

法政學報

---第十五期---

2002年12月

- 全球化與地方化中我國政府之組織變革與區域發展 仇桂美
地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究 呂育誠
地方治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制..... 劉坤億
地方政府之行銷研究 林博文
電子化政府的無障礙空間行政院直轄機關網站可及性評估.. 黃朝盟
府際間的財政關係與爭議以中央統籌分配稅為例 劉淑惠

「地方自治變革與地方政府功能提升學術研討會」論文集

淡江大學

公共行政學系

公共政策研究所

台灣 淡水
ISSN 1023-2230

法政學報

— 第十五期 —

目 錄

- 全球化與地方化中我國政府之組織變革與發展.....**仇桂美** 1
- 地方政府能力提升途徑之研究
— 中央地方關係的再定位..... **呂育誠** 29
- 地方治理機制的創新挑戰：
市場治理模式的功能與限制.....**劉坤億** 79
- 地方政府之行銷研究.....**林博文** 115
- 政府網路服務的新典範.....**黃朝盟** 159
- 中央與地方的財政爭議.....**劉淑惠** 191

Journal of Law and Political Science

No.15

Dec. 2002

Contents

- The Organization Reform and Region Development of Local Government
of R.O.C. in Globalization and Localization Kuei-Mei Chang 1
- The Study of Improving Local Government Ability and
Re-defining Central- Local Relation. Yue-Chang Lue 29
- Innovation and Challenge of Local Governance:
Functions and Limitations of the Markets Model Kun-I Liu 75
- The study of Marketing research in Local government
. Herbert Lin 115
- Accessibility of the Governmental Websites in Taiwan
..... Chao- Meng Huang 159
- The Fiscal Relationship Among the Various Levels of Government
..... Shu-hui liu 191

Published by
Department of Public Administration, Tamkang University
Tamsui, Taiwan

全球化與地方化中我國 地方政府之組織變革與區域發展

仇桂美*

摘要

Harvey & Haraway 認為地方化可視為全球化之結果，或甚至在特殊情境下的抵抗全球化之過程。Gibson-Graham 認為地方化具有適應情境之特質，非但不會威脅到全球化之支配性，且地方化可視為涵括在全球化過程中之一部分。但 Goulding 卻認為全球化之本質在經濟、政治、人權上，是一紅蘿蔔與棍棒之過程，當鼓勵某些國家參與全球經濟時，亦強迫它們改變了其內部之行為及標準。全球化是否必然走向民主化，全球化與民主化之平衡點的找尋，實耐人尋味。此亦為本文亟須探索的焦點之一。

分權是否走向民主化為本文探索的另一焦點。分權之爭論，主要集中在權力的地帶(zoning of power)或集中在不同層級政府間權力之分配。分權之類型(types)在建構一既大且多樣性之國家時，有助於平衡離心及向心

*開南管理學院公共事務管理學系副教授兼圖書館館長；中國文化大學政治系所兼任副教授；曾任考試院公務人員保障暨培訓委員會專任委員

之力量。故層級節制(hierarchy)在一組織中，既可能強化合作行為，亦可能形成監督及激勵之失敗。且層級節制組織之分權，無可避免地最後政治領導者更須監督，尤其是來自地方壓力之監督，地方常會惡化了次級團體關係及忠誠度之問題。Kaufman 指出叢林服務(forest service)的人事重分配，顯示了這些忠誠性的競爭，甚至提供了很強力的選擇機制。值得思考的是何種權威機制才能反映中央及地方之力量？反映地方利益的機制與中央同，亦勢必須監督體制。就某種角度言，分權強化了官僚體系之自主性(autonomy)，減少了組織運作中國家監督之角色。

故如何經由組織變革與發展以提升績效管理，將是本文探討的第三個焦點。基於分權而產生之地方政府組織型態至多，其中又以都市政體理論(urban regime theory)，在全球化風潮中最引發爭辯。在五〇至六〇年代間其與多元社區權力發展有關。Lindbloom 認為，在資本主義國家的政府，多經由商業領導者在市場系統中以決定經濟成長，而政府之角色是受限制的。Stone 認為經由權力面向予各種不同團體相當長時期之利益或不利益，此種運作如係完全對事不對人(impersonal)，並深入社會結構層，即可謂之系統。Stone 並認為都市政體是政治過程中之普遍控制及經濟上之私人控制，兩者間調節的有機體。基本上，都市政體理論是不符合社會主義的，市場經濟才是最可能的社會型態，政體是在良好市場社會中的一重要結構。此相關爭辯，將經由本文深入探討以為釐清。

基於反思的理性，自我治理的組織(self-organization)型態已不可避免地成為主流型態，除了須建立相當的各種協調機制外，政府間、政府法人團體間，既競爭又合作充分互動之夥伴關係的形成，亦必不可缺。有關 Bergson 的辯證進化論及組織發展等相關學者的理論亦頗值探討。我國如何經由地方化之組織變革與發展以與全球化接軌，將是本文深入探討的第

四個焦點。

最後，本文並將經由對歐洲地方政府組織現階段之整合趨勢，美國地方政府之持續分裂但漸緩之趨勢，作一驗證性之比較，以提出兩岸未來地方政府組織分裂或整合趨勢不同之探討。此外，日本經由縣帶動市組織之發展；美國之特區數量繁多各有其特色；而中國大陸之市管縣體制顯與他國有別；我國之行政區劃法雖尚未通過，但地方政府組織之發展走向應如何調整，在面臨全球化衝擊中應如何因應並經由地方化以與世界各國政經之接軌，並擠入國際社會生存競爭之林，實為本文最後關鍵焦點之所在。

關鍵詞：全球化、地方化、組織變革、組織發展、都會區、市、績效管理、自主性、都市政體理論、自我治理組織、行政區劃、開發區。

前言

自國發會後府際監督與地方權限自主、地方政府層級多寡與行政區別、地方政府組織結構及地方財政窘困如何因應等向為議論焦點。在邁向二十一世紀的資訊世紀之當下，我國雖國情特殊，但亦很難自外於國際社會全球化之風潮。地方政府在面臨全球化風潮之襲捲下，單一國中央集權之政體能否因應全球化都市之走向及區域間社、經、文之聯盟型態，頗值思慮，下文將分論之。

壹、相關民主國家地方政府組織變革之趨勢

一、英國

英國至二〇〇一年底其行政區(region)服務之機構主要為工商局(department)；教育及技術局；地方政府及行區運輸局；環境、食品及農村事務局；家庭辦公室；文化、媒體及運動局；健康局；及晚近新設之工作及養老金局。基於近年英國行區治理問題頗多，其割裂的(fragmented)特質導致貧乏之公共政策結果(outcomes)。故經由內閣辦公室(Cabinet Office)檢視中央政府在地方及行區之角色，而執行者為績效革新單位(Performance and Innovation Unit,PIU)。在就業、健康、教育等方面，於匯合(join-up)政府須更多之努力以整合不同之政策創制(initiatives)，以提升就業率及邁向繁榮之社會。

英保守黨政府一九九四年之前進(GOs)方案，提供了中央政府

在行區活動更好的焦點。為了監督前進方案，在績效革新單位薦介下，於二〇〇〇年成立了行區統合單位(Regional Coordination Unit,RCU)，主要是監督政策創制。而之前的一九九九年，為強化行區政府，已先產生了行區發展機構(Regional Development Agencies,RDAs)。然不論是績效革新單位或行區發展機構均係為了提升社會及經濟福利。

此由行區發展策略中包含了經濟、運輸、空間發展、垃圾、犯罪、住宅、文化、鄉村(rural)發展計劃策略；甚至歐洲基金等可看出攸關行區生活圈之共同資源整合至為重要，尤其使行區成為一高度企業性之經濟體更是努力之方向。^{註一}

二、美國

民主國家除了英國外，聯邦國之美國近十年來都會(metropolitan)及都市(urban)之問題多與經濟及空間發展有關。經濟之差異導致財政之落差，造成都會分離(segregation)、都市貧困等問題。較諸十年前著重都市計劃及管理、公共服務之財政等問題，顯然焦點已有所轉移。基本上，在美國地方公部門之割裂是持續的。九〇年代，在都會區(metropolitan regions)之市(municipalities)未受發生在歐洲國家合併趨勢之根本改變的影響，反倒自七〇年代始終持續增加中。但自一九九二年後，地方政府市之增加亦開始趨緩。至地方公部門之割裂程度，若以一九九七年為例，見表一。

註一：John Tomaney, "In What Sense a Regional Problem? Sub-national Governance in England," *Local Economy*, Vol. 17, No.3 (Routledge: Taylor & Francis Group, 2002),

表一：一九九七年美國地方公部門之割裂程度

都會區 (metropolitan area)	中心縣之名稱 (name of central county)	縣之數目 (counties)	市之數目 (municipalities)	地方政府之數目 (number of local governments)	十萬以上居民 之地方政府 (local governments by 100,000 inhabitants)	特別區當局 之數目 (special districts authorities)	十萬以上居民之 地方政府 (SDA by 100,000 inhabitants)
東北(North-East)：		22	895	917	8.9	935	8.8
Boston	Suffolk	8	129	137	4.6	305	9.3
Philadelphia	Philadelphia	8	354	362	7.3	296	6.0
Pittsburgh	Allegheny	6	412	418	17.6	334	14.0
中西 (Midwest)：		72	1,681	1,753	9.9	1,102	5.9
Cincinnati	Hamilton	12	198	210	13.1	101	6.3
Cleveland	Cuyahoga	6	196	202	9.0	54	2.4
Detroit	Wayne	6	212	218	5.0	44	1.0
Indianapolis	Marion	9	273	282	18.9	220	14.7
Kansas City	Jackson	11	171	182	10.8	231	13.7
Milwaukee	Milwaukee	4	90	94	6.4	48	3.3
Minneapolis	Hennepin	13	331	344	12.4	97	3.5
St.Louis	St.Louis City	11	210	221	8.7	307	12.0
南(South)：		77	613	690	2.6	1,110	4.2
Atlanta	Fulton	20	107	127	3.6	108	3.0
Baltimore	Baltimore City	6	20	26	1.1	55	2.2
Dallas	Dallas	8	145	153	5.0	98	3.2
Fort Worth	Tarrant	4	60	64	4.2	27	1.8
Houston	Harris	6	79	85	2.2	669	17.6
Miami	Dade	1	27	28	1.3	6	0.3
Norfolk-Virginia Beach	Virginia Beach City	6	11	17	1.1	15	1.0
San Antonio	Bexar	4	33	37	2.5	32	2.1
Tampa	Hillsborough	4	35	39	1.8	51	2.3
Washington	Washington D.C	18	96	114	2.5	49	1.1
西(West)：		24	285	309	1.7	1,466	8.1
Denver	Denver	4	31	35	1.9	378	20.2
Oakland	Alameda	2	32	34	1.5	142	6.4
Phoenix	Maricopa	2	32	34	1.2	105	3.8
Portland	Multnomah	6	56	62	3.5	163	9.3
Sacramento	Sacramento	3	13	16	1.1	221	14.9
San Diego	San Diego	1	18	19	0.7	113	4.3
San Francisco	San Francisco	2	32	34	2.1	111	6.7
San Jose	Santa Clara	1	15	16	1.0	42	2.6

Seattle	King	3	56	59	2.6	191	8.5
總計		195	3,474	3,669	5.4	4,613	6.2

資料來源：Bureau of the Census, Census of Governments, 1997.

由表一可知，都會區中，東北都會區地方組織割裂情形最為明顯－市最多；特別區當局之數目亦最多。此外，雖中西都會區之市亦多，割裂情形十分明顯，但其特別區之比例較東北都會區少許多。在西都會區，地方公部門之特別區割裂情形亦十分明顯。大致言，一九九二至一九九七年間特別區增加頗多，約達 9.9%；市成長趨緩 0.2%。特別區成為真正之自主政府的實體，在割裂之地方公部門間扮演了重要之角色。^{註二}

三、日本

在日本都市之發展是在國家政府理性方向之主導下，經由公共政策之規劃支持使其法人化。七〇年代因國家財富之成長有助於改善府際關係，故中央更加分權予市(municipalities)、特別是大城市(large cities)，中央並引導市之特殊長程規劃邁入更多的國家廣泛政策規劃。Aichi 縣(prefecture)即是中央經由垂直整合發展計劃幫助主要城市提升的最好例子，解決了就業的問題。

依一九五〇年的廣泛國家領土發展法(the Comprehensive National Land Development Act)，日本政府須定期提出一廣泛國家發展計劃。一九九八年三月由國土局(National Land Agency)草擬，內閣總理採用之二十一世紀大計劃(the Grand Design for the 21st Century)，是日本第五個當代國家政策計劃，其特別強調再發展及

註二：Jean-Pierre Collin; Jacques L'veill'ee; Claire Poitras, "New Challenges and Old Solutions : Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions," Urban Affairs Association, Journal of Urban Affairs, Vol. 24, No.3 (Boston, Massachusetts : Blackwell Publishing, 2002), pp.321-322.

維持主要城市之經濟社會的生命力。若以 Aichi 縣為例，其大市如 Nagoya 有較少程度之發展計劃彈性；中市如 Toyota 及 Toyohashi 則自己享有較多引導彈性之發展計劃；小市、鎮(towns)、村(villages)，Aichi 縣政府在草擬市主要計劃上，扮演更具監護性之角色。^{註三}

由上述得知，不同國家其地方政府所處之組織變革階段，各有其不同之處。歐洲出現整合階段時，美國卻邁向持續之割裂，雖有減緩之趨勢，但與歐洲國家各有其不同之國情與條件。日本雖中央主導了某些計劃，但績效化、法制化之脈絡清晰可辨。在地方組織架構上，日本經由縣帶動市之發展，與美國之特區、英國之行區，各有其不同之特色。如同中國大陸之市管縣，最終均為解決城鄉發展落差，提升國家競爭力，解決就業、健康、住宅等問題。唯在變革過程中，有經由正式組織調整、有經由任務編組之組織、有經由法令計劃建制者，因不同情境配置了不同比重，而有不同之走向，但大體上，都會、市、區在地方政府中所佔的數目、所扮演之角色在民主國家組織變革中是至為重要的。

貳、全球化、地方化與地方政府之組織變革

一、全球化、地方化與民主化

全球化應由何者主導？其成本效益如何分配至不同國家、地區、人民以維護公平的精神？均頗值得思考。全球化與世界銀行

註三：Andrew James Jacobs, Integrated Development Planning, Supportive Public Policies, and Corporate Commitment: A Recipe for Thriving Major Cities in Aichi, Japan," Urban Affairs Association, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 24, No.2(2002), pp.181-182.

及國際貨幣基金的觀念有關，全球化之動力源於資本家擴充市場之邏輯及資本與生產力之國際整合。新古典經濟典範之經濟發展強調自由商業利益及不受限制之財貨服務流通，主要是在工業化國家及二次世界大戰後之國際機構，經由經濟發展以帶動窮困地區，以有助於後殖民國重建經濟。

實全球化不止是經濟過程，亦是一政治過程，更是社會及文化之過程。就政治過程言，建立在權力、支配及從屬關係上，當今國際組織及跨國公司法人寫下了許多全球化規則。Harvey & Haraway 認為地方化可視為全球化之結果，或甚至在特殊情境下的抵抗全球化之過程。^{註四} Gibson-Graham 認為地方化具有適應情境之特質，非但不會威脅到全球化之支配性，且地方化可視為涵括在全球化過程中之一部分。^{註五} 但 Goulding 卻認為全球化之本質在經濟、政治、人權上，是一紅蘿蔔與棍棒之過程，當鼓勵某些國家參與全球經濟時，亦強迫它們改變了其內部之行為及標準。^{註六}故全球化是否必然走向民主化，全球化與民主化之平衡點的找尋，實耐人尋味。

二、地方政府之組織變革

就組織分化整合關鍵之分權言，政府市場理論及新公共管理分權之利弊互有爭論。Peters 認為分權之實施會產生更多之資訊及決定；又會導致浮誇的財政限制，產生多元主義之風潮。Allard 認為分權阻礙政策之一致性，導致破壞性的競爭。Miller 認為實施

註四：D. Harvey & D. Haraway, "Nature, Politics and Possibilities : A Debate and Discussion with David Harvey and Donna Haraway, "Environment and Planning D : Society and Space, Vol. 13(1995), pp.507-508.

註五：J. k. Gibson-Graham, "Querying Globalization, "Rethinking Marxism, Vol.9, No.1 (1997), p.1.

註六：Subhabrata Bobby Banerjee and Stephen Linstead, "Globalization, Multiculturalism and Other Fictions : Colonialism for the New Millennium?"Organization, Vol.8, No.4 (London : Sage Publications, 2001) p.695.

分權易造成缺乏協調。大體言，分權之爭論，主要集中在權力的地帶(zoning of power)或集中在不同層級政府間權力之分配。分權之類型(types)在建構一既大且多樣性之國家時，有助於平衡離心及向心之力量。故層級節制(hierarchy)在一組織中，既可能強化合作行為，亦可能形成監督及激勵之失敗。且層級節制組織之分權，無可避免地最後政治領導者更須監督，尤其是來自地方壓力之監督，地方常會惡化了次級團體關係及忠誠度之問題。Kaufman 指出叢林服務(forest service)的人事重分配，顯示了這些忠誠性的競爭，甚至提供了很強力的選擇機制。^{註七} 值得思考的是何種權威機制才能反映中央及地方之力量？反映地方利益的機制與中央同，亦勢必須監督體制。就某種角度言，分權強化了官僚體系之自主性(autonomy)，減少了組織運作中國家監督之角色。

基於分權而產生之地方政府組織型態至多，其中又以都市政體理論(urban regime theory)，在全球化風潮中最引發爭辯。在五〇至六〇年代間其與多元社區權力發展有關。Lindbloom 認為，在資本主義國家的政府，多經由商業領導者在市場系統中以決定經濟成長，而政府之角色是受限制的。Stone 認為經由權力面向予各種不同團體相當長時期之利益或不利益，此種運作如係完全對事不對人(impersonal)，並深入社會結構層，即可謂之系統。Stone 並認為都市政體是政治過程中之普遍控制及經濟上之私人控制，兩者間調節的有機體。^{註八} 基本上，都市政體理論是不符合社會主義的，市場經濟才是最可能的社會型態，政體是在良好市場社會中的一重要結構。

馬克思主義是不重視政體理論的，因為在自由民主之社會於

註七：Andrew B. Whitford, "Decentralization and Political Control of the Bureaucracy," Journal of Theoretical Politics, Vol. 14, No.2 (London: Sage Publications, 2002), pp.174-176.

註八：C. N. Stone, "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach," Journal of Urban Affairs, Vol. 15(1993), p.15.

商業目標及民主需求間常呈現緊張關係。Stone 之觀點缺少了對經濟傾向及這些傾向如何影響地方政治之解釋。故 Stone 認為政策發展是經濟重構之反映，我們卻無法知道經濟重構是否是影響政治組織的原因。動態之經濟重構增加對為何商業持續支配政體，為何成長不平等及為何能吸引其他團體在一持續之基礎上進入政治過程的相關解釋，實在是頗為有限。^{註九}

若從分權政體以外之都市服務分配之模型(patterns)言，一般可分成基層模式(underclass model)、政治模式及官僚決定規章模式，在不同城市，不同時間，會有不同之服務分配模型。Stone 的系統權力理論認為城市官員更能與上層偏好同調，因他們具經濟及政治資源，控制了城市重要經濟基礎及高公民能見度地位之私人組織。Meier, Stewart, and England 認為官僚決定規章模式，當規章阻礙了基層或選舉影響時，將會決定政策。而官僚決定之結構則產生了官僚基於政治或層級分配服務的機會。^{註一〇} Lee 進一步認為不同之服務型態(types)會產生不同之官僚決定結構的模型，其所需之條件比層級或政治變項對決定服務分配而言，更為重要。^{註一一}若以民主行政之典範言，Lee 的觀點有其時代性之意義。

由諸多學者之言得知，社、經、文化條件在在均影響地方政府組織結構型態與變革，看不見的一隻手才是面臨全球化衝擊時，各國地方政府自處之道。一味執著於政府公權力之強制性或市場經濟機制之自動調整，均過度簡單化了自變項與依變項間之關係。但若做為一個民主國家的地方政府，是很難不具備相當的社、經、文條件，而能成就其地位的。基於反思的理性，自我治

註九：Jonathan S.Davies, "Urban Regime Theory: A Normative – Empirical Critique," Journal of Urban Affairs, Vol.24, No.1(2002), p.9.

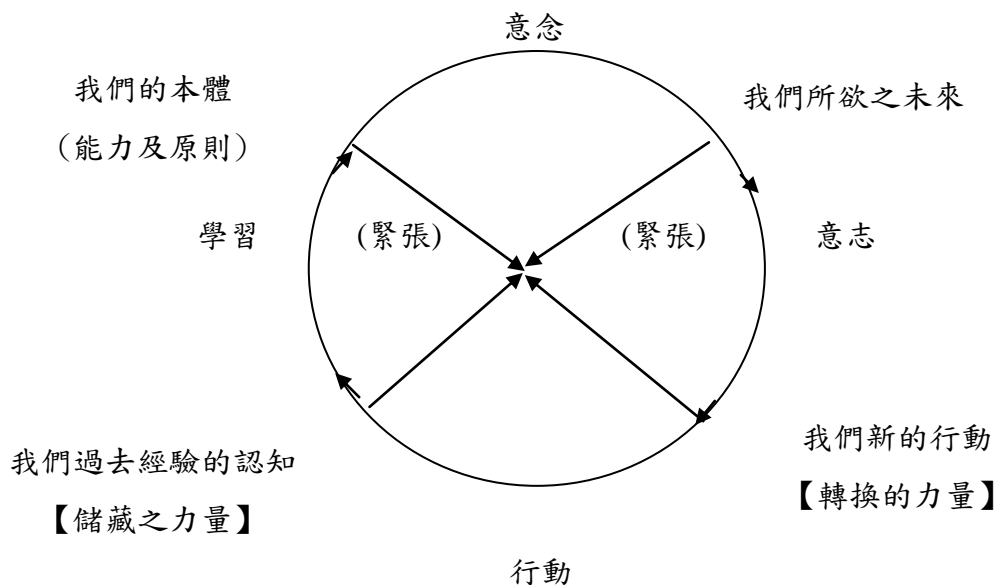
註一〇：K. J. Meier; J. Jr. Stewart; R. E. England, "The Politics of Bureaucratic Discretion: Education Access as an Urban Service," American Journal of Political Science, Vol. 35 (1991), p.155.

註一一：S. J. Lee, "Policy Type, Bureaucracy and Urban Policies: Integrating Models of Urban Service Distribution," Policy Studies Journal, Vol. 22 (1994), p.22.

理的組織(self-organization)型態已不可避免地成為主流型態，除了須建立相當的各種協調機制外，政府間、政府法人團體間，既競爭又合作充分互動之夥伴關係的形成，亦必不可缺。然必須考慮的是在某些資源近乎零和競賽之情況下，在政黨、派系利益糾葛下，在國際社會大環境之高度衝擊下，競爭及合作間平衡點之找尋，恐非易事，此即地方政府組織變革所面臨的生存發展之道。

參、地方政府組織變革與組織發展之關係

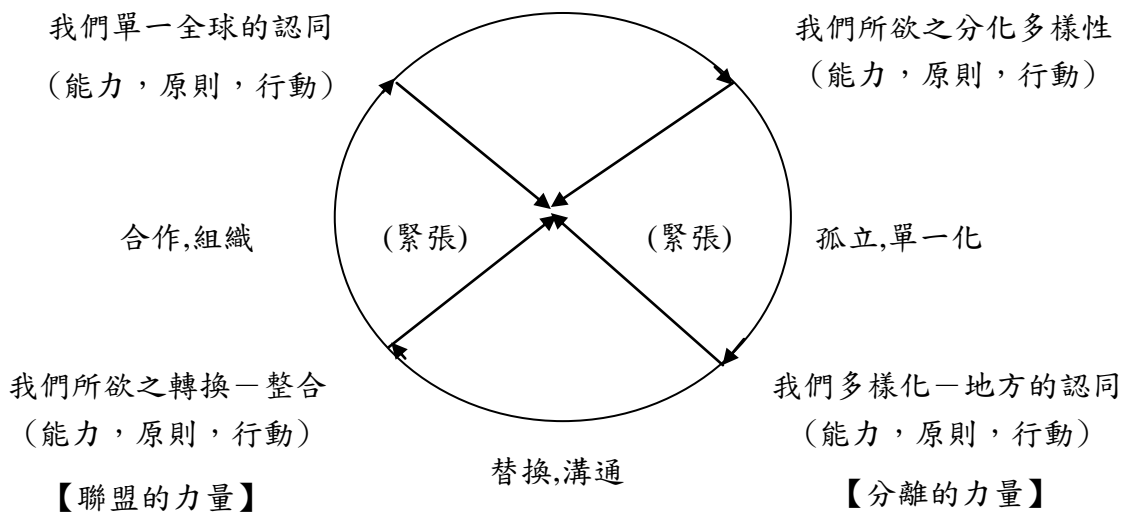
就組織之變革與發展言，Bergson 的本體論(ontology)，產生辯證之進化(dialectical evolution)及組織發展(OD)，Bergson 的後設哲學包含個人層次生命循環之前景、進化之前景及目的之前景。Weick 認為 Bergson 的理念可用於世界組織上。至如何產生辯證進化，見圖一。



圖一：創造性的辯證進化：轉化而成(becoming)

資料來源：Roland Calori, "Organization Development and the Ontology of Creative Dialectical Evolution," Organization, Vol.9, No.1(2002), p.144.

由圖一可了解我們需要空間，使意念成為所欲之未來，並完成我們的行為；而時間則是完成此開放之螺旋圈(spiral loop)所必需。在產生辯證進化之相關性方面，Bergson 的觀點見圖二。



圖二：創造性的辯證進化：相關性

資料來源：Roland Calori, "Organization Development and the Ontology of Creative Dialectical Evolution," Organization, Vol.9, No.1(2002), p.145.

圖二的動態相關性架構中，我們的單一全球認同與多樣化地方認同呈現緊張對立。調和我們所欲之分化及多樣化，必須經由競爭及單一化之刺激。而多樣化之地方認同變成單一全球認同，須經我們所欲的轉換－整合之調和階段，此階段須有替換、溝通及合作、組織化的過程。至我們所欲之轉換－整合可視為一合法化的過程或在某些多樣化地方認同上之某些價值的承認。基本上，Bergson 的辯證架構是建立在單一全球認同上，此又與所欲之分化多樣化、多樣化地方的認同及所欲之轉換整合三個概念形成創造性的進化論。其基本假設為組織發展是來自組織能力，組織能力來自組織成員的辯證過程。組織成員創造性進化的內化原則，經由他們彼此間長期互動，以刺激組織發展。^{註一二} 管理者內化之創造辯證進化原則，在強化知識整合及因此地組織發展中，將可設計組織形式及引導策略之爭辯。如此，他們將可創造後設彈性(metaflexibility)之條件。^{註一三}

在區域發展方面，以中國大陸為例，全國已形成了若干經濟區與產業帶。六大經濟核心區為遼東半島地區、京津塘地區、山東半島地區、以上海為中心的長江三角洲地區、閩南廈門漳州泉州三角地帶、珠江三角洲地區。這些地區在帶動全國經濟發展、推動產業經濟的高度加工化及知識技術密集化發揮重要作用。然地區經濟發展中，亦應注意諸多問題，如居民收入差距擴大、地區間重複建設、產業結構趨同與產業結構不合理並存、宏觀調控體系不健全、調控職能嚴重削弱等地區發展差距懸殊的現象。^{註一四} 故如何解決地區發展之失衡及促進整體之地方政府發展，此即所謂之平衡發展理論。平衡發展主要是指在產業發展方面、區域間

註一二：Roland Calori, "Organization Development and the Ontology of Creative Dialectical Evolution," *Organization*, Vol.9, No.1(2002), pp.144-147.

註一三：Henk W. Volberda, "Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments," *Organization Science*, Vol.7, No.4(1996), p.359.

註一四：徐逢賢，跨世紀難題-中國區域發展差距(北京：社會科學文獻出版社，一九九九年

或區域內部各地區間保持同步發展。

此外，不平衡發展理論承認區域間發展不平衡的現實面，主張一部分地區率先起飛，使其經濟快速成長再帶動次發達地區，尤其強調的是經濟效益目標的突顯，其著重生產要素及基礎條件較好的地區予以政策優惠。有關不平衡理論之模式甚多，如梯度推進模式，認為區域經濟的發展盛衰，主要取決於該地區產業結構的優劣與轉移，而產業結構的優劣又取決於地區各經濟部門，特別是主導專業化部門在工業生命週期中所處的階段。且由科技進步引致創新的新產品、新技術、新思想以及新的生產管理與組織方法等，多發源於高梯度地區，其對周圍地區的經濟發展，也將造成地區間的兩極分化，故適用上有其高度風險。^{註一五}

至於區域經濟發展中的輻射理論，有四項特色，1.輻射是一個雙向的過程，不同能量的物體相互輻射；2.輻射的結果是隨著能量的傳遞而逐漸拉平物體之間的能量；3.一個物體的能量只要高於周圍其他物體，淨輻射出去的能量數量就大於自然吸收的能量數量；4.兩個物體距離越近，能量輻射越大。而區域經濟發展中的輻射媒介，主要為道路、交通、資訊等所決定的市場一體化水平，直接影響輻射之有效性。在輻射過程中，資本必然向投資效率高的地區流動。初期，中心城市資本的邊際效益較高，資本由周邊地區向中心城市流動；相當時段後則會出現返流現象。故長遠以觀，資本在中心城市與周邊地區之間的流動不僅有利于中心城市的經濟發展與現代化進程，而且也有利于周邊地區的經濟發展與現代化進程。中國大陸目前即採用此種理論，惟值得注意的是，人才的流動有別於資本的流動，需要較長的時間及較大的成本。基本上，輻射理論特別強調市場機制，在經濟發展及民主化進程

九月)，頁 12 至 14。

註一五：厲以寧主編，區域發展新思路-中國社會發展不平衡對現代化進程的影響與對策(北京：經濟日報出版社，二〇〇〇年一月)，頁 5 至 7。

中的基礎作用。^{註一六}

有關區域發展，在地方政府組織建制方面，歐美國家多採用城鄉分立體制，美國的縣和市直接由州統轄。發展中的國家區域，也大多實行城鄉分立，如印度的市和縣由邦所轄。如此相當比例的可反映出城市和鄉村的區別有其差異上的明顯性、管理上的異質性。不過，中國大陸在各個層次的行政區域，下至鎮、上至地級市，普遍實行城鄉合治的行政體制，有其獨特性。不同的行政體制，會影響地方政府的組織變革與區域發展之走向。本質上，行政區劃的調整與行政層級不同，對經濟影響的層面亦不同。中國大陸的地、市合併，雖對經濟環境產業結構影響深遠，但對農業管理影響有限；於縣改市的區劃調整中，對農業及其行政部門管理影響較大；撤區併鄉，對鄉鎮企業管理影響較大。縣改市、地市合併組織結構調整時間較長；鄉機構的合併，組織結構調整時間相對較短。^{註一七}

肆、我國地方政府之組織變革

一、行政區域劃分與政府層級

台北市於民國五十六年改制直轄市，直至民國六十八年，時均為一省、一市、十六縣、四省轄市。民國六十八年高雄市升格為直轄市後，直至民國七十一年、均為一省、二市、十六縣、三省轄市。民國七十一年以後至精省前，均維持一省、三市、五省轄市。民國八十六年憲法增修條文第九條公布後，其第一項第七

註一六：同上，頁 247 至 249。

註一七：閻林，政府組織結構調整與經濟發展（北京：社會科學文獻出版社，一九九九年九

款，省承行政院之命，監督縣自治事項；復以民國八十七年公布之台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第二條明訂省非地方自治團體；大法官會議釋字第四六七號解釋亦言憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。

然精省後，北高二直轄市之法人地位及未來在我國行政區域劃分中究竟如何走向，實值探討。地方制度法中對得設直轄市、縣市、鄉鎮市各有不同之要件，且在財政收支劃分法中三者亦各有其不同之規定，故直轄市與縣市顯非同級。參考他國以都會區發展而帶動與外部接軌之地方化組織發展，在我國資源有限之情形下，尤有必要。基於府際間垂直之分權制衡，觀諸多數民主國家，必方政府多為二級。若能採建制度在生活圈上之都會區的思考模式，亦可橫向擴張，以都會帶動鄉村發展，並縮減城鄉落差，提升國家整體競爭力。就都會區之方向言，係一級地方政府，可採二直轄市、三直轄市或六都會區均可，但根本上應維持北、中、南、東發展之平衡性。^{註一八} 北、高等大都會區尤應優先考量與國際社、經接軌的可能性。

在縣市、鄉鎮市層級，基於都會區已為一級，復以鄉鎮市數目繁多，雖地方制度賦予其法人之地位，但資源有限且頗分散；況黑道在都會空間有限，僅以社會黑道兼經濟黑道為主，從政機會渺茫，但在縣、鄉鎮的非都會區則以投入經濟及政治活動為多。^{註一九} 若廢鄉鎮，維持二級制之地方政府，既可避免疊床架屋，亦可收府際間分權制衡之效。惟縣市是否即無黑金，則為另外之問

月)，頁 31 至 32。

註一八：陳陽德，後精省時期我國行政區域劃分與政府層級調整規劃之研究，台灣區域發展研究院(南投：台灣省諮議會，民國八十九年十二月)，頁 137 到 139。

註一九：趙永茂，台灣地方政治的變遷與特質(台北：翰蘆出版社，民國八十七年)，頁 297。

題。此外，村里雖非地方制度之層級，但村里長徒有選票，卻並不具法人之地位，欠缺提供需求服務之與選票相對等之資源，其服務項目之功能能否由里幹事或經社區發展而予以取代，亦值得探討。

在跨縣市之區域治理方面，不論採用市管縣或縣轄市之型態，但他國區域聯盟之委員會可予以考慮，不論在住宅、健康、就業、教育等方面皆然。直轄市則可建立亞太國際經貿區域及都市網絡，然必須具備相當的社經條件，此又與時空因素策略方向的掌握程度有關。

有關行政區劃相關法源之建制，依憲法第一〇八條第一項第二款之規定。行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。行政區劃法草案^{註二〇}為配合總統府國土保育與開發諮詢委員會「新世紀的國土改造」訴求將「依水系或都會區調整地方行政區」列入中程計劃研議及行政院永續發展委員會推動國土永續規劃「以生活及生態圈理念調整行政區劃」，故將生活圈及河川流域增列為行政區劃考量之因素。此外，草案第七條，行政區劃前，提案或提議機關應就調整區域人文社會、國土環境、財經產業等面向作整體規劃及分析研究，彙整成具體可行之計劃書表、圖說，於提案或提議時提出之。草案第八條，主管機關應於規劃行政區劃前舉行聽證—草案第九條，主管機關應於舉行聽證後，自行或委託辦理相關調整區域內公民之民意調查。草案第一〇條，各級行政區劃主管機關為 審議行政區劃，應設行政區劃委員會。草案第十二條，訂定行政區劃之程序。

草案中對聽證及民意調查之強制力、拘束力未為規範，如僅為參考性，則以法律位階為之，徒損法之威信。而都會區列入行政區劃考量因素，與相關民主國家類同。但美國之特質、英國之

行區、我尚無相關之條件成就其各自之特色。日本經由中央主導國土發展，但其法制化脈絡清晰可見，我目前府際間尚難採用夥伴之關係。然草案第十二條，涉及省、直轄市、縣市行政區域者，經各該級議會同意後.....，報行政院核轉立法院同意，並於公告二年後實施。地方保留了相當的自主空間，惟行政區劃調整涉及土地資源之重分配，此法延宕多年，仍尚未立法通過。

二、地方政府組織之變革

我國地方政府之法制定位，民國八十三年公布之省縣自治法及直轄市自治法明定直轄市、縣市、鄉鎮市為公法人。民國八十八年公布之地方制度法則明定為地方自治團體。但地方自治團體、地方自治團體跨區域合作的事業公法人、區域規劃公法人、大學院校、農田水利會等係公法上之社團法人。法理上，既為社團法人，國家只能作合法性之監督，不能作合目的性之監督。故組織、人、事、財政等權限宜適度自主與鬆綁。^{註二一}

地方制度法修正草案^{註二二}，係為落實經濟發展諮詢委員會議有關儘速進行二級政府體制在造，排除投資環境非經濟因素及人事任免權下放等相關共識而為修正。人事方面主要重點為：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，草案第五十五條及第五十六條明定，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。此外，因草案中取消了鄉鎮市地方自治團體地位及相關規定。故草案第五十八條明定鄉鎮市長自民國九十五年三

註二〇：行政院區劃法草案，內政部已於民國九十一年十月二十九日報行政院。

註二一：黃錦堂，「機關獨立化與法人化之憲法基礎與限制」，見蘇永欽編，政府再造—政府角色功能的新定位(台北：翰蘆圖書公司，2002年8月)，頁94至95。

註二二：地方制度法修正草案，行政院院會已於九十一年九月十八日通過。

月一日本屬任期屆滿後，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。而現行地方制度法第五十六條第二項明定，縣市政府置主任秘書一人，由縣市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣市長以機要人員方式進用……。顯然草案中之修正方向一條鞭之人事制度已受相當程度衝擊。

以台北縣政府九十一年五月所提之台北縣各國民中、小學人事主計人員聯合辦公方案言，雖預計明年實施，但此方案之走向頗值注意。因人事一條鞭之法源來自人事管理條例，銓敘部雖已研擬修正草案報考試院，但因與中央政府機關組織基準法草案及中央政府機關總員額法草案有關，故短期內無法通過。台北縣之聯合辦公方案，可使兼職教師回歸專職教學，而同時對人事人員一條鞭亦遭突破，人事不再是機關、構內部的監督機制。然若從人力資源開發之角度言，人事人員的定位或已由傳統的內部監督走向更寬廣之人事法令建制及平衡組織離心力及向心力之焦點，如何帶領組織走向全球化浪潮之大環境中，機關首長仍扮演了主要的推手。如何突破現有人事一條鞭之官僚系統內的雙線隸屬關係，而又能面對基層政府民選公職首長或民代之相關政治上之人事壓力，在突破一條鞭人事制度封鎖時，允宜考量。尤其就北縣之集中辦公言，集中辦公後，人事主任僅能在責任區內輪調，與一條鞭內之隨意轉換相關人事職缺額有不同，士氣自會受相當程度影響。

就人事、警察、政風、主計以外人員之人事管理言，任免、升遷、轉調、退休等各依相關法令辦理，機關首長權限有限。大法官會議釋字第四九一號解釋後，免職處分效力之確定程序更為

嚴謹。就地方自治團體之法人地位言，我國因考銓制度憲法明定中央立法，故民選地方行政首長在人事權上僅在人事轉調上，享有較大之裁量空間。然若謂此即較能符合法人自主之特色，即為進步之指標，似亦未必。僅以轉調言，雖因大法官會議釋字第四八三號之解釋，而於民國九十一年六月二十六日俸給法配合修正公布第十六條增列第二項，在同官等內調任低職等職務仍以原職等任用，並敘原俸級人員，考績時得在原銓敘審定職等俸給內晉敘，但本質上合法調任在我國仍屬行政裁量權，與大陸法系相關民主國家有別。在公務人員保障暨培訓委員會之因機關瑕疵管理措施而造成之不利益當事人所提之再申訴救濟案中，不當調任在基層地方政府比例較高。^{註二三} 針對為此，民國九十一年一月二十九日修正公布之公務人員任用法第十八條第一項第三款，已明定在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。相當程度地解決了修法前再申訴之基層案件中較常見的主管調非主管但仍敘原俸級的不合理，但不違法的現象。此外，同時同法亦增列了第十一之一條，各機關辦理進用機要人員時，應注意其公平性、正當性及其條件與所任職務間之適當性。各機關機要人員進用時，其員額、所任職務範圍及各職務應具之條件等規範，由考試院定之。在第十一之一條增列前，機要在各級政府常佔高缺，阻礙了具任官資格者之晉升管道，修法後建制較為健全。

整體言，地方職務列等偏低，且不具任用資格之職缺有限，直轄市尚有顧問等位高權輕之職缺，中央亦尚有諮議、參事等相關位高權輕之職缺。而縣市以下職務之列等，因民選地方行政首

註二三：不當調任多為與業務需要不相關之因素介入，其中亦有選後異常調動者。

長之更選，而能在人事異動上具轉換安置功能之權輕高缺幾乎全無，相對自然容易形成在調任上產生不當之現象。故而在不破壞文官建制之前提下，賦予民選地方行政首長相當之人事權實有必要。地方政府既賦予其法人之地位在組織人事上獨立自外於法人，當首長之選票與人力資源不成比例時，自易衍生運作上的其他問題，故在職務列等上之規範似有重新全盤檢討之必要。

伍、我國地方政府之組織發展與區域發展

發展是有正面指標，而持續不斷地進行之過程。我國地方政府之組織變革是否必邁向發展，實有待觀察。世界銀行觀念衍生下之地方化與全球化接軌之問題，不論是新古典經濟典範都市政體論等論點，大體上健全之地方財政才有走向全球化接軌之可能性。Bergson 創造性的辯證進化論，時空因素亦是辯證進化的重點。目前國內財經市場之不景氣，財經資源籌碼與財經政策對外能否搶得時空之先機，對內在城鄉落差上能否由聯盟的力量以發揮轉換整合之效果，進而突破市場封鎖帶動組織整體之發展，實處於關鍵之轉折點。

在區域政策之模式方面，多源自經濟，與區域市場之規模大小有關，並著重地方管理效率之條件。而政府政策須著重五個面向，1.區域經濟資源之基礎，焦點在經濟上之自然資源財貨。2.逆流及順流之工業效率。3.消費者之需求特色。4.區域管理效率之

貢獻。5.商業環境之良窳。^{註二四} 以全球化之經濟行動方案之變遷走向而言，自一九七〇年代中葉以後，全球經濟活動之自主性及地方性的組織模式為 1.重要智慧財產企業活動之增加。2.投資理財合作聯盟機構之成長。3.市場自由化。4.世界經濟可分為幾個主要的區塊。^{註二五} 德國學者 Gatzweiler 提出區域發展的架構，認為區域發展主要來自私人投資及公共投資，這些投資表現在就業、教育、能源、社區公共設施與交通方面，而這些方面的投資相當地影響人口分佈，更重要的是影響就業人力的分佈。由於人口必對住屋產生需求，因此人口與住屋則成為地區發展的次要考慮。隨著對住屋的需求，在地區發展過程中亦將對衛生保健的醫療服務、社會服務、休閒與娛樂、土地利用及環境產生需求，這些方面的發展將影響人口的空間分佈，而這種人口空間結構將是區域發展的結果。^{註二六} 故研究區域發展，除與經濟層面有關外，社會、環境等層面亦有相當關係，甚或與投資及人口、住宅有極其密切的關係。

近年因政府財政收支失衡，於公共債務法第四條第四項特明定中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。近年曾為舉債定義及與預算比之上限而有所爭議，大法官會議釋字第三三四號解釋，「廣義之公債，係指包括政府賒借在內之一切公共債務而言。而中央政府建設公債發行條例所稱之公債，則指依債票方式發行之建設公債。惟為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之，併予指明。」然公共債務法修正公布後財政問題仍多。基本上，在收入方面，地方財政之短缺額主要經由中央對地方之統籌分配稅額及補助款挹注。統籌分配稅

註二四：John H. Dunning, edited, Region, Globalization, and the Knowledge-Based Economy (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 413-415.

