



從交易成本分析 北台區域治理機制

國立台北大學公共行政暨政策學系研究生 鄭如琳

- 壹、前言
- 貳、區域治理與交易成本
- 參、綜合分析
- 肆、結語

摘要

近年來，許多國家、城市試圖透過區域治理機制的建立，降低時空環境變遷下所產生的衝擊，並處理單一個體無法解決的公共事務問題，以提升治理效益；但事實上，隨著合作機制外在因素的干擾，夥伴關係的建立相當困難，而合作過程中也蘊含著不少制度障礙。據此，本文嘗試從新制度經濟學的交易成本途徑出發，探討「北台區域發展推動委員會」中存在的各種交易成本與制度障礙問題，進而提出制度未來的發展建議。然而，透過實證研究，本文發現，北台區域治理機制尚未達到聯合生產經濟目標，其治理成本較高，而機會主義的預期成本相對較

註：本研究為個人觀點不代表本會意見。

低；其次，區域合作治理機制的建立，無法降低地方政府互動時的交易成本，使得集體行動者猶豫是否繼續給付制度建置成本；因此，作者最後將從交易成本、制度選擇等構念切入，提出幾項問題反思。

關鍵字：北台區域治理機制、新制度經濟學、交易成本、制度障礙、制度選擇

Abstract

In recent years, countries and cities attempt to increase the governance benefit through the regional governance mechanisms to reduce the impact of changes in time and space, and solve public issues that could not be solved by a single individual. In fact, the interference of internal factors and external factors causes difficulties of partner relationship establishment, and also contain many institutional obstacles between the processes of cooperation. Therefore, this thesis will try to base on transaction cost to analyze the transaction costs and Institutional Obstacle of Northern Taiwan development commission. Furthermore, the advice for future institution will be proposed.

Therefore, in the above research, the goals of Joint Production Economies is still not achieved with Northern Taiwan Regional Governance Institution. First, the cost of governing is higher than the expected cost of opportunism. Secondly, the establishment of Regional Cooperation Governance Institution could not reduce Institutional Obstacle and the transaction cost of interactive between local governments, collective actors might concerned if continue paying the cost of institution establishment. Finally, this research will based on transaction cost, and institution choice to reflect some issues and propose the advices of new institution.

Keyword : Northern Taiwan development commission, New institutional economics, Transaction cost, Institutional Obstacle, Institutional choice

壹、前言

20 世紀後，全球面臨越來越激烈的國際以及資源競爭，競爭的對象除了國家之外，還包括個別城市。就全球經濟體系而言，都市不再附著於國家之下，市場競爭的主導權也被各個城市掌握，因此 Ake Andersson 與 David E. Andersson 認為，現今都會已跨越了國家的界線，成為各自獨立的「節點」，並且相互連結、互動，而「節點」內部的功能、機制，與其它「節點」的互動程度是城市競爭力之指標（江啓臣、黃富娟，2006：29-30）。全球化競爭觀念、以及逐漸模糊的區域疆界，使得城市功能與角色產生變化，於是國家、地方政府重新審視區域發展策略、及資源重分配等議題，許多學者也相繼提出，若地方政府可以拋棄凡事自行處理、不肯協力合作的態度，並願意結合區域間的各種資源，走向建構區域生活圈的發展生態（紀俊臣，2004：152-154），那麼未來區域治理模式即可達到「在高度全球化和公共事務複雜化的環境下，提供高品質的政策與服務機能」之目標，城市也會成為推動國家發展的主要力量（吳松林，2008：16）。

以加拿大為例，1945 年代後，加拿大政府為了因應工業化與全球化的衝擊，成立一系列城市合作委員會處理跨域治理相關議題，期望透過城市間的相互合作，解決資源有限、財政赤字等問題，進而提供充足的公共服務，而多倫多市（Toronto）於 1999 年設置的「大多倫多服務委員會」（Greater Toronto Services Board, GTSB）即為一區域合作協調機制，相較於行政區劃的調整策略，GTSB 等合作委員會希望各城市是在不喪失自主權的前提下協力合作，產

