2011 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會

年會暨國際學術研討會

建國一百年公共事務的回顧與展望

2011 Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs International Conference: Retrospect and Prospect on Public Affairs of the 100th Founding Anniversary of the Republic of China

E1 場次論文集

政府治理之理論與實踐(Ⅰ)

時　　間：100 年 5 月 27 至 29 日（星期五至日）

地　　點：臺北市立教育大學公誠樓、國家文官學院行政大樓 1 樓禮堂

主辦單位：台灣公共行政與公共事務系所聯合會、臺北市立教育大學、臺北市立教育大學社會暨公共事務學系

共同主辦單位：行政院研究發展考核委員會、行政院國家科學委員會、財團法人臺灣民主基金會、銓敘部、內政部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局、行政院文化建設委員會、國家文官學院

協辦單位：考試院、電子治理研究中心、臺灣公共治理研究中心、國立政治大學臺灣研究中心、行政院人事行政局地方行政研習中心、中央研究院歐美研究所、行政院青年輔導委員會、臺北市政府研究發展考核委員會、世新大學行政管理學系

目次

議事規則 ····· II

年會暨國際學術研討會議程表 ····· III

年會暨國際學術研討會英文議程表 ····· VI

E1 分場議程表 ····· X

E1 分場論文

信任、政務/事務關係、與治理成效：一個台灣中央政府高階文官的調查研究　陳敦源　Evan Berman　王千文 ····· 1

管制、管制治理和管制資本主義　David Levi-Faur　鄭國泰 ····· 3

大漢溪觀光資源整合與區域治理－交易成本觀點　葉明勳 ····· 33

議事規則

一、主持人開場及介紹全體論文發表人、評論人，以3至4分鐘為宜。

二、各場次論文發表分有3篇及4篇，其個別發表時間如下：

（一）論文發表有3篇者：每篇發表12分鐘。10分鐘時鈴響1聲，11分鐘時鈴響2聲，12分鐘時鈴響3聲，敬請停止發表。

（二）論文發表有4篇者：每篇發表10分鐘。8分鐘時鈴響1聲，9分鐘時鈴響2聲，10分鐘時鈴響3聲，敬請停止發表。

三、各場次論文評論分有3篇及4篇，其個別評論時間如下：

（一）分場議程為3篇論文者：每篇評論7分鐘。5分鐘時鈴響1聲，6分鐘時鈴響2聲，7分時鈴響3聲，敬請停止評論。

（二）分場議程為4篇論文者：每篇評論6分鐘。4分鐘時鈴響1聲，5分鐘時鈴響2聲，6分時鈴響3聲，敬請停止評論。

四、自由討論發言，每位發言以1分鐘為限。屆時鈴響1聲，敬請停止發言。

五、綜合討論共10至20分鐘，另每位發表人回應3分鐘。屆時鈴響1聲，敬請停止發言。

六、發言時請先說明服務單位及姓名俾便紀錄。

七、請將發言內容先載於發言條，並交紀錄人員彙整。

八、進入會場時，請事先關掉所攜帶的行動電話或電子呼叫器，以尊重與會發言與聆聽的權利。

主持、發表、評論人及綜合討論時間表

論文篇數 擔任身份	3篇論文	4篇論文
主持人	4分鐘	4分鐘
每位發表人	12分鐘	10分鐘
每位評論人	7分鐘	6分鐘
綜合討論	20分鐘	10分鐘
每位發表人回應	3分鐘	3分鐘

2011 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會
－建國一百年公共事務的回顧與展望

時　　間：100 年 5 月 27 至 29 日（星期五至日）
地　　點：臺北市立教育大學公誠樓、國家文官學院行政大樓 1 樓禮堂
主辦單位：台灣公共行政與公共事務系所聯合會、臺北市立教育大學、臺北市立教育大學社會暨公共事務學系
共同主辦單位：行政院研究發展考核委員會、行政院國家科學委員會、財團法人臺灣民主基金會、銓敘部、內政部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局、行政院文化建設委員會、國家文官學院
協辦單位：考試院、電子治理研究中心、臺灣公共治理研究中心、國立政治大學臺灣研究中心、行政院人事行政局地方行政研習中心、中央研究院歐美研究所、行政院青年輔導委員會、臺北市政府研究發展考核委員會、世新大學行政管理學系

◎臺北市立教育大學場次

5月27日（星期五）議程		
時　間	地 點	活　動　內　容
0830-0900	公誠樓2樓 第3會議室	來賓報到、領取資料
0900-0930		貴賓致詞：高考試委員永光（考試院） 朱主任委員景鵬（行政院研究發展考核委員會）
0930-1010		主題演講（一）：全球中高階文官訓練趨勢（中英文口譯） 主 持 人：高考試委員永光（考試院） 主 講 人：Dr. Pan Suk Kim（國際行政科學學會(IIAS)會長）
1010-1030	茶敘	
1030-1200	公誠樓2樓 第3會議室	中高階文官培育論壇（中英文口譯） 主 持 人：張哲琛部長（銓敘部） 引 言 人：詹中原考試委員（考試院） 與 談 人：葉維銓副主任委員（公務人員保障暨培訓委員會） 彭錦鵬教授（國立臺灣大學政治學系） 施能傑教授（國立政治大學公共行政學系） Dr. James Perry（美國印第安納大學講座教授暨公共行政評論(PAR)候任主編）
1230-1430	會員大會暨理監事、召集人聯席會議（行政大樓2樓T201會議室）	
1430-2000	參訪活動	

◎國家文官學院場次

5月27日（星期五）議程		
時　間	地 點	活　動　內　容
0830-0850	國家文官學院行政大樓 1樓禮堂	來賓報到、領取資料
0850-0900		致詞：廖副院長世立(國家文官學院)
0900-1030		專題演講（一）：民主與公共服務倫理：變遷與挑戰 主 講 人：劉國材教授（美國公共行政學會(ASPA)候任會長）
1030-1050	茶敘	
1050-1220	國家文官學院行政大樓 1樓禮堂	專題演講（二）：規則秩序社會與治理 主 講 人：鄧穗欣教授（美國南加大政策規劃與發展學院教授、國家行政學院院士暨公共行政研究與理論期刊(J-PART)前任副主編）
1220-1330	午餐時間	

◎臺北市立教育大學場次

5月28日（星期六）議程		
時　間	地 點	活　　動　　內　　容
0830-0900	來賓報到、領取資料	
0900-0930	公誠樓2樓 第3會議室	開幕式（英文口譯） 主 持 人：陳理事長滄海（台灣公共行政與公共事務系所聯合會） 貴賓致詞：康局長宗虎（臺北市政府教育局） 劉國材教授（美國公共行政學會(ASPA)候任會長） 林校長天祐（臺北市立教育大學）
0930-1010		主題演講（二）：美國NASPAA系所評鑑與課程設計經驗（英文） 主 持 人：李主任委員允傑（行政院青年輔導委員會） 主 講 人：Dr. Frances S. Berry（美國公共事務暨公共行政系所聯合會(NASPAA)會長）
1010-1030	茶敘	
1030-1200	建國一百年來我國公共行政的演變與發展座談會 （公誠樓2樓第3會議室）	東亞公共行政教育論壇（中英文） （公誠樓2樓第2會議室）
	主持人：盛主任委員治仁（行政院文化建設委員會） 引言人：張潤書教授（國立政治大學公共行政學系） 與談人：董翔飛教授（國立臺北大學公共行政暨政策學系） 余致力副校長（世新大學行政管理學系） 蘇彩足教授（國立臺灣大學政治學系）	主持人：孫同文教授（國立暨南國際大學公共行政與政策學系） 引言人：陳漢宣主任（香港城市大學公共與社會行政學系） Dr. Richard Walker（香港大學社會學系教授） Dr. Pan Suk Kim(國際行政科學學會(IIAS)會長） Dr. Hiroko Kudo（日本Chuo大學法律學系教授） 敬乂嘉教授（大陸復旦大學國際關係暨公共事務學院） 吳建南副院長（大陸西安交通大學公共政策與管理學院） 孫同文教授（國立暨南國際大學公共行政與政策學系） 史美強教授（東海大學行政管理暨政策學系）
1200-1320	公誠樓2樓 第1會議室	期刊論文研究出版論壇 主持人：陳金貴教授（行政暨政策學報暨文官季刊主編） 引言人：陳敦源教授（國立政治大學公共行政學系） 與談人：施能傑教授（公共行政學報主編） 洪永泰教授（政治科學論叢主編） 林文程教授（臺灣民主季刊主編）
1230-1320	壁報發表人解說與回應	
1320-1450	亞洲公共行政論壇（英文） （公誠樓2樓第3會議室）	論文研討會
	主持人：翁興利教授（國立臺北大學公共行政暨政策學系） 引言人：Dr. Evan Berman（國立政治大學亞太英語研究學程講座教授） 與談人：Dr. Hunmin Kim（韓國政策研究學會(KAPS)會長） Dr. Akira Morita（日本公共行政學會(JAPA)會長） Dr. Eran Vigoda-Gadot（以色列海法大學政治科學學院院長） 藍志勇副院長（大陸人民大學公共管理學院）	【A1】中高階文官培訓制度暨高級文官團之理論與運作（2樓第1會議室） 【B1】百年來我國公共行政理念與發展（2樓第2會議室） 【C1】五都十七縣市與都會治理之變遷與實踐（I）（3樓G302教室） 【D1】公共治理與公民社會的演變與實踐（I）（3樓G303教室） 【E1】政府治理之理論與實踐（I）（3樓G304A教室） 【G1】公共行政及公共事務議題（I）（英文）（4樓G422教室） 【H1】全球化公共政策變遷之理論與實踐（4樓G423教室）

<table>
<tr><th>時　間</th><th>地 點</th><th>活　　動　　內　　容</th></tr>
<tr><td>1500-1540</td><td>公誠樓2樓
第3會議室</td><td>主題演講（三）：Building Public Administration Theory Globally: Challenges and Prospects（英文）
主 持 人：彭錦鵬教授（國立臺灣大學政治學系）
主 講 人：Dr. James Perry（美國印第安納大學講座教授暨公共行政評論(PAR)候任主編）</td></tr>
<tr><td>1540-1600</td><td colspan="2">茶敘</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1600-1730</td><td>國際期刊主編論壇（英文）
（公誠樓2樓第3會議室）</td><td>論文研討會</td></tr>
<tr><td>主持人：劉國材教授(美國公共行政學會(ASPA)候任會長）
引言人：楊開峰教授（美國佛羅里達州立大學教授暨公共績效與管理(PPMR)執行主編）
與談人：Dr. James Perry（美國印第安納大學講座教授暨公共行政評論(PAR)候任主編）
鄧穗欣教授（美國南加大政策規劃與發展學院教授、國家行政學院院士暨公共行政研究與理論期刊(J-PART)前任副主編）</td><td>【A2】人力資源管理之變遷與實踐（2樓第1會議室）
【B2】公共行政及公共事務議題（Ⅱ）(2樓第2會議室）
【C2】五都十七縣市與都會治理之變遷與實踐（Ⅱ）（3樓G302教室）
【D2】公共治理與公民社會的演變與實踐（Ⅱ）（3樓G303教室）
【E2】永續發展的理論與實踐（I）(3樓G304A教室）
【F2】政府治理之理論與實踐（Ⅱ）(3樓G305B教室）
【G2】公共行政及公共事務議題（Ⅲ）(英文）（4樓G422教室）
【H2】Q方法論的理論與運用論壇（4樓G423教室）</td></tr>
<tr><td>1820-2100</td><td colspan="2">晚宴（三軍軍官俱樂部）</td></tr>
<tr><td colspan="3">5月29日（星期日）議程</td></tr>
<tr><td>0830-0900</td><td colspan="2">來賓報到、領取資料</td></tr>
<tr><td rowspan="2">0900-1030</td><td>全球公共行政與公共事務教育論壇（英文）
（公誠樓2樓第3會議室）</td><td>論文研討會</td></tr>
<tr><td>主持人：汪明生教授（國立中山大學公共事務管理研究所）
引言人：Dr. Frances S. Berry（美國國家公共事務暨行政系所聯合會(NASPAA)主席）
與談人：Dr. Pan Suk Kim（國際行政科學學會(IIAS)會長）
劉國材教授（美國公共行政學會(ASPA)候任會長）
鄧穗欣教授（美國南加大政策規劃與發展學院教授、國家行政學院院士暨公共行政研究與理論期刊(J-PART)前任副主編）</td><td>【A3】文官制度的變革與展望（I）(2樓第1會議室）
【B3】公共行政及公共事務議題（Ⅳ）(2樓第2會議室）
【C3】電子治理之變遷與實踐（3樓G302教室）
【D3】公共政策規劃、執行與評估（I）(3樓G303教室）
【E3】五都十七縣市與都會治理之變遷與實踐（Ⅲ）（3樓G304A教室）
【F3】政府治理之理論與實踐（Ⅲ）(3樓G305B教室）
【G3】危機安全與管理之演變與發展（4樓G422教室）
【H3】兩岸公共治理變遷之理論與實踐（4樓G423教室）</td></tr>
<tr><td>1030-1050</td><td colspan="2">茶敘</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1050-1220</td><td colspan="2">論文研討會</td></tr>
<tr><td colspan="2">【A4】文官制度的變革與展望（Ⅱ）(2樓第1會議室）
【B4】公共行政及公共事務議題（Ⅴ）(2樓第2會議室）
【C4】數位治理研究委員會論壇－電子治理之變遷與實踐（3樓G302教室）
【D4】公共政策規劃、執行與評估（Ⅱ）(3樓G303教室）
【E4】公共行政及公共事務議題（Ⅵ）(3樓G304A教室）
【F4】永續發展的理論與實踐（Ⅱ）(3樓G305B教室）
【G4】公共組織與民主行政的變遷與發展（4樓G423教室）</td></tr>
<tr><td>1220-1300</td><td>公誠樓2樓
第3會議室</td><td>最佳博碩士學位論文獎頒獎、閉幕式</td></tr>
<tr><td colspan="3">6月12日（星期日）議程</td></tr>
<tr><td>0900-1200</td><td>公務人力發展中心6樓</td><td>【教學委員會教學研討會】第1場－行政學、公共政策
【教學委員會教學研討會】第2場－人力資源管理、財務行政</td></tr>
</table>

2011 Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs International Conference: Retrospect and Prospect on Public Affairs of the 100th Founding Anniversary of the Republic of China

- **Time:** May 27-29, 2011(Friday- Sunday).
- **Venues:** Gong Cheng Building, Taipei Municipal University of Education. Assembly Hall, Building of Administration, National Academy of Civil Service.
- **Organizers:** Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs. Taipei Municipal University of Education. Department of Social and Public Affairs, Taipei Municipal University of Education.
- **Co-organizers:** Research, Development and Evaluation Commission of Executive Yuan. National Science Council of Executive Yuan. Taiwan Foundation for Democracy. Ministry of Civil Service of Executive Yuan. Ministry of the Interior of Executive Yuan. Civil Service Protection ＆ Training Commission of Examination Yuan. Council for Cultural Affairs of Executive Yuan. Central Personnel Administration of Executive Yuan. National Academy of Civil Service.
- **Co-sponsors:** The Examination Yuan. Taiwan E-Governance Research Center. Taiwan Public Governance Research Center. Taiwan Studies Center of National Chengchi University. Institute of European and American Studies of Academia Sinica. Regional Civil Service Development Institute of Central Personnel Administration. National Youth Commission of Executive Yuan. Research, Development and Evaluation Commission of Taipei City Government. Department of Public Policy and Management of Shih Hsin University.

◎Venue: Taipei Municipal University of Education

5/27 (Friday)		
TIME	**VENUE**	**CONFERENCE AGENDA**
0830-0900	Gong Cheng Building- the Third Conference Room (the 2nd Floor)	Registration
0900-0930		**Opening Remarks** Yuang-Kuang Kao, Minister without Portfolio of the Examination Yuan of ROC. Chin-peng Chu, Minister of the Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan of ROC.
0930-1010		**Keynote Speech: Global Trend on the Training of Middle and Senior Civil Servants** Coordinator: Yuang-Kuang Kao, Minister without Portfolio of the Examination Yuan of ROC. Speaker: Pan Suk Kim, President of International Institute of Administrative Science (IIAS).
1010-1030	Tea Break	
1030-1200	Gong Cheng Building- the Third Conference Room (the 2nd Floor)	**The Forum on the Training of Middle and Senior Civil Servants** Coordinator: Che-shen Chang, Minister of Ministry of Civil Service. Speaker: Chung-yuang Jan, Minister without Portfolio of the Examination Yuan of ROC. Discussants: Wei-Chyuan Yeh, Deputy Minister of Civil Service Protection and Training Commission of ROC. Thomas Ching-Peng Peng, Associate Professor of Department of Political Science, National Taiwan University. Jay N. Shih, Director of Department of Public Administration, Naitonal Chengchi University. James Perry, Chancellors' Professor, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington; Editor in Chief (2012-), Public Administration Review.
1230-1430	**The Meeting of Council Members, Supervisors, and Committee Conveners (Room T201)**	
1400-2030	**Official Visits and Meetings**	

◎Venue: National Academy of Civil Service

5/27 (Friday)		
TIME	**VENUE**	**CONFERENCE AGENDA**
0830-0850	Assembly Hall, Building of Administration	Registration
0850-0900		Chair: Shi-Li Liao, Vice President for National Academy of Civil Service.
0900-1030		Keynote Speech: Democracy and Public Service Ethics: Change and Challenge Speaker: Kuotsai Tom Liou, President-Elected, American Society for Public Administration. (ASPA)/Professor of Department of Public Administration, University of Central Florida.
1030-1050	Tea Break	
1050-1220	Assembly Hall, Administration Building	Keynote Speech: Rule-Ordered Society and Governance Speaker: Shui-Yan Tang, Fellow, National Academy of Public Administration/Former Associate Editor of Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)/Professor of School of Policy, Planning, & Development, University of Southern California.
1400-2030	**Official Visits and Meetings**	

◎Venue: Taipei Municipal University of Education

5/28 (Saturday)		
TIME	**VENUE**	**CONFERENCE AGENDA**
0830-0900	Registration	
0900-0930	Gong Cheng Building- the Third Conference Room (the 2nd Floor)	**Opening Plenary Session** Coordinator: Tsang-Hai Chen, President of Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs (TASPAA). **Opening Speech** Tzong-huu Kang, Commissioner of Department of Education, Taipei City Government. Tien-yu Lin, President of Taipei Municipal University of Education. Kuotsai Tom Liou, President-Elected, American Society for Public Administration (ASPA)/Professor of Department of Public Administration, University of Central Florida.
0930-1010		**Keynote Speech: NASPAA's Peer Review and Accreditation for Schools: A New Framework for a Diversifying World of Public Affairs Education** Coordinator: Yun-Jie Lee, Minister of National Youth Commission, Executive Yuan of ROC. Speaker: Frances S. Berry, President of National Associations of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)/Frank Sherwood Professor of Public Administration, Askew School of Public Administration, Florida State University.
1010-1030	Tea Break	
1030-1200	**The Forum on the Change and Development of Public Administration for the 100th Founding Anniversary of the Republic of China** (Gong Cheng Building- the Third Conference Room)	**Public Administration Education on East Asia** (English) (Gong Cheng Building- the Second Conference Room)
	Coordinator: Chihjen Sheng, Minister of Council for Cultural Affairs, Executive Yuan of ROC. Speaker: Run-Shu Chang, Professor of Department of Public Administration, National Chengchi University. Discussants: Xiang-Feu Tun, Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. Chilik Yu,Vice President of Shih Hsin University. Tsai-Tsu Su, Professor of Department Political Science, National Taiwan University.	Coordinator: Professor Milan Tung-Wen Sun, National Chi Nan University. Panelists: Hon Chan, Director of Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong. Richard Walker, Professor of Department of Sociology, University of Hong Kong. Pan Suk Kim, President of International Institute of Administrative Science (IIAS). Hiroko Kudo, Professor of Department of Law, Chuo University, Japan. Yijia Jing, Assistant Dean of School of International Relationship and Public Affairs, Fudan University, China. Jiannan Wu, Associate Dean of School of Public Policy and Management, Xian Jiaotong University, China Milan Tung-Wen Sun, Professor of Public Administration and Policy, National Chi Nan University. Mei-Chiang Shih, Professor of Department of Public Management and Policy, Tunghai University.

