

## 跨域治理概念落實的挑戰與展望

呂育誠\*

### 《摘要》

當府際關係更重視跨地理區域間的合作，並納入地方政府內部與外部利害關係人時，「跨域治理」乃成為今日地方政府研究與實務上的重要課題。然而也由於概念範圍與內涵豐富，而可能增加落實時的成本與不確定性。本文首先從概念發展沿革探討從府際關係轉變為跨域治理過程中，相關影響因素的內涵；其次從概念落實的應然與實然層面，分析需克服的阻礙與成本；最後提出整合式的跨域治理執行模式。筆者認落實跨域治理除了要從概念面權衡正面與負面效益外，更應在地方特色與欲處理的問題的基礎上，評量主觀需求與客觀條件的可能組合，並使各參與者間的權利與責任能相互衡平並名實相符。

[關鍵詞]：跨域治理、府際關係、府際合作、整合、治理

---

投稿日期：101年1月19日；接受刊登日期：101年1月30日。

\* 台北大學公共行政暨政策學系教授。

## 壹、前言

當社會高度發展，人們可輕易的通勤於不同地點時，地方事務的跨域性（*across boundaries or governments*）自然形成，連帶地，傳統上基於代表特定區域，或是處理特定範圍內事務而設立的地方政府組織，也無法（或無權）因應跨域問題，而要爭取外界其他政府機關或民間力量，或是加入合作團體，並以夥伴（*partnership*）型式來互動，從而形成治理（*governance*）機制。於是「跨域治理」概念乃應運而生，成為消極面彌補個別地方政府資源有限；積極面提升能力與互利的適當策略選擇。

對我國而言，臺灣由於地狹人稠，各地生活緊密依存，故跨域治理需求更加殷切，許多地方自治團體早已自行成立跨域合作機制，如「高高屏首長暨主管會報」、「中部五縣市首長論壇」、「北台區域發展推動委員會」…等，而中央政府為因應「五都」改制直轄市，也提出「三大生活圈」、「七大發展區域」的政策主張，由此推論，跨域治理似也是今日我國地方政府管理的主流。

儘管在一般認知上如此合理，跨域治理在概念與實踐層次上卻潛存許多不確定性與模糊空間，例如何謂跨域？跨域範圍如何界定？不同背景與條件的參與者又怎會形成夥伴？…等，這些問題若不能先行釐清，採行跨域治理恐將「未見其利、先見其弊」。

本文目的便是嘗試從概念界定與應用二層面，探討落實跨域治理的意涵，可能面對的障礙，並嘗試建構整合性的施行策略。筆者認即便概念認知上跨域治理是重要的，但也要同時考量概念與施行系絡間的相容性，以及連帶的成本或可能衝擊，如此才能確保跨域治理能真正解決問題，並發揮應有效用。

## 貳、跨域治理概念分析

雖然跨域一詞普遍被使用，甚至成為政府政策方針，<sup>1</sup> 此然在研究與運用上卻

---

<sup>1</sup> 例如行政院研究發展考核委員會「地方治理發展」網頁中，即有「推動跨域管理機制」項（行政院研究發展考核委員會，2012a）。

相對顯得模糊，若再加上治理一詞，則其內涵更不明確，故本部分將先分析跨域治理概念意涵。

## 一、府際管理與跨域管理

從字面意涵解讀，「跨域」應為 *across boundaries*，也就是跨領域或跨區域之意。而根據 Lamont 和 Molnar 的研究，*boundary* 在為社會學研究中可以包括 4 類意涵，分別是社會認同（*social identity*）、階級或族群、專業知識或學科，以及社區國家或空間（*spatial*）（2002: 169-181），由此可見，所謂跨域應是指「跨越多重領域」而言，例如 Hinds & Kiesler 所研究的「跨域溝通」（*Communication Across Boundaries*），就是指在組織內部與外部環境中，包括電話、電子郵件、口語等不同溝通工具的運用情形（1995: 373-393）。

另外，跨政府間的事務的處理或管理，在美國公共行政教科書中，基本上是用 *Intergovernmental Relations (IGR)*，或 *Intergovernmental Management (IGM)*，即指不同轄區政府部門，或是中央與地方政府間的互動，或是共同處理公共事務的方式（Shafritz, et al., 2007: 131-170; Starling, 2008: 109-143），因此跨政府間事務處理也是一種跨域管理概念，例如《公共行政評論》（*Public Administration Review*）二〇一〇年五月份所推薦的標竿人物 Gibson，作者就推崇他具有「處理跨域領導事務的藝術」（*Art of Leading Across Boundaries*），因為他能充分運用公私部門間的各種專業技能，來整合不同地方政府轄區間的事務（Morse, 2010: 434-436），因此在跨域觀點下，府際關係除了涵蓋垂直與水平的政府體系外，也擴大到公私部門間的互動。簡言之，跨域概念更擴大了府際關係的問題範圍，也就是不僅關切政府體系間的靜態權責關係外，也重視各參與者間動態的互動或政策執行流程（Witesman, 2010: 362-363）。

對地方政府研究而言，採行跨域概念基本上也是期望超越傳統以政府層級或機關本位的限制，而更宏觀的考量不同來源與類型的影響力量（Abramson & Balutis, 2008: 53-54）；另外，由於地方政府運作主要在於特定地理轄區，因此採行跨域概念也更重視區域間的交流與合作，於是原有的 *IGR* 或 *IGM* 就轉型為「*Jurisdictional Boundary Crossing*」（Barnes, 2010: 141）。

