

國立臺灣大學社會科學院政治學系  
政府與公共事務碩士在職專班論文計畫書  
指導教授：黃錦堂博士

論如何提升地方政府之施政績效－以新北市府為例

研究生：謝政凱 撰

中華民國 101 年 12 月 10 日



# 目錄

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 壹、研究背景 .....          | 1  |
| 貳、研究動機與目的.....        | 3  |
| 參、文獻探討 .....          | 7  |
| 肆、研究流程 .....          | 21 |
| 伍、研究構想－本研究的核心面向 ..... | 24 |
| 陸、研究架構 .....          | 27 |
| 柒、研究方法 .....          | 29 |
| 參考文獻.....             | 37 |

# 表圖目次

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 圖 1 本研究流程圖.....         | 23 |
| 圖 2 本研究架構圖.....         | 29 |
| 表 2-1 跨域治理活動整理表.....    | 18 |
| 表 3-1 質化與量化研究差異整理表..... | 31 |
| 表 3-2 本研究訪談對象資料整理表..... | 35 |

## 壹、研究背景

我國憲法於第 10 章中央與地方之權限及第 11 章地方制度，將地方區分為省及縣 2 級，另於第 118 條規定，直轄市之自治，以法律定之；第 128 條則規定，市準用縣之規定。由於省與直轄市自治均規定於第 11 章地方制度第 1 節之中，基此可知，制憲者有意將直轄市與省列為同級；而省之下則轄縣、市，分別享有憲法第 109、110 條各款所列自治事項。

我國地方政府制度大致完備於戒嚴時期，1950 年行政院核定「臺灣省各縣市區域調整方案」將全省劃分為 16 縣、5 個省轄市<sup>1</sup>，臺灣 21 縣市的基本規模大致成形（呂育誠，2004；高永光，2001）。及至 1967 年 7 月臺北市升格為直轄市，直隸於行政院管轄，我國政府行政體制於是多了直轄市，形成中央—省（直轄市）—縣（省轄市）—鄉鎮市之四級政府組織形態。由於升格直轄市最直接的好處是在行政層級、人事組織、與財政預算上，均明顯凌駕於省政府管轄下的縣（市），可運用之行政資源都會增加，從而人口數達到相當規模之縣市政府或鄉鎮市公所紛紛群起爭取升格，期能因「質變」而「量變」<sup>2</sup>，於是，高雄市在 1979 年繼臺北市之後，升格成為臺灣地區第 2 個直轄市，新竹、嘉義等 2 個縣轄市則於 1982 年時升格為省轄市。直轄市及縣（市）間不對稱的行政層級，使得同屬於都會區的臺北縣民的實質需求受到忽略，導致臺北縣的都市計畫、都市建設、都市管理與社會福利，遠落後應被照顧的層次，造成臺北都會區強烈的兩極化發展關係（曲兆祥，2007），因此爭取臺北縣升格，遂成為歷屆角逐百里侯候選人或民意代表的重要政見，亦為評量施政績效的一項重大指標，可是多年來這項政見一直無法獲得實現，歸究其原因，誠係升格問題所牽涉的層面太廣，根本無法單獨就這項問題進行個別性的解決，基此，便一直擱置不予處理。

臺灣地區地狹人稠，中央機關與臺灣省政府所轄範圍高度重疊，茲為改進我國政府層級疊床架屋現象，以有效提升施政效能，1996 年 12 月國家發展會議（以

---

<sup>1</sup>在國民政府遷臺初期，地方政府體制初分為 2 省（臺灣省、福建省），臺灣省下，則轄 5 個省轄市（臺北市、臺中市、基隆市、臺南市、高雄市）及 16 個縣（臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣）。

<sup>2</sup>縣（市）升格為直轄市，除可提升層級，滿足縣（市）民優越感外，其機關組織之組設單位、編制員額、公務員職等及所獲得的統籌分配款，均會相對隨之提高或增加。

下簡稱國發會)，達成「改進原有的四級政府體制，縮減省的組織與功能，並廢除鄉鎮市級選舉，以提升縣（市）政府角色職能」等幾項攸關地方政府組織改造的重要共識<sup>3</sup>。為落實國發會精省的決議，旋在 1997 年 7 月時透過修憲程序，期藉由凍結省級選舉，達成臺灣省政府之功能、業務與組織調整之目標。為因應上開憲法增修條文第 9 條之修正，1998 年 10 月間於焉制定公布「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，確立臺灣省為非地方自治團體地位<sup>4</sup>，臺灣省政府成為行政院派出機關，並檢討當時地方自治缺失，整合地方法制，於 1999 年 1 月間制定「地方制度法」（以下簡稱地制法），以為地方自治之基本法，同時並廢止「省縣自治法」及「直轄市自治法」（紀俊臣，2004）。原本，縣（市）與直轄市間在人事編制及資源分配上不衡平的問題，可趁此機會通盤檢討予以拉平，但很可惜最後未能事竟其功。上述明顯失衡現象，對人口數達到改制直轄市之縣（市）尤為明顯，是以，立法院於 2007 年 5 月 5 日透過創制性立法的方式，通過「地方制度法第 4 條及第 7 條」修正條文，明定縣人口聚居達 200 萬以上，在未改制直轄市前，有關議會會期、組織，行政機關人事、組織、稅收及財政收支劃分等，準用直轄市相關規定。此舉乃是利用政治解決方式，於直轄市、縣（市）之地方組織體系外，創設「準直轄市」制度，期在現行相關法制不完備前，以弭平超大縣（市）所遭遇上述行政資源不公平分配的問題。基此，已跨越人口門檻的臺北縣遂成為我國第一個「準直轄市」。

復為落實馬英九總統競選期間所提「三都十五縣」主張，內政部於 2009 年 6 月 23 日召開縣市升格直轄市「改制審查會議」，審查 11 個縣市所提 7 件升格申請案，結果審查會一致同意臺中縣市、高雄縣市合併升格案，及臺北縣單獨升格案；一致不同意雲嘉兩縣合併升格、桃園縣、彰化縣單獨升格案，至臺南縣市合併升格案，審查委員因無法形成共識，遂將正反意見併呈送行政院核裁。行政院長劉兆玄於同年 6 月 29 日召開縣市升格「複審會議」，臺南縣市所提臺灣歷史文化重鎮的訴求獲認同，上開 1 件單獨升格及 3 件合併升格案，經提報 2009 年 7 月 2 日行政院院會通過後，決議同步於 2010 年 12 月 25 日正式改制。由於改制後五大直轄市的人口高達 1,370 萬人，佔全臺人口數近 60%，非直轄市民眾反成少數，勢必造

<sup>3</sup> 見國家發展會議秘書處，國家發展會議共同意見及總結報告，[https://near.archives.gov.tw/cgi-bin/near2/nph-redirect?mame=simp\\_search&](https://near.archives.gov.tw/cgi-bin/near2/nph-redirect?mame=simp_search&)

<sup>4</sup> 大法官會議釋字第 467 號解釋，指省不再是具公法人性質的地方自治團體。

成有能力升格為直轄市的縣市，在既有體制下爭取到更大的資源，相對的無法升格的縣市，就顯得更為弱勢，各界擔憂城鄉差距將持續擴大，造成「富市窮縣」的兩個世界。基於縣市本位主義考量，爭格直轄市固然可以享受到更多的資源，但國家資源畢竟有限，升格直轄市這個方法真的是一個好辦法嗎？它到底是解決了問題還是製造了問題？本文旨在透過政府再造精神，檢討現行我國地方制度缺失，並尋求解決之道。

## 貳、研究動機與目的

### 一、研究動機

筆者因職務關係，忝於臺北縣政府人事室服務近 7 年時間，期間有幸參與臺北縣政府及其所屬一、二級機關組編案件之建制，深感職務列等是人事制度重要的一環，「職務」在組織結構上，反映分工、合作、工作權責與權限，而「列等」則代表組織成員在組織體系中的社經地位，具有象徵性的意義，從而職位的高低，往往影響屬員對組織的歸屬感與認同感，亦牽涉到地方政府整體施政運作能否順遂。在精省後，地方政府（尤其是縣市政府）所承擔的「任務」與「配備」（如：組織編制、員額、公務人員職務列等）是否合度，其中是有無檢討改進的空間？頗值研究探討。

#### （一）中央與地方是分工式的夥伴關係？

國家權力的歸屬及關係，有屬水平的權力分立，亦有垂直的權力分立。水平分權係屬組織法上的分權，目標乃是為了「相互制衡」，而垂直分權目的則是為了「分工」，進而「相互合作」，因此垂直分權不是屬於制衡性的對抗關係，而是分工式的夥伴關係（李惠宗，2007）。基此，「垂直分權」便產生中央與地方政府之區分，地方自治團體與國家機關分享統治權，同屬統治權主體，地方自治制度的存在，係屬國家垂直權力分立的落實與展現。

我國係單一制國家，回顧我國過去實施地方自治的成效，地方自治團體在缺錢、缺人，法律上權限受到極大制約的情況下，充其量只不過是中央政府業務的

承包機關，甚至只是中央政府的派出機關（蔡茂寅，2000a），從而形成上下從屬之監督關係，基於主從的概念，在職務列等之劃分上，很自然便依機關層級高低劃分，俾利上級機關領導統御。

本文研究之動機之一，即在探討於全球化與民主治理的時代潮流下，如何揚棄過去中央與地方「主從關係」的觀點，轉化為「跨域治理」與「夥伴關係」，以共創「互利、共好」的治理模式。

## （二）「縣市職權擴充」與「政府再造」於策略間如何調和？

縣（市）政府為我國推動地方自治業務及承辦國家委辦業務之重要角色，為執行地方自治與國家各種政策的最重要層級，也是檢驗政府效能的重要組織。唯有建設一個具有活力、有效率，能夠回應民意需求的縣（市）政府組織，才能健全地方生活環境，保障地方住民的權利（趙永茂，1997a）。在面對新興公共事務之發展，以及全球競爭挑戰，縣市政府職權功能應予擴充，才能強化地方建設與回應需求之能力。換言之，身處在 21 世紀快速變動的環境中，縣（市）政府施政品質的良窳，端賴人力資源可否有效運用，能夠快速回應人民的需求，而人力資源能否有效被開發、運用，則又與機關組織設計及人力合理配置有關，因此，縣（市）政府的組織必須依照所承擔的任務，隨時空環境而變遷，與時俱進快速調整其配備，不能一成不變。

為因應全球化、資訊化競爭時代的來臨，近年在我國推動民主改革後，社會各界要求政府減肥瘦身之「新政府運動」呼聲持續高漲，同為政府一份子的地方政府自不能置身事外，亦須積極推動再造工程，不斷改革創新，加強便民服務，使國家財政與人力資源，作最有效的配置和運用，才能提升國家整體競爭力，以維持發展優勢。然而，縣（市）政府為第一線為民服務機關，在強調「小政府」（減少投入）的同時，要如何兼顧「便民服務」（增加產出），兩者間要如何調合？以避免「又要馬兒好，又要馬兒不吃草」的窘境。

