

# 競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係 的實踐<sup>\*</sup>

朱鎮明<sup>\*\*</sup>

## 《摘要》

近十數年來，府際關係的研究愈發重視策略性夥伴關係，但這有何實質、有何政策可資對照或落實，學界目前似尚無共識。本文的研究目的，是以社區營造政策的提案為例，論述競爭型計畫的府際夥伴關係。

為進行此研究，本文將關切幾項議題，包括如何理解與評估策略性夥伴關係的本質？競爭型計畫的運作機制與過程為何？競爭型計畫或社區營造政策是否能夠改善策略性夥伴關係？本研究並訪談 22 位中央與地方政府官員，整理訪談作為佐證。

雖然競爭型計畫過程複雜，但社區營造能夠培養文化公民權、改善生活品質、以及促進公民參與公共事務。整體而言，研究結果顯示，競爭型計畫對於府際關係有正面意義與效果，許多受訪者對於該項方案持正面態度。另一方面，負面效果也正在出現，最主要的就是城鄉差距加大，而此值得嚴肅以對。當然，本研究也從訪談中歸納出一些值得中央與地方政府參酌的政策建議。

[關鍵字]：府際關係、府際關係管理、競爭型計畫、地方治理、夥伴關係

---

投稿日期：98年6月3日；接受刊登日期：99年9月20日。

\* 筆者由衷感謝兩位匿名審查人給予的學術性評論與愜切建議，讓論文更臻完善。

\*\* 國立東華大學公共行政研究所副教授，e-mail: prague@mail.ndhu.edu.tw。

## 壹、前言

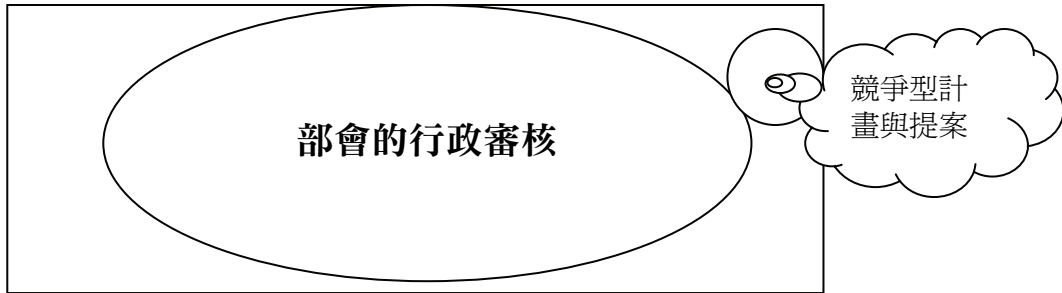
近年來，臺灣地區府際關係議題的興起，或說是中央與地方關係的變化（孫同文，2002；李長晏，2002；陳立剛，2002年5月；朱鎮明，2004；史美強，2005；趙永茂、孫同文、江大樹，2001；朱景鵬，2006），<sup>1</sup>促使國內學界研究重心必須更注意到：面對全球化的潮流與趨勢，地方政府要對自己的未來，承擔更多的責任。同時，地方政府要建立與強化管理與技術的能力。換句話說，府際互動關係的建構，不僅是中央要以諮詢、體諒的概念去看待地方政府，地方政府也要以更負責的態度，強化對政策的執行能力，也就是說，正向的府際關係應該是雙向的努力。

隨著地方自治的確立與逐步落實，以及當代國家治理功能，逐漸向外（民間、社區）、向下（地方化、基層化）移轉，形成了所謂「多層次治理」的架構（Rhodes, 1997；孫本初、謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，2002）。在新的治理架構，一般期待府際關係與管理是朝向所謂的策略性夥伴關係，它的涵義、內容以及應有的管理作為為何？是否有較為具體的政策或方案可以聯想或是指涉？如何影響到中央與縣市政府的政策執行與行政效能？

事實上，近年中央所規劃而交由縣市政府執行的政策，有些是在新故鄉社區營造計畫、健康社區六星計畫的大架構下，發展出產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等多個面向的主題式補助計畫。這些補助政策或計畫是透過招標、評比與採購，引導縣市政府扮演社區營造的協力窗口，並鼓勵縣市在「競爭」中激發創意，從而進行對縣市政府的補助，實務界稱為「競爭型計畫」。換言之，如圖一所示，競爭型計畫屬於實務上中央嶄新的政策執行模式之一，用於執行社區總體營造政策或計畫，但是目前各部會在政策、方案或計畫執行仍多採取部會行政審核，也就是自行向各部會提案爭取補助，各部會透過內部行政或內部評選作業決定准駁。簡言之，兩者是不同的政策執行方法。

---

<sup>1</sup> 就嚴謹的學理來說，府際關係（常用於聯邦制國家）不同於中央與地方關係（用於單一國），但實際上在臺灣不管學術寫作或是官方實務等，都經常交互使用，而兩概念的使用都兼及合作或是衝突的關係。就本文來說，因很大程度會論及府際關係管理、政策網絡與管理，這通常都不是中央與地方關係概念可以涵蓋的，因此本文以「府際關係」作為內涵及研究對象，但這並不意味不能透過中央與地方關係的概念去涵攝與探討。



圖一 政策執行與經費補助方式：行政審核與競爭型提案

資料來源：本研究。

競爭型計畫與社區總體營造有若干重疊、相似相異的地方，以下從概念與實務上加以說明。依據表一，社造源於前國民黨執政時期，而到了民進黨執政時期達到高峰，這期間各部會的許多新舊政策或方案，都被冠上社造、公民美學的標籤或綱領，統一包裝、推銷為「新故鄉社區營造計畫」或「健康社區六星計畫」。至於經費補助或執行方法，有的仍循過去部會進行行政審核的方式（部會掌控絕大多數的預算），有的採取了本研究所探討的競爭型提案方式。迄今，社區總體營造「新故鄉社區營造第二期計畫」仍有效推行，但以文建會業務為主，其他部會仍有部份的競爭型計畫、旗艦型計畫，似乎不再冠上社區總體營造的總綱領，因此與社區總體營造的關聯性不若以往。<sup>2</sup>

表一 競爭型計畫是社區總體營造的一種執行方法

	社區總體營造	
施政藍圖的包裝	新故鄉社區營造計畫、健康社區六星計畫	
施政理念	從軟硬體著手，落實公民美學與文化公民權	
具體計畫範例	商店街開發、生活環境改造、福利、形象商圈、城鄉新風貌、地方永續發展	
政策工具或是補助方法	部會行政審核（預算主要由部會控制與撥付）	競爭型計畫

資料來源：本研究自行繪製。

<sup>2</sup> 六星計畫等計畫的整體施政藍圖已於民國 97 年 12 月截止，繼之而起是各種旗艦型計畫，例如社區關懷據點旗艦型計畫、內政部福利化社區旗艦型計畫等。

關於競爭型計畫的意義，本文界定為「針對中央所提附經費的政策或計畫，由有意願的執行者經過一定程序而提出計畫書，經過公開的專業評選過程，擇優進行差別性補助，並由獲補者執行政策或計畫」。簡單來說，競爭型計畫在以水平縣市之間的提案與競爭，提升政策的執行品質。

本文所欲探究者，是競爭型計畫的執行過程，其提案、賦權與競爭機制，是否促成府際關係在某些層面發生變化？這些變化的意義為何？對於中央與地方間的夥伴關係有何意義？地方政府官員對於府際夥伴關係如何檢視與評價？這些問題意識厥為本文研究的起點與目標。

為檢視臺灣地區近幾年來競爭型計畫對於府際關係的意義，本文除了回顧與整理相關文獻之外，也以深度訪談作為分析的佐證資料。在訪談對象的選擇上，依據六星計畫的內涵，有關單位至少有 10 種類型局處，包括農業、工商發展、客家、社會、教育、民政、環保、原住民、城鄉發展、文化等。經過初步分析，發現地方以文化局處、農業局處、社福及城鄉發展局處申請競爭型計畫之案件較多，因此在地方局處長上，擬定以此類局處為主要研究訪談對象（受訪者資訊請參閱附錄）。

3

為探討競爭型計畫所具有府際夥伴關係的意義，以及其間的地方治理特色，本文在第貳部份先概述府際關係等理論發展與內涵，第參部份則是說明競爭型計畫的意義與實務狀況，第肆部份則剖析競爭型計畫的府際關係意涵，並於第伍部份提出批判與反思其深度意涵，最後在第陸部分歸結研究發現與建議。

此處必須說明的是，競爭型計畫的政策本旨之一，雖在實踐社區總體營造，本文也會界定兩者之間的關係，但卻希望集中焦點在探討「競爭」要素之設計對於府際關係的影響，檢視所謂中央與地方夥伴關係的落實可行性。因此，本文不會特別討論到社造政策的論述與政策結果，但這可由後續研究加以補實。<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> 關於受訪者的業務領域，限於研究能力及聚焦於競爭型計畫的本質，本研究並未針對所有縣市局處單位進行系統性抽樣訪談，而是從中央與地方的對應與對口關係，就文化、農業與城鄉發展領域有意願的受訪者進行邀訪。至於能源局與職訓局的有關計畫，在民進黨政府時期，都掛列在六星計畫的施政藍圖，也是要落實公民美學（當時各縣市都有景觀總顧問或是景觀規劃師之設置），例如花蓮縣就曾經獲選經濟部能源局陽光電城計畫，該計畫本質上是指標性的競爭型計畫，具有訪談的價值。至於本研究未能涵蓋的業務領域，可做為後續研究者的努力方向。

<sup>4</sup> 事實上，兩位審查委員關於社造政策方面意見相左，筆者考慮到專長、文章篇幅以及本文重點，決定專注於競爭型計畫本身的府際關係意涵，而僅概述社造方面的政策。

## 貳、府際關係與夥伴關係概述

在 1960、1970 年代盛行的福利國體制下，地方因必須執行中央的教育、社福之委辦事項，此時的府際關係或是中央地方關係之重點不在於自主性，而是中央政府在不同時期改變管理與控制的方法，造成地方在各時期權力與責任的變動。至於部會的決策暨執行，特性是專家主導的政策社群，且由專業官僚獨占政策建議權（Entwistle & Laffin, 2005）。

### 一、府際關係的趨勢與發展

自 1980 年代以後，社會或公共問題不僅是單純專業知識或單一部會的問題，更是跨領域的議題，需要跨部門的回應作法，過去的部會組織與政策執行逐漸被拆解成跨組織網絡與府際執行網絡，從更多元、異質方法尋求文官與專家之外的政策建議與理念，如管理顧問、非政府組織等，且更重視績效與目標導向。換句話說，當前各國政府仍持續提供福利服務，但是卻也精心設計政策執行與績效控制的方法，扮演政策監控與管理角色，而愈發重視地方政府績效的重要性，讓地方政府走向現代化（Entwistle & Laffin, 2005; Fawcett & Rhodes, 2007: 84; Laffin, 2009）。

在此大趨勢與時代潮流下檢視府際關係的發展，也具有這樣的同等觀察意義。所謂府際關係（Intergovernmental Relation, IGR），是說明中央與地方互動關係，也就是為了公共政策的推動，進行中央與地方政府之間的諮商、協調與協力關係，所發展與建構的結構與過程（Horgan, 2003: 13）。中央常透過財政補助金與法律管制，引導地方政府朝向中央所偏好的政策目標，以達成全國政策的一致性，中央透過補助款的發放，引導地方施政的方向，確保地方順服中央政策（By Compliance）。

