

地方政府跨部門協力網絡的運作分析 ——以臺北市與新北市雙城共飲翡翠水為例^{*}

林煥笙、喬憲新^{**}

《摘要》

近年來，公共問題的複雜程度與牽連範圍日漸提升，中央與地方政府彼此之間皆體認到跨域合作的必要與迫切性，「跨部門協力」遂成為公共行政領域的重要顯學之一。有鑑於此，本文欲探討臺灣地方政府跨部門協力的實務運作，觀察政府在進行跨部門協力的過程中，遭遇哪些問題與困境？又有何問題解決之道？

在「臺北市與新北市之共飲翡翠水議題」之個案中，具有相當特殊的背景脈絡與發展過程，箇中原因相當值得深入探究。因此，本文以兩城市之間的共飲翡翠水個案做為研究標的，以跨部門協力之理論概念與網絡觀點做為基礎，透過文獻分析、個案研究與深度訪談資料，審視共飲翡翠水的初始環境結構、跨部門協力過程以及跨部門協力互動限制，探究影響跨部門協力結果的因素，以及影響

投稿日期：104年3月11日。

^{*} 本研究除了由衷感謝兩位匿名審查人的寶貴意見外，還必須誠摯感謝元智大學社會暨政策科學學系劉宜君教授、淡江大學公共行政學系曾冠球教授、國立政治大學公共行政學系蕭乃沂教授等曾經給予的指教及建議。

^{**} 林煥笙為國立政治大學公共行政學系博士候選人，email: tusyoshilin@gmail.com；喬憲新為行政院衛生署秘書室科員，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士，email: brushes008@hotmail.com

因素的背後成因，進行相關討論與思考，最後則歸納研究結果與發現，提出結論。

初步研究發現，在共飲翡翠水所形成的跨部門協力網絡當中，影響其運作的因素包括目標、資訊與資源、參與、溝通協調、能力與監督課責等，而造成這些影響因素的背後原因，最主要乃是源自於關鍵利害關係人間的政治動態性及權力 / 資源不對稱、成員間的信任因素、外在系統影響因素、成員自我利益等因素，其中又以臺北自來水事業處與臺灣自來水公司兩者之間的利益衝突最難以化解，如果中央政府單位能夠針對兩者間的本位主義與自我利益考量予以關注並調和，則共飲翡翠水的目標將可望受到整合與實行，俾以解決此一雙城奪水之爭。

[關鍵詞]：跨部門協力、網絡觀點、跨部門協力網絡、雙城共飲翡翠水

壹、前言

在全球化與民主化趨勢的發展進程中，促使了府際關係（Intergovernmental Relations, IGRs）的運作面臨變革與轉型的契機，進而牽動各政府層級彼此之間互動型態的轉變，府際關係的內容更進一步擴大至跨域合作，乃至於跨部門協力（cross-sector collaboration）之型態。是以，跨部門協力之內涵遂成為今日政府尋求良善治理與提升政府績效的重要思維。然而，儘管跨部門協力的相關概念與理論獲得重視與發展，但實務上呈現之成果卻未如預期，因此，如何適切地將跨部門協力援引或導入到實際發生的政策個案中，予以分析和討論，這是本文最主要的研究動機。本文的出發點在於：在跨部門協力的視角中，大型公共建設方案中的公部門行動者之立場與偏好對於政策過程的各個層面都至關重要，換言之，針對實際政策個案的初始環境結構、跨部門協力過程以及跨部門協力限制等面向抽絲剝繭，探究影

響實務運作過程的因素，將會影響到政府績效與公共治理的所需成本與未來發展，以及公共管理者以後的施政作為。

就臺灣地方政府間的跨部門協力實務運作觀之，臺北市與新北市的「共飲翡翠水議題」（以下稱為共飲翡翠水），¹ 背景脈絡甚為特殊，具有管轄權的臺北市可充分飲用翡翠水源，並享有水源之調配權力。但水庫位於自身境內的新北市僅能飲用水質較差的石門水庫水源，無法享有足夠的翡翠水源，尚須承擔水庫集水區的保育維護工作。此外，該計畫的發展過程亦頗令人玩味，早在 1999 年以前，政府即著手規劃共飲翡翠水相關事務，甚至有經濟部官員曾經宣稱：「共飲翡翠水只是一個簡單的技術問題，只要相關硬體設施於 2006 年完工後，翡翠水庫自來水供應就可以制度化地涵蓋新北市」。² 然而，遲至今日仍無法完全達成共飲的目標，其發展過程究竟遭遇何種問題與阻礙，相當值得深入探討。

本文認為，如欲達成兩大大都會區之永續共享翡翠水庫水資源的目標，必然需要跨區域的協力合作，跨部門協力的前提是建構在行動者間的互信依賴關係上，透過網絡觀點來體察地方政府間的跨部門協力事務，能有效審視特定政府單位與行動者的連結態樣，亦可藉由形塑與管理網絡的過程，協助達成網絡行動者之共同目標，以解決問題（劉宜君，2006；謝俊義，2007；Agranoff & McGuire, 2001a; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Mandell, 1990）。

故本文嘗試從跨部門協力之相關概念與網絡觀點切入，針對共飲翡翠水的個案進行研究。主要針對以下問題予以探討：一、共飲翡翠水的治理內涵為何？其所形成之跨部門協力網絡型態為何？二、在共飲翡翠水的跨部門協力網絡中，有哪些因素會對其網絡實際運作過程造成影響？產生這些影響的背後成因為何？三、檢視共飲翡翠水的跨部門協力網絡，探討其網絡核心問題與衝突為何？又有何因應之道？

¹ 臺北縣於 2010 年改制升格直轄市，並更名為新北市，惟本文是在更名前所進行之研究，為求名詞之一致，文中台北縣皆統一改以新北市稱之，但涉及的相關計畫仍保持原有的計畫名稱。

² 參見新聞標題「共飲翡翠水 經濟部：簡單的技術問題」。（林淑媛，2001）

貳、跨部門協力概念探討與分析架構

一、跨部門協力概念界定

當今，公共問題之處理已不再為政府所獨佔壟斷，府際關係逐漸導入跨區域合作的概念，除了地方分權的意識提升，地方政府的治理型態也開始涉入複雜的跨區域性質，過去傳統單一行政區域內的問題，已轉變成跨越多重行政區域間的問題，地方政府在相關自治事務上已朝向「跨部門協力」模式前進。因此，近年來，「跨部門協力」遂成為公共行政學界群起研究的風潮，甚至成為「顯學」之一。

綜觀學者對於跨部門協力的定義（呂育誠，2012；李長晏，2007；林水波、李長晏，2005；紀俊臣，2006；陳敦源，1998；趙永茂，2003；Agronoff, 1988; Sullivan & Skelcher, 2002; Wright, 1990），可以說跨部門協力は建立在政府管理者跨越部門組織界限與地理空間範疇的前提上，應用諸多行政、政治、管理與法律分析途徑來共同治理公共事務的運作過程，且此種運作過程是一種公、私與第三部門的動態互動關係，目的是為了解決公共問題與滿足公眾需求。

二、網絡化的跨部門協力

就治理與網絡的連結關係而言，前者是以多元行動者網絡的管理做為基礎，後者則是由多元行動者的持續互賴關係所組成（Kickert et al., 1997; Kooiman, 1993; O'Toole, Hanf, & Hupe, 1997; Rhodes, 1997），治理與網絡同樣重視多元行動者的共同參與，並強調納入多元行動者的互動過程，而跨部門協力所涉及的跨部門組織與跨疆域界限的概念，同樣是建立於多元行動者的跨域互動過程之上，Agronoff 與 McGuire（2001b: 295-297）將公共網絡視為是一種多元的組織安排，藉以解決單一組織所無法解決的問題。此觀點與跨部門協力有著異曲同工之妙。因此，治理與網絡的連結關係，相當程度上可延伸至跨部門協力與網絡之間，使之結合成為相互適用與詮釋的概念範疇。

此外，過去針對「翡翠水庫」、「翡翠水資源管理」等議題為研究主軸的文獻資料，多數均專注探究於水文特性或生態工程範疇，為文討論流域管理、水資源管理等文獻並不可多得，同時，更甚少以跨部門協力或網絡治理概念解析其運作系

絡，因此，跨部門協力概念之風潮盛行與共飲翡翠水之議題重要性，兩者間的整合性研究，則不僅符合當前社會政經情勢所趨，對於學術研究的積澱上亦帶有特殊意義。本文所稱網絡化的跨部門協力，即是以特定政策議題為核心，將涉入其中的各地方政府視為整個跨部門協力網絡來看待，以深入審視其互動關係之實況，藉以厚植跨部門協力概念內涵的深度，也擴充實際研究個案的廣度。

三、跨部門協力網絡的分析架構

臺北市與新北市之共飲翡翠水這種大型的政策方案往往牽涉到多機關單位與橫跨不同區域，因而在實務上需要借重跨部門的協力來加以處理。延續上述的討論脈絡，跨部門協力理論本身與網絡概念之間存有調和與連結的效果。基於這樣的判讀，意味著圖 1 所呈現的跨部門協力架構將能適度地吸納與承受網絡治理的運行特質。因此，本文將以 Bryson、Crosby 與 Stone（2006）提出的跨部門協力架構（請參閱圖 1）做為檢視個案之主要素材，再彙整既有文獻的多元理論觀點後，融入本文之分析架構之中，提出修正後的模式。然而，當共飲翡翠水之跨域性質確立之後，刻不容緩要探討的，就是共飲翡翠水議題是否具備網絡性質？以及是否確實形成網絡的連結型態？此一關鍵問題將是後續研究能否進行所無法規避之處。

首先，根據學者對於網絡的定義，其意指互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，藉以形成政策問題或政策計畫（Kickert et al., 1997: 6），而這些行動者可能來自於許多不同的組織，共同致力於完成具有特定目標的活動（Alter & Hage, 1993; O'Toole et al., 1997: 139）。再者，以網絡互動型態觀之，網絡建構（networking）、網絡（network）與網絡結構（network structures）三者是有所區別的，任何不同個人或組織間的相互連結都可被視為網絡建構；而網絡較偏向於正式性的連結關係，並奠基在共同利益之上；網絡結構的形成則更重視協調、協力與共識的建立，行動者將藉由相互合作來達成共同目標，且不會過度侵害網絡中的個人與團體利益（Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2004: 364）。

基於這樣的理由，就共飲翡翠水議題的發展現況來說，其具有來自於不同組織的多元行動者，在相互依賴的情況下共同致力於目標的達成，可視為具有一定程度的網絡性質。然而，由於共飲翡翠水網絡中的行動者，尚未建立起對於網絡目標的一致共識，亦無法促成有效的協力合作，因此其互動型態乃是介於建立網絡與網絡

之間，未來將朝向網絡結構的階段邁進。綜上所述，從跨部門協力的基本定義認知，到具備網絡性質的跨部門協力機制，以及最後的跨部門協力網絡，這些概念的轉化與延伸意味著跨部門協力能在公共政策方案的結構設計發揮功效，並以許多不同型態的組織形式呈現，「網絡」即是其中一種關鍵組織化的協力形式。因為現今公共問題與屬性迫使公共管理者在處理能力上捉襟見肘，進而需要創造能夠共享資源、資訊、技術的功能性組織，而該型態的組織經常具備多重組織（multiorganizational）與跨區（cross-jurisdictional）的特質，因此產生跨部門協力的協力網絡（collaborative network）途徑（Weber, 2003）。

然而，經過前述說明，共飲翡翠水議題確實具有特定的網絡性質與互動型態，至於該網絡在跨部門協力過程中的運作成效與缺失為何？則有待實證分析加以驗證之。而在確認研究個案與理論內涵有所契合與連結之後，本文將依據跨部門協力網絡分析架構（請參閱圖 2），進入共飲翡翠水的跨部門協力網絡此一觀察場域之中，檢視其政策形成環境與參與行動者的連結過程，以及網絡核心問題與衝突。

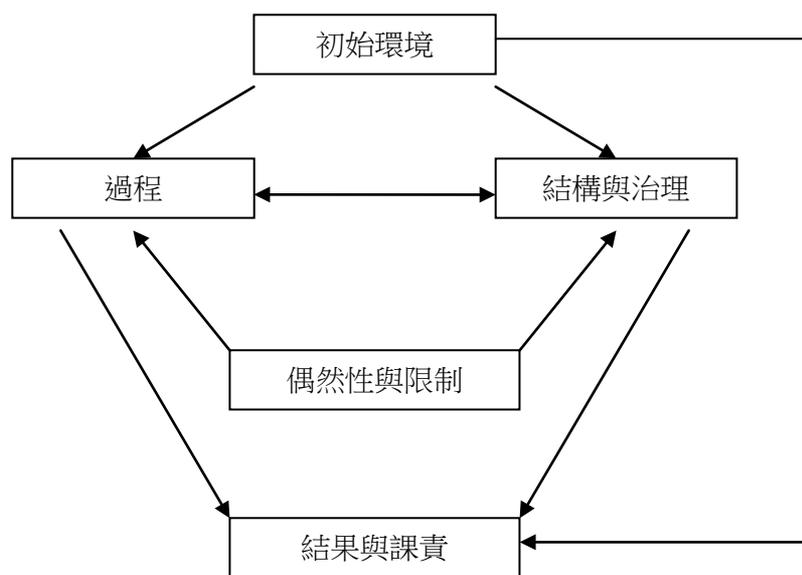


圖 1：理解跨部門協力之架構

資料來源：Bryson et al. (2006:55).

