

# 全觀型治理的核心理念及其知識論基礎 - “碎裂化”、“棘手問題”與“協調”

韓保中\* \*\*

## 摘要

全觀型治理是當代重要的治理理論之一，亦被視為新一波的行政學思潮，全觀型治理的重要作者 - 席克斯在近年來的相關著作中，不斷著墨與闡釋組織多樣性的組織社會學基礎，其認為欲有效推行全觀型治理，實有必要認知機關組織間複雜關係的來源依據。席克斯並援用新涂爾幹理論來分析組織多樣性的問題，指出協調是整合工作的第一步。與協調相關的概念，尚包括碎裂化政府與棘手問題，此三概念所構成的「三位一體」概念組合，是認識全觀型治理的重要基礎。在席克斯所述的新涂爾幹理論中，依據化異與求同兩原則，提出了容忍性制度、分立、互賴與妥協四種解決之道及協調之法。協調之法的多樣化實與涂爾幹所述之現代社會分工特質有關，身處全球化、後現代及風險社會的今日，分工與分化的強度甚於過去，面對多樣的組織與複雜的組織關係，我們更應重視協調的意義與方式，這便是全觀型治理中論及新涂爾幹理論所帶來的啟發與價值。

關鍵字：全觀型治理、碎裂化、棘手問題、協調、新涂爾幹理論、機械連帶、有機連帶

---

\* 目前為國立台灣大學政治學研究所博士候選人

\*\* E-mail:bjhan@ms59.hinet.net

## 壹、 前言

全觀型治理 (holistic governance)<sup>1</sup> 是當代重要的治理理論之一，其主張面對複雜的政策問題時，不可過度堅持傳統由政府功能分工與權責劃分原則作為應對之方式，應改以合作及協調的途徑，將政府機關間的政策目標與執行手段進行充分的整合，以收相互強化與相得益彰之效。然而，全觀型治理成功與否之關鍵，卻是建立在一個假設基礎之上，即複雜且多樣化的機關組織間能充分的整合與合作。

但環顧相關對全觀型治理的詮釋與探討著作中，卻鮮少對複雜且多樣化的組織關係如何整合進行探討；對此，實有必要對此一重要的假設基礎進行研究與闡釋。而全觀型治理研究的奠基者席克斯 (Perri 6) 在相關著作中，便論及此一問題，並指出協調是整合過程中的首要階段，其肩負了全觀型治理成功與否的關鍵 (6 et al,2002:97)。而與協調相關的概念尚包括碎裂化政府 (或碎裂化組織關係) 與棘手問題 (6 et al,2002:34,36)，所謂的碎裂化政府 (fragmented government) 是指在功能分工的原則下，機關組織呈現分立的狀態，缺乏相互的溝通，致使機關組織間無法充份的團結一致以發揮集體之力量，並使得組織間關係朝向破碎與裂解的方向發展。棘手問題 (wicked problems) 是指政策問題涉及的機關單位甚多，沒有單一機關或組織能單獨執行或承擔責任，棘手問題使得機關組織間必須共同面對及共同承擔責任，以集體的力量加以應對與處理。而協調 (coordination) 的工作便是在面對棘手問題，機關組織間關係呈現碎裂化時，如何克服組織機關間在組織文化及組織制度上的差異，促成彼此能體認棘手問題與碎裂化情形，形塑互動、溝通與合作之意願，並朝向實質合作程序的方向發展。而碎裂化政府、棘手問題與協調作用，可視為一種「三位一體」(trinity) 的概念組合，本文認為此「三位一體」概念組合是認識全觀型治理的重要基礎，更能體現協調在整合過程中的重要性。關於「三位一體」的問題，席克斯於 2002 年的著作中指出：

『協調與整合的重要工作是要明確區分，其相互獨立，協調與整合間是必須區分的，...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 et al,2002:53)。

---

<sup>1</sup> 本文對於 holistic governance 名為全觀型治理，是援用彭錦鵬教授之命名 (彭錦鵬，2003)。此外，又有命名為全局治理 (李長晏，2004)，而國內則以全觀型治理之使用較為普遍。

於文中，席克斯未特別將其加以連結與命名，但有鑑於三概念間的關連性及重要性，本文特將其連結加以探討。另一方面，席克斯為人所熟知的是針對全觀型治理的宿敵 - 碎裂化政府進行剖析，並指出協調是達成整合並克服碎裂化政府及組織關係的重要步驟（G et al,2002:36-37）。而席克斯更援引新涂爾幹理論（neo-Durkheimian theory）來作為說明碎裂化組織關係與協調之間關連性的理論依據，也因此，新涂爾幹理論便成為全觀型治理的重要知識論基礎。然而，席克斯為何要論及新涂爾幹理論，涂爾幹（Emile Durkheim）的學說與全觀型治理有何關聯性，新涂爾幹理論的「新」，對於二十一世紀的新治理有何啟發，都是認識全觀型治理時所必須回答的問題。

對於全觀型治理中「三位一體」的概念組合及其知識論（新涂爾幹理論）的探討，本文將採取文本詮釋與理念考察的途徑，對席克斯思想的變遷與演化進行分析，亦即從席克斯的相關著作中，進行理論性及思想性的考察，從中追溯全觀型治理相關理論與理念的起源，與理論發展及建構的過程，從中掌握住理論建構的系絡及其核心關懷。此外，亦將對全觀型治理中所論及的相關理論，即新涂爾幹理論，進行理論性的闡釋，希望以此梳理出理論的脈絡，體現全觀型治理的時代意義及理論價值。以下，先從全觀型治理理論發展脈絡的考察著手，從席克斯的著作序列中檢視全觀型治理的推論與演化過程。

## 貳、 全觀型治理的發展脈絡與理論大要

為體現協調在全觀型治理中的意義，實有必要對席克斯在全觀型治理的相關著作進行考察，以此確知席克斯論著中問題意識之變遷，及其變遷所代表的意義，並指出協調與整合問題在全觀型治理中的關係及重要性。

### 一、全觀型治理發展脈絡之探討

席克斯對全觀型治理的推論與建構，主要可以分成三個階段（即主要三本著作的出版時序），此三階段體現了全觀型治理不同的構成部分，第一階段是全觀型治理革命性理念的倡導，第二階段是全觀型政府實踐策略的提出，第三階段便是全觀型治理理論的深化。席克斯重要的三本著作，分別是 1997 年的《全觀型政府》（*Holistic Government*），1999 年與李特（Diana Leat）等人合著的《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》（*Governing in the Round-Strategies for Holistic*

Government), 及 2002 年時席克斯等人的《朝向全觀型治理》(*Towards Holistic Governance-the New Reform Agenda*)一書, 此三本著作提供了全觀型治理理論發展的脈絡及其證成(justification)之法。之後的許多著作, 席克斯延續了《朝向全觀型治理》一書中新涂爾幹學派的探討, 對制度生存性、組織社會學及組織間關係的協調等問題進行分析與探討(6,2002;2003;2004a;2004b;2004c)。綜觀席克斯的相關著作, 其對於全觀型治理的分析與建構, 隨著時間的增長, 所關注的問題層次有所改變, 分析的焦點亦不斷的深化, 這也體現全觀型治理建構過程中, 涉及問題面向的廣度與深度。

在 1997 年的《全觀型政府》一書中, 其共分為八章, 在第一章的〈緒論〉中, 席克斯認為全觀型政府的提出, 與 80 年代至 90 年代初期興盛的新公共管理理論有關, 當時的「政府再造」(reinventing government)與新公共管理的倡導, 是為扼制政府過度成長及增長效率的考量而來。但 90 年代中以後新公共管理所提供的改革之道亦面臨瓶頸, 因為人民所需要的不再是強化政府效率與效能, 而是期望政府能確實解決犯罪、失業、健康與教育低度發展等問題, 但相關問題的處理是是需要大筆的經費, 而如何在穩定的預算中創造最大的效能便是新一波「政府再造」運動的思考起點(6,1997:13-14)。若市場化競爭、委外(contracting-out)、私有化等措施不能創造效率及效能, 且無法滿足人民實際的需求, 那什麼是政府改革運動中最大的障礙。在第二章的〈歷史遺產〉(The Inheritance)中, 席克斯便指出, 政府內功能性部會間的過度分立與區隔(largely separate)是重要的主因, 其可追溯至十九世紀起, 政府堅守功能分工(functional division)的原則(6,1997:21-22)。在第三章的〈功能模型的瑕疵〉(the flaws of the functional model)中, 席克斯便指出在功能區分及課責明確的條件下, 使得現代國家面臨許多的困境, 其包括: 高成本花費、政府鎖定錯誤的事物進行集權式的管理、對於政治行動持天真的看法、短視近利的思考、關注在矯正而非預防、缺乏協調而導致問題的惡化、評估錯誤的事項及課責對象的錯誤(6,1997:26)。

針對功能性政府堅持部門本位及缺乏協調精神的缺失, 席克斯亦提出新的政府改造方向, 並以四章的篇幅來加以闡釋<sup>2</sup>, 其新藍圖與政府改造方向, 包括了跨越部門間功能分工原則, 進行協調與合作的全觀型政府, 重視預防甚於治療的預期性政府(preventive government), 將文化視為政治行動動力來源, 並重視

---

<sup>2</sup> 其分別是第四章的〈全觀型政府〉、第五章的〈預期性政府〉、第六章的〈文化革新政府〉、第七章的〈結果導向政府〉。

反思能力的文化革新政府 ( culture-changing government ) , 以及超越 3Es ( 經濟、效率及效能 ) 原則的結果導向政府 ( outcome-oriented government ) ( 6,1997:37,50,58,65 ) 《全觀型政府》一書的出現, 實對當時政府再造運動提出另一種不同的聲音, 尤其是在新公共管理當道的時代中, 席克斯能透視政府運行的困境, 對功能性分工政府進行批判及並提出四種未來政府的型態, 實體現席克斯對當時政府困境的掌握, 及《全觀型政府》中相關理念的革命性意涵。

至 1999 年的《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》, 更將全觀型政府的理念化做實際的力量與主張, 在該書的六章中<sup>3</sup>, 第一章的〈緒論〉中, 席克斯等人便接續前一書所提出的看法, 指出 90 年代初期所倡導的新公共管理, 許多的措施已造成政策執行的浪費與政策間的不連貫一致 ( incoherence ), 也因為貧乏的協調 ( poor coordination ) 使得「再造」工程更形惡化 ( 6 et al,1999:15-16 )。在第二章中, 席克斯認為此一全觀型政府具體化的作法, 不僅是符合時代潮流及學理發展之需要, 更因為其具備了「包容」性政治的特質, 呼應了當時執政的英國工黨之需求與主張。工黨政府吸納全觀型治理的優點, 將其化做實踐的力量, 如 1999 年時所提出的政策白皮書《現代化政府》( *Modernising Government* ) 中, 其主張如聯合性政府 ( joined-up government ) 結果導向政府及電子化政府等, 都與全觀型政府主張有高度的相關性 ( 6 et al,1999:21-22 )<sup>4</sup>。

於第三章中, 席克斯等人認為全觀型政府的需求, 實來自於人們遇到了聯合性的問題 ( joined-up problems ), 過度強調功能分工的政府必然會導致碎裂化的治理 ( fragmented governance ), 無法面對高度連結問題的挑戰 ( 6 et al,1999:48-49 )。作為一種聯合性的問題, 其涉及了多方的問題, 包括了如政策、顧客、組織及官署 ( agency ) 間在目標與執行機制上的折衝 ( 6 et al,1999:58-59 ), 其所需要的便是整合。對此, 席克斯等人在第四章提出整合的途徑與方法<sup>5</sup>, 亦

<sup>3</sup> 分別是第一章的〈緒論〉, 第二章的〈新工黨的治理革命〉 ( new labour's revolution in governance ), 第三章的〈全觀型政府的架構〉 ( a framework for golistic governance ), 第四章的〈策略工具箱〉 ( the strategy tool-kit ), 第五章的〈回應批判〉 ( answering the critics ) 及第六章的〈結論: 二十一世紀的全觀型政府〉 ( conclusion: holistic government in the twenty-first century )