府際關係也反應出當前從「政府」到「治理」的演變過程（Richards & Smith, 2002: 15），過去習以為常的福利國體制、由大型部會提供服務漸漸失去主導性，而是由一系列的複雜、多層次組織、利害關係人共同承擔嶄新的福利提供功能。因此，府際關係的管理簡單可分為行政主導與網絡互動（Stever, 2005: 382-384）兩種，早期常見的「行政主導」（Executive-Centered）是由上而下、層級控制的方式與地方互動，當時的府際關係管理是以此為分析重點。

另一類別則是近來以網絡、共識，以及協力關係（Networking, Consensus and Collaboration）為核心的府際關係管理。各級政府在持續政策執行過程，以夥伴關係進行協調與整合，並且強化政策執行（Agranoff & McGuire, 2001, 2003; Mandell, 1990）。當前嶄新的府際關係、中央地方關係的研究議題是，如何做好政策管理與協調？有何策略？中央單位是否有能力與本事可以管理複雜的管理網絡？派駐地方的中央單位如何回應？

從國際潮流的趨勢可以看出，國家職能向外、向下的移轉，產生以地方治理為重心之一的府際體制，周邊環繞著夥伴關係之經營、資源有限下的競爭、協力合作關係與網絡型互動等，最終希望既能夠滿足中央政策意圖，又可提供地方自主空間（Stever, 2005; Leach & Wilson, 2002; Horgan, 2003；朱鎮明，2004；朱景鵬，2006）。

國家意志的落實，公共方案的執行，除了中央規劃之外，更重要的是，各層級政府的協力推動。事實上，絕大多數的公共政策都是地方化、地方事件（Eisinger, 2006）。中央如果要確保政策的執行成果，與原先良法美意能夠時時刻刻保持一致，就必須在政策過程當中，持續與地方政府保持密切聯繫與溝通，注意地方上政策發生點的舉動，以及傳來的回饋訊息。

在國外經驗中，我們可以看到不少府際協力與管理的原則或機制足堪參考。例如，影響美國府際關係的兩項主要議題，就是（一）自主性與控制性（Autonomy V.S. Control）、（二）協力合作性與競爭性（Collaboration V.S. Competition），就前者來說，地方政府希望增加裁量空間與自主性，以便回應當地的特殊偏好與需求，而中央或上級政府希望強化維持秩序、確保政策一致的向心力。調和這兩股力量的方法，一方面透過「授能」（Empowerment），強化地方政府自主性；另一方面中央政府職責轉變成規劃遠景，確立各地方政府的發展方向，建立夥伴性府際關係。

府際的政策執行過程，應該了解地方的治理能力、政策過程與結果，不僅受到中央與地方關係的自主性程度影響，更受到福利國體制影響，這也說明地方治理的機制需要靠中央精心規劃與設計。隨著時間推移，中央於政策執行上仍有相當主導性力量，但主導的方法會改變，壓制性漸少而逐漸增加民主更新的要求，更會增加專業管理、政策社群與網絡管理。由於各種政策大都涉及以中央地方縱軸關係為本的分歧、多元參與者，管理這種複雜、相互依存的結構，最常見的概念即是「夥伴關係」。

## 二、夥伴關係的內涵與地方治理

前述第二方面的協力或競爭關係而言，競爭關係是基於資源稀少而相互爭奪與結盟。相較之下，府際之間協力合作與夥伴關係，重視分享資源、風險、報酬，但是，競爭與協力這兩項理念是交錯運用的，使得各級政府之間在協力或競爭之間形成了鐘擺現象。在協力合作光譜線上，有不同形式的合作，如資訊交換、共同學習、共同評鑑、共同規劃、共享財源、聯合行動與共同投資等等。

以英國為例，爲了建立中央與地方的夥伴關係，從 1997 年新工黨政府執政之後迄今，持續推動「地方政府現代化議程」（Local Government Modernization Agenda, LGMA），這包括「中央與地方政府協議」（Local Public Service Agreements）、「最佳價值」（Best Value）暨其後的「全面績效評估」（Comprehensive Performance Assessment, CPA）、「區域發展協議」（Local Area Agreement）及「地方策略夥伴關係」（Local Strategic Partnership, LSPs）。

值得注意的是，英國地方政府改革議程中所謂的夥伴關係、策略領導、或是各種「協議」（Agreements），或許散處在 20 種不同的改革方案中（Laffin, 2008），但本質上都是契約型的互動機制，可能是部會之間透過區域辦公室或派駐地方的單位進行政策協調（Interdepartmental Coordination），也包含各部會的派駐單位與地方政府的協調，以平衡中央與地方關係，也有地方政府與社區利害關係人間的領導、管理與諮商關係，也都是基於共同發展之意向，經過協商後彼此確認施政優先性並且共同落實。因此，夥伴關係著重於跨機關的聯結、互動與合作。

Leach 與 Wilson（2002: 667）指出，英國地方政府的領導，過去 25 年之間有相當顯著的變化，現在則已經邁入「地方治理」世紀。從 1997 年到現在的「公私協力」（Collaborative Phrase）時期，地方政府必須依據「地方政府法」進行公共諮商，鼓勵地方與社區策略性領導的發展，以建立參與民主（Participatory Democracy）。所謂地方政府辦理策略規劃、進行公共諮商，此意味地方不再只是被動的地位，而是本身具有中長程施政優先性與權力，中央政府則必須對地方政府的施政優先性加以認可，予以尊重以及提供協助。

地方政府的現代化與專業化，是讓地方政府更具策略導向與社區領導功能。地方政府要承擔培力（Enabling）、策略性領導，並且導入績效管理與評鑑。此外，地方政府儘管仍須承擔福利服務，但未必要自己提供所有服務功能，應該透過地方夥伴關係鼓勵民間、第三部門、社區扮演主動積極角色。這種嶄新的中央與地方權

力的相互依賴，構成府際治理與夥伴關係的基礎（Rhodes, 1997；呂育誠，2005；朱鎮明，2004；史美強，2005）。

在泛歐層次，在歐盟導引的政策與資源補助，同樣恪遵「夥伴原則」（Partnership）與「輔助原則」（Subsidiary），因而形成多層次的治理關係。所謂「夥伴原則」是說將區域、會員國及歐盟視為夥伴，共同準備、支付、監控及評估凝聚政策之執行。至於「輔助原則」是說，給予受到政策影響的地方自主決策權，決策權力應下放至受到政策影響的最低層級，歐盟本身僅能提供資源與協助而不能主導政策。所有援助計畫都是由執委會、會員國和區域有關單位彼此討論妥協後而定案，於是奠定共同區域政策之雙重網絡（Dual Networks）和三造協商之基礎（吳東野，1994；黃偉峰，1998年3月）。

歐盟的多層次治理反應在歐盟結構基金的執行上。歐盟、會員國、區域各方有相互依存關係，儘管會員國的中央政府有自主性、而國內區域暨地方政府得到更多的責任，但會員國的中央政府控制從歐盟結構基金流向地方的經費，因而地方政府未必有全部的裁量權，於爭取資源、執行政策的互動體系中，參與者必須顧慮對方立場以及未來合作的可能性（To Behave Strategically），才能從許多可能面向找到自己的利益或利基（Bache & Flinders, 2004: 3）。

Agranoff（2005）在〈管理協力關係績效〉（Managing Collaborative Performance）一文中也說明，府際關係不只是跨人、跨方案、跨部門的網絡化，公共管理者以及政府更要有不同於專業人員的思維，發展出策略性的思考（Agranoff & McGuire, 2003）。<sup>5</sup> 公共管理者要主動創造價值領域（Areas of Value），鍛鍊協力能力（Collaborative Capacity），發展人的網絡以進行人力資本的連結，讓在地人自行找到問題、找到方案，而非被動等待著方案與機會。

綜合過去研究，主要為強化府際關係的基礎，是建立制度化的協調與互動機制（Caruson & MacManus, 2006）。現在對於臺灣府際關係的研究，不少學者強調中央與地方的動態關係，可以超脫單純的制度框架，而放在對流動資源的進行管理的脈絡下思考，重視各級政府之間的互動關係、官員之間的非正式關係、政府與非政府組織之間的協力關係（曾怡仁、黃競涓，2000：246-248；張四明，2001，2006）。這種府際管理重視政策執行面的問題解決，透過非層級節制的網絡行政，

---

<sup>5</sup> 所謂策略性思考，應是指廣納利害關係人參與決策過程，以集體的智慧、學習以及遠景，共同塑造正面的網絡互動方式。以滿足利害關係人期盼的方式，增加網絡參與者的附加價值。



以協商談判與化解衝突來達成特定政策目標（陳金貴，1990；陳敦源，1998：228-235；江大樹，2001：15-17；歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱，2004）。

綜觀而論，各國的中央政府都在不同時期改變對地方政府的管理與控制的方法，造成地方政府在歷史上權力與責任的變動，以及府際關係的變化。較早期是命令控制方式，近期則是建立分配款與補助，更近期則是透過誘因、自願配合等，雖然都是購買控制權，但較為精緻而且複雜。然而，從自主與控制角度來看，誘因與自願配合的精緻設計，因要搭配計或是條件規約，仍不脫各部會對地方進行控制的意味（Laffin, 2007: 78）。

### 三、本研究的概念架構

本文綜合前述對於府際關係理論的回顧與陳述，繪製出研究概念圖（見圖二），圖像未必周延完美，但主要內涵應可置納當前府際關係、夥伴關係、地方治理的主要元素。

#### （一）雙層次的地方治理結構，反應兩個層次的府際關係

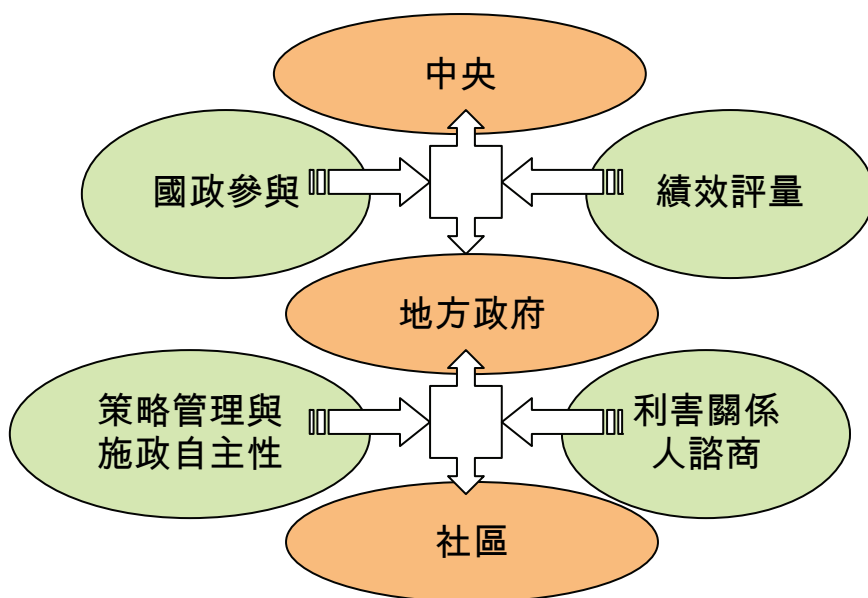
英國學者 Perri 6（1997）及 Perri 6、Leat、Seltzer 與 Stoker（2002）曾提出「全觀型政府」、「全觀型治理」等嶄新概念。他們在合著的《邁向全觀型治理：新改革議程》（*Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda, 2002*）一書中指出，「全觀型治理」（Holistic Governance）的政府應進行三種層次的整合，包括：1.治理層級的整合，如全球與國家層級、中央與地方層級等；2.治理功能的整合，特別是機關與部會功能的整合；3.公私部門的整合，產生合夥與漸層合作的關係。