註二五：Ibid., p.8.

註二六：李朝賢，區域發展規劃(台北：華泰書局，民國八十二年十一月)，頁 95。

款雖屬地方歲入來源，但非自主性收入，營業稅改為國稅後更為明顯；而貨物稅亦未成為地方稅。財政收支劃分法民國八十八年修正公布後，雖統籌分配稅款之透明化及公式化的部分已有相當改善。補助款之部分，財政收支劃分法第三十五條之一第二項，地方政府未依中央暨地方政府預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款。對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。補助款成為上級政府監督下級政府財政績效的手段之一。但若能就健全財政結構面，增加地方財政自主之空間作根本的改革，突破以往救窮不救急之窠臼，兼顧財政平等、正義原則，方為治本之道。惟有健全之財政，才有組織發展之可能性。尤在地方政府支出方面，更須落實財政收支劃分法第三十七條第一項，各級政府之支出劃分：一.由中央立法並執行者，歸中央。二.由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三.由縣市立法並執行者，歸縣市。四.由鄉鎮市立法並執行者，歸鄉鎮市。使自治及委辦事項與支出權責配合，在建構地方財政體系上，始為正數。至自治與委辦事項之劃分，仍應回歸憲法層面並避免「法律先占」，若與地方生活圈之重大資源相關事項，允宜儘量使地方享有自主空間，以落實地方自治團體公法人之地位，地方組織發展亦更可健全化。

以地方組織之整體結構言，財政結構最脆弱之鄉鎮，在地方制度法中仍明定其為地方自治團體，但卻未賦予其公法人所應具之相當決策空間與對等資源。嚴格以觀，無自主之稅目來源，歲入多以統籌款為主，在此架構下，鄉鎮發展空間實為有限。地方制度法草案中已為廢鄉鎮之規定，不失為可行方向。

陸、全球化與地方化中我國地方政府之組織發

展與區域發展

全球化的過程及現象中，Peter Berger 舉出了四種不同的文化，其彼此同時發生息息相關，與本土文化充分互動，主要包含 1.國際企業精英文化(davous culture, or international business culture)。2.全球通俗文化(mcworld culture, or global popular culture)。3.全球學術精英文化(faculty club international, or world intellectual culture)。4.通俗宗教文化(new religious movements, or popular religious culture)。至於全球化和本土化互動的結果，Peter Berger 認為有四種可能類型，1.全球文化取代本土文化。2.全球文化與本土文化共存，彼此沒有明顯的融合。3.全球一致的文化與特定的本土文化融合。4.本土文化強力排斥全球文化。基本上，Peter Berger 認為台灣文化在面臨全球化衝擊時，有其多元的揉合性。^{註二七}

Clement M. Henry & Robert Springborg 認為第三世界國家在面臨全球化衝擊時，其政治發展易為西方文化所支配。^{註二八} 我國已由開發中國家邁向已開發國家之轉型階段，雖較第三世界國家地方化之自主性為高，但仍應避免意識型態介入的與全球化接軌之斷層。

在全球化風潮襲捲之際，全球治理之概念應運而生，如何從全球經貿秩序之觀點出發，而不再僅侷限於國家才為行動主體，以建立國際多元體系，是大家共同的責任。台灣如何在區域主義與全球治理間尋求其平衡點，使台灣同時成為區域主義及全球主義下的重要樞紐，於融入世界體系的同時，也愈能確保自身發展。

註二七：杭廷頓、柏格主編，王柏鴻譯，杭廷頓&柏格看全球化大趨勢(台北：時報文化出版公司，二〇〇三年二月十七日)，頁 38 至 39。

註二八：Clement M. Henry & Robert Springborg, Globalization and the Politics of Development in the Middle East (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 168-171.

註二九

我國地狹人稠，國際化之都會不易見，若將直轄市縣市化不啻反其道而行。若能以生活圈為核心分成西部三至五個大都會區及東部觀光區和金馬澎湖離島建設區。每個大都會區分就水資源、捷運系統、住宅興建等設置聯盟性質之委員會組織，則對邁入國際社會之地方組織發展有其正面助益。但成就國際化之城市，必須具備相當之特質，Anthony G.King 認為：1.須位於世界經濟與國家之匯聚處，經國際金融組織以連結世界經濟與國家。2.多為核心國家之重要城市，多為國際銀行總行或分行之所在地。3.高薪之法律、銀行、保險等國際菁英成長快速。4.居全球運輸、通訊、文化等中心，在意識走向上居主導功能。5.經濟規模持續擴充的結果，成為國際上各國投資的核心。6.國內及國際移民眾多。7.住宅問題有其相當嚴重性。8.跨國公司資本結構與本土需求之力量產生激化。^{註三〇} 均為判斷國際化城市之相關指標。我國如何營造吸引外商投資之條件，避免產生外移，經由大都會區以活絡地方政府帶動國家整體競爭力之提升，實為當務之急。

英國地方政府之行區、美國地方政府之特區各有其特色，我國之區，非自治法人團體，區長為常任公務人員，較難發展出其特色。而同級之縣、市間雖可產生擴散之力量互為影響，但要產生帶動之力量，則資源有限力有未殆。若能由以直轄市為核心形成之大都會區帶動縣市之發展，則直轄市三至五個，各有其特色，賦予其真正的自治法人地位，走向國際化之大都會。如此以直轄市管縣之型態推動地方組織之發展，經由國際市場衝擊，不斷產生衝突與合作，或有 Bergson 所言之由多樣化地方認同邁向單一

註二九：李英明，全球化時代下的台灣和兩岸關係(台北：生智文化公司，二〇〇一年十二月)，頁 159 至 160。

註三〇：Anthony D.king,Global Cities: Post—Imperialism and the Internationalization of London (London: Routledge, 1990), pp.25-28.

全球認同之可能性。此外，在縣市級之市，如何形成其各自的特色，類同美國之特區，亦不失為可考量之處。Gibson—Graham 認為地方化具有適應情境之特質，可視為是全球化過程中之一部分。故不患全球化浪潮襲捲下之西方文化、財經之支配性，而患我無足以跨出國際競爭市場 Bergson 所言之能力、原則與行動，方為地方政府組織發展中不可少之要件，如此，邁向全球化之競爭力前景可期。

The Organization Reform and Region Development of Local Government of R.O.C. in Globalization and Localization

Kuei-Mei Chang

Abstract

Harvey & Haraway considered localization can be seen as an outcome of, or even a resistance to, global processes in particular situations. Gibson-Graham considered localization can't threaten the dominance of the globalization; instead, localization can be regarded as contained within globalization and as a part of the process itself. Michael Goulding considered globalization, by its nature, a carrot and stick process, in economics, politics and human rights. You encourage countries to participate in the global economy and that forces them to change internal behaviors and standards. Consequently, the relation and equilibrium of globalization and democratization, is very hard searching. This is the first focus of the theme.

The second focus of the theme is decentralization can be or not stride forward democratization. The debate of decentralization centers on the 'zoning of power' or the allocation of power across levels of government. Both types of decentralization help balance centrifugal and centripetal forces in the construction of large, diverse states. Hierarchy may enhance cooperative behavior within an organization, but also lead to the failure of monitoring and incentives. Decentralization in an agency's hierarchy necessarily compounds the monitoring problem for national political leaders. Decentralization to the field makes the problem for national leaders even more difficult due to competing local pressures. Field location exacerbates the problem of subgroup affiliation and loyalty. Kaufman's points on the relocation of Forest Service personnel reveal these competing loyalties even given strong selection mechanisms. How does delegated authority respond to national and local forces? Decentralized agencies will necessarily be more responsive to local or regional influences. Sometimes,

centralization will reduce the role of national oversight in agency operations.

How to promote the performance management of the process of local organization reform and development? This is the third focus of the theme. The types of local governments is various. The theoretical origins of urban regime theory are special complex. It is partly a development of the critical pluralist community power tradition of the 1950s and 1960s. Lindbloom recognized that governments in capitalist countries require economic growth and that in a market system decisions are made by business leaders and government plays a limited role. Stone recognized the dimension of power in which durable features of the socioeconomic system conferring advantages and disadvantages on groups in ways predisposed public officials to favor some interests at the expense of others. Because its operation is completely impersonal and deeply embedded in the social structure, the form of power can appropriately be termed system. Regime theory subscribes to this notion of a division of labor between state and market in which ownership of productive assets rests largely in the hands of the private sector while the machinery of government is subject to popular control. It is concerned with the interface between the public and private sectors and, according to Stone, the regime is the organism which mediates the relationship between popular control of the political process and private control of the economy. Basically, regime theory is also based on very different normative commitments. Socialism is not the objective. Instead, the market economy is viewed as the best possible social form. The regime is an important institutional form in the good market society. These arguments will be clarified form this theme.

Basing in reverse thinking ration, it is necessary of the main stream Organization patterns of self-governing. The coordinate mechanism is necessary of compete、cooperate and interaction partnership relation in intergovernment and inter-corporate. Bergson's dialectical evolution and organization development must be discussed, too. The R.O.C. how to come into contact with globalization from the localization of organizational reform and development? It is the forth focus of this theme.

I shall make a empirical comparison of the integration tendency of European Local government organization and the fragmented tendency of American local Government organization. Otherwise, from the county promote the city development in Japan; the special district distinguishing feature is complex in American; it is different with the other countries of the city manage county in the Mainland of China. The last, the Administration Area Act have not passed in our country. How to adjust the tendency of local government organization development? And how to adapt the globalization circumstances from localization? And based R.O.C. upon the world, these are the most important focuses.

Key Word : globalization, localization, organization reform, organization development, region development, metropolitan regions, municipality, performance management, autonomy, urban regime theory, self-organization, administration region, developing area.

地方政府能力提升途徑 與中央地方關係再定位之研究

呂育誠*

摘 要

本文主要是從近年來新公共管理風潮對於公共行政的種種主張中，反思地方政府在提供服務、與民眾互動時可能在本身定位上，以及在整個政府體系中所形成的問題。其次再從英國新工黨政府自 1997 年執政後所推行的一系列地方政府制度與管理變革，探討其從「市場導向」轉向至「協力合作」的理念思惟與實務措施。最後則綜合理論與實務上的觀察所得，嘗試針對今日台灣地方政府運作所面臨的問題，並分別自「能力提升」與「中央地方關係」二層面提出可能的改善建議，以期能為未來變革工作提升不同的參考途徑。

關鍵詞：地方政府、提力提升、中央與地方關係

*淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所副教授

壹、前言

從字面意義而言，「提升地方政府能力」與「界定中央與地方關係」似乎是一個常識性的概念，因為國家設立地方政府，就是希望其能提升能力；同時，存在地方政府也便必然會形成中央與地方關係。然而若從目的或結果的角度來探討此二個問題，即會發現其中實涉及許多難以解答的問題，例如地方政府應如何作、或是從事哪些活動才算是提升能力？又如中央與地方關係應如何運作才能達到「雙贏」的結果？……等，更重要的是，這些問題均與地方公共利益具有密切的關連性。

八〇年代公共行政界興起的「新公共管理」(New Public Management)思潮，曾提供上述問題一個重要的指引：政府應引進市場競爭機制，以同時滿足民眾複雜需求，同時精簡官僚組織的運作成本(Rosenbloom, 1998: 20- 27)。在整個八〇至九〇年代中期各國政府普遍進行的「政府再造」政策中，新公共管理觀點實占有相當的影響力。然而當政府循著「企業家式」(entrepreneurial)的路徑提升能力時，批判的聲音也隨之而起，例如政府雖可藉由引進競爭機制降低運作成本，但是社會承諾、施政理想等政府組織的固有特色，也相對顯得模糊(Durant, 2000: 81- 90)，而對於站在第一線與民眾接觸的地方政府而言，若喪失了這些社會、民眾長期仰賴的價值，則其正當性乃至於存在的必要性勢將受到嚴厲的質疑。由此可知，若不能釐清今日地方政府的內涵並重建中央與地方關係，則僅重視提升能力的問題反而將陷地方政府於更大的危機中。

本文內容即在於探討二十世紀八〇年代至今，新公共管理思潮轉變對於地方政府組織與中央地方關係的影響，以及未來變革

的可能途徑。筆者一方面從學理角度，分析新公共管理在觀念上與實務運作上可能產生的困境，進而推導出未來提升地方政府能力的關鍵在於重建其堅強的治理能力，同時中央與地方關係也應擺脫「集權／分權」的爭議，而基於協力觀點建構夥伴關係；另一方面，筆者則整理英國新工黨執政後推行的一系列地方政府改革措施，以印證理論推演的適當性。最後，本文則嘗試將此種趨勢轉折與國內地方問題相互對照，並提出我國地方面對相同問題時可以參酌的啟示及可能的變革途徑。筆者期望經由本文的討論，除了能提供吾人理解地方政府問題在二十一世紀所面臨的挑戰與發展前景外，對於未來在制度面與功能面也將進行重大調整的我國地方政府而言，或許亦能激發出不同的另類思惟。

貳、今日地方政府能力提升的瓶頸

一、新公共管理理念的轉變

一九九〇年代以後，隨著全球性政府再造風潮與對政府角色的再定位，公共行政理論亦配合產生不同思惟，其中最著名的應為「新公共管理」(New Public Management)主張的提出。Rosenbloom 認為當時社會民眾對於傳統官僚組織效能不彰與無力因應環境需求深感不滿，故期望藉由新公共管理主張來提升政府的能力。具體而言，新公共管理與傳統管理的觀點差異如表一所示(Rosenbloom, 1998:39)：

表一：新公共管理與傳統公共管理的差異

	傳統公共管理	新公共管理
價值觀	經濟，效能與效率	成本效能，回應顧客需求
組織結構	理想型的官僚組織	競爭的，引進企業精神
對個人的觀點	非人稱的，理性的	顧客
認知途徑	理性而科學的	重視理論、觀察、實地衡量與經驗
預算編列	理性的(重視成本效益)	績效導向，市場導向
決策模式	理性廣博的	分權的，顧客導向
政府主要功能	執行	執行

資料來源：Rosenbloom, 1998: 39.

由表一內容可知，新公共管理雖然也認為政府主要功能在於執行(execution)，但顯然主導執行的因素不在於官僚組織內部，而是在於「市場競爭」、「顧客導向」等外部因素。換言之，公共服務並非由專業的供應者(政府官員)來支配，而是在於回應並滿足民眾的實際需求(孫本初，民 90：21)。而地方政府由於正處於政府與民眾互動的第一線，故更是新公共管理要求變革的主要對象，吾人從「新政府運動」一書中大量引用地方政府運作實例來配合作者的主張便可以瞭解(劉毓玲，民 82)。

然而歷經十餘年的發展，各界對於新公共管理主張是否確實提升地方政府能力的評價卻呈現分歧的見解，其中固然有贊成與成功的實例(Chiat, 1998: 487- 506)，但也相對形成了許多質疑與批判^{註一}。Farnham & Horton 兩人認為新公共管理以及根據新公共管理

^{註一} 例如 2000 年 Administrative Theory & Praxis 期刊(Vol. 22., No. 3)就以專刊方式探討

而產生的管理主義(Managerialism)思惟在英國的落實經驗中，面臨下列困境(Farnham & Horton, 1996: 269- 271)：

- 1.新公共管理窄化了政府管理者的職能。政府管理者除了要基於民眾同意外，也要基於其法定權威與專業權威進行裁量，或是與各利益團體周旋。
- 2.顧客導向與回應市場需求的觀點易成為政府管理者，乃至於其他人員逃避承擔責任的藉口。
- 3.政府引進企業化精神與策略，可能模糊公務員對本身角色的認知，從而降低了對機關的認同感。
- 4.新公共管理策略專注於經濟與效率的提升，卻忽略了政府運作過程中會連帶產生的社會、政治等複雜效應。
- 5.新公共管理僅重視政府組織效率提升與降低成本，卻忽略了許多公共服務本身存在著投資不足，或是需要重新定位等根本性的問題。

面對上述新公共管理主張所引發的問題，九〇年代後期的許多學者乃紛紛回歸政府本身的問題系絡，來思考今日政府改革或能力提升的關鍵何在。根據筆者的歸納，此一轉變可區分為下列兩種思惟模式：

- 1.重新檢討新公共管理與政府運作的關係。包括新公共管理主張與政府特質間是否相容(Broadbent & Laughlin, 1997: 487-507);或是不同國家環境與新公共管理施行範圍的配套(Peters & Pierre, 1998: 223- 243);或是公共管理主張與策略的限制(詹

新公共管理對公共行政理論與政府運作實務的影響，在全部 7 篇的論文中，除了 1 篇探討新公共管理理論的源起而未作評論外，其餘六篇都是從不同層面，提出新公共管理的批評，並認為其與政府運作之基本原則，如公民社會、民主價值等，乃是有衝突與矛盾的。

中原，民 91: 1- 16)等。

2.重新探討政府改革的基本要素。例如 Dixon 等人認為政府改革成功的關鍵不在於引用新策略，而是在於重塑組織文化、釐清政治與行政的關係，賦予人員課責觀念等(Dixon, et.al., 1998: 164- 187)；Wise 則認為在運用新公共管理策略同時，政府應先行建立民眾對社會公平的信心、民主化的決策機制，以及先提升政府人員人性化的工作條件等(Wise, 2002: 555-567)。

對於上述論據，吾人固然不應武斷地認為新公共管理主張是錯誤的，或是其並不適用於政府，但是卻可以肯定僅是專注於政府產出面(如公共服務)的效率與成本，將低估政府變革問題的複雜性。換言之，今日提升地方政府能力的考量重心，除了增強個別政府組織運作能力外，更是政府本身定位，乃至於整個政府體系能否適應環境需求的問題。

二、地方政府組織架構變革的反思

在新公共管理思潮的影響下，九〇年代期間各國地方政府的組織架構也隨之調整。以下茲以美、英兩國之實例以說明之。

就美國而言，其各州以下的地方政府結構雖然呈現出多元而分歧的特色，而不似單一國家般擁有固定的型式，但是在「新政府運動」一書所帶動的變革風潮中，卻多採取類似的組織變革策略。Morgan 認為美國州以下地方政府不管規模大小、或是行政與立法權不同配置方式等，在九〇年代的組織變革原則多是一致的，即創造「能有效管理的組織」(organizing for effective organization)。因此在結構層面上主要是以下列策略為主(Morgan, 1997: 140- 150)：

(一)政府組織的整合

此類工作包括兩部分：其一是政府間的整合，例如區域內地方政府組織基於業務或功能考量，而採行合併、聯盟或其他整合措施；其二是政府內部的整合，即重新調整政府內部行政與立法部門間的關係。而二種整合措施的基本考量則都是以提升行政效能為目標，因此政府間的整合常是由大都市來主導，至於郊區或小型地方政府只能被動配合；另外，政府內部整合的結果也常是賦予行政部門更完整的執行權利。換言之，實際上所謂的整合工作經常是片面的。

(二)改變傳統官僚架構

除了政府制度的變革外，個別地方政府內部則常基於「精簡」(downsizing)與「裁減」(dismantling)原則，來改革原有的官僚架構。具體的作法包括了「採行企業精神的政府組織」、「組織扁平化」、「對員工授能」、「回應顧客需求」、「分權化的組織運作方式」等。這些措施的共同目標乃是期望重新塑造一個更彈性、創新，且更具企業精神(entrepreneurial)的地方政府組織架構。

(三)趨向分權化的組織設計

地方政府組織為更能符合彈性需求，故除了改變原有傳統的官僚架構外，更要採行「分權化」(decentralization)的新建制原則。至於在實際作為上，分權化更可以分為三個層面：1.政治分權化。即對於某些具有範圍性的、專責性的地方公共事務，賦予主管人員更完整的權限。例如消防、巡邏，或是地區性公共服務等；2.行政分權化。指行政運作流程應由原先由政府內部行政官員主導的方式，改為對外界開放，並主動邀請社區民眾參與公共事務的改善工作；3.組織分權化。政府內部運作應引進企業精神，賦予基層員工更多權限，同時排除層級間的控管與連繫障礙。

在英國部分，1997 年以前內閣仍由保守黨執政，故地方政府組織結構變革方向主要仍是延續八 0 年代的政策方針^{註二}，即較重視內部的調整，而非整個制度或體系的改變。而根據 Dixon 等人的歸納，此一時期的主要措施有三(Dixon, et.al., 1998: 171)：

(一) 建構扁平化、以解決問題為導向的組織

特別是針對提供民眾服務之機關，應儘量縮減上下層級間的溝通距離，並維持與顧客間的密切接觸與協調關係。

(二) 減少組織的型式化

即儘量從滿足顧客需求的角度來簡化組織內部各項規範，或是改善工作流程。

(三) 引進不同類型的組織型式

在同一行政區域內，儘管已設置地方政府組織，但是亦應基於顧客需求，引進不同類型的組織型式(包括政府、企業、非營利組織...等)，以期提供多樣化的公共服務。

由上述美、英兩國地方政府組織架構調整的作法觀之，兩者似乎均認為提升地方政府能力之動力係來自於外環境(顧客)的壓力，因此變革的重心便在於打破原有政府組織與外界的界限，而能快速且彈性的提供服務。同時，地方政府能力提升與否的判定標準，乃在於符合顧客的需求。

而最能夠反映上述思念的，莫過地方政府大量運作體制外的組織或機制，來協助辦理各項地方事務。在英國，由於中央政府於 1988 年制定了「強制競爭方案」(Compulsory Competitive

^{註二} 英國 1990 年代保守黨內閣首相為 J. Major，其主要政策要點為引進新公共管理的概念與機制，如「公民憲章」(Citizen Charter)、「續階計畫」(The Next Steps)等，以提升各級政府功能。至於原有地方政府組織架構，則未有太大變動。請參考 Greer, 1994。

Tendering, 簡稱 CCT), 要求地方公共服務均應引進市場競爭機制, 故地方政府便常設立「準自主地位之非政府組織」(quasi-autonomous non-governmental organization, 簡稱 QUANGO), 來辦理地方公共服務工作(呂育誠, 民 90: 212- 215); 在美國, 政府體制外的機制使用更頻繁, 且名稱與性質也更多元, 根據 Atkins 的整理, 至 1995 年止, 全美地方政府採行的體制外公共服務提供機制共有 26 種不同類型之多(Atkins, 1997: 423- 424)。設立此類組織的基本考量為一方面希望能避免官僚組織冗長程序的干預; 另一方面也能維持政府對於地方公共服務的主導與監督權。因此在組織架構上多採行「非營利組織」之型式, 但是運作上卻常大量接受地方政府的行政指導, 以及財政上的補助。故設置這些體制外機制可說是地方政府對於九〇年代新公共管理思潮最具體的回應。

時至今日, 雖然新公共管理思惟下地方政府組織架構變革所產生效益尚未明確顯現, 但可以肯定的是對其批判與檢討的聲音卻愈來愈多。筆者綜合了各家之言後(江明修等, 民 91; Payne & Skelcher, 1997; Peters & Pierre, 1998; Durant, 2000; Haque, 2001), 認為可歸納出下列三種主張:

1. 地方政府喪失公共性

地方政府的角色除了提供公共服務外, 更是地方民眾履行民主程序, 或是參與地方事務的重要機制。因此新公共管理強化行政部門權力, 甚至於另設體制外組織辦理地方事務, 便可能違反民主政治的「制衡」、「課責」等基本原則, 從而相對剝奪民眾對於地方政府的監督權利。

2. 模糊政府與民間企業的界限。

對於地方公共事務與公共議題而言, 地方政府均應扮演「倡

導」與「負責」的角色，即基於法定權限主動增進地方福祉。故若將地方政府「降格」為公共服務提供者，並與其他民間組織共同競爭、爭取顧客支持，則地方政府與民間企業間的角色將趨於模糊，如此對於地方公共利益反而是一種損害。

3.資源配置更為失衡。

引進「市場競爭機制」、「顧客導向」等觀念固然可增加提供公共服務的彈性，並減少政府財政負擔，然而卻也可能因為各地條件不同、顧客定位不明確等因素的干擾，從而形成資源配置的失衡。特別是對於弱勢團體而言，其可能因為沒有參與市場競爭的能力(例如動員支持者提出要求或議題)，而被摒除在地方政府服務範圍之外。

4.地方政府更有卸責之藉口。

地方公共服務引進市場機制，表面上可以增加事務推動彈性並降低政府負擔，然而此舉卻也同時模糊政府所應承擔的職責內容。例如當特定業務進行民營化後，則政府一方面礙於契約規定，勢將難以任意干預此業務辦理過程是否確能符合地方民眾需求；另一方面民眾也無法循一般政府課責機制(如透過議員向行政部門質詢)要求地方政府對該業務承擔責任。

不可否認的，新公共管理理念確實為傳統地方政府組織，乃至於中央地方關係注入新的活力與創新構想，同時也指出了今日地方政府面對環境挑戰時的變革選擇。但是從上述批判中筆者認為卻也可得到如下啟示：組織架構變革固然是今日提升地方政府能力的重要途徑，但是更重要的，乃是在於變革所欲達成的最終目標為何？以及整個社會需要為此支付何種代價？還有，整個政府體系如何與變革後的新體系相互嵌合？...等問題。換言之，筆者認為問題的關鍵並不在於地方政府適不適合

引進新公共管理理念及有關制度變革措施，而是在於釐清今日環境下地方政府應有的角色、功能，中央與地方關係的意涵，以及達成這些目標的配合途徑。

參、治理能力與夥伴關係

一、重建地方政府治理能力

新公共管理理念及地方組織架構的變革，雖然對地方事務的辦理，提供更多元且更有彈性的選擇，但卻也可能相對模糊了地方政府的角色，並減弱了地方政府與民眾的連繫。若產生此一情形，則即便地方公共服務的成本能有效降低，但民眾卻可能在其他部分負出更多的代價。例如 Anderson 等人研究澳洲政府九〇年代推動新公共管理的經驗後，認為過份重視效率的結果，卻反而使政府資源分配趨於不公平、弱勢團體更不易獲得有效的照顧 (Anderson, et.al., 2000: 13- 31)。此外，亦有研究指出新公共管理固然提供了嶄新的政府運作理念，但是在實務上，由於文化上差異與政治環境限制等障礙，都可能形成其落實上的困難 (Dixon, 1998: 171- 173; Kearney & Scavo, 2001: 62)。對於此種現象，筆者認為除可顯示新公共管理在理論與實務運用上的落差外，也同時指出了地方政府能力應有重新釐清與提升的必要。

綜觀近年對於提升地方政府能力的呼聲，基本上可從下列兩方面進行理解：

第一，政府「治理」(governance)觀點的形成。基於地方問題的複雜化，以及對新公共管理理念的反思，許多學者主張政府應重新思考治理的問題(劉坤億，民 92：49- 67)。而 Peters & Pierre 兩人則更界定出治理與新公共管理的不同處在於：1.治理是民主政

治的核心概念；2.治理主張政府應重視運作的過程與程序問題；3.治理重視跨政府間的集體利益；4.治理主張公部門的資源運用應先接受民主控制，再談能力發揮；5.政府治理應重視文化與環境的差異(Peters & Pierre, 1998: 231- 233)。因此基於治理觀點，今日地方政府的首要工作應是建立明確的正當性與合法地位。

第二，全球在地化(glocalization)的思惟。在「全球化」已成為各國社會普遍現象的今日，地方政府亦要改變傳統的區域角色，進而適應全球市場的共同標準(Schweke & Stemberg, 2000: 4-10)。然而在實際運作時，地方政府卻不可完全套用固定的方法或措施，而須配合環境特性採行適當的調整。換言之，今日地方政府必須在配合「全球化」一致標準的同時，也注意「地方化」的特殊性，並採用不同的因應措施來符合地方特性與需求，從而形成「全球在地化」的綜合思惟。

基於上述觀點，九〇年代後期^{註三}許多研究開始倡議政府應採行新的變革與治理能力提升途徑，以補充新公共管理主張所產生的缺失。至於實質上的治理內涵，由於本文篇幅所限，筆者將不一一贅述，而是將其整理如表二所示：

表二：提升政府治理能力的途徑

提 升 途 徑	採 行 策 略
建立組織內部關係網路 (Painter, et.al.,1997)	1.工作指派是跨單位的共同合作；各部門不能僅負責固定業務； 2.各單位間的資源與資產亦是共享的； 3.各單位應建立本身的「核心能力」(core competences)，以作為彼此合作與分工的基礎。

^{註三} 根據筆者所蒐集的資料，提出不同於公共管理主張的政府(地方政府)變革主張，約從1995年後開始出現，而在英國新工黨執政(1997)後，相關的主張更是大量出現。

提 升 途 徑	採 行 策 略
建立地方政府與外界的關係 網路 (Stoker, 1999: Xviii- xxiii)	1. 地方政府與環境的關係是互賴的； 2. 地方政府與環境應彼此交換資源； 3. 地方與環境互動的基本原則是彼此信賴； 4. 地方與環境間解決衝突的方法是彼此協商； 5. 地方政府應與環境建立互惠的文化。
強化地方政府的管制功能 (Hood, et.al., 2000: 296- 301)	1. 跨政府間的相互支援，而非各守本位； 2. 著重「監督」(oversight)與「複查」(review)的工作，而非直接管制； 3. 確立管制的目標在於提升被管制者的競爭力； 4. 對管制功能本身得失進行不定期檢討。
強化民選決策官員的職責 (Martin, 1997: 537- 538)	1. 塑造並支持基層社區發展； 2. 給予地方政府組織及其服務內容明確的指引； 3. 對於民眾、企業、第三部門能建立協商與動員能力； 4. 面對國家與國際社會時能充分反映地方利益。

資料來源：筆者自行整理。

由表二內容歸納可知，在這些論者的主張中，提升政府治理能力不是單一種類的工作，而是涵蓋政府各層面，包括人員與單位、內在與外在的綜合策略。此外，筆者認為尚可以從下列三方面來說明其特性：

- (一) 地方政府應承擔地方責任。地方政府不僅是地方公共服務的供應者，更是代表地方特色、反映地方利益的特殊機制。同時，地方政府也承擔實現這些特色或公共福祉的責任。
- (二) 地方政府應維繫內部的民主機制。地方政府雖然需要提升競爭力，但仍應依一定程序運作並符合法律規範。
- (三) 地方政府與環境互動過程中，應與其他部門進行區隔。地方政

府不僅是地方事務的參與者，其也要基於法律賦予之權責維持各公私部門順利運作，同時整合各方利益並解決衝突。

綜上分析，今日提升地方政府治理能力的關鍵，不僅只是增強公共服務的彈性，或是降低營運成本而已，更重要的是重建地方政府的合法地位，並確保其能有效增進地方公共利益，從而轉型成為一個「智慧型政府」(Smart Government) (Kliksberg, 2000, 241- 257)。誠如 Stoker 在回顧英國九〇年代保守黨執政期間，地方政府運作的主要缺失所在：「……問題的關鍵不在藉由何種手段提供公共服務，而是在於如何實質增進地方的公共福祉」(Stoker, 1999: 15)。筆者極為贊同此一論點，且認為今日提升地方政府的最大意義，就是希望增強其對地方公共利益的貢獻。

二、從地方分權到協力觀點下的夥伴關係

配合提升地方能力的呼聲，傳統中央與地方關係也開始被重新檢討。九〇年代新公共管理由於強調引進市場競爭機制，故對於中央與地方關係趨向於採行「分權」(decentralization)的運作原則，其具體作法常是中央(聯邦)政府經由立法或行政力量(經費補助)，要求地方政府辦理公共事務時採行開放競爭的機制，甚至另行成立體制外組織(如前文所述之 QUANGO)專職辦理(Cochrane, 1993: 48- 67)。換言之，此種分權主要是指事務主導或辦理權限的分散，而非中央政府權力授與地方政府。尤有甚之，由於哪些地方事務應列入分權範圍，以及應開放哪些公民營或體制外組織參與等問題常由中央片面決定，加上中央握有較豐沛的財政補助資源，故分權的結果常導致「再集權」(recentralisation)，即中央雖然在表面上倡導分權，但實質上則掌握地方事務主導權(Fenwick & Bailey, 1998: 36)。Williamson 在評論保守黨執政下的英國中央地方關係時，亦認為地方事務在進行民營化的同時，也相對賦予

中央干預地方政府自主權的機會(Williamson, 1995: 86)。因此，不論是用「分權」或「集權」來界定中央與地方政府間的關係，都可能與事實有極大的差距，因為其可能在語意上、概念分類上的不同運用，而產生不同詮釋^{註四}。而更重要的是，在地方事務實際推動過程中，政府制度、地方特有權力運作方式等動態因素，乃至於事務本身的性質等，都會改變地方政府對該事務的實質影響權(Christensen, 2000: 390- 391)，因此單純地採用集權與分權方式來界定中央與地方關係並無法真正反映地方事務辦理的實況。

基於此，當提升地方政府能力成為重要課題後，許多學者開始主張應以「協力」(collaboration)觀點來重新界定中央與地方關係。協力觀點的產生，是認為在今日社會中，處理公共事務既不能完全採行市場的供需機制，也不能固守傳統民主政治的制衡程序，而是各個「利害關係人」(stakeholders)都有參與義務並承擔相對的責任(Box, et.al., 2001: 608- 619)。換言之，辦理公共事務的主導權既不是狹隘的「顧客」，也不是地方政府、中央政府、企業等任何單一組織或層級，而是共同分擔權利與責任。於是在協力觀點下，中央與地方政府處理地方公共事務問題時，便可歸納出下列三個思惟邏輯(Haque, 2001: 75; Vigoda & Golembiewski, 2001: 277; Vigoda, 2002: 528; :

- 1.地方公共事務或公共服務的提供，不僅是「買／賣」關係而已，其更代表特定公民權(citizenship)，或其他政治承諾(如提升地方福祉、促進地方繁榮等)的展現。
- 2.因此，各項地方事務的運作程序與結果，都應符合公平與公開

^{註四} 例如 Steven 認為分權在意涵上再可細分為「去中央化」(deconcentration)、「授權」(delegation)、「權力移轉」(devolution)三種概念，而三種概念均代表不同的權責關係(Stevens, 1995: 39)。而 Pollitt 等人亦認為分權概念會因為運用於政治、行政，或是政府關係等不同性質的問題，而有不同的特性，例如在政治問題上的分權是指立法與行政部門間的分工；行政上的分權則是指行政運作是否採行競爭性的機制；政府間的分權則是指事權配置等(Pollitt, et.al., 1998:7)

的民主原則，而不是一味考量經營成本與效率。

- 3.為了提供真正符合地方需求的服務，同時確保各方在民主程序中能夠達成共識，各級政府、地方各部門，以及民眾便要對地方事務共同承擔一定責任。

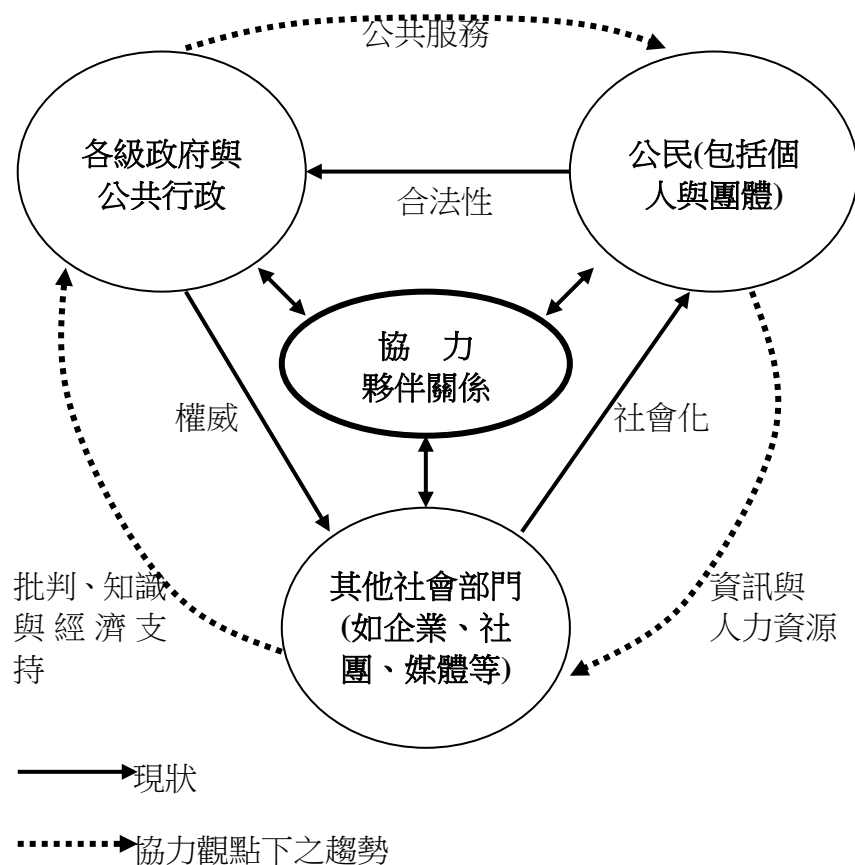
若協力觀點可以作為辦理地方公共事務的準則，則中央與地方關係則將轉變為「夥伴」(partnership)。Cope & Goodship 兩人認為在單一國家傳統上，中央與地方政府間的關係是直線的，而且常趨於「中央集權」與「地方主控」兩個極端：前者多半為中央政府基於資源與法定管制權力，來主導或控制地方的運作；相對地，後者則是地方基於自主意識或自治權限，要求擺脫中央控管而自行主導地方事務。Cope & Goodship 兩人認為此兩種關係最終均難以避免相互對抗，從而導致兩敗俱傷的局面，因此要使地方事務能有效推動，政府間應應基於協力關係觀點而建構「夥伴」或「加盟」(joined-up)關係，即政府間應建立雙向協商管道，並透過密切互動過程來共同推動地方事務(Cope & Goodship, 1999: 3-16)。基於此，以夥伴關係作為辦理地方事務的準則，則中央與地方便能在「上下順服」、「上下對抗」的兩個極端中，尋求另一折衷的選項。至於夥伴關係的具體意涵，尚可分以下二部分說明之：

首先，中央與地方間建立夥伴關係並不是試圖打破傳統中央與地方間的地位差距，或是重新建構政府體制，而是期望在兼顧民主原則與經濟效率的均衡考量下，提供推動地方事務的新途徑。因為在今日地方環境系絡中，政府組織雖然是辦理地方事務的主要負責人，但其卻不是獨占者，包括民眾、企業、第三部門等個人或團體均具有參與權利，且能發揮一定影響力，故整合各方意見不僅能在消極面降低抗拒，亦能充實地方民主的內涵(Box, et.al., 2001: 616)。換言之，夥伴關係不僅適用於中央與地方間，也及於政府與民眾間的合作(Brinkerhoff, 2002: 19- 27)。

其次，建立夥伴關係並不是靜態的，而是動態的協調與整合過程。Geddes 認為夥伴關係不是建立在抽象的認知上，而是達成實際的均衡關係與資源共享，因此，形成此關係主要可分為下列五個意涵與建立步驟(Geddes, 2000: 790)：

- 步驟一：分享知識——夥伴間應先充份瞭解各自之狀態、特性、立場等問題。
- 步驟二：建立互信——建立使各方接受的原則與溝通機制。
- 步驟三：政策協調與整合——各項政策在規劃與執行各階段均應先行協商。
- 步驟四：政策創新——充分吸納各方意見並不斷調適。
- 步驟五：資源均衡與共享——夥伴關係的最終目標與維繫要素。

由上述兩部分說明可知，夥伴關係重視的，並不是中央與地方政府的法制地位，而是重建另一個地方事務的推動途徑。同時，此關係也不是靜態的或是單方面主導的，而是各方共同參與，且輔以具體而明確的維持誘因。吾人可再從圖一中瞭解此協力觀點下夥伴關係的內涵：



圖一：協力觀點對地方事務的影響

資料來源：Vigoda, 2002:534.

