

電子化跨域治理與政府行政效能： 主/客觀評價之交叉檢證*

胡龍騰、莊文忠、曾冠球**

《摘要》

諸多研究者偏好聚焦在影響電子化跨域治理成因的探究，相對地，有關「電子化跨域治理將可提升政府行政效能」的規範性主張與命題，迄今為止卻較少受到學者青睞。本研究試圖釐清方法論上一個非常普遍且根本的議題，此即：何種測量方法比較有助於客觀地彰顯所謂的使用成效？電子化政府的使用者是否會出現「說一套、做一套」的現象？進言之，透過受測者「主觀評價」所得到的結果是否足以作為成效評估的基礎？還是必須仰賴其他的資訊來源？

本研究從我國現行電子化系統中，選擇「全國商工服務行政系統」和「國稅資訊系統」作為研究個案，以系統實際使用者之觀點，探討以下研究問題：第一，對於電子化跨機關資料交換之使用行為（包含頻率和強度），使用者之主觀認知與客觀評斷間是否具有的一致性？第二，對於電子化跨機關資料交換之成效（例如決策模式之改變），使用者之主觀認知與客觀評斷間是否具有的一致性？第三，使用者於電子化跨機關資料交換的實際使用行為與其對成效的主觀評價之間是否具有關聯性？第四，使用者於電子化跨機關資料交換的實際使用行為與其對成效的客觀評價之間是否具有關聯性？

本研究發現，在使用行為面向上，使用者之主、客觀評價不具一致性，而相對地，在決策模式改變（亦即電子化跨機關資料交換所產生影響效果）面向上，由主、客觀評價所得資訊較具一致性。另外，若皆由主觀評價角度檢驗使用者使用行為對其成效判斷的預期效果，據以瞭解主觀形式測量之穩定性，則發現二者間具有低度相關；相對地，若以客觀評價角度來進行檢測，則發現二者間不具關聯性，換言之，其測量效果較主觀評價來得差。

關鍵詞：電子化跨域治理、政府效能、主觀評價、客觀評價、認知失調

*論文發表於中國行政學會會員大會暨「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會，台北：國立政治大學。本研究感謝台灣電子治理中心「電子治理下的跨域整合管理第二階段暨 G2G 成效評估」（編號：0992460052）的研究支持。本文仍處於草稿階段，未經作者同意，請勿引用。

**胡龍騰為臺北大學公共行政暨政策學系副教授、莊文忠為世新大學行政管理學系副教授、曾冠球為淡江大學公共行政學系助理教授。作者感謝政治大學公行系張智凱博士生、世新大學行管系碩士徐明莉、世新大學行管系黃榮志碩士生，及淡江大學公行系楊昌衡碩士生於計畫執行與資料蒐集過程之協助。

壹、前言

近年來，許多學者日益關注「跨域資訊分享」(cross-boundary information sharing) 之議題，公部門電子化政府的研究領域亦不例外 (Dawes, 1996; Gil-Garcia, Schneider, Pardo, & Cresswell, 2005; Pardo, Cresswell, Thompson & Zhang, 2006; Pardo & Tayi, 2007; Schooley & Horan, 2007; Zheng, Yang, Pardo & Jiang, 2009; 胡龍騰、曾冠球, 2009; 曾冠球、胡龍騰、莊文忠, 2010)。事實上，政府部門推動跨機關資訊分享是一件複雜且艱鉅之任務 (Yang & Maxwell, 2011: 164)，先前一項本土性研究即曾指出，影響政府部門未來推動相關電子化跨機關資料分享或服務整合之重要因素，包括：主管的支持、法令限制、資料隱密性、資訊安全考量、中央部會資料庫間未能整合、信任因素、風險與責任，以及機關首長間權力釋放問題等因素 (胡龍騰、曾冠球, 2009: 119)，除非這些因素能夠被有效處理，否則跨機關資訊分享甚至整合勢必遭遇重重難關。

基本上，跨域治理是指「針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題 (林水波、李長晏, 2005: 3)。延續這樣的傳統與啟發，本研究將「電子化跨域治理」(electronic boundary-spanning governance) 定義為：「以資通科技之技術與架構，針對兩個或兩個以上的不同部門或單位間，因彼此之間業務或功能相接及重疊，導致資源及流程重複配置、無人管理，或需跨部門協調處理之問題，進行後端組織、流程、功能、平台，及資料庫之整合，以提供民眾完整、無縫的 (seamless) 電子化服務」。

事實上，實體世界所面臨的跨域治理挑戰，與目前電子化政府領域緩解跨機關業務所面臨的協力合作與後端系統 (back office) 整合障礙，兩者之間具有極高的相似性與共通性。儘管名詞不同，但無論是本研究的電子化跨域治理、「鏈結治理」(connected governance) 或「電子化政府結為一體」(e-Government-as-a-whole)，這些概念背後共同呼籲政府當局應該致力於將電子化政府後端平台那些原本獨立存在的 (stovepipe) 的資料庫 (如戶政系統、地政系統、稅捐系統、建管系統、消防系統等)，搭配跨機關作業流程 (如公文陳核、時效管制) 的改造，有效轉型成為整合且相互鏈結的 (integrated and connected) 一致性系統，以便在 e 化服務平台上發揮更為強大的單一窗口便民服務功能，於此同時亦提升政府行政效能。

根據文獻回顧結果，諸多研究者偏好聚焦在影響電子化跨域治理成因的探

究，相對地，從績效管理與課責角度而言，有關「電子化跨域治理將可提升政府行政效能」的規範性主張與命題（江宜樺，2010: 67；UN, 2008），迄今為止卻較少受到學者青睞，經驗研究成果並不是非常豐碩，這使得我們並不清楚這類電子化政府投資在行政實務上的貢獻與正當性。事實上，在電子化政府成效評估的脈絡下，使用者（如政府員工、一般民眾）往往是主要的資料蒐集與評估對象，亦即透過渠等自評（self-report）結果作為電子化政府相關施為成效的參據（黃朝盟、朱斌好、黃東益，2008；DeLone & McLean, 2003）。然而，本研究重點並非致力於提出電子化跨域治理成效的因果解釋架構，而是試圖釐清方法論上一個非常普遍且根本的議題，此即：何種測量方法比較有助於客觀地彰顯所謂的使用成效？電子化政府的使用者是否會出現「說一套、做一套」的現象？進言之，透過受測者「主觀評價」所得到的結果是否足以作為成效評估的基礎？還是必須仰賴其他的資訊來源（詳下述）？¹

定義上，這裡所謂的主觀評價，強調的是受訪者的認知、態度、評價或感受，其測量上係以 Likert 量表為主；在電子化政府領域裡，經常可以看到針對網站服務滿意度進行測量，就是一個典型的例子。理論上，一個好的測量方式應該是以蒐集「客觀數據」（如系統上使用紀錄）為優先，但受限於某些因素此等數據未必可以順利透過機關管理員的協助而取得，因此，許多成效評估往往必須退而求其次、改為測量使用者本身的認知，例如，公務員、一般民眾是否經常使用特定系統或平台。進一步地，某些比較精緻的調查方法論，甚至把使用者認知再細分為「主觀評價」與「客觀評價」兩者。有別於前述主觀評價缺乏精確描述，客觀評價重視受訪者經由理性計算填答的數據（如次數）。由於作為依變項的個人認知與評價結果往往決定了電子化政府或電子化跨域治理的成效，足見這個變項在測量過程扮演舉足輕重的角色，也因此吸引我們進一步關注和評估這類測量品質與精進的核心問題。舉例而言，透過電子化政府使用者的主觀評價蒐集的資訊，是否到頭來有失「客觀」？抑或在客觀事實不可得的前提下，前述「主觀評價」與「客觀評價」結果之間有所相關？抑或出現不一致的現象？為什麼會有這樣的落差？本研究的重要意義在於：如果事後驗證結果得知使用者的「主觀評價」與「客觀評價」結果是一致的，至少意味著後續這類調查可能沒有必要畫蛇添足般同時蒐集二類數據，而可以將有限的問卷題項數量進行最佳利用；相反地，如果「主觀評價」與「客觀評價」結果是不一致的，則可能暗指日後這類調查可能必須同時蒐集二類題項的數據，以免調查過程與結果有失客觀。對此，透過統計上相關分析的結果將可協助我們進行資料檢核並解答上述研究效度（validity of research）的疑問。

綜合上述，本研究將從我國現行電子化系統中，選擇具有跨部門、跨機關，

¹ 組織行為研究領域就曾對自評的測量方法提出質疑，有興趣的讀者請參見 Donaldson & Grant-Vallone (2002)，本研究延續這樣的脈絡在電子化政府領域中加以驗證與討論。

及跨中央與地方政府等電子化跨域特色之系統平台的「全國商工服務行政系統」和「國稅資訊系統」作為研究個案，以系統實際使用者之觀點，針對個案中所產生之資料分享與整合來探討以下研究問題依序如次：第一，對於電子化跨機關資料交換之使用行為（包含頻率和強度），使用者之主觀認知與客觀評斷間是否具有的一致性？第二，對於電子化跨機關資料交換之成效（例如決策模式之改變），使用者之主觀認知與客觀評斷間是否具有的一致性？第三，使用者於電子化跨機關資料交換的實際使用行為與其對成效的主觀評價之間是否具有關聯性？第四，使用者於電子化跨機關資料交換的實際使用行為與其對成效的客觀評價之間是否具有關聯性？

貳、文獻檢閱

一、電子化跨域治理之概念闡述

公部門的組織結構，受到傳統科學管理和韋伯官僚型模概念之影響，期望藉由「專業」和「分工」的設計來達成組織運作的效率和效能。但隨著人類社會的快速發展，公共事務與問題日益分殊化，為回應社會大眾的需求並在大有為政府的期許下，公部門組織不斷擴充且持續朝向更細緻的「專業分化」，所造成的結果便是當今組織或官僚割裂 (Bureaucratic fragmentation) 的問題 (Flinders, 2002: 53, 57; Kjær, 2004: 4; Lowndes & Skelcher, 1998: 316)。檢討「割裂的政府」(fragmented government)現象的形成，除部分肇因於功能分工或專業主義 (specialization) 的影響，機關的設立乃依所承擔之「功能」或所提供之「服務」而存在，但卻非根據公共或政策「問題」的發生與解決而加以規劃；更重要者，乃源自於未能針對不同專業間的關係進行良好設計且忽略機關間功能與任務「互賴」(interdependent)的特性所致。而割裂式政府的後果，便是行政部門無力緩解當前公共管理普遍面臨的棘手議題，阻礙了政府效能的發揮。

當前對於彌合割裂式政府較廣為接受的觀點，便是以「全觀型政府」(holistic government; 6 et al., 2002)之概念作為導正組織割裂現象的解方。基本上，全觀型政府係旨在促進「跨部門組織間協力」(cross-departmental inter-organizational collaboration)。在「政府一體」(government as a whole)的概念下，欲消弭政府的割裂運作，以達全觀治理(holistic governance)的目的，或可藉由組織結構的重組，或是透過政策統合機關進行政策與公共服務輸送的協調，然前者政治挑戰度高，難以短期達成，而後者則亦須視統合機關及其首長之權威、資源和協商能力，未必能獲致一致性的成果。在此些條件限制下，若由服務需求角度出發，反向構思由行政流程再設計，及藉助資訊科技(information technology, IT)利用資訊後端(back office)資料庫的整合，從服務端使民眾體驗整合的公共服務效率提升，或許

是當前較可達成之工具性目標。依此，運用資訊科技將「政府一體」的概念，結合「鏈結治理」模式，以「電子化政府結為一體」的形式作為實踐，有效提升政府部門之運作並降低資訊傳遞和服務輸送成本，提供具效率性的公共服務，儼然已成各國極力思索的方向(UN, 2008)。而此「電子化政府結為一體」目標之達成，實賴前述原本依其專業和功能分工之各行政機關或部門，以跨部門的方式共享其資訊及整合其行政流程，亦即本文所謂之「電子化跨域治理」(electronic cross-boundary governance)。

電子化跨域治理之執行，除需各機關組織間達到資訊及其平台的整合外，還需要進行各組織間流程的整合(Scholl & Klischewski, 2007)。申言之，為達成組織間的資訊分享，需要的是組織系統間的相互可操作性，但為達成流程間的整合，則更是需要各組織職能要項(functional components)的相互接軌與配合，以形成一套「一體化流程」(overarching process)。而將既有作業流程改造、並接軌成一體化流程，需要比系統整合更密切的整合作為(Scholl & Klischewski, 2007)。基此，電子化跨域治理可由行政流程再設計及資訊系統整合兩大面向，作一梗概理解。

(一) 行政流程再設計

誠然，若欲達成電子化政府流線化作業之目標，絕對需要政府機構內部的業務流程改變以相互配合，否則，僅是緣木求魚罷了(Stemberger & Jaklic, 2007)。所謂的「業務流程再造」(Business Process Reengineering)是針對業務流程進行根本且激進的再設計，以便在關鍵的績效測量上，如成本、品質、服務與速度上，達成大幅度改善(Hammer & Champy, 1993)。然而，不幸的是，政府機關中既有的行政流程通常無法與電子化政府的發展需求相契合。換言之，如欲透過電子化方式提升政府部門的行政效率，則需先行瞭解公部門特殊的流程本質(Hughes, Scott & Golden, 2006)。

Thong 等人(2000)指出，公私部門業務流程再造的特徵並不相同，公部門進行流程再造者多具有以下特徵：(1)多數公共組織高度抗拒變革，除非是社會與政治變革迫使其進行流程再造；(2)亟需高層管理者的支持；(3)流程再造團隊宜由中立的幕僚官員組成，以克服利害關係人的抗拒等。然而，公部門因受限於法規，在業務流程與組織結構上能進行變革與調整之空間極為有限，因此行政流程的變革通常僅限於：作業流程的統一、部分作業的自動化，以及減少某些不必要的流程或關卡(Stemberger & Jaklic, 2007)。正因為公部門所面臨流程調整或再設計的限制，顧客導向服務提供的思考常是公部門進行行政流程再設計的主要動機(Stemberger & Jaklic, 2007)。

儘管現今組織於進行行政流程再設計的同時，多會伴隨資訊科技之應用，以利正面成果之展現，俾強化彼此之正當性。但資訊工具難以解決政治、組織，或衝突與競爭性目標的問題，因此如何引借資訊科技的力量展現跨部門流程再造的

具體成效，便是相關部門說服機關首長和利害關係人的重要課題。

(二) 資訊系統整合

電子化跨域治理的概念，正如同實體世界中的跨域治理一般，超越了傳統指揮命令關係與運作觀點，轉而強調業務相關聯之機關或組織間的合作與協調。² 相關論述與研究中，除流程再設計外，另有一派學者從跨組織系統(interorganizational system, IOS)之觀點，討論如何整合政府部門之e化服務。所謂跨組織系統，係指由兩個或兩個以上的獨立組織，所共享的一套以科技為基礎的資訊通訊系統(Schooley & Horan, 2007: 756)。針對跨組織系統的概念，Fedorowicz 等人(2007: 786)將跨組織系統定義為「提供連結的基礎建設(包括電腦化與網路化的硬體設備、軟體應用與資料庫)，以支援持續不斷的跨域資訊交換。」而此類的資訊分享建置則需透過系統與正式交換標準建立、作業流程改變等基礎建設，方能促成組織間的資料與資訊的共享(Gil-Garcia, Chengalur-Smith, & Duchessi, 2007)。當然，這樣的概念亦可應用於當前電子化跨組織治理的概念上，用以形容透過跨組織系統所結合形成的相互合作網絡組織系統(Volkoff, Chan, & Newson, 1999: 64)。

當政府部門之各機關、各部會透過跨組織系統將彼此資訊系統、資料庫、業務流程等相互嵌合後，未來的電子化政府發展將快速朝向跨組織整合(inter-organizational integration)，及需求驅動、同步行動政府(demand-driven, joined-up government)等兩種未來型e化政府發展(Klievink & Janssen, 2009)。³ 對於建立在跨組織系統而發展的電子化跨域型政府，Kumar & van Dissel(1996)曾借用 J. Thompson 於 1967 年所提出「相互依賴性」(Interdependence)的三種觀點，發展出三種電子化跨域模式，包括：(一)合股式資訊資源跨組織系統(pooled information resource IOS)：基於合股式互賴性概念(Pooled Interdependency)，組織間擁有共同的資訊資源(如：共同的資料庫、溝通網路平台、應用介面等)，但各自獨力運作；(二)價值/供應鏈式跨組織系統(value/supply-chain IOS)：基於接續性互賴概念(sequential interdependency)，多個組織共同完成一連串的活動，某組織的產出將為他組織的投入；(三)網絡式跨組織系統(networked IOS)：基於交互互賴性概念(reciprocal interdependency)，組織相互提供資源與協助，藉以產生互補

² 其概念就像 Kumar & van Dissel (1996: 279)所說：“The boundary-spanning aspect implies a level of cooperation and coordination well beyond that of the traditional arms-length relationship that exists between organizations acting as free-agents in a market.”

