

邁向後新公共管理時代之政策整合 理論初探

李長晏^a、陳嫻郁^b、曾淑娟^c

《摘要》

後新公共管理的轉型與修正，隨著世界各國因應全球化、高度風險社會、以及一日千里的資通訊技術驅動下，不論是解決困境的問題挑戰或是超前部署的發展機會，都不斷地推動新一波公共行政的轉型，不論是以政府為中心或是以治理為中心的變革，均呈現出多元價值及多樣政策工具混合的競爭樣貌。同時對政府、市場和公民社會三者的共同治理抱持高度整合期待，強調合作、協調、協同的治理機制運作也成為共同的信念、價值和研究路徑。因此，在後公共管理時代，以全局綜觀協調各種治理機制所進行的政策整合將成為實現後設治理重要策略工具，甚而形成整合典範。

政策整合理論研究和實務探析，已日漸成為後新公共管理時代改革的創新趨勢，為了提高政策整合的概念理解，在政策協調與整合的研究中，哪些經驗難題值得分析？哪些理論方法適合解釋整合型政策的協調與整合過程？乃是本文中最主要的兩個研究問題。據此，本文

^a 國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，e-mail: changyen@nchu.edu.tw。

^b 國立暨南大學公共行政與政策學系副教授，e-mail: yychen@ncnu.edu.tw。

^c 國立暨南大學公共行政與政策學系博士候選人，e-mail: tseng@ndc.gov.tw。

乃透過理論脈絡探究從新公共管理轉向後新公共管理所引發政策整合理論興起且受到關注的背景原因，進而探討政策整合理論的發展圖像、政策整合過程和治理能力的分析框架，以及反思政策整合理論化研究的挑戰等 4 項問題，來引導政策整合理論架構之建構，進而為後續整合理論研究與實踐奠基。

[關鍵詞]：新公共管理、後新公共管理、政策整合、政策協調、整合策略

壹、前言

隨著公共行政改革的演進，新公共管理（new public management, NPM）將市場理念和競爭機制帶入政府部門，大幅改變傳統公共行政的理念價值與政策研究而成為重要典範（paradigm）。然而，隨著新公共管理的實踐導致橫向結構性分權或專業化，使得決策權力更加下放，組織零碎化的結果也使得政策呈現相當的分殊性，以致協調成本增加，甚至產生公共事務治理效能弱化的困境，因而激盪起合作、協調與協同等整合治理理念的行政改革，新公共管理亦開始朝向後新公共管理（post-NPM）的轉型與修正。

隨著世界各國因應全球化、高度風險社會及一日千里的資通訊技術驅動下，不論是解決困境的問題挑戰或是超前部署的發展機會，都不斷地推動新一波公共行政的轉型，後新公共管理的轉型有以政府為中心抑或以治理為中心的變革，均呈現出多元價值及多樣政策工具混合的競爭樣貌。同時對政府、市場和公民社會 3 者的共同治理抱持高度期待，強調合作、協調、協同的治理機制運作也成為共同的信念、價值和研究途徑，而 Jessop（梁書寧譯，2008；Jessop, 2002）也指出，當各方社會力量試圖運作使各種治理機制維持平衡，或調整其比重時，後設治理（meta-governance）便會產生。因此在後新公共管理時代，以全局綜觀協調各種治理機制所進行的政策整合將成為實現後設治理重要的策略工具，甚而形成整合典範（integrative paradigm）。

管理與政策的關係構成了公共行政的核心，因此管理制度的改變亦涉政策邏輯的演進，後新公共管理時代各種機制的整合上同樣也造就了政策領域整合的必須性。政策整合理論研究和實務探析將成為後新公共管理時代改革創新趨勢。為了提高政策整合的概念理解，在政策協調與整合的研究中，哪些經驗難題值得分析？哪些理論方法適合解釋整合型政策協調與整合過程？乃是本文最主要的兩個研究問題。

基此，本文透過理論脈絡探究從新公共管理轉向後新公共管理所引發政策整合理論興起且受到關注的背景原因，進而探討政策整合理論的發展圖像、政策整合過程和治理能力的分析框架，以及反思政策整合理論化研究的挑戰等 4 項問題，來引導政策整合理論架構之建構，進而為後續整合理論研究與實踐奠基。

貳、後新公共管理時代政策整合理論浮現的背景因素

後新公共管理時代演化自新公共管理，其繼承了部分新公共管理治理概念的基因，並回應了新公共管理產生組織碎裂化加劇、分權化改革失控及民營化改革失效等負面問題，亦即由市場競爭機制朝向公私協同網絡的治理轉向，而公私協同被認為是合作（cooperation）、協調（coordination），以及協同（collaboration）三者組成的連續集合體。所謂「合作」是一種非正式的關係；「協調」較正式，彼此參與共同的規劃建立相互溝通的管道，但權力仍保留在各參與的組織；「協同」是一種持久的關係，具有明確結構及對共識的承諾（王千文、陳敦源，2012）。然而，由於部門相互作用的複雜性，更成為整合治理結構和機制的挑戰，特別在多層次系統中進行整合時，更加劇整合的複雜性，因此如何有效整合治理主體、資源、結構、功能、過程成為達成有效政策整合的關鍵。

後新公共管理呈現多元模式與價值共存的概念，一方面，在理論的內容上包括注重公共價值（public value）、協同治理、網絡治理及全觀治理（holistic governance）、新公共服務（new public service）、後設治理等，具有政府、市場、網絡併行的混合性行政改革特徵。另一方面，在實務的體現上，Bouckaert、Peters 與 Verhoest（2010）則指出後新公共管理概念來自於 2000 年紐西蘭提出「整體型政府」（whole of government）的概念，而成立許多成果導向且以契約關係為控制

機制的機關，此一概念也影響英國提出「整合型政府」(joined-up government)的運作。其目的主要在改善新公共管理之下，政府機關呈現碎裂化、分權化改革失控及民營化失效等問題。

為了因應多元化公共治理環境的變遷與挑戰，後新公共管理認為公共事務和社會問題很少局限在單一部門或機構的界限內，其跨域的特性則需要加強合作才得以解決。有鑑於新公共管理導致了政府機關裂化的加劇，後新公共管理主張加強政府機關內部的整合及不同部門之間的協調，即建立政策整合型的治理體制。進而言之，後新公共管理認為，之所以應該並且能夠驅使政府機關協同和公共政策整合，主要有下列幾個背景原因：

一、新公共管理轉向後新公共管理的趨勢

西方國家在經過 20 餘年的新公共管理運動以後，自上世紀 90 年代開始了新一輪的政府改革—後新公共管理運動。後新公共管理之所以出現，有著非常複雜的原因。首先是新公共管理在理論上存在諸多矛盾和不足，在實踐中引發一系列問題，如充分分權導致組織政治控制削弱、運作失控，協作不力和能力不足等；大量設立單一任務機關加劇了公共部門組織機關的分化，進而導致公共服務的碎裂化；民營化改革導致政府放棄固有責任、公共服務品質下降、監督困難等問題。上述分權、競爭、企業化績效導向等新公共管理運動的核心主題，卻在變革過程中帶來意料不到的政策災難。於是，許多質疑和批評的聲音紛至沓來，指出新公共管理運動的本質是一種市場教條主義，它只關注結果，而忽略了公共服務過程，使其脫離了整體社會、政治、文化等環境脈動。由此，新公共管理運動開始沉寂，代之而起的是由後新公共管理所強調的政策整合與協作價值及理念的修訂和再創（尹文嘉，2012）。

二、組織功能割裂化產生的結果

政策整合與協作興起的原因，乃鑒於公部門組織欲整合日趨分裂的組織問題。此種問題乃源自傳統公共行政功能分化所導致的部門主義遺毒中，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」

及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。

當此種困境在新公共管理思潮的衝擊下，組織發展也愈趨朝向功能組織為主的組織分化狀態與準市場環境，因而不僅造成組織功能更加割裂化，而也使公共責任更加模糊化。對於傳統部門主義和新公共管理競爭機制所帶來的功能割裂化治理（functionally fragmented governance）模式很可能產生一些負面的問題，使得組織無法處理棘手的問題（Perri 6, Leat, Seltzer, & Stoker, 1999, 2002）。

因此，應加強整合功能分化現象，構築政策整合與協作，使得每一位行為者間彼此皆處於相互依存的聯繫網路中，並且期望能藉由彼此的合作與協同的夥伴關係，來達成共同的目的已成為政府治理的重要課題。是以，政策整合與協作的運用，提供了現今許多權威割裂與功能分化組織不同的策略發展方向，並提供了彼此共同協作達成目標的方式。

