

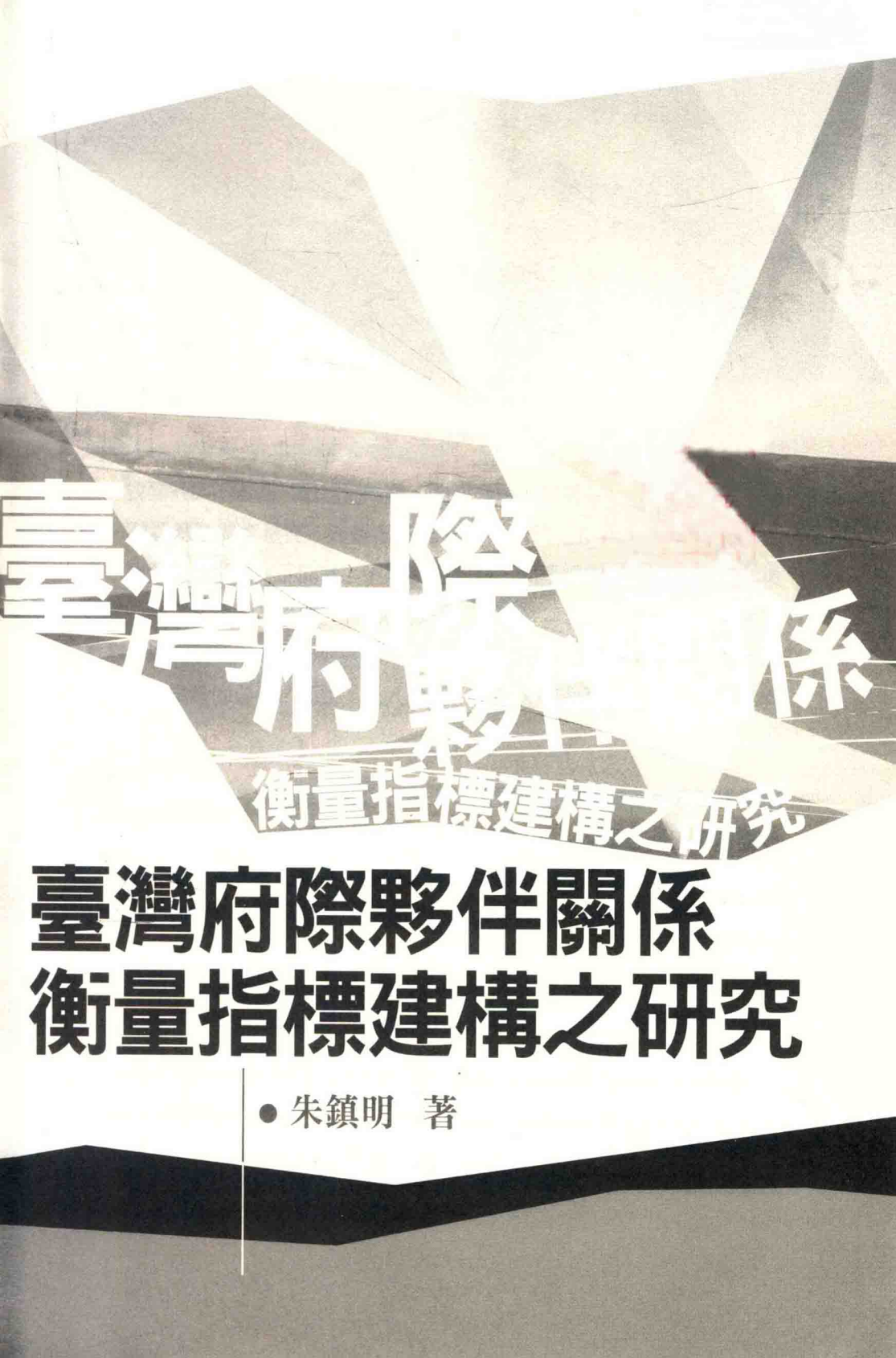
五南出版

臺灣府際夥伴關係

衡量指標建構之研究

臺灣府際夥伴關係 衡量指標建構之研究

● 朱鎮明 著



臺灣府際夥伴關係

衡量指標建構之研究

臺灣府際夥伴關係 衡量指標建構之研究

● 朱鎮明 著

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣府際夥伴關係衡量指標建構之研究／朱鎮

明著．——初版．——臺北市：五南，2014.02

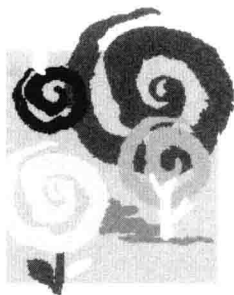
面；公分

ISBN 978-957-11-7518-8（平裝）

1. 地方政治 2. 中央與地方關係

575.19

103001608



4P52

臺灣府際夥伴關係衡量指標建構之研究

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 2014年2月初版一刷

定 價 新臺幣320元

自序

找到答案不容易，但找到問題、問對問題卻是更不容易。在學術研究中，問題意識非常重要，這是在展開寫作與研究之前，必須先確認的工作。問題是一切研究的開端，不是我挑問題，而是問題自己找上我，然後開展一趟不斷探索、諮詢與對話的旅程，旅程當中有很多東西可以學習與整合，這也是我向來對於公共政策制訂過程的主張：政策與研究，是一個不斷向外搜尋的過程，而且，找人商量、諮詢，具有減輕煩惱、定位方向的效果。

建立中央地方間的夥伴關係，是近年來國際上與我國在府際關係與地方自治的政策宣示，但是目前究竟做到什麼程度？如何把過去的各說各話，變成讓證據與數據說話？應該如何觀察中央與地方關係整體的改善？對於這些問題的思索，即是本研究的緣起以及動機：思索「府際關係要如何維持友善與互信」。

