

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

地方政府跨域管理機制與互動模式之研究：跨部門治理觀點 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 94-2414-H-004-022-
執行期間：94年08月01日至95年07月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修

計畫參與人員：博士班研究生-兼任助理：陳秋政

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 95 年 11 月 22 日

國科會委託研究計畫結案報告目錄
(精簡報告)

地方政府跨域管理機制與互動模式之研究：跨部門治理觀點

計畫主持人

江明修 教授

國立政治大學公共行政系所教授

中英文摘要.....	1
壹、前言.....	1
貳、研究目的.....	2
參、文獻探討.....	3
肆、研究方法.....	6
伍、研究結論與建議步驟.....	7
陸、計畫成果自評.....	8
柒、參考文獻.....	10

地方政府跨域管理機制與互動模式之研究：跨部門治理觀點
On the Mechanism and Interactive Model of Boundary-Spanning Management in
Local Government: A Cross-Sectoral Governance Perspective

中文摘要

地方政府遭遇跨域管理問題之挑戰日增，在理論層面上，逐漸趨向由行政與社會結合，在實務層面上，則出現各式強調合作、協力、參與、結盟的治理機制。但學界與實務界對於如何建立「跨域管理機制」仍缺乏共識，爰本計畫以跨部門治理角度，分析各種理論觀點與相關策略，建構於地方政府發展之跨域管理機制與互動模式。

關鍵詞：跨域管理、跨部門治理、多層次治理

Abstract

Recently, local government encounters many challenges such as the boundary-spanning management. On the theoretical level, boundary-spanning management incrementally moves to how to link public administration with society. On the practical level, it stresses various types of governing mechanism, such as collaboration, co-ordination, participation, and alliance. But it still lacks of consensus for an ideal mechanism of boundary-spanning management. Therefore, this study analyzes the relative theories and strategy of boundary-spanning management by a cross-sectoral governance perspective. The research finding constructs a model of boundary-spanning management for local government.

Key words: boundary-spanning management, cross-sectoral governance, multi-level governance

壹、前言

有關地方政府的研究日趨蓬勃而多元，主要研究議題包括府際關係、跨域管理等議題，對照相關研究與實務推動的進展當能獲得相當支持與佐證。首先就政策規劃為例，2001年所舉辦的「全國行政革新會議」在「中央與地方關係議題」方面便有豐富的討論，主要係針對「落實中央與地方夥伴關係之運作模式」、「釐清地方自治權限之權責分際」、「建立地方府際間之良性競爭與合作機制」亦有充分的討論與具體的建議。

其次，就研究趨勢而言，亦可由本計畫之附錄整理得窺發展概況；另外從相關學術會議舉辦的密集程度，及其議題的明確化程度，不難發現「跨域管理」議題已成為地方政府研究之重要趨勢，例如內政部分別於2001年4月20日，委託舉辦「地方自治團體跨區域事務行政契約之訂定研討會」，2001年6月9日委託舉辦「府際關係學術研討會」，2002年12月22日委託舉辦「地方自治變革與地方政府功能提昇學術研討會」，2003年1月10日委託舉辦「兩岸地方政府管理比較研究學術研討會」；行政

院研考會則於 2004 年 10 月委託舉辦「推動跨域管理機制公共論壇」；佛光大學則於 2002 年 9 月 20 日舉辦「經濟全球化與兩岸地方治理論壇」；暨南大學於 2002 年 5 月 18 日舉辦「前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係學術研討會」；政治大學中山人文社會科學研究所則於 2001 年 5 月 12 日舉辦「中央與地方關係學術研討會」；台灣公共行政與公共事務系所聯合會於 2003 年 6 月 21 日舉辦「民主治理與台灣行政改革學術研討會」。會中或以專題討論跨域管理相關議題，或者增列跨域管理相關之討論議程，足見學界對上述議題之重視程度。另外在跨域管理的實務發展，則有「台中縣市胡志強與黃仲生合作構想」，針對爭取合併升格直轄市，以及爭取捷運建設等計畫進行合作；「北基兩市區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」，則針對兩市在垃圾掩埋與焚化方面進行合作；2001 年 8 月 2 日成立的「高屏流域管理委員會」，則針對水源與環境保護等議題進行合作；「新竹科學園區」則向來存在新竹縣市、科學園區管理處與廠商之間的环境污染爭議與回饋補助問題；「大台北地區捷運系統」隨著路線的擴增，也儼然成為台北縣市之間重要的跨域管理問題。

