

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

自從¹參政以來，在短短數十年生涯中，歷經社運，並且擔任民意代表（第二屆立法委員），地方政府首長（第十三屆台中縣縣長）及行政院部聯合服務中心執行長（第一任，2003年5月14日）身歷其境，參與政府組織之變革，傾聽民意之脈動，而且面對民眾對政府品質、速度與創新時代要求，以致科層體制必須轉換體質與運作方式²。此期間不論國民黨執政時期，亦或2000年經過政黨輪替後的民進黨政府，在往昔中央集權又集錢的狀況下，權力未能下放，地方自治緣木求魚，以致府際關係緊張，夥伴關係不易形成。由於政府間的協調明顯不足，造成的困境，動輒殃及人民，百姓受害之，政府存在的目的為何？行政單位的必要性在那裡？民眾不斷質疑，政府的威信蕩然無存。

質是，先訴說一個流傳於中部的笑譚：

某年某月的某一日，一個帶有破壞傾向的遊民，原先在屬台中縣境的龍井鄉，民眾發現後，向台中縣該轄境的警察派出所報案，警察接案巡線趕去處理，但並未對遊民適當安置。僅將遊民載至一水之隔的台中市管轄的地區，將之放逐。於是遊民繼續遊蕩看到的百姓也持續報案，台中縣市的警察疲於奔命，「認真」處理，但遊民已成人球，丟來丟去，問題依舊存在。

以下復就台中縣市的合作經驗說明之：

台中縣市的緊密關係，係都會化的結果，自十一屆縣市長起即有所謂縣市聯繫會報，雖然時開時斷，兩縣市會報的功效，僅是填補媒體版面的空間而已，遇到各縣市所面臨利益時，縣市便顯出本位主義，互不相讓。

¹本人參與過三晃、杜邦、拜爾保護環境運動及農民勞工教權運動。

²林嘉誠，《政府改造：第一章政府改造的檢討與展望》。台北：行政院研究發展考核委員會，民92，頁3。

上述所言，可以看出公務員負責的態度闕如；從台中縣市的聯繫會報，我們亦看到公務單位間的本位主義橫行與協調功能不彰。兩者間卻共同指出缺乏良好的府際與跨域機制的建立，肇致政府的效能大打折扣。在公務生涯中，擔任過監督政府的民意代表，負責決策的地方首長，更是新成立的跨域治理機制——中部聯合服務中心首任執行長，爰以進行本案之研究，一方面鑽研和探討跨域管理理論；一方面就實務面，檢討所負責單位的成效。此成為本研究之動機。³

貳、研究目的

由於精省與接連到來的政府革新。從諸多面向，政府面對精省，因為缺乏配套措施，致使民眾與行政人員怨言四起，這當然有改革初期的癥候，但如何設計出一個跨域服務機制來滿足人民所求；解決精省後，所留下來的問題，與日益頻繁的府際關係，則是迫在眉睫。我們發現：若把精省做為政府改造的一環，則行政院的作業，只注意機關的裁併和人員移撥，未見對中央與地方關係投入心力研究⁴精省後藉著行政層級的簡化，減少行政機關的疊床架屋，達到行政效能的提昇，其目的仍在滿足需求，讓人民得到良好的服務。但檢視精省後，政府在跨域治理推動上，留下眾多困境：

- 1.法令繁雜，本位主義作崇，公務員有所謂自私忠誠的存在。
- 2.議會無法協調，因涉及地域利益與政治糾葛。
- 3.財政短絀與資源分配不均。
- 4.權責無法釐清，近幾年來，各政府如部會間形成的部際關係，各級政府間建立的府際關係不管以何種方式存立，由於種種缺乏條件，尚在摸索實驗階段。
- 5.行政院兩個服務中心的設立，有無限制與困境，抑直接像部分學者與政治人物，喊出區域政府的概念，包括所謂的「區域重劃」「三都十五縣」「區域政府」的議題。這些主張，在

³行政院中部聯合服務中心成立於92年5月14日，依行政院93年1月13日核定修正「行政院中部聯合服務中心設置要點」(93.1.13院臺字第0930001026號函)規定，係任務編組之非法定行政組織。

