

# 跨部門治理的理論與實踐： 以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例\*

李柏諭\*\*

## 《摘要》

在近代，隨著公共事務或公共議題賦予跨領域性質，從而導致更多元跨域治理的研究受到政治學界的重視。跨部門治理的概念同時也隨著時代的變遷與公共事務跨域性質之轉變，持續不斷被賦予新的意涵，強調互為協力關係的跨部門間，必須建立在一個相對自主、公平參與、明確課責、透明程序與相互信諾的新互動模式上。本研究主要探討跨部門治理的協力概念對於政府委外經營將帶來如何的關聯與效應，具體分析對象為「蓮潭國際文教會館」（Garden Villa）。蓮潭國際文教會館是一個以跨部門協力為主要概念的 ROT（Rehabilitate-Operate-Transfer）委外實例，由「高雄市政府公務人力發展中心」（Civil Service Development Institute, Kaohsiung City）透過場域委外合作單位，以夥伴關係及跨部門協力的理念，與「台灣首府大學」（Taiwan Shoufu University）共同建立具現代化、國際化與知識化的新型態跨領域合作模式，至今仍穩定運作，被外界視為是成功的個案。本研究將以動態協力治理的生命週期論，探討蓮潭國

---

投稿日期：99年9月29日；接受刊登日期：100年9月10日。

\* 本文為國科會計畫「非營利組織的產業化與跨部門協力模式：以伊甸基金會為例」（NSC 99-2410-H-214-009-MY2-1）的部分研究成果。本文初稿曾發表於中正大學政治學系主辦之「兩岸地方政府組織與公共服務」，國立中正大學，2009/05/06。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正及寶貴意見。

\*\* 義守大學公共政策與管理學系助理教授，e-mail: jack3841@isu.edu.tw。

際文教會館從創設迄今的運作過程，並據此充分說明公私部門在協力的不同政策階段因目標與手段的異同而所衍生的跨部門互動情況。最後，本研究希冀透過本案的委外經驗，可以發揮正外部效果，逐漸向外擴散到國內許多已從事或即將從事的委外案，最終達成促進民間正面積極參與公共事務活化公共資源的理念。

[關鍵詞]：跨部門治理、公私協力、委外、動態協力治理、生命週期論

## 壹、前言

近年來，政治學界對於「跨域性公共事務或公共議題」研究的趨勢已超脫傳統格局。跨域性公共事務或公共議題的「域」不只強調地理區域的「超溢現象」或轄區的「越權行爲」，在理論層面上，其實涉及了另一種治理領域的跨越與因應治理需求所需的「跨部門治理」（cross-sectoral governance）研究與創意。跨部門治理旨在探究介於公部門、私部門與第三部門之間的各种互動形式，進一步來說，也就是政府應善用並整合這三個部門各自運作機制之特質以及優勢，以有效發揮彼此間不同的利基組合。特別是公共行政學者長期以來持續深入探索的「公私協力」理念與實踐，更是跨部門治理的具體展現。傳統的公私協力研究強調的是政府與民間的互動與協力關係，隨著治理體系與行爲者網絡的複雜化，當前的跨部門互動與治理實踐已逐漸擴大成第一部門（公部門）、第二部門（私部門）、第三部門（非營利組織與公民社會）之間的協力實踐。研究此種跨部門治理網絡的文獻，大多強調政府的管理職能應擴及政府與社會部門的交融及其互動關係，同時主張經由跨部門互動關係的形成可以提昇並增補政府職能，其核心的共通訴求是新時代的行政管理應跳脫政府統治的傳統途徑，並進入治理典範的思維模式（Lynn, Heinrich & Hill, 2004; Pierre & Peters, 2000；彭錦鵬，2005；江明修，2008）。

跨部門治理的概念隨著時代的變遷與公共事務跨域性質之轉變，持續不斷被賦予進化的意涵，以「跨部門」取代「市場機制」，以「治理關係」取代「社會代工」，亦即政府透過外向性「市場分權」與「社會分權」跨部門治理形成的結果，其研究重心在於強調國家、市場與社會三方間互動關係的演進。此一互動關係的進

化觀點強調，一種基於相互認同的目標，必須建立在不同行為者間的相對自主、公平參與、明確課責、透明程序的相互鑲嵌與認同允許（identify and commit）的新互動模式上（Brinkerhoff, 2002: 24-25；李宗勳，2004：42）。換言之，政府與其他民間團體，在共同目的與社會責任的明確認諾下，在責任與義務清楚的明確區分下，經由資源與資訊交換的網絡關係，形成新互動關係，基於彼此間功能互補的權力互賴，從而共同提供公共服務，期望能達成跨部門合產輸出的增效結果。<sup>1</sup>

在國際學界與國內學界目前針對「公共管理社會化」、「公共服務民間化」的最新分析文獻與理論探討中，尤以跨部門治理為主要概念的委外策略最受到重視（Rubin & Rubin, 2007; Terman & Yang, 2010; Yang, Hsien & Li, 2010; Cheng, 2010；李宗勳，2007；邵建民，2009；鄭錫鍇、廖洲棚，2009）。位於高雄市「蓮潭國際文教會館」是一個值得探討的個案，原因在於它被視為是地方政府與民間組織推動跨部門協力的產物，讓民間組織或團體同時享有參與、扮演公共財貨提供者的治理角色。蓮潭國際文教會館是由高雄市政府公務人力發展中心透過場域委外合作單位，<sup>2</sup> 與台灣首府大學進行合作，<sup>3</sup> 共同建立具現代化、國際化與知識化的新型態跨領域合作模式，至今仍穩定運作。有別於傳統公私協力模式，本案透過委外經營的策略，回應了「公民途徑」的「新公共服務」理論與政府的行政課責理論，強調政府應從提供機會讓民間配合與參與的「消極」角色，轉為「積極」與民間共同經營或共同主導規劃。就此，政府將扭轉方案成功委外後即退居消極監督的刻板印象，更可以新的協力治理方式來回應外界所貼上的「不行動的行為者」（actor of inaction）的負面標籤或批評；而民間機構的角色則將會更進一步強調「自我管理」、「自我治理」的學習能力之提升。

本案委外實踐經驗運作迄今仍持續穩定發展，經營者與委託者之間的關係亦較高雄市與國內委外合作案來得鞏固，就此，本研究擬將蓮潭國際文教會館視為跨部

---

<sup>1</sup> Yin Wang (2009: 780) 針對 Graeme Hodge 與 Carsten Greve (2005) 編彙的 *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience* 一書指出，儘管外界對於跨部門協力關係均抱持著「1（公部門）+1（私部門）> 2」的成效，但這種協力模式在許多國際實踐的經驗上，仍遭遇到不少的挑戰，其中有不少與行為者間的經濟利益分歧有關。有鑑於此，跨部門協力的成功與否之學理發展不再關注於「成功」或「失敗」的評鑑問題，而是在更務實的「如何穩定合作模式」或者如何「維繫夥伴關係」。

<sup>2</sup> 2003 年 1 月 1 日為因應地方制度法之修法，改制為「公教人力發展局」；2009 年 1 月 1 日再改制為現今「高雄市政府公務人力發展中心」。

<sup>3</sup> 致遠管理學院於 2010 年改為台灣首府大學，在蓮潭國際會館的所有對外文行銷與文宣方面也進行調整。

門協力治理的載體，並據此回應當前國際學界對於相關理論探討的趨勢。本研究將分為三個部份：其一，在理論層次上，本文將重新省思跨部門協力關係的理論概念與最新研究趨勢，並據此建立跨部門治理的分析架構；其二，在經驗層次上，本文將以高雄市蓮潭國際文教會館的跨部門治理經驗作為個案，進一步探討政府部門與民間團體跨部門治理模式的形成與運作過程；最後，本文將綜合評估蓮潭國際文教會館的實際營運情況並分析此一個案所呈現的跨部門治理實踐的挑戰與未來發展模式。

## 貳、建構跨部門動態治理的生命週期論：文獻探討

### 一、跨部門治理的需求與興起

隨著社會經濟發展的日漸，各種新的政策議題所牽涉的範疇、領域、行為者甚至利害關係人都顯得多元許多，從而使得公共事務呈現越來越複雜的內涵。這同時也造成了不同行為者與不同部門之間的複雜互動與競合關係。從當代行政學理論的討論中可以發現，一旦跨越行政區域的公共事務難以由轄區政府單獨處理或解決時，運用「跨（領）域合作」的整合模式將會成為主要的處理機制。國內亦有許多學者針對跨部門關係、治理邏輯與各種協力實踐的理論暨經驗探討有深入的分析（趙永茂，2003；江岷欽、孫本初、劉坤億，2004；李長晏、詹立煒，2004；李宗勳，2007；邵建民，2009；鄭錫階、廖洲棚，2009）。從類似的文獻中，大致可以理解當前社會中所存在的跨領域關係，逐漸累積並轉化成各界對於跨領域議題「善治」（good governance）的迫切需求，從而需要各種跨領域、跨部門治理機制來滿足當前的發展趨勢，而這正是當前國際行政與治理研究以及國內公共行政學界所關切的重點。如果進一步從行政實踐與行政理論的發展趨勢來看，自九〇年代以來，在新政府運動以及延續的新公共管理改革風潮中，各級政府機關就跨越行政區域的公共事務採行跨部門協力機制，確實最能突顯富有彈性與多元化治理的趨勢。<sup>4</sup>無疑地，在現今全球化浪潮的轉化過程中，囿於傳統科層體制的官僚組織之設計與以往行政區劃的管轄權限之配置，政府的產能與成本之間形成嚴重落差，區域發展的

---

<sup>4</sup> 協力治理的參與者雖不必然位處平等地位，但皆為公共財貨或服務產出的主角，共同分享責任與成果，目的則朝向達成非零和的雙乘效果（林淑馨，2007：78）。

問題與需求日益複雜，因而無法因應現今的巨變。類似的跨域公共事務之問題在近代逐漸浮現，其所對應的管理之處置應係建構跨域處理機制，藉由政府與私部門或第三部門間建立各類協力合作關係與區域自治的在地實踐，或許可以有效改善各種行政與治理困境。

