

中央與地方協力夥伴關係之分析 ——以台中縣潭子段旱溪整治工程為例^{*}

李長晏、林煥筌^{**}

《摘要》

二十一世紀將是協力治理的時代。在經濟、社會以及文化過程逐漸融入全球化的同時，協力的概念一直在府際關係之治理視野中，扮演著舉足輕重的角色。

這篇文章企圖透過協力合作管理 (collaborative management) 或協力治理 (collaborative governance) 的方式，以台中縣潭子段旱溪整治工程為例，重新建構或組織一種嶄新的府際關係。為了回答前述研究議題，本文在研究方法上，擬採行文獻分析與深度訪談之個案研究，用以歸納分析旱溪整治工程成功與失敗的決定性因素，並建構一套評估標準。

在研究結論上，本文發現五個具有理論辯證和經驗研究的影響府際關係間協力的因素，即：「共同目標的認知」、「本位主義的拋除」、「對話平台的順暢」、「財政誘因的引導」以及「互信關係的建立」等。並據此

投稿日期：97年7月23日；接受刊登日期：97年12月28日。

^{*} 本文初稿曾發表於2008年5月25、26日東海大學行政管理暨政策學系主辦之「2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展」國際學術研討會。作者感謝台北大學行政暨政策學系呂育誠教授的評論以及匿名評審寶貴意見，作者特此致謝。若本文有錯誤與不妥之處，仍由作者自行負責。

^{**} 李長晏為國立中興大學國家政策與公共事務研究所副教授，e-mail: changyen@dragon.nchu.edu.tw；林煥筌為國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士生，e-mail: tusyoshilin@gmail.com。

提出：「建構地方策略性夥伴關係小組」、「設立有效的標竿學習模式」與「打造協力治理網絡課責機制」等三項政策建議。

[關鍵詞]：府際關係、協力合作管理、協力治理、河川整治

壹、前言

近年來社會面臨資訊科技環境急速的變遷、全球化趨勢的漫延及大量公部門所委外的民營化政策紛紛出籠，國家的角色與政府的功能必須面對嚴峻的挑戰與轉型，並隨之帶動起中央與地方政府，地方與地方政府在府際關係上的重組與變革。以組織而言，不管是中央與地方政府或其他私部門與非營利組織，彼此是置身在一個複雜與交錯縱橫的環境系絡體系當中。然而，組織間也會面臨各種問題，如跨領域的組織目標，政經環境變革等，同時，為了因應公民個人及社會團體對於公共服務的需求日益增加，都在在顯示出跨組織間合作的必要，因而創造出一種嶄新的地方治理體制（local governance regime），在這樣的治理系絡之下，確實對一國公私部門的關係、政府在社會與經濟中的角色、政府改革的視野，政府的治理型態等產生一套新秩序的規範、制度與價值。同時，也讓府際關係（Intergovernmental Relations, IGRs）的運作面臨挑戰與轉型的啓示，因而亟思中央與地方政府及地方政府彼此之間互動型態的變革（OECD, 1999, 2001; Goss, 2001; Sullivan & Skelcher, 2002; 劉坤億, 2003; 呂育誠, 2004; Stoker, 2004; 江大樹, 2006; 李長晏, 2007）。這種治理關係顯示出一個國家的政策責任並不是完全掌握於一個單一政治機構手中，同時政策運作的結果乃深受中央與地方及地方與地方府際關係的影響。在當代地方治理發展的主流價值之中，中央與地方協力合作的夥伴關係（partnership）即是相當受到關注的議題。而所謂協力合作或合作管理的優勢即是由涉及共同目標的多重組織，在組際間創造健全與良性的互動關係，藉以形成協力夥伴（collaborative partnership）與相互依賴的關係，俾增進政府公共服務的職能，尤以，近來中央與地方政府間彼此也逐漸突破既有界限，而形成一股建立協力夥伴關係的趨勢風潮。

據此，行政院九十五年度的六大施政方針中，其中的第六項即為「持續推動政

府改造、建立廉能政府、強化中央與地方夥伴關係」為目標，接著，行政院亦召開「台灣經濟永續發展會議」，就中央與地方政府間的業務聯繫及溝通、釐清中央與地方權責及調整角色、中央對於地方政府間的合作事項給予支援，以及建構有利地方政府間跨域合作的制度等議題，給予頗為詳盡的建議。¹ 由此可知，我國對於中央與地方政府間互動機制的鞏固，重視的程度可見一斑。而中央與地方政府間以協力合作作為運作機制的相關業務也不在少數，例如中央與地方針對法律條文的制訂、產業發展的引導與河川整治的規劃等都是雙方協力合作的項目。以河川之防洪工程而言，中央政府從一九九〇年開始進行大里河流域整治工程，第一、二期於二〇〇二年前完成，工程經費共新台幣 180 億元，工程完工後確實發揮防洪功能。但二〇〇四年 7 月 2 日敏督利颱風重創台中縣豐原、潭子等地，有 270 公頃的地區淹水，造成人民生命財產嚴重損失。有鑑於此，經濟部水利署則報請行政院評核，於二〇〇四年正式核定大里溪第三期整治計畫，工程範圍涵蓋主要支流旱溪、頭汴坑溪及草湖溪等，經費約 93 億餘元。工程預計於二〇〇八年完成，而在中央與地方攜手合作下，旱溪河段已於去年完成，工程提前兩年完成，減少兩個汛期淹水的威脅。²

本文之研究設計即鎖定在探究「大里溪第三期整治計畫中的豐原潭子段旱溪整治工程」的其協力成效和後續影響，在第三期中的其它整治計畫與第三期之前和未來欲進行的河川整治工程則暫不列入探討，而由前文可知，在「大里溪整治計畫第三期—豐原潭子段旱溪整治工程」中，的確有相當大的程度運用了中央與地方政府協力合作的機制，當時出席竣工典禮的行政院長張俊雄也稱許該工程能提前完工，是中央與地方攜手合作的最佳典範，希望未來所有權責包含中央與地方的工程都能循此模式進行。初步觀察該整治工程，是由台中縣政府將潭子段旱溪發生之問題及整治工程所需費用彙報中央，由中央政府指示水利署逐年編列預算支應，另外，水利署亦會同台中縣政府、台中縣豐原市與台中縣潭子鄉共同擔負起河川疏浚及整治工作。此次協力合作整治工程方式跳脫以往傳統上持中央主義本位的觀點，常將地方政府視為一個公共事務問題的製造者，須倚賴上級或中央政府的伸手援助。然而，這種見解似乎已無法真正呈現出現代地方政府的治理本質。而所謂現代地方政府的治理本質，乃是採取更積極面來看待地方政府，將地方政府視為不僅不是問題

¹ 該資料引用於「台灣經濟永續發展會議」政府效能組織府際關係議題決議內容，資料來源：行政院研考會（2006）。

² 該資料引用自民眾日報於 2007 年 7 月 2 號之新聞報導。

的製造者，更是問題的解決者，甚至在面臨政經社交結構高度變遷的中央政府也不得不將地方政府視為是一種夥伴關係，而與地方政府進行合作，以共創雙贏局面（李長晏，2007）。因此，制度化、彈性的中央與地方協力夥伴關係的建立，能夠滿足國家整體發展需要的國家統治機能，也能充分保障地方自治的功能，並且能適當預防、緩和及解決中央與地方的歧異或爭議。故本文選擇以協力治理途徑作為探討中央與地方垂直互動式府際關係的基礎，並以台中縣潭子段旱溪整治工程作為個案，輔以深入訪談的實證研究，從協力治理的觀點加以切入分析，探究台中縣潭子段旱溪整治工程所涉及的府際協力治理機制之全貌，期望藉由理論與個案之間的交互連結，進而探討以下問題：（一）旱溪整治工程在協力治理過程上的問題為何？（二）從旱溪整治工程之中，產生哪些中央和地方協力上的落差，而此落差所帶來的效應，抑或個案成功的效應為何？（三）在旱溪的整治工程中，影響府際之間協力治理的因子為何？（四）如何由個案分析結果作為基礎，進而建構未來府際之間協力模式運作的治理機制。

貳、協力治理之內涵與相關理論

一、協力治理之定義與形式

協力（collaboration）一詞最早是源自於二次世界大戰，不過當時協力這個詞彙則含有貶意、負面的內涵，意思是「通敵」，但經由世代變遷、時空轉換之後，現今的協力，定義有像：「為了取得共同利益，在一個組織中與其他人共事。（Huxham, 1996: 1）」；或是「不同形式的組織一起共事，以達成各種目標。（Donaldson & Kozoll, 1999）」等，都免不了以「共事」、「共同」等字眼加以描述。而 Peters（1998）則認為協力的定義可從五個方面來看：第一、協力包含兩個或多個成員，第二、每個成員都是主角（principal），第三、成員間存有持久的關係及持續的互動，第四、每個成員對協力必須提供一些物質或非物質的資源，第五、所有成員對協力的成果都有分擔責任（shared responsibility）。而 Mattessich 和 Monsey（1992）則將協力視為是一種持久且為成員所共同深信的關係，它將許多個別組織相邀融入一個相互承諾達成共同任務的結構中，這些關係的維持端賴於參與的組織所提出的計畫與明確可信賴的溝通管道。Thomson 及 Perry（2006: 23）亦指陳協力是一種自主行動者透過正式和非正式協調所進行的互動過程，能夠共同

的創造規則和結構，進而統理他們之間的關係，以及共同決定與施行一系列議題；這個過程即是一個包含共享形式與對彼此有益的互動關係。

此外，Ansell 和 Gash (2008: 544) 則進一步對協力治理做出界定：統理制度安排的產生是置身在由一個或更多個公家機構和非國家 (non-state) 或非政府的利害相關人兩者作直接性地共同參與集體決策的過程，而這個過程的性質是正式的，以達成共識作為導向 (consensus-oriented)，並且具備審議式機制，其目的是促使、執行公共政策或管理公共計畫方案或資產的成效更為彰顯。兩氏認為上述定義主要是著重在六個重要的標準上面：(一) 藉由公家機關或制度創建一個論壇 (the forum)；(二) 在此論壇中的參與者必須包含非國家行動者 (nonstate actors)；(三) 參與者們必須直接地共同投身於決策制定的行動上，而且不能只是提供公家機關「諮詢」；(四) 此論壇必須要有正式的組織化以及集體的對話與會晤；(五) 此論壇的目的在於促使決策能經由共識後產生 (即使促成的共識在現實面並無法達到)；(六) 協力形式的重點要聚焦在公共政策或公共管理上。

進一步而言，在全球性的「治理」變革趨勢中，OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 國家經常以建構所謂「夥伴關係」(partnership) 作為政府組織改造的基本核心理念，期能積極落實地方治理所追求的願景，而其主要運作機制則包括：中央與地方的政策目標應一致化；採取策略性夥伴關係架構，藉以滿足各方參與者的實際需求；強化夥伴間的課責機制 (呂育誠, 2004: 43)。因此，吾人可知隨著政府再造的風潮，在治理結構中，經常會牽涉到跨組織的任務，而「協力」(collaboration)、「夥伴關係」(partnership)、「合作」(co-operation)、「網絡」(network) 等字眼也頻繁地出現在這些治理結構之中。總括來說，協力和夥伴關係都指涉為合作的一種手段、方式，但較屬於為正式 (formal)、長期和穩固的合作關係，並且合作對象彼此間的拘束力也比較強 (Kamensky & Burlin, 2004: 11-12; Sullivan & Skelcher, 2002: 6)，因此，大體而言，協力與夥伴關係大致上是能夠合併、混合使用的。經由前述，接下來則進一步說明協力夥伴治理機制共有三種類型：

- (一) 合作經營，即組織聯合成一個新的實體，透過合作共事以便管理資源或提供服務。
- (二) 創新機制，即組織努力建立並利用一個新機制或模式來提供服務或解決公共問題。
- (三) 共同規劃，即組織間為管理某一資源或緩解某一社會問題而建立一個共同性

願景，以促進合作行爲的發展。

綜上所述，在學理上，協力並沒有一個精確的定義，各家學者都曾提出自身的觀點與見解，如陳恆鈞（2008：41-42）即認為協力是一個鬆散的概念，迄今尚未有準確的說法。而筆者則在檢閱相關文獻之後，在本文中將「協力」定義為：「本身顯現在一種多元的結構形式上面，基於共同目標之追求，進而創造與建立社會資本、共識認知及資源共享，其所指涉的組織關係是一種更完整和一致性的互動關係，表現出組織與參與行動者之間更正式且緊密的連結過程」。並且，因為全球化效應的延燒，協力治理的內涵亦受到「複雜性」（Complexity）、「多樣性」（Diversity）以及「動態複雜性」（Dynamic Complexity）之影響。³ 然而，在探討與分析協力治理的相關文獻後，筆者發現前述歸納之概念與學者 Huxham（2000）在《協力治理的挑戰》（*The Challenge of Collaborative Governance*）一文中所提出協力治理的結構複雜性與成員多樣性等兩種面向，加上 Pressman 與 Wildavsky（1984）出版之《執行》（*Implementation*）一書中所提出「聯合行動的複雜性」或「多元參與者聯合行動的複雜性」此一概念，共三項協力治理的影響因子，前後在概念內涵上有相當程度的符節，因而選擇以「結構複雜性」、「成員多樣性」與「多元參與者的動態複雜性」等三項因素作為本文之分析指標。較詳細的敘述如後。

二、協力治理的結構複雜性（Structural Complexity）

協力常被認為是包括一系列已確認、已認同的組織，它們為了追求共同目標而互相建立起工作關係。然而，有許多的研究文獻都認為協力治理的結構在許多面向都呈現出相當複雜的特徵。而在此結構的複雜性面向下，有六個具有交互關聯性的特點。上述的這些特點也是促成複雜性和提供某些影響協力治理實際產出的因素所在，這六點分別為工作關係（working relationship）、組織成員（organizational membership）、治理和任務結構（governance and task structures）、多元主義（pluralism）、模稜兩可性（ambiguity）與動態性（dynamics）（Huxham, 2000: 65-70）。分述如下：

³ 此處的「動態複雜性」主要指涉的是協力治理行動受到多元參與者的影響，協力關係中成員結構間的互動關係及所形成的複雜現象，增加了決策的複雜情況與不可治理的程度，進而導致協力治理行動的成效不彰。

（一）工作關係

隨著組織結構的複雜程度與否，也會出現不同的協力形式。較為簡單的協力形式是來自組織成員的直接交互關係，此種關係深受參與協力工作的每一個組織的個別行動者所限制。在更複雜的形式中，跨組織的交互關係則涵蓋了來自於每個不同組織的個別行動者。上述不同的協力情形，無論從簡單到複雜都會產生不同的工作關係（Huxham, 2000: 65）。換言之，組織成員的交互作用就等同於組織中的工作關係。而在組織內部的協力行動所牽涉的範圍的多樣性確實很有可能是從一個組織到另一個組織。因此，有時候工作關係的差異性將會發生在不同的組織中的不同領域的個人上。

