大學用書

暨大創新治理叢書(1)

地方治理

變革、創新與實踐

江大樹、張力亞 著

元照

地方治理
變革、創新與實踐

江大樹、張力亞　著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

地方治理：變革、創新與實踐／江大樹、張力亞著.
-- 初版. -- 臺北市：元照, 2016.10
面； 公分
ISBN 978-986-255-829-4（平裝）

1.地方自治 2.公共行政 3.文集

575.07 105016903

地方治理
變革、創新與實踐

5C225RA

2016 年 10 月 初版第 1 刷

作　　者　江大樹、張力亞
出 版 者　元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網　　址　www.angle.com.tw
定　　價　新臺幣 650 元
專　　線　(02)2375-6688
傳　　真　(02)2331-8496
郵政劃撥　19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.
登記證號：局版臺業字第 1531 號 ISBN 978-986-255-829-4

自　序

地方創新治理是全球化與政府改造的主旋律之一，也是21世紀前二十年，世界各國都高度關注的重要公共管理課題。不論大城市或是小鄉鎮，政治領導者及其施政團隊無不使出渾身解數，希望能在激烈競爭的國際舞臺上，嶄露頭角並提升能見度與競爭力。臺灣當然也難自外於此項變革趨勢，從1987年解嚴以來，短短不到三十年期間，我國地方體制業已歷經「地方自治法制化」、「精省工程」及「六都建置」等三波重大改革。基層治理體制持續大幅翻轉，更對憲政民主的鞏固與深化，產生極為關鍵性的正向影響。

這些地方治理變革、創新與實踐的寶貴經驗，非常值得探討、論述與整理。筆者曾於2006年出版《邁向地方治理：議題、理論與實務》一書，內容除引介府際關係與地方治理的全球變遷趨勢及常見學理觀點外，同時針對臺灣前兩波的地方體制改造，進行實證分析與興革建議，頗獲各界肯定。十年（再）磨一劍，本書接續前作，彙集筆者近十年來就我國地方治理的第三波改革運動，參與觀察及行動研究的學術累積成果。全書共有五篇、十八章，分別就「地方治理與府際關係變革」、「行政區劃調整與都會治理」、「城市競爭力與全觀型治理」、「地方政府體制改造與創新」、「民主治理與永續社區營造」等重要的政策課題，持續進行相關撰述。其中，僅有第一、二、四等三章，內容係由前書保留並略予增修調整，其餘各章皆為晚近陸續發表於期刊或專書的新作論文。

本書第一篇的三章論文，首先，聚焦於全球地方治理與府際關係的變革趨勢及相關學理，分別進行扼要分析。第一章除闡述地方治理的相關概念外，同時簡介全球地方治理的發展趨勢。第二章則釐清並比較府際關係相關名詞的不同意涵，且於說明各國體制運作概況之

後，提出學界研究府際關係的四種常見分析模式。第三章對我國府際關係的百年演變過程，採取「歷史新制度論」研究途徑，區分五個階段敘述中華民國建國以來，每一個時期中央與地方府際關係的組織架構、權力互動、法制規範及重大運作課題，結語中也特別強調：「均權主義」的理念仍待積極實踐。

第二篇探討攸關府際關係行為者多寡及網絡治理模式變革的行政區劃調整與都會治理的發展趨勢。第四章從「政治經濟學」觀點，剖析行政區劃其實隱含權力互動與利益得失的運作邏輯，藉以凸顯區劃調整的方案推動，經常遭遇諸多影響變數，因此，唯有強化府際管理策略，方能有效落實行政區劃調整。第五章以馬英九前總統所推動的「3都15縣」區劃調整方案為例，深入剖析其政策背景、推動過程及治理課題，具體呈現「從縣市合併升格到區域合作治理」的體制改造。第六章針對最近一次（2014年）地方選舉已建置的「6都」新局，檢視臺灣當前都會治理相關法制規範未盡完善之處，並提出未來府際關係應有的興革策略。

第三篇針對城市競爭力的評比指標與治理策略，進行學理分析與實務探究。第七章先就2010年「5都」（不包括2014年才改制直轄市的桃園縣）建置之後，國內外城市競爭力調查報告所做臺灣各直轄市的評比排名，進行比較分析，並從「循證管理」角度強調，提升城市競爭力應有「全觀型治理」策略。第八章則是詳細說明城市競爭力的評比類型與指標體系，除掌握國際評比的趨勢及轉變外，也就我國地方治理指標體系之建構概況與運用策略，加以深入分析。第九章再以「一點多心」的國土空間發展策略為主軸，論述當代城市競爭力的理論與實務，進而強調我國都會治理應有更積極的創新策略。