綜合上述政策規劃、研究趨勢與實務發展，不難理解進行「地方政府跨域管理議題」研究之重要性。加諸本計畫針對「跨域管理」相關委託研究、重要期刊文章及學位論文進行之整理與析評(略)，發現當前的跨域管理研究共同指出針對「建立跨域管理機制」進行深入研究之迫切性。再者，分析上述相關研究，本計畫發現大多數的研究與論文仍立足於傳統府際關係的協調架構，關切政府部門間的職權分配與資源分配，亦有研究者關切政府精簡、授權分責的改革風潮下，持續將公共服務以市場化途徑與私部門進行合作的議題，另有研究者則討論民間社會與政府部門、企業部門三者或各自間的合作關係，惟本計畫歸納發現上述合作議題，大都侷限於公共服務提供等政策執行階段的分工，企業部門與民間社會較未得參與完整之政策過程。換言之，企業創新精神與民間社會活力鮮少有機會與行政部門進行跨域管理的互動與影響，除此之外，多數研究結論仍集中在法制層面之配套建議，爰此，以「跨部門治理觀點」進行跨域管理機制建立與部門間互動模式研究，實有其必要性。

貳、研究目的

地方政府遭遇跨域事務與問題之挑戰日增，無論是理論或實務層面無不亟思解決機制，在理論層面主張，逐漸由行政與社會結合，在實務發展與策略層面，則出現各式強調合作、協力、參與、結盟的治理機制與平台。但一些研究對於如何建立「跨域管理機制」仍有相當探討之空間，爰本計畫期以「跨部門治理」角度，分析各種理論觀點與政策，對跨域管理問題之主張，期能建構有助於地方政府發展之跨域管理架構。於下分述本計畫之研究目的：

- 一、歸納「跨域管理」的內涵、重要性與發展現狀。
- 二、析探當前「建立跨域管理機制」議題，解析理論內涵，以及彼此間辯證演進關係。
- 三、闡述跨部門治理觀點的具體內涵，以及其對當前「跨域管理」研究成果之析評。
- 四、整理「跨域管理機制」之國際發展經驗，及其實踐成果與趨勢。
- 五、回應台灣「跨域管理」所面臨的問題，並以試提出地方政府跨域管理機制與互動

模式。

參、文獻探討

承上所述，本計畫之主要研究目的，在於建立一個以跨部門治理觀點為基礎的地方政府跨域管理機制與互動模式。上述企圖其實在相關研究亦能獲得相當程度之呼應，誠如Catherine Alter與Jerald Hage (1993)認為當現有組織合作機制失靈時，必須發展新的聯盟網絡，以解決組織間持續發展的需要與衍生的問題。Helen Sulliran與Chris Skelcher (2002)於《跨域合作》一書中則指出，以「策略性夥伴關係」為跨域問題尋求解套，便無須透過傳統的行政區劃策略，僅需成立「跨域合作型政府」當可取而代之。而國內地方政府研究者普遍認為台灣較缺乏府際關係或跨域管理相關協調機制(趙永茂，2001：296；林水波，2002；江岷欽、孫本初、劉坤億，2003；吳介英、紀俊臣，2003；趙永茂，2000；陳立剛、李長晏，2003)。

就「跨域管理」相關議題的內涵、重要性與發展現狀而言，國內有關跨域管理議題之研究，始於張家洋教授(1978)所發表之「美國都會地區的行政問題及其解決途徑」一文，文中對於美國都會問題跨區域合作機制有詳盡之介紹。其次，紀俊臣教授(1994)則出版專書介紹所謂「跨域合作機制」，並歸納「零星措施」、「局部措施」及「整體措施」等三類機制¹。