從而，在推動「政府再造」的過程中，不宜僅是片面強調人員的精簡、組織的調整，於政府層級的增減，以及各級政府間的重新定位與權限調整，也應有所著墨。就近年來我國推動政府再造的內涵與過程而言，大部分著眼於進行中央政府體制改革、臺灣省政府組織功能之精簡，並規劃調整行政院組織結構，至於縣



(市)政府之定位，例如：縣(市)政府與中央和省府之關係、縣(市)政府與直轄市之層級高低，以及縣(市)政府組織職權擴大與功能調整等問題，迄今仍未能妥為研議處理，以致地方行政革新未能落實，施政績效無法提升，縣(市)政府的困境依然如昔。地方政府如何有效運用人力資源，以型塑一個符合我們共同生活所倚賴的組織運作模式，並能永續發展，達到競爭優勢，均有待進一步擘劃與調整，亦是筆者研究動機之一。

## 二、研究目的

隨著立法院於 2007 年 5 月 4 日審議通過之「地方制度法」修正案，賦予擁有 3 百餘萬人口的臺北縣得比照北、高二個直轄市，享有諸如組織設計、員額編制與財政收支等方面規定，其中攸關財政收支之統籌分配稅款比率，將直接衝擊北、高二市，並逐漸影響到全臺各縣市，惟在整體資源有限的結構性環境下，伴隨著如國家財政、稅課規定、統籌分配稅款、行政區域劃分，以及其他資源分配方式等均有待商議，如何讓有限資源發揮最大效益，實為當前應予深入探討之議題。

現行政府部門面臨資源有限，卻又必須快速反應環境變遷，回應人民需求的績效壓力，縣(市)層級為我國地方自治之基礎，亦位居地方政治社會發展的重要關鍵，自應加速進行層級定位及組織功能調整，以因應時代潮流，落實政府再造的精神，發揮組織功能效益，使地方基層民眾同享我國民主改革與地方自治之成果。

面對本次縣市改制，中央政府主導整個改制政策，因現行地制法及地方行政機關組織準則(以下簡稱組織準則)在直轄市及縣(市)政府之組織設計、員額編制等分作不同之制度設計規定，致媒體輿論不斷報導，認為改制後地方政府人力可能大量擴編升等，造成地方政府財政負擔爆增等負面訊息。另一方面對於已通過改制計畫審查之縣(市)政府，亦承受難以兼顧新市政推動發展與人力成長之雙重壓力。由於改制後五大直轄市的人口高達 1,370 萬人，佔全臺人口數近 60%，非直轄市民眾反成少數，囿於體制面因素，恐將造成以下的治理問題，致影響地方政府的施政績效：

- (一)「富市窮縣」的現象：有能力升格為直轄市的縣市，在既有體制下將爭取到更大的資源，相對的無法升格的縣市，就顯得更為弱勢，恐將使城鄉差距擴大，造成「富市窮縣」兩個世界。縣市為爭取更多的行政資源，基於本

位主義考量，未來縣（市）爭取直轄市，恐仍會持續發生。

(二)「本位主義」的限制：今日臺灣西部已逐漸發展成為北、中、南三大都會區，2009 年行政院核定縣（市）得單獨或合併改制為直轄市，是有意落實都會概念。但由於中央政府長期對地方政府間發展合作關係的法制基礎匱乏，雖說地制法於 2010 年 2 月 3 日修正公布後，其第 21 條賦予跨地方政府間得以府際合作方式辦理地方自治事項，及同法第 24 條暨 24 條之 1 規定<sup>5</sup>，跨區域自治事務，各該區域地方自治團體得採以成立合辦事業、跨區域合作組織、訂定協議或行政契約等方式進行合作，但臺灣地方政治、府際關係、跨域管理，仍具有結構性困境，這些結構性困境包括臺灣地方政府自治權力與能力仍然薄弱及地方派系、黑金政治、政黨對立等因素，不利區域主義與鄰近縣市的合作發展（趙永茂，1997a；朱景鵬等 2004），促進跨域治理的積極性及建設性，仍顯不足。

(三)「區域發展」的困境：除臺北市及新北市外，其餘三都則是以合併方式升格為直轄市，新北市雖無合併升格問題，但由於土地面積達 2,052.57 平方公里，為臺北市面積的 7.56 倍（ $2,052.57/271.8 \approx 7.56$ ），且兼具山地、郊區、都市、海岸等多元地貌的生活空間，臺北縣原有鄉、鎮、市均改制為區，但由於每個區特有的條件及需求互異，且都會區及邊陲區人口數差異懸殊，如何依照各區環境特性，以調合不同地方情境，因地制宜，滿足各類民眾與族群之生活需求，以提升整體市府治理品質，實為一項艱鉅的任務。又由於臺北市、新北市間僅是一水之遙，彼此唇齒相依，兩地民眾來

---

<sup>5</sup> 地制法第 21 條（跨區域事務之辦理）：「地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。」

地制法第 24 條（地方自治團體合辦事業之規範）：「（第 1 項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。（第 2 項）前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。」

地制法第 24 條之 1（區域合作組織之成立）：「（第 1 項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。（第 2 項）前項情形涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意。（第 3 項）第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應制（訂）定、修正各該自治法規。（第 4 項）共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」

往頻繁，可即時感受兩地政府施政良窳，並互做比較，因此，臺北市各項業務成果或作為，未來都可能被新北市民檢視各項施政的依憑（呂育誠，2010）。

基於上述的問題意識，為因應縣市改制重大變革需要，如何設計一套可長可久及穩定的組織運作模式，透過資源整合，以均衡區域發展，提升我國國際競爭力，實在是當今地方政府組織再造最要緊的課題。本文試圖透過我國中央與地方關係，來探討當前縣（市）政府在推動各項政務時，於人力資源上所面臨的困境何在？其角色與功能又為何？進而提出相關的策略。

具體來說，本文有以下目的：

- （一） 探討當前地方政府組織結構設計的問題與癥結，並評析其缺失。
- （二） 以地方政府改造為背景，針對其推動策略、執行程序與步驟等加以探究，並提出改進建議。
- （三） 最後以新北市政府為個案研究對象，探討其如何善用跨域合作機制，以營造與鄰近縣市間雙贏局面。

### 參、文獻探討

所謂績效的意義，包含效率（efficiency）與效能（effectiveness）二個層次。效率指達成目標所需的人力、費用，成本和產出；而效能係指目標達成的程度（吳瓊恩等，2001）。談到「如何提升地方政府之施政績效」？套句目前坊間的俚語，就是要讓地方自治區域內的人民「有感」。所謂「有感」，筆者認為可依程度不同來作區分，即是讓人民存有「感覺」、「感受」及「感動」等3項，分述如下：

- （一） 感覺：屬個人感官成份，即察覺到政府的施政措施，但對施政內容並無太多好惡的價值判斷。
- （二） 感受：感官偵測到政府的施政措施後因受到影響，於內心主觀產生「好惡」的生理反應。
- （三） 感動：個人的思想或感情，受到政府的施政的影響，而產生內心激動，引起向慕。換言之，讓人民感動就是「善治」（good governance），即政府在治理過程中，將公共利益最大化，能夠「苦民所苦」，迅速有效地回應人民的

需求，獲得人民高度的認同，取得合法性基礎。

有關「如何提升地方政府之施政績效」，現行研究文獻如雨後春筍般，綜合學者看法，其不二法門為加速「政府再造」工程，並就地方政府於「組織面」、「人力面」及「管理面」等面向之缺失，提出建言，分述如下。

## 一、地方政府組織結構

### （一）地方政府組織結構演歷

地方自治團體是國家的次級統治團體，自治權受憲法的制度性保障，中央政府與地方政府是一連帶關係，中央政府管理理念皆會影響地方政府的職能，進而影響整體組織結構的調整及運作模式（趙永茂等，2008）。

在地制法施行前，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所組織受到臺灣省政府嚴格的控管下，省政府透過「臺灣省各縣市政府組織規程準則」與「臺灣省鄉鎮縣市公所組織規程準則」，直接規範縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所的組織，上開 2 項準則之內容涵蓋地方政府組織規程的體例、設置的單位、名稱、業務職掌，甚至編制員額多少人等項目（趙永茂等，2008），其規範密度甚至包括縣（市）政府所設一、二級機關，如警察局、環保局、衛生局、稅捐處、文化中心、戶政及地政機關等，以及鄉（鎮、市）公所的一級機關，如清潔隊、圖書館、托兒所等<sup>6</sup>。

1994 年 7 月省縣自治法與直轄市自治法（下稱自治二法）的施行，地方自治正式進入法制化階段，為臺灣地方自治開啟一道曙光。由於省長與直轄市長皆為直接民選產生，而非官派，因此自治二法賦予省（直轄市）政府得置 1 至 2 位政務副省（市）長，及其所屬一級機關首長均由省長或直轄市長以政治性任命。換言之，省長與直轄市長得延攬政治理念相同之人才，組成小內閣，以落實選舉政見。

緊接來到 1996 年國發會的召開，以及隨之而來的第 4 次修憲，這是對地方自治法制化重要的里程碑，此次國發會中，共提出 4 項重大的政治宣示：

- 1、調整精簡省府之功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉。

---

<sup>6</sup> 地方行政機關組織準則仍援用原臺灣省政府之規範，其第 5 條規定，直轄市政府、縣（市）政府所屬機關以分二層級為限。鄉（鎮、市）公所所屬機關以一層級為限。

2、取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為官派。

3、縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強。

4、地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正，以健全地方財政。

1997年修憲後，因臺灣省的虛級化，使得縣（市）政府地位相對提升，也因此強化其權力的自主性（黃錦堂，2000）。1999年1月地制法制定公布，縣（市）首長能見度相對增加，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所除了民選行政首長以及極少數的機要人員外，其餘的職務皆需有公務人員任用資格。2006年，地方政府改革推動屆滿10週年，並針對未來地方政府發展提出堅強與繁榮的社區（**Strong and Prosperous Communities**）政策白皮書（趙永茂等，2008）。

有關地方政府之組織，在行政作業上授權內政部得訂定組織準則，以作為各級地方政府組織及員額編制的基本準據法規，其涵蓋層面如下（趙永茂等，2008）：

#### 1、機關層級

組織準則以直轄市政府、縣(市)政府及鄉（鎮、市）公所，作為各該地方自治團體的行政機關基本主體，直轄市政府、縣（市）政府以下設二個層級的所屬機關。

#### 2、規模幅度

將2個直轄市、23個縣（市）政府、319個鄉（鎮、市）公所納入規範，而這3種不同類型的地方自治團體，其間各地方自治團體的人口、面積、地理環境等其他自治條件並無統一性。而這些地方政府核心組成單元的「數量」，可說是地方政府組織制度設計的「挑戰」。簡言之，地方政府掌控核心組成單元的「數量」，組織準則的功能即可發揮超過大半的效益，各級地方政府對於要設哪些機關或單位，只要不超過準則的上限，基本上都可享有組織自主權限。

