

全觀型治理之研究^{*}

韓保中^{**}

《摘要》

全觀型治理是新一波的行政學說，該理論強調政府組織的整合關係，與電子化政府及主動型文官學說相結合下，成為具回應性與解決人民需求的治理學說。全觀型治理的奠基者—席克斯，在二〇〇〇年後的相關著作中，屢屢提及新涂爾幹理論，著墨與闡釋組織多樣性問題，以及全觀型治理的組織社會學基礎。在全觀型治理運行過程中，協調是整合工作的第一步，而協調是個複雜的問題，與協調相關的概念，包括碎裂化政府與棘手問題，此三概念構成組織協調論題，是認識全觀型治理的重要基礎。新涂爾幹理論闡釋了協調論題的組織社會學基礎，其主張面對多元與複雜的組織關係，依據化異與求同兩原則，有容忍性制度、分立、互賴與妥協四種基本協調之法及解決之道，這體現協調工作必須採取多樣的方式。協調之法的多樣化，實與涂爾幹所述現代社會的分工特質有關，身處全球化、後現代及風險社會的今日，社會分工與分化的強度甚於過去，我們更應重視協調的意義與方式。而全觀型治理援用新涂爾幹理論及組織社會學分析，為當代行政學與社會學對話的代表之一，讓行政發展能因應社會的變遷與需求，此一研究途徑對現今公共行政學研究來說，實有深刻的啟發意義。

[關鍵字]：碎裂化、棘手問題、協調、組織社會學、新涂爾幹理論

投稿日期：97年5月12日；接受刊登日期：98年6月6日。

* 感謝台灣大學政治學系趙永茂及黃錦堂兩位教授的指導與斧正，更感謝匿名審查委員們的寶貴意見。

** 國立中央大學通識教育中心助理教授，e-mail: bjhan@ms59.hinet.net。

壹、前言

全觀型治理 (holistic governance) 是一九九〇年代末新治理 (new governance) 研究中，行政面向研究最具創新性與前瞻性的理論之一。全觀型治理批判傳統公共行政研究，過度強調行政機關層級節制與各自事權範圍，致使本位主義橫行，無法解決人民需求；而新公共管理 (new public management) 的市場化、委外及強制競標 (Compulsory Competitive Tendering, CCT) 主張，著眼於個別措施的成本效益分析，忽略措施間的關連性與政策整體性，無法創造整體與長久的效益。因此，全觀型治理主張機關間必須跨越功能過度區分及部門本位問題，藉由對話與合作，讓機關間的目標及資源充分整合，有限經費創造更大效能，與電子化和服務型政府等改革助力結合後，更能有效解決人民的真實需求。全觀型治理除了創造整體長遠效益與真實解決人民需求外，更讓機關間形塑相互認同、敢於創新、慎用預算、積極學習與勇於任事的態度與價值。全觀型治理經過多年發展，理論縱深、知識整合及創新度高，全觀型治理更被視為二十一世紀與第三波行政學典範 (彭錦鵬，2005：62，67-68，73)。

全觀型治理自一九九〇年代末倡行至今有十年餘，一九九九年工黨政府的《現代化政府》 (*Modernising Government*) 政策白皮書中，提出聯合性政府 (joined-up government) 理念，開啓全觀型政府改革的序曲。此一改革途徑更影響加拿大、澳洲、紐西蘭、芬蘭及荷蘭等國，「整體性政府」改革途徑 (the whole-of-government approach)，開始在英語系及歐陸國家盛行 (Christensen & Lægread, 2007: 1059-1060)。二〇〇三年彭錦鵬教授引介全觀型治理至國內，國內研究者將學說應用在政府組織再造、公務人力資源管理、文官改革趨勢、跨域治理、區域政府設計等議題討論上，我國行政學圈對全觀型治理的討論可謂興盛。

國內全觀型治理的相關研究，多將焦點放在實踐層次，即政府機關間政策如何整合運作上，鮮少從抽象及推論層次，探討全觀型治理其核心理念、重要論題與證成方式。全觀型治理的奠基者席克斯 (Perri 6)，¹ 從一九九七年發展學說，至二

¹ 席克斯本名為 David Ashworth，一九八三年時改名，日後便以 Perri 6 之名揚名於英國社會科學圈，關於席克斯改名之資訊參考自維基百科 (Wikipedia, 2007)。本文對於席克斯著作參考的姓名引用上，為避免混淆與誤用，將參考彭錦鵬教授的引用方式 (彭錦鵬，2005：62)，以 6 Perri 為之。

〇〇二年時，完成《邁向全觀型治理》（*Towards Holistic Governance*）一書，學說達致完備。之後席克斯關心的焦點，從政策實踐逐步轉向理論性研究，探討組織協調（interorganisational coordination）、新涂爾幹理論（neo-Durkheimian theory）及組織社會學（sociology of organizations）等課題，此一轉向看似遠離全觀型治理研究，卻是深化該學說的理論基礎。

因為機關組織間目標及資源整合，不只是經費運用的效率與效能問題，更涉及多樣化組織間如何相互合作的問題。因為不同屬性的組織，有不同的目標、價值、規範與行動準則，這造成彼此隔閡與潛在衝突，讓組織間目標與資源難以整合，破壞效率與效能的達成。以「圓桌治理」（governing in the round）比喻為例，若圓桌會談以達成合作進程為整合目標，如何讓屬性與目標相異的眾組織，願意上桌會談、持續對話、認知彼此立場與需求，進而能相互妥協與讓步，保證彼此步調一致與努力完成合作進程，才是整合成功與否的關鍵。如何讓眾組織跨越隔閡、相互對話、彼此讓步與充分合作，避免執行不力、整合無效、合作破局等政策失敗的情形，就是組織協調問題。新涂爾幹理論與組織社會學，是席克斯探討組織協調問題的依據，讓全觀型治理有更深刻的理論基礎。

組織協調不是簡單的問題，其左右整合工作的成功與否，其產生與當代社會快速發展下，精細分工及複雜社會問題密不可分。歸結席克斯的看法，筆者提出「碎裂化-棘手問題-協調」（fragmentation- wicked problems- coordination）的「組織協調論題」，是認識「為何及如何」整合的關鍵。二〇〇〇年後席克斯關注的新涂爾幹理論，從組織社會學角度闡述組織協調論題，是全觀型治理獨特的分析視野，體現掌握社會脈動、回應社會需求與開創新研究途徑的必要性。組織協調論題所採取的組織社會學研究途徑，是行政學與社會學間相互對話，可與威爾遜（Woodrow Wilson）的「政治—行政」二分法、歐斯朋（David Osborne）與蓋伯樂（Ted Gaebler）的企業型政府學說相對應，為當代行政學多元發展的代表理論之一。

相較於國內外全觀型治理之研究，多將焦點放在政府再造、公務資源管理及跨域治理等實務議題上，本文將從理論面探討之，先說明全觀型治理發展歷程與國內研究焦點，並指出待深究的組織協調論題，接續釐清全觀型政府及其他型態政府的差異，對「組織協調論題」（「碎裂化—棘手問題—協調」）進行理念考察與論證，以證明組織協調對整合工作及全觀型治理成功運行的重要性。本文更將細述新涂爾幹理論與組織社會學，說明其與協調論題的關連性，以及席克斯運用組織社會學進行社會學與行政學間對話的途徑，對當代行政學發展有何啟發，以體現全觀型

治理作為第三波行政學典範的價值與意義。

貳、全觀型治理理論演進、我國研究概況與待探討的論題

全觀型治理發展至今已十年，學說影響英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、芬蘭及荷蘭等國。² 國內對全觀型治理有相關討論，並應用至政府組織再造、文官改革趨勢、跨域治理等研究。全觀型治理學說豐富且精深，除行政實務外，尚有許多值得探討與省思的部分，實應回到理論發展脈絡，發現其深層關懷與理論啟發。本文先回顧席克斯的寫作歷程，梳理全觀型治理的發展脈絡與重要學說主張，接續歸納國內全觀型治理研究，指出國內未深究待認識的組織協調論題，作為後文中理念考察與論證的序曲。

一、全觀型治理的發展演進

席克斯一九九〇年代從事行政研究，進入具左派色彩的智庫 Demos，Demos 溫和且具建設性的觀點為工黨所接受，³ 席克斯研究涉獵的議題甚多且作品豐富，全觀型治理是席克斯研究的課題之一。⁴

² 英國政府一九九九年的政策白皮書《現代化政府》（*Modernising Government*）中，倡導聯合性政府與夥伴關係理念，希望能有效解決藥品濫用與社會排擠等棘手問題。加拿大政府一九九〇年代後期以「水平式管理」（horizontal management）為名，進行聯邦政府內與地方間的協調工作，以期有效處理氣候變遷、原住民、公共安全及全球化等問題。澳洲公共服務委員會（The Australian Public Service Commission）二〇〇〇年前後開始倡導「整體性政府」改革途徑，二〇〇四年《連結政府》（*Connecting Government*）報告書，成為澳洲政府闡述該國全觀型治理的代表。紐西蘭與澳洲同時期發展全觀型治理，並運用在政府會計制度上。芬蘭從二〇〇三年開始著手政府的水平組織改造，各改造計畫都設有「部長級協調集團」（Coordinating Group of Ministers）面對處理之。荷蘭政府從一九九〇年代中期，開始進行部會間的「去分隔化」（de-compartmentalization）改革，對國內預算做有效的配置與運用（APSC, 2007: 17-18; Clingengael Institute, 2006: 3-4; Victorian Government, 2007: 9-12）。

³ 關於席克斯的經歷、職務與著述，參考自伯明罕大學健康服務管理中心（Health Services Management Centre, University of Birmingham）（HSMC, 2007）及諾丁罕川特大學（Nottingham Trent University）教員網誌（NTU, 2007）。席克斯在 Demos 發表之個人以及與他人合著之著作，有完整的電子全文內容，可以參考 Demos 的席克斯著作區（Demos, 2007）。

⁴ 席克斯研究的議題包括公共服務中的組織關係及網絡與聯合性政府、公共服務中的隱私

全觀型治理研究的緣起與一九九〇年代中葉保守黨的政策主張有密切關係，英國自一九八〇年代起改變二戰後大政府及干涉市場運行的措施，首相柴契爾採行市場自由化、小政府、政府業務委外及導入競爭機制等，繼任的首相梅傑（John Major）亦承繼此一路線，保守黨採行的市場化及競爭化措施，泛稱「強制競標」（compulsory competitive tendering）。一九九五年席克斯在〈由文化治理〉（Governing by Cultures）中，指出保守黨政府十五年來近乎盲目的強制競標措施，「正確規格化政府」（“rightsizing” government）作法，除影響財政與政府管理，更擴及社會文化，因為經濟及效率考量下長期對人性的懷疑，造成公共不信任感（distrust），有礙公共服務的整合，造成公共支出的增加（6 Perri, 1995: 5-6）。一九九六年〈新企業文化〉（The New Enterprise Culture）中指出，自一九八〇年代起企業精神之概念，開始受到美日德等國的檢討，英國必須發展出新的企業文化觀點，席克斯提出新企業文化等引人關注的項目。⁵ 席克斯對於保守黨強制競標策略之批評仍嫌鬆散，尚未達至體系性之學說。

一九九七年席克斯出版《全觀型政府》（*Holistic Government*），⁶ 在〈摘要及推薦〉中指出，西方國家面對著如何反制高賦稅與提供高品質的福祉，英國保守黨政府引入效率導向的改革措施，賦稅沒減少而生活中的棘手問題也沒有效處理。新的政府再造應反思如何在穩定的預算中創造更大的效能，解決範圍交錯的複雜問

及資料的保護與共享、電子化政府、政策過程與政治判斷、組織化過程、公共服務中的消費者選擇、公共政策與個人的社會網絡、新涂爾幹制度理論、多樣化網絡的管理、公部門間工作連結策略的全觀型治理、人工智慧的管制與倫理議題等。關於席克斯個人研究議題之內容，參考自伯明罕大學健康服務管理中心（HSMC, 2007）及諾丁罕川特大學教員網誌（NTU, 2007）。

⁵ 此一新企業文化之內容，實迥異於新公共管理的政治企業家主張，在該篇文章中，席克斯指出新企業文化的重點包括重網絡甚於公司或部門、成員的利害關係人資格、重視資訊、重視社會大眾及包容性、重視學習能力、重視前瞻與未來性、重視服務甚於經濟、重視永續性及規模性的競爭指標、政策目標間的相容性與互補性（Mulgan & 6 Perri, 1996）。

⁶ 該書的章節分別是〈謝詞〉（Acknowledgements）、〈摘要及推薦〉（Summary and recommendations）、第一章〈緒論〉（Introduction）、第二章〈繼承物〉（The inheritance）、第三章〈功能模型的瑕疵〉（The flaws of the functional model）、第四章〈全觀型政府〉（Holistic government）、第五章〈預期性政府〉（Anticipatory government）、第六章〈文化變革政府〉（Culture-changing government）、第七章〈結果導向型政府〉（Outcome-oriented government）、第八章〈新議程的政治〉（The politics of the new agenda）。

題 (complex problems that cut across these boundaries)，此一再造方向可名為全觀型政府 (6 Perri, 1997: 9-10)。英國政府現已面臨挑戰，長久依功能劃分的部會組織處在高度分立的狀態，因為缺乏協調，難以面對複雜的問題，公共服務產生許多瑕疵 (6 Perri, 1997: 16-18, 26)。席克斯提出全觀型政府、預防型政府 (preventive government)、文化變革政府 (culture-changing government)、結果導向型政府 (outcome-oriented government) 之主張，成為新一波政府再造的課題。

對此，全觀型政府力主跨越部門本位與功能區分的障礙，席克斯提出九項建議 (6 Perri, 1997: 39-42)。預期性政府克服政府僅事後治療的問題，創造效能與財政的效益，席克斯更提出八項預防工具 (6 Perri, 1997: 52)。文化變革政府主張改革應從認知及文化面著手，方能有效推行預期型及全觀型政府 (6 Perri, 1997: 62)。結果導向型政府主張可藉由影響性計畫 (impact programme) 的設計、多回合運行歸納、聰明採購法 (smarter purchasing) 等措施，克服學院派及悲觀論專業者 (academic and professional pessimists) 認為政策結果難以測量的問題 (6 Perri, 1997: 67-69)。席克斯認為過去政府堅守功能劃分，長期關注部會「內」的爭論，產生政府不可治理的宿命論 (fatalism)，但政府過度碎裂化才是關鍵，著重協調與整合的全觀型政府，才是新一波政府改造的核心議程 (6 Perri, 1997: 70-71)。

一九九九年《圓桌中的治理－全觀型政府的策略》(*Governing in the Round-Strategies for Holistic Government*) 深化了全觀型治理，⁷ 在〈摘要及推薦〉中，席克斯等人指出政府再造新階段的標語有整體工作 (holistic working)、整合、協調、聯合性公共管理 (joined-up public management) 等，整合成為政府再造的新課題 (6 Perri, Leat, Seltzer & Stoker, 1999: 9-10)。而工黨政策白皮書《現代化政府》中，採聯合性、結果導向、效率與電子化政府等主張，將全觀型治理納入政策與政府活動中 (6 Perri et al., 1999: 17)。在〈新工黨的治理革命〉中，更對工黨政府推動全觀型政府的瑕疵提出建言 (6 Perri et al., 1999: 24-27)。〈全觀型政府的架構〉中指出人民面對的是聯合性問題 (joined-up problems)，功能性政府的碎裂化治理僅會產生更多負面的結果，唯有讓政策、顧客、組織、官署的目標與機制有效