TIME	CONFERENCE AGENDA	
1200-1320	**The Forum on Publishing Journal Papers and PA Research** (Gong Cheng Building- the First Conference Room, the 2nd Floor) Coordinator: Chin-Kuei Chen, Editor of Journal of Public Administration and Policy (Chinese), Editor of Journal of Civil Service (Chinese). Speaker: Don-yun Chen, Professor of Department of Public Administration, National Chengchi University. Discussants: Jay N. Shih, Editor of Journal of Public Administration (Chinese). Yung-tai Hung, Editor of Political Science Review (Chinese). Wen-cheng Lin, Editor of Taiwan Democracy Quarterly (Chinese).	
1230-1320	**Poster Sessions and Presentations**	
1320-1450	**The Forum on Asia Public Administration** (Gong Cheng Building- the Third Conference Room, 2nd Floor)	**Panel Sessions**
	Coordinator: Seng-Lee Wong, Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. Speaker: Evan Berman, Chair Professor of International Doctoral Program in Asia-Pacific Studies, National Chengchi University. Discussants： Hunmin Kim, President, Korea Association for Policy Studies (KAPS). Akira Morita, President of Japanese Society for Public Administration (JSPA). Eran Vigoda-Gadot, Head of School of Political Science, The University of Haifa, Israel. Zhiyong Lan, Vice Dean of College of Public Administration, Renmim University, China.	【A1】The Training on Middle and Senior Civil Servants/ Theory and Practice on Senior Executive Service Group (Gong Cheng Building- the First Conference Room, the 2nd Floor) 【B1】Idea and Development of the 100th Founding Anniversary of the Republic of China on Public Administration (Gong Cheng Building- the Second Conference Room, the 2nd Floor) 【C1】Change and Practice of Urban Governance on Five Municipalities and Seventeen Counties (I) (Room G302, the 3rd Floor) 【D1】Evolution and Practice of Public Governance and Civil Society (I) (Room G303, the 3rd Floor) 【E1】Theory and Practice of Public Governance (I) (Room G304A, the 3rd Floor) 【G1】Issues of Public Administration and Affairs (I) (Room G411, the 3rd Floor) (English) 【H1】Theory and Practice of Global Public Policy Change (Room G417, the 3rd Floor)
1450-1530	Gong Cheng Building- the Third Conference Room (2nd Floor)	**Keynote Speech：Building Public Administration Theory Globally: Challenges and Prospects** Coordinator: Thomas Ching-Peng Peng, Associate Professor of Department of Political Science, National Taiwan University. Speaker: James Perry, Chancellors' Professor, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington; Editor in Chief (2012-), Public Administration Review (PAR).
1540-1600	Tea Break	

TIME	CONFERENCE AGENDA	
1600-1730	**The Forum on Editors of International Journals** (Gong Cheng Building- the Third Conference Room)	**Panel Sessions**
	Coordinator: Kuotsai Tom Liou, President-Elected, American Society for Public Administration (ASPA). Speaker: Kaifeng Yang, Management Editor of Public Performance and Management Review (PPMR). Discussants: James Perry, Editor in Chief (2012-), Public Administration Review (PAR). Shui Yan Tang, Former Associate Editor of Journal of Public Administration Research and Theory (JPART).	【A2】Change and Practice of Human Resource Management (II) (the First Conference Room, the 2nd Floor) 【B2】Issues of Public Administration and Affairs (III) (the Second Conference Room, the 2nd Floor) 【C2】Change and Practice of Urban Governance on Five Municipalities and Seventeen Counties (II) (Room G302, the 3rd Floor) 【D2】Change and Practice of Public Governance and Civil Society (II) (Room G303, the 3rd Floor) 【E2】Theory and Practice of Sustainability Development (I) (Room G304A, the 3rd Floor) 【F2】Theory and Practice of Public Governance (II) (Room G305B, the 3rd Floor) 【G2】Issues of Public Administration and Affairs (III) (English) (Room G411, the 3rd Floor)

		【H2】Theory and Practice on Q Methodology (Room G411, the 3rd Floor)
1820-2100	Dinner (Armed Forces Officers' Club)	

5/29 (Sunday)		
TIME	**CONFERENCE AGENDA**	
0830-0900	Registration	
0900-1030	**The Forum on Global Public Administration and Public Affairs Education** (Gong Cheng Building- the 3rd Conference Room)	**Panel Sessions**
	Coordinator: Ming-shen Wang, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University. Speaker: Frances S. Berry, President of National Associations of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). Discussants: Kuotsai Tom Liou, President-Elected, American Society for Public Administration (ASPA). Shui Yan Tang, Fellow, National Academy of Public Administration.	【A3】Innovation and Prospect of Civil Service (the First Conference Room, the 2nd Floor) 【B3】Issues of Public Administration and Affairs (IV) (the Second Conference Room, the 2nd Floor) 【C3】Change and Practice on E-Governance (I) (Room G302, the 3rd Floor). 【D3】Planning, Implementation, and Evaluation of Public Policy (I) (Room G303, the 3rd Floor). 【E3】Change and Practice of Urban Governance on Five Municipalities and Seventeen Counties (Room G304A, the 3rd Floor). 【F3】Theory and Practice of Public Governance (III) (Room G305B, the 3rd Floor). 【G3】Innovation and Development on Crisis Safety and Management (Room G411 ,4th Floor). 【H3】Theory and Practice on the Change of Cross-Strait Public Governance (Room G417, 4th Floor).
1030-1050	Tea Break	

TIME	CONFERENCE AGENDA			
1050-1220	**Panel Sessions**			
	【A4】Innovation and Prospect of Civil Service (II) (the First Conference Room, the 2nd Floor) 【B4】Issues of Public Administration and Affairs (V) (the Second Conference Room, the 2nd Floor) 【C4】The Forum on E-Governance Research Committee - Change and Practice of E-Governance (Room G302, 3rd Floor) 【D4】Planning, Implementation, and Evaluation of Public Policy (II) (Room G303, the 3rd Floor) 【E4】Issues of Public Administration and Affairs (VI) (Room G304A, the 3rd Floor) 【F4】Theory and Practice of Sustainability. Development (II) (Room G305B, the 3rd Floor) 【G4】Change and Development of Public Organization and Democratic Administration (Room G411A, the 4th Floor)			
1220-1300	Gong Cheng Building- the Third Conference Room	**Awards for Best Ph.D. Dissertation and Master Thesis**	**The Handing-over Ceremony for TASPAA President**	**Closing Plenary**

6/12 (Sunday)		
TIME	**VENUE**	**CONFERENCE AGENDA**
0900-1200	Civil Service Development Institute 6F	**【Teaching Seminar of the Teaching Committee】** (I) Public Administration, Public Policy **【Teaching Seminar of the Teaching Committee】** (II) Human Resource Management, Financial Administration

2011 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會分場議程

【E 場次】

公誠樓3樓G304A教室

5 月 28 日（星期六）					
時間	場次	主題	主持人	發表人（題目）	評論人
1320 ｜ 1450	【E1】	政府治理之理論與實踐(Ⅰ)	張四明 主任 （國立臺北大學公共行政暨政策學系）	陳敦源教授（國立政治大學公共行政學系） 柏門(Evan Berman) （國立政治大學亞太研究英語博士學位學程教授） 王千文（國立政治大學公共行政學系博士候選人） 中文：信任、政務/事務關係、與治理成效：一個台灣中央政府高階文官的調查研究 英文：Trust, Politician/Bureaucrat Relations, and Governing Performance: A Surveying Study of Senior Public Managers in Taiwanese Central Government	吳重禮 研究員 （中央研究院政治研究所）
				David Levi-Faur（Department of Political Science & The Federmann School of Public Policy & Government, The Hebrew University Regulation & Governance 期刊主編） 鄭國泰助理教授（國立新竹教育大學環境與文化資源學系） 中文：管制、管制治理和管制資本主義 英文：Regulation, Regulatory Governance, and Regulatory Capitalism	劉坤億 副教授 （臺北大學公共行政暨政策學系）
				葉明勳博士生（國立臺北大學公共行政暨政策學系） 中文：大漢溪觀光資源整合與區域治理－交易成本觀點 英文：The integrated tourism resources of Dahan river basin and regional governance: transaction costs perspective	柯志昌 助理教授 （中華大學行政管理學系）

信任、政務/事務關係、與治理成效：一個台灣中央政府高階文官的調查研究

陳敦源
國立政治大學公共行政學系教授
柏門(Evan Berman)
國立政治大學亞太研究英語博士學位學程教授
王千文
國立政治大學公共行政學系博士候選人

摘要

政治與行政關係是公共行政研究自美國的威爾遜(Woodrow Wilson)以及歐陸的韋伯(Max Weber)以降的研究的核心，然而，過去的研究，多從行政倫理、美國地方政府、以及行政哲學的角度提出不同論述，但是，近年以來，世界各地的學者開始用以循證(evidence-based)調查的方式，來討論這個問題。本文也意圖從這樣的角度，回答下面二個問題，其一，政務/事務關係中的「信任」問題，到底應該有甚麼樣的內涵？其二，政務事務關係中的信任關係，是否是組織治理成效的一個重要的解釋變數？又有哪些個人的因素會產生影響？本研究的資料收集經費是由國科會與蔣經國學術發展基金會所提供，作者從 2009 年 11 月到 2010 年 3 月間，以面訪的方式接觸並完成了 237 名中央政府高階文官，回收率約 54.5%(共有 436 位)，裡面包括單位常任副首長、主秘、本部幕僚單位文職長官、以及三級單位的非政治任命的首長等，問卷一共九十八題，訪談的時間約半個小時到四十五分鐘，本研究的資料來源主要是本項研究。最後，本研究的貢獻有二，其一，本研究針對與政務系統互動最頻仍的高階文官進行系統性的研究，是台灣研究政務事務關係的一項重要里程碑；其二，政務事務關係、信任對於組織治理績效的影響，也是本研究所創造出來的一個新的研究方向。

關鍵字：政務與事務關係、信任、組織治理績效、調查研究、高階文官

管制、管制治理和管制資本主義

鄭國泰
國立新竹教育大學環境與文化資源學系助理教授[1]
大衛、雷菲爾
以色列希伯利大學政治系、 Regulation & Governance 期刊主編[2]

摘要

本文認爲自主性管制機構近來在不同的國家和不同的部門中，已儼然變成治理的「適當模式」。這過程的動態性可以從我們整理自 1920 年代以來的 48 個國家和 16 種部門的分析可以看得出來。本文採用擴散途徑（diffusion approach）來解釋制度變遷的過程，以探索國家和部門的角色，並將其視爲是擴散過程中不同階段制度移轉之來源。吾人認爲國家官僚的重構乃是經由四種不同的制度移轉，而本文研究結果也挑戰了過去學理研究途徑過度強調全球擴散過程中國家角色的觀點，以及其忽略在這全球擴散過程中的各個階段。

因此，爲了提供一個研究管制治理爲科際整合之整全的概念架構，本文結合國家爲中心的觀點（state-centered）和公民或私人管制觀點（civil or private regulation）在管制資本主義（regulatory capitalism）的重點主題。因爲著重在管制資本主義上可以發現管制治理的研究必須超越國家、市場和社會，以確認管制的混合形式，成立自主性管制機構模糊了全球和國家之間的界限。

全球領域的開放，使得多元的管制行動者能構築管制架構（regulatory architecture），引入了參與、課責和究責轉移的民主形式，吾人可以稱之爲「管制民主」。管制視爲治理和政府工具的擴展，不但表現出場域和行動者的多元性，也說明了管制策略的成長，有第一人稱、第二人稱和第三人稱，以及其它混合型式的管制，如：共同管制、強迫管制、後設管制和多層次管制。管制資本主義不像治理的舊有形式，大多依賴中心化和私人形式的管制，甚於過程和命令與控制形式的管制。統整管制的成長和動態，可提供一個有助吾人瞭解系統的邏輯和政治的組成。

本文先針對管制進行分析性討論，管制與治理的互動演進，從而探討誰在管制，什麼被管制，以及如何進行管制；第三和第四部分則分別論述管制機構

[1] 作者刻正與 David Levi-Faur 合作管制網絡在東亞的分析。

[2] 作者刻正在德國大學進行歐盟管制網絡之研究。

（regulatory agency）和管制型國家（regulatory state）；第五部分則是探求管制政體（regulatory regime）的觀點；第六部分則是分析管制在治理上的主要挑戰；第七部分便是在管制資本主義的觀點下，將管制的不同組成予以整合；最後，則是進行本文之結論。

壹、前言

本文探究管制(regulation)、管制治理(regulatory governance)和管制資本主義(regulatory capitalism)之各種面向，旨在更新學術和實務上的進展。本文出發點係在發現，當吾人應當生活在解除管制（era of deregulation）的時代，而管制卻違反了我們的想像，反而變成爆炸性的發展(Kagan, 1995; Braithwaite, & Drahos, 2000; Ruhl, & Salzman, 2003; Levi-Faur, 2005; Braithwaite, 2008)。2008 年的金融危機正說明了這種管制成長的趨勢將再次強化，在未來幾年也將持續下去。吾人認爲更多的社會性管制依傍著更多的經濟管制；官樣文章依傍著平等；政治依傍著公民；國家依傍著國際。吾人也發現管制阻礙著競爭，也依傍著「競爭的管制」（regulation-for-competition）；爲公共利益守護的管制主要還是保護著私人利益。針對解除管制更多的詮釋，除了其在學理和公共對話上的益處之外，說明了其在治理革新上的有限用處。當解除管制發生時，伴隨而來的不是立即就是過一段時間的新管制的出現(McGarity, 1992: Page, 2001; Yackee, & Yackee, 2009)。通常，或許是常常，解除管制變成了返回管制的危機。我們生活在管制的黃金時期，如同吾人可以感受「我們的生活通常被法規所限制，不論大小，想要獨立於法規的生活計劃已很難以想像」(Schauer, 1992, p.1)。這些觀察是在解除管制時期中發現，但在 2008 年的金融危機發生時更爲強人，而且此危機可能形成管制治理更強大的體制。

爲了提供一個研究管制治理爲科際整合之整全的概念架構，本文結合國家爲中心的觀點（state-centered）和公民或私人管制觀點（civil or private regulation）在管制資本主義（regulatory capitalism）的重點主題。著重在管制資本主義上可以發現管制治理的研究必須超越國家、市場和社會，以確認管制的混合形式，成立自主性管制機構模糊了全球和國家之間的界限。本文先針對管制進行分析性討論，管制與治理的互動演進，從而探討誰在管制，什麼被管制，以及如何進行管制；第三和第四部分則分別論述管制機構（regulatory agency）和管制型國家（regulatory state）；第五部分則是探求管制政體（regulatory regime）的觀點；第六部分則是分析管制在治理上的主要挑戰；第七部分便是在管制資本主義的觀點下，將管制的不同組成予以整合；最後，則是進行本文之結論。

貳、界定管制

如同許多其它的政治概念，管制很難予以定義，不只是因爲它對不同的人代表了不同的東西，而是因爲這個名詞被用於對話、理論和分析的目的，因而難以釐清和構念(Baldwin, Scott, & Hood, 1998; Parker, & Braithwaite, 2003; Black, 2002)。而管制也具有高度的爭論性。對極右派來說，管制是個骯髒的字彙，代表了極權政府的過度介入和過多法規使用，來限制人民或國家的自由。而對舊左派來說卻是超結構的一部分，爲主流階級服務和分散權力關係來型塑表面的文明形式。對激進民主者而言，它代表了公共財，用來控制富有資本家的工具，以管理社會和生態上的風險。對另一些人來說，管制是代表應由政府來進行，國家的事務和立法的執行。然而，對其他人而言，管制大部分是社會行動者的工作，用來監督其他的行動者（包括政府）。

國家中心（State-centered）的管制界定其爲國家制定的法律(Laffont 1994)，而社會爲中心（society-centered）的全球化論者則指出了超越國家的管制機構增生(e.g., civil-to-civil, civil-to-government, civil-to-business and business-to-business regulation)。對法律學者來說，管制通常是法律工具，但對社會學家和犯罪學者，卻是另一種形式的社會控制，因此其焦點係在回復正義（restorative justices）(Braithwaite, 1989; Ayres, & Braithwaite,1992; Braithwaite, 2002)。對其他人來說，其混合了法律所有形式（第一，第二和第三層），但對有些人來說只代表了第二層的立法。對經濟學者來說，管制代表了私人和特定利益用來剝削大多數人的策略性工具(e.g. Stigler, 1971; Jarrell, 1978; Priest, 1993)。並非所有經濟學者都持有相同的看法，對制度經濟學者而言，管制也許是市場的組成要素，也常常被認爲是構成財產權的機制(North, 1990)，甚至是競爭力的來源(Porter, 1991; Jänicke, 2008)。法國管制學派似乎發展出相似的制度性觀點，但卻較具批判性，而不帶有英式經濟學家的功能論者取向(Aglietta, 1979; Lipietz, 1987; Boyer, 1990)。

然而，公共行政學者則將管制視爲是國家權威的範圍，正式的管制組織，以及政府的藝術（art of government）(Bernstein, 1955; Mitnick, 1980; Coen, & Thatcher, 2005; Gilardi, 2005; 2008)，而全球治理論者則傾向著重在標準和軟性規範(Mattli, & Büthe, 2003; Scott, 2004; Jacobsson, 2004; Trubek, & Trubek, 2005; Dejlic, & Sahlin-Andersson, 2006)。而有些論者則將管制的興起視爲是新自由主義的進展，也是福利國家的退卻(Majone, 1994)，其他人則將其視爲是新重商主義工具，用來促成市場擴展(Levi-Faur,1998) ， 或是國家高度現代化的工具(Moran,2003)，以及社會工程的工具(Zedner, 2006)。在歐洲的說法，在 20 世紀中管制被認爲是政府介入的同義辭，涵括國家所有做爲，所有採行的方法，來控

