

轉換型領導與地方治理：縣市首長實證分析*

江大樹 葉明勳

國立暨南大學公共行政與政策學系教授

國立暨南大學公共行政與政策學系碩士生

摘要

在全球化的浪潮下，國家機關正面臨一個嶄新且快速變動的政經社文環境，加上治理概念的興起，地方政府早已不再是基層公共事務運作中唯一的主導者，民選首長面對的課題與挑戰，也與過去統治概念下所扮演的監督角色迥然不同。再就政策執行言之，民選首長的卓越領導不僅能引領地方政府員工的整體意向，創造和諧公務氣氛，更能利用縣市政府團隊力量，積極有效達成各項施政目標，故其領導風格的重要性不言而喻。筆者認為，卓越領導與良善治理乃同時並存，而結合領導者施政抱負及組織變革需求的「轉換型領導」，將是縣市首長最適合採取的領導風格，此種領導模式有助因應地方治理的需求與挑戰。

本文利用《天下雜誌》於 2004 至 2006 年針對台灣地方縣市首長施政滿意度的民意調查，作為實證分析基礎，並挑選施政滿意度較高且連任成功的民選首長進行深度訪談，包括：高雄縣長、台中市長及桃園縣長等。筆者初步研究發現：縣市首長的領導力對地方治理成效具有高度影響，其所形塑出的特有領導風格，有助成功帶領施政團隊，共同致力於縣市競爭力的提升。本文並以「轉換型領導」作為論述主軸，闡述縣市民選首長在邁向地方治理時所須重視的重要運作課題：提升施政能力、轉變組織文化、協調府會關係、改善區域合作、主導網絡治理。

關鍵字：地方治理、轉換型領導、縣市首長

keywords：Local Governance、Transformational Leadership、County and City Mayor

* 本文將發表於世新大學行政管理學系主辦 TASPAA2007 年年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」學術研討會（2007/6/2）。

壹、前言

面對全球化的變遷與衝擊，地方政府的治理策略應更加多元化並保持彈性，蓋因唯有靈活、權變的治理策略，方能有效回應當代全球治理的諸多問題與挑戰（張其祿、黃榮護，2002：164）。在快速變動的環境系絡中，唯一不變的就是「變」，一個組織為建立與保持良好績效，必須嘗試不斷學習與改變。就地方政府而言，地方意識的抬頭，地方分權化〈decentralization〉的概念高張，以及「地方能做，中央就不做」的口號聲四起，使得地方政府在治理過程中，扮演相當重要的角色。再者，自主性社會的來臨，也使得政府機關必須轉型成為一個快速回應的政府，適切提供公共服務，滿足民眾各項需求。要之，地方政府乃自主性社會中最前線的民意承受者，必須直接面對民眾的諸多需求與不滿，而這一連串的環境變動，使得地方政府不得不因應接踵而來的嶄新挑戰；而且，地方政府一方面要將來自中央政府或基層民眾的公共服務要求，轉換成為變革的動力，另一方面更要積極調整本身組織體質，充分發揮地方政府所應有的存在價值。

在全球治理網絡中，地方政府的角色已不再侷限於中央政策委辦或地方事務管理，甚至也逐漸改變傳統地方自治的運作模式，起而代之的是所謂城市治理（city governance）、地方治理（local governance）等嶄新的運作模式（吳英明、張其祿，2005：91）。地方政府在政策執行上，必須同時做好內部的（行政體系、地方議會）組織運作，與中央政府和其他地方政府間的府際關係，及與公民社會（企業、非營利組織、民眾）進行各種夥伴關係連結，才能真正達到地方治理的目標與效能（江大樹，2006）。綜觀影響地方政府治理能力的因素甚多，劉坤億（2002：77）曾從城市治理概念指出，幾個影響成敗的關鍵性因素：政府領導者和管理者能否辨識城市在各種政策網絡中的戰略地位；並為城市找出清楚定位；能否有效提升城市治理能力，保存既有優勢，結合治理網絡中的各種資源，強化城市的競爭力；能否融入全球治理體系，發揮影響力量。在這四項關鍵要素之中，前兩項乃特別強調地方政府領導者與管理者「領航」角色的重要性。就實務而言，在各項環境系絡變數差異下，各縣市地方治理的基礎明顯不同，故地方領導者對地方治理能力的建構與提升，無疑深具影響力。舉例言之，在台灣縣市政府治理經驗中，最常作為標竿學習的「宜蘭經驗」，不論是地方永續發展、社區營造、或反貪腐等，都在在顯示出與民選首長的行政作為及領導風格息息相關，並深受

其影響（江大樹、蕭欣怡，2006；蘇毓昌，2005）。申言之，民選首長的領導力在地方治理的施政成效上，往往扮演關鍵性的指引角色，所以兩者間之互動關係相當值得探討。

國內有關地方治理的學術研究，大多係以理論引介及體制探討為主要課題，較少針對實務案例，進行深入分析。在地方治理與領導方面，曾採個案實證研究途徑者，僅有〈地方治理與發展策略：宜蘭經驗的回顧與展望〉（許文傑，2003）、〈新竹市的都市外交，1990-2004〉（李台京，2005）、〈都市外交之理論與實務--以臺北市為例〉（張釗嘉，2005），及〈Comparison on the Local Governance of Kaohsiung and Los Angeles City Councils〉（林義煊，2005）等四篇論文曾有約略探討；另外，《解構宜蘭經驗：邁向想像的地方認同1990-2000》（黃國禎，2003）、《顧客導向的地方行政績效觀點》（黃國敏，2005），及《新雙城記：謝長廷與馬英九的黃金交叉》（張啟楷等，2005）幾本專書，亦有相關論述探討。其中，除極少數著作（如張啟楷等，2005）曾論及地方民選首長的領導風格外，其餘大多以地方治理的整體論述為主，較少深入剖析縣市長的領導課題。因此，筆者針對地方治理與轉換型領導之理論與實務進行探究，或許有學術創新與實務累積的研究價值。

本文係以文獻探討與實證訪談作為主要研究方法，針對地方治理與領導力的相關運作課題，進行初步的理論探討與個案分析，期能釐清基層組織運作概念，並掌握其彼此間的關連性。其中，領導理論主要以「轉換型領導」作為分析模式，實務則採《天下雜誌》所做民意調查，搭配實地訪談三個連任成功的縣市首長，期望明瞭民選首長如何以轉換型領導風格，提升縣市政府地方治理的良好績效。在論文結構安排上，主要分為四個部分：首先針對地方治理與轉換型領導的理論進行探討；其次分析縣市首長施政滿意度與連任成功的關連性；再者，分別選取桃園縣、高雄縣、台中市等三個案例，進行實證訪談；最後，對照理論與實務，嘗試勾勒出一套符合地方治理需求的轉換型領導模式。

貳、理論探討

一、地方治理

隨著全球治理〈global governance〉概念的興起與擴散，許多公共政策議題皆須仰賴跨國間的合作，甚至同時與各種公民運動、非政府組織、多國籍企業，

及全球資本市場進行連結；而在全球治理的模式下，特別值得注意的是，它是以追求「善治」〈good governance〉作為理想目標，因此，全球治理也必須同時與在地化進行連結，形塑「全球在地化」〈glocalization〉的核心策略〈Vayrynen, 1999；劉坤億，2002：65-69〉。Jon Pierre & B. Guy Peters 在《治理、政治與國家》〈Governance, Politics and the State〉一書曾提出三個政府職能移轉的不同取向：向上移轉〈moving up〉〈國際組織的出現〉、向下移轉〈moving down〉〈區域、地方與社區〉，及向外移轉〈moving out〉〈NGO、公司化與民營化〉〈孫本初等，2002〉。要之，不論是全球在地化的策略或政府職能的移轉模式，都可明顯發現「地方治理」在這波全球化浪潮中的重要性〈江大樹，2006〉。

地方治理涉及「地方」與「治理」這兩個概念的連結。就「地方」而言，從垂直性的「多層級政府」〈multi-level governments〉加以理解，其係相對於全球、區域、國家等各種不同層級的政府管轄範圍，至於地方的空間大小，又可再細分為地區、縣市、鄉鎮、村里、社區等不同層級與範圍，簡言之，其具有「地域性」與「政治性」的雙重意涵〈Greenwood, Pyper and Wilson, 2002：185-209；呂育誠、許立一，2003：9〉。

至於「治理」，不論是在現今的學術界或者實務界，早已經被廣泛地使用。根據聯合國「全球治理委員會」〈Commission on Global Governance〉定義，治理乃是「各種公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程，既包括有權迫使人們服從的正式機構與典章制度，也包括由各種人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」〈江大樹，2006：5〉。Rhodes〈1997〉在其著作《Understanding Governance》中對於治理概念的說明，其認為治理一詞是代表著政府在意義與內涵上的轉變，是代表一種新的治理過程或是一種治理社會的新方式，蘊含自我組織、及在組織網絡間的資源交換、規則的相互依賴關係。由此可知，治理乃是由「政治、社會、行政」互動的結果，任何一方都無法獨自決策，政府也不再擁有最高的權力。

經過對治理的探討後得知，人類政治過程的重心已經從統治〈Government〉轉為治理〈Governance〉；從善政〈Good government〉邁向善治〈Good governance〉〈俞可平，2003：2〉。不論從範圍、內涵及行為者的涵蓋面向，都可清楚瞭解到治理乃有別於過去的統治論述，也較適合處理當前環境系絡下的政府運作模式。因此，治理代表著「政府」或「統治」一詞的改變，指稱的是一種能夠有秩序地

治理民間社會的新方法，參見〈表 1〉。

表 1、統治與治理觀點的對照表

項目	統治〈Government〉	治理〈Governance〉
參與者	公部門	公、私部門或兩者合作
參與者關係	命令服從	權力互賴
權力的掌控	集權式	分權式
權力的運作	由上而下	上下互動
管轄範圍	國家領土內部	跨越國界的
領導方式	注意權威	注意指導
權威基礎	法規命令	公民認同與共識
特質	強調制度、具強制性	強調過程、具自願性
理論觀點	以國家為中心，從政府的觀點思考社會政策	國家與公民社會各自享有自主性，兩者相互依賴與合作

