

地方政府間建立策略性夥伴關係之研究： 以臺北市及其鄰近縣市為例^{*}

江岷欽 孫本初 劉坤億^{**}

摘要

我國目前區域發展的問題與需求日益複雜及嚴重，臺北市為我國首善之區，也是臺灣對外的國際窗口，因此，國人對大臺北地區的發展有極高的期待。然而，由於臺北市的行政轄區幅員有限，倘若想要成為世界級的「全球城市」(global city)，必須藉由與鄰近 (neighborhood) 或利害相關 (stakeholder) 的其他地方政府建立策略性的夥伴關係以為因應之道。本文將以臺北市及其鄰近縣市為例，嘗試從資源依賴理論 (resource dependence theory)、交易成本理論 (transaction cost economics)，以及夥伴關係發展的生命週期 (life cycles) 等三方面，分別探討地方政府間建立夥伴關係的策略，最後也嘗試對臺北市政府提出一些具體的建議。

關鍵詞：府際關係、策略性夥伴關係、臺北市、資源依賴、交易成本、生命週期

^{*} 本研究之完成須感謝臺北市政府委託專案研究計畫：「地方政府間策略性夥伴關係建立之研究」，另外也感謝兩位匿名審查人所提供的修正意見和寶貴建議。限於篇幅和期刊規格，本文僅為研究報告之部分內容，深度訪談、專家學者座談、市府員工座談及國外經驗分析等均無法全文照登，有興趣的讀者歡迎與作者聯繫研討。Email: kuniliu@mail.ntpu.edu.tw。

^{**} 作者江岷欽為國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，孫本初為國立政治大學公共行政學系教授，劉坤億為國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授。

壹、前言

一九九〇年代以降，各國政府再造方案中重要的共同趨勢之一，就是地方政府間夥伴關係的建立。經濟合作發展組織（OECD）將這種趨勢的原因，歸諸於下列幾項原因：第一，由於環境保護和經濟永續發展等政策問題，亟需區域內各地方政府間協力處理；第二，由於區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業和貧窮等社會問題；第三，在全球化的衝擊下，區域內各地方政府間必須藉由資源和行動的整合，以發揮綜效作用（synergy），提昇地方競爭力；第四，儘管地方政府為提昇其效能，已經與許多私部門或非政府組織（NGOs）建立夥伴關係，但地方政府間所建立的夥伴關係，仍是其他合作關係所無法取代的機制（OECD, 2001: 14-15）。

我國地方政府在發展的過程中，也同樣面臨前述 OECD 國家所遭遇到的問題和需求。例如垃圾處理、營建廢棄土清運、河川污染防治等環保議題，機場捷運、都會區大眾捷運、藍色海上公路等交通建設議題，地方產業外移和輸入外勞所引發的失業問題，振興地方農、漁、牧產業的問題，都市及區域規劃的議題，水資源管理的問題，發展觀光產業議題，以及城市行銷和聯合對外招商的議題。基本上，這些政策問題或議題不僅涵蓋了地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也必須跨越行政區域，藉由地方政府間建立各類協力合作關係，才能進一步獲致問題的改善或解決。

近年來，我國地方政府間建立合作聯盟關係的實例頗多，例如南臺灣，早在一九九六年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立的「高高屏首長會報」¹，二〇〇二年南部七縣市（屏東縣、高雄縣、高雄市、臺南縣、臺南市、嘉義縣及嘉義市）地方行政首長則進一步成立首長論壇，這些地方聯盟成立的目的是為有效整合南部行政資源與區域發展；而臺北縣、臺北市亦曾因翡翠水庫之使用進行協調，於一九八四年成立水源特定區管理委員會，使臺北縣、市居民共同享用水權。一九九九年十二月高雄縣、市及屏東市曾聯合規劃跨縣市之藍色公路，另臺北縣政府也於二〇〇〇年四月規劃藍色公路海上旅遊路線，並將進一步與基隆市、宜蘭縣合作跨縣（市）之藍色公路航運問題（行政院研考會，2001）。又如，臺中縣、臺中市為升格直轄市所建立的聯盟關係。但究實而論，相較於目前各地方或

¹ 「高高屏首長會報」自 1996 年 5 月吳敦義前市長任內即開辦，1999 年謝長廷市長任內則進一步將此一會報制度化，每年固定舉辦三次，分別由高雄市、高雄縣及屏東縣輪流主辦，其成立之目的在加強高高屏區域的行政協調，並對區域內的共同問題擬具策略和共同行動方案。

區域發展的實際需求，這些聯盟或合作關係的範圍和功能仍然相當有限。

再者，雖然我國地方制度法亦針對府際間之合作協力加以規範，如該法第二十一條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」；又如同法第二十四條「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之。」但事實上如要推動跨縣市之合作，牽涉到相關部會之主管法律限制甚多，並遭遇到諸如地方財政預算無法橫向配合，以及地方政府本位主義等問題的阻礙（行政院研考會，2001）。

我國目前區域發展的問題與需求日益複雜及嚴重，臺北市為我國首善之區，也是臺灣對外的國際窗口，因此，國人對大臺北地區的發展有極高的期待。然而，由於臺北市的行政轄區幅員有限，倘若想要成為世界級的「全球城市」(global city)²，必須藉由與鄰近(neighborhood)或利害相關(stakeholder)的其他地方政府建立起策略性的夥伴關係，擴大各類資源的整合運用，振興區域經濟、滿足各種社會需求，以及提昇區域內人民的生活水準。基於前述背景，本文將以臺北市及其鄰近縣市為例，嘗試從資源依賴理論(resource dependence theory)、交易成本理論(transaction cost economics)，以及夥伴關係發展的生命週期(life cycles)等三方面，分別探討地方政府間建立夥伴關係的策略；最後，也嘗試對臺北市政府提出一些具體的建議。

貳、相關研究與基本假定

近年來有關地方政府運用夥伴關係途徑的研究約有四個面向：(1) 中央政府與地方政府的夥伴關係；(2) 地方政府間的夥伴關係；(3) 地方政府與企業部門的夥伴關係；以及(4) 地方政府與非營利組織的夥伴關係。在屬性上，後兩者屬於公、私部門協力合作(Public-Private Partnership)；而前兩者則為政府間的府

² 1980年代，受到經濟全球化效應擴大的衝擊，學者J. Friedmann和G. Wolff嘗試將都市化和經濟全球化的概念加以連結，提出「世界城市」(90年代後，則較多用「全球城市」一詞)的概念，他們認為可藉由以下七項指標來界定世界城市的特徵：(1) 主要的金融中心；(2) 跨國企業集團的總部及區域總部的所在地；(3) 國際組織所在地；(4) 其商業服務部門快速成長；(5) 重要的製造業中心；(6) 主要的交通樞紐；(7) 較大的人口規模(cited by King 1990:25)。

際關係（Intergovernmental Relationship, IGR）。

府際關係中，中央與地方政府為一種垂直的（vertically）的府際關係，地方政府間則是一種水平的（horizontally）的府際關係。目前有關地方政府治理的觀念，已由傳統較為權威、封閉和狹隘的舊地方主義，轉變為強調權力或資源互賴、開放和區域合作（regional co-operation）的新地方主義（new localism）。因此，地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解，越來越重視透過水平府際關係的協力合作管理（collaborative management）（陳立剛，2001）。再者，關於此類水平府際關係的發展，大致可分為以下三個階段：第一階段為傳統時期，最主要是處理都市化及都市成長的問題，往往會透過行政區劃調整的方式與策略來解決此一問題；第二階段所強調的是功能整合，除了因應都市化及都市成長的問題之外，希望能夠進一步提升地方政府的能力，以滿足市民多元與多樣化的需求，通常是透過地方政府間行政協議、行政契約的方式發展合作關係，達到地方政府間的功能整合效益；目前則是處於第三階段，除了賡續前兩階段的策略，同時也強調區域治理，因為目前地方政府除了受到都市化的衝擊之外，也面臨了全球化的挑戰，希望能夠透過區域治理跨越行政區域的界線，透過以政策議題為導向、進行資源整合以使其發揮綜效為手段，提升整體區域的競爭力（OECD, 2001；呂育誠，2001）。

