

# 跨域公共事務的管理邏輯： 治理演化的類型分析\*

李柏諭\*\*

## 《摘要》

隨著近代跨域公共事務功能領域的外溢影響、多元議題的相互聯結，以及多元行為者的過程涉入之演進，「跨域問題」一則涉及跨越轄區範圍（jurisdiction）的實際地理範疇或空間領域，一則更是涉及了管理領域的多樣性變革。建立一套新型態治理模式所欲揭示的關鍵邏輯在於更能符合各種多元需求的因應體系，以追求實質善治（good governance）的目標。本研究就解決跨區域公共事務的諸多跨域管理制度試圖作一全盤整合，並類型化分析治理理論，就「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公私協力關係」面向建構跨域治理的四種演化類型：中央與地方府際關係（第一面向）、地方政府間關係（第二面向）、政府機關與公民社會關係（第三面向），以及政府機關與企業組織關係（第四面向）。

就跨域公共事務的管理邏輯而言，在治理面向上，政府組織有

---

投稿日期：99年9月29日；接受刊登日期：99年10月31日。

\* 本文為國科會專題研究計畫（NSC 98-2410-H-214-025）及（NSC 99-2410-H-214-009-MY2-1）的部分研究成果。本文初稿曾發表於國立中正大學主辦之「兩岸地方政府與社會經濟發展學術研討會」（嘉義，二〇〇七年六月）。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正及寶貴意見。

\*\* 義守大學公共政策與管理學系助理教授。E-mail: jack3841@isu.edu.tw。

必要重視如何透過突破單一層次的「平面治理」，朝向多層次的「立體治理」之思維模式建構，已成為晚近從事跨域治理研究的學者之一大挑戰。本文擬以新制度論（new institutionalism）所提出的相關學理，透過制度變遷所出現的「路徑依賴」（path dependence）現象，解釋公共事務產生跨域性的質變同時，政府治理模式如何進行變革以順應當代時空需求，最後進一步解釋全局治理（holistic governance）的演化，如何企圖為連結「平面治理」與「立體治理」之間的層際藩籬，找尋一個可以貫穿的管理邏輯。

[關鍵詞]：跨域治理、多中心治理、公私協力、社區主義、全局治理

## 壹、前言：邁向跨域公共事務治理的時代

本研究的問題意識在於：當跨越行政區域的公共事務難以由轄區政府單獨處理或解決時，運用「跨域合作」與「協力關係」的整合模式協同處理，是否能更有效統合並增補政府的管理職能與有限資源，從而即時回應公共問題？無疑地，自一九九〇年代以來，在新政府運動（reinventing government）以及後來新公共管理（new public management）的改革風潮中，各級政府機關就跨越行政區域的公共事務採行府際關係分權模式與公私協力合產機制，最能突顯富有彈性與多元化治理的趨勢。

由於全球化浪潮的衝擊，以及台灣近數十年來政治民主化、經濟自由化、社會文明化的快速發展，在這個轉化的過程中，囿於傳統科層體制的官僚組織之設計與以往行政區劃的管轄權限之配置，政府的產能與成本之間形成嚴重落差，區域發展的問題與需求日益複雜，因而無法因應現今的巨變。人民對於政府機關的「公共服務輸送」不僅需求驟增，且相關的公共財貨與服務之提供也因各級政府之財力、人力與物力等資源有限，同時必須跨越行政區域，從而導致無法由個別行政區域的政府單獨處理或解決。類似的跨域公共事務之問題在近代逐漸浮現，例如河川整治工

作與空氣污染防治的跨域環境課題、垃圾終端處理而設置焚化爐的鄰避設施問題、大眾運輸與捷運路網的越界交通議題、以及相關地方產業的連結政策問題等。以上這些公共事務議題與政策問題不僅涵蓋了地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也形成跨越行政轄區的公共問題（江岷欽、孫本初、劉坤億，2004：2），其所對應的管理之處置應係建構跨域處理機制，藉由政府與私部門間建立各類協力合作關係與區域自治的在地實踐，方能進一步獲致問題的改善與解決。

以往學界大多以全國疆界的「中央集權」（centralization）或轄區割裂（fragmentation）的「地方自治」（local self-government）作為探討如何解決公共事務的基礎。但在全球化浪潮席捲、經濟快速發展、科技資訊興盛的影響下，不僅改變傳統人類現實社會生活結構，也致使現今公共問題與需求日益複雜。從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，轉變成複雜多面向的跨部門、跨區域之公共事務（李長晏、詹立煒，2004：4-5）。跨域公共事務涉及層面相當廣闊，影響亦具深遠，其性質依本研究之重新界定如下：

### 1. 功能領域的外溢（spill-over）影響：

公共財貨或服務本質上的效益與外部性經常造成政府決策的困難，例如河川整治、水資源利用、衛生管理、交通運輸及環境保護等。一般而言，當公共事務的服務範圍產生效益或成本流入、流出的外部效果與行政轄區劃分不一致時，其強大的跨越轄區之穿透力，便解構行政疆界的限制。基此，Ostrom 以「轄區重疊」（overlapping jurisdictions）與「權力分散」（fragmentation of authority）之政治經濟學觀點，重新梳理美國地方政府轄區重疊的獨有邏輯，從而指出美國地方政府係以具有不同經濟規模的公共財貨或服務之存在為前提，以界定政府轄區的控制規模（Ostrom, 1991: 65）。

### 2. 多元議題的相互聯結（linking）：

從「九二一大地震」、「SARS 疫情」、「口蹄疫」、「禽流感」、「狂牛症」，以及近來「大陸毒奶粉事件」等新興案例顯示出，這些議題的範疇在開放系統的輸入與輸出過程中具有跨層次的外溢與回饋現象，而組織或制度對於以上之議題亦扮演協調與規範之功能要角（Keohane & Nye, 1989: 25-

26；宋學文，2004：178）。因此，對於公共事務的任何議題，都可能衍生出種種外溢效果，不但使得議題間之畛域變得模糊，從而使得行政區域的管轄範圍也面臨犬齒交錯的挑戰。

### 3. 多元行為者的過程涉入：

隨著公共事務的功能外溢與議題聯結，不僅涉入參與治理的行為者更為多元，且行為者彼此間的競合與網絡關係更形複雜。例如經濟成長、社會參與、人權及環保議題等，這些公共事務之處理與發展都致使中央與地方政府的界限、政府與民間的界限逐漸模糊，中央政府與地方政府不再是地方治理的獨占行為者，必須結合其他地方政府、非營利組織、非組織性公民運動，以及私部門廠商等更多社會行為者，依不同的政策議題之公共事務參與各種治理行動（Goss, 2001: 3-4; John, 2001: 14-15；劉坤億，2003：246）。

針對於上述跨域公共事務的重新詮釋與問題意識，本研究企圖重新界定並統合當代治理意涵的市場、社會及地方分權之精神。再者，本研究問題係以跨域性之公共事務為基礎，其所對應的跨域管理機制之學術文獻可謂汗牛充棟，例如中央與地方關係、府際關係、廣域行政、跨域管理、地方治理等諸多類型，本研究依此試圖全盤整合跨域管理的類型分析。

## 貳、跨域公共事務的治理類型

一般對「跨域治理」（across boundary governance）的文獻討論，大多以公部門政府機關的水平合作或垂直整合為關注所在，這類的文獻所強調的是政府部門間的合作與衝突關係的重新體現，期望能建立某些實質的管理或協調機制，以順利推動各類公共服務的傳遞。然而，鑑於公共事務在內容上的複雜程度極高，所以涉及的行为者或利害關係人也就變得多元，就此，所謂的「跨域」已經不再被限制在「公共領域」的機關法人或政府部門之間的關係重述中，反而因為議題本身的複雜程度漸增，使得不少公共事務中的議題已逐漸成為「跨域問題」——一則涉及跨越轄區範圍（jurisdiction）的實際地理範疇或空間領域，一則更是涉及了管理領域的多样性變革。這也使得在學界裡開始有各種針對跨域性公共問題或公共事務之解決，

所衍生出來的新治理模式。換言之，新型態的治理模式所欲揭示的關鍵邏輯則是在於建立一套更能符合各種多元需求的因應體系，以追求實質善治（good governance）的目標。

治理研究有必要在模式（model）之設計與選擇上作一相對應的整合。對此，「跨域治理」的概念應運而生，係指針對兩個或兩個以上的不同行政部門、區域或自治團體，因彼此間的業務與功能的疆界相接重疊而逐漸模糊，從而導致權責不分、無人管理與跨部門的問題發生，此時必須藉由公部門、私部門以及第三部門的結合，透過協力與契約關係等聯合方式，以解決跨越單一行政區域的公共問題（李長晏、詹立煒，2004：6）。例如，美國政府對於跨域性問題之處理有非正式政府合作、府際服務契約、合作協力模式、正式與非正式的組織間協力、區域政府聯盟、城市邦聯制、市縣合作制、兼併、區域性特區及公共管理、外包、境外管轄權等多種的解決模式與策略（趙永茂，2003：55）。

有鑑於此，本研究嘗試在此先提供一個整合性的初步分類，希望能就解決跨區域公共事務的諸多跨域管理制度試圖作概念架構的重新設計，並藉此提供一些跨域治理可能配搭的治理體制與工具。在概念上，晚近跨域治理的研究成果可以從「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公私協力關係」面向，進一步區分成四種類型的協力關係研究，這四種類型的關係除了傳統上的垂直、水平協力關係外，亦包括了公「民」協力關係，即政府與民間的企業以及與公民社會間的合作關係（如圖 1 所示）（李柏諭，2010：38-39）。