第四篇轉而關注一般縣市及鄉鎮層級的政府體制改造與創新治理。第十章先採「標竿學習」觀點，針對縣市民選首長的領導力進行實證研究，嘗試建構一個以縣市長為運作核心，涵蓋行政團隊、府會關係、府際關係及社群關係等各面向的整合型分析架構，並從問卷調

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

查及深度訪談中，勾勒縣市長領導力與地方治理的運作圖像。第十一章主要從「協力」與「培力」兩個治理模式，透過筆者參與南投縣災害防救深耕計畫的實務經驗，歸納當前地方政府災害防救的體制缺失，據以提出各項重要興革策略。第十二、十三兩章乃筆者所定居的埔里實務案例，前者敘述1999年921震災之後，埔里鎮各界所積極推動的四個環境治理策略，期待藉此轉型成為一個更宜居的城鎮；後者分享近三年來，筆者與暨大人社中心同仁們，在科技部人文司的「人文創新與社會實踐」校級整合型計畫支持之下，藉由各項行動研究設計來持續營造水沙連大學城的初步成果。

第五篇則落實在臺灣基層民主與社區營造的體制檢視及創新行動。第十四章從公民社會角度切入，剖析舊官僚體制與傳統社群結構所造成的基層民主困境，並反省當前社區營造輔導與培力機制之疏失，且提出基層民主治理的興革策略。第十五、十六兩章分別針對社區營造政策及永續社區治理能力，進行學理探討與實務分析，前者著重網絡治理與政策類型對社區營造之啟示，強調應建構多元化的社區營造治理模式；後者採取「政策德菲法」，嘗試建構一套完整的永續社區評估指標體系，作為各級政府與輔導團隊推動相關社造方案可參採的政策工具。第十七、十八兩章，乃是筆者參與921震災重建的治理創新與實踐成果，不論是「桃米生態村」或「菩提長青村」，經過將近二十年的持續努力過程，我們確信：只要能聚集一群志同道合、熱心公益的夥伴們，基層民主治理與永續社區營造的美好願景，必定會有夢想成真的一天。

本書能夠順利面世，首先，感謝科技部近十年來多項專題研究計畫經費支持，包括：領導力與地方治理——理論探討與實證研究、臺中都會區的全球競爭力與全觀型治理之研究、永續發展之環境治理制度設計研究——建構生態社區網絡治理機制、低碳社會之環境治理與制度建構——社會企業與生態城鎮的良善治理、預約水沙連的春天——宜居城鎮的轉型與治理、營造水沙連大學城——多層次公共性的

跨域創新與實踐；以及國發會及農業部先後委託研究：建構我國城市國際競爭力指標體系、我國縣市政府升格改制直轄市問題與因應策略之研究、農村再生計畫與社區人力資源活化運用之研究、南投縣災害防救深耕計畫。其次，很高興能陸續與暨大公行系的多位年輕學人一起努力研究，包括：力亞、士瑋、鎧麟、文學等人；尤其，張力亞博士在上述諸多研究計畫的構思與執行，付出最大心力，乃是本書成果豐碩的重要推手。再者，也感謝元照出版公司的主動邀約與協助編輯，讓本書各篇文章得以重新彙整，呈現出更系統性的論述內容。最後，感謝我的親愛家人——賢妻月華、愛女宜芷、小犬世捷，因為有你們的包容與支持，才能讓我毫無後顧之憂地投入繁忙的研究、教學與服務工作。願將出書的喜悅與大家共享！

江大樹謹誌

於2016年仲夏

目　錄

自　序　　江大樹

第一編　地方治理與府際關係變革

第一章　地方治理的概念分析與發展趨勢　　江大樹

壹、前　言 3
貳、地方治理相關概念分析 4
參、全球地方治理發展趨勢 8

第二章　府際關係的基本概念與相關理論　　江大樹

壹、前言：府際關係日趨重要 15
貳、相關概念的釐清與比較 18
參、各國府際關係運作概況 28
肆、府際關係常見分析模式 34
伍、結　語 43

第三章　均權主義的理念與實踐：府際關係百年歷史演變概述　　江大樹

壹、前言：從歷史新制度論看府際關係百年演變 45
貳、革命運動與建國大綱（1912至1928年） 48
參、訓政時期與憲法規範（1928至1949年） 54
肆、遷臺戒嚴與實施地方自治綱要（1949至1987年） 62
伍、省市長民選與自治二法（1987至1999年） 67
陸、省虛級化與地方制度法（1999至2011年） 71
柒、結語：「均權主義」理念仍待積極實踐 77

