



跨域治理與府際夥伴關係

台灣的經驗、省思與前瞻

朱鎮明 著

五南出版



跨域治理與府際夥伴關係 台灣的經驗、省思與前瞻

朱鎮明 著

跨域治理與府際夥伴關係：臺灣的經驗、省思
與前瞻／朱鎮明著．——初版．——臺北市：
五南，2013.12

面；公分

ISBN 978-957-11-7517-1 (平裝)

1. 地方政治 2. 公共政策 3. 區域合作 4. 臺灣

575.33

103001605



4P51

跨域治理與府際夥伴關係： 臺灣的經驗、省思與前瞻

作 者 — 朱鎮明(34.5)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 蔡惠芝

封面設計 — P.Design視覺企劃

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

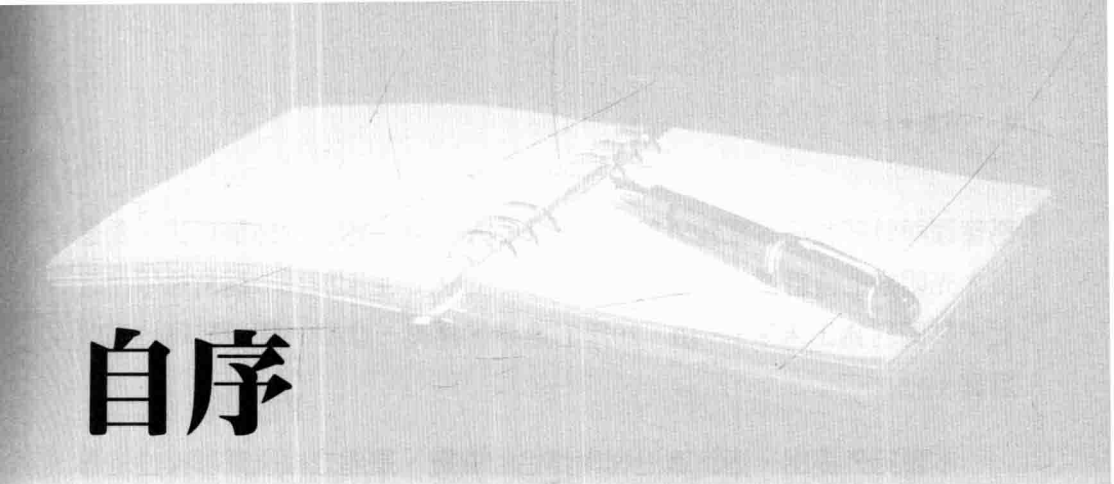
高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2013年12月初版一刷

定 價 新臺幣350元



自序

先說說一個策略管理的小故事。在勞倫斯·布洛克（Lawrence Block）所寫的《小說學堂》一書中寫道：美國鋼鐵公司查爾斯·史華柏向一個效率專家說，他很忙，沒空聽他的長篇大論，有沒有辦法給他一個簡單快速的建議。「每天早上，」專家說，「寫一張你必須要在今天完成的工作清單，按照重要性排好次序後，集中注意力解決第一件事情之後，再處理第二件事情。儘可能在一天裡面，舒舒服服的去做，能做幾樣，算幾樣。」史華柏看著他，聳聳肩，問他這個建議值多少錢？「你先試試一個月。」專家說，「再決定我這個建議值多少錢？」三十天之後，史華柏寄給他一張2萬5千元的支票。

這個故事所談的主題，是「優先性」（priority），也是堆積如山、懸而未決的地方治理問題可能的關鍵解方。

跨域治理之所以成為地方政府或府際管理嶄新課題，在於學界與實務界體認到組織與外部環境互動的重要性。不僅中央與地方之間有跨組織互動，地方與地方之間也有水平的關係，即便是地方政府內部，也有單位之間的聯繫，每個政府、組織或單位，都處在當下「治理」的範疇下，非得正視外界企業、第三部門、媒體、大學等利害關係人的存在與不可磨滅的影響力，而這些複雜、多層面的治理體系，都是攸關政策的執行。

