

地方治理與地方政府角色職能的轉變

劉坤億

(國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授)

壹、前言

對於歐美等先進工業化民主國家來說，過去二十年來地方政府的角色職能已經出現了相當大的轉變，造成此一轉變的驅力約可由以下三個層次來觀察：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）；其二，由於社會結構加速變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化情形加劇，地方政府為回應日益增加的公共需求，除了必須提昇本身的專業能力，也必須結合民間的力量來提供公共服務；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，為此地方政府必須經常跨越國家界限，與其他國家的城市或地方發展出各種競合關係。

從上述特徵可以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了各種新的互動關係，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。鑒於傳統的「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」（local governance）的概念來加以補充，並將此一演變的過程稱為「從地方政府轉變為地方治理」（from local government to local governance）

¹（Goss, 2001; Leach and Percy-Smith, 2001）。

¹ 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”一詞作為「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）。而根據 R.A.W. Rhodes 等學者的觀點，治理的概念範疇較政府統治更為寬闊，是一種權力行使與決策制定的動態過程，政府僅是諸多參與治理行動者之一（而不是唯一），此種治理過程亦是一種自組化複雜網落的管理（Rhodes, 1996; Kickert, 1997a; Kooiman, 1993）。

面對前述地方體制發展的新議題，本文首先將嘗試探索引發「從地方政府轉變為地方治理」的背景因素；其次，藉由地方治理概念的界定及其特徵的分析，嘗試進一步釐清地方治理的意涵；最後，本文也將初步討論地方政府在此種新的地方體制發展下，應如何重新定位其角色職能。

貳、地方治理概念興起的背景

在探討「從地方政府轉變為地方治理」的背景因素之前，讓我們先快速地檢視過去一百年來西方民主國家政府角色的轉變歷程：（一）二十世紀的頭一、二十年，民主政治穩定地發展於西方世界，政府的存在被認為是一種「必要之惡」（*necessary evil*），此一階段政府介入社會及市場的程度不高。（二）到了第二次世界大戰結束的初期，西歐和美國先後進入了政治變遷的第二個階段，政府被視為是追求社會變革、公平和經濟發展的獨有的、正當的和無法挑戰的手段工具，「大有為政府」（*big government*）成為此一階段的主要觀念。（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最具代表，在相當短的時間內，他們就轉變了前一階段對於政府角色地位的觀點，政府不再被界定為解決各種社會問題的手段工具，相反的，政府本身是造成這些問題的根源和原因；「最低限度國家」（*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。（四）一九九〇年代初迄今是第四個也是最近的一個階段，這個時期開始跳脫出「國家——市場」或「國家——社會」的二元對立觀念，重新觀察及思考政府在社會及市場中所應該扮演的角色，並開始以「新治理」（*new governance*）或「領控」（*steering*）等概念來重新界定政府的角色職能（*Pierre and Peters, 2000: 2-7*）。

藉由前面概要的陳述，可以讓我們先瞭解到西方民主國家對政府角色偏好的轉變，但何以地方政府的角色職能會在一九八〇年代後出現較大的轉折？並且朝地方治理的方向發展？以下的分析或可提供部分的答案。

一、國家的財政危機引發中央加速授權地方

無論是單一制的英國或是聯邦制的美國，第二次世界大戰後隨著中央或聯邦政府職權的擴大，中央集權的色彩顯然日益鮮明，直到一九八〇年代國家財政日

趨惡化之後，中央或聯邦政府迫於財政困境才加速授權地方政府，其中又以美國雷根政府的「新聯邦主義」可為代表。事實上，這一波地方分權的潮流是被一些政治目標所驅動的，中央政府把「授權」(‘empowerment’) 地方當作是擰節公共支出的一種政治手段²。這種中央與地方政府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，尤其更會成為政治壓力的標的，無論是國家或是社會的行動者，都會直接對其施壓 (Pierre and Peters, 2000: 87-89)。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 (Rhodes, 1997; Stoker, 1997)。

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) 改革理念是以古典自由主義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，貶抑政府的功能而推崇市場的機能，並且大量擷取「師法企業」的管理策略和工具 (Hood, 1991)³。就一九七〇年代而言，當政治意識型態屬於中間偏左的福利國家，紛紛陷入停滯性通貨膨脹的經濟困境和日趨窘迫的財政危機之際，新右派的主張和改革途徑，確實帶給這些國家重建社會及經濟秩序的樂觀願景；其後，更隨著蘇聯等共產國家左派政權的瓦解，新右派崇尚自由市場機能的革新理念，便迅速在英美語系國家中贏得改革者的青睞，舉凡民營化、政府業務委外、強制競標、市場測試、內部市場化、消費

² 無論是聯邦制國家或是單一制國家，其地方政府作為地方自治團體，都會有相當程度的自主權，並且受憲法或法律保障（一般而言，聯邦制的地方自主權高於單一制），基於中央與地方政府各自享有不同權力，兩者間是一種分權關係；然而，在實際的運作上，此種分權關係大多由中央或聯邦政府主導並分配，因而本文在此以「授權」一詞反映此種現象。

³ 除了新右派理念的衝擊，歐洲傳統左派的治理觀點，也對政府角色職能的轉變有所影響，他們認為在社會政治系統中，政府只是諸多社會行動者之一，「治理」(governance) 是這些行動者互動後所顯現出來的型態或結構 (Kooiman, 1993)。換言之，政府不必然是「領控」(steering) 公民社會的唯一行動者。前述兩項觀點，分別以市場和社會的力量來解構傳統的統治概念，不啻為我們提供了重新理解和詮釋地方治理概念的機會。

者選擇權、區分購買者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（Leach and Percy-Smith, 2001: 24-30; Lane, 1997）。經過這股市場化潮流的洗禮後，地方政府已經不再堅持為公共服務的獨占性供給者，其角色可以是公共服務的購買者，也可以透過公私合夥的方式生產公共服務。

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（post-material age），是當代西歐國家和美國所關注的政治議題之一。就西方民主國家而言，第一波政治所關注的是如何發展出一套制度架構來鞏固民主政治，其議題包括國會改革、擴大投票權範圍等等。在第二波政治時代，政治菁英們所關心的是分配和重分配的政治議題，主要討論的政策領域包括賦稅、醫療衛生及社會政策等等。在目前的第三波時代，「後物質的」議題經常被討論，第三波的議題類型係反映了當代社會變遷的問題，其所包括的議題如經濟成長、強化社會參與機制、環境保護和性別等。這些議題之中，經濟成長幾乎成為政府最重要的施政目標，社會參與的強化則可提高代議民主的正當性，而環保議題則在國內和國際上同樣受到關注。論者指出，處理這些議題的一項主要要素，並不是由政府去創發新的政策工具，而是在整體社會中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、傳媒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（Pierre and Peters, 2000: 65-66）。

四、全球化效應的衝擊

在全球化（globalization）⁴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，以致國家的自主性相對降低，民族國家之間的界限日趨模糊。全球化雖然促進跨國及

⁴ 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。

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⁵，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）。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。若從策略管理的角度思考，在全球化的效應衝擊下，地方政府的發展所擁有的優勢與機會、劣勢與威脅，如下所列：（1）優勢：在多層次治理體系中，地方或城市政府的自治權提高，地方政府將有更大的自主性尋求發展。（2）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。（3）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。（4）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（global governance）⁶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（劉坤億，2002a：76-77）。

從前述的觀察中，實際上已經可以概要梳整出「從地方政府轉變為地方治理」的幾個基本發展方向：其一，中央政府與地方政府之間的關係已經不是一種單純由上而下的權威關係，兩者間的關係已經隨著分權化的潮流而逐漸形成資源互賴的新府際關係；其二，在地方財政困難和資源有限的情況下，地方政府將更加依賴私部門和志願性團體提供公共服務，亦即，地方政府與其他社會行動者將發展出更為活絡的市場交易關係；其三，為能回應後物質時代的社會結構和提昇地方之治理能力，地方政府以外的其他社會行動者將更活躍於地方事務之治理；最後，在全球化的衝擊下，特定區域內的地方政府聯盟將更為盛行，且地方治理過

⁵ 此處係採葉光毅（1995:223）先生之觀點。他認為在全球化的時代，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。兩個分屬不同國境的城市，因金融產業的全球化效應而形成激烈的競爭關係，彼此的聯動性也增強。