生規模經濟、以及提升服務效率；另外，加拿大各省也認為，比起行政區域合併政策，跨域合作機制更能靈活的審視區域發展策略與資源分配等議題，因為委員會的成立不僅能減少資源與財政浪費，地方政府還可以充分擁有自主權，針對地方需求、特色提供服務（劉坤億、鄭如琳，2011）。

檢視台灣現況，政府為了因應經濟、社會環境等變遷，以及協調各區域發展落差現象，於民國 85 年制訂「國土綜合開發計畫」檢視國土空間的運用方式，並以環境與社會永續發展為目標提出國土發展四大願景，希望促進我國政府發展跨區域、跨部門及跨功能整合等治理策略¹；而《地方制度法》第 21 條²、24 條³也締訂跨域自治項目的原則性規範，賦予地方自治團體建構區域合作機制的自主性。基於此，為了突破地方發展限制，以及告別依賴中央經濟補助的傳統思維，北台區域八縣市政府於 2004 年簽署「北台灣區域縣市跨區發展合作備忘錄」，並於 2006 年 1 月 13 日共同簽署「北台區域發展推動委員會組織章程」，確立北台區域的合作治理架構，希望透過一協調合作平台，實現共同規劃、推動區域內八大議題目標。但事實上，隨著合作機制內（外）在因素的干擾，夥伴關係的建立相當困難，而北台區域合作機制仍無法達到預期目標，地方政府的合作過程也蘊含著制度障礙。

以新制度經濟學（New Institutional Economics, NIE）角度，分析區域合作治理過程，Richard C. Feiock 曾運用制度集體行為（Institutional Collective Action, ICA）理論，解釋地方政府在處理跨域合作協議時可能遇到的困境，

¹ 行政院經濟建設委員會，2010，「國土空間發展策略計畫」：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011780&ex=1&ic=0000015>，檢索日期於：2011 年 11 月 28 日。

² 《地方制度法》第 21 條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。

³ 《地方制度法》第 24 條規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其它直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。

並提出若行為者認為加入區域合作聯盟能產生外溢效果，將提高個體參與合作協議的意願；換言之，區域合作治理機制的產生是動態之選擇過程，地方政府官員會衡量合作過程中複雜的成本、利益，當雙方合作所得之利益大於需支付的成本，行動者會基於集體利益（collective benefits）與選擇利益（selective benefits）結盟，以提升地方效益（Feiok, 2007：49-50）。鑒於此，不難發現建置過程勢必涉及「交易成本」（Transaction Cost Theory），而行動者在建置區域治理機制的同時，也與其他利害關係人協商、權衡彼此的分配利益，並據此不斷的改變、調適區域治理機制的發展型態。

因此，本文在綜合分析部分，將運用「交易成本」理論解構北台區域合作治理機制的運作困境，並以聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）等概念，分析為何各地方政府無法建立長期、正式的穩定合作關係；最後，進而討論北台區域合作治理機制的制度選擇議題。而為達上述諸項探討之目的，本文以文獻分析與深度訪為主要的資料收集方法，並採立意抽樣的方式，邀請 15 位受訪者進行深度訪談，包括：中央、地方的實際工作者、以及專家學者，以瞭解受訪者對於研究議題的經驗、想法和意見，與提供筆者具深度、廣度的資料。

貳、區域治理與交易成本

「交易成本」的概念源自於新制度經濟學，由 R. Coase 提出。NIE 假設社會、國家、組織皆為制度環境中的個別行為者，並以「最大化個人利益」為終極目標，但在現實生活中，追求個人利益的過程會因人類理性有限，無法做最適當的選擇，此時個體會試圖與他人進行交易以化解困境（顏愛靜譯，2009：3-4、51），而交易過程中需投入的各種成本，即本文所指的「交易成本」（謝叔

