

# 地方治理意涵及其制度建立策略之研究

## —兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景

呂育誠\*

### 《摘要》

在治理觀點已成為今日政府與企業界研究組織運作的普遍觀點下，本文乃嘗試思考其在地方政府層次運用時，所帶來的觀念轉變，以及對現行體制可能形成的影響。本文內容分為三部分：首先，從近年學者研究治理文獻中，歸納分析治理觀點形成的背景、地方治理的意涵，以及對地方政府的影響；其次，根據制度建立的思維，探討地方治理從理念轉化為具體行動時，所可能面臨的制度障礙與發展途徑；最後，從今日我國中央推動之政府改造策略，以及現有地方財政收支統計數據中，思考若我國縣市政府未來欲導入地方治理，其可能面臨的問題，以及可採行的策略建議。筆者認為今日地方治理不應僅止於觀念上的探論或引介，而更需要採行具體行動加以落實。同時，實踐地方治理更是一個制度建立或制度變動過程：地方政府一方面除了要將來自於中央或全球性的治理要求，轉換為制度變革的動力外，另一方面也要調整本身體質，以及既有制度潛存的障礙。如此方能在新舊力量互動過程中獲致整合，進而能逐步向治理目標邁進。

[關鍵詞]：地方治理、制度建立、策略、縣市

---

投稿日期：九十三年七月十九日；接受刊登日期：九十四年一月二十五日。

\* 本文作者為台北大學公共行政暨政策學系副教授。

## 壹、前言

二十世紀末普遍流行於公共行政理論與實務界的「新公共管理」(New Public Management)觀點，固然為當時苦於可用財源困窘，但業務負擔卻日益增加的政府困境找到了一個立論與策略途徑，然而強調「引進市場競爭機制」、「顧客導向」等主張的結果，卻也相對帶來政府角色趨於模糊，以及功能發揮重點失焦等副作用。於是重振政府能力與強化政府治理(governance)的呼聲便隨之產生。對於地方政府而言，由於其居於政府體系接觸環境的第一線，不僅是各項政策的最終執行者，也是國家與民眾互動的窗口，故要求其履行地方治理(local governance)便更具有實際的意義與重要性。

雖然近年在理論與實務界的倡導下，地方治理已逐漸成為流行的語彙，但是其在概念上所呈現的抽象性與模糊性，經常令人無法確切掌握具體意涵，再加上落實地方治理常需要將國際間的一般性原則，經由國家層層轉化至地方，以致可能與地方需求或既有運作特質形成衝突。若如此，則地方治理不僅無法修正新公共管理理念所形成的問題，更可能會干擾地方政府原有的運作軌道或平衡狀態，甚至形成額外負擔。換言之，在內涵不明確或無法為地方認同的情形下，地方治理反將可能成為地方政府變革或發展的障礙。

基上理由，本文研究目的乃嘗試基於「制度建立」(institutional building)的觀點，探討下列問題：

- 第一，地方治理意涵為何？即探討公共行政研究與國際組織所主張的治理觀點，運用於地方層次時所表現的內涵與特質。
- 第二，地方政府欲落實治理時，如何從理念轉化為制度？筆者將從組織制度建立與變革過程，思考地方政府欲採行地方治理時所可能面臨的制度問題與可採行的策略途徑。
- 第三，我國地方(縣市)政府如何推動地方治理。本文將以縣市層級為例，根據審計部所公布的縣市政府收支決算統計結果，推論今日縣市政府若欲推動地方治理時，與現行制度運作間可能產生的落差。

雖然地方治理並不必然是地方政府未來發展的唯一途徑，但是治理觀點所主張的回應環境要求、接受民眾課責等理念，卻是今日各國地方政府所面臨的共同問題。因此筆者期望藉由本文探討過程，除了能釐清地方治理在概念上的特質與意涵

外，也能藉由制度建立的思考，來探討落實治理思維時應考量的因素及可能策略途徑；最後，則期望在概念與施行策略的綜合討論下，地方治理或也能成為我國地方政府未來發展與發展的選項之一。

## 貳、地方治理意涵

### 一、治理概念源起

1980年代的公共行政，可說是「新公共管理」(New Public Management, NPM)主張風行的年代。在「引進市場機制」、「民營化」等充滿活力與創新思維的引領下，政府角色似乎也從傳統的重視主權、合法性與正當性的保守形象，轉變為強調顧客導向、運作彈性化的「超級市場國家」(supermarket state)。雖然此種轉變凸顯出政府機關主動求變，以及期望提升能力的企圖，但卻也同時模糊了公私部門的界限，乃至於政府設置時，對於民主價值、公平等問題的特殊堅持。簡言之，對於面臨「資源受限、業務需求卻大增」的政府而言，新公共管理固然提出了具體解決策略，但卻也同時產生了「角色混淆、地位不明…」等，例如政府大幅度將公共服務委外經營，雖然可以減輕原有的財務負擔，但是卻不一定能確保在市場競爭機制下，不同經社地位民眾均能獲得公平的待遇。簡言之，新公共管理努力激發政府運作彈性化、多元化的同時，卻同時產生使政府偏離民主政治價值期望的副作用(Christensen & Laegreid, 2002: 23-30; Caiden & Caiden, 2002: 37-41)。

除了上述政府對角色的思考，治理觀點也在是近年企業界廣受重視的議題。有鑑於許多企業為了追求獲利，不惜隱匿資訊，甚至虛偽作假，從而造成廣大投資人的損失，因此落實「公司治理」(corporate governance)便成為今日企業營運的重要原則(劉坤億，2002：79-114)。

根據 Lynn 等人之定義，公共行政的治理，指的是「用於限制、指引，以及強化政府行動的一套法制、行政規則，或者操作實務。至於政府行動的主要內容，則是指生產或提供公眾所需的產品或服務」(Lynn *et al.*, 2000: 235)。由此定義可以推知，治理觀點乃期望重新界定政府角色與功能發展方向。Jenssen 認為採行治理觀點將對新公共管理概念產生下列影響(Jenssen, 2002: 309-311)：

第一，公共行政不再只是「線性」(linear)思維，而是對市場、管理、效率、法制…等問題綜合考量的結果。

第二，在多元考量下，公共行政必需能兼顧不同的價值與期望，例如集權與分權、個人專業與團隊整合、傳統官僚與彈性人力…等。

第三，公共行政未來發展途徑是一個容納不同觀點的「共同演化」(co-evolution)過程。

除了理論上的反思外，治理觀點也成為政府運作實務上的重要原則。例如自1980年代始，「世界銀行」(World Bank)在協助會員國改善國內經濟社會問題時，便主張各國應超越政治體制上的限制，而在公共政策與政府運作上尋求「良好治理」(good governance)。所謂良好治理，係指「政府權力展現在管理國家經濟與社會資源發展的形態上」(Françoise, 1999: 8)。於是自此開始，包括聯合國、OECD等，均將治理觀點列為是各國政府提升能力與未來發展的重要目標(UN, 2000; OECD, 2001)。

國際組織的倡導固然使治理迅速成為全球性的議題，然而卻也增加了其概念內涵的模糊性，因為預期能配合各國政治、社會，乃至於經濟等各方面的差異，故在處理治理概念內涵時，常只能以一般性、原則性的陳述為主，至於具體的政策或措施，就留待各國自行補充。例如聯合國對於良好治理的定義主要有下(UN, 2000: 12)：

- (一) 分享全球性的共識，並落實於政府實際執行之中。
- (二) 國家層次政府組織應與企業、民間公民組織締結夥伴關係。
- (三) 鼓勵政府與社會各層級對治理問題提供意見。
- (四) 在都市層次中，強化前述夥伴關係以有助於處理生態與社會問題。
- (五) 經由政府、民間，以及公民社會的有效結合，提升人民能力。

儘管上述定義仍然只是原則性的界定，但是似乎未並不影響治理觀點受公共行政重視的程度，筆者認為其中理由有下：

第一，治理觀點補充新公共管理內涵

治理觀點雖然不同於新公共管理，但前者並未全盤否定後者主張，而是加以修正與補充。例如治理依然強調政府提升能力的重要，只不過並非完全依賴市場機制。因此，採行治理觀點不僅不會面臨「昨是今非」的難題，反而更能豐富新公共管理的內涵。

第二，治理觀點重拾政府主體性

政府採行治理觀點，固然還是要與環境中各利害關係人互動、協調，而不能完全主導，但是至少不會如新公共管理的主張般，在「市場競爭」、「顧客導向」下成為弱勢者。由此觀之，引進治理觀點不僅可以平衡對市場力量的過度樂觀，亦較

能賦予政府在公共事務問題系絡中的特有地位。

第三，治理觀點提供不同環境下的應用彈性

原則性的治理觀點在概念界定上雖然會有模糊的缺點，但卻也相對提供更多的彈性空間。例如自然與人文情境各不相同的各國，都可以在原則性的治理觀點下，各自演繹出最可行，或是因地制宜的落實方針或策略途徑。

## 二、作為地方政府角色與功能再定位的途徑

由於治理觀點重視政府與外在環境維持良好互動，因此位於政府體系基層的地方政府，更有必要採行「地方治理」思維。Bovaird & Löffler 歸納了 OECD 國家推行治理的經驗了，對地方治理作了下列定義：

「地方治理是一套包括正式與非正式的規則、結構，以及過程。它決定了個人與組織行使權力的方式，此方式除了超越一般利害關係人所作成決策的力量之外，也會影響個人或組織在地方層次上的福利」。

基於上述定義，地方治理可以進一步導出下列五項意涵（Bovaird & Löffler, 2002: 16）：

- （一）多元利害關係人（multiple stakeholder）。地方公共問題不能由政府當局片面解決，而是有賴各方人員與組織的合作。
- （二）包括正式與非正式的規則（rule）。在利害關係人互動中，兩者均可能會受到重視，彼此間並會產生不同優先順序。
- （三）除了新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威，以及合作的網路關係。
- （四）除了目標與手段、投入與產出等因素外，也考量社會所重視的重要程序價值，如誠實、透明、廉潔等。
- （五）基於政治運作傳統，考量各利害關係人間權力互動以及促進本身利益的情境。

筆者認為上述五項地方治理意涵，等於重新界定今日地方政府與環境的關係，亦即地方政府將不再是地方事務的唯一主導者，也不能完全基於本位考量，或是採行強制方式達成目標。相對地，考量多元因素，並基於互利原則來建構關係網路，方能確保其能順利運作。

除了作為界定地方政府與今日環境關係的思考途徑外，地方治理也可作為地方政府未來提升自我能力與努力的目標。例如 Allen & Carr 認為在今日環境中，基層

鄰里 (neighborhood) 概念已從個別地方政府的專屬轄區，轉變為一多元利害關係人所形成的，關係糾結的網路。因此地方治理的意義，乃在於重塑民主政治運作模式下，地方政府組織的下列能力 (Allen & Carr, 2002: 100)：

