

## 都會治理與其多發展性治理概念-以聯動國家發展為基礎

莊旻達<sup>1</sup>

Min-Ta Chuang

### 摘要

本文假設：「都會治理與國家發展之間具有因果性，兩者互為自變項與依變項的關係。」這種聯動關係，觸發了都會治理，亦啟動了國家發展。而都會治理的目的就是要使都市甚至整個國家能夠「永續」的經營與發展，「治理」的手段與「永續」的目的即為兩者聯動的誘因，在這種思維邏輯下，即產生了五種方式的聯動邏輯：方式一即透過傳統的國家中心論觀點，以國家作為法治生活秩序的制定者，並做整體的國家規劃。方式二與方式三，即以都會治理為核心，透過與外界發展獲地方自行發展，以全球化為依歸，形成國家發展的趨勢。方式四與方式五，即透過治理，往下、往內紮根，以在地化為依歸，亦建構國家發展的根基與動力。

本文即以此為論述之基礎，並以「都會治理」的概念意涵為重心，並建構多發展性的治理邏輯與夥伴為鵠的，著重於公部門、私部門、第三部門與法治框架思維的探討。並採用文獻分析法為途徑，目的在尋求國家角色的扮演與地方的自我定位、都會治理的作用與多發展性的概念。因此，主要研究問題如下：

1、 基礎問題：國家發展理論與都市權力結構變遷（形成都會治理）是否具有相符合的趨勢？

2、 主要問題：以都會治理為起點，建構多發展性的治理邏輯與夥伴為何（見圖 1-2）？並且在這樣的發展之下，國家與地方所扮演的角色為何，並且都會治理的觀點會產生何種影響？

【關鍵詞】國家發展、都會治理、多發展性治理

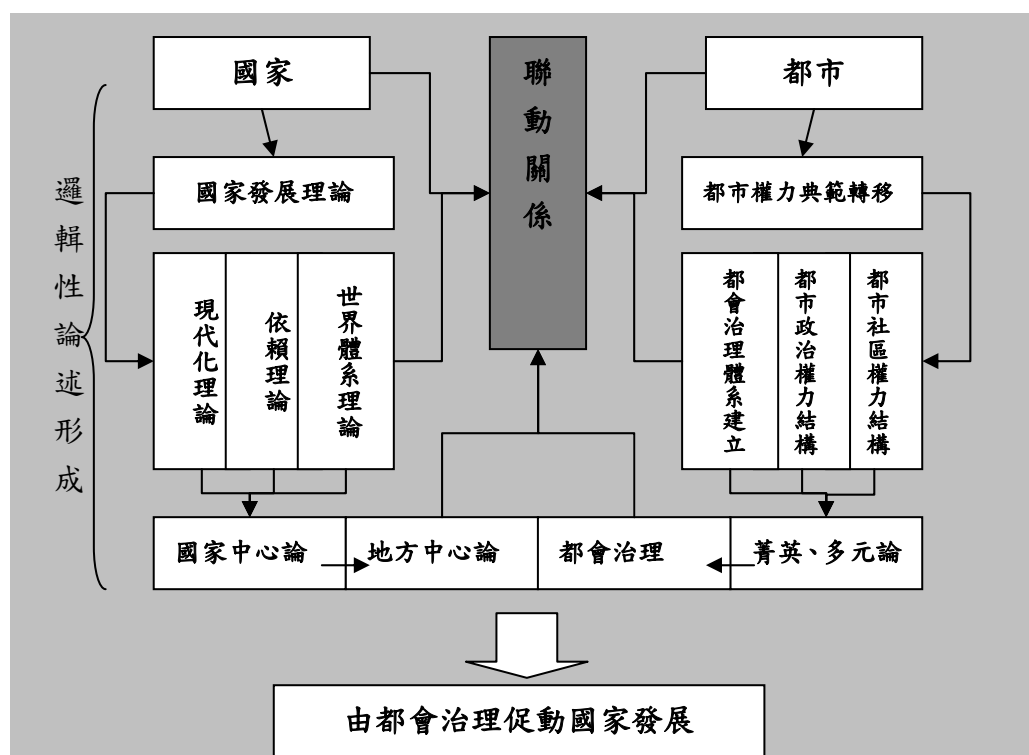
---

<sup>1</sup> 國立臺灣師範大學政治學研究所博士班一年級、國立台灣藝術大學兼任講師  
聯絡電話（02）2363-6476，E-mail：edwardfatty@yahoo.com.tw

## 壹、前言：問題意識

本文假設，「都會治理與國家發展之間具有因果性，兩者互為自變項與依變項的關係。」這種聯動關係，觸發了都會治理，亦啟動了國家發展。國家發展的目標是各個國家都會面臨的難題，從現代化理論、依賴理論、世界體系理論到全球化理論發展的軌跡來看，都是為了同樣的目的「如何讓國家更好？」來努力。然俟「治理」概念的出現，亦讓全球化的統轄方式更為具體，可透過不同的媒介來執行，甚至是非官方機構亦有所作為。然而，治理概念涵蓋的範圍極大，故本文聚焦於「都會治理<sup>2</sup>」，以都市為起點，來探究都會治理的理念究竟是什麼，都會可不可以是一個國家確切施行治理行為的肇始。有鑑於此，形成本文所欲探討的兩個問題：

- 1、基礎問題：國家發展理論與都市權力結構變遷（形成都會治理）是否具有相符合的趨勢（見研究架構圖-聯動邏輯【1-1】）<sup>3</sup>？



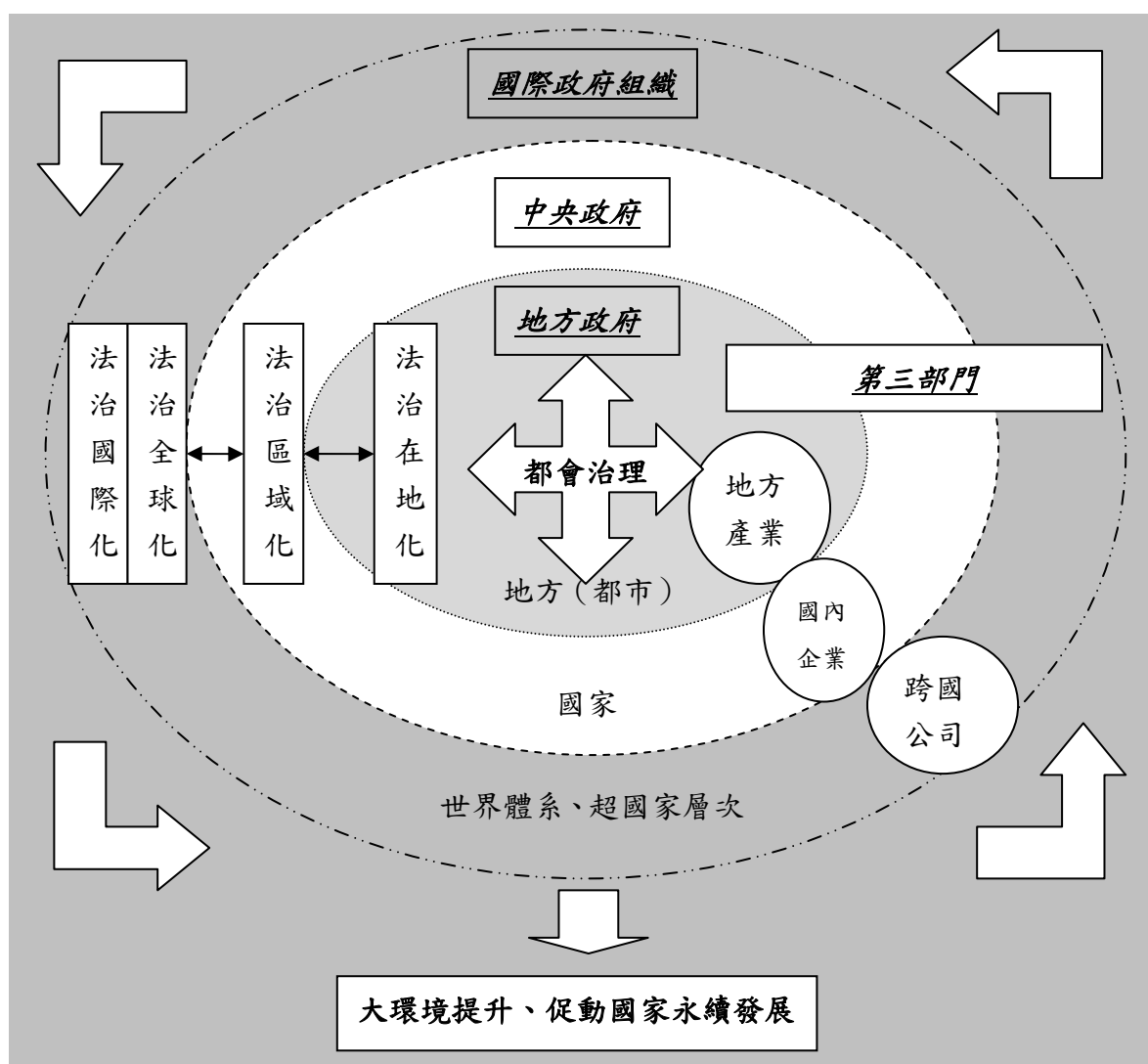
圖【1-1】研究架構圖－聯動邏輯 資料來源：圖表自繪

<sup>2</sup> 由於全球化的趨勢下，「治理」所意涵的範圍極廣，所以本文聚焦於都會，將其作為研究的主體，因為都會在一個國家發展中，具有極重要的地位，他可能是政治經濟的中心，亦是人口匯集之處，重要性不可小覷。

<sup>3</sup> 此討論主要論述於本文的第二（國家發展與都會治理的聯動基礎）部分。

圖【1-1】主要是將國家與都市當成總體社會發展之兩個變項。從國家發展理論觀點檢視，發現：國家發展之趨勢係由「國家中心論」走向「地方中心論」；從都市發展的研究觀點檢視，則發現：都會權力之演變係由「菁英論」和「多元論」走向「都會治理」。換言之，以「地方中心論」為基礎之「都會治理」思維，作為促動國家發展的基點。