資料來源：整理自陳恆鈞，2002：89；俞可平，2003：6-8；孫本初、鍾京佑，2005：112。

再者，治理的運作特質可羅列如下四點：〈一〉治理不只是一套規則、一種活動，而是一個政策過程；〈二〉治理強調協調，而非以支配作為基礎；〈三〉治理同時兼顧公私部門的相關行為者；〈四〉治理並非一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性〈孫同文，2003：218-220〉。要之，治理應可視為一種新的「統治模式」或「管理型態」，其隱含一整套不同於傳統的政治、經濟與社會互動關係，尤其是特別強調「跨域」〈crossing boundaries〉性質的連結、互動、交換與合作關係〈Kooiman, 2003：3-10〉。然而，從政府行政治理的角度出發，John M. Cohn（1995）指出，政府行政治理能力的五大要素依序為：（一）政策執行人員的能力、（二）人力資源養成策略、（三）教育訓練制度、（四）組織外環境支持，及（五）組織內環境因素。Graham S. Toft（1986）認為，治理行為就是政策形成、施行細則制訂、執行作為與環境變遷的督導等一系列行政行為。要之，當中隱含著對內與對外兩種關係的互動因素。綜合上述兩者概念與特質，「地方治理」包含幾個概念：是一種政府運作模式，具有多元行為者，強調溝通、協調、平等、互信、合作、夥伴關係等概念，並可歸納出一個簡單的定義，係指：「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在侷限

於中央政府與地方政府兩者間單純的互動關係，更涵蓋來自中央與地方政府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政策網絡關係〈Rhodes,1997：7-11；李長晏，1999：123；劉坤億，2003：242〉。

綜上所述，「地方治理」乃是相對於中央政府、次級國家體系，並捨棄過去「行政」、「統治」等概念，改用「治理」來回應時代的轉變〈許文傑，2003：173〉。學者歸納地方治理主要運作觀點，也與傳統「政府本位」有許多的差異，參見〈表2〉。此外，地方政府在採行地方治理方面，基於民主政治的運作模式，必須致力於以下幾項治理能力的建構：整合分歧的地方利益、組織形式、及各種社會團體的能力，藉以型塑地方整體性目標，並擔任「地方凝聚者」的領航角色（local collective actor），積極進行跨域合作（Allen & Cars,2002：100）。

表 2、地方治理與政府本位的特質差異

	政府本位〈government〉	地方治理〈local governance〉
涉及不同制度數目	少	多
官僚組織結構	層級的，且強調一致性	分權的，且容許分散運作
橫向網絡關係	封閉的	盡量向外延伸
國際網絡關係	最小化原則	開放原則
民主程序的表現	代表性角色	兼具代表性與實驗性
公共政策的特質	例行性	創新與學習
中央政府影響方式	直接控制	基於分權並盡量避免干預
政治領導方式	集體的或顧客導向	首長主導或個人導向

資料來源：P. John, 2001：17；轉引自呂育誠，2005：6。

從地方治理的概念可瞭解到，地方治理不應侷限在地方政府單位之內，雖然它依舊是重要的，但應將視野拉大到更廣泛的層次，範圍包含：政府之間的府際關係，公部門與私部門、志願部門及地方居民的夥伴關係，在這些部門彼此之間應形成一種複雜的網絡治理型態，這樣的連結也必然是動態性的過程（林水波、李長晏，2005：63）。例如，政府內部有垂直層級差異（直轄市、縣市、鄉鎮、村里、社區），同時也有水平區域（台北市、高雄市、宜蘭縣、桃園縣、台南縣、三重市、鹿港鎮、美濃鄉、新港、桃米生態村、山美社區）等不同的府際關係，及與外部組織（包括民間企業與第三部門）的公共關係。因此，一個地方政府的領導者必須發揮積極主動的角色與職能，方能營造優質的治理環境與施政績效。

二・轉換型領導

處於今日不確定的世界環境中，充斥著許多的公共議題，例如：環保危機、生活適宜性、知識經濟的挑戰，而與這些問題解決息息相關的第一項課題就是：領導者個人所處的危機、有無新思維，以及如何有效領導團隊（譚家瑜，1992；李弘暉，2003）。從組織與領導之間的關係來看，領導對於組織績效有其重要性，包含：消除理解落差、衝突處理、創造組織凝聚、型塑組織創意、形構組織整合、界定制度化任務與角色，及政策形成等（Hall,1999：134-154；林水波、李長晏：2005：142-146）。

根據「The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management」所出版的《A Leader to Leader— Guide on Leading Change》一書曾指出，面對即將來臨的改變，一個領導者應該學會如何為組織與個人做好學習、準備，因此「變革領導」的領導模式必須提出變革領導者的策略、功課及承諾管理等（鄒雲華，2004）。再者，林水波從對話治理的觀點來看領導者在組織內部所應扮演的角色，包括：傾聽者、填補者、鑑賞者、提供者、降低者、排除者（林水波、李長晏，2005：151-152）。至於，在組織的永續發展上，領導者所須扮演的角色則有所不同，其必須具備：人力養塑者、知識管理者、行動觸媒者、關係建立者、事先預防者、及快速部署者等角色與職能（林水波，2005）。綜言之，領導能力似乎在於解決組織中的任何問題，並藉此扮演某種角色，其乃是一種在領導權威與追隨者服從之間的特殊權力，是一種說服或示範的過程。

再就地方政府而言，Nalbandian & Nalbandian（2002：83）曾指出，當代地方政府的挑戰與回應必須具備「民主且有效率」的特質，面臨這樣趨勢，地方政府應邁向組織現代化（movement to modernize the organization），建立與維持社區意識（build and maintain a sense of community），形塑基層治理本質（capturing the essence of governing at the local level）。至於，地方政府要如何確實地回應，則必須在提供公共服務的方法上，特別重視以下六項策略：建立領導能力（building leadership capacity）、策略性思考（thinking strategically）、提升學習與轉換（promoting learning and change）、發展夥伴與聯盟（developing partnerships and alliances）、體會多樣性（appreciating diversity）、瞭解科技乃是作為服務革新的方式（understanding technology as a driver of innovation）（Nalbandian、

Nalbandian, 2002: 87)。其中，「建立領導能力」乃為本文著重面向，也經常被認為是促進地方治理能力最重要的關鍵因素〈John & Cole, 2000；劉坤億，2002；許文傑，2003〉。在這論述中可發現，如何有效處理政治系統，除機制外，最主要仍是「人」的因素，在地方政府中，民選首長乃是最核心的人物，而這樣的治理環境變遷，對於地方領導者的要求，當然也隨之而有所變化，參見(表3)。

表3、地方政府與地方治理的領導差異

	地方政府	地方治理
領導類型	組織領導	網絡領導
領導風格	權威式領導風格	民主式領導風格
領導導向	功能領導	全觀領導
發展方式	發展組織	發展社群
關注面向	確保政策的一致性，包括： 地方政府內部與各部門公共 服務	確保政策一致性，包括組織與部門、 政府各層級、府會關係、非政府社群 (永續發展)
目標	建立一組價值與政策方向， 授予個人自主空間，及中層 公共管理者與員工的創造力	管理市民、公司、與其他利害關係人 的期望

資料來源：修改自 Löffler, 2003: 168-169。

從英國案例中亦可發現，當前地方政府運作對領導力的要求，也有所變動。John and Cole 〈2000: 82-86〉在其對英國地方政府經濟發展研究中發現，傳統的政治系統已經無法適切對地方經濟提供轉換的服務，因為問題的解決是視其他人活動的情況條件而定，必須重視水平、協調與信任關係；過去的單一性與控制，不再能夠有效運作，必須運用網絡、協商、合作去尋求解決問題。在這種情形下，地方政府的領導者必須具備多樣化的技能〈協調能力、足夠權力、合法性與個人特質〉，才能讓地方作有效的運作與發展。John Greenwood, Robert Pyper, & David Wilson 〈2002〉在《在英國的新公共行政》一書中也曾指出：英國地方政府當局除有外部地方政治及民主議題外，也存有內部運作問題，為有效解決這些問題，布萊爾首相的現代化政府乃渴望在地方政府中建構所謂的「行政領導力」〈Executive leadership〉，並廢止以委員會為基礎的部門結構，促使地方政府的決策過程更為流利順暢。

此外，在地方政府治理能力的建構中，必須重視「個人與團隊」的能力，而其策略行動則包含：競賽、增加知識及技能建構、態度改變與動機、建立團隊與網絡等（Kauzya,2003）；亦即，地方政府變革乃需重視重塑政府與內外部環境的互動關係（Klijn,2002）。質言之，公部門、地方政府在面對內外環境皆屬於高度變動的環境下，「權變理論」〈Contingency Theory〉的領導風格似乎較為可行，而從這理論所發展出的「轉換型領導」〈transformation leadership〉乃是當前學術界與實務界所一致認同的最佳領導模式。Minogue & Hulme 〈1998〉更明白指出，二十一世紀的政府如要轉型成功，其領導型態就應採取轉換型領導（江岷欽、劉坤億，1999；王佳玉，1999：2）。

轉換型領導的探討可追溯到1973年Downtony的研究，其指出領導者對部屬的影響力是建立在交易或承諾等不同層次上，並提出部屬心理層面的領導行為，這可視為研究轉換型領導的起源，其主要概念的提出者為Burns，再經由Bass等學者加以發揚光大〈陳群聰，2005〉。轉換型領導一詞最早出現於Burns 1975年所著的《Leadership》一書中，在書中Burns乃將研究焦點置於：如何透過領導的作用來轉變組織原有的價值觀念、人際關係、組織文化與行為模式，其認為領導是一種領導者與部屬之間相互影響關係的演進過程，兩者共同致力於才智激發〈stimulation〉與心靈鼓舞〈inspiration〉〈Burns,1975；王佳玉，1999：15；徐仁輝，2004〉。轉換型領導的具體內涵，乃結合交易領導與魅力領導，藉以促進組織變革更新，同時運用不同領導情境進行調和。轉換型領導需配合的領導情境條件乃是：「組織處於不穩定但仍能控制的環境，所以領導者致力於開發部屬的潛力，透過精神、感情的交易機制來凝聚力量，從而展開組織的計畫性變革」。Bass & Avolio於1993年再提出形成轉換型領導的主要因素包括〈轉引自陳群聰，2005：30〉：理想的影響力〈ideal influence〉、心理的鼓舞〈inspirational motivation〉、才智的啟發〈intellectual stimulation〉及個別的關懷〈individual consideration〉。

