

地方政府推行公共造產問題之研究-以承辦人員角度探討

劉淵澄、張景旭

E-mail: 9223138@mail.dyu.edu.tw

摘要

本研究主題為地方政府在推行公共造產時承辦人員遭遇到困擾之因素及背後原因並會造成有那些後果為主軸，因本研究主題係屬探索性之質化研究，所以本研究採取焦點團體、深度訪談法並以紮根理論研究法來作分析。並藉由三種面向來進行資料交叉檢核，以獲取本研究最大的效度，一為以公共造產第一線工作人員為核心，公共造產高層主管人員及業者為輔；二為以公共造產困擾事件、現象之當事人為核心，報導者發表之看法及意見為輔；三為以公共造產失敗案例為核心，成功案例為輔，進行資料交叉檢核。地方政府推行公共造產時，在籌建或營運期業務承辦人員遭遇到困擾因素各有不同，又因公共造產經營方式有三種型態，各經營型態帶給承辦人的困擾因素因經營方式不同而相異。本研究發現：一、諸多法規不明確並限製造產案之推行，諸如造產用地取得之法令限制、進用專業管理人之限制及經營採購之法令限制等等。二、地方行政首長任期限制，而影響推行公共造產之意願，並由於任期更迭問題，致使造產案無法延續，造成承辦人無所適從。三、行政機關本位主義太重，缺乏上下溝通管道及橫向聯繫機制，致使地方政府推行公共造產困難重重，執行業務之公務員則以明哲保身心態以對，影響公共造產績效甚鉅。四、自營公共造產事業淪為民選首長的酬庸安插人事處所，承辦人承受莫大壓力與困擾。五、公共造產辦理委外案承辦人面對民代關說之壓力

關鍵詞：公共造產；自行經營；委託經營管理；合作開發經營

目錄

目錄封面內頁簽名頁授權書	iii 中文摘要
v 英文摘要	vi 誌謝
viii 目錄	x 圖目錄
xii 表目錄	xiii 第一章 諸論 第一節 研究背景.....
.....1 第二節 研究動機.....	3 第三節 研究目的.....
.....4 第二章 公共造產之概念 第一節 公共造產定義與沿革.....	6 第二
節 公共造產法制.....	10 第三節 公共造產特質.....
24 第五節 我國與美、日兩國公共造產制度之比較.....	27 第三
55 第三節 小結.....	62 第四章 研究方法 第一節 研究架構.....
.....65 第二節 研究設計.....	71 第三節 研究限制.....
.....78 第五章 研究資料分析 第一節 地方政府自營方式承辦人之困擾因素分析.....	81 第二節 地方政府委託
經營管理承辦人之困擾因素分析...132 第三節 地方政府合作開發經營承辦人之困擾因素分析...153 第四節 綜合分析.....	.....171 第六章 結論與建議 第一節 研究發現與問題討論.....
.....179 第二	節 建議.....
.....195 參考資料.....	.....199
附錄一：公共造產獎助及管理辦法.....	.....203 附錄二：公共造產基金貸款作業要點.....
.....205 附錄三：宜蘭縣政府公共造產基金僱用人員僱用辦法.....	.....208 圖目錄 圖2.1 公共造產法規說明圖.....
.....12 圖4.1 研究結構程序圖.....	.....67 圖4.2 質性方法之研究流程圖...
.....69 圖4.3 研究前架構圖.....	.....70 圖5.1 公共造產自行經營
遭遇困擾因果關係圖.....	.....101 圖5.2 公共造產委託經營管理遭遇困擾因果關係圖.....
.....146 圖5.3 公共造產	合作開發經營遭遇困擾因果關係圖.....
.....169 圖6.1 公共造產業務承辦人面臨民代關說之對策及結果.....	.....190 表目錄
表2.1 公共造產的定義.....	.....7 表2.2 自行經營方式.....
.....14	表2.3 委託經營方式.....
.....15 表2.4 合作開發經營方式.....	.....16
表3.1 公共造產相關研究議題暨方法與發現.....	.....63 表5.1 承辦人員在不同時程下所遭遇之困擾因素（自營）...83
表5.2 承辦人員在不同時程下所遭遇之困擾因素（委託）...133 表5.3 承辦人員在不同時程下所遭遇之困擾因素（合作）	...155 表5.4 地方政府推行公共造產各經營模式受困擾因素比較表172 表6.1 法規限制推行公共造產一覽表.....
.....180	