要管理跨域性，首先應該要有共同建構的遠景，並且從此開始進行策

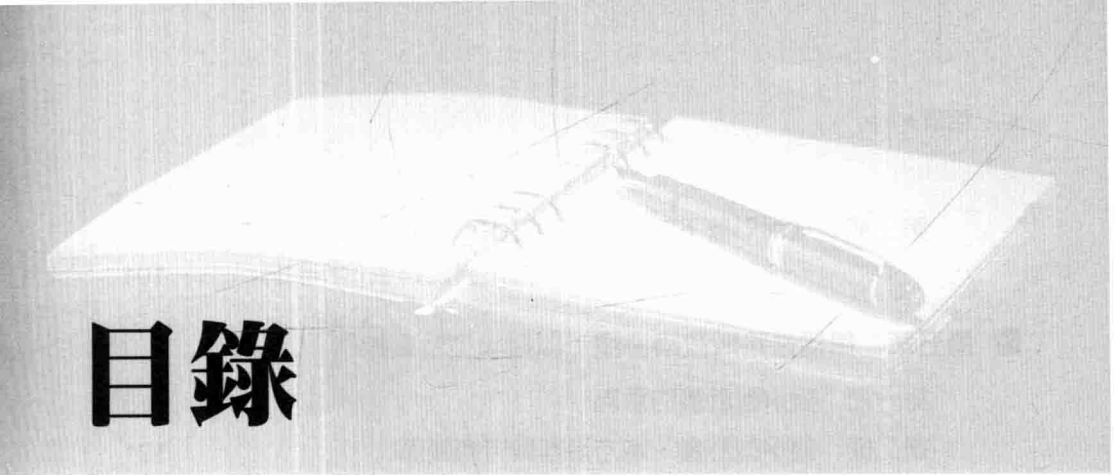
略管理與外部整合。經營外部關係，不是令人嘆為觀止的應酬功夫，而是正大光明把上位計畫、下位計畫，以及在地人士全部放在一個常態平台之上，共同討論出未來5、10、20年的遠景，然後一步步、聚沙成塔地加以落實。

本書另外提出一個跨域治理與整合的關鍵，是建立與維繫夥伴性的專案管理團隊。中央各部會針對其服務對象或區域，各自設計了許許多多的方案、計畫、補助措施，而且自以為未與其他部會重複或衝突，實則在最基層的社區、村里、鄉鎮市公所，都可發現類似的計畫重複出現，有提案與管理能力的組織或社團，可以類似專案爭取到多個部會的資源。加上政府各部門、單位有其本業，公務員擅長依法行政，卻不擅長與人溝通，應該要有一個外部的、第三者的、由政府委託的專案管理團隊，承擔整合與管理的功能。專案管理團隊要能夠掌握各部會的各項計畫、專案、補助或獎助資訊，統整一個項目爭取加值、能累積營收的計畫。

既然談到「夥伴」，當然要感謝朱景鵬教授、王俊元教授、徐筱婷博士、蔡文綺博士，在本書各文章不同寫作時期所提供的指引、顧問、協助與參與（在各章節會詳細說明相關章節的緣起），也感謝兩位匿名審查人的專業評論意見。

各級政府都會抱怨，缺錢、缺權、缺人，什麼都缺。寫作與彙整本書素材時最大的感觸，政府的資源並不缺，缺的是專業管理能力，以及缺乏決心進行整合。說實話，本書沒有創造什麼新的東西，只是從紙張、素材、資料與人際關係當中發掘，但也能發掘出來全新的、活力充沛的觀察角度。本書相信，這個世界有個光明的未來，這個未來或許可從這裡開始。