2、 主要問題：以都會治理為起點，建構多發展性的治理邏輯與夥伴為何（見圖 1-2）？並且在這樣的發展之下，國家與地方所扮演的角色為何，並且都會治理的觀點會產生何種影響？<sup>4</sup>



圖【1-2】研究架構圖—多發展性方式治理 資料來源：圖表自繪

<sup>4</sup> 此部分主要論述於本文的第三（都會治理的原則意涵與概念形塑）、第四（都會治理新導向與多層治理邏輯）、第五（多發展性的治理組織為伙伴）部分，而對於公部門的討論本文將分別融入於各章節中。

以都會治理為核心，將其治理的行為分成多重方式，分成第三部門、公部門、私部門等三個面向討論。本文以此模式來介紹治理的多發展性方式，此外亦加入法治的概念，作為執行地規範，目的是為了達到大環境提升、並促動國家發展。

## 貳、國家發展與都會治理的聯動基礎

以下即將國家與都市當成總體社會發展之兩個變項。從國家發展理論觀點與檢視都市發展的研究觀點，試圖發現以「地方中心論」為基礎之「都會治理」思維，是否為真；以作為促動國家發展的基點。

### 一、從中央集權到地方分權-都會治理權力結構觀察<sup>5</sup>

以整個都市政治研究的脈絡來看，可就都市社會學的研究領域為焦點，以下表【1】即以都市權力結構發展的三階段作為劃分，觀察各時期都市權力遞移之軌跡<sup>6</sup>。

表【1】：都市政治研究階段遞移現象及內涵分析表

都市政治研究階段遞移現象	都市社區權力結構分析時期	都市政治權力結構網絡互動時期	都會治理體制建立時期
時 間	1950 到 70 年代	1970 到 90 年代	1990 年代後
代表人物	Floyd Hunter (1953) 等	Molotch & Logan (1987)、Clarence Stone (1989) 等	Jon. Pierre (1999) 等
探究焦點	都市社會學家所關注的研究焦點	都市政治經濟學家所研究的重點	從國家政府為中心層級的國家中心論模式，轉變為走向市場機能的競爭模式，及以公民社會為主體的自理模式。
主要著作	《社區權力結構：決策者研究》	<i>The Contested City ; How to Study Urban Political Power ; Regime Politics: Government Atlanta 1946-1988</i>	<i>Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics</i>
	以「都市社區權力結構分析」作為研究領域焦點，試圖了解和評估該社區	迄至八〇年代，由於都市社會學在社區權力結構的論述上，無法完全解釋都市政策與政治運作的	至九〇年代，都會治理途徑興起，它跳脫以往以國家政體為中心，轉向不以政府為主，尋求其他社會組織或第

<sup>5</sup> 此先行研究，筆者已於前發表相關文章，詳見陳文政、莊旻達（2006），《國家發展與永續都會治理之聯動關係》，收入於「兩岸四地都市治理與地方永續發展學術研討會」論文集，台灣元智大學，2006年12月6日，頁502-522。

<sup>6</sup> 長久以來都市管理研究學者從事都會區問題研究時，大致上會強調三種不同的概念途徑：傳統改革主義者（traditional reformist）、公共選擇理論（public choice）、新區域主義（the new regionalism）。詳見（陳立剛、李長晏，2003：7-9）。然而，本文選擇都市權力結構發展的三階段作為劃分，目的是從權力的角度來看發展。然而，上述三種途徑，亦值得後續繼續進行探討。

觀點	中的政治生活質量。著重於行動者在權力網絡中所具備的權力影響，屬於靜態面的權力結構分析；對於整個權力運作、甚至配置，尚未歸納出一個平衡點。	現象，都市政治經濟學乃應運而起。都市政治經濟學認為應從權力行動者身上，指出誰具有影響力，繼而移轉到行動者間「如何」及「為何」透過權力的互動與政策的結盟及網絡關係來獲取權力。	三部門，藉由共同治理、共同管理、共同生產與共同配置，以達公共事務的有效管理。此一發展趨勢已逐漸描繪出「都市政治」走向「都會治理」的雛形，同時也逐漸從「回應型都市政府」轉變為「協力型都會治理」的體制。
主要論述	「菁英論」 <sup>7</sup> 「多元論」 <sup>8</sup>	1. 「成長機器論」 <sup>9</sup> growth machine 2. 「成長取向結盟」 <sup>10</sup> pro-growth coalition 3. 「都市政體」 <sup>11</sup> <sup>12</sup> urban regime	「治理」 「都會治理」 「回應型都市政府」 <sup>13</sup> 「協力型都市政府」 <sup>14</sup>
反 思	菁英論的統治模式有如以國家中心論為主的統治思維，而多元論則由多核心的權力構成發展為起點，則有如地方中心論的思維邏	都市發展的主要關鍵在於都市政治行動者的理性選擇及其互動效果。然而，不同都市在不同發展時空裡，所蘊藏的資源彼此間是迥異的，是以都市之間自然不會有等同的	以國家為中心的中央集權模式，逐步隨勢走向市場機能的競爭模式，以及走向公民社會為主體的治理模式。意謂著國家、市場與社會共理的夥伴關係，朝地方中心論之分權化發展。

<sup>7</sup> 菁英主義的社區結構論述，主張社區的政治權力掌握在少數社會名流手中，都市中的重大政治決策方案通常由這些菁英來決定，而各都市各級官員予以配合來實現少數人的意志，猶如都市政策的形成係為少數社區權力菁英，支配和操弄的結果（Hunter, 1953；吳文彥、謝宏昌，2002：71）。

<sup>8</sup> 多元主義（pluralism）認為，社區權力政治分散在多個團體或個人的集合體中，各團體都有自己的權力中心，每一個團體都有其特定領域的發言權（林水波、李長晏，2005，59-60）

<sup>9</sup> 「成長機器論」強調都市發展的基礎源自土地，而土地利用更是都市政府推展經濟發展與社會政策的方針，而都市機器成長論主要的貢獻在於將權力結構的研究從社區擴展至整個城市（吳文彥、謝宏昌，2002：73；Molotch, 1976：309-330）。

<sup>10</sup> 成長取向結盟（pro-growth coalition），並認為要整合都市中具備權勢的利益團體，強化公部門權力基礎應由政治企業家所主導（Mollenkopf, 1983: 2）。至於，鞏固權力結構的具體手段，是藉由控制政治資源來實現或滿足利益團體所需要的政策或方案，因而結盟的過程衝擊都市發展與空間結構的形塑（陳東升，1995：54）。由於強調經濟掛帥而具有良好政商關係的政治企業家，因具備動員結盟的主導權，政府官員為了鞏固自己的權力與利益，會應用制度組織所賦予的裁量權，給予政治企業家在政治機會結構上的優勢地位（Mollenkopf, 1992: 264-266）。由此可知，政府官員是都市政治之運作主體，強調都市政策與都市發展之探討，應從經濟面轉向政治面，並以地方政府作為都市政治研究的主要對象。

<sup>11</sup> 所謂「政體」（regime）是透過利益的結盟與談判權力互動過程來觀察。在都市政治研究上，Stone 將都市政體界定為是一種非正式的、且相對穩定的集體決策，透過制度資源提供並制定公共政策（Stone，1989）。

<sup>12</sup> 「都市政體」（urban regime）或稱「都市政權」主張地方政府的效能，是相當依賴非政府組織行動者之間的合作，以及國家能力和非政府資源的結合運用，當政府日趨複雜時，就更需要各式各樣非政府組織行動者合作，同是為了有效解決問題，政府與各方面力量必須混合使力，以及為了因應社會變遷與衝突，政府與民間更應形成體制，組構共同治理機制，增加力量，達成目標（林水波、李長晏，2005：61）。提出了都市政府治理，以及治理聯盟的概念，不過它對於都市發展的社會變遷與政策議題，則較缺乏深入探討。

<sup>13</sup> 近年來有關回應型政府的探究，可歸納為四種理論模式：即官僚階層、官僚代表、市場消費，以及公民參與等回應機制。（蔡允棟，2001：212-215）。

<sup>14</sup> 協力型政府形成的原因，一方面來自於英國柴契爾主政時期的行政改革，雖引入競爭機制，卻忽視部門之間的合作與協調，以致帶來分散化的制度結構（Horton & Farnham, 1999: 251）。另一方面是由公部門職權功能的割裂化，阻礙了公共政策目標的達成。於是英國政府於一九九九年推出《現代化政府白皮書》（The White Paper Modernising Government），提出要在十年內打造更加側重結果導向、顧客導向、合作導向與資訊導向的政府，即為一種針對以往競爭性政府模式所提出的新概念「協力經營型政府」。（林水波、李長晏，2005：70）

	輯。菁英論與多元論的同時提出，意謂國家中心論的中央集權體制與地方分權化體制的並存。	發展模式。職是，由於地方與地方之間各具發展特色，以地方為中心的發展趨勢顯然較為適宜。換言之，多元式的治理方式較適宜國家發展。	
--	---	--	--

表格自製：修改自（陳文政、莊旻達，2006：508-509）

由上表可得知，都市政策與都市政治，已逐漸脫離過去國家機器僅被動式地反應不同團體間的利益，走向由國家機器部分釋放各種權力或資源，以換取社會不同團體的支持，進而促成新興社會團體的回應與協力。於是，從以往國家政府為中心層級的中央集權模式，遂逐漸轉變為走向市場機能的地方競爭模式，及以公民社會為主體的自理模式。此一發展趨勢已逐漸描繪出「都市政治」走向「都會治理」的雛形，同時亦逐漸從「回應型都市政府」轉變為「協力型都會治理」的體制。綜合上述，可見從治理觀點檢視，可以理出都市的權力結構之演變趨勢，係逐漸由「中央集權」轉向「地方分權」。

## 二、從國家中心到地方中心-發展理論的重心之位移<sup>15</sup>

國家發展主要理論有現代化學派與依賴學派兩個重要學派，後者又可分為依賴理論（dependency theory）與世界體系理論（world system theory），由於世界體系理論與依賴理論有甚多相似之處，因此歸納為依賴學派。現代化學派的國家發展理論起源於美國、西歐，盛行時間為 1950 年代到 1960 年代。理論背景主要源於第三世界對於戰後發展問題的關注，包含四個原因，歐洲殖民帝國衰亡、社會主義勢力抬頭對自由世界威脅日增、第三世界在國際政治中影響力日增、美國為維護其國家利益，極待建設一個穩定的世界秩序。想源流包含涂爾幹（Emile Durkheim, 1858-1917）的社會分工論<sup>16</sup>、韋伯（Max Weber, 1864-1920）的新教倫理價值研究<sup>17</sup>、帕森斯（Talcott Parsons, 1902-1979）的結構功能論<sup>18</sup>與新進化論<sup>19</sup>

