

全球化下的地方政府「治理」： 理論挑戰與策略展望*

張其祿** 黃榮護***

摘要

隨著「全球化」新經濟時代的來臨，各國區域與區域之間的經貿、社會、文化往來益見頻繁。為了因應此一國際交流互動的新趨勢，不僅各國中央政府推出新的政策措施，就連地方政府也有其新的發展策略，其中最為重要的手段之一即是對其「治理結構」做出調整，以強化其與其他地方區域在經貿等各方面的合作發展。新的地方政府治理結構乃是一種「區域網絡」或「政策網絡」式的統治管理模式，其藉由區域網絡而發展出政策參與著間的合作夥伴關係；這種模式超越了以往傳統由「市場決定」或由「政府決定」的管理方式，甚至已被許多學者視為是地方治理的萬靈丹，可以解決絕大多數地方政府所面臨的政策課題。不過，這種看法卻有過度樂觀與武斷的可能，因為傳統的治理方法雖然有許多問題，但新的治理模式亦非完美無缺。本文因此將重新檢視與評估此一新的地方政府治理模式所可能面臨的問題與實施困難，並且將針對這些「治理失敗」的原因，研擬具體的因應策略與方法。

關鍵詞：治理、地方政府、全球化、治理失敗

* 文初稿曾發表於「城市外交暨全球治理學術研討會」，義守大學城市外交暨全球治理研究中心主辦（民國九十年十二月十五日，高雄）。本文作者在此特別感謝國立政治大學公共行政學系施能傑教授與空大行政學報匿名審查人的寶貴評論與斧正。

** 作者為美國南加州大學公共行政學博士。現任國立中央大學通識教育中心助理教授及東海大學公共行政研究所兼任助理教授。

*** 作者為美國南加州大學公共行政學博士。現任世新大學終生教育學院副院長，行政管理學系副教授。

（收稿：91年4月30日）（修正91年6月18日）（接受：91年7月1日）

The New Local Governance in Global Context : Theoretical Challenges and Strategic Development

Chyi-Lu Jang* Edward Huang**

Abstract

There have been repeated calls for a shift from a local government to a governance approach in general, and partnership in particular. There are impressive arguments for this shift especially in the contexts of globalization. Globalization refers to the increased connection among individuals, organizations and societies that were previously separated. Thus, local governments make decisions in global context rather than operating in isolation from the rest of the world. And it has become popular to advocate partnership and network arrangements. Such partnerships may be seen as new forms of local governance, which fit in with the imminent network settings and transcend both the government-driven and market-driven decision modes. However, the idea of partnership is often introduced without much reflection on the need to reorganize policy-making processes and to adjust existing institutional structures. This article discusses the ambiguity and failure of governance. This article indicates that although new local governance schemes are being proposed and explored, they still have to comply with the existing procedures in which they are imbedded. Governments especially are not

* Ph.D. in Public Administration, University of Southern California. Assistant Professor, Center for General Education, National Central University

** Doctor of Public Administration, University of Southern California. Vice Dean, School of Lifelong Learning, Shih Hsin University

prepared to adjust to governance arrangements. Several strategies are also proposed in order to realize the full potential of governance arrangements and public-private partnership.

Key Words : Governance, Local Government, Globalization, Governance Failure

全球化下的地方政府「治理」： 理論挑戰與策略展望

壹、緒論

隨著「全球化」新經濟時代的來臨，各國區域與區域之間的經貿、社會、文化往來益見頻繁。爲了因應此一國際交流互動的新趨勢，不僅各國中央政府推出新的政策措施，就連地方政府也有其新的發展策略，其中最爲重要的手段之一即是對其「治理結構」做出調整，以強化其與其他地方區域在經貿等各方面的合作發展〈Higgott and Payne, 2001〉。新的地方政府治理結構乃是一種「區域網路」或「政策網路」式的統治管理模式，其藉由區域網路而發展出政策參與著間的合作夥伴關係，這種模式超越了以往傳統的治理結構，它已不再是由上到下、中央集權的統治方式，也不是由公部門來做一切的決策與管制，而是一種區域與區域間對等、平行的合作模式，透過此對等的關係與公、私部門的協力發展及交流，以帶動本身之經貿、政治、社會、文化等各方面的發展〈Gamble, 2000; Kooiman, 2000, 1993; Peters and Pierre, 1998; Pierre, 2000; Rhodes, 1997, 2000; Smouts, 1998〉。

新的治理模式已在現代蔚爲流行，並且被普遍認爲優於傳統由「市場決定」或由「政府決定」的管理方式，甚至這種「分權合作」、「區域網路」、「公私協力」式的管理型態已被許多學者視爲是地方政府治理的萬靈丹，可以解決絕大多數地方政府所面臨的政策課題。不過，這種看法卻有過度樂觀與武斷的可能，因爲傳統的治理方法雖然有許多的問題，但新的治理模式也並不見得就是完美無缺。重新檢視與評估此一新的地方政府治理模式所可能面臨的問題與實施困難，將是本文第一個研究目的；如果這項治理方式確實有其執行的障礙，則思考是否有新的方法、策略可以做爲修正或補救，而這將是本文第二個研究目的。