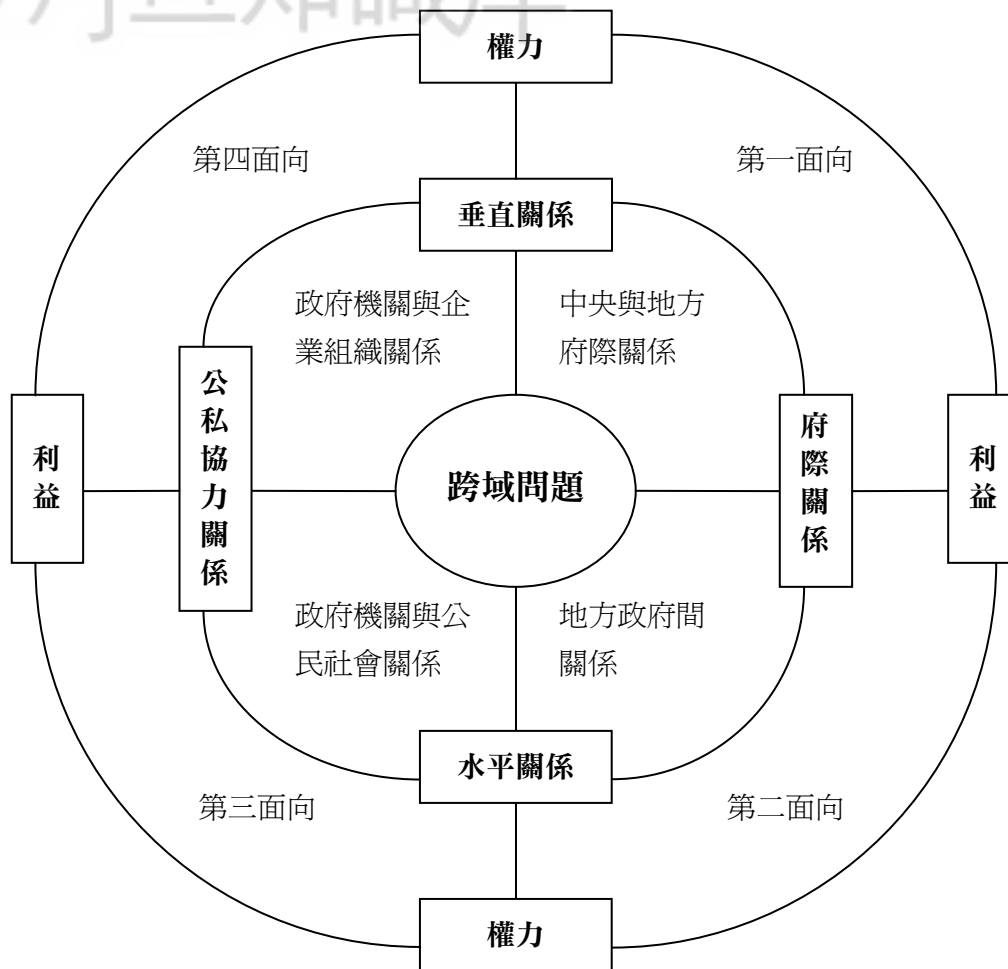


圖 1 以跨域問題為導向的治理類型

資料來源：作者修改自李柏諭（2010：38）。

進一步來探討圖 1 的初步類型化架構可以發現，位於圖 1 第一與第二面向的「府際關係」指的是國家內部從中央到地方形成若干級不同政府間的相互運作關係。就府際關係的狹義面向來說，主要係指各層級政府間之「垂直關係」，例如中央政府與直轄市政府、縣政府與鄉鎮市公所等的相互關係；惟就廣義面向而言，府際關係其實更涵蓋同級政府間的「水平關係」、特定政府機關內各部門間之協調管理關係等（Wright, 1988: 39；江大樹，2004：6）。而圖 1 的第三與第四面向中之「公私協力關係」，指的即是政府與民間團體的關係，其中包括了「私部門」與

「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等。這種協力關係意指公部門與民間團體（無論是私部門或者是公民社會）將可形成一種特殊互動的夥伴關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務（Stephenson, 1991: 110；吳英明，1994：61）。就本研究在靜態結構面的分類下，跨域治理的基本演化類型有四：（1）中央與地方府際關係；（2）地方政府間關係；（3）政府機關與公民社會關係；（4）政府機關與企業組織關係。然而，政府彼此之間或與第三部門、企業組織間的互動關係亦為跨域治理類型建構的重要屬性。因此，本研究強調動態過程面的重要，欲進一步以「權力」面向和「利益」面向再次延伸並細分跨域治理的次級類型，其所涉類型包括了：

### 1. 中央與地方府際關係（第一面向）

- （1）中央政府「權力」、「利益」外擴，地方政府「權力」、「利益」內斂。在實際的行政案例上，譬如，中央集權關係。
- （2）中央政府「權力」、「利益」內斂，地方政府「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，譬如，地方分權關係。
- （3）中央政府與地方政府均「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，主要可以從中央與地方政府夥伴關係找到類似的發展模式。

### 2. 地方政府間關係（第二面向）

- （1）地方政府間均「權力」、「利益」外擴 I。在實際的行政案例上，譬如，多重組織夥伴關係。
- （2）地方政府間均「權力」、「利益」外擴 II。在實際的行政案例上，譬如，多中心治理體制。

### 3. 政府機關與公民社會關係（第三面向）

- （1）政府機關與公民社會均「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，譬如，公私協力的合產機制。
- （2）政府機關「權力」、「利益」內斂，公民社會「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，譬如，社區主義的治理模式。

### 4. 政府機關與企業組織關係（第四面向）

- (1) 政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴 I。在實際的行政案例上，譬如，行政機關法人化。
- (2) 政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴 II。在實際的行政案例上，譬如，政府委外辦理的各種方案。

## 參、中央與地方府際關係（第一面向）

自一九八〇年代以來，不論是政府再造運動亦或對於地方政府改革的倡議，有相當多數文獻以府際關係作為主要研究主題。此時，政府的角色面臨嚴峻挑戰而需亟思轉變，隨之亦帶動中央與地方政府關係的重新調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，並且反應日前為推動福利政策而集中權力於中央政府的潮流，已經朝向強化地方政府權責及功能方面修正。此等政府組織架構的調適或者體制權力配置轉移的現象，若以「中央與地方府際關係」來加以描繪則正好是最佳的註解（鄭崇田，2001：1-2）（如圖 2 所示）。



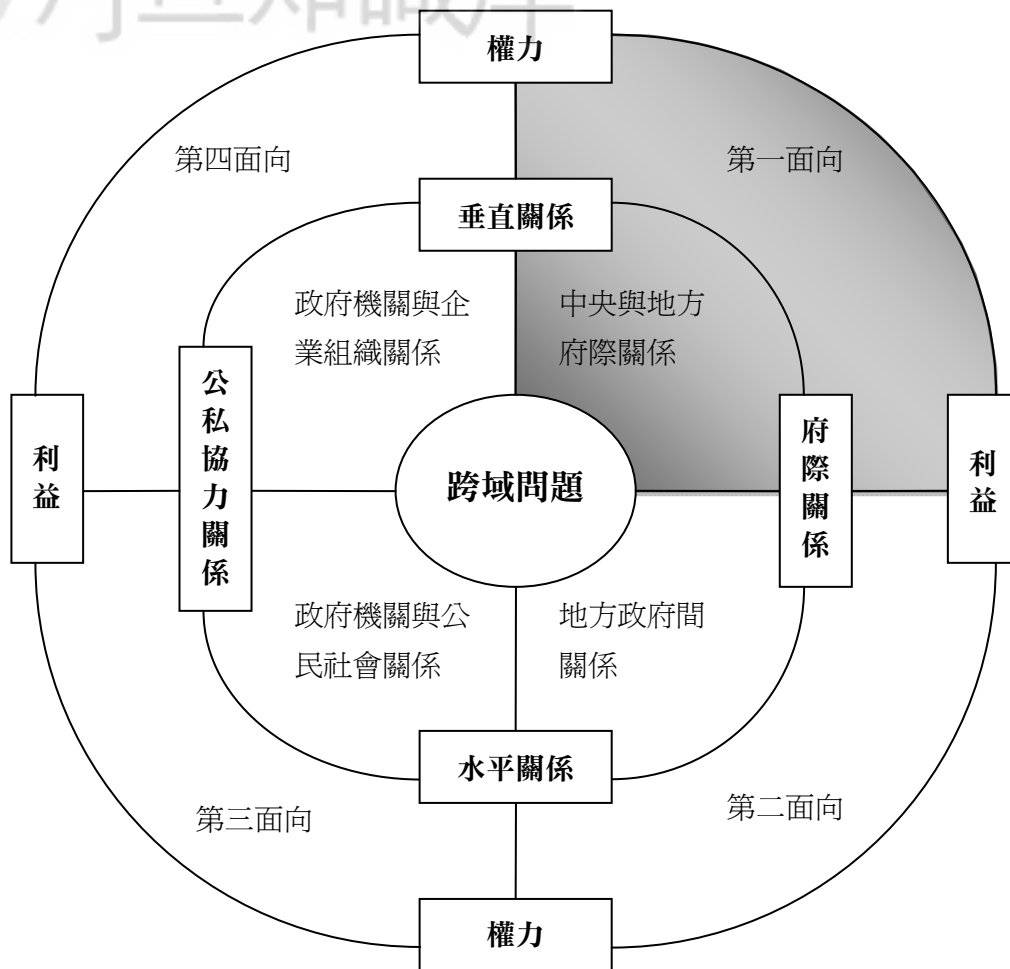


圖 2 跨域問題的治理類型：中央與地方府際關係

資料來源：作者繪圖。

## 一、中央集權關係

「中央集權關係」乃係由中央政府「權力」、「利益」外擴，地方政府「權力」、「利益」內斂之關係所形塑而成。傳統中央集權制（centralization）乃視國家政治為一整體，一切權力與一國治權皆為中央所有或為中央政府所掌握，地方政府只是中央分設的派出機關，其存在的功能性僅為聽命於中央處理或執行事務的代理角色。自一八八七年 Wilson 在〈行政研究〉（The Study of Administration）一文提出行政不應受政治干擾之「政治行政二分」（Politics-Administration Dichotomy）

主張後，造就公共行政這門學科與中央集權體制的充實茁壯。這種制度設計背後的思維邏輯存在著政治體制的 Hamiltonian 傳統，亦即將權力集中於政府的前提下，造就強而有力的官僚以有效解決公共問題並實踐公共目標。

Wilson 行政理論的立基點始於政治與行政二分的平台，強調單一且集中的行政權力（administrative power）才能在以效率為衡量標準的判準之下追求「好的行政」。Wilson 這樣的預設創發了行政科學的「威爾遜典範」（Wilsonian Paradigm）（Ostrom, 1991: 24）之主張：單一主導的權力中心（single dominant center of power）、愈是集權愈負責任、單一權力中心在社會中有合法施展權威與武力的壟斷權、行政應在政治的領域之外、行政功能的強化、「好的行政」必須在行政專業訓練的科層結構下進行、以及完善的科層組織將極大化效率的追求（Ostrom, 1991: 25）。因此，Wilson 的論證認為任何一個政府系統中都有一種自然且不可避免的傾向，即需要依賴某種能夠施展「無上至高性」（ultimate supremacy）並且能作最後決策的主權主體（sovereignty body）（Ostrom, 1991: 66）。申言之，Wilson 將「好的行政」視為是所有形式之政府所共有的「單一科層安排」（single hierarchical arrangement），因而完備的科層組織將是追求「好的行政」的必要條件。因此，中央集權制下中央政府與地方政府關係分別有以下十一種特性之論述（趙永茂，2002：53-56）：(1)地方與中央為代理關係；(2)地方政府為國家官署；(3)地方與中央為隸屬關係；(4)中央與地方為行政分治關係；(5)地方為國家行政區；(6)中央嚴格控制與監督地方；(7)地方只承辦委任或委辦事項；(8)地方很少裁量權；(9)中央監督以行政監督為主；(10)地方自治權無保障；(11)國家政策由中央統一規劃。

就整體而言，中央集權制本為为了提高全國法律上、政策上、行政上整齊劃一之制度而設計，以避免中央與地方權責不分、衝突不斷，從而造成地方割裂、發展不均。申言之，當國家政策經由制定程序形成層峰之後，鑑於政府存在的目的就是為解決社會發展與資源分配，中央政府即扮演「公共服務輸送」的決策角色與統籌功能，其執行所運用的政策工具乃透過各地方政府組織提供公共財貨與服務。惟這樣的集權設計卻也使得中央政府面臨「制度的危機」（crisis of institution），中央政府在統籌整全的情勢下無法面面俱到，不僅喪失因地制宜的實效且有可能產生政府專制或個人獨裁；在另一方面，由於中央嚴格的指揮監督，地方政府官員易陷於唯命是從的被動地位，態度消極，不易發揮創新與自發精神，從而促使行政官僚化、