我國早期引進跨域管理概念，主要有陳敦源與趙永茂，不過前者使用的英文為

Boundary-spanning Management，探討範圍則包括政府體系間的部際與府際互動（陳敦源，1998：228）；後者則是 Regional Governance，探討範圍則是以地方政府間的府際關係為主（趙永茂，2003）。對於此差異，江大樹將跨域管理區分為廣義與狹義兩種：廣義類似前述 across boundaries 概念，即包括多重因素、環境層次，以及參與者；狹義則可指行政部門中不同機關、甚至不同單位的互動與策略管理（江大樹，2001：15-16）。筆者認為江大樹的界定方式，正可解決前述界定方式不同的問題，並認為採行狹義途徑較適合我國地方政府研究情境，因為除了可集中討論焦點外，我國地方問題處理向來是以各級政府機關為主體，近年雖然民間力量日益強大並發揮相當影響力，但最終還是要反映在政府運作或政策中，故跨域管理可說就是在府際管理基礎上，納入更宏觀與更多元府際因素的考量。

## 二、府際關係概念發展沿革

既然地方政府研究中的「跨域」，是以府際關係為基礎，於是就有必要探討府際關係概念發展的源由。一般而言，在「單一國」政府體制下，中央政府由於擁有主導地位與權力，故府際關係主要就是指中央地方關係；相對地，「聯邦制」政府體制強調州權獨立性，因此聯邦政府更需要「恩威並重」，才能取得各州配合。一九五二年，艾森豪當選美國總統，鑑於戰前民主黨政府所推動的「新政」（New Deal），在戰後涉及聯邦與州政府間權力競合，於是在國會授權下，聯邦政府於一九五五年成立了「府際關係委員會」（Commission on Intergovernmental Relations, or Kestnbaum Commission）任務編組，針對聯邦與州的府際關係進行檢討，委員最後提出三項政策建議：第一，成立一直屬總統的諮詢小組，以提供處理府際關係諮詢與政策建議；第二，聯邦成立「府際關係諮詢委員會」（Advisory Board on Intergovernmental Relations），<sup>2</sup> 負責分析與研究各類府際問題，以提供國會及各級聯邦機關政策建議；第三，建議參眾二院通過設立專門基金，用來推動跨州建設及聯邦對州的補助。這種積極整合府際關係的政策思維，當時稱之為「合作式聯邦主義」（Cooperative Federalism），指聯邦政府積極參與跨州事務，並促使各州參與

---

<sup>2</sup> 二〇〇六年正是委員會成立五十週年紀念，故 Conlan 為文回顧過去五十年美國府際關係發展軌跡，本文關於此段沿革的描述，均摘自此（Conlan, 2006）。

聯邦政策推動。於是整個一九五〇年代後期至一九六〇年代間，聯邦政府與各州政府互動關係特別密切，並據以推動許多重大政策，如建立全國高速公路網、補助都市處理貧窮問題，以及推動跨州區域經濟發展計畫等（Conlan, 2006: 663-667）。

除了法制建立，府際關係在一九六〇年代後期隨著公共政策研究興起，轉而更問題導向，以及建立更實質的關係內容，也就是藉由府際關來處理公共問題，故其具體表現有二（Dommel, 1991: 152）：

### （一）垂直的府際關係（vertical system）

指聯邦、州，以及州以下地方政府間的互動，在公共政策考量下，此類府際關係主要表現在二類問題上，其一是財政上的補助與控制；第二是法令上的授權與監督（mandate），此外也有技術協助、諮詢等附屬行動。

### （二）水平的府際關係（horizontal relations）

指同等級地方政府間，為處理共同問題所形成的關係。水平關係也可依被處理事務是常態或變動的屬性差異，而有制度化與非制度化的型式：前者指參與地方政府間設立專門機制來處理共同問題，如「地方政府協會」（Council of Government, COG）、特區（special districts）；後者則是各種臨時性的會議或專案小組（ad hoc organization）。

從上述源起可知，府際關係可說是不同層級或地方政府間相互整合或取得合作共識的互動模式；同時，除了關係本身之外，更要問題導向或目標導向，亦即府際關係建構是為了達成特定目標，而非「為互動而互動」。

## 三、治理觀點的吸納

雖然府際關係發展於聯邦制的美國，但卻因為國際組織的倡導，同時注入跨域與治理觀點而更豐富其內涵後，逐漸成為各國普遍重視的觀念。此說法以 OECD（Organisation for Economic and Co-operation and Development）的主要最具代表性，因為自一九九六年起，OECD 在各國部長會議中便宣示「跨政府層級管理」（managing across levels of government），同年該組織在巴黎召開的一個「面對未來公共服務之部長級專題研討」（Ministerial Symposium on the Future of Public

Service) 會議中，即將「跨政府層級管理」(Managing Across Levels of Government, 簡稱 MALG)<sup>3</sup> 設定為各會員國處理公共服務問題的重要策略。而之所以需要主張 MALG，乃是希望藉此達成下列目標 (OECD, 1997: 13)：

- 第一，促進國家整體施政目標之達成。
- 第二，消除政府體系不必要的重疊與浪費。
- 第三，提升納稅人所支付金錢更高價值。
- 第四，使各項公共服務更能反映地方需求。
- 第五，賦予公民更多參與公共事務的決策能力。

