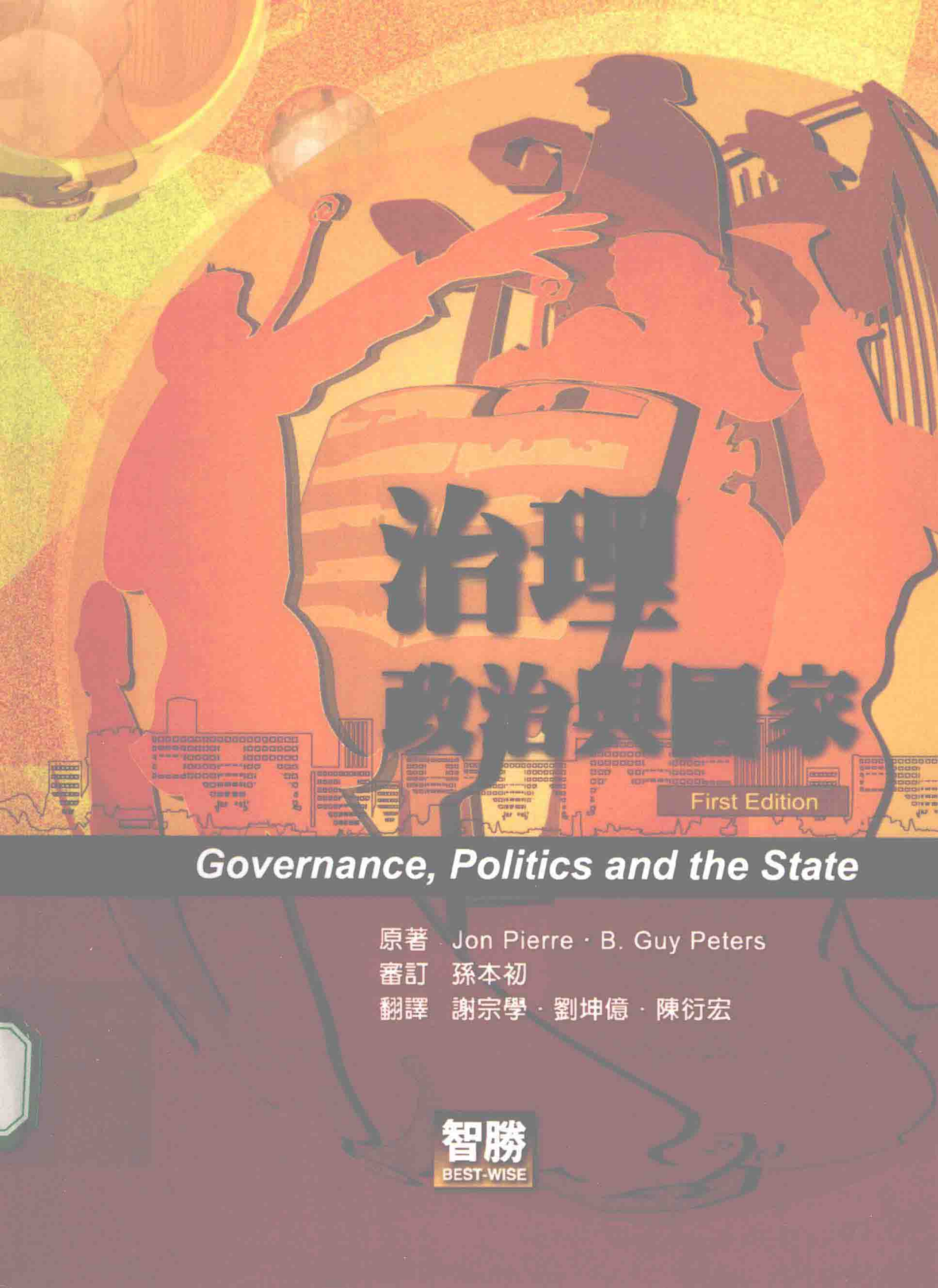




治理 政治與國家

First Edition

Governance, Politics and the State

原著 Jon Pierre · B. Guy Peters
審訂 孫本初
翻譯 謝宗學 · 劉坤億 · 陳衍宏

智勝
BEST-WISE

治理・政治與國家

Governance, Politics and the State

First Edition

原著 Jon Pierre & B. Guy Peters

審訂 孫本初

智勝文化

治理・政治與國家 / Jon Pierre, B. Guy Peters 原著。

-- 初版.-- 台北市：智勝文化，2002[民91]