⁷ 該書的章節分別是〈謝詞〉(Acknowledgements)、〈摘要及推薦〉(Summary and Recommendations)、第一章〈緒論〉(Introduction)、第二章〈新工黨的治理革命〉(New Labour's revolution in governance)、第三章〈全觀型政府的架構〉(A framework for holistic governance)、第四章〈策略工具箱〉(The strategy tool-kit)、第五章〈回應批判〉(Answering the critics)、第六章〈結論：二十一世紀的全觀型政府〉(Conclusion: holistic government in the twenty-first century)。

整合，方能有效解決聯合性問題（6 Perri et al., 1999: 55）。在〈策略工具箱〉中，則指出全觀型治理下政府的角色、驅動策略、資源、整合關係等（6 Perri et al., 1999: 63, 71, 74, 75），〈回應批判〉中列出外界對全觀型治理批判的看法。本書對治理工具的縝密討論，讓該全觀型治理理論能深化與具實用性（6 Perri et al., 1999: 89）。

二〇〇二年《邁向全觀型治理》中，學說體系完備且理論與實務兼顧。⁸ 在〈全觀主義的過去與現在〉中，從行政理論與實務的歷史演進，闡述全觀型治理所反應的新政府型態。工黨政府依靠協調與整合創造高度聯合的政府，以全觀型政府處理紛亂與複雜的聯合性事項（the agenda for joining up）。⁹ 〈認識全觀型治理〉中指出全觀型治理的概念架構，並對棘手問題、碎裂化治理、整合的機制與關係進行討論。〈支持與反對全觀型治理的案例〉中說明支持與反對全觀型治理的理由，〈理論中的課題：協調如何運行〉及〈改革策略的設計〉兩章同時提及新涂爾幹理論，指出二十一世紀社會組織多樣性下，協調方式彈性與多元化有其必要性，並提出可供採行的改革策略。第六至九章則是從組織關係、資訊系統、課責、財政面向，對全觀型治理的運行做說明。在〈全觀型治理的展望〉中，將全觀型治理與制度論接軌，指出協調、碎裂化、組織社會學、新涂爾幹理論等問題的提出與處理，實為促進社會團結與制度穩固發展而來（6 Perri, Leat, Seltzer & Stoker, 2002: 232-238）。二〇〇〇年前後席克斯除將組織社會學及新涂爾幹理論納入全觀型治理的討論，之後更用來探討英國政府治理與公部門改革的相關研究。¹⁰

⁸ 本書章節內容是第一章〈全觀主義的過去與現在〉（Holism past and present）、第二章〈認識全觀型治理：關於概念架構〉（Understanding holistic governance: towards a conceptual framework）、第三章〈支持與反對全觀型治理的案例〉（The case for and against holistic governance）、第四章〈理論中的課題：協調如何運行〉（Lessons from theory: how coordination can work）、第五章〈改革策略的設計〉（Designing a reform strategy）、第六章〈組織間關係與實踐〉（Interorganisational relations and practice）、第七章〈資訊系統〉（Information systems）、第八章〈課責〉（Accountability）、第九章〈財政〉（Finance）及第十章〈全觀型治理的展望〉（The prospects for holistic governance）。

⁹ 其包括繼承保守黨已有之政策、將左派長期主張納入現有政策、對稅率與公共支出的有效控制、市場與網絡的共存等，面對聯合性議題與全觀型治理的理念相合致（6 Perri et al., 2002: 19-22）。

¹⁰ 包括二〇〇一年的〈依科技來治理：科技治理與依靠科技治理的判斷與展望〉（Governing by Technique: Judgement and the Prospects for Governance of and with Technology）一文中，就將新涂爾幹理論與社會組織多樣化、風險管理、科技管理結合（6 Perri,

二、國內全觀型治理的研究成果

國內的全觀型治理研究（依據已出版的作品），可分為兩類，一是全觀型治理具備的行政學典範意義，二是對我國行政改革的啓發。

第一類全觀型治理研究是從行政學典範的發展來探討。彭錦鵬教授認為全觀型治理是二十一世紀政府治理研究的大型理論（grand theory），是行政學的第三波典範（彭錦鵬，2005：62，73）。行政學第一波的傳統官僚體典範是在一九八〇年以前，著重功能分工、層級節制、依法行政、注重輸入、並由政府提供各種服務等。第二波的新公共管理典範是在一九八〇至二〇〇〇年間，強調私部門型態管理、直接專業管理、作業標準與績效指標、競爭機制、政府扮演掌舵者角色等。第三波是在二〇〇〇年以後的全觀型治理，關注公私合夥及中央地方結合、政府整合運作與網絡式服務、政策整合有效解決人民需求等（彭錦鵬，2005：75）。彭教授指出為求全觀型治理的有效運行，必須採行三大改革制度，即線上治理、整合型組織及主動型文官（彭錦鵬，2005：77）。線上治理是電子化及數位化趨勢下，發展網路型服務，將業務及流程透明化，而即時性及彈性更能創造高效率及效能的服務品質。傳統政府著重功能性分工結構與權責劃分，讓機關組織間呈現分立、造成浪費及功能不彰。對此，整合型組織強調政府組織整合，形塑組織間一致步調。主動型文官

2001）。二〇〇三年的〈制度生存能力：新涂爾幹理論〉（*Institutional Viability: a Neo-Durkheimian Theory*），是將新涂爾幹理論與組織社會學、新制度論結合而論（6 Perri, 2003a）。二〇〇四年的〈西方世界聯合性政府的比較觀：初步的文獻回顧與調查〉（*Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration*）是將新涂爾幹理論納入跨國聯合性政府的探討中（6 Perri, 2004a）；〈新工黨的公部門現代化：新涂爾幹途徑與心理健康服務案例〉（*New Labour's modernisation in the public sector: a neo-Durkheimian approach and the case of mental health services*）更是將新涂爾幹理論運用在英國心理健康服務的探討上（6 Perri & Peck, 2004）。二〇〇六年在《二十一世紀組織網絡的管理》（*Managing Networks of Twenty-First Century Organisations*）書中，則將新涂爾幹理論與組織網絡管理結合，《超越傳遞：作為製造意義與處理的政策執行》（*Beyond Delivery: Policy Implementation as Sense-Making and Settlement*）中將新涂爾幹理論與政策執行的討論結合（6 Perri, Goodwin, Peck & Freeman, 2006; Peck & 6 Perri, 2006）。二〇〇七年的《公共氛圍》（*Public Emotions*）則是以新涂爾幹理論來探討組織社會學、組織氛圍與公共生活的意義（6 Perri, Radstone, Squire & Treacher, 2007）。席克斯更於二〇〇八年將新涂爾幹理論相關研究彙整，出版《文化的制度性動力：新涂爾幹學圈》（*The Institutional Dynamics of Culture: the New Durkheimians*）一書（6 Perri & Mars, 2008）。

則視行政人員具備公民企業家精神，能主動為民服務，成為全觀型治理的推動者。

第二類全觀型治理研究焦點放在對我國行政改革的啟發上，如劉坤億與范祥偉針對文官改革趨勢進行探討，認為一九八〇年至一九九〇年的第一波文官改革，以市場式政府、參與式政府、彈性化政府及解制式政府為代表，改革的目標是追求小而能的政府；卻造成政府機關間不協調與整合不足的問題，使得文官制度呈現高度不穩定與不可預測性，管理控制與行政課責上出現鬆動的情形（劉坤億、范祥偉，2003：11）。為克服第一回合的問題，九〇年代起興起第二回合改革，從「市場治理模式」轉向「全觀型的治理」，改革重點有強化文官體系的協調與一致性、落實行政課責、重新檢討管制措施，強調以績效和品質為改革的核心，這對我國行政改革有重大啟發（劉坤億、范祥偉，2003：11，16）。李逸洋認為數位時代公務人力資源管理的改革，實可取法全觀型治理，全觀型治理主張若要克服專業分工下的難題，將不同層級、功能及公私部門整合起來，提升完整服務的能力，並配合公民參與、彈性整合及知識管理等途徑，這是我國未來努力的方向（李逸洋，2004：57）。

李長晏認為在全球地方化趨勢下，因應全球產業快速變動、外資投入之需求與促進社會進步，許多政府尋求資源充分整合與有效運用。台灣在威權時期中央集權與弱化地方，精省後中央整合地方資源的制度消失，造成零碎與弱化的地方政府（李長晏，2004：132）。因此，台灣需要創造中央、地方、社區、公私部門間，相互對話與解決問題的議題結盟，全局治理（即全觀型治理）的整合型政府，讓不同議題能跨越政府部門的界線，使政策、規章、服務與監督之工作，在治理層次、功能、公私部門交錯下充分整合，全局治理的整合機制對區域整合有啟示作用（李長晏，2004：135-137）。高毓喬指出經濟政策為國家建設的活水源頭，我國經濟發展的要角是製造業，工業區的良善管理便左右我國經濟的發展。然而，工業區內行政事務管理為多頭馬車，加上諸多「條例」的交錯，如何在政府改造的聲浪中，找尋適切模式，為政府當前之要務（高毓喬，2007：2-3）。重視協調、跨部會整合、多層級治理的全觀型治理，作為新一波政府再造的理論貴冑，對工業區服務中心組織再造將有充分的啟發（高毓喬，2007：5）。

三、全觀型治理的核心論題及其理念考察與論證

回顧全觀型治理的發展，經歷一九九七年的提出、一九九九年的深化、二〇〇二年的體系化，全觀型治理學說漸趨完備，二〇〇〇年後發展的新涂爾幹理論，強

化了全觀型治理的組織社會學基礎。國內對全觀型治理的探討，雖已含括全觀型治理的基本主張，卻未深究整合工作與新涂爾幹理論、組織社會學間的關係。而機關間人力、資源與政策目標的整合，與當代社會組織複雜化發展有關，新涂爾幹理論作為組織社會學理論，探討當代社會組織複雜化的問題，是認識為何要從事人力、資源與政策目標整合的關鍵。二十一世紀與第三波行政學典範的全觀型治理，實有其核心論題與分析語言，作為貫穿與認識整體理論的依據，體現當代行政學課題與研究新趨向，猶如威爾遜的「政治－行政」二分法及其政治思想與憲政分析、歐斯朋與蓋伯樂的企業型政府與經濟學、管理學分析。¹¹

核心論題是理論的關鍵命題或重要通則，是由數個概念所構成，這些概念構成體有豐富的經驗性與規範性，能充分描繪現實狀況與賦予意義，並具有價值判斷與規範意涵。能描繪現實境況、賦予價值判斷與行動規範的概念體即為理念體，理念的意義、價值與彼此關連性，以及論題的整體意涵，必須藉由考察、詮釋與論證來達成。全觀型治理的核心論題，可從席克斯的著作中找尋線索，以利考察、詮釋與論證。

而席克斯指出：

…協調與整合的重要工作是要明確區分，其相互獨立，協調與整合間必須區分，…全觀型治理所欲解決的問題是棘手問題，這些問題是選民所

¹¹ 關於重要行政學理論之核心論題與分析語言，本文列舉威爾遜、歐斯朋與蓋伯樂為例。威爾遜是美國行政學之父，也是傳統公共行政代表，一八八七年〈行政的研究〉（*The Study of Administration*）一文被視為美國行政研究的先河，文中「政治－行政」二分法，主張行政學必須從政治學獨立出來，成為新的研究領域。威爾遜認為美國制憲時期的行政研究，與憲政體制、權力分立等法學探討密不可分，但十九世紀末的美國快速發展，需要能立即解決問題與創造效率的行政學，關注的是法律如何具時效與有效的實踐，非漫長無明確解答的憲法爭辯，美國行政研究必須認知行政中立的角色，運用科學化的方法以促進法律執行的績效（Wilson, 1887: 198-200, 210-216）。威爾遜的「政治-行政」二分法的論題，確立行政學的獨立地位，使用政治思想及憲政理論，作為分析語言貫穿全文。歐斯朋與蓋伯樂的《政府再造》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*）一書，是一九九〇年代新公共管理的經典，書中指出傳統政府組織，奉行依法行政與層級節制原則，體制僵化且無效率，無法面對日益繁複的社會事務。對此，必須導入企業家積極進取的精神，實踐的方式有催化型政府、社區擁有型政府、競爭型政府、任務導向政府、結果導向政府、消費者導向政府、企業型政府、預期型政府、分權化政府與市場導向政府（Osborne & Gaebler, 1992）。企業型政府的發展，將經濟學與管理學的觀念再帶入行政學中，其代表如公共選擇理論、代理人理論及交易成本理論等，成為重要的研究趨向。

優先關注的，其跨越了所有功能性的界線。在組織及組織間的層次上，問題並不是專業主義與分工，…最急迫且最普遍的問題便是碎裂化政府，…（6 Perri et al., 2002: 53）。

上述詞語是探索整合工作與新涂爾幹理論、組織社會學間關係的重要線索，筆者認為協調、棘手問題與碎裂化政府等概念，是解答「為何」與「如何」要機關組織人力、資源與政策目標整合解答的關鍵，是認識全觀型治理的核心論題。碎裂化是指組織間關係呈現破碎與分裂的狀態，棘手問題指出政策問題的複雜交錯性，協調是在面對棘手問題時，形塑出相關措施讓諸組織能發展和諧與適切關係，整合則是組織間和諧與適切關係下，讓彼此政策目標與手段能相互折衝與強化，新涂爾幹理論則是從組織社會學闡釋組織協調論題的。協調作為整合的先前作業，統涉了相關概念，本文稱「碎裂化-棘手問題-協調」為組織協調論題。

參、論「組織協調論題」---碎裂化、棘手問題與協調

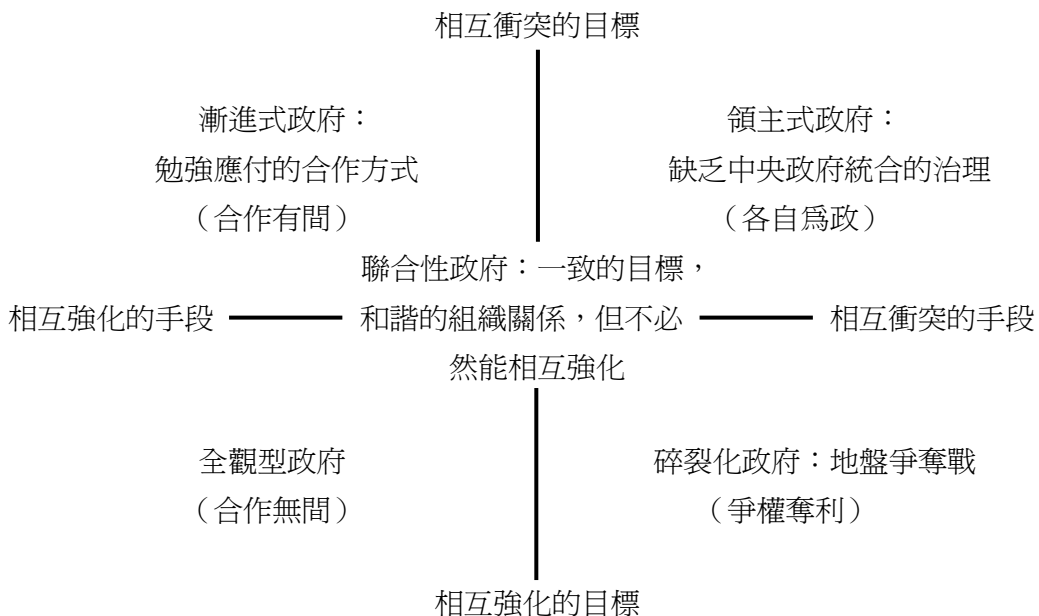
組織協調論題是全觀型治理的核心論題，筆者先說明因機關間目標與手段整合與否所展現的政府型式，再闡述「碎裂化-棘手問題-協調」概念體意義。

