

府際合作概念與研究焦點的再定位

呂育誠*

壹、前言

從常識觀點而言，「府際合作」似為普通且平常的概念：首先，在整體政府體系概念中，府際關係本來就存在，同時由於今日公共問題常具有「牽一髮而動全身」的跨域性質，故自然會同時涉及不同政府；其次，合作意味參與者間能相互協調配合，或是採取一致性的行動，故可說是既正面又積極的主張。因此透過府際關係建立跨政府合作平台，以吸引其他政府或組織參加，甚至於取得國際組織的協助，如此所有參與者均可以因而共蒙其利（Hafteck, 2003:333-345）。

儘管有美好的期待，可是若欲進一步探索府際合作意涵，則會發現其中潛存許多模糊或矛盾的現象，例如在「府際關係」下，整體與個別參與者間認知與利益不同時應如何作出各方都可接受的決定？又，合作固然可能是互利的，但不合作是否就一定是不利的？這些問題除顯示府際合作概念在表象與實質內涵上，可能存有相當落差，更意味著吾人界定或運用本概念時，需要更精確分析概念建構可能涉及的問題，或是落實過程的影響變數。

本文係藉由歸納各家研究成果與文獻，嘗試從構成府際合作概念的基礎，即參與者及彼此互動過程中，重新界定府際合作的定位、意涵，來探討瞭解此概念時需要考量的重要特性，以及進行研究時的問題焦點，最後則提出整合性的研究路徑。本文分為四部分：第一為分析當前府際合作思考與研究的盲點；第二則從情境角度，建構府際合作的概念內涵；第三是從落實面探討合作所涉及的多層次特性；最後則提出過程導向的綜合研究策略。筆者希望藉由此研究過程，一方面超越名詞表象的模糊性；另一方面也有助於更正確掌握或詮釋府際合作應有的概念意涵。

貳、思考與研究的盲點

在語意上，府際合作概念實在相當單純：就是兩個地方政府間相互配合或協調。然而若是將此概念置於地方政府運作，以地方公共事務系統中，則會發現其中實潛存許多認知上的模糊、矛盾，以及概念落實的障礙，從而形成研究上的失焦與誤導，以下分述之。

一、府際概念模糊性與落實合作的障礙

（一）府際關係的多重意涵

*作者係台北大學公共行政暨政策學系教授，E-mail：yclue@mail.ntpu.edu.tw。

雖然府際合作已成為近年來各國致力推動的重要政策（OECD, 1997；李長晏，2005；石振國，2005），但是欲釐清其意涵、作用，仍然要回歸到起點，即府際關係的界定。整體而言，府際關係可依據主要考量重點不同，而區分為「業務導向」與「成員導向」兩類：前者是藉由建立府際關係，以因應或處理特定問題，或發揮特定功能而設置的；後者則著重於參與者共同需求，而不針對特定功能或業務，具體有下：

1、業務導向

由於今日地方公共問題影響範圍常會跨越轄區，以致個別地方政府無法獨立處理或承擔全部責任，於是乃需要藉由府際互動機制，來整合資源或分攤責任。換言之，業務導向下的府際關係，主要是為滿足特定業務的需求。至於具體作法，可舉英國為例：英國「新工黨」（New Labour）政府在 1997 年執政之後，曾提出了中央與地方政府「結盟」（joined-up）的政策。其內容主要是考慮到每一個地方政府，均會在教育、保健、住宅、警察、查驗認證、社會安全與服務...等業務上投入大量資源，並接受中央經費補助，因此作為承擔最終責任的中央政府，應積極整合與折衝各地方政府的施政原則與步調，從而形成協力（collaboration）合作關係，以期在有限資源下，提升前述業務的服務與管制品質（Cope & Goodship, 1999:3-13）。由本例可知，由於地方政府間可能存在長期共同業務需求或問題，因此乃有必要藉由建立制度化的府際關係來解決。

2、成員導向

成員導向著重的是在政府間建立一般性、固定性的關係或連繫，以因應未來可能產生的合作需求。同時因為沒有具體的問題焦點，故此類制度化模式便較著重成員間權責的配置。例如美國自 1950 年代始，基於基層地方事務日益繁重複雜，常超越個別「地方政府單元」（municipality）能力範圍，因此區域上鄰近的郡、市、鎮等自治團體，常在州政府的協助下，組成「地方政府議會」（Council of Government, COG）。此組織基本上是由各相關地方自治團體自行發起與自願加入的，主要運作內涵在於採行議會制的合議方式，以協調各成員間行動、凝聚共識，並分享資源與資訊（呂育誠，2006：264-265）。美國的經驗顯示建構府際關係作用，並非處理特定問題或業務，而是建立協調連繫平台，以期凝聚共識與行動。

上述二種類型雖然可說是府際關係的普遍型式，但卻簡化了形成此關係所要連帶考量的問題。因為此關係一旦形成，除了參與地方政府外，也會連帶影響參與者所在的環境系絡，包括下列（OECD, 1997）：

- 1、結構的變革（structure change）。亦即既有地方制度，會因為府際進行互動而改變，主要為包括地方政府轄區調整，以及地方政府組織變革。
- 2、責任分配（distribution of responsibilities）。本部分涉及二大議題，其中是不同政府體制間從事合作時，彼此責任如何進行重分配？例如單一制國家與聯邦制國家地方政府權力並不相同，故責任配置方式自然不同；其二為責任履行，地方政府間將因為互動，而在運作上要同時滿足本身與

整體的需求。

- 3、中央權利的代表 (representation of the centre)。府際關係改變地方政府間既有運作模式，勢必會影響中央（聯邦）與地方關係均衡，其中主要包括中央行政權力下授程度，以及中央對地方監督方式調整。

除此之外，若形成府際關係的意義，是在於更有效能與效率地處理地方問題，則除了平行地方政府、上級或中央政府外，其他可能產生正面效益者自然也要納入，於是民間企業或團體，甚至於跨國界的府際關係，都應是建構府際關係的思考範圍 (Hafteck, 2003:341)。