芳，2008：40)。事實上，成本的觀念很複雜，因為隨著制度環境和交易種類不同，其交易成本會有所差異，並影響地方政府建置區域合作治理機制的意願；再者，Coase 主張當合作時的交易成本很低、預期效益很高時，理性個體才會願意透過協商、合作尋找柏瑞圖最適效率（Pareto-efficient allocation），以達成政策外溢（spillover）效果（Feiock, 2007：51）。

對此，劉坤億教授在〈台灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉一文中，也針對 D. A. Lake（1999）提及影響組織間建立共同規範或合作關係意願之變數，作詳細的介紹，其內容如下所述（引自劉坤億，2006：5）：

……，新制度經濟學者 David Lake（1999）則發現，至少有三項主要變數會影響組織間建立共同規範或合作關係的意願，包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）。所謂聯合生產經濟，也可以稱為規模經濟（economies of scale），指生產單一產品的單一經營單位所增加的規模，減少了生產的單位成本時所獲致的經濟（效益），所以當生產單位經由聯合生產擴大生產規模之比率小於產量或收益增加之比率時，即可達到規模效益遞增；反之，即是規模收益遞減。再者，機會主義的預期成本，指的是行動者若預期投機行為所產生的成本較高，則比較願意與其他行動者建立較為穩定的合作關係；反之，行動者若預期採取投機行為所付出的成本較低，則比較不願意與其他行動者建立常態性的夥伴關係。而治理成本是行動者間在建立合作關係時，自身所能夠保留的剩餘控制權（自主性）多寡，治理成本愈高，表示行動者在夥伴關係中的剩餘控制權愈少；反之，則表示在夥伴關係中的自主性較高，……

藉由「交易成本」相關文獻，探討地方政府在進行跨域合作時所考量的因素，可以推論若區域合作治理機制的建立，無法有效促成聯合生產經濟、或是降低交易成本時，理性行為者會不願意與他人建立常態型的夥伴關係。但就「北台區域發展推動委員會」發展現況而言，目前八縣市仍以推動整合型計畫之

規劃面為主，所以難達到計畫自償性，以及促成聯合生產經濟規模等目標；再者，治理成本部分，除了縣市擁有的政策資源多寡會影響自身在區域合作平台中之主導權，計畫通過經建會補助後，其計畫發包程序也讓主政縣市有相對大的剩餘控制權。因此，委員會在整合不同行政轄區的利益，以及降低因環境不確定性所形成的資訊、合作、協商、執行等區域合作之交易成本功能上，有實質的困難度，北台八縣市也開始思考區域合作平台是否有存在的必要性。

叁、綜合分析

區域合作治理機制是地方政府為了減少政策資源浪費、以及公共政策帶來的外部效應，所建立的水平式合作關係，而「北台區域發展推動委員會」即為一例。雖然根據相關文獻檢閱，與我國《地方制度法》、《區域計畫法》相關規範內容能知悉，區域合作治理模式確實能有效處理跨區域自治事務，進而增進區域居民福祉、創造綜合效益⁴，但委員會內個體與集體行動始終因傳統行政體系、規範而受限，以致縣市政府在協力合作、共同發展過程中，其投入的成本仍大於所獲得之利益，故委員會內的理性行為者很難形成常態性夥伴關係。下文即透過文獻資料的蒐集，輔以深度訪談，探究區域治理機制可能存在的癥結點，如下所述：

⁴ 根據我國《地方制度法》與《區域計畫法》相關規範內容，所謂跨域治理乃指：「兩個以上之地方自治團體，基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益，為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，經由協商合作方式，處理跨區域之自治事務，藉以促進區域資源之利用，或增進區域居民之福祉。」