三、難以處理的公共議題形成困境

政策整合與協作所要處理的公共議題不再是過去簡單歸類成的單一議題，而是一種「難以處理的問題」（wicked problems），其涉及多方的場域及價值考量與競爭，需要政府作多面向的價值判斷，以找出有效的解決方案。典型難以處理的政策問題，大多有以下幾點特性：（1）它們是多面向的；（2）非單一層級政府所能解決；（3）在地方層次，許多執行機構與組織可以分別解決部分問題；（4）以現行部門化的組織型態解決不易（Clark & Stewart, 1994; Leach & Percy-Smith, 2001: 186-187）。譬如環境污染的防治、共同資源開發與利用、各類自然或社會災害的處置和風險管理、地區扶貧開發和促進區域經濟協調發展等等這些公共事務治理的難題變得比以往更為複雜棘手。在變動社會中，這些複雜棘手的公共事務治理問題處理的難度大大超過以往。

面對這種難以處理的政策問題時，由於政府組織大致以功能為分工設事的原則，而非以棘手問題類型為分工依據，且組織資源分配也以功能與組織別為分配之準則，因此，造成組織間的垂直關係非常堅固，而水平關係則顯得非常薄弱。換言之，政策的整合常在某一組織內進行，但無法跨越組織間所要處理的問題面向。然而日益增多的社會經濟問題，往往是跨功能、跨專業、跨組織的，功能分部化的組

織根本無法處理上述棘手問題。

由此，面對難以處理的政策問題，應該積極尋求靈活、可適應複雜環境的治理體制和機制，朝向跨邊界、跨領域、跨部門、跨層級的政策整合與協作發展。

四、資通訊技術突破性的發展

資通訊科技和網際網路的運用，發展出人與人及社會之間發展到無時間差和空間跳躍零距離的時代，同時對政府治理運作產生根本性的改變，也為政府部門政策整合和協作提供更為直接的機會。近來許多用來形容政府新型態的名詞如電子政府（electronic government）、數位政府（digital government）逐漸成為人們耳熟能詳的名詞。透過資通訊技術的運用，一方面政府機關的不同單位、功能和業務之間，能夠形成一個互相溝通、甚至於連動的網路體系，同時，運用資通訊技術，政府組織能夠和公共服務的其他供應主體及需求民眾連接起來，最終使得政府服務達到線上治理的境界。正因為資通訊技術將政府業務毫無限制的連結起來，突破傳統的政府科層體系和不同機構的地理疆界，使政府業務能夠真正協作和整合，成為以網路為基礎的整合型政府（web-based integrated government）（尹文嘉，2012）。

五、風險社會「恐懼因素」的擴散

現代社會面臨的風險由以往的自然風險演變為人類社會的不確定性帶來的風險，而這種風險日趨常態化。風險發生時涉及的範圍和領域、影響的深度和廣度，預防和處置的難度都超出過去以往發生的災難。風險社會下「恐懼因素」的擴散，如恐怖攻擊、自然災害與流行疾病的日益頻繁，世界的不安全與危險因子持續躁動。首先，無法預知的恐怖襲擊事件引發世界各國家的關注、警戒也促使公部門改革。恐怖主義的新威脅也突顯各國政府如何避免矛盾和機構共享資訊的重要性。再者，自然災害，如海嘯、地震、乾旱、颶風，或者大範圍的流行病，如 SARS、Covid-19、禽流感及非洲豬瘟等的防治，也強調對於政府行政協調一致性與對於全球性的影響，因為像是氣候變遷和全球金融長期經濟衰退之類問題，將導致萎縮式的政府。

此外，人類社會治理過程中也產生某些全新形態的風險，更需要政府各部門之

間、政府與其他的公共管理主體間進行充分的資訊共用和協作行動。尤其是對美國、英國、澳大利亞等國家而言，對於恐怖主義的擔心和恐懼促使他們推行集權改革，要求更多強有力的控制和協調，以美國為例，911 恐怖襲擊以後，美國立刻收回機場安全的控制權，設立國土安全部，重組軍事安全。這充分說明，即便在推行新公共管理最激進的國家也開始意識到新公共管理的種種不足，而必須透過政策整合與協作體制來對新公共管理進行某種程度的修正和改革（Christensen & Lægreid, 2011）。

參、政策整合理論的發展圖像

從新公共管理到後新公共管理的行政改革，除了探討市場、政府與網絡管理理念整合外，進一步將重整政策整合概念，將政策整合從實務層次提升至理論建構，如此將更有助於建構後新公共管理的整合典範，以及發展政策整合的系統性脈絡。

就實務面向而言，公共事務涉及面向繁雜，不同政策領域皆有其職司轄區，當一個政策涉及跨領域或界線時，難免出現多元決策的情境，因此如何適度加以調和及化解至為緊要。不論公私部門都難免有組織本位主義的行為模式，而在公部門本位主義則涉及各自的資源如何配置，權力如何劃分，尤其涉及重大公共利益的政策制訂時，政治本位主義競爭情勢更難以融合。因此，如何減少組織各說各話及各走各路政策無效率，則需要藉由政策整合加強溝通，建立共識，並且著重公私部門及一般民眾的知識融合，降低決策者與民眾的認知罅隙。最後，政策整合希望能更為周詳及全面也探究不同領域的優劣勢，避免路徑相背而造成資源虛擲的結果。

另一方面就治理面向而言，政策整合（policy integration）是對專長分工或政策漂移放任的一種回應。長期以來，分層負責的體制形成棘手問題解決的阻礙，並造成政策目標與政策手段之間普遍不協調，同時政策整合往往帶給多層次治理巨大的挑戰。此外，新參與者的擴增也往往超出可治理的範圍而產生無法治理的危機。特別是大規模複雜政策問題的決策，既需要龐雜的政策分析與理解，又需要能在多層次和多部門間運作順暢並能夠解決問題的結構。

因此，政策整合不僅因應實務需求抑或理論發展，都有必要藉由系統地理解政策整合的意涵、政策整合的動機、特性及定錨模式，才能充分掌握政策整合的理論

內涵。

一、政策整合的概念

政策整合關注的焦點在於政策制訂過程中，涉及到跨領域、部門或被切割、紛亂及難理的議題；另一方面而言，政策整合亦重視有單一或職司的部門可以妥善及承當政策責任。尤有甚者，具有政策整合性質的政策制定模式，包括必須可達至水平部門的整合，以及各級政府間的垂直整合。整合理論所涉及的相關概念包含協調、跨政府之間的管理、全觀型政府、協同、政策網絡及網絡管理，最後，就必然包括政策整合概念（Meijers & Stead, 2004）。

從公私協同的面向而言，可將合作、協調及協同視為整合型政策制定的基礎，這 3 者之間具有層次漸進的關係，亦即每一層次條件滿足後，會向上再進階。而在內外部環境各因子交互影響，以及利害關係人合作、協調抑或整合型政策制定驅動下，將可以產生整合後的新興政策。

一般而言，政策整合會涉及到各種政策領域，如何分析各政策職司部門及各利害關係人的互動及連結至為重要。而政策場域與政策次級系統兩個可說是互為表裡抑或是做為政策整合的重要元素。而政策次級系統，即由涉及各政策場域中的政府機關及利害相關團體所構成。因之，跨域治理的複雜性會導致政府機關的行政能力與政策工具的使用愈漸狹窄，其影響則會明顯反映在政策執行的成效上。在相較於從前更加嚴峻的政策環境中，政府本身要獨自推動一個政策更屬不易，政策執行的績效勢必受到多元行動者的影響。

因此，基於多層次整合治理觀點，為了解決國家決策制定所做的安排和空間政策協調兩者之間的密合問題，需要許多政策整合的存在。這種整合有三個面向：（1）空間整合意指從中央、區域、地方至社區的多層次政策協調；（2）功能整合則是強調不同政策領域之間的多面向協調；（3）部門整合則將公部門、私部門、第三部門及社區組織的資源進行多部門協調（Salet, Thornley, & Kreukels, 2003）。茲就以社會就業政策為例，論述此一多層次政策整合治理模式之內涵（李長晏，2016：46）。如圖 1：

（一）連結不同政策領域

所謂連結不同政策領域，是指將不同土地使用與活動功能整合到一種策略之中，並使其產生互動連結作用，例如住宅、交通、經濟發展、環境永續等。例如，如何使社會和就業政策更緊密地結合在一起。社會政策與就業政策相結合的原因是，對弱勢群體的勞動力市場參與還是取決於提供兒童保育、可獲得的醫療保健、適當的培訓或心理諮詢。在現在大部分女性於結婚生小孩後，大多以家庭為重，在就業前須要把家庭安頓好才能放心和時間再投入職場，而小孩的托育此時就顯得相當重要，假使小孩給予保姆或者相關機關托育，就會考慮到托育的單位專業度和整體環境、設施是否完備，且小孩托育也是家庭一大筆開銷，所以社會政策與就業政策的相結合顯得非常重要。

