

學術專著研究

跨域治理

——理論與個案研析

林水吉 著

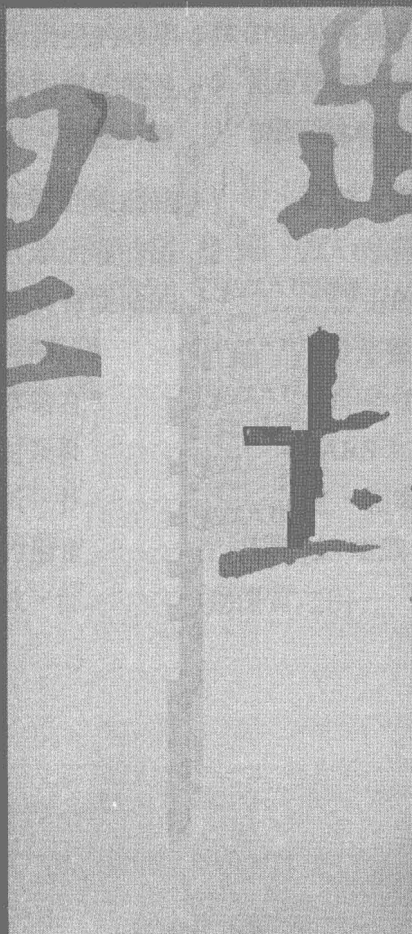
跨域治理

學術專著研究

跨域治理

——理論與個案研析

林水吉 著



國家圖書館出版品預行編目資料

跨域治理：理論與個案研析／林水吉著。

— 初版。— 臺北市：五南，2009.07

面；公分

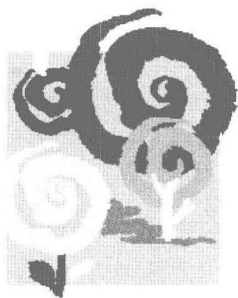
參考書目：面

ISBN 978-957-11-5706-1（平裝）

1. 地方政治 2. 公共行政 3. 個案研究

575

98012100



1PZ5

跨域治理——理論與個案研析

作 者 — 林水吉

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇綦

封面設計 — 佳慈創意設計

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/台中市中區中山路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 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2009年7月初版一刷

定 價 新臺幣400元

林 序

開啟跨域治理研究的旅程

跨域治理是近來在公行學術界當紅的研究學門，吸引不少學子的投入與鑽研，冀圖在理論上釐清核心概念，在實務上探究富有價值的個案，進而整合二者且理出建設性的知識，得以應用到公共事務的處理，創造出公共信任的施政攻頂境界。這項研究熱潮正由歐美遷移來到台灣，成為眾多學子趨之若鶩的研究議題。

國內公行的領航員之一林水吉教授趁勢搭上這波研究熱潮，苦心閱讀相關論著，再加上自己的親身實務經驗，創造「跨域治理：理論與個案研析」這本書，以填補國內在這方面的論述匱乏，更期待引領志同道合者，齊心協力耕耘這塊急待開發的學術園地。

這本書確有學術指引的效用，殊值得公務界及學術界人士的注意、深讀及應用。茲為激發兩界的關注，特認定該書的重大特色，以收理論的厚實、實際應用的導引，同時引發國人的學術經營。

- 一、理論的鋪陳：本書鋪陳網絡、協力、社群、參與與府際治理的內涵，各類治理的研究課題，切入的研究途徑，足以引領有興趣及有使命的學子，找到接近的切口，蓄積研究能量，再假以時日，或可在台灣發芽豐富的知識。
- 二、個案的剖析：本書在理論建構之後，隨即帶領讀者進入個案學習、探討及發掘的旅程，並以 SARS 和 Bird Flu 的防治個案分析，找出理論未照顧之處，個案知識得以補強理論空缺的層面，致使兩者整合的知識，不僅具有學術啟發之效，而且擁有行動優質之用。

II 跨域治理：理論與個案研析

三、比較的溢出：不同跨域防治個案在獨立分析之後，再從事精密的比較，得出二者在防治上所用的政策工具之趨異或趨同，以爲往後類似案例防治學習之用，抑或作爲工具移植的藍圖，因此溢出了不少的理論及實用價值。

四、建議的引領：研究之後的發現，一則吸引後續的研究焦點，二則引領政策的興革與創新，激發利害關係人的政策變遷倡導，並在職司當局的政策領導之下更加優質化、全局化及配套化的政策產出。

本書在上述四大特色的襯托之下，顯現它的彌足珍貴性。有心的讀者或可從中發掘到知識的啓蒙，對應治理個案的策略，有效推動的政策工具，進而應用到自身必須面對的問題情境。而對願以研究學識爲終身志業者，也可以之作爲推門磚，而開啓一趟重要的學習之旅。

