

GOVERNANCE ACROSS
BOUNDARIES

跨域治理

林水波 李長晏◆著



跨域治理

林水波・李長晏 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

跨域治理 / 林水波, 李長晏著. -- 初版. --

臺北市 : 五南, 2005[民 94]

面 ; 公分

參考書目:面

ISBN 957-11-4051-1(平裝)

1. 地方行政

575

94013885

1PQ6

跨域治理

作 者 林水波 (133.3) 李長晏 (86.3)

編 輯 施榮華 李敏華

出版者 五南圖書出版股份有限公司

發行人 楊榮川

地 址 : 台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓

電 話 : (02)27055066 (代表號)

傳 真 : (02)27066100

劃 撥 : 0106895-3

網 址 : <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件 : wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2005 年 8 月初版一刷

定 價 400 元

有著作權・請予尊重

序

現行社會諸多的公共問題，由於涉及不同職司的政策轄區，若由各自轄區純以本位主義的思維，並由微觀的視框來透視問題的經緯，探究問題的成因，建構對應問題的方案，認定問題存在的時境，每有陷入單局的困境，產生掛一漏萬的尷尬，致至問題的攻克，只能達及次佳化的地步，有時甚至導致問題的慢性化，需要長期處置，不符資源稀少性的時代要求。

鑑於這種政策窘境的日益侵蝕政治體系的運作，歐美不少學子，投入加倍的關注，為文闡釋這類荊棘問題之解決，而深深體認，凡是涉及不同政策轄區的公共問題，實實在在採用「跨」的機制及策略來解決，俾便集結各方力量，共同尋求鑲嵌問題情境的方案，進而產出合超效應。換言之，在面對嶄新的時代，相關政策職司，有必要運用「跨」的整合機制來搭構意見交流、行動互補、資源互用、知識分享、資訊合併的平臺，進而營造對應公共事務的共識對策，統合各部門、各領域的有限資源，鞏固適時回應公共問題的能力，強化衝突處理、危機處置的速度、信度及效度。

《跨域治理》一書乃針對當前的學術發展流勢、公共問題演化的流勢，以及形構對應問題方案的流勢而布局，冀望建構廣泛參與、公平公開、對等協商及問責監督的機制或平臺，以異中求同、因地制宜、因時制宜、因事制宜的原則，盼望公、私部門與民間團體，形成同心協力的夥伴關係，致力於解決跨領域、跨行政區及跨部門共同面對的難題。至於本書的核心內容：

第一章論述：在新時代、新潮流及新環境下，跨域治理的形成因素、已發展的相關理論及具體可資運用的各項策略途徑。

第二章分析：全局治理的內涵及應用、區域政府的內涵及設計的導



向，以求區域的有效整合。

第三章探討：都會治理體制的發展變遷，剖析這項治理如何透由回應的過程，逐步邁向協力的境界。

第四章鋪陳：黨際治理的終極目標、治理機制、治理困境及困境解除，俾以政治得能發展，國家競爭力得以提升。

第五章探究：對話治理的質性定位、思維基礎、優勢創造及策略設計，進而導出領導者所要扮演的角色。

第六章解析：選戰治理的面向，首由識明選舉制度始，進而講究提名部署，處置後續問題，分析參選結構，再由經營選戰過程總結，全面構築勝選產出的渠道。

第七章析論：移植治理的屬性、移植要做的前瞻性評估、SWOT 分析及推廣性評估，進而建構另一次移植所要關注的標的，以求制度移植的完整性。

第八章闡述：標竿學習的精髓，本身所牽涉的理論，以其提升地方治理能力的執行步驟。

本書的論述內涵，對臺灣正在從事治理轉換的歷史時刻，或許對參與治理工程者有知識及思維啓蒙之效，亦可做為實際行動導引的標竿之用。而對正在苦思鑽研這個領域的學子，增加一本文字較為貼近、吸收較為順暢的參考文獻，以激發他或她願意跨足的意願。而在吾人不懂得「跨」，政治系統的績效就有「垮」的可能，未來吾人也就沒有什麼好「誇」之際，注入一項精神食糧，以收「跨」的「奇異恩典」。

