

公共服務模式之興替： 以西門商圈街道家具治理為例^{*}

曾冠球^{**} 黃玉龍^{***}

- 一、前言
- 二、文獻檢閱
- 三、個案研究策略
- 四、個案分析與討論
- 五、結語

政府當局為何及如何選擇特定的治理模式？政府治理模式的演進是否吻合主流文獻（如新公共服務、協力公共管理）的倡議或主張？學者們經常提到政府治理模式至少有三種比較明確的類型，並主張「信任導向的協力治理」會比「競爭導向的市場治理」與傳統的「權威導向的層級治理」更具有相對優勢。此外，根據新制度經濟學與契約管理的文獻看法，「交易成本」與「市場競爭」很可能影響到治理模式的選擇。遺憾的是，公共管理實務中

* 作者感謝兩位匿名審查人之寶貴意見。此外，本研究部分成果受惠於科技部專題計畫「公私合夥的成因、採行及其成效評估之研究」(NSC 101-2410-H-032-049-MY3)，謹此致謝。

** 淡江大學公共行政學系副教授。E-mail: 131830@mail.tku.edu.tw

*** 淡江大學公共行政學系碩士。E-mail: wh-062@mail.taipei.gov

投稿日期：2015年09月01日；接受刊登日期：2016年04月08日。

東吳政治學報/2016/第三十四卷第一期/155-208頁。

欲找到這樣一個歷經「多元治理模式」的個案並不容易，以致於研究者殊難針對上述命題進行檢驗。基於理論抽樣的原則，本研究特意挑選「臺北市西門商圈街道家具治理模式」個案進行探究，有趣的研究發現主要有二：（1）主流文獻主張在某些情形下，政府「協力治理模式」的運作優於「市場競爭模式」，但本研究結果卻顯示，「協力治理模式」最終仍不敵公共管理者對「市場競爭模式」的傳統偏好。（2）主流文獻上指稱的「交易成本風險」，實務上未必是影響治理模式選擇的關鍵問題。伴隨公私協力成效卓著所衍生的「分配政治」(politics of distribution)，反而被公共管理者視為燙手山芋的難題，此乃促使原本全臺首創的協力創新之商圈自治模式，不得不走向回頭路之主因。對於上述研究發現的意涵，本文也作了一些討論，期能豐富化既有的文獻與知識體系。

關鍵詞：交易成本、政府治理模式、協力的分配政治

一、前言

政府當局為何及如何選擇特定的治理模式？治理模式的選擇與實踐是否符合主流文獻的倡議或規範性主張？治理是當代公共政策與管理的重要議題之一。眾所周知，傳統公共行政的運作模式多由政府直接提供服務或運用公權力施以管制，這可泛稱為「層級導向的治理」。1980年代，「新公共管理」提倡「市場導向」的公共服務，「簽約外包」乃常見之例。近二十年來，以「公民資格」、「公民參與」、「合產」為訴求的「新公共服務」(Denhardt and Denhardt, 2015)、「新公共治理」(Osborne, 2006)或「協力公共管理」(O'Leary and Vij, 2012)，又成為另一股不可忽視的思潮，而「網絡」、「夥伴關係」、「協力」就是典型的概念或實務。

從「公共行政」、「新公共管理」過渡到「新公共服務」或「新公共治理」反映出政府治理的思潮持續演變中。申言之，「層級導向的公共服務」主要仰賴「權威」的價值，政府藉由正式規則與標準化作業來直接提供服務，這是一種「大政府」的意識形態。「市場導向的公共服務」則強調成本效益的概念，「交易成本」是評斷某項服務是否自製或外包的重要判準 (Petersen et al., 2015: 560)。若某項服務由政府單方提供較不具備管理效益，政府便有理由將之委外或外包，透過引進市場機制來提供更具競爭力的服務，這是一種「小政府」、「分權化政體」的理念。最後，「協力導向的公共服務」則是著重「信任」、「互惠」價值。在外包關係中，政府握有完全的主導權，合約廠商則扮演配合行事的角色，彼此之間傾向一種控制與順服的競爭關係；在協力夥伴關係下，儘管不見得所有學者都信以為真 (e.g. Denis et al.,

2015)，但原則上政府與廠商之間應該共享裁量 (Donahue and Zeckhauser, 2011: 4)，雙方係爲了創造綜效而建立一種夥伴關係 (Yang et al., 2013)，彼此既共享資源，也共同承擔風險與責任。雙方講求協調優先於強制、責任優先於罰則。

這些治理思潮不僅反映出政府衡酌財政狀況而作出的調整策略，更重要的是，其也隱含民主治理下不同公共價值的優先性。暫且撇開古典的官僚組織層級治理不談，協力模式近年來爲學者所大力提倡和鼓吹，而其背後的原因不外乎是：其一，理念上，優先著重於「民主價值」、「公民資格」、「公民接觸」、「社群意識」的建立和培養，此有別於新公共管理學派偏好的民營化、市場競爭、分權、消費者主權與顧客選擇等主張 (Vigoda, 2002; Fledderus et al., 2014; Denhardt and Denhardt, 2015)；其二，執行上，對於政府部門處理簽約外包之代價或潛在風險，抱持保留的態度 (Entwistle and Martin, 2005; Warner and Hefetz, 2008; Denhardt and Denhardt, 2015: 669; Allen et al., 2016)。對此，一種經驗上的解釋是，政府部門關注程序規範（如是否符合採購法令？）往往重於實質結果（如民眾有無獲得更佳的服務？特定服務的成本效益有否因委外而提升？），外包至終所面臨的成本不無可能高於效益。

政府治理大致已發展出三種概念明確的模式，若干學者 (e.g. Osborne et al., 2013; Osborne, 2006; Denhardt and Denhardt, 2000; Vigoda, 2002; Entwistle and Martin, 2005; Lowndes and Skelcher, 1998; Torfing et al., 2012; O'Flynn, 2007; Allen et al., 2016: 36-37) 直接或間接地表示：在傳統「層級治理」、「市場治理」之外，邁向「協力治理」乃當代政府必須面對的一股重要趨勢。這是引發本研究的起點，也是後文經驗研究與文獻對話的依據。過往針對多元新興

治理模式議題所作的經驗探究，有的是針對跨國基層公務員的工作取向進行問卷調查 (e.g. Considine and Lewis, 2003)，或從單一個案的管理實務中 (e.g. Geddes, 2012)，歸結出治理模式的發展趨勢（如網絡或協力治理模式日益重要），然而，這類研究多半是建立在受測（訪）者的認知而非事實為基礎，同時也難以回答實務上治理模式為何改變的問題。從協力公共管理知識落差的角度來看，學者更呼籲，除了典型的橫斷面分析外，尚應多從事「協力實際執行始末」的相關研究 (O'Leary and Vij, 2012: 516)，是以，「知其然」和「知其所以然」的研究取向應等量齊觀。

遺憾的是，研究策略上鮮有可供檢視的管理個案，以利探究新公共服務或協力公共管理所提出的規範性、通則性論述，在現實世界中能否獲得公共管理者的青睞。易言之，透過「系絡特定」(context-specific) 的研究策略以補強「系絡中立」(context-free) 理論之不足，乃作者主要研究目的。套用 Bozeman (2013: 175) 的說法：「關注系絡未必是在貶抑通則性解釋的貢獻，毋寧是修正和強化了通則性解釋的基礎」。綜上，基於理論抽樣原則 (Gerring, 2007: 89)，本研究審慎選取「臺北市西門商圈街道家具治理模式」作為個案進行研究，理由在於：其為實務上少見歷經過「多元」治理模式的個案，與前述重量級學者的規範性主張有相互印證的空間，因而值得開發。

相較於市場模型重視「公共選擇」、「顧客滿意」與「效率」價值，協力治理似乎更有助於兼顧「公民參與」、「服務品質」和「民主」等多元價值。啓人疑竇的是，公共管理者願意奉行協力的卓越價值嗎？邁向協力治理是一股銳不可檔的趨勢嗎？公共管理者真的堅守這套治理模式嗎？若非全然如此，官員背後考量的原因為何？對於公共管理的能力建立可以帶來什麼啓示？有趣的是，本研究嘗試提出一

不全然吻合文獻說法的個案——協力的確曾被重視過，也因此展現出不錯的治理績效，但竟未獲得政府當局的持續青睞。何以如此？基本上，透過「臺北市西門商圈街道家具治理模式」個案展示，本研究試圖描繪和解釋：政府當局為何及如何選擇特定的治理模式？這與主流文獻的倡議（即邁向協力治理）是否及為何存在落差？此外，對於協力的理論推進或實務管理可以帶來什麼意涵？

二、文獻檢閱

（一）多元治理模式

許多學者對於當代國家與公民社會之間的互動關係，以及變遷中政府的統治角色提出一些分類和討論。Kooiman et al. (2008: 8-9) 提出了三種治理模式，其中「層級治理」的特徵是一種由上而下的干預風格，透過政策和法律來表現政府意志，而掌舵與控制為其核心概念。「共同治理」是指社會組織因為共同目的而攜手合作，同時在合作過程中又能保有其身分認同與自主性。「自我治理」是指在政府權限之外，行動者關照自身行動的情境。此外，Kooiman et al. (2008: 9) 認同受到市場理念與管理和顧客取向等概念影響下，層級治理的內涵業已被重新界定。Peters (1996) 針對官僚體系的獨佔性、層級性、常規化及過度管制的現象，指出四種未來政府治理模式，分別是：市場式政府、參與式政府、彈性化政府，以及解制式政府。類似的觀點認為，三種新的政府形式將逐漸取代官僚國家 (Kamarck, 2002)。申言之，「企業型政府」的運作是盡可能仿照私部門企業方式進行，包括競爭、彈性、員工授能與顧客服務都是企業型政府的實務。「網絡型政府」中，國家只是非正式組織網絡中的一位行動者。

儘管國家經常是網絡主要的出資者，但除此之外國家的角色就此式微。由於政府網絡的參與者經常可以針對困難的社會問題提供創意解方，故而成爲那些期待看到政府有能力解決社會問題人士之終極盼望。最後，「市場型政府」誕生於政府運用其權力創造一個實現公共目的的市場，其本質是運用政府權力將成本加諸在正向或負向影響公共利益的一些事務上。

(二)「市場模型」的效益與風險

政府統治結構的選擇是一實際問題 (Rhodes, 1997: xii)。民營化的支持者認爲，引進市場競爭的公共服務生產可以改善政府壟斷並提高效率。市場理論指出競爭應該帶動更好績效，因爲汰換是一種潛存的威脅，也暗指競爭應該產生低度的維持率 (lower rates of retention)，即績效表現不佳者會受到競爭性採購方法所汰換 (Lamothe and Lamothe, 2010)。換言之，獲得競爭利益是公共服務委外最核心的論證。

但公共服務市場經常欠缺充分競爭，或者競爭也不足以產生理論預期的效果。舉例來說，Girth et al. (2012) 研究美國地方政府官員如何回應「非競爭市場」(noncompetitive markets)，發現在壟斷性的服務市場，管理者比較可能運用「府際型契約」，至於「營利型契約」則是在競爭性較強的服務市場中較爲常見。由於服務類型不同，競爭程度大異其趣，致使某些服務比較適合簽約外包，而其它服務則否。換言之，這意指當政府決定如何提供公民最佳服務時，有關管理非競爭性市場的交易成本須加以慎重考量。