至於達成上述目標的作法，則是各國中央（聯邦）應與各級政府應共同建立合作機制，同時整合彼此在資源配置，以及政策規劃與執行等層面的步調。

在 MALG 基礎上，OECD 在一九九九年的年度研究發展報告，乃更進一步強調不論是垂直或水平的政府間互動，都應該營造「夥伴關係」(partnership)，來達成整體目標；本報告同時也指出當地方政府間能建立密切合作關係，國家或區域政府對個別地方政府控制力則相對降低，如此來自超國家組織（如 OECD）的影響力便相對提升 (Sommermann, 1999)，可見除了參與各方互行動機外，合作也可能受到第三者的促成與影響。在 MALG 思維下，各級政府要達成共同標，必須採行更緊密互動關係，且也要凝聚更一致的共識，於是，「府際關係」乃轉變為更目標導向的「府際合作」。

除了 OECD，一九九〇年代成立的歐盟 (Europe Union)，為統合各會員國彼此政策步調，於是提出了「多層次治理」(multilevel governance) 概念，意指各會員國政府體系都應建構出包含垂直與水平互賴關係的治理體系，同時此體系應使納入其中的公部門、私部門，以及非營利組織間，能共同形成「政策網絡」(policy networks)，以相互支援來解決共同問題 (Bache & Chapman, 2008: 398)。至於在概念落實上，多層次治理則可依問題特性與目標，區分為「類型一」(Type I) 與「類型二」(Type II) 二種，前者著重於不同層級間政府權責的重分配；後者則是基於問題或目標導向，尋求各利害關係最適互動模式，而不拘泥於現有體制架構

---

<sup>3</sup> 本研討會對於 MALG 的界定範圍，是指包含了國家層次的中央與聯邦政府，州、省等第一級政府，以及各級基層地方政府間，在結構上與功能上基於治理 (governance) 原則進行重組或合作。

(Bache & Flinders, 2004: 39; Bache & Chapman, 2008: 399)，由此可見，引進治理概念後的府際關係，將超越政府體系內部的水平與垂直互動關係，而更涵蓋了內部人員與外部民眾等「利害關係人」的「跨域」互動。

當府際關係轉向合作，進而融入治理概念，且為國際組織大力倡導後，其應用範圍也就自然也從聯邦制擴及單一國制了。其中英國可說相當具代表性，特別是一九九七年新工黨 (New Labour) 執政後，以英格蘭區域整體為範圍，劃分為 9 個區域，<sup>4</sup>一方面中央政府直接在各區域中設立「政府辦公室」(Government Office, 簡稱 GO) 與「區域發展局」(Regional Development Agency, 簡稱 RDA)；另一方面也鼓勵各郡加入「地方政府協會」(Local Government Association, 簡稱 LGA)，作為協調共同問題的平台 (呂育誠, 2008: 19-27)。

從英格蘭的經驗中可以充分理解跨域治理的內涵：即中央與地方參與地方事務，不受限於個別政府的界限，相反的，在特定需求或目標下，各級政府都要遵守共同的規範，甚至要納入外在民眾或企業、社團影響力量，來達成共同目標。

綜合上述歸納，筆者認為從府際關係到跨域治理的發展歷程，除了是概念豐富化與擴大外之外，更顯示今日處理跨地方事務時，在範圍上與焦點上的轉變：

### (一) 範圍上：從「一對一」到多元參與

傳統府際關係不論是水平或垂直的，主要都是在政府體系內進行，以重新建立政府間互動關係來解決共同問題；相對地，在跨域治理概念下，水平與垂直關係是可以超越或併存的，亦即在目標導向下，政府內在與外在利害關係人都可能是合作參與者。

### (二) 焦點上：從靜態權責界定到多元運作選擇

傳統府際關係建立主要在進行政府權責重分配，例如聯邦政府補助交通設施興建經費，州政府則要相對配合聯邦政策；而跨域治理為配合不同參與組合，其互動方式則更多元，成立專責政府機關固然是最正式的方式，但透過非正式的協商也

---

<sup>4</sup> 英國英格蘭地區，基本上依地理區位劃分 9 個區域：East Midlands, East of England, North East, London, South East, West Midlands, Yorkshire and the Humber, South West, North West。

若能解決問題，也未嘗不是適當的策略選擇。

上述分析可引用 Perry 的研究來說明，他認為若各級政府能接受地方治理的互利主張，進而願意包容更多利害關係人參與地方公共事務，則跨域合作才能產生效用極大化的正面成效，如表 1 所示（Perry, 2007: 1053-1055）：

表 1：消極與積極的府際治理

有限府際治理	效用極大化的府際治理
抗拒變革	容許變革
控制地方發展方向與進度	不斷促進地方發展
協助個別機關推動政策	整合各地方間的政策運作過程
隨機而不固定的回應方式	營造策略性互動架構
不均衡的互動模式	廣泛進行區域間的直接對話
只關注地方間的資源流動	地方政府相互授能
重視由下而上基層意見遊說	重視各成員間的議價與協商
國家影響力仍為主導力量	成員彼此界定並釐清議題

資料來源：Perry, 2007: 1055.

