

第二章 跨域管理服務組織之模式

第一節 跨域管理服務組織之特質與定位

20 世紀末葉，全球化(Globalization)聲浪中，科技日新月異，網際網路交織綿密，傳統的國與國藩籬打破了，政府的角色面臨環境與經濟的發展問題，多重競爭的結果，優勝劣敗。除少數鎖國之共產國家必須對日益惡化的環境與需求孔急的失業提出對策：行政體系在這種狀況下，對人的服務要求當要有所回應地方之間。必需解決資源的整合與運用，方能發揮綜效作用提升地方競爭力。¹²

全球化的衝擊下，面臨政府權力間的競逐，地方自治的發展，由下而上的民意反應，中央再也不能大權獨攬。因之，地方如何有權來解決區內的事務變成民主國家發展的常態。中央與地方的關係，再不是一條鞭的上下隸屬，而演變成的為更具地方特色與互相協力的夥伴關係，這種轉變最後就落到管理能力的考驗上，面對區域內的新生事務，在治理上可觀察到有如下變化：

一、管轄區域的改變：

傳統行政區域，單一權責部門可以處理的界限，已經打破，管理跨區的突破，勢必不能把跨區內的事務，再交給單一權責管理單位來處理，中央集權的行政機制，在地方自治的氛圍下，也不能越俎代庖替地方處理區域內的公共事務，所以跨域管理機制的適時產生，亦是跨域管理服務組織的特色。

二、合作與分工：

過去政府的設計傾向單一政府向中央傾斜，面對多元政府的來臨，社會力參與日益強烈，所以從政策的形成、規劃執行及評估，轉變為水平多元的協調執行模式。所以政府形成的分工機制，如果能互相尊重，透過協調的方式通力合作，形成夥伴關係始能達到協力政府的目的。

¹²葉俊榮，〈研考雙月刊〉，《政府再造與區域治理》，第 28 卷，第五期，民 93，頁 14-24。

三、資源與人力多元化：

跨域事務的處理、經費與人力的需求涉及相當多，橫跨各政府單位，甚至民間組織、單一管理機制，沒有能力統籌分配經費，其結果將使得跨域事務的推動面臨窘境。

四、中央與地方角色互換：

過去強調國與國的競爭，現在進行所謂城市競爭。城市的特色在於區域間的活絡，中央所扮演的角色，雖不能全由地方取代，但角色可慢慢移轉。

以上，具有幾個因素組成跨域管理服務組織形成的特質。再看魯俊孟、李長晏、曾建元也整理出跨域性公共事務的三點本質：

1. 具有不可分割的公共性
公共議題的範圍超越單一部門，組織或政府層級的管轄，其問題解決的方法即跨域治理。
2. 具有跨域疆界的外部效益性
當某一部會組織或政府機關，所採取的政策或行動及其所產生的後果，可能由其他地方人民來承擔。
3. 具極易產生衝突的政治性
由於跨域事務本身的公共性，有不可分割的特質。因此共同利益的追求與避免共同性災難，都須具有某種政治性的安排。¹³

