

地方治理、發展與政治

宜蘭經驗的研究



政治學論叢 42

許文傑 著

Weber 
韋伯文化
良知・品味・責任

內 · 容 · 簡 · 介

隨著政治民主化腳步的進展，台灣的政治重心逐漸從中央政府往地方政府移動，因此，過去一、二十年來，地方的發展及治理與台灣的政治、經濟發展密切相關。在台灣各縣市的發展與治理過程中，宜蘭縣格外受到矚目，因為宜蘭的地理位置、交通條件等因素的限制，遠遠落後於台灣西部各縣市，但是卻能在二十多年間成功締造讓人嘖嘖稱奇的「宜蘭經驗」，令其他縣市首長紛紛前來取經；但是卻也在二十四年後再度政黨輪替，是什麼因素終結了宜蘭治理經驗？作者曾任職宜蘭縣政府計畫室，對於宜蘭的治理與發展經驗有第一手的觀察與體會，經過多年的研究寫成本書，對於想要一窺宜蘭治理經驗的讀者，可以從本書深入了解其中的奧義。

ISBN : 978-986-6816-84-0



書籍編號：X01-042 定價：200 元

網址：<http://www.weber.com.tw>

政治學論叢⑫

地方治理、發展與政治： 宜蘭經驗的研究

作者：許文傑

Weber
韋伯文化
良知・品味・責任



Weber Publication International Ltd
Since 1998 良知 品味 責任
將學術當成一生的志業

政治學論叢 X01-042

地方治理、發展與政治：宜蘭經驗的研究

版權聲明

作者委託韋伯文化印行

文稿由作者負責

©版權歸原作者所有

該書智慧財產權的全部法律權利和責任由原作者完全所有及承擔

作者：許文傑

發行人：陳坤森

出版者：韋伯文化國際出版有限公司

責任編輯：王姿婷、賴瑞萍

客服專員：陳玉蟾

營業事業登記證字號：13118544

住址：台北縣永和市永和路二段 285 號 6 樓

網址：<http://www.weber.com.tw>

Email：weber98@ms45.hinet.net

電話：(02)22324332

傳真：(02)29242812

出版：2009 年 5 月

ISBN：978-986-6816-84-0

◎個人郵政劃撥訂書一律九折優待，團體訂購另有優惠價格

郵撥帳號：19686241

戶名：韋伯文化國際出版有限公司

定價：200 元

版權所有 翻印必究

◎本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換新書

目錄

圖表目次	iii
第一章 緒論	1
第二章 全方位的地方治理	5
壹、從地方政府到地方治理	5
貳、全觀型治理	11
第三章 宜蘭經驗的發展與治理	27
壹、發展的思惟與策略規劃	27
貳、宜蘭經驗的治理模式	40
參、環境改變帶來的契機與挑戰	55
肆、地方發展的藍海策略	67
伍、小結	73
第四章 地方永續發展的倡議	79
壹、宜蘭縣永續發展策略	79
貳、政策變遷與倡議聯盟	84
參、宜蘭縣非都市土地政策變遷	90
肆、小結	113
第五章 宜蘭人的政治態度與行為	115
壹、前言	115
貳、研究設計	118
參、宜蘭人的政治態度	125
肆、宜蘭人的政治行為	133

伍、小結·····	139
第六章 治理績效·····	143
壹、治理績效的評量·····	143
貳、宜蘭治理與發展評述·····	145
參、民眾對宜蘭經驗的評價·····	152
第七章 結論：再啟地方治理的新頁·····	167
附錄 遠見、天下雜誌對宜蘭縣施政表現的調查·····	171
參考書目·····	175

圖表目次

■圖目次

圖 2-1：各種政府類型的目標與手段·····	19
圖 3-1：宜蘭縣地方治理結構與運作模型·····	52
圖 3-2：宜蘭縣 SWOT 分析·····	68
圖 3-3：紅海與藍海策略的比較·····	69
圖 3-4：藍海策略分析架構·····	70
圖 4-1：宜蘭縣永續發展政策倡議聯盟架構·····	89
圖 5-1：影響個人參與政治活動的因素·····	120
圖 5-2：政治態度與行為之分析架構·····	121