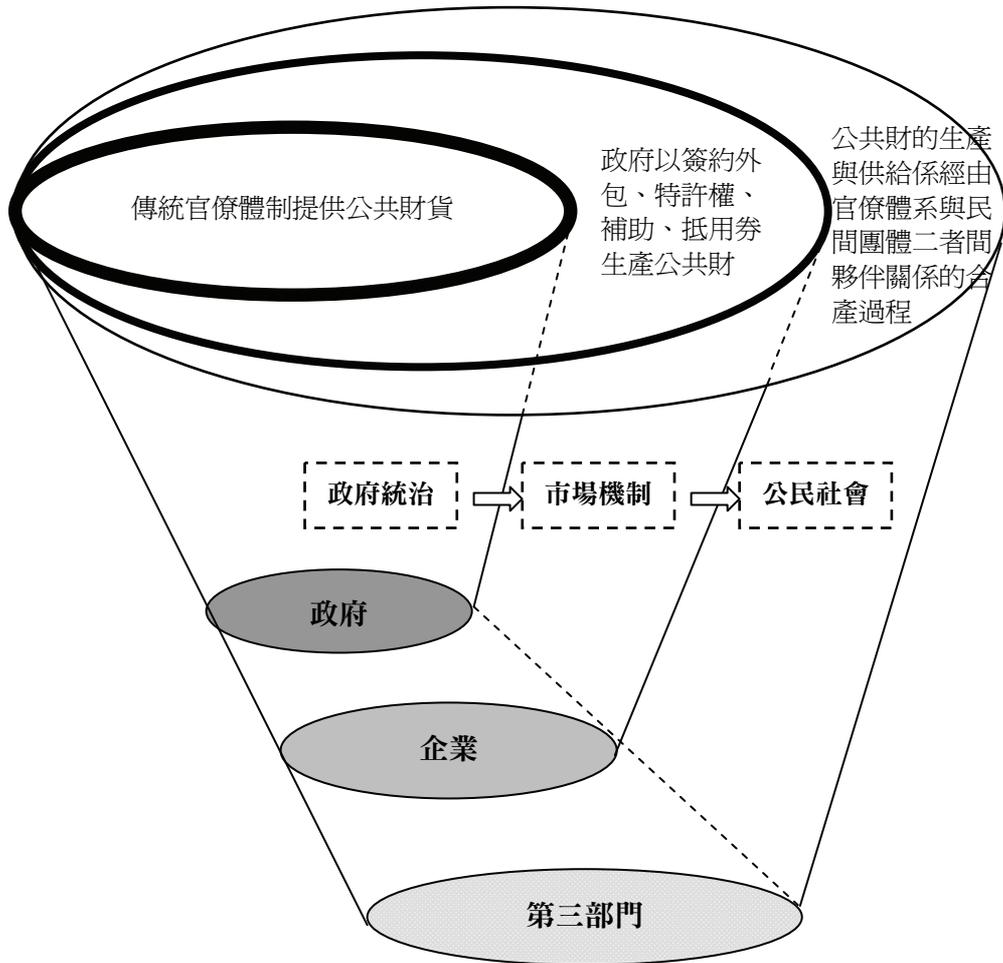
從歐美學界的行政學研究傳統來看，歐美學者大多以全國疆界的「中央集權」或「轄區割裂」（fragmentation）的「地方自治」作為探討如何解決公共事務的基礎。然而，隨著全球化效應的快速發酵，結合各種經濟、科技、社會變遷的影響，傳統人類現實社會生活結構開始改變，也導致各種跨域治理研究的興起，因而也促成了行政學界積極對跨部門治理研究的急迫需求。在概念上，傳統的跨域治理研究所關懷者，多半僅具有「地理區域」或「轄區」的交疊、越權意涵。事實上，相關學理的討論其實還有另一種層面的意涵，涉及更多元的「治理領域」與為因應治理需求所需的跨部門治理機制。跨部門治理機制所展現的特色，反映出與傳統單一部門執行治理實踐的差異。儘管主要行為者不脫第一部門、第二部門與第三部門，然而，因應治理需求所需的「跨部門治理機制」將更重視「公私協力關係」的設計與實踐。<sup>5</sup> 這也使得協力機制研究的趨勢已經從傳統的「規範型架構」之建立，朝向更具指示性意義的策略分析發展。就此而論，公共組織在面臨新的環境挑戰之際，必需得重新調適與定位；而從前述跨部門治理的運作邏輯以及「市場分權」、「社會分權」的特色所呈現出的發展趨勢，恰巧浮現出一個能夠克服政府失靈或市場失靈等制度性危機的契機。

從概念上來看，因為跨部門治理所帶來的多元整合期待，加上「市場分權」、「社會分權」的實質治理結構，從而使得政府得以藉著與其他公民社會組織或團體的合作關係，經由資源與資訊交換的網絡，形成所謂的夥伴模式。這種夥伴模式基於功能互補的權力互賴，擴張了彼此在公共服務傳遞過程中的角色與職能，而藉著此種「合產」模式所展現出的公共服務傳遞與跨部門協力治理型態，將能有效而達成增效的理想（Peters & Pierre, 1998: 223-242; Rubin & Rubin, 2007; Gazley, 2008; Feiock & Jang, 2009）。圖一欲呈現的概念，即著眼於強調不同部門在當代公共治

---

<sup>5</sup> Beth Gazley (2008: 147) 研究發現在喬治亞州的城市區域中最容易發展跨部門協力關係的領域分別是經濟發展、消防與公園休閒育樂領域，而在鄉村地區，則以老年服務、公園休閒育樂及消防領域最為明顯。相較於我國的跨部門治理情況，台灣在社會弱勢福利與關懷、社區營造與觀光、以及大型公共工程與基礎建設等領域，多有公私協力的實踐經驗。

理結構與公共服務傳遞過程中，均扮演著不同的角色與功能，從而營造出多樣性的跨部門協力治理機制。儘管這種跨部門治理的新型態典範成就了各種治理論述的實質內涵，但正因為民間組織在治理職能方面，以及在面對各種基層公民社會需求時的確扮演著相當重要的協力角色，這也使得各種關於政府與民間共同發展合作方案與經營策略網絡的個案討論，皆成為從事跨部門治理研究的重要環節。



圖一 從「政府部門」到「第三部門」的跨部門治理機制

說明：圖一中粗黑線條部份為傳統官僚系統所提供的公共服務類型；中粗黑線條則是政府以簽約外包、特許權、補助、抵用券所生產的公共服務範圍；最後則是透過協力方式所產生的各種公共服務。

資料來源：作者自繪

## 二、跨部門治理的民間參與方式

透過跨部門協力興建營運公共建設的委外模式在世界各國行之有年，委外經營是跨部門協力的典型，如以下表一所示，隨著「興建」和「管理營運」二面向的不同角色扮演，可將政府與民間合作協力的委外經營方式區分為四種類型：

- (一)「公辦公營」：公共事務的興建與管理營運均由政府擔任並提供服務，但某些業務可透過契約委託民間辦理，公部門對於委託辦理事務仍須承擔責任。
- (二)「公辦民營」：由政府擔任興建角色，民間擔任營運管理角色：
  - (1)OT (Operate-Transfer)：由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
  - (2)ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)：由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
  - (3)設施轉讓：政府興建完成後，透過有償或無償方式將所有權轉讓民間，進而委由民間營運管理。在有償轉讓情形之下，政府興建所需之費用實際已由民間承擔，無償情形則否，仍由政府承擔。
- (三)「民辦公營」：由民間擔任興建角色，政府擔任營運管理角色：
  - (1)設施讓受：由民間興建之後讓受予政府，並由政府擔負營運管理工作，興建及營運所需之費用，實際上均由政府負擔。
  - (2)設施借用：由民間興建之後出借予政府，並由政府擔負營運管理工作，興建及營運所需之費用，實際上均由政府負擔。
- (四)「民辦民營」：均由民間擔任興建、營運管理角色：
  - (1)無償 BTO (Build-Transfer-Operate)：由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
  - (2)有償 BTO (Build-Transfer-Operate)：由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
  - (3)BOT (Build-Operate-Transfer)：由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
  - (4)BOO (Build-Own-Operate)：為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

表一 跨部門協力委外經營之類型

		管 理 營 運	
		政府	民間
興 建	政府	<p><b>公辦公營</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 全部由政府擔當</li> <li>● 部分業務委託私人</li> </ul>	<p><b>公辦民營</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● OT</li> <li>● ROT</li> <li>● 設施轉讓</li> </ul>
	民間	<p><b>民辦公營</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 設施讓受</li> <li>● 設施借用</li> </ul>	<p><b>民辦民營</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 無償 BTO</li> <li>● 有償 BTO</li> <li>● BOT</li> <li>● BOO</li> </ul>

資料來源：作者修改自行政法之行為與法律關係理論（313 頁），程明修，2005，台北：新學林出版股份有限公司。

上述各種民間參與公共事務或公共建設之類型，在我國係以 2000 年立法院所制定的「促進民間參與公共建設法」及相關法令之規定為主要依據。促進民間參與公共建設目的在於為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，政府應積極邀請民間組織參與公共服務，將民間的草根力量與創業精神帶入政府服務功能中，在共同承擔公共責任的信諾下，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作，縱使參與者為企業營利部門，只要合乎公共利益，均可視為公私夥伴關係的建立。上述各種民間參與方式，依財務籌措、工程興建、營運及資產等屬性之綜合分析與比較，如下表二所示。

表二 民間機構參與公共建設方式之比較

類別	建設經費	所有權歸屬	興建與營運風險分擔
BOT (Build-Operate-Transfer) 興建-營運-移轉	民間	政府	民間機構需承擔興建及營運風險。
無償 BTO (Build-Transfer-Operate) 興建-移轉-營運	民間	政府	民間機構需承擔興建及營運風險。
有償 BTO (Build-Transfer-Operate) 興建-移轉-營運	政府	政府	民間機構需承擔興建及營運風險。
ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer) 更新-營運-移轉	民間	政府	公共空間與設施已興建完成，民間機構僅需承擔擴建、整建之興建風險及營運風險。
OT (Operate-Transfer) 營運-移轉	政府	政府	民間機構僅需承擔營運風險。
BOO (Build-Own-Operate) 興建-擁有-營運	民間	民間	為完全民營化。

資料來源：作者參考自「促進民間參與公共建設法」，並加以整理擴充。

### 三、跨部門協力治理的動態性與穩定性

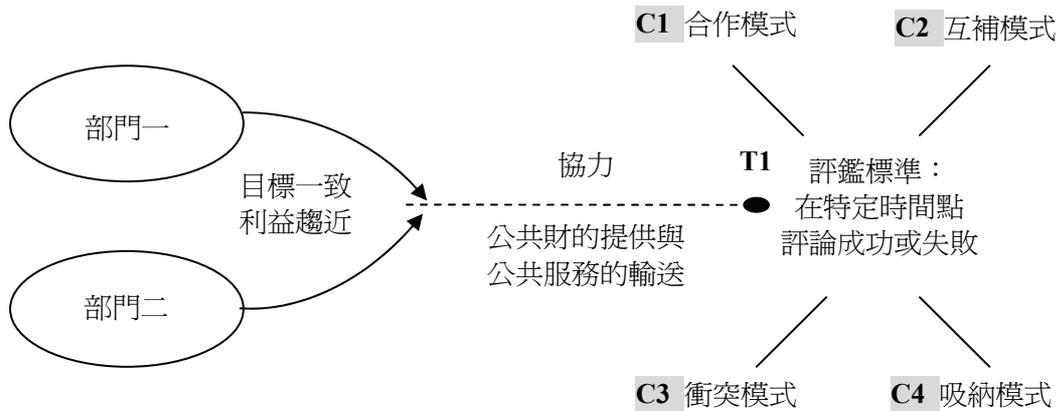
從前述文獻回顧中可以理解政府委外經營的實踐作為與不同的合作方式大至展現了跨部門治理的協力理念。然而，促成跨部門協力理念能具體實踐的關鍵，除了理想的應然合作邏輯之外，政府應該透過委外經營方式積極尋找公共事業夥伴共同輸送公共財貨與服務，並且應該扮演積極角色主動建立政府與民間跨部門的合作關係，讓公民主動經營公共事務並且養成公共治理能力（李宗勳，2004：49-50）。從實際的利害關係網絡來看，委託者與經營者之間的「動態」互動與合作關係能否持續「穩定」運作，其中的「動態性」與「穩定性」必然是跨部門治理是否成功的箇中關鍵。