本文以為，所謂整合，可以透過政策執行過程加以落實。一般來說，中央對地方的政策或計畫補助，大多依據人口公式，或是依據專款專用、政黨偏好等因素，依公文流程與主管機關的裁量分配資源。在單一國體制下，過去地方政府對政策的執行多處在承轉地位，很難有資源配置的自主性。

現代地方政府的地位已逐漸改變，即便是單一國體制，各國所面臨的是個多層次治理、監督的架構、方法與形式（Multilateral Surveillance）（Rosell, 1999: 11; Tannam, 2006: 409），從國際到中央、到地方、從地方到基層村里、從政府到民間，都存在形形色色、各具資源自主、又彼此相互依存的行為者。當前中央政府職能既然能夠委外或民營化，未必要自己提供服務，因而更關鍵的議題是，如何把中

央層次的政策目標與意圖，轉化成爲地方、社區的目標與意圖，因此要儘量包含不同層次的相關行動者，整合出一個大家都能同意、接受的方案，然後協調各方執行的步調與內容，創造出公共對話的空間（Hodson & Maher, 2001: 274）（轉引自黃偉峰，2003：319）。

從中央到自主的地方政府，乃至於地方政府到社區、鄰里關係，其實隱含兩個層次的府際關係，主要包括中央與地方、地方與社區（國土面積較大國家，中央與地方中間可能還有一個區域政府，那就是三個層次），各層次之間都有命令與控制、誘因與參與的元素，讓政策意圖得以落實，地方價值也能彰顯。



圖二 雙層次府際夥伴關係概念圖

資料來源：本研究。

## （二）多元利害關係人、地方治理與府際夥伴關係

在新的趨勢潮流下，地方治理與府際夥伴關係，重點放在地方政府的賦能（Enabling）與策略角色，中央政府要能建立對地方政府授權的機制，讓縣市政府享有自主性，決定施政的優先項目、裁量在地的資源分配。在政策執行的過程中，地方官員熟悉在地網絡的運作以及當地行政結構體系，與地方其他機構或組織間有千絲萬縷的關係。

另一方面，地方政府也該自主負責，例如要建立策略規劃的機制、要有施政規劃與構想、要諮詢社區並整合利害關係人以強化地方治理（中央可透過計畫規範要求地方政府必須將這些原則加以落實）。簡言之，當前的地方治理潮流主張，不僅無需由政府自己提供所有服務，更要做好社群與社區領導，透過社區型的流動結構與關係而建立公民參與的機制，化解專業規劃產生的赤字問題（Geddes, Davis & Fuller, 2007）。

在中央與地方關係上，府際關係的發展與演變，乃至於策略性夥伴關係的建構，都意味政府不用全知全能，並不需要一張詳細的地圖，只要知道要去哪裡？朝哪個方向？中央要建立並尊重權力下放的體制，並且提供國政參與的空間，讓地方政府能夠作為諮詢的對象。另一方面，中央透過現代的績效評鑑、政策學習等專業管理方法，以較為軟性的方法進行對地方調控，也迫使地方政府在集體壓力與資訊公開狀況下，提升管理能力。

地方政府也要更有民主治理概念，關切在地施政策略意識與方向。地方政府要能主動設定施政議程，並且以「社區領導」與「村里參與途徑」（Neighborhood Approach）概念，與外部網絡及社區形成互動工作關係，進而鼓勵利害關係人獻身投入公共事務，凝聚社區意識。至於在地方治理議題上，夥伴關係基本上要能強化地方自主的空間。國際上對於改革地方政府的議程，常注重提升地方自主（Autonomy），也就是能夠規劃本身的遠景與發展，營造具有地方特色的空間形貌，讓生活更多彩多姿，而非受制於中央政府。

### （三）地方政府要建立本身的責任能力，落實現代化的管理

強化自主性的議程必須顧及城鄉之間的需求與能力水準（Capacity）差異。地方自主的議題必須考慮到：地方要有能力可以運用自主性，也就是說沒有本事發揮及運用自主性，也要讓中央政府信任地方具有責任感，而此繫於地方本身能力水準，例如人力、財力與首長重視程度。

於此，偏遠城市的能力與都會城市不同。對於地方政府來說，自主有必要，但是不夠。工商都會區與農業或郊區縣份，在人力素質、財政條件、志工的數量與品質、政府內的專業分工程度都不同，因此承擔責任的能耐與本事也未盡相等，於辦理中央委辦事項時，對都會區有道理的規定，到了郊縣與農業地方就行不通。對於偏鄉而言，若沒有合宜的條件、能力水準與社會支持，反而更為仰賴中央，甚或仰賴中央補助的習慣，地方責任能力反而無法建立。

簡言之，本文認為，府際夥伴關係或是策略性府際關係，主要的內涵應該從三

個面向來看。

1. 府際政策執行：Goggins、Bowman、Lester 與 O'Toole（1990）的政策執行論點，就是基於府際間政策執行，所以夥伴關係可以從政策訊息、內涵、誘因機制等因素，了解執行成效與品質。
2. 府際夥伴關係應該引入地方治理暨地方政府現代化管理觀念，除要以培力、賦能觀念提升民主治理與民主行政，更要督促地方政府落實績效管理、策略管理等現代化管理作為。
3. 從良性互動角度，強化各層次的公共參與以及諮商。在中央規劃層次，應該落實國政參與，反映地方政府期待，才有可能於地方執行時，落實雙方的合作夥伴關係。至於地方政府層次，也應該致力於在地利害關係人的諮商，反映社區、鄰里的需求，不僅落實基層性的府際夥伴關係，也能讓地方與中央互動時，其決策更有正當性基礎。

## 參、競爭型計畫的政策與實踐

近年出現的競爭型計畫，主要是在社區總體營造、新故鄉社區營造、健康社區六星計畫的架構下，由不同部會共同負責與推動。<sup>6</sup> 簡單來說，就是中央政府設計、規劃健康社區六星計畫、總體社區營造等大型施政構想，縣市政府要與社區、規劃師或社造中心諮商，提案與其他縣市競爭、比案，爭取經費預算，這是競爭型計畫大略的內容。

如前所述，本文主要論述競爭型計畫對於府際關係的影響，至於社造之論述與落實與否，並非本文關切焦點，但略述其間的關係作為議題背景仍有相當必要。<sup>7</sup> 因此，以下先大致說明範疇較大的總體社區營造，在第二部份則概述本研究的主題，也就是較為具體、範疇小者的競爭型計畫。

---

<sup>6</sup> 本文在 2009 年 3 月間完成寫作初稿，當時健康社區六星計畫仍在名義上執行且存在，迨本文進行修改調整之際（2009 年 5 月），社造、六星計畫網站上加列一段說明，「六星計畫執行至 2008 年 12 月止，相關計畫自 2009 年起回歸各部會辦理」，意味現在已經沒有整體性的社造計畫，但各部會仍可對於社區、地方政府提供一般補助、競爭型計畫或是旗艦型計畫。

<sup>7</sup> 有關社造的源起、成效與政策演變，可參看相關文獻，於此不再贅述（例如行政院文化建設委員會，1999；陳其南，2005；陳其南、劉正輝，2005；王本壯，2005；江大樹、張力亞，2008a，2008b；李永展，2009）。

## 一、社區總體營造與其相關擴散業務概述

文建會是最早推動社區營造的部會，社區營造的力量在 921 地震後真正被發揮且被肯定，在民進黨政府執政時，於 2002 年至 2007 年配合行政院推動「挑戰 2008：國家發展重點計畫」而推出「新故鄉社區營造計畫」，因成效不錯，自 2008 年至 2013 年推動「新故鄉社區營造第二期計畫」（迄今仍有效推行）。至於六星計畫部份，係 2005 年謝長廷院長上任後，以新故鄉社區營造計畫為基礎，擴大其面向與範圍提出「臺灣健康社區六星計畫」，執行期程為 2005 年至 2008 年。在政策的設計上，「臺灣健康社區六星計畫」可說是「新故鄉社區營造計畫」的延伸，並以文建會為幕僚機關，督導各項計畫的推動。

近期社區營造是植基於公民美學、文化公民權等新觀念（王俐容，2006），也就是透過導入軟硬體強化美學、公民權概念，活化社區、基層，乃至於讓縣市更有施展空間。落實到整體施政構想上，就必須在硬體、軟體上，都要落實以公民權為主的公民論述（Civil Discourse），從而使國家內每一個成員都具有民主的素養與足夠的知識行使市民權與政治權，因此文化政策具有多樣性功能。簡言之，國家發展文化、社區政策的主要正當性即為：發展國家、民族與社區認同；提升國民文化生活與素質；發展文化經濟與創意產業（McGuigan, 2001；王俐容，2006）。

因此，並非只有文建會所提出的計畫才是社區總體營造計畫，從過去到現在，內政部「全方位推展社區發展工作實施方案」及「福利社區化」政策、環保署「生活環境總體改造計畫」、經濟部「商店街開發推動計畫」和「形象商圈區域輔導計畫」、經建會「改造城鄉新風貌」方案等等，都希望讓縣市政府、藝術家、專業人士能夠導引社區、與社區互動對話，思考、關心並且參與公共事務，聯繫居民的意識情感，進而落實公民美學的政策論述。

## 二、競爭型計畫的設計與運作

如第壹部分前言所述，「競爭型計畫」意義為「針對中央所提附經費的政策或計畫，由有意願的執行者經過一定程序而提出計畫書，經過公開的專業評選過程，擇優進行差別性補助，並由獲補者執行政策或計畫」。就實際的操作來說，以下舉出兩個案例，可約略看出競爭機制的過程與特性。

### （一）經建會：

經建會為辦理「92 年度擴大公共建設方案」的「協助地方政府研訂及推動實

施地方永續發展願景計畫」，採取競爭型計畫方式，由有意願辦理的縣市提出規劃建議書遞交給經建會評選，並由經建會邀集專家、學者組成之顧問團隊就各縣市所提之規劃建議書進行審查。

初審會議中，就計畫書內容、各縣市相關的配套措施、執行相關計畫之成果與績效，以及推動永續發展計畫之潛力等主題進行簡報，並接受學者、專家提問與質詢。完成評選後，經建會遴選十個縣市以共同辦理之方式分擔部分經費，每一縣市不超過二百五十萬元，而獲選之縣市也需要編列必要之配合款。<sup>8</sup>

## （二）內政部營建署：

內政部營建署於2009年2月9日及10日舉辦「臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫」，該項競爭型計畫評選會議吸引全國各直轄市、縣（市）政府合計共16件提案計畫，最後內政部營建署將從中評選3至5名。為擴大地方政府的參與以及評選的公平性，內政部除遴選中央的評審委員外，也邀請參加提案之縣市政府所聘的環境景觀總顧問、業務主管首長或副首長擔任評選委員，以同儕審查（peer review）共同參加。

評選方式分為二階段進行，第一階段由中央評審委員與16件提案參選評選委員進行第一階段記名投票。在評選會議中，由參與提案縣（市）團隊針對補助提案計畫內容簡報，並接受委員詢答，現場並開放未提案縣（市）旁聽觀摩。第二階段由中央評審委員依據第一階段票選入圍提案再進行討論，評選出3至5件縣（市）提案，優良示範案給予優先補助。<sup>9</sup> 獲補特優1名（屏東縣，補助2億元），優等3名（臺東縣1億元、苗栗縣1億元、金門縣5千萬元），佳作4名（分別為嘉義縣、高雄縣、桃園縣、雲林縣，各8千萬元）。未入選的另8案獲補細部設計費。

綜合「競爭型計畫」的定義、實務與流程，以下提出幾個要點補充說明：

（一）多樣的申請或參與者。依據部會方案決定，申請者可為縣市政府、社會團體、鄉鎮市公所等等，應該是有意願且主動參與執行，而意願的表示，除一定品質的提案計畫外，有時候還包括配合款、社區參與過程、民間或縣市政府顧問的諮商等，因此較具規模的競爭型計畫常以縣市政府為提案單位。