（二）確保不同層次的治理

所謂確保不同治理層次，係指從全國經由區域、都市到地方，彼此之間是一致性的。在都市區域內的地方性政策同樣也需加以整合。這樣的量身定制和個性化的支持是發生在緊密接近的受益人。因此，地方一級發揮重要關鍵作用。同時，國家扮演著領導的角色，然因地方最接近受益人，必然最清楚了解此地方人民的需求與狀況，例如，雲林縣、嘉義縣、臺南縣老年人口比例偏高，地方政府應以健康維護和生活照顧兩個面向多加以規劃，可能多增設社區照顧關懷據點、推行行動式老人文康休閒巡迴服務等，視地方的人口狀況而調整措施，而雲嘉南地區同時面臨相同的問題，設立一個南部共同合作平台，可以進而討論交流各地區的想法。

（三）結合不同公共、私營機構行動者

最後，所謂結合不同公共、私營機構行動者則指將公共、私人和志願部門的意圖、資源加以連結，以極大化策略性政策的一致性和政策執行的便利性。當談到制定提供服務，必須整合不同服務的供應者。公私合作夥伴關係可能更有效和有針對性的政策組織的新方式，而納入社會夥伴和民間社會組織可以提高決策的知識。由於專業度的考量，在社會組織或私營機構的專業度是滿高的，可以補足政府單位在專業度的不足，所以政府在擬訂政策時應多加與民間組織、團體溝通商討，在政府與民間組織的合作下，資源與服務需再整合，避免重疊或浪費的情況發生。

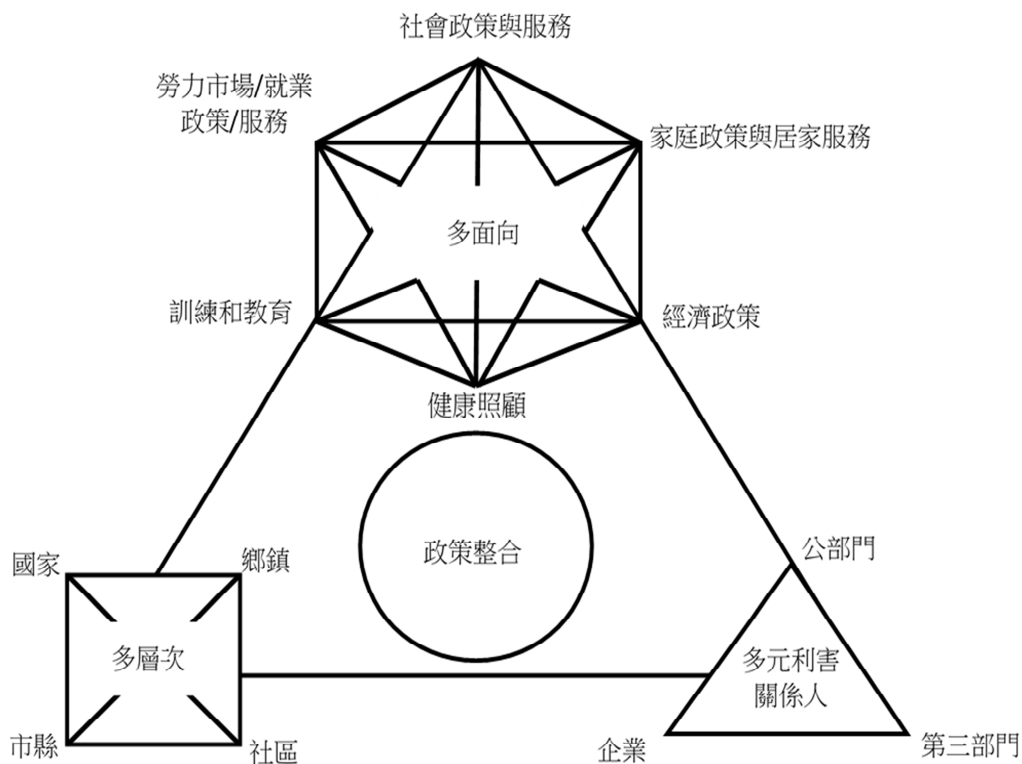


圖 1 社會就業多層次政策整合模式

資料來源：修改自 Heidenreich & Rice (Eds.) (2016: 4)。

二、政策整合的動機

從驅動政策整合的系絡或達成目的的背景來看，可將政策整合的動機歸納為打破專業本位的領域整合、達成跨界目標的部門整合、影響政策歸因的解方整合、避開資源錯置的效率損失，以及塑立新的公共價值等因素。

（一）打破專業本位的領域整合

傳統上，政府透過專業政策方案及政策專家來處理政策問題，然而專業的政策有其領域的限制，可能過度執著於單一專業觀點而忽略其他問題的相關性，錯失解決問題的方案，甚至可能因專業本位的偏執，而陷入政策困窘之局或導致政策失靈。

（二）達成跨界目標的部門整合

政策問題從單一領域進展多元領域的發展，政策制定者在資源稀少的條件限制下，特別需要跨界資源共同的挹助，因此為達成特定目標，需要跨界資源整合，包括資金、技術、創新知識的協同推動，例如：聯合國 2015 年在打擊貧窮及不平等的願景下訂立「聯合國永續發展目標（sustainable development goals, SDGs）」，透過部門政策整合和「政策一致性倡議」（policy coherence initiative, PCI）來達成目標。

（三）影響政策歸因的解方整合

當政策問題日益趨向擴散且因果交互影響之下，使問題結構益趨複雜而模糊，相關領域的政策論述則對於政策影響因素的掌握更不具可測性。因此，跨域的知識、經驗整合為複雜問題提供了解方。

（四）避開資源錯置的效率損失

各行其政的政策推動，在自己的政策領域，依照例行的規範運作，往往可能欠缺橫向整合的運行機制，因而無法以整體資源配置的角度進行資源的效率安排，而造成資源欠缺、過剩，或重覆配置的效率損失。

（五）塑立新的公共價值

公共價值與私人價值相對應的範疇，面對私人價值偏好的多樣性，公共價值是在無數的個體價值和價值差異中整合，透過政策整合提供企業和非營利部門參與的機會，打破政府壟斷價值權力，重新塑立具參與性的公共價值。

三、政策整合的特性

政策整合提高了政策間的互聯性、政策措施的一致性、聯繫性，以及問題與個別單一議程的嵌合性，同時提高了政策制定的合理性和有效性。其次，政策整合可以發掘互惠互利的合作機會、實現效率提高，同時改善公共政策。此外，政策整合可以透過多樣社會服務遞送，擴大專業人士對各種服務的參與及控制範圍，將複雜而混亂的系統轉變為互利且具有綜效的機制（Rayner & Howlett, 2009）。後新公共

管理時代下的政策整合，不應視為工具性的手段，而是鑲嵌於目標價值下的政策整合。因此，從問題的解決到政策的發展，從問題的單純到複雜化程度，以及政策參與行為者的擴張，政策整合具有協同性、反思性及雙向性的整合特質。

（一）協同性

跨際或跨域政策有效執行，單憑政府權威性的政策，並不易攻克標的團體的問題情境，而有賴於標的團體的順服，利用政策整合提供的契機，採取對應政策的行為，方能開啟政策生效的關鍵。

（二）反思性

諸多政策問題一直陷入爭議及困境之中，無法對之進行有效的處置，致使問題走向慢性化或惡性化，實需要政策資源加以對付，唯始終未能達至治本的境界。政策整合在進行各領域或次級系統同理性傾聽之後，各自反省觀點上的侷限，嘗試接納他方具建設性的見解，進而化解衝突觀念及競爭態勢，增強合作的意願。唯有在各政策領域或次級系統能提出相互的看法及立論時，彼此之間才有機會進行反省或比較，從中發現各方均可接受的妥協方案，突破政策在整合過程的障礙或僵局，順勢開創政策有效執行的通路。

（三）雙向性

各政策直屬轄區的主事者或公民，雙方就政策問題的建構、解決方案的部署、追求目標的設定及當下問題所處的系絡進行建設性的對話，交換彼此的見解，希望能達成互為主體性的理解。因之，若只有政策領域或次級系統參與者的單方意思表示，抑或只在程序上履踐對政策標的團體的說明，而未將對方的願景納入政策整合的架構及內涵，則為單向的政策溝通，未具有成效的政策整合意涵。