第一，整合分歧的地方利益、組織型式，以及各社會團體的能力，並藉以型塑出整體性的目標。

第二，具備擔任「地方凝聚行動者」(local collective actor) 角色的能力，以能在地方環境或不同政府層級間，與其他行動者互動。

在今日地方民眾自主意識提高，以及參與公共事務已成常態的情形下，地方政府除了不能維持封閉官僚組織的傳統形象外，也不能完全依賴市場力量來回應民眾付託，因此地方治理觀點出現，恰可作為折衷兩種極端的途徑：一方面藉此作為地方政府積極參與環境，但可同時避免被「市場化」的行動原則；另一方面則也據以重新塑造其在環境與政府體系中的地位。基於此，採行地方治理觀點，將意味對傳統「政府本位」觀點的改變，如表一所示：

表一：地方治理概念與政府本位概念之差異比較

	政府本位 (government)	地方治理 (local governance)
涉及不同制度數目	少	多
官僚結構	層級的，且強調一致性	分權的，且容許分散運作
橫向網路關係	封閉的	儘量向外延伸
國際網路關係	最小化原則	開放原則
在民主程序中的表現	代表性角色	兼具代表性並實驗性
政策特質	例行性	創新與學習
中央政府的影響方式	直接控制	基於分權並儘量避免干預
領導方式	集體的或顧客導向	首長主導或個人導向

資料來源：(John, 2001: 17)

表一內容為 John 在研究西歐國家地方政府自 1990 年代後期以來，引用地方治理觀點後，對傳統以政府為本位的角色與功能模式所產生的轉變。筆者認為從其中各項比較可知：主張地方治理並非要推翻地方政府的傳統角色，而是擴展互動與關係層面，進而期望激發地方政府組織的活力。

綜合上述不同學者對於地方治理內涵的討論可知：地方治理除了字面上的意

義，也就是將前述治理觀點運用於「地方」此一環境系絡之外，更值得吾人注意的，乃在於其對今日地方政府角色與功能的再定位。由於地方治理主張多元問題解決途徑，以及利害關係人的參與，使得地方政府不能再用單一方法，或是自我中心方式來處理各項事務，相反的，自我創新與成長並接納各方意見，才能因應多變的環境與複雜的問題。由此推論，筆者認為地方治理觀點不僅是策略或方法的變革而已，其更涉及地方政府整體價值觀與定位的調適。

## 參、執行地方治理對地方政府所可能產生的影響

### 一、對人員與機關整體功能的新期望

治理概念對於今日地方政府而言，除了提供另一自我定位與未來發展的目標外，更可能涉及機關內部組織與功能面的調整。換言之，欲達成地方治理目標，可能要先行改變原有的機關運作方式、決策思考重點，乃至於整體價值觀，如此方能制定出符合治理需求的政策，並實際執行。此推論可由「人員」與「組織整體」兩層面進行分析：

首先，在人員層面上，係指地方政府內部成員欲接受治理觀點，或基於治理觀點來處理事務時，需要先行調整既有思維模式或信念。例如就決策者而言，其行使權威處理事務時，常會有長期與短期兩類基本考量：前者較主要著眼於組織未來發展或是整體福祉；後者則以解決即時問題為優先考量。然而在治理觀點下，決策者則要儘量強調長期發展策略，並相對減少短期考量（Lynn Jr. *et al.*, 2000: 240）。換言之，決策者若要朝治理目標努力，則要先行調整原來的思考模式或優先順序。Miller & Nunemaker 甚至認為政府治理不只是一套政策而已，其更涉及政府對民眾對於公共事務或公共問題的「形象管理」（image management）（Miller & Nunemaker, 1999: 304-305）。於是人們在接受治理所揭示目標的同時，也須同時接受其理念。同理，若決策者都需要改變原有行事風格時，則其他人員自然也要調整觀念，才能在行動上相互配合。

其次，就組織整體而言，地方治理不僅是地方政府在技術層面上採用新變革方法而已，更重要的，是整個地方政府在傳統、定位、信念等基本價值觀念上的變動（Bevir *et al.*, 2003: 4-13）。Reddel 更認為今日強調政府治理不僅提供政府變革的新策略與思維，更代表與公共行政自八〇年代所興起的「新公共管理」（New Public Management）思潮相區隔，故應賦予「新治理」（New Governance）名稱，

而與之相互區隔，如表二所示：

表二：新公共管理與新治理內涵之比較

	新公共管理	新治理
問題焦點	技術的--重視結果與產出	政治的--重視所有權分享以及以願景為導向的策略性變革
文化	公共利益是由行政官僚基於顧客選擇觀點來掌握的	基於政策問題的複雜性來建構任務編組。其運作過程以公開原則，輔以適當的保密
執行	面對面的，基於契約原則進行協商以達成共識	以建立聯盟為主，並在適當情形下進行面對面溝通
所需技能	具有績效評量與契約監督能力的技術專家	應具備利害關係人分析，以及基於對話、整合的外連繫與溝通能力
基本架構	由具代表性的官僚與專業人士組成，對利益有直接影響力	基於集中化的，由民選社區代表與任務編組成員所形成的運作架構

資料來源：（Reddel, 2002: 59）

由表二內容可知，治理概念雖然並不一定完全否定新公共管理的主張，但卻提供了不同的思考或策略途徑。同時，治理所欲改變的也不只是地方政府的執行方法或技術而已，更是期望在問題界定、文化，乃至於基本運作架構上，均有不同的組成或運作模式。基於此，筆者認為執行地方治理，將意謂今日地方政府運作時，應採行不同思維，同時也發揮更積極的角色與功能，來能因應環境各項變動，並符合民眾對政府的期望。

## 二、對地方政府運作的影響

治理概念雖然源自國際組織呼籲，並且只提供目標與基本原則，然而近年各國有鑑於提升政府能力的迫切性，以及執政者更替後，新政府欲樹立新施政形象等考量，便常將治理觀點轉化為實際的政策，例如英國新工黨（New Labour）於 1997 年執政後，便採行治理導向的政策，來修正保守黨政府時期的各項措施（Wilson, 2000: 43-54）。因此除了前述對人員與組織定位的新期望外，其也影響地方政府在運作層面上的考量。此種推論可從從「考量因素」與「考量範圍」兩層面分別討論



之。

### (一) 考量因素

欲具體落實政府治理，首先就要將抽象的原則陳述轉化為具體的、可理解的執行內容。Lynn Jr. 等人認為執行政府治理應融入日常公共管理過程中，並綜合考量組織運作各階段可能表現的特性。基於此，他們認為治理可以轉化為下列公式，如圖一所示：

$$O = f ( E, C, T, S, M )$$

O = outputs / outcomes ( individual level and / or organizational outputs / outcomes )，個人或組織層次的產出或結果。

E = environmental factors，環境因素。

C = client characteristics，顧客特質。

T = treatments ( primary work / core processes / technology )，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。

圖一：政府治理考量內容

資料來源：Lynn Jr. ( 2000: 244 )

Lynn Jr. 等人認為藉由對圖一公式中各項因素的綜合評估，便可瞭解政府治理的具體內涵與努力方向。另外，Knack 等人更認為治理除了作為政府施政目標與原則外，更應作為評量政府施政績效的標準，如此才能真正提升政府能力。於是其便致力於建立政府施政的治理指標，本指標在 2003 年（第二版）的最新修正內容如表三所示（Knack, 2003: 352）：

表三：政府治理能力評估指標

執政限制 (Executive Constraints)
1. 正式與橫向的 (formal horizontal) (1) 對立法部門的課責；(2) 對司法部門的課責
2. 非正式與橫向的 (informal horizontal) (1) 媒體自由度；(2) 公務人員專業性；(3) 私部門競爭程度
3. 府際的、縱向的 (inter- governmental vertical) 地方政府預算自主性
4. 不同層次選民的條件 (1) 教育程度與識字率；(2) 稅課範圍
執政能力 (Executive Capabilities)
1. 過程 (process) (1) 計畫與預算準備；(2) 公務人力費用；(3) 預算執行情形； (4) 公務人員的報酬；(5) 公務人員數；(6) 府際關係型式； (7) 政府各項收入之管理
2. 績效 (performance) (1) 促進企業發展情形；(2) 民眾滿意度；(3) 政府被投訴情形； (4) 公民參政情形；(5) 公共服務品質

資料來源：(Knack, 2003: 352)

雖然圖一與表三內容並不一定完全適用於每一個地方政府運作實務，且各項指標或項目內容也然不盡明確，而需要更進一步轉化界定，但是兩者卻都顯示出今日地方政府不能僅將治理視為是一個宣示性的願景甚至口號而已，而是要採取具體行動來促其實現。亦即應將治理概念融入其日常運作過程之中。

## (二) 考量範圍

治理在概念上固然是國際性的，但是在執行上卻是與各國特有環境與政府體系密切結合的。特別是由於治理觀點高度重視政府與環境互動關係，以及對民眾承擔責任等考量下，發揮地方治理功能更是實現國家整體治理目標的基礎。值得注意的是：地方政府固然是地方治理的主要推動與實現者，但其並非地方治理的全部，亦即地方治理並不僅止於地方政府內部因素的變革，而是以整個地方環境系絡為範圍的。簡言之，地方政府的影響範圍除了地方政府本身外，也及於與外界環境因素的重新界定。對於此種較宏觀的問題意識，部分學者甚至提出「從政府到治理」

(from government to governance)、「無需政府的治理」(Governing without Government)等主張，即處理地方公共事務的基本考量，應從傳統以政府為本位的思維，轉變為重視地方政府在治理過程的具體表現(Bailey, 1993: 19-20; Rhodes, 1996: 652-667)。這些主張雖然忽略了地方政府在環境中獨特的法制地位，以及對企業、民眾可能產生的影響，<sup>1</sup>然而由此亦可推知治理所可能形成的影響乃是跨政府的。

基於兼顧內外環境的思維，使得地方治理的影響範圍除了政府內部組織、程序、人員管理等問題外，也可引申出不同環境層次中的治理問題(Rouban, 1999; Lowery, 2000; Brugue & Gallego, 2003; Diamond & Liddle, 2003)：

1. 公民治理(citizen governance)。民眾對於政府而言，不只是顧客(client)的身份，更應是權利與責任相稱的公民。政府對民眾除了要提供服務之外，也要積極提升效能與履行民主政治的責任。
2. 社區治理(community governance)。社區對於公共事務不能僅重視參與的形式，更要建立與政府的協力關係與夥伴關係，並經由多元互動關係網路，來提升政府施政績效。
3. 區域治理(regional governance)。地方政府應促進區域中各公私組織與個人合作意願，並共同分攤區域公共事務的權利與責任。如此一方面可以更分權地處理地方公共問題，另一方面也可以營造社區整體認同感。
4. 都會治理(metropolitan governance)。地方政府應一方面承認都會區內不同族群特性與生活上的差異，而採行適當的資源配置方式；另一方面亦要整合各族群需求，而形成都會區整體發展的基礎。