#### 3、員額總數

各地方政府到底需要有多少員額？1999年地制法施行前，當時規範各級地方政府編制員額的系絡十分複雜，難以找出有系統性或可歸納的因素。直轄市政府的員額直接由行政院人事行政局(按2012年2月6日改制為行政院人事行政總處)管控，臺灣省各縣（市）政府本部組織則由臺灣省政府民政廳規範，各級所屬機關員額雖由臺灣省政府人事處統籌，但仍由省府各該業務廳處規劃後，再交由省人事處負責管理。地制法施行後，縣(市)政府及所屬一、二機關各自有各自的體系規範。

時間延續到 2009 年 6 月，7 個縣（市）透過地制法的修正公布，單獨或合併改制成直轄市，並於 2010 年 12 月 25 日正式改制，緊接著桃園縣於 2011 年 1 月 1 日經行政院核定改制為準直轄市，自此臺灣計有 5 個直轄市、1 個準直轄市（5 都 1 準），而首善之區的臺北市其人口、面積等規模將從「老大」變為「老 4」，或「老 5」。當臺灣的直轄市從原本的 2 個變成 5 個後，對原本已是直轄市政府而言，無疑多了潛在的競爭對手，亦突顯治理的重要性。然而地方治理的效能對於地方一直都是很重要的要素，此時，探討治理的意含，傳統以層級節制為運作基礎的官僚組織模式將被取代，地方政府運作將逐漸突破疆界的限制，轉而呈現公私界限愈趨模糊，及強調組織間資源依賴的特性。（徐吉志、周惠蘋，2006）。

## （二）治理空間與組織結構的新關聯

司法院釋字第 527 號解釋文：「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限」，延伸上述，地方自治團體的空間被比喻成權力，而任何空間結構的安排，都是制度設計的權力配置。現在地方治理面臨的複雜的環境，不像過去的治理環境，地方領導者首先面臨了嚴格民粹的挑戰，更重要地，透過選舉取得民選行政首長的身分外，還得在施政滿意度上獲取高分或是前階段的聲望，便於作為連任的民意基礎，或是爭取向邁入中央執政的機會成本。

民選首長透過所屬指揮監督的行政機關組織的權力限制，提供當地公民完善的公共服務，並依此績效獲得未來治理上的選票支持。但隨著社會形態日益複雜，人與地的網絡強度比以往更為連結，同時也存在太多的社會分化，產生了社經極化發展（polarization）與社會互斥（exclusion）趨勢，這種趨勢經研究發現，一種為延續向下滲透到社會基層，也促發了新的空間型塑與課題。

以縣（市）合併為例，合併後的城鄉發展條件差異所呈現的社會空間結構，也該思考可能帶來的社會衝突而造成都市的失序與混亂，導致「分散的困境與關係重塑」（morass of fragmenting and recombining relation）的情形（P. Healey, S. Cameron and Davoudi, 1995），整體而言，地方發展呈現空間發展的片段性。

空間管理相對於治理的觀念為下列幾點所述：延續發展地理上的條件、地方在全球化的經濟關係、文化的吸收與擴散及地方政府本身的官僚機構、對於治理

政策的規劃、陳述或宣傳等機關能力及透過行動性與居民的自我認知與在地公共事務的關懷 (Patsy Healey, Goran Cars, Ali Madanipour and Claudio de Magalhaes, 2002)、透過對地方社會資本累積的談判能力、汲取能力與商議能力等，促成治理系絡的制度性連結 (institutional linkage)，彼此相互賦權 (mutually empowering)，進而提升地方政府決策能力及帶動地方發展 (陳恒鈞，2002)。

總而言之，地方公共問題涉及多方的利害關係人，需有賴各組織人員的互助合作；在市場機制中，也賴於政府既有的組織權力及合作的網絡強度；最後，基於政治運作傳統，各利害關係人間的網絡互動及利益追求皆須納入考量 (江大樹，2006)。

### (三) 治理網絡、都市空間、官僚組織的制度性整合

另一方面，都市治理「事務」的整合，重點於政府如何透過治理網絡，提供公民更多元化的公共服務，並產出 (outcome) 全民利益，簡言之，如何把階段式個人的利潤轉化為全民利益，並適用於都市治理網絡中，建立一個適當且通用的行政支援體 (Stephen Goldsmith and William D. Eggers, 2004)。

支援體系中會呈現治理網絡、都市空間與官僚組織三個面向。更深論探討，都市空間及領域的疆界，所涉及的公共事務整合程度，多少受到整合實體事務在空間尺度規模大小的影響，這是一個資源產能多寡的觀點。主要有二個趨勢，一個是向下到基層里鄰、社區會至市民，另一個是向上，結合都市政府的高層級領導核心、中央政府，甚至發展到全球化的跨國性方向 (李長晏，2004)。

如果治理網絡發生在上述的趨勢中，整合的過程與趨勢，也會在其中形成，因應不同的治理趨勢而建構的網絡體系，就會呈現於不同尺度的都市空間。

### (四) 政府推動各項政務與服務時，人力資源所面臨的困境

站在地方政府的角度為出發點，當地方政府提供各項服務時，首先須考量是依據規則抑或法規，當執行命令的首長不同時，往往人力都會面臨群首無主的現象，甚至產生雙頭主管，導致人力最後發展為得過且過的現象 (呂育誠，2008)。而人力問題的癥結，由根本探討其缺點，可以發現最主要問題還是來自於組織架構中。

地方政府所擁有的地方自主權本就受限於中央，因權力的受限，將導致資源分配產生不均，換句話說，政府管理的事情太多，但管理的結果卻對整體社會整體利益帶來損害（趙永茂等，2008），這是以往臺灣最常聽見城鄉資源分配不均的話題，都市小孩接收資訊的能力往往較山地中的小孩來的便利，這隱含的深層意義是，難道一樣生活在臺灣，政策效果卻無法統一的真實面。

此外，政府與政府間也存在著些許的組織惰性，因這些組織惰性，導致組織中更延續著月暈效果<sup>7</sup>，舉例而言，臺北市政府認為某一項政策已經很周延落實，所以同為地方政府的臺東縣政府也應該做的一樣好，但事實絕非如此（趙永茂等，2008），再進一步討論，地方政府目前的人力問題還存在著並無向心力，或許這問題並不單單只存在於地方政府中，應說範圍涵蓋全臺灣各級政府中。

現今的公務人員身分，可分為政務官及事務官兩種，事務官乃是經由國家考試進入政府體系，在此即出現第一個問題：「好的管理人應該用對的人上車」

（Drunker，2000），但是單憑專業科目的良窳決定用人，又如何知道其軟性技能及道德品德為何呢？再者，在此還顯示出一個問題源頭，事務官可以透過內部升遷或商調等方式調換單位（機關），但政府部門畢竟不如民間企業般，許多工作能力並非可以單純透過輪調的方式培養，換言之，政府間存在著「競合」的方式（黃錦堂，2008），且一旦換了首長或工作環境，往往需要時間來適應新的組織環境，但政策不該因此而停擺，政策的出發者為全民利益，但現今的社會，社會價值觀皆本末倒置。

另一個人力資源所面臨的問題在於人際網絡的強弱度，這也是為何近年來政府官員大小弊案頻傳，到底推動的人員需要以全民利益為導向，抑或是以政府利益最大化為導向，抑或個人利益最大化為考量？（Feyer，1958）這其實都是再簡單不過的價值概述，但為何運用於此會產生混淆效果呢？再再都凸顯出政府篩選人才的缺失，已非可視而不見。

主題轉到政務官，政務官乃由總統或地方首長選派，這些人往往具有特定的

---

<sup>7</sup> 月暈效果最早是由美國著名心理學家愛德華·桑戴克（Edward Lee Thorndike）提出，是指人們對他人的認知判斷首先根據整體印象，然後再從這個判斷推論出認知對象的其他品質的現象。由於認知和判斷往往只從局部出發，擴散而得出整體印象，因此，常常發生以偏概全的現象。



人格特質，例如普遍接受高等教育或具有相當身分地位，係屬社會中的菁英，由於所具背景關係，或許就容易出現無法具備人文關懷的同理心（*empathy*），進而無法完全以全民利益（*organization benefit*）為出發點之批判。以近年來臺灣經濟發展來說，國內經濟普遍不如七、八十年代表現的亮眼，但難道我們的政府官員都沒有積極投入嗎？

事實可能並非如此。不可否認地，政府官員都有適時提出政策方案，但這些方案的前提為「認清事實」，但往往我們可以看到，政府往往為「對腳投票」（*vote in foot*），期能制訂「放諸四海而皆準，百世以俟聖人而不惑」的政策，把人民當作愚民選票的工具，以致出現「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，甚至「急就章」的現象，但結果往往是政策看頭不見尾影。筆者認為並非政策失效，如同本節標題所示，問題根本於人，在此依層級歸納為以下幾點敘述（趙永茂等，2008）：

- 1、基層行政人員：不具有組織向心力，且對於工作無自主決策權，但往往背負最重比例的工作責任。
- 2、中層行政人員：具有些許的決策權，但此時卻開始喪失同理心思考。
- 3、高階行政人員：具有全然的決策權，但個人利益逐漸凌駕於全民利益。

## 二、政府組織再造理論

### （一）傳統公共管理的觀點

傳統公共管理的觀點起源於韋伯（Weber，1912）和泰勒（Taylor，1911）兩大學者，強調將經濟效率作為行政組織的結構和過程的核心價值，視分工（Weber，1912）為重要的關鍵因素。此派學者多認為協調與整合機制，是行政組織中各部門同時提升公共福利的重要因素。

後代學者古立克提出，行政組織的協調可以透過組織及理念，每個員工將自動以技能和熱忱和組織目標結合。然而，古立克承襲了許多韋伯對於官僚體制的看法，並將此轉化為行政組織管理和設計的原則，涵蓋組織分層和集權兩大項，並強調層級化的權威必須要藉由「控制幅度」（*span of control*），適當的控制幅度可以以科學的方法加以確立。古立克更進步提出行政學組織管理原則-*POSDCORB* 的概念（Gulick & Urwick，1937）。

*POSDCORB* 的運作過程包含了主要的行政活動和組織次級分工的領導行為，

更重要的是，指揮系統和幕僚間的區分在傳統公共管理中相當重要，其強調這兩種功能不應該混淆，否則將使責任的歸屬產生模糊不清的情形。

## （二）對於古立克組織設計原則的反思

賽蒙指出古立克所提的組織理論，並未能達到自身所宣稱的科學效度，認為其不過是種口頭指標（Simon，1946）。舉例而言，以流程原則設計的組織架構，產生一利為促進專業主義，但同時也產生一弊為造成責任不明。