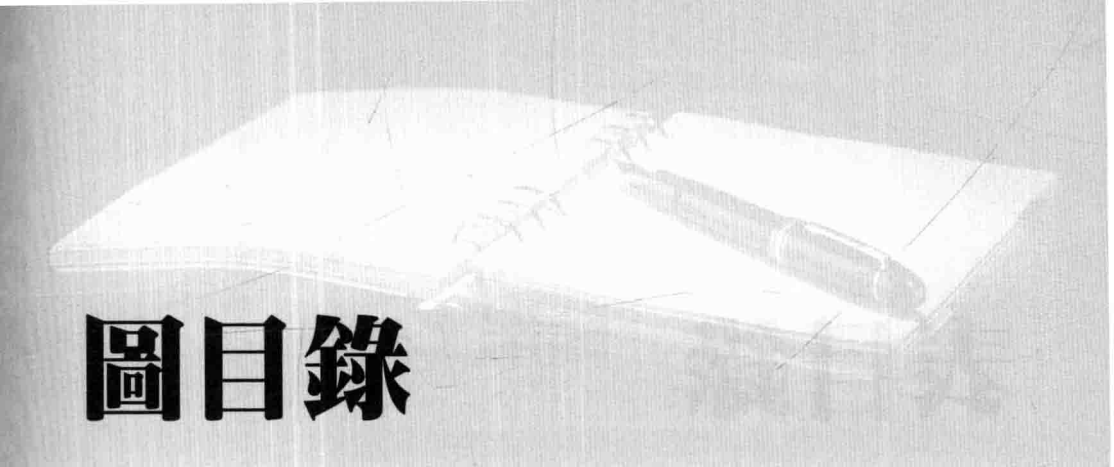
朱鎮明



目錄

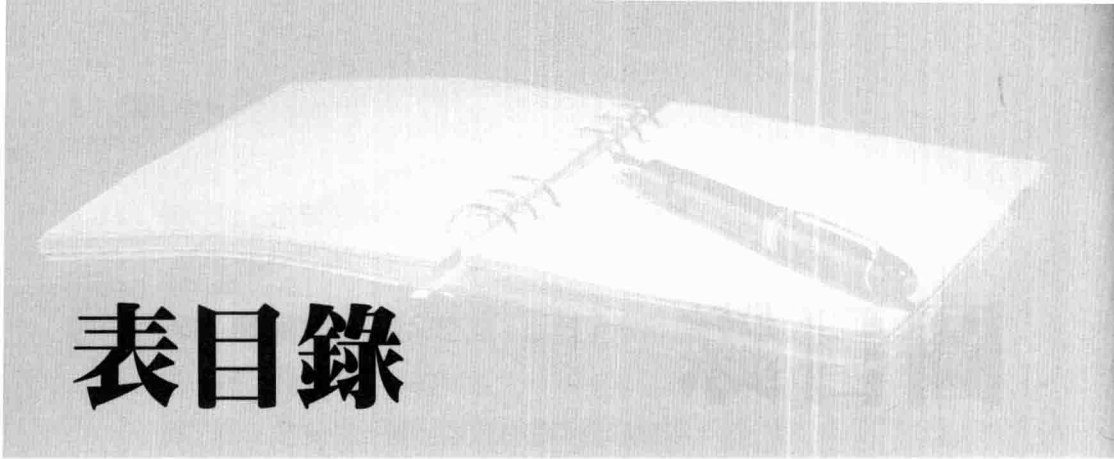
■ 第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究範圍與方法	4
第三節 概念架構	6
■ 第二章 理論與文獻的回顧.....	9
第一節 跨域治理	9
第二節 區域治理	17
第三節 策略管理	25
第四節 政策協調	41
■ 第三章 國際區域治理與跨域協力制度及經驗.....	49
第一節 英國府際互動關係	49
第二節 美國堪薩斯州都會治理經驗	53
第三節 德國的區域治理經驗	56
第四節 德國區域治理模式之意義	71
■ 第四章 中央與地方之間跨域治理及政策協調.....	79
第一節 當前的跨域性互動平台	79
第二節 災害防救深耕計畫「協力團隊」運作經驗	93

第三節	六都形勢下的偏遠縣市之因應策略 —從歐洲結構基金創想秀姑巒溪跨域合作關係	101
■ 第五章	積極性跨域政策協調：以競爭型計畫為例.....	115
第一節	競爭型計畫的意義	115
第二節	競爭型計畫、地方治理與府際關係	121
第三節	競爭型計畫、地方文創治理與府際關係	132
■ 第六章	縣市政府的施政策略內容與過程之檢視	145
第一節	策略內容與過程之概述	145
第二節	縣市政府策略內容與策略過程之檢視	148
第三節	對於縣市政府策略管理的深度省思	158
■ 第七章	基層地方政府内部的策略管理與整合： 花蓮市公所「101年創新服務方案之執行分析」	169
第一節	策略規劃與管理基本概念	169
第二節	花蓮市公所101年創新服務方案之執行概況	172
第三節	創新服務方案的策略暨跨域治理分析	176
■ 第八章	結論與建議	187
第一節	結論	187
第二節	建議與前瞻	200
■ 參考書目		209