制和引領經濟和社會。這種廣義的解釋看來已經失色，現今的學者已努力區分法規制定和其它治理工具，以及政策工具的其它形式，例如：徵稅、補助、重分配和公有權。

管制不只是政策的特殊形式，也引起了政治衝突的特定形式和類型，而不同於一般與分配和重分配政策相關的形式(Lowi, 1964; Wilson, 1980; Majone, 1997)。除此，其它形式的政策會以相對明顯的轉移和資源直接分配，但管制只有間接地將成本分配給社會大眾。政府預算包含了分配和重分配上相對明顯清晰之所有成本估算，但很少會包含管制的成本。管制最重大的成本便是順服成本，其產生並不是藉由政府預算，而大多是來自被管制者。這些成本被廣泛地分配，鑲嵌於被管制者的預算之中，使其影響結果和淨效益不清晰，因此對留心的大眾也就不夠透明。有些學者努力去評量一些國家在管制上的成本和效益，藉由管制影響評估（regulatory impact analysis assessments）之制度化(Sunstein, 2002; Radaelli, & Di Francesco, 2007)。但是這些影響評估的透明化及其理論和實務基礎則是受到爭論 (Sinden et al, 2009)，所以其應用的範圍至少在現今還是很小的。對一些來說，管制是個具有風險的事業，易造成失靈使成本超乎效益，但對另一些人來說，管制則是將風險極小化的事業(Hutter, 2001; Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001; Fischer,2007)。有些人認爲管制包含了大多數的法規制定，而其他人則將其擴展至法規監督和法規落實(Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001)。有些人認爲管制係有關解除管制後，行政機關的法規和功能，有些則認爲管制係包括各種的法規，涵括了主要的法令和社會專業的規範。管制的多元化定義在法學中也很常見。美國的行政程序法就界定法規（rule），而不是使用管制一詞。其界定法規受限於法本身（the Act itself）的範圍之內(Kerwin, 1994)。其它法也許使用了不同的名詞術語而混淆了界定。這就是 Ira Sharkansky 用來描述美國的法令系統：

> 在處理統管著行政人員行為的法律和法規時，我們必須進入一處語言叢林，在那裡專有名詞很重要，但卻被任意地使用。在大多時候，決定係指一個機關決定在特定個案中如何行為。然而在財政部，決定則是一般法規。根據美國行政程序法一個命令是由行政機關所發布之司法形式的決定。然而在大多時候，一個命令是一般的管制。一個方針同時可以是一般管制或法規或特定決定……(Sharkansky, 1982, pp. 323－4)

更深一層的複雜性，可以從歐盟的法令系統看出，管制滙集了不同意義，意味著五種法律形式中的一種：管制，命令，決定，建議和意見。管制係指一種法令可以直接應用義務於所有會員國。

因此，法律不能脫離吾人在公共和學術對話中所認知到的許多方法。而這種多元性早已被 Julia Black 教授所確認，其對管制的定義可區分爲：功能論者

（functionalist），基本教義者（essentialist）和保守論者（conventionalist）(Black, 2002)。功能論者係立基於管制在社會上實施或進行的功能（例如：風險最小化和經濟控制）；基本教義者則是堅持「管制是某某」，其確立了概念的分析關係，以詳細說明一組必要足夠的條件。例如：管制是規範（實施）制度化的形式。保守論者的定義則是著重在實務使用上的一個或數個方法，舉例來說，對某一團體來說，管制代表了某種意思，而對另一團體卻代表了另外的意思。Black 教授認爲，只著重在對管制有不同興趣的學者和決策者多元社群之中的一種定義是沒有意義的。釐清不同意義反而相形重要，以指出描繪涉入研晰管制研究於實務、概念和弔詭在定義上的方法。同時，確立管制定義的重要性係在於檢視和瞭解根據社會、政治和經濟理論之法規制定、國家和全球治理的發展，以及本文所確立的管制趨勢。

討論管制不同內涵和特徵的另一個重要性，就是能瞭解管制和行政機構存在之間的密切關係。法規制定和法規制定機構彼此密切聯結。著重於由行政機關所行管制之運作特徵失靈和益處在管制文獻中相當普遍。的確，這些面向可以從常被引用的管制定義之一看出來：「持續而焦點性控制，藉由公共機構所運行以凌駕於活動之上，而被社群所尊重」（sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by the community）(Selznick, 1985, p. 363)。不只是這定義指涉了公共機關，而是其強調持續而焦點性的管制本質。管制涉及了法規在監督評量和精製之持續性行動，而不只是特別調查委員會的運作。這定義的隱涵定義則是說明了事前性法規是管制控制的主要模式。也許更重要的是，這定義也有助於吾人明白很多管制並不是由管制機構所推行，而是藉由許多的行政機關。反觀之，這定義從其它方面來看，其認爲管制只不過是由公共機關所爲之公共活動，因此不包含企業對企業的管制（business-to-business）和公民管制（civil regulation），其亦沒有釐清公共機關著重何種形式的焦點性控制，只是指稱法規制定或是亦包含其它形式的控制，諸如：無理的命令，以及這定義不必要地將管制限制在由社群所尊重的行動上。

注重行政因素的管制研究，對那些強調「硬性法」（hard law）的限制，而著重在社會和經濟治理之中社會規範的重要性或是其它形式的「軟性法」（soft law）學者來說是沒有用處的。將管制視爲軟性法的廣義係指管制包含了社會控制的所有機制，包括非意圖和非國家的過程，確實，這個定義延伸至機制，而不是國家活動的產物，亦非任何制度安排的一部分，例如：用於修正行爲之社會規範的發展和市場效應（Baldwin, Scott, & Hood, 1998, p.4）。基此，對於規範發展在著重意圖上已從管制的定義中去除，而任何指涉於行爲上的效果都有可能是管制的。除此，更多的活動可能涉入在立法或是准立法規範，但不包含監測和執行的機制，也可能涵括在這個定義之中。因此，Scott 將管制視爲任何過程或是一

組過程的規範建構，而行爲受限於這些規範的監測，或是回饋至體制之中，以使用機制來維繫被管制行動者的行爲，以容許於體制之中（Scott, 2001:.p.283）。這個途徑廣泛地聯結治理和新治理的議題（Lobel, 2004; Trubek, & Trubek, 2005），以及新管制型國家（new regulatory state）（Braithwaite, 2000），著重在領航（steering）的要素和管制的多元形式，以強調於獲取議題、問題和制度在利益上之多元性和控制的來源。這種更爲廣泛的定義，也使吾人從國家甚至是自我管制的方式，邁向去中心（de-center）的管制（Black, 2002），去中心化途徑強調複雜性、片斷性、互賴性和政府失靈，並建議公私劃分和全球國家劃分的有限性（Black, 2001; Scott,2004; Parker, 2003; Gunningham, 2009）。

總之，在瞭解管制之多元性及其優點後，吾人認爲管制係在傳播應然的法規，以及監測和執行這些法規，藉由社會企業和政治的行動者，於其他的社會企業和政治的行動者之上。這些法規將被視爲管制，只要不是直接由立法機構（基本法）或是法院（裁決判斷判決）所型塑。換言之，管制是有關文官和行政法規制定，而不是有關立法或是司法制定。這並不是說對其它學術性目的就不應該涵括，也並不是意謂立法者或是法庭不是管制擴張的重要源頭，亦非管制領域中的關鍵行動者。這個定義強調在過程中行動者的多元設置之角色，以指出系統中混合因素的重要性，來治理吾人之生活計劃。然而，其並不要說明管制的功能爲何，而是在管制是用來減少社會和生態風險，以控制成本來促進競爭市場或是促成私人利益的問題上保持中立看法。

參、治理與管制之互動[3]

「管制」（regulation）和「治理」（governance）在近年來已經變成社會科學者重視的兩大主題。雖然分配性（distributive）和重分配性（re-distributive）等發展政策仍然盛行，但治理的延伸觸角就是管制(Levi-Faur, 2007; 鄭國泰, 2007)。管制由於具有跨學科的特性，所以其相關的研究議題有政治學、經濟學、法律學、社會學、心理學、人類學、歷史學等，也是因爲如此，管制在社會科學的研究中具有中心地位；不僅是如此，管制也讓實務的專業或學術社群投入研究，例如：心理學家、營養學家、生物學者、生態學者、地理學家、藥學家和化學家等，讓管制性議題漸漸地變成科學家和實務界專家的中心議題，因爲管制議題常會造成其實務上的困擾，所以其要求更好、更公正、更有效率和更具有參與

[3]本節文字原文請詳見 Levi-Faur, D. (2007). Can regulation and governance make a difference?Regulation & Goverance, 1, 1-7.中文部分經原始作者同意使用於鄭國泰 (2007). 管制治理：理論與實務分析. 高雄: 麗文文化，頁 92-95。

性的治理體系。

一開始的時候，管制其實是社會科學研究的一個主題，後來才漸漸地成長，並與其他學科相互整合。在美國的前進時期（The Progressive Era in the USA）不只有成立新的管制機構之需求，也包含學術上對新成立管制機構，以及美國管制型國家之評估(Bernstein, 1955; Mitnick, 1980)，這其中包括了法制和政治的創新者，例如：Louis D. Brandeis，係 Woodrow Wilson 總統的首席經濟顧問，並且是美國從前進時期到新政時期（the New Deal）中，任聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）的設計師。

從 1960 到 1970 年代，管制研究在美國開始著重在新形式的消費者、公民權、健康安全，以及環境管制，而這些變化也改變了管制上的研究旨趣(Bardach, & Kagan, 1982; Wilson, 1980)。邇來，這種研究旨趣的改變，也從美國移轉至歐盟（European Union），特別是風險管制（risk regulation）和競爭性管制（regulation for competition）（Majone, 1994, 1997; Moran, 2003; Vogel, 2003）。另外，管制性研究也在公司犯罪中浮現，特別是 1970 年代早期的「水門案」（Watergate scandal），吸引了更多頂尖的犯罪學家（criminologists）投身研究。在早期，在犯罪學的研究傳統中，公司型的犯罪被排除在真正的犯罪之外。然而，Edwin Sutherland 早在 1939 年在「美國社會學會」（American Sociological Society, now ASA）的演說中，就發明了「白領犯罪」（white-collar crime）的名詞。幾年之後，更多的學者以犯罪學家或律師的角色投身管制研究，也有一些管制領域中的心理學家投身犯罪研究。更多的犯罪學學者發現白領犯罪比街頭犯罪來得有趣，最後也發現管制比白領犯罪來得廣泛且較易理解。所以，許多研究管制的犯罪學者開始投入社會學（sociology）。如同許多犯罪學者後來變成律師犯罪學家，也有許多研究管制的社會學家後來也變成了律師社會學者，後來也組成了美國的「法律暨社會學會」（Law and Society Association），或是英國的「社會法律研究學會」（Socio-Legal Studies Association）。而這種變動也建構了法律和社會在管制研究上的平台。法律暨社會學會的每年年會變成管制研究學者相互交換理念和構想的地方，而這些理念也被「管制治理之協合研究網絡」（Collaborative Research Network on Regulatory Governance）和「法律暨政策期刊」（journal Law and Policy）所統合，也更強化了管制的研究趨向。進而在管制研究領域中產生法律人類學家，以及法律歷史學家和法律經濟學家。

從 1980 到 1990 年代，法律經濟學家脫離法律和社會的區塊，成立了「法律暨經濟學會」，從此，管制變成了主流經濟學之研究主題。諾貝爾獎（Nobel Prizes）得主也多爲研究管制學者，特別是芝加哥大學（University of Chicago）的經濟學者，批判一定形式的政府管制。的確，芝加哥學派（Chicago School）也得到了當時美國總統雷根（Reagan）和英國首相佘契爾（Thatcher）的政治支

持，也受到知識份子的批判；然而，這些經濟學者確實跨越了社會科學各領域，在制定管制和解除管制（deregulation）具有強大的影響力。伴隨著芝加哥學派的興起，也觸化了維基尼亞（Virginia）的公共選擇（public choice），將管制者視爲和官僚一樣，是自我利益的極大化者（self-interested maximisers of their interests），而不是公共利益的捍衛者（guardians of a public interest）。

跨越政治光譜，從凱因斯到海耶克可以說有許多具影響力的經濟學家投身管制研究；時至今日也是如此，一些著名的經濟學者也接合全球權力，以進行管制性研究，例如：Joseph Stiglitz (2002)。民營化（privatisation）在全世界的推展，也伴隨著成立新的管制機構之需求，所以在過去的二十年間，也產生了大量使用應用管制經濟學至這些管制機構的政策過程，也有許多經濟歷史學（economic history）和產業歷史學（business history）領域的研究者投入管制性研究(Chandler, 1977; North, 1990)。

但是，近十年來，政治學者也將研究旨趣開始投入管制性研究，這也是因爲民營化的全球性推展，讓政治學者和公共政策學者則要求成立新的管制機構；政治學者研究旨趣的改變其實是與其對國家在立法部門和行政部門的專門化和劃分有關，在這其中，有些學者也批判政治科學太過靜態，並主張應將其重心放在全球機構之政治層面，以及當地的非政府機構（local nongovernmental institutions）(Ostrom, 1990)。因此，非政府組織的研究在政治學裡更形重要，而司法部門和私人部門治理的政治學研究亦是如此。政治學和社會學則變得更爲相關的學科，因爲目前大部分的研究議題鮮少放在國家的角色，大都著重於公私治理（private–public governance）的層面，例如：國際期刊（the journal Governance）。

顯然地，2007 年新成立的國際期刊「管制＆治理」（Regulation & Governance）也正說明了政治學的研究趨勢。然而，不同於其他刊物，「管制＆治理」將治理視爲比管制來得廣泛的名詞。因爲政府和治理都是泛指供給、分配和管制，所以管制可以視爲是治理的一個部分，因爲管制係指統領（steer）所有事件和行爲的流程，但卻與供給和分配相反。當然，管制者在管制時，通常也會統領了供給和分配，進而管制了行動者（actors）的行爲。這也呼應了倫敦政經學院 Julia Black 教授(2002)的主張：管制一般被認爲比治理來得狹窄。行政律師也許認爲管制者係指一組公共組織，具有權力來推行法規，或是更狹隘地定義爲：具有權力來執行法規以反制私人部門。所以，有些政治學者將其研究旨趣放在國家內部的管制，如同審計部的任務，例如：Hood et al. (Hood, James, & Scott, 2000)。另一方面，有些學者則是認爲是否證券交易（一種私人組織）比公共組織在安全管制上更有效， 例如： Securities and Exchange Commission 或是 the International Organization of Securities Commissions。也有許多的管制學者認爲他們不只是對法規的管制有興趣，他們也想要區分正式法規的管制，以及運用社會規範（social

norms）的非正式管制等原則。例如：建築設計和都市規劃 (Newman, 1972)、網路 (Lessig, 1999)，甚至是迪斯尼樂園（Disney World）(Shearing & Stenning, 1987)，都在分析如何以正式或非正式規範形式來進行建築物的管制。

同樣地，有些研究者，則是把市場（market）視爲管制的機制（mechanism of regulation），這雖挑戰了正統的經濟學，但這卻是新自由的統治論之傅柯學者（Foucaultian scholars of neoliberal governmentalities）的共同觀點。無獨有隅，這樣的相對性，也是發生在環境經濟學領域中的政策選擇，有些人認爲爲污染量創發一個市場來自我管制，也有些人認爲運用法規來進行監管；這樣的對立觀點，也讓吾人思索：是否無管制的市場反而更有效率和效能？時至今日，不同的研究主體產生了不同的研究成果，不同的管制方法也衍生了不同的管制結果。也是因爲如此，管制治理這主題就更值得吾人深入研究和分析。

肆、管制和管制體系（the Regulocrats）

爲了更瞭解管制，吾人有必要著重在「誰是管制者」？「被管制的內容爲何」？以及「如何管制」？這些議題對於通盤瞭解其間浮現的關係具有關鍵性，最好將其稱爲管制資本主義（regulatory capitalism），其係指管制的爆炸性成長、有更多的管制者、被管制的領域更爲廣泛，以及更多元的管制技術被混合使用，而形成了治理的複雜系統。首先，在誰是管制者的議題上，不同管制研究途徑有不同的管制者。對犯罪學者而言，警察是管制者；對公共行政學者而言，管制機構的員工爲管制者；對社會法律學者而言，我們都是管制者。如果採取這種廣博的定義，只有少許的人可以成爲專業的管制者，而大部分的人只能有少許的能力來成爲管制者。我們通常監督我們的政府、企業和非政府組織，我們通常有無意識地像社會秩序的守護者，以舉發貪污暴力或其它形式的偏差行爲。這樣的定義當然可以節省很多警力，也有助於吾人瞭解管制網絡是鑲嵌在社會系統之中，而不是單獨存在。

雖然我們只能有少許的能力來成爲管制者，但仍有可能確認不同群體的管制者。管制功能的機構化（agencification）和增加自主權，來轉換現代行政國家的官僚體系和私人官僚，以成爲管制體系(Gilardi, Jordana, and Levi-Faur, 2007)。生活在管制擴張的時代裡，吾人期望我們的同僚，甚至是我們自己投資更多的資源在管制上。換言之，我們都將變成管制者。不過，這個現象的範圍仍能是個開放議題，但能有助於使用新的管制策略。舉例來說，有個案例說明即使是女性的性工作者都可以管制政策的蠻橫(Biradavolu et al., 2009)，而其他人則建議新的管制網絡受限於既有的權力結構(Sorenson, & Torfing, 2008; Shamir, 2008)。

一方面要求管制競賽的課責和透明化，另一方面政治和文官所爲之回應指責已變成吾人之組織社會和政治行爲（Hood, 2010）。像大眾媒體這樣的組織已發展出監測和管制能力，藉由區分等級的技術。同樣地 MaNGO（市場取向）、CiNGO（公民取向）和 GoNGO（政府取向），社會運動也發現公眾教育活動，抗爭和遊說已顯不足，因此也發展出監督的能力。如果要解釋這種過程，最好是著重在非政府組織中三種不同型態管制的角色，發展出了重要的管制能力：MaNGO、CiNGO 和 GoNGO；MaNGOs 係指市場取向，NGOs 由市場行動者和活動所控制（所有或主導），不論是否顯而易見，來發展出其所有的管制能力（cf.Shamir 2005, p. 240; Barkay, 2009）。MaNGOs 模糊了公民社會和經濟間的界限，而無法依照 NGOs 傳統的意象，獨立於企業和國家。CiNGOs 係指由 NGOs 公民社會的行動者和活動所控制（所有或主導），不論清晰與否，發展出其所屬的管制能力，確依傳統 NGOs 般獨立於公民領域，但不如傳統那樣著重在服務供給和倡導。CiNGOs 是主要的管制組織，被視爲是管制型國家的替代方案和互補。最後，GoNGOs 係指 NGOs 由國家的行動者和活動所控制（所有或主導），不論是否顯見，來發展出其所有的管制能力。對 NGOs 三種不同型態管制者的區分，有助吾人對管制機構有更爲清晰的瞭解。