工作效率降低。

## 二、地方分權關係

「地方分權關係」係由中央政府「權力」、「利益」內斂，地方政府「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成。地方分權制（decentralization）之概念，恰巧提出一個克服傳統中央集權制所面臨的制度性危機，即不再視國家政治為一整體，而係將治權的一部分授與地方政府，在權限的劃界之下，中央政府僅立於監督的地位。地方分權制的背後思維邏輯也充分反應政治體制的 Madisonian 傳統，亦即對於政府的權力應有所保留並將其分散於多元政治利益競爭的場域，唯有在權力平衡的結構之下才足以防止專制危及民主的建立與個人自由。

對此，Vincent Ostrom 詳析 Wilson 的傳統公共行政理論，透過源自於政治經濟學者的視野－「轄區重疊」（overlapping jurisdictions）與「權力分散」（fragmentation of authority）－的觀點來論證自己所提出的「民主行政理論」（theory of democratic administration）。早在 Ostrom 之前，Weber 認為民主行政（democratic administration）並不能作為官僚行政（bureaucratic administration）之外的另一個選項，並強調民主行政僅能在地方組織或具有少數成員的組織中運作。換言之，民主行政僅為一種「邊際型的個案」（marginal-type case），不能作為任何理想型發展課題的「歷史性起點」（historical starting point）。對此，Ostrom 透過 Alexis de Tocqueville 肯定美國民主之經驗說，駁斥 Weber 的論點，再次援引 Weber 所定義的民主行政之特徵進一步重建民主行政理論，主要包括了（Ostrom, 1991: 65-71）：(1)人人皆有資格參與公共事務的平等主張；(2)保留所有的重要決定權予社群所有成員及其選出的代表；(3)將領控的權力（power of command）限制到最小的狀態；(4)行政官員從主人到公僕地位的修正。

因此，地方分權制下地方政府與中央政府關係分別有以下十一種特性之論述（趙永茂，2002：70-72）：(1)地方與中央為合夥關係；(2)地方政府為自治團體；(3)地方與中央為合作關係；(4)中央與地方為政治分權關係；(5)地方為國家行政區兼自治區；(6)中央居監督與輔導地位；(7)自治事項獨立自主；(8)地方有很多裁量權；(9)立法監督為主；(10)地方自治權有保障；(11)因地制宜適應地方需要。

就整體而言，地方自治意味著地方機關或在地當局為國家政治系統中之一環，

在地方分權與權力下放的基礎上，地方分享國家權力的一部分並發展自治能力，以處理各該區域內公共事務（Sharpe, 1979: 90-92）。地方分權制雖解決中央集權制無法因地制宜之缺失，然而，過度的分權亦會造成國家分離主義的興起、地方自治能力不足的治理失敗情形，且地方政府僅純粹面對各該單一行政區域內的問題，對於跨部門、跨區域事務著實無法單獨因應處理與解決。因此，在解決中央集權與地方分權均有失靈問題的方法上，強調建構中央與地方政府間的夥伴關係，及加強地方政府的自治能力尤為重要。

### 三、中央與地方政府夥伴關係

不論是中央集權關係或是地方分權關係的制度設計，國家的體制與結構均面臨危險的困境，高度集權的國家結構容易造成政府在政策管理上的多變性與反覆無常；而在高度分權的國家結構則容易造成政府在政策管理上的不靈活與僵固（MacIntyre, 2003: 4-5）。換言之，國家決策權力的集中與分散程度之設計若位於決策光譜的極端兩旁，都會造成政府在治理模式運用上的問題，而「中央與地方政府夥伴關係」的治理模式解決了集權與分權的兩難困境。此一類型係由中央政府與地方政府均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成，中央與地方政府關係不應如傳統一般窄化成自治監督關係，應向外拓展兩者如何朝向共同目標攜手合作的制度設計。集權的決策結構講求政府回應敏銳的靈巧運作，著重於效率性、適應性的政策管理，允許領導者即時回應隨著時空極驟變化的地方與國際現勢需求；而分權的決策結構預防獨裁專政的風險，減少多變、反覆無常的政府行動，從而製造一個穩定政策環境的可能，使政府能在未來建立一個可信的政策承諾（Hilde & Jenssen, 2006: 310-311; MacIntyre, 2003: 18）。中央與地方政府夥伴關係應結合以上集權與分權制度設計的優點，整合兩者彼此間的自治監督關係、府際合作關係、地方有限度參與國政決策關係，以及紛爭解決之協調關係，就未來跨域公共事務之合作治理作一可以相互因應的制度設計。

地方自治後，垂直的中央與地方政府之府際關係，最適設計應建構「夥伴關係」以有效解決跨域性公共問題。此種跨域合作的治理機制最主要的特徵展現在「中央控制性」與「地方自主性」之間的張力。中央控制在於尋求宏觀調控措施，以確保全國一致性政策的推動；地方自主則關係到地方政府的自主性，是否能夠充

分回應在地社群的偏好與需求。以上兩種力量的推拉之間架構了中央與地方政府的垂直關係，相當程度的決定了地方政府的自治權限與資源規模，同時也左右了中央與地方府際間競爭與合作的行為表現（廖俊松，2001：372-373）。準此，中央與地方政府立基於權力互享與資源互賴之結合，強調各層級政府間管理職能的交融，在「共管」、「合產」與「競合」的協力關係下，共同生產或提供公共財貨與服務，以因應跨域環境所衍生的公共事務與民眾需求之問題。

## 肆、地方政府間關係（第二面向）

### 一、多重組織夥伴關係

「多重組織夥伴關係」係由地方政府與地方政府間均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成。目前有關地方政府治理的觀念，已由傳統較為權威、封閉和狹隘的舊地方主義，轉變為強調權力或資源互賴、開放和區域合作的新地方主義（new localism）（如圖 3 所示）。因而多重組織夥伴關係的治理模式，從傳統「地方政府」（local government）轉變為充滿複雜網絡行動者的「地方治理」（local governance）不再只是理論，在實際政治世界早已實踐。由於跨越疆域的公共事務具有功能外溢與議題聯結之效果，不僅涉入參與治理的行為者更為多元，且行為者彼此間的競合與網絡關係更形複雜，對於解決此等跨域性公共事務的行動方案，成爲了單一政府部門組織重組的部分藍圖，其中納入了網絡與夥伴關係的組織設計（Goss, 2001: 2-3）。

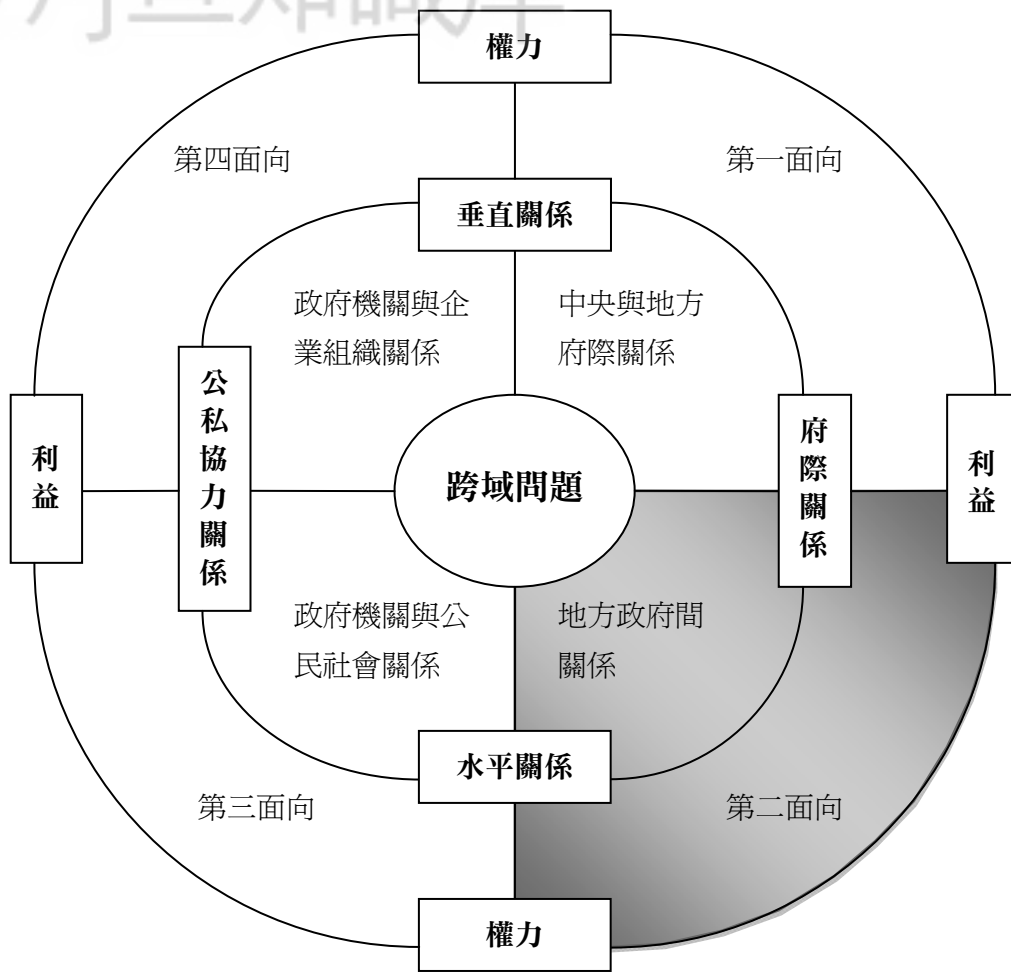


圖3 跨域問題的治理類型：地方政府間關係

資料來源：作者繪圖。

地方政府間策略性夥伴模式包括（李長晏，2007：503-504）：(1)資源互賴化：由於地方政府處於有限資源的環境中，在資源依賴各取所需的策略考量下，使得地方政府間衍生出一種以結盟、協力的方式達成彼此資源的有效運用，期能藉由彼此間合作關係的建立，提昇施政運作的效率與效能；(2)功能整合化：由於地方政府組織的結構設計講求專業分工，從而陷入了只注重分工而缺乏垂直與水平整合的困境，因此地方組織間夥伴關係的建立強調整合功能分化現象，期能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的；(3)議題跨域化：近代公共事務的相關議題

之範疇，在開放系統的輸入與輸出過程中具有跨域性的外溢與回饋現象，使得議題間之畛域變得模糊，從而使得行政區域的管轄範圍也面臨犬齒交錯的挑戰，因而在面對許多不同領域又不容妥協，且難以處理的議題下，組織與組織間、部門與部門間彼此應建立夥伴的互相溝通協調關係，以有效解決跨域性公共事務之問題。Gerry Stoker (2006: 42) 認為地方部門角色職能的轉變，造成不可能將地方政府僅僅視為一個單一組織。「地方治理」描繪出許多相關部門在地方層次互動的方式。Rhodes (1997) 描述治理必須經由「自組化組際網絡關係」(self-organising, inter-organisational networks) 來加以落實。因此，地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解，愈來愈重視透過水平府際關係的協力合作管理(陳立剛，2001: 22)。跨越疆域的公共事務以及解決此等事務的行動方案所產生的網絡與夥伴關係，成爲了單一政府部門組織重組的部分藍圖，以進一步促成地方政府間的跨域合作關係。