■表目次

表 2-1：從協調、整合到緊密結合的全觀型治理發展關係·····	22
表 2-2：三種公共行政典範比較·····	23
表 2-3：依功能區分的電子化治理工具類型·····	26
表 3-1：宜蘭縣民眾對北宜高通車後的看法·····	61
表 3-2：民眾對於北宜高通車後對宜蘭整體發展的看法·····	63
表 3-3：民眾認為北宜高通車對宜蘭發展的幫助·····	63
表 3-4：各縣市施政理念一覽表(1996 與 2004 年)·····	64
表 3-5：民眾對宜蘭設立科學園區的態度·····	67
表 3-6：地方發展的藍海策略·····	71
表 3-7：1981 年迄今歷任縣長施政策略·····	75

表 3-8：幸福城市指標·····	76
表 4-1：國家永續發展策略的要素·····	80
表 4-2：政策精英的信念系統結構·····	87
表 4-3：宜蘭縣總體規劃對住宅類型的規劃·····	93
表 4-4：宜蘭縣非都市土地建蔽率及容積率管制對照表·····	94
表 4-5：宜蘭縣非都市土地建蔽率及容積率政策變遷·····	100
表 4-6：主張限制容積率的政策行動者信念系統·····	102
表 4-7：主張限制容積率的聯盟成員·····	106
表 4-8：遊說途徑與策略·····	108
表 4-9：主張放寬建蔽率、容積率的信念系統·····	110
表 4-10：主張放寬容積率的聯盟成員·····	112
表 5-1：宜蘭人的族群意識·····	126
表 5-2：其他縣市民眾的族群意識·····	126
表 5-3：宜蘭人的國家認同·····	128
表 5-4：宜蘭人對未來兩岸前途的期待(一)·····	129
表 5-5：宜蘭人對未來兩岸前途的期待(二)·····	129
表 5-6：各縣市民眾對台灣未來前途的期待·····	130
表 5-7：宜蘭人的政黨傾向與政治立場·····	131
表 5-8：其他縣市民眾政黨傾向·····	132
表 5-9：民眾對其支持政黨表現的評價·····	133
表 5-10：政黨立場與參加政黨活動交叉分析表·····	134
表 5-11：民眾曾經參與政黨舉辦之活動·····	135
表 5-12：宜蘭人對政治議題的興趣·····	135
表 5-13：其他縣市民眾對政治議題的興趣·····	136
表 5-14：宜蘭人平時討論政治議題的對象·····	136
表 5-15：宜蘭人過去五年投票狀況·····	137
表 5-16：宜蘭人投票時考慮因素·····	138
表 5-17：變項關係一覽表·····	141

表 6-1：令宜蘭人驕傲的「宜蘭經驗」	153
表 6-2：宜蘭民眾對宜蘭「核心價值」的認知	154
表 6-3：民眾對「國際童玩節」作為宜蘭核心價值的態度	154
表 6-4：民眾對停辦「宜蘭國際童玩藝術節」的態度	155
表 6-5：民眾對以「宜蘭國際樂雨節」取代「國際童玩節」的態度	155
表 6-6：民眾對於宜蘭辦理大型活動對在地經濟的看法	156
表 6-7：民眾對宜蘭縣政府施政項目的看法	157
表 6-8：民眾對宜蘭目前自然環境的維護的滿意度	157
表 6-9：民眾對宜蘭目前推動文化藝術活動的滿意度	158
表 6-10：民眾對宜蘭目前工商發展的滿意度	158
表 6-11：民眾認為縣政府應該最優先處理的問題	159
表 6-12：民眾對縣政府所發展的觀光政策的滿意度	159
表 6-13：宜蘭縣民對 24 年綠色執政的評價	160
表 6-14：1981-2005 年縣長選舉得票率比較	161
表 6-15：1992-2004 年立委選舉得票率比較	162
表 6-16：民眾對呂國華縣長就任以來最有印象的施政表現	165
表 6-17：民眾對呂國華縣長就任以來的施政表現滿意度	166
表 6-18：呂國華縣長的施政表現與前任縣長比較	166

