

中央與地方在 2009 年高雄世運案權力互動的分析

內政部參事兼法規會執行秘書
中國文化大學中山學術研究所博士候選人
劉文仕

摘 要

2009 年第八屆世界運動會是我國首次主辦的國際綜合運動賽會，不但被國際世界運動總會主席 Ron Froehlich 譽為「史上最成功的世運，建立難以超越的標竿」，讓台灣擁抱世界的同時，也使世界看到台灣友善、熱情、自由、多元、效率的種種面向。然而，風光落幕的背後，中央與地方其實是既聯合又競爭的關係，尤其，在開幕前夕，突然爆出行政院體育委員會與高雄市政府補助經費核撥的爭議，中央與地方政府在國際運動賽會的主辦上，其權責劃分與角色分際如何？更值得關切。本文嘗試援引資源依賴的觀點，分析中央政府與地方政府在資源不對稱的現實制度結構下，相互間的依賴關係對自主性與決策的限制如何？歸納出垂直分權體系下中央與地方互動的模式。

關鍵詞：世運、資源依賴理論、全球在地化、夥伴關係

Analysis of Power Interaction between Central and Local Government in the Case of the World Games 2009 Kaohsiung

Abstract

The 8th World Games of 2009 was the first internationally comprehensive athletic games Taiwan hosted, which was exalted as “the most successful world games in history that had established a milestone hard to be transcended” by Ron Froehlich, chairman of International World Games Association. The Games have not only pushed Taiwan towards the world but also enabled the world to see the real Taiwan, a friendly, passionate, free, diverse and efficient nation. While it came to a successful end, we saw that on its back, a united and competitive relationship had actually existed between central and local government, particularly in the matter breaking out in the eve of the Games, a dispute about budget subsidy between Sports Affairs Council, Executive Yuan and Kaohsiung City Government that has drawn my attention to the problems of the division of responsibility and authority and the role boundaries between central and local government in the international athletic games. This paper is intended to analyze how the self-determination and decision-making were restricted by the dependence relationship between central and local government under the realistic system structure of asymmetric resources from the perspective of resources dependence in order to conclude the interaction mode between central and local government under the system of vertical separation of powers.

Keywords: International World Games, Resource Dependence Theory, Glocalization, Partnership

壹、前言

從 2009 年 7 月 16 日令人讚嘆與感動的開幕，到 26 日令人難忘的閉幕，為期 11 天的第八屆世界運動會劃下圓滿句點。這是我國首次主辦的國際綜合運動賽會，不但被國際世界運動總會主席 Ron Froehlich 譽為「史上最成功的世運，建立難以超越的標竿」，讓台灣擁抱世界的同時，也使世界看到台灣友善、熱情、自由、多元、效率的種種面向。

世界運動會，於 1980 年由 12 個非奧運項目單項的運動總會聯手，在荷蘭組成，成立之初是希望能提供非奧運項目一個全球性的競賽舞臺，以吸引媒體籌措贊助經費、增加運動人口及發展各項運動。世運是一個專為非奧林匹克運動舉辦的國際綜合性運動賽會，由國際世界運動會協會 (International World Games Association, 簡稱 IWGA) 主辦；世運與奧運相同，也是每 4 年舉辦 1 次，只不過項目完全不同，堪稱「非奧運項目的奧運會」(張瑞興、駱俊霖，2005：55-60)。

雖然，根據學者的分類，世運會屬於 C 型的國際運動賽會 (非主流國際運動賽會) (Gratton & Taylor, 2005：3)；然其規模卻是僅次於奧運的國際綜合性運動賽會，也是少數獲准使用奧會五環標誌的國際體育組織。因此，高雄市能代表我國，在鹿特丹、休士頓、克裏夫蘭、伯明罕與布達佩斯等城市的環伺下勝出，爭取到主辦權，其表現，正如馬英九總統所強調的：「2009 世運是外銷台灣、促進台灣建設最好的方式。」(張美惠，2009) 尤其，這也是首次有大陸運動員以「中華人民共和國代表團」名義，參加台灣主辦的大型綜合運動會，對兩岸文化交流的影響，對台灣參與國際組織活動模式的後續發展，都具有重要的觀察指標意義。

台灣能取得國際賽會的主辦權，除了某種程度反映出兩岸關係的發展動向外，最主要的原因，Froehlich 特別強調，是高雄市的申辦態度以及動員全國資源的決心 (李惠真，2004)。取得主辦權後，在缺乏主辦國際賽事經驗的前提下，能風光落幕，當然要歸功於主辦單位的效能、義工的熱忱服務、運動員的努力與高雄市民與觀眾的熱情參與。高雄市市長陳菊一再強調「舉辦世運是榮耀，是機會；同時是責任，也是壓力；因為台灣人的尊嚴扛在高雄市的肩上，全世界都在看，也是高雄市躍升國際舞臺，成為注

目焦點的契機，所以世運只能成功，也一定要成功。」（市政要聞，2009）

世運成功行銷台灣，高雄市的努力與貢獻，是不容否認的事實；這也無怪乎陳市長會宣稱「成功舉辦中央來不及，台灣唯一首場大型國際運動盛會，並堅持打造成百年難得一見的世紀運動賽事。」（市政要聞，2009）

這一段告白，其實已隱含了中央與地方在 2009 年世運會主辦上的既聯合又競爭的關係，也反映了在全球化時代，地方政府面對激烈的國際競爭，除必須妥善運用城市自身的優勢和機會，積極營造競爭利基外，應與中央建構、維持何種互動模式，才能使城市成為國家發展的推動力量？尤其，在開幕前夕，突然爆出行政院體育委員會與高市府補助經費核撥的爭議（趙新天、侯承旭，2009），中央與地方政府在國際運動賽會的主辦上，其權責劃分與角色分際如何？更值得關切。

鑑於現今府際垂直互動關係的複雜性，絕非單純從法理層次的探討即可完整窺其原貌；府際網絡的行動者受制於既存的府際制度結構，當中網絡行動者的資源配置、策略選擇及互動關係皆是存在於制度與網絡的雙重結構中；因此，本文嘗試援引資源依賴的觀點，分析中央政府與地方政府在資源不對稱的現實制度結構下，相互間的依賴關係對自主性與決策的限制如何？在單一國體制的府際網絡中，行動者的地位是否命定地決定於法制上層級的高低？或取決於相互依賴的程度？地方政府如何作出策略選擇，及該策略是否及如何改變自己的網絡形勢、影響制度環境的變遷？藉此歸納出垂直分權體系下中央與地方互動的模式。

貳、資源依賴理論概述

資源依賴理論（resource dependence theory）的建構主要是建立在早期社會交換理論（social exchange theory）的基礎上（Emerson, 1962: 31-41），至 Pfeffer 與 Salancik 將 Emerson 發表在美國社會學期刊「Power-dependence Relations」一文所探討組織的權力與依賴關係相應而生的觀念，應用在組織發展的相關領域上；自此，該理論就常被用來解釋組織間關係的形成（Ulrich & Barney, 1984: 471-481）。發展至今，已在組織間關係

的研究擁有一定的學術地位與價值 (Goodman & Dion, 2001: 287-300)。

Pferffer 與 Salancik 的資源依賴理論，是一種以「資源」為核心條件討論「依賴關係」的理論。其研究焦點為：組織雖依賴環境，但組織會努力去獲得並控制資源以使依賴極小化，著重組織與環境互動的探討 (Daft & Wan, 2007: 68)。組織在一個不確定的環境中運作，無一可以完全自給自足，必須與外部資源控制者互動，建立相互間的聯結關係以取得生存所需資源 (趙琪，2001：87-109)，對資源的依賴程度將決定組織是否會形成鏈結關係 (Lambe & Spekman, 1997:102-116)。