<sup>15</sup> 筆者先行研究已發表於，莊旻達、陳宜亨（2007），《國家發展理論的發展軌跡 = 中國大陸都會改革的形塑？-以上海市都市發展（1949-迄今）為例》，發表於「2007 銘傳大學公共事務學系「轉型與治理」校慶研討會，台灣銘傳大學，2007 年 03 月 17 日。

<sup>16</sup> 涂爾幹的社會分工論：原始性社會分工較低，人際間的合作靠工昨職責與生活經驗的相似性，屬於機械連帶的社會；而現代的社會分工較密，人際間的合作建立在彼此的差異與互補需要上，即有機連帶的社會（龐建國，1993：46-48）。影響現代化理論社會分化的觀點。

<sup>17</sup> 韋伯的新教倫理價值研究：新教倫理認為，崇奉上帝的方式不在於積極參加禮拜或宗教儀式，而是把世上的事務做好（包括追求財富），但不奢侈浪費。其帶動生活方式與經濟行為合理化，加上社會其他部門的配合促成資本主義社會的發展（龐建國，1993：49-51）。韋伯的價值研究影響了現代化理論中國民現代性的研究。

<sup>18</sup> 帕森斯的結構功能論：其認為結構是一個有機體系中各部門間之關係，功能則只控制體系內

(neo-evolutionism)。而現代化理論主要研究重點在於，亞洲、非洲、拉丁美洲的經濟發展、政治穩定與文化變遷。研究單位是「個別國家」，著重於第三世界國家低度發展的內在因素。

依賴學派的國家發展理論的國家發展理論起源於第三世界國家，主要是拉丁美洲國家，盛行時期為 1970 年代。理論產生背景為資本主義發展模式破滅、許多第三世界國家發展經驗的失敗、戰後南北兩半球經濟對抗中南方所處的劣勢地位。並且以思想源流來看，包含了新馬克思主義<sup>20</sup>、ECLA 發展策略<sup>21</sup>、普利畢許「中心-邊陲」觀點<sup>22</sup>，研究重點在於對現代化學派理論與模式進行反省與批判，並循可能之出路。依賴學派中的依賴理論者以「中心國家-邊陲國家」的聯結為單位，而世界體系理論（the world system）則以「中心-半邊陲-邊陲」所構成的世界體系為單位，Immanuel Wallerstein 將其定義為：「一個單一的分工和多個文化體系的單位」（Wallerstein, 1979: 5）。然而，研究重心皆在研究第三世界低度發展的外在因素。依現代化學派與依賴學派發展的軌跡，可編製出下表【2】。

---

結構與過程之運作的一些條件，最終目標是達到均衡（Parsons, 1953: 44；Turner, 1982:48-49, 52）。其論述影響到現代化理論者分化、在整合及適應等概念。

<sup>19</sup> **新進化論（neo-evolutionism）**：以社會、文化代替全人類，並採用「分化」（differentiation）與「結合」（integration）的概念分析社會進化的不同階段（Hoogvelt, 1978:15；Eisenstadt, 1964:376）。

<sup>20</sup> **新馬克思（Karl Marx, 1818-1883）主義**：站在邊陲的觀點對中心提出控訴、認為第三世界已有條件足以推動社會主義革命、鄉村農民具有革命潛力（而非都市中的無產階級）。

<sup>21</sup> **ECLA 發展策略**：拉丁美洲經濟委員會（Economic Commission for Latin America, ECLA）是二次大戰後指導拉丁美洲發展的主要機構，其提出的發展策略是「進口替代的工業化」（關稅保護、原料輸出、政府參與）。

<sup>22</sup> **普利畢許（Raul Prebisch）「中心-邊陲」觀點**：將先進國家視為中心，落後國家視為邊陲，兩者間之經濟互動乃不利於邊陲國家。

表【2】現代化學派與依賴學派的比較表

		現代化學派	依賴學派
發源地		美國及西歐	第三世界（以拉丁美洲為主）
盛行時期		1950-1960 年代	1970 年代
學術源流		涂爾幹社會分工論、韋伯新教倫理價值研究、帕森斯結構功能論、新進化論	新馬克斯主義、ECLA 發展策略、「中心-邊陲」觀點
理論探討和分析單位		個別（單一）國家	依賴理論：「核心-邊陲」的聯結 世界體系理論：「核心-半邊陲-邊陲」所構成的世界體系
探討重心		第三世界低度發展內在因素	第三世界低度發展外在因素
對國家發展問題的主要論點	國家發展的本質	先進國家與落後國家：相同	先進國家與落後國家：不同
	國家發展的軌跡	獨立自主，單線進化的（從傳統到現代）	雙元或多元依賴
	國家低度發展的原因	落後國家的社會結構、國民現代性與文化因素	外來因素對落後國家的制約
	先進國家對落後國家的影響	正面的，有助於落後國家發展	負面的，有害於落後國家的發展
	落後國家發展的策略	1.向西方學習 2.社會結構改善 3.增強國民現代性	1.依賴理論：溫和的社會改革、激進的社會革命 2.世界體系理論：國家地位躍升
優點（正面意義）		1.揭示西方社會發展經驗，提供非西方社會發展之參考 2.引發學者對第三世界的研究 3.理論上的偏誤（如二分法、種族中心主義觀點），對學術研究具有警惕作用	1.匡正現代化理論偏重國家發展內部因素之缺失 2.作為批判的學派有其價值 3.理論批判觀點代表國際社會弱國的呼聲
缺點（負面意義）		1.忽視國家發展外在因素（如戰爭、殖民統治、國際貿易...等） 2.忽視第三世界國家與西方國家的先天差異（地理分布、氣候、資源蘊藏、歷史經驗...等） 3.以二分法、種族中心主義觀點分析落後國家易流於偏執	1.忽視國家發展的內在因素 2.自賴發展在既在的國際經濟關係中不易實現 3.對於西方國家發展經驗，有情緒性漠視的傾向

資料來源：筆者修改自（龐建國，1993：199）、（陳文政、莊旻達，2006：502-522）編製

此外，從都市與國家發展理論法展之軌跡來看，以下分成現代化理論、依賴理論、世界體系理論三個面向來檢視都會發展的應用。

從現代化理論在都會發展上的意涵來看：對都會，現代化係指由傳統都市轉化為現代都會，強化都會的現代性及多面性發展，並以永續運作為目的的過程。其強調的是一種社會性質轉變的過程<sup>23</sup>。其所主張之現代化內涵包含：經濟現代

<sup>23</sup> 該過程具有以下特性：革命性過程、極端複雜的過程、體系性過程、全球化過程、長期性過程、階段性與層次性過程、同質性過程、無抗拒及不能顛倒的過程（陳秉璋、陳信木，1993：10-13；蔡宏進，2002：15-17）



化、政治現代化、文化發展現代化、社會發展現代化與心理現代化<sup>24</sup>。由於現代化是世界社會變遷發展的主流趨勢，國家發展亦將朝都市化的方向前進，以集合眾多境內都會的現代化來促成國家之全面現代化。是以，都會現代化已成為國家發展之重要課題。換言之，國家發展已不再是由中央政府主導各種提案，並以「母雞帶小雞」、「中央主導、地方配合」之積極介入過程，而是在眾多境內都會現代化之烘托下，以「眾星拱月」之態勢所描繪之國家發展圖像。

**依賴理論在都會發展上的意涵：**其主要在闡述第三世界與帝國主義國家相互依賴之經濟發展過程。由於兩者具有「邊陲與核心」的經濟往來關係，往往核心國家所獲得之利益較大，而邊陲國家則遭受到制約。從依賴理論來檢視「國家-都會」及「都會-鄉村」之結構依賴關係時，吾人發現：「國家-都會」結構下之邊陲角色是「都會」，然而在「都會-鄉村」結構下之邊陲角色則是鄉村。是以，都會在發展脈絡中，兼具「邊陲」和「核心」雙重角色。以都會「邊陲」的角色來看，國家作為唯一之核心角色，卻要面對境內具有「邊陲」角色之諸多都會的集結與挑戰，國家(核心)對都會之制約勢必逐漸弱化。相對的，都會往往能因此而擺脫受國家(核心)制約之不利地位。當國家對都會的控制力弱化，都會的自主治理機能得以順勢提升，進而獲得更好的發展。另一方面，當都會扮演「核心」角色時，由於高比率都會人口所形成之經濟磁吸效果，在經濟活動領域中可協助鄉村往產業在地化的方向發展，或將其自身的都會產業本土化。

**世界體系理論在都會發展上的意涵：**世界體系理論認為全世界是一個單一分工的體系，體系中有高低地位的結構，各國之間含有核心、半邊陲與邊陲三種不同層級與地位<sup>25</sup>。國家發展是指國家在「核心-半邊陲-邊陲」體系中地位之躍升。從世界體系理論「核心-半邊陲-邊陲」之體系結構來看都會發展，吾人從「國家-都會-鄉村」之類比結構觀察，都會發展之重要意涵在於：作為體系中「半邊陲」角色之都會，一方面必須強化自身之動能，力求「地位之躍升」與國家同時躋身於核心之林；另一方面則在吸納鄉村各項資源之同時，也要協助鄉村躋身於半邊

<sup>24</sup> 其中，社會發展現代化中「人口集中化」的發展，更與本文密切相關，其涵義是指人口往都市集中，居住在都市的人口數量與比例逐漸增多，其優點是人際互動較為快速，因此互動行為產出的數量與品質也提高，都市人口也普遍享有較高的社會生活水準。

<sup>25</sup> 世界體系理論，有異於現代化理論及依賴理論，對核心與邊陲各有不同的看法。現代化理論認為任何國家若能超越其傳統價值和社會結構，便能促進國家發展。依賴理論則強調邊陲地區應與核心的依賴連帶決裂，才能進行核心國家所經歷的發展，而依賴連結要能決裂需要終止資本主義。然而世界體系理論則認為邊陲國家要能夠成為核心國家，需要體系內能空出核心國家的空位才行，因為世界是一堅固的體系。(蔡宏進，2002：頁55)