我國地方政府研究儘管沒有前述府際關係與跨域治理的背景，但近年地方自主意識提升，以及地方事務日趨跨域性，亦使學界積極引介府際關係與跨域治理觀念，例如「地方自治團體跨區域事務合作」（紀俊臣，2004）、「高高屏跨域合作」（吳濟華等，2006）、「府際合作治理制度」（李長晏，2006）、「跨域治理與全球在地化」（吳松林，2008）均是例證；二〇〇九年，行政院配合「五都」改制而提出「三大生活圈」、「七大發展區域」的區域劃分理念，以及各項區域治理政策（行政院研究發展考核委員會，2012b），故今日跨域治理可說已成為地方政府研究的「顯學」。

## 參、概念的應然與實然落差

不論是府際關係或跨域治理，既然可以提供處理地方事務更多樣選擇，且有機



會取得額外資源挹注，當然是應大力倡導的良好概念，而且「合作」、「發展」、「夥伴」等正面用語，更提供無限想像空間，而使實作者樂於採用以作為施政願景。然而在這些樂觀期望之餘，卻不能同時注意潛存的問題與代價，故本部分將歸納現有研究成果，分析跨域治理實際施行時可能產生的問題。

## 一、本位主義的障礙

基於合作觀點凝聚共識，並分享彼此資源以達成目標，似乎是互惠互惠的良好選擇，然而卻不能忽略政府機關本身難以突破的本位立場，此觀點可從體制面與運作面來分析：首先，就體制面而言，設置各機關均有法定地位與權責，這些地位與權責不僅是機關存在正當性的基礎，也常受其他機關監督。因此採行跨域合作需要與其他利害關係人分享權利與資源的作法，將挑戰機關設立的基本立場。例如 Fleurke 和 Willemse 在研究英國新工黨執政期間，中央積極推動各種府際合作政策的成果時便指出，打破政府界限固然提供更彈性的施政選擇，然而中央與地方政府先天地位不均，以及中央擁有較多可用資源的優勢，卻可能使推動合作產生中央「再集權」(recentralization)的疑慮(Fleurke & Willemse, 2004: 525)；在聯邦制國家，雖然地方政府自主地位較受保障，但也正因為如此，當跨域合作要限制原有權限，甚至將法定權責讓渡予他方，便會挑戰地方政府原有的法定地位(McGuire, 2006: 678)。就我國而言，地方自治團體運作除了要受中央(上級)機關監督外，行政部門更要取得立法部門同意方能推動各項政策，因此即使行政部門基於施政考量而願意與其他地方行政機關進行跨域合作，但各方立法部門是否也願意放棄監督權？甚或由其他地方政府來處理本地事務？恐非一個崇高的「合作」或「治理」願景所能處理的。

其次，就運作面而言，參與跨域治理各方即便目標一致，但彼此能力、條件，以及可支配資源各不相同，取得他方資源或支援固然「多多益善」，但相對要協助他方時便可能「多所保留」。例如一九五〇年代聯邦政府雖然高揭「合作式聯邦主義」來推動府際合作，然而當一九六〇年代末期聯邦財務逐漸惡化後，遂轉變成「機會式的聯邦主義」(Opportunistic Federalism)，簡言之，聯邦政府補助州政府主要取決於短期的、以聯邦本位為主的考量，至於州的需求則屬次要(Conlan, 2006: 670)。這種運作上的本位思維，在重大災害產生時更為明顯，廿一世紀初美

國遭遇了二件重大災難，即「九一一事件反恐」與「卡崔娜颶風救災」，此二事件雖然性質不同，但解決途徑則相同，也就是聯邦政府與各州、地方政府需共同合作因應，然而實作上卻都產生二大問題：（一）聯邦與州、地方政府間對二事件施政優先次序認知不同，故常產生權責重分配的衝突；（二）各參與者常有「自掃門前雪」心態，對與本身無直接關係的業務，常會消極面對（Elsinger, 2006: 541-542; Cigler, 2006: 6-7）。就本位立場言，地方政府「珍惜」資源當然是負責盡職表現，但如此卻可能使合作「破局」。

## 二、合作的代價

除了法制面與運作面的本位考量，可能影響跨域治理關係建立外，參與者從事合作除了可預期的效益外，也要支付相當代價，而相關問題更會因為將合作擴大為治理概念後，增加更多不確定性。以下就從政府內部與外部二層面分析之。

### （一）政府內部：不同合作條件的折衝

OECD 於一九九九年的報告中，雖然肯定營造府際夥伴關係的重要性，但也同時提醒各會員國欲實際推動時，應先建立下列三類基本要素（Sommermann, 1999）：

1. 規劃分配資源與執行責任的指導原則。指主導機關應先設定參與各方權利與責任歸屬，以及相關運作依據。
2. 建立監督與控制機制。包括制定進行合作的法制，並透過司法途徑要求各參與者遵守規定。
3. 創造一個能有效課責管理的法制環境。亦即除了關係建立、監督控制等設置基本法制外，各參與者亦應在運作上亦應共同建立能使夥伴關係達成課責目標的規範。

由上述三項要素可知，府際間欲使合作關係更具體，則法制化程度就愈嚴密，監督控管的重要性也愈高，但如此相對的，合作的彈性空間也更為緊縮。而這些法制建立或寬或嚴，除了要反映政府體系既有法制環境外，也要對合作目標與執行程序進行權衡（Kwon & Feiock, 2010: 880）：

1. 合作目標的考量。指評估合作所欲達成目標對本機關的意義，包括：

- (1) 機關與民眾需求程度。
  - (2) 機關需支付的成本。
  - (3) 進行溝通與協商需支付的成本。
2. 合作執行的考量。指機關參與合作時，相較於原先辦理該業務所可能付出的代價，包括：
- (1) 額外業務支出的成本。
  - (2) 建構網絡關係需支付的成本。