社會化等原則仍然存在，只是在協力觀點與夥伴關係下，地方各部門可以有不同的選擇與建立新的互動關係。同時，由於每一位參與者均有具體的功能定位，並與其他夥伴間維持明確的互動關係，故傳統上「集權」與「分權」概念，在圖一中則便自然失去其重要性。

肆、英國的經驗——新工黨政府的改革(1997-2002)

一、改革的背景

近年英國地方政府的改革，主要始於 1972 年「地方政府法」(Local Government Act, 1972)的制定，其主要內容為採行以「郡」(county)與「區」(district)為主的二級制政府，至於原有與郡地位以上的「郡區」(county borough)，或是介於郡與區之間的「非郡區」(non-county borough)，則予以廢除^{註五}。由於此結構上的重大改變，也同時帶動其後一連串英國地方政府改革，以及中央與地方關係的調整工作(Wilson & Game, 1994: 61- 78)。

1979 至 1996 年英國保守黨執政期間，雖然仍沿用上述地方政府體制，但是基於「新管理主義」(newmanageralism)思惟，並結合全球「政府再造」的潮流，於是乃針對地方政府的角色與功能進行改革。其中較受矚目的措施有四，分別是：1.削減地方財政收支自主權；2.部分地方業務由中央政府直接接管或直接撥予經費；3.實施「強制競爭方案」(Compulsory Competitive Tendering, 簡稱 CCT)，引進市場機制辦理地方業務；4.基層地方政府官員對辦理業務之成效、盈虧應承擔更多責任(呂育誠，民 86: 49)。

1997 年新工黨執政，首相 Blair 改採「第三條路」(The Third Way)

^{註五} 今日英國地方體制仍以郡、區二級制為主，不過在英格蘭非都市郡的區之下，尚有「教區」(parish)的設置(威爾斯則稱之為「社區」)，這些教區或社區亦有民選議會(council)，並履行一定自治功能。

的治理思惟。其中就地方政府議題而言，新工黨認為昔日保守黨引進市場機制，以及種種服務導向的措施固然重要，但卻模糊了民眾身為公民(citizen)而非顧客(customer)的基本定位，以及社會資源配置的失衡^{註六}。因此新工黨政府乃自 1998 年開始，在保留原有地方政府層級（郡、區二級制）的基礎上，開始大幅度變革地方政府本身的組織架構、功能，同時重新調整中央與地方政府的關係。

二、改革的基本思惟與步驟

新工黨之所以為「新」，除了意味著其基本立場不同於保守黨，也與傳統工黨不同。Bevir & O'Brien 兩人整理了新工黨與傳統工黨，以及代表 1980 年代執政保守黨的「新右派」(New Right) 觀點，而將其中差異比較如表三所示：

表三：新工黨、傳統工黨，以及新右派理念的差異

	新工黨	傳統工黨	新右派
公共哲學觀	利害關連 (stakeholdeing)	同儕關係 (fellowship)	個人主義 (individualism)
國家角色	促進者 (enabler)	供應者 (provider)	提供安全保障 (safety net)
國家與公民關係	夥伴關係 (partnership)	家父長主義 (paternalism)	關係退卻 (withdrawal)
政府提供公共服務	網路式	官僚式	市場

^{註六} 例如新工黨認為「強制競爭方案」固然因為開放各界參與地方事務而減輕地方政府原有負擔，並增進公共服務的效率，但是卻不一定能確保服務的品質，以及使不同社會地位民眾均有公平享受服務的機會。同時以市場機制取代政府，亦使公眾失去參與及監督公共事務的機會。關於新工黨與保守黨施政方針的差異，請見 Talbot, 2001: 281- 303。

的組織型式	(network)	(bureaucracy)	(market)
政府與民眾的關係	信賴(trust)	指揮(command)	競爭(competition)

資料來源：Bevir & O'Brien, 2001: 537.

由表三內容可知，新工黨試圖在新右派的「開放／競爭」與傳統工黨的「管制／指揮」中尋求折衷，同時期望能在「夥伴」的基礎上，重塑政府與民眾間的合作關係。換言之，政府既不應如新右派般的完全訴諸市場力量提供公共服務，也不應採行傳統工黨由政府一手主導整個社會的運作的主張。

基於上述思惟，新工黨執政後乃提出一系列的改革主張，其主要如下^{註七}：

- (一)「最佳價值」(Best Value)。此為 1999 年由首相辦公室(Cabinet Office)提出之報告，主張各級政府應基於民眾需求，運用各種可能途徑，以提供成本最低、品質最高的服務。
- (二)「地方領導，地方選擇」(Local Leadership, Local Choice)。此為 1999 年由英國副首相辦公室(Office of the Deputy Prime Minister)提出之報告，主張地方政府現代化將是整個英國政府現代化工作的核心，因此未來英國政府將根據「效率」、「透明」(transparency)、「課責」、「高標準的行為規範」等四大原則，來改造各級地方政府的議會(council)組織，以強化地方政府的領導功能。
- (三)「延伸：中央政府在行區與地方層級中的角色」(Reach Out: The Role of Central Government at Regional and Local Level)。此為

^{註七} 關於以下主張內容，均可查詢英國首相辦公室網站(www.cabinet-office.gov.uk)，英國副首相辦公室網站(www.bvpi.gov.uk)，或是英國地方政府資訊網(www.infor4local.gov.uk)。

2000年由首相辦公室提出之政策主張，認為中央政府應負起更積極的角色，以跨地方政府的行區(Region)概念，來整合地方政府間的共同事物。值得注意的是，本主張的重點並非新增地方政府的層級，而是針對行區性的業務需求，一方面統合各中央主管機關的運作；另一方面也藉由業務整合而降低原先地方政府各自辦理的支付的成本。

(四)「改革公共服務」(Reforming Our Public Services)。此為2001年由「公共服務改革辦公室」(The Prime Minister's Office of Public Services Reform)所提出之政策主張，強調改革工作為今日英國政府運作的基礎。而 Blair 首相則更在本報告的前言中主張改革目標為：「政府應與民眾在第一線上建立起真正的夥伴關係」。至於執行的指導原則，主要有下列四項：(1)建立公共服務的國家標準；(2)執行權力移轉(devolution)予地方，並尊重專業人員的裁量權；(3)公共服務提供方式儘量彈性化；(4)儘量提供民眾不同的選擇。

(五)強化行區重要性調查白皮書(Your Region, Your Choice: Revitalising the English Region)。2002年由地方政府的中央主管機關：「運輸、地方政府與行區部」(Department of Transport, Local Government and the Region, 簡稱 DTLR)所發布。其內容主要針對英格蘭地區在郡、區二級制以外的 8 個「行區」^{註八} (倫敦都會區除外)功能進行檢討。傳統上行區的主要的功能是作為地方政府間的連繫機制，或是跨地方政府間事務的協調機制，但是本調查白皮書則建議應賦予行區更重要的功能，即作為提供跨區域經濟、社會，以及公共服務之統合機關，以期一方面整合跨區域的事務；另一方面也可以節省各地

^{註八} 行區為同一地理區域內相鄰郡的組合，目前英格蘭所有的 8 個行區分別為：東北、西北、約克夏與休伯、密德蘭西部、密德蘭東部、英格蘭東部、西南、東南。

方政府重複設置同類機關所需之經費。

三、具體措施

基於前述思惟與主張，新工黨乃大幅度推動地方政府的變革，根據筆者歸納，約有下列具體項目。

(一)1998 年公布地方政府白皮書(功能檢討報告)

1998 年 DTLR 公布地方地府功能白皮書「現代地方政府與接觸民眾」(Modern Local Government In Touch with the People)，指出當前地方政府的問題乃在於過度重視市場機制，而與民眾需求脫節，故未來改革方向應更強調民眾參與，並調整地方政府組織結構。

(二)強化並推廣「體制外公共組織」(1998 年)

在保守黨執政期間，英國中央與地方政府均大量運用「準自主地位之非政府組織」(QUANGO)，以期一方面提供多樣化公共服務，另一方面也達成不增加政府規模的雙重目標^{註九}。到了新工黨政府後，則進一步主張賦予 QUANGO 更多樣化的功能，並承擔更多的責任。因此首相辦公室於 1998 年 6 月公佈一項政策主張「開啟 QUANGO 之門」(QUANGOS: Opening the Doors)，將原有的 QUANGO 改稱「體制外公共組織」(non- departmental public bodies, 簡稱 NDPBs)，其主要內容為保留該類組織不納入政府編制、獨立運作，自負盈虧等特點，但卻加強政府對其監督、考核的權力，

^{註九} 關於 QUANGO 的討論，請見呂育誠，民 90: 212- 215。

且要求其各項運作均要更為透明化，並提供民眾順暢的溝通管道。此外，首相辦公室亦開闢專屬網站來整合各機關有關 NDPBs 的資訊。

(三)成立「地方政府現代化工作團隊」(1999 年)

為了促使地方政府能達成新工黨執政後的一連串變革，於是由副首相辦公室責成 DTLR，配合內閣「審計委員會」(Audit Commission)、「改進與發展局」(Improvement and Development Agency)等機關組成「地方政府現代化工作團隊」(Local Government Modernisation Team)，針對各級地方政府組織之架構、功能等進行全面性的檢討評估，並向首相辦公室提出檢討報告。

(四)修訂地方政府法(Local Government Act 1999)

本法與舊(前)法最大不同處，在於明定英國每一個地方政府組織都應該是「最佳價值機關」(Best value authorities)，其除了要遵守地方政府各項法令規定外，也要履行本法所規定之「最佳價值義務」^{註十}，同時各機關亦要律定執行計畫並定期評估執行成效，至於中央政府則有權對計畫執行過程進行考核。

(五)修訂地方政府法(Local Government Act 2000)

延續 1999 年的修法，2000 年地方政府法的修改內容則更為全面而徹底，本法共分六大部分(109 條)，其中主要包括了重新界定地方政府在整個英國的地位、目標、政府組織結構、功能、官員產生方式、公民投票等。故可說是將前述 1998 年地方政府白皮書

^{註十} 「最佳價值義務」(Best value duties)包括三項：1. 地方政府應持續基於效能、效率、經濟等因素持續進行改革；2. 為達成最佳價值目標，地方政府應依規定辦理正式諮詢工作；3. 辦理正式諮詢時，應充分考量參與人員的代表性。

內容轉化為具體的法律。而其中影響最大者，則為本法規定英國各級地方政府組織架構必需自三種型式中擇一採用，分別是「市長／內閣制」(Mayor- Cabinet)、「市長／經理制」(Mayor-Managers)、「領導／內閣制」(Leader- Cabinet)^{註十一}。而不論採行何制，都要依據本法規定之組織功能標準與人員行為規範，達成本法賦予地方政府之目標。由於本法規定極為細密，故筆者認為其不僅是一項法律，更可視為是各級地方政府運作的作業手冊。

(六)提升地方政府主管機關的層級(2002 年)

如前所述，原先英國中央政府中主管地方事務之機關為 DTLR，然而在 2000 年地方政府法修訂後，新工黨政府為了因應地方政府組織架構的新變革，並整合各部與地方有關之事務，乃於 2002 年 6 月解散 DTLR，並將其原有地方事務主管權，移轉至「副首相辦公室」(Office of the Deputy Prime Minister, 簡稱 ODPM)。

ODPM 除了接管原有地方政府業務外，更重要的工作則是統合中央與地方間的關係。根據其在 2002 年 8 月 1 日所公布的「施政目的與目標」(Aim and Objectives)，ODPM 的主要職責有三，分別是：1.與中央各部會協同努力，以促進社會團結、地方更新，以及區域的發展；2.對區域與地方事務，提供全國性的政策目標與指引；3.提出有效計畫，以提升全國都市與社區的生活水準。基於此三項職責，ODPM 更成為區域事務的統合機關，於是其下設「行區協調處」(Regional Co-ordination Unit, 簡稱 RCU)，主管各行區

^{註十一} 此三制為 1998 年地方政府白皮書之主要建議內容，其中「市長／內閣制」主要為行政事務由民選市長及數位由市長任命之議員(councillors)所組成的內閣負責，立法部門則是由民選議會(Council)負責，從而與民選市長相制衡；「市長／經理制」則行政業務是由議會議員推選產生之市長，指揮數個由議會指定之經理所負責，立法部門則是由民選議會負責，議會除可以決定市長與經理人選外，也對各項業務負監督之責；「領導／內閣制」則是議會議員兼任行政部門之領導者(無市長之頭銜)，其下指揮數個由議會指定之人員組成內閣，議會則是整個地方政府事務的決策與主導者。

現代化，以及各「最佳價值」政策的落實，同時各行區的治理機關也一律稱為「政府辦事處」(Government Office，簡稱 GO)，作為行區與中央間的連結窗口，並直接辦理跨地方政府事務。

四、英國經驗的啟示

總結英國新工黨執政府對於地方政府事務的一連串改革，筆者乃將之整理如表四所示：

表四：英國新工黨執政後對地方政府採行的改革措施

	施政理念	具體措施
1998 年		1.公布地方政府白皮書 2.推廣「編制外公共組織」，並強化其功能
1999 年	1.「最佳價值」(Best Value) 2.「地方領導，地方選擇」	1.成立「地方政府現代化工作團隊」 2.修訂地方政府法，明定每一地方政府都應該是「最佳價值機關」
2000 年	「延伸：中央政府在行區與地方層級中的角色」	修訂地方政府法，統一規定地方組織基本架構(三選一)與地方政府應有功能。
2001 年	「改革公共服務」	1.建立公共服務的國家標準； 2.執行權力移轉(devolution)地方，並尊重專業人員的裁量權； 3.公共服務提供方式儘量彈性化； 4.儘量提供民眾不同的選擇
2002 年	強化行區重要性調查白皮書	1.地方政府主管機關改為副首相辦公室； 2.設置行區協調處，並在各行區設置政府辦事處

資料來源：筆者自行整理

從表四內容可知，英國新工黨執政至今雖然僅屆五年，但卻大幅度改變了地方政府的體制、功能，以及運作。值得注意的是，

一般吾人均將「地方自治」(Local Self- government)一詞之發源歸諸於英國，也視英國為地方自治事務高度發達的國家(羅志淵，民 59: 3- 8)，然而新工黨執政後卻擴大了中央政府對地方事務的主導權力，也同時改變了中央與地方政府間的關係。具體言之，筆者認為英國近年的改革重點有下：

(一)建立服務地方民眾的全國性指標

新工黨基於「第三條路」的施政理念，認為市場競爭機制雖然可能減輕政府面對龐大事務的壓力，但卻也形成資源配置不均與不同地區民眾生活水準差異趨大的情形，因此中央政府應基於全盤性的觀點，建立全國性民眾生活或享受公共服務時的共同指標，一方面作為中央機關配置資源的參考；另一方面也作為地方政府改革的指引。

(二)決策權向上集中的同時，也強化地方執行能力

中央政府雖然有必要承擔確保全國民眾生活水準的責任，但事實上卻沒有能力自行落實，而開放企業競爭或民營化又難以確保服務提供的公平性。基於此，新工黨政府在決策權集中(地方事務由副首相主管)的同時，也強化地方的執行能力，而且範圍除了地方政府本身組織外，也輔以其他設計。例如 2000 年地方政府法中所規定的三種地方政府型式，都是希望強化行政部門的地位與能力。另外，「體制外公共組織」的運用，則開拓了地方政府提供服務的另一個管道，亦即使地方公共服務能在政府與企業外，能有「第三種選擇」。而相對於行政功能被高度重視，地方議會的議事或代表性問題，卻極少在本次改革中被提及。

(三)強化政府間的橫向統合

在今日民眾生活快速流動與島國環境的特性下，區域整合一向受到英國政府高度重視，因此本次改革中，行區事務管理層級不僅提升至副首相，中央亦特別設置「行區協調處」，來統合中央各部會有關地方政府的業務，再加上各行區「政府辦事處」之設立等，可知未來行區在未來地方事務上的角色將不僅是「協調」、「連繫」而已，其更是具有實際統合力與執行力的機關，同時亦與中央決策者有更為密切的連結。

(四)變革的配套性與中央地方關係的定期評估

新工黨政府雖然在五年內頻頻進行地方政府重大變革，但是其過程卻是漸進而配套的，例如若吾人以 2000 年地方政府法修訂作為改革主軸，則 1997 年至 2000 年的改革重心在於透過倡導「最佳價值」與設立「體制外公共組織」等作為，重新塑造地方政府的角色與定位；而 2000 年以後，除了地方政府本身制度變革外，則配合中央主管機關調整與行區功能的改變。而在此一連串過程中，內閣均先經由實際問題的調查研究，提出改革目標與政策白皮書，並公開全國(全世界)以凝聚共識。

而上述作為另一個值得吾人重視之處，乃在於在中央與地方的實質內涵是不斷在檢討改變的，換言之，基本地方體制面(二級政府制)雖然固定，但是中央與地方的功能卻要隨國家政策目標之不同而隨時調整，並適應環境需求。當然，變革工作不是為調整而調整，而是事前完整評估與計畫的綜合結果。

五、小結

從英國新工黨推動地方政府的改革經驗中，吾人自然不應簡單地認定為是未來中央與地方關係轉變的趨勢，且其成效亦有待

時間的印證。然而可以確定的是，今日英國中央與地方關係的內涵，已從縱向的府際「權限劃分」，轉變為基於「協力」觀點與「夥伴」關係下，重新變革地方事務的推動方式。因此，儘管地方政府層級，以及各地方政府的法定地位並未改變，但是其推動地方事務的基本原則、途徑等已全然不同。

另一個值得注意的是，在本次英國地方政府變革過程中，中央政府的角色有更加重要的趨勢，例如提升主管機關的層次、修改地方政府法、主導跨區域整合機制，以及加強體制外公共組織的管理權等。由此推知，中央與地方關係在本次變革中並不是「分割」式的(即中央與地方各自劃分屬於本身的權限)，而是「重組」式的，亦即在「第三條路」的思惟下，將中央與地方政府，以及相關組織(包括體制外公共組織、區域組織等)，均整合進地方政府的變革中而成為緊密連結的環節。筆者認為此舉也可說是「協力」觀點的另一個表現，換言之，在達成地方公益的基礎上，不論是中央或地方政府、公部門或私部門，都應配置專屬與權責，並與其他組織相互合作。

伍、對我國的啟示

前文所舉提升地方政府能力與中央地方關係變革的觀點與作法，由於是不同環境特性、文化背景下的產物，故自然不能(也不應)輕率的認為其也同樣適用在我國。不過儘管如此，就問題的角度而言，今日我國地方政府同樣也有能力提升的需求，同時在精省之後，中央與地方關係亦有必要建立另一套遊戲規則。因此他國的思惟與作法，仍應具有一定的參考價值。故以下筆者將分別從「提升治理能力」與「中央地方關係」兩部分，嘗試歸納他國

理論與實務經驗對我國未來進行地方政府有關變革時，可能參酌的啟示。

一、提升治理能力部分

(一)現況分析

雖然歷經解嚴與多次的修憲，我國地方自治法制化的目標已達成初步成果，但是對於提升地方政府能力此議題，卻尚未有具體的措施。地方制度法(以下簡稱地制法)雖已於民國 88 年制定完成，但是對於地方政府功能及其提升途徑，基本上僅有原則性的規定，茲整理其中要點如下：

- 1.地方自治團體應依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項(第十四條)。
- 2.各級地方自治團體之自治事項(第十八條至第二十條)。
- 3.自治事項跨地方區域時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體辦理(第二十一條)。
- 4.自治事項涉及中央及相關地方自治團體權限時，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，並報行政院核定。
- 5.地方自治團體對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。(第二十三條)。
- 6.地方合辦事業經有關地方議會(代表會)通過後，得設組織經營之(第二十四條)。
- 7.地方議會(代表會)之職權(第三十五條至第三十八條)。
- 8.地方收入與支出(第六十三條至第六十八條)。

由以上內容可知，地制法雖然規定地方自治團體應辦理之事務，也具有相關的權力，但是對於促使地方自治團體發揮功能，以達成法定目標之方法，卻未有進一步的規定。此部份在現行中央較未得到太多重視，例如筆者在蒐尋中央各機關網站內容後，僅發現內政部民政司對地方「公共造產」業務提出了計畫目標、作法，以及成效評估等較具體的具容([www. moi. gov. tw/div1/local/local_5.asp](http://www.moi.gov.tw/div1/local/local_5.asp))；另外，總統府「政府改造委員會」於 91.9.15 第六次委員會議決議事項中，則對「地方自治層級改造方案」，亦提出下列改造原則([www. president. gov. tw/ 2_special/ innovation / t6-12.htm](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-12.htm))：

1. 依照國發會、經發會共識，現階段取消鄉（鎮、市）自治選舉，鄉（鎮、市）長改由縣長依法派任，建立中央與地方二層級政府架構，健全服務民眾職能，乃社會大眾所深盼，請行政院督促相關部會並協調立法院，儘速完成地方制度法之修正，務期於民國九十五年三月一日本屆鄉（鎮、市）長任期屆滿之日起施行。
2. 在地方單一層級的結構下，請行政院督促相關部會修正各主管法律，提升縣（市）財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限，並健全地方自治組織，俾發揮自治功能。
- 3 為建立民眾的社區意識，健全社會自發性組織，請主管機關審慎研議社區發展相關法規，以改良社區組織結構，強化住民的自主參與。

由上可知，提升地方政府能力除了學術上的理念外，對於今日台灣地方自治之落實而言，亦應具有重大意義與急迫性。不過就實質的作法與策略而言，則各級政府似均未形成具體的共識。

(二)策略構思

綜合前文對近年公共管理理念轉變的趨勢，以及「智慧型政府」的治理策略可知，今日提升地方政府治理能力的最大挑戰，在於一方面要維持(或提升)地方政府組織解決地方問題的能力；另一方面又要求此一過程須符合民主程序。而若就我國而言，此種挑戰意味著一方面要改善地方行政部門的能力，同時也要接受來自地方議會(代表會)，甚至地方民眾的監督。故即便政府改造委員會已作成取消鄉鎮市級選舉的決議，則不過是將原有鄉鎮市問題移轉至縣而已，甚至於改制後的縣，若不能妥善處理此二項問題，在其吸收鄉鎮市資源後所形成負面影響恐更為深遠。

而為了同時符合上述兩項要求，筆者認為策略思考的途徑，應擺脫傳統「改善府會關係」，或是「重組行政組織」的本位限制，而採行「計畫導向」的運作模式，亦即地方行政首長應基於中央一致性的指令與地方需求，基於本身法定權限擬定各個施政計畫^{註十二}，以作為地方政府內部各單位與人員共同的運作內容，並成為地方各機關、組織、民眾彼此互動的基礎。

「計畫導向」思惟的基本考量，在於希望能於不大幅變動現行地方政府體制的基礎上，達成提升地方地方政府能力的目標。因為任何體制變動，勢將需要啟動立法程序，進而帶動不同利害關係人間的權力重組，如此不僅曠日廢時，更動後的新制度是否必然符合需求也未可知，故筆者認為不如先從現行制度運作過程進行改善，俟產生一定效益且凝聚各方共識後再進行修法，或為較穩健的作法。至於本思惟的主要內容，是在現行地方行政機關

^{註十二} 此「計畫導向」觀點為筆者個人的構思，其中的施政計畫，是指民選首長基於個人理念、地方需求，以及中央政策所建構的一套完整構想。其內容除了一般性的施政目標外，也應包括對執行過程所需的方法、人員、資源、時程等，以及應配合的有關措施，作具體而完整的呈現。

中，採行新的運作與執行模式，即一方面強化民選首長擬定計畫能力，並以施政計畫作為機關運作的主要依據；另一方面則建立機制確保計畫各環節能確實執行。而在實際作法上，筆者建議可仿照英國的方式，即提升計畫主管者的地位與權力，同時妥善規劃並確實履行計畫各環節。筆者認為在我國可行的方式可能有下列途徑：

1.組織結構部分

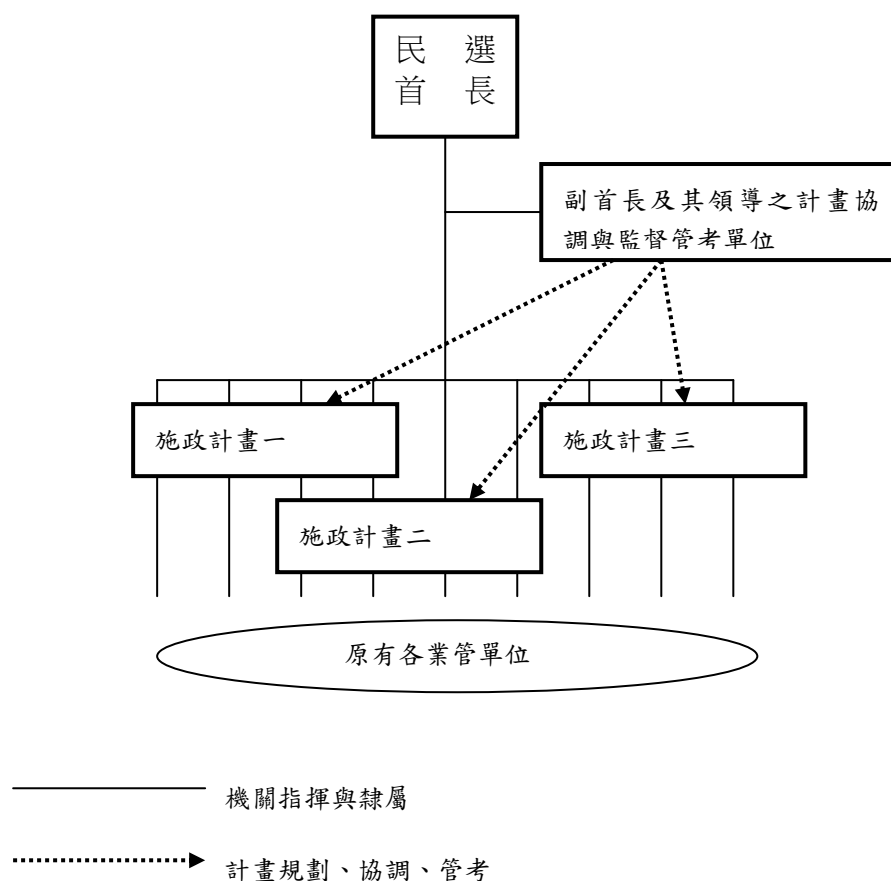
- (1)強化副首長(如副縣市長)的職能，即除了作為備位首長外，也能基於首長授權負責各計畫與部門間的協調者，或是計畫執行過程的監督者。
- (2)現行地方政府之計畫室或類似單位，可以在不改變層級及編制的方式下，由副首長指揮運用，或是單位主管直接由副首長兼任，以襄助副首長完成各項交付任務。

2.計畫落實部分

- (1)提出計畫前應先行諮商。民選首長雖然是施政計畫的最終決定者，但為能廣納各方意見、或預先發現可能問題，計畫決定之前應先經諮商之程序。
- (2)計畫執行過程應隨時進行管考，而非俟年度終了或計畫執行結束後再行事後檢討，以期及時進行必要之調整。
- (3)計畫執行結果應對有關單位或人員輔以適當的獎懲，並作為下次計畫之參考依據。

綜上概念，筆者認為在「計畫導向」思惟下，一個具有治理

能力的地方行政機關運作模式可由圖二表示如下：



圖二：「計畫導向」的地方行政組織

資料來源：筆者自繪

由圖二內容可知，現行地方政府組織架構並不需進行大幅度的更動，所不同者，為強調現有各單位間分工的整合，同時強化內部對於計畫的規劃、協調與管考的功能。筆者認為此種能力提升方式，除了有不必要大幅變動現行組織架構的特色外，尚可能產生下列優點：

- 1.就機關內部橫向關係(分工)而言，即藉由施政計畫打破原有單位間的本位限制，單位間的分工不是要相互區隔，而是基於計畫需求的協調。
- 2.就機關內部縱向關係(層級)而言，民選首長不再針對各單位性質向下設定績效標準，而是基於計畫內容由各單位自行提報配合措施，作為首長課責的依據。
- 3.就立法機關而言，議員監督行政部門時，僅需以各計畫為單位，考量其需要性、合理性，以及可行性即可，而毋需瑣碎地查核行政機關各單位的細部作法。
- 4.就地方民眾而言，以各計畫內容及其落實情形作為其參與地方事務，或是評斷地方政府施政成敗的依據。
- 5.就中央或其他地方政府而言，以施政計畫作為府際間各項協調、連繫、監督之共同焦點，而可減少不同層級與性質單位間的冗長連繫。

二、中央地方關係

(一)現況分析

地制法中對於中央與地方間關係之規定，除了財政上「補助金」與「協助金」(第六十九條)屬較積極性質外，其餘則多屬消極性的監督。例如地方辦理自治事項違法之處理(第七十五條)、代行處理(第七十六條)、事權爭議之解決(第七十七條)等，因此一段論者處理中央與地方問題時，常將焦點集中於「中央與地方權限劃分」、「自治監督」等議題上(黃錦堂，民 84: 153- 198；台北市政府法規會，民 88)。筆者認為此種方式固然是建構中央與地方關係的最重

要基礎，但是所能達成的效果也相對是有限的，亦即只能使地方「遵守規定」而已，對於積極性的提升能力則顯然是不足的。

或有論者可能認為：基於「地方自治」理念，地方政府能力提升問題應屬地方本身權力、並應由地方自行決定，其他政府無權置喙。筆者認為若純就維持地方自主性與制度上的區隔而言，此說固屬合理。但是若考量前文所提「全球在地化」的環境趨勢，以及今日地方間人員、資源，以及資訊互動頻仍的情形，則實不宜再將此問題侷限在狹隘的概念框架中。特別是對於今日台灣而言，在歷經多年演變後，各級政府不僅在自然環境上具有高度的依存性(例如水資源與生態問題上)，同時在財源配置、政策推動，乃至於公務人力運用上，其關係之密切更遠勝於一般單一國家^{註十三}，因此對提升地方政府能力的問題，中央與地方關係不僅不應消極以待，而且更要成為其中重要的推動助力。事實上，從前文所述政府改造委員會決議「請行政院督促相關部會修正各主管法律，提升縣（市）財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限，並健全地方自治組織」，並主張建立民眾社區意識可知：在未來提升地方能力的行動過程中，中央必然扮演重要的影響角色。

(二)策略構思

若前述「計畫導向」觀點可以作為提升地方政府能力的策略途徑，則中央與地方關係亦可藉此跳脫消極的權限劃分方式，而轉變為共同促進各施政計畫事前的完善規畫、事中的順利執行，乃至於事後的績效考評。茲將此論據的理由說明如下：首先就事前規畫而言，雖然前文認為計劃最終決定權在於地方民選首長，

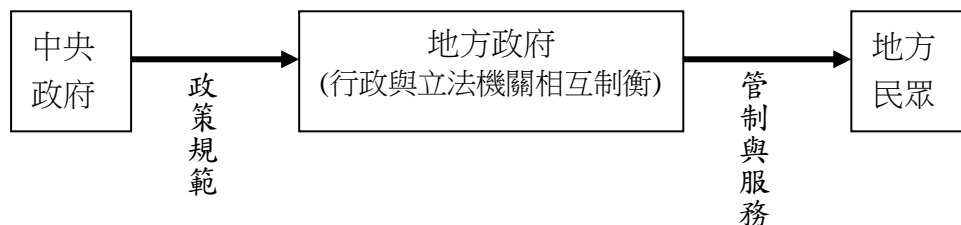
^{註十三} 例如我國中央與地方公務員均屬於同一體系，且適用相同法規之作法，即為一般國家所罕見的制度。

但是在今日地方複雜業務需求下，憑個人知能實難以完全掌握，且地方政府囿於編制與資源限制，亦難以提供完整的幕僚服務；相對地，中央政府既有的研考、計畫、技術研發等單位，則擁有豐富的經驗與知能，而能彌補地方幕僚作業的不足；其次就事中執行而言，不論是中央各業務主管機關的政策指導，或是財源上的補助，都是地方各計畫施行的最佳助力；最後就績效考評而言，中央除可提供必要的支援外，更可藉由績效考評結果，整合中央與地方的施政重點與資源配置順序。

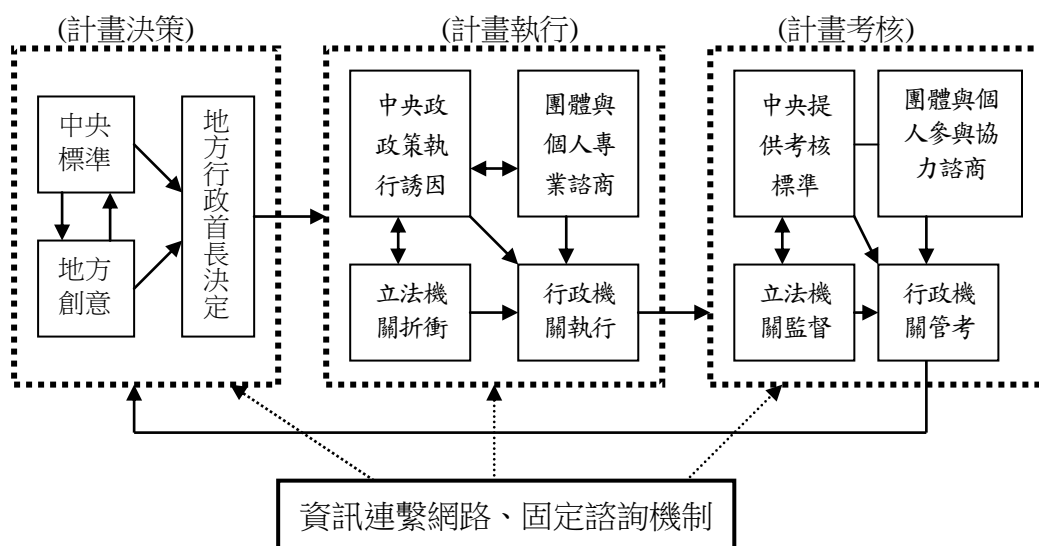
基於以上論述，筆者認為未來我國中央與地方關係亦可引用本文前述近年地方政府管理的思惟，即在計畫的基礎上，基於協力關點建立密切合作的夥伴關係。事實上，民國九十年二月由行政院研考會舉辦之「全國行政革新會議」中，對於中央與地方關係之子題，即提出了「落實中央與地方夥伴關係之運作模式」，惟其具體落實方式則主要仍傾向於法制面的改善^{註十四}（行政院研考會，民 90: 2-4）。相對地，筆者所主張之夥伴關係，則是以施政計畫為基礎，並重視中央與地方機關的協力運作。換言之，夥伴關係乃是基於協力的觀點，而不是僅以地位為考量來刻意模糊中央與地方的差異，或是僅止於重塑中央與地方的法制關係。具體而言，其可由圖三表示之：

^{註十四} 此具體建議有四：一、提升地方政府自治行政能力。主要為增置中央協助地方自治立法人員，以及培訓地方自治法制人員；二、調整法律立法態度，增加地方參與立法之管道；三、自治權限分配之專業化及分工化；四、釐清中央與地方責任之分際。上述四項之內容主要均由法制角度，來建構中央與地方之關係。

◎傳統中央與地方關係◎



◎協力觀點下的夥伴關係◎



圖三：協力觀點下中央與地方的夥伴關係

資料來源：筆者自行繪製

茲將圖三內容說如下：

1.在關係架構上

- (1)夥伴關係是以計畫為焦點，故中央與地方原有之法制地位並不需改變。
- (2)夥伴關係範圍，除了中央與地方外，亦應依計畫需求與性

質納入不同成員，包括其他地方政府、企業、社區、第三部門，甚至個人。

- (3)各成員基於計畫目標下進行職能分工，即除了對計畫享有一定的影響權力外，也要承擔相對的責任。

2.在實際作法上

- (1)中央政府應扮演「守門者」與「促進者」的角色。即基於國家發展願景，或是國際規範等整體考量，中央政府應建立地方民眾生活的共同標準或目標，同時提供政策誘因、資訊，與必要的資源協助，促使地方政府協同實現這些目標。
- (2)地方首長及其領導的行政機關則扮演「實踐者」與「創新者」的角色。也就是一方面基於「全球化」考量，實現中央與設定的目標或標準；另一方面基於「在地化」的觀點，將一致性的標準與目標結合地方環境特性與民眾需求，轉化為各個具體的施政計畫。
- (3)地方議會應扮演「折衝者」與「監督者」的角色。一方面基於不同代表性對於各計畫內容進行協商，並凝聚各方共識；另一方面則基於法定職權監督行政機關是否適當推動各項計畫。
- (4)其他各級政府、企業、第三部門、社區與個人則扮演「諮商者」與「中介者」的角色。地方政府除了在計畫設計時，應藉重這些單位與人員的經驗或專業知能，來充實計畫內容外；在一方面在執行與成效考核上，亦應借重其能力，作為與民眾互動的介面，或是具體意見的反映者。

3.在配套措施上

正如前文 Geddes 所言，夥伴關係不是建立在抽象的認知上，而是達成實際的均衡關係與資源共享上，因此我國中央與地方建立夥伴關係亦應是基於計畫的動態協力運作。基於此，建立一個能使各方意見均能有效而正確傳遞的管道，便是此關係能否建立的關鍵。筆者認為可行方式約有下列二者：

- (1)在現行行政院研考會之「電子化政府」網站上，增設各級政府間法規、計畫、資訊、研發成果交流之專屬網址，以作為中央與各級政府間資源共享與資訊交流的媒介。另外，藉由此交流園地，中央政府亦可仿照英國內閣定期公布「白皮書」的方式，公布對於地方事務與地方政府的政策說帖，以及有關部會預計採行之措施；相對地，各地方政府亦可將地方重要輿情或民眾需求反映中央。
- (2)各級政府應設置常設性的政策諮詢機制，其成員除了民意代表外，也應將有關之各級政府、企業、第三部門、社區與個人納入，以期在計畫正式形成前充分凝聚共識，並在事中執行與事後考核過程中，提供必要的意見回饋與專家建議。

4.在計畫流程上

施政計畫不僅是提升地方政府能力的基礎，也是中央與地方基於協力觀點發揮夥伴關係的依據。以下茲從圖 3 中的計畫推行各階段，來說明夥伴關係之運作：

- (1)計畫決策階段。本階段主要是地方行政首長整合各方意見的過程：一方面其須考量中央頒定的政策標準或規範；另一方面則基於個人施政理念與創意、地方特性與民眾需求，綜合決定計畫目標與內容。

- (2)計畫執行階段。本階段主要是促使各計畫能確實履行：中央政府提供政策指導與誘因；地方立法機關折衝各方利益與意見；其他有關組織與個人則提供專業諮詢意見，最後由地方行政首長(副首長及其領導之計畫單位)責成各單位共同推動。
- (3)計畫考核階段。本階段一方面驗收計畫施行成果；另一方面也提供未來改進資訊：中央政府協助地方建立管考之標準；地方立法機關本於原有職能進行監督；其他有關組織與個人則基於中介角色溝通政府與民眾意見，地方行政機關本身則彙整各方資訊，作為下一循環計畫的參考，同時進行後續的工作調整與獎懲工作。

綜合上述說明，筆者認為基於協力觀點的夥伴關係，不僅可以在不變更現行中央與地方體制下，整合中央與地方政府對於地方公共事務的努力，更可藉此作為提升地方政府能力的最大動力。同時，夥伴關係與地方政府能力提升亦是相互促成的，即採行夥伴關係將有助於提升地方政府能力；同樣地，提升地方政府能力亦更能落實夥伴關係。

陸、結 語

綜合理論與實務上的說明可知，今日提升地方政府能力及中央與地方關係議題，正進入另一個嶄新的轉折與境界。就前者而言，在歷經八〇年代與九〇年代新公共管理倡導「顧客導向」、「引進市場競爭機制」的炫耀政府再造風潮後，人們開始反思政府對社會發展與民眾福祉所承擔的責任是無從推卸的，因此即便特定公共服務改由其他組織提供，地方政府仍然要密切監督該服務提供

過程的合法性與可能產生的影響，民眾也仍有權向地方政府提出各項配套要求。於是當地方業務辦理更多樣化，提升地方政府能力的的需求不僅不會減少，反而更會大量增加。

同樣地，今日中央與地方關係也不僅是消極的權限劃分而已，在「全球地方化」的環境特性下，任何地方公共事務除了有「因地制宜」的特性外，也要遵守國家整體政策，甚至於國際化的標準，因此，傳統中央與地方間的上下層級關係，也將會因為事務上的實際需求，而趨向於協力觀點下的夥伴關係。在此種關係下，一方面中央與地方政府由於能共同分享資訊與運用資源，而較能創造「雙贏」的成果；另一方面地方公共事務也才能同時符合一般性與特殊性的需求。

最後就我國現行地方政府而言，由於憲法增修條文與地制法對於省級政府組織的變革，今日縣市、鄉鎮市更有必要提升其能力，來填補省制改革後台灣地方自治的需求空間。同時，中央與地方關係在缺乏省的緩衝後，也更有必要重新建構新的合作關係。因此雖然本文所嘗試提出的「計畫導向」能力提升途徑，以及協力觀點夥伴關係，不一定能適用未來台灣的地方政府需求，但是兩者所期許的目標：即在能力提升上，未來地方政府不僅要能有效率的運作，且要能承擔地方公共利益的責任；以及在中央與地方關係上，兩者應營造更積極而有效的合作模式。這些都是台灣地方政府邁入廿一世紀的此刻，值得謹慎思考的重要課題。

參考資料

◎英國網站資料

- 「政府線上資訊網」網址(www.ukonline.gov.uk)
- 「行區協調處」網址(www.rcu.gov.uk)
- 「首相辦公室」網址(www.cabinet-office.gov.uk)
- 「副首相辦公室」網址(www.odpm.gov.uk)
- 「地方政府資訊網」網址(www.info4local.gov.uk)
- 「最佳價值」網址(www.bvpi.gov.uk/home.asp)

◎中英文期刊、著作、報告

行政院研考會

- 2001 全國行政革新會議：議題報告。

江明修、許文傑、梅高文

- 2002 “各國行政改革之比較及其對我國之啟示”——面對千禧年政黨輪替後的新思惟”。中國行政，期 71，頁 97-131。

呂育誠

- 1997 地方政府推動行政革新的策略與方法。中國行政，期 62，頁 37- 60。

- 2001 地方政府管理－結構與功能的觀點。台北：元照出版公司。

黃錦堂

- 1995 地方自治法制化問題之研究。台北：月旦出版公司。

孫本初

- 2001 公共管理(三版)。台北：智勝文化事業。

詹中原

- 2002 “新公共管理的批判——歐陸主義之觀點”。中國行

政，期 71，頁 1- 16。

臺北市政府法規會

1999 地方自治法學論輯(上)(下)。法規會自印。

羅志淵

1970 地方自治的理論體系。台北：商務印書館。

劉坤億

2003 ”地方治理與政策網絡”。地方政府與公共管理學術研討會發表論文。中華大學行政管理學系舉辦。

劉毓玲(譯)

1993 新政府運動。台北：天下文化。

Anderson, E. Griffin, G. & Teicher, J.