賽蒙(Simon)隨後在行政行為提出，行政組織可以形成一種科學，但必須注意須將事實與價值分開。因而發展出立基於事實脈絡的行政和組織行為的知識主體（Simon，1997）。

每個地方政府所實際遇到的狀況皆不相同，但若要尋求一個最適解，歸納出大多數的政府皆會有「組織架構僵化」及「人員派遣」的兩大根源問題（趙永茂等，2008）。

若要推動組織變革第一步驟為：尋找志同道合的夥伴，將個別工作予以組成的過程（許士軍，1990）以界定一個組織的基本單位或組成元素，結構式的部門劃分可改成功能式的劃分，讓有相同目標、工作屬性者可以成為工作夥伴，再者得選出團隊的領導者，讓工作的職責由「一人」轉化成「團員」，並聽從團隊領導者的指導。

人員的轉化進而影響到組織架構的變動，從以往的文獻探討也可窺知細端，由泰勒所追求的官僚式組織，漸漸導向機械式組織型態，若從業人員可以配合組織目標，則組織型態可順利轉化成「水平式的工作團隊」。

依我國行政院組織結構的調整，反映社會政治、經濟、社會結構的變遷，更涉及中央行政體制的定位、部會的設置與分工、中央與地方職權的劃分暨行政層級的調整（黃錦堂，2000）。另從組織架構延伸，中央各行政機關內部組織結構的調整，主要反映組織內部分工、編組及其互動、工作流程的重新設計，涉及各行政機關組織結構對行政效率、效能的影響（趙永茂等，2008）。

但往往一個組織的氣候都已成形多年，絕非短時間即可變革成功，所以當組織決定要變革時，組織中勢必產生兩大力，分別為阻力及助力，這時變革方須有抗抵阻力之領導者，因阻力決不可能不存在，只能試圖降低其抵抗性。

換言之，當採用對的人及有正確的變革心態後，即可開始變革的步驟，第一步為：認清問題的來源，才能對症下藥，舉例來說：政府的核心職能，應隨國內和國際環境的發展而變遷，可是我們發現目前行政院的组织設計，並未能適切對應中央政府核心職能的轉變，導致未在變革的第一時間內取得優勢（趙永茂，2008）。

第二步為：廣結人才的想法，採集體決策，降低決策的時效，增加決策產出的績效；第三步為：確實執行，此步驟需確認執行者及執行策略，在此分成問題的大小，若問題為需一級主管決策，則執行策略採由上而下；若問題來源為基層員工即可解決，因皆以服務民眾為最終思想，則執行策略採由下而上，一來可增加服務績效，二來可達即時解決、即時回饋。

上述的第三步驟把全員都納入組織變革中，結合了全面品質管理的概念，但在此也產生一個很大的隱憂，組織中都存有本位主義及部門間的組織氣候，勢必對變革產生阻礙，這時候，領導變革的領導者需有「完善的溝通能力」，連結部門與部門間的網絡強度（趙永茂等，2008），進而擴大至與民眾之間的服务關係，最後目標為連結政府與政府間的網絡，落實無疆界組織的學理，讓資源使用分配上，可因地制宜。

最後一個步驟為：回饋（feedback），因政府的目標為追求連續性的進步，每次遇到的困難皆不一樣，所以若能彙整及了解每次遇到的障礙時，漸漸可由專業人士統計並彙整成意圖式策略及突發式策略，漸漸可統整出多元且完善的解決方案，屆時若有相同問題發生時，就算領導者非同一人，但已有解決方案，勢必可於第一時間內解決問題，進而衍伸出其他的替代方案。

### （三）小結

本研究認為上述的變革方案，不應只侷限於政府部門間的運作，也適用於政府與政府間的業務間。上述的方案，再融入網絡式組織（network organization）<sup>8</sup>的概念，縮短政府間的議價能力的差距（Potter, 1980），長久下來必可提升臺灣所有地方政府的競爭優勢，讓民眾覺得政府所提出的服務品質提升，且與政府之間的有形距離縮成無形的網絡，組織變革由政府內的員工擴展至政府外的公民，進而

---

<sup>8</sup>網絡式組織又稱「變形蟲組織」，是指層級較少而功能較專精的扁平化組織，隨時可以獨立出去，執行新的任務。

共創相同的組織目標，真正落實「社會責任，人人有責」的公民參與理念。

### 三、跨域治理

我國於威權體制解體後，推動地方自治法制化及臺灣省組織業務功能，目前正積極建立分權合作的組織架構，不但中央與地方關係產生蛻變，且地方政府間關係亦更為緊密。隨著資訊傳播科技的精進，區域疆界逐漸淡化，導致政府部門須在全球化的浪潮下，重新界定政治經濟體系的功能與角色。

跨域合作議題興起，一方面是許多上下游問題的解決，例如河川管理、水資源開發及水權分配、垃圾處理，乃至於大眾交通運輸等，往往跨越不同行政區域，涉及層次包括中央相關部會及各該區域之地方政府，彼此間必須協商、合作之機制，透過資源共享與風險分擔，共謀解決之道，此等政策議題在政策規劃時程上著重於未來性與長久性，對地方政府造成極大政策挑戰，促使地方政府亟需思考如何建立快速反應政策機制，以提高治理能力。因此，現今地方政府面臨前述政策壓力下，地方政府亟需思考如何建立中央與地方、地方與地方、地方與其他社群組織間聯繫的機制，以解決新型態之政策議題。

#### （一）跨域治理的理論及策略

地方政府權限在國家中所佔的比重不高（黃錦堂，2000），往往地方政府都會出現「向中央政府要錢沒有錢，本身要權力也沒有十足的權力」的窘境，在這種狀況下，唯有聯合相鄰的地方政府，共同解決問題。因此，國內許多公共議題皆面臨跨域問題，需要(一) 公部門（包括中央與地方）(二) 私部門(三)第三部門<sup>9</sup>等三大組織共同參與的共治組織（co-governing organization）協力面對（趙永茂等，2008）。

林水波教授提出：跨域治理乃針對兩個或是兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務，使得功能疆界相接及重疊而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力合作（collaboration）、社區參與（community

<sup>9</sup>第三部門（The third sector）又稱為志願部門（Voluntary sector），意指在第一部門（Public sector，或稱為公部門）與第二部門（Private Sector，或稱為私部門）之外，既非政府單位、又非一般民營企業的事業單位之總稱。

involvement)、公私部門合夥 (public-private partnership) 或契約 (compact) 等聯合方式，共解決難題 (林水波、李長晏，2005)。

所以，縣、市政府在「要人沒有、要錢沒有」的情形下，目前將公有市場交由私部門經營 (即業務委託民間辦理) 的治理新思維，正方興未艾。舉例來說：將停車場、甚至醫院外包給私部門經營<sup>10</sup>等，由小窺大，可見跨域治理日趨重要。

而就人口角度而言，臺灣地狹人稠，因交通便利及資訊迅速傳播，人民與商品的網絡隨之具有彈性，跨域治理逐漸延伸在工作、休閒及產業，各地方政府之間從而具有相當緊密的網絡效應 (趙永茂等，2008)。

跨域治理的思維發軔於 1887 年威爾遜 (Woodrow Wilson) 發表「行政的研究」一文，公共行政從政治學的領域中獨立出來，爾後英國首相柴契爾夫人執政後，所推行的一系列「新政府運動」改革，反映出「新右派」(The New Right) 政治理念，迨至 90 年代則出現「新公共管理」(New Public Management) 運動，這是公部門的部分職權，被私部門及非營利組織取代，同時 20 世紀全球化思潮席捲全球，國際組織與跨國企業的影響力日增，人民開始對威權領導的國家與政府產生了抗戰。

而且在資訊科技高度發展的影響下，使得網際網路的以及虛擬空間的普及化，改變了中央政府與地方政府的關係 (Network)，傳統上大多以地方自治 (local self-government) 權力比中央較小，但隨外在因素的影響下，地方自治要做的事不只是上級所交代的事，更另外涵蓋社區發展、社會服務、教育文化、產業結構變遷，及社區人民的日常生活需求日以增廣，所以地方政府常常和中央政府產生了權力之鬥，這種狀況，在不同政黨執政的地方政府尤以常見，有時更可觀察出特定的地方政府，團結一致共同對抗中央政府。

在全球地方化 (Globalization) 治理環境的發展趨勢下，為了提升國家競爭力，必須有效整合資源與、包括稅源爭取財務負擔、行政協調配合、避免中央太過於集權、地方政府成為多數弱勢團體。英國工黨智庫 6 Perri 及學者 Diana Leat 等學者於 2002 年出版《邁向全局治理》(Towards Holistic Governance) 一書中提到，為了強化服務人民的意義與目標，整合型的政府有以下幾點特點：

1、創造一種整合性全局性的途徑便於發展公共服務。

---

<sup>10</sup> 例如臺北市立萬芳醫院委託財團法人私立臺北醫學大學辦理、高雄市立鳳山醫院委託長庚醫療財團法人經營等是。

- 2、降低部門間的障礙及集權式管理的問題。
- 3、主動協調與整合式方式以降低各種生產成本。
- 4、遞送更好的政策結果。
- 5、改善所有政府心態並共同協調與整合服務品質的遞送。
- 6、對政策發展提供創新式的途徑，並可獲得專家的成果貢獻。
- 7、增加財政資源用，並運用於以公部門、私部門以及非營利部門的業務範疇。

綜合上述，整合型的政府在外在環境的變遷下，受到多元且複雜的資訊蓬勃發展下，得快速整合，增加核心能耐（Peter，1990）。

在資訊網路化的時代裡，全世界的區域整合是必然趨勢，臺灣組織整合也是必然需跟上時代潮流，所以在全局治理下所欲整合的四大治理活動裡，彭錦鵬教授認為有以下幾點重要因素：

- 1、政策：從政策制定政策內容到政策評估檢測。
- 2、規章：個人、公私部門規章的內容組織架構與衝擊。
- 3、服務：服務的內容安排與影響。
- 4、監督：對以上三者之評估與解釋，緊接提出政府組織的架構與型態，在全局治理下整合型政府的運作下，至少涉及三個面向，在全局治理下協調和整合的活動與層次，做為整合機制的啟示作用：
  - (1) 治理層次的整合。
  - (2) 治理功能的整合。
  - (3) 公私門的整合。