所有組織面臨的基本決定是有關生產內部化或外部化問題，交易成本就是關乎上述抉擇的管理成本。交易成本風險（如服務屬性、

財貨生產的競爭程度、政府與廠商之間的目標一致性）影響政府有關生產服務組織的決定。例如，外部簽約可以減少成本，但也可能會提高風險。聯合簽約或與其他政府簽約可以降低這類風險。研究顯示，大部分政府會針對公共服務選擇最安全的方案—內部生產 (Brown and Potoski, 2003: 464)。總之，交易成本變數重視公共契約的監督成本，針對一些難以監督的服務，建議不妨尋找公共或非營利組織作為合作夥伴 (Ferris and Graddy, 1991)。

由於財務誘因經常要仰賴正確的定價，以及財貨與服務價值並不容易加以貨幣化，導致公共組織對於市場競爭並非十分敏感 (Johansen and Zhu, 2014: 180-181)，這意味著市場競爭在某些公共服務領域（如社會服務）中未必適合作為改善服務效率的機制。此外，令人驚訝的是，Lamothe and Lamothe (2010: 345) 在其研究結果中發現：儘管競爭可能引發更頻繁的廠商汰換，但並未產生最佳的廠商績效；競爭性採購的廠商的表現並沒有比非競爭性採購的廠商績效為佳—社會服務契約中競爭與績效之間並沒有一致性關係。同樣地，當績效表現不佳，競爭性採購廠商也沒有比非競爭性採購廠商受到更多嚴厲的懲罰。

再從英國經驗來看，1980 年代導入的強制性競標 (compulsory competitive tendering)，要求地方議會透過競標過程採購服務，及至 1990 年代中期，有愈來愈多人對於強制性競標產生不滿，理由在於這項制度的執行成本太高，且經常無法產生真正的競爭。強制性競標方式產生委託人與代理人之間短期、低度的信任關係，導致監督契約順服的成本很高；一旦獲得標案，得標廠商就有很好的理由來降低其順服成本 (Entwistle and Martin, 2005: 234-235)。由於現實世界中符合競爭採購形式的成功（理論）要件經常難以滿足，回顧英

國經驗後，Entwistle and Martin (2005: 237-240) 主張「邁向夥伴關係象徵服務提供一項重要分水嶺」，並以「從『競爭』到『協力』的公共服務提供」作為命題，主張協力模型相對有助於建立政府與廠商之間的信任關係、結合雙方獨特能力，以及改善公共服務水平。

美國自治市民營化經驗則顯示，「完全契約」(complete contract) 的使用有衰退趨勢，市服務「混合的公私供應」(mixed public-private delivery) 則有大幅成長趨勢 (Warner and Hefetz, 2008)。混合供應結合了市場優勢與公共供應的優勢，但反過來說，這亦可解讀為政府為了降低市場風險（如公共服務中斷而無以為繼）而進行的一種自保行為。無論如何，Warner and Hefetz (2008) 認為以此模式取代其他市場管理形式如競標，代表市經理人業已超越公共與私人供應的二分法，調整至中間位置，整合市場與規劃來確保效率、服務品質和公民滿意度。

Joaquin and Greitens (2012) 的實證研究發現，1997 年至 2007 年這段期間，美國地方政府的契約管理能力出現下滑跡象。對此，渠等提出「組織學習」的能力強化途徑，建議在契約過程期間政府與廠商雙方若要產生學習的話，信任與關係契約 (relational contracting) 是不可或缺的。換言之，官員不宜過度高估新公共管理所強調的契約關係規劃、控制與監督能力，反而應該多著重於「廣泛的相互規劃、持續溝通，以及協力的問題解決」(Joaquin and Greitens, 2012: 814)，方能有效應付客觀環境的演變與挑戰。

總結前述，公共選擇學派主張引進競爭機制來創造服務績效，但實務上常見的情況是低度競爭的市場態勢（如獨佔或寡佔），故而，政府當局往往難以透過市場力量，以誘導出更好的公共服務/財貨品質 (Kettl, 1993; Brown et al., 2006)。對此，契約理論研究者的

評論是：「交易契約」或「關係契約」的選擇宜取決於交易本質而定 (Goetz and Scott, 1981)。倘若某項交易對象本身不易事前明確界定其績效，則後續便很難有效管理，此際採行白紙黑字、明確條款的「交易契約」勢將面臨到投機主義的風險，倒不如選擇默契、信任、彈性導向的「關係契約」較能創造出雙贏結果 (Allen et al., 2016: 37; Osborne, 2006: 384; Alam et al., 2014: 425-426)。不幸的是，許多公共服務正巧碰上績效難以衡量的特徵 (Allen et al., 2016: 36)。無怪乎，許多研究 (Girth et al., 2012; Johansen and Zhu, 2014; Lamothe, 2015; Lamothe and Lamothe, 2010; Entwistle and Martin, 2005; Warner and Hefetz, 2008; Joaquin and Greitens, 2012; Denhardt and Denhardt, 2015: 669; Allen et al., 2016) 提出公共服務委外將面臨的一系列風險，諸如：市場競爭有限、競爭未必足以提高績效、政府契約管理能力不足、政府未能有效制裁廠商、政府唯恐外包服務面臨中斷窘境、政府監督成本持續攀升，以及單憑公共契約無從確保績效課責。無論如何，「市場競爭」或「交易成本」是影響治理模式選擇的關鍵 (Hefetz and Warner, 2011)，公共管理者宜妥慎面對契約委外後的風險與政府責任，否則恐將衍生「空洞化國家」(the hollow state) 的爭議 (Milward and Provan, 2003)。

(三) 超越「市場模型」、邁向「協力治理」？

儘管層級治理有所褪色，但學者對於公共服務引進市場機制的代價則抱持審慎的態度，此已見前述說明。針對新公共管理所尊奉的市場價值與管理主義思維，另一批學者從規範性角度提出更鮮明的倡議。舉例來說，Haque (2001) 指出，市場導向的治理模式對於公共服務的「公共性」構成了嚴峻挑戰。新公共管理運動的演進，迫

使國家官僚體系把一般大眾當成「消費者」或「顧客」來對待，卻忽略了同時具有「公民」身分的一般大眾與政府之間真誠合作的義務與責任。在 Denhardt and Denhardt (2000) 看來，再造與市場取向的「新公共管理」論證，明顯地勝出「傳統公共行政」許多；但若對照於以民主公民資格、社群與公民社會、組織人本主義與論述理論為基礎的「新公共服務」運動，兩者優劣則尚有爭辯空間。不同於新公共管理企業家精神的主張，公共服務的成敗並非侷限於單一的私人企業，公僕不宜片面作出哪些對於社群是最佳的決定 (Denhardt and Denhardt, 2000: 557)。換言之，在新公共服務規範模型下，公僕的角色是在協助公民闡述和滿足他們的共同利益，而非試圖控制或引領社會。

Fledderus et al. (2014: 425) 表示，有關公共服務的回應性問題，若能把使用者納入公共服務提供過程之一環，亦即扮演所謂的「積極合產者」(active co-producers) 角色，比較有機會重建民眾對政府的信任；這正巧是新公共管理典範自利的消費者主義途徑下，只顧著提供民眾更多選擇，所無法有效達成之目標。Osborne et al. (2013) 提出一殊途同歸的觀點，批評當代的公共管理理論存在一種「生產支配的偏頗」(product-dominant bias)，主張應該將其調整為一種公共「服務支配途徑」(service-dominant approach)，以免扭曲官民之間角色關係。¹ 由於「公民接觸」應該被置於有效公共服務設計與

1. 前者把公共服務（如社會工作、健康照護、教育、社區發展等）視為一種「製造」過程，生產與消費是分頭進行的過程，因此，公共服務被概念化為是一種產品，並由公共政策制定者與服務專業人士加以設計與生產，而服務使用者則是相對消極地消費。延續這個角度下的「合產」觀點往往是不完整且帶有謬誤的。相對地，若把公共服務視為一種「服務」過程，生產與消費乃是同時發生、不可分割的。由於強調服務的獨特性，生產過程直接影響到消費，因此，了解服務使用者的主觀經驗與期待遂變成是一件重要的事。

提供的核心，因此，「合產」也自然成為公共服務提供過程的「核心」而非「附加」要素。

Vigoda (2002) 則是從「公共行政與公民之間衍化連續體的角度」，指出「公民作為消費者」和「公民作為夥伴」，以及「政府作為管理者」和「政府作為夥伴」是演化過程兩種階段，並直言：「行政與民主的動盪將會升高及惡化公民疏離、冷漠，以及對政府冷嘲熱諷的風險。這樣的趨勢已日益嚴重，唯有社會各界密切合作才能對抗此等離心力。是以，公共行政的新世代有賴一種不同的精神…，從『他們的』精神轉向為『我們的』精神，或許是我們這個年代公共行政最重要的使命」(p.538)。無疑地，Vigoda (2002) 高舉政府治理過程中「行政民主」和「公民參與」之價值優先性，並疾呼強化統治者與公共管理者、公民，以及其他社會行動者之間的協力與夥伴關係。Torfing et al. (2012: 19) 進一步表示，準市場、夥伴關係與治理網絡挑戰和轉變了政府統治社會與經濟的角色，而其所謂的「互動的治理形式」便是「從層級政府經由市場導向的新公共管理而演變為互動式治理」。²

明顯地，政府治理大致已發展出三種概念明確的模式，若干學者 (e.g. Osborne et al. 2013; Osborne, 2006; Denhardt and Denhardt, 2000; Vigoda, 2002; Entwistle and Martin, 2005; Lowndes and Skelcher, 1998; Torfing et al., 2012; O'Flynn, 2007; Allen et al., 2016: 36-37) 甚至表示：在傳統「層級治理」之外，超越「市場治理」、邁向「協力治理」乃當代政府必須面對的一股重要趨勢。儘管如此，這並不表示協力夥伴關係在任何條件或系絡下，都會執行順遂，誠如學

2. 指具有分歧利益的多元社會與政治行動者透過動員、交換，以及部署眾多理念、規則與資源方式，進以規劃、促進和達成共同目標的複雜互動過程 (Torfing et al., 2012: 14)。

者所言：「學界或實務界若對公私協力夥伴關係抱持過度天真的期待，將會忽略弔詭現象對公私協力夥伴關係所造成的運作困境，以及所產生公共資源的浪費」（陳敦源、張世杰，2010）。Denis et al. (2015: 283-285) 亦從「制度邏輯」(institutional logics) 的觀點，質疑公私協力這類混編組織 (hybrid organizational forms) 的先天脆弱性。無論如何，「協力優勢」的理念終究呈現出一種支配著國際上公共管理改革運動的市場、準市場與契約化關係的另類吸引力 (Lowndes and Skelcher, 1998: 313)。協力或共同治理的重要性與日俱增，而公、私組織之間的夥伴關係就是這類治理的常見形式 (Kooiman et al., 2008: 9)，其亦為當今政府提供公共服務的重要手段，特別是在一些比較先進的國家 (Yang et al., 2013)。綜合來說，不少學者已根據民主或管理理論及相關經驗研究的豐碩成果，提出一套擁護協力式公共服務發展之規範性論述。

值得注意的是，過往主流的公共行政與管理文獻，大多透過競爭與合作關係的對比，指出市場模型在經驗上限制或規範上應予修正之緣由，從而成為學界鼓吹協力的重要論據，而其背後不外乎是崇尚「民主」、「公民資格」、「公民參與」與「社群建立」的優先價值 (Denhardt and Denhardt, 2015; Vigoda, 2002)。然而，對本研究而言，倘若協力模式真如理論宣稱般那麼好，該模式在邏輯與經驗上理應沒有被捨棄的理由。如果有的話，瞭解協力模式為何無法長存，可能更令人倍感興趣。畢竟，相較於市場模型所飽受的批判，學界對於新興的治理模式多寄予厚望，因此，協力為何不可行也許更值得我們重視。本研究後續將透過一個案研究，除了就其治理模式的演進加以描述外，也將針對實務與理論的反差進行討論。