由上分析可知，使用「府際關係」一詞時，可能需同時考量下列命題：

第一，參與此關係的地方政府、上級或中央(聯邦)政府，以及受此關係影響的不同利害關係人。

第二，各利害關係人間權利與責任、角色與功能，在整體關係中的定位。

第三，各利害關係人因為參與關係後，而產生與過去權利與責任、角色與功能的改變。

上述三項命題除了可能因為涉及許多次級概念¹，而不易界定外，更會因為運用的時空背景，以及文化條件等因素影響，而呈現持續變動狀態。簡言之，府際關係內涵，常處於變動而不易界定的狀態。

(二) 進行合作的障礙

個別地方政府願意放棄部分自主地位，而與其他政府或團體建立府際關係，「合作」自然是最佳的理由。然而若考量地方政府成立，就是為了代表轄區民意，或是「因地制宜」的處理地方公共事務時，則合作將不一定是良好的選擇。例如「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱OECD)，於1996年對於各國進行府際合作初步成果評估顯示，各國雖然普遍期望府際合作能達成多重效益²，但實際執行時卻要先面對三類問題的矛盾考量 (OECD,1997)：

1、自主與指導 (autonomy and direction)

本類指地方政府間進行合作後，可能會影響原先處理地方事務的自主性，並要接受額外力量干預。固然在政府體系概念下，地方政府運作本來就要受到其他法定機關，如中央或聯邦政府、上級地方政府，或是區域組織的影響，但是引進合作策略後，將會改變既有關係狀態，從而造成權責不明或資源重分配等問題。

2、差異與一致 (variety and uniformity)

設置地方政府本來就是在反映地方特有條件，同時提供相對服務或問題解決途徑；然而府際合作本質上卻可能是追求一致性的，例如制定單一管制標準或提

¹ 例如利害關係人間的關連性，可能是直接的，亦可能是間接的；權利與責任，可能又涵蓋了法律的、政治的、行政的...等層面。而若再細分，則前述所舉次級概念，將可以再繼續區分出其他概念。

² 此多重效益，是指：1.促進達成國家目標(如改善財政)；2.消除不必要的重複與浪費；3.使公共服務更能符合地方民眾需求；4.增進納稅人所繳稅賦的價值；5.提供民眾更多參與地方決策機會。

供相同服務。於是在此衝突觀點下，府際合作愈成功，反而可能意味著地方政府特殊性愈模糊。

3、回應與效率（responsiveness and efficiency）

相同於前述論點，進行府際合作的主要考量，常在使地方政府間能相互協調，以提升公共事務執行效率，或是減少政府資源重複浪費；但是追求效率的結果，也使地方政府更難以針對不同轄區特質進行「量身訂作」式的回應，或是僅以多數人利益為考量基準，從而忽略少數民眾或弱勢團體權益。

上述三點顯示基於府際關係整體的合作思維，與個別參與者間的本位考量，可能是矛盾或衝突的。合作雖然可能提供廣泛諮詢與共同參與決策過程，來解決成員間衝突與意見差異，或是經由協調與整合行動，以及統合個別預算資源，來強化整體決策的影響力量等正功能，但是也可能形成成員間權責歸屬，以及分工方式不明確，以及成員間利益考量與權力關係不均衡等（Cameron & Danson, 2000:31-32）。退一步而言，即便進行合作整體正功能大於負功能，或是長期來看利多於弊，但是在民選首長在背負選民承諾與連任壓力，或是立法部門政治壓力下，將更難放棄本位堅持而進行合作。基上分析，筆者認為欲落實合作，將要先克服來自下列的挑戰：

第一，府際關係整體與參與者個別利益間落差。

第二，各別參與間承擔利弊得失範圍與程度不一致。

第三，各參與者對各項合作產生的效益與代價的期望與需求，可能也不一致。

基上三點理由，採行合作途徑，不僅不一定會對每個成員帶來正向效益，也不一定是建構府際關係的終點，而更可能是一連串解決矛盾、調和利益等辛苦折衝工作的開始。

二、界定與推論的失焦

當府際關係與合作具有多重意涵，連帶將增加研究時界定問題，以及推論各變數關係時的困難。以下分別從「定位的模糊」、「價值的混淆」兩層面分析。

（一）定位的模糊

從前文府際合作多元意涵討論，可推知若是基於業務導向，則府際合作或可視為地方政府解決問題的手段；反之，若基於成員導向，府際關係則轉為目的意涵。由此可見，府際合作可同時作為研究時的「自變數」與「依變數」。此種雙重特性在從事研究時，雖然可藉由設定研究範圍方式來界定，但是在觀察實際現象時，卻可能難以區隔，理由有下：

第一，除非府際合作的結果是產生「專責機關」，否則各項問題仍要由原有參與者來處理。當處理成果產生顯著效益時，固然可能是由於府際合作整體的影響，但也可能是因為個別成員本身的優秀表現，而與是否有府際合作無關。

第二，即便合作關係是法律明定，或是有契約依據，但是基個別參與者條件與能力差異，不僅實際權責配置無法均等，個體與整體間關係也難以明確區隔。

第三，當地方政府運作非單一機關所能決定時（如我國地方有行政與立法部

門併立)，則參與府際合作的方式、程度，以及權責配置等問題，將更多元複雜，且難以明確課責。

基上分析，吾人實難以判定在一個「合作」架構下，究竟是整體影響個體？或是個體影響整體？抑或是交互影響？Löffler & Parker兩人在評量美國聯邦與州政府共同推動「國家環境績效夥伴系統」(The National Environmental Performance Partnership System, NEPPS)³政策成果時，便發現由於參與政策執行者包括各州環保局與聯邦政府，因此當出現某成果或問題時，常難以認定認是因爲府際關係所導致，或是要歸責於個別機關(Löffler & Parker, 1999:14-15)。而這種界定上的困難，更可能因爲參與成員增加、合作範圍擴大，或是合作關係延續而跨越不同時空環境與議題，而更加複雜。誠然，目標與手段的模糊性，可藉由設定研究範圍方式來區隔，但卻也可能因此與實際現象產生落差。