2000 ” Managerialism and the Australian Public Service: Valuing Efficiency and Equity?”, *New Zealand Journal of Industrial Relations*, Vol.27, No.1., pp.13- 31.

Broadbent, J. & Laughlin, R.

1997 ” Evaluating The New Public Management Reforms in the UK: A Constitutional Possibility”, *Public Administration*, Vol.75., No.3., pp.487- 507.

Bevir, M. & O’Brien, D.

2001 ” New Labor and the Public Sector in Britain”, *Public Administration Review*, Vol.61., No.5., pp.535- 547.

Brinkerhoff, J. M.

2002 ” Government- Nonprofit Partnership: A Defining Framework”, *Public Administration*, Vol.22., No.4.,pp. 19- 30.

Chiat, W. S.

1998 ” Transforming Local Government: Practical Experience Building a Program- based Organization”, *Public Administrative Quarterly*, V.21., No.4., pp. 486- 506.

Christensen, J. G.

2000 The Dynamics of Decentralization and Recentralization”, *Public Administration*, Vol.78., No.2., pp. 389- 408.

Cochrane, A.

1993 *Whatever Happened to Local Government?*,
Philadelphia: Open University Press.

Cope, S. & Goodship J.

1999 "Regualting Collaborative Government: Towards Joined-Up Government?", *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.2., pp. 3- 16.

Dixon, J., Kouzmin, A. & Korac- Kakabadse, N.

1998 "Managerialism- Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription versus Effective Organizational Change in Public Agencies", *International Journal of Public Sector Management*, Vol.11., No.2/3., pp.164- 187.

Durant, R. F.

2000 "Whither The Neoadministrative State? Toward a Policy-Centered Theory of Administrative Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10., No.1., pp. 79- 109

Farnham, D. & Horton, S.

1996 "Public Service Managerialism: A Review & Evaluation", in D. Farnham & S. Horton(eds.), *Managing the New Public Services*, 2nd eds., London: Macmillan Press, Ltd.

Fenwick, J. & Bailey, M.

1998 "Decentralisation and Reorganization in Local Government", *Public Policy and Administration*, Vol.13., No.2., pp.26- 39.

Geddes, M.

2000 "Tackling Social Exclusion in European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.24., No.4., pp. 782- 800.

Greer, P.

- 1994 *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Philadelphia: Open University Press.
- Haque, M. S.
2001 "The Diminishing Publicness of Public Service Under The Current Mode of Governance", *Public Administration Review*, Vol.61., No.1, pp. 65- 82.
- Hood, C. James, O. & Scott, C.
2000 " Regulation of Government: Has it Increased, is it Increasing , Should it be Diminished?", *Public Administration*, Vol.78., No.2., pp.283- 304.
- Kearney, R. & Scavo, C.
2001 " Reinventing Government in Reformed Municipalities: Manager, Mayor, and Council", *Urban Affairs Review*, Vol.37., No.1., pp. 43- 66.
- Kilksberg, B.
2000 "Rebuilding the State for Social Development: Towards 'Smart Government' ", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66., No.2., pp. 241- 257.
- Martin, S.
1997 "Leadership, Learning and Local Democracy: Political Dimensions of the Strategic Management of Change", *International Journal of Public Sector Management*, Vol.10., No.7., pp.534- 546.
- Morgan, D. R.
1997 " Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management", in J. J. Gargan, eds., *Handbook of Local Government Administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Stevens, C.
1995 "Decentralization: a Meaningless Concept?", *Public Policy and Administration*, Vol.10., No.4., pp.34- 49.
- Painter, C., Isaac- Henry, K. & Rouse, J.

- 1997 ” Local Authorities and Non-elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Network”, *Public Administration*, Vol.75., No.2., pp.225- 245.
- Payne, T. & Skelcher, C.
- 1997 ” Explaining Less Accountability: The Growth of Local QUANGOS”, *Public Administration*, Vol.75., No.2., pp. 209- 224.
- Peters, B. G. & Pierre, J.
- 1998 ” Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8., No.2., pp. 223- 243.
- Pollitt, C., Birchall, J. & Putman, K.
- 1998 *Decentralising Public Service Management*, London: Macmillan Press, Ltd.
- Rosenbloom, D. H.
- 1998 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th eds., New York: The McGraw- Hill Co.
- Schweke, W. Stenberg, R.
- 2000 “The Emerging Global Constitution: Why Local Governments Could be Left Out”, *Public Management*, Vol.82., No.1., pp.4- 10.
- 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 Governance*, London: Macmillian Press, Ltd.
- Talbot, C.
- 2001 “UK Public Services and Management(1979- 2000): Evolution or Revolution?”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.14., No. 4., pp.281- 303.

Vigoda, E. & Golembiewski, R. T.

- 2001 "Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance", *American Review of Public Administration*, Vol.31., No.3., pp.273- 295.

Vigoda, E.

- 2002 "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generalization of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol.62., No.5., pp.527- 540.

Williamson, J.

- 1995 "Local Government as a Context for Policy", in M. Mullard, ed., *Policy- Making in Britain*, London: Routledge Publishing Ltd.

Wilson, D. & Game, C.

- 1994 *Local Government in the United Kingdom*, London: The Macmillan Press, Ltd.

Wise, L. R.

- 2002 "Public Management Reform: Competing Drivers of Change", *Public Administration Review*, Vol.62., No.5., pp. 555- 567.

The Study of Improving Local Government Ability and Re-defining Central- Local Relations

Yue-Chang Lue

Abstract

This Study will try to evaluate the influences of New Public Management, (NPM) to local government management since 90'. The author will argue that though NPM try to improve governmental efficiency through market- oriented approach, but people will pay the price at the same time. For government may not provide enough services according cost effectiveness analysis.

At the same time, New Labor of UK is trying to implement the “Third Way”, that is to reconsider the character of local government and to rebuild citizenship of local people. This paper will follow UK’s experiences and provide some options to improve local government ability and redefine central- local relations.

Key words: Local government ability, New Public Management, Central-local relations

地方政府治理機制的創新挑戰： 市場治理模式的功能與限制*

劉坤億**

摘要

一九八〇年代以降，在新右派改革思潮或新公共管理運動的推波助瀾下，凡是能夠擲節施政成本、提昇效能，以及有效提高競爭優勢的政策方略，無不備受政府部門的歡迎和競相採用。在諸多創新變革的治理工具中，市場治理模式的穿透性最強，整個八〇年代，乃至九〇年代中期，以英美為首的許多國家，其政府部門甚至相信市場模式可以完全取代傳統的官僚體制，或甚至是唯一可以有效提振政府績效的途徑。然而，無論是從理論或實務的角度來審視市場治理模式，它都不可能是一個顛撲不破的完美典範，或是能夠克服所有治理問題的「萬靈丹」；當然，這種觀點並非試圖全盤否定市場治理模式的效用，而是

* 本文初稿發表於2002年12月22日淡江大學公共行政學系主辦「地方自治變革與地方政府功能提昇」學術研討會。作者特別感謝林水波教授和陳恆鈞副教授對本文的斧正與建議。

**作者為臺北大學公共行政暨政策學系助理教授。

希望回歸到一個比較客觀的立場，重新檢視它作為政府部門的一種治理工具，其可以發揮的功能為何？應用上的限制又是什麼？為了能夠進一步瞭解市場治理模式的本質，本文將從以下四個部分進行論述：

(一) 市場治理模式的理論基礎，這部分將從公共選擇理論、管理主義和代理理論等加以討論；(二) 地方政府運用市場治理機制的經驗，這部分將以英國和美國為例加以說明；(三) 市場治理模式的類型及其功能，這部分旨在釐清市場機制融入公共組織運作的實際面貌，以及不同市場治理類型所能夠發揮的功能；(四) 市場治理模式的限制面，這部分將分別從理論和實務兩個層面加以分析。最後，本文也將以前述論證的基礎，對台灣地方政府採行市場治理模式的現況提出初步的建議。

關鍵詞：地方治理、市場治理模式、公共選擇理論、管理主義、代理理論、委外經營、簽約承包、公私部門直接競爭

壹、前言

對於歐美等先進工業化民主國家來說，過去二十年來地方政府的治理模式已經出現了明顯的轉變，市場機制（market mechanism）、社群主義（communitarianism）、多層次的網絡治理（multi-level governance）等逐漸與層級節制體系（hierarchies）並列成為地方政府的治理模式，而其中又以市場治理模式（markets model）最受到青睞。觀察這一波地方政府治理機制轉變的潮流，其背景因素約可從以下數端加以理解：其一，國家財政危機引發中央或聯邦政府加速「授權」地方政府，中央或聯邦政府往往將「分權」地方政府當作是擷節公共支出的一種政治手段，在這種情況下，地方必須承擔更多的財政責任，在公共支出方面至少要做到平衡預算支出或抑制支出成長，而這也意味著地方政府必須縮小部門的規模，並且開始改變原來的治理型態。其二，社會結構變遷導致都市化或城鎮人口的集結化，促使地方政府在治理上扮演更為重要的角色；並且為了能夠回應日趨複雜的公共問題和日益增加的公共需求，地方政府必須創新治理機制和提昇專業化

程度。其三，地方政府除了必須回應前述都市化的問題，同時也必須因應全球化所帶來的衝擊；全球化雖然促進跨國及跨地域城市之間的聯繫及互動，卻也加劇這些城市之間的競爭性，是以地方政府面對提昇生產力或維持競爭優勢的壓力勢必更大且更直接。

面對前述治理環境的變化與挑戰，一九八〇年代以降，在新右派改革思潮或新公共管理運動的推波助瀾下，凡是能夠擷節施政成本（costs less）、提昇效能（works better），以及有效提高競爭優勢的政策方略，無不備受政府部門的歡迎和競相採用。在諸多創新變革的治理工具中，市場治理模式的穿透性最強，除了先進工業化民主國家仰賴它作為克服財政困境的主要工具，包括我國在內的後進已開發和開發中國家，也都寄望藉由引進更多的市場機制來改善政府的體質。整個八〇年代，乃至九〇年代中期，以英美為首的許多國家，其政府部門甚至相信市場模式可以完全取代傳統的官僚體制，或甚至是唯一可以有效提振政府績效的途徑（Peters, 2001: 23）。然而，無論是從理論或實務的角度來審視市場治理模式，它都不可能是一個顛撲不破的完美典範，或是能夠克服所有治理問題的「萬靈丹」（panacea）；當然，這種觀點並非試圖全盤否定市場治理模式的效用，而是希望回歸到一個比較客觀的立場，重新檢視它作為政府部門的一種治理工具，其可以發揮的功能為何？應用上的限制又是什麼？

為了能夠進一步瞭解市場治理模式的本質，本文將從以下四個部分進行論述：（一）市場治理模式的理論基礎，這部分將從公共選擇理論（public choice theory）、管理主義（managerialism）和代理理論（agency theory）等加以討論；（二）地方政府運用市場治理機制的經驗，這部分將以英國和美國為例加以說明；（三）市場治理模式的類型及其功能，這部分旨在釐清市場機制融入公共

組織運作的實際面貌，以及不同市場治理類型所能夠發揮的功能；(四)市場治理模式的限制面，這部分將分別從理論和實務兩個層面加以分析。最後，本文也將以前述論證的基礎，對台灣地方政府採行市場治理模式的現況提出初步的建議。

貳、市場治理模式的理論基礎

究實而論，真實世界中並沒有新古典經濟學所假定的「市場」，市場治理模式是一種主張自由競爭為美德的基本信念，相信它是能夠讓社會資源獲致最佳配置的一種機制。特別是在複雜、不穩定的環境系絡中，市場能夠激發出企業家的創新精神，以適應環境的快速變遷和面對「創造性解構」(creative destruction)的挑戰。近年來，不管是美國式的政府再造，還是英國、紐西蘭、澳洲和加拿大等國家的西敏寺型式的政府改革，市場治理模式的運用層面最為廣泛，對於西方國家治理模式變革的影響相當深遠 (Kettl, 2000; Peters, 2001: 24-25)。再者，這一波強調將市場機制引進政府部門的改革潮流，一般也稱之為新右派的改革或新公共管理運動，其理論基礎包括公共選擇理論、管理主義和代理理論等，茲分述其理論要點如下：

一、公共選擇理論

公共選擇理論最核心的假定是：人類的行為是由自利的動機所支配；換言之，任何人都是理性的極大化效用者 (rational utility

maximizers)¹(Buchanan, 1978: 17; Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 17)。在這項核心假定下，公共選擇理論者顛覆了過去人們對政府官員或官僚成員的看法。例如 Anthony Downs 即指出：官僚成員和其他非官僚成員相比較，在效率、誠實、工作勞力度、盡職程度、公共精神及一般評價等各方面，並無明顯的差異 (Downs, 1967: 26)。

公共選擇論者將理性自利和效用極大化的假定，從經濟市場領域擴充運用到政治市場領域；他們認為，由於政府官員追求自己的特定目標，利益團體出現「競租」(rent-seeking)的行為，以及官僚成員尋求機關預算極大化等現象，將造成國家權力的擴充和政府組織的膨脹。但相對的，國家安全的維護、法律的維持、選民偏好的滿足及個人的自由卻被忽略，而優勢的利益團體將奪取國家的總體收益，制度將被既得利益者隨意更改，最後則會出現經濟衰退、社會脫序。基於前述推論，公共選擇論者往往採取一些較為保守的政治立場和政策路線，例如，主張最小規模國家、反對政府的干預和過度管制，強調伸張個人選擇的自由，特別注意並批判政府在供給公共財貨和服務上的獨占性 (Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 17-18)。

再者，W.A. Niskanen 所提出的「預算極大化模式」(budget-maximizing model)，則更進一步奠定了公共選擇理論對官僚體制及官僚行為研究的地位。此一模式是採取新政治經濟學途徑，即應用經濟學的方法對人類社會的集體制度進行研究，尤其是以代議制度下的官僚行為作為研究的重點。Niskanen 提出此

¹ 公共選擇理論的這項假定係源自於理性選擇理論，此處的效用是指行為人所能得到滿足的程度，效用極大化是指當行為人面對一組可能的選項，個人從中抉擇其中一項，並相信此一選項對於自己所欲促成目標的作用最大。值得注意的是，理性選擇理論對於人類的行為偏好是採取中立的態度，亦即，個人追求效用極大化是一種「自利行為」(self-interested behavior)，而未必是一種「自私行為」(selfish behavior)；並且，極大化的結果也未必等同於「最佳」或「最適」的狀態 (Green and Shapiro, 1994:14)。

一模式的另一個目的是希望藉由公共選擇的論證基礎，對傳統韋伯式的官僚觀點進行批判，在韋伯的模式中，係假定官僚會忠誠地執行民選官員所制定的政策；然而，公共選擇理論卻是假定官僚會追求個人效用的極大化，而不是服務於民選官員（Niskanen, 1973: 3）。根據 Niskanen 的看法，能夠成為官僚效用函數的變項包括：薪水、辦公室津貼、聲譽、權力、政治酬庸、官僚機關的產出、易於變革和易於管理官僚機關。而他強烈主張，除了最後兩個變項以外，其他所有的變項都是官僚在職期間，對官僚機關之總預算具有直接正相關的函數。也就是說，官僚並不關心機關變革和管理上的沉重責任，他們追求預算極大化是為了能夠滿足個人的效用函數，是以，即使總預算增加，挹注在變革和管理方面的預算也很少隨著增加（Niskanen, 1971: 38）。

由於公共選擇理論的論證過程相當簡潔有力，直接點出獨占性的官僚體制是政府治理問題的病灶，並且提出引進市場自由競爭機制作為治理模式變革的核心策略，因此容易被改革者吸收並加以運用。例如英國柴契爾夫人即十分賞識 Niskanen 的論點，並將其理論作為指引英國政府改革的主要理念（Peters, 2001: 24）。

二、管理主義

行政學者 Christopher Pollitt 界定管理主義為一組信念和實務，其假定較佳的管理能夠有效地克服廣泛的經濟和社會病象。他並進一步分析指出，管理主義的信念具有以下幾項要素：（1）社會的進步須憑藉經濟生產力的持續成長；（2）生產力的增加來自於純熟的技術應用；（3）這些技術的應用唯有透過訓練有素的工作力才能達成；（4）「事竟其功」有賴於管理者具備專業的管理

技能；(5) 管理者必須管理得當才能夠發揮其關鍵性的角色。同時，管理主義本質上也是一種意識型態，係假定企業部門蘊含市場取向的管理方法，比傳統行政模式更有效率（Pollitt, 1993: 1-3）。

長期以來，行政論者大多認為政府部門和企業部門有很大的區別，或至少有部分的差異，但管理主義論者卻認為，從管理的角度來看，所有性質的組織都存在同樣的管理問題和需求。David Farnham 和 Sylvia Horton 即指出，在管理主義的影響下，公共組織運作的基本假定已經由原先強調官僚的、漸進主義和專業本位主義的管理功能，移轉為重視經濟的、理性主義和一般性的管理模式（generic management）。首先，管理主義所反映的核心價值即在經濟的本質，也就是特別重視政府預算支出的效益（value for money）。在具體的做法上，包括將財務管理責任逐漸授權給政策執行機關；引進私部門的管理技術和運用資訊管理系統，以協助前項工作之推動；刻意在政府內部創造市場的競爭機制，讓文官成員在提供公共財貨和服務時，能夠具有成本、品質及效益的觀念；同時，要求公共經理人須測量及評估所屬機關的績效。其次，管理主義所呈現的理性主義特質係反映在任務聲明（mission statements）和企業性規劃（business plans）這兩件事上面。所謂任務聲明是指政府部門不再只是「蕭規曹隨」地從事一些例行性工作，而是能夠找出機關組織存在的特定目的，並清楚聲明所要從事的任務所在；而所謂的企業性規劃則是指能夠依所聲明之任務，訂定出可達成這些任務的具體目標。最後，政府部門由原先專業本位主義移轉為一般性的管理，係由以下四項主要的變革所促成：(1) 公共事務的處理逐漸由一般的經理人來經營，而不是由專業獨斷的官僚來支配；(2) 以目標導向取代問題導向；(3) 這些公共經理人是要協助變革，而不是抗拒改革；(4) 他們關心

公共利益甚於自己的利益（Farnham and Horton, 1996: 42-44）。管理主義與傳統公共行政的顯著差比，可歸納整理如表一所示。

表一：傳統公共行政和管理主義之比較

	傳統公共行政	管理主義
對管理者的定位	行政官員	公共經理人
對政府預算的態度	官僚的(擴張政府支出)	經濟的(預算支出效益)
行政運作的特質	管理理性主義	經濟理性主義
部門管理的特質	專業的本位主義	一般性的管理模式
權責關係	集權控制	分權負責
組織型態	層級節制	組織內部市場化
人力配置	功績制	契約制
課責方式	過程監控	結果導向

資料來源：作者自行整理。

三、代理理論

由於市場治理模式大量運用契約來規範公私部門或政府部門之間的關係，因而代理理論也成為其主要理論基礎之一。代理理論認為社會及政治生活的本質，是委託人與代理人之間一連串的「契約」關係所構成。由於集體生活中有專業分工的需要，因而形成委託人與代理人之關係；代理人執行委託人所託付之工作，委託人須給付代理人一定之報酬，而調和兩者間關係的是「契約」。最初代理理論主要係應用於處理廠商所有權與經營權二分的問題，後來則廣泛應用於社會、經濟及政治等各種場域。代理理論假定人性是自利的，是以委託人和代理人在互動的過程中，都會追求個人效用的極大化；並且由於所處的環境是資訊不完全（也可說人是有限理性的）、資訊不對稱和充斥著各種不確定性，是以委託人與代理人之間具有潛在的衝突（*Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 18-19*）。然而，衝突並非委託人與代理人唯一的關係選項，兩者也可能為降低或消除交易時因不確定性所產生的成本，而願意採取垂直整合的方式，以契約關係為架構，將市場交易轉化為組織化的內部交易，亦即，層級節制治理結構（*Williamson, 1996*）。

代理理論並未預設委託人與代理人的關係取向，但多數論者從資訊不對稱的角度來討論兩者關係時，對其間潛在的衝突，以及如何化解這種衝突的討論則相當多元、甚至紛歧。論者指出，在資訊不對稱的情況下，參與交易的一方可能隱藏自己的私有資訊，藉著提供不足或不真實的資訊，以求增加自己的福祉，但同時卻傷害了另一方的利益。多數論者認為，代理人通常較能取得資訊，而委託人則經常被隱瞞重要的資訊，因此委託人通常難以觀察和有效的監督代理人；例如，民選行政首長（委託人）即經

常無法有效控制官僚成員（代理人）（Moe, 1984: 765-766）。然而，也有論者認為，委託人與代理人之間不僅存在資訊不對稱的問題，也存在權力不對稱的問題，後者的影響並不低於前者，而在此一狀態下，代理人也未必佔盡優勢；更甚者，如何克服兩者目標衝突的問題才是重點（Perrow, 1986: 13-14; Waterrman and Meier, 1998: 183-185）。

持平而論，無論抱持何種觀點，如何訂定一份合理的契約，令委託人與代理人達成共識、相互履約才是最重要的。然而，在整個契約交易的過程中，如何克服逆向選擇（adverse selection）和道德危險（moral hazard）這兩項代理成本，也是同樣關鍵的事項。所謂逆向選擇，是委託人或代理人一方故意隱藏資訊（hidden information），致使對方錯估情勢而產生不適當、甚至不正確的選擇。例如委託單位錯用承包廠商或承包廠商找錯委託單位。逆向選擇通常發生在契約正式簽訂之前。而所謂道德危險，通常發生在契約簽訂後，由於資訊不對稱且代理人刻意隱藏行動（hidden action），委託人往往無法有效監督代理人履約。例如，委託單位監督考核承包廠商績效時，承包廠商陽奉陰違而沒有忠實履約；當委託單位嚴密監督時，承包廠商積極配合，一旦鬆弛監督後，承包廠商立即怠惰履約或甚至違約（Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 20-21）。

綜合而論，市場治理模式的出現，主要是為了克服因層級節制所造成的官僚化問題。特別是隨著環境的複雜和變動性增加，建構在獨占性權威控制下的層級節制體系，不僅無法增進組織的效率與效能，更容易在缺乏成本的概念下，造成資源的誤置與浪費；同時，更因為專業分工所形成的本位主義，使組織成員之間

陷於疏離與衝突之中，並且助長組織內部的非理性行為。對於市場治理模式的倡導者而言，政府進場干預以補救市場失靈的作為，將付出極高的組織成本；相對的，引進市場機制來救援政府失靈的成本並不顯著（Peters, 2001: 25）。對於政府部門選擇運用市場治理工具，前述三項理論分別提供了不同的論證基礎：公共選擇理論強調市場機制的治理能力優於層級節制體系；管理主義則破除政府部門和私部門的藩籬，偏好企業組織蘊含市場競爭機制的管理途徑；而代理理論則具體描繪出在市場交易的場域中，公共組織與企業、非營利組織，乃至與其他政府部門之間的契約關係。

參、地方政府運用市場治理機制的經驗

雖然市場治理模式的穿透性甚強，但由於各國地方政府仍有制度和系絡上的差異性，因此在討論其採取市場途徑時也應該加以注意。限於篇幅，本文在此處僅以英國和美國為例，梗概說明一九八〇年代以來，兩國在地方治理上採行市場模式的實際經驗。

一、英國柴契爾政府的新右派改革

柴契爾於一九七九年甫就任首相時，她首先必須克服的治理問題是：公共支出失控、中央政府和地方政府均面臨嚴重的財政危機，以及文官浪費財政資源的情況相當普遍。其中，由於地方政府執行國家大部分的預算，其預算執行的效益備受柴契爾政府的關切。柴契爾所採取的是新右派的改革路線，她試圖引進市場機制和企業部門的財務管理策略，以期達到兩項具體的目標：預

算支出效益 (value for money) 和以課責為導向的財務績效管理。也就是說，政府部門在預算支出上須達到經濟、效率及效能的「3Es」標準² (Massey, 1993: 19-20)。

由於市場機制蘊含相對於政府統治的概念特質，一般人很容易順勢解釋英國在採行市場治理模式後，中央政府將給與地方政府更多的自治權，然而實際情況恐怕不能如此簡單推論。根據英國學者 R.A.W. Rhodes 的觀察，一九八〇年代以來，中央與地方的府際關係至少顯現下列幾個趨勢：(1) 英國中央政府各部會在政策上是扮演著「非執行者」(non-executant) 的角色，大多數的公共服務是由地方政府來提供，彼此成為垂直的相互依賴關係；(2) 自從國家整體的財政狀況不佳後，地方政府首當其衝成為中央政府削減公共支出的對象；(3) 經濟景氣不佳，國家總體資源困頓，牽動中央與地方府際關係的緊張；(4) 隨著政經結構的變遷，行政職權功能的分化，地方事務的複雜化與區域化，中央與地方的行政體制已從單一制走向多重政體制 (differentiated polity)；(5) 中央需要地方來執行政策及提供公共服務，地方也需要中央挹注財源和權威，兩者關係似乎是平等的，但實則不然，中央基於立法上的優位權，可以隨時立法箝制地方權限的擴張 (Rhodes, 1997: 113-114；李長晏，1999: 130-133)。

總的來說，地方政府作為公共財貨或服務提供的執行機關，中央為了增進其預算支出效益，並卸除部分財源補助的壓力，確實給予地方更多管理上的權責，但是這只是部分治理權威的向下移轉；從柴契爾政府要求地方政府所採行的諸多市場治理工具

² 在績效測量中，「經濟」指的是資源的妥善利用 (須具備成本的觀念)；「效率」指的是最小的輸入獲致最大的輸出；「效能」是指投入的資源能夠達到主要的目標 (結果) (Tonge and Horton, 1996:78)。

上，都顯露其主要目的是要強化中央集權的力量。這些市場治理模式的政策工具包括：強制競標（compulsory competitive tendering, CCT）、內部市場（internal markets）及委託管理（devolved management）。茲分述其要點如下（Leach and Percy-Smith, 2001: 160-166）：

首先，內部市場策略主要運用於全民健康服務體系（National Health Service, NHS）的改革，柴契爾政府在一九八九年提出「為病人服務」（Working for Patients）的政策白皮書，揭示 NHS 必須更具市場自由競爭機制，購買健康服務和實際提供健康服務的責任必須區分開來，以促使醫療院所在市場競爭機制下藉由契約購買和生產相關服務。其次，委託管理策略則是希望藉由將政治與管理功能區分開來，以利於市場機制運行於公共組織之中。一般有兩種方法被加以運用：（1）將財務控制的權力委託給公共組織中的基層管理者³；（2）將公共組織的內部執行機關改制成相當於獨立自主的單位。最後，由於強制競標方案對於地方政府的影響最大，因此詳述其實施情況如下。

強制競標（CCT）起源於一九八〇年代初，中央要求地方政府在提供公共服務和財貨之前，必須經過與政府外部機構的競標程序，以決定最後由誰來提供實際的服務和財貨，政府單位不再擔任獨占的供給者角色⁴。換言之，企業部門或非營利組織等也能夠成為公共服務和財貨的提供者（providers），一旦地方政府在市

³ 一九八八年所通過的「教育改革法」（The Education Reform Act）即是典型的例子，該法賦予地方政府可直接委託學校執行相關教育預算，學校之間為爭取較多之教育預算，必須提昇本身的能力，並且重視預算效益極大化，而家長也可透過市場機制為其子女選擇較佳之教育機構（Leach and Percy-Smith, 2001: 165）。

⁴ 強制競標方案後來也擴大到適用於中央，也稱之為「市場測試」（market testing），例如梅傑繼任英國首相後，於一九九一年十一月公佈實施服務品質競爭提昇計畫，在這份白皮書中宣示，中央政府各部會和所有的政策執行機關，均應採行一如強制競標的市場測試活動，以促使政府機關保持最佳之預算支出效益（Pyper, 1995: 65）。

場自由競爭機制下無法提供高於私部門的服務效率、效能及經濟，則政府部門必須退而成為公共服務和財貨的購買者（purchasers）。一九八〇年中央所通過的「地方政府規劃暨土地法」（The Local Government Planning and Land Act）中，即要求地方政府在機關建築和道路的興建及維護上必須採行 CCT 的方式實施。一九八三年英國衛生暨社會安全部（The Department of Health and Social Security）要求執行全民健康服務體系（NHS）的醫療院所，在宴會、被服清潔及內部業務工作上必須採行 CCT 作為輔助性功能。一九八五年的「運輸法」（The Transport Act）中，要求地方政府在公車事業單位和機場營運方面採行商業化的經營模式。一九八八年的「地方政府法」（The Local Government Act）則擴大範圍，要求垃圾清運、街道清潔、大樓清潔、宴會慶典活動、學校及福利單位的慶祝活動、車輛維修，以及公共設施、運動場和公共空間的維護等均須採行 CCT 方式實施。到了一九九〇年代，則有更多的法案要求地方政府在辦理業務或提供服務時採行 CCT，例如「環境保護法」（The Environmental Protection Act）和「全民健康服務暨社區照護法」（The National Health Service and Community Care Act）。根據地方政府管理委員會（Local Government Management Board）的調查，英國英格蘭和威爾斯地區在一九九〇年代後期，依據「地方政府法」執行 CCT 的情況已經相當普遍，其執行情形如表二所示。

表二 CCT 在英國地方政府實施的情況

	免於實施 CCT (%)	未實施外部競 標的契約 (%)	實施 CCT (%)
垃圾清運	0	10	90

公共場地維護	3	6	91
大樓清潔	28	9	66
街道清潔	6	10	81
教育和福利單位的慶祝活動	0	34	66
其他宴會慶典活動	46	40	25
車輛維修	39	41	28
運動場和公共空間的管理	5	54	43

資料來源：Boyne, 1998a: 105.

二、美國雷根政府的新聯邦主義

近年來對於美國政府行政革新的討論，大多從一九九三年柯林頓政府的一連串政府再造方案開始論述，實際上美國的地方政府早在一九八〇年代雷根政府時期即進行了大規模的改革，且改革的方向也正是朝市場治理模式發展。八〇年代初期美國地方政府的財政狀況普遍不佳，但真正迫使地方政府治理模式改弦更張的原因卻是雷根政府所採行的「新聯邦主義」(New Federalism)⁵。雷根力倡新聯邦主義的目的是為了平衡預算赤字和重整聯邦政府的行政體系，他大幅將中央業管的事務交還給地方，具體的做法卻是大幅刪減對地方的補助，論者因此大多認為雷根政府的新聯邦主義是一種政治手段，並非真誠授權給地方政府 (Jun, 1986: 47;

⁵ 更早之前，一九六九年美國總統尼克森就曾提出新聯邦主義的觀念，他認為聯邦政府強勢掌控各級政府決策的作為是一種「邪惡」(evil)，因此他揭示新聯邦主義的主張：問題發生在哪一層級，就應由該層級政府全權處理，因為只有該政府能夠對問題作最有效的處置。尼克森的這項主張等於將決策權下放，其具體做法包括：(1) 對聯邦政府的歲入及權力重新調整分配；(2) 重組聯邦官僚體制，使其更能回應地方政府的需求。儘管尼克森的立意甚佳，但後來的實際狀況卻未見理想，政府權力分權化之後，地方政府雖然擁有較高的財政自主權，但在財政重分配的過程中，一般人民卻未從中得到明顯的好處，甚至社會福利因此而縮水 (Jun, 1986: 45-47)。

Osborne and Gaebler, 1992)。

美國地方政府在財政困難的時候，又面臨聯邦政府大幅刪減補助款，各地方政府只得另謀出路。根據 D. Osborne 和 T. Gaebler 的觀察，各地方政府在面對歲入減少和需求增加的雙重壓力下，紛紛師法企業的經營方式並引進市場治理模式來活化政府體質，他們將這種新的政府模式稱為「企業型政府」(entrepreneurial government)；並且認為市場作為一種治理工具，其優越面在於：(1) 重視成本、效率較高，可使預算發揮最大效用；(2) 能夠充分回應顧客的需求；(3) 鼓勵創新；(4) 提高員工的士氣和榮譽感；以及(5) 最重要的是，自由競爭機制提供良好的誘因，可促使組織活動和資源與績效連結在一起，能夠迅速調適外部環境變遷所造成的衝擊 (Osborne and Gaebler, 1992; 劉坤億, 1998: 303)。

由於美國幅員廣闊，地方機關除了州政府以外，還有市、郡、學校、供水及交通運輸等機關，總計超過八萬個政府單位，其各自採行市場治理模式的政策工具種類繁多。根據 D. A. Auger 的歸納分類，美國地方政府採行市場途徑的政策工具包括以下八種 (Auger, 1999: 438)：(1) 委外經營 (contracting out) — 也稱為「向外尋求資源」(outsourcing)，是指政府設定標準，與營利或非營利的私部門簽署契約，由私部門提供公共服務或財貨，政府付費購買。(2) 抵用券 (voucher) — 政府單位設定服務標準，而個人或團體可在開放市場中抉選其屬意的提供者；此一方式類似簽約經營 (contracting)，政府要付費給提供服務之機關或廠商。(3) 公私合夥 (public-private partnerships) — 政府單位在規劃階段即與私部門建立協力經營的關係。(4) 特許經營 (franchise) — 政府單位特許某一私部門廠商提供服務或財貨給特定地區和顧客團體。(5)

補貼和補助 (grants and subsidize) — 政府同意給與私部門團體部分補貼和補助以支持其提供服務。(6) 出售資產 (asset sale) — 政府出售其資產以增加歲入和擴大稅基。(7) 志工經營 (volunteerism) — 政府運用志工提供公共服務。(8) 私部門捐贈 (private donation) — 政府部門依賴私部門的資源贊助來提供公共服務。

除了前述八種政策工具，在 E. S. Savas 的分類中還有其他兩種：(1) 投入競標 (managed competition) — 是指政府單位和外部廠商直接競爭爭取簽約承包提供服務的機會。(2) 政府逐步從提供服務的活動中退出 (government withdrawal from activities) — 例如逐漸減少交通運輸的服務數量，並且讓私部門進入市場填補這方面的需求 (Savas, 2000: 38)。再者，根據統計，美國地方政府運用各類民營化的政策工具中，以委外經營的方式最為普遍，約佔 80% 的比例，詳細比較統計如表三所示。

表三 美國地方政府採行各類民營化政策工具的情形

委外經營	80.0%
補貼	5.7%
公私合夥	4.3%
志工經營	1.8%
抵用券	0.7%

資料來源：Auger, 1999: 440.

實際上，美國地方政府採行市場治理模式的經驗，到了一九九三年柯林頓政府推動政府再造方案時，反而成為聯邦政府仿效

的對象。另外，值得注意的是，前述十種採取市場途徑的政策工具，嚴格說並非全都具有市場自由競爭的特質。民營化並不同於市場化，對於市場治理模式而言，公營或民營並不是重點，關鍵處在於是否具有自由競爭的機制（Osborne and Gaebler, 1992）。前述十種政策工具中，除了委外經營、投入競標和抵用券以外，其餘都比較不具備市場競爭的特質。

肆、市場治理模式的類型及其功能

上述英美地方治理的經驗凸顯出市場模式的普及化，特別是到了一九九〇年代後，政府機關藉由委外經營提供公共服務和財貨的情況更為普遍，政府機關似乎已經不在沉溺於扮演服務提供者的角色，代之而起的是更樂於成為服務的購買者，市場治理模式正明顯地衝擊著地方政府在治理上的傳統角色。具體而言，傳統行政模式中，獨占性的官僚體制包辦所有公共服務和財貨的生產，然而當新右派或新公共管理改革理念將市場機制引進公部門之後，政府單位就必須面對官僚體制與市場機制混合運作的實際問題，並且政府的角色功能也有必要加以重新調整。

值得注意的是，目前理論界或實務界往往過於簡化市場治理模式，認為市場途徑就是民營化或委外經營；實則，政府部門引進市場機制的類型相當多，且重點應該在於如何發揮市場競爭機制，以及如何維持政府部門應有的治理能力（governing capacity）與課責（accountability）；是以，當前有必要進一步瞭解官僚體制與市場機制組合的各種類型。針對此一問題，行政學者 M. Jae

Moon 和 E. W. Welch (2000) 所提出的理論架構值得參考。

Moon 和 Welch 係從國家中心說的價值立場出發，認為市場機制進入治理流程，目的不在取代政府的治理角色與職能，而是假定市場競爭機制能夠活化公共組織的機能，以確保治理流程的順利運作。他們認為治理流程應該涵蓋三項主要的職能：(1) 設計的職能 (design capacity) 一指的是治理單位制定提供服務和生產財貨之規則的能力，其設計內容必須考量到通路 (entry)、價格、品質和數量等四個基本要素；(2) 生產的職能 (production capacity) 一指的是治理單位提供服務和生產財貨所能夠運用之人力、資源、技術及專業經驗的能力；以及 (3) 維持的職能 (maintenance capacity) 一指的是治理單位能否運用反饋系統評估並改善方案設計與產出之間的連結能力，包括監督、評估及落實 (enforcement) 等三種能力 (Moon and Welch, 2000: 132-133)。

關於設計職能方面，傳統行政模式與市場治理模式之間有如下明顯的差異：其一，在通路方面，前者只考慮到公共組織內部的機關單位，後者則進一步考慮到外部的企業組織和非營利組織，甚至國外廠商、多國籍公司及跨國性的非政府組織 (NGOs)。其二，在價格方面，前者傾向追求部門預算的極大化，比較缺乏成本觀念；後者重視預算效益的極大化，市場競爭機制將迫使其強調成本觀念。其三，在品質方面，前者係透過內部稽核的方式維持服務品質；後者在市場趨力下，係由顧客導向和其他外部稽核機制來提昇服務品質。最後，在數量方面，傳統行政模式經常在短期政治效益的支配下，出現特定服務過度生產或未充分滿足公民需求的現象；市場治理模式則透過市場訊號調節供需，以期達到資源最有效率的配置。當然，前述的分析比較是從公共選擇理論的觀點出發，在實務運作上兩者之間未必如此壁壘分明。

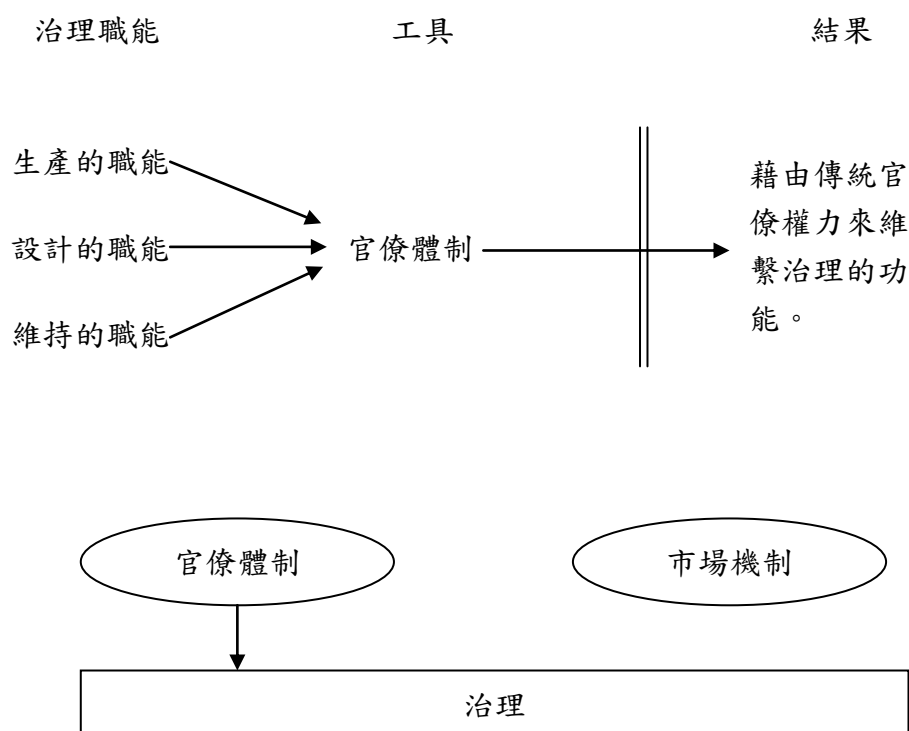
至於生產職能方面，目前採行市場治理模式的政府機關，似乎比較偏好公共組織外部的廠商，新近則有越來越多的學者和實務界人士認為，政府部門在公共領域上的資源、技術，乃至專業知識和經驗上未必輸給外部廠商，因此主張公部門應該積極投入競標或尋求簽約承包（contracting in）的機會（Savas, 2000; Boyne, 1998b）。再者，在維持職能方面，治理單位所應具備的三種能力：監督是指稽核方案執行結果的流程，稽核項目包括價格、品質和數量；評估是指蒐集並比較分析執行的實際績效，並結合監督流程發展出具有信度和效度的績效指標；落實是指排除執行上的障礙，達成方案既定的策略和績效目標。最後，公共組織也應依其機關和任務特性，選擇適當的市場治理模式來維繫其治理能力（Moon and Welch, 2000: 133-134）。

Moon 和 Welch（2000）根據前述三種主要的治理職能，進一步分析政府部門在引進市場機制後，所形成的三種市場治理模式：委外經營模式（contracting-out model）、簽約承包模式（contracting-in model）及公私部門直接競爭模式（direct public-private competition model）。在說明前三項模式之前，為便於對照比較，有必要先說明傳統官僚模式在治理上的特徵。

一、傳統官僚模式

傳統官僚模式假定在市場失靈的情況下，政府部門合理的成為提供公共服務和財貨的獨占者，其獨自擔綱設計、生產及維持等治理職能。此一模式的架構特徵如圖一所示。傳統官僚模式扮演獨占所有治理職能者的角色，係認為公部門與私部門的本質完全不同，私部門是以追求利潤極大化為目的，而公部門是以極大