<sup>4</sup> 席克斯亦指出在 1997 年上台的新工黨, 雖然努力推動全觀型政府之目標, 卻也面臨了問題, 其包括沒耐心 ( impatience ) 躁進的主動 ( initiative ) 碎裂的全觀主義 ( fragmented holism ) 設計不良的競標機制 ( badly designed bidding competitions ) 過度急切以致評估錯誤的事項 ( over-hasty measurement of the wrong things ) 無法容忍失敗 ( intolerance of failure ) 僅中央一頭熱 ( hogging the lessons at the center ) 政策優先順序的衝突 ( conflicting policy priorities ) ( 6 et al,1999:24-27 )

<sup>5</sup> 其包括納入考量 ( 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 ) 合併 ( merger ) ( 6 et al,1999:63 )

論及全觀型治理所可能面臨的障礙、可選用的執行資源及發動的策略等 ( 6 et al,1999:73-75 )。

至 2002 年的《朝向全觀型治理》共計十章<sup>6</sup>，其著述的頁數及範疇遠超過前兩本著作<sup>7</sup>，其中的闡述又可分為實踐面向與全觀型治理相關理論的探討。在政策及行政的實踐方面，席克斯等人在第六、七、八及九章，探討了建立組織間的誠信 ( trust ) 關係以促進對話與合作、運用資訊科技創造快速溝通與資訊交換的電子化政府、發展權責相符的課責 ( accountability ) 原則、形塑共利及效用最大化的財政與預算系統；此些主張實強化 1999 年《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》一書所未詳盡處理的操作程序。除此之外，席克斯等人針對全觀型治理運行過程中的發展階段，做了更細部的探討。在第二章中，將全觀型治理的發展階段分成探討組織間政策目標與手段調和的活動形塑階段 ( activity ) 進行資訊流通與消除認知差異的協調階段 ( coordination ) 執行與程序設計的整合階段 ( integration ) ( 6 et al,2002 : 34 ) 與前兩本全觀型政府著作相較，本書對於全觀型治理的所涉及的概念架構、組織社會學及知識論來源，投注了更多心力。尤其對協調問題探討的篇幅，是窳異於過去的著作<sup>8</sup>，並指出協調作為整合階段之首，是為克服棘手問題與碎裂化治理，其肩負了全觀型治理成功與否之關鍵 ( 6 et al,2002:33,53 )。

席克斯等人認為造成無法形成全觀型政府的原因來自於碎裂化，非一般所討論的專業主義 ( specialism ) 或部門主義 ( departmentalism )，而造成碎裂化政府的原因除了政府部門間的無心之過或政治人物的有心操作，更重要的便是政府部門間屬性的多樣性 ( 6 et al,2002:36 )。政府部門機關的多樣性除了是指其履行不同的職能外，更代表了各種機關組織內部文化、管理方式及發展策略的差異。也因為機關組織間的多樣性及差異性，與機關組織恪遵權責劃分原則，及組織間

---

<sup>6</sup> 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 > ( 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 )。

<sup>7</sup> 1997 年的《全觀型政府》共計 84 頁，1999 年的《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》共計 96 頁，2002 年的《朝向全觀型治理》共計 272 頁。

<sup>8</sup> 席克斯等人在該書中，至少運用專章一章及分散的數節來處理協調問題，若包含探討協調時所涉及的新涂爾幹主義，在本書中，與協調有關之篇幅，至少四十頁以上 ( 第二章中部分，第四章，第五章中部分及第十章中部分 )，與 1999 年一書中處理整合意義的三十餘頁相較下，更可見其重要性。

私下的相互競爭，致使產生組織間的碎裂化關係。另一方面，棘手問題更使得人們不得不正視碎裂化所帶來的問題（Giddens, 2002:35），因為面對涉及多方且無法由單一機關處理的棘手問題，所需要的便是機關組織間的團結與合作，而機關組織間過度的碎裂化必將導致嚴重的集體困境。面對碎裂化政府的問題，席克斯等人主張問題的焦點應從政策目標與手段的整合轉至組織間協調的環節上，因為組織型態的多樣性與堅持功能分工造成了碎裂化的政府，其使得組織間對於彼此的政策目標無法充分認知，亦使得政策工具及執行手段無法進行有效折衝。

在第四章中，專章探討協調的意義與其知識論依據，將組織多樣性、碎裂化政府、棘手性問題及協調的關聯性提升至制度的層次，指出所牽涉的是制度的生存性問題（institutional viability），其所涉及的知識包括了組織社會學（organizational sociology）及社會建構論（social constructivism）等（Giddens, 2002:75,83）。對此一複雜的問題，席克斯則援用新涂爾幹學派（neo-Durkheimian school）的分析，作為思索與透視協調工作時，重要的知識論依據。第五章中更依據新涂爾幹理論，探討未能有效協調及處理組織差異的潛在衝突時，所可能帶來的衝擊。在本書中，運用了近一百頁的篇幅來處理全觀型治理的歷史沿革、概念架構、協調與整合的意義、棘手問題的意義、碎裂化治理的意義及新涂爾幹理論等。更可見至 2002 年時，全觀型治理的發展已轉向組織社會學及社會建構論等理論性的探討，朝向理論深化的方向發展。席克斯在之後的相關著作與文章中，亦延續舊有著作中新涂爾幹理論對組織多樣性與協調問題的分析，從 2002 至 2004 年間，至少有五篇以上文章或著作，是與協調有高度的相關性<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup>如 2002 年的 *What is There to Feel? A Neo-Durkheimian Theory of the Emotion*，便是探討涂爾幹社會學理論中關於人群心情（mood）及氣息（emotions）之依據，並從社會心理學及組織社會學的角度來闡釋社會組織的差異，將社會組織視為基於相近氣息所組成的團結體，但社會組織間所具備的氣息是差異極大的，也因此，組織氣息所可能促成的社會行動是有高度衝突的可能性，社會制度也必須具備高度的彈性及多樣化形式，才能協調或調和社會氣息間的差異，避免社會組織間的衝突，確保制度的生存性（Giddens, 2002:265-6,273）。2003 年的 *Institutional Viability: a Neo-Durkheimian Theory* 一文，則是依據涂爾幹之學說，認為在無調節狀態下，組織的各自發展將導致制度的失衡與崩解，社會組織的多樣性促使協調與調節途徑必須朝向多樣化發展，以此來處置多變的潛在社會衝突。2004 年的 *Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration* 一文，則是將協調與整合政治的理念運用至政府間的比較，對英、美、德、法、澳洲、中歐及東歐等國，在中央、區域、地方及鄰里等層級之協調與整合工作進行理論之分析與比較，並探討行政協調政治的意義（Giddens, 2004a:131）。同年的 *New Labour's Modernization in the Public Sector: A Neo-Durkheimian Approach and the Case of Mental*

從上述全觀型治理發展脈絡的闡述中，可以得知，全觀型治理的發展三階段：1997年《全觀型政府》中是全觀型治理的理念倡導，1999年的《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》是將全觀型政府的理念化做實踐的策略，2002年時的《朝向全觀型治理》則是將全觀型政府的實踐策略作更仔細與詳盡的設計，其中更包含對全觀型治理的組織社會學與社會制度論的闡釋。其經歷了理念的倡導、策略的提出及理論深化的階段，尤其第三階段中對整合過程的分析，及探討碎裂化政府、棘手問題與協調的關聯性，及對新涂爾幹理論的闡釋，可視為理論完整性及精緻度較高的階段。

## 二、全觀型治理相關研究之檢視

對於社會科學相關理論之探討，所可以採取分析之視野及途徑甚多，尤其當遇到了具有歷史深度及寬廣視野的鉅型理論（grand theory），分析時所涉及的層次與範疇便相當的廣泛。探討一理論之興起，可就當時的政治、經濟、社會、人文、科技等背景進行分析，以此檢視理論興起及其發展的歷史與社會脈絡。另一方面，舊有思想之繼承與新思潮之啟發更是重要的探討線索，因為理論之間的論辯與辯證，更可體現理論的時代意義與歷史價值。此外，作為一種鉅型與宏觀之理論，亦可從實踐經驗來應證理論主張的真實性，並作為理論自我批判及修正的來源依據。如80及90年代的新公共管理理論，從新公共管理發展之歷史變革（an era of change）的角度來看，實與凱因斯主義與福利國家的困境、新經濟理論的發展、私部門的競爭性、全球化、科技資訊之進步等因素之推動有關，是新公共管理出現與發展的助力因素（imperatives）（Hughes,1998:8）。此外，對傳統公共行政模型及理論依據之批判，更能佐證新公共管理出現的理論變遷來源。而公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論等更是新公共管理理論的支柱，是鉅型理論的核心理論。而民營化、委外、強制競標及全面品質管理等，都是新公共管理的實踐經驗，可藉由實踐以檢證理論成效與對理論進行修正，此便是理論所具備的經驗意涵。

---

Health Services 一文，則是以新涂爾幹主義的視野來探討新工黨執政下，公部門現代化的發展，並以心理健康的服務為例，說明公部門間如何因應該政策，並以協調與整合之途徑，創造如健康行動區（Health Action Zone）等合作計畫。另外的 Viable Institutions and Scope for Incoherence 一文，亦是以新涂爾幹理論來探討組織多樣性與制度生存性之關係，並提出協調與解決之道，以作為制度存續之法。從以上關於席克斯相關著作的探討中，可見全觀型治理理論醞釀及發展的過程，以及在後期中，協調問題對全觀型治理理論運作的重要性。

若一個鉅型與宏觀理論可從其時代脈絡與發展背景、核心理論主張及實踐經驗來進行探討與觀察。就前文中對席克斯與全觀型治理發展脈絡的探討，可確知全觀型治理實具備鉅型理論之潛力與特質，然本文所提出在全觀型治理中的整合概念，以及碎裂化政府、棘手問題與協調的「三位一體」問題，將座落在那個位置上，可從哪些面向切入及探討，可從相關文獻之分析中確立。關於既有全觀型治理使用及探討之文獻，本文將其分為兩類。

第一類關於全觀型治理的研究，便是從公共行政理論發展的脈絡進行探討，彭錦鵬教授指出，全觀型治理可望成為二十一世紀關於政府治理的大型理論（grand theory），並成為行政學上的第三波典範（彭錦鵬，2005：62，73）。作為行政學第三波典範的全觀型治理，與第一波典範的傳統官僚體及第二波典範的新公共管理不同，其創新之處來自於三大改革制度，分別是線上治理、整合型組織及主動型文官（彭錦鵬，2005：77）。線上治理是指在電子化及數位化的趨力之下，發展以網路為基礎的服務，其不僅能將業務及流程透明化，更因為即時性及彈性，能創造高效率及高效能的服務品質。整合型政府組織所面對的傳統功能性分工結構，強調權責與事務的既有領域，使得機關組織呈現分立的狀態，但分立造成浪費及功能不彰的問題，為克服此一問題，必須朝向政府組織整合的方向發展，才能形塑一致及和諧的步調，產生更高的執行績效。主動型文官則是將行政人員視為有道德的企業家，具備公民企業家的精神，主動為民服務，成為全觀型治理的推動者。

第二類關於全觀型治理的研究，則是從行政的實踐經驗中進行闡釋。如針對文官改革趨勢所進行的探討，主張 1980 年至 1990 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，但這些改革卻也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的不穩定與不可預測性，管理控制與行政課責上亦出現鬆動的情形（劉坤億、范祥偉，2003：11）。為克服第一回合的問題，自 90 年代起便興起了第二回合的文官改革，其重要的轉向便是從「市場治理模式」轉向「全觀型的治理」，改革的重點包括了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，以及強調以績效和品質為改革的核心（劉坤億、范祥偉，2003：11，16）。另一個從行政實踐經驗對全觀型治理進行闡釋的，便是對數位時代中公務人力資源管理的方向進行探討，其認為全觀型治理所提出的主張，為克服不可避免的專業分工，要將不同層級、功能，及公私部門整合起來，提升提供完整