由上述影響範圍的討論可知，落實地方治理不只是侷限在地方政府內部因素，也要調整地方政府對外環境，以及與不同利害關係人間的互動關係。簡言之，地方政府要在環境中營造出一個關係網路，並促使每一可能成員(企業、民間團體、個人…等)，都能有效履行本身的權利與責任。

---

<sup>1</sup> 此一批判主要論點為：(1) 政府設立有其特有法定地位；(2) 政府與民眾關係具有權利義務意涵；(3) 政府與民眾間即便建立網路關係，也不能取代傳統政府與公民間的關係。基於此，政府固然應接納治理觀點的改變，但卻不能被治理功能所取代。詳見(Davies, 2002: 301-322)

### 三、綜合評價

地方治理觀點形成雖然是「由上而下」的，即起始於國際組織倡導；再由各國納入政府整體發展目標；最後則轉化為地方政府的政策內容。但是其所涉及的概念變動，以及可能形成影響的範圍，卻如池中漣漪般的不斷擴散，並與今日地方議題結合，形成了整體性的問題意識與思惟途徑。具體而言，筆者認為當前地方治理對地方政府而言，至少可分析出下列三項特質：

第一，在政府角色上。地方政府是環境系絡中重要的影響力量，即便許多公共事務乃開放民眾參與，或由民眾自行處理，然而地方政府作為國家在地方上的法定代表，除了要執行國家各項法令政策外，也是地方基本社會規範、社會安全等公共事務的維護者與仲裁者。

第二，在政府功能上。地方政府許多業務固然因為成本考量而由民間承辦，或是移轉民營，然而地方政府仍有責任確保這些業務能符合民眾需求，其具備一定效能效率。換言之，地方政府功能並不因業務辦理型態的改變而減少，反而是要配合新的運作需求，積極尋求各界投入的意願與協力。

第三，在基本理念上。新公共管理所主張的顧客導向、市場競爭觀念，只能作為地方政府施政的選項之一，而非固定不變的唯一原則。在治理觀念下，地方政府仍要在法定基礎上，建構公共事務的課責系統；同時建立與環境系絡中各利害關係人的權責關係。

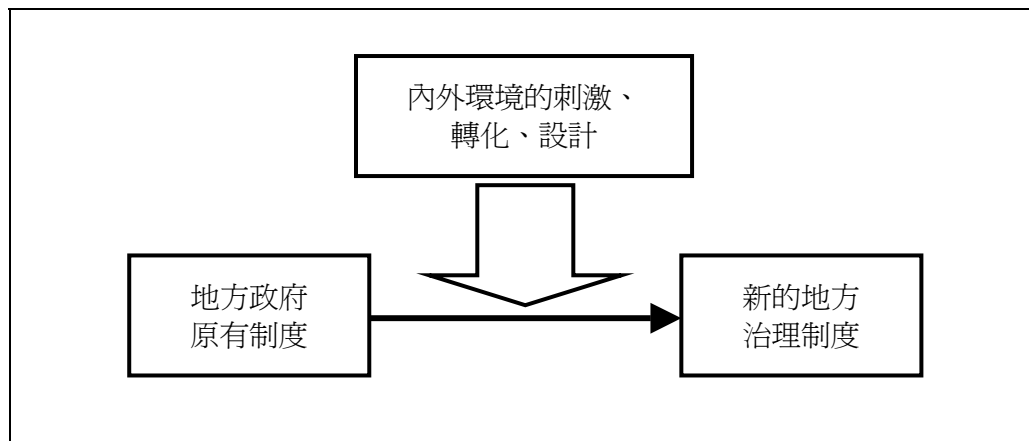
### 肆、地方治理與制度建立

當地方治理成為整體性的思維與問題意識時，則欲期望其能持續推動且逐步落實，便成為地方政府「制度建立」的問題。換言之，當地方政府接受治理觀點，同時具體化為實際政策時，勢必衝擊原有地方政府內部，甚至整個地方環境系絡的平衡狀態，於是唯有進行變革，進而調整、甚或重塑出一套新制度，方能一方面符合地方治理所揭示的多重預設目標；另一方面也確保執行地方治理所產生的效益能持續發揮，不致熱潮一過即煙消雲散。Danson 等人在探討今日各國推行區域治理所衍生問題時，即持此一見解：當區域治理不能促成政府制度變革時，則努力的成果將是有限的。而欲促成制度變革，則吾人應思考二個問題：其一是治理觀念如何與各國不同地方環境結合；其二則是原有制度因為納入治理觀念後，所產生的轉變過程

(Danson *et al.*, 2000: 2-3)。因此本部分筆者便擬以 Danson 等人所提二個問題為基礎，探討地方治理與制度建立之關係。

## 一、考量因素與變革路徑

不論是傳統制度主義觀點，或是新制度主義的思維，制度建立 (institution building) 均涉及一定時間的轉變過程，以及多元因素的影響。<sup>2</sup> 因此將執行地方治理視為是一制度建立，便有助於促使吾人檢視地方政府落實治理概念時可能涉及的因素，筆者持此論點的理由乃是基於治理概念具有多元性，故地方政府欲加以實踐，勢須調整原有組織架構、資源配置，或是人員運作等條件，同時，為期治理功能可以持續發揮，此調整作為也應是延續的。於是，地方政府採行治理觀點，實質上即為「變革原有條件，並基於治理原則建構一套新制度」。簡言之，落實地方治理乃是一「制度建立」的過程。此一概念可由圖二表示之：



圖二：制度建立觀點下的地方治理 (I)

※資料來源：筆者自繪

<sup>2</sup> 傳統制度主義觀點認為制度建立乃是人們精心設計而成的，有計劃的變革作為，亦即在瞭解組織內部形成制度的各項變數（如資源、內在結構、既有規範…等），以及變革的「連結」（linkage）（如擴散途徑、規範標準…等），即可促使原有制度變革，並建構新制度。請見 Eaton (1972)；至於新制度主義的觀點，則進一步認為制度建立除了內在因素外，也要考量外在環境可能形成的促進與抵制效應，同時制度本身亦會對變革產生一定程度的轉化力量，使得變革不一定能符合預期目標，而是要與原有制度妥協。請見呂育誠 (2002)。

由圖二內容可知，在制度建立觀點下，地方政府落實治理或可視為是下列過程的表現：

- 第一，個別地方政府因為受到所處環境、文化等因素規範或影響，而表現出專有的制度特性（如分權制，或是行政、立法部門分立制…等）。
- 第二，由於受到環境變動，或是特定觀念的（如治理）的啟發，或是其他國家制度的影響，從而對原有制度產生變革的刺激與動力。
- 第三，經過新舊觀念的激盪，以及人為對原有制度的調整與變革，最後產生了新的地方治理制度。

圖二雖然可以說明地方政府接受治理觀念的過程，但是誠如前文 Danson 等人的研究主張：落實治理的第一個考量就是如何與各國環境結合的問題。故可知地方治理制度建立並非「從無到有」的全新建構，而是要「融合轉化」至原有制度中。簡言之，地方治理觀點可能需要經由一定「磨合」程序，才能轉化為地方政府制度的一部分，且轉化結果也不一定完全符合學理上或國際組織之原始期望。事實上，吾人從近年一些以制度觀點探討政府變革的研究中，便可得到此推論的佐證。茲分述如下：

第一，關於「磨合」程序。Franklin 於 2000 年對美國地方政府人員面對政府採行新措施反應的研究中發現：固然某些人員因為瞭解新措施的必要性而表現出「承諾」（commitment）態度，但亦有許多人是因為無從抗拒或觀念不同，故只表現出「順服」（compliance）的消極態度（Franklin, 2000: 18-19）；另外，Selden 與 Selden 兩人在研究各國政府進行革新的模式中亦發現：機關內部動態因素（internal dynamics）<sup>3</sup> 會影響組織變革，進而影響最終產出（Selden & Selden, 2001: 310）。由此可見，組織接受新政策過程並非平順而「照單全收」的，其間實存有相當的衝突。

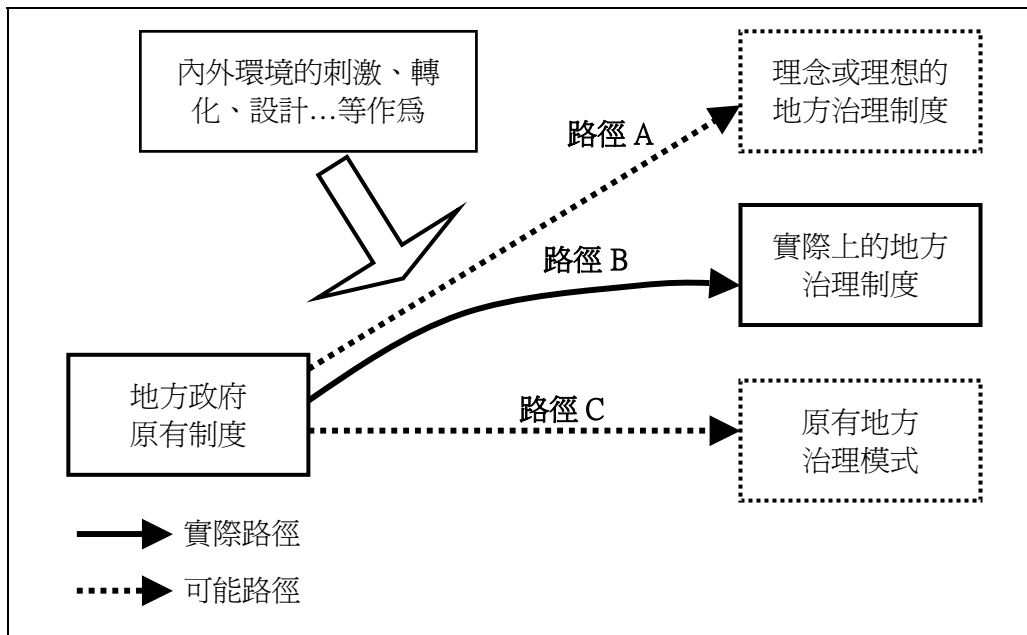
第二，關於「轉化結果」。Kwon 與 Tang 在研究美國 1990 年代「新政府運動」政策施行成果後認為：革新政策欲產生效果不僅需要不同性質機關的相互配合，更要能確實扭轉執行人員的觀念（Kwon & Tang, 1998: 1464-1465）；而 Lowndes 與 Wilson 更認為地方政府進行變革，乃是整個制度轉型的結果，其主要

---

<sup>3</sup> 所謂內部動態因素共有 11 項，分別是（1）創新能力；（2）創意；（3）決策方式；（4）展望未來的時程；（5）溝通方式；（6）團體認同度；（7）團體間整合程度；（8）組織意見分歧程度；（9）上級對部屬影響方式；（10）角色衝突程度；（11）離職情形。

