

治理思潮下今日地方政府運作的挑戰與展望

呂育誠

台北大學公共行政暨政策學系副教授

摘要

自 1990 年代始，治理觀點在學術界普遍反省新公共管理觀點所可能形成的負面影響，以及重建政府在公共事務中居於領導地位的呼聲中，隱然已成為公共行政研究與實務操作的重要課題。本文目的主要從概念與實務運作兩層次，探討治理對今日公共行政的意涵，以及其對政府體系與地方政府活動所可能帶來的挑戰，與可採行的因應途徑。作者認為政府唯有從整體角度，依據治理觀點重新調整組織定位與發展目標，並基於權責相稱原則，在運作各環節中激發內部與外部利害關係人參與，同時共同分享資源與資訊，治理概念才能真正落實，從而可以有效解決今日政府運作問題，並滿足環境對政府的要求與期望。

Abstract

From 1990's, when New Public Management fail to handle public problems and rebuilding government's leading status become popular, the idea of governance is going to be critical issue both in discipline and practice of public administration. This study will try to clarify the meanings of governance and challenges to today's government according to concept and practice. The author argue that only government adjust its position and goal by governance, and introduce participation with inside and outside stakeholders and share resources and information. Than governance will resolve governmental problems and fill the expectation and needs from people.

壹、前言

自 1980 年代起，民間企業、非營利組織等部門憑藉對社會問題的敏感度，以及彈性運作等特點，積極投入公共事務並發揮巨大影響力量；相對地，各國政府在同時期卻普遍推動民營化、組織精簡等措施。此種一消一長情形，不僅模糊政府在社會中的責任與角色，更可能動搖政府施政的正當地位，以及民眾長期對政府所建立的信賴關係。因此為了扭轉此種不利狀況，自 1990 年代起，提振政府治府治理能力的呼聲乃逐漸產生，其主要訴求除了重塑政府對公共事務的主導地位外，也主張政府應採取開放態度，來整合不同領域與類型人員或團體的力量，以期彌補政府資源不足的先天限制。此種重建政府主體性的治理觀點隨著 1997 年英國新工黨執政，以及國際組織，如 OECD、UNDP 等的大力倡導，逐漸成為公共行政研究與實務上的重要課題，從而可能形成另一股變革與演進的潮流。

不過正當治理觀點普遍受到各界關注的同時，吾人卻不應忽略其中潛存的幾個重要問題，包括治理概念的內涵究竟為何？如何施行？以及至為重要的，即治理如何具體融入一國政府體系中並產生實質效益？另外，由於治理觀點強調政府與外界人員或團體的合作，故對於政府體系中實際從事相關工作的地方政府而言，治理所可能形成的影響不僅是理念上的，更可能會改變地方政府既有運作方式與對運作結果的評價。

基上說明，本文主要目的有二：首先從概念層面，探討治理對今日政府體制與組織而言，究竟具有何種意涵？其又可能帶來何種轉變？其次則從運作層面，思考治理觀點落實過程中，對於政府體系、特別是扮演落實者的地方政府而言，將可能形成哪些挑戰？又可能有哪些因應途徑？筆者期望經由此一討論過程，一方面釐清治理在今日公共行政問題系絡中的定位；另一方面也提供研究者與實務者思考欲採行治理觀點時，在策略上與行動上的可能選擇或發展方向。

貳、治理觀點形成背景

一、環境變動加諸政府的壓力

隨著歷史推移，人類物質文明雖然愈來愈進步，但是所衍生的問題也相對日趨複雜。以美國為例，冷戰結束雖然使其成爲全球霸主，擁有其他國家難以匹敵的國力，但是所面對的挑戰卻不曾稍減。具體而言約有下列：(Stillman II, 2003: 29)：

- (一)身爲全球超強(global superpower)對國際社會所承擔的責任。
- (二)人口老化與少數族裔人口增加。
- (三)人口由都市向郊區移動，導致城鄉資源的重分配。
- (四)更依賴全球經濟活動。
- (五)日新月異的資訊科技。
- (六)知識工作者(knowledge worker)劇增，但卻相對排擠傳統農工勞力、中層白領管理者的工作機會。
- (七)單親家庭數增加。
- (八)不同年齡層間代溝問題日趨嚴重。
- (九)資源豐富的財團對政府決策影響力日增。
- (十)全球生態環境日趨惡化。
- (十一)具備生化與核武能力的恐怖份子，其對社會的威脅加深。

另外，許多國家雖然沒有成爲強權的壓力，但是同樣也由於國際環境快速變動，從而影響國內運作環境，例如英國在 21 世紀所面對的挑戰如下(Bevir, Rhodes, & Weller, 2003: 3)：

- (一)因爲國家經濟衰退與龐大財政壓力所導致的預算不足。
- (二)1980 年代「新右派」(New Right's)思潮批判「大政府」(big government)觀點不當，從而激發對政府功能範圍的重新檢討。
- (三)對國際力量(特別是歐盟)依賴日深，從而需接受其影響來改變國內原有行

政運作模式。

(四)公眾強烈要求政府提升績效：政府不僅要做得多，也要做得好。

(五)國際間流行的新公共管理思潮影響政府運作。

(六)資訊科技所帶來的快速變革。

上述所舉美、英兩國所承受的挑戰內容或有不同，但相同之處則是政府乃是解決這些問題的基本關鍵。因為每一個問題所涉及的範圍，都涵蓋不同社會族群與團體的集體互動；且每一問題的影響程度，則可能從個人擴大至國家整體。於是政府作為國家代理人，自然不能僅止於延續國家體制運作，甚或只是扮演消極的仲裁者角色而已；相對地，其唯有面對問題並發揮積極效益，方能取得正當性，並得到社會資源支持。