三、個案研究策略

(一) 個案挑選與簡介

本文特意選取「臺北市西門商圈街道家具治理模式」作為個案進行研究，理由在於：其為實務上少見歷經過「多元」治理模式的個案，因而值得開發。尤有甚者，此一個案發展趨勢並非全然吻合主流文獻的倡議，或若干經驗研究的發現——從「競爭」、「契約」到「協力」的公共管理策略（Alam et al., 2014; Geddes, 2012: 953）；易言之，由於實際運作結果恰巧相反，此一特殊性引發了作者選材興趣，故而試圖透過對反例的考證來梳理其脈絡，亦藉此與現有文獻一般性、去系絡化的論述進行較為深度的對話。

民國 50-60 年代，臺北市西門商圈曾是全國的商業娛樂中心，伴隨中華商場拆除、鐵路地下化、捷運工程相繼動工，復以東區新副都心逐漸萌芽，強勁的商業競爭優勢使得西門町的銳氣盡褪，城市重心逆向偏轉。為均衡都市發展，並展現西門商圈的新風貌，臺北市政府陸續提出西門徒步區相關規劃案。³ 民國 88 年 5 月「臺北市西門徒步區整體環境更新改善計畫」完成後，當地商圈業者便積極透過政治管道爭取商圈自治，期能透過制度化模式增加商圈自給自足的能力，斯時市府當局並未正面回應。

在傳統科層體制下街道家具的經營管理（如廣告物管理、公有物經營管理、街道家具設置等）衍生諸多本位主義與事權不清問題，

3. 例如，民國 74 年的「西門町徒步街區規劃案」、79 年西門徒步區第一期工程完工，以及 87 年「臺北市西門徒步區整體環境更新改善計畫」。

亦不時與商圈業者的經營需求有所扞格。再者，街道家具公物商用的現象層出不窮，造成議員和輿論大加撻伐，紛紛要求市府當局須加以整頓。而商圈組織基於會務財源之需，對於區內街道家具的經管抱有極大興趣。當地商圈組織於民國 96 年期間，提出部分街道家具經營管理合作計畫時，適逢金融海嘯與市府軸線翻轉政策推動效應，內、外環境交互影響下，促成 97 年初市府與「財團法人臺北市西門徒步區街區發展促進會」（簡稱街區促進會）簽訂合作契約，⁴ 雙方合作辦理西門徒步區部分街道家具設施營運管理及舉辦街區相關活動等有關事宜。至此西門徒步區正式步入公私協力、合作共管的里程碑。

本項合作計畫係先經市府高層允諾、確立合作對象後，再回頭尋求法制面的適用，過程中相關局處對於公物委外或合作曾有異見，但經市府高層長決議採取合作模式辦理後，便排除政府採購法中公開選商的模式，改以「臺北市市有財產管理自治條例」第廿一條之但書，作為全案執行的法源依據。上述合作計畫於 96 年 7 月由市府都更處專簽市長核定，市府並於 97 年 1 月授權臺北市萬華區公所與當地街區促進會簽訂合作契約。本案市府以前述街區促進會為協力夥伴，乃著眼於「商圈自治」——藉由街區自治組織街道家具經營管理，代為解決長期以來商圈發展所面臨的瓶頸，亦即透過自治組織的提案參與、自主創意能力發揮，協助市府負責區內部份街道家具簡易維管。民國 100 年 5 月臺北市政府都市發展局針對議會工

4. 1990 年因臺北市第一次劃定徒步區範圍，而由當時的街區商店業者組成『西門徒步區管理委員會』。管委會是由市府認可的民間自治單位，負責管理街區相關活動事宜。嗣後，在經濟部商業司的輔導下，經由正當的立案程序，原有的『西門徒步區管理委員會』轉變為「臺北市西門徒步區街區發展促進會」，擴大了街區業者參與的機制，也更加健全街區組織的功能與發展。

務委員會所提的「臺北市都市更新及住宅政策專案報告」中更明確提到：這項合作案除了減少市府相關維護人力及成本外，更藉由民間經營者引入經營創意與活力，有效提升西門商圈整體公共設施服務水準，與商圈整體經營水準，有效帶動商圈發展。

本案合作契約（請參見附錄二）係以 2 年為限，經營管理期間屆滿如有意續約，由協會向區公所提出申請並經監督委員會審議。基於商圈發展的變動性、複雜性及時效性，合作計畫與契約以規範合作事項為主，殊少罰責，協會所享有的彈性、自主與授能程度，也迥異於當前一般的委外案。經營管理標的為徒步區內燈柱及羅馬旗桿、電影街圓形燈柱、跨街牌樓、入口意象、DM 亭、街道座椅、清潔箱、街道鋪面、商圈網站及其相關設備。經營管理項目除上述所列之相關設施物外，並辦理部分街道家具設施出租廣告服務之業務，及其他與合作計畫經營管理相關並報經區公所核准之業務。

本案導入民間資源與創意並授權自主管理的作法，堪稱是全臺首創的商圈治理模式（林虹伶，2009：59），對景氣蕭條下的西門商圈帶來浴火重生的契機，不僅在後續北市商圈經營績效評比中表現突出，其治理模式也深受我國最高行政首長的大力推崇，這點可見諸中央政府的出版刊物（林珊汝等，2013：6），足見公私協力確實帶動一些行銷亮點。此外，臺北市官方宣導品也作了以下描述（林虹伶，2009：59）：

由地方商會結合店家資源自發性維護管理街道設施，提升街道景觀品質，確實可看到有別於公部門的創意，在商圈自發性的維護和整理之下，市容的整齊美觀也較能維持；政府的角色著重在維護市民權益，如審查設備的安全性和廣告內容的適當性等；透過促進會的幫忙，政府和西門町店家的協調運作也更順利，造就出今日西門町徒步區的繁榮盛景。

但截至 102 年 4 月底，這套歷時 5 年多、續約達三次的「合作

案」(臺北市西門徒步區街道家具委託經營管理合作案)，卻因故迫使市府當局改弦易轍—依據政府採購法辦理公開選商—走向「委外案」(臺北市西門徒步區街道家具及周邊設施委託經營管理案)，⁵ 最後並由民間商業廣告公司得標經營(臺北市萬華區公所，2013:90)。啓人疑竇的是：市府當局為何選擇放棄與當地街區促進會維繫多年、運作成效良好、以互惠與信任為優先的協力關係，而寧可走回管理風險較高、以控制與監督為優先的傳統簽約外包之舊途？⁶ 有關本案「如何」及「為何」會歷經不同的治理模式及其衍生的管理意涵，乃作者主要探究焦點。

(二) 資料蒐集方法

本文係透過「深度訪談」與「文件分析」兩種方法來蒐集相關資料。隨時序推進，此一個案歷經了不同的治理模式，作者有必要針對重要利害關係人的認知進行個案的社會建構與描述。為關注個案治理模式的長期演變，訪談執行期程始自 2011 年 6 月並於 2013 年 8 月終止。作者透過預擬的訪談提綱來蒐集資料，主要提問內容

5. 「臺北市西門徒步區街道家具及周邊設施委託經營管理案」，係依據『臺北市促進民間參與街道家具設置管理自治條例』第六條之規定，甄選投資廠商準用『政府採購法』之相關規定，並以公開招標方式辦理委託民間經營。

6. 合作案特點補充如下：第一，內部會議記錄(98 年 10 月 16 日後續辦理方式研商會議)帶有公私夥伴關係色彩，其載明：「臺北市政府係考量提升西門徒步區街道家具設置與使用多元性及即使性，與熟悉西門商圈事務團體本於合作精神，藉由導入民間之經營創意與活力，達到活絡整體商業環境與改善都市空間景觀之目的」；其二，名稱為「臺北市西門徒步區街道家具委託經營管理合作案」，契約書前言亦載明「合作辦理西門徒步區部分街道家具……」；其三，雙方契約關係比較強調信任、默契(契約明確性)、義務、主觀責任，重於懷疑、客觀處罰，因此，契約書上僅有解約並無相關罰則，也沒有任何履約保證的規定，甚至允許彈性的回饋金等特殊待遇。

是：一、從市府各局處自行管理模式轉變為現在的合作模式，市府當局採取這項政策的目的為何？當初內部是否有不同看法？二、就本案而言，您對目前市府和民間團體合作經營管理的看法為何？和過去由政府自行管理模式有何不同？最特別之處在哪裡？三、合作案對政府和民間部門各自有何效益？這種經營管理模式的執行過程都很平順嗎？有無較為不順利的地方？能否舉一、兩個例子說明？四、市府都發局委託顧問公司辦理擴大招商評估計畫之原因為何？你認為市府想改為公開招標/評選的目的是要解決哪些問題？這項評估計畫對於市府而言，最大意義為何？五、對市府（或商圈組織）而言，上述事件發生是否很意外？府內有否作過一些檢討？能否舉例說明？

受訪對象大致包含所有曾參與本案的重要利害關係人（請參見附錄一），包括：市府相關局處首長與主管（代號 A1、A2、A3、A4、A5、A6）、基層機關首長（代號 W1、W2、W3），里長（代號 L3）、地方社團領導（代號 B1、B2、B3），以及地方民意代表（代號 L1、L2），以上合計 15 名，概略可分為不同發展階段、官方與民間，以及正、反意見的知情人士，其應足以對專案發生始末有充分的描述。作者根據資料飽和程度以判斷訪談終止時點。

在文件分析方面，本研究係以臺北市議會公報、議會專案報告、機關服務品質績效報告、政府出版品，以及相關計畫與合約文件（如評選須知、需求建議書、委託經營契約等）為主，其旨在強化對個案的理解、描述與分析。本研究主要透過多資料來源進行三角論證，這是個案研究提升效度的常見手法（Yin, 2003: 34-35）。多資料來源即前述的訪談與官方文件。這裡面主要是以訪談資料和合約文件為主，其餘相關證據為輔。事實上，單憑合約文件即足以確證三種

治理模式的演進。至於市府當局為何及如何選擇治理模式，則主要仰賴訪談資料的佐證。此外，愈到後期的訪談執行，倘若與特定受訪者之間具有足夠的互信基礎，作者也會詳加確認先前網羅事證或主觀見解的可靠性，以防止敘事偏差。其次，為鞏固證據鏈，本研究對於故事的關鍵轉折及其背後的影響因素，則嘗試引用多重證據，如至少兩位以上受訪意見，抑或搭配議會公報、專案報告等文件，作為直接或間接的佐證資料。

四、個案分析與討論

(一) 個案分析

1. 從「層級治理」到「協力治理」

本案早年市府即試圖扶植當地業者籌組自治會經營，但經營模式仍是「由上而下」，即不管軟、硬體層面，皆是由市府當局主導，當地業者則從旁配合。本項合作案的誕生，則是試圖扭轉傳統以來成效不佳的層級治理模式，市府當局透過某種職權移轉的策略，改由當地組織負責主導與執行商圈公設之維護與活動行銷，市府各局處則退居從旁協助與輔導的角色。

民國 89 年該徒步區內街道家具完成全面更新後，市府對區內街道家具的經營與管理始終未訂出明確的規範。由於街道家具種類繁多，包括路燈、街道舖面、跨街牌樓、羅馬旗桿等，這些物件的維護與使用事涉多個局處，礙於欠缺一明確的主管機關，導致權管分散、協調不易，經管成效低落。究其實，西門商圈市府主管機關眾多，如公園處、新工處、商業處、環保局，以及文化局等，但各司其職的結果就是各自為政，不僅管理效率不彰，也無法達成良好的

