

RDEC-095-11（委託研究報告）

行政院中部及南部聯合服務中心
組織定位之研究

行政院研究發展考核委員會委託研究編印
中華民國 96 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-095-11（委託研究報告）

行政院中部及南部聯合服務中心 組織定位之研究

受委託單位：逢甲大學(公共政策研究所)

研究主持人：楊志誠

協同主持人：陳大鈞、陳立穎

研 究 員：劉心華

助理研究員：林宜賢

研究 助理：丁培元、杜耀仁

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 96 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

目次	I
表、圖次	IV
提要	I
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 組織定位的意義與內涵	18
第三節 文獻探討	19
第二章 研究設計與方法	23
第一節 研究架構與研究流程	23
第二節 研究方法與研究途徑	25
第三節 相關理論背景分析	27
第三章 美英日的跨國比較分析	31
第一節 英國治理模式的結構轉型	31
第二節 美國的治理模式	38
第三節 日本地方政治結構的轉型	44
第四節 小結	50
第四章 行政院中部聯合服務中心的現況分析	57
第一節 知識型政府的策略定位	57
第二節 組織架構的現況分析與功能定位	59

第三節 法制系絡的分析.....	64
第四節 實際運作的挑戰與契機.....	69
第五章 行政院南部聯合服務中心的現況分析	75
第一節 現階段組織及決策分析.....	75
第二節 實際運作的挑戰與契機.....	81
第三節 小結.....	86
第六章 行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究學術座談會 與菁英深度訪談	89
第一節 學術座談會會議實錄彙整.....	89
第二節 菁英深度訪談意見彙整.....	97
第三節 工作圈學者意見彙整.....	102
第七章 結論與建議	107
第一節 組織定位的挑戰.....	107
第二節 治理職能的形塑.....	111
第三節 組織結構的再造建議.....	115
參考書目	123
附錄一：工作圈第一次會議紀錄	129
附錄二：工作圈第二次會議紀錄	131
附錄三：工作圈第三次會議紀錄	135
附錄四：期中簡報會議紀錄	139
附錄五：學術座談會會議實錄	143

附錄六：期末簡報會議紀錄.....	159
附錄七：期末簡報決議事項辦理情形對照表.....	163

表 次

表 3-4-1：各國地方化發展趨勢的比較與啟發	53
表 6-3-1：治理功能的創新性量表	103

圖 次

圖 2-1-1 研究架構	23
圖 2-1-2 研究流程	24
圖 2-2-1 研究方法流程	25
圖 2-3-1：政策網絡的結構變遷圖	30
圖 3-1-1：2005 年英國地方政府的產生狀況	35
圖 3-2-1 公共服務參與者單向關係示意圖	41
圖 3-2-2 公共服務參與者的網絡行動圖	42
圖 4-1-1 中部區域公私協力追求卓越網絡的策略定位圖	58
圖 4-2-1 行政院中部聯合服務中心結構功能架構圖	61
圖 4-3-1 行政院府際合作處架構圖	67
圖 4-3-2 行政院秘書處架構圖	68
圖 4-4-1 聯合服務中心未來組織架構圖	72
圖 4-4-2 聯合服務中心未來任務功能圖	73
圖 5-1-1 行政院南部聯合服務中心治理邏輯架構	76
圖 5-2-1：行政院南部聯合服務中心預算編列說明圖	84
圖 7-1 方案一：行政院府際合作處架構圖	117

表、圖次

圖 7-2 方案二：行政院秘書處架構圖	118
圖 7-3 聯合服務中心組織架構圖之建議案	119
圖 7-4 聯合服務中心組織功能圖	121

提 要

關鍵字：全球化、知識型政府、本土化、區域治理、政策網絡

一、研究緣起

自 1949 年國民政府遷台，台灣一地容納了中央政府、省級政府、縣市政府與鄉鎮級等四級治理機關。回顧過去臺灣地區地方自治制度的演變，自政治解嚴開放後，政治上由中央威權時代走向民主法治時代，而由於經濟建設的進程，社會結構逐漸由農業時代走向工商發展時代。而事實上，臺灣社會已由以農村自治為主體的結構，逐漸轉向為以市鎮或都市型自治為主體的結構，都市化已成為使舊社會與制度解體並轉型的動力。

各級地方政府為解決所面臨人民需求不斷增長的需要，與多元的國內外環境變化，並進而提供令人民滿意的服務，各級政府在地方組織自主權、人事權、法規制定權等所需權限完備的要求上也日益增高。政府雖然在民國八十三年制訂「省縣自治法」、「直轄市自治法」，八十八年配合精省合併上揭二法，另定「地方制度法」，對於長久以來為各界所詬病的地方無錢、無權、無人現象已有改善與落實，但在行政組織的僵化部分則尚未顧及改善。

由於社會各領域與各階層在客觀環境與主觀條件的變動下，互動的廣度與深度日趨緊密，這些發展使得地方社會與政府逐漸由封閉、狹隘、孤立、對抗的舊地方主義，轉型為開放、理性、共同發展、相互依存、民主、協商、合作的新地方主義。尤其自 1990 年代以來，台灣社會面臨國際化與全球化挑戰下競爭力不足之問題，同時各級政府在解決有關環保、垃圾處理、大眾運輸、教育等大眾民生問題時，普遍面臨資源不足，與各級政府橫向協商共同解決問題時缺乏完整與有效機制等等各種體制結構的問題。

這類各級政府所面臨之難題並非僅見於台灣，世界各國為解決政

府組織龐大與行政效率不彰的弊病，致力推行區域合作與政府再造工程，並多有成效。因此為提升行政效能及達到政府組織重整的目的，推動地方跨區域合作與府際合作，已成為地方自治改進之新課題。

二、研究架構及流程

行政院中部及南部聯合服務中心的區域治理就是為了適應全球化新的形勢而提出的，在這樣的局勢下研究團隊必須站在全局的高度，重新對區域公共管理進行全方位的審視，把握公共行政發展的客觀規律，重新設定政府的職能，重新思考政府的運行機制，建立適應台灣中部及南部地區區域合作特點的富有彈性和創造性的區域治理機制。因此，為了順利建構出行政院中部及南部聯合服務中心的組織定位，必須徹底突破地方政府主導的既有格局和分散主義主導的行政協作模式，突破制度瓶頸，創建適應全球化和區域化發展的需要區域協調機制。由「地方行政」和「部門行政」走向「區域治理」，無疑正是其所謂新的機會和可能性的一種。基此，本研究計畫將從三個面向進行兩個服務中心的組織定位的分析探討。首先，針對外部環境的比較分析，以釐清各國因應新時局的策略定位問題；其次再從外環境與治理系統間相互作用的動態複雜性的視角，觀察中部與南部區域治理的現況與面臨的挑戰；最後以學習型組織的方向規劃出兩個聯合服務中心將來的可行方案。

因此本研究計畫執行之進程，將先從跨國性的比較研究進行開展，其中包括美、英、日三國的區域治理系絡、權力運行背景及其個案的分析探討與啟示，之後，再對行政院中部及南部聯合服務中心的運作現況進行法制、管理與政治三個面向的分析，最後透過彙整學術座談會、深度訪談與焦點團體訪談的結論，進行具體組織架構的設計。

三、重要發現

針對本計畫的研究議題，過去的建構思維總是停留在「舊體制思維」，只在既有的政府組織結構內去做調整，頂多美其名曰擴大中央政府對地方人民的服務。但是，從組織變遷的角度言之，這種組織的調整仍跳脫不出傳統權力關係的窠臼之中。因此，關於此議題的組織規

劃，如果不能從政府在新時代整個社會體制的運作機能去思考，以確立該二組織的功能和定位，將造成其運作上的失靈，尤其在精(凍)省之後的爭議尚未完全平息的政治氣氛下，是很難取得立法部門的支持。然而，當初成立該二個聯合服務中心，雖然某程度上有其政治考量，而事實上乃因有其特定的時勢發展需求；只可惜，一直以來都是以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」得過且過的心態和方式來運作該二個組織，因而衍生了下列四項延宕難解的問題：

(一)缺乏合理、有效能的權威資源

由於當時成立二個聯合服務中心的用心乃政治性的便宜行事，因而只能定位於行政院內臨時編制的組織(task force)，根本未經正式立法。在此境遇下，該二組織當然沒有正式的法律授權，在民主政治體制下當然沒有權威資源，自然不得「依法」行政。

其實，在現代化社會機能中，權威來源已經不限於法律授權。根據政治學理論，權威有四大來源，即傳統權威的傳承(heritage authority)、地位(position authority)、魅力領導(charismatic authority)及專業領導(professional authority)。而且當代權威乃產自於共生利益的互賴傾斜；對於共生利益，包括生存與發展，如果甲方對乙方的依賴程度高於乙方對甲方的依賴程度，於是乙方對甲方就產生了權威。顯然，當代的權威應立基於功能的運作，有逐漸與人的因素疏離的趨勢，所謂「事權」，即因事立權也。因此，該中心應隨時代潮流規劃中區縣市共利體系的整合功能，透過功能促使各縣市對中心的依賴，自可以不經法律而依然具有權威並運行自如，就有如東京的日產(Nissan)總公司對台灣的裕隆公司，雖無法律權威，卻仍領導自如。

(二)缺乏合理的預算

該二組織只是延伸中央的服務業務，缺乏正式的、不可替代的業務；其屬性只不過是空間的組合，臨時的聯合辦公，而非功能整合。功能既然分散，就無法形成足以需要編列獨立預算的業務，而且分散愈久，空間的聯合辦公，就會變成聯合辦空，預算將會遞減。

(三)組織與人員的配置與地方政府及中央政府的組織重疊，造成浪

費，缺乏效率

如果不能找出該二組織的獨立功能及角色，就只能延伸中央權限的地方性服務。因而，其組織結構上不是依中央權限的架構思維，就是走地方性服務的組合思維，當然會重疊、浪費；運行上彼此糾結，降低效率。

(四)工作人員對組織缺乏歸屬感及認同感，無法形成組織文化

在職、位疏離的情況下，無法型塑組織運行的規範，因而組織成員的思維和行為就會有不可預測的情境。不管是外在的人民或體系內的公務員，在其主觀認知和感受上，仍然未能改變過去對省政府的形象，尤其中部聯合服務中心的人員有一大部分由省政府員工轉撥過來。因而，功能認知上，他們都未能把行政院聯合服務中心獨立出過去省政府的業務功能，只有感覺當前聯合服務中心的權威及能力大不如之前的省政府；如此景況更使得聯合服務中心的員工產生挫折感，也同時使得民眾對該二組織的期望產生失落感，進而忽視它們的存在及功能；如此一來，政治情勢如何能認同，法律上自無法定位矣！

四、主要建議事項

盱衡世界各國的政府治理的脈絡，可以發現傳統上將政府的統治行為表現在治理結構的意象中，呈現出兩個層次的治理型態，一是中央政府體制的運作邏輯；一則是地方政府的自治結構。雖然這兩個層次的統治行為分別管理不同層次的政治事務(具全國性的事務劃歸中央，屬因地制宜的事項劃歸地方)，但其權力的本源皆來自於人民的賦予(權力來源的「質」相同，唯一的差異在於權力的「量」)，因此，權力間的衝突與碰撞便成為爭取區域內人民利益的最主要方式。

然面對全球化的挑戰所牽動的私人領域與權力領域的公共化要求日益高張，傳統政府體制受限於權力制衡的結構邏輯而無法迅速而有效的回應快速變遷的民意，因此，區域性治理機制或網絡的建構就是為呼應市民社會型態的私人與國家的複合互賴關係所構築而成的國家治理模式，職是，行政院中部及南部聯合服務中心的成立在治理的內涵中便擔負起促進知識型政府(Knowledge-based Government)公

共領域治理典範變遷的任務角色。而在這一波的治理典範的變遷中，中部及南部聯合服務中心必須面對來自五種轉型正義¹的挑戰，進而建構其具有市民社會特質的組織定位與功能角色：

(一)治理意象的建構：本土化品牌的塑造

全球化的內涵有別於國際化的意義乃在於其與「本土化」(或稱「在地化」)的涵意具有內在二律背反的雙重邏輯。易言之，全球化的現象打破了架構在私人領域與權力領域間的主權藩籬，但同時也凝聚了私人領域對其所在社會系統的文化認同意象，這種意象便成為創造社會資本(social capital)的主要基石。尤其，在知識經濟的時空環境中，品牌形象的創造對內而言有助於深化社會階層的信任感，對外則利於強化國家整體競爭力的品質保證，因此，跨域治理的首要之務並非在於建立一定的權力架構，反而應著重於所在地域的區域發展論述。舉例而言，有關南台灣的區域治理意象可以著重在海洋國家的本土化品牌塑造，使其符號象徵突顯出區域發展的創新(藍海策略)、寬容(海納百川)與博大的品牌特質，進而確立區域治理的發展願景。

(二)資源概念的重塑：知識資本的創造

廿世紀末政府再造的浪潮，象徵著政府職能的轉變，也就是強調知識型政府的職能應從「社會資源的權威性分配」的角色轉化為「社會資源的創造與整合」的角色。在這樣的前提下，區域治理的功能應承接當代國家職能中的資源創造與整合的角色與任務，並藉由多元協作的創新治理模式(諸如公私協力、行政契約、簽約外包等方式)，將社會資源轉換為具有成長性的知識資本，以活化政府治理的機能。誠如首任行政院中部聯合服務中心主任林信義在中心開幕式中所揭櫫的治理願景，「行政院中部聯合服務中心」將整合台灣中部資源，發揮

¹ 所謂轉型正義，主要發生自民主轉型的國家，由於多數的新興民主國家的政治體制都是由威權體制轉型而來，面對前一體制的不正義迫害行為，現在的執政當局必須重新進行歷史真相的釐清與對被迫害者的補償。若從結構變遷的深度視角觀之，任何治理機制的轉型皆牽涉到資源配置轉換的議題，因此，如何兼顧新舊機制所導致的資源分配問題及其引發的信任危機或認同危機，乃區域治理機制所必須面對轉型正義的合法性基礎的挑戰。

在地的利基與優勢，促成中部科學園區的運作，形成「北 IC、中奈米、南光電」的區域經濟產業發展特色，並進而達到綠色矽島的目標與願景。基此，聯合服務中心的治理職能所著重的基本任務，就是透過跨界的合作，創造與整合社會的知識資本，以奠定區域發展的利基。

(三)績效組織的建立：組織的精簡與彈性化

當代區域治理的任務著重在進行社會資源的創造與整合，因此，其運作的組織態樣也較傾向於彈性化的任務編組型態，加上，政府再造的浪潮襲捲，區域型政府的組織尚仍承襲著舊有官僚組織的層級節制的邏輯結構而架設，似有違政府再造中的精簡內涵，也與精(凍)省的政策目標有所扞格。況且，在強調知識經濟的第三波文明中，組織的形式必須兼顧快速反應外在環境的變化與促進內在組織的學習動能，故新的區域型治理組織的外在型態就必須考慮「動」與「靜」的網絡協調機制的建構。至於現階段行政院中部與南部聯合服務中心的組織架構，在組織的外形中已初具動與靜的彈性化政府的結構，有關合署辦公的機關整合，是屬於靜態組織的部分，而任務編組的部分則屬於動態的政策執行部門。然其任務編組的組織架構仍嫌過於龐雜且未予於作有效的系統定位，以致無法建立起組織學習的網絡系統，進而阻礙其學習型組織文化的建構。職是，聯合服務中心組織定位的主要任務之一，就是必須重構中心內部的組織架構，以強化其治理的績效與創造性。

(四)網絡型政府的建立：政策網絡的整合平台與協調機制的建立

區域型政府的組織型態是為因應快速變遷的公共需求而成立的，其運作機制應朝向網絡型的治理模式發展。所謂網絡型的治理，學者羅迪斯(R.A.W.Rhodes)認為在面對中央與地方政府間的政策支配權的競爭，往往政策執行的重點都聚焦在具有政治利益的標的團體中，而無法對政策環境進行全觀式的分析，基此，在面對不同層次的政策利害關係人間的互動，治理的方式應依利害關係人的身分、互動關係的離合程度、資源的配置狀況以及權力關係的態樣等四項指標，建構出多元的政策協調的對話平台，方有助於政策執行績效的提升。

而中部與南部聯合服務中心在成立後雖然積極建立區域內縣市聯繫會報等相關的府際網絡平台，但由於缺乏全觀式的策略規劃，加上，沒有其他網絡機制的協助，如政策網絡、產業網絡、學術網絡抑或是民間的議題網絡等，使得協調會議的成果無法深入區域各領域之中，也無法產生有效的政策建言，因此，聯合服務中心若要使定位具有指標性，應強化多元政策網絡平台的建構。

(五)電子化政府的建構：公共服務的數位化與虛擬化

隨著科技的發達，政府提供公共服務的型態也開始朝向電子化的發展，尤其，網際網路的發達，更加快了公共服務提供的速度也改變了其傳遞的方式，例如傳統的單一窗口的服務(one-step service)被虛擬式點對點的網際網路平台所取代。然而，在這一波的電子化轉型中，政府必須面對兩個主要的公平危機：一是資訊落差的問題；另一則是隱私權的問題。其中，資訊落差的問題主要在於區域發展程度不一所導致，因此，新型態的區域治理機制(或稱區域政府)的重要任務便是藉由建構多元的政策網絡環境，利用多元的協作關係，如公私協力的區域資訊普查、非營利組織的資訊協助以及產業界的技術支援等方式，尋找並連接區域內的資訊斷層，以填補區域數位化的落差。

事實上，面對民主轉型與政府再造的轉型正義的挑戰，區域型政府的建構其主要的職能並非只是承擔傳統政府體制的政治系統功能而已，其最主要的職能應著眼於協助中央與地方政府開發其面對知識經濟的治理潛能，基此，其組織的職能應具備兩大功能：

(一)在消極功能方面

1. 協調與仲裁府際間的管轄與事權的爭議。
2. 提供跨區域的公共服務事項。
3. 對中央政府的重大政策進行政策行銷。
4. 協助地方辦理跨區域的活動。

(二)在積極功能方面

1. 規劃區域願景，建立形象品牌：透過公私協力的模式與區域的學術網絡(諸如大學院校、研究中心或研究院等非營利組織)建立定期的區域研究論壇，藉由學術性的對話，形成專業社群的政策網絡，進而建構專屬的區域論述，以強化民眾對組織的治理意象。

2. 建構區域治理資料庫，定期發佈區域發展的社經指標：建立區域治理的政策智庫，進行深度的產業與社會調查，進而建構出專業性的治理資訊資料庫。

3. 推動公共服務品質評鑑機制，促進地方政府的政策競爭：針對區域內各地方政府同質性高的政策進行全觀式的評鑑，對於高品質的公共服務項目授予專業認證的獎項，並以該項目為最佳實務(**the best practice**)的標竿，激勵其他地方政府學習。

4. 成立府際政策論壇，凝聚夥伴意識：藉由深度與頻繁的政策對話，建立府際間的互信基礎，並凝聚共識，進而提升政策執行的效果與品質。

5. 改造公務人員心智模式，進行策略性人力資源管理：多元政策網絡的建立，一方面讓各個層面的公務人員間可以藉由政策交流進行學習，另一方面也可藉由引進跨域論壇的方式培訓公務人力的政策能力，進而創造出雄厚的公務人力資源。

總而論之，後工業社會的來臨已呈現出難以逆轉的形勢，量子組織型態的建構也不能不考慮其必要性。這種多中心體系(**multi-centric system**)的組織結構基本上是資訊集中，而權威及運行採取彈性分散的方式。所以，中央職權及治理功能應該跳脫過去以行政院為單一中心的體制結構，朝向多元中心的治理網絡進行思考才是。

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與背景

壹、研究之目的

一、計畫緣起

自 1949 年國民政府遷台，台灣一地容納了中央政府、省級政府、縣市政府與鄉鎮級等四級治理機關。回顧過去臺灣地區地方自治制度的演變，自政治解嚴開放後，政治上由中央威權時代走向民主法治時代，而由於經濟建設的進程，社會結構逐漸由農業時代走向工商發展時代。而事實上，臺灣社會已由以農村自治為主體的結構，逐漸轉向為以市鎮或都市型自治為主體的結構，都市化已成為使舊社會與制度解體並轉型的動力。

各級地方政府為解決所面臨人民需求不斷增長的需要，與多元的國內外環境變化，並進而提供令人民滿意的服務，各級政府在地方組織自主權、人事權、法規制定權等所需權限完備的要求上也日益增高。政府雖然在民國八十三年制訂「省縣自治法」、「直轄市自治法」，八十八年配合精省合併上揭二法，另定「地方制度法」，對於長久以來為各界所詬病的地方無錢、無權、無人現象已有改善與落實，但在行政組織的僵化部分則尚未顧及改善。

由於社會各領域與各階層在客觀環境與主觀條件的變動下，互動的廣度與深度日趨緊密，這些發展使得地方社會與政府逐漸由封閉、狹隘、孤立、對抗的舊地方主義，轉型為開放、理性、共同發展、相互依存、民主、協商、合作的新地方主義。尤其自 1990 年代以來，台灣社會面臨國際化與全球化挑戰下競爭力不足之問題，同時各級政府在解決有關環保、垃圾處理、大眾運輸、教育等大眾民生問題時，普遍面臨資源不足，與各級政府橫向協商共同解決問題時缺乏完整與有

效機制等等各種體制結構的問題。

這類各級政府所面臨之難題並非僅見於台灣，世界各國為解決政府組織龐大與行政效率不彰的弊病，致力推行區域合作與政府再造工程，並多有成效。因此為提升行政效能及達到政府組織重整的目的，推動地方跨區域合作與府際合作，已成為地方自治改進之新課題。

二、現況分析

在台灣地區，1975年通過的區域計畫法，促進土地及天然資源之保育利用，均衡人口及產業活動之合理分佈，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，並有效防止自然災害之發生。根據現行區域計畫法，中台灣六縣市是台灣四個區域中面積最大者(105萬公頃)，人口規模約570萬人，區域內包括苗栗縣、台中縣市、南投縣、彰化縣與雲林縣六個縣市，縣市政府下有107個市鄉鎮區公所。中部區域計畫範圍，對於中部區域事務的解決目前並沒有正式的機制，是中台灣也是西部平原三個區域中唯一缺乏直轄市政府的地方自治區。

1996年國家發展會議，會中達成「調整精簡省府功能業務與組織，凍結省自治選舉」之共同決議，改變我國原有四級政府的體制，引起各界諸多討論。1997年7月國民大會舉行第四次修憲通過凍結省自治選舉，並增修憲法條文第九條，以落實國發會決議。並於1998年10月9日立法院三讀通過「台灣省政府功能業務與組織暫行條例」，其中第二條明文規定，台灣省政府為行政院派出機關，非地方自治團體，受行政院監督指揮。雖然大法官會議於1998年10月做成「精省後省是否為公法人」之釋憲文，但是對於省級政府之定位由多有爭議。

1999年1月13日立法院三讀通過「地方制度法」與「財政收支劃分法」，提供精省後各縣市地方政府之執法依據。由於精省作業倉促，立法院於2000年11月24日三讀通過「台灣省政府功能業務與組織暫行條例」之部份條文修正案，讓即將失效之條例延長適用至2001年年底。

此次政府組織再造工程的特殊之處在於，整體決策程序為「由上

而下」之模式，由中央政府推動，缺乏建立政策標的團體的共識，以致過程中引起省府的衝突與對抗。同時由於政策執行時程的倉促，以致在諸項相關法令並未完備的情況下，以摸著石頭過河的漸進模式來推動政策，造成中央與地方政府在職能與人事、財政權上產生許多紛爭，造成政府施政時之困擾。其中在 1999 年所發生之 921 大地震，造成台灣中北部重大災難，其中尤以中部地區最為嚴重。為處理救災與災後重建等跨區域問題，中央於 2000 年 6 月 1 日，在中興新村成立震災重建委員會，專責處理震災重建工作（已於 2006 年 2 月 4 日完成階段性任務，由行政院長蘇貞昌卸牌，停止運作）。在其運作過程中，由於雙方對於如何處理災後重建有著不同的需求與認知，突顯出中央與地方關係之隔閡。同時推動了各界對於府際合作與區域合作重要性的認知。

由於我國政治環境出現以上等重大變化，促使中央與地方之關係由中央整體調控轉向地方政府自主要求逐漸提高的趨勢。政黨競爭使得地方首長為面臨選舉壓力，必須解決越來越多元的民眾需求與要求之回應效率。而經濟的發展與科技的進步，民眾生活圈不斷的擴展，已大幅超出行政區域的範圍，而地方政府為解決各類民生需求與地方發展之問題，使得府際合作與區域合作成為必然的發展趨勢。

同時在後冷戰時期，共產體制瓦解，中國大陸改革開放，成為世界生產工廠，產生「磁吸效應」。同時資訊科技進步，推動了國際化與全球化的實現，使得世界經濟發展產生重大變化。各國為確保國家的生存與發展，在國際間推動區域合作，例如東南亞國協加三之經貿自由區、上海合作組織與各國之自由貿易區等，以整合國家資源，發揮競爭優勢。各國在國內亦大力推動「政府再造」工程，整合區域發展、提升行政效率，以加強國家競爭力。

我國為順應世界潮流與國家發展需要，亦積極推動政府再造工程。行政院為加強服務南部地區民眾、促進區域均衡發展及協調地方重要建設，由院長指示於高雄設置「行政院南部聯合服務中心」，並於 1998 年 6 月 1 日開始正式運作。其設立宗旨為：提供有效率的單一窗口，服務南部地方民眾，協調地方重大建設事項之推動，以促進南

北均衡發展。從組織架構而言，由各合署辦公之各部會建制單位、相關部會派員組成之任務編組單位及經依法授與公權力之民間團體共同組成。其人事與預算經費分由行政院與合署辦公單位支應。運作後對平衡南北發展，加強民眾服務等貢獻良多。

精省後，原省屬各級機關多已依職掌範圍，歸併至各中央部會，成為各部會之中部辦公室。行政院參考南部成功經驗，為促進區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各相關部會在中部地區現有資源，以單一窗口之方式提供便捷之服務，於台中市設置「行政院中部聯合服務中心」。相關組織架後與運作體制，幾與南部聯合服務中心相同，惟由於聯合服務中心整合原各中部辦公室功能，使得「行政院中部聯合服務中心」組織功能更為完備。

三、計畫目標

本計畫係以「行政院中部聯合服務中心」與「行政院南部聯合服務中心」為研究標的，研究如何加強中部與南部區域之整體競爭力，以「由下而上」的思維模式，訂定合理建構達成區域整合與府際溝通機制目標之的政策方向，明確定位「行政院中部聯合服務中心」與「行政院南部聯合服務中心」之組織功能，並期望能將研究結果進而推展至全國其他區域。

四、計畫內容與推動步驟

(一) 蒐集及分析歸納美、英、日等國的跨域治理的組織發展經驗

面對全球化的挑戰，美國與英國的跨域治理組織發展係採行新公共管理的內涵追求國家治理績效的提升，然隨著全球化程度日深，美英兩國強調新右派的管理模式又受到新公共服務的公民至上觀點的挑戰，在左右兩派的組織定位觀點的激盪下，兩國逐漸發展出各自的公民社會治理網絡，其中的互動模式與組織功能可以做為我國發展跨域治理組織的借鏡。

再者，我國的地方政治架構曾經歷過日本的現代化改造，因此，遺留下許多區域合作的歷史足跡，加上，日本的組織管理思維亦雜揉

了中國道家思想中的權變精神，一來一往之間，其組織管理的內涵應有助於我國建構區域合作機制的參考。

(二) 實施焦點團體訪談

依據本研究計畫案之進程，本計畫將先藉由文獻的分析與制度的比較研究，發掘出行政院中部及南部聯合服務中心組織定位上的若干議題，並研擬出相關的組織設計方向，與行政院中部及南部聯合服務中心的執行長和各單位主管進行焦點議題的訪談，以釐清現階段聯合服務中心所遭遇的組織定位問題，進而規劃出具體可行的方案。

(三) 舉辦「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位學術座談會」

研究團隊為瞭解及彙整相關領域的專家學者與兩個聯合服務中心成員之意見，特於台中逢甲大學舉辦「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究學術座談會」，會中就區域治理的現況與組織運作的困境皆有深入的討論，有助於研究團隊進行實質的組織設計。

(四) 辦理菁英深度訪談

研究團隊針對行政院中部及南部聯合服務中心的組織定位建立相關理論論述與初步組織架構後，規劃出未來可能的組織定位與功能職掌，並訪談專家學者、相關機關人員等，就未來兩個聯合服務中心組織定位的相關議題，進行深度訪談，俾利以完善相關組織之規劃與運作。

(五) 規劃行政院中部及南部聯合服務中心的組織架構

針對兩個聯合服務中心進行相關性與差異性的分析，藉以釐清其在不同的區域所應扮演的功能角色，並據此規劃出符合知識經濟的區域治理型態的學習型組織。

貳、跨域治理組織定位的背景與重要性

由於精省與接連到來的政府革新。但是如果從諸多面向分析，政府面對精省之變革，因為缺乏配套措施，致使民眾與行政人員怨言四起。由於政府只把精省做為政府行政層級重整工作的一環，導致行政

院作業也僅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精省後藉著行政層級的簡化，例如對減少行政機關的疊床架屋，達到行政效能的提昇的著力，反而徒留下眾多精省後施政工作無法連結的困境。(廖達琪,2000:1-26)茲分述如下：

1. 各種法令繁雜，本位主義作祟。
2. 民意機構無法協調，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，各級政府無法如部會間形成部際關係，甚至各級政府間建立的府際關係不管以何種方式存立，都由於種種缺乏條件，導致衝突與摩擦不斷，反而諸侯割據之勢。
5. 行政院兩個服務中心的設立，雖立意良善，但因其定位、權責不明陷入無窮的限制與困境，根本無法達成原本預計發揮的跨域治理的概念。

國內學者林水波、李長晏(2005:29-33)進一步指出，影響我國跨域治理的障礙因素包括：

1. 土地管轄權的本位主義引發衝突。
2. 政黨屬性不同造成黨同伐異之爭。
3. 法令不足進而影響跨區域之合作。
4. 參與對象眾多而增加協商的成本。

同時並提出四種解決辦法：

1. 以全局性(holistic)的思維攜手解決問題。
2. 打造互利的對話平台(dialogue platform)以化解彼此歧見。
3. 增訂修改法令促進協力合作。
4. 建立夥伴關係的績效課責制度。

與此同時，2006年的經濟發展永續會議針對中央與地方的夥伴關

係有更進一步的裁示，其結論有三：

1. 訂定「加強中央與地方政府協調計畫」，結合行政院中部及南部聯合服務中心，舉辦協調會議。
2. 列管追蹤會議決議事項。
3. 地方共同性問題、跨相關建設須相互配合事項、地方重大須中央協助事項等，專案簽陳行政院或行政院會，協調解決。

基此，政府在推動跨域治理的過程中，如何取得一個可行且具體的規劃途徑與政策執行方向，行政院兩聯合服務中心如何扮演跨域治理的運作中心，甚或府際溝通角色？有何限制？將是本計畫著重的焦點。

參、行政院中部及南部聯合服務中心組織定位的重要性

一、全球化與國際化的衝擊

新世紀已經來臨，全球化的衝擊，人類文明的轉型，在在顯示了新時代的挑戰和希望。在全球地方化（Glocalization）治理環境趨勢下，為了提升國家競爭力，世界各國政府亟思如何將國內資源做充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進步。也正在此刻，我國的國家發展情勢亦同樣面臨了空前的考驗。

在新世紀中，全球化已是各國必須面對的挑戰，但就在這樣的衝擊下，各國更需要創造和發揮主體的優勢，提升自我的「國家競爭力」，這也正是宇宙進化的辯證關係。因此，整體性的國家發展戰略就必須根據辯證邏輯來規劃。

(一) 調和全球化的趨勢與挑戰

從時間的角度來看，依循歷史發展的脈動，毫無疑義的，新世紀必然邁入第三波文明的時代，亦即資訊革命、知識革命的時代²。隨著

² Alvin Toffler, *The Third Wave* (N.Y.: Morrow, 1980); Allen L. Hammond, "Digitally empowered development," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.2, March/April 2001, pp.96-106.

資訊科技及通信科技的無遠弗屆，人類各層面的社會生活將普遍受到全球化趨勢的嚴厲衝擊。這種新時代的空間形勢，對世界各國而言，「全球化」不僅對現有體制造成危機，也同時會提供新的機會³。

隨著速度的提升、空間相對縮小，而且地緣關係也為了因應相對思維而轉換，處此情勢下，國家發展的思維也產生了新的面貌。一方面，在全球化的趨勢下，世界各國相互依賴的程度日趨擴大，同時也日漸深化，每個人的福祉與安全都將與其它個人和國家產生或多或少的互賴關係，所謂牽一髮動全身，這整現象又稱之為「蝴蝶效應」⁴。另一方面，在全球化的嚴厲衝擊下，各國為了自己的生存與發展，勢必要跨越「全球化危機」⁵，因此也必須要在全球化的架構下建立主體價值，發揮主體的優勢和特質，全力提升本身的「國家競爭力」⁶。

這種新世紀的發展形勢正好驗證了馬克斯的辯證哲學理論⁷：全球化與本土化的辯證互動關係；如果再依該理論進一步推演，那麼歷史的進化將會推向「正一反一合」的方向；只有同時考量全球化及本土化的國家政策，才能同時跨越全球化危機，並掌握新世紀的契機。緣此，攸關國家發展的規劃也應該迎合這種進化的方向，以前瞻性的思維，將全球化及本土化的互動關係加以整合。

也因為如此，此處所提的並不是想要建立另一個全球化機制去取

³Robert W. Cox, "Civilizations and the twenty-first century: some theoretical considerations," *International Relations of the Asian-Pacific*, Vol.1, No.1, 2001, pp.105-130; Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization Is Reshaping our Lives* (N.Y.:Routledge,2000); Hedrick Smith, *Rethinking America* (N.Y.: Avon Books, 1995), Introduction.

⁴Robert O. Keohane & Joseph S. Nye Jr., "Globalization: what's new? What's not? (and so what?)," *Foreign Policy*, No.118, Spring 2000, pp.104-118; Joseph S. Nye Jr., "Military deglobalization?: long-distance military interdependence is taking new forms," *Foreign Policy*, No.118, Spring 2000, pp.82-83.

⁵Ulrich Beck, Patrick Camiller (translator), *What Is Globalization?* (Stanford, CA: Polity Press, 2000).

⁶David P. Rapkin & William P. Avery, editors, *National Competitiveness in a Global Economy* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1995).

⁷Karl Marx, *Basic Writings on Politics and Philosophy* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1959);

Howard Selsam, *Dynamics of Social Change* (N.Y.: International Publishers, 1970).

代或跨越既有的全球化體系，而是要透過參與及調和的過程來進一步完善目前既已逐漸形成的全球化過程及現象。事實上，在目前既成的全球化效應下，反動的途徑似乎不太可能，因為大部分反全球化的人們或團體也跟別人一樣，仍然分享著全球化所帶來的成果和利益。

從人類成長的過程來看，「競爭」迫使個人能力的提升，應無疑義；隨著個人能力的提升，自然在自利的動機下，可以創造個人最大的利益。然而，當個人能力和利益達到飽和時，個人的福祉就有賴於社會所提供的價值（安全、穩定與可預測性的環境），因此，社會發達才能提供個人所需的幸福；而這個時候，社會的發達就有賴於個人的「合作」，而不是「競爭」了，一味的以「競爭」來耗盡人的生命，將只見悲慘，而無幸福可言。這種情境將有賴於致中和的「調和功能」，才能真正創造人類的真幸福，這也才合乎中國哲學的「天道」及西方「量子物理學」研究出來的宇宙運行法則。

關於「調和」，概源於「周易」。目前逐漸形成的一體化，若將之視為調和，多元分化則為不調和，由調和到不調和，再由不調和到調和，這種變化流行的整個過程是為調和，也是未來世界文明進化應有的功能和過程。以當前的全球化來看，政治哲學家葛瑞（John Gray）對定於一尊的普遍主義提出了嚴厲的批判；他提出兩項反對的理由，一、普遍主義是西方價值觀對其他文化不適當的投射。二、普遍文明的現代觀點對人類文化生活將會帶來不可避免的緊張關係。顯然，現今全球現代性雖然暗喻著普遍主義，但是也引喻著多元的普遍主義正進行著「不調和」的過程，當然也引喻著「再調和」的全球化預象。

其次，以目前的景況來看，西方文化雖然已經在全球生活的許多層面上占據了主導性，一般甚至認為是美國文化的全球化，而事實上，所謂的西方文化，只是純粹的文化原則，並非現實存在於西方民族國家的文化。所以，如果現實社會確實存在著處於矛盾地位的東西文化，那麼根據上述的原理，雙方的互動調和將是必然的過程，才能達致最後的平衡。如果想要掌握這個形勢，那麼就必須跳脫過去以國家為中心的國家主義，才能避免劃地自限，進而在文化研究方面開拓新的視野及研究空間，全面性思考全球化的其他可循途徑，以作為未來調和

的指導方向。

最後就是關於如何調和的策略問題；由於當代資訊科技的發達，社會各種元素流動快速，情勢的變化也是一日千里，所以一提到策略，就應聯想到「策略應具有前瞻性」，才能掌握先機；而一旦提及前瞻現象，就會想到馬克思的歷史辯證理論。馬克思的歷史辯證理論基本上與中國的易理是相通的：宇宙之內的萬物及各種現象是沒有單的，當一個現象形成的同時，會有一個「反現象」的形成；這二個現象是彼此互動，然後會形成一個「合」的現象；就在這個「合」現象形成的同時，也蘊釀了一個「反合」的現象，二者又會繼續互動；歷史就在這樣「正—反—合」的不斷運行下，往前進化。

據此，可以用來探討全球化發展脈動的問題，目前除了全球化逐漸明顯之外，全球各階層也同時醞釀了反全球化的現象。毫無疑義地，這二種現象和過程正逐漸邁入互動的過程，將會形成一個「合」的現象；從現實情勢來觀察，這個「合」的現象可能就是「區域主義」(regionalism)。接著，當然又會有一個「反區域主義」的過程或現象的醞釀，可能是來自被轉化過的在地化機能及殘存的全球化效應；隨後，延續的互動或調和，將可能進化成一個較為理想的世界主義，進而逐漸往世界大同邁進。以當前的形勢，加上前瞻性的思維，目前所能發揮的調和功能應該從「區域主義」的方向規劃，必將可以發展出承先啟後的調和效能和效果。

人們的日常生活一旦受到全球化的影響，就會無形中在潛意識裡栽植了全球歸屬的認知。然而，不管全球化的效應如何巨大，人終歸是蒼海一粟，無形無象的生活總有不踏實、疏離和落漠的感覺；生理接觸的親密感總是被期望的，這種對生理接觸有所期望的生活，即為「在地的」本土主義。事實上，在現代社會的在地生活中，在地生活網絡的道德承諾、相互關連及休戚與共的感覺依然受到珍惜和重視，其影響力並未因全球現代性而衰退。於是，人們在生活的實踐上會在此兩端做自我調和：透過優游於全球文化，享受著普世現代化的成果，觀念上應該可以從偏狹的本土主義中解放，同時，在全球化體系的參與中，也會有更開闊的文化責任感；但是，基於本土生活的實踐和期

望，人們也會珍惜本土文化的特質，以保持特殊的「生活方式」。當每個人在全球化體系中，都以更開闊的眼光、胸懷和責任感，接納著外來文化(包括全球文化)的同時，也期望本土文化的被尊重。這也是未來比較理想，或可被普世接受的世界主義。

其次，目前大部分先進國家都已逐漸改變為具有社會連帶的個人主義(solidary individualism)；將個人的自我認同，建立在對人際關係的反省上。換言之，個人謀求自我利益，並不必然非要抱持狹隘的、自利的競爭態度，而可以採取相互依存的合作作為來合理化。個人可以時常從社會互動的關係中尋求並建構其主體性，而不再是維持一成不變的社會角色及其相關的主體定位；這豈不就是儒家文化的「仁」德嗎？另外，雖然科技對於全球化的形成有其強大的魅力，但是終究「文化實踐才是全球化的核心」。葛瑞就指出：「從真實的人類歷史來看，新科技僅能改變社會、政治衝突的條件，它從未產生新社會，也未解決有史以來的問題，或消除已知的缺憾。新科技使用的場合端視權力和資源的分配，以及文化和道德的發展。」以上情境提供了各國對當前全球化挑戰的調和作為。

以今天的國際情勢來看，任何國家根本不需要、也不可能建構另一個全球化體系去平衡當前既已成形的全球化體系。就算美國可以主導既有的全球化，而且其所建構的普遍主義正在被認知，然而從個人生活到社會生活對在地文化的矜持，各地人們依然保留著與全球文化互動的自主性。另外，既然科技決定論已然遭致懷疑，那麼文化的影響力將可以再受到世人的推崇：培育具有寬大胸襟及開放態度，接受文化差異的精神；這正是當前人類各個社會所追求的理想世界主義的型態，而且對其他文化的相容與調和正符合了當前「區域主義調和功能」的需求。其次，自由市場的擴張性乃是立基於自利慾望，隨著人們的自我反省，促成了人性的覺醒，這種擴張性將逐漸被自我調和的社會性所平衡；文化內涵所具有的善意擴張，配合著廣大的市場潛能，將更能成就善意網絡的擴展，創造福祉的極大化，所謂「親親而仁民，仁民而愛物」，更可以建構一個具社會連帶個人主義的跨國網絡社會。

總之，從資源、空間、時間及經驗的脈動來估算，世界各國的國

家發展應以區域主義為考量、文化的擴展為主軸、市場的管理及開放為誘因；即所謂「遠人不服，則修文德以來之，既來之則安之」，此處的「來」與「安」便是經濟的發展與文化的擴張。然而，當經濟成長和社會繁榮之後，必會引起其他國家或社群的覬覦；因此，實力的厚植亦為必要，所謂「恩威並施」，方能確保「德勝」之境。其次，在當前普世現代性的網絡下，跨國的有力行為者及組織，在未來全球化機能下，顯然具有重要的功能和角色；未來分佈在全球、建構多角化經營（包括經濟、政治及文化）的華僑組織，將可以與西方的跨國企業相競逐。如此一來，就可以透過建構多重的區域化關係網絡，再順著情勢，從既存的全球化體系內推展調和功能。如此不斷的運行調和（也是不調和中的調和），最終，梁漱溟所預期的：「世界未來文化就是中國文化的復興」，總會有達成之期，亦為人類福祉之所賴也。

(二) 全球化思維的自我定位

主觀性的自我定位，簡單的說，就是自我國家系統的機能整建，亦即綜合國力的整建。總體而言，國家新機能的重建，首要之務，就是必須整建配合全球化時、空發展特性的組織結構，包括政府組織結構、社會組織結構和企業組織結構。過去所追求的科層式(hierarchy)或平面式(flat)的組織型態，都已無法迎合新世紀的需求，更無法跨越新世紀的挑戰。新世紀所追求的結構模式，將是一種立體式的資訊網狀結構，是一種以 IC3(intelligence, communication, command and control)⁸資訊系統串聯起來的網狀結構。在這樣結構內的每一個組織單位，都是一個具有完整機能、高效能、高效率的小而全的單位網狀結構，可以對任何的環境需求，做出快速的產出反應；對於任何的環境挑戰和衝擊，整個系統也能很快地發揮整合的功能，超越現況，開創新局⁹。

從政治的層面來看，國家機能旨在透過制度、程序、理念（包括

⁸目前有人以 IC4 來取代 IC3,當中加了一項 computer,其實 computer 只是資訊體系內的一項工具,與前三個 C,並不搭調。

⁹Alvin & Heidi Toffler, *War and Anti-war: Survival at the Dawn of the 21st Century* (Boston, MA:Little, Brown, 1993).