截至目前為止，我們知道共飲翡翠水主要係由政府單位的不同部門共同協力制定並執行，因此本文是以圖 1 的跨部門協力架構做為探討案例之基底，同時，透過前述觀點的說明與歸納，確認跨部門協力與網絡間有所連結，而研究個案亦具備網絡之性質，然而，本文發現跨部門協力呈現的雛型上，公共管理者必須採用與以往完全不同的角色界定與治理方式，應轉變為如同資源的促進者（*facilitator*）、召集者（*convener*）或撮客（*broker*）的角色，而非控制者（*controller*），換言之，管理網絡的能力才是決定政府績效表現的關鍵要素（*Goldsmith & Eggers, 2004*），在此情況下，跨部門協力可以指涉無法或不易由單一組織解決的問題，必須在多元組織安排下的促進與運作過程（*Agranoff & McGuire, 2003; O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 3*），有效處理諸如目標、資源、能力、責任，政治動態性和權力／資源不對稱、成員間的信任因素、外在系統影響因素、成員自我利益以及課責等界線（*boundary*）議題，強化行政系統的績效，這些界限問題正好突顯了政府機關間形成網絡式協力合作的重要性（*Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Thomson & Perry, 2006*）。

有鑑於此，本文認為有必要將前述之相關觀點加入，型塑出跨部門協力網絡的分析架構，³ 架構中主要分為初始環境結構、跨部門協力過程與跨部門協力互動限制等三大環節，這三大面向也個別代表着跨部門協力網絡運作過程之影響因素（參見表 1）。首先，以初始環境結構的面向而言，其代表的是特定網絡行動者形塑的網絡初始狀態、組成份子與組織結構關係，包括目標、資訊與資源、參與等三個因素。再者，跨部門協力過程則是跨部門協力網絡的執行運作情況，結合了溝通協

³ *Bryson* 等人（2006）所提出的跨部門協力的認知架構，主要是由初始環境、過程、結構與治理、偶然性與限制以及結果與課責等五大部分所組成。本文之分析架構除以上述觀點為討論重點外，另參照了相關研究文獻所出現的跨部門協力論述，如 *Goldsmith* 與 *Eggers*（2004）、*Agranoff* 與 *McGuire*（2001b）、*Ansell* 與 *Gash*（2008）、*Emerson* 等人（2011），以及 *Thomson* 與 *Perry*（2006）等關於網絡治理、公共網絡管理、協力公共管理，以及協力治理等理論觀點，逐步修正並建立本文之分析架構，以架構的三大要素來看，主要將 *Bryson* 等人（2006）原本提出的「初始環境」與「結構與治理」整併為「初始環境結構」；「過程」面向修正為「跨部門協力過程」；「偶然性與限制」面向修正為「跨部門協力互動限制」。

調、能力、監督課責等三項因素。最後，跨部門協力互動限制則導因於各項影響因素所造成的網絡發展問題與行動者衝突，即以治理問題與治理衝突為核心重點。最後，跨部門協力結果代表跨部門協力網絡的整體運作結果，意即行動者對於網絡運作現況與產出結果的認知，以及網絡目標的達成程度，而目標、資訊與資源、參與、溝通協調、治理能力、監督課責等六項影響因素，皆會對於跨部門協力網絡的治理結果產生交互影響。

表 1：跨部門協力網絡之影響因素

面向	因素	參考文獻
初始環境結構	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標 ● 資訊與資源 ● 參與 	Ansell & Gash (2008) Bryson, Crosby, & Stone (2006) Goldsmith & Eggers (2004) Thomson & Perry (2006)
跨部門協力過程	<ul style="list-style-type: none"> ● 溝通協調 ● 能力 ● 監督課責 	Ansell & Gash (2008) Agranoff & McGuire (2001b) Bryson, Crosby, & Stone (2006) Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011) Goldsmith & Eggers (2004) Thomson & Perry (2006)
跨部門協力互動限制	<ul style="list-style-type: none"> ● 治理問題 ● 治理衝突 	Ansell & Gash (2008) Bryson, Crosby, & Stone (2006) Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011) Goldsmith & Eggers (2004) Thomson & Perry (2006)

資料來源：本文整理。

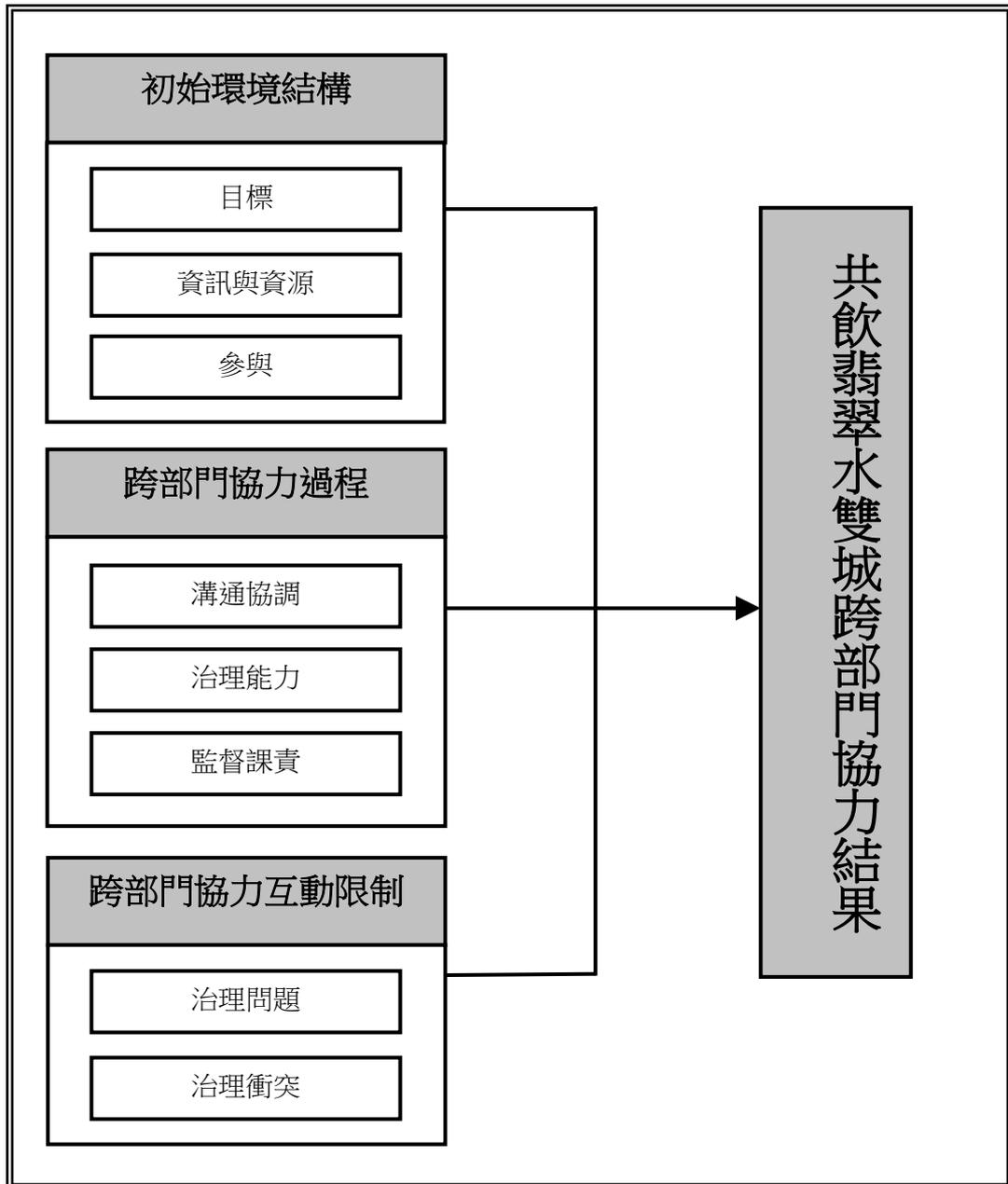


圖 2：跨部門協力網絡之分析架構

資料來源：本文整理。

參、共飲翡翠水雙城跨部門協力的背景與演化

「共飲翡翠水」實際上並非單一特定的政策計畫，而是由許多政策計畫與執行方案共同組成的政策議題，最終希望達成提升大臺北地區水資源運用效率、合理解決水價爭議，保障民眾用水權益的目標（中華民國自來水協會，2006；臺灣經濟研究院，2008；經濟部水利署，2000，2006）。以下茲就共飲翡翠水之發展歷程進行時間序列之分析敘述，藉以瞭解此議題之脈絡與變化。

一、1987年至2000年—共飲翡翠水之起源與規劃

臺北市與新北市共飲翡翠水的起源，乃是2000年由前總統陳水扁首度提出，但實質內容早在1987年翡翠水庫興建完成後即已存在，⁴當時供水區域涵蓋臺北市全區及新北市三重、新店、永和、中和、淡水、三芝等地區，至於新北市其餘地區則由石門水庫負責供應水源。此種供水模式運作了相當長的一段時間未有改變，直到1999年經濟部意識到石門水庫源頭之大漢溪水源不足，以及桃園地區用水需求逐年上升的問題，因此向行政院提出新北市板新地區用水改由翡翠水庫之新店溪水源供應的計畫，⁵希望能將翡翠水庫餘裕水源供應給大臺北地區更多居民飲用，促使石門水庫得以專門供應桃園地區，以及新北市林口與新竹縣零星地區飲用，適度減輕其供水壓力，並改善臺灣北部整體水資源的利用效率（鄭錦澤、古曼玲、黃大豪、馬龍堯、邱福利，2002）。

此計畫構想由當時之經濟部水資源局於2000年5月正式提出第一期「板新地區供水改善計畫」。⁶內容主要是透過興建第5座直潭淨水廠來增加翡翠水庫之供應水量，減輕石門水庫之繁重供水任務，預計完工後臺北自來水事業處（以下簡稱

⁴ 雖然翡翠水庫位於臺北縣（現在為新北市）境內，理應由臺北縣政府取得水庫管理權，但當初興建水庫之目的是為了解決臺北市日益升高的用水需求，臺北市政府亦負擔全部的興建經費，因此水庫管理權自然歸臺北市政府所有。

⁵ 此處所指之板新地區並非僅限新北市板橋與新莊地區而已，尚包括土城、蘆洲、泰山、五股、八里、樹林、鶯歌與三峽等地區，泛指為大板新地區。

⁶ 經濟部水資源局與精省後之經濟部水利處，在2002年立法院修正經濟部組織法後，臺北水源特定區合併為同一水利機關，即為現今之經濟部水利署（林瑞卿，2002：50）。

北水處) 每日可出售 53 萬噸自來水給臺灣自來水公司(以下簡稱臺水公司) 調配, 藉以提供新北市泰山、蘆洲、五股、八里全區, 以及三重、中和、板橋、新莊、土城等部分區域飲用(經濟部水利署, 2000)。

然而, 除了上述由經濟部主導、臺北市以及新北市有關單位參與之第一期「板新地區供水改善計畫」外, 新北市政府與臺水公司亦於 2001 年另行提出「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」(當時臺北縣尚未改制成新北市), 卻意外為這場搶水風波埋下伏筆。

二、2001 年初至 2001 年底—相關計畫供水期程之衝突

自 2001 年以降, 共飲翡翠水相關計畫皆開始付諸實行, 隨著各種計畫的推展, 亦同時引發臺北市與新北市在此議題上的諸多爭議與嫌隙。首先, 當時的臺北縣政府宣布將於該年 8 月 29 日舉行「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」初期通水典禮, 聲稱通水後臺北市將增加 12 萬噸自來水出售給新北市民眾飲用, 可藉以改善板橋與中和部分地區自來水質不佳的問題。惟此新聞發布之後, 臺北市政府與北水處隨即提出異議, 聲明翡翠水庫現有蓄水量無法滿足 12 萬噸支援用水之要求, 且市府相關單位從頭到尾皆未參與「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」之籌備, 在此情況下, 新北市政府逕行宣布舉辦通水, 將會造成翡翠水庫緊急調節水量不足的結果(中國時報, 2007)。

針對臺北市政府與北水處的說法, 新北市政府則回應指出, 此計畫曾開過至少 6 次協調會, 北水處上到處長、下到工程師都有參與會議, 臺北市政府卻聲稱不知情實在令人難以想像, 而當時部分官員、政務官與民意代表在發言評論時, 曾出現「泛政治化」、「政治介入民生」、「買水看人臉色」、「逢扁必反」等激烈性言詞, 部分縣議員亦在議會要求提高臺北市所繳交的翡翠水庫水源回饋金, 甚至時任總統的陳水扁先生亦曾發言指責臺北市政府有關單位的反對作法, 因此, 亦有論者指出共飲翡翠水之運作也蒙上政治對立的陰影, 促使當時的「共飲翡翠水庫計畫」遭受阻礙(黃邦平、陳曉宜, 2001), 進一步衍生出日後的搶水問題。