服務的能力，而數位時代中的新治理模式，必須從公民參與、彈性整合及知識管理的途徑著手，才能建構緊密整合的全觀型治理（李逸洋，2004：57）。

從以上關於全觀型治理研究的檢視中可以得知，無論是行政的實踐經驗，亦或是理論性的探討，全觀型治理確實有其貢獻之處。回到全觀型治理的討論中可以發現，全觀型治理的關鍵處，便在於全觀型治理形塑了政府機關間合作、整合與一致的步調，使得政府的行動與政策執行能擺脫片面或偏執的困境，進而達成高的效率與效能。不論是第三波的行政學典範，亦或是改革的新趨勢，這些闡釋全觀型治理的文獻中，都預設了一個前提，這個前提就是全觀型治理能完善的處理機關組織間的整合問題。

另一方面，行政經驗中所論及的實踐措施，無論是文官改革，亦或是數位時代的電子化政府，都與當代政治改革及科技進步有著密切的關係。而從公共行政發展脈絡來觀察，全觀型治理中的三大改革制度中，線上治理受到了 90 年代後，資訊科技進步之賜。主動型文官則是公部門體制中人文覺醒的刺激，如 70 年代時明諾布魯克會議（Minnowbrook Conference）對新公共行政之倡議，90 年代的黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）及 90 年代中，發展的新公共服務理論（new public service theory）等，便倡導官僚體系必須具反思之精神與積極的行動力，使能擺脫舊有官僚僵固、呆板及塞責之印象，成為主動、負責及具備人文精神的官僚（Frederickson,1980;Wamsley,1990;Denhardt and Denhardt,2003）整合性組織實為時代之趨勢，致使機關組織必須走向整合的政治。前述之文獻實有助於我們認識全觀型治理理論主張及其實踐經驗的檢證，對於全觀型治理的運用有極大的幫助；如從全觀型治理三大改革制度的意義，指出全觀型治理與舊公共行政及新公共管理之差異，讓我們認識全觀型治理所具備的創新之處；行政實踐經驗的闡釋讓我們知道全觀型治理在行政體系中確有助益。但上述之文獻基於篇幅之限制，未能對於全觀型治理發展的政、經、社、文背景作詳盡探討。對此，實有必要探討全觀型治理發展之時代脈絡與意義，以此體現既有文獻所論及全觀型治理的典範價值與實踐意義。

對此，本文所提「三位一體」概念組合及與此相關的新涂爾幹理論之探討，將對席克斯論著進行的文本詮釋的工作，以確立理論內部邏輯推論之脈絡及其理據（justification）之所在。此外，本文將從文本中的概念性探討，延伸至全觀型治理的發展背景及其時代脈絡，藉由「從文本到系絡」（from text to context）的探討方式，體現全觀型治理所具備的歷史縱深與理論價值。

## 參、 論碎裂化、棘手問題與協調之「三位一體」問題

對於全觀型治理所著重的整合與協調工作的探討，必須從內部論證著手，尤其是全觀型治理興起時所欲克服的難題，及其所採取的步驟。本文認為全觀型治理所欲克服的難題是碎裂化的政府（或組織關係），尤其是面對棘手性的問題時，其必須採取的協調工作；而席克斯如何探討這些問題，本文將闡述之。

### 一、全觀型與非全觀型治理差異之比較

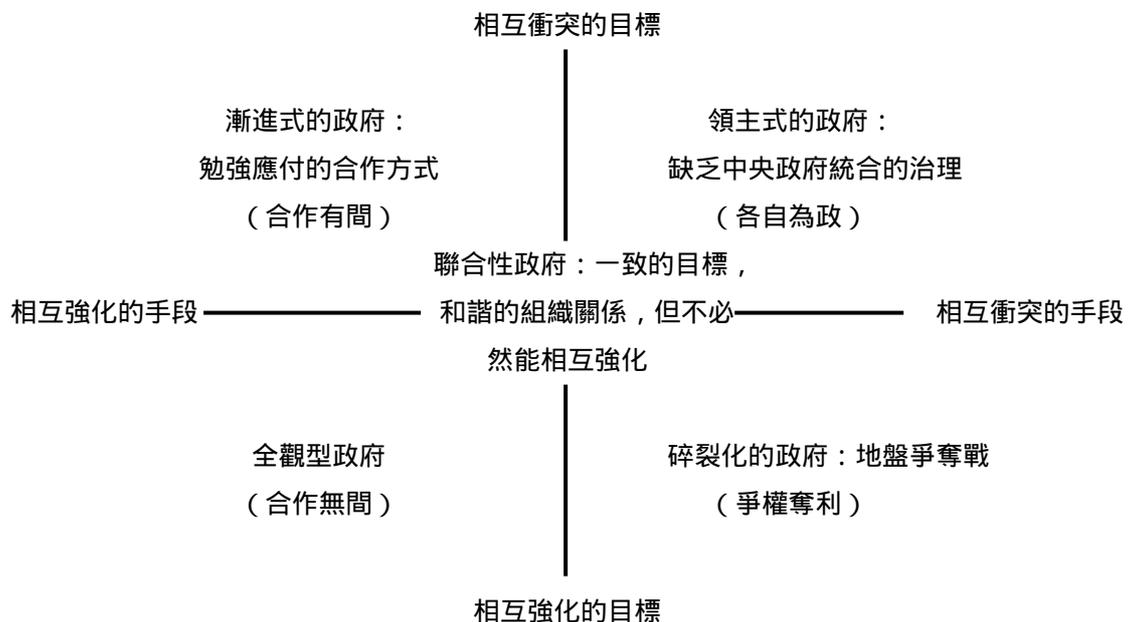
全觀型治理是政府朝向整體性合作與聯合性政府的改革運動，其涉及的改革事項包括了決策、文官體系、地方政府結構、預算、工作程序、職業性網絡、人員發展體系、管理策略、資訊系統（其包括數位資訊科技）及公務人員的課責等（G et al,2002:212）。但列舉無數的全觀型治理定義也僅是正面列舉，對於全觀型治理的認識是有限的，我們可以從負面列舉及相互比較來加以認識，亦即在全觀型治理之外尋找其他的對照組，進行相互的比較。

圖 1 中的聯合性政府（joined up government）是指任何國家或社會裡，只要不是無政府或割據狀態，許多不同型態之統治機關必然會以某種方式聯合成一個政府，至於聯合之方式，則可依政策目標與手段間相互折衝與否作為判準，其可分為四類（G et al,2002:31-33）：

1. 全觀型政府（holistic government）：是指政府機關組織間，有充分溝通與合作的管道，使能進行有效的協調與整合，讓彼此的政策目標能連貫一致，且彼此的政策工具及執行手段都能相互配合，並達到相互強化的效果。此一途徑將發揮高效率及效能，得到「合作無間」的效果。
2. 漸進式的政府（incremental government）：此一類型是指機關間目標是相互衝突的（conflicting objectives），在執行手段上是相互強化的（mutually reinforcing）。雖然彼此所擁有的執行手段是相互強化的，但相互衝突的目標卻使得彼此合作的速度及成效呈現有限的發展。參與及涉入的機關組織是採取「勉強應付過去」（muddling through）的態度，或是摸著石頭過河的方法，造成「合作有間」的情形，成為一種漸進發展的政府。
3. 領主式的政府（baronial government）：當機關組織間的目标及執行手段並非是相互強化，而是相互衝突時，便會產生缺乏中央政府統合的低度

治理 (no governance) 結果<sup>10</sup>，其可稱之為領主式的政府。在中世紀的領主是有其固定的封地，在這些領主之上，仍然有一個”共主”式的中央政府，但這個中央政府只是象徵天下一統，沒有內戰。各領主 (barons) 在其政府之中，亦即領主在他們所掌管的領域內，擁有高度自主權，在其管轄疆域與邊界內，他們是至高無上的。為防止他人入侵自身的領地，便會與其他領主組成形式性的同盟，抵抗外部干預，但也會嘗試影響其他領地的決策 (Rhodes,2001:16)。領主式的政府所體現的是，各機關組織是自私自利的個體，其代表了「封疆建藩，各自為政」的情形。

圖 1 目標與手段間所形成的治理關係



資料來源：修改自 6 et al,2002:31

4. 碎裂化的政府 (fragmented government): 碎裂化的政府是指政府機關間擁有相近或共同的目標，但缺乏相互充分溝通與合作的管道，致使機關組織間的執行工具與手段呈現相互衝突的狀態，導致一種地盤爭奪戰 (turf wars) 的結果。地盤或勢力範圍 (turf) 是指各機關組織所擁有獨立自主的活動範圍，或指擁有各自裁判權與行使權之範圍 (Jones,1998:465); 地盤爭奪戰中，各機關組織為鞏固自身勢力範圍，在進行集體合作時，保留自身的實力，進而犧牲群體的利益 (Simmons,2002:51)。碎裂化的政府在缺乏溝通與協調的條件下，其將

<sup>10</sup> no governance 應視為缺乏中央政府統合的低度治理，或是缺乏強而有力介入或協調的治理狀態，而不是「無治理」的情形，因為無治理的情形多發生在無政府的狀態中，作為聯合性政府的發展類型之一，實不可視為無治理的結果。

導致「爭權奪利」的結果。

對於政策目標與執行手段間所形成的關係，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，仍有三種不完整（不完美）的治理關係與政府型態，雖然三種不完美政府的名稱皆不相同，但其共有特徵都來自於組織間關係的分立與切割，不論是政策目標或手段間的衝突與否，都是來自政府內部組織關係的碎裂化。

## 二、碎裂化政府的意義與問題來源

席克斯認為政府機關在政策目標與手段間的衝突難題，不是如分化及專業化等組織「內」問題<sup>11</sup>，而是一種組織「間」的問題，此一問題的來源便來自於政府機關組織間的碎裂化（fragmentation）發展，席克斯論及碎裂化政府（組織關係）之概念包括了：

『必須要強調，全觀型治理所反對的並不是專業化（specialisation），進一步說，他的敵人是碎裂化。』（6 et al,2002: 2）

『整合的相反並不是分化（differentiation），而是碎裂化，...碎裂化是指專家間因為貧乏的協調所導致的結果。』（6 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確知其來由。』（6 et al,2002: 53）

換言之，碎裂化是指具備不同功能及專業性機關的組織之間，彼此缺乏有效的協調，無法進行溝通、合作與團結，導致互不關心與各自為政的局面，無法有效處理共同的難題或棘手問題，進而造成政府機關內的個體與整體對其政策目標達成時的失敗。碎裂化的發展，並不是朝向兩塊、多塊或均等的集團化發展，而是朝向不規則、大規模、大數量及畸零化的結果發展。

首先，碎裂化發展與組織數量及類型的龐大有關，如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 1. 層級（tiers）：其包括了全球、歐陸、

---

<sup>11</sup>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特殊化後，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。

全國、區域及地方層次。2. 功能整合 ( functions ): 組織間功能的高度整合或低度整合。3. 部門 ( sector ): 包括了公、私及志願性部門 ( 6 et al,2002:29 )。在三種面向的共構下，至少有三十種以上 ( 5x2x3 ) 參與治理的團體，代表了至少三十種以上的組織型態，實體現了組織的多樣性。

此外，在功能分工的原則下，所造成組織間的距離與隔閡，更可能產生碎裂化的結果，其中可以分為兩類，一是無心的碎裂化，另一則是有意的碎裂化。

#### (一) 無心的碎裂化

無心的 ( benign ) 碎裂化結果，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 )，應證在公部門體系中及行政經驗上，造成無心碎裂化的成因包括了 ( 6 et al,2002:40-41 )：

