的效率，但他們卻也發現卻到效率的改善早在 CCT 引進前既已出現。其他相關的研究也指出，儘管競標可能有助於部分「效率獲取」（efficiency gain），但這卻是減少雇用員工的結果（Cutler & Waine, 1997; Wilson, 1999b），許多被解雇的是一些非技術性之底層階級的員工（特別是女性員工）；因而，儘管某些地方因競爭而有節省，但卻也被為照顧失業者而增加的社會安全支出抵銷掉（Boyne, 1998）。

在成本節制上，Chaundy 與 Uttley（1993）的研究發現，在垃圾清運方面，三十七個地方政府也僅有十四個表示 CCT 有助於成本的節省；Walsh 與 Davis（1993）的研究證實，CCT 須要相當高的行政和交易成本，約佔地方政府每年契約金額的 7.7%。Boyne（1998）的歸納研究指出，競爭是否真能降低實際服務支出的成本並不得而知；此外，服務品質因其內涵的變異性與複雜性甚高，有關 CCT 與服務品質之間關係的實證研究甚少，到底競爭對品質的提升有多少助益，也很難有確切的定論（Szymanski, 1996; Boyne, 1998）。

Wilson（1999b）對地方政府財政人員的研究顯示，56% 的受訪者認為 CCT 不利於員工士氣，64% 認為不利於工作安全感。儘管有 79% 認為 CCT 已使得地方政府的管理獲致難以挽回的改變，但卻有高達 65% 認為即使沒有 CCT，這種改變也是會發生的；更有高達 83% 的受訪者認為 CCT 的引進是政治考量而非經濟考量。顯然，CCT 所欲達到之效率提升及成本節制，並無法獲得實證的支持；但昂貴的交易成本及對員工士氣負面的衝擊卻是事實，再加上繁瑣且缺乏彈性的規範、競標者的不足、短期的契約、偏遠地方競爭市場的不存在…等現象，也多少影響到服務品質（Wilson, 1999a: 47; Midwinter & McGarvey, 1999: 91）；此外，CCT 也因缺乏社會民眾參與地方民主的決策過程，一種強調市場課責的現象也已傷害到地方政府廣泛的社區基礎（DETR 1998a: para. 1.5; Wilson, 1999a: 38; Midwinter & McGarvey, 1999: 89）。

這些被視為是「準市場失靈」（quasi-market failure）的現象（Boyne, 1998: 705），不僅政府部門員工對 CCT 有所反彈（Bovaird & Halachmi, 1998: 175），連民間部門也有不滿的聲浪，他們期待與地方政府的關係是較長期的伙伴關係，而非

對抗關係 (Rees, 1996: 64)。事實上, CCT 引進之初即是充滿爭議的, 地方政府視 CCT 的出現一種政治甚於經濟的考量 (Wilson, 1999a: 49), Walker & Davis (1999: 20) 更諷刺地指出: 「爲了增加公部門的競爭行爲, 中央政府迫使地方政府採取民間部門的行爲模式, 但諷刺的是, 私部門已逐漸背離強制和交易契約 (transactional contracting), 轉而採取長久以來即爲公部門管理一部分的關係契約 (relational contracting), 公、私部門雙方似乎正在撿拾對方剛放棄的模式」。當工黨政府宣稱「CCT 提供給員工、雇主和居民的是一個不幸的交易, 因而, CCT 將被放棄」時 (DETR, 1998a, para. 1.5), 地方政府的績效管理也就進入另一波的新的變革—最佳價值。

參、最佳價值的基礎

最佳價值並非是一個全新的概念, 自一九八九年美國海軍的採購即使用該名詞 (Bovaird & Halachmi, 2001: 453), 但最佳價值成爲公共政策的新焦點, 則是英國工黨於 1997 年大選前夕在討論地方政府議題時所提出。最佳價值體制在公共服務界也並非是一項全新的領域, 它是建立在以前許多相關的發展經驗和創制上。Midwinter 與 McGarvey (1999: 98) 即指出, 最佳價值是引自當前管理主義的概念, 而非提供一種新的管理標的; 本質上, 它企圖將一種理性的規劃、參與和評估的觀點正式引進地方政府的管理。這使得最佳價值體制被視爲是植根於一種策略性規劃的理性模式, 又因這種模式特別偏重績效管理和外部監測 (Martin & Davis, 2001), 最佳價值也被視爲是之前新公共管理運動的一種餘波 (Bovaird & Halachmi, 2001: 458-60)。

最佳價值體制在某些面向也是源自於社區和地方治理 (Community and Local Governance, CLG) 運動, Bovaird 與 Halachmi (2001) 認爲最佳價值體制源自 CLG 血統最明顯的是: 對社區參與政策規劃和績效檢視的所有面向之重視, 強調無縫隙服務 (seamless services) 及聯合的政府 (joined-up government), 進而導致將主要焦點置於以伙伴關係作爲規劃、委託、甚至輸送公共服務的自然方式, 以及以信任爲基礎的關係契約而非對抗式契約。因而, 最佳價值體制具有從地方政府作爲服務提供者, 轉移至提供契約和管理組織網絡之使能的地方政府 (enabling authority) 之特性 (Rhodes, 1997)。

最佳價值的理性模式和對社區參與的重視, 再加上朝向地方政府扮演使能的角

色，以建構一種地方政府與社區的伙伴關係，這使得最佳價值體制被視為是一種跨足於 NPM 與 CLG 的產物，亦即最佳價值體制是介於 NPM 和 CLG 兩者之間的折衷模式（請參閱表 1）。這種模式的主要特色在於取兩者最好的部分，包括（Bovaird & Halachmi, 2001: 458-59）：

1. 它改良 NPM 內的契約文化：取市場和內部供給兩者之間的平衡，但必須要能夠展現出競爭。
2. 以伙伴的關係契約取代 CCT 之競爭和對抗式的契約。
3. 將公民視為服務使用者和納稅人，以讓他們能以多面貌接觸各層次的公共服務。
4. 找尋授予使用者能力和社區共同參與服務產出的方式。
5. 嚴格要求績效改善，其所根據的是中央的規定及地方社區共同設定的目標。
6. 以使用者共同參與服務產出及委託的伙伴關係取代 NPM 下嚴格的個案和服務提供者分離（client-contractor）的現象。

顯然，最佳價值並非是一項完全否決過去的新策略，而是一項結合過去好的，再加上引進企業經營模式，並配合現代民主理念實踐的創舉。Martin（2001）即指出：最佳價值絕沒有將之前的改革一掃而空，而是建立在其基礎上一擴展市場的角色、讓地方政府對納稅人和服務使用者更負責任、以及鼓勵更多績效取向的文化。亦即，最佳價值是一種 NPM 與 CLG 的融合，這種融合讓最佳價值超越 CCT 的競爭，並吸取社區治理的精髓。

表 1 最佳價值作為新公共管理和社區與地方治理的交叉點



資料來源：Bovaird and Halachmi, 2001:459.

肆、強制性競標與最佳價值

最佳價值為工黨在一九九七年大選的重要政見：「地方政府將被要求要能獲得最佳價值，……我們拒絕服務必須要以民營化的方式獲得較高品質之教條式的看法，同樣地，若有更有效率的方式，我們也沒有理由認為何以一項服務必須由內部（公部門）直接供給」（Labour Party, 1997；引自 Midwinter & McGarvey, 1999: 87）。「現代化地方政府」綠皮書更明確地指出，服務輸送的方式不應該是受意識型態所決定，若有更好、更有效率和更有效能的輸送方法，就沒有必要非將服務訴諸競標不可」（DETR, 1998a, para. 1.6 and 2.1），顯然最佳價值是針對 CCT 困境所提出的新變革。