⁴廖達琪，〈精省以來的府際關係：失序或設計不出的秩序〉，「跨越2000年的政治學研究」學術研討會，台灣政治學會主辦，民89，頁1-26。

政府改革的困境言之，皆需大破大立，要降低政黨對抗，拉近共識，才能達到。目前觀之，實現的可能性頗低。是以，本研究目的如下述四項：

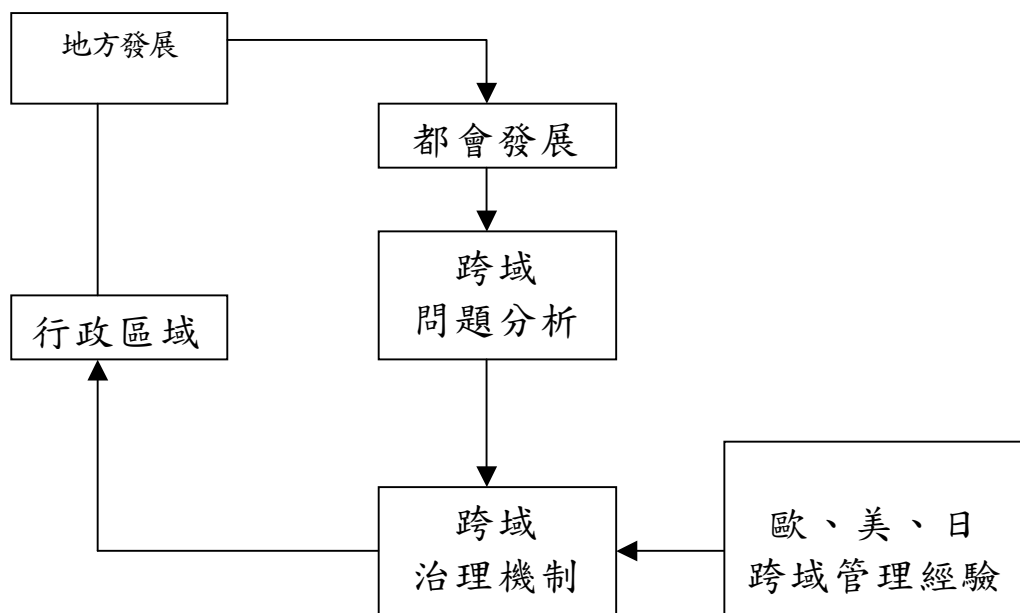
1. 建立跨域管理服務機制的理念與經驗。
2. 找出台灣推動跨域管理服務機制的成效缺失。
3. 分析中部聯合服務中心的成效與改進之道。
4. 台灣未來之跨域管理機制建立與合作。

政府推動跨域治理的過程，如果要取得一個較具緩和前行而循序漸進的道路，行政院兩處服務中心的成立，是否符合上述一條可行的道路，其間成功率為何？缺失何在？這是本研究主要目的。

第二節 研究方法與架構

本文研究主題為跨域管理服務機制之建立，舉「行政院中部聯合服務中心」為例，觸及跨域治理；然其跨域治理的概念架構下，先進國家美、英、日已有較成熟的經驗。此外，在架構上，就跨域服務組織之模式下探討組織之特質定位，類型與轉型，最後是組織模式之發展。按各章之安排確立之架構，如圖 1-1。

圖 1-1：本文研究架構圖



資料來源：本研究整理

本研究涉及先進國諸多跨域治理機制研究之理論與模式，亦涉及台灣跨域治理機制之許多經驗。這些經驗不分中外，有成功，有失敗，有適合台灣，亦有格格不入者。本研究的方法，旨在建立概念模式，確定理論，探求實例，並佐以行政院中部聯合服務中心為例，以提供理論與實務的整合，為國內建立一個跨域治理服務機制的可行方向與建議。其方法可分為：

一、文獻分析

蒐集與府際關係與跨域治理相關書籍、期刊、雜誌、報紙、研討會記錄，分析他人研究結果與建議，擷採具有研究價值的文章，作為研究的基礎。其次，有關行政院與各政府甚至各部會各中心相關往返公文，評鑑紀錄，中心自行建立之結果例行每周（月）報表、統計。雖屬原始之資料，但由於工作之便，殊難難得，值得珍惜。跨域治理，亦屬政府行政改革的範疇，把政府改革與行政改革納入，則可應用文獻分析、資料整理，更為可觀。