目前國外的研究文獻正迅速累增中，近年來的文獻除了理念、理論的發展，更增加許多實務上的個案研究。例如 OECD（1993、1996、2001）曾大規模對其會員國中的愛爾蘭、芬蘭、義大利、美國、奧地利、比利時及丹麥等國家進行調查研究，累積許多不同政策議題的區域性夥伴關係個案。由這些國家的區域治理經驗來看，可以簡要地歸納為以下幾項特徵：（1）這些國家幾乎都在環境變遷和為提昇國家競爭優勢的情況下，透過區域資源的整合與運用，積極改善國內各區域的產業經濟條件；（2）中央政府在地方政府發展新夥伴關係的過程中，大多藉由分權化和充分協助來創造制度性的誘因，以鼓勵地方政府間積極建立各類實質的夥伴關係；（3）在政策議題方面，這些國家大多以地方產業經濟為核心議題，並據此進行綜合性的區域治理方案；（4）為了落實地方政府間的夥伴關係，這些國家大多會創設出一些新的統合機制，例如區域議會（regional council）；（5）在區域治理的經費來源方面，由這些國家的經驗顯示，其來源相當多元，包括來自中央政府、地方政府、民間，甚至也有來自國際組織。

至於國內的相關研究則正處於起步中，暨南大學的府際關係研究團隊集中

於九二一大地震災區縣市的個案研究（趙永茂、江大樹、孫同文教授等，2001）；東吳大學陳立剛教授則偏重於美國地方政府間合作關係模式的引介和對國內府際合作關係提出初步及一般性的建議（2000、2001a、2001b、2002）；東海大學紀俊臣教授（2001、2003a、2003b、2003c）則朝行政區域合併方向研究。

在進行本文之論述前，有必要先說明本研究之基本假定。本研究假定地方政府間建立策略性夥伴關係，將有利於各地方政府解決區域內共同之政策問題和需求，並在資源和行動的整合下發揮綜效作用，俾利於提昇地方競爭力。再者，本研究對於策略性夥伴關係之基本認知，係依據 OECD 之觀察，認為策略性夥伴關係是一種具有動態（dynamic）和彈性（flexible）的結構特質（OECD, 2001: 39）。也就是說，地方政府將依不同的時間和不同的目的，與鄰近或利害相關的地方政府聯結成各種不同的政策社群（policy community）或政策網絡（policy networks）。地方政府間策略性夥伴關係之建立，是基於：（1）地方政府間資源優勢的共享和資源劣勢的互補；（2）爲了超越現行法制的限制和行政區域的界限，使地方政府間的合作關係更具彈性；（3）合作的雙方或多方，任何一方的行動必須考量另一方或其他各方的反應；（4）最後，形成策略性夥伴關係的各地方政府必須能夠共享利益及分擔責任。

其次，基於地方政府間的策略性夥伴關係是一種動態關係，本研究認爲此一關係的發展過程須同時關注到資源依賴、交易成本及生命週期等三方面的問題，其理由說明如下：第一，夥伴關係的建立必然會涉及合作雙方或多方之間所存在的資源依賴關係，過去的研究僅點破了因爲這種資源依賴現象而產生的合作關係，但是並沒有進一步處理操縱、影響合作關係的資源到底有哪些？本研究將側重於討論影響地方政府間建立策略性夥伴關係的各類資源。第二，策略性夥伴關係建立的成敗關鍵在於合作的任何一方是否能夠從中獲得利益，因此我們不能忽略夥伴關係中的交易成本問題，簡單的說，只要有任何一方認爲交易成本高於建立夥伴關係的效益，則合作關係無法成立，縱使成立也可能隨時破局。因此，在與其他政府發展夥伴關係時，不應僅止於關注自己單方的利益，也要思考如何創造對方的利益，作爲鼓勵合作的誘因。第三，夥伴關係既然是一種動態關係，地方政府間發展策略性夥伴關係亦應注意到過程中的生命週期性，所謂「花無百日紅、人無千日好」，夥伴關係往往也會隨著主客觀情勢的推演而出現變化，重點在於地方政府是否能夠在各個發展階段中採取彈性、靈活的策略。

參、從資源依賴理論分析

資源依賴理論假定，組織間的合作關係會依各自資源優勢或劣勢，進行各類資源的動態交易。一九八〇年代，R.A.W. Rhodes 研究英國中央與地方政府關係時，曾提出五項地方治理過程中，行動者之間所擁有並用之以進行合作或競逐的資源，這些資源包括憲法及法定職權（authority）、政治正當性（legitimacy）、資金和財源（money）、組織能力（organization）、資訊（information）等五種（Rhodes, 1988: 91-92）；後來，Rhodes 修正其理論，從政策社群和政策網絡的概念重新理解地方治理的實際過程，並指出治理過程中的行動者除了政府機關以外，還包括其他私部門和志願性團體，且這些行動者彼此之間具有權力依賴（power-dependence）的關係，任何治理結果的產出都必須藉由行動者之間磋商和交易而完成³（Rhodes, 1997: 36-38）。R. Leach 和 J. Percy-Smith 延續 Rhodes 的觀點，但作了部分的增補及修正。首先，他們增列了土地（land）（包括自然和人為的物質資源）、人力（people）（包括政府和非政府部門的人力數量及素質），以及社會資本（social capital）⁴等三項資源；並且，他們並不同意 Rhodes 認為各類行動者在資源競逐時是一種零和賽局，而主張許多政策網絡中的行動者會透過協力合作（collaboration）以整合各類資源（Leach and Percy-Smith, 2001: 130-154）。以下，茲分別說明前述八項影響地方政府間建立策略性夥伴關係的資源類型：

1. 土地（land）。這裡指的是包括天然和人造的有形資源，例如住宅、公園、學

³ Rhodes 係延續多元主義（pluralism）、統合主義（corporatism）的路徑，藉由政策網絡的概念進一步探討「治理」這項論題。Rhodes 根據權力依賴的理論架構，提出五項命題來指涉政策網絡的內涵：（1）每一個組織都有賴於其他組織提供資源；（2）為了達成自身的目標，這些組織也必須相互交換資源；（3）雖然組織內部的決策會受限於其他組織的行為，但優勢聯盟（dominant coalition）仍然具有某些裁量權；（4）優勢聯盟在已知的遊戲規則中，將會運用各種策略來影響資源交換的過程；（5）所謂不同程度的裁量權，是彼此互動的組織之目標及其相對權力潛能的產物；所謂的相對權力潛能，則是指各種組織的資源、遊戲規則及組織間交換之過程的產物（Rhodes, 1997:36-37）。

⁴ 社會資本是一個複雜的概念，目前也有許多不同的定義，但一般而言，都會觸及社群中志願性社會活動和公民主動參與的質與量。社會資本作為一種地方治理的資源，許多學者主張其重要性不容忽視，特別是在各類夥伴關係的建立上。社會資本不能被視為是某一個行動者或機關的資產，因為此項資源是存在於各類行動者建立「互動關係」的過程中（請參考 Putnam, 1993, 1995; Newton, 1997）。

校、醫院及公共開放空間等。在治理的過程中，目前也開始強調私人土地運用於公共目的，閒置公共空間的再利用，以及其他土地資源的再生及永續使用。近年來，許多歐洲國家亦強調透過地方政府間夥伴關係或公私夥伴關係來進行都市更新方案。

2. 人力 (people)。地方上的人力資源不僅重視量也重視質，目前也強調公、私部門和非營利組織人力資源的整合運用；同時，為因應全球化對地方產業經濟的衝擊，地方政府間也透過區域治理的原則，共同合作解決產業經濟失衡所造成的失業或勞動力不足的問題。
3. 財源 (money)。對於地方政府而言，其行政職能的發揮端賴是否有充足的財源。為提升地方治理的績效，目前地方政府均強調施政的成本效益、資本門和經常門支出的合理比例、引進民間的資金和財源，以及統合地方政府間平行預算的運用，以充分發揮綜合效益。
4. 權威 (authority)。權威是地方政府最重要的一項資源，特別是在公私夥伴關係建立時，權威是維繫公共利益的重要支柱；而在地方府際關係中，權威則是奠定資源分配、分擔，以及共同或個別承擔責任的重要基礎。
5. 正當性 (legitimacy)。這裡指的是地方政府在政治上的正當性，正當性作為一種資源，可增進地方政府運用其他類資源的合法性。
6. 資訊 (information)。資訊即是權力，但目前地方治理的過程中，較強調藉由資訊的公開化以增進人民對政府的支持度；而在地方府際關係上，則亦強調藉由資訊的分享來強化彼此的合作關係。
7. 組織 (organization)。地方政府的組織能力亦是治理過程中的重要資源，傳統的科層體制具有令人信服的治理能力，目前則有網絡型組織或夥伴型組織等新的領航 (steering) 機制被加以運用。
8. 社會資本 (social capital)。當代地方治理過程是一種複雜且動態的社會互動過程，社會資本被視為一種資源，可被界定為「本質上是一種稟賦 (endowment)，主要植基於團體成員間的互信關係。在有效規範約束之下，成員彼此具有對等互惠的信念，因而有助於整體目標的達成」(陳恆鈞，2003：143)。