四、政策整合的定錨模式

整合理論概念涉及協調、府際管理、全觀型政府、協同、政策網絡及網絡管理，最後，就必然包括政策整合概念（Meijers & Stead, 2004）。或可將協調及合作視為整合型政策制定的基礎，這之間具有層次關係，亦即每一層次條件滿足後，會向上再進階。易言之，內外環境各因子的交互影響，在相關利害關係人合作、協

調抑或整合型政策制定驅動下，可以產生不同及整合後的新興政策。雖然協調及合作抑或協同僅是整合的過程，不必須要具有完全的參與過程，但政策整合就相對更需要在過程中有利害關係人的參與。政策整合行政面向的合聚焦點在於政策制訂過程中，涉及到跨領域、部門或被切割、紛亂及難理的議題；另一方面，政策整合亦重視有單一或職司的部門可以妥善及承當政策責任。尤有甚者，具有政策整合性質的政策制定模式，包括必須可達至水平部門的整合、各級政府間的垂直整合，以及政策網絡的系統整合。

一般而言，政策整合會涉及到各種政策領域，因此如何分析各政策主管職司部門及相關利害關係人的互動及連結就至為重要。而政策場域與政策次級系統兩個可說是互為表裡抑或是做為政策整合的重要元素。而政策次級系統，即由涉及各政策場域中的政府機關、企業及利益團體所構成。因之，跨域治理的複雜性會導致國家機關能力與政策工具的使用愈顯侷促，其影響將明顯反映在政策執行的成效。

Tosun 與 Lang (2017) 分析了後新公共管理時代以政府為中心及以治理為中心二種不同概念的政策整合模式。茲就此兩種模式所各自包含的政策整合型式進一步析論如下：

(一) 政府為中心的政策整合

政府為中心 (government-centred concepts) 的政策整合係以政府為中心的政策協調方法，強調政府和公共管理的體系結構，並採用由上而下的觀點。涵蓋了政策範疇中的行政改革與協調，此時政府有著高度的影響力。以政府為中心的政策整合型式包括：

1. 綜合規劃：綜合規劃 (comprehensive planning) 是最初政策整合的概念方法，目的在促進協調城市規劃中多目標的實現。亦即透過中央規劃單位和主軸計畫，引導專業規劃者提案評估及協調 (Altshuler, 1965)。然而，中央規劃者能否單方面決定與執行公共利益的假設受到了嚴重的批判。因此，綜合規劃的學者認為，應藉由利害關係人參與性的過程來確定成果目標，才能有助於政策整合目的與效應的達成。

2. 政策一致性：政策一致性 (policy coherence) 的概念出現於 1990 年代後期，並由經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、聯合國 (United Nations, UN)、歐盟 (European Union, EU) 等國際組織

推廣 (Tosun & Lang, 2013)。目的在於要求成員國在發展政策方面採取更加協調一致的政策。政策一致性強調了協調的必要性，也強調了合作和政治領導是實現不同部門政策目標間一致性的必要概念。而從美國政治的政策次系統和議程設定的研究中，May 等人發展出用於評估政策一致性的理論型框架。提出以問題種類、受影響的利益總量及整合機構的存在做為解釋政策一致性的三項解釋變因 (May, Jones, Beem, Neff-Sharum, & Poague, 2005)。

3. 全觀型政府：全觀型政府係英國學者 Perri 6 (1997) 為因應 21 世紀政府所處之政治、經濟、科技、社會等複雜多變的環境，所提出未來政府治理應該採行的制度變革之道 (彭錦鵬，2005：62)。1990 年代中期英國布萊爾政府 (Blair Government) 採用全觀型政府 (holistic government) 的概念，其主要都關注在都市住宅政策和災害管理 (Mawson & Hall, 2000)。其運作必須考量所有的相關政策和政府機關，並且必須共同努力，以增強對民眾所提供的服務。全觀型政府的學者倡導使用特定且可能更有整合性的政策措施與流程，然而全觀型政府尚缺少了一個理論模型，包括促成因素和限制因素。

4. 整合型政府：整合型政府起於 2000 年代早期，是英國新工黨「現代化政府」議程 (Cabinet Office, 1999) 的一部分。整合型政府希望透過消除組織過多及資源缺乏的問題以提高公共行政管理的效率與效果，提供更全面的公共行政協調，並以新型態的課責與誘因，將跨部門不同文化、動機、管理系統與目標的組織結合起來，促使政府機關結盟合作 (Clark, 2002; Ling, 2002)。

5. 整體型政府：整體型政府的觀念，主要來自 1997 年英國學者 Perri 6 所提出來的「全觀型政府」(holistic government) 概念，強調政府應以人民需求的角度，進行跨域、跨機關、跨層級的整合性服務。此種公共治理的強調重點，在英國採用整合型政府的名稱，澳大利亞和紐西蘭採用整體型政府的名稱，而加拿大則採用水平方案 (horizontal initiatives) 以整合兩個以上部會的協同合作，以及美國則有許多以公民為中心的州和地方政府的一站式服務體系，稱為協同治理 (collaborative governance)，都成為各國政府的重要政策 (彭錦鵬，2005：62)。整體型政府亦指是「公共服務機構跨越界線，以達到共同的目標以及對應特定議題的整合型政府。」(Kickbusch, 2010) 其整合跨部門與跨行政間的協同發展，包括績效與產出及政府組織調整 (Christensen & Lægheid, 2007: 1061)，同時以資訊共享和知識管

理，串連由上而下及由下而上的政策議題。

（二）治理為中心的政策整合

不同於前者，治理為中心（*governance-centred concepts*）的政策整合概念係強調政策問題解決的關鍵，著重公私部門參與服務遞送和政策執行與效能或效率的議題，較不在乎層級的運作，同時非常強調服務的提供、政策實施和效果或效率，主要在政策執行階段。其主要型式包括：

1. 水平治理：涵蓋了服務遞送與管理的主要觀點，藉由建立或強化不同政府部門間的水平網絡去增強政策協調、合作和共同責任，以期補充或取代科層式組織的控制（*Giessen, 2011*）。水平治理（*horizontal governance*）將行為者的利益與權力結構定位在行為者群體或網絡中，並以藉以克服利益競爭與衝突的特殊性。然而儘管採用了水平治理的要素，科層式政府仍然存在而未被取代。因此，水平治理僅能視為公共行政的補充。

2. 政策主流化：在政策制定階段針對特定政策範疇，將其他政策範疇的目標納入考量。政策主流化（*policy mainstreaming*）概念，是圍繞由上而下的政策制定概念發展的，決策者被期待要去意識到政策的跨部門影響，並願意參與協調與整合。因此，主要核心議題是由參與的多個行為者偏好差異及政策部門或政府層級結構，亦及相關行為者的政治權力和政策偏好，所引起的是協調的要求，也可說是協調困境，以及如何克服「阻礙政策整合的瓶頸」。Nilsson 與 Nilsson（2005）認為，政策主流化措施的成功取決於政策問題的框架，特定的問題框架決定了所有參與者是否都有責任要解決問題，進而參與了協調與整合機制。

3. 跨界政策體制：跨界政策體制（*boundary-spanning policy regime*）係在多層級政府結構下，針對跨界政策問題處理，喚起橫跨公部門、私部門、非營利部門共同治理的議題。May、Jochim 與 Sapotichne（2011）等人強調政策制定者關注不同次系統中的問題與解決方案的關注有趨同或分歧性，而造成趨同和分歧的 3 種因素包括：（1）相關次系統之間的連結性質，以及他們如何建構跨界問題的過程與解決方案。若議題處理次序與次系統緊密連結將促使趨同，若連結鬆散，則造成政策分歧。（2）大眾對於處理問題與潛在解決方法的趨同與分歧程度。（3）問題與解決方法的範圍內，利益衝突的程度。利益衝突會逐漸破壞政策制定者專注與發展政策整合的努力。

4. 全觀治理：全觀治理定位在政策循環中的政策制定階段，其政策整合之設計係以特定方式修改現行的治理結構，結合了協同、協調、合作，以有效率與效果地達成服務遞送的效能，進一步實現政治目標。例如電子化政府透過加強立法、業務協調與組織整合，以及提出使用服務導向的電子政府（Tosun & Lang, 2017）等。

兩種不同典型的政策整合，不論從其整合意涵上看出其分析方向的不同（表 1），這可從其整合的目的、關注焦點及整合的型式都有顯著的不同，因此在政策整合的分析適用上，亦應先就研究對象的治理特性先予釐清。