⁶ 根據聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）對「全球治理」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）。

程也必須考慮民族國家疆界以外的其他跨國性組織或競合團體。顯然，對於地方公共事務之處理，其治理過程中的行動者將從過去所認知的中央政府和地方政府，擴及到政府外部的其他社會行動者，以及國家疆界以外的政府或非政府組織。然而，光從這幾個地方治理的發展方向來看，恐怕還不足以清楚地掌握其意涵，以下將分別從概念界定和特徵分析，進一步說明地方治理的內涵。

參、地方治理的概念界定

從目前既有的文獻來看，地方治理的概念尚未出現明確的定義或通用的界說；晚近，學者們會在運用此一概念說明地方制度發展時一併作初步的界說，但還稱不上嚴謹的界定。例如，英國學者 R. A. W. Rhodes 在研究英國中央政府與地方政府互動關係時，即提示如果想要釐清近年來英國地方治理的發展情形，應該先跳脫或重新解構傳統西敏寺模式為基礎的「地方政府系統」(local governmental system)，並須轉勢而朝向更關注以「功能分化之政體」(differential polity) 模式為基礎的「地方治理系統」(local governance system)。而所謂地方治理是指有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行中，其涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還含蓋了來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動所形成的一種複雜的網絡關係(Rhodes, 1997: 7-11；李長晏，1999: 123)。又例如，R. Leach 和 Percy-Smith 也提出類似的觀察，他們發現在治理的過程中，政府和社會的界限已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供；所謂地方治理是不同的組織和團體在不同時間針對不同的目的而涉入的過程(Leach and Percy-Smith, 2001: 32)。

或許由於人類智識上的發展始終跟不上人類社會變遷的速率，因此對於許多社會科學領域應用多時的觀念，在界定上卻仍相當分歧。這種情況一如近年來社會科學研究對「制度」(institution) 概念的界定，也一樣經常陷於言人人殊的困境。究實而論，目前「地方治理」的實體(reality)仍在不斷發展演變中，嚴格來說，此一概念在社會科學界的運用上，仍處於「前理論的」(pre-theoretical) 時期；因此，作者擬嘗試建議採取 Jon Pierre 和 B. Guy Peters (2000) 的觀點和方法，將地方治理概念視為是「結構」(structure)、「過程」(process)，也是「分析架構」(analytical framework)，俾利於進一步澄化(clarify)其概念意涵。茲分述其理由

如下：

一、視地方治理為結構

首先，當我們將地方治理視為是一種結構時，即假定各種不同的政治和經濟制度都是被創設出來的結構，這些結構是一些組織化的集體行動，也是允許、規定或禁止某些行動的遊戲規則（Prakash and Hart, 1999: 2; North, 1990; Ostrom, 1986）。在人類集體行動的過程中，既存且被普遍認知的治理結構包括：科層體制（hierarchies）、市場（markets）、網絡（networks），以及社群（communities）等，這些結構都各有其引導社會和經濟的方法，且將解決某些治理上的問題，但同時也會引發某些治理上的問題（Pierre and Peters, 2000: 14-15）。值得注意的是，這些結構在地方治理上是同時並存的。例如，地方政府雖然是一個自治法人團體，但在功能上除了辦理「自治事項」外，也受中央政府的指揮監督辦理「委辦事項」，此為層級節制的治理結構；而在此同時，目前許多地方政府所推動的「政府業務委託民間辦理」，則是屬於市場治理結構；再者，地方政府透過補助辦法，結合民間力量推展各項社會福利服務，則是一種運用社群治理結構的做法；最後，在地方治理的過程中，也經常會出現政府或社會的各類行動者，為了達成某項政策目標或利益，往往會主動或被動結合各類政策利害關係人，成為一個足以左右資源分配的政策社群（policy communities）或政策陣線（policy sectors），此即為網絡的治理結構。另外，既然地方治理的結構不限於層級節制一種，那麼中央或地方政府就不是唯一的行動者，其他諸如私部門廠商和各類非政府組織等也必然會參與遊戲規則的制定。

二、視地方治理為過程

其次，當我們視地方治理為一種過程時，即假定治理是社會和政治行動者們的一種動態結果（dynamic outcome）。治理途徑時常被認為比較注意過程及其動態結果，而較不重視正式的制度安排，這是因為治理大多環繞和接近著政治和經濟行為的議題，且經常關注結果的變化而較少注意到制度層面的問題。話雖如此，制度的配置仍有其重要性，因為制度決定了許多角色的安排，設定政府和其他行動者在治理過程中能夠扮演何種角色。在此必須加以強調的是，倘若我們能夠從過程的路徑來思考地方治理的概念意涵，便會在觀察地方治理的實體運作

時，更加關照到地方治理結構中的各類行動者，以及這些行動者之間的互動關係（Pierre and Peters, 2000: 22-23）。

在政治科學的不同次領域中，目前有很多關於治理的研究都把重點放在「領控」（“steering”）這個概念上。「治理」（“governance”）一詞源出於拉丁文的“cybern”，其意義即是「引導控制」，與控制科學中的「操縱學」（“cybernetics”）一字源自相同的字根。將國家或政府視為是「領控」社會的概念，一直是治理理論的核心觀念之一⁷。而這裡所關注的問題是：典型的治理觀點認為，政府仍然具有「領控」社會的能力，只是目前其建立在法定權力、掌握主要資源，以及代表集體利益的完形（gestalt）等權威基礎已經大不如前。而從前述 Rhodes、Leach 和 Percy-Smith 等幾位學者的觀點來看，地方治理過程中的互動關係已經不限於中央與地方的關係，且治理過程的關係建構是動態的，各類行動者依不同政策目的，在不同期間內進進出出；最重要的，在這個動態而複雜的治理過程中，政府未必能夠依其意志全然領控其他行動者。將地方治理視為是一種過程，有利於我們在觀察地方公共事務管理時，釐清在不同的政策議題中，各類行動者可能形成的各種互動模式及其領控關係。

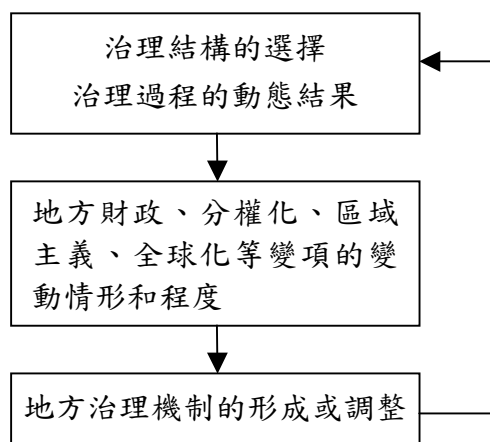
三、視地方治理為分析架構

最後，我們對於地方治理的看法必須從理念或現象的觀點，轉而考慮它也能夠納入知識的範疇內；亦即，它同時也可以作為我們觀察和瞭解政治或經濟世界的一種分析架構。Pierre 和 Peters（2000）認為，在治理概念的相關文獻中，導致概念混淆不清的一般原因，係源於治理既是現象，又是理論或分析架構。Pierre 和 Peters 特別強調：視治理概念為分析架構，不僅僅是把機構之間的互動性與公共政策的制定過程相連結，同時也指出社會與治理行動的關係；並且，治理概念也將社會經由政治過程選擇和追求所有目標的過程，加以連結成一個系絡（context）。

換言之，如果我們將治理這個分析架構放在地方這個層次上，便能進一步觀察到在區域經濟、環境保護、社會福利、社區發展和地方產業等政策議題中，各類行動者之間的互動關係與這些政策議程發展的情況；並且，也可以觀察在國家

⁷ 在治理理論中，有採國家中心說（state-centric），認為國家能夠充分領控社會（如 Pierre 和 Peters）；也有採社會中心說（society-centric），強調社會是一個自我操縱的系統（如 Jan Kooiman）。本文則認為，治理是一種動態的結果，其狀態應處於前述二說之間，並且會隨時變動其位置。