第一章 緒論

宜蘭縣位處台灣東北部，三面環山、一面臨海、地形相當封閉，長期以來對外聯絡的交通不足，除了鐵路之外，就是素有「九彎十八拐」的北宜公路，以及不甚寬敞的濱海公路，對外交通所需時間都相當長而不便，也直接造成工商發展受到限制，許多宜蘭子弟必須到外縣市就業，所以長期以來的經濟活動均是以農業為主。再加上過去中央政府對台灣的建設主要集中在台灣西半部，對宜蘭的地方發展有意或無意的予以忽略，因而使得宜蘭縣形成緩慢的發展。

在這樣艱困的內外環境之下，宜蘭縣想要有所突破、力求發展，實比其他縣市更加不容易，必須期待一套有效的發展策略，以及形成良好的治理運作機制，才得以脫胎換骨。

1981 年宜蘭縣長選舉，由於國民黨提名策略的錯誤以及前任縣長清廉度遭受質疑的影響下，使得第一次從政參選的非國民黨籍候選人陳定南意外地當選縣長，他以獨特的地方治理風格以及慧眼獨具的策略選擇，擬定了宜蘭縣的發展定位，並且獲得縣民的肯定，在後繼者游錫堃、劉守成所延續與累積的治理績效之下，不但讓宜蘭縣突破發展的困境，也讓民進黨的政治勢力在宜蘭縣不斷地擴大，開創了 24 年連續六任的綠色執政「宜蘭經驗」，也帶領了宜蘭邁向發展的高峰。然而，由於劉守成縣長第二任施政績效走下坡，24 年後的 2005 年底綠色執政面對選票的檢驗，再度投入縣長選戰的

陳定南卻被縣民選擇放棄，讓國民黨重新執政。

從宜蘭縣政發展歷程顯示，「地方政治」、「地方治理」與「地方發展」三者之間密不可分，1981 年的地方政治為宜蘭縣開創了新的地方治理機會，經由地方治理帶動了宜蘭縣的發展契機，並且也回饋而持續了長達 24 年的綠色執政的地方政治生態。相反地，治理績效不佳也影響了政治勢力的消長，2005 年選舉的結果也再度驗證了施政的成績單。

過去 20 多年來，宜蘭經驗經常成為許多人稱讚的對象，但是卻不知所謂宜蘭經驗為何？成就宜蘭經驗的關鍵因素為何？宜蘭經驗的開山祖師陳定南為何在 2005 年縣長選舉一役中卻落敗、抱憾以終？

本書是作者多年來對宜蘭縣政發展與治理所進行系列相關研究的成果，並且曾經以多篇論文分別發表於不同學術研討會中，為了完整地呈現宜蘭治理經驗的樣貌，乃集結所發表過的論文，並重新整理、改寫成書。依作者的觀察與分析，宜蘭縣的執政經驗中地方治理、地方發展與地方政治三個面向之間具有環環相扣的關連性，因此本書將以此三個面向來探討「宜蘭經驗」的全貌。

第二章先論述地方治理的相關概念，地方政府不僅涵蓋了幾乎所有中央政府的治理議題，更必須同時面對地方發展的課題，以及在第一線處理民眾需求的各種棘手問題，因此必須以全觀的(holistic)角度來治理地方，經由協調與整合緊密地結合公私部門、不同專業領域部門，使得資源有限、條件不一的地方政府發揮最大的綜效。