在地方政府間發展策略性夥伴關係的過程中，前述八種資源類型將個別或綜合性地發揮影響力，因此，地方政府須針對本身的各類資源進行盤點，同時也應

盡可能瞭解其他可能成為合作對象之地方政府的資源配置狀況。以下針對臺北市如欲與其他縣市政府建立夥伴關係，並且以發展為全球城市為策略目標，則其在土地、人力、財源、權威、正當性、資訊、組織能力和社會資本等資源變項方面的策略性分析，詳述如表一：

表一 臺北市與其他地方政府建立夥伴關係之各類資源概況分析

| 資源類別 | 概況分析 |
|------|---|
| 土地 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 以人造之有形資源而言，臺北市是台灣的首善之區，其他地方政府相對依賴臺北市。 2. 若以全球城市為發展目標，臺北市目前土地面積僅 271.7997 平方公里（93.04 統計時間），相對將高度依賴其他縣市提供土地作為發展腹地。 |
| 人力 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市目前人口數為 2,627,138 人（93.04 統計時間），人口素質相對於其他縣市高，但工商產業長期以來依賴鄰近縣市提供人力資源。 2. 若以全球城市為發展目標，臺北市的人口數遠低於一般達千萬人口數之全球城市，因此高度依賴其他地方政府之人力資源。 |
| 財源 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 自民國 88 年修訂財政收支劃分法後，臺北市的財源已經愈來愈不具過去的絕對優勢。 2. 但相對於其他縣市財源匱乏的程度，臺北市仍相對可做為其他縣市依賴的對象。 3. 若以全球城市的競爭優勢來看，臺北市則未必能以獨立之財源發展地方產業經濟，仍有結合其他地方財源的必要。 |
| 權威 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 過去臺北市以直轄市之地位，相對於其他地方政府，其權威資源高，但自精省後，縣市政府的地位提高，臺北市的權威資源相對降低。 2. 民進黨執政後，加上臺北縣長期由民進黨執政，形成中央、北縣和北市的「新三角關係」，使臺北市的權威資源更為降低。 3. 權威資源的降低會直接影響到各類資源分配時的優勢支配力。 |
| 正當性 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 由於北市府與中央為不同之執政黨，加上府際關係隨著政治情勢而愈趨緊張，使臺北市運用各類資源的正當性降低。 2. 近年來在「重北輕南」、「臺灣頭在北」等議題操作下，臺北市取得各類資源的正當性驟降。 |
| 資訊 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 臺北市的資訊透明度相當高，利於與人民團體建立關係良好的夥伴關係。 2. 但在地方府際關係上，仍有待進一步強化資訊分享機制。 |
| 組織能力 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 相對於其他地方政府，臺北市政府的組織能力較強，在發展夥伴關係時，將承擔較多的引導和協調責任。 2. 若以發展全球城市為策略目標，臺北市的組織結構需要作進一步的調整，俾利組織能力的發揮。 |

| | |
|------|--|
| 社會資本 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣地區因為政治的高度動員，政治認同的分歧，社會資本普遍低落和脆弱。 2. 地方政府間因不同政黨、地方議會生態、利益衝突（如統籌分配款、地方補助款的相對排擠性）和本位主義而使彼此的互信度不足，進而影響彼此間的參與和合作關係。 |
|------|--|

資料來源：本研究整理。

究實而論，地方政府即使意識到與其他地方政府間是一種資源依賴的關係，如果缺乏對於系絡要素（contextual factors）的認知，則組織間建立夥伴關係的驅動力仍嫌不足，亦即，各組織之間必須能夠認知到「合則兩利、分則兩弊」的實際情勢（Hudson, et al., 1999）。根據學者 Chris Huxham 和 D. Macdonald（1992）的分析，組織間往往因組織之個人主義而出現以下四種限制或陷阱：（1）重複投入資源，造成浪費；（2）形成管理上的「三不管地帶」；（3）缺乏共同目標，使彼此行動相互扞格；以及（4）資源競奪，互別苗頭。面對都市化和全球化的雙重壓力和挑戰，臺灣地區的各地方政府應該更能夠強烈感受諸如「合作優勢」（collaborative advantage）或「合成策略」（composite strategy）等作為的好處，也更能夠體會到本位主義或組織間個人主義的限制。

然而，以近年來北臺灣的區域整合情形，明顯不如南臺灣「高高屏首長會報」和南部七縣市行政首長論壇的成果，若從資源依賴的角度來觀察，可從以下幾個層面做初步的分析：首先，以近年來國內政治的高度動員情況，鄰近地方政府間分屬不同政黨執政，對區域發展的社會資本累積是相當不利的因素，例如臺北市長馬英九與臺北縣長蘇貞昌在二〇〇四年總統大選前，即經常進行「政黨代理戰」。其次，以組織能力而言，臺北市鄰近縣市在發展夥伴關係能力上的落差，也相當程度阻礙彼此的合作，例如臺北市都市發展局在推動「北臺區域城市發展策略聯盟」⁵時，即發現部分縣市因為專業人力及能力的不足，而導致在區域合作方案的規劃和執行上出現明顯落差⁶。最後，在土地、人力、財源、權威及正當性等資源方面，由於中央政府長期對地方政府間發展合作關係的法制基礎匱乏，在缺乏制度性的誘因情況下，即使臺北市及其鄰近縣市在前述各類資源上具

⁵ 在 2003 年初，臺北市邀請了北臺灣六縣市共同研商區域城市發展的議題，包括臺北市、臺北縣、基隆市、桃園縣、新竹市、新竹縣，並簽署「北臺區域城市發展策略聯盟」備忘錄，此一聯盟的初步活動是在 2004 年 2 月在臺北市政府一樓大廳舉辦北臺區域城市發展靜態展覽，並同步舉行行政首長論壇。該次論壇，臺北縣縣長蘇貞昌並未出席。

⁶ 資料來源：與臺北市都市發展局技師（2003 年 12 月 8 日）、桃園政府研究發展室（2003 年 12 月 11 日）、臺北縣政府城鄉局（2003 年 12 月 11 日）等訪談資料。

有一定程度的互賴性，但在區域合作方面卻不免顯露出本位主義或組織間個人主義的特性⁷。

肆、從交易成本理論分析

除了從資源依賴理論的角度來理解地方政府間的夥伴關係，另外也可從交易成本的概念途徑來分析夥伴關係中的策略性行動。所謂策略性（strategy），係指某一行動者採取某項行動時會考慮到可能引起的對手反應行動（方博亮、林祖嘉，2003：486）。再者，交易成本概念的發現者 Ronald Coase（1937、1960）認為，古典經濟學假定市場交易活動是在「真空的」、「無摩擦的」狀態下進行是悖離現實的，真實的交易活動必然存在為達到交易結果而須付出的成本，這些成本包括尋找適當的交易對象的搜尋及資訊成本，簽定交易契約時的議價成本，以及為了完成實際交易活動的監督履約成本等（cited by Coase, 1995）。換言之，任何組織或地方政府若欲與其他組織或地方政府進行合作（交易的方式之一）時，也必然會考量到交易成本的問題，簡單的說，地方政府間建立策略性夥伴關係的效益若不能大於所付出的交易成本時，則具體而密切的合作關係將難以形成。

關於地方政府間發展策略性夥伴關係的潛在交易成本，本研究在此引用 David Lake（1999）所提出的關係契約理論（theory of relational contracting），他認為組織間的互動關係是介於層級節制（hierarchical）與無政府狀態（anarchic）的關係之間，其中有三項主要變數會影響組織間建立共同規範或合作關係的意願，這三項變數包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）。在此，本研究也將其視為是影響地方政府間建立夥伴關係型態的變數。以下分別說明這三項變數之內涵：