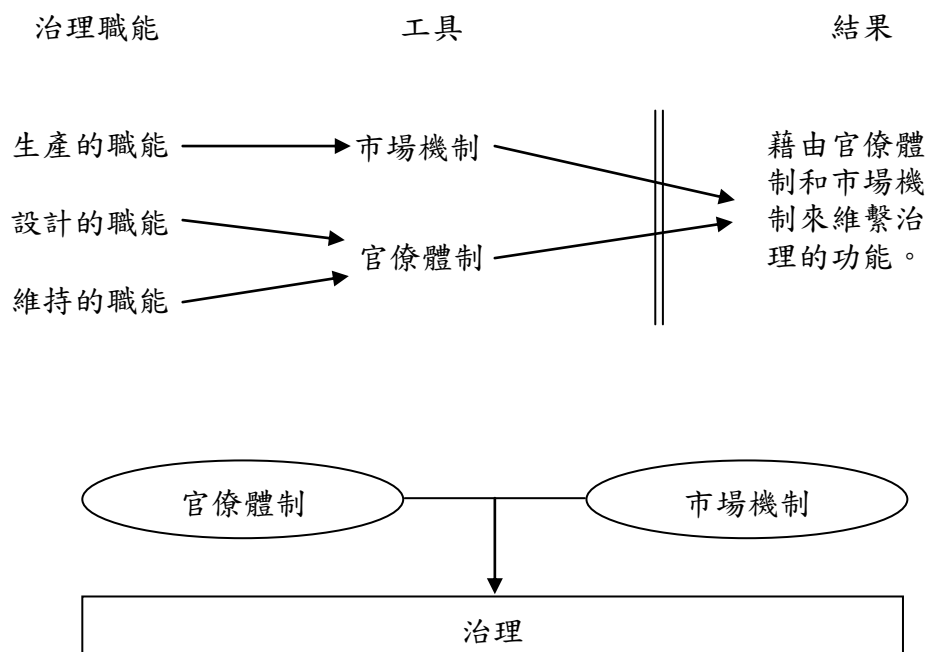
化公共利益為目的，因而對公共財的範圍作最大之解釋。



圖一：傳統官僚模式

二、委外經營模式

政府機關選擇採行委外經營模式，通常是基於以下幾項理由：擲節施政成本、精簡公務人力、分擔風險、提昇服務品質、排除地方政治問題、便於取得外部專家卓越的知識與經驗，以及能夠擴大經濟規模。其治理上的特徵是由市場機制擔綱生產的職能，設計和維持的職能則仍由官僚體制負責，此一模式的架構特徵如圖二所示。

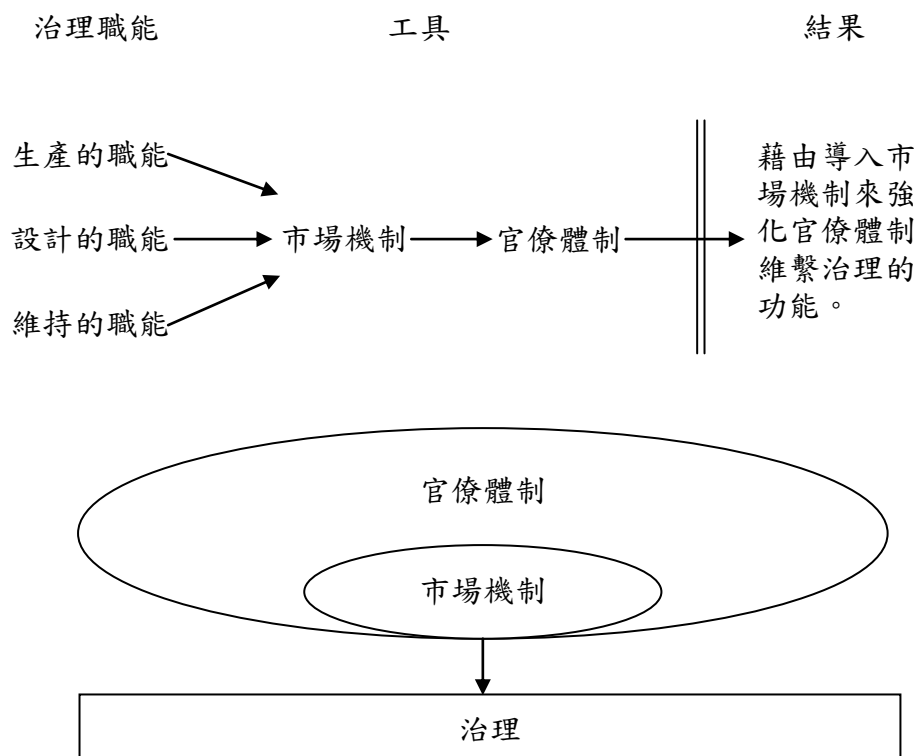


圖二：委外經營模式

三、簽約承包模式

政府機關往往在歲入短收和需求增加的雙重壓力下，採取更接近企業化的經營方式，簽約承包模式將市場機制更進一步擴大到公共組織之中。此一模式顯示政府部門不能再以「無償」(for free)的方式提供服務和財貨給人民，公共服務和財貨的生產必須反映市場價格，因此政府部門應將市場競爭機制納入設計、生產和維持的職能。此一模式與傳統官僚模式對顧客的界定不同，前者不僅將一般人民視為顧客，更將市場中特定的私部門視為新的

外部顧客；而後者僅將一般人民視為服務對象。在簽約承包模式之下，政府部門將會根據市場價格向獲得其服務的顧客要求付費。此一模式與委外經營在契約關係上並不相同，委外經營是政府部門與潛在服務提供者之間建立的「委託—代理」契約關係；而簽約承包則是與新的外部顧客或其他政府部門建立「代理—委託」契約關係。此一模式的架構特徵如圖三所示。

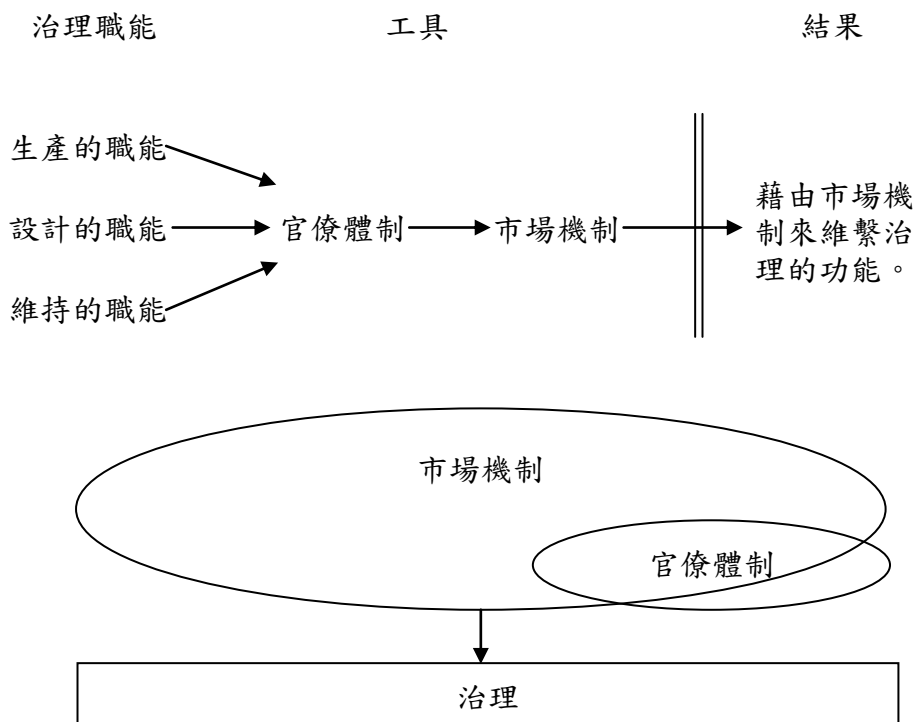


圖三：簽約承包模式

四、公私部門直接競爭模式

此一模式是市場治理模式運用於政府部門的極至表現，除了為保障公共利益所保留的核心維持職能外，其餘如設計、生產，乃至部分維持方面的職能均轉換如一般私部門的提供者。換言

之，官僚體制成為市場中的一般廠商，必須與一般私部門廠商自由而公平的競爭提供公共服務和財貨的機會。例如，美國北卡羅來納州的夏綠蒂（Charlotte City）市政府即要求所屬機關與私部門廠商競標；又例如，美國亞利桑那州的鳳凰城（Phoenix City）市政府雖然沒有要求機關直接與私部門廠商競標，但要求單位在購買服務或財貨之前，本身必須先提出「基準標」（benchmark），以供政府機關與私部門廠商競爭的機會。此一模式的架構特徵如圖四所示。



圖四：公私部門直接競爭模式

伍、市場治理模式的限制

誠如 B. Guy Peters 在《政府未來的治理模式》（The Future of

Governing) 一書中所強調的：我們有必要瞭解這些逐漸浮現的新治理模式，學術界和實務界的專家，都必須探索這些模式的相關假定，以及這些假定所衍生的特殊革新方案。如果我們對這些模式不進行任何的分析或解釋，那麼我們將很難以瞭解這些工業化和轉換中的社會正逐漸出現的新國家型式，並且也難以針對二十一世紀政府治理上的基本問題進行思考 (Peters, 2001)。確實，面對近二十年來市場治理模式被廣泛地運用於地方公共事務的治理，對於其理論假定和實務運作都應該有進一步的研討。從理論的層面來說，根據公共選擇理論的觀點，傳統官僚的獨占性將導致政府部門提供公共服務和財貨時出現 X 型無效率 (X-inefficiency)，因而視引進或恢復市場機制為一帖良藥；而在實務運作上，市場治理模式被假定具有降低施政成本和提高效率、效能及經濟的功能。究實而論，一如本文開始所強調的，市場治理模式和其他治理模式一樣，都不是完美的典範和克服所有治理問題的萬靈丹。以下，本文將就其理論與實務上的幾個限制面進行初步的論述。

一、理論層面的論辯

如前所述，市場治理模式的主要理論基礎包括公共選擇理論、管理主義和代理理論，這些理論所提出的假定本身即存在許多論辯的空間，茲梗要分述如下：其一，在公共選擇理論部分，論者指出其對人性自利的假定過於武斷，例如 A. Downs (1967) 就認為公共組織中確實也有「熱心者」(zealots)，他們會積極追求官僚機關的最大產出。又例如 Herbert A. Simon (1998) 也強調人性中不全然是自利和偏好競爭，人性中也具有利他和偏好合作的特質。另外，公共選擇論者認為官僚體制的獨占性將導致無效率，實則，許多公共服務和財貨本身就深具自然獨占的本質，採取市

場治理模式將造成私部門廠商壟斷或寡占的情況發生，市場失靈將再次危及公共利益 (Domberger and Jensen, 1997: 69-70)。其次，在管理主義部分，論者指出管理主義過度輕忽公私部門之間的差異，未必有利於公部門與私部門在市場治理模式中，發展出良好而健全的契約關係 (Klijn, 2002: 159)。最後，在代理理論部分，其理論雖然充分討論了契約關係中的代理成本問題，卻無法顧及到市場治理模式中必然存在的交易成本 (transaction costs) 問題，此一成本有時甚至會高過市場機制所提供的效益 (Boyne, 1998b)。

二、實務層面的困境

市場治理模式在實際運作的過程中，經常發生以下幾種困境：(1) 政府機關誤將市場機制視為目的，而忽略其作為手段的工具價值與特性。這種錯誤不僅發生在許多民營化的政策上，近來更發生在委外經營的實務上。主管機關和業務承辦人把政府業務委外經營當作是「績效」，大力推動的同時卻忽略委外經營的實質效益，最典型的疏失往往出現在一開始評估業務是否適合委外時，未能確實做好成本效益分析的工作。(2) 政府機關與外部廠商之間因權力不對稱關係而衍生出許多委託代理問題，政府機關基於權力上的優勢，迫使廠商接受不敷成本或不符期望效益的條件，反而提高廠商發生道德風險的機率。(3) 由於官僚成員對市場治理模式運作所須具備的相關專業能力不足，致使與外部廠商交易時出現許多不利於達成既定目標的問題。主要的問題包括：要約的項目與既定政策目標的聯結度不夠、要約的項目不夠詳細明確，以及缺乏健全的監督機制 (Klijn, 2002: 157-159)。這些問題都會造成履約管理上的困難，並且也一樣容易提高廠商發生道

德風險的機率。(4) 長期關係和信任 (long term relationships and trust) 的問題是市場治理模式的隱憂。市場競爭機制的運作雖然可帶來經濟、效率及效能的功能，卻可能造成交易頻率增加，進而導致諸如作業、協調、議約、風險管理等交易成本大幅增加。以政府業務的性質而言，大多適合與廠商建立長期交易和相互信賴的關係，然而此一情況又將破壞市場機制，組織成本隨之增加，競租行為 (rent seeking) 出現的機率也將大增。交易成本和組織成本的權衡計量，實為政府部門採行市場途徑時的重大挑戰。(5) 官僚成員對市場治理模式的反制行為日趨嚴重。以英國為例，許多地方政府官僚成員原先相信他們可以透過出價競標贏得提供服務的機會，然而在屢次敗給私部門廠商後，他們開始擔心自己的職務最後將被私部門所取代，為了保留自己在政府機關中的職務地位，這些官僚成員開始反制市場治理模式 (Peters, 2001: 42-43)。此種現象的出現，也讓目前英國勞工黨政府傾向減少政府部門中的市場機制，尤其是考慮終止要求地方政府實施強制競標之規定 (Boyne, 1998b)。

陸、結語

充分瞭解一項創新治理工具的功能面和限制面，才能真正發揮該項工具的效用，同時避免其衍生而來的新問題、副作用。畢竟，政府的角色在於維護公共利益，採行市場治理模式是運用工具而非被工具所使用。本文從地方政府採行市場治理模式的背景及其主要理論基礎開始論述，並以英美兩國的地方政府為例說明市場模式相關政策工具的普及性，進而討論市場治理模式在實際運作上的類型，以及運用上的功能和限制。本文最後，將根據前

述的論證基礎，提出一些粗淺的建議，供台灣地方政府採行市場治理機制時之參考。

首先，應從理論層次充分瞭解市場治理模式的本質、類型、功能及其限制，客觀認知市場途徑僅是一種治理工具而非治理的終極目的，並且在克服代理成本問題的同時，也不能忽略交易成本的存在。其次，應對地方政府角色的重新定位，因為引進市場機制的同時，官僚體制仍舊存在，而政府的責任並沒有任何減少，反而必須致力於適應官僚體制與市場機制混合運用的新治理型態。復次，有必要強化主管和承辦人員的相關專業職能，諸如熟悉委外和採購的相關法規；另外，無論是採取委外或承包的簽約經營方式，公私部門間或政府部門間的契約行為都屬民法上的規範，主管機關或承辦人有必要熟悉相關法律及其商業運作的方式，並精進要約策略、談判技巧和履約管理等市場治理模式的操作技巧。最後，為讓地方政府在引進市場治理模式時，能夠兼具發揮市場競爭機制的效益和履行政府維護公共利益的責任，一方面應該爭取中央政府對相關法規的適度鬆綁，另一方面則應發展以績效管理為導向的監督機制。

參考資料

一、中文部分

李宗勳 編著

2002 《政府業務委外經營：理論與實務》，台北：智勝文化。

李長晏

1999 《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》，
國立政治大學博士學位論文。

劉坤億

1998 「組織內部市場化之研究」，國立中興大學公共行政學
系，《行政學報》，第 29 期，頁 279-313。

劉坤億

2001 《英國政府治理模式變革之研究》，國立政治大學博士
學位論文。

劉坤億

2002 「地方治理與政策網絡」，發表於中華大學主辦《地方
政府與公共管理》學術研討會。

二、英文部分

Auger, D. A.

1999 “Privatization, Contracting, and The States”, *Public
productivity and Management Review*, Vol. 22, No. 4, pp.
435-454.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh

1996 *Public Management: The New Zealand Model*. **Auckland:
Oxford University Press.**

Boyne, G. A.

- 1998a *Public Choice Theory and local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*. New York: Palgrave.
- 1998b “Competitive Tendering in Local Government: A review of theory and evidence”, *Public Administration*, No. 76, pp. 695-712.
- Broadbent, J., M. Dietrich and R. Laughlin
- 1996 “The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector”, *Critical Perspectives in Accounting*, No. 7, pp. 259-284.
- Buchanan, J. M.
- 1978 *From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice*. London: Institute of Economic Affairs.
- Davis, H. and B. Walker
- 1997 “Trust-Based relationships in Local Government Contracting”, *Public Money and Management*, Vol. 17, No. 4, pp. 47-54.
- Domberger, S. and P. Jensen
- 1997 “Contracting Out by the Public Sector: Theory, evidence, prospects”, *Oxford review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 67-78.
- Downs, Anthony
- 1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Farnham, D. and S. Horton

- 1996 “Managing Private and Public Organisations”, in David Farnham and Sylvia Horton (eds), *Managing the New Public Services (2nd)*, pp.25-46. London: Macmillan.

Green, Donald P. and I. Shapiro

- 1994 *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.

Johnson, R. A. and N. Walzer (eds.)

- 2000 *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London: Quorum.

Jun, J. S.

- 1986 *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan.

Keen, L. and R. Scase

- 1998 *Local government Management: The Rhetoric and reality of Change*. Buckingham: Open University Press.

Kettl, D. F.

- 2000 “Public Administration at the Millennium: The State of the Field”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 1, pp. 7-34.

Klijn, Erik-Hans

- 2002 “Governing Networks in the Hollow State”, *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 149-165.

Lane, Jan-Erik

- 1996 *Public Sector reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage.

- 2000 *New Public Management*. London: Routledge.
- Leach, R. and J. Percy-Smith
- 2001 *Local Governance In Britain*. New York: Palgrave.
- Lowndes, V.
- 1999 “Management Change in Local Governance”, in G. Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan Press. pp. 22-39.
- Massey, A.
- 1993 *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. London: Edward Elgar.
- Moe, Terry M.
- 1984 “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, Vol.28 No.4, pp.739-777.
- Moon, M. J. and E. W. Welch
- 2000 “Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector”, *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 2, pp. 129-141.
- Niskanen, Jr. William A.
- 1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- 1973 *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Osborne, D. and T. Gaebler
- 1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. MA:

Addison-Wesley Publishing Company.

Painter, C. and K. Isaac-Henry

- 1999 “Managing Local Public Services”, in S. Horton and D. Farnham (eds.), *Public Management in Britain*. London: Macmillan Press. pp. 162-179.

Perrow, C.

- 1986 “Economic theories of organization”, *Theory and Society*, Vol.15, pp.11-45.

Peters, B. Guy

- 2001 *The Future of Governing (2nd)*. Kansas: University Press of Kansas.

Pierre J. and B. Guy Peters

- 2000 *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.

Pollitt, C.

- 1993 *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience (2nd)*. Oxford: Basil Blackwell.

Pyper, R.

- 1995 *The British Civil Service*. London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf.

Rhodes, R. A. W.

- 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press,

Savage, S. P. and L. Robins(eds.)

- 1990 *Public Policy under Thatcher*. London: Macmillan.

Savas, E. S.

- 2000 “Opportunities in Privatization and Outsourcing”, in

Johnson, R. A. and N. Walzer (eds.) *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*. London: Quorum. pp. 37-56.

Self, P.

1993 *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: Mcmillan.

Simon, H. A.

1998 “Why Public Administration?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 1, pp. 1-11.

Stewart, J. and G. Stoker (eds.)

1995 *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan.

Waterman, R. W. and K. J. Meier

1998 “Principal- Agent Models: An Expansion?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8 No.2, pp.173-202.

Williamson, Oliver E.

1996 *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press.

Innovation and Challenge of Local Governance: Functions and Limitations of the Markets Model

*Kun-I Liu**

Abstract

From the 1980s to the mid-1990s, the public bureaucratic model of the Anglo-American democracies have been replaced by ideas drawn from the New right or the New Public Management that the operative assumption appears to be that the best, or even only, way to obtain better results from public-sector organizations is to adopt some sort of a market-based mechanism to replace the traditional bureaucracy. This article is to argue that the markets model might be an effectual governing mechanism, but it is not perfect one; therefore, it must be explored the assumptions and the realities of the model once again. This article consists of four sections in detail. First of all, it is trying to discuss the theoretical assumptions of the markets model from public choice theory, managerialism, and agency theory. Secondly, in order to show the real experiences of the markets model in local governance that the United Kingdom and the United States are selected as examples to be discussed. Thirdly, it is trying to analyze the types and its functions of the markets model. Finally, this article rethinks about the limitations of the model from theoretical and practical aspects. In addition, the conclusion is also intending to submit a number of initial suggestions to the local institutions in Taiwan with the demonstrations given above.

Key words: local governance, markets governance, public choice theory, managerialism, agency theory, contracting out, contracting in, public-private competition

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

地方政府之行銷研究*

林博文**

摘 要

本文的目的在於以行銷研究的途徑，探討地方政府在面對區域經濟與全球經濟發展的競爭態勢下，為防止人口外流，招商引資，振興產業，充裕地方稅收來源，將地方政府在競爭區域性流動資源的市場機能特質，分別以競爭取向(competition orientation)、顧客取向(customer orientation)、交易取向(trade orientation)等三項因素，作為分析的基礎，論述的焦點集中在：

- 一、地方政府競爭的必要性與正當性。
- 二、地方政府經營體質調整為顧客取向之可能性。
- 三、地方政府行銷中交易行為產生之可能性。

並由此展望地方政府管理者能夠在面對經濟、政治與科技環境快

*本文要感謝評論人台北大學公共行政暨政策學系陳金貴教授的意見。

**作者為玄奘人文社會學院公共事務管理學系副教授。

速的改變、資源稀少與買主的競爭的漸增危險挑戰當中，導入市場機制，以增進公共部門的管理者與決策者了解地方政府行銷的過程。

關鍵詞：行銷研究、地方行銷、競爭取向、顧客取向、交易取向

壹、地方競爭與行銷觀念的擴大化

2002 年北高市長選舉過後，在陳水扁總統接見馬英九與謝長廷兩位市長的談話中，皆期許兩位市長對於地方政府的經營，不要只在台灣內部爭排名，更要將視野放大，要和國際城市競爭，也要與對岸的城市競爭，必要的時候，據謝市長表示陳總統不排除為高雄市當代言人，向國際社會行銷高雄市(中國時報，2002.12.14，4 版)。但吾人不禁要問，地方政府需要競爭嗎？跟誰競爭？競爭的目的為何？用什麼競爭？行銷有助於地方政府競爭的優勢嗎？。

行銷管理大師 Philip Kotler 在 1983 年第二版的行銷學原理中曾提到這麼個例子；「Evanston 是位於芝加哥北岸的醫院，最近任命了 John McLaren 博士為該院的第一位行銷副總裁，雖然該院早已設有公共關係的副總裁。由於 1970 年代以後醫院設立激增，競爭激烈，醫院經營的固定成本居高不下，人工成本不斷上漲，病患人數減少，使得醫院開始由盈轉虧，迫使醫院開始思考如何吸引病人到院就醫。由於許多病人有追求名醫的趨勢，因此如何優秀醫生的加盟便成為首要之務。除此之外，分科看診的發展亦逐漸取代了綜合醫療的行為，慎重選擇醫療服務的類別以提供更專業的醫療服務更是因應病患看診的需求。至於鼓勵醫院離峰時段住院以增加病房利用率的招待旅遊促銷方案，或新生嬰兒病房燭

光晚餐等更是擴大投資效益的一種方法。因此 McLaren 博士的任務在於運用行銷的觀念與管理的方法，進行推廣某些特定的醫療服務(服務行銷—Service Marketing)；醫院組織管理(形象行銷—Image Marketing)、王牌醫師(名人行銷—Celebrity Marketing)、Evanston 這個城市的行銷(Place Marketing or City Marketing)以及康復與養生之道(理念行銷—Idea Marketing)。(王志剛，1985: 839-840；Kotler, 1983；Robinette & Brand, 2001)。

Kotler 和 Levy 早在 1969 年就已提出「行銷概念擴大化」的論點，「行銷」的概念不應再侷限於私人部門使用，更可擴及政府及非營利部門(黃俊英，2002：22)。換言之，行銷這門學科在早期的觀念中總是離不開各種物品的銷售，如汽車、電視機、飲料、服裝等有形的實體，但卻忽略了行銷亦可同樣的運用在非實體的產品，如服務、組織、人物、地方、與理念等地方。因此行銷的觀念與管理方法是可以被擴大化，運用在這些有形與無形的物質之上，以取得經營管理上的優勢。

同樣地「行銷」概念的也可以運用於公部門，將公民視為對政府服務的購買者，市場契約觀念被引進來規範政府對公民服務的承諾；甚至發展內部交易機制 (internal trading accounts) 以及財政的控制權的移轉，如公立學校與公立醫院的信託管理，乃至於在社會福利與教育方面的提供上，公民也被賦予更多的選擇權。在此一環境下，行銷的概念和隱喻，自然吸引住了公部門之管理者與政治人物的目光。因此以行銷途徑來面對地區發展是地方政府的管理者最佳回應的方式之一，更為政府的管理開啟新的面貌。

但是如何運用行銷的概念擴及到公部門的管理活動當中，則有賴各級政府的管理者重視行銷研究的功能。行銷研究的角色在

於提供管理者有用的資訊，連結產品與顧客(公民)，透過市場的制約，產生彼此滿意的交易行為，以便於改善公部門資源分配的有效性(黃俊英，2002：102-104)。根據美國行銷協會(American Marketing Association)在1987年通過的定義：「行銷研究是透過資訊把顧客、消費者、大眾與行銷人員連結起來，行銷研究所產生的資訊是用來確認和界定行銷機會與問題，產生、改進和評估行銷行動，監督行銷績效，並增進對行銷過程了解的程度。」(黃深勳，1996: 97-105)

因此，行銷研究本身不是目的，而是一種管理工具，其角色在於協助決策者發現市場機會、訂定行銷組合、評估行銷績效；範圍包含對產品的研究、銷售方法的研究、市場與消費者行為的研究、廣告與促銷手法的研究、甚至在定價策略與銷售預測等行銷組合的研究等等。然而，政府管理者了解行銷研究的功能嗎？在政策規劃、執行與評估的公共政策過程中，知道要運用行銷研究所產生的資訊，便於策略的擬定以及方案的採行嗎？官員們在執行一項計畫後有沒有推動行銷稽核，評估資源使用的效益嗎？還只是勞民傷財的辦完單一的事件行銷(event marketing)，如嘉年華會式的造勢活動或姊妹市的締結成果，就宣稱已經成功的行銷地方了呢？

本文的目的在於以行銷研究的途徑，探討地方政府在面對區域經濟與全球經濟發展的競爭態勢下，為防止人口外流，招商引資，振興產業，充裕地方稅收來源，基於地方政府在競爭區域性流動資源的市場機能特質，分別以競爭取向(competition orientation)、顧客取向(customer orientation)、交易取向(trade orientation)等三項因素作為分析的基礎，並由此展望地方政府行銷所可能面對的挑戰與應有的準備，以增進公共部門的管理者與決策者了解地方政府行銷的過程。論述的焦點集中在：

- 一、地方政府競爭的必要性與正當性。
- 二、地方政府經營體質調整為顧客導向之可能性。
- 三、地方政府行銷中交易行為產生之可能性。
- 四、地方政府行銷所面對的挑戰。
- 五、地方政府行銷的回應建議。

貳、地方政府競爭的必要性與正當性

城市間有競爭的必要性嗎？對都市經濟的表現有影響嗎？

對於城市之間競爭的存在與否，Porter(1996)認為，城市和地區間的確存在著競爭的狀態。但這種地區間的競爭並不會妨礙到國家間在世界貿易中對市場佔有率的競爭；也不會妨礙到企業的競爭。地區間的競爭是為了具流動性的投資、人口、觀光業、公共資金以及一些特殊事件（如奧運主辦權之類）的爭取。地區在進行競爭時，通常依恃著其專業的、受過教育的勞動力，有效率的現代基礎建設，有一套回應機制的地方統治權，具彈性的土地和資產的市場，以及優質的環境水準與高生活品質等要件。Porter 認為那些經濟狀況較良好的地區，是匯集了特殊知識、支持的機構、敵對的公司、相關的企業、複雜的顧客群的地方；擁有以上較多的特質，才較有機會去創新和獲得較多的資訊。

Krugman(1996)則認為，就城市本身而論並沒有和其他城市做競爭，他們只是那些競爭中的公司和企業的所在地。地區的發展並不能增強當地公司的競爭力，競爭力是建基於成本效率、創新、

行銷，及其他公司的內部因素；充其量，地區的地方特性只是追求競爭成功的基本要求或必要條件，而非充分條件。

但隨著新公共管理潮流的影響，整個 80、90 年代，對地方當局及其他統治機構的效能與競爭力的強調，有逐漸增強之勢。Boyne(1997: 102-122)發展了一個地方政府層級間競爭的公共選擇模型，它最關鍵的命題是競爭將導致較好的組織績效。競爭被認為在效率的分配上是必要的，其所關注的是在服務與地區間資源分配的公共偏好之反應，與在成本最小化、稅率最低的狀態下，其所提供的服務產品的獨特性與吸引力。儘管只是在傳送服務到家戶體系之初期發展階段，公共選擇理論卻包含著公部門機構給的流動投資的吸引力。筆者認為這種對於公共服務傳遞(public service deliver system)系統的流程規劃，對未來的理論來說，它是一個形成範圍的機會，反映出漸增的競爭，由政府去分派在各方面的資源，如都市化的發展與更新、住宅、或其他社會政策面上。在此，我們採取地區都會和其他的地區進行競爭的認知，這種競爭引發了許多不同的形式；某些是直接面對面的為特殊方案或事件競爭；有些是較間接的，其競爭本質是較隱密的。

競爭的績效可以從流動性的投資、既存企業的成長及新企業成立等經濟成長狀況來做衡量。單一的衡量標準，如 GDP 等，是最常被使用來排序城市大體上的成長率與生產力；但城市績效的衡量指標應該要包括公平與分配效能的指標，以及實質的經濟成長。這是因為一個狹隘的地方政府之競爭策略，可能會涉及工資的下降、犧牲環境標準、縮減社會保護政策（社會福利）等行為，以造就低成本的投資環境，但這樣無異於產品的惡性削價競爭。Lever & Turok(1999)認為一個恰當的城市競爭力的定義應該是：

**在同時能增進實質收入、改善市民的生活品質及促
銷發展的狀態下，城市所生產的貨品與服務能滿足更寬**

廣的地區性、國內性、國際性市場之所需的程度。

這暗示著需要關注的面向包括了結構、經濟成長的利益與持久性、就業人口品質與競爭力間的緊張與替換關係、以及地區服務與環境狀況等。對政府來說，其競爭的策略可能是去推銷產品的差異性和特殊性，而避免去做成本價格上的競爭；它通常是指將較多的注意力置於「軟性資本」(Soft Capital)，如公司間的關係、市民願景、機關能力、學校與研究中心的品質；而在一般私人公司較注重的成本與基本投入的可得性方面，則較少花費心思。最常見的瑞士國際管理學院揭示最具競爭力國家的方法中，便定義了國內經濟、國際化、政府、金融、基礎建設、管理、科學和技術、人等八大因素，細分 244 個指標，並集合各國國內的四萬個數據進行評比(科特勒，2002：150-152)。而那些忽略這八大基礎建設的城市，將會在地區性企業要搬走或擴大時敗北，或者是讓可能的對內投資者轉往它處投資。

因此在地方或城市與競爭力的認知上，改善競爭力，是通往經濟昌盛之地的道路；這個名詞常被政治學家及評論家應用在經濟及商業的事務上。當城市間開始從事競爭時，競爭優勢的定性因素就會在仔細的檢查中被發現；就像許多經濟發展策略都是開始於「完成某項計畫足以使經濟更具競爭力」的前提之上。

現在，讓我們回過頭來看看各國政府對於競爭力的重視與發展狀況。在歐洲、美國、英國都紛紛成立了許多有關競爭力研究的機構，如「競爭力諮詢團體」(Competitiveness Advisory Group)，就連 OECD 也出版了一系列有關此一主題的報告(OECD,1996；OECD,1997a；OECD,1997b)。但在「競爭力」一詞的定義上，及政策該如何去訂定目標以增強競爭力方面卻沒有什麼共識。大部分的人都是出於本能的了解，無法運用行銷研究的資訊來幫助行

銷地方的策略規劃，以便於知道哪些地區的經濟功能是好於其他的城市，及其系統性的原因。

Rogerson(1999)指出在世界許多地方，一些過去為地方經濟所在的主要城市開始衰落，傳統製造業與礦業的衰退所呈現出許多相關的「鐵銹地帶」城市的衰落，以及在英國許多城市在過去 30 年來所發生的不良的經濟表現及嚴重的社會問題等已經激起了人們去探索競爭力的慾望，想得知他們所致力從事的產業是否是正確的、適當的產業活動。

另外在全球化、資訊科技進展下及廣泛的結構改變等因素影響下，已經改變了城市間競爭力的定義；就像歐洲的整合，預計在 2004 年歐盟將由現在的 15 國擴大為 25 國，新納入的十個國家分別為賽浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛凡尼亞、以及斯洛伐克(中國時報，2002.12.15，2 版)，這種發展的趨勢，迫使城市要在單一市場中更加靈活的面對種種機會和威脅。這些改變意味城市的治理活動已快速的轉換，其結果使得原先安於所指派角色的城市，現在必須去對抗一個較危險與較不確定的發展途徑。

最後吾人應重視許多影響到地方政府或城市績效的因素是來自於國家與超國家間的經濟趨勢，就是所謂的「由上而下」的影響；儘管城市能控制許多政策面向，但一個城市並不能獨立的影響到上述變項。大前研一(2002)認為以台灣與日本身處中國這塊資本主義最後的處女地而言，執著於中國威脅論的看法，將無法看見中國的真正面貌。中國這個巨大的國家，在政治上還是北京中央集權，但在經濟方面的權限已經下放地方，統治結構實質上成為聯邦制。經濟上達成自立的是與韓國比鄰的「東北三省」、科技知識經濟研發的「北京、天津迴廊」、農產提供日本的「山東半島」、以上海為輻射發展全球運籌中心的「長江三角洲」、以台灣廈門相

接的「福建經濟區」、以及目前台商港商產業雲集的「珠江三角洲」，這些地區各有特色，一路發展獨立性很高，與其說是一個地區，不如說是一個國家更能掌握全貌，相對對台灣或其他東亞地區的國家發展，其「磁吸效應」不容忽視。因此地區系統的經濟資源分配的效率與組織出其他城市與本城市在國內的交易，相對顯得更為很重要的，因為競爭的成功將反映出它和其他城市的進展，而不只是國際地位而已。

參、顧客取向的行銷思維

接下來的課題是，憑什麼本事競爭？「顧客取向」能為地方政府提供有利的競爭優勢嗎？這個答案在目前企業組織的經營管理中，是無庸置疑的，但是很不幸的，政府部門通常是不具備這樣的特質。為何政府組織中會缺乏顧客取向？Hein (1990：32-33) 歸納各方的意見認為政府部門中有幾個特性，將會使得顧客導向的概念較之私人企業難以呈現：

- ◆政府機關所需考量的標的團體眾多，難以從中抉擇。
- ◆政府機關的任務與工作很難轉化成具體的產品
- ◆政府的產品不但抽象，而且經常還都是主動提供的，有時還會具強迫性，可說是種強迫消費的方式。有時政府方面也會製造出一些必要的條件，以確保每一位民眾，不論收入高低，都能接受到其服務。

- ◆政府部門通常也會關注著一些創新類型的服務，如健康的環境、街道的安全，這些人們不曾想到需要在開放市場中付費的項目。然而我們還要持續的追問，這些創新的政府產品是否已經準備好進入開放市場了？已經可以讓政府退為供應者了嗎？
- ◆政府有它自己關於規則與法律的組織文化。這解釋了為何備忘錄、法案有時會以非常死板方式呈現；因為法案不能有漏洞，要無懈可擊，所以經常只能留下小小的空間針對顧客作個人化修改。
- ◆政府組織缺乏顧客取向的誘因。政府仗著獨占的地位，也可以強迫它的顧客行交易，所以會造成他們不想進行「顧客導向」的態度。
- ◆政府官署的本質本來就是非營利的，它對販賣產品並不拿手。
- ◆討論到標的團體就意味著標的團體間選擇的作成，「誰該被服務？」。這種選擇是屬於私部門組織的特權，對政府組織來說，它並沒有選擇的權利；它經常被期待去服務廣大、多樣化的標的團體。一但政府機構訂出其服務的優先順序，它就很容易被質疑與厭惡。
- ◆人們通常會把政府視為一個組織單位，如 IBM 等；但事實上，政府卻在與民眾的互動中，展現極少的內部協調關係，政府是一個龐大、不透明的組織。
- ◆政府並不習慣以結果取向來工作。這將使得政府的活動難以進行測量；若強為之，又容易陷入矛盾與理論模型中不可自拔。若真的對政府行動結果進行衡量，它通常會陷入過度美化的陷阱，而結論將是測量是不可能的。

但隨著前述基於全球化趨勢以及新公共管理對競爭原則的重視，公部門的管理者不得不開始關注此一問題。消費主義是近幾年來公共服務管理改革的核心。他們主張視公共服務的使用者為顧客，顧客有權利獲得這些服務。此一觀點在英國的「公民憲章」中詳盡展現：

本憲章是基於承認所有公共服務都是由公民支付金錢、購買的立場而成立的。公民有權去期待高品質的、可以回應他們需求的、可以以最低成本獲得的服務(Citizen's Charter Unit,1992)。

Walsh (1994)認為如果此一願景被付諸實行，就像公民憲章所主張的，那公共服務就必須在精確的市場取向原則下運作----交易、價格與競爭，並將涉及使用者選擇的發展、合同的解除、高品質的管理系統、行銷測試和內部行銷。

因此，從英國的公民憲章，到美國的國家品質報告這一系列的政府改革風潮所帶來的影響，我們可以看見許多政府機構透過民營化，成為自由競爭市場中的參與者，建立競爭優勢的條件，可以幫助這些機構更容易完成進入自由市場的轉變過程。這些發展多少解釋了「顧客取向」此一主題的現象；Hein(1990:33)以荷蘭政府的經驗提出它在荷蘭所造成的發展：

- ◆增加對品質的重視。
- ◆對更有效率之態度的需求，及體認到政府部門也是種企業。
- ◆下放管理權，以求更接近民眾。
- ◆政府服務民營化。
- ◆節除管制，簡化法令與目前的整府法令體系，並縮減官僚體

制的規模。

◆更重視體制內的自決機制。

一、顧客取向的意義

Drucker(1969)認為「企業目的的有效定義只有一個，那就是創造顧客」，因此所謂的「顧客取向」當然不祇是個口號而已，從企業組織的觀點而言，顧客取向是廠商希望能夠從生產到消費的過程中滿足顧客的需求，所謂顧客滿意的經營就是只在產品開發前就徹底結合商品與服務，而形成一種整體產品提供的系統，以創造顧客內心的感動，從而成為產品的忠誠支持者(丘昌泰，2000：189)。換言之，以顧客的需求來決定我們的業務目標、範圍以及工作的方法，達成顧客的滿足為目的。要了解顧客取向的意義，Hein (1990：34-35)建議可以從策略性 (strategic level)、方法性 (tactics level) 與操作性 (operational level) 三個層次來解讀。

在策略性層次中，採取顧客取向的思考者所關心的議題是：「何處是政府應該去介入、調整或提供服務的領域範圍？」、「何處是政府不應該處理涉及的領域？」簡單來說，策略層次所討論的是政府應該去處理哪一個不同的標的團體。在策略性觀點中，顧客取向的焦點是在於標的團體方面，包括了標的團體的本質、需求、生活方式、和其他相關的行為模式特徵等。在此我們不需要去考慮時間的問題，它只是一種標的團體連接的選擇之表現而已。除非在方法性層次中，顧客取向的概念才會涉及到跨預算年度的時間問題。

在方法性層次中，顧客取向所強調的問題是：「如何進行政策的推銷？」。如何與所有相關的標的團體進行溝通？政府又要求標的團體進行哪一些努力、讓步與負擔何種義務？以上這些問題都涉及了溝通，但在荷蘭的政府組織中「溝通」的工作是經常被忽

略的，包括了公共資訊的流動，這是因為溝通從未被視為是一種政策工具。

每一項政策都應該被有一套明確清晰的溝通計畫。當我們在討論顧客取向的方法性意涵時，適當的專業溝通政策就是我們所定義出來的顧客取向之表現。另外，以「政府產品」的角度來思考，也是顧客取向在方法性層次中的意涵表現。例如補助計畫就是一種具體的產品，它可以被當作是一種產品或者是一種服務來推銷販售。當我們採取這種「政府產品」觀點時，行銷原則的應用便能適切的解決政策推廣的問題；行銷組合工具能夠針對不同的標的團體做出最適的修正方案，以有效實現政府的政策方案。這種行銷工具讓政府機構可以發揮以下的功能，去進行行銷的計畫與控制：

- ◆調整、設計政府的產品（法案、資訊產品、投資稅捐減免或其它服務性產品）

使用者付費的「直接受益原則」之應用。

- ◆適當配送體系中的中間商與媒介，以求讓政府產品能更接近顧客，方便顧客獲得。
- ◆使用資訊服務、宣傳以及公共關係。
- ◆在顧客取向的操作性層次意涵表現在以下的幾個問題中：
「公共服務者如何在每天的工作中對待其顧客？他心中抱持了何種處理事務的原則？」我們所考量的就是：在市民與公共服務提供者的會議中發生了什麼事？在政府官員與地方首長及教育部官員的會議中發生了什麼事？在這部門中電話是如何管理的？接線生又是接到了何種指示？她們的問題如何反應出來？反映的時間點為何？公共服務提供者的上班時間