第三章探討宜蘭的發展策略與治理經驗，由於宜蘭固有的發展條件相當受限，但是在主政者積極與用心之下而力求突破，為宜蘭縣找到發展的定位與契機，並且因政策延續與發酵而展現成果。北宜高速公路通車後，對宜蘭提供了進一

步發展的機會，但是卻也同時帶來不同的挑戰與更多競爭的威脅，作者提出運用藍海策略的概念架構為宜蘭縣再度開創新的地方治理經驗。

廿一世紀的地方發展已不再侷限於經濟面向，而是強調同時兼顧生產、生態與生活的「三生」發展目標。宜蘭縣是最早將環保議題做為縣政發展策略的地方政府，並且成為宜蘭縣民的共識，因此儘管早已有產業想要進駐，其後也陸續因為觀光產業的熱絡、北宜高通車、科學園區的規劃開發等經濟利益的誘因，但是並沒有改變宜蘭縣對永續發展的堅持。第四章將以宜蘭縣在非都市土地管制的政策個案中，各利害關係的行動者如何透過對地方永續發展理念的倡議策略行動，來影響非都市土地政策的變遷。

在台灣的民主政治發展過程中，宜蘭人扮演了相當重要的角色，從蔣渭水到郭雨新、林義雄等人對政治反對運動的努力，樹立了宜蘭人反抗權威、不畏強權的印象，經過長達 24 年的綠色執政，更加深了外界對宜蘭人政治特質的形塑，也賦予宜蘭縣「民主聖地」的稱呼。第五章將以量化調查方法來分析宜蘭人的政治態度與政治行為，這些特質將可以直接用來說明歷次選舉的結果。

民主政治制度最大的貢獻，就是提供人民得以定期檢驗政府治理的績效，並且重新選擇執政者的機會。一般人對宜蘭執政經驗大多表示讚許，但是真正的治理績效必須從多方面來評量，除了經常性的施政滿意度民意調查之外，最重要的就是四年一次的縣長選舉，選民可以透過選票直接驗證地方首長施政成績。第六章分別從縣政發展策略的成效、民意調查與選票來論述 24 年宜蘭治理與發展的績效，同時也證明了本書所論述的地方治理、地方發展與地方政治三者之間的關連性。

第二章 全方位的地方治理

壹、從地方政府到地方治理

一、治理與地方治理

傳統公共行政概念近二、三十年來，受到各種理論的激盪與現實環境的變遷，在世紀之交出現了重大的轉變，包括「公共管理」(public management)挑戰「公共行政」(public administration)的概念、「治理」(governance)挑戰傳統的「政府」(government)與「統治」(governing)的概念，其中，尤其是以「治理」此一名詞與概念的影響最大，不僅涵蓋了過去公共行政所探討的靜態與動態面，更擴大了公共行政學的研究面向。

簡單的來說，所謂「治理」，是指政府為解決社會問題或是謀求國家未來長期發展的需求，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，以達成共同目標的運作模式(呂育誠，2006：379)。這一套運行的模式包含了國家與社會各層面的共識價值、制度與關係網絡，以及分散式的權力結構，經由彼此的互動、合作與信任的治理基礎來達成公共利益(許文傑，2003)。就此而言，所謂「治理」與傳統政府的「統治」似乎有明顯不同：(孫柏瑛，2004：25)

1. 傳統政府的「統治」強調以政府組織為本位建構單一的權威統治中心，「治理」則強調政府組織、社會組織和公民在共同目標下共享資源、相互作用，參與式地決定公共政策和提供公共服務。
2. 傳統「統治」將政府組織視為中心和主體，「治理」則認為在公共管理中政府不是唯一主體，公民、企業、非營利組織同樣承擔著公共事務治理的責任。
3. 傳統「統治」依賴的組織基礎是整齊劃一、層級節制的科層制組織，「治理」依賴的是平行發展、互動的多样化社會網絡組織。