表 2 交易型態的契約管理和關係型態的契約管理特性之比較

變項	交易極（Transactional Pole）	關係極（Relational Pole）
溝通	有限且正式的溝通	廣泛之正式與非正式的溝通
測量	每件事皆以貨幣單位測量	許多現象是很難測量的，當事人不去測量它們。
始 / 末	明確界定契約關係的始末	契約關係的始末是漸進的
初步規劃	初步規劃是完整且具體的一唯有較長遠的意外事故沒被網羅	開始時具體的規劃是有限的
交涉	契約程序中很少或甚至沒有交涉	契約含有廣泛的共同規劃——一種共同創發的成果
約束力	契約協定綁住所有當事人	協議是暫時的
統合	契約開始後幾乎沒有要求統合	契約的成功完全視雙方在績效和規劃上進一步的統合
利益 / 負擔的歸屬	某項特定的利益或負擔明確地歸於單方當事人。	共同分享利益和承受負擔
規則 / 權利的明確性	運用明確的規則和權利，通常以貨幣單位測量。	規則和權利並非明確的，且是不可測量的。
利他主義	不期待或不出現利他主義的行為	相當期待利他主義的行為
預期的問題	沒有預期會出現績效或當事人間未規劃的問題，若問題出現，則由特定的規則處理。	問題的可能性是被預期的，且當事人彼此合作予以處理。

資料來源：Coulson *et al.*, 1998；轉錄自 Walker & Davis, 1999: 25。

CCT 與最佳價值到底有何不同呢？Coulson 等（1998）即指出，CCT 著重的是交易型態的契約管理，最佳價值則強調關係型態的契約管理，兩種體制之特性比較如表 2（引自 Walker & Davis, 1999: 25）。基本上，CCT 是一種以委託人－代理人理論（principals-agent theory）為依據，案主和簽約者之間的交易關係特性包括：詳盡的契約說明書和高度監測的正式程序，但卻伴隨著機械式且無彈性的現象（Boyne, 1999: 8）；一次購買或短期市場的交易關係，但卻帶有自利的方式，且過於強調地方政府和外部立契約者之間的零合關係，其衝突的可能性較大（Walker & Davis, 1999: 21），也不利於提升服務品質所需的信賴關係之建立（DETR, 1997）；競爭的原則和疆界是很明確的，許多規範讓地方政府很少有選擇和策動的空間（James & Field, 1999: 126），甚至讓許多管理者發展新技術以「符合」法定的要求，但卻不利於地方政府的創發性（Bartlett et al., 1999: 102）和長遠的策略性規劃。

最佳價值強調的是關係契約，其主要特性包括：立約者雙方是建立在長期的社會交換、互信、互賴、特定伙伴的承諾、利他主義和合作解決問題的基礎上（Boyne, 1999: 8; Walker & Davis, 1999: 21）；可讓地方政府有機會去思考特定服務之契約的適當性，同時也提供可替代之契約包裹及不同契約關係形式的範圍（Walker & Davis, 1999: 30）；以監測和績效來對照詳細的規範，以及對支出與成本的嚴格監制；要求要能對原則做承諾，包括：熱誠、彈性和創造（Midwinter & McGarvey, 1999: 90）。

儘管 CCT 在操作上已出現許多侷限或缺失，但某些特性仍有其存在價值；最佳價值看似較為完善，但某些特性也有其潛在的風險。例如，CCT 的嚴明規定是較機械且無彈性，但最佳價值之信任基礎和長期契約關係，卻可能產生為私利而有舞弊和腐化的現象（Walker & Davies, 1999），這意味著某些嚴密的交易要素仍有其存在的價值，以便能夠促進委託人和代理者之間的透明度和清廉性。因而，最佳價值與 CCT 彼此之間並非是相互排斥的，最佳價值更不是要完全排除 CCT，而是建立在 CCT 的基礎上（Martin, 1999: 57）。CCT 的一些正向結果即被保留在最佳價值體制，例如，明確的特定服務規律、監測績效以及保留健全的支付及成本控制（Midwinter & McGarvey, 1999: 93）；同時，最佳價值也延續著 CCT 對「經濟、效率與效能」的重視（Vincent-Jones, 1999: 278），甚至 CCT 頗受爭議的競標，工黨政府也鼓勵地方政府要放棄對傳統競標敵視，並要將市場視為是改善品質和達到物符所值的一種必要過程（James & Field, 1999: 126）。顯見前保守黨政府所啟動的公部門管理革命，並沒有被工黨政府完全放棄。

然而，最佳價值著重的是互利的伙伴關係，而非 CCT 之較多對抗的傳統契約過程，藉由發展一個較統整性、較全面性以及較公平性的地方政府服務觀點，最佳價值想要去消除 CCT 的分化和重複的現象。英格蘭東南區的一個地方政府即指出：「我們並不認為所追求的每件事皆是完全激進和全新的，因為有許多是我們已經正在進行的，而其主要的差異是要將這些個別在做的結合在一起」（引自 Bartlett et al., 1999: 105）。因而，最佳價值並非是要保留過去，而是要在過去的基礎上，進一步以一種更正向和嚴明的方式，來確保人民從可用的資源獲得最佳的服務（Midwinter & McGarvey, 1999: 93）。Martin（2000）即依據 CCT 與最佳價值的實務特性，歸納出兩種體制之間的差異性（如表 3）。

表 3 強制性競標與最佳價值體制的比較

強制性競標	最佳價值
運用於「特性範圍」。	運用於所有地方政府的服務項目。
地方政府必須要將服務訴諸市場測試	地方政府能夠使用一系列的競爭測試，包括：標竿學習、嘗試創新和志願性競標。
不定期的市場測試以建立供下次合約的成本和績效標準	持續進行績效檢視，以促進服務標準及每年效率節約的不斷提升。
鼓勵自主性企業單位、執行機構以及公共服務提供者之間的競爭	鼓勵服務提供者之間的合作，以促進資本投資，並解決跨部門合作的問題。
大部分著重於服務供給的成本	強調節制成本與改善服務標準的重要性
有限的服務使用者角色	地方政府有徵詢利害關係人意見的法定責任
要求地方政府保留交易帳目，並能夠符合外部審核者所要求的條件。	地方政府必須要符合審核者、最佳價值督察的要求，並要直接向民眾負責。
要求地方政府公布審核委員會的績效指標	要求地方政府依據地方績效指標及全國性法定績效指標公布年度績效計畫，包括報告過去的績效與未來的標的。
CCT 的服務沒有督察	所有地方政府服務要接受督察
介入是因為沒有遵守規則	介入是因為未能符合程序，及 / 或服務的標準低於全國性最低標準的要求。

資料來源：Martin, 2000: 211.

伍、最佳價值體制的內涵與運作方式

改善地方服務的經濟、效率、效能、品質與公平取得的機會是「現代化地方政府」方案的主要目標，地方政府對「最佳價值」的承諾與實踐是達到目標的基本要件。一九九七年工黨政府首度公布「最佳價值的十二項原則」（DoE, 1997），並於一九九八年的「現代化地方政府」綠皮書提到要如何以「最佳價值」達到提升地方政府服務的品質與績效，綠皮書除賦予最佳價值意義及指標外，也再度重申最佳價值主要特性展現於其十二項原則（DETR, 1998a: 9）：

1. 最佳價值的任務在於地方政府應對做為納稅人和顧客的地方居民盡義務，績效計畫應有助於對地方選民的課責。
2. 最佳價值的達成不僅是有關經濟和效率，同時也是關係到效能和地方服務品質—依此設定的標的和績效要能支持這項新體制。
3. 該體制適用的服務範圍將比 CCT 所涵蓋的還要廣泛。
4. 並不預設服務非要民營或付諸競標不可，也沒有理由非要（由公部門）直接輸送不可，重要的是要看什麼是有效的。
5. 競爭將持續做為一項重要的管理工具，但不是唯一的管理工具，且它本身也並不足以展現出是否已獲致最佳價值。
6. 中央政府將持續設定服務供給的基本架構，其領域將包含國家標準。
7. 詳細的地方標的須參酌國家標的，並能與其它地方政府做比較。
8. 國家和地方的標的應建立在績效訊息上，這些訊息是一位好的管理者在任何狀況下都必須要知道的。
9. 審核過程要能確認績效訊息的統整性和可比較性。
10. 審核者將對最佳價值是否已達成做公開報告，且要能提出建設性的補救行動方案；方案將包括測量改善的標的以及進度說明。
11. 當一個地方政府未能表現最佳價值，要有讓內閣大臣在審核委員會（audit commission）的建議下做介入的條款。
12. 介入的方式要能適合於失靈的狀態。

經過約三個月的諮詢期後，這十二項原則展現於一九九八年七月公布的白皮書「現代地方政府—與民有約」（DETR, 1998b），並於一九九九年七月通過「地方政府法—最佳價值」（DETR, 1999a），這些文件或立法擷取並融合許多 NPM 與