管理效能（受訪者 A1、A2、A3、L1、L3）。例如，商圈的硬體（如鋪面、路燈管路）損壞率甚高，市府當局無法滿足商圈即時維管的需求；硬體（如燈桿顏色、垃圾桶材質與設計）有時要與軟體（如活動行銷）搭配，市府當局對此難以提供定質與定量的協助（受訪者 A2、A3、W1）。從商圈立場來看，由於公設的品質屢遭民眾詬病，市府相關局處作為顯然無法滿足商圈復甦的需求。

臺北市當年這個徒步區…，壞掉常常三不管，他也不會幫你管，反正我只管椅子壞掉只管椅子，別的也不管，所以常常垃圾筒就歪一邊，或椅子就歪一邊，是在這樣的一個狀況，這樣子是很難看的（受訪者 L1）。

因此，當地西門街區促進會組織便透過特定議員遊說，召開跨局處的大型協調會議，向斯時市府高層長官表達意願——期望由該組織承擔徒步區管理維護的公共責任，這背後當然是著眼於商圈經濟復甦的需求。

當初為什麼會用合作案，…就是說地方發展對他們來講，其實是因為自己本身的商店都在這一個區域裡面，所以一直有一點水幫魚、魚幫水一樣，其實他們做了這些東西，也幫西門町整個復甦（受訪者 W3）。

不過，在當年欠缺「公民參與」、「協力治理」和「夥伴關係」觀念的時代環境背景下，市府相關局處的官員普遍不贊成這樣的開明之舉（受訪者 A3），這背後有官僚組織因循苟且、拘泥成規的陳窠（受訪者 L1），但也有機關得面對日後公共責任（如國家賠償）歸屬的嚴肅問題（受訪者 W1）。

在真正處理時還是有一些責任，譬如說，你在西門町跌倒了，什麼樣情況，人家如有要用國家賠償的話，當然公家機關，公燈處、道路處、養工處現在變成（新工處）說不要啊，最好你們去負責啊，可是這不行啊，這是公權力啊！人家去告怎麼要告徒步區呢？（受訪者 W1）

總之，相關局處遲遲不願釋出權力，最後在特定議員極力陳情下，市府高層認同此舉有助於提升商圈公設的維護品質、經濟復甦（受訪者 A1、A3、W3），透過其積極協調下，為排除諸多法令上困難，市府當局最後以試辦名義進行合作，代替傳統的業務委託關係，依照市有財產管理辦法第 21 條但書（認養）作為管理依據，並由當地區公所與上述促進會進行簽約，本文稱之為「協力導向的商圈自治」，最主要目的在於透過協力合作的雙贏策略，創造西門商圈更高的公共價值。

對此，雙方權責作了一些劃分。大致而言，公權力（如違規停車、攤販告發）的部分仍由市府各局處執行，促進會組織則是專注於促進商圈的復甦發展，但後續的問題是該組織的經費從何支應？相較於過往作法而言，由於商圈自治必須擁有一定的自有財源，方能支應龐大的維管成本，因此，商圈自治機制的設計就是一個關鍵問題。

事實上，臺北市商圈為數眾多，政府能提供的資源十分有限，率多必須自食其力。一種可能性是由自治會向所屬商家收取會員費，以作為該區域環境清潔與管理用途，但這裡面不乏有商家拒繳會費的惱人問題，故而，財務因素影響商圈自治組織發展的可能性。此外，受限於私領域的關係，政府對於這類組織的收費管理事宜也愛莫能助，從而造成商圈管理品質的惡性循環。幸運的是，相較於其他臺北市商圈而言，西門商圈設置行人徒步區，空間上有助於人潮聚集，這點提高企業樂於街道家具刊登商業廣告的誘因，促使西門商圈享有得天獨厚的廣告收益環境（受訪者 A4）。此外，西門商圈早期是中央與市府的輔導重點，因此相較於其他商圈而言，當地自治組織的功能運作相對成熟，成員認同感也比較高，此乃促成「協

力導向的商圈自治」的重要條件（受訪者 A4）。

從公、私部門資源交換的觀點來看，「西門徒步區街道家具合作案」的最大特色，乃市府當局授權當地促進會得以在街道家具上經營商業廣告，藉此營收作為商圈營運管理之用途。每年這類廣告收益扣除其維管成本後，促進會將其盈餘一定比例回饋區公所，並由萬華區公所統籌運用於萬華區地方建設與藝文發展。對區級政府而言，這筆收益在其政事推動上不無小補。對市府而言，每年則可節省這類街道家具維護費用逾六百萬元。此外，有了這個合作案作為後盾，當地商圈的空間營造與活動規模也變得更有看頭（臺北市萬華區公所，2013：89-92）。

我路燈能不能改顏色，路燈能不能變別的形式，你平常沒有這個合作計畫，可不可以，當然不可以啊，我要維護，我哪有辦法為你這些單獨去招標，...因為我們有這個合作計畫我才可說副市長你電影節街頭藝人來我們這邊辦啊！不然你平常的話，你有辦法嗎？（受訪者 B1）。

申言之，對當地促進會而言，成功取得商圈協力治理的組織代表權，意味著其將擁有更多與市府當局一同舉辦活動的正當性（受訪者 B1、W1），減少個案申請（如封街）被市府相關局處駁回之可能。其次，對當地商家而言，促進會舉辦封街的活動，對特定活動範圍內的商家帶來潛在人潮、活絡商機。最後，對市府各局處而言，這項合作案則減少其原有的工作負荷（受訪者 L3），與管理成本（甚至促進會作為徒步區公共服務民怨的緩衝機制），同時也促進了商圈的復甦。無論如何，本案對於市府當局、促進會、商家及遊客等多元利害關係人，的確帶來了多贏局面。簡言之，官民之間猶如「魚幫水、水幫魚」的互惠關係。

綜合上述，因政府部門對於西門商圈的軟、硬體設施治理不善，

加以金融海嘯後景氣不佳拖累，激起當地商圈組織意圖改變傳統政府治理模式，擔負起街道家具與週邊設施的維護管理責任，俟獲得市府高層允諾後，西門商圈遂一改傳統「層級治理」改變為「協力治理」模式。這項專案是由萬華區公所與當地商圈促進會進行簽約，且是一年一簽。市府當局另外成立「監督委員會」，委員會成員主要是由相關局處代表所組成，對促進會的表現適時提供監督與檢討，促進會似乎是盡可能滿足府方的規範與要求。

以前我們沒有常跟政府官員打交道，現在不得不跟他們打交道，現在就知道政府要什麼，我盡量滿足你什麼，...譬如我剛才講電線桿的事就是，我們想做年輕點，搞個塗鴉，有些創意，結果你說不要，在地方還是規規矩矩塗個顏色就好，那你要這樣做，我也沒有辦法，因為你是我的監督單位嘛！你這樣講，我們只好乖乖塗一個顏色就好，就是這樣，類似這樣（受訪者 B1）。

從上述說明可以窺知，雙方關係雖名為合作案，但公部門實務上仍偏好扮演某種指導角色，只不過街區促進會也樂在其中，因此合作過程尚稱愉快。前述會議每半年召開會議一次，主要任務是審核合作夥伴的年度工作計畫與財務報告，後者並委由會計師負責簽證，市府當局也會適時加以查核。由於是以合作為出發點，一來期望藉此提高公共設施的維管品質，二來希望促進商圈發展，因此，有關合作案的法律行為不僅罰則很少，事實上，市府當局也難以用罰則來規範商圈的發展目標（受訪者 A3）。

嚴格來說，此一合作案本身並毋須市府當局的特別關照，如果有的話，主要工作乃在確保財務運用的透明性。顯然地，新治理模式的優點在於：促進會是由當地多數商家所組成，其運作財源主要來自於「會員費」與「廣告收益」，廣告財源的挹注對於促進會的自主運作尤其貢獻卓著。促進會的經營宗旨並非單純著眼於街道家具的廣告收益，更重要的任務是確保商圈的復甦，前者是達成後者的重

要手段。因此，相較於傳統層級治理模式的組織運作及行政效率不彰，當地街區促進會由於是由當地多數商家或房東組成，其不僅深具在地認同感，所有投入成果最終也回歸商圈成員所共享，借用理性選擇學派的語彙，促進會對於徒步區的街道家具與週邊設施的維護與商圈發展事宜，其實具備充分「自我執行」、「自我治理」的誘因。申言之，套用受訪者的說法，促進會沒有理由把在地商圈形象「搞砸」（受訪者 B1）、「辦壞」（受訪者 W1）；相對地，對於市府當局與廣大市民而言，這表現在商圈治理效率與效能的大幅躍升。對此，官員與民代身分的受訪者皆有類似的共同看法（受訪者 A2、A3、L1、L2、W2），舉證如下：

這種合作模式是有效果，...西門町現在這個區塊裡面，公務機關已經比較不用跟以前一樣花那麼大的力氣去管理它維護它，或者是去管制它（受訪者 A3）。

政府部門從不否認西門徒步區街區發展促進會經營的成果跟他的成效，都沒有否認（受訪者 W2）。

進一步地，某位市府官員總結其對本案的觀察與心得如下：

就我的認為：第一個是委託給地方管理的自治事務這件事情是可行的，第二個對於商圈的一個發展走向也比較落實住民參與，第三個對於那個政府公共設施的維護也比較能夠周全、周延（受訪者 A3）。

這套治理模式成功上路後，西門町在臺北市眾多商圈的績效評鑑成績就急起直追，甚至獲得了第一名之殊榮（受訪者 W1）。不僅如此，該商圈開全國商圈治理模式之機先，引發各縣市政府群起效尤之興趣（受訪者 W1），其他地方政府亦想仿效臺北市政府的商圈治理創舉。另在中央政府出版品中，中央行政首長也推崇此案成功活絡了西門商圈，是政府與民間合作的成功案例（林珊汝等，2013:

6)。遺憾的是好景不常，上述協力導向的商圈自治模式也引來一些非議，迫使主政機關都市發展局不得不改弦易轍。

2. 從「協力治理」到「市場治理」

事實上，市府當局導入協力治理模式之初，許多人士其實並不看好，商圈人潮稀稀落落，街區促進會則抱持姑且一試的初衷，豈料，這套模式運作一段時日下來，人潮逐步回流、廣告收益日漸龐大，奠定一套良性循環的商業模式，從而也誘發促進會以外當地次級組織的覬覦（受訪者 A4、L1、W2、W3），這些組織成員表態期望也有機會投入商圈經營的行列。

一開始只有一個單位，當時就比較沒有這個問題，後來成功了，地方又組一個單位，突然看到有利可圖...（受訪者 W1）。

為什麼大家想要去搶，是大家都看好商圈的生意做起來，對政府來說，就是因為生意做起來，大家才會來搶，這是個正面的，所以有不同意見市政府是不會有意外的（受訪者 W2）。

申言之，由於商圈回饋金額是公開的，因此，潛在競爭組織（如西門町商圈發展協會、藝青會等）可以依據促進會每年給予萬華區公所的回饋金，推估商圈的年度廣告收益。儘管現有促進會經營績效頗佳，但並不為當地潛在競爭組織所信服（受訪者 B3），後者藉由挑戰促進會現有的經營模式與資源分配方式，以及質疑促進會的「經營特權」（受訪者 A2、A3、B3），迫使市府當局必須正視現有治理模式公平參與的正當性。