和地方財政變動情況、都市化、區域主義、分權化，乃至於全球化的過程中，這些變項如何影響地方治理機制的形成或調整，以及在新的地方治理體制下，各種治理結構和動態過程又如何地影響上述幾類變項。也就是說，地方治理作為一個分析架構，地方財政的情形、分權化的程度、區域主義發展的情況和全球化的衝擊力量等既是地方治理的自變項（independent variable）又是地方治理的依變項（dependent variable），其關係如下圖所示。總之，作為一種分析架構的地方治理概念，能夠為我們提供一些標準或掌握現象的動態畫面，讓我們進一步瞭解地方治理的實際面貌。舉例來說，英美等國的地方政府，近年來因地方財政困難，因而調整地方治理機制，藉由政府業務委外（contracting out）或結合志願性團體來提供公共設施和服務。政府業務委外是一種市場治理結構，而結合志願性團體則是一種社群治理結構，這兩種結構成為地方治理的機制，可能是被地方政府加以選擇，也可能是地方政府與其他社會行動者互動後的結果，而這些新的治理結構與過程，也將重新改變地方財政的狀況。



圖一 地方治理之分析架構

資料來源：作者。

肆、地方治理的特徵

事實上，試圖對地方治理的特徵加以描述，一如對其概念的界定一樣困難。主要的困難點在於各國地方制度有所不同或差異，某一國家地方制度演變的特

徵，很難據以比擬或說明其他國家的情況。不過，實際狀況也沒有那麼悲觀，雖然目前關於地方治理的論述大多以英國為主要討論對象，但英國地方政府治理型態的轉變方向並不是特例，其他民主國家的情況也大致朝此一方向發展，祇是程度上的差異而已；再者，近年來各民主國家地方政府所面臨到的困境，諸如財政惡化、資源短缺、經濟發展失衡，以及全球化衝擊等問題上相當類似，因而在尋求制度變革的途徑上也出現趨同的現象（MacLaughlin, 2002; Massey, 1997）。這些理由多少增加本文在此討論地方治理之特徵的合理性，但基於文獻來源的有限性（本文所引文獻較集中於英國），本文擬以前述對地方治理意涵的觀點為基礎，歸納其特徵如下：

一、多層次的治理（multi-level governance）

治理是一種過程，但也有其結構性的特徵，地方治理在結構上已經跳脫出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將不像過去那樣明顯。根據 Rhodes（1994, 1996, 1997）和 Goss（2001）等學者的說法，這是一種多層次的治理結構和過程，亦即，地方公共事務之處理和發展，中央或地方政府不再是地方治理的獨占性行動者，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為多元的社會行動者，將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的實質運作⁸。此一多層次的治理結構，如圖二所示。

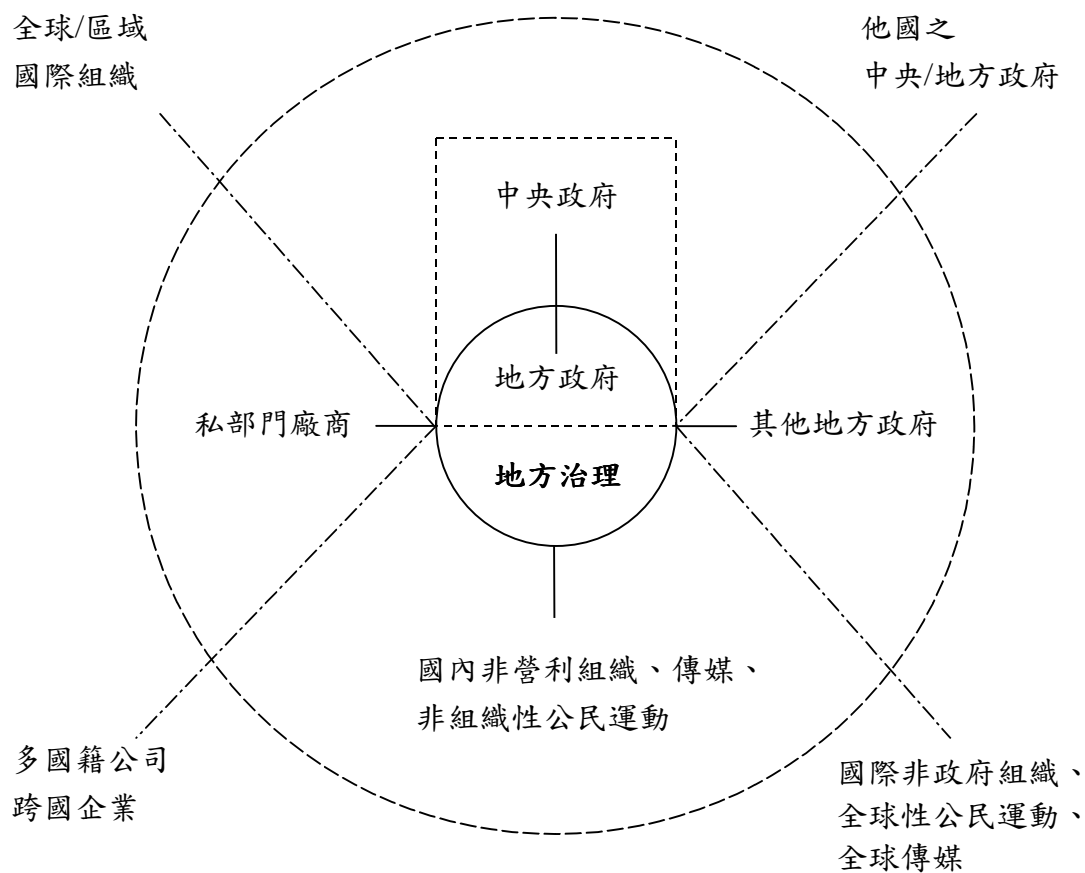
二、多元化的治理關係

隨著地方治理走向多層次化，不僅參與治理的行動者更為多元，行動者之間的治理關係也更形複雜而多元化。目前地方的治理關係至少有以下三類⁹：（1）

⁸ 限於本文篇幅，無法一一說明這些行動者參與地方治理的實際案例，僅列舉以下幾個例子：臺北市捷運系統之興建、高雄市國際花卉市場之營運，以及台灣部分縣市政府的永續發展方案。

⁹ 本文相信，複雜而多元化的地方治理關係模式並不以本文所列三類為限，例如英國的 QUANGO（quasi-autonomous non-governmental organization），又例如我國行政院目前正推動的行政法人等，這些新的治理機制也值得探討，惟限於篇幅和作者目前的研究重點及能力，本文僅就傳統官僚、交易契約及社群夥伴等三種互動關係模式加以討論。

傳統官僚體制的層級節制關係¹⁰。中央政府與地方政府在治理過程中扮演重要的角色，但值得注意的是，隨著民族國家逐漸融入全球治理體系中，全球或區域國際組織也涉入此一層級節制系統，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。政府部門成爲公共設施或公共服務的購買者，其主要的簽約對象包括國內外私部門廠商、多國籍公司和跨國企業集團，也包括其他不以營利爲目的之國內外非政府組織。(3) 社群主義 (communitarianism) 理



圖二 地方治理之多層次治理結構

資料來源：作者。

¹⁰ 論者認爲，這種治理結構的優越性至少反映在以下兩個層面：其一是有關國家與社會的互動關係。此一治理工具視國家爲集體利益的縮影，與社會有極爲清晰的界限，它依法向社會課徵各種資源進行重分配，並採取各種管制性措施以維持集體行動的公平和秩序，最終使社會的資源達到最有效的使用。其二是有關國家與其內部組織的互動關係。藉由此一治理結構，國家的內部組織可以達到指揮若定、上下一致的狀態；這也意味著，即便國家的次級政府擁有某種程度的自主性，但國家從未交出最高的合法性權威 (Pierre and Peters, 2000:15)。

念下的社群夥伴關係。社群主義強調以行動者之間共同價值為政策制定之基礎，而非追求個別行動者利益之極大化。由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夥伴關係¹¹，而建立夥伴關係的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。儘管目前在地方治理的實務上，層級節制、交易契約和社群夥伴等三種關係已經同時並存運作，但不少地方政府在角色職能上卻仍須進一步調整及轉換。