如果先就「動態性」的觀點來看，跨部門治理的動態發展包含了「角色轉換」(role shifting)與「過程轉換」(process shifting)兩個特色。首先，當政府政策經由制定程序形成層峰之後，政府旋即需要承擔「公共服務輸送」的職責，其執行所運用的政策工具乃結合官僚組織與公民社會所形塑的夥伴關係，在公共服務社群的彼此信諾下共同輸送公共財貨與服務。然而，在結合了跨部門治理工具所形成的治理實踐過程中，政府逐漸從公共財貨與服務的提供者角色轉換為管理者、從生產者轉換為購買者、從規劃者轉換為審查者。另外，從當前跨部門治理的趨勢中可以察見，政府逐漸從提供機會讓民間配合參與的「消極」供給者角色，轉換成為「積極」與民間共同經營或共同主導規劃的活絡者。相較之下，作為經營者的民間機構，也開始進入動態角色轉換的過程，不再只是公共服務的需求者、消費者與主張者的傳統角色，甚至在協力關係中更逐漸展現出了公共服務提供者、生產者與承擔者的功能，而這正是公部門與私部門兩者「角色轉換」的特色展現。<sup>6</sup>

跨部門動態治理的另一個特色與「過程轉換」有關。學界與政策社群對於跨部門治理的成敗評比，特別是公私協力夥伴關係的評價，多半以特定、單一時間點的績效評估為準(如圖二之 T1)。譬如，Najam(2000)的「四 C 模式」來作為判斷、評價協力夥伴關係的基準架構。所謂的「四 C 模式」即以「目標」和「手段」兩個向度作為觀察跨部門協力間的策略互動關係，並擴展成四種不同的互動模式：(1)合作模式(C1-cooperation)：公私部門擁有共同目標以及達成目標的共同手段之結合方式；(2)互補模式(C2-complementarity)：公私部門擁有共同目標，但卻有達成目標的手段上差異之結合方式；(3)衝突模式(C3-confrontation)：公私部門彼此間存在著不同目標以及不同手段之結合方式；以及(4)吸納模式(C4-co-optation)：公私部門擁有共同手段，但卻在目標上有著迥然相異之結合方式。循此架構所發展出的評比成果，最有力的解釋大多與處理協力失敗個案的分析有關，從宏觀(marco level)的政策環境討論促進失敗的外部因素為何？或者從中觀層次(meso level)來探討個案發展過程與不同政策階段中潛在的治理危機或制度侷限為何？又或從微觀層次(micro level)評斷行為者因誘因結構轉換所造成的利益競合問題，及其所衍生出的合作破局困境等。類似的討論與治理經驗的分析固然重要，但在此要特別強調的是，相關分析背後所隱含的結果決定論邏輯，僅能呈現出單一、特定時間點的半動態式跨部門協力治理理路。

---

<sup>6</sup> 關於角色轉換的探討，大多屬於概念層次的界定與抽象層次的討論，可以參考(Brinkerhoff, 2002: 21; Bryson, Crosby & Stone, 2006; Christensen & Logreid, 2007)。

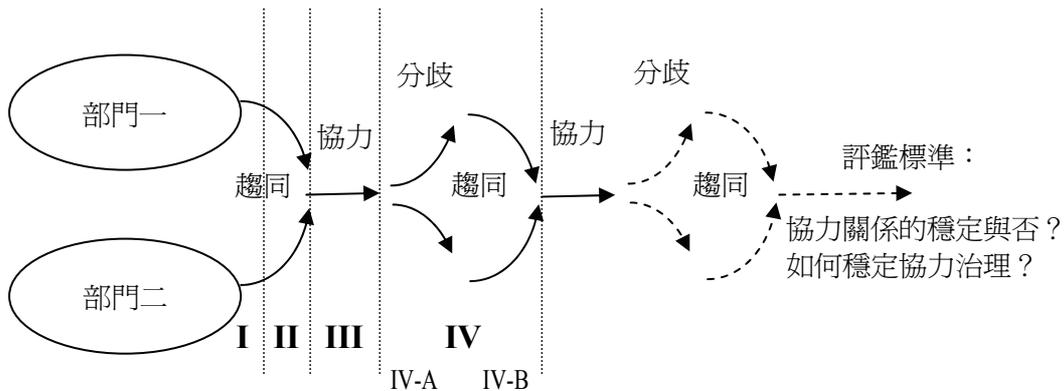


圖二 傳統跨部門協力關係的治理邏輯：半動態公私協力治理與四 C 模式

資料來源：作者自繪

有鑑於此，本研究擬援引 Lowndes 與 Skelcher (1998) 就多重組織夥伴關係 (multi-organizational partnership) 所發展出的生命週期論 (life cycle) 來建構更具延展性的「過程轉換」架構以進一步呈現跨部門協力關係與治理論述，本研究將此一論述稱之為「動態協力治理的生命週期論」(life cycle of dynamic collaborative governance) (如圖三所示)。此一具有過程轉換特色的分析架構乃為前述半動態公私協力治理模式的過程延續：也就是將單一、特定時間點的結果決定論，延伸成具有生命週期的動態協力治理分析。由於 Lowndes 與 Skelcher 將多重組織夥伴關係整理成四個不同的生命週期，分別是前夥伴合作時期 (pre-partnership collaboration)、夥伴關係建立與鞏固時期 (partnership creation and consolidation)、夥伴關係服務協力遞送時期 (partnership program delivery) 以及關係終止或延續發展時期。本研究嘗試將此一生命週期論融入跨部門動態治理過程中，並轉譯成四種不同的關係型態，分別是：著眼於不同部門之間以非正式協商、討論來形構合作默契的「前置暖身關係」(如圖三之 I)；進入正式的制度建立，並具體化公開運作章程、規章、規範設計的「鞏固夥伴關係」(如圖三之 II)；不同部門之間開始協力傳遞公共財與公共服務的協力治理關係(如圖三之 III)；以及選擇終止跨部門協力實踐或持續協力實踐的「治理延續選擇階段」(如圖三之 IV-A 與 IV-B)，在此一階段中，如協力行爲者願意繼續合作，則此一跨部門協力治理模式的動態發展將重新置入生命週期的循環過程或重構 (remaking) 夥伴關係中；然而，如果雙方不願意繼續合

作，則很有可能造成契約終止（ending）或合作破局的結果。<sup>7</sup>



圖三 跨部門協力關係的新治理邏輯：動態協力治理的生命週期論

說明：I 前置暖身關係：非正式協商與討論

II 鞏固夥伴關係：制度建立

III 協力治理關係：公共財與公共服務的協力傳遞

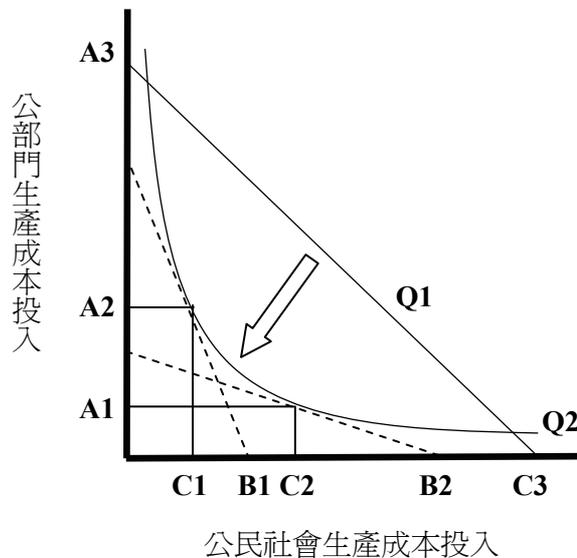
IV 治理延續選擇：選擇終止跨部門協力實踐 (IV-A) 或持續 (IV-B)

資料來源：作者自繪

動態協力治理的生命週期論的第二個特色，與不同週期與階段的轉換過程有關。簡單來說，作為參與治理過程主要行為者之一的政府，其委外經營的目的不僅在於減輕本身公共職責的負擔，更希望能引進民間豐沛能量，透過政府與民間跨部門的資源整合，以達成社會總體資源的最佳配置狀態（李宗勳，2004：49）。從這個角度來看，公共財貨與服務的遞送與產出即可被視為是一組結合民間與政府協力關係的「生產方程式」（production fomula），也就是生產投入（input）轉變成為產出（output）的過程（Ostrom, 1996: 1077；湯京平，2001：187-188）。如圖四所示，Q1 及 Q2 象徵著公共財貨與服務的產出情況，其中 Q1 代表政府與民間機構兩者可由其中一方完全替代另一方，雙方具有高度的相互「替代性」（substitutability），最有效率的生產方程式當然選擇成本較低的部門來提供所需之生產投入（不是公部門完全投入 A3，就是民間完全投入 C3）。在此一結構下，雙

<sup>7</sup> 請參考 Philip J. Cooper (2003: 124-155)。在此別感謝審查人針對本研究在概念化與理論架構建立過程中的諸多提醒，特別是針對生命週期論的建議，對於本研究架構有相當關鍵的啟發。

方並無協力增效的可能性存在，更無法促成跨部門協力治理的實踐。相較之下，由 Q2 所代表公共財貨與服務的產出情況，則呈現出不一樣的圖像。它可經由政府與公民社會共同投入成本來完成共同遞送公共服務的目標。從 Q1 推進到 Q2 的發展趨勢，代表公共財貨的產出因公私協力關係在生產成本投入上的「互補性」(complementarity) 特色，以及雙方因網絡關係中的「重複交易」或「合作歷史」增加彼此的熟悉度創造高度信任感，降低溝通協調成本，造成交易成本降低，從而產生協力增效 (Gulati,1995; Gulati & Singh, 1998)。舉例來說，當公共服務傳遞過程中遭遇到預算限制 (budget constraint) 時 (如圖四之 B1 所示)，政府能以最低成本的生產投入 (如圖四之 A2) 與民間最低成本的生產投入 (如圖四之 C1)，在雙方增進夥伴間信任的增加之下，協力生產該項公共財貨 (如圖四之 Q2)。



圖四 跨部門協力生產投入的互補性

資料來源：作者修改自 “Crossing the Great Divid: Coproduction, Synergy, and Development,” by Elinor Ostrom, 1996, *World Development*, 24(6), 1073-1087.