一、目前北台區域治理機制無法達到聯合生產經濟目標

區域合作治理聯盟，本是因縣市政府在追求地方發展時，面臨到理性、能力、資源有限問題，無法創造出利益極大化而產生的制度規範。在這當中，理性行為者若預期投機行為的成本偏高，為達到規模經濟效果，地方政府會積極地與其它縣市互動、交易，並形成合作共識，以化解環境系絡中的困境與障礙，而北台八縣市政府最初願意建立區域合作治理機制，也是希望透過協力合作關係，一方面提高公共政策的規模經濟效益與其外溢效果，另一方面減少政策的外部性問題、與避免政策資源浪費（Feiock, 2009）。但目前礙於地方政府的有限經費，「北台區域發展推動委員會」在執行區域合作治理計畫時，其預算仍多來自行政院經建會「國家建設總合計畫」相關補助，而經建會審查地方政府所提報的案子時，也僅就「合作型公共建設計畫」的規劃層面進行補助；因此，在委員會執行的「合作型公共建設計畫」不具自償性，以及各部會對於「區域合作」概念尚有疑慮的情況下，不僅「社會發展計畫」、「科技發展計畫」很難爭取到相關執行經費補助，委員會的運作績效也相當有限，而上述情況也使得制度建置難以達到聯合生產經濟的效果。

二、目前北台區域治理機制中的治理成本較高，而機會主義的預期成本則相對較低

基於「治理成本」、「機會主義的預期成本」等概念與內涵，可以歸納出個體在參與區域合作治理機制時，會考量預期投機行為所產生的成本、以及建立合作關係時，自身所能夠握有多少的剩餘控制權，若行動者認為預期投機行為所產生的成本較高，則比較願意與他合作、互動（江岷欽、孫本初、劉坤億，2004：11-12），並在建立夥伴關係的過程中，試圖保有自身的剩餘控制權（自主權）。反觀個案現況，不難發現目前區域合作治理計畫的執行仍依賴中央預算補助，而北台八縣市政府在處理區域合作計畫案時，也未因合作關係的建立

增加其自主性。再者，計畫通過經建會補助後，基本上是交由議題負責的主政縣市發包，相對於其它縣市而言，主政縣市有較大的剩餘控制權；除此之外，資源較充裕的縣市，在區域合作平台中也是有較多的主導權。此外，作者在進行深度訪談的過程中，專家學者進一步提出區域合作治理為多出來的行政業務，經過縣市政府或承辦人員「償付值」的衡量，如果投入成本大於所獲得的效益，反而會促使行動者採取投機行為，而非積極的參與其中，並且讓區域合作計畫難以執行，例如：現階段區域合作治理過程，其機會主義的預期成本較低，八縣市共同規劃的區域合作計畫時，除了主政縣市外，其它地方政府鮮少投入時間、資源、精神於規劃案的執行層面，這都使得個別縣市不曉得彼此執行計畫的狀況，以及無法充分掌握區域合作計畫的相關資訊，因而使行為者之間的認知有所差異，導致計畫後續執行出現問題。然而，在北台區域合作機制無法促成聯合生產經濟、以及增加減少治理成本的情況下，機會主義的預期成本則會相對較低，地方政府也會開始思考區域合作平台存在的必要性。

三、區域合作治理機制的建立無法降低地方政府互動過程中的交易成本、以及制度障礙，使得集體行動猶豫是否繼續給付制度建置成本

就實證研究發現、以及過去學者對交易成本的分類方式，本文認為「北台區域發展推動委員會」運作過程中，應蘊含 7 種交易成本類型，分別為資訊蒐集成本、協商談判成本、執行成本、監督成本、政治成本、治理成本、制度建置成本等。

首先，資訊蒐集成本包括個別參與者偏好哪些的結果，以及各自擁有哪些資源等資訊蒐集，若縣市政府在蒐集相關資訊的過程中發生不對稱情形，那麼資訊蒐集成本會提高。就實務部分，委員會在議題討論與計畫執行的協調、整合上依然欠缺橫向溝通能力，所以承辦人員很難充分知悉其它縣市委辦的