基於上述，本文區分為以下幾個部分：第一部份為導論，此部分乃簡單介紹本文寫作目的與背景；第二部分討論「治理」到底是一種怎樣的地方政府管理模式；第三部份將探討此治理模式是否在理論或實務上會產生問題？若如此，又會產生什麼樣的問題？第四部分則探討在此新的治理模式問題下，該有如何的因應策略；第五部分為全文結論。

貳、全球化下的地方政府「治理」模式

在新世紀中，由於跨國經濟活動的發展、資訊通信科技的進步，以及活絡發達的大眾傳播等因素，已使所謂的「全球化」趨勢在世界各地如火如荼地展開（明居正，2000）。而在「全球化」的衝擊下，傳統國家的主權有逐漸削弱的趨勢，並且隨著跨國資本的移動及流動空間的形成（space of flows），一種全球化城市（global city）或世界都市（world city）的結構新風貌正逐步的浮現（Sassen, 1991; 夏鑄九，1998）。在這樣的趨勢發展下，傳統中央集權式的政經治理型態，如“政府”或“市場”，將均不足以有效回應來自於大環境中的問題與挑戰，起而代之的則是以地方政府「治理」（governance）為核心，以網絡式的管理與協力合作模式為基礎的跨區域間社會、經濟、文化的整合發展。

事實上，地方政府「治理」概念的提出，是為回應「政府失靈」（government failure）與「市場失靈」（market failure）所採取的一種模式。傳統上「政府做」或「私人做」的討論概念是基於「公私兩分」（public-private dichotomy）的零和概念，認為公部門與私部門的界線壁壘分明，決策不是由市場機制決定便是該由政府制定與執行。而主張以市場來解決一切的人認為市場是一種能促進交易的機制，使大家在公平自由的情況下讓資源配置最有效率，並且達到最大的利潤，這些市場機制的支持者更進一步認為政府干涉是一種壓迫的行為，造成分配沒有效率，並且侵犯市場與個人自由。至於主張由政府管控的人則是認為市場機制缺乏正義，將犧牲少數人權益，造成富者益富，窮者益窮的惡性循環，因此政府的管理與介入乃是追求公義的必然。當然以上二者均有其問題，

因為無論是政府或市場都有失靈的現象，「市場失靈」與「政府失靈」早已是經濟與政治學者所普遍公認的問題〈Offe, 1975; Wolf, 1978; Weimer and Vining, 1992〉。

新的「治理」模式則不抱持「不是政府，就是市場」的兩極化觀念。其所持的概念是各個政策參與者間分權、水平式的相互協調與合作關係〈heterarchy〉。這種新的方法認為必須要超越「公私兩分」的意識型態，揚棄傳統純粹由政府做或是市場做的概念，而是要用新的策略以取得市場與政府之間的合作與協調。其方法包括：人際之間的網絡建立〈interpersonal networking〉、組織間的協調溝通〈interorganizational negotiation〉、自我治理組織的應用〈self-governance〉、公私協力〈public-private partnership〉等等。總之，新的治理模式緊密串聯了公私部門，以使其達成共同治理〈co-steering〉、管制〈co-regulation〉與協力合作的政策目標〈Kooiman, 1993; Rhode, 1997; Peters and Pierre, 1998〉。

新的「治理」模式更在其立論的理性基礎〈rationality〉上超越了傳統上政府或是市場的治理模式。蓋市場治理的理性根據是一種「程序的理性」〈procedural rationality〉，目的在追求競爭程序的公平與資源配置方式的效率，但是卻不關切結果正義與否的問題；而政府提供則是基於「實質的理性」〈substantive rationality〉，其所追求的是政策目標的達成與社會公平正義的考量等。然不管是基於程序理性的市場，抑或是基於實質理性的政府都會碰到相同的問題，而這便是有限的理性〈bounded rationality〉、機會主義〈opportunism〉及財產權認定〈asset specificity〉等三方面的挑戰〈Coulson, 1997〉。因為全知的市場與政策相關資訊並不存在，白吃午餐或白搭便車的行為又將在所有集體行動中發生，而在財產權無法明確認定的情況下〈譬如所謂的共同資源 common-pool resources〉，資源將遭到過度開發與浪費。不過，新的治理模式卻是植基於一種「反思的理性」〈reflective rationality〉，這種理性將能使決策參與者有效克服前述實質理性或程序理性的障礙。新的「治理」模式將透過制度上的安排使政策參與者進行協商溝通，而透過這種建設性的對話關係，政策參與各造將逐漸凝聚共識、承諾與信賴，並進而減少對政策相關訊息缺乏的理性限制。此外，更由於政策各造長期