³ 依據 Klievink & Janssen(2009)兩位學者的分類架構，電子化政府的發展可分為五種階段模式，亦即：(1)煙囪型政府(Stovepipes)：各機關間資料未分享、獨立運作，民眾前往個別機關網站洽公。(2)整合式組織(Integrated Organizations)：資訊化單一窗口僅提供機關內服務與資訊的整合，但不涉及跨機關整合。(3)全國單一入口網(Nationwide Portal)：建置全國性單一的電子化服務入口網，透過單一入口網，民眾可連結至各機關申辦線上服務。(4)跨組織整合(Inter-organizational integration)：將跨機關的資訊與服務整合在一起，透過入口網整合形成單一服務，使民眾不會感覺正在申辦多項服務。(5)需求驅動、同步行動政府(Demand-driven, Joined-up government)：以需求導向而非供給導向的方式運作，民眾或企業不需自行尋找所需申辦的服務，入口網將自動搜尋相關服務並提供建議。

作用。吾人不難發現，目前公、私部門所發展之跨組織系統大多不脫此三種原型模式。

但事實上，推動像跨組織系統這樣的創新，它並不是單純的只是技術性的問題解決方案而已，其中包含了許多政治與經濟面向的利益等考量的糾結(Boonstra & de Vries, 2005)。Scholl & Klischewski(2007)更剴切指出，大多數影響跨組織資訊整合與共享的挑戰與限制，其實都不是資訊科技的問題！舉例而言，學者 Schooley & Horan(2007)曾從運作(operational)、組織(organizational)，及治理(governance)三個層面，針對緊急醫療服務(Emergency Medical Services, EMS)的跨組織系統進行研究。二人發現，在如緊急醫療服務此類跨組織系統運作中，時間壓迫性、資訊正確性、組織互動、多元合作組織間的資訊交換、系絡因素、流程內及流程間的績效矩陣與測量等因素，都會影響電子化跨域治理的經驗(Schooley & Horan, 2007)。學者 Boonstra & de Vries(2005)指出，推動跨組織系統時，可能面臨科技面(technology-related)、能力、知識與認知面(ability-, awareness- or knowledge-related)、利益面(interest-related)，及權力面(power-related)等障礙。⁴ 爰此，為確保跨組織系統各個參與者的動機、意圖、利益都能在過程中獲得適切的滿足，在進行電子化跨域之前，必須先能確定彼此對於合作目標之合意(agreements)，以確保後續機關組織間資訊分享之進行(Schooley & Horan, 2007)。當然，研究也發現，過去的跨域協力經驗、社會--政治性組織、主管領導風格、業務流程、資源等因素，都會影響電子化跨域治理的整合與相互操作性(Scholl & Klischewski, 2007)。學者們經實證研究發現，控制取向的管理風格(control-oriented management)、欠缺合意共識的目標(no agreement on goals)、管理者的缺乏耐心、成果未能即時呈現、行政經驗、先前的資訊分享專案經驗，及既存的組織關係(pre-existing relationships)等，都是阻礙組織間資訊共享的重要因素(Gil-Garcia et al., 2007)。

事實上，在從行政資訊化進展到整體資訊社會的過程中，必然會經歷組織部門間網絡建立及跨部門資料整合之階段(Zuurmond, 2005)。但是，當傳統組織與虛擬組織同時存在時，要如何進行資通科技的引進(Yan and Louis, 1999)？由於在進行後端組織整合時，必須建立起各組織間共享的資訊基礎建設或架構(information infrastructure)，所以在缺乏共享標準及相容的基礎建設的情況下，跨機關的協力將受到影響(Bekkers, 2009)。針對於此，Bekkers(2007)參酌組織理論提出三種整合模式，以處理前述相互操作性的問題：

⁴在科技與技術面的障礙，包括欠缺一致的交換與作業標準、不相容的軟、硬體、安全性與加密的問題等。而能力、知識與認知面的障礙，則可能有法規的障礙，或是無法理解跨組織系統所能帶來的機會。利益面的障礙則在於考量跨組織系統能否帶來經濟或策略性競爭優勢。至於權力面的障礙係包含潛在使用者無法影響相關機關或組織一起加入跨組織系統之建置，或某個行動者有其權力忽略跨組織系統夥伴之存在(Boonstra & de Vries, 2005: 487-488)。

1. 以集權方式整合後端組織：由一主導性後端組織扮演核心角色，提供資料庫與連結，作為交易與溝通管道。
2. 以供應鏈模式整合後端組織：即以工作流程的觀念進行資訊交換，透過介面(interfaces)提供資訊連結與流通，亦可使用中介資訊服務模式(intermediary information service)，作為資訊交換中心。
3. 以共用互享模式整合後端組織：在後端組織界線與差異模糊的條件下，數個後端組織共用相同所需的資料庫。在此情況下，某一單位依循某項行政程序所蒐集的資料，亦可為其他相關單位或部門於提供其他服務時所使用。

Bekkers(2007, 2009)認為，以 ICTs 作為後端組織整合的工具，將會面臨幾項必須解決的問題。首先是這些後端組織之間的關係問題，亦即在整合過程中及整合後，各組織是否仍能保有原本的自主性(Autonomy)？且由於彼此業務的聯結性，各組織間又存有在法令權責、預算、能力、資源、控制權力等互賴性(interdependencies)的問題。再者，若將資訊與 ICTs 視為組織的資源或權力的延伸，在後端組織整合過程中，無可避免將面對衝突與合作的複雜關係，而使得涉入整合的彼此產生一種具有高度不確定性，卻又依賴的關係，因此產生「資源政治」(resource politics)或「資訊政治」(information politicking)的問題。⁵ 最後，在後端組織整合上，主事者必須協調各類組織所持價值與理性，包括政治理性、法律理性、經濟理性，及科技理性等，並取得平衡。甚至，在發展跨組織的資訊架構時，各組織會感受到既有組織間或組織中的資訊領地被侵犯或被挑戰，而使得政治性因素不得不納入考量，而且，若跨組織的資訊架構非得建立不可，那麼，「誰依賴誰？」便成為各個組織計算的重點(Bekkers, 2009: 61)。

為妥善處理上述複雜的衝突與合作關係，學者 Smith(2007)建議，在協力過程中，從初始設定協力網絡至付諸執行的階段，一套穩定且可信賴的制度將有助於各政策部門投入協力網絡的承諾與進行。然而，欲促使後端組織整合成功，學者認為，幾項重要因素必須納入考慮，包括：整合議題的政治本質、目標尋找過程的管理、組織的自主性、互賴性的理解、相互的承諾，以及信任(Bekkers, 2007)。由此吾人不難理解，即便欲從資訊科技的角度觸發部門間的跨域合作，實有其複雜性與非科技性之難度；亦正因如此，在實務上常使電子化跨域整合之成效難以有效評估並清晰界定其因果關係。

二、電子化跨域治理成效評估

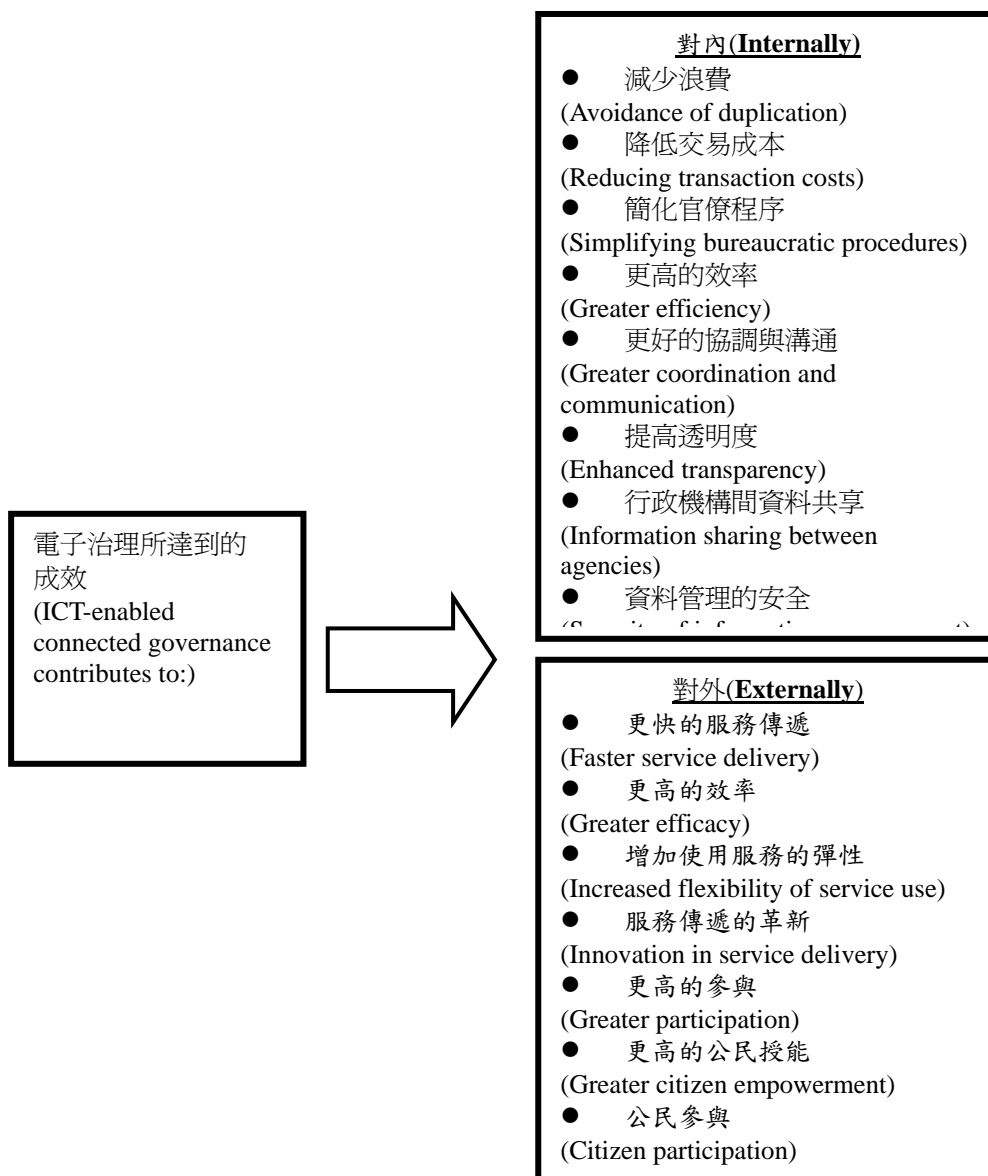
當政府愈來愈依賴ICTs來提供服務，政府部門之間共享資訊系統的建立與整合愈來愈多之際，組織共享資訊系統的應用與評估便成為後續的重點。爰此，本文擬由聯合國、歐盟及專家學者所建構之電子治理成效評估模式，透別是

⁵ 因為涉入整合的各組織皆可能將資訊的界定、近用、使用及傳播視為其權力，因而擔心此種權力受到挑戰。

針對論及跨部門資料交換與共享者，以從中所昭示之重點為基礎，藉以點出現今成效評估模式所側重之面向。

(一) 聯合國

在電子化政府發展趨勢下，改善政府組織內部和跨組織之間的流程與系統的協調，及改變政府運作方式的一個重要階段即是強化鏈結治理的概念(UN, 2008)。而鏈結治理的策略目標之達成乃基於多面向之努力，包括技術面、流程面、管理面和觀念面等，因之，若要評估其治理成效，也必須兼顧內部和外部的面向。依此，UN(2000)將電子治理成效評估分為對內(internal)與對外(external)兩個面向（見圖一）；在此架構下，可清楚瞭解政府部門的組織之間和跨組織的協力合作，包括水平和垂直層面，是否達成內部效益和外部效益。



圖一 聯合國電子治理成效評估架構

資料來源：United Nations (2008: 7).

在此架構下，調查題目的設計以發展全面性觀點為基礎，整合了個人能力、基礎建設的發展、資訊和知識的取得。由於電子化治理朝鏈結治理的方向發展，此一調查中亦不斷地調整題目，以確保能將調查的焦點放在電子化政府服務傳遞和公民參與的最新變化和發展(UN, 2008: 12-13)。整個調查的主要目標有二：(1)比較性評估會員國如何藉由利用ICTs來傳遞線上服務與產品給公民，據以評估政府轉型的能力；(2)設定標竿評量工具來監測政府執行電子化服務的進步情形(UN, 2008: 14)。且由此觀之，此一架構所採評量指標，多以客觀數據為主，以期藉以進行跨國性的監測和比較。

(二) 歐盟

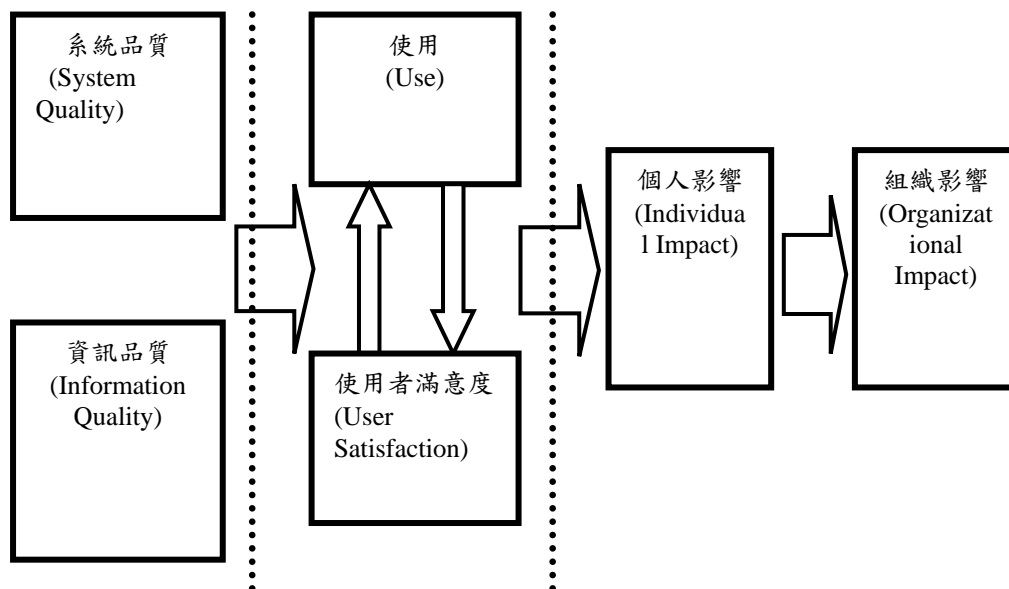
歐盟資訊社會總署於其2006年的調查報告首章中指出，雖然諸多歐盟會員國投入大量的經費在公部門的數位化，但迄今為止，仍無法客觀且有系統地衡量這些投資的效益和報酬，以致於無法評估電子化政府所產生的具體衝擊和利益。為比較歐盟各國於電子化政府發展之成效，遂發展「電子化政府服務經濟方案」(eGovernment Economic Project, eGEP)之衡量架構(Measurement Framework, MF)(DG Information Society and Media European Commission, 2006)。整體而言，此一衡量架構主要係用以評估電子化政府服務對三個公共價值面向所產生之影響(DG Information Society and Media European Commission, 2006: 10-14)，包括：1.效率(Efficiency)，將使用者視為納稅人(user as tax-payer)，透過動態生產力的驅動，追求財務和組織內部的價值；2.效能(Effectiveness)，將使用者視為顧客(user as customer)，以顧客至上、服務品質、包容性、成就感和安全性的極大化為核心，追求顧客價值(constituency value)；3.民主(Democracy)，將使用者視為公民和選民(user as citizen and voter)，透過開放、透明、課責、彈性和參與等行政處理與政策制定以強化民主，即追求政治價值。因其整合了數個歐盟會員國的評估方法，增加了此一衡量架構的彈性和適用範圍。

在指標設計上，歐盟資訊社會總署的報告中明言，有關電子化政府服務的影響評估，有二項重點：一是，指標的選擇不應該只是納入可換算成現金價值或可數量化的指標，也應該納入非貨幣化的指標；二是，結果的衡量不應該只是有形的面向，也應該納入無形的面向。據此，有些指標適合以量化方式的呈現，有些則必須進行質化的評估。⁶ 儘管歐盟之電子化治理評估架構較具概念層次上的完整性，然就其報告中各項評量指標之定義來看，仍多屬客觀數據之計算，較少以主觀性感受指標（如使用者滿意度等）進行測量和比較分析。