轉換型領導同時關注工作與人員兩個面向，更為重要的是，針對人員性情、能力的個別差異，關懷其思想與行為的改變。一般而言，轉換型領導對部的個別關懷表現在發展、親和與輔導三方面。劉雅菁〈1998〉歸納專家學者的觀點，將轉換型領導定義為：一種透過組織策略與成員心理調整，以帶動組織變革或革新的方式。具體而言，乃是領導者藉由魅力和遠見，與成員發展共享的願景，並且透過各種激勵策略，提升成員道德動機層次，促使成員自動自發，表現出超水準

的成就，藉此完成革新並有效地達成目標。綜上所述，吾人可從不同的層次探究轉換型領導，就微觀層次來說，它是個人之間相互影響過程；而就宏觀層次言之，則是為改變環境系絡及機關組織而形成動員力量之過程。（表4）摘要羅列學者對轉換型領導的諸多不同定義。

表4、轉換型領導的相關定義

學者	定義
Burns, 1979	當一個人或多個人彼此以一種方式與其他人合作，就是當領導者和追隨者彼此將對方的積極度與道德觀提高到更高的境界時，轉換型領導就會產生。
Bass, 1985	係指成員對領導者具有信任、尊重、忠誠的感覺，領導者夠過改變成員的價值與信念、開發其潛能、給予信心等方式來提升成員對組織目標的承諾，並產生意願與動機為組織付出個人期望外的努力。
Ben & Nanus, 1985	從組織改變的角度來解釋轉換型領導。其領導者應善用權力與情境等有利因素，激發成員創新的意願與能力，使組織面臨環境變遷時能調整運作的方式，為組織發掘出潛在的改變機會，以適應環境變遷。
張潤書，1998	轉換型領導是一種能結合組織成員共同需求與願望的組織變革過程，透過領導的作用，建立起人員對組織目標的共識與承諾。
彭昌盛，1993	係指影響組織成員促成其態度及基本假定上產生改變，並建立其對組織任務、目標及策略等的策略。此一概念說明轉換型領導係以組織文化的重大改變為其主要結果。

資料來源：轉引自王佳玉，1999：15-16。

另一方面，早期大部分的領導文獻認為，轉換型領導比交易型領導更能提高組織績效。然而，兩者並非是互相獨立的領導風格。在不同環境系絡中，為提升組織成員的動機，領導者可以同時交互運用轉換型領導與交易型領導（Bass, 1985）。從（圖1）就可看出，兩者是可以交互運用的，並且可發展出領導者與部屬彼此間的相互扶持，透過密切互動的方式，提升雙方達到更高成長層次的激勵歷程，並鼓勵部屬超越既定目標的影響能力。

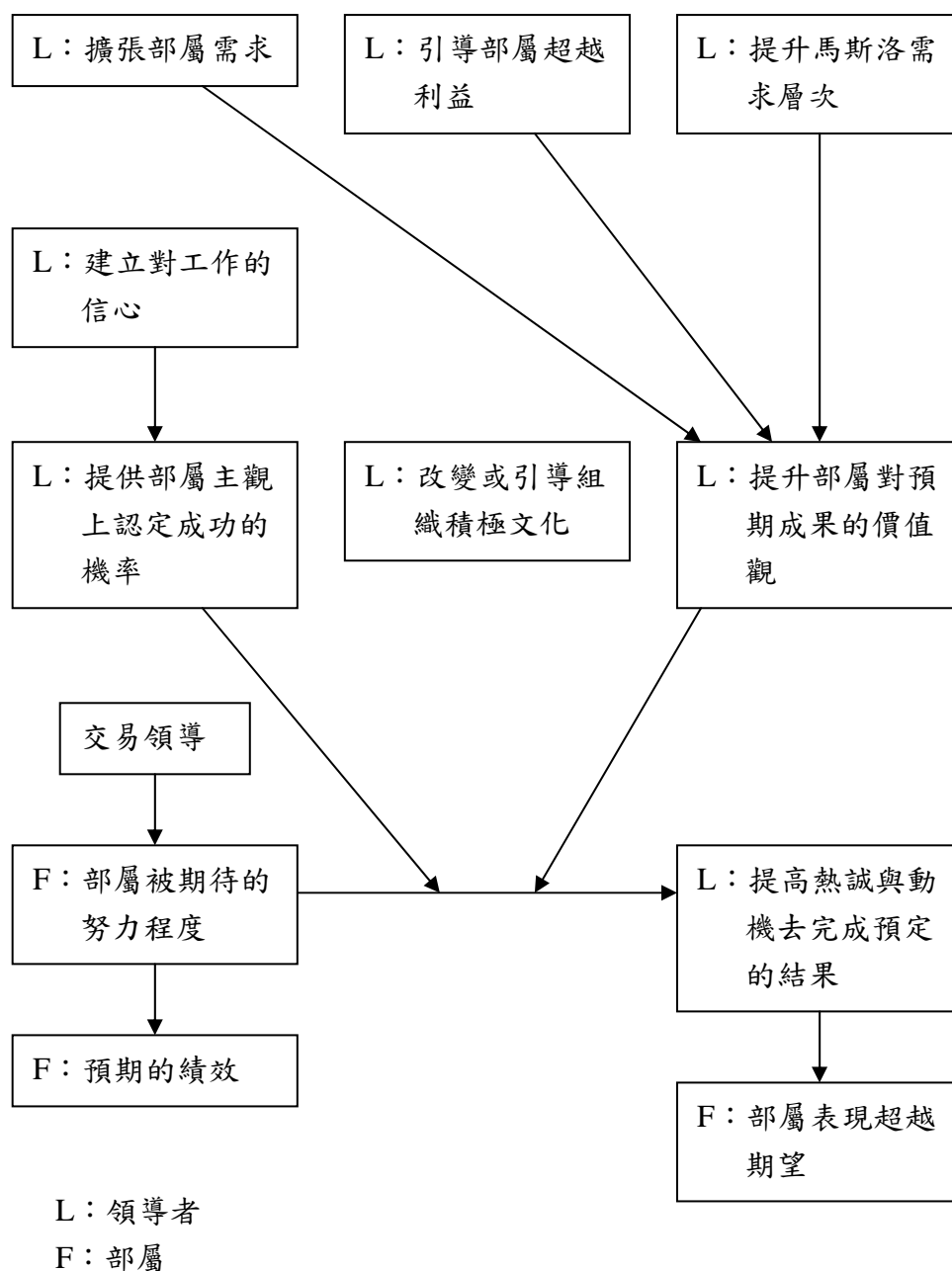


圖 1、領導者與部屬在轉換型領導中的互動關係
資料來源：Bass, 1985；轉引自陳群聰，2005：32。

經由上述探討可知，優質領導必須具備多元條件，也要不斷地透過學習進行變革，才能有效建構並執行願景，突破環境的拘束與侷限。從而觀之，地方治理所強調的是，如何有效治理地方事務，讓多元的需求獲得回應及滿足。而要達成優質地方治理的效果，端賴地方政府的組織價值變革。其中地方首長的領導風格

型塑是相當重要的，透過民選首長來建構一個卓越領導團隊，如此方能達成優質地方治理的願景，參見（圖2）。

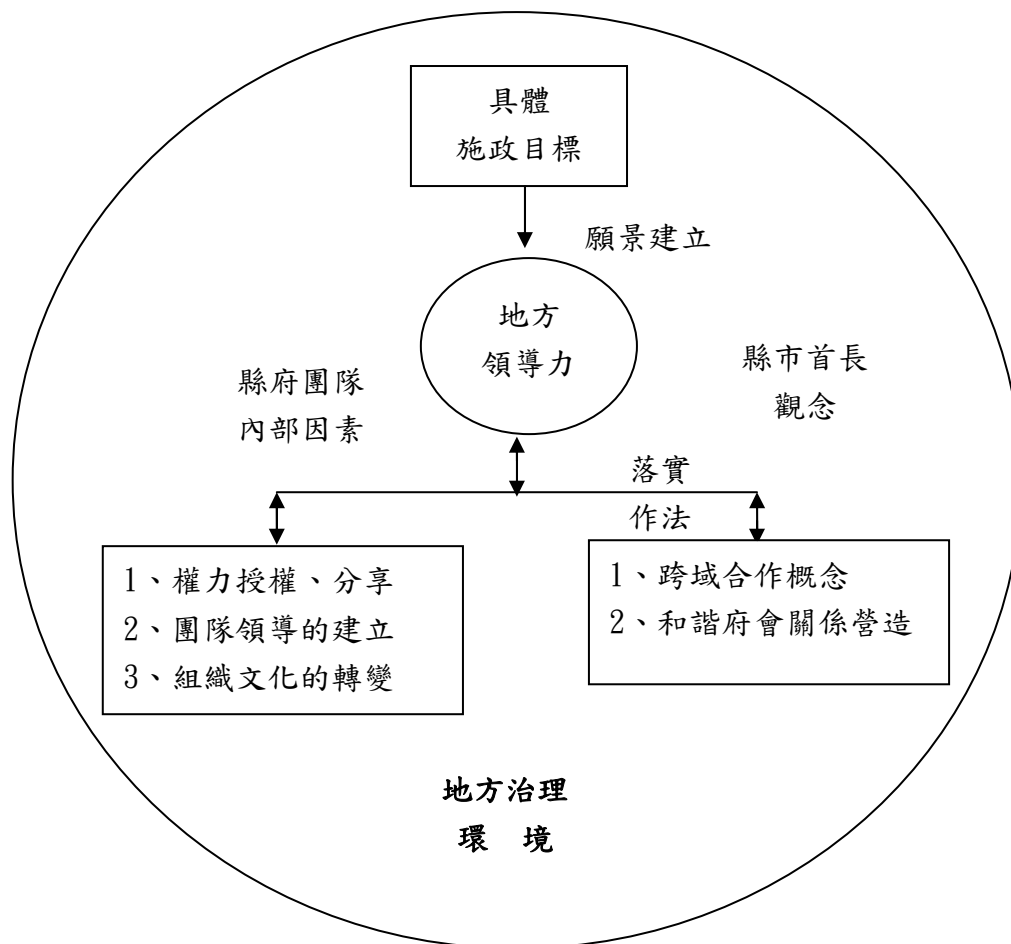


圖 2、領導力與地方治理的分析架構

資料來源：本文繪製。

參、縣市首長的施政滿意度調查

全球化的浪潮促進各國城市間的交流，自然也會引發彼此的競爭與比較¹。另一方面，地方政府的挑戰在於，本身城市經營管理能力經常面臨「雙環的困境」〈catch-22 situation〉：內有組織的效率與效能，外有公民服務需求遽增等問題。國家或地方的競爭力，雖然並非完全仰賴地方治理能力，但政府治理能力的提升卻必然影響其競爭優勢，這種效應在地方政府尤勝於中央。因之，地方治理能力的建構與提升，乃是當前地方自治體制的興革焦點所在〈劉坤億，2002：76-77〉。根據 Leach and Percy-Smith 〈2001〉對地方治理的界定，可清楚瞭解到不同地方政府的治理模式與成效是具有差異性的，「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」，各個地方政府的治理績效優劣，必然存在許多差異。我們從一些相關民意調查可以發現，目前台灣已有若干機構對縣市政府之間進行比較，例如：23縣市的競爭力排名、健康城市調查等等²。