何謂府際關係？Robert Agranoff等人(1988：361)認為其著重在管理層面，連結不同政府單位，共同實現特定目標的過程；Bardach E. (1977：1-10)則認為其意指節制各級政府間競爭，以及解決政府間衝突的主要機制，其運用市場、賽局及結盟等概念，目的在促成結盟關係的持續壯大。對於何謂「跨域」(across area)論者認為，所謂跨域係指二以上地方自治團體土地管轄之區域，而各自治團體之於其管轄之土地範圍內，享有具排斥性之權力能力(紀俊臣，2004：167)。其實府際關係之於跨域管理的關係，在於前者可區分為中央與地方、地方與地方的垂直或水平互動，以及地方公私部門間關係的調整(Christensen, 1999：32-43)；而公私部門間關係的調整主要表現在地方政府部門引進市場機制，以及建立公私合夥關係，前者主要屬於管理主義政策產物，後者則由於社會變遷與民間組織的蓬勃發展，導致民間部門逐漸共同參與部分政策的執行(趙永茂，2001：19)。

就當前「建立跨域管理機制」議題，主要應用之解析理論而言，在研究理論的應用方面，各家研究歸納廣度不一，但概括有新管理主義、限定目的政府理論、區域政府理論、中間機關理論、權力主體互動、理性選擇、資源依賴、政策網絡、公共選擇理論、代理理論、傳統改革主義、新區域主義等理論或研究途徑。於下列舉若干主要理論簡述之：

「傳統改革主義」主要從結構途徑切入，又稱為合併主義，企圖去除所有或大部分都會區內小政府，以單一、全功能的政府取代之，解決跨域管理問題於一役。「公共

¹ 所謂「零星措施」意指就特定之公共事務，採取個別跨域合作模式，例如公車業務或垃圾處理；所謂「局部措施」意指地方自治團體間，針對跨域間之部分業務，以功能聯合或聯合服務模式進行合作；所謂「整體措施」乃是最大規模而徹底的跨域整合措施，透過行政區域的合併，解決所謂跨域問題(紀俊臣，1994)。

選擇理論」乃政治經濟學之運用，主張以多中心或多核心的政治體系，回應公民的需求，允許競爭主張開放，就跨域管理問題而言，則透過簽訂地方政府間的協議、公私夥伴關係建立等方式予以回應。「新區域主義」主張地方政府、社區組織、企業組織及非營利組織間，應建立策略性夥伴關係，是一種融合上述兩者內涵的作法（陳立剛等，2003；紀俊臣，2003）。「政策網絡」以資源依賴為內涵，意指一群因資源依賴而相互連結的複合體，又依其資源依賴結構的斷裂，而可區分為許多種類。Rhodes與March（1992a: 182-184；1992b: 13-14）依據成員的整合程度、參與成員類型與成員間資源分配，將政策網絡²區分為六種類型³。在英國，政策網絡的發展大可區分為兩大主流，其一為探討政府間次級系統關係，及其與利益團體間關係，較傾向國家中心而非社會中心，其發展深受組織理論之影響，Rhodes將其應用於研究英國中央與地方政府關係（intergovernmental relation, IGR）（Marsh, 1998: 11）；其二為探究政府與產業所形成的政策網絡，透過資源依賴關係及其結構而連結的複雜組織，主要代表者為Wilks及Wright所主張政府與產業關係網絡（Government-Industry Relation, GIR）（Wright, 1988）。

就「跨部門治理觀點」的內涵而言，何謂「治理」？依據聯合國「全球治理委員會」於1995年發表的研究報告⁴指出，治理意指各種公共或私人組織，個人或機構為管理其共同事務，調和彼此利益與衝突，所採取持續而聯合的行動過程，具有四項特徵，分別為「治理不是規則，也不是活動，而是過程」、「治理過程的基礎不是控制，而是協調」、「治理不但涉及公部門，也包括私部門」、「治理不是正式制度，而是持續的互動」。同時，該報告更明確指出「公民社會組織」（Civil Society Organizations, CSOs），不但是最具草根性的社會自治團體，同時將會承擔越來越多的公共責任。

R. A. W. Rhodes（1997: 8）認為「府際關係」的概念運用日漸受限，原因在於相關文獻強調各級政府間存在相互依賴，但卻止於描述而無法解釋相互依賴的基礎為何，亦無法說明府際間網絡的運作與變化；此外，府際關係不在侷限於指涉政府部門間互動，例如就公共服務提供而言，私部門及志願性組織已普遍參與。「治理」的定義內涵主要闡述如何在多元行動者與組織間尋求「匯流」（convergence）的狀態，這涉及如何在高度異質性的組織或社會領域中進行權力重分配，如何以集體之名獲取足夠的行動正當性（Contandriopoulos et al., 2004: 627）。「地方治理」一詞，概指公部門、私部門及志願性組織間的跨部門合作。所謂治理的模式，學者Powell（1991: 269）曾