這些錢該怎樣用、他的錢用途方式不滿意、你們辦的活動沒用啊、應該做什麼，...「協會的人都黑白亂做，辦一些沒有用的活動啊，市政府都放任呀」(台語)，多少會有這種聲音啊！（受訪者 L2）

人啊，一看到你好啊，看不得你好，...問題是所有團體總有一些老鼠，說不一定你在做旗子的部份，原本我很想要做，若不可以，

我們就怎樣怎樣，好啊，就是有這種人啊（受訪者 L1）！

對於龐大商機所引發當地次級組織的不滿與競逐，是市府當局始料未及的，其殊難想像原本沒落多時的西門商圈，如今竟然足以引發內部市場競爭。同時，該次級組織背後擁有財團人士支持，政經勢力不可小覷。面對這樣的質疑聲浪，照理來說，市府當局可以有三種因應策略，其一是「迴避紛爭、冷淡以對」；其二是「面對紛爭、化解衝突」，其三是「跳脫紛爭、尋求自保」。由於外界質疑聲浪觸碰到公務員「圖利他人」的職業禁忌（受訪者 L1）；而本案主政機關都市發展局的工程專業對於商圈治理模式選擇這類軟性議題，事前並無特別深刻的認知或理念上的堅持（受訪者 A6）；不僅如此，重要決策者更迭也影響到原初政策理念的貫徹。尤有甚者，由於徒步區商機日漸龐大，潛在競爭組織試圖獨享商圈自治組織的代表權，加以政商網絡的糾結與地方選舉恩怨的多年積累，反映在不同黨派議員基於選舉利益而對制度選擇模式相互較勁（受訪者 B3），種種因素迫使市府當局似乎沒有太多「規避紛爭」或「調解衝突」之可能。總之，這些因素加總結果，導致原有的商圈治理模式面臨到制度變遷的壓力。

你政府還不收回去，我跟你講，總有一天會出大事，為什麼？人家要掀起來，你整個去檢討，現在沒有選舉就不會，有選舉人家就會絕對會有議員，...這些社團都有一些耳語啊，幕後那些議員有贊助金，都有一些耳語哦（受訪者 B3）！

民意代表不要有私心，搞不好這裡面有那個人去找 XX 黨代表，因為 XXX 議員做所以我就不要，他們往往會這樣子啊，就要你打散啊！...他們（商圈組織）本來就是很團結啊！只是後來又加入一些不知那裡來的人，各黨各派的啊！以前是很單純啊！以前他們因為生意不好，那一心一意就是希望我們能夠好（受訪者 L1）。

面對外界程序不公的質疑與地方選舉政治的紛擾，市府當局傾向保守以對，其並未積極尋覓適當的法源辯解，亦無法協助當地促進會進行相關次級組織的整合（受訪者 A2），最後決議以「公開招標」、「跳脫紛爭」方式弭平爭議。此舉雖然未必斷送過去商圈發展成效，但卻坐失發展全國首創商圈協力治理之良機。

總而言之，本案從「層級」過渡到「協力」模式，主因是商家頻頻抱怨商圈人氣不足，官僚跨域合作惰性難改，市庫財政資源有限，官員預見委外管理能力不佳，市府當局遂試圖導入民間活力，創新政策；從「協力」轉變為「市場」模式，主因是客觀條件改變—政策倡議者與忠誠執行者更迭，後繼者無法預期這項政策創新會引來商圈利益分配不均爭議，更難杜外界悠悠眾口，加以欠缺市府高層長官的有力支持，規劃者和執行者自然傾向保守以對，回歸傳統委外模式。

（二）個案討論

儘管臺北市有商圈發展之名，但從管理機制的角度而言，長期以來卻缺乏一套整合機制，也就是說，在臺北市商圈治理的議題上，市府各局處徒有縱向分工，但實際運作上卻欠缺橫向整合的動機，西門商圈的治理正顯示出此等問題，這表現在相關局處對於西門商圈都握有一定的權責，但這些權責加總起來卻沒有為西門商圈發展帶來綜效，從觀光人潮逐漸稀少與商家抱怨可以窺知一二。

在因緣際會下，市府當局透過認養街道家具管道這套協力治理模式的導入，成功地解決長期以來市府當局在西門商圈治理上「分工但不合作」的窘境。當地街區促進會扮演了市府當局與商圈遊客之間的中介角色，並基於在地服務熱忱而有效率地進行商圈公設的維管

與活動行銷，這是本文「協力導向商圈自治」之具體表現，也呼應了近年來公共行政與管理文獻上所推崇的「協力治理」模式。

弔詭的是，儘管本案協力公共服務提供模式的成效被外界肯認，但這套治理模式並沒有被延續、深耕和制度化，反而因內部矛盾和壓力湧現，最終又被傳統市場導向的公共服務提供模式所取代。本研究無意針對個案變遷中治理模式之優劣進行太多價值論斷，蓋此乃涉及不同的資料蒐集與分析方向（如前、後營運績效之比較）。在上述背景下，作者回歸寫作初衷：倘若「協力」是極其可欲的價值與規範，為何實務上會出現從「合作到競爭」而非文獻上從「競爭到合作」的制度轉軌。邏輯上，本研究認為透過本土個案釐清環環相扣的三項議題，將有助於我們對「邁向協力治理」的倡議，建立較為完整的認識。

1. 商圈治理模式之爭辯

從結果論來看，市府當局改變治理模式的作法容有某種道理，但對比於現有文獻發展的狀態，市府當局在治理模式的選擇上，「防弊」明顯是決策上的優先考量。對市府當局而言，商圈自治的優勢表現在民間夥伴的在地性，滿足了制度經濟學所謂的「誘因相容」機制設計，亦即：在地合作夥伴表現出來的正向工作動機，一方面來自於從投入中獲得正向回饋（如廣告營收、商圈店家生意興盛）的激勵，與此同時也必須承受商家抱怨的壓力。簡言之，促進會組織運作本身其實沒有太多工作怠惰的空間。

他不曾立刻就去弄嘛！他沒有那個責任感，因為這跟他無關，我只是來賺錢，只是來「包」的，...整個心態不一樣嘛（受訪者 L1）。

外面的廠商它只不過有契約上的義務要做這些事情，自治團體另外還有它自己的動力，...它的路燈三天不修，會被附近的商家罵都罵死；廠商也會被罵，他會罵就由你罵；自治團體就被罵它會

很痛苦的（受訪者 L2）。

像以我們促進會的、上一屆的理事長，他本身在這個西門商圈就有 5 家店，那你說他怎麼會不積極來處理這一塊，...活動期間他增加的收入有多少，所以他根本不用在來看你這個廣告收益有多少（受訪者 W3）？

相較於傳統業務委外模式，受訪者 W3 以「水幫魚、魚幫水」、「唇齒相依」的用語，形容現階段的策略性信任導向之協力夥伴關係，對市府當局而言，不僅是低度「交易成本」的制度安排，也極大化了商圈治理的成效。當地的促進會組織擁有強烈的動機會做好一切的設計與安排，從「誘因相容」的角度來看，我們有理由相信：合作夥伴對商圈的實質付出程度，將遠大於契約內容的形式規範，當然更優於傳統層級治理的成效。

有一點「水幫魚、魚幫水」一樣，其實他們做了這些東西，也幫西門町整個復甦，相對的西門町復甦，雖然說他們沒有從合作案拿到什麼好處，但相對的他們店家的生意相對的變好很多（受訪者 W3）。

委託案的話有點像是說，我這幾個牌樓給你，你就合約裡面要執行，你就去執行，合約以外你就沒有義務一定要去做，那以目前合作案看起來的話，他們做的會比我們所謂合作案這個東西還要來的更多，...那今天只要他對於整個當地的實質效益是增加的，其實他就有意願來做（受訪者 W3）。

相對地，公開招標的立論基礎是導入市場競爭機制、激發更多治理創新，避免既有的合作夥伴在營運管理上產生惰性（受訪者 A4、W2）。尤有甚者，公開招標的途徑將可杜絕採購程序不公、利益輸送及圖利特定廠商的質疑，而這類指控對市府主辦機關尤其敏感，也構成本案治理模式產生變遷之主因（受訪者 L1、L2、L3、W2、W3），更印證了當前台灣公共治理系絡中，防弊重於興利之價值順位。

全國也找不到有幾個做的像這樣好的，...大概考量是不要給人家講話，已經有人講話，有人看不過了，目眶紅啊，...有人有意見市政府就會給你聽嘛（受訪者 L1）！

公開招標、公開評選的目的是要解決其他手要伸進來的人，他們的意見，因為政府一定會被講成說你圖利特定廠商嘛，...所以就公部門來說我們很怕這個東西嘛！...到時候就會出現一件事情，「人家賺錢賺得爽，我們被人關到抓蟲子」(台語)，就是這樣（受訪者 W2）。

反過來說，一旦既有協力治理模式改變，市府當局勢必得承擔後續商圈治理上較高的「交易成本」（如契約管理的執行與監督能力），但訪談資料顯示，這並不是後期市府當局的考量重心。

我也是坦白跟他們講，公開招標找來的人，只要是不盡心，你相信我們公家機關可以用監督的方式讓他們做好嗎，尤其像商業經營這種，對不對？你說其他的品質，像道路做不好馬上可以看的到，叫你重做都可以，這個可以嗎？這種經營的事情可以嗎？不可能啊！如果可以的話，那有大同圓環，那有其他蚊子館，這個哪有那麼簡單，因為你跟他的利益有關嗎（受訪者 W1）？

進言之，本案有關「協力導向」與「市場導向」兩種治理模式的主要爭點是：經營者動機將決定商圈治理的成效，尤其是當經營者本身是來自與當地商圈發展完全無涉的外來廠商或法人組織的話。某位關心此案的議員便疾呼「公民參與」、「在地認同」、「社群意識」的重要：

我比較反對市府的很多規劃都是委託給公關公司，當然公關公司很專業也有創新的想法，但畢竟他們和地方的融入其實不是那麼的多，所以建議不管是這個案子或未來地方發展的案子，市政府其實是要和地方熱心的人有更多的溝通和了解（臺北市議會，2012：2069）。

2. 市府當局的抉擇與考量

回歸西門商圈的個案脈絡，基本上，公開招標的結果若非由

「當地商圈（其他次級）組織」得標，否則即由「當地商圈以外組織」得標。若是後者，由於缺乏在地認同，加以公開招標的競爭本質、廠商獲利極大化的動機等因素，不僅相對增加市府當局與得標者前述管理上交易成本，也提高了得標者與當地店家的交易成本（受訪者 W3），蓋雙方的動機與目標大多是相互牴觸的。例如，投標廠商如何「有信心可以獲得在地人的支持」（受訪者 A3）？市府當局必須如何防範「得標廠商和在地商圈營運脫勾」的潛在風險（受訪者 A4）？這背後的假定是：在地組織比較可能抱持長期經營心態與服務熱忱，非在地組織則可能營利動機遠大於服務動機，亦即，後者的組織行為比較可能從成本角度來決定公共服務的質量，果為如此，其後續作為極有可能與商圈發展的需求產生脫節之虞。⁷

有的好做，有的不好做，...要不然服務不是真正為了這商圈，就挑好的做就好了，不好做我不要做啊！會變這樣（受訪者 B1）。

...假如導向不對，我來這賺錢，結果做一做就跑了，成不成是他的事情，我們也當心，...我們大家都是做生意的人，都在地人，都為商圈，我們比較重視的是將來商圈何去何從，讓這個老舊社區比東區還好（受訪者 B2）。