一年來的研究努力，最後以數字的排列、對話觀點得到確認，並且讓證據說話。在本書當中，我們運用一系列研究方法，不僅建構出評估的體系與指標，更能揭露出改善府際關係管理的策略與技巧，也就是如果把友善與不友善的關係拿來對照，歸納出促進夥伴關係的原則，這些都是很平實、基本、很容易採納的方法，應該可做為中央與地方政府共同努力並且評估成效的制度。

夥伴關係就像是經營一段感情，只有雙方建立起互信的基礎，才可能成功。但是，建立與維繫夥伴關係，必須經由嘗試、錯誤與磨合而成，而非精巧高明的策略規劃，只要定期評估與衡量，並且堅守一套嚴謹、但並非不可能做到的法則，透過實踐，各部會、各級政府都可以改造自己的執行網絡。

本書所能彰顯的政府治理意義是，議論府際關係的發展或問題，不能只憑個人意識、猜測、黨同伐異，不能對於對方的付出沒有切身感覺或是置身事外，應該要從數據開始，判斷、評論都必須有足夠的數據可以佐證。

在中央與地方的政策執行網絡當中，各級政府、組織、單位與每個人，都是巨大拼圖的一部分，並不是固定的一片，而是每個瞬間都在不斷變形的片段。任一政策從中央到地方，對誰來說都是未知的領域，沒有地圖、也無法想像，而無法想像之處，就是府際夥伴關係的精髓。掰開揉碎、重新組合一些管理原則，在我們的時代還沒來臨之前，必須研究過去、然後策劃我們的未來。

朱鎮明

目錄

▶ 第一章 緒 論	1
第一節 研究緣起、主旨、目的與重要性	1
第二節 研究方法與研究問題	5
第三節 章節安排、工作項目與研究貢獻	7
▶ 第二章 相關研究文獻回顧	11
第一節 府際關係與各國府際互動經驗初步檢視	11
第二節 夥伴關係、協力關係等公共治理相關概念	22
第三節 互動品質與成效的測量：國外有關夥伴、協力關係的調查	31
第四節 台灣地區府際關係之有關調查	46
▶ 第三章 質化調查過程與結果	51
第一節 訪談與座談辦理狀況及重點	51
第二節 座談會討論過程與綜合整理	57
第三節 綜合分析與概念確定	65
▶ 第四章 德菲法調查過程與結果	77
第一節 第一回合德菲法調查過程與結果	77
第二節 第二回合德菲法：衡量指標內涵修正與評析	106
第三節 兩回合德菲法調查結果綜合整理	124