紀俊臣教授將跨域管理範圍區分成二種：

- 一、全部區域之跨域
- 二、部分區域之跨域

跨域管理管轄範圍不同，均涉及土地管轄權之行使。紀俊臣更以法律、經濟上觀點，述及上級對法律自治事項之扮演，其說明如下：

1. 時間上有其急迫性：為保障大眾權益，儘管為尊重地方自治權

¹³魯俊孟、曾建元、李長晏，〈未來我國跨域治理機制之建構〉，「推動跨域管理機制公共論壇」中華大學主辦，民 93，頁 95-96。

- 而幾經協調，卻不得要領求得共識，而限於實限上之急迫性考量，遂以監督角色立場命令其中一地方自治團體單獨辦理。
2. 時程上有其限制性：規定單獨作為之地方自治團體，須在一定時程或期間上完成指定作為跨域自治事務。
 3. 效能上有其必要性：必須跨域自治事務責由單一地方自治團體自行處理，其效能並不減少或限縮時，始可責成該單一自治團體自行處理。
 4. 作為上有其可行性：在尊重自治權之行使基本前提下，如擇由一機關作為，須其效能大於各相關機關共同辦理。
 5. 成本有其節制性：按地制法規定，由各機關依比例負擔經費，尚無疑義。既有經費分担，則應有益本比之考量，其自應由單一機關辦理。
 6. 發展有其期待性：就其發展性之考量，如就技術、人力或設備等成本考量，指定單一機關辦理，可有利於該跨域事務之處理，並且對單一機關處理公眾事務之潛能，亦有所貢獻，而非基於政治權力分配或其他政治議題之考量，則共同上級業務主管機關，在向上級監督機關請示後，應以負責態度，指定單一機關單獨辦理為宜。

上述略為述及跨域管理從因何而設到應做什麼。現在要針對怎麼做，跨域管理的特質在那裡？應如何定位？計畫間的協調與整合非常重要，要達到此一途徑，地方策略性夥伴(Local strategic partnerships, lsp)的思維便因應而生，其目的在朝向更簡單更少有官僚障礙的行政管理方式，其最終目的在於促使公共服務會有更好的成果。

關於夥伴關係的意義如下：

1. 係一種單一團體(single body)，非法定(non-statutory)，非執行性(non-executive)的組織。
2. 促使地方上各級公部門，與當地企業、社群、志願團體和民眾共同合作，讓不同的機制和服務，相互協助與一同運作。
3. 在決策能夠執行的架構下運作，同時為讓別的鄰里組織能夠緊密聯繫，乃由社區來決定具體辦法。
4. 拉開跨部會間的隔閡藩籬，近日各級政府就跨域政府與人民間，都強調夥伴關係，這是民主漸漸成熟，形塑公民社會的民意要求，打破中央有條件之控制，地方大權旁落的往昔現象，形成中央與地方分權，共享管理上的合作成果，中央不再高高

在上，而是將部分可以下放的資源，交給地方處理。本諸：民間能做、政府不做；地方能做，中央不做。善於運用在地的管理優勢，將民間力量納入治理範疇，而跨域管理的出現，將是拉緊此種夥伴關係的一個重要可能機制設計。

李長晏、鄧怡婷，在多重組織夥伴關係，一文中提及何種定位為跨域管理服務機制之最佳典範，信任的建立是其中重要且不可少的核心要件，社會資本是社會組織的一些特徵，能促使我們為了相互的利益而合作，因而跨域組織定位，在於完全顯現，「權限劃分」與「功能整合」的親密夥伴關係的建立，跨域管理機制的建立，關係夥伴間的形成，彼此互為因果，更環環相扣。

第二節 跨域管理服務組織之類型

就政府的品質言之，品質就是機關所提供之服務，為最終使用者所認知的價值，政府為滿足民眾需求，必須管控服務品質，滿足人民，政府組織的設計，朝此方向推進，跨域管理原欲解決區域內人民的服務事務，自不例外¹⁴。企業型政府內涵，強調政府組織要向企業學習，凡能揚棄陋習，排除疊床架屋，達到最佳效能，滿足需求、快速回應，勇敢承擔。具備協調力，一體適用政府機關高品質追求、跨域管理，沒有例外。回顧跨域管理服務組織建制模式與治理經，舉例英美日可是這三個國家最值參考。

茲簡單整理如下：

一、英國的區域治理

英國民主制度建立多年，民主化極深，所以人民對公共事務參考與集中在政府身上，缺乏公民參與，開始對政府治理能力受到質疑。所以政府改造運動在英國，是設計如何讓更多民間團體

¹⁴張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 82，頁 504-505。文中提及：「品質管理」觀念仍源自 1920 年代的美國工業，主張以顧客為需求中心，並進行產品與服務品質的不斷改善；換言之，行政機關的品質要求，是為了滿足民眾對政府的需要，民眾對政府的合理期望。依據美國「聯邦品質協會」規定，行政機關的服務品質，包括：1.績效 2.專業特色 3.可信度 4.持久性 5.一致性 6.及時性 7.變動性。