三、2002 年至 2003 年－旱災搶水風波與板一計畫延宕

隨著 2001 年「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」的中止，該議題的進一步發展則倚賴於「板新地區供水改善計畫」的完成，然而，未待該計畫之完成，大臺北地區在 2002 年初發生了缺水乾旱的問題，翡翠水庫集水區春季降雨量連續創下歷史新低，臺北市遂展開一連串大規模的限水措施（黃惠玉、黃敏清、楊惠霖、蘇慧雯，2002：3-4），進而引發一場臺北市與新北市爭搶翡翠水庫水源的風波。此場搶水風波肇因於臺北市為因應旱災而採取 22 年來首次的分區供水措施，表示在缺水情況下無法供應更多支援水量給新北市，並決定每日減少供應板新水廠 7 萬噸的水量。

針對上述作法，當時的經濟部長郭瑤琪曾表示為統一中央水資源調度政策，將考慮收回臺北市在水庫上游南勢溪的水權，新北市亦同時質疑臺北市的水權狀已逾期，造成兩市爭搶水權歸屬的問題。上述因缺水所引發的一連串風波，一直到同年夏季降雨量逐漸增加，使得翡翠水庫蓄水量回升，才逐漸趨緩。而針對南勢溪水權歸屬的問題，經濟部水利署亦認為北水處確實具有相較於臺水公司更為完整明確的供水計畫，遂正式核定南勢溪水權，將由臺北市政府繼續管轄（鄭詩涵，2005：57-58）。

在旱災搶水風波與水權歸屬爭議告一段落後，臺北市與新北市在共飲翡翠水議題上引頸期盼的里程碑，即是 2003 年底第一期「板新地區供水改善計畫」的完成，惟該年 8 月卻發生直潭淨水廠原水管漏水導致地基掏空的事故，使得計畫無法如期完工，對此，時任臺北縣長的蘇貞昌批評臺北市政府故意要拖到總統選舉過後才通水、把民眾權益牽涉到政治層面，並指出當年將翡翠水庫劃給臺北市的做法，如今卻換來新北市水源特定區受到管制的結果，同時又必須付出較高的水價來飲用水質較差的水。針對上述說法，臺北市政府及北水處指出計畫延宕實屬工程意外，而針對水源特定區受到管制及水價問題，臺北市已在每度水費中抽兩毛錢做為水源回饋基金，藉以補償新北市損失，水價問題則屬臺水公司管轄範圍，不應該歸咎於北水處（李至倫，2003）。總括來說，從 2001 年到 2003 年，透過相關文獻可以觀察到臺北市與新北市之間在共飲翡翠水議題間產生溝通協調的疏失、計畫供水期程與認知上的差距、中央與地方水資源調度政策的衝突等問題，而在此過程中，新北市所提出的水價問題，則確實是阻礙共飲翡翠水發展的最大關鍵之一。

四、2004 年至今—潛在問題與爭議浮上檯面

本時期可謂是共飲翡翠水發展最為快速的階段，首要原因在於 2004 年 7 月第一期「板新地區供水改善計畫」完成後，北水處支援出售臺水公司的水量從以往每日 20 餘萬噸增加至 53 萬噸，可供水地區與人口數大幅提升，兩市共飲水量已逐漸趨於一致。促使共飲翡翠水議題得以轉為正常化發展。然而，快速的發展同時也導致許多潛在問題浮上檯面，阻礙共飲翡翠水的進一步落實。

首先，按照第一期「板新地區供水改善計畫」的實施內容，新北市民每日總計應可飲用到 53 萬噸的翡翠水庫原水，但實際情況卻與計畫預期相去甚遠，事實上臺水公司礙於經營成本考量，認為北水處以每度 5.9 元的價格出售翡翠水，遠比過去板新水廠每度 2 元的水價來得高，因此始終不願完整落實計畫內容，每日僅象徵性的購買 10 餘萬噸翡翠水，遠低於當初約定的 53 萬噸，導致板新地區大多數居民仍必須飲用水質較差的石門水庫板新水廠原水。⁷

其次，由於新北市境內的供水區域屬北水處與臺水公司兩大供水事業機構分別擁有，兩者在經營成本、稅捐負擔、利息負擔與供水幅員上皆有不同，水價計算公式與詳細項目亦由不同主管機關訂定（臺灣省自來水公司，2015），儘管「基本費」臺水只有北水的一半，但佔水費大宗的度數計價，臺水最少 7.5 元起，北水每度卻只要 5.5 元，每度相差 2 元，呈現出「一市兩制、一水二價」的問題，部分兩水庫混合供水地區甚至是「一路兩水價」，⁸ 長年以來已引起居民強烈反彈。⁹

再者，為了解決上述問題，中央規劃了一套包括短、中、長三階段的計畫，統稱為「北臺灣水資源調度計畫」，參與單位包括經濟部國營會、水利署、北水處、臺水公司以及工程會等。¹⁰ 短期計畫明定臺水公司必須每日向北水處購足 30 到 35 萬噸的原水，惟臺水公司考量其購水成本將增加一倍，因此尚未達成協議。中期計畫即是 2006 年審議通過之第二期「板新地區供水改善計畫」。不過原定 2014 年完成的「板新二期供水改善工程」，因加壓站用地取得問題致進度落後，到底何時能

⁷ 參見新聞標題「縣市合作 空包彈？ 共飲翡翠水口惠難落實」。（黃樹德，2006）

⁸ 參見新聞標題「《水價統一延宕》雙北共飲翡翠水 再等 3 年」。（郭顏慧，2013）

⁹ 參見新聞標題「水資源報導專題—用水不同價 北縣怪現象」。（曾德峰，2004）

¹⁰ 參見新聞標題「共飲翡翠水 三階段計畫推動」。（黃立翔，2006）

真正達到共飲翡翠水目標沒人能說得準確，至於完工後是否代表水價統一，直轄市政府官員認為決定權仍在中央。¹¹

長期計畫則以調整新北市供水區域、自來水事業單位重組與統一水價為主，然而，上述方案多所涉及北水處與臺水公司的經營績效與事業體制之變動，且北水處身為行政機關，臺水公司屬於國營企業，主事者如何平衡兩者的體質差異與本位主義，將是共飲翡翠水未來發展的關鍵之一。

最後，根據上述三階段的計畫預期成果，固然將可達成共飲翡翠水的目標，但隨後必須面對的是翡翠水庫枯水問題，北水處與翡翠水庫管理局官員曾指出大幅度的共飲翡翠水將造成水庫的枯水期從過去 15 年一枯變成 2 年一枯，若不建設新水庫增加原水量，並建置有效的雙向調度供水系統，未來大臺北地區勢必將面臨更加頻繁的缺水危機。¹² 據此，吾人可知臺北市與新北市即便達成共飲翡翠水的目標後，仍必須面對接踵而至的枯水問題，有待相關單位協商解決。

經由上述共飲翡翠水發展歷程的整理與敘述，本文初步歸納其現今有待解決的問題，大致可分為以下五項：其一是翡翠水庫水源調配與買賣的問題；其次是新北市境內水價不一致的問題；其三是新北市供水區域調整的問題；其四是北水處與臺水公司合組新自來水公司的問題；最後是翡翠水庫枯水期縮短之影響因素。針對上述五個連動且相互影響的問題，本文將透過研究分析釐清其受到何種因素所影響，並找出該影響因素的背後成因為何，期望能夠藉此思索相關問題的解決之道。

肆、研究方法

本文係運用深度訪談法與次級資料分析法來蒐羅與研究個案相關之資料，在深度訪談的對象選取上，除了直接或間接負責規劃、審核、執行、監督並深入瞭解共飲翡翠水相關計畫的政府單位人員與專家學者等當作選擇標準外，也關注訪談對象之間的「互動關係」，特別是以「跨部門的行動者連結關係有無」作為關鍵之選擇判準，包括直接負責規劃與執行共飲翡翠水相關計畫的政府單位人員，像是臺北自來水事業處、臺灣自來水公司、經濟部水利署、翡翠水庫管理局等；間接參與共飲

¹¹ 參見新聞標題「板新工程落後 106 年新北全市才共飲翡翠水」。(賴筱桐，2014)

¹² 參見新聞標題「不蓋新水庫 北縣市共飲翡翠水將有缺水風險」。(黃旭昇，2006)

翡翠水相關計畫僅負責事前與事後審核與監督工作的政府單位人員，包括行政院公共工程委員會、行政院經濟建設委員會、新北市政府水利局等，以及曾經直接參與共飲翡翠水相關計畫之推動，並深入瞭解共飲翡翠水議題發展與計畫內涵之專家學者（請見表 2）等共三大類別。

表 2：訪談對象一覽表

訪談類別	訪談對象	訪談代碼
直接參與共飲翡翠水相關計畫的政府單位	臺北自來水事業處	A1
	臺灣自來水公司	A2
	經濟部水利署	A3
	翡翠水庫管理局	A4
間接參與共飲翡翠水相關計畫的政府單位	行政院公共工程委員會	B1
	行政院經濟建設委員會	B2
	新北市政府水利局	B3
專家學者	淡江大學水資源管理與政策研究中心	C1
	中華民國自來水協會	C2

資料來源：本文整理。

而本文在訪談過程中，也特別加強對受訪者表述的觀點或看法進行細部的詢問，同時為了鞏固資料間相互驗證的品質，本文採行三角檢定法（triangulation）之概念原則，首先，在資料引用方面，除了呈現出來的意見是兩位以上受訪者所表達的類似觀點外，其他不同受訪者之反饋意見也會加入內文之中。其次，在資料蒐集部分，除了官方資料外，國內外書籍、期刊、碩博士論文、新聞報導與網路新聞資料均為蒐集來源（請見表 3），目的在於希望透過多元資料來源，進而檢視研究的一致性，藉此促使個案分析部分能更為聚焦，增加研究結果之信賴度（trustworthiness），並降低研究者本身之偏見、謬誤以及訪談詮釋之不足。

表 3：研究構面、影響因素之概念化定義與資料蒐集方式

研究構面	影響因素	概念化定義	資料蒐集方式
初始環境結構	目標	跨部門協力網絡所欲達成的目標是否具體明確，對於目標的認知能否校準（align）至一致位置，在達成目標的方案與手段上，是否會產生衝突、不一致的情況。	深度訪談
	資訊與資源	以資訊來說，跨部門協力網絡的行動者間是否存在資訊不對稱的情況，資訊是否能正確且快速的流通於網絡中；以資源來說，網絡行動者是否投入足夠的資源來進行跨部門協力，並將資源廣泛分配於網絡中。	深度訪談 次級資料分析
	參與	跨部門協力網絡是否充分納入所有關鍵利害關係人的參與；網絡行動者間之互動連結關係是否緊密，與治理目標有所連結。	深度訪談
跨部門協力過程	溝通協調	跨部門協力網絡是否擁有順暢的溝通與協調管道，充分發揮溝通協調之實質效果；網絡行動者彼此具備藉由長期、持續而良好的互信關係。	深度訪談
	治理能力	跨部門協力網絡行動者是否基於達成網絡目標的共識下具有適度之整合態樣；網絡中是否存在跨域管理者之角色，運用本身職能與影響力將來自於多元組織的行動者予以有效連結，並妥善處理政治、衝突，以及權力不平衡等問題。	深度訪談
	監督課責	跨部門協力網絡在廣泛分享任務與責任的情況下，網絡行動者是否能夠有效確保相互的自我責任；公部門行動者對於網絡的投入成本、執行過程與結果產出，是否能夠賦予適當的監督與正確的課責。	深度訪談 次級資料分析
跨部門協力互動限制	治理問題	導因於各項影響因素所造成的網絡發展問題與限制。	深度訪談 次級資料分析
	治理衝突	導因於各項影響因素所造成的網絡行動者衝突。	深度訪談 次級資料分析

資料來源：本文整理。

伍、研究分析

共飲翡翠水之爭議與討論歷時已十餘年，約從 2000 年開始，逐漸擴大為臺北與新北市之間既合作又分歧的矛盾互動過程，中央政府理所當然地難以置身事外，連帶引起媒體的關注。事實上，環境爭議事件往往牽涉廣泛地跨領域環境變遷資訊和風險知識（杜文苓、李翰林，2011：73），而現行法規政策的執行及利害關係人的互動過程，能否解決現實中的複雜跨域問題，不無疑問。本節將運用前述整理的跨部門協力分析架構包含的各項因素針對共飲翡翠水跨部門協力成果的影響進行探究，下一節則立基在分析結果上加以討論，最後一部分則是結論與建議。

