

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第七卷第四期・中華民國一〇四年十月 Oct. 2015 Vol.7, No.4

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：史美強（東海大學）

邱志淳（世新大學）

陳敦源（國立政治大學）

蔡秀涓（東吳大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

江明修（國立政治大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（國立臺灣師範大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366325

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 104 年 10 月 30 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元，每年 1、4、7、10 月出版。

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇四年十月 第七卷第四期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
從行政院研究發展考核委員會檢視我國績效體系的形成與發展	蘇偉業、楊和縉 / 1
英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發	王保鍵 / 39
地方政府跨部門協力網絡的運作分析 ——以臺北市與新北市雙城共飲翡翠水為例	林煥笙、喬憲新 / 73
書評——公共管理與政策上之跨域治理：國際經驗	李長晏 / 121
《文官制度》季刊稿約	/ 135
《文官制度》季刊投稿須知	/ 137
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 139
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 141

Journal of Civil Service

Vol.7, No.4

Oct. 2015

CONTENTS

Editor's Note.....	Chin-Kuei Chen	I
The Formation and Development of Performance Regime under the RDEC in Taiwan.....	Bennis Wai Yip So, Ho-Chin Yang	1
The Evolution of Devolved Government in the UK: Some Implications for Reforming Taiwan's Speical Municipality	Pao-Chien Wang	39
An Analysis of the Operation of Cross-Sector Collaboration Networks among Local Governments: The Case of Taipei City and New Taipei City Sharing the Water of Feitsui Reservoir	Huan-Sheng Lin, Hsien-Hsin Chiao	73
Book Review—Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience	Chang-Yan Lee	121

主編的話

政府為提高公共服務品質及效能，進行組織再造，採取合併或精簡組織，調整組織功能、限縮員額編制及控制財務預算等措施，以達到小而美政府的預定目標，然而面對新時代的來臨，民眾對政府的期待不斷升高，政府的功能和業務也只增不減，公務人員因此要面臨人少事多的工作壓力，為有效達成上級和主管交待的任務以及自己原有的工作職責，加班及延遲下班成為常事，許多機關都希望能擴大編制及增加員額，但在總員額管制的規定下，未能增加員額，為避免無法完成任務的要求而失職的情況下，創造出非典型人力的運用，以派遣人力、勞務外包、公部門志工及替代役等方式，進用非以人事費用支用的人力，來彌補正式人力編制的職工及聘僱人員的典型人力，暫時解決組織人力短缺的問題。

非典型人力是一種彈性的人力運用，這些增補的人力由於不是法定編制內的人員，他們沒有被賦與法定的公權力，只能擔任協助工作的角色，因此組織中有關機密性、核心職務及公權力執行等工作，都不能交由非典型人力來執行，例如派遣人力通常會以配合方案進行的支援性配置臨時人力為主，勞務外包以契約方式將環境清潔、機關保全、資訊支援體系工程等事務，委由機關外專業組織來承包整體工作，這兩種方式的人力在機關內工作，但卻不歸機關的督導和指揮，雖然有此限制，但對人力不足的單位，可以支援其事務性工作，減輕典型人力的負擔，還是有其功能，至少暫時解決向長官申請人力的補足，卻未能得到回應的困擾。

而公部門志工的運用，通常以志工團隊的方式，擔任不需要特定專業能力的輔助性和支援性的工作，例如服務台值班、對外活動的支援和解說、政策宣傳、提供服務及例行性行政支援等，可減輕公務人員的工作負擔，所提供的服務也因為是志工的協力，較易為民眾接受；至於行政替代役的支援，可依個別的專業能力和訓練，分配不同的工作，因其至少是大學畢業，可塑性高，但個人反應能力不同，所以在運用替代役時，不同機關會有不一樣的評價。總之，非典型人力的運用，雖然可以協助組織解決人力不足問題，但其終究是支援性人力，對不斷新增的業務負

荷，仍然是公務人員所要面對的，而過重的工作負荷怎能要求公務人員有好的工作表現？固然公務人員有負服無定量勤務的義務，但其能量畢竟有限，要維持其工作士氣，政府應給公務人員更多的支持和鼓勵。

本期共刊出三篇論文：第一篇論文檢視我國績效體系的形成與發展，並以行政院研究發展考核委員會為個案。本文運用 Colin Talbot 提出的績效體系框架作為切入角度，回顧我國如何透過研考會來建立引導績效行為的制度系絡及干預工具，指出我國績效體系是奠基於大陸時期蔣中正提出的「行政三聯制」架構，經由行政院研考會在臺灣地區的成立，衍生出我國由研考體制為代號的績效管理系統，發展出自己特殊的績效干預工具--管制考核。本文在現行我國績效運動的基礎下，建構一個超越組織衡量作為分析單位的新視野，以建立有效解釋組織績效行為的新框架。在 2014 年地方政府共成立六個直轄市，廣設直轄市的結果，造成核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、財政紀律更加惡化等問題，這些問題要如何解決？本文從英國地方自治發展經驗，檢視委任分權政府之設計機制，建構出修正模式的地方分權理論，再以英國倫敦的發展歷程做為驗證，進而提出對臺灣直轄市改革之建議。

探討政府跨部門協力網絡的運作，並以台北市與新北市雙城共飲翡翠水的個案來分析，以瞭解政府進行跨部門協力的過程中，遭遇那些問題與困境及其解決之道。台北市與新北市雙城共飲翡翠水的議題以跨部門協力之理論概念及網路觀點做為基礎，透過文獻分析、個案研究與深度訪談資料，審視議題的初始環境結構、跨部門協力過程、影響協力結果的因素及其成因，並進行相關討論和思考，從而歸納結論及提出建議。

本期三篇論文雖然題目方向不同，但都關聯現行我國中央及地方政府組織運作的檢討，第一篇從行政院研究發展考核委員會的成立和運作歷程，檢視我國績效體系的形成與發展，對我國獨特的績效干預工具--管制考核，給予分析和評論，並提出未來績效體系發展的新框架，對於研考會併入國家發展委員會後會發揮何種新角色功能，可以從本論文的論點去思量。第二論文針對臺灣地方政府成立六個直轄市後，產生許多的問題，因而透過英國地方政府委任分權的設計的啟示，做為改進直轄市運作的參考，在紛紛檢討六都運作之際，本文的研究會對問題有更深入的瞭解，也有助於未來修正六都制度時的考量。第三篇論文是用目前行政領域熱門的項

目--跨部門協力，來探討台北市與新北市雙城共飲翡翠水的議題，經由專家深度訪談分析，呈現關鍵問題所在，可幫助關切此項議題者，能更清楚的瞭解問題的重點。

本期同時刊出一篇書評，書名為「公共管理與政策上之跨域治理：國際經驗（Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience）」，此書的主題是「跨域治理」，跨域涉及組織間、管轄權限之間、部門之間，跨域治理即是尋求跨越不同領域，解決共同問題或達成共同目的。目前是公共行政領域的熱門議題，有許多相關的研究論文，多校公行系所也開設此課程，但在行政學的教科書上卻尚未列入章節中，坊間也只有少數專書，因此本書評深入淺出的引介內容，正可成為入門的文本，值得想瞭解跨域議題者一讀。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的學術論文。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2015年10月30日

從行政院研究發展考核委員會檢視 我國績效體系的形成與發展^{*}

蘇偉業、楊和縉^{**}

《摘要》

本文以行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）為中心，分析我國績效體系（performance regime）的形成及發展。本文利用 Colin Talbot 提出的績效體系框架作為切入角度，回顧分析我國如何透過研考會來建立引導績效行為的制度系絡及干預工具。

本文指出我國政府績效體系是奠基於國民政府大陸時期蔣中正提出的「行政三聯制」架構，且在大陸統治期間進行了初步的試驗，最終在臺灣生根發展，並由研考會之成立衍生我國由研考體制為代號的績效管理系統。而研考會也為我國推展了一系列的績效干預工具。與西方國家相比，我國的績效體系發展有著自身獨特的脈絡，也發展出自己特殊的績效干預工具——管制考核。同時，我國一直引進大量西方的管理工具，彌補自身績效管理技術不足之問題。

投稿日期：103年8月26日。

* 本文為科技部研究計畫的成果之一（NSC 102-2410-H-004-163-MY2），初稿曾發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會 2014 年會暨「政府治理與公民行動」國際學術研討會，淡江大學，2014年5月24日。感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，惟本文所有責任仍由作者自負。

** 蘇偉業為國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw；楊和縉為世新大學行政管理學系博士候選人，e-mail: D98820004@mail.shu.edu.tw。

透過回顧我國的績效體系，本文會以更為宏觀的角度理解我國政府績效運動，帶出了一個超越組織績效衡量作為分析單位之新視野，為未來有效解釋組織績效行為建立更為完整的框架。

[關鍵詞]：績效體系、績效衡量、績效干預、行政院研究發展考核委員會

壹、前言

2014年1月22日，國家發展委員會（以下簡稱國發會）正式揭牌成立，這標誌著我國綜合施政管理的新里程碑，但這不表示已發展44年的研究發展與考核（以下簡稱研考）制度之終結。實際上，「研考制度」是我國政府績效運動的代名詞，其在政府體系內建立了一套獨有的英國學者 Colin Talbot（2008, 2010）所指涉的「績效體系」（performance regime）。過去，相關我國政府績效之討論主要聚焦在組織績效評估的微觀範疇，忽略了組織績效是受著多重外部因素所影響，而我國研考會正好除負責推動績效評估以外，也在多層次與面向上形塑我國機關運作機能，繼而影響其績效表現與改善公共服務，故使研考會成為我國績效體系奠基者與演化的中樞。藉此歷史轉折期，本文將透過回顧研考會的發展，檢討我國政府績效體系的形成與演變，以廣義角度分析我國政府績效管理之發展及其意涵。本文主要利用文獻資料（包括官方、回憶及學術資料）進行分析，再加上與四位曾於研考會工作的高級官員的訪談資料作為補充，並與文獻資料進行交叉驗證。¹

下文將先回顧國內外主流公部門績效管理的研究焦點，並由此導出績效體系的分析概念，並證成其重要性及簡介該概念在英國之運用。然後，本文會以研考會為

¹ 四位官員分別為兩位前主委（受訪者 A 及 D）、處長（受訪者 B）及專員／科長（受訪者 C）。這四位受訪者皆為研考會的資深官員或在某些關鍵時段擔任研考會要職的官員。本研究先就這四位受訪者的背景做資料蒐集分析，並因應本研究關心的議題，特別是書面資料無法解答或尚有疑義的部分，為每位受訪者量身訂造不同的訪問大綱，進行半結構式的錄音訪問（受訪時間由約一個半小時至兩個半小時不等）。

中心，分析我國績效體系的制度系絡發展及各種由研考會推動的績效干預。最後，本文會做總體的分析與討論，歸納出我國政府績效體系發展的脈絡及意涵。

貳、績效體系：超越組織績效衡量的視野

近二十多年來，公部門績效已成為公共行政的最熱門的研究議題之一，相關論文數量可說是汗牛充棟。然而，政府績效管理並非僅是最近二、三十年新公共管理衍生的管理運動，它與現代國家開展有系統施政或政策干預密不可分。西方的政府績效運動可上溯至二十世紀初的英國社會調查運動，調查貧窮狀況以協助社會政策制定，及後為了回應工業化及城市化後對社會管制之需求，開始引進科學管理及行政科學於政府管理中，再加上成本會計的呈現，促進對資訊管理系統之發展。這績效運動既有公共政策導向，也有組織管理導向（Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010）。而最早期的績效管理典範是二十世紀初紐約市政研究局（New York Bureau of Municipal Research）之整合運用科學管理、成本會計及社會調查於計畫衡量工作中，當時已建構了現代績效衡量的基本概念，包括對輸入、產出、結果的衡量，以及注意提升生產力及作可比較性的績效報告，也聚焦在資源配置及課責交待（accountability）問題（Williams, 2003）。

不過，近年學術研究所指涉的績效管理，正如 Walshe、Harvey 與 Jay（2010b: 3）點出，大部分僅圍繞在績效衡量（performance measurement）議題一項，因為要告知公共服務之好壞程度，最直接的答案就是「衡量」（Pollitt, 2000: 119）。西方 1980~90 年代之研究較採取綜合及概括性的途徑，聚焦在如何建立適當的衡量方法及模型，包括如何建立指標、衡量什麼及衡量的工具，並回顧不同國家或不同性質公部門在績效衡量運作的經驗（如 Hatry, 1980; Carter, Day, & Klein, 1992; Halachmi & Bouckaert, 1996）。在此當中，部分研究者逐漸關注績效衡量實務中產生之各種認知、動機及技術問題，衡量措施產生不少副作用甚至負面後果，脫離推動績效衡量的初衷，一些反思性及理念釐清性的討論成為另一類分析焦點（Behn, 2003; Bouckaert & Balk, 1991; Bouckaert & Peters, 2002; de Bruijn, 2001; Grizzle, 2002; Hatry, 2002; Pollitt, 2000; Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002）。

基於上述早期的研究發現及理念的提出，近年之研究開始衍生了多種次領域或議題，以更為專精的方式探討公部門績效某些特定面向。部分研究就涉入與衡量公

民看法 (citizen perception)，分析其能否為公部門績效管理帶來更多希望及積極性 (Holzer & Yang, 2004; Swindell & Kelly, 2000; Van Ryzin, 2007, 2008)。部分則將績效衡量與課責交待聯繫，分析兩者之間的複雜關係及矛盾 (Aucoin & Heintzman, 2000; Dubnick, 2005; Halachmi, 2002, 2005)。另一部分學者回到組織內部本身，探究衡量技術本身 (Addicott & Ferlie, 2006; Smith, 2006)，或鑽研不同因素對組織績效之影響，其中包括績效的主／客觀性 (Andrews, Boyne, & Walker, 2006; Brewer, 2006)、目標模糊性問題 (Chun & Rainey, 2006; Jung, 2011; Rainey & Jung, 2010)、繁文縟節 (red tape) (Brewer & Walker, 2010; Pandey & Moynihan, 2006)。少數研究聚焦在績效衡量中的組織博弈行為 (gaming)，以更為結構性的視野分析績效管理導致的扭曲性行為 (Hood, 2006; Bevan & Hood, 2006; Radnor, 2008)。

近年，績效資訊的運用 (use of performance information) 成為重要的議題框架。由於績效管理過度聚焦在由上而下的控制，未能促進學習與改善而一早為人所詬病 (Sanderson, 2001)。關鍵是績效衡量所產生的資訊之用途為何 (Berman, 2002)？如何促進公共管理者有效運用績效資訊是一大難題 (Moynihan, 2005; Moynihan & Pandey, 2010)。近年大量的研究出版皆涉及這主題，甚至有多本專著以績效資訊運用作為主題，當中聯繫上組織學習及服務改善這關鍵議題，也會連結管理者、公民參與，以及課責監督等問題 (Moynihan & Lavertu, 2012; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010; Van Dooren & Van de Walle, 2008; Walshe, Harvey, & Jas, 2010a)。

縱然上述西方公部門績效管理研究涉及多個面向，惟大部分研究僅以提供公共服務的組織作為分析單位，聚焦在組織內部的行動者，並以績效指標／目標作為唯一績效干預之工具。我國相關對政府績效管理之討論也有類似的狀況，將分析焦點集中在組織績效評估上 (范祥偉、王崇斌，2000)，特別是由研考會所主導的施政績效評估工作 (郭昱瑩，2009；張四明，2009，2010；Chang, 1996)。這現象牽涉到我國實務概念上將績效管理縮限在績效評估工作的範圍內 (林嘉誠，2004)。如同上述西方的脈絡，我國學術討論上也延伸到一些專精的議題，包括績效指標設定 (莊文忠，2008；鄭錫錯、廖洲棚，2009)、公民參與績效管理 (胡龍騰，2007)、績效資訊運用 (胡龍騰，2011)、績效衡量的制度設計問題 (陳敦源，

2002；蘇偉業，2009）。基本上，上述研究討論之分析單位皆侷限在受評組織及顯性的績效政策。

現實上，公共組織的工作表現是受多重因素影響。Ashworth、Boyne 與 Entwistle（2010）近著以「公共服務改善」（public service improvement）為框架，指出公共組織績效是受外在環境、組織特性及組織策略所影響，其中包括外部的規範管制（regulation）、內部的領導能力（leadership）及組織文化（organizational culture）、策略上的創新（innovation）及組織學習（organizational learning）等因素。這意味著績效管理並非等同績效衡量，我們應擴大分析視野及分析單位。

就此，Talbot（2008, 2010）聚焦在組織外在因素，提出績效體系概念，將分析單位擴大至公共服務機關的外在系絡，指出除了顯性的政府績效政策之外，其實存在多種不同的力量形塑組織績效。績效體系包括兩項基本元素：制度系絡（institutional context）及績效干預（performance intervention）。前者是指存在於機關外部各種不同的有組織行動者，其會引導或左右該機關表現，並建構一種由不同委託—代理關係（principal-agent relationship）所組成的複合式網絡；後者是指上述行動者所採用的各種影響機關工作表現的工具。

績效體系框架之意義在於其給予關心公部門績效管理研究者更為透徹的視野，綜合瞭解影響政府績效的各種因素，其不僅聚焦在如何釐定管理性績效指標及衡量／評估的問題，更擴及所有可以左右機關工作服務的外在干預因素。這些外在因素包括不同類型的第三者監督團體（third party inspectorate）以及審計部門，其皆是近年冒起值得關注的績效管理參與者（Talbot, 2008）。在英國，外在於公共服務機關的績效系絡行動者就包含：中央幕僚部署、功能部署、立法機關、審計、督察及管制機關、司法及準司法機關及調查部門、工作夥伴、使用者及使用者團體、專業團體。它們以直接或／及間接的方式干預公共服務機關的績效（參看圖 1）。

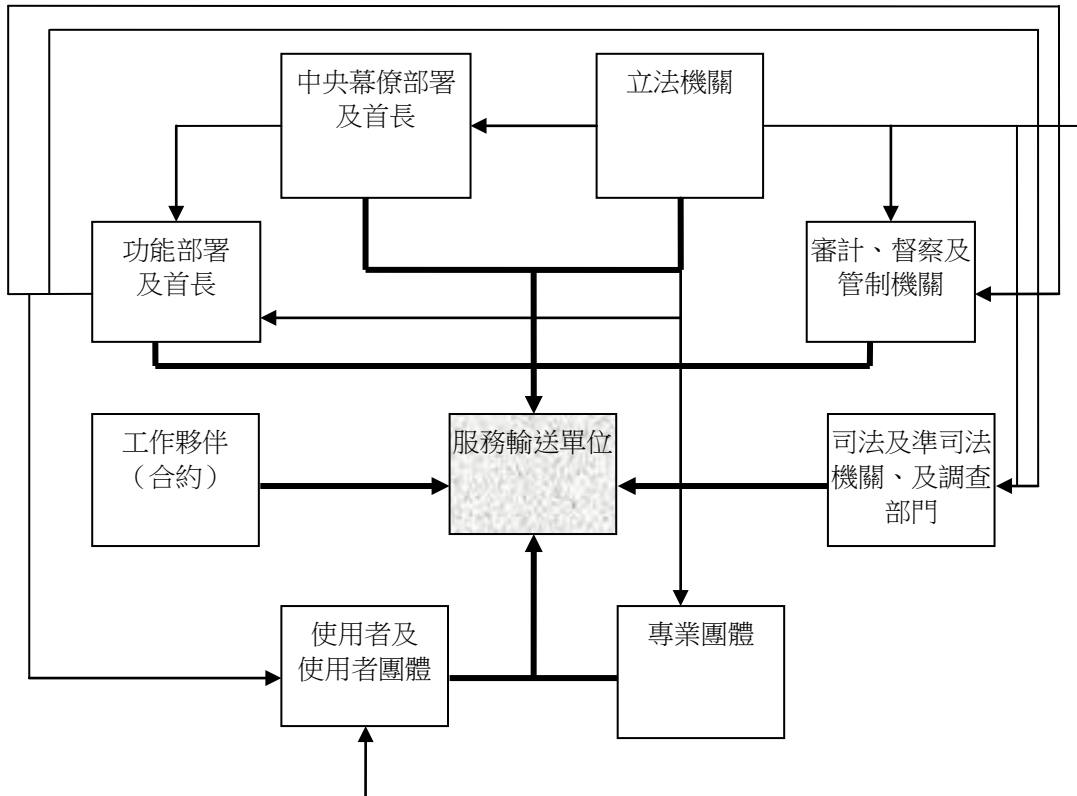


圖 1：英國的績效體系架構

註：粗線代表對服務輸送單位的直接影響；細線代表對服務輸送單位的間接影響。

資料來源：Talbot (2010: 95)。

就績效干預手段，Talbot (2010) 就指出，除了我們一般所關注的由上而下的績效管理控制（包括績效考核及標準設定）外，在英國，還包含引進市場誘因及各種競爭性機制、導入使用者的參與（包括選擇權及發言權），以及提升組織機能及能力（包括領導能力及組織發展）（參看圖 2）。這些皆是不可忽略的引導組織績效之工具。

在我國，學術界討論至今並未納入績效體系概念，但已有學者注意到相關政府績效之討論應顧及部門組織的外在關係（朱景鵬、朱鎮明，2014）。而沒有相關績效體系之概念並不代表我國沒有自身的績效體系。本文正要整理出我國的績效體系之發展歷程。在此當中，研考會明顯扮演主導的角色，其多年之發展繁衍出我國績效體系的制度系絡及導入大量的績效干預工具。

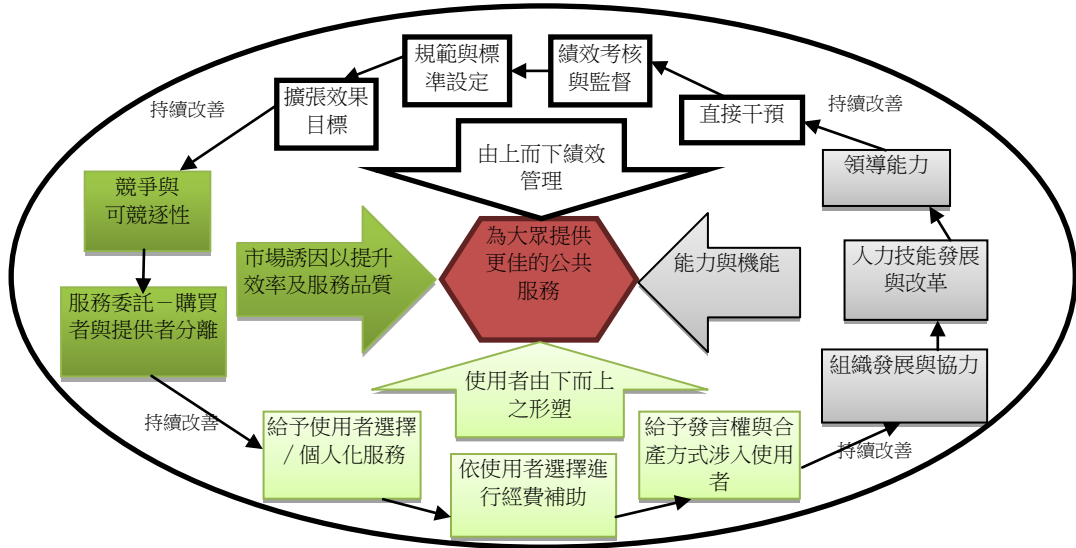


圖 2：英國政府公部門改革途徑

資料來源：Talbot (2010: 102)。

參、制度系絡：以研考會為中心建立的績效體系

一、序幕：研考體制之醞釀及試驗

行政院研考會成立於 1969 年。官方的一般論述皆會指稱研考會是建基在蔣中正提出的「行政三聯制」精神，即將行政過程分為「計畫、執行及考核」三部分，並企圖將三者聯結起來整合運作。這是蔣公在 1940 年提出的行政管理之政策綱領，其標誌我國關注「行政」理論的起點。蔣公為何關注「行政」？這可歸因於其對當時黨政機關落實國家政策表現感到不滿，他診斷認為當時機關政績不彰之原因是由於沒有建立「一個健全的考察制度，更沒有研究出一個精確具體的考核方法」；此外，「『執行部分』和『設計部分』脫節了」，簡言之就是「沒有做到這三種程序密切的連繫」（行政院研究發展考核委員會〔行政院研考會〕，1989a：5）。從這動機考察看，「行政三聯制」是貼近政策管理的範疇，特別在貫徹上級政策上，可視作政策執行的領域，並透過考核作為控制工具。從另一角度看，這也是我們現今論述所指的「績效管理」。

惟從整體公共行政學來看，蔣公關注「行政」不能比喻作十九世紀美國 Woodrow Wilson 所倡導對行政的研究。因為 Wilson 所倡導的是一個獨立於政治的行政學研究，「行政是處於嚴格意義上的政治範圍以外，行政問題並非政治問題。雖然政治為行政定任務，但政治不應自找麻煩地掌握機關部門」（Wilson, 1887: 210）。這種後來被定義為政治／行政二分（politics-administration dichotomy）的觀念並不適用於當時訓政時期國民政府的情境。我們僅能視其為一種對政策制定與執行區分的認知，就是蔣公注意到執行政令辦理業務的行政人才是有別於主持政令領導辦事的政治人才。不過，對蔣公而言，就算兩種人才的功能不同，但他們皆要「從三民主義的信徒基層幹部中鍛鍊出來」，且「政務官要懂得事務，事務官亦要懂得政務」（行政院研考會，1989a：9-10），所以**行政本身僅是政治的延伸而已**。縱然蔣公的「行政三聯制」是要引進「科學精神」於行政管理中，冀求提高行政效率，服務國家建設，建立「萬能政府」（行政院研考會，1989a：10, 35），但這本質上是一種工具理性的思維，而非要建立對政治中立的行政，更不用說獨立的行政專業。

值得注意的是，從 1940 年提出「行政三聯制」精神至 1969 年研考會成立之間 29 年，國民黨政府並非毫無回應蔣公的要求指示。仔細檢視歷史，研考會的影子早在大陸時期的國民政府體制中出現。為落實「行政三聯制」，於 1940 年 9 月在剛成立不久的黨政軍最高決策機關「國防最高委員會」下設立「中央設計局」及「黨政工作考核委員會」，前者主持國家政治經濟建設計畫之設計與審核；後者是考察所核定之各機關方案之實施進度，並執行黨政各機關工作、經費、人事之考核（沈鵬，1958）。這些工作大部分就是後來研考會所擔負的。雖然「中央設計局」與「黨政工作考核委員會」之成立標誌著政策管理制度之建立，但其成效不彰，例如考核工作便流於形式紙上作業，欠缺強制力，也沒有追蹤辦法（劉維開，2004：158）。這兩個機關也於 1948 年行憲後撤銷。

即使改革成效不彰，但很多後來採用的管制考核工作理念在當時已經呈現。為了實現「行政三聯制」的考核制度，1941 年 6 月制定了「黨政工作考核辦法」。考核分政務與事務面向：前者指事業整體的成敗；後者指機關工作、經費及人事之考核（第二及五條）。考核工作包括每年組織考察團進行實地考察一次（第十條）。辦法也要求工作報告應注意統計數字，並從數字中切實表示其工作之進度（第九

條），考核表格也包括與上年度的情況作比較描述。各機關對下屬之考核也要求就事務進行統計成績，依其優劣編製成績比較表，並對結果進行獎懲（第十四及十五條）（黨政工作考核委員會，1941）。為了在各機關落實設計及考核工作，於 1943 年 2 月訂頒「黨政機關設計考核委員會組織通則」，要求各機關內設立「設計考核委員會」，由機關幕僚長、主管部分業務人員、主管主計及人事人員，再加上擔任設計及考核人員組成，類似現今的研考單位。為了提升工作效率，提高工作技術，當時政府也鼓勵機關辦理「工作競賽」，包括業務推行競賽、文書處理競賽及財務管理競賽等（沈鵬，1958）。這不就是跟新公共管理下所主張的內部市場競爭如出一轍嗎？

因此，戰時國民政府啟動的「行政三聯制」及相關的具體行政改革已含有當今績效管理之一些精神原則及措施，問題是欠缺執行力，考核方法也十分粗糙主觀，就算已提出進行量化管理，但當時欠缺工具技術落實，根本無法實現。所以，行政改革的政策原則仍需等待有效的工具及方法使其生效，最終要到國民政府遷臺後才能慢慢實現。

二、研考會成立及其奠基的制度系絡

國民政府遷臺後，政府積極推動行政改革，在 1950 年代兩次成立委員會研擬行政改革方案（即 1955 年的「行政院暨所屬機關組織權責研討委員會」及 1958 年的「總統府臨時行政改革委員會」），開始對政府機關組織結構及運作過程進行檢討變革，後者更延伸分別針對規劃、執行及評估成立委員會（江明修，1998）。

就績效管理範疇而言，早在 1951 年就頒布「行政院所屬機關考成辦法」，對機關進行年度評估，由行政機關考成委員會負責。現存可蒐集到的資料並沒有反映研考會成立前之機關考成執行情況，但可確定的是政府仍無法就戰時已面對的行政機關執行力問題找出突破點。相對於事後的考成或評估，蔣公更關心的是事前規劃及事中業務履行之控制問題，其認知的問題突破口仍在於組織變革。但改革方針卻要到 1966 年底才提出，於 12 月 6 日蔣公手諭要求對行政機關組織作徹底檢查及修正，由行政院本部與各部會組織限期提出改革意見報告，中央與省政府各機關同時一併實施（行政院研考會，1980：1）。蔣公在同月 19 日主持革命實踐研究院行政改革新研討會演講時，頗明確地提出他的想法，認為行政上的毛病就是「組織不健全

一 由於對人、事、財、時、地、物各方面，管理得不當，研究得不精」，所以主張「此後五院以及各部會，與中央黨部各機構組織，就都應有一個研究小組或組織管理課之類的單位，專門研究自己組織的人、事、時、地、物、財之如何配合運用，如何考核改進，並以其研究發展的結論，呈由其主管採擇實施」（行政院研考會，1989a：177, 179-180）。及後由政務委員陳雪屏召集組成「行政改革研究會」，提出改革方案，於1967年2月提出「改進措施總報告」，其中提出在行政院下設立研考會負責研究發展及考核工作，將當時的行政院事務管理規劃小組、研究發展小組、行政機關考成委員會、國營事業綜合研究考核小組、參秘室、圖表室、國營事業資料檔及敵情研究室七單位裁撤，其業務歸併於研考會（行政院研考會，1980：2-3）。

研考會在1969年3月正式成立，將以上分散在不同幕僚單位之功能統合在單一機關內。而作為委員會，研考會之委員會議也納入人事、主計機關首長協調績效管理工作中的人事及經費運用。而同年6月國家安全會議第20次會議通過的「加強政治經濟工作效率計劃綱要」，進一步建立全國整體性的統攝架構來驅動行政改革。綱要內容中有兩大項目直接聯繫到當今我國績效體系制度系絡的形成。首先是「建立業務管制考核體系」：(1) 由研考會與更早成立的行政院國際經濟合作發展委員會（以下簡稱經合會）及行政院國家科學委員會（以下簡稱國科會）分別擔任行政業務、經濟建設及科學發展的管制考核中心。三者皆要對相關領域計劃與預算分配之執行情形，予以協調、管制、「追蹤」督導、調整、審查、分析與考核。研考會及經合會也要分別負責行政業務及經濟建設的調查改革、研究、發展及設計。研考會還要會同經合會及國科會研議年度施政方針、審查年度施政計劃；另外，綜合一般行政、經濟、科學發展三方面之業務管制考核結果，彙辦年度考成。(2) 行政院各部會處局及省市政府皆要設立業務管制考核單位，由機關副首長或幕僚長主持。(3) 上述三大管制考核中心分別要與有關部會處局之業務管制考核單位作聯繫，定期舉行協調會報。第二是「加強行政機構功能」：(1) 研考會要經常研擬革新及加強便民措施。(2) 研考會及各機關應加強研究工作，編列經費聘請專家學者或委託學術機關從事專門性學術性之研究與建議（行政院研考會，1999b：109-117）。縱然研考會的具體工作範圍、權責及重點一直有所變化調整，但上述界定基本說明了過去四十多年來研考會的工作焦點。它聯同經合會（1977年改組為經濟

建設委員會，以下簡稱經建會）及國科會架設了一個績效體系的框架（註：自 1998 年起，公共建設類計畫移由行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）列管，其成為第四個管制考核中心）。

自研考會設立後，研究發展與管制考核兩大任務所合併簡稱的「研考」工作成為我國績效管理的代名詞。而主導這績效體系的研考會是一個多功能綜合性幕僚機關，類似 Henry Mintzberg（1979）的組織結構分析中的「技術結構」（technostructure）組件。所謂「技術結構」是處於策略層峰（strategic apex）與運作核心（operating core）之間的幕僚部門，其負責影響引導其他部門的工作，透過分析工作，設計、規劃及轉變組織的功能及運作模式，例如建立管理程序及標準化作業。這部門外在於業務層級指揮鏈，也不在於中階管理線（middle line）上。根據 Mintzberg 的分析，在不同的組織形態中，「技術結構」組件之功能及重要性並不一樣，而其在機械官僚體系（machine bureaucracy）形態中最为關鍵。這形態是回應工業革命大量生產下，大型組織管理對明確標準化作業、形式程序及工作守則之需求，以協助由上而下的控制，而「技術結構」組件正好在這結構形態中扮演關鍵的角色，某程度上剝奪了業務主管的自主性（Mintzberg, 1979: 314-320）。

從以上的歷史回顧可知，國民政府遷臺後，正要重建我國的官僚組織運作架構，也企圖透過外在於業務機關的組織來為行政改革不斷注入動力，建立類似機械官僚體系。但必須注意，研考會／部門不同於人事與主計系統，研考會及各機關的研考單位並非「一條鞭」系統，中央與地方的研考部門之間並沒有形成垂直的指揮系統，它本身跟各政府機關之間僅是一種業務指導關係，不過在威權時代，其可成為行政院駕御下屬機關的有力臂膀，或代表行政院作出重大決定（如透過計畫審查）（受訪者 B）。

從績效體系的制度系絡來看，研考制度之建立使制度系絡除不同層級業務機關之間所形成的委託—代理關係外，也增添了由幕僚機關及其他外部監督機關所連接的委託—代理關係或課責交待鏈。除研考功能所建立的課責交待鏈外，研考會也充當其他課責交待鏈的樞紐角色。自 1970 年起，針對立法院的質詢案件，各級機關的研考部門單位必須建立追蹤體系，儘快答覆（行政院研考會，1973b：33，1999b：47-50）。自 1977 年起，針對監察院的糾正及調查案件，各級機關的研考部門單位也要負責追蹤管制及聯繫協調事宜（行政院研考會，1999a：86-87）（參看圖 3）。

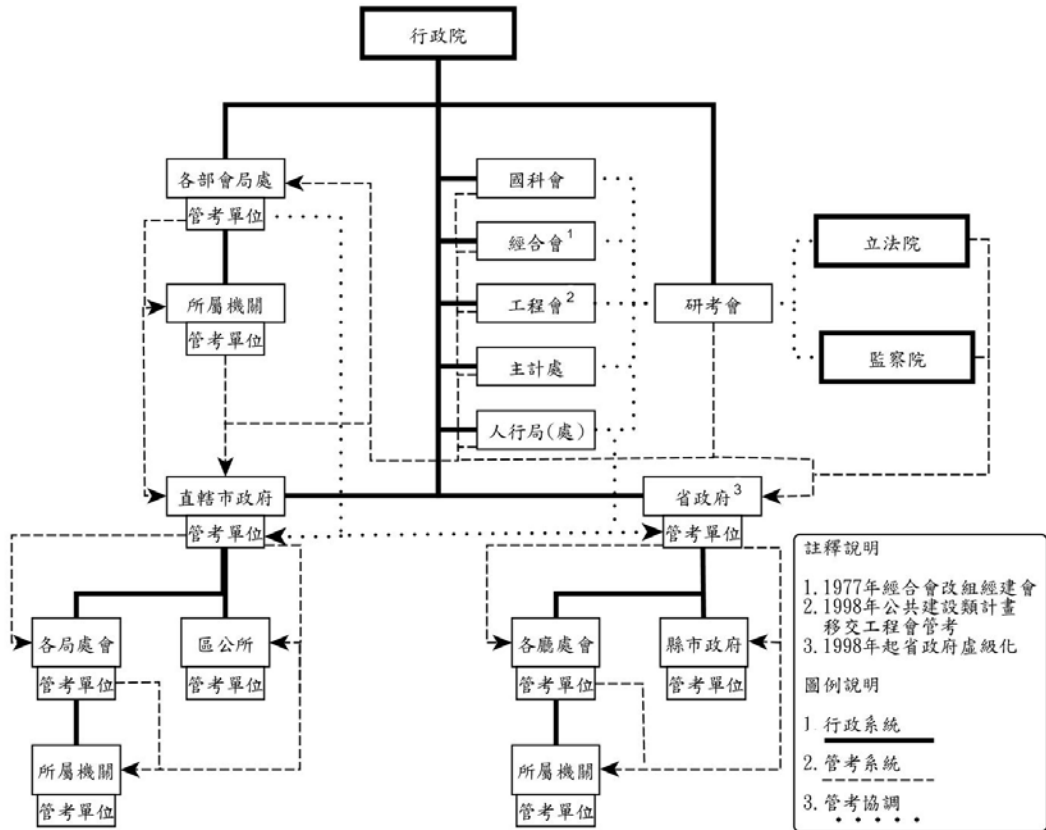


圖 3：由管考制度所衍生的政府績效體系（1969~2013）

資料來源：作者自行繪製。

三、研考會之擴張與民主化對制度系絡的形塑

1969 年行政院研考會成立時，它僅是一個臨時性的派用機關，下設秘書室、資料室、管制考核組及研究發展組，人事及會計業務由行政院本部人員兼辦。在 1971 年，職員數目僅為 60 人（行政院研考會，1989b：7）。在研考會成立初年，其功能主要集中在「加強政治經濟工作效率計劃綱要」中所提出的「建立業務管制考核體系」部分，主要是管制考核及施政計畫審查工作，其中最突出成就是對當時十大經建計畫的追蹤管制（行政院研考會，1980：161-181）。在當時，研考會相關管考的工作人員以軍人為骨幹，並由國防部負責作戰計畫的宋達將軍擔任首任副主任委員，企圖將軍中較具成效的作戰計畫管理經驗引進行政機關內（行政院研考會，