表 2-1 跨域治理活動整理表

| 活動                      | 地理區                           |                            |                           |
|-------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|
|                         | 中央政府(1)                       | 地方政府(2)                    | 鄰近區域(1+2 的互動)             |
| 政策協調                    | 跨部門支出審計                       | 地方策略規劃<br>夥伴               | 多機構社區策略過程                 |
| 具有更多互相<br>支應措施的計<br>畫方案 | 組成跨部門團隊<br>監督政府薪資政<br>策與商業金融服 | 整合健保和社<br>會服務的地方<br>當局與健康機 | 以地區為基礎的多部門公共健<br>康或就業行動網路 |

| 活動                     | 地理區                                    |                                   |                       |
|------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------|
|                        | 中央政府(1)                                | 地方政府(2)                           | 鄰近區域(1+2 的互動)         |
|                        | 務管制之間的互動                               | 構聯席會議                             |                       |
| 跨越地理轄區<br>公共服務關係的協調與整合 | 透過健康安全、<br>環保管制者進行<br>聯合監督             | 聯合學校警察<br>及健保相關單<br>位共同打擊犯<br>罪事件 | 整合兒童福利計畫與專業間標<br>的案例  |
| 對個別顧客的<br>偏好或需求的<br>整合 | 整合服性服呼叫<br>中心或資料共享<br>防止詐騙組織控<br>制相關資料 | 單一窗口                              | 由生活事件所標示的服務進行<br>線上整合 |

資料來源：林水波、李長晏（2005）。

## （二）新北市應如何跨域治理

現今的臺灣由於行政區劃結果，造成各縣市規模不一，地方政府結構仍處於零碎細分化狀態，導致地方發展及治理上，各地方政府幾乎皆會面臨到的難題（puzzle）為下列所呈述：

區域發展及資源多寡落差持續擴大，導致不利於提升地方與區域在全球的競爭力，又或者地方自治規模不足以有效整合與運用資源，也就是學理中的資產專業性（Douma & Schreuder，1992）。針對第一點所呈現出來的癥結，中央政府修改地制法、財政收支劃分法及行政區劃法等法律，試圖提升各地方政府的組織層級、財政能力，推動城市區域合作，加強地方國際行銷。

另外，中央與地方的關係也影響地方的業務、組織、運作，而應加以檢討。我國政府改造偶有觸及「建立中央地方夥伴關係」，並以「權力下放」、「健全地方自治」為規劃主軸（趙永茂等，2008）。

上述的問題，就是臺北市與各縣市之間網絡的縮小版，過去的臺北市在臺灣可說是具有絕對優勢（Absolutely Advantage），除了資源使用的豐富性、人才適用

的穩定性及對他國連結的網絡強度等等，再再都顯示出這些資源挹注，乃嘗試將臺北市塑造成國家門面的首都，相較其他都市，臺北市可說是天之驕子，受到中央政府極大關愛，由於就業機會相較其他縣（市）為多，從而造成當地人口大量移入，使得無論在政治或經濟的表現，都較其他縣市優異，這些優勢長久下來，讓臺北市無形間也產生本位主義，認為與其他縣市網絡為主從關係，但隨著資訊的發展下，地球村的概念慢慢隨之崛起，這種觀念的興起，對臺北市也帶來相當程度的影響。

就以地理的角度而言，臺北只能算是一個地方，而非一個國家，所以臺北市政府並無法孤獨而行。而就臺灣而言，每個地方政府雖然各自擁有各自的優缺點，但同理可見，若是缺乏任何一個縣市，都不可能塑造成今日的臺灣。由上述可見，臺北市與任何一個地方政府的關係應是密不可分，而非只是如同傳統官僚式組織中高階主管的角色，再者，夥伴關係並不會自動產生，須建立在信任的基礎上（趙永茂等，2008）。

換句話說，角色應漸轉換成衛星式組織中，累積了相當程度的規模經濟性與學習效果，對於資訊不對稱的來源及技術專業的變化，可以獲取較為完整的掌控與處理能力（Rindfleisch and Heide，1997），讓彼此都有議價的能力，透過透明化的資訊，提升整體的服務品質及效能。

要達到上述的目標，所採取的政策取決於交易成本的多寡（Douma & Schreuder，1992）。可就三點層面探討：第一：資源的公平性，當各地方政府轉為夥伴關係時，對於資源的使用，必須具有「公平」的意識，彼此間不宜存有「差別待遇」。換言之，拋開效率的層面，個人覺得若要創造互利的治理模式，首先就得「賦權」（Empowerment），授權各地方政府得依文化特色、產業結構、地理位置及施政先後順序（業務需要）等因素配置人力，打破傳統主要依「轄區人口數」配置人力的僵化模式，採「總量管制」的觀念，不區分直轄市、縣（市），僅須框列員額上限。依「地方治理（local governance）」的觀點，讓地方政府有充分的權力與資源，以共創綜效之果。

第二層面為資源的共享性，已有資源公平性最為基層架構後，資源的運用上將更具備多元性，這些資源除了涵蓋人才的流通、資訊透明化的程度、社會福利金的配置、文化產業的發展及教育資源的供給，可以看出，資源涵蓋的範圍相當廣泛，但若無法有夥伴的心態，往往資源的配置又將轉為宛如「獨佔市場」



(monopoly Market) 的概念。有鑑於此，在此更強調資源共享的重要性，資源的配置應該依照各地方政府的「需求」(Demand)，而非全部的資源都掌握於臺北市的手中，舉例來說，這就宛如新建立的體育館，功效往往都只有長者運動的地方，但這若能建立於臺東及屏東山地內，對這些邊遠地帶的兒童來說，意義就可轉為具有教育的培訓及身心休養的場所，這些都遠比「蚊子會館」來的有績效。

而透過資源共享，隱含著一個更大的意義在內，就是提升臺灣所有地方政府的議價能力(Poter, 1980)，如同第一段所述，任何一個地方政府皆無法獨一而行，而若真能達到資源共享，首先將能解決地方政府具有財政赤字的問題，進而拓展專屬的地方特色，不會讓外國人覺得臺灣每個地方看起來都一樣，還是說，看到臺灣只想到臺北的鼎泰豐、嘉義的阿里山，高雄的西子灣，然後就沒了。若真能落實共享，相信未來三芝淺水灣、臺東鹿野、綠島日火溫泉等等許多非直轄市之觀光景點，都可以嶄露頭角，進而結合新的資源，勢必可再產生不同風貌的臺灣新氣象。

最後一個層面要探討的為文化(Culture)的傳承，這是相當重要的層面，但得以前述兩項層面為基礎，並眼光放遠到「各個地方政府」，當可以落實上述兩點所呈述後，更應該鞏固文化中值得他國學習之處，由地方文化漸漸融合為國家文化，由原本創造國內的共利共好概念，延伸至國家與國家之間的互利互助的理想，共創「在地國際化」。

## 肆、研究流程

為了瞭解當前地方政府組織結構設計的問題與癥結；地方政府改造的推動策略、執行程序與步驟；以及新北市政府如何善用跨域合作機制，以營造與鄰近縣市間雙贏局面。

本研究將根據以下研究流程與方法，探討可能的因素。

### 一、研究背景

瞭解地方政府組織結構設計的背景，以及搜尋有關地方政府組織結構設計的相關研究與法規，以瞭解地方政府的組織結構與現況。

### 二、研究目的

根據研究背景，本研究研擬出幾點欲探討的研究目的。

### 三、文獻回顧

本研究將進一步整理與歸納臺灣地方政府組織結構的相關文獻與資料，以瞭解地方政府組織結構的特色與人力上可能遭遇到的問題，並進一步介紹與整理政府組織再造理論、跨域治理的理論及策略，來探討可能影響地方政府組織改造與跨域治理的因素。