三、資源的相互依賴

一九八〇年代 Rhodes 研究英國中央與地方政府關係時，曾提出五項地方治理過程中，行動者之間所擁有並用以進行競逐的資源，這些資源包括憲法及法定職權（authority）、政治正當性（legitimacy）、資金和財源（money）、組織能力（organization）、資訊（information）等五種（Rhodes, 1988: 91-92）；後來，Rhodes 修正其理論，從政策社群和政策網絡（policy networks）的概念重新理解地方治理的實際過程，並指出治理過程中的行動者除了政府機關以外，還包括其他私部門和志願性團體，且這些行動者彼此之間具有資源互賴（resources-dependence）的關係，任何治理結果的產出都必須藉由行動者之間磋商和資源交換而完成¹²（Rhodes, 1997: 36-38）。Leach 和 Percy-Smith 延續 Rhodes 的觀點，但作了部分的增補及修正。首先，他們增列了土地（land）（包括自然和人為的物質資源）、人力（people）（包括政府和非政府部門的人力數量及素質），以及社會資本（social capital）¹³等三項資源；並且，他們並不同意 Rhodes 認為各類行動者在資源競逐

¹¹ 公私協力夥伴關係又包括由政府與營利廠商和非營利組織建立之夥伴關係，在本質上，政府與營利廠商所建立的關係還是比較傾向於交易契約關係。另外，府際間夥伴關係又包括垂直府際間夥伴關係和水平府際間夥伴關係，當然，國際間中央政府或地方政府之間也會建立夥伴關係。

¹² Rhodes 係延續多元主義、統合主義的路徑，藉由政策網絡的概念進一步探討「治理」這項論題。Rhodes 根據權力互賴的理論架構，提出五項命題來指涉政策網絡的內涵：（1）每一個組織都有賴於其他組織提供資源；（2）為了達成自身的目標，這些組織也必須相互交換資源；（3）雖然組織內部的決策會受限於其他組織的行為，但優勢聯盟（dominant coalition）仍然具有某些裁量權；（4）優勢聯盟在已知的遊戲規則中，將會運用各種策略來影響資源交換的過程；（5）所謂不同程度的裁量權，是彼此互動的組織之目標及其相對權力潛能的產物；所謂的相對權力潛能，則是指各種組織的資源、遊戲規則及組織間交換之過程的產物（Rhodes, 1997:36-37）。

¹³ 社會資本是一個複雜的概念，目前也有許多不同的定義，但一般而言，都會觸及社群中志願性社會活動和公民主動參與的質與量。社會資本作為一種地方治理的資源，許多學者主張其重要性不容忽視，特別是在各類夥伴關係的建立上。社會資本不能被視為是某一個行動者或機關的資產，因為此項資源是存在於各類行動者建立「互動關係」的過程中（請參考 Putnam, 1993, 1995; Newton, 1997）。

時是一種零和賽局，而主張許多政策網絡中的行動者會透過協力合作（collaboration）以整合各類資源（Leach and Percy-Smith, 2001: 130-154）。

四、政策網絡的管理

由前面三項特徵可以瞭解，地方治理的過程中，任何行動者都是在一個既存的、相互依賴的網絡關係中，透過社會過程的引導作用，形成一種「自組化的網絡治理」（self-organizing network governance）（Kickert, 1997a: 735; 1997b: 34-36）。根據 Rhodes 的觀察，這種自組化政策網絡的治理，包括以下幾項特點：（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「博奕式的」（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；（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，政府仍能間接且在一定程度上領控這些政策網絡¹⁴（Rhodes, 1996: 660）。具體言之，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。而有必要加以進一步探索的是，在不同類型的互動關係模式中，地方政府的角色職能將會出現哪些轉變？能否完全主導領控其他行動者？而其他各類治理行動者又會在地方治理過程中扮演何種角色職能？能否取代地方政府成為另類的領控者？

伍、地方政府角色職能的轉變

如前所述，地方治理是一種人為的結構，也是一種新的體制發展，此種制度變遷蘊含地方政府及其他各類治理行動者，為適應變動且複雜的環境所作的調整；再者，地方治理作為一種過程，其目的在保持政治、社會和經濟系統中需求與潛能之間的動態平衡，亦即，能夠處理「集體行動問題」和「集體行動解決方案」之間的緊張關係（Kooiman, 1993: 259-260）；更具體的說，地方治理的最終目的在提昇地方政府的「治理能力」¹⁵（governing capacity）（Gargan, 1997:

¹⁴ R.A.W Rhodes 將政策網絡分為五種類型，依網絡整合程度之高低依序分為政策社群、專業網絡（professional networks）、府際網絡（intergovernmental networks）、生產者網絡（producer networks）及議題網絡（issue networks）（Rhodes and Marsh, 1992）。

¹⁵ 此處之治理能力是指政治系統處理需求和期望的能力。就系統的特質而言，治理能力是動態

518-520)，或是提昇地方「社會政治系統」(social-political systems)的「治理能力」(governability) (Kooiman, 1993; Kickert, 1997a)。

值得注意的是，上述兩種「治理能力」的內涵應有所區別，前者(指 governing capacity)傾向於以國家中心說的假定，視地方政府為地方治理之主要角色(但未必為唯一角色)，具有領控其他社會行動者的正當性地位；後者(指 governability)則傾向於以社會中心說的假定，認為社會政治系統中的各類行動者會透過自組化的網絡治理，解決各種集體行動的問題，且各類社會行動者皆有領控其他行動者的可能(並未完全排除政府擔綱領控者的角色)。限於篇幅和本文要旨，在此僅以前者作為討論的前提，探索地方政府在地方治理過程中的角色職能。本節將分為五個部分來討論地方政府職能轉變的情況：首先藉由 M. J. Moon 和 E. W. Welch (2000) 對治理流程的討論，說明地方治理過程中的三項基本職能。其次，則依前述地方治理概分為傳統官僚、交易契約和社群夥伴等三種治理類型，說明地方政府在這些治理類型中角色職能。最後，本文將援用 B. Jessop (1998) 所提出之「後設治理」(meta-governance) 概念，重新定位地方政府在地方治理過程中的角色職能。

一、治理職能

Moon 和 Welch 係從國家中心說的價值立場出發，認為一般政府治理流程應該涵蓋三項主要的職能：(1) 設計的職能 (design capacity) 一指的是治理單位制定提供服務和生產財貨之規則的能力，其設計內容必須考量到通路 (entry)、價格、品質和數量等四個基本要素；(2) 生產的職能 (production capacity) 一指的是治理單位提供服務和生產財貨所能夠運用之人力、資源、技術及專業經驗的能力；以及 (3) 維持的職能 (maintenance capacity) 一指的是治理單位能否運用反饋系統評估並改善方案設計與產出之間的連結能力，包括監督、評估及落實 (enforcement) 等三種能力 (Moon and Welch, 2000: 132-133)。

首先，關於設計職能方面，傳統官僚模式與交易契約模式和社群夥伴模式之

的 (dynamic)，亦即，其能力之強弱，端視政治系統能否有效處理系統中複雜的需求或問題，以及妥適運用各類資源滿足各種期望。就地方政府的治理能力而言，其與資源的妥適運用和期望的達成率成正相關，而與問題的多寡成負相關，其關聯性可以下列式子表示 (Gargan, 1997: 518)：

$$G.C. = f \frac{RE}{P}$$

間有如下明顯的差異：其一，在通路方面，傳統官僚模式大多僅考慮到公共組織內部的機關單位，後兩者則進一步考慮到外部的企業組織和非營利組織，甚至國外廠商、多國籍公司及跨國性的非政府組織；目前，地方政府之間基於區域主義的理念，在發展交易契約和社群夥伴關係時，也視彼此為重要的通路。其二，在價格方面，傳統官僚模式傾向追求部門預算的極大化，比較缺乏成本觀念；交易契約模式則重視預算支出效益（value for money），市場競爭機制將迫使其強調成本觀念；社群夥伴模式所強調的則是公民社會或社區發展的最佳價值（best value）。其三，在品質方面，傳統官僚係透過內部稽核的方式維持服務品質；交易契約模式則在市場驅力下，由顧客導向和其他外部稽核機制來提昇服務品質；社群夥伴模式則是由協力合作之成員的共同認定。最後，在數量方面，傳統官僚模式經常在短期政治效益的支配下，出現特定服務過度生產或未充分滿足公民需求的現象；交易契約模式則透過市場訊號調節供需，以期達到資源最有效率的配置；社群夥伴模式則是經由成員的共同協商議定。事實上，在價格、品質和數量方面，社群夥伴模式若未能透過類似市場交易的準契約模式訂定，其實質內容將相當模糊而不明確。