二、比較研究

建構區域發展是因應全球化治理與政府革新的步驟。本文蒐

集有關府際關係與跨域治理相關文獻加以整理比較；特別著重於已確實為各學者所沿用之美、英、日案例，再落實到台灣日前運作實況，建立起經驗傳遞或相互成長的良性模式，期再尋找台灣實施跨域治理的必要與前瞻規劃。至有關行政院中部聯合服務中心的資料，雖然豐富，須去蕪存菁。是以，本研究試圖整理分析出四項議題，以求符合前揭研究目的。

三、民意調查與菁英訪談

本研究，針對行政院中部聯合服務中心設置之相關問題進行調查，調查問題擬定後，迭經多次修正，並針對一般民眾對該中心民意反應以問卷方式，共訪問 1100 人，經由問卷處理方式係採量化分析，藉由本文以回收資料針對問卷中每一題目進行次數分析與圖表之製作，並利用 SPSS (for Windows) 軟體所計算之 Pearson 係數之顯著值作為判定依據，作進一步的交叉分析，確知行政院中部聯合服務中心認知及滿意程度及作為一個跨域管理機制案例，為日後改進建議之參酌。訪談則選定中部地區地方菁英、代表及行政院中部聯合服務中心所任之顧問、行政人員，合署辦公、專家、學者及民代等，作書面及訪談紀錄，以求深入瞭解。本訪談紀錄可彌補民意調查之缺失，俾符合量化與質化的研究方法。

四、個案研究

本研究以行政院中部聯合服務中心為實證對象，研究該中心因何設立之目的與功能，其結構與職能、服務的績效等；其中有實質的服務測量，媒體反應，研考會的考核結果等。

第三節 研究範圍與限制

跨域研究係因應全球化及各國政府行政革新之課題，所涉及之範圍頗為廣泛。本研究固已窺知國內外案例，但無法鉅細靡遺地將之全貌呈現，僅舉行政院中部聯合服務中心為例。茲將本研究範圍與限制說明如下：

1、研究對象：

本研究係以中部六縣市（苗栗縣、台中縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣）行政院中部聯合服務中心範圍內之一般民眾、菁英（學者、民代、公務員等）實際從事行政或監督考核者為調查研究對象。

2、研究地區：

以行政院中部聯合服務中心區域之六縣市為研究範圍。

3、研究方法：

本研究係採文獻分析、問卷調查、訪談紀錄、資料蒐集為主要研究方法。研究限制如下：

（1）研究內容

本研究所舉例機制，其成立時間祇有二年，對外宣傳亦不夠，加上資源之短絀，致有許多內容，無法納入研究範圍之內，恐有扭曲民意之誤差，當儘力修正，俾誤差減至最小。

（2）研究方法

本研究係以問卷郵寄、訪問紀錄蒐集意見，加上少數代表性菁英訪查，較無法普及，加上時間限制，多少影響評估結果之客觀性。

（3）研究結論

本研究雖以民意調查及菁英訪談為主，其結論及作成之建議，固可提供政府推動區域服務機制之參用，仍有許多限制與缺陷；尤其一定程度之類推限制，恐係本研究重要之缺失所在。

第四節 相關文獻探討

本章係以資料文獻收集、歸納、分析等方法，做整理並分變遷的新行政、府際關係與跨域管理及個案研究—行政院中部聯合服務中心等三部份說明：

壹、變遷的新行政

新公共管理、企業化政府、市場式政府、參與式政府、彈性化政府等新行政，在國內已有眾多文獻：

- 一、張潤書：行政革新是指政府行政系統，因應時代變遷，對外在環境的(輸入)因素，加以適應與調整，以各種較為創新的作法與安排，以求更好的(產出)。⁵
- 二、詹中原：提出政府再造之內涵，舉英、美與紐西蘭政府的再造經驗，歐陸主義的再造，建構以新行政改造理論的基調。⁶
- 三、林嘉誠：於創新服務與政府改造一文，曾提及興利、創新的政府服務內涵，建立興利創新的服務機制，為國內政府新行政之作為。⁷