二、對新公共管理的反思

自 1980 年代始，公共行政興起了「新公共管理」的主張：在實務界有美國聯邦政府施行「政府績效與成果法案」(Governmental Performance and Results Act of 1993, 簡稱 GPRA)，強力要求政府提升績效；在學術界則有 Osborne & Gaebler 所合著的「新政府運動」(The Reinventing Government)鼓吹「企業型政府」(entrepreneur government)理念(Osborne & Gaebler, 1992)，於是新公共管理可說是當時主導公共行政思潮的重要力量。Nolan 歸納當時各家之言後，認為新公共管理主張的核心概念，乃是以市場競爭、企業運作為根本的「管理主義」(managerialism)，且包括下列七項基本思維(Nolan, 2001: xxiii)：

(一)堅持政府應採行專業管理。

(二)應使用明確標準來評量政府績效。

(三)應採行「產出控制」(output controls)原則。即基於績效評量結果來決定政府所能分得之資源。

(四)應打破政府傳統部門界限，轉而採行業務導向原則來管理各工作團隊。

(五)各公部門均應引進競爭機制。

(六)政府管理應強調企業的經營模式。

(七)政府資源使用應更強調紀律(discipline)與節約(parsimony)原則。

新公共管理主張雖然為公共行政注入一股活力，並帶動許多政府推動變革措施，但其引進市場競爭機制、採行企業運作模式等觀點，卻也相對形成政府角色與職責趨於模糊的困境，故許多研究紛紛對其質疑：

(一)新公共管理過度強調市場力量，以及私部門相互競爭的優點，其結果將形成「政府缺席的治理」(governance without government)，即政府在社會中的角色將更為模糊(Peters & Pierre, 1998)。

(二)以市場機能作為政府運作主要標準，則其組織結構、資源配置、人員運用等便只能考量效率，從而社會弱勢團體或小眾利益可能受忽視，如此政府將喪失其設置的「公共性」(publicness)基本原則(Haque, 2001)。

(三)民間力量並非完全主動且積極參與公共事務，只有政府才能從整體角度解

決公共問題，從而發揮綜效(synergy)(Davis, 2002)。

基於質疑新公共管理觀點，以及重建政府主體性的呼聲，使得政府角色定位問題再求成爲 20 世紀末的重要課題。1997 年英國新工黨(New Labour)執政後，雖然並未完全捨棄新公共管理的思維，但是卻更強調政府應採行「第三條路」(The third way)的價值觀，其主要有下列(Giddens, 1998: 66)：

- (一)社會應強調公平價值。
- (二)保障社會上處於不利地位者的權益。
- (三)以自主(autonomy)爲基礎的自由。
- (四)權利與責任相稱。
- (五)民主社會應兼顧政府合法權威。
- (六)倡導全球性的多元主義。
- (七)強調哲學的保守主義(philosophic conservation)。

至於第三條路主張表現在政府運作上，則有下列三大項(Caiden & Caiden, 2002: 44-45)：

(一)國際化(internationalization)

政府運作範圍除了在國內外，也要注意跨國性公共問題的相互影響；同樣地，國際組織基於更自主地位，也常會影響特定國家內部的公共事務。

(二)效能政府(effective government)

今日政府應考量下列問題：1.建立民主制度並民主化；2.強大且有力量之公共行政體系；3.落實法制精神與依法行政；4.同時重視內部與外部的影響力量；5.兼用租稅與經濟手段來健全財政；6.採行不同類型與性質的標準來評量政府績效。總之，今日公共行乃在發揮更適應的、更前瞻的、更具企業精神的、更能回應的、更課責的，以及更友善的功能。

(三)重新重視公共行政(revitalizing public administration)

雖然官僚組織具有傳統包袱，且政府難以面面俱到地處理事務，但公共行政仍應基於專業與倫理規範原則，公開且課責的運作，以確保每一個人的合法權益。

第三條路所主張的思考與策略途徑，提供今日公共行政界定政府地位與功能時的折衷選擇：第一，今日政府一方面雖然不能再像傳統官僚組織般，基於封閉立場施行權威，並獨斷分配各項社會資源；但是另一方面也不能將規劃與執行公共事務的責任完全委由市場機制決定，或是僅用狹隘的效率與經濟觀點，來界定政府運作方向。

其次，雖然可用資源受限，但政府仍應肩負處理公共事務的主要責任。至於解決之道則是一方面持續提升本身能力並推動各項變革措施；另一方面則是開放外界各團體與公民參與，在權責相稱的原則上共同尋求公共事務的處理途徑。

筆者認爲上述實務上與理念上的轉變，正是今日治理觀點產生的重要動力。

參、政府治理的思維

一、治理的定義

根據 Lynn 等人之定義，公共行政的治理¹，指的是「用於限制、指引，以及強化政府行動的一套法制、行政規則，或者操作實務。至於政府行動的主要內容，則是指生產或提供公眾所需的產品或服務」(Lynn, et.al., 2000: 235)。由此定義可知：治理乃期望重新界定政府角色與功能發展方向。Jenssen 認為採行治理觀點將對公共行政產生下列影響(Jenssen, 2002:309- 311)：

第一，公共行政不再只是「線性」(linear)思維，而是對市場、管理、效率、法制...等問題綜合考量的結果。

第二，在多元考量下，公共行政必需能兼顧不同的價值與期望，例如集權與分權、個人專業與團隊整合、傳統官僚與彈性人力...等。

第三，公共行政未來發展途徑是一個容納不同觀點的「共同演化」(co-evolution)過程。

由以上引述可知：治理概念乃是許多主張的集合，並欲提供政府或公共行政特定的運作途徑，或建立特定價值取向。事實上，治理概念對今日公共行政最重要的意義，在於其已超越學術研究的範圍，而實際成為指導政府實務運作的基本原則。以下茲將各國組織的使用情形歸納如下：