CLG 的優勢，其內容除了強調現代化地方政府的目標外，也對達成目標的過程與體制做許多規範與變革。最佳價值不僅要能持續追求服務的經濟、效率與效能，也要能夠不斷的提升服務品質；最佳價值要善用競爭機制，但卻不受強制性契約外包的束縛；最佳價值要求的不僅要關注社區居民的感受，更要社區居民積極地參與；最佳價值要的不是利害關係人之間的抗衡，而是統整與合作；最佳價值強調的不是守成，而是不斷的學習與創新；最佳價值的學習不僅是內部學習，更要求與外部組織的比較和學習；最佳價值要的不僅是消極接受績效結果，對績效不佳者更要積極追蹤或直接介入。為此，最佳價值體制的運作方式至少包括三個不同但卻是相互關連的面向：組織績效、組織過程以及績效與過程之間的關係。

就組織績效言，績效可以從兩種方式做界定：「成果」以及要達到成果的「過程」（Boyne, 2001: 45）。就成果言，最佳價值體制的基本且正式的目標即是要讓地方政府的績效能持續不斷的改善，績效包括經濟、效率與效能的組合（Boyne, 2001: 45）；因而，最佳價值體制重拾 3Es，並將之視為是地方政府的法定責任，這將迫使地方政府設定標的價格和品質，使其在五年內的表現能達到目前表現居前面百分之二十五之地方政府的水準，對那些已處於「最佳」行列者，也要能夠證明他們仍持續不斷地在改善（Humphrey, 2001: 24）。就過程言，在最佳價值的體制下，地方居民將會清楚其所期待獲得的服務標準，以及能夠讓地方政府在面對民眾時能為自己的承諾負責（DETR, 1999b: 7.2），亦即，最佳價值的過程績效在於欲促進地方之政治和管理的課責（Boyne, 2001: 45）。

為達到最佳價值之績效層次，在運作上，中央與地方政府皆有所應扮演的職責或任務。中央政府的職責包括（DETR 1998a, 1998b, 2001a, 2001b）：

1. 績效指標基本架構的建立：為提昇地方當局提供服務的責信度，中央政府的主要職責在於設置一套能反映地方政府整體績效，且具彈性及能回應地方社會環境之績效指標的基本架構，其主要內容為地方執行最佳價值所應具備的各種要素，例如，詳列績效指標和標準。
2. 設定最佳價值當局的績效標的：績效標的是一項重要的改善趨力，它讓地方當局、審核者、監察者和服務使用者，可明確地判斷一項服務是如何被執行，以及若要將績效提昇到一定的層次所要做的是那些事。
3. 最佳價值的績效審核：每年檢視地方當局的績效計畫，並提供績效查核結果供地方居民作判斷，以實踐由地方居民對最佳價值做最終判斷的可能性。

4. 對未能獲致最佳價值的地方當局做介入：中央須以地方民主監督為前提，唯對未能獲致最佳價值的者，仍保有最後的介入權。

地方當局的職責包括：

1. 參與規劃基本的績效檢視計畫：地方政府須承諾共同參與中央政府之基本績效檢視方案的規劃，藉以讓自己瞭解別人是如何看待他們的績效。
2. 公佈最佳價值績效計畫：地方當局應參照中央所訂之基本績效檢視計畫指標，並與使用者討論後，依社區的需求和優先性，每年訂定並公佈供檢視用之最佳價值績效方案的細目。
3. 視地方資源與民眾需求設定服務的優先次序：地方政府要能瞭解地方民眾的期待及可提供服務的資源和機會，以便能在一個可被接受的價格下提供穩定、符合民眾需求及高品質的服務。
4. 以合理價格提供適當品質的服務：地方當局要能夠藉由和其他地方做比較，以確定自己是在一個合理的價格下，提供適當品質的服務。

就組織過程言，績效的達成過程關係到三個重要的面向，包括：基本績效檢視、績效計畫與績效測量。在基本績效檢視方面，即是要透過「4Cs」做為檢視符合最佳價值的依據，每項檢視的主要結果即是有關經濟、效率和效益之改善績效標的的設定，以及績效要如何達成的行動計畫。「4Cs」包括：

1. 挑戰績效（Challenging performance）：亦即挑戰為何某一特定的服務應被供給及何以如此提供，檢視也要能挑戰既有的服務方式，以期藉由檢視而創新服務方式（DETR, 1998a, para. 4.8 & 4.10）。
2. 比較績效（Comparing performance）：亦即透過各種相關的指標與其他組織進行比較，這將有助於機構彼此之間相互學習，進而促進績效的改善（DETR, 1998a, para. 4.11）。
3. 徵詢（Consultation）：亦即新績效標的的設定須視議題和服務性質，徵詢利害關係人的意見（DETR, 1998a, para. 4.14）。
4. 競爭（Compete）：競爭將持續作為獲得改善之必要的管理工具之一，以便能夠讓所提供的服務符合最佳價值之成本和標準的要求（DETR, 1998a, para. 4.16）。

在績效計畫方面，最佳價值體制要求地方政府每年必須要公告其年度績效計畫，績效計畫不僅要能夠納進全國性的特定指標，也要能夠有反映地方標的的指標，這些指標除具體明確說明要提供給民眾的服務，也將是後續績效測量的主要依據。績效計畫的主要內容包括（DETR, 1998a, para. 4.21）：

1. 報告目前的績效，包括與其它機構績效的比較，特別是依照中央所設定的指標。
2. 以年度和更長期為基礎確定未來的目標。
3. 對達成目標的方式做評述，包括主要資本方案和投資的計畫，以及設計來改善績效之程序和購買的改變。

在績效測量方面，績效測量是組織過程的核心（DETR, 1998b: 70），地方政府被要求要能夠發展和界定測量績效的方法，並強化對產出和結果的重視。中央政府將依其所設定之「最佳價值績效指標」予以監測，實務運作上，指標要能反映資源使用的效率、服務的品質和服務使用者的經驗，該績效指標包括提供檢視一個機構整體表現之整體健全性指標，以及做為比較不同機構與同一機構不同時間之服務輸送指標（DETR, 2001b）。為了確保最佳價值績效指標能給予一個均衡的檢視，政府採取了五個測量績效的面向，包括：

1. 策略目標：何以服務會存在，以及所試圖要達到的是甚麼？
2. 成本/效率：承諾給一項服務的資源，以及其所轉化輸出的效率。
3. 服務輸出成果：為達到策略性目標，服務是如何被管理的。
4. 品質：明確地反映出服務使用者對所提供之服務品質的感受。
5. 公平取得：服務取得的便利性和公平性。

就過程對績效的影響而言，儘管政府的文件並沒有明確的指出最佳價值和績效之間的直接關連性，但卻已明白的假設績效計畫、基本檢視和績效測量等，將有助於公共服務之持續不斷地改善；亦即，理性的規劃和運作將會有較佳的績效，其步驟包括：檢視目前的目標和績效；設定未來的績效目標；選擇達成標的一系列行動；監測進度，並重回步驟一（Boyne, 1999: 9）。藉由這些步驟將讓組織的績效可和過去比較，也可和外部比較，藉此以持續不斷的改善或提升績效。

顯然，最佳價值體制是一種基於實用主義甚於教條主義的運作模式，也即是 Tony Blair 所指稱的「重要的是有效性」（what counts is what works）（Boyne, 1999: 9）。其標的在於中央政府試圖要鼓勵地方政府能夠透明、負責、開放、容納、效率、結果取向、持續改善、使用者導向、授能、參與、創新、可見度、提供有效的社區領導、以有效的伙伴方式運作、以及發展統整的工作方式。為促進這些標的的實現，地方政府必須致力於建立其實踐基礎的「品質文化」，包括傳統的父權主義和內部取向的舊式文化必須被摒除，轉而給予地方居民更多的發言權（Martin, 2002: 293），白領及藍領員工皆須對追求顧客導向、效率和品質有堅定的承諾（Wilson, 1999a: 40），並堅守應有的倫理準則和工作態度（DETR, 1998b:

9)，組織必須要給予人力資源管理體系和政策、資訊與監控體系等方面的支持（Boyne et al., 2001: 58）；地方政治人物也必須要以負責的態度面對這股發展趨勢（Martin, 2002: 293）。

為提昇地方政府具備實施最佳價值的能力，中央政府也有一連串協助地方政府能力提昇的相關措施。例如，中央積極協助地方政府協會（Local Government Association, LGA）設置一個「改善及發展局」（Improvement and Development Agency），以協助地方政府學習提供地方社區領導和高品質服務所需的技巧，並共同合作發展「地方政府改善方案」（Local Government Improvement Project），以期藉由同儕檢視機構目前的能量和能力，協助地方政府從內部做改善（LGA, 1999; Martin, 2000: 214）。中央政府也開始實施「標竿局方案」（Beacon Council Scheme），給予被評定為提供「優質服務」（excellent services）的地方政府新的自主權和彈性，以作為對其分享技術給其它地方政府的回報（DETR, 1999c）；DETR也成立由地方政府高階管理者所組成的內部團隊（地方政府現代化小組），以協助地方政府因應目前及未來法令要求（Martin, 2000: 214）；二〇〇〇年地方政府法也引進強化地方政府提供有效「社區領導」（community leadership）能力的相關措施；中央也注意到地方事務統合管理的重要性，因而要求地方政府要致力於促成私部門、社區和志願部門、訓練機構、衛生機構以及警政機構所共同組成「地方策略伙伴」（Local Strategic Partnerships）（Martin, 2002: 296）。這些創制展現出中央政府欲為最佳價值的實踐奠定基礎之積極作為。

陸、最佳價值試辦計畫

最佳價值試辦計畫於一九九八年起在威爾斯和英格蘭先後展開，試辦的主要目標有二：中央政府希望能夠評估最佳價值對整個地方政府服務品質和成本的可能影響；中央和地方政府皆視試辦的過程為提供測試「甚麼是可行的」，並欲將「好的作法」擴散至其它地方政府（Martin, 1999: 63）。

威爾斯的試辦計畫在第一年即快速發展，其試辦的評估報告指出，最佳價值對地方政府公共服務的影響是多方面的。績效計畫的公告有助於地方服務的品質和課責，特別是有更高的政治課責；持統合觀點（corporate approach）的地方政府也有助於服務品質和效率的提升（Boyne et al., 2001: 44, 65）。然而，沒有證據可顯示最佳價值可降低成本或產生效率，它反而需要員工時間和服務成本等資源密集的投

入，且有的服務成本減低是要靠裁減員工，這不僅可能衍生出地方政府員工彼此之間的猜忌和低信任，甚至出現抗爭的現象（Boyne et al., 2001: 65）。儘管有些負面現象，整體而言，最佳價值被視為要比 CCT 有更多正面的影響，也被認為是一項重大的進步（Martin & Hartley, 2000; Boyne et al., 2001: 65）。

英格蘭試辦方案的評估報告顯示，最佳價值計畫已有某些服務的改善，以及內部過程的廣泛變遷（Martin et al., 2001）。在試辦計畫結束前，所有參與試辦的地方政府皆已發展出維持五年的檢視計畫，且大多數已將最佳價值的策略、指南和工具準備就緒，標竿學習的活動也有顯著的增加；許多試辦方案在發展新的徵詢策略和擴展服務使用者、居民和地方社區參與的途徑皆有很好的進步；許多試辦者也已試圖加強與其它地方服務供給者連結，唯大部分是侷限於公部門和志願部門；有些試辦者已發展出對替代的服務輸送方式、採購策略和市場分析更嚴格的查核方式。績效計畫已廣泛地被視為是績效改善的重要驅使者（Bovaird & Halachmi, 2001: 461），地方政府官員對最佳價值的喜好要高於 CCT（Wilson et al., 1999b: 561; Boyne et al., 2001: 57）。

然而，這並不是說英格蘭最佳價值策略已成功，其試辦過程也出現一些困難或問題。大部分試辦者在注入充分的挑戰性至最佳價值體制上是有困難的，且有很多地方除了內部團隊的提供外，並沒有盡力找尋可替代的服務輸送模式（Bovaird, 2000: 425）。外部查核和督察也是一項負擔，且亦無引導地方服務品質之具體的績效測量體系（Martin et al., 2001）。此外，地方政府雖被鼓勵要能發展符合其地方需求的指標，但地方議員和官員們顯然知道中央指標的測驗才算數，故很少有意願致力於蒐集更多的績效資料（Martin & Davis, 2001）。

在英格蘭的試辦計畫過程，儘管徵詢民眾的意見廣受利害關係人的歡迎，且有 90% 的試辦單位承諾邀地方服務使用者參與地方績效的決定；然而，在試辦的實務上，其所呈現的並非如其所承諾的（Lewis & Hartley, 2001: 481）。民眾、地方政治人物、潛在的伙伴、甚至某些案例中的員工多數在過程中缺席，最佳價值詳細計畫的文件是由經理們所撰寫，再由審核者查閱，且在績效檢視過程民眾也被邊緣化，這些現象多少皆意味著最佳價值體制仍僅是官員們的園地（Martin & Davis, 2001: 473）。整體而言，幾乎所有被邀請參與試辦的地方政府皆覺得最佳價值更加的複雜和耗時，且比他們所預期的還要難以實施（Martin, 2000: 215），這使得即使是對最佳價值最熱誠者也可能面臨到維繫其動力的難題（Bovaird & Halachmi, 2001: 461）。在這些體制與組織文化的障礙下，政府期待最佳價值體制能帶來「躍進式改變」（step changes）可能須要多些時間，且若要達到基本的變革，必須先全面檢

視地方政府和其它相關機構的能力和技術，而這又須要資源的投入，否則可能僅有少數地方政府能達到現代化所訴求的目標（Martin, 1999: 61）。

柒、最佳價值的實施與檢視

最佳價值於一九九九年完成立法程序，隨即於二〇〇〇年四月成為英國地方政府的一項法定責任，這也正式宣告英國的地方政府治理正式進入最佳價值時代。自最佳價值體制正式實施後，政府也先後委託外部單位進行評估研究，其中最為正式的即是副首相辦公室委託卡地夫大學地方暨區域政府研究中心（Centre for Local and Regional Government Research at Cardiff University, CLRGR）進行長期（五年）且大規模的全面性研究，二〇〇三年評估報告的研究對象或資料來源包括：二〇〇一年七月對 314 個地方政府之 2836 位官員和民選議員的問卷調查，二〇〇一年秋季對 2500 位地方居民的問卷調查，二〇〇二年夏季對 12 位地方政府官員的深度訪談，以及二〇〇〇 / 二〇〇一最佳價值績效指標的相關次級資料分析（Martin et al., 2003）。

其次是審核委員會於二〇〇一年八月委託 MORI（Market & Opinion Research International）所進行的研究，其研究對象或資料來源包括：地方政府高級官員及與最佳價值體制的相關官員的電話訪談、民眾滿意度調查以及相關次級資料；MORI 調查結果公布於審核委員會的「換檔－2001 年最佳價值年度說明」（Changing Gear – best value annual statement）報告書（Audit Commission 2001）。第三份評估報告則為 Higgins 等（2004）於二〇〇四年初對最佳價值體制的 398 位領導官員所執行的郵寄問卷調查（有效問卷）。

這三份報告的調查時間、規模與關注的面向不盡相同。底下將以 CLRGR 在二〇〇三年七月公布的評估報告為主軸，再搭配 MORI 與 Higgins 等的調查報告，以及其它針對最佳價值體制所做的個別研究進行分析。主要的分析面向包括最佳價值的過程、成果及其績效改善：

一、最佳價值過程

最佳價值過程的評估主要包括：發展全面性（統合）策略、進行基本績效檢視、公布改善計畫和績效標的、以及獨立審核和督察。主要發現包括（Martin et al., 2003）：