2009b：15）。

1976 年第四任主任委員魏鏞上任後，研考會的業務快速擴張，主要體現在「加強行政機構功能」部分，包括引進現代策略規劃理論及方法，加強綜合規劃及中長期計畫的作業，並推動非經濟性計畫；開始引進電腦資訊系統，促進辦公室自動化作業；另外就是建立國情調查及民意調查體系，掌握民眾對施政的反應；又利用系統分析及行為科學於為民服務工作中（魏鏞，1999：98）。魏主委 12 年（1976-88 年）任內大量引進西方的行政管理理論及經驗於研考體制中，也推動培育社會科學人才，遴選公教人員赴外國攻讀社會科學博士學位。自此，我國研考工作開始以科班出身的官僚主導，工具的使用也緊貼西方國家的發展潮流。

研考會在魏主委任內進入成熟穩定期，組織設置開始擴大及升格。1981 年研究發展組及管制考核組升格為處，資料室改設為圖書及出版室，並增設綜合計畫處及資訊管理處，人事及會計也歸由研考會自辦（行政院研考會，2009a：11）。這體制在 1986 年底立法院三讀通過行政院研考會組織條例後獲得確立，成為正式常設機關。另一方面，由於業務量之膨脹，研考會也不斷擴充人力。根據官方報告，截止 1986 年年底，研考會的專任工作人員達 106 人（行政院研考會，1987：8）。而到 1998 年 6 月底，職員人數增至 152 人（行政院研考會，1999a：21）。

在臺灣經濟起飛之年代，研考會基於層峰領導支持及倚重而採取強勢權力集中及擴張來操作績效體系。但從 1990 年代起，體系開始呈現分權的趨勢，這一方面是由於研考會工作超載的情況，所以必須採取分權負責的策略，使研考會可集中工作能量於關鍵任務中（受訪者 A）（見以下相關機關考成之討論）。另一方面是回應民主化發展，中央權威削弱，所以各地方政府的自主性不斷提升，特別是精省及 1999 年「地方制度法」通過後，地方政府更以向地方選民多於向中央政府負責。在經歷過政黨輪替後，行政院研考會的功能開始趨向締造組織機能的轉變，包括強化電子化政府於行政管理上之運用，以及利用「服務品質獎」來誘導機關直接回應民眾需求。整體上，要求各行政機關建立自我管理之能力，研考會只提供技術及交流平台。正如其中一位行政院研考會前主委所描述，現在研考會的工作是「以協調取代管制，以服務取代追蹤」，直接追蹤管制之干預只是例外情況（受訪者 D）。如果可以將我國國家機器整體視為一個組織的話，民主化將原本的機械官僚體系過渡到一種分割形態（divisionalized form）的結構，中央政府僅設計績效控制系統，各

地方政府有自己的「技術結構」組件（即地方研考機關），具體操作自己的績效干預工作（Mintzberg, 1979: 390）。

以上是從縱向歷史觀概論我國在研考會形塑下的績效體系的制度系絡，以下會從五個功能面向，透視研考會如何作出績效干預，包括管制考核、機關考成／績效評估、為民服務／品質管理、解決特殊問題及改善組織機能的行政革新。

肆、由研考會所推動的績效干預

一、管制考核

管制考核（以下簡稱管考）是研考會成立後第一個主力發展的管理技術。發展初期受到被認為已落實「行政三聯制」的軍方經驗所影響（宋達，1953），並由軍方背景的邢祖援擔任管考組組長。早期的管考作業是將本身自我發展的檢核作業結合美國現代管理制度，以及美援時期美軍顧問帶來美軍的作業計畫而成（魏鏞，1986：2），而制度之草創期也曾派員至美國、韓國、日本、泰國及馬來西亞考察經驗。但從概念框架分析角度看，並沒有反映其受到特定的國外理論或經驗所影響，管考概念充滿本土論述，可說是依據自身實踐經驗歸納出來的本土制度。縱然在個別計畫管考中引入一些如目標管理（Management By Objectives, MBO）及計畫評核術（Program Evaluation and Review Technique, PERT）等企業管理工具，而魏鏞 1976 年擔任主委後引進西方系統理論、公共行政原理及政策科學理論於管考制度內（魏鏞，1985：13），但管考的基本理念與功能至今並沒有改變，並且擴散成為各管制考核中心及行政機關進行各類管考的手段。²

根據邢祖援（1999：147-8）的定義，管考就是「追蹤管制、考核評估」八個字的簡稱。簡言之，「追蹤管制就是運用科學方法，訂出工作標準並激勵公務人員達成目標的意思，考核評估就是對一件工作考查其經過，審核其正誤，評估其優缺點和具體績效的意思。」實際運作上，管考包含狹義及廣義兩個層次。狹義的是指篩選重要的機關計畫進行列管，並進行追蹤考核。這也包括因應上級機關或首長

² 如經建會直到 1978 年才成立管制考核處，當時的副處長是由原研考會管考處調來的杜善良。所以經建會的管考方式及設計，也是大體上依循研考會所建立的內容而來（杜善良，1985：61）。

（包括行政院院會、巡視時之決議）決定指示或重要會議結論之立案追蹤列管項目（施卿琛，2004）（詳細討論見「解決特殊問題」一節）；在威權時代，甚至國民黨中央常會重要決議也由研考會列管追蹤執行情況（行政院研考會，1973b：47）。廣義而言，所有由研考會管制考核處所負責的業務皆屬於管考範圍。依此，管考也包括所有定期的機關考成／績效評估及國營事業的考成（古步綱、林芳如，2012）。本節僅集中探討狹義的管考。

狹義的管考就是進行所謂「追蹤列管」，程序可以分為四個階段：決定指示階段、追蹤階段、管制階段及考核階段。決定指示階段是決定列管項目；追蹤階段是業務單位研擬作業計畫，以利追蹤；管制階段是計畫執行階段，業務承辦單位需定期提報計畫執行情形；考核階段就是評估執行進度，看是否需要修改計畫及是否需要繼續列管。這過程最終也會連接到機關考成（黃慶祥，1985：137-145）。這種由上而下針對計畫／政策執行中的管考工作可類比為過程評估（process evaluation），目的是評估項目實際執行的情況，包括執行進度情況是否符合規劃？工作人員遇到什麼問題？為項目未來的成或敗蒐集資料以方便發掘因果關係（Weiss, 1998: 9-10）。

要有效落實這種業務控制，管考工作聲稱有三項成功「法寶」：(1) 以健全的計畫為基礎；(2) 訂定執行進度，作為追蹤管制的主要工作；(3) 運用實地查證，協助解決困難問題（邢祖援，1999：150-152）。整個管考的發展初期集中在追蹤管制的技術發展，特別是針對一些建設項目，例如在司法業務、水利業務上推廣採用 MBO，或是利用 PERT 以規劃設置高雄塑膠工廠（行政院研考會，1973a：30-2；38）。值得注意的是，早在 1973 年就公布「行政院所屬各機關選項列管作業要點」，在該要點中明確指出凡年度施政計畫、院長交辦事項或重要政策、重要會議之決議以及年終業務所發掘的重大問題皆需要納入列管考核之中（行政院研考會，1973b：23）。這種選項列管模式代表我國政府績效管理一早就認知到以「重點」方式來引導績效行為，並不如 Peter Drucker（1980）所批評的公共行政欠缺優先順序（priorities）的觀念。

另外，管考不僅是一種管制作業，也強調是一種解決問題的方法。管考工作從一開始就提出「以服務代替管制」及「以協助解決問題」作為口號（行政院研考會，2013：63）。特別是在處理跨部門問題上，研考會扮演協調者角色，例如很多

工程項目延宕是由於各業務機關本位主義問題，而研考會則可以站在行政院立場為列管項目協調（受訪者 C）。又例如 1995 年全民健保剛開始時，仍沒有與公、勞、農保運作配合，故當時行政院長連戰要求研考會以專案形式協調行政院衛生署、勞委會、人事行政局、中央健保局以及中央信託局等單位，研擬保險承保手續一元化的可能性，讓民眾可以一次同時辦理加保，就享有醫療與現金給付便利（行政院研考會，1996：33-35）。

此外，實地查證也是進一步解決計畫執行過程中所遇到問題之方法。蔣公提出「行政三聯制」時就提出在行政考核工作中要派員調查視察工作，觀察執行的進度（行政院研考會，1989a：21）。實地查證在臺灣實踐上主要是作為一種例外管理（management by exception），即在例行性的自我管制以外，如遇到瓶頸狀態，需要管制機關出面尋找問題癥結，予協調解決，或在上級指示下進行專案追蹤時，研考會派員查察（行政院研考會，2013：82；楊翠華，1972：34）。例如，在 1960 年國防部的「神鷹計畫」以建構空軍基地，因為工程進度落後，所以研考會、國防部研考會以及空總等單位，一同前往督察與解決問題（行政院研考會，1973a：5）。

計畫之健全化是較後期的發展，特別在機關施政計畫的編審上。直至 1973 訂頒「行政院年度施政計畫編審辦法」前，機關施政計畫的編審作業並沒有明確一致的規範。1981 年起管考工作開始納入規劃的視野，運用綜合規劃觀念促進決策、規劃、管制、考核一貫的作業，修正上述編審辦法增列施政計畫先期作業規定。同年，在研考會下成立綜合計畫處，負責行政院年度施政計畫的研議及審編。在 1996 年國家發展會議後，又推動中程施政計畫，以四個會計年度作為規劃年期（行政院研考會，1999a：62-66）。而配合及落實施政計畫，管考工作也採用分層負責、逐級考核之原則，將其中最重要的計畫由院列入管制（由管考中心負責），其次分別依重要性，由各層級機關單位及工作人員四級管制執行進度（魏鏞，1985：7）。在 2000 年，為落實「機關自主管理」，故對既有的施政計畫管制作法進行制度檢討。在 2001 年修正「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」，轉為由「院列管」、「部會列管」以及「部會所屬機關自行列管」的三級管考制度。

總體上，管考就是一種由上而下的「引導及控制」的工具，確保政策順從，及在遇到障礙時，涉入解決或進行政策修正。

二、從機關考成至績效評估

如果管考是一種過程評估，那麼考成便屬於一種結果評估（outcome evaluation），但它偏向是針對機關整體綜合表現作出評價，而非僅涉及施政計畫。正如上文指出，我國在大陸時期已經建立機關考核制度，而國民政府遷臺後於 1951 年就公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，由行政院秘書處作業務承辦，機關考成涵蓋施政計畫及政策之執行、預算執行及機關行政管理三大範圍（第三條），並以效能及效率作為核心價值。研考會成立後就承接這項業務，考成項目分為主管業務、人的管理、事的管理（指行政管理革新及管考制度之建立）及物的管理，並會同經合會、國科會、主計處及人事行政局進行了實地考核，輔以書面審查（行政院研考會：1999a：101）。

由於實地考核方法十分費時及勞師動眾，所以僅辦了一次（受訪者 C），後續的考成作業則改以書面審查辦理，且由於管考制度之成立，考成自 1971 年起開始以管考項目作為考成對象，但項目因應各年施政重點而有所改變，例如在 1980 年代，公文管理進行電子化，故便將「公文品質」列入當時的考成項目。但自 1986 年起，考成又再擴大架構，納入預算執行及人事管理，以反映整體機關績效（行政院研考會：1999a：102-103），考核方式仍以書面審查為主，必要時施以實地查證（林嘉誠，2004：4）。

但進入 1990 年代，又採行精簡及分權策略。基於人力不足及自我管理之趨勢（受訪者 A 及 D），自 1993 年起，考成項目精簡為「由院列管計畫考評」及「施政重點項目考核」兩項，原本一些項目則另為獨立考核，或轉由其他業務主管機關負責，例如人事項目歸人事行政局，預算執行歸主計處（行政院研考會：1999a：107）。

受到西方公部門績效管理影響，特別是美國「政府績效與成果法案」（Government Performance and Result Act），我國於二十一世紀將「機關考成」轉進到「績效評估」的話語，分別在 2001 年頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」以及 2003 年的「行政院所屬各機關施政計畫評核要點」。前者著重的是對於各機關中程及年度施政計畫進行評估；後者則是以年度列管施政計畫為對象，就計劃管理、執行績效等面向進行評核（吳秀真、莊靜雯、秦正宇，2012：46）。與

以往考成不一樣，績效評估重視機關自行作事前的策略規劃，訂定策略績效目標（即四年的）及年度績效目標，並因應計畫訂定可衡量的指標，以達成指標情況作為評估的基準，不過各機關必須採用一定的共同性指標（降低服務成本、提升服務水準及顧客滿意度，三者至少選一）（張柏森，2004：176）。而評核工作也納入學者與專家的參與，績效報告除應保密者外，必須公開，讓公眾瞭解各機關績效報告內容及評核意見。2009年進一步修訂要點，要求中程施政計畫必須與總統治國理念及院長施政主軸連接，由行政院統籌訂定各機關均應達成的共同性目標（第二點），而中程及年度施政計畫草案需報行政院，由研考會會同主計處等機關審查（第五及八點）。另外，績效目標達成程度以燈號方式呈現：「綠燈」代表績效良好；「黃燈」代表績效合格；「紅燈」代表欠佳；「白燈」代表績效不明。

施政計畫評核基本上就是包含上節提及的三級管考工作，其工作為進行定期追蹤與檢討（陳海雄、吳美雲、余敏雄，2004），不過也會作最後的計畫評核，予以獎懲。雖然施政計畫評核與施政績效評估兩者是獨立各自運作，但兩者必然存在一定聯動性，所以前者的表現會影響後者的評估。

機關考成／績效評估是我國最早使用的績效管理工具。不論機關考成或績效評估，皆是一種事後的結果評估，目的除了衡量工作成效外，更重要應是作為一種「學習」及「改善」工具。考成辦法第八條要求各機關「應依照上級機關考評與指示擬具改進辦法，層報核定實施」。早期的考成較為粗糙及描述性，1969-70年的考核結果僅密呈總統核閱，並不對外公布，亦不個別通知受考核機關，惟考評結果的評語，優缺點檢討建議事項會函知各受考機關。之後機關考成採項目配分，並給予權數，評定等級（何沙崙，1993：1-2, 9）。考成或許能透過評語及等第反映績效良窳，但對機關首長日後之影響並不明確，他們是否重視考成結果也難以考證。1990年修正考成辦法，加列各機關得依考成結果辦理獎懲，對執行人員予以嘉獎記功，開始引進一定的激勵措施（行政院研考會：1999a：103）。於民進黨執政期間，績效評估更引進績效獎金制度，對有優異績效團體及個人發放獎金（2002~06）（張柏森，2004：187）。然而，當今我國績效評估縱然指標更為細緻與量化，但是否能促進（正面）學習及改善仍然是一個未知數。較明確的是國發會正利用數位化的績效資料作為未來釐定機關指標的重要參考（受訪者 D），導入更多「學習」功能。而至今的發展的確比以往提升了透明度，強化課責交待功能。

三、從為民服務至品質管理

如果民眾滿意是政府績效的重要指標之一，那麼我國為民服務之推動應屬這面向的開端。在「加強政治經濟工作效率計劃綱要」中，研考會就被責成推動加強便民措施，這主要是指在民眾恰公時，提升效率、簡便性及服務態度。但初期改革效果並不理想，惟 1972 年接任行政院院長的蔣經國十分重視便民改革，提出要建造「為國效命，為民服務的政府」。魏鏞接任研考會主委後，於 1978 年成立「行政院加強為民服務督導小組」，開展為民服務的研究、策劃、督導、協調及考核。1980 年進一步頒布「行政院所屬各級機關推行為民服務工作考核與獎懲要點」，將為民服務納入管考作業內，並表揚獎勵績優服務機關。此外，透過辦理「加強基層行政為民服務工作研討會」將知識及經驗擴散至其他機關（行政院研考會，1999b：23-26）。經此為民服務改革之推動，不少基層機關之服務獲得改善，特別在簡化行政流程上。

值得注意的是，推動為民服務並非是一種民主化下的因果關係。蔣公在 1969 年「科學的道理續編」的講詞中將為民服務與企業精神合為一談，認為「一個現代良好行政的政府，必須具有熱烈的為民服務的精神，和科學的企業管理的方法。因為企業精神，即在提供最好的服務—包括服務的態度、效率的觀念，和一切為大眾利益設想的作為」（行政院研考會，1989a：132）。這說法已頗近似顧客導向的意識型態。不過蔣經國在提出「為國效命，為民服務」觀念時則比較強調擔任公職者應以「父母對待子女的那種慈愛心腸來對待百姓」（銓敘部，1986：56），這則較傾向一種父愛主義（paternalism）方式來理解為民服務。

而魏主委具體實踐為民服務工作時，進一步將它納入系統分析研究中，將民意納入輸入項，將政策決定視為輸出項，而所謂為民服務就是「政府運用它的資源、員額、政策，使得最大多數的人民得到大量的福利」，具體上就是「政府經由提高行政效率、簡化法規及行政程序、及改善公務員的服務態度等途徑，來滿足民眾的願望，並達成為人民謀取最大的便利與服務」（魏鏞，1987：5）。這理念似乎只是一種基於「福利經濟學」由技術菁英的功利主義角度判斷人民福祉之所在。誠然，基於輸入項考量到民意因素，自 1978 年研考會開始推動民意調查，蒐集民眾對政府的滿意度與反應作為施政參考。而民主化後，民意調查之使用就更為即時廣

泛，政府機關施政更具民意反應性。

為民服務改革在 1996 年進一步轉化為「全面提升服務品質方案」，引進全面品質管理 (total quality management) 與顧客導向的觀念，及後辦理九屆的「行政院服務品質獎」(1998~2007) 及「政府服務品質獎」(2008~) 作為配套激勵措施。品質管理改革是從民間企業經驗直接導入政府的 (受訪者 B)。與之前的為民服務改革不同的是，品質管理要求前線人員參與創新及直接回應民眾需求，容許多樣性服務，以及明確、公開透明的服務標準 (何沙崙，1997：5-7)。與為民服務改革由上而下，由主管機關邀請專家學者進行專案研究，將改革建議交由機關採用的模式並不相同 (行政院研考會，1989b：23)。總體上，為民服務／品質管理改革有別於管制考核及績效評估，其主要是促進官僚對民眾或服務對象之直接回應性。

四、解決特殊問題

解決問題是表現政府績效的重要指標，特別在處理突發事件上，能否具應變及恢復能力。在不同行政院院長任內，研考會的工作任務皆有一定之變化，特別是因應非經常性的特殊問題，院長會選擇性地指派研考會成立專案小組，進行調查及提出解決方案。最早的案例是 1974 年的米價波動事件，當時蔣經國院長便指派研考會進行調查，經深入地方調查後，發現有糧商囤積居奇的情況，報告建議開放糧食市場，得到院長的採納 (黃貴造、顏秋來、劉淑貞，2008：55-57)。1978 年進一步訂定了「行政院研究發展考核委員會辦理專案調查作業要點」，就社會關注的重大事件進行辦理專案調查，在短時間內提出報告，釐清案情並確認行政責任，提出改進建議。之後研考會多次辦理相關調查專案，提出報告，包括 1991 年「都市地區公眾使用建築物安全問題」；2001 年「希臘籍貨輪『阿瑪斯號』污染事件」；2004 年「鯉魚潭水庫發生閘門掉落事件」 (行政院研考會，2009a：60)。

而在郝柏村擔任行政院院長期間，由於解嚴後社會治安問題嚴重，故要求各部會強化治安工作，定期召開「治安會報」，由研考會負責「治安會報」議決事項之管考，並訂定「督考影響治安行業稽查情形作業計畫」，由研考會負責八大行業查察之督考工作。行政院研考會管考處處長或副處長要親自帶隊到各地方縣市進行聯合稽查及臨檢 (受訪者 B；行政院研考會，2009a：95)。在執行以上兩項特殊任務上，研考人員像扮演「欽差大臣」的角色，代表行政院直接到基層瞭解各種問題

之真相，甚至進行執法工作。

此外，研考會也負責一些史無前例的一次性任務，分別為「大陸事務」及「精省工作」。1988年7月馬英九擔任主委不久就被委派兼辦「大陸工作會報」，制定兩岸事務政策。由於業務快速成長，於是在1990年改為籌設專責機關負責大陸事務，於1992年成立「行政院大陸委員會」（以下簡稱陸委會）。最後，擔任「大陸工作會報」的正副執行秘書馬英九及高孔廉（研考會副主委）皆轉任至陸委會（行政院研考會，2009a：30-31）。研考會實際就是陸委會的孵化器。而因應1996年國家發展會議作出的精省決議及1997年修憲凍省，研考會也被交辦規劃精省工作，聯同內政部、人事行政局及銓敘部等機關共同協商進行作業，通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」這特別法，將省政府變成行政院派出機關，快速完成精省作業（行政院研考會，2009b：42-43）。

五、改善組織機能的行政革新

機關績效改善不僅有賴於績效衡量及指標之設定，也需要行政機關機能之提升，這是績效干預的其中一部分。檢視研考會的發展，其任務也越來越將焦點在行政機關運作機能之提升上。這些任務包括建立現代資訊管理系統及機關組織改革。

資訊的傳送及運用對政府機關運作十分關鍵，也影響到民眾對政府績效的印象。而研考會曾在多方面推動相關資訊管理之改革，早在1969年成立時已設置資料室，負責徵集及管理資料，並編纂政府資料出版（行政院研考會，1980：184-192），但這無關於行政效率之提升。進入1980年代，研考會開始引進電腦作為管理工具，1981年成立資訊管理處，建立「全國行政資訊體系」，相繼完成戶役政、地政、醫療、通關、就業服務、監理等大型系統，促進便民服務，又推動「辦公室自動化方案」，提升公文處理效率及協助基層機關建立行政資訊架構（行政院研考會，1999a：130-140）。1990年代中互聯網出現，研考會也在1997年導入「電子化／網路化政府」，並完成三階段的電子化政府建構（行政院研考會，2013：73），提升了政府內外部的資訊傳送效率及促進政府資訊的整合，也改善政府服務之可獲取性。就績效管理面向，自1996年起就著手進行計畫管制作業的電腦化，簡化報表作業；2005年全面實施「計畫管制網路化」，進一步協助於2001年開展分級管考制度與機關的管考自主管理（行政院研考會，2013：62）。

另一方面，在資訊公開面向，研考會也在 1970 年代開展對政府出版品的規範管理，於 1983 年完成「行政機關出版品管理要點」，推動各機關出版品的統一編號作業、發售、寄存之規定。1998 年訂定「政府出版品管理辦法」，進一步建置政府出版品的資訊網，開放各界查詢利用政府出版資訊，在電子化政府發展下同步地建立「政府出版品資訊網」。另外，研考會於 1989 年開始研擬「檔案法」，規範機關對檔案的管理，以便對外開放與運用，該法於 1999 年公布，2002 年 1 月 1 日正式施行，並成立檔案管理局為主管機關（行政院研考會，1999a：191-192；2009b：60）。此外，2005 年研考會又整合 19 個機關出版的 20 種公報為統一的「行政院公報」，每日即時更新，使民眾查閱資料更為便捷（行政院研考會，2013：132-133）。以上研考會對政府資訊管理的促進政策，一方面提升民眾對政府資訊之可獲取性，以及政府資訊的透明度；另一方面也協助政府機關展現施政成果及績效。

就機關組織改革，研考會一直擔當主導或與其他機關共同協作角色。「行政院組織法」自 1947 年公布以來，行政院組織不斷擴大，整合協調困難，影響行政效率及造成資源浪費，故早在 1987 年行政院就成立專案小組研究並檢討修正「行政院組織法」。同年 8 月組成行政院組織法研究修正專案小組，由時任副院長連戰擔任召集人，人事行政局負責幕僚業務，提出修正草案。惟因朝野意見分歧，及因應終止動員戡亂時期，故撤回修正草案。其後 1992 年再組行政院組織法研究修正專案小組，改由研考會擔任幕僚。1993 年連戰內閣推動「行政革新」，目標為建立廉能政府，並以廉潔、效能、便民為革新重點，採組織精簡化、機關法制化、員額管理合理化及經營現代化等 4 項原則執行，方案責成由研考會會同法務部及人事行政局研擬，組織改革傾向行政體制的員額縮編。1996 年由研考會負責研擬「行政組織再造方案」，與人事行政局共同完成擬定「中央政府機關組織基準法」³ 及「中央政府機關總員額法」等草案。1998 年蕭萬長內閣推動「政府再造」改革，內容包括組織再造、人力及服務再造與法制再造三大部分，並分別由研考會、人事行政局與經建會擔任幕僚作業，以研擬具體推動指標、改革項目及計畫。相關組織再造計畫基本上延續連內閣的行政革新，企圖擴大組織員額調整彈性，縮短組織法規法制作

³ 後修正名稱為「中央行政機關組織基準法」，於 2004 年 6 月 11 日立法院三讀通過。

業時間；簡併政府機關、層級、單位與事權，合理管制機關員額；強化地方自治功能，擴大民間參與公共事務（行政院研考會，1999a：216）。精省及通過地方制度法就是在這時期完成。

民進黨執政後，在 2002 年 4 月，由研考會草擬，再度向立法院提出「行政院組織法」修正草案，進行機關精簡，但草案在後來並未獲得通過（行政院研考會，2013：42）。同年 5 月行政院成立「行政院組織改造推動委員會」，由研考會擔任幕僚機關，改造以職能為檢討重點，以去任務化、地方化、法人化及委外化四化為方向，改革傾向將政府功能進行廣義的民營化（Aktan, 1995），其對我國公共服務提供之機能影響深遠。

2008 年國民黨重掌政權後，行政院將「行政院組織改造推動委員會」更名為「行政院組織改造推動小組」，再次推動行政院組織改造。在研考會主導推動下，於 2009 年 4 月，行政院再度函送「行政院組織法」修正草案至立法院審議，終於在民國 2010 年 1 月 12 日經立法院三讀通過，完成行政院組織改造法案，並連動修正「中央行政機關組織基準法」與通過「中央政府機關總員額法」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」。經過此次組改，行政院從原 37 個機關整併成 29 個，8 個被裁併。而行政院研考會本身也與經建會、主計總處電子處理資料中心、以及工程會的工程管考單位合併為國發會。行政院研考會也成為歷史。⁴

伍、分析與討論

上文回顧了我國研考制度之發展歷程，從本文角度看，這就是我國政府績效運動的發展歷程的主要部分，也是所謂績效體系在我國的主體構成部分。績效體系概念提供了一個更為完整視野去理解締造政府機關績效表現的外部系絡及各種干預因素，超越過去聚焦在指標與衡量評估研究的侷限。⁵ 換言之，從事績效管理研究者不應孤立地分析組織內由上而下的管理性干預變項，也要納入其他影響組織運作的利害相關者，因為這些行動者就如 Talbot（2000）的戲劇表演比喻一樣，皆是引導

⁴ 以上相關行政院組織改造之歷程，資料主要來自於「行政院組織改造檔案展」網站：<http://theme.archives.gov.tw/govreform/>。

⁵ 受訪的前研考會主委（受訪者 D）也同意這觀點。

表演（即公共服務）的導演（directors），就算他們沒有給予機關任何指標。而公部門尤其面對較多的導演，使公部門績效回應更為複雜。此情況不僅在西方國家如此，我國也是一樣。問題是，不同國家的績效體系會有一定之差異，並可能導致不一樣的效果。從以上回顧可以反映出我國的績效體系發展有其特殊脈絡，同時也受到西方經驗所影響，這也使得我國與西方國家的績效干預模式既有相同，也有不同之處。

一、獨特的歷史脈絡與意涵

而我國的績效體系可追溯到國民政府大陸時期提出的「行政三聯制」。這反映我國一早就存在對績效控制的觀念，並由計畫、執行及考核建構爾後績效干預的概念框架，並維持至今。研考會之成立落實了上述的理念，並建置了我國績效體系之基本框架，即由一個專責的幕僚機關／單位負責所謂「研考工作」，並將這功能複製至所有機關，各政府機關所屬研考部門之間也互相聯繫形成系統，也作為其他監督機關的中介點，負責協調聯絡工作。而我國大部分的績效干預工具皆是由研考會研發推廣，惟我國發展績效干預初期並不順利，關鍵是欠缺可行有效之技術。就此，西方的經驗的確給予很多的啟發，也帶來實用的工具技術，而且我國一早就企圖吸收企業管理的經驗來實現「行政三聯制」的願景，如 Wilson（1887: 210）所倡導，將公共行政變成「類似商業般」（businesslike）運作。⁶

惟西方政府績效運動發展歷史與我國並不相同。我國績效運動之起點是對建立執行力的需求上，而且它是在威權時代建立起來的；而非像西方國家般建立在民主體制之前提下，也非首先建立在社會政策之推動上。當然，相同的工具可應用於不同的目的，但其意義與效果會有所落差。關鍵點是我國績效運動是建立在威權體制「政治／行政一體」之系絡下（Chan & Gao, 2013），而且作為一個後進國家，績效運動早期是配合「發展主義」（developmentalism），建立「萬能政府」。這是要建立家父長式的國家（paternalistic state），近似德國十八世紀重商主義的發展模式。當中，德國建立最早的行政科學（administrative sciences）—「官房學」

⁶ Wilson 當時及我國早期所指的向企業學習並非等同 1980 年代後新公共管理所主張的結果導向及顧客導向的管理。

(cameralism)，培養財經官僚菁英，以國家強勢干預發展社會經濟。國家以「獲取幸福的功利主義」(eudaemonistic utilitarianism) (即為老百姓謀幸福) 作為它的存在目的 (Sommer, 1937)。研考會及研考體制之成立不僅代表著我國的特殊績效體系模式，其也扮演上述功利主義的推手。推動研考體制及績效運動可說是東方式的「官房學」。

「政治／行政一體」使我國從來沒有經驗過如美國官僚的專業化過程 (professionalization)。當中，中立能力 (neutral competence) 代表一種獨立於政治的專業能力，意味著官僚力量的膨漲，挑戰政治權威，所以必須透過政治化來重建官僚回應性 (Farazmand, 1997)。但我國官僚從來沒有經歷如此的專業化，這意思就是官僚應否要建立政治回應性從來不是我國在實務上或學術上的爭議點，只是官僚主義或官僚失靈使國家機器出現政治回應能力不足的缺陷。

二、本土智慧＋西方工具

與上述英國績效干預手段比較，我國自行發展了特殊的管考機制以補上述缺陷，確保官僚在執行政策上的忠誠與服從。在威權時代，更包括對執政黨的政治回應性，顯見的就是連國民黨中常會的決議事項也可以納入列管追蹤。除了作為引導及控制功能外，管考制度也促進「學習」及「改善」。縱然機關能否落實日常的管考工作一直備受質疑 (曹俊漢，1999；戴純眉，2005)，但在例外管理的案件中，透過追蹤及實地查察在經驗上更能處理問題及累積經驗，促進學習。宋楚瑜最近曾表示認為追蹤及實地查察這傳統是施政成敗的重要關鍵，並批評這制度已經被廢棄 (鄒景雯，2013)。但根據書面資料及受訪官員回應，這有別於西方績效管理傳統做法的管考措施一直延續至今，仍十分重視 (古步綱、林芳如，2012；受訪者 D)，但實質效果是否已改變則有待進一步考究。

除管考機制外，研考會推動的機關考成／績效評估、為民服務／品質管理及各種改善組織機能的行政革新與英國的績效干預的經驗雷同。⁷ 當中，我國也的確引

⁷ 機關考成／績效評估對應英國的由上而下的績效管理控制；為民服務／品質管理對應導入使用者的參與；改善組織機能的行政革新對應提升組織機能及能力，而當中四化改革也部分對應引入市場誘因及各種競爭性機制。

進很多西方的工具及做法。而民主化進一步促進提升官僚對民眾之回應性，順理成章地將「父愛主義」的為民服務轉變為民眾回應性的品質管理及服務創新。至於研考會過去曾負責解決的特殊問題是比較例外性的現象，在原體制沒有對應專責或可信賴的執行部門下，執政者委以研考會之額外任務。但那些任務後來皆有專責部門負責（如陸委會負責大陸事務及公平交易委員會負責物價問題），不算是研考會常規性的績效干預任務。

三、研考會角色之限制與轉向

誠然，僅檢視研考會仍無法涵蓋我國的績效體系的所有組成部分。人事及財會兩個重要形塑機關績效因素皆有自己的獨立績效干預系統（即考試院暨人事行政總處所延伸的人事系統、主計總處所延伸的主計系統）。西方近年的審計暴增（audit explosion）現象也在我國呈現，監察院審計部也開始積極扮演另一個績效干預者。其實，在研考會成立中期，曾設想將其擴展成權力頗大的超級企劃機關，將美國的管理及預算局（Office of Management and Budget）再加上日本內閣總務廳之行政管理局功能結合至研考會，把「人」、「錢」、「事」三權集於一身（行政院研考會，1999a：15；高孔廉，1999：118），但最終，研考會的權限僅及事，它只能在人及錢上與人事及主計機關做協調工作。

而實際上，研考會在 1990 年代擴充能量也到達極限，再加上民主化下的分權趨勢，使其工作重點轉移，特別是集中在組織機能的提升及改變，還有引進新的績效管理技術，包括利用電腦資訊科技上及推動服務創新。在推動自我管理之前提下，其直接績效干預的作用開始下降。2014 年成立國發會雖然將過去分散在各大管考中心的管考工作集中起來（由國科會改組成的科技部除外），但上述趨勢並沒有因此而改變。但值得注意的是，由研考會所推展的各種管考工具及績效評估方法皆已擴散至全國所有機關，研考工作成為各領域政府機關必備的工作組件，也成為我國績效管理的廣義代名詞。

上文所回顧的我國績效體系發展開拓了未來檢視我國政府績效管理研究的新視野，納入一些具意義的新變項，實務上也為績效政策規劃提供更完整的框架。然而，績效體系作為一個分析框架並不能直接解釋政府機關的績效行為，因為機關內部的變項仍然是一個「黑箱子」（black box），不同機關與同一績效體系互動可產

生不同的反應 (Talbot, 2010: 97)。而各種績效干預下產生的綜合或最終反應仍存在很多未知數。如我國對機關品質管理與績效評估兩種干預結合所產生效果對不同機關就產生一定的落差 (So, 2012)。所以績效體系及其衍生的議題仍是有待開發的研究命題。

參考文獻

- 古步鋼、林芳如（2012）。管制考核業務之展望。**研考雙月刊**，36(6)，166-172。
- 江明修（1998）。我國行政革新之政治社會分析：歷史的再省思。**公共行政學報**，2，55-91。
- 吳秀真、莊靜雯、秦正宇（2012）。政府施政績效管理推動現況與成果。**研考雙月刊**，36(6)，42-49。
- 宋達（1953）。**行政三聯制的理論體系及實施方法**。臺北：大地。
- 行政院研究發展考核委員會（1973a）。**推行管考制度發揮業務控制功能事例**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1973b）。**管制考核有關指示及法令彙編**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1980）。**研考制度的建立與發展：行政院研究發展考核委員會成立十年回顧與展望**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1987）。**行政院研究發展考核委員會七十五年報**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1989a）。**先總統蔣公行政管理言論選輯**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1989b）。**行政院研究發展考核委員會成立二十週年特刊**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編（1996）。**推行管考制度發揮業務控制功能事例彙（82-85年）**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1999a）。**研考三十：行政院研究發展考核委員會成立三十週年專輯**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1999b）。**中華民國政府研究發展與管制考核體系之建立與發展**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2009a）。**研考 40 重要檔案專刊**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

- 行政院研究發展考核委員會（2009b）。**研考 40·前瞻創新 優質政府治理推手**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2013）。**研考 45：傳承研考精神·永續國家發展**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 朱景鵬、朱鎮明（2014）。績效治理：趨勢、內涵與挑戰。**公共治理季刊**，2(3)，29-41。
- 何沙崙（1993）。現行行政機關考成作業構想與作法。載於行政院研究發展考核委員會（編），**行政績效評估專論選輯（一）**（1-41 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 何沙崙（1997）。全面品質管理與為民服務。**研考雙月刊**，21(6)，3-9。
- 沈鵬（1958）。國民政府時期行政改革之回顧。載於總統府臨時行政改革委員會（編），**行政改革言論集**（225-265 頁）。臺北：總統府臨時行政改革委員會。
- 杜善良（1985）。**經建計畫的評估與考核**。臺北：六國。
- 邢祖援（1999）。**規劃與控制**。臺北：文史哲。
- 林嘉誠（2004）。行政機關績效評估制度的建置與回顧。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（3-20 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 施卿琛（2004）。政府部門專案追蹤作業實務。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（339-351 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 范祥偉、王崇斌（2000）。政府績效管理：分析架構與實務策略。**中國行政評論**，10(1)，155-182。
- 胡龍騰（2007）。公民引領之政府績效管理：初探性模式建構。**行政暨政策學報**，44，79-128。
- 胡龍騰（2011）。我國施政績效資訊運用實務與問題分析。**研考雙月刊**，35(3)，10-22。
- 高孔廉（1999）。十年研考情。**研考雙月刊**，23(1)，116-118。
- 郭昱瑩（2009）。政府績效管理與執行力建構。**研考雙月刊**，33(2)，31-47。

- 張四明 (2009)。行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向。**研考雙月刊**，33(5)，45-58。
- 張四明 (2010)。政府施政績效評制度之實證分析。**研考雙月刊**，34(3)，12-23。
- 張柏森 (2004)。行政機關施政績效評估作業要點推動現況。載於行政院研究發展考核委員會 (編)，**政府績效評估** (175-190 頁)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 莊文忠 (2008)。績效衡量與指標設計：方法論上的討論。**公共行政學報**，29，61-91。
- 曹俊漢 (1999)。行政院幕僚機關業務功能整合之研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳海雄、吳美雲、余敏雄 (2004)。政府部門施政計畫績效管理實務。載於行政院研究發展考核委員會 (編)，**政府績效評估** (353-409 頁)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳敦源 (2002)。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，35，45-69。
- 黃貴造、顏秋來、劉淑貞 (2008)。耕餘園-陳庚金七秩紀實。臺北：五南。
- 黃慶祥 (1985)。追蹤列管與評估作業。載於行政院研究發展考核委員會 (編)，**管考評估作業論文集** (137-159 頁)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 楊翠華 (1972)。中國行政業務管制考核制度之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 鄭錫錯、廖洲棚 (2009)。公共職訓委外績效評估指標之研究：以行政院勞委會職訓局為例。**公共行政學報**，30，33-62。
- 銓敍部 (1986)。行政管理論文選集 (第一輯)。臺北：銓敍部。
- 劉維開 (2004)。國防最高委員會的組織與運作。**國立政治大學歷史學報**，21，135-164。
- 戴純眉 (2005)。中央機關施政計劃管制考核。國立政治大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 鄒景雯 (2013 年 12 月 22 日)。宋楚瑜：施政沒追蹤 就沒執行力。**自由時報**，2013 年 12 月 24 日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/740536>。

魏鏞（1985）。我國「管制」與「考核」制度及今後努力方向。載於行政院研究發展考核委員會（編），**管考評估作業論文集**（3-22 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

魏鏞（1986）。我國「管制」與「考核」作業的現況及未來努力重點。載於行政院研究發展考核委員會（編），**考核評估專論選輯**（1-13 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

魏鏞（1987）。推動為民服務工作應有的基本觀念與努力重點。**研考月刊**，11(6)，3-9。

魏鏞（1999）。在學術、政策與政治之間：從事研考工作十二年的回顧、感想與展望。**研考雙月刊**，23(1)，97-101。

黨政工作考核委員會（1941）。**黨政工作考核辦法**。臺北：黨政工作考核委員會。

蘇偉業（2009）。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。**公共行政學報**，30，105-130。

Addicott, R., & Ferlie, E. (2006). A qualitative evaluation of public sector organizations: assessing organizational performance in healthcare. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 55-76). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Aktan, C. C. (1995). An introduction to the theory of privatization. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 20(2), 187-217.

Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 14-34). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ashworth, R., Boyne, G.A., & Entwistle, T. (2010). *Public service improvement: theories and evidence*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 45-55.

- Behn, R. D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Berman, E. (2002). How useful is performance measurement. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 348-351.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, 15(2), 229-235.
- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002) Performance measurement and management: the Achilles' heel in administration modernization. *Public Performance and Management Review*, 25(4), 359-362.
- Brewer, G. (2006). All measures of performance are subjective: more evidence on US federal agencies. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 35-54). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Brewer, G. & Walker, R. M. (2010). Red tape: the bane of public organization? In R. M. Walker, G. A. Boyne, & G. A. Brewer (Eds.), *Public management and performance: research directions* (pp. 110-126). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Carter, N., Day, P., & Klein, R. (1992). *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*. London, UK: Routledge.
- Chan, H. S., & J., Gao (2013). Can the same key open different locks? administrative values underlying performance measurement in China. *Public Administration*, 91(2), 366-380.
- Chang, S-H. (1996). Performance monitoring in Taiwan: issue and observations. In A. Halachmi, & G. Bouckaert (Eds.). *Organization performance and measurement in the public sector – toward service, effort and accomplishment reporting* (pp. 319-327). Westport, CO: Greenwood.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2006). Consequences of goal ambiguity in public organizations. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.). *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 92-112). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- de Bruijn, H. (2001). *Managing performance in the public sector*. London, UK:

Routledge.

- Drucker, P. F. (1980). The deadly sins in public administration. *Public Administration Review*, 40(2), 103-106.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Farazmand, A. (1997). Professionalism, bureaucracy, and modern governance: a comparative analysis. In A. Farazmand (Ed.), *Modern systems of government: explaining the role of bureaucrats and politicians* (pp. 48-73). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Grizzle, G. A. (2002). Performance measurement and dysfunction. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 363-369.
- Halachmi, A., & Bouckaert, G. (1996). *Organizational performance and measurement in the public sector: toward service, effort and accomplishment reporting*. Westport, CO: Greenwood.
- Halachmi, A. (2002). Performance measurement accountability and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374.
- Halachmi, A. (2005) Performance measurement: test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255-266.
- Hatry, H. P. (1980). Performance measurement principles and techniques: an overview for local government. *Public Productivity Review*, 4(4), 312-339.
- Hatry, H. P. (2002). Performance measurement: fashions and fallacies. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 352-358.
- Holzer, M., & Yang, K. (2004). Performance measurement and improvement: an assessment of the state of the art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 15-31.
- Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521.
- Jung, C. S. (2011). Organizational goal ambiguity and performance: conceptualization, measurement, and relationships. *International Public Management Journal*, 14(2), 193-217.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management.

- Public Administration Review*, 65(2), 203-216.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592-602.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: why do managers use performance information? *Journal of Public Research and Theory*, 20(4), 849-866.
- Pandey, S. K., & Moynihan, D. (2006). Bureaucratic red tape and organizational performance: testing the moderating role of culture and political support. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 130-151). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pollitt, C. (2000). How do we know how good public services are? In B. G. Peters & D. J. Savoie (Eds.), *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service* (pp. 119-152). Montreal, MT: McGill-Queen's University Press.
- Radnor, Z. (2008). Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming. In W. Van Dooren & S. Van de Walle (Eds.), *Performance information in the public sector: how it is used* (pp. 94-105). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Rainey, H. G., & Jung, C. S. (2010). Extending goal ambiguity research in government: from organizational goal ambiguity to programme goal ambiguity. In R. M. Walker, G. A. Boyne, & G. A. Brewer (Eds.), *Public management and performance: research directions* (pp. 34-59). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration*, 79(2), 297-313.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2&3), 277-310.
- Smith, P. (2006) Quantitative approaches towards assessing organizational performance. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 75-91). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- So, B. W. Y. (2012). Learning as a key to citizen-centred performance improvement: a

- comparison between the health service centre and the household registration office in Taipei City, *The Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 201-210.
- Sommer, L. (1937). Cameralism. In E. R. A. Seigman (Ed.), *Encyclopaedia of the social sciences* (pp. 158-161). New York, NY: Macmillan.
- Swindell, D., & Kelly, J. M. (2000). Linking citizen satisfaction data to performance measures: a preliminary evaluation. *Public Performance & Management Review*, 24(1), 30-52.
- Talbot, C. (2000). Performing 'performance' – a comedy in five acts. *Public Money & Management*, 20(4), 63-68.
- Talbot, C. (2008). Performance regimes-context of performance policies. *International Journal of Public Administration*, 31, 1569-1591.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: organizational and service improvement in the public domain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Van Dooren, W., & Van de Walle, S. (2008). *Performance Information in the Public Sector: how it is used*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London, UK: Routledge.
- Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 521-535.
- Van Ryzin, G. G. (2008). Citizen perceptions of road smoothness: evidence from New York with implications for comparative performance measurement. *International Review of Administrative Sciences*, 74(4), 575-588.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Walshe, K., Harvey, G., & Jas, P. (2010a). *Connecting knowledge and performance in public service: from knowing to doing*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Walshe, K., Harvey, G., & Jas, P. (2010b). Introduction: knowledge and performance – theory and practice. In K. Walshe, G. Harvey, & P. Jas (Eds.), *Connecting knowledge and performance in public service: from knowing to doing* (pp. 1-15). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (2nd Ed.).

Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Williams, D. W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

The Formation and Development of Performance Regime under the RDEC in Taiwan

Bennis Wai Yip So, Ho-Chin Yang*

Abstract

This paper analyzes the formation and development of performance regime of Taiwan by zeroing in on the Research, Development and Evaluation Commission (RDEC), Executive Yuan. Making use of the performance regime framework offered by Colin Talbot, this paper explores how Taiwan established institutional context and performance intervention for steering performance behavior.

This paper indicates that the foundation of performance regime of the Taiwan government was laid by the “administrative trinity system” framework initiated by Chiang Kai-shek. The framework was experimented in the Nationalist rule in Mainland China and it was ultimately rooted in Taiwan. The establishment of the RDEC developed a performance management system in the name of “research & evaluation mechanism” The RDEC also promoted an array of tools for performance intervention. Compared with Western countries, the performance regime in Taiwan has its own unique context and has developed its own particular tool for

* Bennis Wai Yip So, Professor of Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: bennisso@nccu.edu.tw; Ho-Chin Yang, PhD Candidate of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. e-mail: D98820004@mail.shu.edu.tw.

performance intervention — monitoring-cum-evaluation. At the same time, Taiwan also shared a lot of management tools from the West to fill the gap of management skills.

Through this review, this paper will interpret the performance movement in Taiwan from a macro perspective and introduce a better analysis unit beyond the organizational performance measurement. This would help establish a complete framework for accounting for the organizational performance behavior.

Keywords: performance regime, performance measurement, performance intervention, the Research, Development and Evaluation Commission

英國委任分權政府制度對臺灣直轄市 改革之啟發

王保鍵*

《摘要》

臺灣於 2010 年起進行縣（市）改制為直轄市之地方政府再造，至 2014 年 12 月已形成六都（直轄市）規模。於廣設直轄市後，產生了直轄市數量過多、核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、公共服務品質未有相應之提升、財政紀律更加惡化等問題。臺灣直轄市制度應如何革新？本文以歷史制度論回顧英國地方自治發展經驗，並檢視威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭委任分權政府之設計機制，在傳統模式的地方分權理論基礎上，建構出修正模式的地方分權理論（雙元分權理論）；再以個案研究方法，分析英國倫敦之發展歷程，論證直轄市之本質為「分權委任政府」，並提出臺灣直轄市制度革新之建議。

[關鍵詞]：縣市改制為直轄市、委任政府、地方主義法、城市協議、地方分權

投稿日期：104 年 2 月 20 日。

* 臺灣大學法學博士（國家發展研究所），臺灣大學客家研究中心特約助理研究員，中央大學客家語文暨社會科學學系兼任助理教授。e-mail: d93341008@ntu.edu.tw。

壹、前言

作為地方自治母國的英國（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UK），於工黨（Labour Party）執政期間，先於 1999 年設置威爾斯議會（National Assembly for Wales）、蘇格蘭議會（Scottish Parliament）和北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）等三個「委任分權政府」（devolved government）。蘇格蘭雖未設置委任分權政府，但於 2000 年設置具委任分權政府性質的大倫敦市（Greater London Authority, GLA）。嗣後，2000 年由保守黨（Conservatives）與自由民主黨（Liberal Democrats）合組的聯合政府（coalition government），制定地方主義法（Localism Act 2011）。地方主義法除進一步增加倫敦之權力外，更建構「城市協議」（City Deals）機制，以求發展大倫敦地區以外之其他大城市（outside London region）。「委任分權政府」與「城市協議」機制，不但擴大地方政府處理地方事務之權力，而且重新形塑中央與地方的關係。

相對地，臺灣於 2009 年 4 月修正地方制度法，增訂第 7 條之 1 及第 7 條之 2，賦予縣市改制為直轄市之法源，2010 年設立新北市、臺中市、臺南市、高雄市等 4 個新直轄市，2014 年再將桃園縣改制為直轄市，加上既有的臺北市，臺灣已有 6 個直轄市。接近 70% 的全國人口將居住在此六都（占全國 30% 的土地面積），各種資源勢將更加集中此六都，形成「重直轄市、輕縣市」之不平衡發展。而在直轄市行政區範圍擴大與資源增加之際，產生了相關治理（governance）議題，諸如跨域治理、府際治理、區級政府治理¹等，而欲處理此類問題，實有必要先釐清直轄市之本質為何。

為釐清直轄市的本質與直轄市的定位之基礎性問題，本文擬透過檢視英國地方分權發展經驗，處理以下三個議題：（1）在理論建構上，以英國之地方分權發展經驗，建構「修正模式的地方分權理論」：即以「委任分權政府」與「地方自治政府」（local self-government）共同治理之「雙元分權理論」。（2）以「雙元分權理

¹ 在縣市改制為直轄市過程中，區長是否改制為民選，並設置區議會，多所爭論，最後雖維持區長官派模式。然而，政府復於 2014 年 1 月修正地方制度法將「直轄市山地原住民區」改制為自治體，賦予地方自治團體公法人地位，形成直轄市「山地原住民區民選，非山地原住民區官派」之「一市二制」情況。

論」為基礎，再以英國大倫敦市政府為個案，論證直轄市之本質應屬中央政府之「委任分權政府」。(3) 在直轄市之本質為委任分權政府之概念下，本文將進一步提出臺灣直轄市革新之芻議。

此外，本文先運用歷史制度論 (historical institutionalism)² 途徑，解析英國地方分權發展經驗，藉以建構「雙元分權理論」。其次，再以個案研究法 (case study methodology)³ 分析英國直轄市 (倫敦)，藉以論證直轄市之本質應屬「委任分權政府」，以提供臺灣直轄市發展的思考。本文選取英國倫敦市為參照個案之理由：

(1) 代表性：就國家與其內部次級統治團體關係而言，可分為「單一國」與「聯邦國」兩種型態；英國為單一國的代表國家，⁴ 我國屬單一國，倫敦適可為參照個案。(2) 歷史性：英國倫敦市早在西元 50 年時，就已開始建置發展，至 1199 年時，就已有地方自治的雛形。

貳、英國地方分權之發展

英國的地方自治已有長遠的發展歷程，在英國，所指稱的地方政府 (local government)，實際上係指郡 (county council)、市 (city council) 或區 (borough council、district council) 等的「地方自治政府」 (local councils)。⁵ 1999 年，在傳統的地方政府架構外，英國另行設置「委任分權政府」，以因地制宜的將中央權

² 歷史制度主義之特徵有四：(1) 透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係；(2) 權力與權力在制度實際運作的不對稱關係；(3) 路徑相依與結果的不確定性；(4) 制度的準決定論 (胡婉玲, 2001; Hall & Taylor, 1996: 954-958)。

³ 在個案研究方法論 (case study methodology) 上, Gerring (2007) 指出可再分為跨個案 (cross-case/intercase) 及個案內 (within-case/intracase) 兩種分析方法。George 與 Bennett (2005) 則重視個案內分析 (within-case analysis) 在個案研究方法上之重要性。

⁴ 因英國為單一制與內閣制代表國家，國會本於「國會主權原則」，可隨時修正任何法律，包括各類型地方自治法與地方預算，並深刻影響地方自治權的型塑與自治能力，而自然隨時可以改變其委任分權或委辦授權。

⁵ 英國許多地方政府的歷史非常的悠久，例如，西敏寺所在地的倫敦市 (City of London Corporation, CLC) 早在西元 50 年就已建立，威爾斯地區的地方政府在十六世紀時就已有相當的規模。英國的地方自治政府採取權力一元制 (union of power)，各地方政府以議會為立法機關，亦以議會為行政機關 (薄慶玖, 2006: 137)。相對地，我國則採取權力分立制 (separation of power)，由地方居民選出地方行政首長及地方議會議員。

移轉給地方。2011年，地方主義法的「城市協議」機制，則更進一步以「雙向協議式分權」方式，擴大核心城市的自治權。本文將英國地方分權的發展分為「傳統地方自治政府的發展與再造」、「設置委任分權政府」、「城市協議」三個脈絡。

一、傳統地方政府的發展與再造

英國係由英格蘭（England）、威爾斯（Wales）、蘇格蘭（Scotland）及北愛爾蘭（Northern Ireland）四大區域（country）所構成。英國的發展與成形，係以英格蘭為中心，先於1536年以合併法案（Act of Union 1536）合併威爾斯，次於1707年以合併法案（Act of Union 1707）合併蘇格蘭，再於1801年以合併法案（Act of Union 1801）合併愛爾蘭。

英格蘭目前二級制地方政府體系的形成，係以1972年地方政府法（Local Government Act 1972）為基礎。1972年地方政府法除修正了1968年交通法（Transport Act 1968）外，並強化了原郡許可法（Home Counties (Music and Dancing) Licensing Act 1926）的權力事項，而將英格蘭與威爾斯地區的地方政府體系設計為二級制。受1972年地方政府法的影響，威爾斯將地方政府體系改制為8郡（county councils）及37區（district councils）的二級制體系；嗣後，1994年的威爾斯地方政府法（Local Government (Wales) Act 1994）再將地方政府體系改造為22個單一地方自治政府（unitary authorities）的一級制體系（Iorwerth, 2013）。

蘇格蘭地方政府於1929年之前，略有特許自治市（Royal burghs）、城鎮（towns）、村莊（villages）等態樣，而後於1929年首次地方政府再造，建構了5種複雜的地方政府的形態。至1975年，國會按偉特里委員會（Wheatley Commission）建議，制定蘇格蘭地方政府法（Local Government (Scotland) Act 1973）將蘇格蘭地方政府改制為由9個區域（regional councils）、53個區、3個島嶼（all-purpose island councils）所組成的「二級制」體系。目前蘇格蘭的地方政府體系，係依1994年蘇格蘭地方政府法（The Local Government (Scotland) Act 1994），再造為29個單一地方政府（unitary）及3個島嶼之「一級制」體系。至於現行北愛爾蘭地方政府所採的26個「一級制」之地方政府體系，係依據1971年的北愛爾蘭地方政府疆界法（Local Government Boundaries Act (Northern Ireland) 1971）所建構而成的。

表 1：英國地方政府（Local councils）比較表

英格蘭	多數地區採二級制，少數地區採一級制		
	二級制	第一級：郡	教育、運輸、規劃、消防與公共安全、社會福利、圖書館、廢棄物管理、交易規範
		第二級：區、區、市	垃圾清運、資源回收、地方稅、住宅、規劃之執行
	一級制之態樣	單一自治政府	提供所有地方服務
		區	除消防、警政、公共運輸由聯合性政府職掌外，其他地方服務由區議會提供；此聯合性政府在倫敦為大倫敦市
		區	除消防、警政、公共運輸由聯合性政府職掌外，其他地方服務由區議會提供；此聯合性政府在倫敦為大倫敦市
英格蘭部分地區在區級之下，另有社區，亦為民選產生，職司小型農園、公眾時鐘、公車候車亭、社區活動中心、運動場、社團補助、鄰里規劃諮詢			
威爾斯	一級制	有郡及郡區兩類型，目前共有 22 個單一地方自治政府	
		主要為交易標準、圖書館、休閒觀光、環境衛生、垃圾處理及資源回收、交通與公路、住宅、社會福利等服務	
蘇格蘭	一級制	共有 32 個單一	強制性權力，諸如教育、消防、社會福利
		地方自治政府，	許可性權力，諸如經濟發展、休閒娛樂
		擁有三類型權力	監管性權力，諸如交易規範、環境衛生、執照發放
北愛爾蘭	一級制	目前有 26 個地方議會，預計在 2015 年 4 月 1 日整併為 11 個	
		目前擁有權力事項	垃圾處理、資源回收、市容管理、場地維護、街道清潔、墓地、公共廁所、食品安全、健康安全、環境保護、環境改善、房地產管理、建築管理、寵物管理、執法規範、運動休閒服務、運動休閒服務設施、公園、社區活動中心、藝術文化、出生死亡及結婚登記
		目前未具有權力事項	教育、個人社會服務、道路、公共住宅、消防、警政、交易標準、排水、汗水、圖書館、規劃、街道路燈、稅收、運輸
		2015 年新 增事項	地方規劃、非路邊停車、地方經濟發展、社區發展、都市再造

資料來源：整理自 Gov. UK、Scotland Government、Welsh Government、Northern Ireland Government 網站。

表 1 顯示出英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭地區之地方政府運作與權限之多元性。此乃受英國合併擴張的歷史影響，致威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭與西敏寺之互動關係，有所不同，而四大區域的地方自治權亦有所差異。事實上，可用一個鮮明的例子佐證：為強化警政制度之「民主課責」（democratic accountability）功能，英國 2011 年警察改革與社會責任法（Police Reform and Social Responsibility

Act) 創設直接民選的「警察及犯罪事務委員」(Police and Crime Commissioners) 制度。新選出的警察及犯罪事務委員, 有權制定各警政區之警察政策、決定警政預算配置、任免警察局長等。然而, 此警察及犯罪事務委員新制, 僅實施於英格蘭與威爾斯的 41 個警政區, 並未實施於蘇格蘭及北愛爾蘭。

二、設置蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭委任分權政府：由上而下之單向分權模式

(一) 委任分權法案

英國 1974 年的政治發展, 讓推動「委任分權」(devolution settlement) 法案之政策窗得以開啟。1974 年 2 月的國會改選, 工黨以 301 席擊敗保守黨的 297 席而取得執政權, 工黨政府的組成基礎脆弱; 相對地, 蘇格蘭民族黨 (Scottish National Party) 取得 11 席的國會議員, 威爾斯民族黨 (Plaid Cymru) 取得 3 席的國會議員。為強化執政基礎, 工黨政府遂尋求此二民族主義政黨之合作, 加上當時多數地方政府的執政權係由工黨所掌握, 故為強化工黨中央與地方執政之量能, 遂於 1974 年由基爾布蘭登委員會 (Kilbrandon commission) 提出報告, 建議設立蘇格蘭議會及威爾斯議會之委任分權政府 (British Broadcasting Corporation [BBC], 1997)。

1976 年 11 月, 一個包含蘇格蘭與威爾斯分權的單一法案 (combined Bill), 正式送交國會審議, 惟因受當時在野黨 (保守黨) 的強力反對立場, 致無法完成立法程序 (BBC, 1997)。因威爾斯是最早與倫敦合併, 部分威爾斯居民雖有獨立訴求之倡議, 但並未獲得普遍性的支持。為避免威爾斯的不確定因素影響蘇格蘭, 於修正調整先前招致反對的條文後, 1977 年 11 月, 工黨政府就蘇格蘭與威爾斯的委任分權, 分別提出二個分權法案 (separate Bills), 並順利地完成立法程序, 賦予蘇格蘭及威爾斯居民公民複決之法源。1979 年 3 月, 蘇格蘭及威爾斯地區選民就「委任分權法案」進行公民投票, 公投題目分別為「您是否同意 1978 年蘇格蘭法案生效實施?」(Do you want the provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect?), 及「您是否同意 1978 年威爾斯法案生效實施?」(Do you want the provisions of the Wales Act 1978 to be put into effect?)。投票結果, 蘇格蘭委任分權法案, 投票率為 63.6%, 同意者為 52%, 反對者為 48%, 然因同意者僅佔合格選民

的 32.9%，未達最低同意門檻（40%），故蘇格蘭法案公投失敗；至威爾斯法案之公投，投票率為 58.8%，同意者為 20.3%，反對者為 79.7%，公投案亦遭否決（UK Parliament, 2010）。

析言之，1979 年蘇格蘭與威爾斯公投案失敗原因有所差別。蘇格蘭公投案失敗之主因，係公投通過門檻過於嚴格所致，⁶ 並非是選民不支持。相對地，威爾斯的公投案，係因選民不支持而無法通過。1979 年 5 月的國會大選，支持委任分權法案的工黨敗選，由保守黨柴契爾夫人（Baroness Margaret Thatcher）執政，開啟了鐵娘子柴契爾主義（Thatcherism）時代。因柴契爾主義對中央集權的偏好，⁷ 此段時期，委任分權政府並無法進入政策議程。

嗣後，布萊爾（Tony Blair）成為工黨的領導人，運用新工黨（New Labour）的理念，順利於 1997 年 5 月國會改選中擊敗保守黨。工黨取得執政權後，隨即於 1997 年 9 月辦理蘇格蘭與威爾斯分權委任政府的公民投票，⁸ 並於 1998 年 5 月就北愛爾蘭問題，辦理貝爾法斯特協議（Belfast Agreement）的公投。⁹ 三個地區的公投案通過後，英國國會採取三合一的立法（three-in-one legislature）模式（Hazell,

⁶ 1979 年蘇格蘭公投案若欲通過，須同時具備兩個條件：（1）同意者多於不同意者，此為計算選民實際於投票所投下之選票；（2）同意之選票須超過蘇格蘭地區合格選民（包含未投票者）之 40%。

⁷ 當柴契爾於 1979 年執政後，以「新右派」理念改革政府，積極刪減政府預算；然而，面對多數地方政府（local councils）掌握於工黨（偏好社會福利支出）手中，遂以集權化（centralization）進行地方政府改革。Gary（2004）便指出柴契爾主義的核心就是集權化。

⁸ 公投題目分別為「我同意或不同意設立蘇格蘭議會？」（I agree that there should be a Scottish Parliament or I do not agree that there should be a Scottish Parliament），及「我同意或不同意設立威爾斯議會？」（I agree that there should be a Welsh Assembly or I do not agree that there should be a Welsh Assembly）。投票結果，設立蘇格蘭議會公投案，同意者為 74.3%，不同意者為 49.7%；設立威爾斯議會公投案，同意者為 50.3%，不同意者為 49.7%（UK Parliament, 2010）。

⁹ 貝爾法斯特協議係於 1988 年 4 月 10 日所簽署，亦稱為「受難日協議」（Good Friday Agreement），為化解愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army）以武裝攻擊或暗殺手段所推動的分離主義，所推動促成北愛和平進程的重要機制。公投題目為「你是否支持北愛爾蘭多黨會談所獲致的協議？」（Do you support the Agreement reached at the Multi-Party Talks in Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?），投票結果，以 71.1% 的同意票，通過公投案（UK Parliament, 2010）。

2005: 226) 通過威爾斯政府法 (Government of Wales Act 1998)、蘇格蘭法 (Scotland Act 1998)、北愛爾蘭法 (Northern Ireland Act 1998)，分別設置威爾斯議會、蘇格蘭議會和北愛爾蘭議會等三個受中央政府委任而享有高度「自主決定權」的「委任分權政府」。而在英國四大區域中，唯一沒有「委任分權政府」機制者，就是國會所在地的英格蘭。¹⁰

(二) 委任分權的概念

有關委任分權 (devolution) 的意涵為何？委任分權者，係將原屬中央政府 (UK Parliament) 的部分權力，移轉給委任分權政府 (Devolved Parliaments and Assemblies)；各委任分權政府雖享有不同程度的分權，但於其獲分權領域內，擁有自主決定權 (Nidirect, 2014; International Centre for Parliamentary Studies [ICPS], 2012)。簡言之，委任分權是一種地方分權化的過程 (Gov.UK, 2013)。¹¹

事實上，各委任分權政府因歷史發展及行政上的差異 (BBC, 2010)，或在不同時期自中央政府移轉取得權力，導致各委任分權政府之權力有所差異。¹² 目前威爾斯政府的權力係歷經威爾斯政府法 (Government of Wales Act 2006) 及 2011 年 3

¹⁰ 事實上，英國政府於 2002 年 5 月 9 日公布《你的地區，你的選擇：復振英格蘭地區》 (Your region, your choice: revitalising the English regions) 白皮書 (Regional White Paper)，嘗試透過公民投票來在英格蘭地區設置數個區域政府 (regional assemblies)。隨後，於 2003 年制定區域議會籌備法 (Regional Assemblies (Preparations) Act 2003)，並由英格蘭東北部區域 (North East of England) 先進行公民投票；惟因投票結果為否決，英格蘭地區分權委任政府之構想就被擱置。

¹¹ 地方分權的概念，可細分為分割性地方分權 (decentralization) 與分工性地方分權 (deconcentration) 兩個次類型 (薄慶玖，2006：7)；C. Stevens 則指出地方政府與國家間的權力配置，可分為分工性地方分權、地方分權／授權 (decentralization/delegation)、委任分權、聯邦主義 (federalism) 等四種連續性的型態差異 (呂育誠，2006)。事實上，英國 1970 年代末期以降的中央與地方關係，可分為 1979 年柴契爾政府 (Margaret Thatcher) 的中央集權 (centralization)、1997 年布萊爾政府 (Tony Blair) 的委任分權，及 2010 年卡麥隆政府 (David Cameron) 的地方分權 (decentralization) 三個關鍵點 (Wollmann, 2004)。至於 decentralization、deconcentration、delegation 三個概念的區別，可參見 (World Bank Group, 2001)。

¹² 例如，蘇格蘭政府就有權由蘇格蘭銀行 (Bank of Scotland) 發行英鎊，其所發行蘇格蘭版的英鎊，可在全英國流通使用，而威爾斯委任政府就無發行英鎊之權。

月 3 日威爾斯公投 (Welsh government, 2011) 的產物，¹³而威爾斯直到 2011 年公投通過後，其委任分權事項 (subjects) 之立法，始得毋庸先經英國西敏寺的同意，而享有完全的立法權 (Welsh government, 2011)。蘇格蘭議會目前的權力是經 2012 年蘇格蘭法 (Scotland Act 2012) 所增添而形成的。至目前北愛爾蘭議會的權力事項，有部分事項是原屬中央政府的權力，近幾年才移轉分權給北愛爾蘭，如警政與司法 (policing and criminal justice) 直至 2010 年 4 月 12 日始由西敏寺移轉給北愛爾蘭。本文前面提及的「警察及犯罪事務委員」僅實施於英格蘭與威爾斯的 41 個警政區之緣由，實因西敏寺已將司法及警政 (justice and policing) 權力委任移轉給蘇格蘭及北愛爾蘭，但未移轉給威爾斯。有關蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭委任分權政府之權力差異可參見 (表 2)。

表 2 顯示英國自 1999 年開始設置委任分權政府後，許多原屬中央政府的權力已逐漸移轉予委任政府，諸如警政與司法、法律制定權。以 2014 年 9 月 18 日蘇格蘭獨立公投之蘇格蘭獨立公投法 (Scottish Independence Referendum Act 2013) 之立法為例，該法係以英國首相 David Cameron 與蘇格蘭首席部長 Alex Salmond 於 2012 年 10 月 15 日在蘇格蘭首府愛丁堡 (Edinburgh) 所簽署協議為基礎，由蘇格蘭議會進行立法程序，於 2013 年 11 月 14 日通過，並經 2013 年 12 月 17 日經女皇御准 (Royal Assent) 生效 (Scottish Parliament, 2013)。易言之，西敏寺將蘇格蘭獨立公投法之立法權委任移轉 (愛丁堡協議) 予蘇格蘭議會，由蘇格蘭議會進行立法工作。

¹³ 2006 年威爾斯政府法設置威爾斯政府 (Welsh government) 以執掌行政權，議會 (Assembly) 職司立法權。2011 年威爾斯進行立法權之公民投票 (題目為 Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for?)，投票結果，同意者為 63.5%，不同意者為 36.5% (Welsh government, 2011)。

表 2：英國委任分權（Devolution settlement）比較表

地區	分權方式	內容
威爾斯	委任分權予威爾斯的權力 (subjects)	農漁林業及鄉村發展、歷史古蹟、文化、經濟發展、教育訓練、環境、消防救援、食品、健康、交通、住宅、地方政府、威爾斯議會、公共行政、社會福利、運動休閒、觀光、城鎮規劃、防禦洪水、威爾斯語
	保留於西敏寺的權力 (non-devolved)	未明列於威爾斯的分權事項，皆保留於英國國會
蘇格蘭	保留於西敏寺的權力 (Reserved matters)	憲法、外交、國防、國際關係、公務員制度、財政、移民、藥物濫用、貿易、能源、交通、勞資關係、社會安全、墮胎與代孕、廣播、平等權
	委任分權予蘇格蘭的權力 (devolved matters)	衛生福利、教育訓練、地方政府與住宅、司法與警政、農林漁業、環境、觀光、經濟發展與交通
北愛爾蘭議會	保留於西敏寺的權力 (Excepted matters)	憲法、皇室繼承、國際關係、國防武力、移民與庇護、選舉、國家安全、核能、國稅、貨幣、榮典權、國際條約
	經西敏寺同意，委任政府可行使的權力 (Reserved matters)	火器與炸藥、金融服務與年金規範、廣播、進出口管制、民用航空、國際貿易、電信、海床、議員除籍、消費者安全、智慧財產
	委任分權予北愛爾蘭的權力 (Transferred matters)	衛生福利、教育、就業、農業、社會安全、年金、住宅、經濟發展、地方政府、環境、交通運輸、文化、北愛爾蘭公務員、平等權、司法與警政

資料來源：Gov.UK, 2013。

除了區域（country）層級的蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭等三個委任分權政府外，2000年7月所設立的大倫敦市¹⁴也被認為是屬於委任分權政府的性質

¹⁴ 目前倫敦採行二層級的自治體制，在第一層級的大倫敦市之下，設有 33 個第二層級的自治體，包含 32 個區與 1 個倫敦市。區級政府，皆由民選的議員組成議會（council）以實施地方自治，處理與居民日常生活相關之住宅、公共衛生、垃圾清運、體育、文化娛樂等事項。相對於區級議會之存在必要性，為處理涉及地方居民日常生活事務；倫敦的第一層級的自治組織，則係基於「中央政府的政策需要性」而設置者，亦可由中央政府片面廢除。例如，1965 年依倫敦政府法（London Government Act 1963）所設置的大倫敦議會（Greater London Council, GLC），於 1986 年被保守黨的柴契爾（Margaret Thatcher）政府所裁撤，當時倫敦僅留存區政府（boroughs）。嗣後，工黨於 1997 年國會大選勝

(Sandford, 2014: 4)。

事實上，作為議會內閣制 (parliamentary system) 的代表國家，英國內閣制主要源於國會主權 (parliamentary sovereignty)¹⁵ 的原則。英國國會透過制定委任分權相關法案，移轉部分西敏寺政府權力予委任分權政府；相對地，基於國會主權原則，委任分權政府的權力既然來自於西敏寺所委任的，中央政府自可於必要時暫停委任分權政府之權力，由中央政府直接行使統治權。如 1999 年成立的北愛爾蘭政府，曾經四度被西敏寺暫停運作，由中央政府直接接管並治理北愛爾蘭 (BBC, 2008)。¹⁶