包括運作規範、與環境關係，以及潛在價值觀等三大層面的轉變（Lowndes & Wilson, 2003: 278-281）。

綜上分析，筆者認為圖二便應修改如圖三所示：



圖三：制度建立觀點下的地方治理（II）

※資料來源：筆者自繪

圖三所欲表達成的概念分為三部分：首先，地方政府原先即有一套整體制度，並依其特性運作（路徑 C）；其次，基於國際組織倡導，或是國內環境需求，故形成要求地方政府實踐治理，並建構成一套新的運作制度（路徑 A）；第三，由於新舊理念相互磨合，加上概念轉化過程中各項因素的影響，使地方治理施行結果雖不能符合理想或理念上的需求，但也在一定程度上改變了既有治理模式，從而形成折衷（路徑 B）。

綜合上述推論，筆者認為採取制度建立的觀點來落實地方治理的方向，尚須要補充下列二項陳述：

- （一）地方治理制度建立乃是一個受到機關內外環境交互影響的折衷與調和過程。
- （二）不同地方政府地方治理制度建立的結果，將具備各不相同的地方特色，

而非一體適用的。

## 二、與原有制度的交互影響

圖三所顯示的制度建立思維，雖然強調組織變革過程的連續性，以及地方政府推動治理過程在理論與實際上可能形成的落差，然而整體推論似乎建立在一項基本假定上，即認為地方政府必然會接受地方治理所揭示的變革主張，並且願意努力達成治理目標。筆者認為姑且不論地方治理理念本身適當與否，此種假定都忽略了原有地方政府制度所可能發揮的影響力量。

基於歷史制度主義的觀點，制度變革可能同時包含二種力量：「制度化」（institutionalization）與「制度演化」（institution evolution）。前者指制度是變革過程的主導或主要影響力量；後者則指制度是被改變的對象（呂育誠，2002：157）。由此推論：地方政府建立治理制度過程中，治理觀點固然會對原有制度產生影響，並促使後者進行變革，但是既有制度亦可能因為某些條件與治理觀點不相容，而產生抗拒或抵制的力量。以下茲分別探討此兩類意涵：

### （一）地方治理驅動原有制度變革

自組織成立開始，制度便隨之形成，此後隨著時空推移而產生的成長與調適作用，制度特性也愈趨明顯：對內而言，組織成員取得認同與凝聚的憑藉；對外而言，則更能與其他組織區隔。基於此，組織欲採行大幅度的變革（如治理）時，勢將打破原來的平衡。Seo 與 Creed 兩人在研究制度變革問題時即主張：制度變革乃是一個「矛盾」（contradiction）與「常例」（praxis）接續產生的過程。當外界力量影響組織時，將會與原有條件或運作原則產生衝突，於是產生新舊矛盾；此情形唯有經過一定時間調適，才能逐漸舒緩並形成新的運作模式（常例），而變革至此亦告一段落，直至新外力介入方啟動另一個循環（Seo & Creed, 2002: 225）。Greenwood 等人則更進一步主張：當外力影響與舊制度相互調適為新制度後，其尚會對組織既有人員、運作方式等產生「擴散」（diffusion）與「再制度化」（reinstitutionalism）的壓力：前者指新制度的影響會逐漸具體化，同時取得實質合法性（pragmatic legitimacy）；後者指擴散效用歷經一定時間沈澱後，新制度更會形成「認知合法性」（cognitive legitimacy），即轉化為組織成員心目中所認同的價值。此時新制度與舊制度內涵或許不同，但其對成員影響的方式卻是相同的（Greenwood *et al.*, 2002: 60-61）。



若用上述兩項研究成果來觀照地方治理議題，則可推知落實地方治理在性質上亦等同於地方政府接受外力影響，試圖改變現有制度的過程。亦即來自於國際或國家的治理觀念可視為是「外界力量」，目的在促使地方政府變革既有制度，最後各項治理觀念或策略則與既有制度結合，而轉化為一套新制度。

## （二）原有制度干擾地方治理變革

就學理觀點而言，地方治理思維或許是今日地方政府提升能力的重要途徑，然而在實務上，此種來自國際或國家的影響力量是否必然會促成地方政府變革？答案恐怕並不樂觀。前述 Greenwood 等人在研究制度變革的擴散效應時，即發現新制度固然可由不斷強化擴散效應，而達成再制度化的結果，但亦可能產生新舊制度差異過大，或是既有制度的強烈抗拒，最後使再制度化努力歸於失敗（Greenwood *et al.*, 2002: 61）。事實上，許多對地方治理成果的研究，亦已發現此一問題，且抗拒力量除了來自人員之外，更是組織整體性的，茲分述如下：

### 1. 人員本位考量

政府組織是由不同類別人員所組成，且每位成員基本上都是經過一定篩選競爭程序，具有相當知能的專業人員，地方治理主張變革地方政府目標，並採行新的運作規範與原則，將等於挑戰原有人員推動工作時的專業或本位判斷，於是抗拒或抵制變因而形成（Allmendinger *et al.*, 2003: 765-768）。

### 2. 機關環工作環境與條件

在系絡觀點下，地方政府運作並非單獨存在的，而是受到內外環境中各項因素，如資源、法制體系、政治力量、社區...等的交互影響。這些力量在歷經長時期的互動共存後，可能已形成固定模式（既有制度），故採行地方治理，勢必衝擊既有制度之平衡。此時，各利害關係人因擔心利益重分配會對損害原有權益，於是便會抵制抗拒（Whittington, 1994: 68; Kearney & Scavo, 2001: 48-55）。

### 3. 歷史與傳統

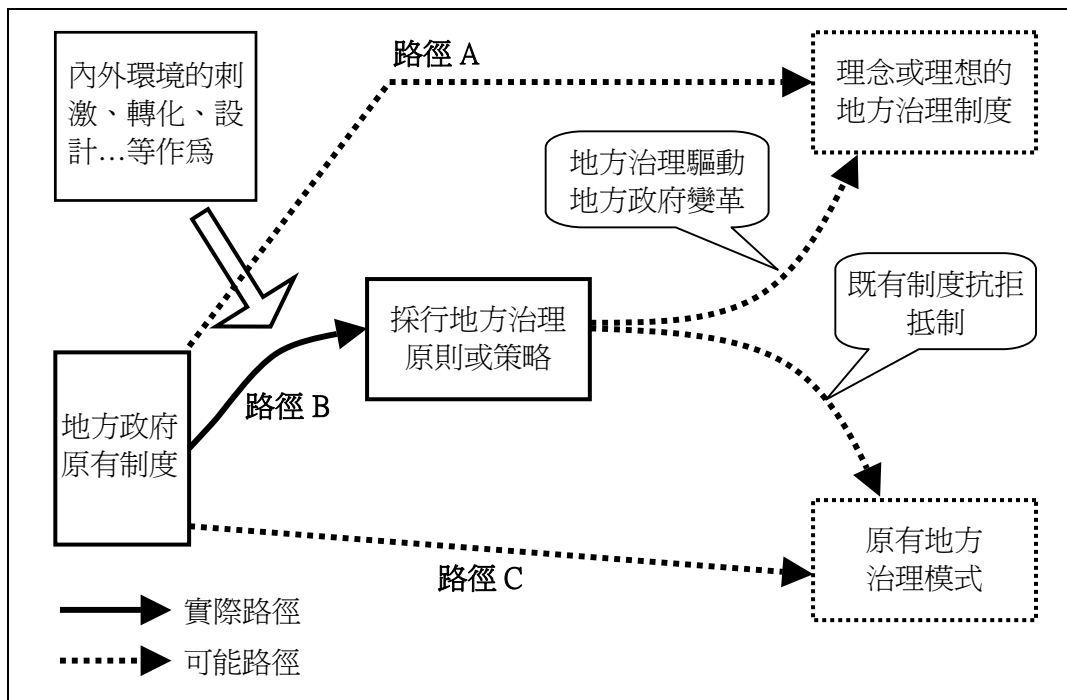
政府組織雖然藉由定期選舉與其他制衡機制，定期更替最高決策者及高層人員，然而整個架構基本上卻是高度穩定且延續的，亦即許多現行規範或原則，都是歷經長期調適，並累積許多經驗所逐漸形成的。是以即便地方治理議題所揭示的理念能與既有制度相容，但仍可能需要逐步融合，而無法即時改變（Bevir, 2003: 6-13）。

### 4. 首長或高層決策者的期望

在民主國家中，政府組織運作固然強調「依法行政」，但吾人也不應忽視首長

或高層決策者的影響力。這些人員或具有民意（選民）的授權為後盾，或是基於「責任政治」任職原則，對於整體政府組織運作方向的考量焦點，並不一定與國際間的治理潮流相吻合。例如保育環境雖然已形成國際社會的共同訴求，但是對負責經濟發展事務的機關首長而言，確實提升產業成長率可能更是其關切的工作重點。於是當高層決策者持有特定偏好或目標時，便會影響機關治理路徑的發展，甚至改變施行治理的最終成效。

由上述四種抗拒力量的討論可知：在制度變革過程中，建立地方治理制度的努力固然可能是宏觀審度地方政府未來發展的「應然」期望；但是既有制度的穩定性，以及各利害關係人基於本位與利益的考量，而採取抗拒態度，甚至排斥接受地方治理策略亦是可能產生的「實然」結果。換言之，當國家頒布法令要求地方政府採行治理原則時，並不等於地方政府必然接受相關規定，相對地，一連串驅動促進與抗拒抵制力量間的交互作用，或是新舊制度的轉化才正要開始。基於此，圖三內容便可再修正如圖四所示：



圖四：制度建立觀點下的地方治理（III）

※資料來源：筆者自繪

由圖四可知，今日吾人面對地方治理問題時的思考重點，可能並不在於國際間頒行何種治理理念或原則，或是國家制定哪些治理準則或依據，而是在地方政府接觸治理觀點後，如何將其轉化，並與既有制度融合為一具有實質影響力的新制度。具體言之，此概念包括下列二項重點：

第一，如何確保地方政府必然朝地方治理所主張的方向演進？

第二，如何使地方治理與既有制度融合，一方面減少原有人員與環境條件的抵制；另一方面也能發揮實質效用。

上述兩問題之答案，將於後文再行深入討論。

## 伍、當前我國縣市欲施行地方治理所面臨的制度問題

雖然地方治理觀點在國際間已普受重視，但在我國目前基本上仍屬於學理研究範圍，且相關著作累積亦屬有限（仇桂美，2003；李水波、李長晏，2003；許文傑，2003；劉坤億，2003），至於在實務上則尚未形成政府政策或施政目標。不過值得注意的是，近年由中央政府所推動的機關改革中，部分策略雖無地方治理之名，但究其內容卻與前文所述治理觀念，如「夥伴關係」、「提升地方政府能力」…等，具有相似意涵，故筆者認為地方治理或許亦可作為我國未來地方政府變革的選項之一。

