

全球化下的公共管理與台灣發展轉型

吳英明^{*} 張其祿^{**}

摘要

全球化是二十一世紀最主要的潮流趨勢，其對人類生活的各個層面業已造成顯著之影響。公共管理在轉型發展的過程中，亦將受到全球化因素的衝擊，其中特別是有關政府職能的變遷與移轉。因此本文之主要研究目的即在解析公共管理在今日全球化因素影響下所受到的衝擊，以及未來公共管理的轉型與發展的方向。本文首先將透過文獻檢閱方式，以釐清全球化的意涵與其對公共管理理論與實務的影響，其次則將分析在全球化下的公共管理運作與策略發展方向，特別是以全球治理為核心架構的政府職能革新及移轉模式，亦即治理導向的公共管理。此外，本文並將以我國為分析個案，檢視治理導向的公共管理在我國的發展前景及展望。本文結論指出未來公共管理必將朝向政府、市場與社會三者間協力善治的方向發展。

關鍵詞：全球化、全球治理、公共管理、治理、善治、台灣

^{*} 高雄市政府公教人力發展局局長，美國喬治亞大學公共行政學博士。

^{**} 國立中山大學政治經濟學系助理教授，美國南加州大學公共行政學博士。

壹、緒論

二十一世紀最顯著的特徵便是「全球化」(globalization) 時代的來臨。隨著上個世紀末蘇聯及東歐等共產主義國家的崩解與冷戰年代的結束，國際政治經濟局勢業已出現大幅度的改變，以美蘇為主的兩極政治與軍事對抗已不再是國際舞台的主要戲碼，區域間的整合、全球經貿體系的形成反而成為今日國際議程的重心。此外，由於近期在通信、運輸及資訊等科技方面的突飛猛進，已逐漸將全球串連成一個更為緊密的世界體系，創造了更多跨國性政治經濟及社會文化的互動機會，並且突破了傳統民族國家或地理區域間的障礙及藩籬，使「全球化」現象成為今日世界最主要之特色。

「全球化」現象所帶來的衝擊具有普遍與深遠的意涵，其不僅在影響的廣度上涵蓋各個層面，例如政治、經濟、社會及文化等事務，更對其所影響的事務造成本質上的改變，使事務運作及管理的方式產生不同的轉型需要，並且必須採取全新的思維模式及策略才能有效面對此一全球化現象的挑戰。誠如英國著名社會學者 Anthony Giddens (1999) 指出，經濟全球化雖然是最容易理解及體會全球化現象的例子，但是全球化並非僅侷限於經濟事務層次，且全球化的影響具有系統連動的特性，經常是牽一髮而動全身。Giddens 認為：

「全球化的內涵無論如何也不僅僅是、甚至並非主要地是關心經濟上的相互依賴。而是關於我們生活中的時空轉換。距離遙遠的地區所發生的各種事件，無論是否涉及經濟層面，都比過去任何時期更為直接、更為迅速地對我們發生影響。相反地，個人所作決策與行動，在網絡社會中往往是全球性的影響 (Giddens, 鄭武國譯, 1999)。」

申言之，全球化現象已經深入人類各個生活領域，同時也將改變今後所有主要的組織及管理模式。例如就企業組織而言，全球化不僅只是一個時髦的用語，更是新商業經營模式 (business model)、新消費習慣，以及新商業機會的競爭。由於市場的開放、資金的快速流動、資訊的普及、知識的創新、運輸及通訊技術的進步，已使企業內部的組成呈現更為多元及跨國的特色，而企業外部則面對著來自全球各地更多競爭者、消費者及供應者的挑戰，因此傳統僵化的管理模式往往已不敵企業策略夥伴 (strategic partnership)、電子商務 (e-commerce) 或協力創投 (joint venture) 等新的經營方式，而企業的組織結構與內部治理也將受到更多透明性 (transparency) 與課責性 (accountability) 的要求，以防範其對區域甚至是全球金融及經貿體系的聯帶性衝擊與影響。¹

再者又如政府組織，其或許不如企業組織一般面臨嚴酷的競爭挑戰，但是政府今日的管理效率與效能卻每每受到廣大民眾的強烈質疑與不信任，其中除有政府本身內部組織結構鈍化、人事情化 (inertia)，及腐敗貪瀆 (corruption) 等問題

¹ 以 2001 年美國能源交易商安隆 (Enron) 公司因會計醜聞案所連串引發的金融風暴為例，即造成美國與全球股市的崩跌，使全球經濟景氣開始反轉。

之外，更因今日全球化衝擊的影響，使得政府所處理的公共政策課題變得更為複雜 (complexity)、交互依賴 (interdependence)，甚至呈現模糊 (fuzzy) 與渾沌 (chaotic) 的情況，造成政府在處理日益紛雜的經濟問題、金融問題、政治問題、生態問題與文化等問題時顯得蹣跚遲鈍與力不從心，同時也使民眾對政府逐漸失去了信賴與合法性 (legitimacy) 地位之支持 (Kettle, 2002)。政府因此勢必需在組織結構與功能上作出新的調整與改革，方能適應全球化的衝擊與影響，甚至需更進一步地配合全球化趨勢的脈動，因勢利導、化危機為轉機，才可使政府所扮演的角色重新獲得民眾及社會的肯定，並且成為國家在全球競爭過程中的助力而非阻力。而本文的核心目的因此正在於解析政府在全球化過程中的角色轉型，以期能為政府公共管理之功能找到新的定位與方向。本文計分為五個部分：首先為本節緒論部分，介紹本文之背景及目的；第二節則詳細說明全球化之發展趨勢與內涵；第三節將論述在全球化趨勢影響下政府職能的轉變與調適；第四節則以我國政府在全球化中的發展願景及策略方向做為實務個案分析，而第五節是本文結論。

貳、劇變時代中的趨勢：全球化與全球治理

究竟「社會」屬於誰擁有？該由誰來治理？一直是政治學討論的焦點。在《西伐利亞條約》確立了國家之間運作的規則之後，國際法也成為規範國與國間秩序的依據。一個重要的國際法原則就是國家主權不可侵犯，他國不得干涉內政。因此自從一六四八年的《西伐利亞條約》之後，國家開始成為世界上最主要的政治實體 (張亞中, 2002)。在一九九〇年代美蘇冷戰結束之後，全球化的世界整合趨勢逐漸成形，至今已經成為一股無法逆轉的力量。在全球化的時代中，從中世紀以來主宰一切的「國家」正面臨嚴厲的挑戰；國家的重要性與角色定位，學者的各種看法相當分歧，究竟是「大政府」或「小政府」符合當前趨勢，亦有不同的論點。