(一)「聯合國發展計畫」(United Nations Development Program, 簡稱 UNDP)

UNDP 在一份對 9 個會員國處理貧窮問題的研究報告中，開宗明義地主張治理是一國政府運作的基本憑藉，且其應包括 8 個次級概念(UNDP, 2001)：1.參與；2.法治；3.透明；4.回應；5.公平；6.效能；7.課責；8.策略願景。

(二)「世界銀行」(World Bank)

自 1980 年代始，「世界銀行」(World Bank)在協助會員國改善國內經濟社會問題時，便主張各國應超越政治體制上的限制，而在公共政策與政府運作上尋求「良好治理」(good governance)。所謂良好治理，係指「政府權力展現在管理國家經濟與社會資源發展的形態上」(Françoise, 1999: 8)。

(三)聯合國

聯合國在一份對南半球開發中國家進行國際合作的研究報告中指出，推動跨國合作的基礎，主要仍在於個別國家本身是否有良好治理能力。其主要包括下列(UN, 2000: 12)：

- 1.分享全球性的共識，並落實於政府實際執行之中。
- 2.國家層次政府組織應與企業、民間公民組織締結夥伴關係。
- 3.鼓勵政府與社會各層級對治理問題提供意見。
- 4.在都市層次中，強化前述夥伴關係以有助於處理生態與社會問題。
- 5.經由政府、民間，以及公民社會的有效結合，提升人民能力。

綜上研究，本文乃將治理定義如下：

政府為解決社會問題，或是謀求國家未來長遠發展的需求，基於權責相稱原

¹ 近年治理概念普誦被運用在許多領域，如「公司治理」(corporation governance)、「全球治理」(global governance)...等。以下本文對治理一詞之使用，除非另有說明，否則均指公共行政之治理，以凝聚分析焦點。

則整合各公私部門行動，以達成共同目標的運作模式。

上述定義主要包括下列要點：

第一，政府是整個治理工作的主導者。

第二，治理是目標或結果導向的。

第三，推動治理有賴社會各公私部門共同參與。

第四，各參與者間的合作關係是基於權責相稱原則進行分工，並由政府整合，而非彼此居於對等地位或平均分隔責任。

第五，各參與者間須建構共同目標，或是能對特定問題凝聚共識。

二、治理觀念的操作

如同概念上的包容廣泛，治理在操作落實上也因為使用情境與所面對的問題不同，而有不同途徑。以下筆者將從「思考架構」與「實務運作」兩層面，分析治理操作內涵：

(一)思考架構

治理在此部分的操作意涵，係指明確表達其所涵蓋的，不同因素間的關係。例如 Lynn Jr. 等人認為執行政府治理應融入日常公共管理過程中，並綜合考量組織運作各階段可能表現的特性。基於此，他們認為治理可以轉化為下列公式，如圖一所示²：

$$O = f(E, C, T, S, M)$$

O = outputs/ outcomes(individual level and/ or organizational outputs/ outcomes)，個人或組織層次的產出或結果。

E = environmental factors，環境因素。

C = client characteristics，顧客特質。

T = treatments(primary work/ core processes/ technology)，組織運作過程或工作推動所建立的目標、採用的途徑。

S = structures，組織結構。

M = managerial roles and actions，管理角色與行動。

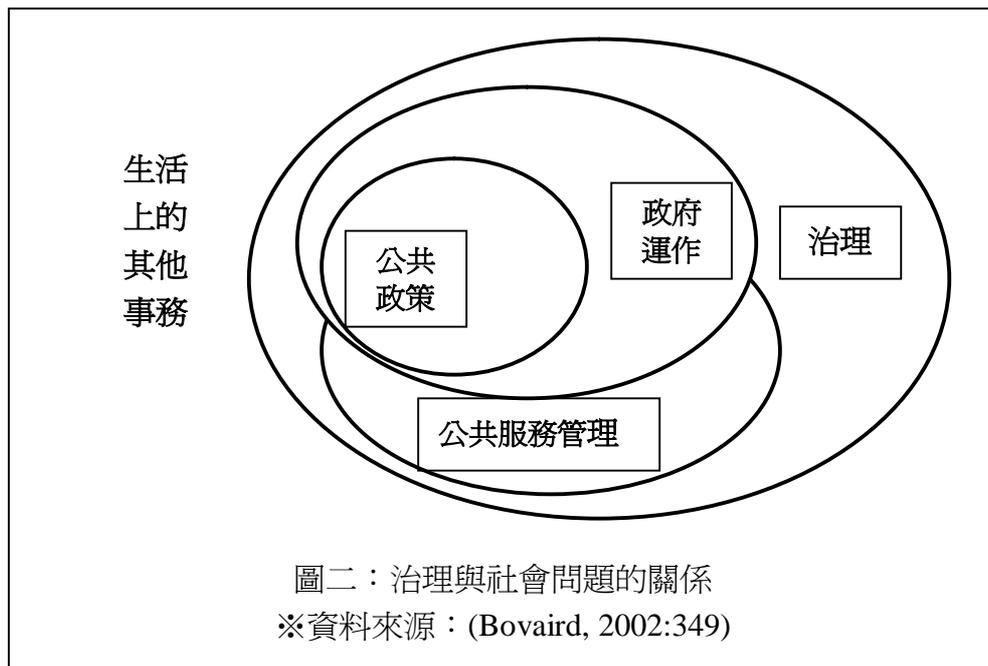
圖一：政府治理考量內容

資料來源：Lynn, Jr.(2000), P.244.