一、聯合性政府的四種樣式

政府由許多機關所組成，任何國家或社會裡，只要不是無政府或割據狀態，必然會以某種方式聯合成一個政府，此即聯合性政府的意義。如圖一中所示，機關組織間的政策目標與手段是否相互折衝與整合為依據，可分為四類（6 Perri et al., 2002: 31-33）：

- （一）全觀型政府（holistic government）：指政府機關組織間在充分溝通與合作下，達成有效的協調與整合，彼此的政策目標能連貫一致，政策執行手段能相互配合，創造相互強化的效果，達到「合作無間」之目的。
- （二）漸進式政府（incremental government）：是指機關間目標的相互衝突（conflicting objectives），執行手段上則是相互強化（mutually reinforcing）。因為相互衝突的目標，使得彼此合作的成效是有限的發展，參與的機關組織採取「應付過去」（muddling through）的態度，或摸著石頭過河的方法。這種「合作有間」的情形，將形成漸進式政府。

(三) 領主式政府 (baronial government)：當機關間目標及執行手段相互衝突時，會產生缺乏中央政府統合的低度治理 (no governance) 結果，其可稱為領主式政府。¹² 中世紀領主有其固定封地，在眾領主之上，有一個「共主式」的中央政府，但中央政府的存在只是象徵天下一統沒有內戰。而各領主 (baron) 在其管轄的領地中有高度的自主權，在管轄範圍內他是至高無上的。而領主間會組成同盟，抵抗外部干預，有時同盟的形式意義大於實質意義，甚至嘗試影響彼此領地的決策 (Rhodes, 2001: 16)。領主式政府展現各機關的自私自利，體現「封疆建藩，各自為政」的情形



圖一 目標與手段間形成的治理關係

資料來源：修改自 *Towards holistic governance: The new reform agenda* (p. 31), by 6 Perri, D. Leat, K. Seltzer & G. Stoker, 2002, London: Palgrave Press.

¹² no governance 應視為缺乏中央政府統合的低度治理，或缺乏強而有力介入或協調的治理狀態，而不是「無治理」，因為無治理的情形多發生在無政府狀態，作為聯合性政府的類型之一，不可視為無治理的結果。

(四) 碎裂化政府 (fragmented government)：碎裂化政府指機關間有共同或相近目標，卻缺乏相互溝通與合作的管道，致使機關間執行工具與手段呈現相互衝突的情形，甚至導致地盤爭奪戰 (turf wars)。地盤或勢力 (turf) 是指各機關擁有獨立自主的活動範圍或裁判權 (Jones, 1998: 465)，地盤爭奪戰中，各機關為鞏固勢力範圍，在相互合作時，會保留實力或犧牲群體的利益 (Simmons, 2002: 51)。在缺乏溝通與協調條件下的碎裂化政府，將導致「爭權奪利」的結果。

政策目標與執行手段間形成的治理關係，有「合作無間」的全觀型政府，「合作有間」的漸進式政府，「各自為政」的領主式政府，「爭權奪利」的碎裂化政府。在全觀型治理之外，仍有三種不完美政府，不論是政策目標或手段間的衝突，共同的特徵來自於機關間分立與切割的關係，亦即碎裂化的組織關係。

二、碎裂化政府的意義與問題來源

席克斯認為政府因功能分化及專業化，後續所造成機關間政策目標與手段的衝突，不是組織「內」問題，而是一種組織「間」問題，¹³ 其自於政府機關間的碎裂化發展。

席克斯論及碎裂化政府（組織關係）概念之意涵包括：

必須要強調，全觀型治理反對的不是專業化 (specialisation)，進一步說，他的敵人是碎裂化 (6 Perri et al., 2002: 2)。

整合的相反並不是分化，而是碎裂化，…碎裂化是指專家間因為缺乏協調所導致的結果 (6 Perri et al., 2002: 37)。

碎裂化是個複雜的問題，它有無數種問題來源，必須在完善設計的全觀型治理中方能確知其來由 (6 Perri et al., 2002: 53)。

¹³ 分化所指的是政治系統面對日益複雜的環境條件時，舊有系統中的結構無法充分或有效發揮功能，致使產生功能不彰的問題並危及系統之存續，為求系統的生存及內在運行的維繫，必須進行系統內部結構功能的分化，另設其他新的組織單位來履行新的功能。專業化是指系統內部功能分殊化後，新功能執行者必須強化具備的專門性知識及技能，以此滿足新功能之履行。但這些問題並非是面對如棘手問題時，無法加以充分處理的真正主因，因為這些問題所體現的是個別機關「組織內」(intra-organizational)的問題，而造成諸多組織機關無法應對交錯性議題的主因卻是「組織間」(inter-organizational)的問題。

換言之，碎裂化是指不同功能及專業的機關間，缺乏協調而無法溝通、合作與團結，導致各自為政的局面，無法有效處理共同的難題，造成政府機關個別或整體政策目標執行時的失敗。碎裂化不只是兩塊、多塊或均等的集團化裂解，而是不規則、大數量及畸零化方向發展。其成因包括組織數量與類型的多樣化，以及無心與有意的碎裂化。

首先，碎裂化發展與組織數量、類型有關，席克斯指出全觀性治理工作至少涉及三種治理的面向，其包括了：

- (一) 治理的階層 (tiers)：有全球、歐陸、全國、區域及地方層次。
- (二) 功能整合 (functions)：組織間功能是高度或低度整合。
- (三) 部門 (sector)：包括了公、私及志願性部門 (6 Perri et al., 2002: 29)。

在三面向共構下，至少有三十種以上 (5x2x3) 的團體與組織型態，實體現了組織的多樣性。此外，在功能分工原則下，組織間的距離與隔閡產生碎裂化，其可分為兩類，一是無心的 (benign) 碎裂化，另一則是有意的 (malign) 碎裂化。

(一) 無心的碎裂化

無心的碎裂化是指碎裂化的發展並非出自本意，屬於非預期性的結果 (unanticipated consequences)，成因包括 (6 Perri et al., 2002: 40-41)：

1. 管理及預算控制焦點放在政策輸入面上：新公共管理的影響下，公部門將發展的焦點放在政策輸入面上，設計許多的指標與公式來計算預算與績效的關係。採取的方式是對各個事項及流程進行檢討，從各個環節及流程細節著手，這也將導致切割事物關連性及看小不看大的情形，忽略事物間相互影響的關係，造成見樹不見林的結果。
2. 廉潔度的要求：傳統對公部門的管理是採嚴苛的態度，在性惡論的假設下，施政措施放在防弊及課責 (accountability) 上。立法機關在立法過程中，對監察與立法工作產生不對稱的比例，立法機關專注在監督與反貪瀆上，忽略政策間的關連性，間接造成碎裂化。
3. 消費者導向政府：在滿足消費者需要的條件下，公共服務的提供有著較高的要求，但以滿意度為前提的公共服務，未必能驅使公部門進行機關間功能或事務的整合，發展水平式或垂直關係的合作。
4. 功能性組織的策略性決定：許多功能性的組織欲進行策略性發展，但考量點是以組織自身需求出發，或僅針對組織功能的變遷進行改造，但單方性的考

量與改造方式，在缺乏與其他組織溝通的情形下，會造成碎裂化的結果。

5. 民主要求下的公共服務：在民主的壓力下，人民希望能有更多及多元的服務，但在未完全釐清及規劃機關間功能整合之前，要求更多的服務將使得機關組織朝向碎裂化發展。

而無心的碎裂化導致的結果有（6 Perri et al., 2002: 37-38）：

1. 執行政策時未將其他組織納入考量，致使其他機關必須面對潛在的負面效果，與可能增加的機關成本。
2. 形成計畫間相互衝突（conflicting programmes）的結果，相關機關所追求的大方向是一致的，但各單位各自執行政策目標，卻因為步調不一致，造成彼此的制肘。
3. 相同的政策目標使用重複的資源而造成浪費。
4. 政策目標間的相互衝突。
5. 政策效果中斷及缺乏延續性（lack of sequencing），無法達成預期效果。

（二）有意的碎裂化

有意的碎裂化發展，其成因來自於（6 Perri et al., 2002: 42-43）：

1. 政治人物對機關人員及組織的控制：政治人物為求對官僚及公務機關的有效控制，採取「分立後統治」策略（divide and rule），基於善意以及有效監督，而對機關組織進行切割，但過度的劃分及割裂，將無法發揮組織應有的整體效果。
2. 專業獨佔問題：專業性的人員基於自利心態，面對複雜問題時，對外宣稱自身的專業性與獨佔性，在處理事務時則以機關組織之權限為由，將專業事務的界線做出區隔與範圍，在範圍外之事務，便不加處理，此亦造成了碎裂化。
3. 控制範圍的極大化：高級文官基於專業性及年資優勢，創造出自身的獨特利益，將自身影響力極大化，公務機關成為高級文官的王國。此一少數官員的私人王國，除將權力極大化，確立各自地盤，彼此之間井水不犯河水，遇事時便推諉塞責。

而有意的碎裂化所導致的結果有（6 Perri et al., 2002: 38-39）：

1. 個別的單位預期自身能獨力完成任務，在缺乏與其他機關溝通的情形下，以單一的視野來看待問題，排除其他看法，致使政策結果呈現片面化與局限性的發展，無法有效回應及處理實際的問題。

2. 對於政策問題無法做出明確且簡潔的類型劃分，致使無法清楚認知問題的關鍵，並以給予有效、完整與精準的診斷。
3. 在提供服務過程中，因為各單位堅持自身的事權範圍，在面對棘手問題時有許多的空隙及裂縫，形成掛一漏萬及漏洞百出的情形。

當組織的類型越多，彼此的距離與陌生感便會增加，若政府機關無周全完備的視野，僅以自身需求作為考量，即使行動的出發點是良善的，亦會造成組織的疏離與裂解。若再加上機關組織之成員抱有私心，刻意形成組織間的隔閡與距離，希望以此行徑獲利與擴大自身的影響力，長此以往除產生無效率、增加成本、政策無延續性外，更可能導致衝突、推諉卸責或相互對抗的情形，形成治理危機。

三、作為共同難題的棘手問題

對於碎裂化政府的焦慮，來自於人們所面對的棘手問題，席克斯對棘手問題有不同的界定，如：

要解決跨越了數種機關界線（boundaries）的複雜問題，需要新途徑（6 Perri, 1997: 10）。

人民擁有聯合性問題（joined-up problems），…人民的問題並不依照學科、專業或組織的界線（borders）而來，…問題的結果是許多部門、官署、專業及政策領域之產物（6 Perri et al., 1999: 48）。

棘手問題是指一種跨越了數個部門界線（cross departmental boundaries）的問題，致使沒有單一部門能獨自輕易解決該問題（6 Perri et al., 2002: 34）。

席克斯並沒有對棘手問題的緣起多做說明，但棘手問題卻是現今政府所要面對的課題。現今社會在全球化、物質化、後現代、後工業及資訊化等潮流影響下，與傳統社會相較，社會情勢更形複雜，政策問題的棘手性不言可喻。此外，如何對天然災害進行預警、防護與善後管理，也成為高度關注的棘手問題。席克斯未對棘手問題的成因多加闡述，可由其他研究者的看法加以補充。如李區（Robert Leach）及培西-史密斯（Janie Percy-Smith）指出棘手問題的特質有（Leach & Percy-Smith, 2001: 186-187）：

- （一）這些問題是多面向且相互連結的（multifaceted）。
- （二）無法由單一層級的組織與政府來解決。

- (三) 涉及多種層級與類型的機關組織。
- (四) 這些問題屬性無法輕易的劃分至既存部會結構中。
- (五) 棘手問題的解決需要多方參與者長期的協調。

而蘇立文 (Helen Sullivan) 及史凱特 (Chris Skelcher) 認為棘手問題涉及了多方的參與者，也涉及了多種組織的權限範圍，其亦被稱做「相互交錯的議題」(cross-cutting issues) (Sullivan & Skelcher, 2002: 19, 56)。

以二〇〇三年我國的 SARS 事件為例，SARS 發展初期人們僅認知為呼吸道疾病，當北市和平醫院出現集體感染及致死案例時，人們才驚覺此傳染病的嚴重性。SARS 作為棘手問題，絕非衛生署疾病管制局單一機構能處理，SARS 防治涉及出入境、戶政、民政、警政及醫療等事務，之後醫療物資的搶購與囤積，讓 SARS 的恐怖氣氛蔓延全社會。SARS 的傳染特質，讓人們不願出入公共場所，使得餐飲及娛樂事業虧損，民間消費力下滑，而每天口罩掩面相對，更造成人與人之間的疏離與猜疑。SARS 涉及範圍甚廣，不是衛生署能單獨處理完成，其需要中央諸部會、地方機關與民間機構共同參與，為複雜與棘手問題的代表。

而「棘手問題」及「相互交錯的議題」並不是新的議題類型，自古就有，但在傳統的決策理論中，給予的關注有限。傳統決策模型的流程，從意見蒐集與追蹤，至議題的界定與問題探討與意見評估，進而完成政策與立法程序，執行並進行事後的評估。李區及培西-史密斯指出傳統決策模型不足之處為 (Leach & Percy-Smith, 2001: 187-188, 191)：

- (一) 此種決策是一種線性過程 (linear process)，以簡單的單線流程來說明複雜及交互影響的決策程序實有不足。
- (二) 是單一機關為中心的決策程序，即以單組織的視野制訂政策，官員及專家在單位內討論後，附加精密的計算，稱為理性決策，但以單一視野進行決策卻是有限的。
- (三) 是一種「一次買斷」(one-off) 的政策，亦即將每個政策視為個別政策，彼此間毫無關係，每個決策都是新的開始。

對於政策問題複雜度的認識，實影響決策方式與組織的發展，全觀型治理認知的政策問題，其構成是非常複雜的，呈現混沌的狀態，亦即世界不是簡單排列與輕易化約的機械化秩序，而是有高度的偶然與不確定性。此一視野除修正傳統的決策模型，更影響了決策過程中的組織關係。因為政策的結果與影響不是一次買斷的，是遞迴 (recursive)、不斷來回衝擊與反饋的，並有長遠的後續效應，影響的對象