政治意識型態、文化認同及國家認同)的運行機制，對多元、分化的社會進行有效的整合。隨著科技的高度發展，分工更為精細，於是為了因應專業的分殊化及相應利益的分殊化，社會組織必然呈現多元化的現象，而且越民主的體制或程序，個人意識越凸顯，其社會組織的結構就越顯得多元、分殊¹⁰。這種發展的極致，正是新世紀的社會結構模式——由包涵完整機能、高效能、高效率的小而全單位組成的網狀結構；可以對任何的環境需求，做快速反應及產出的組織。因此，傳統或是舊時代那種大組織、單一領導的模式，絕對無法迎合新世紀的需求；領導功能也必然隨著組織分殊的型態而趨向分散¹¹。整個國家機能的生命力，必須透過領袖各層面及各層次領導（leading leaders at all levels）的組織運作而形成；領導功能的責任分攤及相應領導權的分享，也將是新世紀的必然趨勢。這種多層面及多層次分殊領導（dispersed leadership）的組織型態，表面上看來，整合的效能及效率似乎相對減弱，但真正多元而民主的體制所要追求的是混亂中的平衡；這種基於共同理性的秩序，雖然因為對個人自由的高度尊重而形式上顯得混亂，但透過制度和程序的整合，所呈現的平衡狀態卻具有高度的穩定能量¹²（high potential of stability）。美蘇對抗的最終結果就是這一個論述的具體驗證。然而，這種符合新世紀趨勢的體制，主要是立基於二大要素：共同理性的形成¹³（透過對

¹⁰Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), pp.145-188; *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

¹¹John W. Gardner, *On Leadership* (N.Y.: The Free Press, 1990), Introduction & Chap. I.

¹²Frederick C. Thayer, "God, science and administrative theory: an unfinished revolution," in Ali Farazmand, ed., *Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society* (Westport, Connecticut: Praeger, 1994), pp.229-242; Garrett P. Williams, *Chaos Theory Tamed* (Washington DC: Joseph Henry Press, 1997), Chaps. 1 & 2; Raymond A. Eve, Sara Horsfall & Mary E. Lee, *Chaos, Complexity, and Sociology: Myths, Models, and Theories* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997), Foreword, Preface, pp.15-29; Celso Grebogi & James A. Yorke, ed., *The Impact of Chaos on Science and Society* (Tokyo; N.Y.: United Nations University Press, 1997), Chaps. 1 & 2.

¹³Ernst Barker, *Social Contract; Essays by Locke, Hume, and Rousseau* (N.Y.: Oxford University Press, 1960).

於異己的容忍與尊重而形成對國家的認同；亦即將民主的真諦作為共同的價值）及具有高效能的制度和程序。

二、區域合作與府際合作的興起

台灣的政治發展，由於在匆促中轉型，尤其幾千年傳統的政治文化更是轉型不易，單從制度及程序上「東施效顰」，民主的文化無法養成，於是整個政治情況遭致扭曲和轉向，由不成熟的民主，快速轉向了民主異化，黑金充斥政壇，不僅造成政治情勢的混亂，而且正在加速侵蝕著國家正常的政治機能¹⁴。所謂「攘外必先安內」，國家安全受到的威脅，莫此為甚。

其次，關於輪替後的新政府對國家官僚體系的領導，主要是出在組織轉型的問題上。新世紀的時、空轉移及相關資訊像海潮一般，快速的湧到世界各地，個人的需求意識抬頭，整個社會對於政府形成了重大的壓力。面對這樣的新形勢，舊官僚體系的組織型態當然無法滿足人民在新時代的各種新的需求。根據馬克斯的社會進化理論，當這種落差不斷擴大之後，社會將產生革命性的遽變¹⁵；用政治的語言來說，這樣的政府將會不斷地被人民所推翻（民主體制是透過選舉機制），直到轉型成功。舊政府執政的晚期，蕭萬長先生已經察覺到科層式的組織型態無法迎合台灣高度發展的工業社會需求，因此推動政府再造，預期往平面式的組織型態轉型。不料，由於政權轉移，未竟其功，因而現有的官僚體系又退回到舊有的科層組織型態。但是在此同時，社會的進化並未就此停滯，尤其台灣已是對外高度開放的社會，資訊革命、知識革命的浪潮快速湧入的情況下，台灣社會已呈現了第三波文明初期階段的景象，但是新政府卻必須以第一波文明的官僚體制去接受第三波文明社會的挑戰，民怨將可預期了。

另外，組織的領導模式亦未能轉型，更重要的是，整個官僚體系大量缺乏必要的領導人才。為了迎合新世紀組織型態的多角營運（多

¹⁴楊志誠，《中華民國憲政民主之探討》，大中國圖書公司，民國 87 年 10 月，第一章。

¹⁵同註 9。

層面、多層次、小而全組織的立體網路結構)，處於組織領域內的任何個人都很有可能擔負領導的責任，隨時會被要求運用他們的專業和知識去解決他們所承擔層次的領導任務¹⁶。因此，新世紀的現代公民，尤其是從事公共事務的公務人員，都必須具備基本需求的領導知能。但由於傳統政治文化對領導意涵的誤解，認定領導功能及領導權具有專屬性和集中性，應極化於高階領袖，這樣的運作機制根本無法應付和滿足新世紀公共管理的需求，民怨那有不起之理？而事實上，在當今世上已沒有一個「超人」或「聖人」，能夠真正有效領導現代化的龐大組織。

未來的政府改造，必須從組織的轉型及領導知能的充實做起，才能讓「新政府」完成「真正的政權轉移」，也才能在節約原則（人員、組織和預算的逐漸縮減）及效能、效率持續提升的趨勢下，一方面克服財政赤字及不易加稅的壓力；另一方面還能積極滿足人民在新世紀的各種需求。如此，則社會將漸趨穩定，國家將得以發展矣！

這種新形勢下國家行政機能的組織再造，包括組織建構及運行機制的規劃，顯然是必須透過體制轉型，才有可能跨越挑戰，再造新機。然而體制轉型必需涉及知識、組織和技術等方面的變革¹⁷；在國家行政機制的組織再造上，將會關係到國家發展概念、組織結構、組織文化、組織行為及硬體設備科技等的變革。由於篇幅及相關資料的限制，將只能提出簡要的「組織原則」及「機能架構」。

關於行政組織的建構，美國學者卡立克及游威克（Luther Gulick & L. Urwick）提出四大原則，即目標導向（purpose served）、程序規則（process employ）、群體服務（clientele approach）及效能區域化原則（geographical orientation）¹⁸。雪樂夫（Peter Self）對此也進一步說明，認為這四項原則基本上有如韋伯（Max Weber）所

¹⁶ 同註 12。

¹⁷ Richard B. Myers, 「Understanding Transformation」, 參見 鄧翔鳴譯, 〈理解轉型〉, 《國防譯粹》, 第 30 卷第 9 期, 2003 年。

¹⁸ Luther Gulick & L. Urwick, **Papers on the Science of Administration** (New York: Institute of Public Administration, 1937), pp.3-50.

提出的「理想模式」(ideal type)，任何現存的組織都是這四項原則以不同程度的結合而建構的¹⁹；巴納德 (Chester I. Barnard) 主張，行政組織的建構應以「目標導向」作為主導原則，其他三項原則可依照行政功能的特性搭配作為輔助原則，而三項輔助原則基本上也是延伸自主要目標的次目標 (sub-goals)²⁰。另外，根據當前第三波文明的發展趨勢，在全球化快速的衝擊下，想要能夠及時對組織環境做有效的反應，就必須建構以「情報、溝通、指揮、監督」(IC3, intelligence, communication, command & control) 資訊串聯的立體式網狀體系²¹。於是，程序規則的集中化 (條條原則) 及效能區域化原則 (塊塊的統合結構) 就顯得特別的重要。

根據以上的論述，當前國家行政機能的組織再造就是要在民主政治的自由體制及國家新情勢的挑戰之下，透過概念、組織、過程、技術等的變革，使國家行政的效能和效率能夠大幅度提升；也就是要把各種層面的工作機能結合起來，使之成為天衣無縫、無懈可擊的聯合性組織架構，以完成新時代的國家發展目標。更進一步來說，為了達到體制轉型的目的，所有攸關國家發展的工作人員都必須深刻瞭解轉型的思維、組織和技術這三項要素。

以下就提出新時代組織建構的幾項準則及架構圖：

(一) 目標：

以符合民主體制的精神，提升國家行政工作的效能及效率，推動國家發展的機能再造，跨越國家發展新形勢的挑戰。

(二) 組織建構準則：

1. 在民主法制的體系內，取得國家行政工作的正當性及合法性。

¹⁹ Peter Self, **Administrative Theoretical and Politics**(London: George Allen & Unwin Ltd., 1977), p.55.

²⁰ Chester I. Barnard, **The Functions of the Executive** (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964), Chap.10.

²¹ 楊志誠，〈新世紀全球化趨勢下我國國家安全的戰略規劃〉，《逢甲人文社會學報》，第3期，2001年11月，頁249-250。

- (1)「資訊蒐尋」(intelligence)與「行政作業」(operation)必須採機能分立(separation of functions)的結構。
 - (2)有了上述機能分立的正當性，將得以進一步透過立法，取得行政權威的合法性(應在法律原則下，保留制定施行細則的權力及行政裁量的空間)。
2. 在民主法制的體系內，維持行政工作的效能：建構全面性和嚴密性的組織。
- (1)結構應依條條與塊塊的機能交織成統合的網狀組織：以「小而全」的塊塊組織，透過資訊化的條條機能，統合成一個完整的網狀結構。
 - (2)資訊搜尋的擴張：必須透過塊塊的「小而全」的作業組織，廣佈到社會各層次及各層面，並同時以條條機能，單線「指控管」到「核心」機構
3. 提升工作效率：強化組織規範，重塑組織文化
- (1)硬體：科技研發及運用的專責化；配合新世代、新社會發展的需要，提升組織科技運用
 - (2)軟體：人員訓練及紀律重整；強化工作人員的領導知能，才能迎合第三波文明的組織型態，並透過教育訓練，塑造符合新時代的組織文化，尤其應重視建立「獎懲嚴明」的制度

對於目前的跨區域合作發展來說，如何建立地方政府間跨區域合作之機制有兩項必要性的體認：

首先，地方政府跨區域合作在我國府際關係之中的影響，可以讓中央在各級政府的垂直關係裏，透過跨區域管理機制，扮演中立調解爭議、宏觀資源配置之角色。而各級地方政府彼此在水平關係上，藉由跨區域管理機制的運作，結合了區域內的各類組織和地方民眾，整合公、私部門及公民參與的力量，以建立互惠合作的地方策略性夥伴關係(local strategic partnerships)，並使之具有自我治理的能力

(self-governance capacity)。

再者，地方政府在跨區域合作的框架中，實際推動跨區域、跨部門的業務合作，共同處理區域內或區域之間有關治安、交通、環保及教育等議題。另一方面，地方民眾和利害關係人團體亦可運用跨區域管理機制「由下而上」的管道，進一步整合地方輿論意見，擴大公民參與公共事務的規模。同時適當引進民間力量來提供公共服務，減少政府不必要的支出。

職是，跨區域合作發展，可以是「區域合併」，也可以是「區域合作」。以「區域合併」來說，例如倡議台中縣市合併改制為直轄市，或是提議台北縣市合併為新的台北市都是典型的例證。就「區域合併」合併而言，其改制幅度可說較大，不僅需要行政區劃法的配合，還需要進行財政資源的重新分配，以及地方權力結構的重組，在實踐上往往較為困難。

第二節 組織定位的意義與內涵

在上一個世紀的末期，台灣的政治體質正在逐漸改變，尤其，省政府層級組織的精簡象徵著台灣正在形塑特有的本土化治理架構。這種架構的建立除了導因於內部的權力結構發生變化外，全球化的效應也產生了推波助瀾的效果。雖然，精省的結果常被解讀為政治競爭的產物，但實情是純粹的權力統治層級已無法有效控制全球化下的社會交往網絡，換言之，台灣的治理內涵在這一波由政府再造中應該逐漸突顯出其本土化的形象品牌，方足以啟發新的組織再造動能。

所謂全球化的現象，係藉由通訊科技的進步，壓縮了人群間交往的時空限制，使得私人領域的事務不斷地滲入純粹的國家主權畛域內，進而擴大了公共領域的範圍，並使得國家治理的內涵產生了典範轉移的現象，影響所及，公共化的效應也擴及了經濟系統(純粹私人領域的產權結構)與政治系統(國家主權領域)，基此，可知知識經濟時代下政府與市場機制的失靈乃源自於公共領域的結構轉型，環保意識或

市民社會等公共議題更是新世紀所需面對的外環境的重要挑戰。職是，在這樣的時代背景下，區域治理組織的永續發展應具備三種層次的策略定位，即區域發展的國際化、區域形象的本土化以及區域交流的公共化。蓋國際化的目的在於開拓區域發展的視野與尋求學習的治理標竿；本土化的內涵則在於建立區域合作的平台，進而形塑區域的本土論述；公共化的內涵乃在於強化區域內的社會信任感，進而推動社會資本的累積。

回過頭來審思，行政院中部及南部聯合服務中心的成立是承擔著新世紀的組織再造的使命，因此，其組織設計與定位不能純粹將之架構在固有的層級節制思考中，而應以系統的思維來建構其治理藍圖。易言之，政府新型態的治理功能，不再是著重業務執行的操槳功能，亦不是強調目標導向的領航功能，而是尋求創新的建立願景的功能，以擘畫出屬於自身的偉大航道的藍圖。基此，本研究將針對中部與南部聯合服務中心所面對的區域特性以及現有的資源狀況進行系統性的分析，一方面釐清其系統定位，另一方面則可規劃其未來的功能方向，進而落實行政院所推動的知識型政府再造的政策目標。

第三節 文獻探討

行政院中部及南部聯合服務中心的成立係為因應在複雜多元的社會交往網絡中，政府與市場的失靈所伴隨而來的風險社會的產生，因此，其功能業務與組織架構應該更貼近社會發展的需求，事實上，這樣的公共組織型態是強調網絡性與學習性的。也由於這兩個聯合服務中心的組織任務仍在摸索階段，如何架構其完整的組織內涵與運作方針，研究團隊的文獻分析試圖從治理的概念架構中，釐清其未來發展的運作輪廓。

其中治理理論興起的主要原因包括三個背景因素，首先是公共管理理念的轉變。傳統公共行政實質上就是具有廣泛影響的“官僚制”政府的職能，它最顯著的特徵表現為兩個方面：其一是強調公共事務

及公共服務的官僚獨佔型態，認為政府組織才是提供公共服務的基本形式。其二是注重官僚組織機構的層級和嚴格的規章制度，以確保組織運轉的效率。這種概念，不僅缺乏科學性，而且在實踐上也沒有取得預期的效果，反而極大地抑制了社會主體的積極性和創造性，導致行政效率底下，並且由於權力過分集中，缺乏制約和監督，滋生了一些不良現象。因此，需要政府職能從“全能政府”向“有限政府”轉變，並重視發揮非政府組織在社會治理中的作用，提升政府的治理能力。

再者是為了適應全球化和區域化的發展的需要。經濟全球化和區域集團化成為不可阻擋的歷史潮流，它是政治、經濟、文化、社會關係、社會矛盾以及解決矛盾與實現利益方式等各種因素相互聯繫、相互影響的過程與結果，具有超越國界和意識形態的普遍性。全球化和區域化是各國政府公共行政所面臨的新問題和新環境，它形成了一種面對和解決全球性和區域性社會問題的新關係。這種新關係要求各國保持的為解決人類共同面臨問題的政策穩定性，使本土性在全球化的邏輯框架內運行，並意味著各國都要根據這種新關係進行改革，從而使本國公共行政的理念、政府運作方式和職能與之相適應。同時，面對諸如生態、毒品、傳染病等共同問題，也需要發揮第三部門來彌補政府和市場的失靈。

最後是市場經濟發展的需要。在市場經濟條件下，企業成為市場的主體具有獨立的地位，它們自主地做出經濟決策，獨立承擔經濟風險；在價值規律的作用下，市場對資源的配置起基礎性作用；政府的主要任務是進行全觀式的管理和提供公共服務。當今，隨著全球化和區域化經濟的發展以及政治改革的深化，導致政府職能的重大轉變，在經濟和社會等領域留下了巨大的管理和服務的真空，這種真空要求發展新的治理模式，努力推進公民和社會機構對公共事務的共同治理，實現社會治理機制的創新。

事實上，中部與南部聯合服務中心的區域合作模式必須有效解決目前存在的不協調因素和潛在的利害衝突，如市場分割明顯、市場秩序不規範、利益協調不暢等。這主要是由於政府沒有充分探究和利用

豐富的社會資源，沒有形成一個全面社會管理的政策整合平台。面對建構區域合作存在的行政分割、地方保護主義、產業結構不合理和環境問題等，這就要求建立利益協調機制、政府功能和社會自治功能互補機制、政府管理與社會調節力量互動的社會管理網路等機制，以形成以政府為主導的包括市場、企業和社會公民社會在內的多重權力網絡治理機制。

第一章 緒論

第二章 研究設計與方法

第一節 研究架構與研究流程

壹、研究架構

行政院中部及南部聯合服務中心的區域治理就是為了適應全球化新的形勢而提出的，在這樣的局勢下研究團隊必須站在全局的高度，重新對區域公共管理進行全方位的審視，把握公共行政發展的客觀規律，重新設定政府的職能，重新思考政府的運行機制，建立適應台灣中部及南部地區區域合作特點的富有彈性和創造性的區域治理機制。因此，為了順利建構出行政院中部及南部聯合服務中心的組織定位，必須徹底突破地方政府主導的既有格局和分散主義主導的行政協作模式，突破制度瓶頸，創建適應全球化和區域化發展的需要區域協調機制。由“地方行政”和“部門行政”走向“區域治理”，無疑正是其所謂新的機會和可能性的一種。基此，本研究計畫將從三個面向進行兩個服務中心的組織定位的分析探討。首先，針對外部環境的比較分析，以釐清各國因應新時局的策略定位問題；其次再從外環境與治理系統間相互作用的動態複雜性的視角，觀察中部與南部區域治理的現況與面臨的挑戰；最後以學習型組織的方向規劃出兩個聯合服務中心將來的可行方案。職是，本研究計畫案的架構設計如下：

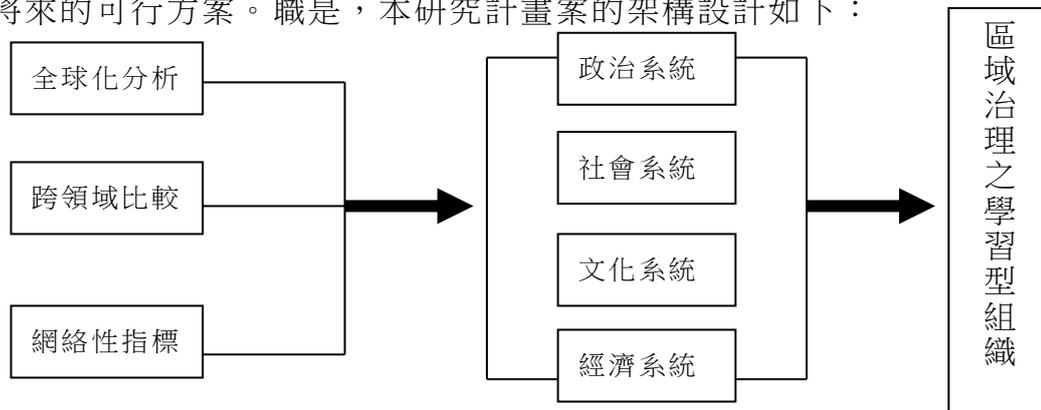


圖 2-1-1 研究架構

貳、研究流程

本研究計畫執行之進程，將先從跨國性的比較研究進行開展，其中包括美、英、日三國的區域治理系絡、權力運行背景及其個案的分析探討與啟示，之後，再對行政院中部及南部聯合服務中心的運作現況進行法制、管理與政治三個面向的分析，最後透過彙整學術座談會、深度訪談與焦點團體訪談的結論，進行具體組織架構的設計，其研究流程如下圖所示：

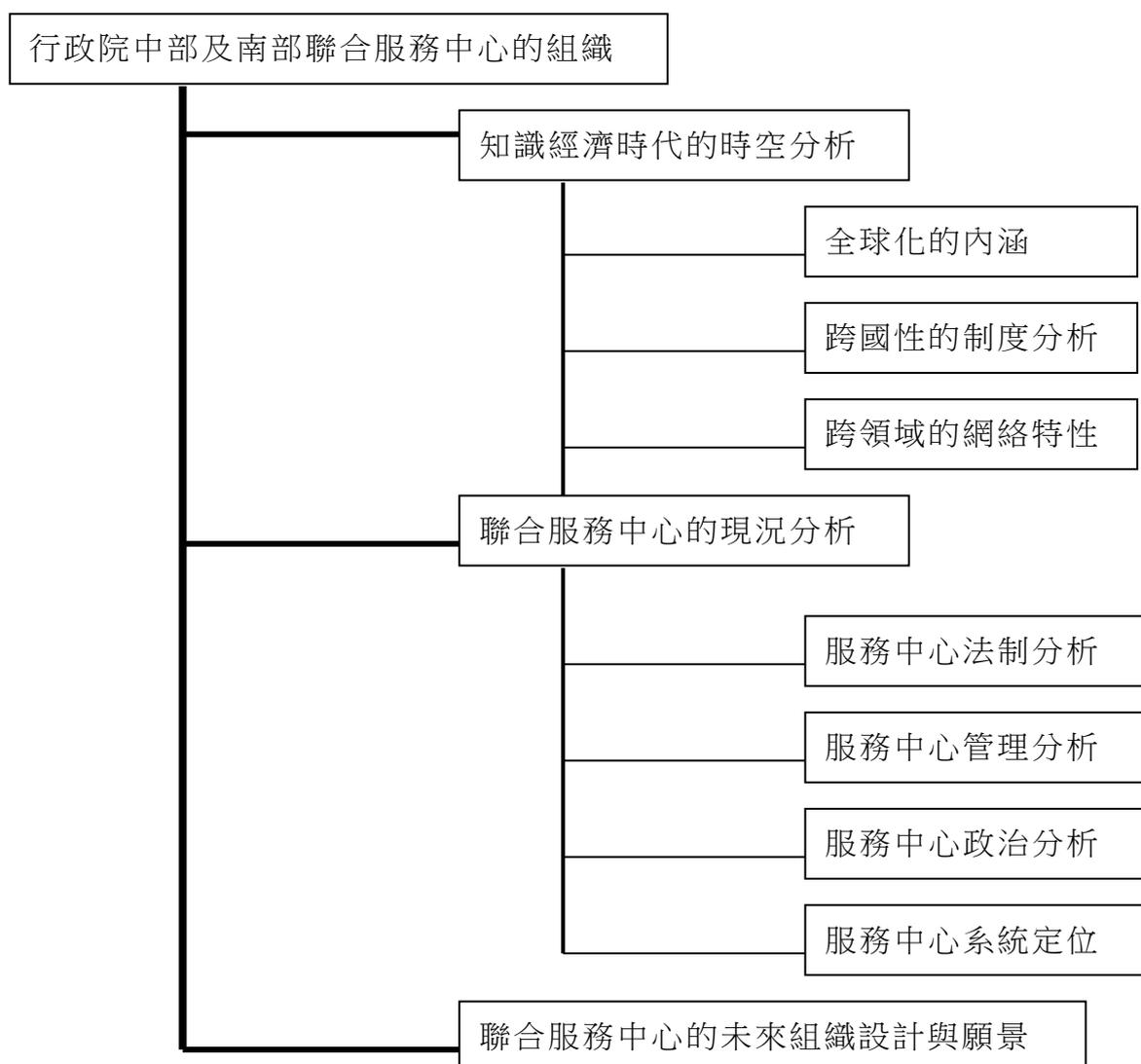


圖 2-1-2 研究流程

第二節 研究方法與研究途徑

壹、研究方法

本研究將以文獻分析、歸納與演繹法為研究方法之架構，藉由文獻分析的方式，搜集整理與區域型政府建構相關的書籍、研究報告、期刊、論文集媒體等中西方文獻資料。並彙整區域型政府之理論基礎以及國外地區之成功實例，以作為本研究計劃分析之依據。文獻分析流程如下圖。並運用歸納與演繹法，從相關理論與成功實例引導出本研究所預期之結果與確立行政院中部及南部聯合服務中心的組織定位。

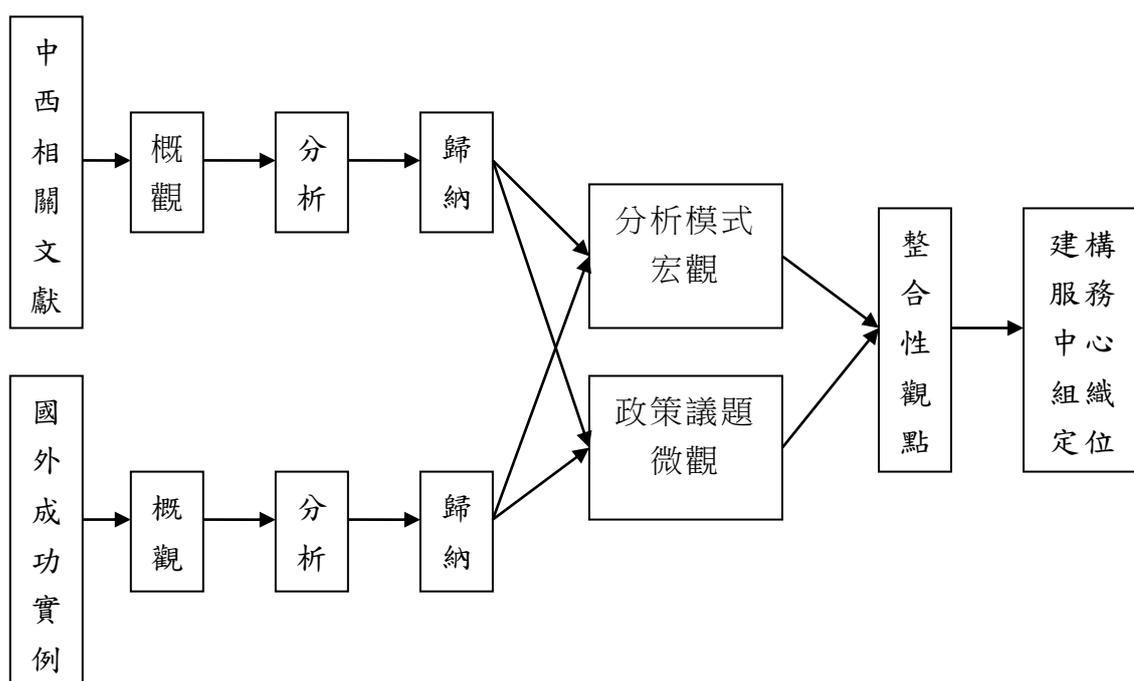


圖 2-2-1 研究方法流程

貳、研究途徑

本研究計劃架構擬採取多元論的研究途徑，所謂多元論，依庫克 (T. D. Cook) 的分析，係指沒有單一的研究方法、測度或操作是完美的，每一種方法、測度或操作均各有其缺點。因此，研究團隊將嘗試將政策科學典範與現實主義典範的運作化概念加以匯合，期能建構一個多元架構的理論形式。該形式將包含下列幾種特質：(丘昌泰, 1995)

一、多元運作論 (multiple operationalism)：

認為一種概念可能需要不同的多元定義，也需要不同的測度，才可以將概念解釋清楚。

二、多元方法研究 (multimethod research)：

政策過程與結果是相當複雜的，必須要以不同的研究方法來加以分析與解釋。因此，在進行理論研究時，一方面固然要運用量化的分析方法，以作為推論的依據與假設的檢驗；另一方面也應運用質性分析方法，以探求問題的本質與內涵。

三、多元分析匯合 (multiple analytical synthesis)：

不過分信任權威性的單一研究，因為該種研究可能具有特定的立場與意識型態，所以最好的方式便是蒐集所有相關的研究結果進行分析，觀察其中的相關性，以作為推論的依據。

四、多變量分析 (multivariate analysis)：

該模式具有下列特質：1. 多元因果模式的結果可與其他的單一模式相互比較；2. 多元因果模式包含多元的變項；3. 每一變項都包含多元的測度；4. 進行相對適合度的多元考驗。

五、多元利害關係人分析 (multiple stakeholders analysis)：

一個新成立的區域治理機制的發展必然牽動了許多領域的政策架構，因此，當我們進行分析區域治理政策時，必須考量這些利害相關的個人、團體甚或是系統的觀點與意見，方能有效評估其代表性與可行性。

六、多元觀點分析(multiple perspective analysis)：

在進行實務的現況分析時必須系統地吸納個人、組織與技術的觀點，以強化對政策問題與解決方案的洞察力。

總之，在面對動態複雜的區域治理網絡時，研究團隊嘗試從匯合不同的社會科學典範為基礎，一方面透過量化的研究方法，如社會指標、統計分析等，來建構出理論的假定與研究的驗證，另一方面則企圖從質性的研究方法，如文獻探討、深度訪談與焦點團體座談等方法，來評估政策發展的系絡性與公共性。其間並將採用歷史研究途徑、制度研究途徑、比較研究途徑以及結構功能途徑等研究途徑，來強化理論模型的代表性以及可行性。

第三節 相關理論背景分析

全球化的現象，係藉由通訊科技的進步，壓縮了人群間交往的時空限制，使得私人領域的事務不斷地滲入純粹的國家主權畛域內，進而擴大了公共領域的範圍，並使得國家治理的內涵產生了典範轉移的現象，影響所及，公共化的效應也擴及了經濟系統，基此，可知在知識經濟時代下政府與市場機制的失靈乃源自於公共領域的結構轉型，環保意識或市民社會等公共議題便是新世紀所需面對的外環境的重要挑戰。職是，在這樣的時代背景下，國家整體的永續發展便應具備三種層次的策略思維，即經濟佈局的國際化、國家治理的在地化以及政治參與的公共化。蓋國際化的目的在於產業發展的市場開拓與挖掘潛在的消費者；在地化的內涵則在於連繫國家與社會間的夥伴關係，而非執著於絕對主權觀的國家認同意識；公共化的意義乃在於強化政治參與的社會信任感，以及建立其在公共領域中的課責機制。

事實上，相較於國際化的趨同性，全球化的內涵潛藏著論述的多元性與動態性，惟現階段台海兩岸所面對的政治僵局係一種「橘逾淮變枳」的政策失靈窘境的呈現，原因無他，正是因為台海雙方都陷入「分」與「合」的單一思維窠臼之中，而忽視了外在環境所產生的質

變。所謂他山之石可以攻錯，歐洲聯盟的多元整合模式係從經濟合作，到政策網絡，進而逐漸消彌了國家主權的衝突性格，這種「物窮則反，道窮則變」的策略性思維，是當代參與兩岸政策制定的掌權者所應加以重視的，可惜的是這些政策制定者只是想藉由他國外實務的成功經驗欲強行將之移植在我國的政策系絡之上，如此削足適履，反而平添了政策執行上的困擾。

回顧以往，中央與地方的府際關係都受限在高度的政治主權的主張當中，以致在思考建構府際合作機制的相關制度性安排中，都跳脫不了「行政區劃」或「中央主權與地方自治競爭關係」的自治權衝突框架。反觀政策網絡途徑的分析，並不需要強調單一的政策權力或主導中心，協調機制的運作係透過垂直或水平存在的多元社會互動關係的整合程度而進行交往行動的開展。具言之，從政策網絡觀點分析，政策的協調並非來自於官僚組織的層級節制的控制，反而著重於多元行動者在複合互賴關係間的制度性與非制度性的連接行為。

根據學者羅迪斯(R.A.W.Rhodes)的見解，網絡型態的合作模式是根據四項指標來進行協調機制的建構，這些指標當中包括成員的身分、權力的關係型式、資源的整合程度以及互動的穩定度等，將政策網絡合作型態中的「政策社群」與「議題網絡」分屬於光譜的兩端，其中，政策社群著重的是高度的政治合作，而議題網絡只在意民間性的一般性事務的交流。基此，如能藉由政策網絡的離合關係「由下而上」地擬定區域治理合作機制的運行模式與相關策略，進而建構類似區域治理政策特區的制度性架構，一方面可藉由區域性市民社會的建立，舒緩府際關係的政治敵對態勢，另一方面也可經由政策網絡的共識凝聚，強化府際關係的互信機制。

換言之，倘純粹從政治系統的觀點觀察私人領域(the individual sphere)和權力領域(the power realm)的互動，可以發現政府為了顧及個人間的交易公平不得不藉由政策的壟斷來維繫資源分配的合理性。然而，學者漢娜·鄂蘭(Hannah Arendt)卻認為權力領域的分配權威若擴及強調公共課責的經濟與社會系統以及主張私人產權自由的文化與經濟系統，將導致極權主義結構的產生，進而造成一元式的政策僵局。

反觀從政策網絡的交往行動途徑出發，透過政策利害關係人間的政策溝通與磨合，藉由理想言說情境的塑造，建立交往關係的信任基礎，進而形塑共同的政策意識，建構出政策系統的公共領域空間。在這一公共領域的結構中，政策網絡中的專業社群便藉由政策論述或論壇的整合機制將私人領域的政策意識與權力領域的政策主張轉化為具體的政策行動目標。這也是所謂跨域治理的政策行動架構。

職是，從結構功能的視角出發，觀察私人領域與權力領域的結構變遷所導致的政策環境的質變，在這種領域變遷的過程中，跨域合作或治理的模式可能會產生兩個極端的發展，一是權力領域的極度擴充所造成的極權式的政策結構，易言之，倘跨域合作的前提被架構在政治權力的一元目標的基礎上，那麼，合作的機制將難以建構。另一方面則是藉由私人領域的交往行動促使權力領域產生質變，進而透過專業網絡的政策論述而架構出市民社會的公共領域結構，在這種結構中，政府的政策行動被限制在多元的政策網絡之中，因此，政策的產出也較能夠反應出社會系統的實際需求，這也是政策網絡所強調的市民社會的治理內涵。倘府際關係能建構出超越絕對主權的市民社會網絡關係，勢必能啟動區域治理的再造能量。

總而論之，行政院中部及南部聯合服務中心的內部困境其實是導因於它未能適應外在社會環境結構的變遷，進而建立新的功能。缺乏適應性與整合性的功能建立，當然就不會有組織定位的迫切需求。不過，定位之前也必須了解其內外存的侷限，所謂知止而後有定，不然政府治理所面臨的雙環危機(22 catch situation)勢必扭曲了組織內外人員的定位認知，進而形成政治形勢對該組織的排斥。職是，由下而上的組織建構的邏輯，應從迫切的功能著眼，再從中耙梳區域治理的定位與角色，如此方能避免陷入疊床架屋的組織困境。

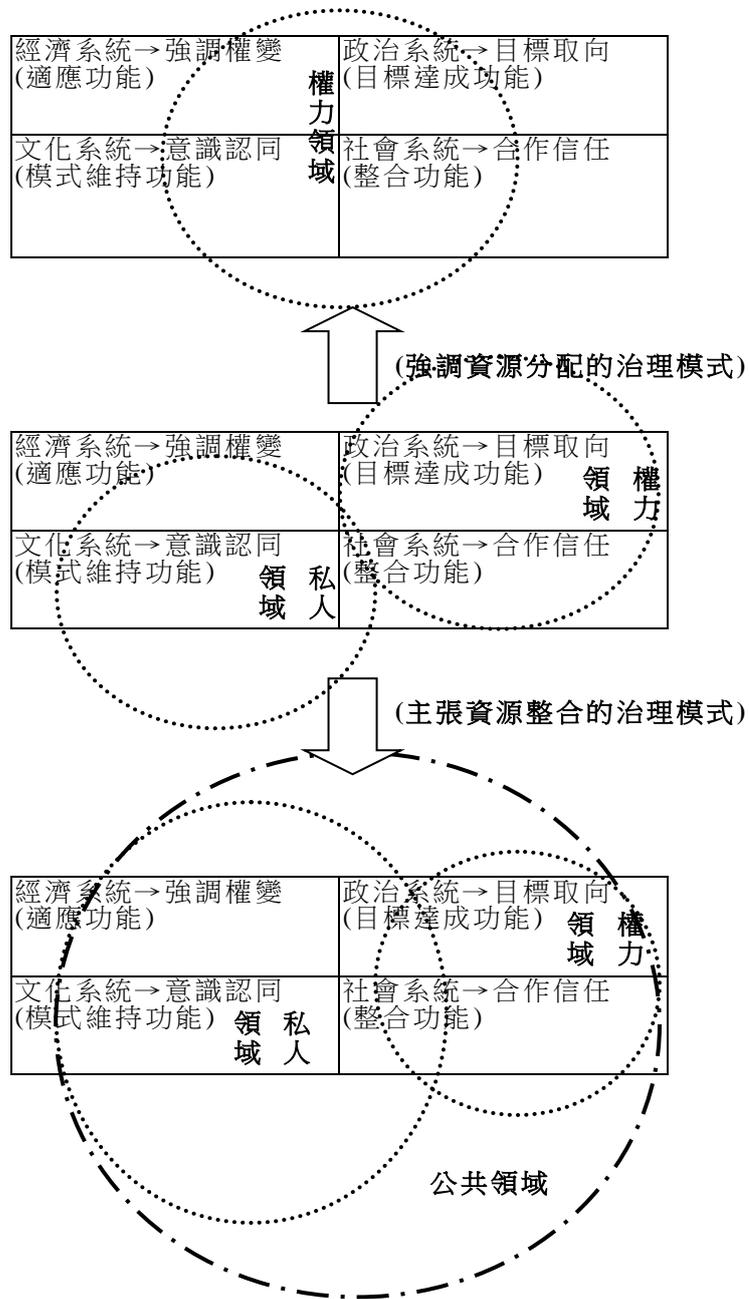


圖 2-3-1：政策網絡的結構變遷圖

第三章 美英日的跨國比較分析

觀察全球化下的跨域治理的典範意義，在民族國家的主權典範觀中，跨域治理的內涵僅在突顯權力的控制幅度與領土所有權的宣示意義而已，即便是承認地方自治的權限，然而其授權的範圍仍被侷限在上級機關或區域政府認可的業務範圍內，1868年美國州法官所確立的狄龍規則(Dillon's Rule)便是強調絕對主權觀點的有限自治的主要案例，對照當初台灣的省政府結構，亦是具有與狄龍規則相似的區域治理的權力競爭意涵。因此，就精省的內涵而言，雖然排除的手段是政治性的思考，但從帕深斯的結構功能的視角窺之，經濟次級系統的適應功能藉由經濟成長的外溢效果(spill-over)刺激了政治系統中目標達成功能的連動。換言之，面對全球化的浪潮，台灣的經濟系統已無法負荷高速成長的知識動能，惟有順應潮流適時地調整政治結構的運作邏輯，方能達到新時代的國家治理目標。據此，省府的精簡乃至於廢止，以及中部及南部聯合服務中心的應時而生，是具有相當的時代意義的。

其中，面對全球化的浪潮，各國對於主權內涵的詮釋分別突顯在其跨域治理的領域之中，舉其要者，美國、英國與日本這三個國家的制度形塑是可供未來對中部及南部聯合服務中心的組織定位提供有利的參考準繩。

第一節 英國治理模式的結構轉型

壹、英國區域政治體制的結構變遷

英國地方自治制度有悠久的歷史傳統，被譽為「地方自治之家」。但自工黨 1997 年執政以來，英國地方制度發生了較大的變化，如地方政府的層級、結構、職能和與中央關係等與以往地方制度有所不同，引起了有興趣研究者的關注。英國工黨 1997 年執政後，其在第一任內

對英國憲法制度所做的重大改革之一，是向蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭和倫敦下放權力，這些改革措施在蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭和倫敦通過公民投票批准得到了實施。

根據 1998 年《蘇格蘭法》，1999 年 5 月 6 日蘇格蘭舉行了議會第一次選舉，產生了蘇格蘭議會 (Scottish Parliament)，並成立了蘇格蘭議會的執行機關 (Scottish Executive)。依 1998 年《威爾斯政府法》，1999 年 5 月，威爾斯舉行了議會選舉，產生了威爾斯議會 (National Assembly for Wales)，並成立了威爾斯議會的執行機關 (Welsh Assembly Government)。而在 1998 年 4 月 10 日全面政治解決北愛爾蘭問題的協定簽署後，同年 6 月 25 日北愛爾蘭舉行議會選舉，產生了北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly)，並成立了北愛爾蘭議會的執行機關 (Northern Ireland Executive)。

蘇格蘭議會享有基本立法權，但威爾斯議會和北愛爾蘭議會沒有基本立法權，只有次級立法權。根據 1999 年《大倫敦政府法》，2000 年 5 月大倫敦地區舉行第一次直接選舉，產生了大倫敦議會 (Greater London Assembly) 和市長；2004 年 6 月進行了第二次直接選舉。蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭是擁有自己議會和一定權力的政治實體 (但北愛爾蘭議會自 2002 年 10 月 14 日被英國政府停止運作)；而英格蘭沒有獨立的立法機關，由中央政府直接治理。