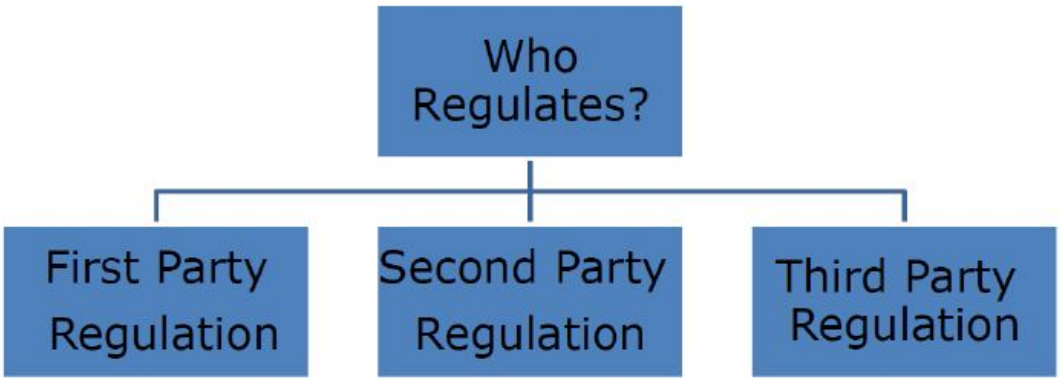


圖 1　誰在管制之分類

可將管制策略區分爲三種：第一、第二和第三人稱的管制（見圖 1）。這些策略有助吾人分析如何管制這議題，但如何管制還是要聯結至誰來管制。在第一人稱管制中，主要的管制形式是自我管制（self-regulation），管制者同時也是被管制者（regulatee）。在第二人稱管制中，行動者區分爲社會、政治、經濟和行政的，管制者獨立於被管制者。然而我們常把第二稱管制視爲是對企業的國家管制，但並不一定全然如此，因爲對企業的企業管制（Business regulation of business）就是個例子，管制的成長如果藉由一些企業（通常是大企業）來設立對其它企業（通常是小企業）的標準。相關的案例有大型超商連鎖有能力設置全世界的食品

供應、處理和行銷的契約標準(Levi-Faur, 2008)。在第三人稱管制中，管制者和被管制者的關係係由第三者來調節，以做爲獨立或半獨立的管制審計者。由第三者來認證的過程和步驟是執行策略的重心，公司和會計單位的契約關係只能依賴管制單位來做爲執行者(Kunreuther, McNulty and Kang, 2002, p.309)。第三人稱管制最常見的形式就是審計（auditing）。的確，對審計的重視現今已被用於多種系絡，因爲需要驗證的壓力(Power, 1997)。第三人稱管制是現代生活的主要特徵，也打開吾人對國家管制、市場行動者管制 (MaNGOs and other Business organizations)和 CiNGOs （公民社會管制）之間互動混合的理解。表 1 即呈現出管制混合的不同形式，有不同的管制者和三種類型的被管制者。管制者 (國家、市場、公民)，第三人稱（國家、市場、公民）和被管制者（國家、市場、公民）之交錯就有二十七種形式的第三人稱管制。在這些之中，只有三種（SSS, MMM

表1：三種型態之管制設計

	國家行動者為管制者（如：管制機構；GoNGOs）			市場行動者為管制者（如：MaNGOs）			公民行動者為管制者（如：CiNGOs）		
第三者的形式	S	M	C	S	M	C	S	M	C
國家行動者為被管制者	SSS	SMS	SCS	MSS	MMS	MCS	CSS	CMS	CCS
市場行動者為被管制者	SSM	SMM	SCM	MSM	MMM	MCM	CSM	CMM	CCM
公民行動者為被管制者	SSC	SMC	SCC	MSC	MMC	MCC	CSC	CMC	CCC

表中第一字母代表管制者；第二字母代表第三者；第三個字母表示為被管制者；S=State; M=Market; C=Civil

and CCC）是全然的自我治理，其它都涉入不同的行動者，也模糊了國家、社會和市場。

針對「什麼被管制」上，可以分爲八種：進入、離開、行爲、成本、內容、偏好、技術和績效（見圖 2）；進入管制決定於誰可以提供服務，供應產品和提供建議與資訊。管制也可做爲企業的離開，例如：取消執照。行爲的管制是常見的形式，用來促成適當行爲語言或表達；成本的管制則是爲讓服務或產品有可接受的成本。成本管制有很多形式（如：價格帽，投資報酬）。內容的管制則是處理溝通平台上的訊息內容（如：書本大眾傳播報紙網路），也處理訊息整合的議題（如：廣告規定可用語言暴力性）。偏好的管制呈現社會化，專業化和教育過程當中大多數人的看法。技術的管制係在規範生產過程的技術，來做爲控制的形

式。最後，績效的管制係在結果的達成度。近來為了評估管制系統中的要素之成本和效益已有長足的進展，舉例來說，績效基礎的管制（performance-based）文獻建議管制必須立基在特定結果的達成，並把其它部分交由被管制者去決定（Coglianese, and Lazer, 2003; May, 2007; 2010）。

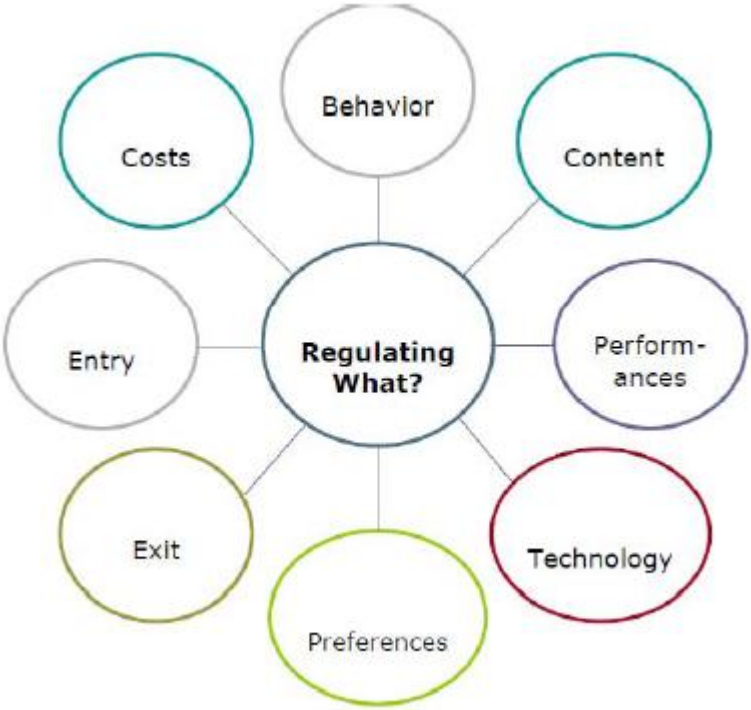


圖 2　管制內容之分類

混合體有很多種（Hybridism abounds）。除了混合的 NGOs 和第三人稱的管制之外，可以確認四種如何管制之主要的混合體，其涉入了第一第二人稱管制，也許也涉入第三人稱。第一，共同管制（co-regulation），管制設計和執行的責任係由管制者和被管制者共同分擔，通常是國家和公民行動者，但也存於 MaNGOs 和 CiNGOs 和 state 和 MaNGOs。合作的特定範圍並不相同，只要管制安排是植基在合作技術，以及體制的合法性至少部分是植基在公私合作上（public–private cooperation）。混合體的第二種便是自我管制（self-regulation），管制者迫使被管制者在特定的事件編撰一套法規。管制者，如：管制機構，不是允許這些規定，就送回要求修正（Ayres, and Braithwaite, 1992:106）。不若政府來執行這些法規，大部分的責任和成本都內化於被管制者，其有必要建構所屬獨立的順服行政。

第三種則是後設管制（meta-regulation），不像自我管制，其允許被管制者決定自己的法規，管制者的角色則是用來制度化和監督被管制者順服之整合，其實就是一種後設監督（meta-monitoring）(Grabosky, 1995)。在 Christine Parker 的陳述中，後設管制被視為是用來描述或解釋在「新治理」名詞之中，國家在治

理和管制上角色的改變(Parker, 2002)。後設管制引起了任何形式的管制（不論是否藉由國家法令工具或其它機制），來管制任何形式的管制(Parker, 2007)。因此，它可能包含了法令管制的自我管制（例如：在專業的自我管制機構之上，設置一個監管董事會），非法定方法來監管公司內部的自我管制或管理（如：自發性的行爲準則），或是跨國性團體對一國立法之管制（如：EU) (Parker, 2007)。在 Bronwen Morgan 的主張之中，認爲「應對管制進行反思性思考，甚於直接管制社會和個人行爲，管制過程本身即是被管制的」（to think reflexively about regulation, such that rather than regulating social and individual action directly, the process of regulation itself becomes regulated’ (Morgan, 2003: 2)。

最後，混合體的第四種，就是廣爲人知的「多層次管制」（multi-level regulation）。管制機構被安排至不同的層級，有跨國的（全球和區域性）、國家、區域（國內）和地方(Marks, and Hooghe, 2001)。多層次管制有許多形式，端賴其層級的數量和分配的特定方式。管制機構可被依功能性來分配（依管制機構的解決問題能力來分配層級），或依層級節制（最高層機構被視爲管制層級之一），或者是漸進途徑過程的產物（體制是混合了不同組成，以解決管制議題中的特定層面）。然而，多層次治理的論述（比多層次管制來得廣泛）多著重在權威在不同層級中的轉移，有必要注意多層次管制的全面衝擊也因此而增加。的確，多層次管制可能涉及不同層級之中管制能力的共同發展，但卻很少爲人注意。

伍、管制機構

在現代社會中，用來衡量管制活動的廣度和深度的指標之一，就是管制機構增長爲國家和全球管制治理系統的行政和知識核心。管制機構並不是現代治理系統新的特徵，但自從 1990 年代以來卻變成管制治理的主要形式（見圖 3）。管制機構係指非部門式的公共組織，主要涉入於法規制定，也可能負責事實的尋找、監測、判斷和執行。具有自主性係指能形成自我的偏好，而自主性的範圍則因行政能力而有不同，形成偏好的能力具有獨立性，執行法規的能力也不同。機構的自主性同時也依據其組成的法規，被視爲分殊的組織，也將其政策角色制度化以爲保障。值得注意的是，法規制定、事實尋找、監測、判斷和執行能力被視爲管制機構的特徵，但這也是其它國家內部或外部組織的特徵，都能獲取和成功地使用這些特徵。

被視爲國家組織，管制機構源自不同的董事會、特別委員會和其它組織體，在二十世紀時成爲現代行政國家的棟樑。管制機構在二十世紀初期成爲美國行政

國家的特殊特徵，而當時其它國家都將管制機構予以國有化。的確，美國行政國家也同時是管制機構成立的歷史。然而，美國的管制機構數量從 1970 年代中期就沒有再增加，而這些機構卻在世界其它國家卻變得很受歡迎。最近針對 1920 年代到 2007 年之中的六十三個國家中的十六種部門來進行分析，這研究取得樣本中 73%的單位來調查(Jordana, Levi-Faur, & Fernandezi, 2009)。管制機構的數量在 1990 年代快速成長，成長的比例也增加飛快，from 1960 年代到 1980 年代間，每年只有少數至 5 個的增加，而 1990 年代至 2002 年間則每年有超過 20 個機構增加（而 1994 年至 1996 年間，則每年有超過 40 個以上的增加）。

文獻通常將管制機構分爲經濟的和社會的。雖然很難全然劃分，但對有助於分析這些機構成立的系絡、組織特徵和所面臨的挑戰。近幾年來，管制爆炸已強化了新型的機構，最好稱爲「整全機構」（integrity agency）。

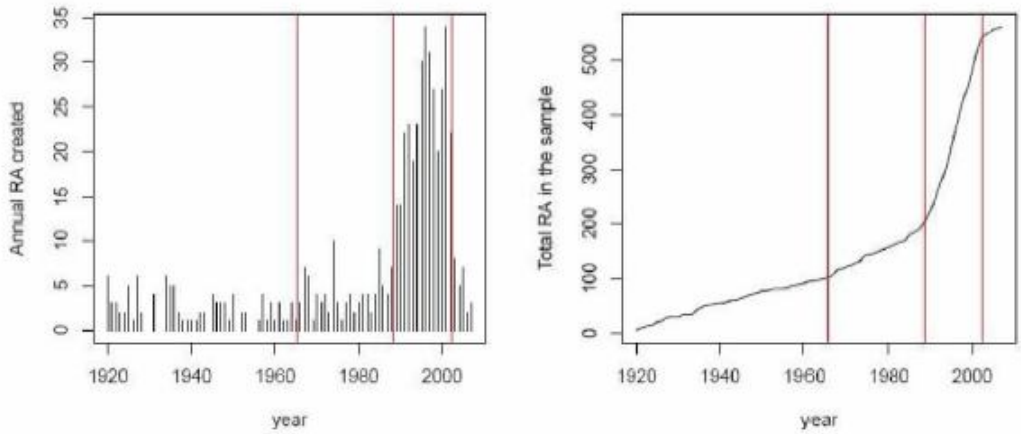


圖 3　管制機構的數量增長趨勢圖

經濟性管制機構處理市場的運作和運用各種工具來組成、管理和指導它們。在市場力集中之下的競爭和服務成本的議題，一方面限制了消費者的選擇，另一方面則是經濟性管制機構的主要挑戰。社會性管制機構處理有關健康、安全和環境的議題，所以通常被稱爲風險管制機構，以及有時稱爲事後回應管制機構。然而國家設立經濟性管制者的原因是爲了增加競爭，而成立社會管制者卻是藉著減少風險和暴露風險來使我們的生活更安全(Breyer, 1993, p. 3)。有些國家使用社會管制（甚於補助）是爲了增進社會整合和平等的目標。在這些個案之中，管制型國家和福利型國家的分界就開始變得模糊。整全型管制機構（或後課責型管制機構：pro-accountability regulation agencies）處理公共領域的道德議題，保障課責系統和其它公共領域的行爲準則，諸如：自主性貪污控制機構、獨立選舉機關、審計機構和人權特別委員會。

陸、管制型國家

從 1990 年代開始，管制型國家成爲了普遍的現象，而管制機構數目的不斷增加，增進了對這些機構在管制範圍和政策能力的爭議。(Majone, 1994; Moran, 2002;Loughlin,& Scott ,1997;McGowan, & Wallace, 1996)。管制型國家最直接的形式係指：現代國家被其取代，而更加重視使用權威、法令和標準設定，局部地去除過去著重的公共所有權、公共補助和直接提供服務（modern states are placing more emphasis on the use of authority, rules and standard-setting, partially displacing an earlier emphasis on public ownership, public subsidies, and directly provided services）(Hood et al., 1999, p.3)。有三種因素對於詮釋管制型國家特別有用(cf. Levi-Faur, & Gilad, 2004)：

第一，管制的正式功能和服務傳輸予以分立。把國家從直接提供服務予以抽離（如：藉由民營化現有服務和增進私人提供增值服務），而管制功能變得更爲突出，而國家也重新定義自己。管制機構的興起足以說明這樣的分工；沒有顯得更突出但更加重要的是管制審計者（regulatory auditors）的功能，主要是分散於不同政府部門，涉入不同形式外包的律師和會計師（Power ,1997; 2007）。他們負責一些責任：首先，與不同的營利和自願性組織之契約的形成、監測和執行；另一方面，審計政府自己的行動。公共管制部門的人員在 1976 至 1995 年間大約增加了 90%(Hood et al., 1999, pp. 29–31)。Hood et al. (1999, p. 42)預估如果依照 1976 至 1995 年間管制成長和文官精減的比例來算，在近來的十年間，一位文官系統的人將面對二位管制者，而每個主要政府部門將面對超過十個管制組織。這些的管制審計者並不如主導營運的管制官僚那麼明顯，然而他們在公共政策的形成和執行上的角色卻持續地重要。

第二，政府的管制功能和決策功能予以分立，因此管制者與政治人物保持距離，管制者自主性及其機構被制度化，以進一步推展無政治（apolitical）的決策。管制機構變成管制官僚的要塞，以強化在政策過程中的自主性和影響力；由此可知，管制者的增進，一方面犧牲了政治人物，另一方面也犧牲了管理精英。第三，根據前二因素的結果，管制和法規制定變成決策過程中很特殊的階段。基此，管制變成特殊的專業和行政本體。專家加入專業全球網絡已變成創新、世界觀、課責系統和合法性的主要來源。

歷史的交錯將這些因素滙合在一起，促成管制型國家的興起，也同時造成福利國家的停滯或退卻，導致部分學者認爲管制型國家本質上是新自由主義。然而，所有管制，即使是爲新自由主義服務的管制，擴展了政治的領域，因而允許政治過程中的爭議。但是並不是所有管制都能強化公共利益，即使本來設定如此，所有管制要強化和擴展公共領域，只能藉著使私有的公開化，把模糊規範的

正式化。易言之，管制並不必然導致平等的結果，也不必然要限制市場力量，其打開了資本主義的民主控制。管制型國家（如同管制資本主義）就不必然是新自由主義的國家；甚至可以採用高現代化者和新重商主者所主張的介入(Moran, 2003; Levi-Faur, 1998)。藉由法規制定的管制和治理，可以從反對和支持管制的私人利益和公共利益理論之間的爭論一窺究竟(for an updated comprehensive overview, see Morgan, & Yeung, 2007)。從私人利益的觀點，管制可以合法化公共方案來保障少數而犧牲多數，也可以在政策行動者和制度的面具之下，剝奪或邊際化社會的弱勢。然而，公共利益理論的主要觀點認爲：管制可以視爲有效的治理工具，來強化公共福利，矯正市場失靈和減少社會風險。然而，有些管制並沒有做到如此，有些管制者背叛應服務的公眾，由此可見，管制和管制者深切地擴展了公共領域。我們無法想像沒有管制的生活。

柒、超越機構和國家：管制體制

爲了理論、方法論和實證目的，著重在管制體制（regulatory regime）會比單把管制視爲獨立的法規制定來得有用。管制體制包含了決策的規範、機制，以及涉入在管制的行動者網絡(Eisner, 1993; Drezner, 2007)。它和管制領域（regulatory space）有許多相似之處(Hancher, and Moran, 1989; Scott, 2001; Thatcher, & Coen, 2008)。管制體制在管制和管制革新的研究上持續成爲常見的概念，也許是其證實管理不同議題、場所、部門的系統法規制定的興起和滙合。管制體制和國際管制體制的觀點建構在 Krasner 對體制（regime）的定義，係指圍繞在行動者期望的原則、規範、法令和決策程序，滙合成既定的議題範圍（principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue-area）(Krasner, 1982, p.185)。Steven Vogel 應用這概念於研究管制，而分殊出管制體制的二種成分；第一種組成：體制取向（regime orientation），係指國家行動者的信念，有關在經濟中政府介入的適當範圍、目標和方法，以及有關介入如何影響經濟績效；第二組成：體制組織（regime organization），係指國家行動者和產業的特定組織，以及和私人行動者之間的關係(S. Vogel, 1996, pp. 20－1)。Hood, Rothstein, and Baldwin 把管制體制視爲風險分析的主要因素，管制體制係指所有風險被管制在一個特定的政策領域（connotes the overall way risk is regulated in a particular policy domain…）(Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, p. 8)。

他們確立了三種體制的要素，亦陳述了理想的控制系統。首先，資訊收集以確保對現有或正在改變的體制予以監測和產出知識。再者，標準設定，以明

晰較多或較少偏好的體制；最後，行爲修正以符合標準、目標和目的(Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, p.21)。他們提出另一個重點，即在體制在系絡（context）和內容（content）的差別。體制系絡係指管制發生的背景和設置，其包含了風險的不同形式和層次已被處理，公眾對風險的偏好和態度的本質，以及產出風險或被其影響之多元行動者組成的方式。體制內容指稱內在結構的三要素：第一，政策的規模，反應出政策聚合和所有管制投資的程度；第二，管制者的制度結構，特別是國家和其他管制者在管制成本上的分配，組織分裂和複雜的程度；第三，管制型態：以表現出管制者的態度信念和運作常規。

