

台灣地方治理的發展策略與方向

趙永茂

壹、前言

在當前台灣民主轉型的過程中，正強調民眾參與的重要性，以及推動直接民主制度，這些發展方向均較能讓公共政策與公共行政在社會治理，或公眾治理的基礎上建立，讓直接民主、代議民主與民主治理的優缺點得到相互補充，也讓台灣民主的深化，建立更多面向的發展基礎。

為促進台灣建構一個寬廣的政府與民間夥伴關係，應積極促進、整合上層政府(high politics)與下層政府(low politics)及民間的人力、組織與資源，共同推動治理型政府。致力研究及克服民間參與公共事務能力不足等問題，積極發展地方市民參與社會，才有提高民間參與公共事務決策、執行監督及參與競爭管理能力的可能。否則很難實踐政府與民間的治理夥伴關係及建構治理型政府。

民主政治係寄望能夠發展出能回應人民，結合政府與民間力量，並具實踐與管理能力的政府與政治。但是，目前台灣的地方政府與政治，則似乎陷入一個政治生

態惡化、政府失能、民間社會無力的困境。本文希望經由探討西方城市治理的架構與機制，以及地方治理的相關理論，討論英美等國的相關機制與經驗，及相關理論在西方地方治理結構下，地方民間社會與地方政府(含行政、立法與府際間)的互動結構與圖像。希望能有助於進一步探討與理解治理型社會在台灣都市社會，乃至一般地方社會發展上的困難，及反省目前台灣建構地方治理社會的若干困境，並進一步討論以治理型政府代替舊有派系與失能政府的策略與途徑。

貳、西方地方治理發展基本概念與啟發

歸納莫爾(Chris Moore)、史托克(Gerry Stoker)、凱廷(Michael Keating)等多位學者的研究與評論，府際關係或跨域管理，來自於政治面、經濟面與行政面等 3 方面的限制(constrains)。其中政治面討論如下：
一、中央與地方垂直政府(或政黨的對抗)(vertical confrontation)
二、水平政府(政黨)的對抗(horizontal

confrontation)

三、同一政府內的行政立法衝突(internal conflict)

四、領導人因素(leadership)

五、府際關係(IGR)與府際管理(IGM)法制的建立問題

六、有公民投票制(referendum)問題的地區，推動府際關係將可能會有更複雜的政黨與地方利益團體的衝突有待克服(Stoker,1999:209-210)。

關於都會之跨域業務治理，美國學者 David, K.Hamilton 則提出集權式(即單一行政主體)及分權式(多功能中心)兩種模式(Hamilton,1999:36)。集權式之治理模式，係採取行政區域合併(territory annexation)，或是縣市聯合(city-county consolidation)，甚至成立二階層之都會政府(two-tier government)，專責跨域事物之共同處理。在此種治理模式中，不論大市制、職權聯合、區域治理、區域稅分成、多目標都會區設計、區域協調機制，乃至聯邦與州之補助或政府激勵區域發展之措施，皆是值得採取之措施。若採取分權式之政府結構，則在組織模式上有郊區發展、設置簡易法人組織等，其治理措施則有單功能特區、地方政府協定、民營化，聯邦與州之補助或政府支援趨向分化，乃至設立並無實權但有若干整合跨域事務功能的之區域議會，或在中心都市內另成立次級政府，專責跨域自治事務，皆是可以採行之合作機制。(趙永茂，2004a:8)

尤其在區域主義(regionalism)發展趨

勢之下，OECD 內許多先進國家的成立強化公共管理服務的工作團隊，而其主要的工作即在加強各地區區域內政府與公民間的互動關係。該團隊的工作主要在強化區域內政府與公民間的聯繫，鼓勵區域內各級政府間資訊的流通，與民眾及其團體間的商議，以及促進民眾對公共事務與政策之參與更熱絡。其運作的方法包括：