也就是說，在動態協力治理的生命週期中，政府部門與民間部門一開始爲了要促進協力關係，將會在藉著非正式協商、討論來形構「前置暖身關係」。當政府的公共利益與民間部門的利益逐漸趨合，並進一步公開討論並具體化各種制度設計、運作章程、規章、規範設計時，透過制度的建立，兩者將進一步進入「鞏固夥伴關係」。制度的建立確保了協力關係的發展，同時也緊緊著兩個部門之間的合作形式

與實質利益，並就此進入協力傳遞公共財與公共服務的「協力治理關係」。然而，當兩個部門之間的利害關係隨著互動與協力進展而逐漸出現歧見，兩者將很有可能會步入選擇終止跨部門協力實踐或持續協力實踐的「治理延續選擇階段」。如協力行為者願意繼續合作，則此一跨部門協力治理模式的動態發展將重新進入穩定的合作階段；然而，如果雙方不願意繼續合作，則將可能會造成契約終止或合作破局的結果。在此可以初步歸納，促成每一個階段轉折的關鍵，即不同部門之間的利益趨合與分歧的差異。

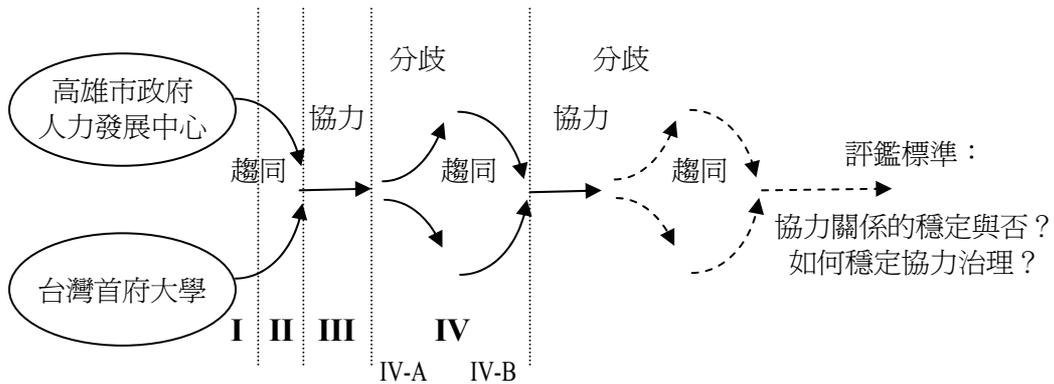
從上述分析中，不難發現，動態協力治理的生命週期論所呈現出的主要命題，並不在於單一時間點的公私協力分析，反而在於呈現另一種截然不同的研究命題，即「協力關係的是否穩定？」或者進一步探討「如何穩定協力治理？」。誠如大多數論者所言，透過跨部門治理的委外經營策略將可促使公共財貨與服務的決策與輸送過程更加透明，並可以強化外部監督機制以落實民主治理與行政課責，從而建構一個從威權管理的「國家向度」轉移到平權管理的「國家社會共同向度」的新平衡關係（李宗勳，2004：50-52）。本研究所歸納、整理出的動態協力治理的生命週期論，則試圖從另一個角度呈現動態協力治理之所以能成形的可能，並從生命週期論中的利益趨合與分歧形式，說明箇中轉換（transformation）、穩定化（stabilization）、與持續發展（sustainability）的潛在邏輯。在此要特別強調的是，此一分析架構僅為跨部門協力發展的一套初步理論原型（proto-type），理論原型的應用仍須對照、結合經驗個案的發展，才會具有研究上的意義。

## 參、研究設計與方法

### 一、研究問題與架構

有鑑於蓮潭國際文教會館是高雄市政府首件推動的 ROT 案，同時被視為是跨部門治理實踐促進民間參與公共建設的重要具體案例。本研究將援引動態協力治理的生命週期論，分析蓮潭國際文教會館進行委外經營的過程當中，政府組織與民間團體如何透過跨部門互動來協調彼此的協力關係，以有效達成資源分配與傳遞公共服務。依據前述文獻回顧的分析建立本文的研究架構（如圖五所示），後續分析將分兩個部份，分別涉及不同階段關係的轉變分析。首先，第一階段分析主要探討高雄市政府與台灣首府大學從「前置暖身關係」發展到「鞏固夥伴關係」的轉進過程

(2003年-2008年)，在此一階段的分析中，本文將探討兩個不同部門為何要發展協力關係？如何進行協力互動？與在地居民的關係為何？兩者之間的合作誘因與各自利益的轉換（趨合或分歧）如何促進兩者之合作？又如何從「前置暖身關係」發展成「鞏固夥伴關係」？



圖五 蓮潭國際文教會館的動態協力治理生命週期

- 說明：I 前置暖身關係（2003年-2005年10月）  
II 鞏固夥伴關係（2005年10月-2008年3月）  
III 協力治理關係（2008年3月迄今）  
IV 治理延續選擇？

資料來源：作者自繪

第二階段分析則是探討兩者在簽約合作後發展迄今的實況（2008年迄今），並探索高雄市政府與台灣首府大學在跨部門協力治理過程中，所呈現出的利害關係結構與彼此利益趨近與分歧的情形，同時評估未來兩者朝治理延續選擇階段發展的可能性。在本段的分析中，首先將處理兩者簽約後正式邁入協力夥伴關係的蓮潭國際文教會館運作情況，本研究將探討高雄市政府與台灣首府大學如何落實協力治理？又蓮潭國際文教會館是如何運作？與當地居民的共處關係為何？這兩個部門之間的利益關係有無影響現今或未來協力關係的永續發展？如果有，那麼協力關係是否會破局？如果沒有，那麼雙方如何穩定協力關係？也就是說，本文將分析蓮潭國際文教會館目前是否將穩定停留在「協力治理關係」的階段？或者將因為行為者利益的分歧而邁向下一個治理延續選擇期？最後，本文將綜合評估蓮潭國際文教會館的實際營運情況並分析此一個案所呈現的跨部門治理實踐的挑戰與未來發展模式。

## 二、研究方法：立意抽樣調查與深度訪談法

本研究除了相關理論與實務的探討之外，並嘗試從深度訪談的質性研究方法出發，以立意抽樣（purposive sampling）的方式，從 2009 年到 2011 年間，長期針對高雄市政府與人力發展中心的主要官員、台灣首府大學與蓮潭國際文教會館的主要管理人員，以及會館所處的左營區新下里、菜公里與新光里三個在地社區的居民與代表進行深度訪談與電話訪問。透過交叉運用非結構性的「訪談綱要」（interview guide）與「標準化開放訪談」（standardized open-end interview），進行第一手的資料蒐集與整理工作，期以進一步說明蓮潭國際文教會館委外案對於跨部門治理之運作過程及其影響，並從中了解本文所欲研究命題的內在觀點。由於長期進行訪談工作，受訪者人數眾多，礙於本文篇幅，謹臚列下列 11 位內文分析有引述到的受訪者資料，如下表三所示。

表三 訪談對象一覽表

類別	編號	受訪單位	受訪對象	職稱	訪談時間	受訪方式
政府部門	A1	高雄市政府	公務官員	高階主管	2009/06/10	面訪
	A2	人力發展中心	公務官員	中階主管	2009/05/27	面訪
	A3	人力發展中心	公務官員	中階主管	2011/02/17	電話訪問
	A4	人力發展中心	公務官員	行政人員	2011/02/16	電話訪問
民間組織	B1	台灣首府大學	管理人員	特助	2009/06/17	面訪
	B2	蓮潭文教會館	管理人員	經理人	2009/07/08	面訪
	B3	蓮潭文教會館	管理人員	主管	2011/02/17	電話訪問
社區居民	C1	高雄市新光里	居民代表	里長	2009/06/17	電話訪問
	C2	高雄市新下里	居民代表	一般居民	2009/06/17	面訪
	C3	高雄市新下里	居民代表	前鄰長	2009/07/22	面訪
	C4	高雄市蔡公里	居民代表	一般居民	2011/02/16	面訪

資料來源：作者自行整理

## 肆、分析與研究發現

### 一、從前置暖身關係到鞏固夥伴關係的形成（2003-2008）

2003 年，高雄市政府開始規劃重新整修位於左營區新下里的「公教訓練中心」（也就是蓮潭國際文教會館前身），並希望引進跨部門協力關係的新思維，為公共服務的傳遞過程與政府治理能力導入民間社會的動能。在 2003 年之前，公教訓練中心既有建築共有 221 間住宿房間、13 間教室，以及大型會議室，多數設施並未有效充分利用，再加上高雄市政府財政日漸拮据，單靠市府的支持確實難以長期負擔中心的維護與經營管理經費，更無法確保地面建物與設施的品質。有鑑於此，市政府在考量提升公共資源有效利用，以及充實政府資金之情形下，希望能藉著委外經營的方式，來促使該中心積極轉型。就在 2004 年，當時高雄市政府公務人力發展局提出「擴張境界、跨域合作、散播感動力、營造共同體」的政策理念，導引公務人力發展局朝向知識型組織變革，其中在城市治理的同步概念成長下，由該局辦理的「蓮潭國際文教會館」委託民間管理計畫，成為高雄市政府推動的首件 ROT 案（高雄市政府公務人力發展中心，2007：2）。

住在公教訓練中心附近的居民，對於該中心的轉型規劃與後續發展抱持著相當正面的評價。特別是有不少新下里的居民，直接目睹該中心的轉型、改建與重新發展，當蓮潭國際文教會館正式掛牌、開始運作之後，紛紛表示新的園區的設置，徹底改造了舊社區的既有面貌。<sup>8</sup> 事實上，由市政府所推動的改建與委外計畫乃依據 2000 年立法院所制定的「促進民間參與公共建設法」及相關法令之規定而成，高雄市政府鑑於 1993 年興建完成的公教訓練中心與既有之公共空間與建設毋須再進行投資興建，只需就部分設施設備進行適當之擴建或整建，因而選擇採以 ROT 方式委由民間機構整建、擴建現有公共空間與設施後並為營運。在本研究的訪問過程中，有一位高雄市政府的高階主管曾大力肯定此種 ROT 的協力方式，並指出：

依據促參法，本案委託顧問公司作了一個可行性評估的規劃報告，廠商建議採用 ROT 方式是最經濟、最可行的方式，投資的成本低且效益大，民間才有意願來投資（訪談記錄：A1）。

---

<sup>8</sup> 本研究面訪新下里居民代表之紀錄（訪談記錄：C2 與 C3）。

由此可見，採行 ROT 的委外方式並不是憑空想像，而是市政府透過先期評估的調查研究，考量公部門應然投入成本與市政府目前財務情況後，進行最後決策並拍版定案。此一 ROT 委外方式旨在引進民間參與，由於公教訓練中心本身的地理位置位於蓮池潭、春秋閣等北高雄觀光景點，加上交通便利（離高雄高鐵左營站只有五分鐘路程），從而強化了民間參與委外案的誘因與意願。在本研究進行訪問的過程中，一位任職於蓮潭國際文教會館的經理人說明了民間機構（台灣首府大學）之所以願意與高雄市政府合作，落實協力關係的構想：

雖然我們是從事教育事業，但不論做任何決策也都有成本與效益的考量，BOT 與 ROT 差別在於興建與整擴建。像台灣高鐵 BOT 案的興建，很難想像民間興建成本的將來回收效益。而會館本身已有建築體存在，即定的工作物及基礎都有了，我們只要整擴建之後就可以營運，相信這樣的投資風險比起一般的 BOT 案來得少（訪談記錄：B2）。