不過若作上述推論，則將須同時面對前文所討論的，「地方治理觀點如何經由制度建立過程，與我國地方政府既有制度結合？」的問題。因為當吾人想像地方治理觀點可能為我國地方政府運作帶來嶄新指引同時，也必然要思考如何將其蘊含精神轉換為可運作制度。於是即使目前實務上仍未形成具體地方治理政策，但卻亦可先從分析制度建立過程所可能面臨的問題，來展望未來我國欲施行地方治理時應考量的要件，進而能研擬出可行策略途徑。

基上推論，本部分將根據本文圖四中，最後決定地方政府治理方向的兩大因素，即「驅動地方政府變革的力量」，以及「既有制度抗拒力量」兩層面，並以縣市為焦點，嘗試探討若我國地方政府未來欲引進治理觀點時，所可能面臨的制度問題。其中「驅動地方政府變革的力量」部分，筆者將探討近年中央政府所頒布之有關法制內容，以探討其對於地方政府變革可能產生的驅力；至於「既有制度抗拒力量」部分，筆者則將從審計部所公布之縣市有關統計資料中，分析現行制度可能對

引進地方治理所形成的障礙。<sup>4</sup>

必須說明的是，地方政府欲引進並落實地方治理，自然不是只單純考慮上述兩類「促成」與「抗拒」力量即可。事實上，長期存在於地方環境中的社會、文化、經濟、政治…等因素，均可能發揮一定影響力。然而為期集中研究焦點於制度建立過程「應然」與「實然」落差，作者僅能將這些問題留待後續研究，而不列入本文研究範圍。

## 一、中央政府變革策略

我國近行政府革新政策涉及地方政府者，主要為二〇〇一（民九〇）年二月，由行政院所召開「全國行政革新會議」所提出之結論，以及由內政部主導之地方制度法修正草案。以下茲分別討論之：

### （一）全國行政革新會議

全國行政革新會議召開後，共提出未來政府改革的八大議題。<sup>5</sup> 其中第二項：「中央與地方關係」，第一個討論子題即為重新界定中央與地方政府關係之「落實中央與地方夥伴關係之運作模式」。然而對於本子題的討論結果，中央政府並未立即採取具體回應措施，直至二〇〇二年五月，行政院成立任務編組——「行政院組織改造委員會」（以下簡稱組改會），並由行政院長擔任主任委員，方將夥伴關係納入工作運行機制，並區隔為「政府民間夥伴小組」與「中央地方夥伴關係小組」。以下謹針對組改會推動中央地方夥伴關係之工作現況與成果作一簡要介紹，並嘗試分析其中特性。<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> 審計部所作之縣市政府年度決算統計，雖然主要在於呈現各項施政的財務狀況。但作者認為基於「財政為庶政之母」的觀點，藉由觀察地方政府的資產負債與財政收支餘絀情形，應可以推論出其是否具有採行或推動變革措施的充足條件。作者的假定為：若地方政府財源較豐沛，或是收支情形好，則其較有能力推動各項創新作為，或是接受不同的運作觀念（如地方治理）；反之，若財政情形不佳，則維持現狀或解決立即性的問題可能尚力有不逮，遑論接受新觀點或主動進行創新。簡言之，若縣市政府財政狀況不佳，則將成爲其落實地方治理的客觀障礙。

<sup>5</sup> 此八大題題分別爲：1.行政組織重組；2.中央與地方關係；3.行政文化；4.法規鬆綁與創新；5.民意與政策制定；6.政策執行與評估；7.施政品質與爲民服務；8.政策傳播。

<sup>6</sup> 關於組改會推動中央地方夥伴關係相關資料，主要引用其公布於網站上之下列文件：  
「行政院組織改造推動策略」（[http://www.ey.gov.tw/COR/policy\\_01.htm](http://www.ey.gov.tw/COR/policy_01.htm), 2004.03 查詢）；  
「行政院組織改造推動情形」（[http://www.ey.gov.tw/COR/finish\\_01.htm](http://www.ey.gov.tw/COR/finish_01.htm), 2004.03 查詢）

### 1. 政策目標

組改會對於中央地方夥伴關係所建構之目標主要分為二大項：

- (1) 地方化：中央政府業務下放。
- (2) 健全地方政府權能及組織：基於「地方能作的，中央不做」原則，檢討中央地方關係並儘量將業務下放地方；同時從「錢、權、人、責」等四個層面提升地方政府自治能量。

### 2. 推動機制

除了組改會為整體政府改造政策的最終主導與協調者外，對於中央地方夥伴關係議題，係由內政部為主辦機關，而由行政院主計處、行政院人事行政局，以及行政院法規會負責配套作業，分別成立小組以負責經費、人事、以及法制工作。

### 3. 施行策略

施行策略主要是配合各配套機制負責單位之功能或性質，來擬定各執行措施：

- (1) 經費小組（主計處主辦）：a. 中央業務經費下放地方；b. 地方政府執行中央委辦業務績效評鑑。
- (2) 人事小組（人事行政局主辦）：a. 修改地方制度法，擴大地方人事權；b. 提高地方公務員官職等。
- (3) 法制小組（行政院法規會主辦）：修改地方制度法，廢除鄉鎮市級選舉。

## （二）地方制度法修正案

地方制度法（以下簡稱地制法）自一九九九（民八十八）年公布施行至今，由於地方環境與需求已有相當變動，故內政府乃提出修正草案，並於二〇〇二（民九十一）年九月一八日行政院第 2804 次會議討論通過，送請立法院審議。本草案主要內容共有下列五項：

1. 取消鄉（鎮、市）地方自治團體地位及相關規定。
2. 鄉（鎮、市）長自民國九十五年三月一日本屆任期屆滿後，改由縣長依法任免，除山地鄉鄉長得以機要人員方式進用外，應具備公務人員任用資格。山地鄉鄉長並以山地原住民為限。
3. 取消鄉（鎮、市）民代表選舉，鄉（鎮、市）代表會裁撤，並自民國九十五年八月一日本屆鄉（鎮、市）民代表任期屆滿後實施；另明定鄉（鎮、市）民代表會人員之處理規定。
4. 鄉（鎮、市）自治團體地位取消後，鄉（鎮、市）自治法規之適用及鄉

(鎮、市)資產、負債由縣政府概括承受。

5. 修正直轄市、縣(市)政府主計、人事、警察及政風等一級單位主管或所屬一級機關首長任用規定，明定中央業務主管機關於任免前應先提出適任人員名單，經直轄市長、縣(市)長同意後任用之。

### (三) 目前執行成果

不論是全國行政革新會議結論，或是地方制度法修正案，主要內容均以修訂法令為主，然而由於近年我國政治環境，常因頻繁的選舉與政黨對立等因素，而處高度不穩定環境中，是以修法常難以順利完成。因此雖然前述地方制度法修正草案已送請立法院審議，但迄今仍未進入實質審查之議程。至於在全國行政革新會議結論部分，目前組改會的工作重點主要側重於「地方化」議題上。以二〇〇三年度為例，包括內政部、行政院新聞局、經濟部、環保署…等機關，已針對原屬中央政府管轄之 49 項業務進行檢討，並研擬下放地方政府之可行性。但是由於各計畫內容常涉及中央部會與地方政府權責之重新界定，或是須要另行修改相關法令，以至於實際施行者，目前僅有「管理維護淡水紅毛城古蹟保存區」一案。<sup>7</sup>

此外，從上述政府變革策略內容可知，直轄市與縣(市)將是未來我國地方政府運作的主要層級，特別是若依地制法修正草案的規劃，未來取消鄉(鎮、市)自治地位後，縣(市)更將是整個地方資源、地方事務的主要運用與裁決者。換言之，若未來我國欲施行地方治理，則直轄市與縣(市)必將是主要推動與執行者，是以筆者認為實有必要深入考察兩者未來落實地方治理之可能性。以下便將從現行實況中來討論此問題。

## 二、今日直轄市、縣(市)財政狀況對施行地方治理所形成的障礙

欲回答直轄市、縣(市)未來能否有效落實治理，另一個關鍵可能在於檢討其當前既有制度是否具備相當的能力或配合條件。然囿於研究時間、能力，作者並無法全盤檢視今日我國縣市運作之各項問題，故僅能從現有公布之數據進行推論。

根據審計部所公布之「民國九十一年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報

---

<sup>7</sup> 本案係由內政部(民政司)主辦，主要是將原由內政部管理維護之台北縣淡水紅毛城古蹟之管理維護權(包括動產與不動產部分)，交由台北縣政府負責，由於本案不論在性質或涉及機關權責變動等問題上均較單純，故能於二〇〇三年七月二十六日即完成交接。除此之外，至本論文發表時止，其餘有關地方化業務均仍在研擬辦理中。

告」<sup>8</sup>中，對於縣市資產負債、歲入歲出，以及人事費用等相關數據，已作完整比較。由於財源豐沛與運用情形，直接影響政府組織施政的能力與彈性空間。故筆者認為以這些數據來推論縣市制度性質，以及其欲引進地方治理觀點時，可能面臨的制度問題，應是適當的。

### (一) 資產負債

直轄市與縣（市）九十一年度與歷年資產負債餘絀情形，如表四所示：

表四：直轄市與縣市資產負債餘絀（決算結果）

（單位：千元）

	總 餘絀	91年歲計 餘絀	歷年 累計餘絀		總 餘絀	91年歲計 餘絀	歷年 累計餘絀
臺北市	-17,733,355	-8,052,401	-9,680,953	嘉義市	-2,481,689	-164,584	-2,317,104
高雄市	-13,923,434	-2,783,238	-11,140,195	臺南縣	-13,349,793	-1,438,662	-11,911,131
基隆市	-2,600	—	-2,600	臺南市	-15,371,535	-362,059	-15,009,476
臺北縣	-33,092,761	-14,417,577	-18,675,184	高雄縣	-11,593,038	-26,634	-11,566,403
宜蘭縣	-8,342,243	258,042	-8,600,285	屏東縣	-13,092,088	-462,325	-12,629,763
桃園縣	-7,296,211	-926,046	-6,370,164	花蓮縣	-4,921,435	-1,354,655	-3,566,779
新竹縣	-10,881,162	-3,087,929	-7,793,233	臺東縣	-3,867,046	-1,927,377	-1,939,669
新竹市	-1,016,669	-1,203,066	186,396	澎湖縣	-1,339,686	-674,237	-665,449
苗栗縣	-11,900,319	-1,962,841	-9,937,477	金門縣	6,792,507	-89,276	6,881,784
臺中縣	-26,597,216	-4,439,803	-22,157,413	連江縣	81,649	—	81,649
臺中市	-235,326	-6,967	-228,359	<b>總計</b>	<b>-230,723,576</b>	<b>-45,457,970</b>	<b>-185,265,606</b>
彰化縣	-5,989,695	-790,368	-5,199,326	<b>直轄市總計</b>	<b>-31,656,789</b>	<b>-10,835,640</b>	<b>-20,821,149</b>
南投縣	-8,624,182	-409,870	-8,214,311	<b>台灣省總計</b>	<b>-205,940,943</b>	<b>-34,533,053</b>	<b>-171,407,890</b>
雲林縣	-13,323,584	-931,559	-12,392,024	<b>福建省總計</b>	<b>6,874,157</b>	<b>-89,276</b>	<b>6,963,433</b>
嘉義縣	-12,622,655	-204,527	-12,418,128				