## 二、多中心治理體制

「多中心治理體制」也是由地方政府與地方政府間均「權力」、「利益」外擴之關係而形成，然其所形成之結構有所不同。美國地方政府的邏輯充分展現在行政權力的高度分散化，以及同時並存多個治理機構的重疊管轄，此乃 Ostrom 所提的「多中心政治體制」(polycentric political system) (如圖 3 所示)。「多中心」係指存在許多決策中心，彼此間在形式上的相互獨立；「政府」與政府同義，政府的事務是生產或提供各式各樣的公共財貨與服務；「體制」則指長期持續存在的秩序關係。換言之，多中心政治體制認為在大城市中存在許多決策中心的地方政府單位，它們在形式上是相互獨立的，這些中心在競爭關係中會考量彼此，並且會從事各種契約或合作事務 (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1999: 31-32)。

一般而言，公共財貨或管制的效益與外部性常造成政府決策組織上的困難，亦即如何劃分公共組織(地方政府單位)的規模 (Ostrom, Bish, & Ostrom, 1988: 89-90)：第一，不同的人偏好不同的公共財貨水準；第二，依照不同服務的性質而有不同的服務範圍，並應盡可能多樣化地提供財貨及管制類型；第三，生產公共財或進行公共管制的技術，本質上是不同的服務是被最有效率地生產在不同的地區。因此，多中心治理的任務爲維持社群事務所偏好的狀態，不同規模的公共財貨或服務之存在，意味著不同規模的社群事務狀態之維持。多中心治理的效率首先取決於大

城市中不同地方政府單位間的規模控制必須與其提供公共財貨的規模在效應上是一致的，其四項取決之標準如下（Ostrom, Tiebout, & Warren, 1999: 37-41）：(1)控制：地方政府單位確實可以管轄的事務範圍；(2)效率：強調公共財貨與服務的生產者可實現的最有利之規模經濟；(3)政治代表：必須考慮到組織的規模、受影響的公眾以及顧及政治社群適當的政治利益；(4)自主決定：許多相關地方自決事項必須受到地方社區中公民的贊同。

對一個管理良好的地方政府治理來說，最基本的就是將公共財貨與服務的「生產者」（production）與「提供者」（provision）區分開來，循著以上四項標準把不同規模的社群事務狀態「打包」（package）或者界定為政府管轄單位，雖產生多中心的不同轄區範圍的地方政府，卻也達成服務的提供和受益者的負擔能夠達到均衡，從而利用競爭（competition）和準市場（quasi-market）機制，達成更有效率的產出（Andersson & Ostrom, 2008: 72-73; McGinnis, 1999: 1-2）。是以，在美國地方政府體系中，單一或有限功能（special-purpose）的特區（district）之管轄區域係依據其公共財貨或服務的外部效益和規模經濟而形塑一種管轄規模上不同於傳統全能型政府的政府單位；多中心的重疊管轄意味著同一地區存在著多個不同功能且單一的地方政府，因而特區的組織規模可以為單一社區、整個城市、跨域縣市行政區、甚至跨越州際地區，不僅能夠回應由下而上的地方與社區居民之需求，更能提升公共服務的品質。

## 伍、政府機關與公民社會關係（第三面向）

### 一、公私協力的合產機制

「公私協力的合產機制」係由政府機關與公民社會均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成。過去「不是政府，就是市場」的治理結構呈現出對立的「零和」（zero-sum）狀態。一是放棄政府，引進市場機制與崇尚競爭效率以挽救政府失能；另一則是重回國家，強化官僚體制的功能以彌補市場缺失。但不論取決任何一方都無法避免面臨不是「政府失靈」就是「市場失靈」的另類雙環困境。對此，依據「治理典範」的「社會分權」之概念，恰巧提出一個克服傳統官僚體制所面臨的



制度性危機，即政府與其他公民社會中的組織或團體，經由資源與資訊交換的網絡關係，形成一公私夥伴模式，基於功能互補的權力互賴，從而共同提供公共服務，達成「合產」的效果（Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Peters & Pierre, 1998: 223-242）。而公私協力的合產模式提供了此一困境的解決藥方（如圖 4 所示）。

「公私協力」的概念界定與「公私夥伴」經常是交相替用的，係指除了政府之外，公民或「第三部門」參與公共財貨和服務提供或輸送的重要方式。<sup>1</sup> 所謂「公」也就是「公部門」，即指政府或公務員；「私」就是「私部門」，即指公民或「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等，公私協力即公部門和私部門可以形成一種特殊的互動關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務（Langton, 1983; Stephenson, 1991: 110；吳英明，1994：61）。「合產」被視為公民志願地與政府部門進行合作，結合政府與社會的資源，共同生產公共服務，以解決日益增加的財政壓力，並讓公民得以參與公共事務的決策與執行（周威廷，1996：54）。基此，公私協力的合產模式即是跨越所謂的「第一部門」政府以及「第二部門」市場之間的治理鴻溝，積極地連結公民或「第三部門」的角色參與各種公共財貨和服務的提供或輸送過程（Ostrom, 1996: 1073）。

---

<sup>1</sup> 近年來，國內公共行政學者對「政府與第三部門的協力關係」有廣泛的討論，如蕭新煌（2000）；江明修（1999，2002）。對於外國相關文獻可參見 Huxam 與 Vangen（2000）。

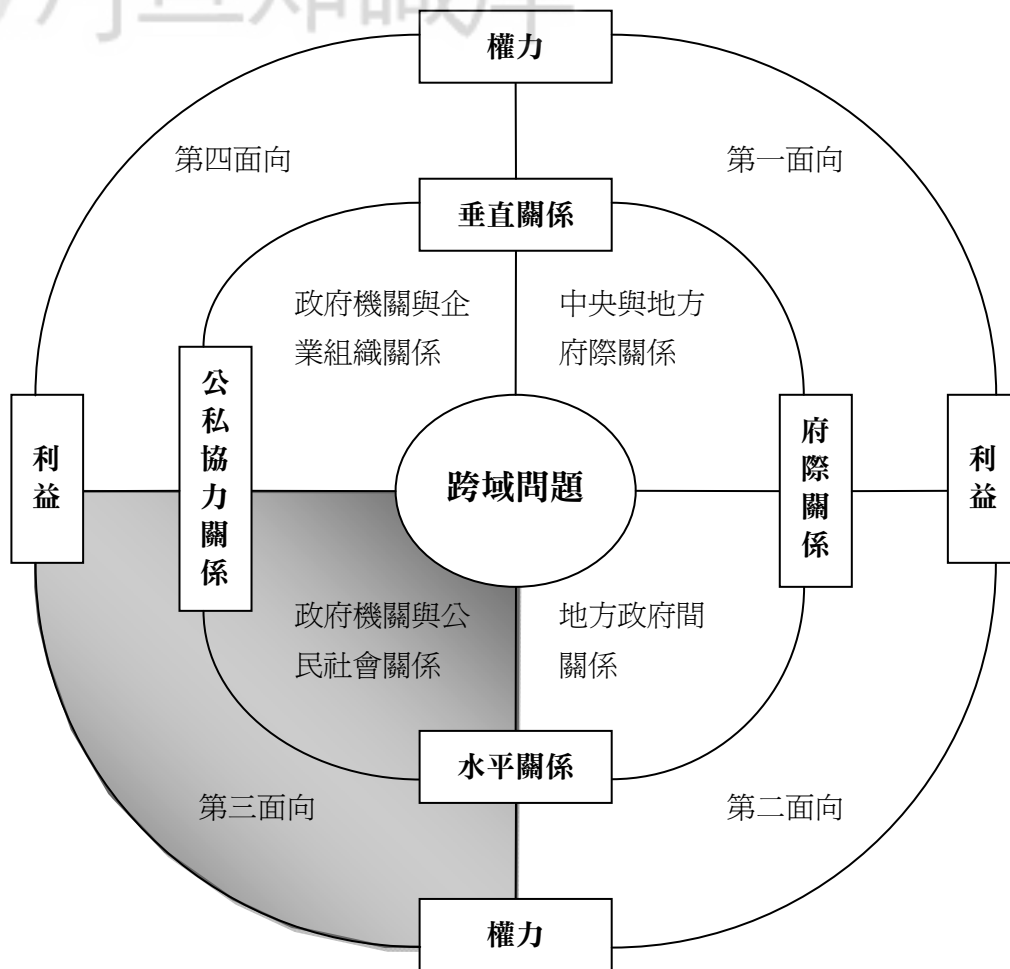


圖 4 跨域問題的治理類型：政府機關與公民社會關係

資料來源：作者繪圖。

傳統上解釋「第三部門」或非營利組織興起，有幾種觀點，第一種是因為「政府失靈」。為何政府會失靈？「政府失靈」經常與第二種觀點「市場失靈」是相對應的論述，前者指公共問題或社區問題無法透過政府正式制度來解決；後者多半源自市場資訊不對稱之失靈，導致交易成本增加（Coase, 1990; North, 1990; Williamson, 1996）。換言之，「第三部門」興起是因應「政府失靈」與「市場失靈」有密切關係。另外，許多有關「第三部門」或非營利組織研究者也提出「第三者政府」論（the third-party government theory），認為政府與「第三部門」之所以建立協力關係乃立基於「相互依賴」（mutual dependence）的基礎概念（Moulton &

關係乃立基於「相互依賴」(mutual dependence)的基礎概念(Moulton & Anheier, 2000)。此一理論可回溯至歐美社會福利發展史的脈絡觀之，一九四〇年代，歐美社會的福利國家興起，導致政府的社會責任過度膨脹，福利國政府經約 30 年的經驗，一九七〇年代後，各國政府開始苦思著如何減少政府的福利財政責任，但又可以維持既有的福利供給，於是非政府部門的資源成爲各福利國家政府開拓之對象。事實上，民間參與政府的社會福利公共財貨的輸送早已發展，尤其是歐美社會的宗教團體、非營利組織、志願性組織等，都已經對社會提供許多公共服務或公共財貨。當福利國家來臨並面臨財政的困境時，如何有系統地引進民間組織與資源，並有效轉化爲公共服務輸送，成爲各國政府的新課題(江明修，1999：3-5)。依此，「第三者政府」論認爲，在公民社會中，社會經濟問題日愈擴大，由「第三部門」提供公共財，成爲另一種最佳與最有效的選擇，政府應退出公共服務的前線，成爲扮演後援的角色，當第三部門運作失靈時，政府再行介入(Salamon, 1987; Lipsky & Smith, 1990)。第三部門存在的第四種觀點仍是由「相互依賴」的基礎概念導衍而出，是爲「公共財理論」(the public-good theory)。相對於「第三者政府」論，此一理論認爲政府必須爲公共支出負責，並提供足以符合社會大眾所需求的財貨和服務，一旦政府無法承載或負荷時，第三部門才有存在的適當性(Weisbrod, 1988；江明修、鄭勝分，2002：94-95)。