「全球化」(globalization)一詞首先出現在一九六〇年代的法國及美國，至一九七〇年代，「全球化」業已成為世界各國所通用的一項辭彙與概念。迄今雖然仍有許多針對「全球化」定義、內容與影響之爭論 (洪朝輝, 2000)，但一般而言，「全球化」是指一種成長中的全球連接現象 (growing global interconnectedness) (McGrew, 1997)，以及全球社會更加緊密的互賴關係 (increasing interdependence of world society) (Giddens, 1997)。「全球化」主要因市場經濟、資本主義、資訊化、交通運輸科技等要素互動而產生，它表現出大量生產 (mass production)、大量消費 (mass consumption)、大眾傳播 (mass communication) 及大眾參與 (mass participation) 等特色 (Spybey, 1996)。「全球化」正逐漸改變人類社會活動的空間形式與權力運作方法；全球化使得距離(distance)與疆界(border)的束縛解脫，

形成「全球性的單一空間」(Scholte, 1997)。而全球化下世界各地密切的政治、經濟、社會與文化等層面的相關與依賴，更使得跨國、跨域，甚至是超越國家、主權的互動方向發展成為必要(張世鵬、殷敘彝，1998)。「解疆域化」與「去中心化」正突顯出全球化過程的風貌 (吳英明、鄭明達，2001)。

隨著全球化的出現，人類社會也正面臨著各種風險與危機，不管某一個單一事件是否發生在自己的國家，最後難免受到不同程度的影響。恐怖主義攻擊行動、氣候變遷的全球暖化所造成的氣候異常與各種天然災害、區域金融風暴或資本異常流動造成國家的經濟崩盤、電腦病毒與駭客入侵所造成政府、企業的電腦受創，上述例子皆顯示出當今世界地球村的強烈特徵，也清楚顯現全球系統的體系效應正在增強。因此，如何治理全球也成為各界熱烈討論的議題。顯而易見，世界政府的建構並非發展的趨勢；新的治理應該朝向「由下而上」與各種組織的多元對話與協商合作，共同解決全球問題。聯合國「全球治理委員會」在一九九五年發表的《我們的全球鄰居》(Our Global Neighborhood) 文章中認為：「治理一直被視為政府間的關係，但是現在必須包含非政府組織、公民運動、跨國企業以及全球資本市場，因為這些組織均具有廣泛影響力的全球傳播媒體相互作用」。學者張亞中 (2002) 認為聯合國對於全球治理的說法，反應出國家已經不再是世界唯一主體的事實；除了國家之外，仍然有其他機構共同參與治理這個世界，超越國家的全球政策網絡已經成形，原本依賴國家所建構的「社會安全網」現在換成由全球治理所期待形成的「社會安全網」。誠如 Finkelstein (1995) 定義：「全球治理是一種跨越國家藩籬的治理活動，其間沒有主權的權威成分存在。」蓋未來人類社會所處的環境及所面對的問題將日趨關聯與緊密，而本國事務與國際事務之間的界線區分也將愈來愈模糊，因此在全球化的意涵下，任何一個國家政府的主張與政策，以及其民間社會的行為和活動都將可能具有全球性的影響與衝擊，所以無論政府、企業、非政府組織與個人都會成為全球治理過程中的重要參與份子，並且形成一種以全球為場域，地方為行動之多邊 (multilateral) 與多部門 (multi-sectoral) 的共同治理。而這也正呼應了 J. Rosenau 對於全球治理的看法，在一九九五年《全球治理》(Global Governance) 期刊的創刊號中，J. Rosenau 指出：全球治理可以被視為是一種涵蓋人類各個層次活動—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，進而對各層次的人類活動產生跨國性的影響 (Rosenau, 1995)。

事實上，全球治理的概念已實質共存於地方、國家和國際等不同層面的行動。從治理的實質操作面而言，非正式及分配性的治理系統漸漸取代集中和正式的決策 (Paquet, 1999)；不再由國家或政府獨占，強調政府與社會的協力合作 (O'Brien, 2000；Kooiman, 1993)；社會／政治的治理行為是一種由公部門與非公部門組織持續互動過程而產生 (Kooiman, 1993)。從世界政治的民主治理 (democratic governance) 的層面而言，縱使傳統國際關係仍視民族國家為首要行為者，但已非唯一行為者。更何況全球政治結構正在改變，多邊經濟組織和全球社會運動對世界政治與全球治理的影響皆與日俱增 (O'Brien, 2000)。對一個

複雜、動態與多元的世界地方化趨勢，全球治理對一個國家仍具有制度性觀點的啟發，新的治理包含了：培養人民的政治認同、提升人民及市民組織的公共事務參與能力、發展適應性的政治系統等（March and Olsen，1995）。面對全球治理的時代，現代公民對跨越疆域及超越國界的事務應該表現一種真誠的興趣。雖然全球治理的理論與機制尚在建構中，但其對一國的公共政策與公共管理已經產生實質上的影響與啟發。

英國倫敦大學政經學院院長 Anthony Giddens 在二〇〇二年造訪台灣，並且發表公開演說。Giddens (2002) 認為全球化並不只是市場的全球擴張，而是地球上深刻的改變，一個比二十年前更加相互依賴的世界。冷戰結束是一個相當重要的關鍵，在軍事衝突大幅降低的環境中，世界各國得以全心全力展開經濟、科技與民主政治的發展。全球化趨勢無庸置疑已經成形，政府部門如何嚴肅面對全球化及全球治理的議題，使國家和社會的經營與全球和未來社會接軌；同時在公共管理與政策上如何具備符合趨勢的架構和視野，將是考驗國家競爭力的關鍵之所在。全球化與全球治理對公共管理的重大影響可能包括：

一、全球化解構了國家主權與疆界的概念意涵，它加速了國家融入以世界為單一場域的全球體系。所以國家必須在心態上改變其父權式的上對下宰制思維，進而履行對地方分權的改革及不斷充實地方自治。面對全球化的挑戰，授權給地方不能再侷限於不太重要的職能。國家可以經由配套的制度設計，儘快接納地方政府和公民社會在全球行動的現狀與事實，更積極的協助其提升全球參與的能力，使其可以在國際間參與各種議題的組織與創造經貿合作的機會。

二、全球化趨勢使得過去國際關係僅由主權國家所構成的結構發生質變，國際間互相往來管道變的多元和開放，都市、社區、個人、非政府和非營利民間社團、跨國企業、全球社會運動等行為者等均有機會藉由網路、論壇、視訊科技等途徑參與各種議題，並作出策略行動達到理想的目標。一個國家真正的生命力與競爭力，最主要是要有獨立自主、多元活潑、成熟的公民社會和自由、安全的市場經濟。國家必須與民間建立新的夥伴關係，政府分權給社會，放棄當全能政府的不可能任務，培養民間社會及參與全球社會事務的新能力。如此才具備「變形蟲」社會的快速且彈性的應變能力，這樣的能力有利於應付全球化的衝擊和挑戰。

三、全球化各項議題中，經濟領域最能體現全球一體化以及高度相互依賴的特質。實際上，國際貿易正是全球化的開端；為了提高競爭力，政府應尊重市場機能，積極致力於建立更自由開放的經濟體系，大幅減少非經濟的干預，讓市場機能充分發揮功能。同時，結合民間各種有力的條件，以最有效的方式從事生產，創造整體社會最大的福祉。凡是適合由民間部門提供服務者，應盡速開放給民間辦理，這是國家對市場的分權。

