

# 全球治理趨勢下的國家定位與城市發展： 治理網絡的解構與重組\*

劉 坤 億\*\*

## 摘 要

近十幾年來，「全球治理」(global governance)、「全球城市」(global city )和「城市治理」(city governance)等觀念興起，顯示出全球化的效應，正衝擊著人們對傳統的國際關係、國家、乃至城市的認知與定位。本文旨在藉由「治理」的概念途徑，從治理網絡的解構與重組的角度，進行以下幾個問題的探討：(一)全球治理的概念意涵為何？全球治理的主要特徵為何？(二)在全球治理的新治理型態下，國家的角色地位有何轉變？如何重新定位國家的功能？(三)全球城市及城市治理的概念意涵為何？在全球化的衝擊下，城市追求發展的過程中，如何建立其特有的策略思考與行動。

**關鍵詞：**治理、全球治理、多層次治理、治理網絡、國家角色、全球城市、城市治理

---

\* 本文初稿曾發表於民國 90 年 12 月 14 日，義守大學公共政策與管理學系主辦《城市外交與全球治理》學術研討會，感謝評論人國立中正大學政治系宋學文副教授的指正意見。

\*\* 作者現職為國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授。

## 壹、前言

這是一個「全球化」(globalization)的時代<sup>1</sup>，也是一個「在地化」(localization)的時代。隨著冷戰時期的結束，全球資本主義市場經濟體系的持續擴張，環保及人文發展等議題的迅速擴散，各類國際組織、非政府組織(NGOs)、跨國企業集團和多國籍公司等機制的日趨活躍；傳統上，對於國際關係，乃至於對國家和次國家政府(sub-national governments)角色的認知，已經出現明顯的變化。在全球化的衝擊下，舉凡一國之內的政治、經濟、社會、文化等，均深受其他國家或地區的牽引，彼此的關係錯綜複雜且相互依賴，以致民族國家之間的界限日益模糊，國家的自主性相對降低，「全球治理」(global governance)的需求隨之因應而生。在此同時，在地化的運轉能量也逐漸提高，城市或地分政府等次國家機制，也在國際化的拉力和提昇競爭優勢的推力下，成為國際社會中積極的行動者和競爭者，進而促使「全球城市」(global city)和「城市治理」(city governance)等觀念的興起。

觀察這種趨勢的變化，我們很難率爾斷言國家主權觀念已經完全消溶於「全球社會」，或者認定包括城市在內的次國家政府已經跨越國家界限而全然融入「地球村」。近十幾年來，「治理」(governance)概念的盛行，相當程度是為了合理地描述和解釋前述現象，同時也期望為這些超越國家藩籬、且因不同政策議題而連結的政策社群，尋找出適切的新規範與新秩序。本文旨在藉由「治理」的概念途徑，從治理網絡解構與重組的角度，進行以下幾個問題的探討：(一)全球治理的概念意涵為何？全球治理的主要特徵為何？(二)在全球治理的新治理型態下，國家的角色地位有何轉變？如何重新定位國家的功能？(三)全球城市和城市治理的概念意涵為何？在全球化的衝擊下，城市追求發展的過程中，如何建立其特有的策略思考與行動。在探討這些問題之前，以下將先說明「治理」概念興起的原因及其內涵。

---

<sup>1</sup> 對於全球化的界定，至今仍相當分歧。若依不同理論學派來加以界說，至少有以下四種說法：(1)新馬克思主義論者認為，全球化是資本主義與帝國主義的復辟。(2)新自由主義論者認為，全球化是指全球經濟和市場的整合，此一現象有助於提昇世界資源的優化組合。(3)以 A. Giddens 為代表的轉型學派論者認為，全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，並正在重組現代社會和世界秩序。(4)全球化懷疑論者認為，「全球化」根本是一種「迷思」(myth)，所謂「全球化」只是一種已開發國家經濟之間的「國際化」而已(引自詹中原 2001:33-34)。本文係於新自由主義論和轉型學派的系絡下進行論述。

## 貳、治理概念的盛行

「治理」(governance)一詞源自於古典拉丁語和古希臘語中的「引導領航」(steering)一詞，原意係指涉統理(govern)、引導或操縱之行動或方式，經常與「統治」(government)一詞相互交疊使用。長期以來，「治理」一詞主要被限用於與「國家事務」相關之憲法議題和法律活動，以及(或)限用於處理各類利害關係人的特定機構或專業單位(Jessop 1998:30)。最近十幾年來，治理一詞在許多領域中被廣泛使用，並刻意與「統治」一詞有所區分，以下就治理概念興起的原因和目前運用的情形，進一步說明此一概念的內涵。

### 一、治理概念興起的原因

首先，在理論層面上，論者認為治理概念的興起和一九七〇年代、一九八〇年代社會科學出現某些「典範危機」有關，而最主要的危機係在於各學科領域原來的典範，已經不再具有足夠的能力來描述和解釋「真實的世界」。許多學科的研究都陷入過度簡化的二分法，例如：經濟學中的「市場 vs. 層級節制」；政策研究中的「市場 vs. 計劃」；政治學中的「私人 vs. 公共」；以及國際關係研究中的「無政府 vs. 主權」等。近年來，學術界對於這種拘泥於二元對立的世界觀迭有批評，在經過反省後，進而調整學科領域的研究方向；其中，治理概念被視為主要的研究課題，即是一個明顯的例子。以制度經濟學為例，研究者目前對市場交易和層級節制以外之各類經濟活動的協調機制(諸如企業集團、家族企業、網絡、貿易協會及策略聯盟等)，均顯露出較過去更高的興趣。在國際關係的研究領域中，一些可以避免國際無政府狀態和跨過民族國家進行協調的「國際體制」(international regimes)已經愈來愈受到重視，例如學者 J. N. Rosenau 和 E. Czempiel (1992)，亦開始討論所謂的「非政府部門的治理」(governance without government)。在公共行政學領域方面，研究者關注的協調方式不僅已經跨越了公、私部門涇渭分明的傳統觀念和約制，同時也不再囿限於「複雜糾結的層級節制」體系之中，代之而起的是平行的權力網絡，或是其他跨越不同政府層級和功能領域的複雜而相互依賴的協調形式。是以，從這些學科和其他學術系絡的轉變情形來看，「治理」似乎被視為是遺漏掉的「第三項」，既可以批判二分法，又能夠補充其不足之處(Jessop 1998:31)。