捌、管制管制之治理

很多相關管制的學術和公共討論現今都在處理管制本身的治理（或日管制管制），甚於藉由管制治理。管制在範圍和數目上的成長，凸顯出效能和民主控制的議題。有二個治理上的挑戰：效能和民主合法性。第一個著重在直接管制的有效性，特別是命令和控制系統的缺點，藉由時效性法規來命令被管制者該做什麼以及如何去做。這些時效性法規傾向針對特定的行動和標準，也傾向由國家懲罰來做後盾。在此同時，也把責任和課責系統劃分清楚(May, 2007, p.9)。然而，懲罰的能力和直接課責都是片面的。嚴格的命令主義、不合理的法規和反覆無常的施行，實際上都和管制正式主義相關；因此，被批評投入無止盡的成本和衍生出對立的管制者和被管制者(Bardach, & Kagan, 1982)。在這主張之下，管制有六點缺點：1.昂貴和無效的管制策略；2.沒有彈性管制策略而鼓勵逆向的施行；3.管制自由裁量權在主題、過程和範圍上的法定限制；4.被管制者的憤怒將導致沒有順服和創造性順服（creative compliance）(McBarnet, & Whelan, 1997)；5.嚴格的管制代表了創新的障礙；6.管制通常設定和被管制者最低程度的遵守共識，甚於提供誘因來改善標準。

有五種主要策略來回應這些缺點(Gunningham, & Grabosky, 1998; Croley, 2008)：第一，也是最極端的，就是回到解除管制（deregulation）和使力讓法規制定僵化，這有可能造成經濟和環境績效的低落，衍生風險和不道德經濟社會。第二，變成管理基礎的管制（management-based regulation），並儘可能利用經濟誘因來處理政治決定的公共財(Coglianese, & Lazer, 2003; Baldwin, 2008; May, 2007)。第三，運用回應性管制（responsive regulation）(Ayres, & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2005)，以及使用自願性、議價和合作形式的管制。第四，改善管制工具（例如：運用投標和使用標竿學習），並增進管制者的品質和訓練(Sparrow, 2000)，提昇管制設計的品質(Gilardi, 2008; Maggetti, 2007)。第五，制度化管制影

響評估和成本效益技術(Sunstein, 2002; Radaelli, & De Francesco, 2007)。這些控制工具已開始普遍，有些國家甚至成立管制機構來監管管制本身（如：荷蘭之 the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens, 英國之 the British Better Regulation Executive，以及美國的 the Office of Information and Regulatory Affairs in the United States）。

第二個挑戰來自管制的民主品質（或更精準的弱點）。有以下數點：1.管制者並非民選，並人民只有間接負責(Kerwin, 1994, p. 161)；因此有人認爲是管制系統的民主無能(Majone, 1999)；管制做爲官僚立法侵犯了民主理論所主張的分權，其認爲立法委員應立法，而司法應著重司法，以及行政之治理應藉由文官採取管制爲必要的惡（necessary evil）(Ganz, 1997)；然而這個必要的惡已經擴展和多元化，因而引起對民主理論和實務的重要挑戰；2.只要是法的基本想法，人們就必須服從固定已知和一定數量的法規(Raz, 1979, pp. 214–15)，法規的更迭形成一種情境，並不是所有人們的行爲都需要法律顧問；大多數的管制說明了對民主、司法、立法和行政控制系統的挑戰(Hewart, 1929; Taggart,2005; Dotan, 1996; Kerwin, 2003; Majone, 1994; 1997)。3.國際行政法的成長，不論是府際間和超國家的組織，或是在企業和國際標準，已使得主權政治變成守法者甚於立法者(Braithwaite, & Drahos, 2000, pp. 3–4)。區域化、國際化和全球化管制，都已造成合法性議題，也可能導致超乎管制系統之新民主控制形式。4.私人管制體制和私人政府興起的挑戰。這些私人控制領域可能弱化民主正當性，也可能改變產業和國家間權力的制衡(Haufler, 2002; Hall, & Biersteker, 2002)。

爲了解決管制成長帶來的民主挑戰，有必要在官僚立法之上強化三種控制系統：國會、司法和參與。這些不同系統在邏輯、目的和有效性上也存有差異，立法系統的控制強化了依事實和依權利監測同意的機制於官僚管制之上。最常見的立法控制，就是文官在正式公開前，必須送到國會審查同意。控制的範圍、機制和效能會因國家而有不同，特別是一個國家的政治發展。司法系統的控制制度化事後的司法審查過程於官僚管制。審查過程開始於向法院和特別行政法院提出訴訟。實證研究說明司法控制於官僚管制是很少見。參與系統的控制制度化接近管道過程的義務，需要官僚管制者出版立法意向，並邀請公眾諮詢和諮詢可能受影響團體。法規制定過程如同美國行政法就是一個很好和先進的參與系統控制的例子（不包含其限制和瑕疵）。

玖、管制資本主義

管制資本主義（regulatory capitalism）係指：1.管制在國際和全球層次上在

範圍、重要性和影響力的增加；2.增進政治、經濟和社會行動者投入於一般管制和管制策略；3.管制混合形式的興起、擴展和強化，已成就了多元而複雜的管制體制。這些混合的管制體制立基於不同形式的混合：結合不同行動者、不同策略和不同制度於不同組成的治理系統。

管制資本主義的重視說明管制和法規制定是全球治理擴展的主要工具，把管制理論和管制分析超乎了國家之間的界限（因此，也超乎了管制型國家），亦超乎了正式國家爲主的法規制定（因此朝向公民管制和管制系統去中心的分析）。這亦說明了管制持續混合成不同的控制系統；國家管制與公民管制；國家管制延伸至國際和全球管制；私人管制和公共管制；自願性管制和強制性；市場運用和市場變成管制機制。

從管制資本主義的觀點，管制的成長不能只是單向認爲是管制型國家的成長，亦是公民和企業行動者投入於管制的成長，因而使得公民和企業對企業管制機構和工具的成長。在此同時，這些利益團體和非政府組織之間的政治也開始轉換。公民行動者通常使用倡導（如：遊說）和服務提供（如：取代國家提供的福利），但他們也進行產出、監測和執行管制。公民管制的概念旨在說明公民政治的演化特徵。

但何謂公民管制？其係指自願性全球和國家形式管制的制度化，藉由創造私人（非國家）形式的管制，以治理市場和公司(D. Vogel, 2005; 2009)。公民管制企圖把國際市場和公司嵌入規範秩序之中，以形成負責的企業行爲。「什麼能分殊公民管制的合法、治理和執行？」，Vogel 認爲：不是植基在公共權威之中，而是營運在國家周圍而不是藉由國家，公民管制是立基在軟性法，甚於合法的標準，違反者通常受制於市場甚於法定罰則(Vogel, 2009)。

自願性管制和公民管制的有必要予以區別。雖然兩者有密切的關係，但公民管制不如自願性管制，至少在原則上，具有強制的層面。公民管制傾向於老舊傳統的自我管制，但超乎過去，涵括了管制技術，例如：第三者授權和認證(Gunningham, & Grabosky, 1998)、守門員策略(Kraakman, 1986)、後設管制 (Braithwaite, 2003; Parker, 2002; Morgan, 2003) ，強迫自我管制（enforced self-regulation）(Ayres, & Braithwaite, 1992; Heritier, and Lehmkuhl, 2008)、自我管制(Ogus,1995; Gunningham, & Rees, 1997)，以及聯盟(Sauder, & Espeland, 2006)。如管制確如吾人所定義，係指法規制定、監測和執行，那我們可以把公民和國家管制結合成一個架構，將有助釐清統理我們生活不同層面之管制混合的多元性。表 2 所示一些選擇來分析管制治理的混合政體，其強調在管制資本主義時代之下的複雜管制體制，應給設計者更多的選擇方案。

表 2　國家和公民管制設計之選項

法規制定	監測	執行
S	S	S
C	C	C
C	S	S
SC	SC	SC
SC	S	S

註解：S：國家管制；C：公民管制；CS：共同管制；

在此同時，管制資本主義說明了一個新的全球架構(見圖 4)，同時認知到法規、管制機構和治理之管制形式的擴散。也許，在全球化之中，最明顯的就是管制機構在 1990 年代在全世界的散播。不明顯但卻比管制機構有效和有影響力，就是公民管制的擴展，特別是非政府組織持續運用公民管制的技能(Braithwaite, 2008; Lehmkuhl, 2008; Abbott, and Snidal, 2009)。全球領域的開放，使得多元的管制行動者能構築管制架構（regulatory architecture），引入了參與、課責和究責轉移的民主形式，吾人可以稱之爲「管制民主」。管制視爲治理和政府工具的擴展，不但表現出場域和行動者的多元性，也說明了管制策略的成長，有第一人稱、第二人稱和第三人稱，以及其它混合型式的管制，如：共同管制、強迫管制、後設管制和多層次管制。管制資本主義不像治理的舊有形式，大多依賴中心化和私人形式的管制，甚於過程和命令與控制形式的管制。統整管制的成長和動態，可提供一個有助吾人瞭解系統的邏輯和政治的組成。

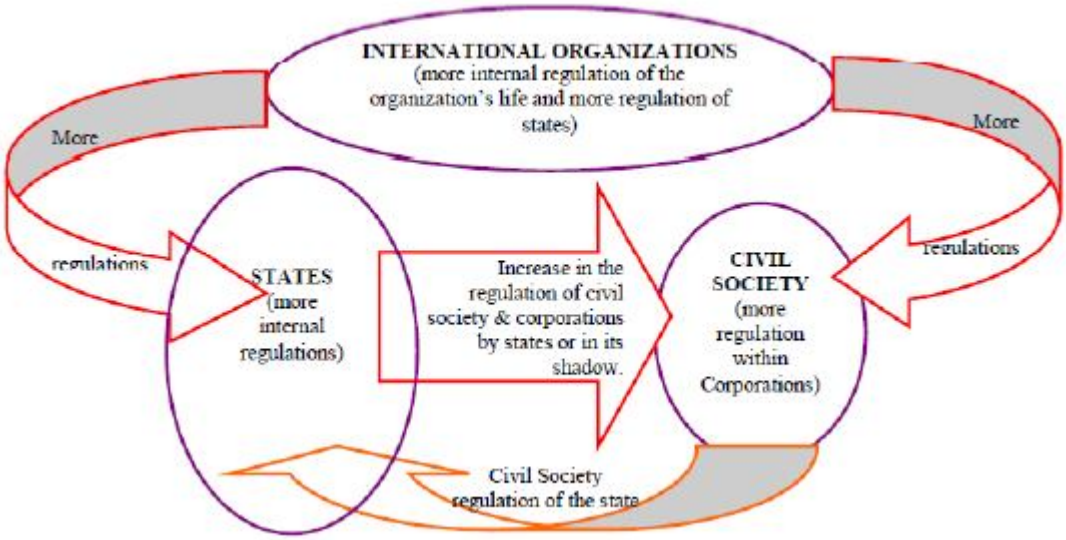


圖 4　管制資本主義之過程示意

資料來源：Levi-Faur, 2005

拾、結論：瞭解管制資本主義

管制和治理已變成社會科學的核心概念。由於再分配，分配和發展政策仍然大量存在，治理的延伸部分即是管制，係指法規制定，監測和執行。鮮少方案如管制和治理研究那麼爲社會科學的中心地位。管制以及受到其影響的議題已變成社會科學的中心地位，主要來自不同學科的推展，包括政治學，經濟學，法律，社會學，心理學，人類學和歷史學。表現出濃厚興趣的專業和學術社會，如：醫生，營養師，生物學家，生態學家，地質學家，藥師和化學師，使得管制議題對科學家和實務人員更爲重要(Braithwaite, Coglianese, and Levi-Faur, 2007)。金融，生態，合法和倫理上的危機使得管制議題比過去還要重要。因此，要求更好更公平更有效率和更具參與系統的治理，就說明了管制治理會持續擄獲學者的想像力和主導政策制定者的議題。然而，管制難以是社會科學的新特徵，這個議題仍然吸引了太少有系統和理論注意。應著重在多元的層面和形式，因此其當中所涵括的法規制定、法規監測和法規執行已存在我們的經濟、政治和社會生活，已把管制資本主義變成全球秩序，而這概念有必要加以深入瞭解。

參考書目

Abbott, Kenneth W. and Snidal, Duncan (2009). Strengthening international regulation through transnational new governance: overcoming the orchestration deficit, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, March.

Aglietta, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. New Left Books, London and New York (republished by Verso, 1987; originally written in French, 1974).

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press, Oxford.

Baldwin, R. (2008). Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading. *Regulation & Governance*, 2(2), 193–215.

Baldwin, R., Scott, C., & Hood, C. (1998). *A Reader on Regulation*. Oxford University Press, Oxford.

Bardach, E., & Kagan, R.A. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press, Philadelphia.

Barkay, T. (2009). Regulation and Voluntarism: A Case Study of Governance in the Making. *Regulation & Governance*, Vol. 3(4), pp.

Bernstein, M. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton University Press, Princeton.

Biradavolu, Monica Rao, Scott Burris, Annie George, Asima Jena, Kim M.

Blankenship, (2009). Can sex workers regulate police? Learning from an HIV prevention project for sex workers in southern India, *Social Science & Medicine*, 68 (8), 1541-1547,

Black, J. (2001). Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self Regulation in a "Post-Regulatory" World. *Current Legal Problems*, 54, 103–47.

Black, J. (2002). Critical Reflections on Regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, 1–35.

Boyer, R. (1990). *The Regulation School: A Critical Introduction*. Columbia University Press, New York.

Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Braithwaite, J. (2000). The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. *British Journal of Criminology*, 40, 222–38.

Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2002

Braithwaite, J. (2003). *Meta Regulation for Access to Justice.* Paper presented at the General Aspects of Law (GALA) Seminar Series, University of California, Berkeley, 13 November.

Braithwaite, J. (2004). Methods of Power for Development: Weapons of the Weak, Weapons of the Strong, *Michigan Journal of International Law*, 26(fall), pp.297-330.

Braithwaite, J. (2005). *Markets in Vice, Markets in Virtue*. Oxford University Press, Oxford.

Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Edward Elgar, Cheltenham.

Braithwaite, J., Coglianese, C.,and Levi-Faur, D. (2007). Can Regulation and Governance make a Difference, *Regulation and Governance*, 1(1), 1-7

Braithwaite J., Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge.

Breyer, S. (1993). *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation.* Harvard University Press, Cambridge, MA.

Coen, D., Thatcher, M. (2005). The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators. *Governance*,18, 329–46.

Coglianese, C., & Lazer, D., (2003). Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals. *Law and Society Review*, 37,691–730.

Croley, S. (2008). *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*. Princeton University Press, Princeton, N.J.

Dejlic,M-L., Sahlin-Andersson, K. (eds) (2006). *Transnational Governance*. Cambridge University Press, Cambridge.

Dotan, Y. (1996). *Administrative Guidelines. Harry Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law.* Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem.

Drezner, D. (2007). *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton University Press, Princeton.

Eisner, M.A. (1993). *Regulatory Politics in Transition*. John Hopkins University Press,Baltimore.

Fischer, E. (2007). *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*. Hart Publishing, Oxford.

Ganz, G.(1997). *Delegated Legislation: A Necessary Evil or a Constitutional Outrage*?In Leyland, P, Woods, T. (eds) *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*. Blackstone Press, London.

Gilardi, F. (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences* 598, 84–101.

Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.

Gilardi, Fabrizio, Jordana, Jacint, and Levi-Faur, D. 2007. *Regulation in the Age of Governance: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin*

America. In A. Graeme Hodge (ed.), Privatization and Market Development. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 127-147.

Grabosky, P. (1995), Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance, *Governance*, 8, 527-50.

Gunningham, N. (2009). The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation. *Journal of Law and Society*, 36, 145–66.

Gunningham, N., & Grabosky, P.N. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Clarendon, Oxford.

Gunningham, N., & Rees, J. (1997). Industry Self Regulation: An Institutional Perspective. *Law and Policy,* 19, 363–414.

Hall, R.B., and Biersteker, T.J. (eds) (2002). *The Emergence of Private Authority in the International System*. Cambridge University Press, Cambridge.

Hancher, Leigh and Moran, M,. Eds. (1989). *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford, Clarendon Press.

Haufler, V. (2002). *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.

Hewart, C.J.(1929). *The New Despotism*. Benn, London.

Heritier, Adrienne, Lehmkuhl, Dirk (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance: Sectoral Governance and Democratic Government, *Journal of Public Policy, Special Issue*, Vol 28, Jan-Apr 2008.

Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press.

Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regime*. Oxford University Press, Oxford.

Hood, C., Scott, C., Jones, O., &Travers, T. (1999), *Regulation inside Government*. Oxford University Press, Oxford.

Hutter, B.(2001). *Regulation and Risk: Occupational Health and Safety on the Railways*. Oxford University Press, Oxford.

Jacobsson, K. (2004). Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy. *Journal of European Social Policy*, 14,355–70.

Jänicke, M. (2008). Ecological Modernisation: *New Perspectives. Journal of Cleaner Production*,16, 557–65.

Jarrell, G.A. (1978). The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry. *Journal of Law and Economics* ,21, 269–96.

Jordana, J., Levi-Faur, D., Fernandezi, Marin X. (2009). *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Institutional Emulation and the Restructuring of Modern Bureaucracy*. Unpublished manuscript.

Kagan, R. A. (1995). What Socio-Legal Scholars Should Do When There is Too Much Law to Study. *Journal of Law and Society,* 22, 140–8.

Kerwin, C. (1994; 2003). *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make*. Congressional Quarterly Press, Washington DC.

Kraakman, R. (1986). Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy. *Journal of Law, Economics and Organization*, 2, 53–104.

Krasner, S.D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36, 185–205.

Kunreuther, H.C., P.J. McNulty and Y. Kang (2002). Third-Party Inspection as an Alternative to Command and Control Regulation, *Risk Analysis*, 22 (2),309-318.

Laffont, J-J. (1994). The New Economics of Regulation Ten Years After. *Econometrica*, 62, 507–37.

Lehmkuhl, D. (2008). Control Modes in the Age of Transnational Governance. *Law & Policy*, 30, 336–63.

Levi-Faur, D. (1998). The Competition State as a Neomercantilist State: Restructuring Global Telecommunications. *Journal of Socio-Economics*, 27, 665–85.

Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 598, 12–32.

Levi-Faur, D. Regulatory Capitalism & the Reassertion of the Public Interests, *Policy and Society*, Vol. 27 (3), 2008, Pages 181-191

Levi-Faur ~~D, Gilad S (2004) The~~ Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate. *Comparative Politics*, 37 (1). pp. 105-124

Lipietz, A. (1987). *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism* (trans. D. Macey) Verso, London.

Lobel, O. (2004). The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *Minnesota Law Review*, 89, 342-370.

Loughlin, M,& Scott, C. (1997). *The Regulatory State*. In Dunleavy P. et al (eds) Developments in British Politics. Macmillan, Basingstoke.

Lowi, T.J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. World Politics, 16, 677–715.

Maggetti, M. (2007). De facto Independence After Delegation: A Fuzzy-set Analysis. *Regulation & Governance*, 1, 271–94.

Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17, 77–101.

Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State. *Journal of Public Policy*, 17, 139–67.