高雄市政府對外的政策說明，多半強調透過委外經營完成蓮潭國際文教會館的 ROT 典範所帶來的效益，一則可以擲節政府預算，引進民間充沛的資源與活力；二則藉由委託民間機構營運，可發揮公共空間與設施的最大效用；三則提升服務品質並達到永續經營及跨部門協力關係之雙贏地位（高雄市政府公務人力發展中心，2005：2）。確實，對於此一委外合作案，就市政府來說，藉著公教訓練中心來繼續傳遞公共服務是市政府既定的目標；但真正的關鍵在於，公部門必須在維繫公共利益之際考量實際成本，因而明顯希望能引入外部資源來降低潛在的治理成本。就此，如果要維持公教訓練中心的特色，則必須要吸引專業團隊的進駐，如果要降低治理成本，則市政府必須要爭取外部資源的挹注，很明顯地，這兩個因素便成為高雄市政府在此合作案上最大的利益。對於高雄市政府與人力發展中心而言，如何讓一個占地 1.74 公頃且空間尚未充分利用的教育訓練中心可以活化，並創造即有公共空間的最大使用效益，使其更為貼近民眾，並為市府帶來更多經濟效益，誠如市府官員表示：

本案在籌備前，曾洽詢市府工務局、養工處、促參小組、在地社區代表與居民之意見，辦了幾場聯想會，所得結論是既然有個公部門在這個社區，可透過委外的方式讓它發光發亮，讓會館成為南台灣最重要的教學訓練場域，以及提供更多的公共服務，不再只是一個冷冰冰的公教訓練場所（訪談記錄：A1）。

當初市府花了好幾億蓋了這棟教育訓練中心，占有 1.74 公頃，教室與住宿空間並未充分利用，如果試著釋放給民間來經營與維護管理，可為市府創造租金、營業收入、稅收、在地就業等諸多效益，充分活化公共資源，引入民間的創意與活力，是作為一個現代公務員追求創能型治理的使命感（訪談記錄：A2）。

值得一提的是，市政府（人發中心）在推動 ROT 委外案時，亦曾多次向社區居民溝通行銷，並且獲得在地居民的支持：

我記得局長說到將來這個中心委外經營後可以免費借場地給我們里民或社區使用，也優待我們使用飯店的設施與休閒服務，當然最重要的是可以讓鄰近居民支持這個委外案（訪談記錄：C1）。

人發中心的局長好多次很熱心地介紹這裡未來的發展，說是高雄市花最少的錢來改建這裡，然後暫時交給有專業經驗的人管理，那時候說蓮潭會館會給附近的居民優先工作的機會，反正這裡本來就是空著，現在好像都住滿滿，大家都有好處，就是好事啦！（訪談記錄：C4）

此一 ROT 案在正式公告招商期間即受到外界重視，最後共有兩項申請案，分別是台灣首府大學與六福開發股份有限公司，最後由台灣首府大學雀屏中選。相較於高雄市政府的立場，台灣首府大學其實同樣也考量到成本問題，在此一委外案中，台灣首府大學認為既有的會館建築體已存在並堪用，無須耗鉅資購地、建屋，只需整建內部或增建修飾即可，此一情況大大降低了台灣首府大學投入生產的成本。也就是說，成本降低正符合委託者（高雄市政府）與受委託經營者（台灣首府大學）彼此的主要利益；再加上市府需要專業經營團隊，台灣首府大學的專業團隊能滿足經營旅館的需求，因而取得競爭優勢。除此之外，該校亦有兩個重要的考量，首先，就內部知識傳承考量而言，台灣首府大學改制後，休閒管理、餐旅管理等系所的大學部學生與研究生，需要實習的機會，因而蓮潭國際文教會館將成為最佳的訓練與實習場域。除了內部的考量外，台灣首府大學與當前的大專院校共同面臨台灣社會的少子化危機，這正是學校能否永續運作的外部挑戰。各大學目前為了因應教育市場緊縮、學生數不足的競爭挑戰，紛紛開始研擬提升學校競爭力與特色的大戰略。因此，台灣首府大學的策略定位便在強調該校訓練台灣休閒觀光產業人材方面的重要性，有鑑於此，擁有一座教學飯店，統合自採購、業務、行銷、財務、公關、人資、總務、資訊等一整套服務流程的中階管理人才培訓，就綜觀全面

性的考量點上有其必要性：

目前台灣高等教育面臨著少子化的衝擊，致遠管理學院除了必須因應未來教育上的市場競爭之外，學校本身也要提升競爭力。長久以來，台灣高等教育對於服務產業的教育與訓練是非常漠視的，原因在於服務產業被定位為低階的管理實務，因此，校方鎖定在台灣服務產業升級，就戰略考量上有其必要性（訪談記錄：B1）。

致遠管理學院的策略就是打造一座亞洲最大的教學飯店，將一整套的服務產業資源集中在這家飯店，希望藉由此一群聚效應讓休閒觀光產業的中階人才培養可以一整個脈絡完全整合（訪談記錄：B2）。

獲得「蓮潭國際文教會館」委託經營權後，台灣首府大學成為全台灣唯一擁有五星級大型住宿場地經營的大學，成為該校觀光休閒管理與教育訓練相關系所教師之教學研究以及學生之教育實習場域，誠如蓮潭國際文教會館與台灣首府大學的受訪主管所言：

當初我們投標並不只是單純考量事後餐飲業的經營成本與獲利問題，也考慮了學校教育這一塊，學校的行銷及其邊際效益都是包括在內。對於學校本身來說形象上是加分的，就實質來說，讓學校作轉型的動作，在社會上的名義也是正面的（訪談記錄：B1）。

致遠管理學院對於服務產業的目標定在中階管理人才的培養，其中以休閒觀光產業為最主要，因為以台灣的現況來看，休閒觀光產業有必要再升級。中階管理人才的培養不是把學生送到相關實習場域端端盤子或打打雜工而已，學生不能只是學到客房與餐飲，將北高雄打造成一個東亞的餐飲學習中心，也是屬於投資者個體本身的公共責任（訪談記錄：B2）。

2005 年是雙方合作的關鍵轉折，也是正式由「前置暖身關係」朝「鞏固夥伴關係」發展的重要時程。蓮潭國際文教會館 ROT 委外計畫由台灣首府大學取得從 2005 年 10 月 4 日到 2025 年 10 月 3 日共 20 年的經營權，只要業者的經營績效能夠獲得高雄市政府的認可，業者有權爭取再續約 10 年的經營權（王淑芬，2007）。本件 ROT 委外案的源起初期奠基於公私部門相互凝聚共識、共通合作之下所形成，可說是雙方各部門間各自盤算其本身特質、職責、使命之後，藉著利害關係的釐清與利益的趨合，彼此同意藉著打造、經營蓮潭國際文教會館來發展跨部

門協力關係，並追求兩個部門的雙贏。在契約中，新建完成的蓮潭國際文教會館除保留行政會議區一至三樓劃作辦公用地，位於四樓的大禮堂每一年可保留 120 個時段給市政府使用；另外，在教育訓練區方面，每年市政府亦可保留 3,000 時段。由此可見，市政府可以藉著蓮潭國際文教會館，以更低的成本以及更高的服務品質，來提供公務人員的教育訓練、研討會議的舉辦、以及舉行各項重要市府活動。

綜上，在公私部門雙方間各自盤算其本身效益的利益趨合平台上，高雄市政府公務人力發展中心扮演「公共服務輸送」的功能，其執行所運用的政策工具乃透過台灣首府大學提供蓮潭國際文教會館的企業經營與公共需求。由民間機構「財團法人台灣首府大學」所經營的蓮潭國際文教會館成為「公共服務輸送代理者」（public service delivery agent），並與高雄市政府公務人力發展中心形成「公共服務社群」的合作與夥伴關係共同參與公共建設與事務，恰好符合及驗證新公共管理有關跨部門治理典範論述，同時也指出政府必須與社會形成一合作與協力關係，從「前置暖身關係」發展成「鞏固夥伴關係」的成果，使得政府不再是統制社會，而是必須能夠結合民間組織或公民共同解決社會公共問題與傳遞公共服務。由公務人力發展中心與台灣首府大學共同完成的蓮潭國際文教會館，正為跨部門協力治理的新思維立下一個新的註解。

## 二、進入跨部門協力治理關係的運作（2008 年迄今）

### （一）高雄市政府與台灣首府大學的協力治理形式

高雄市人發中心同意台灣首府大學正式於 2005 年 12 月 3 日前點交園區的現有資產，並正式接管整擴建進度與後續營運安排。按照當時的規劃，2006 年 10 月 3 日前，大部分的園區整擴建工程將陸續完工，不過，由於整擴建工程耗日費時，台灣首府大學由既有的 1.4 億投資額，擴大到 5 億，蓮潭國際文教會館在 2008 年 3 月完成整建並正式營運。<sup>9</sup> 蓮潭國際文教會館的成立，對於政府朝向民營化政策而言不只是一個促進民間參與公共建設的鼓舞，更是政府與民間組織跨部門協力的成功典範。2008 年，高雄市長陳菊曾表示：「蓮潭國際文教會館是政府與民間合作 ROT 的典範，感激致遠管理學院願意投資數億元讓這裡蛻變成爲五星級飯店，不僅環境優美還成爲教學及學術研究的平台，希望蓮潭國際會館成爲南台灣人力發

---

<sup>9</sup> 本研究電話訪問蓮潭文教會館管理人員之記錄（訪談記錄：B3）。

展、知識管理的新地標，並期盼這個模式將成為未來城市治理創新的方向。」<sup>10</sup>

從協力治理的形式來看，高雄市政府與台灣首府大學在發展蓮潭國際文教會館的合產過程中，其實彰顯出特有的「生產方程式」，此一生產方程式所投入的項目涉及會館土地、建築物、工作物、整建與擴建、經營管理、行政組織與人力、事務推展等原素。其中，高雄市政府公務人力發展中心與台灣首府大學的角色取決於雙方投入於蓮潭國際文教會館的產出成本，假如二者之間在提供生產投入上具有高度的相互「替代性」，勢必將沒有協力增效的可能性存在；就此而論，最有效率的生產方程式當由選擇成本較低的部門來完全提供所需的生產投入項目。然而，蓮潭國際文教會館的合產過程，立基在跨部門協力治理的邏輯上，這意味著高雄市政府與台灣首府大學在提供生產投入方面具有高度「互補性」--從實際的經驗來看，高雄市政府最低成本的生產投入為提供會館土地、建築物、工作物、基地上之附屬設施，以及營運資產；而蓮潭國際文教會館的擴建與整建，以及經營權（如營運權利、維護、清潔及修繕管理、行政組織與人力、專業餐飲人員、事務推展等生產投入）則由台灣首府大學在相關法律與契約規定下來辦理為其最低成本的生產投入。這正是兩者的利害關係結構，透過正式簽約，確立了高雄市政府與台灣首府大學有共同的目標，有接近但卻各具戰略考量的利益整合。