為何？那時候他們會不會在位置上？

因此，當我們在回答「什麼是適用於政府部門的顧客取向」時，可以用這三個層次所關注的焦點來做簡要的說明，分別是：

策略性的：行動團體與標的團體的範圍？

方法性的：要如何推銷政策？

操作性的：如何對待顧客？

若能在規劃時關注到這三層面的問題，就具備相當的「顧客取向」意識；而接下來的新問題則是「誰是政府組織的顧客？」

二、誰是顧客？

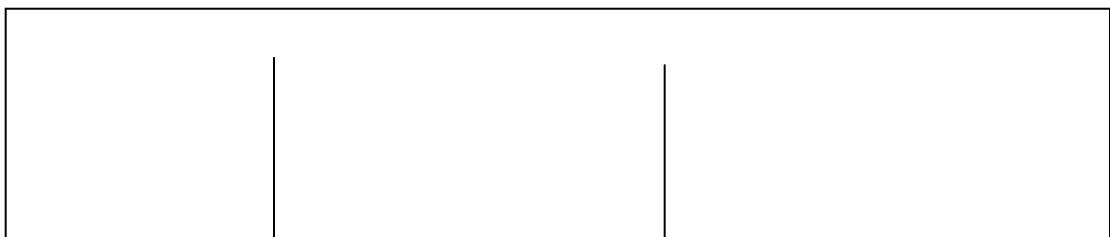
顧客就是消費者，因此消費者取向，是一項非常好的行事原則，但我們一定要清楚誰是所謂的顧客。不論在私部門與非營利組織中，認定顧客以及區隔市場，都不算件難事；但在公部門組織中，認定顧客的工作有時就不那麼容易了。有兩項因素決定著顧客認定的工作：

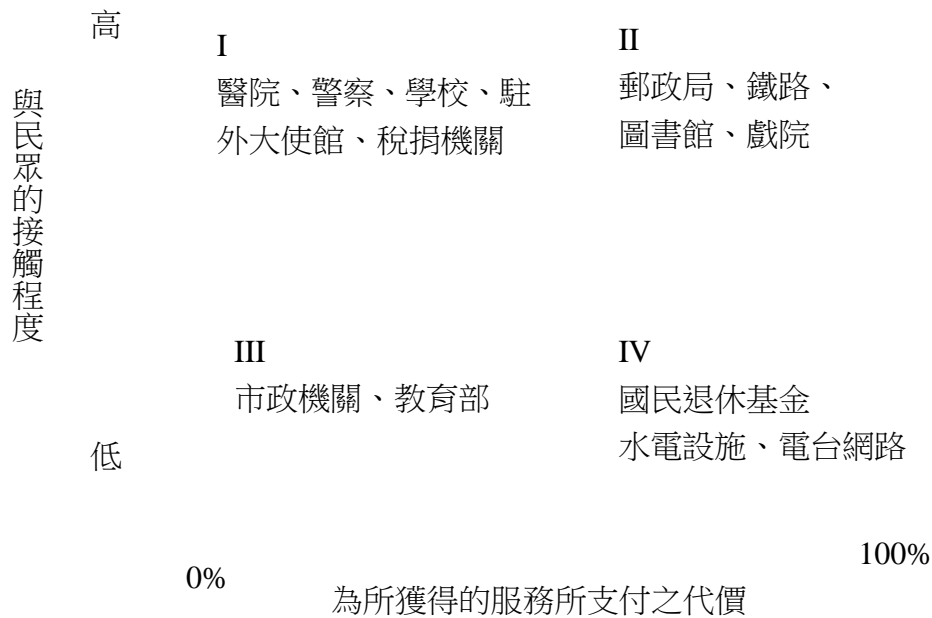
(一) 組織與民眾接觸的程度

(二) 民眾為所獲得之服務所付出的代價

我們把這兩個面向分別以縱軸與橫軸交叉成為「顧客取向的政府與民眾關係」，以圖一表示，反映出以上兩個因素所組成的四個象限，我們可藉由檢視這四個象限來發現哪一象限的政策較適合顧客取向途徑的應用。

圖一：顧客取向的政府與民眾關係圖





資料來源：Hein, W.C.(1990：36)

象限 I 所反映出來的組織是經常與民眾保持接觸，但卻在顧客取向的要求上有大量的改進空間；因為民眾並未支付金錢給提供服務的組織，而這類組織在短期之內也不需依賴民眾來維持生存。這種取向在國內型的組織中更為明顯。這類組織都希望顧客能調整配合他們的狀況，而非在政策制定的過程中，將焦點擺在顧客需求的考量之上。具象限 I 特性的組織包括了：醫院、警政機構、教育機構等，「醫院是醫生的地盤而非病人的地盤」這句話，就清楚的點出這項特徵。

另一個例子是荷蘭的駐外外交使館。大使館，尤其是一些駐外的經貿單位，對荷蘭的工業發展來說承擔著重要的服務功能；她們應該要十分清楚國內廠商的需求而想法，並時時以他們的利益為出發點來做決策。但在此一經貿外交機構有獨立的經援、不需依賴顧客的供應時，她們是很難發展顧客取向的組織文

化的；所以在這類型組織中，顧客取向的文化得經由更嚴格的人事訓練，才能培養出來。

但這種情勢在公共健康部門卻大大的不同；在醫院商業化後，他們越來越依賴市場，而對於顧客取向的需求就越強烈，於是這類的組織就轉移到第二象限中，如美國營利性醫院。

在象限 II 中的組織，都保持著與民眾的高度接觸的特質，而且民眾也將為其所獲得的服務支付代價；例如郵局、鐵路局、圖書館等組織。他們都是民營化後的組織，依賴著民眾所支付的款項維持部門的營運。在此一象限中，「顧客取向」是組織想要永續發展不可或缺的要素。但這並不表示象限 II 中所有的組織都是具備顧客取向的範本，只是顧客取向在這裡比較好解釋而已。

對於象限 I、II 來說，「誰是顧客？」這個問題相對上來說是比較容易回答的；但在象限 III 中，這個問題就很難回答解釋了。這象限中包含了政部門中典型的服務性單位，如內閣中的部會，專門負責支持與提出政策。她們所提出的產品有時是明確的針對標的團體而設計法令，有時卻是為迎合首長的需求而制定的。所以，在此一象限中，常會發生「公眾」之顧客與「政治人物」之顧客需求衝突的狀況；我們總是在服務立法者，或者是服務法案利害關係人中擺盪。

在第三象限中，我們必須要辨別兩個類似的團體：製造許多產品提供給許多團體的製造者，以及留下許多推銷工作的產品提供者，如零售商。這些零售商是生產者的直接顧客，而生產者並不直接與使用它們產品的消費者接觸。像在政府的案例中，消費者是省市層級的主管機關，他們在民眾與中央政府之間擔任中間媒介的角色。更甚者，一項政府服務可能提供產品給另一項政府服務，例如其他部會的資訊之提供、研究與文件等。有一些部會單位直接為首長提供服務。如此一來，每一個部會都可以區分出

她們所提供服務的對象，即使她們不直接與民眾接觸。

而第四象限中的組織是有點難以形容的；她們不與公眾進行接觸，但卻要求民眾直接支付代價。荷蘭國家退休基金便是一例，她們徵收著稅金、保費以及各種稅目來進行他們的政策，這些稅源確保了政策的執行。所以有人說，這個現象之組織與其說是採顧客取向的，還不如說是採金錢取向。

最後，我們可歸納出一項結論：在政府組織中，「顧客取向」是十分有用且必要的概念。我們不得不清楚的定義出我們心中所想的，我們也必須清楚的指出哪一群人是我們所謂的顧客。政府的顧客取向並不只是在操作性層次上有意義，它也影響到了策略層次：社會期盼政府扮演什麼角色？那一項政府的干預方案是需要的？哪一些政府影響力又是不必要的？哪一種政府的人力是未來從事顧客取向方法時所需要的？顧客取向在方法性層次上的運作為：我們如何推銷產品？

我們如何帶著實體產品接近顧客？而在操作性層次中所會提出的問題是：我們在每天的工作上該如何對待顧客？在公部門應用顧客取向，我們必須考量到政府組織的本質；這些典型的特徵在實現顧客取向的種種目標時，可以被證明為一種阻礙。那些追求工作果成效展現的政府組織，將會在同時發覺認定顧客的工作以及採取顧客取向的工作方式是非常必要的：顧客取向和效能的評估其實是一體兩面的事。

肆、地方政府行銷中之交易行為

雖然行銷的本質在於「建立滿足個人與組織目標之交換」，而公部門也常以顧客所提供的金錢(稅收或規費)回報，當作是交換的表現。假使我們可以接受地方政府的經營體質可以調整為顧客取向，則透過行銷研究而作成的市場調查，便可以估測市民的需求以及政策行銷提倡某些社會目標的成效。

Buurma(2002)認為交換活動雖然存在於公共設施或服務提供與稅收之間，但這種交換活動存有再分配的本質，不能被簡化視為是一種行銷的交換。為了要讓行銷概念能切實符合適用至公共政策，它必須要建基在政府與人民的交換之上，同時要符合行銷交易的標準和政治治理的特徵。

因此，當地方政府在運用政策行銷的途徑，以促成公民或投資者的交易行為時，這個政策行銷的概念必須脫離了一般以競爭為基礎的商業行銷。在地方政府的政策行銷理念中，乃是指「政府用來引起社會行動者進行行銷交換的所有計畫與執行過程的總合，藉由發展及提供令人滿意的政策工具和要求社會行動者從事特定的社會行為類型和其他的交互活動，使得雙方都達成其目標。」(Buurma, 2000)在此概念下，當此一交換促成了政府組織的目標與人民設定的個人目標之時，政府與人民的交換活動是具有意義的。政府主要的目標是在實現每一個政策領域的社會效果；其中大部分效果的實現要藉由市民行動的協調，而政府則提供公共設施、遊戲規則和其他的政策工具(Crompton & Lamb, Jr., 1986)。

易言之，人民的社會行為不能被隔離於外，因為它是社會中日常工作的一部分；如果人民希望能正當的從事這些活動，民主的體系就會要求人們去遵守一些規則和滿足某些條件。合法的社會功能是個人的目標，他們需要由政府所提供的設備服務和援助，來幫助可能的運作；也需要政府的同意、法規和管制來合法

化其功能。

在交易的型態中，Buurma 將交易的對象分為三種類別，分別是已知顧客、匿名群眾、中介的第三部門，如非營利或非政府組織之流。(Non Profit Organization or Non Government Organization) (Buurma, 2002 : 1291-1293)。

首先在已知顧客部分，政府會與每位顧客接觸；但由於其人數的龐大，與每一個顧客進行協商交易可行性不高。例如房屋租金的補貼、私人的建築執照、以及殺蟲劑的使用政策等，雖然產品不能被零售至每個個別的顧客，但市場分析可以有效的幫忙發展出許多替選方案。例如台北市在推動垃圾費隨袋爭徵收政策中，透過內部顧客(市府配合推動單位)與外部顧客(經銷商)的確定，使政策的執行與滿意度取得相當程度的成功。雖然在商業行銷中，大規模的交易過程是相當標準化的，但在公共政策的案例中，其行銷的內容並不需要去採取相同的方法，因此在每一個個案中，政府可以去衡量在檢查與影響性評估的基礎上之目標的實踐程度。

此外涉及到大量匿名的群眾之交換過程，這些人雖不被政府所察覺，但仍然是可進行交易的市場，並各有其特色，政府並不需要去符合每個人要求，畢竟這對交換過程的發生來說不是必要的。地方主管機關可以清楚的區分每個社群的市場，而顧客的需求也可以在市場分析中得知。政府也可以與工作團隊中的代表或其他會議中的代表進行談判，就像是在面對消費者個人的質詢與意見的抒發。這種資訊可以使政府去提供設備與相對應的規則；當潛在的顧客開始接受這些提供物和使用設施時，交換活動就開始了。藉由溝通與巡迴檢查的工具，我們可藉此要求消費者的回應行動（交互作用），而政府藉此也可以得知其目標實現程度的資

訊。

以下我們舉出一個有關高速公路的交通政策為例：

1. 供應和要求：政府提供了高速公路的相關設施、交通規則（這是產品組合）、執行（對消費者所要求的回報）。經由資訊和看板去展現一個社會的、安全的、規則的駕駛行為（回應），來號召著駕駛人遵守；其目的是為了交通安全和防止意外的發生（希望的結果）。駕駛人須必須要在道路網絡上駕駛，而這些規則將幫助他們能更安全的移動（顧客目標）。
2. 產品和回報的交易：交易活動開始於駕駛把車子開上高速公路之時，其中某些人會展現出經計算後的遊走合法邊緣的行為，它可被視為對回報（交互作用）的反抗；例如，在缺乏監視時出現一些超速或違規的行為。
3. 目標實現：顧客也可以建立其欲達成的目標，雖然他們很少去實行。測量可讓政府去確認，在某段時間內交通安全和意外減少程度的目標是否有被實現；監測也可以解釋一些道路規則、執行的品質以及實際行為與實際效果間的關係。

最後一種交易的對象是與第三部門的接觸，在荷蘭有越來越多的地方政府對於政策之執行是藉著非政府組織來推動，而其運作的方式就如同企業管理的形式，此一潮流是因應公部門公共資產民營化之實行。這些非政府組織會在政府與社會間扮演獨立中介人的角色；他們與顧客的行銷交易就是政府政策執行的關鍵環節，政策會在中介者的領域下實現。而政府則會限制自己在政策制定與法規制定方面的影響力，儘可能的讓中介者提供工具和監測政策的執行。

但為了要使政府的影響力發揮作用，政府會要求和中介者有所接觸，這種接觸可被定義為交易、一種合約、指令，透過這種

交易的完成，政府取得監督這個委外機構的控制權，確保他能實現公共利益。這不同於先前所提及的，與有限的、已知的顧客群之交易；其差別在於不論是在政策產品和顧客的回報方面，政府都必須要有直接的誘因吸引非政組織，使得非政府組織願意提供服務給顧客，藉由第三部門與顧客的交易而建立起來的關聯，如地方政府各項產業的投資協會、我國海基會在大陸成立的台商協會，行政各部會成立的各項產業創新基金會等，這可被解釋為一個複雜的交易或是三贏的交易。

伍、地方政府行銷所面臨的挑戰

地方政府因競爭的必要性，而引進行銷觀念，正與 1980 年代興起之新公共管理學派，主張以市場中的價格與競爭機制的觀念不謀而合。一方面透過市場的競爭活化公共服務的效率與效能，強調公共部門應朝向公司化的管理，市場化的經營。經由滿足顧客需求的思維，促使政府服務職能的調整，導引成為顧客取向的營運體質，提昇官僚體系在公共資源管理的有效性，使得全球各國的地方政府，得以因應不同區域經濟體系的發展，彰顯其各自改革的成果(孫本初，2001)。

以近年來我國高科技廠商積極全球佈局的東歐為例，當全球性的競爭與地區經濟的建構的挑戰下，他們的工業能力因而消滅，許多國有企業宣布破產，失業人口亦大幅增加。1989 年，波蘭的許多城市同樣面臨到政經狀態改變的壓力，他們必須重組經濟秩序來面對資本主義世界經濟的要求。

Lodz 是波蘭的第二大城，在十九世紀時迅速的發展，成為生產紡織品的中心，主要提供俄羅斯市場所需。由波蘭、德國、俄國來的企業主與紡織工，造就了 Lodz 的快速發展，同時也留下其特殊的文化、工業、建築方面的傳統。在計畫經濟時代，其產業重心擺在紡織工業，在 1988 年時，仍有 52% 的工業就業人口是從事於紡織業與成衣業(<http://www.uml.lodz.pl/index.html>)。但在 1989 年失去了東方的市場後，其地方經濟因之完全崩潰；工業就業人口從 1980 年代的 21 萬人（佔整個就業人口的 25%）下降到 1995 年的 9 萬 3 千人，失業率接近 18% (Liszewski, 1997:57-72)。

對地方經濟來說，能夠吸引中小企業及民營化的國有企業之投資是最重要的，根據市政府的負責人員指出，Lodz 因為以下三項因素而不見美於投資者(Young & Kaczmarek, 1999：185)。

一、對內缺乏資金；對外缺乏投資競爭力

因為國內，不論公私部門的資金都有短缺現象，寄望國內投資的機會是相當渺茫的；而在爭取外商投資方面，Lodz 又缺乏吸引外資的良好競爭力的紀錄，其排名是落在華沙、波次坦、華格勒等重要城市之後的。

二、城市形象不佳

城市形象也會影響到吸引投資此一複雜的過程。在它快速工業化的過程中，曾經被視為是個繁榮的地區，也因為經濟上的興盛，扮演著「應許之地」的角色。然而在 19 世紀時，這個城市卻是以邪惡的形象著稱，因為對工人來說，它代表著一個惡劣的工作環境；另外還有「悲傷女人的城市」之封號，以及「波蘭曼徹斯特」、「煙囪與工廠之城」之別稱。到了 1989 年，Lodz 被視為「一個只有工業、缺乏其他新奇事務的城市」、「一個黑暗的城市」

等，充滿著負面的形象。

三、歷史因素

歷史因素也會影響到國際社會對 Lodz 的感觀。在第二次世界大戰中，Lodz 地區的猶太人幾乎被滅種，而猶太人與德國人的財產也都被奪佔。這些事件的記憶都變成了吸引外資的障礙。

對於以往依賴計畫經濟從事基礎工業的城市，這些經濟上的問題更為嚴重。私人資本的形成不易，吸引國外資金的困難，再加上許多不利的歷史形象，使得招商更加不易。因此在 1990 年，經濟決策權的下放給地方政府，開始讓地方政府有機會去從事去地區的促銷活動，而解決的責任便落入地方政府與公司合作的非政府組織的身上，其中最著名兩個組織為隸屬 Lodz 市議會的「城市策略局」(Department for City Strategy) 與「Lodz 地區重建署」(Office for the Restructuring of the Lodz Region)，他們便運用行銷管理的觀念與工具來進行治理轉型的工程。

透過行銷研究的分析，Lodz 的政府官員採取了一系列的策略規劃，分別從改善 Lodz 的國際形象以吸引外資及觀光客；改變中央對 Lodz 的看法，以獲得經濟上的支持；以城市的重建與再生來鼓舞當地居民。而促銷活動則有各種規模：國際性的、全國性的、地區性的、地方性的等不同的屬性與佈局。在城市建設與形象的訴求上，塑造 Lodz 具有人力資源優勢（它廣大的勞動市場、高水平的專業技巧及企業家的傳統），地理位置優勢（波蘭與歐洲的中心），國際貿易的傳統優勢（大部分是紡織品及衣物），重要的大學社群優勢，高品質的金融服務與顧客服務優勢，相較於其他城市較低的投資成本優勢等六大優質的投資環境，大幅提昇 Lodz 的城市競爭力(Young & Kaczmarek,1999:186-87)。

總結來說，前面所提到的地區—如城市、州、區域或整個國家，或非營利組織—如醫院、學校等，他們都面臨到一個日益嚴重的危機，這危機不像是在商業和經濟循環中所產生的挑戰，而是地區未來所面臨的將是在高科技的政經環境中，在全球市場中所面對的新發展。這發展所引發的基本問題是一什麼樣的地區才能存活下來，並能繁榮昌盛？

在快速進步的資訊社會中，人們和商業變得更具流通性；這些潮流迫使地方政府的 managers 必須常去確認其是否滿足了市民之需求。所謂最好的城市就是那些能提供最好價值的地方。當全球市場成長時，地方政府建構完善的資訊結構系統支援貿易公司與交易中心，幫助他們地區性的企業發展其市場，擴大成國內或國際市場；或者可以直接在網路上尋找買方和代理人，並從事於文化、科學與教育的流通交換。提供他們需要的商業銀行機構、商業委員會、貿易團體，以及其他出口的中間者的支持。

所以，地區必須讓其在國際間、國內區域間所扮演的角色與功能，作一清楚的呈現。他們必須去回答：誰會想要居住在這裡、在這兒工作？在什麼樣的環境情況之下？他們有什麼樣的期望？如果地區無法完成這項前景的檢視工作，他們很可能就會在未來的競爭中出局。

地方政府的 managers 在面對策略規劃時，必須提供地區居民或投資者目前及預期中所需要的產品與服務，銷售範圍則包含對內與對外、國內的與國際的。但是由於環境的不確定性與地方選舉政權的輪替因素，當新工業成形、新科技浮現、公司擴張或舊商業退縮、浮現或合併時，對地區現有與潛在的顧客來說，就必須接受各項變革管理的介入措施。當情況或者是顧客改變後，產品的品質也許會提升，但也有可能必須設計新的產品來滿足新的需求。而昧於外在環境的改變，堅持某些舊有的政策型態不進行產

業的調整，像紐約的學習經驗就很痛苦，它花了好幾百萬的稅收去維繫其工業，但成效仍不彰(Kresl & Singh:1017-1027)。

反觀在新經濟的發展潮流中，有些地區的特色就逐漸顯露其影響力：如受過訓練及有技術性的勞動力、完善的資訊基礎建設、地方綜合設施、優良的學校與大學，以及對研究與發展的支持力量。因此，支持這些產品的理念、工具和方案，就必須在得到地方政府首長的承諾的前提下，經歷持續的進化、再造或者是改變，方能奏效。

然而，地區所面臨到的最大挑戰是，如何行銷其多樣的公共服務或設施，乃至於政策理念給他們的居民和選民。歐洲的經驗就在這方面提供大量的參考資訊。Buurma 認為在 1990 年代，歐洲許多國家的地方政府開始是人民為顧客，並開始應用行銷工具和策略性行銷計畫，為的是販賣他們的政策給人民，他是一種以顧客取向，透過地方政府的行銷研究專案小組，估測市民的需求、交易的成本與社會行銷的理念倡導。因此，在歐洲的經驗中，行銷不只是方法、訊息、和目標等行銷的技術性問題，它還是一個關於在公民價值下定義地區發展的政治問題 (Buurma,2001:1287-1288)。

讓我們回歸到最初的焦點，所有的地區都面臨到了麻煩。世界經濟的全球化與科技快速的進展，促使所有的地方政府都必須去學習如何適應這兩股力量，並且去學習如何像企業一般思考，發展其產品、市場和顧客。

那麼，地方政府的管理者所面對未來的環境挑戰為何？Kotler(1993)認為有下列幾個挑戰的方向：

挑戰一：全球經濟、政治與科技環境快速的改變，使得地區處於

漸增的危險中

過去，地區的居民會期望其所在的城市、州與區域能維持其商業與工業的機能以維持生活，讓明天就像今天一樣，讓匹茲堡仍是國家鋼鐵中心、底特律仍是工業中心、新英格蘭仍是皮革中心。但現在，地區居民已經了解到，唯一不變的真理就是改變；在美國許多城市產業重鎮的地位也正消退中，被其他城市的產品所取代；很快的，就會有跨國公司將其生產中心再從美國本土轉出到其他國家。而這個現象同樣的發生在我們台灣，根據天下雜誌的調查，有四分之三的外商覺得台灣投資環境惡化，決定撤資的比例創新高(陳雅惠，2002)。中央與地方政府正面臨優勢產業與傳統產業雙雙外流的危機，這種地區經濟面臨競爭、喪失舊有優勢之因素，可歸納為三：成本的競爭、技術的流通與政治環境的影響。

這種情況的發生是因為全球性工業重鎮的所在地不停的轉換。汽車公司的地點會被搬遷到成本較低、技術較高，以及生活品質較好之地；過去，公司會從高薪資成本的北方搬到低薪資成本的南方，現在，他們將生產線搬到成本更低的墨西哥、遠東、東歐等地。

令人棘手的問題就在於：**當這些工商業搬遷後，該地區還能進行哪些工商活動嗎？**地區性公司的搬遷不只是因為要找尋更低成本的地區，也是因為公司原所在地的需求市場已經縮小了；原本掌或整個市場的地區性企業現在面臨著夾帶更多資源提供更低成本與更高品質產品的跨國公司之入侵與競爭。這種工業流動性的增加是源於於通訊、運輸、資訊系統方面的不斷進步，這些因素促進了產品、服務、技術、資本在國際間的流通，使得市場在時空間的距離戲劇性的收縮，讓地方不再期待仍能保有過去的主要工業，做好在這方面喪失競爭力的心理準備，而以**新的、更具**

附加價值的商業活動來替代。

在過去的經驗中，生產線會置於某些地區是因其低成本的優勢，而其產品也會有生產地國家的或地區的特色；但在新經濟體中，產品卻可以在不同的地點生產、在不同的地點裝配。許多服務業也可應用此一原則，其可從不同地區擷取資訊、在不同地區進行理解、分析資訊的過程，最後再將資訊散佈到另一個地方。所以技術的流通，將使得地區喪失單一產業重鎮的殊榮，藉著科技的進步，一些工業上事務性的工作，如保險、銀行和出版社等，也可轉移至近海低工資地區成立，而無須掛慮距離問題。

另外，地區亦深受特殊的政治發展所影響。冷戰的結束代表著那些過去以重工業、武器工業為主的城市或地區，必須要發展新的策略和方案去緩和武器業工作機會的消逝，以及發展商業去服務新的市場。像南加州就重新定為自己成為電子科技的中心。

冷戰時的特色，便是資金的缺乏。大部分的國家、州、城市都被龐大的借款綁死，而無法籌措充足的國內外資金去進行投資以獲取競爭優勢，與滿足人民的消費需求。而快速的都市化，更使得每個發展中的國家的公部門都緊縮了其資源；一些主要的資金來源，如美國、日本、德國，也都面臨著嚴重的資金需求，遑論去幫助東歐、前蘇聯等地。

挑戰二：地區所面臨的漸增風險可能是正常的過程或是都市發展與衰退的結果

地區通常開始於一個農業聚落，變成城鎮，再變成城市或者是行政中心；在現代，城市從交易中心，變成工業中心，再成為

服務生產者的所在。當污染、犯罪、交通、教育等都是問題開始產生時，人們開始往外遷移，郊區也開始發展了起來。起初，郊區居民須到城市中工作，後來許多工作和就業機會，也移至郊區。

城市中剩下的是較窮困的居民與較高的生活成本，再無法獲得上級政府的補貼支援下，城市的基礎建設開始惡化、所提供的服務斷層加劇，都市衰退的現象也在擴散；在此同時，大都會區的成長也從內環的市郊發展到外環的郊區。工廠和辦公室搬得更遠，功能良好完整的邊緣都市很快的就興起於核心城市的周圍，而核心城市則在經濟的衰退和工作機會的減少環境中進行掙扎，造成了生活品質的下降。

一世紀前，重大的科技改變引發了都市的轉變和受益：電力、地下鐵、室內幫浦、下水道系統，電梯和鋼構建築；一世紀後，新科技的浮現，他不再只成為都會區所用，新科技應用到許多經濟活到的層面並發生在各地：如通訊衛星、電腦、機器人等。在 1970 及 1980 年代，一些城市靠著新科技之嘉惠，成功的從製造業經濟轉變為服務業；新科技不但可以改造辦公室的工作，還能讓服務性公司及工業選擇設廠位置的決策受到影響。

面對這種都市發展的必然趨勢，地方政府的 managers 卻少有資料可以支持在某些因素下為何有些地區發展的較快，而有些地區卻完全不發展。更可惜的示，學界對衰退原因的了解比對城市發展的相關因素更為清楚，換言之，似乎事後的解釋比事前的預測要來得容易一些，這是我們要面對的第二個挑戰。

挑戰三：地區面臨著大量的競爭者前來爭取稀少的資源

在面對經濟活動型態改變、競爭力消退的問題時，各地區便紛紛設立經濟發展機構為之應付，如計畫、財政、觀光、出口等，都有有關於地區的改善。這些機構將花費公款去進行廣告，或派

出銷售人員到各地推銷宣傳，為的都是吸引外來資源在此投資。但這些地區很快的就發現，他們有許多競爭者也在從事這方面的努力，甚至花費了更多的心力。明顯的，整個市場情況就是大量的地區賣方在爭取尋找有限的地區買方。

Kotler (2001)指出，地方買主的決策過程是藉由資訊系統與科技的發達，買方可獲得大量的地方資訊，包括地區的等級、實際的利益、忠告以及新的軟體技術等；在賣方所提供的成本、誘因與生活品質等利益中，買方可以做一仔細的比較。在競爭的過程中，地區的買方可能要求賣方作高度的讓步，以致最後得標的優勝者可能變成輸家。

目前亞洲地區誘因的爭奪戰，相似於 1970、1980 年代美國所發生的情況一樣，但在 2000 年以後，這已經變成全球化現象的一部分。競爭在未來只會更加強；在低成本高技術的東歐拉丁美洲地區，勢必會從高成本低技術的地區招來資源。美國有超過兩萬五千個市政、鄉村與州在競爭資源；亞洲地區有六十萬個相互精爭的地區，每個都需要以強而有意義的形象增取買主的認同，從此一基礎往外推，全球實際上的競爭者可能超過七十萬個(科特勒，2002：97)。

所以，地區必須重新思考作為他們未來發展的命題。如果他們想要成功的去吸引或維持企業及人口、外銷他們的產品、促銷觀光和投資，他們就必須獲取更多有關標的顧客的資訊。每一個地區都必須承認此場競賽的存在，並應為此競賽而有所準備。早在 200 年前，在 David Ricardo 就曾指出經濟學家所信奉的減少貿易障礙，及低價格及高成長的現象，就是某些地區或工人所經歷的工作和收入的喪失過程(Gootzeit,1975)。在今日比較不同的是，當這個競爭的機制開始啟動時，我們會知道誰或者是哪裡將會失

去什麼或得到什麼。因此地方政府必須去回應而非抗拒改變，去適應而非否認市場力量。

挑戰四：地區逐漸地必須依賴當地的資源來面對漸增的競爭。

「思考全球化，行動本土化」的典範闡明了企業必須面在面對全球化佈局，以及市場本土化與國際化的漸進影響。國家常常因貿易區與共同規則的要求而同心協力，但也常因地區利益及地方需要而分裂。

而地方政府面對了從企業或者是上級政府而來的向心力與離心力之壓力，卻產生了上述格言的逆轉「思考本土化、行動全球化」。在此一典範中首先要求去理解地區本身有何資源是別人想要的、別人需要的，第二步是將這些優勢轉換給更多人知道。地區需要去做什麼使它變得更具競爭力，在每個國家及特殊的工商業中都有程度上和形式上的差異。

許多中央政府都將其心力擺在大筆外債的解決，而沒有餘力去提供確切的方向與目標給陷於苦戰中的地方團體；即使中央政府行有餘力，它對於不同地區的資源分配與策略修改也會伴隨著公平與分配的考量，而無法給地區充足的資源或最佳的策略。針對這項缺失，現今的世界潮流是傾向於國家分權的；其特色就是較大的地方選擇及授權。

我們也許可以看到城市國家的興起，如香港、新加坡。一個國家的財富是總合了各城市、地區與人民而來的，當其城市和地區變得更有競爭力時，國家也會因之增強競爭力。從全球化競爭、科技改變、政治分裂等重塑世界的新力量之角度來看，地區毫無選擇的只能更策略性與企業化的去管理其未來。

陸、地方政府應以市場與顧客為導向面對挑戰的回應

近年來，台灣地區各縣市紛紛利用當地社區與資源的特色，舉辦各種促進當地經濟發展與產業轉型的促銷活動時，這意味著地方的行政首長與民眾開始運用行銷的概念思考地方的發展。例如「一鄉鎮，一特色」的政策，並結合媒體的力量推動「319 鄉向前行」的系列活動及報導(www.cw.com.tw/319)。行政院游院長閣上任之後，在「挑戰 2008 國發計畫」中以整合資源的觀點，提出「新故鄉社區營造計畫」(<http://www.cepd.gov.tw/2008/index.htm>)，顯示從地方到中央，都開始意識到因應全球化所帶來的競爭與挑戰。但這並不意味著，將一個新奇的行銷管理架構運用在解決地方政府面對經濟遲滯發展、人口外移、投資落後的無效率經營，就可以一舉解決所有的地區發展的問題。雖然這個概念對公部門的運作而言是相當新穎，而其成功的案例中也常常會令人耳目一新。但是不是必然如此，有待進一步的評估與省思(林博文，2001)。換言之，這種以行銷途徑的管理方法必須要能夠改造政府的體質，從競爭機制的引進，顧客的導向以及促成公民交易行為的努力等方面，進行持續性的努力，方能奏效，畢竟在未能排除這些障礙之前，所有未來有關推動的努力將會是阻力重重。

為了促進未來我國各級地方政府能夠運用行銷研究的途徑，來回應全球化的競爭趨勢，以及落實國發計畫，我們認為 Kotler (Kotler,, Rein & Haider,1993)的觀點值得參考，茲擇要以面對前述挑戰的回應方式，分述如下：

回應一：地方政府必須建立一個策略性的願景來面對這些挑戰

在今日，少有地區能針對其未來十年或二十年的目標，建立一個策略性的願景；所有的地區都想要繁榮的經濟、實質收入的增加極高品質的工作，但這種希望與願望並非願景。一個願景將定義出一個實際可行的圖像，它是可以在接下來的十年中被達成的，讓人們在此一狀況下生活、工作與遊樂的。例如：

- 1.一個能提供安全環境給市民的城市
- 2.一個能提供工作機會給想找工作的人的城市
- 3.是一個尋求公平、讚揚差異性和強調市民價值的城市
- 4.在城市中所有小孩是做好就學準備與就業準備的，且對此一地區的所有家庭來說，支援網絡是可得。
- 5.是個可經由市民參與而復興地區的城市，而地區服務的傳送是經由二十年的「地區復興計畫」
- 6.一個能提供合理像樣的住宅給需要的人之城市
- 7.一個乾淨、健康、有吸引力的城市
- 8.有生氣勃勃且熱鬧繁榮的市中心之城市
- 9.一個以豐富的多種文化、娛樂與休閒活動為特色的城市
- 10.一個在財政上健全管理的城市

以上這些目標是明確易懂的，它將公部門規劃願景的焦點從「應該做什麼」，超越到更複雜的領域「如何去做」以及「誰應該付出什麼」。

回應二：地方政府必須建立以市場為導向的策略性城市規劃過程

來面對這些挑戰

所有的地區都因為財政、實體建設或社會需求的因素而追求某種形式的城市規劃；這些計畫包含了跨年度的預算、公共工程、學校等等。許多地區都遭受到了替選方案太多之苦，而這麼多的研究方案的產出暗示著管理者可利用這些策略性方案，來幫助形成城市的基本方向、目標的形成以及資源的配置。而且策略性規劃在統一的使命下對組織是較有利的，其效能遠勝於多樣化和分散的目標。

但是在追求資源的分配中，公私部間存在著基礎性的差異，公共機關的資金來源是立法團體以及對選區負責的行政官員，在此建制下，長期計畫常會遭受反對，更大的利益也容易被忽略掉。這些有任期制的官員容易去在壓力下去尋求短期的行動方案，最常見的就是增加吸引力的招商活動，如體育館、綜合育樂中心的建設、舉辦嘉年華會增加觀光吸引力、讓零售商組成大賣場等等。這些行動方案透露出一點問題，他們經常只傳送了一個未來生活會更好的形象給市民，許多建設最後變成巨大無用之物，許多改善社群的方案到最後都是失敗的。「建設，人們就會前來」這個準則在1980年代的地區發展中被奉行著，但它被證明是不正確的。這種方案不太能解決社區的問題；他們不太能處理資金抽逃、犯罪率增加教育與運輸系統惡化、住屋缺乏等問題。

明顯的，地區必須致力於策略性規劃的過程，超越尋求選民需求的滿足，加入地區行銷更寬廣的觀點來進行地區的規劃。策略性行銷計畫可以作為發展地區未來的引導力量，就像一面紗窗般，剔除掉或排列著行動方案的順序。必須要在改變方案的反作用中保護自己，也要前瞻的知道自己要做什麼。這並不是否認政治性的存在，而是尋求市場的力量來平衡政治需求。

回應三：地方政府必須採取確實的市場觀點來分析其產品和顧客

這個世界快速的邁向市場導向、顧客導向的經濟，其目標是相當民主的，下放權力與選擇權給市民。一個只致力於生產導向的服務供給，而忽略公民需求的公部門，常常會在地區發展的過程中發生事倍功半的現象；對市民來說，只會看見花費而看不見公共支出的利益；他們不願相信，這些投資對未來都是有幫助的。

當公部門在被要求多作一些、少花一點時，政府被迫作如企業般的思考和計畫；政府開始需要去計算服務的成本，並透過價格去決定需求水準並分配服務。同時必須透過出售服務去產生更多的資源，應用使用者付費與服務的保證等方式，去尋求成本的降低而非服務品質的減縮。公部門也必須刪去一些公共事業和排除一些不再符合公共需求的方案。他們也必須學習企業轉換支出花費成為投資的想法，不論是透過預防行動去避免往後更多的補救成本之投資，或者是將資源擺在投資報酬率最高的地方的成本花費。在這種市場取向中，地方政府將自己視為服務及滿足顧客需求者，並整合資源位顧客福利的增加做努力。

此外，在人力資源的規畫中上，一個地區最後會興盛或者是衰退要端看他們在增加勞工的專業技能、激發動力與滿足市民需求等方面做了什麼努力。人力資源是地區所擁有的最重要的資源，也是在地區競爭中可以被發展的。地區將無專業技能的工作者轉換為有專業技術的、宣導創新與企業精神、提供終身教育與訓練等等，都為自己在新的經濟秩序中贏得了一個競爭優勢。因為，在未來應用新科技的重要工業所在地，就是那些充滿技術人員的地方；重視勞動力教育與訓練的地區，將可以在長期的競賽中強化競爭優勢，而勝於對單一雇員所做的栽培及短期投資。

我們必須同等的對待人力資本與實體建築資本，這兩者的投資與報酬都是需要花費時間的。從區域經濟的觀點而言，競爭力

是指地區的產品能符合國際市場的需求，從而地區居民的實際收入也因此增加，故在地方發展的過程中，教育和訓練就扮演著極重要的角色。

回應四：地方政府必須建立起方案與服務的品質，來與其他地區作競爭

在每日的生活中，人們是不會以偉大的願景來判斷一個地區的好壞，而是以其日常服務的品質來做判斷；其印象來自於交通的順暢程度、城市空氣的清新度、教育系統的品質，以及文化、生活娛樂設施的可及性等。服務的品質不僅會被居民和公司企業所注意到，對有意來此定居、投資、觀光的人來說，也是考慮的重點。同樣的原則亦可適用至競爭性激增的觀光業，因為越來越多的城市增加其實體建設的投資來增強其相關的吸引力，而在基礎建設完成後，所謂的成功是轉向企業與政府所提供的服務品質是否能跟得上。

生活水準提高後，市民對於績效的期待也隨之提高。當企業在衡量設廠的決定時，生活品質的考量是高於成本因素的。要維持服務品質，就要不斷的投資於基礎建設，如戲院、博物館、運動場、娛樂中心與育樂中心等，方可維持其競爭的姿態。而稅收與借款無法總是提供建設所需的事實，使得我們更需要去制定計畫並從市場的觀點來處理之。能想出如何製造、傳送優良品質服務方法的地區，在地區的競賽中才是令人畏懼的對手。

對許多地方政府來說，策略性的計畫過程與從市場觀點來分析產品與服務之轉變是具革命性意義的。它通常開始於公共服務的開放競爭、民營化的措施，與在服務的傳送階段採取全面品質管理。當強化競爭力與顧客取向的技巧被內化後，地區就更容易

在推銷自己出去時採取顧客取向。並不是說前者（技巧的內化）必然會倒出後者；而是說行銷的心態和滿足顧客所謂的需求，可以從其中傳達到另一頭。

回應五：地方政府需要一些技巧去有效的傳遞與促銷其競爭優勢

成為一個高品質與具吸引力的城市是一回事，但要將此一地區特性傳遞給旁人知道又是另外一回事。地區必須有技巧的在不同的社會公眾中定位，他們也許是想要來這定居、投資、觀光或者是做生意的。在發展城市的核心形象之同時，也要修正訊息去適應不同的購買者。以德州的 **Brownsville** 為例，其「近海、近邊界」的定位，將其描述成近墨西哥灣中的一個港口，在此地有國內最大的免稅交易地區；也將其描述成接近墨西哥的一個邊界地。

其他的例子還有：將印第安那波里定位為運動中心、匹茲堡為服務和研究中心、墨西哥則為北美地區的組裝中心、香港是低技術產品與便宜勞工的地區性根據地。對一個城市來說，光是掛上一個「歡欣之城——一個居住和作生意的好地方」之標語是不夠的，它還必須發展一個充滿動力、方向及令民驕傲的概念；但此一概念必趨勢符合地區真實狀況的。在今日競爭激烈的市場中，企業、大學、政府與投資的資本家之結合已經在許多不同的地區產生了一個協力的作用。在明尼蘇達州的「醫療巷」中，近 300 家的醫療設備製造廠方發現其近 30% 的營收是來自於產品的外銷，這就是產業聚落形成的優質效應，換言之，當在新科技與商業的工作有所增加時，這個地區就在形象與實際情況方面是就更吸引廠商前來投資或遷移。

回應六：因為每個地區的文化、政治與領導的過程不同，地方政府都須去發展其獨特的改變過程

不同的地區不能期望以同樣的途徑來完成對未來的變革與規

劃；這是因為每個地區都有其歷史、文化、價值、政府與商業結構、公私決策系統以及領導權；天下雜誌層深入報導荷蘭及紐西蘭的在行銷地方的成功經驗當中，都不可避免的會採取不同的策略性行銷計畫(陳雅慧 2002a；楊瑪利 2002)。每個地區都必須挑出最好的促銷制度、採取必要的行動去產出變革，並形成聯盟與合作的關係使得不同的民眾去接受改變。

不同的方案在不同的地區與時間奏效。當某些地方享有領導權連貫的同時，某些地方正在經歷經濟衰退、裁員、重新定位等快速的變動。政治領導權的連續性並不能確保人口數的維持常態，在市長的選舉中還是存在極大的勝敗風險；而且在企業界常見的一系列的續接計畫的特徵，在民主機制的地區中無法被期待施行，計畫很容易被分散，且無法預期結果。像密西根在 1980 年代的策略性計畫與改革方案被縮小，並在 1990 年代被大幅修改，這都是因為行政機構的改變與預算優先性的壓力。

大部分的地區都面臨到相同的改變障礙：惰性、缺乏願景和政治的一致性、資源的缺乏，以及不完整的組織結構來主導改革。克服這些障礙要依靠幸運的事件、潮流和多樣催化劑才能進行改革，如選舉、新的領導者、媒體、新的組織或者是舊有的改革。

儘管各地存有差異性，所有的地區都必須注意一些基本的規則：

- 1.因為資源的缺乏，迫使一些地區發展的活動必須要進行合併；合併活動或許存在於政府中或者是政府與私部門間。合併活動提供了一個匯集與改善資源的機會，也使地方發展策略能再次精心推敲修正，並擴大其參與者。
- 2.地區在需要更強大的政策連貫性與持續性的趨勢下，代表著

領導權須以更制度化的途徑出現。透過合併、協力關係與領導組織的浮現，公司部門領導者的專業化是可以被發展。地區的發展和領導者是息息相關的，不論他們是經由公司、選舉或是指派的主管，他們都啟動了組織的發展以及創設主管機關幫助去長持間的維繫領導權。

- 3.地區必須超越地理疆界去發揮其資源的影響力 所謂的有良好管理城市，就是那些延伸過行政區疆界來解決運輸問題、廢棄物的處理以及水資源問題的地區。

柒、結語

促進地方的發展沒有萬靈丹及快速止癢的萬金油，我們只能從其他各國過去地方政府的行銷經驗所累積的成功與失敗的個案歷史中學習。歷史學家指出民主國家的興起有效的解決了一些危機、強化了領導者的領導，使權力暫時的被集中；但民主的建制在沒有危機情境之下，運作的績效並不優良，其制衡的功能會製造出政治僵局獲著是政局的癱瘓。同樣的，地方政府的管理者也是在危機的情況下才會被激起其行動，但當危機降低時，其動力也跟著降低。而公眾則容易對單一議題與問題感到厭煩，他們的注意力很容易被更具急迫性的問題所轉移。

從維持改革動的面向來看，一開始的成功可能是貫徹計畫最大的敵人；其危險是，當計劃在一開始有所進展時，執行單位就會變得自滿和放鬆其努力，很快的，長期目標就會被遺忘；發展的動力也被凍結。從事地方發展的工作是一條漫長而又痛苦的孤寂過程，如何時時面對各式各樣的挑戰，並擬定長期的發展策略，抱持變革管理的心態，以競爭導向、顧客導向的行銷理念，讓人

民可以安居樂業，才是未來從事地方行政工作者應有的一種使命與堅持。

參考書目

一、中文部分

大前研一著，許曉平譯

2002 *中國，出租中*。台北：天下。

王志剛編譯

1985 *行銷學原理*，第二版。台北：華泰。

丘昌泰

2000 *公共管理：理論與實務手冊*。台北：元照。

林博文

2001 「地區行銷與智慧資本：以宜蘭經驗為例」，*智慧資本與公務人力發展學術研討會*，台北大學公共行政暨政策學系主辦。

黃深勳等編著

1996 *行銷管理*。台北：空大。

黃俊英

2002 *行銷學的世界*。台北：天下。

孫本初

2001 *公共管理*，第三版。台北：智勝。

飛利浦.科特勒等著，羅漢等譯

2002 *科特勒深探大亞洲*。台北：商智。

陳雅慧

2002a 「借鏡荷蘭：荷蘭能台灣為什麼不能」，*天下雜誌*，第 248 期，頁 154-190。

2002b 「台灣還能投資嗎？」,天下雜誌,第 265 期,頁 52-60。

楊瑪利

2002 「借鏡紐西蘭：對內合作，對外競爭」,天下雜誌,第 261 期,頁 170-200。

天下雜誌

2001 「319 鄉向前行」, <http://www.cw.com.tw/319>, 網路專輯。台北：天下雜誌。

行政院經建會

2002 「挑戰 2008 國家發展計畫」「新故鄉社區營造計畫」, (<http://www.cepd.gov.tw/2008/index.htm>)。

波蘭洛茲市政府

2002 <http://www.uml.lodz.pl/index.html>。

中國時報, 2002.12.14, 4 版。

中國時報, 2002.12.15, 2 版。

二、英文部分

Ashworth, G.I.