當進行合作時需先行制定或修正複雜的法令體系，且要權衡許多不確定的因素時，地方政府相關人員，特別是實際業務承辦人，是否仍會積極參與推動跨域合作？將不無疑問。

## （二）政府外部：不同觀念與文化的競合

從府際合作更擴大為跨域治理，固然可納入更多元的政府內部與外部力量，但卻也要面對更分歧的認知與文化衝突。Peters 和 Pierre 認為今日政府落實治理概念有下列 5 種模式（2006: 212）：

1. 機關主導（*estatiste*）：事務主要由政府有關機關決定，民眾或社會力量只能有限度的參與。
2. 開明主導（*liberal*）：政府機關預先挑選外界參與團體或個人，參與者在授權範圍內可充分互動或進行影響。
3. 國家中心（*state-centric*）：社會各類成員擁有更開放自主空間，彼此可對特定議題要求參與、議價、統合，但政府機關仍擁有主導地位與權利。
4. 母愛式（*Dutch*）：政府與民間互動網絡仍以政府為中心，但政府是以特殊能力或引導方式來整合各方自主意見，而非強力主導。
5. 無政府的治理（*governance without government*）：所有參與者均有機會擔任核心角色，政府只是眾多參與力量之一，不擁有特別地位或權利。

上述 5 類模式顯示在治理制度建立與落實過程中，政府與民間力量可作不同程度或比例的配置，且各參與者影響力與彼此互動關係也可能因不同治理議題而有所差異。若參與各方只是政府機關，則這些問題可透過立法或上下指揮監督予以規範，但是若納入民間團體或公民時，共識整合過程將趨於複雜，且不同民眾團體的

意見與利益也並不一致，故治理機制將可能因為參與民眾不同，而有相異的運作方式。由此推之，當納入更多元因素考量時，跨域治理將難有「至善之法」（one best way），而是要配合所處環境的治理條件而改變，但如此便會增加制度選擇與運作上的困難，因為每一個跨域治理經驗都是特定條件下的產物而無法複製，在某區域施行良好的個案對他地可能根本不適用。

綜上分析，相對於概念應然面上的合理與重要，跨域合作在實際執行上可能是「吃力不討好」或「事半功倍」的。Cameron 和 Danson 兩人評估歐洲各國地方政府營造合作關係，便認為將會產生下列正功能與負功能（Cameron & Danson, 2000: 31-32）：

#### 1. 正功能

- (1) 可經由機關間的對話與互動，以及對問題不同的責任分配與觀察，而提升政策創新性，並作出更佳操作決策。
- (2) 可增進個別機關政策的持續性與一致性，並使各參與機關能彼此信任與理解。
- (3) 藉由廣泛的諮詢與共同參與決策過程，來解決成員間衝突與意見差異。
- (4) 經由協調與整合行動，以及統合個別預算資源，來強化整體決策的影響力量。
- (5) 在對彼此重要需求或目標優先順利建立共識後，提升策略規劃與決策品質。

#### 2. 負功能

- (1) 通則化（generalized）的壓力。亦即個別成員妥協於整體目標或決議，卻對本身的不同條件或需求產生衝突。
- (2) 為使決策過程透明化並符合課責需求，卻要耗費大量時間來進行各項合法程序。
- (3) 成員間權責歸屬，以及分工方式不明確。
- (4) 成員間利益考量與權力關係不均衡，從而導致某些成員從合作關係中獲利較多，或是相對影響其他成員權益。
- (5) 合作機制運作過程可能充滿政治考量，且多僅能作短期規劃。
- (6) 在地方事務專業化日漸普遍的情境下，合作機制所屬成員的組合與共同

決定的重要性，將相對降低。

筆者認為上述正反評價的意義，在於提醒吾人應以更務實立場來面對跨域治理，亦即在期待跨域合作創造美好願景的同時，也應瞭解其執行過程可能面對的挑戰，並務實權衡所需支付的代價。

## 肆、型塑跨域治理的條件與誘因

儘管有應然與實然上的概念落差，以及執行上的障礙，然而地方公共事務的跨域性仍然存在，個別政府機關無法獨自處理這些事務的情形也不易改變，因此未來探討跨域治理的議題可能不是「要不要」的零和問題，而是各參與者如何營造有利於施行的條件，使治理機制得以順利運作。

### 一、客觀條件與主觀意願的配合

筆者認為採行跨域治理的意義不僅是工具性的，即選擇一種解決問題的方法；其更是各參與者客觀條件與主觀意願的改變。如前所述，不論中央（聯邦）或地方政府，本來就被賦予獨立地位與權責（自治），故之所以願意捨棄部分權利而與其他利害關係人合作，不外乎客觀上有實際需求，或是主觀判斷上認為是較好的選擇，由此推論，跨域治理自然也要能滿足此二類條件方得以落實。以下分述之。

#### （一）客觀條件營造

各參與者的本位思考，固然是落實跨域治理的重要障礙，但卻可能是其存在的重要根本，或是法令所賦予的責任。例如前述地方政府消極面對與本身關係不大的跨域合作事務，對整體合作機制而言雖然是不良表現，但是卻相對可以營造「慎用資源」的良好形象。換言之，唯有參與機關內部先營造支持跨域治理條件，才可能產生實際行動。

上述觀點可用 Vigoda 的研究為例，他在探討公共行政採行協力（collaboration）管理方式的意涵時，便認為不論協力概念內涵如何良好，還是需要「政府層次」（state level）、「組織管理層次」（managerial level）、「社區層次」（community level）三類整體條件的配合：當政府層次容許合作機制設置；組

織管理層次是以協調、整合、夥伴關係為基本方針；社區層次則尊重彼此協同（association）的結果，則協力關係自然可以形成，同理，傳統的結構導向或互動導向的管理型態，也是特定整體條件支持下的結果（Vigoda, 2003: 15-20），其中關係如表 2 所示：

表 2：公共行政採行協力治理與其他途徑的條件比較

基本策略	政府層次： 政治與政策	組織管理層次： 組織建構與管理方針			社區層次： 社會與文化
		組織設計	人員互動	企業參與	
結構的 (structure)	官僚組織	集權	重視工作一致性	私有資金、 私有權	不同層次的 社會力量
互動的 (interaction)	民主體制	分權、 參與決策	重視分工	大眾資金、 公有權	多元主義與 社群主義
協力的 (collaboration)	合作機制	協調	重視整合	夥伴關係	彼此協同

資料來源：Vigoda, 2003: 21.