圖目錄

圖1-1	本書的概念架構	7
圖2-1	府際間政策執行溝通模式	14
圖2-2	策略轉折的過程	36
圖3-1	斯圖加區域的位置圖	60
圖4-1	府際關係、府際關係管理與政策協調的涵容關係	81
圖4-2	各梯次「○○縣（市）災害防救深耕計畫」工作關聯圖	94
圖4-3	多層次治理與歐盟結構基金關聯圖	105
圖4-4	秀姑巒溪區域示意圖	108
圖4-5	花蓮縱谷區與東部海岸遊憩區	109
圖5-1	新故鄉社區營造計畫架構	118
圖5-2	新故鄉社區營造計畫共同策略	119
圖5-3	競爭型計畫與地方治理的正面影響關聯圖	131
圖5-4	文創治理論壇參與者	140
圖5-5	文創治理平台的功能	141
圖6-1	整合策略規劃、評估與政策的MFR簡圖	160
圖7-1	地方政府策略管理架構圖	183
圖7-2	策略與人力資源管理的關係	184
圖8-1	當代合產概念的架構圖	193
圖8-2	策略、顧客與組織設計關係	197
圖8-3	經濟發展的跨域合作架構	198



表目錄

表1-1	本書第三章到第七章的主題與研究方法之簡表	5
表2-1	策略制定過程的整合架構	30
表2-2	策略矩陣	33
表2-3	策略矩陣	38
表2-4	日本地方公共團體的國政參加方式	47
表3-1	正式化因素與區域治理	72
表4-1	中央災害防救決策機制的任務與組成	83
表4-2	我國現有跨域合作主要模式一覽表	86
表4-3	深耕計畫分年經費編列表	95
表4-4	深耕1期計畫各梯次執行單位	95
表5-1	補助縣市政府推動文化創意產業發展計畫：以2010年為例	136
表5-2	補助縣市政府推動文化創意產業發展計畫：以2011年為例	137
表6-1	受訪者一覽表	147
表6-2	當前縣市政府施政策略的外部參與評估	161
表6-3	縣市政府施政策略的内部參與狀況評估	163
表6-4	某縣民政處業務面向策略績效目標（部分）	164
表7-1	100年期中花蓮市公所各課室與附屬單位所提的創新變革主題	175
表7-2	101年花蓮市公所各單位創新服務提案與公所整體施政重點關連表	178
表7-3	地方政府策略規劃與管理推動要素	186
表8-1	新舊治理觀點比較下的地方政府角色	190
表8-2	新世紀的公共預算參與以及對話要素	194
表8-3	公共服務方案或活動的評估指標	206

第一章 緒論

第一節 研究緣起



「落跑啊？」「我只是遲到而已，你沒遲到過嗎？我只是想找個安靜的地方，把事情好好想清楚，想清楚自然就回去了」。

這是電影「單車上路」的對白，面對縱火少年的挖苦，不想被調到人跡罕至離島而「逃跑」的警察，在同行的蘇花公路上所做的回應。這也是本文所要揭櫫的意旨，說法與觀點不同，理論或論述可能就會有不同的體認。

過去我們在閱讀Goggin等四位學者於1990年出版《執行理論與實務：第三代的觀點》（*Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*），注意的是哪些因素影響政策的執行，這個時候，國內的研究者常站在中央主管機關的角度，了解如大陸政策、選舉罷免法、垃圾費隨袋徵收、勞工政策等等，如何影響政策的成敗。不過，Goggin等人是這個用意嗎？他們提出的「溝通模式」指的是「the Communicative Model of Inter-governmental Policy Implementation」，那個「府際關係」的重點，是否被充分理解？

近年來，隨著府際關係議題的興起，讓筆者回頭檢閱這本國內政策執行授課的重要參考書，發掘當年未能看到的不同面向。此外，筆者也從新府際關係、垂直政策協調、跨域治理及管理等角度，整理近年來的研究成果，探討府際關係的本質，並且說明新的理論與文獻對於台灣府際關係的新意。

一、策略管理對於府際關係、地方政府的意義

地方政府是提供服務的第一線作業單位，其服務品質直接攸關民眾的福祉與利益。二十一世紀的地方政府，若要擔任在地的治理功能，扮演適當的領導角色上，必須先考慮的問題是，其決策是如何被選擇、替換、課責（accountability）及有效運作？在全球各國紛紛推動政府再造與行政革新，期以提升效率、效能與競爭力之際，地方政府的治理、管理與服務品質也頗受關切。

