

第一章 緒論

進入二十一世紀，「全球化」(globalization)浪潮下，新知識經濟時代(The Age of Knowledge Economy)已經來臨；¹尤以近十數年來，「全球治理」(global governance)、「全球城市」(global city)及「城市治理」(urban governance)、「地方治理」(local governance)等概念的逐一興起，意味著全球化浪潮，正衝擊著人類傳統對於國際關係、各級政府間的府際關係、各地方間的跨區合作，乃至城市、地方的認知與定位。

全球化帶來新型態的人類生活，資訊科技的快捷進展及全球化運動的形成，促使世界經濟發展邁入知識經濟時代，整個地球村的面貌正在迅速改變，知識、學習及研發創新已逐漸成為主流價值與核心；傳統型政府的運作模式正遭遇前所未有的困境。面對內外環境的複雜、動態與多元性，政府在型態上與功能上均須有所因應。即使國家之間國情各有所不同，但是全球一致的趨勢是：厲行地方服務品質的改善，包括：設定績效標準，以及改善服務規劃與執行的機制。²

地方政府亦受到全球政府行政革新風潮之帶動，在過去大約十幾年間，出現全球地方政府改革，以期將地方政府現代化，使能與全球接軌。新的地方治理模式在現代已經開始流行，身為政治人，對於傳統地方治理模式，以及二十一世紀正在轉型發展中的新地方治理模式，必得有相當程度之理解，進而透過對傳統治理模式

¹ 張其祿、黃榮護，〈全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，第12期，民91.08，頁150。

² 朱景鵬，〈地方政府治理能力評估模式建構之研究〉。行政院研考會委託研究報告，民92.10，頁2。

與新地方治理之比較，做出理性思辯，以為二十一世紀的新地方政府治理模式，尋找出適宜的方向。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

時序跨入二十一世紀已五年有餘，中央與地方的關係，在歷經自治綱要、自治二法、精省條例，乃至地方制度法施行後，已逐漸面臨民主化、制度化與管理效益化之重大調整壓力。這種調整壓力特別呈現在：

（一）縣市政府層級方面，在精省後由於各項自治權之調整，儼然已形成地方自治之重鎮，未來如何與中央政府之間成為一策略性夥伴關係(strategic partnership)，關乎台灣地方自治的穩定發展。

（二）鄉（鎮、市）地位方面，由於鄉（鎮、市）自治功能未能有效彰顯、地方派系干預政治、黑道介入公共工程，使得鄉（鎮、市）在地方自治層級中之地位，再度成為討論之焦點；未來無論是維持現狀，進行鄉（鎮、市）合併或將鄉（鎮、市）自治體代表人改為官派，乃成為必須抉擇之方向。

（三）地方財政管理方面，隨之世界經濟環境不景氣，資源的緊縮引發中央與地方財政資源爭奪戰之愈演愈烈，未來如何促成地方政府能有更多自主財源，並成為一個自我負責的政府，已

成為地方治理的重要發展趨勢。

(四) 中央與地方權限劃分及爭議方面，如何配合財政收支劃分原則，以明確中央與地方之權責，「同權應同責」(equal right as equal liability)前提下，建立解決中央與地方衝突之機制。

時值全世界地方政府行政革新的年代，在分權化(decentralization)的潮流趨勢下，我國地方與中央關係，逐漸脫離傳統父權思想下的依附侍從模式，地方政府治理問題遂受到重新重視。臺灣近些年來；尤以 2000 年總統大選政黨輪替(party alternative)之後，政治與行政層面皆如脫韁野馬，治理問題層出不窮！在中央與地方關係上，有臺北市與中央對於繳納健保費用之爭議；³在跨域管理問題上，有臺北市與基隆市垃圾處理爭議、臺北縣與臺北市對翡翠水庫用水爭議；在地方財政管理問題上，則有統籌分配款項如何落實「公平正義」(fairness & justice)原則之爭議。正因地方政府經營問題浮現檯面，喚起地方政府自覺與國人的重視，地方脫序的亂象與失去頭緒的發展方向，亦為本研究初始之動機。然面對地方政府經營管理失靈的困境，最根本解決之道是強化地方自我治理，優質化地方政府治理體質。

狄更斯(Charles Dickens)在「*雙城記*」(*A Tale of Two Cities*)⁴中說過：「這是最壞的年代，也是最好的年代」(It was the best of times, it was the worst of times)。危機即是轉機，在解構失序的年代，「完整的破壞才有完整的建設」，本研究預見在二十一世紀，提升國家競爭力必先由構建健全地方治理能力開始，以地方蓬勃發展為

³ 臺北市長馬英九於民國 91.03.25，就「全民健康保險法一定比例保險費，由直轄市政府補助之規定，牴觸憲法疑義，聲請司法院大法官解釋」。

⁴ 狄更斯可說是 19 世紀英國最偉大的作家之一，有感於當時的英國社會問題嚴重、情勢危殆，於是創作了長篇小說《雙城記》，藉以警惕世人。

國家永續經營發展的建設根基。故以研究地方治理為本文研究主題，藉由治理理論建構、歐美各國地方治理經驗評析，為新世紀臺灣地方治理模式提供立論基礎。

二十一世紀地方治理模式之規劃，應具有前瞻性及挑戰性，二十一世紀將是一個「全球化」的時代，也是一個「在地化」的時代。⁵地方政府若能在大環境中，就其角色定位找到發展方向與著力點，則其在建構合理的「治理」協力規劃，方能事半功倍。在二十一世紀中，地方政府若仍依循傳統由上而下的一元統治模式，則在日益多元化的社會下，其統治行為勢必事倍功半。於是在本世紀初始，即對「地方治理模式」著力研究，借鏡地方治理模式在二十世紀末期之服務經驗，使二十一世紀治理可能問題聚焦，以幫助新治理模式之建構，各地方因地因時制宜，選擇最適宜發展之地方治理模式。本文即在此「地方政府再造」的行政革新風氣下，對政府失靈、市場失靈提出檢視，並依此二十一世紀全球化之背景，對新舊地方治理模式做出分析與思辨。

貳、研究目的

當下研究二十一世紀地方治理之模式的目的，誠如彼得斯(B. Guy Peters)所言：⁶

我們有必要瞭解這些逐漸浮現的新治理模式，學術界和實務界的專家，都必須探索這些模式的相關假定，以及這些假定所衍生的特殊革新

⁵劉坤億，〈全球治理趨勢下國家的定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《城市外交與全球治理》學術研討會，義守大學公共行政政策與管理學系主辦，高雄，民90.12.14，頁2。

⁶ B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas: University Press, 1996, p. 22.

方案，如果我們對這些模式不進行任何分析或解釋，那麼我們將很難以瞭解這些國家的轉型，也難以針對二十一世紀政府治理上的基本問題進行思考。⁷

治理作為一個社會的必要因素，其終極目標便是要滿足人民多元的需求；同時解決複雜的眾人之事。治理是組織結構、管理方式、決策協商過程。理想的治理模式，必須是因時因地制宜，且能有效鼓舞所有政策參與者共同維護地方利益，使治理運作順暢無礙；最重要的一點，合宜的地方治理模式，能充分體現地區人民的價值觀。探索並為地方建構一個合宜的治理模式，在二十一世紀已經成為全球性的共同議題。

本文之研究目的，是希望透過傳統統治與新式治理模式的分析與思辨，借鏡二十世紀末期地方治理模式在全球的服務經驗，檢視政府與地方政府經營失靈的因素，進而能使二十一世紀地方治理將產生的問題聚焦，預先建構因地制宜的地方政府治理發展模式，地方治理模式確實應與地方本身定位息息相關。本文除闡述地方治理為地方永續發展之可行途徑外，也將依地方自治與自主之精神，期待地方治理能為地方展現其各自特色，在政治市場上展現願景。研究目的分列如下：

- 一、地方政府失靈之檢驗，而中央政府分權化過程，亦埋下地方政府經營勢必失靈之因，其理由何在。
- 二、試圖對地方治理理論之建構，釐清從地方政府到地方治理演變情形。

⁷ 轉引自許道然等譯，《政府未來的治理模式》。臺北：智勝文化，民 89，序言。

三、藉由地方公眾服務之經驗，以借鏡英、美、日過去地方政府改革服務之經驗，評析未來地方政府治理之應為方向。

四、地方治理之願景設立，為臺灣地方治理採在地化的合宜模式，全球化的優勢模式。

本文在探討全球化下的地方治理典範移轉(paradigm shift)過程之餘，同時替臺灣行政經驗健檢，將所建構之新地方治理模式落實在臺灣體制，使二十一世紀之地方治理模式，也能在臺灣行政經驗中展現積極作為。本文亦希冀能拋磚引玉，使臺灣地方政府政治學界，注意二十一世紀可能發生的統治困境，各學術先進能集思廣益，為臺灣在地化採取最適當的治理模式，使臺灣競爭力提升，並與二十一世紀永續經營議題相接，為臺灣建構能永續經營的地方政府治理模式。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

一、文獻蒐集法

蒐集與本文有關之原文書籍、中文書籍、期刊、論文、民間智庫，以及官方網站所公布之資料，例如：國內學位論文、學術論文之彙整與治理模式變革有關之資料；國內公共行政管理之

各種文獻資料；國內地方政府再造之相關文獻及行政革新歷程；新公共管理理論等資料。

二、文獻分析法

羅致本文之所有相關資料，包括政治面向、公共行政面向，以及新公共管理面向等，利用文獻分析法，探討其立論之焦點，或比較分析其異同、優劣勢取向，以為二十一世紀地方治理模式思辯之重要參考。

三、歷史回顧分析法

自二十世紀末行政革新概念提起開始，對最近二十年左右的公共行政、公共管理、政治理論之變遷，以歷史回溯的方式，從典範移轉途徑分析，包括：歷史的社經背景如何影響當代行政管理，以及歷史如何牽動後來年代的行政革新之變遷。在歷史的脈絡中，歸納整理出地方治理的緣起與發展，建構適宜二十一世紀的地方治理模式。

四、理論分析法

本文檢視「公共管理理論」與新右派「新公共管理理論」在地方政府統治時應用上之缺失，以及政府公部門失靈、「市場理論」私部門失靈等情形，並以「新制度論」(new institutionalism)觀點導入地方政府治理，進行反思。應用公共行政上理論之分析

為途徑，以期更深入瞭解變遷中的地方治理模式。

貳、研究架構

本文第一章為緒論，對題目旨趣略微敘述，介紹研究主題之背景與研究動機，點明本研究欲達成之目的及學術貢獻，並且寫出本文使用的研究方法應用，再對國內外相關的治理模式文獻作比較分析，論文架構如圖 1-1。

他山之石，可以攻錯。第二章將先檢視地方政府失靈之因素，以及檢討公共管理理論(public management theory)、新公共管理理論(new public management theory)在地方政府服務應用上之缺失，探討新制度論對地方政府之反思，進而發現民主治理對公眾服務之啟示，藉以對地方治理模式作一理論建構。

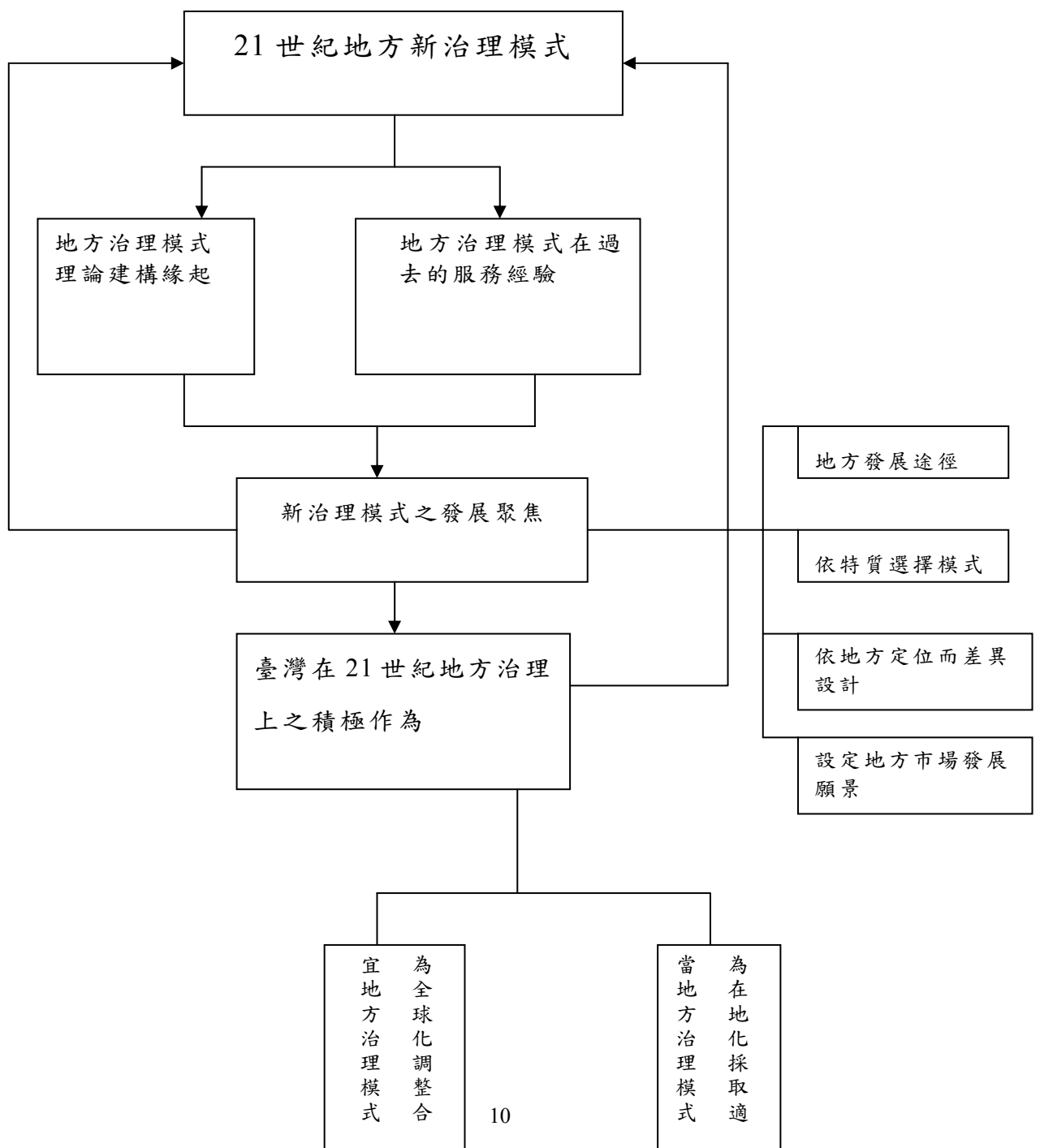
第三章回顧地方治理模式，在二十世紀末期之服務經驗。在 1980 年代中期之後，地方政府管理議題的變革，其趨勢反映著財政壓力、民間社會與之網絡逐漸興起，以及跨區域公共議題的有待解決等地方系絡之變化，此時期突顯了有效管理的重要性，強調資源的有限性，以及該如何改善服務提供的績效與人民對政策的滿意度。1980 年代中期之後，以新右派的「新公共管理」或是「新管理主義」為立論代表。直至二十世紀末期，服務提供的典範移轉，地方政治網絡加入的多元行為者，如市場、志願性團體、非營利組織、夥伴關係等，卻沒有一個行為者居於主導地位。此時期地方政府從傳統狹隘的階層管理，轉變為多元行為者中之一元，政府必須更積極在地方網絡中與其他組織互動。

第四章將在本文中闡明，進入二十一世紀後，地方政府治理議題由公部門的直接提供服務，逐漸轉變型態，形成政府與私部門間的公私協力關係(collaboration)，地方政府在治理模式中，轉為領航的角色，並依地方發展特色之不同，選擇其作合宜之地方治理模式，使地方特色強化，「一鄉鎮一特色」不再只是口號；地方政府方能永續經營。

為使地方政府治理模式理論能真正落實，第五章將焦點移回臺灣本身的行政經驗，因在地化採取適當的地方治理模式，為臺灣的全球化調整合宜的地方治理模式，使臺灣能與二十一世紀全球化永續議題接軌。

第六章，除研究發現與建議外，尚提供二十一世紀地方治理模式的研究發展方向，此世紀目前尚在初始，無法對多元驟變的社會做出預言，但本文將拋磚引玉，期使地方皆能因地制宜，選擇最適合地方發展之治理模式。

圖 1-1 論文架構



資料來源：自繪。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究之範圍由檢視地方政府經營失靈之因素，分析公共管理到新公共管理理論在地方治理上的應用，以至探討二十世紀末地方治理模式之服務經驗，作為建構二十一世紀地方治理模式之前車之鑑，並為本世紀之治理模式問題聚焦。從二十世紀末（一九七〇年代）到二十一世紀初始，分析比較公共管理服務，在地方治理模式中之變遷及革新。本文最終意旨，除意圖建構因地制宜的地方治理模式外，亦將此全球性行政經驗引入臺灣的行政革新，促使二十一世紀的新治理思維，能真正在臺灣行政經驗上展現積極作為。

貳、研究限制

「地方治理」的概念提出，是為了因應公共管理領域上，地

方政府失靈、市場失靈所應運而生，跳脫「非公即私」的二元限制，以一種公私部門協力關係的角度，使利益相關的各造都能在平等的地位上，充分且多元的對話及溝通。然新的地方治理模式，並不是「萬靈丹」(panacea)的象徵，所有的治理模式都不是完美無缺憾，面對人類社會現象與活動的日漸複雜，由人類所創造的任何一種社會制度、治理模式，都將因瞬息萬變的世界而有其限制及不足，造成「治理失靈」(governance failure)的窘境。事實上，任何企圖「治理」(governance)或是「管理」(management)的途徑設計，都不可能完美解決所有的複雜政策問題。人類的理性並非無限上綱，人類不應該期待存在有唯一的、最佳的治理模式。地方治理模式的選擇應該是問題導向，因時因地制宜，本文將對二十一世紀的地方治理可為模式做出比較、提出建議；僅能提供「較適合的」治理模式，無法對所有決策問題提供唯一正確解答。簡言之，面對多元化社會，政府、治理、市場等不同決策機制，並不存在「絕對」優劣勢之分別，僅能對某項決策問題，提供較為適切的相對解決模式。

本文針對二十一世紀地方治理模式，提供一種思維方式，除檢視以往失敗經驗，期許未來能有積極作為，在地方治理模式理論建構方面，意指地方上公私部門，包含：政府組織、非政府組織、個人應對模式、溝通協調的決策機制，因應主題旨趣，並不對組織本身的管理著墨。本文探討聚焦為外在地方治理模式之建構，前提是在區域性的環境中，兩造以上的參與者，應該以何種最適模式來有效分享資源，而個別組織本身的管理機制、組織型態，皆不在本文所欲述明之範圍內。

第四節 國內外相關文獻探討

往日大約十數年間，出現全球性的地方政府行政改革，期使地方政府現代化；然而二十一世紀全球化的衝擊與影響之下，地方政府治理模式逐漸受到重視。為使國家與地方皆能永續發展，使地方建設也能接軌全球，達成全球在地化(glocalization)，地方治理模式的各項議題實在不容忽視。然在國內學術界，探討政府再造、行政革新的論文為數固然不少，但是對於將焦點放在地方政府再造、地方治理模式變遷之相關文獻，篇數卻寥寥可數；即使學位論文方面，政府治理的相關論文亦不多見。此或許與地方治理實為公共行政領域之新興觀念有關。研究過程中，曾儘羅致國內外相關文獻、論文、期刊等相關資料，為地方治理模式從傳統到新式典範做出分析思辯，以期能建構出地方治理模式之理論基礎。

壹、國內學位論文之探討分析

國內碩博士論文中，相關於政府治理、地方治理、府際治理等研究主題，已陸續增加，足見「治理」的概念在政治學及公共行政學領域正逐漸被重視。數篇具代表性之論文如下：

李長晏於民國八十八年博士論文《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》一文，由英國地方治理模式變遷的歷史系絡，以政策學習與經驗移植，透過制度設計的觀點，剖析臺灣精省工程後，對中央與地方府際關係之影響。文中強調，民主治理應強化中央與地方府際關係建構之機制，並提出權力應由中央下放至地方、應推廣政府效能、建立水平府際合作互動機制，以及構建府際互動會議等研究建議。文中以新管理體制、政策網絡及新公共管理三種理論，型塑制度結構、政策運作與財政管理等

府際問題的分析基礎，實為後進研究府際治理者之重要參考。

陳秋政碩士論文《地方政府管理之理念與實踐》中，探討西方國家政府再造理念形成與其變遷過程，釐清理論根源並反思我國政府再造之歷程。以效率途徑、民主途徑檢視當前地方政府管理失靈之處，提出以民主途徑補以效率途徑過於偏頗之不足的「整合性途徑」，過猶不及的中庸之道，是為地方政府管理之核心理念。

劉哲榮碩士學位論文《知識經濟時代的治理模式：科層、市場與社群模式功能之研究》中提到，治理模式主要有三個理想類型，分別是科層／權威、市場／價格以及社群／信任。實際組織運作中，這三種治理模式是同時存在的。在知識經濟時代下，這些治理模式都能解決部分人類社會生活中所面臨到的問題，每一種模式都可被視為解決社會問題或經濟問題的方法，但同時也各有其弱點和限制。科層治理模式因層級節制的特性有利於知識的快速擴散，但不利於知識的創新；市場治理模式因具有彈性與機會的特性有利於知識的創新，但卻不利於知識的分享；而社群治理模式無論在知識的創新或分享上都極為有效，但卻因社會資本的潛在的成本以及信任的風險，可能導致社群治理模式失靈。故劉哲榮在論文中即主張，在知識經濟時代下的治理結構，應透過科層的規則確保穩定與公平、市場競爭確保彈性與機會、以及反思的信任來克服信任的風險，而後調整三種治理模式的分配結構，由重視傳統的科層治理模式與新公共管理強調的市場治理模式中，增加社群治理模式在治理過程中所扮演的角色。

王崇豪在碩士論文《WTO 體系下我國政府治理模式調適之研究》中提到，當「全球化」已經成為國際社會進行政治或經貿

合作時的主要推動力量，而「全球治理」也成為國際共同治理公共問題與政策的架構時，對於我國加入 WTO 後的公共政策應做如何的轉變與調整，如何將政府職能與相行政機制做出對應，與世界進行同步接軌，將會是 WTO 體系下我國政府治理及地方治理模式轉型的一項重要課題。

林進雄在碩士論文《地方政府管理之研究》中提到，地方政府屬於整個政府體系的一部份，但是基於與地方民眾高度關聯的特質，當面臨多元社會層出不窮的困局、地方財政的普遍困難、政府再造的衝擊以及地方政府本身管理功能上動態關係的本質時，如何提升地方政府內部效能，或是改變傳統官僚的運作模式，建構一個現代化的地方政府，將是重要而迫切的工作。林進雄於是嘗試從不同的觀點與論據中，歸納今日地方政府管理應有的理念及其理論基礎，並從內、外環境系絡的角度，審視地方政府管理的影響因素與發展途徑，進而評估改革地方政府管理的策略，最後就地方政府管理未來的發展提出：新管理的主張、績效表現與治理能力提昇的策勵作法。

林慈玲在碩士論文《地方政府跨域合作研究—日美與我國經驗之比較》認為，我國地方自治仍受限於許多問題，諸如：公民社會未臻成熟、政治共識不足、地方本位主義，以致行政區劃調整不易、地方行政組織過於僵化以及地方財源不足等，是以援引日本廣域行政經驗，及美國地方政府跨域治理的合作機制，檢視並分析國內跨域治理事務之問題。最後提出政策規劃建議為：1. 前置作業階段，由行政院研考會負責，設置「推動地方政府跨域合作委員會」；2. 實質作業階段，(1)短程：區域協調、跨區協定(2)中長程：設置跨域事務特殊自治公法人、局部試辦跨域治理等政策措施。

林錫銓的博士論文《疆界之隱現－跨界永續治理之體制演化研究》以永續發展為主要概念，透過體制面解釋跨疆界的政治社會現象，再藉由草山生態聯盟、中臺灣觀光聯盟、高高屏首長會議及原民自治會議等四項個案分析，提出「永續實踐之深層整合理論」與「民主治理之車輪運轉模式」。

詹立煒碩士論文《跨域治理之研究－理論、個案與策略》，兼有治理理論之論述，與跨域治理個案之分析，並對於跨域治理機制中，參與夥伴其責任的課求，設計出一套課責機制。將國外跨域治理之經驗學習，對照轉換國內實際案例之後，型塑另一具有本土化特色的跨域治理模式。

周蕙蘋博士論文《臺灣地方政府組織再造之評析－以全局治理途徑之分析》中，運用全局治理模式，以建構地方政府組織再造理論，達成地方優良治理境界。文中提出五點建議：1.中央與地方權限劃分明確與關係重塑；2.賦予地方政府更大的組織自治權限；3.建構更為彈性化的地方政府組織；4.加強地方政府間跨域合作；5.鼓勵公民參與型塑公民社會。

上述國內學位論文，為與本文「治理模式」主題有重要關連性之文獻，已分別就其探討重點、處理議題做出整理摘要。國內對於「治理」一詞，學位論文仍多數應用在對私部門管理模式之探討，例如：公司治理模式等相關主題。表 1-1 按發表時間整理出國內與「地方治理模式」探討議題相同，皆是在探討地方政府、地方治理典範移轉之學位論文。由論文發表年度吾人可觀察，「地方治理模式」相關問題確實為臺灣公共行政學、地方政治學中的新興議題。

表 1-1 國內「政府治理」、「地方治理」相關學位論文

年度	學位/學校別	作者名	論文名稱	內文摘要
民 85	碩士/政治大學 公共行政學系	鄭國泰	新公共管理在行政革新中的困境與實踐	藉新公共管理的理想型系統所從事之比較分析計有以下數點：(一)釐清新公共管理的理想型系統是否與公共管理理論的三研究途徑(企業、政策、社會力)相呼應，亦或只是企業研究途徑的一部分。(二)企圖聯結理論與實務。分析各國(美國、英國、紐西蘭)行政革新中的管理策略。再者，探討我國行政革新的背景、內容以及所使用的管理策略。(三)經由效率與公道、顧客與公民、市場與政府三項對比，來對新公共管理的理想型系統做宏觀批判，進而再對其困境做微觀批判。
民 88	博士/政治大學 公共行政學系	李長晏	我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習	由英國地方治理模式變遷的歷史系絡，以政策學習與經驗移植，透過制度設計的觀點，剖析臺灣精省工程後，對中央與地方府際關係之影響。
民 88	碩士/政治大學 公共行政學系	陳秋政	地方政府管理之理念與實踐	針對地方政府管理之理念與實踐進行研究，強調意識型態的區隔，及政府再造背景的時空性、急迫性，進而將地方政府再造，區分為效率的地方政府管理、民主的地方政府管理，及整合的地方政府管理三波，透過理念層次之「效率途徑」與「民主途徑」，以建構地方政府管理之「整合途徑」，及其未來願景(vision)。
民 90	博士/政治大學 公共行政學系	劉坤億	英國政府治理模式變革之研究	一九八〇年代迄今，對英美語系和歐陸等先進工業民主國家的政府部門而言，是一個治理模式變革的年代。值得注意的是，這一波政府改革運動的持續力和影響層面是歷史上

				<p>少見的，驅動改革的相關理念亦有脈絡可循，並且已經浮現出若干明顯的新治理模式。可惜的是，這一波政府改革風潮雖然有著許多不同而動人的稱號（如新公共管理運動、政府再造運動），以及眾多令人目眩神迷的改革策略（如顧客導向的服務、簽約外包、組織精簡等），但是針對各類新的治理模式或各種改革方略所進行的分析及評估卻不多。本文將嘗試由治理(governance)概念發展出一套評估性的分析架構，以作為檢驗這些新的治理模式或改革策略的工具。這一套評估性的分析架構包括三個部分：治理工具的選擇、治理過程的互動關係及治理能力的評估指標。</p>
民 91	碩士/政治大學 企業管理研究所	劉哲榮	知識經濟時代的 治理模式：科層、 市場與社群模式 功能之研究	<p>在知識經濟時代下的治理結構，應透過科層的規則確保穩定與公平、市場競爭確保彈性與機會、以及反思的信任來克服信任的風險，而後調整三種治理模式的分配結構，由重視傳統的科層治理模式與新公共管理強調的市場治理模式中，增加社群治理模式在治理過程中所扮演的角色。</p>
民 91	碩士/暨南大學 公共行政研究所	林美華	政府與非營利組 織夥伴關係之研 究—以中部三縣市 生活重建服務中 心為例	<p>藉由探討生活重建服務中心與三縣市政府間的互動情形比較分析，據以了解各縣市政府與民間團體彼此間是否為合作、夥伴的互動關係，而各縣市政府在與中心互動時有何差異，而欲達成好的夥伴關係，又有何要件及執行祕訣，希冀藉此實務探討，提出政策建議，改善現存政府與民間多為上、下服從關係、或配合互補的關係，真正落實政府與民</p>

				間部門優質夥伴關係的實踐。
民 91	碩士/台北大學 公共行政在職 專班	王志銘	我國行政機關組 織績效之多元評 估模式研究	認為組織績效評估模式及其 指標是否能含蓋所有組織面 向，足以決定組織績效評估 的成功與失敗，如期望績效 成功，應建立多元的評估模 式及指標，而多元的評估模 式應包含組織結構系統面向 、組織控制系統面向、組織 開放系統面向、組織成長系 統面向、組織差異系統面向 、組織象徵過程面向及組 織顧客面向。
民 91	碩士/台灣大學 政治研究所	王崇豪	WTO 體系下我國 政府治理模式調 適之研究	從公共行政全球化的角度， 藉由對經濟全球化、全球治 理、以及政府治理模式關連 性之理論探討，以及我國在 WTO 體系下的行政改革實 例，描繪出經濟全球化下政 府治理模式的藍圖，並提出 具體的行動策略。
民 91	碩士/文化大學 建築所	徐秀英	從地方治理的觀 點探討台灣鄉村 發展的企業化策 略-以桃園縣為例	鄉村面對全球經濟結構的變 遷，及其在城鄉互動體系下 逐漸弱化的角色，鄉村治理 如何調整地方政府與公民社 會間的互動關係使之成為地 區發展的助力，實有進一步 探討的必要性，基於此一想 法，其主要研究目的包括： 一、探討地方治理的發展與 趨勢。二、從地方治理的趨 勢探討鄉村發展的課題。三 、從地方治理的觀點建立台 灣鄉村發展的策略。
民 91	碩士/銘傳公共 管理在職專班	林進雄	地方政府管理之 研究	嘗試從不同的觀點與論據 中，歸納今日地方政府管理 應有的理念及其理論基礎， 並從內、外環境系絡的角度 ，審視地方政府管理的影響 因素與發展途徑，進而評估 改革地方政府管理的策略， 最後就地方政府管理未來的 發展提出：新

				管理的主張、績效表現與治理能力提昇的策勵作法。
民 92	碩士/東華大學 公共行政研究所	蘇俞如	新公共服務理論之政府與社區合作關係探討－以花蓮縣壽豐鄉池南村為例	以新公共服務理論，探討政府與社區互動模式。研究個案以花蓮縣未來村（不包括東部縱管處所管轄的潭邊風景區部分）為主軸，藉由探討未來村工作室、未來村、政府部門三者間的互動關係，重新檢視現階段存在之政府與社區的互動模式，企圖找尋社區與政府未來可行之互動模型。
民 92	碩士/成功大學 政治經濟學研究所專班	王嘉麟	府際關係與地方政府治理能力之探討－以中央委辦高雄紅毛港遷村案為例	從相關理論研究及部分相關案例經驗，先行建構中央與地方互動關係之介面變數，研擬循序漸進之研究流程。並透過擇取綿延三十餘年，歷經不同政經階段之中央委辦高雄紅毛港遷村個案，深入了解，進行訪談，愷切分析，釐出因果關係。
民 93	博士/台北大學 公共行政暨政策學系	陳欽春	民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究	藉由個體、總體和後設三個層次的民主治理行動，分別自日常生活的問題解決與機會創造、制度的回應，以及民主治理的價值和規範，對應社會資本關於信任、網絡與公民社會等內涵的交互論證，發展一項具有社會資本內涵的民主治理論述，並體現於「危機--回應--行動」的實踐架構中。
民 93	博士/臺灣大學 建築與城鄉研究所	羅秀華	文山社區由充權到治理的發展歷程	研究的假定與行動多能考量本土發展程度，因此，在社區學習、社區規劃與社區治理組織的兼融並行策略中，有助於社區工作專業者充權社區，醒覺個人與社區的權力本質，在民主生活知識的增進中，共同為生活社區邁出行動步伐。
民 93	碩士/中山大學 政治學研究所 在職專班	王德興	我國地方府際合作－「高高屏」跨域合作個案研究	對「高屏流域管理委員會」跨域合作關係上，地方政府競合與合作情況作分析。

民 94	博士/中國文化 大學政治學研 究所	周蕙蘋	臺灣地方政府組 織再造之評析－ 以全局治理途徑 之分析	運用全局治理模式，以建構地 方政府組織再造理論，達成地 方優良治理境界。文中提出五 點建議：1.中央與地方權限劃 分明確與關係重塑；2.賦予地 方政府更大的組織自治權 限；3.建構更為彈性的地方 政府組織；4.加強地方政府間 跨域合作；5.鼓勵公民參與型 塑公民社會。
民 94	碩士/臺灣大學 政治學研究所	林慈玲	地方政府跨域合 作研究－日美與 我國經驗之比較	提出政策規劃建議為：1.前置 作業階段，由行政院研考會負 責，設置「推動地方政府跨域 合作委員會」；2.實質作業階 段，(1)短程：區域協調、跨區 協定(2)中長程：設置跨域事務 特殊自治公法人、局部試辦跨 域治理等政策措施。
民 94	博士/臺灣大學 政治學研究所	林錫銓	疆界之隱現－跨 界永續治理之體 制演化研究	以永續發展為主要概念，透過 體制面解釋跨疆界的政治社 會現象，再藉由草山生態聯 盟、中臺灣觀光聯盟、高高屏 首長會議及原民自治會議等 四項個案分析，提出「永續實 踐之深層整合理論」與「民主 治理之車輪運轉模式」。
民 94	碩士/中華大學 經營管理研究 所	詹立煒	跨域治理之研究 －理論、個案與策 略	兼有治理理論之論述，與跨域 治理個案之分析，並對於跨域 治理機制中，參與夥伴其責任 的課求，設計出一套課責機 制。