公部門與私部門合產的邏輯展現在蓮潭國際文教會館的運作過程中，在此可以從最核心的兩個層面--確保財政平衡與降低成本的合產、設備提升與服務升級的合產--來進行說明。首先，在確保財政平衡與降低成本的合產方面，「蓮潭國際文教會館 ROT 案」將可增加高雄市政府財政收入，委外經營每年除可收取定額權利金 500 萬元，另外經營權利金依經營者每年稅前總營業收入 4.5% 計收，委託營運 20 年將為高雄市政府創造 4.65 億實質收益（其中包括權利金 2.51 億元及相關稅收 2.14 億元）。另一方面，委外經營並可擲節原本高雄市政府公務人力發展中心所負擔之維護、清潔、園藝、水電及修繕等管理經費之成本每年約 600 萬元，委託營運 20 年將為高雄市政府節省 1.2 億元。最後，蓮潭國際文教會館內部住宿餐飲區、教育訓練區、行政會議區及公共空間區之整建工程，政府除可擲節委外經營者整擴建本館所必須至少投入 2 億元左右的資金，同時也節省了必須進用 130 位餐旅、教育訓練之專業人員每年數千萬的人力成本，以及會館的維護支出，委外經營後由民間經營者自負盈虧，將可有效節省政府各項經費支出（高雄市政府公務人力發展中

---

<sup>10</sup> 中國時報，「蓮潭國際會館啓用，陳菊：城市治理新模式」，2008/05/02。

心，2008）。此一方面的成果特別有助於高雄市政府的財政收益並成功降低了原有公教訓練中心在遞送公共服務的成本：

會館委外經營後，對於高雄市政府的財政收益非常有幫助，我敢這樣說，現在市府內的公務單位有在替市府賺錢的沒有幾個，其他也有委外經營的觀光事業，如城市光廊等，情況並非想像中的那麼好。相對於我們這個案子，可以說是個成功的經驗，每年固定向民間經營本會館事業體收取五百萬租金，營業收入 4.5%，大約估算一下，兩項加起來，去年我們為市府收了一千多萬元（訪談記錄：A2）。

再者，在設備升級與服務提升方面的合產情況方面，近年來，為因應國家發展與人才需要，政府應積極培訓公務人力，高雄市地區培訓人數亦呈逐年增加趨勢。由此可知，面臨產業結構轉型及知識經濟時代的挑戰，教育訓練與人力資產的永續經營已成為公部門必須重視的一環，可期待未來教育訓練市場的持續成長，現有公教訓練中心的培訓空間不足與設備設施老舊，早已無法達到公用資產使用的高度品質。根據高雄市政府公務人力發展中心的統計，該單位於 95 年度所培訓之人數已達 24,866 人次（包含公務人員、教師及民間培力），到了 2007 年，培訓人數為 18,691 人次（包含公務人員、教師及民間培力），但培訓項目確有大幅增加的趨勢，從原有的在職訓練、運動選手訓練、教師訓練、國際事務人材培訓，擴大到國際運動賽事、國際專業認證等多元化、多樣化的內容。<sup>11</sup> 有一點值得一提的是，仔細對照 2006 年與 2007 年的人數統計可以發現，培訓人數看似有下降的現象。這與公教訓練中心的培訓空間不足，以及整建工程正在進行有關。蓮潭國際文教會館的委外案，在 2008 年正式營運之後，成功地引入外部資源進行公教訓練中心的內部空間改善，正好可以因應現階段以及未來公部門培訓公務人力的公共目的之需求。根據本研究的訪談結果顯示，根據承辦相關業務的高雄市政府官員指出，目前高雄市政府對外公佈的統計人數，只是針對公務體系人力培訓數據的統計，蓮潭國際文教會館所舉辦的其他培訓活動已日趨多元，這些涵蓋私部門（企業）、第三部門（非政府組織與基金會）的培訓活動人數，均不在政府統計數據內，實際上，蓮潭國際文教會館所提供的培訓服務總人數，每年都在增長。<sup>12</sup>

在此可以進一步檢視蓮潭國際文教會館在委外前與委外後的設備升級情況，據

---

<sup>11</sup> <http://rdec.kcg.gov.tw/kpic/web/construct.php#2>（最新檢索日期：2011/02/19）。

<sup>12</sup> 本研究電話訪問人力發展中心中階主管之紀錄（訪談記錄：A3）。

以說明高雄市政府與台灣首府大學在設備升級與服務提升上的合產情形。蓮潭國際文教會館在公教訓練中心時期，也就是 ROT 案尚未正式運作之前，設有宿舍區共有 221 間套房（一樓為餐廳、交誼廳，二至十樓則為套房，其中二至八樓為雙人房，九及十樓為單人房），該區因政府財源困頓導致人力不足與空間老舊，許多設施皆已達汰舊換新之使用年限，故長期以來使用率不高。在最重要的訓練場所教學區方面，共設有 14 間研習訓練教室（包括 6 間普通教室、1 間電腦教室、1 間語文教室、1 間自然教室、3 間一般研討室、1 間專案研討室及 1 間商務中心），教學空間之機能亦受限於公部門的經費與人力之限制，缺乏有效管理，且其設備亦達汰舊換新之使用年限，故無法符合高品質的教學空間之需求。最後，在行政區方面，由於該區域係作為公教人力發展局辦公室、會議室及圖書室之用，另在四樓設有大禮堂，約可容納五百人，設備較新穎且空間寬敞（高雄市政府公務人力發展中心，2005）。

蓮潭國際文教會館委外經營後，被定位為結合教育訓練、商務會議、住宿休閒、餐飲服務，及健康運動等多元文教中心，對於高雄市政府公務人力發展中心之業務而言，如何規劃一個提供公務人員、非政府組織、學校與民間之「訓練場地與住宿」為其主要定位。經過住宿餐飲區、教育訓練區、行政會議區及公共空間區的整建，透過委外經營重新整修與裝潢完竣後，空間新穎且設備健全，除了可以滿足未來公教人力教育訓練市場的高度成長，亦可提供優質的住宿與教育訓練環境。誠如高雄市政府一位中階主管在訪談過程中所言：

本會館原本公共目的在於進行教育訓練以培訓公教人員，經營事業體也進一步整修教室和會議空間、更新設備以及每年必須花費兩百萬元做好固定的維修工作，這些對市府來說也是一種實質的收益。目前，人發中心培訓公教人員的業務不僅不因委外經營本會館後而萎縮，甚至也承接南部各縣市有關公務人力的發展計畫，全國公務員想到來到本會館進行教育訓練，我們也可以給予支援（訪談記錄：A2）。

在 2010 年 12 月，蓮潭國際文教會館更獲得行政院公共工程委員會第八屆民間參與公共建設金擘獎活動之「民間經營團隊獎」優等獎，由此可見，其服務團隊與合產經營的理念，確實已經成為公私協力暨資源共享的指標。<sup>13</sup> 蓮潭國際文教會館除了作為公私協力成功案例，當地居民亦可輕易感受到委外後的改變：

---

<sup>13</sup> <http://news.e2.com.tw/utf-8/2010-12/2040310.htm>（最新檢索日期：2011/02/11）。

我有一次到蓮潭會館開會，雖然我住在較遠的蔡公里，但我長年在台北工作，那時回到左營後，發現有這樣的一個新的會場，而且還有很不錯、很精緻的住宿環境，令人刮目相看。今年[2011]過年時，我還跟家人到會館一樓的咖啡座聚餐，遇到鄰居也前來（訪談記錄：C4）。

就現階段而言，高雄市政府與台灣首府大學藉著共同投入生產成本，藉由委外案的成功模式，建立起協力治理關係。兩者除了在互補性的協力增效下提供生產投入項目共同創建此一會館之外，雙方更透過社會關係的交換，在持續的與重複的互動合作關係中更為緊密的結合，使其協力治理關係處於穩定發展過程。<sup>14</sup> 兩者共同使用管理同一會館以進行各自業務之職責，彼此間的資源依賴與網絡關係比起一般政府與民間的協力關係程度更為深刻：

原來人發中心只有行政區、教學區及住宿區，致遠管理學院本來要投入 1 億 4 千萬要整修原本之建築，以四周絕佳的地點來看，會館有一定的條件可成為南台灣最重要的教學訓練場域，同時也包括公私部門在休閒餐飲、住宿與舉辦會議之所需，因而最後投入了 5 億經費。除此之外，公部門還提供會館場地原有的工作物、附屬設施，以及相關業務營運資產（訪談記錄：A2）。

依據雙方所簽定的委託經營管理契約書的約定，致遠管理學院對於會館有充分的營運權利，包括會館的擴建與整建、住宿餐飲的飯店經營權、教育訓練教室和會議中心的設施與管理、維護、清潔及修繕管理、行政組織與人力、專業餐飲人員、事務推展等（訪談記錄：B1）。

然而，看似成功的個案，在協力治理的過程中其實仍存在因利害關係不同所面臨到的部門間競爭與挑戰，這些挑戰正是兩個部門在動態協力治理的生命週期中（特別在治理延續選擇期）決定是否繼續合作，或終止合作的關鍵變數。

## （二）跨部門協力治理過程仍充滿挑戰：利益衝突的浮現與化解？

以蓮潭國際文教會館委外案所建構的跨部門動態協力治理過程中，有兩個治理挑戰隨著浮現，其一是公共利益與商業營利的對張，其二則是依法行政與企業創新的對張。首先，在公共利益與商業營利的對張方面，無論政府推行各種行政計畫，

---

<sup>14</sup> 本研究電話訪問人力發展中心行政人員之記錄（訪談記錄：A4）。

最終之目的均在維持公共利益，並加強為民服務，便民利民，甚至貼近民意；為了達到這些目標，政府必須要活化既有的公共資源。蓮潭國際文教會館委外經營後，對於公部門而言，其運作的公共使命不僅僅在於培訓公教人員以厚實國家公務人力資產之發展，更重要的意涵在於公共責任因民間活力的參與而應更廣為外溢至社會各個層面，以使民眾獲得更好的福祉。因此，本案有別於傳統公私協力模式，高雄市政府在蓮潭國際文教會館委外後所扮演的角色，不再是一個消極的委託者，而是一個善用公民途徑、展現新公共服務精神、並且確保行政課責的新型態公部門。最主要的原因在於，高雄市政府人力發展中心仍然佇立在蓮潭國際文教會館持續辦理教育訓練業務，甚至增加了更多的公共服務：

公部門釋放出去的是設施與設備的維護管理，人發中心這個單位仍然在原地，繼續辦理教育訓練的業務，並沒有因設施設備委託民間經營後，中心的業務就委縮（訪談記錄：A1）。

委外經營之後，可以讓民眾感覺到這種地方起碼亮起來了，乾淨了，提供更多的服務，不只是公務員的教育訓練而已，民眾也可以來此觀光旅遊、住宿餐飲等。在此，會館中心也提供在地社區居民的相關優惠服務。因此，委外經營後增加了更多的公共服務，並沒有降低公部門原本該有的服務標準，像很多地方上的閒置並未充分利用的蚊子館，沒有充分活化，這只是一種公共資源的浪費（訪談記錄：A2）。

然而，對於相處於同一協力場域的台灣首府大學而言，飯店事業體的目標不僅僅在於提供學校實習學生有關服務產業中階管理人員的培訓，利潤考量的決策與管理才是企業可否永續經營的重要利基。從規範性的學理討論來看，委外經營後的民間角色，在強調「自我管理」、「自我治理」的學習能力上必然將有所提升，不過，商業利益與公共利益之間的權衡問題，確實是私部門參與協力時會面臨到的挑戰，在許多委外失敗的案例中，私部門往往因為忽略了公共責任的使命感，從而難以與公部門的角色定位融合。目前在蓮潭國際文教會館的委外案中，雙方在動態協力治理的生命週期中儘管已經進入了協力治理關係，但隨著合作的事項越來越多、所面臨共同庶務的範圍越來越廣，彼此之間的利害關係衝突將可能逐漸浮上台面。就現階段來說，高雄市政府著眼於公共服務與公共利益的確保，並且希望可以回饋地方並促進在地經濟利益；相較之下，台灣首府大學除了重視契約上所設定必須與高雄市政府共同承擔的公共責任外，專業餐旅管理教育責任與台灣首府大學本身的