《天下雜誌》曾進行一連串有關領導能力與地方治理之間連結關係的調查。在2003年縣市競爭力調查中，首次完整訪問台澎金馬25個縣市長，傾聽地方首長的施政藍圖，並扣緊提升縣市競爭力的主題進行調查、比較，依序提出：「你對縣/市長的整體施政表現滿意嗎？」、「你對地方公務人員辦事效率滿意嗎？」、「你覺得該地方縣長/市長最欠缺的能力、特質是什麼？」、「縣/市的生活品質好嗎？」、「你以作為一個縣/市民為榮嗎？」、「縣/市暴力色情、吸毒問題嚴重嗎？」、「縣/市的黑金問題嚴重嗎？」、「跟過去三、五年比較，你覺得縣/市黑金有改善嗎」、「你覺得縣/市政府有在努力創造更多的工作機會嗎？」、「縣/市長重視國中教育嗎？」、「縣/市長重視提升縣/市民的文化素養嗎？」、

¹ 「經濟學人智庫」(Economist Intelligence Unit) 研究專刊《全球生活費調查》，根據安定度、健康醫療、文化和環境、教育、基礎建設等五大類、四十項指標，曾全面評估全球127個城市的生活條件。評鑑結果指出，最適合居住的城市大多位於西歐和北美。

參見：<http://club1069.topfong.com/topnews/files/read.php?ID=11125>。

² 《康健雜誌》從2000年開始，依據WHO所勾勒健康城市的特徵，訂出各項具體指標，並陸續進行台灣23縣市的「健康城市大調查」，其中調查項目包括：環境品質、快樂城市、健康縣市長對女性是否健康、友善的指標，參見：<http://www.commonhealth.com.tw/city2002/>。另外，《遠見雜誌》所做「23縣市競爭力排行榜」調查顯示，評比各縣市競爭力的五項指標，包括：基礎建設、經濟表現、政府效率、企業效率及科技指標。

參見：<http://www.tssdnews.com.tw/daily/2005/07/01/text/940701g2.htm>

「你覺得縣/市長重視縣/市民的健康嗎？」、「縣/市長重視縣/市的環境維護、清潔衛生嗎？」等13個題目進行調查。其中，「你覺得該地方縣長/市長最欠缺的能力、特質是什麼？」這項內容共有：「清廉、魄力、做事能力、關心人民、溝通協調能力、長遠眼光、其他」等選項〈楊瑪俐，2003：122-132〉。而調查結果則顯示，馬英九市長曾被台北市民認為最欠缺「魄力」〈37.24%〉，遠高於全國平均值的16.96%；高雄市長謝長廷在清廉度部分有8.74%的市民認為有待加強，高於全國平均值3.54%；連江縣長被認為是最欠缺做事能力的〈22.34%〉，也高於全國平均值12.51%甚多。換言之，在不同評比項目中，不同縣市首長各有其特殊性，但面對講求多元需求的地方治理環境中，要如何全方位進行滿足，乃是縣市首長所必須審慎面對的，畢竟好的民調成績才是延續政治生命的基石。

接續，《天下雜誌》2004年的「幸福城市排行」調查，乃試著從人民角度，捕捉哪個縣市才是讓人民最感幸福的桃花源。透過「未來潛力、人民富足、婦女友善、年輕活力、生活安全、環境美感、老年安養、財政穩健」等八個面向進行廣泛調查〈李雪莉，2004a：133〉；另一方面，也曾運用十個題目調查民眾認為阻礙台灣幸福的絆腳石有哪些？題目內容分別為：「整體而言，你覺得現在生活幸福嗎？」、「你覺得五年後生活會比現在更幸福嗎？」、「你最感到不幸福的前三項原因為何？」、「有人身安全感嗎？」、「你會擔心失業嗎？」、「擔心下一代就業機會少，沒有工作嗎？」、「擔心年老時沒有人照顧嗎？」、「滿意縣/市長的施政表現嗎？」、「縣/市政府官員、議員貪腐嚴重嗎？」、「你覺得要有錢才能感覺幸福嗎？」〈李雪莉，2004b：144-149〉。其中，最感到不幸福的前三項原因包含：治安、失業率問題、社會福利不足、醫療品質不良、公權力不足等，亦可看出民眾對縣市首長的要求為何？

然後，《天下雜誌》「2005年縣市大調查」，更緊扣縣市長的領導與治理力，從「經濟發展」、「行政效能」、「治安」、「教育文化」、「環境衛生」等攸關縣市競爭與生活品質的五大面向進行調查〈李雪莉，2005a〉。民調結果顯示，25縣市人民認為未來縣市長最需要具備：做事的能力、關心人民的能力、長眼的遠光，以及魄力。另外，參考國外案例，顯示近來全球各地成功的地方政府官員，都靠著強有力的治理與領導，化腐朽為神奇。一個地方領導者必須具備的能力，包括：共感願景、人和為上、緊迫盯人、先知先覺。當然，專業團隊及執行力，更是選民檢驗首長施政的重點〈李雪莉，2005b〉。另外，儘管有些縣市的天災

不斷，但縣市長若能展現強有力的領導與治理能力，一樣可獲選民認同，並得到較高的施政滿意度。

參考此一調查結果，比對檢視2005年底縣市長選舉，吾人發現：除任期屆滿而無法連任的縣市長外，施政滿意度較高的縣市首長，其連任機率也較高。這種現象似乎顯示：地方首長領導能力對地方治理的成效，具有高度影響。此項調查同時指出一個值得注意的現象是，高市、北縣、屏縣三個由代理首長主政的縣市，其施政滿意度下滑最多，而主要原因或許如學者盛治仁所稱「四年契約認同」，及一般民眾對「代理縣市長」的領導力較為質疑〈李雪莉，2005a〉。綜上所述，從2005年12月初的三合一選舉，凸顯地方治理頗受朝野各界重視，哪些候選人能脫穎而出？哪些地方首長連任成功？而其地方治理的政績又是如何？兩者有無因果關係？這些課題乃是本文主要分析焦點所在。在（表5）中，筆者簡要整理2005年縣市長施政滿意度、治理能力與連任之間的相關性。

表5、2005年縣市長施政滿意度、治理能力與連任之相關性

2005 年縣市長 施政滿意度排名	2005 年施政滿 意度排名縣市	2005 年縣市長治理 能力排名	2005 年縣市長 選前/滿意度	2005 年連任之縣市長
1	澎湖縣	1	賴峰偉〈74%〉	任期屆滿，同黨連任
1	新竹縣	2	鄭永金〈74%〉	連任
3	桃園縣	8	朱立倫〈73.5%〉	連任
3	台北市	3	馬英九〈73.5%〉	任期已滿〈本次未改選〉
5	新竹市	4	林政則〈73%〉	連任
6	高雄縣	10	楊秋興〈71%〉	連任
7	金門縣	2	李炷烽〈70.6%〉	連任
8	苗栗縣	17	傅學鵬〈69%〉	任期已滿/鄭永金接任
9	花蓮縣	11	謝深山〈66%〉	連任
10	台中縣	16	黃仲生〈66%〉	連任
11	宜蘭縣	7	劉守成〈65.7%〉	任期已滿/呂國華接任
12	台中市	15	胡志強〈65%〉	連任
13	嘉義縣	18	陳明文〈64.6%〉	連任
14	台東縣	12	徐慶元〈64%〉	吳俊立當選接任
15	台南市	9	許添才〈63.9%〉	連任
16	彰化縣	19	翁金珠〈62%〉	卓伯源當選接任
17	連江縣	5	陳雪生〈60%〉	連任
18	台南縣	14	蘇煥智〈59.7%〉	連任
19	嘉義市	13	陳麗貞〈59%〉	黃敏惠當選接任
20	高雄市	22	陳其邁〈52%〉	任期未滿/不用改選
21	基隆市	20	許財利〈50%〉	連任
22	南投縣	21	林宗男〈47%〉	李朝卿當選接任
23	雲林縣	23	李進勇〈46%〉	蘇治芬當選接任
24	台北縣	25	林錫耀〈41.3%〉	周錫瑋當選接任
25	屏東縣	24	吳應文〈41%〉	曹啟鴻當選接任

資料來源：本文整理。

再者，2006年《天下雜誌》連續第三年進行「幸福縣市調查」，透過兩個月的時間蒐集各項數字，完成「幸福經過縣市調查」，從經濟力、環境力、廉能力、教育力、社福力五大面向、四十個指標，評比台灣25縣市的幸福感〈天下編輯部，2006a：14〉。調查發現，縣市首長對環境維護扮演關鍵角色；另在「廉能力」調查中，曾分別針對：縣市首長施政滿意度、縣市長是否廉潔、縣市政府官員、