在公共管理的理論上，以「新公共管理」或是「新管理主義」為代表，績效測量、管理，成為地方政府重要的治理課題。公共管理與策略管理對於組織績效的意義與重要性，在於透過管理方法來提升地方政府組織能力，對於地方政府現代化與民主化也很具意義。

事實上，地方政府的改革在1980年代之後也受到公共管理高度的影響，策略管理的技術也被引進在地方治理的過程中。例如，英國在1998年已開始實施「公共服務協議」（Public Service Agreements, PSAs），內閣各部會與財政部進行協議後，提出未來將提供之公共服務的承諾；在地方政府層次上，根據1999年所通過的「地方政府法」（The Local Government Act），要求每個地方政府必須針對所有服務，事先制定「最佳價值績效計畫」（Best Value Performance Plan, BVPP），以作為「公共服務協議」制度之一環。其目的在以此評估各地方政府的作為，是否符合國家和政府的整體目標，以避免耗擲資源（McCue, 2002）。

上述國外地方政府策略管理的理論與實務之發展，促使本書進一步反思台灣的狀況，並據以形成了以下幾個主要的研究問題：目前策略管理的思維，對於府際關係有何意義？縣市政府以及基層第三級政府的策略管理實際狀況為何？不同地方政府所採取的策略內容（前瞻、防衛與回應）為何？又呈現何種的策略過程？我國地方政府內部應該如何落實策略管理及跨域治理？

二、重述「第三代政策執行」中外跨域治理意涵

美國是所謂「聯邦制」，各州等同於一個個「國家」(state)，共同組成一個「合眾國」，也就是說，與國計民生有關的主要政策權限不是在聯邦政府，而是在州政府。既然州政府享有很大的自主權，這就能解釋州政府面對聯邦的政策或是誘因（例如垃圾處理、廢水處理、家庭照護等方案），不見得會照章執行，不同時間點、不同的州，甚至同一政策內不同方案，都有很大的執行差異。

各州的政治環境不是單一的行為者，如同聯邦一樣，是由一群理性、自利的網絡參與者組成，這些地方政策網絡各有各的資源、權力、關切政策的理念與理由，會相互結盟成為倡導團體。州政府身處各方壓力與期待之中（有來自聯邦、有的來自基層或社區，有的來自水平層級的各種工商利益），這些在地政策網絡與利害關係人們個別詮釋，並在互動、議價與妥協下共同做出決定（decisions are jointly made），加上各州執行部門的組織能力（organizational capacity）水準不同，每個地方政府對於中央的政策反應的「時機」與「內涵」不同，可能是立即照章執行（compliance）、選擇性調整（strategic compliance）、按兵不動（delay），或是陽奉陰違（defiance）。

儘管聯邦政府可以提案、立法或是撥款給州政府，但是剛開始的時候，政策不會是、也不可能是如同「原始設計」那樣被執行，除非能夠與各地生態產生若干切合或重新設計，否則各層級政策網絡，都將依據當地的期待與偏好、政策優先議題、他們所面對最迫切的問題等因素，去對聯邦政策進行詮釋與裁量，決定如何回應。不管中央如何設計政策，等到了地方層次，必然會經過調整與修改，讓政策符合地方生態後才能執行下去。

面對政策執行中極大的因果複雜關係（casual complexity），聯邦政府必須默認這是無可避免的情況。當然，Goggin等人（1990）指出，雷根政府時期透過「預算暨管理辦公室」（Office of Management and Budget,

OMB) 強化中央協調能力並統合執行步調，也就是政策管理三C，包括「控制」(control)、「協調」(coordination)以及提高能力(competency)。不過，Goggin等人(1990)對於政策管理與控制、協調以及提高能力似乎著墨不多，而是強調應該接納各州的調整，若怕各地作法不同有損政府威信或政策一致性，就該回應地方需求與意見，修法去適應實際狀況(redesign)。