陞地位，以促進鄉村之發展。此時，由於都會人口眾多，都會發展在「邁向核心地位」與「拉抬鄉村邁向半邊陞地位」兩項任務上，自然會成為國家總體發展之關鍵。

基於上述我們可看出一種趨勢，逐漸由國家中心論<sup>26</sup>逐漸轉向地方中心論的遞移狀態，由原本的國家高度統轄權力轉換為逐漸減弱為透過地方的力量作為，成為推動永續性發展的主要力量<sup>27</sup>。以中央與地方的關係來看，以前可能是國家中心論，但民主化的進程發展等因素，可能逐漸造成了改變，即逐漸變遷為依賴體系的地方中心論，成為一種夥伴關係，透過城市外交，反而幫助國家發展，從原先的垂直狀態發展成水平狀態。歸納上述論點，國家發展理論亦有從國家中心論逐漸轉向地方中心論的趨勢，並且趨於全面的發展（都會發展、本土化發展）與世界性的佈局、具有科際整合與跨域治理的觀念。

經由本文之探討，國家發展理論具有從國家中心論推移至以地方為核心的地方中心論思維。地方中心論思維的產生，突顯了地方治理的重要性，而在都會化高度發展的當下，都會治理亦更趨重要，而治理的目的就是要使都市甚至整個國家能夠「永續」的經營與發展，並且又與前述都市權力結構變遷的現象相符合（由中央集權移往地方分權）。有鑑於此，本文以下即以都會治理的概念作為論述的重心。

---

<sup>26</sup> 國家中心論包含的意涵極廣，可將國家中心論純化為兩個基本的核心概念：即（1）國家自主（state autonomy）：簡單說，就是將國家機關能夠形成和追求自定的政策及目標，而這些政策與目標並不僅只是反映社會團體或階級的需求和利益。（2）國家職能（state capacities）：國家職能的意思則指國家機關完成目標的可能性，特別是在面對有利的社會團體潛在或實際的反抗，以及面對惡劣的社會經濟環境時。（Skocpol, 1985 :9）

<sup>27</sup> 相關國家弱化、國家權力侵蝕等論述詳見，（Evans, 1997: 62-87）、（Shields and Evans, 1998: 10-13）

## 參、都會治理的原則意涵與概念形塑

以都會治理原則意涵的形塑來看，首先必須先從都市統治轉變為都會治理的權力轉移型態，並再藉由這種概念延伸出都會治理建立原則與其網絡中執行的媒介，並且對其目的和限制的概念形成來理解。

### 一、都市統治到都會治理

從都市統治到都會政治為一種「新都市政治夥伴關係」。更確切的說，就是地方權力從層級制度與官僚政治的權力施行轉變成一種授權與現代化的新制度組成與行為模式的政治夥伴關係（John,2001; Leach and Wilson,2000: 26-32）。這種轉變涉及一種制度的改革，就像是加強執行力、政治強權領導人的浮現以及鞏固領導者去處理都市環境與發展的策略方針（Haus& Heinelt and Stewart,2005:171）。

苟如此，我們可從兩方面來探究治理的核心，第一就是對於傳統政府統治的對立，另一就是採用近年來發展或需求的新型態統治方式。其實對於治理，可以用許多面貌來闡明，其內涵亦是多重的。從 Rhodes 對於治理所下的定義來看，其具有七種內涵：公司治理的經營型態、治理是一種新公共管理的作為、治理就是一種「善治」、治理就是一種多方面的交互依賴、治理是一種社會自控（socio-cybernetic）的體系、治理是一種新型態的政治經濟關係、治理是一種網絡（networks）關係；然而，雖然治理型態的多樣性，基於上述七種型態，都市環境還是可以被概念化的與政策網絡作區別（Rhodes,2000: 60）。網絡治理亦是在公共行政研究中具體的分析核心。

從都市統治到都會治理的討論，開始時著重於網絡，並依循下列準則的實踐（Rhodes,1997: 53）：

- 1、 **組織間的相互依賴**：治理具有廣泛的範疇，亦包含非政府部門改變了國家的疆界，透明的呈現公、私與自願性部門。
- 2、 **網絡成員間的相互影響**：形成資源交換與協商分享的目標。
- 3、 **相互影響中具有誠信**：並且依循規則來管理，藉由網絡夥伴進行協商。
- 4、 **國家有效的授權**：網絡對國家並不負有責任的，屬於自我控制。然而，雖國家無強制力控制，但還是可以間接指導網絡。

我們可以嘗試用不同的角度、內涵與類型去分析統治（government）與治理（governance），其實我們可以發現他們是切身相關的。Imrie & Raco（1999）已經系統化的闡述了兩種類型的不同，用一種「持對立觀點」的方式。官僚政府（bureaucratic）和彈性/責任制的治理，無論他是一個開放或封閉的體系，僅是在反映「地方治理」程度上的不同。

表【3】地方政府的特徵－從統治到治理

	地方「統治」		地方「治理」	
組織類型	官僚體系		具彈性與責任	
參與程度	有民主精神		後民主系統	
權限釋放	中央集權		地方分權	
統治類型	集體化	由上到下	個別化	由下到上
經營模式	市政的		企業的	
追求目標	追求社會與福利目標		追求市場目標	

表格自製：修改自（Imrie & Raco, 1999: 45-63; Vranken, 2003: 22）

如此看來，一個複雜、易變動的環境，將使責任附加在政府的結構之內，而官僚體系程序上就是緩慢、長時間及上對下的過程。而民主與後民主（post-democratic）的轉變，歸因於政治責任實體（political responsible bodies）對政策的支持和政策的履行，諸如議會或選舉委員會等。目的是在建議政府更以民為本，因為決策是經由人民所認可的、政策的目的就要或的群體的滿足。在一個後民主體系的國家，對選民來說，決策是一個立法部門事前的工作，並且在此當中或多或少必須擁有永久性的公、私機構的代理人。代理人必須去關心政策制定與執行，型塑成一種從中央集權分權化（contralised-decentralised）的概念。

在此，最主要的核心，於上對下的決策過程，是否可以釋放權限（分權）予地方，接受適當範圍的政策制定權給底部的機關去執行，形成一種由下而上的經營管理（bottom-up）方式。並且以一個都市來看，重點在於政策制定是否能開始從市政機關（town hall）所管轄的權限釋放到地區或鄰里理事會<sup>28</sup>（district or

<sup>28</sup> 依阿姆斯特丹為例，鄰里委員會對的某些地區而言相當於市議會的角色，其第一個鄰里社區成立於1980年，其政府賦予Noord和Osdorp這兩個地區更大的授權，讓它們擁有獨立預算和公務人員團隊。而鄰里自主權係指使整個委員會在決策過程中將會變得更有效能與效率，它們的居民將會更有參與感並與地方政府有更密切的聯繫。Noord和Osdorp這兩個地區在經過這幾年後，鄰里社區的數已達16個，其中有14個地區擁有它們自己的鄰里委員會，然而還是有些地方是由中央政府負責管轄。

（The neighbourhood councils are to the neighbourhoods what the city council is to Amsterdam. Amsterdam's first neighbourhoods were established in the early 1980s, when Amsterdam-Noord and Osdorp were given their own authority through extensive independent powers, their own budgets and

neighbourhood councils)。集體的市政管理到個人的企業經營，對於治理的議題來說，政府最應關心的是，市場競爭的目標已佔據了社會與福利目標 (Imrie & Raco, 1999: 45-63)。就像是 Short & Kim 所描述的「都市轉換的形式從福利國家模式朝向經濟發展模式 (Short & Kim, 1999: 118)」(*the transformation in urban governance from the welfare-state model towards the economic development model.*)，意謂在越來越競爭的世界潮流之下，都市政府（無論是選舉出來或任命的）必須更具有企業經營的精神。

然而，上述的二分法確切的陳述統治與治理的區別，欲意味公共行政注入企業式經營的邏輯轉變。此外 Rhodes 亦提出統治與治理的不同：

表【4】統治與治理的不同

	統治	治理
核心行動者	公部門	公部門、私部門與非政府組織
核心階層	國家	地方
與國家關係	依賴	相對自主
與其他機構間的關係	獨立	相互依賴（網絡）
資源	獨占	分享
領域間的關係	區塊分離	內含
傾向	決策過程	結果

表格自製：資料來源 (Rhodes, 1997: 53)

如此看來，治理是以公部門、私部門與非政府組織為核心行動者，主要推展的階層為地方（亦與本文以都會治理為討論核心相符），與國家的關係為相對自主、組織間也存在網絡關係，透過進行分享、互相包容的作為，並為了實現目的而求進步。

## 二、都會治理的原則建立

從統治到治理的轉變更賦予都會治理的正當性，依都會治理的定義來看：「遍布於城市中的個人和團體，公、私領域事務管理與計劃的總和。」亦是一種持續

---

team of civil servants. The idea was that neighbourhood authorities such as these would contribute to more efficient and effective decision-making, their inhabitants would feel more involved in and connected to the local government. The experiment in Amsterdam-Noord and Osdorp went well and, in the years, that followed the number of neighbourhood councils increased to sixteen. Fourteen of these have their own neighbourhood councils. The neighbourhood of Westpoort does not have its own neighbourhood council and is the responsibility of the central city government.) 詳見網站 [http://www.iamsterdam.com/introducing/government\\_politics/neighbourhood?mode=print](http://www.iamsterdam.com/introducing/government_politics/neighbourhood?mode=print)，檢索日期：2007年4月27日