與社會力都能夠投入參與，以上這類以社區網絡建制的治理模式，稱之為區域治理；區域治理組織功能在於推展良好的地方治理，改進內部效率與外部效能。而區域治理建立的夥伴關係，期待能突破單一體系的局限，找到服務機制的明確目標，建立起共通的情感，突破種種障礙，朝向更好的成果。

英國政府的區域治理，解決區域內的治安、就業、教育健康及住宅等需求的經驗上，證明已形成緊密的夥伴關係，雖有小阻礙，但區域內的組織，如能適當整合，則區內事務應可順利完成。英國在當今中央與地方的關係，應用結合控制、重組和管理主義等三大策略，已漸漸成熟，甚至被要求成為自我負責的新地方治理模式，並陸續發展出下列多種可能的協力執行策略：(一)集中式協調規劃(二)授能結構和法律授權(三)聯合規劃(四)財政分擔。這些方式均足證英國府際關係已轉型到治理期，在全球競爭局勢中，對促進區域繁榮，增地方競爭能力有明顯功用。前(2003)年夏天，歐洲天氣反常，熱浪襲人，法、荷，死亡慘重。但英國卻能安然度過，證明其區域治理網絡已產生功效。

表 2-1：英國跨域管理夥伴關係型態

類型	舉例	地位基礎	法律形式	成員組成	課責對象
法定執行機構	教育行政區	1998年學校標準與架構法	具有法人資格三至五年	由國務卿參與夥伴關係的學校、地方教育當局、事業服務、地方就業、志工團體同決定	1.直接向國務卿負責 2.依相關位信託法向受託人負責 3.亦受國家審計局監督
聯合當局成聯合委	消防與市民保護當	1985年地方政府	法定聯合政府	由參與的地方政府	向納稅人、國務

員會	局	法		自行協商 委員會委 員席次， 基本 上，每個 地方政府 均應有代 表參加	卿 (secretary of state) 負責
聯合會議	聯合協會 會議	地方政府 基於自願 性行使法 定職權	由地方政 府將部分 職能移轉 給單一目 的聯合委 員會		向其夥伴 地方政府 負責
非自治法 人團體協 會	犯罪與失 序夥伴	無，但警 察局之依 照 1988 年犯罪與 失序法規 劃並執行 犯罪預與 失序處理 事務	由每個夥 伴自行 決，基本 上，此類 組織為非 法人性質 的協會， 通常作為 夥伴的領 導組織	犯罪與失 序法賦予 中央決定 此類組織 之組成權 限，基本 上此類組 織負責 協。其成 員如全國 健康系統 學校志工 團體等。	依據犯罪 與失序法 規定，由 中央得指 導此類夥 伴組織擬 訂相關防 治犯罪的 策略
股份有限 公司	國家展覽 中心有限 公司	地方政府 基於自願 性行使法 職權	為股份有 限公司， 由伯明罕 市政府與 尚地方會 所共持有	每個股東 可指派 4 位	對所有股 東負責
保有限	連結夥伴	自由發	為擔保品	由公司成	中央政府

				員中	對其績效 監測
--	--	--	--	----	------------

資料來源：魯俊孟、曾建元、李長晏等，推動跨域管理機制公共論壇-行政院研考會委託案，2004，頁 16-17。

二、美國的都會管理

自雷根政府上台後，美國政府也將權力下放到地方，隨著跨域管理蓬勃發展，不同公共事務解決需求，成立不同類型的跨域組織，到 1980 年，這類組織已有 660 個。主要職責是提供各問題上建立協調基礎。

