

學術專論

邁向府際合作治理

理論與實踐

李長晏 著

IGR

邁向府際合作治理

理論與實踐

內容簡介

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

《邁向府際合作治理》一書重在「合」策略的啓蒙，避免中央與地方、地方與地方、公部門與私部門各自本位主義所帶來府際治理體系的崩毀，進而促成府際行動者攜手同心走向藍海策略。是以，本書著重在八項府際合作治理議題的探討，從理論與實務面，來分析台灣府際合作治理制度的建立。具體而言，在府際合作理論的建構上，主要有：府際合作治理理論建構與類型分析、府際合作治理體制建立與英國經驗學習、中央與地方府際治理的演化，以及府際合作治理的政策工具設計與選擇等四章的論述；另外，在府際合作治理實務面，本書進一步，從組織設計與區域治理兩個途徑，探析台灣府際合作治理制度構築的相關議題，其中，從組織設計切入的有：府際合作與多層次治理之組織設計，及台灣府際合作治理制度的組織設計與評估；而在區域治理途徑下的有：府際協調與區域發展，及府際合作與跨域治理等各章的析論，藉由上述各項府際合作治理議題的探討，以求「合」的正面績效。

ISBN 978-957-41-4828-8




9 789574 148288



2A006PA

定價：450元

 元照出版公司

地址：臺北市館前路18號5樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw

邁向府際合作治理： 理論與實踐



李長晏 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

邁向府際合作治理：理論與實踐 / 李長晏著.
-- 初版. -- [臺中市] : 李長晏出版 ; 臺北市 : 元照總經銷, 2007.09
面 ; 公分
參考書目 : 面
ISBN 978-957-41-4828-8 (平裝)

1.地方自治

575.19

96017372

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

邁向府際合作治理： 理論與實踐

2A006PA

2007年9月初版第1刷

作者 李長晏
出版者 李長晏
總經銷 元照出版有限公司
100 台北市館前路 18 號 5 樓
網址 www.angle.com.tw
定價 新台幣 450 元
訂購專線 (02)2375-6688
訂購傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-41-4828-8

林 序

擴大治理執行幅度的竅門

台灣在政黨輪替執政之後，各層次的府際關係產生巨幅的轉型，時常出現衝突，抑或消極不順從的跡象，以致整體政治系統的施政績效總未能彰明較著，甚至在競爭力上逐步展露顯著下滑的趨勢。這項議題已受到各界的關懷及熱切思索有效對應之策，以擴大執行幅度。

政府之間，以及市場或第三部門的加入公共事務的運營，乃今日治理網絡時代所必須要講究的關鍵課題。蓋多元不同類型的組織，如何運用對策共同致力於公共事務的推展，用以營造組織的成就，創造出協力的優勢，克服任何執行過程中易於發生的不當遊戲，抑或組際間同床異夢的窘境，乃是資源有限時代，最須恪遵的道理。

「邁向府際合作治理：理論與實踐」一書，乃扣準這個發展趨勢需要所布局鋪設而成，銜接台灣在這方面知識的不足，進而引領同好，共同開發這一塊蘊藏寶貴的知識。書中真情流露出六大特色，足供學子及讀者的知識啟蒙及實務界的行動運用。

一、體系的完整：本書的結構至為完整，從府際合作治理的真正內涵及發展源流論述起，至台灣的實際個案分析，以襯托出個案問題的所在，而為未來致力解決的焦點。

二、循證的講究：本書的論述，一則根據最具權威的理論，將其引證作為論述的基礎，二則以實際的真相並非真半假的傳言，進行個案的分析，找出本項治理潛存的病證，進而設計合理的解決方案。

三、二元的兼顧：府際治理的竅門，本有兩個面向可資搜尋：一為針對本土的系絡，確實探勘問題的所在及對應的對案；二為移植他山之石，以為構思調適符應本土社會的良善治理。本書兼顧二者的鋪陳，以免單局關照的不周全性。

四、工具的勝出：府際合作治理，講究的是參與治理的結構之間，如何經由協力而產出合超效應，得到優勢及機會，避開劣勢及威脅的竅門，於是要設計優質的工具，以供不同情境系絡的負責人，進行妥適的抉擇。本書乃在這方面產出重要的工具箱，因應職司者的迫切需要。

五、未雨的綢繆：台灣的府際治理在諸多方面，已因政經社文系絡的變遷，而出現與過往不同的議題，必須擺脫昨日的束縛，聚焦於目前的情境，設定走向善治的優先順序，鎖定自己的優勢，而開創未來令人嚮往的成果。本書在這一方面已著力甚深，不論在國土規劃、地方政府跨域合作、區域治理及組織體制上，均已描繪出完善的圖像，以為主事者索驥。

六、反省的啟動：前瞻、後顧與內省乃是任何作為避免脫臼的防火牆，吾人必須適時適刻地為之三項舉措。本書亦針對府際合作治理進行前述反省之修練，務期其能成為學習型的治理，針對理論的更新，個案認知捷徑的理解，而調整本項治理的營為。