綜上所述，由中央政府「單方面」的「由上而下」之委任分權，其特徵包含：
(1) 國會仍為國家的最高主權者，保有修改委任分權法案的權力；(2) 因區域間之土地廣狹及歷史發展差異，委任分權呈現不對稱 (asymmetric) 的情狀；(3) 委任分權政府在其分權事項，擁有充分自主權，讓政策決定融入地方治理的元素

選，取得執政權後，於 1997 年 7 月發表《新倫敦》 (New Leadership for London) 綠皮書 (green paper)，計畫建構一個以強權市長及功能性議會 (strong Mayor with a small, 'strategic' Assembly) 之政府架構 (Sandford, 2013: 3)。隨後，國會於 1998 年制定大倫敦市公民投票法 (Greater London Authority (Referendum) Act 1998)，並以「是否同意設置大倫敦市並分別選出市長及議會」 (Are you in favour of the government's proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and separately elected authority?) 為公投主文，於 1998 年 5 月 7 日辦理公民投票，投票結果，同意者為 72%，反對者為 28% (Morgan, 1998: 8)。國會遂依公投結果，於 1999 年制定大倫敦市法 (Greater London Authority Act 1999)，並於 2000 年 5 月 4 日選出首屆大倫敦市長 (Ken Livingstone) 及市議會議員，這也是全英國第一個直接民選的市長，於 2000 年設置大倫敦市。

¹⁵ 所謂國會主權原則，係指涉國會為英國的最高法律權威 (supreme legal authority)；具體而言，包含三個概念：(1) 國會可以制定或廢止任何法律；(2) 法院不可推翻國會所通過的法律；(3) 「目前」國會所通過的所有法律，可由「未來」的國會加以變更。

¹⁶ 北愛爾蘭委任政府的四次被暫停行使職權為：(1) 2000 年 2 月 11 日至 2000 年 5 月 29 日；(2) 2001 年 8 月 11 日；(3) 2001 年 9 月 22 日；(4) 2002 年 10 月 14 日至 2007 年 3 月 7 日。其中，2001 年間的第二次及第三次的暫停委任政府運作各僅有 1 天 (one day suspensions)，而在第四次北愛爾蘭委任政府暫停運作期間，經英國政府、愛爾蘭政府及北愛爾蘭主要政黨談判協商，於 2006 年 10 月 13 日簽署安德魯協議 (St Andrews Agreement)，英國國會依此協議，制定《北愛爾蘭法》 (Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006)，並成立過渡議會 (Transitional Assembly) 籌備恢復委任分權政府 (restoration of devolved government) 運作事宜 (Northern Ireland Assembly, 2011)。2007 年 3 月 7 日北愛爾蘭議會選舉，北愛爾蘭委任分權政府自 2007 年 3 月 8 日恢復運作。

(Cabinet office, 2013; Ministry of Justice, 2009)。¹⁷ 事實上，就 2014 年 9 月蘇格蘭獨立公投的發展以觀，¹⁸ 委任分權機制已然成為英國憲政結構的一部分，可調和中央與地方衝突，有助於國家的統合。¹⁹

此外，委任分權機制會使中央與地方關係產生改變，特別是原屬中央政府之監督權，會因而移轉給委任分權政府。例如，為提升政府服務效能，北愛爾蘭政府 (Northern Ireland Executive) 於 2002 年 6 月建置「政府行政效能檢討」(Review of Public Administration) 機制，並開始研議地方政府改革方向，並分別於 2006 年出現有將地方政府體系改制為 7 個區 (First Scheme: Seven Districts)，2007 年有規劃改制為 11 個區 (Second Scheme: Eleven Districts) 等規劃構想。嗣後，2011 年北愛爾蘭議會改選，議會於 2012 年 6 月 12 日以 59 票比 26 票通過改制為 11 個一級制的地方政府，並定於 2015 年 4 月 1 日為改制日 (Cave, 2012)。為使改制順利接軌，於 2014 年 5 月 22 日舉行選舉，先行選出下屆議員，組成影子地方政府，²⁰ 辦理改制事項。

¹⁷ 委任分權政府並享有涉及地方政府事務之政策決定權，而此項權力有助於進一步形塑威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭地區的地方政府 (local council) 之多元差異性，如北愛爾蘭委任政府為 2015 年地方政府改革整併所設計的影子地方政府 (Shadow Councils)。

¹⁸ 在獨立公投的前夕，支持獨立陣營一度在民意調查中以些微差距取得領先地位，致使英國的保守黨、自由民主黨、工黨等三大黨擔憂蘇格蘭的獨立成真，而於 2014 年 9 月 15 日由 David Cameron、Nick Clegg 及 Ed Miliband 共同簽署一個承諾書 (the vow) 表示蘇格蘭選民於公投時選擇留在英國，未來將可享有更大的委任自治權 (devolved powers)。獨立公投否決後，聯合內閣參照 2014 年 11 月 27 日史密斯委員會的深化蘇格蘭分析報告 (Report of the Smith Commission for further devolution of Powers to the Scottish Parliament)，於 2015 年 1 月 22 日公布《蘇格蘭留在英國：長久的解決機制》(Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement) 立法性文件草案。

¹⁹ 此外，為使中央政府與三個委任分權政府間之政務運作更為順暢，2012 年 9 月聯合內閣與蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭政府協議《合作備忘錄》(The Memorandum of Understanding) 建構四個政府間的溝通、協商、合作機制。

²⁰ 以貝爾法斯特地方政府 (Belfast city council) 為例，係於 2011 年以單記可轉讓投票制 (Single Transferable Vote) 由 9 個選舉區選出 51 名議員所組成，執行職務至 2015 年 3 月 31 日；而於 2014 年 5 月 22 日選出 60 名議員所組成的影子地方政府將於 2015 年 4 月 1 日正式行使職權。

三、城市協議：雙向協議分權模式

英國歷史悠久的地方自治政府，主要提供地方居民日常生活所需的服務，諸如垃圾清運、體育和文娛等；然而，二十世紀晚期，隨著福利國家的發展，各國政府政策作為，已深入至社會、經濟、文化、環境、醫療衛生等各領域。其中促進經濟發展、降低失業率兼具經濟與社會面向，成為各國執政者的重要的課題；而透過地方政府的再造或擴大地方的自治權，讓地方自治政府運用地方的特色與資源，發展區域經濟，進而帶動國家整體經濟發展，成為一種可能的經濟發展模式。例如，在西方都市學（urban studies）研究中，認為城市是推動國家經濟發展之引擎的「雅各假說」（Jacobs hypothesis）。²¹

英國於 2010 年政黨輪替後，保守黨與自由民主黨所合組的聯合政府，制定地方主義法以推動地方政府再造。依地方主義法第 15 條至第 20 條的「核心城市條款」（Core Cities Amendment），聯合政府積極推動「城市協議」政策，讓英格蘭地區的 28 個城市區域，²² 取得更高的自治權，俾利區域經濟之發展。英國「城市

²¹ 雅各（Jane Jacobs）的成名作是 1961 年出版的《偉大城市的誕生與衰亡》（*The Death and Life of Great American Cities*）一書。雅各於 1969 年出版《城市經濟》（*The Economy of Cities*）一書，形成後來廣被探討的雅各假說（Jacobs hypothesis），如 Polèse（2005）或 Desrochers 與 Hospers（2007）。而在 Polèse 論文發表後，Taylor（2006）更就 Polèse 的論文撰寫評論性論文，直指 Polèse 論文中所運用的變項是有偏誤的（misspecified）。

²² 英國城市協議有兩波，2012 年的第一波計有大伯明罕與索利哈（Greater Birmingham and Solihull）、布里斯托與西英格蘭（Bristol and the West of England）、大曼徹斯特（Greater Manchester）、里茲（Leeds City Region）、利物浦（Liverpool City Region）、諾丁漢（Nottingham）、紐卡索（Newcastle）及雪菲爾（Sheffield City Region）等 8 個城市區域。2013 年的第二波計有黑鄉（Black Country）、伯恩茅斯（Bournemouth）、布萊頓與霍夫（Brighton and Hove）、大劍橋（Greater Cambridge）、考文垂與沃里克（Coventry and Warwickshire）、赫爾與亨伯（Hull and Humber）、伊普斯威奇（Ipswich）、萊斯特（Leicester and Leicestershire）、米爾頓凱恩斯（Milton Keynes）、大諾里奇（Greater Norwich）、牛津（Oxford and Central Oxfordshire）、雷丁（Reading）、普利茅斯（Plymouth）、普雷斯顿與蘭開夏（Preston and Lancashire）、南安普敦與普茲茅斯（Southampton and Portsmouth）、紹森德（Southend）、斯托克與史塔福（Stoke and Staffordshire）、桑德蘭（Sunderland and the North East）、斯温頓與威爾特（Swindon and Wiltshire）、蒂斯（Tees Valley）等 20 個城市區域。此外，2014 年 8 月，

協議」之特徵為（圖 1）：中央政府邀請特定具有經濟發展潛力的城市，由地方自治政府就其地方特色與自治量能提出城市發展的長遠規劃方案，與中央政府協議，獲得中央政府認可後，由中央政府賦予相應所需之自治權，俾利地方自治政府發展經濟；而藉由主要城市的經濟發展，得以驅動全國的經濟成長。

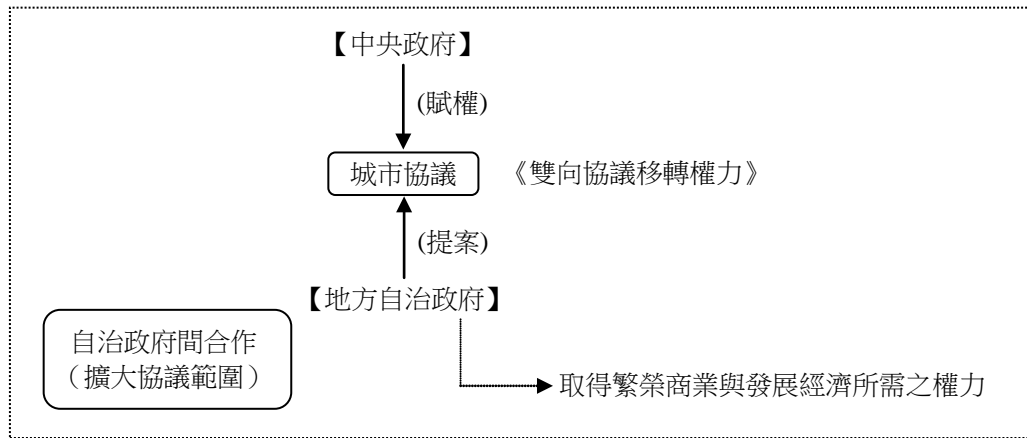


圖 1：英國城市協議機制

資料來源：整理自 HM Government, 2012。

申言之，城市協議擬以「客製化」的城市協議（bespoke deal），²⁴將城市轉化為經濟發展的火車頭。此城市協議政策有別於傳統的地方自治政府與委任分權政府，觀其大者為：（1）擴大地方自治政府的職能，地方政府從過去承擔居民日常生活服務的提供者，轉變為國家經濟發展的引擎；（2）非全面性的地方分權，以

聯合內閣與蘇格蘭委任分權政府及 8 個地方政府共同簽署《格拉斯哥與克萊德城市協議》（Glasgow and Clyde Valley City Deal）。

²³ 地方自治政府間的合作，並不一定要在地理疆界上相連，如第二波城市協議中的南安普敦與普茲茅斯兩地間就存有其他鄉村型態的地方自治政府。

²⁴ 有關客製化城市協議，涉及「制度變革的全國一致性」及「是否須由中央政府同意」兩個變項，可參見下表。

		制度變革的全國一致性	
		是	否
是否須由中央政府同意	是	普遍（universal）	客製化（bespoke）
	否	許可（permissive）	權利（rights）

資料來源：Still, 2014。

英格蘭地區中具有經濟發展潛能之特定大城市，為主要適用對象；²⁵（3）由各地方自治政府提出各自的發展計畫（ask），與中央政府協議，中央政府並依協議將權力移轉給地方（offer）；（4）採雙向協議移轉權力（two-way transaction）的分權模式，取得權力的城市，也須承諾負擔特定的義務；（5）嚐試平衡倫敦都會區與倫敦以外地區之發展差距。

事實上，城市協議所採取「雙向協議分權模式」，由中央政府與地方政府間，透過協議方式分享權力，旨在讓地方自治政府取得新的權力及更高的自主自治空間，重塑政府與社會間關係，²⁶ 活化社會功能，俾利繁榮地方商業活動，並促進整體經濟發展。

參、理論分析與建構

本文試圖以英國的地方分權歷史發展歷程，從早期的地方自治政府（local councils）到新近的委任分權政府的演變，論述地方自治政府為傳統模式的地方分權概念，而委任分權政府為修正模式之地方分權概念，以建構「雙元分權理論」。

在理論發展上，本文嘗試將地方分權理論分為「傳統模式」與「修正模式」兩階段。第一階段的「傳統模式的地方分權理論」，係以「住民自治」及「團體自治」為理論基礎，並以「地方居民自行處理地方事務」為中心，聚焦於「地方自治政府」之傳統地方事務的自治處理權，諸如垃圾清運、圖書館、消防安全等。第二階段的「修正模式的地方分權理論」，則對傳統地方分權理論加以修正，在傳統的「地方自治政府」外，納入「委任分權政府」之體系，而形成「地方自治政府，委任分權政府」雙元體系之「雙元分權理論」。

²⁵ 目前的 29 個城市協議中，唯一不在英格蘭區域境內者，為《格拉斯哥與克萊德城市協議》。

²⁶ 英國二次大戰後的中央與地方關係，可概分為三個階段：（1）1979 年柴契爾首相執政的集權化（Centralization），（2）1997 年布萊爾首相執政的委任分權（Devolution），（3）2000 年聯合內閣的地方主義（Localism）；柴契爾與布萊爾的政策作為主要是在中央與地方間權力分配上的調整（inter-government），而聯合內閣則以大社會（big society）理念重塑府與社會間關係（House of Commons, 2009; Wollmann, 2004）。

（一）傳統模式的地方分權理論

就中央與地方互動的府際關係運作，學理可分為「中央集權體系」、「地方分權體系」、「整合論體系」等三大類型。

中央集權體系採極大化中央政府之權力，地方政府係中央基於統治便利性所設置之分支機構或派出機關；地方分權體系則採分散化中央政府之權力，地方政府分享國家統治權，中央政府對地方事務僅立於監督之立場（張正修，2003：4；薄慶玖，2006：120-122）。整合論體系為整合中央集權體系與地方分權體系，孫中山以「均權制度」名之。

趙永茂（2002：57-92）指出中央集權體系的主要理論有國家絕對主權論（national absolutism）、中央集權論（centralism）、國家統合論（national integration theory）、政治同質化論（political homogeneity）、中央補助政策論（grants-in-aid）、新聯邦主義（new federalism）、區域規劃發展論（regional development）、國家化政策論（nationalization）、總體經濟論（macro-economy）等；地方分權體系的主要理論有聯邦主義（federalism）、地方分權論（decentralization）、獨立論與分離主義（independence and separation）、區域自治論（regional autonomy）、地方民主論（local democracy）、多元主義（pluralism）、憲政主義（constitutionalism）等；整合論體系之主要理論基礎為均權論、穩定均衡理論（stable equilibrium）、調和論（co-ordination approach）等。

傳統模式的地方分權理論，係以「地方上人處理地方上事務」為核心，以民主政治的民意正當性、權力分立（垂直面）、憲政主義的概念，建構地方分權之正當性，俾利中央權移轉分權給地方政府。而國家必須在制度上確保地方自治政府之自主性，中央政府非有憲法或法律上的依據，不得干預地方自治事務，更不能恣意廢除地方自治團體之制度性保障地位。

（二）修正模式的地方分權理論：雙元分權理論

按本文前段所分析英國地方自治政府與委任分權政府之發展，可將英國的地方分權架構，歸結出「委任政府」與「自治政府」兩個雙元體系（表3）。此「委任分權政府」與「地方自治政府」雖皆享有自主決定權，然而，其權力性質、政府形成、權力取得路徑、設置必要性則有所差異。

表 3：地方治理機制之雙元性：委任分權政府與地方自治政府

	委任分權政府 (devolved government)	地方自治政府 (local self-government)
權力性質	原屬中央權	傳統地方權（固有地方權）
政府形成	中央政府特別設置	長期發展演變而成
權力取得路徑	中央政府委任移轉	與地方居民日常生活相關事務而自然取得
設置必要性	視需要而設置	必然設置

資料來源：本文。

相對於傳統模式的地方分權理論，強調傳統固有之地方事務由地方居民自己處理的必要性的觀點。修正模式的地方分權理論，除仍持續保障傳統地方自治政府之固有地方自治權外，主張中央權的「非核心領域」之事務，可「視需要」設置「特殊目的性政府」，並「因地制宜」地將中央權交由此具特殊目的性之「委任分權政府」行使而形成了「委任分權政府」與「地方自治政府」併存的「雙元體系」（圖 2）。

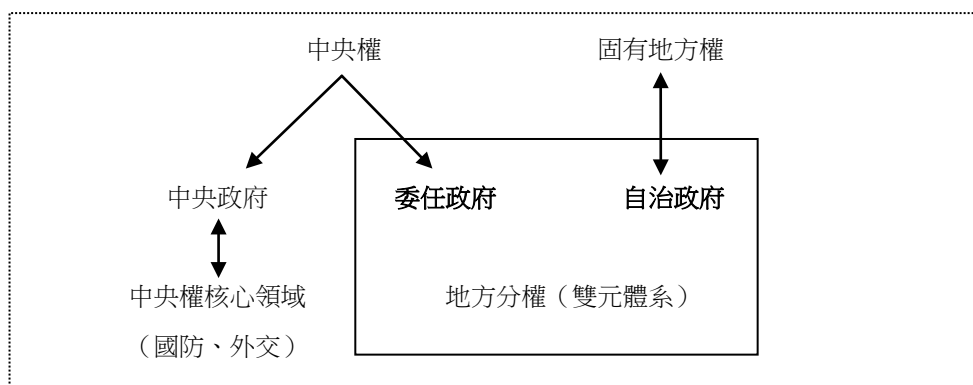


圖 2：雙元分權理論

資料來源：本文。

在此「雙元體系」架構下，委任分權政府所行使的係中央政府所委任之權限，²⁷ 非屬傳統固有自治權範疇，中央政府可「視需要」以「個案考量」增加所委

²⁷ 此外，委任分權政府與中央政府的派出機關，亦有所不同。中央政府的派出機關須受中央政府的指揮監督，其首長官派，執行事務須依中央政府訓令為之。相對地，委任分權政府，由地方居民所選出的公職人員處理原屬中央事務之委任事項。

任之權限，亦可於「必要時」暫停委任分權政府之運作，或於「必要時」廢止委任分權政府之地位。

事實上，在雙元分權理論概念下，一地方或區域之統治機構，是「地方自治政府」、「委任分權政府」、「中央政府」三者並存，共同治理。如蘇格蘭政府本身為委任分權政府，但蘇格蘭區域內再劃分為 32 個地方政府，形成蘇格蘭地區的統治機制是由「中央政府」（西敏寺）、「委任政府」（蘇格蘭議會）、「自治政府」（愛丁堡市政府等）所構成。

至此雙元分權理論對於地方自治發展的主要貢獻可能有：（1）中央與地方共同協商制定涉及地方權限之法律，如賽維爾原則（Sewel Convention）；²⁸（2）「因地制宜」的賦予不同事權，如各委任分權政府所取得權力之差異性；（3）中央權可「個案式」的「分階段」移轉給地方，如蘇格蘭逐步取得相關權力；（4）擴大地方居民之自主決定權，如北愛爾蘭的地方政府再造由北愛爾蘭議會決定。（5）與傳統地方固有自治權所形成二元系統，提供制度設計的發想。

（三）雙元分權理論與我國憲法

現行我國憲法在劃分中央與地方事務處理權，係分成中央權限與地方權限兩大類，而中央權限又可分為「專屬中央立法並執行」及「中央立法並執行或交由地方執行」二個次類型。若運用雙元分權理論，憲法第 107 條的專屬中央立法並執行之事項，可以繼續專屬中央，亦可設立「委任分權政府」，將部分權限交由「委任分權政府」處理。

至於直轄市之自治，以法律定之（憲法第 118 條），有別於憲法第 110 條縣自治事項之明確化，顯見制憲者對直轄市與縣之自治有著不同的思維。意即，憲法授權中央政府得以法律決定直轄市之自治權大小及自治模式，相對地，縣自治權及自治事項則是明確受到憲法保障的。

²⁸ 依賽維爾原則，當西敏寺欲制定相關涉及蘇格蘭議會所管有的分權事項（devolved matters）法律時，必須先諮詢蘇格蘭議會，並取得其立法同意備忘錄（Legislative Consent Memorandum）後，國會方得進行相關立法程序。

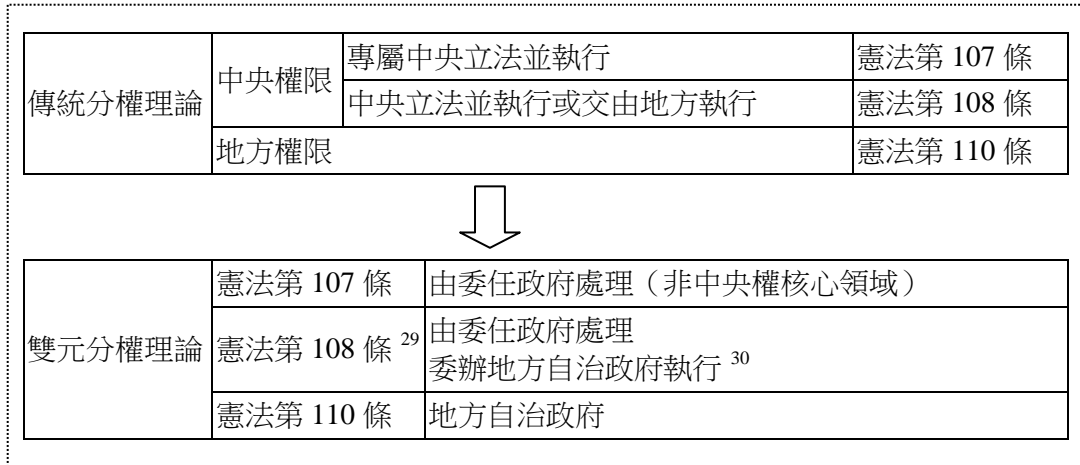


圖 3：憲法之雙元分權

資料來源：本文。

肆、直轄市本質為委任政府

本文進一步以具有直轄市地位的大倫敦市，說明其與中央政府間的關係，藉以論證委任分權式直轄市之特徵。

一、英國倫敦

當論及英國的首都倫敦市時，可指涉兩個不同的概念，一個為歷史悠久的倫敦

²⁹ 憲法第 108 條第 1 項第 1 款已因憲法增修條文第 9 條而遭凍結。另臺灣地方制度設計上，有一「省」之層級，地方制度法第 3 條第 1 項定有明文。現行省政府是否可視為「委任政府」？依中華民國憲法增修條文第 9 條第 1 項第 7 款，省承行政院之命，監督縣自治事項。復地方制度法第 2 條第 1 款規定，現行省政府為行政院派出機關。因委任政府仍有居民選舉公職人員之「住民自治」，而得以享有「自主決定權」，故現行省政府已為派出機關，尚難謂為委任政府。

³⁰ 在法制規範上，「委辦」為地方制度法第 2 條所規定「指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項」；「委任」為行政程序法第 15 條所規定「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之」。然而，本文所稱「委任政府」，係從地方分權角度，受委任權限之「委任政府」仍須由地方居民選舉產生。

市，另一個為 2000 年設立的大倫敦市。在羅馬入侵英國後的 7 年，約略在西元 50 年時，倫敦市就已建立；到 1199 年時，倫敦市就已有初步的自治權，當時的國王約翰賦予倫敦市民選舉司法行政長官的權利，1215 年更進一步賦予選舉市長的權利，倫敦市選舉自治的歷史比英國國會還要長；倫敦市雖然是一個歷史悠久的自治體，但其土地面積僅約 1 平方英哩，倫敦當地人多以「Square Mile」稱之；又因其位於大倫敦市（GLA）市中心之金融區，亦被稱為「倫敦金融城」（City of London Corporation, 2012）。

一般都認為英國為單一國，屬中央集權的國家（趙永茂，2007），特別是英國的中央補助款機制，³¹ 更是形成集權於中央政府的關鍵所在。現行的大倫敦市是依大倫敦市法於 2000 年 7 月 3 日正式設立，採行政與立法分權制衡制，置有 1 名民選市長綜理市政，並置有市議會（London Assembly）審議預算及監督市政。大倫敦市採行二層級的地方政府體制，在大倫敦市下設有 33 個自治體，包含 32 個區與 1 個倫敦市，皆由民選的區議員組成議會以實施地方自治，議會兼有立法權與行政權；各區（市）的區（市）長由各該議會選任，任期 1 年，屬榮譽職。此 33 個區（市）中，僅有倫敦市設有區級的警察局長。

從倫敦市的發展過程來看，作為基層自治體的區級政府（borough council 及 CLC）存在已久。倫敦區級基層自治體所提供的公共保健、垃圾清運、體育和文化娛樂等服務性功能，極不容易被中央政府取代。相對地，中央政府則因其統治上之需求性，先設置大倫敦議會，³² 隨後又裁撤大倫敦議會；嗣後，設置大倫敦市。特別是由 1986 年到 2000 年期間，僅存基層的區級政府，縱無大倫敦議會或大倫敦市，倫敦的地方自治仍可有效運作。

如運用「雙元分權理論」，大倫敦議會及大倫敦市，係中央政府視實際需要所設置，並將原屬中央政府的權力委任於大倫敦議會或大倫敦市，並非將區級自治體

³¹ 英國的中央與地方財政劃分制度讓中央與地方財政分配顯失均衡（vertical fiscal imbalance），地方政府的歲入預算高達三分之二來自於中央政府的補助款（Dollery & Lorenzo, 2008; Wilson, 2005）。本於「財政為庶政之母」，財政自主權不足，地方自治權亦顯弱化。

³² 英國的地方自治團體，傳統上採行「權力一元制」，地方議會就是地方政府，與美國地方常見的民選市長與民選議會的「權力分立制」不同，故大倫敦議會就是當時的大倫敦政府。

之權力移轉給大倫敦議會或大倫敦市；必要時，中央政府可以透過法律委任更多的權力或收回權力。³³ 事實上，Sandford (2014: 4) 指出大倫敦市的權力雖然不如蘇格蘭議會、威爾斯議會、北愛爾蘭議會，但大倫敦市的性質應屬「委任分權政府」之性質。相對地，不論上層政府體制之變革，作為地方自治團體的區級政府 (boroughs) 仍長期維持其自治體制，並承擔居民自治之功能與服務，其性質應屬「地方自治政府」性質。

表 4：英國大倫敦市發展之大事記

年代	法案	建制
1888	《地方政府法》 (Local Government Act 1888)	設倫敦郡議會 (London County Council)
1855	《大都會管理法》 (Metropolis Management Act of 1855)	在倫敦郡議會之下設區級政府 (vestries and district boards)
1900	《地方政府法》 (Local Government Act 1899)	區級政府制度變革 (metropolitan boroughs)
1965	《倫敦政府法》 (London Government Act 1963)	設大倫敦議會 (Greater London Council)，並劃分為 32 個區 (metropolitan boroughs)
1986	《地方政府法》 (Local Government Act 1985)	廢棄大倫敦議會 (GLC)，僅留存區政府 (boroughs)
2000	《大倫敦市法》 (Greater London Authority Act 1999)	設大倫敦市 (Greater London Authority)
2011	《地方主義法》 (Localism Act 2011)	賦予大倫敦市長藉由住宅局 (Homes and Communities Agency) 及發展局 (London Development Agency) 促進大倫敦市房地產及經濟發展

資料來源：Harvey, 1999; Turley, 2011; Department for Communities and Local Government, 2011。

二、委任分權式直轄市之特徵

從英國倫敦之發展經驗，直轄市具有「委任分權政府」性質。而此種「委任分權式直轄市」之主要特徵為「協同治理性」、「制度保障程度弱化性」、「特殊目

³³ 受 2011 年的地方主義法將房地產投資管理權委任給大倫敦市之影響，倫敦區的住宅局人員於 2012 年 4 月改隸大倫敦市。

的性」。

（一）協同治理性

傳統直轄市是中央政府基於特殊需要時，所設置之地方政府，以協同中央政府治理地方。意即，中央政府如認為有必要，分享統治權並設置直轄市政府，以提升政府的治理效能；相對地，中央政府如認為直轄市的治理效能不彰時，亦可逕自對直轄市進行改造，甚或廢除。例如，英國西敏寺於 1965 年設置大倫敦議會，以協助內閣治理倫敦，而 1986 年廢除大倫敦議會後，倫敦僅存區級自治政府。復有設置直轄市以協助中央政府治理地方需要，於 2000 年再設大倫敦市。

此外，不同國家也會因協同治理需要上的差異，其所設置的直轄市數目而有所不同。如設置 1 個直轄市的美國（哥倫比亞特區），或設置 2 個直轄市的俄羅斯（莫斯科及聖彼得堡）與南韓（首爾及世宗），中國大陸則設置有 4 個直轄市（北京、天津、上海、重慶）。

（二）制度保障程度弱化

地方自治權的核心要素為「住民自治」與「團體自治」。因傳統直轄市具有「委任分權政府模式」之特色，為便利中央政府的指揮監督，傳統直轄市之制度保障程度是劣於一般地方自治政府的。³⁴ 中央政府在人事權或自治財政權上，多有較大的控制權，甚至於必要時，可暫停其運作。例如，具有地方自治地位的倫敦區級政府存在已有數世紀，而大倫敦市政府則經歷不同階段的制度變革，甚至在 1986 年至 2000 年間，倫敦未有大倫敦市政府，僅存區級政府。

（三）承擔國家特殊目的

直轄市的特殊目的性，概可歸因於「首都地位」、「經濟發展火車頭」、「軍事要塞」等因素。例如，倫敦與哥倫比亞特區為「首都地位」之特殊性，中國大陸重慶被賦予「經濟發展火車頭」之功能，俄羅斯的聖彼得堡（St. Petersburg）則具有「軍事要塞」之特徵。甚至，國家會基於特殊考量設置「複數首都」，如南非設

³⁴ 事實上，若依憲法本文的設計，第 11 章地方制度，第 1 節為省，第 2 節為縣，屬憲法層級之制度保障。然而，直轄市係依第 118 條（直轄市之自治，以法律定之）取得制度保障地位。

有行政首都茨瓦內（Tshwane）、立法首都開普敦（Cape Town）、司法首都布隆萬丹（Bloemfontein）等三個首都。

此外，具首都地位之直轄市，因其資源優於其他地方政府，部分國家會以「遷都」的途徑，實踐國家對特定區域之「特殊目的」：（1）平衡區域發展；如巴西於 1960 年首都由里約熱內盧（Rio de Janeiro）遷到巴西利亞。（2）強化國家安全；如巴基斯坦（Pakistan）將首都從喀拉蚩（Karachi）遷移至伊斯蘭馬巴德（Islamabad），有強化控制喀什米爾（Kashmir）地區以處理其與印度間領土爭議之用意。而南韓在既有的首都首爾（Seoul）外，再設一行政首都世宗市（Sejong），則兼具平衡區域發展及安全性考量。

伍、臺灣直轄市革新芻議

我國整部憲法中，僅以第 118 條的單一條文規定「直轄市之自治，以法律定之」，顯見制憲者有意將直轄市之自治模式交由中央政府以法律規範之。本文擬解析臺灣直轄市的問題，並運用雙元分權理論以提出革新芻議。

一、臺灣直轄市之問題

2010 年起，啟動縣市改制為直轄市，讓人口數超過 200 萬人之大縣，皆得以改制為直轄市，臺灣進入廣設直轄市的時期，形成六都的格局。然而，部分縣市改制為直轄市，出現了地方制度法涵攝上的爭議，如臺北縣³⁵與桃園縣³⁶之先後單獨改

³⁵ 長期期待升格為直轄市的臺北縣，過去無法升格改制為直轄市；惟在 2010 年後，地方制度法關於直轄市設置要件無任何改變，臺北縣亦未與其他縣市合併，仍可順利單獨升格改制為新北市。

³⁶ 以桃園縣改制為直轄市為例來分析，突顯了關於直轄市認定標準上的二個問題：（1）直轄市認定標準上之實質變化：桃園縣於 2010 年第一波縣市改制為直轄市時，遭行政院否決；於 2012 年 6 月單獨申請改制為直轄市，行政院予以同意。桃園縣兩次申請改制為直轄市之時間點接近，卻有著截然不同的結果，恐似因行政院的實質審查標準或對直轄市定位觀點，有所不同。（2）「準直轄市」係就不符合「直轄市」設立標準的大縣之補救措施：依地方制度法第 4 條規定，「準直轄市」以人口聚居達 2 百萬人以上為要件，惟設置直轄市之人口數卻僅須人口聚居達 125 萬人以上。當一縣人口聚居達 125 萬人，但不符合直轄市設立標準，於人口增長達 200 萬人時，得成為「準直轄市」；顯見「準直

制為直轄市。而改制後的直轄市，雖有「首都型」與「非首都型」的都會型直轄市，然其共通的問題，涉及如何定位直轄市與直轄市本質為何之思考。

（一）直轄市與非直轄市之人口分佈不均衡

以 2015 年 1 月底的內政部統計資料，六都的人口數為 16,118,910 人，占全國總人口數的 68.77%；六都的土地面積為 10,899.4862 平方公里，占全國土面面積的 30.11%，形成全國近七成人居住在全國三成的土地。事實上，政府人口數據係以戶籍登記資料為基準，然而，有許多人因求學或工作在直轄市，戶籍仍設在非直轄市，故實際居住在直轄市之人口數恐將超過 70%。當人口聚居於直轄市所造成的城鄉人口分布失衡，導致資源配置、都市規劃、交通需求、住宅需求等問題亟待解決。

（二）一生活圈內有數直轄市

所謂的生活圈是整合人口聚落、地理區位、經濟產業、交通網絡、歷史文化、生態環境等諸多面向（營建署，2009：20）；若依美國行政及預算管理局（Office of Management and Budget, 2010）的定義，都會生活圈是以一個核心地區與比鄰的衛星社區所構成的高度整合的共同生活體。以「核心城市—衛星城市」關係，來檢視大臺北都會區生活圈，臺北市為大臺北都會區生活圈的核心地區，捷運及鐵路沿線的三重、新莊、新店、樹林、鶯歌、桃園等應屬大臺北都會區生活圈的衛星地區。共同生活圈內的居民日間因工作或就學，往核心城市移動，夜間則返回其衛星城市居住，因而產生通勤之交通需求。從臺北捷運路網延伸到土城、新莊、蘆洲、新店、淡水等，顯見新北市為臺北市的衛星城市；再從「臺鐵都會區捷運化桃園段高架化建設計畫」及橫跨蘆竹及龜山兩鄉之「虛擬南崁市」的發展，³⁷ 可觀

轄市」係回應人口數多但無法改制為直轄市之大縣的人事權及財政權需求，故一縣適用「準直轄市」之規定，實亦隱含該縣不易符合直轄市之設立標準。然而，桃園縣先被行政院否決升格為直轄市，再經行政院核定為「準直轄市」後，復再經行政院同意「單獨」改制為直轄市；其間的變化，或許值得深究。

³⁷ 臺鐵在長程運輸受高鐵衝擊下，已改採「臺鐵捷運化」政策，主要訴求為都會區通勤人口，在西部幹線基隆至新竹間各車站，旅客可持悠遊卡等電子票證；同時已增設僅限通勤區間車停靠之浮州站及汐科站。「臺鐵都會區捷運化桃園段高架化建設計畫」將桃園站、內壢站、中壢站改建為高架車站；並增設鳳鳴站、國際路站、永豐路站、中原大學

察到桃園縣亦為臺北市的衛星城市，而形成一個大臺北生活圈內，並存有臺北市、新北市、桃園市等三個直轄市。此單一生活圈內有數直轄市的情況，在跨域事務處理上，因多頭馬車致發生無效能的情況，而有都會治理（Urban Governance）或區域治理（regional governance）之需求。