本書離論證合理、剖析有物、方法切中、建議有力，論述本土及舉例在地之境，猶有一段落差，誠摯懇請學術先進、實務尖兵及學校學子不吝惠予匡正。

本書之所以有今天這樣風貌，有不少人貢獻智慧、經驗及支持，更賴西方理論之勝出、國內重要個案之發生，謹在書成之日，誠心表示謝意。

國立臺灣大學政治系教授

林水波 謹識

民國九十四年六月



政治行政類書目

編號	書名	出版年月	作者	定價
►政治學通論				
1PJ9	政治學(上)	93/	陳義彥 主編	650
1P11	政治學	90/11	呂亞力 著	330
1PG5	政治學——政府與政治	91/01	張明貴 著	700
1P12	政治學概論	87/10	王逸舟 譯	420
1PD1	政治學概論	93/03	冉伯恭 著、蔡文輝 主編	390
1P14	政治學概要	84/10	曹興仁 著	220
1PF9	政治學的知識脈絡	90/03	石之瑜 著	410
1P16	政治社會學——政治學的要素	86/08	黃一鳴 譯 M.Maurice Duverger 著	480
1PC8	政治心理學	88/08	石之瑜 著	350
1PG8	政治文化導論	91/12	王樂理 著、歐陽晟 校訂	420
1PI1	軍事政治學——文武關係理論	92/02	洪陸訓 著	550
1PJ4	中共菁英政治的演變：制度化與權力移轉 1978-2004	94/	寇健文 著	400
1P90	公民文化	85/03	張明澍 譯、盧瑞卿 校訂	400
1P02	中國政治文化史論(1919-1949)	85/03	魏 萼、謝幼田 著	350
►研究方法				
1P97	政治學方法論	87/12	J.B Manheim, C.R Rich 著、冷則剛、任文嫻 譯	600
1PF4	政治理論與方法論	90/06	劉嶽雲 著、蔡文輝 主編	460
1PD4	政治學的範圍與方法	89/04	謝復生、盛杏潸 主編	510
1P20	政治研究方法與統計——SPSS for Windows 的實例	86/09	許禎元 著	550
►工具書				
1P63	政治學辭典	93/06	朱浚源、林嘉誠 編著	440
1P40	公共政策辭典	93/03	吳 定 編著	660
1P00	民政議事工作辭典	80/06	吳堯峰 編撰	450
►政治思想與理論				
1P01	國父思想	92/08	吳寄萍 著	550
1P10	西漢政治思想論集		賀凌虛 著	500
1P15	東漢政治思想論集	91/09	賀凌虛 著	650
1P06	近代中國政治思潮	85/09	謝慶奎 編著	590
1PJ6	現代政治思想史	93/	Tudor Jones 著、張明貴 譯	
1PA2	當代政治思想史	88/07	劉遐齡 著	480
1P05	西洋政治思想史	85/11	胡祖慶 譯	440
1PD2	西洋政治哲學史	89/02	凌淪郎 著、蔡文輝 主編	350