---

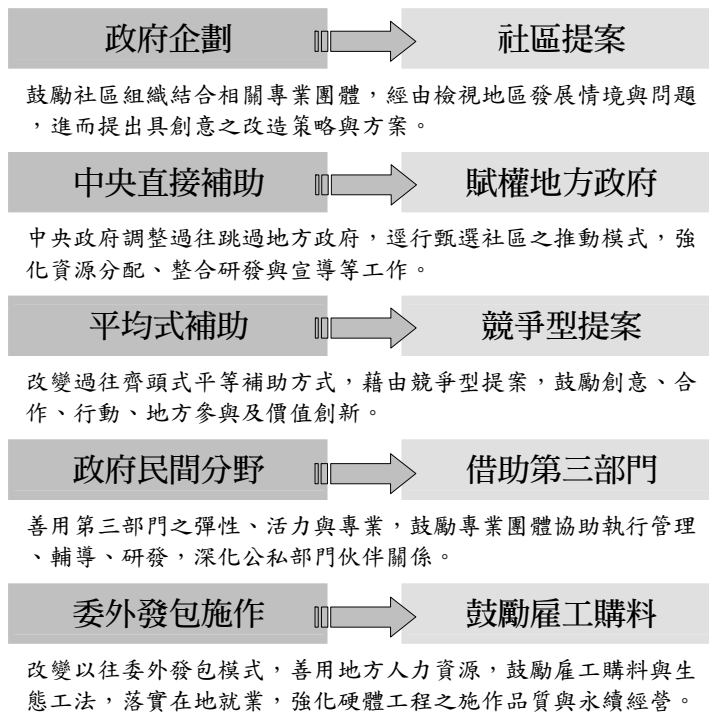
<sup>8</sup> 詳見臺南市政府網頁 [http://www.tncg.gov.tw/pda\\_01.asp?id={76699F93-B37A-47B5-9FF8-7ECE04D69283}](http://www.tncg.gov.tw/pda_01.asp?id={76699F93-B37A-47B5-9FF8-7ECE04D69283})，檢索日期為2009年3月7日。

<sup>9</sup> 營建署全球資訊網 [http://www.cpami.gov.tw/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8697&Itemid=15](http://www.cpami.gov.tw/web/index.php?option=com_content&task=view&id=8697&Itemid=15)，檢索日期為2009年3月7日。

(二) 需經過專業評選過程。此過程通常是公開的，可能會包括簡報、答詢、觀摩、甚至是同儕評鑑等。之後由專家學者組成的委員會評選，「公開評選」殆為競爭型計畫的核心，與部會常用的內部行政裁量截然不同。

(三) 擇優予以差別性補助。於公開專業評選後，通常會區分等次，給予不同額度的補助款，獲補名額各案不同，至於落選者也可能獲得細部設計費或規劃費，讓他們繼續強化。

再根據官方網頁說明（參見圖三），競爭型計畫是引導縣市政府扮演社區營造的協力窗口，並鼓勵縣市良性競爭以激發創意。過去縣市政府對府際財政補助或是委辦政策多停留在承轉的被動狀態。在競爭提案、中央下放資源的過程中，以縣市政府為主要窗口，透過由下而上的補助機制，鼓勵縣市政府不斷提升其與基層社區互動的頻率，並對計畫品質及過程評選較佳者於補助上優先加碼，發揮鼓勵競爭的作用。



圖三 競爭型計畫的提案模式

資料來源：91-93 年台灣健康社區六星計畫修正總說明，行政院文化建設委員會，2010，2010 年 5 月 20 日，取自：[http://sixstar.cca.gov.tw/frontsite/sixstar/dispatch.do?def=frontsite.sixstar.newcountry\\_detail\\_1&menuId=MjAx](http://sixstar.cca.gov.tw/frontsite/sixstar/dispatch.do?def=frontsite.sixstar.newcountry_detail_1&menuId=MjAx)。

在圖二可發現，總體施政遠景可揭示府際夥伴關係的意涵，也就是建立制度化的中央地方互動關係，改變過去直接補助鄉鎮市、社區的作法，利用「縣市」為核心進行資源分配，讓縣市政府扮演整合民間與第三部門的角色。此外，中央設定政策目標、計畫金額、資格條件等等，開放地方政府基於各自需要，提出計畫進行評比，應該具有一定引導意義與成效。朱景鵬（2006）以其服務花蓮縣政府的經驗指出，要獲取競爭型計畫的補助，必須配合中央政策意圖，讓縣市政府與轄區內各政府機構、社區與社會團體、設計公司合作提案參與競爭，並引入績效管理、指標、滿意度調查等現代化的公共管理，且要審慎累積政策經驗與實績。

競爭型計畫的設計具有多重目的與意義，包括落實社區總體營造、由下而上的提案凝聚社區意識、突顯創新型政策的效果等等，從而使其執行過程與機制具有中央與縣市、縣市與基層協力合作的意義，某種程度上似乎與府際關係、中央與地方關係所強調的夥伴關係若合符節，也就是說雙方若要維持良性互動，互相尊重與支持政策議程，競爭型計畫似乎能提供若干政策啓示。本文的第四部份就要從府際互動關係來檢視競爭型計畫的意涵，並且輔以訪談結果作為參考。

## 肆、競爭型計畫、地方治理與府際夥伴關係

近年來，隨著臺灣地區府際關係議題的興起以及中央與地方關係的變化，促使國內學界研究重心必須更注意到：地方政府要對自己的未來，承擔更多的責任，同時，地方政府要建立與強化管理與技術的能力。既然縣市政府被賦予更大的資源運用裁量與自主權，對於府際政策執行的關切，不妨也可將焦點同時投注到地方政府層次，從縣市政府來檢視當前政策執行下的府際關係。就本文的研究主旨來說，競爭型計畫對於府際夥伴關係有何意義？

學理上對於府際夥伴關係的期待，不僅要落實中央的政策意圖，透過協調與整合，確保政策執行效率與品質，也要落實地方自主與民主治理，增加資源的裁量空間與施政自主性，以便回應當地的特殊偏好與需求。這兩個層次的政府體制如何在程序面互動與協調，應該是府際關係的主軸，共同規劃、監控，及評估政策之執行，創造正面的建設性關係。以下將從地方治理與自主，以及府際互動兩大面向，檢視競爭型計畫對於府際關係的意義。



## 一、從地方治理看競爭型計畫

### （一）雙層次的治理結構

從治理的角度來看，臺灣的競爭型計畫某些內涵是雙層次的治理關係，縣市政府某種程度能夠權責相符，整合、諮商在地民意。例如部分競爭型子計畫需要縣市政府配合，承擔統整與配置資源角色，包括：

1. 縣市政府提案申請經費（例如產業轉型升級、社區防災等）。
2. 縣市政府收件整合轄區內的各計畫（例如產業轉型計畫、清淨家園計畫）。
3. 辦理地方層級的初審（客家文化加值產業、防災地區、社區治安補助）或是複審（如重點部落永續發展計畫）。
4. 以收件窗口、彙整列冊做為中央部會政策執行助手（例如社區照顧關懷據點、培養社區意識方案）。

簡言之，計畫設計與內容要求縣市政府需要整合在地社區、利害關係人的意見，俾提案參與競爭，此過程或許在某種程度上，讓縣市政府扮演一定的整合、治理與監督的功能，民間團體有機會、平台與縣市政府對話與協商具體執行細節。例如部份地方政府受訪者表示，他們曾多次與在地的相關業者，還有旅行、旅遊業者進行初步溝通，觀光旅遊要結合在地文化創意，安排縣市的扶植團隊進行文化藝術表演；與社區團體討論，在今年度可以提出什麼案件向中央各部會申請競爭型計畫等等，甚至帶著社區團體到臺北進行簡報。又如：「先在當地的縣市政府的評審委員會先審查，對於各地區、社區的企劃書進行審查跟給予建議，修正之後再整個以縣（市）名義，送到中央」。（L7）「社造希望能透過縣市政府的體系，慢慢形成一股比較屬於（鄉鎮市）公所和在地非營利組織或社區團體的連結，自然形成一股文化力量」。（C7）

因此，從競爭型計畫能夠觀察到相互關聯的雙層次治理架構，包括中央與縣市的關係，以及縣市與社區（部落）的關係。在政策執行中，中央有福利提供項目的立法裁量與自主性，但卻依賴縣市、地方或社區落實政策意圖（府際政策執行）。在地方治理層次，地方有資源配置權與施政正當性，營造特有生活風貌與凝聚自主社群意識，但是卻非要中央的資源與經費落實本身自治議程。因此，所謂中央與地方相互依存的關係是實質存在的，競爭型計畫也可能強化這種依存與互惠關係。

透過競爭型計畫，可以要求地方政府建立施政遠景，並且讓縣市進行內部局處室的整合，運用中央資源進行落實。例如受訪者多指出願景對於競爭型計畫的重要

性，不僅審核時會審視中央與地方施政意圖是否吻合，也會審視地方政府內部的水平整合狀況，確認執行能力。

「各個地方政府有他們自己的願景，這個就是說他們的優先順序，做一個評估，提出一些計畫以後…大部分縣長都有八年的計畫…他們依據他們地方的特色來提出一些方案出來，提出構想以後再互相來互動」。(C3)

「台南市、彰化縣、桃園縣、新竹縣，原因縣市政府把社區這件事情跟他的縣市施政主軸框在一起…很多中央的對應計畫出來的時候，都拉在它的主架構下面，所以他們計畫在進行時，整合度比較高」。(C7)

「府會告訴各局室說，願景就是大家各局室要努力的目標，各個局室自己在推活動的時候，就要給社區知道縣府在推這個東西，要常常了解、符合縣府整體的想法，這是我們整體發展的願景」。(L12)

## (二) 多樣性的利害關係人暨其公共參與過程

夥伴關係應該能讓中央與地方政府之間有更多溝通接觸的機會，也讓縣市政府能與在地人士有更多互動，共同決定當地生活面貌。府際關係的管理正從行政主導過渡到網絡互動，而後者正是植基於人際互動過程所產生的協力關係 (Networking, Consensus and Collaboration) (史美強，2005；史美強、王光旭，2008；孫同文、林玉雯，2007)。

若檢視競爭型計畫內涵，可以發現多樣、多元的利害關係人都被設計納入府際執行體系。除鄉鎮市公所、社區發展協會、社福暨社會團體、村里(辦公處)之外，還有較為特殊的團體，如原住民社區的部落、民間顧問公司與總顧問(如產業轉型升級)、農民團體、守望相助隊、公寓大廈的管委會、農會、農改場、大專院校、中等學校等。有的子計畫更為重視培力過程，要求提案單位必須辦理「社區營造協議會議」、「社區治安會議」，而「重點部落」評選更要求提案計畫必須經過部落會議公開討論，並獲得部落居民的認可。或許還只是雛形，但仍具有某種公民參與的意義。

至於在中央與縣市的互動層次，競爭型計畫過程可能與常用的行政主導之府際關係不同。過去可能是一紙公文要求地方政府若有需要可以配合提案，爭取部會補助。但競爭型計畫涉及大規模的人力動員、專業匯聚、知識與經驗流動，從前述第參部分經建會與內政部營建署有關計畫的運作可以看到，競爭型計畫的提案、報告、提問與質詢、旁聽觀摩、示範等，具有相當的自我管理與同儕政策學習效果，