面：公分

參考書目：面

含索引

譯自：Governance, politics and the state

ISBN 957-729-286-0 (平裝)

1.國家論 2.社會行政 3.行政決策

571

91020801

Governance, Politics and the State

譯名：治理・政治與國家

作者/ Jon Pierre & B. Guy Peters

審訂者/孫本初

發行人/紀秋鳳

出版/智勝文化事業有限公司

地址/台北市100館前路26號6樓

電話/(02)2388-6368

傳真/(02)2388-0877

郵撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第5177號

總經銷/知識遠圖書發行有限公司

傳真/(02)2312-2288

出版日期/2002年12月初版

定價/360元

智勝網址：www.bestwise.com.tw

© Jon Pierre and B. Guy Peters 2000

All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this publication may be made without written permission. No paragraph of this publication may be reproduced, copied or transmitted save with written permission or in accordance with the provisions of the Copyright, Designs and Patents Act 1988, or under the terms of any licence permitting limited copying issued by the Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 0LP.

Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

The authors have asserted their rights to be identified as the authors of this work in accordance with the Copyright, Designs and Patents Act 1988.

CHINESE language edition published by **BestWise Publishing Co., Ltd**, Copyright © 2002. This Work was originally published by **Macmillan Press Ltd**.

ISBN : 957-729-286-0

(英文版 ISBN : 0-333-71848-8)

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。
如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

審訂序

世紀交替之際，全球化的浪潮方興未艾，政治學者彼得斯(B. Guy Peters)和皮耶(Jon Pierre)以敏銳的觀察力和嚴謹的分析態度，從「治理」(governance)的概念途徑出發，有系統地探索在全球化的衝擊下，國家的本質和政治權力的運作方式究竟產生哪些變化？根據他們的觀察與分析，當前國家的統治權力雖然深受國際市場機制、國際組織、地方政府，以及非政府組織(NGOs)等治理體制的威脅，但這並不表示國家的角色職能已經被取代；相反地，國家仍具有實質的能力來處理其內外的政治、社會與經濟活動。同時，他們也提醒，在新的治理體制下，國家對社會資源的統合支配已不再具有獨占性的權威，其統治的正當性與合法性端賴其能否重新建構新的治理網絡；亦即，國家是否能夠在各種政策網絡中，找出資源或權力互賴的其他社會行動者，並重新建立起彼此的互動關係和定位出本身適當的角色。

本書雖然是一本學術論著，但藉由兩位作者深入淺出的分析論述，讀者可以輕鬆且精準地瞭解當代盛行的「治理」概念，同時循著他們所歸納出來的三個治理層次，充分掌握國家在全球化、地方分權化及公私部門協力化的系絡下所扮演的新角色。值得強調的是，作者更以「劇本描述法」，引用大量的實際事證來演繹詮釋當代國家與其他治理機制共生共存的關係，以及各類新的民主治理型態，此一寫作方式大大提高本書的可讀性和可操作度。