在圖一中，E, C, T, S, M, 等 5 因素代表影響治理的原因，O 則是五因素交互影響的結果，至於治理則所有因素的整體互動表現。換言之，吾人只要考量 6 項因素的互動情形，則便可以獲得治理的完整圖像。

²圖一之中譯乃轉引自呂育誠(2005: 9)

另外，Bovaird 則是將治理視為是社會處理公共問題的整合架構，如圖二所示：



在圖二中，人們日常生活中會面臨許多公共問題，傳統上乃是由政府制定各項公共政策來處理，但是隨著社會日趨多元與公共問題複雜化，則尚要引進企業、非營利組織、社區等團體來發揮公共服務管理功能。至於治理，則是涵括這些因素，即整合各利害關係人，並採行不同途徑來處理公共問題。

由 Lynn, Jr. 等人與 Bovaird 的研究成果可知，在思考架構層面上，治理乃是作為吾人界定公共問題焦點與範疇的基礎，亦即經由治理觀點，不同參與公共問題的人員或團體較能釐清當前所面對的問題焦點，以及透過凝聚共識的方式來解決問題。

(二)實務運作

治理在此部分的操作意涵，則是指作為解決實際問題的標準或工具。例如 OECD 將治理視為是地方政府達成公共課責(public accountability)及參與民主(participatory democracy)兩大目標的手段。其在 2001 年一份研究各會員國推動「夥伴關係」(partnership)的研究成果報中主張：藉由整合地方上不同團體或個人而形成夥伴，將是地方政府發揮良好治理功能，進而能實現公共課責與參與民主目標的重要途徑。而評定一國地方政府是否符合良好治理？主要在觀察下列三項地方政府運作的表現情形(OECD, 2001)：

1. 地方政府各項施政是否制定具體計畫？同時這些計畫內容中關於執行方式與資源配置等問題，是否主動提供民眾參與決定的機會？
2. 地方政府設定各項施政目標，以及其間優先次序時，民眾也有參與影響的

機會？

3.地方政府各項運作結果是否能基於「綜效」觀點，考量各種可能產生效益的途徑，並儘量滿足不同民間團體的需求？

上述三項內容原本都是地方政府運作過程中，所需要考量的問題，但是經由治理觀點整合後，則轉變為一個整體策略途徑與行動準則。如此，將可使各國原先各不相同的工作內容與重點，取得一致的瞭解與評量共識。

此外，Knack 等人則認為治理除了作為政府施政目標與原則外，更應作為評量政府施政績效的標準，如此才能真正提升政府能力。於是其便致力於建立政府施政的治理指標，本指標在 2003 年(第二版)的最新修正內容如表一所示(Knack, 2003: 352)³：

表一：政府治理能力評估指標

執政限制(Executive Constraints)
1.正式與橫向的(formal horizontal) (1)對立法部門的課責；(2)對司法部門的課責
2.非正式與橫向的(informal horizontal) (1)媒體自由度；(2)公務人員專業性；(3)私部門競爭程度
3.府際的、縱向的(inter- governmental vertical) 地方政府預算自主性
4.不同層次選民的條件 (1)教育程度與識字率；(2)稅課範圍
執政能力(Executive Capabilities)
1.過程(process) (1)計畫與預算準備；(2)公務人力費用；(3)預算執行情形；(4)公務人員的報酬；(5)公務人員數；(6)府際關係型式；(7)政府各項收入之管理
2.績效(performance) (1)促進企業發展情形；(2)民眾滿意度；(3)政府被投訴情形；(4)公民參政情形；(5)公共服務品質

資料來源：(Knack, 2003: 352)

從表一內容可知，治理已由抽象概念轉變為具體評估指標：政府若能達成或履行各項目內容，就是實現「良好治理」；相同地，社會各界也可以從各項指標達成情形中，評價政府治理能力。

(三)小結

不論是從「思考架構」或「實務運作」分析的結果，治理對今日公共行政而

³表一之中譯乃轉引自呂育誠(2005: 10)

言，均已超越抽象的概念，或是僅止於學術研究範疇中，相反地，它已被具體轉化，並對政府運作實務發揮一定影響力，甚至已成為國際組織期望各國政府實現的重要指標。基於此，除了釐清治理概念內涵外，筆者認為更重要的，乃是尋求與實務運作接軌的途徑。因為唯有如此，吾人對治理概念的費心探索，才能展現實質意義，同時，經由操作化的落實過程，治理也才能成為今日政府運作與發展的助力，並發揮預期效益。

肆、地方政府採行治理觀點的挑戰

一、地方治理意涵

由於治理觀點重視政府與外在環境維持良好互動，因此位於政府體系基層的地方政府，更有必要採行「地方治理」思維。Bovaird & Löffler 歸納了 OECD 國家推行治理的經驗了，對地方治理作了下列定義：

「地方治理是一套包括正式與非正式的規則、結構，以及過程。它決定了個人與組織行使權力的方式，此方式除了超越一般利害關係人所作成決策的力量之外，也會影響個人或組織在地方層次上的福利」。

基於上述定義，地方治理可以進一步導出下列五項意涵(Bovaird & Löffler, 2002: 16)：

- (一)多元利害關係人(multiple stakeholder)。地方公共問題不能由政府當局片面解決，而是有賴各方人員與組織的合作。
- (二)包括正式與非正式的規則(rule)。在利害關係人互動中，兩者均可能會受到重視，彼此間並會產生不同優先順序。
- (三)除了新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威，以及合作的網路關係。
- (四)除了目標與手段、投入與產出等因素外，也考量社會所重視的重要程序價值，如誠實、透明、廉潔等。
- (五)基於政治運作傳統，考量各利害關係人間權力互動以及促進本身利益的情境。