參考文獻

參考文獻 壹、中文部分 1、王金凱，地方公共財理論及其財源之籌措，財稅研究，第二十五卷，第二期，民國八十二年三月。 2、申慶壁，公共造產的價值觀，中國地方自治，第二十八卷，第十期，民國六十五年二月。 3、田秀蘭，紮根理論在諮商心理學研究中的應用，輔導季刊，第三十六卷，第四期。 4、李金桐，財政學，台北，五南圖書，民國八十年十月。 5、李顯峰、謝瑞明，財務行政，台北，華視文化事業股份有限公司，民國八十年二月。 6、金葆光，台灣的地方自治，台北，正中書局，民國三十九年。 7、林泰輝，非營利組織參與公共造產再造之研究以雲林縣斗南鎮公所公共造產為例，國立中正大學政治學研究所碩士論文，民國九十二年一月。 8、吳姿儀，台灣省公共造產之研究，國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，民國八十八年六月。 9、吳芝儀，質的研究方法，高雄，麗文，民國八十九年。 10、周威廷，社會與國家資源整合新資源 合產模式析介，人事管理雜誌，第33卷，民國八十五年五月。 11、紀俊臣，台灣地方政治轉型與自治法治設計之析論，台北:時英出版社，民國八十五年四月。 12、徐宗國，質的研究概論，台北，巨流，民國八十六年。 13、陳經政，會計人員對政府採購制度變革之態度分析 以高速公路興建工程為例，大葉大學工業關係學系碩士在職專班碩士論文，民國九十年六月。 14、陳運和、葉廣仁，自治財政實務概要，福建，人文出版社，民國三十四年八月。 15、郭令望，台灣省公共造產事業之研究，台灣經濟，第十一期，民國六十六年十一月。 16、許慶復，合產概念的分析，政治科學論叢。台北，國立台灣大學政治學系，民國七十九年三月。 17、張劍寒，台灣省各縣市公共造產制度及其效益分析研究，台北，國立台灣大學政治學研究所，民國六十五年六月。 18、黃信淞，公共服務簽約外包管理之研究以嘉義市政府之案例分析為例，國立中正大學政治學研究所碩士論文，民國八十九年六月。 19、鄭憲卿，本省公共造產的回顧與前瞻，台灣經濟，第一四九期，民國七十八年五月。 20、衛黎明，我國地方財政制度之研究，國立台灣師範大學三民主義研究所，民國八十六年六月。 21、劉其昌，財政學，台北，五南出版社，民國八十四年。 22、劉善述，自治財政論，台北，正中書局，民國三十六年。 23、謝東閔，「公共造產手冊」，南投，台灣省政府民政廳，民國六十九年十月。 24、薄慶坎，台灣省鄉鎮縣轄市公共造產之研究，思與言，第十五卷，第三期，民國六十六年九月。 25、羅懷遠，鼓勵興辦公共造產事業之研究，研考報導，第二十七期，民國八十三年四月。 26、魏騰利，公共造產之研究，東海大學公共行政研究所碩士論文，民國八十六年一月。 27、蘇家聲，地方自治中的公共造產，人力發展月刊，第六十四期，民國八十八年五月。 28、蘇家聲，地方自治權力之解析以公共造產為例，研習月刊，第十四期，民國九十一年二月。 29、鐘泰德，地方自治理論與制度，台北，正中書局，民國六十七年。 30、內政部，九十一年度公共造產成果概況表，民國九十二年四月。 31、內政部，日本地方自治法暨地方財政法，民國八十二年十二月。 32、行政院縣政計畫委員會主編，總裁地方自治言論，縣政叢書第二種，台北，正中書局，民國七十六年。 33、台灣省政府財政廳，臺灣省縣市鄉鎮財政分析及問題之研究，台中，臺灣省政府印刷廠，民國六十五年七月。 34、財政部統計處，中華民國九十年財政統計年報，民國九十一年六月。 35、財政部國庫署，各縣市歲入、出結構情形表，民國九十一年十一月。

貳、外文參考資料 一、日文部分 1、鹿兒島 重治:地方自治體法，東京都，1990年 8月。 2、室井 力、原野 翹:現代地方自治法入門，京都市，法律文化社，1990年 3月 20 日。 3、自治省編，地方財政白皮書，東京，大藏省印刷局，1992年4月。

二、英文部分 1. Administration & Society, Vo113 No1, May 1981, P.P59-76. Stephen L.Percy : 「 Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services 」 ,Urban Affairs Quarterly, Vol.19, No.4(June 1984),P.P432-435. 2. Hicks, U.K., Public Finance, James Nisbet and Company Limited, the 3.Cambridge University Press, 1959. 3. Hampton, William, Local Government and Urban Politics, London: Longman Group,Ltd,1991 4. Musgrave, R.A. and Musgrave P.B., Public Finance in Theory and Practice, Mcgraw-hill Book company, New Your, 1982. 5. Oates ' W.E., Fiscal Federalism, Chicago: The University of Chicago Press, 1988. 6. Rosen, Harvey S., Public Finance, Boston: Richard D Irwin, Inc, 1992.