1. 聯合生產經濟，也可以稱為規模經濟（economies of scale），是指生產單一產品的單一經營單位所增加的規模，減少了生產的單位成本時所獲致的經濟（效益）；亦即，當生產單位經由聯合生產擴大生產規模之比率小於產量或收益增加之比率時，即可達到規模效益遞增。反之，當聯合生產規模擴大的比率大

⁷ 資料來源：臺北市政府研考會 2003 年委託研究案「地方政府間策略性夥伴關係建立之研究」之學者專家座談會會議紀錄（2003 年 11 月 28 日）。

於產量或收益增加的比率時，即是規模收益遞減。從組織間合作關係的角度來看，如果合作可以促成規模經濟或聯合生產經濟，則組織間的合作意願將提高；反之，如果合作無法促成規模經濟或聯合生產經濟，則組織間的合作意願將大為降低。

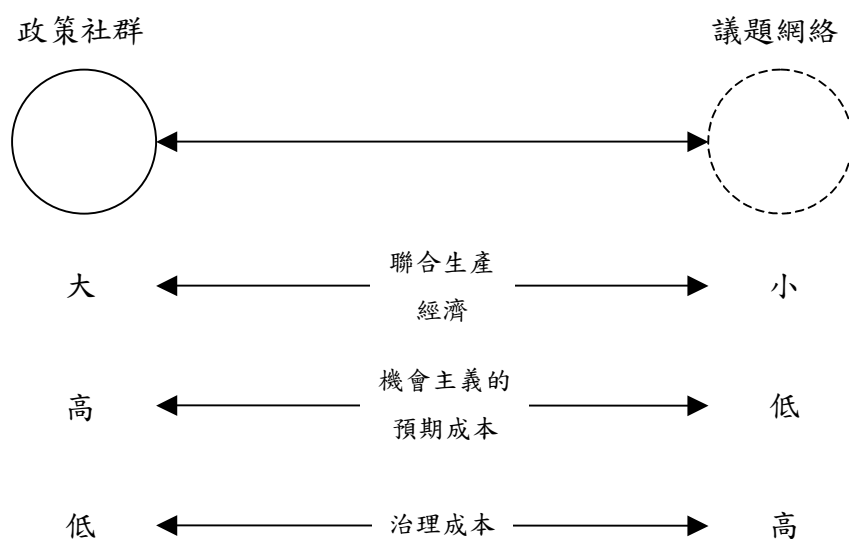
2. 機會主義的預期成本。行動者若預期投機行為所產生的成本較高，則比較願意與其他行動者建立較為穩定的合作關係；反之，行動者若預期採取投機行為所付出的成本較低，則比較不願意與其他行動者建立常態性的夥伴關係。
3. 治理成本。這裡指的是，行動者間在建立合作關係時，自身所能夠保留的剩餘控制權（自主性）多寡的考量。治理成本愈高，表示行動者在夥伴關係中的剩餘控制權愈少；反之，治理成本愈低，則表示其在夥伴關係中的自主性愈高。

在此，如果將 David Lake 的交易成本分析架構與 R. A. W. Rhodes 和 D. Marsh (1992) 的政策網絡類型分析相結合⁸，以政策社群和議題網 (issue networks) 這兩種政策網絡類型，置換層級節制和無政府狀態這兩種治理結構⁹，可以推論出以下三種策略性的夥伴關係行動：(1) 當預期合作關係能夠形成較大的聯合生產經濟，則地方政府間較願意建立具有緊密合作關係的政策社群；反之，當預期合作關係所能夠形成的聯合生產經濟小，則地方政府間較容易發展出寬鬆的議題網絡合作關係。(2) 當機會主義的預期成本愈高時，地方政府間的夥伴關係將愈穩定、長久；反之，當機會主義的預期成本愈低時，地方政府間的夥伴關係將愈脆弱。(3) 當治理成本愈高時，地方政府會因自主性的降低而選擇逃避合作關係，或者完全依賴其合作對象，兩者皆不利於長期而穩定之夥伴關係的發展；反之，當治理成本愈低時，通常地方政府會因保有較多的剩餘控制權，而願意維持既有

⁸ R. A. W. Rhodes 和 D. Marsh 根據政策參與成員的整合程度、參與成員的類型，以及成員間資源分配的情形，將政策網絡類型置於高度整合與低度整合的光譜上；其中，政策社群為高度整合的政策網絡，其特質包括：少數有限的參與者，參與者對於彼此相關的政策議題保持高度的互動關係，參與者在意識型態、價值及廣泛的政策問題上具有高度的共識，參與者彼此間具有較高的資源依賴關係，並且藉由較具規範性的層級節制治理結構來交易或分配資源。再者，議題網絡為低度整合的政策網絡，其特質包括：參與者眾多，彼此間溝通管道有限、較無固定的互動關係，參與者的利益主張分歧、缺乏共識，成員間權力不均衡且垂直整合不足，參與者較常運用市場競爭機制進行資源的交易或分配 (Rhodes & Marsh, 1992: 186-187)。

⁹ 由於 David Lake 所分析的是全球治理過程中，國家與國家之間的互動關係 (為一種 macro 的觀察)，而本研究的分析單元為地方政府 (比較傾向 meso 的觀察)，如果以 hierarchy 和 anarchy 為組織間互動關係光譜的兩端，則光譜中間的許多互動關係將難以運用在地方政府層次的分析，因而在理論模型中找到政策社群和議題網絡，作為地方政府間發展策略性夥伴關係的兩種相對類型。

的夥伴關係。上述分析，可以下圖示之：



圖一 交易成本與夥伴關係的策略選擇

資料來源：本研究。

根據前述交易成本分析模式，觀察臺北市與其他縣市政府建立夥伴關係時，可進行的策略性思考包括：首先，從聯合生產經濟的角度來看，以臺北市的情況而言，其他地方政府在選擇合作對象時，由於臺北市具備較多不可替代性的資源，例如其經濟競爭力和社會活力與潛力均高於其他縣市¹⁰，因此從其他地方政府的角度來看，若與臺北市發展合作關係，除了搜尋成本和議價成本比較低外，出現聯合生產經濟的機率也比較高；換言之，相對於其他縣市，臺北市有更多的機會與其他地方政府建立穩定的政策社群關係。然而，就過去的經驗來看，由於臺北市在資源上的優越性，反而忽略與其他縣市政府發展合作關係、締造聯合生產經濟的機會。

其次，從機會主義的預期成本來觀察，由於目前我國利於地方政府間建立夥伴關係的制度性誘因不足¹¹，因此各地方政府間出現機會主義的機率高，亦即行

¹⁰ 根據天下雜誌 2003 年 8 月的調查報告，當年度臺灣二十五縣市競爭力評比（其指標主要採自 IMD「世界競爭力報告」，以及 OECD 城市競爭力指標），總和經濟競爭力、政府效能、生活品質與社會活力等四大面向，共六十個指標進行評比，臺北市排名第一，其中又以經濟競爭和社會活力的總分為最高（天下雜誌，2003 年 8 月）。

¹¹ 目前我國並無地方政府間合作機制的獨立法律或專責法律，因此可以說是缺乏制度上的誘因。以目前的情況來看，跨縣市事務只有在地方制度法第 21 條、第 24 條以及第 77 條第 2 款有

動者預期因機會主義而衍生的成本較低，因此相當不利於夥伴關係的建立；舉例來說，近年來民進黨主政的臺北縣寧願與中央政府及臺北市發展出「新三角關係」（意謂，可與臺北市競逐中央對地方的財政及其他資源的補助），也不願積極與彼此資源互賴甚深的臺北市的建立更為密切的合作關係。換言之，臺北市對於容易發生機會主義疑慮的合作案，可以先採取較為寬鬆的議題網絡夥伴關係，等到對方在機會主義的預期成本提高時，再適時發展合作關係較為密切的政策社群。

最後，從治理成本的面向來觀察，由於長期以來臺北市的資源優勢，使得臺北市與其他地方政府間具有明顯的不對稱關係，此一現象不可避免將導致其他地方政府疑慮若與臺北市合作，將會降低其本身的剩餘控制權（自主性）；例如，臺北市都市發展局曾於二〇〇三年初，主動邀請臺北縣、基隆市、桃園縣、新竹市及新竹縣，共同組成一個「北臺區域城市發展策略聯盟」，在簽署備忘錄和舉辦相關展覽的過程中，便有部分縣市政府態度躊躇，疑慮此一合作案只是在為臺北市「做嫁衣裳」¹²。面對此一客觀情勢，臺北市在與其他地方政府發展合作關係時，應盡可能放低姿態，降低對方高估夥伴關係所造成的治理成本。