資料來源：自行整理

貳、國內學術論文之彙整

二十一世紀是因應全民社會形塑實務治理 (practical governance)，導致制度、規範及文化趨於長程考量的轉型時代，

對於政府治理模式的改變，其立論基礎除建構公民社會(civil society)的生活方式外，當係強化有能政府的機制作為。國內學界對於全球化下的政府治理，已逐漸重視，如曹俊漢即指出，全球化係普世浪潮，政府角色已有受排擠萎縮的現象，其對「全球治理新時代」，曾認為治理係游走於公領域和私領域之間，具有下列三項特色：

1. 治理之權雖來自政府，但不限於政府的社會公共機構和行為者，彼等皆可發號施令或運用權威。
2. 治理意含在社會和經濟問題尋求解決方案之過程中，其公私領域間存有界線與責任之模糊點。
3. 治理明確肯定在涉及集體行為之各個社會公共機構間，存在著權力依賴。

上揭三論點間的關係係互補而非競爭，更非衝突。⁸此外，丁仁方更明確指出全球化增加每一個國家內部治理的困難，而對應於全球化，地方化卻以地方性為核心重構地方發展策略。其認為地方性有一定規模與侷限，在全球化衝擊地方的環境系絡，地方對應的調整策略，如能適度因應變遷，將更有助於地方以地方性為核心，鞏固主體性與發展空間。⁹

國內研究地方治理模式之理論建構為主的學術論文，已按照發表時間順序整理如表 1-2。表中列出學術文章中，尚包含與治

⁸ 曹俊漢，《行政現代化的迷思－全球化下臺灣行政發展面臨的挑戰》。臺北：韋伯文化，民 92，頁 8。

⁹ 丁仁方，《威權統合主義：理論、發展、與轉型》。臺北：時英出版社，民 88，頁 31。

理、全球治理、地方自治與府際管理等為標題之文章。其所探討之議題與地方治理問題仍有相關，亦可作為本文建構地方治理模式之參考資料。以下列舉數篇論述「治理」具代表性，對本論文有直接相關之文章重點。

台大政治系教授林水波「提升臺灣地方政府能動力之研究—以建立區域治理機制之觀點」一計畫中，依據永續發展的概念意涵，從跨區環境政策、跨區經濟政策以及跨區社會政策三種類型探討。透過都市體制理論，對地方政府之動力加以檢視，提出體制誘因之增設、規劃能力之提升以及政治習慣之養成三種方式，做為地方政府推動治理機制之策略。

台大政治系教授趙永茂「臺灣縣級府際關係建構模式—台中市與南投縣個案比較」報告中，從台中市與南投縣個案情況顯示，現行臺灣垂直向的府際關係，有從涵括管轄模型轉向重疊管轄模式之趨勢。為建立治理型地方政府，研究建議採用漸進主義之方式，推動導航型計畫，以克服當前臺灣府際及跨域治理之困境。

東海大學政治系教授紀俊臣於地方自治、地方治理方面著墨甚多；其「中央與地方府際策略性夥伴關係之構造—地方治理途徑之分析」國科會報告中，從地方治理途徑出發，探討中央與地方建構府際策略性夥伴關係議題。藉由地方治理理論構建，透過制度面與發展面可行性之深度分析，取代新公共管理途徑的失靈，成為地方政府治理的新思維架構。

張其祿、黃榮護「全球化下地方政府治理--理論挑戰與策略展望」中，強調新的地方政府治理結構乃是一種「區域網絡」

(regional network)或「政策網絡」(policy network)式的統治管理模式，其藉由區域網絡而發展出政策參與者間的合作夥伴關係。此種模式超越了傳統「市場機制」(market mechanism)或是「政府決定」(government decision)的管理方式，甚至已經被許多學者視為地方治理的萬靈丹，但是這種看法確有過度樂觀與武斷的可能。文中重新檢視與評估新的地方治理模式所可能面臨的問題，以及實際施行的困難，並且針對「治理失敗」的原因，研擬具體的因應策略與方法。

朱景鵬在行政院研考會委託研究案中，從分權合作之政府架構理念下，探究並評量地方政府治理能力之模式。合宜的治理能力研究，應顧及「結構面」與「管理面」。「結構面治理能力」(structural governance capacity)關切民主、對話、溝通、政策網絡與利害關係人管理等政治與制度層面的議題；「管理面治理能力」(managerial governance capacity)致力於理性，手段採取工具性技術、過程的改善及組織調整。其研究案從跨域管理、人力資源管理、財政管理以及結果導向管理等四大面向，進行先進國家(英、美、日及德國)制度模式比較分析、地方治理能力評估指標研究，並設計未來我國可供實務運作之評估機制。

劉坤憶主張過去以國家主權概念為核心的統治型態已經被解構了，而重新建構的治理型態是一種以網絡為核心概念，所發展出來「多層次治理」。全球治理和全球化的概念一樣，至今仍存在著許多價值上的爭議和現實上的問題，文中旨在思考及探索以下問題：全球治理的概念意涵為何？倘若全球治理是一種理想，其間有無價值層面上的爭議或論辯？倘若全球治理是一種現實的狀態，其實際的治理能力如何？首先，作者建議從結構、過程及分析架構等三個層面來理解全球治理的概念較為恰當；其

次，作者認為全球治理一如全球化，兩者都是一種價值理念，因此也都存在某種程度的爭議，文中係從分歧的傳統國際關係觀點、歐洲統合經驗、經濟自由主義，以及新公共管理運動等面向反映其間的論辯；最後，以 2002 年所召開的「世界永續發展高峰會議」為例，說明全球治理在現實層面上所遭遇的相關問題。

表 1-2 國內「政府治理」、「地方治理」相關學術論文

時間	姓名	論文題目	出處/來源
民 89.12	陳欽春	社區主義在當代治理模式中的定位與展望	中國行政評論季刊，第 10 卷，第 1 期，頁 183-213。
民 89.09	明居正	全球治理：趨勢與侷限	新世紀智庫論壇，第 11 期，頁 36-42。
民 90.01	陳立剛	府際關係研究—區域治理問題及其策略	中國地方自治月刊，第 54 卷，第 1 期，頁 20-29。
民 90.03	蔡允棟	官僚組織回應的概念建構評析—新治理的觀點	中國行政評論季刊，第 10 卷，第 2 期，頁 89-134。
民 90.04	史美強 廖興中	知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討	『知識經濟與政府施政』學術研討會。
民 90.04	宋學文	全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵	中國大陸研究，第 44 期，第 4 卷，頁 1-31。
民 90.05	呂建德	全民健保改革芻議：治理組織的建立做為健保改革的核心問題	國策專刊，第 17 期，頁 13-15。
民 90.11	林博文 講、陳柏欽 整理	建構政府再造的優質行政文化—新公共管理的治理模式	人事月刊，第 33 卷，第 5 期，頁 14-23。
民 90.12	紀俊臣 計畫主持人	行政區劃與鄉鎮市自治問題研究	行政院研考會委託研究報告。
民 90.12	曹俊漢	全球治理趨勢 爭取國際生存空間	國家政策論壇，第 1 卷，第 11 期，頁 32-33。

民 91.03	許立一	新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎	國立政治大學公共行政學報，第 6 期，頁 29-65。
民 91.03	俞可平 主編	治理與善治	亞太經濟管理理論，第 5 卷，第 2 期，頁 104。
民 91.04	李宗勳 鄭錫鎔	知識經濟時代的新治理模式—歐陸新治理(Modern Governance)的觀點	研習論壇，第 16 期，頁 1-20。
民 91.06	林水波 計畫主持人	提升臺灣地方政府能動力之研究—以建立區域治理機制之觀點	行政院國家科學委員會獎助研究報告。
民 91.08	張其祿 黃榮護	全球化下地方政府「治理」--理論挑戰與策略展望	空大行政學報，第 12 期，頁 147-167。
民 91.10	詹中原	當代政府治理的政治哲學	國家政策論壇，第 1 期，頁 100-114。
民 91.09	劉坤憶	全球治理的理想與現實	國立東華大學公共行政研究所主辦之「經濟全球化與兩岸地方治理」學術研討會。
民 91.12	劉坤憶	地方政府治理機制的創新挑戰—市場治理模式的功能與限制	法政學報，第 15 期，頁 79-113。
民 91.12	吳瓊恩	公共行政學發展趨勢的探究—三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎	國立政治大學公共行政學報，第 7 期，頁 173-220。
民 92.02	陳立剛 李長晏	全球化治理—臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究	中國地方自治月刊，第 56 卷，第 2 期，頁 4-19。
民 92.06	趙永茂	臺灣縣級府際關係建構模式—台中市與南投縣個案比較	行政院國家科學委員會獎助研究報告。
民 92.06	吳介英、 紀俊臣	地方自治團體跨區域事務合作之研究	內政部委託研究報告。
民 92.06	廖俊松	地方政府夥伴治理關係之比較研究—以生活重建服務中心為例	立法院院聞，第 31 卷，第 6 期，頁 35-51。

民 92.12	魏鏞、 紀俊臣	台北市與中央關係之研究	台北市政府研考會委託 研究報告。
民 92.12	江岷欽	地方政府間策略性夥伴關係建立之 研究	台北市政府研考會委託 研究報告。
民 92.12	蕭全政	健全地方自治圖貌	內政部委託研究報告。
民 93.06	紀俊臣	中央與地方府際策略性夥伴關係之 構造—地方治理途徑之分析	行政院國家科學委員會 獎助研究報告。
民 93.06	鍾京佑	全球化與公民社會的治理	中山人文社會科學期 刊，第 12 卷，第 1 期， 頁 99-123。
民 93.09	李宗勳	公私協力與委外化的效應與價值：一 項進行中的治理改造工程	國立政治大學公共行政 學報，第 12 期，頁 41-77。
民 93.10	李長晏	全球化治理：地方政府跨區域合作分 析	研考雙月刊，第 28 卷， 第 5 期，頁 55-64。
民 93.10	朱景鵬 朱鎮明	英、美、德地方政府治理能力評鑑制 度	研考雙月刊，第 28 卷， 第 5 期，頁 39-54。
民 94.03	呂育誠	地方治理意涵及其制度建立策略之 研究—兼論我國縣市推動地方治理 的問題與前景	國立政治大學公共行政 學報，第 14 期，頁 1-38。

資料來源：自行整理

以上羅致國內研究「治理」、「地方治理」相關論文，特將國內公私立大學研究所碩博士之學位論文，與一般學界先進發表之論文分開整理，以利本論文研究蒐集之便，並可觀察出國內碩博士論文在「地方治理」方面論述著墨尚不多見。「治理」作為政治學界與行政學界一新興時髦名詞，關於治理理論之論述篇章已逐漸增加，足見治理議題已經受到重視。

參、國外相關文獻探討

國外關於治理理論與地方治理模式之研究，近二十年來相關文獻正逐漸增加。1989年，世界銀行在概括當時非洲的情形時所發表的報告「南撒哈拉非洲：從危機走向可持續成長」中，首次使用「治理危機」(crisis in governance)的觀點：¹⁰

非洲發展的難題在於治理的危機。所謂治理，指的是行使政治權力以管理國家事務。由於欠缺反對的力量，許多國家的政府官員僅會圖利自己，而不必負責任，裙帶關係成為維繫權力的重要因素。領導人享有大權，卻失去正當性。資訊受到控制，民間的團體，不是被吸收，就是被解散。這種環境無法支撐一個有活力的經濟。更糟的情形是，國家因此變成具有壓迫性及獨斷性。但這些趨勢可以建立一多元的組織架構、尊重法治、及保護新聞自由及人權而抑止。

藉此說明此一地區經濟成功國家的核心概念和原因。至此以後「治理」一詞便廣泛地被用於政治發展研究中，特別是被用來描述後殖民地和發展中國家的政治狀況，¹¹例如，世界銀行1992年年度報告的標題就是「治理與發展」(*Governance and Development*)，報告中，更清楚闡釋治理的意涵，提出治理即政府和非政府組織、私人企業和社會「為了發展而在一個國家的經濟與社會資源管理中運用權力的方式」。

聯合國於1996年公布「地方治理創新政策與實務」(*Report of United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*)討論地方治理的新發展；經濟合作與發展組

¹⁰ World Bank, "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study," cited by David Gillies, *Human Rights, Democracy and Good Government, Stretching the World Bank's Policy Frontiers*, in Jo Marie Griesgraber ed., *the world bank: lending on a global scale*, 1996, p. 125.

¹¹ 俞可平，《治理與善治》。北京：社會科學文獻出版社，民89，引論。

織(OECD)在 1996 年發布一份名為「促進參與式發展和善治的專案評估」(*Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance*)報告中指出，治理就是「運用政治權威，管理和控制國家資源，以求經濟和社會的發展」；聯合國開發署(UNDP)1996 年的一份年度報告的題目是：「人類可持續發展的治理、管理的發展和治理的分工」(*Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division*)。

聯合國教科文組織(UNESCO)在 1997 年也提出一份名為「治理與聯合國教科文組織」(*Governance and UNESCO*)的文件；《國際社會科學雜誌》1998 年第 3 期出了一個名為「治理」(*Governance*)的專號；世界銀行於 2000 年所提「改革公共制度暨強化治理」(*Reforming Public Institution and Strengthening Governance*)策略報告中，主張各國應改善政府制度、提升治理能力；另 OECD 在 2001 年「地方夥伴關係促進更好的地方治理」(*Local Partnerships for Better Governance*)，則是闡述對於促進更好的地方治理關係之重要性。聯合國有關機構還成立一個「全球治理委員會」(*the Commission on Global Governance*)，並出版一份名為《全球治理》的雜誌(*Global Governance*)。

政治學者彼得斯(B. Guy Peters)和皮耶(Jon Pierre)在世紀交替之際，從治理的概念途徑出發，有系統的探索在全球化的衝擊下，國家與地方的本質和政治權力的運作方式產生何種變化。在新的治理模式之下，政治主體不再獨占社會資源的統合分配，則其統治的正當性，端賴建構新的治理網絡。Pierre 與 Peters 兩人都認為，治理結構不僅只僅是網絡關係，也必須要考慮到層級(hierarchies)、市場以及社區因素。

瑞士政治學家 John Pierre 從環境變化與治理發展驗證了治理的意義。Pierre 認為治理發生於二十世紀末，是因應民族國家為適應全球化的拉力，做出適應外在環境要求的努力；另一方面治理也是一個概念性、理論性的框架，用以說明協調、合作的社會體系，以及治理過程中國家權力作用和秩序所發生的一連串變化過程。¹²

Kooiman 與 Van Vliet 對政府在治理中的任務，則分為三類，分別為（一）組合與協調：其重要任務包括：認定情境、利害關係人的確認與發展有效的關係連結。（二）協調與領航：其任務在於為特定目標的達成，必須對連結關係加以影響與引領。（三）整合與管制：這類任務為所謂的「系統管理」，就是要建立高瞻遠矚的眼光，跳脫個別的子系統，並建立起適當的機制，以確保協調和效率。

英國政治學者 Gerry Stoker 的觀點，則強調治理是政府在統治過程上的新方法及型態，其最終將使得政府的意義有所轉變。他從五個論點出發，建構出一套用來理解治理概念的架構。¹³這五個論點，包括：

- 一、治理指涉的是一套由政府或非政府制度的行動者，所形成的複雜組合。治理出自於政府組織，卻又不限於政府組織的行為者，治理的概念挑戰傳統上以機制、正式制度作為統治系統(Systems of Government)的論述，治理的權力中心是多元的，認為政府並不是國家唯一的權力中心，各

¹² John Pierre, *Introduction: Understanding Governance*. In Pierre ed., *Debating Governance*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 20.

¹³ Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*, No. 155, 1998, pp. 17-28.

種公共的和私人的機構只要其行使的權利得到了公眾的認可，都可能成為各個不同層面的權力中心。意即治理主體範圍大於政府組織體系。

二、治理認識到在解決社會與經濟爭議過程中，界限與責任的模糊。政策執行的過程明顯被分割，多個行動主體分擔管理職能。因此國家與社會之間，公部門與私部門行為者間的界限與責任越來越難切割清楚。

三、治理明確的指出，在集體行動中各機構間的權力依賴關係。治理是一種互動過程，沒有任何一個公部門或是私部門的單一行為者能獨自運籌帷幄所有資源，治理的過程必須採取集體行動，任一組織都無法不與其他組織互動合作，以交換資源互助達到共同目標。

四、治理意味著行動者間網絡的自主管理(self-governing networks)，治理網絡以共同目標、資源以及技巧所結合的參與者聯盟(Coalition)，基於其為自發式的控制體系，行動效率與效能往往勝過政府統治的強制性規範。

五、治理認為將事情妥善完成的能力並不在於政府所擁有權力的多寡；也不在於政府能否下令或使用其權威。政府的能力與責任，在於是否能運用新的工具和技術領航與指揮。

美國學者 Lester M. Slamon 認為，新治理(new governance)被視為是一種與傳統政府統治迥然不同的新典範。治理被認為是實現公共服務效益、效率、公平的基本工具，超越「公」與「私」

的二元結構。¹⁴

美國學者 Guy Peters 認為，人類發展至今存在著四種治理模式的安排，即科層制、市場制、網絡和社區，而新治理典範則強調政府轉變對社會的管理職能與方式，注重協商溝通。Gaebler 也認為，新治理典範的興起便是要面對韋伯官僚制政府的失靈，進而以代之的「企業化政府」(entrepreneurial government)。¹⁵

關於治理的各樣定義中，全球治理委員會(Commission on Global Governance)的定義具有很大的代表性和權威性。該委員會對治理作出如下界定：治理是各種公共的或私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突的或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續的過程。治理既包括有權迫使人們服從的正式制度和規則；也包括各種人們同意或以為符合其利益的非正式制度安排。¹⁶

Smouts 則依據聯合國「全球治理委員會」對治理的定義，歸納出治理的四項特徵：一、治理是一種過程，不是一套規則，也不是一種活動；二、治理強調協調，不以支配為基礎；三、治理必須同時兼顧公私部門的行動者；四、治理不是正式制度，而是一種恆動過程。¹⁷

¹⁴ Lester M. Salamon ed., *The Tools of Government: A Guide to New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 9.

¹⁵ 史美強、廖興中，〈知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討〉，『知識經濟與政府施政』學術研討會，財團法人國家政策研究基金會主辦，臺北，民 90.04，頁 21-39。

¹⁶ 吳英明、鄭明達，〈全球治理與地方國家〉，《城市外交與全球治理研討會論文集》，義守大學公共行政政策與管理學系主辦，高雄，民 90.12，頁 15-27。

¹⁷ Marie-Claude Smouts, "The proper use of governance in international relations," *International Social Science Journal*, Vol. 155, 1998, pp. 81-89.

Weller 從公共政策結構與過程變化的角度，討論治理的意義。治理成為一種描述和解釋，說明近二十年來公共政策領域確實有所變化。治理應使人們意識到，有越來越多的行動主體加入公共決策的過程，在互動中對決策產生影響。治理是一種由「單中心」的政策框架，構建「多中心」協商合作的互動過程。¹⁸

R. A. W. Rhodes 解釋治理為：「治理是一種統治社會的新過程與新方法」。在「新治理：沒有政府的治理」(*New Governance: Governance without Government*)書中並且提出六種對治理的不同定義與用法：¹⁹

- (1) 視治理為最小國家的治理(As the Minimal State)：主張建立小而美政府，將政府涉入社會經濟生活中的作用減到最低，傾向新自由主義。
- (2) 視治理為公司治理模式的治理(As Corporate Governance)：指導、控制和監督企業運行的組織體制。
- (3) 視治理為新公共管理的治理(As the New Public Management; NPM)：新公共管理最初的兩項意義：市場化和公司化管理，將市場的激勵機制和私部門的管理方式引入公共部門。
- (4) 視治理為善治的治理(As Good Governance)：強調效率、法治與責任的公共服務品質。善治則應該具備下列特質：
 1. 有效率的文官、獨立的司法和法律制度，確保契約之履

¹⁸ P. Weller, "In Search of Governance," In Pierre ed., *Debating Governance*, 2000, pp. 22-25.

¹⁹ R. A. W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, Vol. 104, 2000, pp. 653-667.

行；2.妥善、負責運用公共資金；3.具有能向國會機關負責且立場超然獨立的審計人員；4.各級政府都能夠尊重法律和人權；5.多元的制度與言論自由。

(5)視治理為社會控制系統的治理(As a Socio-Cybernetic System)：政府與民間單位，公部門與私部門間的合作互動關係。

(6)視治理為自身網絡組織的治理(As Self-Organizing Management)：強調信任、合作與互惠為基礎，形成公民社會自我管理模式。

學者 Nalbandian 等指出，當代地方政府的挑戰與回應，就是地方政府的運作原則應該是「民主且有效率」，²⁰其中兩項原則最重要：將地方政府的組織現代化(to modernize the organization)，以及建立並維持社區意識(to build and maintain a sense of community)，後者所指「社區意識」更是地方治理的精髓。在建立並維持社區意識方面，是地方治理的基礎，可藉由現代通訊、便利的科技，將個人與社區適當聯繫，以回應當代因人口增加而生之區位感與地方認同瓦解之困境，促成認同、傳統與鄉土意識復興。Nalbandian 等人強調，地方政府回應地方治理的趨勢與挑戰，應嘗試建立領導能力、發展策略性思考能力(thinking strategically)、促進學習以接受變革(promoting learning and change)、建立聯盟發展夥伴關係(developing partnership and alliance)、接受多元差異，並以現代科技做為推動地方治理變革的方式。

²⁰ John Nalbandian and Carol Nalbandian, "Contemporary Challenges In Local Government," *Public Management*, 2002, pp. 6-11.

學者 Gargan 強調地方治理，最終目的在提升地方的治理能力。²¹他認為，治理能力是指政治系統動態性處理需求與期望的能力，並且妥適運用各類資源滿足各種期望，解決公眾問題。

英國學者 Bovaird 等認為地方治理是利害相關的所有行為者間，彼此影響而促成地方福利水準，包含正式與非正式的結構與過程，²²其中利害關係人(stakeholders)可包括：企業、社區、志願團體、媒體、上級政府、地方政府。

地方政府為回應地方治理的趨勢與挑戰，曾嘗試建立領導能力、發展策略性思考能力、促進學習、接受各項變革、建立聯盟發展夥伴，並接受社會的多元差異。無論地方治理之分類框架為何，名稱為何，其所為之實質作為皆謂之「地方治理」。地方治理是過程、是方法；是結構也是分析途徑，雖分類框架不同，而有不相同類型之治理模式產生，其實都是治理，只是治理產出效果也許不同而已。

地方治理理論的興起與發展，成為一種對地方公共事務態度的新式思維。地方公共事務的發展，隨著全球化以及世界地球村時代的降臨，越發複雜糾葛，事務的牽涉與涵蓋範圍越來越廣。因之，傳統的二元思維模式，已經無法提供有效的解決途徑。新治理理論的思維，加入後現代主義的多元文化，認為傳統科層或是市場機制，皆不足以完全闡釋全球化下的世界。新治理理論於是提出，地方治理的行為者應該多元，地方治理的關係應該多

²¹ John J. Gargan, "Local government governing capacity: Challenges for the new century," in John J. Gargan ed., *Handbook of Local Government Administration*, New York: Marcel Dekker, 1997, pp. 517-533.

²² Tony Bovaird and Elke Löffler, "Moving From Excellence Models Of Local Service Delivery To Benchmarking Good Local Governance," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, 2002, pp. 9-24.

元；即地方治理的行為者不再侷限中央或是地方政府本身，而上下層級政府間可以是策略夥伴關係；同級政府間可以是協力合作關係；公部門與私部門都可以是治理過程中的行為者。政府公家單位不再壟斷對公共服務的提供，治理關係亦然，宜朝向多元主義方向發展。

第二章 地方治理模式之理論形成

「治理」(governance)並不是一個新造的名詞。傳統上與辭意解釋上的「治理」與「政府」或稱「統治」(government)一詞幾乎無異，都代表國家政府的統治、管轄、支配和控制。直至二十世紀八十年代開始，由於全球化浪潮以及後現代社會哲學的提出，“governance”一詞的意涵才有了巨大變化。治理理論成為一套複雜且充滿爭議的思想體系；治理理論作為分析及解釋途徑，其在說明世界、國家、地方、社區、組織間發生的變化，意圖提供途徑，以闡釋國家與社會關係的新結構型態；治理理論若作為可實踐的行動，則在促進傳統政治、公共行政制度的變革，建構一種分權化、公民參與、多元中心的公共政策新典範。

在為地方治理模式建構理論前，應先檢視過去一世紀以來，西方民主國家政府角色的轉變歷程，了解行政典範如何移轉，以為地方治理概念的興起與發展墊基：

(一) 二十世紀的頭一、二十年，穩定的民主式政府正蔓延西方世界，政府的存在被認為是一種「必要之惡」(necessary evil)，此一階段政府涉入社會及市場的程度不高。

(二) 直至二次世界大戰結束初期，西歐和美國先後進入政

治變遷的第二個階段，政府被視為是追求社會變革、公平和經濟發展時獨有的(unique)、正當的和無法挑戰的手段工具。此時，政府給人一種強勢的印象，政府的角色與職能日益擴張，其政治影響力滲透整個社會。²³「大有為政府」(big government)成為此一階段的主要觀念，以美國的「大社會」計畫(The Great Society)²⁴、「對抗貧窮」計畫(War on Poverty)和瑞典的「壯大社會」計畫(The Strong Society)最具代表。

(三)一九八〇年代進入第三個階段，英國柴契爾政府和美國的雷根政府可為代表，在短時間內，即轉變前一階段對於政府角色地位的觀點。²⁵政府不再被界定為解決各種社會問題的手段工具；反之，歷經上一階段政府過度擴張後，政府本身成為造成社會問題的根源和原因；「最小國家」(minimal state)遂成為此一階段的主流價值；政府的職權範圍不斷被壓縮，政府被要求做到「小而美」(small is beautiful)的型態，藉由民營化、解除過度管制、刪減公共支出、調降稅率、行政革新，以及在公共服務產出上引進市場導向觀念，採行新公共管理的理念，²⁶以逆轉政府過度膨脹的現象。

(四)一九九〇年代初迄今，是第四個也是最近的一個階段，這個時期出現一些新的政府治理模式，傳統公共行政與新治理典範區別如表 2-1。公共服務開始跳脫出「國家－市場」或「國

²³Maier C. S. *Changing Boundaries of the Political*, New York: Cambridge University Press, 1987, pp. 1-26.

²⁴美國總統詹森 (Lyndon Johnson) 時期推動了「大社會計畫」(the Great Society programs)，其政策包括增加公共服務和福利國家計畫的支出，以及增強對市場的干預。

²⁵ Rockman B. A. "The Changing Role of the State," in B. Guy Peters and D. J. Savoie, eds., *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998, pp. 20-44.

²⁶ Hood C. 'A Public Management for All Seasons?' *Public Administration*, 1991, pp. 3-19.

家－社會」的二元對立的零和(zero-sum)觀念。²⁷所謂眾人之事不再採「非公即私」的二元分化法，而是重新觀察及思考政府在社會及市場中所應該扮演的角色，認為政府在社會中應該隨時扮演協調、說服工作，強調社會網絡參與，公私部門協力，政府行政上採取權力授與的方式，僅須提供有限的公共服務，限制國家政府過度干預市場機制，並開始以「新治理」(new governance)或「領控」(steering)等概念重新界定政府的角色職能。²⁸

表 2-1 傳統公共行政與新治理典範的區別

傳統公共行政	新治理典範
單一的公共項目與公共機構	創新的公共行動主體
科層制	社會網絡
公與私對立	公與私結合
命令與控制	協商與說服
採控制與管理的方式	採授與權力的方式

資料來源：Salamon L., *The Tools of Government: A Guide to New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 9.

西方民主世界的國家與社會互賴關係，大多經歷過上列四個時期的典範移轉，即便因著政治文化和國家系絡因素的差異，使得各國家對體制改革反應也許不盡相同，然政府行政應為人民謀福祉的立意，卻是亙古不變。此可由上述行政典範移轉的過程趨勢得知。政府存在的目的絕不是與民爭利，當國家社會處於承平時，則人民自然不希望政府過多的干預行政，因此會極力壓縮政府職權，使其「最小化」，自由市場機制方可淋漓發揮；反之，當國家社會正生動盪，如：戰爭後或是流行疾病後，則人民當然希冀一個「大有為」的政府來重建社會秩序，地方政府亦然。人

²⁷ 博奕理論(Game Theory)中的零和概念係指，行為雙方中，一方之所得恰為另一方之所失。
²⁸ John Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2000, p. 12.

民的需求因時空環境而不同，則地方政府職能便應隨之調整，治理的樣態能因應環境之不同做出回應，方可謂之「善治」(good governance)。

第一節 地方政府經營失靈之檢視

壹、地方治理興起之因素

過去二十年來，歐美等先進工業化民主國家，在地方政府的角色職能已經出現了很大的轉變，造成此轉變的因素，可由以下三個層次觀察：其一，在分權化的潮流下，中央與地方的關係 (central-local relations) 已經轉換成更為廣闊的府際關係網絡 (network of intergovernmental relations)，成為府際夥伴關係；其二，由於工業化帶來社會結構快速變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化情形加劇，對地方公共服務的需求大量增加，以往地方政府傳統的統治模式已無法因應人民需求，必須結合民間私部門，或其他地方政府共同治理地方；其三，地方政府不僅要處理因都市化所帶來的問題，同時，也要面對全球化所帶來的挑戰，全球化競爭下，各行動者的單位不再以國家為界限，為此地方政府必須經常穿透國家界限，與其他國家的城市或地方發展出各種競合關係。

由上述特徵可看出，當代民主國家的地方治理實體，其治理的界限已經十分模糊，實際參與治理的行動者也不再限於地方政府機關；同時，在實際的治理過程中，由於隨著地方政府與中央政府、其他地方政府、私部門廠商、非政府組織，乃至於與國家

以外的政府或非政府組織等行動者建立各種新的互動關係模式，因而地方政府在治理過程中的角色職能，也出現明顯的轉變。鑒於傳統「地方政府」概念已經難以描述或解釋此種新的地方體制(new local regimes)，西方學者遂逐漸以「地方治理」的概念來加以補充，並將此演變的過程稱為「從地方政府轉變為地方治理」(from local government to local governance)。²⁹

西方國家自二十世紀晚期，一九八〇年代開始，對「治理」概念逐漸重視並發展為理論，其政府失靈、理論失靈所遭遇的困境危機，與治理理論形成原因已於前述文章中提及，不再贅述。然何以地方政府職能在一九八〇年代後面臨轉變，轉入「地方治理」(local governance)的方向發展，究竟地方政府在經營上為何面臨困境？四項原因分析如下：³⁰

一、國家遭逢財政危機，引發中央加速授權地方

第二次世界大戰戰後，單一國家制的英國與聯邦制的美國，從一九八〇年代開始，皆發生因政府無限制擴張、中央政府極度集權化而產生了國家的財政危機。中央政府迫於財政窘境，於是加速「授權」(empowerment)地方政府以節省本身的公共政策支出。中央「授權」給地方的另一層意義，是要地方承擔更多的財政責任，分擔支出。

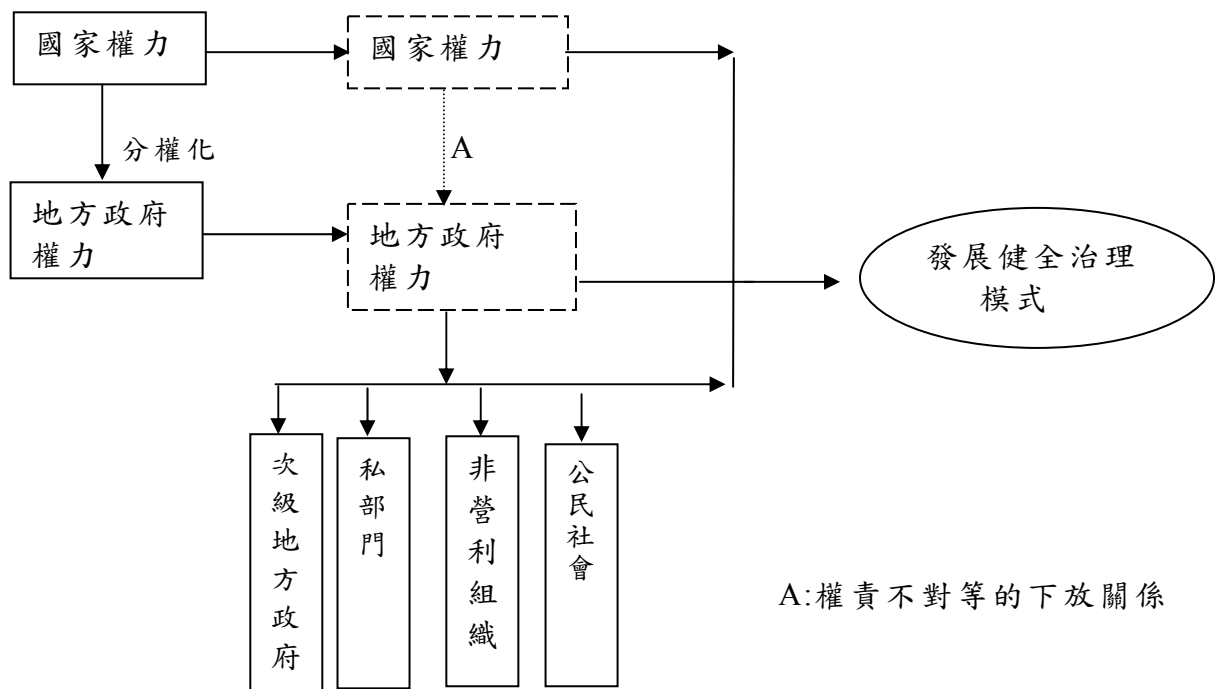
在這種中央「貿然」下放權力情況之下，地方政府恍若從中

²⁹ Leach R. and Percy-Smith Janie. *Local Governance in Britan*, New York: Palgarve Publishers Ltd, 2001, pp. 22-25.