筆者認為上述五項意涵，除了把前述治理概念進一步具體化外，更重要的意義則在界定今日地方政府與環境關係：傳統上，地方政府在整個政府體系中，不論是作為中央政府的「代理人」(agent)或是強調自主地位的地方自治團體，都是處理地方公共事務的主導者，或是資源配置者，然而在今日地方民間自主意識提升、各種團體或個人積極參與公共事務，甚至於中央政府直接介入的環境下，地方政府獨占的優勢不復存在，因此，考量多元因素，並基於互利等治理原則來建構關係網路，方能確保其能順利運作。

地方治理對地方政府的轉變，可由表二加以比較⁴：

⁴—之中譯乃轉引自呂育誠(2005: 6)

表二：地方治理概念與政府本位概念之差異比較

	政府本位(government)	地方治理(local governance)
涉及不同制度數目	少	多
官僚結構	層級的，且強調一致性	分權的，且容許分散運作
橫向網路關係	封閉的	儘量向外延伸
國際網路關係	最小化原則	開放原則
在民主程序中的表現	代表性角色	兼具代表性並實驗性
政策特質	例行性	創新與學習
中央政府的影響方式	直接控制	基於分權並儘量避免干預
領導方式	集體的或顧客導向	首長主導或個人導向

資料來源：(John, 2001: 17)

表二為 John 在研究西歐國家地方政府自 1990 年代後期以來，引用地方治理觀點後，對傳統以政府為本位的角色與功能模式所產生的轉變。筆者認為從其中各項比較可知：地方治理不僅將地方政府角色與功能範圍進行大幅擴充，同時也強調內部分外部人員間能開放與互動，進而激發出地方政府組織的活力。

二、潛存的挑戰(一)——對政府整體而言

表面觀之，地方治理似乎帶來地方政府全新的思維與運作指引，但是若從制度建立與成長的觀點而言，當組織中位存新舊觀念時，勢將造成一定程度衝擊與不適應情形。故筆者認為面對地方治理觀點時，實不應樂觀的全盤接受，或是認為地方政府必然會主動採行，相反地，更應審慎思考其中可能存在的落差，從而尋求整合之道。本部分茲先從地方整體層面進行分析：

由於地方治理考量整體環境系絡，並強調利害關係人的互動影響，故勢必衝擊地方政府原有的本位立場，亦即地方政府不在只是針對個別政策目標或對象行使權利，而是要與環境系絡中其他影響力來源建立互動關係。此論述可從「個別」、「府際」、「國際」三層次來討論：

首先，就個別層次而言，地方政府在環境中固然具有法定地位與權責，但在具有多元特性的環境中，卻要有更宏觀而週延的思維，其具體表現如下 (Armstrong, 2000: 19- 25)：

- (一) 地方政府應重新界定與民眾間的關係。
- (二) 地方政府應主動爭取各項資源，以支應各項費用支出。
- (三) 著重於提供各類公共服務，並停止不同意識型態間的爭論。
- (四) 不斷創新以提升治理能力。

上述四項表現顯示今日地方政府設立與存在的理由，不僅在於反映特定意識型態價值而已，更在於提升本身各類條件，並對地方發揮實質影響力。

其次，就府際層次而言，傳統上地方政府受限於權責與條件限制，運作範圍多只限於本身轄區，然而在治理觀點下，其也要考量轄區外的相關影響因素，於

是府際關係便成爲另一重要影響。其具體表現如下(Cameron, et.al., 2000: 267-275)：

- (一)地方政府應與其他公部門社私部門組織從事制度上的合作，並共同執行相關計畫與策略。
- (二)地方政府應營造水平(horizontal)範疇的治理關係，即區域內與各相關公私組織的合作。
- (三)地方政府也應建構垂直(vertical)範圍的治理關係，即與不同層級政府體系建立良好連繫與協調機制。

上述三項表現顯示地方政府在治理問題系絡中不僅非唯一，也不能只行使法定強制權利，而是要與不同層級、類型組織營造合作關係，並共同處理地方問題。

最後，就國際層次而言，在全球化趨勢下，許多公共議題，如環保、勞工、社會安全...等，常由國際組織跨越國家層次，直接影響特定地方政府，於是地方治理自然要納入國際因素，其具體如下(Nice & Grosse, 2004: 209- 220)：

- (一)地方政府需要爭取國際間的財政補助(grants- in aid)，以解決日益繁雜的問題。
- (二)地方政府需進行組織再造，以符合國際標準與需求。
- (三)地方政府要重新界定並區隔本身的功能與責任。
- (四)地方政府要檢討原有法令規章。
- (五)地方政府要能營造公私夥伴關係，並承諾提供有關公共服務。
- (六)地方政府也要遵守國際規範與協定。

上述六項表現顯示今日地方政府已非「地方上的政府組織」此單純地位而已，其更是國際合作與全球互動中不可或缺的參與者。

綜合以上個別、府際，以及國際等三層面的表現，筆者認爲地方治理對地方政府整體的影響，應在於角色、定位，以及功能取向的重新調適，亦即地方政府可能必須從固定職責、本位的、執行的、以轄區爲限的運作型態，轉變爲多元職責、多元參與的、兼具規劃與執行的，考量多重環境的全方位組織。