### 四、研究設計

在此部分，本研究將根據文獻回顧與探討的內容，設計出研究架構，將以文獻分析與深度訪談兩種方式來蒐集資料。

### 五、深度訪談

根據文獻回顧與探討，以及研究設計的內容，本研究將發展出深度訪談大綱，期透過深度訪談的方式，調查出較全面且貼近現實情況的結果。

### 六、資料統整與分析

在深度訪談方面，將由筆者訪問對地方政府組織結構、人力運用、組織再造、跨域治理等事務有實務工作經驗的人員，再將訪談稿整理與歸納成為訪談結果。

### 七、研究結果

在此部分，先將鋪陳深度訪談的結果，再將質化結果加以整合與討論。

### 八、結論與建議

根據研究結果，本研究將擷取重要的發現將之整理為結論，並針對相關發現提出本研究建議。

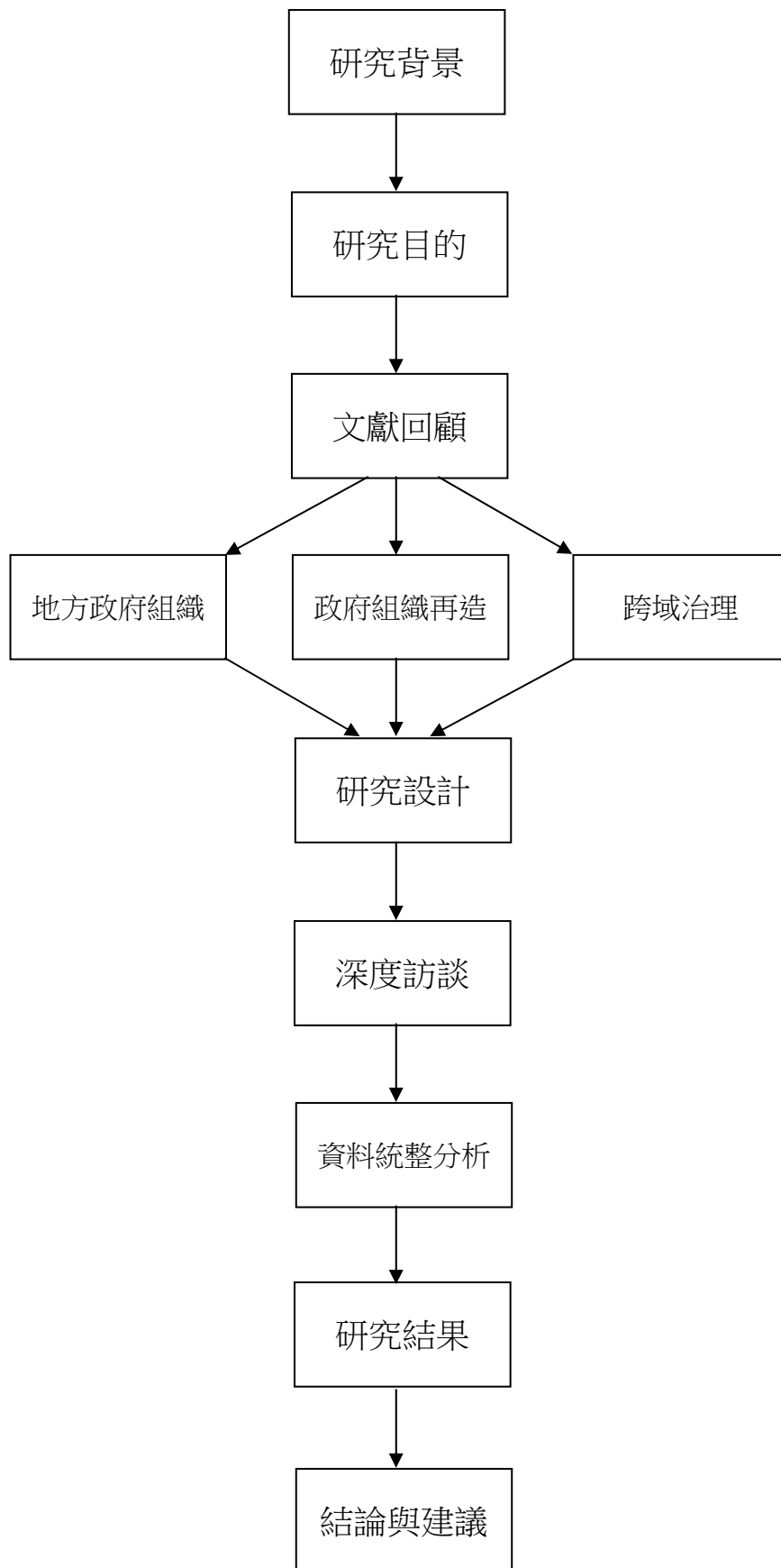


圖 1 本研究流程圖

## 伍、研究構想—本研究的核心面向

1970 年代因石油危機，造成經濟凋敝，導致西方各國出現高額的財政赤字，歐美先進國家自 1980 年開始推動「新公共管理」(New Public Management) 運動，英國柴契爾政府以「市場經濟」理論為基礎，師法企業所運用的管理策略工具，採取「民營化」方式，以降低政府角色功能，並大幅縮減政府財政惡化問題。而後美國、加拿大等國，紛紛效尤<sup>11</sup>。造成 1990 年代政府再造風潮，已席捲全世界，建構一個「小而美、小而能」，以顧客為導向的「企業精神政府」，遂成為各國努力的目標。

我國身為地球村的一員，為因應全球化的競爭，以及新興公共政策議題的挑戰，亦順應這股組織變革的思潮，積極謀思各項「政府組織改造」策略，以期與世界一流國家接軌，提升我國政府競爭力。在「地方能做的，中央不做；民間能做的，政府不做」的政策大方向下，中央政府透過授權及擴大公民參與等方式，提升地方政府在公共治理層次上的職權角色。2010 年 12 月 25 日直轄市政府的合併、升格，我國地方自治史邁入新的紀元，值此攸關臺灣整體發展的關鍵時刻，此一挑戰中央與地方政府均不能置身事外，如何調整地方政府角色職能，精簡政府功能與組織，以建構「彈性、精實、效能」的全方位政府，提升治理能量。

本研究基於上述的研究背景，認為中央與地方政府應是「既自主又控制」的關係，競爭型的政府必須超越中央集權與地方分權的歷史矛盾，貫徹「尊重中央領導地位，充分授權地方政府」的運作原則，以建立分權合作的機能政府（葉嘉楠，2005）。

是以，本研究嘗試從「地方組織與人力運用」、「政府組織再造」及「跨域治理」等 3 個核心面向來探討「如何提升地方政府之施政績效」，分述如下：

### 一、瞭解當前地方組織架構及人力運用問題

地方政府為國家政府體系下的基層組織，並作為第一線為民服務的機關，必

---

11 如美國的「政府再造運動」(REGO)及「國家績效評鑑委員會」、加拿大的「公共服務 2005」(Public Service 2005)、德國的行政彈性工時(Administrative Flexible Time)及「新領航行政模式」(New Steering Model)、紐西蘭的「邁向 2010」(Path to 2010)等。

須瞭解「在地」民眾的需求，提供其最直接、也最為密切的服務。因此，地方的發展與國家整體發展相互連結，在面對全球性政經情勢快速變化，與人民高度自主意識，地方政府施政能力的提升，也就等同於國家整體競爭力的提升。在精省後，地方政府所承擔的「任務」與「配備」（如：組織編制、員額、公務人員職務列等）是否合度，其中有無檢討改進的空間，頗值研究探討。

為了探究上述地方組織編制問題，本研究擬先從文獻探討來瞭解相關的成因與問題，後續再透過深度訪談的方式來詢問新北市政府人員的看法。在文獻探討方面，本研究擬先瞭解地方政府組織結構演歷，接著描繪治理空間與組織結構的關聯，再將治理網絡、都市空間、官僚組織的制度性加以整合探討，並進一步發掘政府推動各項政務與服務時，人力資源所面臨的困境，以宏觀視野，提出現存問題，並尋求解答。

## 二、以組織再造的精神，探討政府層級疊床架屋的問題，並尋求改善

臺灣地區地狹人稠，中央機關與臺灣省政府所轄範圍高度重疊，為改進我國政府層級疊床架屋現象，以有效提升施政效能，1996年國發會達成「改進原有的四級政府體制，縮減省的組織與功能，並廢除鄉鎮市級選舉，以提升縣（市）政府角色職能」等幾項攸關地方政府組織改造的重要共識。為落實國發會精省的決議，旋在1997年透過修憲程序，期藉由凍結省級選舉，達成臺灣省政府之功能、業務與組織調整之目標。原本，縣（市）與直轄市間在人事編制及資源分配上不平衡的問題，可趁此機會通盤檢討予以拉平，但很可惜最後未能事竟其功。

上述失衡現象，對人口數達到改制直轄市之縣（市）尤為明顯，是以，立法院於2007年通過「地方制度法第4條及第7條」修正條文，明定縣人口聚居達200萬以上，未改制直轄市前，有關議會會期、組織，行政機關人事、組織、稅收及財政收支劃分等，準用直轄市相關規定。此舉乃是利用政治解決方式，於直轄市、縣（市）之地方組織體系外，創設「準直轄市」制度，期在現行相關法制不完備前，以弭平超大縣（市）所遭遇上述行政資源不公平分配的問題。

嗣為落實馬英九總統競選期間所提「三都十五縣」主張，內政部於2009年6月23日召開縣市升格直轄市「改制審查會議」，通過7個直轄市、縣（市），以單獨或合併方式，改制為直轄市，並在2010年12月25日正式改制。改制後五大

直轄市的人口高達 1,370 萬人，佔全臺人口數近 60%，非直轄市民眾反成少數，各界擔憂城鄉差距將持續擴大，造成「富市窮縣」兩個世界。

基於縣市本位主義考量，爭取直轄市，固然可以享受到更多的資源，但國家資源畢竟是有限，升格直轄市也許只是增加了另一個問題？此外，我國財政惡化問題嚴重，社會各界要求政府減肥瘦身之「新政府運動」呼聲持續高漲，同為政府一份子的地方政府自不能置身事外，亦須積極推動再造工程，不斷改革創新，加強便民服務，使國家財政與人力資源，作最有效的配置和運用，才能提升國家整體競爭力，維持發展優勢。然而，縣（市）政府為第一線為民服務機關，在強調「小政府」（減少投入）的同時，要如何兼顧「便民服務」（增加產出），兩者間要如何調合？以避免「又要馬兒好，又要馬兒不吃草」的窘境。

在推動「政府再造」的過程中，不宜僅是片面強調人員的精簡、組織的調整，於政府層級的增減，以及各級政府間的重新定位與權限調整，也應有所著墨。就近年來我國推動政府再造的內涵與過程而言，大部分著眼於進行中央政府體制改革、臺灣省政府組織功能之精簡，並規劃調整行政院組織結構，至於縣市政府之定位，例如：縣（市）政府與中央和省府之關係、縣（市）政府與直轄市之層級高低，以及縣（市）政府組織職權擴大與功能調整等問題，迄今仍未能妥為研議處理，以致地方行政革新未能落實，施政效益無法提昇，縣（市）政府的困境依然如昔。地方政府如何有效運用人力資源，以型塑一個符合我們共同生活所倚賴的組織運作模式，並能永續發展，達到競爭優勢，均有待進一步擘劃與調整。所以，本研究也擬透過政府再造的觀點，檢討現行我國地方制度缺失，並尋求解決之道。

### 三、「主從關係」轉化為「夥伴關係」，開創「互利、共好」治理模式

回顧我國過去實施地方自治的成效，地方自治團體在缺錢、缺人，法律上權限受到極大制約的情況下，充其量只不過是中央政府業務的承包機關，甚至只是中央政府的派出機關（蔡茂寅，2000），從而形成上下從屬之監督關係，基於主從的概念，在職務列等之劃分上，很自然便依機關層級高低劃分，俾利上級機關領導統御。

國家權力的歸屬及關係，有屬水平的權力分立，亦有垂直的權力分立。水平分權係屬組織法上的分權，目標乃是為了「相互制衡」，而垂直分權目的則是為了

「分工」，進而「相互合作」，因此垂直分權不是屬於制衡性的對抗關係，而是分工式的夥伴關係（李惠宗，2007）。基於此，「垂直分權」便產生中央與地方政府之區分，地方自治團體與國家機關分享統治權，同屬統治權主體，地方自治制度的存在，係屬國家垂直權力分立的落實與展現。

職是，本研究另一項重點，即思索如何在全球化與民主治理的時代潮流下，揚棄過去中央與地方「主從關係」的觀點，轉化為「跨域治理」與「夥伴關係」，以共創「互利、共好」的治理模式。

針對這點疑問，林水波教授認為，跨域治理乃針對兩個或是兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務，使得功能疆界相接及重疊而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力合作（collaboration）、社區參與（community involvement）、公私部門合夥（public-private partnership）或契約（compact）等聯合方式，建立中央與地方、地方與地方、地方與其他社群組織間聯繫的橋樑輸送帶，及時化解新型態之政策議題（林水波、李長晏，2005；江大樹，2006）。

黃錦堂教授則認為，地方政府權限在國家中所佔的比重不高，所以地方政府常會出現「向中央政府要錢沒有錢，本身要權力也沒有十足的權力」的現象（黃錦堂，2000）。尤其近年來全球暖化造成氣候變遷，如 921 大地震、SARS、莫拉克風災等重大危機事件頻傳，對地方政府造成極大政策挑戰，在這種狀況下，唯有聯合相鄰的地方政府，共同解決問題。因此，現今地方政府在面臨前述政策壓力，亟需思考如何建立中央與地方、地方與地方的府際合作機制，及地方與其他社群組織間聯繫的橋樑輸送帶，以共同解決新型態之政策議題（史美強，2005）。