Majone, G. (1999). The Regulatory State and Its Legitimacy Problems. *West European Politic*, 22, 1–24.

Marks, Gary and Lisbet, Hooghe (2001). *Multi-level Governance and European Integration*, New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

Mattli, W., & Büthe, T. (2003). Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power? *World Politics*, 56, 1–42.

May, J. P. (2007). Regulatory Regimes and Accountability. *Regulation & Governance*, 1,8–26.

May, J. P. (2010). Performance-Based Regulation, In: Levi-Faur, David (Ed.) *Handbook of the Politics of Regulation*, Edward Elgar, Forthcoming

McBarnet, D., Whelan, C. (1997). *Creative Compliance and the Defeat of Legal Control: The Magic of the Orphan Subsidiary*. In Hawkins K (ed.) The Human Face of Law, pp. 177–98. Oxford University Press, Oxford.

McCubbins, Mathew and Thomas Schwartz. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28: 165-179.

McGarity, T. O. (1992). Some Thoughts on "Deossifying" the Rulemaking Process. *Duke Law Journal*, 41, 1384–462.

McGowan, F., & Wallace, H. (1996). Towards a European Regulatory State. *Journal of European Public Policy*, 3, 560–76.

Mitnick, B. (1980). *The Political Economy of Regulation*. Columbia University Press, New York.

Moran, M. (2002). Review Article: Understanding the Regulatory State. British *Journal of Political Science*, 32, 391–413.

Moran, M. (2003). *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper Innovation*. Oxford University Press, Oxford.

Morgan, B. (2003). *Social Citizenship in the Shadow of Competition: The Bureaucratic Politics of Regulatory Justification*. Ashgate, Aldershot.

Morgan, B.,& Yeung, K. (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge University Press, Cambridge.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ogus, A. (1995). Rethinking Self-regulation. *Oxford Journal of Legal Studies*, 15, 97–108.

Page, Edward C. (2001). *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*. Oxford and Portland: Hart Publishing.

Parker, C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge University Press, New York.

Parker, C. (2007). *Meta-Regulation: Legal Accountability for Corporate Social Responsibility?*',In:Doreen McBarnet, AuroraVoiculescu and Tom Campbell,

Parker C, & Braithwaite, J. (2003). *Regulation*. In Cane P, Tushnet M (eds). The Oxford Handbook of Legal Studies, pp. 119–45. Oxford University Press, Oxford.

Porter, M. (1991) America's Green Strategy. *Scientific American*, 264, no.4.

Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press,Oxford.

Power, M. (2007). *Organized Uncertainties: Designing a World of Risk Management*. Oxford University Press, Oxford.

Priest, G. (1993). The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation" Debate. *Journal of Law and Economics*, 36, 289–324.

Radaelli, C.M., & De Francesco, F. (2007). *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures, and Policy Processes*. Manchester University Press, Manchester.

Raz, J. (1979). *The Rule of Law and its Virtue. In The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, pp. 210–29. Clarendon, Oxford.

Ribstein, E.L. (2005). *Sarbanes-Oxley After Three Years*, Illinois Law and Economics Working Papers Series, No. LE05-016.

Ruhl, J.B., & Salzman, J. (2003). Mozart and the Red Queen: The Problem of Regulatory Accretion in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, 91, 757–850.

Sauder, M., & Espeland, W. (2006). Strength in Numbers? A Comparison of Law and Business School Rankings. *Indiana Law Journal*, 81, 205–27.

Schauer, F. (1992). *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*. Clarendon Press, Oxford.

Scott, C. (2001). Analyzing Regulatory Space: Fragmented resources and Institutional Design, *Public Law*, Summer, pp. 283-305.

Scott, C. (2004). Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. In Jordana J, Levi-Faur D (eds). *The Politics of Regulation in the Age of Governance*, pp. 145–74. Edward Elgar, Cheltenham.

Selznick, P. (1985). Focusing Organizational Research on Regulation. In Noll R (ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*, pp.363–67. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

Shamir, R. (2005). Mind the Gap: The Commodification of Corporate Social Responsibility. *Symbolic Interaction*, 28(2), 229–253.

Shamir, Ronen (2008).The Age of Responsibilization: On Market-Embedded *Morality Economy and Society*, 1469-5766, Volume 37, Issue 1, Pages 1 – 19

Sharkansky, I. (1982). *The United States Rivisited: A Study of a Still Developing Country*. Longman, New York.

Sinden, Amy, Kysar, Douglas; Driesen, David, (2009). Cost-Benefit Analysis: New Foundations on Shifting Sand, *Regulation&Governance*,Vol3(2), pp. 48-71.

Sørensen, Eva and Jacob Torfing, (2008).*Theories of Democratic Network Governance,* Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance*. Brookings Institution Press, Washington DC.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*

and Management Science, 2, 3–21.
Sunstein, C. R. (2002). *The Cost–Benefit State: The Future of Regulatory Protection*. American Bar Association, Chicago.
Taggart, M. (2005). From "Parliamentary Powers" to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century. *University of Toronto Law Journal*, 55, 575–627.
Thatcher, Mark and Coen, David (2008). Reshaping European Regulatory Space: An evolutionary analysis, *West European Politics*, Vol 31(4), pp. 806-836
Trubek D., Trubek, L. G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-Ordination. *European Law Journal*, 11, 343–64.
Vogel, D. (2005). *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Brookings Institution, Washington, D.C.
Vogel, D. (2009). *The Private Regulation of Global Corporate Conduct," in The Politics of Global Regulation*, Walter Mattli and Ngaire Woods, (Eds), Princeton, Princeton University Press, pp. 151 – 188
Vogel, S. K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press, Ithaca and London.
Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. Basic Books, New York.
Yackee, J., & Yackee, S. (Forthcoming) Administrative Procedures and Bureaucratic Performance: IsFederal Rule-making "Ossified"? *Journal ofPublic Administration Research and Theory.*
Zedner, L. (2006). Liquid Security: Managing the Market for Crime Control. *Criminology and Criminal Justice*, 6, 267–88.
鄭國泰。(2007)。管制治理：理論與實務分析。高雄：麗文文化。

Regulation, Regulatory Governance, and Regulatory Capitalism

David Levi-Faur
Regulation & Governance (SSCI), Editor-in-Chief
Department of Political Science & The Federmann School of Public Policy & Government
The Hebrew University, Mount Scopus, Jerusalem, Israel, 91905
Kuo-Tai Cheng
Assistant Professor,
Department of Environmental and Cultural Resoruces,
National Hsin-chu University of Education,

Abstract

The autonomous regulatory agency has recently become the 'appropriate model' of governance across countries and sectors. The dynamics of this process is captured in our data set, which covers the creation of agencies in 48 countries and 16 sectors since the 1920s. Adopting a diffusion approach to explain this broad process of institutional change, we explore the role of countries and sectors as sources of institutional transfer at different stages of the diffusion process. We demonstrate how the restructuring of national bureaucracies unfolds via four different channels of institutional transfer. Our results challenge theoretical approaches that overemphasize the national dimension in global diffusion and are insensitive to the stages of the diffusion process. Further advance in study of diffusion depends, we assert, on the ability to apply both cross-sectoral and cross-national analysis to the same research design and to incorporate channels of transfer with different causal mechanisms for different stages of the diffusion process.

In this sense the opening of the global sphere to diverse set of regulatory actors creates a regulatory architecture that allows new democratic forms of participation, accountability, and blame-shifting, and therefore of what might be best termed "regulatory democracy". The expansion of regulation as an instrument of governance and government is not only expressed in the plurality of arenas and actors but also in the growth in the strategies of regulation, namely the application of first-party, second party, third party and other forms of hybrid regulation: such as co-regulation, enforced self-regulation, meta-regulation and multi-level regulation. Regulatory capitalism, unlike older forms of governance and governance, rest more on decentralized and private forms of regulation rather than on procedural and Command & Control forms of regulation. The holistic portrayal of the growth and dynamics of regulation that we offer here allow us to better understand the logic and politics of components of the system.

大漢溪觀光資源整合與區域治理
—交易成本觀點

葉明勳
國立臺北大學公共行政暨政策學系 博士生

摘要

本文以「大漢溪觀光資源整合」作爲探討標的，主要命題爲，爲何有利於地方政府間的合作關係，至今尚未採取具體而充分的行動？其所面臨到的制度障礙爲何？事實上，大漢溪流域面積涵蓋新竹縣、桃園縣與新北市三個行政區域，其中鄰近桃園縣與新北市之沿岸具有豐厚的觀光資源，包括自然生態、人文歷史、鄉村風貌、都會魅力等四種型態，因此極具整合之潛力與發展性，例如斥資 2,340 萬元的大溪鎮「大鶯綠野景觀自行車道」於 2009 年 7 月通車，北接新北市的三峽、鶯歌自行車道，南接桃園縣的大溪、龍潭並且達石門水庫壩頂，從淡水河出海口南下即可抵達石門水庫，全長約 60 公里，已成爲北臺灣熱門的鐵馬旅遊路線之一。從上述案例可瞭解到區域合作所帶來之利益是可觀的，但這只是一小部份的整合面向，如何讓「大漢溪觀光資源整合」達到整體性、適切性與效益性，是值得中央與地方政府(以桃園縣與新北市爲主)所重視之議題。

就理論而言，「大漢溪觀光資源整合」觸及到區域治理議題，區域治理則涉及到行動者間的互動關係(例如合作與競爭)，而如同新制度經濟學者 R. Coase 所言，不管是何種形式的交易行爲，或多或少都有交易成本(transaction costs)的存在，這不僅影響行動者間的互動模式，更會牽引政策之未來走向。因此，本文首先以「區域治理」作爲切入點，說明「大漢溪觀光資源整合」的重要性，並運用「交易成本」中的「聯合生產經濟」（joint production economies）、「機會主義的預期成本」（expected costs of opportunism）與「治理成本」（governance costs）等概念，探討在大漢溪資源整合議題上，地方政府間尚未發展出具體合作關係之可能原因爲何。最後依據「制度建置成本」的概念，提出以中央政府作爲「大漢溪觀光資源整合」之引導者的建議，以降低地方政府間難以支付的交易成本，並提供適當之合作誘因，讓區域發展真正產生綜合效應。

關鍵字：大漢溪流域、觀光資源整合、區域治理、交易成本

壹、前言

近年來地方產業發展議題逐漸受到重視，其中觀光產業不僅能帶動地方發展、創造就業機會，更能提升生活品質，因此我國地方政府無不努力推動在地特色之觀光產業。但仔細觀察，多數地方政府在推動相關產業與活動時，往往趨於模仿現象而缺乏創意，例如各地老街林立、各類新興節慶的氾濫，都讓「一縣市一產業、一鄉鎮一特色」淪為口號，進一步而論，這更涉及到資源浪費與高度競爭之議題。換言之，各地觀光產業發展同質性高難免形成競爭態勢，再者許多極具開發價值的觀光區位橫跨多個行政區域，如果相鄰縣市在地理區位上無法形塑出緊密生活圈，將可能成為彼此合作的障礙因素，進而讓高度競爭狀態削減觀光產業所帶來的地方利益。因此，區域合作與共同發展之相關議題有其重要性。

實務上，我國地方政府間已發展出一些非正式制度的區域治理機制[1]，例如「高高屏區域治理機制」，其決策核心分別為 1999 年成立的「高高屏首長暨主管會報」與 2002 年設置的「南部七縣市首長論壇」，而運作模式是以議題討論為導向，由各縣市政府提案進行討論，並確定合作計畫與未來發展方向；「北臺區域治理機制」則於 2006 年 6 月成立，決策核心為「北臺區域發展推動委員會」，該運作模式為，北臺區域縣市首長定期召開會議，討論區域整體發展方向，促進縣市之間的合作關係；而「中臺區域治理機制」成立時間最晚，是於 2008 年 6 月設立，「中臺灣產業聯盟—中中彰投首長早餐會報」為其決策核心，運作模式如同「高高屏區域治理機制」。

從上述可知，這些由地方自發性形成的非正式制度已累積多年的合作關係，多數以「議題導向」作為彼此的合作方向，進而形塑出北、中、南區域共同發展的遠景。以「北臺區域治理機制」為例，其縣市合作議題包含休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、族群議題等八項，藉由地方政府間的合作關係，共同解決區域性的空間發展與社會經濟問題，為未來的區域發展奠定良好基礎。本文之探討標的「大漢溪觀光資源整合」即為上述議題中的子計畫之一，其包含休閒遊憩、產業發展與交通發展三個議題討論。基本上，朝向區域合作與發展之方向是正確的，但可惜的是，這些區域治理機制並非正式制度下的政府編制組織，加上《地方制度法》與《區域計畫法》的簡略規範、配套措施的不完全，使得其決議對於各縣市政府是否擁有強制力？是否形成象徵意義大於實質意義的窘境？成為各方探討的問題！另外，許多政策議題會橫跨多個行政區域，縣市政府間是否會因為財政預算困難、本位主義、政黨競爭等

[1] 資料來源：董時音，2010，〈我國區域發展與跨域治理現況〉之簡報資料，發表於「區域治理及提升競爭力研習會」，2010 年 12 月 14 日，行政院經濟建設委員會主辦。

問題，而導致彼此合作關係停滯不前，更是觀察重點！

因此，本文主要探討的命題為，既然「大漢溪觀光資源整合」能夠發揮一定的綜合效應，為何地方政府間尚未採取具體而可行的合作行動？面對此議題，本文嘗試以新制度經濟學中的「交易成本」作為研究途徑。就理論而言，「大漢溪觀光資源整合」觸及到區域治理議題，區域治理則涉及到行動者間的互動關係(例如合作與競爭)，而如同新制度經濟學者 R. Coase 所言，不管是何種形式的交易行為，或多或少都有交易成本(transaction costs)的存在，這不僅影響行動者間的互動模式，更會牽引政策之未來走向。因此，本文首先以「區域治理」作為切入點，說明「大漢溪觀光資源整合」的重要性，並運用「交易成本」中的「聯合生產經濟」（joint production economies）、「機會主義的預期成本」（expected costs of opportunism）與「治理成本」（governance costs）等概念，探討在大漢溪資源整合議題上，地方政府間尚未發展出具體合作關係之可能原因為何。最後依據「制度建置成本」的概念，提出以中央政府作為「大漢溪觀光資源整合」之引導者的建議，以降低地方政府間難以支付的交易成本，並提供適當之合作誘因，讓區域發展真正產生綜合效應。

貳、文獻回顧與理論運用

一、全球化與區域治理

在全球化的浪潮下，傳統政府運作模式已不再完全適用，轉而改變的是「分權化」(decentralization)、「公私協力」(public-private collaboration)與「夥伴關係」(partnership)等治理概念的重要論述。事實上，全球化是一個持續在進行中，且相互衝突與辨證的過程，而不是一個靜態或終結的狀況，它是有空間性和時間性的。換言之，全球化在同一時間涉及到多重而相互糾纏的空間層級尺度，不只包含全球空間，而且還包括次全球空間，如主權國家、區域、城市與地方等的生產、差異化、重構與轉型(周志龍，2002：493)。申言之，全球化讓國家疆界逐漸變為模糊，取而代之的是區域(region)在政治、經濟、文化等發展過程中扮演著更為重要的角色。再者，民主化讓地方意識崛起，過去國家透過由上而下的方式直接介入地方發展的態勢已受到挑戰，隨之而起的是網絡式的競爭、互補與合作關係。因此，受到全球化與民主化的衝擊，讓重視地方發展的區域治理概念逐漸受到重視。

國內學者在全球化、區域治理與城市發展的議題上多所關注，例如周志龍於 2002 年發表〈全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷〉一文，藉由空間層級化理論洞察全球化與臺灣發展典範過程，並分析臺灣都市系統變遷與國家介入的影

響。其認爲，戰後臺灣迄今的發展，依時間的進程，是由三個不同的發展典範所組成，亦即 1950 年代的農業自足典範、1960 年到 1980 年代的工業出口代工典範，以及 1990 年代以後的後工業化發展典範，由於這三個典範受到程度不一的全球化與國家介入之力量影響，因此形塑出不同面貌的都市系統發展。最後作者認爲，臺灣已經步入民主時代，必須以「多核心」及「區域臺灣」策略，建構新城鄉的網絡關係，並以網絡合作的治理取代過去階層式的治理，讓臺灣大部分的都市集居地與區域能在全球化過程中有所參與，藉由因應全球化的後工業化臺灣空間極化發展，重新建構新的系統網絡關係。

另外，孫同文於 2005 年〈全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估〉中以直轄市的改革議題作爲切入點，建議直轄市改革議題必須置於全球化的架構中思考，而關鍵問題在於我國直轄市在全球經濟日益一體化的氛圍下，究竟該如何策略性的發展？而經由什麼樣的地方政府體制來治理，才能追求預定的發展目標呢？作者認爲，在全球化論述下致力成爲「世界城市」或許是一個值得追尋的標的，除了依各個城市的發展稟賦來界定目標外，亦應該兼顧帶動國內區域發展的在地化論述，追求成爲一個「偉大城市」。文中也提到，在國內政經情勢的考量之下，直轄市必須強化與鄰近地區的協調機制，以利於其特定發展目標的達成。而爲了要與全球化接軌，又希望保留在地的特殊文化和價值觀，都會區域的定位與發展就成爲關鍵性的議題。

除了探討臺灣議題外，簡博秀則試圖利用全球化、新區域主義與區域治理的視角，探討長江三角洲城市區域的治理策略與模式，分別於 2008 年與 2009 年發表〈沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式〉與〈新區域主義、區域治理與長江三角洲城市區域的策略〉。其藉由新區域主義的論述內容，說明目前中國長江三角洲的區域治理模式與內容，文中解釋現今長江三角洲進行中的治理模式有：(1)區域規劃、(2)行政區劃的調整、(3)都市圈規劃、(4)上海經濟規模辦公室、(5)長江三角洲城市協作部門主任聯席會議、(6)蘇浙滬經濟合作與發展座談會、(7)長江三角洲城市經濟協調會、(8)太湖流域管理局與(9)部門協商與協議等九個不同的策略，但儘管這些模式在長江三角洲城市區域間發揮一定的作用與影響，但不同於西方國家，這些模式並非強調公私合夥關係的建立與治理，而是由「國家政府」扮演著不可或缺與主導性的角色。

透過上述文獻回顧可發現，全球化造成空間的解構與再結構，讓區域不管在國際競爭與國內發展的場景下，皆扮演著舉足輕重的角色。雖然有論者認爲「國家空洞化」已成爲事實，但從長江三角洲的案例可推論，國家的角色並沒有消失，重點在於功能的轉化；再者，以臺灣作爲背景探討，民主化的潮流確實讓地方自主性大爲提升，進而在區域發展過程中形塑出「協力」、「夥伴」與「治理」的競爭與合作關係，但試想，如果沒有國家或中央政府的法令、政策與預算的支持，

地方政府間縱使有合作意願也會受到現實因素限制而困難重重。換言之，在區域發展過程中，中央政府、地方政府皆扮演著不同的角色，兩者缺一不可。因此，本文將以「大漢溪觀光資源整合」作爲探討標的，說明中央與地方在面對區域合作與發展中必須扮演的角色與功能爲何？進而對上述論點作一深入分析。