³⁰ 劉坤億，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第 13 期，民 92，頁 233-268。

央手中接收燙手山芋，地方政府在公共支出方面至少要做到平衡預算支出或抑制支出成長，而這也意味著地方政府必須縮小部門的規模，並且開始改變原來的治理型態，如圖 2-1 所示。國家將權力由不對等的權責關係，將事權下放地方，卻使中央與地方政府皆運作失靈（以虛線表示者），地方政府為因應草率分權化過程，普遍的調整作法包括：採取企業部門的雇用制度、財務管理方法，以及改由私部門、志願團體或社區來提供公共服務。再者，權力向下移轉給地方之後，地方政府的政策責任也相對加重，尤其更會成為政治壓力的眾矢之的，無論是國家或是社會的行動者，都會直接對地方政府施壓。³¹另外，根據英國的學者觀察，在財政窘迫的情況下，中央政府和地方政府之間也發展出新的資源互賴關係，其關係依不同的政策領域而出現不斷解構和重組的現象。³²

圖 2-1 中央與地方分權化過程



³¹ John Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000, pp. 87-89.

³² Gerry Stoker, "Local Governance," *Public Administration*, 1997, p. 75.

資料來源：自繪。

二、新右派改革理念衝擊地方政府的角色職能

新右派 (the New Right) 改革理念，以古典自由主義 (libertarianism) 的市場經濟理論為基礎，結合公共選擇理論和管理主義的論述，形成「新公共管理」理論分析，意圖貶抑政府的功能而推崇自由市場的機能，並且大量擷取「師法企業」的管理策略和工具，倡導「企業型政府」 (entrepreneurial government)，認為政府涉入社會經濟生活中的程度應該越少越好，讓市場機制那雙「看不見的黑手」 (hidden hand)，依市場需求運作。

因此，舉凡民營化 (privatization)、政府業務委外 (outsourcing)、強制競標 (compulsory competitive tendering, CCT)、³³市場測試 (market testing)、內部市場化 (internal markets)、消費者選擇權、區分購買者 (purchasers) 與提供者的公共服務體系等改革策略，已成為各國政府治理模式變革的共同語言。經過此一番改革，地方政府不再堅持其為公共服務的唯一提供者，而是可以與私部門建立合作夥伴關係。

三、第三波時代的來臨促發更多社會行動者參與地方治理

第三波 (third wave) 政治時代也被稱為後物質時代

³³ 強制競標 (CCT) 起源於一九八〇年代初，中央要求地方政府在提供公共服務和公共財貨前，都必須經過與政府外部機構的競標程序，以決定最後由誰提供實際的服務和財貨，政府單位不再擔任獨占的供給者角色。

(post-material age)。第一波政治時代著重制度的建立，以期為人類帶來安定生活；第二波政治時代，政治菁英(political elites)著重資源分配與重分配的議題探討上。

現今也就是第三波政治時代，則是在為社會高度發展之後所衍生的各種問題，找出更適切的解決或是替代方案，例如環保議題就是此一時期的重點議題。整體社會中必須積極尋找出面對和因應第三波政治時代的治理模式，政府必須與社區、非營利組織(nonprofit organization)、大眾傳播媒體(mass media)及非組織性公民運動等社會行動者，共同解決後物質時代複雜的社會問題。

四、全球化效應帶來衝擊

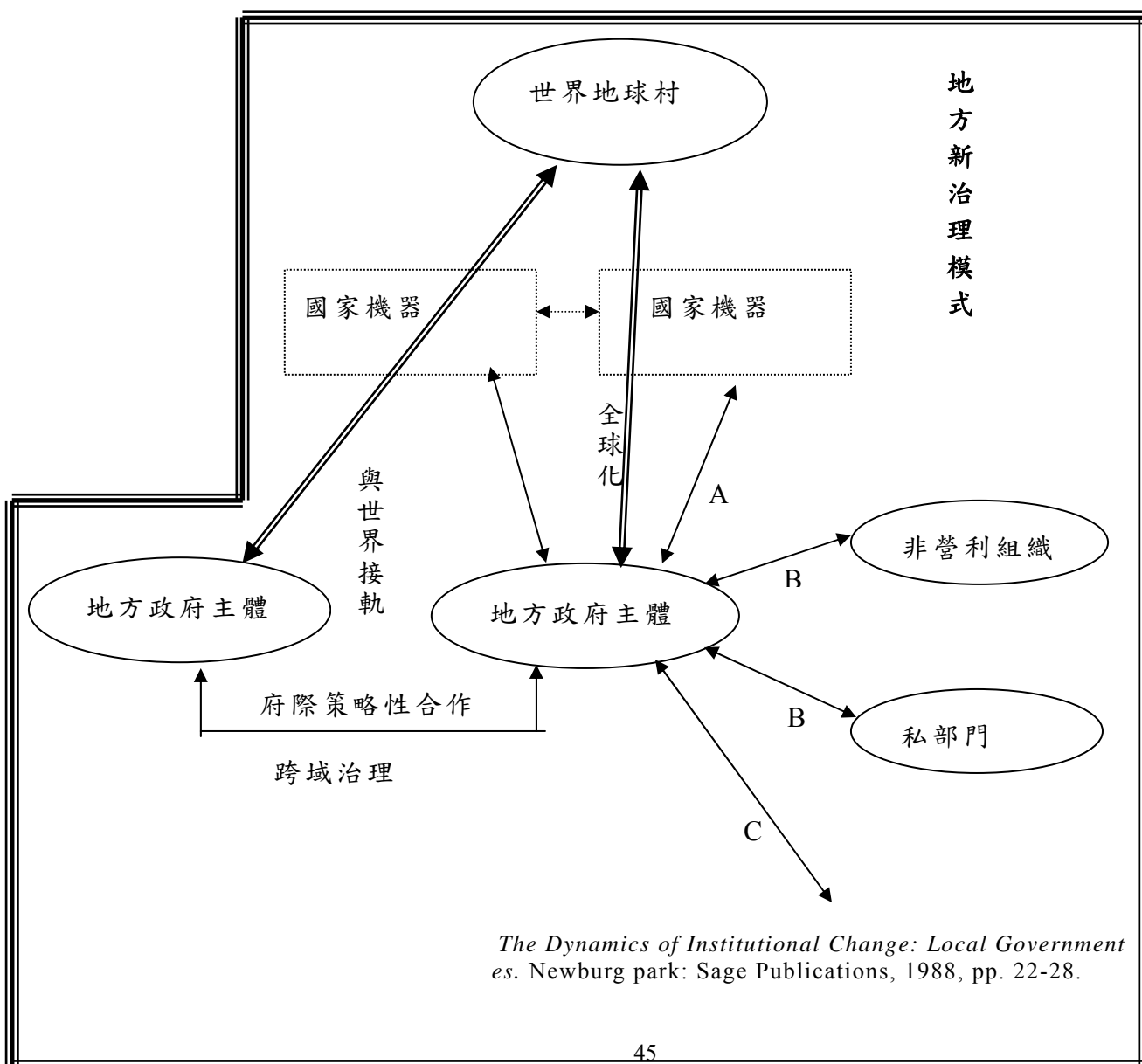
全球化衝擊著全人類的生活，民族國家自主性因著全球化降低，國家間主權界限模糊。全球化帶來各國家間藩籬消失，可以是地方政府發展地方特色，實現地方治理的大好時機。地方也應重視提昇競爭力，因為全球化的影響，來自其他地方、城市的競爭將更為明顯，唯地方善治才可免去被城市邊緣化的危機。

在分權化改革實踐中，地方政府面對中央責任下放和權力分配的不同步，事權劃分與財政權劃分不協調的問題，迫使地方政府無論如何必須採用新治理的結構與運作模式。換言之，地方治理是地方政府被迫解決分權體制不協調的壓力，而採行的制度，說明地方治理形成的很大一部份背景是在外有全球化衝擊、內受

政府間權力衝突，雙重擠壓的結果。³⁴

在分權化的改革過程中，地方政府面臨一個尷尬的窘境；即中央政府在將事權和管理項目下放給地方政府時，並未同步將等比例的財政收入撥款給地方政府。為保有強大的宏觀調控能力，多數中央政府仍然掌握財政資源，中央政府「授權」卻不「送錢」，而地方政府財政收入來源極為有限，使地方政府面臨比以往更大的財政危機與責任壓力。

圖 2-2 地方新治理模式



資料來源：自行繪製

所幸財政的困頓與政治上的壓力，使地方治理工具獲得發展。誠如 Gerry Stoker 曾謂：「治理概念讓政府擲節支出的作為合理化」。³⁵地方新治理模式關係如圖 2-2 所示，在中央層級的國家機器，因應全球化趨勢，國家界限與權限逐漸不能彰顯（以虛線表示者），而地方政府為緩解分權化後，龐大公共服務需求之壓力，於是轉而與其他地方政府、私部門、非營利組織和個人、公民社會（雙向箭頭表示者）共同發展新地方治理模式，在多元行動者的架構下發展新治理關係。

表 2-2 地方治理概念與政府本位概念之差異比較

	政府本位(government)	地方治理(governance)
涉及不同制度數目	少	多
官僚結構	層級的，強調一致	分權的
水平網絡關係	封閉	向外延伸；跨域治理
國際網絡關係	最小化原則	開放原則
在民主程序中呈現	代表性原則	兼具代表性與實驗性
政策特質	例行性	強調創新與學習
中央政府的影響方式	直接控制	避免控制、分權化
領導方式	集體的或顧客導向	首長主導或個人導向

³⁵ Gerry Stoker, "Public-Private Partnerships and Urban Governance," in John Pierre ed., *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, London: Macmillan, 1998, pp. 34-51.

資料來源：John Pierre, *Local Governance in Western Europe*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001, p. 17.

前述地方治理概念興起的背景，可整理出表 2-2，從地方政府本位的統治到地方治理有幾項發展方向：

- (一) 中央政府與地方政府，不再是傳統自上而下的威權統治關係，兩者因著分權化浪潮發展出資源互賴、共享的新夥伴府際關係。
- (二) 財政與資源困窘的情況下，地方政府勢必仰賴其他私部門或志願性團體的分工，才能提供具效率、效能的公共服務。地方政府不再是地方公共服務的唯一提供者，也可以是地方公共服務的消費者，與其他社會活動主體發展出更活絡的市場網絡。
- (三) 全球化的衝擊影響下，地方政府間的策略結盟，跨區域共同治理的情形將更為盛行。
- (四) 發展地方公民意識(denizen consciousness)。地方治理核心價值即是地方公民意識，也是所謂「社區意識」(community consciousness)的養成。地方上公民自主自覺，才可能達到真正地方自治與治理。

質言之，地方政府經營失靈的困境之所以產生，與全球化影響、中央政府失靈等因素密不可分。其中最需要檢討的，便是中央草率、便宜行事的分權化過程。由於分權化過程的不夠周延與配套政策不完整，中央政府經營失靈，便直接造成地方政府的無法治理。因此，在建立新治理過程中，可一鼓作氣由下而上推動，使國家能因地方治理成功而長治久安。

貳、我國地方政府失靈之困境

臺灣在政治民主化、社會多元化以及經濟重構化的浪潮下，地方自治亦歷經臺灣省各縣市實施地方自治綱要、自治二法、³⁶精省再造工程，以及地方制度法施行後，逐漸從行政保留式的地方自治，移轉為法律保留式的地方治理型態，使地方政府成為一個實質具有管理地方自治事務、發展地方潛力的自治體。³⁷然在歷經種種變遷後，法制層面上地方自治主體已經獲得合法性，今日吾人仍可見到地方政府經營在政治、財政、管理面向上，遭逢許多問題與困境。

一、中央對地方行政能力不信任

中央政府沿襲傳統威權主義(authoritarianism)餘毒，對直轄市、縣(市)及鄉鎮(市)的一般地方自治基本行政權，仍經常採行政管制態度，以及行政與立法過度指導與過當監督，對於地方自治行政上之基本事權，中央仍有不信任地方政府能力之虞慮。³⁸再者，有關地方自治行政之基本事權，在臺灣社會政治民主化、社會多元化與工業化之後，許多相關於中央與地方自治權限的問題，並未適時因環境變遷修正與檢討，致使中央與地方因權限劃分不清，而時有自治權限範疇之爭議，對於吃力不討好的公眾事務，中央與地方政府爭功諉過情況屢見不鮮。

³⁶ 自治二法指：「省縣市自治法」和「直轄市自治法」草案，為83年7月完成三讀，經總統公布後施行。

³⁷ 紀俊臣《臺灣地方政治轉型與自治法治設計之析論-以都市法制為個案》。臺北：時英，民85，頁12。

³⁸ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論臺灣地方政府的變革方向》。臺北：翰蘆，民86，頁192。

二、地方財政普遍困頓

現行地方財政的問題在於：

- (一) 地方自主財源偏低，財政困窘。
- (二) 上級政府未依法切實負擔委辦事項的經費，造成地方財政的扭曲。
- (三) 補助款多數指定用途特定的性質補助，減少地方自治因地制宜的效果。
- (四) 統籌分配稅制不健全，中央容易上下其手，不利於地方財政。

由於地方財源豐沛與運用情形，直接影響地方政府組織施政的能力與彈性空間。我國直轄市與縣（市）九十二年度與歷年資產負債餘絀情形，如表2-3所示，³⁹餘絀類科目包括歲計餘絀及累計餘絀，合計短絀2,202億317萬餘元，較上年度期末餘額短絀2,307億2,357萬餘元，減少短絀105億2,039萬餘元，約4.56%，主要係部分市縣本年度產生歲計賸餘所致。

表2-3內容看出九十二年直轄市與縣（市）之資產負債餘絀情形，除基隆市、台中市以及福建省金門、連江二縣資產決算為正值外，台北、高雄兩直轄市及其他縣市，皆處財政負債的困窘境況。檢討我國現行中央對地方政府財源的補助制度，屬於中央主管事項交由地方政府執行者，固然已依財政收支劃分法第38

³⁹ 資料來源為審計部，網址為：<http://www.audit.gov.tw/fin.asp>。

條之規定，由委託機關負擔其經費，但在實務上除事權劃分不清的問題，原應編入委辦費者卻經常被列為補助費，形成事後責任劃分不清現象。⁴⁰這種預算編列不確實的問題，「中央請客，地方買單」，則有可能引起地方政府的反彈，誤解中央政府只是在推卸既有業務的執行責任，卻未負擔相對應的委辦費用，使地方政府財政困難加劇，經營上更顯困難。

圖2-3為九十二年度臺灣省各縣市總決算審定後歲入來源與歲出用途概況，由圖中可知臺灣省各縣市九十二年度歲入預算4,419,58億元，與歲出決算4,786,22億元，歲入與歲出差額為短少366,64億元，以表2-3與圖2-3交叉比較，顯見臺灣省各縣市財政狀況根本捉襟見濁、入不敷出。

再者臺灣省各縣市自籌財源只佔歲入財政來源的39%，各縣市自有財源比例更只為自籌財源中的29%；其中非自籌財源中占最大比例者，為統籌分配款項占78%。地方自有財源本就籌措不易，加以傳統中央父權主義下，地方政府逐漸養成「怠惰」心態，地方建設、發展經費多「手心向上」望仰賴中央統籌款之分配，地方政府首長至中央「哭窮」情事時有所聞。

⁴⁰李顯峰，〈中央對省及直轄市補助款之研究〉，「行政發展與地方政府競爭力之提昇」學術研討會，東海大學公共行政研究班主辦，臺中，民86，頁269。

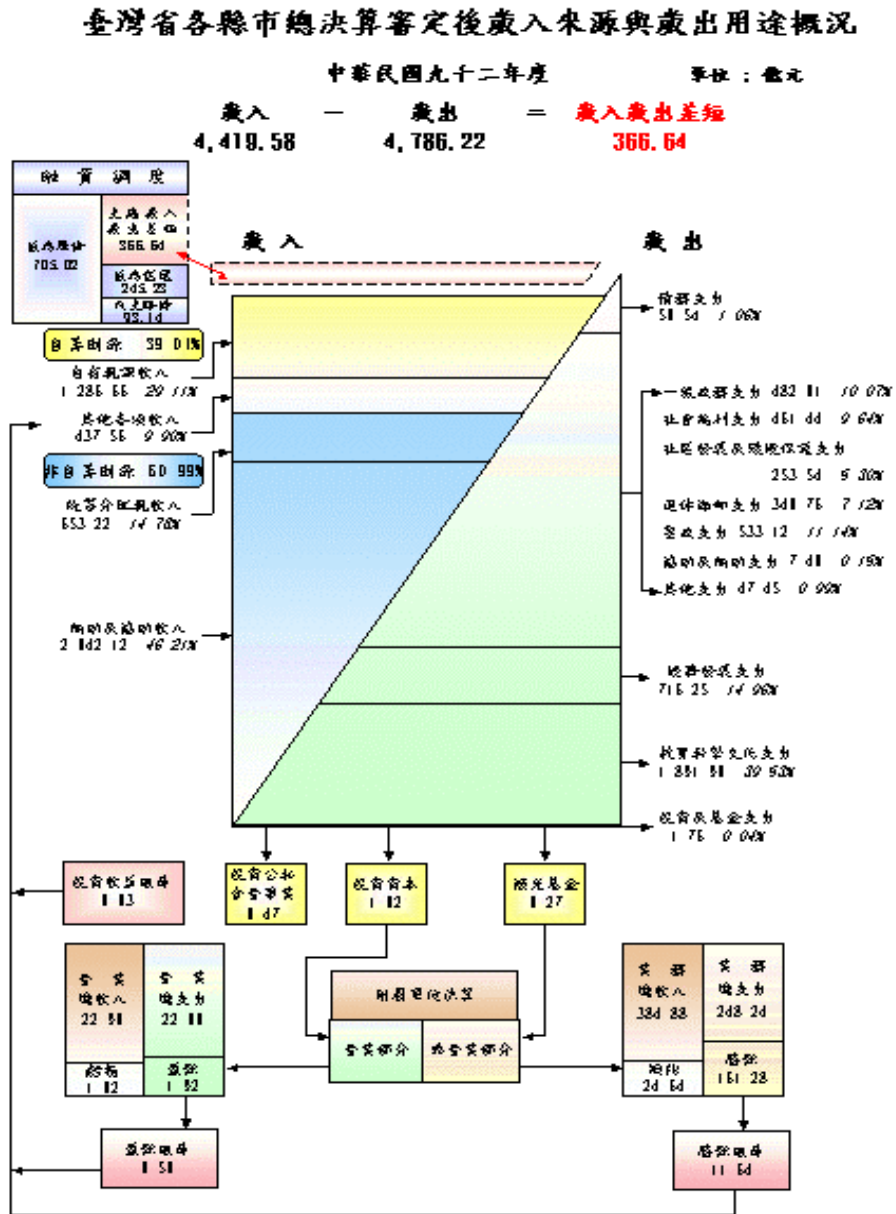
表2-3 直轄市與縣市資產負債餘絀（決算結果）（單位：千元）

	總 餘絀	92年歲計 餘絀	歷年累計 餘絀		總 餘絀	92年歲計 餘絀	歷年累計 餘絀
台北市	-14,554,229	2,852,906	-17,407,136	嘉義市	-2,524,315	-16,408	-2,507,906
高雄市	-11,003,093	2,064,534	-13,067,627	台南縣	-15,443,149	-2,116,707	-13,326,442
基隆市	0	108,238	-108,238	台南市	-15,676,298	129,135	-15,805,433
台北縣	-27,828,930	5,296,153	-33,125,084	高雄縣	-12,136,216	-68	-12,136,147
宜蘭縣	-7,196,762	1,159,633	-8,356,395	屏東縣	-12,987,674	1,172,619	-14,160,294
桃園縣	-5,794,429	1,782,154	-7,576,583	花蓮縣	-3,741,467	1,299,921	-5,041,389
新竹縣	-12,225,213	-1,383,557	-10,841,656	台東縣	-3,129,248	577,402	-3,706,651
新竹市	-3,763,801	-916,052	-2,847,748	澎湖縣	-1,394,549	82,860	-1,477,409
苗栗縣	-11,620,223	63,966	-11,684,189	金門縣	6,959,329	71,732	6,887,597
台中縣	-29,143,396	-3,013,288	-26,130,108	連江縣	220,090	129,413	90,677
台中市	1,283,252	2,462,315	-1,179,063	總計	-220,203,179	14,584,357	-234,787,537
彰化縣	-5,504,772	522,016	-6,026,788	直轄市	-25,557,323	4,917,440	-30,474,764
				總計			

南投縣	-8,448,088	563,903	-9,011,992	臺灣省 總計	-201,825,277	9,465,770	-211,291,048
雲林縣	-13,033,733	723,888	-13,757,622	福建省 總計	7,179,420	201,145	6,978,274
嘉義縣	-11,516,257	967,642	-12,483,900				

資料來源：審計部，「民國九十二年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」。自行整理。

圖 2-3 臺灣省各縣市總決算審定後歲入來源與歲出用途概況



資料來源：審計部，〈民國九十二年直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告〉，民 92。

然地方政府對於中央統籌款之分配，「既患寡亦患不均」，統籌款分配問題在「財政收支劃分法」於民國 88 年一月修正施行後，地方財政困難情況似乎未見改善。反觀，福建省金門、連江二縣，歷年及九十二年度資產負債餘絀情形皆為正值，顯示地方特色產業成功帶來地方自有財源之充足。

因此，面對我國地方政府財政困境，雖然地方制度法、財政收支劃分法均作了許多的改進，然而更應立法增修相關的財政法制配套，如地方稅法通則、公共債務法、規費法等，以增加地方政府的財源。此外，更應落實財源劃分與權限分配之課責關係。解決方案不在分配款項上「把餅作大」，財政收入來源有限情況下，將餅作大也只是變薄而已；不若開創自有財稅收入來源實際。地方政府應自主自覺，以新地方治理概念型塑地方特色，開創地方治理新樣貌，財政開源才是解決地方經營失靈之本。

三、地方重本位主義而輕自主性

本位主義(departmentalism)是一種只關心自我目標的實現，卻忽略與其他機關相互合作的表現。在價值多元化的政治過程，參與者懷抱不同的偏好或立場乃是常態，但以追求個別的偏好至上，即容易衍生本位主義的問題，進而忽視其他集體共同利益的維護。普雷斯蒙(Jeffrey L. Pressman)認為：參與者分歧的政策偏好經常是府際間衝突的根源，而中央與地方政府之間權力不對稱(power asymmetry)的現象；更會加劇由不同偏好所引發的府際間衝突。⁴¹

⁴¹ Jeffrey L. Pressman, "Federal Programs and City Politics," In Laurence J. O'Toole Jr. ed., *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives and Issues*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1993, pp. 155-157.

臺灣中央與地方在歷經多次選舉後，衍然已形成不同政黨執政之分治政府(divided government)現象，各政黨間之互動，歷經兩次總統大選，甚至形成意識型態對抗，分屬不同政黨的中央，地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識型態不同，常無法有效合作，甚至迭生齟齬，錯失共同協力解決區域性問題的機會。

在區域的合作發展中，各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，在業務推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸般齟齬及對立的錯亂現象，以致使區域合作之不易。例如，跨越雲林、嘉義二縣之草嶺堰塞湖之營運管理，雖已由重建推動委員會、內政部及交通部觀光局，先後協商決議由雲林縣政府主導，並召集嘉義縣政府，成立聯合營運的單位，提出完善的管理方案。但嘉義縣政府對此仍有不同意見，故知，本位主義及轄區利益(region benefit)為先，不利於地方政府發展治理概念。

再以臺北市和臺北縣、桃園縣、基隆市為例來說，其在生活機能上可謂一體；在此一都會區居住、工作的民眾，生活互動十分密切。然因行政區劃的不同，臺北市和其他縣市的首長時有矛盾衝突；許多跨縣市的相關問題，協調起來困難重重。甚至來自如此緊密生活圈的民意代表，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此對立嚴重，此種就是錯亂現象的例證。縣市整體發展在受到行政區劃割裂後，最直接而明顯的就是造成跨行政區的環境保護、汙染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質建設推動的困難，阻礙地方整體健全發展。

地方政府一向落入本位主義過高，而財政與行政自主性卻不足，以致無能提供更加公共服務的泥淖。地方政府應拋棄地方本

位主義思維，而以整體競爭力為考量，運用「全局治理」(holistic governance)模式為發展途徑，⁴²設定「提升地方治理能力」為總體共同目標，策進地方政府間協力關係發展，發展社區公民意識，健全地方自主性，強化公民參與治理，並以提升地方人民福祉為最後依歸。

四、城鄉發展差異大

臺灣現行行政區域劃分，大致完成於民國三十九年實施地方自治之時，其後雖經臺北、高雄兩市升格為直轄市，嘉義、新竹升格為省轄市等小規模的行政區域調整，其餘行政區五十多年來未做合宜的調整重劃。經過總體評估發現，臺灣地方行政區域劃分過為細膩且缺乏規模經濟效益，加上地方政財政赤字日益累積，地方政府間又缺乏共同協商與合作發展的精神及機制，導致區域間的資源無法發揮整合之效果。

臺灣地區都市化的現象在過去二十年有成長的趨勢；也就是說，城鄉規模的差距不斷增加，而此種趨勢在未來將持續發展。此外，北、中、南、東四個區域過去二十年來，以北部區域最具競爭優勢，而北部區域中尤以行政院直轄的臺北市，在行政資源上最占有發展優勢。結果卻使得經濟結構與地方財政基礎原本就處於薄弱的縣市政府，在經營管理上更是蒙上一層陰影。這樣的發展導致直轄市、縣市與其周邊的縣轄腹地在失連發展後，縣市間區域發展差距因而更進一步擴大，造成臺灣空間極化現象。

⁴² 全局治理途徑是一種思維，意謂著一種共同強化的意念與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果，是一種以「結果」為導向的思考模式。

五、經濟全球化對地方產業與經濟活動造成衝擊

世界經濟全球化影響下，臺灣於公元 2002 年元旦加入世界貿易組織(World Trade Organization；簡稱 WTO)，成為第 144 個會員國。開放農產品進口，將低關稅，農產品關稅減讓承諾如表 2-4 所示，降稅計畫於 2011 年完成後，平均名目稅率將自基期年（1992 年）為 21.83%，降至 12.86%，降幅幾乎達至 10%。因應農產品進口自由化狀況則如表 2-5 所示，自由化的結果，將開放約 504 億元之農產品進口。其中，進口稻米市場約為 34 億元，首先面臨衝擊的是臺中縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣等農業大縣。

臺灣地區地狹人稠，農林產業單位成本高，面對傾銷式的 WTO 農業協定，將對農業與其他經濟活動造成的影響不可小覷。地方政府為求永續經營發展，接軌全球，應以建立地方特色的經濟活動，為目前面臨之困局解套。

表 2-4 農產品關稅減讓承諾

年 份	平均名目稅率	降 稅 幅 度	降稅項目
1992年（基期年）	21.83%	從 1992 年（基期年）至 降稅期程完畢時，整體 關稅降幅約為 33.47%。	1,021 項
入會前（2001）	19.33%		
入會年（2002）	13.98%		
降稅計畫完成後 （2011 年）	12.86%		
附註：大部分產品於 2007 年完成 降稅，於 2011 年降稅完畢			

資料來源：經濟部國貿局，

http://www.moeaboft.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm, 民 92.5。

表 2-5 因應加入 WTO 農產品自由化調整

未入會前諮商概況	因應入會之自由化 措施	自由化後結果	備註
43 項農產品管制 進口或限制進口地 區	<p>1. 稻米至 2000 年開放國內消費量 8%。</p> <p>2. 龍眼、荔枝、橙類、檸檬、全鴨、火雞肉塊、鴨肉塊、魷魚等十八項，於入會開放自由進口。</p> <p>3. 花生、東方梨、雞肉、液態乳、動物雜碎、豬腹脅肉等 22 項採關稅配額開放進口。</p>	自由化的結果，將開放約 504 億元之農產品進口。包括進口稻米之市場約 34 億元、蔗糖、菸葉、玉米、高粱、大豆等約 64 億元；水果市場約 64 億元；畜產品約 317 億元；進口漁產品約 25 億元。	小麥粉、雜穀粉已開放自由進口。
稻米、雜糧、蔗糖、菸葉、釀酒葡萄、	2000 年削減 AMS20%， ⁴³ 估計金	逐年削減對農產品之補貼，以協助農	

⁴³ 國內農業補貼總額(AMS)：世界貿易組織農業協定，要求成員採取封頂和削減措施，限制對貿易產生扭曲作用的政府，對全部和每一種特定農產品的支持。對這兩個類別的總支持量技術上被稱為一個成員的「農業補貼總額(AMS)」。每個成員特定的農業補貼總額都不相同，在計算 AMS 時，各成員被允許免除計算未達到某個規定的基準限量，即基本免除標準。發展中國家成員的免除標準是農產品產值的 10%，發達國家的免除標準為 5%。

小麥，採價格支援制度。	額約為 35 億元，並逐步調減，改採環境維護或休耕補貼等綠色措施。	業調適，減緩自由化衝擊。	
-------------	-----------------------------------	--------------	--

資料來源：經濟部國貿局，

http://www.moeaboft.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm, 民 92.5。

臺灣列入開發中國家之林，正朝向已開發先進國家邁進，其地方政府經營之困境，如能師法歐美先進工業國家經驗，快速改正舊政府制度下惡規陋習，迎上世界新地方治理改革之路，則地方政府永續經營、策進繁榮指日可待。

第二節 公共管理理論在地方政府應用之偏失

二十世紀七〇年代發生全球性石油能源危機，西方各國國內外經濟環境遭遇極大的挑戰，歸納其原因，包含政治因素、經濟因素、社會因素與行政因素；⁴⁴或實用主義(pragmatism)、小政府意識型態、商業化活動、民粹主義(populism)等四項主因。⁴⁵各國無不苦思革新得救之道，為造成各國政府改革的主要原因。Caiden 於其著作《行政改革年代之來臨》(*Administrative Reform Comes of Age*)一書的序文中，直言無諱的認為一連串行政革新主因源自於行政的無能力、浪費、貪污、舞弊等。⁴⁶另按 Osborne 及 Gaebler 所言，各國政府面對預算巨幅赤字之主要因應措施不外乎：

⁴⁴ 江明修，〈我國行政革新之政治社會分析－歷史的再省思〉，《公共行政學報》，第 2 期，民 87，頁 10-26。

⁴⁵ 詹中原，《新公共管理－政府再造的理論與實務》。臺北：五南，民 88，頁 24-30。

⁴⁶ Gerald E. Caiden, *Administration Reform Comes of Age*, New York: Walter de Gruyter, 1991, p. 2.

- (1)節省支出。
- (2)增加稅入。
- (3)第三種選擇：節樽成本，提升成效。⁴⁷

而第三種選擇亦正是美國一九九二年之後，柯林頓(Clinton)政府所提出「國家績效評估」(National Performance Review；NPR)之主要目標。為達成第三種選擇的目標，促使行政革新方向自然朝向「管理革新」(managerial reforms)尋求解決策略。

當一連串問題逐一顯現，顯示現行制度典章已不足因應。為抒解困境，開創新局，新的典範於此創立。公共行政學更明顯可觀察到典範移轉的過程。本節藉以世界公共行政學中，幾次公共管理主義主流典範移轉的過程，說明地方治理何以成為今日地方治理之歷程。

壹、傳統公共管理

一、管理主義

以管理主義(managerialism)形容美國的公私部門文化實不為過。個人主義(individualist)、聖經文化(biblical)及共和主義(publican)政治哲學，形成美國文化的三項支柱。由於功利個人主義(Utilitarian Individualism)的特色是強調效用的動機(motives of utility)、成本效益權衡及選擇的利弊計算。因此，在美國文化中，對於管理主義的信仰程度，更重要於如歐陸德國－普魯士所強調公民服從(German－Prussian civil obedience)及法國的公共利益

⁴⁷David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Governance*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992, pp. 55-69.

維護(etatist)觀念。

表 2-6 新舊管理途徑之優缺點比較

	舊管理途徑	新管理途徑
優點	穩定 角色明確 強調基本服務	顧客優先 組織間網絡 直接課則
缺點	官僚化管理 由上而下管理 控制取向的權利轉移	大男人主張 (macho style) 權威割裂 財務導向

資料來源：Vivien Lowndes, "We are Learning to Accommodate Mess: Four Propositions About Management Change in Local Governance," *Public Policy And Administration*, Vol. 12, No. 2, 1997, p. 88.