再者，從實務的層面來看，特別是由政治和行政的系絡來觀察，治理概念目前已經成為思考有關國家能力和國家與社會關係的新路徑。例如：國際貨幣基

金會 (International Monetary Fund, IMF)、世界銀行 (World Bank) 和聯合國等組織，爲了擴大援助第三世界國家的成效而提出「善治」(good governance) 作爲新的改革目標；英國經濟暨社會研究協會 (British Economic and Social Research Council, ESRC) 宣稱，有必要將都市政治學的研究領域擴充到「城市治理」或「地方治理」(local governance)；在政策分析方面，許多先前有關政策網絡的研究，也重新被放入治理的概念架構中加以解釋。另外，最近有關歐盟方面的研究，也熱衷於藉由治理的理論來探討地方、地區、國家和跨國機構之間的關係；抑有進者，在國際關係的研究上，「全球治理」的觀念正迅速擴散。最後，在政治經濟方面，公部門與私部門之間的交易互動關係，已經被視爲是一種「治理」的形式，研究者藉此觀察政府在經濟活動中的角色，並且從中獲得相當豐碩的研究成果 (Pierre and Peters 2000:50)。

歸根結蒂，治理概念之所以興起，在於當代民族國家的政府，已經無法完全地支配或統治整個政治、社會及經濟系統，「治理」(governance) 與「統治」(government) 的概念有必要加以區別<sup>2</sup>；換言之，治理概念的興起，正顯示出政府的角色已經改變，統治的意義也出現了轉變，意味著一種新的治理流程，或是一種已經改變了的有序統治狀態，又或者是一種治理社會的新方法 (Rhodes 1996:652-653)。這種情況不獨於表現在國家內部的層次，同時也反映在超國家層次的關係上；具體言之，即國際政治社會秩序之維護，以及全球化市場經濟的利益平衡，已經愈來愈倚重新的全球治理機制，而主權獨立國家的統理權力已經被稀釋。

## 二、治理概念的運用

究實而論，由於治理概念被運用的範圍相當廣泛，造成其概念意涵至今仍相當分歧，論者認爲，可從目前關於治理概念的實際用法，進一步釐清其意涵。英國行政學者 R. A. W. Rhodes (2000:55-63) 最近即歸納出七種治理概念的用法，茲逐一說明如下：

### (一) 將治理視爲公司治理 (Governance as Corporate Governance)

此種用法強調公部門和私部門的治理方式並無二致。英國「公共財政暨會

---

<sup>2</sup> 在英美國家，“government”一詞通常指的是國家正式的機關，具有合法、獨占的強制性權力，其特徵即是有能力做出決定，並且予以付諸實行。“government”一詞作爲「統治」的意涵，是指一種正式而制度化的過程，在民族國家的層次上運作，其目的在於維持公共秩序和便於處理集體行動上的問題 (Stoker 1998:17)。

計特許協會」(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)即建議政府部門應該採取更具商業化形式的管理方法,來改善傳統行政部門的組織文化和氣候。該協會也確認了三項公、私部門均可適用的基本原則;(1)資訊公開或開誠布公;(2)誠實或坦率的態度;(3)明確的責任制度。

## (二) 將治理視為新公共管理 (Governance as the New Public Management)

新公共管理涉及到治理的議題,係因為在政府改革的過程中,必然會觸及到政府角色職能的重新檢討;新公共管理論者大多主張政府應該發揮「引導」或「領航」(steering)的作用,而「治理」即是「引導」的同義字。新公共管理最初具有兩項意義:公司化管理和市場化。公司化管理意味著把私部門的管理方法引進到公部門,這些方法包括績效測量、結果導向的管理、強調預算支出的效益,以及視人民為顧客。市場化則意味著經由簽約外包、準市場,以及消費者選擇等方式,將市場機制的誘因結構引進公共服務的供給體系。

## (三) 將治理視為「善治」(Governance as “Good Governance”)

世界銀行為鼓勵第三世界國家進行民主化和自由化的政府改革,特地界定「治理」與「善治」的意涵供這些國家參考。所謂治理係「行使政治權力以管理國家事務」;而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,以確保契約之履行;(2)妥善、負責地運用公共資金;(3)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。為了提昇文官的效率,世界銀行鼓勵這些國家的政府採行下列行政革新的策略:引進市場競爭機制、國營事業民營化、裁撤冗員、強化預算之執行、分權化的行政體系,以及大量利用非政府組織的功能。

## (四) 將治理視為國際間之相互依賴 (Governance as International Interdependence)

有兩個研究議題與此概念的用法有直接的相關:國家的空心化(hollowing-out)與多層次的治理結構(multi-level governance)。由於國際間相互依賴的關係日益密切,在生產和金融交易的國際化、國際組織和國際法的規範,以及國際霸權和權力聯盟的影響下,國家的權威已經遭到侵蝕;同時,在各類國際組織向上拉抬、各種次國家機制向下牽引的兩股力量作用下,民族國家的治理職能亦被削弱。國家已經退居為憲政秩序的守護者,僅能憑藉有限的公共權力來維繫內部權威體系的完整。以歐盟為例,即是透過跨國的政策網絡,將歐盟的委員會與國家的部會機關、地方政府和地區機關整合成一個多層次的治理結構。

## (五) 將治理視為社會操縱系統 (Governance as a Socio-Cybernetic System)

社會操縱途徑明顯地限制了中央政府所掌控的治理行動，要求不再有單一的主權權威。在每一個政策領域，都是由眾多不同的行動者共同參與決策，他們彼此之間的資源相互依賴，經由互動而形成新的治理型態。簡單地說，政府不再獨占最高的統治權威，政治系統已經改變成爲一個多中心的社會。此一用法是荷蘭行政學者 Jan Kooiman (1993) 的觀點，在其他國家也有越來越多的學者採用這個途徑來分析政府的治理結構。