都會化結果之下，產生的跨域治理方式，旨在透過合作意願，取得財政資源，適合專業需要與風險分擔如表 2-2 所示，例如河川管理，往往跨越許多行政區域，甚至超越國境，往往因諸多因素，合作意願影響治理成效，如合作意願沒問題，再按步整合專業團隊，於財物資源上分擔，藉以提昇行政效率在都會治理合作上，亦有程度分別，約略可分：(一)有限合作(Limited Cooperation) (二)適中合作(Moderate Cooperation) (三)大型合作(Broad Cooperation)。合作關係應建立在良性和積極上，始可有效解決問題。¹⁵

都會化的結果，人口集中，都會連貫，根本解決的方法則採取將原先分散的區域，合併為單一都會。但合併過程，往往涉及法令立法與修正，政治上角力與民意阻礙，需要以新的方式解決，成立中心政府或者設立都會政府(Metropolis)，以美國 20 年來的運作，各州延攬專家，成立特定組織解決跨域議題顯已收效。

表 2-2：美國都會類型

類 型	成 員 組 織	優 缺 點
委員制	縱向結合，由機關或團體推派委員組成	涉及人力及資源調整，需有強烈之共識，否則不易收效

¹⁵ 紀俊臣，〈地方自治團體跨域事務合作〉，收錄於《地方政府與地方制度法》。台北：時英出版社，民 93，頁 185-186。

首長制	首長制，透過立法規範，唯一獨立專業且有政府功能組織，需向政府及民眾負責。	功能不易發揮
-----	--------------------------------------	--------

資料來源：黃國敏，2000，「比較各國水資源管理制度」，水資源管理季刊，第四卷，第1期。(本研究整理)

三、日本廣域行政

台灣行政制度上的設計，由於曾有日本的統治經驗，學習日本者多，晚近興起跨域管理機制的設計，日本的廣域行政如圖2-1，台灣學習移植的適用性大，日本對於跨域處理，政府越來越重視。平成十三年（2001）施行的新制，地方自治法，地方公共團體之組織，明示跨域服務機關上的行使效力，不管是何種情況下的行政運作，只要涉及兩個以上的機關或團體，如有法源依據，在運作上較能具體規範。¹⁶

從下圖2-1得知：日本跨域治理立法後，其分工明確，中央負責協調爭議的機關，位階頗高。都、道、府、縣有協議會扮演協議機關，其中最基層組織尚包括一部事務，廣域聯合或全部事務的處理，規範頗為清楚制度上充分表露跨域管理機關上在日本所建立的制度，已相當完備，也相當精緻化。民意參與的設計上，亦由協議會、機關、職員共同組織，充分顯示民主內涵與夥伴參與。