傳統式政府管理型態，以韋伯(Max Weber)所提出的官僚模型(bureaucratic model)為代表，強調層級節制、專業分工、照章行事等，整合傳統管理典範的特色，包括：系統化、計畫化、協調化、效率化、標準化等，其優點是組織穩定、政府角色明確以及所強調的是基本服務。但是，若將其與晚近之管理途徑作一比較（表 2-4），便不難發現舊管理途徑之缺失：官僚化管理缺乏彈性、由上而下管理過於僵化、控制取向的權利轉移不符合民主等。然而，新管理途徑縱然改善了許多傳統式管理的缺失，但也延續了傳統式管理的優點，故有新泰勒主義(neo-Taylorism)之稱。

Gulick 和 Lyndall Urwick 於一九三七年所編輯的《行政科學論文集》一書，⁴⁸乃是公共組織理論當中傳統管理途徑之立論經典。Gulick 認為，行政組織的協調可以透過(1)組織--就是將分工的連結任務交由處於權威結構位置者，因此工作可以透過上級對

⁴⁸ L. Gulick and Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*. New York, N. Y.: Institute of Public Administration, 1937, pp. 22-30.

下屬的命令來協調，由上而下貫穿整個組織；和(2)理念--就是團體工作夥伴心靈和意志單一智識目標的發展，因此每個員工會自動以技能和熱忱將其任務與整體相結合。Gulick 認為若無法充分利用前述兩個協調的基礎，行政組織就無法真正的有效運作。

Gulick 進而承襲韋伯對於官僚體制的看法，將之轉變為行政組織管理和設計的原則，他相信組織必須層級化，並將權力集中於最高的「唯一主管」，而層級化的權威必須要藉由「控制幅度」(span of control)予以確保。所謂的控制幅度就是指單一主管可以直接控制的下屬人數，Gulick 和其他傳統公共管理學者認為，適當的控制幅度可以或多或少以科學的方法加以確立。

抑有進者，行政主管的工作內容就是協調和控制組織，其中 Gulick 除創造著名的「POSDCORB」行政專有文字外，⁴⁹POSDCORB 的運作過程包含了主要的行政活動和組織次級分工的領導行為；更由於其對於公部門管理之特別興趣，如上又於一九三〇年參與專業聯邦政府重組之布朗勞委員會(Brownlow Committee)，⁵⁰使得現代之科學管理思潮，得以擴散到公共行政的領域。這也是「公共管理」(public management)的源起。表 2-7 整理由傳統公共行政至管理主義相互比較，不難觀察出在管理主義思維引入公共行政領域後，「個人」在政府組織中的地位逐漸凸顯，越發走向以市場、顧客為導向的公共政策模式，此正印證前面所言管理主義近於功利個人主義的核心價值。

⁴⁹ 何謂 POSDCORB? 1.計畫(Planning): 規劃完成任務所需做的事及做事的方法, 2.組織(Organizing): 建立組織的正式結構, 3.僚屬(Staffing): 人事的功能, 4.指揮(Directing): 決策與命令傳遞, 5.協調(Cordinating): 連結工作的不同部分, 6.報告(Reporting): 透過紀錄、研究和調查提供資訊, 7.預算(Budgeting): 財政計畫、會計和控制。

⁵⁰ 布朗勞委員會(Brownlow Committee) 在一九三七年所揭鑿:「政府改革的唯一目的在於讓民主能在現今的政府中運作, 亦即讓政府利用最新的有效率的及有效能的工具來實現國家的意志。為了達成此一目的, 政府徹底地. 需要現代化的管理工具。」

表 2-7 傳統公共行政和管理主義之比較

	傳統公共行政	管理主義
對管理者的定位	行政官員	公共經理人
對政府預算的態度	官僚的(擴張政府支出)	經濟的(預算支出效益)
行政運作的特質	管理理性主義	經濟理性主義
部門管理的特質	專業的本位主義	一般性的管理模式
權責關係	集權控制	分權負責
組織型態	層級節制	組織內部市場化
人力配置	功績制	契約制
課責方式	過程監控	結果導向

資料來源：劉坤億，〈地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制〉，《法政學報》，第 15 期，民 91.12，頁 83。

二、公共行政

七十年代的經濟危機，已如前述造成美國及西歐人民對政府計畫有效性之質疑，政府可信度面臨崩盤危機。Minoque 認為公共行政概念出現的原因，包括財政壓力、品質要求的壓力、意識型態等因素。公共行政與公共管理異同比較如表 2-6。公共行政論者此時更加同意為有效提升政府績效，除了政策分析和計畫以外，更重要的需要公共管理人(public managers)，其能經由政策執行過程的訓練，而在地方政府層級，監督實際的政策執行。至此，公共行政的重心，由政策規劃及分析，轉移到「政策執行的管理」，這也就是公共管理的近代發展。

「公共管理」一詞最早出現於 1930 年代，為推動行政革新而將管理主義與公共行政結合，企業管理學院與公共政策學院也興起對公共管理學研究的熱潮。1991 年，73 位公共管理學者在雪

城大學麥克斯威爾學院(the Maxwell School at Syracuse University) 召開第一屆「全國公共管理研究會議」(The National Public Management Research Conference)。Bozeman 在會中指出，公共管理的研究途徑可分為二：一為沿著公共政策流下而來(down from public policy)，稱為「P 途徑」(the P-approach)；一為順著企業管理擢升而來(up from business)，稱之為「B 途徑」(the B-approach)。綜觀公共管理自七十年代之後，至少有公共政策分析學派、公共行政學派、組織科學派及企業管理學派四項發展途徑：

(一) 公共政策分析學派(Public policy Analysis schools, PPA)

在社會環境的調適程序過程中，融入管理理念，因此在公共政策之外，加入了管理 M 的研究範圍。然而這卻造成學界對於公私部門分野的討論。最主要是當時的管理及組織理論，同時被若干商學論者主張，其亦可適用於公共組織領域，使得公私部門分界模糊所致。然而，公共管理的學術根源，導自於公共政策等分析學派。也由於 PPA 所關注的重點是官僚體制的上層（由於計畫及分析性質使然），亦促使公部門之指揮階層(upper echelon)更加注意公共管理的策略內涵。同時，原本公共政策分析學派所強調使用「個案研究方法」，在公共管理發展中所受到重視引用，亦可了解其理由。

(二) 公共行政學派於一九七〇年代，開始注意到複雜政策計畫執行的重要性，導致八十年代，以北卡羅萊納大學為首之「跨部門管理學派」(Inter Governmental Management School, IGM)的興起。然而此種公共行政發展，確也引起學者對於公共管理之批評，認為其是「無

謂的分離主義」(Unnessary Separatism)。因為 Newland 等人以為傳統公共行政原本就有管理科學取向，公共管理的內容一直都是公共行政典範之內，何必又要刻意自立門戶？但是 Laurance Lynn 為此一分歧，建立對話基礎。認為可以讓「傳統公共行政及事務」作為一個學術社區，而公共政策分析及管理則為另一個社區，鼓勵兩者間相互對話。

(三)第三項公共管理的學術典範乃在於嘗試在「組織理論」上建立本身定位。因為公共管理的發展過程或多或少採用二十世紀以來的各項組織學派論點。例如 Syracuse 之 Barry Bozeman 其著作，即是此公共管理組織學派之代表。

(四)企業管理學派的公共管理，主要由於原本企業型管理 (businesslike management) 原本即強調對於生產力、效果及品質的重視。因此，包括在 Yale the Sloan School at MIT 及 Standford 等大學，均公私部門管理置於同樣課程內研授。綜言之，公共管理在理論建構上有其轉借各學派歷史事實，但又有與各學派重疊的部分。但由知識應用(KU)的觀點，公共管理的研究，將各學派知識，作整合性之應用。

表 2-8 傳統公共行政、新公共行政與新公共管理之比較

	傳統公共行政	新公共行政	新公共管理
時代背景	進步年代 (1896-1920 年)	動盪的 60 年代末期 (種族歧視、社會計畫失靈、 民權與反戰運動等問題)	70-80 年代 (反政府/官僚年代；不可 治理性危機)
	官僚組織理論；科	後邏輯實證論；政治與行	公共選擇理論；代理人

核心論點 與 價值觀	學管理理論；邏輯 實證論；政治與行 政二分；事實與價 值二分；技術理性	政交互關係；事實與價值 的批判檢討；人文主義公 共性、民主政治價值、社 會公平之捍衛	理論；交易成本理論； 行政與政治二分；市場 效率；顧客導向；
------------------	--	---	--------------------------------------

資料來源：自行整理。

三、傳統公共行政應用上之缺失

1980 年代在英美語系國家興起「公共管理」概念，主張政府必須擅用管理手段突破以往種種限制，積極開發解決公共問題的資源。按「管理」一詞意味在效率與效能判準下，如何擅用資源以達成目標，並隱含處理事務過程之井然有序及有效控制，故如何判斷公共管理之有效性，或可從根植其下之價值觀、政府角色的界定、社會實體(reality)本質的探討尋求解答。相較公共管理在管理主義(managerialism)的深信，多數歐陸學者較喜以涵蓋面較廣的「治理」來取代「管理」，以示對公共管理隱含的「治大國若烹小鮮」的樂觀管理主義之質疑。

以下擬就幾個問題面向，以論證公共管理在應用上有何偏失不足之處：

公共管理深受開放系統(open system)理論的影響，主張穩定與秩序是政府行政主要追求核心價值（如表 2-5 整理），社會系統構成次級系統在政府有效管理下，穩定與秩序成為可欲的目標；亦是判斷政府施政品質的重要指標。部分提出新治理的學者卻接受「混沌理論」(Chaos Theory)有關隱定與秩序的觀點，主

張「不穩定」才是結構與秩序變遷的來源；亦是改革的契機，⁵¹在 Kickert 的看法中，混沌理論的秩序是「來自混沌之中」(order out of chaos)，即所謂「亂中有序」，而這種秩序會以何種方式產生，並無任一行動者(actor)可以控制，且無法預測，而是以隨機方式呈現(depend on chance)。⁵²故新治理在政府追求行政穩定上是採質疑態度，跳脫公共管理的「手段—目標」思維。

不論傳統或現代政府，對於引導國家社會發展，將國家帶入一個計畫中的目標，均是政府責無旁貸的任務，例如美國前總統詹森(Lyndon Johnson)所提的「大社會」(The Great Society)，羅斯福(Franklin D. Roosevelt)的「新政」(New Deal)，我國前行政院長連戰所提的「亞太營運中心」(Asia-Pacific Regional Operations Center)⁵³及現任總統陳水扁所提的「綠色矽島」(Green Silicon Island)，均是以「願景」(vision)來號召國家資源整合之實例。以偏資本主義之民主體制國家為例，市場自由、政治民主、社會開放與文化多元為其政府努力之終極目標，就共產主義體制國家而言，最終理想是建立一個無產階級專政、財產公平分配的國家社會，這種將行政界定為朝向一個較為封閉的目標或終點導向的統治觀點；亦深深影響公共管理的主張。美國前科林頓政府推動的「改造政府」(Reinventing Government)，係植基於管理主義的典型，雖然主張政府不必然大有為，仍固守政府在方向「領航」之重責大任。公共管理似乎有一個「管理得當，公共事務勢

⁵¹ E. Jantsch, *The Self-organizing Universe*, New York: Pergamon, 1980, pp. 22-27.

⁵² W. J. M. Kickert, "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management," In J. Kooiman ed., *Modern Governance: New Government- Society Interactions*, London: Sage Publications, 1993, pp. 191-217.

⁵³ 「亞太營運中心」是將臺灣建設成為歐、美跨國企業，與本國企業進軍和經營東亞市場的門戶，並藉此調整臺灣與亞太各國間的經貿關係。整個計畫以民 86 年與 89 年分為三個階段。第一階段重點在於改善現有經濟體質，厚植營運中心發展條件；第二階段在因應民 86 年後情勢，進行全面性經濟結構調整；第三階段則藉全面提升經濟自由化與國際化的程度，並配合大型建設之完成，拓展臺灣經濟領域。

必處理得好；若是處理不好，就是沒有擅用管理」的封閉「非黑及白」邏輯。此觀點似難解釋社會「難以治理」(ungovernance)之實狀。

從英國首相布萊爾(Tony Blair)放棄意識形態的堅持，主張新中間路線、歐盟(European Union；EU)的成立、會員國逐漸淡化社會主義與國家中心主義的路線，及我國陳水扁總統所提的兩岸統合，似有向一種無預設終點，強調更大包容度的新治理境界的傾向。這與傳統系統理論中主張系統是由一個「控制者」(controller)所掌控一切的觀點不同。

新治理觀點的提出，反映西北歐國家自六〇年代以來對治理概念的檢討。Kickert 整理歐陸國家對「治理」概念的演化，認為在六〇年代以前，普遍對「政府控制」的統治是深信不疑的，並奠基在「控制中心主義」(control centrism)思想下；⁵⁴80年代開始則作修正，強調政府的界線及限制，並對政府駕馭、領航(steering)社會功能產生懷疑；在80年代末期，則對於政府駕馭複雜社會情況之可能性稍為恢復信心；開始探討治理之可能性；90年代開始，隨著政府權威下降，民間自主能力的增強、政府與民間逐漸走向類似隨機、互動演化，無單一主導力量之「自我治理」(self-governance)時代。

質言之，公共管理理論在地方政府經營應用上，已出現偏失的情況。穩定與秩序是可欲的？然地方政府卻發現許多不可治理的窘況；地方政府究應扮演導航角色抑或協商統合？地方事務逐漸複雜，使得地方政府無法再置身事外為仲裁統治者，而必須同為社會互動網絡中的行為參與者。這些困難已經無法單純從公共

⁵⁴ Kickert, op. cit., p. 193.

行政結合私部門管理主義，側重效率等觀點來處理。

貳、新公共管理的觀點

一、新公共管理理論之論述

何謂「新公共管理」？根據我國公共管理學者孫本初的看法，新公共管理是『踵隨對公共行政舊典範進行挑戰的「後官僚典範」(post-bureaucraticparadigm)而來，⁵⁵是傾向以師法企業的方法來提升公部門的服務品質與績效。因此，新公共管理企圖跳脫傳統官僚典範陷溺於層級節制的嚴密控制，而依循後官僚典範強調預見性(anticipatory)、策略性(strategic)、結果趨向(results directed)、主管領導(executive leadership)、市場取向(market oriented)、消費者導向(customer driven)，以及企業性(entrepreneurial)等方向發展。』

在近二十年來(約 1980 年至今)，西方國家受到經濟衰退和公部門發展落後的困擾，而感受到韋伯官僚型模的行政效能不彰等問題，故而有借重企業管理理論，並與公部門概念配搭，而形成公共企業經營(public entrepreneurship)導向的管理觀點，即稱之為新公共管理。

此所以稱為「新」公共管理的重要原因，就在於其一方面延續傳統公共管理之管理主義的基調；一方面卻又吸納了公共選擇

⁵⁵ 孫本初，〈知識管理－組織發展的新利器〉，「知識管理」研討會，淡江大學公共行政系主辦，臺北，民 90.3，頁 27-35。

理論當中新古典經濟學(neoclassical economics)之競爭市場(competitive market)的觀念,⁵⁶使新公共管理的面貌與傳統的公共行政理論大不相同。簡言之,新公共管理的理論特質有二:一為管理主義;一為市場取向。

Rosenbloom 等人比較傳統的公共管理論和新公共管理,如下表 2-9 所示,可以凸顯新公共管理的特色。其核心價值為注重成本效能與強調對顧客的回應性,新公共管理將公共服務的提供者視為顧客。

表2-9 傳統的公共行政與新公共管理的比較

課題	傳統公共行政	新公共管理
價值	經濟、效率、效能	成本效能、對顧客的回應性
結構	理念類型的官僚體制	競爭、司法企業
對個人觀點	非人化的個案、理性行動者	顧客
認知途徑	理性—科學的	理論、觀察、測量、實驗
預算	理性的(成本利益)	以績效為基礎、市場導向
決策	理性—廣博的	分權化、節省成本
政府功能特色所在	行政部門	行政部門

資料來源：D. H. Rosenbloom, R. S. Kravchuk and D. G. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector (5th ed.)*, 2002, p. 309.

Peters 與 Pierre 認為公部門之所以尋求新公共管理的變革之道,主要基於如下三點原因:⁵⁷

⁵⁶ 孫本初,《公共管理》。臺北:時英,民86,頁162。

⁵⁷ B. Guy Peter and John Pierre, "Governance without government? Rethinking public administration," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, pp. 223-243.

1. 面對全球化後的社會、經濟壓力，導致治理能力的喪失。
2. 公部門與私部門之間關係的改變，以及已開發工業民主下，所高喊的「沒有政府的治理(governance without government)」。⁵⁸
3. 空洞化國家與政府(hollow states and governments)、協商式國家與經濟(negotiated states and economies)。

就政治觀點而言，傳統公共管理的觀點只重視結構安排，或是新公共管理僅著重於管理技術的更新；事實上是忽略憲政體系、制度行為和行政組織結構乃是一種政治、職位和權力的糾葛關係。依循前述的主張，公共行政學者歸納出如下的原則，正可說明在政治觀點之下公共行政組織設計的方向：(1)公共利益的觀念可以導引公共行政的行動；(2)公眾的福祉與行政機關的健全乃是同義語；(3)國會和政務首長能夠有效地控制行政機關。

二、新公共管理實務應用上之缺失檢視

1990 年代美國引領風騷的政府再造運動或新公共管理風潮，至今仍然餘波盪漾，其固然在行政技術的革新方面貢獻卓著，但慮及其所產生的長遠效應時，則不免啟人疑竇：以提昇績效為名的一連串政府管理技術之改革措施，究竟是為公共利益還是為了解決政府的財政窘境？易言之，其是否以公共利益為名，卻是以解決財政窘境為實？誠如 2001 年諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 指出，美國政府再造運動所抱持的全方位民營化理念，嚴重忽略公共利益，實有重新檢討和反省的必要性。他

⁵⁸ R. A. M Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, 1996, pp. 652-667.

譴責該理念是一種「偽善」，認為「九一一恐怖份子攻擊事件」凸顯出美國應重新檢視其政府的角色，因為將機場安全如此重要的工作予以民營化絕非明智之舉。質言之，新公共管理的極致發展——去國家化或國家空洞化，在某種程度上或許可以提昇效率，但同時卻也喪失公共行政可以帶來的更多福祉。

二十世紀末普遍流行於公共行政理論與實務界的「新公共管理」觀點，固然為當時苦於可用財源困窘，但業務負擔卻日益增加的政府困境找到一個立論與策略途徑，然而強調「引進市場競爭機制」(market competition mechanism)、「顧客導向」(consumer orientation)等主張的結果，卻也相對帶來政府角色趨於模糊，以及功能發揮重點失焦等副作用。於是重振政府能力與強化政府治理的呼聲便隨之產生，表 2-10 即為新公共管理與新治理典範之異同，以治理典範而言，其更為注重公共利益與公共服務，追求更高的民主價值，並強調權力的分享。對於地方政府而言，由於其居於政府體系接觸環境的第一線，不僅是各項政策的最終執行者；也是國家與民眾互動的窗口，故要求其履行地方治理，便更具有實際的意義與重要性。

表 2-10 新公共管理與治理典範之比較

比較面向	新公共管理	治理
政治與社會關係	政府行動力的退縮	權力與資源相互依賴的網絡關係
政府角色	小而美政府角色	網絡/過程管理者角色
權力流向	民間組織重要性的增強	決策與權力的分享
服務對象	顧客需求	政府本身及公共利益
追求價值	市場效率	效率、人文主義、民主價值
治理結構	市場制	網絡制
組織型態	扁平化式組織	網絡式組織
政治文化之衝擊	高	低
理論基礎	組織理論之運用	政治理論之運用

	新制度經濟學、公共選擇理論	資源依賴理論、網絡分析途徑、組織網絡
運用層次	管理技術的講求	行政與社會之互動關係

資料來源：史美強，〈組織網絡與治理〉，發表於行政管理學術研討會，臺北，空中大學主辦，民 89，頁 70-80。

John Stewart 認為新公共管理忽視如下七點問題，可能造成政府與地方政府再造失敗的危險：⁵⁹

- 1、私部門模式的危險：將私部門模式透用於公部門管理，不但過於簡化，並且缺乏實證經驗支持。
- 2、普遍主義的危險(the dangers of universalism)：將市場化視為唯一的改進途徑，忽略誠權變理論與制度經濟學所主張之系絡因素。
- 3、組織變遷中的不均衡：當新公共管理反對過度官僚化、專制與無回應力時，卻過度追求企業文化，忽略標準化與回應性之間的平衡乃是隨著組織與時間而修改。
- 4、治理分割化：企業化組織結構，衍生許多臨時性組織，誠如委員會的濫設等，如此過度分化而缺乏整合，減少確認問題與回應的能力。
- 5、缺乏系統性觀點而衍生系統設計的弱點：由於組織過度分割化導致制度設計的缺憾，除外，更導致課責的困難。
- 6、過度強調目標：過度強調目標的結果，反而忽略了公部門管理的核心意義，亦即公共價值與公共利益。
- 7、確定性的假定：市場中存在順服議題(tamed issue)與不道

⁵⁹ John Stewart, "Advance or Retreat From the Traditions of Administration to the New Public Management and Beyond," *Public Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, 1998, pp. 16-22.

德議題(wicked issue)，前者立基於確定性情境；後者乃源於不確定情境的產生，卻為新公共管理所忽視。

針對如上缺失，Stewart 認為新公共管理未來的發展當注意如下幾點，以健全公部門管理，發展新治理：⁶⁰

- 1、認清公領域之服務本質：公領域之服務本質，乃是追求均衡，包括：價值均衡(value equiponderancy)與利益均衡(benefit equiponderancy)等。
- 2、體認各部門的內部差異：每個公領域有其不一樣的目標、條件與任務，必須採取不一樣的效率途徑。
- 3、判斷的重要性：傳統的行政管理與新公共管理缺乏培養判斷能力的意識，傾向個人式管理，忽略價值的恆定性及其權重，應當正視價值判斷教育的課題。
- 4、建立公共學習：一個學習型的社會需要一個公共學習的機制，其強調互動與傾聽的學習，培養公民意識觀點而非消費者觀點。
- 5、公共領域的制度設計：制度的本質乃是決定公共領域品質的重要因素，是以，公共領域的制度設計當以促進民主的延續力、公民資格的特性與公共課責(public accountability)的本質為考量。

新公共管理以「企業型政府」(entrepreneurial government)或「企業化政府」，一體適用於所有公部門的概念，確實造成實務運用上有偏失之處；以企業精神導入公共部門，藉以提昇政府行

⁶⁰ Ibid., p. 20.

政效率，提高人民對政府施政滿意度，原為美意；則若是一味強調公共部門的公司化，過份抽離政府部門「公權力」特色，勢必有失偏頗。尤以地方政府為民主政府服務公民之前線窗口，若僅採新公共管理以效率、市場導向為政策考量，忽略政府最終價值應為維護公益與公正，則人民福祉將何所依歸？

政府統治絕非如同市場中的交易行為「銀貨兩訖」單純，人民也不能等同於顧客。首先，公共事務的運作並非如同自由市場中的一般交易行為，因於經濟學中市場概念乃是交易者可以依其自由意識，進出其間的場域，但政治制度或公共生活卻不是人民自由決定是否參與的場域；再者，交易是一種對等的關係，但政府與民眾之間卻經常處於權力不對稱的關係，政府的施政對民眾具有強制力。

人民不能等同於顧客，或說不應只是被視為顧客。經濟學當中假定顧客完全以「自利」(self-interest)作為行為的動機，並基於市場允許自由進出的理由，所謂的顧客是在消費特定產品與服務之際才成為顧客，只有在他(她)決定從事某種消費行為之後，才必須負擔一定的義務(買單)。而公共領域中的權利義務關係，不若企業只需要單向以顧客為主，而是政府與人民相互的權利與義務關係同時存在。身處公共領域當中的人民，也不一定完全以自利作為行為的動機，例如志願工作者之自發性的利他行為、群體生活中的公德心，並且政治制度對所有的人民具全面性的約束力。地方政府為最貼近公眾之公共服務提供者，應以達成最大公共利益為治理優先考量，新地方治理的政府再造模式方可謂成功。

第三節 新制度論對地方政府之反思效應

「新制度主義」(New Institutionalism)從 1980 年代開始對於社會科學研究產生重大的影響之後，到 1990 年代已經成為社會科學的顯學之一。就像是之前的顯學，如現代化(modernization)理論、馬克思(Marxism)理論，以及理性選擇(rational choice)理論，新制度主義初期的發展，注重基本假設和理論的建構，然後才進入理論的精緻化、實例的分析，與提出政策的階段。⁶¹然而，也像之前的顯學一般，當愈多學者投入新制度主義研究時，也導致愈多，甚至相互矛盾的定義、論證和實證結果。

一、新制度主義理論建構

「新制度主義」此一研究途徑最早是由 March 及 Olsen 兩位學者，於 1984 年在「美國政治科學評論」(American Political Science Review; APSR)上所發表的一篇論文。他們首先就 1950 年代以來，自「行為科學革命」以降，由「社會中心」研究途徑來研究政治現象的主流思維提出批判，並在此基礎上提出「新制度主義」的早期觀點。⁶²

新制度主義被定位為一個中層的理论(meso-theory)。在這個層次上，所有新制度主義學者都同意的基本因果假設是：制度影響行為。其次，新制度主義各學派之間的差異或爭辯，有些是對「制度」(institution)種類看法的歧異，有些則是對於相關因素影

⁶¹ 郭承天，《新制度論與政治經濟學》。臺北：中國政治學會，民國 89，頁 171。

⁶² J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989, pp. 88-90.

響力或結果「程度」(degree)的差異。⁶³

新制度主義主張人類的政治、經濟或社會行為，是受到所處制度環境的影響。新制度主義為什麼要強調制度？此與戰後社會科學的發展與不足有密切的關係。戰後社會科學的發展，興起了所謂的行為主義(behavioralism)學派，反對過去強調歷史事件敘述或法規制度的研究法。行為主義學派認為要解釋社會、經濟或政治現象，最好就是從個人所表現的行為中，去找尋原因和結果，並且從這些個人行為的總和，推斷出社會、經濟和政治的總體特性。

新制度主義的政治學者 Crawford 和 Ostrom 所定義的制度是指「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範和共用的策略。這些規章、規範和共用的策略，在時常出現或重複的狀況下形成以及再塑… 至於如何界定制度的範圍，則要看所關切的理論問題、時間層次和研究計畫的細節」。⁶⁴

在比較政治學的領域，新制度主義的研究有許多重大的貢獻，但其中亦有缺失之處。它最重要的貢獻，是在 1980 年代再度將「國家」放在比較政治學的中心；亦即所謂的「國家重現」—將國家帶回來(Bringing the State Back In)。⁶⁵根據國家論者，國家的自主性、能力和權力結構，才是一個國家政治民主化和經濟發展的主要解釋因素。在政治市場中，執政菁英、反對黨、其他政治團體或個人之間的策略互動性關係，都能受到這些「制度性」的因素所限制。而經濟市場中的資本家、勞工與國家的互動關

⁶³ 同註 56，頁 172。

⁶⁴ Sue E. S. Crawford and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2, 1995, p. 582.

⁶⁵ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 25.

係，同樣受到這些制度性因素的影響，而影響其經濟發展的成敗。

然而新制度主義對於比較政治學的研究也有缺失之處。有些學者矯枉過正，過分重視國家的因素，反而忽略社會團體扮演的重要性。新的國家論者迅速發現此一缺點，在 1990 年代的比較政治研究中，已多從結合國家制度和社會制度的角度進行分析。因而有「鑲嵌的國家」(embedded state)和「網絡國家」(network state)等，仍以國家為中心做論述，⁶⁶但擴及社會因素的「國家制度論」(State Institutionalism)出現。新制度主義另一項缺失，是一些學者過份強調憲法體制對於政治民主化或經濟發展的影響力，而忽略了其他非憲法的制度性因素，如政治文化、菁英之間的關係、國際因素等的影響。

新制度主義對於政治學的另一影響，是在理性抉擇理論方面。早期的理性選擇理論假設人有充分的理性，在一定的結構限制下，根據自己的偏好順序，會選擇可達成目標的最佳策略。新制度論對於「充分理性」(well-rationale)和「理性選擇」(rational choice)的假設並沒有太大的影響。理性選擇理論主要受到新制度主義影響的是「結構限制」和「偏好順序」(preference)的假設。現在的理性選擇理論者致力探討在不同的文化體系中，如何產生不同的結構限制和偏好順序，以致於影響個人的理性選擇；以及根據這些分析，如何設計不同的制度結構，來鼓勵合作行為，並懲罰欺騙行為。

⁶⁶ 社會學制度論所謂「鑲嵌的國家」是指，制度本身即「鑲嵌」(embed)於更大的社會或文化結構，政治制度並非在真空狀態下存在，特定的制度將鑲嵌於特定的環境中，制度本身也無可避免地蘊含或反映了環境所具備的若干特質與邏輯，而個體的自由選擇作為幾乎無足輕重。於是，制度好比「鑲嵌」在國家與社會環境之中，彼此緊密結合，互相影響。

二、新制度論之反思理性

政府的公共政策確實可能導致政府失靈，正如 UNCTAD 指出的政府的公共政策需要滿足很多條件，要符合 Humphrey 和 Schmitz 提出的「3C」方案，公共政策應是集體性的(collective)、是集聚的(cumulative)、更應是以顧客為導向的(customer-oriented)。但在存在交易費用、信息不對稱的前提下，政府能夠得到準確可靠的信息從而制訂有效的公共政策嗎？答案自然值得商榷。由於次佳選擇的存在，政府在博弈過程中為最求效率最大化，是選擇有利於政府部門的次佳選擇，還是有利於企業集群發展的最優選擇？鑒於政府的次佳選擇必然導致資源配置的低效率，過多的政府干預則可能導致政府失靈。

反思全球化過程中，政府服務的提供透過自由市場競爭機制的運作，以達到政府產出能最有效率與效能以及滿足顧客需求；同時，是花最少成本得到最大利益的方式。然而，在此過程中，資源配置的結果是否確實是有效率，且可符合社會公平正義的期待？尤其當社會發展脈絡趨向自由社會時，個人決定關於私人利益與公共利益的標準上，往往強調人權的行使。但每個人都難以避免受到外界影響，以致無法完全獨立的做決定。因之，個人的決定會淪為當下社會流行的風氣之反映。是故，自由之價值觀的達成，必須與權威相輔相成。

自由市場運作所需的必要條件常是市場自身無法提供，而必須仰賴其他系統功能性支持；否則，一個完全自主運作的市場機

制，有極高的可能會走向自我毀滅的結果。⁶⁷換言之，政府必須要有適度的干預。新制度論固然不贊同政府強烈涉入社會事務，但並不表示反對政府存在的價值與意義。政府再造希望建設小而美、小而能的政府；而非是架空政府形成小而弱的空洞化政府。自由市場機制本身並不會自我矯正資源配置不平等的結果，若放任不平等現象持續發生，將會促動政治與社會的不穩定。穩定是任何國家與政府努力維護的一種社會運作狀態；因為，它是進行正常社會生活和社會交往的前提條件。同時，又是社會持續協調與發展的基石。若缺乏穩定的社會狀態，任何改革與發展都無法正常進行。

新的地方治理模式，則是根據「反思的理性」(reflective-rationality)，⁶⁸基於多元對話以及反省的理性，避免市場機制的「程序理性」(procedural rationality)，以及政府過度的「實質理性」(substantive rationality)所造成的共同資源之浪費。新治理不抱持「非公即私」的兩極化觀念，而是以新的策略取得公私兩造的合作協調，企圖贏造出第三條道路，並透過制度設計，安排所有與政策利益相關的行為者，進行有建設性的協商溝通，達成政策參與者之間分權、平等的相互協調及合作關係(cooperation)。

第四節 民主治理對政府公眾服務之啟示

Robert Leach 和 Janie Percy-Smith 兩人解釋地方治理的核心觀念如下：地方治理意指，一方面是對某些特定服務政策的影

⁶⁷ 呂建德，〈全民健保體制改革芻議：治理組織的建立作為健保改革的核心問題〉，《國策專刊》，第 17 卷，民 95.5，頁 13-15。

⁶⁸ 同註 1，頁 152。

響；另一方面，特別是指那些跨不同服務界限的政策問題。因此，非常需要部門之間的合作，或跨部門合作—包括公部門、私部門、第三部門或志願性組織和團體。如此多部門、跨部門的工作，正是地方治理的核心，這些工作出現的政策領域，包括：城市更新、社區關懷和訓練。⁶⁹

事實上，地方治理概念的提起，為的是要回應「政府失靈」(government failure)與「市場失靈」(market failure)。在傳統政府統治模式下是「公私分明」(public-private dichotomy)，由政府來執行或是由私人組織運作，其界線壁壘分明的零和(zero-sum)觀念，認為決策機制若不是由政府制定執行，就是任由市場機制決定。主張由市場機制的「幕後黑手」(hidden hand)來決定一切者，認為政府作為無須涉入太深，政府的治理行為愈少越好，讓所有參與者在一切自由公平的環境之下，相互角逐使資源達到最有效分配，市場機制的擁護者，將政府的干涉視為一種壓迫行為，是一種阻礙市場及個人自由，造成資源分配效率不彰的行為。然而支持政府管控資源者，卻認為市場機制擁戴者罔顧正義原則，在資本功利主義之下，使得少數人或是弱勢者的權益被犧牲，造成貧者益貧、富者益富的不正當社會。因此，政府統治的支持者，認為決策還是應該交給公部門來制定，確保所有人的基本權益。

地方政府的管理，由早期官僚威權行政，或說是國家中心主義，轉變成顧客導向效率行政，或說是市場中心主義。其間公民導向的民主行政，雖扮演著催化劑的角色，卻始終未能獨挑大樑，得以實踐國民中心主義；反倒是調合國家、市場與社群的整合途徑，先行登場，但細究整合途徑之若干主張，其實乃是第一

⁶⁹ Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave, 2001, p. 9.