能夠從長期的角度，逐步提升地方政府的政策執行與組織能力。

### （三）自主性與地方能力水平

地方政府最了解地方的問題，並且最熟悉地方事務，地方政府改革與地方現代化希望增加地方自主性與課責性，以便能夠因地制宜。本研究的某些受訪地方官員也很強調「因地制宜」的重要性，也就是能提供更多的裁量權、不同的尺度以適應地方的狀況。這幾年來的競爭型計畫，中央有時候一視同仁要求全國統一的標準，而不顧及區域條件、城鄉差距等因素。

部分受訪中央官員指出，一般來說，比較上位的價值與目標較不會有爭議，例如消防安全、人權等，但是對於具體的作法，地方比較可能提出不同解釋與看法，例如中央可能要求設立單一窗口統整，但是地方政府認為現有局處的分工已經有統一收案、評估與追蹤的功能，不用配合中央而疊床架屋、或調配新人力，不同的方法仍可達到同樣目標。他們也指出，「好的政策應該能夠顧及到地方性特色，或是提供各地不同的適用規則」。中央介入與指揮太多，或是隨時打電話下指導棋，會讓政策缺乏彈性，降低縣市政府回應現場狀況的能力。

至於因地制宜，或是提供地方政府更多現場裁量權的方法，綜合受訪者的建議，應該是顧及地方需求以處理每一種不同的狀況，訂出不同的裁量基準。基本上可以將各縣市政府區隔，並且擬訂 2 至 4 個政策措施，政策目標及原則不變，但是因應各縣市的條件差異進行切割，讓地方政府可以為達到政策目的，因應狀況不同選擇合適的措施推動政策。

不過，自主性與否不是絕對的，而是相對的。地方政府有沒有本事發揮及運用自主性，繫於本身能力水準，例如人力、財力與首長重視程度。但是，某些縣市能力不足、首長不重視，甚或地方首長鑲嵌在地方生態、派系中，為了政績、連任、固樁以及人情，較注意有選舉造勢效果的方案或活動，這構成地方政府現代化的障礙。有受訪者無奈的表示，有的縣市「本來就沒有設計、規劃、執行與管控公共工程品質的能力」、「各縣市的承辦人員的學經歷背景相差很大」，有些縣政府「將經費挪用在跨年活動，使社造經費更為拮据」。

### （四）小結

從宏觀面檢視整套競爭型計畫，似乎可以掌握到不同層次、不同面向的治理關係整合意義與價值，若運作得宜，對於社區領導、基層民主與縣市以下的府際夥伴性或建設性關係、互動網絡建構與管理等，可能都具有正面促成效果。不妨將競爭

型計畫看成一個集體學習的經營管理過程，在其中發想創意，在彼此交錯的系統性認知下找到新的方法（Agranoff, 2005）。

其次，從效率、目標管理、策略管理等角度來看，競爭型計畫可能是有助於管理目的之達成，與當前新公共管理的潮流與背景相近。縣市政府必須做好本身的施政規劃與優先次序，更規約縣市長必須將特定經費專款專用。透過提案機制以及制度化的審查標準（例如計畫、報告、過去執行實績、內部整合程度、與中央暨地方施政的連結性等），讓執行的細部計畫品質提升，符合地方政府現代化的趨勢（Martin, 2002; Leach & Wilson, 2002）。

第三，競爭型計畫似乎在某種程度上，實踐公民參與及社區參與，隱隱與當代公民參與的論點相符，也就是社區公民不僅是納稅人，更是社會中共享權利義務關係的成員。透過策略、部落諮商、社區領導等，加上整合到縣政藍圖當中，或許可以改變公共服務提供者的文化，使其更能站在公民立場，讓服務提供的最後成果更好，從學理與國際趨勢的潮流來看，符合「民主更新」與「深化民主」的價值，更落實了民主治理與現代化管理的想法（朱鎮明，2004）。

因此，縣市政府並非不能提升專業管理能力，例如以借調方法向中央借人、善用機要缺、善用專業型志工（Jacob, Lipton, Hagens & Reimer, 2008），<sup>10</sup> 都是縣市長提升人力素質的可用方法。任用機要應該切合未來前瞻性的政策需求，以及地方中長程的施政遠景，尋找國內外碩士以上資訊、電信、航太、光電、材料等科技人才，不要只是用來酬庸選舉與派系、樁腳或其子女。但是，縣市長們是否善用這些資源與制度？

近期地方政府現代化、夥伴關係的意涵，毋寧是更重視網絡主政者與利害關係人的溝通互動關係，也就是重視中央與地方之間，以及地方與社區之間，透過某種機制，相互表達需求並從中折衷而產生共同的施政策略與共同目標，這可說是夥伴關係下的政策參與過程。

---

<sup>10</sup> Jacob 等人（2008）指出，雖然都會區與農業區的地方政府能力水準不同，人力素質、財政狀況都不能複製，但可經由公民參與暨支持來提升地方政府的專業，對地方治理產生微妙但是關鍵的影響，例如：遴聘志工型專家顧問參與地方事務。事實上，有些民眾比政府官員更具都市計畫、光電、通信資訊、行銷等專業，在其閒暇與假日時，可作為社區潛在經費提供、贊助者或是專業諮詢者。

## 二、從府際夥伴關係看競爭型計畫

### (一) 競爭型計畫會有較佳的府際執行品質

依據政策執行理論，任何政策執行者皆有其態度、意願與偏好，並且會對政策表現出己身的觀點與態度，此時，若執行者本身對於政策表現出反感甚至相當反對的態度情緒，毫無疑問地會影響政策執行；反之，倘若執行者本身對政策的態度傾向中立甚至是支持，這都有助於成功的政策執行（Goggin et al., 1990；曹俊漢，1990；林水波、施能傑、葉匡時、何鴻榮、劉旭清，1993；郭昱瑩，2009）。

目前臺灣主要的政策執行與財政預算補助方法，有的基於公式進行分配，有的大多基於個別提案、個別審酌，做到雨露均霑、平均分配，「較不容易看出地方的需求強烈性，也較難辨提案品質高下」（C4），透過競爭型計畫的公開比較，可讓有相近施政理念、執行意願與提案能力的縣市政府執行政策，更有助於政策執行。

若無競爭型計畫，補助資源常被挪用。以前不少縣市政府可能挪用補助款到偏愛的活動項目，例如跨年晚會、選舉造勢、人事綁樁等。某受訪者指出，「很辛苦，然後壓力很大，和縣市長不見得支持，然後你要辦活動啊，我要選舉，我要露面打知名度之類的」（L10）。競爭型補助約束地方政府必須專款專用，並且執行績效與報告納入下一年度相關競爭型計畫的評比進行參考，多少能讓想要挪用經費縣市政府多所掂量。

執行意願以及態度，同樣會表現在提案計畫書與執行品質。競爭型計畫的提案與評選過程，主要考量之一當然是提案的品質，所謂品質內容包羅萬象，可能包括過去執行實績、與首長施政理念的連結度、地方生態狀況、以及配合款編列與提撥。根據訪談結果，通常獲選競爭型計畫者，在前案績效、文官素質、本身規劃狀況上有一定水準的準備。

其次，有的縣市政府把社區經營與縣市施政主軸、施政白皮書結合在一起，依據施政優先順序與評估、特色等提出方案，也將中央要縣市執行的計畫跟縣市本身要做的事情整合，而不是複製、請外人創作，這樣的提案比較能獲得各部會的青睞。某中央的受訪者指出，「臺南市、彰化縣、桃園縣、新竹縣，這些縣市政府把社區跟他的縣市施政主軸框在一起，都拉在施政主架構之內，所以他們計畫在進行時，整合度比較高」（C7）。透過中央與地方施政意圖的垂直整合，府際政策執

行較有利落實夥伴關係。

## （二）政策品質之確保有賴於縣市對於中央政策的參與

國家意志是透過各層級政府執行政策方案而落實，中央如果要確保政策的執行能夠與規劃內容保持一致，就必須持續與地方政府保持密切聯繫與溝通，注意地方上政策發生點的舉動，以及傳來的回饋訊息（Eisinger, 2006; Goggin et al., 1990）。從決策過程面的合理性來說，有時候程序的、非實質的過程比政策內容更為重要，若能在決策之前多面徵詢地方政府意見，或是修正到地方認為可執行的程度，政策的規劃品質與執行程度會較佳（Metcalf, 1994: 247; Martin, 2002; Laffin, 2008: 111-112; Fawcett & Rhodes, 2007: 84）。

然而，從訪談的過程與結果中似乎可以發現，中央對於地方意見的徵詢，乃至於國政參加機制的建立，還不是很足夠、適當。不少受訪者（尤其是縣市政府官員）認為在執行競爭型計畫過程，地方的意見參與、表達機會並不高，計畫研擬問題很多，以至於執行落差很大，尤其不符合地方的需要，因此夥伴關係僅能說達成一半而已。某些受訪者指出，有些計畫缺乏整體構想，很難知道部會裡頭在做些什麼，像是在「計畫在研擬的時候，也有問題，就是地方的意見參與不夠多，才會產生現在落差這麼大」（C1）、「某些方案從直覺上看來就很詭異，或是不符合地方的需要」（L1）、「打游擊戰，政策通常突然之間就跑出來了」（L7），沒有感受到中央政策真正切合地方所需。

從地方參與政策規劃的角度來看，臺灣的府際政策參與、溝通等，似乎仍有相當的改善空間。競爭型計畫的執行高峰，是在民進黨政府執政時期，當時內閣人事更迭快速，政務高度不穩定，許多政務官任期很短，有辦法的人能夠很快向上升官。新上任者為了立竿見影的成效，在擬定政策時未必考慮到未來而草率決策，以致配套沒有做好、對縣市政府的諮商不足。有些政策常常不到兩三年就中止而看不到未來性。這個追求快速決策、立竿見影成效的過程（Raab & Milward, 2003），或許也讓地方政府國政參與空間難以擴大。

臺灣幾次大法官會議解釋文所強調的，中央與地方的紛爭很多起於地方政府的國政參與不足，例如釋字第 498 號（地方自治有憲法位階的制度性保障）、釋字第 527 號（地方行政部門可聲請解釋憲法）、釋字第 550 號（地方自治團體具有財政自主權），以及釋字第 553 號解釋（臺北市里長延選案）等，解釋文常強調中央在制定或修訂法律、政策、計畫時，應提供地方政府協商或表示意見之機會，而這種機會，對於調和、維繫縣市政府自我負責、自主性，具有重要意義。

其次，縣市政府或其代表能夠參與國政，表達出區域條件的不同、城鄉的差距、地方性的特色，從而增加縣市更多的裁量基準與空間，將可制定出更具合理性、更有利執行的政策。然而，因為在中央層次的人事與政策變動太快，政策社群或網絡難以持久，既然缺少穩定的人際非正式關係，可能就很難對地方政府廣泛徵詢，以致某些地方政府不會認為中央的政策規劃是契合縣市所需要的，縣市政府甚至會覺得在很多議題上，地方要的政策中央不配合，地方不要的中央拼命要求，與地方自治自主、獨立及自我負責以管理其事務的原則不合。

總體來看，若要建立府際間的夥伴關係，開放性的決策規劃過程是必要的。當局應該就府際諮詢、縣市政府的政策參與品質，進行全面性的評估與了解。當代民主更新或是民主行政，不僅是單面向由中央要求地方政府做好社區諮商與地方的策略領導，另一個面向則是中央政府同樣要開放國政參與的管道，讓地方政府的意見能夠充分表達。這不僅是一種對地方的尊重，更是決策資訊的拾遺補缺。