議員貪腐是否嚴重、縣市長有沒有努力吸引人前來居住或投資等10個題目調查，藉以瞭解民眾對於地方縣市首長與政府的整體觀感，並促使地方首長進行反省、改善〈天下編輯部，2006：108-109〉。

綜上所述，《天下雜誌》已每年運用不同面向，針對台灣地方政府的競爭力、幸福力進行調查，每年度調查結果所反映的正是人民心聲，可作為縣市首長施政的最佳參考，讓各縣市首長瞭解民眾的需求與期盼為何？進而自我反省與砥礪。然而，要提升一個縣市的競爭力、幸福力，縣市首長其實必須先掌握自己縣市的特色，並進行全方位的努力（楊瑪俐，2003：134）。然而，這些調查主要是從縣市民眾觀點出發，相對於本研究所著重的地方治理環境，似乎仍顯不足，必須在實證調查上，另增加不同行為者的觀點，如此較能提供更全觀的省思。不過，《天下雜誌》這些調查面向、指標與結果，可作為本文實證訪談之參考基礎。

肆、三個縣市長的訪談摘要

透過上述《天下雜誌》所做調查之扼要討論，本節期望能從成功的縣〈市〉施政經驗中，分析地方首長領導風格轉變與縣市競爭力提升彼此之間的關聯性。

（表6）是2004-2006年縣市長施政滿意度變化表，本文係對施政滿意度較高、且連任成功的縣市首長進行訪談，並特別選取知名度較高的桃園縣長、高雄縣長、台中市長作為第一波訪談對象。以下將依政績評比、施政簡介、領導特質等三個面向，分別摘要說明。

表 6、2004-2006 年縣市長施政滿意度變化表

縣市長施政 滿意度排名	2004 縣市長施政 滿意度排名	2005 縣市長施政 滿意度排名	2006 縣市長施政 滿意度排名
1	台北市	澎湖縣〈1〉	桃園縣◎
2	澎湖縣	新竹縣〈1〉	新竹市◎
3	高雄市	桃園縣〈3〉	新竹縣◎
4	台中市	台北市〈3〉	高雄縣◎
5	宜蘭縣	新竹市〈5〉	花蓮縣◎
6	高雄縣	高雄縣	金門縣◎
7	苗栗縣	金門縣	台南市◎
8	桃園縣	苗栗縣	台北市〈任期未滿〉
9	新竹縣	花蓮縣	嘉義縣◎
10	台北縣	台中縣	台中縣◎
11	新竹市	宜蘭縣	台中市◎
12	台東縣	台中市	連江縣◎
13	花蓮縣	嘉義縣	澎湖縣〈任期已滿〉
14	台南市	台東縣	嘉義市※
15	金門縣	台南市	宜蘭縣〈任期已滿〉
16	屏東縣	彰化縣	台南縣◎
17	台南縣	連江縣	彰化縣※
18	嘉義縣	台南縣	苗栗縣〈任期已滿〉
19	彰化縣	嘉義市	高雄市〈任期未滿〉
20	台中縣	高雄市	南投縣※
21	嘉義市	基隆市	屏東縣〈任期已滿〉
22	連江縣	南投縣	雲林縣〈任期已滿〉
23	雲林縣	雲林縣	台北縣〈任期已滿〉
24	基隆市	台北縣	台東縣※
25	南投縣	屏東縣	基隆市◎

（註：◎代表2005年縣市首長連任成功 / ※代表2005年連任失敗）

資料來源：本文整理。

一、政績評比

囿於縣市競爭力調查的局限，天下雜誌創新主張認為，新時代的城市競爭，應該是「把幸福還給人民，縣市不能再只是強調發展競爭，而需兼顧人民的生活、生產、生態與生命」（天下雜誌編輯室，2006：104）。這項調查初期曾於2004

年運用八個面向進行城市幸福力調查：「未來潛力、人民富足、婦女友善、年輕活力、生活安全、環境美感、老年安養、財政穩健」，試圖捕捉哪個縣市才是讓人民最感幸福的桃花源(李雪莉, 2004a)；最近的 2006 年 8 月乃運用「經濟力」、「環境力」、「廉能力」、「教育力」、「社福力」等五個面向、共 40 個指標進行調查(天下雜誌編輯室, 2006:104)，期盼各縣市首長除了強調競爭力外，縣市的幸福感同樣必須受到重視。這樣的構思無疑更符合善治(good governance)的當代治理思維。

綜合(表 6)與(表 7)吾人發現，二十五個縣市首長中，北部的朱立倫、南部的楊秋興，連任後的表現依舊亮眼。在天下雜誌歷年的縣市調查中，朱立倫的施政滿意度連續三年從第八、第三，爬到去年的第一，桃園縣民給予縣長莫大的肯定。而楊秋興的施政滿意度則如倒吃甘蔗，排名從 2003 年第十五名，上升到 2004 年與 2005 年的第六名，2006 年再舉爬升到第四名，是百里侯領先群中，表現最好的民進黨籍縣市長。(表 8)乃針對三位縣市首長進行個別分析，成績大都超過全國平均值以上，努力帶領所屬縣市邁向競爭力的提升。其中，台中市的部分，雖然調查成績較非頂尖，不過台中市長胡志強是台灣中部最知名的民選首長，且其施政滿意度也大致維持不錯的評價，台中市近幾年已逐漸轉型為一個知名的「文化城市」，因而值得納入探討。

表 7、2006 年《天下雜誌》「幸福縣市調查」〈一〉

	幸福城市排名	縣市長清廉度排名	縣市長施政滿意排名
桃園縣	5	5 〈60.2〉	1 〈71.5〉
高雄縣	13	4 〈61.1〉	4 〈69.2〉
台中市	8	3 〈60.2〉	11 〈60〉
總平均		〈45.9〉	〈53.9〉

註：排名〈分數〉，單位：%；金門縣與連江縣部分統計資料不足，不列入幸福城市排名。

資料來源：整理自天下雜誌，2006，第 354 期。

表 8 2006 年《天下》「幸福縣市調查」〈二〉

	是否努力創造 更多工作機會	是否努力打造 縣市乾淨與美 麗環境	是否努力吸引 人前來投資或 居住	是否認真投入 關心下一代的 教育	是否注重提倡 社區活動
桃園縣長	4 〈72.2〉	10 〈65.3〉	7 〈50.3〉	5 〈16.8〉	10 〈46.4〉
高雄縣長	8 〈66〉	7 〈66.7〉	10 〈45.7〉	6 〈16.1〉	6 〈48.3〉
台中市長	1 〈74.7〉	12 〈62.3〉	3 〈58.9〉	19 〈11〉	17 〈43.7〉
總平均	〈61.3〉	〈61.2〉	〈41.9〉	〈13.8〉	〈45.7〉

註：排名〈贊同的分數〉，單位：%；金門縣與連江縣統計資料不足，不列入排名與計分。

資料來源：整理自天下雜誌，2006，第 354 期

二、施政簡介

〈一〉桃園縣政簡介³

民國 90 年桃園縣的歲入為 217 億元，光是支付 223 億的縣府人事費用都不夠，年度財政缺口高達 109 億元，舉債總額更達到 185 億元。從上任的第一天開始，朱立倫就深刻體認到，要解決桃園的財政問題，只能「養雞生蛋」，趕快賺錢，增加收入。為了招商，讓大企業根留桃園，朱立倫從最頭痛的土地問題開始著手，以誠懇的態度爭取中央的支持，用半年的超高效率，將列為山坡地限制開發的平坦台地解編，解決了廠商無法擴建廠房的問題。事實上，在朱立倫第一任期的二年半內，桃園縣解編和釋出的農地多達 685 公頃，而且這些土地經過規劃、興建公共設施之後，仍然能維持每坪 2 萬元以下的低價，讓廠商買地比租地還便宜。所以桃園縣二年半來的新投資案總金額超過 6000 億元，遠超過其他 20 個縣市，並根據當時遠見雜誌調查，桃園招商成績全台第一。

當然，現在的桃園距離桃花源的境界還有一段距離，交通問題就是一大問題，但在中央的首肯允諾之下，機場捷運、捷運藍線和桃林鐵路等工程都將陸續展開，且縣府已經開始規劃鐵公路轉乘和場站共構的細節，未來桃園將不容易再看到塞車的景象。而原本被外界認為是文化沙漠的桃園，接連舉辦了許多大型的活動，從「客家民俗文化節」到「一書一桃園」，桃園的藝文面貌變得越來越具體了；另外在發展觀光方面，從拉拉山的水蜜桃、觀音鄉的蓮花，到石門水庫的活魚、竹圍漁港的海鮮，桃園已經儼然成為大台北地區的度假村。

³ 施政簡介資料來源為桃園縣政府網站，筆者並於 2007 年 4 月 12 日實地訪談朱立倫縣長。

〈二〉高雄縣政簡介⁴

這幾年來，高雄縣令人引以為傲的就是行政效率的提升，楊秋興曾經說過「從三年到三個月，高雄縣行政效率進步了十二倍」。過去高雄縣的傳統產業大多外移，而農產業也遇到瓶頸，使得高雄縣的發展受到相當大阻礙，但經過一連串的努力，招商部分已經有所進步。天下雜誌於 332 期的文中就提到，楊縣長是透過願景領導團隊，帶領農民走向世界。而現在所進行的重大工程投資，例如高雄縣義大城、寶來國際飯店 BOT 案，以及以興達港為中心的海洋觀光園區等等，都可以看出高雄縣政府的努力與積極。

而在人文藝術部分也是令人注目的。高雄縣政府從教育著手，在學校中成立很多才藝班，透過普及化來推動校園美學。另一方面，努力將任何的公共建設型塑成一個大型的公共藝術，從中可以感受到對整個人文的提升是有影響的。因此，近年來高雄縣民的榮譽感不斷地上升當中。