本書翻譯者都是國立政治大學公共行政學系博士班先後期的研究生，三位譯者的分工情形如下：劉坤億負責導論、第一章、第二章和第三章後半部；謝宗學負責第四章、第八章和第九章；陳衍宏負責第三章前半部、第五章、第六章和第七章。實際上，相較於一般學術論著，翻譯的工作未必輕鬆，這幾位年輕人願意投入時間和精力翻譯本書，除了期望藉由中譯本的出版，引介當代重要的學術著作給更多人閱讀，更重要的原因係在於他們對學術工作的熱忱和執著。本書中文版得以順利出版，必須感謝智勝文化事業有限公司的支持，學術類著作並不具有市場性，如果不是智勝文化對專業的尊重和對學術的支持，恐怕華文世界的讀者無法這麼快看到本書的中譯本。任何一本書的出版，幕後都有許多默默奉獻的工作人員，在此，也要對他們致上崇高的謝意。

孫本初 謹記

2002 年 10 月 31 日

目錄

Governance, Politics and the State

審訂序

導論：治理的意涵 1

治理與統治 3

本書架構安排 10

Part 1 治理概念的透視 14

Chapter 1 從不同的路徑思考治理 17

治理作為結構 18

治理的動態觀點 27

治理作為過程 28

分析的架構 30

治理的重要性 31

過程和結果：國家作為自變項和依變項 32

Chapter 2 從概念和理論透視治理 35

政府在治理上的角色	36
社會的角色	41
國家與社會之間的連結	42
變遷中的模式	45
治理的理論	46
民族國家的鑲嵌與被鑲嵌	58
從統治到治理：制度和治理	60

Chapter 3 **治理概念何以被重視？** 63

國家的財政危機	66
意識型態轉向市場	69
全球化	71
國家的失靈	75
新公共管理的出現	79
社會變遷與日趨複雜	81
新的治理成員	82
傳統政治課責的遺緒	83
轉向治理：第五元素或致命的吸引力？	84

Part 2 **治理的模式** 86

Chapter 4 **治理的三個層次** 89

對於政府的一般性觀點	94
向上移轉：國際組織的出現	99
向下移轉：地域、地方與社區	103
向外移轉：非政府組織、公司化與民營化	105
遺留給國家什麼？	107

Chapter 5 劇本 I：國家重新主張其控制權 111

直接控制	114
正向互依	125
以捐客角色作為控制的形式	131
國家可以重新主張其控制權嗎？	132

Chapter 6 劇本 II：允許其他治理體制的形成 135

來自底層的壓力	138
全球經濟治理	150
負向互依	157
制度性適應或者國家衰退？	160

Chapter 7 劇本 III：共同體主義、商議式民主、直接民主與治理 161

診斷	166
共同體主義	172
商議式民主	177

直接民主	181
摘要與結論	186

Part 3 **治理與國家** 188

Chapter 8 **轉變中的國家** 191

國家力量與適應能力	194
國家模式、國家傳統與治理的模式	195
國家力量的改變或欠缺的原因為何？	219
摘要	223

Chapter 9 **結論：對國家與治理的重新思考** 225

以治理的觀點重新定義國家	226
統治的權變關係	233
朝向一項研究議程	241
前途	243

參考文獻 245

中英文索引 273

導論

Introduction: Why is Governance?

治理的意涵

- 1 在二十世紀的 1990 年代，「治理」(‘governance’)概念逐漸從隱晦不明到成為當代社會科學討論的主要議題，儘管此一概念日益盛行，其意涵卻是人言言殊。近年來，治理概念之所以受到歡迎，主要在於它的意涵豐富，包含了統治過程中的所有制度層級和互動關係；相較之下，「統治」(‘government’)一詞就顯得相當局限。本書旨在闡明治理概念的各種不同意涵，以及論述如何運用此一概念來瞭解當代的政治世界。雖然治理概念的各種意義是探討主題，但重點是放在探討政府制定和執行政策的能力上，亦即探討政府領控(steer)社會的能力。