「資源」在構成組織間的互賴關係上，扮演決定性的角色。而資源控制的集中程度乃決定了組織之間的依賴方式。組織藉由增加其他組織對自身的依賴及降低對其他組織的依賴程度，來確立自己在網絡中的地位，並增加策略決策、運作的自主性。Ulrich 與 Barney(1984:471-481)指出當組織間存有資源依賴關係時，依賴程度越高，則資源富有的組織就擁有越大的權力去影響資源依賴的組織。易言之，「資源」與「權力」是組織成就真正影響的核心因素：擁有資源可以增加權力，而具有「資源」與「權力」則是相當重要的，因其足以決定組織的成敗。Heide 與 John (1990: 24-36)的研究發現，在權力的抗衡中，被依賴的一方擁有較大的權力影響依賴者，同時可控制雙方資源的交換活動。

就資源依賴理論的看法，組織「資源」的數量與性質是使組織產生改變的動力來源。透過對資源依賴的理解，權力在資源依賴中是一核心的概念，交易 (exchange) 則是其形式的展現，資源本身更是決定網絡關係內涵的重要因素 (Klijn,1997: 14-34)。權力和地位在網絡中是由彼此的互動所具體展現。資源依賴的特質，又與環境特質同時對網絡中互動關係造成衝擊，網絡關係中同時存在依賴性與衝突性，其結果是對整個系統的不確定性的增強或減弱。

網絡分析法原發展於社會學的領域，但資源依賴的觀點無疑為政策網絡研究者提供了一個重要的參考依據，豐富了政策網絡的內涵，政策網絡在吸收上述觀點之後，便被用以指涉在公共政策制訂過程中相互依賴的參與者間的互動模式。依賴的發生導因於個別參與者並無法單獨完成目的，必須藉助其他行動者所掌握的資源來完成。

組織依賴理論以組織網絡 (interorganizational networks)的概念，來代替傳統的層級

節制體系。孟氏認為組織間網路的執行，是發生在一個交互依賴的組織體，而非存在於任何單一的組織內；發展、維護和重新設計組織間網路的努力，通常也有助於成功的政策執行。認為組織間網路的執行，是發生在一個交互依賴的組織體，而非存在於任何單一的組織內；發展、維護和重新設計組織間網路的努力，通常也有助於成功的政策執行。運用資源依賴理論的網絡概念，即使在傾向層級節制的單一制國家，中央政府固然擁有較廣泛的裁決權力、政策決定權與財政分配權，地方政府則僅能享有限制性的裁決權、執行權，財政上更經常需仰人鼻息，地方對中央的依賴，顯然大於中央對地方的依賴，而形成一種不對稱的依賴。但這並不表示，面對中央的優勢地位，地方政府只能毫無怨言地將自己囚禁在「權威」的鐵籠裡，任由中央政府在鐵籠門加上鐵柵欄，只能在鐵籠裡從事唯命是從的機械性工作。所謂徒法不足以自行，政策必須依賴執行才能落實；事實上在中央與地方的互動過程中，地方政府透過對本身各類資源的盤點，將原來處於劣勢的執行地位，個別地或綜合地發揮其影響力，迫使中央不能不「盱尊降貴」，與地方政府進行資源交換，成功轉換為中央對地方的依賴關係。

本文嘗試爰引資源依賴的觀點，探討中央政府與地方政府在資源不對稱的制度結構下，相互間的依賴關係對自主性¹與決策的限制，及其相應地對制度變遷的影響。在單一國體制的府際網絡中，行動者的地位是否命定地決定於法制上層級的高低？或取決於相互依賴的程度？其次，又應如何決定組織間依賴的程度？Pfeffer & Salanick（1978: 45）提出三個要素，即資源的重要性、資源的支配或使用能力與資源控制的集中程度及其可替代性。

¹ 所謂自主性，本論文定義為「組織為達成目標，對於自身擁有的各項資源配置及管理、目標設定及執行均有自我主導的權力，對於外部與其他組織建立關係亦具有充分自由度，不受資源提供者的規範影響。」

有關垂直府際權力運作的互動結構、網絡關係與策略選擇及其對制度變革影響的分析架構如下：

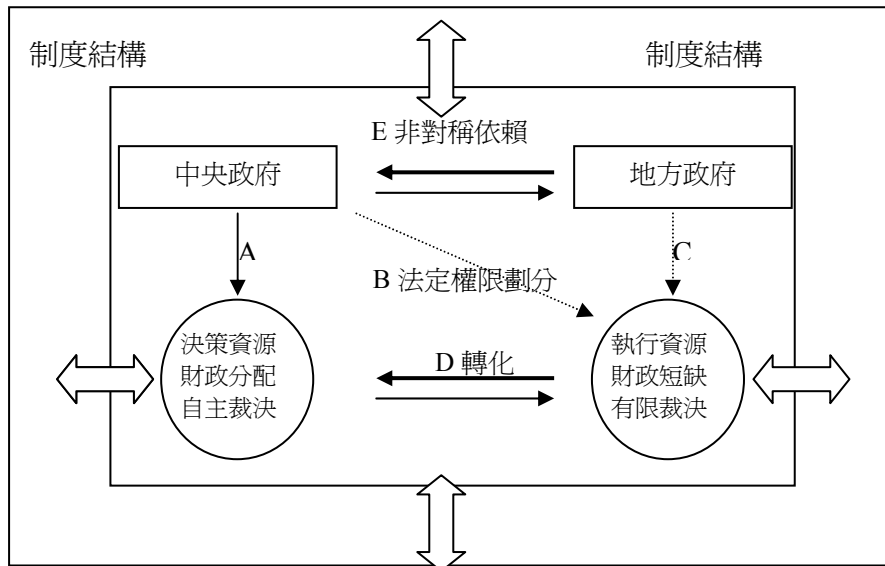


圖 1：中央與地方垂直互動關係的分析框架

資料來源：本文繪製

中央與地方關係在「制度」的框架內運作，中央政府擁有廣泛的資源，包括政策決定權、財政分配權、自主裁決權，圖中 A（實線）。但因受到「法定權限劃分命題」的限制，中央政府不能直接獲得地方政府落實政策的執行權能，圖中 B（虛線）；相對地，地方政府雖具有落實政策所需的執行權能，但囿於「基礎能力」的不足，在獲取資源方面面臨很多困境，圖中 C（虛線）。透過憲法或法律的機制，中央與地方政府間政府的各種資源與社會慈善資源之間可以進行轉化（圖中 D），目前從政府的各類資源轉化為基金會慈善資源較多且更為普遍，反之較少，因此圖中表現為粗細兩個箭頭。的各種資源可以進行轉化（圖中 D）；雖然，地方政府可以經由自主的裁決權限，享有某種程度的決策權能，至少對自治事項；但相對於擁有廣泛權限的中央政府，這樣的轉化顯

然是微弱的，中央政府透過財政分配、下命權的行使、一體化、法律先占或權限代行等法定機制，隨時都可能將地方的執行權限轉化為決策權行使的附庸；圖中表現為粗細兩個箭頭。中央政府儘管對地方政府有所依賴，但程度遠小於地方政府對中央政府的依賴，正是由於這種不均衡的轉化，形成了中央與地方政府之間不對稱的依賴關係，圖中E（粗細兩個箭頭）。

本文擬藉由上述的分析架構，以經驗性的研究，就高雄世運舉辦個案，剖析中央政府與地方政府所處的制度環境，規整出其相互間所擁有的資源及其依賴程度；其次，分析相互依賴的各層級政府間如何作出策略選擇，及該策略是否及如何改變自己的網絡形勢、影響制度環境的變遷，以及其權力互動模式。

參、問題源起與發展

運動發展是國際多元社會發展下的重要文化內涵及資產之一，晚近運動事務在全球化浪潮下成為各國積極投入的社會文化建構領域。而透過賽會的舉辦提升運動競技的實力，及伴隨而來的附加價值商業利益、社會資源及國家形象等正面實質貢獻，使得各國無不卯足全力，積極爭取舉辦全球性運動賽會；隨著國際化及全球化的影響，現代運動賽會舉辦的規模不斷擴增，比賽項目、參賽國家、參賽運動員和全球的觀賞人口皆逐年大幅增加，世界運動會的成長規模就是最明顯的例子（如表1）。