及關係人甚為廣泛。面對非線性與遞迴的政策結果，有限理性的個別決策者，無法單獨承擔起全面規劃與執行之責，必須由不同功能及類型的相關機關，以共同協商與相互合作的方式來面對之，排除潛在非預期結果（unintended consequence）（Leach & Percy-Smith, 2001: 190-191）對此，便需要一種整體性決策視野，全觀型治理便體現其政策科學上的意義。¹⁴

四、克服碎裂化問題的協調作用

面對棘手問題時，克服碎裂化組織關係所需的是協調，席克斯對協調概念的探討也經過數個階段的發展。在一九九九年《圓桌中的治理－全觀型政府的策略》書中，席克斯論及整合之法，認為整合便是要克服碎裂化問題，它不是一種新的技巧，而是一種策略性的工作（strategic work）。¹⁵ 至二〇〇二年《朝向全觀型治理》，對於整合活動作了進一步區分，其所採取的階段包括了協調與整合兩部分，協調階段著重相關組織對全觀型治理所應具備的資訊（information）、認知（cognition）與決定（decision），並將兩個以上分立領域（separate fields）中的個體連結，使其認知彼此相互連結的事實，並朝向簽訂協定或相互同意（agreement）方向發展，藉此避免過度碎裂化或造成負面外部性問題（negative externalities）。整合階段則著重執行（execution）、完成（implementation）及採取實際行動（practical action），將政策規劃中目標與手段折衝的結果加以實踐，並建立無縫隙計畫（fully seamless programmes）（6 Perri et al., 2002: 34）。

¹⁴ 全觀型治理著重整體性決策視野，主張機關組織間相互協調與整合，能排除非預期結果，讓有效資源發揮更大效能，為組織創造更多績效。如何為組織創造績效與優勢，施行策略與展現方式為何，則是全觀型治理另一研究焦點，因為探討主題與篇幅限制，本文對此問題不多作闡述，待筆者日後撰文敘述之。

¹⁵ 在策略性的整合工具箱（tool-kit）中，其擁有的策略性工具包括了納入考量（taking into account）、對話（dialogue）、聯合性計畫（joint project）、聯合及共同開發（joint venture）、衛星化（satellite）、策略聯盟（strategic alliance）、同盟（union）與合併（merger）（6 Perri et al., 1999: 63）。

表一 從協調到緊密化發展的關係與策略類型

關係的範疇	主體間關係型態	定義
協調	納入考量 對話 聯合性計畫	考量到策略發展對他人及他人對自身的影響 資訊的交換 暫時性的聯合計畫或聯合工作
整合	聯合性工作 聯合及共同開發 衛星化	暫時性的合作 在重要的計畫上，進行長期性的共同規劃與工作，此一長期性的規劃與至少一個以上參與主體的任務有關 獨立的個體間，創造出達成整合與共有的機制
逐漸的緊密及相互的涉入	策略聯盟 同盟 合併	在某些議題上，進行長期性的共同計畫及工作，此一長期性的規劃與至少一個以上參與主體的任務有關 形式性的行政統一，但仍維持明確的自主性及身份 相互溶解並創造單一主體及身份的新結構

資料來源：“Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration,” by 6 Perri, 2004a, *Journal of public Administration Research and Theory*, 14(1), 108.

至二〇〇四年時，席克斯將既有的全觀型治理運行階段從二階段增為三階段，如表一所示，分為協調、整合、逐漸的緊密及相互的涉入（increasing closeness and mutual involvement）。協調是政策形塑與規劃階段，整合是共同工作與權利義務明確分配的階段，逐漸緊密與相互涉入是全觀型治理效益發揮時，各組織嘗試更密切、深入、長期合作的考量，朝向同盟（union）與合併（merger）等，具有高度一致化與更緊密的合作方式。可以看出全觀型治理的理論建構是個精密工程，不僅是對政府組織型態差異進行整合的「大型工程」（a great engineering），更是如何進行策略規劃與精密調控的「點滴工程」（the piecemeal of engineering）。

作為複雜工程首要階段的協調，與整合有密切關係，席克斯的看法包括：

沒有協調的整合，將導致紊亂及事倍功半…（6 Perri et al., 1999: 24）。

協調失靈的結果最終將破壞整合的發展（6 Perri et al., 1999: 25）。

協調與整合的重要工作是要明確區分，其相互獨立，協調與整合間是必

須區分的…（6 Perri et al., 2002: 53）。

作為整合的先前作業，協調對於組織關係發展影響甚大，席克斯對於協調與組織發展的描述，分別為：

協調問題起因於組織的功能原則，其包括：1.提供了正確的服務卻沒效率、沒彈性且緩慢。2.提供了錯誤的服務。3.人民被拋棄而沒有服務（6 Perri, 1997: 32）。

協調指涉了官署間的聯合性及整體性工作、聯合資訊系統、對話，以及共同計畫與決策過程。而整合所關注的，便是形塑共同的組織結構與專業業務的合併，及之後的實際執行行動（6 Perri et al., 2002: 33; 2004a: 106）。

在公共管理中的協調，是讓非極端形式的制度性連帶體（institutional solidarity）間能表達不同的承諾與約束（6 Perri et al., 2002: 79）。¹⁶

從組織間協調及其策略著手，讓管理者認知可能的角色，及讓協調者與被協調者認知治理的工具，並讓不同社會連帶體亦有所認知，…這是個難走的鋼索，使我們有必要認知組織間協調的不同形式，及協調與非協調途徑的優點與缺點（6 Perri et al., 2002: 84）。

從二〇〇二年起，席克斯開始援用解決之道（settlements）來指涉解決社會連帶體間組織關係的協調概念，解決之道的意義雖與協調相近，但席克斯將解決之道從協調作為整合首要階段的過程面向，轉向協調的組織關係面向，¹⁷ 其要意有：

¹⁶ 制度性連帶體（institutional solidarity）在該段文章中是指社會組織，席克斯援用涂爾幹的說法，認為社會組織及團體是一種社會連帶體或社會團結體（social solidarity），席克斯在相關文獻中將社會組織與社會連帶體概念交互使用，關於社會連帶體的意義，後文中將闡述之。

¹⁷ 此一轉向與分析碎裂化之路徑有關，在《朝向全觀型治理》中對碎裂化問題的分析有兩條路徑，一是提出無心與有意的碎裂化結果，另一則是探討碎裂化問題的組織關係來源，亦即從組織社會學的角度探討之。兩條分析路徑間實無衝突，無心與有意的碎裂化結果分析，是從機關組織的個體考量出發，指出每個機關組織可能觸犯的碎裂化錯誤。組織關係及組織社會學之面向，則是從整體性的視野來觀察，以鳥瞰的方式指出社會體系間組織關係碎裂的類型與成因。對席克斯而言，其所關注的焦點屬於組織關係及組織社會學的面向，因為整合與協調所著重的，是功能分工原則下，機關組織性質與屬性之差異，此一面向是客觀的、社會性的及常存的，是機關組織間需要整合的根本因素，而

社會生存能力 (social viability) …是一個規範性的環節，必須藉由形塑可運行的協調方式，並讓社會連帶體組織起來，讓他們認知關於協調與制度化的方式。…界定敵對社會連帶體間的解決之道，使其認知組織關係是如何運行 (6 Perri et al., 2002: 83)。

為了維繫制度生存性，任何限制動亂發生的安排都可視為解決之道，如社會與政治和解，創造共存的實用結構… (6 Perri, 2003a: 402)。

解決之道一詞亦可用來指爭論解決的過程及其結果 (6 Perri, 2004b: 4)。

以上的說明可以看出協調意義的多樣性，席克斯對於協調的看法與字典的意義相近。¹⁸ 協調的功能重大，協調涉及的面向有二，一是過程面向，即作為整合過程之首，協調的失敗將導致後續整合的破局。第二則是組織關係面向，協調面對的是組織文化、理念的差異及彼此潛在的衝突，亦即組織碎裂化的來源。在過程方面，協調是讓分散或分裂的社會組織走向團結 (from fragmentation to solidarity)，團結之後的整合結構與權利義務，能創造更進一步的合作，若無縝密與有效的協調過程，第二及第三階段實難以完善的建構。

若將全觀型治理視為召開圓桌會議，整合階段著重的是會議中，參與者商討哪些是重要議題、議題排列順序、政策目標與手段間如何折衝、訂立執行階段、確立彼此的權利義務。逐漸緊密及長期性的合作，涉及下一回合圓桌會議召開的可能性，朝向多回合與多場次的方向發展。協調的作用便是讓面對棘手問題的組織或涉入者願意排除歧見一起上桌，並在願意上桌的同時，創造相互溝通的語言及議題，使其認知政策或問題的重要性，朝向真誠的對話與溝通，進而形塑整合的契機。在

無心與有意的碎裂化是可自我避免的，並非不可排解。此外，席克斯在後續的著作中，多將焦點放在組織關係及組織社會學面向上，探討關於碎裂化、組織間衝突及對制度生存性影響之問題，著重總體視野下的制度設計與協調手段。最佳的例證，便是對新涂爾幹理論的闡釋與分析，證明席克斯著重組織關係與組織社會學之面向。

¹⁸ 1.簡明牛津英文辭典中指出：「協調便是將許多不同部分的事物調整進入適當的或必要的關係中，以確保不同部分事物間的和諧與有效運行。(Fowler & Fowler, 1990: 253)」
2.柯林斯英語辭典指出：「協調是將多樣或不同的元素加以組織或整合使其能調和或順暢的運行，並形成一種和諧的秩序。(Hanks, Long & Urdang, 1979: 331)」
3.新標準英語辭典中指出：「協調是形塑或創造和諧與互惠的關係。」(Funk, 1953: 577)」
4.世界書籍字典中指出：「協調是將多樣的事物安排在適切的秩序中，…使其能形成一種系統，…彼此和諧的運轉。(Barnhart & Barnhart, 1984: 458)」

組織關係面向上，席克斯論及社會組織的多樣性，視協調為促成組織團結的方法，而協調必須採取多樣與彈性的作法，避免單一方式（6 Perri et al., 2002: 84）。亦即當面臨高度裂解的組織關係時，單靠法律規範是不夠的，必須依靠多樣化、彈性及具包容性的協調手段。以下，便探討席克斯所論及協調與組織多樣性的後設學說—新涂爾幹理論。

肆、新涂爾幹理論：組織型態多樣性與協調方式多元化

席克斯在二〇〇〇年後的許多著作中提及新涂爾幹理論，新涂爾幹理論為抽象的隱喻，指出在組織多樣化的情形下，應採行多元的協調方式。新涂爾幹理論是組織社會學研究，是個抽象性的學說，指出全觀型治理背後預設的人類境況，而國內對新涂爾幹學說介紹有限，以下便闡述之。

一、組織社會學與新涂爾幹理論

人是社會與群居的動物，因不同需求組成各式組織團體，而各式組織團體構成了社會。與傳統社會相較之下，現代組織更為多樣，組織與社會互動關係更形密切與複雜，組織社會學研究，便是從組織形成、組織內發展、組織間互動、組織與社會環境交互作用等角度，觀察與闡釋社會發展情形。組織社會學的發展約有五個時期，十九世紀末、一九二〇至四〇年代、一九五〇至七〇年代、一九七〇至九〇年代、一九九〇年代以後。

十九世紀末是社會學創始期，多從宏觀視野與鉅型理論闡釋社會變遷，組織社會學研究為鉅型理論子題，或伴隨宏觀社會變遷討論而來，研究代表如馬克斯、涂爾幹、韋伯等。一九二〇至四〇年代是科學管理時期，強調工業化中組織團體內部管理的效率化與科學化，希望能提升個人及組織的產值，其代表如泰勒（Frederick Taylor）的科學管理理論與梅堯（George Elton Mayo）的霍桑實驗；此外，人群關係與非正式組織也是此時期研究課題，代表人物如巴納德（Chester Irving Barnard）。一九五〇至七〇年代，行為主義與通用系統理論運動（general systems movement）盛行，組織社會學研究有韋伯與科層制研究，其代表如布勞（Peter Blau）、高德納（Alvin Gouldner）及賽爾茲尼克（Philip Selznick）等，此外，尚有組織決策理論，如賽蒙（Herbert Simon）的有限理性與組織行為研究。一九七〇至九〇年代組織社會學研究焦點，放在「組織與環境間關係」上，代表理論有權變

理論、資源依賴理論、群體生態理論、交易成本理論、組織學習理論、新馬克斯主義與新制度論等。一九九〇年代以後，因社會環境快速多樣變化，組織社會學朝向更多元方向研究，代表理論如社區主義、後現代組織論及社會網絡理論等（Eldridge & Crombie, 1974: 18; Scott, 1994: xii-xvii；周雪光，2003：17-22）。

新涂爾幹理論是創始期涂爾幹學說的演進，創始期的重要社會學家，都有一套觀察社會的視野與理念，被後世奉為模範與圭臬，並為組織社會學研究提供洞見。以社會學三大家的馬克斯、韋伯及涂爾幹為例，馬克斯認為現代資本主義社會組織，分為資本家與無產階級兩類，資本家基於牟利與資本累積目的，不斷剝削無產階級，為求勞動與分配的公平性，無產階級必須打倒資本家並奪回生產工具，並讓國家自然萎縮，建立生產工具公有的無產階級社會，資本主義社會組織間是「剝削與鬥爭」關係。韋伯認為現代資本主義發展，來自於依法行政、效率與強盛的現代國家，其所依靠的是專業化、理性化與法理型權威的官僚，官僚長期佔有公共職務與權威，其他組織對於官僚的依賴只會增加，官僚對其他組織是「獨佔與支配」關係。涂爾幹認為資本主義及工業化社會是繁複分工的社會，社會組織有著內部高度相近性，但對外高度差異性的性質，這將造成社會組織間的嫌隙與衝突，必須採用多樣的法律型態，取代傳統懲罰性的法律，調和多樣型態組織間的差異，以求社會團結與和諧，社會組織間是「團結與協調」關係（Eldridge & Crombie, 1974: 136-137, 149; Kerstholt, 1989: 128-129）。

社會學三大家的思想流傳後世，並發展出獨立的研究學圈，馬克斯的學說除了建立共產主義與龐大共產國家外，更形成蓬勃的新馬克斯主義思潮，影響哲學、文學、社會學、經濟學、政治學及法學等領域，研究代表族繁不及備載。二戰後科層制研究、社會階層化研究與新韋伯學派興起，其代表如紀登斯（Anthony Giddens）、帕金（Frank Parkin）和戈德索普（John Goldthorpe）（童星、張海波，2007）。而涂爾幹對後來社會學的影響，便是社會科學研究方法以及社會運行功能的觀察，為帕深思（Talcott Parsons）及莫頓（Robert Merton）等人所參考，建立結構功能論（structural functionalism）。

新涂爾幹理論的創始者，是英國人類及社會學家道格拉斯（Mary Douglas）。道格拉斯奉行涂爾幹「社會學任務之一是確定社會類型」原則，以及「各社會組織有其獨特團結、規約與運行方式」之主張，從事社會／文化現象的分類與比較研究。一九七〇年《自然符號》（*Natural Symbols*）一書中，提出「格／群」圖示（grid / group scheme），作為社會／文化分類架構，「格」指成員行為受到組織規