(二) 價值的混淆

由於「合作」乃是日常生活慣用語，且充滿正面意涵，故常會使人認爲其是「想當然耳」的理想選擇，甚至於爲合作而合作。Entwistle & Martin 兩人從英國「新工黨」(New Labour)在1990年代末期所推動的地方協力政策中，主張此種環境變革，將可提供三個研究命題(Entwistle & Martin, 2005:237-240)：

- 1、應鼓勵地方政府間營造信任、夥伴關係，並進行相關變革，以取代既有的衝突競爭關係。
- 2、應藉由合作夥伴關係來激發不同部門的能力。
- 3、應藉由合作夥伴關係來改進地方政府服務提供方式。

上述主張似乎暗示著合作是地方政府處理公共事務的最佳徑：其除了可以避免衝突外，尚可以使各參與者彼此信任、激發能力，進而提升服務品質。固然 Entwistle & Martin 所提出的命題，是可以實現且排他的，但是過度強調正面效益，將可能誤導實務與研究者，認爲合作是「較佳」府際關係必然的策略選擇或努力方向，從而忽略前述府際關係與合作所涵蓋的多元概念。Horgan 在評量英國中央與地方近年施行的中央地方府際合作時，亦指出「要求強化地方政府政策執行能力」，以及「維繫政府間密切合作關係」的雙重主張看似合理，但事實上將使府際關係面臨兩難困境，因爲若要強化地方政府能力，則便應鼓勵地方發展與眾不同的特色或運作模式。如此主導合作關係者勢必不能採行高度約束力，且府際合作關係強度也將降低；反之，若強調要維繫密切合作關係，則勢須約束各參與者採取一致行動，如此個別地方特色又可能隱而不彰(Horgan, 2003:22)。

筆者認爲 Horgan 的研究成果，也顯示採行府際合作所可能隱含的價值偏見與矛盾：府際合作表面上似乎理所當然，但卻不必然符合環境特性與需求；故筆

³ NEPPS係由美國聯邦環保署(EPA)於1995年5月提出的，因爲EPA認爲各州政府環保機關處理相關事務時，愈來愈常面臨下列問題：第一，州環保機關主要職責不僅是執行例行性的環保法令而已，更常需要制定完整計畫；第二，州環保機關處理未來環境污染問題時，除了要針對特定組織或人員之外，更要涵蓋許多來源不明或內容複雜的問題，如暴雨導致的洪災、汽車可能產生輻射等；第三，民眾愈來愈關切環境品質是否改善，而不在乎應由哪一層級政府負責的法制問題。基於此趨勢，NEPPS的基本思維乃是EPA賦予州環保機關更大的運作彈性，並強化其對納稅人或一般民眾的課責(Löffler & Parker, 1999:11)。

者認為，地方政府間推動府際合作固然是符合當前環境潮流的行為，但是其抗拒參與，或是拒絕府際合作，若不違反國家法律，則也不能認為是錯誤決定。特別是在強調「地方自治」的政府體系中，不論是採行府際合作使公共服務符合標準化、經濟規模；或是選擇確保本身獨特性，且堅持延續對既有獨立運作傳統，都應該都要受到相同的尊重與接受。

綜上分析，筆者並非批判府際合作是錯誤概念，或是不適合作為地方政府處理跨域事務的策略選項，而是認為在瞭解或界定時，除了考量參與政府機關外，也要一併考量所處的環境系絡，以及對既有現況的改變；而在詮釋或運用時，則除了探討其可能產生的正面效用外，也要一併關切其中潛存的減弱地方特色，或是降低主導性等負面代價。

參、情境觀點的概念建構

當府際合作可能涵蓋多重意涵，且對地方公共事務產生正反兼俱的影響時，筆者認為欲研究或運用此概念時，實先思考「為何需要府際關係？」此一根本前提，其次才能回答府際合作「是什麼？」、「如何運作？」...等問題。本部分就是從主觀與客觀兩情境，嘗試探討府際合作的條件，進而建構府際關係內涵。

一、主觀與客觀情境分析

地方政府及各利害關係人之所以願意建立府際合作，最簡單的解釋莫過於因為希望此舉能「互蒙其利」，然而各成員條件上的差異，卻可能影響合作進行，以下分述之（Visser, 2002:46-47）：

（一）客觀面

各參與者所處環境、資源、特性...等條件不同，連帶地反映在合作關係中的權責配置與工作負擔自然不同。例如參與合作各地方政府間，彼此在轄區上的人口、經濟、交通...等環境因素上，勢必有所差異，故各自對合作關係應所應處理業務的需求、類別、優先順序，乃至於最終成果等，可能會有不同優先順序。儘管成員差異可藉由訂定契約，或是「多數決」民主程序，來獲得型式上的解決，但實質上卻仍無法處理某一（些）成員權責失衡問題：當地方政府資源充沛、能力壯大情形下，憑己力量就可處理轄區內公共事務，而無須與其他政府合作；相反地，地方政府資源不足或能力有限，則自然更期望藉由府際關係來分攤責任，或是減少資源投入壓力，但是卻會希望有更多分配或是取得額外資源。權責失衡問題因而形成。

（二）主觀面

能參與合作機制建立，勢必是具有法定自主地位的地方自治團體，但自治團體在本位考量下，是否願意全力配合整體決定與行動？特別是整體與個體間產生衝突，或是可能影響既得利益時，都將挑戰合作進行。在民主政治下，地方決策首長不僅要對轄區民眾承諾，也接受議會監督並實踐自我政治理念與主張。因此期望這些不同黨派、訴求、主張的人員，都基於「互利」理想而放棄原有堅持，