（二）組織成員

結構複雜性將會使協力的組織成員產生不同的層次類型（Huxham & Vangen, 2000）。而有時候協力關係所涵蓋的個別行動者能夠清楚的闡述組織的目標以及獲得它們的支持和資源並得以利用，這樣的組織成員是最能深得組織信任的類型。在某些情況中，組織的運作與個別行動者的參與能力是有相當重要的關係，而且相關程度是與整個組織有關，並非只是個人而已。此外，在組織成員之間的人際關係也經常扮演重要的角色，人際關係良好可能能使其獲得更多參與的管道。然而，有些組織成員的角色扮演的是一些較大型組織的次要層級，意即它是扮演大型組織底下的分支或是地區性組織的成員。以協力目標的執行面而言，一個屬於地區性的組織成員，通常會比一個位居中央或國際性機構的總部，在某些地區性計畫中的協力角色扮演上，表現得更為出色。

（三）治理和任務結構

「治理和任務結構」是指在協力關係中的組織，為因應組織目標或計畫方案所建立和劃分的組織內部層級。協力關係的顯現形態若只透過成立指導委員會或管理委員會定期性的召開會議，這樣的情況其實是相當罕見的（Huxham & Vangen, 2000）。實際上，連委員會也可能擁有好幾個層級。它們通常也藉著夥伴關係來雇用或招攬成員。某些協力關係會創造一個新的組織型態，即是將成員予以明確的定位，有些協力關係中的工作團體也經常來自於任務結構的某部分。這些工作團體所涵涉的成員是相當多元的，並且能涵蓋到所有協力系統中其他組織的代表成員。在協力結構的多元性因素之下治理與任務結構通常不是十分明確，並且工作團體的運

作相對於協力關係則呈現出相當多元的自主性。

此外，值得注意的是協力的治理結構經常受到公部門或其他社群團體的強烈影響，而更能確定組織本身的目標和結構的型態，但這樣情形的結構也將呈現出更多元化的情況。正因如此，隨著協力系統的多元性而造成在組織議程、成員關係方面產生變動，而此種變遷會使組織的成員摸不著頭緒，同時也可能會造成成員要正式進行協力合作時，對目標產生模糊或無所適從。

（四）多元主義

由政治現象中所衍生出的「多元主義」是指：利益團體透過選票互助方式，讓政府政策圖利特定個人或團體，而犧牲公共利益，意即民主國家的中央政府經常為執政聯盟服務，施政目的並非集體利益而是個別利益。而在協力治理觀點下的多元主義，即是指涉近年來在許多地區出現一系列跨域性夥伴關係的大規模擴張（Stewart, 1998）。這樣的拓展在一定的程度上延伸出一些新的認知，例如複雜的社會問題只能透過多重集會的倡議或行動來加以應對。Sweeting、Stewart 與 Hambleton（1999）在觀察一些英國重要的地方性區域後並提出研究數據，其認為有越來越多的地方性會議雖個別地召開，但卻彼此連鎖合作，而此種現象乃代表在治理的複雜系統中創造以協力關係運作為主的行動，與其他非協力治理方式的關聯程度，兩者之間的連結是相當重要的。另外，在某些地區，像有些主管機關都透過「大型協力計畫」的制定，企圖藉此來促進地區發展，而其他所有的相關倡議計畫（不管是否為協力形式的）則被設定要加以配合。但卻也發生前述已提及的問題，即是這些「大型協力計畫」有可能亦圖利於某些機關或團體，而忽略了公共利益。這是所謂協力治理的結構複雜性面向底下的多元主義所產生之影響。

（五）模稜兩可性

所謂「模稜兩可性」在協力治理的概念中，主要指涉的是協力成員對於其實際上所代表的真實性方面缺乏清晰的認知（Huxham & Vangen, 2000）。此一論述認為明確的協力成員資格即是協力系統能明確界定出「在協力關係中，了解和同意牽涉到哪個成員，並且知曉他有何種能力」，這是定義協力相當重要的要素（Roberts & Bradley, 1991）。但實際上，正所謂知易行難，前面的論述並非總是能輕易地得到實施，因為在有關個別參與者的代表性方面，在意義上總是不夠明確。而在有關工作團體、涉及的個別行動者以及協力的本質等方面的連結，也欠缺清晰的定義。

有鑑於此，個別行動者和組織（或協力）所牽涉到的多元性狀態和角色也可能對「到底誰是才是協力治理中的一份子？成員實際代表的意思為何？」等產生困惑的狀態。許多協力關係中之所以會出現成員關係或結構模糊不清的現象，是因為個別行動者和組織都積極的參與協力關係所致，因為這會影響到他們被觀察的角度，或是檢視他們做為成員是否適宜（Vangen, Huxham & Eden, 1994; Eden & Huxham, 2001）。

假如模糊不清的框架或概念存在於成員關係結構中的話，其主要的的原因可能都是因為牽涉到太多的行動參與者之緣故。因此，「協力」在概念上即是各個行動者基於相互同意的目標，所形成的動態關係，通常協力結構很少會只涵蓋單一行動者，因此若想真的對成員結構與關係窺其堂奧的話，則應該將所有的變數、變遷均納入考量。

（六）動態性

動態性（dynamics）較早是來自於組織理論、管理理論方面的概念，有學者將動態性認為是組織的目標受到內外環境，尤其上級組織目標的影響，只要其主客觀條件一旦變化，整個目標體系，應隨之變動，才能切合實際情勢。而在組織文化之特性中，動態性也是其中一項，意指組織文化的形成在適應其內在與外在環境需求，逐漸改變成員間的觀念、價值與行為（邱馨儀，1995；陳聖謨，1995；吳清山，1998）。另外，亦有「動態複雜性」概念的提出，動態複雜性意即組織的組成份子間整體的互動關係及所形成的複雜現象（Senge, 1990）。

在協力治理的視野中，也將結構複雜性視為一種連續性的變遷。就協力治理的政策執行面來說，政府會促進嶄新的協力計畫行動，即使沒有外部的壓力，也會造成既有的目標產生改變，主要是因為最初協力的目標已經被成功的達成、實現之後，協力的自然演化就會導致他們目標的變更。因此，涉及到協力關係的組織都要不斷地回應正在變遷的目標，同時組織本身也應隨著目標的改變而發生變遷。這即是一種在協力治理中結構複雜性的動態特質。

三、協力治理的多樣性（Diversity）

Huxham（2000: 72-75）認為要使協力產生優勢的原則則必須倚賴成員的多樣性。多樣性能夠統理各方的差異性，進而創造出協力成效的可行性。但是多元主義也可能會因為環境系絡的複雜性而功敗垂成，在多樣性中，也有相關的特性會影響

協力治理的實際產出，即為資源和目標（Resource and Aim）、語言和文化（Languages and Cultures）以及權力（Power）。茲分述如下：

（一）資源和目標

所謂的「資源」是指組織擁有的，或者可以直接控制和運用的各種要素，以協力治理而言，這些要素既是協力運作和發展所必需的，又是通過協力行動的配置整合，能夠發揮協力的綜效（synergy），為組織及其協力成員帶來利益的。而「目標」則代表一個組織的方向和未來。對組織來說，宗旨是共同目標；對組織成員來說，共同目標是組織階段需要到達的目的地。協力目標也是指涉協力組織成員未來一段時間內要實現的目的，它是一切協力活動的行動指南，也是協力關係中決策、效率評價、協調和考核的基本依據，但無論其協力成員各自的目標有何不同，但一定有一個為其成員所接受的共同目標。

通常每個協力關係中的成員會為了提供形成協力優勢的可能性，而將不同的資源予以整合。然而，不同的資源是不同的組織目標下的產物，因此，雖然協力夥伴表面上會為了協力目標而贊成一個廣泛的指令，至少在某種程度上他們願意參與行動，但他們每個人卻都有不同的參與理由。相對而言，某些協力夥伴相較於其他成員會對某特定目標顯得興趣缺缺，因此便不怎麼願意去執行涉及到特定目標之協力任務。另外，某些協力夥伴之所以會參與行動，根本是因為外在（通常是來自於政府）壓力所導致，而某些協力夥伴則經常會注意協力關係中需要幫助的行動者，其目的在於要滿足那些與他們組織本身有關的既得利益者，以及有些行動者通常也只會注意與個人議程滿意有關的政策方案。

（二）語言和文化

組織語言是組織成員之間建立協力關係的基本工具；組織文化則是協力成員所共同持有的較深層的基本假定與信念，而為組織對自我及其環境認為理所當然的基本方式，並在潛意識的狀態下運作。這些工具、假定與信念是協力治理或協力夥伴關係在面對外在環境的生存問題與處理內部整合的問題時，所學習的解決方法。

在協力治理的多樣性構面中，鑲嵌在組織或是專業團體上的專業語言以及各自所擁有的組織文化，通常也會出現差異。例如不同的組織可能在組成的授權和公平性等面向上，早已有不同的價值鑲嵌在他們的語言和文化上。就因如此，一些重大的誤解也可能會因為不同的專業語言和價值與不同專業工作之間的結合而產生。通常來自於不同專業領域的人們都會將不同的含義轉換成自己熟悉的措詞進而解讀，

而實踐者則經常會在不知情狀態下引用像這類型的誤解實例（Huxham & Vangen, 1996）。然而，鑲嵌在組織文化上的大部分是組織的程序，意即組織做事的方法（Schein, 1985; Martin, 1992）。有時正式程序會使達成協力議程的過程略感乏味，假如像與夥伴關係、協力治理相關的決策必須經由大型的官僚公共組織之下的固定委員會，或是其他相關非營利組織才能認可且通過的話，那將會造成相當嚴重的遲延，使得與決策相關的資訊稍縱即逝。因此，在進行協力治理時，假如因為組織語言和組織文化的差異而使決策週期在協力夥伴組織中失去了同步性，這是值得注意的問題。

（三）權力

在協力治理的範疇中，參與協力的組織之間通常也會體認到某些真實且察覺到權力的差異性（Gray, 1989）。權力差異性的問題可以進一步延伸到在協力關係中，協力工作的進行在於能滿足下述命題：在任何包含個別行動者或是相似性結構的管理委員會，能彼此自我認知是具有同地位位的結構體，則協力的效益會發揮到最高（Hardy, Turrell & Wistow, 1992）。因此，假如所協力夥伴包含的是多元團體，或是協力所設定的目標會使協力關係較重視其中特定一群人，而更甚於重視其他人的話，通常這樣的協力目標是很難達成的。雖然某些成員在協力的系絡中可能會比其他人來得資深，但在協力系統中，其實並沒有所謂正式權力的層級節制（Huxham, 1991），這也意味著沒有人能夠要求其他任何人按照特定形式行動。因此，要使協力行動徹底的達成則必須透過說服和協調，即使協調溝通的過程可能是一項費日曠時的任務，但也必須將之完成。

四、協力治理之聯合行動複雜性（Complexity of Joint Action）

「聯合行動的複雜性」⁴ 是 Pressman 與 Wildavsky（1984）從奧克蘭計畫（Oakland project）的執行研究所獲得之啓示。伴隨著奧克蘭計畫產生之後，許多有關多元組織（multiple organizations）政策執行的文獻即不斷蜂擁而至，其後並再延伸出從多元組織、府際關係（intergovernmental relations）或者跨域管理（boundary-spanning management）等觀點，來探討公共政策執行或運作過程常見的

⁴ 「聯合行動的複雜性」或「多元參與者聯合行動的複雜性」一詞是由 Pressman 與 Wildavsky（1984）年出版之《執行》（*Implementation*）一書中所提出，藉由對奧克蘭計畫執行過程的研究，發現此一計畫由於涉入的參與者過多，而在執行時受到「聯合行動的複雜性」之影響，導致政策最終失敗的後果。

問題。

然而，經由奧克蘭計畫此一事件，也透露出些許訊息，在每個群體在參與行動時，自身都會有個明確的觀點，因此各自的緊迫感也不同，雖然他們都一致同意某政策的目的，例如為失業的少數群體創造就業機會。並在實現目標的手段上，例如通過以公共工程撥款創造工作機會，也表示贊同。但是，不同的觀點將會左右一項計畫方案的成敗。參與者為何能夠在計畫方案的目的上達成共識，但在實施方式上卻大相逕庭（或推動不力）？換言之，亦是協力行動存在著動態複雜性（Dynamics Complexity）所導致。關於此項觀點，Pressman 與 Wildavsky 則提出下述因素：

- （一）共同所承擔的權責義務產生直接不相容的狀況。
- （二）雖然沒有出現直接的不相容，但對其他計畫方案出現偏好取舍的現象。
- （三）與政策計畫所承諾的其他項目具有同步性。
- （四）對缺乏目標緊迫感的他人過於依賴。
- （五）對於領導能力和適當的組織角色出現意見上的分歧。
- （六）法律與程序上的差異。

因此，由上述可知，不管是協力合作管理、協力治理或是府際合作，皆是相關行動者在相互關聯的執行結構中進行的，過程上涉及各自具有自主性或主體性的多元行動者，換言之，協力治理過程會因「聯合行動的複雜性」或「多元參與者聯合行動的複雜性」之影響，而可能在協力目標與協力行動方面產生步調不同，各自為政的情況。因此，要提升協力行動的效率，則端看於聯合行動體系能否建立共識、認同目標行動，加強行動參與者的協調與溝通，使協力夥伴關係的執行結構從勉強結合的合夥人（reluctant partner）轉變為有意願的合作者，共同致力於政策的執行。

