

行政管理

# 地方

# 政府治理概念

## 與落實途徑之研究

呂育誠 著



 元照

# 地方政府治理概念與 落實途徑之研究



呂育誠 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

地方政府治理概念與落實途徑之研究／呂育誠

著.-- 初版.-- 臺北市：呂育誠出版：元

照總經銷， 2007.09

面：公分

ISBN 978-957-41-4753-3 (平裝)

1. 地方政府 2. 地方自治

575.19

96015526

# 地方政府治理概念 與落實途徑之研究

20008PA

2007年9月初版第1刷

作者 呂育誠  
出版者 呂育誠  
總經銷 元照出版有限公司  
100 台北市館前路 18 號 5 樓  
網址 [www.angle.com.tw](http://www.angle.com.tw)  
定價 新台幣 380 元  
訂購專線 (02)2375-6688  
訂購傳真 (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 978-957-41-4753-3

# 序 言

如同公共行政每隔若干年就會出現一個新概念，並隨之帶動一波研究與實務的風潮般，20世紀末以來的「治理」觀點似乎也是如此，近年其不僅受到廣泛重視與倡導，甚至成為因應公共議題時的普遍用詞：在學術界，研究者視其是補充或取代新公共管理（New Public Management, NPM）概念的思維，同時賦予公共行政在「市場競爭」觀點外，主動回應外界需求並接受課責的使命；在實務界，治理則提供「全球地方化」（glocalization）的行動依據，包括國際組織、各級政府機關、企業、公民社會組織，乃至於社區民眾，都可在此概念下相互整合以共同處理公共問題。

對於地方政府而言，地方治理亦提供處理地方公共問題的新思考方向：地方政府固然不應以「尊重市場」作為藉口，來推卸其對地方應履行的承諾，但也不能完全基於本位思考來決定或執行相關事務。同時，外環境中的民間組織或團體，除了可能是地方政府辦理各項事務時的競爭對手外，也可能是共同合作、共享資源的夥伴。簡言之，地方治理觀點期望在「市場競爭」與「官僚獨斷」之外，尋求地方公共問題不同的詮釋與處理途徑。

然而，近年來治理與地方治理論述大量出現，且各家分別從政策、行政、國家、地方等不同角度與層次來研究的現象，不禁令筆者懷疑：治理觀點是否真提供了思考地方政府基層問題的新天地？抑或又只是一波流行熱潮而已？一方面，大量出現的研究成果與實務經驗，似乎提供更多研究素材與行動依據；但是另一方面，各家運用治理概念的廣泛與多樣化，卻也增加吾人認知與行動時的不確定性。最後，儘管治理觀點在國際間已普受重視，但其是否也同時適

用於台灣地方政府基層環境？並作為未來相關變革工作的指引？

本書目的即在針對近年地方治理相關論點，從落實角度進行概念分析，並探討其在我國地方政府落實的意涵。筆者的思考重心有二：第一，正因為治理與地方治理概念具有多元性，因此不論作為思考指引或是行動依據，均應該先針對所欲處理的問題範圍（地方政府與基層），進行建構概念定位，並釐清相關意涵、特性，以及預期目標等要素間的關連性；第二，採行治理與地方治理的主要意義，就是希望其能提供處理公共問題的策略途徑，因此除了瞭解概念本身外，更應思考其在落實過程中，主要的影響變數及相關配套作為。筆者期望藉由此二方面研究，不僅能描繪出今日地方治理概念的完整圖像，也能指出其落實的可能路徑，以及可採行的策略思維。而在此二個主要研究目的外，筆者也希望能探索地方治理觀點在我國基層村里運用的可能性，特別是當今日我國基層社區、社團等民間團體力量高度發展，而屬於政府體系的村、里卻相對顯得消極被動時，地方治理觀點或許也可以作為其未來變革的選擇方案之一。綜言之，筆者希望本書不僅是對地方治理相關概念的探索與思考，更希望其能在地方政府管理實務領域中，產生實質效用。

本書之所以能順利完成寫作，實得力於家人、系上老師、學界前輩、同事，以及協助筆者完成問卷的許多實務界朋友的協助，沒有您們的鞭策與鼓勵，筆者實難以在有限時間內，完成各個環節的思考與探索過程。企盼本書能轉化您們的善念支持，成為支持地方政府管理研究領域成長的助力，並提供未來我國地方政府與基層發展過程中，具建設性的參考指引。