〈三〉台中市政簡介⁵

早期台中市是色情中心、火城與治安差的代名詞，但隨著胡志強的上任，這三大刻板印象以慢慢地消除當中，成功轉行為文化城市。其上任之前，台中市民每人一年參與文化活動平均為 4.1 次，至 2003 年以成長為 12 次，位居全國第一名。2004 年更高達 19.99 次，在亞太地區中算是數一數二，目前已經達到 26.39 次。在胡志強看來，台中市以文化為基點推動都市的新發展，不只是建設硬體設施，重新擦亮“文化城”的招牌需要的是感動市民。文化也帶來了經濟發展的動力，包括投資的增加、民眾消費等等。雖然古根漢的計畫功敗垂成，但也讓台中市的國際知名度大幅提升。

再者，隨著高鐵的興建，再加上中部科學園區的地位，將會吸引更多的人潮與錢潮，並帶動台中房地產的凌厲攻勢。雖然治安問題始終是令人關注的焦點，但從圖三當中可以看出，台中市大幅進步，已蛻變成一個生機無限的城市。

⁴ 施政簡介資料來源為高雄縣政府網站，筆者並於 2007 年 2 月 9 日實地訪談楊秋興縣長。

⁵ 施政簡介資料來源為新華網，筆者並於 2007 年 4 月 9 日實地訪談胡志強市長。

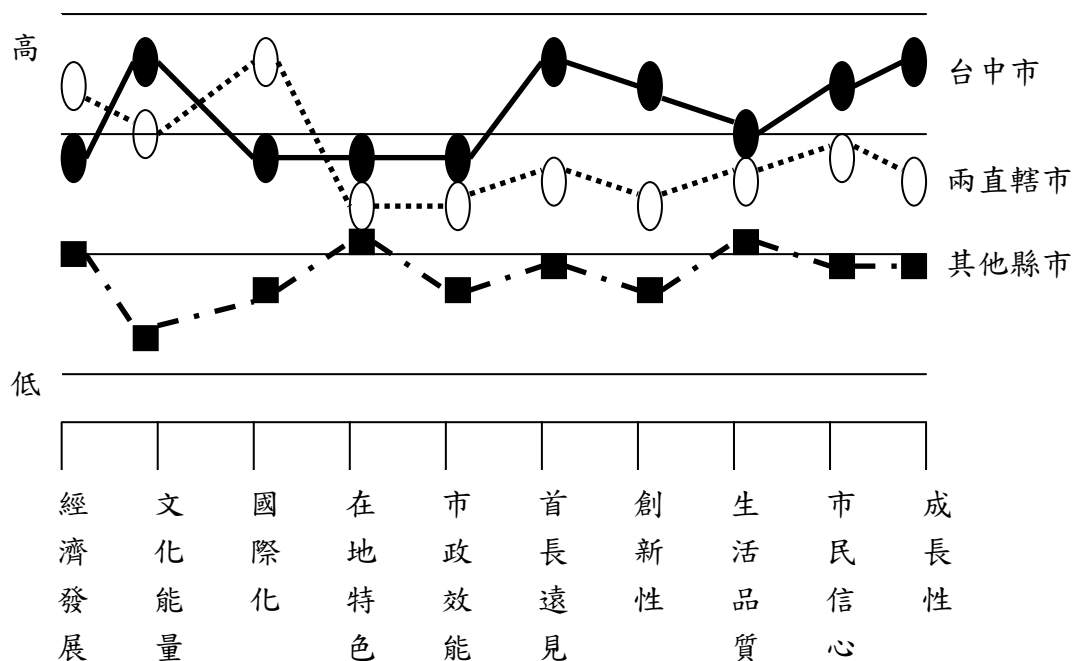


圖 3、台中市政府的策略草圖
資料來源：李若華等，2006：60。

三、領導特質

《天下雜誌》2005 年發表一篇文章〈誰讓地方脫胎換骨？縣市 CEO 的管理秘訣〉，文中談論到成功的地方首長必須具備四項管理秘訣，分別是：共感願望、人和為上、緊迫盯人與先知先覺，這四項秘訣與前述轉換型領導有共同相似點。以下分別從施政願景、組織團隊〈用人〉、治理風格等轉換型領導所需主要特質，針對三位縣市首長進行實地訪談。

〈一〉施政願景

Bass 〈1985〉認為，轉換型領導者能提出清晰且可達到的願景，並激發部屬超越個人的利益，去提升更高層次的需求與工作熱忱。如此，領導者對組織成員在從事一個共同的願景時，就能擁有疏導與集合的能力。

1・桃園縣長朱立倫

「繁榮、活力、新桃園」是我們的目標，這也包含 2007 年縣府團隊的新願景，就是「桃園捷運路網、都市計畫整合、21 世紀新機場」三大施政重點。... 建立桃園主體性是首要工作，增加工作機會先養雞生蛋，讓許多高科技廠在桃園設廠，再改善居住、工作的品質，把人才留下來。並且公園綠化、環境清潔、社會制度等來改善，建構桃園 250 萬都會的主體性。

2・高雄縣長楊秋興

我幾個縣政推動主軸，現在回想起來應該說我們抓到重點，比如說我們要產業發展，產業你就會製造就業機會，所以我們在產業這方面，我們是「產業科技、觀光文化」；「產業科技、觀光文化」。教育當然我們也相當重視，教育我想每個縣政府一定都很重視，我也是。產業部分我們是以農業發展為基礎並發展科技產業。

3・台中市長胡志強

「一個城市沒有特色就像沒有臉孔一樣，為何大家會記住普羅旺斯、巴黎、倫敦，台中的臉是什麼？」答案是「文化」。於是我決定以文化打響台中的品牌，這也是我考慮以古根漢做為城市行銷的動機，雖然後來功敗垂成，但在爭取的過程中，台中市得到的國際曝光度、引起全球藝文界、建築界的矚目，以及帶動七期重劃區的地價上漲，都讓我們覺得值得。

從上述訪談中吾人發現，三者對於所領導縣市未來發展，都有明確的目標，並建立一個清晰且有吸引力的願景。如此，領導者容易向部屬傳達一個「象徵」，塑造努力焦點，產生一定信心。

〈二〉組織團隊

就轉換型領導的內涵而言，領導力與組織轉型是有關的。在領導者與追隨者之間存在一種關係，這種關係使兩者的判斷力都提升到更謹遵操守的境界。這是有關於領導者與追隨者共同合作的改善過程〈吳秉恩審定，2006：301〉。因此，為了更完善地達成組織目標，領導者就必須瞭解部屬在態度、行為及制度方面的實際與後續改變，藉以融合組織內部不同類型部屬的有效管理。

1・桃園縣長朱立倫

...我一直相信領導者本身的觀念滿重要的，我一直很重視自己是一個 CEO 的角色、是一個地方政府經理人的角色、是一個執行長的角色，我常用 chief executive officers，我的團隊是 executive officers，只有 chief 我就不會變成 CEO 了，就變成 solo show 了，所以我是靠這些團隊開始做的，這時候你只是一個執行長、串聯者、推動者，所以縣長不是靠明星效應，那是有限短暫的。

朱立倫帶動桃園縣政的改變關鍵，只有「執行力」三個字。他的領導有兩個重要特色，一是仰賴專業，大膽用才；二是以專案方式，進行目標管理。其不分黨派、廣招人才、大膽用人，局長平均年齡不到四十歲；而且，更大量晉用女性，

一級主管超過三分之一，十二位女性，都位居重要局處〈天下雜誌，2006：125〉。

2・高雄縣長楊秋興

我的縣政顧問也幫我很大的忙，我現有很多縣政顧問真的是有在運作。...我常常請藝術家喝咖啡、吃個飯，藉此彼此瞭解一下。我也請我的縣政顧問喝咖啡，利用晚上喝咖啡的方式，因為在縣政府開會的方式硬梆梆，所以我比較習慣用晚上九點開到十一、二點，在德月樓用比較輕鬆的方式對話。...在第一任期，因為這個縣政要一些中長期，短、中、長一些規劃，所以第一屆幾乎是兩個禮拜就要跟縣政顧問開會，因為我認為整個高雄縣就要盡力發展、都要思考到。...我覺得要帶一個團隊，首先要讓他們會對你心服口服，你做很多決策，他們也認為這個決策做得應該都很正確，這部分應該都很重要。

從楊縣長的訪談中筆者發現，領導者提供給每一個部屬的指導、顧問、成長與發展機會之重要性。其運用正式與非正式的管道，瞭解每位部屬特殊的天資、能力與需求，利用個別技能去分派工作，讓每位部屬都有機會感受到關懷，以及領導者有能力提供他們實踐理想的人性需求。

3・台中市長胡志強

對於用人，我的哲學就是堅持以「能力取向」！包括快速處理問題之能力、行政法令素養、顧客滿意度、主動積極性等等，...另外，藉由「市長信箱」與員工不分時空、零距離接觸，傾聽分享員工心聲，凝聚大家向心力，共同為市政建設努力打拼。...我更要強調的事，如果施政要成功，絕對不能只靠一個人，這裡沒有英雄主義，而只是團隊的合作。因為團隊的努力，所以才有今天的成果。

從三位的訪談中，吾人發現「團隊至上」的共同點。而胡市長更利用「市長信箱」關心部屬需求，對待部屬是站在一對一的基礎上，成功扮演輔導與關懷的角色，對組織成員與組織任務都能提供持續性的回饋。

〈三〉治理風格

轉換型領導係指影響組織成員，促其在態度與基本假定上產生改變，並建立其對組織任務、目標及策略等的承諾。此一概念說明了，此種領導過程係以組織與社會系統中的文化或策略的重大改變，作為其主要結果〈彭昌盛，1993：29〉。換言之，領導者的表現與態度影響組織文化甚深，對施政建設的影響更是深遠，如何擺脫過去僵化的組織文化，端賴領導者是否有帶領組織轉型的改變意願。

1・桃園縣長朱立倫

...內部的關鍵重點就是效率、心態的培養，讓內部管理知道不能耽誤民眾與廠商的時間，所以唯有改善效率才能招商成功，且貪污腐化多半從沒有效率中鑽漏洞，我們從小地方做起，產生壓縮就會產生效率，變成清廉。

2・高雄縣長楊秋興

我想政府的場域，效率很重要，政府要讓人有效率的感覺。...我相當重視效率，效率對廠商來講就是時間，時間就是金錢...。公務人員要勇於負責、敢於負責。我應該是算最敢承擔的一位首長，我過去是當公務人員的，以前我當公務人員我就這樣子，就像我所說「樹頭站的穩，不怕樹尾刮颱風」。...所以長期以來我就是用這樣來鼓勵，讓員工敢負責，有負責才會有效率。

3・台中市市長胡志強

如何將台中市當作一件商品推銷出去，是我的首要之務。...因此，我要求市府團隊要以「顧客導向」為原則，以「創新、標竿學習」為理念，並真正落實運用在市政處理上，站在市民的角度來看待自己的工作，...