² Frans Van Waarden（1992: 50）亦提出政策網絡類型分類，主要係以社會網絡參與者數目、網絡功能與權力關係及公共權威代表權為分類。

³ 分別為政策社群（community networks）：意指中央與地方政府執行的政策領域中，垂直的互賴關係，具有高度穩定與限制性成員的網絡，具有高度整合性，但水平整合有限；專業網絡（professionalized networks）：服膺於專業團體的利益，具有高度穩定性與成員限制性，主要是垂直互賴關係，水平整合仍有限，整合程度仍次於政策社群凝聚力；府際網絡（intergovernmental networks）：意指代表地方利益的網絡，成員有限，有限的垂直互賴關係，廣闊的水平整合關係；地域網絡³（territorial networks）：代表地方區域利益的政策社群；製造者網絡（producer networks）：服膺於製造者利益的網絡，成員流動性高，垂直互賴關係有限；議題網絡（issue networks）：是一種水平網絡，垂直互賴關係有限，但水平意見並未整合，網絡整合度很低、相當不穩定，參與者眾多。

⁴ 聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）於1995年《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）研究報告。

以「市場、層級節制、網絡」三者申論之，並分就立論基礎、溝通手段、彈性程度、組織間承諾感、組織文化行動者偏好等進行比較分析。Guy Peters(孫本初等譯,2000)將政府未來治理模式區分為市場化、參與式、彈性化、解制式政府等四類，並明確指出四項政府管理模式各有所長，但新模式的演進卻可能減損了舊制度所重視的課責價值，以及服務全體大眾的職責。論者提出「多重組織夥伴關係」(multi-organizational partnership)藉以說明夥伴關係內涵之擴大，有別於傳統上指涉市場與官僚組織間的合作關係，「多重組織夥伴關係」將企業、社區、非營利機構等納入與政府合作的體制之中(Lowndes and Skelcher, 1998: 313)。

Gerry Stoker (2000)認為所謂「治理」具備如下內涵，首先就參與者而言，不限於政府部門，拓展至其他部門，部門間界線和責任日趨模糊，強調組織間存在權力互賴關係，各組織在各特定領域尋求自主性與代表性。

Waugh (2002: 382)在評論Louise Comfort所撰寫的《共享風險》(Shared Risk)乙書時，提及公共參與的重要性包括如下四點：其一，公眾期望參與決策；其二，儘管公眾參與耗時，但在過程合法化有其不容忽視的地位；其三，公眾能開拓更廣闊的辯論視野；其四，公眾參與能增強個體與群體表達當前及未來潛在的問題。

以公共政策為例，長期以來注重所謂鄰避情結(NIMBY)的研究，但近來McAvoy所提出的迎臂情結(YIMBY: YES, In Many Back Yards)卻主張地方必須拓展管理及解決問題能力，並重視公共參與的力量，來解決共同的問題。而地方能力建構目的在於減少對區域性或國家資源的依賴，為地方性問題提出更有效的解決之道；地方能力建構的價值在於回應其所面臨的風險與災難(Waugh, 2002: 382)。簡言之，跨部門治理觀點，強調各部門立足於平等參與的地位，具有參與全部政策過程的權利，形成各自發揮所長的對話溝通狀態。

就跨域管理機制之國際發展經驗，以及跨部門治理觀點之實踐成果與趨勢而言，Gage (1990: 129-131)曾將Rhodes的六大府際關係網絡簡化為三個層次的「政策運作網絡」，由外而內依序為議題網絡、府際政策網絡及執行網絡；而Porter (1990: 9-19)則更進一步以政府、組織、專業及市場等四項結構構成「執行網絡」，其意指由公私部門各類組織及其內部參與者所構成的網絡。但分析其執行網絡結構圖之示意，仍發現代表民間社會的非營利組織，並未被納入政策目標設定之參與者角色。論者曾以魁北克市各區執行健康照顧計畫為例，探討三種類型治理結構的適用狀況，分別為以經濟途徑分析組織行為的「管理控制模式」，以政治性詮釋瞭解參與者行為的「互動模式」，以公共商議促進政治參與的「民主模式」，研究發現礙於眾多環境限制因素，實務上大多呈現混合使用的狀況(Contandriopoulos et al., 2004: 627)。