#### (六) 將治理視爲新政治經濟 (Governance as the New Political Economy)

新政治經濟論者運用治理的概念，重新檢證經濟體制變遷下的政府角色，以及公民社會、國家和市場經濟三者之間，在界限日趨模糊下的新關係。抱持此一觀點的論者認爲，治理是「各個經濟行動者在政治經濟的過程中的協調活動」。他們認爲不能將國家化約爲另一種治理機制，應視其爲各類治理機制的看守人 (gate keeper)，因爲國家能夠協助、也能夠抑制生產和交易。另一位新政治經濟論者 B. Jessop (1998) 認爲，在全球化的社會中，治理是引導多重機關、機構和系統的複雜技術。他反對一般馬克思主義論者將治理與管制混爲一談，他認爲不能將治理視爲只是國家的管制活動；但同時，他也強調治理不可能完全取代國家和市場的功能。

#### (七) 將治理視爲網絡 (Governance as Networks)

網絡是治理概念運用到社會科學研究的主要分析重點。有兩派學者試圖解釋網絡行爲：權力依賴論和理性選擇理論。在權力依賴論方面，學者 Gerry Stoker (1998) 指出，治理作爲一組機構和行動者，雖然出自於政府，卻也超越了政府統理的範圍，這些機構彼此間是權力依賴的，並且形成各類自主和自我治理的政策網絡。在理性選擇學派方面，論者認爲，促使組織間相互依賴的元素不是權力，而是各類資源。論者強調網絡比市場和層級節制更具優勢，因爲在日趨複雜和動態的環境中，層級節制的協調機制難以發揮作用，而在市場失靈的情況下，解除過度管制的作用也有限，惟有政策網絡才能成爲治理的主要工具，爲各類資源互賴的行動者提供有效的水平協調機制。

前述各種觀點所陳述的治理概念雖有差異，卻大多反映出以下幾項意涵：其一，公部門與私部門之間的界限，社會、市場與國家之間的界限，以及國家與國家之間的界限均日趨模糊；對內，國家已不再享有獨占性的統治權威；對外，國家主權或自主性的觀念，已經逐漸被各類超國家體制的概念所取代。其二，治理概念顯示出一組出自於政府，卻又不限於政府的機構和行爲者，在權力及各類

資源相互依賴的關係下，依議題性質組成各種不同的政策網絡，這些自組化的網絡可被視為是一種新的治理體制（regimes）或治理網絡（governance networks），這類體制是一種非正式但相對穩定的群體，能夠取得制度性的資源，並藉此得以在制定治理政策時，扮演具有持久影響作用的角色（Stoker 1998:19-26）。其三，在治理概念下，過去以國家主權概念為核心的統治型態已經被解構，新的治理網絡已經被重組，並且顯現出一種多層次的治理結構。

## 參、全球治理的形成

相較於前述治理概念，「全球治理」至今仍缺乏一個可被廣泛接受的界說，究其原因，或許在於全球治理與全球化概念一樣，存在著許多價值上的爭議（Lake 1999:32-33）。是以，本文在說明全球治理的意涵時，也一併說明當前論者們對此一概念的爭議處。

### 一、全球治理的意涵

一般而言，近年來有關全球治理的概念，大多運用於國際關係與國際事務的論述。國際關係學者 J. N. Rosenau 和 E. O. Czempeil 於一九九二年出版《非政府部門的治理：世界政治的秩序與變遷》一書中，使用治理的概念來審視新的國際關係，他們認為「治理」比「統治」的概念更為寬闊，也更能夠用以解釋國際政治的現象。他們對治理下了一個相當簡潔的定義：「治理即是秩序加上意圖性」（“governance is order plus intentionality”），亦即，國際關係中的行動者，彼此間的決策行為是互動且相互依賴的，這些行動者都會試圖去加以處理或形成某種秩序，以解決共同的問題（Rosenau and Czempeil 1992:5）。究實而論，在該書中，他們並未給予全球治理一個明確的界說。

隨後，Rosenau 在一九九五年新創刊的《全球治理》期刊中，對全球治理做了以下的界說：全球治理可被界定為涵蓋各個層次的人類活動——從家庭到國際組織——的規則系統（systems of rule），這些規則系統透過控制行動來追求各種目標，進而對各層次人類活動產生跨國性的影響（Rosenau 1995:13-14）。此一界說雖較前次明確，卻仍過於廣泛。幾個月後，學者 L. S. Finkelstein 在同一份期刊中，發表文章批評 Rosenau 的界說雖然無所不包，卻未說明任何事，且對研究毫無助益。他建議將治理視為一種「活動」（“activity”），而不是一種規則系統；他認為：全球治理是一種跨越國家藩籬關係的治理行動，其間沒有主權的權威成

分存在 (Finkelstein 1995:368)。

對於前述兩種界說，論者 M. Smouts 認為，前者過於模糊，而後者則隱含濃厚的理想主義色彩。而這兩種界說，也凸顯出國際主義論者對於治理概念運用上的生澀，相對於一些公共政策學者，一般國際關係學者顯然較不熱衷於治理概念。Smouts 進一步指出，許多公共政策分析人員，從大型跨國及跨公私領域的公共計畫中，體驗出全球治理的概念內涵，並進一步深入研究及加以界定，這其中又以聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) 的定義最受到關注 (Smouts 1998:81-83)。該委員會在一九九五年的報告中，對全球治理做了如下相關的界定：

治理是各種或公或私的個人和機構，在處理他們的共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包含了非正式各種安排；而前述這些機制，均基於人民和機構的同意或符合他們的利益而被設置。

在全球這一層級而言，治理過去一直被視為是政府間的關係，如今則必須被加以瞭解，它同時也與非政府組織、各種公民運動、多國籍公司，以及全球資本市場相關聯；甚且，這些全球治理過程中的行動者，也都與具有廣泛影響作用的全球傳媒互動 (Commission on Global Governance 1995:2-3)。

Smouts (1998:83-84) 認為，雖然前項「全球治理委員會」的定義，不如聯合國「南北關係委員會」等報告具有影響力，但這個定義卻相當明確而具有代表性。前述定義顯示出治理的四項特徵：(1) 治理既不是一套規則，也不是一種活動，而是一個過程 (process)；(2) 治理係奠基於協調，而不是以支配為基礎；(3) 治理同時涉及到公部門及私部門的行動者 (4) 治理並不是一個正式的制度，而是有賴於持續的互動。