伍、從生命週期論分析

論者 Vivien Lowndes 和 Chris Skelcher（1998）認為，組織間的夥伴關係將會隨著時間的流動而出現不同的治理模式，亦即，組織間的夥伴關係不會是一成不變、長期穩定於某類治理結構；反之，夥伴關係具有生命週期，各個利害關係者將會在不同時期中，仰賴不同的治理模式來建構其夥伴關係。Lowndes 和 Skelcher（1998）先引用 W. Powell（1991）對於治理模式的分類，認為政府機關之間的關係包括市場、科層體制及網絡等三種互動關係，茲以下表分析其間差異：

表二 治理模型：市場、科層體制與網絡

| | 市場 | 科層體制 | 網絡 |
|--|----|------|----|
|--|----|------|----|

所規範，在財政收支劃分法中亦只有第 30 條與 38 條加以規範，在大眾捷運法中第 4、5 條，在廢棄物清理法第 7 條，以及在區域計畫法第 5 條第 2 款、第 13 條第 3 款做了部分規範。究實而論，這些條文對於地方間的合作關係徒具形式，不具有實質意義，難以促成地方政府間主動發展合作關係。

¹² 資料來源：與臺北市都市發展局技師（2003 年 12 月 8 日）、桃園政府研究發展室（2003 年 12 月 11 日）、臺北縣政府城鄉局（2003 年 12 月 11 日）等訪談資料。

| | | | |
|-----------|-----------|---------|---------------|
| 規範的基礎 | 契約—所有權 | 固定關係 | 互補優勢 |
| 溝通的工具 | 價格 | 例行規則 | 關係 |
| 解決衝突的方法 | 討價還價 | 行政命令—監督 | 講求互惠原則—強調彼此信譽 |
| 彈性化程度 | 高度 | 低度 | 中度 |
| 承諾度 | 低度 | 中度 | 高度 |
| 組織氛圍 | 嚴肅和（或）多疑的 | 正式的，官僚的 | 開放式的，互利共存的 |
| 行動者的偏好或選擇 | 獨立自主 | 依賴 | 相互依賴 |

資料來源：Lowndes, V. and C. Skelcher, 1998.

Lowndes 和 Skelcher (1998) 進一步指出，組織間的夥伴關係依其生命週期，約有四種階段：前夥伴合作關係階段（pre-partnership collaboration）、夥伴關係已建立且穩固階段（partnership creation and consolidation）、協力遞送服務階段（partnership programme delivery），以及夥伴關係終止或持續階段。上述四個階段都各有其特徵、適用的治理模式，以及特有的利害關係者之間的關係，茲分述如下：

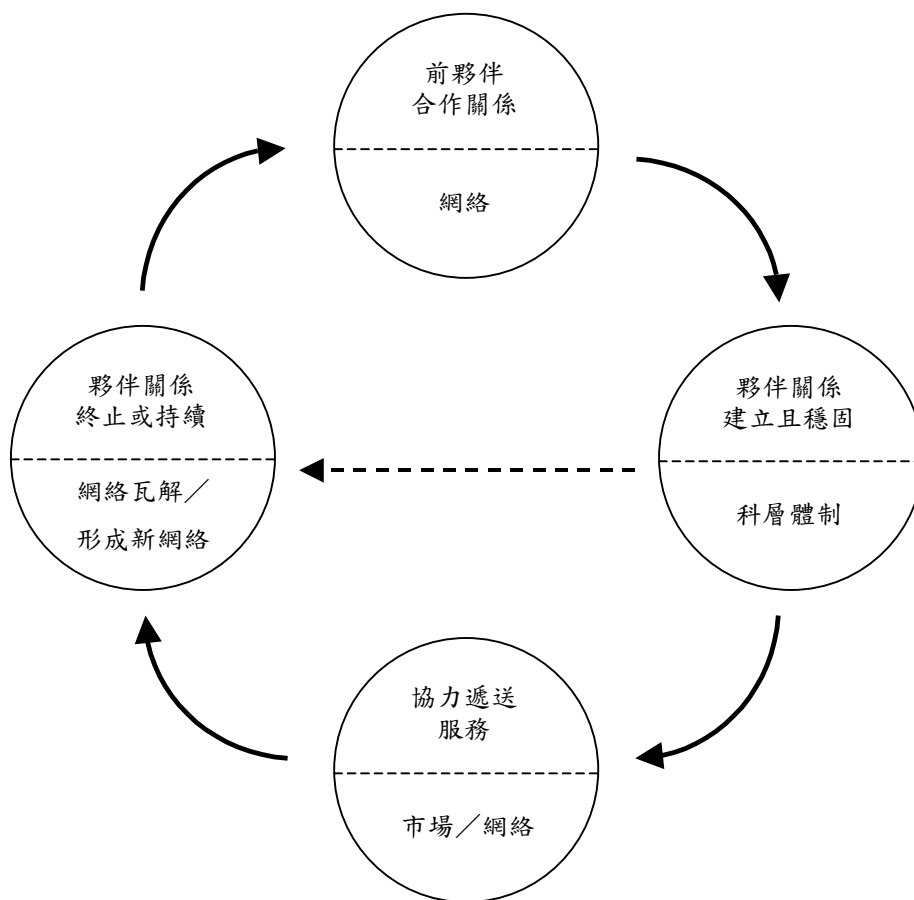
1. 前夥伴合作關係階段。組織間宜建立在（議題）網絡的治理模式下，具有利害關係的組織，彼此以非正式的、信任及合作的關係來促成共同目標的達成。並且，逐漸將一些資源互補性不高的行動者，排除在網絡之外，而使網絡內的利害關係者間，降低互動時的交易成本。
2. 夥伴關係建立且穩固階段。此一階段夥伴關係已具備高度結構化和制度化，亦即，組織間已經整合成緊密的、科層體制式的夥伴合作體（一如政策社群），此一夥伴合作體的權威體系已經正式化，原先（議題）網絡式的動態平衡結構已經瓦解，組織間的利害關係已經由正規化的程序和決策模式來決定。此一階段亦可能未經協力遞送服務階段，而直接轉向夥伴關係終止或持續階段。
3. 協力遞送服務階段。此一階段夥伴關係中的各個組織，在協力遞送服務的過

程中進入市場競標的狀態，各組織因同時扮演供給者的角色而降低合作的關係；在此同時，某些組織也會藉由網絡的非正式協定，建立以信任為基礎的合作契約（互動關係由政策社群逐漸轉向議題網絡）。

4. 夥伴關係終止或持續的階段。在此一階段，倘若無法維持寬鬆的網絡合作關係，組織間的夥伴關係即告終止，反之，如果由網絡合作關係中，再度強化組織間的相互承諾，則夥伴關係將持續存在。

上述夥伴關係的生命週期，可由下圖示之。臺北市及其鄰近縣市在發展夥伴關係的過程中，可進行的策略思考包括：在前夥伴合作關係階段中，應該思考如何透過友善態度、具體的利益來吸引其他地方政府與自己建立穩定的夥伴關係¹³；在建立穩固的夥伴關係之後，則必須規劃如何透過履約管理的概念來維繫雙方的行政約定、聯盟關係的穩定性，並且降低對方在合作過程中產生道德危險的機率。當然，在主客觀因素的變化之下，夥伴關係不可能永遠持續存在，然而即使面對夥伴關係的終止，也不能夠忽略採取適當的處理方式，維持合作雙方持續性的友好關係，這將有利於彼此未來建立新的夥伴合作關係，簡而言之，即使雙方合作關係結束，仍然應該維持良好的互動關係，以做為日後在其他議題上合作的基礎。這些具體可行的策略，如下所述：

¹³ 在此一階段，「高高屏首長會報」的經驗可作為臺北市及其鄰近縣市政府之參考。根據行政院南部聯合服務中心執行長卓春英指出，高高屏三縣市長水乳交融，去年（2003）是豐收的一年，在高高屏區域行政首長的定期會商下，獲致如下的成果：高雄地區自來水問題解決，國家劇院落籍高雄縣市交界的衛武營區，電信技術中心也落籍高雄縣路竹科學園區，農業生物科技園區則落籍屏東縣（多維新聞，<http://www7.chinesenewsnet.com>，2004年6月3日瀏覽）。此種合作模式不僅使三個縣市能夠共同使力向中央爭取預算，也能夠有效整合區域發展的各項資源。