1990 *Selling the City: Marketing approach in Public Setor urban planning* . New York : Belhaven Press.

Begg, I.

1999 “City and Competitiveness,” *Urban Studies* 36(5-6):795-809.

Boyne, G.A.

1997 “Competition and local government: a public choice perspective,” in: R. Paddison and W.F. Lever (Eds.) *International Perspectives in Urban Studies*,. London: Jessica Kingsley.

Buurma, H.

2000 “Marketing of Public Policy”, Dissertation, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.

Burma, H.

2001 “Public policy marketing : exchange in the public sector,” *European Journal of Marketing*, 35(11-12):1287-1300.

Citizen’s Charter Unit

1992 *Raising the Standard : Britain’s Citizen’s Charter and Public Service Reform*, Foreign and Commonwealth Office, London, p5.

Crompton, John L. & Lamb Jr., C.W.

1986 “What is Marketing”, *Marketing Government and Social Service*, New York :John Wiley & Sons.

Drucker, P.

1969 *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. New York: Harper and Row.

Gootzeit, M. J.

1975 *David Ricardo*, New York : Columbia University Press.

Hein, W.C.

1990 “Government Organizations and their Customers in the

Netherlands: Strategy, Tactics and Operations,” *European Journal of Marketing*, 24(7):31-42.

Kotler, P.

1983 *Principles of marketing* . Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

Kotler, P., Rein I., &Haider D.H.

1993 *Marketing Place: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*. New York:Maxwell Macmillan International.

Kotler, P., Hamlin M.A., Rein I., &Haider D.H.

2001 *Marketing Asian Places: Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*. New York: John Wiley & Sons.

Kresl, P. K. & Singh, B.

1999 “Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large Us Metropolitan Area,” *Urban Studies*, 36(5-6) : 1017-1027-985.

Krugman, P.

1996 “Making Sense of the Competitiveness Debate,” *Oxford Reviews of Economic Policy*,12:17-25.

Lever, W. F. & Turok, I.

1999 “Competitive Cities : Introduction to the Review,” *Urban Studies*, 36(5-6):792.

Liszewski, S.

- 1997 “Functional and spatial changes in the industrial districts of the city of Lods,” In Liszewski, S. and Young, G. (eds) *A comparative study of Lodz and Manchester. Geographies of European cities in transition*. Lodz: Lodz University Press:57-62.

OECD

- 1996 *Industrial Competitiveness*. Paris: OECD.
- 1997a *Industrial Competitiveness in the Knowledge-base Economy: The New Role of the Government*. Paris: OECD.
- 1997b *Industrial Competitiveness: Benchmarking Business Environments*. Paris: OECD.

Porter, M.E.

- 1996 ”Competitive advantage, Agglomeration economies and regional policy,” *International Regional Science Review*,19:85-90.

Robinette, S. & Brand, C.

- 2001 *Emotion Marketing: the hallmark way of winning customers for life*. New York: McGraw-Hill.

Rogerson, R.J.

- 1999 “Quality of Life and City Competitiveness,” *Urban Studies*, 36(5-6):969-985.

Walsh, K.

1990 “Marketing and Public Sector Management,” *European Journal of Marketing*, 28(3):63-71.

Young, C. & Kraczmarek, S.

1999 “Changing the perception of the Post-Socialist city: Place promotion and Imagery in Lodz, Poland,” *Geographical Journal*, 165(2):183-91.

The study of Marketing research in Local government

Herbert Lin

Abstract

From marketing research approach, this article will discuss how the local government to deal with regional and global economic development issue, such as preventing population losing, industrial reconstruction, and capital attracting under there factors, which are the competition orientation、the customer orientation and the trade orientation. Most of the arguments will focus as follow:

- 1.The necessity and legitimacy of local government competition.
- 2.The possibility of transforming local government into customer orientation.
- 3.The possibility of trade behavior in the local government by marketing approach.

By market mechanics, we hope the managers of local government can make the best use of public resources , when the rapid change comes from political situation, economic condition and buyer competition in the near future.

Key words: marketing research, place marketing, competition orientation, customer orientation, trade orientation

電子化政府的無障礙空間

- 行政院直轄機關網站可及性評估* -

黃朝盟

摘要

近年來我國身心障礙者的人數比例持續增加，但隨著高度的社會發展，政府對此弱勢族群的照顧卻十分有限。尤其在進入網際網路的時代之後，網站已成為政府與民眾之間溝通的重要橋樑。可惜的是，便捷的網路環境中，政府網站設計者卻很少考量到不同使用者的需求，使得許多身心障礙者對政府網站可謂不得其門而入。

本文的主要目的就是以世界網路集團所提出的網站無障礙設計規範，評估我國行政院所屬機關網站呈現的進入障礙。研究結果顯示，各部會可及性仍有許多不足之處，主要錯誤在於無法辨識的開場頁設計、欠缺「ALT」文字說明、外掛程式未提供替選連結、分割視窗、表格標題不清與判讀不易、時效性設計等。本研究最後提出網頁連結必須使用文字說明、避免濫用尖端新科技、建立清楚的瀏覽機制、提供純文字網頁、

* 本文初稿發表於「兩岸知識經濟與社會發展研討會」，兩岸論壇協進會舉辦，2001年10月20日。當日論文評論人以及多位在場來賓提供許多寶貴的修改意見，作者在此表示誠摯的感謝之意。

立法推動無障礙的網路空間、設立專責單位定期評估機制、教育訓練提升網站管理者專業知能，以及研發新軟硬體設備等政策建議，做為日後政府單位進行網站建置時的改進參考。

關鍵詞：電子化政府、政府網站、可及性、身心障礙、無障礙環境。

壹、前言

在知識經濟與全球化的時代裡，網際網路已經成為資訊、知識產生與提供的主要管道。換言之，進入（accessing）網路世界的機會與能力已經成為現代人類掌握文明的關鍵之一。美國副總統高爾曾經在一次演講中指出，網際網路對於人類的工作、學習、生活以及彼此溝通的方式，正產生極大的影響。因此，如何讓所有的人都能進入這個新媒體自然是現代政府極重要的努力方向。

身心障礙者過去在社會上許多層面上的生活（甚至是生存），都比一般人來得困難，甚至在某些方面更遭受到社會上的不公平待遇。但隨著身心障礙者的人數增加¹，社會上人權意識的提升，不論是政府或民間都不能繼續忽視這個議題的重要性，針對身心障礙者生活空間、生活便利的考量，儼然已成為公平正義社會的必備條件。因此，代表社會上公平正義之基礎的政府部門，自然是推動身心障礙者獲得公平、可及之生活的主要力量。

目前我國的中央或地方政府各單位皆積極地推動「電子化政府」²，期待以更便利的政府窗口來服務人民，而絕大多數的單位也已完成網站的架設。截至目前為止，台灣的二十一個縣市政府、

¹ 根據我國內政部社會司最新的統計資料顯示，至民國八十九年底，本省身心障礙人口數為711,064人，佔同期本省人口數之3.19%，即每一百人中就有三人為身心障礙的同胞（<http://vol.moi.gov.tw/sowf3w/index.htm> viewed on 2001/10/1），這樣的比例還因為人口的逐漸老化而有逐年升高的趨勢，可見身心障礙者將是不可忽視的網際網路使用者族群。

² 為建立資訊時代政府服務之新典範，行政院研考會會同相關機關制訂「電子化/網路化政府」中程計畫，並經提報八十六年十一月十三日行政院第二五五三次院會通過實施。電子化政府是透過電腦網路系統，將政府機關、民眾及資訊串連起來，建立互動系統，讓政府資訊及服務更加方便，隨時隨地可得。其整體目標包括充實網路設備、普及網路運用、促進訊息交流、提升行政效能、深化政府服務、健全通訊環境。（魏啟林，1999）

兩個直轄市、福建省的連江縣和金門縣政府皆已完成網站的架設。根據行政院研考會「政府業務電腦化報告書」中指出，至民國八十八年十二月，政府機關中公務人員上網人數達已達 40%(16 萬人)；電子郵遞普及率達到 30%(12 萬人)；而政府機關網路聯合服務中心—「政府網際服務網」(GSN, Government Service Network)也已於八十六年七月啟用，並將各級機關網站串接，提供全國政府機關網路基礎服務(行政院研考會，民 87 年)。此外，根據資策會的統計，我國上網人數至民國八十八年底已達 480 萬人，幾乎已佔全國人口的四分之一，並且仍在持續地增加當中。可見，在網際網路的時代中，人們運用 WWW 進行雙向溝通，其資訊傳遞與信息交流之頻繁(Menzel,1998；李雪津，1998；項靖，1999)。可惜的是，在這波網路化的趨勢當中，卻很少有人注意網站「可及性」(accessibility)的考量。

本研究的目的是在以世界網際網路集團(World Wide Web Consortium, W3C)針對身心障礙者之需求所制訂的「網頁內容可及性原則」，進行我國行政院直轄機關網站的無障礙空間評估以深入瞭解我國政府網站的障礙程度及成因，並提供政府網站無障礙空間設計的實務建議。

貳、文獻分析與評估指標發展

網站品質的優劣除了資訊內容的豐富性、完整性，功能的多樣性與便利性之外，最重要得是在於資訊是否皆能使不同的網路使用者使用不同的輔具設備皆能順利取得其所欲得到的資訊，亦即網站的可及性(accessibility)。

所謂可及性，便是強調不同個人在生活周遭不同層面中的需求如交通、學習、工作等面向，都能直接可及的便利性。而拓展

至網際網路的可及性概念則認為網站管理者必須讓不同程度或需求的使用者，尤其是身心障礙者能透過其現有的設備、技術、資源取得網路資訊。對日益攀升的網路使用人口³而言，可及性概念的建立與落實已是刻不容緩。

雖然許多不同的身心障礙都可能影響一個人使用電腦的能力，但網站管理者對所謂的「障礙者」的界定必須與一般廣義的「障礙」界定有所區隔。舉個例子來說，必須乘坐輪椅的障礙者，在使用電腦上網時，與一般人的能力就大致無甚差別。所以從網站設計的觀點，所謂的障礙者指的是，某些人會因為其身、心的特殊狀況，而在使用一般的電腦介面上網時，產生一般人不會發生的困難（Nielsen, 2000）。具體說來，由於一般電腦的使用介面（如螢幕、滑鼠）以及網際網路上資訊傳播的趨勢都是以視覺的感知為基礎，網際網路上的障礙者因此主要包括：

- 一、無法看見、聽見、行動或有認知障礙者；
- 二、對閱讀或文字理解有困難者；
- 三、無法使用滑鼠或鍵盤者；
- 四、使用老舊的設備、不同的瀏覽器或運作系統的使用者；
- 五、使用網路連線速度過慢者；
- 六、對不同語言的文字無法瞭解（Paciello 2000：88-89）。

因為網站的主體為圖形使用介面（Graphical User Interface, GUI），視覺對網站的瀏覽的重要性自不待言。對視障者而言，常見的困難則有（1）網頁圖像內容沒有文字說明而無法得知其訊

³ 根據經濟部技術處委託資策會電子商務應用推廣中心 FIND 進行的「我國網際網路用戶數調查統計」，截至 90 年 6 月底為止，我國網際網路使用人口已達 721 萬人，網際網路普及率為 32%。（http://www.find.org.tw/0105/howmany/2001_0802.asp viewed on 2001/10/1）

息。(2) 對於複雜的數學或科學符號，沒有提供替代的方式使其獲取資訊。(3) 影音動畫內容為提供聽覺或文字描述的替選方式。(4) 無法正確辨別框架 (frame)、表格 (table)、表單 (form) 的內容。(5) 無法正確得知目前所在的網頁位置。(6) 外掛程式例如 Java Scripts、Applets 無法清楚辨識 (Kautzman,1998、Peters-Walters, 1998)。

一、提供「無障礙空間」網站的理由

提供網站的「無障礙空間」，不但是一種社會的趨勢與道德精神的表現，同時更是管理者應採取的積極管理策略。可能很多網站的經營者會認為，網站設計時必須特別考慮少數的身心障礙者，是一種不符合經濟效益的做法。然而，根據我國內政部社會司最新的統計資料顯示，至民國八十九年六月底，本省身心障礙人口數為 692,618 人，佔同期本省人口數之 3%，即每一百人中就有三人為身心障礙的同胞 (<http://vol.moi.gov.tw/sowf3w/05/01.htm>)，這樣的比例還因為人口的逐漸老化而有逐年升高的趨勢，可見身心障礙者將是不可忽視的網際網路使用者族群。由於截至目前為止，絕大多數的網站都未曾考慮身心障礙者的需求，使得瀏覽網際網路對多數障礙者而言，成為茫然而不知所以的經驗。因此，若障礙者發現一個能提供良好服務，又考慮到他們的特殊需求的網站，自然地他們就會成為該網站忠實的顧客群。

世界先進國家中，至少有四個已藉由正式立法要求公共組織必須考量身心障礙者的需求，塑造無障礙的政府網站。以美國而言，身心障礙者法案 (Americans with Disabilities Act) 的執行乃是過去三十年來對公民權利最重要的伸張，該法案明文要求公共服務的環境、內容以及設備，都必須根據身心障礙者的需求而調整，使他們也能平等地接近與使用政府的服務(許天威，民 80 年)。復健法 (Rehabilitation Act) 五〇八條款進一步要求公共組織確保

所有的電子及資訊科技能讓受雇於政府或一般公立機構的身心障礙者使用。電訊法案二五五條款（**Telecommunication Act**）則建立資訊傳送、電訊介面及操作環境的重要標準，規範通訊製造商與服務提供者提供無障礙的設備與服務。其他國家如英國的殘障歧視法（**Disability Discrimination Act**），保障身心障礙者就業、產品獲得、設備及服務取得的權益；澳洲殘障歧視法（**Disability Discrimination Act**），強調網頁可及性的建議要點，希望網路資訊與服務必須考慮不同的身心障礙使用者，以確保整體網站設計的可及性；加拿大的人權法（**Human Rights Act**）、就業平等法（**Employment Equity Act**）保障身心障礙者瀏覽網路的權利，此外其文官委員會更是以網頁無障礙空間的標準隨時評估各政府機構的網站內容。

至於台灣的情況，身心障礙團體在我國整個社會群體中，雖僅是眾多的弱勢團體之一，但其權益的保障卻在近年來獲得普遍的重視。在民間，相關的社會團體多以非營利組織的方式存在。這些組織包括心路文教基金會、愛盲文教機構、伊甸園、喜憨兒等。在政府的制度體系中，行政院已頒佈施行的身心障礙福利法中特別明定政府以及私人機構任用身心障礙同胞的人數門檻；我國的選舉制度中也對障礙同胞賦予參選的保障權，因此國會殿堂裡常常可見一些具有身心障礙身份的立法委員為民喉舌。總之，身心障礙的同胞們在現行民主體制裡，對社會、對政治已有相當的影響力，乃為一群絕對不容政府漠視的團體。

從法制面來看，我國相關法令對於身心障礙者的重視大約是以民國六十九年所通過的「殘障福利法」為較明顯的開端，該法並於民國七十九年一月二十四日進行第一次的修正。只是在法律公佈了幾年之後，實際上的執行成效卻仍相當的有限，有相當多的障礙者仍對於政府無障礙建設表示不滿意的觀感。根據國內學

者黃旒濤發表的「殘障同胞對無障礙設施的滿意度研究」，國人對政府在無障礙設施方面的努力仍舊感覺進步不夠；對於殘福法第二十三條中規定「對於公共設備與設施不符合身心障礙者行動及使用者，應撤銷其使用執照」的看法，多數人認為政府應徹底執行以保障其權益。至於無障礙的設施，研究顯示乃以「社會大眾對殘障人士的接納」、「火車站月台升降設備」、「公共場所盥洗設施無障礙」三項為最高需求。至於對公共場所的使用頻率調查，發現障礙者的公共環境以住家及上班場所、郵局為最多（黃旒濤，民 85 年）。由上述的調查可知，政府對無障礙設施的建立情況仍相當不足，而身心障礙同胞們的活動範圍多以居家、上班場所以及郵局等金融機構為主的現象，更提醒我們在設計公共網站時應不忘考量他們的需求，提供更多樣而便捷的交易、休閒娛樂以及獲取服務的管道。政府的網站若設計得當，不但可使他們對政府的工作內容有所了解，更因此可拉近他們與政府以及社會之間的距離，加強其與社會功能的互動關係。

然而，雖然我國「身心障礙者保護法」對於身心障礙者所提供的保障包括醫療復健、健康保險、教育經費補助、職業訓練及就業服務、公共設施及建築物無障礙生活環境...等達四十四項之多，但有關於電子媒體的傳播、網路服務的規範，以及電子資訊取得的方式等卻未有著墨，使得身心障礙者的網路使用權遭受漠視。在高舉電子化政府口號的同時，相關單位應考慮學習以上先進國家的明確立法，並率先提供無障礙的網路空間，這一群最需要網路化服務的使用者才可能在全球化暨網路化的趨勢中獲得平等的機會。

二、無障礙的網站設計策略

將網站調整為適合多數障礙人士使用（瀏覽或聽取）其實並不如想像中的困難，世界網際網路集團（World Wide Web

Consortium) 於一九九九年五月特別針對這種需要，發行網路通行方案指引 (WAI Guideline)，其中提供了具體的相關網頁設計策略，用來幫助網站的經營者發展出障礙者可使用的網站，這些策略涵蓋以下的項目：

1. 「ALT」標籤與圖像：為了提供良好的視覺感受與使用經驗，大多數網站的使用介面是以圖像與色彩為主體的。然而，針對視覺障礙的使用者，網站也應該提供能幫助其了解介面意義的替選方法，而其中最主要的協助設計，就是適當應用網頁圖像中的「ALT」標籤。如附圖所示，在設計網頁時可在原 IMG 標籤中加上 ALT 的說明：``。如此一來，當使用者有視力的問題，或瀏覽器因為網路的速度過慢而一時無法顯現圖像時，該圖像連結也會顯示或經由有聲瀏覽器，如 IBM Home Page Reader 等讀出連結內容。此外，網頁中使用的圖像雖然多是彩色的，但設計者應考慮到部份障礙者是無法辨別某些特定顏色的（如綠、黃）。因此，網頁中欲傳達的資訊，不論採用什麼色彩，也應力求以黑白的螢幕觀看時仍能清晰明瞭。



附圖：友立資訊之中文網站 www.ulead.com.tw，網頁圖片下載完成前、後的比較。附有 ALT 解說的部份，網友在見到圖像前就能了解該連結的意義；視力障礙的使用者也可藉由有聲瀏覽器，讀出連結的內容。[ch6_18.bmp]

2. 影像地圖：設計者在應用影像地圖時，應注意在每塊連結區域上

以 ALT 屬性標明文字解說，並應該採用用戶端 (Client-side) 的影像地圖，而不要設計伺服器端 (Server-side)。在用戶端的影像地圖中，使用者點選連結時，網頁反應的依據是 HTML 本身的內容，而不必將訊息先傳回伺服器，再傳回反應的動作。障礙者使用有聲瀏覽器就可以直接讀出連結的文字說明。這種設計還可讓設計者在進程式設計時，提供多種不同選取連結的管道，允許使用者利用不同的工具如滑鼠、鍵盤、聲控，選擇影像地圖中的連結。

3. 多媒體：對於有聽覺方面障礙的網友，設計者在安置發聲的效果時應同時也以文字的方式呈現，讓聽障的使用者有其他的途徑可取得其中的資訊；同樣地，如一般電視節目的設計一樣，網頁中的動畫以及影片也應配上相關字幕，以方便障礙人士觀賞。

4. 超連結：網頁中文字超連結的用詞字句，必須能在未閱讀其他相關內容的情況下，仍能扼要地表達其含意。例如一個通往顧客服務的連結，就應該以「顧客服務」的文字表示，而不應該只寫「按這裡」。
5. 網頁的組織：網站的資訊架構要保持簡明一致（詳見第四章），網頁中的文字要以分段的方式處理，並盡量利用重點標題，以條列的方式陳述。此外，在可能的情況下，網頁的佈局應採用串接式排版樣本 (Cascading Style Sheet) 來控制網站中各網頁的一致性，以提供使用者更清晰易懂的網頁架構與使用介面。
6. 網頁附屬應用軟體：網頁中若包含特殊的應用程式 (scripts, applets and plug-ins)，應同時提供可替選的途徑，讓有視覺障礙或上網配備較差，而無法顯現特定效果的使用者，也能夠用其他的方式取得網頁的內容。
7. 分隔視窗：分隔視窗比起一般的網頁更容易令使用者（尤其是障礙者）混淆，應避免使用。

8.表格：當在網頁中採用表格 (table) 做設計時，其中各個「格子」(cell) 所含的內容就會自成一個段落。這些格子所包含的網頁內容，在該表格中會以由左而右，由上而下的順序依次被讀出 (如附圖)，而這樣的順序也正是障礙者所使用的有聲瀏覽器或螢幕解讀器閱讀網頁時所遵循的順序。所以，網頁設計者在置入網頁表格的內容時應注意到此種特性，讓網頁的內容在依照此種次序出現時能清楚地表達出該網站的原意。



附圖：左圖是常見的應用表格的網頁排版方式，該網頁中的資訊內容是以右圖 A 的順序排版，然而，有聲瀏覽器讀取該網頁的內容時，採用的卻是右圖 B 的順序，因此容易產生混淆。

[ch6_19.bmp]

除了以上的設計策略之外，目前許多國際機構也正致力於發展各種消除網際網路障礙的軟硬體工具，其中如世界網際網路集團、微軟 (Microsoft) 的可及性中心、IBM 可及性中心、淡江大學盲生資源中心、台灣師範大學的無障礙電腦系統小組等，皆已提出相關的網頁可及性原則。此外，包括 IBM (www.ibm.com)、isSound 公司 (www.prodworks.com/) 威斯康新大學工學院的軌跡中心 (www.trace.wisc.edu)、網頁設計師協會的知覺中心 (aware.hwg.org)、特殊應用科技中心 (www.cast.org/bobby/)、美國無障礙媒體中心，以及加拿大多倫多大學的適應科技資源中心 (www.utoronto.ca/atrc/) 等也正致力於發展各種消除網際網路障礙的軟硬體工具。創造無障礙網站的要領中，大部分的原則其實也是一般情況下，設計者可用來增加網站好用度的設計原則。換

句話說，增加障礙者閱讀便利性的網頁設計，對於一般的消費者閱讀網頁也會產生相當的幫助，值得所有網站經營者投注心力(黃朝盟，趙美慧，2001)。

參、研究方法

一、網站評估過程

本研究使用全盲視障者所慣用的瀏覽器 Lynx⁴與目前最常被使用的瀏覽器 IE (Internet Explore)做為評估政府網站的瀏覽工具，並以 WCA 原則的操作化指標進行行政院以下三十六個部會的首頁評估。由於客家委員會於本研究評估進行期間尚未設立網站，因此本研究的評估標的將只涵蓋三十五個行政院直屬機關的網站。本研究之所以選擇中央部會作為評估的標的，主要是因為行政院各部會乃為各級政府中最早推動電子化政府的機關，且行政院各部會所轄的政策領域，都是政府服務人民的代表性功能，而其提供的公共服務也都深切地關係著社會上不同族群的生活。

在評估指標方面，本研究歸納世界網路集團所提出之 WCAG 十四點原則為基礎，選出十七項可及性指標(詳見附錄一)，第一部分的問題旨在調查各網站的基本資料，包括評估日期、網站所屬機關、網站位址、開場頁的設計；第二部分為網站內容評估項目，共分為七點原則十六項子題，連同無法辨識的開場頁設計為評估項目之一，共計十七項評估指標。

本研究在九十年九月二十三日至九十年十月三日內，以行政院直轄三十五個部會機關的網站首頁為評估標的。在評估的過程

⁴ 感謝台北市立啟明學校張嘉桓老師的協助，使本研究得以順利進行。

中，若網站的第一層為開場頁（flash 或僅提供語言版本選擇）的設計，則該網站的第二層亦會列入評估。此乃因為具有開場頁的網站，例如：以 flash 外掛程式製作的首頁，對於視障者所使用的純文字瀏覽器尚無法支援，該網頁首頁功能可謂完全無效，無法進行各項指標的比對。因此，為求研究的公平與深入性，本研究對此類網站將深入第二層進行評估。

二、資料分析

在資料分析上，作者對每個單一選項給予「0」或「1」的分數，前者表示「否」，後者表示「是」。「0」代表未犯該項錯誤，為好的設計。相反地，「1」則代表發現相關錯誤，為不好的設計。因此，得分愈高的網站代表其網站的可及性愈差，反之則愈接近 0 分的網站其可及性設計理念愈佳。此種評分設計乃為了減少評估者主觀認定的影響以及增加整體評估的可信度。因此，每個機關網站可及性最佳可能為 0 分，而最差則可能高達 17 分。

肆、評估結果

研究調查結果顯示（詳見附錄二），所有的網站分數都介於三分到八分之間。出現三項錯誤的網站包括海岸巡防署、中央選舉委員會、飛航安全委員會三部會，而出現八項錯誤的機關有消費者保護委員會、原住民委員會、大陸委員會及財政部等四部會。其餘另外十一個機關網站上出現四項錯誤，六個部會發現五項錯誤、八個部會發現六項錯誤以及三個部會發現七項錯誤。（詳見附錄三）。十七項可及性錯誤出現的詳細次數請見附錄四。

一、無法辨識的開場頁設計

開場頁指的是在網頁首頁之前放入一頁以多媒體（如 flash 動畫）製作歡迎頁設計。這種設計是許多網站做為語言版本的選擇或顯示歡迎問候語的方式。此種設計固然有其優點，但若使用外掛程式的動畫設計沒有提供替選連結，將造成文字型網頁瀏覽器無法支援，使運用輔具的視障者完全無法進入該網站首頁。從本研究的評估結果來看，中央政府機關三十五個網站中，有十個網站（29%）使用無法辨識的開場頁設計，導致雖然網頁上有「直接進入」的按鍵選項，使用 lynx 等軟體的使用者仍無法進入主選單網頁的狀況。出現這個問題的機關網站包括行政院體育委員會以及外交部。

二、聽覺與視覺網頁的雙重設計

聽覺與視覺設計的評估指標主要在檢測網頁圖像是否有「ALT」文字說明、影像地圖設計方式，以及多媒體替代方式等項目。在這些項目中，最容易滿足卻也往往最為嚴重的問題就是網頁中的圖像缺乏「ALT」的文字說明。研究結果顯示，我國行政院機關中有二十五個機關網站缺乏此項設計，幾佔全體網站的七成（69%）。其餘的網站首頁雖已提供「ALT」的文字說明，但仍頗有程度上的差別。舉例而言，經濟部的官方網站中，高達 94% 的圖像連結有此設計，但故宮博物院的網站卻僅有不到兩成（17%）的圖像有此設計。

第二項指標為伺服器端的影像地圖。WAI 的無障礙網頁規範要求管理者在伺服器端設計的影像地圖必須提供文字替選連結，以利視障者以 Lynx 等文字瀏覽器使用。根據本次研究的發現，我國中央政府機關網站中僅少數使用影像地圖的設計，而所有的影像地圖也都採用用戶端的設計的方式。因此，障礙者使用 lynx 瀏

覽時，螢幕上會呈現[USEMAP]的訊息，而點選進入後也都有網址可供連結，因此在此項評估指標中，各機關網站達到可及性的要求。

本項目第三個指標要求網頁多媒體應儘可能地提供替代方式，或同步呈現輔助效果的功能。根據本研究的發現，首頁中出現影音多媒體設計的行政院機關網站有三個（8%），其中包括研考會的網站在開場頁出現簡短的歡迎音樂；故宮博物院的網站首頁有連續播出的背景音樂；消費者保護委員會首頁亦有動畫式的政令宣導。此三網站上的多媒體設計，lynx 瀏覽器皆無法讀取，因此造成嚴重的可及性障礙。

評估項目	是	百分比	否	百分比
按鈕式選項、複雜圖表、影像地圖、圖片、動畫未有「ALT」文字說明	25	71%	10	29%
伺服器端設計的影像地圖未提供文字連結	0	0%	35	100%
多媒體如電影、動畫等，未有同步呈現畫面的替選方案	3	8%	32	92%

三、表格配置問題

應用表格（table）是常見的的網頁排版方式。當在網頁中採用表格設計時，其中各個「格子」（cell）所含的內容就會自成一個段落。這些格子所包含的網頁內容，在該表格中會以由左而右，由上而下的順序依次被讀出，而這樣的順序也正是障礙者所使用的有聲瀏覽器或螢幕解讀器閱讀網頁時所遵循的順序。

當設計者違反此種順序時，以表格呈現資料或編排網頁的方式就容易造成語音瀏覽器或 lynx 辨讀產生問題。根據本研究的發

現，行政院機關網站中近半數（十七個，48%）網站出現標題不清的問題。此種問題的成因多半為該網站使用表格編排其網頁內容，但設計者對不同區域的訊息未以適當的標題區隔，因而造成視障者瀏覽的障礙。舉例而言，多數的行政院機關網站首頁提供「最新消息」的公佈，但設計者為求美觀，往往偏好將「最新消息」的標題以圖片表示。此種情況下，除非該圖片有 ALT 的文字說明，否則 lynx 就無法辨別該區域所代表的意義，而容易誤使視障者認為只是一般性的圖片。

至於以表格編排網頁內容，本研究發現有九個機關網站在表格的使用上，出現順序判讀的問題，佔全體的 26%。舉例而言，主計處的表格不規則使用，以及研考會外掛程式的文字說明放置於該網頁最下方。這些對於視障者而言，都會造成網頁使用的障礙。

評估項目	是	百分比	否	百分比
表格欄與列的標題不清楚	17	48%	18	52%
表格的欄、列、內容判讀順序不正確	9	26%	26	74%

四、網頁新技術的運用

本研究對網頁新技術的運用面向上，主要檢測各機關的網站首頁 1) 是否使用串接式排版樣本？2) 動態性資料是否有替選網頁以及該網頁是否隨時更新？以及 3) 當網頁使用外掛程式時，是否提供替選版本？本研究的結果顯示，大多數（二十二個）機關仍未使用串接式排版樣本的設計，佔全體的 62%。在動態性資料方面，因為所有的機關網站都沒有動態性的資料，因此，各機關所得皆為 0 分。同樣地，有關動態性資料是否提供替選網頁的評估項目，各機關所得亦為 0 分。至於外掛程式應提供替選的文字版本以幫助視障者瀏覽網頁，本研究發現共有十四個網站未依循

該原則，佔全體的 40%。

評估項目	是	百分比	否	百分比
未使用串接式排版樣本	22	62%	13	38%
動態性資料未有替選網頁	0	0%	35	100%
動態性資料的替選網頁未隨時更新	0	0%	35	100%
外掛程式未提供替選文字版本連結	14	40%	21	60%

五、時效性 (time-sensitive) 網頁內容控制

時效性設計如跑馬燈式的最新消息公布，倘若缺乏替代文字說明，對使用 lynx 的視障者將造成嚴重的瀏覽障礙。本次研究發現，行政院直轄機關網站的首頁中，超過三分之一（十二個，34%）機關網站的首頁使用這類的時效性設計，但卻都未提供替代的文字說明。這些機關之中比較明顯的錯誤包括財政部網站首頁中具有隨時間變換的最新消息設計、僑務委員會的網站首頁中亦有速度甚快的跑馬燈設計。以上的設計除了造成弱視者的視力負擔，更會完全阻絕使用文字瀏覽器的視障者。

此外，時效性設計應提供讓使用者得以暫停或中止的替選性設計，以適應不同閱讀速度的使用者。本研究的調查結果發現，行政院直轄機關中有十五個（42%）機關網站利用時效性設計提供最新資訊，不過皆未有讓使用者可以自行控制或停止的設計。舉例來說，原子能委員會的跑馬燈訊息呈現速度就太快，且完全不具有讓使用者得以控制的機制。

評估項目	是	百分比	否	百分比
時效性設計未提供替選性文字版本	12	34%	23	66%

使用者未能控制或停止時效性設計	15	42%	20	58%
-----------------	----	-----	----	-----

六、使用 W3C 建議的科技

由於世界網路集團（W3C）所制訂的標準是世界上絕大多數網路科技發展時遵循的準則，因此在所有需要下載的連結檔案宜盡量避免使用 W3C 不建議的網頁技術。作者在評估各機關首頁的相關問題時，因此特別記錄每項連結在下載時是否附有明確的說明，並評估是否都能順利點選進入次頁。

本研究發現，內政部與財政部首頁的「外國人諮詢服務」都因使用外掛而無法進入。僑務委員會的機關網站首頁上，「申請書表下載服務」雖提供.pdf 與.doc 的檔案格式，可是點選前者的檔案格式卻沒有任何反應。此外，故宮博物院網站中，「虛擬實境」的益智遊戲必須預先下載 Shockwave 才能進入，而以上這些設計 lynx 等文字瀏覽器都沒有辦法判讀。總計此一項目上，共有六個（17%）機關未符合可及性原則，而研究亦發現並無任何機關有提供 W3C 原則的替選網頁或相關如純文字網頁的替選連結。

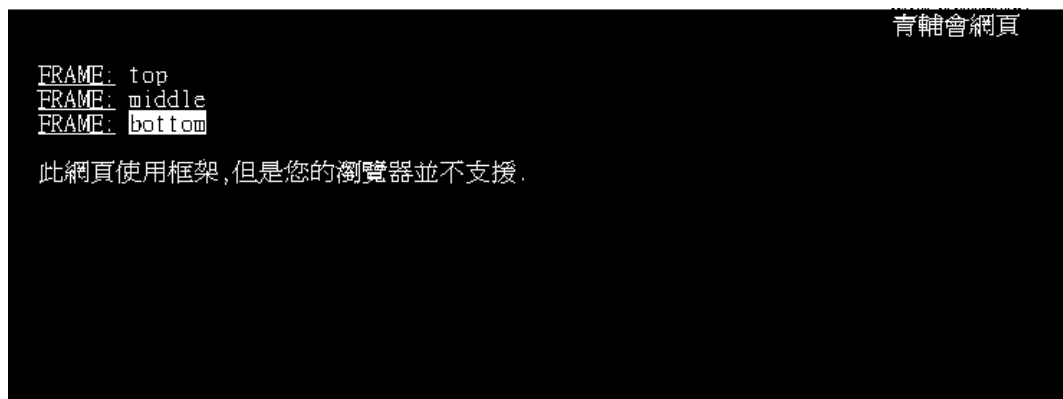
評估項目	是	百分比	否	百分比
未提供 W3C 不建議檔案的替選連結	6	17%	29	83%
未提供依照 W3C 原則設計的替選網頁	35	100%	0	0%

七、提供內容與導引資訊

在提供內容與導引資訊的面向上，本研究列入的評估指標主要在於網頁分割視窗運用的適切性。視障者使用的 lynx 純文字瀏覽器一旦遇到視窗分割的設計，會先將該頁所有的分割視窗列出，而每個視窗名稱即為設計者於製作網頁時所命的名稱。研究

結果發現，行政院直轄機關中，有十三個（37%）機關網站的首頁使用視窗分割，且所有網站視窗分割的設計，其分割的名稱都無法清楚呈現該網頁的內容含意。這些意義模糊的視窗名稱當中，常見的組合有國防部網站的「main」與「content」網頁、青輔會網站的「top」、「middle」與「bottom」分割（如圖一）。尤其後者這類以視窗方向命名的方式，最容易造成視障者進入的障礙。另外，我國行政院直屬機關網站上的視窗分割名稱也大多以英文命名，對於不聞英文的視障者來說，無疑是雪上加霜。

圖一 青輔會網站首頁「視窗分割」標題不清



評估項目	是	百分比	否	百分比
分割視窗的標題不明確	13	37%	22	63%

伍、政府網站設計與管理建議

本研究所採用的評估指標為 W3C 列為「必備」的無障礙網頁重點，亦即網站若違反其中任何之一，至少部份身心障礙者就完全無法使用該網站。然而，從以上呈現的研究發現可知，行政院三十五個機關中，表現最好的機關網站（飛安會、中選會、海巡署）也至少犯了三項以上的嚴重錯誤，可見政府網站對視障者所造成之障礙的嚴重程度。

政府網站是否應被視作「公共設施」而提供無障礙的環境？答案必然是肯定的。政府的資訊傳遞與服務為公共財，自然應顧及弱勢族群的需求，以公平保障所有人民的權益。因此，提供國際網路的無障礙空間已成為當務之急。近年來，無障礙空間的建立已成為政府刻不容緩的工作。根據本研究的發現，未來政府網站如欲致力於提供無障礙的環境應從以下幾點建議著手：

一、網頁圖像必須使用替代文字說明 (ALT)

對視障者而言，網頁圖像連結提供替代文字說明「ALT」是絕對必要的。以圖片傳遞資訊的設計固然對網頁的設計可能有美化的作用，但卻可能成為視障者「進入」網頁的最大障礙。當連結處沒有文字說明時，在 lynx 純文字瀏覽器所見將為「.jpg」或「.gif」的連結選項。在不知道各連結的內容為何之下，視障者將耗費更多時間，甚至求助無門。因此，網頁設計者務必在各選項或圖像處加上文字說明以利視障者瀏覽。除此之外，最容易直接達成無障礙網站目標的方法是為視障者設計一個專屬的網頁，也就是除了一般性語言版本的網頁之外，再另加專為視障者設計的純文字網頁 (text-only)，如此便能充分將可及性概念應用到網站設計中，但又不影響一般使用者的瀏覽途徑。例如中央圖書館台灣分館的網站 (<http://www.ncltb.edu.tw/elib.htm>, viewed on 2001/9/23) 就特別為視障者設計了一個專屬網頁，以符合障礙人

士的需求。

二、避免濫用尖端新科技

尖端科技的運用例如 java、flash 或其他需外掛程式支援的網頁，對使用一般電腦的人來說乃是視覺效果的展現，但對視障者而言則可能形成阻礙。舉例而言，外交部 flash 開場頁設計，以及消費者保護委員會的多媒體動畫政令宣導，雖然從設計風格與內容來看皆為一時之選，但因為沒有替選連結，視障者完全無法看見該區資訊。因此，網頁設計者應避免濫用尖端新科技，而對不得不使用新技術的網頁更需提供替選途徑，如同步呈現畫面的語音介紹等方式，千萬別讓新科技成為視障者與公共服務之間溝通的殺手。