實為一艱難任務。

Stewart 在分析英國「區域政府」(regional government)制度的影響時亦指出，區域政府設計理念固然是基於合作概念，並期望能解決成員共同的問題，但施行的結果卻往往形成「過與不及」的效果：不是區域政府過於強勢而剝奪地方政府的權利；就是過度重視地方自主地位，而弱化區域政府的功能（Stewart, 2003:198-202）。制度化的設計尚且充滿不確定性，臨時性、協調性的任務編組，欲凝聚成員共識自然更為困難。

基上主客觀情境分析，不論所欲處理事務內容為何，當吾人欲以府際合作為因應途徑時，便可以作出二項推論：

第一，主觀上的期望。指參與者認為採行府際合作，即便可能要承受一定約束，但都將比本身原先處理跨域事務方式，能產生更大的有形或無形效益。

第二，客觀上的條件。指參與者本身擁有一定的資源、能力，或是其他誘因，使其他成員願意與其建立合作關係。

筆者認為上述主觀期望與客觀條件相互配合結果，應是決定府際合作內涵的主要條件：就前者而言，由於地方政府不能完全依靠強制力量要求各方配合，故唯有各參與者主觀上能感受並肯定府際合作所可能達成的效益或目標，才可能真正採取後續配合行動；就後者而言，當各參與者有足夠資源、能力與誘因參與合作，才能產生「 $1+1>2$ 」效用，進而達成共同目標。

二、府際關係概念建構

基於上述推論，筆者認為便可藉由觀察各參與早間主觀意願，以及推動時的客觀條件，來瞭解府際合作意涵及其特性：

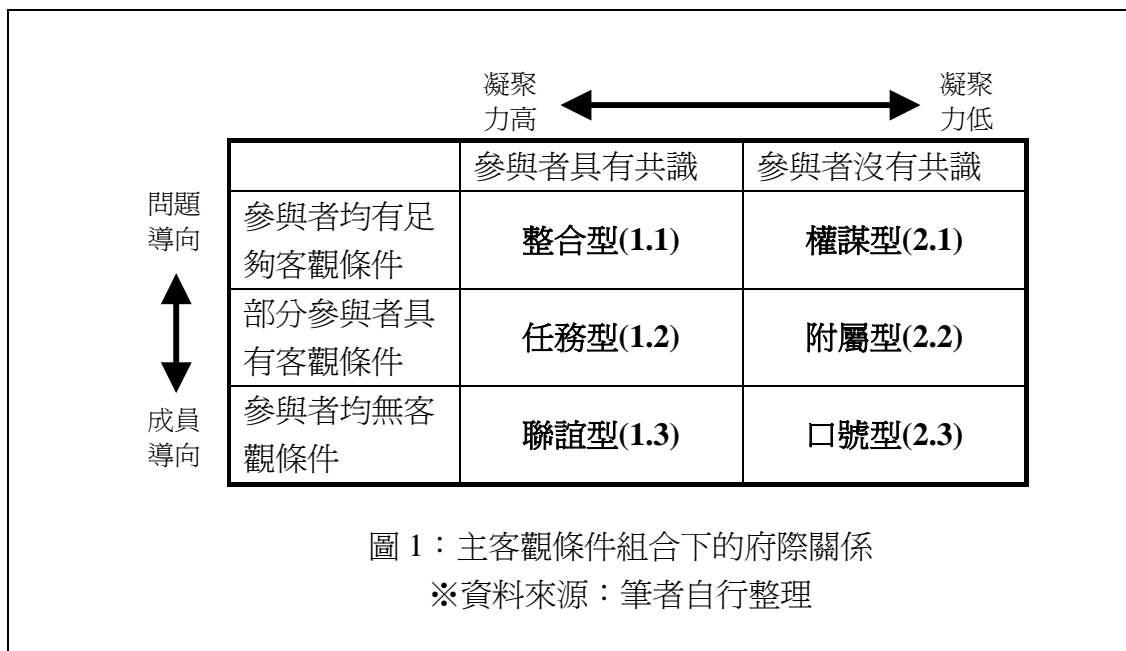
（一）情境 1：主觀意願

指各參與者願意參與並分享本身資源程度。當主觀意願愈高、共識愈強，則形成府際關係的凝聚力也將相對提高，即各成員較願意基於整體考量，調整本身行動；反之，主觀意願愈低、共識愈弱，則凝聚力也會降低，於是府際關係可能只是鬆散的協調，各成員仍然是從本位立場來決定與整體的關係。

（二）情境 2：客觀條件

指各參與者建構府關係時，擁有資源或能提供誘因的充沛程度。當客觀條件愈優良，例如參與者有夠資源，或是有明顯的跨域問題待解決，則府關係將愈趨於問題導向，即藉以處理實質問題或達成特定目標；反之，若客觀條件不佳，或是並無具體跨域問題，則府際關係將趨於成員導向，即只提供互動或溝通平台，而無特定目標。

基於上述兩情境，便可組合出下列府際關係模式，如圖 1 所示：



以下將圖 1 所組合出六組府際關係內涵說明如下：

(一) 各參與者均具有共識

此情境指各參與者基本上支持建構府際關係，然而因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1、整合型 (1.1)：各參與者均具有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

此類可說是府際關係的「理想型」，成員不僅擁有高度共識，也有足夠條件建立府際關係，於是此類關係型式不僅凝聚力強，也能實際處理特定公共事務。不過此型可能亦意味著，不同地方政府間事務可能具高度重疊性，或是有資源統合運用需求，以致整合才是最適選擇。

2、任務型 (1.2)：各參與者均具有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但彼此建構合作關係條件卻存有相當差異，以致府際關係規模是受限的，只能針對特定業務或問題來設立。例如地方政府間層級差異，或是都市與鄉村的結合，便可能出現此類情形。故建構本類府際關係時，資源如何進行有效重分配，將可能是重要關鍵影響因素。

3、聯誼型 (1.3)：各參與者均具有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但卻普遍缺乏客觀上支持府際關係的條件，例如業務性質相差過大，或是缺乏額外資源挹注，於是府際關係較像是成員間協商溝通的平台，各參與仍然獨立承擔各項工作與責任。