因此，治理不同於「政府」的靜態結構，它還具有動態的意含；治理也不像「行政」只侷限於政府的內部事務運作，還包括了政府以外所有可能影響公共事務運作的因素；也超越了「統治」之對於權力的運用只是作為強制性的工具，治理實乃包含了協調、合作、參與等多元的機制。

這一治理的概念可以進一步從靜態的「結構」與動態的「過程」二個面向來分析，治理視為一種「結構」，乃是假定各種不同的政治、經濟制度都是被創設出來的結構，要做好治理的工作就是要妥善選擇與規劃其結構的因素。回顧政府結構發展的歷史，基本上可以區分為四種結構模式：(謝宗學等譯，2002：18-27)

1. 科層體制：強調依法而治的必要性，國家被視為集體利益的縮影。然而，在現代的實際運作中，科層體制確有其不足以符合時代需要之慮，但是也難以完全捨棄。

2. 市場模式：假定公民也像消費者一樣，賦予選擇權，而市場就是一種資源配置的機制，也可以視為經濟行動者交易的場域。
3. 網絡模式：政策網絡是由廣泛而多樣的行動者，如政府機關、利益團體所組合而成的特定政策群體 (policy sector)，使關係密切的政策社群連結成為單一議題的聯盟，因而使公私部門間的利益及資源整合更為容易，進而強化公共政策執行的效率。
4. 社群模式：由於國家過於龐大且官僚化，無法做好治理的工作，因此必須引進非政府部門來參與公共事務，使成為公私夥伴關係的治理型態。

以上四種治理結構各自有其特性與功能，一個國家或地方依其特性與需要可以發展或選擇不同的治理模式，並整合相關的條件因素，以達到治理的目標。

將治理視為一種「過程」，則是假定治理乃是社會與政治行動者的一種動態結果，因此必須關注治理的動態面向，關注的重點在「領控」(steering)與「協調」(coordinating)這二項工作上(謝宗學等譯，2002：28-29)。相對於過去政府習慣於科層體制的治理結構、以「統治」為其運作的主要方式，並以權威作為統治的手段與工具，而治理則顯然較強調彈性、多元的治理方式，政府只扮演引導及協調的角色來整合治理結構中的要素，同時也不再完全依賴權威為唯一手段。影響治理的要素包括治理的環境、服務的顧客、組織目標、組織結構、管理方式等，這些要素經過有效的整合與運作則產生結果，這些要素的結合可以簡化為 $O=f(E, C, T, S, M)$ 的關係：(呂育誠，2006：380)

O：outputs/outcomes，個人或組織的產出或結果

E：environmental factors，環境因素

C：client characteristics，顧客特質

T：treatments，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

公共行政的內涵除了結構面與運作面產生了變化，另外也受到新公共管理主義、全球化思潮的影響，傳統政府的職能受到挑戰，使得政府的權威與職能逐漸朝三個方向移轉：向上(upward)移轉至國際行動者與組織，向下(downward)移轉至區域、城市與社區，向外(outward)轉移至非政府組織；在此一趨勢的影響之下，顯示傳統公共行政必須更注重超越國家層次的國際組織、政府之外的非營利組織、以及地方性組織(謝宗學等譯，2002：90-109)。在現今的政經環境之下，以「治理」的概念來探討地方層級的政府運作更屬必要，因此，有必要進一步探討「地方治理」的內涵。

所謂「地方治理」，乃是相對於中央政府的次級國家體系，引用「治理」的相關概念與運作模式，以適應地方環境的需求。更確切地說，在與公民日常生活密切相關的地理區域內，結合政府組織、企業組織和民間公民組織等各種組織化的網絡體系，因應地方的公共問題，共同完成和實現公共服務與社會事務管理的改革與發展過程；其目的在於達成以公民發展為中心，面對公民的需要、積極回應外部環境變化、促使地方富有發展活力的新型社會與公共事務管理體系。為了達這樣的目標，一個理想的地方治理模型應該要具有彈性的地方制度與組織結構安排，它是地方政府改革和自主選擇