表 1：歷屆世界運動會辦理情形一覽表

屆次	年份	地點	項目	正式賽	邀請賽	參賽國	人數
一	1981	美國聖塔克拉拉	18	18	0	n/a	1265
二	1985	英國倫敦	23	19	4	n/a	1550
三	1989	德國卡里斯魯	19	19	0	n/a	1965
四	1993	荷蘭海牙	25	22	3	69	2275
五	1997	芬蘭拉提	30	25	5	78	2600
六	2001	日本秋田	31	26	5	93	3200
七	2005	德國杜伊斯堡	38	32	6	89	3400
八	2009	高雄	31	26	5	103	5994

資料來源：高雄世界運動會官網

爲因應全球運動的多元深層發展及考量我國身處國際政治邊陲，建構自我運動文化發展體系，期能在全球化衝擊下藉由運動事務展現我國自我發展價值，且與世界各國互動交流，擴展世界各國對於我國文化的了解，爭取國際認同與空間，申辦國際運動賽會早已成爲我國體育發展的大體方向（江輝祺、甘允良，2009）。行政院體育委員會在 2000 年發行的《體育白皮書》中，就曾明確提出爭辦國際大型運動賽事是重要的體育政策之一，並預計要在 2010 年前，爭取到主辦東亞運動會等級以上的國際綜合性運動會至少一次；由此可以看出我國在爭取辦理國際重要運動會的強烈意願與決心（程紹同，2004：219-295）。但在國際現實的情勢及場地設施的因素下，臺灣多年來始終無法順利取得任何國際大型運動賽會的主辦權，不斷在 1998 年和 2002 年的亞洲運動會、2001 年和 2007 年的世界大學運動會、2009 年的東亞運動會屢戰屢敗，雖然奮戰不懈的精神值得喝采，但一再作戰失利也深深打擊民心士氣（程紹同，2004：219-295）。

而所有的國際運動賽會，雖都是以城市名義申辦，背後其實多是以國家的實力爲後盾，經審酌各城市具備的條件後，核定代表申辦的主體。因此，在高雄市於 2003 年 5 月 14 日正式致函 IWGA 表達世運會申辦意願之前，事實上中央已進行多時的前置作業。

其原由始自 2002 年 7 月 16 日行政院體委會首度邀請 IWGA 會長 Froehlich 來台訪問後，先委託中華奧會蒐集主辦城市的權利義務、舉辦項目、場館設施、參賽國家、相關經費等資料，進行可行性評估。翌（2003）年 3 月 12 日 Froehlich 二度來台訪問，獲陳前總統接見後，體委會隨即與 Froehlich 密切往來聯繫，積極展開各項世運會申辦的籌備及遊說工作。

這一屆世運會，各國計有六個城市提出申請。高雄市的強烈意願雖然備受肯定，但台灣國際活動空間的拓展，中共無謂的打壓與干擾一直是最重要的障礙（許光廙、黃建松，2007：139-151；李華球，2003）；因此，相關部門申辦團隊一直採取「鴨子划水」策略，全程保持低調；嗣經體委會與 IWGA 密集交換意見，6 月 3 日終於確定合約內容；6 月 14 日 Froehlich 來台與高雄市市長正式簽訂合約，我國首次成功取得國際運動賽會的主辦權。

肆、網絡行動者與主要爭議

Watt(1998: 61-74) 曾指出，成功的賽會必須透過個別單位的協助運作，整體活動才能成功執行。國際運動賽會的主辦，等於是以前以國家為本位及以本地為傲的明確表徵，中央政府欲藉由申辦國際大型運動賽會，來爭取國際認同與空間，早已是國家重要政策。

根據《世界運動會規則》(International World Games Association, Rules of the World Games, 2001) 第 3 節規定，世界運動競賽由 IWGA 與主辦城市共同舉辦，主辦城市是 IWGA 授權合約簽約主體(行政院體委會 2004 年 5 月 14 日體委國字第 0930009267 號函說明一參照)；但《規則》同節又規定，主辦城市應確認所屬國家政府的支持。因此，一國對於國際運動賽會的主辦，必然要以中央與地方的緊密合作為基礎，分別表達、確認申辦意願。

更何況，30 餘項運動競賽、超過 90 個國家、5000 多名選手來台競技，其間所涉軟、硬體等賽事籌備工作非常繁鉅，且攸關國家形象，非任何地方政府所能獨立完成，必須集結中央各部會、地方及民間各界資源，並透過有效的行銷策略，方能將台灣成功推向國際舞臺，創造最大的運動產業與文化觀光價值。

其實，在國際運動賽會的主辦上，大體上可分為申辦整備、申辦與取得主辦權後的執行三個階段。中央與地方在各個階段所扮演的角色與承擔的任務，各有比重上的不同：第一階段，幾乎全由中央擔綱，包括國際友善環境的營造、政策評估與決定、IWGA 高層的邀訪、經費、資源的盤點、國內主辦城市的「分派」、申辦策略與方案的擬定等等。

2003 年 4 月 30 日體委會主動直接向高雄市謝前市長長廷作簡報，以激勵高雄市政府的承辦意願，謝前市長決定代表我國申辦。6 月 7 日高市府成立申辦工作小組，經 6 月 11 日體委會邀集外交部、高市府、中華奧會及各單項運動協會，舉開第一次籌備會議，確定分工原則，進入中央決策、地方分擔庶務執行的第二階段。7 月 2 日行政院正式函文同意由高市府代表我國申辦世運會，市政府的角色逐漸吃重，包括組團至荷蘭鹿特丹、瑞士蘇黎世、義大利米蘭及西班牙巴塞隆納等地拜訪執行委員，進行遊說，製作多媒體文宣，安排邀訪與接待 IWGA 高層人員等。此外，有關安排 IWGA 會長來台簽

約儀式、記者會、接待行程及相關籌備事宜，體委會及中華奧會援例也僅提供所需行政支援及協助，所需經費，均由高市府支應。

儘管如此，但在對外事務的營運上，地方政府終究有其侷限，各國的遊說活動，仍有賴於外交部的協助。又鑒於 1994 年南非大選後新當選的執政者宣佈不再籌辦 1996 年的第 5 屆世運會，IWGA 被迫更換主辦城市的先例，政黨輪替產生的政策不確定性一直是 IWGA 選定承辦城市很重要的考量因素。偏偏在 IWGA 執委會確定承辦城市的關鍵時刻上，台灣發生 2004 年總統大選「兩顆子彈」的政治風暴，部分執委員慮是否會重新選舉、重新驗票，會不會影響發生政黨輪替政策反覆的情事，IWGA 於 4 月 6 日來函請我方儘速提出說明。類此高度政治性的議題，地方政府事實上沒有立場表示意見，仍須由體委會就台灣的民主政治現況與政治穩定度提出保證。

尤其，台灣國際活動空間的拓展，中共無謂的打壓與干擾一直是最重要的障礙；雖然，相關部門申辦團隊一直採取「鴨子劃水」策略，全程保持低調，但 IWGA 已確定由高雄市承辦準備正式簽約，並於 5 月 9 日將合約草案先送台灣確認後，中共官方及體育各界仍不斷關切；IWGA 不得已又於 5 月 25 日來函表示，擬於合約中加註我方未來應切實遵守「奧會模式」，並避免藉此進行政治宣傳，否則將終止授權合約。對此要求，涉及外交事務，也非地方政府所能解決，仍須由中央代表出面進行協商。²

當然，這當中有許多的工作，也無法全由政府部門處理，而須透過民間組織——特別是中華奧會與各單項協會的專業協助。

IWGA 選定、並與高雄市簽定主辦書後，進入第三階段，中央政府退居協助的角色，高雄市政府全面負起執行的重責大任，而其真正的挑戰也才開始。尤其，過去我國申辦國際運動賽會的迭次失敗，中共政治外交的動員壓力，固然是重要的因素；我國自身實質條件與準備不足，包括缺乏可容納一定人數的大型主運動場館、運動設施普遍不符國際標準與缺乏經驗等，也都是環環相扣的難題。這次高雄市取得優勢，主要是高雄市願以全市之力，甚至傾全國之力來辦這一場國際賽事的決心和魄力，贏得 IWGA 的