一、單向資訊傳遞關係：政府應做好對民眾傳遞資訊，並強化政府公報及政府網絡與民眾的單軌互動關係。

二、雙軌互動諮商關係：亦即公眾及所屬團體應被邀請在行政與立法過程中貢獻其觀點與意見，例如起草法案所需要的公共意見調查及評論等。尤應特別重視政策反對者與弱勢者(opposition and minority)的意見。

三、民眾對公共事務的熱誠參與主要係建立在他們與政府在公共事務上的夥伴關係，也就是民眾及其所屬團體應能積極介入政策制定及其制定過程，使其參與政策議程的訂定、政府方案的選擇以及政策對話的構成，包括辦理共識會議以及舉辦各種公民評議會(citizens' juries)等(Orfield, 1998:15-38; OECD,2001a:23)。

事實上，無論是加拿大、挪威、義大利、大韓民國、澳大利亞、紐西蘭、盧森堡、奧地利、德國、西班牙及英國等 OECD 會員國不但長期與其公民社會組織發展夥伴商議關係，近年來捷克、波蘭、匈牙利等鞏固中民主國家(consolidating democra-

cies)，更不斷在致力開發區域政府內的公民關係(government-citizen relations)的新遊戲規則；大韓民國等國亦極力引入新的公民互動型態，以強化對區域政府內共同行政審議與監控(public scrutiny and control)(OECD,2001b:23-24)。

專門研究都會政府(metropolitan governments)的 I.M.Barlow，在比較英國倫敦、曼徹斯特(Manchester)，美國舊金山灣區(San Francisco Bay Area)、澳大利亞的墨爾本(Melbourne)及加拿大多倫多(Toronto)等都會政府的組織與功能變遷後亦指出，都會政府鄰近地區的地方政府部分組織有再組織(reorganization)及再建構(restructuring)的必要。經由擴大整合行政領域、政府功能與增設特殊目的機關，將有助於建立新的多元政府體系(multi-level government systems)。經過這些功能與領域(functional and territorial)重新組合的制度安排(institutional arrangement)，將會強化地區內地方政府間的整合與協調，有利於建立新傘狀(umbrella)聯營(joint efforts)政府體制(Barlow 1994,5-7、284-309)。此外，他又認為大都會區域內具有共同業務的鄰近地方政府間，應多建立鄰區意識(the sense of neighbor lines)，這種區域政府(regional government)的概念可以運用在跨鄉鎮縣市區或跨省地區(city-region or provincial region)。也可以成立特殊目的政府或機關(special-purposed bodies)。其經常可見的組合形態如大倫敦市特警區、大倫敦區消防與市民安全事務局等(Barlow,1991:5-7、

284-309)。此外，亦有部分學者倡言地方政府間的公共夥伴關係(public partnership)，為了地區的發展，應成立各種行政與經濟發展機關(regional administrations of government)，賦予特別權力；而這些地區性政府與機關也普遍在英國的蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭等地設立(King and Pierrre,1990:62-63)。這種地方政府間跨域合作的形式如結合公民社會資源動員網絡建立的概念，對臺灣地方政經社會的發展應甚有助益。

台灣中央與地方政府間垂直與水平府際關係的變化，受到民主轉型，亦即對抗型政黨政治的影響頗大。以往，在國民黨獨大時期，地方政黨對立並不存在，中央政府僅以行政命令即可指揮地方政府首長，地方政府首長對中央指令近乎言聽計從。但自黨禁解除後，政黨對立在地方形成壓力，地方首長基於選票的考慮，常向中央抗爭及爭權與爭錢，亦使得府際關係產生變化；甚至由於地方民選首長的短視與缺乏府際間合作的意願，也會影響府際與府會間的合作。

過去地方政府與議會常見到一些無效率(inefficient)、無反應(unresponsive)、不公正(unfair)、不負責(unaccountable)與不合作(uncooperative)的現象。這些地方政府的缺失，可以嘗試透過區域性、合作性、府際管理以及新公共管理的理論加以補強。一方面強調自治區內政府及議會內部管理技術、制度與文化的變革，另一方面則仍須加強地區內各小地方政府間的整合，藉