次明諾布魯克會議(Minnowbrook)中的共識。然而，綜論當前政府再造理念，似宜抓住社會的脈動，進行大幅度的調整，誠如下列七項典範轉移之道：⁷⁰

- 1、由國家主義(statism)轉移至國民主義(nationalist)。
- 2、由管理主義(managerialism)轉移至社群主義(communitarianism)。
- 3、由漸進主義(incrementalism)轉移至基進(激進)主義(radicalism)。
- 4、由專家主義(professionalism)轉移至公民參與(citizen participation)。
- 5、由經濟效益(economics benefit)轉移至社會公義(social justice)。
- 6、由工具主義(instrumentalism)轉移至實質理性(corporeality ration)。
- 7、由理論典範(theory pattern)轉移至事實典範(case pattern)。

由治理整合途徑的觀點，強調謹守政府公共性的角色，維護公共利益，在此基礎上，考量社會、經濟、文化及政治等，內外時空環境系絡因素的影響，以權變、開放的民主治理心態，面對政府再造或行政革新運動，調合效率途徑及民主途徑的內涵價值，及政策作為。誠如前述中對公共管理效率途徑理論假定、價值訴求，及其實務策略的批評，或申論民主途徑，在公共參與層面所遭遇的困境。當然治理整合途徑，亦相對地強化倫理層次的價值訴求，並重視資訊運用，鼓勵創新精神，凡此種種，可見整合途徑既有完整的倫理基礎，堅守政府的公共角色；又重視回應

⁷⁰ 江明修，〈我國行政革新之政治社會分析－歷史的再省思〉，《公共行政學報》，第2期，民87，頁55-91。

創新、效率、競爭及資訊等議題。其實，就治理整合途徑的觀點，政府再造工程，應當是循環不息的，而改革只是一種旅程，而非一個目的地(Reform is a journey, rather than a destination)。

Peters 與 Pierre 曾比較治理與新公共管理，⁷¹認為新公共管理的治理角度，乃是強調競爭、產出控制及公共服務市場化，透過內部市場與外在市場的競爭，其目的在增加公部門的效率，及提高服務的敏感性，以強化其競爭力。兩者之間，雖然在行政改革的操作層次(operative level)相似，但在理論層次(theoretical level)卻大有不同。茲分述如下：⁷²

- 1、治理乃是民主政體的核心要素：治理意涵強調民主的公民意識；新公共管理卻只致力於轉化官僚組織，強調行政部門的革新再造。
- 2、治理是關乎公共服務產生過程；新公共管理卻只重視公共政策產出結果。
- 3、治理乃是採取組織間(interorganizational)的觀點進行宏觀改革；新公共管理則採組織內(intraorganizational)的微觀思維觀點。
- 4、治理乃是保持公部門資源為某種程度下的政治控制，並且發展策略以維持政府的行動能力；治理勢將行政與政治結合考量；新公共管理基本上只在轉變公部門，轉變國家與社會間的關係，將傳統的行政模式，取代為公司化的服務提供者與公部門顧客關係。
- 5、意識型態來源不同：治理強調政治、文化的系絡；新公共管理則強調價值與實務的改變。

⁷¹ Peters, op. cit., p. 233.

⁷² Ibid., p. 234.

政府必須在網絡關係的環境中解決問題，並且維持網絡成員互動關係的平衡狀態，才能讓社會持續穩定與和諧的發展；同時政府也基於和諧社會建構的基礎下，提升其治理的能力。因此，政府應該有哪些積極作為？民主治理原則能為公眾服務帶來何種啟示？按 1980 年代至 2000 年公共行政典範移轉以來，正興起的新公共服務(New Public Service；NPS)的變革意義在於：透過廣泛的溝通、協調和公民參與，以追求公共利益的達成；以及分享多元價值的目標實現。新公共管理(NPM)是以市場作為治理結構，其假定：政府與其他行動者是基於自利(self-interest)做成理性決定，和採取行動。政府應解除對市場的管制，以實現個人的選擇以及提供有效能(effectiveness)的服務。

公民被視為顧客，而政府本身企求服務提供過程中，能將成本與風險降低，因而導致服務對象究竟公民或者顧客之疑慮，以及傾向僅提供易於以量化之績效呈現工作作為，進而招致新瓶裝舊酒之非議。新公共服務強調規範性的意涵，其主要是強調政府的治理架構，必須奠基於民主機制中，公民參與、回應性、課責性等規範性內涵提供服務，並且執行公共目標的計畫。⁷³而政府和民間社會協力合作過程，所涉及的信任、責任與義務，分工與學習等均為其核心議題。

在民主治理過程中，政府應更積極輔導與告知公民，在複雜多元的公共事務系絡中，公共的對話與相對應的責任如何架構；⁷⁴尤其在民主化過程中，社會發展必須是透過公民社會，自由表達意見與理性溝通辯論的過程，以及政府取得績效和公共性，兩

⁷³ R. B. Denhardt and J. S. Denhardt, *New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe, 2003, pp. 15-20.

⁷⁴ 李宗勳，〈公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程〉，《公共行政學報》，民 93.9，頁 41-47。

種價值選擇之平衡時才能實現。

表 2-11 從「地方政府」到「地方治理」

地方政府在角色轉換過程中須考量的問題	
不僅只是	更應逐漸注意
組織領導。	網絡領導。
發展組織。	發展社群。
確保政策的一致性，包括地方政府內部各部門與公共服務。	確保政策的一致性，包括組織與部門、政府各層級。
建立一組價值與政策方向，即予個人自主空間，公共管理者與員工創造力。	管理市民、公司與其他利害關係者的期望。
政策與策略。	競選拉票：策略利益衡平。
著重於消費者的需求。	建構積極的公民社會（透過資訊、諮商、參與）對於地方政策與管理。
行政與政治分離。	公共管可作為地方民選人員、政治性派任人員、地方專業人士、地方行政人員與外部利害關係者之間的互動過程。
短期年度計畫，著重現金支出。	長期計畫，包括地方整體性計畫、資本預算計畫、資產管理等。
人員管理。	地方整體勞力市場管理。
透過組織精簡以增加員工的生產力。	改善員工對於組織目標的貢獻。
人員致力於服務品質的提升。	人員致力於生活品質的提升，係以消費者與其他利害關係者所能享受到的服務產出品質而言。
激勵係透過合理的績效評鑑與彈性的薪資系統。	激勵係透過讓員工能獲得有關於工作上更多的技能與才能。
公開透明的任用過程與升遷管道。	任用、訓練與升遷當地的民眾，各種的性別、種族、年紀、弱勢者。
充份利用組織內的人力資源。	透過與其他組織人員間交流，以達充分透用人力資源。
資源管理。	資源與知識管理。
預算規劃係採由上而下方式（固定總額支出）。	地方預算係由地方民意代表共同規劃，包括社群代表。
對於績效改善與監督從事單位成本測量。	由組織或其利害關係者共同規劃，包括社群代表。
對於績效改善與監督從事單位成本測量。	由組織或其利害關係者共同對於組織活動的任何支出與時間成本進行測量。
透明的財務報表。	「財務透明度」，有關於地方政府是否達成預算金錢效益，與外部利害關係者進行溝通（如私人企業、市民、媒體等）。

為能強化組織效率，使所有人員均能利用 ICT。	透過人員與其他利害關係者之間的互動（讓利害關係者能使用 ICT，以改善效能），以形成並不斷地更新的知識管理。
過程。	內外部關係。
內部的改善流程（似企業的流程再造）。	管理流程跨越了組織的界線，包括了府際關係與限制。
公共服務的強制性競標。	管理多元契約與供應者關係，建構並維繫夥伴、使用者、社區與利害關係者適當課責。
目標與結果測量。	多面向績效測量。
評鑑報告係基於地方公共管理者與政府監督機關所需而設立。	公佈績效資訊係基於社群利害關係者所需（社會、族群與環境等相關報告）。
地方政府間標竿學習的結果、內部流程，或是組織績效等相互比較。	所有參與的利害關係者團體均相互比較績效標準，並進行績效測量。
績效資訊的使用，目的在於控制。	績效資訊的使用，目的在於鼓勵個人、組織與網絡的創新與學習。
地方政府的機能。	發展優質的地方治理。
提供地方政府各項公共服務（服務提供者）。	讓社區塑能，使其能真正管理自己的事務（社區發展者）。
改善地方政府內部效率。	改善地方政府對外效能。
提高地方公共服務的滿意度。	透過公開透明的過程、適當的課責與民主對話，以建構社會大眾對於地方政府的信任。

資料來源：周蕙蘋，〈臺灣地方政府組織再造之評析〉，博士論文，中國文化大學政治學研究所，民 94，頁 337-338。

是以，綜本章所述，地方政府角色轉換過程中，所需考量問題如表 2-11。地方治理要超越「公私兩分」的傳統統治，揚棄傳統純粹由政府管制或是放任市場自由的方式，使用新策略以達成合作與協調。地方治理應透過公開透明的過程、適當的課責與民主對話，以建構社會大眾對於地方政府的信任；管理多元契約與供應者關係，建構並維繫夥伴、使用者、社區與利害關係者適當課責；建構積極的公民社會（透過資訊、諮商、參與）對於地方政策與管理；讓社區塑能，使其能真正管理自己的事務，達成自治。

第三章 地方治理模式在二十世紀末期之 服務經驗

何謂「治理」(governance)? 治理即統治(government)、管理(management)的機制設計及整體過程。治理一字，其字根源自於古希臘文，乃是「掌舵」、「引導」、「管理」之意，治理意含著船

隻「領航」(steering)的動作。⁷⁵任何的國家社會都有治理的需求及問題；尤其時至二十一世紀的民主國家，其政治、經濟、社會的發展，以及議題複雜程度，傳統的統治方式已經不敷因應新型態社會所發生的問題。

在全球化運動的衝擊之下，傳統國家的主權已經有逐漸被削減的趨勢，民族國家正面臨空洞化(hollowing out)，而一種全球化都市(global city)或說是世界都市(world city)的結構，正直接穿透國家機制而浮現。為適應變動中的全球結構，政府再造運動於是在近幾年蔚為風潮，從西歐的英國開始，一路吹到了南太平洋的紐西蘭和澳洲，再吹向北美洲的美國和加拿大，成為全球政府追求行政革新的典範。⁷⁶

第一節 民主治理係公共服務之常態

邁向二十一世紀之際，愈來愈多的民眾對於政府部門深感不滿；過去十年來，人們確實觀察到社會對於政府施政情況的諸多批判與質疑。這種情形不僅發生於我國，在美國或是其他工業先進國家亦是如此。雷根(Ronald Reagan)、柴契爾(Margaret Thatcher)和穆爾洛尼(Brian Mulroney)等政治領導人亦曾直言不諱地表示，政府非但不能解決社會問題；其本身反而亦是問題中的一個主要部份。民智大開後，人民對於政府不滿的中心標的，即是「公共服務」(public service)之品質與效能。對於一向以提供公共服務、為民謀福自許的政府而言，此一說法不啻是一大重擊。民眾

⁷⁵ 孫同文，《從威權政府到民主治理－台灣公共行政理論與實務之變遷》。臺北：元照，民 92，頁 218。

⁷⁶ 許道然等譯，B. Guy Peters 原著，《政府未來的治理模式》。臺北：智勝文化，民 89，頁 3。

期待政府作的，與今日政府所真正提供的服務，究竟還有多少落差？此即民主治理下要解決的第一項課題。

迎向日新月異的社會變遷及未來挑戰，和因應民眾日趨強烈且多元化的需求，先進國家政府莫不競相以強化公共服務功能，以及透過公私協力關係的建立，提供更好的行政績效和品質，如學者 Ferris 所言，為解除財政困窘的壓力，越來越多的行政官員，也漸趨轉向公民的志願行動尋求協助，期以維持、甚至是提高當前政府服務的水準。

學界界定「公共服務」(public service)一詞之意涵如下：「公共服務係指公部門、私部門、非營利部門或個人，為維護公共利益、促進民眾福祉，而採取的行動」。此一界定中，「公共服務」係以維護公共利益、促進民眾福祉為其行動標的；亦即，「公共利益」(public interest)之促進乃是公共服務之終極價值。⁷⁷而公共服務行動的主體，則包括組織及個人，且組織含括政府部門、企業與非營利組織；換言之，只要是從事維護公共利益、促進民眾福祉者，皆可為公共服務之提供者。至於公共服務行動之客體，除是直接服務的受惠對象(client)外，公共議題、政策法案亦包含其中。因此，公共服務的內涵，不僅只是直接服務的提供，政策倡導、公民參與亦為公共服務之重要內涵。

公共服務功能一向是公共行政學界的重要課題之一，而第三部門以其獨立自主、自助的民間性，以及充沛的服務公眾的使命感，使其成為最體現公民參與公共服務重要管道的機制之一。就以公共行政的「公共性」而言，除不能忽視其政治角色與公共特

⁷⁷李宗勳，〈從『新公共服務』及『組際學習』新視野檢視臺北市社區、學區安全聯防行動方案〉，《立法院院聞》，第 29 卷，第 7 期，民 90，頁 37-59。

質外，公務人員更應以堅定的信念，捍衛並提供「民主價值」(democratic value)與「公共利益」。

誠如學者 Cooper 之解釋：「『公共』(public)一詞所指的是一種超越政府的更深、更廣的意義，是指集體生活可分享、自制的、可欲的面相，而這些面向是對全體公民利益均有影響，且為互依的實體，係與全體幸福有關的」。由此可知，「公共性」其真正內涵當不脫「全民性」；此亦即為 Cooper 所謂的「公共即公民」。因此，在論及公共服務的提供和提昇上，吾人實不可忽視來自民間的公民自立立人、自助助人的集體意志和行動的功用。

傳統的「公共服務」理論與實務，在當前公民對政府的課責，以及公民參與的要求高漲之際，正面臨著極大的挑戰。治理卻因其所具有的取私為公、去私存公的「非營利」特質：公民的道德本質、公共利益的強調、志願服務的熱忱，及草根運動的發揚等特性，正好成為公民參與公共服務的良好管道，並有助於社會共同建構公共意識。在理念層面，治理往往以供民主體制的提倡、全民溝通對話文化的培養，及公共議題的倡導為其建構中心；而在實踐層面，則多著力於發覺公民之不滿因素，繼而尋求公民可參與改善的機會，和結合組織內外部的資源，並扮演各自不同的角色；即形塑社群之參與及合作文化。

此外，政府受到全球化過程與科技革新的因素影響下，新型態的國家與社會關係，以及新內涵的民主訴求和民主治理，正重新建構。政府是鑲嵌(embeddedness)在一個多元複雜、動態且高度關聯與風險的網絡環境中，透過政府與社會多元行動者間之平

衡互動過程，達成政治與社會的可治理性。⁷⁸是故，政府應由統治傾向治理，在網絡關係的架構中政府必須主導，讓各部分的行動者相互依賴與關聯，而能互惠共存，非僅只是主政。另外，政府藉由公權力的行使，制定相關的遊戲規則，積極輔導各利益團體進行合作的賽局；甚至幫助弱勢團體和族群爭取權益，而非只是消極的監督，正顯示政府應是扶持之手而非掠奪之手。

第二節 地方治理係民主治理成效之檢驗

歐美等先進工業化民主國家在過去二十年來地方政府的治理模式，已經出現了明顯轉變，市場機制(market mechanism)、社群主義(communitarianism)、多層次的網絡治理(multi-level governance)等逐漸與層級節制體系(hierarchies)並列成為地方政府的治理模式。市場機制模式意指地方治理應強調市場經濟機能的運用；地方當局(local authorities)以民之所欲為政策導向，就民眾需求決定政策取向。社群主義治理是在使居民有社區共同意識，關心社區、愛護社區、保護社區和參與社區。此種社群意識在地方治理中最受肯定。

地方治理乃是強調網絡(networks)、合夥關係(partnerships)及市場(markets)的重要性，尤其是國際市場。所謂的社群治理，意指重新定義角色，及政策創造與執行的過程，並以公民為中心，而非官僚，其強調社群治理必須符合如下四項原則：

- 1.層級原則(hierarchical rule)：強調公共決策的作成，與政策的執行，應當以結合相關的民眾為原則，允許民眾直接參

⁷⁸ 史美強，《制度、網絡與府際治理》。臺北：元照，民 94，頁 15-22。

與，兼採自我治理的方式，是一種由下而上的決策方式，以最小層次作為決策單位，諸如鄰里層次的政策自決。

2. 民主原則(democracy rule)：保持公共政策決策的公開化，資訊取得與公開討論的自由，強調道德及倫理價值，允許社群成員們有充分的機會，去形塑未來。
3. 課責原則(accountability rule)：將社群居民視為社區的擁有者，其有權決定要什麼？作什麼？而代議士及公職人員扮演支持的角色。公民、代議士及公職人員共同參與政策過程，以達成政府的課責要求。
4. 理性原則(rational rule)：公共政策的所有參與者，當致力於了解及清楚表達其政策價值、假定，及其選擇的理由，並強調充分的表達機會、傾聽、尊重及認真思考等原則。

當前二十一世紀的社群治理，乃是企圖在理性專業的行政、民主開放性及公共課責，三者之間，取得平衡，這將導致公民、代議士及實務者的角色發生轉變，公民將變成社群的治理者，而非顧客；代議士協調的角色消失，只作決策；實務者專注於幫助公民完成其目的，而非作為控制的公共機構。由此可見，在治理的層次裏，公民的角色具有舉足輕重的地位，儼然成為政府行政的實際操盤者。

即便政府在社會事務上不再具有絕對主導力量，而僅是多元行動者之一。但政府仍握有議程設定(agenda-setting)的掌控權，可決定哪些公共議題將優先被處理，以及哪些團體的利益將被納入決策過程。因此，政府基於反應顧客導向之施政作為，可包括：

一、建構全面品質管理系統(TQM)

政府施政要有績效，必須注意每一環節的運轉，每一環節正如螺絲釘，其對整部機器的影響可大可小，而每隔一段時間螺絲釘即可能鬆弛，如不能注意栓緊，即可影響整部機器之運轉；甚至影響整部機器的使用壽命。政府公共部門亦復如此，稍有不注意，即可釀成辦事不力或行為嚴重失當的失職情形。因之，公共部門應建構全面品質管理系統(total quality management system; TQMs)。對於全面品質管理系統的建構，固然需要龐大的人力、物力及財力，但目前各國多半有品質保證，而採用國際標準作業程序(此即 ISO9000)，或是品管圈(QCC)，即是推動全面品質管理的技術；亦因此促使公共部門的全面品質管理系統之建構，已非困難的議題。唯有每一公共部門均能活力化，有競爭力，始可發展機制應有的功能，否則既有機制恐有被調整或整併，甚或裁撤的可能。

二、實施決策支援系統

服務型政府並非集體領導(collective leadership)，但領導人卻需要建構決策支援系統(decision support system ;DSS)，蓋政府公共事務繁多，又要全面品質管理，行政首長自然是日理萬機，疲於奔命，即使如此，其仍有鞠躬盡瘁，卻不能達致預定施政目標。

⁷⁹紀俊臣、林怡均，〈服務型政府與和諧社會的建構〉，「服務型政府與和諧社會」學術研討會，北京大學政府管理學院主辦，北京，民 94.6，頁 18-19。

因之，各公共部門如能建立決策支援系統，行政首長可隨時由其核心幕僚獲致施政所需要的各項資訊，不僅是一般行政資訊 (administrative information)，而且是處置某一特定議題的行動方案 (programs) 或決策作為 (decision act)，則行政部門即可減少因決策落後 (decision lag) 的誤失，形塑具有解決問題能力的效能政府。

三、建造管理資訊系統

行政首長除在核心幕僚中建立決策支援系統，而且需要有專責部門建造管理資訊系統 (management information system ;MIS)，此種管理資訊系統在各機關普遍資訊化或 e 化之後，已發展為每一機關或每一工作單位 (work unit) 皆應建立，始能掌握最新的資訊，以提供權責機關或相關機關；尤其決策機關的決策重要參考。所謂「知識管理」(knowledge managemen)，其實就是將資訊有系統管理所產生的知識力量，並可成為資產；即所謂「知識經濟」(knowledge-based economy)。行政機關如何建構管理資訊系統固然各有不同，但須儘速建構，則無二致。

四、發展社區網絡系統

基於政府能力之提昇，在作法上宜有其彈性，屬於地方性或稱社區性之公眾事務，宜多運用社區參與的途徑，推動公眾服務。目前在歐洲的開發國家多已採用社區網絡 (community network) 的策略，其在公共衛生服務 (health service) 方面已實行相當成熟，人民對於社區內之公共衛生；尤其可能影響每一社區成

員的重大流行病，如 2003 年 3、4 月間的 SARS 即因社區衛生的普遍強化；尤其臺灣對於 SARS 事件，更採取各項嚴格管制措施，並且以社區為單位進行管制，終能以最短時間控制疫情，使 SARS 不再是人人聞之色變的重大流行病。此項社區網絡建構的成功經驗，不但證實社區民眾確實具有社區意識 (community consciousness)，而且能有團結一致之行動，此在國家認同上必有許多助力，而可裨益公共服務之推動，從而減輕政府的工作負擔，而逐漸顯示公民社會的新公共管理理論之特質。

第三節 地方治理模式係績效行政之選擇

政府的施政績效長期以來被視為影響公民對政府信任的因素之一。學者們即曾針對民眾滿意度與公民信任間的因果關係此一面向進行研究。而政府績效在某種程度上亦代表其運作政府系統以及運用財務或人力等資源的能力。因此，若是對政府績效不滿之感瀰漫於社會，不僅代表著政府施政的無力，也反映了政府治理的潛在危機。

新公共管理時期，挑戰政府的作為與績效提出：(1)政府的職權範圍過於廣泛，而資源有限的情況下發生赤字危機；(2)政府的組織編制與規模過於龐大，耗費太多資源以及形成許多不必要的浪費；(3)傳統官僚體制的管理方式發生錯誤，以權威控制不但發生物化疏離感，⁸⁰也造成政府產出不符合民眾需求與社會期待，因而導致對於政府的信心度大為降低以及不可治理危機。爰此，新公共管理主張引進市場自由競爭機制，政府對於內部員工分權

⁸⁰ 孫同文，《從威權政府到民主治理：全球化趨勢下台灣公共行政理論與實務之變》。臺北：元照，民 92，頁 3-10。

授能，強調以績效和結果來控制。因此，對於外在社會乃趨向管理，而非管制；領航而不再操槳。透過公私部門之間的競爭與合作，一方面提供品質更佳的服務；二方面解決政府失靈的危機。

一、建立標竿學習法以提升地方治理能力

(一) 標竿學習法的要義：

標竿學習法的興起與策略管理、全面品質管理、知識管理、及精密評估制度的出現均有密切相關。基本理念則是在九〇年代初期，由某些標竿管理法 (benchmarking) 的專案中產生，⁸¹那時標竿管理法才剛在歐洲崛起，不久之後就迅速地從英語系國家推廣到北歐瑞典。在歐洲和美國的實証研究顯示，標竿管理法是有助於公共部門發展的可靠理念。不過，斯時標竿管理法由於尚屬初始發展階段，因而仍有其一定的限制存在，無法充分滿足現代政府治理問題之需要，推究其原因有二：

1. 標竿管理法只是為了管理階層任務而設計和應用的工具，並非針對全體員工作為學習的工具及目的而設計的；
2. 標竿管理法是根據大量績效指標來進行比較和發展，但是初始缺乏一套可行的辦法，讓人們無法透過學習這個基本

⁸¹標竿管理法 (benchmarking) 是管理上一種有效的工具，用以衡量組織相對於其他組織的績效。其最早起源於 1982 年美國全錄 (Xerox) 公司所採行的「競爭標竿管理」(Competitive benchmarking) 和「品質領導」(leadership through quality) 兩項專案計劃。1983 年吉梯電訊 (GTE) 等公司也開始使用標竿這個名詞。直到 1985 年美國生產力與品質中心 (American Productivity and Quality Center) 正式提出標竿管理之定義與相關方法論後，標竿管理即被許多企業視為相當有用的管理工具。

的發展流程，掌握鼓勵集體學習的契機。⁸²

正因為標竿管理本身不足之處的展現，標竿學習乃隨之應運而生，試圖將標竿管理、組織學習、及全員參與的概念整合成為有效可行的理念，從而協助組織的發展。然而，標竿學習一詞目前為止仍無一明確的界定，出現各有所宗之現象。比如 1985 年美國生產力與品質中心就為標竿學習正式下個定義：它是一項有系統、持續性的評估過程，透過職司者不斷的將企業流程與世界上位居領導地位之企業相互比較，以獲得協助改善營運績效的資訊。⁸³ Spendolini 也指出標竿學習是為了進行組織改善，而針對一些被認定為最佳作業典範的組織，以持續的與系統化的流程，評估其產品、服務與工作流程。Bendell 等學者則指出，標竿學習是一種尋求改善的心態及改善流程自然而然流露的期待。

此外，Karlof 等人更具體闡明：標竿學習是根據最佳實踐(best practice)或良好典範所產生的指引力量，並非僅對關鍵指標作為主要的比較架構，而是進一步與對方接觸、進行對話，並且學習對方的默會知識，從而以客觀的角度來觀察自己的工作或業務進行方式，然後再對這些作業邏輯所抱持的心智模式進行修改，以獲取改善組織績效之資訊。⁸⁴

從上述諸位典範學者對標竿學習的界定，不難發現標竿學習所隱含之基本內涵有七點，而這些內涵正是標竿學習理論建構之基本素材來源：

⁸² 胡瑋珊譯，原作 Bengt Karlöf、Kurt Lundgren、Marie Edinfeldt，《標竿學習-向企業典範取經》。臺北：三民書局，2002，頁 42。

⁸³ 顏漏有，〈企業標竿管理：觀念與執行實務〉，收錄於《能力雜誌》，第 499 期，頁 18-19。

⁸⁴ 同註 82，頁 92。

1. 標竿學習，是一種整合流程導向與結果導向的管理工具，目的在獲取流程改造和績效成果之資訊；
2. 標竿學習可作為有系統且持續性組織評估工具，並根據評估結果提供組織需要改善的領域與標竿學習效果兩方面之資訊；
3. 標竿學習講究一種持續性改善的過程，透過與標竿對象或最佳實踐的組織進行持續性的觀摩學習，射準組織流程或績效上之缺失提出改進之道；
4. 標竿學習乃強調良好典範或足為楷模(exemplary practices)的重要性，並針對那些在某些活動、功能、流程、及政策等績效上有「卓越表現」、「出類拔萃」(business excellence)之組織進行持續性的接觸和對話，建立標竿學習的夥伴，以吸取或學習其卓越的知識與作為；
5. 標竿學習特別注重學習素質，不同於標竿管理僅注重比較，而本項學習的核心旨趣是一種知識轉移(knowledge transfer)或政策移轉(policy transferring)的概念，所學習或轉移的知識不僅是顯性知識，更著重於難以言語傳授的默會知識；
6. 標竿學習是一種心智模式的改善，鼓勵員工全面參與開發，並對自己的工作或業務進行反思，同時透過民主對話的方式廣泛的吸取某領域絕佳的作法和經驗；
7. 標竿學習之重要基石是，改善組織營運之績效，進行創造公共價值。

從上述這七項標竿學習的基本內涵，可窺得標竿學習，有助

於強化地方治理能力之理論論述為：⁸⁵

- (1) 支持標竿學習的主要流程：標竿學習可以借助流程再造、全面品質管理和知識管理等三層面作為來推動；
- (2) 標竿學習力量所展現的 DNA：即績效（或公共價值）、學習、良好典範、及全面參與等四項基因；
- (3) 標竿學習具體執行的面向：包括有流程導向、結果導向、持續改善、及評估等四方面。

(二) 地方治理運用標竿學習之理由：

私部門運用標竿學習的主要理由在於，欲維持一個競爭市場內之優勢位置；相對的，公共部門管理上，由於本身的獨特性質，使得許多機關組織並非處於一個競爭市場的位置。雖然如此，為提昇地方治理能力而使用標竿學習方法乃立基於如下理由：

1.改善地方政府的營運績效

標竿學習是一種比較和學習的績效管理工具，而比較是績效的促進者，學習則是績效增進的泉源。一般而言，將標竿學習方法導入地方治理體制中，得能協助員工和組織部門發現：在與別人比較下，他們的表現是否更有效率，從而賦予發展一些他們能用來執行改善績效的理念或資訊。然而，這些理念或資訊在增進

⁸⁵ 林水波、李長晏，〈標竿學習與地方治理能力〉，「地方發展策略」學術研討會，佛光人文社會學院主辦，宜蘭，民 92.4，頁 55-72。

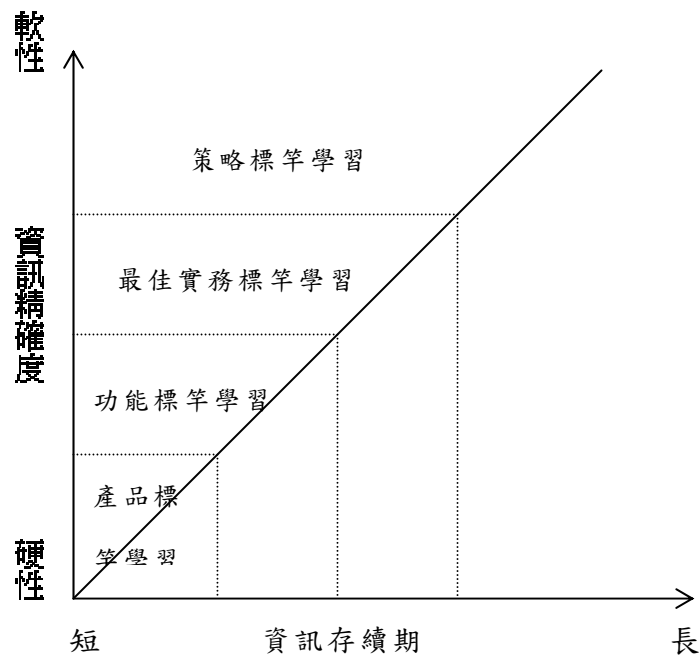
組織績效的幅度上，常會因標竿學習之比較對象的不同而有差異。其中，標竿學習對象若來自相同的政府或組織，從事比較不同部門、單位或地點之營運流程就可構成內部標竿(internal benchmarking)，並以之據為學習的對象，這種學習的流程是從內部開始，目標在找出內部績效的標準，但因受限於相同的組織文化與相似的立法環境，使得在獲取新資訊上較有限制。因此，大幅度組織改善尋求高效率的潛能上恐較沒有機會，同時較傾向於漸進式、小幅度而非大躍進的效率增進。

2.增進公共服務的資訊品質

標竿學習有助於提昇地方治理能力之第二項理由，就是改善公共服務上的資訊品質。地方政府可利用這些資訊作為公共課責與義務之依據，同時也可以運用這些資訊來評估方案的相對績效，以便於用來設定方案的優先順序及策略。此外，更可以藉用標竿學習方法達到某一政府層級，為其所屬機關設定目標或界定所需服務層次，以及決定資源配置之目的。不過，運用標竿學習增進公共服務之資訊品質時，須充分考量到資訊本身的特性（如資訊的精確性和資訊的存續期）。

針對此點，Miller 等人指出，不同的資訊精確度和存續期，會彰顯出不同的標竿學習方式；同時，不同的標竿學習方式亦會形成不同的資訊特性，是以資訊特性與標竿學習方式之間是一種相對的、光譜式的概念（如圖 3-1）。據此，將標竿學習運用於地方治理上須特別注意到：不同的管理層次就要適用不同特性的資訊，同樣地，不同資訊特性就要應用不同的標竿學習方式。掌握此一論點，標竿學習才更能有助地方政府資訊品質之增進。

圖 3-1 標竿學習與資訊精確度和存續期比較



資料來源：Jeffrey G. Miller, Arnoud De Meyer, and Jinichiro Nakane, *Benchmarking Global Manufacturing-Understanding International Suppliers, Customers, and Competitors*. New York, NY.:IRWIN, 1992, p. 26.