跨域治理是值得探究的領域，而這本適時出現的學術產物，更是各界人士所可倚賴的資源。至祈作者、學術社群及公務社群成爲治理社群，共同爲治理的使命得到公共信任的天頂境界，攜手並進、協力開啓重要及緊要的行動旅程。

林水波 識於台大社科院研究室

2009年6月6日

詹 序

跨域治理是當代優質行政的典範

新公共管理的思潮進入廿一世紀有著怎樣的理論轉變呢？我個人以為「治理」（governance）的各式典範可謂其中至具代表性之發展。它替代過去韋伯式科層模型的唯一組織金科玉律，給予效率另一類型多元而分權的定義。

2005 年的 Hurricane Katrina 帶給美國東岸重創，但對美國公共治理學界亦造成重大的影響。尤其是重災中心 New Orleans, Louisiana 的州－市政府的危機管理個案教訓，讓公共行政學界亦更加的重視跨域治理（cross-boundary governance）的理論建構及個案研究。

水吉兄的著作與公共行政學科「史之洪流」同步俱進。讀完「跨域治理：理論與個案研析」這本書，個人發現豐富而重要的行政學科聚焦課題，同時也藉由從這些課題中得到不少實務「應用」的啓示。

府際治理的研究自 1977 年 E. Bardach 的「執行遊戲」研究開始。而水吉兄大作由「多層次治理」觀點深入分析其概念、策略及困境對策，使跨域治理範疇內的首要核心課題，能有一清晰的架構梳理。而網絡模式以信任為價值核心的治理工具，更突顯了傳統科層模式及市場模式之對比性。本書連結 C. T. Goodsell 與 F. Fukuyama 對信任的論述，更提昇了作者對府際治理深層思考的理論高度。

SARS 的危機管理個案研究，對公共行政確實深具意義。本書能獨具洞見，識得跨域治理與 SARS 在理論與實用面之交錯價值，則更加肯定作者研究方法訓練之紮實及分析途徑選擇之正確。而藉著權威、誘因、能力、象徵及學習五種政策工具來比較 SARS 與禽流感的跨域治理異同，結

IV 跨域治理：理論與個案研析

論更具備高度可學習性。

對於跨域治理，個人原本就認為是一項集合概念，其包含有公私協力、社區主義、府際多層級治理、非營利組織管理等之垂直、平行及矩陣關係治理。其與近日 J. Boston 及 G. Peters 所論及之政策協調（policy coordination）重要課題亦極為呼應，這一個公共治理中集合概念的詮釋及研究，在近期國內我相信本書是最具代表性的重要著作之一。

水吉兄在開南大學執教期間，奮書力作「跨域治理：理論與個案研析」，曾獲教育部審查通過升等副教授在案，於修正再版前，囑託為文寫序，鑑於水吉兄一路走來，粹勵奮發、堅忍不拔，且大作內容精闢、立論詳實，尤其個案研析更具參考價值，爰樂於寫序如上。

詹中原

現任考試委員

國立政治大學公共行政系教授

2009 年 6 月 10 日

自序

學術生涯是值得深耕與期盼的旅程

在資訊與資本主義的衝擊下，全球化的驅力是來自於資本主義市場經濟全球化的擴散。經濟發展對於政治也會產生新的衝擊，二律背反的現象主要是體現於國家主權和政府職能轉換的現象，於是，全球治理的概念隱然成形。全球化的複雜過程造成國際社會的結構轉變，因此，全球化意謂著社會關係與運作的空間改變，並造成橫跨各國與各地區的互動網絡與權力的運作。

全球治理的一個重要特點就是攸關不同層次的治理基礎結構間的權威重組，其中各個不同治理層次間政治權威的重新定位與委任，造成管轄權的複合競爭、行政疆界的穿透，以及象徵著傳統的多層次政治權威的重組，亦即，全球治理鑲嵌在管轄權重疊的複雜架構中，讓重要的權力位置與政治責任之間出現模糊地帶，成就「跨域治理」理論的出現與應用。

跨域治理涉及公共權威與私人力量的界線重劃，透過非政府組織，舉凡科技標準到人道援助與官方補助，私人機構對於全球公共政策制定與執行，在全球公共權威的灰色地帶中發揮作用，像世界貿易組織、國際安全委員會與其他組織等，當中便存在著公共與私人力量的融合，形成目前公共與私人間的協力夥伴關係，即說明私人機構利益在形成與傳遞全球政策上的影響力逐漸擴增。當代的跨域治理牽涉到從公共到半公共，再到私人與代理人之間的權威重新定位，以及以協力合作的夥伴關係推動跨域議題的處理與解決，完善跨域政策目標之實現。