■ 第五章 府際夥伴關係指標系統的深度意涵	147
第一節 指標系統與理論的關聯	147
第二節 府際夥伴關係指導原則與案例	157
第三節 可參考的衡量方法與後續研究方向	169
■ 第六章 結論與展望	175
第一節 結論	175
第二節 展望與前瞻	180
■ 參考資料	183

圖目錄

圖1-1	國際治理組織的「善治模式」 (the Good Governance Model)	9
圖2-1	主客觀條件組合下的府際關係合作概念圖	22
圖2-2	「個人責任與工作機會法」政策成效調查的目標達成度問項	35
圖2-3	協力關係過程面的影響結構	41
圖2-4	競爭型計畫與府際關係調查的研究架構	47
圖3-1	府際夥伴關係的測量概念	66
圖4-1	臺灣府際夥伴關係衡量指標建構之層級架構圖	80
圖4-2	臺灣府際夥伴關係衡量指標建構層級架構圖 (衡量指標修正)	127
圖5-1	臺灣地區府際夥伴關係衡量強弱圖	147
圖5-2	府際夥伴關係指標體系第一構面：共同利害關係雷達圖	150
圖5-3	府際夥伴關係指標體系第二構面：政策的協力過程雷達圖	151
圖5-4	府際夥伴關係指標體系第三構面：互動結構與過程的雷達圖	152
附圖1	臺灣府際伙伴關係衡量指標建構之層級架構圖	224

表目錄

表1-1	本書各章節主題與研究方法之簡表	7
表2-1	夥伴關係內涵的關鍵要素一覽表	26
表2-2	太平洋盆地領袖會議成果評估：對於協力關係描述與贊同比例	38
表2-3	公私夥伴關係的績效測量設計表	44
表3-1	座談會辦理概況（依據姓氏筆劃排序）	53
表3-2	府際夥伴關係定義、內涵與指標設計（草案）	68
表4-1	第一回合德菲法調查—衡量指標層級之專家彙整表	81
表4-2	第一回合德菲法問卷—三大構面層級指標內涵評析表	82
表4-3	第一回合德菲法問卷—「共同利害關係」構面專家意見統計表	96
表4-4	第一回合德菲法問卷—「協力的政策過程」構面專家意見統計表	99
表4-5	第一回合德菲法問卷—「互動結構與過程」構面專家意見統計表	103
表4-6	第二回合德菲法問卷—三大構面層級指標內涵評析表	107
表4-7	第二回合德菲法問卷—「共同利害關係」構面專家意見統計表	114
表4-8	第二回合德菲法問卷—「協力的政策過程」構面專家意見統計表	118
表4-9	第二回合德菲法問卷—「互動結構與過程」構面專家意見統計表	122
表4-10	第一回合衡量指標層級架構	125
表4-11	第二回合衡量指標層級架構	125
表4-12	本研究衡量指標層級架構圖	128
表4-13	二回合衡量指標之整體重要程度分析歸納表	134
表4-14	衡量指標內涵之重要程度分析	135

表4-15	構面層級與衡量指標層級之重要性評定分析歸納表	141
表4-16	德菲法問卷—三大構面層級指標	143
表5-1	府際夥伴關係指標體系與相關理論及文獻對照表	155
表5-2	深耕1期計畫各梯次執行單位	159
表5-3	缺少地方政府代表的中央災害防救決策機制	164
表5-4	行政院核定計畫（2012年－2013年部分）	171