二、縣市合作與交易成本

事實上，在區域發展過程中包涵著許多城市間的競爭與合作關係，進而形成區域與城市、城市與城市之間相互依存與功能互補的現象，而爲了國家整體發展並在全球化的競爭態勢中佔有一席之地，我國亦必須面對區域治理與發展的相關議題，其中縣市間的合作是最爲基本且必須關注的。就組織合作而言，M. Lundin 認爲組織是一個理性的行動者，爲了達成組織目標而產生有意圖的策略行動；而合作是資源相互依賴的結果，若合作利益小於合作成本時，組織間的合作互動關係將會被避免，然而組織間若存在資源互補的狀態，那合作關係將可能形成(2007: 652)。換言之，資源互賴程度愈高，組織間合作機會愈大；資源互賴程度愈低，則合作機會愈小，而這其中隱含著 Coase 的「交易成本」概念。本文基於此論述，試圖用交易成本概念來說明地方政府間的合作關係，首先針對國內外的文獻作一回顧與探討。

劉坤億於 2006 年發表〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉一文，嘗試從新制度經濟學的制度概念途徑出發，分析臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度障礙，並且引進其他先進工業化國家在區域治理方面的制度創新經驗，例如英國的 Quango、美國的區政府議會、德國的國際建築博覽會、義大利的區域協定，進一步探討臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度變革機會。作者引用 D. A. Lake(1999)有關交易成本的觀點，包括「聯合生產經濟」、「機會主義的預期成本」與「治理成本」，說明影響地方政府間建立夥伴關係的變數爲何。其認爲，在正式規則方面，現行法規如地方制度法、財政收支劃分法對地方政府間建立合作關係尚缺乏足夠的制度誘因；而在非正式規則方面，臺灣的政治環境，尤其是政府的激烈競爭與衝突，均帶來不利於地方政府間發展合作關係的氛圍。因此作者的主要思考是，制度與變革與創新時，必須考慮到制度的誘因結構及其實際的導引力量，而夥伴關係途徑和行政法人都是目前臺灣在發展區域治理機制時的一種選項。

另外，吳宗憲與曾凱毅於 2010 年的〈促進民間參與公共建設政策爲何成爲臺北市政府的選擇？—交易成本理論的初探性應用〉中以「承諾成本」、「代理成本」、「決策成本」與「風險及不確定性成本」作爲構念，透過深度訪談方式，分析總體交易成本可能是決定促參政策的因素。最後作者認爲，交易成本概念或許可以做爲未來研究公私協立制度選擇時之思考基礎，而交易成本理論中的四種成本，可代表政府決策者在思考問題時的四個面向，分別是政治力量介入造成的

成本、廠商的自利行爲造成的成本、政府自身能力造成的成本以及自然環境所造成的成本。此種思考多元利害關係人成本的選擇分析，確實能清楚描繪出決策的實況。

就國外文獻部份，學者 R. C. Feiock 於 2007 年發表〈Rational Choice and Regional Governance〉一文，作者試圖利用理性選擇觀點解釋自發性的區域治理爲何會產生，其認同利益(interests)的存在將會激發地方間(interlocal)的合作關係。文中也提到，許多行動者的特性是不一的，在合作過程中更抱持著自身利益與觀點，但透過正式與非正式制度的安排，將能有效降低從資訊、合作、協商、執行與行動而來的交易成本。另外，作者也強調，在區域治理過程中不僅要關注服務成本與地方政府間合作所帶來的利益外，更要體會到交易成本在合作過程中是無所不在的，如果能有效降低交易成本，將能卸除合作中的障礙，並增加社會資本，進而讓彼此間的合作關係更加順暢。

O. J. Andersen 與 J. Pierre 則於 2010 年〈Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action〉一文中首先解釋 strategic region 的概念，其涉及到地方間由下而上的合作過程，透過有吸引力的策略將能幫助地方政府在提供服務時追求到更大的利益。作者也認同，透過理性選擇的觀點，將能有效解釋地方間的合作關係，並於文中強調「誘因邏輯」(the logic of incentive)與「交易成本」在分析合作議題上的重要性。另外，作者認爲，由於每個行動者都是有限理性的，該選擇何種型態的合作模式、該如何選擇適當的政策工具，這選擇過程都是充滿複雜性的，因爲其中隱含許多交易成本的問題。

事實上，區域發展與合作的過程中確實涉及到多元的利害關係人，可能包括中央政府各部會、地方政府、廠商、企業，甚至是民眾，而由於每個行動者所處的位置不同，因此本身的動機與所追求的價值就有所差異。因此，透過上述的文獻回顧可發現，不管是國內外學者都認同以理性選擇、新制度經濟或交易成本的概念來解釋區域發展過程中的地方合作關係。本文則依循此一論點，透過「大漢溪觀光資源整合」議題，企圖分析地方政府間的合作障礙與困境爲何？進而利用交易成本概念提出相關的建議與思考方向。

三、本文理論依據與運用

Coase 於 1937 年發表〈The Nature of the Firm〉，首先提出交易成本的概念，進而在 1960 年〈The Problem of Social Cost〉一文中對制度與交易成本之間作更爲深入的探討。Coase 認爲，現實中的任何交易活動皆存在交易成本，而交易能夠成功並非古典經濟學派所認爲：當供給與需求曲線交會時，交易自然就會形成。另外，D. C. North 則在 1990 年出版的《Institutions, Institutional Change and Economic Performance》一書中提出正式規則與非正式規則概念，用以說明如何透過規則以降低人們交易過程中的不確定性。換言之，透過制度的合理建置，行

動者之間的交易成本就有可能降低。不過，交易成本的種類太多，難以一一說明與運用，因此本文將利用 Lake 所提出的「聯合生產經濟」、「機會主義的預期成本」與「治理成本」作爲論述依據，這三項交易成本的內涵簡介如下(援引自劉坤億，2006：3)：

（一）聯合生產經濟：

當生產單位經由聯合生產擴大生產規模之比率小於產量或收益增加之比率時，即可達到規模效益遞增。反之，當聯合生產規模擴大的比率大於產量或收益增加的比率時，即是規模收益遞減。從組織間合作關係的角度來看，如果合作可以促成規模經濟或聯合生產經濟，則組織間的合作意願將提高；反之，如果合作無法促成規模經濟或聯合生產經濟，則組織間的合作意願將大爲降低。

（二）機會主義的預期成本：

行動者若預期投機行爲所產生的成本較高，則比較願意與其他行動者建立較爲穩定的合作關係；反之，行動者若預期採取投機行爲所付出的成本較低，則比較不願意與其他行動者建立常態性的夥伴關係。

（三）治理成本：

行動者間在建立合作關係時，自身所能夠保留的剩餘控制權（自主性）多寡的考量。治理成本愈高，表示行動者在夥伴關係中的剩餘控制權愈少；反之，治理成本愈低，則表示其在夥伴關係中的自主性愈高。

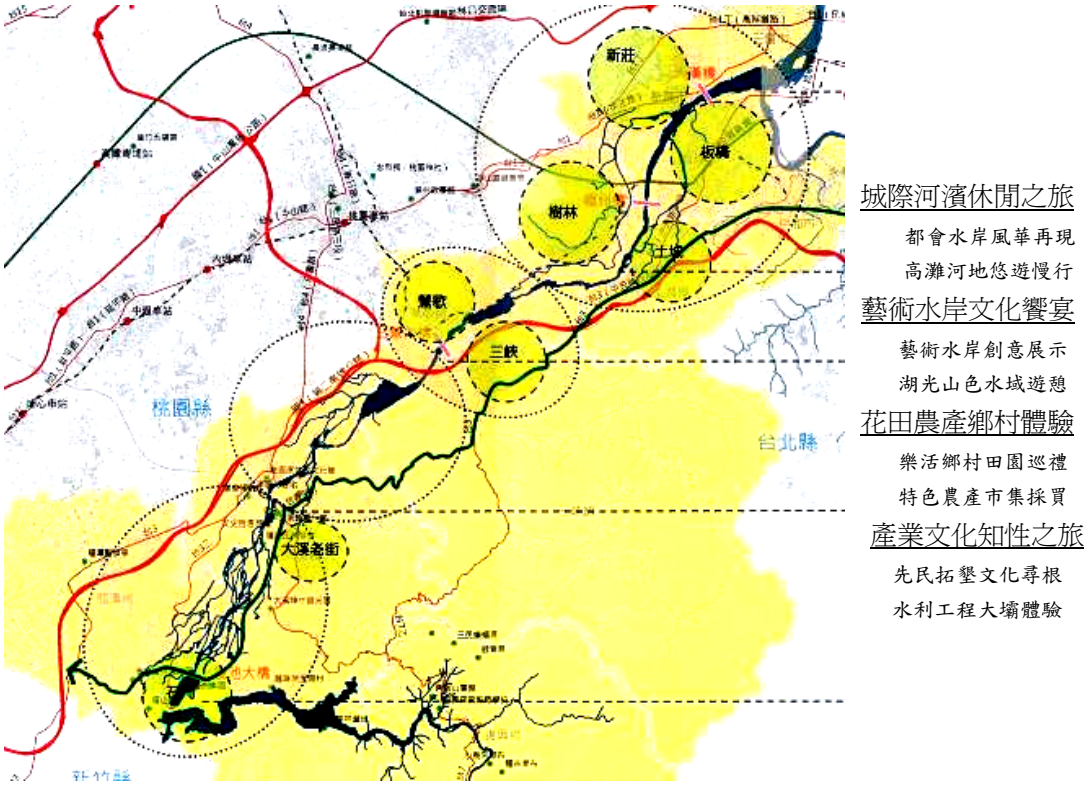
由上述三個交易成本的內涵得知，組織間的合作關係確實涉及到交易成本的問題。而就本文所探討之標的而言，不管在理論或實務上，「大漢溪觀光資源整合」皆觸及到區域治理議題，區域治理則涉及到行動者間的互動關係(例如合作與競爭)，而如同 Coase 所言，不管是何種形式的互動行爲，或多或少都有交易成本的存在，這不僅影響行動者間的互動模式，更會牽引政策之未來走向。因此，本文將利用交易成本的概念，探討大漢溪觀光資源整合過程中，縣市間合作可能會遇到哪些困境與阻礙？並且透過部份的訪談資料，對現行法令與政策作一分析，進而提出適當的建議。

參、「大漢溪觀光資源整合」計畫的背景、內容與現況分析

一、計畫背景與內容簡介

大漢溪原名大嵙崁溪，爲淡水河系三大主要支流之一，其流經桃園縣之復興鄉、龍潭鄉、龜山鄉、大溪鎮以及新北市之三峽鎮、鶯歌鎮、土城市、板橋市、

新莊市、三重市，在三重市於江子翠會入淡水河，主要支流有永福溪及三峽河。本溪上游爲石門水庫集水區，集水面積 759 平方公里。爲上游爲山谷地，中下游爲台地及沖積扇平原，境內交通發達，中下游地區工廠林立，人口密集，土地高度開發，屬大台北都會區。大漢溪流域內的觀光遊憩資源豐富，包過自然生態、人文歷史，鄉村風景、都會資源等觀光遊憩型態，極具開發價值。因此，北臺區域發展推動委員會於 2009 年配合行政院經建會「98 年度國家建設整合計畫」提出「大漢溪流域觀光整合發展計畫」，由經建會提撥 250 萬給當時的臺北縣作爲規劃案之補助，雖然此計畫涉及臺北縣與桃園縣，但負責機關爲臺北縣，而主辦單位則爲交通部。2010 年此規劃案完成，因此北臺區域發展推動委員在 2010 年的成果報告書中正式提出。而根據當時臺北縣計劃之期末報告書，將大漢溪流域分爲四大旅游主題，如〈圖一〉所示：



圖一　大漢溪流域整體定位規劃

資料來源：大漢溪流域觀光整合計畫報告書

由上圖發展出的四大系統具體發展方案，其規劃方案如下簡介[2]：

（一）「新板土樹」城際河濱休閒之旅：

原河岸兩側皆爲都市計畫區，水岸高灘地以劃設爲河濱公園，爲假日都會區民眾休閒運動的重要場所。故發展計畫下分爲二：都市水岸、風華再現，以及高灘河濱、悠遊慢行。

[2] 資料來源：臺北縣《大漢溪流域觀光整合計畫報告書》。

（二）「鶯歌樹林」藝術水岸文化饗宴：

河岸兩側皆爲非都市計畫土地，水岸有三鶯新生地，鄰近水岸兩側有陶瓷博物館及客家文化園區，配合三鶯新生計畫，將是一處藝術文化薈萃的河段。發展計畫下分爲：藝術水岸、創意展示，以及湖光山色、水域遊憩。

（三）「三鶯大溪」花田農產鄉村體驗：

河岸兩側多爲非都市計畫之農業區，左岸爲農田聚落形成之農村景觀，右岸爲丘陵地形景觀，多數爲鄉村地區所聚集。主題發展計畫爲：樂活鄉野、花田巡禮；特色農產、市集採買。

（四）「大溪石門」產業文化知性之旅：

河岸兩側除大溪都市計畫區外其餘爲非都市計畫土地，因緊鄰石門水庫大壩，河城內多爲裸露之岩盤，右岸的大溪老街爲昔日大漢溪水運的終點，是一處充滿歷史故事的小鎮。發展主題爲：水利工程、大壩體驗；先民拓墾、文化尋根。

二、「大漢溪觀光資源整合」的現況分析

北臺區域發展推動委員會所提出的「大漢溪流域觀光整合發展計畫」，其橫跨新北市與桃園縣兩個行政轄區，雖然此計劃已規劃完成，但到目前爲止尚未正式進入執行階段。不過要說明的是，本文的重點並非探討「大漢溪觀光資源整合」的規劃內容是否完善、其帶來的經濟效益爲何？或是各子計畫的發展可行性爲何？而是透過觀光景點間的交通聯結度來說明彼此之間的整合程度，進而分析此計畫中涉及到的縣市合作之現象與可能問題！畢竟，節點間如果沒有良好的交通聯結，縱使每一個節點都擁有獨特的競爭優勢，也很難發揮互補與群聚效應，最終只能淪爲彼此競爭客源，而難以發揮綜效。

就目前爲止，從新北市政府與桃園縣政府的個別政策可發現，大漢溪流域的下游部份(新北市境內，包括鶯歌、三峽、樹林、土城、新莊、板橋地區)之觀光資源已經可以透過現行的交通建設予以整合。就新北市而言，樹林、土城、新莊與板橋地區除了有班次眾多的公共汽車外，更有便捷的捷運藍線貫穿板橋與土城。再者，近期新北市政府利用「三鶯假日文化巴士」，將鶯歌與三峽的觀光景點作一整合，如〈圖二〉與〈圖三〉所示。因此，大漢溪流域的下游之多數觀光景點，已經透過原有的交通建設與近期的觀光巴士連結起來，對於新北市境內的觀光資源整合已經邁向一大步。

圖二　三鶯假日文化巴士-鶯歌線路線圖

資料來源：新北市鶯歌陶瓷博物館網站

圖三　三鶯假日文化巴士-三峽線路線圖

資料來源：新北市鶯歌陶瓷博物館網站

而就大漢溪流域的上游部份(桃園縣境內，包括大溪老街、慈湖與石門水庫地區)，雖然桃園縣沒有便捷的捷運系統，但境內散置之觀光資源的聯結與整合

不比新北市差，例如觀光巴士、腳踏車道與自行步道的連密性就很高，從〈圖四〉中可發現，桃園縣的觀光巴士確實將境內的主要觀光景點與資源作一有效整合，包括大溪老街、慈湖陵寢、石門水庫等等。因此，大漢溪上游的觀光景點與資源也因爲交通便捷性的提高有所整合。

圖四　台灣好行景點接駁公車-慈湖線路線圖

資料來源：桃園客運網站

透過上述說明可以理解，大漢溪流域中的桃園縣與新北市境內之個別觀光景點大部分已由交通運輸工具的改善加以聯結，而遊客不管是選擇哪個縣市做爲旅遊景點，皆能在一日內透過觀光巴士完成主要的行程規劃。因此，北臺區域發展推動委員會規劃的「大漢溪流域觀光整合發展計畫」所面臨到的最大難題在於，新北市三鶯地區與桃園縣大溪地區之間的聯結，這涉及到行政區域的交界處，所以縣市合作議題就產生。事實上，三鶯地區與大溪老街之間的交通便利性極低，只有鶯歌與大溪間的「大鶯綠野景觀自行車道」直接串連彼此，如果要搭乘大眾交通工具，只能在三峽地區搭乘臺北客運 9103 公車，而行駛路線必須經過約 31 個公車站牌，路程是有段距離的，如〈圖五〉所示，因此跨縣市之間的交通聯結尚未成熟，而此部份正是大漢溪觀光資源整合能否成功的關鍵點。

圖五　臺北客運 9103 公車-臺北到大溪路線圖

資料來源：臺北客運網站

事實上，大漢溪流域面積涵蓋新竹縣、桃園縣與新北市三個行政區域，其中鄰近桃園縣與新北市之沿岸具有豐厚的觀光資源，包括自然生態、人文歷史、鄉村風貌、都會魅力等四種型態，因此極具整合之潛力與發展性，例如斥資 2,340 萬元的大溪鎮「大鶯綠野景觀自行車道」已於 2009 年 7 月通車，北接新北市的三峽、鶯歌自行車道，南接桃園縣的大溪、龍潭並且達石門水庫壩頂，從淡水河出海口南下即可抵達石門水庫，全長約 60 公里，已成爲北臺灣熱門的鐵馬旅遊路線之一。從上述案例可瞭解到區域合作所帶來之利益是可見的，但現在兩縣市之間的觀光景點僅透過自行車道的直接聯結是不夠的，如何達到「大漢溪觀光資源整合」之整體性、適切性與效益性，讓遊客能夠透過大眾運輸工具於一日內暢遊兩縣市的主要觀光景點，進而達到觀光資源的有效整合，是值得中央與地方政府所重視之議題。

肆、從「交易成本」論區域發展中的縣市合作關係

本節將利用交易成本概念，並搭配政府統計資料與部份訪談分析，說明在「大漢溪觀光資源整合」的計畫中，新北市與桃園縣間的互動是否存在「聯合生產經濟」、「機會主義的預期成本」與「治理成本」的交易成本問題，進而探討爲何有

利於地方政府間的合作關係，至今尚未採取具體而充分的行動；其所面臨到的制度障礙可能為何等議題。相關分析如下：

一、「聯合生產經濟」部份

如同第三節的現況分析可理解，新北市與桃園縣已各自於行政轄區內利用交通便捷性的提升，將境內主要的觀光景點予以聯結，進而達到觀光資源的整合。換言之，雖然北臺區域發展推動委員會的「大漢溪流域觀光整合發展計畫」尚未正式執行，仍停留在規劃與審核階段，但兩縣市已自行整合境內的觀光資源，但問題在於，大漢溪流域中位於新北市與桃園縣的交接處部份(三鶯地區與大溪地區)，目前僅靠自行車道、公共汽車有直接性的聯結，如果旅客要快速往返兩地，必須透過計程車或自行開車才能節省旅遊時間。這涉及到縣市合作的議題，相信也是「大漢溪流域觀光整合發展計畫」的重點所在！首先，本文利用新北市境內的三峽、鶯歌與桃園縣境內的慈湖、石門水庫之遊客統計數，如〈表一〉所示，說明縣市合作是否能產生「聯合生產經濟」。