四、全球化另一明顯的趨勢即媒體的發達和資訊的大量流通，這是拜全球科技能力的快速提升和普及所賜。人類社會處於如此的環境很自然對政府的施政可以清楚了解。因此，政府公關與行銷變成一個重要的課題，前者可以塑造政府有利形象，後者可以強化政府運用雙向溝通，藉著告知、教育和說服讓人民了解政

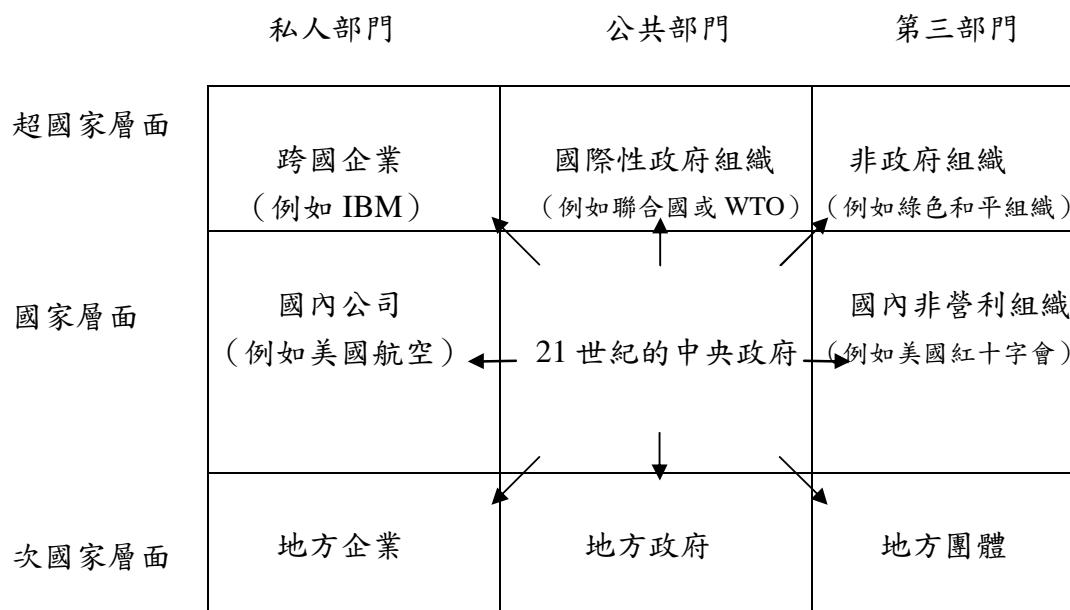
府政策，進而在行為上支持政府。

五、國家處於全球化的世界體系中，國際上任何一個國家行為者及非國家行為者的行為很容易產生牽一髮而動全身的狀況。面對如此變動迅速且相當不確定的環境，政府勢必要在公共管理上加強危機管理的部分。危機管理是危機發生前的資訊整合規劃，以因應不確定之危機狀況，培養危機管理的意識，可以降低緊急狀況下的衝擊，將意外的損失減少到最小並且可使社會迅速的復原。

參、政府職能的調整與治理模式的轉變

「從政府到治理」(from government to governance) 應是一個民主開放、多元、市場經濟的社會所必須積極架構的機制 (Kooiman, 1993)。「大政府」和「小政府」的爭論對於因應環境的變化並無太大的益處，因為「大政府」無法處理細微的議題；「小政府」無法解決層面廣大的議題，這樣的矛盾與兩難一直存在現實世界。政府權力的收縮與擴增並非解決問題的關鍵，國家機關如何藉由多面向的策略聯盟機制展開合作對話，才是正確的改革方向。美國哈佛大學甘迺迪政府學院院長 Joseph S. Nye Jr. (2002) 的「二十一世紀政府職能擴散」模型（請見表一）清楚表達了政府面對全球化應具有的調整策略。

表一、二十一世紀的政府職能擴散



資料來源：Joseph S. Nye Jr. (2002) 《美國霸權的矛盾與未來》

Nye(2002)強調假如國家權力向中央政府集中的「向心力」在二十世紀佔有

優勢的話，那我們將在二十一世紀看到「離心力量」的抬頭。這樣的趨勢反映出：國家的經營不能也不應該再由中央政府單獨承擔，多元行動者將是治理的主流，權力將呈現共享而且議題導向決定了政策目標。「From Government to Governance」是指政府職能的充實及轉變和政府治理能力的提升；這是一股去中心化 (decentralization) 的治理趨勢，國家向社會釋放權力，中央向地方授權，破除傳統政府或行政官僚具有一種完全主宰控制的迷思。「新治理」強調的是參與式及全球性的互動，政府、企業和公民社會（第三部門）等多部門之間的一種相互負責的夥伴關係。全球治理的基礎在於根據治理的基礎，發生本國與他國之間的中央治理與地方治理，相互直接參與的緊密互依關係。未來公共管理所處的環境及所必須處理的問題越來越難區分本國事務或國際事務（例如拉丁美洲的金融問題可能引爆東亞貨幣危機或東南亞排放的溫室氣體可能使歐盟遭受水患），一國的政府行為及公共政策都有全球的意義（例如，遵守全球對環境保護的協定與標準），也都同時在共同架構全球治理。當美國小布希總統拒絕《京都議定書》的談判，並逕行宣布該協議已經死亡，這樣的政策動作不僅引發國際（尤其是歐盟）的不滿與指責，在美國境內也惹惱許多非政府組織與民眾，大部分的美國人民認為破壞「全球人類公共財」的行為，將無法得到國際的尊重，也傷害了美國的國力。

公共行政研究研究的發展過程經歷了傳統公共行政、公共管理等不同階段的演進。從傳統行政／政治分立、行政中立、到民主與效率的爭辯，公民參與和民主行政、企業型政府、國家競爭力和政府再造。從傳統公共行政到公共管理雖有明顯不同焦點的思維和改革法案，但仍是著重在行政官僚體系與國內政治、經濟、社會環境的互動。但是在 globalization 趨勢與重構全球治理的世界裏，任何政府、企業及民間社會都必須面對以全球為互動和競爭的新場域，這對公共管理的研究有莫大的挑戰。Giddens (1997) 認為人類社會正面臨五大困境，其中之一就是「全球化」。雖然全球化打破傳統民族國家或國家主權的互動方式。但是，民族國家並未因此消蝕，而是必須建立新的治理機制以符合全球化的趨勢。政府的活動範圍並沒有因為全球化的不斷進行而縮小，相反的是參與空間變的更大。