## 二、全球治理的論辯

一如全球化概念，對於全球治理的內涵，截至目前仍存在許多不同的觀點和論辯。茲歸納並扼要說明如下：

### (一) 傳統國際關係的觀點

國際關係論者中，特別是現實主義 (realism) 論者，並不認為冷戰結束後，

所謂「全球治理」的機制具體存在，且能夠成功地維繫世界秩序。論者指出，從國際體系的現況來看，目前仍是以美國為首的「單極體系」，容或以「一超多強」或「軍事單極，經濟多極」來觀察，包括聯合國及其他非政府組織，也未必真的能夠落實「全球治理」的理想（Smouts 1998；林碧炤 2001）。

## （二）歐洲統合經驗的觀點

歐洲統合的經驗可溯自第二次世界大戰後，歐陸主要國家即積極推動「單一歐洲法」(Single European Act)，其具體成果包括：一九五七年依羅馬條約(Treaty of Rome)所建立的「歐洲共同體」(European Community)；一九九二年簽署馬茲垂克條約(Treaty of Masstricht)，進一步推動歐洲的政經、貨幣及軍事外交等的整合，並於一九九三年建立「歐洲聯盟」(European Union)。參與推動及建設歐洲統合的行動家們，經由這些實際經驗，相信確實可藉由全球治理獲致世界秩序(Kingdom 1995:50-51)。

## （三）美國經濟自由主義的觀點

當經濟全球化趨勢日益顯著之際，美國的企業部門卻面臨一項困境，即跨國企業所面臨的全球性問題日趨嚴重，但政府部門和聯合國相關組織的機能卻相對衰退。這種情況激發了全球化論者與自由主義(liberalism)論者，積極尋求取代傳統組織和制度的新治理機制，全球治理的概念遂成爲他們追求經濟和社會持續發展的利器(Mingst 1999:92-96)。

## （四）新公共管理運動的觀點

一九八〇年代以來的新公共管理運動倡導者認爲，最小規模的國家(minimal state)才是一種「善治」，因而大量運用私部門和非營利組織來提供公共服務；同時，不僅藉由授權地方政府，也透過與跨國性組織的接合，來處理環保、人文發展和經濟等政策議題。論者認爲，這種新治理型態，有利於破除傳統公部門與私部門、中央與地方、國內與國際等的疆界，提供了全球治理的基礎，也提供了公共政策與國際關係接合的廣闊空間與契機(Rhodes 1996；宋學文 2001:8-9)。

綜合而論，前述四種觀點表面上似乎呈現出「各自表述」的情況，實則隱含價值上的衝突。以現實主義出發的國際關係論者，也許能夠接受全球治理概念作爲一種維持世界秩序的理想，卻對經濟自由主義觀點下的「全球治理」感到懷疑，甚至認爲美國的強權利益，將循此管道獲得更爲鞏固的地位。再者，歐洲統合的經驗與採行新公共管理運動的國家，在「全球治理」的過程中亦非全然沒有矛盾。以英國爲例，在她成爲歐盟會員國的過程中，一直被歐陸國家視爲是「棘

手的夥伴」(awkward partner)；迄今，英國政治精英中的「歐洲懷疑論者」，仍無法接受英國主權受到歐盟這個超國家實體的干涉與侵蝕。由此顯見，國家主義未曾在全球治理的呼聲中告別國際舞台。

### 三、全球治理的特徵

持平而論，無論是全球治理或是全球化，都是一種價值，也是一種現象。從價值的層面來看，全球治理論者與國際關係理論中的自由主義論者一樣，相信人類的本質是良善的，國際關係中的各類行動者，可藉由一套治理體制來解決共同的問題；相對的，對全球治理抱持保留或懷疑的人，則與國際關係理論中的現實主義論者相似，認為人性是自私且愛好權力的，這些國際關係中的行動者們相信，任何國際組織或治理機制都無法像赤裸的權力一樣，有效地型塑出彼此的關係 (Mingst 1999:87-88)。

再者，無論是從國際關係的角度，或是從公共行政和公共政策的角度來看，全球治理的現象確實存在，但也不是像 J. N. Rosenau(1995、2000)和 L. S. Finkelstein (1995) 所描述的，國家主權或是國家角色已經從全球治理的過程中退出。國內學者張亞中先生，則嘗試以聯合國「全球治理委員會」對全球治理的定義為基礎，從「全球治理」行使權威的主體，區分出兩個群組。其一是由國家與國家所組成的主體，他稱其為「民族國家家族」(nation-state's family)，包括了國家、國際組織，以及其他國際建制；另一類是由非國家機構所組成的「跨國性次政治團體」(transnational sub-political group)，包括了 NGOs、各種公民運動、多國籍公司、全球資本市場，以及全球大眾傳媒等。綜括而論，在這個高度相互依存與互動的全球社會，每一個公私組織都參與了「全球治理」，全球治理相較於國際間以國家為主體的治理(governance with government)，凸顯了非政府部門治理(governance without government)的現象(張亞中 2001:4-5)。顯然，從參與全球治理的主體來看，國家與非政府部門都是行使權威的主體，而這也是全球治理的主要特徵之一。稍後，在下一節中，將就國家的治理角色進一步做說明。

最後，還有兩項全球治理的特徵，值得被加以關注：其一，全球治理雖未完全取代傳統國際關係的架構，卻解構了過去完全以國家為主體的治理結構，非政府部門的各類行動者，將依不同的政策議題，重組成各類涵蓋公部門與私部門、中央與地方、國內與國際的新治理網絡。其二，全球治理仍以追求善治為終極目標，是以，「在地的」(local) 效益如果無法經由全球治理獲得，反全球化或反全球治理的聲浪將起；目前的全球治理也同時強調在地化的治理，並以「全球—

在地化」(glocalization) 為核心策略 (Väyrynen 1999:xi-xiv; 章仁彪 2001)。關於這項特徵，將於本文第五節中進一步討論。

## 肆、國家角色地位的轉變

如前所述，全球治理對國家原有的統治權威造成衝擊，導致國家的角色地位有所轉變，但這種轉變為何呢？在諸多探討新的治理網絡的文獻中，Jon Pierre 和 B. Guy Peters 兩人，以國家權力遞移的動線和狀態為論述的核心，透過許多實證的經驗分析，建構出三個層次的新治理互動關係，頗值得參考。本節將從此一分析架構中，重新定位國家在全球治理過程的角色。

### 一、多層次的治理

Pierre and Peters (2000:83-91) 係將複雜而多元的新治理網絡，依國家權力移轉的路線區分成：上移 (moving up)、下移 (moving down) 及外移 (moving out) 等三種治理層次，茲分別說明如下：