一、初始環境結構

在初始環境結構的類目當中，本文主要針對目標、資訊與資源以及參與等三項影響因素進行分析，分述如下。

（一）網絡目標

臺北市與新北市在共飲翡翠水所形成的跨部門協力網絡，其網絡目標可從實質目標的認知與定位，以及執行方案等兩個面向加以分析。

1. 實質目標

共飲翡翠水的目標在於達成北臺灣水資源的穩定供應，希望將翡翠水庫與新店溪的餘裕水源供應到新北市板新地區飲用，使石門水庫與大漢溪水源不需再供應板新地區，而能夠專門供應桃園與新竹地區的需求，雖然此實質目標相當明確，中央與地方政府亦希望盡速達成，但政府單位彼此之間對於目標的認知與定位，仍存在許多歧見與疑慮。

在目標認知方面，臺水公司與北水處認為中央政府一味要求翡翠水庫供應板新地區用水，並不具有水資源調配利用的效益，後者甚至主張應以組織整併的方式來改善供水效益。

「當然是不見得全部都要用翡翠水庫的水，其實更重要的應該是水資源調配的效率，…用最有效率的組織去治理，如果送這麼多水過去那邊，卻不

符合效率的話，是不是就應該由同一個組織整併起來會更有效率？」

(A1)

而目標定位的衝突則產生在翡翠水庫水量負荷方面，北水處、翡管局，以及曾任職於相關單位的自來水協會、淡江大學水資源管理與政策研究中心人員皆提出同樣疑慮，認為翡翠水庫現有水量無法完全供應大臺北地區的用水需求，若是為了盡快兌現競選支票，貿然將板新地區劃歸為翡翠水庫供水責任區，水庫的枯水風險將大幅提高，徹底威脅到其原有的供水穩定性，造成大臺北地區嚴重的缺水危機。

「臺北縣提出來希望它們全部要喝翡翠水庫的水，那這個在實務上風險很高，原來是15年一枯變成2年就要缺水一次…」(C2)

2. 執行方案

共飲翡翠水的執行方案主要是第一、二期的「板新地區供水改善計畫」（以下簡稱板一、板二計畫），以板一計畫而言，各政府單位皆認為該計畫確實有其必要性，惟後續板二計畫卻被部分單位如臺水公司、翡管局等質疑不具有資源利用效益，因此認為板二計畫無法完全照章執行。

「板二計畫其實不是開發新水源，它只是越域引水，它等於是把我們現有的水再去調度，其實根本沒有提高到新店溪的水源利用率。」(A4)

此外，由於共飲翡翠水的配套措施相當繁雜，涉及自來水事業單位整併、供水範圍調整、調度供水機制與漏水率改善等問題，至今仍無法確立其詳細實施內容與規範，造成計畫執行單位莫衷一是的情況，因而影響到執行進度。

「中央的計畫到現在還不是很確定，…最後自來水組織你要怎麼經營？自來水要怎麼調配？…板新地區要劃歸給誰？還是要怎麼樣併購？這個政策到現在都沒有定案。」(A1)

(二) 網絡資訊與資源

1. 網絡資訊

以網絡資訊而言，本文發現政府內部資訊透明且快速流通，各政府單位對於自身所擔負的政策任務皆有一定程度的瞭解，相關資訊的交流與運用並未遭遇太多阻

礙，彼此執行計畫所需的資訊亦堪稱充足。此外，即便是並未直接負有共飲翡翠水計畫職權的外部政府單位，若是想要瞭解相關資訊，其所需資訊的取得也相當方便快捷，唯一差別僅在於扮演主動或被動的接收資訊角色。

「水利署的水源組有做一個整體性的規劃，…用水量的調查、成長的調查，…人口的成長、產業的成長，包括各個縣市有哪些編訂中的工業區，那個用水量它都有估算，…所以他們對於區域性的發展都有掌握，…比如說板新能夠提供的水量是多少，石門能夠提供的水量，翡翠能夠提供的水量，他們都有詳細的調查，資訊這方面都還滿透明公開，我認為是 OK 的」(B1)

然而，其中也並非全然毫無問題，關鍵在於共飲翡翠水相關資訊在政府外部的透明度相當不足，民眾無法快速方便地獲得其所欲得知的資訊，導致部分民眾在資訊不充分的情況下，產生許多錯誤的觀念，因此政府必須加強相關資訊的透明、公開化之機制。

「資訊公開的部分，倒是應該要改進，其實有很多東西可以掛上網，…因為我覺得你不給他們多了解，有些人自己在那邊拼拼湊湊，反而是一些錯誤的觀念會衍生出來，還不如就徹底公開，就像剛剛講的水質、水價的問題有時候都是民眾不夠了解的關係。」(B2)

2. 網絡資源

此外，針對資源因素對共飲翡翠水的影響，主要產生三個層面的問題，其一是供水標的水庫之間的資源落差。翡翠水庫在先天體質與後天管理上均優於石門水庫，水利署因而規劃共飲翡翠水相關計畫，希望能夠藉此平衡兩個水庫之間的資源落差，並解決因此所導致的桃園地區缺水危機。

「因為石門水庫靠的是三峽河跟大漢溪的水，翡翠水庫是新店溪的水，新店溪的水文條件比三峽河跟大漢溪更好一點，還有翡翠水庫本身是單目標水庫，只有公共給水，石門水庫除了公共給水，還有飲用水、農業用水，…翡翠水庫沒有這個問題，所以它是比較優勢的地方。」(A2)

其二是自來水事業單位之間的資源落差。臺水公司相較於北水處而言，在硬體

設備、經營收入、機關定位、公司資產、賦稅優惠與預算分配等事業體質上，均存在相當大的差距，導致共飲翡翠水的發展遂停滯不前。

「因為北水處的原水都是翡翠水庫公務預算在支應，它原水 1 度大概只有 0.5 塊，…北水處兼行政單位。它很多設備也都可以用徵收啊！那臺灣省因為是公司啊！國營企業要做什麼東西都要用買的，要價購，…所以兩個單位完全是不一樣的。」（C2）

其三則是水價偏低造成水資源改善計畫不易推行，臺灣自來水水價遠低於世界平均價格，在水價收入與成本不對稱的情況下，北水處與臺水公司欠缺足夠預算資源，民間企業亦無願投資，而政府如欲將水價調整至較高價格，亦時常演變為政治問題，皆促使共飲翡翠水發展受到阻礙。

「我們的水價是全世界最便宜的，以國民所得來看，而且以國民生活費支出裡面所佔的比例，也沒有達到世界的標準。」（C1）

（三）參與

1. 網絡利害關係人參與

在網絡參與的部分，主要分析是政府外部一般民眾、專家學者與其餘利害關係人的參與情況，觀察共飲翡翠水的跨部門協力網絡是否充分納入關鍵利害關係人的參與。本文研究發現包括民眾難以深入參與共飲翡翠水相關計畫、專家學者屬於常態而短暫的參與，以及關鍵利害關係人的參與情況良好等三項分析結果。

共飲翡翠水相關計畫從計畫規劃到執行過程，民眾皆有直接或間接地參與其中，但是缺乏實質而深入的密切參與，仍有改進的空間。¹³ 在參與程度方面，民眾雖然能夠直接或間接地參與共飲翡翠水相關計畫，惟亦有論點主張水資源計畫屬於專業領域，民眾沒有能力也沒有必要深入參與其中，甚至認為民眾真正在意的僅是

¹³ 根據北水處人員（A1）、經建會人員（B3）與自來水協會人員（C1）在訪談中指出，在計畫規劃階段，民眾的參與屬於間接式參與，主要是透過地方政府與地方民代彙集民眾意見向中央反映民意的訴求。在計畫執行階段，民眾的參與偏向直接式參與，如臺水公司與北水處在特定工程開工之前，會召開說明會與公聽會，藉此聽取民眾較直接性的表達意見。

達成水價一致、供水穩定等實質訴求即可，至於民眾參與程度的高低則不是非常重要，但若以專業名義來否定一般民眾參與政策制定的機會，此種一言以蔽之的表述方式似乎將違背了民主治理的本意。而就專家學者參與計畫面向，絕大部分屬於政府委託研究案的參與，或者在特定議題上進行意見諮詢與審核居多，偏向是常態而短暫的參與。

另外，以關鍵利害關係人的參與情況來看，事實上，參與共飲翡翠水相關計畫事務的政府單位相當明確，皆是因職權相關或政策命令而參與其中，這些政府單位亦是計畫核心的關鍵利害關係人，均有充分參與共飲翡翠水規劃與執行過程。換言之，即使充足了組織內部顧客之參與，為了制訂更具公共利益與共識的政策方案，提升政府外部民眾與專家學者的參與課題將值得納入考量。

2. 網絡行動者連結關係

網絡行動者之間的連結關係亦是跨部門協力網絡中必須關注的焦點。本文將共飲翡翠水網絡結構內的多元行動者連結關係歸納為中央政府、地方政府及政府單位外部的網絡行動者等三個層次。參與共飲翡翠水相關計畫的中央政府單位眾多，各個單位的參與程度不一，其中最關鍵的則是經建會、工程會、水利署、國營會、立法院等單位，經建會在共飲翡翠水的跨部門協力網絡中，主要擔任計畫審核監督的角色，同時具有統籌協調的功能，與其互動最為密切的即是計畫主辦單位水利署，其次則為北水處、臺水公司等主要執行單位。工程會的角色定位則是計畫工程技術的幕僚稽核角色，針對工程施行進行詳細的審查，在網絡互動上，工程會僅與經建會、水利署、北水處、臺水公司等四個單位進行互動。此外，水利署為中央政府最高水利主管機關，扮演整個共飲翡翠水相關計畫核心角色，負有臺北市與新北市在水資源調度的法定權責，因此各政府單位與水利署之間或多或少皆有互動必要，其中又與北水處和臺水公司之互動最為密切。

「主導形成當然就是我剛剛講的，這個水公司、北水處上位就是水利署嘛！那水利署就是來全權負責，它都是有一個長遠的規劃，……那基本上這個部分就是由水利署負責，……所以你們看那些研究報告都是水利署委託研究，那就是這樣來的。」（A2）

Stakeholder 最明顯的利害關係人是水公司跟水處啦！這兩個才是最具體的

利害關係人，水利署算是跟他們最密切互動的單位，因為它是水利主管機關嘛！其他單位其實都是他們的外圍。」（B1）

然而，論及國營會與立法院的角色定向，前者負責督導國營企業之營運措施，在共飲翡翠水運作過程中，屬於相當外圍的邊緣單位。¹⁴ 後者基於其最高民意機關的性質，主要扮演從旁監督的角色，手中握有現行水價調整與否的最終同意權。關於中央單位之網絡行動者形成的連結關係型態請見下圖 3。

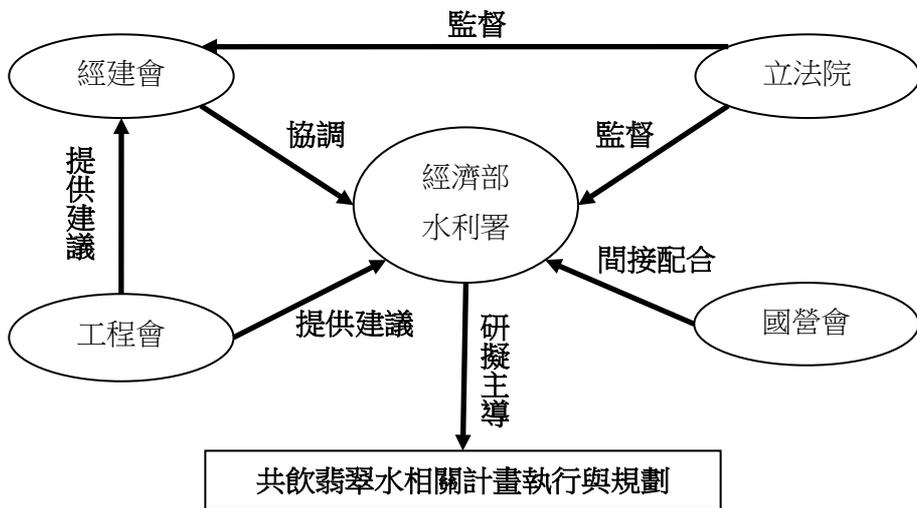


圖 3：中央機關的跨部門協力網絡連結

資料來源：本文整理。

相對於中央政府單位，地方政府的網絡行動者皆來自於臺北市與新北市，隸屬臺北市政府的行動者除了市府本身，還包括臺北自來水事業處、翡翠水庫管理局、臺北市議會等；隸屬新北市政府的行動者則有市府本身、臺灣自來水公司、新北市水利局、新北市議會等。這些行動者彼此的互動關係，其密切程度不一，北水處與臺水公司屬於關鍵的核心行動者角色，對內負責整合各自市府單位（翡翠水庫管理局、新北市水利局）的意見，對外則扮演相關計畫的主要執行者，並身為自來水事業單位整併與供水範圍調整的直接利害關係人，兩者皆與水利署互動極為密切，對