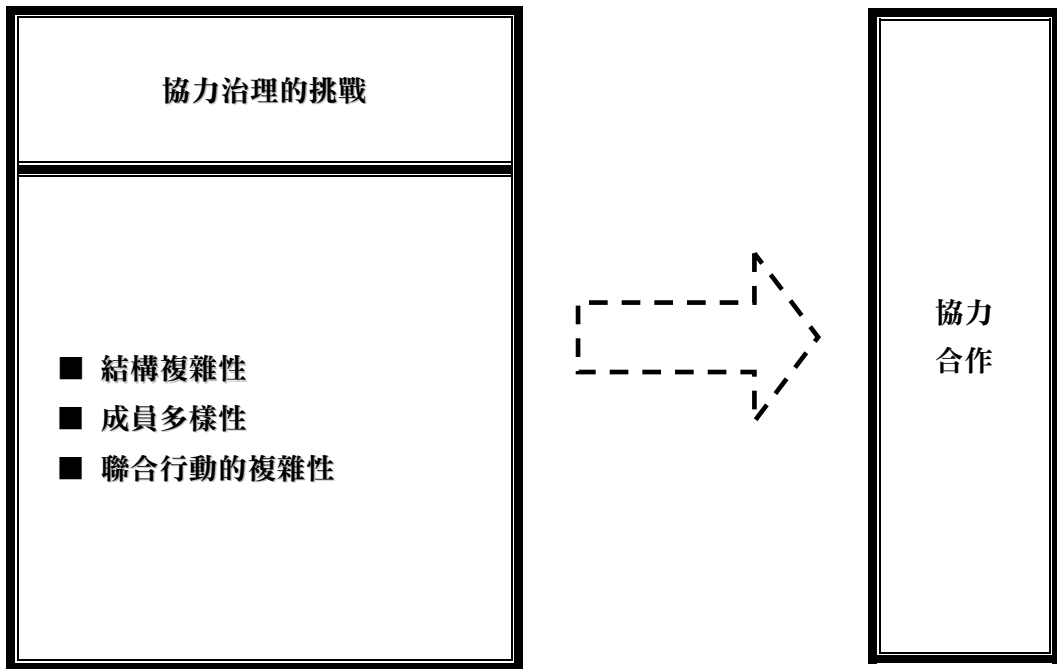
五、協力治理之分析圖像

協力關係的形成除了如相互利益、建立溝通機制，決策協調與整合等形成原因之外，還必須考量到成員的多樣性、目標分歧的程度以及協力行動的同步性等因素才能形成較完整的協力關係。因此，協力關係不只是參與者間的對等關係，而是包括了權責劃分、資源分享，以及共識建立等多重意涵的綜合概念（呂育誠，2004：54）。

要維持協力關係的運作也必須要有基本的條件，Cherrett（1994）提出下列幾點：（一）高層的承諾、委任；（二）公開與信賴；（三）明確的共同目標；

(四)長期的關係；(五)積極行動而非被動回應；(六)全面品質管理；(七)彈性；(八)相關紀律的涉入(吳英明, 1996: 40-46)。綜合上述, 吾人可知協力關係是一種基於相互認同的目標, 而建立在不同行動者間的動態關係, 也因為這樣的動態連續過程, 從而將會涉及到許多結構複雜性與多樣性, 每個參與協力關係的行動者就好像置身在一個複雜的系絡之中, 也進而對協力治理的運作產生影響。

經由上述協力相關理論的檢視, 歸納出本文中, 潭子段旱溪整治工程的協力治理分析圖像, 如圖一所示。在該協力治理的運作網絡中, 涵蓋協力治理的結構複雜性、多樣性與聯合行動的複雜性。結構複雜性包括工作關係、組織成員、治理和任務結構、多元主義、模稜兩可性與動態性等; 多樣性則包含資源和目標、語言和文化以及權力; 聯合行動的複雜性則包含共同承擔權義不相容、其他項目之取捨、計畫承諾之同步性、對缺乏目標緊迫感的他人過於依賴、能力與角色之意見分歧和法律與程序之差異。在此協力網絡中, 協力治理的結構複雜性與協力治理的多樣性兩者, 再加上聯合行動的複雜性, 是影響協力治理挑戰的關鍵因素, 上述這些關鍵因素是透過理論文獻分析, 歸納整合之結果。然而, 形成挑戰能否解決也隨前述三個因素的複雜程度高低有所不同, 再者, 經由反覆的協力過程, 使最終能達成協力合作的目標, 但亦有可能會功敗垂成, 使協力合作破局, 在此則用虛線表示。此外, 藉由焦點團體訪談, 針對上述關鍵因素設計訪談大綱, 以探尋影響旱溪整治工程之協力夥伴因子。總括來說, 本文認為協力治理的結構複雜性與多樣性, 還有聯合行動之複雜性等三種面向將會形成協力治理的挑戰, 因此, 本文利用此三個面向分析影響協力治理的因子為何? 希冀能以旱溪整治工程作為研究個案, 企圖探尋出影響中央與地方協力關係的全貌, 以俾歸納出未來府際協力治理的良善模式。



圖一 潭子段早溪整治之協力治理分析圖像

資料來源：作者繪製。

參、研究方法

有關本文的研究方法主要採文獻分析法與焦點團體訪談法，分述如下：

一、文獻分析法（literature review）

文獻探討法是一種傳統的探索性研究法，即蒐集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需要檢証的假設，並說明假設是否具備探究價值，以應用於進一步研究之基礎。本研究將蒐集相關之國內外期刊與專書，以瞭解協力治理、協力夥伴關係之相關理論與背景，予以整理、分析已有的相關理論、文獻，加以整合為本研究分析之理論基礎，並藉以做為訪談問題之基礎。

二、焦點團體訪談法（focus group interview）

焦點團體訪談法（focus group inter-views）或稱為焦點訪談法（focused inter-views）、團體深度訪談法（group depth interviews）是社會科學研究中，經常被使用到的一種研究方法。焦點團體訪談是集體訪談的其中一種形式，在這種訪談中，訪談的問題通常集中在一個焦點上，研究者組織一群參與者就此項焦點進行討論。在焦點團體概念中，團體（group）是指「一群有共同興趣的互動個體」，而焦點（focus）此詞則表示此訪談被限制於少數議題上。而在團體訪談定義中，團體作為一引發（elicit）資訊方法的重要性：團體訪談此詞將限於那些組成團體小到足以允許所有成員間有真正討論的情境。（轉引自歐素汝 譯，2000）實際上，目前焦點團體訪談一般包括 5 到 10 人，由中介者負責互動的進行及討論時不偏離主題。一次典型焦點團體討論（focus group session）會持續一個半到二個半小時。本研究將透過對潭子段旱溪整治工程在協力夥伴關係面向上的規劃理念、行動策略與執行成效的進行探究，在訪談對象的過濾方法上，本文利用滾雪球抽樣法（snowball sampling）與立意抽樣法（purposive sampling）篩選出受訪者，進而針對本案的中央與地方政府官員等分別進行訪談，實地蒐集個案方面的資料，在此，筆者則稍作說明選擇受訪者之依據，首先，以受訪者 A1 而言，其本身所屬單位是此次旱溪整治工程的主管機關，該人員曾歷任科長、專門委員，對水利工程相關業務與旱溪整治工程的始末均有一定程度上之瞭解；受訪者 B1 和 C1 為旱溪整治工程之執行機關的相關人員，B1 為該局處首長，C1 則是負責研擬設計旱溪整治工程實施計畫的工程人員；D1 為旱溪整治工程施工區域內最高之地方政府首長，主要負責協調鄉民意見，與中央單位或上屬的地方政府溝通；E1 本身為前任鄉長，而後退職為該鄉公所之機要秘書，旱溪整治工程的施工時程則介於前後任鄉長的任期之內，換言之，該受訪者亦實質參與整治過程；F1 為該鄉公所中，工務相關部門的負責人，針對整治工程與中央單位之工程人員做意見上之交流；受訪者 G1 則為整治工程之施工範圍內，涉及區域面積最廣泛的村落，G1 則為該村村長，主要擔任村民與鄉公所、縣政府以及中央機關之間的意見傳達、溝通橋樑。最後，筆者則將各訪談對象整理如下表一。

表一 焦點團體受訪人員

編號	所屬公司或單位	職稱
A1	經濟部水利署	簡任秘書
B1	水利署河川局	副局長
C1	水利署河川局	正工程司
D1	潭子鄉公所	鄉長
E1	潭子鄉公所	機要秘書
F1	潭子鄉公所	課長
G1	潭子鄉	村長

資料來源：作者整理。

另外，筆者則將本文之訪談大綱整理如下：

- (一) 大里河流域第三期整治工程（以下稱為旱溪整治工程）的起源何在？預期目標為何？
- (二) 旱溪整治工程中的現行作法與措施為何？實際遭遇的問題為何？未來繼續推動的計畫或作法為何？
- (三) 在旱溪整治工程中共涉及到哪些單位、利害關係人？這些單位他們各自的立場與角色為何？在各單位互動或溝通的過程中，是否有產生爭議性的問題或衝突事件？
- (四) 在旱溪整治工程中，貴單位在執行本工程時與其他公部門及私部門之間是否存在協力合作的方式？（例如，涉及經費分擔、共同規劃或開發）如果有，是哪些具體的事項？是如何與之協商？
- (五) 貴單位與其他公部門及私部門合作的經驗如何？其對本工程的執行重要性及貢獻為何？
- (六) 請問您認為旱溪整治工程成效到底如何？您怎麼評判？如果算成功，促成該成功的關鍵因素為何？
- (七) 以旱溪整治工程觀之，雖然在某方面有卓越績效，但是否還存有其他的問題或困境？針對未來整治工作，您有何綜合性觀感與建議？

肆、潭子段旱溪整治工程之個案沿革與現況

旱溪屬於大里溪水系，而大里溪為烏溪中游之一大支流，旱溪為大里溪水系最長之水源。流域位於台中市和台中縣境內，旱溪河床寬、流量少，主水源受降雨影響，豐水期為 5 至 9 月，流量占全年 70%，以 6 月份最多，在 1、2 月則為枯水期，乾季常呈現細流現象，也因旱溪支流量受到雨水支配，在乾季時常呈乾涸狀態，故名「旱溪」（王建竹、曾藍田，1978：17）。旱溪源於豐原市東方的公老坪、觀音山、東尖山等山區，流經潭子鄉過市界入台中市北屯區、北區流到東區。流經東區時經十甲里、旱溪里、樂成里，於東信里轉向東南注入大里溪（呂順安，1996：40-47），總長 33.5 公里，流經中市約 7 公里。

因此，旱溪總共流經台中市、台中縣豐原、潭子、大里、太平與烏日，沿岸人口密集，工商業亦發達，再加上有台灣高速鐵路、中彰、中投快速道路經過，而屬於都市型河川。然而，筆者在檢閱文獻後發現，可將整個大里溪整治計畫的時間序列分為三個時期，第一個時期為一九八九年至二〇〇四年的大里溪治理基本計畫時期，其中包含了大里溪第一、第二期的整治計畫；接著，為二〇〇四年到二〇〇八年的大里溪第三期治理計畫目標與效益時期，所謂的旱溪整治工程就是在此時期中完成的，其他還涵蓋如頭汴坑溪、草湖溪等河段工程，三個子工程構築成三期的主工程；最後，則是從二〇〇八年至今的旱溪整治防災減災工程，該工程預計將於二〇一一年完工，較詳細之敘述分述如後。

一、一九八九年至二〇〇四年的大里溪治理基本計畫時期

一九八九年中部地區發生七二水災，大里溪沿岸因受豪雨洪水侵襲滿目瘡痍，當時的李登輝總統勘災後，隨即指示行政院立即辦理大里溪水系整治計畫。而當時適逢行政院推動「國家建設六年計畫」，大里溪的整治亦於一九九一年列入該計畫項下。而大里河流域之河川因山區地勢陡峻，進入平地後地勢較緩，又承受平地逕流，且河道蜿蜒曲折，河幅寬狹不一，因此每於颱風期間山洪暴漲，多呈網狀亂流，造成流域地區嚴重災害。因此，在一九六九年以後，經濟部水利署即開始著手規劃大里溪整治計畫，而第一、二期即在二〇〇二前完成工程，工程經費共新台幣 180 億元。

歸納而言，大里河流域因土地高度利用，逕流量過大，未整治前每遇豪雨即氾濫成災，有鑑於此，經濟部水利署自一九六九年即陸續辦理大里溪防洪工程計畫，一九八九年則公告治理基本計畫。而上述一、二期工程在歷經多次颱風與豪大雨後均能有效阻止水患，確保台中縣市沿岸居民生命財產安全，發揮防洪預期效果，惟在本文中，筆者所選定的時間範圍是以二〇〇四年以後為研究起點，即大里溪整治計畫第三期，並特別關注豐原－潭子段的旱溪整治工程，以作為本文的研究範圍。

表二 大里溪治理計畫第一期、第二期實施經費

期別	核定經費 (億元)	實編經費 (億元)	期程
第一期	141.53	86.13	79~83
第二期	103.6	81.11	84~91
第一、二期用地費	原計畫辦理區段徵收改以一般徵收，經費不足 10.6 億元		

資料來源：97年度大里溪治理計畫第三期實施計畫簡報，經濟部水利署，2008，經濟部水利署大里溪治理計畫第三期實施計畫（編號：582655120401），未出版。

二〇〇四年七二水災後，敏督利颱風侵襲台灣，造成大里溪水系支流旱溪、頭汴坑溪、乾溪等局部區域嚴重淹水（如頭汴坑溪－江橋，共約 173 公頃的區域），再加上豐原及太平等地區淹水面積達 300 公頃，造成人民財產嚴重損失，有鑒於此，為徹底解決水患威脅，更因水利署一九八九年至二〇〇二年辦理大里溪第一、二期治理工程，完成後防洪效益顯著，經行政院三次視察災區後指示水利署提報辦理「大里溪治理計畫第三期實施計畫」，並於二〇〇四年 11 月 1 日奉行政院核定實施，全長共 23.36 公里，期程二〇〇五至二〇〇八共計 4 年，包括在二〇〇四年 8 月加開臨時院會，追加預算多達 54.8 億元，以及從二〇〇五年開始，到二〇〇六年與二〇〇七年，總統、副總統以及行政院長都曾經到實地進行視察。

二、二〇〇四年至二〇〇八年的大里溪整治計畫第三期之實施計畫範圍、原則與目標

從二〇〇四年的敏督利颱風來襲，重創大里溪支流沿岸地區，因而促使行政院

於同年核定大里溪第三期實施計畫，工程範圍涵蓋大里溪主要支流旱溪、頭汴坑溪、草湖溪等河段，全長共約 23.36 公里。水利署為建構台中都會區完整防洪體系之目標，已賡續辦理大里溪支流上游河段治理工程及設立防洪指揮中心，預計於二〇〇八年底前全部完成；水利署並補助台中縣政府 3 億餘元辦理跨越旱溪 5 座橋樑改建，預計二〇〇八年 8 月底前將可全部完成。

表三 大里溪治理計畫第三期實施計畫範圍

溪別	工程類別	起點－終點	河段長度
頭汴坑溪	水岸整建工程	立仁橋－內城橋	7 公里
旱 溪	水岸整建工程	松竹橋－中正公園	12 公里
草湖溪	水岸整建工程	草湖橋－竹村橋	4.36 公里
附屬工程	旱溪 5 座橋樑，台中縣政府正改建中，乾溪中正橋已改建完成、水利會改善工程 8 處已改善完成		
總 計			23.36 公里

資料來源：97年度大里溪治理計畫第三期實施計畫簡報，經濟部水利署，2008，經濟部水利署大里溪治理計畫第三期實施計畫（編號：582655120401），未出版。

然而，大里溪治理計畫之第三期實施計畫則主要是依據一九八九年，經濟部水利署所公告的大里溪治理基本計畫來辦理堤防興建及加高與強化工程。而第三期治理計畫目標與效益主要劃分為四大項，分述如下：