(三) DeLone 與 McLean 之系統評估模式

⁶ 以效率面向而言，必須進行質化評估的影響如：流程重組和標準化、IT 基礎建設的合理性、流程／服務的創新、政策規劃與制定的改善、行政簡化、分權化、工作內容的改進、工作條件的改善、彈性工作制度等(DG Information Society and Media European Commission, 2006: 18)。

DeLone和McLean(1992)所提出之資訊系統成效評估模式，為現今廣為接受且具代表性的概念架構之一。⁷ DeLone和McLean(1992)在檢視相關文獻後指出，資訊系統成功與否係由六個變項所決定：(1)系統品質(System Quality)，乃指系統溝通的技術層次；(2)資訊品質(Information Quality)，即指系統溝通的語意層次；(3)使用(Use)，是指資訊的接收；(4)使用者滿意度(User Satisfaction)，指資訊對個人的影響；(5)個人影響(Individual Impact)、(6)組織影響(Organizational Impact)，資訊對系統的影響。DeLone和McLean(1992)認為，雖從溝通理論的觀點，資訊的流動乃是線性的，從訊息的發送、訊息的接收到訊息的效果，但在衡量資訊系統成功與否時，不能個別衡量這些變數，而須將其視為相互依賴。據以，其評估架構如圖二所示，包含了資訊系統的建立和使用、使用的效能等獲得可欲結果的必要而非充分的步驟。



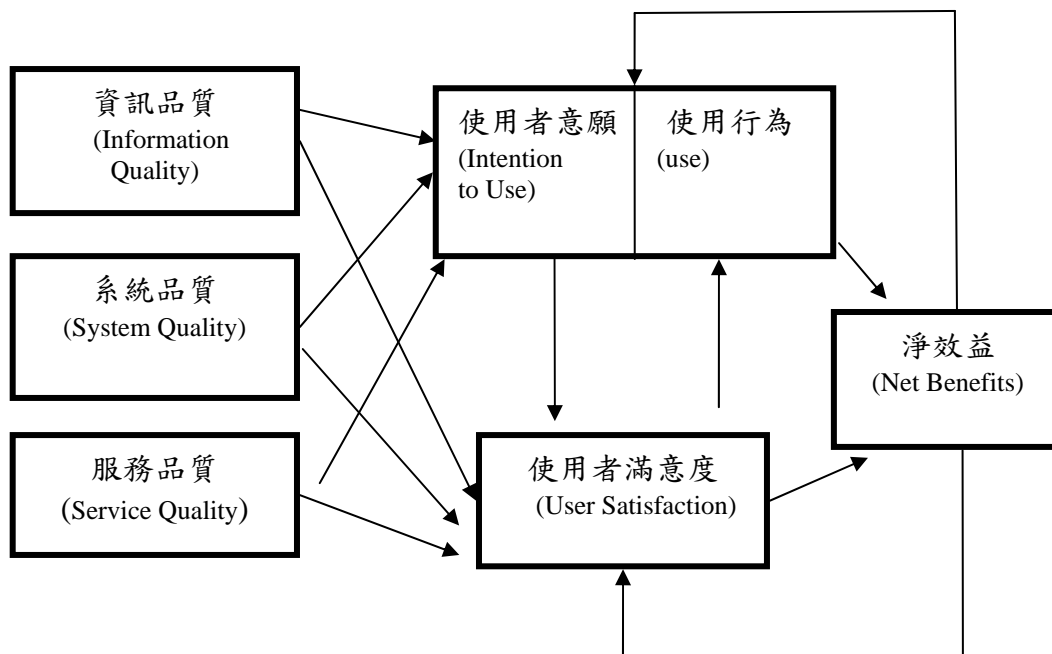
圖二 DeLone 和 McLean(1992)資訊系統成效評估模型

資料來源：DeLone & McLean(1992)

隨著愈來愈多的研究將此一模型應用於知識管理、電子商務等議題上，也愈發現此一模型的限制。因之，DeLone與McLean在10年後重新修正此一分析架構，並納入服務品質(Service Quality)此一面向，且將使用面向再細分為使用意願(Intention to Use)和使用行為(Use)，並刪除個人影響和組織影響兩個舊有變項，以淨效益(Net Benefits)取代之，修正後的評估架構如圖三所示。除此之外，二氏也建議，該模式於不同系絡和應用中，應該指派不同的權重在系統品

⁷雖然本文之主旨並非針對特定電子化政府之資訊系統進行評估，但因該模式係一以成效為導向，且具有多面向、融合變項間轉換程序和接續性影響等概念特質之完整性評量架構，為採擷其核心精神，本文仍以其為文獻檢閱之重要對象。

質、資訊品質和服務品質上，以求較為公允的評量。該模式經此一修正，不僅擴大此一分析架構的應用範圍，也增加了該模式分析的彈性。



圖三 DeLone 和 McLean(2003)修正資訊系統成效模型

資料來源：DeLone & McLean(2003)

三、效能之主/客觀評價採用

經由上述電子化跨域治理及電子化政府成效或影響評估等其相關概念之引薦，吾人必可發現，電子化跨域治理之採行，及其所欲達成政府行政效能之提升，皆有其複雜且多面向之影響成因。甚者，就前文所引述數項代表性評量架構觀之，各方架構與指標之設計、指標資訊蒐集方式，或成效概念之界定等，皆未有一定之共識，且主/客觀、量/質化資訊偏好不一，甚或並陳，在在顯見如欲藉由某一評量架構提出具說服力之成效評估證據，證明電子化政府甚或是電子化跨域治理實有其價值，絕非易事。但任何政府資源之投入，必然期望能有報酬或成效之證明據以佐證未來持續投資之合理性與正當性；然而，在此些紛沓的架構或概念當中，依然無法簡明清楚地告訴吾人，主、客觀的評量方式究竟是互補？抑或是相互關聯、甚至同效？

在績效測量上，主、客觀測量方式及其所得資訊是否為可相互取代(interchangeable)、僅取其一即可，始終唯一爭辯性議題(Rich et al., 1999)。在組織層次上，傳統的績效評量大多仰賴客觀評量資料據以評估，但學者認為，僅憑客觀數據不足以真實反映機關績效，無法呈現服務接受者或系統使用者之感受程度，主張應納入主觀性評價方得以公平地理解行政機關的施政努力(Shingler et al.,

2008)。然而，主、客觀評量資料間，何者較具有變異性？何者較能反映系絡因素的影響？在理論與實務上始終有著不同的看法(Rich et al., 1999)。

類似的問題同樣發生在個人層次的績效評量上。論者曾認為主觀測量(subjective measures)可能受個人偏好、感受、討好或知能限制等因素，而較客觀測量(objective measures)不具區辨力(discriminability) (Ahn, Hwang, & Kim, 2010)。因而建議宜多採客觀評量方式。

為避免單一測量途徑所造成的偏差，學者們建議當評量組織之績效表現時，應能整合主、客觀測量於一評量架構中，以完整且公允地評價機關的實際績效(Shingler et al., 2008)。蓋主觀的績效或成效評價多遭受缺乏正確性和欠缺可信賴性等方面的攻擊(Ahn, Hwang, & Kim, 2010)，因此在績效評量實務上，主觀性評價多係用以輔助客觀評量，而盡可能採取多元角度與資料蒐集途徑，俾使測量結果的判斷具有較高的正確性與效度。然而，儘管目前人類智慧所及，仍多以同時採取主觀和客觀評量方式進行組織運作、方案執行、個人表現等績效的測量途徑，以避免犯下誤判之錯誤，但對於主、客觀評量何者較具區辨力？不同之二者測量之結果是否具有一致性或關聯性？等是類問題，仍未提供較具體的建議。甚至，對於這樣問題的探索，從實證研究的結果來看，仍是莫衷一是。

舉例而言，學者們曾運用後設分析法，發現主、客觀評量結果間並不具有全然的可替換性(Rich et al., 1999)。另，亦有學者曾藉由醫院主管對於經營績效所進行主觀感受和客觀判斷進行統計分析，發現上述二者間具有顯著的關聯性(McCracken, McIlwain & Fottler, 2001)。正因這樣的疑問無法獲得充分的解答，論者建議，無論是實務上的績效測量或學術的實證研究設計，應盡可能同時納入針對主、客觀評量（或評價）方式進行資料蒐集，並進而對其測量結果或效果進行比較(Ahn, Hwang, & Kim, 2010; Liden, Stillwell, & Ferris, 1996)，以重複多方檢測瞭解主、客觀評量結果的關聯性。基於上述觀點，本文之旨要即在於嘗試以跨機關電子化交換成效的實證資料蒐集，企圖據以檢測主觀性評價與客觀性判斷間是否具有其關聯性，以從方法論的角度和過去文獻進行對話。

四、認知失調理論

認知失調理論(Cognitive dissonance theory) 係 Leon Festinger (1957)所提出，乃指行為人的認知與認知（或態度與態度）之間，或是認知（或態度）與行為之間產生邏輯不一致甚至是矛盾衝突的情形，例如：認同認真到校上課是學生應為的本分，卻也同時認為蹺課缺席是無傷大雅之事（態度之間的邏輯不一致）；明知抽煙有害健康甚至可能導致罹癌，但仍忍不住煙癮持續吸煙（認知與行為間的邏輯不一致）；或是個人的認知與所接收到的資訊間產生不協調的情況（例如，多數人普遍認為天下烏鴉皆是黑色的，但卻看到一隻白色的烏鴉）。然，因個人

有認知協調的心理需要，因此當發生認知失調時，行為人將透過下列行為以降低認知的失調程度：(一) 改變既有行為，使其與所持認知或態度相符；(二) 尋求對己有利之資訊或論述以支持現有行為或認知的正當性；(三) 改變既有的想法、觀念或信仰以配合現況或新條件(Festinger, 1957; George & Edward, 2009; Mao & Oppewal, 2010; Szajna & Scamell, 1993)。

隨著認知失調理論的出現，社會心理學、行銷學或消費行為、醫療衛生行為等領域皆多探討造成個人認知失調之原因，及其後續行為表現。而在資訊科技(information & communication technologies, ICTs)領域上，部分 IT 研究結合認知失調理論用以假設資訊系統使用者的行為與態度(或認知、評價)係源自於其對該系統的期待(Szajna & Scamell, 1993; Venkatesh & Goyal, 2010)，同時亦有學者將該理論應用於使用者的期待對系統之使用績效(performance)與感受(perception)的影響(Szajna & Scamell, 1993)。

舉例而言，學者們曾指出，組織常感覺資訊科技系統或設備的成效不彰或投資效益無法展現，大多肇因於該系統或設施的使用者缺乏使用意願；而使用者之所以欠缺使用意願，則多因該系統或設施未能符合使用者原本的期待(Venkatesh & Goyal, 2010)。易言之，儘管組織或使用者對某一資訊系統或架構初始的接受程度為影響其科技採納(technology adoption)與否的重要因素，然系統或介面上線後的好用程度或生產力的展現，則更是影響使用者是否願意持續採用的關鍵(Venkatesh & Goyal, 2010)。

除因原本預期和實際使用經驗間所產生的落差將導致期望不一致(expectation disconfirmation)的結果外，當發生原本的預期和經使用後期待的成效未能展現時，亦會發生認知失調的感受，進而影響其對該系統的評價(Venkatesh & Goyal, 2010)。對此，學者指出，儘管使用者對資訊系統的負面期望不一致(negative disconfirmation)將必然會導致負向的評價結果，而正面的期望不一致(positive disconfirmation)雖會提高個人對系統所給予的評價，但是未必會產生顯著的正向效果(例如持續使用)，甚至依然可能引發負面的評價(Venkatesh & Goyal, 2010)，也因此可能造成個人在不同面向(如主、客觀價值)上的不同評價判斷，或所謂之認知失調。

在另項稍早的研究中，學者們亦指出，當 IT 使用者產生使用經驗的不一致性時，會導致對感知性績效(perceived performance)與實際績效(actual performance)間評價判斷的不同，而有認知失調的情形(Szajna & Scamell, 1993)。Szajna & Scamell (1993)發現，使用者所給予系統的評價，係來自於其原本預期的合理性(realism)的影響及其感受程度(perceptions)，而非該系統的實際績效。這當中似乎也隱含了使用者對資訊相關系統的評估，主觀的感受成分大過於客觀的評量；由此，亦然產生了使用者個人於主、客觀評價的認知不一致問題。

爰此，本研究希冀藉由電子化資料交換實際使用者之評價資料，以實證方式，檢驗在其主觀感受性評價與客觀性成效判斷間，是否可能存有認知失調的現象，以供作未來相關成效評估研究之參考。

參、研究方法

一、資料蒐集方法與設計

本文係以問卷調查法為主要之資料蒐集方法。問卷調查之主要對象，為全國商工服務行政系統及財稅系統中之國稅資訊系統二大系統之使用者；本研究期望從使用者的觀點(user perspective)針對二大系統於電子化跨域治理之成效予以評估。在問卷架構上，主要包含影響因素、中介因素，及成效評估三大區塊。然因本文之主要目的，在於針對電子化跨域治理之採行及其所產生行政效能或成效，從使用者之觀點，分由主觀性的感受和客觀性判斷兩個測量角度，交叉檢證二類測量方式是否具有關聯性，因而在本文中，僅聚焦於使用者之使用行為與其對成效之評價兩個面向，而非整體評量架構及其數據之分析。爰此，在使用者行為面向上，主要參酌 DeLone & McLean (2003)模式之概念，側重於使用者之使用頻率與強度，並參採本文作者們之自行設計題項；而在成效評估面向上，則主要在於檢視機關採用跨組織資訊系統後，機關與機關間於水平和垂直層次的決策點能否減少，具體提升組織行政效能，題項設計上係參考 Gupta & Jana(2003)以行政人員決策模式之改變與否作為測量。

表一 本文所納入分析之題項設計

構面	次構面	測量題項	參考來源
組織成員的實際行為	使用頻率	<ul style="list-style-type: none"> 我經常使用電子化跨機關資料交換 我<u>每天</u>平均進行電子化跨機關資料交換的次數： _____次 	DeLone and McLean(2003:26)
	使用強度	<ul style="list-style-type: none"> 我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換。 處理每個案件時平均所需使用的時間：_____分鐘 	自行設計
決策模式改變	水平層次	<ol style="list-style-type: none"> 採用電子化跨機關資料交換已減少了水平機關間會簽核章的數目 採用電子化跨機關資料交換已減少水平機關間會簽核章的比例：__% 	修改自 Gupta& Jana(2003)
	垂直層次	<ol style="list-style-type: none"> 採用電子化跨機關資料交換已減少了垂直機關間陳核核章的數目 採用電子化跨機關資料交換已減少垂直機關間陳核核章的比例：__% 	修改自 Gupta& Jana(2003)

二、樣本分析

此部分，本研究透過描述統計、次數分配表與百分比檢視有效樣本，藉以對樣本基本特徵(性別、年齡、教育程度、合格實授職等、現職機關、機關所在地與職務類別、目前職務年資、進入公務機關總年資、服務過幾個政府機關)作一概略的描述。

(一) 全國商工服務行政資訊系統之使用者

全國商工服務行政資訊系統使用者之問卷發放，係透過政治大學電子計算機中心所提供的網路問卷發送系統進行第一次資料收集。共計發放600份問卷，回收58份問卷，問卷有效樣本為46份，第一次有效回收率為8%。而第二次透過

紙本回收的方式，共計發出1000份問卷，扣除第一次重複填答問卷者，兩次問卷發放後共計有效樣本為592份，回收率提升為59.2%

1. 性別

在592份樣本當中有4位填答者未填寫此題。男性受訪者總共172人，佔了29.3%；女性則為416人，佔70.7%。由此結果得知，女性受訪者多於男性受訪者。

2. 年齡

在592份樣本當中有24位填答者未填寫此題。年齡層的分布為：年紀最輕的受訪者為20歲，年紀最長為64歲，平均年齡為42歲。而各年齡層的分布為20-29歲共有79位，佔了13.9%；30-39歲共有136位，佔了23.9%；40-49歲共有197位，佔了34.7%；50-59歲共有141位，佔了24.8%；60歲以上共有15位，佔了2.6%。由上述可得知受訪者年齡層分布於40-49歲之間者最多。

3. 教育程度

在受訪者教育程度方面，在592份樣本當中有16位填答者未填寫此題。最高學歷為高中/職以下的有105人，佔了18.2%；大專/大學者有394人，佔了68.4%；碩士學位者有73人，佔了12.7%，而受訪者中有4位具有博士學位。結果顯示，大多數的受訪者具有大專/大學以上的學歷。

4. 合格實授職等

在此次問卷調查當中，本研究也對於受試者的任職屬性進行調查在592份樣本當中有41位填答者未填寫此題。其中有260位是具有公務人員資格，佔了47.2%；其餘291位為約聘僱人員，佔了52.8%。