跨域合作計畫；再者，就算案子由同一縣市辦理，其計畫仍會因不同年度、不同承辦人員參與，產生延續上的困境；然而，當區域合作平台無法處理資訊不對稱、以及高資訊蒐集成本等問題，合作夥伴與縣市政府間容易產生認知的差異，進而提高協商、談判成本。

第二，協商、談判成本為行動者在合作過程中的溝通方式，也是集體行動者的利益分配情形，如果此過程存在資訊不對稱問題，行為者會不斷的在錯誤中學習，協商成本也將上升。就個案而言，由於行為者並非同一時間加入組織，其立足點、心態、動機有所差異，加上資訊不對稱、以及各行動者對於「區域治理」的認知差異，均使得委員會難以達成實質的合作共識，其中本位主義、府際層級關係等因素，更是行動者在協商、談判時所遇到的最大阻礙，特別是中央、地方政府、以及利害關係人間的利益分配問題。除此之外，推動區域合作時，縣市政府與中央政府的協商過程，也是一大重點，因為區域合作計畫的執行還有賴中央政府各部會的補助，若地方政府與中央政府協商過程中，能達成基本的共識及認知，那麼將會減少計畫後續的執行成本。

第三，執行成本為執行政策達成既定目標所應支出，在縣市合作治理過程中，除了經費、人力資源欠缺會提高區域合作計畫的執行成本，資訊蒐集、協商、談判成本也是影響計畫執行程度的關鍵要素；此外，合作機制若涉及傳統行政體系問題，包括跨部門、跨部會、跨專業的本位主義，以及行政疆界、首長偏好等思考模式，那麼計畫的推動也將存在較高的執行成本。此部分，其個案的執行成本，含括 3 個層次：

- (一) 因資訊流通、彙整機制限制導致的資訊不對稱問題，讓行動者與其利害關係人不斷的在錯誤中學習，而導致合作過程中的執行成本提高。
- (二) 礙於經費、人力資源的缺乏，以及計畫跨行政疆界與部會引起的權責區分、本位主義等問題，皆使得區域合作治理計畫的後續執行層面，較前期的規劃層面困難。

(三) 就委員會平時的運作層次而言，其幕僚工作團隊多為縣市政府指派府內公務員兼辦，此情況也讓業務承辦人員無心力處理區域合作相關事宜，而影響委員會的運作效能。

第四、監督協議是否達成既定目標為監督成本的主要來源，就委員會的推動而言，監督成本較容易發生在顧問團隊與縣市政府的合作過程當中。由於發展推動組內的顧問團隊與縣市政府為契約關係，身為契約乙方的顧問團隊與專家學者在輔導、協助北台八縣市同時，縣市政府也在檢視顧問團隊是否有達到甲方要求，所以常常陷入球員兼裁判的問題，這也使得顧問團隊與縣市政府間容易產生認知的落差，並提高其監督成本。

第五、政治成本指的是行動者與利害關係人間的共識程度，在委員會的合作過程中，由於地方政府官員與行政首長容易以縣市轄區的利益為主要考量，而忽略跨域計畫能夠為整體區域帶來的綜合效益；因此，在本位主義思維下推動區域合作機制，北台八縣市難以達成共識，也較容易產生較高的政治成本。

第六，在制度建置、治理成本層面，因委員會為非正式的合作模式，若要強化各縣市政府合作的緊密程度，以及發揮區域合作機制的實質功能，現行機制有轉型的必要性。但由於北台八縣市在合作過程中並未促成有效的規模經濟，如果此時建立常態性的夥伴關係，各縣市政府的剩餘控制權必然下降，治理成本將隨之提升，而其中也會蘊含較高的制度建置成本，也因如此，北台八縣市對於建構正式合作組織，仍然興趣缺缺。