傳統公共行政強調科層節制的治理模式，新公共管理強調市場治理模式。而近年來 Robert, B. Denhardt (2003) 等人所鼓吹倡導的新公共服務，

VI 跨域治理：理論與個案研析

則以「信任」作為秩序形成與維護的協調工具，強調「網絡社群」與「社會資本」的概念，以民主理論、策略理性、公民精神、協力合作模式、獻身服務、對話理性等觀念作為核心價值。尤其 Denhardt 於美國發生九一一恐怖行動之後，就公共行政人員所抱持的犧牲奉獻精神，充分展現英勇，冒險犯難的作為給予高度讚賞與評價，刻畫出發展新公共服務的願景，也引導出未來治理模式的發展圖像，成就跨域治理的興起與討論。

因此，政府在政策執行上的最大挑戰便是與私部門、第三部門等共同分享權力，又能保持政府主導的正當性及追求公共利益的決心。在 2003 年 SARS 風暴過程中，由於「治理失靈」的現象，亟待各個層級的政府，與相關公、私組織（政府機關、民間企業與第三部門），彼此之間共同針對特定 SARS 防治公共政策議題，積極建構良善治理網絡，俾能有效達成政策目標。由於，SARS 的風暴引發跨越不同區域、不同層級、不同部門或不同團體之間的業務、功能與權責等跨域問題，亟須以跨域治理的概念加以探討，而跨域治理的基礎工程來自府際治理，並以公民治理鞏固府際治理，成就跨域治理的品質。因此，本書試圖就跨域治理的相關理論與策略途徑、核心價值、領導能力以及行政人員核心能力等加以剖析與論述，並以跨域治理之類型作為分析應用之基礎，找出 SARS 防治治理的有效策略及治理機制之類型，作為實務上落實防治工作之有效方法，往後一旦 Bird Flu 爆發流行，可以作為防治上的重要參考。

本書的篇章，部分曾發表於學術期刊與研討會之論文，本書之重點一方面強調跨域治理的理論及策略途徑之論述，另一方面關注跨域治理基礎工程來自府際治理，強調公民治理係鞏固府際治理的重要關鍵，並優質化跨域治理的品質。此外，有關基於行為假定的治理工具及其類型選擇之條件、適用之情境，均有深入探討與剖析，同時，以全局性觀點，積極發展全局性政策學習的方法與作為，提供 Bird Flu 防治的重要經驗學習，最後，並以影響國家政策指標因素，作為分析探討 SARS 及 Bird Flu 防治趨同與趨異之所在。

本人深知學術生涯是一個需要深耕與值得盼望的旅程，回想 2001 年

春天，承蒙開南大學前董事長郭石吉先生（時任監察委員）的召喚與厚愛，乃毅然決然辭去保訓會專任委員的工作，於當年夏天 8 月 1 日向開南大學報到。將近二年的時間，除教學、研究之外，兼任進修部主任及圖書館館長，推動「營造書香社會，號召全民捐書」，感受到社會的溫馨與關懷，成就社會的寶貴資產，留下美麗的回憶。

2004 年夏天，辭掉學校兼職，於新學年開學之後，經由台大政治研究所林水波教授的允諾，從事博士後的進修研究工作，多少晨昏、多少光陰流逝，陪同博士班研究生聆聽林水波老師的課，整整一學年下來的請益學習，對公共行政、公共政策與公共事務的相關議題，都有廣泛的涉獵與學習，這一年可以說是個人在公共行政學術相關領域的奠基工程，成就寫作升等論文的動力基礎，受益良多、惠我良多，特別表達感謝之意。

本書的撰寫是本人在 2006 年教學之餘，提出升等的學術著作，並經教育部 2007 年 6 月核定升等副教授在案；此後，經過將近一年半的資料再蒐集，並為之精讀、分析、架構、撰寫、請益，此後才勉為完成修正再版，承蒙學界諸多先進的指導與指正，尤其承蒙台大政治研究所林水波教授及考試委員詹中原教授的指導並允諾寫序，感激在心，永誌難忘。由於本人才疏學淺，且駑鈍未明，寫作期間，雖窮個人一己之心力，仍覺力有未逮之處，尚祈學界先進惠予指正與指教，無任感激。此外，內人志津與兩位女兒的支持與鼓勵，成就寫作的堅忍與毅力，表示由衷感謝之意。