關係的建立，將可減少彼此間的投機行爲。最後，若大家皆能反躬自省與對話溝通，則能體認對共同資源保育的長期正面利益，並進而有效解決了財產權認定不明確的問題。總之，新的治理模式是基於多元對話與反省的理性，並非是單一權威層級節制式，亦或是個人獨斷獨行式的理性模式〈Jessop, 2000〉。

參、地方政府治理模式之挑戰與困境

一、治理模式失敗的原因〈Governance Failure〉

在吾人面對「市場失靈」與「政府失靈」的雙重困境下，新的「治理」模式幾乎已成為解決所有政策問題的萬靈丹，特別是當許多標榜與誇讚「網絡概念」、「自我治理」、「協力夥伴關係」的學術文獻如汗牛充棟般的充斥於政治、公共行政、企業管理等領域時，「治理」這項概念似乎已被完全的合理化與神聖化，無論是實務決策者，亦或是學術研究者因此常有可能會陷入一種對「治理」概念盲目崇拜的迷私，而缺乏對這項管理模式的審慎分析與評估。事實上，目前已有少數文獻提出對「治理」模式可能失敗原因的分析，並且可初步歸納為以下三點原因〈Jessop, 2000〉：

- 1.第一個原因是根源於資本主義本身的結構因素，蓋資本主義下的階級衝突始終存在〈譬如勞資雙方之衝突〉，以往「政府」或是「市場」的決策機制雖有處理這方面衝突的限制與不足，但新的「治理」機制也不見得就能有效化解這種階級間的對立與衝突。吾人如何能期待透過這種新的治理模式就能達成兩者之間的利益平衡呢？更甚者，「治理」機制經常可能只是提供了不同階級間另一個衝突的平台，創造了兩者新的競爭環境。若社會中的階級衝突已根深蒂固，則新的「治理」機制並不見得就能達成其所預期的功效。
- 2.第二個原因是因為以「治理」作為新的管理模式，其並非完全取代了舊有的政府管理模式，且其仍必須與政府管理模式之間保有很密切的互動關係。這種情形又可以分為三個部份來敘述：a. 在「政府管理」與新的「治理」機制

之間經常存有相互依賴的關係，如果新的機制要能使各造協力合作成功，則舊有的政府機制也必須要有意願能夠配合，並且可能是完全的配合與支持。b. 新的「治理」機制與舊有「政府」機制在對達成政策目標的時間觀點上經常有著衝突與不同的看法；新的機制須以更多的時間來建立協商者之間的關係，並進一步溝通協商，以達成共識，達成目標；然而對於舊有的政府機制而言，則認為這樣的協商與共識建立過程太過曠日費時，並且緩不濟急與缺乏行政效率。c. 政府本身對於新的治理機制的看法仍然主導、操控著新治理機制的運作，然政府可能基於政黨之私或本身的好處著眼，將左右新機制的公義性。

3. 第三個原因則是因為新的治理模式是一種「自我治理」的組織型態〈self-organization〉，這種型態的組織將遇到下列幾項問題的挑戰：a. 「自我治理」組織要完成自我治理事項，容易因面臨太多的協商對象、涉及的事務層面過於複雜，因而產生資訊處理能力不足的問題，並間接造成無法“治理”的困境，使要解決的問題根本得不到解決〈Malpas and Wickham, 1995〉。b. 自我「治理」模式需要人際間的協商〈interpersonal negotiation〉、組織之間的協商〈interorganizational negotiation〉，甚至是系統之間的協商〈intersystemic negotiation〉等等，而這些協商不但十分複雜，更有高昂的協商成本，因此經常導致治理協商的失敗。c. 自我治理組織經常須面對協商對象認定的問題，譬如政策協商參與者的代表性是否皆能兼顧？是否需要協商的各造都能參與？並且是否都找到正確的協商對象？d. 自我治理組織的目的是在建立政策參與者間的「協力夥伴」關係，但這項關係的建立卻極為困難。

總之，新的「治理」模式並非是地方政府提升經濟、社會發展的萬靈丹，除非其能先解決這項制度實施時所可能遭遇到的各種問題與挑戰，而在前文中所敘述的各種治理機制失敗原因，又可將其歸結為「網絡協商」與「夥伴關係」建立上的困難，為了更進一步了解這種困難，吾人將詳細分析於下一小節。