第二編　行政區劃調整與都會治理

第四章　行政區劃調整的政治經濟學　江大樹

壹、前　言 83
貳、行政區劃與地方分權 84
參、行政區劃的政治經濟學 87
肆、我國行政區劃的現行體制缺失 90
伍、「市港合一」只是變革的冰山一角 93
陸、行政區劃調整的相關課題分析 95
柒、強化府際管理促成行政區劃調整 102
捌、結論與建議 104

第五章　從縣市合併升格到區域合作治理：「3都15縣」政策評析　江大樹

壹、前　言 107
貳、國土規劃與行政區劃：「3都15縣」政策背景分析 110
參、中央主導vs.地方競爭：「3都15縣」政策推動過程 119
肆、從縣市合併升格到區域合作治理：「3都15縣」政策治理課題 130
伍、結論與建議 136

第六章　都會治理與府際關係的變革策略　江大樹

壹、前言：「6都」新局與府際治理 139
貳、府際關係與都會治理的歷史演變 141
參、現行都會治理相關法制規範 145
肆、都會治理的府際關係與變革策略 150
伍、結　語 155

第三編　城市競爭力與全觀型治理

第七章　五都建置後的直轄市競爭力分析　江大樹

壹、前言：五都建置與提升城市競爭力 159
貳、城市競爭力的意涵與評比類型 162
參、國際城市競爭力評比概況 165
肆、國內城市競爭力評比概況 171
伍、五都建置對直轄市競爭力之影響 176
陸、循證管理，提升直轄市競爭力 186
柒、結　語 189

第八章　社會發展指標於地方治理之應用與挑戰　江大樹、曾士瑋

壹、前　言 191
貳、城市競爭力評比指標之類型與轉變 192
參、我國地方治理之指標建構及運作概況 198
肆、社會發展指標於地方治理之運用策略 205
伍、結　語 208

第九章　城市競爭力與都會創新治理　江大樹、曾士瑋

壹、前言：五都新局與城市競爭力 211
貳、「一點多心」的國土空間發展策略 212
參、當代城市競爭力理論與策略 213
肆、五都新局之城市競爭與評比模式 223
伍、都會治理的創新策略 228
陸、結　語 233

第四編　地方政府體制改造與創新

第十章　縣市長的領導力與地方治理：一個標竿學習的實證研究　江大樹、張力亞

壹、前　言 237
貳、理論探討與分析架構 241
參、研究方法與研究設計 251
肆、調查結果與實證分析 254
伍、結論與建議 282

第十一章　深耕地方災害防救網絡治理能力：協力與培力策略分析　江大樹、張力亞、梁鎧麟

壹、前　言 285
貳、「協力」與「培力」的治理意涵 288
參、南投縣災害防救深耕計畫簡介 293
肆、深耕地方災害防救實務運作課題 297
伍、深耕地方災害防救的協力與培力治理策略 303
陸、結論與建議 311

第十二章　宜居城鎮的轉型與環境治理策略：埔里案例分析　江大樹、張力亞

壹、前　言 313
貳、宜居城鎮的意涵與環境治理策略 316
參、分析架構 322
肆、埔里環境治理的四個案例 324
伍、宜居城鎮的環境治理策略 337
陸、結論與建議 342

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第十三章　邁向水沙連大學城：埔里的社區深耕與暨大人社中心的行動研究

江大樹、容邵武、陳文學、張力亞、蔡嘉信

壹、前　言 345
貳、三個駐點社區的扎根 348
參、水沙連區域公民審議論壇——埔里研究會 360
肆、水沙連大學城的創新與實踐省思 364
伍、結　語 366

第五編　民主治理與永續社區營造

第十四章　基層民主治理的現狀與挑戰

張力亞、江大樹

壹、前　言 371
貳、舊官僚體制下的基層民主治理缺失 374
參、傳統社群結構的互動特質 378
肆、社造輔導與培力機制之疏失 383
伍、基層民主治理的興革策略 386
陸、結　論 393

第十五章　社區營造、政策類型與網絡治理：「六星計畫」比較分析

江大樹、張力亞

壹、前　言 395
貳、網絡治理與政策類型對社區營造之啟示 397
參、臺灣社區營造政策的推動與變革 404
肆、六星計畫的政策類型與網絡治理 407
伍、建構多元化社區營造網絡治理模式 424
陸、結　論 428

第十六章　永續社區治理能力指標體系之建構　江大樹、張力亞
壹、前　言 431
貳、文獻探討與分析架構 433
參、永續社區評估指標的多元化 441
肆、研究設計與指標體系雛形 446
伍、兩回合政策德菲法結果分析 452
陸、指標概念化與操作化的設計 458
柒、結論與建議 465