性的過程，透過衝突或不同層次的利益融合匯集及所採取的行動。包括制度的規範（亦包括非正式的協議）和都市居民社會資本的形成。聯合國人類住區規劃署（United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT）<sup>29</sup>亦提出的「都會善治」（good urban governance）指標，依設立都會治理指標的目的來看，交疊於兩種層次之間，即全球化與在地化。以全球化層次來看，指標必須嘗試去說明都會治理的重要性，並且達到一種客觀廣泛的發展，就像是《聯合國千年宣言》的千年發展目標（Millennium Development Goals）和聯合國《人類居住議程》（Habitat Agenda），說明國家層次的善治與實際結果的關聯。其中當然包括評估跨區域或全球城市都會治理的品質。以地方層次來看，指標亦冀望能夠促動地方提升都會治理品質的行動。地方能夠憑藉都市發展，而且直接觸發他們無可比擬的文化背景，並且直接回應他們所需要的，因此，都會治理指標的設立，就像是一種工具、一種引導，幫助都會發展的監控系統。都會治理的指標結構反映出五種核心原則，即有效性（effectiveness）、公平性（equity）、人民參與（participation）、責任機制（accountability）、防衛性（security）。

此外，近年來有學者將都會治理分類為顧客主義、統合主義、管理主義、多元主義、民粹主義五種模式，見下表【5】：

表【5】都會治理的多種模式

	顧客主義 Clientelistic	統合主義 Corporatist	管理主義 Managerial	多元主義 Pluralist	民粹主義 Populist
治理關係	特殊的、個人化的交易	排外性的協商	正式的、官僚式或契約化	於各方競爭利益中仲介或仲裁	內含性的協商
治理邏輯	互惠	建立共識	作成權威性決策	衝突管理	動員社會大眾
重要決策者	政治人物與代理人	政治人物與具權力之領導者	政治人物與文官	政治人物與利益團體	社群運動領導者
政治目標	具體的	有目的	具體的	有目的	象徵性

表格自製：資料來源（Digaetano & Strom, 2003: 366）、（徐吉志、周蕙蘋，2006：31）

<sup>29</sup> 詳見 <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance> 網頁。2007/4/24

由上述圖表中亦顯示出，都市治理涉及範圍之廣泛與可執行措施之眾，苟如此，尋覓一種適合的方式，甚至是一種多重組合的治理模式，亦為促動國家發展策略之首。

### 三、體現機構與社會內聚

由於都會治理可視為是一種多重組合的治理模式，然而其還是必須以地方政府為主體，由於「地方政府」是一種卓越的體現形式。地方政府不僅是一種國家中的正式機構，亦與其他機關比較起來更貼近民之所欲。地方政府亦可透過制度性與個別性的機關（私人、自願性、公共性）涉略地方性經濟與社會問題的管控，因此可作為都會治理中的執行媒介之一。

都會治理之形成，是更複雜的自我管控；相互的網絡組織去取代傳統的都市統治形式，並且治理網絡是由不同層級（政治、經濟、文化、社會等機構）的決策所組成，有效的幫助「地方都會層級」政策目的達成，促進都會經濟的成長、生態的可持續性發展、社會內聚（social inclusion）或是一種綜合性的目標。

內聚亦是探討都會治理時一個重要的議題，當我們觀察社會內聚（social cohesion）時，其具有多面向與廣泛的特質，即將不同區域的公共政策一致性。在國家/都市間的階層時，嘗試去發展共同的公民價值，以及對於集合都市（conurbations）與區域緊密關係的關心，著重於財富不均和經濟成長的範圍。在城市/城市區域和鄰里的階層時，起源於一部分的國家階層的政治倡議，但在此階層可以建制一種更鉅細靡遺的政策發展被履行於低層級的空間規模（spatial scales）中。因此，城市/城市區域的階層，必須去改善地方政府的地位與功能（kearns & Forrest, 2000: 1102-1103）。

表【6】不同空間規模的社會內聚型態

社會內聚的規模 (dimension)	全國性的/都市間的	都市/都市區域	鄰里
共同價值 <sup>30</sup> /公民文化	◎	◎	○
社會秩序/社會控制		◎	◎
社會凝結力/財富不公	◎	○	
社會網絡/社會資本		○	◎
區域連結/一致性	○	◎	○
◎受到都會治理重視而且有確切的影響 ○有案例亦逐漸受到都會治理的注意的區域			

表格自製：資料來源 (kearns &amp; Forrest, 2000: 1103)

此外，亦有學者認為社會內聚是一種公民權的體現 (Lowndes, 1995; Andersen & van Kempen, 2001)，認為社會內聚的目標是對社會空間與行動的所有居民或勞務提供一種開放的夥伴關係。而公民權的體現在於對於關於平等的權利與義務，以及身為公民的責任。亦即超越了對於傳統社會政策的瞭解-即解決貧乏 (poverty)，缺乏對於生活水準「品質」的接受度。否則貧乏的概念可能是一種重要因素引領著都市居民，從不同空間與活動的排斥 (Heinelt & Sweeting and Getimis, 2006: 33)。

觀點可看出，都會政府可以透過自我授能達成資源、技術、成果的共享。因此，都會治理概括了寬廣的範圍，從夥伴關係的安排到對於機構長期策略的設定，皆包含在內。

#### 四、都會治理目標與限制

以都會治理的目標來看，Paddison 曾提出，都會治理不全然嘗試的去收回控制權，甚至於嘗試去管理與控制差異，並且創造一個「都市的競技場 (arenas)」。並在競爭場域經歷大量的自我轉變。並且，大部分的轉變被描繪成一種負面的關係，然而也卻產生正面的效果 (kearns & Paddison, 2000: 845-850；Vranken, 2003: 20)。制度的分裂能夠製造出創新的過程，猶如在經濟領域中，透過這個「都市的競技場」所產出的主張，執行成為一種地方文化的特色、價值觀、與都市意

<sup>30</sup> 個別經驗於社群的重要性，是一種對於生活中自願貢獻的鼓勵。社會責任被認為是一種對於我們行動和他人生活方式的一種義務的覺醒，幫助創造一個社會內聚的環境，並且公民權就是一種體現共同價值的表徵。(Speaker's Commission, 1990: 38；Pahl, 1991: 357)



象。

以都會治理的限制來看，都會治理發展的面貌，不僅提供一種替代傳統都市統治的形式，然而其還是一些限制。猶如傳統政府統治，都會治理還是有其文化上、制度上、經濟上的限制。Keating 曾討論都市政體 (regimes) 的限制，就像在一個政治的場域中，形塑一個政治的議程並且分配權力，造成資源分配不平等 (Keans, 1991:445-449)。其主要觀點就是「治理能量是一種擬定政策、動員權力和資源所履行的能力」(*governing capacity is the ability to formulate policies and to mobilize powers and resources behind their implementation*)。下列的要素將會是必不可少的：具有正式都會治理的權力與結構、關於都會治理場域的意識形態假設與文化、領域中政治論述的重要性與基於政治文化的統治正當性、府際網絡的建制，並且必須是對等的（中央與地方）、都會治理是一種實際對於責任的傳達，他可能會造成一種官僚體系，為都會治理造成約束、經濟環境亦影響治理能量、城市所在地社會運行的多變，組織可能環繞在一系列的都市政策，像供應集體財與集體勞務、文化特性、社群組成與地方自治。

#### 肆、都會治理新導向與多層治理邏輯

經由上述的討論，都會治理的概念型塑已逐漸完成，對於都會治理目前已有許多學者提一些新導向的觀念，即為以下所要探討的重點，並集合上述的概念，設計出多層治理的邏輯基礎。

##### 一、都會治理的新導向

依目前都會治理的情勢來看，主要可分成幾個觀點：地方分權 (decentralization)、公民社會參與決策 (civil society participation in policy-making)、多層次治理與夥伴關係 (multi-level governance and partnerships)、區域與程序為主的政策 (process-driven and territorial-based policies)。(UN Chronicle, 2001: 32)

**地方分權：**是一種中央政府釋權於地方政府的形式，它取決於將公共建設的發展與管理交付於貼近群眾的地方來施行，地方政府必須去控制與緩和全球化所帶來的影響，透過更多資源的掌握、更多責任與政治合法性。然而在很多國家，地方分權的資源轉移並不是從國家到地方。因此，增加了貧富差距與都市間的分配不均。造成了一些腐敗問題也詆毀了地方分權所帶來的益處。因此，地方分權

的體現在「適當的資源轉移」與「良善的制度性安排（包含制衡 checks and balances、透明化 transparency、苛責制 accountability 以及清楚定義統治與必須履行的責任 clearly defined rules and responsibilities must）」。

**公民社會參與決策：**在很多國家的都市計畫與行動中，公民社會的形成，提供公民更多空間的參與，因此也逐漸改變都市權力的型態。這大大支持了公民社會於國家與地方作決策。地方分權亦為其形成的主要理由，由於在國家與地方治理能力的不足的情況下。地方政策的複雜性與其執行必須與人民互為聯繫，並且人民的參與更增強地方政策結構執行的正當性，間接使公共政策更有效率。公民參與雖然在決策過程中或許不是最具影響力的，但還是有其價值，所在之處不僅可以深化政策決定的過程，亦轉換了決策僅由中央決定的程序，也在全球化的進程中，提供的完善的服務。如此看來，可使都會治理更加具有內聚性。

**多層次治理與夥伴關係：**「夥伴關係」即為去彌合界於不同政府階層和公、私機構之間的供需服務。它能夠在不同的部門間獲取相互的技術與資源，並且提供一種機制去分享風險與極大化投資報酬率。在一些國家，多層次治理僅限制於公部門；相反地，還有一些非政府組織和私部門的自願性部門，透過不同的部門間相互支援與利用的方式達到多層次治理的目的。然這多層次治理與夥伴關係於都市治理的病徵不能被視為一種萬靈丹，有些時候政府還是必須介入去，去保護那些脆弱與貧瘠的組織。

**區域與程序為主的政策：**多核心治理已經取代政府統治的角色，多樣性角色與複雜的政策制定過程，已不再是排外的立法體系主導，而是必須加入社會參與的意見。需要聯盟間的妥協與結合，並且須經由協商與討論。地方的管理亦將取代中央的管理，限制中央的能力去解決地方的問題，以由於多樣性事務整合的增加，亦能有效的滿足公共政策的需求，此即為何要以區域與程序發展為主的原因。

## 二、多層治理邏輯架構

都會治理可以是一體兩面的，它可以包含了全球治理與地方治理的概念，都會治理可以超越國家治理的層次，以下即此全球性與地方性的雙面向來探究都會治理的多從執行方式。永續為國家發展與都會治理的目標，而治理是達成這種目標的手段，因此強調發展一體性，兼顧核心、半邊陲、邊陲三者間發展重點，具有一種多重權力轉移的方式，從上而下、從下而上、由內而外、由外而內的手段