### 三、小結

當前的府際關係很大程度是政策執行關係，而此與社造、競爭型計畫有關，都是中央透過地方落實施政或政策意圖的方法，大體來說，受訪者基本認為競爭型計畫「呈現出非常良性的結果，少數有公民運動支撐的政策」（L8），「縣市政府在方案規劃上會較慎重，計畫品質比較好」（C10）。綜合本部份的論述以及競爭型計畫的實務經驗，並參考前面圖二的雙層次府際夥伴關係概念圖，本文認為，從競爭型計畫的執行經驗來看，要營造府際夥伴關係，就中央而言，要協助地方落實施政意圖與遠景，而此需要建立常態性國政參與，而不是片面要求執行中央政策。

地方政府不是層轉公文的附屬單位，而是有心落實地方共同生活體的自主性機關，中央要讓地方有更多資源分配的自主性，營造出以縣市政府為核心的次級政策規劃與執行網絡，吸引更多在地參與者圍繞在縣市政府的政策網絡中。另外，中央應該建立水平縣市政府間的政策學習與擴散機制，讓縣市政府有機會彼此學習較佳的政策執行經驗，善用有限的資源。

就地方政府來說，地方本身要建立策略管理，進行村鄰里與社區的公共諮商，確保施政的民主正當性與堅實的證據基礎，才有立場向中央爭取資源，落實共同生活藍圖。地方首長除爭取中央資源之外，也要注意中央施政藍圖與施政訊息，結合本身施政遠景與白皮書中，營造出配合執行的意願與能力。

## 伍、競爭型計畫的深度意涵與檢討

### 一、競爭型計畫之府際關係深度意涵

一般來說，中央經常透過補助或行政、法律等管制措施，引導地方政府落實政策目標。但是，競爭型計畫的「競爭」機制，可能讓府際關係出現改變的可能性。首先，競爭型計畫某種程度實踐府際夥伴關係，這包括：

(一) 能夠更切實落實中央政策意圖，政策品質與效果可能較好。影響政策執行的因素很多，例如政策內容（含目標）、執行機關（特性、網絡）、執行者意向、標的團體、環境因素、溝通、資源等等（Nakamura & Smallwood, 1980; Elmore, 1985; Sabatier, 1988: 132；施能傑，1999），其中，競爭型計畫引入執行者意向、標的團體、溝通等等要素，一定程度讓政策較有執行力與執行品質，這在本研究的訪談中獲得一定程度的肯定與確認。

(二) 讓地方政府扮演一定程度的地方領導功能，整合在地意見與資源，達到培力、賦予能力及自主權的效果。分權化、多元化與地方化，會增加縣市政策網絡的成員數目，引入公眾關心地方事務，營造社區意識（Peters, Rhodes & Wright, 2000）。當然，縣市政府也要進行協調，參與者彼此意圖、利益、專業都能獲得反映，扮演調和與仲裁的角色。

若要獲選得到競爭型計畫，縣市政府必須為編織在地網絡進行很多工作，整合專業顧問、人力、在地意見領袖等等與參與者的意見，甚至辦理部落會議或是社區論壇。獲選後，也要整合社區意見、管理志工人力，落實政策意圖，這種種政策地方化的過程，對於提高地方政府政治領導與自主性，應有一定意義與效果。

(三) 評選與競爭制度，讓中央與地方施政意圖獲得垂直整合。所謂夥伴關係，應該是落實雙方的政策意圖與施政遠景，強化雙方政策意圖的整體性（Comprehension）、垂直整合（Vertical Integration），希望高品質的整合管理有助地方政府注意標竿（Benchmarks）隨時改善以提升績效（Moynihan & Ingraham, 2003; Selden, Ingraham & Jacobson, 2001; Pierce, Lovrich & Moon, 2002; Long & Franklin, 2004）。

競爭型計畫的評選指標以及績效管理指標，實務上包含縣市施政白皮書，也就是提案除了能達到中央政策目標之外，提案精神是否切合本身整體的施政意圖？與



縣市長競選政見有何關聯？首長是否親自簡報進行說明？提案內涵多大程度具有整體協力與參與的價值等。若是提案計畫能夠做為政策目標、縣市施政白皮書的橋接與整合工具，某種程度可謂具有夥伴關係的意義。

更進一步來看，競爭型計畫的影響範圍與層次，也可以從廣泛的「治理」意涵來看。與目前主要的行政補助方式相比較，競爭型計畫也是透過補助款的發放來影響地方的施政，但是卻可升高到治理層次來看政府的職能與範圍。首先，競爭型計畫可說是目標導向的、某種程度擴大地方政策網絡的範圍，也就是反應從「政府」到「治理」的演變過程（Richards & Smith, 2002），讓一系列的複雜、多層次組織、利害關係人共同承擔嶄新的福利提供功能。

其次，提案與競爭機制，可說是將市場競爭概念引入府際關係與公共服務提供過程，也就是透過契約進行互動，這種治理工具上本質除有誘因性之外，更有能力建立的意涵，透過契約與溝通式的規劃（Communicative Planning）等間接性的工具（De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997: 122），選擇性地組合各種市場方案與公私協力，建立縣市政府為核心的網絡體制，把權力、資源與管理權放在縣市政府的次核心，增加網絡參與者的數目，而不用擠到臺北的政治主核心。

換句話說，競爭型計畫具有當代的水平治理之轉型意義，指出政府公共目的之達成，不見得要讓中央直接插手管理或是提供服務，少運用可能沒有效能且很花錢的官僚體制，而可以為公私行為者的複雜網絡關係導航與管理，讓社會參與者有更多誘因與興趣涉入公共事務當中（Gunningham & Sinclair, 2002; Howlett & Ramesh, 2006: 179-180）。

## 二、對競爭型計畫的檢討

從前述第肆部分來看，若能符合特定條件，競爭型計畫對於地方治理以及府際夥伴關係會有較為正面的意義。但是，實際執行過程與結果，可能會有若干值得省思的問題。

### （一）競爭型計畫真讓縣市政府有自主性可落實地方治理？

地方治理對於公部門培力的期待，應該希望地方能夠更積極主動去界定施政優先性，善用有限資源而滿足在地的民眾期待。依據前述的第參部分的圖三，在競爭型提案過程，確實有「賦權地方政府」的意圖，也就是不再跳過地方政府直接與社區互動，而是透過縣市政府先行統整與配置資源，匯聚社區創意。

但此地方自主性落實與否的前提，則是競爭型計畫真能符合地方之所需？在政策規劃時是否採納了地方意見？若地方的優先施政項目與中央不盡相符、不相一致，而且資源配置的自主權未能下放給地方，這會建立正面夥伴關係嗎？還是仍讓地方政府處在承上啓下的承轉功能，進而排擠、壓縮地方資源（中央在編列補助款的同時，也會要求地方提案時必須提出配合款）。

前面曾經提到，受訪者大體指出，除社福政策之外，縣市政府沒什麼機會參與中央政策規劃，中央於規劃政策之際，也不太會去系統性徵詢縣市政府局處的意見。因此，縣市的施政與中央的施政未必能在源頭面整合，這就在某種意義上，不利於夥伴關係之建構。換句話說，高層施政意圖未必被各部會官員於政策規劃所落實。

其次，從府際執行角度來看，中央政策於競爭計畫公告後，縣市政府於執行過程的主要工作是收件、整合、匯整並且列冊社區提案，向中央提送爭取資源。即便有些需要縣市政府辦理初審或複審，嚴格來看，除縣市級的表演扶植團隊之外，縣市政府一般仍僅是受理與承轉案件，資源配置與核定權仍在中央部會，而不是由縣市徵選、複委託給在地團體，縣市仍僅是消極的資源接收者，與所謂夥伴關係、資源交換的宣示與隱喻未必相符。

第三，中央對於縣市的執行經常不抱信任，而對地方政府高度控制。提升自主性與否的前提是，地方政府是否有能耐、有本事（Capacity）承擔自主性？實務上臺灣的地方政府面對太多人情、派系、利益糾葛干擾因素，加上專業人力不足或是沒有合適的編制，「各縣市的承辦人員的學經歷背景相差很大，有些人本身就是科班出身，但有些是念兒童保育科，卻承辦文化藝術補助（C8）」，不確定因素太多太高，根據部分中央的受訪者表示，在提案競爭階段，北部較好的設計團隊甚至不敢與中南部的部分縣市合作，因為過分與樁腳、派系掛鉤。

縣市政府總是希求能有更多的自主性與裁量權，其本意是良好的，但是中央政府未必能夠信任地方，爲了降低執行的落差，中央對地方政府進行高度控制，也常存著抓回來辦理的心態。爲規範進度與控制品質，與工程建設有關的計畫，例如文化資產、城鄉、營建、工務性的競爭計畫，對於工料、工法等建有定期控管會議的執行評估機制，縣市政府在什麼時候要做到怎樣的狀況，要填寫進度控管表與自主查核表，甚至有工程查核小組進行協助，演變成另類的控制或考評。

綜合來說，中央控制的心態、不太徵詢地方意見，以及地方派系糾葛、專業人力不足等因素，都會讓競爭型計畫未必能夠豐富地方治理的精神，只是讓現狀以另

一種形式維繫下去。就長遠來說，不僅要提升地方自主負責的能力，中央也要強化政策參與的過程，兩個面向共同努力，才能提升府際夥伴關係水準。

## （二）競爭機制讓富縣愈富、城鄉差距更大，反而不利夥伴關係之建立

競爭型計畫較大的問題，可能在於讓城鄉差距更形明顯。依據當前常用的公式分配的補助款（例如教育優先區），或是依據行政審核流程的一般補助款，即便是多寡不同，但畢竟各縣市都或多或少都有機會。但是，原可望建立府際夥伴關係的競爭型機制，可能讓資源較豐的縣市，較有爭取到經費的可能性；資源貧脊縣市，更難獲得經費補助。原因何在？

首先，除了規劃經費之外，競爭型計畫常需要相對配合款，配合款制度，可以確認首長是否真有意願撥款投入競爭，都會型或工商大縣資源較多，當然可能下注參與競爭。至於資源貧脊縣市需要估量看看，案件爭取回來之後，縣庫是否有資源相應配合，更重要的是，縣市長是否願意播種—編列配合款與規劃經費—這在起跑點上就讓城鄉有所差距。

此外，提案爭取競爭型計畫，需要耗費相當的行政成本，包括在計畫前一年注意中央政策訊息、一次或多次會議或是拜訪以徵詢相關人士意見、提案、準備簡報，更別說事後的執行、期中報告或檢討，期末成果說明等等，這些不僅費時、費時，而且需要有足夠素質的人力去追蹤辦理，城鄉之間於此會有能力上的差距。

最後，競爭型計畫提案審查標準，是提案品質與過去的實績，這都需要提案縣市具備規劃的專業、規劃（或委外規劃）經費與一定程度的人才水準，尤其人力資源水準直接影響提案品質，這對資源貧脊縣市不利，更別說提案過程需要耗費鉅量行政成本。若貧富差距仍然突顯，政府能否進行過程中的「調節與調控」？

## （三）政黨因素：偏見還是政策調控？

據受訪者反映，競爭型計畫經常受到政黨因素干擾，因此競爭獲補縣市，經常或未必是提案品質較佳者，而是反映出南北對立的狀況。受訪者表示，在民進黨執政時期，中央常看色彩在分配資源。因此，綠色執政時期，有時候中央政策只是做到形式上的公平，讓各縣市都可提案申請，但其實這類的方案很有針對性，即使活動沒有很高的價值，但還是可以獲得很高額的補助。

根據第參部分的競爭型計畫評選實務，雖然審核機制主要是透過專家學者以公開方式進行審核，甚至包括簡報、展示以及觀摩等，但在執政黨的偏好與考慮下，其實還是有很多行政裁量的空間可以運用，甚至可以選擇保留一部份經費來運用。