² 以上歷程，主要係參考行政院體育委員會編輯，《我國成功申辦「2009 年世界運動會」大事紀》，2004 年。（內部資料，未對外發行）

青睞（陳思先，2006）。爲此，行政院由政務委員召集體委會、外交部、交通部、教育部等相關部會，成立跨部會指導小組，全力協助促成。並由體委會擬訂工作計畫與進程，專案陳報行政院，積極與高市府合力成立籌備會。高達 50 餘億主場館經費的全額補助、籌措與處理模式，就是中央全力促成世運會圓滿呈現的具體表示。

可是，從簽署合約開始，台灣主辦世運會，就沒有一位固定的籌備主席；從簽署合約是由當時的市長謝長廷主持，2005 年德國杜易斯堡世運會接會旗儀式則由代理市長陳其邁負責，後又變由葉菊蘭代理，2006 年高雄市長選舉再由陳菊勝出，籌備主席再次更換。另外，主場館的興建，也是一波三折；先是有立委質疑評選不公，再來立法院以高市府違反預算執行程式爲由凍結主場館預算（陳東豪，2008），這些事實卻不得不讓各國產生質疑。

2008 年政黨二次輪替，國民黨重新取得中央執政權，高雄市則爲民進黨掌握最大行政資源、伺機反攻的灘頭堡，中央與地方的共生共榮的夥伴關係，發生微妙的變化。於開幕前半年，外傳世運總會懷疑高雄市的執行能力，曾打算要撤換掉高雄市（彭昱融、江逸之，2009）。這樣的傳言未必與此有關，但鑒於南非的經驗，當時確實讓國人捏了一把冷汗。

高雄市爲了迎接世運會國際賽事，很多準備事項，如場地的規劃、運動項目的安排、交通動線的搭配等等對高雄市來說，都是第一次。中央已經退居第二線，擔任的角色從主導者，搖身一變成爲協助者，又因爲經費補助，理所當然地形成上下監督者與被監督者的關係；之前接受體委會委託提供專業協助的中華奧會，於掣據洽領受託辦理相關作業款項後，也逐漸結束受託任務，從工作夥伴淡化爲義務諮詢。因此，所有的執行事項，都由高雄市政府站在第一線。

由於角色的轉換，中央與地方之間確實有一段磨合時期；論者還指出，行政院體委會與地方政府單位間的不平衡，導致籌備工作陷於空轉（大公網訊，2007）。另外，還有一個很微妙的變化，外交困境，一直是台灣參與國際事務最大的障礙；儘管綠色執政確實讓兩岸的互動幾近凍結，可是在正式取得世運主辦權之後，一切成爲定局，中共似乎未再出現不利於我的動作。兩岸近年來交流頻繁，無論是經濟、教育、文化、科技、

體育運動、衛生、影視、出版、民族、宗教等各個領域都獲得了新進展。2008 年政黨二次輪替後，更是邁步向前，加速兩岸國際組織良性互動，民生經濟活動投資設限開放，與文化藝文表演活動互訪。兩岸簽訂直航之後，更加突顯了兩岸「春暖花開」的交流氣象。陳菊以民進黨最重要的地方首長的身分，赴中國大陸訪問，行銷世運，其務實的態度，對於台灣主辦世運會所處國際環境的改善，更有某種程度的提升（劉宏裕，2009）。

相形之下，國內政治環境相對於國際環境，反而是暗潮洶湧。2003 年 3 月 12 日 Froehlich 二度來台訪問，總統接見時，地方首長只有台南市與高雄市長獲邀入府，其態勢已甚明確；在決定國內代表城市時，台南市甚至更積極，最後則由高雄市屏雀中選，理由是平衡南北差距，其中存在政治因素卻不難理解。

確定由高雄市代表申辦後，舉國同心，齊力對外，是中央與地方合作最密切的時期。

在 IWGA 擇定由高雄市主辦權，開始進入執行階段，而依據與 IWGA 所簽訂的合約規定，高雄市最遲要於 2005 年 6 月 1 日設立組織委員會作為與 IWGA 的對口單位。為此，高雄市府捐助 500 萬元，成立「財團法人 2009 世界運動會組織委員會基金會」（Kaohsiung Organizing Committee；簡稱 KOC）以協調賽前準備、賽事運作及賽後處理等事務。³

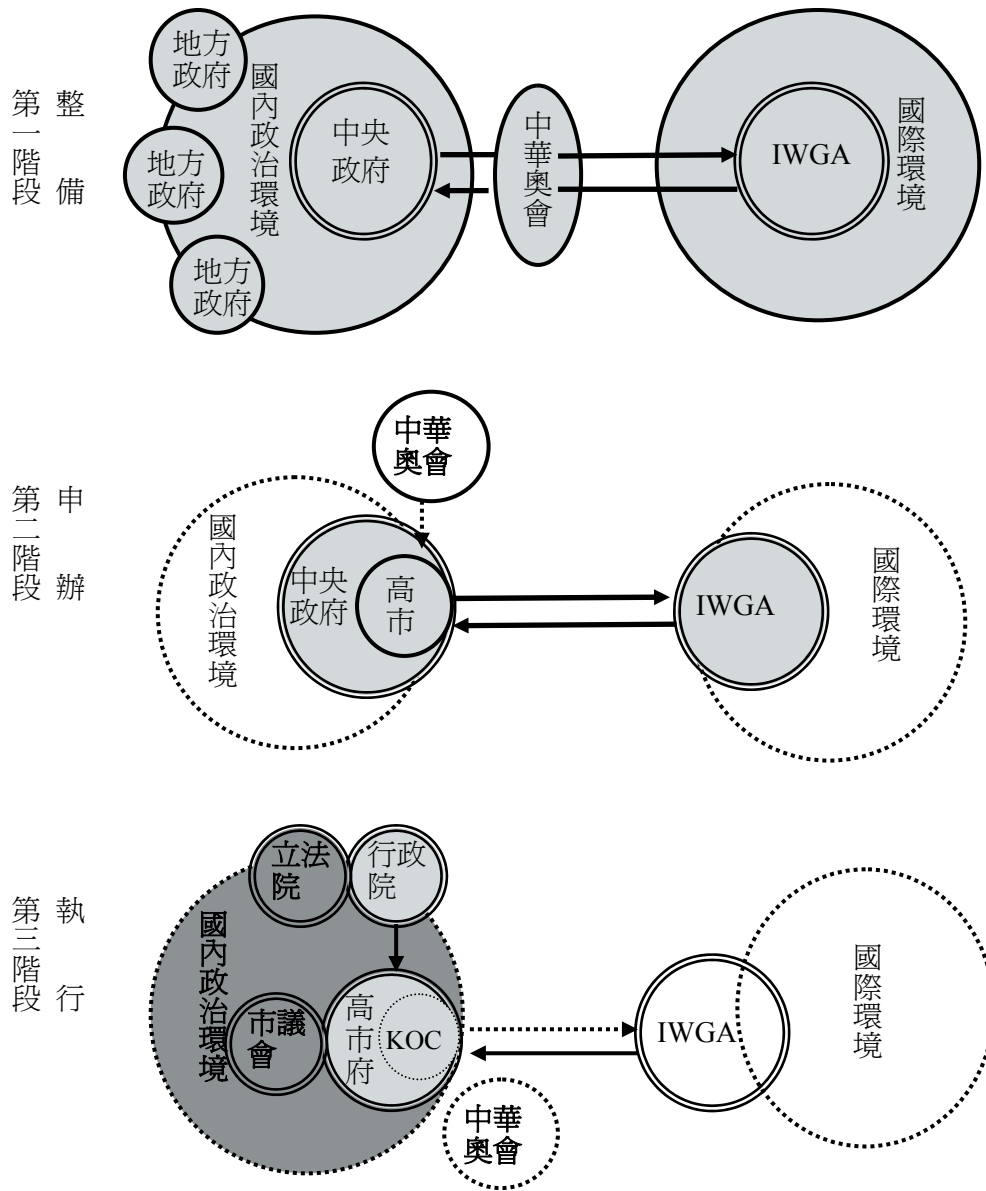
雖然因為首度取得國際大型運動賽會的主辦權，涉及國家形象，沒有任何一個政治主體敢甘冒「搗蛋者」的罵名，公開杯葛；但暗中較勁仍斧鑿有痕，特別是透過民意機關（議會與立法院）的代言。例如高雄市政府曾將《世運會組織委員會設置自治條例》、《世運會審議及監督委員會設置自治條例》草案提送高雄市議會審議，市議會決議退回市府再修正，俟修正後再進行審議。但由於時間急迫，在政黨協商下，同意以市府先以官股身分成立「財團法人世運會組織委員會基金會」。但市府並未依議會決議修正條例草案再送審議，反而設立基金會規避議會監督。市議員在第 7 屆第 2 次臨時會中批評此舉是「暗渡陳倉」，議長莊旺則發表三點聲明予以譴責，議會並作出刪減基金會 20% 經