（一）治水防洪：期望藉由大里溪第三期整治計畫所達成的效益，鎖定在大里溪主要支流旱溪、頭汴坑溪、草湖溪等河段，透過治理計畫，前述 3 條河川採用重現期距到達一百年洪水量的標準，⁵ 預計保護土地面積約 300 公頃，人口約 30 萬人，並確保高速鐵路集中彰、中投快速道路等公共設施安全。（二）營造河川生態

⁵ 重現期距指的是某一水文事件回歸的週期，例如一百年一遇之洪水，即表示該水文事件平均而言，下次遇到的平均間隔為一百年，即一百年後才會遇到洪患的發生，應注意「平均」一詞之使用。嚴格來說，如果能選擇合適的洪水發生的頻率，進而計算出對應的洪峰量，在防洪工程設計上，便能依照這個頻率，設計出能達到防洪標準的設施。台灣的主要河川其防洪工程，例如堤防，它的設計是以一百年發生一次的洪水為標準去設計的，也就是可以防範平均每一百年發生一次的洪水。在水文的頻率分析，此洪水的重現期距為一百年，在中國大陸又叫這種洪水為「百年一遇」。

環境：在此計畫項目下，預期的效益是要營造完整之河川生態環境，提供民眾親水空間。（三）多元化功能發展：所謂多功能發展即是兼具防洪、環境、生態維護、景觀發展等面向發展。（四）促進地方發展：本河川治理計畫目的除了將防汛道路完成、提高洪患保護之外，也負有縮短城鄉差距之責，並帶動沿岸土地利用、增值與產業發展。



圖二 大里溪治理計畫第三期實施計畫目標

資料來源：大里溪治理計畫第三期實施計畫，經濟部水利署第三河川局，2008，2008年4月14日，取自：http://www.wra03.gov.tw/business_c_4.htm。

綜觀大里溪治理計畫第三期實施計畫，就整體執行情形而言，經濟部水利署與台中縣政府均成立工作小組，且每月定期召開會議解決相關執行困難。而有鑑於水患頻仍，整治計畫不容延緩，水利署採取用地取得與工程施工併行作業，並調派第一、三、六、八與九，共5個河川局辦理，並再分為6個工區同時進行。也因為水利署動員所屬5個河川局人力來投入這個整治工作，使河川治理工程由原來的3年縮短為2年餘，並減少兩個汛期淹水的威脅，計畫工程已於二〇〇七年9月底全部完工，歷經多次颱風豪雨來襲沿岸地區均未再發生淹水災害居民生命財產已獲得保

障，待水利署將跨越旱溪的 5 座橋樑改建完成，逐步達成建構完整防洪體系之目標。

三、二〇〇八年－至今的旱溪整治防災減災工程

以經濟部水利署所劃分的 6 個工區，以 5 個河川局同時進行的程序而言，豐原潭子段旱溪整治工程在大里溪第三期整治計畫中，應占了 3 個工區，其中 2 個工區由第三川局辦理，一個工區由第六河川局辦理，⁶ 旱溪河段已於二〇〇六年完工，整體計畫工程也於二〇〇七年 9 月底全部完工。目前仍繼續進行的是 5 座跨越旱溪的對外橋樑改建工程，除聚興橋外，其餘均可於二〇〇八年汛期前完工。

在大里溪整治計畫第三期實施工程如期竣工之後，與旱溪相關的後續工程則也旋即進行，水利署於二〇〇八年 3 月提報「旱溪排水下游段（匯流口至復光橋）改善工程暨環境營造工程（積善橋至國光橋）實施計畫」，經行政院經建會原則同意辦理，預計該署將投入 19 億 2400 萬元整治並自二〇〇九年起分 3 年實施。

旱溪排水流域跨越台中縣市重要都會區，近年來因人口激增，兩岸土地高度開發使用，惟每遇豪雨常造成下游局部河段洪氾災害，造成附近居民生命財產遭受損害，故整治工作因之而生。

而該項工程主要分為「旱溪排水與大里溪匯流口至復光橋河段整治工程」、「綠川排水改道工程」及「積善橋至國光橋河段環境營造工程」等三部分，計畫總經費約 19 億 2400 萬元，其中工程費約 7.15 億元，用地費約 12.09 億元。據水利署署長陳仲賢表示，屬於防災性質之河段將列為優先辦理項目，而在用地取得部分，將採一般徵收或協議價購方式辦理，需地機關為經濟部水利署，執行機關為台中縣市政府。預計旱溪排水改善工程完成後將可達到整治保護標準，能宣洩重現期距 10 年洪峰流量且至少 25 年不溢堤，同時具體營造排水路周邊多功能優質環境，並為當地居民帶來休憩之親水空間，以達成避免水患、環境教育、生態維護、景觀發展及生態旅遊等目標。上述即為旱溪整治工程後續相關之防災減災工程，預計工程為大里溪整治計畫第三期實施工程竣工後 3 年（即二〇〇九年至二〇一一年）之施工時程。

⁶ 豐原潭子段旱溪整治工程中，豐原段的工程範圍為「旱溪金谿隆橋至南陽橋河段防災減災工程」，由經濟部水利署第三河川局辦理；潭子段的工程範圍為「旱溪聚興橋至金谿橋河段防災減災工程」，由經濟部水利署第三河川局辦理與旱溪松二號橋至聚興橋河段防災減災工程，由經濟部水利署第六河川局辦理。

伍、以協力治理分析圖像解析潭子段旱溪整治工程

本文以下將透過前文所建構之潭子段旱溪的協力治理分析圖像，探討潭子段旱溪整治工程的協力關係，並依據分析結果在文末嘗試提出研究發現與策略建議，內容分述如下：

一、協力治理之結構複雜性

(一) 工作關係

協力成員的工作關係在當相當大的程度上與成員互動關係產生符節，而跨組織的交互關係包含了一系列（甚至是全部）來自於每個不同組織的個別行動者，進而產生工作關係。換言之，協力成員的交互作用就等同於協力合作中的工作關係。以旱溪整治工程來說，雖然整治工程是橫跨中央與地方層級，中間亦涉及了許多中央與地方組織，但其中扮演最重要角色的中央與地方機關則分別是實際辦理的執行機關－經濟部水利署轄下的第三河川局；以及台中縣政府底下的潭子鄉公所。就雙方的互動關係來看，第三河川局在整治工程中具有事權統一的職能，以專業知識技能和充分獲得授權作為意見協調的工具，並且，相當重要的是，雙方是基於欲解決災害頻仍的水患問題為前提所創造的溝通平台上進行對話，早已免除各自的防衛心態，進而懷抱的是共同的目標，即是引領企盼整治工程竣工的到來。在此，則有受訪者則提到有關上述的觀點：

事實上。有關這個問題有兩個客觀環境條件可以說明，第一個，我們這個大里溪是屬於中央管轄的，在我們管理的權責上，很簡單就將它分為中央管跟縣市管，雖然這條河川是大里溪的支流，但他是屬於中央管的，這是第一點。第二點就是它在推動時候都沒有遇到比較棘手的問題，…就是它災害已經造成了，93 年的七二水災那一次災害非常的嚴重，在半年的時間內要完成規劃設計，然後開始施工，事實上是非常艱鉅的任務。所以我們用一種分工的方式，動員其他的河川局，總共 5 個河川局來支援這個工程，採用分區分段的方式來執行… (A1)。

再者，在整治工程中，包含工程規劃、經費所需與人力使用等均由中央一手統籌，工程實行則委由民間營造業者辦理，地方則配合其他較細節的項目與監督工程

的執行，同時，在整治計畫執行前，第三河川局則陸續針對潭子鄉居民召開 6 次的用地說明會與 15 次施工說明會與協調會，目的是要建立雙方共識，期望能充分地廣納施工當地民眾的意見，達到實質的公民參與。一位實質參與到整治工程的水利部門官員則談到他的看法：

最主要，我們在施工之前，一定要跟民眾召開兩個會議，就是施工說明會跟用地說明會，用地說明會就是在談這些土地的救濟補償的額度如何，那一般來講，最近幾年是都比較好一點，主要是我們透過很多溝通管道跟民眾溝通…（B1）。

這邊就要講到溝通平台的建立，第一個就是了解人民需求，像我們有很多工程的變更設計也會參雜地方的一些建議，將他們的需求納到工程裡面來實作，…我想以共同的參與創造出共識是非常重要的，這樣就不容易會有抗爭或不配合的狀況。換句話說，就是一種溝通平台的建立機制（A1）。

我覺得是「參與感」的問題，而且這個參與感不是在做的時候，是要在規劃，計畫的階段就要把相關的人拉過來，然後他們提的意見，不錯的就將它納進來，不恰當的也要讓他陳情出來，所以整個從政策制定階段就要考慮公民參與的面向，讓人民共同分擔，參與工作過程（B1）。

因此，總括整個旱溪整治工程，就協力成員的互動與工作關係而言，運作的狀況健全且良好，與有些中央強加公共建設到地方身上，地方產生劇烈排斥的政策個案是迥異的。

（二）組織成員

關於潭子段旱溪的協力結構關係，主要涉入的協力成員如下：包括經濟部水利署、水利署第一、三、六、八與九河川局、台中市政府、台中縣政府、台中縣潭子鄉、台中縣大里市、土地業主、地方民意代表台中市縣市相關地政事務所以及負責工程執行的友人營造公司等成員。由前述可知，在旱溪整治工程的協力關係網絡中，幾乎都是中央與地方政府的單位，私部門單位則屬零星。而在組織成員此因素之下，所牽涉到的是個別行動者（或組織成員）能否清楚的闡述協力目標以及獲得決策者的支持和獲得必要資源，此關係到整體協力的成效，並非只是個人而已。而筆者透過細部觀察潭子段旱溪的整治工程後發現，整治工程的實際規劃是由經濟部

水利署的第三河川局負責，再由私人營造商承攬工程後執行，而潭子鄉公所則扮演傳達鄉民意見的管道與監督工程的角色。因此，在整治工程中，最重要且互動最頻繁的即是經濟部水利署第三河川局與潭子鄉公所，其協力成員間並未存有太多的成員複雜性。就第三河川局而言，當初在進行規劃整治工程時，首先摒棄既往傳統的設計構想，改由生態景觀復育的理念作為工程施行宗旨，給予當地居民耳目一新的感受與完工後提供民眾遊憩休閒地區的政策承諾，而筆者整理有關生態環境議題的訪談資料如下：

我想在這項整治工程上，必須要提一下有關他的生態景觀設施，這也是讓此次工程能順利達成的重要因素，我們當初在有關這設計上也花了很多心思，…我們一直在近十幾年間，河川局一直在水利署的指導下，往生態復育的方向行走，…我認為旱溪計畫工程，是我們在這約十年的時間，陸陸續續推動的概念，在這此做一個總體的成果呈現（B1）。

而潭子鄉公所除配合工程所需事項，並於整治工程期間，經常往返施工地區巡查進度，並積極向鄉民報告建設狀況，而工程執行的營造商則交由曾獲得經建會全國水利工程評鑑第一名與蟬聯 6 年工程評鑑優良廠商的營造商承攬該整治工程。由此可見，潭子段旱溪整治工程在組織成員的因素上，協力成員的涉入尚稱單純，且各自對於其抱持目標都能具有相當程度的認知，亦能得到充分授權與協力資源，並沒有出現因協力關係所形成的成員複雜性之影響。

（三）治理和任務結構

基本上參與旱溪整治工程的行動者，對於協力合作的總體目標—減少與防範颱風淹水與威脅，都能夠有一定的了解，而通常各行動者之間經常存在不同的參與動機，對於達成目標的手段方式亦有不同見解。但在旱溪整治工程中，由於整個整治計畫主要是由中央政府單位主導，地方政府加以配合與輔助，相關法令規範與治理計畫依據的擬定，都相當完備，一切行動都建立在依法行政的基礎之上：

…在法律上的行政程序法，它所頒布了以後，因為用地取得到會涉及人民的權利義務等問題，所以必須要召開工程施工的公聽會還有用地取得的說明會，這是依據行政程序法的架構下去辦理，…（A1）。

…當然用地徵收的情形永遠存在，被徵收的人都會覺得政府給的錢都太低了，但是政府也是按照法定的程序在辦理，強調依法行政（B1）。

而私部門涉入的部分則僅在於營造商按照實施計畫進行工程。因此則保有了決策的一致性與同步性，再者，治理與任務結構相當重視定期集會與成立工作團體等面向，以旱溪整治工程而言，經濟部水利署與台中縣政府於工程執行期間共召開屬於正式性的工作會議達 17 次之多，另外並成立工作小組，負責監測工程進度、品質與追蹤後續成效，同時，除了定期集會的正式會議，雙方又成立了非正式的工作控管會議，前後也召開了 12 次。一位負責統籌規劃整治工程的設計人員接受受訪時指出：

…我們差不多都是定期，差不多一個月或兩三個禮拜會辦一次工作會議，我們總共跟縣政府辦了 17 次的工作會議，就是雙方協調一些用地的問題或是一些其他比較困難的問題這樣（C1）。

…我們跟縣政府有固定的工作會報，我們總共召開了 17 次，除了這個定期之外，我們還有個比較不定期的，就是施工控管會議，就我們在施工過程中有遭遇到哪些困難，大家都會開會協商、解決，如果有牽涉到地方政府或鄉鎮公所的時候，我們也會請他們過來，大家一併開會，下去協調解決，所以說光施工控管會議我們也大概開了 12 次（C1）。

綜合來說，在旱溪治理計畫的過程中，不但協力的總體目標能夠具體清楚呈現，各方行動者彼此皆排除預設的立場與參與動機，使得目標認知的一致性與達成目標的具體方式皆深植在各行動者心中，相當清楚地將目標校準（align）至共同的定位，使得協力運作過程與協力目標產生相當程度的契合。

（四）多元主義

本項因素主要檢視潭子段旱溪整治工程中，是否存在因協力合作、夥伴關係或工作合產所形成的問題，像是涉入成員過多，或是因協力關係而圖利特定單位等。單就協力成員所包含數量多寡來說，在旱溪整治工程中，主導的單位多為政府單位（不管是中央或地方），即使有私部門的營造業者涉入，但也只負責執行工程的部分，自主性是受到侷限的。因此，在此政策個案裡面，不僅一開始就沒有其他如公、私部門均參與同一政策行動的雜沓情形，也降低了課責的不確定性。加上大部分協力成員皆願意提供本身專業所長與知識，與其他行動者共同分享，整治計畫在執行過程中尋求必要資訊與經費的需求，亦能夠得到中央機關的支持。在此，則有多位受訪者都認為此次的整治工程在資源上，中央政府的確挹注相當多的資源：

…我想基本上這是一個長期關係的建立，基本上我們的共同目標都是防止這個洪患水害的問題，那在地方事務上我們能協助的，我們就盡量來支援，在我們能力所及的範圍，…（C1）。