編號	書 名	出版年月	作 者	定價
1P59	西洋政治思想導論	87/06	侍建宇 譯	350
1PD3	西洋政治思想史——古典世界篇	93/04	陳思賢 著	280
1PJ3	西洋政治思想史——中世紀篇	93/07	陳思賢 著	280
1PA5	西洋政治思想史——近代英國篇	87/08	陳思賢 著	220
1PP0	西洋人權史	2005	劉文彬 著	
1PH7	比較中西政治思想	92/07	張明貴 著	590
1PI5	費邊社會主義思想	92/07	張明貴 著	550
1PI9	打開政治哲學的門窗	93/	張明貴 譯、Andrew Levine 著	430
1PK7	霸權興衰史——1500至2000年的經濟變遷與軍事衝突	93/10	張春柏、陸乃聖 主譯	570
1P48	第三波——20世紀末的民主化浪潮	92/08	劉軍寧 譯、葉明德 校訂、 Samuel P.V Huntington 著	460
1P57	分析馬克思	88/10	姜新立 編著	500
1PI0	民主理論	92/04	張明貴 著	430
1P70	當代意識型態	89/06	Andrew Vincent 著、羅慎平 譯	570
1PC1	新馬十大思想家評介	88/02	胡祖慶 譯	150
1PL1	比較中西政治思想		張翰書 著	
►政治制度				
1PB6	明代政治制度	88/04	張治安 著	400
1PA0	明代監察制度研究	90/01	張治安 著	550
1PI4	近代中國政治體制論集	93/01	賀凌虛 著	370
1P35	憲政分權理論及其制度	86/10	朱 誥 著	550
1PC6	憲政改革的理論與實踐	87/11	楊世雄 著	300
1PG3	分立政府	90/09	David R.Mayhew 著、吳重禮、陳慧玫 譯	370
1PI8	國家發展指標研究	93/01	張芳全 著	300
►政黨與選舉				
1P89	政黨與選舉概論	92/09	吳文程 著	260
1P58	比較選舉制度	92/03	王業立 著	330
1PI7	解析單一選區兩票制	92/09	蔡學儀 著	280
1PJ1	解析公民投票	93/03	曹金增 著	780
►比較政府與政治				
1PA7	比較政府	91/02	張世賢、陳恒鈞 著	480
1P04	比較政府論	84/11	黃松榮、鄧忠科 著	440
1PG1	比較政府與政治	93/06	Rod Hague 等 著、侍建宇 譯	740
1PG6	比較政府與政治——憲政民族與改革	93/10	胡祖慶 著	280
1P93	美國政府與政治	88/03	Alan Grant 著、劉世忠 編譯	380
1P92	東南亞政府與政治	89/05	顧長永 著	460
1P99	德國政府與政治	88/06	Kurt Sontheimer 著、張安藍 譯	420
1PF8	英國政府與政治	90/05	黃琛瑜 著	280

編號	書 名	出版年月	作 者	定價
1P91	法國政府與政治	92/04	張台麟 著	550
1P94	東協國家之政經發展	85/05	宋鎮照 著	650
1PH0	俄國政府與政治	91/10	劉向文 著	670
1PJ0	日本轉型——90 年之後政治經濟體制的轉變	93/02	蔡增家 著	410
►台灣研究				
1PH9	當代臺灣憲政文化省思	91/11	石之瑜、李念祖 著	380
1PI2	台灣問題的視點	91/12	郭汀洲 著	230
►中國大陸研究				
1P49	中國大陸研究	91/10	李英明 著	330
1P66	中國大陸研究	82/04	黃天中、潘錫堂 主編	600
1PA8	中國大陸政府與政治	93/	謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮	620
1P07	當代中共政治分析	93/06	趙建民 著	440
1P85	中國大陸稅收制度	85/01	郭建中 著	400
1P71	大陸政經巨變與中國前途	82/03	鄭竹園 著	320
1P72	中國的民主	82/12	黎安友 著、姜敬寬 譯	320
1P75	中國大陸政治經濟原理	83/12	石之瑜 著	250
1P76	新中國	87/01	鄭 功 主編、李 谷 譯	300
1P79	轉變中的中國政經社會	83/01	鄭竹園 主編	230
1P80	中國大陸的國家與社會	85/04	石之瑜 著	280
1P95	兩岸關係——兩岸共識與兩岸歧見	93/09	邵宗海 著	660
1PB4	爭辯中的兩岸關係理論	93/03	包宗和、吳玉山等 合著	415
1P74	規範兩岸關係	83/12	李念祖、石之瑜 著	320
1P77	中國意識與台灣意識	84/07	黃國昌 著	260
1P81	大陸經改與兩岸經貿關係	93/03	高 長 著	415
1P83	整合理論與兩岸關係之研究	84/08	吳新興 著	560
1P82	美國介入國共和談之角色	84/03	邵宗海 著	400
1PJ4	中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移	93/09	寇健文 著	400
1PJ5	當代中國政治關係	93/	楊宏山、歐陽晟 著	520
►區域研究				
1P98	南北韓政經發展與東北亞安全	87/03	李 明 著	420
1PP5	投身亞太新合縱的韓國	82/	潘世偉 著	200
1PA6	台灣兩岸與東南亞	82/07	宋鎮照 著	550
1PF3	浴火重生的東南亞國家	89/10	劉富本 著	520
1PQ0	站在新的起跑線上的東南亞	82/07	田中青 著	180
1PP9	崛起的中亞	82/07	邢廣程 著	220
1PP6	世界熱點——中東	82/07	朱威烈 著	180
1PD8	蛻變中的太平洋群島國家	89/03	劉富本 著	360
1PP1	冷戰後的美國	82/07	丁幸豪、潘 銳 著	200