約管制的強弱，「群」則是組織團結與凝聚力的高低，依據「格／群」的強弱高低分成四種社會組織，代表著四種文化與行為規約類型，可作為跨國與跨文化比較研究的依據（Patel, 2007: 1538-1539；鮑磊，2008）。道格拉斯之後用「格／群」圖示從事許多研究，並為其他研究者運用，研究者人數有相當規模，席克斯更於二〇〇八年將新涂爾幹理論相關研究彙整，出版《文化的制度性動力：新涂爾幹學圈》（*The Institutional Dynamics of Culture: the New Durkheimians*）一書。席克斯將新涂爾幹理論的「格／群」圖示運用在全觀型治理，意指現代社會組織的多樣性、關係複雜性與多元協調方式的必要性。

二、新涂爾幹理論的意義

席克斯指出新涂爾幹理論的主張是（Perri & Peck, 2004: 88-89）：

- （一）每一種社會組織或社會連帶體（social solidarity），擁有獨特的組織制度及思考方式，其有助於組織的凝聚，及指導組織成員的判斷與行動，成為與其他組織團體差異的來源。
- （二）每一種社會連帶體藉由對抗其他社會連帶體及進行負面反饋（negative feedback）來確保自己的生存，並以正面反饋（positive feedback）來維護自己獨特的制度。
- （三）各個連結體中的正面反饋過度發展，便會破壞自身的生存能力，當反饋力量過當，便會成為一種反功能，將導致組織朝向單一及機械性的方向發展。
- （四）當正面反饋的動力過當發展時，內部制度便無法約束成員，該連帶體中的成員便會尋求其他連帶體的庇護。
- （五）接著便會形成數個連帶體間的聯盟（coalitions）或混合體（hybrids）。
- （六）混合體內再反饋，進而再產生破壞，造成混合體或聯盟的崩解。
- （七）尋求社會體系穩定發展的機會便是找尋解決之道（settlements），其至少有四種解決之道，用以探討社會連帶體間互動與合作的機會。
- （八）社會組織（社會連帶體）所處的體系，是個不穩定的體系，是一種衝突性的互賴（conflictual interdependence）狀態，隨時處在制度化與解制化（deinstitutionalization）的過程中。

上述新涂爾幹理論的八點主張，有其饒口與模糊之處，以下將循序說明之。

三、作為氛圍、組織及制度的社會連帶

社會組織作為一種社會團結體或社會連帶體（social solidarity），是指社會組織作為人群聚合體，有其人群關係、價值理念、發展動力與內部規範，若從組織文化與社會心理的角度論之，社會連帶體亦是一種組織氛圍（emotions）的展現（6 Perri, 2002: 265）。組織氛圍是指一種人群的集體心理反應，在同一組織中基於共同的熱誠或信念，形塑集體合作的動力，將此氛圍實體化與制度化，並強化與發揚該組織之氛圍。氛圍並非是一種低等的慾望衝動或暫時性的情緒反應，而是一種人群共有特質，亦是一種判斷、智慧與精神。

席克斯認為作為一種氛圍展現的社會連帶體，隨著時間的演變，亦會不斷的自我強化與自我發展，並衍生出自我存續的結構與機制，朝向體系化的方向演進。在演進過程中，亦會形塑社會連帶體內部的發展，如組織層級、權威形式及制度規範等。各連帶體在各組織氛圍的培育下，發展出各自的組織規範及生存策略，此一基於「相似性」之氛圍所形成的社會連帶體及相關體制，便成為一種「機械連帶」（mechanical solidarity）。作為機械連帶與相似性驅使下，會形成高度排他（exclusion）與逐漸僵化的結果，並導致對內壓制及對外衝突的困境。

各種社會連帶體所具備的「氛圍」特質，成為探討組織多樣性及差異的依據。對此，席克斯以社會管制（social regulation）及社會整合（social integration）來劃分，指出社會組織的組成差異，區分出四種社會連帶體類型。而社會團體類型並不僅限於四種，四種分類法只是「必要多樣性」之象徵，代表社會團體組織間差異及潛在的衝突。以「氛圍」作為辨別社會連帶體之差異，席克斯便提出四種「比喻」（tropes）體現社會連帶體「氛圍」的意義，其分別是孤立的（isolate）、科層制（hierarchy）、個體主義（individualism）、被包圍的領土或飛地（enclave）（其特質及差異見表二）。¹⁹

¹⁹ 孤立型的組織是高度社會管制與低度社會整合下的產物，類似於極權統治下的社會組織；科層制便是高度管制與高度整合的組織；個體主義型的組織是低管制與低整合的組織，其代表便是市場制；包圍的領土或飛地則是低管制與高整合的組織，其代表便是宗教團體與血緣宗親。

表二 社會組織及衍生性制度的基本形式

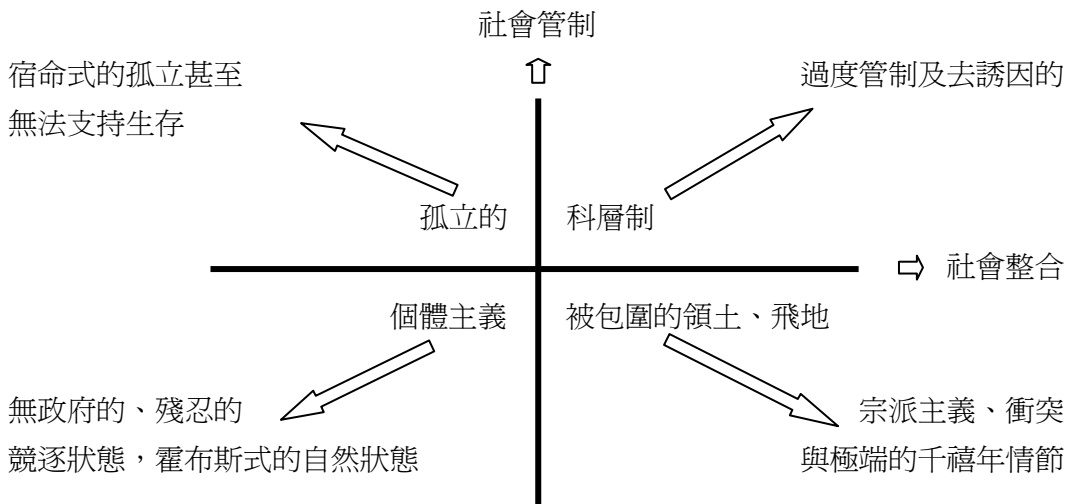
↑ 社會管制	⇒ 社會整合
孤立的（強管制與弱整合）	科層制（強管制與強整合）
<p>組織型態：嚴格限制個人投機性的行動，也無法支撐人與人間的信任關係，甚至是血緣關係間的信任，如同極權政體一般</p> <p>權力來源：權勢與支配</p> <p>策略：對抗或以生存為導向的行為</p> <p>網絡：稀疏的社會連結</p> <p>權威：在支配的體制內是弱的，但在面對被支配的個體間則是專制與獨裁的</p> <p>優點：當面臨災難時，能激發個人技巧性及謀略性的行為</p> <p>缺點：無法支撐集體行動持續的力量，也無法處理複雜的問題</p>	<p>組織型態：中央控制的社群，例如官僚組織</p> <p>權力來源：建立在不對稱的法律地位、規則及角色為基礎的權威</p> <p>策略：管制，在組織內部尋求水平及垂直界線的平衡，藉由角色所附與的權勢進行控制</p> <p>網絡：在科層制中的高層密度較大，對於底層則強調垂直連結</p> <p>權威：身份資格導向的，強勢家長的作風，並以規則作為拘束的依據</p> <p>優點：能讓複雜的勞動體系做出明確的分工</p> <p>缺點：無法創造繁榮的狀態，而且以身份及角色為主的社會容易僵化，低階層的人民對權威會產生反感</p>
個體主義（弱管制與弱整合）	被包圍的領土、飛地（弱管制與強整合）
<p>組織型態：工具性的，企業進取精神的個體，例如市場機制</p> <p>權力來源：資源的個人控制</p> <p>策略：捐客式遊說，協商以控制資源</p> <p>網絡：稀疏的社會連結，裡面充滿了捐客</p> <p>權威：權威來自於機會與個人的努力報償，依靠積極冒險的精神</p> <p>優點：能夠激發個人自利的動力與創造利益計算之活動</p> <p>缺點：在全然自利與工具性的活動下，無法保障基本的個人權利、義務與社會服務</p>	<p>組織型態：內部是平等主義的，但與其他組織間界線嚴明，組織的團結是靠道德原則的約束與承諾，例如：宗派團體、社會運動、俱樂部</p> <p>權力來源：個人與集體的堅真承諾</p> <p>策略：組織內是真誠的相互支持，對外則是態度強硬</p> <p>網絡：綿密的社會連結</p> <p>權威：克利斯瑪與英雄式的權威、建立在個人對共同分享原則的忠貞與堅持</p> <p>優點：賦予相關承諾熱烈的支持，並激發內部團結及保護組織的動力</p> <p>缺點：在內部分配上會有害生產與財產創造的績效，亦可能導致派系林立的情形，內部平等化的發展亦可能造成無效率的問題</p>

資料來源：*Viable institutions and scope for incoherence* (p. 10), by 6 Perri, 2004b, July, The Value of Inconsistency, Villa Margherita, nr Venice, Italy.

四、正面與負面反饋對制度的衝擊與協調之必要性

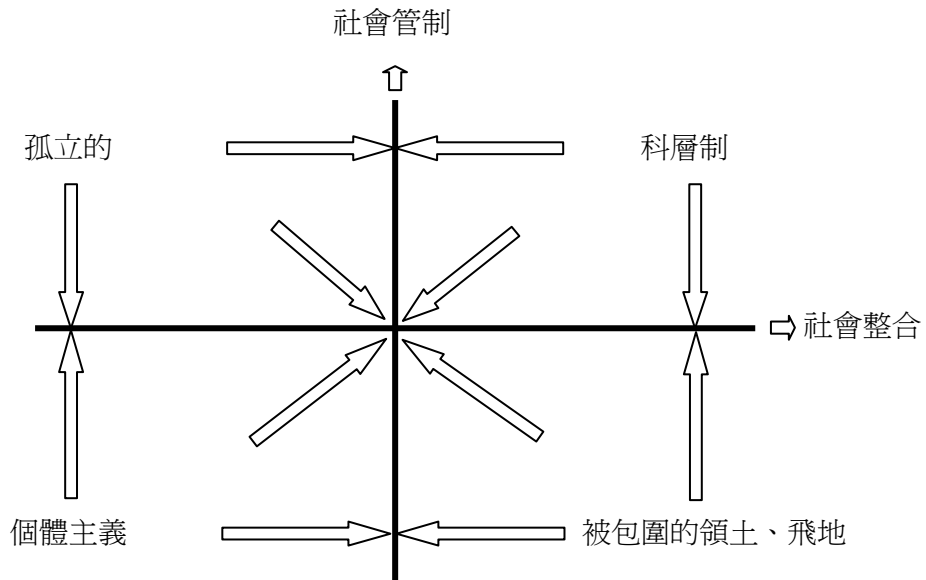
當社會組織按其氛圍運行時，會不斷強化自身的特質，當社會組織不斷進行組織學習及自我強化之過程時，便是正面反饋（positive feedback），而正面反饋可能造成組織極端發展，破壞既有社會連帶的基礎（6 Perri, 2004b: 12）。在圖二中可以看出，各個社會連帶體會面臨不同的正面反饋結果，如孤立型的社會連帶體因為過度的管制，導致個人對該類型組織及制度的消極反抗，甚至毫無求生意志。個體主義過度的競爭精神，可能形成無政府狀態，導致人人為戰的自然狀態。科層制高度發展下，可能因過度管制而剝奪個人行動的動力（demotivation）。飛地或社群主義的激進發展，會造成宗派林立（schism）、相互衝突或極端的末世救贖情懷。

各種社會連帶在氛圍與動力之驅使下，促進組織內部的自我強化，當其過度發展，亦將導致組織的自我崩解。當組織崩解問題發生時，已不再只是組織內的問題，會擴散與影響其他組織，成為負面反饋（negative feedback）（6 Perri, 2004b: 13）。在負面反饋影響下，社會體系面臨相當大的衝擊，既存社會連帶間衍生的制度本已相差甚遠，彼此關係甚至是互斥的，當各個社會組織內部體系開始失序時，便會轉向攻擊其他組織，如圖三所示，社會秩序會面臨全面的崩解。



圖二 四種連帶體系正面反饋的動力

資料來源：*Viable institutions and scope for incoherence* (p. 12), by 6 Perri, 2004b, July, The Value of Inconsistency, Villa Margherita, nr Venice, Italy.



圖三 四種連帶體系之間負面反饋關係圖

資料來源：*Viable institutions and scope for incoherence* (p. 13), by 6 Perri, 2004b, July, The Value of Inconsistency, Villa Margherita, nr Venice, Italy.