表 1 政府中心 VS 治理中心政策整合的區分

| 項目 | 以政府為中心的政策整合 | 以治理為中心的政策整合 |
|--------|--|--|
| 整合意涵 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 在特定領域中的決策將其他領域的政策目標納入考量。 ■ 資訊共享和知識管理，由上而下的政策與由下而上的議題結合。 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 在於要求公私部門的參與，以由下而上的政策整合視角，並展示水平治理與縱向政府如何互動。 |
| 整合目的 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 目的在解決跨政策領域議題的政府措施。 ■ 主要用於評估已納入公部門議程的政策。 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 目的在解決公私部門參與共同解決問題時利益和權力結構的競爭和衝突。 ■ 主要在於評估決策者脫離科層式政府時所採取的政策。 |
| 關注焦點 | 以綜合規劃的方法，促進協調城市規劃中多目標的實現。透過中央規劃單位和主軸計畫，引導專業規劃者提案評估及協調（Altshuler, 1965）。 | 強調政策問題解決的關鍵，著重公私部門參與服務遞送和政策執行與效能或效率的議題，較不在乎層級的運作。 |
| 政策整合型式 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 綜合規劃 ■ 全觀型政府 ■ 整合型政府 ■ 整體型政府 ■ 政策一致性 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 水平治理 ■ 政策主流化 ■ 跨界政策體制 ■ 全觀治理 |

資料來源：本文整理自 Tosun & Lang (2017)。

另外，從政策循環的階段性、關注重點、涉及利益、政策範疇及主要推行國家等特徵歸納此 9 種政策整合模式發現，有些整合的方法有程度較大的重疊，而所有的模式都側重於整合與協調工具（表 2）。

表 2 後新公共管理時代政策整合模式

| 政策整合 | 政府為中心 | | | | 治理為中心 | | | | |
|--------|----------------|-------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|--------------|------------|
| | 綜合規劃 | 政策一致性 | 全觀型政府 | 整合型政府 | 整體性政府 | 橫向治理 | 政策主流化 | 跨界政策體制 | 全觀治理 |
| 政策階段 | 政策規劃 | 政策規劃 | 政策執行 | 政策執行 | 政策執行 | 政策規劃 | 政策規劃 | 政策執行 | 政策執行 |
| 整合方式 | 主計畫發展 | 政策一致性 | 行政協調與整合 | 行政協調與整合 | 行政協調與整合 | 政治行動者的協調與整合 | 政策協調與整合 | 棘手問題解決 | 行政協調與整合 |
| 利益 | 中央規劃者 vs 利害關係人 | 國際組織、會員國 vs 發展中國家 | 「負責的」公民 | 政府 vs 政府機關 vs 公民 | 政府 vs 政府機關 vs 公民 | 不同類型的政策制定者；利害關係人 | 政策制定者 vs 政策執行者 | 公共部門 vs 公民 | 公共部門 vs 公民 |
| 政策範疇 | 地方政府 | 國際發展政策、美國政治 | 地方政府、抽象政策目標（如：永續性） | 政府改革、國家衛生服務 | 政府改革 | 地方政府為主 | 永續、環境政策和氣候變遷 | 地方政府、國家政策和機構 | 地方政府 |
| 主要推行國家 | 美國 | 國際政府組織、美國 | 英國、加拿大 | 英國 | 澳洲、紐西蘭 | 多國或全國性的分析 | 多個，但經常是歐盟 | 北美、印度、愛爾蘭 | 英國 |

資料來源：Tosun & Lang (2017:10)。

肆、政策整合過程和治理能力的分析框架

政策整合可能是解決政策問題最可行或最適當的辦法。然而貫穿於各領域政策問題治理中的影響性是一種交互作用的動態過程，它涉及各種要素發展的節奏、速度與方向的協調，以及所達成整合程度的影響。有些要素按著指揮的協調演奏完美的交響樂曲，形成高度的政策整合形態。但是，經常出現的情況卻是各要素間各唱各的調，各自以不同速度發展，甚至朝反方向行進。

為理解政策整合治理系統中，策略整合的高低程度與相關表現以評估政策整合的緊密程度及對於政策推動之影響，Candel 與 Biesbroek（2016）提出了分析政策整合過程動態路徑的分析架構。同時在政策整合過程中涉及政策目標和政策工具的調適問題，Howlett 與 Saguin（2018）亦提出對政策整合和治理能力分析來解決政策目標和政策工具不一致的落差。茲將前述兩種觀點整合成歸納為「政策整合過程和治理能力的分析框架」，以下就此分析架構內涵進一步論述之。

一、政策整合動態過程路徑的面向

Candel 與 Biesbroek（2016）整合有關政策整合的挑戰，包括分類區隔、碎裂化、競爭、目標不連貫、政策反應不足和過度、聚焦在相互競合的問題上、以及工具組合不一致等問題。特別在後新公共管理多元治理模式與價值併存的概念下，面對複雜的社會問題，仍需受限於科層治理系統中相關次系統的傳統決策形式時，整合將更顯困難。因此以政策整合作為一個過程而提出分析政策整合動態路徑的架構，包括：（1）政策架構（policy frame）；（2）次級系統參與（subsystem involvement）；（3）政策目標（policy goals）；及（4）政策工具（policy instruments）。並就每一面向描述高低程度政策整合不同的表現內容，藉此過程性評估得以讓決策者強化對於政策整合的承諾並對此承諾負責。

（一）政策架構

政策架構面向主要關注每個次級系統是否都整合於一個完整的政策架構中，各次級系統中跨域的問題是否被同時考量，進而達成整合性的治理。在政策整合程度

的表現上，所謂高度政策整合則是清楚認知到某個問題是被全體的治理系統影響，而非被單一的次級系統所統治，進而各次級系統會主動熱切地期望開展整合的工作，並依據共享價值及全觀治理途徑，透過程序工具安排及運營，逐步跨越次級系統彼此的邊界，此時具有高強度的政策整合推進力道。而低度政策整合的政策架構，意謂著次級系統的作為並未被認為是問題治理的一部分，因此不存在任何整合的推進驅力。

（二）次級系統參與

次級系統參與的重要內涵在於次級系統的各參與者的特性及互動的密度。透過次級系統層次的工具協調，進行更多固定及常態的資訊交換及協調。在政策整合程度的表現上，所謂「高度政策整合的次級系統參與」，係將所有可能相關的次級系統都已在治理中提出了構想，同時正式參與的次級系統數量將等於或是高於整合前。此外，正式參與的次級系統間有高品質的互動，這些次級系統與某些參與較少的次級系統互動不頻繁但仍維持互動的可能。而低度政策整合的次級系統參與，僅由一個主要的次級系統，獨立地管理議題，形式上也不牽涉其他次級系統，而且次級系統之間沒有任何互動。

（三）政策目標

政策目標係指某一項政策所希望達成的較高層次且較為抽象的成果，不容易具體衡量，例如政府實施年金改革的目標之一，在於促進及保障國民退休生活的健全無虞，此即屬於較為抽象的目標。因此，內涵較為廣泛的政策目標，可以在總目標下再分為幾項次目標，以逐步具體落實。其內涵可由問題是否鑲嵌在政策的範圍內，以及政策是否連貫等兩個面向來觀察。

高度整合的重心即在於政策目標同時鑲嵌於潛在相關的政策目標之中，且有效運用系統性的程序工具，包括跨邊界結構的協調、指導和監控次系統工作，以達成整體政策目標。而低度整合的情形呈現出目標僅鑲嵌在次級系統範圍內，且政策的連貫性非常低或甚至沒有連貫性，也就是當跨域的本質不被認知，或是次級系統高度自我為主地設定目標，而未與其他次系統關連。

(四) 政策工具

政策工具係政府機關為有效達成政策目標，因應決策環境所需，而使用的多元技術；另一方面，將政策目標轉化成具體政策行動，也需透過相關的工具或機制來達成。每一個政策皆是多元政策工具的組合，以兼顧不同的問題層面，而在政策工具的運用時，尚需了解所處的內外環境系絡，關注不同工具之間搭配性與聯關性，方能善其事、利其器。

政策工具面向觀察的指標有 3 項，亦即次級系統包含政策工具的政策範圍、系統層次的程序工具及一致性。所謂高度政策整合 3 項指標的表現即為有效的工具鑲嵌入所有潛在相關的次級系統及整合政策中；系統層級有廣泛的程序工具，納入跨域結構協調、導航和次系統成效衡量；跨次系統全面的工具組合，以促成一致性目標的達成。而低度政策整合僅由主要次系統的來工具解決問題；在系統層次無利用相關程序工具；工具純粹是單一部門性的，且僅是政策分層過程的結果，而無與相關政策連貫。