編號	書 名	出版年月	作 者	定價
1PG4	拉丁美洲研究	90/11	向 駿 主編、王秀琦等 合著	460
1PP7	走向新歐洲	82/07	李敏燕 著	150
1PQ1	歐洲共同體透視	82/12	陶在樸 著	280
1PI3	歐洲聯盟的組織與運作	92/04	黃偉峰 主編	680
1P45	歐洲區域組織新論	83/10	翁明賢等 著	380
1PA9	歐洲聯盟——跨世紀政治工程	88/03	黃琛瑜 著	220
1PB8	歐洲聯盟概論	88/09	郭秋慶 著	475
1PD5	邁向一個新的歐洲社會	88/12	林信華 著	450
1PD6	歐洲安全暨合作組織	89/04	吳萬寶 著	280
1PF0	後冷戰時期的東歐	90/07	胡祖慶 著	180
1PP8	漂浮不定的東歐	82/07	楊 燁、王志連 著	200
1PG2	西歐聯盟——一個軍事組織的變遷	90/07	吳萬寶 著	280
1PP2	一個歐亞大國的沉浮	82/07	馮紹雷 著	250
1PP3	德國——久分重合的歐洲大國	82/07	范 軍 著	250
1P51	「德國問題」與歐洲強權戰略	83/01	吳東野 著	310
1P52	蘇維埃帝國的消亡	83/06	尹慶耀 著	463
1PD9	俄羅斯轉型 1992~1999——一個政治經濟學的分析	91/06	吳玉山 著	500
1PQ2	種族衝突中南非的政經變局	83/04	王鳳生、顧長永 著	250
►國際關係				
1P29	國際關係	92/11	劉富本 著	495
1PF1	國際關係——權力與制度	92/09	周世雄 著	500
1PA1	國際關係	92/10	Pearson 著、胡祖慶 譯	495
1PH6	當代國際關係理論	92/03	倪世雄 著、包宗和 校訂	740
1P47	國際政治析論	87/06	王逸舟 著	430
1P62	國際政治與外交政策	93/08	林碧炤 著	550
1P46	國際體系與區域安全協商	83/12	周世雄 著	390
1P60	中立國家之新角色	85/07	鄒忠科 著	300
1P68	國際政治經濟學	90/10	楊鈞池、賴碧姬等 譯	425
►外交				
1P65	中華民國外交關係之演變 (1950-1972)	82/04	高 朗 著	350
1P69	中華民國外交關係之演變 (1972-1992)	83/04	高 朗 著	400
1P73	中國的自許與美國的期待	90/03	蘇嘉宏 著	415
1P86	近代中國對外關係新論	84/12	石之瑜 著	280
1PB0	戰後美國對華政策背景之分析	88/02	馮啟人 著	300
1PG0	冷戰後美國的中東政策	90/06	周 煦 著	400
1PG7	美國對華政策之轉折——尼克森 時期之決策過程與背景	91/08	包宗和 著	250
1PH1	臺灣與歐盟	91/03	王萬里 著	300