1. 將管理焦點及預算控制放在政策輸入面向：在新公共管理的趨力之下，公部門將發展的焦點放在政策的輸入面上，設計許多的指標與公式來計算預算及績效間的關係，亦或是針對公共服務之性質進行檢討，期望能發揮最大效益的服務。然其所採取的方式是對各個事項及流程進行檢討，此一從各個環節及流程細節著手，將導致看小不看大的情形，使得人們忽略事物間相互影響的關係，致使切割事物間之關係，進而造成見樹不見林的結果。
2. 對於廉潔度的要求：傳統對於公部門的管理，是採取嚴苛的態度，在性惡論的假設下，施政措施多放在對公務機關防止腐敗及明確課責 ( accountability ) 的事項上。而立法機關在立法過程中，對監察與決策處理比例的不對稱，致使立法機關專注在監督與反貪瀆事物上，忽略政策事務間的關連性，間接造成碎裂化的發展。
3. 消費者導向政府：在強調消費者需要及滿足的條件下，對於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，卻未必驅使公部門進行機關組織間功能或事務的整合，發展水平式或垂直關係的合作分工。
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的決定，但決定的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，但此種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. 民主壓力要求下的公共服務：在民主的壓力下，人民總希望能有更多的服務及功能多元化的政府，但在未清楚思索及設計機關間功能整合之前，要求更多服務功能的政府，將使得機關組織朝向碎裂化發展。

從以上無心碎裂化成因中可以看出，在功能劃分原則下，對組織之管理未能從整體著眼，而從個別單位或單一事項、流程進行檢討，或是給予公部門單位基本職能以外之要求，多有可能造成預期之外的碎裂化結果，使得組織間之關係更形疏遠。對此，實有必要進行組織間的協調與整合，創造共同對話及溝通的機會，避免僅重視個別組織之效率，無視組織間整體效能之發揮，產生過多負面的外部效應，致使組織間無法團結與無法形塑高度之一體化。

而無心的碎裂化所導致的結果有 ( G et al,2002: 37-38 ):

1. 某一機關執行政策時，未將其他組織納入考量，致使其他機關必須面對可能的負面效果，或可能增加的機關成本。
2. 形成計畫間相互衝突 ( conflicting programmes ) 的結果；亦即相關機關其所追求的大方向是一致的，但在實際執行上，各個單位執行各自的政策目標時，卻因為步調的不一致，造成彼此的制肘。
3. 面對相同的政策目標，卻使用重複的資源來執行。
4. 政策目標間的相互衝突。
5. 缺乏延續性 ( lack of sequencing )，使得政策的效果中斷或斷斷續續，無法達成預期應有之效果。

## (二) 有意的碎裂化

有意的 ( malign ) 碎裂化發展，其成因來自於 ( G et al,2002:42-43 ):

1. 政治人物對機關人員及組織的有效控制：政治人物為求對官僚及公務機關有效的控制，其所採取的策略是「分立後的統治」( divide and rule )，分立後的統治從善意的出發點來看，是基於有效監督而來，但過度的劃分及割裂，將導致整體組織的碎裂化，無法發揮組織應有的整體效果。
2. 專業性的獨佔問題：在專業化的趨力下，專業性的人員基於自利的心態，面對複雜的問題，會對外宣稱自身的專業性與獨佔性，但真正在處理事務時，卻會以機關組織所履行的功能及權限為由，將專業事務的界線做出區隔，指出其能達成的事務範圍，在範圍外之事務，便不加處理，此亦造成了碎裂化的發展。
3. 控制範圍的極大化：高級文官在公部門體系中基於專業性及年資的優勢，可以創造自身的獨特利益，並將自身在公務機關中的影響力極大化，成為以高級文官為中心的王國。此一狀態不僅將公部門變成少數官員的私人王國，更將既有權力極大化，確立各自的地盤，彼此之間井水

不犯河水，遇事時便推諉塞責。

有意的碎裂化來自於組織機關領導人或成員的私心與自利的行動 (self-interested actions)，刻意的造成組織間的碎裂與分立，藉由碎裂的狀態來獲利。也因此，創造組織間團結與互動機會的協調便更形必要，以此避免在私心或推諉塞責的情形下，使得碎裂化的困境造成整體組織間更大的損失與傷害。

而有意的碎裂化所導致的結果有 (G 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，進而排除其他可能的看法，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範疇劃分，致使無法清楚認知問題的類型，以給予有效、完整與精準的診斷。
3. 在相關服務提供過程中，因為各單位堅持自身的事權範圍，使得面對棘手問題時有許多的空隙及裂縫，形成掛一漏萬、漏洞百出的情形。

從以上的分析中可以得知，當組織機關的類型越多，功能分化的情形便會更細緻與複雜，組織機關間的距離與陌生感便會增加，若政府機關組織間無整體性思考之視野，僅以自身的需求作為行動之依據，即使行動的出發點是良善的，亦會造成機關組織間的疏離與裂解。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，除無效率、增加成本、政策無延續性外，更可能導致彼此衝突、推諉卸責或相互對抗的情形，進而影響制度的運行，形成治理的危機。

如以 2003 年台北市和平醫院所發生的 SARS 為例，在 SARS 發生初期，台北市政府在缺乏足夠人力及物力的狀態下，以地方政府之能力抗煞，在過往時期台北市政府從無面對如此大的陣仗，北市府並無一套緊急應變與協調機制，市府組織間便體現碎裂化之狀態，相關如民政、警政及醫療體系，並無整體化與完整連結之機會，致使抗煞時呈現捉襟見肘的情形。另一方面，抗煞初期，中央政府與台北市政府間分屬不同政黨，使得衛生署及行院內相關部會，並未立即投入和平醫院事件之發展，而且抗煞初期並未預料疫情之嚴重，並未正視行政院內部的部會協調，以因應疫情之發展。從中央政府至地方的台北市政府，在缺乏協調與共識的情形下，機關組織間的碎裂化，造成各說各話、各行其是與相互塞責的混亂狀態。直至中央政府與各地地方政府都體認問題的嚴重性時，才進行彼此的溝通，接受中央政府的協調，避免碎裂化情形的惡化，以整體團結之力全面抗煞。

### 三、作為共同難題的棘手問題

在前文中，屢屢提及棘手問題是人們必須正視碎裂化政府的主因，所謂「棘手問題」(wicked problems)，席克斯在不同階段有不同之界定，如：

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

『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 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 et al,2002:34)

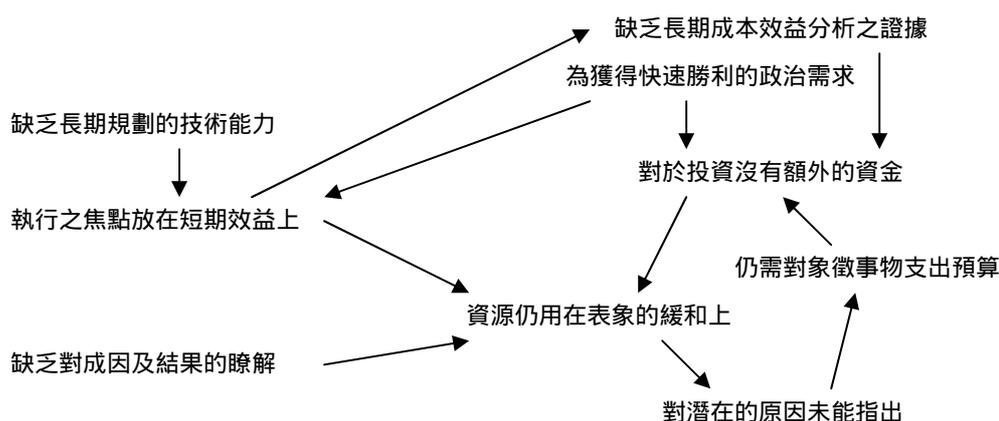
對於棘手問題的產生，席克斯並沒有對其緣起多做說明，但棘手問題卻是現今政府所須面對的重要課題，其促成了人們對碎裂化組織關係的重視。但無庸置疑的，在二十世紀初期，社會分工及分化程度仍在發展，政策的複雜性不比今日。現今所處的社會，在全球化、物質化、後現代、後工業及資訊化等潮流影響之下，與過去或傳統社會相較，社會情勢更形複雜，政策問題的棘手性不言可喻。雖然席克斯未對棘手問題的成因多加闡述，可藉由其他研究者的看法加以補充。

如李區 (Robert Leach) 及培西-史密斯 (Janie Percy-Smith) 便指出，棘手問題的特質包括了：這些問題是多面向相關且相互連結的 (multifaceted) 無法由單一層級的組織與政府來解決、涉及了無數種層級與類型的機關組織、這些問題屬性無法輕易的劃分至既存的部會結構中、棘手問題的解決需要長期與多方參與者的協調 (Leach and Percy-Smith,2001:186-187)。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 and Skelcher, 2002:19,56)。

「棘手問題」及「相互交錯的議題」並不是新的議題類型，從古至今皆有，但在傳統的決策理論中，並未給予過多的關注，以系統論的輸入及輸出過程說明為例。系統論作為解釋政策形塑及發展的架構，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。但此種決策模型卻有不足之處，第一，此種決策模式是一種線性的過程 (linear

process)，以簡單的單線流程來說明複雜的決策程序實有不足。第二，是一種單一機關為中心的決策程序，即以單一機關及組織的視野進行政策制訂，在個別單位內部的官員及專家探討後，附加精密的計算，便稱之為理性化的政策，但以單一機關單位的角度及視野進行政策的制訂卻是有限的。第三，是一種「一次買斷」(one-off)的政策，亦即將每個政策視為個別的政策，彼此間毫無關係，各個決策都是一種新的開始 (Leach and Percy-Smith,2001:187-188,191)。

圖 2 政策負面反饋及負面發展



資料來源：Stewart et al,1999:45

但在實際的決策過程中，卻是一種「紊亂」的決策模型 (messy model)，機關組織間在水平及垂直關係上是彼此相互連結及影響的。其所產生的政策結果並不是一次買斷的，而是遞迴的 (recursive)，會不斷的來回衝擊與反饋，無法切斷其所可能帶來的後續效應。個別的決策者面對非線性、有限理性、遞迴的決策結果，是無法由單一個人或機關承擔起全面規劃與執行之責，而是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，以此排除政策執行過程中所可能遇到的非預期政策結果 (unintended consequence) (Leach and Percy-Smith,2001:190-191)。如圖 2 所示，當政策結果朝向負面發展時，其所造成的反饋效果，是會相互滲透及惡化的，形成一種整體性的破壞。對此，便需要一種整體性決策視野及態度，全觀型治理便體現其在政策科學上的意義。

棘手問題到底有多棘手，其所涉及的機關組織是否難以全然劃分權責，我們可以 SARS 的案例來說明。在抗煞期間，無論是疑似染煞，或是從疫區返國之人民，都必須進行兩週的自我隔離，但如何管理自我隔離的民眾便成為一大棘手問題。首先，其所涉及的單位包括戶政機關、鄰里長、衛生單位、社會局、警察局、出入境管理局等，若某一民眾是從大陸經由非疫區的第三地轉機回台，並發高燒具染煞之徵兆，便被列入疑似病例。於此同時，便開始檢視該員兩週內的個

人行程，並進行周邊鄰居的隔離，並由民政機關造冊，社會局及鄰里長進行隔離期間飲食及生活用品的發放，且衛生機關進行定期檢驗。另一方面，若得知該員由大陸地區經由第三地返台，便經由出入境管理局及航空公司，尋求戶政機關找尋同班機之旅客，進行檢查與隔離。對此，實無單一機關可以全盤負責該事項之規劃與執行，事務之間呈現高度連結與相互牽動的情形，忽視某一環節便會造成整體的失敗，棘手問題的特質由此可見。

#### 四、克服碎裂化問題的協調作用及其樞紐性意義

面對棘手問題時，克服碎裂化的組織關係是協調的任務，席克斯對協調概念的探討，亦是經過數個階段的發展。在 1999 年的《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》一書中，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)<sup>12</sup>。至 2002 年時的《朝向全觀型治理》一書，對於整合的活動作了進一步區分，全觀型治理作為一種過程，其所採取的階段便包括了協調與整合兩部分，協調階段所著重的是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及造成負面外部性問題 (negative externalities)。整合階段則著重實行 (execution)、執行 (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，並建立一種無縫隙的執行計畫 (fully seamless programmes) (G et al, 2002:34)。