全球化讓世界變小了，但世界社會中的每一份子的互動範圍卻更無限的擴大了。「全球化、全球治理與公共管理」的研究說明未來公共管理的思維、理論和範圍無法侷限於今日的「傳統格局」了，公共管理必須留意世界社會交往的新變革 (Hughes, 1999)。全球化導致全球社會更動的主體管道更多元化，而且互動的範圍及縱深更增大，Giddens (1999) 認為人類社會：「治理」的機制正在重新結構中；政府一方面得強化自己整合資源的能力，另一方面強化與其他部門成為協力夥伴團體的能力。另外，一些既不是任何國家政府組織的部分—及非政府組織及非國家行為者，也不是跨國組織的機構，實質也在參與全球治理的活動。國家能力真正的核心是指「能夠把其常規能量資源與合作的力量結合在一起」及「政府與產業界的合作關係」（王列、楊雪冬，1998）。

在過去二十年以來，政府因為在外在環境上遭遇全球化的衝擊和在國家內部

上也適逢各種危機（例如財政惡化就是明顯的因素），因此政府的管理模式在學術界與實務界受到各種討論。企業管理的效率與成功促成以管理主義為主要思維的新公共管理成為顯學。然而在政府與企業的本質大大不同之外，二十一世紀初美國重量級跨國企業醜聞一再上演，使得完全依賴市場經濟的策略來改善政府的運作，顯然已經遭受重大質疑。Giddens (2000) 在《第三條路及其批評》一書中談到：

「國家依然持續在經濟生活和其他領域中扮演根本性的重要角色。國家並不能取代市場或公民社會，但是它必須分別介入這兩個領域。政府應該尋求創造總體經濟的穩定性、提昇在教育與人力資本的投資、遏止不平等以及確保個人自我實現的機會。公民與消費者在本質上並不相同，而自由也不能等同於市場之內買賣的自由。另外，市場並不能創造或維繫倫理價值，倫理價值需要透過民主對話取得正當性，並透過公共行動加以維繫。左派必須放棄市場是必要之惡的觀念。就我們所知除了市場經濟以外已經沒有其他選項；市場競爭能產生沒有其他體系能比得上的利益。市場經濟有機會創造經濟繁榮，但無法創造公民服務，不過這個機制仍然有所貢獻，甚至能夠降低不平等的現象。」

市場經濟只有在一個社會制度的框架中，並且如果能奠基於一個健全的市民社會之上，才能有效發揮其功能。一個良善的社會是能夠在政府、市場與公民秩序之間取得平衡的社會。僅僅將國家與市場對立起來是錯誤的。如果沒有一個穩定的市民社會來結合信任規範與社會美德，市場將無法繁榮，而民主可能受到傷害」(Giddens, 2000；許家豪譯，2002)。

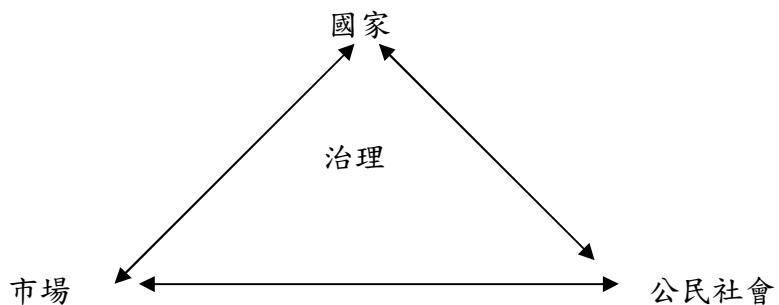
從統治 (government) 到治理 (governance) 的概念突破，反應出當代「民主化的實踐」與「全球化趨勢壓力」迫使管理者重新思考如何建構新的治理模式，以解決人類社會多元化的議題與挑戰。治理模式的精髓在於：1. 去中心化 (decentralization)；2. 國家釋放權力給社會、中央授權給地方 (devolution)，以及 3. 打破行政官僚可以主控一切的迷思。蓋新的治理架構應該是國家 (state)、市場 (market) 與公民社會 (civil society) 三者間的協力合作體系（請見圖一），並且利用「參與」(participation) 及「互動」(interaction) 的運作方式來形成相互互動與負責的夥伴關係，以共同處理解決公共管理課題。所以此一新治理架構的特色正在於具有多元的參與者、多元文化的對話、多部門的夥伴關係、多軌道的外交互動，以及多層次的網絡治理關係(multi-level governance)等 (Pierre and Peters, 2000；Rhodes, 1996, 2000；Rosenau and Czempiel, 1992)。總之，由「治理」或「全球治理」所引申的公共管理意涵是一種政府與民間、中央與地方，以及在地與全球之間的網絡合作與夥伴協力關係，其目的是藉多邊力量的分工及合作，以共同完成公共管理之任務，並彌補傳統國家與政府在管理及服務方面的不足之處。正如聯合國「全球治理委員會」 (Commission on Global Governance) 在其一九九五年委員會議報告中，對治理使命的闡述：

「治理是各種公、私部門中的個人與機構，用以處理其共同事務的一種方式；它是使相互衝突或不同利益的各造得以溝通調和，並且採取聯合行動的一種

持續性過程，它包括了具有強制權力的正式 (formal) 機構與規章制度，以及非正式 (informal) 的各種關係或安排。而這種治理機制均以參與民眾或機構的同意及共識為前題，同時也在符合各造利益的情況下所設置 (Commission on Global Governance, 1995)。」

治理的思維並且更進一步地突破了傳統政府官僚組織可以主宰一切公共事務的迷思，同時也突顯出民間部門力量在解決公共管理課題上的重要性。此外，因公、私部門界線的漸泯，以及國內與國際事務的高度關聯互動，已使公共管理不再只是政府、市場或非政府/非營利組織之間涇渭分明地制度選擇，也不僅是國內與國際事務間簡單的區分，今日治理途徑下的公共管理將是一個結合多元部門及力量，以在地行動為基礎、全球背景為場域之互動網絡與協力式的管理。

圖一：國家、市場與公民社會之三角協力合作體系



資料來源：作者整理

治理雖然可以彌補國家和市場在調控和協調過程中的不足，但是治理也不可能萬能的，它也存在許多限制，它不可能代替國家而享有合法的政治權威，它不可能代替市場而自發的對大多數資源進行有效配置。事實上，有效的治理必須建立在國家和市場的基礎之上，它是對國家和市場機制的補強。在社會資源配置中不僅存在國家的失靈和市場的失靈，當然也存在治理失靈(government failure)的可能性(Jessop, 2000；張其祿、黃榮護, 2002)。因此如何克服治理失靈及如何使治理更加有效解決問題，在九〇年代就一直是政治學者的討論重心，其中「善治」(good governance)的概念更成為最具影響力的理論。簡單的說，善治就是使公共利益最大化的管理過程，其本質特徵就在於它是政府與公民對公共生活合作管理，是政治國家與公民社會的一種新穎關係，是兩者的最佳狀態（俞可平, 2000）。不過，「善治」的概念與實務迄今仍在發展之中，尚無一統整性的論述，甚至在不同的環境中還發展出不同的「善治典範」，例如 Kickert 提出「公共治理」(public governance) (Kickert, 1997)；世界銀行(World Bank)與 OECD 則主張「善治」(good governance)(World Bank, 1992)；聯合國發展計劃(The United Nations Development Programme；UNDP)定義為「有效的治理」(sound governance)(UNDP, 1996)；聯合國教科文組織(United Nations Educational,