編號	書 名	出版年月	作 者	定價
1PH2	歐盟外交政策與對外關係	93/09	陳 勁 著	480
1PK8	柯林頓政府對中共的外交戰略	94/	王高成 著	
► 公共行政				
1P19	行政學	85/10	姜占魁 著	480
1PB1	行政學的範圍與方法	92/09	吳瓊恩 著	525
1P25	公共行政學：理論與社會實踐	92/03	江明修 著	385
1PC5	公共行政中的典範問題	87/06	顏良恭 著	350
1PC7	新公共管理——政府再造的理論與	91/06	詹中原 主編、李宗勳等 著	670
1PD7	公共行政精義	91/05	H.George Frederickson 著、江明修 主譯	320
1PH8	公共行政	92/01	Robert B.Denhardt 著、黃朝盟、 許立一等 譯	650
1PB7	公共行政——設計與問題解決	90/03	Jon S.Jun 著、黃曙曜 譯	605
1PC2	人事行政學——論現行考銓制度	92/11	蔡良文 著	820
1P37	各國人事制度	82/05	李華民 著	550
1P38	各國人事制度		李廣訓 著	275
1P32	現行考銓制度	91/02	李華民 著、李惠明 校訂	840
1PC0	官僚經驗	86/02	史美強 譯	440
1P30	人群關係新論	80/09	姜占魁 著	180
1P31	人群關係與管理	82/05	陳庚金 著	200
1P09	衝突管理	92/09	汪明生、朱斌好等 著	405
1P18	行政中立與政治發展	87/09	蔡良文 著	450
1P28	管理學新論		張金鑑 著	385
1PB2	組織分析(2)	84/02	江岷欽 著	380
1PB5	組織意象	92/04	戴文年 譯	495
► 公共政策				
1PJ2	公共政策導論	93/08	魏 鏞 著	360
1P17	公共政策	90/03	林水波、張世賢 著	550
1PL2	公共政策分析	94/	張世賢 著	600
1P08	政策分析	87/08	張明貴 著	420
1PG9	民意與公共政策——理論探討與 實證研究	92/03	余致力 著	340
1P21	權力遊戲規則——國會與公共政策	83/03	詹中原 主編	500
1PC4	政策科學之理論與實際——美國與 台灣經驗	87/03	丘昌泰 著	408
1P56	海洋政策——理論與實務研究	86/09	胡念祖 著	450
1PI6	超越馬基維里——政策分析時代 的來臨	93/01	Radin, Beryl A. 著、張明貴 譯	370
► 地方政府與政治				
1P44	地方政府與自治	93/03	薄慶玖 編著	550
1PC9	地方政府論叢	88/06	薄慶玖教授 榮退論文集	550

編號	書 名	出版年月	作 者	定價
▶警察行政				
1PF5	警察行政	90/03	王寬弘、朱金池等 合著	600
1PF6	警察學總論	90/03	王寬弘、朱金池等 合著	600
1PH4	警察行政與刑事司法的經濟分析	91/08	李湧清、徐 昀 合著	350
1PF2	警察業務分析	93/03	章光明 著	620
1PH3	各國社區警政比較	91/08	中央警察大學教授 合著	400
1PH5	各國警察臨檢制度比較	91/08	中央警察大學教授 合著	540

※價格如有調整以書上版權頁定價為準

Contents

第一章 跨域治理——理論研析與策略途徑

第一節	跨域治理的意義與必要性	003
第二節	跨域治理的理論	008
第三節	跨域治理的策略途徑	019
第四節	我國跨區域事務現況與問題	025
第五節	影響跨域治理的障礙因素與解決辦法	029
第六節	結 論	033

第二章 全局治理——設計區域政府的新導向

第一節	全局治理、區域政府及區域整合	036
第二節	臺灣區域發展之困境	043
第三節	美國地方政府的區域整合機制	047
第四節	可行的臺灣區域政府設計	053
第五節	結 論	055

第三章 都會治理——體制經由回應邁向協力發展

第一節	從都市政治到都會治理	058
第二節	回應型都市政府的困境	062
第三節	協力型都會體制的形塑	069
第四節	協力型都會治理體制的多重困境與未來發展 趨勢	091
第五節	結 論	102