第十七章　社區營造中組織信任的機制建構：以「桃米生態村」為例　江大樹、張力亞
壹、前　言 469
貳、社區營造與組織信任的理論基礎 471
參、桃米生態村的社造成功經驗 478
肆、桃米生態村的組織信任建構 490
伍、組織信任機制的五種類型分析 497
陸、結　論 502

第十八章　老人安養的社會經濟創新與實踐：「菩提長青村」案例分析　江大樹、梁鎧麟
壹、社會經濟作為社會福利政策的補充途徑 507
貳、老人安養的社會經濟理念 509
參、菩提長青村的社區營造歷程 511
肆、菩提長青村的社會經濟運作模式 514
伍、菩提長青村的創新與實踐課題 517
陸、結　論 522

參考文獻 525

第一編

地方治理與府際關係變革

第一章　地方治理的概念分析與發展趨勢
第二章　府際關係的基本概念與相關理論
第三章　均權主義的理念與實踐：府際關係百年歷史演變概述

第一章

地方治理的概念分析與發展趨勢

壹、前　言

「地方治理」（Local Governance）是全球化與政府改造的重要變革趨勢之一。所謂的「全球思維，在地行動」（Ghink Globally, Act Locally）或「全球在地化」（Glocalization），皆在強調必須要兼顧宏觀思維與行動策略，方能有效處理人類社會所面臨的各項公共事務課題。相對於全球治理、國家治理，或公司治理而言，地方治理所關注的議題主要聚焦於：基層公共事務如何能夠經由地方政府與中央政府及民間社會的協力合作，並獲得即時且有效的解決。舉例來說，1999年9月臺灣曾經發生「921大地震」，造成中部地區災情相當慘重，災後重建課題千頭萬緒，幸賴各級政府與許多民間團體彼此之間持續進行共同的「分享治理」（Shared Governance），終能逐步完成各項救災、安置與重建的工作（黃秀政等，2005）。類似經驗亦可印證於2005年9月美國發生「卡崔娜颶風」重大災難之後，包括美國聯邦政府、路易斯安那州政府、紐奧爾良市政府，及全球各地的非政府組織、非營利組織、志工團體，都紛紛投入緊急救援與災區重建的相關治理工作[1]。

然而，不必諱言的是，在這些共同分享治理的政策過程之中，不論臺灣或美國，皆曾引發社會各界對「治理失靈」（Governance Failure）的諸多質疑與嚴厲批評，相關運作困境包括：各級政府權責不清、救災

1　詳請參見美國聯邦政府網站，http://www.firstgov.gov/Citizen/Topics/PublicSafety/Hurricane_Katrina_Recovery.shtml，檢索日期：2005/10/17。

任務爭功諉過、公私資源缺乏適當整合、官方效率不如民間、基層行政官員專業不足、政策資訊未能充分公開等等。當代全球風險社會之中，的確經常存在各種「無法治理性」（Un-governability）的危機，亟待各個層級（國際、區域、中央、地方）的政府，與相關公、私組織（政府機關、民間企業與第三部門），彼此之間共同針對特定公共政策議題，積極建構良善的治理網絡，俾能有效達成理想目標。其中，又以地方治理所涉及各項基層公共事務，與多數社會大眾日常生活最為密切相關，因而特別值得吾人重視，甚至應該積極參與。

貳、地方治理相關概念分析

正如全球化與政府改造的概念一般，「治理」這個名詞同樣也經常是人言各殊，難有具體而共通的定義；因此，Pierre & Peters（2000：14）曾提出所謂「傘狀」的概念，強調治理乃是一個容易讓人混淆的名詞，其包含諸如：政策網絡、公共管理、企業協調、公司治理、公私合夥、良善治理等各種不同的運作現象。若從字面意涵來看，「地方治理」包括地方及治理兩個部分，前者可從垂直的「多層級治理」（Multi-level Governance）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，而地方的空間大小，又可再細分為地區、縣市、鄉鎮、村里、社區等不同的層級與範圍（Greenwood, Pyper and Wilson, 2002: 185-209）；後者如上所述，應以傘狀架構來包含「所有與地方公共事務運作有關的各種良善治理機制」。Bovaird & Löffler（2002：16）則將地方治理扼要定義為：「一套正式或非正式的規則、結構與過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制訂攸關地方福利的政策方案」（轉引自孫同文，2003：223）；至於，地方治理的運作特徵可大致歸納為以下四項：多層次的政府、多元化的部門、資源相互依賴、政策網絡治理（劉坤億，2003：246-250）。

治理這個名詞，不論在當今的學術界或實務界，已被各個不同領域所廣泛使用，而歸納其實質運作內涵，主要包括：全球與地方的體制安

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com