面對可能的社會失衡狀態（social disequilibrium），公部門應採取的措施是預防失衡情形的惡化。涉及的問題便是如何處置失衡危機，對此，協調便是重要的環節。在此問題上，新涂爾幹學派重要的啟發，便是不可依靠單一及強制的規範標準與方式，必須根據不同社會連帶體的差異，進行彈性化的處置，此即「有機連帶」（organic solidarity）。²⁰ 對於遏止潛在的破壞及不穩定性，其所需要的是一種柔性的和解，或善意的讓步，也有可能是採取強制性或侵權性的管制方式。面對四種社會連帶體型態，難以運用單一及強制的作法（機械連帶）達成一致的結果，若以個別連帶體之規範進行整體的折衝，必然造成更劇烈的衝突。對此，作為彈性化及包容性的有機連帶，必須根據各種差異進行調節，形塑多樣化的協調之道。

席克斯稱協調四種社會連帶團體的方法為「解決之道」，面對具有認知差異及文化偏見的社會連帶體，解決之道所需要的是搭橋或折衷之道（via media），亦是一種社會建構的過程，此即協調意義之所在。作為社會建構工程的解決之道，進行

²⁰ 機械連帶與有機連帶為涂爾幹的用語，席克斯加以援用，亦為新涂爾幹理論的核心理念。

的工作便是「化異」與「求同」，協調亦是斡旋（conciliation），是創造社會團結與形塑全觀性視野，在大社會的總體（宏觀）制度（macro-institutions）與社會連帶體的個體（微觀）制度（micro-institutions）間尋求平衡（6 Perri, 2004b: 4）。

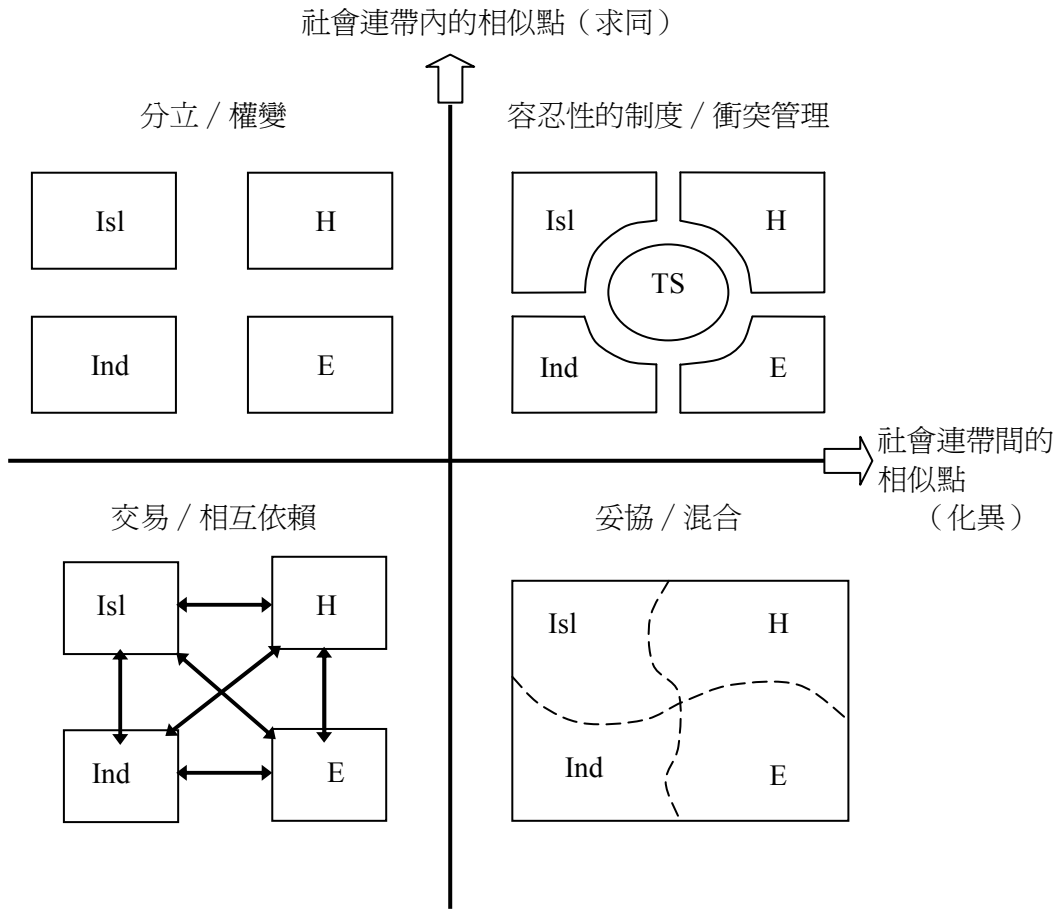
五、作為解決之道的協調及其運行類型

作為解決之道的協調，採行之手段，一是化異，另一是求同。化異是消除不同連帶體間的差異性（reducing dissimilarity between solidarities），亦即將各種連帶體間彼此衝突的機會充分的限制，排除彼此傷害的可能性，其運用的方式從軟性的勸導，至半硬性的警告，再至強硬式的懲罰。求同則是創造各種社會連帶體間的內在相近性（producing internal similarity within solidarities），即創造彼此樂於溝通與合作的互惠誘因（6 Perri, 2004b: 17）。在化異與求同兩原則下，協調及解決之道可分為四種類型：建構一套容忍的制度、分立及權變的作法、建立交易及相互依賴的方式，以及妥協或混合（6 Perri, 2004b: 14-18），其分述如下：²¹

（一）建構一套容忍的制度

建構一套容忍的制度（toleration of a specific set of institution）的協調方式是先化異再求同，作為一種容忍的制度，任何社會連帶體都不能對該制度提出否決，制度中有明確的義務與課責規定，是一種類制度（clumsy institution）的協調（6 Perri, 2004b: 14）。容忍性制度建立的成因，是社會組織間的「衝突」，衝突下的社會關係是零和的。協調的發動者將會是政府，其角色是容忍性制度的建立者、維和者及對違反規定的制裁者。若以種族衝突為例，政府以強制的手段來化異（壓制種族間暴力攻擊與對立言論），並以制度化之方式謀劃停戰協定與和平進程（求同），如圖四所示，容忍性制度便是各方各退一步，接受中立的制度，此一中立的制度包括對違反者的懲罰方式，並謀化未來共同之遠景。

²¹ 席克斯在相關之著作中僅論及協調與解決之道的的方法，並未探討組織間碎裂化之類型，本文中所探討之碎裂化類型為本文所推演出。



圖四 面對四種連帶關係所採取的四種解決之道

註：Isl: Isolate：孤立的；H: hierarchy：科層制；Ind: individualism：個體主義；E: enclave：被包圍的領土、飛地；TS：容忍性的制度設計。

資料來源：*Viable institutions and scope for incoherence* (p. 18), by 6 Perri, 2004b, July, The Value of Inconsistency, Villa Margherita, nr Venice, Italy.

（二）分立及權變的作法

分立 (separation) 及權變 (contingency) 的作法採行未化異而求同，在此作法下，各連帶體所能做的是等待與小幅度變動。猶如「刺蝟寓言」一般，一堆刺蝟在寒冬中取暖，靠的太近會彼此傷害，離得太遠又無法取暖，彼此在不斷的調整距離及相互適應中達到平衡。在不斷調整過程中，並無絕對的行動指導原則，只能見機行事，採行權變的作法 (6 Perri, 2004b: 15)。如圖四所示，分立與權變的情形，

會遇到無數無信任感與欲搭便車的參與者，因此，必須有熱心人士願意提供公共財，以此維繫合作的持續性及交易成本（Keohane, 1984: 280）。因此必須有霸權才能維持互動的成本，但此一霸權所享受的特殊待遇及特權，必須有一限度，不然會造成其他社會連帶體的反彈。分立與權變的解決之道，其所欲克服之敵人便是社會組織間的「冷漠」與「猜疑」，協調的發動者可以是民間社會組織或是政府，此時政府的角色是觸媒與搭橋者。其案例是數名畸零地的地主為公用道路的開發費用分攤僵持不下，致使土地無法開發，此時若有熱心者或政府首先發難，表示願意建設公用道路，合作的機會便大增。

（三）建立交易及相互依賴的方式

建立交易（exchange）及相互依賴（mutual dependency）採取的是未化異也未求同的協調方式，依靠的是各連帶體所提供的熱心服務與誠信交往，以互惠及自由互動方式來進行分工，在自由互動前提下，反對強權的介入與支配（6 Perri, 2004b: 15）。此一解決之道所面對碎裂化與無法團結成因是「突發」與「混沌」。此一情形是在政府與市場秩序之外，政府難以全面掌控，協調的發動者以民間組織為主，進行自發性的結合，政府的角色便是資訊與訊息的傳播者。其案例便是天災發生時，政府及社會組織皆無法確知完整的資訊，僅能依靠民間組織互動的網絡來連結，以熱心及誠意來進行救災工作。

（四）妥協或混合

妥協（compromise）與混和（hybridity）之法，採行的是僅化異而未求同，此種協調之法是藉由連帶體間的自我約束，以尋求彼此相互讓步與妥協的可能性。也因此，達成的方式是討價還價，無法形成全體一致或對稱的結果（6 Perri, 2004b: 16）。此一解決之道所欲克服的難題是「爭執」，爭執的各方堅持己見，宣稱自己立場的正當性，但僵持將導致零和之結果，此時便由政府或民間組織發動協調（以政府協調居多），力促爭執各方能各退一步，尋求妥協之道，政府的角色便是調停者。其案例是垃圾掩埋場所衍生的衛生與空氣惡臭問題，居民因衛生問題反對垃圾掩埋場繼續使用，但使用年限尚久，此時政府與包商便承諾研議縮短年限、發放補償金及改進衛生之道，以收妥協之結果，一般生活之中及步入民主軌道之國家，多屬於此類型。

從表三中可以看出，作為克服碎裂化及朝向團結的協調工作，有其所克服的問題、執行程序與預期結果。上述四種解決之道僅是基本的類型，席克斯認為除了

上述四種解決及協調之道外，更可藉由混合的過程，形成更多樣化的協調形式，其可達二十四種以上（ $4 \times 3 \times 2 \times 1$ ）。因為棘手問題或相互交錯議題是複雜的，無法準確預測，組織碎裂化的狀態會從混沌至冷漠，成為爭執，再至衝突，不斷螺旋升高。因此，社會組織類型多樣性，使得協調型式必須多樣化與彈性化。

表三 四種解決之道及其協調方式

解決之道	容忍性的制度	分立或權變	交易或互賴	妥協或混和
碎裂化之狀態	衝突	冷漠、猜疑	突發、混沌	爭執
協調程序	先化異再求同	未化異而求同	未化異也未求同	僅化異而未求同
協調結果	各團體皆無否決權且絕對遵守規定	有限度的忍讓霸權	僅能依靠誠信來互動	彼此讓步
協調發動者	政府	民間組織或政府	民間組織	民間組織或政府
政府之角色	維和者與制裁者	觸媒與搭橋者	資訊傳播者	調停者

資料來源：作者自製。

伍、全觀型治理中新涂爾幹理論的隱喻及研究途徑的啟發

新涂爾幹理論作為全觀型治理的後設學說，其隱喻之意有待吾人詮釋闡述之，以下將從四方面著手。第一、列舉行政理論中具代表性的協調與整合學說，與全觀型治理進行比較，指出全觀型治理的洞見。第二、指出行政學中與涂爾幹相應的隱喻，筆者認為韋伯的學說，與涂爾幹學說有高度相應性。第三、概述二十一世紀社會境況特質，點出未來行政發展應注意的議題，省思涂爾幹學說提供的「新」意。第四、說明全觀型治理作為第三波行政學典範的意義，因為新涂爾幹理論的組織社會學，與傳統公共行政及新公共管理的法律、政治、管理及經濟分析有所不同，為行政學與社會學對話的成果，與當代政策網絡、社會資本論、社會系統論、後現代公共行政等，同為行政學與社會學對話的代表，全觀型治理在研究途徑上實有其典範意義。

一、全觀型治理與其他組織協調及整合理論的比較

全觀型政府、聯合性政府及整體性政府等概念，並非全觀型治理首先提出，如

整體論（holism）觀點可追溯至古希臘時期亞里斯多德，在《形上學》（*Metaphysics*）一書中，提及「整體不等於部分的加總（The whole is more than the sum of its parts.）」（Harte, 2002: 11）」。²² 對於聯合性及整體性政府的需要，以及跨部會協商會議或特別任務編組，也非今日才有，行政學及管理學中探討組織協調論題理論也不少，出現時間也比全觀型政府還早，那全觀型治理有何洞見與優勢呢？

如古利克（Luther Gulick）一九三七年在〈組織理論的註解〉（Notes on the Theory of Organization）中，便指出組織理論、組織分工與協調的關係，分工讓不同專業與技能的工作者能發揮所長，並創造效率及生產力，但過度分工會導致分散化，無法創造整體效益，如何建立有效溝通及協調方式是個關鍵問題。古利克提出四種協調與組織化方式，是由主要目標來組織（organization by major purpose）、主要過程來組織（organization by major process）、顧客或事務來組織（organization by clientele or materiel）及地方來組織（organization by place）（Gulick, 1937: 3, 21-29）。

伯恩斯（T. Burns）及史托克勒（G. M. Stalker）一九六一年在《革新管理》（*The Management of Innovation*）一書中，便提及管理的機械與有機系統（mechanistic and organic systems of management），可說是涂爾幹學說在組織理論運用的先驅。伯恩斯及史托克勒認為機械性組織適合在穩定的環境，強調層級節制、明確權責劃分與有限的管理與裁量幅度；有機組織為因應高度變遷環境而產生，著重組織規模小、運作靈活、開放溝通與組織彈性化變革的特質。機械性組織的代表就是官僚體制，而有機性組織則以委員會或任務編組為代表，因應工業化發展的需求，有機性組織的重要性日益提升（Burns & Stalker, 1979）。²³

勞倫斯（Paul R. Lawrence）及洛許（Jay W. Lorsch）於一九六七年提出〈複雜組織中的分工與整合〉（Differentiation and Integration in Complex Organizations），是組織權變理論（contingency theory）的代表。勞倫斯及洛許指出組織是一群相關連的人組成的系統，成員必然會分工成幾個子系統以達成特定任務，雖然分工是必

²² 於審查意見中審查委員提點筆者，亞里斯多德「整體論」學說有其重要性，對後世有侷大的影響。筆者非常同意審查委員的看法，特將審查意見中亞里斯多德「整體論」的語句納入文中，以強化全觀型治理學理的論證基礎。對於審查委員寶貴意見的援用，筆者必須加以說明與致意，再次感謝審查委員的意見與提點。

²³ 《革新管理》第一版是在一九六一年，本文使用一九七九年的第二版。

要的條件，但組織龐大及分工精細將有礙整體效益的達成，以整合促成子系統間的統一成為組織的重要工作。文中針對六種組織不同分化程度，以及六種整合條件的關連性進行剖析，除指出六種整合機制各具有部分影響力外，低度分工的組織亦可能因為低度的整合機制，導致低度的系統績效，而高度分工的組織亦可藉由整合機制的充分運行，創造高系統績效（Lawrence & Lorsch, 1967）。

彼得斯（Tom Peters）一九八七年《混沌中的生機》（*Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*）書中，指出管理學的典範也從牛頓型轉向混沌型（from Newton to Chaos），過去強調穩定、機械與集權式組織，難以應對快速變遷、未知與分化的社會，需要的是具創造力、想像力與回應性的管理能力，採行創造所有消費者回應、快步調改革、賦權（empowerment）的彈性化管理、學習善變與建立能應付天翻地覆的系統，以及發展彈性、高滲透（porous）、高適應性與健步如飛（fleet of feet）的組織（Peters, 1987）

與組織協調及整合理論相關的學說甚多，筆者僅列舉四種學說做為代表，與之相較，全觀型治理的特點與優勢為：

- （一）全觀型治理是公共治理理論：全觀型治理是公部門、公共事務及公共治理導向的理論，同為組織多樣化與協調論題，全觀型治理力促擴大公共參與基礎及公共利益最大化，不同於企業或私人組織內部管理效益的需求，社會參與的公共性與公平性，和政策執行績效同等重要。
- （二）全觀型治理的理論體系完整：全觀型治理學說關注層面相對完整，有抽象的新涂爾幹理論及組織社會學，作為全觀型治理的後設學說；還有針對行政學三波典範變遷的論辯，展現行政學領域的突破性，席克斯在制度設計與運行解說，體現全觀型治理具備高度可實踐性。全觀型治理不是全然抽象或部分觀點有效的理論，其學說體系完整，被稱為第三波行政學典範代表，實有充分理由。
- （三）全觀型治理是二十一世紀的理論：全觀型治理因應新格局與社會情境而生，提出新涂爾幹理論與多元化協調方式，與全球化、區域化與後現代化社會中，社會組織多樣化發展有關；全觀型政府也是服務型政府的理念，是為跳脫傳統公共行政僅關注解決官僚問題而來，希望能有效解決人民的需求；電子化政府與線上治理，則是銜接資訊科技普及化社會的到來。前述四種學說未觸及此些論題，全觀型治理反應社會變遷與新的需求，體現協調論題的時代性，具有十足的進步性。