以倡導都會區內資源的共享，並消除縣、市的分裂，增強縣市政府的功能(Park,2000:129)。尤其較大區域內各地方政府間的合作或結合，可以減低單位的服務成本，擴大自治規模，減少重複服務的浪費，同時又可以促進政策協調(Park,2000:140)及各級政府間的合作、共同協力發展(趙永茂，2004b：9)。

參、台灣地方政府與政治的若干發展困境

由於我國地方民意代表(如縣議員、鄉鎮市民代表)素質普遍低落，以致於地方縣市議會等所制訂的規章難以達到一定水準，在政策上也大多是遵循中央法令，很少自訂；可見面臨地方治理、區域、合作與府際政府時代，台灣地方議會，甚至都會議會似乎仍有一段漫長的路要走。雖然公民社會與社會資本時代的來臨，會使代議者的角色面臨各種考驗，我們仍應勇於面對未來全球性的變革環境，有計畫提昇地方議員的專業與教育水準，並積極面對變革，主動變革，搭建更多市民社會參與公共事務的管道與平台，並以更全觀(holistic)及遠景的觀點，強化地方政府在發展議題上的導航角色(趙永茂，2004b：10-11)。

轉型社會政治體系的成長與改革主要係維繫在政府與政治領導人適應這些民主變遷環境的動機與決心(Bhatta and Gorzalez, 1998: 98)。顯然台灣地方議會仍有若干決定性結構(determined structure)有

待克服，但正如同英國中央與地方權力關係的發展一樣，還是先經過協商或諮詢期(1945-1970)再發展至治理期(1990-1995)(Rhodes, 1997: 114-117)。這種典範轉移，發展提昇的民主政治演化或分化現象(political evolution)，給予我們不少啟發。事實上台灣地方政治要從權力型、利益型政治，轉化成政策型、治理型政治，仍有待努力(趙永茂，2004b：11)。

如上所述，地方公共事務公私夥伴結構，包括政策網絡、委託經營管理與服務行動網絡等公共治理社會的建立，仍有其一定的發展環境與條件，包括地方自治權力與政府能力的發展狀況，各級政府之間府際關係與跨域管理等整合與夥伴型政府的發展條件，民間社會資本包括民間資本、組織、技術、公共承諾、知識、人力與物資的發展進程，都關係著公民社會與治理社會建構的成敗。尤其治理社會的建構與運作事實上也有其問題與限制，包括有限的參與動員、動員疲乏與過度動員、偏差動員、少數動員、參與冷漠與衝突成本等。臺灣在建立地方治理社會的初期，必然會面臨中央與地方政府分權與合夥、整合的困難，尤其是在一般縣與鄉鎮，地方政治與政府間整合十分困難，地方社會資本尚未發展成型，地方人民及其團體對公共事務的參與仍十分冷漠，參與能力亦有限，如何建構一個開放、透明與陽光的地方政治，以及如何發展分權、府際與跨域管理型地方政府，甚至發展成具有各類公共事務政策網絡與由民間參與公共事務

經營管理與服務行動網絡，仍有其階段性的困難。事實上依 Jamil E. Jreisat 對開發中國家建構治理社會的研究亦發現經社環境的落後、民間團體發展不足、政府責任與能力不足、地方社會的割裂與掠奪式統治(predatory rule)均是開發中國家建構現代治理社會的一般困境(Sampford,2002:1-11)。

基於政府行政行為公正、公開與符合民主程序的要求，及增進人民對行政之信賴，我國已於 2001 年 2 月公布《行政程序法》。要求各級行政機關在作成行政處分、締結行政契約、法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序中，公務員應自行應有之迴避(第 32-33 條)；同時應實施資訊公開(第 44-47 條)；及進行有關公聽程序(第 54-91 條及第 102-109 條)，顯現臺灣民主發展已進行到推動透明與陽光行政的階段。可惜的是只進行對行政計畫與作為的規範，對重大行政政策，乃至最重要的民意機關與立法等涉及人民重大利益及預算等分配的決策過程，開放參與機制仍顯有不足。