依據 Vigoda 的邏輯，不論是結構的、互動的，或是協力的策略，都是政府、組織、社區三層次能建立彼此能相容的運作特性與條件後，所產生結果或策略選擇。由此推知，欲採行跨域治理策略的前提，應該是各參與者便要先營造能相互支援、整合，或至少是相容的運作步調與特性，才可能使跨域治理策略能落實推動；反之，若當各參與者本身條件或運作特性落差過大或不相容，期望藉由建立跨域治理機制來解決，將是本末倒置的作法。

## （二）主觀評價支持

如前文所述，參與跨域治理將可能相對需要與其他參與者分享資源，甚至要讓渡既有權利，故在客觀條件配合外，更需相關人員主觀上的支持，才能使人員願意承擔風險，或是額外投入額外資源在推動跨域治理。

Stoker 觀察英國自一九九七年以來推動治理的經驗發現，中央政府即便主動制定法令，甚至提供財政補助，但在本位的考量下，仍不一定能保證地方政府人員願意採行治理作為；反之，若地方人員能體認政府治理的重要性，或是肯定本身在整個治理過程可以發揮的影響力，則法制或財政上的支持儘管有限，但仍可產生巨大

成效，而這種心理上的認同或支持，主要來自下列二層面（Stoker, 2010: 16-22）：

### 1. 基於有限理性思維下的多元溝通

由於治理是不同類別、地位人員的組成，每個人受限於本身能力與經歷，對事務的理解與反應，可能是有限理性（bounded rationality）的，故欲解決此種先天認知上的差異，發動治理者或整合者，應建立多元溝通管道，以期在消極面避免產生誤解；在積極面則即時有效地傳遞資訊。

### 2. 基於倫理或道德的說服

基於利害關係的支持固然立即且明確，但是基於道德（moral）與倫理（ethic）的說服卻可能產生更深刻的影響，前者主要激發參與者的使命感與責任感；後者則包括了專業知識、信任感等。

筆者認為主觀評價支持除了注入跨域治理落實的動力外，更有助於產生「1+1>2」的綜效，因為跨域治理本來就是期望超越原有政府運作型態，並在更具經濟規模的跨域範圍中，納入不同參與者的合作，因此若參與各方都願意支持各項行動，甚至投入感情，則自然更有機會產生更大效益。

## 二、整合性的概念建構

基於上述分析，筆者認為跨域治理不應是一個固定的、靜態的關係架構，而是基於各參與者間主觀意願，以及推動時的客觀條件二方面不同方式的組合，所形成的不同的策略選擇及運作方式，此整合性的概念建構可表現如下：

### （一）情境 1：主觀意願

指各參與者願意參與並分享本身資源程度。當主觀意願愈高、共識愈強，則形成跨域治理的凝聚力也將相對提高，即各成員較願意基於整體考量，調整本身行動；反之，主觀意願愈低、共識愈弱，則凝聚力也會降低，於是跨域治理可能只是鬆散的協調，各成員仍然是從本位立場來決定與整體的關係。

### （二）情境 2：客觀條件

指各參與者建構府關係時，擁有資源或能提供誘因的充沛程度。當客觀條件愈

優良，例如參與者有夠資源，或是有明顯的跨域問題待解決，則府關係將愈趨於問題導向，即藉以處理實質問題或達成特定目標；反之，若客觀條件不佳，或是並無具體跨域問題，則跨域治理將趨於成員導向，即只提供互動或溝通平台，而無特定目標。

基於上述兩情境，便可組合出下列跨域治理模式，如圖 1 所示：

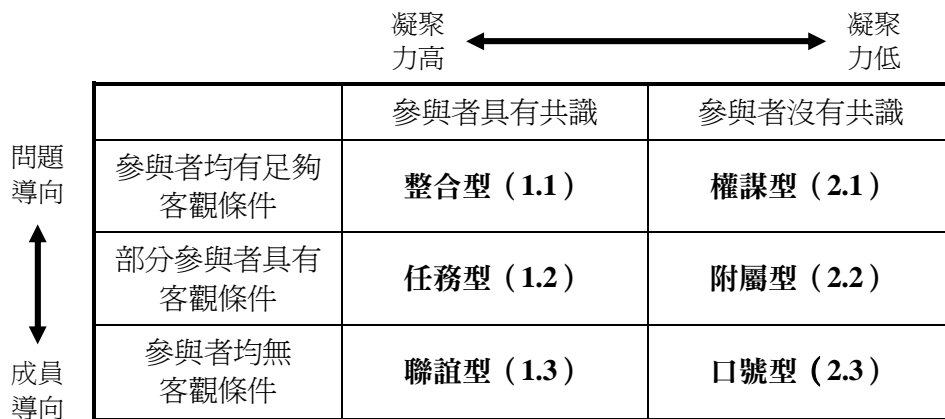


圖 1：主客觀條件組合下的跨域治理

資料來源：筆者自行整理。

以下將圖一所組合出六組跨域治理內涵說明如下：

### (一) 各參與者均具有共識

此情境指各參與者基本上支持建構跨域治理，然而因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1. 整合型 (1.1)：各參與者均具有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