#### (一) 權力向上移轉的治理

此處所指的是國家主權和統治權威被國際組織侵蝕及取代的情況。這種治理結構的變遷發生在第二次世界大戰之後，許多國際組織活躍於世界的政治經濟舞台，對民族國家在治理角色上產生巨大的衝擊。以「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 為例，對於戰後工業化國家而言，是相當重要的國際組織。戰後各國簽訂 GATT 的主要目的，是要撤除各種貿易障礙並促進貿易自由化，協議的內容強調國家雖然可以正常地介入國際貿易相關的事務，但強烈限制國家採取監控干預貿易活動的政策。一九八〇年代後期到一九九〇年代初期，GATT 逐漸喪失對各會員國的拘束力，但隨即由「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 取代其功能，並在國際間扮演比 GATT 更為重要的角色。WTO 成為國際貿易的實際監控者，同時也是投資者，更是貿易衝突時的仲裁者，凡是加入 WTO 的國家均須嚴格遵守自由貿易的原則，政府不得介入干預私部門的產業政策。

這種權力向上移轉的治理型態，值得讓我們思考以下的一連串相關問題：

(1) 何以會出現這種治理結構？(2) 國家何以願意自動交出主權給這些侵蝕其統治權威的跨國機構？(3) 這種發展趨勢將帶來哪些成本和效益？(4) 這種國際化的情勢未來會逆轉嗎？各國有足夠的能力去選擇加入或不加入嗎？(5) 這

些國際組織的治理如何與民主治理相接合？

究實而論，目前並沒有足夠的研究可以充分回應上述問題，但至少有五項理由可以解釋何以出現這種權力向上移轉的治理結構：首先，最顯著的情況是，當代西方世界的政治精英已經不被框限在民族國家的疆界中；本質上，他們經常是活躍於區域或甚至是全球的範疇中。第二，國際貿易的活絡化，造成國家內部經濟議題的「國際化」；例如國家經濟的成長和發展，必須視國內產業在國際間的表現而定。這種情況又以一九九〇年代後，強調知識和資訊為基礎的經濟體系尤然。第三，全球金融貨幣市場的開放，造成私人資本的全球化。第四，各國發展的經驗類似且遭遇的問題也趨同，是以透過諸如 OECD、IMF 和 World Bank 等國際組織進行政策學習（policy learning）。最後，全球化是最為普遍的原因，無論是經濟、環保、社會，或是政治領域的議題，全球化的效應無所不在；例如，國與國的衝突，不再只是衝突雙方的問題，而是區域安全、乃至世界和平的問題。

## （二）權力向下移轉的治理

這裡所指的是，在分權化的潮流下，國家的統治權威流向地方政府、都市化地區和社區。並且，這種治理結構的變遷，較之於權力向上移轉的治理結構，更加分散了國家的統治權力；不過，這種現象有明顯的國家系絡的差異，各國的情況不盡相同。相對於其他國家，西歐國家和美國的分權化現象是比較明顯的。自一九六〇年代初期開始，這些國家中央政府的成長速度比次級政府要慢，政治權力和統治權威也逐漸向下移轉給地方政府和社區。

事實上，這一波地方分權的潮流，是被一些政治目標和結構性變遷因素所驅動的，分析其原因，約有下列四端：（1）中央政府把「授權」地方當作是擰節公共支出的一種政治手段；（2）社會結構變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化，促使地方政府在治理上扮演更為重要的角色；（3）在前項情況出現後，地方政府為回應日益增加的公共需求，必須更專業化地提供公共服務；（4）在此同時，中央政府透過分權化，適時地提供給地方政府治理上的權力和技術。

對地方政府而言，這種治理結構的變遷也產生了幾項問題和挑戰。首先，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；在這種情況下，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。普遍的作法包括：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，地方政府的責任也加重，

尤其更會成爲政治壓力的標的，無論是國家或是社會的行動者，都會直接對其施壓。不過，治理權責加重後的地方政府，也成爲一些商業行動者尋求結盟的對象，其結果利弊互見，一時也難以論斷。

### （三）權力向外移轉的治理

這裡指的是國營事業公司化、國有事業民營化，以及藉由非政府組織（NGOs）提供公共服務或執行政府政策方案的現象。換言之，是將國家的統治權威移轉給社會上的其他行動者；公司化是經營權的移轉，民營化是所有權的移轉，而非政府組織則取代了政府的部分職權。詳言之，公司化是指政府透過組織變革的方式，採取私部門的管理哲學，其最終目的在改善政府機關組織的效率和降低成本。民營化是新右派改革者的主要政策工具，透過撤資、委託及替代等方式，降低國家對國有事業的資本投入，進而減少國家負債，以改善財政窘迫的困境。

對先進民主國家而言，採取不同的政策輸出方式已經十分普遍。藉由 NGOs 來提供公共服務的方式，不必像民營化一樣把全部的職權拱手托出，並且這類機構就像「衛星」一樣環繞在政府的周圍，因此十分受到歡迎且被各級政府所普遍運用。除了 NGOs 以外，政府也越來越喜歡在政府內部設置準自主性的「執行機關」（agencies）來執行政策方案。這類機關雖然仍屬於政府部門，但其運作及管理方式則更趨同於私部門的企業組織。再者，也有透過府際間建立委託代理之契約來進行政策輸出的方式，例如，中央政府的次級機關可委託地方政府機關來提供公共服務或執行政策，這種府際關係是建立在準商業契約的關係，而不是傳統治理上的委辦事項。最後，當然也有透過營利機構、非營利組織和公、私合夥等方式來進行政策的輸出。

值得特別注意的是，這三種不同層次的治理結構是變動的，甚至有時候也會相互交疊在一起，這完全要看政策領域而定，往往隨著不同的政策領域，會出現不同的權力流向或權力重整的現象。再者，這些不同層次的新治理結構，就像鐘錘擺盪的原理一樣，當它擺向一端高點的同時，也會立即出現反作用力。以英國爲例，對於一向習慣於中央集權的英國政府而言，地方政府權力和自主性的提高，未必是內閣首相及其同僚所樂見的。總的來說，在這種國家權力向上、向下及向外移轉的情形下，國家地位由政府獨占統治權威轉變爲多層次的治理結構，已成事實。