二、夥伴關係建立的困境〈Partnership Dilemmas〉

政策相關各造間的協力參與是地方政府新「治理」機制的核心，透過新的治理機制所要達成的目標就是提升地方社會政治、經濟、社會與文化等的發展。但協力夥伴間的關係並非單純且一成不變，由「博弈理論」觀之，至少可以區分為以下三種情形〈Dowding et al., 1995〉：第一，政策參與各造間的利益幾乎完全一致，此情況可稱為「完全協調的競賽」〈a pure coordination game〉。這種情況是協商的任何一方和其他協商者間皆無利益的衝突，協商的目的只是協調大家，讓所有參與者了解這件事，地方政府所須協調的內容在此情形下顯得相當簡單。以大台北地區興建垃圾焚化爐問題為例，若決定興建的地點是在大台北地區之外，台北區域的參與協調者將不會有利益方面的衝突。第二為「完全衝突的競賽」〈a pure conflict game〉，又稱為「零和的競賽」〈a zero-sum game〉：即一方之所得，即另一方之所失，這種情形將最難協商妥協。如上述垃圾焚化爐的興建問題，若決定將其興建在台北市內，則非市內區域 A 即 B，協商工作將產生相當的困難。第三，也是一般最常見到的情形，即政策參與各造間既存在衝突，但又有合作的關係，在博弈賽局中的情況便是所謂的「囚犯的困境」〈Prisoners' Dilemma〉，這種博弈競賽的結局可能會使所有協商者都得到正面的利益，但也有可能使所有協商者都得到負面的效果，而且其中將有很高的可能會產生白搭便車或機會主義的情形〈端視各造資訊情況〉，譬如雖然所有參與者都了解合作對大家都好，不合作則使大家都蒙受其害，但當所有參與者都無法預測其他對象會不會誠懇合作時，這將造成大家都不願意進行合作，以致其結果就是所有協商者都得到負面效益的結局。

基於上述，我們得知第二、三種情形將產生協商與協力關係建立的困難，然而第一種情形雖然單純許多，但在某些情形下，亦不見得就能建立穩固的「協力夥伴」關係，我們可將建立「協力夥伴」關係的困難分述如下〈Jessop, 2000〉：

1. 合作與競爭關係間的矛盾

雖然各造協力は希望能夠合作共榮，然除表面的合作議題外，其他方面

仍可能存在有競爭關係。當若碰到競爭的情形出現時，其間關係的取捨便成問題：是要完全無私的合作，還是要保留？是黨派之私重要，還是夥伴關係重要？尤其合作關係中若遇上大環境的高度變動、難以掌握時，投機主義興起，競爭關係可能完全超越合作關係。

2. 開放與封閉的矛盾

第二個困難是關於協力開放或封閉的問題。新的「治理」模式常會碰到一個難題，而那就是這種治理模式的精神是希望開放、接納更多的政策利害關係人參與協商，但開放愈多則利益、意識型態等將愈加複雜，或有些非必要者也進入協商，使得協商愈不容易，造成進退兩難的困境；若緊縮協商之門，則有些應納入協商者將無法進入協商之中，造成代表性不足，結果將也可能偏離公義。

3. 可治理性與管理彈性間的矛盾

第三個問題是可治理性與彈性間的問題。治理乃希望在協商過程中能找到更多參與者進行協力合作，但如前所述，協商參與者太多將會超出可管理的範疇，若不足則又會導致資訊的不足，喪失對環境的適應性及變遷性。因此一方面希望能多了解環境的資訊，另一方面卻又囿於治理能力的限制。

4. 責任與效率的問題

第四個問題為責任與效率的問題。新的治理模式往往產生一個問題，就是誰來負最後的責任，因為所謂的協商，乃有大家一起負責任的意義存在，但所謂大家一起負責任，意即大家都不負責任。若想避開此一弊端，讓少一點的參與者進行協商，以作有效率的決策，卻又違背此新的治理模式的協商精神。因此將造成責任不夠清楚，效率又不是很高的困境。

肆、地方政府治理策略之展望

誠如前文所敘述，新的地方政府「治理」模式亦有其限制與不足，特別是在「夥伴協力」關係的建立方面。而為了能彌補這些缺失，地方政府在應用新的

「治理」機制時，須進行審慎的執行策略規劃與評估。本節將從此一角度出發來進行分析。

在進行網絡式協力治理時，地方政府之所以需要有策略性規劃的原因是因爲整體資源有限，決策者在制定各種協力或合作決策時必須仔細考量達成決策目標的優先順序、影響決策成敗的關鍵因素、影響決策目標的環境相關因素、決策目標和內容是否因環境變遷而能彈性調整，以及決策手段間是否相互一致以達成目標等等。著名政策分析學者 Grover Starling 〈1988〉並按此引申出六項政策策略性規劃的原則，亦即 1. 集中性〈concentration〉，是指決策資源的分配應集中在策略性重點項目；2. 明確性〈clarity〉，是指決策目標需明確，目標與手段間關係需清楚；3. 變遷性〈changeability〉，是指決策設計能有一定彈性以因應外部環境的變遷與挑戰，具體的策略將可能包括建構一個彈性的組織結構〈flexible organization structures〉與積極的溝通網路〈active communication networks〉，亦或是強化成員的心理承諾感〈psychological commitment〉等；4. 挑戰性〈challenge〉，是指決策目標的擬定應稍高於目前執行機關現有的能力與資源，但並非是不合理的要求，以便能激發執行者的潛力；5. 協調性〈coordination〉，是指所有的決策手段之間能夠形成一個相互配合與協調的網絡，可彼此合作與支援；6. 一致性〈consistency〉，是指決策手段與手段之間必須能夠方向一致，沒有衝突的情況發生。而以上這六種原則又被稱作是政策策略性規劃的 6C 原則。