政府與「第三部門」夥伴的協力關係，除呈現「第三者政府」論和「公共財理論」的輔助及取代關係之外，也有多種其他模式。有學者將公私部門互動夥伴關係分成「公有」(public ownership)、「管制」(regulation)、「誘導」(inducement)、「協力」(partnership)、「倡導」(promotion)、「民營化」(privatization)、「自由放任」(laissez-faire)等 7 種型式，其中以「協力」模式呈現「公有」與「自由放任」二者互依關係的結合，從而改進「民營化」所面臨的問題。學者吳英明(1994：18-22)將政府與「第三部門」的夥伴關係與互動模式區分爲「垂直分隔」、「水平互補」、「水平融合」等三種互動模式。「垂直分隔」互動模式係以公部門爲上層指導單位，私部門則處於下層配合服從的地位，必須根據公部門的政策目標，高度支持公部門的政策作爲，這種互動模式之中，公私部門的互動會傾向於彼此相互對立與相互利用。「水平互補」互動模式係指政府認知到公部門的有限性，需要私部門互補性的支援，亦即政府認知到公部門本質上的「弱

勢」(weakness)與「威脅」(threat)，因而政府必須運用私部門的「優勢」(advantage)與未來潛在「機會」(opportunity)，利用私部門的資源進行公共服務輸送或是公共政策執行。「水平融合」互動模式係指私部門不再只是依存於公部門，或成為公部門的附合體，更非僅僅配合公部門的指揮，私部門有保留某些自主權，並可能影響政府的政策工具選擇。顯然公私部門夥伴模式涵蓋「指揮—服從」、「配合—互補」、「合作—夥伴」(廖俊松，2004：5)。

## 二、社區主義的治理模式

「社區主義的治理模式」乃係由政府機關「權力」、「利益」內斂，公民社會「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成(如圖4所示)。Ostrom在《美國公共行政的知識危機》(*The Intellectual Crisis in American Public Administration*)一書中，立基於Madisonian傳統的論述平台檢視傳統公共行政理論，並透過源自於政治經濟學者的視野：「重疊管轄」(overlapping jurisdictions)與「分散權威」(fragmentation of authority)等兩種觀點進一步論證自己所提出的「民主行政理論」(Theory of Democratic Administration)(Ostrom, 1991: 65)。其主要內容包括：(1)人人皆有資格參與公共事務之處理的平等主張；(2)保留所有的重要決定權予社群所有成員及其選出的代表；(3)將領控的權力(power of command)限制到最小的狀態；(4)行政官員從主人到公僕地位的修正。Ostrom的主張主要抨擊傳統公共行政理論的侷限性，強調民主行政由下而上(bottom-up)的行政模式，融入了共有財、公共財、集體行動的邏輯等理論以及公共服務產業等多元複雜之概念，從而使得民主行政之關注將會從單一組織的絕對壟斷體系，轉移到個人在多重組織之環境中(multiorganizational environment)所能追求的機會(Ostrom, 1991: 115)。

循著以上Ostrom民主行政之觀點，如將「治理」放置在「第一部門」內的中央與地方政府之間，以及「政府部門」與「第三部門」之間，政府再造或新政府運動，則可以用「地方分權」與「社會分權」的作法來達成。在美國的憲政制度中，多數的州政府頒行「地方自治規章」(Home Rule)，賦予地方居民制定屬於當地的自治規章，以成立一個特殊單位的地方政府，是一種具備高度自主組織性的地方自治型態(Hanson, 1998: 31-32; Ostrom, Bish, & Ostrom, 1988: 1; 孫同文, 2004: 234-235)。換言之，地方在美國各州的州憲法或州法律的直接授權下，由地方自治

團體制定自己的「憲章」(chart)，<sup>2</sup>使地方自治團體具備自己所創設的社團公法人資格而實施地方自治制度，俾以處理當地居民事務的地方分權制度之謂。美國州政府頒行「地方自治規章」(Home Rule)的制度設計並非僅以「地方分權」方式達成中央與地方之間的「府際治理」，其在地方性或在地性的範疇內也具有「社會分權」的設計，亦即從「地方自治」走向「地方治理」的「治理典範」之存在 (Gamble, 2000; Goss, 2001; John, 2001; Leach & Percy-Smith, 2001; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1994, 1996, 1997, 2000; Smouts, 1998; 張其祿、黃榮護, 2002; 劉坤億, 2003)。地方政府不再是地方公共服務的唯一提供者，「地方治理」呈現地方多元主體協同而管理地方居民公共事務的過程，即透過中央政府、地方政府、地方政府彼此間、私部門、以及民間組織等彼此之間的夥伴關係，在公私協力合產的政策網絡架構下，提供和輸送公共服務，並發揮良好的績效 (李柏諭, 2005: 71-72)。

對此，依 Jon Pierre 和 B. Guy Peter (2000: 14) 的觀點，將治理視為一種結構 (structure) 以界定其意涵，分別為：科層體制 (hierarchies)、市場 (markets)、網絡 (networks)，以及社區 (communities)。社區 (community) 一詞源自於拉丁語 communis，其核心價值為「共同」(common) 的概念，早期對於社區的刻板界定，不外乎固定的疆界、特定的群聚居民，以及風俗文化所組成的綜合體。事實上，為因應現代社會發展的趨勢，當代學界對社區的界定相當多元，也呈現出紛歧的狀態。Cohen (1985) 綜合他從社會科學文獻中所蒐集九十種有關社區的定義，認為社區的概念是一種價值、規範與道德的系統，足以讓在這系統之內的成員產生對於整體的認同感。社區的現代意涵係指一群人的關係，藉著地理疆界的特殊環境，產生特殊共同生活之型態，共同創發共同體的社會關係 (陳其南, 1998)。以上對於社區之意義界定，以當代所興起的「社區主義」(communitarianism) 為最具代表。<sup>3</sup>

當代社區主義乃是針對傳統西方自由主義之反思而興起，社區主義與自由主義

<sup>2</sup> 「地方自治規章」(Home Rule) 在法律用語上可以翻譯為「地方法規」，但未必與該項制度的理念完全結合，故陳朝建 (2004: 4-22) 另以地方自治學界通說翻譯為「自主的自治」，即以自己的地方法規處理當地居民的事務，它的意思顯然較接近於台灣所稱的「在地治理」。

<sup>3</sup> communitarianism 在國內亦有譯為「共同體主義」。

之間的辯證與論戰（Communitarianism-Liberty Debate），在很大程度上既是政治哲學問題，也是倫理學問題（Bell, 1993; Etzioni, 1998; Kymlicka, 1992; 江宜樺, 1998; 石元康, 1998）。雙方爭論的核心問題在於「個體 / 個人與群體 / 社會」的對立、「理性 / 工具與價值 / 規範」的對立。自由主義強調個人自主性，認為任何政治現象或社會環境的真正行動者為個人，唯有個人享有完全的自主空間，社會整體的自由才足以確保（Reiman, 1994: 19-20; Kautz, 1995: 52-53）。個體私利決定論所構築的自由主義，講求自身權利的優先性，從而缺乏社群意識與共同體感受（Rosenblum, 1989: 1），只作為競逐國家社會福利的受惠者，而忘卻本身應負有的對於國家社會之公民責任，被視為「工具性社群」（the instrumental view of community）（Sandel, 1984），亦即缺乏生命共同體的群體關係之建構。反對論者認為太過強調個人主義及個體決定論的傾向，經由長期發展演化之下，因忽略了集體行為，最終導致整個集體政治現象的意義消失殆盡。對此，社區主義修正自由主義的觀點，在「個群 / 群體」的方法論層面上，社區主義認為個體並非先於社會而可以獨立存在，個人的意義與價值必須沈浸於社會脈絡中探尋；在「理性 / 價值」的規範層面上，社區主義認為「共善」（common good）與美德（virtue）等公共利益的實現，才能使個人的利益充分實現確保（俞可平, 1999: 7-8）。

社會科學的研究者在論述社會或政治現象時，其分析單元（unit of analysis）到底是以具有自主選擇權的個人，還是以超越人的結構限制為主體（陳敦源, 2002: 32），抑或統合兩者從而形塑「行動者—結構」（agent-structure）之分析層次（郭承天, 2000: 173; Dessler, 1989; Hay & Wincott, 1998），此乃攸關研究的取向。隨著近代政治現象之錯綜複雜，議題間與行為者間之聯結性更為綿密，如何為連結「個人選擇」（individual choice）與「結構限制」（structural constrain）之間的層際藩籬，找尋一個可以貫穿的層次分析邏輯，此乃社區與社區主義的重要功能。換言之，以社區作為社會整體的基本單位，社區具有中觀層面的定位，可跨越層次貫穿宏觀層面國家主義與微觀層面個體主義之間的層際藩籬，以達成新的治理模式（可參見圖 5）。社區主義具有以下特性（Etzioni, 1993; 陳欽春, 2000: 191; 柯于璋, 2005: 35）：(1)人：以實現共善為主要目的，強調公共利益優於個人權利；(2)事：希望透過公民的自治能力與利他的精神參與公共事務；(3)時：共同的歷史文化感；(4)地：共同的地理生活空間；(5)物：高度的共識與社區凝聚感參與公共事

務，以行動實踐共同的目標。

綜而言之，社區主義的治理模式係指具有共同歷史文化感、高度社區凝聚感、且居住在同一個地理空間的一群人，基於公益、博愛與利他的精神參與在地的公共事務（柯于璋，2005：37），不僅充分展現公民參與的社區自治之在地實踐（Oldfield, 1990: 173），且在左派國家中心的威權統治與右派個人中心的市場決策之中，走出了「第三條路」（The Third Way），從而未來的治理模式將朝向一個國家、市場、公民社會的多中心治理網絡格局。

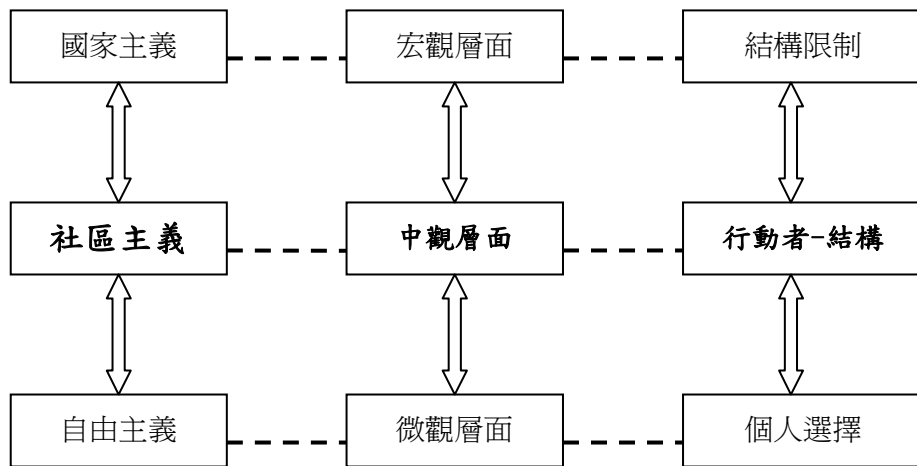


圖 5 社區主義的層次分析

資料來源：作者自繪。

可見社區的定義與界定相當紛雜，然本文著重於治理的層面看待社區所賦予的現代意涵，Agrawal 和 Gibson 認為當今社區的角色充滿著權力分散（decentralization）、意義參與（meaningful participation）、文化自治（cultural autonomy），以及資源管理（conservation）等概念，狹小的空間單位是構成社區的基本要素，具有同質性（homogeneity）的社會結構，社區內成員間彼此有著共同的利益與分享的規範（Agrawal & Gibson, 2001: 2-10）。依此本文找出社區的治理基礎：信仰與價值的共同分享；直接或多邊關係的往來互動；信任與互惠（reciprocity）的交相為用。社區主義除了重視社群的共善，更主張理想的公民之一就是對社群、社會及國家的認同，而認同的實踐在於公民對於公共事務能主動關心