雖然制度的建立能有效處理區域合作議題，但行動者之間的互動常因「有限理性」、「環境的複雜與不確定性」產生「交易成本」問題；其次，本位主義、傳統府際關係等干擾因素，也使得行動者間難以凝聚合作共識，以致區域治理的經濟規模效應不易顯現。因此，在經濟規模效益低、治理成本高的制度環境中，就算委員會是為了促進地方發展而存在，以及長期、穩定的合作關係

可以提高區域綜合效益，參與者也僅消極地維持現狀，而不願意讓制度有激烈變遷的機會。

四、北台區域合作治理機制的制度選擇問題，應回歸到由誰給付制度建置成本

如同 M. Keating 所指，「制度建置」(institutional building) 在區域治理過程中扮演重要的角色 (M. Keating, 2001)，將「區域」視為中央與地方政府等行為者互動的「場域」，不難發現北台區域合作機制是由複雜的社會關係、規則、制度、認知等系絡因素組合而成，其中集體行動者會在此場域中產生互賴、合作與競爭關係，此時只有透過適當的制度建置，才能調和行動者間的關係，進而促進區域整體發展。然而，目前北台區域合作機制的格局仍太小，而組織制度的結構也尚未成熟，其發展走向也容易受政治因素與傳統的府際關係影響，所以為了使區域合作計畫與建設達到既定目標，確立、建置正式的合作機制是目前急需處理的重要事項。從實證研究發現，可以歸納出未來區域合作治理事項應由獨立自主、以及專職的工作團隊負責，並且賦予組織權力協調制度內的個體行為及利益；再者，組織也要具調配、運用其經費處理合作事務的能力；更重要的是，組織結構必須超越政治色彩，以免區域合作議題因政治問題而停滯不前。雖然區域治理機制具多元型態，但台灣現行制度仍未具有足夠的誘因力量，促使各區域、地方政府結盟合作，或是建置常設的區域合作治理平台；除此之外，各地方政府與其利害關係人在協商、討論採取何種有效率的治理模式時，似乎忽略了各種制度環境中均蘊含著交易成本問題，而行動者在制度建置、及選擇過程中，也常常面臨無人願意給付交易成本的困境，這也是為什麼地方政府間明知道合作可以增加地方綜合效益，卻無法建立有效的合作關係。

其次，從 Coase（1937）在〈廠商的本質〉（The Nature of the Firm）一文中的理論假設檢視北台區域合作關係：當北台區域合作過程中的交易成本不為零，以及產權尚未充分界定、實施時，其合作關係、制度成效容易受外部性因素影響，進而使得資源不當配置，所以集體行動者不會從互惠互利的角度進行交易、協商，制度也無法促成有效率的結果，北台八縣市政府將再一次落入競爭陷阱之中。因此，討論區域合作治理議題前，應先解決制度建置成本的給付問題，而非採用何種區域合作治理機制，當成本給付方式劃分明確，其制度及策略將隨之成形；此外，在區域合作治理平台存在著交易成本，以及機制尚未發揮經濟規模效應的情況下，產權確立也能減少中央、地方政府合作過程中的制度障礙。

肆、結語

雖然「北台區域發展推動委員會」的建置是希望透過資訊流通、彙整，促進地方政府之間的合作關係，以減少合作雙方的協商、談判時間，但由於縣市政府仍侷限於行政疆界、本位主義的思維模式，縣市首長還是以行政轄區內的公共事務為優先考量，以及業務承辦人員對於區域合作治理議題的投入程度，皆使得委員會依然欠缺資訊整合的功能，並且提高制度內集體行動者的協商、談判成本，這些脈絡因子（context factors）不僅無法降低交易環境的不確定性，還增加政策執行、監控、與資訊蒐集等成本；因此，當綜合績效無法呈現時，地方政府也就開始思考、猶豫是否持續參與制度的集體行動，這其中又以縣市首長、領導者政治利益的共識程度為主要考量。故上述即為「北台區域發展推動委員會」後續推動與轉型時，所遇之最大困境。