在英格蘭，設有 9 個中央政府的地區 (region) 行政辦公室，負責協調中央各部在地區政策的實施。1998 年，中央政府允諾，在英格蘭可自發成立「代表區域意見的」地區機構。目前，成立了一些由地方議會議員和各界代表組成的組織，對地區經濟、社會、環境和福利問題擁有發言權。2003 年《地區議會法》規定，如經英格蘭的公民投票批准可設立地區議會。

其次，地方政府可自由組成聯合體。但英格蘭和蘇格蘭的所有地方政府均從屬於地方政府聯合會 (LGA)；威爾斯地方政府聯合會 (WLGA) 是地方政府聯合會的一部分，但在處理威爾斯事務方面有充分的自治權。

在蘇格蘭，設立了蘇格蘭地方政府會議(ScoLGA)，但並非所有的蘇格蘭地方政府都是其成員，且蘇格蘭社區議會聯合會代表了蘇格蘭將近一半的社區議會。在北愛爾蘭，則由北愛爾蘭地方政府聯合會(NILGA)代表地方議會。倫敦地方議會的聯合組織是倫敦地方政府聯合會(ALG)，代表 32 個倫敦自治市和倫敦城公團。全國地方議會聯合會(NALC)代表 80%在英格蘭和威爾斯的社區、教區和城鎮議會。全國地方議會聯合會為地方政府提供專家諮詢意見，並處理全國性問題，其下屬的 52 個郡議會聯合會則更多地提供一般性的服務。地方政府聯合會是地方政府國際聯合會(LGIB)的成員。地方政府國際聯合會在國際事務方面還代表北愛爾蘭地方政府聯合會。

1997 年以後，中央與地方政府聯合會逐步建立了中央-地方夥伴關係，目的在於加強和支援英格蘭地方自治政府。夥伴協定作出了一系列的制度安排，並要求雙方就共同關心的問題進行磋商。威爾斯也建立了類似的夥伴關係；在蘇格蘭，則由蘇格蘭地方政府會議與蘇格蘭議會的執行機關簽署了合作協定；在北愛爾蘭，在被停止運作前，北愛爾蘭議會的執行機關對北愛爾蘭地方政府聯合會是承認的。

2003 年《地方政府法》，是中央政府對地方政府進一步放鬆管制政策的重要體現。該法減少了中央對地方政府的計劃、許可和績效指標，簡化了監督流程，目的在幫助地方政府提供更好的服務；該法確定了對地方政府綜合性績效評估制度的改革措施，加強了中央政府對怠於履行職責的地方政府的干預和對績效較差的地方政府的糾正，並減少了對績效較好地方政府的管制和檢查。該法還對地方政府財政進行改革，引進了新的財務管理制度制度。

總而論之，從 2001 年開始，一些經過深思熟慮的措施開始實施。首先，強調建立「地方戰略夥伴關係」(local Strategic Partnership, LSPs)，以推動地方夥伴關係的協調發展。「地方戰略夥伴關係」包括一個或多個政策實體，這些政策實體都和地方政府的邊界相當，把地方層次上各個具有代表性的實體聯合在一起，包括公共部門、私人部門、志願性組織和社會團體，還有當地的居民。「地方戰略夥伴關係」是一個比較寬泛的範疇。例如大約有 88 個集中的貧困區接受了中央政

府社區復興基金的援助。另外的 288 個通常由地方政府和其他公共部門的組織加以援助。另外一個創新則是把焦點放在縱向夥伴關係、而非橫向夥伴關係上。這一新的安排稱之為「地區協定」(Local Area Agreements, LAAs)，它的主要任務就是改善地方政府、中央政府的地方機構(基層護理信託、特別就業中心、確保開端計劃以及仲介部門在地方的代表機構)與它們的夥伴之間的協調關係，以改善服務並減少地方服務供給中的官僚性。「地區協定」最初是通過「地方戰略夥伴關係」在地區的中央政府辦公室來開展工作。它們希望通過中央政府的地方代表機構、優先基金和中央政府規劃三方的努力擴大服務改善的目標，進而達到強化區域治理的網絡功能。

貳、英國區域治理的法制系絡與組織變遷

英國不是一個單一成文憲法的國家，其不成文憲法由不同時期形成的制定法、普通法和慣例組成。除了地方政府法以外，憲法沒有對地方政府制度與跨域治理機制作專門的規定和保障。但是，英國簽署並批准了《歐洲議會地方自治章程》，因此，政府要遵循地方自治章程規定的地方民主的基本原則。

英國有關地方政府制度的立法主要有：1963 年《倫敦政府法》；1972 年《地方政府法》；1972 年《(北愛爾蘭)地方政府法》；1989 年《地方政府和住宅法》；1994 年《(威爾斯)地方政府法》；1985 年和 1992 年《地方政府法》；1973 年、1975 年和 1994 年《(蘇格蘭)地方政府法》；1999 年《地方政府價值優先和財政法》；1999 年《大倫敦政府法》；2000 年和 2003 年《地方政府法》和 2003 年《地區議會(籌備)法》等。

在中央政府的各有關部門中，現由社區與地方事務部(DCLG)負責英格蘭地區的地方政府有關政策；由蘇格蘭議會的執行機關和威爾斯議會中的財政和中央官署(Finance and Central Service Department)分別負責蘇格蘭和威爾斯的地方政府有關政策；在北愛爾蘭，則由北愛爾蘭議會的執行機關中的環境部(Department of Environment)負責有關的地方政府政策。

從地方政府的組織結構視角觀之，英國地方政府採權力集中制 (union of powers)，而非權力分立制 (separation of powers)。地方政府的核⼼就是選舉產生的地方議會，具有法人資格，郡議會和區議會稱為主要的地方政府 (principal local authorities)。各級地方議會由選舉產生的議員組成。在蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭，實行單一的 (unitary)、一級制的 (single-tier) 的地方政府體制；而在英格蘭，則實行下列混合體制中的一種：1. 一級制的地方政府 (如單一的地方政府、倫敦自治市和都市區議會)；2. 二級制的 (two-tier) 地方政府：郡 (county) 議會；區 (district) 議會和自治市 (borough) 議會。

英國的主要地方政府
(388 個)

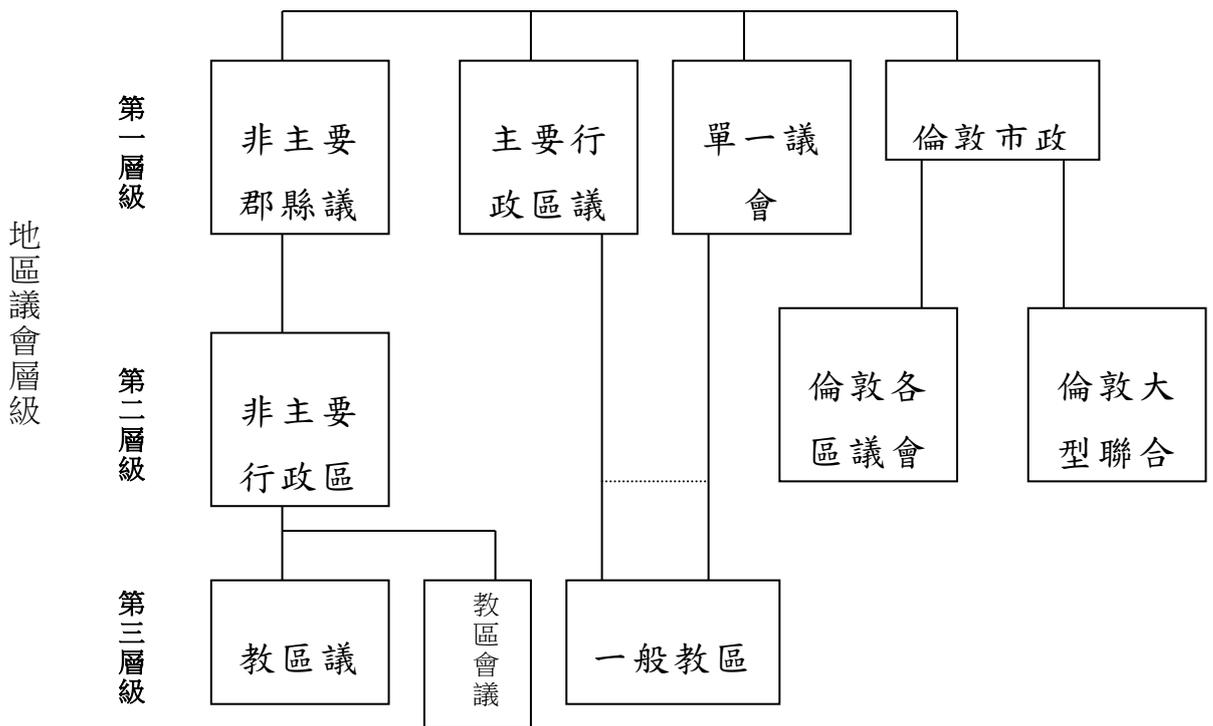


圖 3-1-1：2005 年英國地方政府的產生狀況

資料來源：Wilson and Game, Local Government in the UK (4th Edition)

在英格蘭和威爾斯地方政府中，有約 10,000 多個教區(parish)。它們分佈廣泛，分別代表人數不等的區域。教區設民選的議會，享有英國議會規定的有限的權力和權利，並提供某些地方服務。在蘇格蘭，設有約 1,200 個社區(community)議會。

事實上，在英國除了少數重要問題由地方議會討論外，幾乎所有的有關事務都交由地方議會內部的有關各種委員會去處理和決定，而議會會議上審議的事項也主要依據各委員會的報告和建議來確定。委員會按設立的條件分為常設性(statutory)和臨時性(permissive)兩大類。英國地方議會的委員會制是其地方制度的一大特色。

然 2000 年《地方政府法》於 2001 年 4 月 1 日實施後，情況有了變化。該法對英格蘭和威爾斯地方政府機構作了重大改革，一方面加強了執行機關的決策功能，目的在於提高地方政府決策的效率、透明度和工作責任心，另一方面則強化彼此間的監督和審查。根據該法的規定，地方議會的執行機關必須採取以下四種地方治理模式中的一種：1.直選執行機關市鎮長-內閣制；2.直選市鎮長-議會經理制；3.領導人-內閣制；4.自由選擇模式。法律規定，議會應由直接選出的市鎮長、主席和議員組成。法律要求地方議會必須設立一個審查監督委員會。

不過，在英格蘭地區，各級地方政府的設置和職能卻不盡相同。首先，在郡議會方面，負責宏觀管理方面的職能，包括教育、個人社會服務、警務和危機管理。與英格蘭其他主要的地方政府相一致，所有的郡議會建立了執行機關，負責執行議會制定的政策和通過的預算。其次，在實行二級制地方政府體制下的區議會和自治市議會：是較低級別的地方政府，負責不由郡議會實施的所有職能，包括住房與環境事務，提供各種地方服務等。再者，單一的地方議會、都市區議會、倫敦自治市議會：屬於一級制的地方政府，負責由縣和區執行的職能。最後，在倫敦方面，則設立了大倫敦政府當局(Greater London Authority)，由大倫敦市長和直接選舉的大倫敦議會領導，負責交通、文化、規劃和發展等職能。倫敦自治市依法負責各自的職能，它們與大倫敦政府當局沒有隸屬關係。

由於地方議會議員通常是兼職的，需要大量常任的專家和職員從事行政的、技術的和日常的事務性工作。因此，在地方議會中，除設有各種委員會外，還聘用各種通用人才和專門官員。根據《地方政府法》，地方議會可以任命他們認為為適當履行其職能所必需的官員，但《地方政府法》和有關法律也規定了地方議會應當任命的某些官員，如主任消防員、社會事務主任、主任教育官等。大多數地方議會設有首席執行官，擔任議會雇員的領導，並負責議會的運行和政策的協調。

參、以整合功能為中心的英國治理模式

有別於美國權力分立的傳統，英國的政治結構是呈現權力的集中制，強調的是行政與立法的合一。在這樣的權力設計中，如果沒有相當的制衡機制，勢必容易導致行政權力的專擅。據此，英國發展了兩套權力運作機制來作為平衡權力集中的門閥。一是習慣法傳統的憲政機制，在這種不成文的法制環境下，英國的權力開放與分享是循序漸進的，而且權利的行使是在長時間的反覆運作無礙下被逐步地納入憲政的保護之中，因此，有助於維持權利行使的公平性。二是代議制度的建構。為避免權力過度集中在特定的個人或團體之中，將參政權力分為所有權與執行權，所有權歸屬於身為國家主體的人民，並藉由社會契約的觀點，人民透過權力的委任將治理國家的執行權委託代議士加以執行。職是，在這樣的治理機制中，有助於確立社會互動的信任。

然英國的政治制度的傳統雖然有利於社會結構的穩定，但是面對全球化的浪潮，公共需求與公共問題的性質已不再侷限在某種特定的時空之中，以代議制度為基礎的權力集中制，雖然可以化解行政與立法的衝突，但是對於日益專精的各種公共事業領域的發展而言，代議士的處理問題的專業與服務選民的需求勢必造成衝突。加上，不成文的法制結構，雖然授權的概括性有助於地方自治的自主性，但選民利益與專業考量的對張或許將導致自治權力的專擅。

英國地方自治的運作仍是承襲著代議制度的憲政傳統，換言之，英國地方行政實施的過程中，就地方自治團體的意思決定及任務實施負最終之責任者，是由地方居民公選的議員所組成的議會，這個議會

被賦予法人人格且同時擁有決策與執行權。然而，為避免代議制度中的選民利益與專業考量的矛盾，英國藉由其穩定的社會結構，建立三個層次的課責網絡：

1. 以行政契約的模式建立中央與地方分權的協議
2. 透過公共服務的遞送建立地方自治的志願性。
3. 以公私協力的模式強化地方自團體與社區的互動和公共服務的傳輸。

總之，英國的區域治理機制透過地方政府法的法律授權，以及公民社會的政策參與模式，將公共服務機制予以契約化與志工化，擺脫僵硬的政治參與形式，這種公私協力的公共服務模式，可以供行政院中部及南部聯合服務中心進行服務功能再造時的借鏡。

第二節 美國的治理模式

壹、美國區域政治結構的運行邏輯

目前美國地方政府的管理形式主要有 3 種。1. 開放式的市鎮會議和市鎮行政委員會 (Open Town Meeting & a Board of Selectmen)；2. 代表制的市鎮會議、市鎮經理和市鎮行政委員會 (the Representative Town Meeting & Town manager & Select Board)；3. 市政理事會、市政經理與市長 (City Council & City Manager & Mayor)。這 3 種管理形式分別被不同人口和經濟規模的地方政府所採用。例如，位於麻塞諸塞州西部的艾莫斯特鎮 (Amherst Town)，就採用「代表制的市鎮會議、市鎮經理和市行政委員會」的管理形式；另一個位於麻塞諸塞州東部的塞勒姆市 (Salem City)，則採用「市政理事會和市長」的管理形式。

在治理層級的規劃上，美國實行的是三級政府架構：聯邦政府、州政府、地方政府。表面上看這種劃分過於簡單，其實是與美國的分稅制緊密相聯的。在州政府以下，不論大小，都是地方政府。在麻塞諸塞州 351 個地方政府中，有 302 個是實行「市鎮會議和市鎮行政委

員會」的管理模式，其中有 38 個的「市鎮會議」採用了「代表制的市鎮會議」，其他 263 個地方政府的「市鎮會議」採取的都是「開放式」的方式，即該地方的所有選民都可以自由參加市鎮會議，討論決定重大問題。採用「市政理事會和市長」管理形式的是 49 個經濟和人口規模較大的地方政府。

美國雖然有縣，但嚴格說來，它並不構成單獨一級地方政府。縣域內只有由各個地方政府的代表組成的「地區政府理事會」。這些組織沒有什麼實質性的權力，只是在協調縣域內各個市鎮在消防、學校、低收入住宅建築、通信、供水、供氣等關係上起有限的作用。在美國一些有縣政府的地方，是對縣域內市鎮範圍以外的地方實施管理的機構，而不是凌駕於市鎮之上的另一層政府組織。

《美國獨立宣言》宣稱，人民有權改變或廢除任何對人民大眾的共同利益造成破壞的政府形式，並有權創立新政府，其賴以奠定的原則、組織權力的方式，務使人民認為惟有如此，才最可能獲得他們的安全和幸福。按照這一精神，美國各級政府之間都沒有從屬關係，每級政府都在自己的管轄範圍內享有高度的自治權，但美國地方政府的高度自治並不意味著，地方政府可以完全擺脫州政府的控制，在所有事務方面都享有自主治理權。就整體而言，在美國的三級政府體制中，由於各州都有制憲權，因而州政府都享有高度的自治權，而在地方政府中，雖然到目前為止，各州憲法都有關於地方自治(home rule)的法律規定，這些關於地方自治的法律條款要麼由州憲法加以規定，要麼由州立法法案加以規定，但無論那種形式的規定，都改變不了地方政府的自治權力是州賦予的，而不是固有的這樣一種基本認定，所以，地方政府的自治程度很大程度上取決於州與地方政府的關係：一方面，隨著各州綜合實力的不斷增強，州對地方政府的控制慾望隨之而加大；另一方面，由於自主治理是根植於美國社會和公民血脈裏的基本理念，所以，地方政府也在不斷地為爭取自治權力而進行著抗爭。這樣，美國整個州與地方政府關係的演變過程，就是州政府與地方政府爭取控制與自治的競爭過程，並且在這種競爭中，維持了一個動態的均衡狀態。

但美國州與地方政府的關係尚未蓋棺定論，它將繼續在州政府爭取更多控制權和地方政府爭取更多自治權的競爭中尋求新的均衡。由於兩次世界大戰的相繼爆發、大蕭條時期的經濟破壞、以及城市人口和規模的加大，在要求實行更加系統化管理的背景下所進行的經濟與效率運動，就是州政府爭取更多控制權的又一次努力。在這一改革運動中，越大越好和越有效率的主張一度佔據主導地位，並推行了一系列力圖合併和兼併地方政府的改革運動；同時，聯邦政府也通過項目資金援助的方式越來越多的介入到地方事務中，這一切又再度衝擊了地方政府本來就沒有鞏固的自治地位。但這種效率與經濟改革運動很快就停止了，因為合併與兼併並沒有實現改革者所期望的規模效益，相反地，大量的實證調查證明，小的、相互交疊的自治地方政府單位更能滿足人們多樣化的消費需求。所以，這種合併與兼併遭到了地方居民的反對，因為，即使在狄龍法則盛行的年代中，州憲法也承認地方政府是否被別政府單位兼併或合併，要通過當地居民的公決，而在這種合併與兼併的公決中，地方居民更多采取了否定的態度，地方政府的自治地位得以保存。20 世紀 80 年代之後，隨著新公共管理要求下放權力的改革運動，美國州與地方政府的關係又出現了新的分權化趨勢，在這種分權化的改革中，地方政府獲取了更多的自治權力，但美國州與地方政府的關係依然充滿變數。

貳、美國公共服務的行動內涵

美國模式的區域性公共服務的提供不是簡單地由公民提出要求並由公務人員提供服務而已，相反地，這些服務是源自於消費者和生產者之間的複雜關係，這些複雜關係協調著服務的需求和供給。對這些關係的傳統見解體現在下圖中，其中有四種類型的參與者：公民即消費者、公職人員、行政主管、基層行政人員。每一類參與者都分配有一定的任務。

這種傳統模式認為，在這些參與者中存在著確定的單向關係，公民提出服務需求，這些需求被轉達給候選人，這些候選人作為政治代表依據公民需求去設置服務水準與預算限制，並根據公民需求來監督

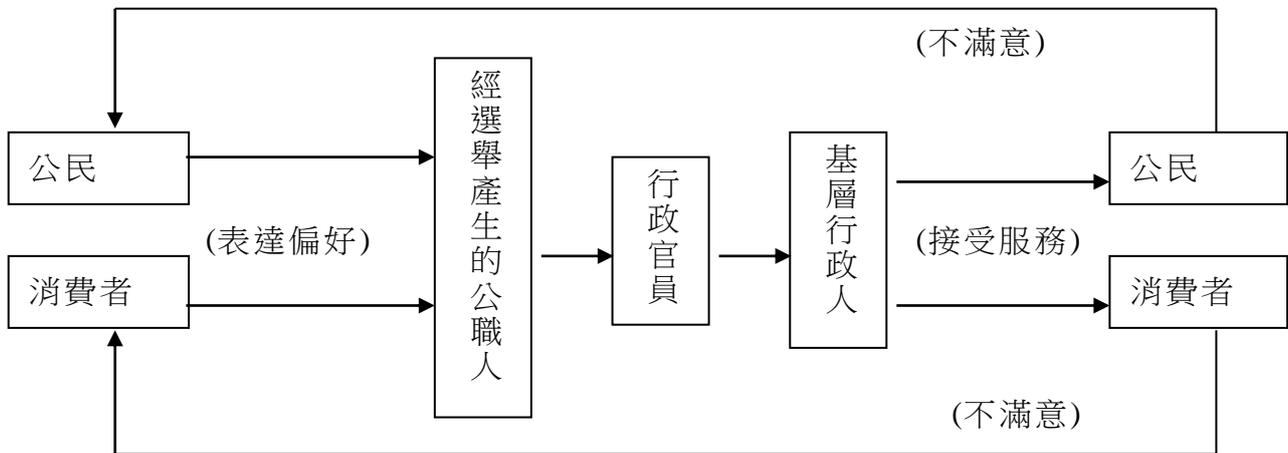


圖 3-2-1 公共服務參與者單向關係示意圖

服務的績效。經選舉產生的公職人員和行政官員進行直接聯繫，由這些行政官員執行他們發出的指令、管理預算並監督其下級單位提供服務。最後，由基層行政人員實際提供服務，和公民即消費者之間進行直接聯繫，提供的服務品質由公民予以評價，如果對服務品質不滿意，這個過程就必須重新循環一次。

這一種服務提供程序的簡化觀點忽視了生產與消費的問題，下圖指出了這種生產與消費關係的複雜性。我們重新檢視一下，每一類的參與者都被賦予和前述一樣的職責，但他們之間的關係本質卻已經發生改變，每一類參與者都不在孤立地發揮作用。相反地，每一類參與者都要考慮到其他參與者的策略，四類參與者相互影響。經選舉產生的公職人員透過滿足公民的個人偏好和提供基本的公共服務來確保自己的當選與連任；行政官員藉由控制有關生產的可能性訊息，間接行使他們自己追加預算的權利；基層行政人員獨立於其他參與者，對其所提供服務水準施加實際的控制。

這些潛在參與者之間的關係網絡，也可能出現在某個特定政府單位之中，也可能出現在服務於某特定社區的多個政府單位之間。例如

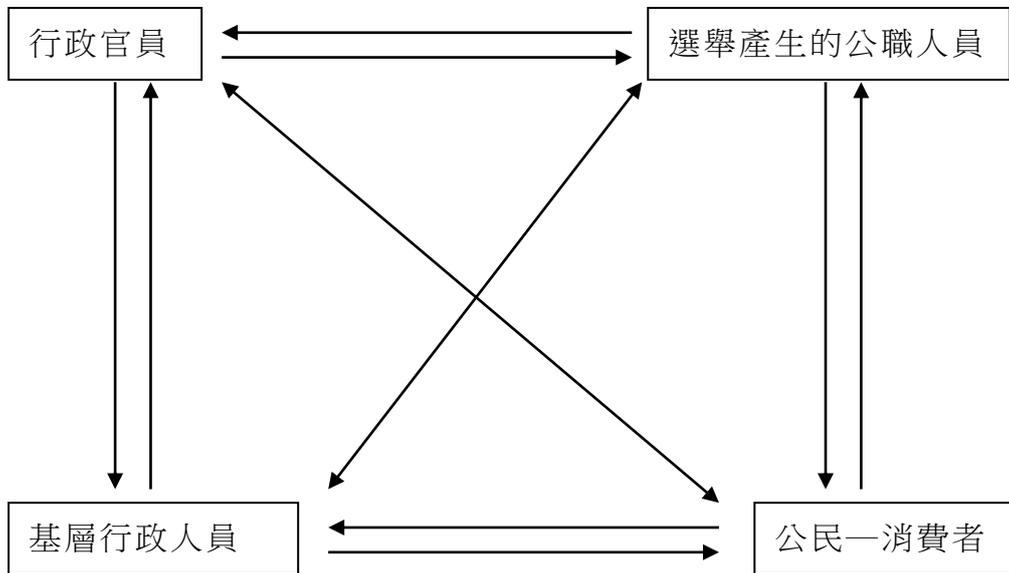


圖 3-2-2 公共服務參與者的網絡行動

加州的萊克伍德市 (Lakewood, California) 和洛杉磯縣簽訂契約，由洛杉磯縣治安部門提供警察服務。如果對警察服務不滿意，萊克伍德市的市民能透過有效管道在他們的市政府、縣政府或兩個政府之中尋求解決方案。在每個轄區里都有多種解決之道，只要存在決定適當服務水準的一般績效標準，這些管道中的任何一種申訴途徑都可以成為解決問題的適當方法。

從理論的視角觀之，許多組織型態都可能在消費和生產的可能性之間達成一定比例，當轄區的邊界得以界定，社區的潛在受益群體明確後，對管轄權限範圍的考慮可以應用於組織集體消費。在某些情況下，對這些邊界的確定需要通盤考慮，其中，產品和服務的性質本身是一種人為現象。另一方面，潛在受益者的範圍也可能受自然環境因素的限制。

由於，美國地方政府數量龐大，所以組織內和組織間安排的可能

跨區域的程度也很廣泛，政府單位中同一層次的相似單位之間盡可能維持一定的橫向關係，但為達到一定的績效水準，這些公共事務的安排是採取市場經濟邏輯的競爭原則去落實公共服務提供的目標。換言之，雖然有許多公共服務的提供是重複的，但由於公民需求程度的差異，因此也決定了該項服務的品質與績效水準。總之，從公共服務的本質而論，優質公共服務的關鍵不在於規模的大小，而是在於如何將不同規模的組織整合起來，何種組織間的協調機制對何種特定的服務標的團體來說績效最好，就適合採用該種機制。

參、以適應功能為中心的美國模式

從國家統治權的分立制衡觀之，美國的中央政府體制採行的是權力分立制，這種制度的最大特點便是行政權、司法權以及立法權的分立與制衡(balance and check)。然根據學者古德諾(F. Goodnow)的分析，認為這種權力分立制度形成了兩種對地方自治不利的司法與政治習慣。當涉及個人自由的保護時，州議會將責任轉給法院，由法院依據憲法進行裁決，這已經成爲一項傳統習慣。但是，當這項在法院直接管轄的私權領域所形成的傳統，被適用於像城市這樣的公共法人時，其結果對城市而言是災難性的，因爲城市不像自然人，其自由受到州憲法的保護。第二，由於州政府所關心的許多職責，被城市或者它們的官員所推卸，使州議會認爲絕對必要不時地干預城市事務的管理，否則就會影響到全州的整體利益。時光流轉，干預的習慣不經意地擴展至其他領域，即使這些領域的事務與州無涉。

1868年，愛荷華州法官約翰·狄龍(John Dillon)在一項訴訟的判決中，將這兩項習慣，與州權不可分割的觀念融合在一起，對州與城市的關係進行了系統的表述，成爲廣爲引用的經典案例。依此，狄龍法官明確了城市法人能夠擁有和行使的三項權力：第一，州明文授予的；第二，明示權力必定暗含或必定附帶的；第三，對於城市法人申明的目標或意圖是絕對必

要的——不是便利、而是必不可少的。

雖然權力分立的制度與司法審查權的賦予有助於保障制度運轉的穩定，然美國的社會結構是呈現多元移民的面貌，在這種多種族的熔爐中，難免會造成許多的衝突火花，因此，如何紓解多元社會的衝突，便是以強化制度穩定為制度運轉的主要目標，據此，美國區域治理藉由蒂伯特模型 (Tiebout Model) 所建構的公共治理架構，提出以居民用腳投票來選擇地方政府以實現地方公共產品完全競爭的理論。根據蒂伯特模型的理論內涵主要有二端：一是邊際成本為零推動了各地方政府在地方公共產品供給上的相互競爭。換言之，每個地方政府為了使自己對外界更有吸引力，確保公共產品的有效供給便成為其產生競爭力的內在動機。一是以自由遷徙為前提的用腳投票。每個居民以個人效用最大化出發，不斷遷徙，只有當其個人遷徙的邊際成本與邊際收益相一致時才會停止尋找最佳地方政府的努力而定居下來。

第三節 日本地方政治結構的轉型

壹、地方自治權力結構的轉型

日本名義上雖採行地方自治制度，並在憲法上作了明確的規定。但長期以來，中央政府對地方的控制很嚴。中央的控制手段，一是採取機關委任事務制度，係中央政府各省廳委任地方公共團體辦理的事務，中央政府各省廳有權進行指揮、控制或監督。在都、道、府、縣一級，機關委任事務佔全部事務的 70-80%。二是實施地方交付稅制度，即轉移支付制度。目前，國稅約佔全部稅收的 2/3，地方稅占 1/3，而國稅的 50%左右要通過地方交付稅的形式返還地方，但返還時不是等比例返還，而是根據地方的實際情況由中央決定返還多少；三是則在人事制度方面進行控制，大多數的都、道、府、縣長官都出身於中央省廳，同時，從中央派遣或轉職的地方官員也很多。原自治省(2001年與郵政省、總理府總務廳等合併為總務省)是中央與地方的聯結點，權力很大，所有中央資金都通過自治省一個管道下到地方。中央與地

方名義上是對等的行政實體，實際上是上下級關係。因此，多年來，改革中央集權制擴大地方分權的呼聲一直很高，地方分權運動的時機趨於成熟。

1989年2月20日，第二次臨時行政改革審議會提出了《關於中央與地方的關係的答詢報告》，除提出多種改革方案外，還提出了設立地方公共團體「廣域聯合體」和「核心市」的建議。1992年，第三次臨時行政改革審議會「富裕生活部會」提出了設立地方分權實驗區——「特許自治體」的建議，雖在表面上被政府採納，卻因中央政府官僚的抵制而被抽掉了實質內容，因而受到輿論批評。

1993年6月，日本參眾兩院一致通過了《關於推進地方分權改革的決議》。1994年1月，內閣設立了行政改革推進本部，並在其之下設立了地方分權部會。該部會提出的意見書中寫明應該廢止機關委任事務。1994年12月25日，日本村山內閣通過《關於推動地方分權的大綱方針》，確定了地方分權改革的基本方向，並決定制定關於促進地方分權的基本法律。1995年5月19日，日本國會通過《地方分權推進法》，同年7月3日，《地方分權推進法》實施。

根據《地方分權推進法》，在總理府設置作為調查審議機構的地方分權推進委員會，委員會就推動地方分權的具體方針向內閣總理大臣提出建議，政府必須尊重委員會的建議，制定《地方分權推進計劃》，規定必要的法律或財政措施。

根據《地方分權推進計劃》，1999年7月8日，日本國會通過了《有關推動地方分權相關法律建設的法律》（《地方分權一括法》），同月16日，政府公佈了該法，並從2000年4月1日開始施行。依內閣在最大程度地尊重地方分權推進委員會四次“公開提議”的基礎上制定的《地方分權推進計劃》，《地方分權一覽法》對《地方自治法》以及有關法律進行了必要的修正，其內容大致如下：

首先，明確了中央政府和地方公共團體的功能分工。功能分工的基本方針是：中央政府主要承擔在國際社會中的國家事務，以及那些以實行全國性統一規定為宜的事務等，而有關居民日常生活方面的行

政事務則儘量由地方公共團體承擔。

其次，廢除機關委任事務制度。為建立中央政府與地方公共團體之間對等、協作的新關係，廢除機關委任事務制度，將地方公共團體的事務內容重新調整為「自治事務」和「法定委託事務」。同時，廢止地方事務官制度。

再者，推動許可權的委讓。通過個別法律的修訂，將中央政府的許可權轉移到都、道、府、縣，同時將都、道、府、縣的許可權下放給市、町、村。與此相關聯，通過《地方自治法》的修訂，建立了特許市制度。

還有就是重新審定「必置規制」。通過個別法律的修訂，廢除或放寬關於地方公共團體的人員配置、組織構成等的硬性規定，尊重地方公共團體的自主性組織權並推動行政工作的整合化和高績效化。

最後則是建立健全地方公共團體的行政體制。促進市、町、村的自主性合併，提高地方議會的活力，放寬核心市的指定條件等，以進一步提高地方公共團體的行政、財政能力並建立健全行政體制。

貳、地方行政體制的再造

在地方分權的潮流中，人們開始認識到由地方公共團體進行的體制建設的重要性。地方公共團體為加強行政、財政能力而逐步對相應的制度進行修改，各地方公共團體正在致力於行政體制的建立健全，這些體制的再造約有下列數端：

一、核心市制度的建立

通過 1994 年 6 月對《地方自治法》的修改，日本開始實行核心市制度。目的在於，對於具有較大規模能力且在地域中發揮中心城市作用的市，強化其事務許可權，使其能夠在與居民日常生活密切相關的方面為居民提供相應的行政服務。

至於成為核心市必須具備的條件是：人口在 30 萬以上且面積在 100 平方公里以上；由符合上述條件的市提出申請，經政令批准後成為核心市。政令指定的核心市能夠處理政令規定的事務，但由都、道、

府、縣進行地區統一處理更有效的事務除外。核心市的行政事務包括對養老院開設的審核和監督，對街區化地區或街區化整頓區域的開發工程的審核，對一般廢棄物處理設施建設的審核和現場檢查等。

二、特許市制度的成立

隨著《地方分權一括法》的制定，《地方自治法》得到了修訂，並從 2000 年 4 月 1 日起開始實施特許市制度。特許市制度的目的在於以市、町、村為事務實行許可權委讓。

成為特許市必須具備的條件是：人口在 20 萬以上；由符合條件的市提出申請，經政令批准後成為特許市。特許市能夠處理與核心市同樣的行政事務，但由都、道、府、縣進行地區統一處理更有效的事務除外。特許市的行政事務包括對開發行為的審核等。

三、廣域聯合體制度

在實行核心市制度的同時，經修訂的《地方自治法》還規定實行廣域聯合體制度。廣域聯合體制度的目的在於，對地方公共團體面臨的多樣化的廣域行政需求作出切實有效的對策，同時，對接受中央政府許可權委讓進行相應的體制建設。

普通地方公共團體以及特別區為能夠切實地處理涉及廣域地區的行政事務，通過協定制定有關的規約而建立「廣域聯合體」。都、道、府、縣加入的廣域聯合體須經中央政府自治大臣(現總務大臣)批准；其他的廣域聯合體則須經都、道、府、縣知事的批准。

廣域聯合體是屬於以往的地方公共團體組合的一種類型，但它與部分事務組合等有所不同。都、道、府、縣加入的廣域聯合體能夠從中央政府直接接受許可權或事務委任，而其他的廣域聯合體能夠從都、道、府、縣直接接受許可權或事務委任。同時，為提高許可權委讓的實效性，廣域聯合體可以向中央政府等提出許可權或事務委任的要求。此外，廣域聯合體議會的議員以及首長通過直接選舉或間接選舉產生，與普通地方公共團體相同，居民可對廣域聯合體直接提出要求。

四、市、町、村合併特例法

1965 年制定的《關於市、町、村合併特例的法律》(《合併特例法》)規定了有關法律的特例措施，以推動市、町、村順利地實行自主合併。1999 年，在不變更有效期限的情況下，日本國會根據《地方分權推進計劃》對《合併特例法》作了必要的修改。《合併特例法》作了有關推進市、町、村自主合併的規定，其宗旨在於：不是以中央政府或縣為指導，而是在尊重市、町、村自主性前提下積極創造有利於市、町、村合併的環境條件。根據《合併特例法》，對於合併後的市、町、村的各方面工作實行特例措施，並形成制度。

在財政措施上，規定延長普通交付稅的合併轉算期，以免合併後的市、町、村蒙受損失。同時規定，在合併後的街區建設經費方面，實行地方債優惠政策。此外，為積極創造有利於市、町、村合併的環境，還設立了有關議員在任和定員的特例，有關都、道、府、縣議會議員選舉區的特例和有關市的必備條件的特例等。

同時，還設立了居民提議制度，根據規定，如果具有參選權的居民的 1/50 以上的居民的簽名，可以要求設置合併協定會，同時，居民可以直接參與實施合併的有關程序。合併協定會是在《地方自治法》意義上的協定會，準備實行合併的市、町、村就合併是否適當等各種合併條件進行協定。目前，所有符合《合併特例法》的合併都曾設有合併協定會。

五、行政改革的措施

地方分權的發展，要求作為地方分權主體的地方公共團體建立起精簡、高效的行政體系。同時，地方公共團體處於非常困難的的財政狀況。以 1999 年為例，整個地方公共團體的債務餘額達到 188 兆日元，加上中央政府債務餘額，共約達 666 兆日元(除去交付稅特別會計的重復部分)，因此，人們強烈期望地方公共團體進行徹底的行政和財政改革。

在這種情況下，各地方公共團體根據各自以居民意見為基礎制定的行政改革大綱，對行政事務和有關事業及組織和機構進行重新審

視，在職員定額、工資合理性、職員能力開發和理念更新等各方面採取了相應的改革措施。進入 21 世紀，在地方自治的新時代，日本總務省官員表示日本要繼續推進地方制度改革，在地方公共財政改革、行政評價制度、資訊公開、地方公共團體組織合理化、合併市町村等面採取新的舉措，並在 2005 年頒佈新的《合併特例法》。

值得注意的是，隨著地方自治的發展，一些縣、市(如青森、岩手和秋田縣等)要求合併的呼聲也日益高漲，而按照《地方自治法》的規定，如果都道府縣打算合併或分割、廢止，必須由國會單獨制定特別法；此外，依據日本憲法第 95 條的規定，僅適用於某一地方公共團體的特別法，根據法律規定，非經該地方公共團體居民投票半數以上同意，國會不得制定。為順應合併的要求，總務省決定重新檢討《地方自治法》。按照總務省的初步構想，首先要修正妨礙合併的現行規定，並簡化相關手續(如都道府縣議會通過決議，就可直接向中央提出申請合併。一旦國會審議通過，首相可立即公告施行)。

參、以模式維持功能為中心的日本模式

日本的政治體制雖是呈現內閣制的特徵，但在二次戰前，其體制特徵是以明治維新所確立的君權集中制為主。因此，在政府體制的運作上，日本相較於英美兩國並無較強的獨特性，僅是權力的分配是從二次戰前的君權集中制轉變為戰後的行政立法權合一的代議制度，就本質而言，日本的權力集中性仍有其文化的意涵，只是其集中的範圍從君主手中轉移至中央政府的專業文官體制中。然日本在歷經明治維新與二次大戰的重大歷史轉折過程，使得其制度的運轉也充滿著多元性，不過，不同於美國多元文化的社會結構，日本的多元性是呈現在文化的次級系統之中，因此，其制度的運作邏輯較強調目標維持的功能。

日本在已開發的國家中係為典型的中央極權國家，在中央與地方關係上雖然實行地方自治制度，各級地方政府均為自治體，但中央政府對於地方事務干預仍深，向來有「三分自治，七分集權」之謂。然近年來有所改變，2000 年 4 月實施的《地方分權一括法》便界定出中

中央政府與地方職權的基本思維，換言之，中央政府的職權被侷限在：(1)有關國家在國際社會生存發展的事項；(2)有助於國家的統一事項；(3)非全國統一辦理不可的事項。據此，在法制上，中央與地方的關係從「主從」轉變成「夥伴」的關係。

從結構功能的角度論之，日本的制度運作較強調文化系統中的模式維持功能，凡是有利於制度穩定的方法或要素，日本的模式維持功能都將發揮作用將之內化為其文化的一部份，面對全球化的席捲，這種功能容易產生反客為主的效果。

第四節 小結

盱衡美、英、日三國的區域治理的發展進程，其權力下放的趨勢係依照三個權力運作的邏輯進行組織的改造。首先，從中央政府與地方政府的分工合作的觀點而論，地方政府的存在一方面是因為較中央政府接近公眾，也更了解公眾的需求與偏好；另一方面則強調區域內的人民可以透過投票或其他機制自由選擇公共服務的品質與項目。至於中央政府的角色只是在解決資源配置的公平問題與協調府際間的爭議與衝突較具主導性。其次，透過自由配置與社會福利最大化的一般均衡分析發現，在公共產品的生產成本一致的前提下，讓地方政府提供具有柏瑞圖效率(pareto efficiency)數量的公共產品給區域內的人民，其效率優於中央政府將產品提供給全體人民。最後，從新制度論的交易成本的角度而論，公眾對政策的需求會因為距離決策中心越遠而越偏離真實性，換言之，中央政府可能會因為資訊的錯誤或誤導，造成過度的浪費或服務提供不足的現象產生。

事實上，綜觀三國的地方化趨勢的發展，可以發現各國在權力下放的過程中，為了避免權力配置的極端所造成的社會不安，往往會藉由區域治理的機制來平衡職能變化所造成的治理不確定性，進而建構出中央與地方政府間的政策網絡系統，並使得地方自治得於更優質化的開展，換言之，美英日三國的制度啟發可以從下列數端論之：

(一)有利於區域內人民的偏好可以在地方政府的政策中彰顯

在地方的事務上，地方政府的政策取向與居民的相關性較深，居民也較於了解，因此，強化居民參與地方事務的推動是有助於市民社會的建構。就地方官員而言，他們可以更深切的直接感受居民對政策的認同程度。尤其，在公共服務與社會福利的項目中，區域的治理可以將同質性高但跨區域的地方公共需求，藉由夥伴關係的方式，深化政策落實的品質。舉例而言，英國的「地區協定」(Local Area Agreements, LAAs)，它的主要任務就是藉由行政協議的模式，改善地方政府、中央政府的地方機構(諸如基層護理信託、特別就業中心、確保開端計劃以及仲介部門在地方的代表機構等)與它們的夥伴之間的協調關係，進而深化服務的內涵並減少地方服務供給中的官僚性。至於「地區協定」最初是藉由「地方戰略夥伴關係」在地區的中央政府辦公室來開展其業務。它們希望通過中央政府的地方代表機構、優先基金和中央政府規劃三方的努力擴大服務改善的目標，進而達到強化區域治理的網絡功能。有鑑於此，行政院中部及南部聯合服務中心可以藉由地方公共服務的支援與提供，與地方政府建立戰略性的夥伴關係，並根據行政程序法中有關行政契約的精神，與各地方政府簽定區域協定，實質賦予聯合服務中心介入區域治理的地方權限。