(二) 各參與者均沒有，或僅部分參與者有共識

此情境指各參與者主要基於本位觀點，故對府際關係期望不一致而沒有共識；同時也因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1、權謀型 (2.1)：各參與者沒有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

參與者間雖然擁有所需資源或是跨域業務，然而由於堅持本位考量，以致府際關係因為參與間權衡得失，而呈現變動且不穩定狀態。例如地方議會可能對因

為擔心權力流失，而要求附加更多限制，或是只願選擇對己有利事務來合作。筆者認為此類型正呈現前文所提，地方自主與整體思考間的矛盾：地方捍衛本身權益或謀求最大利益並無可厚非，但在整體觀點下，卻反而可能形成障礙。

2、附屬型（2.2）：各參與者沒有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

本類雖有部分參與者具有資源或事實需求，但卻無法在相關成員間產生共識，於是府際關係將可能是成員辦理跨域事務時的附帶考量，或僅限於特定個案而無法形成固定制度。例如某地方政府因為臨時辦理活動，需要其他機關支援配合，因而會尋求建立府際關係，但是當活動結束，則一切也回復舊觀。

3、口號型（2.3）：各參與者沒有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與均既無共識，也沒有可用資源或需求，故府際關係可能只是因應外界要求，或是中央政府倡導，所提出口號而已。其既不會對既有運作產生響，也不能發揮實質效用。

上述六項府際關係類型，除了顯示其中影響因素外，也指出了各種關係在凝聚力，以及問題或成員導向時的可能表現，因此只要藉由調查這些因素的表現情形，就可以具體釐清府際關係的真正意涵，並進行後續「合作」議題研究或推動。此外，必須說明的是，筆者進行上述六項分類，並非暗示凝聚力較強，或是或問題導向，才是「好」的府際關係；而是主張進行府際關係概念認知與界定时，重點不在名詞本身，而是在其背後主客觀條件的綜合考量。

肆、多層次的合作途徑

建構府際關係的重點，當然是希望藉由合作來處理共同問題。然而字面上淺白易懂的合作概念，在前述多元府際關係下，自然也要有不同運作方式，本部分即在探討其中可能途徑。

一、影響合作的因素

表面觀之，合作就是參與者經由正式或非正式協調，進而在意見與行動上能互惠或互補。然而在地方公共事務系絡中，參與合作各方並非個人，而是包含眾多分歧利益或需求的組織或團體，故合作之形成，實可說是各參與者調和歧見，或是營造共同利益的結果，茲分述之。

（一）歧見調和

公共事務既然劃分為不同地方轄區，並由地方政府掌理，自然表示不同地方政府對同一事務可能有特殊需求或作法，且在制度化設計（如設立管轄機關或制定法規）下，此特殊性乃是法律授權並保障的。因此，不論基於何種理由進行合作，都意指各參與者間要進行水平的、垂直的，以及內外的權責重分配，具體有下：

- 1、水平的。指列入合作範圍的跨地方公共事務，將由原先單一地方政府負責，改變為要受到其他機關或組織影響。
- 2、垂直的。當公共事務跨越地方轄區，上級或中央政府除了既有對個別政

府授權或監督外，也要從區域角度進行協調或整合。

3、內外的。在跨域與合作思維下，政府體系外的企業、第三部門，以及各類民間團體或個人的意見或利益，也會要求被納入，或是產生影響。

若上述三類因素影響是重要的，則府際合作便不應只是跨域地方政府間的協議而已，而更應是多元意見或利益的調合。Visser 研究美國都市政府間的合作後主張，府際合作不僅是改變特定公共事務執行方式而已，其更是各參與者在所處環境中，在行動、組織特質，以及政治考量等文化層面上的相互調適，如圖二所示（Visser, 2002:48）：