並積極參與（劉阿榮、石慧瑩，2004：13）。綜上，社區的治理結構意味著地方政府角色的重新塑造，從提供服務（service delivery）到「社區治理」（或稱共同體治理）（communitarian governance），應在國家最少介入的情況下，由地域、共同利益、問題、目標等而結合在一起的成員，自發性或自主性地在相互依賴與夥伴關係的互惠信任下，透過集體行動解決共同問題。

## 陸、政府機關與企業組織關係（第四面向）

### 一、行政機關法人化

「行政機關法人化」乃係由政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成（如圖 6 所示）。自一九八〇年代以來，由於新公共管理運動的興起，世界各國積極推動政府改造，其中，再造的主要原則在於中央政府的轉向工作，由大政府「操槳者」轉型成小政府「領航者」的角色。換言之，中央政府專責於政策的制訂及督導，至於執行或管理工作，則儘量自傳統行政機關移出。其所衍生的體制及所欲達成的功能諸如英國的政署（Executive Agency）和執行類非部會公共機構（Executive Non-Departmental Public Bodies）、日本的獨立行政法人、德國的公法人、美國政府法人（Government Corporations）等國（行政院人事行政局，2006）。二〇〇二年，立基於新政府運動的改革風潮與新公共管理之觀點，我國政府組織改造以「分權與解除管制」、「建制合理化」以及「組織彈性化」三大方向為主要訴求。行政院組織改造推動委員會採行去任務化、地方化、法人化以及委外化等「四化策略」，以「民間能做，政府不做；地方可做，中央不做」的基本精神全面推動政府再造工作。其中，在傳統行政機關之外，成立公法性質的法人，亦即「行政法人制度」，讓不適合行政機關推動的公共任務，由一個與政府保持一定距離的行政法人來處理，獨立法人格的法人強調鬆綁組織、人事、預算、財務以及引進企業經營精神，使具有公共性之業務推行更為專業自主、營運更具績效品質。



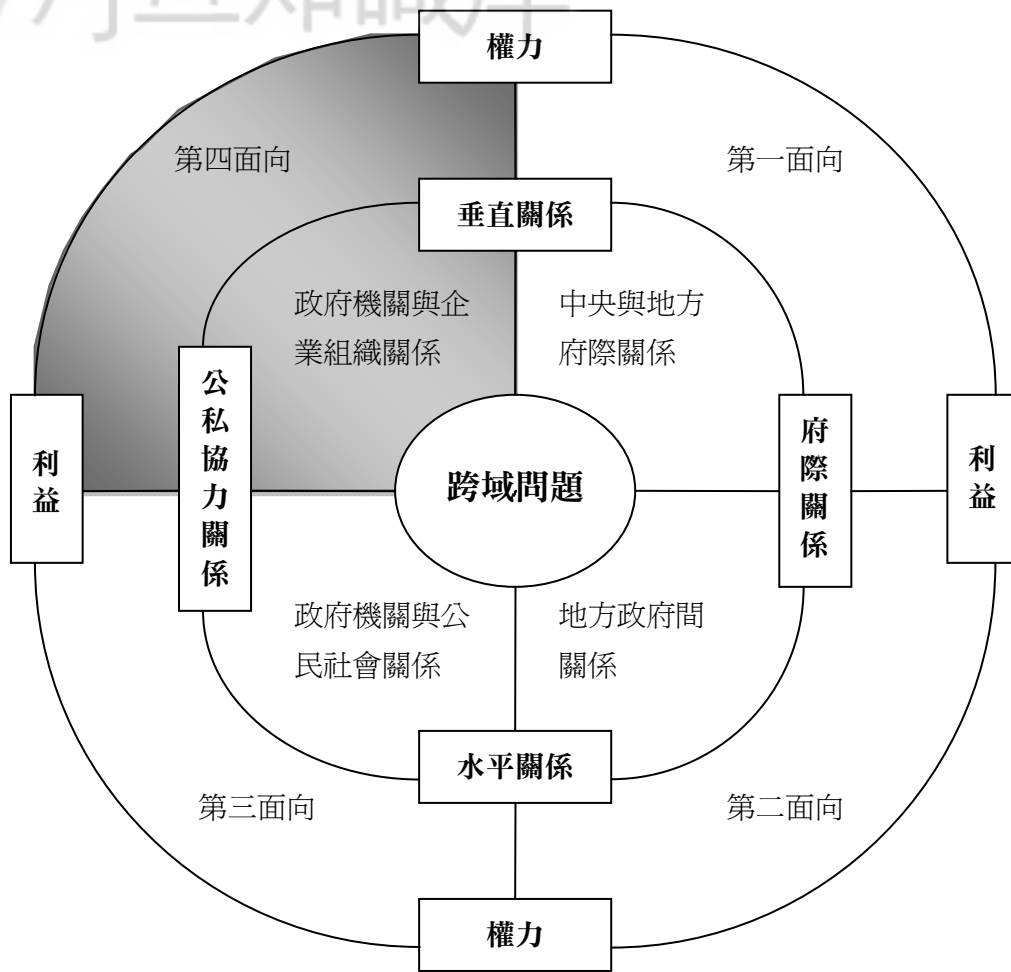


圖 6 跨域問題的治理類型：政府機關與企業組織關係

資料來源：作者繪圖。

行政法人為「公法人」性質，如圖 7 所示，其定位介於「第一部門」政府組織與「第三部門」非營利組織之間的組織混合體，職司辦理原本應由政府部門所負責的特定公共事務，打破以往「政府—民間」體制上的二分法，一方面引進企業精神，使公共事務的推行更專業、更講求效能，另一方面，掙脫現行政府相關法令與科層組織的束縛，使其組織能夠更為自主彈性運作，以確保公共任務之實施（呂世壹，2004：12）。

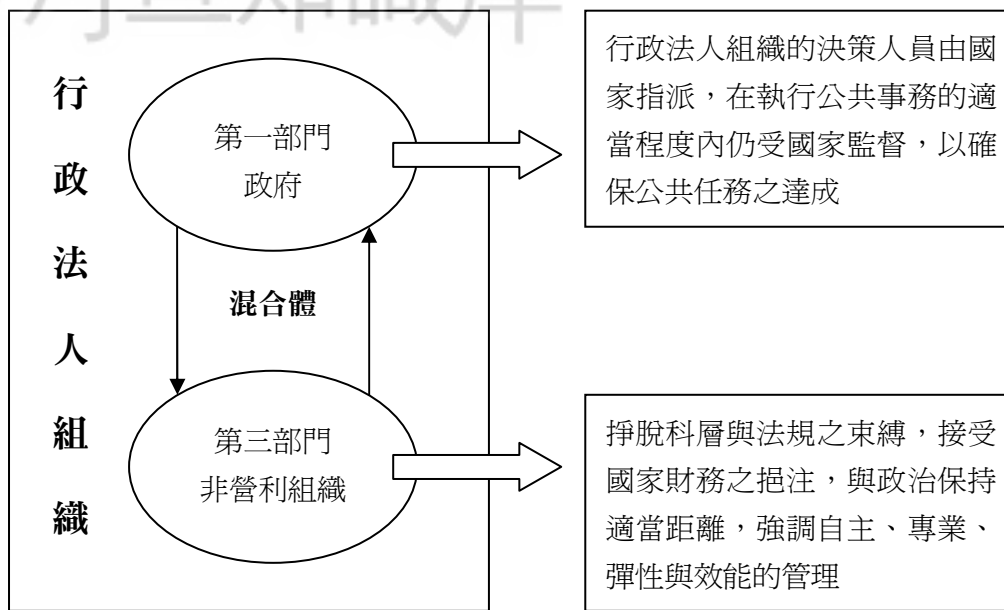


圖 7 行政法人組織的特性

資料來源：作者繪圖。

在確保公共任務的實施下，行政法人的組織型態融合了「第一部門」與「第三部門」的管理方式以期達到最高效能，在這變革之中，其優點如下所示（行政院人事行政局，2005；劉坤億，2004：2-3；劉靜如，2003：43-44）：

#### 1. 公、私組織混合體制：

行政法人是行政機關與財團法人的中間組織類型，一方面較一般行政機關具有彈性的組織及經營管理方式，然為確保公共任務有效的履行，國家可以全面為適法性及適當性監督和指揮；另一方面將之保留在公法領域以釐清其公共性格之特性，而其獨立之法人人格僅受適法性監督，可藉此鬆綁現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，使其運作具有因時、因地、因事、因人制宜的彈性，在企業精神的引導之下，使公共事務的推行更專業、更講求效能。

#### 2. 增加用人彈性：

在行政機關任用人才方面，對於部分需要相當專業性及技術性人才的業務，

例如各類文教、科技研究機構等，受限於公務人員相關法制之規定，形成進用管理上的窒礙，無法延攬留用適當人才。行政法人制度之設計，可以提供較有彈性、更符合其特性需要之人事進用與管理機制。

### 3. 強化經營責任及成本效益：

現行由行政機關實施公共任務的方式，雖然有政治責任及成本效益的概念，惟施政講求公平正義，有時無法兼顧成本與效率。行政法人在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關績效評鑑機制的建立及內部、外部適當監督機制之健全，以強化經營責任及成本效益。

### 4. 開放多元參與公共服務：

行政法人的意思機關係採多元參與，民主運作，較諸一般行政機關更能有效地照顧多元利益；再者，亦可將公共服務之執行由行政機關轉移至行政法人，藉由制度設計與業務執行權限的分離，可以避免球員兼裁判的爭議。

### 5. 建構中央地方夥伴關係：

部分公共事務之性質若由行政機關方式來處理易陷於因隸屬特性而偏執一端者，此等事務可由中央政府與地方自治團體共同決定與協調運作，透過行政法人的創設，就此等事務建構合宜的夥伴關係。

## 二、政府委外辦理

「政府委外辦理」乃係由政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成（如圖 6 所示）。亦即政府部門將業務委託民間辦理，由政府與民間簽訂契約，政府提供全部或部份經費或硬體設施，由民間履行契約規定之項目提供服務，契約載明雙方權利義務關係及監督考核機制。具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於：(1)調整政府職能與角色，活化公務人力資源；(2)改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心；(3)擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質。

依據促進民間參與公共建設法第八條所規定民間參與公共建設的 6 種方式最為廣泛，包括(1)BOT；(2)無償 BTO；(3)有償 BTO；(4)ROT；(5)OT；(6)BOO。促進民間參與公共建設目的在於為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，政府應積極

邀請民間組織參與公共服務，將民間的草根力量與創業精神帶入政府服務功能中，在共同承擔公共責任的信諾下，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作，縱使參與者為企業營利部門，只要合乎公共利益，均可視為公私夥伴關係的建立。上述各種民間參與方式，依財務籌措、工程興建、營運及資產等屬性之綜合分析與比較，如以下表一所示。