圖二 組織間夥伴關係之生命週期

資料來源：本研究。

首先，在前夥伴合作關係階段可運用的策略包括：(1) 運用系絡因素促成建立夥伴關係的可能性，亦即，讓其他地方政府強烈感受到策略聯盟或夥伴關係建立的好處，具體的方法包括提供「合作優勢」的資訊、分析報告；例如主動提供鄰近縣市有關臺北市都市發展計畫和產業經濟發展方案等資訊，並提示這些計畫方案中可供鄰近縣市參與合作的項目。(2) 確認建立夥伴關係的必要性，釐清與其他地方政府將發生的是「共生合作」或「競合」的夥伴關係；例如臺北與基隆海港及桃園空港的共生合作關係，又如臺北市和臺北縣在對外招商引資上的競合關係。(3) 確認建立夥伴關係的正當性基礎，積極醞釀與其他地方政府發展政策

社群的夥伴關係，例如臺北市與基隆市共同簽署行政契約合作處理垃圾案¹⁴。(4) 評估組織建立夥伴關係的能力，包括本身以及其他地方政府，評估的項目包括：確認地方政府間的角色和功能不具明顯的衝突性；確認地方政府間間不存在明顯的界限防守現象；確認地方政府間具有明顯的合作意圖；以及確認地方政府間具有成就社會公益的共同意識 (Hudson, et al., 1999)。(5) 清楚的表達臺北市與其他地方政府發展各類夥伴關係的強烈意向，並利用各種機會闡明各類合作關係的願景、任務、目標和策略。例如，在北宜高速公路通車前，臺北市可以主動向宜蘭縣政府提出國際商務觀光產業發展合作計畫案。(6) 長期累積與其他地方政府的信任基礎，強化信任關係的原則有二：其一善用信任 (economizing on trust)，亦即讓原本自利的各方認識到合作具有互蒙其利的作用，並且透過鼓勵事先承諾和適度運用權力來維繫和鞏固既有的信任關係；其二投資信任 (investing in trust)，亦即讓合作的組織間明白喪失信任關係的風險和成本，並且認識到堅實的信任關係需建立在一次又一次的信任基礎上，使各地方政府間都願意投入更多的努力來維繫和鞏固夥伴關係。

其次，在夥伴關係建立且穩定階段可運用的策略包括：(1) 慎選適切的合作關係。組織間的夥伴關係會依不同的目的而形成各種不同程度的合作關係，一般而言，這些合作關係是介於最寬鬆的議題網絡到最緊密的政策社群。論者建議，組織間若非具有強烈的合作意圖及明確的共同目標，在策略上應選擇從最寬鬆的議題網絡開始發展合作關係，例如目前「北臺區域城市發展策略聯盟」是以行政首長論壇的方式開始，先以區域發展各類議題交換資訊與意見。再者，為避免組織間夥伴關係陷入「合作惰性」(collaborative inertia) 或「合作疲乏」(collaborative fatigue) 的困境，應致力於在合作夥伴的課責 (accountability) 與原屬組織的課責間取得平衡 (Hudson, et al., 1999)。(2) 慎選夥伴關係的合作模式。包括市場 (例如訂定採購契約)、科層體制 (例如由上一級機關制頒行政命

¹⁴ 基隆市環保局於 2001 年 1 月間因新闢垃圾焚化廠及第二垃圾衛生掩埋場工程無法順利銜接，向臺北市提出請求支援協助，而臺北市環保局也基於區域合作之必要，同時節省山豬窟掩埋場的空間，在互助互惠的前提下推動此案的進行。但是此案在議會引起很大的爭議，經過了兩年多的討論與協調，終於在 2003 年 7 月 4 日經臺北市議會審議通過，而於 2003 年 7 月 21 日在行政院環保署郝龍斌署長的見證下完成簽約，並且在臺北市內湖焚化廠展開為期十天的試燒及二十五天的採樣分析作業，並交由監督委員會審查。最後審查的結果表示：「基隆市與臺北市的垃圾性質相近，各項檢測結果均符合環保標準，基隆市垃圾不致影響臺北市焚化品質，報告審查書通過」。在執行過程中，雙方也經過多次的溝通與協商，臺北市與基隆市的人員彼此觀摩設備與處理方式，雙方焚化廠與掩埋場的監督委員會也一同監測垃圾的品質。最後決議合作十五個月，以同等的垃圾量作為交換，亦即基隆市運出一噸的垃圾至臺北市，便要運回一噸的灰渣掩埋，而雙方也互相設置駐場人員以解決爭議，最後兩市簽署行政契約作為依據。

令或成立跨域的統合機制)、網絡(例如訂定平等互惠的行政協議)等合作模式。當然,在此一階段應以具有正式規範的科層體制模式為主。(3)洞悉夥伴關係的脆弱本質,持續強化組織間的合作關係。組織間多數的夥伴關係都具有短暫、易碎的本質;是以,建立夥伴關係的各方應能夠確認出彼此合作關係的弱點處,並儘可能突破合作上的障礙,厚實彼此合作的條件。例如,儘可能以長期合作契約取代短期合作契約。(4)持續累積地方政府間的社會資本。例如民選行政首長間經常性的會晤,公開簽署合作備忘錄,以及行政機關代表經常性互訪。

再次,在協力遞送服務階段可運用的策略包括:(1)洞悉夥伴關係已經開始出現鞏固各自利益或利益互斥的現象。此一階段應該開始注意到合作關係將出現變化,除了繼續投資信任,也應該開始有退場的準備。(2)事實上,政府部門間的關係較少出現此一階段之夥伴合作關係,大多從夥伴關係建立且穩固階段直接跨向夥伴關係終止的階段。因此,如果夥伴關係穩固期即將終結,在策略上應該儘可能延續此一階段的時程。最後,在夥伴關係終止階段可運用的策略包括:(1)夥伴關係因主客觀因素而必須終止時,仍然需要透過強化組織間的信任基礎和發揮廣結善緣的能力等兩項策略,以尋求下一次合作的機會。(2)詳細檢討夥伴關係終止的原因,以及分析評估過往合作關係中的成本效益,作為地方政府累積發展策略性夥伴關係的知識。

陸、結論

這是一個「全球化」(globalization)的時代,也是一個「在地化」(localization)的時代。在全球化的衝擊下,舉凡一國之內的政治、經濟、社會、文化等,均深受其他國家或地區的牽引。在此同時,在地化的運轉能量也逐漸提高,城市或地方政府等次國家機制,也在國際化的拉力和提升競爭優勢的推力下,成為國際社會中積極的行動者和競爭者。臺北市是臺灣的首善之地,如果想要成為具有競爭優勢的全球城市,不容否認的,臺北市目前的土地、人口以及其他資源仍有所不足,而在短期間無法與其他縣市政府合併的情況下,積極與其他地方政府發展策略性夥伴關係便成為當前最迫切的策略目標。

本文認為策略性夥伴關係是一種動態關係,此一關係的發展過程必須注意到地方政府間各類資源的相互依賴特質,同時也必須關照到建立夥伴關係過程中的交易成本問題,並且進一步掌握此種關係的生命週期階段,採取適切的策略行動

以提升合作關係的效益與聯合生產經濟。

須加以說明的是，本研究原先爲了避免陷入政治分析而偏離策略管理層面的探討，因而並未規劃處理政治因素的相關問題，但在蒐集資料的過程中，舉凡在與臺北市政府人員座談、專家學者座談、以及個案深度訪談的過程中，發現臺灣目前特有的政治系絡幾乎是無法迴避的課題。具體而言，以臺北市及其鄰近縣市爲例，不利於發展地方政府間策略性夥伴關係的政治環境包括：(1) 由於相關法制條件匱乏，地方政府間基於本位主義，往往比較不願意進行合作；(2) 政黨立場的矛盾，明顯弱化地方政府間合作關係的發展；(3) 議會議員基於選區的利益，即使沒有政黨立場矛盾，也會杯葛地方政府間的合作案¹⁵；(4) 地方政府間互信程度不足的問題，在目前高度政治動員的情況下更形突出。是以，對於臺灣地方政府間策略性夥伴關係建立的研究，除了資源依賴、交易成本及生命週期等因素之分析外，政治因素是未來進行研究時可積極考慮增加的分析要素之一。