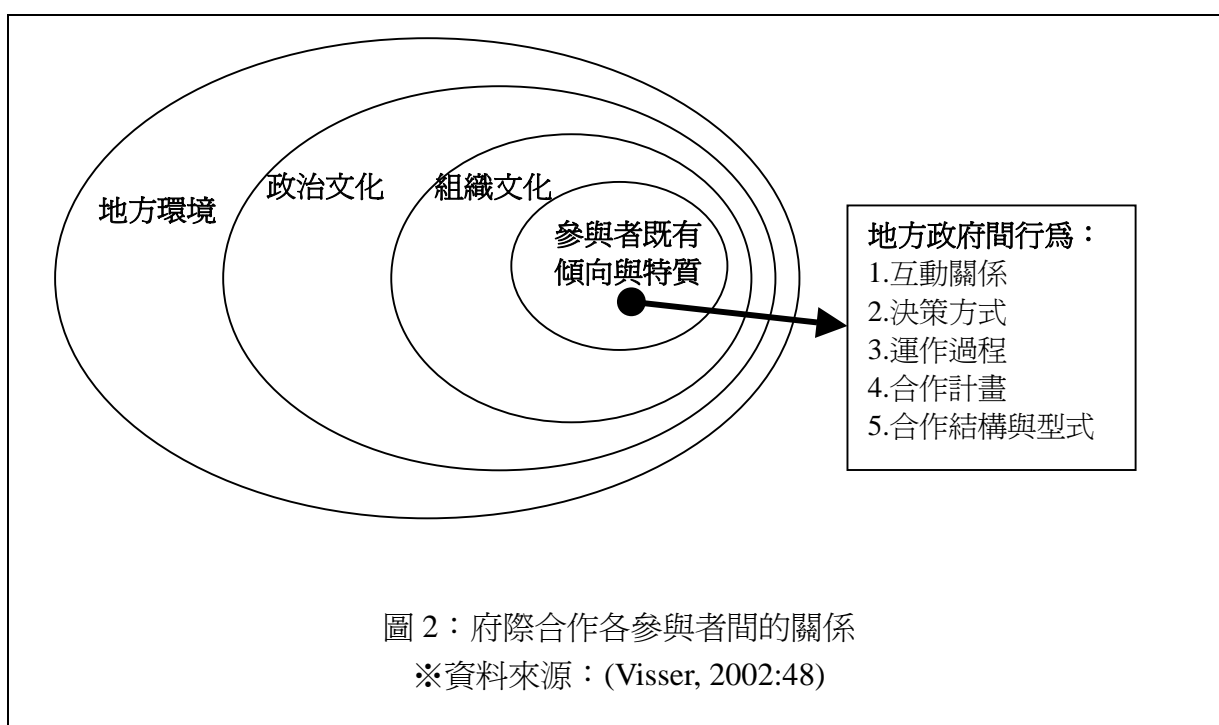


圖 2 所要表達的，是當合作關係建立的同時，各參與者既有的傾向（predispositions）與特質（orientations），以及各項行為表現，不僅要相互整合，更要受到組織文化、政治文化，與地方環境中各因素的交互影響。因此調和各參與者的歧見，可能是落實合作的基礎或前提。

（二）營造互利

調和歧見雖然提供各參與者進行合作的友善環境，但並不表示其就願意積極投入，使合作產生實質作用。如前文府際關係分析可知，即便參與各方有處理跨域事務的條件與需求，但在本位考量或既得利益者干預下，仍可能將府際合作視為是次要或附帶的策略。因而要避免府際間「為合作而合作」的形式或假象，營造成員間能產生「1+1>2」的「綜效」（synergies），乃是極為重要的。Cameron & Danson 兩人認為歐洲各國地方政府營造合作關係，可能產生下列正功能與負功能（Cameron & Danson, 2000:31-32）：

1、正功能

- (1) 可經由機關間的對話與互動，以及對問題不同的責任分配與觀察，而提升政策創新性，並作出更佳操作決策。
- (2) 可增進個別機關政策的持續性與一致性，並使各參與機關能彼此信任與理解。
- (3) 藉由廣泛的諮詢與共同參與決策過程，來解決成員間衝突與意見差異。
- (4) 經由協調與整合行動，以及統合個別預算資源，來強化整體決策的影響力量。
- (5) 在對彼此重要需求或目標優先順利建立共識後，提升策略規劃與決策品質。

2、負功能

- (1) 通則化(*generalized*)的壓力。亦即個別成員妥協於整體目標或決議，卻對本身的不同條件或需求產生衝突。
- (2) 為使決策過程透明化並符合課責需求，卻要耗費大量時間來進行各項合法程序。
- (3) 成員間權責歸屬，以及分工方式不明確。
- (4) 成員間利益考量與權力關係不均衡，從而導致某些成員從合作關係中獲利較多，或是相對影響其他成員權益。
- (5) 合作機制運作過程可能充滿政治考量，且多僅能作短期規劃。
- (6) 在地方事務專業化日漸普遍的情境下，合作機制所屬成員的組合與共同決定的重要性，將相對降低。

筆者認為從 Cameron & Danson 的研究可知：合作雖然是基於互利的策略考量，但更重要的是能營造互惠誘因，以及產生「利大於弊」的實際效益。就我國情境而言，其不外乎下列：

第一，減少資源或業務負擔。即藉由合作所創造的規模經濟，或是減少協調通報的程序，減少地方政府資源支出或簡化工作，達到「節流」目標。

第二，增加業務品質與效率。指公共服務可因合作而更便捷，或是機關工作能量可更提升。

除了上述業務與工作負擔等問題，府際合作雖然也可能創造其他額外效益，如增加共同收益、創新服務...等，但筆者認為在我國傳統上僅重視中央對地方指揮監督，以及個別地方自治團體行政與立法相互制衡的環境下，藉由合作先解決當下迫切問題，同時營造良好合作意願與氣氛，或許是較務實的。

二、制度建構的動力與型式

在需要考量各參與者主客觀條件，垂直、水平、內外等權責配置，以及具體綜效等因素下，欲展現或落實合作概念，除了應先瞭解如圖一所示，各參與者因為主客觀條件差異所形成的府際關係外，上級或中央政府是否能提供適當的環境，將直接影響府際合作機制建立與成效。OECD 於 1999 年曾針對各會員國營造府際夥伴關係(*intergovernmental partnership*)時，應考量的法制問題進行研究，

該報告結論主張欲建立固定合作關係時，中央或聯邦政府應先提供三類基本要素：首先是規劃分配資源與執行責任的指導原則；其次為建立監督與控制機制；最後再創造一個能有效課責管理的法制環境，唯有如此，夥伴概念方可被制度化的執行（OECD, 1999）。換言之，府際合作能否落實，實取決於上級或中央政府的認可與制度配合。以下從影響內容與制度型式分述之。

（一）影響內容：主導促成 vs. 協調仲裁

不論從政府體系整體運作考量，或是從跨域事務宏觀影響，上級或中央政府對府際合作應該都是「樂觀其成」的，甚至當地方政府間合作範圍與頻率愈高，中央對地方影響力量也會因為協調或仲裁需求而相對增大（Horgan, 2003:20-23）。因此對中央政府而言，落實府際合作的重點便在於採行何種介入方式了。而根據集權與分權的劃分觀點，筆者認為中央政府可採行的作為便弄分為下列兩類：

1、主導促成。即中央基於集權原則強勢介入府際合作，例如透過立法直接規定府際合作內容與途徑，或是提供額外資源促使地方政府配合。簡言之，府際合作乃是由中央政府主導推動的。

2、協調仲裁。中央基於分權原則，不主動干預地方運作，而只是基於政府整體運作分際，或是協助解決問題的立場，發揮輔助功能。此情形府際合作主導權乃在地方政府，中央則不刻意介入。