¹⁶日本的「廣域行政」機制設計，其積極意義在於跨域事務之解決，而非消極的排除跨域問題的存在。

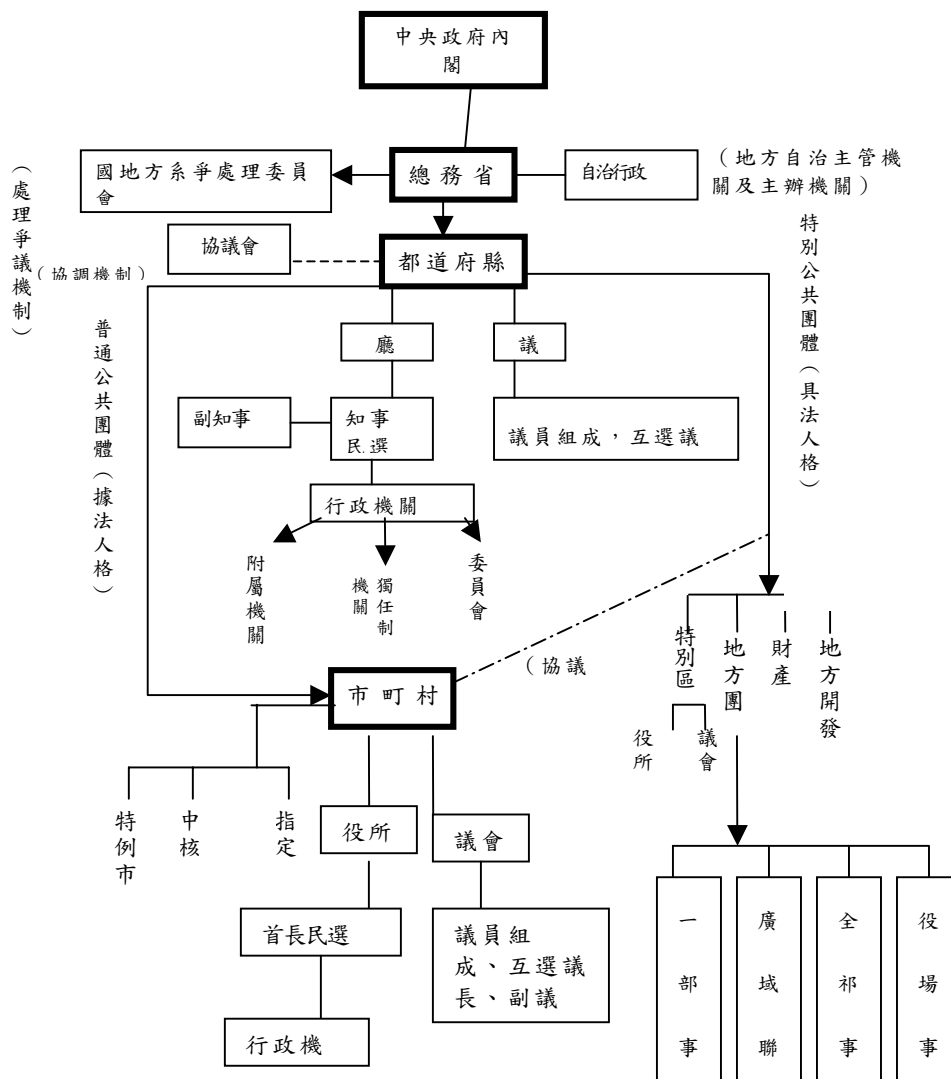


圖 2-1：日本地方自治體制架構

資料來源：紀俊臣，2004，地方自治團體跨域事務合作-地方政府與地方制度法，頁 159。

由行政院研考會主辦之「推動跨域管理機制研討會」中，內政部防制委員會執行秘書林慈玲提出「日本地方政府跨域合作體制」研究之啟示中，對日本廣域政府有最詳盡之論述與介紹。¹⁷其結論中提及：「研析日本數十年來的地方政府跨域合作體制，係在中央與地方政府的大力支持，並設計各種行政及財政的激勵措施下，始得生根發展。反觀台灣，相關資訊不足，各級政府或毫無所悉或暗中摸索，至今尚未有長遠的具體規劃與完備的法制基礎。」

¹⁷林慈玲，〈日本地方政府跨域合作體制研究之啟示〉，「推動跨域管理機制」研討會，行政院研考會及中華大學主辦，民 93，頁 107。

跨域管理由夥伴關係形成機關，解決跨域上的問題，服務機關究竟是業務單位或幕僚單位，是決策單位或執行單位，臨時編組或永業組織，考量點應因地制宜，以績效實現為安排，學者李長晏主張其合作可能形式有下列六種：

- 一、政策網路關係：透過網路組織的運作模式，讓夥伴間相互規範，履行義務，分享優質與信任，以達到目的。
- 二、行政契約：夥伴間經由行政契約的訂定，推動合作，共同執行事務或相互委託，提供服務。
- 三、行政協定：夥伴以行政協定，促成分工，達到願景的共享與責任分擔。
- 四、公共服務協成：伙伴透過協議架構，以協力方式提供服務。
- 五、區域性聯盟：以聯盟形式，結合區域內公私部門及非營利組織推動合作，進行地方政策性夥伴關係。
- 六、科層體制：整併科層體制，推動準政府組織，建構跨域機制，以解決跨域事務。