二、潛存的挑戰(二)——對內部人員而言

當地方治理觀點影響地方政府整體的同時，內部人員自然也會受連帶影響，而需求調整原來工作模式。以下將自民選人員與管理者兩方面分析：

首先，就民選人員而言，雖然其是經由民衆選舉產生，理當對環境特性具有極高的敏感度，但是反映選民意見是一回事，而引領地方政府人員達成目標可能是另一回事，特別是當所需關切的問題範疇可能超越地方政府轄區(選區)，且可能產生影響力的來源又不限於選民時，如何避免偏狹的地方本位思考，而以更宏觀的態度來因應環境需求，將是巨大挑戰。Vogelsang- Coombs 與 Miller 兩人針對美國地方政府民選人員所做的調查研究即發現：其由於受到無法全職全時工作、沒有機會受訓、不適應機關複雜工作技術、個人偏好或偏見，以及未實際從事操作等因素影響，以致常不易跟上機關的運作需求。而經由問卷調查與訪問過

程後，兩人歸納出今日民選人員所應具備的治理能力有下列 6 項(Vogelsang-Coombs & Miller, 1999: 200- 211)：

- (一)民選人員決策內容除了配合立法需求而建立合作聯盟外，也要連帶考慮政策施行有關問題。
- (二)民選人員除了促使議會通過適當法律外，也有責任維持政府組織健全運作。
- (三)民選人員要能整合意見分歧的民眾，並以新而有意義方式提升其公民生活。
- (四)民選人員應從更寬闊的視野角度，強化地方政府本身能力，並促成區域間的合作。
- (五)民選人員有義務將法令規定與地方政府運作實務，進行適當的結合。
- (六)民選人員應不斷充實本身知能，以因應不同工作所需。

上述六項能力顯示地方治理觀點下，民選人員除了政治人物的角色外，也要兼具行政能力，並能從宏觀而長遠的角度來促進地方政府的發展。

其次，從管理者角度而言，其由於是各項政策的實際執行者，又是位居第一線，直接承受環境壓力的人員，故地方治理觀點對其可能產生的衝擊，將是最直接而持續的，其具體內容如下(Lowndes, 1999: 22)：

- (一)地方治理雖然不是「新的管理」，但卻需要管理者採行不同，或是接受分歧的管理思潮與實務。
- (二)地方治理所形成的管理變革不是只有單一路徑的，而是給合組織與個人，以及有關單位，共同回應政府運作系統中不同的影響因素來改變。
- (三)地方治理的管理變革方向亦不是直線的，而是持續在新、舊方案中時進時退。同時不同組織層級的方式亦各不相同。
- (四)地方治理的管理變革也要注意政治因素，即考慮地方環境中政府與民間的互動關係。

上述 4 項內容意味地方治理觀點下，管理者的工作不再是固定的或只限於執行上級指令即可，相反地，其一方面要更能承受環境變動；另一方面也要能彈性調整工作方式、工作步調，以符合不同問題需求。

綜合民選人員與管理者所面臨的角色與職能轉換，筆者認為今日地方治理對於地方政府內部人員最大的挑戰，不是職務地位的變動，而是心態與觀念的調整。換言之，民選人員依然是民選人員，管理者也依然是管理者，但是由於大環境的變遷，使得兩者的工作方式與考量內容，也要隨之調整。而更重要的是，面對此一壓力，政府內部人員並無拒絕調整的權利。因為在民眾自主意識高漲、多元民間團體積極投入公共事務的情境下，地方政府人員拒絕變革的結果，不僅可能受到民眾質疑，從而削減對地方政府的支持與資源配置；甚至經由「民營化」、「外包」等方式，民眾團體可以取代地方政府功能，使其喪失實質影響力。

伍、調整與變革途徑

一、從理念到實際

從概念上而言，治理固然提供了公共行政在新公共管理觀點外的另一種思考途徑，也指出今日政府運作的方向，但是由於治理內涵與定義較為模糊，以致易產生「認知上肯定、行動上遲疑」的落差。Wilson 在其對地方治理的研究結論中，即明言落實地方治理的首要工作，乃在於「從實際現象上排解語意糾結」(disentangling rhetoric from reality)(Wilson, 2000: 55)。筆者認為此現象反映出今日公共行政採行治理觀點的問題關鍵，乃在於將概念轉化為具體可行的行動方案，而對於地方政府而言，此工作尤顯重要。因為其若不能先建構具體的治理目標與策略方案，則在面對多元利害關係人影響時，不僅難以凝聚共識，更可能使政策內容在持不同立場與利益者的解讀下，趨於支離破碎而無法達成目標，即所謂「未蒙其利、先見其弊」也。

值得注意的是，治理概念轉化除了本身落實執行的考量外，更重要的理由乃是來自於外在環境的壓力，簡言之，今日政府(包括中央與地方)若不能具體落實治理觀概念，則將會面臨嚴重的危機與挑戰。此一主張可從政府外在與內外兩方式分別說明如下：

首先，就外在層面而言，私部門、第三部參與政府運作已是難以避免的趨勢，同時，這些個人或團體不僅只是消極被動的配合角色而已，其更可能有各自主張、期望，甚至利益取向。故政府若採行治理觀點，才能維持本身在公共事務系絡中的主導地位，同時據以重新配置各利害關係人的權責內容。

其次，就內在層面而言，在民營化、組織精簡等新公共管理思潮衝擊下，政府公務人力一方面似乎經常扮演無效能的、需要被改革的對象；但另一方面基於法定地位與法令授權，其又要承擔社會的期望，並主動解決各項難題。在此種矛盾情境下，要求各單位與人員能表現出優良績效，不啻緣木求魚。因此採行治理觀點雖不必然就能解決當前組織內部一切問題，但至少提供決策者另一套思考選項，並可作為未來進行變革的指引。