本研究也發現，在法制基礎不足、政治環境不甚理想，以及行政機關對建立策略性夥伴關係仍處於生疏階段，臺北市與其他縣市政府的合作關係大多仍處於前夥伴關係階段，但臺北市面對全球化的衝擊和提昇城市競爭力的急迫性，實有必要採取各項積極的作爲與其他地方政府建立策略性夥伴關係。本研究在此嘗試提出短程、中程及長程之建議，茲分別說明如下：

一、短程：積極強化前夥伴關係的各項條件

(一) 市府各機關應率先實施資源盤點

臺北市政府各機關首先應進行各類資源盤點，以分析和瞭解本身在各類資源上的優勢及劣勢，作爲與其他地方政府發展合作關係的客觀參考依據。由於臺北市的策略發展目標在於成爲具有競爭力的全球城市，因此盤點各類資源時必須以此爲準據，否則容易誤判情勢。換言之，臺北市政府應該廣泛蒐集其他全球城市的競爭力指標，由這些指標中訂定出各類資源的理想數量和素質。例如，一般全球城市的平均人口數約爲一千萬人，臺北市目前人口數只有 2,627,138 人，顯然臺北市在思考城市發展所需的人力資源時，必須將北臺灣區域中的基隆市、臺北縣、桃園縣、新竹縣和新竹市一併加以考量合作運用。當然，但取得人力資源的

¹⁵ 例如臺北市議會親民黨黨團之杯葛「北基合作垃圾處理案」(資料來源：臺北市環保局訪談資料)。

來源時，也可以擴大到前述北部縣市以外的地方。

（二）市府應主動與其他縣市政府建立資訊分享機制

臺北市府應該主動與其他縣市政府交換各類資訊，一方面增進彼此的信任基礎，二方面能夠逐步建構發展策略性夥伴關係的平台。臺北市府各機關不僅需要瞭解本身的資源配置狀況，同時也需要充分瞭解其他可能成為合作關係之地方政府的資源配置情況，臺北市尤其應該率先主動提供可以作為其他縣市政府發展所運用的資源的訊息。例如，臺北市可以主動提供臺北市捷運系統的規劃和營運、垃圾費隨袋徵收等經驗給其他縣市參考。又如，可逐步與其他縣市定期舉行市政論壇，俾利交換、分享各類資訊。

（三）市政府應該積極扮演各類政策議題網絡的「結網者」角色

「結網者」(reticulists) 具有辨識出各類政策議題之優先順序和各類政策網絡的能力，並且能夠快速導引其他地方政府進入這些政策網絡的核心，進而發展成為一個結構良好的政策社群的積極性角色 (Hudson, et al., 1999)。臺北市原本就是臺灣地區的訊息中心，是以臺北市府有責任和義務成為各類政策網絡的結網者。例如，由臺北市主動邀集其他縣市政府對外招商引資，以振興臺灣地方產業經濟。

（四）由市府各機關專業行政或技術人員擔綱發展策略性夥伴關係的

先鋒

這一點建議主要是著眼於降低政治的敏感度和不必要的政治干擾。由專業行政和技術人員透過資訊交換、互訪和共同學習，先建立地方政府間的合作基礎，俟政治氣候成熟，自然可收水到渠成之效。此項建議的成功關鍵，有賴於民選首長充分支持和行政主管的授權。

（五）市府各機關應確實檢討能夠與其他地方政府建立各類策略性夥

伴關係的清單

市府各機關應該全面檢討並詳細列出可與其他地方政府建立夥伴關係之業務清單，並排定優先順序逐步推動。這一點也需要市長和各機關行政主管的重視和支持，否則難以成爲一股風氣。建議市府可透過研考會報專案推動，但在此之前仍須透過相關講習和訓練，讓各機關成員充分瞭解與其他地方政府建立策略性夥伴關係的效益，以及發展合作關係過程中的各種技巧。

（六）致力於建構市府內部發展夥伴關係的知識分享機制

知識分享機制是知識管理的關鍵性步驟。臺北市政府應該積極整理與其他地方政府發展策略性夥伴關係的成功個案（如北基合作垃圾處理案、北臺區域城市發展策略聯盟案），並且發展出可行的行動綱領以作爲其他單位的參考、學習。建議前述兩案撰寫及整理夥伴關係建構過程的工作日誌。再者，也應該整理失敗的個案，失敗案例也是極佳的教材。這些案例可作爲實施講習或訓練課程時的教材。

（七）提升市府各機關發展策略性夥伴關係的專業能力

可藉由專題講習和專業課程的規劃，提升市府各機關發展策略性夥伴關係的專業能力。這方面的訓練課程需在高階、中階及低階主管分層實施。

（八）致力於累積臺北市政府與其他地方政府間的社會資本

市長和市府各機關行政首長應致力於投資信任關係的建立，以及善用與其他地方政府已經建立起來的信任關係。策略性夥伴關係有其本質上的脆弱性，市長和市府各機關行政首長在公開場合和媒體上，應該避免因政治性的攻擊語言而損及與其他地方政府的信任關係。

二、中程：結合其他縣市政府推動中央修正相關法規

我國係屬單一體制國家，有關地方政府間策略性夥伴關係的建立，大多仍須透過中央政府修正相關法規才能達到預期目的，是以本研究在中程建議方面包括以下三點：

- (一) 臺北市政府可以藉由區域行政首長論壇，與其他地方政府凝聚共識，協力敦促中央政府儘速修正地方制度法、財政收支劃分法等相關法規，乃至於制定利於地方政府間建立合作關係之專法，俾利於地方政府間協力合作推動區域發展。
- (二) 臺北市政府也可結合其他地方政府，建議中央政府制定標準化的之行政契約範本，並具體規範中央政府在地方政府間簽訂行政契約時的角色功能。
- (三) 臺北市政府可以運用企業部門、非營利組織和社區作為發展地方政府合作關係的媒介。例如鼓勵社區鄰里與其他縣政府的社區先行建立合作關係。

三、遠程：結合其他地方政府建議中央創設區域治理的新領航機制

結合其他地方政府建議中央政府設立「區域發展委員會」，依目前之需要可先設立「北臺區域發展委員」，其後再設立「中臺區域發展委員會」和「南臺區域發展委員會」。此一區域治理的新領航機制並非增設新的地方政府層級，而是著眼於區域特定問題之解決和特定功能之整合（例如提升區域產業經濟之發展），此一新領航機制應該具備三項要件：（1）由行政院政務委員兼任區域發展委員會主任委員，且此一政府委員必須曾擔任過該區域之地方行政首長；（2）以契約雇用制，進用專業規劃設計人才作為幕僚；（3）具有區域發展計畫案之實際撥款權責。

參考文獻

方博亮、林祖嘉

2003 《管理經濟學》(再版)，台北：智勝文化。

內政部

2003 《地方自治團體跨區域事務合作之研究》，臺北：內政部。

行政院研考會

2001 《2001 年全國行政革新會議議題報告》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

江岷欽、孫本初、劉坤億

2003 《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》，臺北市政府研考會市政專題研究報告第 333 輯。

吳介英、紀俊臣

2003 《地方自治團體跨域事務合作之研究》，臺北：內政部委託研究案。

呂育誠

2001 《地方政府管理－結構與功能的分析》，臺北：元照出版公司。

林文清

2003 「我國地方聯合立法可行性之探討：變動中的台灣地方自治」，台灣政治學會、東吳大學政治學系主辦《2003 年臺灣政治學年會暨「世局變動中的台灣政治」研討會》。

林玉華

2002 「政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例」，國立臺北大學《行政暨政策學報》，第 34 期，頁 35-55。

紀俊臣

2001 「臺灣府際關係緊張與解決機制之評析」，東吳大學政治學系、暨南大學公共行政與政策學系、內政部主辦《府際關係研討會》。

紀俊臣

2003a 「英、美、日對跨區域自治事務之處理機制與經驗評析」，《中國地方自治》，56：7，頁 4-20。

紀俊臣

2003b 「地方制度法對跨區域事務合作之規範分析」，《中國地方自治》，56：9，頁 4-25。

紀俊臣

2003c 「臺北市與中央關係協力化之研究」，台灣政治學會、東吳大學政治學系主辦《2003 年臺灣政治學年會暨「世局變動中的台灣政治」研討會》。

陳立剛

2000 「府際關係研究：區域治理問題及其策略」，內政部《地方自治 50

週年研討會》。

陳立剛

- 2001a 「府際關係研究--區域治理問題及其策略」，《中國地方自治》，54:1，頁 20-29。

陳立剛

- 2001b 「府際合作關係研究：跨區域管理合作模式之分析及其策略」，東吳大學政治學系、暨南大學公共行政與政策學系、內政部主辦《府際關係研討會》。

陳立剛

- 2002 「地方政府跨區域合作機制理論與實務」，臺灣政治學會舉辦《全球化與臺灣政治》學術研討會論文，頁 1-24。

陳立剛

- 2003 「跨區域合作體制研究：跨區域特區及公共管理局之探究」，臺灣政治學會、東吳大學政治學系主辦《2003 年臺灣政治學年會暨「世局變動中的台灣政治」研討會》。