Jennifer M. Brinkerhoff (2002)指出，所謂「夥伴關係」在私有化及發展政府與非營利組織間關係方面，成為頗受歡迎的途徑。作者進一步以「相互關係」(mutuality)及「組織認同」(organization identity)建立夥伴關係模式之定義架構。就社群(community)參與市政管理的研究經驗，Abbott (1996: 124)依據政府開放性及決策複雜性，區分社群參與狀況為四類，分別為排除區、對立區、共識區及包容區。其發展趨勢主要朝向高度相互關係與組織認同的共識型態發展。

以美國的地方發展再復甦經驗為例，其結合第三部門、地方政府、地方社區本身，以地方既有資源為基礎，尋求適當的資金贊助，整合研究發展單位的策劃能力，來解決地方發展所面臨的困境。誠如Murray與Dunn（1996：143-147）在研究90年代美國鄉村發展問題時，所提出七項重要議題，包括能力建立的重要性、夥伴關係的角色、具備持續力、彈性的執行基準、例行業務項目、目標的正當性、議程發展的衡平性。如下以喬治亞大學（University of Georgia）接受委託的實際發展案例說明之：

- 1、研究方案名稱：鄉村再復甦方案（Rural Revitalization Initiative）。
- 2、參與單位：卡爾·文森政府研究院（Carl Vinson Institute of Government）、新聞傳播學系（College of Journalism & Communications）、喬治亞成人教育中心（Georgia Center For Continuing Education）、中小企業發展中心（Small Business Development Center）等七個單位。
- 3、主要目標：改善喬治亞州境內十二個郡鎮的經濟發展現狀，透過計畫提昇地方民選官員及領袖的問題解決能力，並強化市、郡及研究單位之合作共榮。
- 4、計畫範圍：政府管理、社區發展、鄉村傳承、經濟發展、鄉村媒體、模擬訓練。

其次，著名的雪城大學麥克斯威爾學院（Maxwell School of Syracuse University）在1996年執行名為麥克斯威爾標竿社區計畫（The Maxwell Community Benchmarks Program, CBP）時，由當時公共行政學系、所主任William D. Coplin與Astrid Merget共同主導，進行一項為期三年由史龍基金會（Alfred P. Sloan Foundation）所贊助，名為〈以大學資源協助公民評鑑地方政府績效〉的子計畫，便說明學術研究與地方政府績效評量之間的重要性，透過學術引領實務，不僅改善地方政府施政品質，更凸顯專業研究人員所扮演的推動變遷者的角色（Coplin etc., 2002: 704）。而該計畫所宣稱的目標提及透過標竿學習改善地方政府服務，以及擴大公民參與決策過程等，不也強調社群參與乃是增進地方政府核心能力的不二法門。

再者，以南卡羅來納州史巴頓堡市（City of Spartanburg）及史巴頓堡郡（Spartanburg County）致力於維護「環境正義」（environmental justice）的案例而言，透過居民主動發起的社區會議、公共論壇，討論環境污染問題，並結合環境保護組織--ReGenesis，不但扭轉其長期工業污染下的惡質環境，更建立共同的環境改善願景與成果，並在歷經三年的努力後，成為第一屆「全美環境正義示範計畫」的指定示範單位。（Fleming, 2004: 6-11）。分析其成功策略在於著力於府際間及鄰里社區間的協調，其間市政府則扮演支持與補助的角色，成功地贏造跨部門夥伴關係，地方政府則從中瞭解社群的力量，更間接重拾政府部門的自信，可說是種三贏的範例。

肆、研究方法

一、文獻分析

藉由蒐集國內外相關文獻，瞭解「跨域管理」之當前發展與主要內涵，並以跨部門治理觀點探究其相關實務與經驗，在國外部分主要係研討地方政府跨域管理相關文獻。借鏡國外理論與實務之發展策略與經驗；國內文獻部分，檢視相關跨域管理研究之辯證關係，以凸顯跨部門治理觀點下，地方政府跨域管理樣態有何差異。