(二)有助於強化地方政府的治理資訊基礎

政策資訊的掌握，從政策制定的邏輯結構而論應該離公眾需求越近政府層級越能掌握完整的與真實的公共需求。許多的案例都證明，在由上往下的政策結構中，要麼是地方政府掌握資訊上達不到中央政府，也無法反應中央政策，要麼是地方政府利用掌握的資訊誤導中央政府，以爭取其更多的私利。不過，在地方分權的潮流中，人們開始認識到由地方公共團體進行的體制建設的重要性。地方公共團體為加強行政、財政能力而逐步對相應的制度進行修改，以日本模式為例，各地方公共團體根據各自以居民意見為基礎制定的行政改革大綱，對行政事務和有關事業及組織和機構進行重新審視，在職員定額、工資合理性、職員能力開發和理念更新等各方面採取了相應的改革措施。換言之，日本區域治理的焦點在於強調由下而上的功能定位與行

政體制的再造。基此，中部及南部聯合服務中心的組織定位可以朝以下方向思考。

首先，明確化中央政府和地方自治團體的功能分工，具有跨區域性質的公共服務事項則透過行政協議方式，藉由中央與地方政府的雙重授權交由聯合服務中心辦理。其次，廢除機關委任事項制度，為建立中央政府與地方自治團體之間對等、協作的新關係，廢除機關委任事項制度，將地方自治團體的職能重新調整為「自治事項」和「法定委託事項」，以增加治理的彈性。第三，推動許可權的委讓。通過個別法律的修訂，將中央政府的許可權轉移給聯合服務中心，藉以強化聯合服務中心的治理職能，與此相關聯，通過《地方制度法》的修訂，建立聯合服務中心的法制地位並賦予其一定的人員組織權限。

(三) 促進制度創新，提供多元的公共選擇途徑

在權力集中的治理結構中，政策的制定係操縱於中央政府之手，地方政府只是中央政府的延伸和派出機關而已。但在面對知識經濟的外在環境中，公共選擇模式可以使政策依其目的在中央與地方多層次地制定與執行。從而使各地方政府有機會依據自己的區域特點進行制度的創新與開展，進而形成跨區域的政策競爭環境。換言之，雖然有許多公共服務的提供是重複的，但由於公民需求程度的差異，因此也決定了該項服務的品質與績效水準。總之，從公共服務的本質而論，優質公共服務的關鍵不在於規模的大小，而是在於如何將不同規模的組織整合起來，何種組織間的協調機制對何種特定的服務標的團體來說績效最好，就適合採用該種機制。職是，美國區域治理模式就是藉由蒂伯特模型(Tiebout Model)所建構的公共治理架構，提出以居民用腳投票來選擇地方政府以實現地方公共產品完全競爭的理論。根據蒂伯特模型的理論內涵主要有二端：一是邊際成本為零推動了各地方政府在地方公共產品供給上的相互競爭。換言之，每個地方政府為了使自己對外界更有吸引力，確保公共產品的有效供給便成為其產生競爭力的內在動機。一是以自由遷徙為前提的用腳投票。每個居民以個人效用最大化出發，不斷遷徙，只有當其個人遷徙的邊際成本與邊際收益相一致時才會停止尋找最佳地方政府的努力而定居下來。據此，未來二聯合服務中心便可透過公共服務品

質評鑑機制的建立，公開的揭露中央政府與地方政府所提供服務的資訊，並進行品質的嚴選，以提供公眾選擇居住地的依據。諸如南投 long-stay 的吸引外國人居住計畫，倘服務中心可以藉由品質評鑑機制做適時的資訊揭露與提供其他區域的相關競爭計畫的資訊，應可更完善該公共服務的提供。

(四)達到政府精簡的目的

一般而言，權力越是集中就越容易造成失控的狀況，政府的過度膨脹，也會導致政府的失靈。政府干預的廣度與深度和集權程度呈現正相關的趨勢，隨之而來的問題是政府的機構過度重疊，施政的品質卻日益低落，而且也使得國家的預算浪費在過多的文書往來之中。因此，我國所推動的地方化、委外化、行政法人化以及去任務化的政府再造中，就是期待透過權力的共享與承擔，一方面達到政府精簡的組織改造效果，另一方面可以引進民間的活力，形塑公共服務提供的競爭市場，進而建立公民自我課責的市民社會。

表 3-4-1：各國地方化發展趨勢的比較與啟發

	系統結構 特徵	功能角色	權力的互動 關係	區域治理 的定位	對台灣的 啟發	權威基礎或 課責機制
英國模式	社會系統	著重制度的 協調與整合 (整合功能)。	運用行政協 議、代理機 制與民營化 的方式進行 權力共享。	著重公私協 力的戰略性 夥伴關係的 建立。	1. 利用行政 契約模式建 立府際的合 作關係。 2. 採取公私 協力的方式 ，推動跨域 和跨界的交 流。	行政契約
美國模式	經濟系統	強調制度創 新與競爭(適	運用企業原 理建構多元 的治理機	透過制度競 爭營造多元 的政	1. 引進公共 服務的競爭 機	民眾感受

第三章 美英日的跨國比較分析

		應功能)。	制，建立公 共服務的準 市場環境。	策網絡環 境。	制。 2. 推動跨 域論壇的 建立，以 構多元的 政策網 絡。	
日本模式	文化系統	主張制度運 作模式的維 繫(模式維 持功能)。	一方面藉由 職權的重 新界定賦 於地方公 共團體更 實質的政 治參與權 限；另方 面再透過 修正的課 責歸屬。	利用地方 公共團體 的賦予區 域內涵。	1. 組織各 級地方政 府向政策 論壇。 2. 進行法 制的再造 ，包括地 方制度的 修訂。 3. 中央將 部份的權 讓與區域 機構以強 化其授權 。	法律制定
台灣模式	政治系統	以目標取向 的制度設計 為主(目標 達成功能)。	政治與社會 二元發展 ，使得地方 化的規畫 僅著重在 政府體制 的設置， 較難正式 組織的建 立。	聯服中合 心現由政 段於黨與 陷爭精 爭與策的 難困境 以致尚 未獨 立出 特 治 理 形 象。	1. 套脫政 治互鬥的 思維。 2. 將政 治思 回 歸 社 會。 3. 將 權 力 重 新 考 慮 歸 社 會。	政治決定

資料來源：作者自製

雖然，從各國模式的比較分析中，可以得知區域治理的角色是在於承擔中央政府與地方政府進行權力共享的過程中，可能造成的重要

公共服務失落的現象發生，以致影響到人民權利的取得與行使，因此，在分權的過程中就必須兼顧到三個重要前提：

第一，分權的單位必須夠小。在大範圍內解決公共產品的供給問題與由中央政府供給並無差異，而且也無法引進多元的公共產品進行競爭。

第二，居民必須真正擁有「用腳投票」的權利。民主制度與投票機制的健全可以清楚地掌握民眾對政策的偏好以及流向，而且用腳投票更可藉由遷徙行動的表現突顯出對地方政府施政的滿意程度與政策好惡。

第三，居民必須有遷徙的自由。這與用腳投票密切相關，事實上，觀諸台灣的戶政系統，其實是有違憲法中的遷徙自由原則，倘台灣的戶籍登記制度能夠逐漸放寬授予聯合服務中心裁量行使，是有助於進行政策競爭的制度推展。

總而論之，如果以「舊體制思維」為體，酌用美、英、日的體制為用，勢必「畫虎不成，反類犬」。美國是一個聯邦制的國家，聯邦職權能夠在地方執行的部分極其有限，就算想在地方直接征收聯邦稅，聯邦財政部派出機構於各地方亦不受尊重；惟一能做的就是提供攸關外事的「服務」功能而已，無法涉及與地方職權的問題，更不用說協調、監督或指揮的運作。其次，雖然英國和日本都屬於單一國體制，而且都為內閣議會制，其國情及運作也不盡相同。議會制政治運作的特質概都以地方利益的折衝為主，中央雖然有權制定政策和立法，但其實質的權力運作及利益分配受地方的影響甚深。日本尤其受到傳統官僚文化的影響更大，政策和立法的決策權力有很大程度掌握於技術官僚手上，政治領域的支配力相當受到限制；這一方面比較接近於台灣在威權體制下的運作，隨著民主化的推動之後，台灣官僚體制的決策影響力已快速消滅，如此一來，日本模式似無沿用之可行性。因此，跳脫舊思維，重新審視各國的模式發展，應該可以為中部及南部聯合服務中心的組織定位耙梳一定的發展脈絡。

第三章 美英日的跨國比較分析

第四章 行政院中部聯合服務中心的現況分析

第一節 知識型政府的策略定位

全球化浪潮的席捲，雖然推動了知識經濟的巨輪，然創新並非是產業轉型的萬靈丹，所謂太陽底下無新鮮事，許多的創新概念都只是新瓶裝舊酒，獲利的來源仍只著重營業成本的降低與市佔率的爭奪，產業的競爭也只是強調在商業紅海中的你爭我奪，忽略了知識經濟的本質乃在於心智圖像的改造，換言之，真正的創新並非純粹追求商品外在形式的改變，抑或是管理技巧的變革，其精髓應在於經營策略的全觀式思維模式的再造。

所謂全球化的現象，係藉由通訊科技的進步，壓縮了人群間交往的時空限制，使得私人領域的事務不斷地滲入純粹的國家主權畛域內，進而擴大了公共領域的範圍，並使得國家治理的內涵產生了典範轉移的現象，影響所及，公共化的效應也擴及了經濟系統，基此，可知知識經濟時代下政府與市場機制的失靈乃源自於公共領域的結構轉型，環保意識或市民社會等公共議題便是新世紀區域治理所需面對的外環境的重要挑戰。職是，在這樣的時代背景下，區域治理的永續發展應具備三種層次的策略思維，即區域產業佈局的國際化、區域治理的本土化以及區域政策的公共化。蓋國際化的目的在於拓展區域產業的市場與挖掘潛在的消費者；本土化的內涵則在於強化中央與地方間的夥伴關係，而非執著於絕對主權觀的國家認同意識；公共化的內涵乃在於強化公共政策的社會信任感，以及建立其在公共領域中的課責機制。

其中，中部區域的產業結構與區域特徵深受其地緣因素與文化特性的影響，因此存在著許多的優勢與機會去進行知識經濟的區域治理網絡再造，然而由於精省的衝擊與台灣民主化的效應，造成中台灣的區域治理架構產生了銜接上的斷層，權力的破碎也導致了公共政策規

劃與執行上的遲延，以致延宕了諸多重大公共基礎建設的推動，有鑑於此，行政院中部聯合服務中心的成立，正可以適時地承接現階段中部區域產業界與公共政策間的失落連結，如能進一步策略定位將其區域發展的焦點集中在區域性政策網絡的建構，進而藉由區域的學術界、產業界以及公部門三域共構出中部區域的智庫平台(參見下圖)，則可望有效引導出中部區域的產業動能，同時也可啟動中部區域知識經濟的發展巨輪。

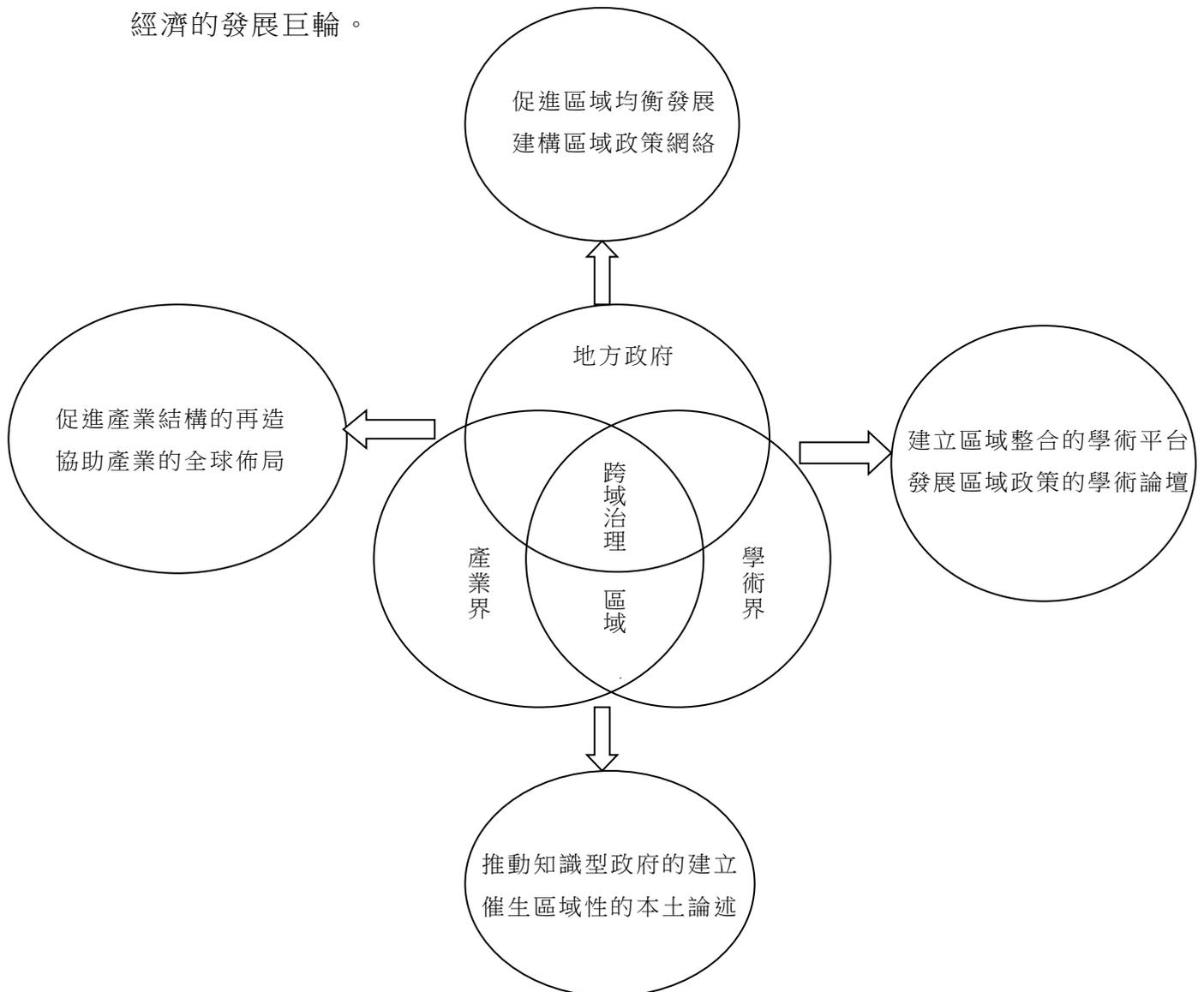


圖 4-1-1 中部區域公私協力追求卓越網絡的策略定位圖

第二節 組織架構的現況分析與功能定位

壹、組織功能之現況分析

行政院為促進區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各相關部會在中部地區現有資源，於2003年5月14日設置成立「行政院中部聯合服務中心」，其主要目的即在促進區域均衡發展、以單一窗口之方式簡化公共服務提供的流程，並進一步建立跨區域的資源整合平台，強調以夥伴、協調與服務的精神從事區域治理的任務，以因應新公共管理時代的需求。陳水扁總統並在主持「行政院中部聯合服務中心」揭牌典禮中表示，設置此一組織主要係為加速台灣中部地區的發展與建設，中央政府確有必要成立一個單一、且高效率的服務窗口，主動發揮協調行政院各部會與各地方政府的重要功能，以期達到「北中南均衡發展、北中南同步繁榮」的理想目標。

身兼「行政院中部聯合服務中心」主任的前行政院副院長林信義也特別指出，「行政院中部聯合服務中心」將整合台灣中部資源，發揮在地的利基與優勢，促成中部科學園區的運作，形成「北IC、中奈米、南光電」的區域經濟產業發展特色，並進而達到綠色矽島的目標與願景。「行政院中部聯合服務中心」前執行長廖永來強調：在全球治理的概念下，公共管理所著重的面向，不再侷限於以單一政府機關作為行動主體，而應包括跨部會、跨政府層級，甚至跨國企業、跨民間團體，公私部門須共同分擔處理社會大眾所關心的公共事務；這種「跨域合作」與「夥伴關係」的組織設計，將改善傳統官僚體系層級化與部門化的本位主義運作缺失，建構一個便於溝通協調的區域治理政策網絡。因此，「行政院中部聯合服務中心」作為台灣中部區域治理的單一服務窗口。這個組織設計理念主要參照民國八十七年六月建制的「行政院南部聯合服務中心」，設置宗旨係為促進台灣區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各部會在中部地區的現有資源(廖永來，2005年)，以建構出區域性的治理機制。

就組織架構的運作邏輯而言，中部服務中心的組織邏輯包括兩個部分：一是組織建制的屬性；二是落實組織架構的職掌功能。其中，

在組織建制方面方成兩個部分，一個部分是強調的是中央治理政策的落實與推動以及跨區域性協調業務的進行，因此，組織的編制較強調任務編組的型態，現階段其編組包括10個任務小組(包括企劃組、國防服務組、工商組、交通組、農業組、文教組、原住民組、客家組、新聞組以及青年服務組等)分別在執行長的統一指揮下落實區域治理的功能業務。第二部分則是派出單位整合性的組織建制中，則涵蓋三個部門：一是合署辦公的各部會單位(包括內政部中部辦公室、內政部土地重劃工程局、內政部土地測量局、內政部兒童局、內政部警政署入出境管理局台中服務處、外交部領事事務局台中辦事處、經濟部水利署、經濟部工業局中部服務處、經濟部智慧財產局台中服務處、經濟部中區聯合服務中心、交通部觀光局旅遊服務中心台中服務處、行政院衛生署國民健康局、行政院勞工委員會中部辦公室、行政院勞工委員會中區勞動檢查所、行政院環境保護署環境督察總隊、行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊以及其他經報院核定者等)；二是組成任務編組的中央各部會機關(有國防部、教育部、經濟部、交通部、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會、行政院農業委員會、行政院文化建設委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院九二一震災災後重建推動委員會、台灣省政府以及其他經報院核定者。)；三是經中央機關授與行使公權力的財團法人，如海峽交流基金會中區服務處。其中合署辦公與授與行使公權力的機關部門，有其本身的業務職掌，執行長對其業務之執行僅負協調督導之責。

至於中部服務中心現階段的任務功能架構，如下圖所示，其功能業務涵蓋三個領域的處理事項，一是權力領域的事項，主要強調中央的治理調性，業務項目包括：推動中部地區資源整合，建立區域整合協調機制、督導、協調及整合派駐中部地區之各部會所屬機關，提升為民服務品質事項以及涉及各部會主管權責須協調整合事項；二是公共領域範疇，其執行模式可以透過公私協力等多樣的政策執行方法，落實業務的功能目標，其項目包含：協調各部會及地方政府推動有關中部地區各項重大建設事項、協調各部會相關政策及計畫須地方政府配合辦理之事項以及提供兩岸交流事務及文書驗證等事項；三是私人

第四章 行政院中部聯合服務中心的現況分析

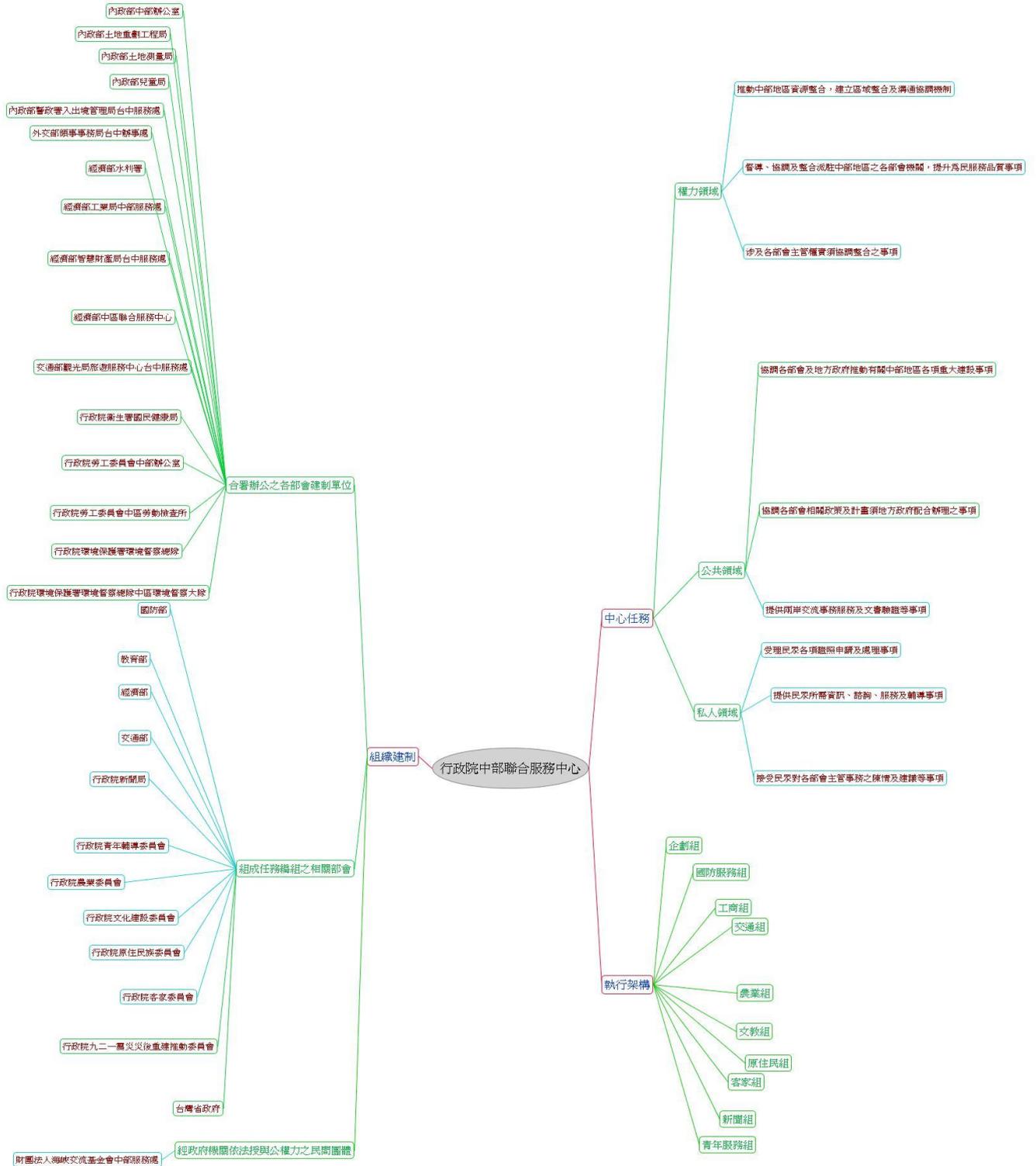


圖 4-2-1 行政院中部聯合服務中心結構功能架構

領域的事項，屬於公共服務的直接落實的範疇，其業務範圍涵蓋：受理民眾各項證照申請及處理事項、提供民眾所需資訊、諮詢、服務及輔導事項以及接受民眾對各部會主管事務之陳情及建議事項。

貳、中部區域政治結構的轉型與挑戰

事實上，中部聯合服務中心的組織功能除了建構因應全球化挑戰的區域治理網絡外，仍需面對台灣省政府所遺留下來的體制轉型的陣痛，因為現階段對於省政府組織所遺留下的制度殘缺，如果不加以重視，可能會造成未來中部聯合服務中心在運作上的阻礙。換言之，如果要進行聯合服務中心的定位勢必要先釐清省政府與省諮議會的功能角色，這部分對於中部聯合服務中心將是個挑戰。過去對於省政府組織精簡的考量，大部分是出於對於政治權力分配的思考，若只從政府行政的角度而論，省政府的業務職掌仍有其存在的必要性。現在把省政府層級去掉後，造成中央與地方業務功能的高度落差，以往省府的權力與資源是足夠去整合地方的業務並協助地方的發展，雖然因為政治權力的分配不當而須加以精簡，但權力的式微並不意味著組織的不需要，這也是中部及南部聯合服務中心存在的意義。

過去台灣省政府重要的功能業務之一，即在於處理跨縣市業務上的爭端問題。如依據省縣自治法（已廢止）第六條以及第五十六條規定可知，縣（市）之監督機關為省政府，縣（市）與縣（市）間發生事權爭議時，由各該自治監督機關解決之。職是之故，可知在法規的授權下，台灣省政府即扮演著縣（市）間府際爭議的仲裁者與協調者角色。惟由於精省作業的進行，台灣省政府所負責的業務逐漸萎縮，原有許多的廳、處、會乃轉型為行政院中部辦公室，台灣省政府亦為行政院之派出機關。而基於地方制度法之規定，亦將協調跨縣市業務與處理府際爭議的權限轉移到中央行政院的手中。

值得注意的是，由於中央政府過去並未直接負責協調跨縣市工作的角色，因此未來即使能夠透過資訊科技的應用，克服控制幅度的問題，但勢必需要一段時間的調適期。此外，基於國外跨域治理的發展經驗顯示，各國多數在中央與基層政府間設置一個「中間政府」的機制，以處理區域性的政策問題。再者，從地方制度發展的趨勢來看，

建立一種區域型的政府（機關）亦為目前所需。基此，行政院中部辦公室的定位，應可朝向一種「專業功能性的區域整合中心」發展。如此一則可以建立跨區域性政策問題的解決機制，二則由於轉型後的中部辦公室定位為行政院之所屬機關，並未造成與地方制度法規定相左的困境；三則可塑造中央政府與地方政府府際衝突的緩衝地帶，避免政策零和的效果，並有利於對等協力情境的形塑；四則可移轉過去台灣省政府處理跨縣市業務的經驗，減低政府再造工作所帶來的負面影響。

然而，現階段中部及南部聯合服務中心所遭遇到的困境並不存在於政治衝突的領域，反而是其正當性基礎的缺乏，就是法制化與正式職掌功能的確立。其中組織定位的重要面向之一就是職掌範圍的確定。基此，先回過頭來觀察省府功能精簡後，是否有重要的業務功能被忽略或掩蓋，這些業務雖然就中央而言是微不足道，但就地方或民眾來說是重要的功能，但因歸屬未定而無法有效發揮作用。因此，從歷史的視角來看，一個舊權力的沒落與一個新權力的興起，應該驀然回首一望在新舊交替之際，是否有重要的社會功能被遺忘在歷史的洪流之中，並從其中尋求道德性與法律性的基礎。換言之，在這一連串的權力重組的過程中，可能有一些民眾的權利福祉、地方政府的資源與支援在其中被廢失了，受害最深的還是身為國家主體的人民，因此組織定位的思考應該重新回歸自人民的需求來加以探索。

其次，從區域治理的歷史而言，回歸到日本統治的時期，可以相信日本對於台灣的治理是認真的且嚴謹的，無論是制度，抑或是統治機關，都是具有現代化的規劃。試想一下，為何日本對台灣是以州定制，無論從空間規劃上，地緣因素或是歷史的角度都有與英美制度作競爭的意味存在，職是，州的存在就突顯出中部及南部聯合服務中心設置的必要。而國民政府來台，採廢州設縣的制度，無非是藉由割裂地方政府的權力以利其統治的方便，但隨這科技的發達，加速人民的遷徙流動，使得割裂的權力已不敷當前的公共需求，而須進行新階段的權力整合工程，鄉鎮市層級的廢止與中部及南部聯合服務中心的設置便有其時代的意涵。是以，如果中部及南部聯合服務中心的組織定

位只強調政治的需求，那麼回首省府的境遇，這種組織只會成為政府組織上的惡性腫瘤，故惟有從回應人民需求和創造新社會價值來著眼，方可突破政治上所給予的限制，而不落入傳統組織觀念中永遠少一個人與永遠少一個組織的思維窠臼。

再者，從權力競逐的角度來看，是否要跟地方政府爭權並沒有這樣的思考，而且地方政府所堅持的自治權聯合服務中心也無法加以干預，中央與地方的關係，在過去是無需聯合服務中心的存在，但現在中央對於兩者間關係的處理則顯得力有未逮，而需要建構一個跨領域的溝通橋樑與資源整合平台，尤其在面對全球化的浪潮，這兩個聯合服務中心就有其建構的必要性。最後，就未來聯合服務中心的業務範圍來看，在面對新時代的到來，服務的項目應該從人民的需求為基準而加以開展，並從中加以研發新的服務產品，這個契機便存在於被忽視的政策領域之中，諸如社會福利被忽略的勞動底層的居民權利、社會資本最薄弱的邊緣人的範疇、傳統產業的沒落所引發的社會問題以及新興的自然權利議題，如環保課題或觀光資源整合議題等等，這些議題有時在某種程度上是必須與權力機關或強力的利益團體進行權力的對抗與衝突，有時則必須結合非營利組織的力量來累積更高的社會資本，這就是一種人丟我揀的業務規劃原則。總之，現階段服務中心的角色應該從非營利組織的心態出發，不斷的為中央與地方創造價值和資源，而不是以爭權為定位考量，這就是一種以行動確認價值的動態定位準則。

第三節 法制系絡的分析

回過頭觀察中部聯合服務中心的運作實務與經驗。首先在財務狀況方面，中部聯合服務中心一年的經費運用僅有一千餘萬元的額度，但服務的人口卻將近六百萬人，可以想見財務資源與服務人口上的落差，然中部聯合服務中心尚有之前省政府遺留下的資源與經驗可供運用，尤其，人力上的支援，比之南部聯合服務中心的需獨立承擔人力的調度上較具有優勢，況且，之前省府所遺留下來的物資也有助於中

部聯合服務中心業務與活動的推展。不過，實際上聯合服務中心現階段業務推展仍仰賴著執行長與副執行長常年在基層耕耘的威望與資源，但相對的也造成執行長與副執行長在地方所擔負的人情壓力日益加重。而所處理事務的重要性也呈現極端的分化，從日常事務到區域治理重大政策方針皆有，但人民仍對聯合服務中心的功能沒有很大的認知，以致降低人民尋求協助的機會。職是，將中心予以法制化將有助於協調功能的開展，因為法制的定位有助於管轄的明確化，申言之，管轄的確立一方面係賦予機關處理行政事務之權力，另一方面則屬於對本身任務範圍之事項，負處理成敗之職責。舉例而言，最近台中市教育局與教育部中部辦公室有關學產地的爭議，事實上，兩方面都沒有錯，教育部是基於法律上的見解，而市教育局則依據市民的需求，類似這種中央與地方的意見衝突是屢見不鮮，但是中部聯合服務中心現階段卻只能充當潤滑劑的角色，而無法站在至高點上去協調整合既有的資源來處理問題。

事實上，一個行政組織的建制係以憲法及法規依據而成立為管理國家事務及提供公共服務，實現國家目標之最主要的手段，對其他社會單位及組織而言具有監督與協調之功能。近年來，台灣的組織再造的進展快速，因此也牽動著相關行政法規的研擬與整合，並進而開發了許多跨領域的行政法規範，例如行政法人法草案便打破以往政府、民間二分法，使政府在政策執行上有所選擇並朝縮減政府組織規模，其採取之方向涵蓋有「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外化」同時進行改革，藉由行政法規的多元動態性的發展，使得治理機制的授權得以更具有彈性，進而便於達成國家治理的總目標。基此，中部聯合服務中心的法制定位思考可以從幾個層次加以考量：

一、多元治理中心的思考

將中部及南部聯合服務中心視為是中央政府統治權的延伸或分割，那麼這個組織的法制化就具有相當的意義，除了建立其正當性基礎外，還涉及到課責的範圍，不是純粹的服務性機構可以相比擬的。換言之，從治理正當性的角度觀之，一個政府機關在運作時，仍需要有一些正式的授權以避免資源的濫用與權力的專擅，雖然新時代組織

所強調的是網絡性和功能性的組織架構，但政府治理的目的還是著眼於社會價值的權威性分配，因此正當性的賦予對於新組織的建制是相當重要的部分。再進一步深入探討，中部及南部聯合服務中心法制化的層級應架構在哪個層次，依據過去省府的經驗，其組織定位是受到憲法層級的保障，這也是現今省府結構在改造過程中遇到困境的原因之一，就是憲法修正的困難度高於法律，基此，中部及南部聯合服務中心的法制定位要將之架構在哪個法律層級是有其思考的必要性。

再者，從各國運作的模式來看，在歐洲只有英國與荷蘭的政府治理層級是屬於兩級制，但其機制運作的順遂要歸功於權力下放的歷史經驗，因此，即便沒有憲法的保障，其中央與地方的分權合作還是能夠運轉的相當順利。至於美國的模式，則是基於憲法對於州權力的絕對保障，是以，州對於地方政府的運行有相當大的干預空間，據此，未來中部及南聯合服務中心的正當性基礎是否要採政治授權的權力下放的授權模式，還是比照美國的憲法授權的模式，都是需要加以深思的。最後，再回歸到國家治理區域化的問題，根據歐盟的經驗，國家權力的重新定義是屬於憲法層次的議題，而不單是純粹的功能分化的問題，職是，這兩個聯合服務中心的組織定位可能在最後的階段仍需要在憲法層次的概念中作一法制的根本性釐清。

二、公私協力的行政法人化思考

基本上中央政府、省政府、縣市政府，甚至是鄉鎮市公所都有一定的憲法層次的保障，對於新組織要建構在這些憲法層級的組織之上，是有其現實政治結構的限制。因此，對於這兩個聯合服務中心的定位傾向若從公私協力的行政法人組織的結構來分析，一方面這樣的定位可以跳脫傳統法制架構的束縛，另一方面也可以針對區域的需要而進行功能的調整，並隨著區域的進化而不斷的刺激聯合服務中心的成長。進一步來說，至於如何強化聯合服務中心的功能應該先從資源整合的功能下手，舉例而言，高鐵興建後，中部及南部的區域與北部區域可以透過便捷的交通網絡而形成所謂一日生活圈或兩日生活圈的社會生活型態，但如何運用整合區域間的資源，提高其生活的品質以增加其生活圈形塑的誘因，都是未來聯合服務中心在面對新局勢的到

來所應具備的前瞻性眼光，還有南投的 long-stay 計畫，也可以配合相關的觀光與文化政策進行一系列整合中央與地方資源的策略規劃，這就是以功能創造為主體的公私協力治理機制的運行邏輯。

三、現階段的法制調整策略

就現有的中央法規進行思考，其方向有三，首先是朝向獨立機關的方向規劃，根據中央機關組織基準法的精神，研擬聯合服務中心的組織法，明列其人員編制、預算規模與業務職掌，如此可以明確化現有組織的功能業務。然其缺點在於與政府再造所強調的精簡原則有違，且組織法的修訂將引發另一波的政治角力。

其次是就現有的行政院組織法的內容進行修改，將兩個聯合服務中心劃歸在行政院新成立的幕僚機關府際合作處的轄下(如圖 4-3-1)，成為其派出機關，優點是法規修改的幅度小，但缺點是牽動行政院本體的組織調整，仍會面臨一些政治的壓力。

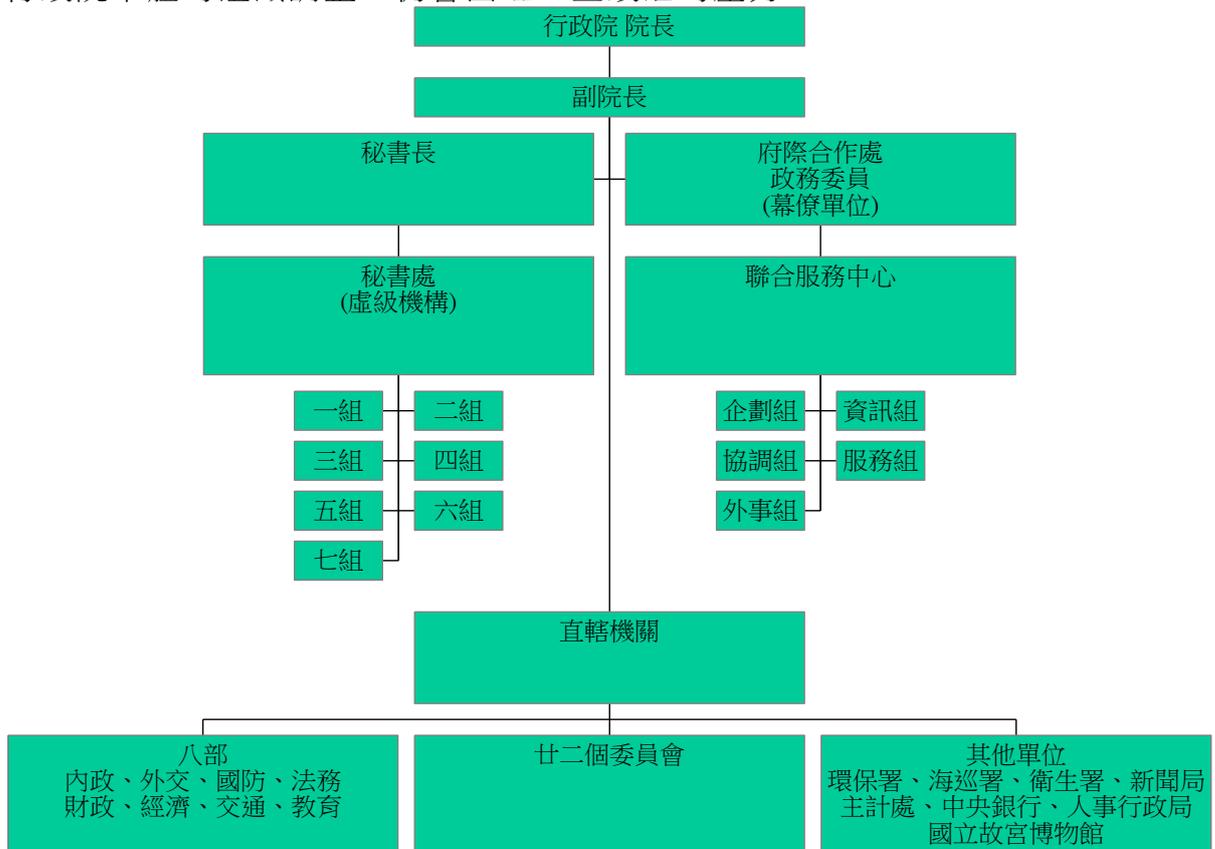


圖 4-3-1 行政院府際合作處架構圖

最後則是以作用法的思維方式建構，在行政院組織法的既有架構下，重新調整秘書處的業務職掌功能(如圖 4-3-2)，將兩個聯合服務中心的區域合作功能藉由作用法的修訂而予以授權，如此一來，便可藉由功能定位來達到法制定位的效果，同時也免除大動組織法的工程，況且，在人事職等的調整上，執行長與副執行長的職等任命維持不變，而服務中心下的各組組長的職務列等則比照秘書處七組組長的職務等級進行調整，如此亦有利於現階段聯合服務中心的角色轉型與業務授權。

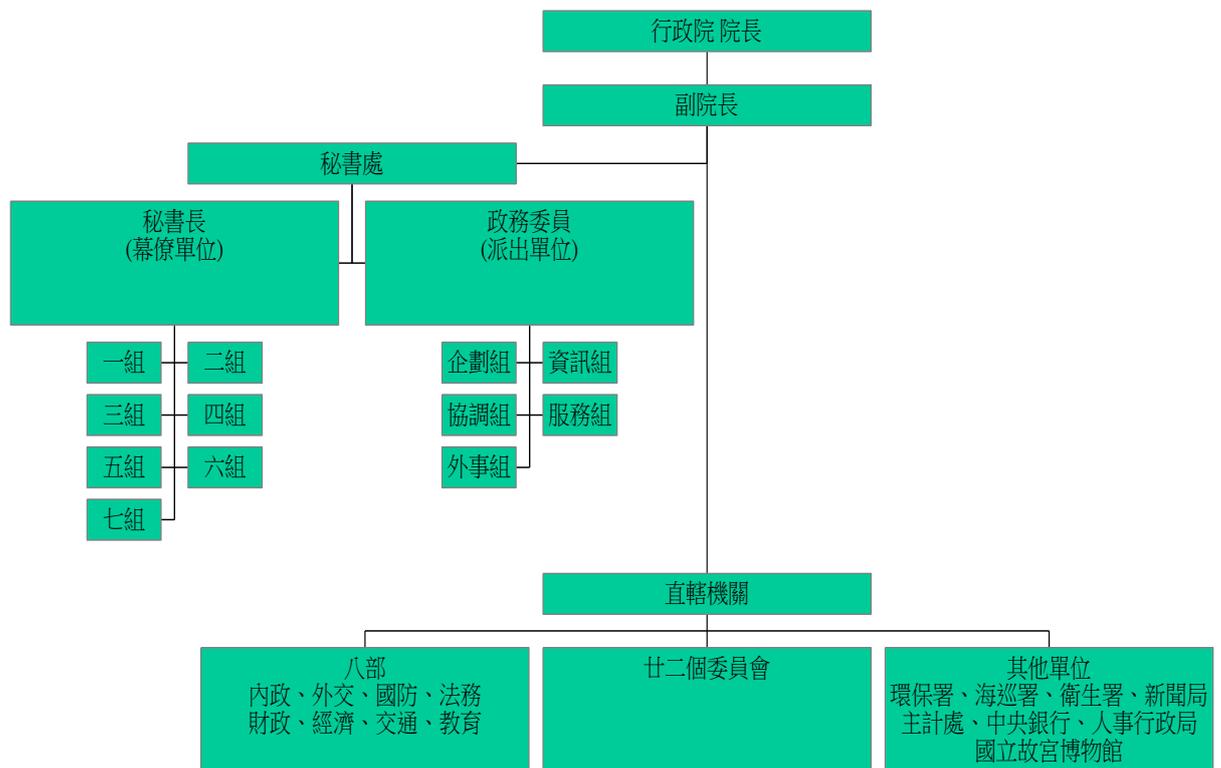


圖 4-3-2 行政院秘書處架構圖

第四節 實際運作的挑戰與契機

有效的治理需要對政府的工具箱進行重新檢視。將調控(設定規範的過程)與指向性(directedness)(這種過程的結果)分離開來。政府需要適當的政策工具來填平這個鴻溝，區域治理機制的建立擔負著這種使命。按照萊特(Deil Wright)的觀點，政府間管理有三個明確特徵：解決問題、政府間博弈以及網絡化。它針對的是協調數個管轄權來解決特定的問題，並且建立溝通網路來產生這類有用的結果。儘管在其他人看來，這個主題在範圍和界限上還不清晰，但是按照阿格拉諾夫(Agranoff)的觀點，它有關不同的組織採取合作行動，並且找到實現共同管理活動的合理路徑。然而，美國與荷蘭的研究者已經開始尋找能夠起作用的各種方法。