而在合格實授職等這題中，在592個樣本當中有312位受訪者回答此題，部分約聘僱的填答者在該機關仍有職等的計算。最低職等為1職等，最高職等為10職等公務員。而其分配為5職等以下有153位，佔了49.0%；6-9職等有50.3位，佔了50.3%；10職等（含）以上有2位，佔了0.6%。

5. 現職機關、機關所在地與職務類別

在592份樣本當中有36位填答者未填寫此題。有關受訪者的現職機關，其中154位受訪者任職於中央機關，佔了27.7%；而有402位受訪者則任職在地方政府，佔了72.3%，顯示受訪者中任職於地方政府者比例較高。

而在592份有效樣本當中，受訪者現職機關所在地的分布為：北部地區有238位，佔了40.2%；中部地區有216位，佔了36.5%；南部地區有126位，佔了21.8%；東部地區僅有9位，佔了1.5%。

本研究除了調查受訪者的現職機關外，也對其職務類別進行調查。在592份樣本當中有33位填答者未填寫此題。有513位受訪者為非主管職務，佔了91.8

%；而具有主管職務的受訪者僅有46位，佔8.2%。由此可知大多數的受訪者不具有主管職務。

6. 目前職務年資

592份樣本當中有22位填答者未填寫此題。受訪者目前任職職務的年資平均為10.30年，最少為1年，最多者為41年。而在目前職務任職年資1-5年者有271位，佔了47.5%；6-10年者有84位，佔了14.7%；11-15年者有51位，佔8.9%；16-20年者有73位，佔了12.8%；21-25年者有37位，佔了6.5%；26年以上者54位，佔了9.5%。由此可知大多數的受訪者目前職務年資為5年以下。

7. 進入公務機關總年資

592份樣本當中有28位填答者未填寫此題。受訪者進入公務機關的總年資平均為13.72年，最少為1年，最多者為35年。而在目前進入公務機關總年資1-5年者有15位，佔了32%；6-10年者有7位，佔了15.2%；11-15年者有4位，佔8.7%；16-20年者有8位，佔了17.4%；21-25年者有6位，佔了13%；26年以上者6位，佔了13%。

8. 曾服務過幾個政府機關數

由於本研究欲瞭解公務同仁對於電子化跨機關整合服務的看法，也欲瞭解公務同仁過去若曾經就任過不同的機關單位對於電子化跨機關整合服務看法的影響，故本研究對於公務同仁過去服務機關數進行調查，發現平均待過1.01個機關，最小值0個機關，最多曾待過6個機關。

綜合以上，商工系統之受訪者以女性居多，以40-49歲之間者居多，多具大專以上學歷，以非具公務人員身份者為主，以6-9職等者居多，多為非主管職務，且多任職於地方政府及北部地區，目前職務年資多為5年以下，公務總年資亦多為5年以下。

（二）國稅資訊系統之使用者

本研究委請五區的國稅單位信件伺服器管理者協助寄發調查問卷，共計回收226份問卷，然因五區國稅單位皆表示不便提供國稅業務人員總數，以致無法計算此部分之問卷回收率。

1. 性別

在226份樣本當中，有4位受訪者無回答此題，男性受訪者總共50人，佔了22.5%；女性則為172人，佔了77.5%。由此結果得知，女性受訪者多於男性。

2. 年齡

在226份樣本當中，有4位受訪者無回答此題，而國稅問卷年齡層的分布，年紀最輕的受訪者為25歲，年紀最長為60歲，平均年齡為39歲。而各年齡層的分布為20-29歲有24位，佔了10.8%；30-39歲有76位，佔了34.2%；40-49歲有95

位，佔了42.8%；50-59歲有26位，佔了11.7%；60歲以上（含）有1位，佔了0.5%。由上述可得知受訪者年齡層分布於40-49歲之間最多。

3. 教育程度

在受訪者教育程度方面，在226份樣本當中，有4位受訪者無回答此題，最高學歷為高中/職以下的僅有13人，佔了5.9%；大專/大學者有169人，佔了76.1%；碩士學位者有40人，佔了18%。結果顯示，大多數的受訪者具有大專/大學以上的學歷，專科以下學歷的只有少數13人。

4. 合格實授職等

在此次問卷調查中，本研究也對於受試者的任職屬性進行調查，在226份樣本當中，有5位受訪者無回答此題，發現在221份有效樣本當中，其中有175位是具有公務人員資格，佔了81.5%；其餘34位為約聘僱人員，佔了18.5%。

而在這175位受訪者中，最低職等為1職等，最高職等為10職等公務員。而其分配為5職等以下有32位，佔了17.8%；6-9職等有147位，佔了81.7%；10職等（含）以上有1位，佔了0.6%。

5. 現職機關、機關所在地與職務類別

在226份樣本當中，有6位受訪者無回答此題，而在220份有效樣本之中，受訪者的現職機關，有210位受訪者任職於中央機關，佔了95.5%；而其餘10位受訪者則是任職在地方政府，佔了4.5%。相較於全國商工行政服務資訊系統，國稅資訊系統的受試者大多為中央機關。

在226份有效樣本當中，受訪者現職機關所在地的分布為：中區國稅局有25位，佔了11.1%；北區國稅局有91位，佔了40.3%；台北市稅局則有49位，佔了21.7%；南區國稅局有58位，佔了25.7%；高雄市國稅局僅有3位，佔了1.3%。

本研究除了調查受訪者的現職機關外，也對其職務類別進行調查，在226份樣本當中，有5位受訪者無回答此題，從221份有效樣本當中可以得知，有197位的受訪者為非主管職務，佔了89.1%；而具有主管職務的受訪者僅有24位，佔了10.9%。由此可知大多數的受訪者不具有主管職務。

6. 目前職務年資

在226份樣本當中，有3位受訪者無回答此題，而在223份有效樣本當中，受訪者目前任職職務年資平均為7.54年，最少為1年，最多為31年。而在目前職務任職年資1-5年者有127位，佔了57.0%；6-10年者有38位，佔了17.0%；11-15年者有16位，佔了7.2%；16-20年者有25位，佔了11.2%；21-25年者有12位，佔了5.4%；26年以上者5位，佔了2.2%。大多數的受訪者目前職務年資為10年以下。

7. 進入公務機關總年資

在226份樣本當中，有7位受訪者無回答此題，在219份有效樣本當中，受訪者進入公務機關總年資平均為12.45年，最少為1年，最多為35年。而在目前進

入公務機關總年資1-5年者有61位，佔了27.9%；6-10年者有37位，佔了16.9%；11-15年者有42位，佔19.2%；16-20年者有41位，佔了18.7%；21-25年者有22位，佔了10.0%；26年以上者16位，佔了7.3%。

8. 曾服務過幾個政府機關數

由於本研究欲瞭解公務同仁對於電子化跨機關整合服務的看法，也欲瞭解公務同仁過去若曾經就任過不同的機關單位對於電子化跨機關整合服務看法的影響，故本研究對於公務同仁過去服務機關數進行調查，發現平均待過1.08個機關，最小值0個機關，最多曾待過4個機關。

綜合上述，國稅系統之受訪者以女性居多，以40-49歲之間者居多，多具大專以上學歷，以具公務人員身份者為主，以6-9職等者居多，多為非主管職務，且多任職於中央機關及北區國稅局，目前職務年資多為5年以下，公務總年資亦多為5年以下。

肆、分析結果

如前所述，本文之主要目的與研究問題，在於從成效觀點檢測評估者或受訪者所提供之主觀評價（即主觀感受性評價）和客觀評價（即客觀性判斷）間是否具有關聯性。依此，必須針對上述二者之概念意涵再給予詳細之闡述和界定說明。

主觀指標係由測量者或被測量者針對某一情境，憑著主觀意志、價值論點或親身經歷為基礎，做出判斷後分派一個數值，此類型的指標最常應用在有關態度或意見的測量；客觀指標乃是將測量者或受試者的主觀裁量最小化，最常應用在有關事實資訊的測量，較具有操作上的可靠性，有明確的定義和可重覆衡量的過程。不過，值得注意的是，雖然在分類上可以依資料取得屬性將衡量指標區分為主、客觀指標，但實際進行衡量時，有時並不易區分清楚，甚至相互混雜在一起(莊文忠，2009：43-47)，這也是為何有些研究同時採取兩種測量方式，並藉以比較何者的測量效果較佳之原因。

由此可知，主觀評價強調的是受訪者的直覺感受，通常是以質性的方式表達，在測量上以Likert量表為主；客觀評價重視的是受訪者的理性計算，在測量上則以數量方式表達居多。在本調查中，同時設計主觀評價和客觀評價的題目包括以下兩個面向：一是電子化跨機關資料交換的實際使用行為，分為(1)使用頻率，(2)使用強度；二是電子化跨機關資料交換後的決策模式改變，分為(1)橫向溝通的簡化，(4)垂直溝通的簡化。題目設計如表二。以下依據本研究所提出之研究問題逐一陳述與討論分析結果。

表二 跨機關資料交換的主觀與客觀評價的題目內容

組織成員的實際行為	使用頻率	<ul style="list-style-type: none"> 我經常使用電子化跨機關資料交換（1代表「非常不同意」；6代表「非常同意」）。【主觀評價】 我<u>每天</u>平均進行電子化跨機關資料交換的次數：_____次【客觀評價】
	使用強度	<ul style="list-style-type: none"> 我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換（1代表「非常不同意」；6代表「非常同意」）。【主觀評價】 處理每個案件時平均所需使用的時間：_____分鐘【客觀評價】
決策模式改變	水平層次	<ul style="list-style-type: none"> 採用電子化跨機關資料交換已減少了水平機關間會簽核章的數目（1代表「非常不同意」；6代表「非常同意」）。【主觀評價】 採用電子化跨機關資料交換已減少水平機關間會簽核章的比例：_____％【客觀評價】
	垂直層次	<ul style="list-style-type: none"> 採用電子化跨機關資料交換已減少了垂直機關間陳核核章的數目（1代表「非常不同意」；6代表「非常同意」）。【主觀評價】 採用電子化跨機關資料交換已減少垂直機關間陳核核章的比例：_____％【客觀評價】

註：在使用強度方面，本調查以受訪者所使用之各種跨機關資料庫中，使用時間最長的一個為主。

一、實際使用行為的主觀與客觀評價的一致性分析

首先，本研究以描述性統計量呈現受訪者的主觀認知與客觀評斷之間的分布情形。如表三所示，受訪者在主觀上感覺使用電子化跨機關資料交換的頻率，最小值為 1(即使用情形最少)，最大值為 6(即使用情形最多)，平均值為 3.8，標準差為 0.9；另一方面，受訪者在客觀上評估使用頻率，最小值為 0 次(即完全沒有使用)，最大值為 60 次，平均值為 3.9 次，標準差為 7.1 次。受訪者在主觀上認知使用電子化跨機關資料交換的強度，最小值為 1(即使用情形最少)，最大值為 6(即使用情形最多)，平均值為 3.7，標準差為 0.9；受訪者在客觀上評估使用強度，最小值為 0.5 分鐘，最大值為 480 分鐘，平均值為 21.1 分鐘，標準差為 53.8 分鐘。

由於在主觀評價方面，無論是使用頻率或使用強度，本研究採 Likert 量表型式，以六點制為測量範圍，故受訪者回答的變異情形較小，不但平均值接近，標準差亦相同；但在客觀評價方面，本研究並未設定回答範圍，故受訪者所回答

之使用次數與平均使用時間有非常大的差異，其中，有受訪者雖有使用權限，但平時是不使用跨機關資料庫，有受訪者每天要使用 60 次的跨機關資料庫；同樣地，有受訪者每次使用跨機關資料庫的時間平均不到 1 分鐘，但也有受訪者幾乎是整個上班時間都在使用跨機關資料庫。另一個值得關注的是，在全部 818 位受訪者之中，回答主觀認知題目的受訪者分別有 770 位和 764 位受訪者，其餘為回答「無法判斷」選項，有效回答率在九成以上；但回答客觀評斷題目的受訪者分別為 594 位和 592 位，其餘為回答「無法判斷」選項，有效回答率僅有七成多。由此可知，對受訪者而言，主觀認知的題目較容易回答，而客觀評斷的題目反而是較難以計算，回答比率較低。

表三 實際使用行為的描述性統計

	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
我經常使用電子化跨機關資料交換	770	1.0	6.0	3.8	.9
我每天平均進行電子化跨機關資料交換的次數	594	0.0	60.0	3.9	7.1
我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換	764	1.0	6.0	3.7	.9
處理每個案件時平均所需使用的時間	592	0.5	480.0	21.1	53.8

其次，由於這四個題目兩兩之間的測量單位不一樣，因此，為了確認主觀認知的差異是否同樣反映在客觀評斷之上，本研究進一步檢視受訪者在主觀認知各個選項上的客觀評斷情形。由表四的分析結果可知，在電子化跨機關資料交換的使用頻率方面，無論是在主觀認知的題目上回答哪一個選項，在客觀評斷的題目上均有受訪者回答沒有使用電子化跨機關資料庫的行為，最大值則是由 5 次到 50 次不等；以平均數來看，除了在主觀認知的題目上回答 1 的受訪者外，主觀認知的其他選項和客觀評斷之間的方向性由低至高，頗為一致，只是各選項的變異量差異頗大，其中又以主觀認知題目上回答 6 的受訪者，在回答客觀評斷題目時的差異性為最高(標準差為 11.4 次)。同樣地，在電子化跨機關資料交換的使用強度方面，無論是在主觀認知的題目上回答哪一個選項，在客觀評斷的題目上均有受訪者不是回答每次平均只使用 0.5 分鐘就是 1 分鐘，最大值則是由 30 分鐘到 480 分鐘不等；以平均數來看，主觀認知的各個選項和客觀評斷之間的方向性由低至高並不一致，且各選項的變異量差異亦頗大，其中又以主觀認知題目上回答 5 的受訪者在回答客觀評斷題目時的差異性為最高(標準差為 61.1 次)。

表四 實際使用行為的主觀認知與客觀評斷之間的分布情形

		我每天平均進行電子化跨機關資料交換的次數					
		個數	最小值	最大值	平均數	標準差	中位數
我經常使用 電子化跨機 關資料交換	1.0	18	0.0	30.0	3.1	7.1	0.0
	2.0	22	0.0	5.0	1.2	1.5	1.0
	3.0	145	0.0	20.0	2.1	3.6	1.0
	4.0	267	0.0	50.0	4.0	6.9	2.0
	5.0	92	0.0	50.0	6.0	8.4	3.0
	6.0	24	0.0	40.0	9.3	11.4	5.0
	總和	568	0.0	50.0	4.0	6.8	2.0
		處理每個案件時平均所需使用的時間					
		個數	最小值	最大值	平均數	標準差	中位數
我在處理案 件時，需長 時間使用電 子化跨機關 資料交換	1.00	11	1.0	30.0	12.2	9.9	5.0
	2.00	22	1.0	200.0	30.0	54.5	10.0
	3.00	196	0.5	400.0	17.5	45.0	5.0
	4.00	239	0.5	480.0	22.8	56.0	5.0
	5.00	73	0.5	480.0	24.4	61.1	10.0
	6.00	19	1.0	120.0	16.9	29.4	5.0
	總和	560	0.5	480.0	21.0	51.7	5.0

最後，本研究針對實際使用行為的主觀認知與客觀評斷進行相關分析，由表五可以得知，電子化跨機關資料交換的使用頻率在主觀認知與客觀評斷之間的相關係數為顯著的低度相關(0.228)，使用強度的主觀認知與客觀評斷之間的相關係數則是不顯著，此一結果亦證實主觀認知與客觀評斷的不一致性。

表五 實際使用行為的主觀認知與客觀評斷之間的相關程度

	我在處理案件 時，需長時間使用 我每天平均進行 我經常使用電子化 電子化跨機關資 電子化跨機關資 處理每個案件時平均 跨機關資料交換 料交換 料交換的次數 所需使用的時間			
我經常使用電子化跨機關資料交換	1	.726**	.228**	.089*
我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換		1	.236**	.025
我每天平均進行電子化跨機關資料交換的次數			1	-.017
處理每個案件時平均所需使用的時間				1

註：**在顯著水準為 0.01 時相關顯著；*在顯著水準為 0.05 時相關顯著。

二、決策模式改變的主觀與客觀評價的一致性分析

首先，本研究同樣以描述性統計量呈現受訪者的主觀認知與客觀評斷之間的分布情形。如表六所示，受訪者在主觀上認為使用電子化跨機關資料交換後的水平溝通簡化情形，最小值為 1(即簡化情形最少)，最大值為 6(即簡化情形最多)，平均值為 4.2，標準差為 0.8；另一方面，受訪者在客觀上評估水平溝通簡化程度，最小值為 0%(即完全沒有減少)，最大值為 100%(即全部減少)，平均值為 36.8%，標準差為 26.9%。受訪者在主觀上認為電子化跨機關資料交換後垂直溝通簡化情形，最小值為 1(即完全沒有減少)，最大值為 6(即全部減少)，平均值為 4.1，標準差為 0.8；另一方面，受訪者在客觀上評估垂直溝通簡化程度，最小值為 0%(即完全沒有減少)，最大值為 100%(即全部減少)，平均值為 35.2%，標準差為 27.3%。