至 2004 年時，席克斯更將既有的全觀型治理運行階段從二階段增加成三階段，如表 1 所示，分為協調、整合、逐漸的緊密及相互的涉入 (increasing closeness and mutual involvement)。協調階段是政策形塑與規劃的階段，整合階段是共同工作與彼此權利義務分配的階段，逐漸緊密階段是全觀型治理效益發揮時，各組織嘗試更密切與深入合作，具備長期合作的考量，朝向同盟 (union) 與合併 (merger) 等高度統一化與緊密性的合作方式。席克斯在不同時期對於整合的定義與分類中可以看出，全觀型治理的理論建構是個精密工程，不僅是一種關於對政府組織型態差異進行整合的「大型工程」(a great engineering)，更是涉及如何

<sup>12</sup>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) (G et al, 1999:63)。

進行策略間精密調控的「點滴工程」( the piecemeal of engineering )

表 1 從協調到緊密化發展的關係與策略類型

關係的範疇	主體之間的關係	定義
協調	納入考量	考量到策略發展對他人及他人對自身的影響
	對話	資訊的交換
	聯合性計畫	暫時性的聯合計畫或聯合工作
整合	聯合性工作	暫時性的合作
	聯合及共同開發	在主要的計畫上，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
	衛星化	獨立的個體間，為共同擁有，創造出達成整合的機制
逐漸的緊密及相互的涉入 ( 但不必然會產生更大的功效或形成更強的集體行動 )	策略聯盟	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
	同盟	形式性的行政統一，但仍維持明確的自主性及身份
	合併	相互溶解並創造單一主體及身份的新結構

資料來源：6,2004a:108

作為複雜工程中首要階段的協調，其意義為何，可從席克斯曾論及之界定觀察：

『協調問題起因於組織的功能原則，其包括了：1.提供了正確的服務卻無效率、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。』( 6,1997:32 )

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

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

『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 et al,2002:33;6,2004a:106 )

『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 et al,2002:53 )

『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)<sup>13</sup>間能表達不同的承諾與約束。』(6 et al,2002:79)

『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 (settlements)，使其認知組織關係是如何運行』(6 et al,2002:83)

『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 et al,2002:84)

從 2002 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<sup>14</sup>，其要意有：

『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...』(6,2003a:402)

『解決之道一詞亦可用來指爭論解決的過程及其結果。』(6,2004c:4)

從以上概念的說明中可以看出協調意義的多樣性，但席克斯對於協調的看法亦與字典中的意義相近<sup>15</sup>。對席克斯而言，協調的功能非常重大，席克斯亦指

---

<sup>13</sup>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，後文中將詳盡闡述。

<sup>14</sup> 此一轉向與分析碎裂化之路徑有關，在《朝向全觀型治理》一書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出發探討之。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，指出每個機關組織皆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，是機關組織間無法整合的根本與深層因素，而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，便是席克斯對新涂爾幹理論的闡釋與分析，便證明席克斯著重組織關係與組織社會學之面向。

<sup>15</sup> 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 and 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 and 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 and Barnhart,1984:458)

出協調所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，協調所面對的是組織間文化、理念上的差異及彼此間潛在的衝突，亦即碎裂化組織關係的來源與組織間文化之差異有關。在過程方面，協調的工作便是讓分散或分裂的社會組織能團結（to solidify），亦即協調是讓社會組織從碎裂化朝向團結發展（from fragmentation to solidarity），在團結之後思索整合的結構與彼此的權利義務，並創造更進一步的深度合作，若無縝密與有效的協調過程，第二及第三階段便難以完善的建構。

若以 1999 年的《圓桌中的治理 - 全觀型政府的策略》一書中的圓桌（the round）為比喻，將全觀型治理視為一種圓桌會議的召開，整合階段所著重的是會議中，參與者商討哪些是重要議題、議題順序之排列、彼此政策目標與手段間如何折衝、明訂執行階段與確立彼此的權利義務。而逐漸緊密及長期性的合作則涉及了下一回合圓桌會議發展的可能性，及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，此外，在願意上桌的同時，亦必須創造彼此相互溝通的語言及議題，使其認知政策或問題的重要性，朝向真誠對話與溝通的方向發展，進而形塑整合的契機。

在組織關係面向上，席克斯論及社會連帶體的多樣性，及協調作為一種排除連帶體間無法團結的解決之道，亦可看出涂爾幹對於對協調概念的重視。席克斯認為創造團結的協調或解決之道，必須採取多樣化之形式及彈性之作法，避免單一化之方式，並尋求創造多種團結之途徑（Giddens, 2002:84）如韋伯（Max Weber）所論及的權威形式，有傳統權威（traditional authority）、領袖魅力的克里斯瑪（charismatic authority）及法律權威（legal authority），在強調理性的現代社會，所依靠的權威便是以具備高度理性及精密設計的法律權威為代表，並以此進行社會協調與管制。在席克斯的說理中，似乎對於過去強調僅以理性之法律權威作為機關組織的行動及折衝之依據無法苟同，亦如席克斯所指『協調問題起因於組織的功能原則，其包括了：1.提供了正確的服務卻無效率、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（Giddens, 1997:32）。』亦即必須在法律之外，尋找多樣化的協調方式，尤其是當面臨高度爭執及裂解的組織關係時，單靠法律的規範是不夠的，其所需要的是多樣化、彈性及具包容性的協調手段。以下，便探討席克斯所論及的協調與解決之道，及知識論基礎-新涂爾幹理論。

#### 肆、協調之真意與新涂爾幹理論之銜接

面對棘手問題時碎裂化的組織關係，將影響政府內個別機關的效率與政府整體效能的發揮，進而導致成本升高或治理的危機，為促成機關組織間政策目標與手段間能有效的折衝，協調便是一項重要的工作。於前文中已探討碎裂化的成因(組織數目及類型之多樣性、無心與有意之碎裂化)，但碎裂化之類型有哪些，其如何協調，本文將探討之。另一方面，席克斯提及新涂爾幹理論作為協調之理論範本，然新涂爾幹理論之意義為何，與全觀型治理有何關連，本文將探討之。

## 一、作為解決之道的協調及其運行類型

協調是克服組織碎裂化與朝向組織間合作及團結的手段，亦是排除組織間潛在衝突的解決之道，席克斯在相關著作中指出了碎裂化之類型，及加以克服之方式(6,2003a;2004c)。面對無法團結的碎裂化情形，席克斯認為其來自於組織類型之差異與多樣性，此即必要多樣性(requisite variety)之主張，用以指稱組織間潛在的衝突與分裂危機(6,2004c:13)。席克斯便在社會管制(social regulation)及社會整合(social integration)的前提之下，指出四種社會組織(社會連帶體)之類型，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)<sup>16</sup>。此四種組織在內部文化、組織型態及制度規範上都不相同，難以運用單一途徑來進行協調，致使必須尋求多樣化的協調方式。

席克斯提出做為解決之道的協調，其可採行之手段，一是化異，另一則是求同。化異是消除不同連帶體(社會組織)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作充分的限制，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。求同則是尋求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或合作的互惠性誘因，形塑彼此內在動機的交集(6,2004c:17)。在化異與求同兩種原則之下，協調程序及解決之道的發展，可分為四種類型，其分別是建構一套容忍性的制度、分立及權變的作法、建立交易及相互依賴的方式、妥協或混合(6,2004c:14-18)，其所體現協調之方式與碎裂化之類型，分述如下<sup>17</sup>：

<sup>16</sup> 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。關於社會管制與社會整合，及四種社會組織之意義與特徵，請見 28 頁。

<sup>17</sup> 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

### （一）建構一套容忍性的制度

建構一套容忍性的制度 (toleration of a specific set of institution) 所採行的協調方式是先化異再求同，形塑一種彼此皆可接受與相互容忍的制度。作為一種容忍性的制度，對所有的社會連帶體皆具約束力，任何社會連帶體都不能對該制度提出否決權 (veto)，制度中有明確的義務與課責規定，是一種類制度 (clumsy institution) 的協調工作 (6,2004c:14)。容忍性制度建立 (亦或是組織間碎裂化與無法團結) 的成因，是社會組織間的「衝突」，在衝突中，社會組織間的關係是零和的。而協調的發動者將會是政府，政府的角色是容忍性制度的建立者、維和者 (peace-keeper) 及對違反規定的懲罰者。若以某國之種族衝突為例，政府為維持種族間和平，以強制的手段來化異 (壓制種族間的暴力攻擊與對立的言論)，並以制度化之方式謀劃停戰協定與和平進程 (求同)，如圖 3 所示，容忍性制度便是各方各退一步，並接受中立的制度，此一中立的制度包含對違反者之懲罰方式，謀化共同之未來遠景。

### （二）分立及權變的作法

分立 (separation) 及權變 (contingency) 的作法所採行的協調方式是未化異而求同，在未化異而欲求同的作法下，各個連帶體所能做的便是等待與小幅度的變動，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。在不斷相互調整的過程中，並無絕對的行動指導原則，只能見機行事，採行權變的作法 (6,2004c:15)。另一方面，作為分立與權變的情形，便如同遇到了無數無信任感與欲搭便車的參與者，欲處理共同的難題，必須有熱心者願意提供公共財，以此維繫合作的持續性及交易的成本 (Keohane,1984:280)。在分立與權變的情形下，必須有霸權 (hegemony)，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。所以，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。其案例便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。

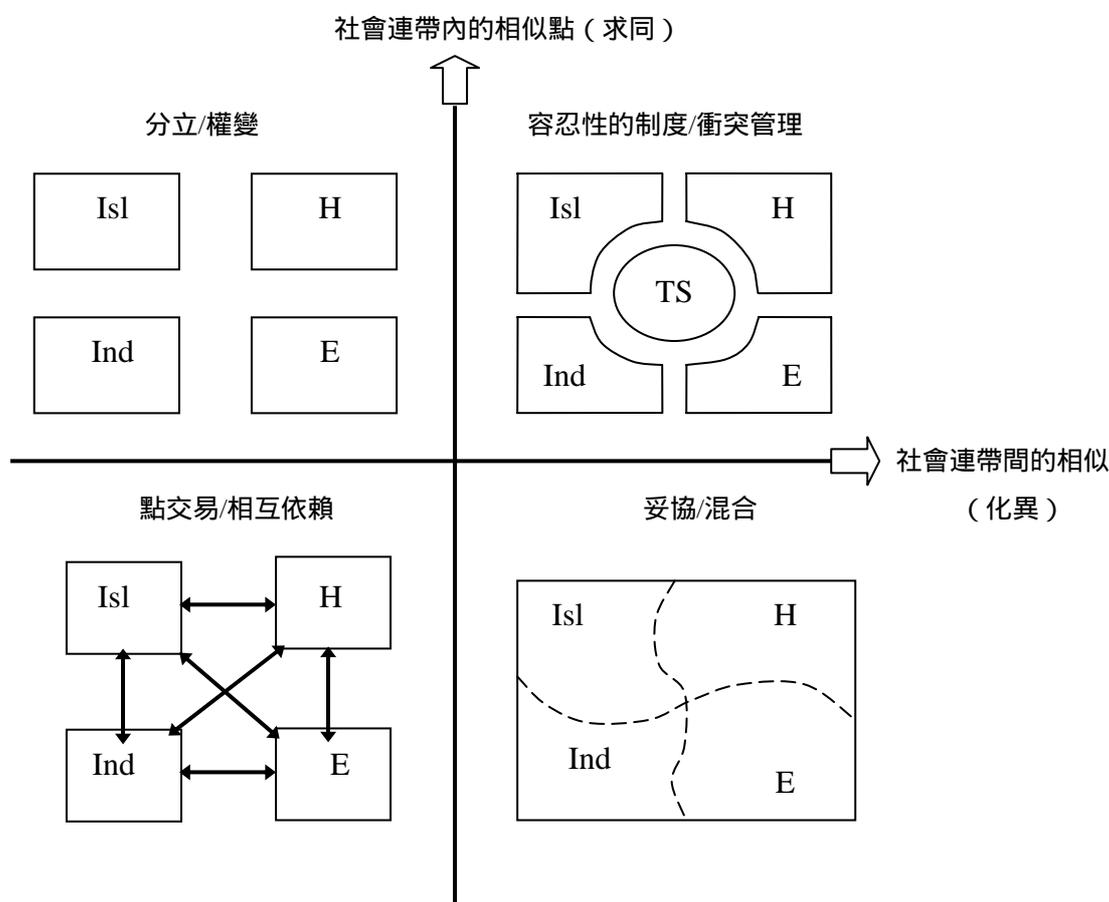
### （三）建立交易及相互依賴的方式

---

中所探討之碎裂化類型為本文所推演出。

建立交易 (exchange) 及相互依賴 (mutual dependency) 的方式, 所採取的是未化異也未求同的協調方式, 所依靠的是各個連帶體所提供的熱心服務與誠信交往, 以互惠及自由互動的方式來進行彼此分工, 在自由互動之前提下, 反對強權的介入與支配( 6,2004c:15 ) 此一解決之道所面對碎裂化與無法團結之因是「突發」與「混沌」, 此一情形是在政府與市場秩序之外, 政府亦難以全面掌控, 協調的發動者便是以民間社會組織為主, 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 921 大地震, 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 (networks) 連結, 以熱心及誠意來交往, 進行互助與救災之工作。