呂育誠

2007年7月

# 目 錄

---

## 序 言

### 第一章 緒論：地方政府管理問題的再思考

第一節	新公共管理思維的轉變	3
第二節	治理觀點對地方公共問題的詮釋	7
第三節	本書重要概念分析	11
第四節	研究問題、目的與研究方法	26
第五節	本書研究架構與章節安排	32

### 第二章 全球化力量與地方基層因素的交互影響

第一節	國際組織對全球化概念的倡導	39
第二節	地方政府重要性提升	44
第三節	地方政府落實地方治理的問題	52
第四節	今日我國村（里）制度內涵與特性	58
第五節	結 語	64

### 第三章 地方治理的概念基礎

第一節	「國家空洞化」的危機與轉機	69
第二節	公民社會組織的影響	77
第三節	營造地方網絡關係	93
第四節	結 語	111

## 第四章 整合觀點下地方治理落實途徑

第一節	地方治理的動態觀點 .....	115
第二節	外環境提供的條件與壓力 .....	122
第三節	地方政府本身應具備的能力與條件 .....	127
第四節	整合性的地方治理概念架構 .....	133
第五節	結語 .....	150

## 第五章 落實地方政府治理的配套考量

第一節	中央與地方權責關係調整 .....	153
第二節	地方政府間合作與功能整合 .....	164
第三節	社區力量的開發與運用 .....	176
第四節	結語 .....	187

## 第六章 我國村里治理問題的分析

第一節	結構與功能的落差 .....	191
第二節	來自社區組織的挑戰 .....	199
第三節	村里治理的轉型與功能發揮 .....	208
第四節	村里「存」與「廢」外的第三條路 .....	213
第五節	結語 .....	221

## 第七章 落實村里治理變革的實證分析

第一節	研究設計 .....	225
第二節	受訪者意見分析 .....	231
第三節	受訪者條件差異對村里治理問題的認知情形 .....	243
第四節	研究發現與綜合討論 .....	259
第五節	結語 .....	268

## 第八章 結論：以「地方為中心」的思考路徑

第一節	地方治理意涵的詮釋與整合.....	273
第二節	地方政府的再定位.....	279
第三節	賦予村里落實地方治理的條件與誘因.....	294
第四節	「落實地方治理」是起點而非終結.....	309

參考書目.....	313
-----------	-----

## 附 錄

附錄一	地方政府基層治理機制問卷調查 （村里長填答）.....	335
附錄二	地方政府基層治理機制問卷調查 （地方公務人員填答）.....	341
附錄三	問卷發放與回收統計表.....	347



# 表 目 次

表1.1	治理觀點應用於政策管理與政策執行的分析架構.....	16
表1.2	新治理與古典公共行政的差異 .....	16
表1.3	治理與新公共管理概念的差異 .....	17
表2.1	台北市里長工作內容 .....	60
表2.2	台北縣村里幹事工作內容 .....	61
表3.1	引導瞭解公共行政的三個途徑 .....	82
表3.2	公民社會組織概念所蘊含的矛盾價值 .....	88
表3.3	市場、層級節制與網絡的差異 .....	94
表3.4	三種網絡研究的傳統範疇與途徑 .....	96
表4.1	地方治理的「理想型」概念架構.....	116
表4.2	地方治理與地方政府原有功能的融合 .....	117
表4.3	基層官僚組織不同治理類型與執行工作上的差異.....	138
表5.1	四種分權的運用型態 .....	159
表6.1	台灣社區組織定位與功能範圍的轉變 .....	201
表6.2	94-95年台灣健康社區六星計畫各部會政策內容 .....	202
表6.3	2001至2004年社區發展協會總數及參加人數 .....	203
表6.4	內政部社會司93-95年度推展社區發展工作預算 .....	206
表6.5	2004年至2006年補助社區業務經費 .....	207
表6.6	對於村里未來發展的政府委託研究成果 .....	214
表6.7	近年以村里制度為主題的研究成果摘述 .....	216
表7.1	受訪村里長基本資料 .....	229
表7.2	受訪地方公務人員基本資料 .....	230
表7.3	受訪者對於「環境認知」各題目次數分配 .....	232
表7.4	受訪者對於「權責歸屬」各題目次數分配 .....	233