1. 大多數地方政府在最佳價值實施前或第一年期間已發展出統合的架構；對於未能發展這些架構者，其進展是相對較緩慢的。
2. 最佳價值體制的第一年，許多地方政府採取大量較小且特定的服務檢視，有的在第二年試圖發展橫切面（跨部門）的檢視，但卻往往不易執行。許多檢視往往要花很多時間，但官員們可投入的時間卻有限，特別是 CPA（Comprehensive Performance Assessment）（將於後面說明）在最佳價值體制的第二年到來，也佔據官員們許多時間。
3. 最佳價值體制成功地鼓勵地方官員徵詢利害關係人意見（Martin et al., 2003），但如何真正的徵詢卻也是最大的挑戰（Ball et al., 2002: 13）；最佳價值也比較可替代提供者的績效，但在挑戰和競爭上的成效卻不顯著。
4. 在最佳價值體制的執行上，不同型態的地方政府展現出非常不同的特性與執行方式；較小的地方政府因沒有設置（職司整合的）統合官員（corporate officer）和資源不足，只能將其精力集中於「較緊迫的事務」，故較不可能採取全機構觀點（whole authority approach）。
5. 許多地方政府官員和議員對最佳價值體制有高度的期待，且認為它將會導出有抱負的標的。
6. 在績效管理體系方面，自引進最佳價值體制後，大多數地方政府皆覺得已有改善，且許多官員和議員認為它將會進一步帶來服務的改善；然而，一般卻也認為最佳價值仍是一項重大的挑戰。

二、過程結果

最佳價值過程結果評估主要包括：組織的結構（形成組織各分部彼此關係的規則和角色）、文化（組織成員的核心價值和信念）、策略形成過程（組織購買和輸送服務的方式）及策略內容（一個地方政府購買和輸送其所負責之服務的方式）。其主要發現包括（Martin et al., 2003）：

1. 在組織結構上，整體而言，地方政府的整合相對增加，科層程度也相對增加，但集中化則顯得較不一致。
2. 許多回應者認為其機構已獲致績效改善所須的文化特性，甚至有的認為在最佳價值尚未引進前已存在，包括持續改善、創新和顧客導向。
3. 在策略形成上，許多地方政府採取各種不同的策略形成方式，許多官員認為最佳價值體制有助於鼓勵「理性」觀點。

4. 在策略內容上，許多受訪者認為，機構已展現出伙伴關係的運作，但與私部門合作者相對上是很少的（Martin et al., 2003），且服務仍是以內部提供為主（Higgins et al., 2004: 254）。
5. 在改善動力上，地方管理者和中央政府的政策被認為是機構改善的主要驅動者，公民和使用者需求、新技術以及外部的審核和督察，也被視為是重要的影響因素（Enticott et al., 2002; Martin et al., 2003）。
6. 最佳價值雖是地方政府改變的動力，但卻也增加地方政府許多額外的負擔和成本，特別是新的督察體系。

三、績效改善

最佳價值績效改善評估主要包括：效率、成本效益、品質及對使用者和公民需求的回應。CLRGR 的研究顯示，地方政府在物符所值、效率和品質等方面的績效相對上是有改善且較強的，但改善是漸進而非躍進式的。在效能、公平和員工滿意度上則相對是較弱的。MORI 的研究也顯示出，大多數的受訪者相信最佳價值已出現許多正向的結果，包括：改善服務、瞭解服務使用者和民眾的需求和願望、改善內部績效管理體系、提升地方政府各部門之間的合作、以及尋求新的和創新的服務輸送方式（Audit Commission, 2001）。Higgins 等（2004）的研究發現，最佳價值體制的實施已對回應使用者、員工士氣、服務品質、服務效率、服務效能、對公共的課責、對議員的課責、內部工會的關係、員工報酬和條件、員工的工作滿足及資源的配置等皆有正向的影響。

然而，Higgins 等（2004）卻對員工報酬或工作滿足的正向影響持較保守看法，這只要是因為接受調查者是管理階層者，他們對勞資關係的說法往往會比員工本身的感覺有較多正面的報導。最佳價值體制似乎也導致進一步的外包，以及要符合的是服務使用者而非員工的利益，但這卻可能不利於員工的利益與士氣；且有些不必要的行政支出以及資源配置的問題皆是值得關注的。

正式開辦的最佳價值體制之評估結果，大致反映出最佳價值在英格蘭試辦的經驗（Martin et al., 2001），以及外部審核者和督察員在審核委員會的報告書所提出的。Higgins（2004）等也指出，最佳價值已產生正面的結果，至少在服務效率、效能、回應性和品質等方面是如此。整體而言，較後期的評估結果要比較早期所做的評估持較多正向的發現，特別是地方官員們對最佳價值體制可帶來更多正向的改變，要比在審核委員會的報告還要樂觀，但對有關最佳價值督察過程的價值則持較多的質疑。Higgins（2004）的研究發現即指出，受訪者認為最佳價值的檢視對服務

品質有正向的影響高達 80.5%，但認為審核（53.3%）和督察（47.7%）有正向影響則降了許多。

最佳價值正式實施後，儘管已呈現許多正向的發展，但卻也有些遭致詬病的地方，特別是因應績效計畫檢視的準備相當耗時，以及繁複的審核與督察造成的負擔。「換檔」報告書（Audit Commission, 2001）即指出許多地方政府的績效正持續改善中，且地方政府也更願意相互學習，並更加願意接受挑戰與回應使用者的需求。不過，民眾對許多地方政府的滿意度仍偏低，地方政府之間的服務績效也有很大的差異，有些地方政府接受挑戰的能力和意願也不足。審核委員會除要求地方政府要有接受挑戰和變革的準備與意願外，也自己檢討最佳價值體制本身的問題，特別是針對「萬般皆適用」（one-size-fits-all）之複雜且負擔沈重的審核與督察體制所做的省察。為改善這些負面現象，審核委員會提出欲朝向更簡化和統整方向發展，同時在督察上也將依地方政府的績效與能力做調整。二〇〇一年十二月 DTLR 公布白皮書「強勢地方領導—有品質的公共服務」（Strong Local Leadership – Quality Public Services），承認最佳價值體制的審核和督察應更簡化且更具焦點。該白皮書指出：

「高品質的地方服務有賴來自其政治和行政領導者強力的統合治理，個別服務之所以會失敗主要是由於組織核心的政治或行政的缺失，服務為基礎的督察和評估本身並不能夠提供解決整體統合績效的充分方法，因而，我們將在所有的地方政府引進全面績效評估（Comprehensive Performance Assessment, CPA。）」（DTLR, 2001: clause 3.16）

CPA 將統合服務績效組合的相關訊息，這些訊息主要來自績效指標、審核和督察報告以及同儕檢視。地方政府將會收到其七項服務的績效等級，包括教育、社會服務、福利給付行政、住宅、環境、文化和消防，以及整體服務的統合能力（Audit Commission, 2002a: 5），最後地方政府將被評判並公布為五種績效等級之一（優、好、普通、弱、差）。自二〇〇二年 CPA 開始成為英格蘭地方政府的規制性要求，表現佳和努力的地方政府將獲得包括做交易權力的「彈性和自由」，其餘的將會受到嚴格的規制或緊密的監督，最糟糕的服務將可能會直接被介入，甚至將其功能轉移給另一個機構或民間部門。這項新體制為地方政府現代化添增了變革的新驅力，它不僅將明確地提供地方民眾有關其地方政府在公共服務的分項與總體表現，也為中央和地方政府的關係開啓另一新頁。

捌、最佳價值體制的兩難與挑戰

現代化的地方政府要能夠以經濟、效率、效能、品質和公平取得為民眾提供服務，最佳價值體制擔負著這項目標能否成功的重責大任。前述相關的評估研究已顯示，最佳價值體制在某些方面已有較正面的影響，如物符所值、效率、品質、公共課責、回應使用者、部門整合及伙伴關係、創新服務輸送方面；有些方面則難以定論，如效能、公平性、員工報酬或工作滿意度（Martin et al., 2001; Audit Commission, 2001; Higgins et al., 2004）。整體而言，較後期的評估結果要比較早期的評估持較多正面的發現，且抱持著較為樂觀的態度。

然而，從試辦到正式實施再到改革，最佳價值體制欲摒除前保守黨政府之 CCT 體制所衍生出的問題，但在邁向目標的變革過程中，該體制本身卻也面臨著許多嚴峻的挑戰。這些挑戰主要是來自最佳價值體制本身存在著一些尚待克服的兩難，這些兩難能否順利地通過考驗，將是最佳價值體制能否持續生存的重要關鍵。依前述對最佳價值體制理念、政策與實務的瞭解與分析，本文試圖將其所面臨的兩難與挑戰歸納如下：