³ 同前註 2。

常門預算的決議。

另外，最重要的 52 億的主場館的興建預算，高市府以時間緊迫為由，在未經立法院三讀通過前，即先行進行綜合評選及簽約程式，評選包商結果又起糾紛，2006 年 1 月 12 日立法院做出世運主場館案應重新評選的決議，嗣又以高雄市政府違反預演算法為由，決議凍結世運會主場館預算。一波三折，差點讓世運會場地差點就要開天窗（陳東豪，2008）。

其中的網絡關係如圖 2。



註：顏色深淺表示關係強弱。

圖 2：中央與地方在申辦國際運動賽會的網絡變遷

資料來源：本文繪製

伍、權力運作屬性的界定

就地方自治的運作而言，國家任務項目與內涵的分劃，其重點即在於決定地方自治團體得對哪些事項實施地方自治權，從事地方自治活動？地方自治團體對哪些事項得為執行但無法決策？地方自治團體對哪些事項完全不具有決策或執行參與之權？

從憲法層面來看，教育措施為地方自治團體最重要的事項，宜採地方分權；但教育又為立國之本，攸關國利民福，憲法第 163 條並規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準。」因此，有關教育的基本及主要立法，仍應由中央為之，憲法第 108 條第 1 項第 4 款特規定「教育制度」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之（林紀東 1988：62）。

運動賽事在過去都由教育部體育司主管，1997 年體委會成立，教育部主掌學校體育、國民體育的推行、督導、策劃事項，其餘（包括國際運動賽會⁴）則劃歸體委會職掌；體育也與教育分流，地方制度法第 18 條及第 19 條並規定，體育屬地方自治事項。因此，有關體育賽會的主辦原則上也涵蓋於國民體育事項，允由地方自主決定、自行辦理。

然而，運動發展是國際多元社會發展下的重要文化內涵及資產之一，晚近運動事務在全球化浪潮下成為各國積極投入的社會文化建構領域，國際運動賽會的參與與主辦，攸關國家形象與外交政策的落實。尤其，姑不論運動場館、選手住宿、交通等經費的龐大，非地方所能支應；即使國際行銷、兩岸關係的處理、賽事期間的安全維護、反恐、各單項協會的整合、學校資源的動員……等等，亦非地方政府所能承擔，包括外交部、陸委會、國安體系、移民署、警政署、體委會、教育部等的跨部會協調，都屬中央層級的事務。因此，似不能僅因地制法所稱「國民體育」，即據以認定國際運動賽事的主辦亦當然屬地方自治事項，而須探索其他的法源。

本問題主要規定於《國民體育法》，該法第 16 條第 1 項規定「為促進國際體育交

⁴ 根據教育部組織法第 12 條規定，教育部體育司尚保留國際體育活動事項，但實際運作上都歸體委會。

流合作，提升我國國際體壇地位，政府應積極推動國際體育交流活動；其推動方式、經費補助及參與國際交流活動應遵循事項之辦法，由中央主管機關定之。」本條前段使用「政府」的提法，不特別指射中央或地方政府，泛稱「政府」，其意同於憲法上所稱的「國家應如何、如何」的用法，參諸釋字 550 號解釋意旨，係兼指中央與地方政府而言；換言之，中央與地方都被賦予推動國際體育交流活動的任務。而根據本條授權訂《國際體育交流活動推動辦法》第 2 條第 4 款規定，國際體育交流活動的範圍包括「主（承）辦國際綜合性運動會」。

本辦法第 4 條又規定「全國性體育團體、直轄市或縣（市）政府各級學校辦理本法所定國際體育交流活動，除接受本會委託或補助外，並應自行籌措經費辦理。」第 5 條則又規定：「全國性體育團體、直轄市或縣（市）政府主（承）辦國際體育運動賽會，應依其性質，就規定事項進行可行性及效益評估，以其團體或地方政府名義作成計畫，報體委會核定後，始得向國際體育運動組織提出爭辦申請或發函邀請；其未經本會核可者，不予補助。」

從上開二條文綜合觀之，地方政府除受中央委託⁵外，似有主（承）辦國際運動賽會的自主權限，所謂「報核定」，其規範要旨，僅在於中央是否給予經費補助；未經核

⁵ 權限委託是否限於同一行政主體始得為之？2006 年行政院法規會年度諮詢會議決議，採肯定說。法務部 2001 年 9 月 5 日法 90 律字第 029709 號及 2004 年 7 月 21 日法律字 0930028195 號函釋亦指出，行政程序法第 15 條第 2 項規定所稱委託，係指在同一行政主體內不相隸屬的行政機關間，由委託機關將其部分權限移轉予受託機關行使而言；如屬不同地方自治團體（不同行政主體）間的權限移轉，其性質屬「委辦」，而無行政程序法第 15 條第 2 項規定之適用。惟此一見解，並無任何法律基礎，反而根據財政收支劃分法，除第 37 條第 2 項有「委辦事項經費由委辦機關負擔」的規定外，另於第 38 條規定「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」換言之，實證法律上明確容認不同級政府（即不同行政主體）間的事務委託。肯定說其實是混淆了委託與委辦的設計原理，委辦的設計是中央與地方權責劃分的制度概念，委託則是機關間行政事務相互委付的管理概念。兩者都發生職權委付（delegation）的效果，但所謂委辦，是整體的制度，某特定事項如屬上級政府權責，如經該上級政府立法交由下級政府執行，任一下級政府即負有執行該事項之權責；至於委託則係出於事務處理的個別行政作為，某事務原應由某機關負責，但經考量，認為交由其他機關（可能是同一行政主體的其他機關，也可能是不同行政主體的行政機關）處理更符合經濟原則，個別的委託特定機關辦理。基於此一立論，本文採否定說。

可，中央不予經費補助，由地方自行籌措。然而是否得因此認定為國際運動賽會的主辦係屬地方自治事項？從國民體育法第 4 條規定「本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」（第 1 項）「直轄市政府、縣（市）政府應設體育專責單位，鄉（鎮、市、區）公所應置體育行政人員，負責轄區內國民體育活動之規劃、輔導及推動事宜。」（第 2 項）以及第 16 條的授權、授權辦法等，對於地方主（承）辦國際運動賽會關聯密度之高，並參諸事務的本質，本事項應解釋為屬中央立法並執行，或交由地方執行的「委辦事項」。

值得推敲的問題是，依據《國民體育法》與《國際體育交流活動推動辦法》規定，由政府部門辦理國際運動賽會，可以透過四種途徑：1、中央自行辦理，2、中央委託地方辦理，3、地方提出計劃經中央核定後補助辦理，4、地方自行籌措經費辦理。前二者，權責在中央，係中央執行中央應行辦理的事項；後二者，則為地方辦理委辦事項。世運會係由高雄市政府主辦，顯然不會是第一種途徑；高雄市政府主辦世運會，其經費來源幾乎全為中央「補助」，因此也不會是第四種。最有可能的是二、三兩種權責關係。而不論是其中哪一種，其經費負擔，歸根結底，都應由中央負擔。屬委辦事項者，依《財政收支劃分法》第 37 條規定，由委辦機關負擔；屬委託關係者，參照《財政收支劃分法》第 38 條規定「各級政府事務委託他級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」