表7.5	受訪者對於「參與網絡意願」各題目次數分配 .....	234
表7.6	受訪者對於「治理期望」各題目次數分配 .....	235
表7.7	對於未來村里組織設計及地方政府與村里關係的 認知 .....	237
表7.8	受訪者對於「環境認知」各題目信度與因素分析 結果 .....	238
表7.9	受訪者對於「權責歸屬」各題目信度與因素分析 結果 .....	240
表7.10	受訪者對於「參與網絡意願」各題目信度與因素 分析結果 .....	241
表7.11	受訪者對於「治理期望」各題目信度與因素分析 結果 .....	242
表7.12	村里長轄區內有無社區發展協會、本身有無參加 社區發展協會或其他團體，以及有無兼營事業， 對於各治理相關因素T檢定之顯著情形 .....	245
表7.13	村里長轄區內有無社區發展協會、本身有無參加 社區發展協會或其他團體，以及有無兼營事業， 對於各治理相關因素T檢定之平均數 .....	246
表7.14	村里長與地方公務人員對於地方治理相關因素意 見之T檢定結果 .....	247
表7.15	擔任村里長屆別不同對各因素平均數進行單因子 變異數分析結果 .....	248
表7.16	居住時間不同對各因素平均數進行單因子變異數 分析結果 .....	249
表7.17	年齡不同對各因素平均數進行單因子變異數分析 結果 .....	250
表7.18	學歷不同對各因素平均數進行單因子變異數分析 結果 .....	251

表7.19	村里都市化程度對各因素平均數進行單因子變異數分析結果 .....	251
表7.20	村里所在區域對各因素平均數進行單因子變異數分析結果 .....	253
表7.21	「以效率為中心」為依變數時各因素F檢定結果 .....	254
表7.22	「以效率為中心」為依變數時各迴歸模式的決定係數檢定結果 .....	254
表7.23	「以效率為中心」為依變數的各因素變異數分析結果 .....	255
表7.24	「以效率為中心」為依變數所萃取的迴歸係數 .....	255
表7.25	「以民眾為中心」為依變數時各因素F檢定結果 .....	257
表7.26	「以民眾為中心」為依變數時各迴歸模式的決定係數檢定結果 .....	257
表7.27	「以民眾為中心」為依變數的各因素變異數分析結果 .....	258
表7.28	「以民眾為中心」為依變數所萃取的迴歸係數 .....	258
表8.1	治理觀點下的政府政策風格 .....	279
表8.2	社會主要部門間的互動內涵 .....	287
表8.3	官僚組織高層與基層政治運作的差異 .....	292
表8.4	地方政府經營網絡關係應具備的能力 .....	294
表8.5	我國村里與土地、人口之關係 .....	296
表8.6	台閩地區社區目前亟需解決之問題（2002年） .....	302
表8.7	台灣社區性質及與村里的關係（2002年） .....	304

# 圖目次

圖1.1	治理概念內容 .....	14
圖1.2	本書研究架構 .....	33
圖2.1	治理與公共行政的關係 .....	53
圖3.1	公民社會組織、政府、企業間的互動關係 .....	84
圖3.2	傳統決策與納入公民社會組織的決策模式 .....	86
圖4.1	整合性的公共治理概念 .....	135
圖4.2	地方政府落實治理途徑與表現 .....	149

# 第一章



## 緒論： 地方政府管理問題的再思考

- 第一節 新公共管理思維的轉變
- 第二節 治理觀點對地方公共問題的詮釋
- 第三節 本書重要概念分析
- 第四節 研究問題、目的與研究方法
- 第五節 本書研究架構與章節安排



近年由於世人普遍重視環境對生活各層面的影響，以及民間自主力量快速成長茁壯，使得地方政府所處的基層環境，不再只是一個靜態概念，而是複雜且充滿活力的動態內涵，例如企業藉由承包公共事務、非營利組織藉由參與公益活動、民間社團藉由實踐特定理想，均可直接或間接介入地方公共事務領域，並發揮實質影響力；相對地，傳統上扮演「統治者」、「支配者」的地方政府，卻顯得力不從心：除了要面對前述外界團體挑戰外，本身更要承受資源受限，以及來自政府體系落實政策的種種壓力。簡言之，即便地方政府設置與運作所依據的法制條件沒有太大改變，但今日其卻要面對更多元、更變動的管理問題。基於此，地方治理（local governance）乃成爲今日地方政府進行轉型或變革的重要策略選擇。

本章主要在陳述治理觀點對地方政府運作的意涵與影響，並據以界定本書所使用的重要概念，以及研究問題、方法與途徑。

## 第一節 新公共管理思維的轉變

1980年代興起的新公共管理（New Public Management, NPM）觀點，由於恰能符合當時環境需求，也具有理論上的論述基礎<sup>1</sup>，因而爲政府組織注入了「再造」（reinventing）與「變革」思潮：在「引進市場競爭機制」、「企業型政府」等簡潔有

