

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫名稱：政府再造的理論辯證與策略析評(II)

計畫編號：NSC NSC 89-2414-H-004-008

執行期限：88年8月1日至89年7月31日

主持人：江明修 政治大學公共行政學系

## 一、中文摘要

近年來我國所推行的政府再造活動中，政府效能與競爭力的增進，實有賴於地方政府政策執行力提昇與行政服務的效能化。因此地方政府再造為政府再造中的重要活動與目標，而地方政府人事與組織權限、地方政府財政權限、鄉、鎮長官派等三項存在已久、亟需變革的地方政府議題也將更為突顯。因此，吾人必須對地方政府的定位與組織功能，作整體性的觀察與探究，以免陷入僵化的組織設計和行政資源的浪費。尚且，也必須引進社群主義（communitarianism）的核心理念作為未來發展的憑藉，與從事改革的倫理基石，進而結合社區、鄰里和第三部門的力量作為其功能發展的根基，以彰顯地方民主的真諦，並發展各地的特色，期能一方面增進地方行政績效與行政民主，另一方面有助於「社區意識」和「公民社會」之創發，此乃本研究的核心與終極目的。

**關鍵詞：**政府再造、地方治理、地方民主、社群主義、新公共管理、公民社會、政策網絡、公民資格、分權

## Abstract

In General, there are two approaches in reinventing local government: one is to rebuild local public organization, another civil society. In practice, refounding the autonomy as well as publicness of local government and enhancing a movement of citizen participation are the major strategies in reforming local government. For a better society and state, reinventing a local government which has a sense of democracy is our most crucial mission.

**Keywords:** Reinventing Government, Local Governance, Local Democracy,

Communitarianism, New Public Management, Civil Society, Policy Networks, Citizenship, decentralization

## 二、計畫緣由與目的

地方政治係國家政治的一環，國家發展實與地方建設息息相關，地方政府服務品質的良窳及其行政效能的高低，將直接或間接影響人民對於政府整體的施政滿意程度。換言之，地方現代化為國家現代化的基礎，就國家發展而言，無論是政治、經濟、社會、文化等面向之發展，皆須以地方發展為根基，方能齊頭並進，共創公義廉能、福和安康的民主社會。

民國七十六年政府宣佈解嚴之後，人民民主意識逐漸興起，強化地方自治的聲浪也日益浮現。民國八十三年七月，立法院三讀通過「省縣自治法」和「直轄市自治法」，同月並由總統公佈施行，使地方自治法源的基礎擺脫行政命令的格局，有了直接的法源基礎，台灣地方自治於是從行政命令時代邁入法治化時期。然而，由於上述二法制定過程倉促，內政部起草當時原則上只是將早先「省縣自治通則」、「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台北市各級政府組織綱要」、「高雄市各級政府組織綱要」等行政命令轉換成法律，對台灣地區向來實行地方自治上的缺失並無太多反省，以致法律公佈施行之後，仍留下不少困擾與問題亟待解決（黃錦堂，民84：9-13；17-33）。

首先，地方政府的運作與管理常常受制於有限的地域性資源，以及複雜政治、經濟、社會環境的影響，引發諸多問題。在資源的使用上，地方政府由於地域的侷限，資源的不穩定性，使得地方政府在財政的調度及運用上，捉襟見肘，面臨巧婦難為無米炊，有心無力的窘況；更由於整體政經環境中，地方派系、利益團體，甚

至是黑道，逐漸掌控政治資源，對地方政府的施政，染指操弄，使得財政環境與施政品質，益形惡化。如今，地方政府所面臨的大環境，已由過去封閉、傳統的鄉村社會，演化成都市化和多元發展的開放社會，因此，地方人民對於地方公共事務的參與，以及政府服務品質的要求，較之以往更高。在人民自主意識高漲，地方政府施政能力不足的狀況下，治理上的無能逐步產生，使得公信力益形低落。

面對種種的困頓危機，具有民意後盾的縣市首長開始挾其雄厚的民意基礎，頻頻向中央喊話，要求中央「放權」與「放錢」，中央集權又集錢的「一條鞭」治理模式，遂成為中央政府與地方政府關係互動與權力拉拔的衝突點。於是乎，中央與地方政府相互衝突的現象，不僅未能消弭，反而隨著民進黨縣市長席次的增加，以及修憲工程的推動，逐漸挑戰中央政府的統治權威性。

由於「國是會議」中所確立的精省共識，已在八十六年的國大修憲會議後納入憲法增修條文中，並於八十八年配合精省作業制定了「地方制度法」，並修訂「財政收支劃分法」，未來縣市政府的地位與職權勢必配合增強，而此波地方公部門的變遷趨勢，也必將影響地方行政的實質內涵。