事實上，近年已有研究注意上述問題的重要性，而對治理概念作進一步的釐清與轉化工作。例如 Christensen & Lægreid 兩人認為今日政府治理的各類考量，實際上可以策納出兩種基本模式，即「主權國」(Sovereign State)與「超市國」(Supermarket State)。前者以政府設立的政治與法制精神為主，強調目標與手段的連結，以及決策者基於法律與理性的行動；後者則以經濟價值為核心，強調政府應基於市場運作程序解決各項公共問題或提供服務(Christensen & Lægreid, 2002: 14- 17)。經由此歸納，治理特性、內涵，以及欲達成目標...等問題，就能產生較具體的輪廓。另外，Healey 等人亦主張思考都市治理問題時，不能只從一般性的觀點來討論，而是應更具體建構出規範性的、可實現的目標。其內容如下(Healey, 2002: 26- 27)：

- (一)提升政府處理環境中轉換的、變動的、複雜的，以及交互影響的問題的能力。
- (二)將上述能力制度化，並成為政府運作的明確軌道(trajectories)。

綜上討論，筆者認為轉化治理概念的重要性主要有下：

第一，藉由概念轉化過程，促使機關重新思考本身在環境中的定位，以及應發揮的功能。

第二，以概念轉化，作為實際推動各項措施的起點與動力。

二、可採行的作為

由於環境特性互異，以及各政府施政重點差異，故轉化治理概念的實際行動，並不在於設定政府工作項目，相反地，是藉由治理所蘊涵的觀點與思維，來激發政府採取行動，以期能符合治理目標。換言之，即基於治理所帶來的觀念轉變，刺激政府採行變革策略。以下筆者將先從宏觀與微觀的角度探討其範疇，再分別提出整合策略。

(一)宏觀層面

除了作為界定政府與今日環境關係的思考途徑外，治理的實質意義應在提升政府自我能力與努力。例如 Allen & Cars 認為在今日環境中，基層鄰里 (neighbourhood) 概念已從個別地方政府的專屬轄區，轉變為一多元利害關係人所形成的，關係糾結的網路。因此採行地方治理乃在於重塑民主政治運作模式下，地方政府組織能獲致下列能力(Allen & Cars, 2002: 100)：

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

如前文所述，當地方民眾自主意識提高，以及參與公共事務已成常態的情形下，政府除了不能維在今日持封閉官僚組織的傳統形象外，也不能完全依賴市場力量來回應民眾付託。因此今日政府轉換治理概念的宏觀意義，即在折衷前述兩種極端，並重塑政府的運作目標：一方面藉此作為地方政府積極參與環境，但可同時避免被「市場化」的行動原則；另一方面則也據以重新塑造環境與政府體系的關係。而為了符合此需求，地方政府在宏觀層面或應採行下列途策略途徑：

- 1.重新界定地方政府的定位、使命，以及對地方環境所應承擔的責任。
- 2.確立地方政府推動各公共事務的主導角色，同時權清與各利害關係人間的互動模式。
- 3.提供各利害關係人參與地方政府運作的正式管道。
- 4.在地方政府主導下，凝聚各界對地方未來治理目標的共識。

(二)微觀層面

本層面主要指政府將治理概念融入日常運作，並在工作過程與工作結果中，展現治理效益。本部分可引用 Lynn Jr.等人的研究成果為例，他們認為政府在建構治理模式時，應先回答下列問題(Lynn Jr, et.al., 2000:235-236)：

- 1.決策者憑藉法定權威進行正式控制的程度有多大？其是否能將部分權利

授權予部屬或其他部門人員執行？且不同政治情境下此原則是否都能適用？

- 2.參與公共事務的利害關係人，其想法、目標，或是有關於增進政府能的建言，是否均能被整合進現行政府體制中？並能取行動促其實現？
- 3.政府是否具有分配資源，同也能注意特別目標或需求的機制？
- 4.個別政府是否能與其他政府機關，透過整合方式達成特定政策？
- 5.基層政府或人員對於公共計畫是否能產生重要貢獻？政府能否協調不同地位與能力單位的努力？

Lynn Jr.等人認為上述 5 項問題的答案若均為「是」，則表示政府達成良好治理的機會愈高。而歸納這些問題內容，可發現其中主要包括二項重點：第一，政府應基於開放原則，接納來自於外部組織(包括民間與其他政府)與內部不同單位或層級的參與，並貢獻其能力；第二，政府應在具體目標的指引下，進行資源開發與配置，並整合不同組織與人員的能力與行動。基於此，筆者認為地方政府欲發揮治理效益，在微觀層面上應採行下列作為：

- 1.藉由資源配置與補助，激發各利害關係人參與公共事務的意願。
- 2.各項運作公開化、透明化，並主動提供各項資訊以利參與。
- 3.針對環境特性與事務需求，設定不同利害關係人的權責範圍。
- 4.進行跨單位、跨領域，以及跨區域的合作。
- 5.基於目標導向整合各項作為，以期發揮綜效。

陸、結語

面對 21 世紀的環境挑戰，治理觀點似乎提供各國政府進行下一階段變革的良好指引：就概念而言，治理主張政府重拾對公共事務的主體性，以及對社會的課責，不僅能解決 1980 年代以來，新公共管理觀點所形成的政府角色模糊問題，更重新界定政府的使命與願景；在實務上，治理倡導利害關係人的共同參與，以及跨區域、跨政府層級間的整體視野，使各項公共議題不致因為市場競爭機制而只重視成本效益，更可促進相關組織與人員分享資源，並營造權責相稱的夥伴關係。