企業社會責任，同樣是不可輕忽的利益所在。就此而論，在雙方最核心的利益上並沒有太大的歧見：

私部門在經營本會館的理念可能比較不會考量到社會責任與使命，畢竟那是一個飯店事業體，要他們直接想到回饋在地居民，甚至整個社會，恐怕不是一件容易的事，當然也不是不無可能。關於這點，人發中心有很多擴大公共服務的方案可能必須以契約和私部門協商，大家就照契約走（訪談記錄：A2）。

對於致遠管理學院而言，合約賦予必須承擔的公共責任，我們當然會遵照履行承諾所要負擔的公共責任。另一方面，對於飯店事業體本身的公共責任而言，例如在教育這一塊，我們想要將高雄市打造成一個東亞的餐飲學習中心，促進地方就業與在地社區經濟的活絡，相信這也是我們企業的社會責任（訪談記錄：B2）。

特別是對於公私協力關係的外部影響，也就是對於周邊居民的生活環境與就業條件的改善等公共利益的促進，也有共識。依據「蓮潭國際文教會館委託經營管理契約書」之約定，經營者承諾每年免費提供左營區公所、附近各里（新下里、新光里、菜公里）辦公室及附近社區營造發展協會會議場地各 2 次；高雄市政府暨所屬機關、學校洽借各項設施時，依定價之八折計費；興建游泳池開放供鄰近學校及社區居民使用，依定價之八折計費；除提供學習知識場地外，並提升當地社區、里民之休閒服務設施之質與量（高雄市政府公務人力發展中心，2005：4）。

原本人發中心在這個區域只是一個單純的公教人力訓練場域，但委外經營納入民間的活力與創意，為在地居民提供了更多的公共服務，讓一個冷冰冰公家機構可以更貼近人民（訪談記錄：A1）。

私部門在經營本會館的理念可能比較不會考量到社會責任與使命，因此，我們會在契約上框列回饋事項，例如回饋社區居民的就業、會議空間免費提供給社區使用等（訪談記錄：A2）。

由以上內容可見，兩個部門在協力治理關係上有可能逐漸浮現的歧見，是依依法行政與企業創新的對張。此一歧見的關鍵，在於僵化的公務員心態要如何面對跨部門治理的新思維。公私部門運作的思考邏輯本來就不同，私部門要創新，而公部門要守住法規界限，雙方追求不同目標所帶來手段上的差異，常常造成二者衝突。政

府委外經營促進民間參與公共建設，無外乎在於引進民間草根力量並尋找公共事業夥伴體，利用民間的資源與活力進一步活化公共服務，然而，公部門依法行政美其名是為知法守法，卻成為跨部門協力的衝突點，常常阻礙其所引入民間的創意與能量，造成一個先天失調的公私治理關係。以高雄市政府各局處及人力發展中心的公部門角度來看蓮潭國際文教會館 ROT 案，委外案對民間來說也許沒什麼，但對公部門來說卻是一個新的東西，公務體系長久以來受到培訓、任用、銓敘、考績、法規制度與環境制約等影響，依法行政成為公務員保護自己的結構因素，對於台灣首府大學引進企業創新的經營理念無疑是背道而馳，公私雙方在運作上的利益分歧因應而生，衝突當然無法避免：

公務人員常會因依法行政而自我綁手綁腳，法律有規定就行，法律沒規定說什麼就不行。對民間而言，參與公共建設很多地方都是需要突破的，民間當然會在委託契約的範圍之內發揮到極致，所以契約內沒規定到的細項或法律未規定者，衝突就在雙方間產生（訪談記錄：A1）。

公私部門在實務運作中當然會有衝突、磨合當然也會有。公部門運作的思考邏輯本來就和私部門不同，私部門要創新，而公部門要守住法規的界限，這是公私合夥一定會遇到的問題（訪談記錄：B1）。

公務員長期以來受到公部門使命、培訓、任用、銓敘、考績、法規制度與環境的制約等，公務員只有緊守法規才能保護自己，這是結構性問題，而不是公務員本身無法突破現況去接受一個新的治理思維（訪談記錄：B2）。

最明顯的例子是，蓮潭國際文教會館的整建過程中，高雄市政府團隊就曾與台灣首府大學團隊在依法行政與商業利益之間發生有意見不同的情況。由於蓮潭國際文教會館的前身是老舊的公訓中心，委外案簽約後，經營者欲將此一老舊建築以更符合時代潮流的餐旅管理與行銷手法，打造新的面貌。然而，此一新的建築規劃與場地設計很容易將與相關建築法規有所衝突，譬如，一個具有吸引力的餐旅建築的外觀，要讓顧客在視野上感到舒適、進入大廳後更要感到優雅、寬敞，這也使得蓮潭國際文教會館的大廳在設計上無論是挑高與門面整修，都必須要符合頂尖餐旅建築的要求。然而，當時所簽下的 ROT 案則多有限制，特別是針對建物整建部份，是在原有公共建築物上進行整擴建而非重建，這也使得市政府的期待與需求（以辦公、訓練為主的建築），與經營者的期待與需求（以飯店經營為導向的建築物）之

間，有了不一樣的想法，而在法規的適用上也因而呈現出衝突。最後，高雄市政府與台灣首府大學透過持續協商，並在相關法規的規範下，以不挑高的建築設計，結合重視門面整修的規劃，完成了整建工作。<sup>15</sup>

這個案例只是公部門與民間部門之間因彼此利害關係不同、期待不同所呈現出的衝突。另一個常見的例子則是出現在「圖利」與「興利」的爭議上。在高雄市，亦有許多委外活動，面臨類似的問題，譬如，在蓮池潭舉辦多年的萬年祭，每年吸引了相當大量的外地旅客與本地遊客，充分促進了地方經濟的發展。此一萬年祭活動也是透過高雄市政府與民間單位的委外長期合作進行，在活動期間，蓮潭國際文教會館亦結合市府所提供的觀光旅遊計畫，以優惠的價格來開發相關活動配套措施。就一個私部門企業經營者的角度來說，獲得政府的支持與行銷，將能打出知名度並擴大經濟收益，再加上目前雙方本來就有委外合作的契約，理應可顧及雙方利益，以長期合作、低成本的互利邏輯來追求雙贏。不過，高雄市政府認為，如果只跟蓮潭國際文教會館進行合作，儘管它具有公教訓練中心的身份，但可能仍會引起其他市內飯店業者控訴圖利某一特定廠商，從而陷入違法的情事。因此市府方面往往不願意高調與蓮潭會館配合，並在相關政策制訂上盡量利益迴避或低調行事。<sup>16</sup>

此一作法很明顯地與私部門追求利潤的基本生存主張有相當程度的落差，由此可見，依法行政與企業創新之間的對張或者是衝突，明顯出現在許多日常庶務與協力治理關係的落實過程中。公私部門在運作蓮潭國際文教會館有著目標與手段不同的衝突，若無法彌平彼此間的歧異，跨部門協力將會走向相互拆夥的情形，從而所付出的回頭成本將會過高，雙方必須在衝突中透過互動協調，突破僵局。依據高雄市政府公務人力發展中心與財團法人台灣首府大學雙方所簽定的「蓮潭國際文教會館委託經營管理契約書」之約定，為使本案之整擴建及營運順利成功，雙方願本於合作、誠信、公平及合理之精神履行契約，且儘可能以協調方式解決往後開辦過程中的各項爭議，以避免仲裁或爭訟。在雙方基於平等協商與高度信任的基礎下，由公務人力發展中心提供會館土地、建築物、工作物、基地上之附屬設施以及營運資產，台灣首府大學則負起會館的擴建、整建以及經營權，彼此互信合作共同承擔本案的成敗與社會責任。為了促進協力治理關係的進展，並且持續在未來的十餘年間

---

<sup>15</sup> 本研究電話訪問人力發展中心中階主管與行政人員，蓮潭文教會館管理人員之記錄（訪談記錄：A3、A4 與 B3）。

<sup>16</sup> 本研究電話訪問人力發展中心中階主管與行政人員，蓮潭文教會館管理人員之記錄（訪談記錄：A3、A4 與 B3）。

穩定此一跨部門協力治理關係的發展，高雄市政府人力發展中心試圖突破傳統公務體系的思考模式，在依法行政與可能背負圖利廠商罪名間取得平衡點，利用各種管道與修法方式充分釋放給台灣首府大學更多的營運空間與活力，以「興利」取代「圖利」字眼的變革觀點，為衝突中的公私部門帶來了善意：

促參法的推動在於公私協力雙方的善意，政府不應只是用一個採購的觀點來看民間委外案，而應該更開放、釋放更多的資源。公部門應想辦法去協助民間，如何突破、如何修法、如何協商，公務員應在圖利廠商與依法行政間做一個突破。如何更細緻來看「圖利」字眼，應該是「興利」才對，因而公務員的心態確實也關乎委外案的成敗（訪談記錄：A1）。

值得注意的是，由於台灣首府大學並不是以純營利的角度執行委外案，它本質上仍是教育事業體，相較於餐旅財團更能充分體會公部門的立場與利益，特別是在公益與私益間的爭議方面、在依法行政與企業創新的潛在對立態勢上，承載著教育事業的經營者確實較能尋找在不同利害關係中的平衡點，經營團隊亦審慎思考未來的合作願景與長期收益，因而積極尋求更多協商與穩定協力關係、降低衝突的作法：

這次 ROT 案爭議會比其他 ROT 案較少是因為我們是大學教育機構，如果我們是純粹民營的飯店經營者，公私部門間的官司可能會產生，因為大學經營者很多是公部門出身，亦或與公部門有常接觸，所以在溝通平台上的同質性較好，磨擦會較小。在公益與私益間的爭執，我們比較會站在公家立場來想，而要公部門站在民間部門立場會比較難，因為我們同時有企業及教育事業的公益思考（訪談記錄：B2）。

高雄市政府與台灣首府大學的合作案，很成功地彰顯了「協力」一詞的內涵與精神，因雙方共同投入生產與共同管理蓮潭國際文教會館以進行各自業務之職責，從而使得雙方處於高度相互依存與信任關係，彼此間的資源依賴與網絡關係當然比起一般政府與民間的協力關係程度更為深刻。然而，合作關係與協力關係的深刻，並不代表彼此間不會具有不同的利害關係，協力成功與否的真正關鍵，在於委託者與經營者，如何進階落實共同參與者的角色、功能與任務，如何在彼此利害關係衝突時仍能持續穩定協力關係的發展，這才會使得參與跨部門動態協力治理過程的行為者能在利益衝突後持續維繫彼此的穩定合作關係（如以上圖五的 IV-B）而非因利益分歧而選擇終止合作（如以上圖五的 IV-A）。