第一章 緒論

第一節 研究緣起、主旨、目的與重要性



一、研究緣起與主旨

我國地方自治的憲政制度發展史，是從威權體制逐步邁向地方分權、地方自治的階段，並且賦予地方自治一定的重視，這個演變的過程，始於1950年，當年4月行政院修正通過台灣省政府提報的「台灣省各縣市實施地方自治綱要案」，同時向立法院提出擱置依憲法制定「省縣自治通則」以實施地方自治的要求，以行政命令作為中央對地方進行自治監督的依據與常態。

到了1992年修憲，以及邁向法制化（1987-1994）、自治二法（1994-1999）及地方制度法（1999-）四個時期，也確認省、縣均是自治法人，從而任何有關法人的權利與義務，必須依循法律保留原則，不由中央自治監督機關以行政命令恣意為之，甚或應該提供地方政府國政參與的空間。

綜言之，地方自治，以及自治監督的本質，是自治的必然對應，但不應該壓制地方，而且與直接接管、控制與監護以取代其意見不同。而是應該充滿體諒性的諮詢、助長與保護，以及促成與輔助，旨在強化地方決斷力及自我責任（黃錦堂，2002：43）。

除法律層面的演進之外，於中央與地方動態關係方面，自2010年12月25日起，臺中、臺南、高雄市、縣合併升格成為直轄市，新北市從準直轄市升格為直轄市，連同臺北市成為「五都」。再加上行政院於2013年1月3

日審查通過桃園縣改制為直轄市，將於2014年12月25日縣市長選舉後升格為第六都，希望帶動桃竹苗等周邊區域的發展，標誌著都會治理、區域治理的形成。

然而，從2010年到2012年，五都改制經過2年多，除了只是「鄉鎮市長官派」型態，面臨的實際問題包括「土地管轄的本位主義引發衝突」、「政黨屬性不同造成衝突」、「稅源和財政負擔的衝突」、「法規不明且各行其是」、「都市規劃問題」和「鄰避現象居民不易溝通」（陳立剛、李長晏，2003；趙永茂，2008）。我國地方自治一方面面臨合併縣市內部磨合，另一方面五個直轄市與鄰近縣市也將產生新的跨域事務，都會治理或是區域治理面臨新的挑戰（李長晏等，2011；曾淑娟，2008；李長晏與曾淑娟，2009；裴晉國等，2010）。

其次，許多學者都指出，全球化之下，複雜公共問題之解決，需要整合與各類專業、團體與利害關係人的互動，跨越專業藩籬而連結不同政策領域（O'Toole, 1997; Kettl, 2002），這種連結，不僅是水平的，也應該包括垂直面向的府際關係，據以營造中央與地方的夥伴關係。面對全球化下的地方治理思潮，縣市政府、乃至於基層的鄉鎮市公所，都應該展望當前趨勢，檢討眼下困境與問題，以更妥適且聰慧的策略落實地方治理以及做好服務管理。

建立中央地方夥伴關係，成為近十多年來我國地方自治、地方治理的重大議程。既然「夥伴關係」之營造是一項政策議程，那麼應該如何評斷施政議程的進展與成效？如何具體將過去抽象、一般宣示性與建議式的夥伴關係加以操作化？應該透過哪些構面與方法進行府際夥伴關係的觀察與衡量？對於這些問題的思索，即是本研究的緣起以及動機。

為中央地方府際夥伴關係建立成效評估制度的初步性探討，非常值得作為當前自治行政與區域發展的趨勢性研究，若能持續、定期的測量，或許能夠監測中央與地方關係的發展與弱勢，進而為府際互動診斷問題並且研商改進措施，或是提出警示，應可作為未來治理課題，這也是本書的問題意識。

二、研究目的

（一）確認我國中央與地方夥伴關係的定義

目前國內外學界以及實務界對於夥伴政府以及相關概念，例如水平治理（horizontal government）、全觀型政府（holistic government or whole of government）、整合式政府（integrated government）等，有關文獻很多，大體上都談論、指涉相近的概念，在內涵上有若干相通之處。