就評審作業來說，審查委員的「名單」就會影響審查的結果，某種程度反映決策者的「偏好」。

主管單位的「調節」，從落選者角度是政黨操弄，但是否也反映出資源的調控、均衡發展與策略考慮？前面曾說，競爭型計畫的通常結果，是可能造成縣市之間貧富差距擴大。某些受訪者也指出競爭型計畫的盲點，因為臺北等資源集中的都會區經費很多，計畫書也寫的很好，人力也相對的比較優秀，但是，難道有些縣市企劃能力比較弱就不用扶持嗎？競爭型計畫不應該永遠都是給會寫計畫書的縣市。

因此，從政策調控角度來看，部會在審查提案之際，不見得僅考慮計畫品質，其他如城鄉差距、區域均衡、與中央的配合度、政黨或人際關係、首長特性等，都有可能構成審查委員裁量與心證的要件，這些謀略性的考慮，甚至內定名單調整，有時候會讓縣市政府感到委屈，感到政黨因素在發揮作用。但是，農業或資源貧脊縣市綠營執政情況較多，這些縣市不管是人力素質、可支配財政資源、專業能力等能力水準都有問題，非得仰賴補助款，配合中央政策才能爭取些許經費。

#### （四）小結

競爭型提案設計之初，是考慮到過去經費配置「只有平均分配，地方提案均沾，好像看不出地方在這方面的能力是怎樣；另一方面，地方的案子也多，也不大，而且也比較細碎（C4）」，爲了突顯政策成效與施政成果的指標意義，以及融入民間力量，某些大型計畫採取競爭型提案。這種考慮未必著眼於中央地方夥伴關係，但是在地化、地方政府、社區力量的引入，就在府際關係上有一定的影響與衝擊，其負面的衝擊或是問題就是地方自主性無法達到預期的高、地方實際執行與各部會原先設計有落差、貧富差距、政黨調控（或操弄）等等。

與其說這些問題是競爭型計畫造成，或許，還不如說問題根源在於地方沒有充分的決策參與權。由於多數部會所規劃的政策、方案，可能是在地方未有意見表達的情形下做成，地方的參與感不足、地方聲音沒有受到部會的重視，在落實執行的時候，不管是其他各部會，或地方政府，就不清楚計畫的意涵與背景，衝突、落差、控制、調控的問題就難以避免。雖是老話，但各部會確實要表現誠意，邀請地方政府參與政策以及細部規劃，這是府際夥伴關係與管理的關鍵一大步。

其次，本文認爲，若要提高弱勢地方政府的提案能力，中央部會除了在過程中安排委員等方式之外，也可透過更爲專業的方法，來增加縣市政府對於評選機制的信任，例如以計畫書寫作的教育訓練、中央安排專業團體進行輔導與諮商、規劃巡迴講座到中南部縣市指導、編制提案範例與手冊以擴散較好的寫作經驗等能力建立

(Capacity-Building) 的工具。其次，某些受訪者建議的分級評選（將縣市政府分為 2~3 級進行評選）、辦理觀摩與經驗分享，都是更為妥適的方法。

另外，評選後可以對落選者提出「建議」或是「提醒」，透過較為軟性方法，匿名揭露審查意見外，還可私下（或公開）為個別縣市政府提供數個一般建議和特定建議或意見，這類建議對沒有盡力、或是不知道該如何改善、或是沒有採取適當行動的縣市產生一定壓力與輔助，促其採行比較好的方法去提高獲選率。

## 陸、結論與建議

過去行政主導式的府際關係，是仿效金字塔結構模式，以指揮命令的方式要求地方政府執行政策，優點就是透過層級整合讓執行行動相對順利，方便政策訊息溝通 (Lazer, 2006)。然而，當前動態性、網絡性的府際關係，則希望強化中央與地方的訊息溝通，這意味即便層峰 (Summit or High Politics) 決定了經費、權力、管轄權、重要象徵等事項，中央與地方仍要互動 (Interplay) 協商以創造共同的執行意義，並且在眾人之間產生合作的行動。在主流的行政裁量府際模式外，動態或是夥伴式府際關係逐漸有了表態機會。

不管是國外的聯邦或單一國體制，還是臺灣受到憲法制度性保障的中央地方關係，當前主要的府際關係核心，也逐步關切如何在動態性的政策執行過程，融入策略、夥伴的內涵與民主參與的價值。地方政府也要對自己的未來，承擔更多的責任，並建立與強化組織管理的技術能力。

這個多層次府際之間的政策執行理念其實很抽象，在實存世界中，本文透過競爭型計畫去理解所謂府際夥伴關係的意義，也對其執行提出反思、批判與建議。此制度作為社區總體營造、健康社區六星計畫的一個部份，僅是多樣化的府際政策執行一環，雖然並不是當前府際關係的全部，但從研究發現可看出，競爭型計畫透過提案、賦權與專業評選機制，要求地方政府應該必須與社區、在地人士更多的互動與溝通，不僅要求他們對話及凝聚共識，從賦權、賦能、地方治理、自主性等角度而言，競爭型計畫應該是有正面意義的，且根據受訪者的意見，從專款專用、創意與計畫品質、競爭、觀摩、相互砥礪而不斷精進、與社區深度互動等各方面來說，競爭型計畫的補助方法似乎比過去依據公式均等分配或是行政裁量方式，效果比較明顯。即使是資源不利縣市，也能透過創意提案獲得較多補助。

不過，資源競逐的影響因素，仍是「財政—人力—提案品質」的聯結關係，這

也引發不少受訪者共同關切貧者愈貧而富者愈富的現象。另外，競爭型計畫有利於府際夥伴關係的論點，是立於「政策是合理的」這個基礎上，而未質疑這個政策（或總體施政綱領）的過程合理性與正當性。過去幾年內閣人事變動快速，許多政策或施政藍圖並未獲得充分實踐，加上地方政府的國政參與仍屬有限，儘管競爭型計畫的執行面可能對府際關係有正面意義，但從政策規劃面與決策制定面而言，似乎很難說是凝聚眾縣市之需求而做成，此也與民主價值的策略規劃過程不盡相符。

政治即推銷，推銷政策之首要在於建立互信。不管競爭型計畫是否形成更明顯的貧富差距，但是縣市長的心態與支持與否，才是地方政府管理現代化的核心。所謂支持與否，不是口頭上宣示，而是編列足夠預算、親自帶隊到各部會作計畫簡報、向中央借人或招聘獨特專技人才、勤跑中央與社區用心經營人脈網絡。

從寬廣的角度來看，所謂中央與地方政府間的夥伴關係，不僅單獨觸及中央政府與地方政府之間的政策執行關係，除了這類委辦事項之外，有關於自治、治理能力的闡述與發揮，以及雙方之間的政策協調與整合等，都可納入當代意義的府際關係與管理。換句話說，從輔助、協助角度提升地方治理能力與管理的現代化，也是廣義上府際夥伴關係的要素。

近年來，因為多層次治理的理論啟發，讓政策執行、府際關係等更能納入多面向、多層次的利害關係人參與，從而讓民主、社區、創意更為風起雲湧且扎根向下，地方會更認同地方、認同國家，而這種社群認同感會讓公民對公共議題感同身受，從政府的肩膀後面打量政策的執行。因此，中央層次、縣市層次、以及兩者之間的政府體制，可說是檢視府際夥伴關係的主軸，競爭型計畫於此具有特別的連結性意義，值得投注研究心力。

## 參考文獻

行政院文化建設委員會（編）（1999）。**台灣社區總體營造的軌跡**。台北：行政院文化建設委員會。

行政院文化建設委員會（2010）。91-93 年台灣健康社區六星計畫修正總說明，2010 年 5 月 20 日，取自：[http://sixstar.cca.gov.tw/frontsite/sixstar/dispatch.do?def=frontsite.sixstar.newcountry\\_detail\\_1&menuId=MjAx](http://sixstar.cca.gov.tw/frontsite/sixstar/dispatch.do?def=frontsite.sixstar.newcountry_detail_1&menuId=MjAx)。

王本壯（2005）。公共參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究：以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例。**公共行政學報**，17，1-35。

- 王俐容 (2006)。文化公民權的建構：文化政策的發展與公民權的落實。**公共行政學報**，**20**，129-159。
- 史美強 (2005)。制度、網絡與府際治理。臺北：元照出版公司。
- 史美強、王光旭 (2008)。臺灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究。**公共行政學報**，**28**，39-83。
- 朱景鵬 (2006)。府際關係管理與行政效能之強化。**研考雙月刊**，**30** (6)，64-76。
- 朱鎮明 (2004)。地方治理與地方政府現代化—21 世紀英國地方層次的變革。**行政暨政策學報**，**38**，31-60。
- 江大樹 (2001)。府際關係導論。載於趙永茂、孫同文、江大樹 (編)，**府際關係** (1-46 頁)。臺北：元照出版社。
- 江大樹、張力亞 (2008a)。社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例。**東吳政治學報**，**26** (1)，87-141。
- 江大樹、張力亞 (2008b)。社區營造、政策類型與治理網絡之建構：六星計畫的比較分析。**府際關係研究通訊**，**4**，4-9。
- 吳東野 (1994)。歐洲聯盟條約輔助原則條款之理論分析。**問題與研究**，**33** (11)，11-20。
- 呂育誠 (2005)。地方治理意涵及其制度建立策略之研究。**公共行政學報**，**14**，1-38。
- 李永展 (2009)。全球時代下的臺灣社區營造。**國家與社會**，**7**，1-27。
- 李長晏 (2002)。中央與地方關係的重構與運作。**中國地方自治**，**55** (12)，30-41。
- 林水波、施能傑、葉匡時、何鴻榮、劉旭清 (1993)。強化政策執行能力之理論建構。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 施能傑 (1999)。政策執行的要素分析。**研考雙月刊**，**23** (4)，6-15。
- 孫同文 (2002)。全球化對府際關係的影響。**研考雙月刊**，**26** (4)，89-99。
- 孫同文、林玉雯 (2007)。析論府際關係的多元面向。**研習論壇**，**75**，10-15。
- 張四明 (2001)。從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行。**行政暨政策學報**，**33**，77-100。
- 張四明 (2006)。我國府際關係問題之探討。**研習論壇**，**61**，1-7。
- 曹俊漢 (1990)。公共政策。臺北：三民。

- 郭昱瑩 (2009)。政府績效管理與執行力建構。研考雙月刊，33 (2)，30-47。
- 陳立剛 (2002 年 5 月)。跨區域合作體制研究：跨區域政府組織的建立與治理挑戰。前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係學術研討會，南投。
- 陳其南 (2005)。小空間大視野：公民美學從社區小空間做起。傳統藝術，59，4-6。
- 陳其南、劉正輝 (2005)。文化公民權之理念與實踐。國家政策季刊，4 (3)，77-88。
- 陳金貴 (1990)。美國府際關係與府際管理的探討。行政學報，22，13-26。
- 陳敦源 (1998)。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護 (編)，公共管理 (226-270 頁)。臺北：商鼎文化。
- 曾怡仁、黃競娟 (2000)。府際關係研究分析—兼論水資源管理個案。公共行政學報，4，241-257。
- 黃偉峰 (1998 年 3 月)。歐盟共同區域政策與其對歐洲區域動員之影響。歐洲聯盟經貿政策學術研討會，臺北。
- 黃偉峰 (2003)。剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系。歐美研究，33 (2)，291-344。
- 趙永茂、孫同文、江大樹 (2001)。府際關係。臺北：元照出版公司。
- 歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱 (2004)。府際關係：政府互動學。臺北：空中大學。
- 孫本初、謝宗學、劉坤億、陳衍宏 (譯) (2002)。治理、政治與國家 (Jon Pierre & B. Guy Peters 原著)。臺北：智勝。
- 6, Perri (1997). *Holistic government*. London: Demos.
- 6, Perri, D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. New York: Palgrave.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). Big questions in public network management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative public management*. Washington DC.: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2005). Managing collaborative performance. *Public Performance & Management Review*, 29(1), 18-45.
- Bache I., & M. Flinders (Eds.). (2004). *Multi-Level governance*. Oxford: Oxford University Press.