發展方向<sup>16</sup>，亦即本文的聯動邏輯，主要方式可成五種，如下表【7】：

表【7】國家與永續都會治理的聯動邏輯表

	自變項	依變項	手段方向		作為方式			目的
方式一	國家發展	都會治理	由上對下		法治、國家整體規劃			追求 永續 性
方式二	都會治理	國家發展	透過 治理	由下而上	全 球 化	國際經貿、世 界都市	私部門	
方式三	都會治理	國家發展		由內而外		地方自行發 展，非透過菁 英	公部門	
方式四	都會治理	國家發展		由上而下	在 地 化	社區治理、分 權及公民參與	公部門、 第三部門	
方式五	都會治理	國家發展		由外而內		非營利組織、 非政府組織	第三部門	

資料來源：表格自製

經由表【7】可得知，國家發展與永續都會治理具有五種聯動方式，方式一即透過傳統的國家中心論觀點，以國家作為法治與生活秩序的制定者，並做整體的國家規劃，並且這種上對下的關係並不是絕對權威的，是遍及在所有生活規範之下的。方式二與方式三，即以都市治理為核心，透過與外界發展或地方自行發展，以全球化為依歸，形成國家發展的趨勢。方式四與方式五，即透過治理，往下、往內紮根，以在地化為依歸，構建國家發展的根基與動力。以下即分別探究全球化與在地化的治理方式。

首先就，方式一來看，國家為法治（rule of law）體制的制定者，亦是都市人民生活規範的監督者，因此具有上對下的關係。從歷史的角度來看，國家為都會的引領者，扮演著統轄者的角色。經歷時間的變遷，國家的功能與職能逐漸轉變，都市可憑藉著都會治理的方式，成為自行促進國家發展的都會管轄者角色。由於這樣的影響，國家統轄的作用亦在逐漸弱化之中。

然而，當都會高度發展時，還是必須歸屬於國家法治的規範之下，因為法治為都會與都市、都市與鄉村間公平發展的基礎，若無法治規範，都會治理可能會變質，陷入人治（rule by men）或法制統治（rule by law）的負面泥淖之中。苟如此，都會治理之結果勢將走向違逆民主法治與保障人權之道路，進而反噬人類所應念茲在茲追求之人性尊嚴價值。

<sup>16</sup> 林水波、李長晏（2005）亦提出相同的觀點。而這種多權力移轉模式的提出，亦與本文所發現的趨勢是相符合的。

因此，綜觀來看（林水波、李長晏，2005：93-102）：從下而上，地方與中央建立夥伴關係，並成為全球與地方經濟創新的節點。由於治理是發生在由更多元中心的行動者所組構的系統中，國家較過去不具主宰性，並且複雜化了政策制定的過程，使有些少數人無法透過排他合法權去影響社會的變遷。基於此，逐漸朝向以地方為中心，國家與地方不再是競爭的關係，成為一種合作的關係，以種夥伴建立的關係。從內而外，即控制權向外移轉給遠離政治菁英控制的機構與組織。以建構國際級都會為目標，並且兼顧地方縣市發展的獨特性，並且建立具有特色的新都會地區，並以成為一個中心文化匯流、具有國際競爭力的都會，並且與其他國家的非政府組織、多國籍企業、私營部門，建立夥伴關係，擷取相互優勢，共謀發展。如此看來，全球化的思潮是有助於都會治理的，一閣具有組織力量與治理能力的「地方」可以突破國家的疆界，擠身全球舞台之林，發揮核心在突破核心的角色。

因此，從上而下、由外而內的關係來看（林水波、李長晏，2005：93-102）：從上而下，權力在都市政治體系中向下轉移，移轉給社區會公民。包含社區治理、分權及公民參與，以社區治理來看，由於社區具有一種優勢，一種更能夠解決政府與市場難以解決的眾多公眾而複雜的公共問題，具有彈性、在地化、創意與更富關懷精神的機制<sup>17</sup>。此外，伴隨著中央分權，公民積極的參與，結合適當的資源轉移與管制措施，包含制衡（check and balance）、透明化、課責，明確化規定和責任，亦能更有效的推動都會治理。從外而內，重視多從組織之間的夥伴關係。由於公共事務不是單一的行政轄區所能解決的，因此，當都會治理體制建立時，即可結合多個跨國組織、轄區政府共同努力聯合行動，做為行動引領者，解決原本公共事務難以整合活動的困境。因此，在地化的發展亦有其重要性。猶如文化產業的發展需要與在地化結合，藉由在地化的歷史記憶與價值，充分發揮其文化性。有鑑於此，這樣多發展性的治理模式，亦突破原本故有僵化的思維邏輯，國家並不是當然的政策權力執行者，當地方以自己的利益考量時，更可以為自己的未來發展找到更好的方向。

---

<sup>17</sup> 社區通常可提出志願服務、利用各種非營利組織或營利機構來整合社區的公共服務資源、消費者主義，有利整合國家與社會的資源，以創造「雙贏」的局面（林水波、李長晏，2005：94）。

## 伍、 建構多發展性的治理組織為伙伴

經由上述的討論，對於都會治理，其具有多層治理的發展模式，以下及提出這些發展模式中的「組織」，作為論述的重點。

治理是由各種公、私部門中的個人及機構，管理其共同事務方式的總和，是一種使相互衝突或不同利益得以調和並採取合作活動的一種持續性過程。它既包括那些有權迫害人們服從的正式機構與機制，亦包括那些人們和機構已經同意的或認為將符合其利益的各種非正式的安排。依 Robert O. Keohane 與 Poseph S. Nye. Jr. 於 2000 年在《Governance in a Globalizing World》一文中，提出治理行動的觀點（見下表【8】），將治理執行的多重方式，分成非營利組織、公部門、私部門等三個面向討論。本文以此模式來介紹治理的多發展性方式，此外亦加入法治的概念，作為執行地規範。然而，在此由於本文與於文章中陳述了許多中央與地方的相關治理概念，在此公部門亦不再贅述。

表【8】治理執行的多重方式

	私部門 (Private)	公部門 (Governmental)	第三部門 (Third sector)
超國家組織 (Supranational)	跨國公司	國際政府組織	非政府組織
國家 (National)	國內企業	中央政府 (Central)	非營利組織
次國家 (Subnational)	地方產業	地方政府	地方層次非營利 組織

資料來源：修改自 (Keohane and Nye, 2000:13)

### 一、 治理的執行—透過法治<sup>31</sup>

而法治的終極目標，即施行憲政主義。並且，近年來相關法學論著中，開始論及世界憲政主義 (World constitutionalism)<sup>32</sup>與人民憲政主義 (Kramer, 2004)

<sup>31</sup> 亦有學者提出相關論點，詳見 (Kamarck, 2000: 251)

<sup>32</sup> 世界憲政主義需要政治現實主義及理想想像的結合基礎上，才有可能繼續推動，就政治現實面而言，世界憲政主義落實的可能性在於，必須先面對世界所有區域及各種文化偏見的差異化議題，法律系統的一致性及普及性必須同時調和文化多樣性的多元價值，另外，世界憲政主義的研究目標不能只著重在國家與非國家組織之上，應當更著重在國家與非國家組織之間的信任聯盟的關係網絡，以致市民社會的理念得以被權力擁有者場所聽到。是否這樣的信任聯盟網絡得以落實的立基點，取決於全球社會的憲政化浪潮論點是否具有信服力，然而這種願景的可信度是受制於憲政主義概念的不確定化，而其解決方式，或許藉著國際法的基礎規範系統，如人權原則與國際法基礎架構原則的結合，對法形式主義論者而言，其強調憲法內容的不可破毀性，不只是連聯合國憲章的本文，而且連其他憲法文件也相同。另一方式是，透過組織改革模式，對國家聯盟模式的再評估機制，來確定聯合國系統的優劣勢，最後，透過集中跨國法律的高度憲政化系統的整合工程來落實，如聯合國法律、WTO 法律、及歐盟法律等，或者，透過將世界法律內涵內化為

的觀點，代表了憲政主義已經突破原本的思維，朝向上（全球化）與向下（在地化）的方向發展，一方面全球化，統合國際法的基礎，並邁向世界憲政主義（World constitutionalism）為鵠的（Johnston, 2005:3-29）。另一方面在地化，尊重差異（diversity），保留各地的憲政運作機制，做為文化發展的特徵（Fleiner, 2001:929-940）。而這樣的演變，與本文都會治理的發展模式，產生了交相呼應的對照，亦佐證了以「憲政主義架構的法治手段達成」為首要都會治理建立的基礎。在此邏輯發展之下，亦延伸了法治國際化、法治全球化、法治區域化、法治在地化等議題（黃文藝，2006：11-39）。

**以法治國際化來看**，其指在法律文化的傳播與交流的過程中，各個主權國家的法律制度蘊含著世界法律文明的共通點，使各國的法律制度在某些方面可以彼此接近乃融合，形成一個相互依存、相互聯結的國際性的法律發展趨勢。其亦包含了兩層含意：其一指各個國家或地區的法律相互藉鑒與吸收，形成共識。即在某些領域中使本國法律與國際上流通的法律相互銜接。其二指積極參與國際立法的起草和制定的工作，以履行自身所必須承擔的國際義務（黃文藝，2006：11）。國家自身的國內法必須趨同於世界趨勢，作為全球適應的基準，並形成國家間（國際法）、國際法與國內法的協調。

**以法治全球化來看**，就是法律非國家化的過程。Shapiro 認為，「法律全球化是指全世界生活在一套單一的法律規則之下的程度。（Shapiro, 1993: 37）」德國學者 Dellbrück 認為，「全球化應當解釋為市場、法律與政治非國家化的過程，其目的是促進各個密切聯繫的民族和個人的共同利益。（Dellbrück, 1993:10-11）」此外，更有學者提出，「法治全球化就是私政府立法。」的概念。然而，基本上內容概括世界法律的多元化、世界法律的一體化、全球治理的法治化。國家法律不在是世界上法律唯一的表現形式，世界法律亦開始走向多元化的發展，形成全球系統不同主體（國際政府組織、國際非政府組織、超國家組織）間複雜交錯的互動關係。法律一體化是指全球範圍內法律規範的相互聯結，各國之間的法律規範是互不隸屬，國際法與國內法也被看作是不同的法律體系，諸如《聯合國憲章》、《關稅暨貿易協定》。以全球治理的法治化來看，由於國內法為中心的國家，法治僅能是一種國內治理的模式，然而治理不同於統治，其統治主體既可為社會公