圖 3 面對四種連帶關係所採取的四種解決之道



資料來源：6,2004c:18

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

#### (四) 妥協或混合

妥協 (compromise) 與混和 (hybridity) 之法, 所採行的協調方式是僅化異

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。也因此，其所達成的結果是討價還價而來，無法形成全然一致或對稱之結果（6,2004c:16）。此一解決之道所欲克服的難題便是「爭執」，爭執的各方堅持己見，皆宣稱自己立場的正確性，但僵持下去將導致零和之結果，此時便由政府或民間組織發動協調之工作（以政府協調居多），力促爭執之各方能各退一步，尋求妥協之道，政府的角色便是調停者。其案例如垃圾掩埋場所衍生的衛生與空氣污染問題，居民因衛生問題而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、發放補償金及衛生改進之道，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。

**表 2 碎裂化狀態之類型與政府協調之角色**

猜疑、冷漠 (觸媒與搭橋者)	衝突 (維和與制裁者)
突發、混沌 (資訊傳播者)	爭執 (調停者)

本文自製

**表 3 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：本文自製

從表 2 及表 3 中可以看出，作為克服碎裂化及朝向團結的協調工作，有其所欲克服的問題、執行政序與預期結果。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，更可以藉由混合的過程，形成更多樣化的協調形式，其方式可達二十四種以上（4！）。因為棘手問題或相互交錯議題是高度變動的，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（spiral）與變動；另一方面，社會組織類型之多樣性亦使得協調必須採取多樣化及高度彈性。

## 二、協調的知識論來源 - 新涂爾幹理論

協調是將組織關係從碎裂化導向團結，其面對了突發、猜疑、爭執及衝突的狀態，必須採行多樣化及彈性化之協調方式，席克斯認為此一建構之途徑實有其知識論基礎，此一重要的知識論來源是新涂爾幹理論。新涂爾幹理論不僅是協調作用的理論依據，更是全觀型治理重要的理論參考來源。席克斯指出其所援用的新涂爾幹理論之主張有（6,2004b:88-89）：

1. 每一種社會組織或社會連帶體，創造了人群組織中的制度及思考方式，此些制度及思維方式有助於組織的凝聚，並指導組織成員的思考與行動，成為與其他組織團體差異的來源。
2. 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）的過程來確保自己的生存，並以正面反饋（positive feedback）來維護自己獨特的制度。
3. 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，當連帶的規範力量過當，便會成為一種反功能，將導致組織朝向單一化及機械化的方向發展。
4. 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。
5. 接著便會形成數個連帶體間的聯盟（coalitions）或混合體（hybrids）。
6. 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。
7. 尋求社會體系穩定的機會便是找尋解決之道（settlements），其至少有四種解決之道，以探討社會連帶體間互動與合作的機會。
8. 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（deinstitutionalization）的過程中。

至於新涂爾幹學派在全觀型治理中如何進行證成與有效的運用，以及協調之理論依據，分述如下。

## 三、作為氣息、組織及制度的社會連帶

社會中的組織與團體有其人群關係、價值理念、發展動力與組織規範，此即社會組織作為一種社會團結體或社會連帶體（social solidarity）的意義，席克

斯認為，從組織文化與社會心理的角度觀之，社會連帶體亦是一種組織氣息（emotions）的展現（6,2002:265）。所謂的組織氣息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，並將此氣息實體化與制度化，發揚與強化該組織之氣息。但是氣息並非是一種低等的慾望衝動或暫時性的情緒反應，是一種人群所共有之特質，亦是一種判斷、智慧與精神。

表 4 社會組織及衍生性制度的基本形式

↑ 社會管制	→ 社會整合
<b>孤立的（強管制與弱整合）</b>	<b>科層制（強管制與強整合）</b>
<p><b>組織型態：</b>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><b>權力來源：</b>權勢與支配</p> <p><b>策略：</b>對抗或以生存為導向的行為</p> <p><b>網絡：</b>稀疏的社會連結</p> <p><b>權威：</b>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><b>優點：</b>當面臨災難時，能激發個人技巧性及謀略性的行為</p> <p><b>缺點：</b>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><b>組織型態：</b>中央控制的社群，例如官僚組織</p> <p><b>權力來源：</b>建立在不對稱的法律地位、規則及角色為基礎的權威</p> <p><b>策略：</b>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><b>網絡：</b>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><b>權威：</b>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><b>優點：</b>能讓複雜的勞動體系做出明確的分工</p> <p><b>缺點：</b>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>
<b>個體主義（弱管制與弱整合）</b>	<b>被包圍的領土、飛地（弱管制與強整合）</b>
<p><b>組織型態：</b>工具性的，企業進取精神的個體，例如市場機制</p> <p><b>權力來源：</b>資源的個人控制</p> <p><b>策略：</b>掙客式遊說，協商以控制資源</p> <p><b>網絡：</b>稀疏的社會連結，裡面充滿了掙客</p> <p><b>權威：</b>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><b>優點：</b>能夠激發個人自利的動力與創造利益計算之活動</p> <p><b>缺點：</b>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><b>組織型態：</b>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><b>權力來源：</b>個人與集體的堅真承諾</p> <p><b>策略：</b>組織內是真誠的相互支持，對外則是態度強硬</p> <p><b>網絡：</b>綿密的社會連結</p> <p><b>權威：</b>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><b>優點：</b>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><b>缺點：</b>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：6,2004c:10

席克斯認為，作為一種氣息展現的社會連帶體，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，朝向組織化及體系化的方向演進。然在演進的過程中，亦會形塑社會連帶體內部的運行原則，如組織層級、權威形式及制度規範等。各個連帶體在各自組織氣息的培育之下，發展各自的組織規範及生存策略，此一基於「相似性」之氣息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)。作為一種機械連帶與相似性的趨力下，會形成一種高度排他(exclusion)與逐漸僵化的結果，此將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「氣息」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)的分類法，指出社會組織的組成差異，區分出四種社會組織與連帶體之類型。然而，社會團體之類型並不僅限於四種，四種的分類法只是「必要多樣性」之象徵，代表社會團體組織間差異及潛在衝突的可能性。以「氣息」作為辨別社會連帶體之差異，席克斯便提出四種「比喻」(tropes)體現社會連帶體的「氣息」意義，其分別是孤立的、科層制、個體主義及被包圍的領土(飛地)(其特質及差異見表4)，此即席克斯所指社會組織多樣性的基本類型。

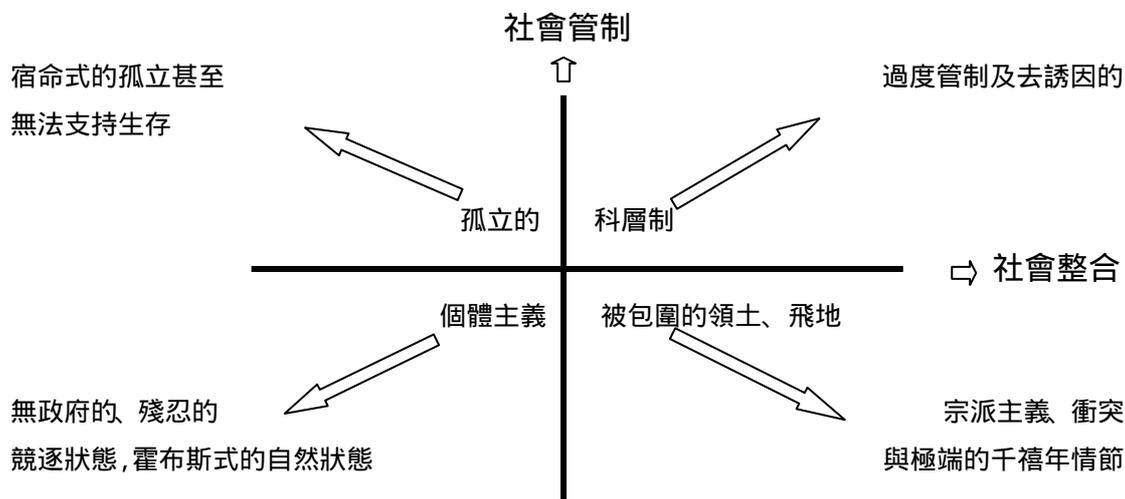
#### 四、正面與負面反饋對制度的衝擊與協調之必要性

當社會組織按照其氣息或內在動力運行時，必然會不斷強化其自身的特質，亦即彰顯各種社會連帶體的依據。此一社會組織不斷進行組織學習及自我強化(reinforcement)之過程者，便可稱之為正面反饋(positive feedback)，而正面反饋亦可能導致社會組織的極端化發展，破壞了既有社會連帶的基礎(6,2004c:12)。在圖4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，甚至毫無自我求生的意志。個體主義過度的競爭精神，亦可能形成無政府的情形，導致殘忍人人為戰的自然狀態。科層制在高度發展下，亦可能因過度的管制而剝奪個人行動的動力來源(demotivation)。被包圍的領土、飛地或社群主義的激進發展，亦會造成宗派林立(schism)，相互衝突或極端的末世救贖情懷。

各種社會連帶在氣息與動力之驅使下，促進組織內部的自我強化，此種自我強化是一種自我學習及自我鞏固的力量，當其過度發展，亦將導致組織的自我崩解。當組織自我崩解問題發生時，已不再只是組織內部的問題，會擴散與影響

其他組織，成為一種負面反饋 (negative feedback) (6,2004c:13)。在此負面反饋影響下，社會體系便面臨相當大的變動與衝擊，因為既有社會連帶間所衍生的制度本已相差甚遠，連帶體間的關係甚至是互斥的，當各個社會組織間的內部體系開始失序與失控時，如圖 5 所示，社會秩序及制度生存性便會面臨全面性的崩解。