由於在主觀評價方面，無論是水平溝通或垂直溝通，本研究均採 Likert 量表型式，以六點制為測量範圍，故受訪者回答的變異情形較小，不但平均值接近，標準差亦相同；在客觀評價方面，本研究雖然設定回答範圍，但比例是從 0 到 100，故受訪者所回答之使用次數與平均使用時間有較大的差異，其中，有受訪者認為電子化跨機關資料交換行為並無法簡化原有的決策模式，但也有受訪者認為此一交換行為徹底改變了原有的決策模式。另一個值得關注的是，和前面的使用行為一樣，在全部 818 位受訪者之中，回答主觀認知題目的受訪者分別有 704 位和 634 位受訪者，其餘為回答「無法判斷」選項，有效回答率分別為八成六和七成八；但回答客觀評斷題目的受訪者分別為 433 位和 424 位，其餘為回答「無法判斷」選項，有效回答率僅為超過半數。由此可知，和前面的分析結果一樣，對受訪者而言，主觀認知的題目較容易回答，而客觀評斷的題目反而是較難以計算。

表六 實際使用行爲的描述性統計

	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
採用電子化跨機關資料交換 已減少了水平機關間會簽核 章的數目	704	1.0	6.0	4.2	0.8
採用電子化跨機關資料交換 已減少水平機關間會簽核章 的比例	433	0.0	100.0	36.8	26.9
採用電子化跨機關資料交換 已減少了垂直機關間陳核核 章的數目	634	1.0	6.0	4.1	0.8
採用電子化跨機關資料交換 已減少垂直機關間陳核核章 的比例	424	0.0	100.0	35.2	27.3

其次，由於這四個題目兩兩之間的測量單位不一樣，因此，爲了確認主觀認知的差異是否同樣反映在客觀評斷之上，本研究進一步檢視受訪者在主觀認知各個選項上的客觀評斷情形。由表七的分析結果可知，在水平溝通的簡化方面，無論是在主觀認知的題目上回答哪一個選項，在客觀評斷的題目上均有受訪者回答沒有任何減少，最大值則是由 10% 到 100% 不等；以平均數來看，除了在主觀認知的題目上回答 1 和 2 的受訪者的平均數十分接近外，主觀認知的其他選項和客觀評斷之間的方向性由低至高頗爲一致，差距亦較爲明顯，另外，各選項的變異量差異亦頗大，其中又以主觀認知題目上回答 4、5 和 6 的受訪者在回答客觀評斷題目時的差異性爲最高(標準差爲 25% 以上)。在垂直溝通的簡化方面，除了在主觀認知的題目上回答 1 的受訪者外，在客觀評斷的題目上均有受訪者沒有任何減少，最大值則是由 20% 到 100% 不等；以平均數來看，除了在主觀認知的題目上回答 1、2 和 3 的受訪者的平均數差距較小外，主觀認知的其他選項和客觀評斷之間的方向性由低至高頗爲一致，差距亦較爲明顯，另外，各選項的變異量差異亦頗大，其中又以主觀認知題目上回答 4、5 和 6 的受訪者在回答客觀評斷題目時的差異性爲最高(標準差爲 25% 以上)。

表七 實際使用行為的主觀認知與客觀評斷之間的分布情形

		採用電子化跨機關資料交換已減少水平機關間會簽核章的比例					
		個數	最小值	最大值	平均數	標準差	中位數
採用電子化	1.0	5	0.5	10.0	5.3	4.6	5.0
跨機關資料	2.0	4	0.0	10.0	6.3	4.8	7.5
交換已減少	3.0	26	0.0	60.0	13.5	16.8	10.0
了水平機關	4.0	257	0.0	100.0	36.2	25.1	30.0
間會簽核章	5.0	86	0.0	100.0	42.5	26.4	45.0
的數目	6.0	43	0.0	100.0	53.7	30.3	50.0
	總和	421	0.0	100.0	37.2	26.9	30.0
		採用電子化跨機關資料交換已減少垂直機關間陳核核章的比例					
		個數	最小值	最大值	平均數	標準差	中位數
採用電子化	1.00	7	0.0	20.0	4.5	7.2	1.0
跨機關資料	2.00	5	0.0	30.0	7.2	12.9	1.0
交換已減少	3.00	43	0.0	50.0	9.9	11.2	10.0
了垂直機關	4.00	248	0.0	100.0	34.7	24.5	30.0
間陳核核章	5.00	67	0.0	90.0	48.7	26.5	50.0
的數目	6.00	26	10.0	100.0	56.9	29.6	50.0
	總和	396	0.0	100.0	35.0	26.8	30.0

最後，本研究針對決策模式改變的主觀認知與客觀評斷進行相關分析，由表八可以得知，水平溝通簡化的主觀認知與客觀評斷之間的相關係數為顯著的中度相關(0.332)，垂直溝通簡化的主觀認知與客觀評斷之間的相關係數亦是顯著的中度相關(0.445)，反而是水平溝通簡化和垂直溝通簡化的主觀認知之間是顯著的高度相關(0.724)，反而是水平溝通簡化和垂直溝通簡化的客觀評斷之間是顯著的高度相關(0.915)。由此可知，相較於實際使用行為，決策模式改變的主觀認知與客觀評斷的一致性程度較高。

表八 決策模式改變的主觀認知與客觀評斷之間的相關程度

	採用電子化跨機關 資料交換已減少了 水平機關間會簽核 章的數目	採用電子化跨機 關資料交換已減 少水平機關間會 簽核章的比例	採用電子化跨機 關資料交換已減 少了垂直機關間 陳核核章的數目	採用電子化跨機關資 料交換已減少垂直機 關間陳核核章的比例
採用電子化跨機關資料交換 已減少了水平機關間會簽核 章的數目	1	.332**	.724**	.309**
採用電子化跨機關資料交換 已減少水平機關間會簽核章 的比例		1	.409**	.915**
採用電子化跨機關資料交換 已減少了垂直機關間陳核核 章的數目			1	.445**
採用電子化跨機關資料交換 已減少垂直機關間陳核核章 的比例				1

註：**在顯著水準為 0.01 時相關顯著；*在顯著水準為 0.05 時相關顯著。

三、實際使用行為與決策模式改變的主觀評價之間的關聯程度

前述二小節主要是分別針對實際使用行為、決策模式改變的主觀與客觀評價之間的一致程度進行檢證，本小節則是檢視實際使用行為與決策模式改變之間的關聯性，據以探討究竟是主觀認知的測量抑或是客觀評斷的測量較為穩定。在主觀認知的測量方面，分析結果如表九所示，使用頻率與水平溝通簡化之間為顯著的低度相關(0.244)，與垂直溝通簡化之間亦為顯著的低度相關(0.204)；另一方面，使用強度與水平溝通簡化之間為顯著的低度相關(0.234)，與垂直溝通簡化之間亦為顯著的低度相關(0.199)。由此可知，若利用主觀測量方式來評估實際使用行為與決策模式改變之間的關聯程度，並未如一般所預期地出現高度相關，而僅有低度的關聯性。

表九 實際使用行為與決策模式改變的主觀認知之間的相關程度

	我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換	我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換	採用電子化跨機關資料交換已減少了水平機關間會簽核章的數目	採用電子化跨機關資料交換已減少了垂直機關間陳核核章的數目
我經常使用電子化跨機關資料交換	1	.726**	.244**	.204**
我在處理案件時，需長時間使用電子化跨機關資料交換		1	.234**	.199**
採用電子化跨機關資料交換已減少了水平機關間會簽核章的數目			1	.723**
採用電子化跨機關資料交換已減少了垂直機關間陳核核章的數目				1

註：**在顯著水準為 0.01 時相關顯著；*在顯著水準為 0.05 時相關顯著。

四、實際使用行為與決策模式改變的客觀評價之間的關聯程度

在客觀認知的測量方面，分析結果如表十所示，使用頻率與水平溝通簡化之間的相關並不顯著(0.072)，與垂直溝通簡化之間亦是不顯著(0.083)；另一方面，使用強度與水平溝通簡化之間的相關並不顯著(0.028)，與垂直溝通簡化之間的相關亦為不顯著(0.013)。由此可知，若利用客觀測量方式來評估實際使用行為與決策模式改變之間的關聯程度，其相關程度遠不如主觀測量方式。換言之，假設在理論上預期實際使用行為與決策模式改變之間有關，那麼，主觀測量方式較能反映出兩者之間的關聯性。

表十 實際使用行為與決策模式改變的客觀評斷之間的相關程度

	我每天平均進行電子化跨機關資料交換的次數	處理每個案件時平均所需使用的時間	採用電子化跨機關資料交換已減少了水平機關間會簽核章的比例	採用電子化跨機關資料交換已減少垂直機關間陳核核章的比例
我每天平均進行電子化跨機關資料交換的次數	1	-.017	.072	.083
處理每個案件時平均所需使用的時間		1	.028	.013
採用電子化跨機關資料交換已減少水平機關間會簽核章的比例			1	.915**
採用電子化跨機關資料交換已減少垂直機關間陳核核章的比例				1

註：**在顯著水準為 0.01 時相關顯著；*在顯著水準為 0.05 時相關顯著。

五、小結

本研究分析結果一方面初步證實，無論是電子化跨機關資料交換的實際使用行為或決策模式的改變，主觀與客觀評價之間具有不一致性，客觀測量方式的回答比例較低，而實際使用行為的主觀與客觀之間的關聯程度為低度相關，而決策模式改變的主觀與客觀之間的關聯程度為中度相關。另一方面亦初步證實，若利用主觀測量方式來評估實際使用行為或決策模式改變之間的關聯程度，兩者之間為低度相關，而若利用客觀測量方式來評估實際使用行為或決策模式改變之間的關聯程度，兩者之間為的相關則是不顯著。

從研究方法的觀點，造成此不一致或關聯性不高的結果，可以從幾個角度提出解釋：(1)個人的判斷標準不一，以致於在面對不同的測量方式時，可能出現不一致的回答結果。(2)自填式問卷的調查方式，因無法訪員在現場向受訪者解釋調查題目和確認受訪者的答案，以致於有可能出現不一致甚至是相互矛盾的答案。(3)主觀測量方式採 Likert 量表，屬於封閉式題目，客觀測量方式則是由受訪者自行填答答案，屬於開放式題目，導致受訪者在後者的回答比例較低。(4)填答問卷的電子化跨機關資料庫使用者，可能因為公務繁忙或填答意願不高，而可能出現不實回答的情形。當然，實際的成因為何，需要後續其他研究的深入探討。

伍、研究結論

若欲對組織績效進行測量，絕非一件易事，尤其針對公部門組織施以評量，則較私部門更是困難。正因實施一項客觀公允、且具說服性之評量不易，多數論者和實務操作上，盡可能多採主、客觀和量化、質化兼具之評量方式。但若屢屢以龐大的評估架構和指標實施測量，常遭致繁瑣無當之譏；依此，一套指標架構若能符合指標精簡原則，便為理論與實務上之上策。然，在欠缺實證資料佐證下，吾人實難明確指出究竟主觀或是客觀指標較佳、或較具穩定性；而也因此，在缺乏充分證據和為免發生掛一漏萬的風險發生，大多數的評量架構皆以廣博、多元、兼採的形式。為能瞭解主、客觀指標之間何者具有較佳穩定性，二者間是否具有關聯性和相互替代性，本研究特以電子化跨機關資料交換之使用者為研究對象，就其使用行為(包含使用頻率和強度)以及電子化跨機關資料交換之成效(以其所產生決策模式之改變為測量焦點)，分以主、客觀評價指標蒐集實證資料，據以檢證。

本研究發現，在使用行為面向上，使用者之主、客觀評價不具一致性，而相對地，在決策模式改變(亦即電子化跨機關資料交換所產生影響效果)面向上，由主、客觀評價所得資訊較具一致性。另外，若皆由主觀評價角度檢驗使用者使

用行為對其成效判斷的預期效果，據以瞭解主觀形式測量之穩定性，則發現二者間具有低度相關；相對地，若以客觀評價角度來進行檢測，則發現二者間不具關聯性，換言之，其測量效果較主觀評價來得差。

儘管這樣的研究結果可能受到前述之研究限制而有所偏誤，但就本文之研究主旨來看，仍可據以提出以下之研究結論。其一，本研究發現在採封閉式詢問架構下之主觀評價，較開放式之客觀評價具有稍高的穩定性，與過去的研究(Ahn, Hwang, & Kim, 2010)所持客觀性測量較具區辨力之論點相左，而或許可申言為測量者或被測量者較易以親身的感受來做事物之評斷，但卻不易以理性或精確的計算方式來回答評量性問題，這或許因為「計算」式題項本身便暗示著評量者需仔細思量所填資料之正確性，然而在無法提供填答者充分計算時間或參考佐證資料的情況下，自然不易給予具正確或穩定性的答案。而這樣的發現也與 Szajna & Scamell (1993)所述人們較易提出感知性績效的結論相符。換言之，因人類的理性計算能力有限，對於像必須對業務或成效進行評量判斷時，在提供有限範圍內思考的封閉式評量架構似乎較能提供相對理性的決斷。

其二，本研究發現，受訪者對於實際使用行為之主、客觀評價會產生認知不一致的失調現象，但對決策模式改變程度卻有較為一致的判斷。對作者而言，這是一項有趣的發現，其中有趣的地方在於，本研究發現行為人對於自身「主體」的行為較不易進行「觀察」，但卻較易對獨立於「主體」之外的「客體」，如本研究中之決策模式改變程度，進行觀察。其可能的原因，或許因為個人多對自身行為「習焉不察」，或無法記錄自身的行為細節，但是，對於水平或垂直決策點減少程度這類可能影響自身後續相應作為的急迫程度者，例如，決策點變少、流程效率提高，可快速結案；相對的，決策點數目不變甚至變多，可能壓縮作業時間，而造成行政上的壓力，反而比較容易有「心理」層面的感知，也因而產生了認知失調的結果。不過，這樣的推論僅能作為暫時性的結論，實際之肇因仍有待後續更多的實證研究來加以反覆證明。

儘管本文暫可提出上述之結論，但可惜的是，仍無法肯定地建議吾人未來在進行績效評量時，僅取主觀或客觀評價指標即可，俾以簡化所採行之指標架構。然而本研究卻開啓了許多有趣且值得後續更多關注的研究議題，而期盼接續者之投入和共同努力。

參考書目

- 江宜樺 (2010)。戶政與社政跨機關整合機制之探討。《**研考雙月刊**》，第 34 卷，第五期，頁 67-72。
- 林水波、李長晏 (2005)。《**跨域治理**》。臺北：五南。
- 胡龍騰、曾冠球 (2009)。《**電子治理下的跨域整合管理：個案評估**》。(編號：

- 0972461343)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 莊文忠 (2009)。 *績效管理與衡量：指標設計的議題與實務*。初版，台北市：智勝。
- 曾冠球、胡龍騰、莊文忠 (2010)。 *電子治理下的跨域整合管理第二階段暨 G2G 成效評估* (編號：0992460052)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 黃朝盟、朱斌妤、黃東益 (2008)。 *電子治理成效調查評估與分析報告：G2G、G2E* (編號：09640D002503)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 6 P., Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). **Towards holistic governance: The new reform agenda**. New York: Palgrave.
- Ahn, T. S., Hwang, I., & Kim, M.-I. (2010). The impact of performance measure discriminability on ratee incentives. *Accounting Review*, 85(2): 389-417.
- Allen, B. A., Juillet, L., Paquet, G., & Roy, J. (2005). **E-government as collaborative governance: structural, accountability and cultural reform**. Retrieved June 22, 2010, from <http://www.igi-pub.com/downloads/excerpts/OECD01.pdf>.
- Ashkenas, R. N., Ulrich, D., Jick, T., & Kerr, S. (2002). **The boundaryless organization: Breaking the chains of organizational structure**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bannister, F. (2005). E-government and administrative power: the one-stop-shop meets the turf war. **Electronic Government: An International Journal**, 2(2), 160–176.
- Bardach, E. (1996). Turf barriers to interagency collaboration, in D. F. Kettl and H. B. Milward (eds.), **The state of public management**, pp.168-192. London: The Johns Hopkins University Press.
- Bekkers, V. (2007). The governance of back-office integration: Organizing co-operation between information domains. **Public Management Review**, 9 (3), 377-400.
- Bekkers, V.(2009). Flexible information infrastructures in Dutch e-government collaboration arrangements: Experiences and policy implications. **Government Information Quarterly**, 26, 60-68.
- Boonstra, A., & de Vries, J.(2005). Analyzing inter-organizational systems from a power and interest perspective. **International Journal of Information Management**, 25, 485-501.
- Brown, M. M. & Brudney, J. L. (2001). **Achieving advanced electronic government services: An examination of obstacles and implications from an international perspective**. Paper presented at the National Public Management Research Conference, Bloomington, IN.