一、控制 vs 自主

在最佳價值體制下，期待的是中央與地方必須要有共同的標的，且兩者在政策的執行上必須要共同合作。例如，「改善及發展局」的設置、共同合作發展「地方政府改善方案」、「標竿局方案」、以及「地方策略伙伴」的組成。然而，這並不意味著中央與地方之間的關係是平等的，為讓地方政府的服務輸送確實能在成本和品質上獲得改善，中央政府透過績效監測做嚴密的監控，但卻也鼓勵地方政府要能夠因地制宜地挑戰與創新（Davis & Martin, 2002: 58-59）。這種被諺稱為一種不尋常的「由上而下」（top-down）的概念與「由下而上」（bottom-up）的實現之雞尾酒式的組合（Ball et al., 2002: 9），其結果即衍生出中央控制與地方自主之間的矛盾與緊張關係（Davis & Martin, 2002: 58-59）。亦即，實務運作上出現地方汲汲於揣測中央變革的步伐（Martin & Davies, 2001; Ball et al., 2002: 15），及為因應各種檢視、審核和督察而造就出許多付出高於收益的「地方政府新產業」（Bartlett et al., 1999: 118; Enticott et al., 2002; Martin et al., 2003）。然而，若沒有這些檢視、審核和督察的過程，又要如何能知道地方政府是否已獲得所期待之最佳價值。如何在

中央控制與地方自主之間取得平衡點，將是最佳價值體制的一項重大挑戰。

二、規制 vs 參與

利害關係人與社區居民的參與是「由下而上」的另一層意涵，也是一種政治與管理上的「授能」，能否真正達到「由下而上」與「授能」的關鍵在於過程的參與。在最佳價值的實踐上，4Cs 中的「徵詢」即是一種邀集利害關係人參與的實質作為，也是 4Cs 實踐上被認為相對上較為有成效的一環（Martin et al., 2001），儘管絕大多數地方政府對社區和利害關係人的參與有正向的承諾與表現，但其實質過程卻仍有參與不足或被邊緣化的現象（Martin & Davis, 2001; Lewis & Hartley, 2001; Maile & Hoggett, 2001）。如何激發利害關係人（特別是社區居民）參與的意願與提昇其參與能力，將是最佳價值追求「消費者為基礎」的績效改善能否紮根的關鍵議題。唯最佳價值逐漸增加的規範和機械式的體制，卻有違其追求可讓更多地方之利害關係人參與的主張（Ball et al., 2002: 13）。如何避免因過多規制而影響到社區居民參與的意願，以及如何激發並提昇其參與能力，也是最佳價值體制在回應使用者及公共責信上的一大挑戰。

三、創新 vs 保守

最佳價值體制一方面要求地方政府能符合中央所設定的基本指標，一方面也期待地方能發展出反映地方需求的標的；一方面鼓勵地方要能挑戰可能的服務替代方式，一方面也期待服務的品質與績效能不斷地改善。儘管最佳價值強調的是一種理性模式的運作，品質上也已有較佳的表現，但任何創新或任何挑戰皆是有其風險性的（Martin, 2002），若制度缺乏支持積極進取的機制，官僚惰性、組織僵化的情形將無法避免（孫本初，2000: 420），在主要以「成果」作為績效標準，再加上「絕不容忍」失敗的狀況下，皆難免會阻礙地方服務輸送的創新發展（Martin & Boaz, 2000: 52）。實證研究即發現，儘管最佳價值體制鼓勵地方政府找尋內部直接供給以外的替代服務模式，內部供給在許多情境下仍是較為優先的選擇（Bovaird, 2000; Higgins et al., 2004）。最佳價值體制欲跳脫競爭是唯一的選擇，並鼓勵創新發展新服務輸送方式，但卻因不容許失敗而降低組織挑戰創新的動力，如何處理創新與保守之間的兩難，將是最佳價值能否真正超越 CCT 的重大挑戰。

四、成本 vs 品質

最佳價值一方面期待能降低成本，但卻也期待能改善服務品質（DETR, 1998b; Martin, 2002: 305）。儘管成本與品質並不必然是衝突的，但品質的取得往往是需要有一定的成本，例如，為確保服務品質所設置的新督察體系，確已增加地方政府許多額外的負擔和成本（Martin et al., 2003），研究也指出，絕大多數地方政府官員表示督察所付出的成本要高於其所獲得的利益（Enticott et al., 2002）。儘管最佳價值體制對服務品質的改善已有正面的效益（Geddes, 2001），但成本與品質之間所存在之難以釐清的關係（Boyne et al., 1999b），已複雜化欲兼顧成本與品質的困難度。Keenan（2000: 49）即指出，最佳價值若要能夠成功，政府必須要認知到它是個複雜的過程，且要能夠提供地方政府額外的資源；Davis 與 Martin（2002: 58-59）也認為，最佳價值存在著服務改善與節省成本兩難的緊張關係。最佳價值體制一方面要求品質要能持續不斷地獲得改善，另一方面也要求每年要有 2% 的效率改善；顯然，要如何在品質與成本之間的兩難尋出平衡點，對最佳價值體制將是一項兩難的挑戰。

五、承諾 vs 抗衡

組織成員對目標須有充分的瞭解、支持和承諾，這是最佳價值能否成功的要件（James & Field, 1999: 121; Bartlett et al., 1999: 118），然而，在最佳價值的執行上，卻可能遭遇到一些個人與組織層次上的問題。在個人層次上，最佳價值為追求效率與降低成本，可能出現裁員、以資淺員工取代資深員工、對員工更多的控制、或更加的外包服務等不利於員工利益的現象；這些可能威脅到員工個人權益，進而引發反彈而不利於服務品質的改善（Ball et al., 2002: 14; Geddes, 2001）。早期的研究已發現，或因內部服務供給規模的縮減，或因服務輸送的外部化，已可預見公部門員工數量不增反減，特別是女性、部分工時及/或少數民族的員工受到較大的影響；此外，研究也發現到員工士氣低落，以及因低給付而惡化其心理上的壓迫感（Geddes, 2001），其結果即是低信任、猜疑、缺乏合作以及管理和操作上的阻礙（Glover & Fitzgerald 1998; Boyne, 2001: 52-53）。這些延續 CCT 之服務外部化及裁減員工的現象，使得最佳價值招致被謔稱為是「CCT 之子」（child of CCT）的嘲諷（Geddes, 2001: 507）。Higgins 等（2004）也指出，最佳價值體制讓服務使用者獲益的要多於負責服務輸送的員工，這將可能影響到勞資關係的改善。因而，如

何獲得員工的承諾並減少可能的反抗，已成為最佳價值體制運作上所必須面對的難題。

在組織層次上，組織的反抗則可能包括威脅到某些特定團體對資訊和決策的控制權和影響力，最佳價值確實具有轉移地方政府內的個人或團體之權力的可能性，例如，某些地方議員也許會感受到增加對消費者評價的重視，將威脅到他們扮演公共觀點主要管道的角色（Boyne et al., 1999: 79）。有的議員甚至對最佳價值仍心存懷疑，憂心它僅是另一種預算刪減或鼓勵向外採購的方式，並視之為「走後門的 CCT」（CCT through the back door）（Martin & Davis, 2001: 469）。這些懷疑與憂心皆是要避免利害關係人的抗衡，以及欲獲得其承諾與支持時必須先克服的難題。

六、激勵 vs 挫敗

最佳價值將重心置於成果取向，除嚴密的審核與督察外，也將地方政府的表現公諸社會，這雖有助於地方政府的管理和政治課責，但卻也可能衍生出激勵與挫敗的兩難；亦即，有些先天條件較為不足的地區，或因資源的缺乏，或因問題的複雜度較高，或因組織人力的不足，可能迫使他們將工作重點置於「最為緊迫的事務」（Martin et al., 2003），較難以顧及最佳價值體制所期待之前瞻性、策略性以及創新的面向，其結果可能是被評為表現不佳，進而讓員工士氣受挫或員工高度流動，一種可能招致墮落的惡性循環將隨之而現。審核委員會的報告即指出（Audit Commission, 2002b），表現不佳的地方政府其失敗的原因在於欠缺有效的領導（如缺乏對服務的承諾、企圖心及績效課責），以及有效的體系和文化，差勁的領導導致差勁的體系和文化（如缺乏策略性規劃，財政、人事和資訊體系的不足，著重的是提供者而非使用者），進而掉入服務不良的漩渦中。如何輔導挫敗的單位將其負面情緒、領導、體系和文化，激發為積極學習的態度、承諾與作為，這也是最佳價值體制所應面對的挑戰。