…就因為這長久建立的關係，像原本是縣管的橋樑，你縣政府自己要出錢，那現在縣政府沒那麼多錢，跟交通部又爭取不到，因為治水一定要改善這個橋樑，那我們就到行政院中將這個項目納到我們治水計畫裡面，以後由我們來編錢，然後再補助他們，給他們去執行，…（B1）。

故旱溪整治工程在參與行動者過多與成員溝通管道方面，並未受到太多的阻礙與限制。再者，該整治工程屬於重要且大型的「協力計畫」。受到中央政府高度的矚目，包括總統、副總統以及兩任的行政院長都曾親自到工程當地視察，而在地方政府方面，如潭子鄉民、地方民意代表與縣議員也都相當關注該工程。另外，整治工程的發包除了選擇績效卓越的優良廠商給予承攬，也採公開招標的方式，並以最低標方式開始投標程序，強調透明與公正性。而中央與地方則成立工作小組，定期追蹤進度，潭子鄉的所屬村里（如嘉仁村、新田村等），村長們亦不定時查察建設情形。因此，因協力計畫而圖利某特定行動者或組織的問題在旱溪整治工程中，要存在是相當困難的。

（五）模稜兩可性

協力夥伴關係也會遭遇到協力成員對自我認知不夠清晰，沒有實質的存在感，或是對協力成員關係的結構不甚了解，不清楚還有哪些人也參與協力關係。而以旱溪整治工程來說，權責單位是相對單純的，即中央與地方之間的互動關係，中央單位是由行政院—經濟部—水利署—河川局，而地方則是台中縣政府—潭子鄉—鄉內各村里，都按照層級節制的序列，雙方對於有哪些行動者涉及到協力關係都有相當程度的認知，並且，涉入到旱溪整治工程的協力成員也都各自擁有自我的核心職能。以經濟部水利署而言，向上即負責編列工程預算報請行政院核准，向下則充分授權給河川局研擬工程計畫；而第三河川局則主導整項整治計畫，如施工前的規劃設計，工程期間召開工作小組商議問題、進度以及竣工後持續觀察居民與河岸堤防之間互動關係的情形等；台中縣市政府則配合工程所需，辦理施工用地徵收與部分工程的支援；潭子鄉公所則擔負起傳達、協調鄉民意見，如前述辦理用地徵收，鄉公所代替被徵收地主與水利署、河川局進行相關權益之協商，使工程得以如預期進行。筆者認為在此政策個案中的協力關係，協力成員對自我的代表性均有一定了

解，各司其職，協力關係的總體目標乃建立在中央與地方間共同期望的目標—「解決水患問題」之上，因此協力過程中的溝通管道與互動關係都呈現出順利與良好的情形：

…所以說我們才能夠從半年內完成規劃和設計，然後在元月就都發包出去施作，那當初我們的目標非常簡單，第一個就是不淹水嘛，原本淹水的地方變不淹水，…（C1）。

…我想是說主要是大家的目標都一致，…反正我今天就是要治水成功，這一定是我們的大原則、大目標。而且是要在極短的時間內展現出來，…（C1）。

其實還有一點就是說，老百姓他被水淹到怕了，…這幾次的大水災，百姓心裡感受到那種淹水的痛苦，…所以就是政府的決心加上居民不想再淹水的心態，讓這次工程這麼順利（E1）。

（六）動態性

旱溪整治工程的治理過程一直處在具連續性的動態過程。自從一九八九年 12 月 22 日省府公告大里溪的治理基本計畫後，便依據治理計畫陸續展開一系列的整治工程，大里溪第一期實施計畫，自一九九〇年起實施至一九九五年完成；第二期實施計畫自一九九五年起實施至二〇〇二年完成。而第三期實施計畫，核定實施期程二〇〇五年至二〇〇八年（含附屬工程）共計 4 年，但旱溪河段工程提早於二〇〇六年完成，整體計畫於二〇〇七年 9 月底全部完工，未來仍繼續進行建構台中都會區完整防洪體系之目標，目前已廢續辦理大里溪支流上游河段治理工程及設立防洪指揮中心，預計於二〇〇八年底全部完成，就整個旱溪整治工程而言，的確因為最初聯合的目標已經被成功的加以應對之後，接續的政策就促起嶄新的計畫行動，也會使現存的目標產生改變。而旱溪整治工程也並未迷失在動態性的洪流之中，不斷因應所遭遇問題而制定對策，以旱溪整治工程為例，水利署為求逐步達成建構完整防洪體系之目標，並補助台中縣政府辦理跨越旱溪 5 座橋樑改建，預計二〇〇八年 8 月底前全部完成；大里溪整治第三期計畫也曾遭遇被徵收用地部分居民拒絕搬遷的情況，而旱溪河段工程亦於多次溝通協調無效後，水利署依法辦理在二〇〇六年初辦理強制拆除；幾位受訪者則認為：

…關於用地的部分，因為像我們所有的法定程序，例如說我經過公告，我經過通知相關民眾來領取，或經過一些複查等相關的法定程序，都全

部完畢之後，到後來那些地主一定會有所不滿，他認為有異議的地方，關於這部分就是都在我們法定程序都做完之後，沒問題了，我們就開始辦理強制拆除…（C1）。

像有一家居民是工廠，那是應該要全拆的，我們也給他全部工程費用，一毛都沒有少給他，…因為他承辦人員會牽涉到法律的問題，他都是按照法律下去執行，算是說如果他們如果沒有將他全部拆除，但卻給了全部拆除的補償費，會被指為說是圖利…（F1）。

另外，像未來水利署將實施旱溪排水下游段之改善工程，並敦請台中縣、市政府配合治理計畫辦理都市計畫變更等，上述均是在旱溪整治工程中面對動態性所形成的變遷做出應變，該整治工程於二〇〇五年至二〇〇六年間共經歷 11 次颱風，皆因防範得宜而未造成災害，並且該工程則在二〇〇八年獲得工程界最高榮譽一金質獎及公共工程全國首獎的肯定，⁷ 即是成功因應動態性過程與持續變遷狀況底下的產物。

二、協力治理之多樣性

（一）資源和目標

在此因素中，主要是關係到協力關係能否有效整合協力所需的資源，以及對協力目標參與的積極程度，能否體認目標的必要性。而觀察旱溪整治工程後可以發現，由中央和地方單位所形成的協力關係，當初即因為目標實現具有相當的必要性與急迫性，而使協力關係在短時間迅速形成，並進而凝聚共識，原因筆者在前文中也有提及，即是因為水患頻仍，已經對當地居民造成相當大的災害，因此，中央與地方機關依照相關法令，清楚劃分權責，如水利署肩負治理實施計畫的研擬，並委由營造商執行，台中縣市政府負責將工程範圍的私有土地進行徵收作業。同時，旱溪整治工程的協力關係也將府際之間可能發生的機關本位主義拋除，專注於此公共建設問題之上。有一位負責研擬工程計畫的水利部門受訪者指出：

其實我想從水利署這麼多年來的持續指導，我們河川局在關係建立上一直是一種，中央跟地方應該是一種夥伴關係，而不是中央指揮，或地方一直要求中央要支援…（B1）。

⁷ 該部分資料來源羅敏（2007）。

…我是覺得最大的影響因素就是不要把它當成一種中央與地方機關之間的關係，沒有那種上級與下屬的關係存在，我想最主要是說，今天一個工作，一個計畫要如何去完成，這都是對等的，雙方必須彼此之間要保持一個良好的溝通管道，或對話的窗口，這是一個很重要的部分，那當然大家都能對目前產生的問題有所認知，有哪一條路可以去解決，大家都是站在同一條陣線上這樣，把工作完成（C1）。

而以協力資源整合而言，在旱溪整治工程中，以往地方治理資源稀少性的情況已不復見。⁸ 像行政院 3 次視察災區後指示水利署提報辦理「大里溪治理計畫第三期實施計畫」（包含旱溪整治工程），並於二〇〇四核定實施，加上在二〇〇四年 8 月加開的臨時院會中，所追加的 54.8 億元預算，總計經費約 93 億元，屬於重大公共建設工程；而在旱溪整治工程於二〇〇六提前完成後，於同年，行政院將跨越旱溪 5 座橋樑的改建工程列入大里溪三期修正計畫內辦理，將補助台中縣政府 3.2 億元做為執行經費，同時亦調派一定的人力資源協助工程進行與監測，工程預計於二〇〇八年 8 月底前全部完成；而經濟部水利署依據二〇〇八年 3 月 3 日行政院經濟建設委員會通過的「旱溪排水下游段改善工程暨環境營造工程實施計畫」，整體計畫經費達 19 億 2400 萬元，預計工程將延續到二〇一一年：

…那地方的需求我們當然會感受到，所以事實上，當我們去做的時候，當然地方上也是很支持拉。那一些必須的行政資源方面，大部分都不虞匱乏…（B1）。

…像經費則是由我們水利署來支付，縣政府不用擔心經費問題。…例如我們旱溪這邊總共有 5 座橋樑需要改建，…但問題是因為縣政府他也努力了將近一年多，因為在原計畫中就是要他去跟交通部，農委會等其他單位下去爭取相關的經費，問題是他花了超過一年的時間都沒有辦法，後來就是說蘇前院長前來視察的時候，我們就跟他提出這個問題，後來蘇前院長就說那這部分的錢就由我們水利署下去做計劃的修正，把這部分錢再納進來，所以縣政府才有錢去改建那 5 座橋樑…（C1）。

由前述可見，旱溪整治工程所涉及的中央與地方協力關係在資源整合和目標認

⁸ 資源是地方政府有效運作的基礎，但中央與地方府際關係能否有效運作，治理資源稀少性的影響頗為深遠，一般而言，地方政府的資源稀少性呈現在人力資源、財政資源、環境資源與政治資源等四方面，進而造成中央與地方產生嚴重衝突（林水波，1993）。

同面向上徹底達成執行權責集中化的職能。

(二) 語言和文化

簡單來說，本因素主要闡釋因個別行動者的專業語言與組織文化所造成協力治理在實務運作上的溝通不易。綜觀整個旱溪整治工程所形成的協力夥伴關係，的確因為各自隸屬不同的行政體制，而產生各自的專業語言與組織文化。不可置否的，經濟部水利署所代表的中央機關與潭子鄉所隸屬的地方政府，可能因為地域的侷限、體制的劃分和法令的規範而已有不同的價值鑲嵌在其組織的語言和文化上。但其影響的程度則仍要回歸到最根本的問題，即中央與地方府際關係所存在兩種對立的性質：1.因複雜性問題所帶來的外溢性質（spillover）；2.在解決複雜性問題上所產生的執行權責的分散化（fragmentation）。以上述兩項對立性質來檢視旱溪整治工程，以第一項而言，面對多目標河川治理的大型公共建設工程，⁹ 並非單一地方政府所能應付，但經濟部水利署挾帶豐沛的資源，從工程前的規劃設計到工程期間投入大量經費及人力資源，涵蓋面向如橋樑改建、廢棄物分類、堤後排水等，都與地方政府形成專業整合的跨域管理：

…有些主工程在做的時候呢，地方配合的工程，例如都市排水，河川支流的導引，對外橋樑改建等，如果地方是有計畫性的配合，也會對工程有很大的幫助，都可以做一些工作時程上的調合。我們河川局跟轄內這些縣市政府相配合已經在這麼多年來建立了良好的夥伴關係（B1）。

…另外是有關堤後排水的部分，因為我們堤防做好了，那堤後排水大部分都是縣市管的嘛，就因為我們將堤防做好了之後，但你後面的排水狀況如果沒有去維護或改建，它仍然會淹水，只是可能比較沒那麼嚴重之外，所以說我們水利署這邊也是有補助將近兩千萬給地方政府下去辦理堤後排水的改善（C1）。

以第二項來說，整個旱溪整治計畫的權責都依法辦理，由中央統籌指揮，以收

⁹ 所謂多目標河川治理即是基於資源永續利用及環境生態保護之推展，河川扮演角色趨於多元化，往後的河川治理必需導向於下列目標：—河川流域自然資源需善加保護。—河川流域水土資源應做整體永續之規劃利用。—利用河川做為排放水體，應在河川承受能力範圍內實施污染源總量管制。—河川防災治理應兼顧環境生態保護及土地多元化利用。以旱溪整治工程來說，藉由多目標河川治理，除河川整治之外，還提供民眾親水及遊憩空間，以兼顧自然生態保育、景觀維護及防災等目標。

事權統一之效，地方全力配合，以良善輔佐為己任，進而描繪出清晰的執行權責輪廓，創造高度的卓越成效。經由對前面兩種對立性質的描述，在相當程度上亦回應了因不同組織體制，而有不同的語言及文化所造成的問題。另外，在整治工程前與期間所召開的施工說明會和工作會議，以及工程完成後，水利署商請地方政府溝通協調社區團體推動認養堤外人行步道、自行車道等做法，也可視為是降低組際之間語言和文化的隔閡相當具體的措施。因此，筆者認為不同的組織語言及組織文化並未對旱溪整治工程的協力關係造成過大的影響。

（三）權力

我國中央與地方權限之劃分，乃是依據憲法之精神以及地方制度法之規定，而在夥伴合作的理念下，無論是區分為自治事項或委辦事項，均具有共同辦理事項之性質，應由中央與地方合作辦理，這項概念已受到大法官釋字第 550 號解釋的肯定（蔡茂寅、林明鏗，2004：209）。換言之，即是將決策過程視為一種循環性、持續性的過程，而非一組單一事件，乃需要一種協力型的政策制定，並非單一問題式的政策制定。而旱溪整治工程則全然符合此項概念，其透過共同願景的塑造而建立協力夥伴關係，而工程的規劃與執行則依據一九八九年，經濟部水利署所公告的大里溪治理基本計畫實施，水利署與台中縣潭子鄉係採取中央與地方協力合作的模式，中央順應地方的需求，地方亦配合中央的行動，雙方式建立在彼此信賴、協調共識的互動關係上，減少了因權限劃分而起的爭端。以前文所提及的施工說明會、施工協調會、用地說明會、工作聯繫會議、工作控管會議、工作小組以及觀察居民與堤外道路互動關係的過程，都在在顯示協力合作的表徵，在旱溪整治工程內，中央與地方單位彼此都體認到自我為協力關係中不可抹滅的一員，且抱持同一目標，並沒有哪個行動者特別依賴他方行動者的情況產生。據此，互動關係與法定規範均釐清了成員所賦予的權限，並進而排除權力差異性的情事存在：

就我的感覺，基本上這個（協力）關係的評論，不是我們所評論的，當我們到中央出席工程會議的時候，有些官員就認為說：「奇怪！平常中央政府跟地方政府來我們這邊開會都吵得不可開交，怎麼你們（水利部門）跟縣市政府好像兄弟一樣，聯合起來，異口同聲地要求行政院給予支援」。我想基本上這是一個長期關係的建立，…（B1）。