---

國家法律系統的基本規範，並藉由國內立法制訂與司法承認的程序，將世界憲法價值內化為國家憲法的基本核心價值。（Johnston, 2005:28-29）

共機構，亦可為私人機構，甚至兩者的合作，不同統治是上對下的關係，而是一種上下左右互動的過程，剛好可以套用在無政府的全球社會，發揚全球法治治理精神，設置法治機制去解決問題（Palmer, 1992: 259）。

**法治區域化**就是一個不同於各成員國發的區域共同體憲法的形式，像歐盟、北美經濟體等區域化等實例，都說明法律在區域化中角色逐漸竄升。

**而法治在地化**基本表現在三個面向，首先就是強調傳統的法律文化（Fleiner, 2001:929-940），尊重各別國家法律文化的發展與演進過程中創建出的運行制度。其次，就是利用本土資源進行法治建設，包括從歷史上傳承下來、影響實際人們行為的觀念以及在行為中體現出來的行為模式，當然亦包含當前社會施行或實踐中之正式或非正式制度，如民間風俗、社會習慣等。此外加上外來法的在地化改造，經由全球化的潮流之下，使外來法能夠融入本國的法律體系或文化中，為民眾所接受或遵守。

## 二、治理的執行—透過私部門

透過私部門進行治理，依執行的機關來看，可分為跨國公司、國內企業與地方產業。

**依跨國公司觀之：**近年來，隨著經濟全球化的發展、全球資本主義的擴張等因素趨然之下，跨國公司的「權力」逐漸增強，對於一些傳統的規範與價值亦受到挑戰。由於跨國公司經營橫跨了許多國家不同的文化、法律環境的經營環境，亦產生了新型態的佈局與競爭型態。在這種市場拓展的速度已經超出了國家社會與政治制度所能掌控的範圍，亦即跨國公司權力之所在。跨國公司本身具有很特殊管制上的問題，其內部是一種整合的控制系統，然而其外在表現卻是不同的組織形式。其中可能包含了母公司、子公司或其他從屬的聯營公司構成了跨國公司的企業集團，然而每一單位都必須在不同的國家進行註冊、營運等，形成一個全球體系。然而國家與國家間，可能會有不同的法律制度與經營環境，形成一種特殊的型態。因此，跨國公司的治理可分為管制性治理與規制性治理。管制性治理亦即一般企業經營之行為模式，著重於公司內部結構的管理。而規制性治理強調的是一種管制與約束方式，亦即本為所謂之「治理」<sup>33</sup>。

**依國內企業來看：**本文認為治理的重點就在於金融一體化（financial

<sup>33</sup> 就跨國公司的治理議題來看主要表現在維護主權、人權與環境等議題上。詳見（朱景文，2006：349-375）本文亦不再贅述。

integration) 以及金融交易規則的統一化。金融一體化亦即國內金融市場與國際市場相互貫通，將金融網絡形成全球統一不受時空的限制，形成金融交易市場的無國界基礎。此外，金融交易規則的統一化亦不可獲缺，使國內銀行具有國際銀行的水準。

**以地方產業來看：**在面臨全球化、科技化、都市化潮流之下，地方普遍遭受到產業外移、技術落後、青壯就業人口外流等問題，加上傳統技藝傳承不易、產品創新能力及品牌形象概念不足、行銷通路封閉，在地文化特色逐漸流失，使地方產業發展難以為繼，導致城鄉差距日益擴大。因此，如何活化地方經濟，促進地方特色產業順利轉型，進而與全球接軌，便成為台灣新經濟力量再生的重要關鍵。而特色產業則是指具有歷史性、文化性、獨特性或唯一性等特質的地方產業。這種由文化為基礎所構成的新實力，即以都市文化為核心創造出來的一種新價值觀，很高的文化水準、精緻的工藝、深厚的文學學術基礎、良好的市民素質、解決問題的細膩能力、幽默談諧的語言、高級的服務待客之道、誠實真誠的人品特質等，比任何外在的形象更持久的吸引力，散發出永續的城市魅力。2002 年，我國亦將「文化創意產業」列入「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中，並由經濟部、教育部、文建會以及新聞局負責推動，希望透過政策的力量，帶動國內文化創意產業的起飛。

### 三、治理的執行—透過第三部門（154）

透過第三部門進行治理，依執行的機關來看，可分為非政府組織、非營利組織。

治理具有去中心化的概念，政府並不是國家權力的唯一中心，各種社會機構具有公眾一定的認可之後（極具一定的權威），都可以管理公共事物，這樣的意義就賦予了非政府組織有了更大空間來承擔原來國家所承擔的責任。並且非政府組織在人們面對越來越多單靠一個國家所不能解決的問題時，呈現越來越重要的地位，諸如人權、環保、難民救助、防治愛滋病等領域。

**以非政府組織的治理功能來看，其具體作用為：**1、**影響各國政府和政府間組織的決策以及影響國際立法。**由於非政府組織參與國際決策的能力受到限制，但是在國際法的制定方面，可以透過遊說和輿論的方式影響各國政府和政府組織的立場，力圖使自己的理念能夠反應在國際條約之中。2、**直接參與國際問題的解決，執行一些組織、跨國公司以及政府援助項目。**由於非政府組織設立的主要



是建立在人道主義的慈善理念之上，而且其資金來源大多是各種捐助，所以一般都認為非政府組織代表一種公益的價值取向，所以他們相對國家來說有對政治權力的超脫性，相對跨國公司來說具有對經濟利益的超脫性，具有道德優勢的「軟權力」。**3、監督國家、國際組織、跨國公司對國際義務的履行。**由於國際社會沒有一套完善的執法體系，很多國際條約本來就是各國妥協的產物，所以往返國際法的行為大量存在，而非政府組織就可以通過跟蹤監測與社員輿論來監督各國政府履行國際義務（黃文藝，2006：253-263）。

**以非營利組織的治理功能來看，其具體作用為：**1、**比起政府更貼近人民，更知道民之所欲。**例如在社會服務、政策倡導、教育文化、醫療衛生及社區發展等，皆扮演了相當重要的角色。諸如慈善、社會福利事業等，存在時間已行之久遠，因規模、影響力小而未受重視。而今日，非營利組織則不同於往昔，早已深入公共事務且影響人民的生活甚巨。**2、彌合國家與人民的鴻溝。**公部門的人力有限，對於多面向的社會問題在某些方面可能能力不足，但相較於非營利組織，是抱持的專職的態度來經營，並且是在其能力範圍內為理想而堅持。**3、結合地方文化產業共同發展，打造都市特色。**文化創意產業具有多元、複雜性等特質。然而，政府推動某向志業時會有其困難度，需要一個中介去整合、規劃與經營管理，而非營利組織乃成為有別於政府和市場以公益為先兼顧效能與效率的非營利組織，彌合政府與市場之不足，促使公民社會之發展（楊佳真、莊旻達，2007：201-238）。

## 陸、結語

雖然整個治理的體系已具有全球化與國際化的思維，在與我們最棲身相關的影響來看，還是要回歸到國家的層次。因此，對於國家與地方利益的匯集即為本文所謂利益之所在。整體利益（國家利益加上地方利益）才是對國家最有利的。因此，在此回應本文主要研究問題：

### 一、國家角色的扮演與地方自我定位

隨著全球化的過程，國際組織、非政府組織的作用逐漸增強，甚至在某些領域還是必須借重國家主權的權力。因此，國家在治理的過程中，擔當著任何組織或個人不可替代的角色。因為就算是非政府的國際組織，在國際或國內治理層次發揮作用時，還是會受到國家法律的約束，從登記、註冊或實行活動。但在兩者之間還是具有相輔相成的作用。儘管，地方治理就像是一種「挖掘國家權力」的行為，但中央政府依舊有其重要性，甚至在都市中扮演不可或缺的角色。中央政府仍然擁有決定性的權力，影響不僅在金融資源，亦在長期都市規劃與持續性發展中。國家在地方分權的過程中，凡「牽涉國家利益」或「地方對於其事務不能勝任（incapable）與角色扮演官能不良（dysfunctional）」時，具有法律斡旋（intervention）的角色。國家政府必須是忠實的看守者（watchdog），看守那些社會中「利益的不足」或「易受責難的部份」（UN Chronicle, 2001: 32）。國家必須保留主要的作為，包含地方行動的凝聚和調解地方與國際的行為，去促進全球市場的功能與力量，同時也需對社會內聚、正義、公平與都市分歧的解決等議題負責。結果，政府有最終的責任去確保全球化與都市化對於發展的正面影響。

而地方（亦即都市），在全球化、在地化等結構思維形成之下，國家對於國家利益的界定似乎越顯困難與日益模糊；相較於地方，具有識別利益的靈活力與聯繫能力，較容易找到明確的競爭地位。因此，地方政府應意識到強化自身的重要性，富含國際性的思維。並且以都會治理的觀點來看，都市政府已不再是國家政府指令之執行者，或具體城市服務之實際提供者。它的角色已逐漸轉變為各種創新組織、創新活動的倡導者和促進者，各種合作關係、網絡聯盟、對話平台、資源整合之組織者、締造者、協調者和穿針引線者，以及城市公共資產增值的經營者和持續進步的引導者（王穎，2005：278）。有鑑於此，對一個尋求永續發展的都市政府而言，扮演上述各種角色都算是一種治理表現。然而，治理係以永續

發展為鵠的。具有永續發展導向之都市政府新角色與新作為，可歸結為下列幾個重點<sup>34</sup>：(1) 發起者與倡導者，(2) 富含世界觀的戰略規劃者，(3) 以新方法在新領域承擔起政府的傳統職責，(4) 追求公共利益極大化，(5) 重視個性化市長魅力，及(6) 文化創意產業的發展。