綜上，以過程主義理解政策整合乃凸顯出整合過程中多層面，且不同步調的特性才是政策整合的重點。然政策整合過程理論仍存在一些須待克服的問題，如：

(1) 整合的各個層面，並不見得會以協調一致的方式發展。事實上，各層面在發展時會產生許多差異，也許以不同速度發展（或退化），或甚至朝反方向進行。因此可以看出，政策整合結構的特徵就是各層面之間有差異及時間差。如果想探討政策整合的程度，就必須了解如何鑑別這些動態變化。(2) 整合這件事不單要看整合度有多高，也要注意整合度有多低。目前為止，多數現有的概念架構只專注於增強政策整合，或是探討為何整合失敗或不足。(3) 不同層面之間存在著互相依賴的關係，並且彼此間會互相影響。公共政策研究裡有一些更深刻的見解告訴我們，不同類型、不同程度的政策元素和背景條件會以各式各樣的方式影響著彼此。探討這些相互依賴、相互影響在研究政策整合當中，是非常重要的第一步。(4) 政策整合應該被視為一個政策的過程、一個制度變遷，並且要知道當中的管理者扮演著非常重要的角色。政策整合不僅僅改變政策層面的變數，它其實還需要調整內部背景條件和主導政策的信念體系。

此外，政策整合包含調和去集權化及政策參與的阻礙瓶頸，關注於各種利害關

係人的價值主張，如何以競爭途徑產出較佳政策結果。政策整合必須擁有反省回饋的機制，隨時進行反思性治理，縮減可能產生的資訊落差，讓政策決策者得以適時調配工具組合。政策整合必須有交流資訊、協商抑或仲裁的機制或工具，以降低可能的政策衝突。

二、政策整合的策略與治理能力整備

承繼 Candel 與 Biesbroek (2016) 兩位所提出政策整合動態過程途徑，分別以政策架構、次級系統參與、政策目標和政策工具 4 個面向來評估政策整合的高低程度，以提高決策者對整體政策整合的理解與當責。然為補救動態過程途徑的不足，Howlett 與 Saguin (2018) 則將政策整合定義為調和政策目標和政策工具不一致的過程，特別需要政策整合能力來達成，因此提出政策目標和政策工具二面向，進行交叉構面分析，以目標和工具的一致性與否，將政策整合類型化，包括：政策制度化、政策主流化、政策協調和政策一致化（表 3）。並就不同的整合類型提出相對應的能力分析。

表 3 政策整合的類型化

| 工具的整合度 | 目標的整合度 | |
|--------|--------|-------|
| | 已整合 | 未整合 |
| 已整合 | 政策制度化 | 政策主流化 |
| 未整合 | 政策協調 | 政策一致化 |

資料來源：Howlett & Saguin (2018: 6)。

1. 政策制度化：政策制度化（policy institutionalization）只有在目標和工具都一致的情況下才能實行。它可能涉及將一個全新的政策次級系統或數個次級系統創建到一個跨領域的問題中，這也被認為是最高整合形式。

2. 政策主流化：政策主流化主要用於性別、環境和氣候變化等政策問題，其涉及價值相左的跨界問題。主流化涉及將氣候適應措施納入現有政策和計畫。例如就性別平等和公共服務效率而言，目標被認為是衝突的。而相同的法律可以被不同的

機構做出對自身有利的詮釋。因此，整合策略目的在於影響衝突目標之間協同作用。目標整合本質上是漸進且由上而下的，有時會涉及創建負責推動的專門部門。但是，有鑑於內部次級系統目標的不一致性，因此，影響議程設定和架構問題的交流策略變得特別重要。

3. 政策協調：政策協調（policy coordination）在於制定一套清晰、一致和議定的政策，並確定優先順序及執行策略，同時藉由共同工具將參與者的政策立場轉變為集體行動結果。當政策制定者沒有採用與問題相應的解決方案時，協調是最合適的策略，如國際宏觀經濟學和能源政策。

4. 政策一致化：政策一致化（policy harmonization）係指政府運用策略使政策目標整合具有更大的一致性，並採取更具強制性的協調方法，以領導組織任務化規定政策要求。領導組織必須在政府中具有核心地位，並有足夠的資源和合法性，以集權的方式促使眾多參與者共同努力。這種方法特別適用於在某個過程中具有主導性且為「原則優先」的上位目標。

Howlett 與 Saguin（2018）進一步針對不同政策整合型態對應分析出其相應的策略，如表 4。

表 4 政策整合的主要策略

| 面 向 | 政策制度化 | 政策主流化 | 政策協調 | 政策一致化 |
|--------|-------------------------------|--------------------|-------|--------------------|
| 主要整合策略 | ■ 標準設定 ■ 政策面向標準化 ■ 策略模擬 | ■ 法規主流化 ■ 主導主流化 | 談判與協商 | 建立包括部會和機關部門在內的跨域機構 |

資料來源： Howlett & Saguin (2018: 8-9)。

政策整合的策略可以以問題為核心的規劃定位，讓所有相關部門、組織或單位於政策規劃時均聚焦於核心問題，透過鼓勵、要求、標竿學習、知識共享、評估等方式建立系統性的政策整合架構。Ollila（2011）以歐盟 2006 年採行的「全面政策面向的健康工程」說明將健康衛生問題整合進跨部門的政策制定中的 4 種方法：（1）鼓勵或明確要求衛生以外的政策部門採取能夠促進健康的目標。（2）發布能讓衛生政策和其他政策部門都達成目標的特定政策措施。（3）透過衛生部門的行

為者將其專業知識提供給其他政策部門。(4)藉由評估和傳遞其他部門的政策提案所達成整合衛生政策的效果。足見政策整合策略因不同議題而發展出不同的整合方法。

顯然地，在多元的後新管理時代，除了專業領域的深化之外，「整合」已成為公共行政必備的能力，什麼樣的整合能力能可以形成並轉化為關鍵的治理能力？當目標和工具衝突時，有必要進行政策協調。而在政策整合中，依據目標和工具衝突程度的不同，所應具備的能力特性亦有所不同(表 5)。在目標與工具均已整合的高度整合下，政策整合呈現制度化的穩定狀態，僅需以低度政治能力、低度營運能力、低度分析能力即可達成整合的目的；目標未整合而工具已整合的政策主流化樣態，需要高度政治力來協調工具的運用。目標已整合而工具未整合的政策協調樣態，需要高度分析力來促成目標的整合；目標與工具均未整合的型態下，即朝向政策一致化發展，各方面都需要被了解，此需要高度政治能力、高度營運能力、高度分析能力。

表 5 政策整合型式和關鍵治理能力

| 工具整合度 | 目標整合度 | |
|-------|---|---|
| | 已整合 | 未整合 |
| 已整合 | <p>政策制度化</p> <p>低度政治能力、低度營運能力、低度分析能力</p> | <p>政策主流化</p> <p>高度政治能力、中等營運能力，低度分析能力</p> |
| 未整合 | <p>政策協調</p> <p>低度政治能力、中等營運能力、高度分析能力</p> | <p>政策一致化</p> <p>高度政治能力、高度營運能力、高度分析能力</p> |

資料來源：整理自 Rayner & Howlett (2009: 165-167)。

Rayner 與 Howlett (2009) 更進一步認為制定連貫一致的多部門和科層式的政策制度，至多只能導致令人滿意的次佳政策結果，而不是最佳的結果。在此情況下，成功的彙集也只能隨著時間的推移而零散地進行。然而，若可以將政策治理的安排朝向制度或體制的整合更新，則可透過各種多層次協議來增強政府的整合能力。

透過治理安排與一般性政策能力 2 個面向建立政策整合能力的評估標準，以解決政策目標和政策工具不一致的落差（表 6），分析結果發現擁有高度的政策能力仍需配合整合性的治理安排，方能達成有效且足以因應長期挑戰的政策整合效益。由此可見，在政策整合能力的建構中，治理的結構性與政策的能動性必須是相輔相成的。

表 6 政策整合能力的評估標準

| | | 政策能力 | |
|------|-----|------------------|----------------------|
| | | 高 | 低 |
| 治理安排 | 已整合 | 有效的整合能力，足以因應長期挑戰 | 整合能力分析性受損 |
| | 未整合 | 整合能力結構性受損 | 無效的整合，導致政策失靈或僅限於短期滅火 |

資料來源：Rayner & Howlett (2009: 168)。

三、政策整合策略運用的影響因素

上述政策整合策略之成功運用，其影響的關鍵需考量下列因素：（Carey, McLoughlin, & Crammond, 2015; Howlett, Mukherjee, & Woo, 2015; Howlett, Vince, & del Río, 2017; Howlett & Saguin, 2018; May et al., 2011; Rayner & Howlett, 2009; Tosun & Lang, 2017）