---

<sup>1</sup> 根據Bevir、Rhodes、Weller三人研究，新公共管理概念風行的理由主要有六：1. 1980年代初各國經濟衰退，所連帶產生的政府財務危機與預算赤字問題；2. 「新右派」（New Right）思潮興起，以及其對「大有爲政府」的不信任，從而希望重新界定政府功能；3. 國際間互賴關係日深，從而形成制定新行政管理規範需求；4. 民眾對政府績效要求日高，政府管的太多但成效有限；5. 國際間有關新公共管理模式的流通；6. 資訊科技日新月異（Bevir, Rhodes & Weller, 2003: 3）。

#### 4 地方政府治理概念與落實途徑之研究

力訴求下，使政府組織運作面臨了新的課題與挑戰。例如1998年，Huges在其闡釋新公共管理與行政概念著作的結論中，便認為公共行政未來的趨勢有下列五點（Huges, 1998: 244-245）：

第一，公共服務將更為「市場導向」，政府不僅要關切與私部門間的界限，也要改進（improving）與私部門的關係。

第二，未來行政運作，將更趨於彈性化。

第三，各項政治化（politicization）因素的影響將愈大，行政人員須採行多種因應途徑。

第四，政府將日益開放，行政運作將納入各界更多參與。

第五，政府將面對來自於環境中的更多競爭者，管理者應致力於提升能力並採行新技術。

儘管新公共管理主張試圖提供公共行政處理「事務增加但資源卻相對受限」二難困境時的解決途徑，但是其將市場機制導入公部門的作法，卻也相對招致許多批判與質疑。例如Dixon等人認為影響新公共管理觀點的管理主義，使用私部門運作邏輯來解決公共問題的思維，不僅易誤導吾人認為：「好的政府就是像企業一樣」，同時也忽視了公私部門間基本文化的落差（Dixon et al., 1998: 164-167）；又如Haque認為新公共管理以市場原則處理公共事務的方式，將使政府失去「公共性」（publicness）此項基本價值（Haque, 2001: 69）。這些質疑固然並未否定新公共管理概念本身合理性，但卻都質疑其於施行公部門的適當性。

而對於同屬公部門範圍的地方政府而言，這些問題自然同樣存在。例如Gramberg和Teicher二人研究澳洲維多利亞省地方政府的施行經驗後，認為採行新公共管理概念與地方政府實作間，具有下列落差（Gramberg & Teicher, 2000: 487-489）：

第一，來自管理者的抗拒。管理者一方面受到政府法令限制，另一方面又要在短時間內採行各項以市場為導向的變革策略，因而產生適應不良問題。



第二，地方財務限制。地方政府財源本屬有限，再加上受到法令限制，故除非上級同意變革制度，否則即便採行市場機制亦無濟於事。

第三，私部門管理原則運用於公部門的不適應問題。亦即企業理念與公部門文化的落差，導致運用技術時的阻礙。

第四，民意的壓力。地方政府改革常迫於議會或民意壓力，而預設既定原則與方向，以致採行市場機制的彈性受限。

第五，管理者不熟悉相關內涵。管理者對於新技能內涵、重點，或是配套作為等均需要重新適應。

第六，管理主義內涵與地方政府功能衝突。管理主義強調的開放、競爭、效率等價值觀，與地方政府本身承擔的政治使命，如代表性、保障公民權益等，在運作上會產生衝突。

如前文所述，雖然上述六項問題，多是地方政府採行新公共管理觀點過程中的技術或適應問題，而非概念本身謬誤，但卻仍顯示出新公共管理概念在面對地方環境條件時，可能會產生理念與實務上的落差。基於此，儘管在今日環境中，開放民間參與公共事務、擲節政府支出，同時也要提升運作效能效率等新公共管理主張，依然是不可忽略的重要課題，但是對於其在施行過程所產生的問題，筆者認為其意味著公共行政理論與實務界可能必須重新思考下列二項問題：

## 一、政府追求更有效率、更多樣化公共服務的最終目的為何？

新公共管理使用「顧客滿意」作為本問題的解答，亦即顧客可藉由市場競爭機制來選擇最適公共服務內容或成本。此舉雖然使抽象而不特定的「民眾」概念得以明確化，但是卻也可能同時模糊公共服務的意涵，例如非屬「顧客」範圍民眾的利益，可能因而被忽視或犧牲；又如弱勢團體相對於一般人屬於少數，因而