（二）制度型式：常態整合 vs. 協調連繫

正因為府際關係及相關影響因素多樣化，連帶地執行合作方式自然也不同；另外，在創造綜效的目標下，合作型式自然也要隨問題或情境改變。Johns 等人研究加拿大各州間合作經驗顯示：專責的、正式成立的機關固然是府際合作最具體的表現，但是公務員間非正式的網絡關係與連繫，只要運用得當，也可以產生實質效益（Johns, et.al., 2006:631）。故制度化的府際合作型式，也應該是多樣的。具體而言，筆者認為可依合作的正式化程度，區分為下列兩類：

1、常態整合。指合作乃是高度正式化的，或是具有明確的權責分工內容。例如設置專責機構，或是合作內容法制化等即是。在本類中，府際合作意味著各參與者都要遵守特定規範，或是接受正式課責。

2、協調連繫。指合作只是成員間自我約束或要求的結果，其主要在增進各方溝通瞭解，而沒有強制性，也不一定有書面的承諾或結論。而合作的議題、頻率等內容決定也是彈性的，取決於各成員自我權衡與評估。

（三）綜合性的概念架構

承接上述影響內容與制度型式討論，筆者乃建構出綜合性的府際合作存構，如圖 3 所示：

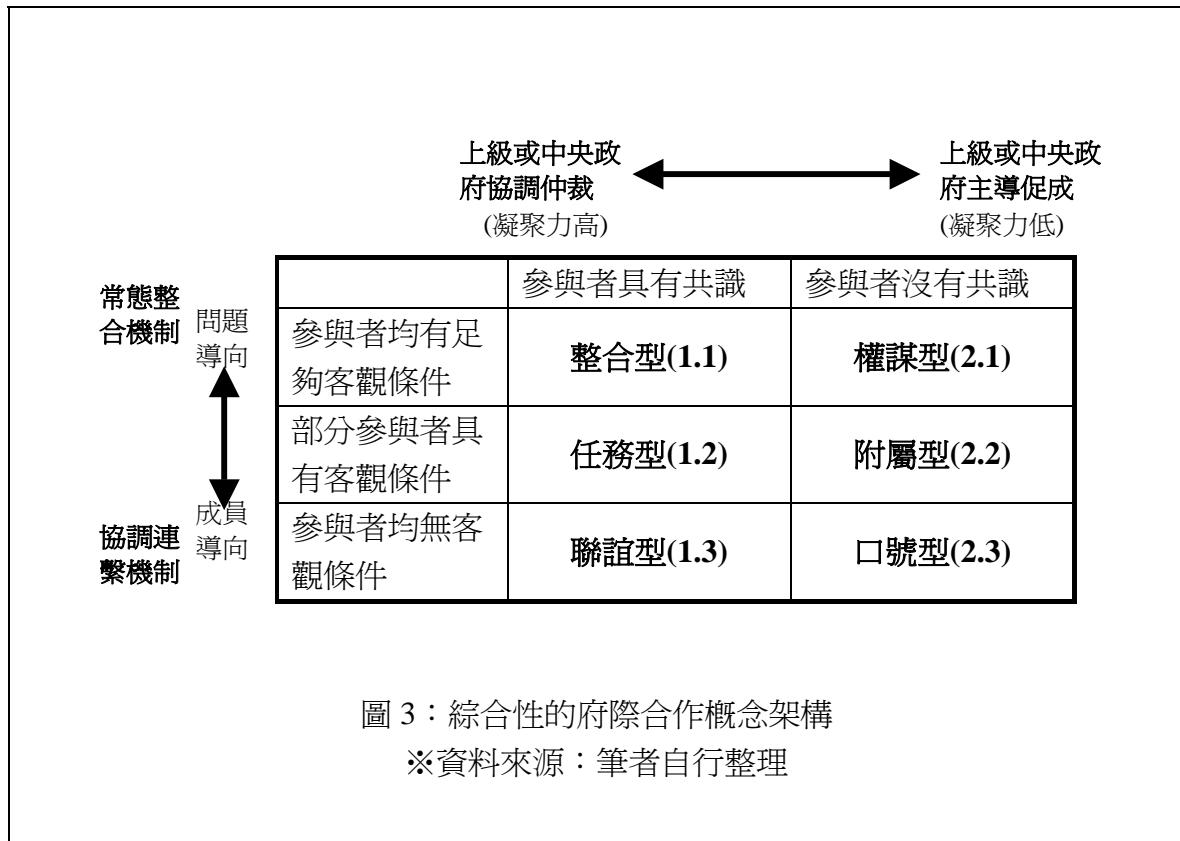


圖 3 除了顯示府際合作概念的多元性外，也在呈現不同概念間的配套考量，以及動態表現的特質：就前者而言，六種不同府際關係型式，就是六類主客觀條件的配套考量，而每一種關係型式，則又可推論出不同的合作內涵，包括上級或中央政府的影響方式，以及合作機制的正式化程度；就後者而言，府際合作並非靜態的，不同府際關係內容將連帶反映參與成員凝聚力高低，以及關係建構是基於問題或成員導向，而這些動態表現便會使每一個府際合作個案，在中央政府介入以及制度化兩因素間，呈現不同的組合方式。

基上觀點，筆者認為從府際合作概念可以提出下列研究命題：

1、關係部分

命題一：府際關係建立，乃是各參與者主觀意願與客觀條件綜合考量後的結果。

命題二：府際關係內涵與作用，會因為參與者共識程度，以及關切重點在問題或成員，而產生不同組合型式。

命題三：當各參與者共識愈高，且愈以問題為導向，則府際關係也愈能產生具體影響力。

命題四：當各參與者共識愈低，且愈以成員為導向，則府際關係影響力也會愈弱。

2、合作部分

命題五：府際合作內涵，除了參與者本身外，也會與上級或中央政府的政策

取向，以及合作機制正式化程度產生關連性。

命題六：當參與者共識程度高，或是關切問題導向時，合作落實將較易形成常態度的整合機制，且上級或中央政府較傾向於發揮輔助性功能。

命題七：當參與者共識程度低，或是關切成員導向時，若落實合作則上級或中央政府須採行主導立場，且會較傾向於以非正式的協調連繫為主。

上述各命題均顯示不應將府際合作視為是單一概念或現象，而是應從概念產生的環境條件、政府體系，以及制度型式等變數中，綜合觀察與組合方式；同時，合作除了不必然是府際關係的必然結果外，更應檢視上級或中央政府所設定的政策方針，以及合作機制所關切的問題焦點。