其次，學界研究對於中央地方或府際之間的夥伴關係提出不少建言，但若作為評估的指標，必須加以整合、定義、操作化。本研究將收集、整理以及分析實務界、學界於探討府際關係或是中央地方關係時，如何建構與定義夥伴關係，並從中確認共通面向，作為未來操作化與評估的依據。

（二）建立府際夥伴關係的評估指標體系

若沒有系統性分析與評估，府際夥伴關係僅能由中央或地方政府各自表述，無法進行相對較完善的評價。本研究將運用「夥伴型政府」（partnership or joined-up government）概念，建立一套「府際夥伴關係」指標（Intergovernmental Partnership Indicators, IGPI），作為未來針對府際關係發展與管理系統化調查與監測的依據。

（三）小結

過去中央地方或府際關係的研究，多針對僅理論建構、具體個案、政策建議等，未必能夠呈現整體府際關係之全貌，因此建立一個妥適的府際夥伴關係指標與調查機制，方便日後研究者進行系統性追蹤、了解中央與地方官員互動成效以及確認影響因素等，這是本研究的宗旨。

必須先行說明的是，就嚴格的學理與實務角度來看，中央與地方關係、府際關係屬於不同概念與面向，前者常指涉單一國體制中國家與地方之間、比較是命令、控制的關係，中央政府有高度控制權。

相對的，府際關係較常運用於聯邦國體制下的聯邦與邦（省、州）的

互動，雙方在憲法憲政層次上較為對等，因此互動關係的本質，就偏向協力與共識，並且可以管理，甚或交錯運用（呂育誠，2004；陳建仁，2008；史美強，2010）。在本文中，兩者概念會交互使用，而且若把兩者視為思考光譜的兩端，並將較為對等性的府際協力與夥伴關係，視為中央與地方關係致力改善的方向，也具有理論與規範面的價值。

三、研究重要性

（一）基於實證基礎（evidence-based）制定管理決策

雖然府際關係與管理、中央地方事權劃分、政策執行上的學理與實務界都指出，中央與地方若能善用公共治理、政策網絡管理的措施與方法，應該能夠營造較為良性、正面的中央與地方的夥伴關係。不過，這些建議是否被落實與實踐，中央與地方往往各說各話，而且每個運輸、城鄉發展、福利服務、文化、教育等各政策狀況不一，難以具體判定哪些領域有較高程度夥伴或協力關係？哪些縣市與中央較能建立夥伴關係？更重要的是，不清楚該如何評估夥伴關係成敗程度。

本研究將從夥伴關係的定義與概念著手，透過政策德菲法，確認評估指標與架構，方便後續研究者自行挑選補助款、政黨等變項進行確認，不僅可作為未來中央或地方公共管理常態性調查的經驗基礎，更可以從政策、計畫或個案分析府際夥伴關係狀況，方便中央於建立制度、維繫良性正面的府際關係上進行有效改善。

（二）建立公共管理較佳實務原則清單，鼓勵中央與地方政府考慮並採行

公共管理與網絡治理的原則與實踐（best practice），有可能提升地方政府的組織績效與競爭力，也仍是未來實踐地方治理與地方民主的主要論述，但在台灣地區相關實證研究仍相對缺乏，難以制定切合中央與地方政府實際需要的政府改造策略，學界有必要從公共管理與全觀型治理諸面向，進行系統性、綜效性的研究，以符合本土生態方式，建立台灣地區較

為可行的府際夥伴關係評估制度。

其次，府際夥伴關係的議題，可能是政府改造議題告段落之後，下一階段的新興議題。不論是行政院中央部會或地方政府的組織改造，組織檢討與變動無法解決基本政策執行上的問題，不論權責如何重劃或上下權責切割，之後都會有新的業務衝突現象出現。

本研究嘗試從結合理論與實務，系統性地探討府際夥伴關係在台灣地方政府管理的意義、評估方法與限制，希望對於改善中央、地方政府的管理暨治理能力的方案與措施，更有針對性、需求性與有效性。