其他學者如：林水波、丘昌泰、鄭興弟、施能傑等皆曾多所著墨。對新行政之研究，其精神與追求目標，亦涵納跨域管理機制之建立。

貳、府際關係與跨域管理

國內學者如：趙永茂、孫同文、江大樹等對府際關係之研究，分工整理，並概論英國、美國、日本等外國機制提供許多理論與實務經驗可供參考。

彼等對他國的跨域管理模式，嘗試從理論或法律規範中尋找解決，如日本的廣域行政，美國的都會政府，英國的區域治理。從國外的案例，尋找出合法特殊的府際關係與跨越管理的環境，企圖從理論與策略途徑進行探討，同時釐清疑慮，並試圖提出幾個建構府際關係與跨域管理政府的推動方式與階段，做為進一步研究與討論的參考。⁸

⁵張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 82，頁 783。

⁶詹中原，《政府再造：政府角色功能的定位》。蘇永欽主編，台北：新臺灣人出版，民 92，頁 3。

⁷林嘉誠，〈政府改造的檢討與展望〉，《政府改造》。台北：行政院研究發展考核委員會，民 93，頁 473。

⁸趙永茂，〈臺灣府際關係與跨域管理的發展方向〉，《政府再造-政府角色功能的新定位》。蘇永欽主編，台北市：新臺灣人基金會出版，民 94，頁 301-306。

近年來，國內外學者對跨域管理著力頗深，甚至各部會機關刊物，如研考會 2004 年，第 13 期區域治理專刊，考試院出版的考銓季刊，中國地方自治學會出版刊物，都有專刊專文討論。跨域管理領域研究，當推紀俊臣、李長晏、陳立剛、趙永茂、林慈玲等人。其中紀俊臣研究地方自治、跨域研究從英、美、日經驗評析，到地方自治團體跨域管理機制的法制化與合作事務論述，為台灣的跨域管理機制，找尋在地化的特殊性。提供具體的建議如下：

- 一、地方制度法對跨域自治之處理機制，不夠健全，有待增修。
- 二、關於跨域自治之處理，除可經由行政院區域之合作解決外，尚有多種途徑可資運用，應斟酌台灣之政治生態需要，引進若干機關已處理之運用。
- 三、就澈底解決跨域自治事務，仍以行政區劃最可行。
- 四、對於台灣所擬引進之跨域自治合作機制，除須增修地方制度法外，尚有制定特別法或授權訂定法規命令，以及研擬行政契約之重要範本等策略途徑，皆是值得嘗試之作為。
- 五、對於採用行政契約方式處理跨域自治事務，應係比較可行，又符合自治原則之法制設計，其契約範本可參考北、基二市之垃圾處理之合作機制。
- 六、對於跨域自治事務之合作機制，如以不具法定公權力之任務編組方式處理，其績效不彰；反不如移請中央機關成立專責機關辦理為宜。

紀俊臣提出近程、中程、遠程推動跨域自治事務事項，從修正地方制度法、制定跨域合作法等，訂定跨域合作法規命令及行政契約範本等，都是兼具理論與實際，這些跨域管理的著作，價值珍貴。李長晏論及英國經驗，林慈玲則以日本經驗為例，正好提供本文研究之最佳材料：

李長晏研究主題：「我國中央與地方之府際關係：英國經驗之學習」。其基本理念乃在凸顯出面臨多元社會層出不窮都市問題之挑戰、地方財政之普遍困難，以及政府再造的時代要求等。主軸之一，透過制度設計的觀點來分析台灣中央與地方的府際關係，以期能對台灣精省及新地制法下之，中央與地方互動關係作一有效合理的安排。主軸之二在探討英國中央與地方府際關係之所以轉型的脈絡及過程，導出互動本質，分析有效互動機制。在分析

英國體制方面，建議台灣當局應建立定期溝通協議機制、建立真誠論述政策網絡、設立府際協力規劃機制、推動公私部門合夥措施、成立府際關係互動會議，以致擴大推廣政府塑能運動，下放權力加碼地方作為，建立水平府際互動機制，以及重視共同事項的權限劃分方式。