第三節 跨域服務組織之轉型

上兩節論及跨域服務組織之特質定位與類型，對日漸苛求行政單位所產生的問題，諸如：跨區管轄問題，經費與人力來源的複雜化等；而要解決跨域議題，所面臨的困難著實不少。就英、美、日民主先進國提供的經驗，加以分析，不管是日本的廣域行政，或是區域治理設計出來的首長制、委員制或混合制類型，皆要因地制宜，才能符合所需，也不致劃地自限。現僅就英、美、日的經驗，簡略評析，以作為台灣建立跨域組織可循途徑。

一、英國區域治理

英國跨域管理的發展、績效，超越其他國家，其區域治理事項包羅萬象。諸如：國宅、醫療、社會救助、多能以社區網路為架構，跨域事務能以範圍較廣大之區域基準，結合民間力量，並按社區參與的方式建構新機制，使政府負擔減輕，社會上所存在的問題，皆能與政府結合社會大眾廣泛參與下，迎刃而解，有殊多值得借鏡處。

二、美國都會治理

美國都會治理模式運作已長達三十年之歷史，由於美國多元文化、多種族、多元的發展結果，治理模式自然隨著都會化的出現，形成都會治理模式。台灣發展的模式，在台北、台中、高雄所形成的都會形態，從都心往外擴充的生活圈，業已打破原有的行政劃分。台灣如欲選擇美國區域治理模式，也是一條可考慮的道路。

三、日本的廣域治理

日本有統治台灣五十年之過去，台灣行政區劃沿用早期日本留下的規範。台灣亦有主張行政區重劃者，這與日本明確法令規定，村町街的整併是一樣的，不過由法律明定之日本廣域行政，在台灣除地制法外，目前似尚欠缺明確的法律條文為推動依據。

檢視英、美、日的治理經驗足見之跨域管理的轉型，可整理出下列方向：

一、從臨時委員制到永業的首長制

為澈底解決跨域問題，各國莫不就原有行政組織，進行相關管理機制上的變革，例如美國的都會治理，從臨時委員制到永業的首長制，英國的跨域治理六種夥伴關係的建立，各種需求確定類型；日本廣域行政亦從中央到都道府到市、町、村，皆有協議會之存在，這些組織型態都比台灣進步。成為各國的跨域機制從非常設到常設，形成權責相符的機制，成為人力、經費能為充分獨立的跨域處理機制。因此，跨域治理機制宜在設計上保持彈性，增加公民參與空間。若是臨時編制就不易顯現成效，以致各國也漸從非常設走向常設，以期發揮更大成效。

二、從任務編組機制變成法定機制

初期為求解決跨域問題，受限於各因素包括：法令及行政組織員額編制，甚至牽涉到經費問題。如不從問題的根本解決，面對跨域問題日趨複雜沒能充分掌握，例如：治理機關間的權責不分、本位主義產生自私不利彼此團結，使得力量分散，無法解決日益出現的跨域問題，或者，表面解決了，不久問題又再浮現。

概言之，任務編組的缺失，在於沒有法制化、事權指揮、師出無名，無法授權，不具有效的公權力，而致績效不彰。惟有法制化建立，才能使跨域機制形成前瞻的跨域治理機制。

三、從僵化的機制到活潑的機制

跨域管理機關的成敗，取決於績效，委員制或首長制，在各國經濟都有其優劣，主要是要考量業務上的推展和不同情境對應與成本。所以一成不變的組織，不能因時變革，因地制宜就是僵化的組織，僵化的跨域組織不能應付多變的跨域問題，而活潑的機制，才是進步的組織考量。

四、從自私忠誠到公共利益取向

不管對個人或機制的忠誠，皆源於人性，跨域治理的轉型，在於重塑個人與機關間的文化修持，跨域機制的轉型，應加入人文與官僚文化品質上的提昇。固為制度上的建立、規劃與執行，最後的關鍵都在於人的因素，從自私的忠誠到公共利益取向，才能形成更美好的跨域管理機制。¹⁸