## 二、都會治理的影響

從**國家與地方（都市）聯動基礎**中，就本文來看，引述了兩種理論模式，雖然表面上將國家發展理論與都市權力變遷放在同一個平台觀察，有點不知所謂。但在整體脈絡觀察下，兩者還是有其相關與同質性發展的趨勢，就是權力核心不再是那麼集中於中央，本文即以此作為「都會治理」的探討的誘因（由地方促動發展），但是在此還是要重申一個大家普遍都知的道理，兩者間還是具有相同目標，就是在兩者皆利益最大化的前提下設計下，為了主體「人民」進行發展。

從**都會治理的原則意涵與概念形塑**中，發現從都市統治到都會治理，是由原本公部門為主導的統治轉化為以供部門、私部門與第三部門為核心行動者的治理模式，主要推展的階層為地方，與國家間具有相對自主的網絡關係。此外，都會治理多元組合的治理模式似乎也透漏了其為科際整合新興思考課題，增強凝聚力已達到社會內聚的新公民文化，產生文化特色、價值觀與都市意象。

從**都會治理新導向與多層治理組織**中，經由文獻的檢閱，都會治理具有地方分權、公民社會參與決策、多層治理的夥伴關係與以區域和程序為主的政策關係，並且在多層治理邏輯的架構下，產生了以法治為框架（全球化、國際化、區域化、在地化），透過治理的作為分別朝全球化與在地化兩路邁進，並且產生由公部門（中央與地方）、私部門（跨國公司、國內企業、地方產業）、第三部門（非營利組織與非政府組織）為主的發展單位。

然而到了最後，本文所討論的「都會治理」，究竟是地方治理、國家治理、還是全球治理。顯然的似乎已從地方管理，逐漸演變為全球治理的思維。這亦似乎與世界的潮流趨勢相符。由此，本文所要傳達的是一種尋求發展之道，一種以民為本的治理之道。

<sup>34</sup> 本概念想法源於王穎（2005：324-329），筆者修改其內容並加入文化創意產業的意涵。

## 參考書目

- 王 穎 (2005),《城市社會學》,上海:上海三聯書店。
- 朱景文編 (2006),《全球化條件下的法治國家》,北京:中國人民大學出版社。
- 吳文彥、謝宏昌 (2002),〈都市政治研究的典範移轉現象之探討〉,《公共事務評論》,第三卷第一期,頁 69-91。
- 林水波、李長晏 (2005),《跨域治理》,台北:五南。
- 徐吉志、周蕙蘋 (2006),〈都市治理之基本意涵與發展-治理網絡的觀點-〉,紀俊臣編,《都市及區域治理》,台北:五南,頁 3-43。
- 莊旻達、陳宜亨 (2007),《國家發展理論的發展軌跡 = 中國大陸都會改革的形塑? -以上海市都市發展 (1949-迄今) 為例》,發表於「2007 銘傳大學公共事務學系「轉型與治理」校慶研討會,台灣銘傳大學,2007 年 03 月 17 日。
- 陳文政、莊旻達 (2006),《國家發展與永續都會治理之聯動關係》,收入於「兩岸四地都市治理與地方永續發展學術研討會」論文集,台灣元智大學,2006 年 12 月 6 日,頁 502-522。
- 陳立剛、李長晏 (2003),〈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》,第 56 卷第 2 期,頁 4-19。
- 陳東升 (1995),《金權城市:地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》,臺北:巨流圖書。
- 陳秉璋、陳信木 (1993),《邁向現代化》,台北:桂冠。
- 黃文藝 (2006),《全球結構與法律發展》,北京:法律出版社。
- 楊佳真、莊旻達 (2007),〈試論非營利組織與文化創意產業的結合與思辨-兼論紅樓的案例〉,《師大政治論叢》,第 7、8 合輯,2 月,頁 201-238。
- 蔡允棟 (2001),《官僚組織回應力之研究:個案實證分析》,政治科學論叢,第 15 期,頁 209-240。
- 蔡宏進 (2002),《鄉村社會發展理論與應用》,台北:唐山。
- 龐建國 (1993),《國家發展理論—兼論台灣發展經驗》,臺北:巨流。
- Alan Digaetano & Elizabeth Strom (2003), “Comparative urban governance- an integrated approach”, **Urban Affairs Review**, Vol. 38, Iss. 3, pp.356-395.
- Anderson, H.T. and van Kempen, R. (2001), “Social fragmentation, social exclusion, and Urban governance: an introduction”, **Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance**, Aldershot: Ashgate.
- Dellbrück, J. (1993), “Globalization of law, Politics and Markets”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Vol.1, No.1.
- Eisenstadt, S. N. (1964), “Social Change, Differentiation and

*Evolution.*” , **American Sociological Review**. 29(3): 375-386

Evans, Peter ( 1997 ) , “*The Eclipse of the State? Reflections on Stateness un an Era of Globalization.*” , **World Politics** 50.1, pp.62-87.

Fleiner, Thomas ( 2001 ) , “Comparative Constitutional and Administrative Law”, **Tulane Law Review**. 75, pp.27-32.

Haus, M. & Heinelt, H and Stewart, M. ( 2005 ) , **Urban governance and democracy**, New York: Routledge.

Heinelt, H& Sweeting, D and Getimis, P. ( 2006 ) , **Legitimacy and Urban Governance** ,New York: Routledge.

Hoogvelt, Ankie M. M. ( 1978 ) , **The Sociology of Developing Societies**. London: The Macmillan Press.

Horton, S & Farnham, D. ( 1999 ) , **Public Management in Britain**. London: MacMillan.

Hunter, F. ( 1953 ) , **Community power structure**. Chapel Hill: University of North Carolina Pross.

Imrie, R. & Raco, M. ( 1999 ) , “*How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom*” , **Transactions of the Institute of British Geographers**, 24 ( 1 ) , pp.45-63.

John, P. ( 2001 ) , **Local Governanca in Europe**, London: Sage.

Johnston, Douglas M. ( 2005 ) , “World Constitutionalism in the Theory of International Law”, in Ronald St. John Macdonald and Douglas M. Johnston ( eds. ) , **Toward World Constitutionalism** , Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Kamarck, Elaine C. ( 2000 ) , “*Globalization and Public Administration Reform*” , in Nye Joseph S. Jr. and Donahue John D., eds., **Governance in a Globalizing World**., Washington. D.C.: Brookings Institution Press, pp.229-252.

Kearns, A. & Paddison, R. ( 2000 ) , “*New challenges for urban governance*” , **Urban Studies**, 37 ( 5-6 ) :845-850.

Kearns, Ade & Forrest, Ray ( 2000 ) , “*Social cohesion and multilevel urban governance*” , **Urban Studies**, Vol.37, No.5-6 ,pp.995-1017.

Kearns, M. ( 1991 ) , “*Local development policies in Britain and France*” , **Urban Studies**, 37 ( 5-6 ) :443-459.

Keohane, Robert O. and Nye. Poseph S. Jr. ( 2000 ) , “*Introduction*” , in Joseph S. Nye. Jr. and John D. Donahue, eds., **Governance in a Globalizing World**, Washington, D.C.:Brookings Institution Press, pp.1-41.

Kramer, Larry D. ( 2004 ) , **The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judical Review**, New York: Oxford University Press.

Leach, S. and Wilson, D. ( 2000 ) , **Local Political Leadership**, Bristol: Policy Press.

Lowndes, V. ( 1995 ) , “*Citizenship and urban politics*” , in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman ( eds ) . **Theories of Urban Politics**, London: Sage.

Mollenkopf, J. (1983) , “*The contested city*” , **Princeton University Press**.

Mollenkopf, J. (1992) , “*How to study urban political power—From A phoenix in the ashes: The rise and fall of the Koch coalition in New York city politics.*” In Richard T. LeGates and Frederic Stout, 1996 (Eds.) .”, **The city reader**: pp.257-267.

Molotch, H. (1976) , “*The city as a growth machine: Toward a political economy of Policy*” , **American Jounary of Sociology** 82, pp.309-330.

Pahl, R.E. (1991) , “*The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission*” , **European Journal of Sociology**, 32 ,pp.345-360.

Parsons, Talcott, Robert F. Bales and Edward A. Shils (1953) , **Working Papers in the Theory of Action**. New York: The Free Press.

Pierre, Jon. (1999) , “*Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics*” , **Urban affairs Review** 34/3, pp. 372-396.

Plamer, G. (1992) , “*New ways to make international environmental law*” , **American Journal of International Law**, Vol.86.

Rhodes, R.A.W(1997),**Understanding Governance**. Buckingham: Open university press.

Rhodes, R.A.W (2000) , “*Governance and public administration*” , Pierre, J. (ed.) , **Debating Governance Authority, Steering and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, pp.54-90.

Shapiro, M. (1993) , “*The globalization of law*” , **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Vol.1, No.1.

Shields, John & Evans, B. Mitchell. (1998) , **Shrinking the State: Globalization and Public Administration“Reform”**. Canada: Hignell Book Printing.

Short, J.R. and Kim, Y.H. (1999) , **Globalization and the city**. Harlow: Addison Wesley Longman Ltd.

Skocpol , Theda(1985) , “*Introduction :Bringing the State Back In*” , in Peter Evans , et . al .(ed.)**Bringing the State Back In** . London : Cambridge University Press .

Speaker’s Commission on Citizenship(1990), **Encouraging Citizenship: Report of the Commission on Citizenship**. London: HMSO.

Stone, C.L. (1989) ,**Regime politics: Government Atlanta 1946-1988**. Lawrence, K.A.: University Press of Knasas.

Turner, Jonathan H. (1982) , **The Structure of Sociological Theory**, third edition. Homewood, Il: The Dorsey Press.

UN Chronicle (2001) , **New Trends in Urban Governance**, Mar-May2001, Vol. 38 Issue 1, p32

Vranken , Jan & Pascal De Decker and Inge Van Nieuwenhuyze (2003) , **Social inclusion, urban governance and sustainability. Towards a conceptual framework for the UGIS Research Project**, Antwerp –

Apeldoorn.

Wallerstein, Immanuel (1979), **The Capitalist World-Economy**. New York: Cambridge University Press.

[http://www.iamsterdam.com/introducing/government\\_politics/neighbourhood?mode=print](http://www.iamsterdam.com/introducing/government_politics/neighbourhood?mode=print)

<http://www.unhabitat.org/campaigns/governance>