Scientific and Cultural Organization；UNESCO)則以「民主的治理」(democratic governance)來建構善治意涵(UNESCO，1997)。雖然這些論述的內涵可能有部分差異，但整體而言，善治的特徵可歸納如下(俞可平，2000)：

1. 合法性(legitimacy)：是指社會秩序與權威被自動認可與服從的情況，合法性與法律規範並不一定具有直接的關係，因為縱使事務依法有據，其也不必然具有合法性。合法性是人們內心所體認與願意服從的權威及秩序，合法性越大，則善治的程度便越高。合法性的來源主要基於公民的共識與參與，以及政治上的認同感。因此善治將要求有關的管理機構與管理者積極地協調各種公民之間以及公民與政府之間的利益矛盾，以使公共管理活動取得公民最大程度的參與及認同。
2. 透明性(transparency)：是指治理資訊的公開性，亦即每一位公民皆有權獲得與自己利益相關的公共管理資訊，包括立法活動、法規條款、決策制定、決策實施、行政預算、財務收支以及其他有關之治理資訊等。基於透明原則，上述這些治理資訊應能即時透過各種傳媒而為民眾所知悉，以使民眾能更有效地參與公共決策，並對治理過程做有效地監督。透明程度愈高，善治的程度也愈高。
3. 責任性(accountability)：是指治理者或治理機關對其行為的責任性，亦即因其職責所衍生出的履行義務。若沒有履行或不適當地履行其職能與義務，便是失職，亦或是說缺乏責任性。治理者或治理機構的責任性越大，則善治的程度便越高。在治理的過程中，政府、市場與社會大眾皆有其所必需負責的部分，並應運用法律和道德的雙重手段，來增進個人與機構的責任性，以臻於善治。
4. 法治(rule of law)：法治的基本意涵是法律為公共管理的最高準則，任何政府官員與公民都必須依法行事，在法律面前人人平等。法治的直接目標是規範公民的行為，管理社會事務，維持正常的社會生活秩序；但其最終目標則在保護公民的自由、平等及其他基本政治權利。準此，法治與人治相互對立，它既規範公民行為，但更約制政府作為。法治是善治的基本要求，沒有健全的法制，沒有對法律的充分尊重，沒有建立在法律之上的社會程序，便無善治。
5. 回應性(responsiveness)：回應性是指公共管理人員和治理機構必須對公民的要求做出即時的和負責的反應，不得無故拖延或沒有下文，此點與上述責任性密切相關，並可說是責任性的延伸。並且為強化回應性，相關治理機構應定期、主動地向公民徵詢意見，解釋政策及回答問題。回應性越大，則善治的程度也將越高。
6. 有效性(effectiveness)：是指治理的管理效率及成本撙節，其有兩方面的意涵：一是管理機構設置合理，管理程序合乎科學，管理活動靈活彈性；二是降低管理成本，提高資源使用效率。善治概念與無效的或低效率的管理活動格格不入。善治程度越高，管理的有效性便越高。

總之，「善治」揭櫫了治理的發展方向，亦為治理失靈問題提供了解決的契機。不過，更值得重視的是，「治理」理想的達成，終需政府、市場與社會的密切配合，且所謂的「善治」就是這三者間優質的共生合作關係，而非治理對政府或市場的完全取代。事實上，「治理」雖然強調「非政府部門的治理」(governance without government)，但卻不應被錯誤解讀為沒有政府的治理；治理所重視的是一種跨越公、私部門限制，結合政府與民間力量之平行權力網絡關係或其他跨越不同層級政府及功能領域間的互動協調機制，它的參與主體仍是政府、市場與其他的民間組織，其並非弱化，甚至是取代任一者的角色扮演，因此「治理」可以被視為是促進政府、市場與其他民間組織合作協力的平臺，以及使這些參與者能發揮一加一大於二綜效效果的催化機制，但絕非是對傳統政府或市場機制的揚棄與淘汰。

此外，再進一步而言，政府不但是治理架構中最重要的參與份子之一，其更可能是「治理」成敗的關鍵所繫。誠如前述，「市場失靈」與「政府失靈」皆是早已出現的統治問題，所以吾人並無理由樂觀期待「治理」模式不會失靈，甚至由於在治理架構下所涉及的多元參與者以及其複雜的互動體系，似乎更具有運作失靈的可能性。再者，由建置化 (institutionalization) 角度解析，「治理」模式是比政府或市場更缺乏運作規範 (rules)、透明度 (transparency) 與課責性 (accountability) 的系統，其不穩定性 (instability) 與不確定性 (uncertainty) 皆有可能更高，所以失靈的現象將並不一定會亞於政府或市場機制 (Jessop, 2000)。最後，吾人甚至還可懷疑「治理」情境是否會如預期般的發生，因為治理式的協力網絡與平臺究竟應由誰來創立建構 (initiation)、又由誰來持續維繫 (maintenance)，以及又應如何化解其運作過程中的各種衝突或集體行動 (collective action problems) 之各項問題等，皆有可能造成治理機制的難產與阻礙。總之，以上所有「治理失靈」問題都密切攸關治理的成敗，政府雖然並不一定可以完全解決或處理上述問題，但相對於其他治理架構下的參與者，例如私人企業或非營利組織等等，政府仍將較有機會扮演一個「善治」促進者的角色，特別是對於治理架構的形成與啟動具有關鍵性催化者的影響。因此「治理」雖然將取代政府在許多領域的公共管理功能，但成功的治理卻仍繫與政府的積極參與和促進推動。

肆、再造台灣

全球化的挑戰是國家、企業、非政府組織與個人都無法避免的趨勢與考驗，多重的競爭與壓力來自四面八方，時間與空間的解構使得改革與調整優勢的急迫性，令人無法喘息，深怕一個遲疑任何契機與優勢都已不復存在。後冷戰時期的全球競爭舞台，已從軍事武力的對抗轉變為經濟領域的核心能力、民主政治的成

熟度與社會多元創新的能力。而台灣又將如何能從這全球競爭的環境中脫穎而出呢？以下將分別由三個面向來進行討論，並兼論我國政府、企業與社會在此一過程中所應扮演的公共治理角色：

一、經濟領域的核心能力

產業分工的全球生產鏈是經濟全球化的重要特徵，主要代表性產業是以資訊科技（IT）為主的個人電腦、通訊與消費性電子產品（例如DVD、遊戲機等）。自一九九〇年代開始資訊產品的快速普及與需求大量湧現，電子工業的產值與獲利一直是支撐一國經濟內涵的動力來源。台灣也在這十年內建立了半導體與電腦的生產群集，成為美國與歐洲的生產基地與工廠。我國不僅成為全球製造鏈的一環，同時扮演關鍵性地位。就戰略性安全的角度而言，台灣在全球經濟體系中的重要性，是攸關世界經濟秩序是否能夠穩定運作的必要性環節。對於我國在國際政治活動空間受限和居於劣勢的艱困環境中，台灣的經濟實力成為我們在世界舞台發言的堅強後盾。說經濟優勢是台灣的戰略支柱之一，一點也不為過。