七、躍進 vs 漸進

中央政府期待最佳價值體制能為地方政府帶來躍進式改變，這種期待反映在過程中新的策略或創制不斷地被提出，其中尤以 CPA 的引進最為醒目，然而，一再推出的變革卻讓許多實務工作者變得不知所措（Martin, 2002: 305）；再加上有些具長期執政優勢的地方政府，對接受現代化的挑戰顯得意興闌珊（Jones, 2004）。最佳價值體制要期待地方政府組織文化的改變，期待獲得員工的支持與承諾，期待能

有統整性的合作，期待社區居民的參與……等等，然而，無論是組織文化、個人態度的改變、內外部團隊的合作、居民的授能或地方政府的承諾，這些皆需要時間予以養成的，也須要中央和地方政府皆能夠抱持著新的學習方式，因而，最佳價值實施之初較不可能為公共服務帶來立即性的改善。

前述的評估報告也已顯示，最佳價值已有些正面的效果，但不可能是全面的翻新，政府的急躁已被譏為可能造成地方「進一步、退兩步」的後果（Jones, 2004）。Boyne 等（2002: 15）即指出，若要能夠讓最佳價值成為公共服務改善的一種真實的體制，它在實質的績效獲得改善前是需要一段長時間的轉型。這或許已意味著出最佳價值躍進策略，將面臨到現實面的重大挑戰。

玖、最佳價值何去何從？—代結論

最佳價值體制正式付諸實施後，確實為地方政府的服務改善與品質帶來許多正面效益，同時也已遭遇到前述的一些兩難和瓶頸，這一套曾被 Boyne 等（2002）譽為是公部門的全面品質管理（Total Quality Management, TQM）的體制，該如何以 TQM 之持續不斷地改善的精神來突破這些困境呢？

最佳價值體制要的是一個全面性的績效改善，其所可能涉及的範疇自是全面的，需要搭配的条件也要是全方位的。當在追求品質改善時，它是需要相對的財務付出；當它要有財務的支出，則需要政治上的支持和承諾；當它期待地方政府去實現其標的，也要能夠取得地方政府領導者和員工的承諾，也要能夠讓員工有能力作後盾。評論者即指出：最佳價值的成功與否將受到其所獲得之財政和政治支持，以及地方政府是否有能力去發展對個案需求的瞭解（Lewis & Hartley, 2001; Martin & Davis, 2001）；Higgins 等（2004）也認為：最佳價值體制若要能夠成功，它必須要能夠以整體和全面的方式執行，並要能夠在軟性的人力管理上有適當的支出，以便能有充分的人力做支援，並獲得他們的承諾。藉由這種全方位的搭配，前述由上而下與由下而上、承諾與反抗、以及成本與品質之間的兩難或可獲得舒緩，進而為最佳價值體制的實踐奠定較佳的基礎。

最佳價值強調的是成果取向，然而，以成果論成敗是最佳價值優勢也是危險之處，一個追求持續改善的體制要的應不僅是行動所產生的結果，而輕忽造成結果的原因。Bovaird 等（2001: 10）即指出，若僅是著重於一個方案的成本與效益，其可提供作為改善學習是很薄弱的，故除了瞭解到一個方案是否有效外，也要探究其原

因以及在甚麼樣的環境下形成的（Jones, 2004: 48），若要知道改革效果的原因，也應該顧及到其改善的程度。為此，當政府在強調成果導向時，也應抱持著從過程看結果，以便找出成敗的原因，而非急躁於做出獎懲或創制的推陳出新，這樣或許一則可避免績效不佳者的墮落，另一方面也可避免嚇阻創新。

最佳價值期待躍進式的改變，這自是忽略公部門績效管理的複雜性與困難度，政府當認知到改變的不易，也應避免不務實地期待有快速的解決策略。Moullin（2002: 129）即指出，十個方案會有七個是失敗的，這並非是因為缺乏好的理念，而是因沒有去執行或未能持續；管理者應該要能熟知執行的困難，也要能夠熟知最好的解決方法，特別是要瞭解變革管理的相關議題。最佳價值強調要組織文化的改變，要員工的承諾與支持，要統整性的團隊工作，也要社區居民的參與，這些皆不是短期所易於達到的目標，如何以務實且兼具彈性的目標管理策略來因應變革，也將是最佳價值體制能否成功的重要關鍵。

參考文獻

孫本初

2000 **公共管理**，台北：智勝文化。

Audit Commission

2001 *Changing Gear: Best Value Annual Statement*. London: Audit Commission.

2002a *Delivering Comprehensive Performance Assessment: Consultation Draft*. London: Audit Commission.

2002b *A Force for Change – Central Government Intervention in Failing Local Government Services*, London: Audit Commission.

Ball, A., J. Broadbent & C. Moore

2002 “Best Value and the Control of Local Government: Challenges and Contradictions,” *Public Money & Management*, 22(2): 9-16.

Bartlett, D., P. Corrigan, P. Dibben, S. Franklin, P. Joyce, T. McNulty & A. Rose

1999 “Preparing for Best Value,” *Local Government Studies*, 25(2): 102-118.

Bovaird, T.

2000 “Best value in the United Kingdom: using benchmarking and competition to achieve value for money,” *International Review of Administrative Science*, 66: 415-431.

Bovaird, T. & A. Halachmi

- 1998 "Citizens, Community Organisations, the Private Sector and othe Stakeholders in Performance Assessment for Best Value," in A. D. Neely & D. H. Waggoner (eds), *Performance Measurement – Theory and Practice*, pp. 173-80, Cambridge: Cambridge University Press.
- 2001 "Learning from international approaches to Best Value," *Policy & Politics*, 29(4): 451-463.
- Bovaird, T., S. Martin & I. Sanderson
- 2001 *The Feasibility of Evaluating the Impact of the Local Government Modernization Agenda*, Cardiff University/DTLR.
- Boyne, G.. J.
- 1998 "Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence," *Public Administration*, 76(Winter): 695-712.
- 1999 "Introduction: Process, Performance and Best Value in Local Government," *Local Government Studies*, 25(2): 1-15.
- Boyne, G., J. Gould-William, F. Law & R. Walker
- 1999a "Best Value in Welsh Local Government: Progress and Prospects," *Local Government Studies*, 25(2): 68-86.
- 1999b "Competitive Tendering and Best Value in Local Government," *Public Money & Management*, 19(4): 23-29.
- 2001 "The Impact of Best Value on Local Authority Performance: Evidence from Welsh Pilots," *Local Government Studies*, 27(2): 44-68.
- 2002 "Best Value – Total Quality Management for Local Government?" *Public Money & Management*, 22(3): 9-16.
- Bryson, L.
- 1992 *Welfare & The State*, London: Macmillan.
- Butcher, T.
- 1995 *Delivering Welfare Services*, Buckingham, Open University Press.
- Chaundy, D. & M. Uttley.
- 1993 "The Economics of Compulsory Competitive Tendering," *Public Policy and Adminstration*, 8(autumn): 25-41.
- Clarke, J. & J. Newman
- 1997 *The Managerial State*, London: SAGE.
- Cowen, H.
- 1999 *Community Care, Ideology and Social Policy*, London: Prentice Hall Europe.
- Coulson, A. *et al.*