(四) 全觀型治理有完備的政策工具與運行經驗：全觀型治理除了有精緻的理論外，尚有完備的政策工具與運行經驗。與古利克及其他學說相較，全觀型治理在組織設計、資訊系統、課責途徑、財政規劃、審計制度及政策工具的討論上，有相當的著墨（6 Perri et al., 2002）。此外，全觀型治理的改革理念，影響了英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、芬蘭及荷蘭等國，其重要性實不下前述四種組織協調與整合學說。

二、行政學中的涂爾幹與韋伯隱喻

全觀型治理面對的就是碎裂化政府問題，其來自於政府過度強調分工及權責區分，此一「碎裂化」與「功能分工」的對偶概念是否有其他指涉對象，可與全觀型政府相對應。作為後設學說的新涂爾幹理論，可從涂爾幹所處的時代來找尋，而英國社會學家紀登斯（Anthony Giddens）認為馬克斯、涂爾幹與韋伯，是資本主義社會學家的重要代表，同處十九世紀末的涂爾幹及韋伯，兩者對社會分化（social differentiation）與勞力分工（the division of labour）的看法，實可相應比較之。

在韋伯的分析中，資本主義社會中分工較傳統社會更為細膩，社會高度分工下所需要的是專業與精緻化的服務，為維繫社會的生產力與進步，官僚擔負的使命甚為重要，分工與專業化的官僚更是創造資本主義興起與持續前進的要件（Giddens, 1971: 234）。資本社會分工與分化的不斷發展，將更仰賴具專業及技術的官僚，官僚的影響力便滲入社會中各個層面，社會亦無法脫離官僚的服務，進而成為官僚控制社會的「官僚化鐵律」（吳庚，1993：81）。另一方面，官僚的「機械化」發展（bureaucratic mechanization）不僅影響官僚對社會的控制，更影響行政體系內組織關係的發展（Giddens, 1971: 235）。亦即官僚體系內部亦會不斷的再分工及更專業化發展，進而形成官僚體系內部的隔閡，各機關組織朝向分立方向發展，組織關係便呈現「碎裂化」的狀態，「韋伯式問題」實導向碎裂化問題。

同處資本主義發展的涂爾幹，在《社會分工論》（*The Division of Labour in Society*）一書中指出，自亞當·斯密在《國富論》提出財富累積與社會分工之關係後，分工便成為現代社會的重要特徵。現代社會不斷的功能分化、細緻化及專業化發展，不僅能促進效率與效能的發揮，更影響了人際互動、道德關係、社會凝聚力的發展。現代社會中個體的獨立性與分工的細緻性，讓社會發展產生兩股拉力，一是社會中成員的互賴度更為增強，另一則是社會中成員的差異與區分性更加明確。在此二拉力下，社會的團結、裂解、整合與道德問題，將成為分工社會能否存續發

展的重大考驗 (Durkheim, 1984: 24)。

涂爾幹指出傳統社會的分化及發展極有限，社會內部呈現高度的相似性與一致性 (conformity)，並形成高度社會凝聚力 (social cohesion)，創造出追求全體一致的社會心理狀態 (the psychological type of society)。此種源於相似性 (resemblances) 的固有連帶 (a solidarity *sui generis*)，將個人與社會緊密連結在一起，稱之為「機械連帶」 (Durkheim, 1984: 61)。在機械連帶關係下，為維護相似性下的秩序，對於破壞相似性的人會給予懲罰，此種懲罰是壓制性的，避免後續者學習破壞社會的一致性，而傳統社會對於刑法的高度重視，便是源自於此。

到了高度分工及分化的資本主義社會，社會一致性難以復存，基於高壓及懲罰性所創造的團結已無用處，尤其是分工與分化後所帶來的社會差異，是傳統社會難以想像的。分化與差異化社會中，必須確保個體的自由權能獲得保障，促進個體的充分發展。當社會中的個體獲得發展的同時，社會整體的表現將如有機體 (organism) 般活絡，社會中參與者的關係朝向彼此相嵌 (embedded)、相互依賴與相互制約發展，在複雜的互賴關係下，需要的便是充分的協調 (Durkheim, 1984: 132)。若從有機體的發展來說，各器官的發達，並不代表個體功能可以取代整個體系的運行，當個體發展達到一定程度時，所產生的負面效果將衝擊社會整體。

因此，如有機體般採用多樣的自我調節方式，以形塑社會中各部分的充分發展與相互合致，並朝向和諧及一體化方向發展，此即有機連帶 (organic solidarity) 的意義 (Durkheim, 1984: 85)。換言之，協調是現代社會組織間進行互動與團結時所必須採行的步驟，其必須具有高度的彈性，方能面對多樣與多變的組織關係。涂爾幹以法律發展為例，現代社會中的法律特質是回復性的法律，其目的在回復事物過往之狀態 (restoring the previous state of affairs)，而不強調過度的制裁與警告，也因此，回復性的法律是一種合作性的法律 (co-operative law)，鼓勵社會中各組織團體的相互合作。現代社會中，回復性與有機連帶式的法律類型很多，其包括民法、商事法、程序法、行政法及憲法等 (Durkheim, 1984: 29)。

涂爾幹與韋伯對於資本主義社會分化的分析焦點有所不同，但兩者可以對比的，韋伯關注高度分工及分化社會中，在面對多樣性與變動性時，依靠具高度穩定性及理性之「絕對命令的協調」 (imperative co-ordination) 機制 (Weber, 1947: 324)。「絕對命令的協調」機制強調由上而下及強制性的規約與服從，而執行由上而下以及強制性規約的官僚，其依據功能分工、專業性及法律規範之職務權限等行事，此一強調絕對命令的官僚協調途徑，實與機械連帶意涵相近 (6 Perri et al.,

2002: 82-83)。涂爾幹認為在分工及多變的現代社會中，需要的是有機連帶（即多樣及彈性化之團結方式）。若韋伯對現代社會的分化以機械連帶應對之，導向了專業化、理性化與管制的官僚管制政治，那涂爾幹代表的便是有機連帶，並發展出多樣化、彈性化的協調與整合政治。²⁴

此時便可理解協調論題中，碎裂化與協調的關係與依據，亦即在功能分工原則之下，若機關組織不能摒除過度分工、權責劃分的問題，與發展多樣協調途徑，不僅無法應對複雜交錯的棘手問題，更會因組織間的衝突，致使破碎問題更嚴重，出現各自為政與爭權奪利的局面。涂爾幹指出當社會分工越細緻，社會組織關係越疏離與複雜，需要更多樣的有機連帶形式。而席克斯所提協調方式的彈性及多樣性，實符合涂爾幹的有機連帶精神，並給予更確切的實行方式。

三、二十一世紀之社會境況與涂爾幹理論的新意

全觀型治理雖與涂爾幹學說之精神合致，但涂爾幹學說有何「新」意？涂爾幹學說在現今時代中有何啟發？這可從涂爾幹的時代及現今時代特質進行剖析。涂爾幹（一八五八—一九一七）處在十九世紀末葉及二十世紀初期，是資本主義、工業化及拓展海外殖民地發展蓬勃時。資本主義發展也帶來了弊病，如失業、勞資權益的不平等、工資剝削等，俄國革命的示範效應，致使歐洲國家面臨社會動盪及政治衝突的危機。涂爾幹的學說不似激進馬克斯主義者以革命作為號召，創造無產階級社會，亦不若「後韋伯學派」以灰色悲觀之態度直言官僚化社會的來臨，而是指出社會必然分化及多元發展之事實，讓高度分化的社會，能創造彈性及多元的團結途徑，發展和諧、平衡及穩定的社會關係。

而二十一世紀的今日，實進入全球化、後工業、晚期資本主義與後現代社會（Fox & Miller, 1995; Habermas, 1975）。在全球化影響之下，政治運行的參與者已不限於國內的組織，更包括全球性的政府組織（如 WTO、IMF、UN 等）、區域性組織（如 EU、APEC、NAFTA 等）以及國際非政府組織，在全球化影響下，一國家決策過程中，參與團體的數量與類型遠超乎過去。另一方面，工業化社會亦代表風險社會（risk society）的來臨，工業化發展時的科學知識，預設能夠充分掌握客觀定律與自然界的發展趨勢。但人們所自豪的人類理性卻忽略潛在的不確定性，而這些不確定性卻會回復至社會自身（return of uncertainty to society），造成人類預

²⁴ 如帕深思便認為涂爾幹的重要貢獻便是社會系統整合理論的提出（Parsons, 1964: 118）。

期之外的災難性結果，如生態浩劫與核子危機等。風險的出現是難以確知的，發生的來源及責任歸屬也難以劃分至個人身上，換言之，社會中的諸風險是集體的責任，必須由群體共同分擔（Beck, Giddens & Lash, 1994: 9-10）。

此外，後現代社會的來臨，社會組織不必然發展出向心式政治，使得人們不再絕對臣服於國家的權威，更會朝向離心化的方向發展，形成一種新的部落式政治（Fox & Miller, 1995: 59）。此些因素的交錯，使得當今社會的治理複雜度超乎過去，「棘手性」不言可喻。亦如風險社會學家貝克（Ulrich Beck）所言，面對及排除高度不可確知的風險社會，必須讓公眾意識到風險的存在，成為公共領域議題，讓社會不同成員對風險問題進行互動與溝通，需要的就是「圓桌論壇」模型（the round table model），此與席克斯所主張「圓桌治理」精神完全吻合（顧忠華，1999：25）。²⁵ 二十一世紀的今日，政策的棘手性實超乎十九世紀末，全觀型治理強調多元協調之道，用以克服碎裂化組織關係，與涂爾幹學說以有機連帶面對分工社會有異曲同工之妙，席克斯對新涂爾幹理論的闡述與援用，實賦予「老」涂爾幹學說「新」的時代意義。

四、全觀型治理中行政學與社會學對話的啟發

亦如彭錦鵬教授所指，全觀型治理作為二十一世紀的行政學理論，實有其典範意義，筆者認為全觀型治理的成就可分為兩大部分，一是行政實務上的指導，另一則是研究途徑上的啟發。全觀型治理在行政實務上的成就已獲肯認，採行新涂爾幹理論與組織社會學，讓行政學與社會學相互對話，此一研究途徑所代表的意義與價值，對於當代治理研究則是有重大的貢獻，可與第一波的傳統公共行政及第二波的新公共管理學說相對應。皮耶（Jon Pierre）與彼得斯（B. Guy Peters）在《治理、政治與國家》（*Governance, Politics and the State*）一書中指出，二十世紀末後強勢國家的來臨，正代表國家與社會間關係的轉變，過去政府管制與強制性角色必須有所調整（Pierre & Peters, 2000: 12）。治理經典詞語－「無政府的治理」

²⁵ 貝克指出圓桌論壇模型的意義包括：1.必須破除專家壟斷及專家政治的牢籠。2.必須將相關訊息開放給有關之團體而不是由專家掌控。3.所有的參與者必須認知決策是等著被制訂，而非已完成，決策結構是開放的。4.專家及決策者的密室協商（behind closed doors）必須傳達成代理人間的公共對話，以此創造公共性。5.此些過程中的協商、討論及評估等形式必須是相互一致與同意的，如此才能達到自我立法及自我遵守的結果（Beck, Giddens & Lash, 1994: 29-30）。

(governance without government)，正反應國家與社會關係的轉變，社會所具備的治理能量為人們所重視，一種以社會為中心的治理研究逐一興起，也將當代社會學理論帶入治理研究中。皮耶與彼得斯提及自我再製 (Autopoiesis) 一詞，體現社會具備自我組織、控制與治理能力，而控制學 (cybernetics) 概念則指稱社會自我調節與操控的能力，兩個概念都屬於歐陸社會學的理念 (Pierre & Peters, 2000: 38-39)。

當代治理研究中，將社會學帶入公共行政研究並有相當成果者，以社會網絡、社會資本論、社會系統論、後現代社會為代表。社會網絡 (social networks) 是人群連結與互動之關係，以個人節點或組織節點連結而成，是人們互動、認識與自我行動的社會基礎。社會網絡援用至政策分析，便是政策網絡 (policy networks) 研究，在鉅觀 (macro) 與微觀 (micro) 層次外，提供中觀 (meso) 的分析視野。過去多元主義強調團體競爭忽略社會權力的結構關係，統合主義重視鉅觀的政治結構卻忽略國家與社會間非規律化連結，忽視政策過程中複雜的動態過程 (馬財專，2007：4)。政策網絡研究連結了鉅觀與微觀，展現政策社群間如何合縱連橫與影響決策，實體現決策過程中真實、動態與多元的一面。若公部門能有效管理網絡，將能提供網絡成員互動、扮演中介者角色、解決網絡內意見紛歧、提升共識整合與處理衝突的功能 (李宗勳、陳欽春、史美強、謝立功，2008：7)。

社會資本 (social capital) 是一種真實或潛在資源的總和，這種資源來自於社會成員長期穩定發展的網絡關係，成為社會成員間的集體資產，並可加以取用 (王中天，2003：141)。社會資本是人群長期互動下的信任關係，此一信任關係如同一種無形的制度，具有維繫社會穩定與順暢交易的經濟效益，是公民社會中公民道德良善發展的結果。社會資本作為社會成員道德及信任關係的成果，對於促進政策績效有間接與直接的關係，因為公民道德發展成熟時，社會中犯罪及衝突的機會便會減少，這可降低政府警務預算的支出，而公共意識與利他精神讓公民願意投入公共服務之中，便可直接減少公部門的花費。社會資本論與政策分析結合，更擴及公民社會發展、社區主義、非營利組織、第三部門管理等研究。

社會系統論 (social systems theory) 是一個鉅型且複雜的社會學理論，是由德國社會學家盧曼 (Niklas Luhmann) 所提出，其迥異於過去系統論與結構功能論 (structural functionalism) 所主張社會系統依附人而存在，而是認為社會系統本身是有生命的，是主觀與客觀的同一體，是個自我存有及自我指涉的系統 (self-reference system / *selbstreferentielle Systeme*) (黃鈺堤，2006：124)。社會系統是複

雜的自我再製過程，藉由自我指涉、反身性、反思來進行運作，而人的認知與心理系統也自成一格，與社會系統有結構性的耦合，呈現共同演化的過程（黃鈺堤，2006：131）。社會系統由許多子系統所組成，各個子系統的存在都有其目的，此目的會不斷驅使與強化子系統，子系統間會相互調整，讓全系統能持續生存下去。社會系統論甚為玄妙，其理論創新性的旨趣較高，對於公共行政研究來說，隱喻與啓發的成分較高，體現社會具備高度的自我治理與領航能力。