（三）一市兩制：民選區長與官派區長

為落實保障原住民族政治參與的精神，³⁸ 並積極回應原住民社會意見，政府於 2014 年 1 月修正地方制度法，增列第 4 章之 1，賦予「直轄市山地原住民區」為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關。此修法讓新北市烏來區、臺中市和平區、高雄市茂林區、高雄市桃源區、高雄市那瑪夏區、桃園市復興區，具有地方自治團體公法人地位。然而，直轄市的非山地原住民區，仍維持直轄市派出機關之地位及官派的區長，而形成民選區長與官派區長併存於同一直轄市之「一市二制」情況。

此外，偏遠的山地原住民區因享有自治權，而獲得較佳的財政資源與公共服務；相對地，偏遠非原住民區，卻因無法自治，而造成財政資源失衡及來自市政府的公共服務不足之「邊陲失治」矛盾。例如，以高雄市 2015 年預算為例，高雄市六龜區公所的年度預算為 78,056 千元，相鄰的桃源區公所的年度預算則為 108,190 千元（高雄市政府主計處，2015）。

（四）政策治理問題

事實上，六都成形後，產生了直轄市數量過多、核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、公共服務品質未有相應之提升、財政紀律更加

等四座通勤車站。而桃園南崁地區因為中山高速公路交流道旁之交通便利性，加上房價遠低於臺北市，吸引許多在臺北工作者在此購屋，幾乎已形成一個虛擬的「南崁市」。

³⁸ 1999 年制定地方制度法，直轄市並無山地原住民保障機制，僅在「縣」給予山地原住民保障機制（山地鄉鄉長以山地原住民為限，縣議員依山地鄉數保障山地原住民議員名額）。然而，在 2010 年縣市改制為直轄市後，直轄市原住民保障機制有了重大變革，將直轄市議員區分為「區域議員」及「原住民議員」，原住民議員再分為「平地」原住民及「山地」原住民議員；平地原住民議員以「人口數」為保障基礎（平地原住民人口在 2,000 人以上者），山地原住民議員兼採「人口數」及「行政區域」之保障（山地原住民人口在 2,000 人以上或改制前有山地鄉者）。

惡化等相關議題。因而出現許多「政策治理」問題亟待解決；諸如組織架構治理、跨域治理、府際治理（垂直及水平）、區級政府治理、財政資源分配等問題。

二、革新芻議

在直轄市的本質屬委任分權政府的思路上，為革新臺灣直轄市制度，可運用「雙元分權理論」，並因地制宜的規範直轄市之設置與職權（如，處理跨域事務），並由區級自治政府處理地方居民日常生活的事務。

（一）以「委任分權政府」思維進行直轄市之再造

現行直轄市數目過多，致單一生活圈內併存數個直轄市，實有必要進行直轄市的再造。按委任分權政府之設置，是本於「必要性」及「個案性」，無庸全國各地皆設委任分權政府，而各委任分權政府之權力亦可有差異性。如欲處理現行直轄市數目過多等政策治理問題，可因地制宜地以「共同生活圈」的概念，將部分的直轄市及縣市加以整併，如將臺北市、新北市、基隆市整併為一個直轄市（三合一），或將臺北市、新北市、基隆市、桃園市整併為一個直轄市（四合一）。³⁹ 此外，除了整併外，尚可循「城市協議」模式，鼓勵各直轄市間進行城市協議或城市合作，以促進區域及各城市的共同發展。

再造後的直轄市，應因地制宜的調整直轄市之權力，將涉及固有地方權者，交還給民選的區自治體。同時，將非屬中央權核心領域且有需要者，由中央政府委任移轉給直轄市；例如，警政權就可交由直轄市。⁴⁰ 當整併的直轄市之權力事項確定後，相關自治法規及組織編制應為相應的再造，由直轄市處理跨域事務及委任分權事項，由區級政府處理地方自治事務，相互合作。

（二）以「地方自治政府」思維推動區長全面民選

2010年縣市改制為直轄市，原山地鄉改制為區，喪失自治團體公法人地位。此

³⁹ 而整併直轄市，更可打破現行的行政區域，如將臺北市、新北市、基隆市、桃園市的北區（蘆竹、龜山、大園、桃園等）整併，而將桃園市的南區併入新竹縣。

⁴⁰ 隨著國家法治的變化，中央政府陸續設置許多專責執法機構，如法務部調查局、海岸巡防署（原水上警察局）、入出國移民署（原入出境管理局），現行警政業務已以社會治安為主軸，委任移轉予直轄市當屬適宜。

類由山地鄉改制之區，地方居民政治參與日益弱化，致原鄉地區邊緣化，發展停滯不前，政府遂修正地方制度法，賦予「直轄市山地原住民區」之自治地位，顯見地方自治或基層民主自治的必要性。事實上，現行部分直轄市幅員已非常廣大（如臺南市、高雄市等），部分偏遠區出現「邊陲失治」矛盾，實有必要推動區自治，將直轄市之區級政府全面改制為地方自治團體，以獲致「地方上人處理地方事務」之地方自治核心價值，並促使財政資源及公共服務分配更加均衡。

直轄市的區級自治，應以固有的地方權為核心，極大化「團體自治」的量能。意即，區級自治並非僅限於地方制度法的鄉（鎮、市）自治事項，更可進一步將原屬直轄市自治事項，移轉給區級自治政府。

事實上，現行地方制度法就地方自治事項出現疊床架屋的情況，許多自治事項同時為縣（市）及鄉（鎮、市）⁴¹的法定化自治事項（第 19 條及第 20 條），如「公園綠地之設立及管理」、「殯葬設施之設置及管理」、「禮儀民俗及文獻」、「公益慈善事業及社會救助」等。然而，許多此類自治事項，從居民之「親近性」及「便利性」角度，實由鄉（鎮、市）實施為宜。是以，從「雙元分權理論」的概念，臺灣直轄市次級政府之區級自治政府應承擔大部分的地方自治事項，與地方居民日常生活相關的事務，更應由區級自治政府處理，直轄市（分權委任政府）無庸再處理此類事務，兩者事權規範不宜重復，以收事權集中之效。

此外，在非固有地方權範疇或非涉及居民日常生活事項，區級自治政府如欲取得更大權力，可採用英國城市協議的思維，由直轄市區級自治政府就其實際需要，提出發展或改革計畫，與中央政府或直轄市協議，藉以取得新自治權。

申言之，中央政府必須要有新思維，當政府推動地方政府再造，或面對地方

⁴¹ 按憲法所設計的地方制度為省、縣兩個層級，並無鄉（鎮、市）之自治法人；鄉（鎮、市）自治法人地位的取得係依據地方制度法。長期以來，受黑道及金錢介入基層選舉之害，鄉（鎮、市、區）是否維持自治地位，多所爭論。檢視英國地方自治發展經驗，英國地方自治傳統上係以地方議會（Local Councils）兼掌行政權與立法權；然而，因應地方事務日益繁雜，部分大城市改以直選市長（Directly-elected mayors）以收事權集中及提升行政效能之效，如布里斯托（Bristol）在 2012 年 11 月選出首任民選市長。因鄉（鎮、市、區）自治地位之得、喪、變更，不涉及修憲，僅須修正地方制度法；考量各地方差異性及地方事務繁雜程度有別，本文建議鄉（鎮、市）自治方式，可因地制宜地採不同的政體設計（市長制、委員制、議會制、經理制、市長經理制等）。

「放權讓利」之要求時，應揚棄過去一視同仁地將權力移轉給地方，可採用英國城市協議的思維，透過中央與地方協議的方式，由地方自治團體就其實際需要，提出發展藍圖或改革計畫，以「地方承擔責任與義務，中央給予相應之權力」的思維，擴大地方自治團體之權力。

陸、結論

本文藉由回顧英國地方自治發展經驗，並檢視威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭委任分權政府之設計機制，在傳統模式的地方分權理論基礎上，建構出修正模式的地方分權理論：委任分權政府與地方自治政府共同治理之「雙元分權理論」。隨後，再以此「雙元分權理論」概念，論證英國倫敦此直轄市之本質為「分權委任政府」；特別是倫敦的區級自治政府存在已有數個世紀，而大倫敦市政府經歷設置、廢止、改制等過程，區級自治政府依然提供居民固有地方自治權之實施。而英國與我國皆屬單一國，英國本於國會主權原則，我國依據憲法第 118 條規定，中央政府皆可透過修改法律，以影響直轄市的型塑與自治能力。

當前臺灣直轄市發展的主要問題為直轄市與非直轄市之人口分佈不均衡、單一生活圈內有數直轄市、民選區長與官派區長之一市兩制、待解決政策治理議題等問題，而「雙元分權理論」架構可用以革新臺灣直轄市制度：（1）以「委任分權政府」的概念，進行直轄市之再造，由直轄市以跨域治理及府際治理之路徑，處理跨域事務及非屬中央權核心領域事務；（2）將直轄市次級政府（區級政府），全面改制為「地方自治政府」，實施區長民選及設置區議會，將屬於固有地方權及涉及居民日常生活事務者，全交由區級自治政府統籌辦理，以提升政府服務的「多元性」及「親近性」。

事實上，臺灣地方制度法第 21 條、第 24 條、第 24 條之 1 等，已建置「跨域合作」的機制，如能參照英國城市協議的理念，於臺灣未來地方制度革新上，導入「雙向協議分權模式」之機制，⁴² 當有助於臺灣地方自治發展與地方政府再造。

⁴² 「雙向協議分權模式」，即地方自治政府如欲爭取更大的自治權或財源時，應由地方政府提出發展計畫，由中央政府與地方政府間，透過協議方式分享權力。

參考文獻

- 呂育誠（2006）。中央地方權力移轉關係之研究。三合一選舉後我國地方自治發展的議題與前瞻研討會（3月24日），新北。
- 胡婉玲（2001）。論歷史制度主義的制度變遷理論。新世紀智庫論壇，16，86-95。
- 高雄市政府主計處（2015）。104年度法定預算，取自：
http://kcgdg.kcg.gov.tw/KCGSTAT/Old/BookCatalog_Detail.aspx?Mid=146&Lid=794。
- 張正修（2003）。地方制度法理論與實用（一）：地方自治概念、國外法制及都市篇。臺北：學林。
- 趙永茂（2002）。中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論臺灣地方政府的變革方向。臺北：翰蘆。
- 趙永茂（2007）。英國地方治理的社會建構與發展困境。歐美研究，37(4)，593-633。
- 營建署（2009）。城鄉發展。載於營建署（編），營建年報（18-26）。臺北：營建署。
- 薄慶玖（2006）。地方政府與自治。臺北：五南。
- BBC (1997). The 1979 Referendums. Retrieved from:
<http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml>.
- BBC (2008). Timeline: Northern Ireland Assembly. Retrieved from:
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/2952997.stm.
- BBC (2010). Devolution: A beginner's guide. Retrieved from:
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/first_time_voter/8589835.stm.
- Cabinet office (2013). Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. Retrieved from: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.
- Cave, S. (2012). *Local government reform past and present*. (Briefing Paper) Belfast, ME: Northern Ireland Assembly.

- City of London Corporation (2012). City history. Retrieved from:
<http://www.cityoflondon.gov.uk/things-to-do/visiting-the-city/archives-and-city-history/city-history/Pages/default.aspx>.
- Department for Communities and Local Government. (2011). *London and the localism act*. London, UK: DCLG.
- Desrochers, P., & Hospers, G.-J. (2007). Cities and the economic development of nations: An essay on Jane Jacobs' contribution to economic theory. *Canadian Journal of Regional Science*, 30(1), 115-130.
- Dollery, B., & Lorenzo, R. (2008). Alternative models of local government. In B. Dollery & R. Lorenzo (Eds), *The theory and practice of local government reform* (pp. 27-52). Cheltenham, PA: Edward Elgar.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practice..* Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gary, J. (2004). Blair's project in retrospect. *International Affairs*, 80(1), 39-48.
- Gov.UK. (2013). Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. Retrieved from: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.
- Growth: A Case Study of Localism Act and City Deals in the UK *Journal of Police Management*, 11, 157-178.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Harvey, A. D.(1999). London's Boroughs. *History Today*, 49(7), 15-17.
- Hazell, R. (2005). Westminster as a 'Three-In-One' Legislature for the UK and its Devolved Territories. In R. Hazell & R. Rawling (Eds.), *Devolution, law making and the constitution* (pp. 226-251). Exeter, UK: Imprint Academic.
- HM Government (2012). *Unlocking growth in cities: city deals: wave 1*. London, UK: Cabinet Office.
- House of Commons (2009). *The balance of power: Central and local government*. London, UK: The Stationery Office Limited
- Iorwerth, R. (2013). *Public services reform: Timeline of local government developments*. Cardiff, UK: National Assembly for Wales.

- ICPS (2012). Devolved Parliaments and Assemblies. Retrieved from:
http://www.parlicentre.org/res_dev_admin.php.
- Ministry of Justice (2009). *Devolution: A Decade On Government Response*. Norwich, UK: TSO.
- Morgan, Bryn (1998). *The local elections of 7 May 1998 and the London Referendum*. RESEARCH PAPER 98/59, London: House of Commons Library.
- Northern Ireland Assembly (2011). *Northern Ireland Assembly election 2011*. Belfast, ME: Northern Ireland Assembly.
- Nidirect (2014). Devolved government in the UK. Retrieved from:
<http://www.nidirect.gov.uk/devolved-government-in-the-uk>.
- Office of Management and Budget (2010). 2010 standards for delineating metropolitan and micropolitan statistical areas. *Federal Register*, 75(123), 37246-39052.
- Polèse, M. (2005). Cities and national economic growth: A reappraisal. *Urban Studies*, 42(8), 1429-1451.
- Sandford, M. (2014). The greater London authority. Note (SN/PC/05817). London, UK: House of Commons Library.
- Scottish Parliament (2013). Scottish independence referendum bill. Retrieved from:
<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/Bills/61076.aspx>.
- Still, B. (2014). City deals, made in Sheffield: A deal for growth. Retrieved from:
http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=277dac77-2d3f-4034-aaf5-c156089d57d9&groupId=10180.
- Taylor, P. J. (2006). Comment: On a non-appraisal of the 'Jacobs Hypothesis'. *Urban Studies*, 43(9), 1625-1630.
- Turley, A. (2011). A plain English guide to the localism act. Retrieved from:
<http://www.futureoflondon.org.uk/2011/12/13/london-and-the-localism-act/>.
- UK Parliament (2010). Referendums in the United Kingdom. Retrieved from:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm>.
- Welsh government (2011). Welsh referendum 2011. Retrieved from:
<http://wales.gov.uk/legislation/referendumpowers/?lang=enl>.
- Wilson, D. (2005). The United Kingdom: An increasingly differentiated polity. In B. D. B. Denters & L. E. Rose (Eds). *Comparing local governance* (pp. 155-173). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in great Britain, Sweden, Germany and

France: Between multi-function and single-purpose organizations. *Local Government Studies*, 30(4), 639- 665.

World Bank Group (2001). Administrative Decentralization. Retrieved from:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>.

The Evolution of Devolved Government in the UK: Some Implications for Reforming Taiwan's Special Municipality

Pao-Chien Wang^{*}

Abstract

Taiwan amended the *Local Government Act* in 2009 by giving its central government more power to reform local authorities. In December 2014, the six special municipalities are established in Taiwan. After establishing so many special municipalities, many issues need to be handled, such as the gap between the core and periphery area, the failure of the reinventing government, the less quality of public service, the worse finance of the government. How do we rebuild Taiwan's special municipality? This paper reviews the experience of the British local government reform and the evolution of the devolved government among the Wales, Scotland and Northern Ireland. This paper employs the historical institutionalism and the case study as methodology. Through analyzing the development of the London, this paper suggests that the special municipality should be classified as devolved government. Moreover, this paper gives some suggestions to

* Ph.D., Graduate Institute of National Development, National Taiwan University. Assistant Research Fellow, Center for Hakka Studies, National Taiwan University, Adjunct Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University email: d93341008@ntu.edu.tw.

rebuild the special municipality in Taiwan.

Keywords: County Changes to Special Municipality, Devolved Government,
Localism Act 2011, City Deals, Decentralization

地方政府跨部門協力網絡的運作分析 ——以臺北市與新北市雙城共飲翡翠水為例^{*}

林煥笙、喬憲新^{**}

《摘要》

近年來，公共問題的複雜程度與牽連範圍日漸提升，中央與地方政府彼此之間皆體認到跨域合作的必要與迫切性，「跨部門協力」遂成為公共行政領域的重要顯學之一。有鑑於此，本文欲探討臺灣地方政府跨部門協力的實務運作，觀察政府在進行跨部門協力的過程中，遭遇哪些問題與困境？又有何問題解決之道？

在「臺北市與新北市之共飲翡翠水議題」之個案中，具有相當特殊的背景脈絡與發展過程，箇中原因相當值得深入探究。因此，本文以兩城市之間的共飲翡翠水個案做為研究標的，以跨部門協力之理論概念與網絡觀點做為基礎，透過文獻分析、個案研究與深度訪談資料，審視共飲翡翠水的初始環境結構、跨部門協力過程以及跨部門協力互動限制，探究影響跨部門協力結果的因素，以及影響

投稿日期：104年3月11日。

^{*} 本研究除了由衷感謝兩位匿名審查人的寶貴意見外，還必須誠摯感謝元智大學社會暨政策科學學系劉宜君教授、淡江大學公共行政學系曾冠球教授、國立政治大學公共行政學系蕭乃沂教授等曾經給予的指教及建議。

^{**} 林煥笙為國立政治大學公共行政學系博士候選人，email: tusyoshilin@gmail.com；喬憲新為行政院衛生署秘書室科員，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士，email: brushes008@hotmail.com

因素的背後成因，進行相關討論與思考，最後則歸納研究結果與發現，提出結論。

初步研究發現，在共飲翡翠水所形成的跨部門協力網絡當中，影響其運作的因素包括目標、資訊與資源、參與、溝通協調、能力與監督課責等，而造成這些影響因素的背後原因，最主要乃是源自於關鍵利害關係人間的政治動態性及權力 / 資源不對稱、成員間的信任因素、外在系統影響因素、成員自我利益等因素，其中又以臺北自來水事業處與臺灣自來水公司兩者之間的利益衝突最難以化解，如果中央政府單位能夠針對兩者間的本位主義與自我利益考量予以關注並調和，則共飲翡翠水的目標將可望受到整合與實行，俾以解決此一雙城奪水之爭。

[關鍵詞]：跨部門協力、網絡觀點、跨部門協力網絡、雙城共飲翡翠水

壹、前言

在全球化與民主化趨勢的發展進程中，促使了府際關係（Intergovernmental Relations, IGRs）的運作面臨變革與轉型的契機，進而牽動各政府層級彼此之間互動型態的轉變，府際關係的內容更進一步擴大至跨域合作，乃至於跨部門協力（cross-sector collaboration）之型態。是以，跨部門協力之內涵遂成為今日政府尋求良善治理與提升政府績效的重要思維。然而，儘管跨部門協力的相關概念與理論獲得重視與發展，但實務上呈現之成果卻未如預期，因此，如何適切地將跨部門協援引或導入到實際發生的政策個案中，予以分析和討論，這是本文最主要的研究動機。本文的出發點在於：在跨部門協力的視角中，大型公共建設方案中的公部門行動者之立場與偏好對於政策過程的各個層面都至關重要，換言之，針對實際政策個案的初始環境結構、跨部門協力過程以及跨部門協力限制等面向抽絲剝繭，探究影

響實務運作過程的因素，將會影響到政府績效與公共治理的所需成本與未來發展，以及公共管理者以後的施政作為。

就臺灣地方政府間的跨部門協力實務運作觀之，臺北市與新北市的「共飲翡翠水議題」（以下稱為共飲翡翠水），¹ 背景脈絡甚為特殊，具有管轄權的臺北市可充分飲用翡翠水源，並享有水源之調配權力。但水庫位於自身境內的新北市僅能飲用水質較差的石門水庫水源，無法享有足夠的翡翠水源，尚須承擔水庫集水區的保育維護工作。此外，該計畫的發展過程亦頗令人玩味，早在 1999 年以前，政府即著手規劃共飲翡翠水相關事務，甚至有經濟部官員曾經宣稱：「共飲翡翠水只是一個簡單的技術問題，只要相關硬體設施於 2006 年完工後，翡翠水庫自來水供應就可以制度化地涵蓋新北市」。² 然而，遲至今日仍無法完全達成共飲的目標，其發展過程究竟遭遇何種問題與阻礙，相當值得深入探討。

本文認為，如欲達成兩大大都會區之永續共享翡翠水庫水資源的目標，必然需要跨區域的協力合作，跨部門協力的前提是建構在行動者間的互信依賴關係上，透過網絡觀點來體察地方政府間的跨部門協力事務，能有效審視特定政府單位與行動者的連結態樣，亦可藉由形塑與管理網絡的過程，協助達成網絡行動者之共同目標，以解決問題（劉宜君，2006；謝俊義，2007；Agranoff & McGuire, 2001a; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Mandell, 1990）。

故本文嘗試從跨部門協力之相關概念與網絡觀點切入，針對共飲翡翠水的個案進行研究。主要針對以下問題予以探討：一、共飲翡翠水的治理內涵為何？其所形成之跨部門協力網絡型態為何？二、在共飲翡翠水的跨部門協力網絡中，有哪些因素會對其網絡實際運作過程造成影響？產生這些影響的背後成因為何？三、檢視共飲翡翠水的跨部門協力網絡，探討其網絡核心問題與衝突為何？又有何因應之道？

¹ 臺北縣於 2010 年改制升格直轄市，並更名為新北市，惟本文是在更名前所進行之研究，為求名詞之一致，文中台北縣皆統一改以新北市稱之，但涉及的相關計畫仍保持原有的計畫名稱。

² 參見新聞標題「共飲翡翠水 經濟部：簡單的技術問題」。（林淑媛，2001）

貳、跨部門協力概念探討與分析架構

一、跨部門協力概念界定

當今，公共問題之處理已不再為政府所獨佔壟斷，府際關係逐漸導入跨區域合作的概念，除了地方分權的意識提升，地方政府的治理型態也開始涉入複雜的跨區域性質，過去傳統單一行政區域內的問題，已轉變成跨越多重行政區域間的問題，地方政府在相關自治事務上已朝向「跨部門協力」模式前進。因此，近年來，「跨部門協力」遂成為公共行政學界群起研究的風潮，甚至成為「顯學」之一。

綜觀學者對於跨部門協力的定義（呂育誠，2012；李長晏，2007；林水波、李長晏，2005；紀俊臣，2006；陳敦源，1998；趙永茂，2003；Agranoff, 1988; Sullivan & Skelcher, 2002; Wright, 1990），可以說跨部門協力は建立在政府管理者跨越部門組織界限與地理空間範疇的前提上，應用諸多行政、政治、管理與法律分析途徑來共同治理公共事務的運作過程，且此種運作過程是一種公、私與第三部門的動態互動關係，目的是為了解決公共問題與滿足公眾需求。

二、網絡化的跨部門協力

就治理與網絡的連結關係而言，前者是以多元行動者網絡的管理做為基礎，後者則是由多元行動者的持續互賴關係所組成（Kickert et al., 1997; Kooiman, 1993; O'Toole, Hanf, & Hupe, 1997; Rhodes, 1997），治理與網絡同樣重視多元行動者的共同參與，並強調納入多元行動者的互動過程，而跨部門協力所涉及的跨部門組織與跨疆域界限的概念，同樣是建立於多元行動者的跨域互動過程之上，Agranoff 與 McGuire（2001b: 295-297）將公共網絡視為是一種多元的組織安排，藉以解決單一組織所無法解決的問題。此觀點與跨部門協力有著異曲同工之妙。因此，治理與網絡的連結關係，相當程度上可延伸至跨部門協力與網絡之間，使之結合成為相互適用與詮釋的概念範疇。

此外，過去針對「翡翠水庫」、「翡翠水資源管理」等議題為研究主軸的文獻資料，多數均專注探究於水文特性或生態工程範疇，為文討論流域管理、水資源管理等文獻並不可多得，同時，更甚少以跨部門協力或網絡治理概念解析其運作系

絡，因此，跨部門協力概念之風潮盛行與共飲翡翠水之議題重要性，兩者間的整合性研究，則不僅符合當前社會政經情勢所趨，對於學術研究的積澱上亦帶有特殊意義。本文所稱網絡化的跨部門協力，即是以特定政策議題為核心，將涉入其中的各地方政府視為整個跨部門協力網絡來看待，以深入審視其互動關係之實況，藉以厚植跨部門協力概念內涵的深度，也擴充實際研究個案的廣度。

三、跨部門協力網絡的分析架構

臺北市與新北市之共飲翡翠水這種大型的政策方案往往牽涉到多機關單位與橫跨不同區域，因而在實務上需要借重跨部門的協力來加以處理。延續上述的討論脈絡，跨部門協力理論本身與網絡概念之間存有調和與連結的效果。基於這樣的判讀，意味著圖 1 所呈現的跨部門協力架構將能適度地吸納與承受網絡治理的運行特質。因此，本文將以 Bryson、Crosby 與 Stone（2006）提出的跨部門協力架構（請參閱圖 1）做為檢視個案之主要素材，再彙整既有文獻的多元理論觀點後，融入本文之分析架構之中，提出修正後的模式。然而，當共飲翡翠水之跨域性質確立之後，刻不容緩要探討的，就是共飲翡翠水議題是否具備網絡性質？以及是否確實形成網絡的連結型態？此一關鍵問題將是後續研究能否進行所無法規避之處。

首先，根據學者對於網絡的定義，其意指互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，藉以形成政策問題或政策計畫（Kickert et al., 1997: 6），而這些行動者可能來自於許多不同的組織，共同致力於完成具有特定目標的活動（Alter & Hage, 1993; O'Toole et al., 1997: 139）。再者，以網絡互動型態觀之，網絡建構（networking）、網絡（network）與網絡結構（network structures）三者是有所區別的，任何不同個人或組織間的相互連結都可被視為網絡建構；而網絡較偏向於正式性的連結關係，並奠基在共同利益之上；網絡結構的形成則更重視協調、協力與共識的建立，行動者將藉由相互合作來達成共同目標，且不會過度侵害網絡中的個人與團體利益（Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2004: 364）。

基於這樣的理由，就共飲翡翠水議題的發展現況來說，其具有來自於不同組織的多元行動者，在相互依賴的情況下共同致力於目標的達成，可視為具有一定程度的網絡性質。然而，由於共飲翡翠水網絡中的行動者，尚未建立起對於網絡目標的一致共識，亦無法促成有效的協力合作，因此其互動型態乃是介於建立網絡與網絡

之間，未來將朝向網絡結構的階段邁進。綜上所述，從跨部門協力的基本定義認知，到具備網絡性質的跨部門協力機制，以及最後的跨部門協力網絡，這些概念的轉化與延伸意味著跨部門協力能在公共政策方案的結構設計發揮功效，並以許多不同型態的組織形式呈現，「網絡」即是其中一種關鍵組織化的協力形式。因為現今公共問題與屬性迫使公共管理者在處理能力上捉襟見肘，進而需要創造能夠共享資源、資訊、技術的功能性組織，而該型態的組織經常具備多重組織（multiorganizational）與跨區（cross-jurisdictional）的特質，因此產生跨部門協力的協力網絡（collaborative network）途徑（Weber, 2003）。

然而，經過前述說明，共飲翡翠水議題確實具有特定的網絡性質與互動型態，至於該網絡在跨部門協力過程中的運作成效與缺失為何？則有待實證分析加以驗證之。而在確認研究個案與理論內涵有所契合與連結之後，本文將依據跨部門協力網絡分析架構（請參閱圖 2），進入共飲翡翠水的跨部門協力網絡此一觀察場域之中，檢視其政策形成環境與參與行動者的連結過程，以及網絡核心問題與衝突。

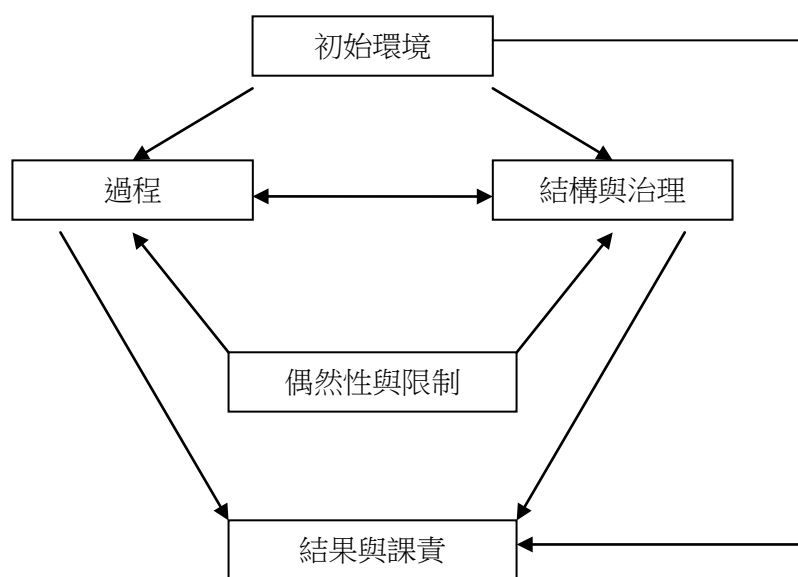


圖 1：理解跨部門協力之架構

資料來源：Bryson et al. (2006:55).

截至目前為止，我們知道共飲翡翠水主要係由政府單位的不同部門共同協力制定並執行，因此本文是以圖 1 的跨部門協力架構做為探討案例之基底，同時，透過前述觀點的說明與歸納，確認跨部門協力與網絡間有所連結，而研究個案亦具備網絡之性質，然而，本文發現跨部門協力呈現的雛型上，公共管理者必須採用與以往完全不同的角色界定與治理方式，應轉變為如同資源的促進者（*facilitator*）、召集者（*convener*）或掮客（*broker*）的角色，而非控制者（*controller*），換言之，管理網絡的能力才是決定政府績效表現的關鍵要素（*Goldsmith & Eggers, 2004*），在此情況下，跨部門協力可以指涉無法或不易由單一組織解決的問題，必須在多元組織安排下的促進與運作過程（*Agranoff & McGuire, 2003; O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 3*），有效處理諸如目標、資源、能力、責任，政治動態性和權力／資源不對稱、成員間的信任因素、外在系統影響因素、成員自我利益以及課責等界線（*boundary*）議題，強化行政系統的績效，這些界限問題正好突顯了政府機關間形成網絡式協力合作的重要性（*Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Thomson & Perry, 2006*）。

有鑑於此，本文認為有必要將前述之相關觀點加入，型塑出跨部門協力網絡的分析架構，³ 架構中主要分為初始環境結構、跨部門協力過程與跨部門協力互動限制等三大環節，這三大面向也個別代表着跨部門協力網絡運作過程之影響因素（參見表 1）。首先，以初始環境結構的面向而言，其代表的是特定網絡行動者形塑的網絡初始狀態、組成份子與組織結構關係，包括目標、資訊與資源、參與等三個因素。再者，跨部門協力過程則是跨部門協力網絡的執行運作情況，結合了溝通協調、能力、監督課責等三項因素。最後，跨部門協力互動限制則導因於各項影響因

³ *Bryson* 等人（2006）所提出的跨部門協力的認知架構，主要是由初始環境、過程、結構與治理、偶然性與限制以及結果與課責等五大部分所組成。本文之分析架構除以上述觀點為討論重點外，另參照了相關研究文獻所出現的跨部門協力論述，如 *Goldsmith* 與 *Eggers*（2004）、*Agranoff* 與 *McGuire*（2001b）、*Ansell* 與 *Gash*（2008）、*Emerson* 等人（2011），以及 *Thomson* 與 *Perry*（2006）等關於網絡治理、公共網絡管理、協力公共管理，以及協力治理等理論觀點，逐步修正並建立本文之分析架構，以架構的三大要素來看，主要將 *Bryson* 等人（2006）原本提出的「初始環境」與「結構與治理」整併為「初始環境結構」；「過程」面向修正為「跨部門協力過程」；「偶然性與限制」面向修正為「跨部門協力互動限制」。

素所造成的網絡發展問題與行動者衝突，即以治理問題與治理衝突為核心重點。最後，跨部門協力結果代表跨部門協力網絡的整體運作結果，意即行動者對於網絡運作現況與產出結果的認知，以及網絡目標的達成程度，而目標、資訊與資源、參與、溝通協調、治理能力、監督課責等六項影響因素，皆會對於跨部門協力網絡的治理結果產生交互影響。

表 1：跨部門協力網絡之影響因素

面向	因素	參考文獻
初始環境結構	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標 ● 資訊與資源 ● 參與 	Ansell & Gash (2008) Bryson, Crosby, & Stone (2006) Goldsmith & Eggers (2004) Thomson & Perry (2006)
跨部門協力過程	<ul style="list-style-type: none"> ● 溝通協調 ● 能力 ● 監督課責 	Ansell & Gash (2008) Agranoff & McGuire (2001b) Bryson, Crosby, & Stone (2006) Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011) Goldsmith & Eggers (2004) Thomson & Perry (2006)
跨部門協力互動限制	<ul style="list-style-type: none"> ● 治理問題 ● 治理衝突 	Ansell & Gash (2008) Bryson, Crosby, & Stone (2006) Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011) Goldsmith & Eggers (2004) Thomson & Perry (2006)

資料來源：本文整理。

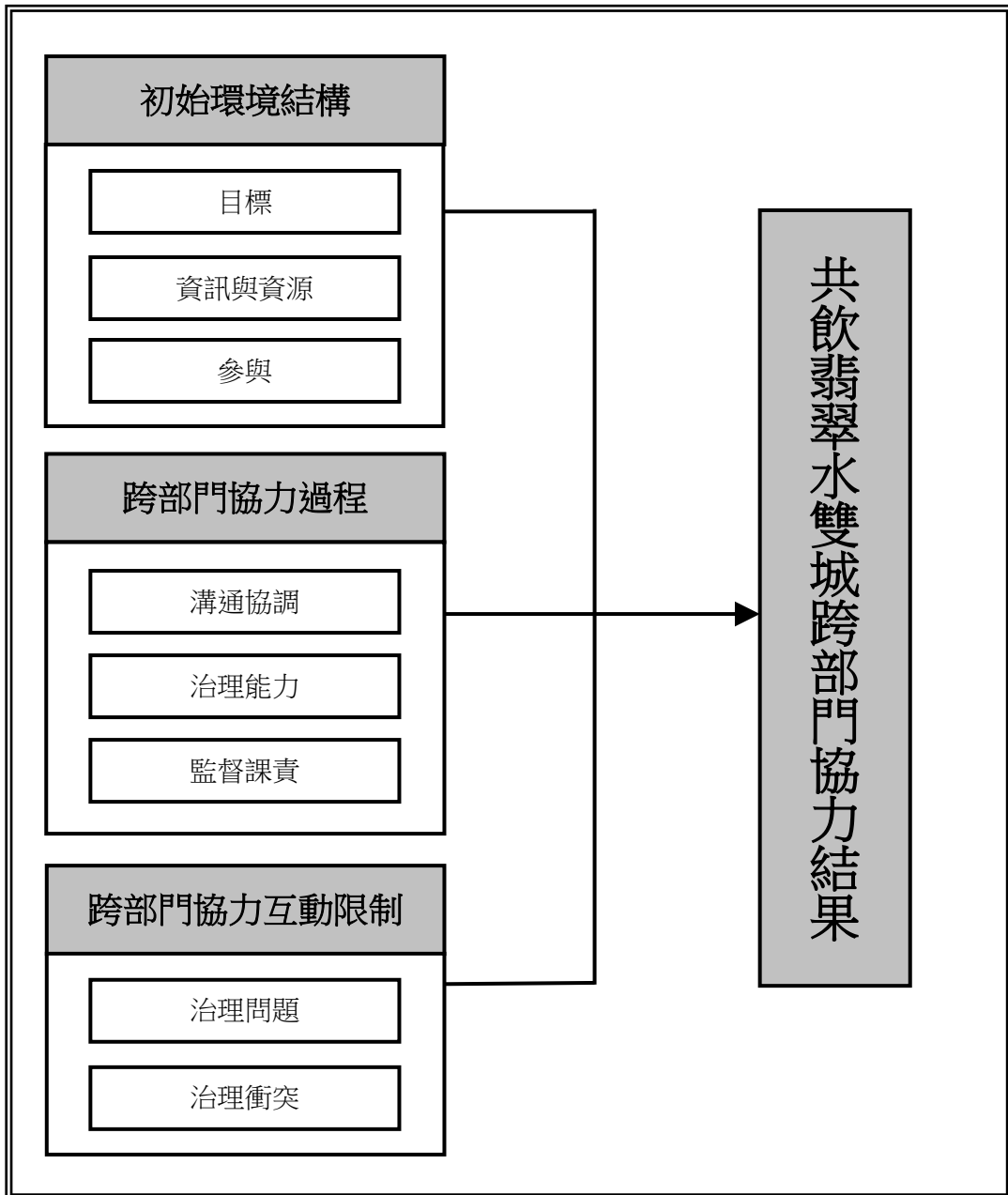


圖 2：跨部門協力網絡之分析架構

資料來源：本文整理。

參、共飲翡翠水雙城跨部門協力的背景與演化

「共飲翡翠水」實際上並非單一特定的政策計畫，而是由許多政策計畫與執行方案共同組成的政策議題，最終希望達成提升大臺北地區水資源運用效率、合理解決水價爭議，保障民眾用水權益的目標（中華民國自來水協會，2006；臺灣經濟研究院，2008；經濟部水利署，2000，2006）。以下茲就共飲翡翠水之發展歷程進行時間序列之分析敘述，藉以瞭解此議題之脈絡與變化。