跨域管理服務組織，在全球化和政府革新下，以彈性開發的組織設計，建立公務體系間的良性文化公民涉及層面廣泛；尤其從各國轉型案例看來，台灣還有一條漫漫長路。

第四節 跨域管理服務組織之發展

跨域管理服務組織，誠然遇到諸多問題，但因著全球化推動政府改革是條不歸路，跨域管理組織的發展可能有如下幾條軌跡可循：

一、組織設計上要具功能化

觀諸各國政府再造案例，可知政府服務組織的建立，朝向更具功能化的設計是必然趨勢。而跨域治理的需要是國家發展中遇

¹⁸陳敦源，《跨域管理：部際與府際關係》。民 89，頁 232，文中提及所謂自私的忠誠(self-seving loyalty)即：公務員只對其工作安全與升遷有關的單位展現忠誠。這種忠誠有時會對官僚體系所達成的目標造成傷害。

到的瓶頸，單一組織不能負擔跨域問題，必要做的改革措施。從英國的經驗告訴我們：柴契爾夫人任命企業家坎普（Peter Kemp）負責推動效率團隊。加拿大的改造經驗改革重點即：改進政府內部現有制度與結構，美國經驗中的「行政體系改革」這些國外先例，都在迎接一個服務組織上的功能化。¹⁹

行政組織要因應環境的不同而調整組織結構。環境在變，潮流在變行政組織亦必須有所因應和調整組織設計並無一套放諸四海皆準的模式，必須隨結構、任務、系統、策略、文化等環境因素更新調整，才能應付環境的衝擊和需要，現研考會主委葉俊榮指出：台灣地方治理的建構中心在權限劃分與功能整合；功能整合方面：葉主委認為台灣的鄉鎮、村里、社區等空間單元。近年來有活絡的各類社區營造團隊。珍惜此一機制的設計，若能有效整合未來將可就跨域機制的缺失，澈底改正。在土地利用、大眾運輸、環境經營的資源整合，不但有利政府革新，也有助競爭力的提昇²⁰，這是跨域管理服務組織發展的開端。

二、服務對象更具在地化（localization）

單一國政府組織的設計，是形成中央集權又集錢，地方缺乏資源，中央權力獨大，使得縣級以下的行政單位須仰賴中央臉色。長期下來，使得地方自治能力委縮退化。跨域管理問題的浮現與需要，是區域治理在地化的結果，因為民主化的高度發展，新興的自發性團體風起雲湧，政府應善運用這項寶貴資源，取之大眾，用之在地，健全組織，強化服務。

行政院聯合經發會共識及總統府政府改造委員會決議：推動組織改造的思考方向，主要是參採各國行政改革經驗，揚棄傳統大有為政府的概念。檢討策略上「地方化」（localization）是四大方向之一。林嘉誠更直指：如果業務經過檢討，還是由行政機關實施的必要時，要進一步就業務與組織進行整併塑身。跨域管理雖是全球化、都會化的結果，然而跨域問題的解決，卻須落實地方自治或治理，這是夥伴關係，也是落實公民意識成熟的治理方

¹⁹鄭興弟，〈較多的治理，較少的政府-新的願景與典範〉，收錄於《政府再造：政府角色功能的定位》，蘇永欽主編，台北市-新臺灣人基金會出版，文中提及英國的「行政執行機關」，以成立15個「特別運作機關」執行「運作業務」。民93，頁24-25。

²⁰葉俊榮，〈政府再造與區域治理〉，《研考雙月刊》，第28卷，第五期，民93，頁13-14。

式。惟有如此，才能將地方的社會力統籌有效運用，建立良好的跨域管理機制，提供精緻的服務，達到治理的目的。

民進黨政府成立後，一再宣稱：中央不與地方爭權，地方能做的，中央就不做，民間能做的，政府也不做，這樣的主張更明確地強調未來政府組織改革的在地化，跨域管理組織是政府行政革新之一環，自不能有別。