資料來源：審計部，「民國九十一年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」。筆者自行整理而成。

<sup>8</sup> 網址為：<http://www.audit.gov.tw/fin.asp>。

表四內容可知，九十一年直轄市與縣（市）之資產負債餘絀，除了基隆市、宜蘭縣、連江縣 3 者外，其餘均為負數，其中 2 個直轄市共負債 100 餘億、21 縣市共則負債 340 餘億。而若以歷年累計結果觀之則更為驚人：除福建省所屬 2 個縣仍有盈餘外，其餘直轄市與縣市之負債累計更達 1850 餘億。若以民間企業比喻，兩直轄市與台灣省 21 縣市實屬「體質不佳」、「債務累累」的問題公司。

## （二）歲入歲出

直轄市與縣（市）九十一年度重要歲入歲出情形，如表五、表六所示：

表五：直轄市與縣市九十一年度重要歲入項目占總歲入額百分比（決算結果）

	稅課收入	補助與協助收入	營業盈餘與事業收入		稅課收入	補助與協助收入	營業盈餘與事業收入
臺北市	73.13%	3.48%	5.47%	嘉義市	49.70%	42.53%	無
高雄市	61.15%	21.39%	1.20%	臺南縣	46.18%	46.40%	0.04%
基隆市	41.15%	46.72%	0.30%	臺南市	59.92%	29.63%	0.11%
臺北縣	54.64%	30.35%	0.03%	高雄縣	42.93%	44.83%	0.39%
宜蘭縣	38.83%	50.88%	0.20%	屏東縣	41.44%	50.78%	無
桃園縣	50.87%	34.05%	無	花蓮縣	37.91%	55.73%	0.03%
新竹縣	48.89%	40.70%	0.85%	臺東縣	32.49%	60.69%	0.10%
新竹市	49.92%	34.60%	0.04%	澎湖縣	25.68%	67.13%	0.21%
苗栗縣	37.25%	56.47%	0.03%	金門縣	20.78%	45.05%	17.53%
臺中縣	44.02%	47.28%	0.08%	連江縣	14.51%	83.50%	無
臺中市	64.54%	21.60%	0.46%	<b>總計</b>	<b>53.72%</b>	<b>32.36%</b>	<b>1.57%</b>
彰化縣	48.45%	44.14%	0.07%	<b>直轄市總計</b>	<b>69.33%</b>	<b>9.17%</b>	<b>4.11%</b>
南投縣	47.32%	49.11%	0.02%	<b>台灣省總計</b>	<b>47.03%</b>	<b>42.92%</b>	<b>0.12%</b>
雲林縣	43.52%	49.72%	0.00%	<b>福建省總計</b>	<b>19.17%</b>	<b>54.93%</b>	<b>13.03%</b>
嘉義縣	40.99%	53.36%	0.07%				

註：1. 歲入總額係包括下列 10 項，九十一年度依各項目占全國總額，由多至少排列依次為：（1）稅課收入；（2）罰款及賠償收入；（3）補助及協助收入；（4）其他收入；（5）規費收入；（6）財產收入；（7）營業盈餘及事業收入；（8）捐贈及贈與收入；（9）信託管理收入；（10）工程受益費收入。

2. 資料來源：審計部，「民國九十一年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」。筆者自行整理而成。



表六：直轄市與縣市九十一年度重要歲出項目占總歲出額百分比（決算結果）

	一般政務支出	教科文支出	經濟發展支出	社會福利支出		一般政務支出	教科文支出	經濟發展支出	社會福利支出
臺北市	6.59%	36.54%	19.62%	14.57%	嘉義市	14.52%	32.30%	16.39%	8.12%
高雄市	7.51%	27.33%	19.58%	9.80%	臺南縣	11.95%	35.49%	13.62%	9.90%
基隆市	16.96%	26.85%	16.35%	14.11%	臺南市	13.06%	37.40%	12.24%	4.58%
臺北縣	12.15%	44.46%	8.71%	7.74%	高雄縣	10.04%	49.67%	10.35%	11.00%
宜蘭縣	10.83%	39.40%	16.39%	7.35%	屏東縣	10.77%	46.34%	13.26%	11.21%
桃園縣	11.80%	46.46%	13.32%	7.92%	花蓮縣	12.24%	36.23%	11.59%	11.92%
新竹縣	8.85%	32.32%	19.39%	18.70%	臺東縣	10.87%	29.96%	14.33%	12.71%
新竹市	12.39%	30.20%	21.85%	11.12%	澎湖縣	10.51%	25.49%	22.80%	13.36%
苗栗縣	8.26%	31.02%	29.21%	8.73%	金門縣	11.26%	27.67%	31.12%	15.96%
臺中縣	8.65%	44.25%	13.39%	9.61%	連江縣	16.87%	23.01%	36.53%	9.03%
臺中市	13.43%	50.95%	8.63%	6.44%	<b>總計</b>	<b>9.82%</b>	<b>37.78%</b>	<b>16.77%</b>	<b>10.90%</b>
彰化縣	9.83%	44.67%	10.26%	9.65%	<b>直轄市總計</b>	<b>6.89%</b>	<b>33.59%</b>	<b>19.61%</b>	<b>13.04%</b>
南投縣	9.95%	28.58%	33.89%	9.59%	<b>台灣省總計</b>	<b>11.17%</b>	<b>39.99%</b>	<b>15.12%</b>	<b>9.83%</b>
雲林縣	9.48%	38.96%	16.30%	12.38%	<b>福建省總計</b>	<b>12.70%</b>	<b>26.48%</b>	<b>32.51%</b>	<b>14.18%</b>
嘉義縣	10.12%	37.15%	23.21%	12.49%					

註：1. 歲出總額係包括下列 10 項，九十一年度依各項目占全國總額，**由多至少**排列依次為：（1）教育科學文化支出；（2）經濟發展支出；（3）社會福利支出；（4）警政支出；（5）一般政務支出；（6）退休撫卹支出；（7）社區發展及環境保護支出；（8）債務支出；（9）其他支出；（10）協助及補助支出

2. 資料來源：審計部，「民國九十一年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」。筆者自行整理而成。

從表五與表六內容，筆者認為可以發現出下列現象：

### 1. 歲入部分

- （1）稅課收入比例普遍低。顯示地方能自行掌握之法定收入來源有限。
- （2）縣市政府仰賴補助與協助收入之比例偏高，福建省更高達 54% 以上，顯示地方財政自主性受到相當限制。
- （3）營業盈餘與事業收入比例偏低，甚至於桃園縣、嘉義市、屏東縣、連江縣本項均無收入，顯示地方開拓自有財源之成效不足。

## 2. 歲出部分

- (1) 固定的、消耗性的支出比例偏高。例如教科文支出普遍占地方支出最大比例，其餘如一般政務支出、社會福利支出所占比例亦極高。由此可知，地方歲出之極大比例，均運用於例行性或消耗性的費用上，個別人民（如學生、老人、弱勢團體…等）固然能從此支出結構中獲利，但地方整體民眾是否均能受益？實不無疑問。
- (2) 經濟發展支出比例偏低，全國總計僅占 16.77%。固然發展經濟並不一定是地方政府最重要的工作，但相對於其他項目而言，其卻可能是增進地方財源的重要途徑。因此本項目比例偏低將意味著未來地方政府各項財源亦會受限，如此將使原本不佳之財政結構有更惡化之虞。

### (三) 人事費用

直轄市與縣（市）九十一年度人事費用支出情形，如表七所示：

表七：直轄市與縣市人事費支出情形（決算結果）

	人事費占 歲出決算(%)	人事費占 自有財源(%)	人事費占 自籌財源(%)		人事費占 歲出決算(%)	人事費占 自有財源(%)	人事費占 自籌財源(%)
臺北市	47.48	56.67	88.10	嘉義市	59.37	112.10	149.94
高雄市	47.84	71.23	117.91	臺南縣	56.13	124.89	195.67
基隆市	51.68	107.93	155.40	臺南市	66.41	110.36	129.20
臺北縣	63.82	116.55	132.56	高雄縣	63.45	120.05	173.49
宜蘭縣	53.42	125.37	219.61	屏東縣	60.80	142.50	280.92
桃園縣	57.39	105.19	129.25	花蓮縣	60.82	150.18	320.62
新竹縣	47.90	109.20	186.42	臺東縣	59.86	171.38	432.83
新竹市	46.53	92.32	105.10	澎湖縣	49.37	164.96	541.37
苗栗縣	50.17	131.03	219.47	金門縣	37.06	67.66	79.59
臺中縣	56.67	120.21	170.79	連江縣	28.90	175.81	386.98
臺中市	70.54	93.63	101.85	<b>總計</b>	<b>54.58</b>	<b>92.95</b>	<b>139.14</b>
彰化縣	71.46	131.51	213.25	<b>直轄市總計</b>	<b>47.60</b>	<b>60.67</b>	<b>95.93</b>
南投縣	41.30	86.81	287.75	<b>台灣省總計</b>	<b>58.28</b>	<b>117.63</b>	<b>169.87</b>
雲林縣	56.68	137.09	258.28	<b>福建省總計</b>	<b>34.96</b>	<b>77.82</b>	<b>95.73</b>
嘉義縣	52.73	127.78	308.26				

資料來源：審計部，「民國九十一年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告」。筆者自行整理而成。

由於我國地方人事制度與中央公務人員屬於同一體系，均具有相同法定地位與身份，加上傳統上對於任職政府人員（包括公務人員與適用其他人事法令之人員<sup>9</sup>）權益均採保障原則，故地方政府人員任職情形常是穩定的。基於此，人事費用便逐漸形成固定支出項目。而從表六內容中，可以發現下列特點：

1. 各地方政府人事費均占歲出決算額之重要比重。其中台北縣、台中市、彰化縣、台南市、高雄縣、屏東縣、花蓮縣更高達 60% 以上，換言之，這些縣市大部分經費均用於人事支出上。
2. 共有基隆市等 19 縣市人事費支出超過自有財源數。顯示這些縣市之自有財源收入，根本無法支應人事費用，遑論支應其他新生業務需求。
3. 除台北市與連江縣外，人事費支出均超過自籌財源數額。顯示這些縣市欲達支出平衡，必須仰賴中央財政挹注。

### 三、小結

本部分從中央政府變革策略，以及地方政府運作現況之探討，雖然不一定能獲得整個地方政府制度運作的全貌，但卻應能推論出今日我國地方政府制度的重要特質，以及未來可能發展之政策途徑。而這些特質與途徑，或可提供吾人評估未來欲採行地方治理理念時，有用的參考架構。以下茲分述之。