其次，在生產職能方面，傳統官僚模式偏好由政府機關直接負責提供生產所需之各類資源；而在交易契約模式方面，目前採行此一模式的政府機關，似乎比較偏好公共組織外部的廠商，新近則有越來越多的學者和實務界人士認為，政府部門在公共領域上的資源、技術，乃至專業知識和經驗上未必輸給外部廠商，因此主張公部門應該積極投入競標或尋求簽約承包（contracting in）的機會¹⁶（Savas, 2000; Boyne, 1998b）；另外，在社群夥伴模式方面，生產職能通常是整合各成員的人力、資源、技術和經驗，成員間各類資源的互補及互賴性較高。

最後，在維持職能方面，治理單位所應具備的三種能力：監督是指稽核方案執行結果的流程，稽核項目包括價格、品質和數量；評估是指蒐集並比較分析執行的實際績效，並結合監督流程發展出具有信度和效度的績效指標；落實是指排除執行上的障礙，達成方案既定的策略目標和績效目標（Moon and Welch, 2000: 133-134）。一般而言，此項職能通常是由政府部門擔綱，而在交易契約和社群夥伴模式中，政府部門以外的社會行動者所需分擔或分享的維持職能較少。

¹⁶ 實務上，大部分交易契約模式係採委外經營（contracting out）的方式（Boyne, 1998a; Auger, 1999）。簽約承包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。

必須加以說明的是，前述的分析比較是從類型化的觀點出發，在實務運作上則仍會存在許多模糊地帶；其次，依目前地方政府實際的治理行動來看，傳統官僚、交易契約和社群夥伴等三種模式是並存運作的，地方政府不可能只擔綱其中一種角色職能（尤其不可能僅固守於傳統官僚之角色職能），政府機關往往會依業務性質選擇適當的治理模式來維繫其治理能力，只是在各項職能的分工和履行上會出現能力的差異。為能更清晰呈現前述之分析比較，擬將其內容整理如下表。

表一 治理職能之分類表

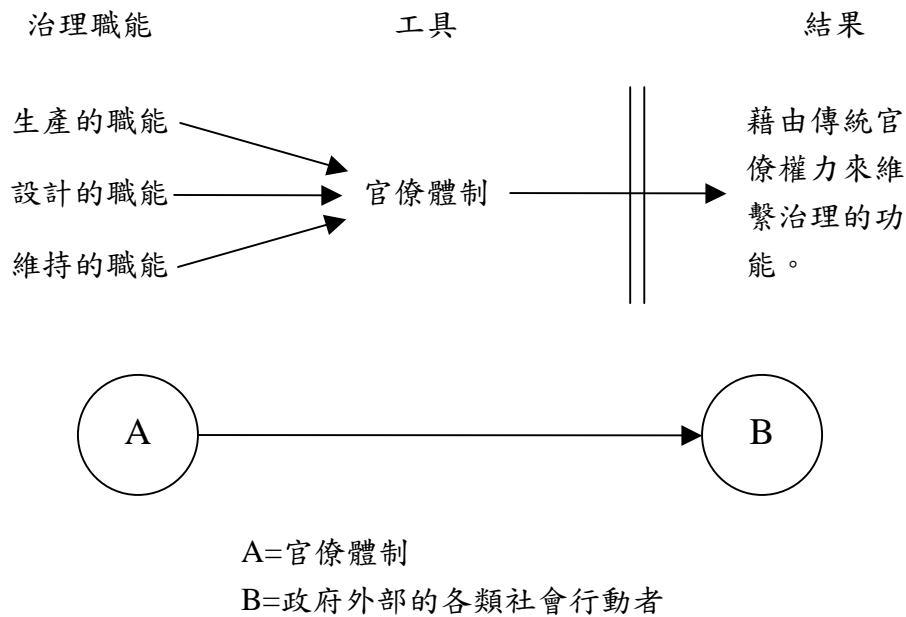
	設計的職能	生產的職能	維持的職能
傳統官僚	通路：偏好政府機關 價格：缺乏成本觀念 品質：內部稽核 數量：過度生產	偏好由政府機關直接負責提供生產所需之各類資源。	偏好由政府機關負責監督、評估及落實政策方案。
交易契約	通路：偏好外部廠商及非政府組織 價格：預算支出效益 品質：顧客或外部稽核 數量：市場供需機制調節	較偏好公共組織外部的廠商。	政府外部行動者較少承擔此一職能。
社群夥伴	通路：偏好外部廠商、非政府組織及其他地方政府 價格：最佳價值 品質：夥伴成員共同認定 數量：夥伴成員共同協商	整合各成員的人力、資源、技術和經驗，成員間各類資源的互補及互賴性較高。	政府外部行動者較少承擔此一職能。

資料來源：作者整理。

二、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公共服務和財貨的獨占性供給者，而獨自擔綱設計、生產及維持等治理職能。若從治理的過程來看，政府部門具有領控其他社會行動者的正當性和優勢。此一模式的架構特徵如圖三所示。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。

究實而論，相較於其他治理工具，目前傳統官僚體制正如 G.W. Downs 和 P. D. Larkey 所形容的：「已經從功名赫赫淪為低庸無能」（cited by Peters, 2001:13）。代之而起的是一些強調水平協調的治理結構，其價值偏好已經由正式的交易機制轉向非正式的交易方式，例如越來越重視國家和市場的「共享權力」（Kettl, 1993）或擺脫國家權威的「社會操縱體系」（Kooiman, 1993）。對於這種現象，Pierre 和 Peters 則提醒：當前有許多有關治理方面的研究文獻，都遺漏掉傳統官僚層級節制這一種治理模式，刻意忽略對於高度標準化的公共服務而言，它還是一種最適當的制度性配置。他們承認就目前的外在環境而言，全球化和分權化潮流對於此一治理結構的衝擊最大；但是，基於以下三項理由，目前仍不宜放棄傳統官僚模式作為一個理想的治理工具：首先，任何治理模式的變革，即使是最激進的轉型，仍須在合法的和既有的憲政體制架構下進行。其次，面對其他新治理工具的出現，保存部分原有的治理結構，可以作為比較評估的對象。最後，從實際的制度變遷來看，層級節制治理結構仍扮演著重要的角色，例如在英國，即使市場治理模式極為盛行，但政府對市場和社會的政治控制力仍然很強。這種現實狀況說明，雖然水平式網絡的治理結構日趨重要，但仍無損於層級節制強調垂直整合的治理型態（Pierre and Peters, 2000: 16-18）。



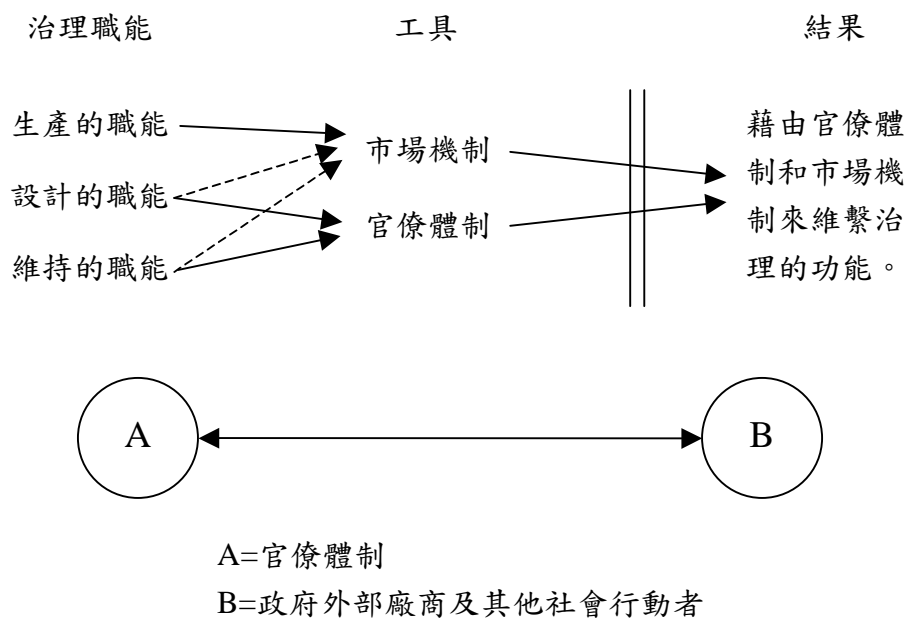
圖三 傳統官僚模式

資料來源：修改自 Moon and Welch, 2000:134; Bouckaert, et. al., 2002:313.