雖然公職人員財產申報法，公職人員利益衝突迴避法、信託法、信託業法、立法委員行為法、政治獻金法均已立法施行；但遊說法及政府資訊公開法尚未公布施行。尤其對政治壟斷、封閉權力的結盟腐化及非正式政治侵蝕公共資源最嚴重的地方議會及地方民選行政首長決策透明化機制均尚未建立。

事實上，即使立法委員行為法、公職

人員利益衝突迴避法、信託法及政治獻金法已制定並實施，但各政黨及立法院仍無具體實施的決心，成效非常有限。一樣仍處在形式立法、宣示性立法的階段，與先進民主法制國家透明、公開政治的發展仍有一段距離。尤其為求抑制地方政府與政治的封閉、非正式決策及利益分贓的現象，應及早建構縣市及鄉鎮市權力透明與陽光機制。並積極發展地方民間組織，並在立法與行政過程，開放各類公共政策論述(discourse)、參與管道(participation channels)和論壇(forum)等。必要時可視各地區的發展與領導(leadership)條件，以及社會資本與政治生態發展較佳地區，尤其縣市級及都市化地區，多推動、發展這些公民社會參與機能，並獎勵或鼓勵推動政策諮商、立法開放機制，擴大地方及社區對公共事務的關心與投入，以促進地方現有封閉與地下權力政治的逐步開放與轉移，結合社區與地方總體營造的合作基礎，開啟地方治理社會的發展。

如圖 1 所示，臺灣地方政治正處在派系政治、侍從政治、黑金政治、特權政治，以及封閉政治、權力壟斷政治、非正式政治以及腐敗政治與失能政府的生態中。從以上西方地方公民社會與治理政治體系的建立經驗可以得知，臺灣地方政治結構與過程，亟需及早建立權力開放政治、權力責任政治與權力能力政治等制度及機制，積極進行政府權力的演化與轉化，加強對地方政府的分權，及建構中央及地方政府間的合夥與整合機能，積極開放公共政策

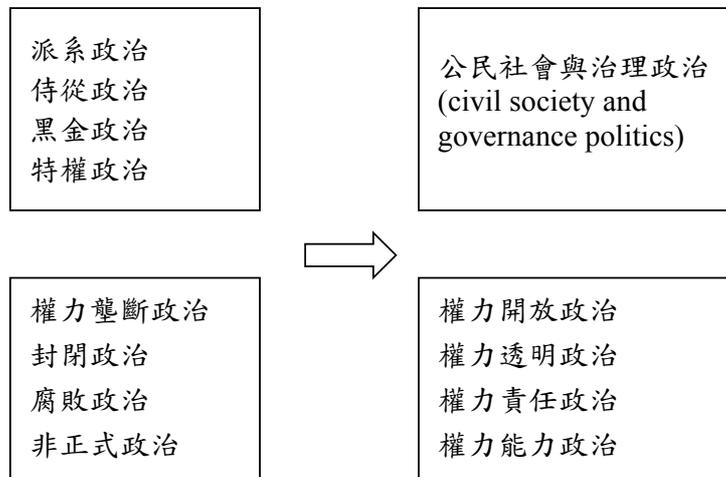


圖 1. 地方政治的轉型與發展

與立法過程，搭建各類公共事務論述管道與機能，同時進行後議會時代公民參與及公共治理社會的建構。

肆、台灣地方治理未來的發展方向

以台北地區為例，台北都會區為我國首善之都，台灣對外的國際窗口，國人對此地區的發展有極高的期待。但由於行政轄區幅員有限，土地、人口以及其他資源仍有不足，欲成為世界級競爭優勢的「全球城市」(global city)，尚有待從較長遠、達觀的角度規劃。尤其在面對全球化的衝擊和提昇城市競爭力的風潮下，積極研究擴大行政轄區範圍或採取較積極作為與其他地方政府建立策略性夥伴關係。