二、深度訪談

為瞭解地方政府當局對於推動跨域管理機制的努力與期待，針對本研究之標的個案，擇定關鍵政策參與者及利害關係人進行面對面深度訪談，對現行政策進行影響評估意見的蒐集。

伍、研究結論與建議步驟

本研究的最終研究目的在於回應台灣「跨域管理」所面臨的問題，並以試提出地方政府跨域管理機制與互動模式。經文獻檢閱發現美國學者 Agranoff 與 McGuire (2001: 672-677) 曾針對 237 個市政府在經濟發展議題方面進行實證研究，據此探討聯邦體制下的傳統府際管理模式產生哪些新的變化，進而歸納出四種模式，分別為：

- 1、由上而下模式 (Top-Down model)：聯邦系統被視為單一系統，而聯邦體制的相互依賴則採行政中心制邏輯。呈現高度的地方順從，過份強調聯邦的控制與影響力，達成聯邦目的為宗旨，完全的順服取向。
- 2、捐贈受贈模式 (Donor-Recipient model)：強調相互依賴的行動者，地方保留足夠的決策空間、政策裁量權、資源、自主性。最早出現於 Jeffrey Pressman 於 1975 年出版的《聯邦計畫與城市政治》(Federal Programs and City Politics) 乙書中。捐贈者擁有的資源決定受贈者的順服程度。達成聯邦目的為宗旨，亦即捐贈者意向。
- 3、管轄權本位模式 (Jurisdiction-Based model)：與捐贈受贈模式不同，聯邦不再是獨一無二的上位行動者，轉變為只是眾多政府與非政府行動者中的一員。強調計算與談判與磋商 (negotiation) 勝於調解與贊同。達成地方政府本身所欲目的為宗旨，亦即受贈者意向。
- 4、網絡模式 (Network model)：強調公共政策的作成與治理，發生於個體、聯盟、官僚機關與組織之間的權力網絡。以相互依賴為基礎，著重部門之間 (intersectoral) 與府際關係的分析。包含多方的公私部門組織，但卻沒有集權行動者 (central actor)、制訂關係的規範者、單方行動者事前制訂的目標。例如「州鄉村發展議會」(the State Rural Development Councils) 乃是「全國鄉村發展夥伴關係」(the National Rural Development Partnership) 的一員，各層級政府、私部門機構、非營利機構各有其代表。

Harmon 等人 (1986: 311-2) 研究公共行政組織的決策規則，認為除了層級節制的方式之外，尚有投票、契約、交易與共識等方式，所謂投票規則就是多數決決定的民主規則，契約則意指所有參與者志願性達成具有約束力的決定，交易則意指一個類似市場的規則，參與者在其中彼此交易或使用非人稱的交易媒介，以達成非強制性的決定，而所謂共識意指人們綜合各種不同的觀點，以達成相互間都能接受或至少可忍受的決定，同時每個人的利益都能兼顧。而所謂共識性的決策規則，作為一種社會過程，共識意指同意乃是暫時與經常演化的，並不是固定且具有像契約一樣的約束力，此外構成共識的基礎乃是對社會過程的承諾，此社會過程的特徵是信任與真誠的溝通，同時共識也預設參與者有意願認真思考彼此面臨的共同問題及個人利害關係。

誠如 Agranoff 與 McGuire (2001: 671) 所言，府際管理涉及複雜而多變的府際交易過程，並衍生許多的府際工具，作者認為這導致地方政府的行政系絡已由單一組織運作轉為跨域運作 (boundary-spanning operation)。此時具有信任與真誠溝通的社會過程，便是最佳的互動模式之一。其實，運用合作、夥伴關係與公-私-非營利組織間聯盟等組織間關係作為傳遞人力服務方法的例子已經急遽增加 (Austin, 2000)。合作與組織間互助的結構，已在各個部門當中被廣泛應用來為複雜問題尋找新的解決方案 (Lawrence, Hardy, and Phillips, 2002)。而 Agranoff 與 Pattakos (1979) 的研究也指出，上述的合作結構已經廣泛地在各組織與部門領域中形成。