第二節 研究方法與研究問題



一、研究方法

本研究之府際夥伴關係調查評估以質性分析為主，量化分析為輔，建立我國府際夥伴關係之指標系統。

（一）文獻資料整理法

在質性分析，為瞭解府際夥伴關係之決定因素，進而確立分析架構，本研究蒐集綜合國內外相關府際或中央地方關係文獻，以及有關夥伴或協力關係調查研究的研究，將兩者進行比較、分析與整合之後，作為初步指標建構的基礎。此外，本研究在第五章第二節，運用筆者甫完成的委託研究部分資料，說明可以利用府際夥伴關係之建構原則，針對中央與地方之間特定政策方案，發展良性的協力治理策略。

（二）訪談與焦點團體座談

本研究採取訪談與焦點團體座談方式，透過學者專家的討論，以建立府際夥伴關係評估指標應該注意的議題。總計辦理一次訪談，以及兩次焦

點團體座談，總計彙整16位專家學者意見。在本書第三章將會就訪談與座談的實際狀況與結果進行詳細說明。

（三）德菲法

本研究在辦理完畢焦點團體座談之後，採行德菲法（Delphi method）進行指標建構。由於府際關係的評估問題較為專業，學者專家的意見為指標建構的重要來源，透過專家社群之間的腦力激盪、解析與對話，以匿名、重複、回饋與團體回答統計方式，建立較完善周延且具公信力的執行評估指標。

本研究邀請中央、地方政府官員、學者專家等受訪者15位（各占1/3），進行兩回合的紙筆問答（conference in paper），探討我國府際夥伴關係評估的各種相關議題，並且凝聚指標共識。關於實際的德菲法進行過程與結果，在第四章會有詳細說明。

二、研究問題

本研究主要確認府際夥伴關係定義，設計評估架構、指標與方法。為落實此研究主旨，本研究將針對以下研究問題進行探討。

1. 學界以及實務界對於夥伴政府以及相關概念，例如水平治理（horizontal government）、全觀型政府（holistic government or whole of government）、整合式政府（integrated government）等，應該如何釐清期間的定義與內涵？

2. 台灣中央政府所稱的中央與地方「夥伴關係」之意義與內涵為何？與學界所稱之夥伴關係有何相同相異之處？

3. 若「府際夥伴關係」之營造是一項政策議程，那麼應該如何評斷施政議程的進展與成效？如何具體將過去抽象、一般宣示性與建議式的夥伴關係加以操作化？應該透過哪些構面與方法進行府際夥伴關係的觀察與衡量？

4. 對於府際夥伴關係的調查，應該如何持續、定期的測量？
5. 如何為府際互動診斷問題並提出改善措施？

第三節 章節安排、工作項目與研究貢獻



一、章節安排

本研究係筆者國科會兩年期（102～104）專題研究《台灣地區府際夥伴關係的測量：初探性研究》的部分，利用文獻、焦點團體、德菲等研究方法，建構府際夥伴關係的評估指標。章節安排也依循如此思維方式與研究流程進行鋪陳，希望以系統化方式呈現研究成果。如表1-1所示，大致列出各章內容或所運用的研究方法，其中的第五章，是於指標系統建構之後，探討指標系統與理論、概念、座談會討論議題的關聯性與展望。

表1-1 本書各章節主題與研究方法之簡表

	主題	大致內容或研究方法
第一章	緒論	緣起、主旨、方法、問題與貢獻
第二章	相關研究文獻回顧	回顧府際關係、夥伴關係、治理與夥伴關係的調查方法、台灣地區相關調查等相關研究
第三章	質化調查過程與結果	訪談與座談的辦理、討論與爭議、整體分析
第四章	德菲法調查過程與結果	指標架構的初步建立、兩回合的德菲法過程、綜合整理分析
第五章	指標系統的深度意涵	指標系統與理論關聯性、府際夥伴關係的指導策略與發展圖像、可能的衡量方法與研究議題建議
第六章	結論與展望	回應研究目標及問題、對政策及研究提出建議

資料來源：筆者自行整理