另一方面，台灣社會在戰後近四十年威權體制之下，人民長期被剝奪參與公共事務的權力和參與決策的管道，人民的聲音普遍受到忽視。直至八十年代，由於新興社會運動的浮現，促使政治結社和新聞媒體的開放，才奠下民眾自主力量得以興起的基礎。

當前一階段社會運動追求民主開放已獲致相當成果的同時，九十年代台灣社會所面對的則是區域發展失衡與資源分配失當所引發的社會價值扭曲、生活品質低落與地方文化認同缺乏等問題，加上民眾對地方派系與政客的不滿，以及對自治的期待與對地方未來的展望，社會上重新以社區為基礎，展開一波波地方文化重建與草根社區動員。政府此時也開始倡言「生命

共同體」，推動「社區總體營造」，政治人物則高喊「市民主義」、「社區主義」，一時之間，社會上充滿一股社區營造的熱情。這股運動的興起，使得人們得以進入真實的生活世界中，重新理解人與人、人與土地之間的社會關係，共同關心和參與地方公共事務，重新建構地方民主（local democracy）（King and Stoker, 1996）。

綜觀台灣地方政府與行政，下列幾個問題頗值吾人加以注意：(一)黑金派系糾葛，政治生態惡質；(二)中央高度集權，地方自主弱化；(三)財政仰賴補助，地方發展失調；(四)行政區劃過時，人力激勵不足。

除了上述的重要問題之外，地方政府層級的過多、公共工程的品質低劣、財政使用的不經濟、治理能力明顯的不足等等的問題，均是當前台灣地方政府所面臨的挑戰，及亟需加以改革的課題。

隨著時代的進步，國家公共事務經緯萬端，日趨龐雜，因此，必須貫徹中央與地方的分權原則，妥適規劃中央與地方的權限，各有所司，方克完成人民之付託。地方自治的實施，應以發揮「因地制宜」為原則，且以維護地方民主的運作，實現草根民主為內涵。

傳統上對於地方自治的討論，多集中於法制或政治範疇上，這種方式固有助於加速我國地方政府體制之建立，但卻也在無形中限制了吾人對於地方自治問題的認知與思考空間，一般人可能會僅將地方自治視為一種地方政治制度，而忽略其原本應具備的其他內涵（呂育誠，民87：1）。如今在地方自治和社區自主兩股潮流的激盪下，地方政府所面對的衝擊，很大一部分將來自民間社會自發性社區意識的發展，這種政府與社會的溝通互動過程本身，乃是一種「理解、行動、再理解、再行動」的辯證對話關係。

因此，吾人必須對地方政府的定位與組織功能，作整體性的觀察與探究，以免陷入僵化的組織設計和行政資源的浪費。尚且，也必須引進社群主義的核心理念作為未來發展的憑藉，與從事改革的倫理基石，進而結合社區、鄰里和第三部門的力

量作為其功能發展的根基，以彰顯地方民主的真諦，並發展各地的特色，期能一方面增進地方行政績效與行政民主，另一方面有助於「社區意識」和「公民社會」之創發，此乃本研究的核心與終極目的。

本研究旨在探討如何透過地方政府再造建構台灣的地方公民文化？私人組織與第三部門如何和政府共同承擔公共服務的職責？彼此的角色與功能應如何定位？應建立何種相應的制度、機制、權責與關係？亦即如何落實「社群主義」，型塑「公民社會」，落實「地方民主」，建構「主權在民」和具「公共性」的地方行政體制？而這種社群理論、社區意識、公民社會、地方民主和公共性等概念，亟需吾人透過本土化的研究，將其概念、意義與內涵在落實在真實的生活世界中，以避免流為美麗動人的口號，卻與我們真實的社會毫無關聯。

國內強調地方自主與參與的風潮興起不久，正有待這塊土地上生活的居民們來關心自己的環境。台灣以往只重經濟發展，忽略環境保護與永續發展，整體居住環境品質日益惡化，同時在重視功利、金錢至上的社會脈動之下，地方傳統的社會結構和倫理秩序已經崩壞。雖然如此，生活在這片土地的居民仍需去關心、去行動，地方政府再造正是由社區意識覺醒，進而跨出行動的開始，未來的地方行政，地方政府必然要和地方上的私部門與第三部門相結合，才能真正強化地方治理。

### 三、結果與討論

二十世紀末葉，資訊科技的高速發展，尤其是網際網路的發明與運用，不僅縮短了人類相互接觸的時空距離，也提供了人與人互動的新渠道與新媒介，開展出另類人際關係。而通訊革命與資訊科技的廣泛傳播，也逐漸擴大了即時交易的世界金融市場，經貿交流日益頻繁密切，進而促進了經濟的全球化。