本書在這六項特質的鋒發韻流下，為讀者提供深度鑽研的學術領域及園地，更為實務人員備妥強化治理的要領，增強公共事務治理的執行幅度，而為開拓府際合作治理的英雄旅程。

本書在付梓之際，本人有幸先睹為快，從中獲益良多，既補本人在這方面的知識真空，又引發本人對這個領域的極端興趣，滋生欲涉其境的強大動力。尚望年輕學子，在受到本書之啟蒙及鼓舞下，加入本領域研究的團隊，開創出優質的研究結果，成為西方社會援引採行的標竿；實務工作人員在得到本書之薰陶後，得能化知識為行動，為台灣的府際合作治理編織出他人學習的標竿，為五項修練立下楷模。

林水波

識於美國旅次

2007年8月

紀 序

補 白

學棣李長晏博士自取得政治大學公共行政學博士學位後，先後在公私立大學院校任教，主授地方行政課程；尤其著重於府際問題之研究，在重要學術刊物或國際學術研討會所發表之論著，其在國內已逐漸有成為一家之言的學術地位與貢獻，可欣可賀！

由於李長晏博士所發表之論著，多以「府際合作」或「跨域合作」為主題，經多方思考和幾次研商，最後決定以「邁向府際合作治理：理論與實踐」為書名，將先後發表的九章論文，再加結論共十篇彙集成冊由元照出版公司印梓。基本上該專書係可獨立成篇；亦可彙集為成體系的專書，這些論文對於探討府際問題皆頗為深入，且能理論與實際兼顧。

關於府際管理或府際合作治理之概念，在國內固已有十數年之久，但成為顯學卻是近些年的事。台灣行政區域已超過半個世紀未有因應客觀地方發展的通盤性調整，而行政區劃法草案亦延宕十數年之久而未能完成立法。此時的資源分配大小懸殊；尤其多年來中央政府的單一國中央集權觀念，尚成為中央政府的行為準則，幸好配合精省，在起草地方制度法時，已將地方自治的要件，地方自治團體的公法人基本權，納入相關條款之中，當有裨於落實地方自治。惟事涉府際合作的法制，則有結構上的規制漏洞，李長晏博士該專書之出版，將可供執事當局修正地方制度法增列府際合作之重要參考。

學無止境，如逆水行舟，李長晏博士該專書的出版，就其個人言是學術能力的展現，亦是人生學術研究生涯的新里程。希望該專書是李長晏博士新學術生涯的濫觴，然後再成長、再發展，是所至期！

紀俊臣 謹誌

大度山 2007年7月7日

自序

在人類歷史發展的偶然性因素促動下，20世紀後半葉出現了全球性行政改革運動，其結果導致了公共管理過程中產生新型的社會治理模式，它所代表的意涵就是國家治理的公共管理，已漸漸朝向社會治理發展，乃至今日廣為各國政府所推崇的國家與社會共同治理，而此種共同治理就是後工業社會下所稱的合作治理模式。伴隨此一歷史的演進，府際關係研究的議題、途徑和方法也產生了變化，從過去中央與地方垂直型府際關係，轉至地方與地方水平型跨域管理，進而走向垂直府際、水平跨域，以及公私夥伴等相互依存、相互融合的合作網絡治理。本書寫作的主旨即在於掌握此一演變趨勢，一方面探析府際關係研究上的理論創新與發展，另一方面從組織設計面、政策工具面、區域治理面，以及經驗移植面等四個向度，試圖反思與重建在合作治理時代潮流下，台灣縱向、橫向與跨部門府際關係應有的調整思維和變革方向。

筆者這些年來一直投入與府際關係相關課題的寫作與研究上，從府際關係與地方政府的研究，向跨域治理、地方治理及都會治理等議題邁進。本書的成形正是這些年來筆者在府際關係治理研究上的初步成果與心得。在寫作期間，剛好有機緣接到行政院研考會「推動跨域管理機制」和「府際合作制度規劃」兩項委外計畫，讓筆者在府際合作治理的學理不斷充實下，更有機會接觸府際關係的實務面，並與實務界相互對話、共同學習，這對本書的完成產生很大的協力效應。書中部分章節的初稿曾以學術論文形式，陸續發表於國內和國際學術研討會，經筆者修正與補

充後重新編輯完成。當然，也希望藉此書，一方面了解自己不足之處，更加鞭策自己努力改進；另一方面也能與學術界、實務界人士對話學習。

本書從開始寫作到完成付梓，有苦有樂，也有應該感謝的許多朋友與師長。首先特別感謝兩位恩師林水波教授和紀俊臣教授的長期關心與指導，並為本書作序，筆者能夠快速掌握此一研究議題，均得自於兩位恩師的引導與啟發。其次，感謝中興大學國際政治所的所有老師能讓我有機會進入興大的教學研究環境，以及目前任教的國家政策與公共事務研究所所長與同仁的不斷鼓勵和加油。再者，感謝資料收集與整理的立煒、育楨、淑娟、衍宏、冠球和正良等同學的協助，同時更應感謝的就是元照出版公司的大力幫忙。最後，感謝我的家人，父母親與內人的支持，才得以讓此書順利完成。感恩！