三、交易契約模式

政府機關選擇採行交易契約模式，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（Savas, 2000）。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，與政府簽約經營的外部廠商及其他社會行動者則擔負少部分的設計和維持職能。採行此一交易契約模式過程中，倘若政府部門未充分運用市場機制，則獨立承擔設計和維持的職能的機會增大。若從治理的過程來看，官僚與廠商或其他社會行動者的關係是一種純粹的市場交易行為，調和或規範兩者關係的是契約¹⁷。此一模式的架構特徵如圖四所示。

¹⁷ 由於市場治理模式大量運用契約來規範公私部門或政府部門之間的關係，因而代理理論也成為其主要理論基礎之一。代理理論認為社會及政治生活的本質，是委託人與代理人之間一連串的「契約」關係所構成。由於集體生活中有專業分工的需要，因而形成委託人與代理人之關係；代理人執行委託人所託付之工作，委託人須給付代理人一定之報酬，而調和兩者間關係的是「契約」。



圖四 交易契約模式

資料來源：修改自 Moon and Welch, 2000:135; Bouckaert, et. al., 2002:313.

交易契約模式運用在地方治理，其智識基礎係源自於新古典經濟學派，該學派推崇市場治理結構為社會資源配置的最佳機制，對於市場模式的倡導者而言，政府進場干預以補救市場失靈的作為，將付出極高的組織成本，相對的，引進市場機能來救援政府失靈的成本並不顯著（Peters, 2001: 25）。交易契約模式在實際運作的過程中，經常發生以下幾種困境：（一）政府部門誤將市場機制視為目的，而忽略其作為手段的工具價值與特性。這種錯誤不僅發生在許多民營化的政策上，近來更發生在委外經營的實務上。主管機關和業務承辦人把政府業務委外經營當作是「績效」，大力推動的同時卻忽略委外經營的實質效益，最典型的疏失往往出現在一開始評估業務是否適合委外時，未能確實做好成本效益分析的工作。（二）政府機關與外部廠商之間因權力不對稱關係而衍生出許多委託代理問題，政府機關基於權力上的優勢，迫使廠商接受不敷成本或不符期望效益的條件，反而提高廠商發生道德風險¹⁸（moral hazard）的機率。（三）由於官僚成員

¹⁸ 所謂道德危險，通常發生在契約簽訂後，由於資訊不對稱且代理人刻意隱藏行動（hidden action），委託人往往無法有效監督代理人履約。例如，委託單位監督考核承包廠商績效時，承包廠商陽奉陰違而沒有忠實履約；當委託單位嚴密監督時，承包廠商積極配合，一旦鬆弛監督後，承包廠商立即怠惰履約或甚至違約（Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 20-21）。

對市場治理模式運作所須具備的相關專業能力不足，致使與外部廠商交易時出現許多不利於達成既定目標的問題。主要的問題包括：要約的項目與既定政策目標的聯結度不夠、要約的項目不夠詳細明確，以及缺乏健全的監督機制（Klijn, 2002: 157-159）。這些問題都會造成履約管理上的困難，並且也一樣容易提高廠商發生道德風險的機率。（四）長期關係和信任（long term relationships and trust）的問題是市場治理模式的隱憂。市場競爭機制的運作雖然可帶來經濟、效率及效能的功能，卻可能造成交易頻率增加，進而導致諸如作業、協調、議約、風險管理等交易成本大幅增加。以政府業務的性質而言，大多適合與廠商建立長期交易和相互信賴的關係，然而此一情況又將破壞市場機制，組織成本隨之增加，競租行爲（rent seeking）出現的機率也將大增。交易成本和組織成本的權衡計量，實爲政府部門採行市場途徑時的重大挑戰。（五）官僚成員對市場治理模式的反制行爲日趨嚴重。以英國爲例，許多地方政府官僚成員原先相信他們可以透過出價競標贏得提供服務的機會，然而在屢次敗給私部門廠商後，他們開始擔心自己的職務最後將被私部門所取代，爲了保留自己在政府機關中的職務地位，這些官僚成員開始反制市場治理模式（Peters, 2001: 42-43）。此種現象的出現，也讓目前英國勞工黨政府傾向減少政府部門中的市場機制，尤其是考慮終止要求地方政府實施強制競標之規定（Boyne, 1998b）。

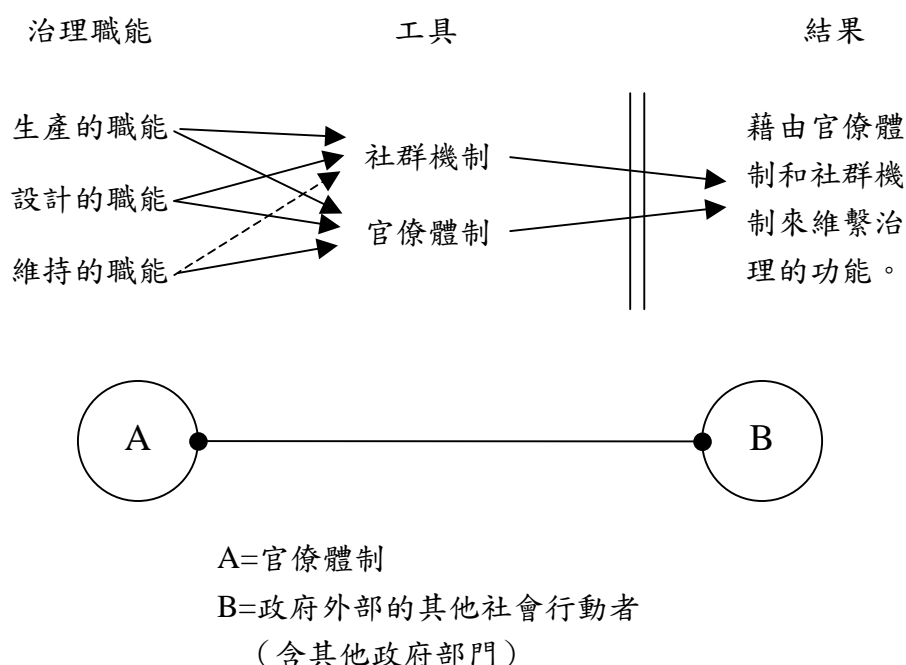
四、社群夥伴模式

將社群視爲一種治理工具的類型，是社會學領域在過去幾十年來關注的課題。社群主義論者的理念是：在國家涉入的最低程度下，利害相關者共同組成一個社群，自發性地解決他們自己的問題。此一觀點顯示，在政府和市場都失靈的時候，社群能夠成爲第三種可以選擇的治理工具（Pierre and Peters, 2000: 21-22）。在地方治理的過程中，各類行動者（特別是政府部門）意識到資源的稀少性，因此期望協同政府部門、企業、非營利組織及公民在滿足社群的需求和期望上，藉由夥伴關係的建立，促成協力合作關係和資源共享的目的（Langton, 1983: 256; Savas, 2000: 3-4）。而除了上述公私部門夥伴關係（public-private partnership）的建立，近年來有關地方治理的觀念，已由傳統較爲權威、封閉和狹隘的舊地方主義，轉變爲強調權力或資源互賴、開放和區域合作（regional co-operation）的新地方主義（new localism）。因此，地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解，越來

越重視透過水平府際關係的協力合作管理 (collaborative management) (陳立剛, 2001)。這類關係也被稱地方夥伴關係 (local partnerships) (OECD, 1996, 2001)。而無論是公私部門夥伴關係或是地方夥伴關係, 均是基於人群或地域利害相關者因發展出社群意識, 進而建立起協力合作關係。在社群夥伴模式中, 政府官僚體制必須與其他社會行動者 (包含地域內的其他地方政府) 分擔或分享生產、設計和維持等三類治理職能, 但是, 相對於官僚體制必須履行最終維持的職能, 社群機制中的其他社會行動者擔負此一職能的責任較少。若從地方治理的過程來看, 在社群夥伴關係中, 政府部門和其他社會行動者將依不同的政策議題, 組合成各種社群夥伴關係網絡, 一般而言, 政府或其他任何一類社會行動者都有機會成爲實質的領控者。此一模式之架構特徵如圖五所示。