從政策執行的角度，我們要反思的問題是，國際上是否有制度或經驗體現出跨域的政策執行議題？台灣是否有新的跨域政策議題以及趨勢？當前的跨域性政策管理平台為何等等？

三、跨域治理於府際關係與地方政府的意義

跨域性的概念，目前仍沒有很明確的定義與範疇，本書希望從比較寬廣的視野，探討不同組織之間的互動、協力與合作，因此，中央與地方之間有跨組織互動，地方與地方之間也有水平的關係，即便是地方政府內部，也有單位之間的聯繫，更別說前述幾個層面的聯結關係，都處在當下「治理」的範疇下，非得正視與外界企業、第三部門、媒體、大學等利害關係人的存在與不可磨滅的影響力，而這些複雜、多層面的治理體系，都是攸關政策的執行。

換句話說，政府的治理及運作，不能是關起門來埋頭做，更要向上看、向外走、向前看，從更廣泛的視野經營外向的關係，由此找到與各界發展關係、進行聯結的方法。

第二節 研究範圍與方法



一、研究範圍與對象

跨域管理之所以成為新的地方政府或府際管理課題，在於學界與實務

界體認到組織與外部環境互動的重要性，而且要透過動態的行政與政策運作，從組織的外部環境汲取或交換所需的各項資源（陳敦源，1998：228；江大樹，2001：15-17）。跨域管理處理的課題，通常可以包括組際關係、府會關係、府際關係與管理、跨區域治理等等。

本書除了要針對前述面向，進行理論的整理與爬梳之外，更重要的是，針對各種區域性互動平台、區域治理構想，中央與地方互動性的競爭型計畫、以及縣市政府、市公所的施政與策略管理經驗進行資料彙整與討論。

必須說明的是，筆者長期在東部地區大學服務，因此所挑選的研究案例，頗多集中於花蓮地區，或是觀照的立足點是東部地區。東部地區的研究實益是，可以構思偏遠縣市的跨域管理之道，由此因應本地區資源不足的困境。專業知識、人力、經費等資源雖然有絕對的影響力，但是若能集中資源、發展策略以統合綜合效果，建構在地網絡關係，並非沒有開創新局的可能性。若東部地區能夠展現成果，其他西部的偏遠縣市也可參考仿效。

二、各章節所用研究方法

本書各章內容，係筆者曾經撰寫過研討會論文或是期刊論文，少部分是筆者擔任共同作者而與其他學者共同撰寫。如表1-1所示，在各文章寫

表1-1 本書第三章到第七章的主題與研究方法之簡表

	主題	方法
第三章	英國、美國及德國經驗	文獻回顧法、比較研究法
第四章	跨域治理平台與深耕計畫執行經驗	文獻回顧法、比較研究法、訪談法
第五章	中央與地方夥伴關係及政策的協調	文獻回顧法、問卷調查法、訪談法
第六章	縣市政府策略管理	文獻回顧法、訪談法
第七章	市公所策略管理及跨域整合	文獻回顧法、參與觀察法

資料來源：筆者自行整理。

作過程，所採取的研究方法包括了：文獻回顧法、訪談法，以及在國科會專題研究計畫支持下所採取的問卷調查法。在各章節當中，都會另行詳細說明研究方法，以及將要探討的研究問題。

第三節 概念架構



本書的概念性架構，包含幾個重要想法。首先，跨域管理之所以成為新的地方政府或府際管理課題，在於學界與實務界體認到組織與外部環境互動的重要性，因此，經營組織外的關係更為重要，不僅中央政府各部會要經營府際之間執行網絡關係，各縣市、鄉鎮等，都要向上、向下、向外發展。

其次，應該慢慢形成區域性的永續經濟發展。當前的資源補助，傾向以生活圈或是區域合作為重點，而不是爭相個別提出「蚊子館」建設。不管是縣市之間的「中區域」還是鄰近鄉鎮市的「小區域」，都應嘗試共同提案，而不是個別爭取。

在這個中、小區域合作過程，要注意的是，合作、提案或是地方政治，不僅是地方政府可以片面決定的（當然，我們不是說片面決定不會爭取到資源或中央支持），「若是」含括在地的信合社、大學、企業、顧問公司、環保等社會團體認同與支持，讓他們都知道地方政府在做些什麼，對於協力合作將更有說服力。

第三，應該要有策略管理概念。所謂經營外部關係，不是喝酒應酬，而是正大光明把上位計畫、下位計畫，以及在地人士全部放在一個常態平台之上，共同討論出未來5、10、20年的遠景，然後一步步、聚沙成塔地加以落實。