不過就是因為治理觀點提供了一套全新的思考途徑，因此欲將其融合入政府運作體系時，勢將面臨巨大的挑戰，因為政府除了在制度設計上受限於法令規章，而難以彈性進行變革外，包括民選人員與決策者履行職責、對外與對外互動方式，也要一併調整。簡言之，治理觀點對政府體系的影響已超越了方法與技術層次，而及於理念與目標層次。此情形對於地方政府而言，意義更為重大。由於地方政府處於政府體系基層，不僅要落實各級政府政策，也要承受外界民眾所加諸的期望與要求。因此治理對今日地方政府而言，宛如重新界定新的遊戲規則，且將產生實質的影響。

然而所謂「危機就是轉機」，或許正因為治理觀點的影響是具體而全面的，政府體系正可藉此機會調整體質，並重新界定與社會系絡間的關係。從本文討論

可知，在治理觀念下，今日政府不再只是市場競爭中的參與者而已，其更要主動辦理各項公共事務，並接受各界課責。而此意涵投射於地方政府，則包括了宏觀層面的設定治理目標，以及微觀層面的整合各利害關係人的資源與能力。筆者認為經由此一系列概念界定、結合政府運作特性，最後建構具體行動方案的策略過程，才能使治理在擺脫學術論證與國際組織的規約範圍，具體落實至地方環境並有助於提升整體社會福祉。

參考書目

- 呂育誠(2005)，〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究——兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，期 14，頁 1-38。
- Allen, J. Carr, G.(2002),“The Tangled Web- Neighbourhood Governance in Post-Fordist Era”, in G. Carr, P. Healey, A. Madanipour, & C. de Magalhas, eds., **Urban Governance, Institutional Capacity & Social Milieux**, Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.
- Armstrong, H.(2000), “The Key Themes of Democratic Renewal”, in L .Pratchett, ed., **Renewing Local Democracy?: The Modernisation Agenda in British Local Government**, London: Frank Cass and Co, Ltd.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P.(2003), “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector”, **Public Administration**, Vol.81., No.1., pp.1-17.
- Bovaird, T.(2002),” Public Management and Governance: Emerging Trends and Potential Future Directions”, in E. Vigoda, ed., **Public Administration**, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Bovaird, T. & Löffler, E.(2002),” Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local governance”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.68., No.1., pp.9- 24.
- Caiden, G. E. & Caiden, N. J.(2002), “Toward More Democratic Governance”, in E. Vigoda, ed., **Public Administration**, New York: Marcel Dekker, Inc.

- Cameron, G. Danson, M. & Halkier, H.(2000), “Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives”, in G. Cameron, M. Danson, & H. Halkier, ed., *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Burlington, V. T.: Ashgate Publishing Co.
- Cristensen, T. & Laegreid, P.(2002), “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, in T. Cristensen, & P. Laegreid, ed., *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Ltd.
- Davies, J. S.(2002), “The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the Governing without Governance Thesis”, *Public Administration*, Vol.80., No.2., pp.301- 322.
- Françoise, D.(1999), “what Kind of a Citizen for What kind of State?”, in L. Rouban, ed., *Citizens and the New Governance,: Beyond New Public Management* (EGPA Yearbook, Vol. 3.), Washington, D.C.: IOS Press., pp.7- 13.
- Giddens, A.(1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Oxford: Polity Press, Ltd.
- Haque, M. S.(2001), “The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance”, *Public Administrative Review*, Vol.61., No.1., pp.65- 82.
- Healey, P., Cars, G, Madanipour, A., and De Magalhaes, C.(2002), “Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity, in G. Cars, P. Healey, A. Madanipour, and C. De Magalhaes, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Burlington, V. T.: Ashgate Publishing Co.
- Jenssen, S.(2002), “Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions?”, in T. Christensen & P. Laegreid, ed., *New Public Management: The Transformation on Ideas and Practice*, Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.
- John, P.(2001), *Local Governance in Western Europe*, London: Sage Publications.
- Knack, S., Kugler, M. & Manning, N.(2003), “Second- Generation Governance Indicators”, *International Review of Public Administrative Sciences*, Vol.69., No.3., pp.345- 364.
- Lowndes, V.(1999), “Management Change in Local Governance”, in G. Stoker, ed., *The New Management of British Local Governance*, London: Macmillan Press, Ltd.
- Lynn, Jr., L. E., Heinrich, C. J. & Hill, C. J.(2000), “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10., No.2., pp. 233- 261.

- Nice, D. C. & Grosse, A.(2004), “Innovation in Intergovernmental Relations”, in A. Farazmand, ed., *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, London: Praeger Publishers, Inc.
- Nolan, B.C.(2001), “Introduction”, in B. C. Nolan, ed., *Public Sector Reform: An International Perspective*, Wiltshire, U.K.: Palgrave Publishers, Ltd.
- OECD(2001), *Local Governance and Partnerships: A Summary of the Findings of the OECD Study on Local Partnership*, Local Economic and Employment Development(LEED) Program of OECD([http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org))
- Osborne, D. & Gaebler, T.(1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transform the Public Sector*, New York: Addison-Wesley Publishing Co.
- Peters, B. G & Pierre, J.(1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8., No.2., pp. 223- 243.
- Stillman II, R. J.(2003), “Twenty- First Century United States Governance: Statecraft as Reform Craft and The Peculiar Governing Paradox it Perpetuates”, *Public Administration*, Vol.81., No.1., pp.19- 40.
- UN(2000), *Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South- South Cooperation*, Depart of Economic and Social Affairs Division for Economics and Public Administration of UN.
- UNDP(2001), *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, (<http://www.undp.org/governance/publications.htm>)
- Vogelsang- Coombs, V. & Miller, M.(1999), “Developing the Governance Capacity of Local Elected Officials”, *Public Administration Review*, Vol.59., No.3., pp. 199- 217.
- Wilson, D.(2000),” Towards Local Governance: Rhetoric and Reality”, *Public Policy and Administration*, Vol.15., No.1., pp.43- 57.