林 水 吉

2009 年 6 月 30 日於台北木柵考試院

目 錄

林序.....	I
詹序.....	III
自序.....	V
第一章 緒 論	1
第一節 研究動機與目的.....	3
第二節 研究途徑與架構.....	5
第三節 研究問題與研究方法.....	14
第四節 研究範圍與限制.....	19
第五節 重要名詞詮釋.....	24
第二章 跨域治理之研析	27
第一節 跨域治理的理論.....	27
第二節 跨域治理的策略途徑.....	50
第三節 跨域治理的核心要素——信任.....	56
第四節 「跨域治理」的領導與行政人員的核心能力.....	65
第五節 跨域治理在實務上之應用.....	73
第三章 跨域治理的基礎工程：府際治理	85
第一節 府際治理的興起.....	85

ii 跨域治理：理論與個案研析

第二節 府際治理的概念分析·····	97
第三節 府際治理的重要性·····	106
第四節 推動府際治理的策略·····	111
第五節 府際治理的省思：問題與對策·····	124
第六節 府際治理：跨域治理的基礎工程·····	135
第四章 跨域治理在 SARS 防治上之應用·····	149
第一節 SARS 之成因及防治·····	149
第二節 SARS 的防治策略及相關措施·····	152
第三節 SARS 防治的政策工具選擇·····	174
第四節 SARS 防治治理的反省·····	188
第五節 SARS 防治的經驗學習·····	205
第五章 跨域治理在 Bird Flu 防治上之應用·····	215
第一節 Bird flu 的形成、蔓延與防治·····	215
第二節 Bird flu 的防治策略·····	223
第三節 SARS 防治經驗在 Bird Flu 防治上的擴散·····	231
第四節 Bird flu 防治的政策工具選擇·····	245
第五節 Bird Flu 跨域防治措施的規劃與組織體系建構·····	251
第六章 SARS 及 Bird flu 在跨域防治的比較·····	261
第一節 SARS 及 Bird flu 政策工具使用的比較·····	261
第二節 SARS 及 Bird flu 防治之趨同及趨異·····	272

第七章 結 論.....	285
第一節 研究發現.....	285
第二節 政策建議.....	296
第三節 後續研究.....	299
參考書目.....	303

圖目錄

圖 2-1	跨域間公共事務之處理機制·····	78
圖 3-1	公共服務專業精神的能力三角·····	119
圖 3-2	公共行政目的追求之山型圖·····	122
圖 4-1	資訊屬性與治理效能的關係·····	163
圖 6-1	經驗學習圈·····	271

表目錄

表 2-1	科層模式、市場模式與網絡模式的核心概念·····	33
表 3-1	聯邦主義、府際關係、府際管理之比較·····	88
表 4-1	中央政府 SARS 防治之措施·····	169
表 4-2	地方政府 SARS 防治之措施·····	173
表 4-3	SARS 防治政策工具的類型、特性與比較·····	183
表 6-1	SARS 與 Bird Flu 防治政策工具比較·····	265
表 6-2	SARS 與 Bird Flu 跨域防治治理之比較·····	282

第一章 緒 論

在二十世紀的 1990 年代，「治理」（governance）概念之所以受到歡迎，主要在於它的意涵豐富，包含了統治過程中的所有制度層級和互動關係；相較之下，「統治」（government）一詞就顯得相當局限。治理概念的各種意義是探討主題，但重點是放在探討政府制度和執行政策的能力上，探討政府領控（steer）社會的能力（Jon Pirre & B. Guy Peters, 2002: 2），亦即，探討政府在治理過程中所扮演的角色。

「治理」可視為一種分析性的透試圖，它仍不斷蛻變中，併陳這些具有競爭性的觀點將更有利於治理內涵的實然面和應然面的理解與認知，「治理」的概念涉及多元組織系統的網絡模式，強調高度的授權與分權，以及工作的自主性、授能、創造力、回應力，並較具政治性與合法性，它普遍地存在於社會的各個層面與層級，它涉及多元層次的治理（Frederickson, 1997）。

「治理」的定義非常的多元，對內而言，政府並非是單一的行動體，而是許多機構合作協調的綜合體；對外而言，政府並非公共權威與社會控制的唯一中心，而是許多行動者或是利害關係人互動的過程（陳敦源、王光旭，2005）。

所謂「治理」（governance）從微觀行動者主體的角度切入，代表行動者基本主體之間，建立相互關係的過程與活動（林水波，王崇斌，2005），治理亦可定義為在社會中決定權力運作的系統、制度和程序，包括如何決定公眾所關切的議題，以及在公共政策決策中如何讓公民發聲（Denhardt & Denhardt, 2003: 86），而公共治理則意指政府的行動超越政府本身，去結合各種非營利組織，使公共政策納入人民的心聲，同時，透過非營利組織輸送各種服務，分擔政府的工作，由此，非營利組織成為公