依照以上 6C 策略規劃原則，吾人可更進一步探索提升地方政府治理機制的策略方式：

一、地方政府治理須有夥伴協力關係建立上的優先順序

誰是地方政府協力合作的策略夥伴？當然這將隨不同的政治、經濟、社會與文化議題而有所不同，但是無論是什麼議題，地方政府都需要有協力夥伴關係建立上的優先順序，因爲這樣才能有效克服前文所述「不可治理」〈ungovernability〉的危機，蓋過多或不必要的參與者將癱瘓協力網絡的有效運作與參與者間的協商溝通。至於設定協力夥伴優先順序的方法則有賴各種政策分析

與評估的科學方法，但在某種程度上這也是一種選擇的藝術。

二、地方政府治理規劃應有明確的戰略與戰術目標

地方政府在進行治理規劃時，須有明確的戰略與戰術目標。雖然網絡治理的精隨是在建立與凝聚參與各造間的共識，但基於國家整體利益的考量，地方政府仍應有「治理」目標戰略與戰術的規劃。譬如，以城市外交的結盟網絡關係為例，其就可作為我國突破中共外交封鎖的一種戰略與戰術手段，又以我國加入世界貿易組織〈WTO〉後的全球經濟佈局為戰略著眼點，地方政府的網絡治理目標則應有因應 WTO 衝擊的妥適規劃。在地方政府有了明確的治理目標後，其「責任」自然就能被清楚的認定，而不會有前文所述治理網絡權責不清的弊病。

三、前瞻與挑戰性地方政府的治理規劃應有彈性並符合環境變遷

地方政府的新「治理」模式並非是所有問題解決的萬靈丹。事實上，許多問題的解決也許根本用不著所謂「網絡協力」的方式，譬如某些事務性與操作例行性的地方事務議題。依照著名政策分析學者 William N. Dunn 〈1994〉對政策議題的區分，可以劃分為以下三類，即「主要的政策議題」〈major issues〉、「次要的政策議題」〈secondary issues〉、「功能性的政策議題」〈functional issues〉與「事務例行性的政策議題」〈minor issues〉¹，其中各種議題都有其策略性〈strategic〉與操作性〈operational〉的面向，只是比例分配各有不同，比如主要政策議題的策略性層次就較高，操作性特徵就很少〈見圖 1〉。因此如果以新的「治理」模式來解決地方政府的主要政策性議題將比較能收到效果，而若是以

¹ 這些政策議題的區分，主要在於他們問題結構〈problem structure〉的良莠，主要政策議題涉及最高的政策戰略層次，決策者眾多、價值分歧、處理方案繁多、政策結果亦不明確與難以預測，是一種結構不良〈ill structured〉的政策議題。次要的政策議題則是與政策的重要戰術決策有關，也是比較屬於結構不良或結構式度〈moderately structured〉的政策議題。功能性的政策議題是屬於結構適度的政策問題，其所關切的焦點比較集中於一般性的政策事務。而最後是事務例行性的政策議題，決策者非常少、解決方案有限、參與者有高度共識、結果可預測並十分確定，是屬於結構良好〈well structured〉的政策問題，經常有標準作業程序〈sop〉可循〈Dunn, 1994〉。

「治理」模式來處理事務例行性議題，則將只會導致時間與成本的浪費，根本毫無政策效率可言。

地方政府的治理規劃應按其所面對的政策議題特性與所處的環境系絡做彈性的調整，而這種調整就在於對不同「網絡治理」模式之選擇與應用，蓋網絡治理的模式並非一成不變〈見表 1〉，地方政府應按其需要，審慎分析與“彈性”選擇應用。