## 二、國家角色的再定位

隨著國家內外環境的變遷，無論是規範理論或實證研究都指出，國家及其科層體制已經不再具有獨占性的統治權威。然而，許多相關的研究文獻卻相當「後現代主義式」地認為，國家權威體系已經被完全解構；或者從管理主義的角度出發，將這種現象窄化地解釋為「公私部門的共治」。事實上，即使主張「作為一種社會操縱系統」的治理概念（Kooiman 1993），也未否認國家在治理的過程中，仍扮演著舉足輕重的角色。從全球治理的角度重新審視，國家的統治權威雖然已經趨於分散，但政府的角色職能並沒有完全被取代，只是治理的角色和地位有所改變而已。具體言之，新的治理觀點與過去傳統認知下的國家角色，有如下幾項差別：

首先，傳統觀念認為國家充分享有統治權力；但新的治理觀點則指出，國家是社會諸多行動者之一，其能否依其所欲之目的驅使及指揮其他的社會行動者，端視其能力的足夠與否。

第二，傳統觀念視政府為一個整體；新的治理觀點則視政府為一個分散且缺乏連貫性的組合體，甚至政府內部機關之間的關係，經常是處於利益衝突或難以協調的情況。

第三，傳統觀念認為國家擁有主權和優先權，並且享有社會資源的統合力量，是以具有政策制定及執行的獨占性權威。新的治理觀點則指出，由於國家對社會資源的統合力量已經大不如前，許多私人企業組織對資源的支配力更甚於國家，是以，企業組織不再依賴國家的政策指導，甚至也出現企業運用可支配資源的力量來拘束國家的行動。國家與社會中有力的行動者之間的關係已經轉變，這種現象可以從越來越多產業領導者參與制定經濟發展方案的例子中看出來（Pierre and Peters 2000:82-83）。

最後，關於憲政體制的問題，傳統觀念視其為國家權力的來源；相對的，新的治理概念卻對既有的憲政體制輕描淡寫，這並非漠視憲政體制的重要性，而是新治理的互動關係，往往超脫出原有法律規範的框架，甚至視許多不合時宜的法律規範為治理過程中的巨大障礙。事實顯示，許多法規將政府機關綑綁在社會經濟發展的邊陲地帶，降低了政府和社會行動者之間互動交易的機會，使民族國家在新的治理結構中越來越邊緣化。許多政府已經察覺到這項危機，因此急於透過法規和組織的鬆綁，以利於政府機關能夠儘快在不同的政策領域中，與利害相關的社會行動者重新合組政策網絡和政策社群（Rhodes 1996）。

總的來說，國家在新的治理結構和運作過程中，已經不能被視為唯一的統

治者，政府存在的正當性與合法性，有賴於政府在各種政策網絡中，能夠找出權力互賴的社會行動者，並重新建立起彼此的互動關係和定位出本身適當的角色。畢竟，當前國家已經從獨占統治權威過渡到多層次治理的時代（Kazancigil 1998:69）。

## 伍、全球治理與城市治理

全球化對城市的發展帶來挑戰，而全球治理卻為城市帶來發展的機會。一九八〇年代，對於城市發展而言是一個重要的分水嶺，隨著經濟全球化的腳步加快，城市所面臨的不只是都市化的問題，同時也深受全球化的衝擊，「全球城市」或「世界城市」（world city）的概念因而興起。在全球治理的驅力下，城市與國家疆界以外的城市、地區產生更為密切的聯動性，城市成為全球治理體系中的重要行動者，這為城市的發展提供了新的契機，但關鍵在於城市能否經由有效的治理，成功地轉型為「全球城市」，而不是在全球化的激烈競爭過程中被邊緣化。以下，本文將分別說明全球城市和城市治理的意涵，並進一步討論在全球化的衝擊下，城市如何建立其特有的策略思考與行動。

### 一、全球城市

早在一九一五年，「世界城市」的觀念即出現在西方都市研究的文獻中；一九六〇年代，都市研究的學者具體地描述出世界城市的輪廓：由於世界主要商業活動的不平衡發展，促成某些城市不僅人口集中且迅速成長，更由於貿易聯盟、國際組織、跨國企業集團，以及與產業相關的專業人士的群聚，形成國際貿易、金融、交通及政治中心的世界城（Clark 1996:137）。一九八〇年代，受到經濟全球化效應擴大的衝擊，學者 J. Friedmann 和 G. Wolff（1982）嘗試將都市化和經濟全球化的概念加以連結，提出「世界城市」（九〇年代後，則較多用「全球城市」一詞）的假設。從產業經濟和都市成長的角度來看，以往的大都市係依市場的活動型態、產業特質等基礎所構成的網絡而存在，在網絡中則散佈著腹地、許多小都市，以透過利益的交流而成長；也就是說，都市的成長係決定於市場圈的規模。然而，世界城市概念下的都市成長則有不同的假設，在全球城市的系統中，並非由「各個都會區」與「鄰接地區」做連繫，而是以「全球系統中的軸心都市」與「其他構成部分」的結合為基礎；也就是說，都市系統的構成已不再由一國內之中心地向外擴散，而是跨越國界、地域，並與其他利益相關或競爭的都市相連結。

例如，以金融產業為主的紐約市，倫敦對其意義便重於鄰近的波士頓（葉光毅 1995:223）。根據前述假設，Friendmann（1986）藉由以下七項指標來界定世界城市的特徵：（1）主要的金融中心；（2）跨國企業集團的總部及區域總部的所在地；（3）國際組織所在地；（4）其商業服務部門快速成長；（5）重要的製造業中心；（6）主要的交通樞紐；（7）較大的人口規模（cited by King 1990:25）。

Friendmann（1986）同時也將一些世界城市做了分類：第一類為核心國家，是指工業化市場經濟國家，主要城市包括歐洲的倫敦、巴黎、鹿特丹、法蘭克福及蘇黎世，美國的紐約、芝加哥及洛杉磯，以及亞洲的東京；次要城市包括歐洲的布魯塞爾、米蘭、維也納及馬德里，加拿大的多倫多，美國的邁阿密、休斯頓、舊金山，以及亞洲的雪梨。第二類為半邊陲國家，是指中高所得的市場經濟國家，主要城市包括巴西的聖保羅，亞洲的新加坡；次要城市包括中南美洲的布宜諾斯艾利斯、里約熱內盧、卡拉卡斯、墨西哥市，亞洲的香港、台北、馬尼拉、曼谷及漢城，以及南美洲的約翰尼斯堡（cited by Clark 1996:140）。當然，歷經過去十幾年的變化與發展，全球各地有許多城市正努力躍升為世界城市，這其中，台灣的高雄、中國大陸的上海均可為代表。