3. 促進府際間的競爭與合作

標竿學習是一種競爭又合作的機制。在競爭方面，標竿學習之能促使地方政府發展出標竿管理的技術，就是將其他部門或民間企業的服務水平或產出訂為標竿，並督促該機關的行政運作朝此標竿邁進。⁸⁶亦即地方政府在標竿學習理念的促發之下，可以設定競爭的標竿，用以測量與評比公共組織的績效。尤有甚者，

⁸⁶ 林水波，《政府再造》。臺北：智勝文化，民 88，頁 42。

根據已定的標竿，進行績效評估之測評，再公布成績單、績效表及其他形式之計分。

地方治理體系為了改善地方政府的營運績效，增進公共服務的資訊品質以及促進府際間的競爭與合作，要進行豐富化的標竿學習。不過，這些目標之達成，需由標竿學習概念啟智。

二、建立服務型地方政府落實績效行政

地方政府為公眾提供服務，未能落實績效行政理念，著眼於建立服務型政府，以收事半功倍之效。所謂「服務型政府」特色如下：⁸⁷

(一) 由統治傾向治理

政府固然基於法律的授權行使公權力，且以國民主權(popular sovereignty)的憲政委託，取得統治權(ruling power)。但當今的政府應拋開以往的「統治」(government)觀念，改以徵詢民意、結合民意、運用民氣、共用民力的「協力」(collaboration)方式，將政府與民間形塑成「夥伴關係」(partnership)。設若治理模式能成為未來政府主政的作為方式，將可減少許多資源利用的虛耗，而且可避免資源使用的浪費。

(二) 由主政傾向主導

⁸⁷同註 79。

政府是有為而非萬能，其在權力行使上應由過去無所不包、無所不管，而且無所不為的作法，改變為政府係就如何結合社會資源，如何分配社會資源的遊戲的規則，訂定機制。質言之，政府已不是一切公共事務的主政者，而是一切公眾服務的主導者。政府公共服務(public service)或民眾服務(civil service)的集權化(centralized)角色，變成為分權化(decentralized)角色 (Rhodes et al., 2003:151)。對政府機關角色的變動，代表政府整個機制的服務功能之調整，所謂集權或分權已不是權力是否由中央趨向地方而已，應該是如何鬆綁化機制(de-regulated mechanism)，使民眾在公共服務亦有參與的機會，此乃現代化的民主直諦所在。

(三) 由統籌傾向領航

政府在民間資源有限，教育程度普遍不高的落後地區，固然要勇於任事，而且統合其事，扮演公共服務的統籌角色，但在教育普及，且教育程度已普遍提高的已開發國家，則應該調整角色扮演，即以領航者(steering)的角色，推動公共事務。所謂領航角色應係政府不再是無所不與的統治機制，而是掌握民意而且能主導民意下，使民意的期待，經由政府領導人的政策規劃與多數民眾積極參與之政策執行，而終有實現的成果獲致。

(四) 由監督傾向輔導

政府固然可扮演公權力行使的監督者，但此係消極的政府，而非積極的服務型政府，未來的政府應將角色提昇為公共事務的輔導者(auxiliary)。對於任何事務除非涉及公權力之行政處分

外，其應儘量以行政指導(administrative guidance)的作法，以處理公共事務，將可使政府的服務效果，在褪去公權力的強制性，而形成具有可塑性的教育價值，此係政府未來應積極策進的服務方法與作為途徑。

(五) 由管制傾向管理

政府在工作方法上要採取行政指導，而將過去多以管制(regulatory)的方式行使公權力，改為由管理(managerial)的方式行使公權力。蓋管理的政府係有策略的(strategic)服務，其精算政府的服務成本(serving cost)，對於服務亦注意行銷(marketing)，有效運用策略管理理論，比如 SWOT 或其他市場機制，以作為公共事務的理性選擇工具。此外，對於行銷管理的四 P，如勞務(product)、成本(price)、區域(place)及宣導(promotion)，皆宜加以適當運用，促使政府決策及資源利用皆可獲致最適化(optimum)。政府如能如此作為，其施政滿意度應可逐年提昇，政權的維繫豈是難事？

第四節 地方治理成敗係全球化與在地化之關鍵

在全球化、本土化與二者辯證的脈絡下，地方發展研究面臨了種種挑戰與改變。Malcolm Waters 便指出，若說 1980 年代是後現代主義的天下，那麼全球化可能是 1990 年代的主流概念。全球化帶來的影響已經在許多面向顯現出來，其中尤其以經濟全球化為主；而且全球化幾乎成為近年來的顯學。而在全球化潮流的波及下，回應的現象與力量之一是本土化，這似乎形成一股與

全球化相對抗的力量。但是果真會如此繼續發展嗎？在全球與本土的相衝擊中，地方發展該往那裡去？比較研究該如何再被重新定義和概念化？這都會是有待進一步探究的主要議題。在進一步論述全球化、本土化、二者的辯證關係所帶來的或可預期的結果之前，先需將全球化與本土化的意涵予以釐清。

對於全球化的起源，Waters指出三種可能性：

- (一) 自歷史發軔以來，全球化一直在進行，從那時起，全球化就已增強其影響力，但是最近一直加速進行。
- (二) 全球化與現代化和資本主義的發展共時，而最近呈現加速發展。
- (三) 全球化是一個與後工業化、後現代化或資本主義解組等其他社會過程有關的晚近現象。

而第三種論點是較常見諸論述中的，與全球化相關的論述有很多都會將之與資本主義、後資本主義、後現代化與後工業化相連結、或認定其有關連性甚至是因果關係。

對於全球化的定義與內涵，Waters視之為一種社會過程，在這種社會過程中，地理對社會、文化安排的束縛降低，而人們也逐漸意識到這種束縛正在降低。Roland Robertson指出，全球化作為一種概念，同時指涉世界的壓縮，以及增強世界作為一個整體的意識。上述學者都強調全球化在地理空間上予以壓縮的特質，而這種特質進一步使得各國與各種社會間的關係更為緊密，彼此互相的影響與依賴更為顯著，因而形成一種全球一體的局勢，而且也帶有漸趨同質化的趨向。

從現今局勢與端倪來觀察，全球化標示的不僅是各國與各種社會間關係的日趨相依與連結，也是一種跨國同質化趨勢的產生。從上述的論述可以看出，全球化所影響的層面極廣。Ulrich Beck所提到的全球化面向，就包括資訊提供的全球化、生態全球化、經濟全球化、勞動合作或生產全球化。⁸⁸

Beck所說的，⁸⁹「全球化」一詞的使用，在各地都導致對本土的重新強調。在全球化趨勢下，很弔詭地興起本土意識，以及更進一步對本土文化、力量的重興。但是這種對本土的再次強調所致的再本土化是經由無止盡的解本土化進行，是不能等同於傳統主義。本土化並非是完全的復古或堅持傳統的觀點，而是對於本土特質的發揚與再思，它並不自絕於外在世界之外。「本土化」(aboriginisation)的主角可以是廣含單一民族國家、以特定文化傳統為主的文化區、鄉鎮市等等，是相對於全球化的，發揮其不同於全球化同一性質的本土個殊特色的族群或地方運動。換言之，本土化的意涵乃是，本土族群或地方群體根於其本土脈絡與歷史性格，掙脫外來宰制，重新振興本土特質的歷程與行動。

Robertson 強調，全球化亦涉及地方化。全球化並非自動和片面地意味著單面向的全球化；相反的，「全球化」一詞的使用，在各地都導致對地方的重新強調。一方面因為全球化趨勢和現象的衝擊，一方面受到之前後現代主義甚囂塵上地讚揚多元性，強調多元文化觀，鼓動對「他人」、弱勢族群、少數團體的尊重，拒斥傳統認識論的巨型/主要/後設敘事 (grand / major / meta-narrative)，以及去中心化(dcentralization)思想的影響 (戴曉

⁸⁸ 孫治本譯，Ulrich Beck 著，《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》。臺北：商務印書館，民 88，頁 12。

⁸⁹ 同註 85，頁 70。

霞，民84；Milovanovic, 1995），在各國或文化區域中更為凸顯的聲音是來自本土的、地方的，是要將本土特質、傳統文化予以彰顯的聲音。

地方治理也必須有一套地方發展的策略思考架構。這套架構，旨在妥善運用地方治理的優勢和機會，並進一步降低全球化的衝擊與威脅。茲說明如下：

（一）採取「全球—在地化」(glocalization)所謂「全球—在地化」，可定義為全球化視野和在地化意識的結合，亦即，以全球化方式思考城市的發展方向，並以在地化方式規劃及落實城市發展方案。這一項策略性思考，是過去二十年來，全世界各跨國企業集團為因應全球化趨勢，所採行的有效策略，舉凡資訊產業中Microsoft 公司、汽車產業中的Ford 公司均因此而獲得巨大的商業利潤，以及超越全球市場「創意解構」(reative destruction)挑戰。另外，一九九〇年代，上海所設定的發展策略：「一個龍頭，三個中心」；也是在這種思維下進行。

（二）建立「全球架構」下的人力資本(human capital)發展方案，人力資本是地方永續發展的重要基礎之一，更是地方競爭力的重要來源。透過人力資本的發展，能夠增進地方管理階層及公民對環境變遷的調適能力，同時，也能夠讓他們釋放出潛力和創造力。具體做法方面，應先積極推動如下工作：

- 1.實施全球架構下的文官培訓計畫。
- 2.整合高等教育資源，協助地方政府部門和非政府部門，發展終身學習計畫。

3.提昇地方管理階層及社區公民國際語言的能力。

4.擴大社區公民參與國際社區交流。

(三) 建構「地方發展指標」(local indicators)區域原本就是一個複雜的系統，在任何鄉村都市成長的過程中，存在著許多問題和病症，舉凡空氣和水源污染的環境問題、犯罪和失業等社會經濟問題，乃至族群和團體對立衝突的政治問題，這些如果不被充分瞭解，就無法有效地加以管理，最後將成為地方發展的障礙。地方指標具有三項主要的功能：

1.使複雜的地方簡明化，讓管理者能夠充分掌握解決問題的時機。

2.提供具體的資訊，作為管理者改善社區的基礎。

3.作為地方管理者與議會、人民溝通的工具，讓地方各項政策推動能夠更為順暢。這些指標項目通常包括：環境、住屋、社會、衛生、經濟、能源，以及日益受到重視的永續發展(sustainability)等指標。

(四) 採取「五C策略」活化地方治理機能：這項策略思考與行動，最主要是為了克服地方管理所面臨到的「雙環困境」(catch-22 situation)，⁹⁰茲就這五項公共組織再造策略，說明如下：

91

1.核心策略(core strategy)：係指政府的職能應是集中在領

⁹⁰ 雙環困境的概念引自 Osborne and Gaebler，認為當前政府在面對財政危機時，經常陷入要不是刪減計畫即是提案加稅而引發政治衝突的雙環困境。

⁹¹ 江岷欽、劉坤億合著，《企業型政府：理念、實務、省思》。臺北：智勝文化，民 88。

航，而非操槳。具體做法包括簡併業務、區分管制與服務之業務職能、設立新的領航機制。

- 2.後效策略(consequence strategy)：係在設計公平、客觀及科學的績效酬賞制度，以利獎優懲劣，激發組織成員士氣。執行後效策略的主要途徑包括採行企業化管理、引進市場競爭機制、實施績效管理。
- 3.顧客策略(customer strategy)：其作用係在調整行政人員與民眾互動的方式，以顧客導向的方式處理行政業務，強調政府機關對顧客負責，藉以提高行政體系對外在環的敏感度和回應力。顧客策略的執行要徑包括提供顧客的選擇權，以及採取「品質保證措施」(quality assurance)，要求政府單位設定顧客服務標準，以作為行政人員的行為規範準則。
- 4.控制策略(control strategy)：係指行政組織將內部重要的決策權逐級下授，必要時可對外授權社區。落實控制策略的途徑包括組織授能、成員授能及社區能。
- 5.文化策略(cluture strategy)：此一策略是五C策略中最隱晦難明的部分，但政府再造的成效，卻繫於能否改變行政人員的心思意念及行為習慣。文化策略可由三大途徑加以落實，包括：改變行政人員的工作內容及方法、管理行政人員的情緒與壓力，以及型塑「贏家心態」(winning minds)。

第四章 二十一世紀地方治理模式之發展聚焦

二十一世紀的公共行政研究，正從「政府」典範轉移至「治理」典範。⁹²儘管學界對「治理」一詞的界定相當多元，但治理的概念比政府更具有包容性。大致上，治理強調政府與社會、公部門與私部門的一種互動協力關係；治理指的是一種新的管理過程，治理涵蓋整個政府制度，同時也包含非政府組織，所欲呈現的是一套政策參與者都能接受的運作模式。因此，有效的治理模式並非是靜態(static)、被動的規則設計，而是因著社會的不同需求，展現其動態性(dynamics)、多元性(diversity)以及複雜性(complexity)，是社會需要與管理能力如何提升之間的恆動過程。⁹³

地方政治系絡近來一個值得注意的趨勢，是「地方治理」的概念的出現與擴大。所謂「治理」，簡單來說就是探討與說明「國家/政府」與「民間社會」的互動關係與現象，可作為一切政治、

⁹² 廖坤榮，〈政府與農會組織：治理典範的挑戰〉，《空大行政學報》，第12期，民91.08，頁78。

⁹³ Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1994, p. 66.

行政作為的總稱。過去國家／政府由上而下管理民間社會，到了 20 世紀末期，轉由政府或公共實體制定政策與規範，由企業、非政府組織加以執行。因之，地方治理堪稱公共權威向下與向外移轉，此種趨勢造成地方事務參與的公民多元化與分散化，但參與者之間其實又相互依存，產生多層次的連結關係與地方治理概念的出現。整套正式與非正式的規則、結構及過程，可讓受到決策影響的利害關係人，都有機會與管道表達意見並影響政策。地方治理有以下特性：

- (一) 地方治理應重視政策網絡互動：地方政府鑲嵌在地方政策網絡當中，為提升政策的「正當性」(legitimacy)，應該讓受決策影響的人、服務與被管制對象，都有發聲與參與決策的機會；也就是說，地方政府得更積極與地方利害關係人互動，公開表達意見、反覆討論，建立民主政治與決策所需的正當性。
- (二) 地方治理應重視學習：地方治理是一相互學習的政策過程，參與政策網絡的利害關係人在論壇機制中彼此設定標竿、傾聽難處、相互學習經驗，學習政策制訂的最佳實務經驗。

第一節 地方治理就地方發展擇可行途徑

地方治理也可作為地方政府未來提升自我能力與努力的目標。例如 Allen & Carr 認為在今日環境中，基層鄰里 (neighborhood) 概念已從個別地方政府的專屬轄區，轉變為一多元利害關係人所形成的，關係糾結的網絡。因此地方治理的意

義，乃在於重塑民主政治運作模式下，地方政府組織的下列兩種能力：

- (一) 整合分歧的地方利益、組織型式，以及各社會團體的能力，並藉以型塑出整體性的目標。
- (二) 具備擔任「地方凝聚行動者」(local collective actor) 角色的能力，以能在地方環境或不同政府層級間，與其他行動者互動。

上述地方政府組織需具備的能力中可以看出，地方治理所談及的並非要摒除地方政府組織，地方政府角色與職能，若無法隨地方發展轉化，所謂治理只是空談。在今日地方民眾自主意識提高，以及參與公共事務已成常態的情形下，地方政府除了不能維持封閉官僚組織的傳統形象外，也不能完全依賴市場力量來回應民眾付託，因此地方治理觀點出現，恰可作為折衷兩種極端的途徑：一方面藉此作為地方政府積極參與環境，但可同時避免被「市場化」的行動原則；另一方面則也據以重新塑造其在環境與政府體系中的地位。地方治理關係具有下列特徵：⁹⁴

(一) 多層次的治理(multi-level governance)

治理作為一種過程，也有其結構性特徵，地方治理在結構上已跳脫傳統由上而下的層級節制體系，並且中央與地方政府的界限、政府與民間的界限，乃至地方與國家疆界以外的政府或非政府組織的界限，都因全球化的影響，而日益模糊。中央

⁹⁴ 同註 30。

或地方政府不再能隨意壟斷地方公共事務之處理和發展，其他地方政府，國內非營利組織、大眾傳播媒體和非組織性公民運動，以及私部門廠商等更多元的社會行動者，將可依不同的政策議題，參與各種治理行動；甚且，民族國家界限以外的其他行動者，包括全球或區域的國際組織，他國之中央或地方政府，多國籍公司或跨國企業，以及國際非政府組織、全球傳媒和全球性公民運動等，也會直接或間接涉入地方治理過程的實質操作。

(二) 多元化的治理關係

隨著地方治理多層次化，不僅使參與治理的行動者更多元，行動者之間的治理關係也更形複雜而多元化。地方治理關係至少可分為：

- 1.傳統官僚體制的層級節制關係。中央政府與地方政府，在地方治理關係中仍扮演重要角色，值得注意的是，隨著民族國家逐漸失去自主性而融入全球治理體系中，全球或區域國際組織也涉入此地方治理的層級節制系統，並且對地方治理產生相當程度的規範作用。
- 2.市場治理模式下的交易契約關係。由於地方治理關係中，行為者的多元化，使此一交易契約對象亦更為複雜且增加多元選項。
- 3.社群主義。社群治理，乃是以公民治理為核心，其中牽涉公民、代議士及實務者三方的關係，具體而言，必須有一個協調的議會、公民委員會，及以協助角色自居的實務

者，才得以成功。社群主義強調以各行動者間的共同價值，作為政策制定之最大公約數，而非追求個別行動者利益之極大化。此種理念所發展出來的夥伴關係包括公私協力夥伴關係和府際間的夥伴關係，而建立夥伴關係目的則包括公共設施之興建、公共服務之提供，以及文化建設和經濟發展等相當廣泛之範疇。

(三) 資源的相互依賴

地方治理關係中，各行為者對於資源的採用，以及各種治理結果的產出，行為者間都應以協商方式進行。資源是共享亦是有限的，所有行為者的對象就是同一地區，不應以競合的零和賽局 (zero-sum game) 為結果，行為者透過磋商完成協力合作，才能整合資源，出脫雙環困境以創造雙贏局面。

(四) 政策網絡的管理

地方治理的過程，任何行動者都在一個互賴共存的網絡關係中，透過社會過程的引導，形成一種「自組化的網絡治理」(self-organizing network governance)。根據 Rhodes 觀察，這種自組化政策網絡治理，包括幾項特點：

1. 由於相互交換資源和磋商共同的目標的需要，將促使網絡成員之間的持續互動。
2. 這種「博弈式的」(game-like) 互動關係是以合意之規範為基礎，經由網絡參與者磋商和彼此同意的遊戲規則來約

制，避免零和賽局(zero-sum game)。

- 3.一般而言，雖然政府並沒有壓倒性的特權，但基於主權的立場和權威優勢，政府仍能間接在一定程度上，領控這些政策網絡。

各類行動者將依不同政策議題、不同的時間和針對不同的目的，而自組成不同類型的政策網絡，而地方治理即是對這些自組化的政策網絡加以管理。

上述地方治理關係特徵，可知地方治理是一種靈活有彈性的治理過程；多元行為者的加入，多層次而非單一層級的治理，資源透過各行為者協力合作可共榮共享。二十一世紀面對全球化浪潮，地方若要長治久安、永續經營，則不可不發展因時因地制宜的地方治理模式，以達地方善治之發展方向。

第二節 地方治理因地方特質定選擇模式

地方治理既係公共治理(public governance)的一種類型，而公共治理當以如何塑造地方願景，或如何實踐地方政治願景為標竿。為地方治理選擇合宜模式，應視其個別地方特質而有所選擇不同。表 4-1 為地方政府的類型與特徵，其與地方治理選擇模式息息相關，說明如下：

表 4-1 地方政府的三種類型與特徵

	威權體制	民主轉型	民主政府
權威來源	行政命令	法規內容不明確	法治

中央--地方	中央集權	權力關係常有爭執	地方治理
政治過程	重視執行中央決策的行政能力	事權歸屬、政策程序的正當性常有爭議	重視合法程序及正當性
政經關係	向上依附黨國體制	依附與競爭並存	多元政體
政治文化	臣屬型、地域型	地域型、參與型	公民文化
公民參與	被動、消極	趨向積極、主動	積極、主動
政策溝通	公民請願	公民對話	審議式民主
政治行為	順從、偶有大規模暴力抗爭事件	理性對話、及小規模非理性抗爭	理性參與、偶有個人非理性行為

資料來源：李台京，〈臺灣民主轉型中的地方政府與公共對話〉，《中國地方自治月刊》，第 58 卷，第 3 期，民 94，頁 8。

- (一) 地方政府類型原係其與中央依附關係程度為差別，類分為三種。
- (二) 威權體制下的地方政府，中央與地方尚屬集權關係，治理能力即為重視執行中央決策的行政能力，公民參與屬消極被動。
- (三) 民主轉型中的地方政府，中央與地方關係常因權能劃分不清，而時有爭議。公民參與逐漸脫離被動，趨向積極。
- (四) 民主政府體制下的地方政府，其中央與地方關係屬完熟的地方治理型態，重視多元的公民文化，公民參與屬主動積極。

治理可能存在各種體制之中，治理只是處理公共事務作為的總稱。重點在於特定治理模式的分類框架，並不一體適用於各類型的地方政府，必須依其地方特質、民主發展程度不同而選擇治理模式，甚而各個地方也可能因其特殊情事，為治理模式發展出新樣態。

Larmour 曾提出三種治理模式，分別為「層級組織治理、市場治理與社群治理」；而 Jorgensen 則提出「層級制、自治式、談判式、回應式」等四種治理模式，由此可知論者多將治理的概念，視為理論的上層結構，其包含了管理、行政等概念。但論者多歸納社群治理作為現代國家之治理模式，其用意乃透過公民參與，建立公民社會，進而實踐國家/政府的公共性角色。誠如 Box 所謂的社群治理，乃以層級原則、民主原則、課責原則、理性原則為基礎，重新定義（恢復）政府角色，及政策創造與執行的過程，並以公民為中心而非官僚。

地方治理模式的分類框架多元，各研究者以不同價值取向進行各種態樣的地方治理模式分類。Leach 提出三種英國地方治理模式，即：市場模式、網絡模式和社區模式。將三種模式概略說明如下：⁹⁵

- （一）市場模式(market model)：意指地方治理應強調市場經濟機能運用；亦即地方當局(local authorities)應選擇「民之所好，好之」的原理；就民眾最迫切的需求決定施政取向，以使有限的財源，運用在刀口上。
- （二）網絡模式(network model)：意指治理應建構在資源共享、利益均需考量上，而此共利共益的作為，需運用

⁹⁵ 紀俊臣，《地方自治叢書第五輯—地方政府與地方制度法》。臺北：時英，民 93，頁 124。

網絡的技術，始能增加互動與熱心參與；地方當局之主要工作，應以建立完整地方網絡促成認同共識。

(三) 社區模式(community model)：意指地方治理應使地方居民有社區意識，關心社區，愛護社區，參與社區，建設社區；此種社區策略(community strategy)，為當下最受肯定的地方治理作為。

英國著名學者 W. Miller、M. Dickson 與 G. Stoker 認為目前有四種地方治理的研究模型，分別為：傳統地方主義型、個人主義型、社會動員型和集權主義型。這四項地方治理模式反映地方治理實現的不同主張，如表 4-2 並說明如下：⁹⁶

表 4-2 地方治理四種模式

地方治理模型	核心價值目標	對地方自治的態度	公民參與	核心服務與機制	政治機制
地方主義型	表達、溝通地方需求	堅定支持地方自治	支持公民參與，偏好選舉民意代表	多功能地方威權機構	地方選舉
個人主義型	保障個人、考慮服務的回應性	贊同地方自治。但出於保護個人利益，認同上級政府介入	贊同。	針對服務性質選擇	做為消費者個人權利
社會動員型	確認不利益和排他的更有效影響力，以建構變遷政治	強烈贊同變遷的部分過程	強烈贊同	基層與分權結構	發展參與政治
集權主義型	維持國家標準及國家民主優先	強烈反對	有限價值	永續發展中央控制的機關主體	國家政府：立法、指導及控制

資料來源：W. L. Miller, *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. New York: Palgarve Publishers, Ltd., 2002, p. 29.

⁹⁶ 同上註，頁 127。

- (一) 地方治理原係處理地方公共事務作為模式之總稱。
- (二) 地方治理因其服務目標、對地方自治態度、對大眾參與態度、主要服務承受機制及主要政治機制之不同而有差異，可類分為四種模式。
- (三) 地方主義模式(localist model)，係指企求地方社區需求的意見表達及會商，對地方自治強烈認同，對大眾參與予以支持，並優先賦予民選代表權能；其承受機制為多功能之民選行政當局，主要機制經由地方選舉產生代議政治。
- (四) 個人主義者模式(individualist model)，係指確認個人選擇及服務反應，就地方態度之主張，為保護個人而有上層之介入傾斜性認同與肯認需求；對大眾參與則贊同消費者諮商，而非議大規模民眾參與形式。主要服務機制係專業服務提供者之競爭同仁；其政治機制為個人權利，如同消費者。
- (五) 動員模式(mobilization model)，係以確認不利益和排他更有效影響力，以建構變遷政治為主要目標，對地方自治則強烈贊同變遷的動員過程；對於大眾參與亦予以強烈認同。其認為應由基層和分權結構承受服務機制，另主張發展參與政治之機制。
- (六) 中央主義者(centralist)，係以維持國家標準以及國家民主優先為服務目標，對地方自治強烈反對，認為大眾參與僅具有有限價值，並以永續中央控制的機關主體作為服務承受機制，並認屬國家政府，包括：立法、指導及控制為主要機制。

另一值得注意者，地方治理絕非「地方事務純由地方來做」，⁹⁷而是要視其地方事務的性質來決定行為者。依據 Jan Kooiman 將治理模式，依照地方事務性質分為自理、共理和層裡三種模式。

- (一) 自理(self-governance)：地方依其作為能力可由地方全權處理之公共事務。
- (二) 共理(co-governance)：地方因鑑於自身作為能力之評估，對特定公共事務需要上級政府夥伴協助；或需同級政府間協力合作之公共事務。
- (三) 層理(hierarchical governance)：地方對於過於複雜、牽涉層面太廣之公共事務，應結合社會資源，共同策進完成。上級政府應負領航或監督之責。

Newman, J. 利用 Quinn, R. 的競值途徑，⁹⁸提出四種地方治理模式，即為：層級節制模式、理性目標模式、開放系統模式與自我治理模式。⁹⁹說明如下：

- (一) 層級節制模式(hierarchical model)，指地方治理應建構優質的官僚體系(bureaucracy)，行政或技術官僚應該勇於任事、勇敢負責，形成分層負責的效能行政(performance administration)。為達成上述目標，地方治理更須有層層節制的監督或是控制系統，始可獲致。
- (二) 理性目標模式(rational goal model)，指地方治理在能

⁹⁷ 同上註，頁 129。

⁹⁸ Janet Newman, *Modernizing Governance: New labour, Policy and Society*. London: Sage Publications, 2001, pp. 22-25.

⁹⁹ 同註 95，頁 129。

明確領航，因之，地方當局應在施政目標之擬定，而且該目標係依政策規劃的原理設計，不受政治壓力過度不當干預，而應以民眾福祉為施政優先順位之排序。

(三) 開放系統模式(open system model)，意指地方治理應以全民為服務對象，以開放系統面對公共事務，政策制訂前接收民眾意見，政策施行後傾聽民眾建議。而非自外於全民社會，在封閉系統(closed system)中閉門造車，勞民傷財、事倍功半竟無所獲。

(四) 自我治理模式(self-governance model)，地方治理應健全自我、強化自我、充實自我，使地方政府當局皆有能發展地方建設，而非完全仰仗上級政府或國家，以致失去自主性(autonomous)，而無法落實地方自治(local autonomy)。

無論地方治理之分類框架為何，名稱為何，其所為之實質作為皆謂之「地方治理」。地方治理是過程、是方法；是結構也是分析途徑，雖分類框架不同，而有不相同類型之治理模式產生，其實都是治理，只是也許治理產出效果不同而已。既而地方治理模式如此多元，時然地方治理只是地方公共事務作為的總稱，則為地方選擇合宜發展模式，應探究其特質不同、事務性質有異而選擇不同的處理模式。

第三節 地方治理依地方定位採差異策略

地方治理本為因地制宜的一種自治模式。時代越進步則觀念

與行為模式應該越多元，民主治理的可貴就在其容許差異存在，評量地方定位不同而採差異治理策略。都會治理與鄉村治理即為兩種相當不同之樣貌，然慮及都會地區原就自治程度高，發展治理條件較為優越，故下段以建構都會治理模式為選，並提供英、美、日之都會治理經驗，以為臺灣發展都會治理之學習標竿。一國之中，若都會地區能起帶頭作用，熟成都會治理模式之建構，則日後以「母雞帶小鴨」方式，策進鄉村治理將更有助益，共生共榮以利國家永續經營。

壹、都會治理之理論建構

面對都會區受限於行政區劃，致公眾問題皆須由各該地方自治團體自行處理之不科學情事，以及違反全觀性治理(holistic governance)的作為意旨，地方治理學者遂研究採取跨域處理(working across boundaries)的可能性，以解決因跨域所引起自治事務處理之爭議。陳立剛與李長晏在「全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究」一文中曾指出，在許多不同跨域合作之服務機制中，有三項都會跨域治理模式。此即：

(一) 地方政府間行政協定(administrative agreement)，包括：

1. 府際服務合作契約(intergovernmental service contract)。
2. 共同服務協定(joint service agreement)。
3. 府際間服務轉移(intergovernmental service transfer)。

(二) 區域政府聯盟(councils of government , Cogs)。

(三) 特區政府(regional special purpose district)及區域管理局(regional bureau)。

上揭處理都會區公共事務的政府機制，其理論基礎係源自於三個理論建構：

(一) 傳統改革(traditional reform)；(二) 公共選擇(public choice)；(三) 新區域主義(the new regionalism)說明如下：

(一) 傳統改革(traditional reform)

David K. Hamilton 認為區域政府(regional government)中，當以傳統改革為其最主要之結構途徑，其所堅持的理論架構，係維持組織之政治自主性(political autonomy)，而將某些服務和權威擴及到都會區內之各級政府系統；意即都會區內政府經由合併或整併，組成較大型的組織類如大市制(urban county)是成為聯盟制(alliance)，可以較統合性之政治作為，推動區域發展，以避免政府間之不合作問題之一再發生。

然而區域整併，雖可以較一致的方式推動政務，但當下之都會環境，行政區劃調整，已不容易促成；何況全部管轄權之讓與，以至跨域問題之處理機制，恐須再度研擬，始可解決眼前之改革困境。

(二) 公共選擇(public choice)

當某些民眾反對傳統改革主張單一廣袤政府模式之際，研究

都市發展學者復依政治經濟學觀點，提出公共選擇模式，認為都會區內殊多地方政府，為利民眾之選擇，應以市場觀念建構多核心組織模式，促進民眾能享有更好的服務，而一以貫之的政府制度(the one-size-fits-all)，絕不能滿足民眾追求多樣化、多元化的需要。都會區問題之處理，可以單一功能機制(single-purpose district or authority)達成，從而建構諸如：地方政府間協定、公私夥伴關係、區域聯合會(regional councils with no authority)及職能移轉(functional transfer)等模式。

(三) 新區域主義(the new regionalism)

因傳統改革所主張之大市制等整併方式，對於地方政府之治理能力，不免令人質疑，而致改革方案已不時興；至於公共選擇建構多核心政府組織，勢將增加租稅負擔，而為人民所不願見。因之，學者遂再根據都會治理的模式，以協力(collaboration)和夥伴(partnership)關係之建構，為其主要立論概念架構，結合都會區內之各種資源，運用公私部門之發展力量，建構成為新都會之發展生態。此種服務作為模式，仍主張設立核心都市(core city)或中心都市(central city)，並以其領導能力、規劃能力，引導都會區地方政府之合作。其所借重民間力量及積極作法，應係對於民主原則及參與意願之公共參與理論(public participation)之實踐和應用。

都會區治理(metropolitan governance)的理論模式，自 G. Ross Stephens 與 Nelson Wikstrom 於 2000 年出版「都會政府與治理」(*Metropolitan Government and Governance : Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*)一書後，其理論

發展可謂已達到最高峰。蓋 2000 年以來，地方治理之研究固方興未艾，但治理研究則在於模式(model)之設計和選擇，甚至有學者提出全觀型治理，意即重視治理層級之整合、治理功能之整合、公私部門之整合，此與新區域主義之主張不謀而合。

西元 2002 年，英國 Helen Sullivan 與 Chris Skelcher 合著「跨域工作(*Working Across Boundaries : Collaboration in Public Service*)」一書，即係採取新區域主義的觀點，著重在協力關係(collaboration)或稱夥伴關係(partnership)的建構。書中曾認為健全作為機制，協同發展組織，才是未來政府治理之模式，甚至提出「公司治理」(corporate governance)的概念，以供政府經營之重要發展途徑。質言之，二十一世紀之地方自治事務，其如涉及跨域合作時，應不再於機制的如何設計，其傾向當在新區域主義所強調之效能與參與，固不待言。

貳、英國經驗

目前歐洲國家普遍推動地方階層網絡管理(network manager at local levels)，此係將地方當局(local authorities)視為服務提供者(service provider)以及「社區開發者」(community developers)，其功能如表 4-3 所示：

表 4-3 地方當局係服務提供者與社區開發者

地方當局的功能	推展良好地方自治
以產出政府服務和知識服務社區（亦即服務提供者）	授權社區規劃和管理該社區事務（此即社區開發者）

改進地方當局內部服務效率	改進地方當局外部效能
增進地方服務之受用者滿足	經由轉換過程和課責以及民主對話，以建立對地方政府之公眾信託

資料來源：轉引自 Bovaird Tony, “Emerging Practices in Network Manager at Local Levels in Europe,” Tony Bovaird, ed., *Developing Local Governance Networks in Europe*. Munich: Auflage, 2002, p. 89.

