

東海大學公共事務在職專班碩士論文

指導教授：紀俊臣教授

跨域管理服務機制之研究—
以行政院中部聯合服務中心為例



碩士班研究生：廖永來

中華民國九十四年六月一日

謝 誌

2001 年末，剛卸下繁重的工作，有機會進入東海大學當老學生，就讀公共事務研究所在職專班，一方面放空自己，一方面印證實務與理論。數百個下班後的黃昏，台中港路燈明滅，我的心却無限豐盈。有時候，同學會投以好奇的眼光，疑惑問起：政壇這麼久時間，還要學什麼嗎？歷經三年，我默默地走了過來，到現在，真正體會活到老、學到老這淺顯的道理，也需要堅定的毅力完成之。台灣政治參與者，尤其是民選首長，礙於現狀，往往在送往迎來與紅白喜帖中迷失自己，能夠給自己「閒暇」思考、進修根本是渴求，所以容易粗枝大葉，夜郎自大，不知反省、謙虛。到東大來重新學習，發現教授意識形態雖有不同，往往在學業的傳授中，讓我能靜心體會，修正自己的觀點。同學中，有的從基層上來，我還可趁機觀察他們在公務體系中想些什麼。所以，對我來說，這幾百個日子，我是過得充充實實，不知不覺快樂修完課程。

我論文研究的領域是跨域問題，適合我立法委員、縣長、執行長的經驗做個回顧與檢視。對我而言，有著無比的意義，不知道寫得好不好，就像醜媳婦一般心情，總要見公婆了。感謝歐信宏教授，他的鼓勵給我亦師亦友的感受，感謝紀俊臣教授，他的指導給我摸索前行的信心，感謝小信的娘黃淑娥，她的努力讓我看到這代年輕人向上的好榜樣。她和她的夫婿-國峰兄的關心，使我碩士美夢成真，也感謝我在中心及地方打拼的

弟兄；中心的業務大家鼎力合作，為台灣的跨域找尋出路，台中縣地方的事務一起努力耕耘，台中縣從無到有，我們前途仍然充滿荊棘，但是我們會堅持品質，絲毫也不放鬆。當然，也要感謝我的家人，妻子、一女一兒，她們能夠自我管理，讓我這個年屬五十的人，還可安心當學生，這是人生何等幸福的事啊。

廖 永 來 謹 識
九 十 四 年 六 月

摘要

全球化的浪潮始於 1980 年代，先進國家為實現具有地方特色與活力政府，提昇政府效能，促進資源整合為急需要務。本文觀察美、日、英等國家，莫不將跨域管理納入政府革新改造之一環，而且都具有長遠的歷史，顯見制度與行政革新，非一朝一夕可以完成。台灣政府自 1993 年起，繼國會全面改造後，落實政府行政革新的動力驅使下，在推動工作上，確有中央一頭熱，地方則礙於公民社會不夠成熟及公務系統抗拒，行政革新，成功不易。1998 年推動的精省，由於配套不夠周全，忽略公務人員的心理感受，將餘留下的公務員移撥至中部辦公室，這只是將棘手的問題丟給時間解決，未能適當建立起跨域服務機制，為新的機制所用，非常可惜。

他山之石，可以攻錯。本研究舉英國區域治理、日本廣域管理、美國都會管理模式，企圖分析跨域管理模式之類型、轉型與發展，為台灣推動跨域管理建立起前瞻的組織於研究發現，當前台灣跨域管理，至少出現以下三項缺失：

一、任務編組不具法律地位

我國對跨域自治事項合作之法制，僅限地方制度第 21、24 條規定，但仍未見授權，沒訂定經費分擔、政治責任機制之缺陷。地制法第 24 條，對於合作處理之專責機關仍未明確，任務編組不具法律地位，應效法英、美、日等國，讓跨域管理機制具法

律地位，俾盡功能。

二、中央機制背反地方自治

單一政府的關係，涉及跨域事項，往往隸屬中央或上級政府，此舉損害到地方自治本質；尤其又規定須經議會議決，亦破壞地方自治機關設立準則之美意。

三、地方機制缺乏統籌協調

由於本位主義及政治操控，地方機制又限於法令缺乏地方政府民選首長，往往有黨派、私己思考，不易協調，更遑論合作。因之，除建立密切的合作機制外，普及公民意識培養，更為急迫。

行政院研考會針對跨域問題出版專刊，研考會主委葉俊榮指出：台灣跨域管理不能落實的因素，仍在傳統中央與地方政府間權力關係與權力運作體制僵固，加上公共政策的制定與執行，仍然普遍受到泛政治化的衝擊，因而模糊政府改造方向。行政院中部聯合服務中心，成立於2003年5月14日，總統期許，地方能做、中央不做；中央不做、民間能做；政府不做的原則，也要做到不扮演郵差與郵局的角色。正可印證成立行政院中部聯合服務中心的目的，在於因應政府改造的必要項目；也是實踐中央關懷地方的政策取向。然而由於該中心組織限制，運作以來，雖有績效，但距離跨域管理機制達到的目標尚遠。本研究亦進行民意調查及精英訪談。對於專家、學者及民代所提建言亦諸多感謝；同時期待這一波組織再造工程所真正作到朝一個有效能、有創意、有思維的全新政府邁進。

關鍵字：全球化、跨域管理、廣域管理、本位主義