¹⁴ 國營會隸屬於經濟部管轄，主要負責督導國營企業之營運措施，未來中央若確定自來水事業單位的整併方向，則國營會將轉而扮演其中之一的審核角色，而以現階段的網絡互動來看，國營會僅屬於形式上的參與單位。

於共飲翡翠水的成敗與否，具有相當大的影響力。¹⁵ 而臺北市議會與新北市議會則為外部監督者的角色，與其他網絡行動者的連結程度相對較低。關於地方單位之網絡行動者形成的連結關係型態請見下圖 4。

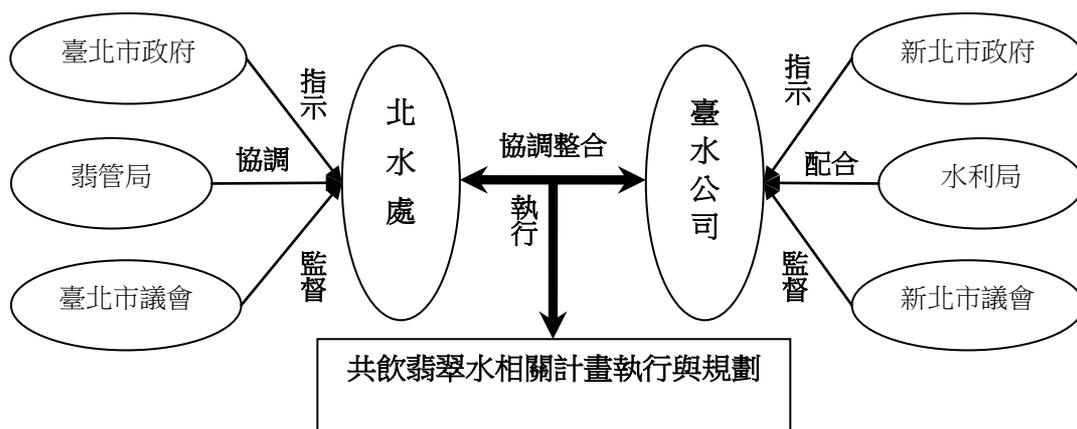


圖 4：地方政府的跨部門協力網絡連結

資料來源：本文整理。

最後，由於共飲翡翠水的計畫性質偏向於政府單位之間的跨域合作事務，政府內部的網絡運作相當活絡，而政府外部的網絡運作相對較為沉寂，其中較為突出的行動者為中華民國自來水協會、臺灣經濟研究院與能邦科技股份有限公司，三者分別負責近三年來大臺北地區自來水事業經營模式調整的委託研究，因而與各政府單位的互動機會較多，但是對於整體計畫的影響性仍相對較為薄弱。¹⁶

以整體共飲翡翠水的跨部門協力網絡圖像而言，主要負責計畫規劃與執行的核心行動者，分別為水利署、北水處、翡管局與臺水公司等單位；負責計畫審核與監督的次要行動者，分別為經建會、工程會、國營會、立法院與臺北市議會等單位，其中經建會與工程會屬於中央法定的計畫核定機關，重要性較其他次要行動者為

¹⁵ 臺水公司人員（A2）於訪談中表示：「其實我們都是跟水利署還有北水處互動，……所以我們實際執行過程中，大概跟水利署比較有關係，因為要跟他們聯繫計畫工程的事宜，另外就是跟北水處會調度水資源，……所以跟北水處買水也都有固定機制在，除非後續還要弄公司合併的東西，可能才需要進一步去磋商。」

¹⁶ 對此，北水處人員（A1）、臺水公司（A2）以及水利署人員（A3）在受訪過程中均提出相同的見解。

高；另外還有許多政府外部行動者的專家學者參與其中，惟其影響性相對於上述核心與次要行動者而言則更為薄弱。據此，本文將主要及次要行動者在網絡中的定位與組織連結型態整理成下圖 5。

二、跨部門協力過程

此處內容以網絡行動者的溝通協調過程、治理能力，以及網絡現有的監督課責機制為分析主軸，探討其中所產生的問題與困境，藉以具體呈現出共飲翡翠水跨部門協力網絡的執行運作過程。

（一）網絡溝通協調

共飲翡翠水跨部門協力網絡在溝通協調管道方面，政府單位多半以正式的開會與公文、非正式的私下會面、電話聯絡作為主要溝通協調管道，聯繫過程中均能充分表達自身意見與立場，由此可知溝通協調面向未有明顯阻礙。¹⁷ 然而，本文亦發現平時尚稱順暢的溝通協調管道，只要一旦遇到水價、水量等關鍵的利益衝突點時，各政府單位對於自身之意見立場就會有所堅持，不願意接受對方看法，導致溝通協調機制失靈，是以，上述看似順暢的溝通協調管道，實際上是徒具形式意義而欠缺實質效果。此外，就網絡行動者的互信關係來說，其實政府單位行動者彼此之間的互信程度也顯現不足，¹⁸ 從自來水事業單位的整併來看，北水處與臺水公司對於整併後的財務問題皆有疑慮，深怕與對方合併之後會影響自身營運，而臺水公司暗地裡仍然想要保留板新水廠較為便宜的水源，完全沒有意願配合中央政策來常態性購買翡翠水。上述內容除了呈現了網絡行動者互信程度不足的問題，實際上，也充分隱含了核心行動者之間在利益調和上的攻伐與角力，也為未來的組織整併埋下負面或不樂觀的伏筆。

¹⁷ 自來水公司人員（A2）表示經濟部水利署已多次邀集專家學者及相關單位召開會議討論，各單位亦均充分表達意見。而公共工程委員會人員（B1）亦認為就溝通協調部分在工程會業務範圍都有照預定的在走，計畫審核方面跟水公司、水處的聯繫也很 OK。

¹⁸ 除了組織整併之互信程度議題外，曾經產生過的一個衝突點在於：以北水處出售給臺水公司的水價來看，中央部會一直認為北水處所制定的支援水價太貴，是在趁機賺取額外收入，合理價位應該落在一度 2.4 塊左右，而不是北水處聲稱的 5.9 塊，兩者在支援水價的價格計算上已呈現無法產生共識之情況。

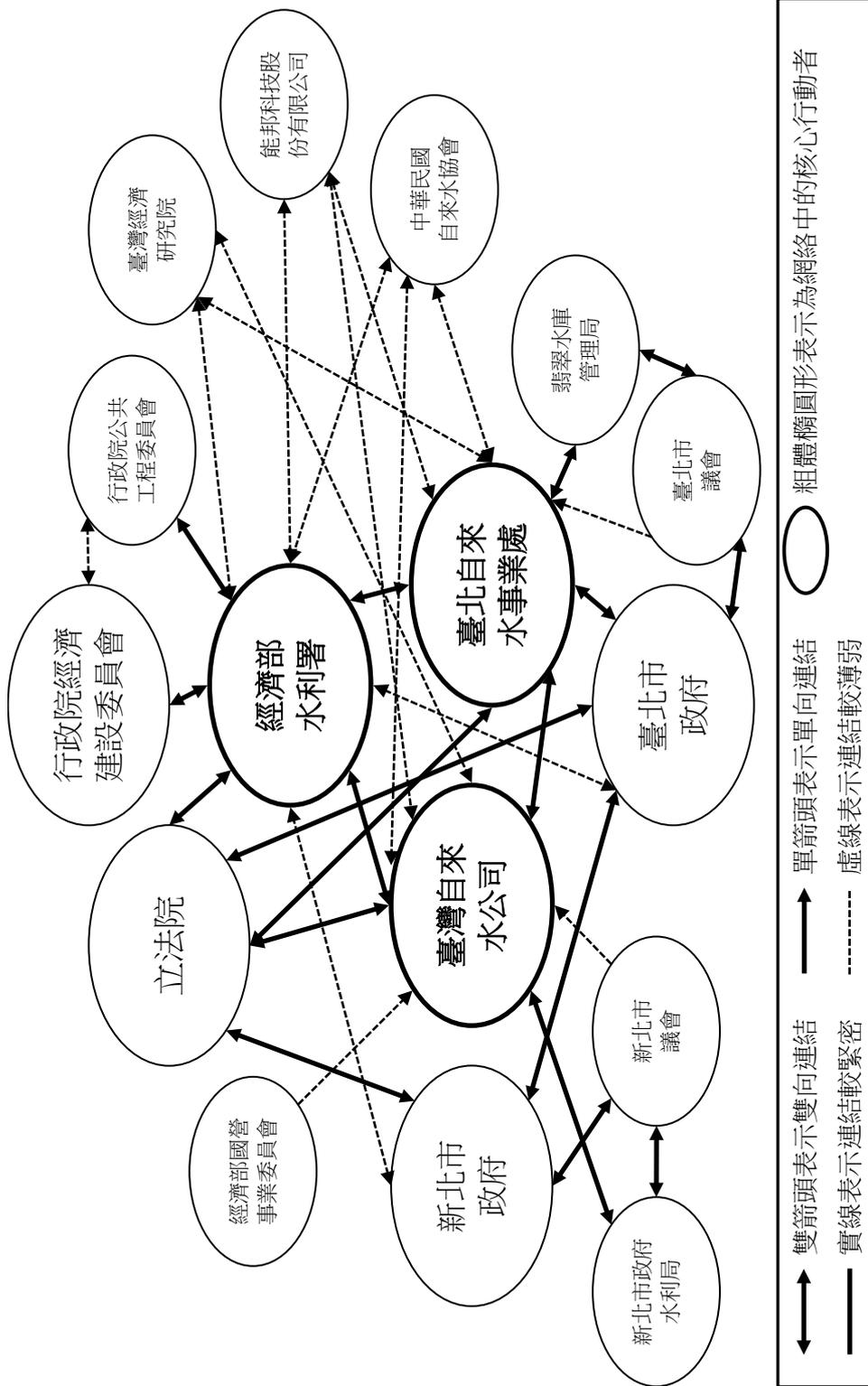


圖 5：共飲翡翠水跨部門協力網絡的組織連結關係

資料來源：本文整理。

「唯一的就水公司跟水利署還有水處三個單位之間不太信任，像我也不太信任水公司跟水處的，為什麼呢？比如說我就覺得水公司保留板新廠，是打算未來我還是繼續不買你的水，我還是用我的板新廠當主要的供水來源，這樣就比較便宜，還是以賺錢為目的，所以這個就是我們對它的不信任。」（B1）

（二）網絡行動者能力

公部門跨域管理者是公私協力與夥伴關係的靈魂人物，管理者必須在既有政策系統與制度架構下，促使協力目標完成，並創造更大的公共價值（Moore, 1995），針對共飲翡翠水發展歷程中所浮現的水源調配買賣、自來水事業單位整併與供水區域調整等問題，將端看肩負衝突管理者與衝突解決者雙重角色的跨域管理者之作為（Bingham & O'Leary, 2006），在此政策議題中，統籌執掌我國水資源管理的水利署，無論在合法性或正當性上，皆有義務且有必要扮演起網絡中的跨域管理者角色，驅使行動者共同致力於網絡目標之達成。以合法性來看，自來水法明文規定跨區域的水資源調度與自來水事業單位整併等事項，中央主管機關水利署依法負有完全的權責；論及正當性，水資源屬於全民所有的公共財，將涉及到廣大民眾的用水權益。因此，水利署除了必須正視組織整併的課題，同時，也切勿忽略官僚體系在民主政治底下的公共利益守護者之角色（曾冠球，2011：44）。

「就是經濟部水利署最關鍵！中央主管機關它就是要做決定，我們都可以配合，……因為有關於這個供水轄區的調整，這都是經濟部水利署的職權，就是像併購、水區調整，決定權都在他們那邊。」（A1）

（三）網絡監督課責

在實際的環境系絡中，組織的結構與環境的邊界並非總是清楚可見，卻也給了我們去思量組織所置身的環境系絡當中，另一種更為深層的分析（Kearns, 1996）。以共飲翡翠水之個案來說，涉及到社會民生議題，將更看重公共信任與公共利益的重要性，在此前提之下，勢必得藉由課責機制的強化，來建立組織結構的合法性，並提升社會大眾的信心指數。因此，適當地將組織創新導引注入組織結構當中，以清晰界定的課責環境來因應制度變遷與組織調整，則是組織結構無法漠然無視之

處。而在制度與組織因素皆產生雙重困境之情況下，共飲翡翠水的課責網絡顯示了計畫未能確實發揮預期效益、¹⁹ 組織面的監督課責有待加強，²⁰ 以及供水責任區域的劃分模糊不清等三個組織結構層面的問題。²¹

「硬體設施是 OK 啦！我們認為最大的困難就是制度面跟組織面，……所以現在中央給水公司、水處三年調整組織，希望也連帶的併同二期的完成，應該要把這些組織也跟著調整過來，不要讓二期再發生一期的問題。」（B1）

三、跨部門協力互動限制

共飲翡翠水跨部門協力網絡之初始環境結構與跨部門協力過程，確實對於整體網絡運作產生若干影響。然而，透過網絡治理問題與治理衝突的分析，藉以綜觀與瞭解前述初始環境與治理過程的運作模式，更進而逐步導引出後續研究結論與建議的立論基礎和層次。