其組織功能說明如下：

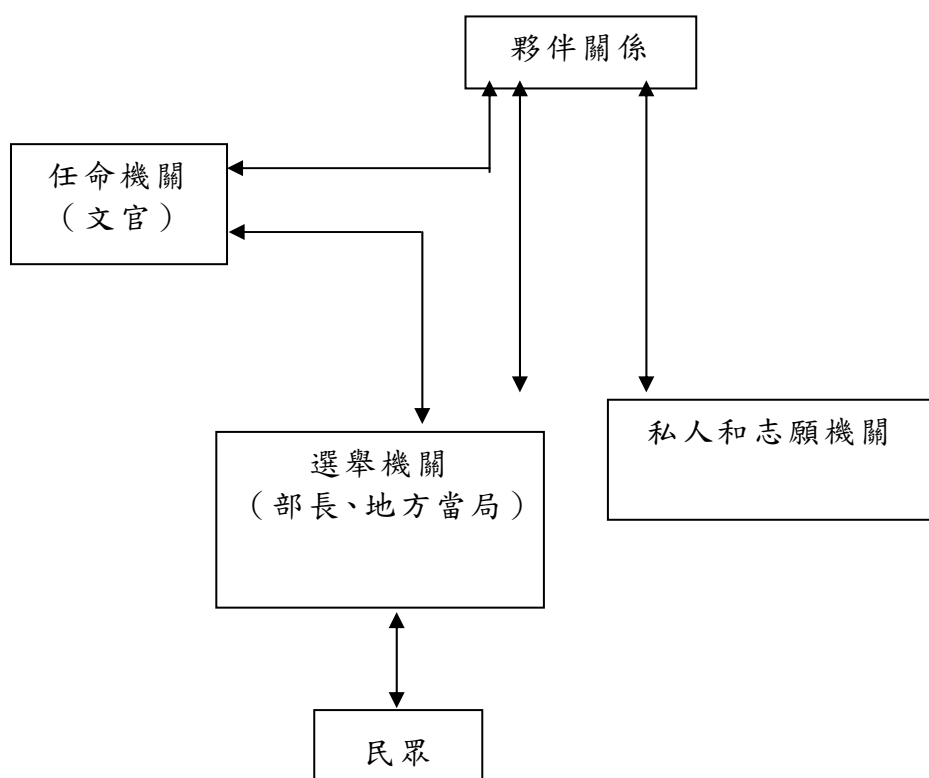
- (一) 地方當局的功能在於推展良好的地方治理。
- (二) 既是社區之服務提供者，又是社區之開發者。
- (三) 不但改進地方當局內部服務效率，亦且改進地方當局之外部效能。
- (四) 增進地方服務之受用者滿足感，復經由公眾事務之轉換過程和課責及民主對話，以建立對地方政府之公眾信託。

此說明歐洲的區域治理，係以如何推動社區居民之參與地方公共服務為旨趣，而歐洲此種社區網絡的服務概念，即係英國區域治理機制的應用。事實上，英國在地方治理中已有很好的社區網絡經驗，其中以社會服務成效最好。

英國執政部門有鑑於政府權力集中，公共事務全由政府推動的過渡負荷現象，已使其服務能力受到人民的普遍質疑，而欠缺其執行政務之正當性，終致顯現政治危機，乃改以如何使政府有為而不致負荷太重，卻可贏得民眾支持和協力的新機制，以邁向二十一世紀之新地方治理模式。此種有為有守的國家(the congested state)，而非超過負荷的國家(overloaded state)，其作為

架構如圖一所示。無論任命機關（即常任文官）或選舉機關（即政務官、部長、地方公職人員）及私人志願機關皆形成夥伴關係，政府祇是扮演建構互動關係的角色，將多元模式的治理關係加以組織上的整合，使民間參與公眾事務機會相對增加，唯人民對於政府的職能仍具有監督權，卻不能監督其他團體，以減少民主化所需付出的成本，從而提高效率，並使社會服務工作因有民間的參與，而具有大眾肯定的績效。基本上，此種區域治理機制，係對權力建構的再重構，認為政治權力並非須全由選舉機關獨享，而可分配給非選舉機關，但選舉機關受到民眾的監督，則無所改變，以顯現新的政府機制面貌。

圖 4-1 有為國家的民主監督基本模式



資料來源：Helen Sullivan and Chris Skelcber, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 19.

從英國乃至歐洲的區域治理，多以社區網絡為架構，且已以社會服務事項為主軸，包括：國宅、醫療、社會救助等事項，而較少硬體設施之由民間參與，或說明區域治理在應用上之限制。蓋跨域自治事務內容包羅萬象，不僅軟體，亦有硬體，如果僅限於軟體或許有許多失落之處，但就硬體而言，因須龐大的人力、物力及財力，其經費分擔除非由中央或上級機關支付，否則必將產生許多分攤上的爭議；甚至還有發包機關的爭議，而致合作成為泡影。英國在跨域合作上，對於衛生作為區、社區安全及經濟更生等夥伴關係特別重視，並且引以為榮，其道理在此。不過，英國對跨域事務能以範圍較廣大之區域為基準，結合民間，並按社區參與的方法建構新機制，使政府負擔減輕，而社會上所存在的問題，卻在大眾參與下迎刃而解，則有殊多值得借鏡之處。

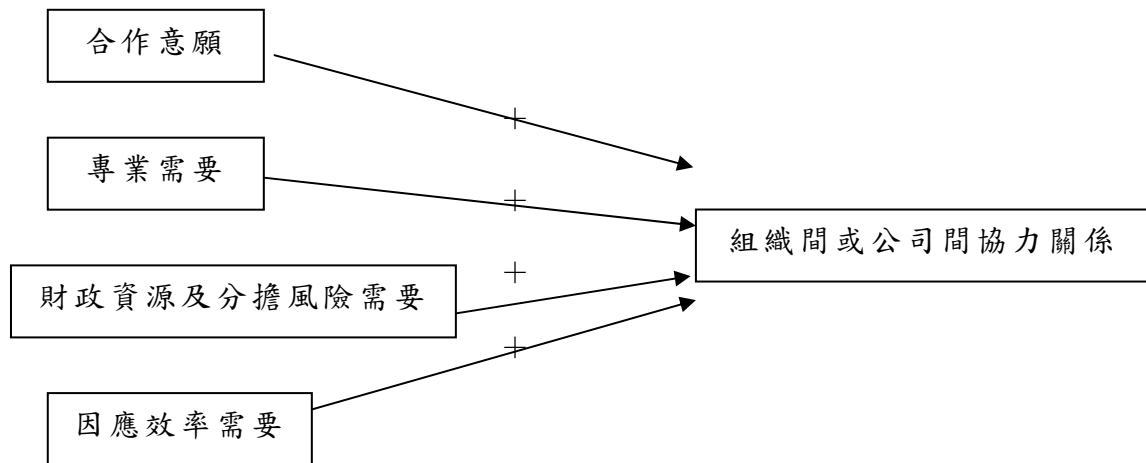
參、美國都會區治理經驗

儘管都會區治理有所謂傳統改革、公共選擇及新區域主義之理論建構，但就跨域自治事務之合作而言，其總體理論形成，就如 Catherine Alter and Jerald Hage 在「組織合作」(*Organizations Working Together*)一書中所說係建立在：

- (一) 合作意願。
- (二) 專業需要。
- (三) 財政資源及分擔風險需要。
- (四) 因應效率需要。

如圖 4-2 所示：

圖 4-2 組織間協力關係之理論形成



資料來源：Catherine Alter and Jerald Hage, *Organizations Working Together*, London: Sage Publications, 1993, p. 9.

Alter 和 Hage 看法最具現實性，跨域問題本就有合作的問題，比如河川管理，其往往跨域許多行政區域；甚至如歐洲國家之河流，係國際河川，其整治和水運皆須有土地管轄主體的合作意願，始可順利推動各項改善措施，以提升其服務效能。但合作意願卻須建立在專業應用之需要；尤其財政資源和風險分擔，最具吸引力和吸納性。此外，對於解決問題之效率提昇，自係考量因子之一。美國對於跨域自治事務所以以「都會觀點」思考，除因跨域事務在都會發生較多外，其實亦因都會所發生的跨域問題複雜性，彼此區域間又有資源不及之處，基於互惠或互利之考量，而不得不採取成本最低的協力或夥伴關係，以分工合作方式，處理跨域間之公共事務。

因受制於行政區域之考量，其合作機制可有多種，但親疏有別，其合作亦就有易，如 Alter 所說其合作係建立在競爭 (competition) 的基礎上，如表 4-3 所示，競爭性合作復可分為：1. 有限合作 (limited cooperation)、2. 適中合作 (moderate cooperation)、3. 大型合作 (broad cooperation)。

足見都會區合作機制係比較可行的跨域事務之處理模式。但此種合作係積極性之提昇效能，而非消極性之降低競爭，致未能有效解決問題。

關於都會區治理因有行政轄區之分隔，致在適用多元的合作模式後，仍不免有採取最根本的解決途徑，此即採取整併(annexation)一途，但整併雖可解決大部分的公共事務程序議題，卻也因過程繁瑣，而不可能全面推動，以致學者提出漸進式變革，並且建立中心政府(metropolis)或是成立另一階層組織，此即設立都會政府(metropolitan government)，管理跨域公眾事務。儘管如此，對於都會化後所產生之跨域合作問題，在美國州政府的強力介入下，各該州州長成立特定機制，指定學者專家解決非政府組織所能解決的問題，並且課責(accountability)以完成任務，已收到具體成效。

表 4-4 同質性部門組織之競爭性合作

	雙軌與多軌 義務連結	多元組織/大部門 義務網絡
有限合作： 資訊 友誼 物質	共同協定： 聯營和交換 資訊社會協定： 人際間支持與肆意擁護 次契約：採購	溝通網絡： 聯營和交換 資訊、專業協會社會網絡： 情緒性支持與尋求利益 採購網絡：採購
適中合作： 科技目標 經濟目標	促銷連結 整併：聯合 生產發展夥伴關係：籌資、投資、廣告與採購聯盟：遊說	促銷網絡 研究合夥 集體性財政與管理、研究與發展 合作：中央採購與行銷貿易協會、聯合會：遊說與獲致共同目標
大型合作： 生產	生產聯結 共同結合：營建	生產網絡 卡迪爾：控制一個市場場址

資料來源：Catherine Alter and Jerald Hage, *Organizations Working Together*,

London: Sage Publications, 1993, p. 51.

參、日本廣域行政之經驗

對於跨域自治事務之處理，就所獲得資料比較分析，當以日本「廣域行政」機制設計，最符合臺灣當前政治環境需要。日本平成十三年（民 90 年）七月十一日，施行新地方自治法，依地方自治法第三章「地方公共團體之組成」（即第二百八十四條以下），即就跨域自治問題所為必要機制設計，其法律定位明確，運作上亦有公權力行使之法效力，日本政府機制如圖四。事實上，日本地方自治法對於特別公共團體之機制設計，即在解決跨域問題所為之機制建構考量，該特別公共團體可分為：1、特別區；2、地方團體組合；3、財產區；4、地方開發事業團；其中地方團體組合，可分為：a.一部事務組合、b.廣域聯合、c.全部事物組合、d.職場事物組合。

此外，單就事務之共同處理，尚有協議會、機關或職員之共同設置，及事務之委託等，足見日本就跨域問題之重視，顯非其他國家可比。

按廣域行政原有廣狹二義，廣義係指為因應跨域既存的行政區域間，所產生的行政需求，而涉及的相關制度運作。狹義是指兩個以上之地方公共團體，其事務之共同處理，或地方自治團體之合併。不論廣義或狹義之廣域行政，因其具有地方自治法之法源，在運作上可有效行使公權力，自能產生較具體之規範作用。

唯廣域行政其積極意義，應在於跨域事務之解決，而非消極的排除跨域問題的存在；質言之，合併市町村係廣域行政比較消

極的作法，但由日本市町村逐年減少，由明治 21 年之 71,314 個市町村，至平成 13 年 5 月，市町村已合併為 3,224 個，其中市 670 個，町 1988 個，村 566 個。(市町村合併問題研究會)，正顯示除合併比較可行外，其他之合作策略，恐均有阻礙推動的情事發生。

關於日本廣域行政在積極性的事務共同處理方面，依日本政府未改制前自治省於平成十年七月一日之調查統計，發現：¹⁰⁰

- 1.地方公共團體共同辦理之事務總件數為 9,425 件，其中由相關團體辦理者有 35,922 個，顯示每件業務須由 3.8 個團體共同辦理。
- 2.共同辦理之事件中，以事務之委託 6,039 件占最多（占 64.1%），部分事務組合 2,770 件（占 29.4%），協議會 383 件，占 4.1%。
- 3.事務種類比例，公平交易 2,659 件，占 28.2%，其次為環境衛生 1,509 件，占 16.0%，民生福祉 1,034 件，占 11.0%，防災 805 件，占 8.5%。
- 4.部分事務組合中，其事務種類以環境衛生 1,042 件，占 37.6%，其次防災占 488 件，（占 17.6%）、民生福祉 388 件，占 14.0%。
- 5.事務組合趨向綜合化及效率化。
- 6.廣域聯合日有進展，截至平成十二年九月，在二十七個都道府縣有 68 個廣域聯合。

¹⁰⁰ 游慶忠，〈日本廣域行政之研究—以市町村合併為中心〉，碩士論文，中國文化大學日本研究所，民 90，頁 27。

由上揭統計資料，可發現廣域行政在日本的推展情形，已有其一定成效，但儘管制度健全，卻因有許多問題仍待克服，其推展似與市町村合併有一定之落差，甚至已望塵莫及。

地方治理以「地方自治」為原始精神，務使地方當局能以發展自我、健全自我能力，才能發展地方建設，型塑地方特色。多元化的民主社會中，都市治理與鄉村治理當然應採行差異策略，以利地方發展最適規模。

第四節 地方治理為地方願景行市場機制

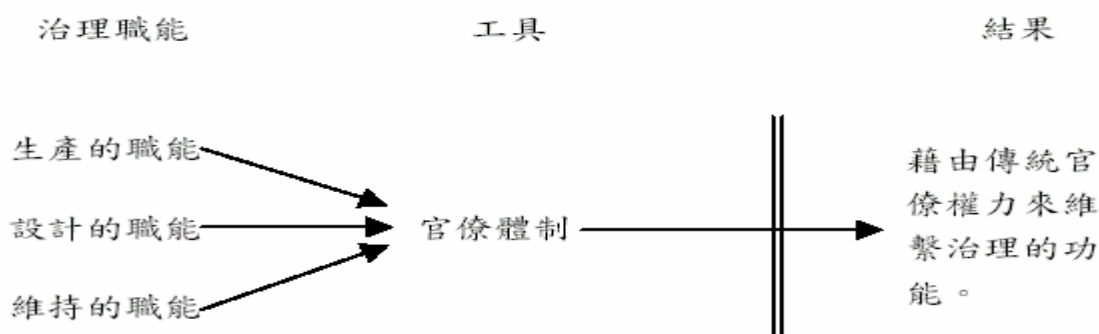
英美地方治理的經驗凸顯出市場模式的普及化，特別是到了一九九〇年代後，政府機關藉由委外經營提供公共服務和財貨的情況更為普遍，政府機關似乎已經不在沉溺於扮演服務提供者的角色，代之而起的是更樂於成為服務的購買者，市場治理模式正明顯地衝擊著地方政府在治理上的傳統角色。具體而言，傳統行政模式中，獨占性的官僚體制包辦所有公共服務和財貨的生產，然而當新右派或新公共管理改革理念將市場機制引進公部門之後，政府單位就必須面對官僚體制與市場機制混合運作的實際問題，並且政府的角色功能也有必要加以重新調整。值得注意的是，目前理論界或實務界往往過於簡化市場治理模式，認為市場途徑就是民營化或委外經營；實則，政府部門引進市場機制的類型相當多，且重點應該在於如何發揮市場競爭機制，以及如何維持政府部門應有的治理能力 (governing capacity) 與課責 (accountability)；是以，當前有必要進一步瞭解官僚體制與市場機制組合的各種類型。針對此一問題，行政學者 M. Jae Moon 和 E. W. Welch 所提出的理論架構值得參考。

Moon 和 Welch 根據前述三種主要的治理職能，進一步分析政府部門在引進市場機制後，所形成的三種市場治理模式：委外經營模式(contracting-out model)、簽約承包模式(contracting-in model)及公私部門直接競爭模式(direct public-private competition model)。在說明前三項模式之前，為便於對照比較，有必要先說明傳統官僚模式在治理上的特徵。¹⁰¹

一、傳統官僚模式

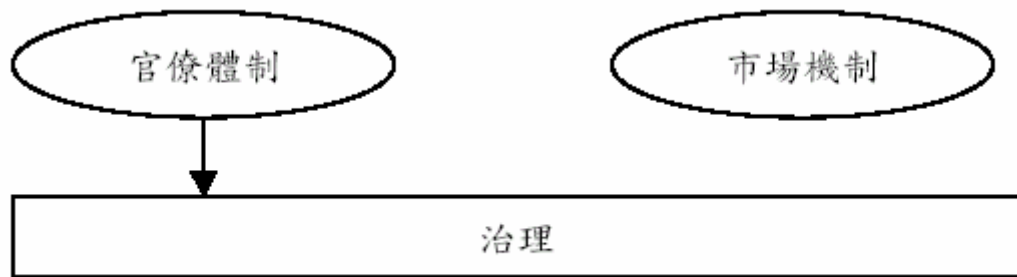
傳統官僚模式假定在市場失靈的情況下，政府部門合理的成為提供公共服務和財貨的獨占者、唯一提供者，獨自擔綱設計、生產及維持等治理職能。此一模式的架構特徵如圖 4-3 所示。傳統官僚模式扮演獨占所有治理職能者的角色，係認為公部門與私部門的本質完全不同，私部門是以追求利潤極大化為目的，而公部門是以極大化公共利益為目的，因而對公共財的範圍作最大之解釋。¹⁰²

圖 4-3 傳統官僚模式



¹⁰¹ 劉坤億，〈地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制〉，《淡江大學法政學報》，民 91，第 15 期，頁 79-114。

¹⁰² 同上註。

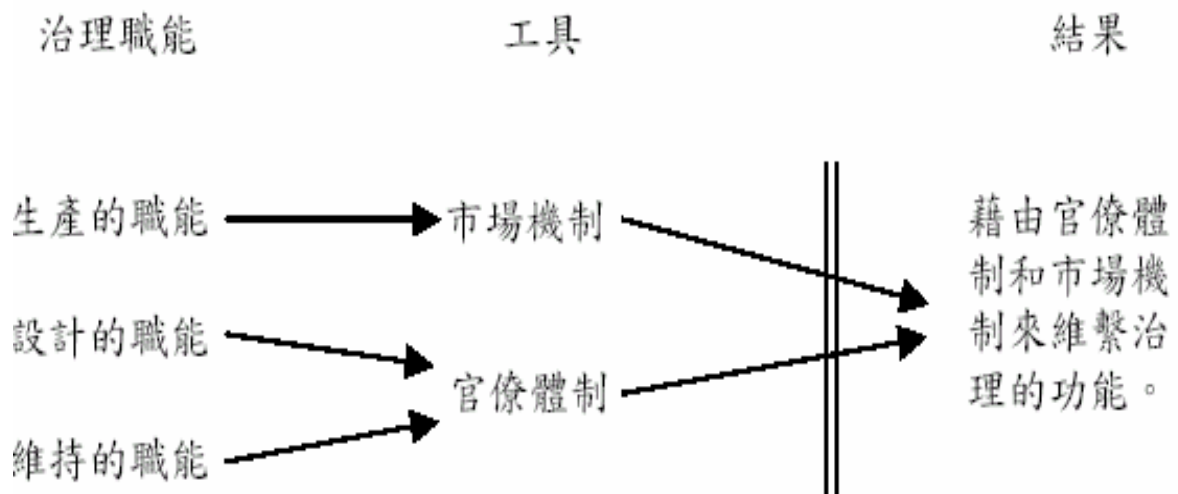


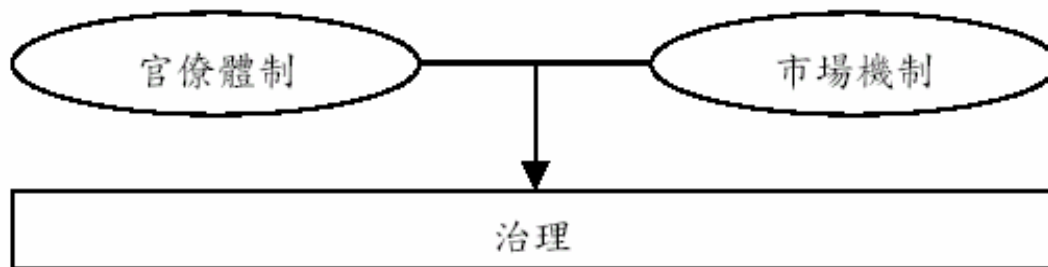
資料來源：M. J. Moon and E. W. Welch “Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector,” *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, 2000, p. 129.

二、委外經營模式

政府機關選擇採行委外經營模式，通常是基於以下幾項理由：擷節施政成本、精簡公務人力、分擔風險、提昇服務品質、排除地方政治問題、便於取得外部專家卓越的知識與經驗，以及能夠擴大經濟規模。其治理上的特徵是由市場機制擔綱生產的職能，設計和維持的職能則仍由官僚體制負責，此一模式的架構特徵如圖 4-4 所示。

圖 4-4 委外經營模式





資料來源：Moon, M. J. and E. W. Welch “Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector”, *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, 2000, p. 135.

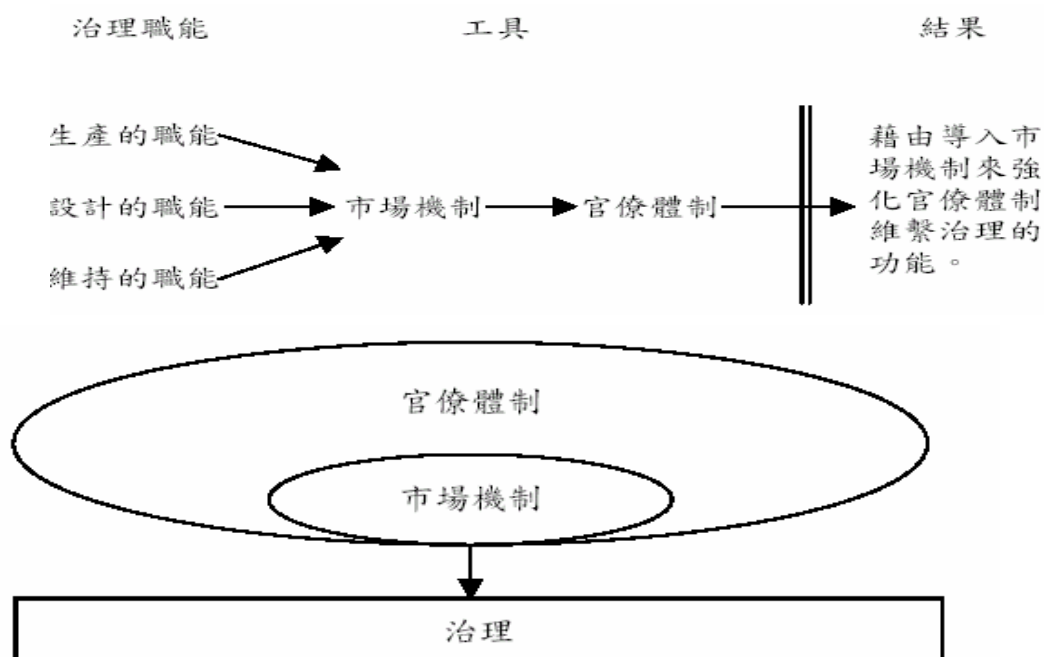
三、簽約承包模式

政府機關往往在歲入短收和需求增加的雙重壓力下，採取更接近企業化的經營方式，簽約承包模式將市場機制更進一步擴大到公共組織之中。此一模式顯示政府部門不能再以「無償」(for free)的方式提供服務和財貨給人民，公共服務和財貨的生產必須反映市場價格，因此政府部門應將市場競爭機制納入設計、生產和維持的職能。此一模式與傳統官僚模式對顧客的界定不同，前者不僅將一般人民視為顧客，更將市場中特定的私部門視為新的外部顧客；而後者僅將一般人民視為服務對象。在簽約承包模式之下，政府部門將會根據市場價格向獲得其服務的顧客要求付費。此一模式與委外經營在契約關係上並不相同，委外經營是政府部門與潛在服務提供者之間建立的「委託—代理」契約關係；而簽約承包則是與新的外部顧客或其他政府部門建立「代理—委託」契約關係。如圖 4-5 所示。

四、公私部門直接競爭模式

此一模式是市場治理模式運用於政府部門的極至表現，除了為保障公共利益所保留的核心維持職能外，其餘如設計、生產，乃至部分維持方面的職能均轉換如一般私部門的提供者。換言之，官僚體制成為市場中的一般廠商，必須與一般私部門廠商自由而公平的競爭提供公共服務和財貨的機會。例如，美國北卡羅來納州的夏綠蒂(Charlotte City)市政府即要求所屬機關與私部門廠商競標；又例如，美國亞利桑那州的鳳凰城(Phoenix City)市政府雖然沒有要求機關直接與私部門廠商競標，但要求單位在購買服務或財貨之前，本身必須先提出「標竿學習」(benchmark)，以供政府機關與私部門廠商競爭的機會。¹⁰³ 模式如圖 4-6 所示。

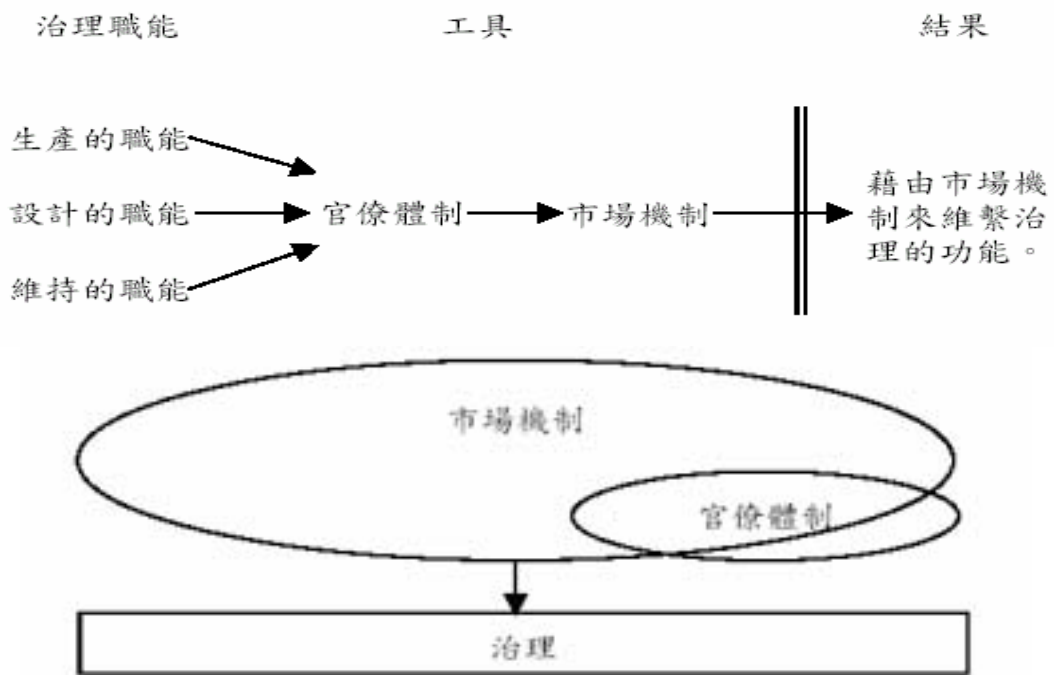
圖 4-5 簽約承包模式



資料來源：Moon, M. J. and E. W. Welch “Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector”, *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, 2000, p. 136.

圖 4-6 公私部門直接競爭模式

¹⁰³ 同上註。



資料來源：Moon, M. J. and E. W. Welch “Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector”, *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, 2000, p. 137.

充分瞭解一項創新治理工具的功能面和限制面，才能真正發揮該項工具的效用，同時避免其衍生而來的新問題、副作用。畢竟，政府的角色在於維護公共利益，採行市場治理模式是運用工具而非被工具所使用。首先，應從理論層次充分瞭解市場治理模式的本質、類型、功能及其限制，客觀認知市場途徑僅是一種治理工具而非治理的終極目的，並且在克服代理成本問題的同時，也不能忽略交易成本的存在。

其次，應對地方政府角色的重新定位，因為引進市場機制的同時，官僚體制仍舊存在，而政府的責任並沒有任何減少，反而必須致力於適應官僚體制與市場機制混合運用的新治理型態。復次，有必要強化主管和承辦人員的相關專業職能，諸如熟悉委外和採購的相關法規；另外，無論是採取委外或承包的簽約經營方

式，公私部門間或政府部門間的契約行為都屬民法上的規範，主管機關或承辦人有必要熟悉相關法律及其商業運作的方式，並精進要約策略、談判技巧和履約管理等市場治理模式的操作技巧。最後，為讓地方政府在引進市場治理模式時，能夠兼具發揮市場競爭機制的效益和履行政府維護公共利益的責任，一方面應該爭取中央政府對相關法規的適度鬆綁，另一方面則應發展以績效管理為導向的監督機制。

第五章 臺灣在二十一世紀地方治理上 之積極作為

依據瑞士洛桑管理學院(IMD)「2004年世界競爭力報告」，如表 5-1 所示，台灣整體競爭力在全球國家或地區中，排名第十二，是歷年最佳成績，在亞洲地區僅次於新加坡（排名第二）與香港（排名第六）。就其四大指標分析，台灣在「企業效能」高居全球第七；「經濟表現」則從 2003 年的第三十三名提升到 2004 年的第二十四名，也是過去五年來最佳成績；「政府效率」則從第二十名進步為第十八名；至於「基礎建設」則從第二十三名提升到第二十名。

IMD 表示，台灣在專利權產量及平均信用卡發行量皆居世界領先地位；貨品出口比例及適應市場能力方面則排名世界第二；

網路成本、國家儲備及第二級教育則為世界第三，顯示台灣在商業動能、企業精神及高科技發展等方面皆具有不錯的競爭優勢。新世紀的國家競爭優勢，係取決於政府的「善治」(good governance)。臺灣為來欲躋身以開發現先進國家之列，必得為在地化採取適當治理模式；為全球化調整合宜地方治理模式，以使臺灣能完成在地化充促地方特色；達成全球化接軌世界。

表 5-1 2000~2004 年台灣世界競爭力排名 (IMD)¹⁰⁴

項目	2000	2001	2002	2003	2004
總排名	17	16	20	17	12
一、經濟表現	26	26	38	33	24
二、政府效能	14	17	24	20	18
三、企業效能	13	9	16	11	7
四、基礎建設	22	20	20	23	20

資料來源：IMD, The World Competitiveness Yearbook

第一節 因在地化採取適當地方治理模式

壹、實踐治理構想

¹⁰⁴ IMD「世界競爭力」排名係針對4大類、20中分項和321項細項指標綜合計算後做出各國世界競爭力之排行。

就實務而言，要能落實治理觀點的主張，仍必須掌握充分的資源，並得到相關團體的支援，Peters 與 Pierre 認為要實踐治理的構想，必須掌握，如下四項要點：¹⁰⁵

- 一、網絡的重要性：無能蹣跚的政府，其統治的合法性亦逐漸喪失，是以資訊的控制、結構的執行開始由私部門所主導，決定政策、型塑網絡。
- 二、統治角色由控制轉變為影響：一改傳統政府以控制為手段，治理所講求的乃是影響，政府在此的角色，只是網絡中的一份子，各成員透過影響力達成政策的決定。
- 三、公、私資源的共用：網絡概念形成之後，所強調的乃是合夥關係，允許私部門進駐到公的領域當中，取而代之的是許多的準政府組織(quangos)、混合式組織(hybrid organizations)、非政府組織(NGO)及非營利組織(NPO)，進而產生公、私資源的混雜共用。
- 四、使用多種工具：透過公私合夥關係的使用，在政府的治理架構之下，去發展多種手段替選方案，以做成決策及執行政策，

地方政府應在政府治理上，有效促動豐富地方資源，對於具有稀少性之資源，不但應加以保護，而且促其大量繁殖和蔓延；如果該類資源稀少性具有觀光價值，即應善加保育和規劃，以使其具有市場價值，誘引人潮，帶來商機，繁榮地方，此乃是充實地方財政的積極作為。

¹⁰⁵Peters, op. cit., p. 55。

地方治理工作並非多繁雜的工作，主要是能掌握資源並有效運用資源；對於民眾參與的興趣，不但不應抹煞，而且應加活用。唯有多引用志工，始可減少人事成本，從而減輕長久以來的沉重財政壓力，使地方政治建設步上軌道，而民眾福祉，亦能得到應有的普及與期待。

貳、解決財政困境機制設計

公共課責(public accountability)機制是英國中央與地方關係有效互動的機制之一。這項機制隨著中央與地方的變遷，而呈現出不同的內涵，從傳統的政治課責逐漸發展至目前的財政課責和行政課責。其中財政課責是一種外在的財政監控制度，是由 1983 年績效監測委員會來負責推動，其任務是增進對金錢的重視及從事績效衡量。由此財政課責，也就是一種績效管理。以英國績效管理的運作經驗而言，1980 年代英國在柴契爾夫人領導下，財政部向各部會發出財務管理方案，要求各部會應該對於該機關的目標有清楚的界定，配置適當的行政成本，同時必須研議相關績效指標(performance indicators)，以評估機關的行動是否達成目標。這種績效管理是須經由績效監測和預算的分權，以及透過公民憲章(Citizen' s Charters)、消費者選舉(consumer choice)、和使用者控制的形式(forms of user control)來促進對服務的使用者之直接課責。

從當前台灣地方自治發展而論，英國績效管理和課責制度可以做為台灣財政課責機制和績效監測之經驗學習，乃植基於以下

二大理由：¹⁰⁶

1. 績效監測或課責管理可以加強地方政府的責任感，提昇政府治理能力，因為課責管理可以使中央政府與地方政府產生責任感，從績效不佳的縣市做出回應；相反地，對於績效好的縣市單位，則有正面鼓勵作用，以提縣市治理能力和競爭能力。
2. 課責管理或績效管理可以真正落實民眾的利益，建立回應性政府。由於課責管理乃以績效指標作為監測的依據，這種績效指標具有回應性評估的作用，可以檢測政府施政是否符合民意。

至於援引英國課責管理或績效監測機制，欲落實於台灣有如下建議：

1. 須建立地方政府績效指標體系，可以仿效英國地方政府推動績效管理的運作經驗，委託專家學者進行績效指標之研擬，再經由廣範討論加以篩選，以作為評估地方政府機關績效的準則。
2. 為要負責績效指標體系之建立，須成立類似英國之績效監測委員會，同時對各級地方政府進行施政評比。
3. 將績效評比結果作為財政補助之主要考慮，績效愈高之地方政府補助得愈多；績效愈低者，補助愈少。
4. 根據前述評比結果，給予地方政府機關獎勵，以發揮良性