李長晏

謹致於興大918研究室

2007年8月30日

目 錄

林 序	林水波
紀 序	紀俊臣
自 序	

第一章 緒 論

第一節 府際合作治理研究的興起	1
第二節 府際合作治理的必要性	8
第三節 問題意識的陳述	12
第四節 研究設計與研究方法	15
第五節 文獻評析與章節安排	18

第二章 府際合作治理的理論建構與類型分析

第一節 變遷社會中治理的本質與興起	63
第二節 府際合作治理的概念與發展	76
第三節 府際合作治理的理論建構	92
第四節 府際合作治理的類型分析	118

第三章 台灣府際合作治理體制的建立：英國經驗的學習

第一節	府際合作治理的意義與必要性	141
第二節	我國府際合作治理系絡與困境分析	143
第三節	引介英國府際合作制度實例 ——副首相辦公室（ODPM）	156
第四節	我國府際合作治理體制與協調模式的設計	164
第五節	小結：邁向和諧互動的中央與地方府際協力 合作夥伴	171

第四章 府際合作治理的政策工具：設計與選擇

第一節	府際合作治理的興起	173
第二節	形成府際合作治理的關鍵因素	174
第三節	府際合作治理的概念意涵與指涉範圍	177
第四節	設計府際合作治理的政策工具	179
第五節	應用府際合作治理的工具選項	182
第六節	小結：政策工具的操作以實踐府際合作治理為目標	188

第五章 中央與地方府際治理的演化：由府際關係邁向治理網絡

第一節	溯源——府際關係的範疇	189
第二節	成因——府際關係演化的因素	192
第三節	演化——地方治理網絡的結構	200

第四節	結果——地方治理夥伴的有效課責	214
第五節	體現——地方治理網絡的永續運營	221

第六章 府際合作與跨域治理：構築台灣地方政府間跨區域合作制度

第一節	跨域治理是府際合作的治理形式	225
第二節	跨區域合作的意義與發生緣由	227
第三節	台灣跨區域合作規範面與實務面問題分析	231
第四節	英國跨區域合作治理經驗分析與學習	245
第五節	影響台灣跨區域合作的因素	278
第六節	進行跨區域合作的途徑	280
第七節	小結：跨區域合作是地方政府合併前的基礎工程	291

第七章 府際治理與區域協調：形塑中台灣空間夥伴與區域治理的行動策略

第一節	府際治理與區域協調的關係密切	293
第二節	中台灣區域空間的現況與難題	295
第三節	空間夥伴與區域治理的理論探討與概念剖析	300
第四節	中台灣空間夥伴關係建立的必要性與具體形塑模式	314
第五節	研提中台灣區域治理具體行動策略之芻議	317
第六節	小結：區域治理是府際合作運營的關鍵	318

第八章 府際合作與多層次治理的組織設計： 以國土計畫法草案為例

第一節	組織設計的基礎思維	319
第二節	國土計畫法草案所涵蓋之空間、制度與利害關係人	321
第三節	國土計畫法草案制度設計的問題	328
第四節	多層次治理、國土計畫法草案與府際合作治理的 關連性	331
第五節	多層次治理下的府際合作組織設計	336
第六節	小結：建構空間與制度密合且多元參與的府際合作 治理機制	340

第九章 台灣府際合作治理的組織設計與評估

第一節	府際合作治理的形塑	343
第二節	研究方法與研究設計	345
第三節	政治體制與府際合作制度	350
第四節	英國、美國與日本三國府際合作制度的比較	352
第五節	深度訪談結果分析	362
第六節	府際合作治理制度的設計與評估	380
第七節	小結：提出綜合協力的府際合作治理制度	397

第十章 結論：府際合作治理的內省、後顧與 前瞻

第一節 研究發現與研究建議	407
第二節 府際治理的內省：困境、問題與對策	412
第三節 府際治理的後顧：治理失靈與後設治理	417
第四節 府際治理的前瞻：發展趨勢與積極作為	422

參考書目

壹、中文部分	435
貳、西文部分	444

表目錄

表1-1	府際關係相關文獻研究途徑分類表	26
表2-1	聯邦主義、府際關係、府際管理之比較	83
表2-2	府際治理：主要趨勢、挑戰、問題	88
表2-3	府際關係理論途徑的演化	91
表2-4	多層次治理與傳統府際關係之區分	115
表2-5	多層次治理概念區分	116
表2-6	Bailey夥伴類型	124
表2-7	我國跨部會協調機制類型	126
表2-8	配合、協調與協力夥伴關係形式與機制區分	134
表2-9	跨域合作治理機制暨SWOT分析表	137
表3-1	中央各相關部會與區域辦公室網絡	162
表4-1	府際合作治理政策工具設計	184
表5-1	地方政府在治理上的變遷	194
表5-2	政策制定的不同途徑	199
表5-3	地方性夥伴機制六種操作類型	208
表5-4	改革責任工具的選擇	215
表5-5	課責的形式	217
表5-6	地方策略性夥伴課責的分類	219
表6-1	我國現有跨域合作模式一覽表	241
表6-2	2000年新工黨執政下，英格蘭與威爾斯地區之地方 準政府組織	255