對於上述命題或有論者將質疑：在今日民眾參與地方公共事務日益普遍情形下，為何本文未將其納入促成府際合作的機制中？筆者認為民間力量固然普遍且產生實質作用，但在府際合作關係制度化過程中，其卻不能（也不應），直接介入制度變革，而是要透過各項法定程序，先影響有權決定者（如中央政府或地方立法機關），然後才可以改變府際合作內涵。換言之，當府際合作愈強調制度化、或是愈重視法定權責配置時，則政府體系的主導力量也將更強大。

伍、府際合作是過程而非結果：代結語

藉由本文分析，府際合作概念乃包括二個次級概念，其一是「府際建立關係」，其二是「府際從事合作」，而兩者都具備下列特性：

第一，都涵蓋多重因素，同時各因素間，以及因素與所處環境間常會交互影響。

第二，各成員參與程度、重要性，以及功能表現等角色與定位，會因為時空環境，以及個案不同而變動。

第三，各因素互動重點與正式化程度，也可以有不同選擇途徑。

第四，各因素互動後的結果或影響，可能會因為觀察者不同價值、偏好，或是不同國家法制架構，而會有不同，甚至相反的解讀。

基於上述特性，「府際合作」不僅是概念集合，更會對研究與實作產生下列影響：首先，在研究上，因為概念多元性，故使用者在界定與解讀時，可能會因為主觀認知或客觀時空環境影響，而有不同組合與期望，導致某甲認知或期望的府際合作內容，可能與某乙完全不同。

其次，在實作上，府際合作雖然型式上可以結合不同參與者，並導向互利合作途徑，然而在不同法制、問題性質，以及文化環境下，卻可能有產生落實障礙，甚至衝擊原有地方政府運作架構。

本文從參與者主、客觀條件組合中，推論出六種府際關係模式；以及合作機制可能因上級或中央政府影響，或是問題或成員導向而有不同內涵等發現，都顯示出在設定研究焦點或界定概念意涵時，府際關係應該被視為是概念建構或整合

的「過程」而非「結果」，因為府際合作不能單獨存在，而是要先考量府際關係的可能模式，再根據政府體系中上級或中央政府的介入程度，以及欲達成結果是問題或成員導向...等因素，才能描繪出完整的圖像，具體而言，研究的重點不應在問「府際合作」是什麼？因為在多重因素影響下，將會陷入「眾說紛云、雞同鴨講」的模糊困境中，相反的，下列二問題或許才是重要的：

第一，府際「應否」合作？

本問題可視為探討府際合作的「前提」，也就是應先檢視已產生，或是即將運用府際合作概念的問題系絡中，合作是否為府際關係的發展路徑，以及合作各項主張與所處主客觀條件契合程度。

第二，府際「如何」合作？

當釐清府際關係採行合作的必要性後，便要考量各影響因素的性質、互動方式、互動結果...等，也就是探討府際合作的形成動力、型式，以及運作內涵、結果與影響等。

在今日地方問題交錯複雜的情境下，上述過程觀點的研究途徑雖不必然能還原府際合作概念全貌，但至少可使吾人更深刻思考府際合作在應然面的權衡得失，進而在實作面能提供改進地方政府運作成效的建設性策略途徑。

參考資料

- 石振國，2005，〈美國府際合作的制度設計與運作經驗〉，行政院研考會主辦，《中區推動府際合作公共論壇》發表論文，
<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=2505>（2005.12.下載）。
- 李長晏，2005，〈我國府際合作治理之分析模式〉，行政院研考會主辦，《中區推動府際合作公共論壇》發表論文，<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=2505>（2005.12.下載）。
- 呂育誠，2006，《地方政府管理：結構與功能的分析》，2版，台北：元照出版公司。
- Cameron, G. & Danson, M.2000. “The European Partnership Model and Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspectives,” in M. Danson, H. Halkier, & Cameron, G., ed., ***Governance, Institutional Change and Regional Development***, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Cope, S. & Goodship, Jo.1999. “Regulating Collaborative Government: Towards Joined- up Government?,” ***Public Policy and Administration***, 14(2): 3-16.
- Entwistle, T. & Martin, S.2005. “From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research,” ***Public Administration***, 83(1): 233-242.
- Hafteck, P.2003. “An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping”, ***Public Administration and Development***, 23(4): 317-332.
- Horgan, G. W.2003. “Devolution and Intergovernmental Relations: The Emergence of Intergovernmental Affairs Agencies,” ***Public Policy and Administration***, 18(3): 12-22,
- Johns, C. M., O’reilly, P.L., & Inwood, G. J.2006. “Intergovernmental Innovation and Administrative State in Canada,” ***Governance***, 19(4): 627-649.
- Löffler, E. & Parker, C.1999. ***The National Environmental Performance Partnership System (NEPPS) Between the States and The US Environmental Protection Agency***, OECD Public Affairs and Communications.
- OECD.1997. ***Managing Across Levels of Government (Part I: Overview)***, The Ministerial Symposium on the Future of Public Service of OECD, <http://www.oecd.org>（2004. 11. 29.查詢下載）。
- OECD.1999. ***Accountability Management of Intergovernmental Partnership in a Legal Perspective***, OECD PUMA/RD(99)4, <http://www.oecd.org>（2004. 11. 29.查詢下載）。
- Stewart, J.2003. ***Modernising British Local Government: An Assessment of Labour’s Reform Program***, New York: Palgrave Macmillan, Co.

Visser, J. A. 2002. "Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations," *American Review of Public Administration*, 32(1): 40-65.