圖 4 四種連帶體系正面反饋的動力



資料來源：6,2004c:12

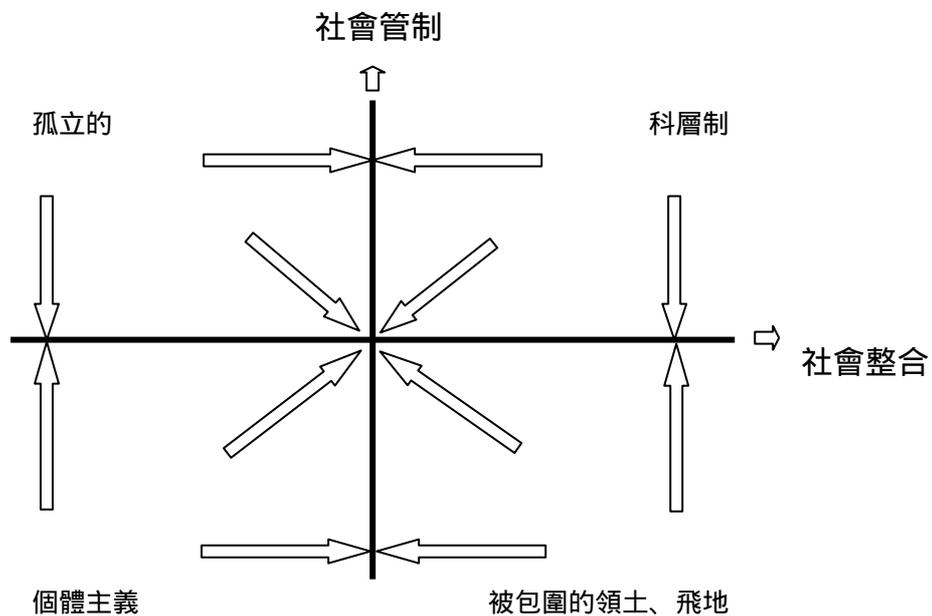
面對可能的社會失衡狀態 (social disequilibrium)，公部門所應採取的措施便是預防社會失衡情形的惡化。其所涉及的問題便是如何處置潛在的失衡危機，對此，協調便是重要的環節。在此問題上，新涂爾幹學派重要的啟發便是不可依靠單一化及強制性的機械連帶，而必須根據不同社會連帶體間的差異，進行彈性化的處置，此即與機械連帶不同的「有機連帶」(organic solidarity)<sup>18</sup>。對於遏止潛在的破壞及不穩定性，其所需要的是一種柔性的和解 (accommodation)，或善意的讓步 (concession)，更可能是採取強制性或侵權性 (disturbance) 的管制方式。面對四種型態的社會連帶體，難以運用單一化及強制性的作法(機械連帶)達成一致及平衡的結果，因為個別的社會連帶體便是在機械連帶過度發展後，產生了內在的問題，若以個別連帶體之規範進行整體的折衝，必然造成另一番的衝突。對此，作為彈性化及包容性的有機連帶 (或有機團結方式)，必須根據各種狀況之差異進行調節，形塑跨越各種差異的建構之道。

席克斯稱協調四種社會連帶團體反饋問題的方法為「解決之道」，其必須面對各種團體的差異性，尤其是各種社會連帶體在理念及價值觀上的差距。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一座橋或形塑折衷

<sup>18</sup> 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。

之道 (via media)。作為跨越文化差異以形塑互動，以及排除失衡狀態的解決之道，便是一種社會建構 (social construction) 的過程，形塑彼此互動的介面，此即協調意義之所在。作為社會建構工程的解決之道，是社會連帶體間協調之道，其所要進行的工作便是「化異」與「求同」。如前文所述及協調之建構方式，協調是一種斡旋 (conciliation) 的工作，是一種爭議的處理過程，亦是創造社會整體團結與形塑全觀性視野的工作，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 (6,2004c:4)。

圖 5 四種連帶體系之間負面反饋關係圖



資料來源：6,2004c:13

席克斯的解決之道及協調之法，以化異及求同作為建構的基礎，然於其著作中並未對化異與求同之法做經驗性的操作與精準之定義，但從理論深化的角度觀之，已有貢獻。而其所涉及的社會建構過程，雖未解釋與處理曾提及之認識論的相關論爭，卻已確立協調在全觀型治理中所佔的重要意義。

## 伍、新涂爾幹理論中的涂爾幹意象與新時代之挑戰

席克斯對於協調作用的探討，援用新涂爾幹理論，以組織心理學及組織社會學等途徑，分析複雜組織關係及組織間合作與團結之方式。對於援用新涂爾幹學說對全觀型治理進行探討，除了席克斯對二十世紀社會學理論中新涂爾幹理論

發展的關注外<sup>19</sup>，席克斯對於十九世紀末涂爾幹的學說亦多所涉獵，於探討全觀型治理時，更直接闡釋涂爾幹在相關著作中的意義與來源依據，實可見席克斯具有高度的「涂爾幹情懷」。對此，有必要探討涂爾幹學說對全觀型治理的助益，及涂爾幹相關學說對認識碎裂化組織關係、棘手問題與協調作用的啟發。其可分為三部分，第一，為何涂爾幹是重要的啟蒙來源，其有何時代意義與歷史價值；第二，涂爾幹的學說有何啟發，其具備了何種意象；第三，席克斯所論及的新涂爾幹理論的「新」與全觀型治理有何關係，其與當代治理社會有何關連。

環顧席克斯所分析的碎裂化政府及組織關係，來自於過去政府過度強調功能分工及權責相符原則所造成，此一「碎裂化」與「功能分工」的對偶性概念是否有其他指陳的對象，似乎可從涂爾幹所身處的社會及時代中來找尋對象。若從功能分工、現代社會及資本主義發展的關連性來看，韋伯（Max Weber）是可以與涂爾幹相互比較的社會學家，紀登斯（Anthony Giddens）便認為涂爾幹與韋伯是資本主義發展下，重要的現代社會學家代表<sup>20</sup>（Giddens,1971）。同處於十九世紀末的涂爾幹與韋伯，兩者最大的公約數便是現代社會與資本主義社會，而資本主義社會的重要特徵之一便是社會分化（social differentiation）與勞力分工（the division of labour）（Giddens,1971:185），面對社會分化與勞力分工的條件，韋伯與涂爾幹發展出不同的看法。

社會的分工與分化所帶來的是專業化與精緻化，面對高度分工、專業化與快速變動的社會，為維繫社會的秩序，官僚的分工及專業化便成為必要的條件，官僚的分工與專業化不僅是資本主義高度發展下的結果，更是創造資本主義興起的條件（Giddens,1971:234）。在分工及專業化的趨力下，官僚不斷的朝向更專業及技術性的層次發展，以此面對不斷分化與進步的社會，但此一發展趨勢卻造成了官僚滲入社會中各個層面，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 mechanisation）不僅影響官僚對社會的控制，更會影響行政體系內組織關係的發展（Giddens,1971:235）。在強調專業化、分工及法律理性規範下，官僚體系內部亦會不斷的再分工及追尋

---

<sup>19</sup>在席克斯的全觀型治理中，其所論及的新涂爾幹學派以道格拉斯（Mary Douglas）、湯普森（Michael Thompson）及威爾德斯基（Aaron Wildavsky）等為代表，其中又以道格拉斯及湯普森為新涂爾幹學派重要的敘述代表。但席克斯並未對新涂爾幹理論的理論淵源及發展脈絡做深入的討論，僅可確知席克斯對於社會組織及連帶體分類之依據，與道格拉斯及湯普森之論述有關，其依據兩人對社會管制及社會整合之分類，確立社會組織之類型及必要多樣性之假設（Douglas,1982:3; Thompson et al,1990:8）。

<sup>20</sup> 紀登斯指出面對資本主義社會，重要的社會理論分析者包括了馬克斯、涂爾幹及韋伯。

專業化，在此趨勢下，亦造成了官僚體系內部的距離與隔閡，各個機關組織體便朝向分立發展，隨著時間的演化，機關組織間的關係便會不斷的「碎裂化」，此一碎裂化趨勢便是席克斯所稱的全觀型治理之宿敵。

換言之，碎裂化問題亦可視之為「韋伯式問題」(Weber's problem)，但有趣之處便是，存續已久的韋伯式問題，卻可從一百多年前與韋伯同時期的社會學家—涂爾幹身上獲得啟發，對此，實有必要考察涂爾幹學說的意象及其所帶來的啟發。同屬十九世紀末的歐洲人，涂爾幹未正面處理韋伯式問題，對此，僅能從涂爾幹學說中所體現的「意象」(image)與啟發來獲得「涂爾幹式答案」。問題與回答之間的論證與比較，可從資本主義社會中分工與分化過程作為彼此對話的焦點。

涂爾幹在《社會分工論》(*The Division of Labour in Society*)一書中指出，分工是現代社會重要的特徵，自亞當·斯密(Adam Smith)在《國富論》(*The Wealth of Nations*)一書中，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。現代社會在此原則下，朝向不斷功能分化、細緻化及專業化發展，並成為現代社會的必然法則，與文明社會的重要特徵。分工所帶來的不僅是社會中工作的區分，以促進效率與效能的發揮，其更帶來了人與人之間的距離，影響了人與人之間的道德關係與社會凝聚性。作為一種交換性(exchange)功能的社會分工，其體現了社會的互賴性與個人的獨立性。面對獨立的個體與細緻化的分工，社會便產生兩股拉力，一是社會中成員的互賴度越加成長，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，社會的團結與裂解及其所衍生的社會整合與道德問題，便成為分工社會的重大考驗(Durkheim,1984:24)。

面對此一問題，傳統社會與現代社會有何差異，涂爾幹指出，傳統社會的有限發展及有限分化，使得傳統社會內部呈現高度的相似性與一致性(conformity)基於人群間意識的相似性與一致性，必然能形成高度的社會凝聚力(social cohesion)，並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*)方式，將個人與社會緊密連結在一起，稱之為「機械連帶」(Durkheim,1984:61)而此一機械連帶所衍生出的團結方式，是難以應對高度分工與多樣化發展的現代社會。在機械連帶的關係下，為維護相似性所產生的秩序，對於破壞相似性的人，便會給予懲罰，此種懲罰是壓制性的，避免後續者學習並破壞社會的一致性，涂爾幹便指出傳統社會對於刑法的高度重視，便是源自

於此。

但是在高度分工及分化的資本主義社會中，高度一致性的社會是難以復存，高壓及懲罰性的團結方式已毫無用處，尤其是分工與分化後所帶來的社會差異，是傳統社會所難以想像。面對差異性的社會，必須確保差異性個體的自由權能獲得保障，並促進個體活動空間的充分發展。當社會中的個體都能獲得發展的同時，社會整體的表現便會如有機體（organism）般活絡，社會中參與者的關係朝向彼此相嵌（embedded）相互依賴與相互的制約發展，在複雜的互賴關係下，其所需要的便是充分的協調（Durkheim,1984:132）。若從有機體的發展來說，各個器官的發達，並不必然代表個體的功能能取代整個體系的運行，而當個體的發展達到一定程度時候，所產生的負面效果，亦可能造成社會整體的負擔與衝擊。因此，能如同有機體般，採行多樣的自我調節方式，以形塑社會中各個部分的充分發展與相互的和致，朝向和諧及一體化的方向發展，此即有機連帶（organic solidarity）的意義（Durkheim,1984:85）。換言之，協調是現代社會中組織之間進行連帶與團結時所必須採行的步驟，其必須具有高度的彈性以面對多樣與多變的組織關係。涂爾幹以法律發展類型為例說明，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）。

亦似乎涂爾幹在《社會分工論》中所探討的社會分工及分化社會的特質，與韋伯所關注的並不是絕然對焦的，其所關注的焦點也非完全一致，但兩者對於現代社會分工與分化情形的分析卻是可以對比的。韋伯所關注的是高度分工及分化社會中，如何克服多樣性與變動性，並形塑具高度穩定性及具理性（rationality）之「絕對命令的協調」（imperative co-ordination）機制，以維繫社會體系的穩定發展（Weber,1947:324）。此一「絕對命令的協調」機制所強調的是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，席克斯認為其可視為機械連帶的類型之一（G et al,2002:82-83）。而涂爾幹認為在分工及多變的現代社會及資本主義社會中，所需要的是便是有機連帶（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，並導向強調專業

化、理性化與管制的官僚政治，那涂爾幹所代表的便是有機連帶，以及發展多樣化與彈性化連帶方式的協調政治或整合政治<sup>21</sup>。

此時便可理解三位一體概念組合中，碎裂化組織關係與協調的關連性及其依據，亦即在功能分工原則之下，若政府的機關組織不能跨越功能與權責劃分的原則，並發展多元化的協調途徑，其導致的不僅是無法應對相互交錯的棘手問題，更會因組織間的衝突，致使破碎、裂解的問題更為嚴重，無法形成和諧、合作與團結的政府體系；此對應涂爾幹所提的分工社會與有機連帶之關係，即社會分工越細緻，社會組織關係越疏離與複雜，便更需要多樣化的有機連帶形式。而協調所運用的方式必須具有彈性及多樣性，如席克斯所指，在化異與求同的原則下，形成了容忍性制度、分立、互賴與妥協的四種基本解決之道及協調之法，其更可依據情境之需求，發展二十四種以上之作法，席克斯所提協調之法實符合涂爾幹《社會分工論》中有機連帶之精神，並給予更確切的實行方式。