（一）治理問題

治理問題主要發生在供水量、水價及組織整併等因素上。供水量的問題一直以來都是共飲翡翠水的衝突點之一，翡管局與北水處曾主張未來板二計畫完工後，將大幅提升翡翠水庫的供水風險，此一問題在降雨量正常的季節雖然不會產生衝突，惟將來一旦遇上降雨量不足的乾旱季節時，極有可能預約了未來的搶水風波，屆時，未來雙城之間的爭議衝突將在所難免。另外，水價的問題也持續阻礙共飲翡翠水的發展，此處可分為兩個層面。其一是前述曾提及的臺水公司與北水處購水水價

¹⁹ 在訪談中，針對共飲翡翠水之監督課責面向所發生的三個組織因素問題，都提出看法。如板一計畫未能確實發揮預期效益方面，北水處人員（A1）、臺水公司人員（A2）以及水利署人員（A3）都談到由於北水處與臺水公司之間的水價成本問題談不攏，而政府亦無法確保臺水公司的購水責任，導致難以進行實質的監督課責。

²⁰ 對此，經建會人員（B3）在訪談中即提到：「老實講我們認為這個軟體部分要趕快做解決啦！要不然你一直扯在水價裡面買多買少，水公司不買大家都沒輒啊！所以你乾脆重新把整個打散掉，……就是供水組織把它單一化，這樣也許會有比較好的效果。」

²¹ 關於組際之間對於供水責任區域劃分不清的問題，在翡管局（A4）與研究單位人員（C1）之訪談中獲得印證。

的問題，此一問題爭議，儼然已經超出硬體工程技術的層面，演變為軟體面向的組織結構與財務問題。其二則是新北市境內水價不一致的問題，造成同樣飲用翡翠水，卻負擔不同水價的問題，此種不合理的現象，導致地方民眾對於共飲翡翠水產生負面觀感，而中央單位亦未即時將北水處與臺水公司的水價調整到一致水平，或多或少將使得共飲翡翠水當初的良法美意受到折損，形成治理問題癥結點之一。²²

最後是組織整併的問題，針對上述購水水價與水價不一致等兩個問題，水利署雖已決議透過北水處與臺水公司組織整併的方式加以解決，惟組織結構之變革或創新與治理過程中溝通協調、能力建立以及監督課責等面向休戚相關，此將攸關共飲翡翠水的跨部門協力鶻的之成敗關鍵。

（二）治理衝突

共飲翡翠水跨部門協力網絡最為核心的衝突沸點即為網絡行動者之間的利益衝突。核心衝突實際上是根源於北水處與臺水公司等兩個網絡核心行動者，基於本位主義考量下的利益衝突，導致兩者對於共飲翡翠水的目標達成皆抱持著不甚積極的態度，亦無意願主動協助水利署解決相關問題。以北水處的立場來說，要與臺水公司合併或者合組新公司一事顯得興趣缺缺，反對主因在於公司合併將損及其許多得天獨厚的優勢與利益，例如北水處同時擁有行政機關的地位與事業單位的待遇，負責人口密集的臺北都會區供水任務，經營收入豐厚且穩定無虞，但是一旦與臺水公司合併為國營企業之後，其機關優惠、經營體制與營業收入將有可能受到負面影響，因而才堅持採取反對的立場。

「行政院是希望變成國營企業，可是以臺北自來水事業處的立場，它當然不願意啊！原來市政府管的，為什麼要變成經濟部管，它會考慮到不用繳稅的優惠部分，原本是行政機關，要變成國營企業當然有阻礙，它會考慮到這些東西，這都是營業的費用跟支出啊！」（A3）

再者，以臺水公司的立場而言，其主張在組織整併的方向上，應將北水處合併為臺水公司的一部分，設立全國統一的自來水事業單位，至於將板新地區劃歸為北

²² 自來水協會人員（C2）提到：「老百姓根本不去考量說你任何的水怎樣來，他只要說你把我水價調整跟臺北市一樣就好了，而且翡翠水庫蓋在臺北縣，但是用的水價錢卻比臺北市貴，真正問題在這裡，所以問題癥結就是水價」。

水處經營或合組新公司的方案，臺水公司皆認為窒礙難行而不願配合。箇中原因即在於板新地區屬於其全國供水範圍內盈餘最高的區域，臺水公司時常必須透過該地區的收入來彌補其他偏遠地區的虧損，一旦斷然放棄而拱手讓人，將加深其赤字預算與虧損情形，對於公司的正常營運具有相當大的影響。據此，臺水公司基於其營運考量，僅贊成合併北水處的作法，若是無法順利完成的話，則傾向於維持現有的供水模式，不願意接受其他的調整方案。²³

綜合北水處與臺水公司的立場而言，兩者皆以本身經營成本與既得利益的考量為優先，因而導致共飲翡翠水無法妥善化解網絡核心行動者利益衝突的情況，此反應了前述曾提到的跨域管理者課題，無疑將是影響整體方案運作的核心角色之一。

陸、跨部門協力網絡運作的省思

本文分析雙城共飲翡翠水在實際情況中所可能遭遇的發展困境與挑戰，並檢視跨部門協力過程中的網絡關係與結構的問題，涵蓋初始環境結構、跨部門協力過程與跨部門協力互動限制等三個層面。透過跨部門協力網絡的建立與運作，以完成治理任務似乎是一條適切的途徑，但自始至終並非代表其是萬能的，也有可能產生治理失靈（*governance failure*）的狀況。在共飲翡翠水的個案中，跨部門協力的結構在某些面向呈現出相當複雜的特徵，也影響了跨部門協力的實際產出，時至今日仍為僵局。

回到跨部門協力網絡失靈的原因，在歷程中所產生的衝突，與政治動態性及權力／資源不對稱、成員間的信任因素、外在系統影響因素、成員自我利益等因素的影響休戚相關。²⁴ 首先，在政府層級之內的政治動態性和權力／資源不對稱（*Ansell & Gash, 2008*）部分，跨部門協力中利害關係人間的權力、資源、專業的對稱性是為確保平等參與的重要因素，如果利害關係人其權力、資源、專業過於懸殊，則在過程恐將受優勢的一方所操縱，致使治理利益的分配受到扭曲，因此降低弱勢一方參與的動機，或產生弱勢一方搭便車的機會，而使優勢一方不願承擔相對

²³ 包含北水處人員（A1）與自來水協會人員（C2）等受訪者都認為板新地區被臺水公司比喻為組織的「金雞母」，故其自然無法坐視板新地區離開其掌控。

²⁴ 相關之觀點必須感謝某位匿名審查人的意見。

高的治理成本。以個案來說，臺水公司屬於經濟部下屬事業單位，對於公司營運必須自負盈虧，我國自來水價從民國 83 年 7 月以來就未做調整，臺灣水價只有全球平均的五分之一，水費負擔率更是全球調查數據中的倒數第二，²⁵ 這也促使臺灣的自來水事業財政逐年吃緊，以 100 年度來說，臺水公司共虧損新臺幣 3 億多元，101 年度的虧損則達到新臺幣約 4 億元，²⁶ 據臺水公司之說法，其每賣 1 度水，就虧損 0.2 元，至今已累計虧損達 1,000 億元，顯見這揹負全民用水權益的擔子日漸沉重。

相較於臺水公司的捉襟見肘，從北水處以行政機關姿態，員工能夠獲得臺北市政府核發 2.6 個月的績效獎金來看，經營績效確實有目共睹，就民國 100 年天下雜誌公布的 500 大服務業調查來看，北水處在公營水電燃氣業獲利率及稅後純益都名列第 1 名，此外，該年度總共達到新臺幣 6.83 億元的超預算盈餘，而 101 年度更達到 7.89 億元的盈餘，供水範圍則涵蓋全臺北市與新北市中的七個區。²⁷ 以前述雙方的權力 / 資源不對稱的關係看來，若要按照現任新北市副市長陳仲賢的理想情境，希望未來雙北成立「大臺北自來水公司」或「雙北自來水公司」，解決水價差異問題，²⁸ 將勢必面臨組織變革認知、組織架構調整以及整併後營運效率之問題，依 Gray (1989) 所言，當跨域網絡中的利害關係人出現權力關係不對稱或利害關係人已擁有單方面自行處理問題的能力與權力時，將會成為跨部門協力是否有效運行的重要影響因素。

English (2000) 的研究中即指出如果權力不對稱的情況越擴散，受到的利害相關人就越多，以更長遠的問題視野來看，將會更難以表示出利害相關人在跨域協力過程的真實樣貌。為了抑止權力不對稱的情況產生，並減少政治動態性的影響，作者們認為，在此跨部門協力網絡運作之個案中，應充分運用直接對話或爭取面對面對話 (face-to-face dialogue) 的機會，直接對話或面對面對話不僅是溝通的機制，它在跨部門協力過程中的核心角色主要為歷史情結破冰，打破過去保守的觀念以及

²⁵ 參見新聞標題「臺灣水價負擔率 全球第 2 低」。(高詩琴，2015)

²⁶ 參見新聞標題「臺水：今年水價無調漲計畫」。(郭宜均，2013)

²⁷ 參見新聞標題「北水處：經營績效有目共睹」。(孫承武，2013)

²⁸ 參見新聞標題「增設雙北水公司 共飲翡翠水無價差」。(林金池、池雅蓉、郭逸，2014)

除去協調上的阻礙。Ansell 與 Gash (2008) 亦認為面對面對話是絕對必要的，而不僅是影響協力的充分條件，面對面的對話有助於問題的辯論、確認、情感的維持、累積以共同願景的形塑、認同，本文認為由統管臺水公司的經濟部與管轄北水處的臺北市政府建立直接對話的平臺將能有利於長期互動機制的建立，而今年 5 月由經濟部次長楊偉甫就水價「一國兩制」或「一市二價」的爭議，拜會臺北市長柯文哲即有此意味，雖在組織整併議題上未見進展，但已為共飲翡翠水核心衝突解決的協商跨出一大步。²⁹

其次，**成員間的信任因素與互惠關係**必然是跨部門協力過程中的關鍵因素 (Thomson & Perry, 2006)。Feiock (2007) 的研究指出，協力集體行動的交易成本可透過正式與非正式的機構協議而降低，並且促使社會資本的增加，降低了協商、監控、執行協議等的交易成本，而信任與互惠即是構築社會資本規範的兩大要素。Thomson (2001) 也從訪談美國行政部門主管的結果歸納出：協力關係的形成無法一蹴可幾，其蘊含逐漸增強的潛力，初期必須經歷過一段低生產力時期，並藉此建立互惠和信任關係，最後促使協力關係趨於穩固。實際上，共飲翡翠水個案中的關鍵行動者之間即處於這種低度互惠與信任關係的狀態，早在 2006 年時，水利署即宣示兩年內將翡翠水庫供水區內水價調成同一價格，當時北水處的處長郭瑞華則回應：「臺水公司願意把水價調降嗎？」，也同時表示北水處沒有意願調漲水價，³⁰ 最終水價統一的目標自然無法成功，直到今日，此也可見雙方對彼此的信任仍未達基準。

基於前述的研究觀點，本文認為共飲翡翠水互惠與信任關係的建立應朝正式、成文的法令、契約建立為方向，對於協調的決議以及合作的事項納為強制性規範，以降低協商無效的可能 (Susskind & Cruikshank, 1987)，若短期間實施有所難度，也可設定出實際可行、可接受的時程，以具公信且專業的機制提升行動者參與的意願。日前經濟部邀集北水處參與水價平臺會議即具備此種性質，對於全國水價回歸一統有實質助益。³¹ 另一方面，則透過非正式性的協力經驗，克服參與者不信任與

²⁹ 參見新聞標題「促統一水價 楊偉甫今晚訪柯文哲」。(黃巧雯, 2015)

³⁰ 參見新聞標題「北縣市水價 兩年內統一」。(王貝林、林恕暉、蘇金鳳、曾德峰、林秀姿, 2006)

³¹ 參見新聞標題「國內水價統一 最快明年上路」。(劉靜瑤, 2015)

懷疑的態度 (Chrislip & Larson, 1994)，累積彼此的信任感，例如成功個案的經驗移植與擴散，信任可以透過正式制度短期建立，然而要形成更高層次的信任氛圍以及信任文化，則需要長期的承諾來達成協力的結果。