此類可說是跨域治理的「理想型」，成員不僅擁有高度共識，也有足夠條件建立跨域治理，於是此類關係型式不僅凝聚力強，也能實際處理特定公共事務。不過此型可能亦意味著，不同地方政府間事務可能具高度重疊性，或是有資源統合運用需求，以致整合才是最適選擇。

2. 任務型 (1.2)：各參與者均具有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但彼此建構合作關係條件卻存有相當差異，以致跨域



治理規模是受限的，只能針對特定業務或問題來設立。例如地方政府間層級差異，或是都市與鄉村的結合，便可能出現此類情形。故建構本類跨域治理時，資源如何進行有效重分配，將可能是重要關鍵影響因素。

3. 聯誼型（1.3）：各參與者均具有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但卻普遍缺乏客觀上支持跨域治理的條件，例如業務性質相差過大，或是缺乏額外資源挹注，於是跨域治理較像是成員間協商溝通的平台，各參與仍然獨立承擔各項工作與責任。

## （二）各參與者均沒有，或僅部分參與者有共識

此情境指各參與者主要基於本位觀點，故對跨域治理期望不一致而沒有共識；同時也因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1. 權謀型（2.1）：各參與者沒有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

參與者間雖然擁有所需資源或是跨域業務，然而由於堅持本位考量，以致跨域治理因為參與間權衡得失，而呈現變動且不穩定狀態。例如地方議會可能對因為擔心權力流失，而要求附加更多限制，或是只願選擇對己有利事務來合作。筆者認為此類型正呈現前文所提，地方自主與整體思考間的矛盾：地方捍衛本身權益或謀求最大利益並無可厚非，但在整體觀點下，卻反而可能形成障礙。

2. 附屬型（2.2）：各參與者沒有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

本類雖有部分參與者具有資源或事實需求，但卻無法在相關成員間產生共識，於是跨域治理將可能是成員辦理跨域事務時的附帶考量，或僅限於特定個案而無法形成固定制度。例如某地方政府因為臨時辦理活動，需要其他機關支援配合，因而會尋求建立跨域治理，但是當活動結束，則一切也回復舊觀。

3. 口號型（2.3）：各參與者沒有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與均既無共識，也沒有可用資源或需求，故跨域治理可能只是因應外界要求，或是中央政府倡導，所提出口號而已。其既不會對既有運作產生影響，也不能發揮實質效用。

上述六項跨域治理類型，除了顯示其中影響因素外，也指出了各種關係在凝聚力，以及問題或成員導向時的可能表現，因此只要藉由調查這些因素的表現情形，就可以具體釐清跨域治理的真正意涵，並進行後續「合作」議題研究或推動。此外，必須說明的是，筆者進行上述六項分類，並非暗示凝聚力較強，或是或問題導

向，才是「好」的跨域治理；而是主張進行概念認知與界定时，重點不在名詞本身，而是在其背後主客觀條件的綜合考量。

## 伍、結語

從府際關係到跨域治理，不僅擴大了概念意涵，也增加了關係建立與運作的複雜性。從原先主要以政府體系內部垂直與水平關係，擴展到多方向的政府內在與外在合作，固然可以在更具經濟規模的基礎上，以更宏觀的思維來處理地方事務，但是相對的，各利害關係人不同本位立場與利益差距，卻可能更難兼顧，而使整體關係流於型式，或是由具優勢地位者主導。

對我國地方政府而言，在「與全球接軌」的潮流下，以跨域觀點及治理策略處理公共事務，似乎也是理所當然，但是若考慮體制上對地方立法機關可能產生的權力流失，以及各地方資源分布不平均等主客觀條件，則推動跨域治理不僅不是萬靈丹，可能更要支付相當代價。

基於此，本文認為未來採行跨域治理的關鍵，不在於概念本身或相關技術，而是應先釐清各參與者主觀的共識與客觀的條件，並據以建立不同的跨域治理內涵。簡言之，唯有各參與者接受彼此差異，並願意支持共同目標，資源才能有效共享、權責也才得以進行重分配。如此跨域治理才能真正的名實相符。

## 參考文獻

- 江大樹（2001）。府際關係導論。載於趙永茂、孫同文、江大樹（編），**府際關係**（2-46）。臺北：元照。
- 行政院研究發展考核委員會（2012a）。區域合作治理，101年2月1日取自行政院**研究發展考核委員會**，網址：<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12848&CtUnit=2267&BaseDSD=7&mp=100>。
- 行政院研究發展考核委員會（2012b）。推動區域治理發展，101年2月1日取自行政院**研究發展考核委員會**，網址：<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12918&CtUnit=2468&BaseDSD=7&mp=100>。
- 朱澤民（1995）。府際間財政收支劃分基本原則之探析。**中原財經法學**。第1期，頁99-110。