儘管組織間合作關係無論運用與具體形式上已日趨況散而多元，多數的研究重視成功合作因素，合作決策之下的動機，合作模式的類型及合作關係結果的探討。但既有的研究仍未能提供較為明確的概念，甚至相關應用的影響也缺乏足夠的瞭解，所以作者嘗試透過文獻檢閱，提出合作形式的類型及其影響，進而探討合作的本質，並提出其研究假設 (Selden, et al., 2006: 412)。於此對本研究瞭解跨部門治理的關係實有所幫助，Selden 等人重新提出 Kagan (1991)、Mattessich 與 Monsey (1992) 等人，就組織間合作從事人事服務的議題，依據「關係的強度」(intensity of relationship) 不同，將四個經常被替代使用的詞彙，予以區隔。其歸納其合作形式類型，分別為「協力 - 協調 - 合作 - 服務整合」(cooperation-coordination-collaboration-service integration)，處在「協力」關係下的組織，其關係係由管理者與不同組織職員間非正式的私人關係所支持；「協調」關係下的組織，其關係係由各自獨立的組織，皆同時努力將其各自的行動標準化；「合作」關係下的組織，其關係係由分享既有資源、權威、與獎酬所支持；「服務整合」關係下的組織，其關係則因各組織為其共同的客戶，一同致力於開發新的服務。

對於合作關係的安排，Kagan (1993) 依據實務的作為區分四個層次，分別為政策中心整合 (policy-centered integration)，例如委員會、政策諮詢會、綜合補助款等府際間的作為；組織中心整合 (organization-centered integration)，例如組織重整、聯邦、州與其他地方政府之間為改善並分享資訊並執行既存計畫所創造或統整的「保護傘機構」(umbrella agencies)；計畫中心整合 (program-centered integration)，例如聯合辦公 (colocation)、聯合資訊系統、人事整合、共同規劃或資金，專注於改變現有計畫的範圍與執行；客戶中心整合 (client-centered integration)，專注於為個別客戶等所做的服務協調。

綜論地方政府跨域管理機制與互動模式，本研究認為合作關係的發展將是主要趨勢，此種合作對象將突破以往政府與營利部門的獨佔局面，以及限定於執行或規劃層面的事工，邁向跨部門的合作，將非營利部門的角色予以納入，參與的層次更將逐步提升，逐漸涉入決策參與的層面。亦即由當前的管轄權本位模式朝向網絡模式發展。

陸、計畫成果自評

本文的主要貢獻在於針對地方政府跨域管理機制與互動模式進行較為全面的整理，綜論各種理論主張的發展演進與實質內涵，結合國內外實務的發展應用，提出所

謂跨部門治理觀點進行分析，前述觀點頗能回應當前實務的發展現狀。而全文歸納以美國學者 Agranoff 與 McGuire 所提出的網絡模式作為地方政府跨域管理機制與互動模式的發展建議，強調公共政策的作成與治理，發生於個體、聯盟、官僚機關與組織之間的權力網絡。其內涵係以相互依賴為基礎，著重部門之間與府際關係的分析。包含多方的公私部門組織，但卻沒有集權行動者、制訂關係的規範者、單方行動者事前制訂的目標。爰此，當能讓理論與實務接軌，釐清複雜的跨域管理議題，並賦予嶄新的詮釋視野與理念。

本研究內容與原計畫大致相符，惟在研究方法的應用上有所調整；對於預期目標的達成情況而言，符合原本的研究期待，對於跨部門治理的新發展趨勢，進行較為深入的瞭解；就研究成果之學術或應用價值而言，當可嘗試整理研究成果在學術期刊發表，以利學術社群的知識共享。

柒、參考文獻（簡要）

一、中文資料

- 江岷欽、孫本初、劉坤億，2003，**地方政府間策略性夥伴關係建立之研究**。臺北市政府研考會委託研究。
- 江明修，2003，**地方政府核心能力之理論辯證與策略析評**。國科會委託研究。
- 吳介英、紀俊臣，2003，**地方自治團體跨區域事務合作之研究**。內政部委託研究。
- 林水波，2002，**提昇台灣地方政府能動力之研究：以建立區域治理機制之觀點**。國科會委託研究。
- 紀俊臣，1994，**市政管理與法制**。台北：馬陵出版社。
- 紀俊臣，2003b，**中央與地方府際策略性夥伴關係之構造**。國科會委託研究。
- 紀俊臣，2004，**地方政府與地方制度法**。台北：時英出版社。
- 孫本初等譯，2000，**政府未來的治理模式**。臺北：智勝文化出版社。
- 張家洋，1978，”美國都會地區的行政問題及其解決途徑”，**國立政治大學學報**，第37/38期合刊，頁75-104。
- 陳立剛、李長晏，2003，”全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構--地方政府跨區域合作探究”，**中國地方自治**，第56卷第2期，頁4-19。
- 趙永茂，2001，”台灣府際關係的建構方向”，收錄於趙永茂等主編，**府際關係**。臺北：元照出版社。頁293-316。