表 1 民間機構參與公共建設方式之比較

類 別	建設經費	所有權歸屬	特 性	興建與營運風險分擔
BOT (Build-Operate-Transfer) 興建-營運-移轉	民間	政府	由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。	民間機構需承擔興建及營運風險。
無償BTO (Build-Transfer-Operate) 興建-移轉-營運	民間	政府	由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	民間機構需承擔興建及營運風險。
有償BTO (Build-Transfer-Operate) 興建-移轉-營運	政府	政府	由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	民間機構需承擔興建及營運風險。
ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer) 更新-營運-移轉	民間	政府	由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	公共空間與設施已興建完成，民間機構僅需承擔擴建、整建之興建風險及營運風險。
OT (Operate-Transfer) 營運-移轉	政府	政府	由政府投資興建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	民間機構僅需承擔營運風險。
BOO (Build-Own-Operate) 興建-擁有-營運	民間	民間	為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。	為完全民營化。

資料來源：本研究參考自「促進民間參與公共建設法」，並加以整理擴充。

## 柒、結論：全局治理的趨勢與內涵

近代隨著跨域性公共事務之錯綜複雜，議題間與行為者間之聯結性更為綿密，從而使得層次與層次間的聯繫愈益複雜，就跨域公共事務的管理邏輯而言，在從事治理面向上，政府組織如何透過突破單一層次的「平面治理」，朝向多層次的「立體治理」之思維模式建構，已成為晚近從事跨域治理研究的學者之一大挑戰。對於全局治理（holistic governance）的出現，本研究欲以新制度論（new institutionalism）所提出制度變遷觀點與「路徑依賴」（path dependence）現象，解釋公共事務產生跨域性的質變同時，政府治理模式如何進行演化變革以順應當代時空需求，最終連結「平面治理」與「立體治理」之間的層際藩籬，找尋一個可以貫穿的管理邏輯。

循著歷史制度論（historical institutionalism）的軌跡，Paul Pierson（2004: 2）主張將研究所關注的焦點放置於歷史的脈絡中用以理解政治現象，亦即把政治置於時間的光譜上來審視（placing politics in time），研究者將發現在時間序列的面向上分析事件的歷經過程以及其所產生之結果，將有助於我們理解複雜的政治現象與社會動態。從「中央與地方府際關係」（第一面向），到「地方政府間關係」（第二面向），再到「政府機關與公民社會關係」（第三面向），最後到「政府機關與企業組織關係」（第四面向）的治理演化時序過程中，為因應外在跨域性公共事務之演進，制度變遷在路徑依賴的動態過程中產生「自我增強」與「正向回饋」的結果。在縱貫時空系絡的時間與機會點上，出現的單一因素（公共事務產生跨域性質）或是匯流並存的眾多因素（議題間與行為者間的多元與交錯複雜），可能改變原有的路徑（傳統大政府統治），決定往後相當一段時間內新的路徑型態（跨域治理），成為標示著路徑發展上重大的轉折點（Hall & Taylor, 1996: 941-942; Pierson, 2004: 4-5），因而在特定歷史系絡下的有利與不利的轉折點出現時，全局治理的出現，便成為了歷史分析途徑「以古鑑今」的解釋分析之一（如圖 8 所示）。

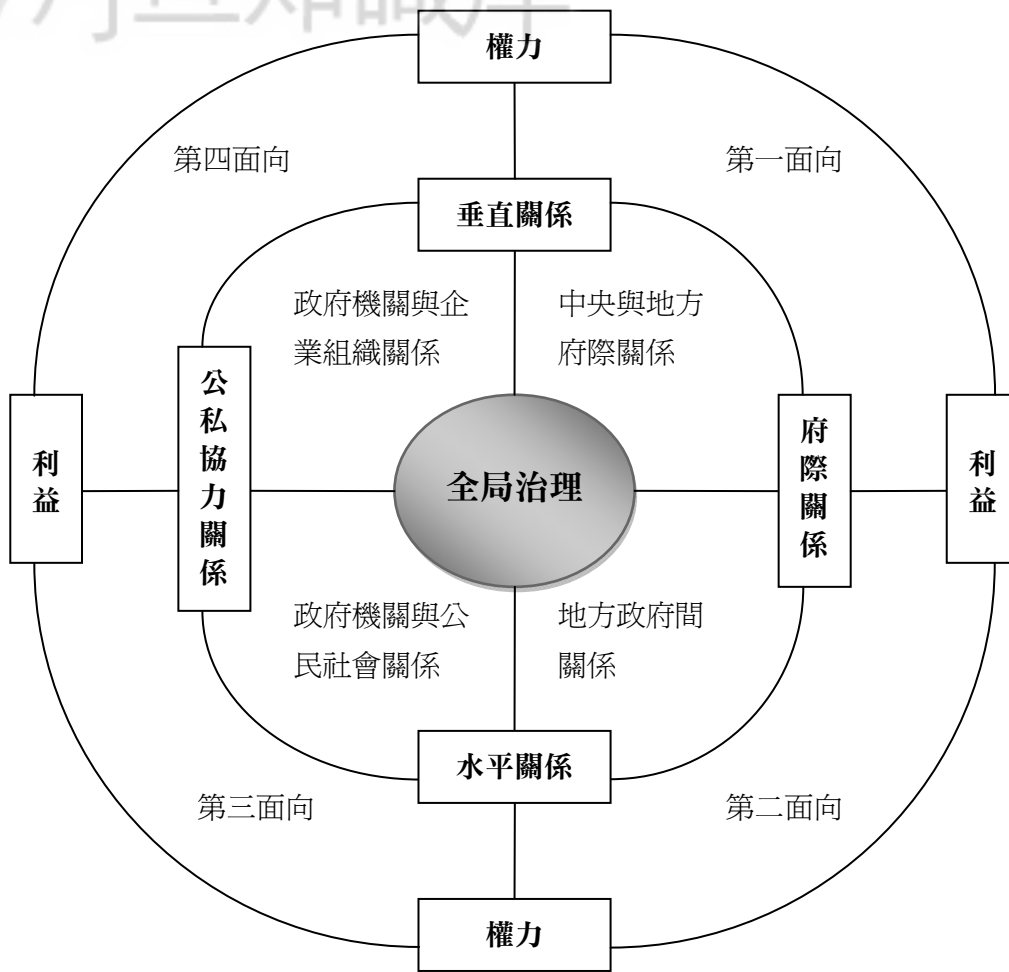


圖 8 跨域問題的治理類型：全局治理

資料來源：作者繪圖。

全局治理首先由英國學者 Perri 6 於《全觀型政府》(Holistic Government)一書中提出 (Perri, 1997)，係為針對跨域公共事務，找尋貫穿「平面治理」與「立體治理」間層際藩籬的管理邏輯，亦即在「中央與地方府際關係」(第一面向)、「地方政府間關係」(第二面向)、「政府機關與公民社會關係」(第三面向)、「政府機關與企業組織關係」(第四面向)的治理演化時序過程中，隨著路徑依賴整合而成的全觀型治理模式。全局治理在時間系絡「前因—後果」的邏輯推論中被提出，正如 North (1990: 316) 所指忽略研究時程的系絡特性將是不具專業的政治

科學家，因為時間的慣性是理念、制度與信念之所以不斷演進的重要因素。在全局治理的思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間，以及公私部門之間，可透過「議題結盟」與「多元行為者參與聯結」的理念建立，達到共商解決跨域公共事務的解決之道（Perri, 1997; Perri, Lest, Seltzer, & Stoke, 2002；林水波、李長晏，2005：37；彭錦鵬，2005：64-65）。更進一步而言，全局治理乃針對相關治理部門或機關間，透過跨層次整合與策略性互動關係，共同強化彼此服務的意義與目標，在取得相互認同的管理方式上，達成解決跨域公共事務的結果。

以現今世界各國政府發展現況來說，地方政府的風貌固然不斷改變，中央政府所面臨的競爭與環境變遷亦不可掉以輕心，在歷史路徑發展的重大轉折點上，全局治理所帶來的全觀型政府強調橫向、縱向、向上、向下、向內，以及向外的協力關係，這種跨越疆界的整合型治理途徑，本研究特別指出未來將關注在九項制度變遷的基礎之上，其中包括：(1)建立規則，預防權力濫用；(2)市場管理的強調；(3)注重地方性的產能，並努力創造協商空間；(4)積極創造與市民對話的空間；(5)提供資源讓地方事務運作；(6)委託或提供公共服務；(7)正面幫助處於不利或被排擠團體協商進入網絡關係；(8)授能跨部門整合與支持自我管理；(9)建立民主參與決策與公共事務的架構。

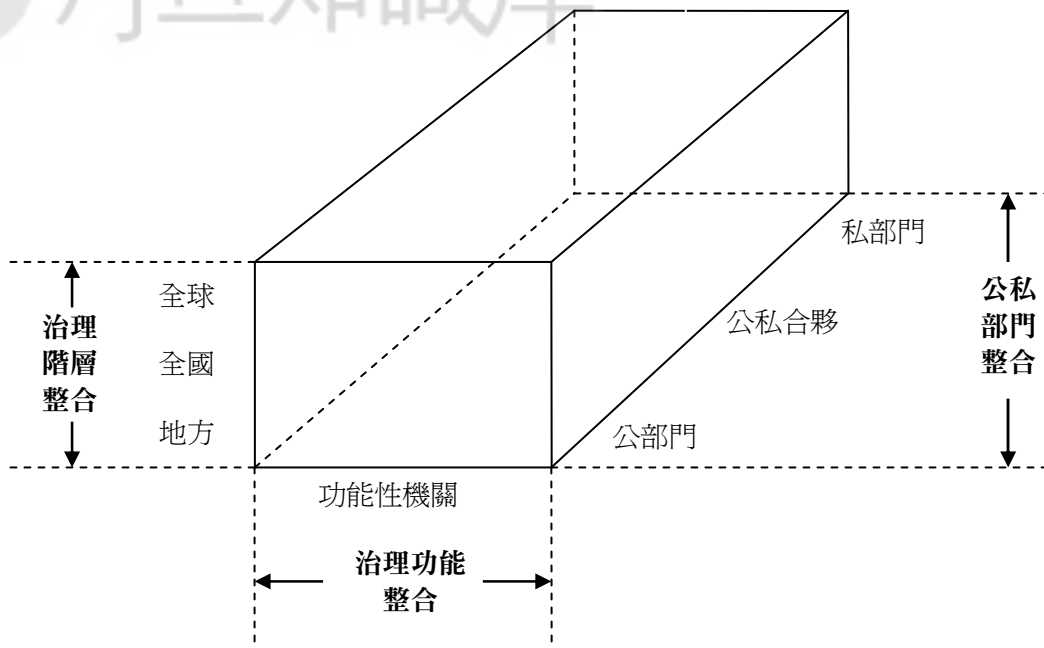


圖 9 全局治理的「立體治理」思維模式

資料來源：作者修改自 Perri et al. (2002: 29) 與彭錦鵬 (2005: 71)