2 跨域治理：理論與個案研析

共治理的重要角色，分享政府的權威，參與決策及輸送服務（陳金貴，2005：10），在 SARS 的防治過程中，我們看到政府與非營利組織形成協力夥伴關係的必要性與迫切性，從治理的觀念來看，國家和社會之間的關係已產生了變化，且逐漸不再仰賴強制性的政策工具，但我們相信國家仍是政治權力的重要樞紐。

惟自一九九〇年代開始，「治理」一詞已普遍地用來取代政府的概念。治理的概念呈現多元含糊的情形（史美強，2005：61），但治理的發展與演變，確實成為學界探討與關注的焦點。

「地方治理」（local governance）是全球化與政府改造的重要變革趨勢之一。「地方治理」所關注的議題主要聚焦於：基層公共事務如何能夠經由地方政府與中央政府及民間社會的協力合作，並獲得即時且有效的解決（江大樹，2006）。舉例來說，1999 年 9 月台灣曾經發生「921 大地震」，幸賴各級政府與許多民間團體彼此之間持續進行共同的「分享治理」（shared governance）終能逐步完成各項救災、安置與重建的工作（黃秀政 等，2005），在這些共同分享治理的政策過程之中，皆曾引發社會各界對「治理失靈」（governance failure）的諸多質疑與嚴厲批判，包括：各級政府權責不清、救災任務爭功諉過、公私資源缺乏適當整合、官方效率不如民間、基層行政官員專業不足、政策資訊未能充分公開等等。這些治理失靈的現象可能導致二十一世紀成為「沒有政府的治理」（Governance without government）（Rosenau, 1992）或是「空洞化的政府」（hollowing out the state）（Rhodes, 1994: 138-139，轉引自陳敦源、王光旭，2005）的現象，因此，政府在政策執行上的最大挑戰便是與私部門、第三部門等共同分享權力，又能保持政府主導的正當性及追求公共利益的決心。在 2003 年 SARS 風暴過程中，由於「治理失靈」的現象，以致 SARS 風暴加深全民的緊張與惶恐。當代全球風險社會之中，的確經常存在各種「無法治理性」（ungovernability）的危機，亟待各個層級的政府，與相關公、私組織（政府機關、民間企業與第三部門），彼此之間共同針對特定 SARS 防治公共政策議題，積極建構良善治理網絡，俾能有效

達成政策目標。由於，SARS 的風暴引發跨越不同區域、不同層級、不同部門或不同團體之間的業務、功能與權責等跨域問題，亟須以跨域治理的概念加以探討，而跨域治理的基礎工程來自府際治理，並以公民治理鞏固府際治理，成就跨域治理的品質，因此，本文試圖就跨域治理的相關理論與策略途徑、核心價值、以及領導能力等等加以剖析與論述，找出 SARS 防治的有效策略及作為，往後一旦 Bird Flu 爆發流行，可以作為防治上的重要參考。

第一節 研究動機與目的

在資訊與資本主義的衝擊下，全球化的驅力，是全球化資本主義市場經濟的擴散所致，而經濟發展對政治亦能產生新的衝擊，主要是體現於國家主權和政府職能轉換的現象（詹中原，2004）。於是，全球治理的概念隱然形成，而所謂「全球治理」是創造有利於秩序維持及集體行動的條件，並涉及到組織集體的行動，而此行動進一步影響到制度的建立。吾人可將「全球治理」視為「為維護公共利益，強調行動者之間的自我管理、公私協力及互動的一種管理過程。」（Stocker, 1998: 30）。在全球化浪潮不可逆轉地席捲世界之際，公共事務的治理日益凸顯其重要性（王樂夫、劉亞平，2003）。SARS 及 Bird Flu 的防治正是全球化難以迴避的公共議題，亟須跨域治理的概念加以落實，因此，探討跨域治理的理論及策略途徑，正是本文研究動機之一。

「跨域治理」是政府行動者（governmental actor）影響特定政策領域中其他社會行動者（societal actor）的方式。國家機關在選擇政策工具時，除了考量效能因素外，尚須考慮政策工具是否符合政策網絡成員普遍的價值觀、能否提供整合歧見的平台（林斌，2006）。因為治理工具的選擇不僅會界定網絡成員在政策方案中的角色關係（Salamon & Odus, 2002），更能連結政策設計與執行有效回應解決公共問題的需求，一旦政策工具能被