為了更進一步瞭解實務狀況與公務員對市政的期許，本研究也將詢問新北市政府人員該如何進行跨域治理，以共創互利、共好的治理模式，以發揮良善治理的功能。

## 陸、研究架構

為了探究研究問題，以提升地方政府之施政績效。本研究先從文獻探討來瞭解相關的成因與問題，後續再透過深度訪談的方式來詢問新北市政府人員的看法。

在文獻探討方面，本研究先瞭解地方政府組織結構演歷，接著描繪治理空間與組織結構的關聯，再將治理網絡、都市空間、官僚組織的制度性加以整合探討，並進一步發掘政府推動各項政務與服務時，人力資源所面臨的困境。

其次，本研究回顧文獻也發現，每個地方政府實際遭遇到的狀況皆不相同，但是大多數的政府面臨「組織架構僵化」及「人員派遣」的問題，而這兩點正是組織變革興起的主要原因。因此，本研究也擬透過政府再造的觀點，檢討我國政府層級疊床架屋現象，以有效提升施政效能。

第三，本研究發現台灣區域發展及資源多寡落差持續擴大，導致不利於提升地方與區域在全球的競爭力，又或者地方自治規模不足以有效整合與運用資源。為了揚棄過去中央與地方的主從關係，本研究回顧與整理了跨域治理的理論與相關文獻，來提供跨域治理與夥伴關係的治理模式參考。

第四，在深度訪談方面，本研究將敦請新北市政府公務先進，就地方組織結構、人員運用、組織再造、跨域治理等問題，以自身切身經驗加以陳述，期以實務與理論並重的方式，提供新北市政府作為提升施政績效之參酌。



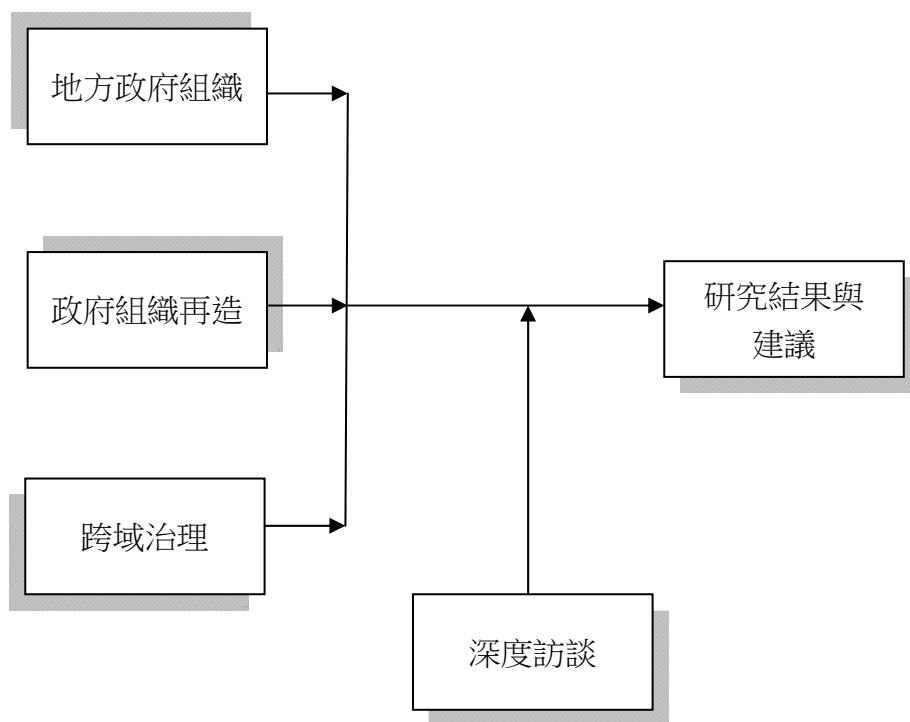


圖 2 本研究架構圖

## 柒、研究方法

在經過問題背景確認，以及相關文獻探討後，筆者試圖依本研究之目的，擬定適合的研究方法，以作為接下來資料蒐集與分析工作的架構及依據。

### 一、研究性質與取向

為掌握規畫與執行的方向，首先需確立研究的性質與取向，以下分別說明之。

#### (一) 研究性質

本研究的研究核心為「地方政府組織結構設計的問題與癥結」，並欲探討新北市政府在作法上如何善用組織改革，以及跨域合作機制，來營造與鄰近縣市間雙贏局面，以提升行政機效。由於這個問題過去鮮少被有系統地討論，因此本研究在性質上，並非意圖去描述（description）或解釋（explanation）社會事物或現

象，而是為探索一個研究主題，並提供對該主題的初步認識，以作為未來進一步研究的參考與建議，是故屬於探索性（*exploration*）研究。探索性研究在社會科學研究中有其基本的價值，尤其當研究者想要開發新的研究領域時，往往須要藉由探索性研究產生新觀點。

Babbie（2007）指出，探索性研究通常可以滿足三種研究目的：

- 1、滿足研究者的好奇以及對事物更加瞭解的慾望；
- 2、測試對某主題做更仔細研究的可行性；
- 3、發展可以更仔細研究的方法（李美華等譯，1998）。

另一方面，由於探索性研究本身的特性，並不在於找出具體、量化與代表性的結論，亦無意於檢證現象間的因果關係，而是儘可能廣泛而深入地觀察與瞭解研究主題可能的變數，以利在未來的研究中，發現可能的關鍵焦點。因此，在探索性研究的初期，蒐集資料的方式以質化為主，目的就是試圖在最大範圍中，吸收最廣泛而多元的意見與觀察。

## （二）研究取向

本研究屬於社會科學研究的一環，社會科學研究一般可分為質化研究（*qualitative research*）與量化研究（*quantitative research*）兩種取向。其中，「質化研究」在定義上係指「任何非經由統計程序或其他量化手續而產生研究結果的方法，它可以是對人們的生活、人們的故事、行為、以及組織運作、社會運動或人際關係的研究」。

因此，只要是利用質化研究程序蒐集關於研究主題的相關資料並進行分析，不論在過程中是否使用到量化資料，都算是質化研究（徐宗國譯，1997）。但是，質化研究與量化研究的差異，並非決定於資料蒐集的程序。基本上，質化研究取向關注的不是「客觀分類計量」、「普遍法則的尋找」或「因果假設的驗證和統計推論」等量化研究取向所強調的邏輯，而是著重「社會事實的建構過程」，以及「人們在不同的、特有的文化社會脈絡下的經驗與解釋」（胡幼慧、姚美華，1996）。

所以，本研究選擇質化研究作為研究取向，主要是考量此取向不須要預設因

果關係，如此一來，可以使整個研究過程的調整適應性變得較佳，且研究者可以在自然的環境中進行研究觀察，深入探討研究對象。有關於質化與量化研究的差異，本研究整理如下：

表 3-1 質化與量化研究差異整理表

|           |          | 質化  | 量化   |
|-----------|----------|---|--|
| 思想基礎與後設哲學 |          | 精神科學<br>( geisteswissenschaften )<br>／自然主義 ( naturalistic )<br>／解釋哲學 ( interpretive ) | 自然科學<br>( naturwissenschaften )<br>／理性主義 ( rationalistic )<br>／實證主義 ( positivism ) |
| 對真實／世界的看法 |          | 多重、不確定、分歧、整體( 全觀 )  | 單一、確定、整合、片斷化   |
| 研究的本質與目的  |          | 與研究情境相關<br>( context-bound )，發展獨特性的陳述 ( idiographic statement )。                      | 脫離情境 ( context-free )，觀察相似的研究客體，並作一般化的推論，是一種律則性的陳述 ( nomothetic statement )        |
| 研究客體      | 與被研究者關係  | 內在／進入研究情境詮釋與表達／交互作用，互為主體  | 外在／與研究對象保持一定距離／彼此獨立  |
|           | 研究對象的規律性 | 特定脈絡下的單一事件<br>( occurrence )  | 循環出現不同脈絡下，相同元素的循環出現 ( recurrence )   |
|           | 行動的解釋    | 行動是複雜的互動過程  | 強調行動具有因果關係、獲然率的可能  |
| 研究        | 理論前提     | 在研究過程中發現或建立適合的理論解釋，而非由理論來指導   | 明確的理論作為研究的引導，並印證理論   |
|           | 研究假設     | 無明確   | 明確   |

|        |                   |                            |                        |
|--------|-------------------|----------------------------|------------------------|
| 過程     | 研究中「價值」(value)的假設 | 價值連帶 (value-bound)         | 價值中立 (value)           |
|        | 研究設計              | 無明確的研究過程                   | 既定的研究程序                |
|        | 分析焦點              | 意義的生產過程                    | 具體可測的產物                |
|        | 研究程序              | 自我反省                       | 固定結構                   |
|        | 資料特性              | 豐富深入                       | 量化                     |
|        | 常用研究方法            | 民俗誌法、訪談、文獻探討、參與觀察法         | 實驗法、調查法、內容分析           |
| 研究方法   | 觀察法               | 了解其它文化的基礎                  | 主要是用來形成問題              |
|        | 文本分析              | 了解參與者 (participant) / 研究客體 | 內容分析，從研究者的觀點來進行        |
|        | 訪談法               | 小樣本的開放式問題                  | 調查研究，偏重固定 / 封閉式問題與隨機抽樣 |
|        | 轉錄法 (transcripts) | 了解參與者如何組織與使用與語言            | 用以檢閱訪談資料的正確性           |
|        | 研究場域              | 偏好自然情境                     | 偏好於實驗室或已排除任何影響的環境      |
|        | 研究工具              | 研究者本身                      | 精確、嚴謹的儀器與過程            |
| 在傳播的運用 |                   | 意義                         | 資訊                     |

資料來源：本表整理自 Jensen (1991)；Silverman (1995)；Cuba & Lincoln (1985)；劉駿洲 (1992)。

## 二、研究設計

承上所述，本研究屬於探索性的質化研究，研究重點是廣泛蒐集並發掘與研究主題相關的資料，以利研究者瞭解研究主題。傳統上，質化研究蒐集資料的方式包括焦點團體研究、實地觀察、深度訪談以及個案研究等。本研究為達研究目的，並考慮到研究主題的特性，擬運用「深度訪談法」及「參與觀察法」來蒐集質化資料，並以半結構式的深度訪談大綱進行研究，茲詳述如下：

## （一）深度訪談法

深度訪談是一種蒐集質化資料的方法，它不像量化研究所強調的驗證假設、找出因果關係與建立通則，而是希望在實際的場域中，發現事實的真相。深度訪談在執行面上，不使用事先準備好的量化問卷，通常以非隨機性、但仍具代表性的小樣本進行研究，以較長的時間進行深入訪談，並以不干擾或不引導為原則，鼓勵受訪樣本發表意見，並可觀察受訪者的非語文式的回應。