組織文化可說是重獲組織競爭力的希望，與重振式微組織的力量；或可視為增強組織功能，減低試誤程度的源頭；亦可視為組織運作動態所作的合理解釋，俾使所有成員瞭解自己的角色地位，建立成員奉獻的心態，並防止疏離感的滋生（江岷欽，1991）。過去威權統治時代，地方首長大多缺乏相對自主性，縱使有再多的抱負，也難以主導地方的健全發展，進而影響民眾對地方政府觀感不佳。但隨著民主化進展與地方分權化的逐步落實，已使得地方行政首長的權力增加，現今縣〈市〉政府的施政表現，某種程度上皆繫於縣市首長本身，而其領導風格更是影響整個地方競爭力發展的成敗關鍵。

綜合上述訪談摘要，三位首長的施政主軸都是以「民眾優先」、「顧客至上」為原則，充分展現出成熟的領導風格，畢竟地方首長乃是由人民選舉產生，是為民眾服務的公僕，如此顧客導向的施政，將可得到民眾更高的信任與支持。再者，地方首長的觀念改變，進而影響到整個地方政府的服務團隊，也充分應驗領導者對組織文化的影響，是相當重要的因素之一。

表 9、三個縣市首長轉換型領導的特質比較

	地方發展 願景	地方首長之 角色	用人原則	施政態度與 關鍵	府會關係
桃園縣長 朱立倫	桃園捷運路網、都市計畫整合、21 世紀新機場	須融入市經理制度的精神，成為縣市 CEO	仰賴專業；大膽用才；廉潔操守；拔擢女性與年輕主管	強調執行力，落實主動服務的精神	成立「議會聯絡小組」，將施政原則與議員充分溝通
高雄縣長 楊秋興	產業科技、觀光文化	兼具董事長與執行長的任務	不分黨派；勇於任事；效率至上；以非正式管道發掘地方人才	重視效率；勇於負責、敢於負責；有負責才會有效率	持續協商與溝通；適度的妥協與讓步
台中市長 胡志強	文化、經濟、國際城	市政靠市場，市長如店長	能力取向；敬業精神；服務態度；創新能力	以顧客導向為原則，以創新、標竿學習為理念	相互尊重為原則，不定期舉辦聯誼，創造和諧氣氛

資料來源：本文整理。

伍、轉換型領導與地方治理

如前所述，地方政府已從過去政府本位邁向地方治理的運作模式。故在地方治理環境系絡中進行政策執行，必須同時與地方政府組織內部運作〈地方議會、行政體系〉、其他政府間的府際關係，及外部的公民社會〈企業、民眾、團體〉進行連結，才能真正達到地方治理的效能。眾所皆知，地方首長的個人因素對於地方治理成功與否，具有決定性影響，這也可從三位縣市首長訪談中獲得印證。但要更進一步探討的是，隨著地方首長採取「轉換型領導」之後，所帶來的效益不只是組織內部的轉變，其影響力更能擴散到鄰近的縣市政府當中。從桃園縣長朱立倫與台中市長胡志強的訪談中，皆可發現強調區域與網絡治理的新思維。

跟周遭縣市合作狀況有兩項較明顯：第一是北部八縣市，在區域上有交通合作、環保、文化、觀光的合作，例如無線寬頻。第二就是桃竹苗本就是一個生活圈，像最近台灣卡。比如說與苗栗合作桐花祭、與台北合作林家古厝等等。以前都是其他連任的縣市首長以經驗來帶領我，現在我連任首長，就要以相同的經驗來帶動區域發展。—桃園縣長朱立倫

現在很多廠商跟我說，「你給我土地，一百公頃、一百二十公頃，我投資兩千億新台幣。」可是台中市各個園區已經沒有土地了，最近只好把我不能滿足的、

想來台中投資的製造業投資商人名單，轉給彰化縣卓伯源縣長。因為台中市要好，必須整的區塊一起好。... 中部六縣市應採「策略聯盟」的精神，組成「中台縣市區域合作發展聯盟」，訂定「中台區域產業合作暨發展促進推動小組設置要點〈草案〉」推動中台區域產業發展，資源共享、共榮，推動產業合作及聯合招商事宜。—**台中市長胡志強**

以桃園縣為例，其展現出連任者的經驗，帶領鄰近剛上任的地方首長進行區域合作，一定程度地主導政府間的良性發展；台中市則將外來投資者引介給鄰近的縣市，期待發展中部共同的繁榮。如果縣市首長不願拋棄本位主義，沒有提出良好的願景共同打拚，這一切都很難成真。另一方面，從訪談資料中更可以發現，因著縣市首長的努力，使得府會關係更佳緊密，這也是領導型態的轉變對地方治理的一大正面影響。

記得有次在議會被詢的時候，有位民進黨的議員提出強烈的批評，而我沒有動怒，只是緩緩地起身並對他鞠躬，並說寶貴的意見一定會採納。我永遠記得那位議員的表情是被嚇到的。之後，如果在議會聽到可行的意見，一定會請幕僚記下來並且去實施，這對議會與議員來說就是一種尊重，而府會當然就會協調。—**台中市長胡志強**

其實地方議會是比較不會這麼對立的...但是過程中還是要協商。事實上，這是有政治性的，有時候有衝突，有時候也不同意，所以要經過不斷地協調，透過適度的妥協與讓步，不然的話民主政治是很困難的。雖然，高雄縣議會是藍大綠小，但只要努力溝通，都是可以化解的。—**高雄縣長楊秋興**

綜合上述討論，地方政府治理能力建構中，必須重視「個人與團隊」的能力，其策略行動包含：競賽、增加知識、技能建構、態度改變與動機、建立團隊與網絡、及成員等〈Kauzya,2003〉。就實際運作過程中，地方首長透過領導與策略管理，帶領團隊邁向其所設定之目標，進而完成使命，爭取人民的信任〈許文傑，2003：173〉。而從轉換型領導角色出發，地方縣市長必須時常進行自我檢討與反省，並持續進行變革、型塑團隊與建構願景。要之，民選首長運用轉換型領導與影響地方治理的良性發展，詳如（圖4）所示。

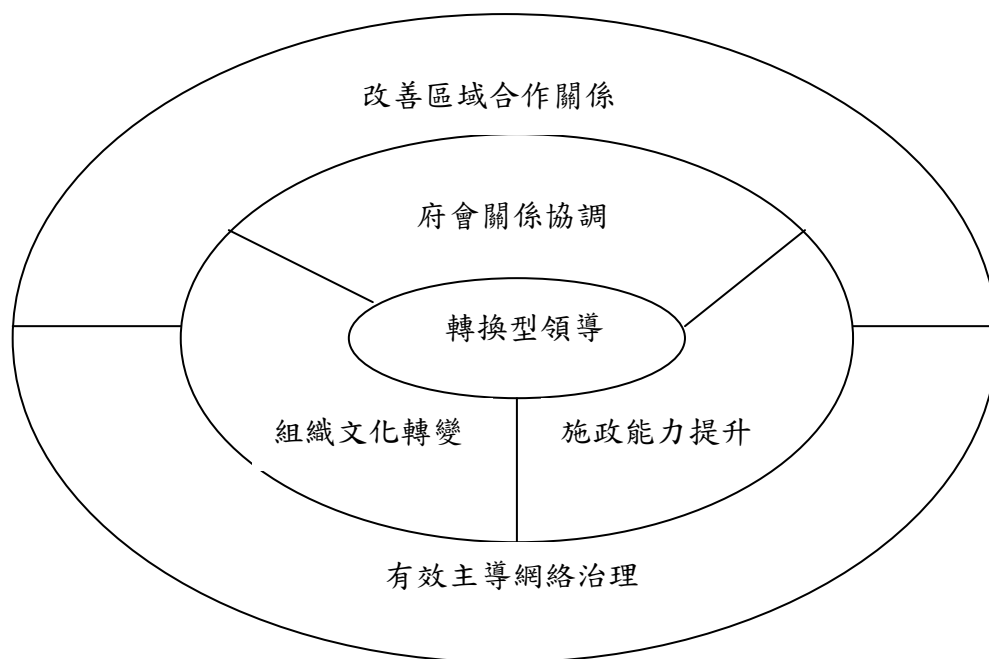


圖 4、轉換型領導的優勢擴散

資料來源：本文繪製。

一、組織內部變革

許多領導理論都指出，領導者的人格特質與領導型態對組織文化影響甚深。組織文化對於組織能否邁向成功，具有決定性影響，不同的組織文化將產生相異的組織績效，而影響組織文化關鍵性要素之一，就是領導者的作為。從三位縣市首長的訪談中吾人得知，「轉換型領導」的運用使得組織文化得以轉變，更能讓部屬的潛能發揮，進而提升整體的地方治理能力。而在府會關係上，因為彼此的尊重，加上願景的充分溝通，因此來自議會的阻力將降到最低，並有效組合網絡治理中的成員，讓地方政府的施政過程，得到大多數的支持。因此，一個領導者必須學會如何關懷、提出願景與管理自我，並在組織與個人之間尋找適當的平衡（季晶晶，1998）。

從三位縣市首長的調查與訪談中也可看出，地方首長在縣〈市〉政發展上所扮演的角色是非常重要的。三位縣市首長的領導型態都趨近於「轉換型領導」，各有其獨特的願景目標，並以純熟的用人方式、帶人技巧，有效地整合團隊能力，邁向成功的地方發展。在這過程當中，正如徐仁輝〈2004：269〉所言，領導者與被領導者間不僅是存在權力關係，還有相互需求、渴望及評價的關係。轉換型領導存有四項特質，包含：領袖魅力、鼓舞動機、個別體貼、及智力刺激，這些