…其實最主要的就是中央跟地方不要有所謂上屬跟下屬的關係觀念存在，是以夥伴關係取代之。而我認為雙方的合作，溝通的平台就是所謂

的協調會議，而在進行強制拆除時，也都跟縣政府和民意代表等都做好溝通，才有辦法繼續去做（A1）。

三、聯合行動的複雜性

（一）共同所承擔之權責義務不相容

實際上參與旱溪整治工程的協力成員，對於協力合作的目標都有高度認知，但以主導整治計畫的水利署來說，是否會在承擔整治業務的狀況下，發生隸屬其體制之下的各河川局產生互爭資源、同室操戈的情形？在旱溪整治工程中，在設定用地取得與工程施工並行作業的目標下，以水利署的河川局而言，主要負責旱溪整治的是第三河川局，為此再調派第一河川局（宜蘭）、第六河川局（高雄）、第八河川局（台東）及第九河川局（花蓮）等共 5 個河川局，分成六個工區同時進行，每個借調過來的河川局都有各自負責的河段工程，6 個工區的河岸堤防總長度為 33,862 公尺，總經費為 72 億餘元，借調各河川局的人力資源除了以賴其專業知識與技能外，在資源分配方面，是依據該工區的堤防長度做專業精密的測量後分配經費，在權責劃分方面，以治理實施基本計畫作為依歸，針對各河段分別進行工程，基此，則免除了各河川局因資源有限產生互相爭奪與權責劃分不明的情況。也因此，並不會產生在同一單位在承擔業務時發生直接不相容的情況。有幾位參與工程實作與觀察的中央與地方受訪者認為：

…後來我們署長就決定從其他河川局，總共調用了其他 4 個河川局的人力過來支援，從花蓮啦、高雄啦、宜蘭啦、跟台東等河川局過來，所以在第三期工程我們總共有 6 個工地，然後是 5 個河川局再做這樣子，這就是我們署長他的變形蟲理論，就是有需要再從其他地方再調過來這樣…。(C1)

…而中央政府則是在土地還沒徵收完畢時，他就要動工了，因為民眾他們是如果你動（工），他就相信，你不動（工），他就不相信，所以水利署蠻積極的，調了好幾個河川局的人力來協助，分工合作，所以他的工期才能縮短，可以說是看得到的一個重大公共建設（E1）。

（二）對其他項目之取捨

首先，在旱溪整治工程之過程中，公部門行動者對於執行單位的監督或本身在執行工程的憑據，乃是以經濟部水利署所訂定的各項法規與施政計畫為依據，提供

委託執行單位實質補助與人力支援，然而身處協力關係的各行動者亦隨著環境系絡的改變，其規劃設計與執行方式隨時應對，例如水利署在當初規畫工程實施計畫時，則考量旱溪的地理環境，河道特性進行施工藍圖的構築，明確描述出工程的總體目標及施工時程，讓執行單位有所依歸，進而戮力以赴。如同中央水利部門與地方政府的相關人員亦談及應對工程後續的彈性作法：

中央跟地方之間互相配合的關係，像是當初，因為在旱溪工程完工後，堤防已經做出來了，旁邊的農田沒有灌溉水溝可以使用，很多我們都是鼓勵你來申請休耕，我們會補助他們嘛，但是經過協調之後，像前面的水路不通就用別的辦法，就是一個良好溝通例子（D1）。

…因為現在都會區中的這些水環道路，像一些鄉鎮市都把它當作一般道路在使用，那整個區域的發展的確有其需要，但通常他們的立場都是「只有去用，而不用去管」，那我們現在也就慢慢調整，第一個，最基本的就是雖然我們是防浚使用，但實在很難避免民眾去使用，所以最基本的告示線標我們都是依據相關法令範圍內，能做盡量做，以避免一些交通意外，那第二個就是慢慢推廣，等到這些使用村鎮都使用的很頻繁時，就得逼著他要接管過去，去做一些正式的交通號誌…（B1）。

再者，水利署在工程設計理念有著「全局（holistic）治理」的思維，不單只是將河川整治工程做好，還有許多附加功能，如以生態景觀復育概念加入整治工程中，以期提供民眾親水與休閒空間、配合新建堤防道路之利用規劃，連結交通網絡，藉以帶動沿岸土地增值與產業發展。將共同強化的目標－河川整治與外溢效果，在與潭子鄉民相互認同中達到彼此同意的結果：

…當然我們整個轉型做到這個地步，最快的直接效應就是地價的抬升，只要工程做好的地方，地價都會水漲船高，也會有更多業者去投資，與整個水岸景觀的安全都可以兼顧，人民會覺得你幫我解決問題後替我創造商機，所以當然工程後面的阻力也都越來越小…（B1）。

…主要就是生態工程的理念落實到我們旱溪的工程中，…而它的一個外溢效果就是堤後的防汛道路也好，對地方交通有相當大的改善，而 5 座橋樑，…都是對交通網絡有實質助益。另外，像是整個水岸景觀，它的外溢效果也是很大的，整個地價的抬升以後，對地方政府的稅收，像地方稅，房屋稅，地價稅等也是幫忙很大，那對當地的居民來講，他生

活環境改善了，地價上升了，這整體的社會效益是沒有辦法用有形的方式去計量的，因為有些部分是屬於無形的效益（A1）。

…經過這次工程，我們有個體會就是我們必須要讓地方政府了解我們的用心，我們從規劃設計開始就真的用心下去做，你必須要去體會到他們到底需要什麼？我想除了基本堤防的安全，這是一定要考量之外，…例如說，在旱溪工程這邊，他們之所以會這麼滿意，這麼支持，就是我們在剛開始規劃設計的時候，採用一種人車分道的方式，…讓地方知道說我們今天水利署來做，不僅是做做堤防而已，我還要額外提供給你地方一些附加功能，讓他們知道我們水利署的用心（C1）。

最後，地方政府在整治工程中則對自我應扮演的角色亦相當清晰，如工程用地的徵收，由台中縣市政府執行，潭子鄉公所除配合工程進行外，也擔任監督者和傾聽（鄉民意見）者的角色，與水利署建立良好的對話機制：

這次之所以會這麼順利，就是各個單位都很配合，有問題就馬上來研討，看要怎麼解決，我認為中間的協調會是很重要的，像我們哪一個村的村民有問題，你一定要提出來，然後我們再邀請水利署與縣政府的相關單位人員過來，當然像在地方的民意代表的居中協調也很重要，通常，民意代表出面解決的都會很快就解決（D1）。

在這個整治工程中，之所以會這麼順利，主要就是地方這個用地取得這方面，用地取得你越早拿到，當然就越快動工，所以像我們鄉裡的一個村，如果居民沒有先蓋同意書的話，村長都會晚上去敲他家的門喔，哈哈…同意書如果先蓋出來，就一定優先下去做，而我們潭子鄉是在這次三期工程裡面，最早取得同意書的（D1）。

以上各種具體做法說明了在旱溪整治的個案中，參與協力夥伴關係之成員均對協力目標充分聚焦，且有著高度認同，並未對工程中或以外的其他項目產生取捨傾向。

（三）計畫承諾之同步性

單就此因素而言，從前文分析可知經濟部水利署在旱溪整治工程中所辦理的業務項目的確具有承諾同步性的風險，然而，前文提及水利署在工程執行前特地調派5個河川局的人力進行工程，非但未受到同步性的影響而耽誤工程進度，原預定二〇〇八年汛期前完工，反而於二〇〇六年汛期前達成計畫洪水位，並比預定少了2

次淹水機率，之所以工程成效能有卓越成績，主要即是旱溪整治工程在資源整合和行動策略方面應對得宜所致，藉由協力合作進而分享彼此的資源、風險、報酬等協力優勢。例如中央府院高層都給予支持，經費核定能迅速通過且適時發放，同時，工程的規劃、執行、監測、評估等皆有具體的法定行動依據，讓協力成員能按圖索驥，在有限資源的環境下，創造共享利益、達成目標的契機：

…就因為這長久建立的關係，像原本是縣管的橋樑，你縣政府自己要出錢，那現在縣政府沒那麼多錢，跟交通部又爭取不到，因為治水一定要改善這個橋樑，那我們就到行政院中將這個項目納到我們治水計畫裡面，以後由我們來編錢，然後再補助他們，給他們去執行，而像堤後排水也是，那能納到計畫的我們就納，不能納的我們就用別的方法，…總地來講，基本上都是為了解決地方長年的水患問題，所以一直以這樣的基礎方式，都是要中央與地方政府都能夠共同合作，一起打拼（B1）。

…相對地，地方他也知道我們是要解決這個水患問題，所以在這些土地處理各方面，他們也都全力協助，而且，該有的經費我們一定會適時發放，不會拖拖拉拉，不會讓他沒錢又做事。…事實上，長期的互動逐漸建立起這樣的夥伴關係，一路長期這樣做下來，這是相當不容易的，…（B1）。

（四）對缺乏目標緊迫感的他人過於依賴

本項因素意即在一項協力或夥伴關係中，每個行動者都參與行動時，都會有個明確的觀點告訴他參加的動機與目的，而每個行動者也可能因為對目標的緊迫程度不同而會有不同參與程度的行動，換言之，若以旱溪整治工程為例的話，即是要檢視涉及旱溪整治工程的行動者是否具有危機意識、居安思危的觀念。以整治工程來說，水利署、河川局、台中縣市政府、潭子鄉公所、土地業主或民意代表等節點（node）首先都對目標有充分認知與共識，並且對協力關係中的各個成員都給予尊重，且避免對其依賴的情況發生，像水利署是背負著政府首長與上級機關指派的治水大任；河川局則承接過去積累下來的實務經驗、治水招牌；台中縣市政府與潭子鄉公所則必須要成為民眾與中央的溝通橋樑，以及受到行政區域中市民、縣民與鄉民的檢視；土地業主在其用地被徵收後，不僅要看政府能否畢竟治水之全功，還要捍衛自己因土地被徵收所損失的權益；民意代表則擔負起服務選民的重擔，居中幹

旋。總括來說，在涉及到旱溪整治工程的協力夥伴關係之各行動者，彼此之間只有信任與合作的存在，鮮少倚賴和對立的因子，幾位參與旱溪整治的中央與地方官員則提出看法：

我是不知道其他單位的做法，但單就我們這個旱溪整治裡面，就是建立了充分的意識形態，認同共同的目標，而不是上級對下屬，還是平行的依賴關係這樣。…就是水利署，河川局跟縣市政府大家一起來處理問題，在這個水利的範疇裡面的話，共識度會比較強烈。當在你內心認為本來就應該是這樣子的時候，那就會比較好談了（B1）。

…其實我覺得說現在整個中央政府工程面臨最大的問題就是用地徵收不容易啦，尤其是說遇到房舍要拆掉比較不容易，…可是你要最快的時間去做整治，但又要最快的時間去拿到用地取得，其實他這個旱溪有一個比較好的措施就是說，關於這個同意書上面，如果你同意施作的話，他一公頃就有 120 萬的獎勵金，…像我了解的第三期來說，像工程的施作都是以同意書的同意不同意來去判斷，因為他有時效性的嘛，你先同意當然就先做啊！它不像其他工程是說我全部拿到同意書之後，我再一起施工，它是分段進行的…（G1）。

…它有一個鼓勵就是說一公頃他在獎勵金方面是 120 萬，意思就是說你只要先蓋同意書，然後你擁有一公頃的土地，我就補助你錢，然後你的土地也優先施工，這是在你同意水利署徵收你的土地之後的補助措施，也造成在施工的爭議性上面變得很小，降得很低。而我們鄉公所工務課，包括課長跟課員也都極力的說服居民先讓政府來動工。所以說旱溪這一段工程真的是中央跟縣還有我們鄉公所配合得最圓滿的一段（F1）。

（五）能力與角色之意見分歧

府際協力治理過程經常會面臨到中央政府在面對地方政府間跨區域合作議題上的領控程度，以及中央政府如何誘導地方政府、社會團體或公民個人投入實質的治理行動。在此筆者則以兩個層次－領導（leadership）和賦能（empowerment），分別說明在旱溪整治工程中，成員的領導與責任角色。以領導角色而言，在旱溪整治工程中，是以中央機關的經濟部水利署做為領導控管的角色，水利署與台中縣市政府之間針對工程產生之疑義成立工作小組，每月定期召開會議進行討論，另外尚有

屬於較非正式性的工作控管會議也有異曲同工之妙，而筆者則將蒐集的資料中，有關水利署與台中縣政府之間的工作會議與施工控管會議以表格方式呈現於下方（參見表四、表五）；¹⁰ 還有在水利署公告工程徵收用地與辦理強制拆除時，則會召開用地說明會與施工說明會與協調會，經溝通商議後按照共識進行之；而水利署亦依據行政院經建會通過之各項修正計畫與補助計畫給予工程經費，於法有據，並扮演資源協調與分配之角色。至於在賦能方面，台中縣政府原辦理之跨越旱溪 5 座橋樑的改善工程，因經費不足而擬請中央補助，行政院則提撥共 3 億餘元之補助經費，以利改建工程進行，中央政府徹底運用財政補助誘因引導地方政府提升地方治理能力：

…就是 5 座橋樑本來是縣政府要支付的款項，這邊是一個很大的誘因，就是說為了要讓這個計畫能持續順利的推動，雙方基於互利的基礎上，願意互相調和，合作…（A1）。

綜觀上述，筆者認為在旱溪整治工程所建立的府際協力合作關係，中央政府不但在資源整合、調和鼎鼐的領導角色扮演傑出，更藉由合作目標的塑造、夥伴關係的建立，使得協力成員適得其所，使其各自建立地方治理之能力。

表四 大里溪治理計畫第三期實施計畫工作會報總表

名 稱	時 間	會議相關內容
大里溪第三期第1次工作會報	93年09月17日	各鄉鎮公所盡速提報查估預估經費。
大里溪第三期第2次工作會報	93年10月13日	作業費撥付之協商事宜、地上物查估作業準備。
大里溪第三期第3次工作會報	93年10月29日	送交徵收計畫書、都市計畫變更、委外查估作業公告。
大里溪第三期第4次工作會報	93年11月30日	農牧用地部分徵收變更、查估案發包日期。
大里溪第三期第5次工作會報	93年12月17日	工程開標日期、查估案預定完成日期、都市計畫通盤檢討。