- Calista, D. J. & Melitski, J. (2007). E-government and e-governance: Converging constructs of public sector information and communications technologies. **Public Administration Quarterly**, **31**, 88-120.
- Coursey, D. & D. F. Norris (2008). Models of e-government: Are they correct? An empirical assessment. **Public Administration Review**, **68(3)**, 523-536.
- Dawes, S. S. (1996). Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks. **Journal of Policy Analysis and Management**, **15(3)**, 377-394.
- Dawes, S. S., & L. Prefontaine (2003). Understanding new models of collaboration for delivering government services. **Communications of the ACM**, **46**, 40-42.
- Dawes, S. S., Cresswell, A. M. and Pardo, T. A.(2009). From Need to Know to Need to Share: Tangled Problems Information Boundaries and the Building of Public Sector Knowledge Networks. **Public Administrative Review**, **69 (3)**, 392-402.
- DeLone, W. H. & McLean, E. R. (1992). Information System Success: **The Quest for the Dependent Variable**, **Information Systems Research**, **3(1)**, 60-95.
- DeLone, W. H. & McLean, E. R. (2003). The DeLone and McLean Model of Information System Success: **A Ten-Year Update**, **Journal of Management Information Systems**, **19(4)**, 9-30.
- DG Information Society and Media European Commission(2006). eGovernment Economics Project (eGEP) Measurement Framework Final Version, May 15, 2006, from http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes200709/D.2.4_Measurement_Framework_final_version.pdf
- Donaldson, S. I. & E. J. Grant-Vallone (2002). Understanding Self-Report Bias in Organizational Behavior Research. **Journal of Business and Psychology**, **17(2)**, 245-260.
- Dunn, W. N. (1994). **Public policy analysis: An introduction**. New Jersey: Prentice Hall.
- Entwistle T. & Martin, S. (2005). From competition to collaboration in public service delivery: **A new agenda for research**, **Public Administration**, **83(1)**, 233-242.
- Esteves, E. & Joseph, R. C. (2008). A comprehensive framework for the assessment of e-government projects. **Government Information Quarterly**, **25**, 118-132.
- Eynon, R. & Dutton, W. H. (2007). Barriers to networked governments: Evidence from Europe. **Prometheus**, **25(3)**, 225-242.
- Fedorowicz, J., Gelinis Jr., U. J., Gogan, J. L., & Williams, C. B. (2009). Strategic alignment of participant motivations in e-government collaborations: The internet payment platform pilot. **Government Information Quarterly**, **26**, 51-59.
- Fedorowicz, J., Gogan, J. L., & Williams, C. B. (2007). A collaborative network for first responders: Lessons from the CapWIN case. **Government Information Quarterly**, **24**, 785-807.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press:

- Stanford, CA.
- Flak, L. S., Nordheim, S., & Munkvold, B. E. (2008). Analyzing stakeholder diversity in G2G efforts: combining descriptive stakeholder theory and dialectic process theory. **E-Service Journal**, **6(2)**, 3-23.
- Flinders, M. (2002). Governance in whitehall. **Public Administration**, **80(1)**, 51-75.
- George, B. P., & Edward, M. (2009). Cognitive dissonance and purchase involvement in the consumer behavior context. *Journal of Marketing Management*, *8(3)*: 7-24.
- Gil-Garcia, J. R., C. A. Schneider, T. A. Pardo, & A. M. Cresswell (2005). Interorganizational information integration in the criminal justice enterprise: Preliminary lessons from state and county initiatives. **Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences**, Hawaii.
- Gil-Garcia, J. R., Chengalur-Smith, I., & Duchessi, P.(2007). Collaborative e-government: Impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. **European Journal of Information Systems**, **16**, 121-133.
- Gupta, M. & Jana, D. (2003). E-government evaluation: A framework and case study. **Government Information Quarterly**, **20**, 365-387.
- Hammer, M. and Champy, J.(1993). **Reengineering the Corporation**. Nicholas Brealy, London.
- Heeks, R. (2006). **Understanding and measuring e-Government: international benchmarking studies**. Paper prepared for UNDESA workshop, “E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future”. Budapest, Hungary, 27-28.
- Ho, A. T. K. (2002). Reinventing local governments and the e-government initiative. **Public Administration Review**, **62(4)**, 434-444.
- Homburg, V. (2000). The political economy of information exchange politics and property rights in the development and use of interorganizational information systems. **Knowledge, Technology, & Policy**, **13(3)**, 49-66.
- Hughes, M. and Scott, M. and Golden, W.(2006). The role of business process redesign in creating e-government in Ireland. **Business Process Management Journal**, **12(1)**, 76-87.
- Jaeger, P. T. (2003). The endless wire: E-government as global phenomenon. **Government Information Quarterly**, **20**, 323–331.
- Joia, L. A. (2007). Sources of resistance to G2G endeavors: Evidence from a case study in the Brazilian context. **Information Technology for Development**, **13(3)**, 233–251.
- Jones, C. O. (1977). **An introduction to the study of public policy (2nd ed.)**. North Scituate, MA: Duxbury.
- Jupp, B. (2000). **Working together: Creating a better environment for cross-sector partnerships**. London: Demos.

- Karacapilidis, N., Loukis, E., & Dimopoulos, S. (2005). Computer-supported G2G collaboration for public policy and decision-making. **Journal of Enterprise Information Management**, **18(5)**, 602-624.
- Kjær, A. M. (2004). **Governance**. Malden, MA: Polity.
- Klievink, B., & Janssen, M.(2009). Realizing joined-up government: Dynamic capabilities and stage models for transformation. **Government Information Quarterly**, **26**, 275-284.
- Kumar, K., & van Dissel, H. G.(1996). Sustainable collaboration: Managing conflict and cooperation in interorganizational systems. **MIS Quarterly**, **20(3)**, 279-300.
- Landsbergen, D. J., & G. J. Wolken (2001). Realizing the promise: Government information systems and the fourth generation of information technology. **Public Administration Review**, **61(2)**, 206-220.
- Layne, K. & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. **Government Information Quarterly**, **18**, 122-136.
- Leach, R. & Percy-Smith, J. (2001). **Local governance in Britain**. New York: Palgrave.
- Liden, R. C., Stillwell, D., & Ferris, G. (1996). The effects of supervisor and subordinate age on objective performance and subjective performance ratings. *Human Relations*, **49(3)**: 327-347.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing models of governance, **Public Administration**, **76**, 313-333.
- Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R., & Cruz, C. B. (2007). Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal Web-based interorganizational information integration initiatives. **Government Information Quarterly**, **24**, 808-826.
- Mao, W., & Oppewal, H. (2010). Did I choose the right university? How post-purchase information affects cognitive dissonance, satisfaction and perceived service quality. *Australasian Marketing Journal*, **18**: 28-35.
- McCracken, M. J., McIlwain, T. F., & Fottler, M. D. (2001). Measuring organizational performance in the hospital industry: An exploratory comparison of objective and subjective methods. *Health Services Management Research*, **14(4)**: 211-219.
- Pardo, T. A., & G. K. Tayi (2007). Interorganizational information integration: A key enabler for digital government. **Government Information Quarterly**, **24(4)**, 691-715.
- Pardo, T. A., A. M. Cresswell, F. Thompson, & J. Zhang (2006). Knowledge sharing in cross-boundary information system development in the public sector. **Information Technology and Management**, **7(4)**, 293-313.
- Pardo, T. A., A. M. Cresswell, S. S. Dawes, & G. B. Burke (2004). Modeling the social & technical processes of interorganizational information integration.

- Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii.
- Pardo, T. A., Gil-Garcia, J. R., Burke, G. B., & Guler, A. (2009). Factors influencing government cross-boundary Information Sharing: Preliminary Analysis of a National Survey. Retrieved June 22, 2010, from http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/factors_inf_gov_cbi.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination, **Public Administration**, **76**, 295-311.
- Ramamurthy., K., Premkumar, G., & Crum, M., R. (1999). Organizational and Interorganizational Determinants of EDI Diffusion and Organizational Performance: A Causal Model. **JOURNAL OF ORGANIZATIONAL COMPUTING AND ELECTRONIC COMMERCE** **9(4)** : 253–285
- Rich, G. A., Bommer, W. H., MacKenzie, S. B., Podsakoff, P. M., & Johnson, J. L. (1999). Apples and apples or apples and oranges? A meta-analysis of objective and subjective measures of salesperson performance. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, *19(4)*: 41-52.
- Robey, D., Im, G., & Wareham, J. D. (2008). Theoretical foundations of empirical research on interorganizational systems: Assessing past contributions and guiding future directions. **Journal of the Association for Information Systems**, **9(9)**, 497-518.
- Ronaghan, S. A. (2001). Benchmarking E-government: A Global Perspective - Assessing the Progress of the UNMember States. United Nations Division for Public Economics and Public Administration (UNDPEPA) and American Society for Public Administration (ASPA). Retrieved Nov 23, 2009, from http://egov.dubai.ae/opt/CMSContent/Active/EGOV/ar/Documents/Benchmarking_E-Government_A_Global_Perspective.pdf
- Rosenbloom, D. H. (1993). **Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector**. New York: McGraw-Hill.
- Saeed, K., A., Malhotra, M., K., & Grover, V. (2005). Examining the Impact of Interorganizational Systems on Process Efficiency and Sourcing Leverage in Buyer–Supplier Dyads. **Decision Sciences**, **36(3)**, 365-396
- Sakowicz, M. (2004). How Should e-Government be evaluated? Different Methodologies and Methods. **NISPACE occasional papers**, **5(2)**, 18-26.
- Scholl, H. J., & Klischewski, R. (2007). E-government integration and interoperability: Framing the research agenda. **International Journal of Public Administration**, **30**, 889-920.
- Schooley, B. L., & Horan, T. A.(2007). Towards end-to-end government performance management: Case study of interorganizational information integration in emergency medical services(EMS). **Government Information Quarterly**, **24**, 755-784.

- Shingler, J., Van Loon, M. E., Alter, T. R., & Bridger, J. C. (2008). The importance of subjective data for public agency performance evaluation. *Public Administration Review*, 68(6): 1101-1111.
- Smith, C. R.(2007). Institutional determinants of collaboration: An empirical study of county open-space protection. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 19, 1-21.
- Stemberger, I. M. and Jaklic, J.(2007). Towards E-government by business process change: **A methodology for public sector**. **International Journal of Information Management**, 27, 221–232.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002). **Working across boundaries: collaboration in public services**. New York: Palgrave.
- Szajna, B., & Scamell, R. W. (1993). The effects of information system user expectations on their performance and perceptions. *MIS Quarterly*, 17(4): 493-516.
- Teo, H. H., Wei, K. K, & Benbasat, I. (2003). Predicting intention to adopt interorganizational linkages: An institutional perspective. **MIS Quarterly**, 27(1), 19-49.
- Theresa A. Pardo, J. Ramon Gil-Garcia, G. Brian Burke, Ahmet Guler (2009). **Factors Influencing Government Cross-Boundary Information Sharing: Preliminary Analysis of a National Survey**. The Research Foundation of State University of New York.
- Thong, J. Y. L., Yap, C. S. and Seah, K. L. (2000). Business process reengineering in the public sector: The case of the housing development board in Singapore. **Journal of Management Information Systems**, 17(1), 245-270.
- UN (2008). UN e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance. Retrieved Dec 12, 2008, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
- UN (2008). UN e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance. Retrieved Dec 12, 2008, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
- United Nations & American Society for Public Administration (ASPA). (2002). **Benchmarking e-government: A global perspective**. New York, NY: U.N. Publications.
- Venkatesh, V., & Goyal, S. (2010). Expectation disconfirmation and technology adoption: Polynomial modeling and response surface analysis. *MIS Quarterly*, 34(2): 281-303.
- Volkoff, O., Chan, Y. E., & Newson, E.F. P.(1999). Leading the development and implementation of collaborative interorganizational systems. **Information & Management**, 35, 63-75.

- Weerakkody, V., Baire, S. and Choudrie, J.(2006). E-Government: The Need for Effective Process Management in the Public Sector. Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Wimmer, M. A. (2002). A European perspective towards online one-stop government: the eGOV project. **Electronic Commerce Research and Applications**, **1**, 92–103.
- Yan, A., & Louis, M.(1999). The Migration of Organizational Functions to the Work Unit Level: Buffering, Spanning, and Bringing up **Boundaries**. **Human Relations**, **52(1)**, 25-47.
- Yang, T. M., & T. A. Maxwell (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. **Government Information Quarterly**, **28**, 164-175.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. **Government Information Quarterly**, **24**, 646–665.
- Zheng, L., T. M. Yang, T. A. Pardo, & Y. Jiang (2009). Understanding the “boundary” in information sharing and integration. **Proceedings of the 42th Hawaii International Conference on System Sciences**, Big Island, Hawaii.
- Zuurmond, A.(2005). Organizational transformation through the Internet. **Journal of Public Policy**, **25(1)**, 133-148.

跨域治理概念落實的挑戰與展望

呂育誠*

《摘要》

當府際關係更重視跨地理區域間的合作，並納入地方政府內部與外部利害關係人時，「跨域治理」乃成為今日地方政府研究與實務上的重要課題。然而也由於概念範圍與內涵豐富，而可能加落實時的成本與不確定性。本文首先從概念發展沿革探討從府際關係轉變為跨域治理過程中，相關影響因素的內涵；其次從概念落實的應然與實然層面，分析需克服的阻礙與成本；最後提出整合式的跨域治理執行模式。筆者認落實跨域治理除了要從概念面權衡正面與負面效益外，更應在地方特色與欲處理的問題的基礎上，評量主觀需求與客觀條件的可能組合，並使各參與者間的權利與責任能相互衡平並名實相符。

關鍵字：跨域治理、府際關係、府際合作、整合、治理。

* 作者為台北大學公共行政暨政策學系教授

壹、前言

當社會高度發展，人們可輕易的通勤於不同地點時，地方事務的跨域性(cross region)自然形成，連帶地，傳統上基於代表特定區域，或是處理特定範圍內事務而設立的地方政府組織，也無法(或無權)因應跨域問題，而要爭取外界其他政府機關或民間力量，或是加入合作團體，並以夥伴(partnership)型式來互動，從而形成治理(governance)機制。於是「跨域治理」概念乃應運而生，成為消極面彌補個別地方政府資源有限；積極面提升能力與互利的適當策略選擇。

對我國而言，臺灣由於地狹人稠，各地生活緊密依存，故跨域治理需求更加殷切，許多地方自治團體早已自行成立跨域合作機制，如「高高屏首長暨主管會報」、「中部五縣市首長論壇」、「北台區域發展推動委員會」…等，而中央政府為因應「五都」改制直轄市，也提出「三大生活圈」、「七大發展區域」的政策主張，由此推論，跨域治理似也是今日我國地方政府管理的主流。

儘管在概念上如此合理，跨域治理在實踐層次上卻潛存許多不確定性與模糊空間，例如跨域的範圍如何界定？不同背景與條件的參與者又怎會形成夥伴？…等，這些問題若不能先行釐清，採行跨域治理恐將「未見其利、先見其弊」。

本文目的便是嘗試從概念界定與應用二層面，探討落實跨域治理的意涵，可能面對的障礙，並嘗試建構整合性的施行策略。筆者認即便概念認知上跨域治理是重要的，但也要同時考量概念與施行系絡間的相容性，以及連帶的成本或可能衝擊，如此才能確保跨域治理能真正解決問題，並發揮應有效用。

貳、跨域治理概念發展沿革

根據作者檢索國家圖書館期刊文獻資訊網，「跨域」一詞最早出現在趙永茂教授發表之「臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探」一文，其主要是整理相關研究文獻，認為地方政府間的「府際關係」應注入更多管理精神，以及整體性的規劃思維，從而形成「跨域管理」(趙永茂，2003)，由於本篇英文標題為“The Inter-Governmental Relations and Regional Governance of Taiwan”，故跨域管理或可解釋為等同於跨域治理，都是以整體區域為範圍，來推動管理或