克林(Klijn)與其他人認為，網絡不是作為體系的控制者對管理者產生回應的。有效的管理者發揮的是協調推動的作用，也就是說追求的不是自身的目的。自身可以使用兩種廣義的戰略：博弈管理或者辨認出將維持共同行動的條件；以及關係到改變博弈規則的網絡建構。例如，推動每一個人都會獲益的雙贏情況的出現將有利於共同行動，儘管許多網絡行動者不會實現他們的最初目的。可選擇的情況是，網路中資源配置的變化可以用來鼓勵某些行為，把新的行為者引入網絡或者削弱其他行為者。處於同樣的目的，阿格拉諾夫(Agranoff)梳理了12種實現政府間管理的方法。它們包括：授權人關係或者網絡中的一些成員為了各種目的從一些權力來源那裏獲得授權；過程修正或者通過像共同的申請這樣的管理過程變化來使授權管理順利實行；討價還價與協商；通過相互調整來解決問題；合作管理或者通過協定進行管理；以及像院外活動這樣的政治博弈。

然行政院中部聯合服務中心的成立，其角色功能主要在於扮演政府與民間，以及中央與地方間夥伴關係的重要政策網絡平台，並藉由單一窗口的整合方式，簡化行政程序，強化服務效能，以追求早日實現陳水扁總統所宣示的「中台灣三個第一」(第三科學園區、第三國際機場、第三直轄市)的城鄉均衡發展願景，進而實踐行政院知識型政府

的政策目標。

至於中部聯合服務中心的組織職能發揮情形，依據「行政院中部聯合服務中心設置要點」的規定以及中部區域的特殊需求，其任務重點包括：定期召開合署辦公單位的工作會報及擴大聯繫會報，以積極處理民眾陳情、協調交通建設、擴大為民服務、協助推動中部科學園區等；不定期辦理各項政策說明會及座談會主題內容涵蓋文化創意產業發展、SARS 專案紓困貸款、智慧財產權、原住民鄉鎮交通及地方建設、九二一重建區的社區總體營造、外交經貿運作、親子健康觀念宣導、中台灣亮起來—中部六縣市首長高峰會、陸海空3D 經濟體基礎建設與經濟發展、中台灣大專院校及專業法人創新育成中心策略聯盟、中台灣觀點系列座談會等。(廖永來，2005年)

就中部聯合服務中心的運作現況與經驗進行分析。在財務狀況方面，中部聯合服務中心一年的經費運用僅有一千餘萬元的額度，但服務的人口卻將近六百萬人，可以想見財務資源與服務人口上的落差，然中部聯合服務中心尚有之前省政府遺留下的資源與經驗可供運用，尤其，人力上的支援，比之南部聯合服務中心的需獨立承擔人力的調度上較具有優勢，況且，之前省府所遺留下來的物資也有助於中部聯合服務中心業務與活動的推展。不過，實際上聯合服務中心現階段業務推展仍仰賴著執行長與副執行長常年在基層耕耘的威望與資源，但相對的也造成執行長與副執行長在地方所擔負的人情壓力日益加重。而所處理事務的重要性也呈現極端的分化，從日常事務到區域治理重大政策方針皆有，但人民仍對聯合服務中心的功能沒有很大的認知，以致降低人民尋求協助的機會。職是，將中心予以法制化將有助於協調功能的開展，因為法治的定位有助於管轄的明確化，申言之，管轄的確立一方面係賦予機關處理行政事務之權力，另一方面則屬於對本身任務範圍之事項，負處理成敗之職責。舉例而言，最近台中市教育局與教育部中部辦公室有關學產地的爭議，事實上，兩方面都沒有錯，教育部是基於法律上的見解，而市教育局則依據市民的需求，類似這種中央與地方的意見衝突是屢見不鮮，但是中部聯合服務中心現階段卻只能充當潤滑濟的角色，而無法站在至高點上去協調整合既有的資

源來處理問題。

至於有關人民對於中央政府協助的事項，因為無法有效取得訊息，以致常常不知如何辦理，諸如外交部的出入境業務、經濟部的產業政策協助或勞委會的相關勞工保障事由等，這些皆是與人民生活具有切身相關的事項。以上應該都是兩個聯合服務中心未來的主要功能職掌。不過，對於聯合服務中心的組織編制，當務之急還是應先予以法制化方能有效的推動相關的業務與活動。雖然台灣的地理空間相較於其他國家而言是屬於小型國家，但是由於傳統政治的因素，以致於中央的機關設置與訊息的流通都被限制在北部的區域，因此，中部及南部聯合服務中心的設立對於中部與南部區域民眾的服務是具有相當的治理意義的。舉例而言，從外籍配偶的申請流程來看，中南部的外籍配偶的人口結構是大於北部區域，但如果申請的窗口還設置在北部，無形中便會增加中南部居民的成本，還有，因為各區域文化的差異，很難以單一區域的觀點或交往習慣去套用另一區域的社會習慣，這也是服務中心存在的價值。

職是，就未來聯合服務中心的組織定位先做一初步的歸納，從中部聯合服務中心業務推動的經驗來看，大概呈現出幾個問題。從正面來講，中央處理事務的地方化顯然在未來將是人民需求的重點，而中央處理事務地方化的具體可行的方向就是區域政府，其重要的價值便是對人民的需求作立即的回應。再者，就區域間各級政府的溝通協調，甚至在衝突談判的事項等等，根據談判理論的邏輯而論，任何一個中介者的角色都必須要有相當的威信，換句話說，就是中介者的身分與地位要跟衝突的雙方平行，或者更高，從兩岸關係的談判經驗來看，為何雙邊的談判進展具有相當的難度，原因就在於尋求適當的中介者角色有其困難，依此，可以了解中部及南部聯合服務中心組織定位的重要，也就是要透過組織的定位來賦予兩個服務中心相當的威信。第三個問題，從組織上而言，中部聯合服務中心仍具有過去省府的形象，也因為這種省府的形象會影響到其組織成員對其組織架構的認知意象，以致於阻礙了組織改造的推展，職是，若要使得中部服務中心得以順利推動新時代的任務勢必要進行新的組織的調整，藉由組織硬體

的改造進而達到調整組織成員對組織的傳統意向改變的效果。

總之，就未來聯合服務中心的組織架構而言將就其目前的業務職掌範圍進行符合全球化內涵與本土化需求的組織結構調整，其架構如下圖所示：

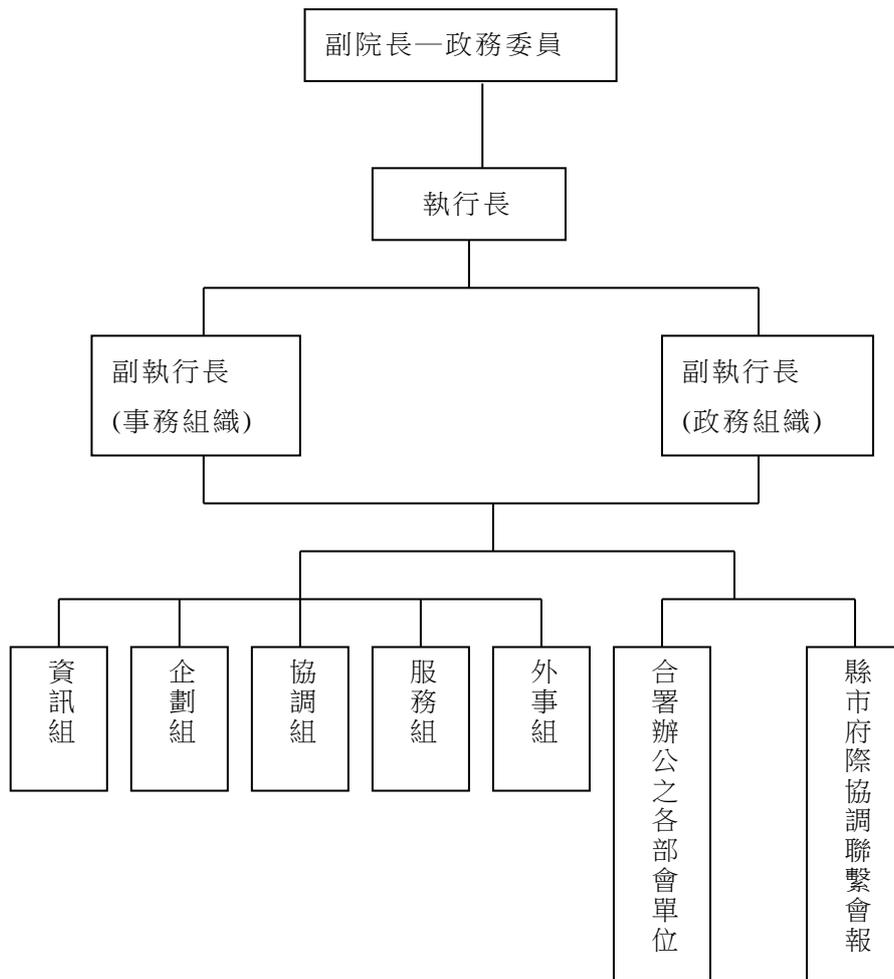


圖 4-4-1 聯合服務中心未來組織架構圖

至於其任務功能也調整如下圖所示，以強化其區域資源整合的平台功能。

第四章 行政院中部聯合服務中心的現況分析

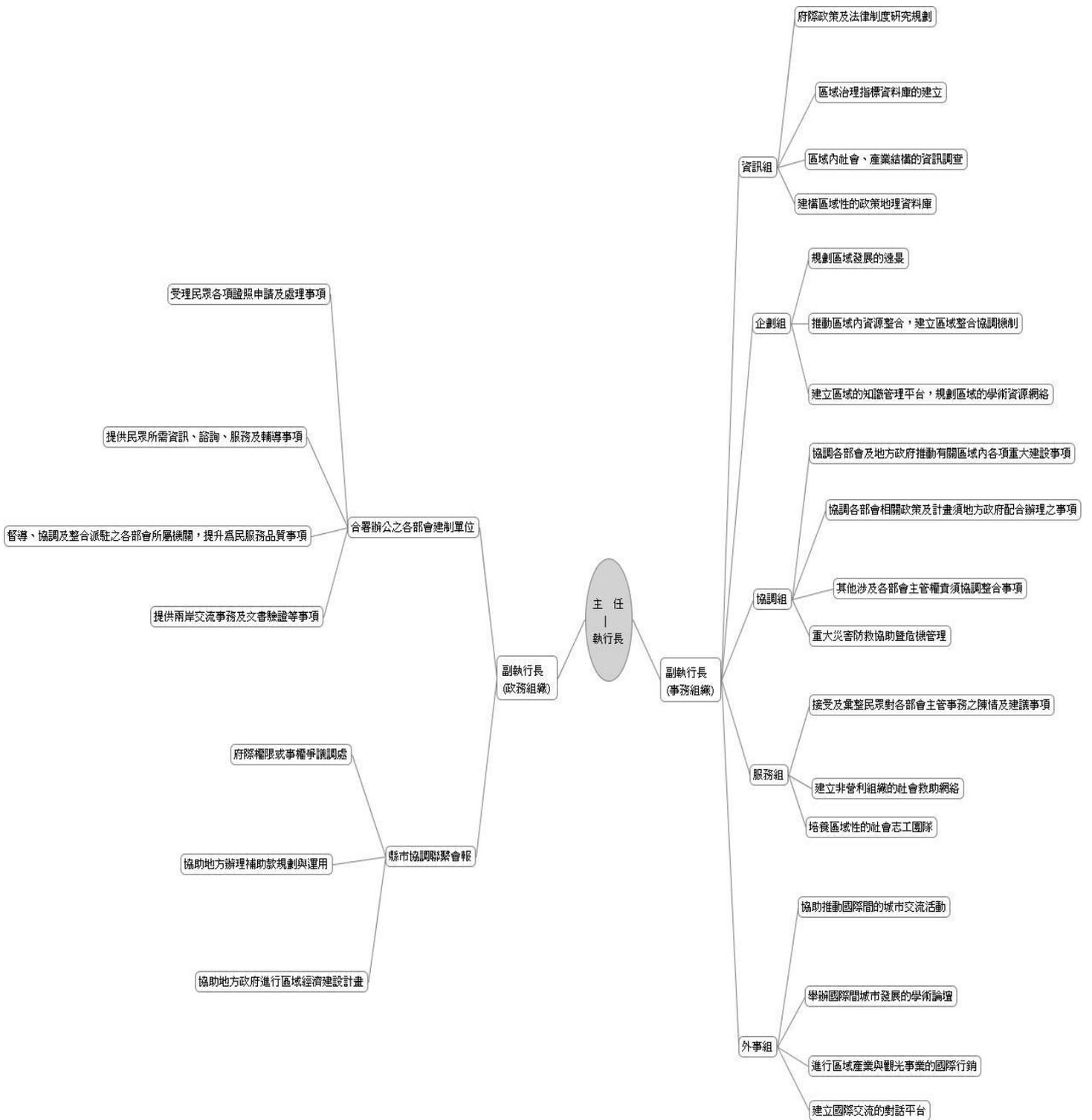


圖 4-4-2 聯合服務中心未來任務功能圖

第四章 行政院中部聯合服務中心的現況分析

第五章 行政院南部聯合服務中心的現況分析

第一節 現階段組織及決策分析

根據行政院於 1998 年 3 月所訂頒的《行政院南部服務中心設置要點》為法源基礎，同年 6 月 1 日行政院南部服務中心正式掛牌成立。基此，依設置要點所揭示的成立主旨，南部服務中心的設置目標是行政院為加強服務南部地區民眾，促進區域均衡發展，所成立的跨區域治理機制，故其組織架構與任務功能基本上具有動態的網絡特性，其中，有關南部服務中心現階段的治理邏輯架構，如下圖所示。首先，在中心任務方面，其功能業務包含三個領域的處理事項，一是權力領域的事項，主要強調中央的治理調性，業務項目包括：推動南部地區資源整合，建立區域整合及溝通協調機制、督導、協調及整合派駐南部地區之各部會機關，提升為民服務品質事項以及其他涉及各部會主管權責須協調整合之事項；二是公共領域範疇，其執行模式可以透過公私協力等多樣的政策執行方法，落實業務的功能目標，其項目包含：協助各部會及地方政府推動有關南部地區土地、交通、經濟、衛生、環保等重大建設事項、協助各部會相關政策及計畫須地方配合辦理之事項以及提供兩岸交流事務服務及文書驗證等事項；三是私人領域的事項，屬於公共服務的直接落實的範疇，其業務項目涵蓋：受理民眾各項證照申請及處理事項、提供民眾所需資訊、諮詢、服務及輔導事項以及接受民眾對各部會主管事務之陳情及建議等事項。

其次，就組織架構的運作邏輯而言，南部服務中心的組織邏輯包括兩個部分：一是強調治理機能的政策執行部門；二是著重行政院業務派出單位的整合性組織建制。在政策執行部門中，強調的是中央治理政策的落實與推動，因此，組織的編制較強調任務編組的型態，現階段其編組包括 16 個任務小組(包括公平交易組、勞工服務組、青年服務組、衛生組、新聞組、交通組、工商組、國防服務組、企劃組、

第五章 行政院南部聯合服務中心的現況分析

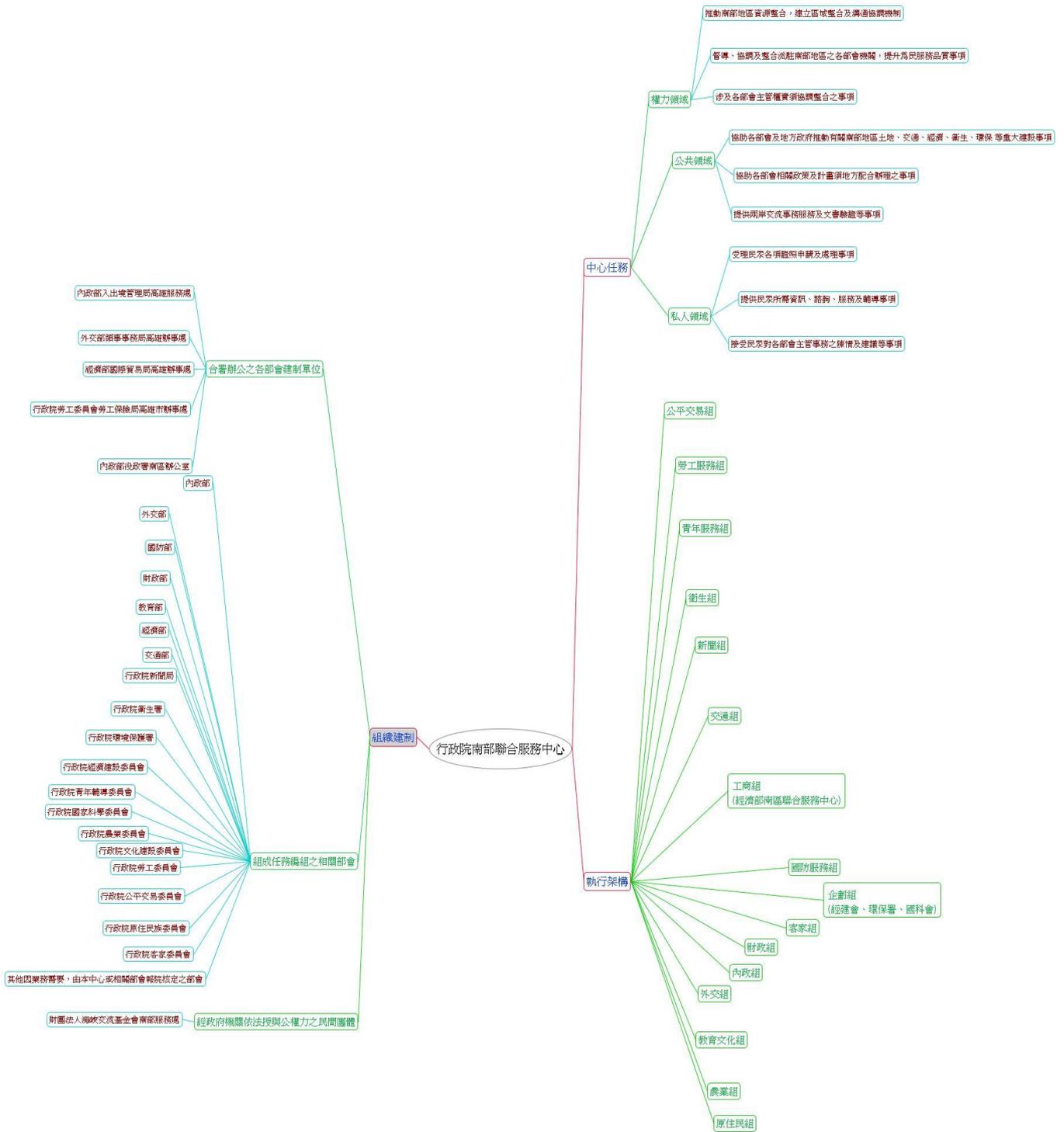


圖 5-1-1 行政院南部聯合服務中心治理邏輯

客家組、財政組、內政組、外交組、教育文化組、農業組以及原住民組等)分別在執行長的統一指揮下落實區域治理的功能業務。在派出單位整合性的組織建制中，則涵蓋三個部門：一是合署辦公的組織建制(包括內政部入出境管理局高雄服務處、外交部領事事務局高雄辦事處、經濟部國際貿易局高雄辦事處、行政院勞工委員會勞工保險局高雄市辦事處、內政部役政署南區辦公室等)；二是組成任務編組的中央各部會機關；三是經中央機關授與行使公權力的財團法人，如海峽交流基金會南區服務處。其中合署辦公與授與行使公權力的機關部門，有其本身的業務職掌，執行長對其業務之執行僅負協調督導之責。

事實上，行政院南部聯合服務中心的成立本有均衡南北治理差距之意，故成立之初其重要的功能皆在於負責供應中央政府的公共服務的產出，舉其要者，包括提供單一窗口服務、處理民眾陳情案件以及舉辦政策說明會、座談會與宣傳活動等政治系統的功能。直至政黨輪替後，台灣的治理結構開始產生質變，原因就在於社會的改革勢力在取得執政權力後，開始引動民主轉型中的本土化與公共化的效應，其中，本土化的效應造成了國家的認同危機，而公共化的影響則導致了國家治理的正當性危機，在這樣的外在環境轉變下，南部聯合服務中心為因應時局的變遷即在政黨輪替後的一年開始轉變其治理職能，從被動的功能角色轉化成主動的治理角色，其中最重要的新職能有二：一是建立區域整合協調機制。率先整合南部八縣市進行政策的聯繫會報與爭端協調的業務；二是推動區域資源的整合。透過產官學民界的協作，籌辦 12 項的重要專案與策略聯盟。至此，其職能已算燦然大備。換言之，現階段南部服務中心的治理績效可以從以下兩個層面加以審視。

壹、公共服務的績效分析

根據美國學者丹哈特夫婦(R.B.Denhardt & J.V.Denhardt)的見解，認為新世紀的國家治理模式應該朝向新公共服務的目標前進，而所謂新公共服務包括七項實踐原則：(李宗勳，2003)

1. 服務而非領航。

2. 公眾利益是行政的目標而非副產品。
3. 策略思考，民主行動。
4. 服務公民而非服務消費者。
5. 強調課責而非單純的程序問題。
6. 尊重人民而非只重視生產力。
7. 將公民資格與公共服務置於企業精神之上。

基此，有關行政院南部聯合服務中心的公共服務功能的績效評估可以從以下數端加以分析：

一、公共服務的便民性

行政院南部聯合服務中心的成立一部分的重點功能就是整合區域的中央服務業務，進而提供區域居民單一窗口的服務，而不必遠赴北部主管機關所在地去申辦所需事務，一方面節省民眾申辦手續的時間與金錢；另一方面則可拉進中央機關與地方民眾的政治距離。根據與南部聯合服務中心的焦點團體座談後發現，其合署辦公的業務量平均以10%以上的成長速度發展，其中，成長最多的業務包括三大類：

(一)有關出入境的業務：現階段南部區域人民對於南部聯合服務中心的印象，大多數都是認為其主要的業務形象就是在辦理護照，由此可見其出入境業務的頻繁。

(二)兩岸事務的辦理：由於高雄地區對外的海運與空運業務發達，加上，大陸配偶的引進已成為其主要的人口結構特徵，因此，也刺激了兩岸關係業務的成長量。

(三)勞工相關服務的提供：由於南部區域屬於大型工業區的集中地，因此，在職業類別方面，大多數的就業人口是屬於藍領的勞工階級，固有關勞工保險、勞工就業輔導與失業救助等業務就逐漸成長。

二、民眾意見的匯集功能

區域治理機制的成立，最大的一項功能便是將基層的民意傳達至

中央機關的決策系統之中，因此，南部聯合服務中心的民意匯集的功能包括有兩個層次：

(一)積極功能：

- 1.針對中央各部會的決策進行政策行銷的活動與推廣。
- 2.對於區域民眾的爭端或對政府的陳情，直接由服務中心召開協調會，進行協調。
- 3.將民眾對政策的意見傳達給中央決策中心。
- 4.主動挖掘民瘼，補充社會福利失落的環節。

(二)消極功能：

- 1.接受人民的陳情並提供協助。
- 2.加強中心同仁的禮儀訓練，強化公部門與私人間的溝通功能。
- 3.提供法律與政策資訊的諮詢。

三、跨域資源的整合程度

由於區域治理的目的是強調多元化與整合性，因此，其公共服務的提供除了有垂直式的中央政府與地方居民的連結合作外，也包括水平式的跨區域系統的資源整合業務，其中有關水平式的跨域合作舉其要者有數端：

(一)經濟系統的跨域合作項目：包括南方工商業產業策略聯盟、南方海洋園區計畫、南方觀光地區公廁品質提升計畫、南方海上藍色公路以及推動「南方明珠創業聯誼會」等跨域合作計畫。

(二)社會系統的整合計畫：有南方精神醫療復建資源整合計畫、南方智庫與南方學術論壇、推動「南方觀光地區緊急醫療救護」計畫以及南方非營利組織聯盟等。

(三)文化系統的資源整合計畫：包括有南方觀光文化產業策略聯盟、南方文化創意產業、擴大辦理「海洋之子—海洋文化青年體驗營」等。

總之，在區域公共服務的提供部分，南部服務中心是負擔著民眾與中央政府間的協調者與整合者的角色，一方面針對合署辦公的部門進行跨部門的協商，另一方面則藉由資源的整合，吸引更多的民眾參與公共事務。

貳、府際關係的整合與協調

南部聯合服務中心的中心任務除了將中央機關的公共服務對地方居民進行有效的連結外，同時也承繼了建構區域政治系統的對話平台，一方面帶動地方政府良性的政策競爭；另一方面則尋求區域資源的整合，進而引動區域的發展動能，基此，南部聯合服務中心與地方政府亦建立了相當程度的區域協調機制，其機制的運作茲分述如下：

一、由地方發起的區域合作：高高屏三縣市首長暨主管會報

高高屏三縣市首長會暨主管會報始於 1999 年首次召開，在首次的會報中，即發布了具指標性意義的「高高屏區域聯盟共同聲明」，並就此宣示高雄縣、高雄市與屏東縣三區共構的跨域合作的開展，加上，該三縣市首長的政黨背景相同，更降低了區域合作所可能產生的政治協商的衝突性。

然跨域合作的問題係在於資源整合的程度與政策視角的廣狹方面，其中，政策視野的廣狹又牽動著資源整合的程度，故在執行跨域合作的議題上，區域治理機制可以適時地以宏觀的政策視野提供區域合作的規劃方向，另一方面亦可藉由中央資源的挹注，加速區域合作計畫的達成。

現階段行政院南部聯合服務中心的區域治理模式係採取中央協力的夥伴關係，協助三縣市會報建議的落實，然是否可以予以常態性的授權，將是服務中心法制化後的功能定位問題。

二、由聯合服務中心主導的合作平台：南部八縣市首長會報機制

行政院南部聯合服務中心初期定位是以「行政院南部分院」為依據，主要任務功能在於整合提供服務的單一窗口，直至 2002 年黃昭輝擔任執行長時，便開始規劃資源整合的區域合作計畫，至林信義副院

長接任中心主任後，由於其企業管理的專才，認為面對全球化的競爭，區域資源的整合平台的建構就愈顯得重要，故在 2003 年 6 月修正了「行政院南部聯合服務中心設置要點」，增設了「區域溝通協調機制」與「推動區域資源整合計畫」兩項新功能，目的就在於強化地方政治系統中的合作機制。

南部八縣市首長會報在南部聯合服務中心成立四週年時第一次舉辦，此時也開始推動了南部區域資源整合的進程，在首次的會議中，八縣市首先針對文化議題與科技產業議題提出共同的提案，希望藉以均衡南北文化與產業發展的落差。同時在會中也提供了各縣市多邊與雙邊的溝通協調機制，至此，南部聯合服務中心的整合與協調內涵方逐步建立。

總而論之，回顧行政院南部聯合服務中心成立至今，關於公共服務平台的建立、地方政府協調機制的運轉都部分落實了區域治理所強調的公共化內涵，然而，相較於中部聯合服務中心的治理權力的發展性，由於南部區域的地方政治結構內除了有一般的縣市政府外，尚有一個直轄市高雄市的存在，就其組織架構、政治權力、人事財政等實力，要承擔區域整合機制的任務都較南部聯合服務中心有較大的資源，更何況南部區域有發展成大高雄都會區的格局與能量，因此，南部聯合服務中心就區域治理的事項要如何與高雄市進行某種的競合關係，將是在進行組織定位時所必須考量的區域獨特性因素。

第二節 實際運作的挑戰與契機

事實上，行政院南部聯合服務中心可以說是台灣建構區域治理機制的試金石，成立至今有 8 個年頭，由初期的純粹公共服務單一窗口流程的簡化到建構區域資源整合與協調平台的政治任務，在在都突顯出區域治理的典範轉移的意義。然組織的解制、轉型到建制的過程中，勢必面臨到組織定位的挑戰，這種挑戰有其組織邏輯上的困境，在系統的思考中，其調解的機制或是限制的條件來自於三個環環相扣的層

次：即法制化的問題、組織架構的運作以及外環境的區域治理挑戰等。

一、法制化的問題

如前所述，行政院南部聯合服務中心成立之初，係以整合中央部會在南部地區的服務窗口為首要，因此，其法源的依據為行政院所頒布的設置要點，本質上屬於行政命令的範圍。倘其業務職掌僅係提供服務窗口的設置就法律授權的意義而言應已足夠。然 2002 年以後，南部聯合服務中心承擔了更多的區域協調業務，其業務功能除了有服務性質外，還有協調性質與整合性質，職是，就現有的法律授權是不足以因應新增的功能業務。

然而，組織法制化的問題必須從兩個層面加以思索，一是區域治理的法律位階與法律性質為何；二是相關法規通過的難易度為何。首先，從法律位階的思考而言，區域治理機關的法制定位應將其置於何種的權力位置。其中的思考有三：

(一)美國模式的思考：採聯邦主義，將區域治理機關定位為憲政體制，優點是賦予區域治理機關介入地方自治事務的絕對權力，從而強化其協調功能。且台灣的憲政發展趨勢係朝向制憲的方向邁進，區域治理的憲政思考是可供未來制憲作為參考依據。然缺點是憲政的改造不只是曠日費時，而且因高度的政治性往往會犧牲了區域治理機制設置的美意。加上，台灣係一單一的群性國家，無謂在政治結構上疊床架屋，職是，憲政層次的考量似無實現的餘地。

(二)英日國模式的思考：英國利用《地方政府法》的修訂將區域合作的機制架構在地方自治的範疇之中。日本的《地方分權一括法》也強化了中央與地方的夥伴關。據此，區域治理機制的法制化可以依英日的模式，透過地方制度法有關地方自治的權限進行調整，或藉由區域劃分法的研擬，規劃區域治理機制的法律位階，皆可視為聯合服務中心法制定位的方向。不過，其缺點在於者兩種法律涉及限縮地方自治的職能，因此，遭遇到的政治阻礙也應該很高。

(三)漸進模式的思考：就現有的中央法規進行思考，其方向有三，首先是朝向獨立機關的方向規劃，根據中央機關組織基準法的精神，

研擬聯合服務中心的組織法，明列其人員編制、預算規模與業務職掌，如此可以明確化現有組織的功能業務。然其缺點在於與政府再造所強調的精簡原則有違，且組織法的修訂將引發另一波的政治角力。

其次是就現有的行政院組織法的內容進行修改，將兩個聯合服務中心劃歸在行政院新成立的幕僚機關府際合作處的轄下，成為其派出機關，優點是法規修改的幅度小，但缺點是牽動行政院本體的組織調整，仍會面臨一些政治的壓力。

最後則是以作用法的思維方式建構，在不動行政院組織法的前提下，擴大秘書處的業務職掌功能，將兩個聯合服務中心的區域合作功能藉由作用法的修訂而予以授權，如此一來，便可藉由功能定位來達到法制定位的效果，而且也免除大動組織法的工程，是有助於現階段聯合服務中心的角色轉型。

二、組織架構的運作問題

行政院南部服務中心的組織邏輯包括兩個部分：一是強調治理機能的政策執行部門；二是著重行政院業務派出單位的整合性組織建制。雖然組織架構上的建制看似沒有問題，但實際的運作上卻有其人力資源管理上與經費運用上的困境。

在人力資源的管理方面，派駐人員的層級與其經驗在在都影響到聯合服務中心提供公共服務的品質。首先，在派駐的過程中，中央各部會常常基於本位主義的考量而不願補足派駐人員的員額，不然就是以其 2、3 級機關的人員搪塞，造成服務提供的困難以及政策諮詢功能的不彰，有時派遣不必要的人員進駐，一方面浪費該人力資源的運用，另方面也阻礙了聯合服務中心既有作業程序的推動。再者，就人員穩定性的視角而論，惟有透過組織的法制化才能讓人員產生組織的歸屬感，也有利於組織目標的達成。舉實務的經驗為例，大部分被派任至服務中心的人員，其工作績效的評比仍由原所屬單位考核，因此，容易造成原單位考評的標準與其實際的服務績效產生落差，而嚴重影響到該人員的升遷，也影響到其執行的意願和品質。基此，在現有的運作上，執行長的職務便多了一層任務，就是幫忙中心人員尋求升遷的

機會與管道，也因此增加了人員配置上的溝通成本。

至於在財務方面，南部聯合服務中心的財務狀況是呈現遞減的現象，這從預算結構的運作邏輯來看是有其道理，主要原因就在於聯合服務中心沒有其正式的業務職掌以致於在預算編列上很難去說明其編列科目的必要性，因此，預算的編列都是承襲以往的經驗來加以刪減而無法有效的因應現況所遭遇的財政困境。這也是聯合服務中心的財務危機，因為沒有足夠的經費就無法有效的執行業務，而業務執行的延宕又會影響執行成效，週而復始，將導致業務執行品質的低落與折損聯合服務中心的治理威信。況且，就當前的政治現況而言，南部聯合服務中心的執行壓力是大於中部聯合服務中心的，因為目前執政黨的執政縣市都集中在南部聯合服務中心的服務範疇之內，稍有不慎，將影響到人民對執政黨的施政滿意程度，另一方面，在野黨的中央與地方民意代表對於南部聯合服務中心的執行監督與要求也更為嚴厲。總而言之，就目前的財源籌措方面可能來自兩方面，一是傾向透過各部會的專案補助來補足財源缺乏的部分。另一則是利用民間資源的奧援來協助相關事務與活動的推展，不過這部分可能有些適法性的疑義，因此，需要有適當的法律授權方足以穩定其財務來源。

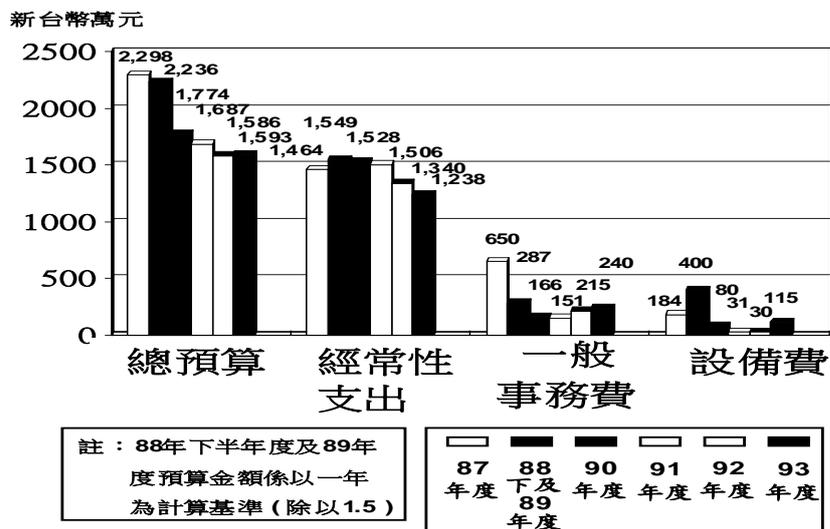


圖 5-2-1：行政院南部聯合服務中心預算編列說明圖

資料來源：行政院南部聯合服務中心 92 年度年報

三、外環境區域治理挑戰

在全球化的趨勢中，區域治理的網絡中是存在著眾多的競爭者，尤其在南部區域，傳統的地方政府的競爭限制了行政院南部聯合服務中心的政治功能。而高雄市政府所展現的發展大高雄都會區的實力，也撼動了聯合服務中心的整合平台。加上，高鐵的完工與營運，藉由時空的縮短，北部都會區也開始蠶食南部地區的區域資源，基此，南部聯合服務中心面臨了許多區域治理平台的挑戰。

然有別於這些區域政治組織的運作型態，南部聯合服務中心的成立宗旨係從公共服務的提供著手，由最基層與最微不足道的服務性業務紮根，企圖從政治權力角逐的氛圍中脫穎而出，有效建構代表台灣本土性的區域治理品牌。在這樣的企圖心中，南部聯合服務中心的組織功能，應以社會系統的整合功能著眼，強化區域性的社會結構特色，並建立起獨立於其他區域政治組織的功能任務。

換言之，南部聯合服務中心的組織運作可以從學習型組織的角度進行思考，必須徹底突破地方政府主導的既有格局和分散主義主導的行政協作模式，突破制度瓶頸，創建適應全球化和區域化發展的需要區域協調機制。由「地方行政」和「部門行政」走向「區域治理」，無疑正是其所謂新的機會和可能性的一種。事實上，多元權力的網路治理機制內涵在於發展多元化的、強調公民與社會機構參與的治理模式，是基於治理理論基礎建立的與公民分享權利、責任和義務，從而實現同構與互動和諧關係的一種模式，其實本質就是權力的回歸社會的過程。職是，其治理的功能可以朝向下面幾個方向落實。

首先，培育和建立公民社會是實現區域治理的有效途徑。綜觀世界範圍內的社會治理理念與模式的演進與變遷，西方新公共管理運動興起的目的是為了克服政府和市場的失靈，力圖提高公民的普遍利益以及國家的競爭力，以達到「善治」。「善治」實際上就是國家的權力向社會的回歸，「善治」的過程就是一個還政於民的過程。「善治」表示國家與社會或者說政府與公民之間的良好合作，從社會系統的視角觀之，公民社會是善治的現實基礎，沒有一個健全和發達的公民社

會，就不可能達到真正的善治。

其次，明確治理主體的責任是治理的關鍵。治理體系的責任結構是指政府、市場和社會組織在治理體系中的功能和角色。區域網路治理機制破除了傳統的將政府視為公共事務的唯一的責任承擔者的慣性思維外，也開始關注公共責任從政府轉移到非政府組織和公民社會的趨勢。在區域治理的進程中，由於出現治理主體的多元化以及制度的複雜性，隨著治理範圍的擴大，增加了責任的模糊性。因而可能出現的困難，在於不同治理主體之間可能出現責任推諉的現象。特別是在現代社會，各種突發事件、危機事件呈現密集性和多元化的特徵。這就要求明確政府在區域治理中的角色，以及政府、非政府組織、社會組織在區域治理中所承擔的責任。從而避免出現區域治理在區域合作中面臨的系統性治理風險。一般來說，政府主要通過等級控制、壟斷性權威和強制性權力來提供公共物品和公共服務；市場主要通過自由競爭機制、價格機制和利潤來配置社會資源；第三部門組織則通過道德、志願慈善、集會等行動來參與公共治理。在社會價值體系中，市場構成經濟資本，政府構成制度成本，第三部門構成社會資本。治理的主旨就是在滿足這三種資本的多元互動之中尋求政府、市場和公民社會之間的動態平衡。

最後，樹立區域治理的本土化論述是區域治理的基礎。一是各級政府部門需要轉變觀念，培訓行政人員在從事公共事務時瞭解非政府組織和社會組織在治理的作用，並從滿足社會多元需求和促進社會經濟發展的視角去提供服務。治理意味著一系列來自政府但又不限於政府的社會公共機構和行為者。當然，由於社會組織的組織化程度不高、資源缺乏、行動能力弱、不公平競爭等弱點，制約了社會組織的治理能力。所以，在區域治理的機制中，需要政府和社會各組織通力合作，樹立起區域治理的資源整合平台，把區域的整體利益和地方利益有效地結合起來，切實建立政府與社會在區域治理中平等的合作夥伴關係。

第三節 小結

事實上，南部聯合服務中心的代表點出了組織定位的問題，認為聯合服務中心基本上在過去整個的政府組織裡面是沒有的，也是一方面要因應民主化浪潮與當前社會多元化的需求，加上科技的發展，進而導致問題的區域化，而不再是問題的地方化而已，依此，為了要因應這樣的時代需求，便有了這樣組織的成立。所以這種因應新時代所產生的組織就必須跳脫傳統政府治理概念的結構窠臼，也就是說這種新的結構必須從滿足社會需求的角度進行思考，從一個結合並整合各地方政府的功能進行思考，所以這個組織的定位趨向可以從兩個方面進行規劃，一方面從渾沌理論的觀點探究，必須跳脫一個組織功能必須中央與地方層級皆要存在的思維模式，因為，如果沒有存在這個前提的話，那麼，聯合服務中心的存在只會具有疊床架屋的效果而已，換言之，組織重疊必然造成人員重疊，而人員的重疊必然造成資源的浪費，所以聯合服務中心未來的組織架構便需要一個資訊處，以有效蒐集與整合中央與地方的資訊，建立一個區域性的溝通平台，進而暢通資訊交流與流通的管道，同時統合區域內的資訊，進行有效的揭露與配置。其次，如何將統合而來的資訊進行有效的規劃和配置就需要一個企劃處，針對每一個區域的特性與比較優勢的發揮進行策略性的規劃。再者，就需要一個協調處進行業務執行間的功能協調與衝突的調和鼎鼐。還有更重要一點，在全球化的時代中，任何政府機關的功能都應該擺在全球的政策脈絡中進行思考，因此，外事處的建立是有其全球化的治理意涵。

雖然，城市外交的經驗已經在地方政府上有所落實，但由於規模上與人口上的比較利益還是難以突顯，職是，倘藉由區域的方式進行對外事務的交流，一方面可避免中央政府所面臨的主權困境，另一方面則可提升區域內城市的全球競爭力。另外，未來聯合服務中心的資源整合的功能在區域經濟的發展上，也可產生規模經濟的效力，舉交通整合系統規劃為例，若僅由一個縣市承擔，不是遇到財源不足的問題就是營運效率不彰的問題，倘可以整合起南部八縣市的資源與具比較利益的運輸優勢，一來可以解決財源不足的窘境，另一方面也可提高交

第五章 行政院南部聯合服務中心的現況分析

通營運的規模達到所需的經濟效益，此時聯合服務中心便扮演著相當重要的政策設計角色。總之，在資訊化的時代中，組織的規劃應該更具有相當的前瞻性才是。

第六章 行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之 研究學術座談會與菁英深度訪談

第一節 學術座談會會議實錄彙整

壹、座談會背景

為促進區域均衡發展及協調地方重要建設，行政院於 87 年設立「南部聯合服務中心」，92 年設立「中部聯合服務中心」，整合各部會地區辦公室功能，各合署辦公機關以單一窗口方式提供民眾便捷之服務，著有成效。

對於地方自治事務跨越行政區域之處理，地方制度法第 21 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」。意即使中央介入亦僅在利於統籌指揮，而不採取代為執行之方式辦理。

另研考會於 94 年 2 月完成「行政院院本部組織調整規劃報告（初稿）」，規劃將行政院中部及南部聯合服務中心改制為行政院院本部府際合作處之派出單位，置若干專責人力，統籌協調區域均衡發展、資源整合、建立區域整合及溝通機制，加強府際合作及聯合服務等相關事務。基此，本所配合研考會所參與有關「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位」之研究計畫案，為廣徵相關領域學者專家之意見，特舉辦相關之座談會。