席克斯所闡述的新涂爾幹理論，雖與涂爾幹學說之精神合致，但涂爾幹學說的「新」有何意義，涂爾幹學說在現今時代中有何啟發，又面臨何種挑戰，對此一問題，可從涂爾幹所處的時代及當今的時代特質進行剖析。涂爾幹（1858-1917）所處的十九世紀末葉及二十世紀初期，正是資本主義擴展之時，工業化及海外殖民地拓展亦蓬勃進行。現代社會及資本主義的發展帶來了好處也帶來了弊病，如失業、勞資權益的不平等、工資剝削等，甚至是俄國革命所帶來的示範效應，致使歐洲許多國家面臨了社會紛亂及政治衝突的危機。也因此，涂爾幹的學說在當時更能顯現出獨特的價值，其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，亦不若韋伯以灰色悲觀之態度直言官僚化社會的來臨，而是認清社會必然分化及多元化發展之事實，讓不斷分化的社會，能創造彈性及多元的連帶與團結途徑，形塑如有機體般的社會關係，並朝向和諧、平衡及穩定的方向發展。

環顧今日，現今社會已進入全球化、後工業、晚期資本主義與後現代社會（Fox and 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與團體，其更包括了全球性的政府組織，如 WTO、IMF、UN 等，及區域性組織，如 EU、APEC、NAFTA 等，以及國際非政府組織，全球化影響下，國家的政治及決策過程中，參與團體的數量與類型遠超乎過去。另

---

<sup>21</sup> 如帕深思(Talcott Parsons)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,1960:118）。

一方面，高度工業化發展的結果便是導致風險社會（risk society）的來臨，過去工業化發展所依靠的科學知識基礎，認為能夠充分的掌握與控制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了潛在的不確定性，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 and Lash, 1994:9-10）。此外，後現代社會的來臨，使得人們不再絕對臣服於國家的權威，社會中的組織團體也不必然會發展向心式的政治，更會朝向離心化的方向發展，形成一種新的部落式政治（Fox and Miller, 1995：59）。這些因素的交錯，使得當今治理社會的複雜性超乎十九世紀末，「棘手性（wickedness）的困境不言可喻。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，其所需的便是「圓桌論壇」模型（the round table model）<sup>22</sup>，此與席克斯所主張全觀型治理及圓桌中治理（governing in the round）之精神完全吻合。換言之，現今的二十一世紀，所面對的「棘手性」實超乎十九世紀末，席克斯的全觀型治理所強調的協調之道，用以克服碎裂化組織關係，與涂爾幹學說中的有機連帶面對分工社會有異曲同工之妙，而席克斯對新涂爾幹理論的闡述與援用，實賦予了「老」涂爾幹學說「新」的意義。

## 陸、結論

本文指出碎裂化組織關係、棘手問題及協調是認識全觀型治理的「三位一體」概念組合，碎裂化組織關係的發展與現代科層制所強調的功能分工與權責劃分有密切關係，當過度的堅守功能分工原則，遇到了相互交錯與複雜的棘手問題，不僅個別組織無法應對，更會造成政府機關間的集體困境，而協調工作的重要性便不言可喻。席克斯指出過度堅持功能劃分原則，將造成組織間的碎裂化與無法團結，必須以化異與求同之方式來加以應對，席克斯指出了容忍性制度、分立、妥協及交易的四種解決之道，以因應衝突、冷漠（與猜疑）、爭執、混沌（與突發）之碎裂化狀態。

---

<sup>22</sup> 貝克指出圓桌論壇模型的意義包括了 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 and Lash, 1994:29-30）。

對於碎裂化組織關係的分析，席克斯援用新涂爾幹學說指出，機關組織間的協調工作必須是多樣化與彈性化，不可僅運用科層制的理性化法律所依靠的強勢手段，此單一化及機械性之強勢協調方式實無法應對高度分工與分化的社會。尤其是現今所處的全球化、後工業、後現代及風險社會，社會複雜性遠超乎韋伯與涂爾幹所處的十九世紀末，若再不重視機關組織間的協調與整合，必然會造成政府的治理危機。此亦即彭錦鵬教授所指，全觀型治理屬於二十一世紀的行政學理論（彭錦鵬，2005：63），因為全觀型治理體現出二十一世紀政治的複雜性與多變性，在多重世界性潮流的衝擊下，將走向協調與整合的政治，若忽視此一趨勢，組織間的冷漠、猜疑、爭執與衝突，將破壞政府的效率、效能與凝聚力。

席克斯的全觀型治理仍屬於發展中的理論，尚有許多不完整與未盡完善之處，如席克斯並未對四種解決之道中協調所涉及之認識論、協調方式、如何化異求同與執行，進行精準之定義與經驗性之操作；進行整合與後續密切合作時，參與團體因責任劃分等因素而欲終止合作時，又該如何修補；從協調至整合的過程是由議會發動，或是由一般的行政機關啟動等，此些問題仍有待理論的深化與經驗性研究來補充。全觀型治理在英國出現，實與英國內閣制的包容性政治及相互妥協之氣息有關，英國內閣制開闢了中間路線的發展空間，並孕育協調政治與整合政治的精神與種子，亦希冀台灣政治菁英能重視包容與協調之精神，始能建立和解共生的政治，與制訂具全觀性視野的政策。

## 參考書目

### 中文資料

李長晏

2004 <從全局治理 (holistic governance) 論區域政府的設計> ,「提升政府競爭力學術研討會」。

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》,第 28 卷第 2 期 : 55-66。

吳庚

1993 《韋伯的政治理論及其哲學基礎》,台北市 : 聯經出版社。

涂爾幹 (Emile Durkheim) 著,鍾旭輝、馬磊、林慶新譯

1988 《自殺論》(Suicide),杭州 : 浙江人民出版社。

彭錦鵬

2005 <全觀型治理 : 理論與制度化策略> ,《政治科學論叢》,第 23 期 : 頁 61-100。

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》,第 37 卷第 2 期 : 頁 7-16。

### 英文資料

6,Perri

1997 *Holistic Government*.London:Demos Press.

2002 “What is There to Feel? A Neo-Durkheimian Theory of the Emotions”,*The European Journal of Psychotherapy, Counselling & Health*, Vol.5,No.3:pp.263-290.

2003a “Institutional Viability:a Neo-Deukheimian Theory”, *Innovation*, Vol.16,No.4:pp.395-415.

2003b ”What’s in a frame? Social organisation, risk perception and the sociology of knowledge”,*Journal of risk research.*,8(1).

2004a “Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective:A Preliminary Literature Review and Exploration”,*Journal of Public Administration Research and Theory*,Vol.14,No.1:pp.103-138.

- 2004b "New Labour's Modernization in the Public Sector: A Neo-Durkheimian Approach and the Case of Mental Health Services", *Public Administration*, Vol.82, No.1: pp.83-108.
- 2004c "Viable Institutions and Scope for Incoherence", paper for the conference, *The Value of Inconsistency*, hosted by the Max Planck Institute Project Group on Common Goods: Laws, Politics and Economics.
- 6, Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker
- 1999 *Governing in the Round-Strategies for Holistic Government*. London: Demos Press.
- 2002 *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. London: Palgrave Press.
- Barnhart, Clarence and Robert K. Barnhart
- 1984 *The World Book Dictionary*. Chicago: World Book, Inc..
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens and Scott Lash
- 1994 *Reflexive Modernization-Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. London: Polity Press
- Denhardt, J.V. and Robert Denhardt
- 2003 *The New Public Service-serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Douglas, Mary edited
- 1982 *Essays in the Sociology of Perception*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Durkheim, Emile
- 1951 *Suicide*. N.Y.: Macmillan Publishing Co. Inc.
- 1984 *The Division of Labour in Society*. N.Y.: Macmillan Publishing Co. Inc.
- Fowler, H.W. and F.G. Fowler
- 1990 *The Concise Oxford Dictionary of Current English*. Oxford: Clarendon Press.
- Fox, Charles J. and Hugh T. Miller
- 1995 *Postmodern Public Administration—Toward Discourse*. London: Sage Publications.
- Frederickson, H. George
- 1980 *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Funk, Isaac K. editor

1953 *New Standard Dictionary of the English Language*. N.Y.: Funk & Wagnalls Company.

Giddens, Anthony

1971 *Capitalism and Modern Social Theory-an Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber*. London: Cambridge University Press.

Habermas, Jurgen

1975 *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.

Hanks, Patrick edited

1979 *Collins Dictionary of the English Language*. London: Collins.

Hughes, Owen E.

1998 *Public Management and Administration*. London: Macmillan Press LTD.

Jones, Bryan D.

1998 "Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction", *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 2: pp. 465-466.

Keohane, Robert O.

1984 *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. N.Y.: Princeton University Press.

Leach, Robert and Janie Percy-Smith

2001 *Local Governance in Britain*. London: Palgrave Press.

Lowndes, Vivien and Chris Skelcher

1998 "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance", *Public Administration*, Vol. 76 Summer: pp. 313-333.

Parsons, Talcott

1960 "Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems", in Kurt H. Wolff edited, *Essays on Sociology and Philosophy*. N.Y.: Harper Torchbooks.

Rhodes, R.A.W.

2001 "The Differentiated Polity: The Case of the Civil Services of the UK", Papers for the 51<sup>st</sup> Political Studies Association Conference 10-12

April 2001, Manchester, United Kingdom.

Simmons, Annette

2002 "Turf Wars at Work", *Strategic Finance*, 84(2):pp.51-55.

Stewart, M., S. Goss, R. Clarke, G. Gillanders, J. Rowe, H. Shaftoe

1999 *Cross-Cutting Issues Affecting Local Government*. London: DETR Press

Sullivan, Helen and Chris Skelcher

2002 *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*.

London: Palgrave Press.

Thompson, Michael, Richard Ellis and Aaron Wildavsky

1990 *Cultural Theory*. Oxford: Westview Press.

Wamsley, G.R. Bacher, C. Goodsell, P. Kronenberg, J. Rohr, C. Stivers, O. White and J. Wolf

1990 *Refounding Public Administration*. London: Sage Publications.

Weber, Max ; translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons

1947 *Max Weber: the Theory of Social and Economic Organization*.

London: Collier Macmillan Publishers.

Wolff, Kurt H. edited

1960 *Essays on Sociology and Philosophy*. N.Y.: Harper Torchbooks.

# **The Core Ideas and Epistemological Basis of Holistic Governance : Fragmentation, Wicked Problems and Coordination**

**Bao-Zhong Han\* \*\***

## **Abstract**

Holistic governance is one of the important contemporary theories of governance, and it is also the new thought in the study of public administration. In his recent works, Perri 6, the founder of holistic governance, emphasizes the importance of organizational sociology in analyzing the complexity and plurality of organizations. He also suggests that we should know the sources of interorganizational complexity so as to put holistic governance into practice. Moreover, Dr. 6 applies the neo-Durkheimian theory to the problem of organizational variety, and he points out that coordination is the first step toward integration. Together with two other concepts relating to coordination, i.e., “fragmented government” and “wicked problems,” they compose the “trinity” which is the cornerstone for understanding holistic governance. According to the principles of reducing dissimilarity and producing internal similarity drawn from the neo-Durkheimian theory, Dr. 6 puts forward four settlements for coordination: toleration of a specific set of institution, separation, mutual dependency and compromise. 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, postmodernism and risk 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 coordination. And this is the light the neo-Durkheimism in holistic governance is intended to shed.

**Key Words:** holistic governance, fragmentation, wicked problems, coordination, neo-Durkheimian theory, mechanic solidarity, organic solidarity

---

\* Ph.C., Graduate Institute of Political Science, National Taiwan University

\*\* E-mail: bjhan@ms59.hinet.net