治理之所以成為一個吸引人的概念，在於它將政治系統及其環境加以連結，並使政治科學的研究方案更具政策的關聯性(policy-relevant)；也就是說，當我們想到治理時，就會想到如何去領控經濟和社會系統，以及如何去達到集體的目標。無論政府是否為決定那些目標的唯一途徑，或者，即便政府乃是達成那些目標的有效途徑，但有關治理概念的討論還是凌駕於政府之上，而受到學術社群的歡迎。這種情況不僅反映政府的角色地位已經弱化，同時也迫使政府必須認真思考如何強化本身的角色地位，甚至發展出另類的治理型態。再者，這種處境也顯示政府必須採取不同於過去的方法，來處理國內和國際間環境的變遷。因此，治理概念的盛行不僅顯示出當代國家在統治上的一般問題，也提供了一項用以探索比較政治的工具。

- 2 雖然治理一詞在最近相當耀眼醒目，但它卻是一個相當古老的詞彙。就一般所知，在十四世紀時，法文中的治理是指皇室的官員，而與所謂的統治(governing)或「領控」的程序較無關聯。在本書中，我們所著眼的是當代政府從統治到治理的相關問題，

以及政府能否繼續藉由制定及執行政策，成功地統治他們的社會；也就是說，無論是直接或間接地引導社會，政府是否仍能擔綱主要的治理活動。幾十年前，在工業化民主時代，人們從不懷疑政府的治理能力，但是到了二十世紀末期，政府的治理能力卻成為激烈爭論的議題。

治理與統治

二十世紀期間的政治發展，倘若不是戰亂，治理會是一個快速循環的終結。在二十世紀的前一、二十年，我們可以看到穩定的民主式政府遍及西方世界；而在第二次世界大戰結束的初期，西歐和美國先後進入了政治變遷的第二個階段，此時政府給人一種強勢的印象，亦即政府是在施行管制性政治方案和經濟重分配；更清楚地說，政府的角色職能日益擴張，其政治力已經滲透到整個社會(Maier, 1987)。其中，具有代表性的是美國的「大社會計畫」(‘The Great Society’)和瑞典的「壯大社會計畫」(‘The Strong Society’)。這兩個國家的背景非常不同，卻都走向擴張政府職權的路徑。具體而言，它們的政策包括增加公共服務和福利國家計畫的支出，以及增強對市場的政治干預（即使各國實際干預的程度不同）。在這個時期，政府被視為是追求社會變革與公平，以及經濟發展之獨有的、正當的和無法挑戰的手段工具。

第三個階段，可分別以柴契爾夫人執政時的英國和雷根主政時期的美國為例來加以說明。令人驚歎的是，在相當短的時間內，他們就轉變了前一階段對於政府角色地位的觀點(Rockman,

- 1998; Savoie, 1994)。逐漸地，政府不再被界定為解決各種社會問題的手段工具，而是造成這些問題的根源。其藉由民營化、解除過度管制、刪減公共支出、調降稅率、採用重貨幣論者的經濟政策、進行激進的制度變革和行政革新，以及在公務生產上引進市場導向的哲學，在公共服務傳送上採行新公共管理的理念(Hood, 1991)。而與英美體制相近的國家，如澳洲和紐西蘭(Boston et al., 1996; Halligan 1997; Zifcak, 1994)，也仿倣他們的作法，逆轉政府過度膨脹的現象，轉而容許市場扮演引導社會的角色。不過，像法國、德國及晚近的日本等國家，並不願意採行前述型態的改革，這顯示諸如政治文化和傳統等國家系絡因素的差異，也會造成各個國家對體制改革的不同反應。

1990 年代初迄今，是第四個也是最後一個階段。在這個時期，明顯地出現了一些新的政府治理模式，其以新的理念觀察政府在社會中所扮演的角色，並思考政府應該扮演什麼角色；同時，也以新的觀點來檢視政府執行政策方案的流程，且在觸及政府如何被選任及如何被課賦責任等老舊議題時，逐漸採取傾向於市場典範的新途徑，亦即認為政府在社會中是扮演協調的角色。是以，從若干方面來看，1990 年代相當類似第一次和第二次世界大戰之間的時期，當時政府在社會中即是扮演著公平而適度的角色，強調政府僅須提供有限的公共服務，並限制國家過度干預市場。