若是前者，儘管市府當局不致於面臨「在地認同」危機，但仍得面對原有商圈組織「利益衝突」的老問題，蓋未得標商圈組織的不滿並不會就此消除，甚至結怨將會更深（受訪者 A2、B3），這對商圈治理當然不是一件好事。換言之，商圈協力網絡的利益衝突，並不會因為公開招標與否而獲得根本解決，商圈組織的受訪者也早已預

7. 這種與在地需求落差的問題，在臺北市商圈中「建成圓環」就是一個典型例子。未來值得觀察的問題是，外部廠商在委外過程中，因已取得經營管理實權，是否會真心誠意傾聽在地商圈業者或促進會的聲音，這部分需要進一步觀察，本研究相信這是委外的關鍵成功因素之一。

見此一問題。某種角度而言，若市府當局正視商圈復甦的問題，理論上似乎不應該坐壁上觀，反而應該積極介入商圈網絡紛爭調解的核心問題，方為正途（受訪者 A2）。一位民代身分的受訪者作了初步的建議：

當地自治團體不只一個，自治團體不只一個的話，要給誰？怎麼辦？市政府不能說我喜歡 A，不喜歡 B，市政府要有一個機制（受訪者 L2）。

另一位對本案走向有相當影響力的官員也吐漏其心聲，但遺憾的是，這位官員似乎並沒有意識到從「公共價值創造者」的角度，本案市府當局宜適時扮演「公共網絡管理者」的積極角色：

其實我認為商圈或許有些不同的團體或組織，...我是希望是說在商圈本身希望有一個整合，大家整合，...分散對商圈，對市政府，對市民大眾都不是很好的，所以這個部分我當然是說他們本身能去做整合，能成立一個聯合的發展促進會或等等，或許比較好，大家開始不分，大家為了商圈發展，不要搞小圈圈，...而且小圈圈，到底人家會質疑你是不是為這個小圈圈而去整個操作，還是只為了小圈圈而沒有考慮到我，之間不是有一些利益衝突，...或許有不同的團體，但是至少有一個大的組織，下面再分縱，分小縱，各有不同的分工，或許會比較好（受訪者 A2）。

然而，如何能夠產生受訪者 A2 所謂的「一個大的（商圈）組織」，其並未多作說明。無論如何，市府當局最後選擇消極的隔岸觀火、明哲保身策略，儘管此舉免除了市府當局捲入政治與法律紛爭的漩渦，但後續商圈的發展將因此蒙上一層不確定的陰影。⁸

就學理而言，政府在創造商圈發展的公共價值之際，宜審慎權衡採取「信任」與「競爭」導向商圈治理模式之整體得失。撇開市場競

8. 從趨利避害的角度，官員坐壁上觀沒有不對，同時，公開招標也未必就有不良結果。然而，本案過去績效良好，邏輯上自然沒有太多「昨是今非」的理由，從本研究宗旨和主要對話的理論角度出發，我們自有理由深究官員為何不勇於面對協力挑戰？

爭經驗上是否真有助於提升公共服務績效爭議不談 (Lamothe and Lamothe, 2010)，單從契約管理角度而言，倘若委外目標不夠明確或難以衡量，得標廠商自然容易找到規避責任之藉口，政府當局也就難以極大化管理成效。就此而言，治理績效的「可測量性」是一項重要判準。倘若最終結果是不易界定與測量的，那麼政府部門採取「競爭導向的市場模式」，理論上便可能提高日後雙方的交易成本。反過來說，回歸委外模式未必不好，前提是委託人應具備良好的履約管理能力，使之足以確保作為得標廠商的代理人（廠商）不會違反委託人（市府）或其他重要利害關係人（商家）的權益。

投資的成本不是增進我收益的成本，...街道家具...我把這些垃圾筒照顧的好好的，跟我賺錢是沒有關係的，所以如果你要公開招標的話這些你要如何去規範，可能市府你要特別注意這一點（受訪者 L2）。

他拿到標後，它如果沒有做好，它可以說我們是按照條文，條文一定會有漏洞嘛！那我可以做嘛！60 分可以過關，120 分也可以過關，...你可以說它不好嗎（受訪者 W1）！

本研究無意針對個案變遷中治理模式之優劣進行太多價值論斷，但可以被觀察的是：市府官員是如何看待治理模式的改變？他們對利弊得失作了哪些深入的思考與評估？但遺憾的是，從受訪過程中我們發現，決策官員較少正面回應前述隨著治理模式的改變，所可能導致契約管理上交易成本的提高，以及增加商圈治理成效（經濟效益）的風險，但這卻是前述實務和學理上所共同關注之核心問題；官員反倒是在擺脫程序不公的批評上，態度明顯積極許多。本研究的解讀是：官員或許並不認同前述爭辯（即公民參與、社群意識、在地認同）是當前政府治理應優先處理的議題，抑或是 Denhardt and Denhardt (2015: 670) 所言應優先堅守的價值；官員傾向認為擺

脫外界的質疑聲浪（而非契約管理風險與商圈治理績效），方為制度選擇的優先考量。確切地說，俗諺有云棒打出頭鳥（本案乃全臺首創的商圈協力治理），「從眾」（即委外的市場模型）也許是減少外界非議的王道。⁹

3. 協力政治及其對公共管理的行動意涵

本案公共管理者最終選擇跳脫地方紛爭，未必非完全沒有道理可言。協力未必總是可欲的商圈治理模式，但一如前述，此個案治理模式的轉變並非出於協力成效不彰的檢討，亦非官民之間組織自主權明爭暗鬥的結果。有趣的是，正巧出於協力治理成效顯著，方才引發潛在競爭者的覬覦及非議，迫使市府當局必須嚴肅面對治理模式變遷的難題。在簽約外包十分盛行的年代，有學者（e.g. Kelleher and Yackee, 2009: 597）提醒我們，不宜只有關注簽約外包的動機或其經濟效益，更要關注其衍生的政治後果（如開啓利益遊說大門）；對照而言，本研究發現則提醒我們，不僅要關心協力的成因，更要關注協力的政治後果。基此，我們應該如何看待協力的「分配政治」(politics of distribution) 之治理挑戰？

Hartley et al. (2013: 826, 828) 表示，相較於其他治理模式，儘管協力治理有建立新公共服務的潛力，但其並非是在所有系絡中皆可運行無阻的制度性策略。舉例來說，在某些具有根深蒂固的理念、宗教或種族衝突的政策領域中從事協力創新與治理，便可能遭遇到

9. 由於公共組織經常有意或無意地表現出模仿行為，亦即試圖藉由與其它類似組織保持某種同型 (isomorphic)，以保有組織存在的合理性與正當性，故有學者推論「公共組織的首長們在看到其他政府機關都在進行私有化或契約外包的同時，因為感受到同型化的壓力而不得不做的情形勢必在所難免，所以沒有經過謹慎評估其經濟與社會效益就輕易外包的例子也屢見不鮮，這種情形可說是『契約外包由手段變成最終的目的』」（陳重安，2011: 189）。

一些困難。由於協力耗時甚鉅且交易成本可觀，故面臨時間與資源限制的情況下，其他治理模式（如層級、市場）可能更具有吸引力與成效。換言之，不同的政策系絡遭遇到的協力挑戰可能有所區異，一種可能的假設是：當政策議題本身具有某種「營利」（如經濟發展）屬性時，相較於那些「非營利」屬性的議題（如環境保護、社會福利）而言，良好的協力成效（把餅做大）更可能激發後續內部資源分配不均的矛盾（內鬨），從而迫使這套治理模式必須改弦易轍。換言之，常言道「不患寡、患不均」，公共管理者對此（如共識建立）似乎應保持某種敏感度。

倘若協力治理是極其可欲的，則公共管理者在協力過程中便須防微杜漸。合產固然可以增進服務品質與數量、提升服務提供的效率，但要審慎操作的是，合產的效益卻未必能夠在服務使用者之間產生「公平分配」的後果（Jakobsen and Andersen, 2013）。由於協力過程中「利害關係人經常抱持一種懷疑的心態參與協力過程。他們對於公平議題十分敏感，在意其他利害關係人的權力，同時對於被操弄的可能性亦高度戒慎」（Ansell and Gash, 2008: 557），是以，公共管理者更應從公共價值創造的制高點，敏於觀察各造利益衝突、權力失衡的線索，以及內部分配的矛盾（Bryson et al., 2015: 655-656），及早運籌帷幄、介入紛爭調解，否則奢談協力治理。

這意指公共管理者應該重塑傳統的領導與管理角色，並以「調停者」之姿，積極鼓勵與促進利害關係人之間的協力（Hartley et al., 2013: 827）。反過來說，政府當局似乎不宜有「撿便宜」心態（受訪者 L1）、「怕麻煩」（受訪者 L2），冀望以低成本獲得協力之利益，卻忽略這類協力網絡往往是須要被輔導與建構的，而非必然可以「自我組織」（self-organize）、「自我治理」的，這是臺北市不少商圈共同面臨

的組織難題（受訪者 W1）。

你公務部門對的事情就要去做，不對的事情就拒絕，否則的話你沒辦法做事啊，...公務就是對就是對、錯就是錯，要看清楚，然後要勇於協調，圓融嘛，怎樣協調的更好嘛！政府要有擔當嘛（受訪者 L1）。

換言之，在協力治理模式下，政府部門如何透過「行政指導」的手段，健全協力對象的組織安排（如代表性、涵容性等），¹⁰ 並建立協力過程的正當性、信任與承諾（Johnston et al., 2010），此一伴隨「協力治理」的「附加任務」，其實和「市場模式」下，必須藉由契約安排管理委外廠商一樣，兩者皆可視為政府治理過程的一環，只不過往昔文獻對於「契約管理」的論述頗多，惟在「網絡管理」（Kickert et al., 1997）、「協力領導」（Getha-Taylor et al., 2011）等組織間管理知識與技能開發（Allen et al., 2016: 384）之相關研究，仍有一些努力空間。透過本研究結果發現：有關組織間網絡內部資源分配，乃商圈協力治理模式能否得以延續的關鍵問題，倘若協力的公共服務提供模式較能兼顧到民主治理中「公民參與」、「管理經濟」與「服務品質」這類公共價值，那麼，政府當局便無太多理由不扮演較為積極的「衝突管理者」角色。基此，協力的「分配政治」或許是未來有志此道（如目前若干地方政府熱衷推動的參與式預算政策）的公共管理者必須審慎面對的現實課題。

日後市府當局處理類似商圈協力治理的問題時，角色上也許應將自身定位為「政策促進者」。策略上市府當局也許應協助：擴大商

10. 舉例而言，本刊某編委提示，英美各城市都有極具代表性的商會（chamber of commerce）組織，其在地方城市的治理與發展上往往扮演各種正式、非正式且重要的角色。相對地，臺灣城市似乎很少有這類的組織，頂多是有多元而各自為政的各種工商團體，其在各級政府的政策過程中殊少扮演正式且關鍵的角色。就此而言，鼓勵商圈籌組自治組織，有效統合相關利益，將可減少政府與民間的協力成本。

圈組織參與、建立共同決策模式，以及公開利益分配，亦即協力文獻上指稱的「代表性」、「涵容性」及「透明性」原則之落實。進言之，市府當局應當協助指認重要利害關係人、分析其立場並滿足其需求。在此情形下，首先，市府當局應當輔導具有代表性商圈自治組織的成立，惟商圈次級組織眾多，故可依其利益和權力基礎，以決定一般與重要成員資格。其次，市府當局應當輔導自治組織產生一套「共識建立」的程序，並確保優勢和弱勢地位者都有相近的發聲機會（如某些情況下應該避免多數決，某些情況下應該採共識決）。最後，自治組織的財務運用應該透明化，並受第三方公正單位的監督。換言之，上述政府角色定位和執行策略乃依循 Box (1998) 的公民治理概念，以及 Freeman (1984) 利害關係人導向的策略管理作法。