## 二、城市治理

一九八〇年代以來，在全球化及其他環境遽速轉變的衝擊下，城市的發展面臨兩方面的挑戰：

首先，全球化雖然促進跨國及跨地域城市之間的聯繫及互動，卻也造成這些城市之間的競爭加劇；城市之間的競爭，包括了城市生產力（productivity），以及層面廣泛的永續發展能力（sustainable development）（Brotchie et al. 1995）。例如，亞洲城市中，新加坡、香港、台北及上海等，過去幾年到現在，都一直在爭取成為亞太地區的金融和營運中心；又例如，歐美先進工業化國家，最近幾年特別重視環保議題所引發城市永續發展的問題，許多跨國公司在評估總部設立地點時，也將城市環境納入評估的重要指標之一（OECD 1997）。

其次，城市發展的另一項挑戰是來自於城市本身經營管理上的問題。在財政來源日益短絀，市民對城市生活品質的高度要求下，城市管理者經常面臨內外交迫的「雙環困境」（catch-22 situation）。亦即，對內方面，管理者若欲樽節施政成本，最常使用的方法就是刪除部份施政計劃、裁撤機關、並且精簡員額，但此舉甚易導致科層體系的抗拒、結構惰性的拖延、既得利益者的排斥；對外方面，管理者若欲提高服務效能，滿足公民遞升的期望需求，則常需增收稅賦、擴大稅

基，以寬裕財政預算，增加可用資源，然此舉甚易引發議會機關的質疑、在野黨派的嚴苛詰難、以及一般公民的負面回應（江岷欽、劉坤億 1999）。

雖然，國家或地方競爭力並非完全決定於政府的治理能力，但政府治理能力的提昇卻必然影響其競爭優勢，這種效應對地方的影響尤勝於中央。是以，地方政府如何善用全球治理的形勢，強化城市治理能力，應為當前城市發展的重要思考點。從策略管理的角度思考，在全球治理的架構下，城市發展所擁有的優勢與機會、劣勢與威脅，如下所列：

- （一）優勢：在多層次治理體系中，地方或城市政府的自治權提高，城市將有更大的自主性尋求發展。
- （二）機會：可透過不同的政策議題與其他國內外重要城市，連結為政策社群，形成新的治理網絡，並經由良性的競爭與策略性的合作，達到更好的發展。
- （三）劣勢：國家疆界模糊，中央政府的保護降低，在經濟、環保、財政、衛生、治安及交通等公共事務上，必須承擔更多、甚至是完全的責任。
- （四）威脅：來自其他城市的競爭將更為直接且明顯，倘若全球治理的相關機制未充分發揮協調的功能，則各類資源的排擠效應將產生，城市被邊緣化的危機也會出現。

總的來說，在全球治理的架構下，城市治理的成敗實繫於以下幾個關鍵：

第一，城市政府領導人和管理者能否辨識出城市在各種政策網絡中的戰略位置。例如，高雄在亞太地區能否成為一個海運中心，必須考慮同一區域內，香港、新加坡、上海、廈門等其他城市的條件。

第二、領導人和管理者能否為城市找出清楚的定位。承前例，高雄可作為東亞地區的貨櫃轉口港。

第三、有效提昇城市治理能力，保存原有優勢，結合治理網絡中的各類資源，強化城市的競爭優勢。例如，台北若要成為亞太地區的主要金融中心，則舉凡國際金融專業人才必須充足，通信成本必須更低，城市國際化的程度必須更高，並且城市的環境品質必須藉由落實聯合國「二十一世紀議程」（Agenda 21）來提高。

第四，融入全球治理體系，發揮影響力。具體的做法包括積極拓展城市外交、參與各類 NGO 活動，以及進行具有創意的城市行銷。

### 三、城市發展的策略

除了前述四項關鍵點的掌握，城市治理也必須有一套城市發展的策略思考架構。這套架構，旨在妥善運用城市治理的優勢和機會，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」(glocal) 為主軸的策略思考**

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（章仁彪 2001:13）。這一項策略思考，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」(creative destruction) 的挑戰。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」<sup>3</sup>，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**

人力資本是城市永續發展的重要基礎之一，更是城市競爭力的重要來源。透過人力資本的發展，能夠增進城市管理階層及市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，協助城市政府部門和非政府部門，發展終身學習計畫；(3) 提昇城市管理階層及市民國際語言的能力；(4) 擴大市民參與國際城市交流。

### **(三) 建構「城市發展指標」(urban indicators)**

城市原本就是一個複雜的系統，在都市成長的過程中，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，最後將成為城市發展的障礙。城市發展指標具有三項主要的功能：(1) 使複雜的城市問題簡明化，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，作為管理者改善城市品質的基礎；(3) 作為城市管理者與議會、人民溝通的工具，讓市政推動能夠更為順暢 (OECD 1997:13-15)。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「五希策略」<sup>4</sup>活化城市治理機能**

<sup>3</sup> 一個龍頭，是指上海成為全中國經濟發展的龍頭角色與地位；三個中心，是指經濟中心、金融中心及貿易中心。

<sup>4</sup> D. Osborne 和 P. Plastrik (1997) 從各國政府再造的經驗中，歸納出五種策略，作為公共組織的

這項策略思考與行動，最主要是爲了克服城市管理所面臨到的「雙環困境」，茲就這五項公共組織再造策略，簡要說明如下（江岷欽、劉坤億 1999）：

- 1、核心策略：係指政府的職能應是集中在領航，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：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（例如運用“market-testing”）、實施績效管理。
- 3、顧客策略：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，以作爲行政人員的行爲規範準則。
- 4、控制策略：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：此一策略是五希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爲習慣。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）。

## 陸、結語

本文藉由治理概念途徑的觀察，發現過去以國家主權爲核心的統治型態已經被解構，新的治理網絡已經被重組，並且顯現出一種多層次的治理結構。從參與全球治理的主體來看，包括城市在內的次國家政府和各類非政府部門，都已成爲治理過程中更爲積極的角色，並且依不同的政策議題，重組成各類涵蓋公部門與私部門、中央與地方、國內與國際的新治理網絡。