1990 年代主要的問題，在於政府、文官和公民應該如何來稱呼所謂的民主政府——我們當然希望能夠用諸如影響、控制和協調等概念來理解政府的角色——也就是說，在 1990 年代的政治氣候和財經狀況下，政府如何來扮演那些角色。究實而論，即使到

了二十世紀結束之際，有關政府的本質及對其角色的想法，在同時代的社會中仍舊十分傳統。儘管一些合理而深入的觀察，證實許多國家的政府部門已經出現變化，但傳統思維下的政府概念仍被深深地固守著。公部門向來都被概念化為獨立於私部門之外（尤其是在英美民主體制下），且在其認為有必要對私部門施以控制時，就能輕易且直接地控制私部門的活動。

同樣地，民主制度被概念化為選舉和投票，而政府也被認為在這些選舉間擁有實質的活動空間。我們將會在本書第七章中，進一步說明政府在目前參與機制和合法主義(legalism)日漸盛行的情況下，其活動範圍如何被限縮。倘若這些民主制度能夠繼續發展為更便於公民參與的形式，並且能夠持續地提供社會之所需，那麼這些民主制度即是成功的治理。

再者，所謂「好的政府」(‘good government’)是被假定為不分政治黨派、地域和個人，都能獲得同等的服務。而在治理方面的假定，則強調地方分權與政府的分權化。

最後，關於治理的大部分討論仍然是以國家界線以內、政府行使主權和實質控制的範圍為限，且其對國內政策和制度的規範超過國際間的影響（例如國家市場）。

然而，隨著預算的刪減和許多公共服務的終止，我們可以察覺出有關政府的觀點已經有改變的徵兆。人們重新思考政府被期望做什麼，以及它們應該如何做。在本書的導論中，我們建議從以下三項理念或概念，採取新的路徑來重新思考政府的特質。第一，有一項轉變確實逐漸地形成，亦即在政治和行政界的菁英一如許多的社會科學家，已經從過去重視輸入項控制轉為強調結果和輸出項的控制。這並不是說目前已經較不重視制度，根據實際

的觀察，西方世界在過去的幾十年間，無論結構和制度都有相當大的變化，是以制度仍被視為是重要的議題。同時，由先前所提及的地方分權和在英國所實施的各種體制改革，以及加拿大嘗試透過增闢其他管道讓公民參與制定政策和建言等，也都保留相關的憲政體制議題。儘管如此，在公共服務的生產和傳送方面，相較於效率和生產力的議題，有關制度的形式確實已經較不受到重視。

其次，關於國家與社會的互賴關係的觀點也已經出現轉變。在此之前，政府係為政治權力與權威之所在，因而在社會中享有無與倫比的地位。然而，即使國家扮演支配者的角色不容置疑，但實際上，國家卻始終與社會中其他重要的結構存在著某些類型的磋商機制。就目前來看，雖然國家在社會中仍舊擁有一些諸如行政、立法和執行公共政策等的特別權力，但在此同時，國家已經變得愈來愈依賴社會中的其他行動者。究其原由，在於政府缺乏足夠的資源來提供公共服務，或因其缺乏正當性，或因其所面臨的環境已經變得愈來愈「難以治理」(‘ungovernable’)。

關於這類型的治理問題，在 1970 年代和 1980 年代期間開始受到政治學者的關注(Birch, 1982; Crozier et al., 1975; Lowi, 1979)。格外要注意的是，1990 年代的治理問題和 1970 年代所關切的「超載」(‘overload’)問題是有所不同的。所謂「超載」，係指相對於財政的匱乏和叢生的各種問題，持續膨脹的政府卻無法提供有效的治理「工具」(‘tools’)。而 1990 年代的主要治理問題，在於如何重新界定國家中政治和行政部門之間的關係，作為斟酌如何採取市場模式的行政革新措施。