首先，從中央政府變革策略而言，修改地制法或是推動政府組織改造，均可作為供地方政府未來發展的具體目標，然而囿於當前政治環境不穩定，使得這些作為不是難以順利完成立法程序，就是受限於其他因素干擾而成效有限。正如同前文所述制度變革時，外在力量固然是重要驅動力量，但是若不能產生擴散效果，或是進行再制度化，則成效將難以發揮，甚至可能因為新舊政策間矛盾未能得到決定性的解決，而更增加整個環境系絡的動盪不安，從而形成「制度矛盾 / 環境混亂」的惡性循環。

其次，從地方運作所呈現的數據可知，今日地方政府實處於「患寡與患不均」的雙重壓力中，不但既有制度不能維持收支平衡的穩定狀態，歲入與歲出項目之固定化、例行化，亦使其運作空間日趨受限，更嚴重的是，由於人事費用支出占支出比例之重大部分，更將使地方只能窮於應付當前財政壓力，而難有餘裕規劃未來發展途徑或特色。換言之，長久以來所累積的地方政府制度特色，不僅已成為運作上

---

<sup>9</sup> 地方政府人事費之支出，除公務人員外，尚包括警察人員、公立學校教師、約聘僱人員、臨時人員、技工司機工友，以及其他類別人員。

的重大負擔，更可能在其未來配合中央政策進行變革的過程中，變成巨大障礙。因為地方政府光解決當前各項困境尚可能力有不逮，又如何能期望其接受地方治理所主張的長遠眼光，並採取實際配合行動？

儘管如此，筆者認為今日我國地方政府所面臨的財政壓力，正是促使吾人思考地方治理的最佳動力。因為財源之所以會困窘，除了反映地方財政體質不佳外，也代表來自上級或中央政府財源挹注能力的不足。換言之，我國地方政府傳統上所仰賴的「由上而下」問題解決方式，可能已無法完全因應今日地方環境需求。相對地，地方政府則要承擔更多責任，並採行更多治理思維，來處理地方問題，或是因應未來地方政府發展需求。

綜上分析，筆者認為圖四所得到的結論，亦同樣適用今日我國地方政府變革的環境中，亦即今日吾人面對我國地方治理問題時的思考重點，可能並不在於國際間頒行何種治理理念或原則，或是國家制定哪些治理準則或依據，而是在地方政府接觸治理觀點後，如何將其轉化，並與既有制度融合為一具有實質影響力的新制度。因為惟有如此，地方治理才能真正從抽象理念轉化為地方具體作為，並發揮其應有效益，而不會永遠只是遙不可及的理想或願景。

## 陸、策略建議

不論是從概念上對環境系絡的重視，或是在實作上考量地方環境的影響力量，實踐地方治理實質上將是促成既有地方政府制度變革，同時也是新舊制度相互激盪與調適，從而建立新制度的動態過程。因此，若吾人肯定地方治理所揭示的目標是可欲的，則如何確保地方制度朝向治理途徑轉化建立，同時減少變革過程中的阻力，便是本文最後將探討的重點。

從組織行為學對領導與激勵的研究可知，欲促使人員改變行為，所用的方法不外乎「誘導與激勵」，以及「強迫與控制」兩種類型。筆者認為此基本概念或可同樣適用於推動地方治理的策略思維中，故以下便分別從此二層面加以探討，最後並對我國情境進行綜合分析。

### 一、誘導與激勵

#### (一) 基本思維

顧名思義，此類途徑乃是基於本身意願，或是認同變革理念，而自動採取變革

行動。Cameron 等人認為欲結合地方治理與制度變革兩套策略，對個別機關而言最有效的作法就是提供動機與利益，簡言之，就是每一參與者都能從中獲得實質收益（Cameron *et al.*, 2000: 268）。Franklin 亦持此一論點，並具體描述出下列兩個可能的表現（Franklin, 2000: 18）：

1. 組織對制度變革所連帶產生的策略性規劃與績效評量等要求，採取承諾態度，因為這些要求都是提升組織績效所必須的。
2. 由於本身缺乏具體價值偏好，故願意接受新價值的指引。

上述論述主要著眼點，都是期望組織本身基於理性考量，同時自發性的採取變革行動。理想上，此種「自我調適、自我成長」的方式，可能是成本最低且成效最大的，因為一方面外界毋需過度干預，也不會與機關產生重大衝突；另一方面組織藉由自我努力，也理應最能找到最佳發展途徑。然而筆者認為此種理想期待在實務上，特別是對地方政府機關而言可能難以實現，理由有下：

1. 既有制度的惰性。組織機關歷經長時間運作，勢必產生一套「規矩」、「慣例」，這些規範固然可能有部分是不合時宜而需要變動的，但亦有部分是長期累積的經驗結晶，在此種複雜交錯情形下欲整合變革共識，實為高難度挑戰。而對於地方政府機關而言，更由於法令保障與重視既定行政程序等考量，故自發性變革將更為困難。

2. 單位整合困難。治理在理念層次上或許是理想的願景，但在實作上卻需要組織內部各單位分工合作，此時便會形成整合協調的問題。對於地方政府而言，整合行動不僅涉及個別人員的主觀意願，也要考量單位原有法定職責與工作規範，故欲期望各個單位都願意拋棄原有立場與規範，而共同追求一個由國際組織發起的、抽象的目標，將有實質的困難。

儘管有上述問題，若地方治理已成為國際間共同標準時，則地方政府恐怕亦不能自我隔離。正如同雖然我國並不屬於國際組織成員，但是為期有機會參與國際活動而不致被排斥起見，仍然要遵守相關國際公約一樣，接納並執行地方治理理念可能已非「要不要」的問題，而是程度與途徑的考量，故促進地方政府自行變革的思維，應仍有其必要性。

## （二）配套措施

為使地方政府自動朝治理目標努力，除了有賴於人員對環境變化的體認，以及對地方治理意涵的理解外，筆者認為外界（特別是中央政府）尚可考量下列配套措施：

1. 提供額外資源。「棍棒與蘿蔔」策略雖然並不一定令人滿意，但卻可能是最直接而有效的。事實上，今日地方治理觀念之所以迅速形成風潮，主要原因之一就是相關國際組織（如聯合國、OECD）均將其施行與否，作為撥款補助各會員國的主要標準（UN, 2000）。同樣的，各國欲激發地方政府推動治理意願的最大動力，可能也在額外資源上。

2. 提升人力素質。今日影響地方運作的許多因素來源，並不一定只限於地方環境本身，更可能來自國家，甚至國際層次，治理觀念即為其中典型。因此預期地方政府推動地方治理，則其內部人員先要有機會與能力接觸相關資訊，並能深入理解。是以提升地方公務人力知能與素質，將可使地方治理理念能更有效擴散至基層與草根層次，而有助於提升整體地方政府能力。

## 二、強迫與控制

### （一）基本思維

相對於促成組織自發性的變革，強迫與控制途徑則是由外界施加壓力，迫使組織順服。例如 Seo 與 Creed 認為當組織轉型效率不足，或是轉型過程中新舊制度處於高度分歧狀態時，則有必要採行「革命式的斷然措施」（revolutionary breakdown），以使混亂局面能快速回歸穩定（Seo & Creed, 2002: 236）。如前段所述，組織基於既有傳統價值、運作慣例等形成的制度控制力量，將可能對於重大變革產生抗拒或排斥力量，故與其期望內部成員自然「覺悟」，並自發性地配合變革，不如由外界直接施力壓力要求其變革。例如直接修改現行法令，或是改變資源供應方式…等，均是具體且能在短期內獲致成效的作為。

值得注意的是，基於強迫與控制為原則的變革途徑，除了施加壓力的過程外，更不能忽略提供被改變對象具體的轉型目標。Cameron 與 Danson 兩人便認為藉由外力促成制度變革時，應連帶考量三類「同化型式」（isomorphism）（Cameron & Danson, 2000: 26-27）：1. 「強制的」（coercive）。指外界所欲加諸或改變的具體內容；2. 「類似的」（mimetic）。指外界指定或營造一個模範，然後要求被改變者模仿學習；3. 「規範的」（normative）。指基於特定專業標準或原則，作為被改變者遵循的途徑。換言之，強迫與控制只是手段上的運用技巧而已，重要的是有效促使組織有效率的接受新制度影響，並發揮應有效能。

乍看之下，強迫與控制途徑對於地方治理而言，可能是最佳選擇。因為地方治理概念本身就是由外界賦予的，故外界自然要負起促成轉型的責任。此外，地方政

府不論自治程度如何，均屬國家整個政府體系的一環。只要中央或聯邦政府採取明確作為（如修法、改變補助方式…等），地方基於「依法行政」之基本原則，自當盡力達成。不過所謂「上有政策、下有對策」，若外界影響力量不能持續，或是未能考慮地方既有制度特性，則地方是否必然會遵循上級要求？恐亦不無疑問。故相對於此種疑慮，前述誘導與激勵途徑又顯得較為根本而穩健。

## （二）配套措施

承上討論，筆者認為強迫與控制途徑的配套考量，即在於如何確保外界影響力量能持續發揮，使地方政府不斷朝治理目標轉化。至於整體作為約有下列二項：

1. 資訊共享。在治理概念中，各級政府組織間的關係應該是夥伴的、協力的，因此即便是由國家主導地方治理工作，亦應給予地方相對參與空間，如此一方面讓地方政府充份瞭解上級或中央的政策意圖；另一方面也能預作調適，或是儘早提出變革困難，以利協調折衝。如此即便是承受壓力，但過程與結果也應是較為平和順利的。

2. 績效考核。中央經由修改相關法令，固然是展現其變革決心最具體的途徑，但是為避免執行偏差，或是減少地方錯誤認知的機會。輔以完整的績效考核作為應該是重要且必須的。因為如此不僅能定期或不定期稽核地方治理目標的達成情形，更能展現國家落實地方治理的決心。

## 三、我國推動地方治理的策略途徑

### （一）基本思維

雖然目前我國政府並未採用「地方治理」一詞作為政府改造工作中的正式用語，但其中許多政策目標宣示與作為，實與地方治理有異曲同工之處。基於此，筆者認為今日我國面對地方治理議題時也應超越學理論證範圍，而進入實際落實的階段。換言之，今日吾人所應關切的，不在於變革的標題或口號，而是變革的具體作為與成果。

然而由前文所述地制法修正案尚未立法通過、中央執行地方化政策成果有限，以及直轄市、縣市政府運作體質不佳，且改善空間有限等情形觀之，我國地方治理的前景似乎是困難重重的，因為一方面中央各項建立新制度作為並未能快速獲得決定；另一方面地方囿於既有制度的束縛，可能也難有創新作為，於是前段所述不論是「誘導與激勵」，或是「強迫與控制」等策略，似乎均不能直接套用於我國。面對

此一情境，筆者主張應回歸現行以地制法為基礎的法制架構中，即先要求現行制度能先發揮一定效能，以營造適合推動地方治理的環境與氣候為主要工作重點。如此俟日後政治條件成熟，或是社會已凝聚對地方治理共識後，則相關制度變革自然可水到渠成。至於具體作為，則可分中央與地方兩部分採行下列途徑：