再者，跨部門協力過程中尚有許多重要因素，對協力的產出會造成另一種別開生面的結果。按照 Emerson 等人 (2011) 所持觀點，**外在的系統背景**將會對跨部門協力的治理機制創造機會，但同時也可能限縮或影響其運作，在此論調下，也透露出跨部門協力機制必須更小心翼翼，謹慎地處理影響跨部門協力本質與發展的關鍵因素，像是：跨部門協力勢必需要關切各種集體行動的問題並且做出選擇，隱含著如何集體地發展運作的規則、誰有資格去制定決策、需要提供什麼資訊或資源，以及成本和利益將如何被分配 (Ostrom, 1990) 等意涵。例如：預計在 2016 年完工的板新二期供水改善計畫，使得大臺北地區共飲翡翠水的理想實現，而大臺北地區用水單位勢必要統一事權，到底該由北水處統管，進而調整臺水公司的供水區域，或是兩市協商成立組織統管大臺北地區的供水單位，以及共飲翡翠水後，翡翠水庫所增加的管理成本分配等問題也值得後續思考。此外，政策與合法性架構的議題亦是外在系統背景中值得關注的因素 (Bingham, 2008)，例如：在立法層面，現行北水處水價有 5 個級距、臺水水價則有 4 個級距，除了在水價公式上有所調整外，級距方案也需要一併考量，而自來水法也必須隨之進行修正，未來還要設計調漲用水大戶的水價，現行經濟部與臺北市共組的水價平臺會議，在合法性與準確度將持續受到檢驗。

最後，上述導致共飲翡翠水跨部門協力網絡失靈的各因素，影響程度仍難與**成員間自我利益**相抗衡 (Bryson & Crosby, 2008)。一個是臺北市政府底下的臺北自來水事業處，另一個則是歸屬經濟部的國營事業臺灣自來水公司，導致雙方在經營型態與環境條件上截然不同，自然也形成了行為者間強烈不合作意願的集體行動困境或囚犯困境情況。然而，成員間自我利益的因素不僅成為水價遲緩統一的關鍵要素，近期還曾經躍上新聞版面，蒙上罔顧全民事用水權益的陰影。³² 雖然自利動機本是協力關係成立的重要條件 (Huxham, 1996; Wood & Gray, 1991)，但對於跨部門協力中的領導者和管理者來說，其中一個主要的工作事項即是管理自身利益與集

³² 參見新聞標題「踢爆！臺水保年終獎金 害 500 萬人沒水喝」。(謝明俊，2015)

體利益之間的固有緊張關係 (Thomson & Perry, 2006)，本文認為，經濟部在此跨部門協力的網絡系統中仍處在一個協調溝通、組織與傳播訊息的核心位置，設法找到行政能力的正確組合。就如同 Bryson 與 Crosby (2008) 所言，每一個部門都在解決或補救社群或社會問題時，都會有其特定的優勢和缺點，只要妥善利用個別部門的優勢，並將其缺點最小化和予以克服，那跨部門協力才有成功的機會。

柒、結論與建議

一、研究結論

時至今日，「跨部門協力」業已成為今日地方政府研究與實務上的重要課題 (呂育誠, 2012: 92)。但專門探討該議題之研究文獻數量仍屬有限，採用其概念實際剖析個案的研究經驗也有待擴充。本文於是將焦點放置於跨部門協力與網絡理論的特定個案運作上，檢視多元參與者在個案中所涉及的互動過程與治理問題，進而歸納出相關之見解與發現。本文重要的研究視角之一，在於行動者之互動關係，而共飲翡翠水跨部門協力網絡的互動關係，乃是圍繞著水利署、北水處與臺水公司等核心行動者而運作，形成密切互動的網絡核心，再逐步向外擴散至其他行動者，形成一種次要行動者圍繞著網絡核心行動者交相互動的連結態樣，共同維繫網絡的正常運作。

水利署、北水處與臺水公司等全權負責共飲翡翠水相關計畫的規劃與執行任務，其他的中央與地方政府單位，則分別扮演網絡核心之外的次要行動者角色，負責相關計畫的審核、監督、委託研究以及其他協助事項，以利共飲翡翠水計畫目標的達成。這樣的結構主要深受到社群與政府層級之內的政治動態性和權力 / 資源不對稱之影響 (Ansell & Gash, 2008)，形成一種封閉式的動態關係，核心之網絡行動者掌握了絕大多數的支配權，不僅將難以窺視出利害相關人在互動過程的真實樣貌，對於共飲翡翠水的長遠發展視野來看，自是一大問題。

本文亦發現，共飲翡翠水議題受到動態且多元之問題所羈絆，如**翡翠水庫水量不足、臺水公司購水價格過高、兩市水價不一致，以及組織整併等核心問題**，致使**共飲翡翠水相關計畫推動困難**。政府單位在推動共飲翡翠水相關計畫之時，因前端目標認知與定位即有所落差，後續配套措施也有所缺乏，以致於遭遇許多不同層面

的問題，而其中真正造成計畫發展阻礙的核心問題，實際上都是以軟體層面的問題為主，包括供水數量、購水價格以及組織整併等三者所交織產生的問題，乃是共飲翡翠水跨部門協力網絡中的核心問題，足以阻礙網絡的持續發展與網絡的正常運作，然而，這些問題之導因乃是受到跨部門協力外在的系統背景因素影響所致（Emerson et al., 2011），例如：改善、增加或限制等面向的資源條件（Thomson, Perry, & Miller, 2007），以及前述所提行政、管制、司法等合法性架構議題（Bingham, 2008）之型塑。³³

此外，組織間的互不信任與利益糾結亦鑲嵌在研究個案之中，例如北水處與臺水公司間的信任關係未達基準，以及個別利益未能充分調和，造成共飲翡翠水的常態性供水目標無法順利達成。網絡能否有效運作的重要關鍵之一，即是必須調和個別行動者之間的利益需求，以便獲致集體的共同利益，甚至是公共利益。然而，本文發現共飲翡翠水的跨部門協力網絡所遭遇到，最難以解決的核心問題其一即是源自於北水處與臺水公司等兩個網絡核心行動者彼此的信任關係低落，北水處與臺水公司均屬政府事業單位，每年營運的盈虧，也直接影響到所有員工的年度績效獎金多寡，然而，相較於臺水公司的長久虧損，北水處的執行績效反映在連年的實質盈收上，財務結構、組織文化、營運效率以及組織架構皆存有差異性的兩個組織，此種不平衡狀況即會產生不信任與薄弱，不穩定的承諾等情形（Gray, 1989; Warner, 2006）。

另一個核心問題落到了各自本位主義考量下產生的利益衝突上，導致在共飲翡翠水相關計畫的執行過程中，大都抱持著被動消極的處理態度，不願積極配合中央的水資源調度政策。這種狀況即是陷入了在已知利益之中的衝突歷史背景與工作關係，其產生的信任和影響程度（Thomson & Perry, 2006）衍生困境。當談到跨部門協力，抑或是跨部門合作課題時，有多數的研究觀點皆認為在利害相關人間對立或合作的歷史背景將會阻礙或促進協力的進行（Ansell & Gash, 2008; Radin, 1996）。

在跨部門合作或協力的範疇中，權威行動者所扮演之角色定位，對於整體治理結果來說自然舉足輕重，因此，跨部門協力之成果往往即受到傳統管道或權威處理議題的失敗先例或經驗所限（Bryson & Crosby, 2008）。在共飲翡翠水之案例裡，

³³ 除了 Thomson et al. (2007) 與 Bingham (2008) 等人外，Rabe (2010) 及也提出過相關的主張。

中央政府單位透過軟硬兼施的方式，希望能夠促成臺北市與新北市自來水事業單位的組織整併，藉以徹底解決網絡的核心問題與衝突。為了妥善因應北水處與臺水公司之間的利益衝突，中央擬定四項軟硬兼施的衝突回應方式，包括強制性的行政命令手段、編列預算進行實質補貼、盡力確保公司合併後的營收，以及強調公共利益的重要性等，希望可以藉此弭平兩者的本位主義考量，獲致組織整併的最佳預期結果。

然而，為何中央政府單位這種「恩威並濟」的作法似乎成效有限？癥結即在於權威性之治理行動者過於強調政策性的干預與引導，而忽略了政策次級體系（policy subsystem）所夾帶之決定與衝擊（Sabatier et al., 2005），整體的政策體系相對是穩定的。例如：水資源調度運用之政策與範圍、自來水事業經營型態等。具備改變政策制定的肇因是來自於外在事件（external events），例如：水價不一引發民怨、乾旱來臨引起調配供水、統一水價、調漲費率的環境條件。由此觀之，協力公共管理者應該要具備認知事件發生時機的能力與職能，迅速取得利害相關人認可的共識，制定出可靠和有說服力的決策。

一般來說，公共組織在傳統刻板印象中並不太習慣與風險為伍（曾冠球、黃偉誠，2011：27），即使跨部門協力被視為可能為組織績效帶來正面助益之途徑之一，但也可能因為系統運作或是背景安排之過程而誘發風險，而跨部門協力到底能為政策實務帶來多大的善果？按照應用於本文所談的水資源管理議題上來說，本文在前述所呈現的數點結論中已初步歸納了實務上的見解，同時，也闡述了關於理論面向的調和與啟發。接續，作者將立基在共飲翡翠水的跨部門協力網絡之分析與發現上，嘗試提出相關政策建議及研究遭遇之限制。

二、政策建議

對於水資源穩定供應的最終目標而言，共飲翡翠水並非一帖服用後馬上見效的特效藥，更不是能夠解決一切問題的萬靈丹，其仍有許多需要改進的地方：共飲翡翠水所面臨的首要問題即取決於跨域管理者身上，以實際情況來說，經濟部水利署身為最高水利主管機關，甚至是管轄水利署的經濟部，都必須善用其法定職權與職能，在肩負全國人民用水權益之認知下，致力於共飲翡翠水的目標達成，以短期目標而言，研擬水價統一方案，調整級距與費率，並重新調整大臺北地區的供水區

域；以長期目標來說，則是輔導協議北水處與臺水公司合併經營，使得大臺北地區的供水單位歸於一統，藉以達成共飲翡翠水的最終實質目標，作為處理這種棘手的「跨域問題」，優秀的跨域管理者亦須「建立與影響協力網絡的規則、價值與規範，甚至改變協力網絡參與者的理解」，此乃是 Agranoff 與 McGuire (2001b: 298-301；轉引自曾冠球，2011) 所指稱的「型塑」(framing)——協力網絡管理的重要任務。

一般來說，成功的跨部門協力的非常難以達成的，但也並非完全束手無策，學者 Bryson 等人 (2006: 51) 則認為，當成員能夠調和個人與組織的自我利益以及各部門獨有的力量，並找到方法去最小化、克服或者補償各部門的損失時，跨部門協力的就很有可能創造出公共價值。依循這樣的原則，對於臺水公司長期以來存在的赤字預算與虧損問題，以及北水處承接新北市偏遠地區供水任務的績效疑慮，當此兩組織單位在進行整併同時，除了必須將準星鎖定在檢討兩者之組織體質與經營績效上，也誘發了「組織變革管理」(Rune, 2005) 的討論空間。曾有研究文獻指出公部門自身對於風險承擔之認知與實踐不妨從組織學的權變管理理論以及機關內生的制度與文化兩種層面著手進行改善 (曾冠球、黃偉誠，2011：25)。³⁴ 終極目標即在於降低兩者對於組織整併的排斥心態。

誠然，兩個營運績效與成本相異的組織該如何確保未來合併後的組織經營績效，確實是項難題。關鍵之處在於雙方必須立基於全民事用水權益，發展出組織互惠的認知，Thomson 與 Perry (2006) 指陳在協力關係中，只要其中的成員表現出願意合作互動與互信的態度，其他成員也常會表現相同的意願，即是這種「如果你願意，我就願意」的心態，甚至是一種「以牙還牙式的互惠」(tit-for-tat reciprocity)，而此種互惠也將誘發集體行動的產生。在 Ostrom (1998) 的觀點中，集體行動是依據互惠、信任、聲譽等三個核心的關係組成，協力夥伴透過互動和可信賴的行為建立聲譽，並發現彼此間有更多偶發的「如果你願意，我就願意」情形發生，朝向制度化「心理契約」的長期承諾 (Ring & Van de Ven, 1994)，成

³⁴ 曾冠球與黃偉誠 (2011：25) 一文中提出組織學的權變理論，其假設外環境壓力足以影響機關成員的促參意願與行為；而機關內生的制度與文化也會影響官僚的促參意願與行為。就某種程度而言，共飲翡翠水議題所涉及到的組織整併狀態即面臨這樣的衝擊與挑戰。

員互惠的關係補充了正式組織角色的關係，將會減少組織變革的障礙與溝通成本，持續地維持協力關係。

無庸置疑的，當跨域議題所涉及的利害相關人越廣泛、組織層級越龐大，則問題性質將更為盤根錯節，伴隨而來的是更難以落實課責。但一套明確的課責架構（*accountability frameworks*）卻是跨部門協力運作良窳的一項關鍵因素。然而，由於共飲翡翠水具有極高的專業與公共性質，相對排除了社會大眾的深入參與機會，故其監督課責機制仍偏向以政府單位內部自行運作為主，缺乏有效的外部監督課責機制，依循此一脈絡，跨部門協力網絡必須認真思考組織的課責架構是否應該建立在網絡成員間的互動上？是否該納入官僚體系外的聲音，讓民間專家的角色進入？這樣的制度安排是否為成員所慷慨接受？據此，公共管理者則應審慎評估納入民間專家學者的制度層次，共同針對共飲翡翠水相關計畫進行外部的監督課責，或許可立基於協力治理網絡課責機制，藉由商議式的課責（*deliberative accountability*）機制，鼓勵溝通對話與充分公開資訊等策略（李長晏、林煥笙，2009：94），將外部的利害關係人與民間專家學者，擴大納入未來的跨部門協力的決策過程中，經由外部的課責壓力與變革整合的需求，促使層次不算高的水利署，在更高層次的輿論壓力之下，促使政黨、經濟部、甚至兩市政府，面臨較大的外部改革壓力，進而迫使北水處與臺水公司，經由高層次的垂直與平行層次的改革壓力下，克服彼此的本位、既得利益、不信任等問題。