一、1987年至2000年—共飲翡翠水之起源與規劃

臺北市與新北市共飲翡翠水的起源，乃是2000年由前總統陳水扁首度提出，但實質內容早在1987年翡翠水庫興建完成後即已存在，⁴當時供水區域涵蓋臺北市全區及新北市三重、新店、永和、中和、淡水、三芝等地區，至於新北市其餘地區則由石門水庫負責供應水源。此種供水模式運作了相當長的一段時間未有改變，直到1999年經濟部意識到石門水庫源頭之大漢溪水源不足，以及桃園地區用水需求逐年上升的問題，因此向行政院提出新北市板新地區用水改由翡翠水庫之新店溪水源供應的計畫，⁵希望能將翡翠水庫餘裕水源供應給大臺北地區更多居民飲用，促使石門水庫得以專門供應桃園地區，以及新北市林口與新竹縣零星地區飲用，適度減輕其供水壓力，並改善臺灣北部整體水資源的利用效率（鄭錦澤、古曼玲、黃大豪、馬龍堯、邱福利，2002）。

此計畫構想由當時之經濟部水資源局於2000年5月正式提出第一期「板新地區供水改善計畫」。⁶內容主要是透過興建第5座直潭淨水廠來增加翡翠水庫之供應水量，減輕石門水庫之繁重供水任務，預計完工後臺北自來水事業處（以下簡稱

⁴ 雖然翡翠水庫位於臺北縣（現在為新北市）境內，理應由臺北縣政府取得水庫管理權，但當初興建水庫之目的是為了解決臺北市日益升高的用水需求，臺北市政府亦負擔全部的興建經費，因此水庫管理權自然歸臺北市政府所有。

⁵ 此處所指之板新地區並非僅限新北市板橋與新莊地區而已，尚包括土城、蘆洲、泰山、五股、八里、樹林、鶯歌與三峽等地區，泛指為大板新地區。

⁶ 經濟部水資源局與精省後之經濟部水利處，在2002年立法院修正經濟部組織法後，臺北水源特定區合併為同一水利機關，即為現今之經濟部水利署（林瑞卿，2002：50）。

北水處)每日可出售 53 萬噸自來水給臺灣自來水公司(以下簡稱臺水公司)調配,藉以提供新北市泰山、蘆洲、五股、八里全區,以及三重、中和、板橋、新莊、土城等部分區域飲用(經濟部水利署,2000)。

然而,除了上述由經濟部主導、臺北市以及新北市有關單位參與之第一期「板新地區供水改善計畫」外,新北市政府與臺水公司亦於 2001 年另行提出「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」(當時臺北縣尚未改制成新北市),卻意外為這場搶水風波埋下伏筆。

二、2001 年初至 2001 年底—相關計畫供水期程之衝突

自 2001 年以降,共飲翡翠水相關計畫皆開始付諸實行,隨著各種計畫的推展,亦同時引發臺北市與新北市在此議題上的諸多爭議與嫌隙。首先,當時的臺北縣政府宣布將於該年 8 月 29 日舉行「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」初期通水典禮,聲稱通水後臺北市將增加 12 萬噸自來水出售給新北市民眾飲用,可藉以改善板橋與中和部分地區自來水質不佳的問題。惟此新聞發布之後,臺北市政府與北水處隨即提出異議,聲明翡翠水庫現有蓄水量無法滿足 12 萬噸支援用水之要求,且市府相關單位從頭到尾皆未參與「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」之籌備,在此情況下,新北市政府逕行宣布舉辦通水,將會造成翡翠水庫緊急調節水量不足的結果(中國時報,2007)。

針對臺北市政府與北水處的說法,新北市政府則回應指出,此計畫曾開過至少 6 次協調會,北水處上到處長、下到工程師都有參與會議,臺北市政府卻聲稱不知情實在令人難以想像,而當時部分官員、政務官與民意代表在發言評論時,曾出現「泛政治化」、「政治介入民生」、「買水看人臉色」、「逢扁必反」等激烈性言詞,部分縣議員亦在議會要求提高臺北市所繳交的翡翠水庫水源回饋金,甚至時任總統的陳水扁先生亦曾發言指責臺北市政府有關單位的反對作法,因此,亦有論者指出共飲翡翠水之運作也蒙上政治對立的陰影,促使當時的「共飲翡翠水庫計畫」遭受阻礙(黃邦平、陳曉宜,2001),進一步衍生出日後的搶水問題。

三、2002 年至 2003 年－旱災搶水風波與板一計畫延宕

隨著 2001 年「臺北縣市共飲翡翠水庫計畫」的中止，該議題的進一步發展則倚賴於「板新地區供水改善計畫」的完成，然而，未待該計畫之完成，大臺北地區在 2002 年初發生了缺水乾旱的問題，翡翠水庫集水區春季降雨量連續創下歷史新低，臺北市遂展開一連串大規模的限水措施（黃惠玉、黃敏清、楊惠霖、蘇慧雯，2002：3-4），進而引發一場臺北市與新北市爭搶翡翠水庫水源的風波。此場搶水風波肇因於臺北市為因應旱災而採取 22 年來首次的分區供水措施，表示在缺水情況下無法供應更多支援水量給新北市，並決定每日減少供應板新水廠 7 萬噸的水量。

針對上述作法，當時的經濟部長郭瑤琪曾表示為統一中央水資源調度政策，將考慮收回臺北市在水庫上游南勢溪的水權，新北市亦同時質疑臺北市的水權狀已逾期，造成兩市爭搶水權歸屬的問題。上述因缺水所引發的一連串風波，一直到同年夏季降雨量逐漸增加，使得翡翠水庫蓄水量回升，才逐漸趨緩。而針對南勢溪水權歸屬的問題，經濟部水利署亦認為北水處確實具有相較於臺水公司更為完整明確的供水計畫，遂正式核定南勢溪水權，將由臺北市政府繼續管轄（鄭詩涵，2005：57-58）。

在旱災搶水風波與水權歸屬爭議告一段落後，臺北市與新北市在共飲翡翠水議題上引頸期盼的里程碑，即是 2003 年底第一期「板新地區供水改善計畫」的完成，惟該年 8 月卻發生直潭淨水廠原水管漏水導致地基掏空的事故，使得計畫無法如期完工，對此，時任臺北縣長的蘇貞昌批評臺北市政府故意要拖到總統選舉過後才通水、把民眾權益牽涉到政治層面，並指出當年將翡翠水庫劃給臺北市的做法，如今卻換來新北市水源特定區受到管制的結果，同時又必須付出較高的水價來飲用水質較差的水。針對上述說法，臺北市政府及北水處指出計畫延宕實屬工程意外，而針對水源特定區受到管制及水價問題，臺北市已在每度水費中抽兩毛錢做為水源回饋基金，藉以補償新北市損失，水價問題則屬臺水公司管轄範圍，不應該歸咎於北水處（李至倫，2003）。總括來說，從 2001 年到 2003 年，透過相關文獻可以觀察到臺北市與新北市之間在共飲翡翠水議題間產生溝通協調的疏失、計畫供水期程與認知上的差距、中央與地方水資源調度政策的衝突等問題，而在此過程中，新北市所提出的水價問題，則確實是阻礙共飲翡翠水發展的最大關鍵之一。

四、2004 年至今—潛在問題與爭議浮上檯面

本時期可謂是共飲翡翠水發展最為快速的階段，首要原因在於 2004 年 7 月第一期「板新地區供水改善計畫」完成後，北水處支援出售臺水公司的水量從以往每日 20 餘萬噸增加至 53 萬噸，可供水地區與人口數大幅提升，兩市共飲水量已逐漸趨於一致。促使共飲翡翠水議題得以轉為正常化發展。然而，快速的發展同時也導致許多潛在問題浮上檯面，阻礙共飲翡翠水的進一步落實。

首先，按照第一期「板新地區供水改善計畫」的實施內容，新北市民每日總計應可飲用到 53 萬噸的翡翠水庫原水，但實際情況卻與計畫預期相去甚遠，事實上臺水公司礙於經營成本考量，認為北水處以每度 5.9 元的價格出售翡翠水，遠比過去板新水廠每度 2 元的水價來得高，因此始終不願完整落實計畫內容，每日僅象徵性的購買 10 餘萬噸翡翠水，遠低於當初約定的 53 萬噸，導致板新地區大多數居民仍必須飲用水質較差的石門水庫板新水廠原水。⁷

其次，由於新北市境內的供水區域屬北水處與臺水公司兩大供水事業機構分別擁有，兩者在經營成本、稅捐負擔、利息負擔與供水幅員上皆有不同，水價計算公式與詳細項目亦由不同主管機關訂定（臺灣省自來水公司，2015），儘管「基本費」臺水只有北水的一半，但佔水費大宗的度數計價，臺水最少 7.5 元起，北水每度卻只要 5.5 元，每度相差 2 元，呈現出「一市兩制、一水二價」的問題，部分兩水庫混合供水地區甚至是「一路兩水價」，⁸ 長年以來已引起居民強烈反彈。⁹

再者，為了解決上述問題，中央規劃了一套包括短、中、長三階段的計畫，統稱為「北臺灣水資源調度計畫」，參與單位包括經濟部國營會、水利署、北水處、臺水公司以及工程會等。¹⁰ 短期計畫明定臺水公司必須每日向北水處購足 30 到 35 萬噸的原水，惟臺水公司考量其購水成本將增加一倍，因此尚未達成協議。中期計畫即是 2006 年審議通過之第二期「板新地區供水改善計畫」。不過原定 2014 年完成的「板新二期供水改善工程」，因加壓站用地取得問題致進度落後，到底何時能

⁷ 參見新聞標題「縣市合作 空包彈？ 共飲翡翠水口惠難落實」。（黃樹德，2006）

⁸ 參見新聞標題「《水價統一延宕》雙北共飲翡翠水 再等 3 年」。（郭顏慧，2013）

⁹ 參見新聞標題「水資源報導專題—用水不同價 北縣怪現象」。（曾德峰，2004）

¹⁰ 參見新聞標題「共飲翡翠水 三階段計畫推動」。（黃立翔，2006）

真正達到共飲翡翠水目標沒人能說得準確，至於完工後是否代表水價統一，直轄市政府官員認為決定權仍在中央。¹¹

長期計畫則以調整新北市供水區域、自來水事業單位重組與統一水價為主，然而，上述方案多所涉及北水處與臺水公司的經營績效與事業體制之變動，且北水處身為行政機關，臺水公司屬於國營企業，主事者如何平衡兩者的體質差異與本位主義，將是共飲翡翠水未來發展的關鍵之一。

最後，根據上述三階段的計畫預期成果，固然將可達成共飲翡翠水的目標，但隨後必須面對的是翡翠水庫枯水問題，北水處與翡翠水庫管理局官員曾指出大幅度的共飲翡翠水將造成水庫的枯水期從過去 15 年一枯變成 2 年一枯，若不建設新水庫增加原水量，並建置有效的雙向調度供水系統，未來大臺北地區勢必將面臨更加頻繁的缺水危機。¹² 據此，吾人可知臺北市與新北市即便達成共飲翡翠水的目標後，仍必須面對接踵而至的枯水問題，有待相關單位協商解決。

經由上述共飲翡翠水發展歷程的整理與敘述，本文初步歸納其現今有待解決的問題，大致可分為以下五項：其一是翡翠水庫水源調配與買賣的問題；其次是新北市境內水價不一致的問題；其三是新北市供水區域調整的問題；其四是北水處與臺水公司合組新自來水公司的問題；最後是翡翠水庫枯水期縮短之影響因素。針對上述五個連動且相互影響的問題，本文將透過研究分析釐清其受到何種因素所影響，並找出該影響因素的背後成因為何，期望能夠藉此思索相關問題的解決之道。

肆、研究方法

本文係運用深度訪談法與次級資料分析法來蒐羅與研究個案相關之資料，在深度訪談的對象選取上，除了直接或間接負責規劃、審核、執行、監督並深入瞭解共飲翡翠水相關計畫的政府單位人員與專家學者等當作選擇標準外，也關注訪談對象之間的「互動關係」，特別是以「跨部門的行動者連結關係有無」作為關鍵之選擇判準，包括直接負責規劃與執行共飲翡翠水相關計畫的政府單位人員，像是臺北自來水事業處、臺灣自來水公司、經濟部水利署、翡翠水庫管理局等；間接參與共飲

¹¹ 參見新聞標題「板新工程落後 106 年新北全市才共飲翡翠水」。(賴筱桐，2014)

¹² 參見新聞標題「不蓋新水庫 北縣市共飲翡翠水將有缺水風險」。(黃旭昇，2006)

翡翠水相關計畫僅負責事前與事後審核與監督工作的政府單位人員，包括行政院公共工程委員會、行政院經濟建設委員會、新北市政府水利局等，以及曾經直接參與共飲翡翠水相關計畫之推動，並深入瞭解共飲翡翠水議題發展與計畫內涵之專家學者（請見表 2）等共三大類別。

表 2：訪談對象一覽表

訪談類別	訪談對象	訪談代碼
直接參與共飲翡翠水相關計畫的政府單位	臺北自來水事業處	A1
	臺灣自來水公司	A2
	經濟部水利署	A3
	翡翠水庫管理局	A4
間接參與共飲翡翠水相關計畫的政府單位	行政院公共工程委員會	B1
	行政院經濟建設委員會	B2
	新北市政府水利局	B3
專家學者	淡江大學水資源管理與政策研究中心	C1
	中華民國自來水協會	C2

資料來源：本文整理。

而本文在訪談過程中，也特別加強對受訪者表述的觀點或看法進行細部的詢問，同時為了鞏固資料間相互驗證的品質，本文採行三角檢定法（triangulation）之概念原則，首先，在資料引用方面，除了呈現出來的意見是兩位以上受訪者所表達的類似觀點外，其他不同受訪者之反饋意見也會加入內文之中。其次，在資料蒐集部分，除了官方資料外，國內外書籍、期刊、碩博士論文、新聞報導與網路新聞資料均為蒐集來源（請見表 3），目的在於希望透過多元資料來源，進而檢視研究的一致性，藉此促使個案分析部分能更為聚焦，增加研究結果之信賴度（trustworthiness），並降低研究者本身之偏見、謬誤以及訪談詮釋之不足。

表 3：研究構面、影響因素之概念化定義與資料蒐集方式

研究構面	影響因素	概念化定義	資料蒐集方式
初始環境結構	目標	跨部門協力網絡所欲達成的目標是否具體明確，對於目標的認知能否校準（align）至一致位置，在達成目標的方案與手段上，是否會產生衝突、不一致的情況。	深度訪談
	資訊與資源	以資訊來說，跨部門協力網絡的行動者間是否存在資訊不對稱的情況，資訊是否能正確且快速的流通於網絡中；以資源來說，網絡行動者是否投入足夠的資源來進行跨部門協力，並將資源廣泛分配於網絡中。	深度訪談 次級資料分析
	參與	跨部門協力網絡是否充分納入所有關鍵利害關係人的參與；網絡行動者間之互動連結關係是否緊密，與治理目標有所連結。	深度訪談
跨部門協力過程	溝通協調	跨部門協力網絡是否擁有順暢的溝通與協調管道，充分發揮溝通協調之實質效果；網絡行動者彼此具備藉由長期、持續而良好的互信關係。	深度訪談
	治理能力	跨部門協力網絡行動者是否基於達成網絡目標的共識下具有適度之整合態樣；網絡中是否存在跨域管理者之角色，運用本身職能與影響力將來自於多元組織的行動者予以有效連結，並妥善處理政治、衝突，以及權力不平衡等問題。	深度訪談
	監督課責	跨部門協力網絡在廣泛分享任務與責任的情況下，網絡行動者是否能夠有效確保相互的自我責任；公部門行動者對於網絡的投入成本、執行過程與結果產出，是否能夠賦予適當的監督與正確的課責。	深度訪談 次級資料分析
跨部門協力互動限制	治理問題	導因於各項影響因素所造成的網絡發展問題與限制。	深度訪談 次級資料分析
	治理衝突	導因於各項影響因素所造成的網絡行動者衝突。	深度訪談 次級資料分析

資料來源：本文整理。

伍、研究分析

共飲翡翠水之爭議與討論歷時已十餘年，約從 2000 年開始，逐漸擴大為臺北與新北市之間既合作又分歧的矛盾互動過程，中央政府理所當然地難以置身事外，連帶引起媒體的關注。事實上，環境爭議事件往往牽涉廣泛地跨領域環境變遷資訊和風險知識（杜文苓、李翰林，2011：73），而現行法規政策的執行及利害關係人的互動過程，能否解決現實中的複雜跨域問題，不無疑問。本節將運用前述整理的跨部門協力分析架構包含的各項因素針對共飲翡翠水跨部門協力成果的影響進行探究，下一節則立基在分析結果上加以討論，最後一部分則是結論與建議。

一、初始環境結構

在初始環境結構的類目當中，本文主要針對目標、資訊與資源以及參與等三項影響因素進行分析，分述如下。

（一）網絡目標

臺北市與新北市在共飲翡翠水所形成的跨部門協力網絡，其網絡目標可從實質目標的認知與定位，以及執行方案等兩個面向加以分析。

1. 實質目標

共飲翡翠水的目標在於達成北臺灣水資源的穩定供應，希望將翡翠水庫與新店溪的餘裕水源供應到新北市板新地區飲用，使石門水庫與大漢溪水源不需再供應板新地區，而能夠專門供應桃園與新竹地區的需求，雖然此實質目標相當明確，中央與地方政府亦希望盡速達成，但政府單位彼此之間對於目標的認知與定位，仍存在許多歧見與疑慮。

在目標認知方面，臺水公司與北水處認為中央政府一味要求翡翠水庫供應板新地區用水，並不具有水資源調配利用的效益，後者甚至主張應以組織整併的方式來改善供水效益。

「當然是不見得全部都要用翡翠水庫的水，其實更重要的應該是水資源調配的效率，…用最有效率的組織去治理，如果送這麼多水過去那邊，卻不

符合效率的話，是不是就應該由同一個組織整併起來會更有效率？」

(A1)

而目標定位的衝突則產生在翡翠水庫水量負荷方面，北水處、翡管局，以及曾任職於相關單位的自來水協會、淡江大學水資源管理與政策研究中心人員皆提出同樣疑慮，認為翡翠水庫現有水量無法完全供應大臺北地區的用水需求，若是為了盡快兌現競選支票，貿然將板新地區劃歸為翡翠水庫供水責任區，水庫的枯水風險將大幅提高，徹底威脅到其原有的供水穩定性，造成大臺北地區嚴重的缺水危機。

「臺北縣提出來希望它們全部要喝翡翠水庫的水，那這個在實務上風險很高，原來是15年一枯變成2年就要缺水一次…」(C2)

2. 執行方案

共飲翡翠水的執行方案主要是第一、二期的「板新地區供水改善計畫」（以下簡稱板一、板二計畫），以板一計畫而言，各政府單位皆認為該計畫確實有其必要性，惟後續板二計畫卻被部分單位如臺水公司、翡管局等質疑不具有資源利用效益，因此認為板二計畫無法完全照章執行。

「板二計畫其實不是開發新水源，它只是越域引水，它等於是把我們現有的水再去調度，其實根本沒有提高到新店溪的水源利用率。」(A4)

此外，由於共飲翡翠水的配套措施相當繁雜，涉及自來水事業單位整併、供水範圍調整、調度供水機制與漏水率改善等問題，至今仍無法確立其詳細實施內容與規範，造成計畫執行單位莫衷一是的情況，因而影響到執行進度。

「中央的計畫到現在還不是很確定，…最後自來水組織你要怎麼經營？自來水要怎麼調配？…板新地區要劃歸給誰？還是要怎麼樣併購？這個政策到現在都沒有定案。」(A1)

(二) 網絡資訊與資源

1. 網絡資訊

以網絡資訊而言，本文發現政府內部資訊透明且快速流通，各政府單位對於自身所擔負的政策任務皆有一定程度的瞭解，相關資訊的交流與運用並未遭遇太多阻

礙，彼此執行計畫所需的資訊亦堪稱充足。此外，即便是並未直接負有共飲翡翠水計畫職權的外部政府單位，若是想要瞭解相關資訊，其所需資訊的取得也相當方便快捷，唯一差別僅在於扮演主動或被動的接收資訊角色。

「水利署的水源組有做一個整體性的規劃，…用水量的調查、成長的調查，…人口的成長、產業的成長，包括各個縣市有哪些編訂中的工業區，那個用水量它都有估算，…所以他們對於區域性的發展都有掌握，…比如說板新能夠提供的水量是多少，石門能夠提供的水量，翡翠能夠提供的水量，他們都有詳細的調查，資訊這方面都還滿透明公開，我認為是 OK 的」(B1)

然而，其中也並非全然毫無問題，關鍵在於共飲翡翠水相關資訊在政府外部的透明度相當不足，民眾無法快速方便地獲得其所欲得知的資訊，導致部分民眾在資訊不充分的情況下，產生許多錯誤的觀念，因此政府必須加強相關資訊的透明、公開化之機制。

「資訊公開的部分，倒是應該要改進，其實有很多東西可以掛上網，…因為我覺得你不給他們多了解，有些人自己在那邊拼拼湊湊，反而是一些錯誤的觀念會衍生出來，還不如就徹底公開，就像剛剛講的水質、水價的問題有時候都是民眾不夠了解的關係。」(B2)

2. 網絡資源

此外，針對資源因素對共飲翡翠水的影響，主要產生三個層面的問題，其一是供水標的水庫之間的資源落差。翡翠水庫在先天體質與後天管理上均優於石門水庫，水利署因而規劃共飲翡翠水相關計畫，希望能夠藉此平衡兩個水庫之間的資源落差，並解決因此所導致的桃園地區缺水危機。

「因為石門水庫靠的是三峽河跟大漢溪的水，翡翠水庫是新店溪的水，新店溪的水文條件比三峽河跟大漢溪更好一點，還有翡翠水庫本身是單目標水庫，只有公共給水，石門水庫除了公共給水，還有飲用水、農業用水，…翡翠水庫沒有這個問題，所以它是比較優勢的地方。」(A2)

其二是自來水事業單位之間的資源落差。臺水公司相較於北水處而言，在硬體

設備、經營收入、機關定位、公司資產、賦稅優惠與預算分配等事業體質上，均存在相當大的差距，導致共飲翡翠水的發展遂停滯不前。

「因為北水處的原水都是翡翠水庫公務預算在支應，它原水 1 度大概只有 0.5 塊，…北水處兼行政單位。它很多設備也都可以用徵收啊！那臺灣省因為是公司啊！國營企業要做什麼東西都要用買的，要價購，…所以兩個單位完全是不一樣的。」（C2）

其三則是水價偏低造成水資源改善計畫不易推行，臺灣自來水水價遠低於世界平均價格，在水價收入與成本不對稱的情況下，北水處與臺水公司欠缺足夠預算資源，民間企業亦無願投資，而政府如欲將水價調整至較高價格，亦時常演變為政治問題，皆促使共飲翡翠水發展受到阻礙。

「我們的水價是全世界最便宜的，以國民所得來看，而且以國民生活費支出裡面所佔的比例，也沒有達到世界的標準。」（C1）

（三）參與

1. 網絡利害關係人參與

在網絡參與的部分，主要分析是政府外部一般民眾、專家學者與其餘利害關係人的參與情況，觀察共飲翡翠水的跨部門協力網絡是否充分納入關鍵利害關係人的參與。本文研究發現包括民眾難以深入參與共飲翡翠水相關計畫、專家學者屬於常態而短暫的參與，以及關鍵利害關係人的參與情況良好等三項分析結果。

共飲翡翠水相關計畫從計畫規劃到執行過程，民眾皆有直接或間接地參與其中，但是缺乏實質而深入的密切參與，仍有改進的空間。¹³ 在參與程度方面，民眾雖然能夠直接或間接地參與共飲翡翠水相關計畫，惟亦有論點主張水資源計畫屬於專業領域，民眾沒有能力也沒有必要深入參與其中，甚至認為民眾真正在意的僅是

¹³ 根據北水處人員（A1）、經建會人員（B3）與自來水協會人員（C1）在訪談中指出，在計畫規劃階段，民眾的參與屬於間接式參與，主要是透過地方政府與地方民代彙集民眾意見向中央反映民意的訴求。在計畫執行階段，民眾的參與偏向直接式參與，如臺水公司與北水處在特定工程開工之前，會召開說明會與公聽會，藉此聽取民眾較直接性的表達意見。

達成水價一致、供水穩定等實質訴求即可，至於民眾參與程度的高低則不是非常重要，但若以專業名義來否定一般民眾參與政策制定的機會，此種一言以蔽之的表述方式似乎將違背了民主治理的本意。而就專家學者參與計畫面向，絕大部分屬於政府委託研究案的參與，或者在特定議題上進行意見諮詢與審核居多，偏向是常態而短暫的參與。

另外，以關鍵利害關係人的參與情況來看，事實上，參與共飲翡翠水相關計畫事務的政府單位相當明確，皆是因職權相關或政策命令而參與其中，這些政府單位亦是計畫核心的關鍵利害關係人，均有充分參與共飲翡翠水規劃與執行過程。換言之，即使充足了組織內部顧客之參與，為了制訂更具公共利益與共識的政策方案，提升政府外部民眾與專家學者的參與課題將值得納入考量。

2. 網絡行動者連結關係

網絡行動者之間的連結關係亦是跨部門協力網絡中必須關注的焦點。本文將共飲翡翠水網絡結構內的多元行動者連結關係歸納為中央政府、地方政府及政府單位外部的網絡行動者等三個層次。參與共飲翡翠水相關計畫的中央政府單位眾多，各個單位的參與程度不一，其中最關鍵的則是經建會、工程會、水利署、國營會、立法院等單位，經建會在共飲翡翠水的跨部門協力網絡中，主要擔任計畫審核監督的角色，同時具有統籌協調的功能，與其互動最為密切的即是計畫主辦單位水利署，其次則為北水處、臺水公司等主要執行單位。工程會的角色定位則是計畫工程技術的幕僚稽核角色，針對工程施行進行詳細的審查，在網絡互動上，工程會僅與經建會、水利署、北水處、臺水公司等四個單位進行互動。此外，水利署為中央政府最高水利主管機關，扮演整個共飲翡翠水相關計畫核心角色，負有臺北市與新北市在水資源調度的法定權責，因此各政府單位與水利署之間或多或少皆有互動必要，其中又與北水處和臺水公司之互動最為密切。

「主導形成當然就是我剛剛講的，這個水公司、北水處上位就是水利署嘛！那水利署就是來全權負責，它都是有一個長遠的規劃，……那基本上這個部分就是由水利署負責，……所以你們看那些研究報告都是水利署委託研究，那就是這樣來的。」（A2）

Stakeholder 最明顯的利害關係人是水公司跟水處啦！這兩個才是最具體的

利害關係人，水利署算是跟他們最密切互動的單位，因為它是水利主管機關嘛！其他單位其實都是他們的外圍。」（B1）

然而，論及國營會與立法院的角色定向，前者負責督導國營企業之營運措施，在共飲翡翠水運作過程中，屬於相當外圍的邊緣單位。¹⁴ 後者基於其最高民意機關的性質，主要扮演從旁監督的角色，手中握有現行水價調整與否的最終同意權。關於中央單位之網絡行動者形成的連結關係型態請見下圖 3。

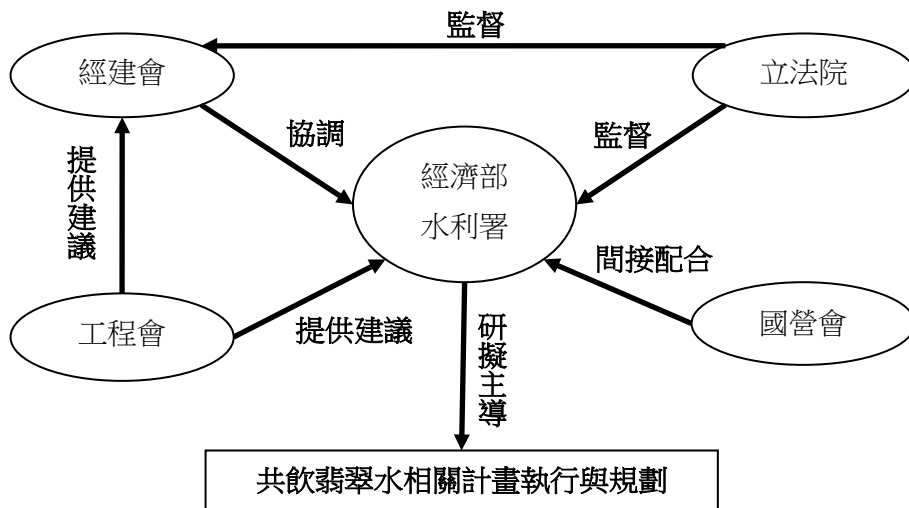


圖 3：中央機關的跨部門協力網絡連結

資料來源：本文整理。

相對於中央政府單位，地方政府的網絡行動者皆來自於臺北市與新北市，隸屬臺北市政府的行動者除了市府本身，還包括臺北自來水事業處、翡翠水庫管理局、臺北市議會等；隸屬新北市政府的行動者則有市府本身、臺灣自來水公司、新北市水利局、新北市議會等。這些行動者彼此的互動關係，其密切程度不一，北水處與臺水公司屬於關鍵的核心行動者角色，對內負責整合各自市府單位（翡翠水庫管理局、新北市水利局）的意見，對外則扮演相關計畫的主要執行者，並身為自來水事業單位整併與供水範圍調整的直接利害關係人，兩者皆與水利署互動極為密切，對

¹⁴ 國營會隸屬於經濟部管轄，主要負責督導國營企業之營運措施，未來中央若確定自來水事業單位的整併方向，則國營會將轉而扮演其中之一的審核角色，而以現階段的網絡互動來看，國營會僅屬於形式上的參與單位。

於共飲翡翠水的成敗與否，具有相當大的影響力。¹⁵ 而臺北市議會與新北市議會則為外部監督者的角色，與其他網絡行動者的連結程度相對較低。關於地方單位之網絡行動者形成的連結關係型態請見下圖 4。

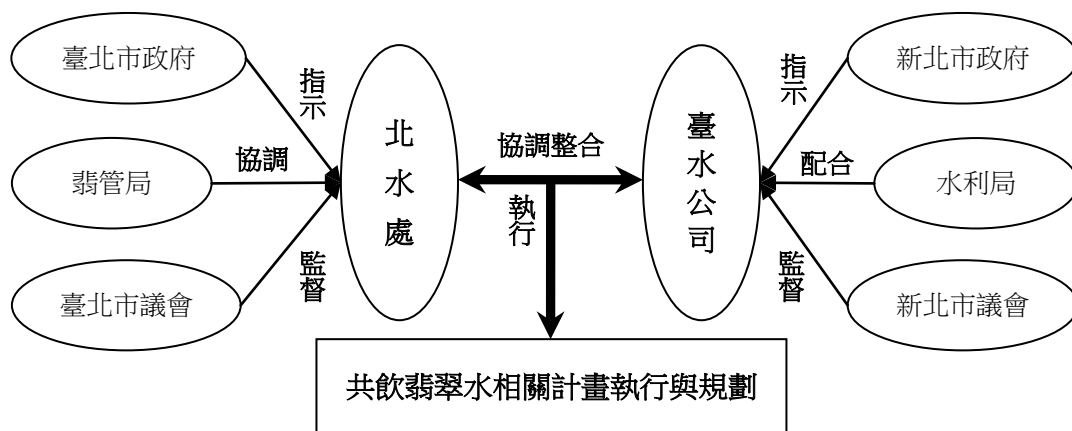


圖 4：地方政府的跨部門協力網絡連結

資料來源：本文整理。

最後，由於共飲翡翠水的計畫性質偏向於政府單位之間的跨域合作事務，政府內部的網絡運作相當活絡，而政府外部的網絡運作相對較為沉寂，其中較為突出的行動者為中華民國自來水協會、臺灣經濟研究院與能邦科技股份有限公司，三者分別負責近三年來大臺北地區自來水事業經營模式調整的委託研究，因而與各政府單位的互動機會較多，但是對於整體計畫的影響性仍相對較為薄弱。¹⁶

以整體共飲翡翠水的跨部門協力網絡圖像而言，主要負責計畫規劃與執行的核心行動者，分別為水利署、北水處、翡翠管局與臺水公司等單位；負責計畫審核與監督的次要行動者，分別為經建會、工程會、國營會、立法院與臺北市議會等單位，其中經建會與工程會屬於中央法定的計畫核定機關，重要性較其他次要行動者為

¹⁵ 臺水公司人員（A2）於訪談中表示：「其實我們都是跟水利署還有北水處互動，……所以我們實際執行過程中，大概跟水利署比較有關係，因為要跟他們聯繫計畫工程的事宜，另外就是跟北水處會調度水資源，……所以跟北水處買水也都有固定機制在，除非後續還要弄公司合併的東西，可能才需要進一步去磋商。」

¹⁶ 對此，北水處人員（A1）、臺水公司（A2）以及水利署人員（A3）在受訪過程中均提出相同的見解。

高；另外還有許多政府外部行動者的專家學者參與其中，惟其影響性相對於上述核心與次要行動者而言則更為薄弱。據此，本文將主要及次要行動者在網絡中的定位與組織連結型態整理成下圖 5。

二、跨部門協力過程

此處內容以網絡行動者的溝通協調過程、治理能力，以及網絡現有的監督課責機制為分析主軸，探討其中所產生的問題與困境，藉以具體呈現出共飲翡翠水跨部門協力網絡的執行運作過程。

（一）網絡溝通協調

共飲翡翠水跨部門協力網絡在溝通協調管道方面，政府單位多半以正式的開會與公文、非正式的私下會面、電話聯絡作為主要溝通協調管道，聯繫過程中均能充分表達自身意見與立場，由此可知溝通協調面向未有明顯阻礙。¹⁷ 然而，本文亦發現平時尚稱順暢的溝通協調管道，只要一旦遇到水價、水量等關鍵的利益衝突點時，各政府單位對於自身之意見立場就會有所堅持，不願意接受對方看法，導致溝通協調機制失靈，是以，上述看似順暢的溝通協調管道，實際上是徒具形式意義而欠缺實質效果。此外，就網絡行動者的互信關係來說，其實政府單位行動者彼此之間的互信程度也顯現不足，¹⁸ 從自來水事業單位的整併來看，北水處與臺水公司對於整併後的財務問題皆有疑慮，深怕與對方合併之後會影響自身營運，而臺水公司暗地裡仍然想要保留板新水廠較為便宜的水源，完全沒有意願配合中央政策來常態性購買翡翠水。上述內容除了呈現了網絡行動者互信程度不足的問題，實際上，也充分隱含了核心行動者之間在利益調和上的攻伐與角力，也為未來的組織整併埋下負面或不樂觀的伏筆。

¹⁷ 自來水公司人員（A2）表示經濟部水利署已多次邀集專家學者及相關單位召開會議討論，各單位亦均充分表達意見。而公共工程委員會人員（B1）亦認為就溝通協調部分在工程會業務範圍都有照預定的在走，計畫審核方面跟水公司、水處的聯繫也很 OK。

¹⁸ 除了組織整併之互信程度議題外，曾經產生過的一個衝突點在於：以北水處出售給臺水公司的水價來看，中央部會一直認為北水處所制定的支援水價太貴，是在趁機賺取額外收入，合理價位應該落在一度 2.4 塊左右，而不是北水處聲稱的 5.9 塊，兩者在支援水價的價格計算上已呈現無法產生共識之情況。