¹⁰ 工作會報與施工控管會議之相關會議內容，主要將重點放在涉及旱溪整治工程之相關部分。

表四（續）

名 稱	時 間	會議相關內容
大里溪第三期第 6 次工作會報	94年01月14日	地政事務所分筆登記、查估清冊完成、辦理公告徵收。
大里溪第三期第 7 次工作會報	94年02月23日	土地配合施工獎勵金、都市計畫變更修正書。
大里溪第三期第 8 次工作會報	94年03月23日	河川區認定函核定、土地同意書之取得。
大里溪第三期第 9 次工作會報	94年04月21日	地上物查估疑慮辦理、改建配合工程補助事宜、私有土地同意書、都市計畫公告。
大里溪第三期第 10 次工作會報	94年05月30日	土地同意書之取得、都市計畫樁位公告、土地補償費發放梯次、防汛道路擴寬計畫。
大里溪第三期第 11 次工作會報	94年06月30日	拆遷獎勵金清冊、大里溪第三期實施計畫用地取得辦理情形報告書。
大里溪第三期第 12 次工作會報	94年07月28日	拆除建築物之公告日期。
大里溪第三期第 13 次工作會報	94年08月19日	潭子（大興段）補償費已撥款、建物已配合拆除中。
大里溪第三期第 14 次工作會報	94年09月22日	都市計畫補償費發放、施工拆除作業公告。
大里溪第三期第 15 次工作會報	94年10月17日	九禾達機械搬遷部分，將配合查估公司盡速辦理、公有地救濟金發放。
大里溪第三期第 16 次工作會報	94年12月02日	辦理強制拆除時，請台中縣政府通知警方警力配合、廢棄物、垃圾處理。
大里溪第三期第 17 次工作會報	95年02月21日	辦理強制拆除時，請台中縣政府通知警方警力配合、地上物查估之疑慮辦理。

資料來源：作者整理。

表五 大里溪治理計畫第三期實施計畫施工控管會議總表

名稱	時間	會議相關內容
大里溪第三期第1次施工控管會議	94年01月12日	施工前準備工作事宜（各河川局）。 工程範圍用地取得及地上物拆遷辦理情形（土地管理組及三河局）。 施工進度控管方式及施工介面協調機制（工程事務組）。
大里溪第三期第2次施工控管會議	94年02月24日	目前各工程執行情形及遭遇困難（各河川局）。 本計畫成立工作小組，相關組織成員及任務編組（雙方討論）。
大里溪第三期第3次施工控管會議	94年03月31日	目前各工程可施工段、急迫段執行情形（含汛期緊急應變措施）（各河川局）。 各公務所所需配合其他單位（如台中水利會、台電、電信、其他管線單位、地主）拆遷地上物部分，辦理情形（雙方討論）。
大里溪第三期第4次施工控管會議	94年05月19日	目前各工程可施工段、急迫段執行情形（含汛期緊急應變措施）（各河川局）。 朝陽橋、金谿橋、聚興橋、嘉新橋四座橋樑之施工權責問題及松竹二號橋樑底高程低於計畫洪水位、是否改建（雙方討論）。
大里溪第三期第5次施工控管會議	94年07月20日	討論有關地上拆遷物期程及強制拆除之解決對策、各工區執行情形及工務處理程序、加速取得相關河段防災減災工程用地案（雙方討論）。
大里溪第三期第6次施工控管會議	94年09月27日	用地取得及地上物拆遷仍有部分未解決，請土地管理組與第三河川局繼續努力、繼續列管上次會議結論辦理情形之探討。
大里溪第三期第7次施工控管會議	95年01月12日	討論有關地上拆遷物期程及強制拆除之解決對策、各工區執行情形及工務處理程序、加速取得相關河段防災減災工程用地案（雙方討論）。

表五（續）

名稱	時間	會議相關內容
大里溪第三期第11次施工控管會議	96年05月14日	5座縣管橋樑改建辦理情形說明（縣府）。各工區執行情形和遭遇困難以及待解決事項、報告計畫防洪指揮中心及增辦工程執行情形（河川局）。
大里溪第三期第12次施工控管會議	96年12月17日	5座橋樑改建最新辦理情形說明（縣府）。報告計畫防洪指揮中心及增辦工程執行情形、地上物拆遷補償處理情形（河川局）。

資料來源：作者整理。

（六）法律與程序之差異

依據本項因素的觀點，首先，在旱溪整治工程的執行過程中，水利署雖擁有一定程度的自我裁量權（discretion），但對於工程行動的方針，乃是以大里溪治理基本計畫為依據，同時亦搭配權變策略（contingency strategy），意即隨著整治工程的施工進度與實質需求，做出微幅修改或應變策略，例如水利署依照台中縣政府的陳情，欲將水防道路拓寬為6公尺，雙方經過幾番協調後，於不失原設計理念下，變更調整部分綠美化及遊憩設施：

像那個排水，它旱溪現在堤防做起來，跟我們的田比較過後是比較高的，那時候他們設計的時候，它原來的設計是路的旁邊有排水溝，但用地取得是用到私人的田了嘛，那它旁邊本來就沒有排水溝了嘛！那種田的人都沒有水路可以用，因為被擋土牆擋掉了，沒有排水溝了，所以說我們透過鄉公所跟他們（中央）協調，最後又變更設計，變成說把那個排水溝改到擋水牆的下面，這個是它變更最多的地方，…（G1）。

再者，在整體旱溪整治工程中，是否產生過度聚焦於過程之合法性，相對忽略產出結果的重要性，導致重視過程勝於結果的目標錯置情況？初步以工程結果論而言，並未發生所謂目標錯置的狀況，反而經由協力夥伴關係創造出大幅的治理綜效，在這點面向上與筆者進行實證資料蒐集後之結果亦產生契合。主要因素為水利署與台中縣政府在互動過程中著重在全觀之決策模式，整治過程與目標達成進度都受到嚴格控管。最後，潭子段旱溪的河川整治工程是以委託民間營造商的方式執

行，對於私部門治理之產出結果則由水利署指派相關單位進行品質監測，依程序而言，可分為初審與複審兩階段。綜觀來說，旱溪整治工程在法規制度與治理行動間互動的情況，在協力成員各自保有自主權的情況下，仍確實聚焦於目標之達成。惟在整個整治工程的過程中，有涉及到課責監督機制的面向，雖有實施方式，但實際成效與機制確實為值得持續關注的課題。

陸、結論

本文以協力治理理論，另外再加入影響政策執行的因素作為個案驗證途徑，主要探究府際合作治理與協力夥伴關係等相關課題，輔以潭子段旱溪整治工程做為本文之研究個案，並也加入質化實證研究資料之蒐集，加強理論與實務間的接軌。在此本文試圖以分析結果提出以下研究發現與建議：

一、研究發現

協力的概念可說是包羅萬象，像是夥伴關係，合作關係，或是其他任何包含多元組際關係相關的詞彙都可牽涉在內。此外，協力亦像是一種治理的形式，也被期望要發揮善治的功效，並且不能完全傳遞任何預期中的利益，或是遵循任何前述的相似概念。因此，在本文所談論到的「潭子段旱溪整治工程」，即是以治理概念為核心，透過協力合作管理（collaborative management）、協力治理（collaborative governance）或夥伴關係（partnerships）的架構，所形塑出的府際合作治理（Intergovernmental Collaborative Governance, ICG）。

由旱溪整治工程的協力治理系絡分析得知，該個案的確是中央與地方在府際合作、協力夥伴等課題上成功的例子，而促成其成功的因素，筆者歸納如下：

（一）共同目標的認知

學者 Cherrett（1994）認為建立明確的目標是計畫執行前讓協力參與者彼此間有共同的認知，不致造成矛盾、進度延遲與失焦。而旱溪整治工作則立下最好的楷模，在此個案中，中央機關和地方政府在建立協力關係的過程時即塑造了明確的共同願景，就是要將洪患造成的災害徹底弭平，以保障河岸居民之安全。也因為在一開始就建立這樣的共識，才有雙方良好的協力關係，為日後在工程相關問題的溝通與協調上免除許多阻礙。

（二）本位主義的拋除

中央與地方政府各自為政的問題時有所聞，而在旱溪整治工程中，雙方心中都懷抱著共同的目標，以保障人民安全作為矢志，因此，中央單位與地方政府都跨行政區域的問題予以排除，甚至也捨棄所謂黨同伐異對立的狀況，¹¹ 使得協力關係運作良好，與工程成效相得益彰。

（三）對話平台的順暢

在旱溪整治工程之中，建立雙方良好協調溝通的管道也扮演舉足輕重的角色，該工程在設計規劃階段即憑藉各項協調會議的召開，企圖將人民需求納入政策議程內，此外，中央與地方均保持頻繁互動的關係，例如潭子鄉公所有時候可以直接與水利署進行溝通聯繫，不用透過縣政府代為傳達，雙方意見能第一時間在對話平台上隨時商議。

（四）財政誘因的引導

地方政府能否有效運作一向端看可利用資源的多寡程度，在旱溪整治工程中，中央政府利用財政資源的引導，致使協力關係趨於活絡，例如水利署當初設計工程實施計畫即允諾未來完工將提供民眾親水與休閒空間、配合新建堤防道路之利用規劃，連結交通網絡，藉以帶動沿岸土地增值、產業發展與縮短城鄉差距；若居民土地被評估為工程用地的話，先簽署同意書即可獲得優先施作和每一公頃 120 萬的獎勵金；還有提撥經費補助台中縣政府進行旱溪各座橋樑的改建工程等都是府際協力成功的關鍵要素。

（五）互信關係的建立

任何府際合作或協力治理的成功都需要良善的成員互動關係，在本文中的政策個案也不例外，在整體的治理工程中，中央政府在工程規劃之初即向地方政府表現出十足的誠意，包括像以生態復育景觀作為設計理念、召開各種正式與非正式的工作會議、監督評估施工廠商的品質、完工後使用情形的持續觀察與補助後續改善工程經費等都是累積中央與地方之間社會資本（social capital）的具體情形。

¹¹ 黨同伐異之對立指涉的是不同政黨執政的分治政府（divided government）現象，因為台灣在歷經多次選舉，各政黨間之互動，仍在緊張的磨合階段，分屬不同政黨，地方政府與地方政府之間，基於政黨屬性或意識的不同，則出現無法有效合作的情況。

上述即是筆者根據理論分析與相關資料蒐集之後所得出有關旱溪整治工程構成良善協力夥伴關係的基本條件。這些條件亦是一種創能型治理（enabling governance）形式的展現，¹²一方面藉由溝通平台的建置，以營造嶄新的合作能量，創造夥伴關係、資源整合與佈局共贏賽局的可能。另一方面，透過價值的創新與價值的管理，促成政府單位與其他社會行動者之間的連結。在旱溪整治工程中，經濟部水利署就是發揮了創能型治理的特質，充當介面整合者的角色，組構協力夥伴關係，將政府與民間社會資源進行有意義和有效性的價值鏈管理與連結，如此旱溪整治工程得以在中央與地方協力夥伴關係下創造新的價值和新的可能。因此，旱溪整治工程的協力夥伴關係之所以能運作成功，從創能型治理的觀點而言，其具有別於其他公共事務協力夥伴的特點：1. 協力過程涵容多元行動者的需求，創造解決問題及建立一致意見的行動策略；2. 政府部門透過定期的協調會議進而整合各介面，逐步建立共識；3. 經濟部水利署第三河川局成爲旱溪整治協力過程的促進者。然而，在整個治理工程大致完工之後，亦衍生出些許問題，如下述：

（一）成立專責的管理機關

經由此次整治工程的成功，則逐漸產生是否要成立專責管理機關的聲浪，以持續維持類似工程的成效。例如有意見提議依循高屏河流域管理委員會的模式進行運作，但筆者透過訪談的調查後，普遍認爲專案管理組織雖具有彈性，可因實際需要而機動調整，但專案管理組織在權責劃分與資源使用上恐有爭議，以高屏河流域管理委員會而言，其屬於臨編性組織，缺乏法源依據，造成行動受到侷限。但筆者認爲未來不論是否成立專案管理組織，關於行政體制與相關法令規範、制度設計等方面的省思是值得關注的。

（二）中央與地方出現認知分歧

旱溪整治工程經完工後，受到附近居民所稱道的是有關親水概念、人車分道的規劃，但筆者在經過調查後發現，民眾經由縣政府的陳情，希望向水利署協調能開放水環道路的使用，而水利署則認爲縣政府能就此接管該道路之管理權，因爲在開放水環道路之後，旋即面臨的面向就是有關交通安全的問題，因爲水環道路並非一般道路，因此倘若發生問題，警察單位與交通單位都可能因爲法令的限制而發生「想管也無法管」的情況，甚至亦牽涉到國家賠償的問題，但台中縣政府所持的態

¹² 創能型治理一詞係參考自宋學文、吳英明、施惠文（2008）。

度是持保留態度，因此，目前為止，雙方仍尚未產生共識，仍需要後續追蹤觀察。

（三）工程完工後之後續問題

本問題乃是延續上一個面向而來，即是有關水環道路的衍生問題，前述提及，水利署是傾向未來將水環道路交與潭子鄉接管，然而目前仍在協調當中，至於地方政府不願毫不考慮就接管的原因，主要涉及到兩個面向，第一個是有關接管後續設施維護的問題，地方必須再另行編列一項新的經費，藉以管理河岸景觀，想必是困難重重；第二個面向則是在水環道路開放供民眾使用之後，預計沿途經過的行人與駕駛者將對當地交通形成相當壅塞的狀況，雖然已跟中央協調後將堤外道路擴寬為 6 公尺，但勢必仍緩不濟急，必須另尋解決途徑。¹³ 其實，在一些公共設施的建置之後，經常會面臨到維護管理上的問題，要如何避免閒置設施、浪費公帑等情形產生，即是有關當局亟需面臨的課題。

綜合上面之論述，不管是奉行促使協力治理成功的關鍵因素，或是協力結果（outcomes）達成後的後續問題，都對於協力治理理論層次與實務面向有一定程度的啓示。然而，檢視台灣目前流域管理的行政結構面向，對流域各段的行政功能常是分屬不同機關主管，甚至跨越多個政府，行政管理缺乏整體的規劃與執行，以致出現頭痛醫頭、腳痛醫腳的窘境（黃榮護、林明志，2008）。

我國流域管理長期以來一直是經濟發展的附屬品，加上欠缺人文與自然的整體性思維，以及缺乏全觀性的規劃與執行，使得台灣各大流域的上中下游、水土林的綜合面向不約而同地產生紊亂雜沓的多層次（multi-level）系統。以流域的經營與管理層面來看，從中央政府到地方政府，行政功能呈現一種分離化（fragmentation）的狀況，這乃是由來已久的常態，不管是中央政府或是地方部門，在流域管理的規劃工作至少均橫跨多個局處單位。例如，由中央政府主管的高屏溪，其流經屏東縣、高雄縣共計 19 鄉 2 鎮 1 市，河川本身也提供高雄市所需之各類用水，共涉及 3 個地方政府；亦是中央管轄範圍的大甲溪，其流域範圍則分屬 3 縣 13 鄉（鎮、市），包括宜蘭縣、南投縣以及台中縣，這僅是流域所流經的地方政府單位，尚不包括像各區水資源區、水系沿線的集水區、負責水土保持與森林保育的農委會－水土保持局與林務局、職掌原住民保留地等特定區域的行政院原住