就制度障礙而言，從行政院經建會的角度分析，原本鼓勵地方政府之間採取合作模式，並透過自償性計畫的執行，提升公共建設事務處理效率之目的未見成效，反而讓縣市政府在資源、權力重分配的過程中，產生集體行動的困境。此外，在集體行動者希望爭取更多利益、或是透過合作達到規模經濟的情況下，中央與地方政府到目前為止，還是持續針對區域合作模式的「分權途徑」以及「極權途徑」爭論不休，而雙方的權力互動關係，也讓地方政府在處理區域合作治理議題時的自主權，無法與中央政府的控制權劃清界線，這也顯示出我國在處理區域合作治理議題時，仍於「治理」與「統治」概念之間來回不定；雖然不可否認協力治理過程中，政府之間均存在權力、政治作用以及利益分配等互動關係，而此關係也是集體決策時的重要因素，包括：各利害關係人間的衝突管理、協商機制以及合作條件的創造（Vasudha Chhotray and Gerry Stoker, 2011：239-240），但短期的政治利益卻使得行動者間難以成為合作夥伴，這些干擾因素也導致無人願意給付未來正式制度的建置成本。

由於個體皆來自不同的環境系絡，而加入夥伴關係的行為動機也有所差異，所以利益共享的過程極為複雜；因此，中央政府除了提供合作的法源依據外，還需明訂區域合作機制的組織定位，並且依其定位賦予適當的權力、任務、與需達成之目標，如此才能確定制度內各個行動者的權利（力）與責任，並且建立特定的課責、研考制度，當監督、管理機制完善，機會主義的預期成本就會隨之提高。透過這樣的建置過程，組織會有相當的權力地位，處理、協調地方政府之間的利益分配問題，以及減少因本位主義、行政疆界所產生的交易成本；然而，在台灣的制度環境中，上述條件還是得依賴中央政府形塑，因為相較於由上而下推動的政策，由下而上的區域合作治理模式仍有不少的發展限制。簡言之，中央政府在區域合作治理中，應該從消極的輔導、指導角色轉變成為積極的參與者角色。Ⓔ

參考文獻

一、中文部分

1. 江岷欽、孫本初、劉坤億（2004），「地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例」，《行政暨政策學報》，38：1-30。
2. 江啓臣、黃富娟（2006），「全球化下的城市競爭力指標之探討」，《研考雙月刊》，30（5）：27-41。
3. 吳松林（2008），「台灣跨域治理發展前瞻探討：全球化在地化契機」，《研考雙月刊》，32（5）：16-25。
4. 紀俊臣（2004），《地方政府與地方制度法》，台北縣：時英出版社。
5. 劉坤億（2006），「台灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會」，《台灣民主季刊》，3（3）：1-34。
6. 劉坤億、鄭如琳（2011），「加拿大行政區域整併經驗對台灣的啓示」，《台灣經濟研究月刊》，34（8）：93-99。
7. 謝叔芳（2008），《從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
8. 顏愛靜等譯（2009），《制度與經濟理論》，台北：五南出版社。譯自 Eirik G. Furubotn, Rudolf Richter. Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics. 2000.

二、英文部分

1. Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, New Series, 4(16), pp. 386-405.
2. Feiock, R. C. (2007), "Rational Choice and Regional Governance", *Journal of Urban Affairs*, 29(1): pp. 47-63.
3. Feiock, R. C. (2009), "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review*, 44(3): pp. 356-377.
4. Keating, M. (2001), "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age", In Scott, A. J. (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 371-390.
5. Lake, D. A. (1999), "Global governance: A relational contracting approach", In A. Prakash and J. A. Hart (eds.), *Globalization and Governance*. New York: Routledge, pp. 31-53.
6. Vasudha Chhotray and Gerry Stoker. (2011), *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, National Chung Hsing University Press.