第四章 黨際治理——政治發展的新課題

第一節	六不隱憂	104
-----	------	-----

第二節	終極目標	108
第三節	治理機制	114
第四節	治理困境	121
第五節	困境解除	125
第六節	結 論	130

第五章 對話治理——組織領導者的新角色

第一節	思維基礎	133
第二節	質性定位	138
第三節	優勢創造	142
第四節	策略設計	147
第五節	結 論	151

第六章 選戰治理——以第六屆立委選舉為例

第一節	識明選舉制度	154
第二節	講究提名部署	158
第三節	處置後續問題	163
第四節	經營選戰過程	168
第五節	結 論	173

第七章 移植治理——公投建制的策略性評估

第一節	移植的屬性	178
第二節	前瞻性評估	186
第三節	SWOT分析	194
第四節	推廣性評估	201

Contents

第五節	另一次移植	209
第六節	結 論	212

第八章 標竿學習——提升地方治理能力的竅門

第一節	問題意識	215
第二節	標竿學習在地方治理能力上的運用	217
第三節	標竿學習理論的建構	224
第四節	標竿學習提升地方治理能力的執行步驟	235
第五節	標竿學習強化地方治理能力的具體措施	238
第六節	標竿學習提升地方治理能力的困境	242
第七節	結 論	248

參考書目	250
------	-----

圖次

圖 1-1	跨域治理的理論與策略途徑	004
圖 1-2	協力的形式與治理的規則	018
圖 1-3	跨域間公共事務之處理機制	027
圖 3-1	協力經營型政府在政策議題層級的區分	071
圖 3-2	協力經營型政府的四個主要面向	074
圖 3-3	「緊－鬆」政策架構	101
圖 3-4	都會治理趨勢圖	101
圖 7-1	知情決策	181
圖 7-2	移植驅力與制度移植	194
圖 8-1	標竿學習與資訊精確度和存續期比較圖	223

圖 8-2	歐洲卓越模式	226
圖 8-3	全面品質管理與標竿學習的關係	229
圖 8-4	標竿學習四大執行面向之有效連結	231
圖 8-5	標竿學習與地方治理能力關係模式	234
圖 8-6	標竿學習導向的地方治理：一個分析架構	234

表次

表 1-1	政策社群及議題網絡之分別	010
表 1-2	以協力型決策解決公共議題的五階段	017
表 2-1	全局治理下協調和整合的活動與層次	040
表 2-2	美國人口成長：從都市至都會的成長	044
表 2-3	區域治理的結構及治理模式	048
表 3-1	回應型政府體制的要點	068
表 3-2	夥伴關係內不同組成面向	075
表 3-3	政策制定的不同途徑	082
表 3-4	各國推動協力經營型政府的實例	085
表 3-5	協力經營型政府的重點摘要建議	087
表 3-6	全局治理機制	099
表 7-1	西歐國家憲法相關公民投票的規範	209

第一章

跨域治理

——理論研析與策略途徑

八八七年美國學者威爾遜（Woodrow Wilson）發表〈行政的研究〉（The Study of Administration）一文之後，公共行政便從政治學的範疇領域中首次分立出來，象徵公共行政脫離了附屬於政治的尷尬地位。一百多年後，英國柴契爾夫人上臺後所推動的一系列改革，反應出「新右派」（The New Right）政治理念，並影響了九〇年代風起雲湧的「新公共管理」（New Public Management）運動。此一階段，代表公部門的部分職權被私部門及非營利組織取代。換言之，從政治與行政的分離到民營化，公部門的職權不斷被劃分割裂（fragmentation），使得其權力與責任的對應關係亦逐漸瑣碎模糊。

二十世紀末，全球化（globalization）的思潮席捲全球，國際性組織與跨國企業的影響力日增，使得原本在人類社會中，占有絕對性權威角色的國家受到了挑戰與質疑，再加上資訊科技的日新月異，網際網路的興盛，以及虛擬的空間改變了，人類現實生活的時空環境，進而導致現今公共問題複雜且多變。傳統公部門針對事務性質而單一劃分的權責體系，在面對與回應這些多元化的公共議題時常顯得力不從心。尤其在國家權威體系中，相較於中央政府而權力較為薄弱的地方政府來說，要應付處理利害關係人眾多，且彼此目標衝突的結構不良問題（ill-structured problem）時，更顯現出地方政府的困窘和侷限。若只仰賴中央政府的協助而不思提升地方政府的治理能力，亦會造成中央與地方之間的關係扭曲，嚴重影響了地方自治的立意與精神。

以往學界對於地方公共事務的理解與運作，傳統上大多以「地方自治」