領導特質對於組織的績效提升，必然有實質的幫助。質言之，當代組織皆面臨「適應性挑戰」的侵襲，組織不單只是要面對內部結構因素，也要因應組之間與其他外在的轉變與挑戰。因此，組織的形式與發展，不能僅從單局思維，還必須同時仰賴全局透視，才不致出現領導的落差〈林水波，2006：2-3〉。

二、外部網絡治理

從治理的概念可理解到，地方治理不應侷限在地方政府單位之內，雖然它依舊是重要的，但應將視野拉大到更廣泛的層次，範圍包含：政府之間的府際關係，與私部門、志願部門及地方居民的夥伴協力關係，在這些部門之間，應形成一種複雜的網絡治理型態；當然，這樣的連結必然是動態性的過程〈林水波、李長晏，2005：63〉。從學術理論而言，地方治理能成功合作之最大關鍵乃在於「人」的因素，尤其是地方縣市之間的首長或民意代表，彼此的利害關係或是黨派之見。這顯示出地方首長能否有效推動與主導府際之間的合作，達到共存共榮的願景，端賴民選縣市首長是否有著大格局的領導風範。

新型態的領導強調領導者必須具有願景，而成功的領導功能在於，能對組織成員產生轉化的影響，進而提升組織整體的績效。而組織內部成員對於組織正式系統、管理者的作風，及其他重要環境因素的主觀知覺後，形成成員本身的態度、信念、價值觀和動機，進而影響整體組織創新與變革的能力〈簡文娟，1999〉。地方政府在面臨後現代的渾沌環境時，必須持續變革，因此，地方政府所需要的領導型態乃是本文所強調的「轉換型領導」：初期必須仰賴領導者的魅力展現，然後加入執行力的實踐，激起組織團隊潛能，方能有效因應地方治理的多元需求。

陸、結論

《無重量世界》一書曾預言知識經濟時代的競爭新規則：「城市將重新奪回一世紀前，它所享有的重要性與經濟統治地位」，在新的規則下，城市、區域的首長可發揮的空間將變大，所帶來的改變也將更為驚人（李雪莉，2006：97-98）。然而，如何化劣勢為優勢，把握機會並迎接挑戰，乃是地方民選首長必須修練的重要課題。每個縣市各有其不同的地方治理環境，但要提升競爭力，各縣市首長其實必須先掌握住所屬縣市的本身特色，並進行全方位的努力。而一個有效能的領導者要確定追隨者能獲得適當的獎勵〈目標〉，然後幫助他們尋求達成目標的最佳方式〈路徑〉。實踐領導包含幫助他人瞭解，當他們對一項工作投入越多的

努力和精力，可以完成工作任務的機會也就越大。此外，領導者也必須確定工作完成之後，這些追隨者就能夠獲得有相對價值的回饋〈吳秉恩審定，2006：272〉。如此一來，地方政府團隊的組織成員才會有較高的意願共同努力，並充分展現出良好的治理能力。

總結本文理論與實證的分析，面臨地方治理競爭壓力與民眾多元價值需求，如何成為一個既成功又卓越領導者，乃是每位縣市首長都必須積極努力的課題。在當代治理環境下，地方首長必須具備「轉換型領導」的能力，積極確立清楚的施政願景，並且透過「領袖魅力、鼓舞動機、個別體貼、及智力刺激」四項特質與組織成員進行互動，此外亦需形塑具備執行力與高效能的領導團隊，然後對內建構積極主動性的專業文官體系與和諧的府會關係，對外中央或其他地方政府、甚至民間企業與非營利組織間，進行各種協力合作的夥伴關係。要之，透過地方治理的組織內外運作模式，有效回應民眾需求，將有助於落實「轉換型領導」的理想願景。

參考文獻

(一) 中文部分

- 天下編輯室，2006，〈5 大面向，體檢幸福競爭力〉，《天下雜誌》，第 354 期，頁 104-111。
- 王佳玉，1999，〈轉換型領導與領導效能關聯之研究—以台北市政府為個案分析〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理—議題、理論與實務》，台北市：元照。
- 江大樹、蕭欣怡，2006，〈社區營造與永續發展—「宜蘭經驗」及其省思〉，元智大學主辦「兩岸四地都市治理與地方永續發展」學術研討會論文(95.12.5，桃園縣)。
- 江岷欽，1991，〈組織文化在行政管理上的意義〉，《研考報導》，第十五期，頁 16-23。
- 江岷欽、劉坤億，1999，《企業型政府理念、實務、省思》，台北市：智勝。
- 吳秉恩審定，2006，《領導學原理與實踐》，台北市：智勝。
- 吳英明、張其祿，2005，《全球化下的公共管理》，台北市：商鼎文化。
- 呂育誠、許立一，2003，《地方政府與自治》，台北縣蘆洲市：空大。
- 李台京，2005，〈新竹市的城市外交，1990-2004〉，《師大政治論叢》，第四期，頁 1-44。
- 李長晏，1999，〈我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習〉，國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 李若華等合著，2006，《發現台灣藍海》，台北市：天下文化。
- 李雪莉，2004a，〈八大面向 各有幸福滋味〉，《天下雜誌》，第 307 期，頁 132-142。
- 李雪莉，2004b，〈對現況滿足 對未來憂心〉，《天下雜誌》，第 307 期，頁 143-149。
- 李雪莉，2005a，〈誰讓地方脫胎換骨？縣市 CEO 的管理祕訣〉，《天下雜誌》，第 332 期，頁 74-80。
- 李雪莉，2005b，〈有「治理力」才能點燃「競爭力」〉，《天下雜誌》，第 332 期，頁 96-111。
- 李雪莉，2006，〈城市 2.0 台灣 25 縣市 尋找一個幸福城〉，《天下雜誌》，第 354 期，頁 91-98。
- 季晶晶譯，Art Horn 著，1998，《領導力平衡工作與目標》，台北市：中國生產力中心。
- 林水波，2005，〈領導者的準備未來角色〉，《人事月刊》，第四十卷第五期，頁 7-18。
- 林水波，2006，《領導新論》，台北市：五南。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，台北市：五南。
- 林義煊，2005，〈Comparison on the Local Governance of Kaohsiung and Los Angeles City Councils〉，《中國行政評論》，第 14 卷第 4 期，頁 75-93。

- 俞可平主編，2003，《全球化：全球治理》，北京：社會科學文獻出版社。
- 孫本初、鍾京佑，2005，〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》，第 16 期，頁 107-135。
- 孫本初審定，2002，《治理、政治與國家》，台北市：智勝。
- 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理——台灣公共行政理論與實務之變遷》，台北市：元照。
- 徐仁輝、楊永年、張昕，2004，《公共組織行為》，台北市：智勝。
- 張鈞嘉，2005，〈城市外交之理論與實務--以臺北市為例〉，《中山人文社會科學期刊》，第 13 卷第 1 期，頁 55-93。
- 張啟楷等，2005，《新雙城記：謝長廷與馬英九的黃金交叉》，台北市：新自然主義。
- 許文傑，2003，〈地方治理與發展策略：宜蘭經驗的回顧與展望〉，《佛光人文社會學刊》，第四期，頁 169-194。
- 陳恆鈞，2002，《治理互賴與政策執行》，台北市：商鼎文化。
- 陳群聰，2005，〈影響 R&D 人員創新行為之因素探討〉，國立中山大學資訊管理學系電子商務在職專班碩士論文。
- 彭昌盛，1993，〈轉換型領導理論及其運用之研究〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃國敏，2003，《顧客導向的地方行政績效：我國縣市政府政策民意與施政滿意度調查之分析》，台北縣永和市：韋伯文化。
- 黃國禎，2002，《解構宜蘭經驗：邁向想像的地方認同 1990-2000》，作者自印。
- 楊瑪俐，2003，〈願景決定領導價值〉，《天下雜誌》，第 280 期，頁 122-134。
- 鄒雲華譯，Peter F. Drucker 等合著，2004，《變革力》，台北市：寶鼎。
- 劉坤億，2002，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《行政暨政策學報》，第 34 期，頁 57-83。
- 劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第 13 期，頁 233-267。
- 簡文娟，1999，〈組織創新氣候評鑑量表之建立——以高科技產業為實證對象〉，國立中央大學人力資源管理所碩士論文。
- 蘇毓昌，2005，〈地方政府反貪腐治理策略之研究——以宜蘭縣為例〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

（二）英文部分

- Allen, J. & Carr, G., 2002. "The Tangled Web-Neighbourhood Governance in Post-Fordist Era," in G. Carr, P. Healey, A Madanipour, & C. de Magalhães, eds., *Urban Governance, Institutional Capacity & Social Milieux*. Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.
- Bass, B. M. 1985. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free

Press.

- Burns, J. 1975. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Cohen, John M. 1995. "Capacity Building in the Public Sector : A Focused Framework for Analysis and Action." *International Review of Administrative Sciences*, 61, 3, pp. 407-422.
- Greenwood, John. et al, 2002. "Governance, partnership and central control" .*New Public Administration in Britain*. London: Routledge.
- Kauzya, John-Marry. 2003. "Stengthening Local Governance Capacity for Participation, " in Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema < eds. > , *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in A Globalizing Society*. USA: Kumarian Press, Inc.
- Klijn, E. H. 2002. "Governing Networks in the Hollow State: Contracting Out, Process Management or a Combination of the Tow?," *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. Thousand Oaks: sage.
- Nalbandian, John and Nalbandian, Carol. 2003. "Contemporary challenges in local government" . *National Civic Review*, Vol. 92, p83-91.
- Peter, John and Cole Alistair. 2000. "Policy networks and Local political leadership in Britain and France" . in Storker, Gerry. (ed.). *The new politics of British local Governance*. Basingstoke, Hampshir: MACMILLAN Press Ltd. pp. 72-90.
- Rhodes, R.A.W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Toft, Graham, S. 1986. "Building Capacity to Govern" In B.W. Honadle and A. M. Howitt(eds.), *Perspectives on Management Capacity Building*, Albany :State University of New York Press, pp. 242-267.
- Vayrynen, R.(ed.) 1999. *Globalization and Global Governance* . New York: Rowman & Littlefield. 28th Session of the Public Management Committee – Symposium on The New Public Executive .http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_201185_34718327_1_1_1_1,00.html.