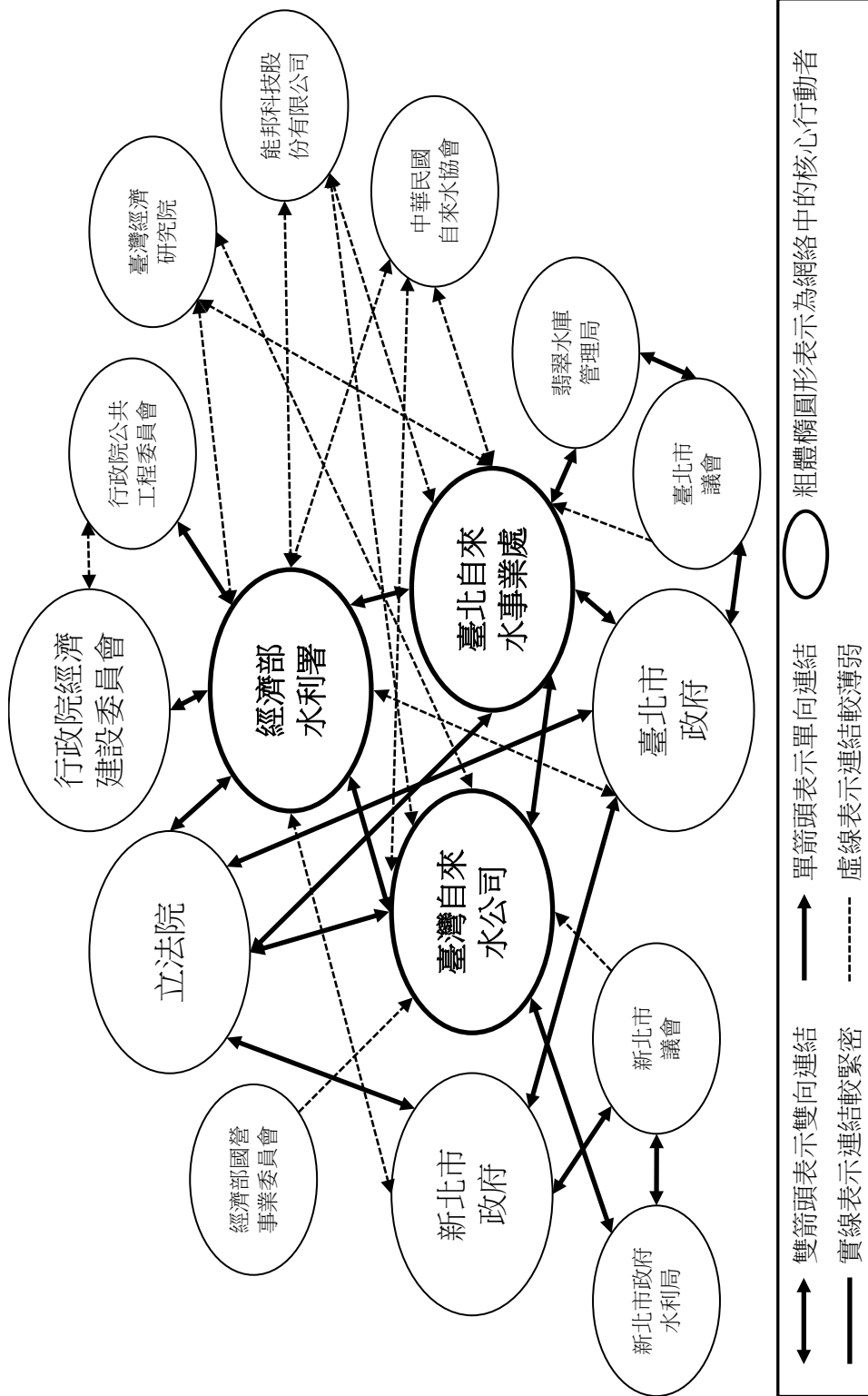


圖 5：共飲翡翠水跨部門協力網絡的組織連結關係

資料來源：本文整理。

「唯一的就水公司跟水利署還有水處三個單位之間不太信任，像我也不太信任水公司跟水處的，為什麼呢？比如說我就覺得水公司保留板新廠，是打算未來我還是繼續不買你的水，我還是用我的板新廠當主要的供水來源，這樣就比較便宜，還是以賺錢為目的，所以這個就是我們對它的不信任。」（B1）

（二）網絡行動者能力

公部門跨域管理者是公私協力與夥伴關係的靈魂人物，管理者必須在既有政策系統與制度架構下，促使協力目標完成，並創造更大的公共價值（Moore, 1995），針對共飲翡翠水發展歷程中所浮現的水源調配買賣、自來水事業單位整併與供水區域調整等問題，將端看肩負衝突管理者與衝突解決者雙重角色的跨域管理者之作為（Bingham & O'Leary, 2006），在此政策議題中，統籌執掌我國水資源管理的水利署，無論在合法性或正當性上，皆有義務且有必要扮演起網絡中的跨域管理者角色，驅使行動者共同致力於網絡目標之達成。以合法性來看，自來水法明文規定跨區域的水資源調度與自來水事業單位整併等事項，中央主管機關水利署依法負有完全的權責；論及正當性，水資源屬於全民所有的公共財，將涉及到廣大民眾的用水權益。因此，水利署除了必須正視組織整併的課題，同時，也切勿忽略官僚體系在民主政治底下的公共利益守護者之角色（曾冠球，2011：44）。

「就是經濟部水利署最關鍵！中央主管機關它就是要做決定，我們都可以配合，……因為有關於這個供水轄區的調整，這都是經濟部水利署的職權，就是像併購、水區調整，決定權都在他們那邊。」（A1）

（三）網絡監督課責

在實際的環境系絡中，組織的結構與環境的邊界並非總是清楚可見，卻也給了我們去思量組織所置身的環境系絡當中，另一種更為深層的分析（Kearns, 1996）。以共飲翡翠水之個案來說，涉及到社會民生議題，將更看重公共信任與公共利益的重要性，在此前提之下，勢必得藉由課責機制的強化，來建立組織結構的合法性，並提升社會大眾的信心指數。因此，適當地將組織創新導引注入組織結構當中，以清晰界定的課責環境來因應制度變遷與組織調整，則是組織結構無法漠然無視之

處。而在制度與組織因素皆產生雙重困境之情況下，共飲翡翠水的課責網絡顯示了計畫未能確實發揮預期效益、¹⁹ 組織面的監督課責有待加強，²⁰ 以及供水責任區域的劃分模糊不清等三個組織結構層面的問題。²¹

「硬體設施是 OK 啦！我們認為最大的困難就是制度面跟組織面，……所以現在中央給水公司、水處三年調整組織，希望也連帶的併同二期的完成，應該要把這些組織也跟著調整過來，不要讓二期再發生一期的問題。」（B1）

三、跨部門協力互動限制

共飲翡翠水跨部門協力網絡之初始環境結構與跨部門協力過程，確實對於整體網絡運作產生若干影響。然而，透過網絡治理問題與治理衝突的分析，藉以綜觀與瞭解前述初始環境與治理過程的運作模式，更進而逐步導引出後續研究結論與建議的立論基礎和層次。

（一）治理問題

治理問題主要發生在供水量、水價及組織整併等因素上。供水量的問題一直以來都是共飲翡翠水的衝突點之一，翡管局與北水處曾主張未來板二計畫完工後，將大幅提升翡翠水庫的供水風險，此一問題在降雨量正常的季節雖然不會產生衝突，惟將來一旦遇上降雨量不足的乾旱季節時，極有可能預約了未來的搶水風波，屆時，未來雙城之間的爭議衝突將在所難免。另外，水價的問題也持續阻礙共飲翡翠水的發展，此處可分為兩個層面。其一是前述曾提及的臺水公司與北水處購水水價

¹⁹ 在訪談中，針對共飲翡翠水之監督課責面向所發生的三個組織因素問題，都提出看法。如板一計畫未能確實發揮預期效益方面，北水處人員（A1）、臺水公司人員（A2）以及水利署人員（A3）都談到由於北水處與臺水公司之間的水價成本問題談不攏，而政府亦無法確保臺水公司的購水責任，導致難以進行實質的監督課責。

²⁰ 對此，經建會人員（B3）在訪談中即提到：「老實講我們認為這個軟體部分要趕快做解決啦！要不然你一直扯在水價裡面買多買少，水公司不買大家都沒輒啊！所以你乾脆重新把整個打散掉，……就是供水組織把它單一化，這樣也許會有比較好的效果。」

²¹ 關於組際之間對於供水責任區域劃分不清的問題，在翡管局（A4）與研究單位人員（C1）之訪談中獲得印證。

的問題，此一問題爭議，儼然已經超出硬體工程技術的層面，演變為軟體面向的組織結構與財務問題。其二則是新北市境內水價不一致的問題，造成同樣飲用翡翠水，卻負擔不同水價的問題，此種不合理的現象，導致地方民眾對於共飲翡翠水產生負面觀感，而中央單位亦未即時將北水處與臺水公司的水價調整到一致水平，或多或少將使得共飲翡翠水當初的良法美意受到折損，形成治理問題癥結點之一。²²

最後是組織整併的問題，針對上述購水水價與水價不一致等兩個問題，水利署雖已決議透過北水處與臺水公司組織整併的方式加以解決，惟組織結構之變革或創新與治理過程中溝通協調、能力建立以及監督課責等面向休戚相關，此將攸關共飲翡翠水的跨部門協力鶻的之成敗關鍵。

（二）治理衝突

共飲翡翠水跨部門協力網絡最為核心的衝突沸點即為網絡行動者之間的利益衝突。核心衝突實際上是根源於北水處與臺水公司等兩個網絡核心行動者，基於本位主義考量下的利益衝突，導致兩者對於共飲翡翠水的目標達成皆抱持著不甚積極的態度，亦無意願主動協助水利署解決相關問題。以北水處的立場來說，要與臺水公司合併或者合組新公司一事顯得興趣缺缺，反對主因在於公司合併將損及其許多得天獨厚的優勢與利益，例如北水處同時擁有行政機關的地位與事業單位的待遇，負責人口密集的臺北都會區供水任務，經營收入豐厚且穩定無虞，但是一旦與臺水公司合併為國營企業之後，其機關優惠、經營體制與營業收入將有可能受到負面影響，因而才堅持採取反對的立場。

「行政院是希望變成國營企業，可是以臺北自來水事業處的立場，它當然不願意啊！原來市政府管的，為什麼要變成經濟部管，它會考慮到不用繳稅的優惠部分，原本是行政機關，要變成國營企業當然有阻礙，它會考慮到這些東西，這都是營業的費用跟支出啊！」（A3）

再者，以臺水公司的立場而言，其主張在組織整併的方向上，應將北水處合併為臺水公司的一部分，設立全國統一的自來水事業單位，至於將板新地區劃歸為北

²² 自來水協會人員（C2）提到：「老百姓根本不去考量說你任何的水怎樣來，他只要說你把我水價調整跟臺北市一樣就好了，而且翡翠水庫蓋在臺北縣，但是用的水價錢卻比臺北市貴，真正問題在這裡，所以問題癥結就是水價」。

水處經營或合組新公司的方案，臺水公司皆認為窒礙難行而不願配合。箇中原因即在於板新地區屬於其全國供水範圍內盈餘最高的區域，臺水公司時常必須透過該地區的收入來彌補其他偏遠地區的虧損，一旦斷然放棄而拱手讓人，將加深其赤字預算與虧損情形，對於公司的正常營運具有相當大的影響。據此，臺水公司基於其營運考量，僅贊成合併北水處的作法，若是無法順利完成的話，則傾向於維持現有的供水模式，不願意接受其他的調整方案。²³

綜合北水處與臺水公司的立場而言，兩者皆以本身經營成本與既得利益的考量為優先，因而導致共飲翡翠水無法妥善化解網絡核心行動者利益衝突的情況，此反應了前述曾提到的跨域管理者課題，無疑將是影響整體方案運作的核心角色之一。

陸、跨部門協力網絡運作的省思

本文分析雙城共飲翡翠水在實際情況中所可能遭遇的發展困境與挑戰，並檢視跨部門協力過程中的網絡關係與結構的問題，涵蓋初始環境結構、跨部門協力過程與跨部門協力互動限制等三個層面。透過跨部門協力網絡的建立與運作，以完成治理任務似乎是一條適切的途徑，但自始至終並非代表其是萬能的，也有可能產生治理失靈（*governance failure*）的狀況。在共飲翡翠水的個案中，跨部門協力的結構在某些面向呈現出相當複雜的特徵，也影響了跨部門協力的實際產出，時至今日仍為僵局。

回到跨部門協力網絡失靈的原因，在歷程中所產生的衝突，與政治動態性及權力／資源不對稱、成員間的信任因素、外在系統影響因素、成員自我利益等因素的影響休戚相關。²⁴ 首先，在政府層級之內的政治動態性和權力／資源不對稱（*Ansell & Gash, 2008*）部分，跨部門協力中利害關係人間的權力、資源、專業的對稱性是為確保平等參與的重要因素，如果利害關係人其權力、資源、專業過於懸殊，則在過程恐將受優勢的一方所操縱，致使治理利益的分配受到扭曲，因此降低弱勢一方參與的動機，或產生弱勢一方搭便車的機會，而使優勢一方不願承擔相對

²³ 包含北水處人員（A1）與自來水協會人員（C2）等受訪者都認為板新地區被臺水公司比喻為組織的「金雞母」，故其自然無法坐視板新地區離開其掌控。

²⁴ 相關之觀點必須感謝某位匿名審查人的意見。

高的治理成本。以個案來說，臺水公司屬於經濟部下屬事業單位，對於公司營運必須自負盈虧，我國自來水價從民國 83 年 7 月以來就未做調整，臺灣水價只有全球平均的五分之一，水費負擔率更是全球調查數據中的倒數第二，²⁵ 這也促使臺灣的自來水事業財政逐年吃緊，以 100 年度來說，臺水公司共虧損新臺幣 3 億多元，101 年度的虧損則達到新臺幣約 4 億元，²⁶ 據臺水公司之說法，其每賣 1 度水，就虧損 0.2 元，至今已累計虧損達 1,000 億元，顯見這揹負全民用水權益的擔子日漸沉重。

相較於臺水公司的捉襟見肘，從北水處以行政機關姿態，員工能夠獲得臺北市政府核發 2.6 個月的績效獎金來看，經營績效確實有目共睹，就民國 100 年天下雜誌公布的 500 大服務業調查來看，北水處在公營水電燃氣業獲利率及稅後純益都名列第 1 名，此外，該年度總共達到新臺幣 6.83 億元的超預算盈餘，而 101 年度更達到 7.89 億元的盈餘，供水範圍則涵蓋全臺北市與新北市中的七個區。²⁷ 以前述雙方的權力 / 資源不對稱的關係看來，若要按照現任新北市副市長陳仲賢的理想情境，希望未來雙北成立「大臺北自來水公司」或「雙北自來水公司」，解決水價差異問題，²⁸ 將勢必面臨組織變革認知、組織架構調整以及整併後營運效率之問題，依 Gray (1989) 所言，當跨域網絡中的利害關係人出現權力關係不對稱或利害關係人已擁有單方面自行處理問題的能力與權力時，將會成為跨部門協力是否有效運行的重要影響因素。

English (2000) 的研究中即指出如果權力不對稱的情況越擴散，受到的利害相關人就越多，以更長遠的問題視野來看，將會更難以表示出利害相關人在跨域協力過程的真實樣貌。為了抑止權力不對稱的情況產生，並減少政治動態性的影響，作者們認為，在此跨部門協力網絡運作之個案中，應充分運用直接對話或爭取面對面對話 (face-to-face dialogue) 的機會，直接對話或面對面對話不僅是溝通的機制，它在跨部門協力過程中的核心角色主要為歷史情結破冰，打破過去保守的觀念以及

²⁵ 參見新聞標題「臺灣水價負擔率 全球第 2 低」。(高詩琴，2015)

²⁶ 參見新聞標題「臺水：今年水價無調漲計畫」。(郭宜均，2013)

²⁷ 參見新聞標題「北水處：經營績效有目共睹」。(孫承武，2013)

²⁸ 參見新聞標題「增設雙北水公司 共飲翡翠水無價差」。(林金池、池雅蓉、郭逸，2014)

除去協調上的阻礙。Ansell 與 Gash (2008) 亦認為面對面對話是絕對必要的，而不僅是影響協力的充分條件，面對面的對話有助於問題的辯論、確認、情感的維持、累積以共同願景的形塑、認同，本文認為由統管臺水公司的經濟部與管轄北水處的臺北市政府建立直接對話的平臺將能有利於長期互動機制的建立，而今年 5 月由經濟部次長楊偉甫就水價「一國兩制」或「一市二價」的爭議，拜會臺北市長柯文哲即有此意味，雖在組織整併議題上未見進展，但已為共飲翡翠水核心衝突解決的協商跨出一大步。²⁹

其次，**成員間的信任因素與互惠關係**必然是跨部門協力過程中的關鍵因素 (Thomson & Perry, 2006)。Feiock (2007) 的研究指出，協力集體行動的交易成本可透過正式與非正式的機構協議而降低，並且促使社會資本的增加，降低了協商、監控、執行協議等的交易成本，而信任與互惠即是構築社會資本規範的兩大要素。Thomson (2001) 也從訪談美國行政部門主管的結果歸納出：協力關係的形成無法一蹴可幾，其蘊含逐漸增強的潛力，初期必須經歷過一段低生產力時期，並藉此建立互惠和信任關係，最後促使協力關係趨於穩固。實際上，共飲翡翠水個案中的關鍵行動者之間即處於這種低度互惠與信任關係的狀態，早在 2006 年時，水利署即宣示兩年內將翡翠水庫供水區內水價調成同一價格，當時北水處的處長郭瑞華則回應：「臺水公司願意把水價調降嗎？」，也同時表示北水處沒有意願調漲水價，³⁰ 最終水價統一的目標自然無法成功，直到今日，此也可見雙方對彼此的信任仍未達基準。

基於前述的研究觀點，本文認為共飲翡翠水互惠與信任關係的建立應朝正式、成文的法令、契約建立為方向，對於協調的決議以及合作的事項納為強制性規範，以降低協商無效的可能 (Susskind & Cruikshank, 1987)，若短期間實施有所難度，也可設定出實際可行、可接受的時程，以具公信且專業的機制提升行動者參與的意願。日前經濟部邀集北水處參與水價平臺會議即具備此種性質，對於全國水價回歸一統有實質助益。³¹ 另一方面，則透過非正式性的協力經驗，克服參與者不信任與

²⁹ 參見新聞標題「促統一水價 楊偉甫今晚訪柯文哲」。(黃巧雯, 2015)

³⁰ 參見新聞標題「北縣市水價 兩年內統一」。(王貝林、林恕暉、蘇金鳳、曾德峰、林秀姿, 2006)

³¹ 參見新聞標題「國內水價統一 最快明年上路」。(劉靜瑤, 2015)

懷疑的態度 (Chrislip & Larson, 1994)，累積彼此的信任感，例如成功個案的經驗移植與擴散，信任可以透過正式制度短期建立，然而要形成更高層次的信任氛圍以及信任文化，則需要長期的承諾來達成協力的結果。

再者，跨部門協力過程中尚有許多重要因素，對協力的產出會造成另一種別開生面的結果。按照 Emerson 等人 (2011) 所持觀點，**外在的系統背景**將會對跨部門協力的治理機制創造機會，但同時也可能限縮或影響其運作，在此論調下，也透露出跨部門協力機制必須更小心翼翼，謹慎地處理影響跨部門協力本質與發展的關鍵因素，像是：跨部門協力勢必需要關切各種集體行動的問題並且做出選擇，隱含著如何集體地發展運作的規則、誰有資格去制定決策、需要提供什麼資訊或資源，以及成本和利益將如何被分配 (Ostrom, 1990) 等意涵。例如：預計在 2016 年完工的板新二期供水改善計畫，使得大臺北地區共飲翡翠水的理想實現，而大臺北地區用水單位勢必要統一事權，到底該由北水處統管，進而調整臺水公司的供水區域，或是兩市協商成立組織統管大臺北地區的供水單位，以及共飲翡翠水後，翡翠水庫所增加的管理成本分配等問題也值得後續思考。此外，政策與合法性架構的議題亦是外在系統背景中值得關注的因素 (Bingham, 2008)，例如：在立法層面，現行北水處水價有 5 個級距、臺水水價則有 4 個級距，除了在水價公式上有所調整外，級距方案也需要一併考量，而自來水法也必須隨之進行修正，未來還要設計調漲用水大戶的水價，現行經濟部與臺北市共組的水價平臺會議，在合法性與準確度將持續受到檢驗。

最後，上述導致共飲翡翠水跨部門協力網絡失靈的各因素，影響程度仍難與**成員間自我利益**相抗衡 (Bryson & Crosby, 2008)。一個是臺北市政府底下的臺北自來水事業處，另一個則是歸屬經濟部的國營事業臺灣自來水公司，導致雙方在經營型態與環境條件上截然不同，自然也形成了行為者間強烈不合作意願的集體行動困境或囚犯困境情況。然而，成員間自我利益的因素不僅成為水價遲緩統一的關鍵要素，近期還曾經躍上新聞版面，蒙上罔顧全民事用水權益的陰影。³² 雖然自利動機本是協力關係成立的重要條件 (Huxham, 1996; Wood & Gray, 1991)，但對於跨部門協力中的領導者和管理者來說，其中一個主要的工作事項即是管理自身利益與集

³² 參見新聞標題「踢爆！臺水保年終獎金 害 500 萬人沒水喝」。(謝明俊，2015)

體利益之間的固有緊張關係（Thomson & Perry, 2006），本文認為，經濟部在此跨部門協力的網絡系統中仍處在一個協調溝通、組織與傳播訊息的核心位置，設法找到行政能力的正確組合。就如同 Bryson 與 Crosby（2008）所言，每一個部門都在解決或補救社群或社會問題時，都會有其特定的優勢和缺點，只要妥善利用個別部門的優勢，並將其缺點最小化和予以克服，那跨部門協力才有成功的機會。

柒、結論與建議

一、研究結論

時至今日，「跨部門協力」業已成為今日地方政府研究與實務上的重要課題（呂育誠，2012：92）。但專門探討該議題之研究文獻數量仍屬有限，採用其概念實際剖析個案的研究經驗也有待擴充。本文於是將焦點放置於跨部門協力與網絡理論的特定個案運作上，檢視多元參與者在個案中所涉及的互動過程與治理問題，進而歸納出相關之見解與發現。本文重要的研究視角之一，在於行動者之互動關係，而共飲翡翠水跨部門協力網絡的互動關係，乃是圍繞著水利署、北水處與臺水公司等核心行動者而運作，形成密切互動的網絡核心，再逐步向外擴散至其他行動者，形成一種次要行動者圍繞著網絡核心行動者交相互動的連結態樣，共同維繫網絡的正常運作。

水利署、北水處與臺水公司等全權負責共飲翡翠水相關計畫的規劃與執行任務，其他的中央與地方政府單位，則分別扮演網絡核心之外的次要行動者角色，負責相關計畫的審核、監督、委託研究以及其他協助事項，以利共飲翡翠水計畫目標的達成。這樣的結構主要深受到社群與政府層級之內的政治動態性和權力／資源不對稱之影響（Ansell & Gash, 2008），形成一種封閉式的動態關係，核心之網絡行動者掌握了絕大多數的支配權，不僅將難以窺視出利害相關人在互動過程的真實樣貌，對於共飲翡翠水的長遠發展視野來看，自是一大問題。

本文亦發現，共飲翡翠水議題受到動態且多元之問題所羈絆，如**翡翠水庫水量不足、臺水公司購水價格過高、兩市水價不一致，以及組織整併等核心問題**，致使**共飲翡翠水相關計畫推動困難**。政府單位在推動共飲翡翠水相關計畫之時，因前端目標認知與定位即有所落差，後續配套措施也有所缺乏，以致於遭遇許多不同層面

的問題，而其中真正造成計畫發展阻礙的核心問題，實際上都是以軟體層面的問題為主，包括供水數量、購水價格以及組織整併等三者所交織產生的問題，乃是共飲翡翠水跨部門協力網絡中的核心問題，足以阻礙網絡的持續發展與網絡的正常運作，然而，這些問題之導因乃是受到跨部門協力外在的系統背景因素影響所致（Emerson et al., 2011），例如：改善、增加或限制等面向的資源條件（Thomson, Perry, & Miller, 2007），以及前述所提行政、管制、司法等合法性架構議題（Bingham, 2008）之型塑。³³

此外，組織間的互不信任與利益糾結亦鑲嵌在研究個案之中，例如北水處與臺水公司間的信任關係未達基準，以及個別利益未能充分調和，造成共飲翡翠水的常態性供水目標無法順利達成。網絡能否有效運作的重要關鍵之一，即是必須調和個別行動者之間的利益需求，以便獲致集體的共同利益，甚至是公共利益。然而，本文發現共飲翡翠水的跨部門協力網絡所遭遇到，最難以解決的核心問題其一即是源自於北水處與臺水公司等兩個網絡核心行動者彼此的信任關係低落，北水處與臺水公司均屬政府事業單位，每年營運的盈虧，也直接影響到所有員工的年度績效獎金多寡，然而，相較於臺水公司的長久虧損，北水處的執行績效反映在連年的實質盈收上，財務結構、組織文化、營運效率以及組織架構皆存有差異性的兩個組織，此種不平衡狀況即會產生不信任與薄弱，不穩定的承諾等情形（Gray, 1989; Warner, 2006）。

另一個核心問題落到了各自本位主義考量下產生的利益衝突上，導致在共飲翡翠水相關計畫的執行過程中，大都抱持著被動消極的處理態度，不願積極配合中央的水資源調度政策。這種狀況即是陷入了在已知利益之中的衝突歷史背景與工作關係，其產生的信任和影響程度（Thomson & Perry, 2006）衍生困境。當談到跨部門協力，抑或是跨部門合作課題時，有多數的研究觀點皆認為在利害相關人間對立或合作的歷史背景將會阻礙或促進協力的進行（Ansell & Gash, 2008; Radin, 1996）。

在跨部門合作或協力的範疇中，權威行動者所扮演之角色定位，對於整體治理結果來說自然舉足輕重，因此，跨部門協力之成果往往即受到傳統管道或權威處理議題的失敗先例或經驗所限（Bryson & Crosby, 2008）。在共飲翡翠水之案例裡，

³³ 除了 Thomson et al. (2007) 與 Bingham (2008) 等人外，Rabe (2010) 及也提出過相關的主張。

中央政府單位透過軟硬兼施的方式，希望能夠促成臺北市與新北市自來水事業單位的組織整併，藉以徹底解決網絡的核心問題與衝突。為了妥善因應北水處與臺水公司之間的利益衝突，中央擬定四項軟硬兼施的衝突回應方式，包括強制性的行政命令手段、編列預算進行實質補貼、盡力確保公司合併後的營收，以及強調公共利益的重要性等，希望可以藉此弭平兩者的本位主義考量，獲致組織整併的最佳預期結果。

然而，為何中央政府單位這種「恩威並濟」的作法似乎成效有限？癥結即在於權威性之治理行動者過於強調政策性的干預與引導，而忽略了政策次級體系（policy subsystem）所夾帶之決定與衝擊（Sabatier et al., 2005），整體的政策體系相對是穩定的。例如：水資源調度運用之政策與範圍、自來水事業經營型態等。具備改變政策制定的肇因是來自於外在事件（external events），例如：水價不一引發民怨、乾旱來臨引起調配供水、統一水價、調漲費率的環境條件。由此觀之，協力公共管理者應該要具備認知事件發生時機的能力與職能，迅速取得利害相關人認可的共識，制定出可靠和有說服力的決策。

一般來說，公共組織在傳統刻板印象中並不太習慣與風險為伍（曾冠球、黃偉誠，2011：27），即使跨部門協力被視為可能為組織績效帶來正面助益之途徑之一，但也可能因為系統運作或是背景安排之過程而誘發風險，而跨部門協力到底能為政策實務帶來多大的善果？按照應用於本文所談的水資源管理議題上來說，本文在前述所呈現的數點結論中已初步歸納了實務上的見解，同時，也闡述了關於理論面向的調和與啟發。接續，作者將立基在共飲翡翠水的跨部門協力網絡之分析與發現上，嘗試提出相關政策建議及研究遭遇之限制。

二、政策建議

對於水資源穩定供應的最終目標而言，共飲翡翠水並非一帖服用後馬上見效的特效藥，更不是能夠解決一切問題的萬靈丹，其仍有許多需要改進的地方：共飲翡翠水所面臨的首要問題即取決於跨域管理者身上，以實際情況來說，經濟部水利署身為最高水利主管機關，甚至是管轄水利署的經濟部，都必須善用其法定職權與職能，在肩負全國人民用水權益之認知下，致力於共飲翡翠水的目標達成，以短期目標而言，研擬水價統一方案，調整級距與費率，並重新調整大臺北地區的供水區

域；以長期目標來說，則是輔導協議北水處與臺水公司合併經營，使得大臺北地區的供水單位歸於一統，藉以達成共飲翡翠水的最終實質目標，作為處理這種棘手的「跨域問題」，優秀的跨域管理者亦須「建立與影響協力網絡的規則、價值與規範，甚至改變協力網絡參與者的理解」，此乃是 Agranoff 與 McGuire (2001b: 298-301；轉引自曾冠球，2011) 所指稱的「型塑」(framing)——協力網絡管理的重要任務。

一般來說，成功的跨部門協力的非常難以達成的，但也並非完全束手無策，學者 Bryson 等人 (2006: 51) 則認為，當成員能夠調和個人與組織的自我利益以及各部門獨有的力量，並找到方法去最小化、克服或者補償各部門的損失時，跨部門協力的就很有可能創造出公共價值。依循這樣的原則，對於臺水公司長期以來存在的赤字預算與虧損問題，以及北水處承接新北市偏遠地區供水任務的績效疑慮，當此兩組織單位在進行整併同時，除了必須將準星鎖定在檢討兩者之組織體質與經營績效上，也誘發了「組織變革管理」(Rune, 2005) 的討論空間。曾有研究文獻指出公部門自身對於風險承擔之認知與實踐不妨從組織學的權變管理理論以及機關內生的制度與文化兩種層面著手進行改善 (曾冠球、黃偉誠，2011：25)。³⁴ 終極目標即在於降低兩者對於組織整併的排斥心態。

誠然，兩個營運績效與成本相異的組織該如何確保未來合併後的組織經營績效，確實是項難題。關鍵之處在於雙方必須立基於全民事用水權益，發展出組織互惠的認知，Thomson 與 Perry (2006) 指陳在協力關係中，只要其中的成員表現出願意合作互動與互信的態度，其他成員也常會表現相同的意願，即是這種「如果你願意，我就願意」的心態，甚至是一種「以牙還牙式的互惠」(tit-for-tat reciprocity)，而此種互惠也將誘發集體行動的產生。在 Ostrom (1998) 的觀點中，集體行動是依據互惠、信任、聲譽等三個核心的關係組成，協力夥伴透過互動和可信賴的行為建立聲譽，並發現彼此間有更多偶發的「如果你願意，我就願意」情形發生，朝向制度化「心理契約」的長期承諾 (Ring & Van de Ven, 1994)，成

³⁴ 曾冠球與黃偉誠 (2011：25) 一文中提出組織學的權變理論，其假設外環境壓力足以影響機關成員的促參意願與行為；而機關內生的制度與文化也會影響官僚的促參意願與行為。就某種程度而言，共飲翡翠水議題所涉及到的組織整併狀態即面臨這樣的衝擊與挑戰。

員互惠的關係補充了正式組織角色的關係，將會減少組織變革的障礙與溝通成本，持續地維持協力關係。

無庸置疑的，當跨域議題所涉及的利害相關人越廣泛、組織層級越龐大，則問題性質將更為盤根錯節，伴隨而來的是更難以落實課責。但一套明確的課責架構（*accountability frameworks*）卻是跨部門協力運作良窳的一項關鍵因素。然而，由於共飲翡翠水具有極高的專業與公共性質，相對排除了社會大眾的深入參與機會，故其監督課責機制仍偏向以政府單位內部自行運作為主，缺乏有效的外部監督課責機制，依循此一脈絡，跨部門協力網絡必須認真思考組織的課責架構是否應該建立在網絡成員間的互動上？是否該納入官僚體系外的聲音，讓民間專家的角色進入？這樣的制度安排是否為成員所慷慨接受？據此，公共管理者則應審慎評估納入民間專家學者的制度層次，共同針對共飲翡翠水相關計畫進行外部的監督課責，或許可立基於協力治理網絡課責機制，藉由商議式的課責（*deliberative accountability*）機制，鼓勵溝通對話與充分公開資訊等策略（李長晏、林煥笙，2009：94），將外部的利害關係人與民間專家學者，擴大納入未來的跨部門協力的決策過程中，經由外部的課責壓力與變革整合的需求，促使層次不算高的水利署，在更高層次的輿論壓力之下，促使政黨、經濟部、甚至兩市政府，面臨較大的外部改革壓力，進而迫使北水處與臺水公司，經由高層次的垂直與平行層次的改革壓力下，克服彼此的本位、既得利益、不信任等問題。

三、研究限制

在研究限制方面，由於本文運用跨部門治理與網絡觀點，針對研究個案加以探究，然而，跨部門治理涵蓋多元的利害關係者，網絡關係的觀點亦強調網絡行動者之互動與連結，即使跨部門治理、協力關係、網絡治理等概念的治理焦點都著重於「合作協調機制」，且將頻繁地跨越組織界線，以及在多重部門和多元行動者的關係中運作，因此，在理論的整合運用上必須更為周延與詳盡，例如：運用更為精緻的統計方法建構跨部門治理的模型，抑或是藉由社會網絡分析（*social network analysis*）方法確切描述網絡中對於核心行動者的權力、聲望（*reputation*）與影響力的脈絡動態分析，並解釋個別行動者（*actor*）與事件（*event*）之間所呈現的互動脈絡與變遷。

其次，由於資料蒐集的方式主要倚賴深度訪談，而涉及共飲翡翠水議題的相關利害關係人眾多，本文之受訪對象以實際執行供水與執行計畫的行政單位為主，缺乏水價落差所在的兩個城市－臺北市與新北市，以及兩市立法單位等組織首長之相關訪談，對於它們的角色、立場、相互間的權責與行動都應加以補充。綜合來說，後續有興趣之研究者，建議應該增加兩個市政府與市議會等單位首長之觀點，以期將網絡中重要行動者的意見與看法皆予以呈現。

參考文獻

- 中國時報（2007年5月4日）。不滿水源回饋金限制多 水源區民將堵翡翠水庫。
中國時報，C2。
- 中華民國自來水協會（2006）。**大臺北地區自來水事業最佳經營模式研究**。經濟部水利署委託研究報告，臺北：經濟部水利署。
- 王貝林、林恕暉、蘇金鳳、曾德峰、林秀姿（2006年3月30日）。北縣市水價 兩年內統一。**自由時報電子報**，2015年6月30日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/64516>。
- 臺灣經濟研究院（2008）。**板新地區自來水事業經營模式調整研究**。經濟部水利署委託研究報告，臺北：經濟部水利署。
- 臺灣自來水公司（2015）。臺水簡介，2015年9月10日取自臺灣自來水公司，網址：http://www.water.gov.tw/01about/abo_c_main.asp?cate_id=29。
- 呂育誠（2012）。跨部門協力概念落實的挑戰與展望。**文官制度季刊**，4(1)，85-106。
- 李至倫（2003）。蘇縣長請您別亂發脾氣，取自：
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/092/SD-C-092-113.htm>。
- 李長晏（2007）。**邁向府際合作治理：理論與實踐**。臺北：元照。
- 李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析—以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例。**公共行政學報**，31，49-100。
- 杜文苓、李翰林（2011）。環境資訊公開的民主實踐課題—以霄裡溪光電廢水汙染爭議為例。**臺灣民主季刊**，8(2)，59-98。
- 林水波、李長晏（2005）。**跨部門協力**。臺北：五南。
- 林金池、池雅蓉、郭逸（2014年6月24日）。增設雙北水公司 共飲翡翠水無價差。**中時電子報**，2015年6月30日，取自：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140624001651-260107>。
- 林淑媛（2001年8月30日）。共飲翡翠水 經濟部：簡單的技术問題。**自由電子新聞網**，2009年6月25日，取自：

<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/aug/30/today-p6.htm#today>。

林瑞卿（2002）。我國水資源機關功能整合之探討：組織重組的觀點。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。

紀俊臣（2006）。跨域合作組織體制之設計。中國地方自治，59(6)，2-18。

孫承武（2013年1月13日）。北水處：經營績效有目共睹。中央通訊社，2015年7月1日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/alog/201301130129-1.aspx>。

高詩琴（2015年3月28日）。臺灣水價負擔率 全球第2低。聯合新聞網，2015年7月2日，取自：

<http://udn.com/news/story/7312/799813-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B0%B4%E5%83%B9%E8%B2%A0%E6%93%94%E7%8E%87-%E5%85%A8%E7%90%83%E7%AC%AC2%E4%BD%8E>。

郭宜均（2013年1月5日）。臺水：今年水價無調漲計畫。自立晚報，2015年7月1日，取自：

http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=4&catsid=2&catdid=0&artid=20130104abcd026。

郭顏慧（2013年3月7日）。《水價統一延宕》雙北共飲翡翠水 再等3年，自由時報新聞網，2015年3月7日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/659730>。

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（226-269）。臺北：商鼎。

曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，3(1)，27-52。

曾冠球、黃偉誠（2011）。公共管理者對於公私合夥風險的認知：調查與反思。公共行政學報，41，1-36。

曾德峰（2004年7月19日）。水資源報導專題－用水不同價 北縣怪現象。自由電子新聞網，2009年8月25日，取自：

<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/jul/19/today-file3.htm>。

黃巧雯（2015年4月2日）。促統一水價 楊偉甫今晚訪柯文哲。中央通訊社，2015年7月1日，取自：

<http://www.cna.com.tw/news/aip/201504020057-1.aspx>。

黃立翔（2006年9月26日）。共飲翡翠水 三階段計畫推動。自由電子新聞網，2009年8月25日，取自：

<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/sep/26/today-taipei1.htm>。

黃旭昇（2006年3月29日）。不蓋新水庫 北縣市共飲翡翠水將有缺水風險。臺灣大紀元新聞網，2009年8月25日，取自：

<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/29/n1270550.htm>。

黃邦平、陳曉宜（2001）。共飲翡翠水 北市難配合 北縣怒指北市府逢扁必反，2015年6月30日，取自：

<http://old.ltn.com.tw/2001/new/aug/28/today-t1.htm>。

黃惠玉、黃敏清、楊惠霖、蘇慧雯（2002）。以 2002 年臺北市限水抗旱事件為鑒—談臺北市政府與媒體、民眾溝通策略，取自：

http://www.pstc.taipei.gov.tw/stReport/issue034_008.pdf。

黃樹德（2006年2月10日）。縣市合作 空包彈？ 共飲翡翠水口惠難落實。中國時報，A6。

經濟部水利署（2000）。板新地區供水改善計畫。臺北：經濟部水利署。

經濟部水利署（2006）。板新地區供水改善計畫—二期工程計畫書。臺北：經濟部水利署。

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，18，53-70。

劉宜君（2006）。公共網絡的管理與績效評估之探討。行政暨政策學報，42，107-142。

劉靜瑀（2015年6月5日）。國內水價統一 最快明年上路。中時電子報，2015年6月5日，取自：

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150605000173-260205>。

鄭詩涵（2005）。統管流域水資源之跨域管理探討—以臺北縣市為例。中華大學經營管理研究所碩士論文，未出版，新竹。

鄭錦澤、古曼玲、黃大豪、馬龍堯、邱福利（2002）。臺北地區供水系統合理調配暨危機管理之探討，取自：

http://www.eng.twd.gov.tw/TECH/tech_Detail_3.htm。

賴筱桐 (2014 年 5 月 20 日)。板新工程落後 106 年新北全市才共飲翡翠水。自由時報新聞網，2015 年 3 月 7 日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/780516>。

謝明俊 (2015 年 5 月 19 日)。踢爆！臺水保年終獎金 害 500 萬人沒水喝。中時電子報，2015 年 7 月 4 日，取自：

<http://magazine.chinatimes.com/wantweekly/20150519004774-300109>。

謝俊義 (2007)。公共網絡管理：臺北市政府戶政業務跨機關服務傳遞協力合作網絡實證研究。國立政治大學公共行政研究所博士論文，未出版，臺北。

Agranoff, R. (1988). Directions in intergovernmental management. *International Journal of Public Administration*, 11(4), 357-391.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001a). American federalism and the search for models of management. *Public Administration Review*, 61(6), 671-681.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001b). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: *New strategies for local government*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. London, UK: Sage Publications.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bingham, L. B. (2008). Legal frameworks for collaboration in governance and public management. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 247-269). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2006). Conclusion: Parallel play, not collaboration: missing questions, missing connections. *Public Administration Review*, 66 (Suppl. S1), 161-167.

Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2008). Failing into cross-sector collaboration successfully. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 55-78). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(Suppl. S1), 44-55.
- Chrislip, D., & Larson, C. E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- English, M. R. (2000). Who are the stakeholders in environmental risk decisions? *Risk: Health, Safety & Environment*, 11, 243-254.
- Feiock, R. C. (2007). Public versus private funding of nonprofit organizations: Implications for collaboration. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 174-196.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gray, B. (1989). *Collaborating finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 1-18). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. f. M. (1997). Introduction: A management perspective on policy networks. In M. W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp. 1-13). London, UK: Sage Publications.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London, UK: Sage Publications.
- Mandell, M. P. (1990). Network management: Strategic behavior in the public sector. In R. W. Gage & M. P. Mandell (Eds.), *Strategies for managing intergovernmental*

- policies and networks* (pp. 29-53). New York, NY: Praeger.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M. & Bingham, M.B. (2009). Public manager in collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 1-12). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Toole, L. J., Hanf, K. I., & Hupe, P. L. (1997). Managing implementation processes in networks. In M. W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp. 137-151). London, UK: Sage Publications.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective Action. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Rabe, B. (2010). *Greenhouse governance: Addressing climate change in America*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Radin, B. A. (1996). Managing across boundaries. In D. F. Kettl & H. B. Milward (Eds.), *The state of public management* (pp. 145-167). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Development processes of cooperative inter-organizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- Rune, T. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5(4), 369-380.
- Sabatier, P. A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., & Matlock, M. (2005). *Swimming upstream, collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public service*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York, NY: Basic Books.

- Thomson, A. M. (2001). *Collaboration: Meaning and measurement*. Bloomington, IN: Indiana University.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration process: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(6), 20-31.
- Thomson, A. M., Perry, J., & Miller, T. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56.
- Warner, J. F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 22(1), 15-35.
- Weber, E. P. (2003). *Bringing society back in: Grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wood, D., & Gray, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 62-139.
- Wright, D. S. (1990). Conclusion: Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management-conceptual reflections, comparisons, and interpretations. In R. W. Gage, & M. P. Mandell (Eds.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks* (pp. 151-179). New York, NY: Praeger.

An Analysis of the Operation of Cross-Sector Collaboration Networks among Local Governments: The Case of Taipei City and New Taipei City Sharing the Water of Feitsui Reservoir

Huan-Sheng Lin, Hsien-Hsin Chiao^{*}

Abstract

In recent years, public issues have become increasingly complex. Central and local governments have had to focus on cross-sector collaboration, so much so that such collaboration approaches have become a mainstay of governance regimes. In the ongoing processes of economic, social and cultural globalization, the cross-sector collaboration and network perspective has played a major role in forging intergovernmental relations. In light of this, the concept of cross-sector collaboration and network perspective is used in this case study of “Taipei City and New Taipei City sharing the water of Feitsui Reservoir.” By intensively exploring cross-sector collaboration process of sharing Feitsui Reservoir water between the two cities, this paper attempts to interpret the link and interaction with

^{*} Huan-Sheng Lin, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University; Hsien-Hsin Chiao, Officer, Secretariat, Department of Health, Executive Yuan; Master, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

critical stakeholders, and to find out the determinant factors and problems which affect the cross-sector collaborative network process of sharing Feitsui Reservoir water between the two cities.

For the two cities to share the water of Feitsui Reservoir, there is a very special context and a time-consuming processes that are worth exploring and analyzing. This research uses the methods of literature analysis, case study research and in-depth interviews to investigate the key factors in cross-sector collaboration that has actually affected the sharing of Feitsui Reservoir water between the two cities, including the starting conditions, cross-sector collaboration process and interaction and constraints on cross-sector collaboration.

The research finds that the key factors in cross-sector collaborative network in sharing water Feitsui Reservoir water between the two cities include: 1. the dynamics of political systems and power/resource imbalances; 2. the trust and reciprocity among participants; 3. external system context, and 4. the self-interests of participants. Finally, suggestions are provided from the perspectives of boundary spanner, norms of reciprocity and trust, change of management in organizations and accountability.

Keywords: cross-sector collaboration, network perspective, cross-sector collaboration network, sharing city water

書評

公共管理與政策上之跨域治理： 國際經驗

李長晏*

書名：Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience 《公共管理與政策上之跨域治理：國際經驗》

作者：Janine O’Flynn, Deborah Blackman and John Halligan (Eds)

出版年：2014

出版社：Routledge (Abingdon, UK)

頁數：315 頁

跨域治理輪廓浮現：二十一世紀治理的挑戰

跨領域治理的概念在公共管理及公共政策領域日益受到學界以及實務界關注。近年來，研究的重點包括組織之間、管轄權限之間、部門之間的運作，以及一系列涉及水平協調（horizontal coordination）、協同政府（joined-up government）、整體政府（whole-of-government）、全局型政府（holistic government）、協力治理

* 國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授。

Professor of Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsin University.

(collaborative governance) 等之現象。

儘管「跨域」一詞易被濫用，但其核心概念不外乎強調「為達目的而必須跨越領域」的特徵。首先，從理論發展趨勢而言，當新公共管理 (New Public Management, NPM) 走入後新公共管理 (post-New Public Management, post-NPM) 的時期，出現 10 年以上的理論模型大多將「跨域」的概念置於論述核心。舉例而言，Denhardt 與 Denhardt (2000: 550) 所提出的新公共服務 (New Public Service, NPS) 模型，即是關注協力結構以及共享領導；Osborne (2006: 346) 提出的新公共治理模型，就包含組織間管理、互賴機構和進行中的關係等觀點；Stoker (2006: 50) 提出的公共價值管理途徑，即是透過高度相關，而協力的主線運作；Halligan (2007: 223) 在整合治理方面的研究顯示，治理的新模式是將水平協力、橫跨領域等操作方式做為核心。誠然，Kelman (2007: 45) 至今主張，跨政府單位 (點的連結)，以及政府、私部門及非政府組織 (網絡或協力治理) 之間的協力議題，是討論公共機構績效和公共目標達成時最熱門的議題。

其次，面對二十一世紀公共政策治理上的諸多問題，例如：公共安全與社會安全、貧富差距、社會排擠、人口流動、公共運輸、鄉村發展、都市再生或勞動市場整合問題等，似乎壓倒組織社會對這些問題的處置。加上，不確定性和複雜性，碎片化和多樣性，相互依賴，信任的新動力，以及決策制定的新空間等趨勢的催促下，公共政策與管理建立一個整合性途徑的導航機制，以因應不斷變化的環境系絡。而這也正呼應了 16 年前，Frederickson (1999: 702) 指出當代公共行政的三項重要特徵，形構出他所謂的「管轄分割與脫節的國家」 (the fragmented and disarticulated state)。首先，在經濟、社會及科技轉型下，管轄權正在喪失它們的範圍及疆界；其次，國家處理複雜議題的能力正隨著時間日益消逝；第三，「公共」的定義正在改變，反映在愈來愈多行為者涉入治理過程，並在疆界中創造出模糊地帶。

從上述三項特徵可知，當前公共政策與管理世界正面臨兩大挑戰，其一是二十世紀末期，對民主政府解決經濟停滯的施政績效表現逐漸產生社會不滿；其二是誠如美國學者 Kettle (2002: 59) 所指稱的疆界模糊化，過去明確劃分社會行動者與傳統公共行政的角色已不復存在，同時政府也漸漸體認到不可能單靠個人力量去解決複雜的社會問題，反而是必須與其他公共組織、私人部門與非政府組織，建立起相

互協力的夥伴關係。就某種意義而言，疆界模糊化與社會不滿是相互關聯的現象，當政府部門所處的位置與所承擔的責任愈不明確時，公民對誰來負責解決社會問題的感知也就益加不確定。換言之，行政疆界模糊化將加速社會的不滿意。因此，許多政府部門正不斷尋求用以處理諸多具有跨域本質的社會問題之政策工具，彌補市場運作與政府引導兩者之間的失靈現象，以期達成有價值的社會結果。公共管理者唯有採取跨域治理策略與協調合作模式，方能有效因應全球化時局的變遷，同時避免行政效能持續惡化。

如何在跨政府及部門間運作的問題，本身就是一個涉及公共制度以及公共目的成就表現之熱門問題。事實上，近年來跨域治理相關主題的著作不斷推陳出新，提供了許多不同觀點，以及後新公共管理時期備受關注的治理途徑。無論我們對政府如何合作、公共組織如何共事、公共組織如何與非營利或私部門合作、跨領域專業知識、或其他不同事務感興趣與否，我們都被置於跨域活動脈絡之中。

準此，本書旨在從不同途徑的研究中，歸納出一組基本問題，進而就跨域治理的片斷研究成果進行統整。這並不只是一本談論協力型、網絡型或整合型政府的專書；它探討疆界、跨域行動的必要性、跨域治理可能採行的形式與配置、促成或阻礙跨域治理實踐的要素。基於此，作者在緊張和困惑中進行檢證、歸納，進而透過連結該領域相關理論及實踐文獻，釐清思維理路與重要概念。

全書內容是由三個主要部分組成：第一部分介紹本書並提出基本問題；第二部分探討跨域僵局的「解決辦法」；第三部分針對特定政策領域進行分析；第四部分則回到基本問題的討論，同時提出結論。以下茲先就本書內容分成：基本問題、解決辦法、政策領域等三方面加以引介，之後再提出評述。

基本問題

在本書中，O'Flynn 透過回顧各種不同文獻的方式，針對公共管理和公共政策中的「跨域」觀點進行連結。為此，並提出四項框架性的問題進行思考：其一，「跨域」一詞所指為何？其二，為何出現「跨域」的概念，此一現象有何重要性？其三，「跨域」合作涉及哪些範疇—其形式和配置？其四，協助及阻礙我們理解「跨域」如何合作的因素為何？透過上述問題的提出，O'Flynn 嘗試整理不同領域的多元文獻，據以勾勒出公共管理與政策中跨域治理的理論與實際。

上述這些問題表面上看似簡潔，但每項問題卻也反映出一系列由不同原則和文獻中得出的各種複雜因素。這些問題透過各種研究成果而產生意義，顯示它們在這些現象的實踐和研究中相當普遍。對這四項問題，O'Flynn 在第二章中詳細討論，在此擇要說明：

1. 「跨域」所指為何？

這個問題涉及對「疆界」(boundary)的定義。在第二章中，O'Flynn 確認並探討各種不同的形式和議題：疆界是象徵性的還是社會性的？它們是客觀的或是建構的？它們是以知識為基礎、組織的、管轄的、部門的，或是以政策為基礎？它們是固定的、延展性的，還是可跨越的？還是，它們會不會隨著時間改變？它們在特定條件下，如何以不同方式產生、進行連結、跨越或瓦解(Lamont & Molnar, 2002: 175)？這些都是疆界概念的組成面向，並引起公共管理及政策學術界和實務界的興趣，同時因為這些疆界的存在迫使需要發展出跨越它們的方法，於是進而思考到跨域的真正意義。

對此 O'Flynn 檢視相關文獻指出：由於許多研究者從不同的文獻之間套用各式各樣的詞彙和觀點，使得「跨域」的概念至今仍未明確釐清。例如，Williams (2002: 103) 將跨域界定為是一種策略聯盟、聯合作業安排、網絡、夥伴關係，以及其他各種跨部門及跨組織界線的協力形式。在美國，跨域被定義為「協力式的公共管理」(collaborative public management) (Christensen & Lægreid, 2007: 1060)。在英國，針對公部門以及公共服務日益碎裂化的問題，則透過提高整合、協調以及能力等方式的整體回應，達到水平及垂直協調的思考及行動，以解決部門主義與垂直本位的問題，因此普遍以「協同政府」一詞來概括(Ling, 2002: 622)。在此意義下，跨域的定義趨近於協調的概念。在澳洲則關注「整體政府」)模式，其形式上，是指在社會福利層次的一種跨模組途徑；但實際上，則是指跨越不同組織、管轄權以及部門界限的試驗。Christensen 與 Lægreid (2007: 1061) 認為，「聯合政府」(coalition government) 長時間以來已經發展成為一種「整體政府」的途徑。而協力公共管理、水平、全觀型政府日愈普及，被視為跨域的普遍定義。

2. 為何出現「跨域」一詞？

放眼全球，在公共管理與公共政策中，O'Flynn 探討近代主流的實踐者以及研究文獻的跨域規律或情節，指出「跨域治理為何出現？」的問題。這些規律歸結為六項主要的模式：

(1) 二十一世紀的工作方法：為了處理二十一世紀日益浮現的挑戰，政府必須發展出「穿透式協力」(perpetual collaboration) 能力來消除界線，同時比以往更需要進行更多跨單位、跨政府，以及跨區域的連結性和合作 (Cortada, Dijkstra, Mooney, & Ramsey, 2008: 2)。

(2) 協調的情節：跨域治理同時也被視為是對長久以來協調片斷範疇議題的一種回應，而非新的事物。這反映出一項制度的以及組織的架構，而由於此一架構產生了不同的疆界，所以需要進行協調。持續的協調一直是學界以及實務界關注的核心。

(3) 部門解體和碎裂的情節：由於國家碎裂化所引起的公共行政，正朝向合作、網絡以及制度建立和維持的理論持續進行。Halligan、Buick 與 O'Flynn (2012) 認為跨域的必要性是對部門解體、機構專業化，以及涉入治理行為者數目增加等趨勢的一種回應。

(4) 複雜性情節：在資源受限的環境下，政府會持續面對更複雜的問題，以及愈來愈分化的人口。此一複雜性重新開啟了關於以「複雜性解決途徑」為核心治理以及跨域合作的辯論。

(5) 策略管理的情節：進行跨域合作的基本理由為「綜效」(synergies)，亦即和其他組織、部門或政府層級合作；此一現象符合策略管理的觀點。

(6) 更好價值的情節：跨域合作必要性討論的最後一塊拼圖為「更好的價值」，即主張跨域合作應該要在效果、效率或品質上有所提升，特別是在提供服務的領域。

3. 「跨域」涉及哪些事務？

這個問題聚焦於跨域治理所採取的不同形式和配置。本書指出，跨域治理並不只是協力或網絡，而是一組更多元而有差異性的機制，其目的在跨越領域的疆界。

Alford 與 O'Flynn (2012: 19) 在強制、監督、標準契約、談判以及協力等各方，發展出「協調模式」的連續體。Mattessich 與 Monsey (1992: 39) 在其研究中提出跨域治理的三種模式：合作、協調及協力；Himmelman (2002) 也提出類似的途徑，並確認四種共同合作的策略，如：網絡、協調、合作及協力，而每一項策略獲得不同程度信任、時間和權力範圍的承諾。Leat 及其夥伴 (1999) 則提出幾個跨域治理的選項，每一選項反映出更高程度的整合：對話、共同計畫、共同冒險、附庸、策略聯盟、結合以及合併。

除了上述廣泛類型或連續體之劃分外，許多學者關注於跨域機制的特定類型，O'Flynn 將這些類型歸納為四項普遍的形式—以協力方式進行跨域合作；以協同政府方式進行跨域合作；以網絡方式進行跨域合作；以及以整體政府形式進行跨域合作。本書於第三部分中，分別針對上述四種不同的跨域治理形式，以各國運作經驗為例加以呈現。

4. 有哪些關鍵的助力和阻力？

最後一項問題需要就不同的文獻進行討論，以檢視跨域活動如何發生作用。此一問題主要關注到哪些因素能讓跨域治理變得有效率，又有哪些因素對跨域治理構成阻礙？亦即本書討論數個跨域治理中重要的助力和阻力，藉以說明跨域治理現象「如何」運作或無法運作的問題。

就助力而言，Ling (2002: 616) 認為，協同 (joined-up) 合作有賴結合「文化、激勵、管理系統以及目標」。Pollitt (2003: 36) 則指出有三種基本條件有助於跨域治理的運營：即長期關係—有助於發展技術、建立信任以及參與；特定的途徑—利益大於風險與成本，或議題重要而特殊者；以及合作但不強迫的方式。在協同的國際經驗中，跨域治理的有五項成功要素：如定義明確，彼此同意的共享目標；測量和評估邁向目標過程的系統；充分而適當的資源；對和目標直接相關團體的強力領導；以及共享責任的感覺。另外，在探討協力模式時，Linden (2002: 5) 聚焦以下需求：共享而無法單獨完成的目標或目的；追求協力的慾望（並非方向）；正確的人在適當的職位上；一個開放而可靠的過程；以及創新的倡議者。Bardach (1998) 在跨單位協力的研究中指出幾項主要任務：發展一項高品質的運作系統、獲取資源、形塑一個駕馭過程、以及發展一種信任和解決共同問題的文化。

Glasby、Dickinson 與 Miller (2011: 6) 在對夥伴關係的研究中，也提出四項強化協力途徑的原則：共享願景、角色與責任釐清、適當激勵和報償、以及共同合作責任等。

就阻力而言，在本書中，作者們在各自文章中探討一系列被視為跨域治理的阻力因素，包括有：正式的結構；共同性與複雜性、人員、文化和領導權、權力和政治；績效、責任和預算等等。這些阻力因素有其系絡特殊性（context-specific），亦即只有在某些特定情境下對某些因素才會起作用，在實踐上這些因素並非單獨，而是同時出現。

綜言之，由於公共管理與公共政策領域有相當多的著作討論跨域治理，這四項問題正好提供彙整這些不同文獻的途徑，並將相關文獻歸結為上述最基本的問題。誠然，每一個問題本來就很複雜，而且衍生出更多次要的問題；本書的主要貢獻，就是從各種不同的方式或面向來討論這些問題。一方面，聚焦於探討跨域僵局的「解決途徑」為何；另一方面則關注特定政策領域的個案。本書的貢獻放眼全世界，跨越不同的政治及行政傳統，從而提供在不同情境下，探討上述問題的獨特契機。

為「跨域」僵局解套

在本書第二部分中，作者探討跨域僵局的潛在「解決途徑」。他們不必然鼓吹這些解決辦法，而是選擇去調查、批判並質疑各種用來處理跨域僵局的不同辦法。他們將特定國家的特殊現象列入考量，並且協助我們瞭解在公共管理及公共政策中進行跨域治理挑戰、緊張和困惑。

Eppel, E. 等人的文章，以紐西蘭為個案檢視了跨組織協力（cross-organizational collaboration）途徑，並在相關條件、角色及動力的基礎上提出研究發現。針對橫跨數個政府活動範疇的第一線官員進行探討後，他們告知讀者這些人如何實踐跨域治理，以及如何促成協力行動。從他們的研究可知，作者總結出一些協力的前提條件、所需的關係和角色，以及和這些特定角色相關的運作階段與動力。

LeRoux, K. 則提出了不同觀點。她認為，從水平網絡（horizontal networks）和疆界拓展（boundary spanning）增加使用的趨勢來看，說明了美國正處於政府與不同行為者共同提供產品及服務的協力時代。她探討了跨域治理必要性的原因、跨域

治理活動的主要形式，以及跨域治理成功的助力和阻力。當領域拓展在美國習以為常之際，她認為這樣為公共機關創造了一組新的挑戰，而它們必須與其他團體共同提供更好的政策表現。

文化途徑（*culture solution*）往往被視為是解決跨域僵局的萬靈丹。Buick, F. 對澳洲協同（*join-up*）經驗的調查發現，文化途徑比其他辦法來得更複雜。亦即文化途徑是透過共同目標和文化之間的互動來強化彼此，以提供成功運作協同政府途徑的基礎。這意味著，當我們認定文化「可能」為跨域僵局解套時，事實上是將文化能力與共同目標進行聯結，進而提高成功的可能性。

Talbot, C. 與 Talbot, C. 則檢視了結構因素（*structural factors*），探討政府組織之間的合併（*mergers*）是否提供跨域僵局一個有效的解決途徑。他們注意到，「合併」往往是政府再造的一部分，因此可視為跨域僵局常見的解決辦法。將工作結構（*task structure*）概念套用在英國三個個案中發現，公部門合併已獲致一種混合式的成功，往往在改善方面承諾過多而沒有兌現。其原因之一在於，若組織在合併前存在不相容的工作結構，對組織而言是不當的合併。

Christensen, D. A. 等人將「人」（*people*）與「結構」（*structure*）一起討論，據以檢視挪威行政部門的學院模式（*collegial models*）。對公務人員進行長時間的縱向研究發現，學院模式在挪威並非新的現象。他們發現，跨域治理並非取代科層制，而是補充科層制的不足，藉以平衡政府內部「本位」（*silozation*）的趨勢，亦即組織被嚴格限制在其疆界以內工作，對其他組織的運作狀況不無所知的現象。

正式協定（*formal agreements*）往往被視為跨領域連結的一項方法，無論是透過合法契約、備忘錄或其他各種不同的格式。Paun, A. 與 Blatchford, K. 檢視英國國內組織之間公共服務協定的跨域（*cross-cutting*）經驗，是否突顯出政府內部進行協同的挑戰。他們認為，當「協定途徑」（*agreements solution*）確實發揮作用並獲得部分改善時，其有效性仍可能因根深蒂固的結構而受到限制，因為這些結構往往關注部門利益多過於跨部門利益的考量。

儘管受到部分質疑，但協力（*collaboration*）仍被許多人視為跨域僵局的解套辦法。Head, B. W. 透過對有效協力的豐富文獻分析，說明各種用來支撐成功的過程和結果因素，進而提出在最後評估中協力是否產生了更好或不同的結果。最後他認為，協力只有在某些時候管用，不必然如擁護者所言般是跨域治理的萬靈丹。

面對愈來愈複雜的治理安排以及權威概念的變遷，Hughes, O. E. 研究公共管理如何能跨越領域的疆界。他指出，就像治理模式變遷一樣，正式權威已經削弱，因此需要新的領導途徑以及一組不同的管理技巧。其中，軟實力（soft power）對解決跨域僵局而言愈來愈重要。

Blackman, D. 研究跨域運作的準備度（readiness）。她認為，組織一般不具有內部立法的能力，而這正是為何跨域合作難以成功的可能原因。研究整個澳洲政府組織運作後，她提出一套確認準備度的途徑，用以診斷政府可利用的優勢，以及需要注意的缺點。藉此，她挑戰了目前對跨域治理助力和阻力的思維。

最後，Lindquist, E. A. 檢視來自及鑲嵌在加拿大政府日常生活治理實務的水平治理（horizontal governance）。他探討這種水平治理現象是如何及為何會發生，以及討論水平治理現象是如何從公務人員的通用語言中消失。因此，解決跨域困境的途徑就是要讓跨域治理融入政府部門的日常生活事務中。

綜上，本書第二部分以各種不同方式呈現了四項基本問題。各篇章思考不同領域、解釋了在不同情境下進行跨域治理的必要性，以及探討跨域治理的不同形式，進而詳細討論了影響跨域治理成敗的不同助力和阻力。透過這些不同國家中跨域治理議題的討論發現，治理模式的差異源於各國獨特的政治、經濟與社會背景，而綜合這些不同的個案，則有助於我們從中擷取出跨域治理理論與實踐的重要論點。

特定政策領域案例

本書的第三部分透過五章篇幅來討論公共政策的特定領域，主要透過一系列的形式，同時詳述促進或阻礙跨域治理的因素，進一步檢視跨域治理在實際運作上的複雜性。換言之，每章均建立在第二部分的基礎上進行延伸研究。

服務整合（service integration）是用來提高價值與處理複雜挑戰的普遍方法。Talbot, C. 探討英國兒童服務的整合經驗發現，透過數起看似無法保護弱勢兒童負面事件的催化，鉅大的輿論壓力促使行動者合作來提升其政策領域之效率。她的研究顯示，在服務整合展現出多項優點的同時，實證經驗亦顯示它在實踐上充滿許多挑戰。

Klaster, E. 等人探討荷蘭在教育及聘雇方面的跨域治理經驗，說明各種形式和配置如何被用來跨越領域的疆界。他們的分析指出數種緊張關係和啟發，包括是否

尋求轉移或跨越領域疆界，以及是否追求逐漸增加或突然的改變。研究指出，荷蘭中央政府並非只是跨越領域疆界，而是「被領域疆界給絆倒時；試著爬上某些籬笆，並且拆掉它」（strumbling over boundaries; trying to climb some fences and tearing down others），藉此說明在特定政策領域中進行跨域治理的複雜性。

許多國家在公共衛生事務上都面臨著跨域治理的挑戰。Korac, S. 與 Saliterer, I. 研究指出，澳洲政府試圖透過多元衛生服務平台（multi-player health platforms），克服公共衛生體系的服務落差。研究重點在於，改變資金模式並採取協力型決策架構，是否足以促成創新。

夥伴關係（partnerships）亦是普遍用來連結跨領域合作的機制，特別是有許多行動者共同參與的複雜政策領域。Liddle, J. 與 Diamond, J. 研究英國的社群安全，並將夥伴關係置於研究的核心。藉此，他們面臨到表面上看起來棘手難以處理的（wicked）政策領域，同時思考領導、地位（place）以及績效體制（performance regimes）等因素如何進行結合。

在第三部分的最後一章中，Donnet, T. 與 Keast, R. 探討機場飛機起降區的緊張關係。他們研究一系列包括有物理的、司法管轄權的、部門的政策領域，進而解釋整合型規劃方法如何做為跨域治理的工具，包括確認協力規劃途徑的條件。

綜上所述，這些特定政策領域的研究個案，提供我們在特定行動領域中思考基本問題的契機，更可做為探究更深層意涵的重要基礎。

評析：跨域治理發展的續階

從宏觀層次而言，伴隨著政策轄區的改變、各級政府的相互依賴、公私部門的相互依賴、資源互賴的連結關係、只注重分工缺乏整合、決策程序的缺乏公開、政策問題的複雜多變等情勢的出現，促使跨域活動的增加與跨域治理逐漸受到重視。雖然跨域問題不是個新問題，但跨域治理的實踐經驗與理論卻是西方國家近年來才開始重視，其在本質上不同於傳統意義上政府作為單一治理主體的模式，而倡導一種多元和整體性治理模式，更是未來公共治理發展的新趨勢。

跨域治理並非一項新的命題；然而，提倡跨域治理的強度卻有增無減。本書主要圍繞著四項重要問題進行綜合討論，包括：跨域治理在概念上所指為何？跨域治理的必要性為何出現？跨域治理實際上包含什麼？以及造成跨域治理順利運作（或

無法運作) 的重要的助力和阻力為何? 釐清這些以跨域治理研究文獻為基礎的問題, 有助於在公共管理和公共政策理論與實務上對跨域議題的解決。同時也提供了相關研究成果的分析架構, 進而探討理論、實踐、複雜性、困惑的難題, 以及推動跨域治理的潛在解決方案。

但跨越這些疆界同時產生一系列的困境, 而這些困境長期困擾著嘗試要瞭解或實際操作的學者及實際從事相關工作的人員。究竟, 存在著什麼形式的疆界? 這些疆界能否移動、跨越、建構或具體化? 跨域治理的動力為何, 它們如何在不同的情境下發動作用? 疆界如何跨越, 而何種跨越鴻溝的途徑較為合適而有效率, 我們何時得知、如何得知? 催化變遷、促成跨域活動的要素為何? 是人員、文化、結構、經費, 或者是權力? 嵌入治理模式的障礙為何, 而這些障礙能否移除? 等問題, 雖然本書中有進行詳盡地討論, 但不可否認的, 這類問題和疑惑到目前為止仍困擾著決策者和學者專家。

再者, 誠如 Kettle (2002: 22-25) 所主張的, 在二十一世紀政府管理人員正面臨的挑戰是, 他們可藉由跨界管理專書來改善其工作, 但卻無法將工作做好。何以會有如此現象? 根本原因是政策治理所發生的事件, 對實務工作者和學術研究而言, 越來越複雜, 甚至超越個別組織的能力, 且透過多元組織的整合, 才能有效發揮行動效果。因此, 跨域治理網絡的圖像雖已浮現, 但如何維繫其網絡中的參與者、夥伴抑或是利害關係人, 願意貢獻心力以護持治理機制的有效運作, 實為跨域治理實務與理論研究的一大核心課題。

此外, 本文針對跨域治理的續階發展 (next step), 提出三項議題作為思索方向: 一是, 跨域治理在面臨「公共」意義因治理過程涉入甚多行動者時, 是否可能經由運作能力的增強, 以提升創造公共價值的潛力? 同時是什麼因素制約和促成, 使這種潛力無法產生或得以實現? 另一是跨疆界管理對機關組織間工作流程、產品、服務及傳送方式是否具有創新擴散的潛力, 以期機關組織間可經由創造、分享、轉移和適應等過程達成治理創新? 同時是什麼因素使得這種潛力無法產生或得以實現? 最後需要考量的問題是: 夥伴關係是否是來自於跨域治理或有效的跨界管理是否需要夥伴關係的促成? 這一命題如果成立, 那就必須進一步思考是何種因素制約和促成此種夥伴關係的潛力?

參考文獻

- Alford, J., & O’Flynn, J. (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external provides*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform, *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Cortada, J. W., Dijkstra, S., Mooney, G. M., & Ramsey, T. (2008). *Government 2020 and the perpetual collaboration mandate: Six worldwide drivers demand customized strategies*. Somers, NY: IBM Institute for Business Value.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The new public service, *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Frederickson, H. G. (1999). The repositioning of American public administration. *PS: Political Science and Politics*, 32(4), 701-711.
- Glasby, J., Dickinson, H., & Miller, R. (2011). Partnership working in England-where are we now and where we’ve come from. *International Journal of Integrated Care*, 11(7), 1-8.
- Halligan, J. (2007). Reintegrating government in third generation reforms in Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, 22(2), 217-238.
- Halligan, J., Buick, F., & O’Flynn, J. (2012). Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries. In A. Massey (Ed.), *International handbook on civil service systems* (pp. 74-102). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Himmelman, A. T. (2002). *Collaboration for a change: definitions, decision-making, roles and collaboration process guide*. Minneapolis: Himmelman Consulting.
- Kelman, S. (2007). The transformation of government in the decade ahead. In D. F. Kettl & S. Kelman (Eds.), *Reflections on 21st century government management* (pp. 33-52). Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Kettle, D. (2002). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- Leat, D., Stoker, G., Seltzer, K., & 6, P. (1999). *Governing in the round*. London: Demos.
- Linden, R. B. (2002). A framework for collaborating. *The Public Manager*, 31(2), 3-6.

- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Lamont, M., & Molnar, V. (2002). The study of boundaries in the social science. *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195.
- Mattessich, P. W., & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: What makes it work*. St Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- O'Flynn C. J., Blackman, D., & Halligan, J. (2014). *Crossing boundaries in public management and policy: The international experience*. Abingdon, UK: Routledge.
- Osborne, S. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 337-387.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 8 卷第 1 期出版日期：105 年 1 月；截稿日期：104 年 11 月 30 日。

(二) 第 8 卷第 2 期出版日期：105 年 4 月；截稿日期：105 年 2 月 28 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，論文送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366325，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。

三、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。**

四、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (三) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (四) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (五) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (六) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- （一）中、英文題目名稱。
- （二）中、英文作者姓名。
- （三）中、英文作者服務單位及職稱。
- （四）聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- （三）中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「 」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「 」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「 」在外，雙引號『 』在內；英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

(三) 作者為三至五人時，第一次所有作者均列出，第二次以後僅寫出第一位作者並加 et al.（等人）；作者為六人以上時，每次僅列第一位作者並加 et al.（等人）。

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後表表號之後註明（continued）/（續），但無須重現標題，如：Table 1（continued）或表 1（續）。

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 數字用語具一般數字意義（如代碼、國民身分證統一編號、日期、時間、序數、電話、傳真、郵遞區號、門牌號碼等）、統計意義（如計量單位、統計數據等）者，使用阿拉伯數字。

【範例】問卷共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數為 922 份，總回收率為 26.7%。

(二) 數字用語屬描述性用語、專有名詞（如地名、書名、人名、店名、頭銜等）、慣用語（如星期、比例、概數、約數）者，使用中文數字。

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》
《正義論》（*A Theory of Justice*, 1971）

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》
Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉
〈新公共服務：服務而非導航〉（*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*）
“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

【格式】Author, A. A. (Year). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。
文官制度季刊，6（1），55-79。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx), xx-xx.

【範例】Lang, J. C. (2001). Managerial concerns in knowledge management. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 43-57.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會（6月2日），臺北。

【格式】Author, B. C. (Year). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, (Date), Place.

【範例】Muellbauer, J. (2007). *Housing credit and consumer expenditure. Housing and consumer behavior*. Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, (September 1), Jackson Hole, WY.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論

文)，未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved from: source url.

【格式】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved from: source url.

十、其他注意事項

- （一）參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- （二）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- （三）一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