（一）兼容一致的目標、措施和程序

如果目標、措施和程序是一致且兼容的，那麼政策整合就最有可能成功，而積極協調可以達到政策整合。例如，當一個機關面對問題發生，如土石流造成嚴重災害，其涉及的單位有經濟部水利署、農委會水保局、林務局、縣市政府、鄉鎮市公所，此時各相關機關面臨同樣的難題，大抵上目標、措施和程序一致，是一個難得的整合優良時機，較易獲得相關單位的共識。在此情況下進行政策整合，便會有良好的成果。

（二）統籌整合程序的機構

在政策整合體制下，為有效解決制度上或組織間的疆界或管轄權之間所忽略或漠視的議題，急需建構統籌整合程序的機構以替代原有功能本位、部門主義的傳統組織。這種新的機構形式就是一種複合重疊系統。所謂複合重疊系統，意指任何具有自行組織能力的系統，應該擁有相當程度的重疊，而且因為具備「遊刃有餘」的能力（*excess capacity*），才能開創創新與發展的空間，否則系統極易陷入僵化或故步自封中。換言之，複合重疊系統讓組織中每一單位部門除了負責本身的功能運作之外，更需增加若干「額外功能」，以備必要的應變。基於此種職能重疊的構想，方能組成符合自行組織的工作團隊，去除「這不是我的工作和責任」之窄化工作規範。此外，強調集中機構與集中領導的重要性，隨著政策問題因素愈趨複雜，政策一致性的挑戰也越來越高。因此，如果有能夠促進整合程序的機構，例如委員會或行政機構，政策一致性就更有可能會成功。

（三）新型態的課責與誘因

為促成公部門機關間的結盟合作，建立新型態的課責與誘因有其必要性。其中主張財政上的課責，亦即經由外在監測的程序達成對於地方公共支出的課責，其主要課責機制包括設立監測委員會、補助款審查、資訊公開等，以確保地方夥伴間的合作或順服。其次，有的主張政治上課責，這項課責制度特別重視民選地方首長的角色，及其與地方官員的關係，甚至強調強化民主過程的重要性。其主要課責機制是選民的意見表達、公民團體的監督等，以促成向首長負責之理念的落實。另外，也有部分學者主張由績效上課責，這項課責制度是透過衡量組織績效、引導能力建立、重視顧客服務、充分公開資訊、訂定策略目標等策略，來進行有效的行政課責過程。而在政策整合體制下如何創新地運用課責、誘因、及績效管理制度乃成為一項重大挑戰。這項挑戰即在於突破財政課責、政治課責、及行政課責等 3 種傳統課責制度，在夥伴成員之間透過商議式民主（*deliberative democracy*）的過程，運用建立合夥關係、鼓勵溝通對話、充分公開資訊、及導入社區參與等策略，以建立一種商議式課責（*deliberative accountability*）的過程。

(四) 阻礙整合的瓶頸

阻礙政策整合的因素包括有：相關行為者的政治偏好與政治權力、公共支援的重要性、加強環境政策整合、行為者的偏好與策略、政策問題的框架、及問題處理的能力等。

(五) 政策次系統行為者有共同信念

更多政策次系統行為者的參與是否會為採取或實現政策整合帶來機會，或是帶來障礙，則取決於許多因素，包含了次系統行為者所擁有共同信念的程度。

(六) 政策整合能力

政策類型和設計整合運用，被認為是最複雜和最難實現地，而整合能力或參與協調政策過程的機構執行成功實施的能力，俾利有效的政策整合。

伍、反思政策整合理論化研究的挑戰

值得注意的是，關於整合型或跨部門政策的協調與整合的學術成果似乎落後於政策制定的實踐（Hood, 2005）。儘管有大量的文獻著手探究，但政策協調與整合的研究未能產出明確的理論預期，也無法得出可歸納的結論。為此，政策整合的研究需要提出不同的研究問題。本文在此提出 4 個事例性的研究問題，這些問題可以從理論上討論政策整合的研究（Tosun & Lang, 2013, 2017）。

一、整合型政策納入議程的可能性有多大？

如何挑選引起政府關注的議題？這是公共政策研究至為重要的問題，被視為和關注政策整合如何進行的研究同等重要。基本上，這個問題是由議程設定的研究所引導。簡單來說，議程設定是將議題納入「議程」，其中在關鍵上涉及權力概念，尤其是權力在社會中的使用與分配。因此，所謂議程設定主要是指，不同團體的行為者嘗試藉由提高議題的特點和支持度幫助議題增加被關注的可能性。

從此一觀點來看，政策整合研究能夠支撐跨部門的議題比只關注單一政策領域的議題更容易被納入議程的觀點。當一個議題跨越政策領域時，原則上更容易升高

該議題的政治衝突。以生物基因改造為例，很有可能是因為生物基因改造涉及農業、環境、消費者保護與健康議題，因而增加了大眾對這個議題的關注，進而迫使政策制定者必須啟動政策制定以解決這個問題。相反地，太多不同行為者的參與會使政策制定者難以控制彼此的政治衝突。因此，跨部門的議題比只關注於單一政策領域的議題更容易被納入議程。

二、整合型政策能順利被採用？

有關政策採用階段的研究關注於兩個概念。第一個是由 Immergut (1992) 所提及之「否決點」(veto points) 的數量與位置。否決點指在政策合法化的過程中，需要很多制度層面的共識支持，其中具有否決權者即為否決點。例如，如果國會可以阻擋行政機關的決定，那國會就是一個否決點。而政治系統內有越多的否決點，政策提案就越難取得同意。第二個概念是對於否決點概念的改良；Tsebelis (2002) 的「否決者」(veto players) 觀點認為，依循理性選擇制度論的邏輯，政策採用能用控制政策制定過程中參與的機關與行為者偏好來解釋。否決者理論主張，要改變現狀，就必須取得個別行為者或是集體行為者的共識。

否決點理論與否決者理論也和漸進主義的理論概念有關。否決者理論根據理性選擇的概念，兩種觀點都強調要在相關行為者間達成協議並非易事。因此，漸進主義認為，整合型政策會導致公共政策邊際的變化。同樣的，否決者理論強調理性選擇下政策穩定的可能性。

三、整合型政策能夠適當執行的可能性？

政策的執行主要是由不同層級的官僚機構執行。在中央，行政部門的核心是由各個不同的部會組成。而在各部會之外設有派出機關，這些派出機關也具有執行公共政策的能力。因此，雖然中央部會和派出機關在政策執行中都扮演着重要的角色，但某些國家政策仍然需要透過地方政府來執行。例如，就業政策、社會政策和衛生保健政策，中央與地方都分別擔任執行者的角色。因此需要不同層級的政府執行的政策，組織間的關係則為政策執行主要關鍵。

因此在執行整合型政策時，政策目標的偏差以及偏差的程度，即成為分析上有

趣的問題。為解決這個問題，委託－代理人理論提出一個適當的理論框架。該理論認為，執行問題的產生來自於預期政策目標和實際執行之間的落差。這個落差可能受到政治因素的影響而更加惡化。（1）組織的高度複雜性可能會增加執行過程中涉及的代理人和政府層級的數量增多，進而提高目標移轉的可能。（2）政策問題中，科學與科技的高度複雜性會增加委託人和代理人對於政策目標解讀落差的可能（Knill & Tosun, 2012）。這兩種因素以第一種因素影響最深，因為不同組織的涉入，跨部門政策特別容易受到政策問題的影響。對此，許多政策整合的研究，尤其是政府為中心的途徑，都在為組織複雜性問題找出解決方法。

四、整合型政策如何進行評估？

政策整合評估方式很多，以行政評估為主的評估，通常在政府機關內部進行，以衡量政府提供服務的狀況。行政評估的主要目標是確保以最低的成本實現目標。行政評估中有許多不同的面向，包括：過程評估、結果評估、效率評估和成效評估（Howlett, Ramesh, & Perl, 2009:186）。過程評估主要在於探索執行過程更有效率的可能性。結果評估則評估政府為實現政策目標所付出的努力。效率評估是衡量以較低成本實現相同目標的方式。成效評估會去比較政策或計畫中的預期目標和實際達成的目標。這 4 個形式都考量將不同組織納入跨部門政策評估中，由於不同的目的所採取的評估方式也可能呈現不同的政策評估的結果。

值得注意的是，整合型或跨部門政策如何評估的研究、解釋評估結果是否是政策整合的動力、或者是政策整合是否是評估過程的主議題、將政策整合的研究與公共政策分析連結起來，以及達成交叉應用分析從過去文獻研究上來看是較少的。因此，探索整合型或跨部門政策的影響分析顯得非常重要。