再者，自第二次世界大戰後，西方世界對政府角色的批判日

趨普遍，政府部門逐漸被視為是僵化、官僚、浪費和無效率的代名詞。1980 年代和 1990 年代期間，政府部門遭受到許多不同方式及說法的批評，例如西歐左派政黨所倡導的福利國家制度即受到保守和自由政黨的嚴厲攻擊，而這種情況同時也發生在北歐的奧地利、德國及荷蘭。在美國，雷根執政時期亦曾抨擊聯邦政府的文官體系及許多他們所執行的方案。抑有進者，北歐多數右翼黨派的抗議訴求，也幾乎史無前例地獲得政治上的支持(Taggart, 1996)；這些類型的政黨包括丹麥和挪威的進步黨、法國勒朋(Jean-Marie Le Pen)的國家陣線，以及某些國家的國家主義政黨，這些都是明顯的例子。

綜合而論，由前述情況的發展證明，第二次世界大戰後初期的政治常規已經失去許多選票的支持。1990 年代的政治氣候顯示，傳統政治模式下的公共政策和服務已經缺乏效率，並且不再受到民意的無條件支持。即使眾所熟悉的政黨重新取得政權，其執政路線也與過去完全不同，最能證明此一情況的是英國的「新工黨」(‘New Labour’)。強勢國家的全盛時期已然過去，現在我們需要思考的是誰能夠取代國家的角色地位。

6

以上新的觀點已經被民選官員、文官和社會學家們所欣然接受（有關國家實質的變化，我們將於稍後再予以討論），但這並不表示全新的理念能夠立刻獲得所有政治陣營和整個文官系統的支持。不過可以清楚瞭解的是，對許多政府官員而言，這些政府角色的新觀點不僅提供了新的政治法則，同時也有助於克服某些尖銳敏感的問題。首先，新觀點協助重新界定民選官員的角色。有鑒於西方國家政治人物日漸遭到反彈和不信任，重新界定其角色似乎是當前相當急迫的任務。特別是這些新的理念，不僅強調行

動重於口號、實際施政成果重於承諾和保證，更讓政府相信自己有能力呼應 1980 年代和 1990 年代的「時代精神」(‘Zeitgeist’)，亦即表現出市場、個人主義和自由企業的精神。

其次，此一政府和公部門的新形象，不僅給予國家部分新的且更反映時代的形象，同時也提供某種程度的支持和正當性讓政府能夠刪減公共支出。誠如 G. Stoker(1998: 39)所說的：「治理概念讓政府擲節支出的作為合理化」。從時代潮流的角度來看，這與 1990 年代競爭激烈的廠商所採取之「精簡和儉約」(‘lean and mean’)理念並沒有太大的差異。政府部門所展現的這種新形象，從功能上來看，與私部門採行精簡和儉約的企業政策是相同的。同樣地，此種與公民約定的新形式，或許可視為是對傳統治理模式全面挫敗的一種反動，而此一現象很快地就獲得大西洋兩岸的廣泛注意(Pierre, 1998b)。

最後，此一政治和政府的新形式，也清楚地揭示了「大政府」(‘big government’)的全盛時代已經永遠過去了。不過，某些傳統7 的社會功能依舊重要而不能揚棄，政府仍須維持制度的運作，以符合其本身應履行的責任。這些傳統的諸如法律仲裁、社會安全及國防等角色，仍與政府的部分核心定義有所關聯。除了這些基本的角色，根據歷史性的說法，政府部門在經濟發展上也有其重要性。西方國家的政府一直被當作是資本主義發展的工具，經常藉由市場管制、制定私人企業的基本遊戲規則、頒行貿易法規和關稅制度等，保護國內產業不受國外產業的競爭(Polanyi, 1941; Shonfield, 1965)。

這些關於政府的新觀點——在社會中的角色轉變，以及在嚴酷的內外壓力下，藉由改善本身的能力來追求集體的利益——即