然而，如今局勢已經產生質變，全球製造生產的生態環境出現新的國家加入戰場，那就是中國想要發展成為「世界工廠」的企圖心。就中國大陸對其他國家而言，或許只有經濟競爭的關係，但對台灣而言卻是國家安全的衝擊。從日本經濟產業省官員黑田篤郎（Atsuo Kuroda）的研究資料顯示：「台灣企業製造的資訊硬體產品，在台灣內從事生產的比率，從一九九五年的72%，降到二〇〇〇年的45%，預計在二〇〇一年會滑落至35%；反觀在中國大陸的生產比率則一路從14%、41%到51%向上攀升」（黑田篤郎，2002）。台灣最具競爭優勢的產業外移過程中，也促使產業空洞化的危機出現，加上下一代的明星產業（例如生物科技）又尚未有明顯的雛型，台灣如何維繫保護國家安全的經濟支柱，令人相當擔憂。

為了及早因應台灣未來的挑戰與增強競爭優勢，政府於二〇〇二年五月提出「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」。這個計畫以經濟、人文與生活為三個面向，強調「投資人才」、「投資研發創新」、「強化全球運籌通路」與「投資生活環境」等四大主軸。國家重點計畫共有十大建設，分別是：E世代人才培育計畫、文化創意產業發展、國際創新研發基地、產業高值化、觀光客倍增、數位台灣、營運總部、全島運輸骨幹整建、水與綠建設、新故鄉社區營造。

「全球思考，在地行動」是因應全球化趨勢的最佳策略，面對中國大陸的競爭，台灣有必要重新整合既有資源，以世界公民的心態創造我們獨特和無法被取代的價值。就整個「挑戰二〇〇八」的計畫，牽涉眾多跨部會的協調與合作，因此難度相當高。我們認為計畫的成功與否，將是在我國的公務員是否具備合作、溝通、協調的能力上，而這些橫向聯繫的成熟度卻又是台灣行政體系最薄弱的一環。

經濟優勢對我國而言並非只侷限在經濟層面，而是衍伸到國家戰略層次。無論就亞洲產業版圖，或全球經濟領域，每個國家都正全力以赴，求取攻佔關鍵性板塊。台灣在這場新經濟戰爭當中，比其他國家面臨更多的壓力與急迫性，中國

大陸對台灣的威脅急速增強是最大要因。過去的成就不代表我們能夠繼續領先，因為新的環境變動與競爭者正在挑戰我們在全球產業價值鏈的位置。政府提出願景多麼美好的計畫，最終仍必須藉由行政體系落實。從行政院的「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」內容來看，政府決策核心也體會出跨部會針對「議題」合作的重要性。但我們重申唯有公務員的整合行動才能達到目標，一切的成功關鍵將存繫於公職人員。

二、民主政治的成熟度

就民主政治的發展而言，我國已經達到程序民主的階段，自總統以降各種重要公職與各級民意代表，都已經達到人民直選的標準。這不僅是亞洲的民主典範，更是全球民主國家陣營中的重要資源。雖然台灣已經在政治改革取得成果，但是卻仍然有很大的成長空間，那就是強化民主政治的深度與廣度。在民主政治的深度方面，就是提高民主政治的品質與素養；廣度方面則是培養公民在公領域與私領域，落實民主實踐而不只將民主侷限在選舉的層次上。

台灣在歷經政黨輪替以來，朝野政黨的角色錯亂與不理性的政黨衝突時有所聞，造成人民對我國民主化的過程出現相當大的疑慮，社會普遍認為政治上的衝突阻礙了經濟發展，尤其行政與立法部門在法案的相互牽制之下，更嚴重影響了重大民生與財經法案的建立，平白浪費台灣建構競爭優勢的契機。

加上社會多元化的結果，我們的社會並沒有體會真正民主的意涵，也沒有反思身為現代公民維護民主品質生活的責任感。媒體的弱智與社會亂源印象深質民心、強調言論自由卻漠視國家安全與利益、政黨與企業只追求私利卻犧牲了國家的尊嚴及優勢，上述的現象就一直重複在台灣社會上演。

蕭新煌博士在二〇〇二年九月一日出刊的《天下雜誌》中表示：「民主化對經濟的發展，就短期而言，的確有負面的衝擊。因為政權的轉移，政府沒有能力對危機作出回應，經濟就會出問題。政權轉移，需要很長的一段時間才能讓政治上軌道，菲律賓到現在都還沒有上軌道。台灣能不能移轉成功，就要看台灣的民間社會、經濟、文化的底子，能不能作為台灣民主轉型的資產。」

當台灣達到程序民主的里程碑之後，「高品質的民主內涵」將是下一階段的重要目標。同時，唯有我國建立豐厚的民主品質，政治經濟秩序的穩定、立法品質的提昇與具有高度透明（貪污、腐化指數的下降）的政府和社會，才有機會實現，台灣才能顯現出實質、獨特且不易被複製的國家核心競爭力。

我們也對國內的公民社會有高度的期許，當全球普遍認同公民社會組織將是一股重要的改革力量時，民間社會也必須清楚體認自己的責任與功能。公民社會對政府與企業發揮監督功能的同時，也必須了解自我監督管理的重要性。例如，台灣的媒體對政府嚴厲監督的同時，卻濫用言論自由，甚至狂妄的擴張媒體的權力，造成社會不安與動盪，天下雜誌的二〇〇一年度民意調查就呈現出：社會普遍認為媒體是台灣的亂源之一。這樣的結果讓人民對媒體弱智的印象深植人心，媒體也不再獲得社會的信任，就是一個民間社會相當失敗的案例。

蕭新煌博士（2002）認為：民主政治並不完美，也有許多貪污，但整體而言，

是有一個機制去糾正，台灣目前最欠缺的就是這個部分。民間社會是否有能力監督自己；我們的社會能不能支持民間團體的生存？現在台灣該民選的都民選了，接下來就是選舉的品質風度與實質民主的問題（引自 2002 年 9 月天下雜誌）。

三、社會多元創新的能力

二〇〇二年九月的天下雜誌深度報導新加坡政府與社會的轉型現狀。這個城市國家過去引以為傲的政府行政效率、呆板無聊的社會文化、生硬無比的教育體系和硬梆梆的城市建築，正成為新加坡政府急思改革轉型的對象。事實上，國家轉型的議題挑戰著新加坡一點都不令人意外。過去強調無所不能的大政府執政模式、完全的中央計畫經濟、威權的政治制度與單調的社會文化，在知識經濟時代與全球化中完全無著力的空間。其中的關鍵在於「創意」、「多元價值」與「文化所創造的精神力量」等三個層面上。