貳、座談會議程

一、了解建構區域型政府的必要性。

1. 強化地方政府的自主性功能

2. 強調區域治理的功能整合性
 3. 建構中央與地方的政策溝通平台
 4. 促進公民社會的建立
- 二、分析建構區域型政府的困境。
1. 現行組織與運作機制的挑戰
 - (1) 法制面的分析
 - (2) 管理面的分析
 - (3) 政治面的分析
 2. 可能的解決途徑
- 三、比較國外區域型政府的成功模式。
1. 美國區域治理的現況分析
 2. 英國的區域型政府的探討
 3. 日本廣域行政的模式分析
- 四、對行政院中部聯合服務中心與南部聯合服務中心的定位與功能提出策略規劃。
1. 加強區域整合與溝通機制之策略規劃
 2. 區域整合與溝通機制架構與現行法令之整合分析
 3. 政策推動執行建議

參、會議實錄的意見彙整

從座談會中諸位學者專家的意見中，彙整出行政院中部及南部聯合服務中心組織定位的全方位分析，其中，將分成四個部分加以觀察研究，茲分別論述如次：

一、外在環境變遷對組織定位的影響

- (一) 全球化所導致治理內涵的典範變遷

在國際社會當中，可以很清楚的看到政治經濟的運行模式已經大幅的改變，過去在早期工業化時代供需的單純關係，也許在供給方面來講，最主要的是生產跟分配的功能在未來時代裡是分別獨立的，這在商業界的經濟運作中即可看出，換言之，即是工商分家的運轉邏輯。但在政府的結構裡面，還是在公共服務與公共財的產製及供應方面還是結合在一起，如果根據權變理論的話，顯然這種組織結構與運行是不能夠跟整體的社會環境作配合的，所以也因此容易造成供需之間的失調，因此，面對此一情況不得不加以認真思考政府治理方式的因應之道。

事實上，全球化浪潮的席捲，雖然推動了知識經濟的巨輪，然創新並非是區域治理的萬靈丹，所謂太陽底下無新鮮事，許多的創新概念都只是新瓶裝舊酒，政府再造的基礎仍只著重傳統官僚體制的調整與人事成本的精簡，府繼治理的競爭也只是強調在權力紅海中的你爭我奪，忽略了知識經濟的本質乃在於心智圖像的改造，換言之，真正的創新並非純粹地追求組織外在形式的改變，抑或是管理技巧的變革，其精髓應在於治理策略的全觀式思維模式的再造。

所謂全球化的現象，係藉由通訊科技的進步，壓縮了人群間交往的時空限制，使得私人領域的事務不斷地滲入純粹的國家主權畛域內，進而擴大了公共領域的範圍，並使得國家治理的內涵產生了典範轉移的現象，影響所及，公共化的效應也擴及了經濟系統，基此，可知在知識經濟時代下政府與市場機制的失靈乃源自於公共領域的結構轉型所致，環保意識或市民社會等公共議題便是新世紀所需面對的外環境的重要挑戰。職是，在這樣的時代背景下，國家間的互動關係也開始產生質變，權力的因素已不足以因應複雜的國際交往行為，惟有重新尋求「由下而上」的政策交往模式，方足以有效解決全球化現象所造成的政策風險。

(二) 政府治理層級的變遷意義

回過頭來觀察台灣內部政治結構的變化，可以發現現階段中部及南部聯合服務中心所遭遇到的困境並不存在於政治衝突的領域，反而

是其正當性基礎的缺乏，就是政府治理結構的組織定位問題。其中組織定位的重要面向之一就是政府職能的變遷與組織層級的課題。基此，從省政府層級精簡的角度出發，觀察是否有重要的業務功能被忽略或掩蓋，這些業務雖然就中央而言是微不足道，但就地方或民眾來說是重要的功能，但因歸屬未定而無法有效發揮作用。事實上從歷史的殷鑑來看，一個舊權力的沒落與一個新權力的興起，應該驀然回首一望在新舊交替之際，是否有重要的功能被遺忘在歷史的洪流中，並從其中尋求道德性與法律性的基礎。換言之，在這一連串的權力重組的過程中，可能有一些民眾的權利福祉、地方政府的資源與支援在其中被廢失了，受害最深的還是身為國家主體的人民，因此組織定位的思考在公共領域的結構中應該重新回歸自人民的需求來加以探索。

再者，從跨領域治理的歷史而言，回歸到日本統治的時期，可以相信日本對於台灣的治理是認真的且嚴謹的，無論是制度，抑或是統治機關，都是具有現代化的規劃。試想一下，為何日本對台灣是以州定制，無論從空間規劃上，地緣因素或是歷史的角度都有與英美制度作競爭的意味存在，職是，州的存在就突顯出中部及南部聯合服務中心設置的必要。而國民政府來台，採廢州設縣的制度，無非是藉由割裂地方政府的權力以利其統治的方便，但隨這科技的發達，加速人民的遷徙流動，使得割裂的權力已不敷當前的公共需求，而須進行新階段的權力整合工程，鄉鎮市層級的廢止與中部及南部聯合服務中心的設置便有其時代的意涵。是以，如果中部及南部聯合服務中心的組織定位只強調統治層級的需求，那麼回首省府的境遇，這種組織只會成為政府組織上的惡性腫瘤，故惟有從回應人民需求和創造新社會價值來著眼，方可突破政治上所給予的限制，而不落入傳統組織觀念中永遠少一個人與永遠少一層組織的思維窠臼。

最後，從權力競逐的角度來看，是否要跟縣爭權並沒有這樣的思考，而且縣堅持的自治權聯合服務中心也無法加以干預，中央與地方的關係，在過去是無需聯合服務中心的存在，但現在中央對於兩者間關係的處理則顯得力有未逮，而需要建構一個跨領域的溝通橋樑，尤其在面對全球化的浪潮，這兩個聯合服務中心就有其建構的必要性。

而就未來聯合服務中心的業務範圍來看，在面對新時代的到來，服務的項目也應該從人民的需求為基準而加以開展，並從中加以研發新的服務產品，這個契機便存在於被忽視的政策領域之中，諸如社會福利被忽略的勞動底層的居民權利、社會資本最薄弱的邊緣人的範疇、傳統產業的沒落所引發的社會問題以及新興的自然權利議題，如環保課題或觀光資源整合議題等等，這些議題有時在某種程度上是必須與權力機關或強力的利益團體進行權力的對抗與衝突，有時則必須結合非營利組織的力量來累積更高的社會資本，這就是一種人丟我揀的業務規劃原則。總之，現階段服務中心的角色應該從非營利組織的心態出發，不斷的為中央與地方創造價值和資源，而不是以爭權為定位考量，這就是一種以行動確認價值的動態定位準則。

二、對於組織結構所面臨挑戰的意見彙整

從組織變遷的角度言之，聯合服務中心組織的調整仍跳脫不出傳統權力關係的思維窠臼之中。因此，關於其組織規劃，倘不能從政府在新時代整個社會體制的運作機能去思考，以確立該二組織的功能和定位，將造成其運作上的失靈，尤其在精(凍)省之後的爭議尚未完全平息的政治氣氛下，是很難取得立法部門的支持。然而，當初成立該二個聯合服務中心，雖然某程度上有其政治考量，而事實上乃因有其特定的時勢發展需求；只可惜，一直以來都是以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」、得過且過的心態和方式來運作該二個組織，因而衍生了下列四項延宕難解的問題：

(一) 缺乏合理、有效能的權威資源

由於當時成立二個聯合服務中心的用心乃政治性的便宜行事，因而只能定位於行政院內臨時編制的組織(task force)，根本未經正式立法。在此境遇下，該二組織當然沒有正式的法律授權，在民主政治體制下當然沒有權威資源，自然不得「依法」行政。

其實，在現代化社會機能中，權威來源已經不限於法律授權。根據政治學理論，權威有四大來源，即傳統權威的傳承(heritage authority)、地位(position authority)、魅力領導(charismatic authority)及專業領導

(professional authority)。而且當代權威乃產自於共生利益的互賴傾斜；對於共生利益，包括生存與發展，如果甲方對乙方的依賴程度高於乙方對甲方的依賴程度，於是乙方對甲方就產生了權威。顯然，當代的權威應立基於功能的運作，有逐漸與人的因素疏離的趨勢，所謂「事權」，即因事立權也。因此，該中心應隨時代潮流規劃中區縣市共利體系的整合功能，透過功能促使各縣市對中心的依賴，自可以不經法律而依然具有權威並運行自如，就有如東京的日產(Nissan)總公司對台灣的裕隆公司，雖無法律權威，卻仍領導自如。

(二)缺乏合理的預算

該二組織只是延伸中央的服務業務，缺乏正式的、不可替代的業務；其屬性只不過是空間的組合，臨時的聯合辦公，而非功能整合。功能既然分散，就無法形成足以需要編列獨立預算的業務，而且分散愈久，空間的聯合辦公，就會變成聯合辦空，預算將會遞減。

(三)組織與人員的配置與地方政府及中央政府的組織重疊，造成浪費，缺乏效率

如果不能找出該二組織的獨立功能及角色，就只能延伸中央權限的地方性服務。因而，其組織結構上不是依中央權限的架構思維，就是走地方性服務的組合思維，當然會重疊、浪費；運行上與地方自治體系彼此糾結，降低政策整合的效率。

(四)工作人員對組織缺乏歸屬感及認同感，無法形成組織文化

在職、位疏離的情況下，無法型塑組織運行的規範，因而組織成員的思維和行為就會有不可預測的情境。不管是外在的人民或體系內的公務員，在其主觀認知和感受上，仍然未能改變過去對省政府的形象，尤其中部聯合服務中心的人員有一大部分由省政府員工轉撥過來。因而，功能認知上，他們都未能把行政院的聯合服務中心獨立出過去省政府的業務功能，只有感覺當前聯合服務中心的權威及能力大不如之前的省政府；如此景況更使得聯合服務中心的員工產生挫折感，也同時使得民眾對該二組織的期望產生失落感，進而忽視它們的存在及功能，以致無法建立其治理的認同意象。

三、有關職權功能的規劃方向

聯合服務中心基本上在過去整個的政府組織裡面是沒有的，也是一方面要因應民主化浪潮與當前社會多元化的需求，加上科技的發展，進而導致問題的區域化，而不再是問題的地方化而已，依此，為了要因應這樣的時代需求，便有了這樣組織的成立。所以這種因應新時代所產生的組織就必須跳脫傳統政府治理概念的結構窠臼，也就是說這種新的結構必須從滿足社會需求的角度進行思考，從一個結合並整合各地方政府的功能進行思考，所以這個組織的定位趨向可以從兩個方面進行規劃，一方面從渾沌理論的觀點探究，必須跳脫一個組織功能必須中央與地方層級皆要存在的思維模式，因為，如果沒有存在這個前提的話，那麼，聯合服務中心的存在只會具有疊床架屋的效果而已。另外，未來聯合服務中心的資源整合功能也可以朝建構學習型組織的方向規劃，藉由架構區域性的政策網絡環境，以強化治理區域的在地化政策論述，進而建構出聯合服務中心的治理形象。換言之，在強調知識經濟的時代中，組織的職掌功能應該更具主動性與學習性，因為在學習型的組織架構下，聯合服務中心可以發揮下列幾項功能：

(一)規劃區域願景，建立形象品牌：

透過公私協力的模式與區域的學術網絡(諸如大學院校、研究中心或研究院等非營利組織)建立定期的區域研究論壇，藉由學術性的對話，形成專業社群的政策網絡，進而建構專屬的區域論述，以強化民眾對組織的治理意象。

(二)建構區域治理資料庫，定期發佈區域發展的社經指標：

建立區域治理的政策智庫，進行深度的產業與社會調查，進而建構出專業性的治理資訊資料庫。

(三)推動公共服務品質評鑑機制，促進地方政府的政策競爭：

針對區域內各地方政府同質性高的政策進行全觀式的評鑑，對於高品質的公共服務項目授予專業認證的獎項，並以該項目為最佳實務

(the best practice)的標竿，激勵其他地方政府學習。

(四)成立府際政策論壇，凝聚夥伴意識：

藉由深度與頻繁的政策對話，建立府際間的互信基礎，並凝聚共識，進而提升政策執行的效果與品質。

(五)改造公務人員心智模式，進行策略性人力資源管理：

多元政策網絡的建立，一方面讓各個層面的公務人員間可以藉由政策交流進行學習，另一方面也可藉由引進跨域論壇的方式培訓公務人力的政策能力，進而創造出雄厚的公務人力資源。

總而論之，後工業社會的來臨已呈現出難以逆轉的形勢，量子組織型態的建構也不能不考慮其必要性。這種多中心體系(multi-centric system)的組織結構基本上是資訊集中，而權威及運行採取彈性分散的方式。所以，中央職權及治理功能應該跳脫過去以行政院為單一中心的體制結構，朝向多元中心的治理網絡進行思考才是。

四、在政府治理的系絡中所扮演的角色

(一)服務性的角色

在面對新時代的到來，服務的項目應該從人民的需求為基準而加以開展，並從中加以研發新的服務產品，這個契機便存在於被忽視的政策領域之中，諸如社會福利被忽略的勞動底層的居民權利、社會資本最薄弱的邊緣人的範疇、傳統產業的沒落所引發的社會問題以及新興的自然權利議題，如環保課題或觀光資源整合議題等等，這些議題有時在某種程度上是必須與權力機關或強力的利益團體進行權力的對抗與衝突，有時則必須結合非營利組織的力量來累積更高的社會資本，這就是一種人丟我揀的業務規劃原則。總之，在這種服務性的定位中，聯合服務中心的角色應該從非營利組織的心態出發，不斷的為中央與地方創造價值和資源，而不是以爭權為定位考量，這就是一種以行動確認價值的動態定位準則。

(二)協調性的角色

區域型政府的組織型態是為因應快速變遷的公共需求而成立的，其運作機制應朝向網絡型的治理模式發展。所謂網絡型的治理，學者羅迪斯(R.A.W.Rhodes)認為在面對中央與地方政府間的政策支配權的競爭，往往政策執行的重點都聚焦在具有政治利益的標的團體中，而無法對政策環境進行全觀式的分析，基此，在面對不同層次的政策利害關係人間的互動，治理的方式應依利害關係人的身分、互動關係的離合程度、資源的配置狀況以及權力關係的態樣等四項指標，建構出多元的政策協調的對話平台，方有助於政策執行績效的提升。而中部與南部聯合服務中心在成立後雖然積極建立區域內縣市聯繫會報等相關的府際網絡平台，但由於缺乏全觀式的策略規劃，加上，沒有其他網絡機制的協助，如政策網絡、產業網絡、學術網絡抑或是民間的議題網絡等，使得協調會議的成果無法深入區域各領域之中，也無法產生有效的政策建言，因此，聯合服務中心若要使定位具有指標性，應強化多元政策網絡平台的建構。

(三)整合性的角色

對於這聯合服務中心的整合性的定位傾向應從非政府組織或行政法人化的視角來加以觀察，一方面這樣的定位可以跳脫傳統法制架構的束縛，另一方面也可以針對區域的需要而進行功能的調整，並隨著區域的進化而不斷的刺激聯合服務中心的成長。更具體的來說，如何強化聯合服務中心的功能應該先從資源整合的功能下手，舉例而言，高鐵興建後，中部及南部的區域與北部區域可以透過便捷的交通網絡而形成所謂一日生活圈或兩日生活圈的社會生活型態，但如何運用整合區域間的資源，提高其生活的品質以增加其生活圈形塑的誘因，都是未來聯合服務中心在面對新局勢的到來所應具備的前瞻性眼光，還有南投的 long-stay 計畫，也可以配合相關的觀光與文化政策進行一系列整合中央與地方資源的策略規劃，這就是以功能創造為主體的非政府治理機制的運行邏輯。

第二節 菁英深度訪談意見彙整

菁英深度訪談的部分，研究團隊自 2006 年 12 月開始執行菁英深度訪談，依據訪談的方式與研究的需要，分別就現階段行政院中部及南部聯合服務中心的組織運作現況、遭遇到的困境、未來的定位方向等進行對話式的訪談，茲予以摘述如下：

壹、專家學者的訪談部分

針對相關領域的學者進行對話式的議題討論，針對諸位學者的意見，彙整對行政院中部及南部聯合服務中心的現況看法與未來調整趨勢。

一、運作困境：主要因為定位不明，所以導致人事與財務機制沒有法源的依據，以致造成人事與財務結構的不穩定。

1. 在人事制度方面的見解

- (1) 人事考評的機制沒有明確化。
- (2) 職務列等過低，影響人員的升遷。
- (3) 缺乏適當的培訓機制，以致產生服務提供品質的落差。
- (4) 組織定位不明，影響公務人員進行生涯規劃。

2. 在財源方面的看法

- (1) 服務中心屬於任務編組，非常態性組織，故無固定預算造成業務執行的困難。
- (2) 任務功能不明確無法確定預算項目與預算規模。
- (3) 財源的拓展缺乏法律的授權。

二、組織定位的主張：根據學者的意見約有三個層次的思考。

1. 歸屬於中央政府體制的一環

- (1) 朝向獨立機關設置，以明確其授權、職責跟預算規模。
- (2) 列為行政院的幕僚單位，擴大行政院秘書處的業務功能，彈性化行政院本體的治理機制。

2. 屬於中間政府的角色

- (1) 朝向大都會區的結構思考，強化地方政府間的聯繫功能。
- (2) 修改地方制度法，修定區域政府專章，確立其區域政府層級。

3. 區域治理的定位思考

- (1) 非政府組織式的社會關懷型態的治理模式。
- (2) 公私協力的跨域合作平台的建構。
- (3) 任務導向的行政法人的組織規劃。

三、組織設計

1. 維持既有的組織架構，一則可收因地制宜之效，另則可維繫現有的公共形象。
2. 調整任務編組的架構，減少任務編組的數目，使其統一化，方能突顯業務功能的內涵，至於合署辦公的部分可以維持不變。
3. 重新調整人事的職務列等，提高其職位等級，以強化其對地方政府協調整合的權威。

四、協調機制以及與中央或地方政府的關係型態

1. 建立地方政府的聯繫會報。
2. 推動中央政策說明會與公聽會，強化區域治理的角色。
3. 創設區域性的學術論壇，建立區域的智庫平台。
4. 舉辦產業發展說明會，協助區域產業的知識轉型與永續發展。

貳、焦點團體的訪談

與中部聯合服務中心和南部聯合服務中心的相關官員進行相關議題的焦點團體的深度訪談，透過集思廣益的政策分析方式，歸納出兩個服務中心的組織定位，茲分述如下：

一、就法制定位而言

中部聯合服務中心企劃組組長認為透過作用法的修訂，來強化中心的任務職掌，所面對的修法壓力較小，也有助於授權的明確性。

二、聯合服務中心的組織架構

採兩個層次的組織型態規劃，一是合署辦公的部分，仍沿用現制不作更動，對其業務功能的執行，執行長僅負督導協調之責。而任務編組的部分則劃分五組，以整合現有的職掌業務，也有利於新業務的推展。而且為有效拉近公共服務與文官體制的距離，將副執行長分成政務職與事務職，政務職由嫻熟於地方事務的政治人物出任，可發揮其調和鼎鼐之功能，事務職則由資深的文官專任，俾利於文官體制的運作順遂。

三、協調機制的建立

1. 將地方的聯繫會報予以常設化。
2. 建立跨領域的論壇，以強化各界的交流。
3. 舉辦政策說明會與公聽會，建立中央與地方的政策網絡。
4. 建立紛爭解決機制，仲裁中央與地方政府間或地方政府間的權限爭議事項。

參、深度訪談調查表

研究團隊針對計畫的相關背景與目標，設計出針對相關領域的學者專家、機關人員與服務中心成員為訪談對象與腦力激盪的訪談題目，其內容分成兩個部分，一是基本受訪資料；二是訪談題目，其架構如下：

一、受訪者資料：

1. 姓名： _____
2. 性別： _____
3. 職稱： _____

4. 任職機關：_____

二、訪談題目：

1. 當前行政院中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)在府際合作的工作上所遭遇到的困難與問題有哪些？現行聯合服務中心的協調機制是否可以有效發揮府際合作與政策協調的功能？
2. 根據未來行政院組織調整方案的設計原理，中部及南部聯合服務中心的組織定位可能朝向獨立機關的組織設計，抑或編入新成立的府際合作處內成為派出機關組織，對此，有關中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)的組織定位的發展有何看法？其內部的組織編制與任務功能應如何設計與規劃？
3. 面對中央政府的政治主權與縣市政府的地方自治權限產生政策衝突或意見相左時，現行的中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)的授權狀況為何？應該如何規劃？
4. 就目前中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)的定位與功能職掌是否在區域的發展上可以發揮有效的資源整合效果？其與地方縣市政府的互動關係應如何規劃？
5. 在中部的區域治理關係上，所遺留下來的省政府結構與任務功能，應與中部聯合服務中心作如何的傳承與連結？應如何規劃？
6. 在南部區域治理的關係中，府際關係的發展進程較之中部區域為早且成效較為卓著，加上，高雄市為一直轄市，可以成為南部府際合作的核心，基此，南部服務中心與中央政府、直轄市政府與縣市政府的互動關係會是如何？有何限制？應該怎麼規劃？
7. 從法制而言，中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)的組織定位應考量哪些組織設計與業務授權的準則？
8. 中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)在執行政策與落實政策目標的過程中，相關的人力資源配置與經費的來源應該如何取得？其具體的組織設計內涵為何？

9. 中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)在公共服務領域中，應如何發揮其功能，以有效吸納與整合公共與民間資源，創造區域發展的契機？
10. 中部聯合服務中心(或南部聯合服務中心)在地方縣市政府執行政策的過程中，是否可以有效的協助地方政府回應民眾的需求？

第三節 工作圈學者意見彙整

由於本研究計畫經費有限，因此，學者圈的成員大多以逢甲大學公共政策研究所的教授為基本班底，不過，這些教授的專業領域涵蓋社會科學各領域，是以對研究成果的建議也提供若干有益的建言，綜觀幾次的會議成果，可以將其意見歸納成幾個層次：

首先，從典範變遷的觀點來看，聯合服務中心的角色在創立之初係基於權力平衡的政治思考，然而面對民主轉型所導致的治理危機，聯合服務中心反而擔負起舊政府體制所缺乏的整合與開創的角色。換言之，聯合服務中心在面對新的外在環境下，為維持組織的順利運行，會自行演化新的治理職能。

其次，從台灣政治發展的沿革歷史中，可以發現台灣的結構本質是具有社會系統的屬性，因此，雖然在台灣發展的四百年當中，歷經了多次不同政權的殖民，但是社會的發展總是可以整合這些政權的利益，而不至於發生太大的政治與社會結構的同時變動。但是，2000年的政黨輪替卻藉由社會改革勢力居於統治的地位而造成台灣內部嚴重的治理危機，但這種危機卻也開始催化出區域人民對於屬於自己文化意象的渴望，影響所及，區域治理的內涵開始從中央政府的代言人的角色，逐漸內化為區域品牌形象的塑造者角色。

至於計畫核心的定位問題，工作圈學者則認為應從交往行動的概念進行思考，根據哈伯瑪斯(Jürgen Habermas)的看法，市民社會的公共領域其權威的來源在於交往的真誠，而交往的真誠又表現在其行為的互惠性。換言之，從南部聯合服務中心的職能變化，便可以發現

要取得民眾的信任就必須提供優質的公共服務，等累積到一定的社會資本後，進行跨域合作平台的推動才有成功的機會，一旦平台建立後，深度的交往便快速進行，等到對話的語境開始具有共識時，整合的機制便會應時而出，同時組織的意象也會開始形塑。這就是一種由下而上的協調機制的建構與定位。基此，針對外在環境所引發對治理內涵的質變，聯合服務中心的成立應是具有創新性的治理功能的機制，故從創新治理的角度觀察，工作圈學者透過一份聯合服務中心職能創新的全方位量表，分析現階段聯合服務中心的功能角色是否具備創新功能的特質。

表 6-3-1：治理功能的創新性量表

分析範疇	關鍵問題	是	否
技術分析	是否建立最佳實務的標竿及其定義指標？		v
	是否有效達成人力資源管理的執行品質？		v
政治與社會分析	是否具有社會的廣泛支持基礎(區域治理的角色定位)？		v
	地方政府與主要的社會團體領袖是否支持區域治理的內涵？(其角色與反應為何)		v
	中央政府是否支持區域治理機制的建構(其角色為何)？	v	
	在法制層面、政策系絡與制度架構中是否產生關鍵變化？	v	
	在政府層級的改變中是否有助於區域治理機制的形塑？	v	
經濟分析	資源是否具有穩定的來源？		v
	是否持續的追蹤資源運用的情況？		v

	資源的整合與協調機制是否建立？		v
環境分析	外在環境的變化是否影響區域治理的推動？	v	
	導因於區域治理本身的潛在環境影響是否衝擊政策的推展？	v	
文化分析	新的科技與管理概念的引進是否影響治理典範的變遷？		v

資料來源：作者自製

雖然該量表的分析問題並非具有廣泛性，但卻可由該量表中得知聯合服務中心是否可以承擔起創新治理的角色。從上述量表的提問中，可以發現工作圈學者對於聯合服務中心的職能角色有以下的見解。

(一)技術分析層次

聯合服務中心的職能雖然強調協調與整合治理資源的功能，但在技術的執行上，缺乏建立最佳實務的標竿，以致往往無法有效的評估其政策執行的績效。其次，在人員的管理上，也只是將政府精簡的剩餘人力強塞入新成立的組織之中，而缺乏策略性的人力資源運用的思考，因此，造成人力運用上的無力感。

(二)政治與社會的分析層次

在量表中，該層次的分析著重在三個部分。首先，關於地方政府與區域內主要團體對聯合服務中心的治理意象的看法，事實上，大多數的地方團體對於其職權功能沒有清楚的印象，甚至會認為聯合服務中心的成立可會干擾到地方自治體系的運作。其次，在中央政府的認知方面，卻希望藉由區域治理機制的架構來搭建中央與地方的治理溝通的橋樑。最後，在政府治理層級與法制的部分，學者雖然認為區域型政府的建立是符合當代的新公共管理潮流，然而若從統治的層級來思考區域治理機制的建立，可能會抹殺掉治理內涵中的新公共管理的政策思維。

(三)經濟分析層次

當代的區域治理的角色功能，是強調社會資源的整合與協調，而權威性的配置工作則藉由市場機制的建立來進行合理的安排。然在進行資源的創造與整合之前，聯合服務中心是否針對其治理的區域進行過相關資源的調查與追蹤，並建立其治理的資源資料庫。事實上，在分析的過程中，有關區域治理資料庫的建立一直是現階段聯合服務中心所缺乏的政策功能。

(四)環境分析層次

事實上，聯合服務中心的成立是為因應全球化所引動的知識經濟革命而設置的新治理機制，在這個前提下，其職權功能也著重在資源的整合與創新，進而推升地方自治的治理升級。不過，當區域治理為因應外在環境的挑戰而創新治理時，也引發了治理區域內的民眾對於在地文化意象的殷殷期盼，因此，也驅動了治理在地化的文化形塑功能。

(五)文化分析層次

新的科技與管理概念是會影響到區域治理的方法，然而現階段聯合服務中心的治理方式卻未學習到新的公共管理的方法，以致無法帶動治理典範的變遷，進而強化民眾對其治理的信任基礎。因此，如何藉由新科技來改造治理方式，將是未來聯合服務中心進行職能再造的重點項目之一。

綜上所述，可以發現聯合服務中心的創新指數只有 0.38(5/13)，顯示其治理的印象在民眾的意見、標的團體的看法與地方政府的見解中，都是不明確的。然有關於區域治理是否有助於因應全球競爭的外在環境的挑戰，反而都持正面的態度，這也是聯合服務中心未來進行職能調整的重要參考依據。

第六章 行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究學術座談會與菁英深度訪談

第七章 結論與建議

第一節 組織定位的挑戰

大凡研究一項大的問題或是一項重要的議題時，思維決定一切。沒有思維，就不能有系統地觀察客觀的現象和相關的事實，也無法歸納出現象和事實發展的規律，建構理論；沒有理論，就無法解讀和分析社會關係的情勢，也無法找出問題，進而針對問題產生行動準則和計畫，更不必談真正解決問題了。所以，列寧曾經說過：沒有革命的理論，就沒有革命的行動。然而，儘管理論對分析問題、解讀問題和解決問題扮演重要的角色，但理論仍然只是工具，而不是目的；其目的是要創造人類社會的價值。至於人類社會價值的源頭從何而來呢？簡單的說，就是對人的愛、對眾生的慈悲。所以，思維來自愛心與慈悲；有了思維，才能衍生出一系列的智慧，而不至於迷失於資訊化社會的資料堆之中，找不到解決問題的脈絡和著力點。一個人如果對自己^{有愛}，才能在維護自我尊嚴的思維下，建構最佳的生涯規畫；如果對組織或社會有愛，才能造就促進組織發展或開創社會價值的知識體系。評量一個國家的官僚體系是否對人民有愛，就可以決定其決策品質的良窳和行政能力的成效。如果大部分官員只會關心他們的「升官發財」，那麼任何革新都將成為空談；就算再理想的改革計畫，一旦執行起來，也會爆出「副作用」(side effects)或扭曲效應(mal-function)，不僅不能改善情勢，反而容易導致情勢失控而狀況惡化，最明顯的例子就是一九八零年代後期戈巴契夫的改革，一不慎，促使七十年的蘇聯帝國瓦解。

從方法論上來看，在所有問題的研究上，為了提高效率和節省資源，對於不同層次和不同層面的研究，會有不同的著力點。對於國家發展戰略的規畫，如俄羅斯的大國外交，就必須提高到全球戰略的思維架構著手。另外如中國的經濟建設，也必須從經濟和文化的戰略思維著

手，才不會誤入歧途；如「和平崛起」本身就缺乏戰略思維，崛起怎麼可能和平呢？和平並不是單方宣稱就可被認同的，它是必須與外在環境互動才能形成。你既崛起，不管怎麼說，對我的直接感受就是威脅，那裡會是和平。因此，中國為了營造一個有利於國家發展的外在環境，勢必要修改其「思維」，務必導向「和平發展」才可行：我的發展是提供大家機會，讓大家一起跟著我發展，如此一來，共同發展才能促成國際社會對中國發展的和平認知；有了這樣的思維，吾人才能瞭解中國在一夜之間宣告將非洲五十國 108 億美元的債金一筆勾消的用意。關於台灣目前所面臨的大部分問題，本計畫一直認為至少必須從理論的高度來思考，否則就容易淪入「舊體制思維」的巢臼或「東施效顰」的窘境，不僅不能解決問題，反而可能衍生其他的問題。

關於本計畫議題研究所需要的理論高度，首先吾人要認知到一個道理，那就是「不溯源頭，不知真理；不知真理，就無法瞭解人生(人類求生存的活動總合)」。根據費正清(John King Fairbank)的《論中國》，十七世紀以前，中國的文明仍是世界第一，連羅馬帝國都不能及。然而，隨後東西方國家競爭力的逆轉乃導因於東西方文明的差異。一直以來，東方國家總是認為西方國家競爭力的優勢是因為工業革命、政治革命(民主或德先生)、和科學革命(賽先生)而來。但從歷史的經驗來看，不管如何提倡科學，或推動民主，東方國家依然未能平衡這一優劣勢的傾斜，包括日本的政經發展亦在上世紀末逐漸顯露疲態。其主要原因乃在於張之洞所提出「中學為體，西學為用」觀念的誤導；既然以中學為體，西學當然就用不出來了。這個思維甚至也影響到我們今天所研究的政府組織再造議題，如果以「舊體制思維」為體，酌用美、英、日的體制為用，勢必「畫虎不成，反類犬」。殊不知，美國是一個聯邦制的國家，聯邦職權能夠在地方執行的部分極其有限，就算想在地方直接征收聯邦稅，聯邦財政部派出機構於各地方亦不受尊重；惟一能做的就是提供攸關外事的「服務」功能而已，無法涉及與地方職權的問題，更不用說協調、監督或指揮的運作。其次，雖然英國和日本都屬於單一國體制，而且都為內閣議會制，其國情及運作也不盡相同。議會制政治運作的特質概都以地方利益的折衝為主，中央

雖然有權制定政策和立法，但其實質的權力運作及利益分配受地方的影響甚深。日本尤其受到傳統官僚文化的影響更大，政策和立法的決策權力有很大程度掌握於技術官僚手上，政治領域的支配力相當受到限制；這一方面比較接近於台灣在威權體制下的運作，隨著民主化的推動之後，台灣官僚體制的決策影響力以快速消滅，如此一來，日本模式怎可沿用？

針對本計畫的研究議題，過去的建構思維總是停留在「舊體制思維」，只在既有的政府組織結構內去做調整，頂多美其名曰擴大中央政府對地方人民的服務。但是，從在野人士的觀點來看，在這個時機給予行政院南部及中部聯合服務中心重新定位，只不過是執政黨在上次縣市長選舉失利之後，意圖以中央控制地方的手段而已。因此，關於此議題的組織規劃，如果不能從政府在新時代整個社會體制的運作機能去思考，以確立該二組織的功能和定位，不僅對在野人士不具說服力，同時也經不起社會及人民期待的考驗，尤其在凍省之後的爭議尚未完全平息的政治氣氛下，是很難取得立法部門的支持。然而，當初成立該二個聯合服務中心，雖然某程度上有其政治考量，而事實上乃因有其特定的時勢發展需求；只可惜，一直以來都是以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」、得過且過的心態和方式來運作該二個組織，因而衍生了下列四項延宕難解的問題：

一、缺乏合理、有效能的權威資源

由於當時成立二個聯合服務中心的用心乃政治性的便宜行事，因而只能定位於行政院內臨時編制的組織(task force)，根本未經正式立法。在此境遇下，該二組織當然沒有正式的法律授權，在民主政治體制下當然沒有權威資源，自然不得「依法」行政。

其實，在現代化社會機能中，權威來源已經不限於法律授權。根據政治學理論，權威有四大來源，即傳統權威的傳承(heritage authority)、地位(position authority)、魅力領導(charismatic authority)及專業領導(professional authority)。而且當代權威乃產自於共生利益的互賴傾斜；對於共生利益，包括生存與發展，如果甲方對乙方的依賴程度高

於乙方對甲方的依賴程度，於是乙方對甲方就產生了權威。顯然，當代的權威應立基於功能的運作，有逐漸與人的因素疏離的趨勢，所謂「事權」，即因事立權也。本人過去數年曾擔任中部聯合服務中心專業顧問，多次建議該中心應隨時代潮流規劃中區縣市共利體系的整合功能，透過功能促使各縣市對中心的依賴，自可以不經法律而依然具有權威並運行自如，就有如東京的日產(Nissan)總公司對台灣的裕隆公司，雖無法律權威，卻仍領導自如。殊可惜，法律授權終究比較直接、有效，因而未能落實此建議。

二、缺乏合理的預算

該二組織只是延伸中央的服務業務，缺乏正式的、不可替代的業務；其屬性只不過是空間的組合，臨時的聯合辦公，而非功能整合。功能既然分散，就無法形成足以需要編列獨立預算的業務，而且分散愈久，空間的聯合辦公，就會變成聯合辦空，預算將會遞減。

三、組織與人員的配置與地方政府及中央政府的組織重疊，造成浪費，缺乏效率

如果不能找出該二組織的獨立功能及角色，就只能延伸中央權限的地方性服務。因而，其組織結構上不是依中央權限的架構思維，就是走地方性服務的組合思維，當然會重疊、浪費；運行上彼此糾結，降低效率。

四、工作人員對組織缺乏歸屬感及認同感，無法形成組織文化

在職、位疏離的情況下，無法型塑組織運行的規範，因而組織成員的思維和行為就會有不可預測的情境。不管是外在的人民或體系內的公務員，在其主觀認知和感受上，仍然未能改變過去對省政府的形象，尤其中部聯合服務中心的人員有一大部分由省政府員工轉撥過來。因而，功能認知上，他們都未能把行政院聯合服務中心獨立出過去省政府的業務功能，只有感覺當前聯合服務中心的權威及能力大不如之前的省政府；如此景況更使得聯合服務中心的員工產生挫折感，也同時使得民眾對該二組織的期望產生失落感，進而忽視它們的存在及功能；如此一來，政治情勢如何能認同，法律上自無法定位矣！

以上這四項問題其實都只是組織內部的感受及外在人民從歷史殘餘事實的觀感認知而已，並不是整體性的問題分析。

第二節 治理職能的形塑

整體性的問題分析應該從物種進化的理論或權變理論來推演。所謂「物競天擇」，系統主體(本計畫議題的系統主體為行政院聯合服務中心)本身的定位及競爭力是要從整體性運行的高度去分析瞭解，尤其要環境的變遷到底對系統主體產生了怎麼樣的需求，然後從整體社會體系中去對系統主體做定位，進一步才能依「適者生存」的原則建構其組織。

新世紀以來，政府體系所面對的環境到底產生了什麼樣的變化呢？這個問題如果不加詳細的探討，吾人就無從得知政府組織應該從那個方向去改造。當代環境體系的變化非常的快速，與上個世紀相較，可以說不可同日而語；簡單歸納起來，其變化因素包括了民主化、資訊化及全球化，具體內容說明如下：

一、人類科技的快速進展，尤其是微電子科技的日新月異，已經促使社會經濟結構從工業化社會邁進「後工業化社會」(post-industrial society)。社會組織型態已逐漸進化到立基於第三波文明的量子組織型態(quantum organization)，也就是一般所說的「協議式伙伴關係」的多中心組織。

根據馬克思的歷史進化論，歷史的進化乃因物質的進化，而物質的進化動力來自於生產方式的改進；隨後，生產方式決定社會的生產關係結構，而生產關係結構又是決定上層政治結構的基礎。如果社會經濟結構改變了，而上層的政治結構未能適時轉移，載舟亦能覆舟，這樣的政府體系運作起來是相當困難的；所以，當政府不斷引進先進科技的同時，應該要預見它將帶動社會經濟結構的變遷，進而必須準備政府體系的改造。顯然地，後工業社會的來臨已呈現出難以逆轉的形勢，量子組織型態的建構也不能不考慮其必要性。這種多中心體系

(multi-centric system)的組織結構基本上是資訊集中，而權威及運行採取彈性分散的方式。所以，中央職權及治理功能應該跳脫過去以行政院為單一中心的體制結構。

二、隨著全球化效應的持續擴大及深化、現代化教育的普及、全球資訊快速立即性的流通以及大眾文化的流竄，這種種現象促成了社會性、經濟性及政治性等議題的快速連結，且互相糾葛；各種理念、畫面、資訊及貨幣的流通空前快速。如此一來，當代的社會關係的互賴網絡，包括人與人之間、人與事之間、以及事與事之間，不僅緊密而且錯綜複雜。另外，由於民主政治逐漸成為普世的價值，個人意識得到充分的解放，現代化社會體系內的公民，對於權威的服從性已大幅降低，於是，能夠被服膺的權威，對於其正當性及合法性的建構就顯得特別重要、也特別不容易。

顯然地，新的軟硬體關係的改變自然也蘊釀了新議題的形成；而新議題的特性，簡單的說，就是施予政府治理功能上革命性的挑戰。針對新議題的需求，在民主化的體制內，人民概都表現持續的意念，不達目的，誓不罷休；而且都要求能夠得到快速且立即的回應。更重要的是，議題本身是生活機能運行的產出，如環保、交通、醫療、疾病防治、垃圾處理、掃除貧窮、治安、用水、用電、防洪等等；這些問題基本上並不會因為政府體制的區域劃分而改變其本質性的天然規模和效應。在這種狀況下，政府體制的分權結構在功能上如果不能採取機構間的協議式組合或整合(temporary coalitions)，如數個鄉鎮或數個縣的協議式合作以為因應以及採取政策性的靈活調適，議題風爆將很難避免。很顯然地，許多過去屬於特定地方性的問題或民生需求的議題，其規模都已逐漸擴大成為區域性的問題或議題，解決問題的功能和機構也必將擴大為區域化，方能有效，最明顯的例子如台中市民對捷運的需求，現實的規劃上已超出台中市政府的能力範圍，勢必要聯合中部四個縣市方為可行，勉強為之，必當不合成本，將造成浪費；其次如治安維護的問題，隨著交通及資訊的流通快速，配合著民主體制的人權主張，犯罪的科技化及跨空間能力，防治犯罪已無法憑藉單一地方政府的能力來達成；另外如台北縣市的居民對用水的需

求，以及防洪、防土石流的問題等等，都面臨相同的挑戰及嚴厲的考驗。

面對這樣的發展形勢，顯然地，地方政府的資源及能力常常不足以滿足人民及社會的期待，必將逐漸仰賴於中央的補助和支援。然而，中央同時面臨著全國性問題及國際性議題的挑戰和衝擊，對於地方的補助和支援也有捉襟見肘的窘境。既要事做得好，又要資源節省，那就必須讓組織結構具有機動彈性的特性，才能發揮適時適地的回應效能及效率，使既有結構能同時在彈性調整範圍內「變身」，以對應多樣性的挑戰，解決多重性的問題。這就是現代化組織的結構特質，而這個轉換關鍵就在於，它能夠透過不同中心的轉換，針對不同的議題所需，發揮彈性調整的功能。就以國防體系來說，隨著當代戰爭型態的改變，國家的軍力必須跳脫過去以軍隊數量(兵力)為主要評量的思維；二十世紀後期，仍然以兵力和軍備為主要考量，配合戰場上的兵力部署(戰略、戰術的規劃)形成國家軍力。到了二十一世紀，美國推動第二次國防體制的轉型，重點則擺在國防組織的量子化，力圖在最少的兵力範圍內，將人員和設備配置在具高度機動性的組織機能中，以協力式的多中心網絡結構應付各種不同時空下的不同類型的戰鬥。同樣的道理，未來在面對許多智慧型、跨國、跨領域的各種類型的犯罪，警力的思維也應該跳脫過去以警員人數做為主要評量的思維，應該從組織的改造著手，才能建構「組織性機動力」，以有效地防治犯罪。

再具體一點說，相對於中央政府及地方政府的組織結構，加入聯合服務中心這個組織，在政府的治理功能上就是增加應變彈性的轉換機制，而這個轉換關鍵當然要歸屬於中央的控制機制，亦即由中央控制「變身」的按鈕。這個轉換關鍵的功能愈佳，整個組織結構的彈性愈佳，應變的能力也愈強；這是聯合服務中心的獨立性功能及其應有的定位。