- 1998 *Client-Contractor Relationships in Ten Local Authorities*, Occasional Paper 10 (Birmingham: School of Public Policy, The University of Birmingham).
- Cutler, T. & B. Waine
- 1997 *Managing the Welfare State*, Oxford: BERG.
- Davis, H. & S. Martin
- 2002 “Evaluating the Best Value Pilot Programme: Measuring ‘Success’ and ‘Improvement’,” *Local Government Studies*, 28(2): 55-68.
- DETR (Department of Environment, Transportation and Regions)
- 1997 *Replacing CCT with a Duty of Best Value: Next Steps*, London: DETR.
- 1998a *Modernising Local Government: Improving Local Services through Best Value*, London: DETR.
- 1998b *Modern Local Government – In Touch With The People*, London: HMSO.
- 1999a *Local Government Act 1999*, London: The Statutory Office.
- 1999b *Local Government Act 1999, Part I Best Value*, DETR Circular 10/99.
- 1999c *The Beacon Scheme: Prospectus*, London: DETR.
- 2000 *Guide to Quality Schemes and Best Value*, London: DETR.
- 2001a *New Roles, New Opportunities: The Role of Elected Members in Best Value*, London: DETR.
- 2001b *Best Value Performance Indicators for 2001/2002*, London: DETR.
- DoE (Department of Environment)
- 1997 *News Release*, 25 July, London: DoE.
- DTLR(Department of the Transport, Local Government and the Regions)
- 2001 *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, Cm5237, London: The Stationer Office.
- Enticott, G., R. M. Walker, A. G.. Boyne, J. S. Martin and E. R. Ashworth
- 2002 *Best Value in English Local Government*, London: DETR.
- Geddes, M.
- 2001 “What about the worker? Best Value, employment and work in local public services,” *Policy & Politics*, 29(4): 497-508.
- Glover, L. & D. Fitzgerald-Moore
- 1998 “Total Quality Management: Shop Floor Perspectives,” in C. Mabey, D. Skinner & T. Clark (eds). *Experiencing Human Resource Management*, London: SAGE.
- Healy, J.
- 1998 *Welfare Options – Delivering Social Services*, Australia: Allen and Unwin.

Higgins, P., P. James & I. Roper

2004 “Best Value: Is It Delivering?” *Public Money & Management*, 24(3): 251-258.

Hughes, O. E.

1998 *Public Management & Administration*, 2nd, New York: ST. Martin’s Press.

Humphery, J. C.

2001 “Bewitched or Bewildered? ‘Facts’ and ‘Values’ in Audit Commission Texts,” *Local Government Studies*, 27(2): 19-43.

James, D. B. & J. J. Field

1999 “A Whole-Authority Approach to Testing and Developing Best Value,” *Local Government Studies*, 25(2): 119-37.

Jones, S.

2004 “Improving Local Government Performance: One Step Forward not Two Steps Back,” *Public Money & Management*, 24(3): 47-55.

Judge, K. & M. Knapp,

1985 “Efficiency in the Production of Welfare: The Public and Private Sectors Compared?” in R. Klein & M. O’Higgins (eds). *The Future of Welfare*, Oxford: Basil Blackwell.

Keenan, J.

2000 “Just How New Is Best Value?” *Public Money & Management*, 20(3): 45-49.

Labour Party

1997 “*New Labour, Because Britain Deserves Better*,” London: Labour Party.

Leadbeatter, C. & S. Goss

1998 “*Civic Entrepreneurship*,” London: Demos.

Lewis, M. & J. Hartley

2001 “Evolving forms of quality management in local government: lessons from the Best Value pilot programme,” *Policy & Politics*, 29(4): 477-496.

LGA (Local Government Association)

1999 *Improving From Within: Local Government Improvement Project – final report and recommendations*, London: Local Government Association.

Maile, S. & P. Hoggett

2001 “Best Value and the Politics of Pragmatism,” *Policy & Politics*, 29(4): 509-519.

Martin, S.

1999 “Picking Winners or Piloting Best Value? An Analysis of English Best Value Bids,” *Local Government Studies*, 25(2): 53-67.

2000 “Implementing ‘Best Value’: Local Public Service in Transition,” *Public*

- Administration*, 78(1): 209-227.
- 2001a “Introduction – Re-evaluating public service improvement: the early impacts of the Best Value Regime,” *Policy & Politics*, 29(4): 447-450.
- 2002 “The Modernization of UK Local Government – markets, managers, monitors and mixed fortunes,” *Public Management Review*, 4(3): 291-307.
- Martin, S. & H. Davis
- 2001 “What works and for whom? The competing rationalities of ‘Best Value’,” *Policy & Politics*, 29(4): 465-475.
- Martin, S., H. Davis, G. A. Bovaird, J. Downe, M. Geddes, F. J. Hartley, M. Lewis, I. Sanderson and P. Sapwell
- 2001 *Improving Local Public Services: Final Evaluation of the Best Value Pilot Programme*, London: DEPT.
- Martin, S. & F. J. Hartley
- 2000 “Best Value for All? An Empirical Analysis of Local Capacity to Implement Best Value Principles,” *Public Management*, 2(1): 15-27.
- Martin, S., M. R. Walker, G. Enticott, R. Ashworth, A. G. Boyne, L. Dowson, T. Entwistle, J. Lwa, and I. Sanderson
- 2003 *Evaluation of the long-term impact of the Best Value regime: Baseline report*, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University.
- Martin, S. J. & A. Boaz
- 2000 “Public participation and citizen-centred local government: lessons from the Best Value and Better Government for Older People pilot programmes,” *Public Money and Management*, 20(2): 47-54.
- Midwinter, A. & N. McGarvey
- 1999 “Developing Best Value in Scotland: Concepts and Contradictions,” *Local Government Studies*, 25(2): 87-101.
- Moullin, M.
- 2002 *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Maidenhead: Open University Press.
- Pirie, M.
- 1995 “Reasons for Privatization”, in P. Morgan (ed), *Privitization and the Welfare State*, pp. 21-27, Aldershot: Dartmouth.
- Rao, N.
- 1996 *Towards Welfare Pluralism – Public Service in a Time of Change*, Aldershot: Dartmouth.

Rees, J.

- 1996 “The Case for a Voluntary Regime,” *Local Government Chronicle Public Sector PLC*, PLC.

Rhodes, R. A. W.

- 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Syzmanski, S.

- 1996 “The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services’, *Fiscal Studies*, 17(3): 1-19.

Uttley, M. & Harper, N.

- 1993 “The Political Economy of Competitive Tendering”, in T. Clarke & C. Pitelis (eds). *The Political Economy of Privatization*, London: Routledge.

Vincent-Jones, P.

- 1999 “Competition and Contracting in the Transition from CCT to Best Value: Towards a More Reflexive Regulation?” *Public Administration*, 77(2): 273-291.

Walker, B. & H. Davis

- 1999 “Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities,” *Local Government Studies*, 25(2): 16-37.

Walsh, K.

- 1995 *Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management*, London: Macmillan.

Walsh, K. & H. Davis

- 1993 *Competition and Service: The Impact of the Local Government Act*, London: HMSO.

Wilson, J.

- 1999a “From CCT to Best Value: Some Evidence and Observations,” *Local Government Studies*, 25(2): 38-52.
- 1999b “Compulsory Competitive Tendering and Local Government Financial Services: An Analysis of The Views of Local Government Accountants in the North West of England,” *Public Administration*, 77(3): 541-563.

From ‘Compulsory Competitive Tendering’ to ‘Best Value’

—The Changing of Public Service Performance Management of British Local Government

Yuan Shie Hwang^{*}

ABSTRACT

In Britain, the public services have been shifted from mainly in-house provision by local governments to a way of contracting out through Compulsory Competitive Tendering (CCT) regime under the influence of ideas of New Public Management (NPM) and privatization, and further towards Best Value regime recently. The shifting from in-house provision to CCT was intended to solve the problems of inefficiency, inflexibility and high-cost of public service provision. However, the reform did not improve the inefficiency as expected but damaged the service quality as a result of its high transactional cost, insufficient market competition, low-morale staffs, and et cetera. The Best Value regime which combines ideas of the NPM and the Community and Local Government Movement (CLGM) emphasizes to initiate a corporate model by enhancing community participation, building up enabling local governments, creating community partnership and formulating whole authority approach, and to move public service provisions from transactional contracting of the CCT to relational contracting of the Best Value. The Best Value regime has created

^{*} Yuan Shie Hwang is a Professor at Department of Social Policy & Social Work, National Chi-nan University, Taiwan. E-mail: yshwang@ncnu.edu.tw.

some positive effects on promoting public service performance and quality, but also faced many dilemmas and difficulties. Whether the reform is able to reach its goals or not, appropriate policies for these dilemmas will be key elements.

Keywords: Compulsory Competitive Tendering (CCT), Best Value, New Public Management, Community and Local Governance.

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