三、人力更專業化和精緻化

現代政府分工縝密，人力專業化，政府業務與現代的科學與技術發生不可分離的密切關係，但跨域管理組織的人力來源仍從公務體系晉用，現階段中，可以通過再訓練的方式，提供有關跨域管理的行政知識。²¹長期而言，跨域管理組織若成為常設組織，自應有專門培訓課程，藉以培育跨域管理人才。

專業化的技術官僚，在跨域管理的服務中，涉及機關與機關、人與人的互動頻繁，所以人員的惰性容易養成；尤其是原單位公務員易形成老大心態、本位主義作崇、排他性、墨守成規，形成一個封閉的階層，不利於跨域的推動。專業化的人力更應注意到這點，否則枉費人民期待、服務的目的，亦無法達成。

吳瓊恩提出：培育有創造力人文素養的行政人員，才有可能以人文精神的態度，面對民眾，服務民眾，才不至於對民眾服務應做的事或冷漠無情。放諸優秀人力的要求，不只適用於跨域管理人力的培育。

另觀之各國政府改造，必定走向組織精簡，經費運用更加緊縮，不若往昔的行政機關，充斥冗員、浪費公帑的狀況，跨域管理組織既是革新政府，面對新興跨域事務治理組織，則精造人力，運用科技與資訊，發揮人力的精緻化，必定是條要走的道路。

四、成本最小化，功能最大化

²¹所謂「行政專業化」，是指政府業務與現在的專門科學知識與技術發生了不可分離的密切關係，例如：農田水利、交通運輸、醫藥衛生、公害防治等，無不需由專門的科學知識、技術與設備等，而擔任公務推動的公務員，自必是具有專門知識與特殊技術的專家，否則無法勝任工作。

現代行政所提出的效率、效能、生產力，都是企業界長期的主張，要與最小的人力與物力完成工作。民主化的結果，人民對於政府施政品質愈來愈重視，政府更應以良好的行政來滿足需求。

張潤書指出：在（一）資源的有限性，（二）更多更佳的服務，（三）公眾對於公共服務成本之關切，以上三點對政府機關之要求，用之於跨域管理提供相同方向。紀俊臣主張：跨域管理是區域發展的必要行政作為，但面臨法制不健全、政策不周延，在資源短絀情況下，一方面體會資源的有限性，又面臨人民向政府的不斷要求。面對這些問題，必需尋求突破，使成本花費最小，功能發揮最大的效益。跨域管理組織，在人力上，必需發揮一人當二人用，在成本上則是最極至化的發揮，所以跨域組織，一方面在機關上的發展亦將提供政府一個嶄新的組織典範。

五、組織更健全化、超然化及彈性化

跨域組織在面臨問題時，組織為有效解決以下問題：（一）面對未來改革的挑戰；（二）發展出公部門處理變遷的回應性文化；（三）找出確切需要的領導模式；（四）發現與公民之間更理想的溝通管道；（五）避免改革的彈性疲乏。

英國陸續發展出下列多種可能的協力執行策略：（一）協調規則；（二）塑造結構和法律授權；（三）聯合規劃；（四）財政分擔。美國都會區的治理結構，是指以功能或議題為導向的區域問題解決，所強調的不完全是結構本身，而是以政府參與並完成治理功能的過程；尤其與其他單位合作共同進行治理為完全上述任務，跨域治理組織則須健全化。²²

為因應突發、新興、特殊之新興事務，或達成國家發展中之特定階段性任務，政府應設立若干臨時性、權宜性、過渡性之機關。不受行政院組織原則（四）之限制，自完成上述任務，跨域管理組織，則需彈性化。

未來，中央與地方、部會之間，每個跨域間的服務，會因協

²²陳立剛、李長晏，2002，〈全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制建構-地方政府跨域合作探究〉，收錄於東海政治系：兩岸地方政府管理比較研究學術研討會，民91。

調而聯手配合。但涉及組織間的文化，或受黨派，個人好惡因素影響，跨域管理組織間的協調，必須中立，才能受到組織與組織間的信任，所以跨域管理未來要更具彈性化。