三、研究限制

在研究限制方面，由於本文運用跨部門治理與網絡觀點，針對研究個案加以探究，然而，跨部門治理涵蓋多元的利害關係者，網絡關係的觀點亦強調網絡行動者之互動與連結，即使跨部門治理、協力關係、網絡治理等概念的治理焦點都著重於「合作協調機制」，且將頻繁地跨越組織界線，以及在多重部門和多元行動者的關係中運作，因此，在理論的整合運用上必須更為周延與詳盡，例如：運用更為精緻的統計方法建構跨部門治理的模型，抑或是藉由社會網絡分析（*social network analysis*）方法確切描述網絡中對於核心行動者的權力、聲望（*reputation*）與影響力的脈絡動態分析，並解釋個別行動者（*actor*）與事件（*event*）之間所呈現的互動脈絡與變遷。

其次，由於資料蒐集的方式主要倚賴深度訪談，而涉及共飲翡翠水議題的相關利害關係人眾多，本文之受訪對象以實際執行供水與執行計畫的行政單位為主，缺乏水價落差所在的兩個城市－臺北市與新北市，以及兩市立法單位等組織首長之相關訪談，對於它們的角色、立場、相互間的權責與行動都應加以補充。綜合來說，後續有興趣之研究者，建議應該增加兩個市政府與市議會等單位首長之觀點，以期將網絡中重要行動者的意見與看法皆予以呈現。

參考文獻

- 中國時報（2007年5月4日）。不滿水源回饋金限制多 水源區民將堵翡翠水庫。
中國時報，C2。
- 中華民國自來水協會（2006）。**大臺北地區自來水事業最佳經營模式研究**。經濟部水利署委託研究報告，臺北：經濟部水利署。
- 王貝林、林恕暉、蘇金鳳、曾德峰、林秀姿（2006年3月30日）。北縣市水價 兩年內統一。**自由時報電子報**，2015年6月30日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/64516>。
- 臺灣經濟研究院（2008）。**板新地區自來水事業經營模式調整研究**。經濟部水利署委託研究報告，臺北：經濟部水利署。
- 臺灣自來水公司（2015）。臺水簡介，2015年9月10日取自臺灣自來水公司，網址：http://www.water.gov.tw/01about/abo_c_main.asp?cate_id=29。
- 呂育誠（2012）。跨部門協力概念落實的挑戰與展望。**文官制度季刊**，4(1)，85-106。
- 李至倫（2003）。蘇縣長請您別亂發脾氣，取自：
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/092/SD-C-092-113.htm>。
- 李長晏（2007）。**邁向府際合作治理：理論與實踐**。臺北：元照。
- 李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析—以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例。**公共行政學報**，31，49-100。
- 杜文苓、李翰林（2011）。環境資訊公開的民主實踐課題—以霄裡溪光電廢水汙染爭議為例。**臺灣民主季刊**，8(2)，59-98。
- 林水波、李長晏（2005）。**跨部門協力**。臺北：五南。
- 林金池、池雅蓉、郭逸（2014年6月24日）。增設雙北水公司 共飲翡翠水無價差。**中時電子報**，2015年6月30日，取自：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140624001651-260107>。
- 林淑媛（2001年8月30日）。共飲翡翠水 經濟部：簡單的技术問題。**自由電子新聞網**，2009年6月25日，取自：

<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/aug/30/today-p6.htm#today>。

林瑞卿（2002）。我國水資源機關功能整合之探討：組織重組的觀點。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。

紀俊臣（2006）。跨域合作組織體制之設計。《中國地方自治》，59(6)，2-18。

孫承武（2013年1月13日）。北水處：經營績效有目共睹。《中央通訊社》，2015年7月1日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/alog/201301130129-1.aspx>。

高詩琴（2015年3月28日）。臺灣水價負擔率 全球第2低。《聯合新聞網》，2015年7月2日，取自：

<http://udn.com/news/story/7312/799813-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B0%B4%E5%83%B9%E8%B2%A0%E6%93%94%E7%8E%87-%E5%85%A8%E7%90%83%E7%AC%AC2%E4%BD%8E>。

郭宜均（2013年1月5日）。臺水：今年水價無調漲計畫。《自立晚報》，2015年7月1日，取自：

http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=4&catsid=2&catdid=0&artid=20130104abcd026。

郭顏慧（2013年3月7日）。《水價統一延宕》雙北共飲翡翠水 再等3年，自由時報新聞網，2015年3月7日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/659730>。

陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護（編），《公共管理》（226-269）。臺北：商鼎。

曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。《文官制度季刊》，3(1)，27-52。

曾冠球、黃偉誠（2011）。公共管理者對於公私合夥風險的認知：調查與反思。《公共行政學報》，41，1-36。

曾德峰（2004年7月19日）。水資源報導專題－用水不同價 北縣怪現象。自由電子新聞網，2009年8月25日，取自：

<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/jul/19/today-file3.htm>。

黃巧雯（2015年4月2日）。促統一水價 楊偉甫今晚訪柯文哲。《中央通訊社》，2015年7月1日，取自：

<http://www.cna.com.tw/news/aip/201504020057-1.aspx>。

黃立翔（2006年9月26日）。共飲翡翠水 三階段計畫推動。自由電子新聞網，2009年8月25日，取自：

<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/sep/26/today-taipei1.htm>。

黃旭昇（2006年3月29日）。不蓋新水庫 北縣市共飲翡翠水將有缺水風險。臺灣大紀元新聞網，2009年8月25日，取自：

<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/29/n1270550.htm>。

黃邦平、陳曉宜（2001）。共飲翡翠水 北市難配合 北縣怒指北市府逢扁必反，2015年6月30日，取自：

<http://old.ltn.com.tw/2001/new/aug/28/today-t1.htm>。

黃惠玉、黃敏清、楊惠霖、蘇慧雯（2002）。以 2002 年臺北市限水抗旱事件為鑒—談臺北市政府與媒體、民眾溝通策略，取自：

http://www.pstc.taipei.gov.tw/stReport/issue034_008.pdf。

黃樹德（2006年2月10日）。縣市合作 空包彈？ 共飲翡翠水口惠難落實。中國時報，A6。

經濟部水利署（2000）。板新地區供水改善計畫。臺北：經濟部水利署。

經濟部水利署（2006）。板新地區供水改善計畫—二期工程計畫書。臺北：經濟部水利署。

趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，18，53-70。

劉宜君（2006）。公共網絡的管理與績效評估之探討。行政暨政策學報，42，107-142。

劉靜瑀（2015年6月5日）。國內水價統一 最快明年上路。中時電子報，2015年6月5日，取自：

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150605000173-260205>。

鄭詩涵（2005）。統管流域水資源之跨域管理探討—以臺北縣市為例。中華大學經營管理研究所碩士論文，未出版，新竹。

鄭錦澤、古曼玲、黃大豪、馬龍堯、邱福利（2002）。臺北地區供水系統合理調配暨危機管理之探討，取自：

http://www.eng.twd.gov.tw/TECH/tech_Detail_3.htm。

賴筱桐 (2014 年 5 月 20 日)。板新工程落後 106 年新北全市才共飲翡翠水。自由時報新聞網，2015 年 3 月 7 日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/780516>。

謝明俊 (2015 年 5 月 19 日)。踢爆！臺水保年終獎金 害 500 萬人沒水喝。中時電子報，2015 年 7 月 4 日，取自：

<http://magazine.chinatimes.com/wantweekly/20150519004774-300109>。

謝俊義 (2007)。公共網絡管理：臺北市政府戶政業務跨機關服務傳遞協力合作網絡實證研究。國立政治大學公共行政研究所博士論文，未出版，臺北。

Agranoff, R. (1988). Directions in intergovernmental management. *International Journal of Public Administration*, 11(4), 357-391.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001a). American federalism and the search for models of management. *Public Administration Review*, 61(6), 671-681.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001b). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: *New strategies for local government*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. London, UK: Sage Publications.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bingham, L. B. (2008). Legal frameworks for collaboration in governance and public management. In L. B. Bingham, & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 247-269). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2006). Conclusion: Parallel play, not collaboration: missing questions, missing connections. *Public Administration Review*, 66 (Suppl. S1), 161-167.

Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2008). Failing into cross-sector collaboration successfully. In L. B. Bingham, & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 55-78). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(Suppl. S1), 44-55.
- Chrislip, D., & Larson, C. E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- English, M. R. (2000). Who are the stakeholders in environmental risk decisions? *Risk: Health, Safety & Environment*, 11, 243-254.
- Feiock, R. C. (2007). Public versus private funding of nonprofit organizations: Implications for collaboration. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 174-196.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gray, B. (1989). *Collaborating finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 1-18). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. f. M. (1997). Introduction: A management perspective on policy networks. In M. W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp. 1-13). London, UK: Sage Publications.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London, UK: Sage Publications.
- Mandell, M. P. (1990). Network management: Strategic behavior in the public sector. In R. W. Gage, & M. P. Mandell (Eds.), *Strategies for managing intergovernmental*

- policies and networks* (pp. 29-53). New York, NY: Praeger.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M., & Bingham, M. B. (2009). Public manager in collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 1-12). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Toole, L. J., Hanf, K. I., & Hupe, P. L. (1997). Managing implementation processes in networks. In M. W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp. 137-151). London, UK: Sage Publications.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of insitutions for collective action*. Cambrige, MA: Cambrige University Press.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective Action. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Rabe, B. (2010). *Greenhouse governance: Addressing climate change in America*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Radin, B. A. (1996). Managing across boundaries. In D. F. Kettl, & H. B. Milward (Eds.), *The state of public management* (pp. 145-167). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Development processes of cooperative inter-organizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- Rune, T. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5(4), 369-380.
- Sabatier, P. A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., & Matlock, M. (2005). *Swimming upstream, collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public service*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York, NY: Basic Books.

- Thomson, A. M. (2001). *Collaboration: Meaning and measurement*. Bloomington, IN: Indiana University.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration process: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(6), 20-31.
- Thomson, A. M., Perry, J., & Miller, T. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56.
- Warner, J. F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 22(1), 15-35.
- Weber, E. P. (2003). *Bringing society back in: Grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wood, D., & Gray, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 62-139.
- Wright, D. S. (1990). Conclusion: Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management-conceptual reflections, comparisons, and interpretations. In R. W. Gage, & M. P. Mandell (Eds.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks* (pp. 151-179). New York, NY: Praeger.

An Analysis of the Operation of Cross-Sector Collaboration Networks among Local Governments: The Case of Taipei City and New Taipei City Sharing the Water of Feitsui Reservoir

Huan-Sheng Lin, Hsien-Hsin Chiao^{*}

Abstract

In recent years, public issues have become increasingly complex. Central and local governments have had to focus on cross-sector collaboration, so much so that such collaboration approaches have become a mainstay of governance regimes. In the ongoing processes of economic, social and cultural globalization, the cross-sector collaboration and network perspective has played a major role in forging intergovernmental relations. In light of this, the concept of cross-sector collaboration and network perspective is used in this case study of “Taipei City and New Taipei City sharing the water of Feitsui Reservoir.” By intensively exploring cross-sector collaboration process of sharing Feitsui Reservoir water between the

^{*} Huan-Sheng Lin, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University; Hsien-Hsin Chiao, Officer, Secretariat, Department of Health, Executive Yuan; Master, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

two cities, this paper attempts to interpret the link and interaction with critical stakeholders, and to find out the determinant factors and problems which affect the cross-sector collaborative network process of sharing Feitsui Reservoir water between the two cities.

For the two cities to share the water of Feitsui Reservoir, there is a very special context and a time-consuming processes that are worth exploring and analyzing. This research uses the methods of literature analysis, case study research and in-depth interviews to investigate the key factors in cross-sector collaboration that has actually affected the sharing of Feitsui Reservoir water between the two cities, including the starting conditions, cross-sector collaboration process and interaction and constraints on cross-sector collaboration.

The research finds that the key factors in cross-sector collaborative network in sharing water Feitsui Reservoir water between the two cities include: 1. the dynamics of political systems and power/resource imbalances; 2. the trust and reciprocity among participants; 3. external system context, and 4. the self-interests of participants. Finally, suggestions are provided from the perspectives of boundary spanner, norms of reciprocity and trust, change of management in organizations and accountability.

Keywords: cross-sector collaboration, network perspective, cross-sector collaboration network, sharing city water