事實上，民主化之後，面對政治環境的變遷，整個國家的政府機構分得太細，再加上科技對空間的縮小效應，區域範圍也偏小，除了功能限縮之外，更容易形成本位主義的結構。另外，也常因組織結構(中

央、聯合服務中心及地方)的相互重疊，導致浪費；如果沒有整合的功能，必會降低效能及效率。所以，在功能及結構上，聯合服務中心不應該是地方政府的擴大而形成的區域政府，也不應該是中央政府的縮影或其統治權的網絡延伸，而應該是獨立的整合功能：中央與地方的功能連結；地方與地方的整合連結；它是整個國家政府機構在面對第三波文明挑戰的組織轉換機制。簡言之，這就是一個政府可抵數個政府用的萬能機制。

三、由於當代資本主義社會經濟結構的運行機制已經在靈活性上產生了重大的變革，政治體制如果不能隨之因應，將會像缺乏競爭力的商業體制必將遭致淘汰。過去，經濟運行機制的市場功能，大致分為供給面及需求面，而供給面總是把生產機能包括商品製造及配銷。過去的企業經營者，不僅要負責生產商品的一切流程，包括設計、購料、財務、人力配置、製造、品管、包裝等等作業，而且還需要規劃銷售的供應網路。然而，現代化的企業經營已經將生產與供應的機能分開運行；製造者為工業，供應機制則為商業。實務經營上，有的是製造業尋求供應商代理銷售；有的是供應商尋求製造業委託生產。有些負責任的大型企業，甚至會在銷售的供應機制內，增設監管的機制，其主要職責是制定公平性、共同協議式的規範或遊戲規則，進而根據規則監督執行。一般而言，這一個監管機制概都由政府的角色來扮演。所以，政府政策常被定義為矯正市場失靈的功能作為。

將這個運行機制引用到公共領域來，其道理也應該是一樣的。面對這樣多元需求的社會體制，公共服務及公共財的產銷機制也應該在現代化及民主化的推動下做調整。威權或極權體制下，公共服務及公共財的產製、供應及消費完全由政府機構負責規劃及執行，所以說是計畫型體系。早期的民主體制，消費需求和消費行為則任由人民自由選擇，而公共服務及公共財都是直接由政府產製和供應。其原因一方面是當時的生產資源，包括生產工具和技術、資金、人力等條件，政府部門都優於民間企業，另一方面是為了維護社會的公平原則，一般都是通過法定程序來供應。

到了近代，隨著社會經濟的發展，民間企業的產製能力逐漸超越

了政府部門。同時，因為政府有許多職能被迫持續地擴大，民主的制衡力量也相對應地增加，官僚程序的制約甚至不利於生產的效率；於是，有許多公共服務及公共財的產製就委託給民間來負責。當然，政府仍然會保留一部分公共服務及公共財，如國防、外交、社福及治安等，由自己負責產製。但是一般而言，在製造功能上，政府機能應可大幅度縮小，甚至如國防、治安、外交方面，也有許多層面已可委外產製。然而，為了維護公平及自由的原則，供應的機能概都需經由政府機能來運行；基本上，遊戲規則的制訂及監督都仍應掌握在政府的手中。就算以 BOT 的流行趨勢來說，製造和經營雖然都可以委外，但是經營機能上攸關公共服務及公共財的供應規則以及控管都仍應掌握在政府手上，否則那有公平可言。

其次，以生產效率來看，一般可以瞭解到「大量生產」會比「多樣生產」來得有效率；單樣大量生產可以透過市場，為社會達成多樣供應的結果。同樣道理，各地方政府對公共服務及公共財的重疊性多樣生產的效率，將會造成浪費及降低效率。但是，單樣大量生產也會擔心缺乏有效的市場分配，造成滯銷的情形。於是，連接各地方政府單樣大量生產，發揮市場分配功能，使單一地方政府的生產、多地方區域消費的供應機能，就是聯合服務中的主要功能之一。以中部觀光事業來說，如果各地方政府都是多樣性重疊生產，那麼中部二日遊的行程就很難規劃得出來，尤其在國際觀光的產業規劃上。因此，各地方政府或委外廠商產製的公共服務和公共財，不管是在生產效率上或是在供應的公平上，都需要一個機構負責區域性遊戲規則的制訂及管控。

第三節 組織結構的再造建議

綜上對內外情勢的分析及歸納，聯合服務中心的內部困境其實是導因於它未能適應外在社會環境結構的變遷，進而建立新的功能。缺乏適應性功能的建立，當然就不會有組織定位的迫切需求。這樣的惡性循環扭曲了組織外在人員的定位認知，進而形成政治形勢對該組

織的排斥。顯然，一旦能夠建構上述的功能，該組織才會有定位。

從實際的操作層次而言，在面對新時代的挑戰，行政院中部及南部聯合服務中心除了必須開創新的治理功能與價值外，也必須在既有的制度框架中尋求組織定位的永續發展之機。換言之，新的行政組織的建立必須在既有的法律架構下設計出符合其治理職能的相關運行機制方有助於組織業務的推動與相關政策目標的落實。職是，本研究認為，行政院中部及南部聯合服務中心的組織定位之策略規劃可從以下幾個制度層面進行定位推動的思考，茲分述如下：

首先，在機關設置的法制方面，依據憲法增修條文第 3 條與中央行政機關組織基準法之意旨，行政院基於直接提供民眾服務或為因應情勢變遷所推動的專門性業務的需要，可以透過行政組織法的擬定，藉由「立法過程」的完備，將兩個聯合服務中心架構在院本部下的三級機關。根據行政院及所屬各級機關組織調整作業之原則，關於三級機關的設置係以其業務必須以執行為主體，並應具公權力屬性、直接服務民眾且為處理技術性或專門性業務需要者為先。此外，為配合基準法第 33 條所定 50 個三級機關數上限，三級機關尚應具有一定預算及人力規模，其業務以機關自行執行為原則。況且，三級機關之業務單位可以基於特殊需求彈性設置 4 至 6 組，以確實執行組織的核心業務。如此一來，兩個聯合服務中心便可在法律的保障下，獲得一定的人事與預算的支持。不過，從政治氛圍的外環境分析中，由於政黨的對立已成為現階段組織合法化過程的重要障礙，因此，想要從權力衝突中突圍而出將是「立法策略」的最大困境。

倘採取退而求其次之思考，利用「行政過程」的方式將兩個聯合服務中心定位為四級機關，雖然，組織的等級上略低於三級機關，但從行政院及所屬各級機關組織調整作業原則的精神觀之，性質特殊的治理機關可以比照三級機關的單位設置、人力與預算規模進行組織規劃。爰此，兩個聯合服務中心可以在治理政策的考量下，設計成為院本部下專門執行特殊治理業務的四級機關，也可避免立法權過度干擾組織定位的窘境。

其次，從行政院的组织架構脈絡進行思考，則有兩個組織規劃方案可供決策者參酌。該二個方案在提出的過程中，曾經就教於相關學者及官員，透過學術座談會及深度訪談的方式，取得某種程度的認可。其組織結構圖顯示如圖 7-1 與圖 7-2。

圖 7-1 設計方案的特性是聯合服務中心為行政院的直轄派出機關，地位與功能上與秘書處平行；秘書處監督中央職權中全國性統一事務與對外代表國家主權的政府功能，而聯合服務中心則運行中央職權在區域的政府功能，包括中央委辦，區域政經情勢的資訊蒐集、整理、分析與反應，區域內地方行政事項的監督及政治事項的協調與規劃。

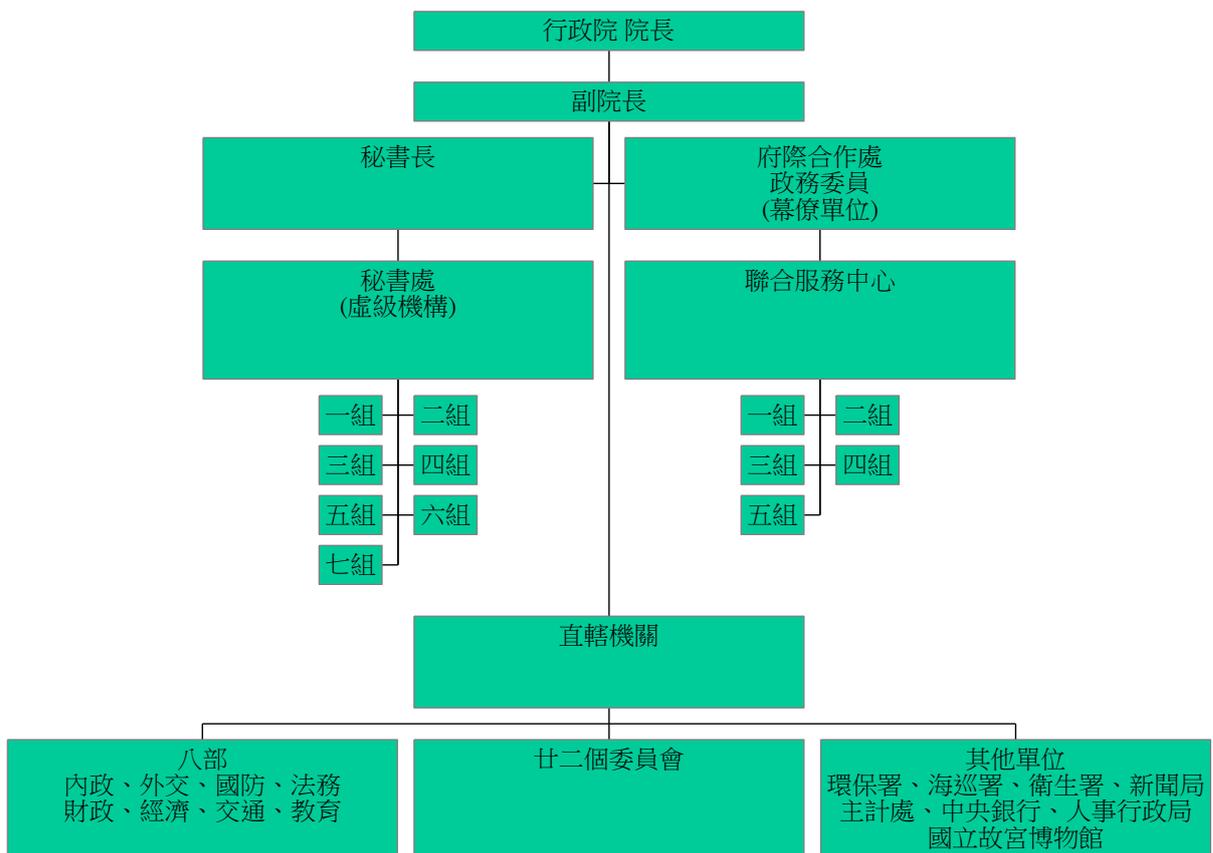


圖 7-1 方案一：行政院府際合作處架構圖

該方案的優點是組織具有獨立的政府功能，可以列為整體政府再造工程的內容，取得法律定位，並得以依照業務所需逐年編列獨立的預算；而且相關組織人員的職等相對也會比較高。其缺點則是方案的是否能夠通過，將決定於立法院的政治生態，及立法程序的限制，可能曠日費時。2008 年以前能否提出或納入議程，沒有人能夠有把握。

相對於第一個方案，圖 7-2 的方案是把聯合服務中心安置於行政院秘書處之下，但依然是直接的派出機關，而且還是常設機構。其優點是比較能夠擺脫立法院政治生態的影響，只要通過行政院院會通過，向立法院報備，應可推動，將能立即紓緩聯合服務中心工作人員

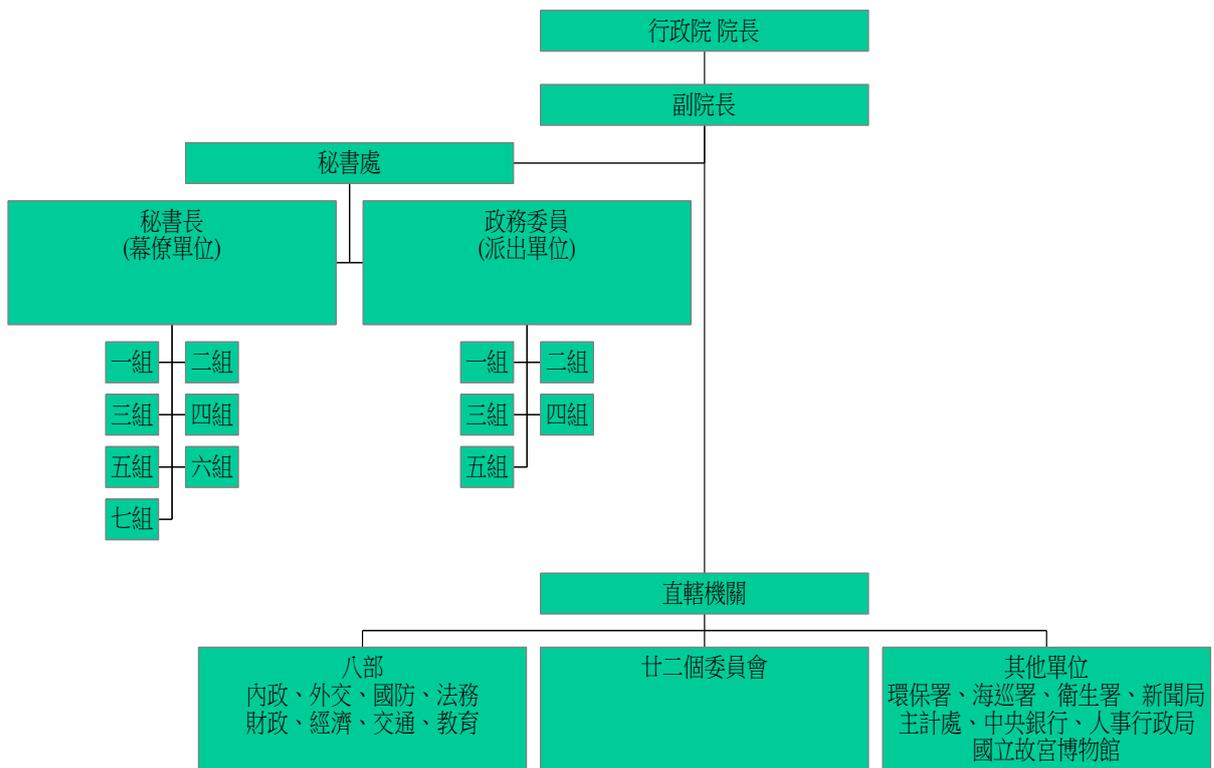
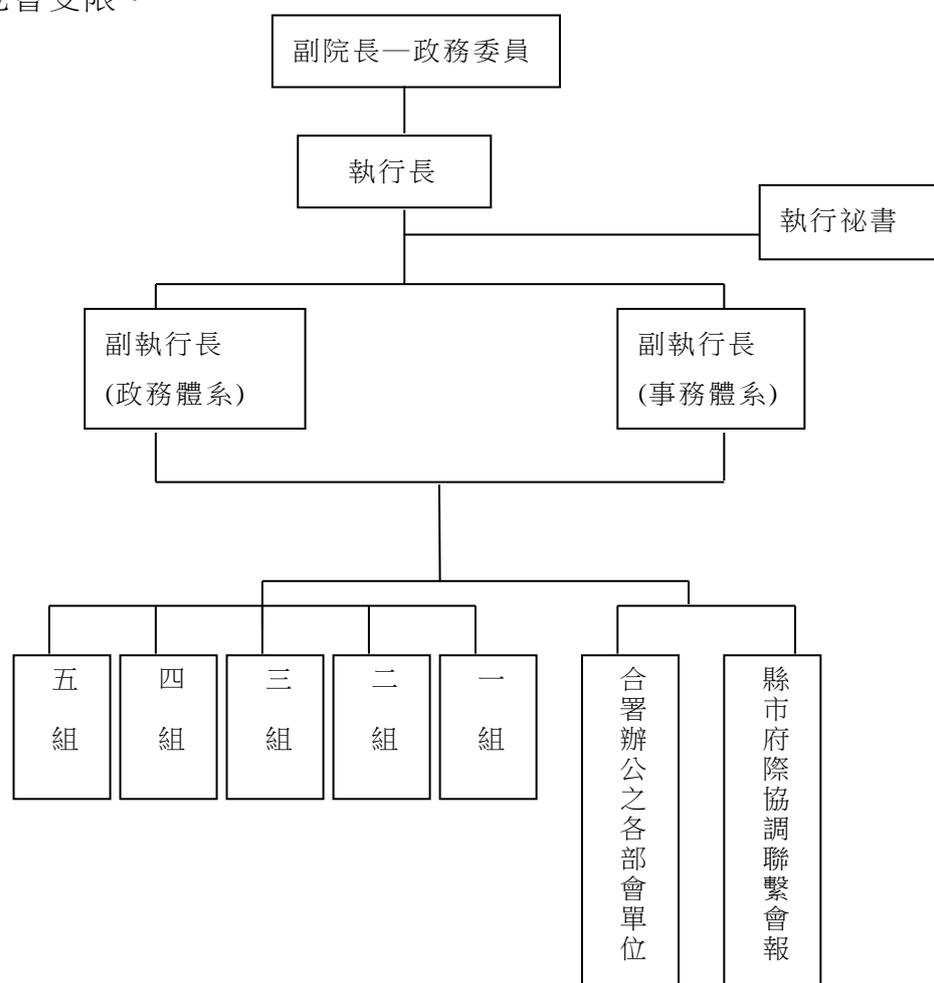


圖 7-2 方案二：行政院秘書處架構圖

職位疏離的困境，當然也可以某種程度解決其組織定位的問題。然而，其缺點是行政權威性較低及工作人員的職等相對也會比較低，以其地位想要協調具有自治權的地方政府及其民選首長，想要運行區域政務和事務的整合，可能需要有相當談判能力的工作人員，才會奏效。另外的缺點就是，因為組織不必通過立法院審議通過，其預算只能編列於行政院秘書處之下，無法獨立逐年編列，當然額度會較短絀，且業務的擴展也會受限。



最後，從業務功能的層面思考，認為在當前民主化、現代化、全
圖 7-3 聯合服務中心組織架構圖之建議案

全球化的社會發展趨勢下，兩個聯合服務中心除了透過行政過程取得組織定位的制度需求外，其區域治理職能亦應具備五項創新性的功能：即資訊整合功能；公共服務及公共財的供需企劃功能；中央與地方政府間的府際協調功能；帶動治理全球化的外事功能；中央治理在地化的功能等。因此，本計畫建議將兩個聯合服務中心的業務單位基本上設置五個組別分別職掌上述功能，且為彈性安排各業務單位的職掌功能起見，以數字做為組別名稱避免因名稱而限定了單位的業務執行能力，而各組組長的職等也配合業務上的需要，比照三級機關之專門委員的職務列等調升為簡任十職等至十一職等。隨著業務量的增加與區域發展的獨特性需求，亦可視個別情況增加其業務單位之數目。

圖 7-3 係未來聯合服務中心內部業務單位結構的示意圖。基本上也分為二大職系和功能：一是處理事務的職能，二為處理政治屬性的政務功能。事務職能體系為常設機關，歸為國家文官體制，發揮該組織的五項職能(已如前面的分析)。政務系統則可為臨時編組(task force)(行政院內部也有許多跨部會臨時編組的機構)，亦可為常設機構的合署辦公，其工作人員可以是各部會首長任命的機要職。其次是縣市府際的協調會報，這一部分的設計可參酌經建會的模式規劃。總之，未來聯合服務中心的組織功能將劃分成兩個層次的業務功能。首先，關於事務層次的業務功能，由於其相關的業務活動較強調府際間公務系統的業務協調與整合的工作，因此，適合由具有公務經驗的人員擔任業務督導之責，其重要的工作項目包括兩個部分的業務執行：一是合署辦公業務，即整合治理區域內中央政府各部會的公共服務窗口，使其達成「單一窗口」的政策目標；二是縣市協調會報機制的建立，其目的在於協調區域內地方政府的政策爭端，並進一步整合其治理資源，以強化地方政府的政策品質。

其次，關於政務層次的業務功能，係為強化聯合服務中心的治理功能，以及因應知識經濟時代之需求，建構出五個基本的業務小組，其職掌分別具有政策規劃、資源整合、公共服務、政策網絡建構與國際交流等五大全球化功能，其目的在於提升聯合服務中心的治理能量，以進一步落實知識型政府的政策目標。

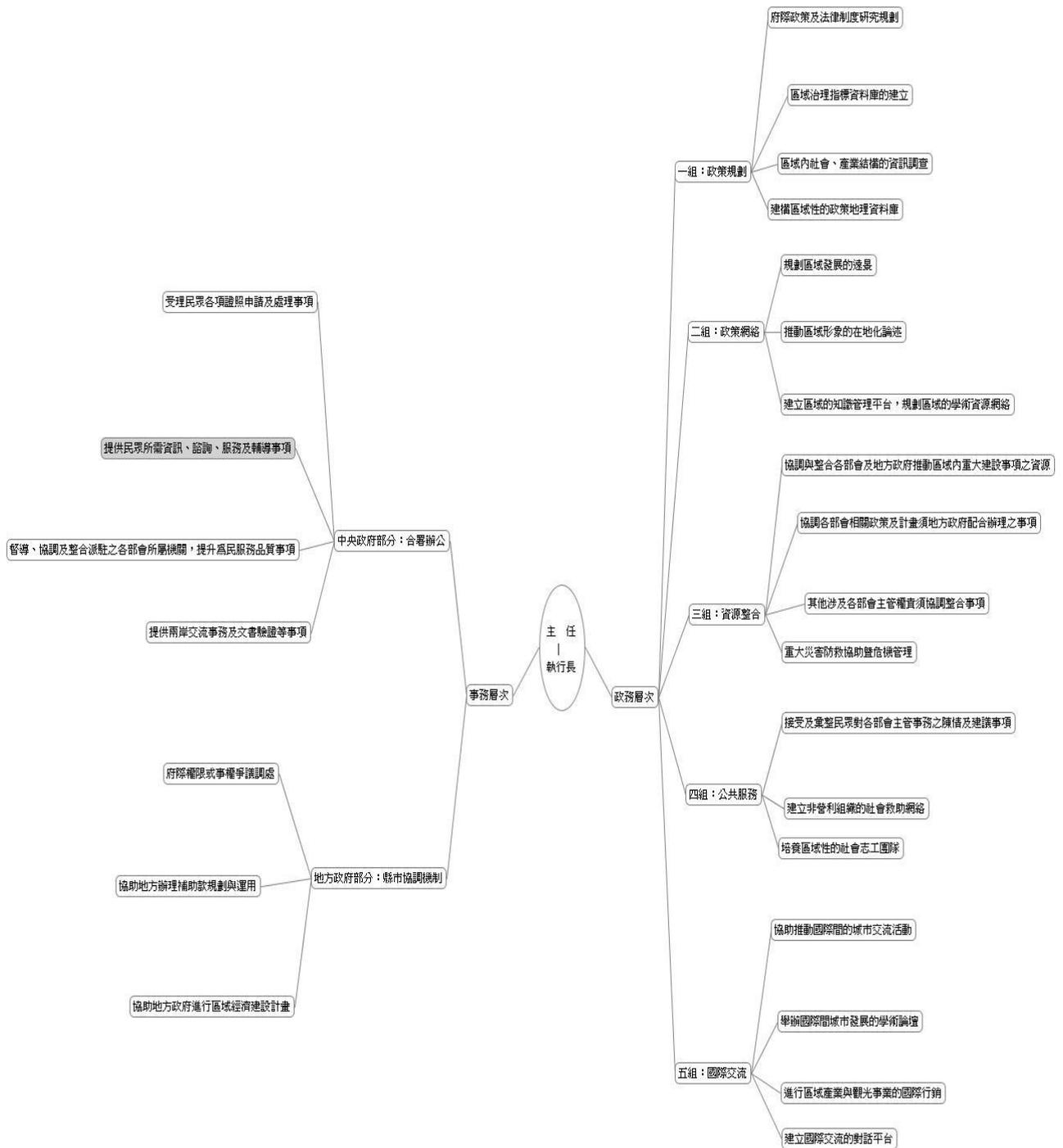


圖 7-4 聯合服務中心組織功能圖

參考書目

壹、中文部份

一、專書

何景榮譯，Jan-Erik Lane、Svante Ersson原著（2002），《新制度主義政治學》。台北：韋伯文化事業出版社。

林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes原著（1999），《公共管理新論》。台北：韋伯文化事業出版社。

紀俊臣，（2004），《地方政府與地方制度法》。台北：時英出版社。

倪達仁、席代麟、王怡文譯，Mark Turner and David Hulme原著（2001），《政府再造與發展行政》。台北：韋伯文化事業出版社。

周志龍，（2002），《全球化、台灣國土再結構與制度》。台北：詹氏書局。

胡康大，（2000），《歐盟主要國家中央與地方的關係》。北京：中國社會科學出版社。

俞可平、張勝軍主編，（2003），《全球化：全球治理》。北京：社會科學文獻出版社。

蔡茂寅、林明鏘，（2004），《中央與地方夥伴關係之研究－權限劃分與爭議協調機制之建立》。台北：行政院研究發展考核委員會編印。

黃麗，（2003），《國外大都市區治理模式》，南京：東南大學出版社。

趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照出版公司。

鄭武國譯，Anthony Giddens原著（2002），《第三條路：社會民主的更新》。台北：聯經出版事業股份有限公司。

劉君德、馮春萍、華林甫、范今朝，（2002），《中外行政區劃比較

研究》。上海：華東師範大學出版社。

薄慶玖（1999），《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版公司。

二、期刊

李長晏、詹立煒，（2004），〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉，《中國地方自治》，2004年3月。

張其祿、黃榮護，（2002），〈全球化下的地方政府「治理」理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，第12期。

黃錦堂，（2003），〈論地方自治團體間之合作〉，《月旦法學雜誌》，第93期。

葉俊榮，（2004），〈政府再造與區域治理〉，《研考雙月刊》，第246期。

鄭喜夫，（1999），〈台灣行政區劃之沿革〉，《中國地方自治》，52卷8期，1999年8月。

三、研究報告

王鴻楷，（2003），《行政院國土規畫推動委員會國土規劃議題研究計劃—九十一年度子計畫：台灣都會區治理體制之可行性研究》，內政部營建署市鄉規劃局委託研究報告

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》，臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。

林水波，（2002），《提升台灣地方政府能動力之研究—以建立區域治理機制之觀點》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

吳介英、紀俊臣，（2003），《地方自治團體跨區域事務合作之研究》，內政部委託研究報告。

洪富峰，（2000），《大高雄都會區跨域合作行動方案之研究》，高雄市政府研究發展考核委員會研究報告。

紀俊臣，(2001)，《行政區劃與鄉鎮市自治問題研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

紀俊臣、李長晏，(2004)，《中央與地方府際策略性夥伴關係之構造-地方治理途徑之分析》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

趙永茂，(2003)，《台灣縣級府際關係建構模式－台中市與南投縣個案比較》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

魯俊孟、李台京、李長晏、黃國敏、黃建銘、葉嘉楠、曾建元、邱冠斌、高子雲，(2004)，《推動跨域管理機制》計畫書，行政院研究發展考核委員會委託研究案（2004/07/20-2005/05/20）。

四、論文

(一) 博碩士論文

王麗虹，(2004)，《我國中央與直轄市府際關係之發展與展望》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

李長晏，(1999)，《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》，國立政治大學公共行政學系博士論文。

林耿弘，(2003)，《國土法（草案）體制下台灣地區都會管理機制建立之研究》，逢甲大學建築與都市計劃研究所碩士論文。

林慈玲，(2005)，《地方政府跨域合作研究－日美與我國經驗之比較》，國立臺灣大學政治學系碩士論文。

林錫銓，(2005)，《疆界之隱現－跨界永續治理之體制演化研究》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

鄭崇田，(2001)，《政經變遷中我國府際關係的發展》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

鄭懿婷，(2004)，《跨區域事務處理之研究－以流域管理為例》，東海大學政治學系碩士論文。

(二) 研討會論文

李長晏，(2004)，〈由回應到協力-都會治理體制的新挑戰〉，《TASPAA第二屆年會暨多元環境下公共治理的新定位學術研討會》，台北：台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦。

李長晏，(2005)，〈組建地方策略性夥伴關係之合作機制〉，《推動跨域管理機制研討會論文集》，行政院研究發展考核委員會、中華大學行政管理學系主辦。

李長晏、詹立煒，(2004)，〈論地方自治團體跨區域管理協議之可行性〉，《TASPAA第二屆年會暨多元環境下公共治理的新定位學術研討會》，台北：台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦。

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〉，《兩岸地方政府管理比較研究研討會論文集》。東海大學政治系主辦。

趙永茂，(2003)，〈台灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑〉，《兩岸地方政府管理比較研究研討會論文集》。東海大學政治系主辦。

貳、西文部份

(I) Books

Greer, Jonathan (2001), *Partnerships Governance in Northern Ireland: Improving Performance*, Hampshire: Ashgate.

Ranson, S., Jons, G. & Walsh, K. (1985) *Between Centre and Locality: the Politics of Public Policy*, London: George Allen & Unwin Ltd.

Stoker, Gerry (1991), *The Politics of Local Government*, London: Macmillan.

Sullivan, Helen and Skelcher, Chris (2002), *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*, New York: Palgrave

Macmillan.

Stoker, Gerry (2004) ,*Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

(II) Periodicals

Considine, Mark (2002) . “ The end of the line ? Accountable Governance in the age of networks, partnerships, and joined-up service. ” *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15 No. 1.

Hamilton, David, K., Miller, David, Y., and Paytas, Jerry. (2004) .“Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governance of metropolitan regions, ”*Urban Affairs Review*, Vol. 40 No. 2.

附錄一

「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究」

委託計畫案 工作圈第一次會議

時間：民國 95 年 10 月 30 日 下午 14：00

地點：逢甲大學公共政策研究所辦公室

主持人：楊志誠教授

紀錄：林宜賢

出席人員：王謙、馬彥彬、陳明舜、劉心華、丁培元、杜耀仁

一、主持人報告

感謝各位學者撥冗參加此次的會議，因為該計畫案雖有列學者工作圈之項目，但卻無相關的預算補助，所以出席的諸位相信都是對該項議題具有相當的專業與熱忱，因此，藉由這個機會希望各位能夠提供各自的獨到見解，以彌補本研究計畫之疏漏，進而建構一個具體可行的計畫方案與策略。

二、工作進度報告

(一)完成工作計畫書與簽約

(二)委託計畫案之相關內容與進度已登載於國家智庫系統並定期更新

(三)將經續會相關之結論納入計畫案參考，其相關結論如下：

1.訂定「加強中央與地方政府協調計畫」，結合行政院中部及南部聯合服務中心，舉辦協調會議。

2.地方共同性問題、跨相關建設須相互配合事項、地方重大須中央協助事項等，專案簽陳行政院或行政院會，協調解決。

(四)籌備 11 月中旬之座談會

三、討論事項

議題一：座談會籌備事項討論。

說明：

根據研究計畫案的契約所訂的時程，本研究應於 11 月中旬召開相關研究的學術座談會，以彙整相關領域學著的觀點，因此，為順利舉辦該座談會，請與會人士針對座談會舉辦的相關議程和流程給予具體意見。

決議：

1. 學術座談會應採開放式的對話方式進行，藉此釐清該項研究的相關爭點，以求二聯合服務中心組織定位之方向。
2. 確定 11 月 9 日上午 9 時舉辦座談會，並商借逢甲大學資訊館一樓語言教學中心 EZ 咖啡為會議場地。
3. 相關行政事務請逢甲大學公共政策研究所協助辦理。

議題二：期中報告事項討論。

說明：

學術座談會後約一個月就必須舉行期中報告，相關的簡報內容是否可以請諸位學者提供具體建議。

決議：

1. 該研究計畫案以行政院中部及南部聯合服務中心的組織定位為焦點，在計畫中期，應該著重跨國分析的相關論述與理論依據。
2. 學術座談會的會議實錄也應作為期中簡報的重要部份。
3. 期中報告時應建請研考會協助邀請可供深度訪談的相關機關人員。

四、臨時動議

五、散會

附錄二

「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究」

委託計畫案 工作圈第二次會議

時間：民國 95 年 11 月 22 日 中午 12：00

地點：逢甲大學公共政策研究所辦公室

主持人：楊志誠教授

紀錄：林宜賢

出席人員：陳大鈞、陳陽德、馬彥彬、陳明舜、劉心華、丁培元、杜耀仁

一、主持人報告

昨日參加期中報告後，研考會方面希望這次的研究應朝向較為實務的面向進行規劃，且依行政院組織調整的初步規劃，未來可能將二服務中心納入在新成立的府際合作處之下，成為派出機關，因此，在這樣的組織架構下，對現階段的服務中心的職能有何挑戰，以及如何進行調整以符合委託單位的需求，請諸位學者給予意見。其次，期中報告後，研究團隊將進行深度訪談的工作項目，也請在場各位針對訪談的方式與問卷的內容給予具體的意見。

二、工作進度報告

(一)學術座談會已經於 11 月 9 日順利舉辦完成，與會專家學者也針對二聯合服務中心的定位問題給予相當多的寶貴意見，研究團隊以將相關的會議內容製作成實錄供各位作為參考。

(二)期中報告已於昨日順利在台北市研考會會議室舉行，會中相關部會給予相當多的建議，而且希望本研究計畫可以著重服務中心的細部規劃，不必花太多篇幅在於理論的論述。

(三)研究計畫的下一階段為深度訪談，希望與會學者可以給予具體的推動建議。

三、討論事項

王謙建議：

主持人表示各部會希望在府際合作處的架構下進行組織的定位，可能有違政府再造中組織精簡的內涵，況且行政院的组织再造精神包括去任務化、行政法人化、地方化與委外化，如果還疊床架屋增設區域合作處恐讓人產生過度的政治聯想。

陳陽德建議：

省政府與省諮議會的組織定位尚未完全釐清，倘若行政院再從傳統的官僚體制的舊思維思考聯合服務中心的定位，可能只會讓人民覺得這兩個組織只是政黨惡鬥下的產物。因此，新機制的產生應該具備新思維，由下而上的建立體制，方是當代組織建構的正途。

馬彥彬建議：

從以上學者的建議，我認為新的治理建制應該更貼近民意，尤其全球化效應所引發的本土意識，更牽動著社會階層對政府治理的信任危機，而二聯合服務中心的成立可能是一個契機，因此，如何強化其累積社會資本的職能，應該是可以思考的方向。

劉心華建議：

對於組織定位的觀點諸位學者已經提供相當獨到的見解，我則針對深度訪談一事提出個人的意見，首先，針對訪談的方式，由於受限經費的運用以及時間的急迫，我想訪談的進行可以針對中部及南部聯合服務中心的相關人員採取焦點團體的開放式對談，如此一來，一方面可以節省時間，另一方面則可收集思廣益之效。其次，由於中部及南部面對的政治環境各有差異，因此，在問卷題目的設計中，是否應將區域間的政治環境列入訪談的項目。

主持人小結：

感謝各位針對服務中心的組織定位提供相當寶貴的看法，本人也認為在新時代的全球化的挑戰下，新治理機制的建構必須先承擔起公共服務的責任，等累積到一定能量的社會資本後，組織的認同感才有辦法建立，基此，二聯合服務中心的組織定位應先從功能定位著手方是正道，而功能定位的內涵就在於跨域治理的職能調整不應受限於舊

體制的思維窠臼之中。

至於深度訪談的進行方式，我也同意劉教授的建議，採取焦點團體的對話式訪談，透過多人的腦力激盪，應該可以形塑具體的政策建議。而問卷的內容將設計成 10 題，涵蓋外在環境的挑戰問題與內部組織運作的困境等範圍，以利研究團隊進行全觀式的分析。

四、臨時動議

五、散會

附錄三

「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究」

委託計畫案 工作圈第三次會議

時間：民國 96 年 01 月 22 日 中午 12：00

地點：逢甲大學公共政策研究所辦公室

主持人：楊志誠教授

紀錄：林宜賢

出席人員：陳陽德、馬彥彬、陳明舜、劉心華、丁培元、杜耀仁、王謙

一、主持人報告

感謝諸位學者在學期結束前夕的繁忙時刻撥冗參加此次的聚會，這次聚會的焦點主要有二。首先，我與宜賢在上禮拜已完成南部聯合服務中心成員的焦點團體訪談事項，根據尤宏執行長的見解，認為服務中心的權威來源應在於執行政策人員的出處，換言之，行政院若能指派更核心的幕僚擔任中心的幹部，將有助於府際間協調機制的順利運轉。其次是本研究計畫案將於一個月後屆滿，針對研究成果的定稿希望各位學者可以提供適當的建議。

二、工作進度報告

- (一)有關深度訪談的題目已於月前送給相關學者進行填寫，且已有學者給於一些具體之建議。
- (二)研究團隊在 12 月中已與中部聯合服務中心的相關成員進行焦點團體訪談，相關建議將納入結案報告進行論述。
- (三)誠如主持人所言，對南部聯合服務中心的焦點團體訪談已經於上禮拜完成，並將其意見納為組織編制的參考。

三、討論事項

王謙建議：

觀察高鐵營運後，對於生活型態改變最大的應是大高雄地區，原因乃在於高雄市係屬直轄市故其交通運輸的規劃都較接近台北都會區，有別於中部地區整體的大眾運輸網路仍付之闕如，因此，相信未來面臨最大的區域競爭壓力應該是南部聯合服務中心，這或許也是南部聯合服務中心轉變職能的一個契機。

馬彥彬建議：

當代的區域治理就是一種網絡治理，而網絡的內涵就在於資源的有效整合與協調，如果將聯合服務中心的定位放在政治結構的系絡中進行思考，恐怕重演省府的精簡悲劇。

陳陽德建議：

我贊同馬教授的看法，雖然南部服務中心面對著新興勢力的挑戰，但中部服務中心也必須承擔精省後的爛攤子，不過，這兩種承擔與挑戰的思維仍然跳脫不開舊官僚體制的權力制衡的思維，若要有新局開創，就必須重新審視其任務功能，並賦予其新的內涵才是。

劉心華建議：

我也相當同意陳教授的看法，在新時代的來臨，任何治理的內涵都產生了典範轉移的效果，就舉府際協調機制為例，在權力平衡的典範中，協調就是仲裁，就是談判，但到了知識經濟的典範中，協調就象徵整合與創新的意涵。因此，我認為與其透過跨國比較進行技術的移植，不如從現有的架構中去思考新的藍海策略。

主持人小結：

感謝各位給於寶貴的意見，本人也認為知識經濟的運行邏輯就是在於人，倘政策的制定不能從人的本位進行思考，任何的機制都只是執政當局的權仗與利劍而已，這也是當代治理內涵的奧義。最後還是要感謝諸位學者在這段日子的幫助，尤其在缺乏經費的情況下，仍積極的參與本計劃的推動，再次表達我的謝意。

四、臨時動議

五、散會

附錄三

別為宜，亦即實質業務內容較重要。本研究案邀請之專家學者似偏重中部地區學校，建議邀請南部地區專家學者參與，以蒐集更多建言，俾能提出符合委託單位及現況之具體結論供政策參考。

(三) 本會綜合計畫處邱專員承旭：

依行政院院本部組織調整規劃報告初稿之規劃，未來行政院中部及南部聯合服務中心將納為府際合作處之派出單位，但此為初步規劃，在其功能定位、運作模式、組織細部設計、協調機制、及其與地方政府及中央部會間之關係及分工等方面，尚有進一步檢視及討論的空間，且對於目前運作上之困難點也希望藉此機會加以檢討，期望本研究在這些面向多蒐集資料，以提出具體可行之建議供本會規劃參考。

(四) 行政院秘書處（書面意見）：

依「行政院研究發展考核委員會專案研究作業要點」第 11 條規定，期中報告之內容應包括研究方法與進度說明、蒐集之資料、文獻分析、初步研究發現及建議事項、參考資料（如重要法規、會議紀錄、出國訪問報告、參考書目等）。本期中簡報在整體研究架構方面，除「壹、前言」描述政府治理之理論基礎、「參、研究初步發現」介紹美、英、日等國中央與地方之治理關係及行政院中部與南部二聯合服務中心組織定位思考外，其他方面如國內外文獻探討、研究方法及參考資料等付諸闕如；且該二聯合服務中心之組織現況及實際運作、未來組織調整及功能強化等亦未加以論述。整體而言，研究內容未趨成熟，爰建議俟本簡報內容符合上開規定後，再邀集相關機關進行期中研商。

(五) 行政院人事行政局（書面意見）：

1. 本案僅提出聯合服務中心之定位角色，並未針對聯合服務中心的運作、擔負之任務、遭遇之困難及組織屬性進行分析，未來聯合服務中心究應定位為行政院之派出單位、任務編組或附屬機關等，建議應強化本部分之研究。
2. 查行政院組織調整規劃報告中，組織改造後，聯合服務中心將改制為

行政院府際合作處之派出單位，本案宜與組織改造之規劃併同考量，並分析府際合作處與聯合服務中心之運作模式及關係。

3. 有關深度訪談名單，政府機關部分由行政院研考會提供一節，建議除中央機關外，另應包括縣市政府代表，強化其訪談之內容及深度。

(六) 研究團隊逢甲大學楊教授志誠：

依本案研究期程及工作項目，已完成文獻資料之蒐集，並邀集專家學者組成工作圈，且於 11 月 9 日舉辦座談會完竣。下階段將進行訪談，就實務面向請教專家學者及相關機關代表，以釐清相關議題。

八、會議結論：

(一) 本研究案工作圈成員請增列行政院南部聯合服務中心人員，以符本案需求。

(二) 本案研究期程至 96 年 2 月 22 日止，適逢農曆春節年假，請於研究期程結束前，提送結案報告初稿到會，以利安排後續結案事宜。

(三) 與會人員意見，請研究團隊列入後續研究參考，並請依照契約書工作項目與期程辦理後續相關事宜。

九、散會：下午 3 時 50 分

附錄四

附錄五

學術座談會 會議實錄

楊志誠教授(主持人)：

行政院研考會吳處長、中部聯合服務中心陳副執行長、李院長以及各位與談的來賓，今天很榮幸的邀請大家來到這個地方來探討目前國家發展所面臨的一個重要課題，也就是政府再造的問題。我們基本上是切入在一個比較具體的組織架構，以及它所發揮的功能與對社會形成可能的哪些影響，我們從過去民進黨政府執政六年多以來，可以發現整個國家的興起與發展的環境與情境已經產生很大的變化，在國際的社會當中，可以很清楚的看到政治經濟的運行模式已經大幅的改變，那麼在將來我們會進一步地探討過去在早期工業化時代供需的單純關係，也許在供給方面來講，最主要的是生產跟分配的功能在未來時代裡是分別獨立的，這在商業界的經濟運作中即可看出，換言之，即是工商分家的運轉邏輯。但在政府的結構裡面，還是在公共服務與公共財的產製及供應方面還是結合在一起，如果根據權變理論的話，顯然這種組織結構與運行是不能夠跟整體的社會環境作配合的，所以也因此容易造成供需之間的失調，因此，面對此一情況不得加以認真思考。