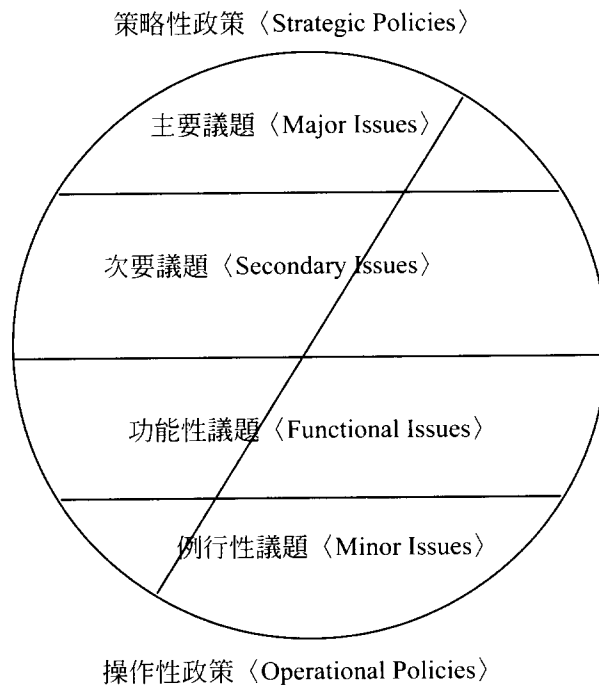


圖 1 政策議題層級圖〈Hierarchy of Types of Policy Issues〉

〈資料來源：Dunn, 1994〉

表 1 各種不同的政策網絡治理模式 〈Different Policy Network Models〉

	PC	IN	UC	PDS	ACF	GMM	Regime
參與者間的聯繫 Linkages between actors	封閉 Close	不良 Problematic	封閉或 建制化 Close institutional	變動 Variable	變動 Variable	依財源主導 Finance dominates	封閉 Close
整合的程度 Degrees of integration	高 High	不一定 Variable	高 High	不一定 Variable	不一定 Variable	高或低 High dev. Low other	高 High
參與者的價值觀 Values of actors	有共識 Shared	分歧 Distinct	有共識 Shared	專業至上 Prof. dominate	分歧 Distinct	發展至上 Develop. dominate	有共識 Shared
互動的規範 Rules of interaction	彼此同意 Agrees	彼此不同意 Not agreed	彼此同意 Agreed	彼此同意 Agreed	彼此同意 Agreed	彼此不同意 Not agreed	彼此同意 Agreed
利益的型態 Type of interest	共享 Shared	分歧 Distinct	共享 Shared	專業至上 Prof. dominate	分歧 Distinct	發展至上 Develop dominate	共享 Shared
參與者的實力 Resources of actors	平均 Equal	不平均 Unequal	不平均 Unequal	不平均 Unequal	不平均 Unequal	不平均 Unequal	不平均 Unequal
參與者數目 Number of members	低 Low	高 High	低 Low	低 Low	不一定 Variable	低 Low	低 Low
參與成員的持續性 Continuity of membership	高 High	低 Low	高 High	高 High	不一定 Variable	高 High	不一定 Variable
政策風格 Policy styles	不同 Vary	不同 Vary	相同 Same	相同 Same	不同 Vary	不同 Vary	不同 Vary
關聯的政府層級 Levels of government	一個 One	許多 Many	許多 Many	許多 Many	許多 Many	一個 One	一個 One

註：PC, Policy Communities 〈政策社群〉；IN, Issue Networks 〈議題網絡〉；UC, Urban Corporatism 〈城市合作〉；PDS, Professionally Dominated Subsystems 〈專家政策社群〉；ACF, Advocacy Coalition Framework 〈議題倡導聯盟〉；GMM, Growth-machine Model 〈成長模型〉；Regime, Regime Theory 〈區位發展理論〉

(資料來源：Dowding et al., 2000)

四、地方政府的治理規劃應有前瞻與挑戰性

地方政府的治理規劃應具有前瞻與挑戰性。地方政府須先能對其本身在大環境中的角色定為找到方向與著力點，如此才能有合理的「治理」協力規劃。就一個地方政府在大環境中的角色定為而言，正如同一個企業在其產業中尋找其策略地位的過程一樣，而所謂的「優勢、弱勢、威脅、機會」〈SWOT〉分析〈Thompson and Strickland, 1997〉將同樣可用於地方政府角色定位的界定與策略的發展〈見圖 2〉。地方政府應針對不同的議題對其本身所處的策略地位先做 SWOT 分析，譬如高雄市以打造「海洋首都」為未來願景及目標時，其就必須先要知道該市目前所具有的優點與弱點為何，並更要知道現在環境中的機會與威脅又為何，譬如我們如果發現高雄市內部各方面條件仍居東南亞港埠優勢，但是卻面臨其他鄰近國家海港城市的急起直追時，則我們可能就有必要調整現行港市發展策略，而朝向一個更為多角化的方向發展。

除了從大環境的整體面向來思索地方政府的角色定為外，地方政府的競爭力分析〈competition analysis〉亦可集中於其本身內部的特徵〈Ashworth and Voogd, 1990〉。譬如某一城市有 A~H 八項重要的特徵，則吾人可對這八項特徵進行主觀〈居民印象與感受〉與客觀〈服務或設施的實際提供情形〉的評比，若居民對該特徵的主觀評分低於其實際客觀得分，則該項都市特徵須被加強“行銷”，若反之，則應加強該特徵的提供，而唯有兩項分數皆為正數與一致時，才不需要政策介入〈例證請見表 2〉。

地方政府的競爭分析是地方治理規劃的基礎，唯有先了解本身，才能知己知彼，並進而在未來網絡協力關係中洞燭機先，了解環境與政策參與者間的動態變化，而這也是地方政府為克服前述協力關係中所可能遭逢的「合作」與「競爭」間矛盾的策略準備。

