

政府控制能力的衰退有以下幾個原因：缺乏正當性、複雜的政策過程、制度的複雜性與群眾性，政府不過是社會系統中多數具有影響力的行動者之一。¹

—W. J. M. Kickert

二十世紀末，政府與學者們使用治理這個詞描繪政府制度受到的各種壓力，這些壓力包括：無法逃避必須在資源更少的情況下做得更多、必須在愈來愈複雜的夥伴關係中推動政務，以及在前述這些困難的實務問題中尋找知識的指引。²

—D. F. Kettl

壹、前言

「一個制定完善的政策方案，是否就代表能達到完善的政策效果？」是 Pressman 與 Wildavsky (1984) 於《執行》(*Implementation*) 一書中最主要的問題意識。完善制定的政策方案，並不能保證其能被完整執行，畢竟在政策執行過程中，充斥太多不確定性與妥協，也複雜化一個政策法案本身經濟目標上的可欲性 (Goggin, 1986, p. 328; Ripley & Franklin, 1986, pp. 11-29)。過去政策學家將政策推動視為順服的過程，預設僅要憑藉專業官僚的技術理性即可解決問題，往往忽略在執行過程中可能出現的政治問題，也導致政策目標與實際執行成果上的落差，在政策執行理論上的發展不盡理想，學界也因此有「錯失連結」(missing link) 之譏 (林鐘沂，1994，頁 151)。

就現實政策環境而言，多數國家正面臨傳統政治權力遭受侵蝕的問題。隨著

¹ 原文為：“The control capacity of government is limited for a number of reasons: Lack of legitimacy, complexity of policy processes, complexity and multitude of institutions concerned etc. Government is only one of many actors that influence the course of events in a societal system.” (引自 Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p. xii)

² 原文為：“Toward the end of the twentieth century, however, governments and scholars have used it (governance) to capture the stress on governmental institutions: The inescapable pressures on government to do more with less; the increasingly complex partnerships governments have been building to do their work; and the search for intellectual guidance through these extremely difficult practical problems.” (Kettl, 1999, p. 119)

社會朝向多元發展與政府財政上的窘境，政府角色一直不斷的退卻，資源也不斷萎縮。面對民眾需求日益增高、決策權力日益分散的發展趨勢，過去由政府單一規劃與執行政策的情況，已逐漸轉變為政府與其他內部或社會團體組織共同合作的「跨域治理」³ 模式 (boundary-spanning governance) (呂育誠, 2012; 陳敦源, 2005; 劉明德、徐玉珍, 2011; Abramson & Balutis, 2008; Bartel, 2001; Radin, 1996; Sullivan & Skelcher, 2002; Williams, 2002)。治理的定義非常多元，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 (陳敦源, 2005; Bardach, 1998); 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 (agents) 或是利害關係人 (stakeholders) 互動的過程 (Kooiman, 1993, p. 2)。換言之，目前政策執行或服務輸送的相關議題，已經不能僅止於討論政府權力的大小與政策工具的優劣，因為公權力的運作環境，正在被非政府的行動者所穿透，「沒有政府的治理」(governance without government) (Rhodes, 1996; Rosenau & Czempiel, 1992) 或是「空洞化的政府」(hollowing out the state) (Rhodes, 1994, pp. 138-139)，已是現今治理環境最佳的寫照。政府行動上最大的挑戰，便是思索如何在與非政府行動者共同分享權力 (power-sharing) 的同時，致力於克服政策執行過程中的不確定性 (Kettl, 1993, p. 202)，但仍能維護統治的正當性 (legitimacy) 與公共利益 (public interest)。

綜合上述，跨域治理的複雜性會導致國家機關能力與政策工具的使用愈漸狹窄，其影響會明顯反映在政策執行的成效。在相較於從前更加嚴峻的政策環境中，政府本身要獨自推動一個政策更屬不易，政策執行的績效勢必受到多元行動者的影響 (Kickert et al., 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; O'Toole, 1996)。據此，隨著治理環境日益複雜，研究政府運作內涵的學者，基於對政策執行過程中，跨域治理「重要、複雜且矛盾」關係的關注，近來逐漸興起一股從傳統「由上而下」(the top-down model) 與「由下而上」(the bottom-up model)，轉變到更具權變性的「政策網絡」(policy network) 及「理性選擇」(rational choice theory) 的角度，討論治理運作本質的風潮。兩者各有方法上所關注的問

³ 跨域治理與跨域管理是語意相似且易被混用的兩個詞彙，但兩者的意義有程度上的差異。跨域管理大多用於描述政府內部部際 (interagency) 與府際 (intergovernmental) 關係的描繪，意指以政府執行機關為中心的內部組織間管理；然跨域治理的含義更廣，除了政府內部的關係，更指涉了政府與民間團體間的互動關係。是以，跨域治理相較跨域管理，涵蓋範圍更廣，應用於描繪政策執行的環境，政策參與者更多，也更為複雜。