從申辦過程發展，從中央與地方的互動，並未見高市府依國際體育交流活動推動辦法規定就主辦世運會，進行可行性及效益評估，作成計畫，報體委會核定。反而是出於中央的啟動，而於各項評估作業成熟後，始由體委會委託中華奧會向高雄市長簡報申辦可行性；從此一立場，中央與高市府角色關係應屬委託關係，而非補助關係。其最明確的界定，可參行政院體委會 2004 年 5 月 14 日體委國字第 0930009267 號函說明一略謂「高雄市政府為 IWGA 授權合約簽約主體」及說明二「有關安排 IWGA 會長來台簽約儀式、記者會、接待行程及相關籌備事宜，本會及中華奧會援例提供所需行政支援及協助，惟囿於本會本年度預算相當有限，所需經費，爰請貴府協助支應。」質言之，中央是在萬事俱備後，只欠與 IWGA 簽約主體的東風，才委由高雄市政府具名申辦；權責機關是中央，高市府只是受委託執行而已。

以上是法理上的推論，但本案後續的發展，似非如此。於高市府正式取得主辦權後，中央似乎忘了自己才是啓動者，是行爲主體機關，其角色與態度變成了被動接受補助申請的上級機關，而不再是主其事的權責機關。相對地，高雄市政府成就了台灣的一件國際「大事業」，也儼然興起「拔劍四顧心茫茫」的姿態，從受託承辦者一躍成爲獨攬榮耀的權責主體。

陸、資源依賴理論的分析

法制上有關國際體育賽會的主辦，係中央立法並執行或交由地方執行的委辦事項。依據國民體育法與國際體育交流活動推動辦法規定，中央與地方都有推動、辦理國際體育賽會的權責。中央可以自行辦理，也可以自行決定後委託地方機關辦理；地方也可以依據相關法規，向中央申請核給經費執行委辦事項，或自行執行，不需補助。

而根據 IWGA 規則的規定，IWGA 授權舉辦世運會的簽約主體僅限於城市，換言之，中央雖擁有優越的財政、執行、人力等各項資源，但當事人不適格，因此，即不可能由中央自行辦理。反之，高雄市政府雖然具備簽約的適格主體，但各國數千名選手來台競技，所涉軟、硬體等賽事籌備工作、外交困境的突破、體育場館設施的健全、國際行銷、安全維護、檢疫……等等，工作繁鉅，財政負擔龐大，也斷非地方政府所能獨立完成，完全自行籌措經費辦理也殆無可能。質言之，在世運會的承辦上，中央有錢而無權，地方有權卻無錢，只有彼此依賴於對方所擁有的資源，才能共同成就這一件攸關國家形象的事業。

2003 年 1 月高雄市亦曾申辦 2007 年世界大學運動會，當時僅高雄與曼谷具有競爭實力，最後於義大利塔維所舉行的執行委員會議中敗於曼谷；根據國際大學運動總會相關評估過程中檢視，高雄市申辦失利的主因爲硬體設施不足、缺乏承辦大型賽會的經驗、沒有專責的藥檢機構，更重要的是大陸方面的阻擾與干涉（邱翼松等，2006：263-275）。政治幹預體育已成國際現勢，運動賽會中處處可見政治力量介入運作的痕跡（陳太正、黃正陽，2005：14-40），在我國爭取主辦國際運動賽會時，如何形塑有利於

我的國際環境，突破中國防線，只有操之於中央在兩岸關係上的政策走向，地方根本無能為力。

辦理世界運動會需申請、繳交相關計畫書，計畫書中至少須說明，一、舉辦經驗；二、都市條件，含運動設施、交通、文化、醫療、反恐、住宿、後勤等；三、過去較弱與不足部分及已補強或計劃補強的方法；四、中央、地方與民間的支持度。

世運是台灣有史以來第一次舉辦國際大型運動賽會，無論中央或地方都沒有經驗，這是不爭的事實；就連所需填具的各項保證書表以及所需繳交各項申辦資料數量及種類的龐雜，如果沒有行政院體育委員會，積極協調中華奧會、各級政府及相關單位，提供各項必需的協助，地方政府面對密密麻麻的申辦檔，恐怕只能坐困愁城。

經驗可以累積，硬體設施不足，就無法早地拔蔥，憑空起高樓；本來，根據 IWGA 規定，舉辦世運會城市，不須為世運會興建太多的場地設施，儘量運用現有場地，因此籌辦經費不如奧運會龐大。例如 2001 年日本秋田世運會其預算約台幣 7 億，2005 年德國杜易斯堡預算約 10 億台幣（葛蔓，2005：10-11）。但高雄市花費上百億台幣來籌備，預算之龐大前所未有，且大部分經費都用於興建大型運動場館，明顯與世運宗旨相悖。但過去政府長期以來的發展重北輕南，高雄市基礎設施缺乏國際化都市的條件，遑論舉辦國際運動賽會而可以容納數萬觀眾的場館（曾慧青，2007）；除非中央的財政挹注及預算程式、政府採購作業的彈性調整，否則地方如何在短短幾年內興建完成相關設施？

衡平而論，在世運會的主辦上，中央對於高雄市所需經費的籌措、挹注，一直給予最大的支撐。以體委會 2006 年至 2008 年編列的預算為例，2006 年「整建運動設施」增幅高達 110.84%，占「國家體育建設」預算總額數幾近六成；2007 年「整建運動設施」預算增幅達 22.62%，占「國家體育建設」預算總額數的比例達六成二；2008 年「整建運動設施」預算增幅達 24.28%，占「國家體育建設」經費的比例也高達六成二。其中，2006 年「整建運動設施」經費中的「高雄市現代化綜合體育館興建」、「2009 世界運動會主場館興建」、「辦理國家運動選手訓練中心設置」、「國家運動園區」四項計畫預算合計逾 15 億（約占整建運動設施預算 55%）；2007 年體委會補助大型場館的對象

——「國家運動選手訓練中心」、「高雄市現代化綜合體育館」、「2009 世界運動會主場館興建」三項計畫預算合計 15.27 億元（占整建運動設施預算 52.87%）。

事實上，高雄市取得世運舉辦權之後，體委會的年度預算逐年遞增，從 2005 年 26 億多元、2006 年 44 億多元、2007 年 47 億多元、2008 年 58 億多元，2009 年是 65 億多元；絕大部分都用於高雄世運會興建硬體場館設施、軟體設施與宣傳的費用；如 2009 年的預算經費有 65 億元，其中用在高雄世運達 39 億元，包括硬體設施經費的 29 億元、軟體設施經費的 9 億 8000 萬元（林瑞益，2009）。

如果說，「以國家整體力量作為辦好世運的保證」，是高雄市為什麼能成功爭取到 2009 世界運動會的重要理由，中央當之無愧。劉前院長兆玄即表示，中央幾年來對於高雄世運相關預算編列超過 100 億元，包括軟體經費 17 億 652 萬元，硬體經費（含主場館）83 億 899 萬元，且各界努力讓預算確實執行，使高雄世運的硬體設施及時趕上國際需求，也是世運成功的重要原因之一（黃維助，2009）。

政府財政負擔過大是國際大型運動賽會主辦城市首要的潛在問題，比賽期間恐怖份子的安全威脅，更是近年來主辦國際運動賽事相當重視的工作（許光廙、黃建松，2007：139-151），後者也有賴於中央國安單位的統籌。又例如，世運比賽項目中，有一項「飛行運動」，這就牽涉到國防、航空...等環節，如何協調相關單位，要讓飛機從哪裡起降，當天比賽周遭航線領域的淨空等等，也都不是市府層級所能協調。

總而言之，高雄市政府主辦世運，所有的資源，幾乎都來自中央，市府所擁有的除了簽約權之外，最重要的就是執行力。例如主場館的興建，即使預算審查與動支在立法院一波三折，其簽約與評選過程也遭政風與檢調單位介入調查，但高市府仍能忍辱負重，排除困難，如期完工，獲行政院研考會 2008 年度行政院管制各機關重要計畫評核為優等。KOC 組織的彈性化與機動性，對賽前準備的協調、賽事運作及賽後處理等事務，都能有效掌控。