二、外文資料

- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 2001a, “American Federalism and the Search for Models of Management”, *Public Administration Review*, 61(6): 671-681.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 2001b, “Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?”, *Publius: The Journals of Federalism*, 31(2): 31-56.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 2001c, “Big Questions in Public Network Management Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 1998a, “The Intergovernmental Context of Local Economic Development”, *State and Local Government Review*, 30(3): 150-64.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 1998b, “A Jurisdiction-Based Model of Intergovernmental Management in U.S. Cities”, *Publius: The Journals of Federalism*, 28(4): 1-20.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 1998c, “Multinetwork Management: collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(10): 67-91.
- Abbott, J., 1996, **Sharing the City: community Participation in Urban Management**. London:

- Earthscan.
- Alter, Catherine and Jerald Hage, 1993, **Organizations Working Together**. London: Sage Publications.
- Brinkerhoff, Jennifer M., 2002, " Government-Nonprofit Partnership: a Defining Framework " , **Public Administration and Development**, 22(1): 19-30.
- Contandriopoulos, Damien et al., 2004, " Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec " , **Public Administration**, 82(3): 627-656.
- Fleming, Cory, 2004, " When Environmental Justice Hits the Local Agenda " , **Public Management**, June: 6-11.
- Gage, R. W., 1990, " Key Intergovernmental Issues and Strategies: An Assessment and Prognosis " , in R. W. Gage and M. P. Mandell (eds.) **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks**. New York: Praeger. Pp. 127-150.
- Harmon, Michael and R. Mayer, 1986, **Organizational Theory for Public Administration**. Boston: Little, Brown and Company.
- Lowndes, Vivien and Chris Skelcher, 1998, " The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance " , **Public Administration**, 76(Summer): 313-333.
- Marsh, David (ed.), 1998. **Comparing Policy Networks**. Philadelphia: Open University Press.
- Murray, Michael & Larry Dunn, 1996, **Revitalizing Rural America: A Perspective on Collaboration and Community**. Chichester: John Wiley & Sons.
- Nalbandian, John, 1999, " Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers " , **Public Administration Review**, 59(3): 187-198.
- Pillay, Devan(2003), " The Challenge of Partnerships Between the State, Capital, and Civil Society: The Case of the Media Development and Diversity Agency in South Africa, " **VOLUNTAS**, 14(4): 401-420.
- Porter, D. O., 1990, " Structural Pose as an Approach for Implementating Complex Programs " , in R. W. Gage and M. P. Mandell (eds.) **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks**. New York: Praeger. Pp. 3-28.
- Powell, W., 1991, " Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization " , in G. Thompson et al. (eds.), **Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of social Life**. London: Sage.
- Rhodes, R. A. W. & D. Marsh, 1992a. " New Directions in the Study of Policy Networks " , **European Journal of Political research**, 21(1-2): 164-181.
- Rhodes, R. A. W. & David Marsh, 1992b. " Policy Networks In British Politics: A Critique of Existing Approaches " , **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W., 1997, **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press.
- Selden, Sally Coleman et al. (2006) "The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Child Care and Education on Management and Program Outcomes", **Public Administration**

Review, 66(3): 412-25.

Stoker, Gerry, 2000, **The New Politics of British Local Governance**. New York, N.Y.: St. Martin's.

Sulliran, Helen and Chris Skelcber, 2002, **Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service**. New York: Palgrave Macmillan.

The Commission on Global Governance,1995, **Our Global Neighborhood: The Commission on Global Governance**. Oxford University Press.

Waugh Jr., William L, 2002, " Valuing Public Participation in Policy Making " , **Public Administration Review**, 62(3): 379-383.

Wright, Maurice, 1988. " Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies " , **Political Studies**, XXXVI, pp. 593-612.