綜合而言，為克服當前推動都會區治理與跨域管理上幾個結構性困境，可考量在台灣各都會區政府採取領航型政策或計

畫的方式，以計畫導向推動各階段促進發展事宜，並以林布隆(Charles Lindblum)漸進主義為策略，及執行計畫之機動編組方式，推動各階段任務與計畫。希望能更有助於整合都會區內各政府及民間資源，並搭建區域內政府及民間在各方面共同發展的討論平台與管道，化解民間、政黨與立法、行政間的分歧，建立發展策略的共識，推動治理型政府。尤其還需要用心改造地方政府組織與人事、財務之評估與管理技術，不斷累積政府與政府間，以及政府與民間的合作管理經驗，才能有效推動治理型政府的發展。(趙永茂，2004a：9)

此外，如前所述，依據西方民主國家地方治理的理論與經驗，在未來地方治理與公共參與的發展上，宜重視下列問題：一、中央政府與各地區地方政府間跨域管理與合夥治理的組織與文化，亟待有計畫的推動與發展。

- 二、各級地方民選行政首長及民意代表有關跨域管理與合夥治理知識的推廣亟待進行，一般民眾與社會菁英有關公共治理與地方治理的知識與技術，亦需要大力推動。換言之，公民社會的形成，地方治理與公共參與的成敗為相當重要的因素，但地方治理與公共參與社會成功則取決於政治或公共領導與公民參與文化的形成。
- 三、在台灣部分都市化地區及地方特定社區，實際上已推動許多治理的制度與案例，有許多案例與制度也已相當成熟，並有一定的成效與特色，但是民間各類對政策意見的參與管道與平台，在推動之初即常常被以無效能、無效率，甚至新的分贓等理由加以阻礙或排斥，以致這些管道與平台機制的建立，仍有一定程度的被忽視。今後，仍應積極往公民參與社會建構的途徑上努力，一方面多與相關國際組織合作，請求協助與對話。另一方面，應積極建構這些管道與平台，並加強各類社會資源的動員，規劃發展各類義工參與行動體系，並努力發展這些行動體系介面的管理技術與知識，使管理型政府與服務型政府的實踐脈絡能更為深化與成熟。
- 四、雖然地方治理與公共參與在若干縣市政府與社區已有發展事實與基礎，但很多案例顯示，其地方治理與公共參與，無論是制度面、政治面或管理面而言均有非制度性、局部性、任意性、

公開性與透明性不足等問題；而且制度化仍然不足、深度與廣度不足、連結平台與管理機制不足，尤其監督性與評估性機制均有待繼續加強與推動。

■作者：趙永茂

現任：台灣大學政治學系教授

參考資料

中文資料及書目

趙永茂，2004a，〈臺灣都會治理之建構——地方政府與政治改造之分析〉，國立臺灣大學政治學系政府與公共事務研究中心，『議題與視野』公共事務論壇 II：都會區治理，93 年 5 月 21 日於台大社會科學院第四會議室。

趙永茂，2004b，〈地方議會的角色與轉變——地方政治與政府幾個發展趨勢的因應與調整〉，「慶祝高雄改制院轄市二十五週年，「民主化·全球化·議會角色」學術研討會」，高雄：中山大學政治學研究所與高雄市議會。

英文資料及書目

Barlow, I. M., 1991, Metropolitan Government. London: Routledge.

Bhatta, G. and Gonzalez III, J. L. edited, 1998, Governance Innovations in the Asia-Pacific Region: Trends, Cases, and Issues. Vt.: Ashgate Pub.

King, D. S. and Pierre, J., 1990, Challenge to Local Government. London: Sage

- Press.
- OECD, 2001a, Citizens as Partners: OECD handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: OECD
- OECD, 2001b, Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance. Paris:OECD.
- Orfield, M., 1998, Metropolitics. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Park, K., 2000, "Integrated Fragmentation: A New Local Governing Structure for the 21st Century." Open Public Administration Review.10:129-154.
- Rhodes, R.A.W., 1997, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Sampford, C. edited, 2002, Asia Pacific Governance: from Crisis to Reform. Burlington, VT: Ashgate.
- Stoker, G., 1999, "Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government", in G. Stoker (ed.), The New Management of British Local Government. London: Macmillan Press.