然而，高市府的這些優越條件，並非不可取代；高市雖有高效率的團隊及都市的活力及企圖心、便捷的交通、發達的城際運輸、完備的基礎設備、健全的生活機能.....；但相對於中央，這些條件其實只是選項之一，而非絕對不可或缺，如果臺北市、台中市

有同樣的機會與資源的挹注，即使不能達到「史上最成功」的評價，也未必不能作出相當的成績。

因此，高雄市與中央間的資源依賴，乃屬不對稱的依賴。然而，當高雄市正式與IWGA 簽約，取得世運主辦權之後，原來存在政治選擇可取代性的條件，變成了唯一性、不可替換性。2008 年政黨輪替前，如此；政黨輪替後，亦然。除非中央擬玉石俱焚，妨南非大選後新當選的執政者，去函 IWGA 宣佈不再籌辦世運會；但，台灣非常不容易才爭取到國際綜合運動賽會的主辦權，執政者敢如此決策，所需擔負的政治風險極高；IWGA 也不可能改由台灣的其他城市主辦。原來的不對稱關係，在這樣的條件下，變成了不可或缺的依賴關係。

本來中央是權責主體，高雄市政府僅受委託申請承辦世運，根據受託人行為效力應及於本人的法理，世運的成敗，就是中央的成敗；高雄世運會的成果獲得外界高度肯定，中央雖不能攬功，至少，也應有權利分享光采；尤其，如果沒有申辦過程的運籌帷幄，何來千里決勝。但事實上，儘管在世運會閉幕後的行政院院會上一片肯定與感謝聲浪，劉前院長肯定高雄市府的表現，高雄市長陳菊也感謝政院及各部會的努力；但民間的觀感、輿論其實都一面倒地歸功於高雄市政府，陳菊市長的聲望直衝 72%，居台灣政壇主要政治人物第一，即被認為與成功舉辦世運，提升台灣的國際地位因素有關（VBS 民意調查中心，2009；鄒麗泳，2009）。

這樣的發展與國內政治環境固不無關聯，由於政黨輪替，中央與地方在世運的主辦上，由於認知的錯誤與態度的轉變，不僅導致主從易位，中央對於經費核撥作業更模糊了主事者的角色。陳菊市長所謂「成功舉辦中央來不及，台灣唯一首場大型國際運動盛會」，完全忘卻中央才是世運的推手與策劃者，可謂是一般典型的觀點。

本來，對於世運的申辦與承辦，中央與地方的府際網絡關係無論是委託關係或委辦事務，有關經費的處理依據，都是《財政收支劃分法》第 37 條及第 38 條規定的問題。然而，中央與高雄市於世運開目前，曾爲了 1.4 億元的經費短差有所爭執，體委會副主委陳顯宗陳顯宗表示，「所有經費核撥必須依照法令執行，否則經手公務人員都有違法之虞」，並引用《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》第 19 條規定強調，高市府在

舉辦世運前必須先擬執行計畫，詳列實際經費需求或發包金額，同時還必須依照地方政府分擔經費比例向體委會申請（趙新天、侯承旭，2009）。

然而，該補助辦法係依《財政收支劃分法》第三十條第二項及《地方制度法》第六十九條第三項規定授權訂定。後者，主要是為謀地方均衡發展，對財力較差的地方政府酌予補助；高雄市似乎不存在這樣的要件。至於財劃法的規定則係「中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。二、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。三、具有示範性作用之重大建設計畫。四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。」體委會的認知，似認為高市府主辦世運是因應中央重大政策的配合辦理事項，而且是屬於計畫型補助，才會有該辦法第 19 條適用的問題。但問題在於依該規定，地方政府辦理中央政府各機關補助的各項計畫，應確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款。如有追加經費者，其追加部分應由各該政府自行負擔。高雄市政府從未訂定任何計畫報中央核定，何來確實依核定計畫執行的問題。

1.4 億相較於 100 多億，本來微不足道，可是這一事件及中央對辦理世運的事務屬性，卻突顯出一個致命的關鍵，高雄市政府不僅是 IWGA 所要求簽約的主體，在國內的府際關係上也是主辦世運的權責主體；中央則淪為上級的經費補助者，也因此當任何關於預算或經費核撥作業上的任何動作，中央即遭來「政治惡鬥」的批評。中央耗資逾 100 億，卻完全無法轉換成主事者聲望的累積，體委會主委、行政院院長乃至總統，無一能分霽其利，美其名是成功不必在我、功成弗居，實際上則不無「苦恨年年壓金線，徒為他人作嫁裳」之嘆。

表 2：資源依賴的個案分析

制度環境敘述	運動事務在全球化浪潮下成為各國積極投入的社會文化建構領域；對台灣人民則更有突破外交困境的集體心理。		
核心議題本質	自治事項 v.s 委辦事項		
策略屬性	經費補助		
資源分配及其運用			
權力分配	中央政府	地方政府	運 用
憲法支持	§108-1-4	§109-1-1	體育是廣義的教育的一環，前者管制度，後者偏重執行
法律基礎	國民體育法 國際體育交流活動推動辦法	地方制度法	體育活動是地方自治事項，但國際運動賽會的主辦則為國民體育法上的國際體育交流活動，而為中央立法並執行或交由地方執行的委辦事項
立法工具	×	×	
決策限制	國內政治環境	國際政治環境	
財政自主	○	×	中央透過經費補助影響地方
執行能力	×	○	地方藉執行過程強化地位
其他資源	外交、大陸政策	IWGA 的規定	
權力轉化情形			
原屬中央委託地方辦理，受委託者從執行者變成權責主體；原屬委託機關的中央則變成單純的經費補助者。			
相關行動者角色分析			
中央是完全的政策決定者、主導者與規劃者，地方則為受委託執行者。			
結 果（環境影響）			
我國首次主辦的國際綜合運動賽會，被 IWGA 主席 Ron. Froehlich 稱讚為「史上最成功的世運」，輿論將之歸功於高雄市政府，陳菊市長的聲望直衝 72%，居台灣政壇主要政治人物第一。			

資料來源：本文編製

柒、結 論

20 世紀 1970 年代中後期，地方政府改革浪潮席捲全球；其中，在中央與地方關係的改革上，地方分權與權力下放就是其中最重要的策略⁶。國家機關的角色與功能必須

⁶ 根據美國柯林頓政權期間負責國家績效評鑑的 Elaine C. Kamark 對 123 個國家進行的行政改革運動與計畫的分析，有 40% 地國家完全將權力下放，(devolution) 作為政府改革運動的核心內容(曹俊漢，2009：348)。

因應國際政治經濟情勢變化的衝擊而調整時，勢必連帶影響到中央與地方政府之間的權力配置與運作方式。國家機關不但必須承受全球化「從上而下」或「從外而內」而來的壓力，更必須接受「從下而上」或「從內而外」的挑戰，而在治理的結構或過程有所調整。國家機關面對全球競爭壓力之下，其權力、功能與統治權威重新建構的過程中，到底應賦予中央與地方政府之間應何種權力關係模式？在仍由國家機關主導規劃之下，垂直仍有政治衝突，水準又有利益衝突，地方具有的分權性又該達到多少程度？中央與地方之間是競爭或合作？是集權或分權？如何重新建構與推展中央與地方關係的互動模式，是為政府尋求解套的當務之急(蕭全政，2003：15)。

過去二、三十年間，地方政府的角色職能已出現很大的轉變，此一轉變主要驅動力之一就是「分權化」。一些原來具有中央集權傳統的國家也都逐步實行權力下放和地方分權，增強地方政府的自治權力，鼓勵公民參與，減少調控和強調中央與地方的合作等等，中央與地方的關係已從垂直的科層節制轉換成更為廣闊的府際關係網絡。