職是之故，作者提出以下幾點觀察與建議：其一，和私部門領域不同者，「經濟理性」未必總是公共治理模式選擇的判準，「政治理性」有時一躍成為此等制度選擇的關鍵因素。¹¹ 其二，表面上，與其歸咎於協力模式仍欠缺我國法制上正當性，致使本案決策官員的裁量空間被壓縮，倒不如說在特定政策系絡或議題（如社區型商圈發展）上，協力的興利價值似仍埋沒於傳統公共行政一貫的防弊價值體系中，被一體適用、理所當然地對待，這影響到商圈治理的管理創新。¹² 其三，當協力日漸成為主流的公共治理模式，公共管理

11. 有關制度選擇的根本問題，主流的解釋大多接受經濟學交易成本的概念架構，將制度設計視為解決協力合作的困境，降低交易成本，並提昇效率的機制（李佩珊，2000），但這經常忽略經濟效率以外之觀點。誠如學者提示：「未來公共治理研究需要擴大其理論基礎、超越交易成本觀點與理性（算計本質）決策，並探究其他各種不同的行為面向，以了解在協力的地方治理中到底什麼才是真正重要的因素」（Lamothe and Lamothe, 2012: 886）。

12. 倘若原先協力治理模式是正確的方向，那麼就應該設法使之延續，只不過市府當局應該統一立法（如徒步區自治條例）加以規範，以確保這類制度安排的合法性。也許徒步區

者得積極面對網絡內部的「衝突管理」難題。本研究則凸顯出政府當局似乎疏於這類角色轉變的自我覺察。有鑑於國外對於這類新興議題日益重視，並反映在中高階官員的協力職能建立與相關課程訓練與發展 (O'Leary et al., 2010)，我們自有理由懷疑這可能也是臺灣公共管理者與政策執行者普遍面臨的挑戰，未來值得作進一步的問卷調查。

總而言之，從民主治理的角度觀之，價值衝突與利益分配不均很可能是地方商圈治理的核心挑戰，故而，在制度安排方面，如何讓多元利害關係人的理念、需求與利益，透過結構化途徑，皆得以獲得部分的滿足，應該是未來類似政策的推動者值得深思之問題；在文官職能方面，地方的公共管理者也有必要加強政治管理、協力領導之類的訓練課程，蓋有愈來愈多的公共議題將迫使他們得直接面對地方政治的嚴肅考驗；同時，也建議未來研究者可以多挖掘一些成功的公部門協力制度設計案例，以供理論和實務界之參考。

五、結 語

商圈治理是時下台灣地方政府經濟發展的重要議題，而臺北市的西門商圈則是少數同時歷經學理上所謂的「層級」、「市場」與「協力」三種政府治理模式的個案，這允許我們可以有系統地描述不同時期治理模式的演變及其背後的動因。既存文獻對治理模式的演進作了一番規範性論述，明示或暗示協力的價值是極其可欲的，

界定不易，但可以肯定的是，截至目前市府當局終究沒有積極處理。例如，受訪者 L2 便表示：「至少要有一個辦法出來，這樣比較不會有人質疑，為什麼只有西門町是這個樣子，為什麼這個地方不用招標，別人就要招標，你有一個辦法出來，別人才可以依循，但是自治辦法，我想可能因為都沒有地方有這個 case，所以他們也懶得去訂這個辦法出來，所以到現在還沒有訂出一個辦法出來」。

本文則是透過研究發現對比主流文獻的觀點，並試圖延伸既有文獻的討論內涵。

由於市府組織分工細密但橫向整合困難，西門商圈一改傳統績效不彰的「層級治理」模式，市府曾與商圈當地自治組織一同「協力治理」，其成效大致吻合制度經濟學上「誘因相容」機制的良好預期，也一度獲得市府當局的青睞，並在臺北市商圈經營績效評比中奪冠。然而，礙於當地商機日漸龐大且誘人，後繼的決策者難杜悠悠眾口，遂不得不改弦易轍——公開招標與競爭，該商圈最終又回歸到時下盛行的「市場治理」模式。

和主流的公共行政與管理文獻相較之下，西門商圈的個案發現帶來哪些啟示？首先，儘管本文只是商圈治理的個案研究，卻凸顯出政府治理模式之演變和主流文獻的倡議有所出入，亦即，政府當局寧可捨棄「協力合作」模式，重返傳統「市場競爭」模式的回頭路，這點有別於近年來公共行政與管理學者對於協力的鼓吹。

和其他公共議題如出一轍，政府當局面臨的政策情境不單只有總體發展的理性考量，尚得兼顧內部分配的矛盾，此即本文協力的「分配政治」難題。¹³ Bozeman (2013: 174-175) 指出組織研究不宜輕忽政策研究的成果，否則知識體系的建構將會殘缺不全、失之簡化，換言之，Bozeman 提示我們宜多關注政策系絡對於特定組織行為產生之影響，相信這個說法亦適用於公私夥伴關係的議題上。從本研究結果來看，政策系絡或政治在協力、合產或混編的公共服務模式中扮演的關鍵角色，及其對於公共管理實務變革穩定性所造成

13. 對此，若從財產權理論的觀點出發，由於政府當局決策者欠缺特定專案效益的完整所有權，致使某些情況下政府治理將會出現「次佳的制度選擇」，本文個案似乎反映出這樣的跡象。總之，「經濟理性」未必可以包括所有政府治理模式背後的選擇邏輯。相反地，「政治理性」某些時候反而一躍成為制度選擇的重要考量。

之影響 (Denis et al., 2015)，應該納入未來研究的重要課題。畢竟，欲將不同的意識形態需求（如競爭與合作）充分結合，進而創造出綜效而非衝突關係，此等例子實不多見 (Denis et al., 2015: 283)。

無論如何，在協力發展過程中，政府當局有必要正視利害關係人的心聲。本案隨商圈發展日益成熟，資源分配不均的矛盾油然而生，遂引來內部利害關係人的覬覦，但政府當局並未意識到衝突解決的必要性，而是改採市場競爭模式來化解非議，如此一來，政府壓力獲得了舒緩，但商圈內部矛盾並未因此減除。理論上所賦予協力模式的美好修辭未必經得起現實考驗，經驗上競爭模式的運作結果也未必就不好，但規範上至少可以這麼說：協力治理和市場治理一樣都是有成本的，政府當局若真想善用協力創造綜效的優勢，便不宜存有「作壁上觀」、「隔岸觀火」的心態，官員反而應該適當介入利害關係人管理，並確保「涵容性」、「代表性」等民主參與原則的落實，方能享有協力治理的果實。當然，這背後的預設或待驗的命題是：為了使商圈發展更能契合當地需求，在兼具「公民參與意願」和「管理經濟」的條件下，授能給當地的組織某種自治權限以邁向共同治理，或許是商圈總體營造較為健康的發展方向。

本文有趣的發現大致有二：（1）主流文獻主張在某些情形下，政府「協力治理模式」的運作優於「市場競爭模式」，但本研究結果卻顯示，「協力治理模式」最終仍不敵公共管理者對「市場競爭模式」的傳統偏好，這點與理論上所看重的「互惠」或「誘因相容」機制與作用似乎不太一致。（2）更重要的是，主流文獻上指稱的「交易成本風險」，實務上未必是影響政府治理模式選擇的關鍵問題。伴隨公私協力成效卓著所衍生的「分配政治」，反而被公共管理者視為燙手山芋的難題，此乃促使原本全臺首創的協力創新之商圈自治模式，不得

不走向回頭路之主因。易言之，決策者終究是 Simon 所謂的「組織人」而非「理性人」(Lamothe and Lamothe, 2010: 346)，因此，「經濟理性」的評估並不全然引導政府治理模式的變革，「政治理性」也構成制度選擇的函數。

本文的重要意涵有三：（1）個案中治理模式的演進和主流文獻的倡議方向未盡吻合，特別是「協力治理」模式沒有獲得決策官員的持續青睞；（2）治理的「交易成本」未必是政府選擇上述模式的關鍵因素，「協力政治」可能凌駕於「交易成本」的考量，但此一競爭性觀點過去以來卻殊少引發公共行政與管理學者足夠的關注；（3）成功的組織間協力有賴一些支持因素，但無論如何，決策官員不宜「作壁上觀」——徒享公私協力的好處，特別是當協力治理模式日益有實務應用的價值，公共管理者應該及早建立組織間網絡衝突管理的角色認知與技能。綜合上述，本研究發現不僅可以充實政府在商圈治理模式的理性選擇內涵，並可作為日後國內教學型個案的參考。

參考書目

- Allen, P. et al. 2016. "Public Contracts as Accountability Mechanisms: Assuring Quality in Public Health Care in England and Wales." *Public Management Review* 18, 1: 20-39.
- Alam, Q. et al. 2014. "Managing Infrastructure Projects in Australia: A Shift from a Contractual to a Collaborative Public Management Strategy." *Administration and Society* 46, 4: 422-449.
- Ansell, C. and A. Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543-571.
- Box, R. 1998. *Citizen Governance: Leading America Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Bozeman, B. 2013. "What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case-in-Point." *Organization Studies* 34, 2: 169-188.
- Brown T. L. and M. Potoski. 2003. "Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13: 441-468.
- Brown, T. L. et al. 2006. "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets." *Public Administration Review* 66, 3: 323-331.
- Bryson, J. M. et al. 2015. "Designing and Implementing Cross-Sector

- Collaborations: Needed and Challenging.” *Public Administration Review* 75, 5: 647-663.
- Considine, M. and J. M. Lewis. 2003. “Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand.” *Public Administration Review* 63, 2: 131-140.
- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving Rather Than Steering.” *Public Administration Review* 60, 6: 549-559.
- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. 2015. “The New Public Service Revisited.” *Public Administration Review* 75, 5: 664-672.
- Denis, J. L. et al. 2015. “Understanding Hybridity in Public Organizations.” *Public Administration* 93, 2: 273-289.
- Donahue, J. D. and R. J. Zeckhauser. 2011. *Collaborative Governance: Private Sector Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Entwistle, T. and S. Martin. 2005. “From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research.” *Public Administration* 83, 1: 233-242.
- Ferris, J. M. and E. Graddy. 1991. “Production Costs, Transaction Costs, and Local-government Contractor Choice.” *Economic Inquiry* 29: 541-554.
- Fledderus, J. et al. 2014. “Restoring Trust through the Co-Production of Public Services: A Theoretical Elaboration.” *Public Management Review* 16, 3: 424-443.

- Freeman, R. E. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitma.
- Geddes, L. 2012. "In Search of Collaborative Public Management." *Public Management Review* 14, 7: 947-966.
- Gerring, J. 2007. *Case Study Research Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Getha-Taylor, H. et al. 2011. "Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 83-97.
- Girth, A. et al. 2012. "Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets." *Public Administration Review* 72, 6: 887-900.
- Goetz, C. J. and R. E. Scott. 1981. "Principles of Relational Contracts." *Virginia Law Review* 67, 6: 1089-1150.
- Haque, M. S. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review* 61, 1: 65-82.
- Hartley, J. et al. 2013. "Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market-Competition and Organizational Entrepreneurship." *Public Administration Review* 73, 6: 821-830.
- Hefetz, A. and M. E. Warner. 2011. "Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 289-317.