再者，一九八〇年代以降，對於城市發展而言是一個重要的分水嶺，隨著

---

改造參考。這五種策略分別是「核心策略」（core strategy）、「後效策略」（consequence strategy）、「顧客策略」（customer strategy）、「控制策略」（control strategy）、以及「文化策略」（culture strategy）。因爲這五種策略均以英文字母 C 開頭，遂稱其爲「五項希望工程策略」，簡稱「五希策略」（Five Cs）。

經濟全球化的腳步加快，城市所面臨的不只是都市化的問題，同時也深受全球化的衝擊。在全球治理的驅力下，城市與國家疆界以外的城市、地區產生更為密切的聯動性，這種現象為城市的發展提供了新的契機和挑戰，關鍵在於城市能否在含涉國內外的各種政策網絡中，找出權力和資源互賴的各類行動者，重新建立起彼此的互動關係和定位出本身適當的角色；並且，能夠採取「全球一在地化」為主軸的策略，經由有效的城市治理方式，成功地轉型為「全球城市」，而不是在全球化的激烈競爭過程中被邊緣化。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 江岷欽、劉坤億，1999，《企業型政府：理念、實務、省思》，台北：智勝文化。
- 宋學文，2001，〈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》44〈4〉：1-31。
- 林碧炤，2001，〈全球治理與國際安全〉，政治大學外交系主辦《全球治理與國際關係學術研討會》。
- 康 燕，2001，《解讀上海》，上海：上海人民出版社。
- 章仁彪，2001，〈城市化道路和城市管理的“全球一本土化”思考〉，《創新與發展：中法經濟論壇》，[http://www.stcsm.gov.cn/fuwuzhinan/fg/review/ref\\_report/](http://www.stcsm.gov.cn/fuwuzhinan/fg/review/ref_report/)。
- 陳志敏，2001，《次國家政府與對外事務》，北京：長征出版社。
- 張亞中，2001，〈全球化下的全球治理：主體與權力的解析〉，政治大學外交系主辦《全球治理與國際關係學術研討會》。
- 葉光毅編，1995，《空間政治經濟學》，台北：人間出版社。
- 詹中原，2001，〈全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視〉，台灣大學國家發展研究所主辦《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》。
- 楊立勛，1999，《城市化與城市發展戰略》，廣東：廣東高等教育出版社。
- 劉又瑋，1998，《台北市城市外交的理論與實踐》，東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 劉坤億，2001，〈治理概念與政府治理模式變革：評估性分析架構的提出〉，政治大學公共行政學系主辦《第二屆全國公共行政博碩士論文研討會》。
- 劉坤億，2001，「治理概念與國家角色的轉變」，臺北大學公共行政暨政策學系主辦《國家角色與治理型態學術研討會》。

### 二、英文部分

- Borja J. and M. Castells, 1997 *Local and Global: Management of cities in The Information Age*. London: Earthscan.
- Brotchie, J., M. Batty, E. Blakely, P. Hall and P. Newton (eds.), 1995 *Cities in Competition: Productive and sustainable cities for the 21<sup>st</sup> century*. Sydney: Longman

- Australia.
- Clark, D., 1996 *Urban World/ Global City*. London: Routledge.
- The Commission on Global Governance, 1995 *Our Global Neighbourhood*. Oxford: oxford University Press.
- Finkelstein, L. S., 1995 "What is global governance," *Global Governance*, Vol.1, No.3, pp367-372.
- Jessop, B., 1998 "The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development," *International Social Science Journal*, No.155, pp.29-45.
- Kazancigil, A., 1998 "Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge," *International social Science Journal*, No.155, pp.67-79.
- King, A. D., 1990 *Global Cities: Post-Imperialism and the Internationalization of London*. London: Routledge.
- Kingdom, J., 1995 "The European Contest," in M. Mullard (ed.), *Policy-making in Britain: An Introduction*, London: Routledge. pp.50-77.
- Kooiman, J. (ed.), 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Lake, D. A., 1999 "Global governance: A relational contracting approach," in A. Prakash and J. A. Hart (eds.), *Globalization and Governance*. New York: Routledge.
- OECD, 1997 *Better understanding Our Cities: The Role of Urban Indicators*. Paris: OECD.
- Mingst, K. A., 1999 "Global Governance: The American Perspective," in R. Väyrynen (ed.), *Globalization and Global Governance*. New York: Rowman & Littlefield. pp.87-102.
- Pierre, J. and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan.
- Rhodes, R. A. W., 1996 "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies*, No.44, pp.652-667.
- Rhodes, R. A. W., 2000 "Governance and Public Administration," in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford. pp.54-90.
- Rosenau, J. N. and E. Czempiel, 1992, *Governance Without Government: Order and Change In World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rosenau, J. N., 1995 "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol.1, winter, pp.13-14.
- Rosenau, J. N., 2000 "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space," in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford. pp.167-200.
- Short, J. R. and Y. Kim, *Globalization and the City*. New York: Longman.
- Smouts, Marie-Claude, 1998 "The proper use of governance in international relations," *International Social Science Journal*, No.155, pp.81-89.
- Stoker, G., 1998 "Governance as theory: five propositions," *International Social Science Journal*, No.155, pp.17-28.
- Väyrynen, R. (ed.), 1999 *Globalization and Global Governance*. New York: Rowman & Littlefield.

# Nation-state's Role-playing and City Development in Global Governance:

## The Decomposition and Reorganization of Governance Networks

Kun-I Liu

### Abstract

In the past decade, the concepts of “global governance”, “global city” and “city governance” have arisen. It indicates the globalization is impacting the public perceptions in the way of traditional international relationship, nations and cities. This article, based on the concept of governance, is trying to discuss few questions from the point of view on decomposition and reorganization of governance networks:(1) What does it mean of global governance? What is the characteristic of global governance? (2) How does it change the nation-state's role in global governance? How to redefine the nation-state's function? (3) What are the meanings of global city and city governance? How to build up city's own unique strategies under the effect of globalization?

**Key Words:** governance, global governance, multi-level governance, governance networks, national-state's role-playing, global city, city governance