- 李長晏（2006）。**府際合作治理制度之規劃研究**。行政院研究發展考核委員會研究成果報告，未出版。
- 吳松林（2008）。臺灣跨域治理發展前瞻探討：全球在地化契機。**研考雙月刊**，第32卷第5期，頁16-25。
- 呂育誠（2008）。落實跨域治理概念：英格蘭區域整合體系的啓示。**研習論壇**，第92期，頁17-28。
- 吳濟華、葉晉嘉、朱俊德、王翔煒（2006）。地方永續發展規劃之跨域治理機制研究：以高高屏地區為例。**城市發展**，第1期，頁28-53。
- 紀俊臣（2004）。地方自治團體跨區域事務合作。**研考雙月刊**，第28卷第5期，頁25-38。
- 陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護（編），**公共管理**（228）。臺北，商鼎文化。
- 趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。**政治科學論叢**，第18期，頁53-70。
- Abramson, M. A., & Balutis, A. P. (2008). The Challenge of Managing across Boundaries. *The Public Manager*, Vol.37 (No.1): 52-54.
- Bache, I., & R. Chapman (2008). Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire. *Governance*, Vol.21 (No.3): 397-418.
- Bache, I., & M. Flinders (2004). Multi-Level Governance and the Study of British State. *Public Policy and Administration*, Vol.19 (No.1): 31-51.
- Barnes, W. R. (2010). Governing Cities in the Coming Decade: The Democratic and Regional Disconnect. *Public Administration Review*, Vol.70 (Special Issue): 137-144.
- Cameron, G., & M. Danson (2000). The European Partnership Model and Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspectives. In M. Danson, H. Halkier, & G. Cameron (Eds.), *Governance, Institutional Change and Regional Development* (pp. 11-36). Aldershot: Ashgate.
- Cigler, B. A. (2006). Hurricane Katrina: Two Intergovernmental Challenges. *The Public Manager*, Vol.35 (No.4): 3-7.
- Conllan, T. (2006). From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the

- Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations. *Public Administration Review*, Vol.66 (No.5): 663-675.
- Dommel, P. (1991). Intergovernmental Relations. In R. D. Bingham (Ed.), *Managing Local Government: Public Administration in Practice* (pp. 135-155). London: Sage.
- Elsinger, P. (2006). Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security. *Public Administration Review*, Vol.66 (No.4): 537-545.
- Fleurke, F., & R. Willemse (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, Vol.26 (No.4): 523-544.
- Hinds, P., & S. Kiesler (1995). Communication across Boundaries: Work, Structure, and Use of Communication Technologies in a Large Organization. *Organization Science*, Vol.6 (No. 4): 373-393.
- Kwon, S., & R. C. Feiock (2010). Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreement. *Public Administration Review*, Vol.70 (No.6): 876-884.
- Lamont, M., & V. Molnar (2002). The Study of Boundaries in the Social Science. *Annual Review of Sociology*, No.28: 167-195.
- McGuire, M. (2006). Intergovernmental Management: A View from the Bottom. *Public Administration Review*, Vol.66 (No.5): 677-679.
- Morse, R. S. (2010). Bill Gibson and the Art of Leading Across Boundaries. *Public Administration Review*, Vol.70 (No.3): 434-442.
- OECD (1997). *Managing Across Levels of Government (Part I: Overview)*. The Ministerial Symposium on the Future of Public Service of OECD, Retrieved May 15, 2010, from:  
[http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.htm)
- Peters, G., & J. Pierre (2006). Governance, Government and the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State: Theories and Issues* (pp. 209-222). New York: Palgrave Macmillan.
- Perry, B. (2007). The Multiple-level Governance of Science Policy in England. *Regional Studies*, Vol.41 (No.8): 1051-1067.
- Shafritz, J. M., E. W. Russell, & C. Borick (2007). *Introducing Public Administration* (5<sup>th</sup> Ed.). New York: Pearson Education.
- Sommermann, K. (1999). *Accountability Management of Intergovernmental*

- Partnerships in a Legal Perspective*, PUMA/RD (99) of OECD, Retrieved May 15, 2010, from:  
[http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)
- Starling, G. (2008). *Managing the Public Sector* (8<sup>th</sup> Ed.), M.A.: Thomson Higher Education.
- Stoker, G. (2010). The Microfoundations of Governance: Why Psychology Rather Than Economics Could Be the Key to Better Inter-Governmental Relations. *Social and Economic Studies*, Vol.59 (No.4): 3-26.
- Vigoda, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens and Business*, Westport, C.T.: Praeger.
- Witesman, E M. (2010). Order Beyond Crisis: Organizing Considerations Across the Public Service Configuration Life Cycle. *Public Administration Review*, Vol.70 (No.3): 361-366.

# The Implementation of Cross-Regional Governance: Challenges and Prospect

Yue-Chang Lue<sup>\*</sup>

## Abstract

Inter-governmental relationship is a critical issue in the study of cross-regional governance when cooperation has become a mainstream value and stakeholders are exerting greater influences over government operations than before. As cross-regional governance covers a wide range of issues, its implementation could be costly and may entail uncertainty. This paper includes three sections: First, the author takes a look at the definitions and influences of cross-regional governance from the perspective of the development and transformation of its concept. Second, the author studies the cost of and obstacles to implementing cross-regional governance from the aspects of both theory and practice. Finally, the author tries to provide an integrative implementation model of cross-regional governance. The author argues that cross-regional governance is not a common or definite solution to inter-governmental problems; on the contrary, it's important to evaluate the pros and cons of the idea. Only when we can assess the multiple subjective and objective combinations of implementation choices based on the needs and objectives of joint local governments will cross-regional governance be a good solution to balancing the rights and duties of local stakeholders.

**Keywords:** cross-regional governance, inter-governmental relationship, integration, governance

---

<sup>\*</sup> Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.