經濟全球化是吾人目前正面臨著的現實，其不僅是全球經濟上的相互依賴，更意味著生活中的時空轉換（Giddens 著，鄭

武國譯，1999：35-36）；其不只使得經濟活動跨越了國界，連政治活動與行政活動也往往不受地理界域的限制，而必須縱向或橫向地跨越多個疆界。結果，各種管轄權（jurisdiction）的疆域逐漸模糊，有人稱其為「地理的終結」（the end of geography）（Frederickson, 1999：702），亦有人稱之為「世界地平線的開展」（Beck 著，孫治本譯，1999：34），各種單位（個人、組織、地區、國家）之間的相互影響日益密切。

在資訊化與全球化的影響下，國家所呈現出的是分裂（fragmentation）與脫節（disarticulation）的現象。前者指稱各式分權授能的要求與變革已經削弱了國家主權或政府管轄權，後者則意指國家處理複雜的社會、經濟和政治議題的能力已經嚴重衰退（Frederickson, 1999）。為了解決由此而衍生出的種種問題，並讓分裂和脫節的國家重新有效運作，分權、治理、網絡、社區、公民、社會資本、第三部門等理論與概念開始受到重視並逐漸影響公共行政學界與實務界，在其中，地方政府的角色更是日益重要，而何種地方治理的制度架構與運作模式最符合當前潮流與變遷趨勢，也成了政府再造必須慎思的課題。

綜合言之，當前地方政府的本質正遭逢巨大的轉變，地方政府在政府再造中的角色不僅不遜於中央政府，更是重建公民社會與民主參與的重要基石。本研究發現，在理論層面上，目前有關地方政府再造的理論性省思可分為以下幾個方面：（一）管理價值反思；（二）從中央集權到地方分權；（三）從地方政府管理到地方治理；（四）從層級關係到網絡關係；（五）從顧客導向到公民導向。

在實務政策方面，包括：（一）制定反黑條款，澄清地方政治；（二）明定分權原則，落實地方自治；（三）均衡稅源配置，健全地方財政；（四）合理行政層級，調整行政區劃；（五）落實社區意識，強化公民參與；（六）增加首長權限，靈活人事制度。

### 四、計畫成果自評

本研究計畫分從學術研究與政策實踐的角度，就地方政府再造課題進行理論及策略的探究與析評，希望有助於當前我國「政府再造」工程之落實；並期能發展堅實的理論，及從實務面的檢討進而省思未來地方政府再造的具體方向與做法。就再造理論的辯證而言，除管理效率觀點之外，本研究亦對社群參與觀點做深入的探究，並將兩者予以整合。就策略評析而言，本研究針對地方政府人事與組織權限、地方政府財政權限、鄉、鎮長官派等三項議題，加以剖析比較整理，輔以理論的辯證，評析當前我國地方政府再造應興應革之處。

是以綜觀本研究的成果，莫若整合「社群理論」為基礎的地方政府再造理念，作為強化地方治理、地方民主、政策網絡、社會資本與公民社會的策略。最後，本研究將再次強調政府再造必須引進「社群理論」為核心內涵，以補強管理效率觀點及其相關作為所帶來的負面效應，讓地方政府再造真正臻至兼具改革性、社群性、民主性、的理想。

## 五、參考文獻

江明修，民 86，《公共行政學--理論與社會實踐》，台北：五南。  
江明修，民 84，《我國行政革新政策之研究：民主行政理論的觀點》，台北：國科會委託研究。  
吳英明，民 85，《公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展》，高雄：復文。  
許志雄，民 81，《地方自治之研究》，台北：業強。  
傅麗英，民 84，《公民參與之理論與實踐--民間教育改革團體的個案研究》，政治大學公共行政研究所碩士論文。  
黃錦堂，民 84，《地方自治法治化問題之研究》，台北：月旦。  
趙永茂，民 86a，《中央與地方權限劃分的理論與實務--兼論台灣地方政府的變革方向》，台北：漢蘆。

趙永茂，民 86b，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：漢蘆。

薄慶玖，民 80，《地方自治與政府》，台北：五南。

Barber, B. R. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Berry, C. J., 1989. *The Idea of a Democratic Community*. New York: St. Martin's Press.

Box, Richard C., 1998. *Citizen Governance : Leading American Communities into the 21st Century*. London : Sage.

Burns, D., R. Hambleton and P. Hoggett, 1994. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. London: Macmillan.

Chapman, J. W. and I. Shapiro (eds), 1993. *Democratic Community*. New York: New York University Press.

Cooke, P., 1990. *Back to the Future: Modernity, Postmodernity and Locality*. London: Unwin Hyman.

Etzioni, A., 1993. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.

Gargan, J. J. (ed.), 1997. *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker.

King, D. and G. Stoker (eds), 1996. *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.

其餘請參閱研究計畫