值得注意的是, 社群夥伴模式在實際運作上, 難免會出現以下幾項困境: (一) 在地方治理的過程中, 政府沒辦法主觀地建構出社群機制, 原因在於社群意識存在之前必須先具有公民意識 (citizenship), 而這種公民意識的產生, 有賴於社群成員經過長期建立的良性互動關係, 包括彼此信任、願意合作, 並且肯定社群的價值先於個人的價值來達成。因此, 社群夥伴模式需要更多的理想主義者來支持, 否則它只是一種理想主義的治理工具。論者更直接指出, 若欲採行社群夥伴模式來提昇地方治理能力, 社會資本存在與否將是其成敗的關鍵 (Leach and Percy-Smith, 2001: 131; 廖俊松、林美華, 2002)。(二) 採行此一模式時, 地方政府如果不能跳脫出既有傳統官僚模式的框架, 有意或無意地利用補助款或其他資源來領控其他社會行動者, 那麼不僅會導致這些社會行動者的單向依賴, 更使得政府無法結合其他行動者的資源, 達成善治 (good governance) 的終極目標。(三) 在地方夥伴關係方面, 儘管新地域主義的理念下, 地方政府間樂於藉由建立策略性夥伴關係, 以擴大各類資源的整合運用, 振興區域經濟, 以及滿足各種社會需求; 但是, 如果中央政府在制度和法規方面未予配合或解除管制, 地方財政預算無法橫向配合, 以及各地方政府不能破除本位主義, 那麼一切將淪爲空談。(四) 在政策網絡治理的概念下, 社群夥伴模式中的決策過程, 是根據參與的行動者的偏好來管制和調節政策陣線, 而不是處處顧及公共利益的政府政策來加以主導。在此種治理的觀念下, 將會出現幾個嚴重的後果: 首先, 政府的政策將會被網絡中以自我利益爲考量的行動者所型塑, 而不是由最大多數人的利益來決定; 並且, 當政府想要變更政策方案時, 網絡中的其他行動者會加以干預, 以杜絕政策陣線被攻陷的機會。其次, 當網絡中的優勢聯盟已經有效控制政策陣線時, 公民

仍會要求政府為政策負責，但政府實際上卻又無力領控這些政策陣線（Pierre and Peters, 2000: 19-20）。



圖五 社群夥伴模式

資料來源：修改自 Moon and Welch, 2000; Bouckaert, et. al., 2002:313.

陸、後設治理：重新定位地方政府的角色職能

從上述地方治理的三種模式中可以發現，目前地方政府在治理的過程中，與其他各類治理行動者已經產生更為複雜的互動關係，這些互動關係除了傳統官僚的層級節制關係以外，或為市場中的交易關係、或為社群中的夥伴關係；新治理結構中的遊戲規則也不再全然由政府來主導，在權力和資源的相互依賴下，政府和其他社會行動者的關係更顯得複雜且深具動態性；是以，政策網絡或網絡治理的概念逐漸取代傳統多元主義和統合主義對社會實體的描述。

相當程度而言，地方治理可被視為是一種新的「體制」(regimes)，而根據 C. Stone (1989) 的界定：「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」(cited

by Stoker, 1998)。顯然，地方治理這種新體制將凸顯出越來越多自組化的政策網絡，在特定的政策領域中具有更多的自主性和權威性的地位；但另一方面，由於它經常是一種非正式的制度，民主課責難以落實的問題將逐漸浮現，亦即，這些自組化的網絡應該向誰負責？有人認為，要克服這個問題，還是必須以某種形式把政府找回來（bringing government back in some form）（Stoker, 1998）。

確實，當代國家（無論是中央或地方政府）正處在一種極為矛盾的局面，一方面需要藉由網絡引進社會上的諸多行動者來參與政策方案，另一方面卻必須眼見這些網絡中的行動者干預其政策。面對上述治理的兩難困境，B. Jessop（1998）提出「後設治理」（meta-governance）的概念來加以紓緩。Jessop 指出，後設治理不是要建立一個統攝一切、至高無上的政府；相反的，是要致力於各種制度的設計和願景的構思。後設治理具有制度的和策略的面向。在制度上，它提供各種機制，俾利於集體學習各種功能的聯結和物質上的相互依賴；在策略方面，後設治理係促進建立共同的願景，進而鼓勵新的制度安排和（或）新的活動，藉以支持和（或）彌補目前各類單一治理模式的不足。Jessop 進一步主張，政府應該擔負後設治理的角色，其理由乃是：政府作為一種制度性的次級系統，雖然只是更廣闊複雜社會中的一部份，但依一般規範，政府又被賦予具有整合社會機制和社會凝聚力的責任（Jessop, 1998: 42-48）。

Jon Pierre 和 B. Guy Peters 呼應了這一項論點。他們指出，儘管在國家、市場和社會的關係上出現了治理這項概念，但這不表示政府能夠退出治理的實質過程；事實上，在大部分公民的心目中，政府仍須承擔大部分的治理行動和責任。雖然公民們反對政府對社會、經濟的過度控制，並且希望政府在決策過程中能夠開放民主的參與，在政策執行時更重視分權化的作用；但弔詭的是，一旦政府變得軟弱或缺乏決斷力時，公民們也將立即提出嚴厲的斥責。是以，在治理的概念中，政府仍是不可缺席的角色，只是角色必須有所調整而已（Pierre and Peters, 2000:48-49）。

綜合而論，地方政府在治理的過程中，雖然角色上已經無法像過去一樣扮演著獨占性的領控者，但是他仍舊必須擔綱公共利益的維護者，在社會所能夠容許的範圍內，領控並聯結政策網絡中的各類行動者和各種資源。從後設治理的觀點出發，地方政府的正當性係取決於它處理複雜網絡的治理能力，而前提是它必須能夠先辨識出本身在各類政策網絡的戰術及戰略位置，以及在各種治理模式中適

切而充分地履行其職能。具體而言，地方政府必須能夠清楚地找出地方治理上的需求和問題，審慎地選擇適當的治理工具，仔細評估所選擇之治理模式的效益和成本，以及精進這些治理模式的績效管理和課責制度。再者，地方政府在地方治理的過程中，必須同時熟練地履行官僚體制、市場交易和社群夥伴等模式中的各項治理職能。

柒、結語

正如行政學者 D. F. Kettl 所觀察到的，當代的各國政府都被迫必須面對下列一連串攸關治理能力的挑戰：政府應該做什麼？政府如何能夠妥善地達成眾多的施政目標？政府需要具備哪些能力才足以勝任這些任務？中央政府與地方政府機關、企業部門及非政府組織等應該建立何種互動關係？政府如何能夠增進民主政治的課責？面對逐漸浮現的新治理結構，政府應該如何將其導向促進全民福祉，而非由少數個人或團體寡占利益？以及，如何提高人民對政府的信任感？綜合言之，面對當前新治理體制的發展，政府部門必須在治理過程中，重新釐清所應該擔當的任務、扮演的角色、具備的職能，以及與其他各類組織的新互動關係（Kettl, 2000: 5-6）。

本文的要旨，確實著眼於此。在本文的第三節中，作者藉由結構、過程和分析架構等三個層次，進一步思考和釐清地方治理的概念意涵，並在第四節中指出地方治理具有下列特徵：具有多層次的治理結構，同時蘊含傳統官僚、交易契約和社群夥伴等多元化的治理關係，各類治理行動者彼此間具有資源的互賴關係，以及地方治理就是一種對複雜政策網絡的管理。另外，在本文的第五節中，分別討論在傳統官僚、交易契約和社群夥伴等三種地方治理模式中，地方政府所扮演的角色職能，同時也指出這些模式的限制面；最後，本文第六節則藉由後設治理的概念，重新定位地方政府在地方治理過程中所應擔綱的角色職能。

限於篇幅和作者的能力，本文仍有許多不足之處。在討論地方治理這個研究議題上，作者建議還有以下幾個課題值得深入探討：其一，從資源的類型進一步觀察治理過程中各類行動者之間如何運用資源進行競爭或合作；以及，在不同的治理模式或網絡類型中，這些資源所產生的作用。其二，仔細評估在地方治理過程中，哪一種政策問題或需求分別適用傳統官僚、交易契約或社群夥伴治理模式？並且，當同時混合使用這些不同治理模式時，地方政府如何加以有效整合。