Wimmer & Dominick（2006）整理深度訪談的特點：

- 1、一般來講，樣本數較小。
- 2、提供特殊回答的詳細資訊。深度訪談通常能獲得受訪者的意見、價值、動力、回憶、表情、感覺等詳細闡述的資料。
- 3、可對受訪者的非語言反應進行較長時間的觀察。
- 4、訪問時間通常較長。不像個人訪問可能只須要幾分鐘，深度訪談通常可能為半個小時以上甚至更久，並可能進行一次以上的訪談。
- 5、對每個受訪者的問題都不同。在個人訪問中，所有受訪者都接受同樣的問題，深度訪談則允許訪問者根據每個受訪者的情況提出問題。
- 6、可能受到訪問情境的影響。與個人訪問相比，深度訪談的完成在某個程度上依訪問者與受訪者的關係而定（李天任、藍莘譯，1995）。

本研究基於研究的性質與取向屬於探索性的質化研究，再加上研究者已從次級資料中，蒐集到許多訪談與焦點座談的紀錄，希望能進一步取得更為深入而豐富的資料。是故，本研究選擇採用深度訪談的方式蒐集質化資料。

## （二）參與觀察法

筆者因職務關係，曾於臺北縣政府（現已改制為新北市政府）及中央二級機關人事機構任職，實際參與地方政府組織編制之運作，如制（訂）定組織法規等修編作業、人事任免等人事業務及府會聯絡等，及因應行政院組織改造，辦理機關組織調整事宜等業務，對於政府組織編制的各種實務運作，得以融入參與親身感受，可將觀察情形與心得，印證各相關研究的觀點與結論，並於研究中提出個人的具體看法，以彌補深度訪談之不足，增加研究的深度。

### 三、深度訪談大綱

本研究的主要研究目的共有三點：

- (一) 探討當前地方政府組織結構設計的問題與癥結，並評析其缺失。
- (二) 以地方政府改造為背景，針對其推動策略、執行程序與步驟等加以探究，並提出改進建議。
- (三) 探討新北市政府如何善用跨域合作機制，以營造與鄰近縣市間雙贏局面。

為了有脈絡與深度的瞭解這些問題，本研究擬訂以下訪談大綱：

- (一) 請問您認為目前地方政府組織結構設計有哪些問題？請您詳述。
- (二) 目前新北市政府在推動各項政務時，在人力運用上有遭遇到哪些問題？人力的角色與功能又為何？
- (三) 近來有不少專家學者建議地方政府應該推動組織再造，以提升政府效能，請問您對地方政府組織再造有何看法？
- (四) 請問您認為新北市政府應如何推動組織再造？
- (四) 您認為新北市政府應該如何落實「跨域治理」與「夥伴關係」，以共創「互利、共好」的治理模式？

### 四、訪談對象

為了進一步探究研究問題與目的，本研究擬商請12位現（曾）任職於新北市政府的公務先進，針對訪談大綱問題加以陳述與提供建議。下表是12位公務先進的基本資料。

表 3-2 本研究訪談對象資料整理表

| 代號 | 性別 | 年齡  | 服務機關         | 服務年資 | 工作職掌                 |
|----|----|-----|--------------|------|----------------------|
| A  | 男  | 50歲 | 新北市政府人事處科長   | 20年  | 辦理組織編制、人事人員管理等事項     |
| B  | 女  | 53歲 | 新北市政府新聞局主任秘書 | 27年  | 襄助局長、副局長處理局務及文稿審核等事項 |
| C  | 女  | 50歲 | 新北市立十三行博物館館長 | 24年  | 綜理館務                 |
| D  | 女  | 43歲 | 新北市政府地政局專員   | 18年  | 辦理人事管理事項             |
| E  | 女  | 35歲 | 新北市政府人事處專員   | 9年   | 辦理府會聯絡事項             |
| F  | 女  | 53歲 | 新北市政府交通局主任   | 24年  | 綜理人事管理事項             |
| G  | 男  | 38歲 | 新北市政府交通局簡任技正 | 12年  | 督導新北市轄區停車場設施興建、管理等事項 |
| H  | 男  | 42歲 | 交通部技正        | 10年  | 辦理道路安全督導等事項          |
| I  | 女  | 54歲 | 新北市政府環境保護局主任 | 26年  | 綜理人事管理事項             |
| J  | 女  | 37歲 | 新北市政府秘書      | 10年  | 辦理人事管理事項             |

|   |   |     |                  |     |                      |
|---|---|-----|------------------|-----|----------------------|
|   |   |     | 處專員              |     |                      |
| K | 女 | 52歲 | 新北市政府地政局主任秘書     | 27年 | 襄助局長、副局長處理局務及文稿審核等事項 |
| L | 男 | 49歲 | 行政院人事行政總處組編人力處科長 | 15年 | 審核各部會組織編制案件及工友管理事項   |

資料來源：筆者自繪。



# 參考文獻

## 壹、中文部分

- 呂育誠，2004，〈中央與地方夥伴關係的省思與展望〉，《中國行政》，75：29- 56。
- 呂育誠，2001，《城鄉差距對村里幹事職能影響之研究-以台北市與澎湖縣為例》，臺北：淡江大學。
- 呂育誠，2010，〈建構與營造新北市的組組織治理體制〉，《新北市發展願景學術研討會》，於2010年3月26日於臺北縣政府大樓507會議室舉辦。
- 高永光，2001，《臺北縣地方派系與黑道互動模式》，行政院國家科學委員會研究報告。
- 曲兆祥，2007，〈準直轄市的創設是解決問題還是製造難題？成果報告書〉，國家政策網路智庫，  
[http://thinktank.nat.gov.tw/lp.asp?ctNode=146&CtUnit=7&BaseDSD=11&mp=1&htx\\_ghtx.topcat=19394](http://thinktank.nat.gov.tw/lp.asp?ctNode=146&CtUnit=7&BaseDSD=11&mp=1&htx_ghtx.topcat=19394)，2012/11/15。
- 紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》，臺北：時英。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2001，《公共管理》，臺北：智勝。
- 李惠宗，2007，〈地方自治事項之定性與法規監督－從「臺中市行動電話基地臺設置管理自治條例」被宣告違法談起〉，《台灣本土法學雜誌》，100：102- 121。
- 徐吉志、周惠蘋，2006，〈都市治理之基本意含與發展〉，紀俊臣（編），《都市及區域治理》，臺北：五南。
- 陳恒鈞，2002，《治理互賴與政策執行》，臺北：商鼎文化。
- 李長晏，2004，《未來我國跨域治理機制之推動跨域管理公共論壇論文》，新竹：中華大學、行政院研究發展考核委員會。
- 蔡茂寅，2000a，〈當前地方自治重大問題及其因應之道的探討－政黨輪替下的省思〉，《月旦法學雜誌》，61。
- 蔡茂寅，2000b，〈行政程序法之適用範圍〉，《月旦法學雜誌》，62：22-23。

- 趙永茂，1997a，《台灣地方政治的變遷與特質》，臺北：翰蘆。
- 趙永茂，1997b，〈縣市政府的組織定位與組織調整〉，《理論與政策》，86（夏季號）：30-42。
- 趙永茂、黃錦堂、呂育誠、江瑞祥、楊戊龍，2008，《地方政府組織改造策略之研究》，內政部民政司委託研究報告。
- 朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎，2004，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 黃錦堂，1999，〈精省後北高直轄市之發展角色〉，翁興利（編），《地方政府與政治—精光後之財政自主與地方分權》，臺北：商鼎。
- 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》，臺北：翰蘆。
- 黃錦堂、蘇彩足，2003，《台北市作為首都應有之功能與法制之研究》，臺北市政府法規委員會委託研究報告。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，臺北：五南。
- 葉嘉楠，2005，《政府再造的理論與實務：組織精簡與分權政府》，臺北：韋伯。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理：議題，理論與實務》，臺北：元照。
- 許士軍，1990，《管理學》，臺北：東華。
- 李天任、藍莘譯，1995，《大眾媒體研究》，臺北：亞太。（原書 Wimmer, R., & Dominick, J. (1987). Mass media research: An introduction. Belmont, CA: Wadsworth）
- 李美華等譯，Earl Babbie 著，1998，《社會科學研究方法(上、下)》，臺北：時英出版社。
- 胡幼慧、姚美華，1996，〈一些質性方法上的思考〉，胡幼慧編《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，141-157，臺北：巨流。
- 徐宗國譯，1997，《質性研究概論》，臺北：巨流。
- 游智彬，2010，《兩岸產業競合分析—以海峽西岸經濟區為例》，臺北：淡江大學。
- 精省委員會，1999，〈精省報告〉，《中國地方自治月刊》，52（7）：37-69。
- Rubbin,A.,E.Babbie.(2007).《社會工作研究方法》(Research Methods for Social Work,

5th ed.)，陳若平、與張祐綾等（譯），林萬億、鄭麗珍與陳毓文（審訂），臺北：五南。

史美強，2005，〈地方政府施政績效評估：地方治理觀點〉，「績效評估之方法與工具學術研討會」(11月25日)，嘉義：國立中正大學公共政策與管理研究中心。

許志雄、許宗力等，1992，《地方自治之研究》，臺北：業強。

李允傑、周信佑，2009，〈建立中央與地方的夥伴關係〉，中央網路報，3/12。

黃一峰、陳衍宏，2007，〈從核心職能觀點探討能力型政府建構之策略〉，《人事月刊》，261：3-7。

王富斌，2003，《地制法對人事分權化影響之研究》，臺中：東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。

劉駿洲，1994，〈實證、批判、詮釋— 三大方法典範之初探〉，《新聞學研究》，48：153-167。

## 貳、西文部分

Taylor, F. W. 2003. The Principles of Scientific Management. In HJ Handel (Ed.), *The Sociology of Organizations: Classic, Contemporary, and Critical Readings* (pp. 24-31). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 17-23.

Simon H. A. 1946. "Making ends meet in contemporary Russia." *Public Administration Review* 6(1): 53-67.

Douma S., Schreuder H. 1992. *Economic Approaches to Organizations*. Nueva York: Prentice Hall.

Healey P., Cameron S., Davoudi S. 1995. *Managing cities: the new urban context*, University Of Newcastle Upon Tyne. Centre For Research In European Urban Environments。

Rindfleisch, Heide. 1997. "The Risk of Ectopic Pregnancy after Tubal Sterilization." *The New England Journal of Medicine* 336:762-767.

Drucker P. F. 2000. "Managing Knowledge Means Managing Oneself." *Leader to Leader* 16.

Healey P., Cars G., Madanipour A., Magalhaes C. D. 2002. *Urban governance*,

*institutional capacity and social milieu*. Ashgate, Aldershot, UK.

Goldsmith S., Eggers W. D. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: The Brookings Institution.

Frederick, Winslow, Taylor. 2004. *Scientific Management: The Early Sociology of Management and Organizations*. Routledge: New Ed edition.

Rhodes. 2006. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44(4): 652–667.

Lincoln Y. S., Guba E.G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Sage: Beverly Hills, CA.

Wimmer R., Dominick J. 2006. *Mass media research: An introduction*. Boston: Wadsworth.