二十世紀末後現代社會（postmodern society）的來臨，對於現代性社會普遍主義、科學主義、進步主義、理性主義、二元對立等價值有偌大的衝擊。後現代社會中的疏離感讓社會分裂如獨立的島嶼，電子及遠距視訊讓社會中滿是虛擬的社群，社會的高度分化產生離心式的政治，國家最高且唯一的權威性遭到質疑，這對於決策與行政發展有莫大的衝擊。傳統公共行政依靠韋伯式科層制，最具現代性精神，其遭遇到限制人員智慧發展、無法解決正式與非正式組織間衝突、組織變革遲緩的問題（廖興中、史美強，2000：219）。這也促發公共行政研究者，反思過去實證論相信進步與理性設計等主張，思考去中心化、彈性化、多元化的治理方式，如何讓多樣與差異的諸組織，能相互尊重與同中存異，以及運用詮釋、解構與重構的方式認識組織現象，體現組織更多的面向與特性（彭文賢，1999：72-74）。

在二十一世紀的後強勢國家時期，國家與社會的關係正在轉變，以社會為中心的研究逐漸興盛，行政學與社會學對話之理論不在少數，全觀型治理的新涂爾幹理論，以組織社會學促發行政學發展的省思。全觀型治理作為二十一世紀及第三波行政學典範，是以解決人民問題為中心，與傳統公共行政及新公共管理以政府為探討中心不同，其所帶來的啓發，不僅是政策設計的歷程上，更包括研究途徑上的創新。

陸、結語

本文從理論面探討全觀型治理學說發展歷程、組織協調論題、新涂爾幹學說的意義與啓發等，實已深入闡述全觀型治理的旨趣與價值，為國內現有全觀型治理研究基礎向前推進。實務操作不是本文研究重點，也難以在有限篇幅內，說明全觀型治理在歐陸國家運作的過程，但藉由檢視我國現行重要政策推行狀況，提出全觀型治理在我國推行的淺見。

去年底美國次貸危機掀起全球金融海嘯，造成歐美國家消費減縮，影響依賴出

口歐美地區賺取外匯的國家，台灣便是其中之一。金融海嘯席捲全球，各國失業率逐步攀升，這波全球失業潮，糾結著複雜的金融信貸、產業結構、消費型態與民生物價問題，是個棘手問題。去年底失業問題逐漸在國內蔓延，初期政府力主「政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺員工」的三挺政策，以及「愛心企業」口號，希望用道德及溫情訴求，政府願意承擔穩定全國金融秩序穩定，銀行業提供企業主所需貸款，企業主便有足夠經費能避免裁員。但歐美國家消費緊縮力道過大，外銷訂單萎縮直接衝擊企業主，許多工廠出現「無薪假」及準失業勞工，失業率激增且擴及高學歷人口，似乎三挺政策難以應對此波棘手失業潮。

政府於農曆年前後逐步出手解救失業問題，卻出現政府單位各吹各調的情形，勞委會對於勞工權益保障，以及愛心企業的勞健保補貼方式，與經建會及金管會步調不一；教育部在未與行政院充分溝通下，拋出「教育券」的想法，此舉讓行政院長錯愕，「教育券」說法出現三天內收回，後來改成「充電加值計畫」。棘手失業問題不斷擴大至各部門，行政院必須正面與體系化迎擊，便組成跨部會「搶救失業小組」，由行政院副院長邱正雄先生負責督導，與地方政府充分合作，力求有效控制日益嚴重的失業問題。²⁶

行政院在失業問題逐步擴大之際，即時組成專責小組應對之，表現僅可謂及格。而不景氣與失業跡象於去年年中歐美國家便已顯現，行政院早知失業是全球性問題，應已預視可能的棘手性，早早協調相關部門共同面對，推估國內產業受到的衝擊與可能的失業情況，並預期其他可能的衍生性問題，以整合相關資源處理之，而非事到臨頭才匆促因應，給外界行政院有步調不一與亡羊補牢的觀感。

全觀型治理作為第三波行政學典範代表，有其養成土壤與實際需求，如席克斯所言，英國社會需要一個能解決人民需求、而非官員需求的政府，能將有限經費發揮更大效能，並能預知未來趨勢與棘手難題，讓公、私及志願部門充分協調與相互合作的政府。唯有問題意識與危機感，政府官員才有認識重要學說的需求與動力，全觀型治理在英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、芬蘭及荷蘭等國多年運行，來自於人民與官員有共同急切的需求，經過多年的摸索與學習，不僅成為決策模式，更製作成操作及宣傳手冊，供國人及公務員參考。全觀型治理在我國已引進與介紹多年，理應在重大棘手政策上展現成效，但離理想目標有些距離，似乎行政學研究者必須更為努力倡導，喚起官員對全觀型治理的需求與重視，方能達致解決人民真實需求

²⁶ 關於國內失業問題的闡述，參考自經濟日報 2009 年 1 月 25 日「救失業 行政院社跨部會小組」；以及 2009 年 2 月 19 日「府院動員縮短衰退期」。

及善用預算的目標。

參考文獻

- 王中天 (2003)。社會資本 (Social Capital)：概念、源起及現況。**問題與研究**，**42** (5)，139-163。
- 李長晏 (2004)。從全局治理論區域政府的設計。**全球政治評論**，**8**，131-152。
- 李宗勳、陳欽春、史美強、謝立功 (2008)。建構全民反貪網絡促進廉能政治之研究。**中央警察大學學報**，**45**，155-194。
- 李逸洋 (2004)。數位時代之公務人力資源管理新方向。**研考雙月刊**，**28** (2)，55-66。
- 周雪光 (2003)。**組織社會學十講**。中國北京：社會科學文獻。
- 吳庚 (1993)。**韋伯的政治理論及其哲學基礎**。台北市：聯經出版社。
- 馬財專 (2007)。結構網絡的分析及其脈絡。**政治科學論叢**，**33**，1-42。
- 高毓喬 (2007)。**從「全觀型治理」論政府組織再造策略—以經濟部工業局工業區服務中心為例**。國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 童星、張海波 (2007)。社會分層與社會和諧，2009年2月18日，取自：
http://www.comment-cn.net/data/2007/0115/article_29749.html。
- 彭文賢 (1999)。邁向後現代的組織理論。**中國行政評論**，**8** (4)，63-82。
- 彭錦鵬 (2005)。全觀型治理：理論與制度化策略。**政治科學論叢**，**23**，61-100。
- 廖興中、史美強 (2000)。論官僚組織在後現代社會中的困境與轉型。**中國行政評論**，**10** (1)，215-249。
- 黃鈺堤 (2006)。盧曼的風險社會學與政策制訂。**政治科學論叢**，**28**，123-162。
- 劉坤億、范祥偉 (2003)。第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點談起。**人事月刊**，**37** (2)，7-16。
- 鮑磊 (2008)。格柵 / 群體分析：瑪麗·道格拉斯的文化研究圖式，2009年2月18日，取自：
<http://www.sociologyol.org/yanjiubankuai/fenleisuoyin/fenzhishehuixue/shehuirenleixue/2008-08-27/5962.html>。
- 顧忠華 (1999)。風險、社會與倫理，**國立政治大學哲學學報**，第5期，頁19-37。

- APSC (The Australian Public Service Commission) (2007). Tackling wicked problems: A public policy perspective. Retrieved February 5, 2009, from <http://www.apsc.gov.au/publications07/wickedproblems.pdf>.
- Barnhart, C., & R. K. Barnhart (1984). *The world book dictionary*. Chicago: World Book, Inc..
- Beck, U., A. Giddens, & S. Lash (1994). *Reflexive modernization- politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. London: Polity Press.
- Burns, T., & G. M. Stalker (1979). *The management of innovation*. London: Tavistock Publications.
- Christensen, T., & P. Læg Reid (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Clingengael Institute (2006). The Netherlands and its whole of government approach on fragile states. Retrieved February 5, 2009, from http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060800_cru_paper_sudan.pdf.
- Demos (2007). Perri 6's publications. Retrieved October 16, 2007, from <http://www.demos.co.uk/people/perri6>.
- Durkheim, E. (1984). *The division of labour in society*. N.Y.: Macmillan Publishing Co. Inc..
- Eldridge, J. E. T., & A. D. Crombie (1974). *A sociology of organizations*. London: Allen and Unwin.
- Fowler, H. W., & F. G. Fowler (1990). *The concise oxford dictionary of current English*. Oxford: Clarendon Press.
- Fox, C. J., & H. T. Miller (1995). *Postmodern public administration—Toward discourse*. London: Sage Publications.
- Funk, I. K. (Ed.). (1953). *New standard dictionary of the English language*. N.Y.: Funk & Wagnalls Company.
- Giddens, A. (1971). *Capitalism and modern social theory-an analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber*. London: Cambridge University Press.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. In L. Gulick, & L. Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration* (pp. 1-46). New York: Augustus M. Lelley Publishers.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hanks, P. (Ed.). (1979). *Collins dictionary of the English language*. London: Collins.
- Harte, V. (2002). *Plato on Parts and Wholes: The Metaphysics of Structure*. Oxford: Oxford University Press.

- HSMC (Health Services Management Centre) (2007). Staff details-Perri 6. Retrieved October 16, 2007, from <http://www.hsmc.bham.ac.uk/staff/staffdetails/6p.htm>.
- Jones, B. D. (1998). Turf wars: How congressional committees claim jurisdiction. *The American Political Science Review*, 92(2), 465-466.
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. N.Y.: Princeton University Press.
- Kerstholt, F. (1989). Between rational choice and Durkheimian solidarity. In S. R. Clegg (Ed.), *Organization theory and class analysis: New approaches and new issues* (pp. 113-135). New York: W. de Gruyter.
- Lawrence, P. R., & J. W. Lorsch (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47.
- Leach, R., & J. Percy-Smith (2001). *Local governance in Britain*. London: Palgrave Press.
- Mulgan, G., & Perri 6 (1996). The new enterprise culture. In G. Mulgan et al. (Eds.), *New enterprise culture* (pp. 1-10). London: Demos.
- NTU(Nottingham Trent University) (2007). Professor Perri 6. Retrieved October 16, 2007, from http://www.ntu.ac.uk/research/school_research/social/staff/16641.html.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: A William Patrick Book.
- Parsons, T. (1964). Durkheim's contribution to the theory of integration of social systems. In K. H. Wolff (Ed.), *Essays on Sociology and Philosophy* (pp. 118-153). N.Y.: Harper & Row.
- Patel, T. (2007). The role of dynamic cultural theories in explaining the viability of international strategic alliances: A focus on indo-French alliances. *Management Decision*, 45(10), 1532-1559.
- Peters, T. J. (1987). *Thriving on chaos: Handbook for a management revolution*. New York: Knopf.
- Peck, E., & Perri 6 (2006). *Beyond delivery: Policy implementation as sense-making and settlement*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., & B. G. Peters (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan Press.
- Rhodes, R. A. W. (2001, April). *The differentiated polity: The case of the civil services of the UK*. The 51st Political Studies Association Conference, Manchester, United Kingdom.
- Scott, W. R. (Ed.). (1994). *Organizational sociology*. Vt.: Dartmouth.

- Simmons, A. (2002). Turf wars at work. *Strategic Finance*, 84(2), 51-55.
- Sullivan, H., & C. Skelcher (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services*. London: Palgrave Press.
- Victorian Government (2007). Joined up government: A review of national and international experiences. Retrieved February 5, 2009, from [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/OccPaper_JoinedupGovernment/\\$File/OccPaper_JoinedupGovernment.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/OccPaper_JoinedupGovernment/$File/OccPaper_JoinedupGovernment.pdf).
- Weber, M. (1947). *Max Weber: The theory of social and economic organization*. (A. M. Henderson, & T. Parsons, Trans.). London: Collier Macmillan Publishers.
- Wikipedia (2007). Perri 6. Retrieved October 14, 2007, from http://en.wikipedia.org/wiki/Perri_6.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- 6 Perri (1995). Governing by cultures. In Perri 6 et al. (Eds.), *Missionary government* (pp. 1-25). London: Demos Press.
- 6 Perri (1997). *Holistic government*. London: Demos. Retrieved October 30, 2007, from <http://www.demos.co.uk/files/holisticgovernment.pdf>.
- 6 Perri (2001). Governing by technique: Judgement and the prospects for governance of and with technology. Retrieved November 05, 2007, from <http://www.oecd.org/dataoecd/15/0/17394484.pdf>.
- 6 Perri (2002). What is there to feel? A neo-Durkheimian theory of the emotions. *The European Journal of Psychotherapy, Counselling & Health*, 5(3), 263-290.
- 6 Perri (2003a). Institutional viability: A neo-Deukheimian theory. *Innovation: the European Journal of Social Science Research*, 16(4), 395-415.
- 6 Perri (2004a). Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of public Administration Research and Theory*, 14(1), 103-138.
- 6 Perri (2004b, July). Viable institutions and scope for incoherence. *The Value of Inconsistency*, Villa Margherita, nr Venice, Italy.
- 6 Perri, S. Radstone, C. Squire, & A. Treacher (Eds.). (2007). *Public emotions*. New York: Palgrave Macmillan.
- 6 Perri, N. Goodwin, E. Peck, & T. Freeman (2006). *Managing networks of twenty-first century organisations*. New York: Palgrave Macmillan.
- 6 Perri, D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker (1999). *Governing in the round-strategies for holistic government*. London: Demos Press.

- 6 Perri, D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. London: Palgrave Press.
- 6 Perri, & G. Mars (Eds.). (2008). *The institutional dynamics of culture: The new durkheimians*. VT.: Ashgate.
- 6 Perri, & E. Peck (2004). New labour's modernisation in the public sector: A neo-Durkheimian approach and the case of mental health services. *Public Administration*, 82(1), 83-108.

A Study of Holistic Governance

Bao-Chung Han^{*}

Abstract

Holistic governance is a new theory in contemporary public administration studies. This theory stresses the integrated governmental organizations, when conjoining with theories of e-government and active bureaucracy, holistic governance would be the theory of responding and solving citizens' needs. Perri 6, the founder of holistic governance, in his works after 2000 A.D., often mentioned the neo-Durkheimian theory, emphasized the complexity and plurality of organizations, and the foundations of sociology of organizations. In the working process of holistic governance, coordination is the first step toward integration. Coordination is a complex problem, other concepts relating to coordination, "fragmented government" and "wicked problems", they compose the "interorganizational coordination thesis" which is the cornerstone for understanding holistic governance. The neo-Durkheimian theory discusses the interorganizational coordination thesis of the sociology of organizations. According to the principles of reducing dissimilarity and producing internal similarity drawn from the neo-Durkheimian theory, Dr. 6 puts forward four fundamental settlements for coordination: toleration of a specific set of institution, separation, mutual dependency and compromise. This reflects coordination requires various ways. The various ways of coordination are related with the characteristic of modern society, the characteristic which Emile Durkheim called the division of labor. In the age of globalization, postmodern and risky society, the intensity of division of labor and social differentiation is higher than ever. Facing the plural organizational types and complex interorganizational relations in contemporary society, we should put more emphasis on the coordination of organizations. The neo-Durkheimian theory and sociology of organizations as the

^{*} Assistant Professor, Center for General Education, National Central University.

analyzing tools of holistic governance that represents the interdisciplinary work between public administration and sociology, it makes the development of public administration well responding to the social transition and needs. And the enlightenment of the research approach of holistic governance is significant to the public administration studies today.

Keywords: fragmentation, wicked problems, coordination, sociology of organizations, neo- Durkheimian theory