另外，在國內政治經濟的環境來看，也隨著民主化的推動，可以說人民普遍利益的覺醒形成巨大的衝擊與挑戰，一方面政府必須立即的回應人民與社會多元化的利益需求，很顯然的會造成民主化程度的擴大與深化，因此，地方制度的運行就目前情況而論，其所推動的改革較之六、七年前的地方政府的運作呈現出較高的自治性。但是，從另一方面來說，也因為這種公共服務與公共財產製與分配問題，也逐漸地擴大他的規模，那麼地方政府的資源與地方政府的能力在解決這一些擴大的問題上也遭遇到困境。基此，面對此一困境，地方政府顯然要大幅度的仰賴中央政府的補助與支援，因此，在政府體制的改造上，一方面不僅僅完成了凍省的工作，同時也設置了行政院中部及南

部聯合服務中心這樣的組織來因應當前新社會與新時代的需要，但是這幾年來的運行，除了在主觀上完成了中央政府與地方政府權力分配的釐清外，在客觀上還需面對一些問題，譬如說中央授權的法律定位問題，預算編列合理的問題，以及人力跟組織的配置問題等等，這些問題都有待於今天我們進一步來加以探討同時來加以解決，今天就是敦請各位專家以及各個機關代表就這些問題來加以探討與集思廣益，並面對這一情境，希望藉由彼此之間的溝通同時彼此之間的腦力激盪以尋求較佳的方案。

當然，我們並不期待在一次座談會中即可得到最好的方案，但是我們深信可獲得比較好的方案，以便讓執政者得以順利推動當前的政務，帶動我們台灣的社會和我們的國家走向一個更美好、更完整的與具有前瞻性及願景的社會。下面我們就請各位專家學者與機關代表提供寶貴的意見，以令我們的計畫能夠有機會做得更加完善。平心而論，針對此一議題，已有相當多的學者與政府的研究計畫案都做過相當多的分析與建議，但是在過去長期以來所面對的時代問題卻是各異，所以我們也希望能夠跳脫過去的思維窠臼，把眼光看向現在、未來，希望能夠尋找出更好的方案。

吳松林處長(行政院研考會地方發展處)：

感謝逢甲大學公共政策研究所協助辦理本案，現就本案的兩個相關背景向各位與談者說明一下。首先，第一個背景係中央政府現正在推動組織改造的計畫，這個組織改造運動已經推動許久，將近有 19 個年頭，且經歷過 10 個院長，但每次都在最後關頭缺臨門一腳，目前的相關進度已經完成朝野協商，換言之，就是隨時都可以進入表決程序。不過，就組織改造的內容而言，大部分的焦點都集中在部與會的數量，而這些部會的數量可能有所增加，即從 13 個部 4 個會增加至 15 個部 6 個會。另外，還有一個重要的改變，係院本部的本身規劃，而目前這個計畫案便是針對這項議題而來，而這個院本部的規劃在去年的 2 月便有相關的規劃初稿完成，其中較為重要的部分係將中部及南部聯合服務中心的組織將之納編進院本部的架構中，就目前情況而

言，這兩個中心是採任務編組的形式運作，所以當前便遇到一個困境，即中心內的成員是由各機關派任，但 6 個月就需進行輪調，因此，常常造成人員流動性高的困擾，同時，其相關的業務及預算亦都仰賴派任機關的支應而無自給的財源與人力，以致影響到其業務推動的獨立性，進而阻礙其任務的推展。依此，這兩中心的執行長亦與院秘書長開過相關的會議，希望能明確化其中心的職掌與功能，這就是本案辦理的緣起。因此，根據這一背景，本案的焦點並不在地方政府的研究，而是針對中央機關在處理區域性問題的單位上，就現有的中部及南部聯合服務中心的功能強化進行研究，並為將來設置北部或東部聯合服務中心的參考依據。其設計的方向主要朝向中央機關，即院本部的單位進行規劃，任務功能則著重在協調部會與地方間的業務處理。再者，有關中心的首長職務，原本是由副院長兼任，未來將可能改為由副院長或政務委員兼任。

這個計畫案的第二個重點便是依據經濟發展永續會議的結論，為強化中央與地方的溝通，應定期召開地方首長會議，據此，院長亦於 10 月 27 日批示該案，應在中部及南部聯合服務中心原有架構不變的情形下，強化中央與地方的協力合作功能，其中有關的組織定位與業務調整至少要在 2009 年之內完成。其中當務之急，便是在法制化前先進行功能強化，包括如何使人員安定與資源豐沛等問題。未來如果行政院組織法可以進一步改革的話，那麼這兩個中心便可經由立法程序正式納入院本部的組織架構之中，較之其他部會還需另訂組織法的程序應該可以較快實施。以上便是針對本案所進行的背景說明。

陳大鈞副執行長(行政院中部聯合服務中心)：

以下就中部聯合服務中心的運作現況與經驗與各位專家學者進行分享。首先就財務狀況而言，中部聯合服務中心一年的經費運用僅有一千餘萬元的額度，但服務的人口卻將近六百萬人，可以想見財務上的困窘，但相較南部聯合服務中心的困難，中部聯合服務中心尚有之前省政府遺留下的資源與經驗可供運用，尤其，人力上的支援，比之南部聯合服務中心的需獨立承擔人力的調度上較具有優勢，況且，之前省府所遺留下來的物資也有助於中部聯合服務中心業務與活動的推

展。不過，實際上這兩個中心的業務推展仍仰賴著執行長與副執行長常年在基層耕耘的威望與資源，但相對的也造成執行長與副執行長在地方所擔負的人情壓力日益加重。而所處理事務的重要性也呈現極端的分化，從日常事務到影響重大國政皆有，但人民仍對聯合服務中心的功能沒有很大的認知，以致降低人民尋求協助的機會。職是，未來將中心予以法制化將有助於協調功能的開展。例如，最近台中市教育局與教育部中部辦公室有關學產地的爭議，事實上，兩方面都沒有錯，教育部是基於法律上的見解，而市教育局則依據市民的需求，類似這種中央與地方的意見衝突是屢見不鮮，但是中部聯合服務中心現階段卻只能充當潤滑濟的角色，而無法站在至高點上去協調整合既有的資源來處理問題。

還有，有關人民對於中央政府協助的事項，因為無法有效取得訊息，以致常常不知如何辦理，諸如外交部的出入境業務、經濟部的產業政策協助或勞委會的相關勞工保障事由等，這些皆是與人民生活具有切身相關的事項。以上應該都是兩個聯合服務中心未來的主要功能職掌。不過，對於聯合服務中心的組織編制，中心的成員雖有不同的意見，但當務之急還是應先予以法制化方能有效的推動相關的業務與活動。再者，雖然台灣的地理空間相較於其他國家而言是屬於小型國家，但是由於傳統政治的因素，以致於中央的機關設置與訊息的流通都被限制在北部的區域，因此，中部及南部聯合服務中心的設立對於中部與南部區域民眾的服務是具有相當的治理意義的。舉例而言，從外籍配偶的申請流程來看，中南部的外籍配偶的人口結構是大於北部區域，但如果申請的窗口還設置在北部，無形中便會增加中南部居民的成本，還有，因為各區域文化的差異，很難以單一區域的觀點或交往習慣去套用另一區域的社會習慣，這也是服務中心存在的價值。

楊志誠教授(主持人)：

根據吳處長的計畫背景說明以及陳副執行長的實務經驗，就未來聯合服務中心的組織定位先做一初步的歸納，從中部聯合服務中心業務推動的經驗來看，大概呈現出幾個問題。從正面來講，中央處理事務的地方化顯然在未來將是人民需求的重點，而中央處理事務地方化

的具體可行的方向就是區域政府，其重要的價值便是對人民的需求作立即的回應。再者，就區域間各級政府的溝通協調，甚至在衝突談判的事項等等，根據談判理論的邏輯而論，任何一個中介者的角色都必須要有相當的威信，換句話說，就是中介者的身分與地位要跟衝突的雙方平行，或者更高，從兩岸關係的談判經驗來看，為何雙邊的談判進展具有相當的難度，原因就在於尋求適當的中介者角色有其困難，依此，可以了解中部及南部聯合服務中心組織定位的重要，也就是要透過組織的定位來賦予兩個服務中心相當的威信。第三個問題，從組織上而言，中部聯合服務中心仍具有過去省府的形象，也因為這種省府的形象會影響到其組織成員對其組織架構的認知意象，以致於阻礙了組織改造的推展，職是，若要使得中部服務中心得以順利推動新時代的任務勢必要進行新的組織的調整，藉由組織硬體的改造進而達到調整組織成員對組織的傳統意向改變的效果。

鄭世賢(行政院中部聯合服務中心代表)：

我是從青輔會派駐在中部聯合服務中心負責青年服務組的工作，因此，可以從派駐機關的角度以及實務上的經驗提供一些意見來交流分享，首先，從中部服務中心的成員結構來看，主要包含兩個來源，一是以省府員工為主的行政人員編組，另一部分則是以行政院各部會派員協助的任務編組，其中各部會派員協助的任務編組的員額是沒有相關的法制規定可供依循，因此，員額的多寡便是執行長必須與中央各部會的協商項目之一，其缺點除了造成人員的流動性高與人心浮動外，恐怕也會延宕業務的推動。況且，人員流動的快速在業務執行上也會導致其對執行情序與技巧的不熟悉，進而導致公共服務交易成本的提高，而無助於長期性政務的推行。

楊志誠教授(主持人)：

從這些實務上的經驗來看，現階段聯合服務中心所面對的主要困境便是職與位的分離，簡單的說，現階段的組織成員的職是在聯合服務中心，而位則在於省政府與行政院各部會，職位的殊離如同人的精神分裂一般，基本上是會影響到政策執行的品質。

王啟明助理教授(東海大學政治學系)：

從我本身對於聯合服務中心的見解比較希望從組織的成效著眼，因此，首先由於聯合服務中心資源的受限，包括人員編制或是法律授權方面，或多或少都會影響到業務推動的品質，但是組織的學習是循環的，是故業務推展的不順遂也會影響到人員對組織的信賴與忠誠，最後這些負向能量會再反饋回組織，形成一種惡性循環，這也是將來在進行組織規劃上必須要加以解決的問題。再者，從服務的項目來看，中央治理的區域化與地方化是有助於公共服務品質的提升，以及人民對於政策內容的熟悉度，進而有利於政策標的人口口的順服。

楊志誠教授(主持人)：

王啟明教授的博士論文是以歐盟的區域合作為論述的主軸，從此方向切入，可以分析未來中央政府與地方政府在治理的自我中心化與區域化如何協調出符合新時代的治理功能和系統。不過，以歐盟為例，與現階段台灣的組織改造的方向上仍有所差異，歐盟的治理層次是由下而上的，而台灣的組織調整則是由上而下的進行。然由上而下的組織改造，是容易導致對地方自主權的侵害，這一點是不可不慎的。

馬彥彬所長(逢甲大學公共政策研究所)：

從上述各位對聯合服務中心的實務描述，可以發現其服務對象與方式相較於行政院各部會是具有其治理的特殊性，尤其，中央在政策執行的經驗上，是習慣以台北的中產階級觀點去了解台灣其他區域的公共需求與公共問題的。因此，中部及南部聯合服務中心的設立可能具有某種中央治理的社會學角色意涵，也就是補足以中產階級為主流觀點的政策偏見，以完整政策規劃的理性思維。據此，對於未來聯合服務中心的定位可以提供兩個方面的建議，首先，就組織成員的專業領域而言，除了須具備公務人員所應熟捻的行政專業外，是否對於服務對象的認知圖像也需透過教育訓練來加以轉化，以適應不同區域觀點的服務對象。再者，從財務資源的角度著眼，任何組織的設置勢必排擠到其他組織的資源應用，因此，從絕對分配的觀點，顯然現階段的財源是不足以支撐服務中心的業務運作，但若從相對支援的觀點分

析，是否可以從檢討服務項目的範疇，來進行公共服務的有效分配與彈性化運用。

楊志誠教授(主持人)：

感謝馬所長提供一個社會學的觀點，也就是台灣的國家治理的傳統觀點都是以中產階級的主流觀點出發，往往忽略了其他階級的多元需求，因此，中部及南部聯合服務中心的設立有助於解放台灣國家治理的政策思考框架，進而發揮公共服務與公共財配置的特殊性功能。另一個問題所提及的財務問題，需要加以釐清的是，財力不足不一定就表示財源不足，從新時代的進化邏輯而言，既然有功能的運行必定能夠產生開拓財源的效果，這可能是未來在進行組織定位時所需思考的另一面向。

陳大鈞副執行長(行政院中部聯合服務中心)：

我在此再補充一下，事實上，派駐的人員所產生的問題是相當大的，現階段是以行政院各部會派員前來協助辦公，但所派人員的狀況可能有二：一是各部會的新進人員，雖然對機關賦予的業務接受度高，但是對其所屬單位的業務情況的熟悉度本來就不足，以致在服務中心要執行其所屬單位業務的困難度也相對提高，而無法發揮中央治理地方化的功能需求。二是各部會的資深員工，但是在所屬單位的執行績效卻不佳，即便派到聯合服務中心仍是無法發揮應有的功能。因此，未來如果聯合服務中心被納編進行政院的組織架構，希望人員的配置能做一個整合性的思考，而非臨時性的任務編組型態。還有，人員的離鄉背井也可能影響其工作的情緒，這些都是現階段聯合服務中心人員配置所面臨的主要問題。

潘序浩(行政院南部聯合服務中心代表)：

對於中部聯合服務中心所面臨的問題對於南部聯合服務中心而言一點也不陌生，南部聯合服務中心成立至今也已經過了8個年頭，這過程中所經歷到的困境，剛剛諸位來賓皆有所提及，尤其人員和財務的問題是一直以來困擾著聯合服務中心順利運轉的議題，在此南部服務中心可以將實務上的一些經驗與各位一起分享跟討論。事實上，誠

如陳副執行長所言，每個單位派員過來的過程都不是很順利，大部分都是靠著歷任執行長的緊迫盯人才能順利補足應有的員額，但隨之而來的問題是，許多派駐的人員都不是原本部會內的人員，常常是部會底下二、三級機關的人員，所以相關領域的經驗顯然不足。就目前南部聯合服務中心的運行現況而言，已建立一些業務執行規則與程序，但對於服務項目的規劃而言，有些部會的服務就南部而言是不需要的，針對這部分應該可以做一有效率的服務項目的功能配置。再來，就人員穩定性的視角而言，惟有透過組織的法制化才能讓人產生組織的歸屬感，也有利於組織目標的達成。舉實務的經驗為例，大部分被派任至服務中心的人員，其工作績效的評比仍由原所屬單位考核，因此，容易造成原單位考評的標準與其實際的服務績效產生落差，而嚴重影響到該人員的升遷，也影響到其執行的意願和品質。基此，在現有的運作上，執行長的職務便多了一層任務，就是幫忙中心人員尋求升遷的機會與管道，也因此增加了人員配置上的溝通成本，有鑑於此，中心相信惟有組織法制化後方可解決這種人員調度上所遭遇到的困境。

至於在財務方面，南部聯合服務中心的財務狀況是呈現遞減的現象，相較於中部聯合服務中心其幅度是相當的大，這從預算結構來看是有其道理，主要原因就在於聯合服務中心沒有其正式的業務以致於在預算編列上很難去說明其編列科目的必要性，因此，預算的編列都是承襲以往的經驗來加以刪減而無法有效的因應現況所遭遇的財政困境。這也是歷任執行長所困擾的問題，因為沒有錢就無法有效執行業務，而業務執行的延宕又會影響執行成效，週而復始，將導致業務執行品質的低落與聯合服務中心的治理威信。況且，就當前的政治現況而言，南部聯合服務中心的執行壓力是大於中部聯合服務中心的，因為目前執政黨的執政縣市都集中在南部聯合服務中心的服務範疇之內，稍有不慎，將影響到人民對執政黨的施政滿意程度，另一方面，在野黨的中央與地方民意代表對於南部聯合服務中心的執行監督與要求也更為嚴厲。總而言之，就目前的財源籌措方面可能來自兩方面，一是傾向透過各部會的專案補助來補足財源缺乏的部分。另一則是利

用民間資源的奧援來協助相關事務與活動的推展，不過這部分可能有些適法性的疑義，職是，在運用這一部分可能就必須較為謹慎。

楊志誠教授(主持人)：

事實上，南部聯合服務中心的代表點出了組織的問題，聯合服務中心基本上在過去整個的政府組織裡面是沒有的，也是一方面要因應民主化浪潮與當前社會多元化的需求，加上科技的發展，進而導致問題的區域化，而不再是問題的地方化而已，依此，為了要因應這樣的時代需求，便有了這樣組織的成立。所以這種因應新時代所產生的組織就必須跳脫傳統政府治理概念的結構窠臼，也就是說這種新的結構必須從滿足社會需求的角度進行思考，從一個結合並整合各地方政府的功能進行思考，所以這個組織的定位趨向可以從兩個方面進行規劃，一方面從渾沌理論的觀點探究，必須跳脫一個組織功能必須中央與地方層級皆要存在的思維模式，因為，如果沒有存在這個前提的話，那麼，聯合服務中心的存在只會具有疊床架屋的效果而已，換言之，組織重疊必然造成人員重疊，而人員的重疊必然造成資源的浪費，所以聯合服務中心未來的組織架構便需要一個資訊處，以有效蒐集與整合中央與地方的資訊，建立一個區域性的溝通平台，進而暢通資訊交流與流通的管道，同時統合區域內的資訊，進行有效的揭露與配置。其次，如何將統合而來的資訊進行有效的規劃和配置就需要一個企劃處，針對每一個區域的特性與比較優勢的發揮進行策略性的規劃。再者，就需要一個協調處進行業務執行間的功能協調與衝突的調和鼎鼐。還有更重要一點，在全球化的時代中，任何政府機關的功能都應該擺在全球的政策脈絡中進行思考，因此，外事處的建立是有其全球化的治理意涵。

雖然，城市外交的經驗已經在地方政府上有所落實，但由於規模上與人口上的比較利益還是難以突顯，職是，倘藉由區域的方式進行對外事務的交流，一方面可避免中央政府所面臨的主權困境，另一方面則可提升區域內城市的全球競爭力。另外，未來聯合服務中心的資源整合的功能在區域經濟的發展上，也可產生規模經濟的效力，舉捷運系統為例，若僅由一個縣市承擔，不是遇到財源不足的問題就是營運

效率不彰的問題，倘可以整合起中部六縣市的資源，一來可以解決財源不足的窘境，另一方面也可提高捷運營運的規模達到所需的經濟效益，此時聯合服務中心便扮演著相當重要的角色。總之，在資訊化的時代中，組織的規劃應該具有相當的前瞻性才是。

陳陽德副教授(東海大學政治學系)：

因為傳達訊息的錯誤造成出席座談會時間的延誤，加上對於地點的不熟悉而花費許多的時間在於路徑上的搜索，由此可見組織定位的重要性。事實上，中部及南部聯合服務中心的組織定位在組織運作的原理而論，是一種尋求授權的過程，宛若男女之間的關係由交往關係到婚姻關係的定位過程。不過，中部及南部聯合服務中心尋求定位的過程是更形複雜，因為先前已存在著糟糠之妻的省政府結構，如今要將其地位廢除而再把兩個聯合服務中心的地位予以扶正，可以想見其定位過程的曲折。況且，現階段對於省政府組織所遺留下的制度殘缺，如果不加以重視，可能會造成未來中部聯合服務中心在運作上的阻礙。換言之，如果要進行聯合服務中心的定位勢必要先釐清省政府與省諮議會的功能角色，這部分對於中部聯合服務中心將是個挑戰。過去對於省政府組織精簡的考量，就我的主觀見解而言，大部分是出於對於政治權力分配的思考，若只從行政的角度而論，省政府的業務職掌仍有其存在的必要性。現在把省政府層級去掉後，造成中央與地方業務功能的高度落差，以往省府的權力與資源是足夠去整合地方的業務並協助地方的發展，雖然因為政治權力的分配不當而須加以精簡，但權力的式微並不意味著組織的不需要，這也是中部及南部聯合服務中心存在的意義。

然而，現階段中部及南部聯合服務中心所遭遇到的困境並不存在於政治衝突的領域，反而是其正當性基礎的缺乏，就是法制化與正式職掌功能的確立。其中組織定位的重要面向之一就是職掌範圍的確定。基此，先回過頭來觀察省府功能精簡後，是否有重要的業務功能被忽略或掩蓋，這些業務雖然就中央而言是微不足道，但就地方或民眾來說是重要的功能，但因歸屬未定而無法有效發揮作用。因此，從歷史的視角來看，一個舊權力的沒落與一個新權力的興起，應該驀然

回首一望在新舊交替之際，是否有重要的功能被遺忘在歷史的洪流中，並從其中尋求道德性與法律性的基礎。換言之，在這一連串的權力重組的過程中，可能有一些民眾的權利福祉、地方政府的資源與支援在其中被廢失了，受害最深的還是身為國家主體的人民，因此組織定位的思考應該重新回歸自人民的需求來加以探索。

再者，從跨領域治理的歷史而言，回歸到日本統治的時期，可以相信日本對於台灣的治理是認真的且嚴謹的，無論是制度，抑或是統治機關，都是具有現代化的規劃。試想一下，為何日本對台灣是以州定制，無論從空間規劃上，地緣因素或是歷史的角度都有與英美制度作競爭的意味存在，職是，州的存在就突顯出中部及南部聯合服務中心設置的必要。而國民政府來台，採廢州設縣的制度，無非是藉由割裂地方政府的權力以利其統治的方便，但隨這科技的發達，加速人民的遷徙流動，使得割裂的權力已不敷當前的公共需求，而須進行新階段的權力整合工程，鄉鎮市層級的廢止與中部及南部聯合服務中心的設置便有其時代的意涵。是以，如果中部及南部聯合服務中心的組織定位只強調政治的需求，那麼回首省府的境遇，這種組織只會成為政府組織上的惡性腫瘤，故惟有從回應人民需求和創造新社會價值來著眼，方可突破政治上所給予的限制，而不落入傳統組織觀念中永遠少一個人與永遠少一個組織的思維窠臼。

其次，從權力競逐的角度來看，是否要跟縣爭權並沒有這樣的思考，而且縣堅持的自治權聯合服務中心也無法加以干預，中央與地方的關係，在過去是無需聯合服務中心的存在，但現在中央對於兩者間關係的處理則顯得力有未逮，而需要建構一個跨領域的溝通橋樑，尤其在面對全球化的浪潮，這兩個聯合服務中心就有其建構的必要性。最後，就未來聯合服務中心的業務範圍來看，在面對新時代的到來，服務的項目應該從人民的需求為基準而加以開展，並從中加以研發新的服務產品，這個契機便存在於被忽視的政策領域之中，諸如社會福利被忽略的勞動底層的居民權利、社會資本最薄弱的邊緣人的範疇、傳統產業的沒落所引發的社會問題以及新興的自然權利議題，如環保課題或觀光資源整合議題等等，這些議題有時在某種程度上是必須與

權力機關或強力的利益團體進行權力的對抗與衝突，有時則必須結合非營利組織的力量來累積更高的社會資本，這就是一種人丟我揀的業務規劃原則。總之，現階段服務中心的角色應該從非營利組織的心態出發，不斷的為中央與地方創造價值和資源，而不是以爭權為定位考量，這就是一種以行動確認價值的動態定位準則。

吳松林處長(行政院研考會地方發展處)：

事實上，陳陽德教授點出了現階段聯合服務中心定位的困境，也就是中心任務的確立，之前本會已經據此檢討多次，但許多的任務仍會與中央或地方政府的職掌多所重疊，而造成業務規劃上的困難。其次，就陳教授的見解本人在此也回應一下，關於聯合服務中心的定位本會一直將之界定在三個部分：一是服務性的功能；二是協調的功能；三則是資源整合的功能。其中，服務的項目是包含一般傳統的業務，希望能夠達到便民的效果，而這種效果的達成就必須把人員配置的主導權歸屬於中部及南部聯合服務中心；在協調部份，我們的作法是提供人民與政府間、中央與地方政府間以及地方政府彼此之間的協調機制，也就是對爭議部分或是陳情事件的後續處理都是該功能所應發揮的效果，這也是現階段聯合服務中心較為成熟的業務功能；至於資源整合的部分，目前是透過八縣市首長會議的形式來建立這樣的機制。至於陳教授所提及的非營利組織事項，是現階段仍無法落實的項目，但至於日本的治理邏輯，在資源整合上是有助於聯合服務中心的組織定位，舉例而言，目前高高屏地區的縣市合作，有部分便是因襲日本時代高雄州的做法，據此，其運作邏輯的分析是有助於聯合服務中心未來組織定位的規劃思考，換言之，中部及南部聯合服務中心在未來進行台灣整體的行政區劃上可作一個過渡的機關，也就在區域整併的過程中扮演一個輔助者的角色定位。

楊志誠教授(主持人)：

聽了陳教授的見解後，未來在進行中部及南部聯合服務中心的組織定位的研究上可能有幾點要加以思考的。首先要思考的是，當前聯合服務中心的能力與省的能力落差太大，反而讓人感受到過去省府可

以做到的事，現在聯合服務中心卻無法完成，因此，造成廢省的工程缺乏足夠的正當性，以致造成省層級尾大不掉的現象。另外談到日本政府的治理，大概有一個不變的準則那就是權變，也就是在該改變的時候就懂得變化，譬如說，在 1980 年代之前，日本經濟的崛起乃是依據儒家思想所演化而成的全面品質管理(TQM)的觀點而起，同時也造就其經濟霸權的實力，可惜的是在 1980 到 2000 年間，日本權變的對象錯誤，導致了其經歷了一連串的泡沫經濟的危機，直至小泉首相上任，方感覺到改變的對象應該是外在的環境而非內在的結構，因此，從廿一世紀開始日本開始強化對外經濟的發展網絡。再來從行政管理的角度來看，過去日本的治理一向是以事務官的角色為重，這種制度習慣的優點就是專業至上。可是在廿一世紀之後，日本開始轉移其治理的焦點，就是要強化政府政務決策的功能，換句話說，政務的決策就是根據人民與社會的需求來作組織的調整，從這一點觀之，便可知日本所具有的櫻花不敗的特質。再者，就跨域的問題日益增多的趨勢而言，其所突顯的並不僅僅是資源缺乏的問題，還包括有遊戲規則改變的因素在內，而剛剛南部服務中心的代表也提醒了一個重點，就是未來聯合服務中心還需設置一個服務處，以作為人民跟政府間的溝通平台。

宋興洲教授(東海大學政治學系)：

主要針對有關組織定位的衝突提出相關的見解，簡單來說，中部及南部聯合服務中心的設置是為了因應組織再造的潮流，那為何要組織再造，原因就在於政府失靈。而政府失靈的原因則是出於人民對於過去大有為的政府、萬能政府與福利國家政府的施政的不滿，也就是對人民的生活領域干預太多，加上政府的預算赤字愈來愈大，以致於政府產生失靈現象，而須進行政府的改造。進一步來說，政府在進行改造的目的就是在尋求區域的平衡發展，如果只強調中部及南部聯合服務中心的設置意義，而忽略了東部區域的平衡發展，是否又會落入傳統的政治因素考量的思維之中。

其次，若將中部及南部聯合服務中心視為是中央政府統治權的延伸或分割，那麼這個組織的法制化就具有相當的意義，除了建立其正當性基礎外，還涉及到課責的範圍，不是純粹的服務性機構可以相比

擬的。換言之，從治理正當性的角度觀之，一個政府機關在運作時，仍需要有一些正式的授權以避免資源的濫用與權力的專擅，雖然新時代組織所強調的是網絡性和功能性的組織架構，但政府治理的目的還是著眼於社會價值的權威性分配，因此正當性的賦予對於新組織的建制是相當重要的部分。再進一步深入探討，中部及南部聯合服務中心法制化的層級應架構在哪個層次，依據過去省府的經驗，其組織定位是受到憲法層級的保障，這也是現今省府結構在改造過程中遇到困境的原因之一，就是憲法修正的困難度高於法律，基此，中部及南部聯合服務中心的法制定位要將之架構在哪個法律層級是有其思考的必要性。

再者，從各國運作的模式來看，在歐洲只有英國與荷蘭的政府治理層級是屬於兩級制，但其機制運作的順遂要歸功於權力下放的歷史經驗，因此，即便沒有憲法的保障，其中央與地方的分權合作還是能夠運轉的相當順利。至於美國的模式，則是基於憲法對於州權力的絕對保障，是以，州對於地方政府的運行有相當大的干預空間，據此，未來中部及南聯合服務中心的正當性基礎是否要採政治授權的權力下放的授權模式，還是比照美國的憲法授權的模式，都是需要加以深思的。最後，我們還要思考國家治理區域化的問題，根據歐盟的經驗，國家權力的重新定義是屬於憲法層次的議題，而不單是純粹的功能分化的問題，職是，這兩個聯合服務中心的組織定位勢必要在憲法層次的概念中作一法制的根本性釐清。

王謙副教授(逢甲大學公共政策研究所)：

事實上，中部及南部聯合服務中心要在既有的組織架構尋求定位是有一定的困難度，誠如宋興洲教授所言，中央政府、省政府、縣市政府，甚至是鄉鎮市公所都有一定的憲法層次的保障，對於新組織要建構在這些憲法層級的組織之上，是不利於組織的再造。因此，對於這兩個聯合服務中心的定位我傾向從非政府組織的結構來看，一方面這樣的定位可以跳脫傳統法制架構的束縛，另一方面也可以針對區域的需要而進行功能的調整，並隨著區域的進化而不斷的刺激聯合服務中心的成長。進一步來說，如何強化聯合服務中心的功能應該先從資

源整合的功能下手，舉例而言，高鐵興建後，中部及南部的區域與北部區域可以透過便捷的交通網絡而形成所謂一日生活圈或兩日生活圈的社會生活型態，但如何運用整合區域間的資源，提高其生活的品質以增加其生活圈形塑的誘因，都是未來聯合服務中心在面對新局勢的到來所應具備的前瞻性眼光，還有南投的 long-stay 計畫，也可以配合相關的觀光與文化政策進行一系列整合中央與地方資源的策略規劃，這就是以功能創造為主體的非政府治理機制的運行邏輯。

黃信達助理教授(東海大學政治學系)：

針對以上學者與機關代表的意見，可以發現目前中部及南部聯合服務中心面臨兩個面向的困境，從組織定位的縱向而言，機關組織的位階深刻地影響著資源整合與調和鼎鼐的能力，而且也涉及到其政策執行的正當性與課責的範圍。其次，就業務功能的橫向而論，組織功能的規劃也影響到其未來的發展性。事實上，在區域治理的過程中，其服務的範疇跨越了權力領域、政策領域以及私人領域，因此，組織任務的定義就變成了組織定位的重要元素之一。職是，在區域治理的角度觀之，未來聯合服務中心的定位思考應該有以下二端：一是省府角色的銜接與轉化。事實上，在探討區域治理的議題時，就不得不思考傳統省府的角色定位，尤其省府在中央政府與地方政府或地方政府彼此之間的權力衝突中所扮演的平衡輪角色，是未來對於聯合服務中心的授權時所應加以思索的。另一則是區域的平衡發展。宋興洲教授也提及在進行中部及南部聯合服務中心的組織規劃時，為何獨漏東部，這種思考容易讓未來兩個聯合服務中心陷入政治衝突的泥淖之中，因此，在釐清服務中心的定位之前，是否也要澄清未來台灣區域發展的整體藍圖。

李威熊院長(逢甲大學人文社會學院)：

聽了上述學者專家與機關代表的論述後，可以從中理解到組織發展的基本原則。首先，從組織結構的形式構造而言，建構與解構是一種組織體的進化過程，猶如毛蟲經蛹化到成蝶的歷程，也經歷了解構與建構的過程，方能從二度空間的視野進化成三度空間的視野。換言

之，當初省府組織的解構，雖然有其政治與歷史的必然，但藉此也催生了新型態的治理機制的建構，對於台灣面對全球化的挑戰是具有相當的意義。其次，從組織內涵的全觀性而言，組織的運作有其變與不變的特質，其中不變的部分是國家治理的格局，也就是國家面對挑戰的態度和原則，這是一國的主權特質，是不容輕易改變的。但可以改變的部分就是業務執行的方法、技巧以及權力的配置，因為透過功能性的權變才能維持國家運行的長治久安。儒家的治國思維中，認為組織的定位有助於結構的穩定，結構穩定後人民才有依循的準繩，一旦社會與政治的結構能相互協調一致時，國家的主體才能得以彰顯。所以每個組織的沒落與崛起，都一定具有相當的進化意涵，如何從定位中尋求組織功能的改造和發揮，相信這才是組織定位的改革意義。

吳松林處長(行政院研考會地方發展處)：

根據諸位專家學者的意見，本人藉此作一小結，在這個研究計畫案中，研考會是希望藉由中部及南部聯合服務中心的組織定位來釐清未來台灣區域治理功能的發展趨向，因此，剛開始希望研究團隊能夠就具有二級制傳統的英國治理模式與跟台灣歷史淵源極深的日本治理機制作一深刻的分析與比較，以為將來中部及南部聯合服務中心的組織運作作一依循的基準。再者，從法制化的層面而論，在現階段行政院的組織改革方案的概念中，由於憲法的增修條文第 3 條對中央政府機關的設置限制已有彈性化的授權，加上面對中央權力區域化的需求，行政院方面對於中部及南部聯合服務中心的法制定位傾向從作用法著手，即強調服務中心的職掌功能甚於其機關定位。還有，對於未來省府角色的看法，事實上，在今年 9 月 11 日行政院亦針對省政府的改制問題有了以下的想法，就是將中興新村定位成一種博物館的行政法人的態樣，而以往省府的員工和相關的職能，便希望藉由中部及南部聯合服務中心的組織定位後，將之納編入中心之中。基此，未來中部及南部聯合服務中心的組織定位可能有以下幾點思考：一是朝向大型組織的規劃設計。二是強化服務中心的組織授權，換言之，人員派任的主導權從各部會轉移給服務中心的執行長。三是將省府的人員歸建服務中心之中。四是建構中央政府區域化的功能。

附錄六

「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究」

期末簡報 會議記錄

- 一、時間：96年4月23日（星期一）下午3時
- 二、地點：研考會7樓第1研討室
- 三、主持人：劉副主任委員建忻 吳處長松林代 記錄：鄭春月
- 四、出席人員：(如附簽到單)
- 五、主席致詞：(略)
- 六、研究團隊工作報告：(詳期末報告資料)
- 七、業務單位補充說明：(略)
- 八、發言內容摘要（依發言順序）：
 - (一) 行政院秘書處（書面意見）：

本研究報告整體研究分析之架構及研究方法之選擇，符合研究需求，足供政府組織檢討之參考。惟可再就以下幾點加強：

1. 本研究第三章所做美英日跨國比較分析，瞭解其區域治理模式、功能及發展趨勢，立意良善，惟是否具實際效益？蓋美英日三國雖較臺灣先進，然美英兩國國土疆域、人口數量、國情、政治制度、行政區劃等各方面，均與臺灣有極大差異；此外，美英日三國，除英格蘭設有中央政府的地區行政辦公室外，並無中央設在地方的區域辦公室運作模式可供我參考借鏡。由於研究對象欠缺代表性，致該比較分析無法具體提出中、南部聯合服務中心組織運作可資參考之體制及功能定位。似可再慎選與臺灣相近似國家（如新加坡）深入比較。

2. 本研究第六章第二節所述之深度訪談調查對象，侷限於學者專家與機關人員；至於中南部地區意見領袖與民眾之意見則付之闕如；似與本研究計畫目標（第一章緒論 p4）「由下而上」之思維模式有違。按行政院成立中、南部聯合服務中心目的之一，即係為加強服務中、南部地區民眾，該地區民眾之需求，允為中心組織定位之重要參考。故應廣納縣市政府代表及民眾意見，強化深度，以符組織功能實際需求。
3. 本研究第七章結論與建議：相對於中央政府及地方政府組織結構，加入聯合服務中心組織，在政府治理功能上增加應變彈性的轉換機制……。另歸納聯合服務中心應有 5 項功能，並提出 2 組織方案。所述該 5 項功能是否藉由該 2 中心運作？抑或檢討強化既有相關機關之功能即可？允宜再詳加探討研究，避免機關組織功能重疊，在施政上呈現多頭馬車之現象。另所建議 2 方案，未見深入比較分析何種方案較能融入政府組織體系運作，達成其角色定位該有之功能？似應再予強化。

（二）行政院南部聯合服務中心尤執行長宏：

1. 本研究似乎以中部的思維在進行，惟就各種條件來看，兩個聯合服務中心存在差異，運作方式也不同，除期盼兩中心組織完成法制化外，希望能讓各中心有發揮各自特色的空間。
2. 在組織編制部分，本中心贊成第 118 頁的組織架構，但單這五個組別無法滿足人民的需求，建議再增加組別，以強化服務的功能。

（三）行政院中部聯合服務中心陳副執行長大鈞：

中部聯合服務中心成立以來，透過跨區域及跨部會的協調機制運作，為中部縣市解決不少問題，聯合服務中心還是有其功能及存在的必要。本中心贊成研究報告初稿第 116 頁，在副院長之下設聯合服務中心之規劃構想，惟建議聯合服務中心下各組可考慮不冠組別名稱，以數字劃分組別較具彈性。

(四) 行政院南部聯合服務中心胡副研究員以祥：

第七章結論與建議第 120 頁有關聯合服務中心組織功能圖，兩位副執行長分別督導政務與事務組織事項，但以其督導業務屬性而言，應相互對調較適當。另資訊組與企劃組職掌相似度甚高，建請各組應依業務類別來劃分，才能發揮應有的功能。

(五) 中興大學李長晏教授：

1. 國內目前有關跨域協調機制的碩士論文等相關研究報告不少，亦有實際的訪談資料內容可供本研究參考。
2. 英美日三國之跨國比較分析，建議可連結到第七章的結論與建議。
3. 第二章的研究方法流程有國外成功實例之設計，惟後續章節未見介紹。另外菁英訪談之建議事項，應考量實務操作上可能面對的難題。研究報告內文第 27 至 30 頁有部分重覆，建請調整修正；第 34 頁英國副首相辦公室已裁撤，改制為「社區與地方政府事務部」，請修正。另第 53 頁、59 頁、83 頁、84 頁等，引用的資料建請詳查後更正最新資料。
4. 有關聯合服務中心定位問題，宜先界定組織設計的標準，就各組如何與中央、地方政府互相配合，從跨功能、跨業務角度思考，以發揮其應有的功能。
5. 有關中部及南部聯合服務中心組織定位問題，缺乏研究單位本身的觀點，將學術座談會、菁英深度訪談的各方意見，做為本研究結論或建議，似欠妥當。

(六) 東海大學史美強教授：

1. 本研究應就組織定位之方向蒐尋資料，且聯合服務中心目前問題的診斷與績效評量等，僅以菁英深訪方式無法窺知全

貌，相關的概念例如區域治理、學習型組織等應再界定清楚。

2. 第二章所述之研究方法、流程等設計甚佳，可惜未應用於本研究，且理論基礎、研究架構與研究方法三者間連貫性薄弱，論述亦有部分重覆以及邏輯不連貫等現象。
3. 第五章南部聯合服務中心之績效評估應補充佐證資料；第六章第 105 頁之創新指數是如何得出的，應補充說明；第七章結論與建議與本文欠缺相關性，組織定位似不明確，應予釐清。

(七) 本會綜合計畫處陳科長文瑛：

1. 依中央行政機關組織基準法之規定，行政院中部及南部聯合服務中心之組織功能定位，須依業務量多寡及職責程度作整體考量，以兼顧衡平性。
2. 中部及南部聯合服務中心與各部會、地方政府間之業務分工及運作方式等，建議多加述明。

(八) 本會管制考核處翁專員栢萱：

1. 院長在今年春節過後，參與中部六縣及南部八縣市之首長座談，對於地方建設與服務中南部民眾都有具體回應，各部會積極辦理，並由本會負責管考。
2. 目前政府各機關均在強化自主管理機制之建立，建請中部及南部聯合服務中心建立績效管理制度。

(九) 本會地方發展處莊副處長麗蘭：

行政院以院的角度來看兩個聯合服務中心，定位一致，都希望能發揮其應有的功能。研究報告中第七章 120 頁聯合服務中心組織功能圖，各組職掌如何契合很重要，例如外事組負責進行區域與觀光事業的國際行銷，似乎是觀光局的業務，如此設計是否適當，建請再予斟酌。

(十) 研究團隊逢甲大學楊教授志誠：

聯合服務中心組織功能之規劃，係就業務功能考量，若以數字劃分組別亦是可行的。另組織定位在三級或四級機關，將俟蒐集兩個聯合服務中心業務量後決定。至於英美日各國制度的引用，宜深思是否適合我國，大家的意見將列入修正參考。

九、會議結論：

請研究團隊參考與會人員意見修正後，依照契約書規定，提交結案報告書，送本會審核同意後，辦理後續結案相關事宜。

十、散會：下午 5 時

附錄七

「行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究」

期末簡報決議事項辦理情形對照表

項次	決議事項	辦理情形
1	研究報告內文第 27 至 30 頁有部分重覆，建請調整修正。	已修正，請參照第二章 27-30 頁。
2	第 34 頁下方現由「副首相辦公室」，目前英內閣已裁撤「副首相辦公室(ODPM)」，其業務移至「社區與地方事務部(DCLG)」，應予以修正。	已修正，請參照第三章 34 頁。
3	第 53 頁第 6 行「各」國所推動的地方化、委外化、行政法人化及去任務化，其各國應修正為「我」國。	已修正，請參照第三章 53 頁。
4	第 59 頁應修正為「前」行政院副院長林信義，行政院中部聯合服務中心「前」執行長廖永來。	已修正，請參照第四章 59 頁。
5	何種方案較能融入政府組織體系運作，達成其角色定位該有之功能，應再強化。	已修正，請參照第七章 115-121 頁。
6	增列組織定位在三級或四級機關之論述。	已修正，請參照第七章 116 頁。
7	建議聯合服務中心下各組可考慮不冠組別名稱，以數字劃分組別較具彈性。	已修正，請參照第七章 119-120 頁。