「創意」、「多元價值」與「文化所創造的精神力量」表面上與國家建立競爭優勢及全球影響力，並無直接關係。事實不然，當全球化解構了空間與時間的限制之後，以著重「軟性」生產力的知識經濟體系中「多元」、「創意」與「文化」將成為當今國家努力追求、轉型的方向。因為在知識經濟時代，經濟成長的動力來源將著重在思想產出而非硬體製造；人力資本的厚度將影響一個國家是否有能力創造高附加價值的產業，而這就是創意比呆板、效率更符合時代趨勢之處；「全球思考、在地行動」意謂著地方的識別性（identity）是向全球發出訊號的基礎，要培養國家的獨特價值是需要從認同自己的文化到對自己國家的文化產生自信，才有資格談國家競爭力與自信的議題。

台灣此刻也面臨國家轉型與思考國家未來走向的關鍵時刻，究竟台灣該採取何種價值觀、該走向何處？一直是社會熱烈討論的焦點。台灣比新加坡更具優勢（甚至比任何一個亞洲國家都具優勢）之處在於，我們具有相對開放成熟的民主政治、多元社會的活力、處於世界經濟核心的半導體聚落，但是我們的社會卻普遍缺乏自信。缺乏信心的現象表現在對國家認同感的危機上，這個現象造成國家發展的方向嚴重分歧，也削弱了面對不確定環境的應變能力。

台灣的經濟與社會發展究竟是要朝向「歐美的製造工廠」或「優質社會」值得國人深思。因為這是截然不同的國家價值觀與發展方向。我們是否願意拋棄過去的成長模式（強調經濟成長），轉變成一個具有生活品質、尊重多元與高附加價值產業活動的國家。全球化的時代提供了國家轉型方向的啟發，台灣如同其他亞太國家正面臨這個問題，但這個問題並不容易回答，因為多元代表著沒有單一制式的答案。我們的國家究竟要如何發展、如何藉由非軍事力量保障國家安全，以及如何繼續朝向全球優質國家之林邁進···等問題，是全球化與全球治理趨勢中公共管理的明星議題。但是本文無法提供完整詳細的解決方案，因為關鍵之處在於我們只是眾多「行動者」之一，任何議題的解決必須仰賴「行動者的溝通協調」。政府、企業與非政府組織的協力機制，以及 Joseph S. Nye Jr. (2002)的「二十一世紀的政府職能擴散」模型說明了解決問題的方向。

社會多元創新能力並不是單獨存在的現象，它必然與民主政治的品質有關，

也對國家是否有能力從事創意與思想的經濟活動有密切相關，更是強調多重行動者溝通協調的治理機制落實的動力。培養社會尊重多元和激發創新能力的氣氛，絕對不是一件容易的事。因為這項社會能力無法依靠政府的由上而下政策推動就能完成，所以此項核心競爭優勢非常難以被複製。

伍、結論

全球化業已成為二十一世紀最為重要的特徵，無論今日我們對於全球化的態度是肯定或否定，全球化的現象仍將在世界各地持續深化。因此，對於全球化所形成的衝擊及影響，吾人只有選擇面對，而無法逃避或忽視。並且縱使某些全球化的現象尚未完全普及，但由長期觀點檢視，其終將衝擊人類社會生活的各個層面及角落，所以全球化不僅是一種現象，更是一種正日益深化與廣化的發展過程。

既然全球化的進程及影響不容規避，則所有的組織與個人只有學習面對和因應此一挑戰。一般而言，私人企業或組織似乎早已對全球化的現象有所體認與回應。不過，政府部門或公部門組織在此一方面卻顯得落後及遲緩，而這也是為何政府在諸多全球競爭力的評比報告中，往往成為國家整體競爭能力的阻力而非助力。²因此，如何使此一全球化過程中的“落後部門”能急起直追，並化阻力為助力，便成為當代公共管理理論及實務上最為重要的課題之一。「治理」業已成為今日公共管理因應全球化的方向及圭臬，它克服了政府或市場二分選擇的困境、跨越公私部門藩籬並融合兩者之優點，更對全球化的衝擊提供了彈性有效的管理方式。若二十一世紀是全球化的世紀，則二十一世紀的公共行政必將是以治理為主軸的公共管理。

雖然治理模式揭蘋了新的公共管理發展方向，但值得注意的是，治理並非是政府部門因應全球化衝擊的萬靈丹。這是因為政府與市場雙重失靈的問題縱使造就了治理的理論及實務，但其並無法保證不發生治理失靈的問題，特別是當治理是建築在政府、市場與社會三者間協力合作的關係之上，其失靈的機率將可能比

² 譬如以我國所經常引用的瑞士洛桑國際管理發展研究中心(International Institute for Management Development, IMD)所公佈的世界各國競爭能力評比為例，雖然我國競爭能力的總體排名不差，但其分項指標中「政府效率」一項卻有每下愈況的情形發生，請見下表：

IMD 對台灣國家競爭能力之評比排名

年次	1999	2000	2001	2002	2003
總體國家競爭力排名	5	6	5	7	6
經濟表現	8	12	12	17	11
政府效率	5	6	7	9	6
企業效率	2	4	3	4	4
基礎建設	7	7	7	7	7

資料來源：作者整理 IMD World Competitiveness Yearbook 1999~2003 [<http://www01.imd.ch/>]

政府或市場單獨失靈的狀況還更大，所以如何防範治理失靈的問題，將成為公共行政學者下一階段最為重要的工作及使命之一。當然，有關治理失靈問題的防範，近來已有初步的研究成果，而這也正是一種「善治」的概念。善治就是一種好的治理，強調在治理過程中的合法性、透明性、責任性、法治、回應性與有效性等。此外，由於「善治」是克服治理失靈的關鍵，而這也突顯出政府、市場與社會在治理過程中缺一不可的重要性，因為只有民主的政府、健全的市場經濟與成熟的公民社會才能型塑出良好的治理網絡。所以與其認為政府將在治理的世紀中萎縮，到不如認為政府只是轉換其功能與角色，甚至政府今日所肩負的使命，其重要性亦絕不亞於傳統“統治”時期的政府，因為政府往往扮演著治理平台催生者或促進者(facilitator)的角色，更是善治的維繫者。因此在治理的時代中，吾人不應看輕政府的地位，治理與政府間應存有共生合作的關係。

面對全球化的挑戰，公共管理應朝向治理的方向前進，但治理並非取代政府統治，且治理本身即奠基於政府、市場與社會之上，所以治理的成敗或善治與否，仍需視其基礎的良窳而定。本文已討論指出我國未來在經濟市場、民主政治與社會文化等面向的發展轉型方向，相信其將是我國公共管理能否成功因應全球化挑戰並達成善治的關鍵所繫。