陳立剛、李長晏

- 2003 「全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制研究—地方政府跨區域合作研究」，《中國地方自治》，56：2，頁 4-19。

陳金貴

- 1990 「美國府際關係和府際管理的探討」，國立中興大學《行政學報》，第 22 期，頁 13-26。

陳敦源

- 1998 「跨域管理：部際與府際關係」，收錄於《公共管理》，臺北：商鼎，頁 226-269。

游慶忠

- 2001 〈日本廣域行政之研究—以市村町合併為中心〉，私立中國文化大學日本研究所碩士論文。

黃建銘

- 2002 「論地方財政與行政區劃之關係」，中華大學行政管理學系主辦《地方政府與公共管理學術研討會》。

黃建銘

- 2003 「直轄市制度對地方政治生態之影響」，臺灣政治學會、東吳大學政治學系主辦《2003 年臺灣政治學年會暨「世局變動中的台灣政治」研討會》。

曾怡仁、黃競涓

- 2000 「府際關係研究分析-兼論水資源管理個案」，國立政治大學《公共行政學報》，第 4 期，頁 241-257。

張四明

- 1998 「府際間的協調：問題與解決途徑」，國立中興大學《行政學報》，第 29 期，頁 213-250。
- 張其祿、黃榮護
- 2002 「全球化下的地方政府『治理』：理論挑戰與策略展望」，國立空中大學《空大行政學報》，第 12 期，頁 147-168。
- 臺北市府都市發展局
- 2003 《全球化臺北－修訂臺北市綜合發展計畫，全球化趨勢下臺北市空間發展目標與策略研訂》，臺北：臺北市府都市發展局。
- 趙永茂、江大樹、孫同文編著
- 2001 《府際關係》，台北：元照出版公司。
- 趙永茂
- 2001 「英國的府際關係」，《中國地方自治》，54:7，頁 4-23。
- 趙永茂
- 2003 「臺灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑」，《中國地方自治》，56：7，頁 21-40。
- 鄭興弟
- 2001 「全球化與都市治理：如何提昇地方政府治理能力」，義守大學城市外交與全球治理研究中心主辦《城市外交與全球治理學術研討會》。
- 蔡宗珍
- 2001 「跨區域事務合作之法制模式探討」，東吳大學政治學系、暨南大學公共行政與政策學系、內政部主辦《府際關係研討會》。
- 劉坤億
- 2002a 「全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組」，國立臺北大學《行政暨政策學報》，第 34 期，頁 57~83。
- 劉坤億
- 2002b 「地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制」，淡江大學《法政學報》，第 15 期，頁 79~114。
- 劉坤億
- 2003 「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，國立空中大學《空大行政學報》，第 13 期，頁 233~268。
- Coase, R. H. 原著，陳坤銘、李華夏譯
- 1995 《廠商、市場與法律》，臺北：遠流。
- Agranoff, Robert & McGuire, Michael
- 1999 Expanding intergovernmental management's hidden dimensions," *American Review of Public Administration*, 29:4, pp352-369.
- Breton, Albert
- 1991 "The existence and stability of interjurisdictional competition," in Daphne A. Kenyon John Kincaid (eds.), *Competition Among States*

and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, pp.37-56.

Cameron, David

2001 "The structure of intergovernmental relations," *International Social Science Journal*, 167: 121-127.

Charlotte , D. and Henrik Halkier

1998 RDAs in Denmark – Towards a Danish Approach to Bottom – up Regional Policy?., in H. Halkier et al. (eds.) , *Regional Development Agencies in Europe*. Lodon : Jessica Kingsley, pp 80 – 99.

Goss, S.

2001 *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.

Halkier, H. and Charlotte Damborg

2000 Development Bodies, Networking and Business Promotion – The case of North Jutland, Denmark, in Mike Danson, Henrik Halkier and Greta Cameron (eds.) , *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Lodon : Jessica Kingsley.

Hudson, Bob et al.

1999 "In Pursuit of Inter-Agency Collaboration in the Public Sector: What is the contribution of theory and research?" *Public Management* 1(2): 235-2690.

Huxham, C. and Macdonald, D.

1992 Introducing collaborative advantage: Achieving inter-organizational effectiveness through meta-strategy," *Management Decision*, 30:50-6.

Julnes, George & Pindur, Wolfgang

1994 "Determinants of local governmental support for alternative forms of regional coordination," *American Review of Public Administration*, 24:4, pp411-424.

King, A. D.

1990 *Global Cities: Post-Imperialism and the Internalization of London*. London: Routledge.

Lake, D. A.

1999 "Global governance: A relational contracting approach," in A. Prakash and J. A. Hart (eds.), *Globalization and Governance*. New York: Routledge.

Leach, R. and Percy-Smith, J.

2001 *Local Governance In Britain*. New York: Palgrave.

- Lowndes, V. and Skelcher, C.
 1998 The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration* ,76: 313-333.
- Marando, Vincent L. and Patricia S. Florestano
 1990, "Intergovernmental management: The state of the discipline," in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The state of the Discipline Chatham*. New Jersey: Chatham House Publishers, pp.287-317.
- OECD
 1993 *Partnerships: the Key to Job Creation, Experience from OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD
 1996 *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. Paris: OECD.
- OECD
 2000 *Urban Renaissance : Belfast's Lessons for Policy and Partnership*. Paris: OECD.
- OECD
 2001 *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD.
- Opeskin, Brian R.
 2001 "Mechanisms for intergovernmental relations in federations," *International Social Science Journal*, 167: 129-138.
- Powr W., and Paul DiMaggio
 1991 *The New Institutionalism in Organizationell, Waltental Analysis*. Chicago : University of Chicago Press.
- Putnam, R. D.
 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D.
 1995 "Bowling alone: America's declining social capital." *Journal of Democracy*, Vol. 6(1), 65-78.
- Rhodes, R. A. W.
 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central Government of Britain*. London: Unwin-Hyman.
- Rhodes, R. and David Marsh
 1992 *Policy Networks in British Government*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W.
 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity*

and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Stoker, Gerry

1995 "Intergovernmental relations," *Public Administration* 73: Spring, pp101-122.

Stoker, Gerry

1997 Local Governance. *Public Administration*, 75.

Wright, Deil S.

1990 "Conclusion: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management -- Conceptual Reflections, Comparisons, and Interpretations," In Robert W. G. & Myrna, P. M. (eds.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks.*, New York: Praeger Publishers.

A Study on the Establishment of Strategic Partnership among Local Governments: Taipei City Government and Its neighborhood

Min-Chin Chiang Ben-Chu Sun Kun-I Liu*

ABSTRACT

Recently, the problems and demands of regional governance in our country have become more and more complicate. As we know, Taipei is the capital city of Taiwan, and also present as the international channel towards global. Therefore, people always have great expectation on the development of Taipei region. Due to the rules and regulation limitation on the administration regional in Taipei, government should expand the whole operation of various resources, by build strategic partnership with neighborhood or stakeholder among local governments, enable to develop regional economic and satisfy the demand of every society's needs and uplift the standard of living, if Taipei wants to be like global city as international standard. Based on the previous description, the objective of this study is from the practical and theoretical perspective, to explore the establishment of strategic partnership among local governments from resource dependence theory, transaction cost economics and the perspective of life cycles.

Key Words: Intergovernmental Relationship, strategic partnership, Taipei City, resource dependency, transaction costs, life cycles

* Min-Chin Chiang, Professor of Department of Public Administration and Policy, Nation Taipei University. Ben-Chu Sun, Professor of Department of Public Administration, Nation Chengchi University. Kun-I Liu, Assistant Professor of Department of Public Administration and Policy, Nation Taipei University.