林慈玲則以日本、美國經驗，提出跨域管理機制上的研究分析，日本廣域行政的跨域體制及美國特區政府的跨域合作體制相互比較其差異；再以我國跨域合作上的垃圾處理如：災害防救、流域管理為例，檢討我國跨域合作經驗擬定規劃策略性方案。以為日本、美國近一百年來的地方政府跨域合作體制，即是在中央政府（或聯邦、州政府）的大力支持並設計各種行政及財政上的激勵措施下，始得生根發展。而台灣地區地方自治，身受威權體制的影響，並未紮下厚實的基礎。建立地方政府跨域合作的機制，不但可以促進國家資源的有效運用，改善地方政府的財政危機，更可以協助落實地方分權的至高目標，作為長遠的具體規劃與完善法制是必要的基礎。

李長晏另有多篇論文，分別提及跨域管理相關問題，整理如下：其與詹立煒合著「論地方自治團體跨域管理協議之可行性」一文擬從地方治理的觀點切入，針對地方制度法中有關跨區域事務管理問題進行分析，並就行政程序法所規劃之「管轄權原則」及有關公部門主體機關協定的相關內容加以探討，以期能對未來我國跨區管理法治策略上，提供具體詳實的建議。李長晏、詹立煒⁹與鄧怡婷合著「多重組織夥伴關係：治理模式與信任的建構」一文的主要目的在於瞭解跨域組織夥伴關係中治理模式的運用，並試圖在夥伴關係階段中增加信任的產生。因此，文中首先，概略說明夥伴關係會出現的原因；其次；整合多重組織夥伴關係的理論基礎，第三：探究多重組織夥伴關係生命週期的運作模式；第四：在不同階段所運作的模式中，尋找出組織與組織協力的合作關係成功的運作可能因素。與陳立剛合著之「全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構」分析台灣都會治理的困境，闡述地方制度法中有關都會治理的條文及其問題，並舉國外都會治理的組織及其模式。其以台中縣市升格為例，研擬未來我國都會區

⁹ 李長晏、詹立煒，〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉，《中國地方自治》，第57卷，第三期，民91，頁4-31。

發展之策略及其衍生問題的反省。最後結論指出：都會治理在全球化及地方主義盛行下，面臨區域內環境、交通、住宅、治安、財政等治理的困境，在面臨這些治理問題時，一種途徑為合併權力集中的單一城市；另一種為保持分散地方政府，透過競爭已達公共服務效率的提升¹⁰。

以跨域管理議題之相關研究諸如：垃圾處理、科學園區、捷運、醫療、治安等跨域合作事務為例；以江岷欽、孫本初、劉坤億等，張四明等人亦論及山坡地跨域管理議題，而以彰顯導向的例子，提出碩、博士論文者更為數不少。其他如東海大學與行政院中部聯合服務中心合作，中華大學與行政研考會合作、東吳大學的公共行政論壇、座談會等。多位學者發表多篇研究論文，均能活用理論，舉例台灣在地議題，理論與實務的研究領域，為跨域研究推開大門。

參、行政院中部聯合服務中心

成立兩年來，按規定召開會議完成例行工作與任務。會議包括例行的業務報告（各組每周一次）擴大業務會報（聯合署辦公單位，每月一次）及各種協議會議，都有書面紀錄。其他，諸如該中心成立兩年來，為求法制的健全與單位往來的公文與協調，特別是為檢視民眾期待；尤其該中心於成立一周年之際舉辦的「行政院中部聯合服務中心未來發展與定位」專家學者座談，彌足珍貴。¹¹另；該中心延聘專家學者與社會賢達，做為該中心專業及榮譽顧問，94年度亦與民意代表，行政官員等作深度之訪談，他們提出建言，均讓該中心在有限資源下，既能扮好跨域管理機制的努力，更為實際。

¹⁰ 陳立剛、李長晏〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構〉，《中國地方自治》，第56卷第2期，頁91，頁4-19。

¹¹ 92年5月14日該中心與東海大學共同舉辦「行政院中部聯合服務中心未來發展與定位」座談會，其中邀請紀俊臣、歐信宏、陳陽德、黃啟楨、陳炳煌、楊志誠、史美強、陳立剛等多位專家學者及各界先進、民眾等參與討論。