治理工作。此外，趙文跨域治理是與府際關係相對照，因此作者認為跨域治理或亦可解讀為府際關係的積極表現。不論如何，跨域治理與府際關係兩概念間應是關係密切的，而檢索國內公共行政「府際關係」研究成果，最早是由陳金貴教授發表之「美國府際關係和府際管理的探討」(1990)，同樣是從行政管理角度來詮釋府際關係，由此可見，跨域治理概念是建構在府際關係基礎之上的，故本部分將從府際關係概念發展沿革，來分析今日跨域治理的概念意涵。

一、合作式聯邦主義觀點下的府際關係

在「單一國」政府體制下，中央政府由於擁有主導地位與權力，故府際關係主要就是指中央地方關係；相對地，「聯邦制」政府體制強調州權獨立性，因此聯邦政府更需要「恩威並重」，才能取得各州配合。1952年，艾森豪當選美國總統，鑑於戰前民主黨政府所推動的「新政」(New Deal)，在戰後涉及聯邦與州政府間權力競合，於是在國會授權下，聯邦政府於1955年成立了「府際關係委員會」(Commission on Intergovernmental Relations, or Kestnbaum Commission)任務編組，針對聯邦與州的府際關係進行檢討，委員最後提出三項政策建議：第一，成立一直屬總統的諮詢小組，以提供處理府際關係諮詢與政策建議；第二，聯邦成立「府際關係諮詢委員會」(Advisory Board on Intergovernmental Relations)¹，負責分析與研究各類府際問題，以提供國會及各級聯邦機關政策建議；第三，建議參眾二院通過設立專門基金，用來推動跨州建設及聯邦對州的補助。這種積極整合府際關係的政策思維，當時稱之為「合作式聯邦主義」(Cooperative Federalism)，指聯邦政府積極參與跨州事務，並促使各州參與聯邦政策推動。於是整個1950年代後期至1960年代間，聯邦政府與各州政府互動關係特別密切，並據以推動許多重大政策，如建立全國高速公路網、補助都市處理貧窮問題，以及推動跨州區域經濟發展計畫等(Conlan, 2006: 663-667)。

除了法制建立，府際關係在1960年代後期隨著公共政策研究興起，轉而更問題導向，以及建立更實質的關係內容，也就是藉由府際關係來處理公共問題，故其具體表現有二(Dommel, 1991:152)：

(一)垂直的府際關係(vertical system)

¹ 2006年正是本委員會成立50週年紀念，故Conlan為文回顧過去50年美國府際關係發展軌跡，本文關於此段沿革的描述，均摘自(Conlan, 2006)

指聯邦、州，以及州以下地方政府間的互動，在公共政策考量下，此類府際關係主要表現在二類問題上，其一是財政上的補助與控制；第二是法令上的授權與監督(mandate)，此外也有技術協助、諮詢等附屬行動。

(二)水平的府際關係(horizontal relations)

指同等級地方政府間，為處理共同問題所形成的關係。水平關係也可依被處理事務是常態或變動的屬性差異，而有制度化與非制度化的型式：前者指參與地方政府間設立專門機制來處理共同問題，如「地方政府協會」(Council of government, COG)、特區(Special districts)；後者則是各種臨時性的會議或專案小組(Ad hoc organization)。

從上述源起可知，府際關係可說是不同層級或地方政府間相互整合或取得共識的互動模式；同時，除了關係本身之外，更要問題導向或目標導向，亦即府際關係建構是為了達成特定目標，而非「為互動而互動」。

二、「跨域」與「治理」觀點的吸納

雖然府際關係發展於聯邦制的美國，但卻因為國際組織的倡導，同時注入跨域與治理觀點而更豐富其內涵後，逐漸成為各國普遍重視的觀念。其中又以 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development)最具代表性，因為自 1996 年起，OECD 在各國部長會議中便主張「跨政府層級管理」(managing across levels of government)，同年該組織在巴黎召開的一個「面對未來公共服務之部長級專題研討」(Ministerial Symposium on the Future of Pubic Service)會議中，即將「跨政府層級管理」(managing across levels of government，簡稱 MALG)² 設定為各會員國處理公共服務問題的重要策略。而之所以需要主張 MALG，乃是希望藉此達成下列目標(OECD, 1997:13)：

- 第一，促進國家整體施政目標之達成。
- 第二，消除政府體系不必要的重疊與浪費。
- 第三，提升納稅人所支付金錢更高價值。
- 第四，使各項公共服務更能反映地方需求。
- 第五，賦予公民更多參與公共事務的決策能力。

² 本研討會對於 MALG 的界定範圍，是指包含了國家層次的中央與聯邦政府，州、省等第一級政府，以及各級基層地方政府間，在結構上與功能上基於治理(governance)原則進行重組或合作。

至於達成上述目標的作法，則是各國中央(聯邦)應與各級政府應共同建立合作機制，同時整合彼此在資源配置，以及政策規劃與執行等層面的步調。

在 MALG 基礎上，OECD 在 1999 年的年度研究發展報告，乃更進一步強調不論是垂直或水平的政府間互動，都應該營造「夥伴關係」(partnership)，來達成整體目標；本報告同時也指出當地方政府間能建立密切合作關係，國家或區域政府對個別地方政府控制力則相對降低，如此來自超國家組織(如 OECD)的影響力便相對提升(Sommermann, 1999)，可見除了參與各方互利動機外，合作也可能受到第三者的促成與影響。在 MALG 思維下，各級政府要達成共同標，必須採行更緊密互動關係，且也要凝聚更一致的共識，於是，「府際關係」乃轉變為更目標導向的「府際合作」。

除了 OECD，1990 年代成立的歐盟(Europe Union)，為統合各會員國彼此政策步調，於是提出了「多層次治理」(multilevel governance)概念，意指各會員國政府體系都應建構出包含垂直與水平互賴關係的治理體系，同時此體系應使納入其中的公部門、私部門，以及非營利組織間，能共同形成「政策網絡」(policy networks)，以相互支援來解決共同問題(Bache & Chapman, 2008: 398)。至於在概念落實上，多層次治理則可依問題特性與目標，區分為「類型一」(Type I)與「類型二」(Type II)二種，前者著重於不同層級間政府權責的重分配；後者則是基於問題或目標導向，尋求各利害關係最適互動模式，而不拘泥於現有體制架構(Bache & Flinders, 2004: 39; Bache & Chapman, 2008: 399)，由此可見，引進治理概念後的府際關係，將超越政府體系內部的水平與垂直互動關係，而更涵蓋了內部人員與外部民眾等「利害關係人」的互動。

當府際關係轉向合作，進而融入治理概念，且為國際組織大力倡導後，其應用範圍也就自然也從聯邦制擴及單一國制了。其中英國可說相當具代表性，特別是 1997 年新工黨(New Labour)執政後，以英格蘭區域整體為範圍，劃分為 9 個區域³，一方面中央政府直接在各區域中設立「政府辦公室」(Government Office，簡稱 GO)與「區域發展局」(Regional Development Agency，簡稱 RDA)；另一方面也鼓勵各郡加入「地方政府協會」(Local Government Association，簡稱 LGA)，作為協調共同問題的平台(呂育誠，2008: 19-27)。

從英格蘭的經驗中可以充分理解跨域的內涵：即中央與地方參與地方事務，

³ 英國英格蘭地區，基本上依地理區位劃分 9 個區域：East Midlands, East of England, North East, London, South East, West Midlands, Yorkshire and the Humber, South West, North West。

不受限於個別政府的界限，相反的，在特定需求或目標下，各級政府都要遵守共同的規範，甚至要納入外在民眾或企業、社團影響力量，來達成共同目標。

綜合上述歸納，筆者認為從府際關係到跨域治理的發展歷程，除了是概念豐富化與擴大外之外，更顯示今日處理跨地方事務時，在範圍上與焦點上的轉變：

(一)範圍上：從「一對一」到多元參與

傳統府際關係不論是水平或垂直的，主要都是在政府體系內進行，以重新建立政府間互動關係來解決共同問題；相對地，在跨域治理概念下，水平與垂直關係是可以超越或併存的，亦即在目標導向下，政府內在與外在利害關係人都可能是合作參與者。

(二)焦點上：從靜態權責界定到多元運作選擇

傳統府際關係建立主要在進行政府權責重分配，例如聯邦政府補助交通設施興建經費，州政府則要相對配合聯邦政策；而跨域治理為配合不同參與組合，其互動方式則更多元，成立專責政府機關固然是最正式的方式，但透過非正式的協商也若能解決問題，也未嘗不是適當的策略選擇。

上述分析可引用 Perry 的研究來說明，他認為若各級政府能接受地方治理的互利主張，進而願意包容更多利害關係人參與地方公共事務，則跨域合作才能產生效用極大化的正面成效，如表一所示(Perry, 2007: 1053-1055)：

表一：消極與積極的府際治理

有限府際治理	效用極大化的府際治理
抗拒變革	容許變革
控制地方發展方向與進度	不斷促進地方發展
協助個別機關推動政策	整合各地方間的政策運作過程
隨機而不固定的回應方式	營造策略性互動架構
不均衡的互動模式	廣泛進行區域間的直接對話
只關注地方間的資源流動	地方政府相互授能
重視由下而上基層意見遊說	重視各成員間的議價與協商
國家影響力仍為主導力量	成員彼此界定並釐清議題

資料來源：Perry, 2007, 1055

我國地方政府研究儘管沒有前述府際關係與跨域治理的背景，但近年地方自主意識提升，以及地方事務日趨跨域性，亦使學界積極引介府際關係與跨域治理觀念，例如早期「高高屏跨域合作」(吳濟華等，2006)即是；2009年，行政院配

合「五都」改制而提出「三大生活圈」、「七大發展區域」的區域劃分理念，以及各項區域治理政(<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=12918&CtUnit=2468&BaseDSD=7&mp=100>)，故今日跨域治理可說已成為地方政府研究的「顯學」。

參、概念的應然與實然落差

不論是府際關係或跨域治理，既然可以提供處理地方事務更多樣選擇，且有機會取得額外資源挹注，當然是應大力倡導的良好概念，而且「合作」、「發展」、「夥伴」等正面用語，更提供無限想像空間，而使實作者樂於採用來作為施政願景。然而在這些樂觀期望之餘，卻不能同時注意潛存的問題與代價，故本部分將歸納現有研究成果，分析跨域治理實際施行時可能產生的問題。

一、本位主義的障礙

基於合作觀點凝聚共識，並分享彼此資源以達成目標，似乎是互利互惠的良好選擇，然而卻不能忽略政府機關本身難以突破的本位立場，此觀點可從體制面與運作面來分析：首先，就體制面而言，各機關之設置均有其法定地位與權責，這些地位與權責不僅是機關存在正當性的基礎，也常受其他機關監督。因此採行跨域合需要與其他利害關係人分享權利與資源的作法，將挑戰機關設立的基本立場。例如 Fleurke & Willemse 在研究英國新工黨執政期間，中央積極推動各種府際合作政策的成果時便指出，打破政府界限固然提供更彈性的施政選擇，然而中央與地方政府先天地位不均，以及中央擁有較多可用資源的優勢，卻可能使推動合作產生中央「再集權」(recentralization)的疑慮(Fleurke & Willemse, 2004: 525)；在聯邦制國家，雖然地方政府自主地位較受保障，但也正因為如此，當跨域合作要限制原有權限，甚至將法定權責讓渡予他方，便會挑戰地方政府原有的法定地位(Mcguire, 2006: 678)。就我國而言，地方自治團體運作除了要受中央(上級)機關監督外，行政部門更要取得立法部門同意方能推動各項政策，因此即使行政部門其於施政考量而願意與其他地方行政機關進行跨域合作，但各方立法部門是否也願意放棄監督權？甚或由其他地方政府來處理本地事務？恐非一個崇高的「合作」或「治理」願景所能處理的。

其次，就運作面而言，參與跨域治理各方即便目標一致，但彼此能力、條件，

以及可支配資源各不相同，取得他方資源或支援固然「多多益善」，但相對要協助他方時便可能「多所保留」。例如 1950 年代聯邦政府雖然高揚「合作式聯邦主義」來推動府際合作，然而當 1960 年代末期聯邦財務逐漸惡化後，遂轉變成「機會式的聯邦主義」(Opportunistic Federalism)，簡言之，聯邦政府補助州政府主要取決於短期的、以聯邦本位為主的考量，至於州的需求則屬次要(Conlan, 2006: 670)。這種運作上的本位思維，在重大災害產生時更為明顯，廿一世紀初美國遭遇了二件重大災難，即「9/11 事件反恐」與「卡崔娜颶風救災」，此二事件雖然性質不同，但解決途徑則相同，也就是聯邦政府與各州、地方政府需共同合作因應，然而實作上卻都產生二大問題：(一)聯邦與州、地方政府間對二事件施政優先次序認知不同，故常產生權責重分配的衝突；(二)各參與者常有「自掃門前雪」心態，對與本身無直接關係的業務，常會消極面對(Elsinger, 2006: 541- 542; Cigler, 2006/07: 6-7)。就本位立場言，地方政府「珍惜」資源當然是負責盡職表現，但如此卻可能使合作「破局」。

二、合作的代價

除了法制面與運作面的本位考量，可能影響跨域治理關係建立外，參與者從事合作除了可預期的效益外，也要支付相當代價，而相關問題更會因為將合作擴大為治理概念後，增加更多不確定性。以下就從政府內部與外部二層面分析之。

(一)政府內部：不同合作條件的折衝

OECD 於 1999 年的報告中，雖然肯定營造府際夥伴關係的重要性，但也同時提醒各會員國欲實際推動時，應先建立下列三類基本要素(Sommermann, 1999)：

1. 規劃分配資源與執行責任的指導原則。指主導機關應先設定參與各方權利與責任歸屬，以及相關運作依據。
2. 建立監督與控制機制。包括制定進行合作的法制，並透過司法途徑要求各參與者遵守規定。
3. 創造一個能有效課責管理的法制環境。亦即除了關係建立、監督控制等設置基本法制外，各參與者亦應在運作上亦應共同建立能使夥伴關係達成課責目標的規範。

由上述三項要素可知，府際間欲使合作關係更具體，則法制化程度就愈嚴密，監督控管的重要性也愈高，但如此相對的，合作的彈性空間也更為緊縮。而這些法制建立或寬或嚴，除了要反映政府體系既有法制環境外，也要對合作目標與執行政程序進行權衡(Kwon & Feiock, 2010: 880)：

- 1.合作目標的考量。指評估合作所欲達成目標對本機關的意義，包括：
 - (1)機關與民眾需求程度。
 - (2)機關需支付的成本。
 - (3)進行溝通與協商需支付的成本。
- 2.合作執行的考量。指機關參與合作時，相較於原先辦理該業務所可能付出的代價，包括：
 - (1)額外業務支出的成本。
 - (2)建構網絡關係需支付的成本。

當進行合作時需先行制定或修正複雜的法令體系，且要權衡許多不確定的因素時，地方政府相關人員，特別是實際業務承辦人，是否仍會積極參與推動跨域合作？將不無疑問。

(二)政府外部：不同觀念與文化的競合

從府際合作更擴大為跨域治理，固然可納入更多元的政府內部與外部力量，但卻也要面對更分歧的認知與文化衝突。Peters & Pierre 認為今日政府落實治理概念有下列 5 種模式(2006: 212)：

- 1.機關主導(etatiste)：事務主要由政府有關機關決定，民眾或社會力量只能有限度的參與。
- 2.開明主導(liberal)：政府機關預先挑選外界參與團體或個人，參與者在授權範圍內可充分互動或進行影響。
- 3.國家中心(state- centric)：社會各類成員擁有更開放自主空間，彼此可對特定議題要求參與、議價、統合，但政府機關仍擁有主導地位與權利。
- 4.母愛式(“Dutch”)：政府與民間互動網絡仍以政府為中心，但政府是以特殊能力或引導方式來整合各方自主意見，而非強力主導。
- 5.無政府的治理(governance without government)：所有參與者均有機會擔任核心角色，政府只是眾多參與力量之一，不擁有特別地位或權利。

上述 5 類模式顯示在治理制度建立與落實過程中，政府與民間力量可作不同

程度或比例的配置，且各參與者影響力與彼此互動關係也可能因不同治理議題而有所差異。若參與各方只是政府機關，則這些問題可透過立法或上下指揮監督予以規範，但是若納入民間團體或公民時，共識整合過程將趨於複雜，且不同民眾團體的意見與利益也並不一致，故治理機制將可能因為參與民眾不同，而有相異的運作方式。

綜上分析，相對於概念應然面上的合理與重要，跨域合作在實際執行上可能是「吃力不討好」或「事半功倍」的。Cameron & Danson 兩人評估歐洲各國地方政府營造合作關係，便認為將會產生下列正功能與負功能(Cameron & Danson, 2000: 31- 32)：