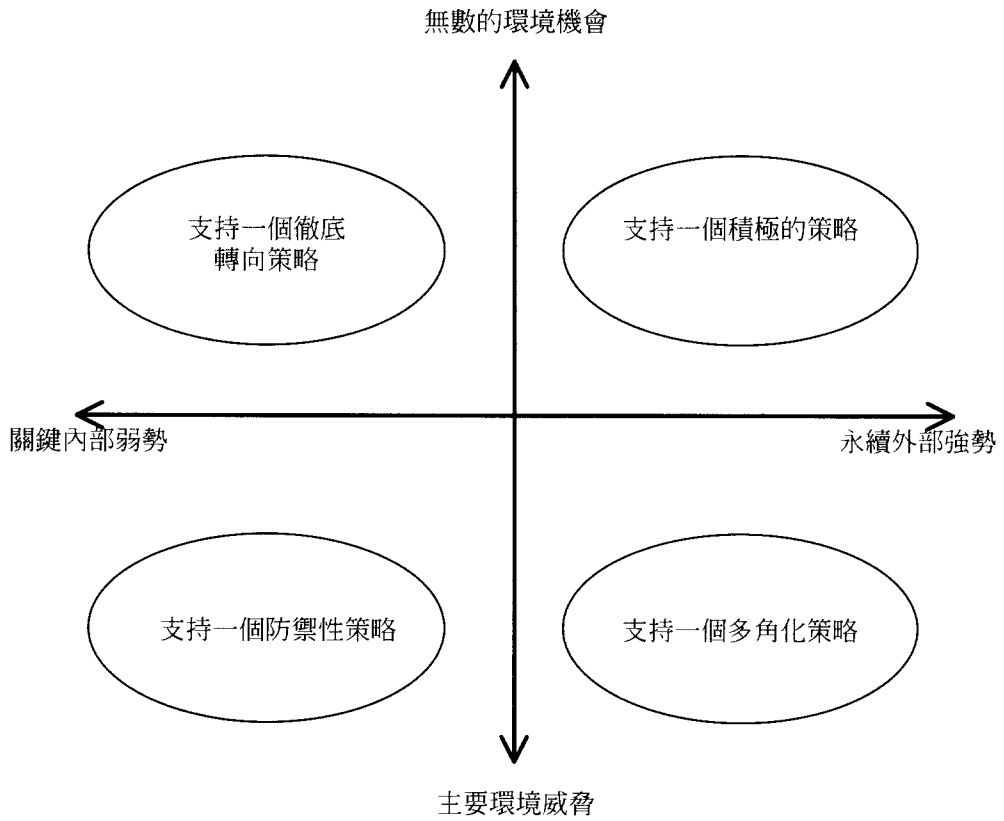


圖 2 SWOT 分析

(資料來源：Thompson and Strickland, 1997)

表 2 地方政府競爭能力的優弱分析例證

〈Example of Strength-Weakness Analysis〉

地方的特徵面向 〈Facets of the Town〉

	A	B	C	D	E	F	G	H
客觀條件 〈Potency〉	+/-	+	++	-	+	-	+	+/-
主觀印象 〈Image〉	+/-	-	+	+	+	+	-	+
因此 〈Therefore〉：								
行銷 〈Promotion〉		*	*				*	
生產 〈Product Level〉				*		*		*
不做為 〈Inaction〉	*?				*			

A= qualities of site 〈區位價值〉, B=transport infrastructure 〈基礎交通運輸條件〉, C=land cost 〈土地成本〉, D=possibilities of subsidies 〈財源籌募能力〉, E=attitude of authority 〈政府效能與態度〉, F=commercial contacts 〈商業發展情況〉, G=residential amenity 〈居住條件與適宜性〉, H=labor market 〈勞動市場情況〉

(資料來源：Ashworth and Voogd, 1990)

五、地方政府的治理規劃應協調一致

地方政府新的「治理」機制雖然超越了傳統以政府提供為主的模式，但正如前文所敘述，政府此一決策單位並未被完全取代，甚至新的「治理」模式的成敗還繫於政府對此一模式支持與否的態度。因此，地方政府的治理規劃應與政府或市場的決策機制取得平衡與協調，蓋不同治理機制之間應該是一種互補的關係，而非完全的替代關係。此外，為建立協調一致的協力治理關係，無論正式制度〈formal institutions〉與非正式制度〈informal institutions〉的安排都將有其重要性，因為正式的溝通協商機制雖然是一切協力關係的基礎，但信賴〈trust〉與互惠〈reciprocity〉關係這種非正式制度的建立，更是正式協商制度能良好運作的前提，所以在「協力網絡」中正式制度與非正式制度的協調一致將是地方政府新「治理」模式實施成敗的關鍵因素之一。