- Caruson, K., & S. A. MacManus (2006). Mandates and management challenges in the trenches: An intergovernmental perspectives on homeland security. *Public Administration Review*, 66(4), 522-536.
- De Bruijn, J. A., & E. F. Ten Heuvelhof (1997). Instruments for network management. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: SAGE Publications.
- Eisinger, P. (2006). Imperfect federalism: The intergovernmental partnership for homeland security. *Public Administration Review*, 66(4), 537-545.
- Elmore, R. (1985). Forward and backward mapping. In K. Hanf, & T. Toonen(Eds.), *Policy implementation in federal and unitary systems*. Dordrecht, Holland: Martinus Nijhoff.
- Entwistle, T., & M. Laffin (2005). The periphery of the best value regime. *Local Government Studies*, 35(1), 21-37.
- Fawcett, P., & R. A. W. Rhodes (2007). Central government. In A. Seldon (Ed.), *Blair's Britain 1994–2007* (pp. 79-103). Cambridge: Cambridge University Pres.
- Geddes, M., J. Davis, & C. Fuller (2007). Evaluating local strategic partnerships: Theory and practice of change. *Local Government Review*, 33(1), 97-116.
- Goggin, M. L., A. Bowman, J. Lester, & L. O'Toole (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman /Little, Brown Higher Education.
- Gunningham, N., & D. Sinclair (2002). *Leaders and laggards: Next generation environmental regulation*. UK: Greenleaf Publishing.
- Hodson, D., & I. Maher (2001). The open method as a new mode of governance: The case of soft economic policy, *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 719-746.
- Horgan, G. W. (2003). Devolution and intergovernmental relations: The emergence of intergovernmental affairs agencies. *Public Policy and Administration*, 18(3), 12-24.
- Howlett, M., & M. Ramesh (Eds.). (2006). *Deregulation and its discontents: Rewriting the rules in Asia cheltenham*. Uk: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Jacob, B., B. Lipton, V. Hagens, & B. Reimer (2008). Re-thinking local autonomy: Perception from four rural municipalities. *Canadian Public Administration*, 51(3), 407-427.
- Laffin, M. (2007). Comparative central-local relations: Regional centralism, governance and intergovernmental relations. *Public Policy and Administration*, 22(1), 74-

91.

- Laffin, M. (2008). Local government modernization in England: A critical review of the LGMA evaluation studies. *Local Government Review*, 34(1), 109-125.
- Laffin, M. (2009). Central-Local relations in an era of governance: Towards a new research agenda. *Local Government Studies*, 35(1), 21-37.
- Lazar, H. (2006). The intergovernmental dimensions of the social union: A sectoral analysis. *Canadian Public Administration*, 49(1), 23-45.
- Leach, S., & D. Wilson (2002). Rethinking local political leadership. *Public Administration*, 80(4), 665-689.
- Long, E., & A. L. Franklin (2004). The paradox of implementing the government performance and results act: Top-Down direction for bottom-up implementation. *Public Administration Review*, 64(3), 203-319.
- Mandell, M. P. (1990). Network management: Strategic behavior in the public sector. In R. W. Gage, & M. P. Mandell (Eds.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks* (pp. 29-53). New York: Praeger Publishers.
- Martin, S. (2002). The modernization of UK local government: Markets, managers, monitors and mixed fortunes. *Public Management Review*, 4(3), 291-307.
- McGuigan, J. (2001). Three discourses of cultural policy. In N. Stevenson (Ed.), *Culture & Citizenship* (pp. 124-137). London: Sage publications.
- Metcalf, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Science*, 60, 271-290.
- Moynihan, D. P., & P. W. Ingraham (2003). Look for the silver lining: When performance-based accountability systems work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 469-490.
- Nakamura, R. T., & F. Smallwood (1980). *The politics of policy implementation*. New York: Martin's Press, Inc.
- Peters, B. G., R. A. W. Rhodes, & V. Wright (Eds.). (2000). *Administering the summit: Administration of core executive in developed countries*. New York: St. Martin's Press.
- Pierce, J. C., N. P. Lovrich, & D. Moon (2002). Social capital and government performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 381-397.
- Raab, J., & B. Milward (2003). Dark networks as problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 413-440.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy network, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University.

- Richards, D., & M. J. Smith (2002). *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosell, S. (1999). *Renewing governance: Governing by learning in the information age*. Ontario: Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, *21*, 129-168.
- Selden, S. C., P. W. Ingraham, & W. Jacobson (2001). Human resource practices in state government: Findings from a national survey. *Public Administration Review*, *61*(5), 598-607.
- Stever, J. A. (2005). Adapting intergovernmental management to the new age of terrorism. *Administration & Society*, *37*(4), 379-403.
- Tannam, E. (2006). The European Union model and administrative co-operation: The case of Northern Ireland and the Republic of Ireland. *Public Administration*, *84*(2), 407-422.

## 附錄一：研究受訪者概述與一覽表

在中央官員上，雖申請案件對象散至各中央部會，但是文建會與總體社區營造之關聯較深，且歷年文化統計最為完整，<sup>11</sup> 均有各縣市相關申請案件數之件數及金額，因此訪談對象鎖定文建會為主，輔以其餘中央部門。另外，時間安排上十分不易，在經過接洽且有意願接受訪談者，包括中央官員 10 位、地方官員 12 位（合計 22 人）。隨機分派匿名的標號，英文字母 C 是指中央單位（計有 10 人），而 L 是指地方單位（計有 12 人）（參見附錄）。

英文字母 C 是指中央單位（計有 10 人），而 L 是指地方單位（計有 12 人）。以下第肆、伍部份分別針對執行現況之重要議題，以及對於府際夥伴關係的意涵分別說明與分析。

受訪者	受訪者所屬政策領域或部門	訪談時間
以下為受訪的中央官員（總計 10 人）		
C1	營建署主管	96 年 7 月 18 日（一）
C2	經建會主管	96 年 7 月 18 日（一）
C3	能源局主管	96 年 7 月 18 日（一）
C4	工業局主管	96 年 7 月 18 日（一）
C5	職訓局主管	97 年 5 月 21 日（三）
C6	文建會科長	97 年 10 月 6 日（一）
C7	文建會承辦人	97 年 10 月 6 日（一）
C8	文建會承辦人	97 年 10 月 6 日（一）
C9	文建會專門委員	97 年 10 月 31 日（五）
C10	文建會科長	書面回覆稿兩份

<sup>11</sup> 參閱 [http://event.cca.gov.tw/artsquery/static\\_book.htm](http://event.cca.gov.tw/artsquery/static_book.htm) 相關網頁，94-95 未掛上網。

受訪者	受訪者所屬政策領域或部門	訪談時間
以下為受訪的地方官員（總計 12 人）		
L1	農業處長	97 年 5 月 20 日（二）
L2	農業處長	97 年 5 月 23 日（五）
L3	農業副處長	97 年 5 月 23 日（五）
L4	城鄉單位科長	97 年 5 月 26 日（一）
L5	城鄉副處長	97 年 5 月 28 日（三）
L6	社福副局長	97 年 6 月 2 日（一）
L7	前文化局長	97 年 10 月 13 日（一）
L8	文化處長	97 年 10 月 13 日（一）
L9	文化局長	97 年 10 月 16 日（四）
L10	文化局副局長	97 年 10 月 20 日（一）
L11	文化局長	97 年 10 月 27 日（一）
L12	文化局秘書	97 年 11 月 12 日（三）

資料來源：本研究自行整理。

## 附錄二：訪談問題題綱

基本資料：過去有沒有中央政府任職經驗？幾年？簡述政府資歷

### 一、對於中央官員

- (一) 當初何以設計出競爭型招標計畫？為何不依據人口數目分配？（政策設計）
- (二) 招標的意圖源於哪裡？競爭招標，應該怎樣做才有利於夥伴關係？（政策設計、府際關係管理）
- (三) 目前的招標計畫，都是競爭型？獲選比例大約多少？是否有參加就會入選？（政策設計）
- (四) 哪些因素會決定、影響得標成敗？政黨因素，扮演多大的影響力？至於臨場表達簡報能力、口才與層級呢？（影響府際關係因素）
- (五) 評審標準為何？有哪些面向？評審名單與流程是否適宜公開？（競爭型計畫的運作）
- (六) 對於未獲徵選的地方政府，如何看待他們？以及有何建議？（如何提升府際關係）

### 二、對於地方官員

- (一) 執行中央政策的時候，通常考慮哪些因素？正面有助於執行政策的因素有哪些？負面的有哪些？（府際政策執行）
- (二) 會不會有與中央看法不同的時候？見解不同的因素為何？例如中央怎麼是這樣設計方案或計畫？（府際政策執行、政策規劃、政策參與）
- (三) 一般來說，你信任中央的政策規劃是切合地方需要嗎？多大程度信任或不信任？理由是？（府際夥伴關係）
- (四) 如果您發現中央的政策或計畫不太可行，你會怎麼辦？如果可以稍微調整，您會調整嗎？（政策執行與順服）
- (五) 有沒有出現這樣的問題，中央的政策，未必會受到縣市首長的重視，或是說中央的政策不是當前的優先項目或當務之急？（中央與地方的政策優先）

性、首長重視與否)

- (六) 哪些縣市政府，在哪些政策領域，有值得學習的執行經驗？（競爭型計畫的政策學習與經驗擴散）
- (七) 目前有沒有制度、方法或策略，能夠促成縣市政府之間的相互學習與施政經驗交換？有沒有單位或機構能夠扮演收集實務經驗、分析與擴散經驗與知識的功能？（競爭型計畫的評選機制）
- (八) 能否找到大約 3-5 個共同指標，針對農業、經濟、觀光行銷進行成效追蹤與監測？（府際之間的績效評鑑）
- (九) 對地方的績效評估，由縣市政府之間彼此考評（每個縣市由 6 到 9 個其他縣市相互評鑑），您的看法為何？（府際之間的績效評鑑）
- (十) 對於未來府際關係管理與發展有何建議？（府際關係與管理）

# Competitive Grant Program and the Practice of Intergovernmental Partnership in Taiwan

Cheng-Ming Chu<sup>\*</sup>

## Abstract

The last decades have had more growing importance placed on research in strategic intergovernmental partnership. There is no general consensus and actual policy on the essence and practice. The purpose of this study is to ascertain the effect of Competitive Grant Program on intergovernmental relationship.

To that end, some questions need to be resolved in this regard are (a) how we can assess the specific characteristics of strategic intergovernmental partnership, (b) what the process of Competitive Grant Program is, and (c) whether the Competitive Grant Program can improve the strategic intergovernmental partnership. The method to carry out this study is using an interview, which included 22 officers from central and local governments.

Although it's a more sophisticated process, community can develop its own powers of democracy. In addition, the quality of life and people's ability to participate in public affairs will both increase. Overall, the results show a positive effect that the Competitive Grant Program has on intergovernmental relation. A large number of interviewees responded favorably. There were also some disadvantage results, especially the disparity between cities and rural areas. This effect needs to be treated with caution. There are several suggestions that could be undertaken for central and local governments.

**Keywords:** intergovernmental relation, intergovernmental relation management, partnership, local governance, competitive grant program

---

\* Associate Professor, Institute of Public Administration, National Dong-Hwa University.