參考書目

中文部分

- 王列、楊雪冬，1998，《全球化與世界》，北京：中央編譯出版社。
- 尹弘毅譯，2002，《現代性：紀登斯訪談錄》，Christopher Pierson 原著，台北：聯經。
- 丘昌泰，2000，《公共管理—理論與實務手冊》，台北：元照。
- 全鍾燮，1994，「全球化趨勢下公共行政的新挑戰--行政改革、創新與變遷」，人事月刊，第 105 期，頁 8-12。
- 朱道凱譯，2002，《全球化迷思》，Paul Hirst & Grahame Thompson 著，台北：群學。
- 江岷欽、劉坤億，1999，《企業型政府》，台北：智勝。
- 宋學文，2001，「全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響」，中國大陸研究，第 44 卷，第 4 期。
- 沈宗瑞等譯，2001，《全球化大轉變》，David Held、Anthony McGrew、David Goldblatt、Jonathan Perraton 原著，台北：韋伯文化。

- 李明譯，2002，《全球化的許諾與失落》，Joseph E. Stiglitz 著，台北：大塊文化
- 李宛蓉譯，1996，《民族國家的終結》，大前研一著，台北：立緒文化。
- 洪朝輝，2000，「全球化—跨世紀的顯學」，問題與研究，第 39 卷，第 8 期。
- 吳英明，2000，《市民社會與地球村》(增訂三版)，高雄：宏文館。
- 吳英明、鄭明達，2001，「全球治理與地方國家」，城市外交與全球治理研討會論文集，高雄：義守大學。
- 許家豪譯，2002，《第三條路及其批判》，Anthony Giddens 著，台北：聯經。
- 許道然等譯，2000，《政府未來的治理模式》，B. Guy Peters 原著，台北：智勝。
- 俞可平，2000，《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社。
- 孫治本譯，1999，《全球化危機》，Ulrich Beck 原著，台北：商務印書館。
- 張中勇，2001，「兩岸在人類安全中合作的願景」，人類安全與 21 世紀的兩岸關係研討會論文集，頁 127-158。
- 張世鵬、殷敘彝，1998，《全球化時代的資本主義》，北京：中央編譯出版社。
- 張亞中，2002，《開放政治市場：全球治理台灣》，台北：聯經。
- 張亞中，2001，「全球治理：主權與權力的解析」，全球治理與國際關係研討會論文集，台北：政治大學。
- 張其祿、黃榮護，2002，「全球化下的地方政府『治理』：理論挑戰與策略展望」，空大行政學報，第 12 期，頁 147~168。
- 陳嵩璋，1997，「自由貿易全球化及區域化--兼論我國因應之道」，臺灣經濟研究月刊，第 229 期，頁 97-102。
- 黑田篤郎，2002，《中國製造：揭開「世界工廠」的真相》，宋昭儀、李弘元譯，台北：城邦。
- 劉坤億，2001，「全球治理趨勢下的國家定位與城市發展」，城市外交與全球治理研討會論文集，高雄：義守大學。
- 蔡東杰譯，2002，《美國霸權的矛盾與未來》，Joseph S. Nye Jr. 原著，台北：左岸。
- 鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主的更新》，Anthony Giddens 原著，台北：聯經。
- 蕭新煌，1997，「從全球化的觀點定位南向政策」，國家政策(動態分析)雙週刊，第 169 期，頁 16-17。
- 蕭新煌、張翰壁，2001，「全球化與新治理架構」，城市外交與全球治理研討會論文集，高雄：義守大學。
- 蕭新煌，1997，「建構海島永續發展新典範」，一流書、一流人、一流社會：二十一位知識領袖的閱讀箴言，頁 191-198。台北：天下遠見。
- Giddens, A. 2002. 「全球新中間路線的挑戰展望」演講稿，台北：台灣管理學會、公務人力發展中心主辦，中華民國九十一年四月十五日。

英文部分

- The Commission of Global Governance, 1995. *Our Global Neighborhood*. London: Oxford University Press.
- Finkelstein, L. S. 1995. "What is Global Governance?" *Global Governance*, No.1: 367-372.
- Giddens, A. 1997. *Sociology 3rd ed.*, London: Polity Press.
- Giddens, A. 1999. *The Third Way: Renewal of Social Democracy*, London: Polity Press.
- Giddens, A. 2000. *The Third Way and Its Critics*, London: Polity Press.
- Hirst, P. and Thompson, G. 1996. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. 1997. "The Global Economy: Myths and Realities " *International Affairs*, Vol.73, pp.409~425.
- Hughes, O. E. 1999. *Public Management and Administration*, New York: St. Martin's Press.
- Jessop, B. 2000. "Governance Failure." In G. Stoker ed., *The New Politics of British Local Governance*, pp.11-32. New York: St. Martin's Press, Inc..
- Kettle, D. F. 2000. *The Global Public Management Revolution*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kettle, D. F. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kickert, W. 1997. "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism." *Public Administration*, Vol. 75, Winter, pp. 731-752.
- Kooiman, J. 1993. "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity", in J. Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- March, J. G. and Olsen, J. P. 1995. *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- McGrew, A. ed. 1997. *The Transformation of Democracy ? Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Nye, J. S. Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York: Oxford University Press.
- Ohmae, K. 1995. *The End of the Nation State*, New York: Free Press.
- Paquet, G. 1999. *Governance through Social Learning*, Ottawa, ON: University of Ottawa Press.
- Pierre, J. and Peters, G. B. 2000. *Governance, Politics and the State*, London:

MacMillan Press.

- Peters, B.G. 2000. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The new governance: Governing without Government", *Political Studies*, No44: 652-7.
- Rhodes, R. A. W. 2000. "Governance and Public Administration," in J. Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp.54-90, New York: Oxford University Press.
- Rosenau, J. N. and Czempeil, E. O. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. 1995. "Governance in the Twenty-first Century ", *Global Governance*, No.1: 13-43.
- Scholte, J. A. 1997. "The Globalization of World Politics," in: J. Baylis & S. Smith (eds) *The Globalization of World Politics*, pp. 13-30, Oxford: Oxford University Press.
- Spybey, T. 1996. *Globalization and World Society*, Cambridge: Polity Press.
- UNDP, 1996. *Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division*. (Unpublished draft document) .
- UNESCO, 1997. *Governance and UNESCO: An Operational Approach from the Social Sciences Sector*. Prepared by Alessandro Motter. (Unpublished draft document) .
- World Bank, 1992. *Governance and Development*. Washington, D. C.: The World Bank.

Public Management under Globalization: Implications for Taiwan's Development

Abstract

Globalization is the most important trend in the 21st century, which has exerted significant influence on every aspect of human activities. Public Management under the reform era has also been influenced by globalization, especially from the viewpoint of change and transfer of governmental functions. The main purpose of this study is therefore to analyze the impact of globalization on nowadays public management and future development. Based on literature review, this study first delineates globalization and identifies its influence on the theory and practice of public management. This study then explores governance-oriented public management, proposed as a reform of traditional public administration and strategies in response to the challenges of globalization. In addition, a case analysis of Taiwan's development is conducted in terms of global governance. It is concluded that a sound partnership among government, market and society is pivotal to the formation of good governance.

Key Words: Globalization, Global Governance, Public Management, Governance, Good Governance, Taiwan