表一　三峽、鶯歌、慈湖與石門水庫歷年觀光遊憩人次統計

觀光遊憩區	縣市別	2008 年	2009 年	2010 年
三峽老街	新北市	618,707	2,264,138	1,849,327
鶯歌陶瓷博物館	新北市	279,464	529,693	786,209
慈湖遊客中心	桃園縣	1,031,750	3,120,026	3,645,602
石門水庫風景區	桃園縣	1,009,016	1,094,723	1,073,815

資料來源：交通部觀光局

雖然〈表一〉中四個觀光遊憩區該年度的人次統計會有所重疊，例如在 2008 年的時候，可能有一部分的旅客利用不同的假期時間參訪這四個遊憩區，或是一部份的旅客駕駛自用車於當天參訪兩到三個上述景點，因此該年度的統計人次就有重疊的狀況出現。換言之，在 2008 年的三峽老街遊憩人次中，可能在當年度也到訪過鶯歌陶瓷博物館、慈湖遊客中心與石門水庫風景區。但本文重點在於，新北市政府與桃園縣政府分別已經利用「三鶯假日文化巴士」與「台灣好行-慈湖線公車」的政策工具，企圖連結原先大眾運輸工具不發達的遊憩區，進而整合三峽與鶯歌、慈湖與石門水庫之間的觀光資源與遊客人數。但可惜的是，新北市與桃園縣只是整合各自境內的觀光資源與遊客人數，尚未達到區域性的整合，兩縣市之間僅以自行車道連結鶯歌陶瓷博物館與大溪老街，仍缺乏更便捷的大眾運輸工具以聯結彼此。假使三鶯地區與桃園大溪之間建構出合適的觀光巴士路線，讓三峽老街、鶯歌陶瓷博物館、慈湖遊客中心與石門水庫風景區之間能有效聯結，將遊客搭乘大眾交通工具的時間縮短，如此可能提高遊客的流動率，進而讓

四個遊憩區的觀光資源與遊客數整合起來。換言之，原先可能的競爭態勢透過交通聯結讓彼此轉化成合作關係，未來所帶來的預期效益是可見與可觀的。因此，新北市與桃園縣在大漢溪觀光資源整合的議題上合作，將帶來一定的觀光效益。

二、「機會主義的預期成本」部分

就觀光效益而言，如〈表一〉所示，其四個觀光遊憩區的每年遊客數加總逐年上升，而透過交通聯結、套裝行程的規劃，將可擴大吸引休閒觀光人潮。就桃園縣而言，雖然境內的觀光景點豐富，加上慈湖開放後大陸觀光人潮湧至，但景點間過於散置，如能與新北市合作，建立更爲完整的交通網，不僅能提高原先的交通便捷性，更能吸引新北市的都會觀光人潮。換言之，桃園縣如果不與新北市合作，採取單打獨鬥、投機行爲的話，將會失去上述整合所帶來的利益。

就新北市而言，其爲「大漢溪流域觀光整合發展計畫」的主導縣市，透過與桃園縣合作達成區域發展，將有更多機會與管道向中央爭取預算補助。再者，如果與桃園縣建立起合作模式，將兩地的交通徹底聯結，不僅能吸引國內的觀光客源，更能爭取原先至慈湖參訪的眾多大陸遊客進入新北市觀光的機會。同樣地，如果新北市不與桃園縣合作，也可能喪失上述的發展契機。

另外，針對新北市與桃園縣來說，兩縣市在大漢溪流域間各自皆有重大建設預期開發，例如大溪花卉產業、三鶯地區的觀光纜車等等，如能透過區域合作的探討，讓地方產業與發展議題浮出檯面，吸引中央與各界更多的注目，對於新北市與桃園縣而言，是免費與難得的政策行銷與推廣機會。換言之，如果兩縣市皆採取不合作的態度、單打獨鬥、投機行爲的話，將失去相互宣傳與共同爭取補助的機會。因此，「機會主義的預期成本」是乎不太會影響兩縣市在此計畫中的合作關係之建立。

三、「治理成本」部分

自從 99 年 12 月 25 日縣市升格後，直轄市成爲區域發展「領頭羊」的議題隨之產生，而直轄市周邊的縣市是否能接受此一說法並配合之，是區域發展與合作成功的關鍵因素之一。事實上，北臺區域發展推動委員會中的「大漢溪流域觀光整合發展計畫」之主導縣市爲新北市，其規劃部分是由當時的臺北縣負責，因此新北市在合作過程中的治理成本是乎比較小。換言之，在大漢溪觀光資源整合議題上，是否存在「治理成本」的問題？也就是說，桃園縣如果與新北市合作，會不會擔心主導權必須交由新北市，還忽略桃園縣真正的需求呢？本文將透過部份的深度訪談[3]，來解答此一問題！

> 主政縣市本來就有絕對的掌控權，就是說整個大漢溪的結果可能會比較偏重於那個主政縣市吧……其實不同縣

[3] 訪談時間：2011 年 4 月 27 日下午 14:00-14:50；訪談地點：桃園縣政府。由於訪談對象要求以匿名方式呈現，因此以 A1 做適當處理。而訪談題綱如附件一所示。

市可能有不同的政策方向，注意的地方也不一樣，也許新北市推的部份，假設我們這邊沒有積極參與的話，推出來的東西可能就不會是我們想要推的東西！(A1-2)

上述文字說明，新北市在「大漢溪流域觀光整合發展計畫」的主導權是存在的，因此有否存在「治理成本」的問題就落在桃園縣身上。另外，經建會補助 250 萬給當時的臺北縣進行規劃主導，桃園縣是否有充分參與其中，是值得探索的部份，畢竟大漢溪觀光資源整合涉及到跨縣市，如果只是一方意見，而忽視合作對象的實際需求，將面臨執行上的困難。

如果三峽與鶯歌有心連結，新北市有沒有企圖心要跟桃園合作，都都有關係呀！如果有一方主動的話，也許這個就可能成案了，對不對？(A1-2)

我覺得大家只要拋棄成見，有人帶頭，就像雁行一樣，我覺得跟著很好，如果新北市跟我們桃園縣推動的政策方向是一致的，那當然是非常的歡迎。(A1-2)

就桃園縣的立場，假使新北市有企圖心、有誠意與桃園縣商討三鶯地區與大溪地區之間的交通聯結問題，桃園縣是樂觀其成的。再者，其認爲只要拋棄成見，加上兩縣市政策方向一致，桃園縣是不介意跟著新北市的步伐前進，但前提是，必須經過充分溝通與瞭解對方需求後，才有可能進一步合作。換言之，只要新北市不要忽視桃園縣的實際需求，雙方合作關係是有可能建立，且桃園縣也願意與新北市搭配。因此，當前提條件被滿足後，桃園縣的治理成本是不高的。

四、其他因素的存在與現行區域合作機制的檢討

上一小節透過觀光遊憩人次統計與深度訪談的資料，說明新北市與桃園縣間的合作關係並沒有上述的交易成本問題。但又是什麼因素讓雙方的合作無法有效成形，讓大漢溪觀光資源整合的計畫停滯不前呢？本節將針對現行區域合作的機制作一檢討，並搭配部份訪談資料分析，期望找出阻礙縣市合作的最大因素爲何？

（一）現行區域合作機制的檢討

我國區域合作法源與定位之依據爲「區域計畫法」第 18 條與第 19 條；而賦予地方自治團體間之跨區域合作及爭議處理機制之法源依據爲，「地方制度法」增訂第 24 條之 1 至第 24 條之 3 規定。事實上，北臺區域發展推動委員會目前爲一非正式組織，而透過訪談可發現，其希望透過「區域計畫法」成立「區域建設推行委員會」，讓本身有法定的位階。

再來就是法定位階的問題，其實北臺並沒有法定的位階

，這可能會有空轉的情況出現，所以要注意！(B1)[4]

北臺現在要去轉型成具有法律位階的區建會，然後對應到中央，當然也希望中央各部會代表組成一個區建會，然後兩邊定期或不定期開會，這樣相對應後，就可以跟他爭取補助經費。(A1-5)

就實務而言，北臺區域發展推動委員會爲一非正式組織，雖然事前有經過各縣市的開會討論，提出相關的決議或規劃案，但缺乏法定地位，因此對各縣市缺乏強制力。換言之，就算規劃案已經完成，例如「大漢溪流域觀光整合發展計畫」，但如果新北市與桃園縣都不去執行的話，也不會有制度上的懲罰或強制機制加以執行。再者，受訪者 A1 認爲，除了北臺轉型成具有法律位階的區建會外，中央也必須成立一個跨部會的對口單位，以因應北臺的轉型與需求。事實上，以大漢溪觀光資源整合爲例，地方涉及到新北市與桃園縣政府，該業務範圍則包含中央的交通部、經濟部、觀光局等部會，假使地方成立區建會，但中央沒有一個整合性的對口單位，相信在資源爭取、預算整合、溝通協調上也會發生問題。申言之，中央政府在此成爲區域發展與合作能否成功的關鍵角色。

現在全台沒有一個區域建設推行委員會，雖然北臺運作這麼久了，但當遇到有競爭性的資源出現時，那就會變得很困難！其實中央要去餵飽所有地方政府是很困難的 (C1)[5]

各縣市都是想跟中央要錢，但是自己口袋能不能掏出錢來的那種動機，如果可以更加強的話就好了，比如說，就是要他納入預算來推動，但動機有點弱就是了。(A1-4)

中央政府應該去思考如何協助地方，跟地方一起合作，好好推動地方有共識的計畫。而以新北市的立場，我們會希望中央在統籌分配款與補助款上，真正運用在區域合作已經有共識的項目上。(D1)[6]

另外，透過上述三段訪談資料更發現，地方政府間的實質合作往往缺乏中央預算上的補助而終止。其實，經費來源籌措不易也使得聯盟在區域治理的能力上受到限制，而彼此在行政轄區分立下，經費分擔的協調力也較弱，再加上中央政府對於跨域計畫補助規定上的限制等等，都弱化了聯盟區域治理的推展(李長

[4] 文字內容是引用「我國縣市改制直轄市後問題探討與因應策略」研究案之焦點團體座談紀錄，座談時間：2011 年 4 月 18 日下午 14:00-16-00；座談地點：財團法人國家政策研究基金會，發言對像以 B1 做匿名處理。而筆者也參與當時的座談過程。

[5] 資料來源同註 4，發言對象以 C1 做匿名處理。

[6] 訪談內容是引用「我國縣市改制直轄市後問題探討與因應策略」研究案之深度訪談紀錄，訪談時間：2011 年 4 月 18 日上午 10:00-11-30；訪談地點：新北市政府，由於訪談對象要求以匿名方式呈現，因此以 D1 做適當處理。而筆者也參與當時的訪談過程。

晏、曾淑娟，2009：46)。事實上，地方政府的財政普遍都是困難的，在行政區域內皆有各自的政策優先順序必須推動，是否有足夠的預算投入跨區域的政策，是值得商討的議題。雖然現行的財政收支劃分法第 30 條規定，跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫，得酌予補助地方政府，但其中充滿著中央集權的色彩。再者，行政院經建會補助北臺八縣市的預算多數用於規劃階段，相對於執行階段的預算補助是缺乏的。換言之，地方政府的財政預算已經不足，如果中央沒有提供適當的財政「誘因」，多數地方政府是沒有多餘能力與意願將規劃完畢的研究案付諸實行。

經過上述的討論，雖然新北市與桃園縣在大漢溪觀光資源整合的合作議題上，沒有「聯合生產經濟」、「機會主義的預期成本」與「治理成本」的交易成本問題，但透過訪談資料與對現行制度的檢討可發現，在區域發展過程中，影響縣市間合作意願的最大因素為「中央政府預算補助機制不足」。而改善此一機制，中央政府勢必責無旁貸。

（二）合作機制的改善與建議

就理論而言，政府間的合作之所以能夠帶來利益，是由於有一定的規則或制度供雙方遵守，制度的存在即保證交易雙方選擇合作的行為對彼此都有利，因此制度的重要功能之一是保證交易者有更多意願選擇合作，為合作創造條件(趙永茂，2003：58)。制度雖然不可能百分之百完美，但是「趨近完美」的可能性是存在且可期待的，政府作為「遊戲規則制定者」的角色，必須正視遊戲規則的缺失與不足之處，負起責任來修改之。而由於區域發展與合作的過程中缺乏中央預算的實質補助，這涉及中央的權限，加上地方政府都已經自顧不暇，因此中央政府必須擔負起制度改善的義務，讓區域合作的機制更加順暢。就交易成本概念而言，此議題的「制度建置」所花費之成本，由中央政府支付是合理且必要的。最後，本文試圖以「誘因」與「懲罰」兩個概念，作為區域合作機制改善的原則，分述如下：

1、「誘因」部分：

事實上，現行的中央政府補助地方進行跨域合作的機制是不足的，雖然有法源依據，可以成立具有法人格的區域建設推行委員會；或是經過各自議會通過後，得設組織經營相關的跨域事務。但這些法律條文皆為原則性的規定，沒有考慮到交易成本是充斥在縣市合作的過程中，因此缺乏有效降低交易成本的制度。再者，財政收支劃分法或行政院經建會在計畫執行階段上的補助是不足的，因此難以吸引多數地方政府投入區域發展的行列。但只要提供適當「預算誘因」是可以彌補制度上的不足，分為兩階段探討：

（1）由於區域發展除了是跨地方事務外，更能帶動整體國家的競爭力，因此不僅是地方政府受惠，中央政府也跟著受益，所以面對地方政府沒有多餘能力支

付區域合作所衍生的執行預算時，中央政府必須協助之。更甚者，中央與地方政府共同面對區域合作時，在各自編列預算上可用影響範圍、受益程度、財政狀況等概念作爲分擔執行預算比例的原則，如果可行，將能降低預算上的負擔。

（2）預算誘因的第二階段爲，當區域發展的規劃完成並徹底執行後，中央政府可對於這些建設進行審查，如果績效良好，或是超出原先認知的效益，就適當給予預算或稅收上的獎勵。如此一來，地方政府就有誘因投入更多精力與時間，來完善區域之間的合作。更積極者，原先不同黨派的地方政府首長，也可能爲了預算上的誘因，而先放下彼此成見，投入跨縣市的合作過程。

2、「懲罰」部分：

實務上，很多跨區域合作的終止除了是因爲預算困難外，地方首長是任期制也是一大因素，縣市長至多有兩任八年的時間能投入區域合作，但只要一下台，新首長如果不認同前任首長的施政理念，將可能推翻先前的合作協定。另外，合作終止也可能是彼此首長出現嫌隙，或是人爲因素的故意破壞。因此，與預算誘因的第二階段相反，如果沒有充分原因而停止已經在執行的區域建設案，造成縣市間甚至是國家的損失，中央政府可在預算或稅收上設計一套懲罰機制，如此就能有效延續區域之間得來不易的合作關係，區域建設更能不受人爲因素而中斷。

本文以「大漢溪觀光資源整合」作爲切入點，透過文獻回顧與深度訪談方式，分析爲何有利於地方政府間的合作沒有被落實，進而探討現行區域合作機制的可能缺失爲何，最後以「誘因」與「懲罰」作爲改善機制的原則，並提出相關建議。因此，只要透過適當的溝通、協調與制度設計，大漢溪觀光資源整合是可行且能有效被落實的。另外，如何讓預算補助成爲有智慧的工具，鼓勵大家合作，而不是成爲競爭、互相對打的工具，是中央政府必須擁有的思維；而地方政府更要有區域發展的認知，畢竟區域合作所帶來的綜合效益是可觀的。

伍、結論

縣市間的土地本是相連的，但一條無形的行政界線讓完整土地一分爲二，讓看似聯結的彼此，在現實距離中卻是如此遙遠，因此如何透過彼此合作，讓土地間的情感再次聯結起來，是研究過程中的主要動機。本文試圖利用區域治理與交易成本概念，探討如何透過制度的建構降低交易成本，讓地方政府間之合作關係更加順暢。就制度面而言，隨著地方自治發展、地方權限不斷擴增，使得原先偏向中央集權的中央-地方關係，逐漸轉變爲上下隸屬、平行競爭與合作並存之態勢，這也讓地方政府間的合作關係產生質變。因爲地方政府擁有高度的自主權，是否與鄰近縣市合作，不必再全然聽命於中央指示，而是有能力與自主性去面對

政策考量與利益追求。但不可否認，雖然地方的自主權高漲，但沒有中央政府的支持，區域合作也難以成形。再者，陳義過高的區域合作之論述，確實有忽略交易成本存在的疑慮，因爲在現實世界中，合作過程中的多數行動者皆有自身考量，思索著如何從中獲取可接受的利益，因此區域發展過程中的縣市合作議題必然牽涉到交易成本的概念。而爲了地方發展、區域建設與國家利益，中央政府與地方政府必須責無旁貸來面對區域合作過程中的困境與挑戰，通力合作降低可能存在的交易成本。

參考文獻

李長晏、曾淑娟，2009，〈北臺與高高屏區域聯盟治理營運之比較〉，《臺灣民主季刊》，第六卷第二期，頁 1-60。

吳宗憲、曾凱毅，2010，〈促進民間參與公共建設政策爲何成爲臺北市政府的選擇？—交易成本理論的初探性應用〉，《文官制度季刊》，第二卷第三期，頁 107-149。

周志龍，2002，〈全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷〉，《都市與計劃》，第二十九卷第四期，頁 491-512。

孫同文，2005，〈全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估〉，收錄於《全球化與政府治理》，陳志民、劉淑惠編著，臺北：偉伯文化，頁 49-87。

趙永茂，2003，〈臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，第十八期，頁 53-70。

劉坤億，2006，〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，《臺灣民主季刊》，第三卷第三期，頁 1-34。

簡博秀，2008，〈沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式〉，《公共行政學報》，第二十七期，頁 1-41。

簡博秀，2009，〈新區域主義、區域治理與長江三角洲城市區域的策略〉，《國立臺灣大學建築與城鄉研究學報》，第十五期，頁 1-19。

Andersen, O. J & J. Pierre. 2010. “Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action.” *Urban Affairs Review*, Vol.46, No.2:218-240.

Lundin, M. 2007. “Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.17: 651-672.

Feiock, R. C. 2007. “Rational Choice and Regional Governance.” *Journal of Urban Affairs*, Vol.29, No.1:47-63

附錄一：訪談題綱

(一) 首先請問您，在北臺區域發展推動委員會所提出的「大漢溪觀光資源整合」議題上，以貴縣(市)的立場而言，對於新北市與桃園縣的合作關係建立，所抱持的具體預期內容爲何？其希望帶來的具體效應爲何？

(二) 有論者認爲，直轄市必須扮演區域發展之「領頭羊」角色，因此請問您，在

「大漢溪觀光資源整合」的過程中，由直轄市擔任主要的規劃與執行者之角色是否合適？爲什麼？

(三) 您認爲，在「大漢溪觀光資源整合」的規劃與執行過程中，直轄市必須扮演財政負擔較重的角色？亦或是，由中央政府扮演該角色較爲適合？爲什麼？

(四) 請問現今地方政府間的合作機制充足嗎？需要加強的地方爲何？貴縣(市)與鄰近縣市合作過程中所面臨到的最大困境爲何？

(五) 您認爲，中央政府是否有提供足夠誘因，促使地方政府間展開合作關係？如果沒有，您給中央政府的建議爲何？

(六) 最後，您對「大漢溪觀光資源整合」之議題，還有哪些具體意見和建議？