1.正功能

- (1)可經由機關間的對話與互動，以及對問題不同的責任分配與觀察，而提升政策創新性，並作出更佳操作決策。
- (2)可增進個別機關政策的持續性與一致性，並使各參與機關能彼此信任與理解。
- (3)藉由廣泛的諮詢與共同參與決策過程，來解決成員間衝突與意見差異。
- (4)經由協調與整合行動，以及統合個別預算資源，來強化整體決策的影響力量。
- (5)在對彼此重要需求或目標優先順利建立共識後，提升策略規劃與決策品質。

2.負功能

- (1)通則化(*generalized*)的壓力。亦即個別成員妥協於整體目標或決議，卻對本身的不同條件或需求產生衝突。
- (2)為使決策過程透明化並符合課責需求，卻要耗費大量時間來進行各項合法程序。
- (3)成員間權責歸屬，以及分工方式不明確。
- (4)成員間利益考量與權力關係不均衡，從而導致某些成員從合作關係中獲利較多，或是相對影響其他成員權益。
- (5)合作機制運作過程可能充滿政治考量，且多僅能作短期規劃。
- (6)在地方事務專業化日漸普遍的情境下，合作機制所屬成員的組合與共同決定的重要性，將相對降低。

筆者認為上述正反評價的意義，在於提醒吾人應以更務實立場來面對跨域治

理，亦即在期待跨域合作創造美好願景的同時，也應瞭解其執行過程可能面對的挑戰，並務實權衡所需支付的代價。

肆、型塑跨域治理的條件與誘因

儘管有應然與實然上的概念落差，以及執行上的障礙，然而地方公共事務的跨域性仍然存在，個別政府機關無法獨自處理這些事務的情形也不易改變，因此未來探討跨域治理的議題可能不是「要不要」的零和問題，而是各參與者如何營造有利於施行的條件，使治理機制得以順利運作。

一、客觀條件與主觀意願的配合

筆者認為採行跨域治理的意義不僅是工具性的，即選擇一種解決問題的方法；其更是各參與者客觀條件與主觀意願的改變。如前所述，不論中央(聯邦)或地方政府，本來就被賦予獨立地位與權責(自治)，故之所以願意捨棄部分權利而與其他利害關係人合作，不外乎客觀上有實際需求，或是主觀判斷上認為是較好的選擇，由此推論，跨域治理自然也要能滿足此二類條件方得以落實。以下分述之。

(一)客觀條件營造

各參與者的本位思考，固然是落實跨域治理的重要障礙，但卻可能是其存在的重要憑據，或是法令賦予的責任。例如前述地方政府消極面對與本身關係不大的跨域合作事務，對整體合作機制而言雖然是不良表現，但是卻可以對轄區營造「慎用資源」的良好形象。換言之，唯有參與機關內部先營造支持跨域治理條件，才可能產生實際行動。

上述觀點可用 Vigoda 的研究為例，他在探討公共行政採行協力(collaboration)管理方式的意涵時，便認為不論協力概念內涵如何良好，還是需要「政府層次」(state level)、「組織管理層次」(managerial level)、「社區層次」(community level)三類整體條件的配合：當政府層次容許合作機制設置；組織管理層次是以協調、整合、夥伴關係為基本方針；社區層次則尊重彼此協同(association)的結果，則協力關係自然可以形成，同理，傳統的結構導向或互動導向的管理型態，也是特

定整體條件支持下的結果(Vigoda, 2003: 15-20)，其中關係如表二所示：

表二：公共行政採行協力治理與其他途徑的條件比較

基本策略	政府層次：	組織管理層次：			社區層次：
	政治與政策	組織建構與管理方針			社會與文化
		組織設計	人員互動	企業參與	
結構的 (structure)	官僚組織	集權	重視工作 一致性	私有資金、 私有權	不同層次的 社會力量
互動的 (interaction)	民主體制	分權、 參與決策	重視分工	大眾資金、 公有權	多元主義與 社群主義
協力的 (collaboration)	合作機制	協調	重視整合	夥伴關係	彼此協同

資料來源：Vigoda, 2003, 21

依據 Vigoda 的邏輯，則當政府、組織、社區三層次，都具有與跨域治理相容的條件，則相關推動與落實工作自然易於落實。

(二)主觀評價支持

如前文所述，參與跨域治理將可能相對需要與其他參與者分享資源，甚至要讓渡既有權利，故在客觀條件配合外，更需相關人員主觀上的支持，才能使人員願意承擔風險，或是額外投入額外資源在推動跨域治理。

Stoker 觀察英國自 1997 年以來推動治理的經驗發現，中央政府即便主動制定法令，甚至提供財政補助，但在本位的考量下，仍不一定能保證地方政府人員願意採行治理作為；反之，若地方人員能體認政府治理的重要性，或是肯定本身在整個治理過程可以發揮的影響力，則法制或財政上的支持儘管有限，但仍可產生巨大成效，而這種心理上的認同或支持，主要來自下列二層面(Stoker, 2010: 16-22)：

1.基於有限理性思維下的多元溝通

由於治理是不同類別、地位人員的組成，每個人受限於本身能力與經歷，對事務的理解與反應，可能是有限理性(bounded rationality)的，故欲解決此種先天認知上的差異，發動治理者或整合者，應建立多元溝通管道，以期在消極面避免產生誤解；在積極面則即時有效地傳遞資訊。

2.基於倫理或道德的說服

基於利害關係的支持固然立即且明確，但是基於道德(moral)與倫理(ethic)的

說服卻可能產生更深刻的影響，前者主要激發參與者的使命感與責任感；後者則包括了專業知識、信任感等。

筆者認為主觀評價支持除了注入跨域治理落實的動力外，更有助於產生「1+1>2」的綜效，因為跨域治理本來就是期望超越原有政府運作型態，並在更具經濟規模的跨域範圍中，納入不同參與者的合作，因此若參與各方都願意支持各項行動，甚至投入感情，則自然更有機會產生更大效益。

二、整合性的概念建構

基於上述分析，筆者認為跨域治理不應是一個固定的、靜態的關係架構，而是基於各參與者間主觀意願，以及推動時的客觀條件二方面不同方式的組合，所形成的不同的策略選擇及運作方式，此整合性的概念建構可表現如下：

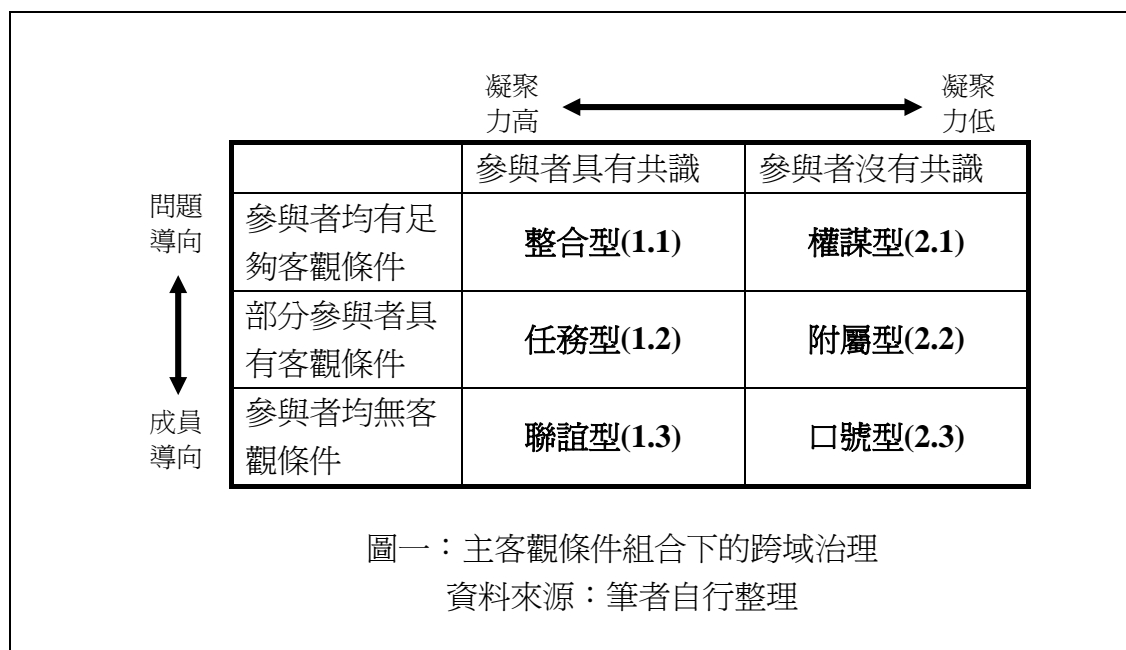
(一)情境 1：主觀意願

指各參與者願意參與並分享本身資源程度。當主觀意願愈高、共識愈強，則形成跨域治理的凝聚力也將相對提高，即各成員較願意基於整體考量，調整本身行動；反之，主觀意願愈低、共識愈弱，則凝聚力也會降低，於是跨域治理可能只是鬆散的協調，各成員仍然是從本位立場來決定與整體的關係。

(二)情境 2：客觀條件

指各參與者建構府關係時，擁有資源或能提供誘因的充沛程度。當客觀條件愈優良，例如參與者有夠資源，或是有明顯的跨域問題待解決，則府關係將愈趨於問題導向，即藉以處理實質問題或達成特定目標；反之，若客觀條件不佳，或是並無具體跨域問題，則跨域治理將趨於成員導向，即只提供互動或溝通平台，而無特定目標。

基於上述兩情境，便可組合出下列跨域治理模式，如圖一所示：



以下將圖一所組合出六組跨域治理內涵說明如下：

(一)各參與者均具有共識

此情境指各參與者基本上支持建構跨域治理，然而因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1.整合型(1.1)：各參與者均具有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

此類可說是跨域治理的「理想型」，成員不僅擁有高度共識，也有足夠條件建立跨域治理，於是此類關係型式不僅凝聚力強，也能實際處理特定公共事務。不過此型可能亦意味著，不同地方政府間事務可能具高度重疊性，或是有資源統合運用需求，以致整合才是最適選擇。

2.任務型(1.2)：各參與者均具有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但彼此建構合作關係條件卻存有相當差異，以致跨域治理規模是受限的，只能針對特定業務或問題來設立。例如地方政府間層級差異，或是都市與鄉村的結合，便可能出現此類情形。故建構本類跨域治理時，資源如何進行有效重分配，將可能是重要關鍵影響因素。

3.聯誼型(1.3)：各參與者均具有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與者共識雖高，但卻普遍缺乏客觀上支持跨域治理的條件，例如業務性質相差過大，或是缺乏額外資源挹注，於是跨域治理較像是成員間協商溝通的平台，各參與仍然獨立承擔各項工作與責任。

(二)各參與者均沒有，或僅部分參與者有共識

此情境指各參與者主要基於本位觀點，故對跨域治理期望不一致而沒有共識；同時也因為各別擁有客觀條件差異，而可能產生下列組合：

1. 權謀型(2.1)：各參與者沒有共識；各參與者均具備足夠客觀條件。

參與者間雖然擁有所需資源或是跨域業務，然而由於堅持本位考量，以致跨域治理因為參與間權衡得失，而呈現變動且不穩定狀態。例如地方議會可能對因為擔心權力流失，而要求附加更多限制，或是只願選擇對己有利事務來合作。筆者認為此類型正呈現前文所提，地方自主與整體思考間的矛盾：地方捍衛本身權益或謀求最大利益並無可厚非，但在整體觀點下，卻反而可能形成障礙。

2. 附屬型(2.2)：各參與者沒有共識；僅部分參與者具備足夠客觀條件。

本類雖有部分參與者具有資源或事實需求，但卻無法在相關成員間產生共識，於是跨域治理將可能是成員辦理跨域事務時的附帶考量，或僅限於特定個案而無法形成固定制度。例如某地方政府因為臨時辦理活動，需要其他機關支援配合，因而會尋求建立跨域治理，但是當活動結束，則一切也回復舊觀。

3. 口號型(2.3)：各參與者沒有共識；各參與者均不具備足夠客觀條件。

此類各參與均既無共識，也沒有可用資源或需求，故跨域治理可能只是因應外界要求，或是中央政府倡導，所提出口號而已。其既不會對既有運作產生響，也不能發揮實質效用。

上述六項跨域治理類型，除了顯示其中影響因素外，也指出了各種關係在凝聚力，以及問題或成員導向時的可能表現，因此只要藉由調查這些因素的表現情形，就可以具體釐清跨域治理的真正意涵，並進行後續「合作」議題研究或推動。此外，必須說明的是，筆者進行上述六項分類，並非暗示凝聚力較強，或是或問題導向，才是「好」的跨域治理；而是主張進行概念認知與界定時，重點不在名詞本身，而是在其背後主客觀條件的綜合考量。

伍、結語

從府際關係到跨域治理，不僅擴大了概念意涵，也增加了關係建立與運作的

複雜性。從原先主要以政府體系內部垂直與水平關係，擴展到多方向的政府內在與外在合作，固然可以在更具經濟規模的基礎上，以更宏觀的思維來處理地方事務，但是相對的，各利害關係人不同本位立場與利益差距，卻可能更難兼顧，而使整體關係流於型式，或是由具優勢地位者主導。

對我國地方政府而言，在「與全球接軌」的潮流下，以跨域觀點及治理策略處理公共事務，似乎也是理所當然，但是若考慮體制上對地方立法機關可能產生的權力流失，以及各地方資源分布不平均等主客觀條件，則推動跨域治理不僅不是萬靈丹，可能更要支付相當代價。

基於此，本文認為未來採行跨域治理的關鍵，不在於概念本身或相關技術，而是應先釐清各參與者主觀的共識與客觀的條件，並據以建立不同的跨域治理內涵。簡言之，唯有各參與者接受彼此差異，並願意支持共同目標，資源才能有效共享、權責也才得以進行重分配。如此跨域治理才能真正的名實相符。

參考資料

一、 中文部分

- 朱澤民〈1995〉。府際間財政收支劃分基本原則之探析。**中原財經法學**，〈1〉，99-110。
- 吳松林〈2008〉。臺灣跨域治理發展前瞻探討：全球在地化契機。**研考雙月刊**，**32**〈5〉，16-25。
- 呂育誠〈2008〉。落實跨域治理概念：英格蘭區域整合體系的啟示。**研習論壇**，〈92〉，17-28。
- 吳濟華、葉晉嘉、朱俊德、王翔煒〈2006〉。地方永續發展規劃之跨域治理機制研究--以高高屏地區為例。**城市發展**，〈1〉，28-53。
- 紀俊臣〈2004〉。地方自治團體跨區域事務合作。**研考雙月刊**，**28**〈5〉，25-38。
- 陳金貴〈1990〉。美國府際關係和府際管理的探討。**行政學報**，〈22〉，13-26。
- 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**，〈18〉，53-70。

二、 英文部分

- Bache, I. & Chapman, R.(2008).Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire. *Governance*, 21(3): 397- 418.
- Bache, I. & Flinders, M.(2004). Multi- Level Governance and the Study o British State. *Public Policy and Administration*, 19(1): 31- 51.
- Cameron, G. & Danson, M. (2000).The European Partnership Model and Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspectives. In M. Danson, H. Halkier, & Cameron, G. (ed.), *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Cigler, B.A.(2006-07).Hurricane Katrina: Two Intergovernmental Challenges. *The Public manager*, 35(4): 3-7.
- Conllan, T. (2006).From Cooperative Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations. *Public Administration Review*, 66(5): 663- 675.
- Dommel, P. (1991). Intergovernmental Relations. In R. D. Bingham (ed.), *Managing Local Government*, London: Sage Publications.
- Elsinger, P. (2006). Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security. *Public Administration Review*, 66(4): 537- 545.
- Fleurke, F. & Willemse, R. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4): 523- 544.
- Kwon, S. & Feiock, R. C. (2010).Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreement. *Public Administration Review*, 70(6): 876-884.
- McGuire, M.(2006). Intergovernmental Management: A View from the Bottom. *Public Administration Review*, 66(5): 677- 679.
- OECD (1997). *Managing Across Levels of Government(Part I: Overview)*, The Ministerial Symposium on the Future of Pubic Service of OECD, from

http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.htm

- Peters, G. & Pierre, J.(2006). Governance, Government and the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (eds.), *The State: Theories and Issues*, New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Perry, B.(2007). The Multiple-level Governance of Science Policy in England. *Regional Studies*, 41(8): 1051- 1067.
- Sommermann, K.(1999). *Accountability Management of Intergovernmental Partnerships in a Legal Perspective*, PUMA/RD (99) of OECD, from http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html
- Stoker, G.(2010). The microfoundations of Governance: Why Psychology Rather Than Economics Could Be the Key to Better Inter-Governmental Relations. *Social and Economic Studies*, 59(4): 3-26.
- Vigoda, E.(2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens and Business*, Westport, C.T.: Praeger Publisher.