1. 中央應承擔政策主導角色，即要求各業務主管機關經由日常政策運作過程，營造政府進行變革的決心，並將此訊息明確傳達至地方政府。
2. 中央對直轄市、縣市之資源配置方式，應排除齊頭式的平等作為，而改採依據績效與實際需求，作彈性調整。
3. 地方也應採行改善本身運作條件的具體作為，即先對當前所面臨的運作問題，自行研擬處理或解決途徑。
4. 承上點，地方政府應努力自我提升現有運作能力與績效，以擴大未來變革的空間。

## （二）配套措施

除了中央政府與地方政府此兩大主角外，筆者認為亦可藉由採行下列作為，增加中央與地方政府進行變革時的順利程度，或是提升進行變革的意願。

1. 引進新觀念。雖然當前政治、社會環境，不一定適合推動大幅度的制度變革，但卻可先引進地方治理理念與思惟，使地方政府人員瞭解此概念的意涵與影響。例如可經由訓練進修途徑，提供人員對近年地方治理潮流，以及影響的認知。
2. 引進新技術。不論是否推動地方治理，提升政府組織能力都是基本而迫切的問題，而採用新的工作技術或正是此項工作的重要觸媒。例如近年我國積極推動的「電子化政府」與相關措施，即是良好的開端。
3. 引進新成員。地方治理的主體雖然是政府組織，但在今日地方環境系絡中，許多民間組織亦具有參與地方公共事務的意願與能力，因此若能引進這些組織或人員的加入，將更能形成一股競爭與改善的壓力，促使政府及時進行變革。

## 柒、結語

採用制度觀點來探討地方治理的意涵與執行，似乎更增加吾人理解此概念的複



雜度與實際執行時的困難度，亦即在制度思維下，治理已不是單一政策目標，而是涉及整個地方政府系絡與目標的變革，以及對既有制度的挑戰與衝擊。不過筆者認為正因為如此，或許才能讓吾人更深入地理解地方治理在今日時空環境中的真實特質，並採行更週詳的變革策略。簡言之，地方治理不僅只是將國際間流行的語彙或觀點，經由國家層次傳達至地方層次後，便會自動產生影響；相對地，當國家欲引進此觀點，並推廣至基層時，實際上乃必須啟動一套包括不同考量重點及步驟的完整策略：首先必須先詮釋國際間抽象的治理原則，並轉變為符合本國國情與需求的政策內涵；其次則要促使地方政府認同變革的必要性，並採取具體行動將地方治理觀點融入原有制度中；最後，中央與地方尚要採行維持與監測作為，以期使地方治理與地方既有制度能順利整合，進而發揮應有效益。筆者認為由此一制度變革過程亦可推知：今日地方政府欲落實治理，所需要的不僅是技術與策略變動而已，更是整體認知、習慣，甚至於對機關文化內涵的重新定位。

對我國而言，雖然接受並推動地方治理並非必然的政策途徑，但是藉由地方治理所揭示的相關變革理念，卻也提供各界檢討當前地方政府角色與功能的良好機會。從當前中央政策取向與直轄市與縣市現況的分析可知，我國地方政府各項變革欲期達成治理目標，實需要先行調整現行制度的體質與能力。值是之故，筆者認為今日與其將地方治理視為是地方未來發展的願景，不如藉此國際潮流整合現有各級政府的變革策略，進而使地方治理成為促進地方政府未來進行制度變革的有效動力。

## 參考文獻

仇桂美

- 2003 「新區域主義下之我國都會區政府的協力關係」，**公務人員月刊**，第 85 期，頁 34-46。

呂育誠

- 2002 「公共組織變革的另類思惟：歷史制度主義觀點的啓示」，**公共行政學報** 第 7 期，頁 137-172。

李水波、李長晏

- 2003 「標竿學習與地方治理能力」，**中國地方自治**，第 56 卷第 5 期，頁 4-32。

許文傑

- 2003 「地方治理與發展策略：宜蘭經驗的回顧與展望」，*佛光人文社會學刊*，第4期，頁169-194。

劉坤億

- 2002 「地方治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制」，*法政學報*，第15期，頁79-114。

劉坤億

- 2003 「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，*空大行政學報*，第13期，頁233-267。

Allen, J. & G. Carr

- 2002 “The Tangled Web-Neighborhood Governance in Post-Fordist Era,” in G. Carr, P. Healey, A. Madanipour & C. de Magalhas (eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity & Social Milieux*. Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.

Allmendinger, Philip, Mark Tewdwr-Jones & Janice Morphet.

- 2003 “Public Scrutiny, Standards and the Planning System: Assessing Professional Values Within a Modernized Local Government,” *Public Administration*, 81(4): 761-780.

Bailey, S. J.

- 1993 “Public Choice Theory and the Reform of Local Government in Britain: From Government to Governance,” *Public Policy and Administration*, 82(2): 7-24.

Bevir, M., R. A. W. Rhodes & P. Weller

- 2003 “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector,” *Public Administration*, 81(1): 1-17.

Bovaird, T. & E. Löffler

- 2002 “Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local governance,” *International Review of Administrative Sciences*, 68(1): 9-24.

Brugue, Q., & R. Gallego

- 2003 “A Democratic Public Administration?: Developments in Public Participation and Innovations in Community Governance,” *Public Management Review*, 5(3): 425-447.

Cameron, G., M. Danson & H. Halkier

- 2000 “Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and

- Perspectives,” in M. Danson, H. Halkier & G. Cameron (eds.), *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Co.
- Cameron, G. & M. Danson  
2000 “The European Partnership Model and the Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organizational Perspective,” in M. Danson, H. Halkier & G. Cameron (eds.), *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Co.
- Caiden, G. E. & N. J. Caiden  
2002 “Toward More Democratic Governance: Modernizing the Administrative State in Australia, Canada, the United Kingdom, and the United States,” in E. Vigoda (ed.), *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Christensen, T. & P. Laegreid  
2002 “A Transformative Perspective on Administrative Reforms,” in T. Christensen & P. Laegreid (eds.), *New Public Management: The Transformation on Ideas and Practice*. Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.
- Danson, M., H. Halkier & G. Cameron  
2000 “Regional Governance, Institutional Change and Regional Development,” in M. Danson, H. Halkier & G. Cameron (eds.), *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Co.
- Davies, J. S.  
2002 “The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the Governing without Governance Thesis,” *Public Administration*, 80(2): 301-322.
- Diamond, J. & J. Liddle  
2003 “Regional Governance: Some Unsolved Issues,” *Public Policy and Administration Review*, 18(2): 106-117.
- Eaton, J. W.  
1972 *Institution Building and Development: From Concepts to Application*. London: Sage Publications.
- Françoise, D.  
1999 “What Kind of a Citizen for What Kind of State?” in L. Rouban (ed.), *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*, pp.7-13. (EGPA Yearbook, Vol. 3.). Washington, D.C.: IOS Press.

Franklin, A.

- 2000 “An Examination of Bureaucratic Reactions to Institutional Controls,” *Public Performance & Management Review*, 24(1): 8-21.

Greenwood, R., R. Suddaby & C. R. Hinings

- 2002 “Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields,” *Academy of Management Journal*, 45(1): 58-80.

Jenssen, S.

- 2002 “Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions?” in T. Christensen & P. Laegreid (eds.), *New Public Management: The Transformation on Ideas and Practice*. Burlington, V.T.: Ashgate Publishing Co.

John, P.

- 2001 *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.

Knack, S., M. Kugler & N. Manning

- 2003 “Second- Generation Governance Indicators,” *International Review of Public Administrative Sciences*, 69(3): 345-364.

Kearney, R. C. & C. Scavo

- 2001 “Reinventing Government in Reformed Municipalities,” *Urban Affairs Review*, 37(1): 43-66.

Kwon, S. & S. Tang

- 1998 “Reinventing Government: A Critique From an Institutional Perspective,” *International Journal of Public Administration*, 21(10): 1449-1471.

Lowery, D.

- 2000 “A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban American,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 48-78.

Lowndes, V. & D. Wilson

- 2003 “Balancing Revisability and Robustness? A New Institutional Perspective on Local Government Modernization,” *Public Administration*, 81(2): 275-298.

Lynn Jr., L. E., C. J. Heinrich & C. J. Hill

- 2000 “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 233-261.

Miller, H. T. & J. R. Nunemaker

- 1999 “Citizen Governance as Image Management in Postmodern Context,”

*Administrative Theory & Praxis*, 21(3): 302-308.

OECD

2001 *Government of the Future*. OECD Public Management Policy Brief, No.9.

Reddel, T.

2002 “Beyond Participation, Hierarchies, Management and Markets: New Governance and Place Policies,” *Australian Journal of Public Administration*, 61(1): 50-63.

Rhodes, R. A. W.

1996 “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, 44(5): 652-667.

Rouban, L.

1999 “Introduction: Citizens and the New Governance,” in L. Rouban (ed.), *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*, pp.1-2 (EGPA Yearbook, Vol. 3.). Washington D.C.: IOS Press.

Selden, S. C. & F. Selden

2001 “Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21<sup>st</sup> Century: Moving Toward a Multicultural Model,” *Administration & Society*, 33(3): 303-329.

Seo, M. & W. E. D. Creed

2002 “Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective,” *Academy of Management Review*, 27(2): 222-247.

Stillman II, R. J.

2003 “Twenty- First Century United States Governance: Statecraft as Reform Craft and The Peculiar Governing Paradox it Perpetuates,” *Public Administration*, 81(1): 19-40.

UN

2000 *Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South-South Cooperation*, Depart of Economic and Social Affairs Division for Economics and Public Administration of UN.

Whittington, R.

1994 “Sociological Pluralism, Institutions and Managerial Agency,” in J. Hassord & M. Parker (eds.), *Toward a New Theory of Organizations*, London: Routledge Publishing, Ltd.

Wilson, D.

2000 “Towards Local Governance: Rhetoric and Reality,” *Public Policy and Administration*, 15(1): 43-57.

# The Study of Local Governance and its Institutional Building: Also Studying the Problems and Prospects of Local Governance of County and County-City in Taiwan

Lue Yue-Chang\*

## ABSTRACT

Through great promotion by international organization, the idea of Local Governance (LG) is become an important issue in the study of local government. There are two concepts of LG deserve to note: first, it argue that government should not override by market or just run like business, and second, government need to reorganize its functions and refresh its role. This paper study the LG according the idea of institutional building, and the author will compare the gap between concepts and practices of Taiwan's LG. In conclude, the author argued that LG is not simply a technique or change method, on the contrary, local government should change organizational culture and integrate different efforts under the ideas of LG. Most importantly, local government should rebuild the commitments to citizens and bring them concrete welfare.

**Keywords:** Local Governance, Institutional building, planned change.

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration and Public Policy, National Taipei University.