陸、結語

隨著近代跨域性公共事務之錯綜複雜，各類型的議題與行為者間之聯結性更為綿密，從而使得層級與層級間的聯繫益加複雜，就跨域公共事務的管理邏輯而言，在從事治理面向上，政府組織如何透過突破單一層次的治理抑或單一政策領域的事務，朝向跨域政策整合及多層次抑或多元次級系統治理之建構，而以後設治理為基

底的政策整合理論正式與全觀治理的運營模式相互呼應。因此，在全觀治理的思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間，以及公私部門之間，可透過政策整合理論的議題結盟與多元行為者參與聯結的理念建立，達到共商解決跨域公共事務的解決之道。質言之，政策整合可以有效發揮，在不同層次治理上針對相關治理部門或機關間，透過跨層次整合與策略性互動關係，共同強化彼此服務的意義與目標，在取得相互認同的管理方式上，解決跨域公共事務的難題，以竟事功。

在政策協調與整合的研究中，哪些經驗議題值得分析？哪些理論方法適合解釋跨部門政策的協調與整合過程？此乃是本文分析中最主要的兩個研究問題。為了闡述它們，本文探討了關於政策整合及 9 個廣泛應用在研究政策整合的相關概念文獻，也就是全觀型政府、整合型政府、政策一致性、政府一體、綜合規劃、水平治理、全觀治理、政策主流化和跨界政策體制，並分析揭露出這些概念都是被運用於特定某部門或領域。

從公共政策的角度來看，政策整合理論係針對解決結構不良問題的具體策略途徑。尤其是棘手困難的社會議題（intractable social issues），如藥物濫用（drug abuse）、街頭遊民（rough sleepers）、青少年犯罪（juvenile crime）、市中心更新（inner city regeneration）、以及社會排斥（social exclusion）等諸如此類的複雜議題，避免因政府部門權責日漸碎裂化而導致政府失靈。

政策整合的措施是基於前述議題之策略性考量而被建立的，也被當成具有組織性的計畫，用來吸引新的行為者加入，並在政治和公共行政中開啟新的場域，進而能夠提出最新發展的政策選項。因此針對政策目標、政策手段、政策參與者及政策框架的整合重心進行分析，以達到全局性的理解，提升政策視野的高度是更有助於政策趨向良善治理。然而，政策整合雖然在公共治理的必要性而成為政府不斷追求的目標，但關於如何實現政策整合的共識卻不多見。

此外，學術界的討論則因為政策整合的概念來自於「實務人員的世界」，因而在政策科學系絡上的客觀定位倍感困難，也尚未形成政策科學研究的主流面向。特別是在政策整合的策略層面受到的關注最少，也因此將成為未來研究中最有希望的領域。

參考文獻

- 王千文、陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協同」：全民健康保險總額支付制度個案分析。《公共行政學報》，42，99-137。
- 尹文嘉（2012）。《後新公共管理的超越與限度》。上海交通大學國際與公共事務學院博士學位論文。
- 李長晏（2016）。如何強化中央與地方府際合作協調機制。《國土及公共治理季刊》，4（3），42-57。
- 梁書寧譯（2008）。《思索資本主義國家的未來》（B. Jessop 著）。臺北：韋伯。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。《政治科學論叢》，23，61-100。
- Altschuler, A. (1965). The goals of comprehensive planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3), 186-195.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cabinet Office (1999). *Modernising government*. London: The Stationery Office.
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Science*, 49, 211-231.
- Carey, G., McLoughlin, P., & Crammond, B. (2015). Implementing joined-up government: Lessons from the Australian social inclusion agenda. *Australian Journal of Public Administration*, 74(2), 176-186.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. In S. Groeneveld & S. Van De Walle (Eds.), *New steering concepts in public management (Research in public policy analysis and management)* (Vol. 21) (pp. 11-24). Bingley, UK: Emerald.
- Clark, T. (2002). New Labour's big idea: Joined-up government. *Social Policy and Society*, 1(2), 107-117.
- Clarke, M., & Stewart, J., (1994). The local authority and the new community governance. *Local Government Studies*, 20(2), 163-176.

- Giessen, L. (2011). Horizontal policy integration. In H. S. Schiffman (Ed.), *Green issues and debates: An A-to-Z guide* (pp. 293-296). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heidenreich M., & Rice, D. (Eds.)(2016). *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hood, C. C. (2005). The idea of joined-up government: A historical perspective. In V. Bogdanor (Ed.), *Joined-up government* (pp. 19-42). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Howlett, M., & Saguin, K. (2018). Policy capacity for policy integration: Implications for the sustainable development goals. Retrieved March 13, 2021, from: <https://ssrn.com/abstract=3157448>.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311.
- Howlett, M., Vince, J., & del Río, P. (2017). Policy integration and multi-level governance: Dealing with the vertical dimension of policy mix designs. *Politics and Governance*, 5(2), 69-78.
- Immergut, E. (1992). *Health politics: Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. London, UK: Polity.
- Kickbusch, I. (2010). Health in all policies: The evolution of the concept of horizontal health governance. In I. Kickbusch & K. Buckett (Eds.), *Implementing health in all policies* (pp. 11-24). Adelaide, Australia: Department of Health, Government of South Australia.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. (2001). *Local governance in Britain*. London, UK: Palgrave.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Mawson, J., & Hall, S. (2000). Joining it up locally? Area regeneration and holistic

- government in England. *Regional Studies*, 34(1), 67-74.
- May, P. J., Jochim, A. E., & Sapotichne, J. (2011). Constructing homeland security: An anemic policy regime. *Policy Studies Journal*, 39(2), 285-307.
- May, P. J., Jones, B. D., Beem, B. E. Neff-Sharum, E. A., & Poague, M. K. (2005). Policy coherence and component-driven policymaking: Arctic policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal*, 33(1), 37-63.
- Meijers, E., & Stead, D. (2004). *Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*. Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration, (December 3-4), Berlin.
- Nilsson, M., & Nilsson, L. J. (2005). Towards climate policy integration in the EU: Evolving dilemmas and opportunities. *Climate Policy*, 5(3), 363-376.
- Ollila, E. (2011). Health in All Policies: From rhetoric to action. *Scandinavian Journal of Public Health*, 39 (Suppl. 6), 11-18.
- Perri 6. (1997). *Holistic Government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (1999). *Governing in the round. Strategies for holistic government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. London, UK: Palgrave.
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009). Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration. *Policy and Society*, 28(2), 165-172.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions*. London, UK: Spon.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tosun, J., & Lang, A. (2013). *Coordinating and integrating cross-sectoral policies: A theoretical approach*. 7th European Consortium for Political Science (ECPR) general conference, (September 4-7), Bordeaux, France.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.

Exploration of Policy Integration Theory in the Post-New Public Management Era

Chang-Yen Lee^a, Rene Ying-Yu Chen^b, Shu-Chuan Tseng^c

Abstract

The transformation and modification of post-NPM, as countries around the world respond to globalization, high-risk societies and the rapid development of information and communication technologies, whether it is to solve difficult problems or advanced deployment opportunities, they are constantly promoting a new wave of public administrative transformation. They may be government-centered or governance-centered reforms, all presenting a competitive appearance of a mixture of multiple values and diverse policy tools. At the same time, they hold high expectations for the joint governance of the government, the market and civil society, and the operation of the governance mechanism on coordination and cooperation has also become a common belief, value and research path. Therefore, in the post-NPM era, policy integration through a comprehensive view of meta-governance and coordination of various governance mechanisms will become an important strategic tool for achieving meta-governance, and even forms an integrative paradigm.

The research of policy integration theory and the analysis of policy

^a Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University, e-mail: changyen@nchu.edu.tw.

^b Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: yychen@ncnu.edu.tw.

^c Ph.D. Candidate, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: sujane826@gamil.com.

integration practice will become the trend of reform and innovation in the post-NPM era. In order to improve the conceptual understanding of policy integration, what empirical problems are worth analyzing in the study of policy coordination and integration? Which theoretical methods are suitable for explaining the coordination and integration process of integrated policies? These are the two main research questions in this article. Therefore, this article intends to explore the reasons for the rise of the policy integration theory inspired by the transition from NPM to post-NPM through theoretical context and then explore the four questions: the development image of policy integration theory, the analysis framework of policy integration process and governance capacity, and the challenges of theoretical research on policy integration. These are the four questions guiding the construction of the theoretical framework of policy integration, and then serve as the foundation for subsequent integration theoretical research and practice.

Keywords: NPM, Post-NPM, policy integration, policy coordination, integrated strategies