最後，累積個案研究應是目前最迫切的工作，透過本土個案的分析，我們將更能掌握地方政府面對新的治理體制發展，應該如何正確地轉換和改善其治理職能。

參考文獻

一、中文部分

李長晏

- 1999 《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》，國立政治大學博士學位論文。

陳立剛

- 2001 「府際合作關係研究：跨區域管理合作模式之分析及其策略」，東吳大學政治學系、暨南大學公共行政與政策學系、內政部主辦《府際關係研討會》。

葉光毅

- 1995 《空間政治經濟學》，臺北：人間出版社。

廖俊松、林美華

- 2002 「地方政府夥伴治理模式之研究：生活重建服務中心運作之比較觀察」，東華大學公共行政學系主辦《經濟全球化與兩岸地方治理論壇》。

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》。

劉坤億

- 2002a 「全球治理趨勢下的國家定位與城市發展」，國立臺北大學公共行政暨政策學系，《行政暨政策學報》，第 34 期，頁 57-83。

劉坤億

- 2002b 「地方治理與政策網絡」，發表於中華大學行政管理學系主辦《地方政府與公共管理》學術研討會。

劉坤億

- 2002c 「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」，發表於內政部民政司與淡江大學公共行政學系主辦《地方自治變革與地方政府功能提昇》學術研討會。

二、英文部分

Auger, D. A.

- 1999 "Privatization, Contracting, and The States", *Public productivity and Management Review*, Vol. 22, No. 4, pp. 435-454.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh

- 1996 *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford

- University Press.
- Bouckaert, G. et. al.
 2002 "Trajectories for Modernizing Local Governance", *Public Management Review*, Vol. 4, No. 3, pp. 309-342.
- Boyne, G. A.
 1998a *Public Choice Theory and local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*. New York: Palgrave.
 1998b "Competitive Tendering in Local Government: A review of theory and evidence", *Public Administration*, No. 76, pp. 695-712.
- The Commission on Global Governance
 1995 *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, H. and B. Walker
 1997 "Trust-Based Relationships in Local Government Contracting", *Public Money and Management*, Vol. 17, No. 4, pp. 47-54.
- Domberger, S. and P. Jensen
 1997 "Contracting Out by the Public Sector: Theory, evidence, prospects", *Oxford review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 67-78.
- Downs, Anthony
 1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Gargan, J. J.
 1997 "Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century", in J. J. Gargan (ed.) *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker. Pp. 517-533.
- Goss, S.
 2001 *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Hood, C.
 1991 "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, 3-19.
- Jessop, B.
 1998 "The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development," *International Social Science Journal*, No. 155, 29-45.
- Johnson, R. A. and N. Walzer (eds.)
 2000 *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London: Quorum.
- Kettl, D. F.
 1993 *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D.

- C.: The Brookings Institution.
- 2000 “Public Administration at the Millennium: The State of the Field”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 1, pp. 7-34.
- Klijn, Erik-Hans
- 2002 “Governing Networks in the Hollow State”, *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 149-165.
- Kickert, W. J. M.
- 1997a “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’,” *Public Administration*, Vol. 75, No. 4, 731-752.
- 1997b *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kooiman, J.
- 1993 *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- 1999 “Social-Political Governance: Overview, reflections and design,” *Public Management*, Vol. 1, No. 1, 67-92.
- Lane, J.
- 1997 *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage.
- Langton, S.
- 1983 “Public-Private Partnerships: Hope or Hoax?”, *National Civic Review*, Vol. 72, pp.256-261.
- Leach, R. and J. Percy-Smith
- 2001 *Local Governance In Britain*. New York: Palgrave.
- Lowndes, V.
- 1999 “Management Change in Local Governance”, in G. Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan Press. pp. 22-39.
- Massey, A.
- 1993 *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. London: Edward Elgar.
- 1997 *Globalization and Marketization of Government services: Comparing Contemporary Public Sector Development*. New York: St. Martin’s Press.
- McLaughlin, Kate
- 2002 “Lesson Drawing From The International Experience of Modernizing Local Governance”, *Public Management Review*, Vol. 4, No. 3, pp. 405-410.
- Moon, M. J. and E. W. Welch
- 2000 “Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector”, *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, pp. 129-141.

- Newton, K.
 1997 "Social Capital and Democracy", *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 5, pp. 575-586.
- North, D. C.
 1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OECD
 1996 *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. Paris: OECD.
 2001 *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD.
- Ostrom, E.
 1986 "An Agenda in the Study of Institutions," *Public Choice*, 48: 3-25.
- Peters, B. Guy
 2001 *The Future of Governing (2nd)*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre J. and B. Guy Peters
 2000 *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pollitt, C., Birchall, J. Putnam, K.
 1998 *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan.
- Prakash, A. and J. A. Hart (eds.)
 1999 *Globalization and Governance*. London: Routledge.
- Putnam, R.
 1993 *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
 1995 "Tuning in, Turning Out: the Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 28, pp. 664-683.
- Rhodes, R. A. W.
 1988 *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
 1990 "Policy Networks: A British Perspective," *Journal of Theoretical Politics*, 2, 293-317.
 1994 "The hollowing out of the state," *Political Quarterly*, 65, 138-151.
 1996 "The new governance: governing without government," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 652-667.
 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, D.
 1992 "New directions in the study of policy networks," *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 1-2, 181-205.
- Savas, E. S.
 2000 *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatman House.

Stewart, J. and G. Stoker (eds.)

1995 *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan.

Stoker, G.

1997 "Local Governance," *Public Administration*, 75.

1998 "Governance as theory: five propositions," *International Social Science Journal*, No. 155, 17-28.

地方治理與地方政府角色職能的轉變

劉坤億*

摘要

對於歐美等先進工業化民主國家來說，過去二十年來地方政府的角色職能已經出現了相當大的轉變，造成此一轉變的驅力，約可由以下三個層次來觀察：其一，在分權化的潮流下，中央與地方的關係已經轉變成更為廣闊的府際關係網絡；其二，由於社會結構加速變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化情形加劇，地方政府為回應日益增加的公共需求，除了必須提昇本身的專業能力，也必須結合民間的力量來提供公共服務；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，為此地方政府必須經常跨越國家界限，與其他國家的城市或地方發展出各種競合關係。從上述特徵可以看出，當代地方政府的角色職能已經隨著與中央政府、各類民間及國際組織所建構的新關係而有所轉變，西方學者將此一轉變過程稱之為「從地方政府轉變為地方治理」(from local government to local governance)。面對前述地方體制發展的新議題，本文首先將嘗試探索引發「從地方政府轉變為地方治理」的背景因素；其次，藉由地方治理概念的界定及其特徵的分析，嘗試進一步釐清地方治理的意涵；最後，本文也將初步討論地方政府在此種新的地方體制發展下，應如何重新定位其角色職能。

關鍵詞：地方治理、多層次的治理、傳統官僚模式、交易契約模式、社群夥伴模式、後設治理

* 作者為國立政治大學公共行政學博士。現任國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授。

Local Governance and the Transformation of Capacity of Local Government

Kun-I Liu *

Abstract

In the past two decades, the role-playing and the functions of local government has significant transformation on the western democracies, and there are some contributing explanations for this change. First of all, the decentralization of state authority to regional and local institutions makes the traditional central-local relations to replace by the network of intergovernmental relations. A second explanation for the change of local government is that continued urbanization and agglomeration of cities result from structural changes of society that local government needs to build up public-private partnerships and outsourcing from private sectors for improving its governing capacity. Finally, a reason why local government must transform because it is not only solving many problems of urbanization, but also overcoming some challenges from globalization. Therefore, local government must develop various relations of co-opetition with oversea regional and local institutions. See the explanations given above we can understand that contemporary local government has developed new governing networks with central government, private sectors, and international organizations already. Scholars call the significant transformation as ‘from local government to local governance’. To face the issues given above this article is trying to discuss a number of questions: (1) Why does emerge the trend? (2)What is local governance? What are the characteristics of local governance? (3) Could we rethink about the transformation of local government? And, how to readjust the capacity of local government in the ideal of meta-governance?

Key Words: local governance, multi-level governance, traditional bureaucratic model,

* Ph. D. in Public Administration, National Chengchi University.
Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

transactional contracted model, community partnership model, meta- governance