- Jakobsen, M. and S. C. Andersen. 2013. "Coproduction and Equity in Public Service Delivery." *Public Administration Review* 73, 5: 704-713.
- Joaquin, M. E. and T. J. Greitens. 2012. "Contract Management Capacity Breakdown? An Analysis of U.S. Local Governments." *Public Administration Review* 72, 6: 807-816.
- Johansen, M. and L. Zhu. 2014. "Market Pressure, Political Constraints, and Managerial Responses to the External Environment: Evidence from American Hospitals." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, 1: 159-184.
- Johnston, E. et al. 2010. "Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 699-721.
- Kamarck, E. C. 2002. *The End of Government as We Know It: Market-Based Governance*. Washington, D.C.: Brookings.
- Kelleher, C. A. and S. W. Yackee. 2009. "A Political Consequence of Contracting: Organized Interests and State Agency Decision Making." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 3: 579-602.
- Kettl, D. F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Kickert, W. J. M. et al. 1997. *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. Calif.: Sage Publications.
- Kooiman, J. et al. 2008. "Interactive Governance and Governability: An Introduction." *The Journal of Transdisciplinary Environmental*

Studies 7, 1: 1-11.

Lamothe, M. and S. Lamothe. 2010. "Competing for What? Linking Competition to Performance in Social Service Contracting." *The American Review of Public Administration* 40, 3: 326-350.

Lamothe, M. and S. Lamothe. 2012. "To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 867-892.

Lamothe, S. 2015. "How Competitive is "Competitive" Procurement in the Social Services?" *The American Review of Public Administration* 45, 5: 584-606.

Lowndes, V. and C. Skelcher. 1998. "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Models of Governance." *Public Administration* 76, 2: 313-333.

Milward, H. B. and K. G. Provan. 2003. "Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting." *Public Management Review* 5, 1: 1-18.

O'Flynn, J. 2007. "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications." *Australian Journal of Public Administration* 66, 353-366.

O'Leary, R. et al. 2010. "Teaching Collaborative Leadership: Ideas and Lessons for the Field." *Journal Public Affairs Education* 16, 4: 565-592.

O'Leary, R. and N. Vij. 2012. "Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?" *The American Review of Public Administration* 42, 5: 507-522.

- Osborne, S. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 377-388.
- Osborne, S. P. et al. 2013. "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach." *American Review of Public Administration* 43, 2: 135-158.
- Peters, B. G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: Kansas University Press.
- Petersen, O. H. et al. 2015. "Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services." *Public Administration Review* 75, 4: 560- 570.
- Rhodes, R. 1997. "Foreword." in W. Kickert, E. H. Klijn, and J. Koppenjan. eds. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*:xi-xvi. London: Sage.
- Torring, J. et al. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Vigoda, E. 2002. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration." *Public Administration Review* 62: 527-540.
- Warner, M. E. and A. Hefetz. 2008. "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-Private Delivery of City Services." *Public Administration Review* 68, 1: 155-166.
- Yang, Y. H. et al. 2013. "On the Development of Public-Private Partnerships in Transitional Economies: An Explanatory Framework." *Public Administration Review* 73, 2: 301-310.
- Yin, R. K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3rd ed.

Thousand Oaks, CA: Sage.

李佩珊。2000。〈制度選擇的政治邏輯：比較政治觀點下的台灣〉。

《政治科學論叢》13:93-124。(Lee, Pei-shan. 2000. "The Political Logic of Institutional Choice: Taiwan in Comparative Perspective." *Taiwan Journal of Political Science* 13: 93-124.)

林虹伶。2009。〈政府與民間聯手打造西門町新貌〉。《臺北畫刊》497:58-59。(Lin, Hong-ling. 2009. "Co-Creating the Ximending Commercial District via Public-Private Partnerships." *The Taipei Pictorial* 497: 58-59.)

林珊汝等。2013。〈專訪行政院江院長宜樺〉。《公共治理季刊》1, 1:3-10。(Lin, Shan-ju et al. 2013. "A Special Interview with Premier Jiang Yi-huah." *Public Governance Quarterly* 1, 1: 3-10.)

陳重安。2011。〈政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎〉。《公共行政學報》40:111-143。(Chen, Chung-an. 2011. "Revisiting Contracting-Out: Goals, Theoretical Grounding, Performance Measurement, and Epistemology." *Journal of Public Administration* 40: 111-143.)

陳敦源、張世杰。2010。〈公私協力夥伴關係的弔詭〉。《文官制度季刊》2, 3:17-71。(Chen, Don-yun and Shih-jye Chang. 2010. "The Paradoxes of Public-Private Partnerships." *Journal of Civil Service* 2, 3: 17-71.)

臺北市萬華區公所。2013。〈臺北市萬華區公所提升服務品質績效報告〉。台北市萬華區公所。(Wanhua District Office, Taipei City. 2013. "Service Quality Performance Reports." Wanhua District Office, Taipei City.)

臺北市議會。2012。〈第11屆第4次定期大會議員質詢及答覆〉。《臺北市議會公報》89，5：2060-2083。(Taipei City Council. 2012. “Responses to Questions Raised by Council Members during the 4th Regular Session of the 11th term.” *Taipei City Council Gazette* 89, 5: 2060-2083.)

附錄一：受訪者名錄

代碼	單位/人員屬性	選 取 理 由	備 註
A1	市府秘書長	本案關鍵決策者	
A2	市府都發局高階主管	本案主要規劃與決策者	
A3	市府都更處單位主管	本案主要規劃單位	
A4	市府商業處單位主管	商圈經營與輔導主管單位	
A5	市府都發局高階官員	本案主要規劃與決策單位	
A6	市府研考會中高階官員	本案上級管考機關	
B1	西門徒步區街區發展促進會理事長	長期推動本案與徒步區發展之本案民間單位代表人	101 年 4 月 26 日卸任
B2	西門徒步區街區發展促進會前任理事長	長期推動本案與徒步區發展之民間單位代表人	
B3	西門町商圈發展協會	不同意見社團代表人	
L1	前國民黨籍市議員	促成本案的關鍵人物	
L2	民進黨籍市議員	對本案有見解之民代	
L3	在地里長	地方意見領袖	
W1	前萬華區長	本案地方執行單位前任首長	
W2	萬華區長	本案地方執行單位首長	訪談 2 次
W3	萬華區公所單位主管	本案地方執行單位前任主管	

附錄二：臺北市西門徒步區部份街道家具經營管理合作契約

類別	內容摘要
合作兩造	甲方：臺北市萬華區公所 乙方：臺北市西門徒步區街區發展促進會
合作標的	1.西門徒步區部份街道家具設施營運管理 2.舉辦街區相關活動等有關事宜
時間	1 年（第一年（97）簽約，期間為 2 年，其後續約期間各為一年）
經管標的	燈柱及羅馬旗桿、電影街圓形燈柱、跨街牌樓、入口意象、DM 亭、街道座椅、清潔箱、街道舖面—待臺北市政府更新後再交管、商圈網站、其他相關設備
經管項目	維護清潔與管理、出租廣告服務之業務、報經甲方核准之業務
須報請核准項目	1.其他與本計畫經營管理相關之業務 2.辦理經營管理項目所收取費目，其收費項目與標準或調整或新增費用 3.相關財務報表 4.調整使用方式、設置廣告物變更或增減設施設備 5.設置管制設施 6.訂定相關使用辦法 7.乙方投資設置契約期滿後擬由甲方接管 8.維護管理成果以及績效評估報告（含財物收支紀錄） 9.因設置或管理瑕疵致損害於第三人時 10.計畫書變更 11.續約之申請
監督單位	監督委員會設置（成員：都發局、都更處、萬華區公所、觀光局、環保局、工務局、新工處、公燈處、產發局、萬壽里長、西門里長）
監督委員會職責	1.進行管理與監督乙方確切執行本契約之合作內容 2.乙方報經甲方轉請擬調整使用方式或設置廣告物或欲變更或增減設施設備 3.續約申請審議
收支相關	1.收費項目與標準，調整或新增收費-報請甲方同意，並依

規定	相關規定辦理 2.收入及支出應符合經管項目與範圍，專款專用 3.經管業務自負盈虧，收支賸餘全數作為回饋金 4.財務管理應依會計法、審計法及稅法與會計制度等相關規定
經管職責規定	1.善盡維護保管責任 2.負修繕或賠償責任（天災或其他不可抗力除外） 3.拍照存證通知甲方並安排會勘（因天災或其他不可抗力） 4.檢附相關圖說資料，使用持久耐用之材料，預留必要之備料（自費調整、變更或增減經管標的） 5.設置管制設施、管理及安全考量 6.訂定相關使用辦法，第三人使用有故意或過失，視同乙方之故意或過失、經管之設施或相關設備 7.應投保公共意外責任險及相關意外險 8.遵守「臺北市廣告物暫行管理規則」及「臺北市路燈桿張掛旗幟作業要點」及相關法令之責 9.遇颱風警報，立即卸除經管設施之責 10.經管設施維護清潔之責 11.不得為相關禁止行為 12.契約解除聘僱人員自行遣散之責 13.設置或管理瑕疵致損害第三人負擔損害賠償責任
終止契約之事由	1.配合市政府政策須收回自行處理 2.市有財產用途變更 3.經營管理之原因消滅者 4.經甲方以書面通知限期改善而不改善者，或改善不符甲方要求者，或另有情節重大或連續違反之情節者
變更或調整契約	1.法令有變更者、2.服務需求變更、3.服務內容經評估有變更必要、4.相關設備更新、5.其他不可抗力之相關因素影響契約執行
經管禁止行為	1.未經同意之擅自增設修改拆除或未依相關規定提供第三人使用 2.規避妨礙拖延拒絕甲方定期或不定期查核或對經營業務及財物為不實陳報 3.擅立名目收取不當費用或未經甲方同意超收費用 4.違反目的事業相關法令規定或本契約之約定 5.經管內容與計畫書不等或維管與營運品質經監督委員會決議應改善而未改善。

Analyzing Governance Modes and Shifts: A Case Study of the Pedestrian Sidewalk Area for Street Furniture, Ximending District, Taipei, Taiwan

Kuan-Chiu Tseng* Yu-Long Huang**

How and why do government authorities would like to choose a specific mode of governance? Whether the evolution of governance modes in the government sector corresponds with the normative assertion of mainstream perspectives (i.e. new public service, collaborative public management). Scholars often propose that there are at least three typical modes of governance, and argue that the mode of “trust-oriented collaborative governance” is superior to those modes of “competition-oriented market governance” and traditional “authority-oriented hierarchical governance”. Plus, according to theories in new institutional economics and contract management, “transaction costs” and “market competition” will severely affect the selection of governance modes. Unfortunately, a case, characterized by multiple modes of governance, which can be provided for researchers to systematically validate the proposition mentioned above, seems

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

** Master of Department of Public Administration, Tamkang University.

hard to find. Therefore, it is difficult to discern why the modes of governance would like to change in reality. Against this background, based on theoretical sampling, the case of “Governance Mode of the Pedestrian Sidewalk Area for Street Furniture, Ximending District in Taipei” is consciously utilized to solve the puzzles. Two interesting findings derived from the case are as follows: a) under certain contexts, public managers may prefer the mode of “market governance” better than the mode of “collaborative governance”; b) transaction costs are not always key factors influencing the selection of the mode of governance. Actually, “politics of distribution” is a serious obstacle that may force public manager to cease the collaborative practice. Managerial implications are also provided at the end of the paper.

Keywords: transaction cost, modes of government governance, politics of distribution