事實上，今日世界正處於「地方治理年代」(the age of local governance)之中，所謂的「全球思維，在地行動」(think globally, act locally)或「全球在地化」(glocalization)。都在強調必須兼顧宏觀思維與行動策略，方能處理人類社會所面臨的各項公共事務課題。地方治理所關注的議題主要聚焦於：公共事務如何能夠經由地方政府與中央政府及民間的協力合作，獲得即時而有效的解決(江大樹，2006：4)。

本研究發現中央與地方資源依賴關係的幾個現象與問題：(一)在府際關係網絡中資源依賴無所不在，「乾坤獨斷」絕無可能；無論是中央或地方在一個不確定的環境中運作，無一可以完全自給自足，必須與外部資源控制者互動，建立相互間的聯結關係以取得落實政策所需資源。即使有一方掌控了絕對優勢，囊括所有資源，也不表示可以無視他方的存在，自行其是。(二)資源盤點攸關政策成敗；而且除了自身擁有的資源，有時也必須盤點其他組織的資源，所謂知己知彼，百戰百勝。(三)具關鍵性及不可替代性的資源對資源依賴更具決定力；例如，在本案，國際運動組織規章所附予城市的權威與執行力，是中央與地方政策網絡非常重要的資源，是中央在決策時所不能忽略的關鍵因素。

在地方治理的概念下，關切的重點不在於公共事務究竟是地方自治團體的自治事項或委辦事項，也不關注誰才是適格的行為主體；而是從功能性考量，重點在如何才能完成完善的治理。在全球性的「治理」變革趨勢中，OECD 國家將常以建構所謂的「夥伴關係」(partnership) 作為政府改造的重要手段之一，期能積極落實地方治理所追求的遠景，其主要策略包括：中央與地方政策目標的一致化；採取策略性夥伴關係，藉以滿足各方參與者的需求；強化夥伴間的課責機制(呂育誠，2004：29-56)。因此，新治理觀念強調垂直面的府際間的合作，包括適度分權、雙向溝通、必要的經費分攤、共同檢討、相互改正，也不排除中央與地方的協力辦理或接管；必要時，尚得經共同協議組成跨中央與各層級地方政府的治理機制，或依政經實力等指標共同籌組公司或目的事業公法人等特殊功能區域 (special function district)。如德國政諺所稱「結局好，就是好 (Endes gut, Alles gut)」；儘管過程中難免有些風雨，但世運案的光榮落幕，其實正提供了臺灣藍綠政治惡鬥之外，一個資源互賴與垂直分權合作的成功模式。

而展望未來，因經驗的累積、硬體設備的逐漸擴充、國際友善關係的型塑，以及世界運動組織對台灣承辦活動能量的信賴，臺灣將有更多的機會爭取承辦大型國際運動賽會，高雄世運的辦理模式與檢討，正可以一個可以逐步完善的基準。

參考文獻

- Gratton, Chris & Peter Taylor 著，劉以德譯，2005。《運動遊憩經濟學》(Sport and Recreation: An Economic Analysis)。臺北市：品度出版社。
- TVBS 民意調查中心，2009/8。http://www.tvbs.com.tw。
- 大公網訊 2007/5/23。〈高雄要辦 09 世運 官員漠不關心〉，《大公網》，http://www.takungpao.com。
- 市政要聞，2009/4。〈迎接世運 高雄，準備好了〉，《鼓聲市府月刊》，http://epublication.kcg.gov.tw。
- 呂育誠，2007。〈地方行政機關組織架構變革的問題與展望〉，內政部編，《地方自治

- 論述，第 3 輯))。臺北：內政部。頁 113-142。
- 李惠真，2004/6/15。〈Ron. Froehlich：高雄積極態度是關鍵〉，《中國時報》，版 A3。
- 李華球，2003/11/11。〈中共武力犯台時美國干預之可能性分析〉，《國政研究報告》，臺北：財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw>。
- 林紀東，1988。《中華民國憲法逐條釋義。四》。臺北：三民書局。
- 林瑞益，2009/3/31。〈體委會：今年預算大半補助高雄世運會〉，《中央社》，<http://sports.yam.com>。
- 邱翼松、黃正陽、羅應嘉，2006/5。〈論我國申辦 2011 年世界大學運動會策略分析〉，《輔仁大學體育學刊》，第 5 期，頁 263-275。
- 張美惠，2009/7/14。〈倒數迎世運 高市歡樂踩街大遊行〉，《台灣新聞網》，<http://www.5ch.com.tw/news/news>。
- 張瑞興、駱俊霖，2005/12。〈世界運動會發展的概況〉，《大學體育》，第 81 期，頁 55-60。
- 許光廙、黃建松，2007/1。〈2009 年高雄舉辦世運會提升國家形象之探討〉，《國立台灣體育學院學報》，第 20 期，頁 139-151。
- 陳太正、黃正陽，2005。〈我國申辦世界大學運動會之檢討及評估報告〉，《2005 年國際綜合性運動賽會研習會大會手冊》。
- 陳東豪，2008/1/24。〈看不見的手 差點毀了高雄世運〉，《今周刊》，<http://www.shadowgov.tw>。
- 陳思先，2006/12/10。〈高雄市舉辦 2009 年世運會相關資料分析〉，《國政分析》，臺北：財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw>。
- 曾慧青，2007/11/7。〈95-97 年體育委員會單位預算綜合分析〉，《國政分析》，臺北：財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw>。
- 彭昱融、江逸之，2009/8。〈世運 vs. 聽奧 高、北市府 執行力大比拚〉，《天下雜誌》，428 期，2009 年 8 月。
- 程紹同，2004。〈運動賽會申辦模式與運作〉，程紹同主編，《運動賽會管理—理論與實務》。臺北市：揚智出版社。頁 219-295。

- 黃維助，2009/7/31。〈劉揆肯定高雄世運 盼臺北聽奧看齊〉，《自由時報》，A9 版。
- 葛蔓，2005/7。〈運動，新國力的象徵〉，《高雄畫報》，第 4 期，頁 10-11。
- 鄒麗泳，2009/8/9。〈台灣政治人物聲望 陳菊第一 馬英九急降〉，《中國評論新聞》，
<http://www.chinareviewnews.com>。
- 趙琪，2001/1。〈資源依賴與交易成本對海外子公司控制機制之影響——台灣企業與大陸子公司之實證研究〉，《中山管理評論》，第 9 卷第 1 期，頁 87-109。
- 趙新天、侯承旭，2009/7/31。〈世運風光落幕 1.4 億差額還在吵〉，《自由時報》，版 A9。
- 劉宏裕，2009/6/4。〈兩岸運動競技與體育交流〉，《國政分析》，臺北：財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw>。
- 蕭全政，2003。《健全地方自治圖貌》。臺北：內政部委託研究。
- Daft, R. L. & T. H. Wan, 2007. *Organization Theory and Design : A Modern Introduction*. Taipei, Taiwan : Hwa Tai Publishing.
- Emerson, M. R., 1962/10. "Power-dependence Relations: Two Experiments," *Sociometry Review*, Vol.27, No.3, pp.282-298.
- Goodman, E. L. & P. A. Dion, 2001. "The Determinants of Commitment in the Distributor-Manufacturer Relationship", *Industrial Marketing Management*, Vol.30, pp.287-300.
- Heide, B. J. & G. John, 1990/2. "Alliances in Industrial Purchasing: The Determinants of Joint Action in Buyer-Supplier Relationships," *Journal of Marketing Research*, No.27, pp.24-36.
- Klijn, Erik-Hans, 1996. "Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems." *Administration and Society*. Vol.28, No.1, pp. 90-119.
- Lambe, J. C. & R. E. Spekman, 1997. "Alliances, External Technology Acquisition, and Discontinuous Technological Change," *Journal of Product Innovation Management*,

No.14, pp.102-116.

Pfeffer J. & G. R. Salancik, 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

Ulrich, D. & J. B. Barney, 1984. "Perspectives in Organizations: Resource Dependence, Efficient and Population," *Academy of Management Review*, Vol.9, No.3, pp.471-481.

Watt, D. C., 1998. *Event management in leisure and tourism*. New York: Addison Wesley Longman.