伍、結論

新的地方政府「治理」模式顯然也有其不足之處，而這說明了“治理不可能完美，失敗似乎是註定的結局〈governance is necessarily incomplete and as a necessary consequence must always fail〉”〈Malpas and Wickham, 1995, p.40〉。事實上，人類所創造的任何社會制度，無論是政府、市場，或是新的「網絡協力」治理模式都會有其限制與不足，尤其是隨著時代進步，人類社會現象與活動已日趨複雜，任何企圖去“治理或管理”的機制設計都不可能克盡全功與解決所有政策問題。對於新的「治理」方式，吾人因此須以更審慎的態度來評估它的可行性與實際效能，不能因傳統機制的失敗，就武斷認為新的方式一定較為優越。

唯有面對與接受新「治理」機制可能失敗的原因之後，吾人才能以更前瞻與務實的方式來處理治理問題，正如 H. A. Simon (1945) 的觀察，人類理性有限，我們不應期待有最好或唯一的治理機制，治理機制的選擇應該是問題導向，亦即視政策問題性質的不同，而選擇不同可被接受的〈satisficing〉治理機制。換言之，政府、市場、治理等不同決策管理機制並非有優劣上的“絕對”差別，其好壞的判斷應是基於其對某項政策問題解決效能的相對比較。

爲了因應全球化的衝擊與變遷，地方政府的治理策略應更多元與保持彈性〈a flexible requisite variety〉，蓋只有靈活權變〈contingent〉的治理策略，才能有效回應今日全球化治理的問題與挑戰。

參考書目

一、中文部分

- 明居正〈2000〉「全球治理：趨勢與侷限」，新世紀智庫論壇，第 11 期，36~42。
- 史美強、蔡伍軒〈2000〉「網絡社會與治理概念初討」，中國行政評論，第 10 卷，第 1 期，33~74。
- 蔡允棟〈2001〉「新治理與治理工具的選擇：政策層次的分析與整合」，21 世紀公共行政新思潮學術研討會論文集，東海大學公共行政系。
- 夏鑄九 譯：Manuel Castells 著〈1998〉網絡社會之崛起，台北：唐山出版社。
- 蕭元哲、黃維民〈2000〉「從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色與準備：以國際衛生政策領域為例」，新世紀智庫論壇，第 11 期，62~71。

二、英文部分

- Ashworth, G. J. and Voogd, H. (1990). *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*. London: Belhaven Press.
- Coulson, A. (1997). "Transaction Cost Economics and its Implications for Local Governance." *Local Government Studies*, Vol. 23, No. 1, 107-113.
- Dowding, K., Dunleavy, P., King, D., Margetts, H. and Y. Rydin (2000). "Understanding Urban Governance: The Contribution of Rational Choice." In G. Stoker ed., *The New Politics of British Local Governance*, 91-116. New York: St. Martin's Press, Inc..
- Dowding, K., Dunleavy, P., King, D. and H. Margetts (1995). "Rational Choice and Community Power Structures." *Political Studies*, Vol. 43, 265-277.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed.. Englewood Cliffs,

- NJ.: Prentice Hall.
- Gamble, A. (2000). "Economic Governance." In J. Pierre, ed., *Debating Governance*, 110-137. New York: Oxford University Press.
- Higgott, R. and A. Payne (eds)(2001). *The New Political Economy of Globalization*, Vol. II. Northampton, Ma.: Edward Elgar Publishing Ltd..
- Jessop, B. (2000). "Governance Failure." In G. Stoker ed., *The New Politics of British Local Governance*, 11-32. New York: St. Martin's Press, Inc..
- Kooiman, J. (2000). "Societal Governance: Level, Model, and Orders of Social-Political Interaction." In J. Pierre, ed., *Debating Governance*, 110-137. New York: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Malpas, J. and G. Wickham (1995). "Governance and Failure: On the Limits of Sociology." *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, Vol. 31, No. 3, 37-50.
- Offe, C. (1975). "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation." In L. N. Lindberg et al. (eds) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*.125-144. Lexington: D. C. Health.
- Peter, B. G. and J. Pierre (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration." *J-Part* (April), Vol. 8, No. 2, 223-243.
- Pieer, J. (2000). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). "The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from ESRC's Whitehall Programme." *Public Administration*, Vol. 78, No.4, 345-363.
- Sassen, S. (1991). *Global City*: New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press.

- Simon, H. A. (1945). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Smouts, M-C. (1998). "The Proper Use of Governance in International Relations." *International Social Science Journal*, Vol.115, 81-89.
- Starling, G. (1988). *Strategies for Policy Making*. Homewood, Ill.: The Dorsey Press.
- Thompson, A. A. Jr. and A. J. Strickland III (1997). *Strategic Management: Formulation, Implementation and Control*, 6th ed. New York: McGraw-Hill Company.
- Weimer, D. L. and A. R. Vining (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2nd ed.. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall.
- Wolf, C. (1978). "A Theory of Non-market Failure: Framework for Implementation Analysis." *Journal of Law and Economics*, Vol. 21, No. 1, 107-139.