¹³ 筆者在實地走訪個案附近的環境後，發現在堤防周圍都出現相關設施遭受不明人士破壞與環境出現髒亂的情況，並在聽取相關人士的意見及訪談之後，對該堤外道路的條件與現況與未來預期之使用情況都有更深刻的了解。走訪日期：2008 年 4 月 28 日。

民委員會，以及流域環境保護與管制的行政院環保署等多元單位。

在如此高度複雜化的公共問題情境下，其挾帶的多樣性（variety）和外溢效果（spillover-effect）往往左右了政策執行的成敗。此外，所牽涉到的多元利害關係者與各主管機關亦有各自的既有立場觀點與施政優先次序，往往即形成前文所提及的聯合行動複雜性（complexity of joint action）。而本文之研究個案－旱溪潭子段整治計畫，經由筆者透過理論堆砌驗證與深入實證研究後，即認為旱溪潭子段整治計畫所形成之協力過程的確在相當程度上達成前述之五項因素（即共同目標的認知、本位主義的拋除、對話平台的順暢、財政誘因的引導以及互信關係的建立），以致於該河川整治計畫並未落入以往流域治理困境的窠臼中。然而，本文針對個案所歸納之達成協力綜效的影響因素亦是許多國內外協力相關文獻都曾經闡述過的相關重點（Gray, 1985; Mattessich & Monsey, 1992; Ring & Van de Ven 1994; Cherrett, 1994; Erickson, 1994; Newman, 1996; Hudson, Hardy, Henwood & Wistow, 1999; Huxham & Vangen, 2000; Hailey, 2000; Huxham, 2003；呂育誠，2004；Huxham & Vangen 2005；陳恆鈞、張國偉，2006；Bryson, Crosby & Stone, 2006; Ansell & Gash, 2008）。職是之故，該數項因子即為構築完整的協力過程中所不可缺少的基石。

二、研究建議

（一）建構地方策略性夥伴關係小組

地方策略性夥伴關係乃將中央政府、地方政府及民間三方的力量與資源，投入在地方策略性夥伴運作機制中，具有府際協力、公私合夥以及公民參與等三種特質。其具體之目的，係在於解決當前台灣社會中許多複雜棘手的問題，而本文研究個案的河川整治亦牽涉到區域體制、環境保護、災害防救以及永續發展等議題。以旱溪整治工程而言，其所涉入的行動者雖橫跨中央與地方與少部分民間行動者，但其體制、權責劃分是相對較為單純的，但現今、未來必定仍有其他計畫方案是受到內在、外在許多因素的介入影響，呈現情況將更為複雜。而在盤根錯節脈絡交融的體系中，以河川整治或其他非一己之力所能攻克的課題，均有賴公、私部門及民間合作方能有效達成。

（二）設立有效的標竿學習模式

藉由成立類似「標竿學習網絡」（benchmarking learning network）的組織或機構，來促進各級地方政府間治理能力、績效知識、經驗的網絡連結。透過此一網絡

平台，各級地方政府機關可以將施政作為上之最佳實踐、良好的典範、出類拔萃之經驗在此交換、分享和學習。例如台中縣潭子鄉能將旱溪整治工程的資源整合、溝管道、人力支援與監測程序等實際經驗透過學習網絡分享給其他有需要的學習夥伴。而此學習網絡也可以與林水波、李長晏（2005）所提出的診斷性標竿管理（*diagnostic benchmarking*）與過程標竿學習（*process benchmarking*）加以連結使用。診斷性標竿管理就是透過中央、地方與公民三方面共同協助地方政府診斷自身發展的需求與困境，指出施政的優先順序，進而採取具體行動加以回應，例如台中縣某鄉鎮欲進行河川整治，可與中央（經濟部水利署）、地方（台中縣政府）與公民（該鄉鎮居民）三方先自行判定自身需求與環境，再將旱溪的整治模式修改後套用；過程標竿學習則是藉由對成功運作過程中的觀摩、仿效，促成各級政府間相互觀摩學習和吸收成功經驗，以達有效持續地進行組織的改進。

（三）打造協力治理網絡課責機制

縱使旱溪整治工程以整體觀點確實創造了相當不錯的協力綜效，但未來中央與地方之間的協力合作關係必然日趨增加，當然就少不了責任追究的機制。就地方治理網絡的課責機制而言，主要的觀點可分為財政課責，例如水利署公布監測民間營造商的評估人員名單、公開招標程序的資訊、底價等；還有政治課責，如特別重視台中縣政府、潭子鄉公所首長與水利署官員間三角的關係、民眾意見表達的管道等；另有績效課責，像整治工程成效、使用者滿意程度等。而筆者則認為除了上述三種課責方式，則可再加入一種商議式的課責（*deliberative accountability*）機制，透過運用商議式民主（*deliberative democracy*）過程建立夥伴關係、鼓勵溝通對話、充分公開資訊以及導入社區參與等策略。然而，不管是交互運用上述幾種課責機制，或單獨使用其中一種，由於府際合作、協力關係將導致公部門間，抑或公私界線的模糊與責任認定的困難，因此，構築一套協力治理夥伴的課責機制的確刻不容緩。

此外，筆者在文末也概略提出協力治理相關的課責運用機制，但僅將之列為研究建議之一，未能悉數探討，期望於後續相關研究能更深入耕耘此部分。最後，若談到關於協力過程的經驗移植與複製等課題，即使本文所選取之單一研究個案能適當回應結構複雜性與成員多樣性等因素，進而展現協力之綜效，但仍有必要做更具深度與廣度的實務探討，尤其是在比較性研究與量化實證資料方面作適度的補充，方能提出更具體之論據與佐證。但就本文初步的研究結果觀之，若未來相關河川整治計畫在思考移植治理的課題時，筆者認為不管是中央與地方政府之間的協力過

程，抑或再加上私部門，甚至是第三部門等行動者之涉入，在面臨彼此互動關係的轉換之時，各行動者必須要釐清自身與集體之發展目標、資源分享程序、求同存異的信念、溝通協調的管道，以及信任關係的建立等這些凝聚協力共識與鞏固協力形式的基本要件之外，協力相關文獻經常提到領導角色或功能的因素，甚至可再區分為正式領導與非正式領導，但擔任領導角色之個人或組織並非等同於最高首長或最高層級單位，可能只是某協力系統中的計畫主導者，因此，在河川整治中的領導角色與賦能構面仍須倚賴高層首長的支持，成效始能實行（李長晏、潘競恒、林煥筌，2009）。另外，地方基層執行單位的政策執行力也可收納至未來協力治理的研究變數之一，例如單位的治理結構與執行模式等，甚至能與前述之催化領導（facilitative leadership）面向合併討論，本文認為行政首長之強力支持與基層單位的政策執行力確實對河川整治計畫的協力治理過程產生明顯的挑戰與衝擊，若進一步將此兩影響因素作為後續協力治理之研究變數，則有機會探詢極為廣傳的協力情境與互動奧妙。研擬出一套穩固且完備的協力治理模式。

參考書目

- 王建竹、曾藍田（1978）。**台中市誌（卷一）土地誌：地理氣候篇**。台中：台中市政府。
- 江大樹（2006）。**邁向地方治理—議題、理論與實務**。台北：元照。
- 行政院研考會（2006）。**台灣經濟永續發展會議分組報告：政府效能**。台灣經濟永續發展會議，台北。
- 吳英明（1996）。**公私部門協力關係之研究：兼論都市發展與公私部門聯合開發**。高雄：麗文出版社。
- 吳清山（1998）。**教育革新研究**。台北：師大書苑。
- 李長晏（2007）。**邁向府際合作治理：理論與實踐**。台北：元照。
- 李長晏、潘競恒、林煥筌（2009年5月）。**地方政府協力治理之理論與實務—以嘉義縣朴子溪環境污染整治計畫為例**。2009 TASPAA 年會暨全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐國際學術研討會，高雄。
- 呂育誠（2004）。中央與地方夥伴關係的省思與展望。**中國行政**，75，29-56。
- 呂順安（1996）。**台中市地名沿革**。南投市：臺灣省文獻會出版。
- 宋學文、吳英明、施惠文（編）（2008）。**創能型治理：看見南方新動能**。台北：

商鼎。

林水波 (1993)。資源稀少性與地方政府有效運作。《理論與政策》，7 (3)，44-61。

林水波、李長晏 (2005)。《跨域治理》。台北：五南。

羅敏 (2007)。水利尖兵齊力打造大里溪河畔人文美景。《卓越國際媒體月刊》，277，66-68。

邱馨儀 (1995)。《國民小學學校組織文化與教師組織承諾關係之研究》。台北市立教育大學初等教育研究所碩士論文，未出版，台北市。

黃榮護、林明志 (2008年6月)。《中央與地方政府流域治理行政功能與組織之研究》。地方自治與民主發展：2008年選後台灣地方政治學術研討會，台中。

陳恆鈞 (2008)。協力網絡治理之優點與罩門。《研習論壇》，92，40-54。

陳恆鈞、張國偉 (2006)。組織協力與組織績效之研究：以雲林縣蔬菜產銷班為例。《公共行政學報》，19，1-54。

陳聖謨 (1995)。《高級中學組織文化與教師教學承諾關係之研究》。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄。

蔡茂寅、林明鏗 (2004)。《中央與地方夥伴關係之研究—權限劃分與爭議協調機制之建立》。台北市：行政院研考會。

劉坤億 (2003)。地方治理與地方政府角色職能的轉變。《空大行政學報》，13，233-268。

歐素汝 (譯) (2000)。《焦點團體：理論與實務》(D. Stewart & P. Shamdasani 原著)。台北：弘智。

經濟部水利署 (2008)。《97年度大里溪治理計畫第三期實施計畫簡報》。經濟部水利署大里溪治理計畫第三期實施計畫 (編號：582655120401)，未出版。

經濟部水利署第三河川局 (2008)。《大里溪治理計畫第三期實施計畫》，2008年4月14日，取自：http://www.wra03.gov.tw/business_c_4.htm。

Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(Special Issue on Collaborative Public Management), 44-55.

Cherrett, K. (1994). Gaining competitive advantage through partnering. *Australian Jour-*

nal of Public Administration, 53(1), 8-15.

- Donaldson, J. F., & C. E. Kozoll (1999). *Collaborative program planning: Principles, practices, and strategies*. Florida: Krieger Publishing.
- Erickson, K. C. (1994). Partnership and total cost management: Integral to enhanced profitability. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1), 6-13.
- Eden, C., & C. Huxham (2001). The negotiation of purpose in multi-organizational collaborative groups. *Journal of Management Studies*, 38, 373-391.
- Goss, S. (2001). *Making local governance work: Networks, relationships and the management of change*. Hampshire: Palgrave.
- Gray, B. (1985) Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911-936.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. CA.: Jossey-Bass.
- Hardy, B., A. Turrell, & G. Wistow (1992). *Innovations in community care management*. Aldershot: Avebury.
- Hailey, J. (2000). NGO partners: The characteristics of effective development partnerships. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-private partners: Theory and practice in international perspective* (pp. 311-323). London: Routledge.
- Hudson, B., B. Hardy, M. Henwood, & G. Wistow (1999). In pursuit of inter-agency collaboration in the public sector. *Public Management*, 1(2), 235-60.
- Huxham, C. (1991). Facilitating collaboration: Issues in multi-organizational group decision support in voluntary, informal collaborative settings. *Journal of the Operational Research Society*, 42(12), 1037-1045.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating collaborative advantage* (pp. 1-18). London: Sage.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management*, 2(3), 337-357.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Huxham, C., & S. Vangen (1996). Working together: Key themes in the management of relationships between public and non profit organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 9(7), 5-17.
- Huxham, C., & S. Vangen (2000). Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration. *Human Relations*, 53(6), 771-806.
- Huxham, C., & S. Vangen (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of*

- collaborative advantage*. New York: Routledge.
- Kamensky, J. M., & T. J. Burlin (Eds.). (2004). *Collaboration: Using networks and partnerships*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Mattessich, P. W., & B. R. Monsey (1992). *Collaboration: What makes it work*. MN.: Amherst H. Wilder Foundation.
- Martin, J. (1992). *Cultures in three organizations: Three perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Newman, J. (1996). Beyond the vision: Cultural change in the public sector. *Public Money and Management*, April/June, 59-64.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1999). *Managing across levels of government*, Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001). *Local partnerships for better governance*, Paris: OECD.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of coordination. *Public Administration*, 76 (Summer), 295-311.
- Pressman, J. L., & A. Wildavsky (1984). *Implementation* (3rd Ed.). CA.: University of California Press.
- Ring, P. S., & A. H. Van de Ven (1994). Developmental processes of cooperative inter-organizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- Roberts, N., & Bradley, R. (1991). Stakeholder collaboration and innovation: A study of public policy initiation at the state level. *Journal of Applied Behavioural Science*, 27(2), 209-27.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership: A dynamic view*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Stewart, M. (1998). Partnership, leadership and competition in urban policy. In N. Oatley (Ed.), *Cities, economic competition and urban policy* (pp. 77-91). London: Paul Chapman Publishing.
- Stoker, G. (2004). *Transforming local governance: From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sullivan, H., & C. Skelcher (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public service*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sweeting, D., M. Stewart, & R. Hambleton (1999, June). *Leadership in urban governance*. The ESRC Cities: Competition and Cohesion Convention, Birmingham.

- Thomson, A. M. & J. L. Perry. (2006). Collaboration process: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(6), 20-31.
- Vangen, S., C. Huxham, & C. Eden (1994, September). *Performance measures for collaborative activity*. The Annual Conference of the British Academy of Management, Lancaster University.

Analyzing on Collaborative Partnership in Taiwan's Central and Local Governments — The Case of A Flood Control Construction Project on Han River in Tanzih Township in Taichung County

Chang-Yan Lee, Huan-Sheng Lin^{*}

Abstract

The twenty-first century will be the age of collaborative governance. In the ongoing globalization of economic, social and cultural processes, collaboration has been playing a key role in the view of intergovernmental relation.

This article will try to reconstruct a new intergovernmental relation by way of collaborative management or collaborative governance in case of a flood control construction project on Han River in Taichung County's Tanzih Township.

In order to answer the research topic formulated above, the article will use a literature review and in-depth case study that will be analyzed what are the determinant factors of intergovernmental collaboration on Han River construction.

The conclusion will consist of a final analysis summarizing both the theoretical arguments and the empirical findings, including of recognition on common goal, exclusion of parochialism, building dialogue platform, bring in financial incentives, and building inter-trust relation.

Keywords: intergovernmental relation, collaborative management, collaborative governance, flood control construction project

* Chang-Yan Lee, Associate Professor, Graduate Institute of National Policy and Public affairs, National Chung-Hsing University.

Huan-Sheng Lin, Graduate Student, Graduate Institute of National Policy and Public affairs, National Chung-Hsing University.