總之，未來全觀型政府的演變將不僅限於多元參與行為者間權限的如何劃分，而在於如何有效透過動態協力關係的建構，朝向以解決跨域公共事務為導向的機制前進。對此，Perri 就政府與其他組織部門在橫向、縱向、向上、向下、向內，與向外的協力關係上分成三種面向，以「立體治理」的多層次闡釋未來全觀型政府的治理模式，其分析如圖 9 所示（轉引自彭錦鵬，2005：69-70）：

1. 治理層級的整合：如全球與國家層級的整合、中央與地方政府的整合、全球層級與地方性特色與產業的整合。
2. 治理功能的整合：各組織或機關內的橫向或縱向的功能性整合，亦包括不同組織間或全球與國家層級間內部單位的功能整合。
3. 公私部門整合：公部門業務以領航者角色採取委外、民營化、去任務化等管理方式，並與公民社會結合，在公私協力的夥伴關係下達到綜效 (synergy) 的產能。

當然，全局治理的模式隨著外在環境急遽的變遷所面臨的各項挑戰是無比巨大



且永無止盡的。不過，放置於歷史脈絡中用以理解政府制度變遷與治理演化的長時序動態過程中，將不難理解在路徑依賴的軌跡之下，未來治理模式的「自我增強」與「正向回饋」，其所進化的另一個政府治理型態，此乃意味著全局治理在其中的一個層面獲得落實，同時也意味著貫穿「平面治理」與「立體治理」之間層際藩籬的管理邏輯，將獲得更多實踐的可能性。

## 參考文獻

- 石元康（1998）。市民社會與民主。載於殷海光基金會（主編），**市民社會與民主的反思**（頁 1-18）。台北：桂冠。
- 江大樹（2004）。府際關係導論。載於趙永茂、孫同文、江大樹（主編），**府際關係**（頁 1-46）。台北：元照。
- 江宜樺（1998）。自由主義、民族主義與國家認同。台北：揚智。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）。地方政府建立策略性聯盟夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例。**行政暨政策學報**，第 38 期，頁 1-30。
- 江明修（1999）。第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝。
- 江明修（2002）。非營利管理。台北：智勝。
- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利管理之協力關係。載於江明修（主編），**非營利管理**（頁 81-124）。台北：智勝。
- 行政院人事行政局（2005）。行政法人法草案說帖。台北市：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局（2006）。外國經驗及我國行政法人推動現況研討會會議實錄。2009 年 10 月 22 日取自行政院人事行政局全球資訊網，網址：<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/mporgan/MPOG7223P.html>。
- 吳英明（1994）。公私部門協力推動都市發展—「高雄 21」美國考察報告。**空間**，第 56 期，頁 61-67。
- 呂世壹（2004）。我國行政法人之推動理念及相關運作問題之初探。台北：行政院人事行政局。
- 宋學文（2004）。從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法。**問題與研究**，第 43 卷第 2 期，頁 171-196。

- 李長晏（2007）。組建地方策略性夥伴關係之合作機制。載於陳陽德、紀俊臣（編著），**地方民主與治理**（頁 499-532）。台北：時英。
- 李長晏、詹立煒（2004）。跨域治理的理論與策略途徑之初探。**中國地方自治**，第 57 卷第 3 期，頁 4-31。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。**公共行政學報**，第 16 期，頁 59-106。
- 李柏諭（2010）。實效社區治理模式的重組與實踐：以社區大學為例。**東吳政治學報**，第 28 卷第 3 期，頁 33-87。
- 周威廷（1996）。**公共合產之理論與策略：非營利組織公共服務功能的觀察**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。台北：五南。
- 俞可平（1999）。**社群主義**。台北：風雲論壇社。
- 柯于璋（2005）。社區主義治理模式之理論與實踐—兼論台灣地區社區政策。**公共行政學報**，第 16 期，頁 33-57。
- 孫同文（2004）。美國的府際關係。載於趙永茂、孫同文、江大樹（主編），**府際關係**（頁 181-247）。台北：元照。
- 張其祿、黃榮護（2002）。全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望，**空大行政學報**，第 12 期，頁 147-168。
- 郭承天（2000）。新制度論與政治經濟學。載於何思因、吳玉山（主編），**邁入廿一世紀的政治學**（頁 171-201）。台北：中國政治學會。
- 陳立剛（2001）。府際關係研究：區域治理問題及其策略。**中國地方自治**，第 54 卷第 1 期，頁 20-29。
- 陳其南（1998）。造人的永續工程—社區總體營造的意義，2006 年 9 月 11 日取自 <http://www.bp.ntu.edu.tw/WebUsers/ours/webboard/forum/messages/11.htm>。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚**，台北：韋伯。
- 陳朝建（2004）。基層政府：論地方制度與地方自治。**中國地方自治**，第 57 卷第 7 期，頁 4-22。
- 陳欽春（2000）。社區主義在當代治理模式中的定位與展望。**中國行政評論**，第 10 卷第 1 期，頁 183-215。

- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。**政治科學論叢**，第 23 期，頁 61-100。
- 廖俊松（2001）。府際關係與政策網絡理論初探，載於趙永茂、孫同文、江大樹（主編），**府際關係**（頁 365-391）。台北：元照。
- 廖俊松（2004）。**公私協力：重建區社區總體營造執行方案之案例研究**。發表於公共服務改革與民營化的現代課題學術研討會，東海大學主辦，台中。
- 趙永茂（2002）。中央與地方權限劃分的理論與實務：兼論台灣地方政府的變革方向。台北：翰蘆。
- 趙永茂（2003）。台灣府際關係與跨區治理：文獻回顧與策略途徑初探。**政治科學論叢**，第 18 期，頁 53-70。
- 劉坤億（2003）。地方治理與地方政府角色職能的轉變。**空大行政學報**，第 13 期，頁 233-268。
- 劉坤億（2004）。**行政法人之個案研究**。發表於強化行政法人公司治理能力圓桌論壇，行政院人事行政局、行政院經濟建設委員會及臺北大學公共行政暨政策學系聯合主辦，台北。
- 劉阿榮、石慧瑩（2004）。社群意識與永續發展：鄰避現象及補償金之分析。**中國行政評論**，第 13 卷第 2 期，頁 1-32。
- 劉靜如（2003）。行政法人法草案之立法目的與重點論述。**人事月刊**，第 37 卷第 1 期，頁 42-48。
- 鄭崇田（2001）。**政經變遷中我國府際關係的發展**。暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 蕭新煌（2000）。**非營利部門：組織與運作**。台北：巨流。
- Agrawal, A., & C. C. Gibson (2001). *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and State in Community-Based Conservation*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Andersson, K. P., & E. Ostrom (2008). Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective. *Policy Science*, 41: 71-93.
- Bell, D. (1993). *Communitarianism and Its Critics*. Oxford: Clarendon Press.
- Coase, R. (1990). *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: the University of Chicago Press.

- Cohen, A. P. (1985). *The Symbolic Construction of Community*. New York: Tavistock Publication and Ellis Horwood.
- Dessler, D. (1989). What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International Organization*, 43(3): 441-473.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Right, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown.
- Etzioni, A. (Ed.) (1998). *The Essential Communitarian Reader*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Gamble, A. (2000). Economic Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance* (pp. 110-137). New York: Oxford University Press.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Hall, P. A., & R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Hanson, R. L. (1998). *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hay, C., & D. Wincott (1998). Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies*, 46(5): 951-957.
- Hilde B., & S. Jenssen (2006). Prefectoral Systems and Central-Local Government Relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 29(4): 308-332.
- Huxam, C., & S. Vangen (2000). What Makes Partnerships Works. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership* (pp. 293-310). London: Routledge.
- John, P. (2001). *Local Government in Western Europe*. London: Sage.
- Kautz, S. (1995). *Liberalism and Community*. New York: Cornell University Press.
- Keohane, R. O., & J. S. Nye (1989). *Power and Independence: World Politics in Transition*. Glenview: Scott Fpresman.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kymlicka, W. (1992). *Liberalism Community and Culture*. New York: Oxford University Press.
- Langton, D. (1983). Public-Private Partnership: Hope or Hoax? *National Civil Review*, 72: 145-157.
- Leach, R., & J. P.-Smith (2001). *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.

- Lipsky, M., & S. R. Smith (1990). Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State. *Political Science Quarterly*, 104(4): 625-48.
- MacIntyre, A. (2003). *The Power of Institution: Political Architecture and Government*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McGinnis, M. D. (Ed.) (1999). *Polycentricity and Local Public Economics*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Moulton, L., & H. K. Anheier (2000). Public-Private Partnership in the United States. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective* (pp. 105-119). London: Routledge.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oldfield, A. (1990). *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. London: Routledge.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Ostrom, V., C. M. Tiebout, & R. Warren (1999). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. In M. D. McGinnis (Ed.), *Polycentricity and Local Public Economics* (pp. 31-51). Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Ostrom, V., R. Bish, & E. Ostrom (1988). *Local Government in the United State*. San Francisco, CA: Institution for Contemporary Studies.
- Ostrom, V. (1991). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Perri, G. (1997). *Holistic Government*. London: Demos.
- Perri, G., D. Lest, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Toward Holistic Governance*. London: Demos.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governing without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration and Theory*, 8: 223-242.
- Pierre, J., & B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, UK: Macmillan Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Reiman, J. (1994). Liberalism and Its Critics. In C. F. Delaney (Ed.), *The Liberalism-*

- Communitarianism Debate: Liberty and Community Values* (pp. 19-37). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the State. *Political Quarterly*, 65: 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflectivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). The Government Narrative: Key Finding and Lessons from ESRC's Whitehall Programme. *Public Administration*, 78(4): 345-363.
- Rosenblum, N. L. (Ed.) (1989). *Liberalism and the Moral Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salamon, L. M. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-Profit Relations. In W. W. Powell (Ed.), *The Non-profit Sector: A Research Handbook* (pp. 99-117). New Haven: Yale University Press.
- Sandel, M. J. (1984). The Procedural Republic and the Unencumbered. In S. Avineri, & A. De-Shalit (Eds.), *Communitarianism and Individualism* (pp. 12-28). New York: Oxford University Press.
- Sharpe, L. J. (Ed.) (1979). *Decentralist Trend in Western Democracies*. London: Sage.
- Smouts, M.-C. (1998). The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*, 115: 81-89.
- Stephenson, J. (1991). Whither the Public-Private Partnership. *Urban Affair Quarterly*, 27: 109-127.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Weisbrod, B. A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA.: Brooks/Cole, Belmont.

# An Evolutionary View of Governance Theory on Transboundary Public Affairs

Po-Yu Lee<sup>\*</sup>

## Abstract

Along with the development of transboundary public affairs, the mode of governance needs a set of new management ideas which pursues the goal of good governance. This research uses the vertical-horizontal relationship and intergovernmental and public-private partnership to construct four governance models: (1)The central and local governments relationship; (2)Among local governments relationship; (3)The government and civil society relationship; (4)The government and enterprises relationship. Based on the new governance of transboundary public affairs, how government transforms itself from traditional government to holistic governance poses a big challenge for governance research scholars. Finally, focusing on the new institutionalism, this article discusses the path dependence to explain the evolution from traditional government to holistic governance.

**Keywords:** transboundary governance, polycentric political system, public-private partnership, communitarianism, holistic governance

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of Public Policy and Management.