¹⁰⁶ 同註 85。

競爭，追求卓越。

第二節 為全球化調整合宜地方治理模式

在資訊傳播無遠弗界的 e 世代世界已有「全球化」(globalization)的趨向，尤其在絕大多數國家皆加入世界貿易組織(WTO)後，市場機能操縱下，差別待遇(differentiation)已成為競爭社會的禁用語。臺灣的公部門(public sector)服務人員，已能感受加入 WTO 後，在服務作為上應能力求法治化(legitimation)、效能化(effectiveness)及現代化(modernization)，始能符合民眾的需要，並能成為有競爭力(competition)的行政體系。

問題是服務作為上，臺灣公部門是否已能完全符合全球化的要求？臺灣的公部門行政效能，在世界各國的行政競爭力上是否有好的績效？此乃是應加檢討，並謀求改進之所在。

壹、台灣地方行政之服務作為評議

一、瀰漫官僚氣息的政治

行政體系具有官僚政治(bureaucracy)之特質，原是非常自然的事，但官僚政治有其依法行政、層層節制、對事不對人之優點，固為大家所熟悉，而態度不佳、欺上瞞下、狐假虎威，以及工作僵化的缺失，卻也在長久運作的行政體系中出現。台灣的地方行政，就有此種現象，儘管政府已實施多次的行政改革

(administrative reform)，但此種現象，並未完全消除。就台灣的地方行政做長期觀察，會發現若干與民眾接觸的部門，因該管行政首長的力行革新，其服務效率很高，如戶政事務所，但也有因行政首長注意重點在實質而非形式，以致為民服務效能即不盡理想，如地政事務所、稅捐稽徵處。

如果從觀察的角度，可能發現若干與民眾接觸不多，甚至是查核服務民眾的單位，如政風、警察、研考、主計、人事等，其服務腐化的情形最嚴重，此正說明改革不落實的情況。

二、地方政府行政冗員過多

行政機關每多喜歡人員愈多愈好；尤其一遇舞弊的情事發生，在痛加檢討之後，即多建議成立專責機關承辦業務，以致行政機關組織規模愈來愈龐大，冗員也就有增加的傾向。台灣的地方行政機關，論機關單位數並不少，正式人員則不多，但編制外因競選而具酬庸性質的人員（一般謂約聘僱人員），卻非常多；甚至超過編制人員。每逢政治改革即有裁員之政策提示，但因彼等係「政治任用」，任何行政首長皆顧慮政治前途，而不敢精簡或辭退。此種過多人力的浪費，已嚴重妨礙政治建設，甚至經建、文化等建設之進行。

三、呈現政治腐化

一個現代化的政府，乃有效率的政府。台灣的地方政府，在歷經政黨輪替後，本當減少政治腐化，而使行政效能化。事實不

然，政黨輪替後，上層決策人員高度政治掛帥，一切「以黨領政」，與基層人員往來不多，基層人員在正常管道上欠缺升遷機會，祇好在利益上多所分贓，所謂「分贓政治」(spoils politics)乃是政黨輪替後，益形猖狂的現象。由於政治腐化係上下同步，以致行政效能未見提昇；反見其下降。

台灣的腐化地方行政，以鄉(鎮、市)級最為嚴重，如縣(市)比較，應是東部比西部嚴重，外島比島內嚴重；甚至山地鄉也是值得改造的機制。我們固然無意恣論任何人腐化，但腐化的現象由來已久，威嚴體制與民主體制並無不同。綠地與藍天皆屬「微臣無力可回天」的情狀，設若要改革，宜從本文所提示的地區分階段進行，相信成效會更好些。

四、服務效能低落

行政機關的工作法則，就是依法行政，而法制建設在政府採購法、行政程序法施行後，應可上軌道，但行政效能仍然不能有效的提昇。其主要原因係政治派系對立，以及行政首長政策不穩定的結果。台灣地區一般言之，北部地區行政效率高，中南部效率較差；尤其精省後，在將省府併入中央部會，而仍在中部以任務編組運作的「中部辦公室」，最受詬病，認為彼等工作效率差。經了解彼等工作量並不多，但服務效能卻不佳，主要係受心理因素影響。蓋中部辦公室服務人員多有妾身未明的心理壓力，精省條例明文規定本無後顧之憂，卻因執事者未能及時完成各項精省工作，加上改隸中央後，工作性質變動，政策面多於執行面，作為面大於監督面，省府員工在未加強在職訓練的情況下，即使是一項法制作業亦可能無法好好作為，其效能低落，其來有自。

貳、因應全球化之台灣地方行政積極服務策略

一、加速地方政府再造工程

在台灣執政當局依地方制度法的規定，訂定「地方行政機關組織準則」及「地方立法機關組織準則」後，台灣的「地方政府再造」已展開，過去四年來，此項改造工程已接近完成。本文所以仍呼籲「加速地方政府再造」，係因改造工程仍有殊多尚待努力之處，有以致之。

事實上，在台灣加入 WTO 後，地方受到衝擊最大；尤其農業、民生工業方面。因此，儘管地方政府再造已完成，在因應 WTO 的新國際環境，地方政府應與地方議會充分溝通，就其剛剛施行不過二年有餘的「組織法制」，進行必要的修正。對於農業機構或經建機構是否有調整的必要性，應審慎評估；尤其觀光行政機制之設置，應予必要之評估。

在地方行政機關組織準則第三十一條，曾規定內政部應每隔三年辦理「組織評鑑」(organizational assessment)，時間已屆，內政部應即展開各項評鑑之幕僚作業，使該項作業圓滿，而地方政府再造終底以成。

二、加強地方行政人員在職訓練

在加入 WTO 後，臺灣的地方行政人員就如同中央部會的公

務員，應有國際觀、地球村的服務理念。因之，施於必要的在職訓練，乃刻不容緩之課題。地方行政人員在歷經多次的政治改革之後，其年齡降低，教育程度提高，可塑性增加許多；比如過去政府推動電子化政府，遭遇很大阻力，但施行過幾年後，已能為大多數公務員所接納，電子化政府已非是「遙不可及」之事實。

公務員在職訓練，應加強法治教育，使法治行為落實，而且參觀相關機關或機構，以培養其認同感或歸屬心。訓練課程不宜太多，深入講解，減少感化課程，而有深入之專業認知，其行政效能至少會相對提昇。

三、落實全面品質管理

臺灣的地方行政機關不但有政治腐化，而且地方財政困難。現在綠色執政後，關於地方財政擬由修正「財政收支劃分法」著手，將營業稅全部列為地方稅源之一。果真如此，地方財政充裕後，地方將可排除此一問題之困擾，而可全心「併行政」，且採取「全面品質管理」之管理方法，以力求革新。

此際，臺灣正在積極推動行政區域調整的規劃作業，如能依據日本的市町村整併經驗，將鄉（鎮、市）大量整併，依據新規劃資料可將 319 個鄉（鎮、市）整併為 127 個鄉（鎮、市）；而直轄市與縣（市）部分，則可劃分為一直轄市，十四個縣（市）。當然如同英國的劃分經驗。按英國雖可分為英格蘭(England)、蘇格蘭(Scotland)、威爾斯(Wales)及北愛爾蘭(Northern Ireland)等四大區域，但政治文化並不同，多年來在整併上即有殊多阻力；尤其北愛爾蘭之政治衝突，對英國的政治發展形成許多負面的形

象。儘管如此，其區域之調整，對於行政效能之提昇，自有許多助益。¹⁰⁷

四、建構全球化資訊網絡

由於臺灣加入 WTO，其在國際地位之提昇，固然使臺灣人民深受鼓舞，但臺灣的各級地方政府，尤應利用電子資訊的系統作業，將臺灣的地方政情、風俗、特產，提供世界各國人民之參考。對於網路的運用，如英國為推動住宅興建計畫，即設計網路系統，促使住宅租售均獲得許多方便。此項措施，在臺灣已有寬頻網路之推出後，在為地方特色簡介方面更帶來許多便利。

臺灣的地方行政已進入轉型的新階段，如行政區域能及早完成，地方制度法亦可為必要之修正，地方自治之成功將可順利發展績效行政(performance administration)，使臺灣的各級地方政府行政作為，逐漸趕上現代化之國家，應可自期。

第六章 結論

二十一世紀，人類面對全球化浪潮，無論是在國家、經濟、社會、政治，乃至於地方、城市方面，都面臨不同程度的衝擊。本世紀初所產生的公共管理問題，遠比上個世紀末時將來的複雜

¹⁰⁷ Dennis Kavanagh, *Britain Politic: Continuities and Change*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 338.

的多，身處第三波政治時代，如何使地球永續發展，使人類長治久安成為各學科研究者所關切的議題。

治理理論的興起與發展，成為一種對公共事務態度的新式思維。公共事務的發展，隨著全球化以及世界地球村時代的降臨，越發複雜糾葛，事務的牽涉與涵蓋範圍越來越廣，因此，傳統的二元思維模式，已經無法提供有效的解決途徑。新治理理論的思維，加入後現代主義的多元文化，認為傳統科層或是市場機制，皆不足以完全闡釋全球化下的世界。新治理理論於是提出，治理的行為者應該多元，治理的關係應該多元；即治理的行為者不再侷限中央或是地方政府本身，而上下層級政府間可以是策略夥伴關係，同級政府間可以是協力合作關係，公部門與私部門都可以是治理過程中的行為者，政府公家單位不再壟斷對公共服務的提供。治理關係亦然，朝向多元主義方向發展。

地方與中央對地方治理，基本上應有永續經營的觀念與作法；當前地方政府治理模式，依其政策因應樣態不同而有四種，如表 6-1 所示，就實質面與區位面考量，可分為：¹⁰⁸

- (1)利益團體治理(interest group governance)
- (2)理性主義治理(rationalist governance)
- (3)民粹主義治理(populism governance)
- (4)公民治理(civic governance)

表 6-1 治理模式

政策因應就實質面

¹⁰⁸ 同註 95，頁 120。

政策因應就區位面

	狹隘	廣闊
全面	1 利益團體治理	2 理性主義治理
情境	3 民粹主義治理	4 公民治理

資料來源：De Witt John, "Remapping Federalism: The Discovery of Civic Governance in the United States," Jun & Wright, eds., 1996, p. 88.

此謂公民治理就是一種趨向廣闊思維，且能因地制宜之情境考量，所建構之理性決策模式。目前中央與地方政府都有過度沿用民粹主義之治理危機，執政者缺乏長遠計畫的眼光，著重在短程效應之晚會活動、藝文表演、煙火秀，而非文化建造、創意都市之設計，此係當前最需要矯正之治理缺失。

治理理論與地方治理概念，從發展之初至今不過二十餘年。治理理論是架構、是方法，亦是分析與解釋現象的途徑。無論各研究者定義治理意涵為何，治理理論發展的其最後目的，是在為全人類解決衝突紛爭，創造一個長治久安的生活。治理與地方治理實為二十一世紀，公共政策領域所應該關切的重要課題。

第一節 研究發現

壹、民主治理係公眾服務之常態

政府受到全球化過程與科技革新的因素影響下，新型態的國家與社會關係，以及新內涵的民主訴求和民主治理，正重新建構。政府是鑲嵌(embeddedness)在一個多元複雜、動態且高度關聯與風險的網絡環境中，透過政府與社會多元行動者間之平衡互動過程，達成政治與社會的可治理性。

貳、地方治理係民主治理成效之檢驗

歐美等先進工業化民主國家在過去二十年來地方政府的治理模式，已經出現了明顯轉變，市場機制(market mechanism)、社群主義(communitarianism)、多層次的網絡治理(multi-level governance)等逐漸與層級節制體系(hierarchies)並列成為地方政府的治理模式。市場機制模式意指地方治理應強調市場經濟機能的運用；地方當局(local authorities)以民之所欲為政策導向，就民眾需求決定政策取向。社群主義治理是在使居民有社區共同意識，關心社區、愛護社區、保護社區和參與社區。此種社群意識在地方治理中最受肯定。

參、地方治理模式係績效行政之選擇

政府績效在某種程度上亦代表其運作政府系統以及運用財務或人力等資源的能力。因此，若是對政府績效不滿之感瀰漫於社會，不僅代表著政府施政的無力，也反映了政府治理的潛在危機。是以，地方政府應（一）樹立標竿學習以提昇地方治理能力；（二）建立服務型政府以落實績效行政。

肆、地方治理成敗係成就全球化與在地化之關鍵

全球化亦涉及地方化。全球化並非自動和片面地意味著單面向的全球化；相反的，「全球化」一詞的使用，在各地都導致對地方的重新強調。一方面因為全球化趨勢和現象的衝擊，一方面受到之前後現代主義甚囂塵上地讚揚多元性，強調多元文化觀，鼓動對「他人」、弱勢族群、少數團體的尊重，拒斥傳統認識論的巨型/主要/後設敘事，以及去中心化等思想影響，在各國或文化區域中更為凸顯的聲音是來自本土的、地方的，是要將本土特質、傳統文化予以彰顯的聲音。

第二節 研究建議

壹、地方治理就地方永續發展擇可行途徑

地方治理是一種靈活有彈性的治理過程；多元行為者的加入，多層次而非單一層級的治理，資源透過各行為者協力合作可共榮共享。二十一世紀面對全球化浪潮，地方若要長治久安、永續經營，則不可不發展因時因地制宜的地方治理模式，以達地方善治之發展方向。

貳、地方治理應因地方特質而選擇途徑

無論地方治理之分類框架為何，名稱為何，其所為之實質作

為皆謂之「地方治理」。地方治理是過程、是方法；是結構也是分析途徑，雖分類框架不同，而有不相同類型之治理模式產生，其實都是治理，只是也許治理產出效果不同而已。

參、地方治理需依地方特質採差異策略

地方治理本為因地制宜的一種自治模式。時代越進步則觀念與行為模式應該越多元，民主治理的可貴就在其容許差異存在，評量地方定位不同而採差異治理策略。

肆、地方治理為地方願景展現市場機能

應對地方政府角色的重新定位，因為引進市場機制的同時，官僚體制仍舊存在，而政府的責任並沒有任何減少，反而必須致力於適應官僚體制與市場機制混合運用的新治理型態。地方政府在引進市場治理模式時，能夠兼具發揮市場競爭機制的效益和履行政府維護公共利益的責任，一方面應該爭取中央政府對相關法規的適度鬆綁，另一方面則應發展以績效管理為導向的監督機制。

伍、為在地化採取適當地方治理模式

地方政府應在政府治理上，有效促動豐富地方資源，對於具有稀少性之資源，不但應加以保護，而且促其大量繁殖和蔓延；如果該類資源稀少性具有觀光價值，即應善加保育和規劃，以使其具有市場價值，誘引人潮，帶來商機，繁榮地方，此乃是充實

地方財政的積極作為。

地方治理工作，並非多繁雜的工作，主要是能掌握資源並有效運用資源；對於民眾參與的興趣，不但不應抹煞，而且應加活用。唯有多引用志工，始可減少人事成本，從而減輕長久以來的沈重財政壓力，使地方政治建設步上軌道，而民眾福祉，亦能得到應有的普及與期待。

陸、為全球化調整合宜地方治理模式

在資訊傳播無遠弗界的 e 世代世界已有「全球化」的趨向，尤其在絕大多數國家皆加入世界貿易組織後，市場機能操縱下，差別待遇已成為競爭社會的禁用語。臺灣的公部門服務人員，已能感受加入 WTO 後，在服務作為上應能力求法治化、效能化及現代化，始能符合民眾的需要，並能成為有競爭力的地方行政體系。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 王崑義，《全球化與台灣－陳水扁時代的主權、人權與安全》。台北：創世文化，民 90。
- 王紹光，《挑戰市場神話－國家在經濟轉型中的作用》。香港：牛津大學，民 86。
- 丘昌泰，《公共政策－當代政策科學理論之研究》。臺北：巨流，民 84。
- 司徒達賢，《非營利組織的經營管理》。臺北：遠流，民 91。
- 朱景鵬，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。臺北：行政院研考會，民 93。
- 江大樹，《公共行政學－理論與社會實踐》。臺北：五南，民 86。
- 江岷欽、劉坤億，《企業政府－理念、實務、省思》。臺北：智勝文化，民 88。
- 行政院研究發展考核委員會，《行政革新方案執行績效檢討報告》。台北：行政院研考會，民 84。
- 李明譯，Dee Hock 著，《亂序》。台北：大塊文化，民 89。

- _____，Joseph E. Stiglitz 著，《全球化的許諾與失落》。台北：大塊文化，民 91。
- _____，《地方政府再造—機制建構·發展願景系論》。臺北：時英，民 89.9。
- 吳瓊恩，《行政學的範圍與方法》。臺北：五南，民 81。
- 吳瓊恩、李允傑與陳銘薰，《公共管理》。臺北：智勝文化，民 90。
- 呂育誠，《地方政府管理—結構與功能的分析》。臺北：元照，民 90。
- 呂錦珍譯，Michael J. Spendolini 原著，《標竿學習——向企業典範借鏡》。台北：天下文化，民 86。
- 沈宗瑞、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Johathan Perraton 著，《全球化大轉變—全球化對政治、經濟與文化的衝擊》。台北：韋伯文化，民 90。
- 林水波，《政府再造》。臺北：智勝文化，民 88。
- 林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 著，《公共管理新論》。臺北：韋伯文化，民 89。
- 紀俊臣，《臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論》。臺北：時英，民 85。
- _____，《地方政府與地方制度法》。臺北：時英，民 93.9。
- 洪榮昭，《知識創新與學習型組織》。臺北：五南，民 90。
- 胡瑋珊譯，Benqt Karlof, Kurt Lundgren and Marie Edenfeldt Froment 著，《標竿學習—向企業典範取經》。臺北：三民書局，民 91。
- 孫本初，《公共管理》。臺北：時英，民 86。
- 孫同文，《從威權政府到民主治理》。臺北：元照，民 92。
- 孫碧霞、廖秋芬與董國光譯，Sharon M. Oster 著，《非營利組織策略管理》。臺北：洪葉文化，民 90。

- 徐作聖，《國家創新系統與競爭力》。臺北：聯經，民 88。
- 徐偉傑譯，Malcolm Waters 著，《全球化》。臺北：弘智文化，民 89。
- 曹俊漢，《行政現代化的迷思－全球化下臺灣行政發展面臨的挑戰》。臺北：韋伯文化，民 92。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建明譯，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》。臺北：智勝文化，民 89。
- 陳恆鈞，《治理互賴與政策執行》。臺北：商鼎，民 91。
- 詹中原，《新公共管理－政府再造的理論與實務》。臺北：五南，民 88。
- 趙永茂、孫同文與江大樹主編，《府際關係》。臺北：元照，民 90。
- 劉毓玲譯，David, Osborne and Ted Gaebler 著，《新政府運動》。臺北：天下文化，民 82。
- 魏啟林，《政府再造運動》。臺北：晨星，民 89。

二、期刊

- 王旭統，〈新政府「政府再造」的新取向〉，《人事月刊》，第 31 卷，第 4 期，民 89，頁 20-26。
- 丘昌泰，〈政府與市場－從行政科學典範變遷論「小而能政府」的建立〉，《行政暨政策學報》，第 1 期，民 88，頁 35-88。
- _____，〈後現代社會公共管理理論的變遷－從「新公共管理」到「新公民治理」〉，《中國行政評論》，第 1 卷，第 1 期，民 89，頁 1-32。
- 江大樹，〈臺灣地方自治的改造與重建〉，《理論與政策》，第 43 期，民 86，頁 3-17。
- _____，〈政府再造之本－我國公共行政研究暨教育的檢視與展

- 望》，《公共行政學報》，第 1 期，民 86，頁 1-35。
- _____，〈我國行政革新之政治社會分析—歷史的再省思〉，《公共行政學報》，第 2 期，民 87，頁 55-91。
- _____，〈中央與地方「政府再造」的省思〉，《政策月刊》，第 39 期，民 90，頁 3-6。
- 朱鎮明，〈新公共管理的政治哲學基礎研究〉，《中國行政評論》，第 9 卷，第 3 期，民 89，頁 53-72。
- 江岷欽，〈顧客導向的服務理念〉，《人事月刊》，第 27 卷，第 5 期，頁 28-38。
- 吳文程，〈台灣政治轉型理論的分析架構探討〉，《東吳政治學報》，第 4 期，頁 135-183。
- 吳松林，〈變遷中的中央與地方關係〉，《研考雙月刊》，第 26 期，頁 66-74。
- 吳瓊恩，〈公共行政學發展趨勢的探究—三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎〉，《國立政治大學公共行政學報》，第 7 期，民 91，頁 173-220。
- 呂建德，〈全民健保體制改革芻議：治理組織的建立做為健保改革的核心問題〉，《國策專刊》，第 17 期，民 90.5，頁 13-15。
- 宋學文，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，第 44 卷，第 4 期，民 90.4，頁 1-31。
- 李允傑，〈統籌分配款爭議之分析：公共選擇理論之觀點〉，《理論與政策》，民 88，頁 73-88。
- 李永展，〈全球地方主義—規劃迷思或世紀願景〉，《精社法制論叢》，第 25 期，民 89，頁 309-323。
- 李長晏，〈中央與地方關係的重構與運作〉，《中國地方自治》，第 53 卷，第 2 期，頁 30-41。
- 明居正，〈全球治理—趨勢與局限〉，《新世紀智庫論壇》，第 11

- 期，民 89，頁 36-42。
- 林水波，〈反思顧客導向的行政革新〉，《公務人員月刊》，第 10 期，民 86，頁 34-39。
- 林水波、李長晏，〈標竿學習與地方治理能力〉，《中國地方自治》，第 56 卷，第 5 期，民 92.5，頁 4-32。
- 林博文講、陳柏欽整理，〈建構政府再造的優質行政文化—新公共管理的治理模式〉，《人事月刊》，第 33 卷，第 5 期，民 90.11，頁 14-23。
- 俞可平主編，〈治理與善治〉，《亞太經濟管理評論》，第 5 卷，第 2 期，民 91.03，頁 10。
- 施能傑，〈決策能力是行政改革的重點〉，《國家政策雙週刊》，第 130 期，民 85，頁 10-11。
- 孫同文，〈治理能力與行政革新—香港行政革新的經濟與啟示〉，《暨大學報》，第 3 卷，第 1 期，民 88，頁 237-262。
- 張四明，〈府際間的協調—問題與解決途徑〉，《行政學報》，第 29 期，民 87，頁 213-250。
- 張其祿、黃榮護，〈全球化下的地方政府「治理」—理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，第 12 期，民 91.8，頁 147-167。
- 曹俊漢，〈全球治理趨勢—爭取國際生存空間〉，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 10 期，民 90.12，頁 32-33。
- 許立一，〈新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎〉，《國立政治大學公共行政學報》，第 6 期，民 91.3，頁 29-65。
- 許志雄，〈地方自治的普遍化與國際化〉，《律師雜誌》，第 244 期，民 88，頁 92-102。
- 許志雄，〈地方自治的普遍化與國際化〉，《律師雜誌》，第 244 期，民 88，頁 92-102。
- 陳立剛，〈府際關係研究—區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第 54 卷，第 1 期，民 90.1，頁 20-29。

- 陳立剛、李長晏，〈全球化治理—臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究〉，《中國地方自治月刊》，第 56 卷，第 2 期，民 92，頁 4-19。
- 陳欽春，〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 1 期，民 89.12，頁 183-213。
- 黃一峰，〈公共行政理論發展—本土化之困境與展望〉，《中國行政》，第 53 期，民 82，頁 47-62。
- 黃偉峰，〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉，《歐美研究》，第 33 卷，第 2 期，民 92，頁 291-344。
- 詹中原，〈當代政府治理的政治哲學〉，《國家政策論壇》，第 1 期，民 91.10，頁 100-114。
- 鄒勳元，〈經濟全球化下政府治理型態轉變之省思—一個批判的觀點〉，《競爭力評論》，第 3 期，民 90.1，頁 89-110。
- 廖俊松，〈地方夥伴治理關係之比較研究—以生活重建服務中心為例〉，《立法院院聞》，第 31 卷，第 6 期，民 92，頁 35-51。
- 劉坤憶，〈地方政府治理機制的創新挑戰—市場治理模式的功能與限制〉，《法政學報》，第 15 期，民 91，頁 79-113。
- 蔡允棟，〈官僚組織回應的概念建構評析—新治理的觀點〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 2 期，民 90.3，頁 89-134。
- 蕭全政，〈政治民主化與經濟自由化下的政府角色調整〉，《政治科學論叢》，第 1 期，民 79，頁 31-64。
- _____，〈國家發展與行政革新〉，《國家政策雙週刊》，第 130 期，民 85，頁 2-3。
- _____，〈從政治學三種觀點看當前的公共行政與公共政策〉，《理論與政策》，第 46 期，民 87，頁 83-95。
- 顏漏有，〈企業標竿管理：觀念與執行實務〉，《能力雜誌》，第 499 期，民 86，頁 18-21。

三、論文

史美強，〈知識經濟與知識政府之探討〉，「知識經濟體系的管理思潮」研討會，東海大學，臺中，民 91.5。

_____，〈知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討〉，「知識經濟與政府施政」學術研討會，財團法人國家政策研究基金會，臺北，民 90.4。

朱鎮明，〈全球化與地方治理能力－政策管理的觀點〉，「經濟全球化與兩岸地方治理論壇」學術研討會，東華大學，花蓮，民 91.9。

余致力，〈公共管理的詮釋〉，「公共管理新趨勢」學術研討會，臺北，民 86.11。

吳英明、鄭明達，〈全球治理與地方國家〉，「城市外交與全球治理」研討會，義守大學，高雄，民 90.12。

宋學文，〈全球化與全球治理對我國公共政策之影響〉，「全球化與公共行政發展」學術研討會，臺北大學公共行政暨政策學系主辦，臺北，民 90.12。

李宗勳、鄭錫鏞，〈知識經濟時代的新治理模式－歐陸新治理(modern governance)的觀點〉，「知識經濟與政府施政」學術研討會，財團法人國家政策研究基金會，臺北，民 90.4。

李長晏，〈我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習〉，博士論文，政治大學公共行政學系，民 88。

孫同文，〈新經濟時代的國家機關角色芻議〉，「知識經濟與政府施政」學術研討會，財團法人國家政策研究基金會，臺北，民 90.4。

張翰壁、蕭新煌，〈全球化與新治理架構〉，「城市外交與全球治理」研討會，義守大學，高雄，民 90.12。

- 陳泰佑，〈渾沌時代國家機關角色的蛻變〉，碩士論文，暨南大學，民 91.7。
- 陳敦源、黃東益，〈分權制衡與公共管理－從「統治成本」概念看台灣政黨輪替之後的政府治理困境〉，「海峽兩岸公共管理」學術研討會，中華國家競爭力研究學會與政治大學公共行政學系主辦，臺北，民 90.5。
- 陳陽德，〈民主轉型與地方自治生態變遷〉，「地方自治暨中央與地方權限之爭議」研討會，中正大學政治學系，嘉義，民 89。
- 彭錦鵬，〈行政學的未來與挑戰〉，「張金鑑教授百齡誕辰」紀念會暨學術研討會，中國行政學會，臺北，民 91.11。
- 黃榮護、張其祿，〈全球化下的地方政府「治理」－理論挑戰與策略展望〉，「城市外交與全球治理」研討會，義守大學，高雄，民 90.12。
- 詹中原，〈全球化與公共行政改革－知識經濟觀點之檢視〉，「2001 年知識經濟社會與國家發展」學術研討會，臺灣大學國家發展研究所，臺北，民 90.5。
- 劉坤億，〈全球治理趨勢下的國家定位與程式發展－治理網絡的解構與重構〉，「城市外交與全球治理」研討會，義守大學，高雄，民 90.12。
- 龔明鑫、林秀英，〈新經濟在台灣？〉，「2001 年知識經濟社會與國家發展」學術研討會，臺灣大學國家發展研究所，臺北，民 90.5。

貳、英文部份

(I) Books

- 6, Perri, *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave Publishers, 2002.
- Agranoff, Robert, and McGuire Michael, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: D.C., Georgetown University, 2003.
- Alter, Catherine, and Hage Jerald, *Organizational Working Together*, London: Sage Publications, 1993.
- Alvesson, Mats, *Cultural Perspectives on Organizations*, New York: Cambridge University Press, 1993.
- Balloch, Susan, and Taylor Marilyn, eds., *Partnership Working*, UK: The Policy Press, 2001.
- Batley, Richard, and George Larbi, *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Blank, Robert H., and Viola Burau, *Comparative Health Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Bovaird, Tony, *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.
- Cars, Goran, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Singapore: Ashgate, 2002.
- Christensen, J., and P. Lægreid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Singapore: Ashgate Publishing Company, 2002.
- Clarke, Graham, *The American City: Literary Sources & Documents*, New York: Helm Information, 1997.
- Cole, A., and Peter John, *Local Governance in England and France*, New York: Routledge, 2001.
- Davies, Jonathan S., *Partnerships and Regimes: The Politics of*

- Urban Regeneration in the UK*. Singapore: Ashgate Publishing Company, 2001.
- Davis, H., and Chris. Skelcher, *New Perspectives on Local governance: Reviewing the Research Evidence*. New York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- Farnham, David, and Sylvia Horton, *Managing the New Public Services*. Basingstoke: MacMillan, 1993.
- Fisher, Frank, *Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practics*. New York: Oxford University Press, 2003.
- Gidlund, J., and M. Jerneck, *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*. London: Edward Elgar, 2000.
- Goss, Sue, *Asking Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave Publishers, Ltd., 2001.
- Greene, Jeffrey D., *Public Administration in the New Century: A Concise Introduction*. USA: Thomson, 2005.
- Greer, Jonathan, *Partnership Governance in Northern Ireland: Improving Performance*. Singapore: Ashgate Publishing Company, 2001.
- Hajer, Maarten A., *Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Hambledon, R., *New Perspectives in Local Governance*. New York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- Hamilton, David K., *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. New York: New York: Garland Publishing, Inc., 1999.
- Hanson, Russell L., *Governing Partner: State-Local Relations in*

- the United States*. Boulder: West-view Press, 1998.
- Hooton, Cornell G., *Executive Governance: Presidential Administrations and Policy Change in the Federal Bureaucracy*. New York: M. E. Sharpe, 1997.
- John, Peter, *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publishing Co., 2001.
- Johnson, Robin A., and Walzer Norman, *Local Government Innovation*. London: Quorum Books, 2000.
- Jonathan, Greer, *Partnership Governance in Northern Ireland: Improving Performance*. Burlington: Ashgate, 2001.
- Jun, Jong S., and Wright Deil S., eds., *Globalization and Decentralization*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 1996.
- Keen, L., and R. Scase, *Local Government Management: The Rhetoric and Reality of Change*. London: Open University Press, 1998.
- Kooiman, Jun, *Governing As Governance*. London: Sage Publications Co., 2003.
- Leach, R., and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britan*. New York: Palgarve Publishers Ltd., 2001.
- Leach, S., and Davis H., *Enabling or Disabling Local Government*. London: Open University Press, 1996.
- Miller, W. L., *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. New York: Palgarve Publishers, Ltd., 2002.
- Newman, Janet, *Moderning Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications, 2001.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*.

- Kansas: The University Press of Kansas, 1996.
- Peterson, George E., ed., *Big-City Politics, Governance, and Fiscal Constraints*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1994.
- Pierre, Jon eds., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Pierre, Jon, and Peters Guy, *Governance, Politics and the State*. London: Macmilland Press, 2000.
- Pierre, Jon, *Partnerships In Urban Governance: European and American Experience*. London: Macmillan Press, Ltd., 1998.
- Polanyi, Michael, *The logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*. Chicago: University of Chicago, 1951.
- Rabine, Jack, ed., *Handbook of Strategic Management*. New York: Marcel Dekker, Inc., 1989.
- Rhodes, R. A. W., P. J. McMillan Carmichael, and A. Massey, *Decentralizing the Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press, 2003.
- Rondinelli, Dennis A., and G. Shabbir Cheema, *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. USA: Kumarian, 2003.
- Rosell, S. A., *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Rosenau, P. V., *Public-Private Policy Partnerships*. New York: The MIT Press, 2002.
- Rosenbloom, D. H., R. S. Kravchuk and D. G. Rosenbloom *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector (5th ed.)*. New York: McGraw-Hill,

2002.

Scott, W. Richard, *Organization: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

Stephens, G. Ross, and Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.

Sullivan, H., and C. Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Sullivan, Helen, and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*. New York: Doubleday, 1969.

Wilson, Graham, *Business and Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

(II) Periodicals

Beauregard, Robert A., and Jon Pierre, "Disputing the global: A Skeptical View of Locally-based International Initiatives," *Policy and Politics*, Vol. 28, No. 4, 2000, pp. 465-478.

Bob, Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development," *International Social Science Journal*, No. 155, 1999, pp. 3-5.

Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Vol. 60, No. 6, 2000, pp. 553-557.

Karen, Cook. "Networks, Norms and Trust : The Social Psychology of Social Capital," *International Conference on Social*

Capital: Communities, Classes, Organizations and Social Networks , Vol. 32, No. 2, 2004, pp. 150-188.

Ken'ichi, Ikeda, and Tetsuro Kobayashi, "Making Democracy Work Functioning of Heterogeneous Personal Networks: Empirical analyses based on Japanese election study," *International Conference on Social Capital :Communities, Classes, Organizations and Social Networks* , Vol. 25, No.4, 2004, pp. 146-170.

Miyata, Kakuko, "How does Social Capital Affect the Internet Use," *International Conference on Social Capital: Communities, Classes, Organizations and Social Networks*, No. 3, 2004, pp. 37-38.