## 伍、結語

從 2003 年高雄市政府決定採用委外案活化公教訓練中心迄今，轉型後的蓮潭國際文教會館在成功引入台灣首府大學團隊的委外實踐經驗運作，已步入穩定的協力治理關係，並成功地以低成本、高品質的標準提供公共財貨與傳遞公共服務。此一穩定發展的合作關係，受到各界的矚目與肯定。本研究認為，此一個案符合了跨部門協力關係的理論概念與最新研究趨勢，更彰顯了跨部門動態治理的生命週期論之延展性。本研究認為此一個案研究具備下列三項重要特色。

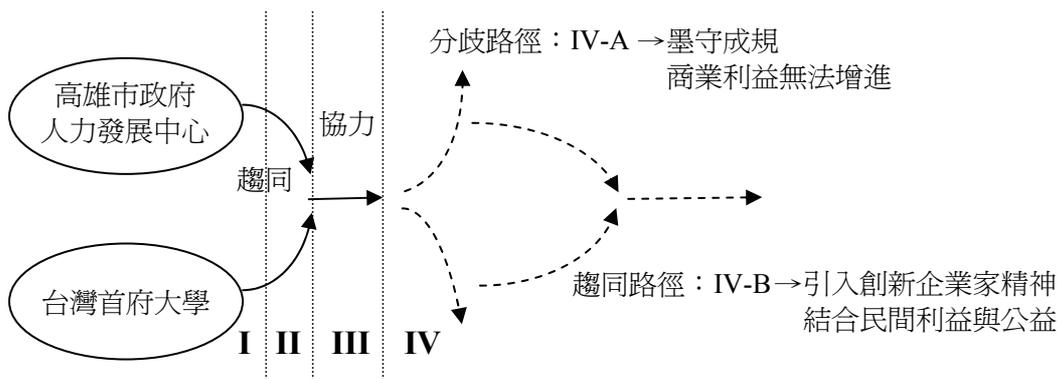
其一，本案的成功價值有別於傳統公私協力模式，從本案的源起、構思、設計、招商到營運之過程，公務人力發展中心始終扮演積極角色，結合公民途徑的新公共服務思維與民間共同經營或共同主導規劃，不再是委外後就消極以對的委託者。委外後會館培訓公務人員的業務，反而經由跨部門協力之運作同時可擴及到南部各縣市有關公務人力的發展計畫，甚至是全國公務員的教育訓練，成功地打造 ROT 典範，也擴大跨部門協力的公共效益。

再者，公私部門共同投入生產與使用管理蓮潭國際文教會館以進行各自業務之職責，彼此間的資源依賴與網絡關係比起一般政府委外案的程度更為深刻，因而雙方可從利益趨合的合作關係到利益分歧的衝突關係之中相互協調，突破僵局，增進彼此間的良善關係。對於追求公益與私益的不同目標，以及運用依法行政與企業創新的不同手段，高雄市政府公務人力發展中心與台灣首府大學儘管面臨到許多行政庶務、營運規劃上的挑戰，但仍積極溝通協商進而能順利彌平這些歧異。高雄市政府與台灣首府大學之所以會願意持續合作，不僅只有消極地考量回頭成本（increasing return）過高的問題，更積極地希望能藉由既有的合作關係，發展、促進並擴及雙方其他核心利益（如高雄市政府所顧及的公共利益、在地社區的營造等，以及台灣首府大學的教育訓練、實質營收、以及無形的社會資本），從而異於其他往往因利益衝突（或營收不足）而導致合作終止的高雄市政府（甚至是其他地方政府）委外案。從這個角度來看，跨部門協力合作不僅可以深化既有的利益共識，更可開創更充分的共享利益與更多元的個別利益。

其三，一般政府委外案的成功關鍵點在於公私部門組織體的同質性是否相近，以及彼此相互依存程度是否較高。本案委外經營的項目主要是文化教育事業，推動會館的目的在於可以作為公教人員教育訓練及未來高雄市文教推動的主要辦公場

所，台灣首府大學本身為文教事業，也與福華飯店是協力廠商可為其帶來飯店住宿餐飲管理的知識，委由台灣首府大學來經營可減少公私部門認知上的歧異。進一步來說，台灣首府大學所承擔的公共責任並不只存在於契約上的明文規定，投資者個體本身的公共責任可經由跨部門協力關係的良好互動，讓業者主動承擔更多的公共服務，擴溢至在地社區與整個社會，形成了一個「政府--民間組織--在地居民」三贏之委外經驗。

時至今日，高雄市政府與台灣首府大學處於持續穩定協力關係的發展，然而，隨著時間的增長，依據跨部門動態治理的生命週期論之延展性邏輯，雙方對於未來合作（2011-2025）以及下一個十年（2026-2036）經營權的續約，可能會面臨選擇終止跨部門協力實踐或持續協力實踐的「治理延續選擇階段」。在此一階段中，如果公共利益與商業營利持續的對張、彌平依法行政與企業創新的歧異面臨更艱鉅的挑戰，若雙方對此仍維持先前穩定階段的協力互動，默守成規或商業利益無法增進時將使得雙方不願意繼續合作，則很有可能造成契約終止或合作破局的結果（如圖六之分歧路徑：IV-A）；反之，如協力行爲者引入創新企業家精神或結合民間利益與公益而願意繼續合作，則此一跨部門協力治理模式的動態發展將重新置入生命週期的循環過程或重構夥伴關係（如圖六之趨同路徑：IV-B）。



圖六 蓮潭國際文教會館的治理延續選擇

資料來源：作者自繪

最後，「蓮潭國際文教會館 ROT 案」不僅為政府、民間組織、在地居民帶來許多微觀層面上的實質效益；對於公私部門朝向跨部門協力關係的同時，可供其參考彼此間因目標與手段不同時，是否具有化解利益分歧的高度信任與協調能力之中

觀層面思維；在宏觀層面上，本研究希冀透過本案的委外經驗，可以發揮正外部效果，逐漸向外擴散到國內許多已從事或即將從事的委外案，最終達成促進民間正面積極參與公共事務活化公共資源的理念。

## 參考文獻

- 王淑芬（2007）。高市人發局訓練中心委外經營住宿會館，2007年12月3日，取自：[http://interush.tw/news\\_list\\_1\\_detail.php?fname=20071203cfp0063.txt](http://interush.tw/news_list_1_detail.php?fname=20071203cfp0063.txt)。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）。地方政府建立策略性聯盟夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例。**行政暨政策學報**，38，1-30。
- 江明修（2008）。**第三部門與政府：跨部門治理**。台北：智勝文化出版公司。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。**公共行政學報**，12，41-77。
- 李宗勳（2007）。**政府業務委外經營：理論、策略與經驗**。台北：智勝文化出版公司。
- 李長晏、詹立煒（2004）。跨域治理的理論與策略途徑之初探。**中國地方自治**，57（3），4-31。
- 林淑馨（2007）。日本地方政府與非營利組織協力關係之分析—以橫濱市和箕面市為例。**行政暨政策學報**，45，73-114。
- 邵建民（2009）。完全委外型政府之績效評量。**公共行政學報**，31，227-233。
- 高雄市政府公務人力發展中心（2005）。**民間參與經營設施設備案結案報告**（無編號）。高雄：高雄市政府公教人力發展局。
- 高雄市政府公務人力發展中心（2007）。**高雄市政府 96 年度公教人力發展計畫**。高雄：高雄市政府公教人力發展局。
- 高雄市政府公務人力發展中心（2008）。**高雄市政府 97 年度公教人力發展計畫**。高雄：高雄市政府公教人力發展局。
- 湯京平（2001）。民主治理與環境保護：從中埔慈濟案例檢視我國資源回收的政策體系。**台灣政治學刊**，5，178-217。
- 程明修（2005）。**行政法之行為與法律關係理論**。台北：新學林出版股份有限公司。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。**政治科學論叢**，23，61-100。

- 趙永茂 (2003)。台灣府際關係與跨區治理：文獻回顧與策略途徑初探。 *政治科學論叢*，**18**，53-70。
- 鄭錫錯、廖洲棚 (2009)。公共職訓委外績效評估指標之研究：以行政院勞委會職訓局為例。 *公共行政學報*，**30**，33-62。
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration Development*, **22**, 19-30.
- Bryson, J. M., C. C. Barbara, & M. M. Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, **66**, 44-55.
- Cheng, H.-K. (2010). Lessons learned from BOT infrastructure development in Taiwan: A case study of the Taiwan high speed railway (THSR) project. *Public Administration Quarterly*, *Spring*, 51-75.
- Christensen, T., & P. Logreid (Eds.). (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Burlington: Ashgate.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington, DC: C.Q. Press.
- Feiock, R. C., & H. S. Jang (2009). Nonprofits as local government service contractors. *Public Administration Review*, **69**(4), 668-680.
- Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnership. *Public Administration Review*, **68**(1), 141-154.
- Gulati, R., & H. Singh (1998). The architecture of cooperation: Managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliance. *Administrative Science Quarterly*, **43**(4), 781-814.
- Gulati, R. (1995). Social structure and alliance formation pattern: A longitudinal analysis. *Administrative Science Quarterly*, **40**, 619-642.
- Hodge, G., & C. Greve (2005). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, **76**(Summer), 313-333.
- Lynn L., C. Heinrich, & C. Hill (2004). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **10** (2), 233-262.
- Najam, A. (2000). The four-C's of third sector-government relations: Cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management &*

- Leadership*, 10(4), 375-396.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divid: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governing without government: Rethinking public administration. *Journal of Public Administration and Theory*, 8, 223-242.
- Pierre, J., & B. G. Peters (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan Press Ltd.
- Rubin, B., & R. Rubin (2007). Service contracting and labor-management partnerships: Transforming the public sector. *Administration Quarterly*, Summer, 192-217.
- Terman, J., & K. Yang (2010). Contracting and the performance assessment tool: Politicization or sound management? *Public Administration Quarterly*, Fall, 400-433.
- Wang, Y. (2009). A broken fantasy of public-private partnerships. *Public Administration Review*, 69(4), 779-782.
- Yang, K., J. Y. Hsien, & T.-S. Li (2010). Evaluating contracting-out performance in Taiwan: Comparing perceptions of public managers and private contractors. *Public Administration Quarterly*, Spring, 76-108.

# Theory and Practice of Cross-sector Governance: A Case Study of Garden Villa

Po-Yu Lee<sup>\*</sup>

## Abstract

The theory of cross-sector governance in public administration emphasizes the interaction relationship of public sector, private sector, and civil society. Furthermore, government is obliged to integrate those three sectors to form a niche effectively, and its managerial competency must be expanded to the convergence and interaction of government and society. This paper based on cross-sector governance emphasizes on the partnership between governments and society organizations that co-produce public services. Garden Villa is the first case of Rehabilitate-Operate-Transfer (ROT) in Kaohsiung city. Its success is from that Civil Service Development Institute of Kaohsiung government and Taiwan Shoufu University have formed a partnership which has successfully achieving public service delivery, providing professional civil service training and hospitality management. This paper will construct the life cycle of dynamic collaborative governance to analysis the beginning and operation processes in Garden Villa, further explaining this case's successful experiences.

**Keywords:** cross-sector governance, public-private partnership, contract out, dynamic collaborative governance, life cycle

---

\* Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University.