策略管理概念，不僅是對外關係的經營與行銷，也是所轄各單位、機構必須整合發揮綜合效果的重點。各單位、機構不能各自為政，要注意首長的遠景與本單位工作之間的關連性。

最後，跨域管理及治理的新趨勢，甚至在台灣的經營實績，可說是專案管理團隊所發揮的政策協調與統整效果。政府各部門有其本業，公務員擅長依法行政，卻不擅長與人溝通，溝通與協調之落實，至少應避免衝突與爭議，進一步達到夥伴與協力關係，因此，協調是前述組織之間、區域、策略等各項概念的共通內涵之一。

值得注意的是「專案管理團隊」在跨域治理的重要性。中央個別部會針對其服務對象或區域，各自設計了許許多多的方案、計畫、補助措施，而且自以為未與其他部會重複或衝突，實則在最基層的社區、村里、鄉鎮

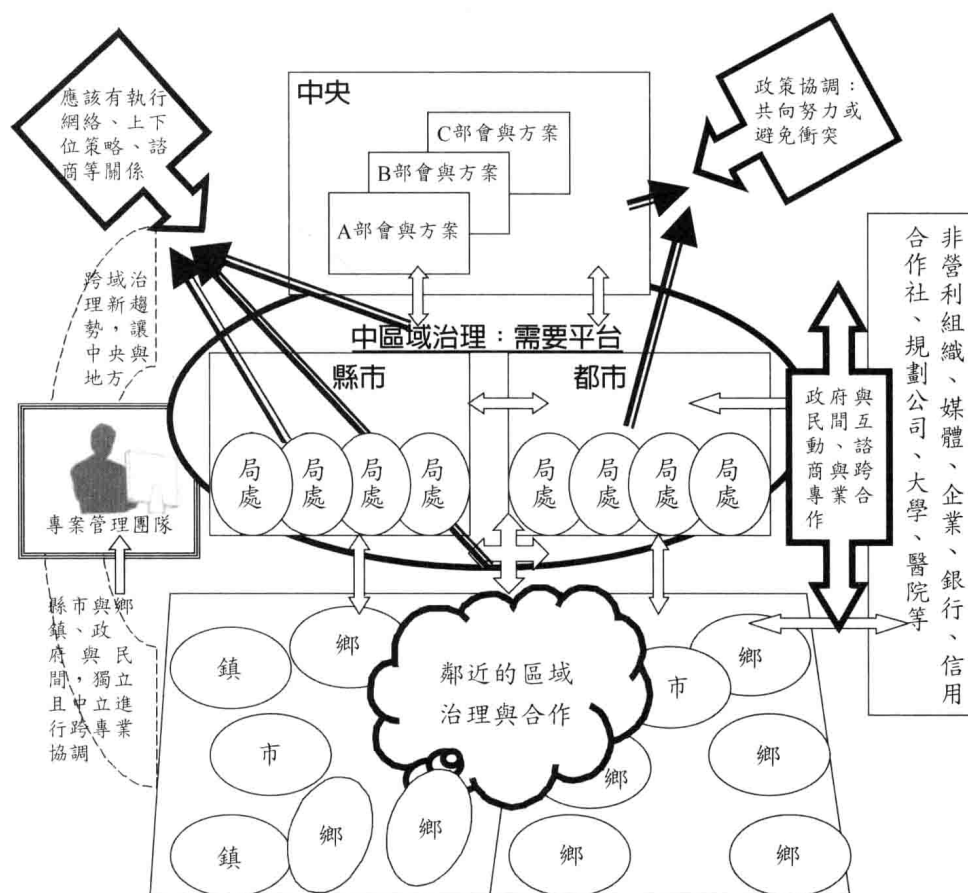


圖1-1 本書的概念架構

市公所，都可發現類似的計畫，有提案能力的組織或社團，可以類似專案爭取到多個部會的資源。這意味著：政府的資源並不缺，缺的是專業提案與資源整合、管理的團隊。專案管理團隊要能夠掌握各部會的各項計畫、專案、補助或獎助資訊，統整一個項目爭取加值、能累積營收的計畫。因此，在圖1-1的概念架構當中，我們提出專案管理團隊的趨勢，可協助中區域、小區域進行跨域協力與合作。

準此，本書第二章將要依序針對跨域治理、區域合作與治理、策略管理、政策協調等概念，進行概念與理論的說明與介紹。