三、建立清楚的瀏覽機制

網頁設計應力求簡單明瞭，讓使用者在一進入便能立刻了解資訊的分類或位置。從本研究的發現來看，使用視窗分割時，網站管理者必須使用中文，明確定義不同視窗的標題。此外，使用表格排列網頁資訊時，應注意以圖做成的標題應附加「ALT」文字說明，並遵守從上而下，由左而右的邏輯性排列。最後，大型組織如政府機關的網站，設計者應該使用串接式排版樣本，或另提供清楚的網頁導覽功能，以同時提高網站的好用度與可及性。

四、立法推動無障礙的網路空間

日前美國國家盲人聯盟控告美國線上(AOL)違反聯邦法律(ADA)，因為該網站致使盲人無法使用該公司的線上服務。國家

盲人聯盟控訴美國線上的軟體無法與使用語音合成器的特殊電腦程式共同使用，因而造成全美六十萬到八十萬位盲人無法存取美國線上這個全球最受歡迎的線上服務系統（工商時報，1999年11月6日，版6）。許多先進國家已經開始注意網際網路無障礙空間理念的推動，包括美國、澳洲、葡萄牙、加拿大、英國等政府都已推動正式的立法工作，確認網路世界應考量身心障礙者權益的可及性原則（Paciello, 2000）。因此，我國政府不應再忽視此一世界性的趨勢，須及早推動「網際網路無障礙空間」的規範，才是積極有為的作法。

五、設立專責單位定期評估機制

關於網頁上造成的使用障礙，美國各層級政府多已成立相關的專責單位強制規範，如嚴格禁止網頁使用跳出新視窗（pop-up）廣告(http://news.cnet.com/new/0-1005-200-4719798.html?tag=mn_hd viewed on 2001/2/7)等設計，因其將使視障者無法繼續閱讀網頁內容且容易錯亂閱讀次序。在本研究評估期間，發現政府網站的確犯下類似的錯誤，例如內政部部長賀中秋的新視窗跳出、故宮博物院慶祝獲選為優良網站的新視窗跳出等。因此，除了立法工作的推動外，政府亦應邀請相關領域的學者專家，以專責單位進行定期評估的方式，監督各級單位無障礙網路空間的推展工作。

六、研發新的軟硬體設備

為了提升視障者的權益，政府應不斷持續研發新的軟硬體設備，或改善現有的上網輔具，讓視障者得以享受更多的網路功能，獲取更多的網路資訊。而從美歐先進國家目前的發展情勢看來，對於視障者的上網限制已有相當的突破值得我們學習。至於設備方面，我們建議可從下述三方向進行。首先，我國應發展中文化的線上自動檢測機制，用以檢測國內網站網頁可及性的程度，讓

網站設計者藉由檢測結果瞭解網站可及性不足之處。目前，國外網站已有許多相關的檢測機制相繼開發成立，例如：特殊應用科技中心（www.cast.org/bobby/）的 Bobby、賓夕凡尼亞輔助性科技組織（Pennsylvania's Initiative on Assistive Technology）的 Wave、國家標準暨科技中心（National Institute on Standards and Technology）的 WebSAT 等，皆可以檢測 W3C「網頁內容可及性原則」、復健法第五〇八條款或 HTML 原始碼的正確性。

其次，無障礙網頁建置軟體可幫助設計者在網站建立之初，便依循可及性設計原則進行，值得相關單位積極研發。國外的軟體中，Micromedia Flash MX 一系列的產品便可為此類軟體代表。最後，針對我國的障礙者而言，中文有聲瀏覽器亦有迫切的需要。對英文使用者而言，IBM 公司發展的 Home Page Reader 早已具有辨識英文網頁且與一般個人電腦相容的能力。不幸的是，對於中文障礙者來說，中文有聲瀏覽器方面一直以來皆未獲得同等的重視。語音箱雖為理念相近的設計，但由於費用較高，使用的人相當有限。因此，相關的軟硬體研發仍有許多創新的空間。

總而言之，政府對無障礙空間的考量日漸重視，但無障礙空間不應僅侷限於現實生活的物質狀態。二十一世紀的 e 化環境中，人們透過虛擬的網路得到服務將是不可避免的新生活方式。因此，政府網站便應以使用者的需求為中心，考量障礙者的特殊需求，使他們都有公平進入電子化服務網站的機會。當一般人都在應用現代最新的網路科技，讀取世界上最大的資料庫－網際網路的同時，政府領導者若不能協助這些弱勢族群克服其進入網路世界的障礙，將會使族群之間的落差更形明顯且難以彌補。

附錄一：網站可及性 (Accessibility) 評估表

I 基本資料	編號：_____
1. 評估日期：_____	
2. 評估網站：_____	
3. 首頁網址 (URL)：_____	
4. 第二層網址 (URL)：_____	
5. 無法辨識的開場頁設計： <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	
II 評估項目	
一、視覺與聽覺網頁的雙重設計	
(1) 按鈕式選項、複雜圖表、影像地圖、圖片、動畫未使用「alt」文字說明。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否____% <input type="checkbox"/> 無此設計	
(2) 伺服器端設計的影像地圖未提供文字連結。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否____% <input type="checkbox"/> 無此地圖 <input type="checkbox"/> 用戶端設計	
(3) 未提供多媒體聽覺方式。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無多媒體	
(4) 多媒體如電影、動畫等，未提供同步呈現畫面的替選方案。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無多媒體	
二、表格配置問題	
(1) 表格欄與列的標題不清楚。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無表格	
(2) 表格的欄、列、內容判讀順序不正確。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無表格	
三、新網頁技術的運用	
(1) 未使用串接式排版樣本。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
(2) 動態性資料未有替選網頁。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無動態性資料	
(3) 替選網頁未隨時更新。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無替選網頁	
(4) 外掛程式未提供替選文字版本連結。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無外掛	
四、時效性 (time-sensitive) 網頁內容控制	
(1) 未提供替選性文字版本連結。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無此設計	
(2) 使用者未能停止此類設計。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無此設計	
五、使用 W3C 的科技與原則	
(1) 未提供 W3C 不建議檔案格式的替選連結。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無此類檔案	
(2) 未提供依照 W3C 原則設計的替選網頁。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
六、提供內容與導引資訊	
(1) 分割視窗的標題不明確。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 無分割視窗	
七、網頁色彩配置問題	
(1) 網頁資訊以顏色呈現。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	

附錄二：網站可及性評估結果

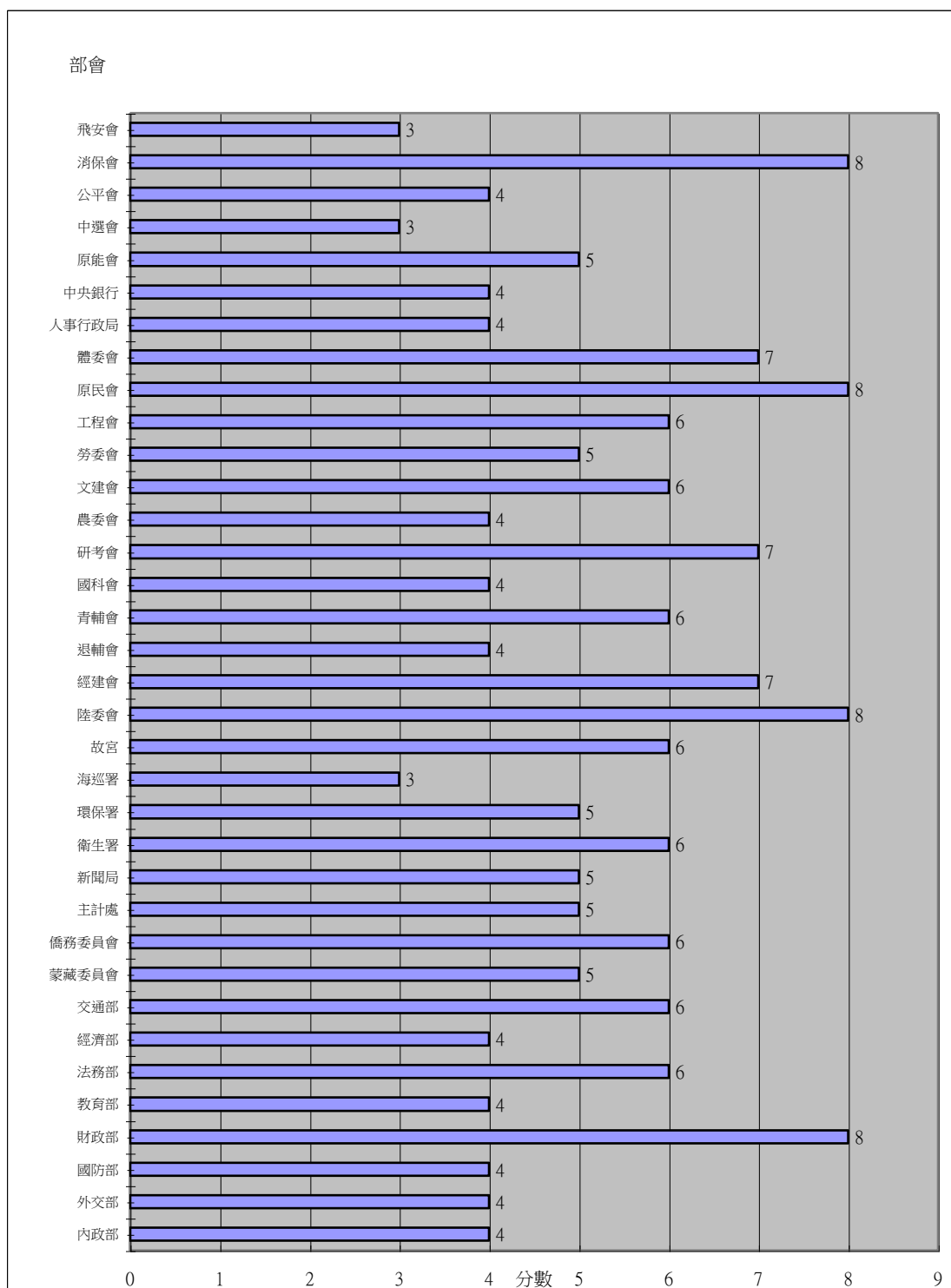
題目	內政部	外交部	國防部	財政部	教育部	法務部	經濟部	交通部	蒙藏委員會	僑務委員會	主計處	新聞局	衛生署	環保署	海巡署	故宮	陸委會	經建會
無法辨識的開場頁設計	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
按鈕式選項、複雜圖表、影像地圖、圖片、動畫等未提供「ALT」文字說明	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1
伺服器端設計的影像地圖未提供文字連結	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
多媒體、動畫未提供聽覺方式	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
多媒體如動畫、電影等，未提供同步呈現畫面的替選方案	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
表格欄與列的標題不清楚	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1
表格的欄、列、內容判讀順序不正確	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1
未使用串接式排版樣本	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1
動態性資料未有替選網頁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
替選網頁未隨時更新	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
外掛程式未提供替選文字版本連結	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1
時效性設計未提供替選性的版本	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0
使用者未能控制或停止時效性設計	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1
未提供 W3C 不建議檔案的替選連結	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
未提供依照 W3C 原則設計的替選網頁	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
分割視窗的標題不明確	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
網頁資訊以顏色劃分	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

總計	4	4	4	8	4	6	4	6	5	6	5	5	6	5	3	6	8	7
----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

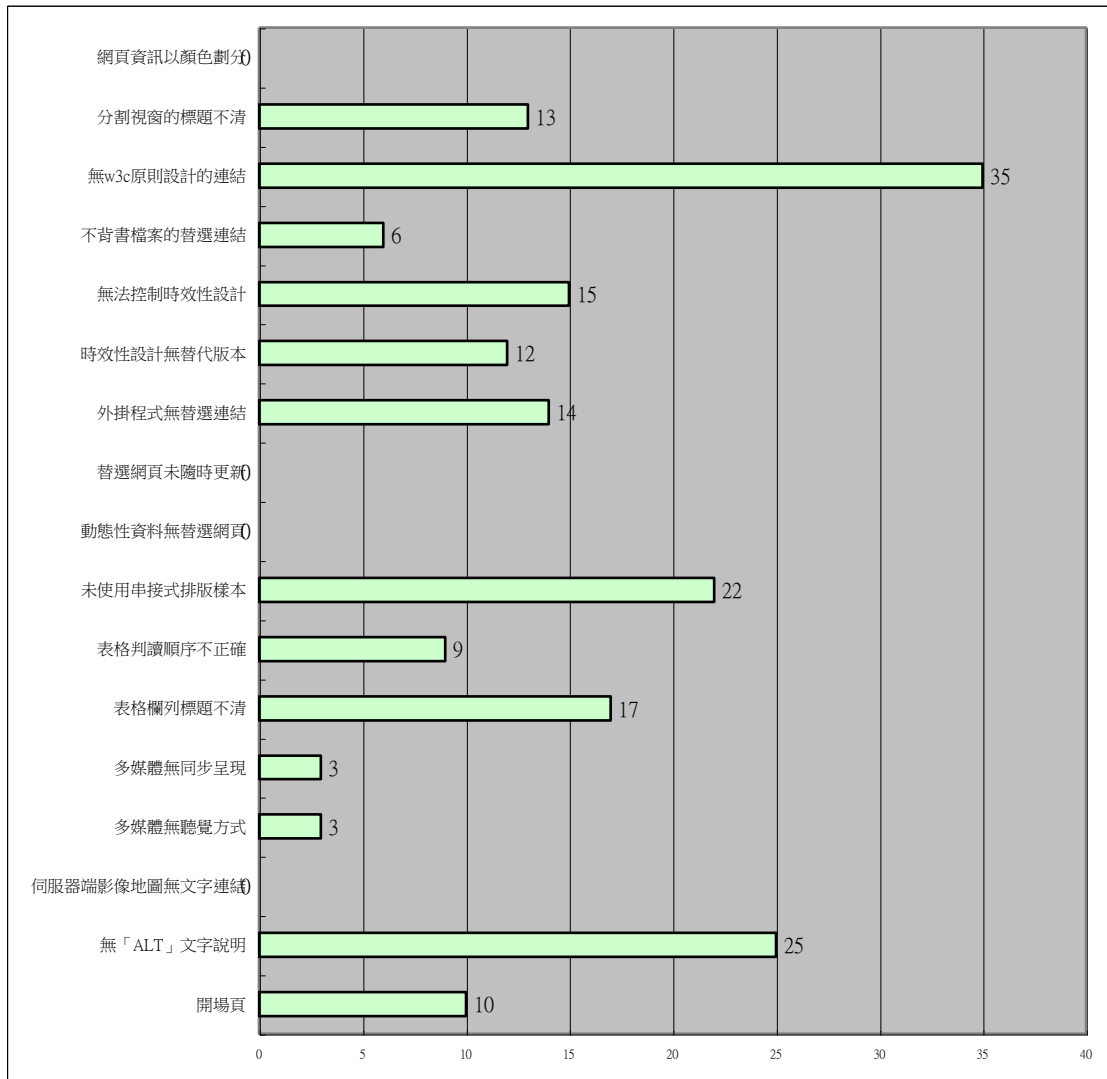
題目	退輔會	青輔會	國科會	研考會	農委會	文建會	勞委會	工程會	原民會	體委會	人事行政局	中央銀行	原能會	中選會	公平會	消保會	飛安會
無法辨識的開場頁設計	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
按鈕式選項、複雜圖表、影像地圖、圖片、動畫等未提供「ALT」文字說明	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1
伺服器端設計的影像地圖未提供文字連結	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
多媒體、動畫未提供聽覺方式	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
多媒體如動畫、電影等，未提供同步呈現畫面的替選方案	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
表格欄與列的標題不清楚	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
表格的欄、列、內容判讀順序不正確	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
未使用串接式排版樣本	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
動態性資料未有替選網頁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
替選網頁未隨時更新	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
外掛程式未提供替選文字版本連結	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0
時效性設計未提供替選性的版本	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
使用者未能控制或停止時效性設計	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0
未提供 W3C 不建議檔案的替選連結	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
未提供依照 W3C 原則設計的替選網頁	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
分割視窗的標題不明確	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
網頁資訊以顏色劃分	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

總計	4	6	4	7	4	6	5	6	8	7	4	4	5	3	4	8	3
----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

附錄三：政府網站可及性錯誤次數



附錄四：可及性項目錯誤次數



參考資料

中文部分

工商時報，1999年11月6日，版6。

中國時報，1999年12月3日，版13。

行政院研考會

1998 87年度政府業務電腦化報告書－邁向二十一世紀的電子化政府。

吳武典，王華沛

1999 「加強身心障礙者輔助科技建設」，特殊教育季刊，第七十二期，頁1-9。

吳信緯

2000 「全球資訊網網頁可及性原則探討及網站可及性評估的研究」，雲林科技大學工業設計研究所碩士論文。

呂鎰舟

1997 「電腦輔助中文盲用電腦點字顯示器設計與分析」，淡江大學機械工程學系碩士論文。

李仲彬

2000 「電子化政府的網站設計:台灣省二十一縣市政府WWW網站內容評估」，八十八學年度大學校院學生學術研討會論文集，台北:世新大學行政管理學系。

李雪津

1998 「推動電子化/網路化政府，創造競爭優勢」，研考報導，第四十二期，頁24-34。

杞昭安

2000 「盲用電腦之教學與應用研究」，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，國立台灣師範大學特殊教育系。

張嘉桓

- 1999 「中文盲用電腦使用者之使用現況暨使用需求調查研究」，國立台灣師範大學特殊教育學系碩士論文。

張嘉桓

- 2000 盲用電腦操作手冊，教育部補助台北市立啟明學校印行。

華瑩資訊

- 2001 **Dreamweaver 4 三點全露一刀未剪版**：網站建構、網頁設計、網站管理，台北：碁峰資訊。

項靖

- 1999 「地方政府網路公共論壇與民主行政之實踐」，民主行政與政府再造學術研討會論文集，台北：世新大學行政管理學系。

黃朝盟，李仲彬

- 2001 「電子化政府的網站設計：台灣省二十一縣市政府 WWW 網站內容評估」，中國行政，第六十九期，頁 47-74。

黃朝盟，趙美慧，林家如

- 2001 「塑造『無障礙空間』的智慧整府網站」，研考雙月刊，第二十五卷，第一期，頁 68-74。

黃朝盟，趙美慧

- 2000 「政府網站管理應避免的十大錯誤」，研考雙月刊，第二十四卷，第三期，頁 41-47。

黃朝盟，趙美慧

- 2001 **.com 的策略規劃與設計**，台北：商鼎文化。

萬明美

- 1996 視覺障礙教育，台北：五南出版公司。

劉貞宜

- 1999 「視障者對盲用電腦之需求及教學之探討」，視覺障礙教育之理論與實務，中華視覺障礙教育學會編印。

魏啟林

- 1999 「全面推展電子化政府邁向資訊行政新紀元」，研考雙月刊，第二十三卷，第五期，頁 3-11。

英文部分

Huang, Chaomeng & Mei-Hui Chao

- 2002 “Managing WWW in Public Administration: Uses and Misuses,” *Government Information Quarterly*, No.1, (Coming Up).

Menzel, Donald C.

- 1998 “www.ethics.gov: Issues and Challenges Facing Public Managers,” *Public Administration Review*, 58(5): 445-452.

Nielsen, J.

- 1993 *Usability Engineering*. Boston: AP Professional.

Nielsen, J.

- 2000 *Designing Web Usability*. New Riders Publishing.

Paciello, Michael G.

- 2000 *Web Accessibility for People with Disabilities*. Lawrence, Kansas: CMP Books.

Roger, M.

- 1996 “Developing Electronic Commerce Web Sites for the Visually Impaired,” *Information Systems Management*, 16(1):11-15.

Scavo, Carmine & Yuhang Shi

- 1999 “World Wide Web Site Design and Use in Public Management,” In G. David Garson, eds. *Information Technology and Computer Applications in Public Administration : Issues & Trends*. Hersey: IDEA Group

Publishing.

Tillett, L. S.

2001/2/12 “Web Accessibility Ripples Through It,”
InternetWeek, Issue 848, P.1.

Accessibility of the Governmental Websites in Taiwan

Huang Chao-Meng

Abstract

The Internet has emerged as one of the most prevalent forms of communication media. Gathering and sharing of Electronic information are becoming essential elements of modern life. Access to the Internet largely decides whether or not one can survive the increasingly turbulent and networked world. Therefore, it is important to ensure that everyone has equal opportunity to benefit from the Web sites, especially those of the governments.

While there is an increasing portion of people with disabilities in the society due to the demographic trends long documented by many research, the government leaders have paid little attention to their needs when planning and implementing Web projects. If the ignorance continues, people with disabilities will be even more disadvantaged since acquiring knowledge is much easier now for the other people. This study is intended to provide an in-depth evaluation on the Web sites of Taiwan's central government based on the Web Accessibility Guidelines (WAI) provided by W3C. Based on the WAI indicators, the authors carefully studied and coded each individual Web site of the central governmental agencies. The coding results indicate that the government Web sites in general have made many of the mistakes as predicted. Among the most problematic are splash pages, the <alt> tags, the use of frames, and the writing of Web page titles. In light of these research findings, this paper provides a number of strategies to improve the Web design practices in the public organizations.

Key Word : web accessibility, disability, e-government, world wide web, internet.

府際間的財政關係與爭議 - 以中央統籌分配稅為例* -

劉淑惠**

摘要

府際間的財政關係一直是公共行政重要的研究領域之一，而補助金的制度更是府際間財政問題的焦點，我國中央政府對地方的補助金制度主要可以區分為補助和統籌分配稅的分配兩種型態，統籌分配稅的分配問題在近幾年引起諸多的爭議，甚至引發政治上的紛擾，究竟是制度的缺失或是黨派的政治爭鬥，實有必要進一步加以探究。

本文擬針對中央統籌分配稅的性質作一學理上的分析，並對現行相關的制度以及實際的運作進行回顧和檢討，希望對於經過多階段制度改革，而且相對複雜的制度內容，能夠以比較簡明清晰的方式，將相關的問題作一討論，最後則檢視行政院已送交立法院審議的【財政收支劃分法修正草案】，並提出個人的看法。

* 本文發表於 2002. 12. 22 淡大公行系與內政部合辦的「地方自治變革與地方政府功能提升」學術研討會。

** 作者為淡江大學公共行政學系專任助理教授。

關鍵詞：統籌分配稅、財政收支劃分、地方財政、補助金制度、
一般性補助、專案補

壹、前言

府際間的財政關係一直是公共行政重要的研究領域之一，而補助金的制度更是府際間財政問題的焦點，由上而下的補助金的存在，最大的正當性在於上級政府強調係基於整體區域平衡發展的考量，然而在實際上，補助金卻是上級政府的執政黨用來獲得下級政府支持或統合政策的重要工具，台灣亦不例外。

我國中央政府對地方的補助金制度主要可以區分為補助和統籌分配稅的分配兩種型態，學者對於前者的討論相對積極，研究成果與論著也相當多，重要的是民進黨執政以來已多次針對此項議題進行研議和推動改革，一般而言，在方向上和作法上是值得肯定的，相對而言，統籌分配稅的分配問題卻在近幾年引起諸多的爭議，甚至引發政治上的紛爭，對此自有必要進一步加以探究。

1999年1月修正【財政收支劃分法】之前，中央統籌分配稅重要來源之一的營業稅原屬省稅、直轄市稅，但是在實施方便企業廠商繳稅的「營業稅總繳」制度之後，卻造成北高兩市與台灣省三方之爭稅紛擾，1999年修正【財政收支劃分法】之後，營業稅改為國稅，並將之收入的40%納入中央統籌分配稅中，不過為了彌補台北市因營業稅收的流失，而在1999年度下半年和2000年度的統籌分配稅分配47%給台北市，此舉引發各縣（市）的不滿，2001年度北市在統籌分配稅的分配比率被調降，甚至2002年度的分配比率再被持續調降，於是引發馬英九主政的台北市政府的不滿，於是提出馬英九版的『財政收支劃分法修正草案』¹，該草案在立法院泛藍立委的支持下，於2002年1月三讀通過，該法案一通過後，立即引起民進黨執政的中央的反對，認為統籌分配稅的擴大，無疑會使補助款大幅縮減，而讓一些在進行中的地方支出項目中斷，於是行政院針對該法提覆議案，最後，該案

¹ 該修正案的重點是「把餅做大，固定比率入法」。

未獲得立法院半數以上立委支持，覆議成功，【財政收支劃分法】有關中央統籌分配稅的分配爭議又再度回到原點。

本文擬先針對中央統籌分配稅的性質作一分析，並對相關的制度以及實際的運作進行回顧和檢討，希望能從中獲得一些有意義的訊息，作為未來統籌分配稅制度修正的參考。

貳、統籌分配稅的性質

府際間的財政關係主要是以補助金(grants)為核心，其型態包括上級對下級政府的補助，以及下級政府對上級政府的補助²兩種，由各國發展的經驗看來，上級政府基於全國性或跨地區的政策考量，為了影響下級政府的支出決策，經常會選擇對下級政府的補助來做為重要的政策工具，於是府際間的補助金多半是屬於由上級向下級流動的情況。

根據財政學者的歸納 (Marlow, 1995: 595-599)，上級對下級政府的補助，可以約略分為無附加條件的補助 (unconditional grants) 和附加條件的補助 (conditional grants) 兩種，前者又稱為總額式補助(block grants)，後者又可依其附加條件的不同，區分為配合款專案補助³ (matching conditional grants) 與無配合款專案補助 (nonmatching conditional grants) 兩種，我國現行的統籌分配稅制度，係屬於無附加條件的補助，有關此一補助型態的特性和經濟效果(economic effects)，有必要進一步檢視之。

無附加條件的補助係指該項補助並不要求地方政府配合或執

² 依我國【地方制度法】第 69 條第 1 項之規定，上級對財力較優的地方政府取得的財源，稱為「協助金」。

³ 依 L. Friedman 的看法，配合款專案補助又可區分為開放型配合款補助(open-ended matching grants)與封閉型配合款補助(close-ended matching grants)兩種。

行特定的政策方案，它是一種總額資金的補助，這種型態的補助等於是直接改變受補助者的預算限制，因而產生經濟學上所稱的「所得效果」(income effects)，以圖 1 來說明，假設某一地區同時消費兩種財貨：公部門財(public sector goods)和私部門財(private sector goods)，縱軸用以衡量對私部門財消費的多寡，橫軸則用以衡量對公部門財消費的多寡，預算的限制由 AB 線段所代表，已知該地區對消費的偏好組合為 E1(AB 線段與無異曲線的切點)，則公部門財的數量為 P1，私部門財的數量為 S1。

當該地區接受上級政府給予的無附加條件的補助時，其預算限制會位移而成為 CD 線段，然而新預算限制的最高點是在 C 而不在 F，其主要的原因是因為上級政府的補助主要是提供購買公部門財，而不在提高私部門財的購買水準，補助款的數量是 AC 線段，代表該地區接受補助後購買公部門財所增加的部分，而新的平衡點是 E2，私部門財的消費數量是 S2，公部門財的消費數量是 P2，這顯示下級政府在接受補助之後，無論是公部門財或私部門財的消費都出現增加的情況，然而公部門財增加的部分（即 P1P2）卻小於補助的部分（即 AC），這是因為總額型的補助將來必須完全用在購買公部門財，而此結果即隱含該地區可以在接受補助後降低自己原先用在公部門財的資源，亦即該下級政府現在就可以對當地的民眾提供稅賦的減免，這就是一種對於公私部門財消費的替換效果(transfers)，換言之，民眾稅賦減輕，其所得即相對增加，而民眾對於私部門財的消費就會增加，此即所謂的「所得效果」。

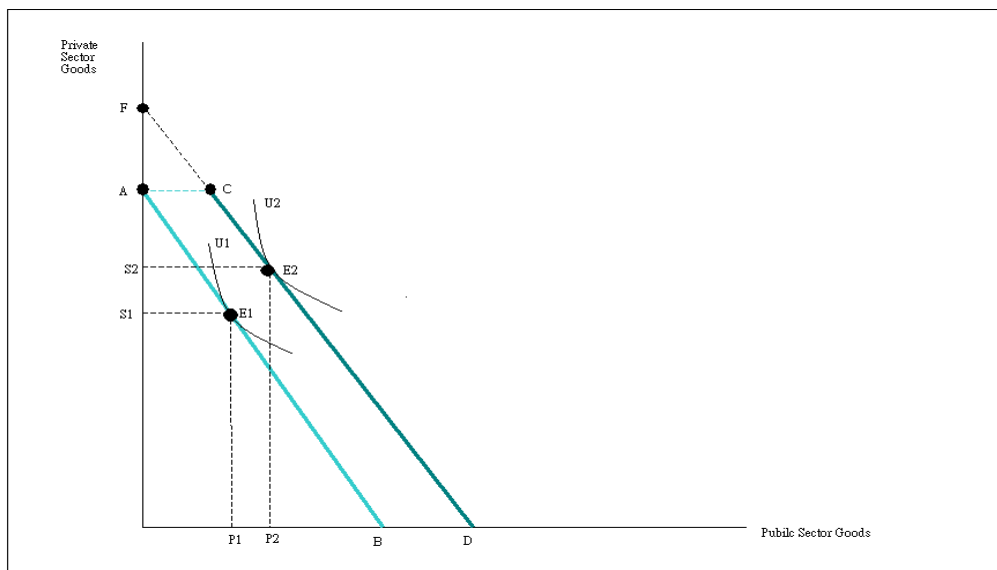
所謂「有附加條件的補助」，強調下級政府在接受補助的同時必須符合上級的要求，包括補助款用於特定的用途或提出購買公部門財的一定配合款，這些條件的限制，將使得下級政府在接受補助的同時，缺少公私部門財替換的自由，而必須消費更多的公部門財，其所產生的「所得效果」相對於「無附加條件的補助」

是比較低的，因此如果想要以增加居民所得來拉近各地區貧富的差距，則無附加條件的補助將會是比較理想的補助方式。

無附加條件的補助是府際間經常被採用的補助方式，其優點在於行政管理上的方便性，也就是說該型態的補助的重點是在於補助款的分配上，而不在於補助款的應用和監督，上級政府對於下級政府補助款的使用不須進行特別的監督，將使得上級政府對下級政府的監控成本明顯減少，府際間因財政關係而引發的交易成本將因而降低(Williamson, 1999; 張其祿, 2001)，如果對於中央與地方關係的調整上，是導向「權錢下放」、「尊重地方自治」的方向，則採取此種無附加條件的補助方式無疑是較符合政策目標的。

無附加條件的補助雖然有平衡各地區所得和府際間交易成本較低的優點，但是卻會面臨如何分配？以及分配是否符合社會公平等問題，而這也是我國近年來有關統籌分配稅分配出現爭議的重要原因。

圖一、無附加條件補助的經濟效果



參、統籌分配稅的分配方式與分配的結果

我國統籌分配稅制度經歷過多次的變革，無論在稅源的劃定或分配的方式上都曾經多次改變（朱澤民、李佩瑜，2001；宋棋超，2001a；廖坤榮，2002），自 1982 年至 1998 年間，中央統籌分配稅主要是共分稅的性質，由直轄市和各縣市徵起的營業稅和印花稅，一半交由直轄市和省來統籌，一半則由中央統籌，該制度最大的特點在於台灣省分得最大部分的統籌分配稅，省再將 81% 分配給縣市，而保留 19% 作為緊急補助之用，而這部分經常受到批評為省長的私房錢。

1999 年以來，即依現行【財政收支劃分法】⁴的規定，統籌分配稅包括由中央統籌、由縣(市)統籌兩大類，本文僅就中央統籌的部分進行檢討，在中央統籌分配的部分，可以將之區分為稅課來源和分配標準兩項。

一、中央統籌分配的稅課來源主要有兩部分：

(一) 由中央統籌分配給直轄市、縣(市)和鄉鎮市，包括：

1. 所得稅收入 10%、營業稅收入 40%⁵、貨物稅 10%，由中央統籌分配給直轄市、縣(市)及鄉鎮市。
2. 菸酒稅以其總收入的 18% 按人口比例分配直轄市及台灣省各縣(市)；總收入的 2% 按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

⁴ 現行【財政收支劃分法】係指 1999 年 1 月經立法院修正通過的法律。

⁵ 營業稅在 1999 年財劃法修法前係屬省市稅，修法後改為國稅，營業稅總收入減除依法提撥之統一發票獎金後的百分之四十。

(二) 在縣市徵起的土地增值稅，其收入 20%，由中央統籌分配給各縣(市)。

由上述的稅課來源分析可知，除了土地增值稅之外，由中央統籌分配給直轄市、縣(市)和鄉鎮市的統籌分配稅源，包括所得稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅皆屬於國稅，土地增值稅雖屬於地方稅，但其稅收的消長卻深受國家總體經濟景氣的影響，城鄉之間會有明顯的差距，徵得土地增值稅較多的縣市未必是因為該縣市政府和當地居民的努力，而是受惠於整體經濟發展，因而中央有必要將各地徵起的土地增值稅作一調節。

二、分配的原則與方式

(一) 統籌分配稅之分配，應本透明化及公式化原則分配之，受分配地方政府應就分得部分，列為當年度稅課收入。

(二) 由中央統籌分配給直轄市、縣(市)和鄉鎮市之款項，以總額 6% 列為特別統籌分配稅款；總額 94% 列為普通統籌分配稅款。

(三) 由中央統籌分配給直轄市、縣(市)和鄉鎮市之款項，其分配辦法應由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬定，報請行政院核定。

(四) 普通統籌分配稅款算定可供分配直轄市之款項後，參酌北高兩直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配之。

(五) 普通統籌分配稅款扣除分配給直轄市的款項，再加計在縣市徵起的土地增值稅總收入 20% 後，依下列方式分配給各縣市：

1. 總分配款項的 85% 依近三年度受分配縣(市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定分配比率。
2. 總分配款項的 15%，依各縣(市)營利事業營業額算定各縣(市)之分配比率。

由以上的規定可以了解，中央的統籌分配稅主要將地方區分為三大區塊來作分配，亦即先決定直轄市、縣(市)、鄉鎮市三級政府之間的分配比例之後，再分別就各區塊中的各個地方政府進行分配，其中有關直轄市、縣(市)、鄉鎮市三級政府之間的分配比例以及北高兩直轄市之間的分配比率的決定⁶，是缺少法律明文規定的分配公式或標準可資依循，而這也是近幾年來統籌分配稅爭議不斷的重要原因之一。

三、分配的結果

從 1994 年起，中央統籌分配稅的總額已經超過 1000 億元，約占中央政府總歲出比例 7%~12%，約占地方總歲入規模的 18%~29% (廖坤榮，2002：28)，由此可見地方政府對統籌分配稅的依賴程度是相當高的，而這也是地方政府如此重視統籌分配稅的分配的主要原因之一。依據學者廖坤榮的研究結果顯示，自 1997 至 2000 年度間，兩直轄市和 21 個縣市當中，所分配到的統籌分配稅占其歲入總額 30% 以上的縣市有宜蘭縣、嘉義縣、屏東縣、台東縣以及花蓮縣，這幾個縣在經濟型態上偏屬農業生產，因而在地方所能收得的稅源有限，高度仰賴中央的補助和統籌分配稅

⁶ 針對北高兩市的分配比例，係依『中央統籌分配稅款分配辦法』之規定，而非規定在財劃法中。

的分配，相對的，北高兩直轄市則有較高的財政自主性，雖然其所獲得的一般性補助並不多，但是所分配到的統籌分配稅卻相對不低，約占其歲入總額的 20% 以上，而其結果自然會排擠其他縣市所能分得的統籌分配稅，對此情況各縣市早有怨言，在台灣省完成精簡業務之後，直轄市與縣市對於中央統籌分配稅的分配比例自然會被提出來檢討。

肆、1999 年以來統籌分配稅的分配情況

1999 年 1 月修正通過【財政收支劃分法】之後，同年 6 月，財政部即依法發布『中央統籌分配稅款分配辦法』，以適用於 1999 年下半年及 2000 年度⁷，依該辦法訂定普通統籌分配稅 94% 分配給直轄市、縣(市)、鄉鎮市的比例為 47%、35%、12%，其中直轄市獲配 47%，依據中央的說法，主要是因為營業稅在修法後改為國稅並變更收入劃分方式，對直轄市稅收有顯著負面影響，而在維持直轄市原有收入水準的前提下，核算修法後直轄市稅課收入之待彌補數倒推而得，縣(市)、鄉鎮市之分配比例則是參酌原省統籌分配稅款於兩者間之分配比例，以及考量本次修法鄉鎮市不含統籌分配稅款之稅課收入未獲增加等因素而定(張秀蓮，2000)。

2000 年 8 月，財政部再修正發布『中央統籌分配稅款分配辦法』，將下一年度的分配比例調整為直轄市 43%、縣(市)39%、鄉鎮市 12%，中央對於調降直轄市分配比例所持的最大的理由是為了反映金融業營業稅的調降，而金融業營業稅率調降會對直轄市的營業稅收造成顯著的影響，此一減少的部分，在計算統籌分配比例時應納入考量，不宜由其他層級的地方政府分擔(張秀蓮，

⁷ 為了將政府預算由七月制改為曆年制，一次編列一年半的預算。

2000)。2001年12月，財政部再修正發布『中央統籌分配稅款分配辦法』，將下一年度的直轄市、縣（市）與鄉鎮市的分配比例調整為36.22%、57.78%，該分配比例經公布後，立即引起台北市政府極大的反彈，因而有馬英九版本的財政收支劃分法修正案的提出（徐仁輝，2002: 57）。

直轄市在統籌分配稅的分配比例逐年遞減，且分配到的總額逐年減少，是造成台北市政府反彈的重要因素，而中央在進行分配的過程中，缺乏法律明定的分配標準或公式，財政部所提的分配辦法不僅年年修改，針對兩直轄市之間、縣（市）之間、鄉鎮市之間這種同級政府的分配，雖各自提出明確分配的標準與公式（財政收支劃分法第十六條之一），但是對於直轄市、縣市、鄉鎮市三級之間的區塊分配比例，卻提不出令人信服的分配公式，在夾雜了黨派競爭的因素後，遂使得統籌分配稅成為政治上爭議的焦點。

伍、爭議的焦點與相關問題的討論

由前述可以了解，中央的統籌分配稅制度係中央為了調節各級政府間（垂直平衡）的財政狀況，以及同級政府間（水平平衡）的財政盈虛而設，近年來為了建立新的分配標準與公式，同時為避免地方政府的反彈，因而必須兼顧各級政府的既有財源，在中央統籌分配稅總額未大幅增加的情況下，導致一項統籌分配稅同時擔負太多政策目標，自然會形成各種目標互相衝突，以致於無法形成可行方案的現象，另外，缺少法律明定的分配公式，使得中央的統籌分配稅的分配成為行政裁量的事項，如此一來便容易受到在野政黨的批評，認為是中央執政黨刻意偏袒同黨執政的地區，而有意打擊特定在野政黨執政地區的「政治陰謀論」。

針對以上所討論的問題，可能的解決之道可以朝三個面向來

思考：

一、中央的統籌分配稅應以水平平衡的考量為主

中央統籌分配稅的政策目標應以平衡各地方行政區域的財政盈虛為主要的考量，而不在於該地方政府的層級高低，因此直轄市應與縣市作同級的考量，同時適用相同的分配公式或標準來計算其分配比例，將 2 個直轄市與其他 23 個縣（市）⁸作區分，並據以分配兩者之間的比例，根本毫無合理的比較基礎，這就是為什麼中央在過去一直無法提出具體的計算公式，而係以過去的經驗或所謂保障該地方政府既有財源為基礎來作公式反推的重要原因。

另外，為了讓中央統籌分配稅的政策目的更為簡單明確，應廢止中央的統籌分配稅直接分配給鄉鎮市這一級的規定，而由縣（市）來擔任平衡其轄區內各鄉鎮市財政情況的上級政府即可，中央實在不必越俎代庖，把太多的責任往自己身上攬。

二、公式入法的重要性

為了讓中央統籌分配稅的分配，不致於因為欠缺法律明文的規定，而成為中央執政黨對付地方在野黨的策略工具，進而淪為黨派間惡鬥的藉口或手段，將分配的公式明定於【財政收支劃分法】中，優於將分配比率明定於法律中（李建興，2002: 685），中央的統籌分配稅在分配時有明確法律依據，可以讓各地方政府對可能分得的統籌款有合理的期待，這種制度的明確性將有助於消解府際間的猜疑和爭議。

三、統籌分配稅與一般性收支差短補助的合併

⁸ 包括金門、連江兩縣。

要避免各地方政府對中央統籌分配稅所做的分配產生不滿，雖然可以把「餅」做大，亦即擴大統籌分配稅的總額（宋棋超，2001b: 45；林健次、蔡吉源，1999），讓各地方政府都能獲得更多或至少保住其原有的統籌分配稅，但是在國家整體稅收未增加的前提下，將統籌分配稅的餅做大，相對的中央的稅收就會減少，在近年來中央財政緊縮的情況下，中央擴大統籌分配稅的程度不可能太大，於是如何統合各類型的補助金，讓補助金能發揮更大的效益，使中央與地方之間不是零和的賽局，而是多方皆贏，應該是另一個值得思考的方向。

我國府際間的財政關係，亦即「補助金制度」，除了統籌分配稅之外，尚有「補助款制度」，依行政院所作的分類⁹，補助款制度主要有兩種型態，其一是由行政院各部會分別編列對地方政府的專案計劃補助；其二是由行政院直接編列對地方的一般性補助款，在一般性補助款當中，又可區分為有特別指定用途的補助和對地方的一般性收支差短補助（包括對金門連江兩縣的經常性支出補助）¹⁰，如果依學理來看，無指定用途的一般性收支差短的補助在性質上和中央統籌分配稅同屬無附加條件的補助，其產生的經濟效果多屬所謂的「所得效果」，因此將無指定用途的一般性收支差短的補助併入中央統籌分配稅中，以作為調節各地區財政盈虛的工具，並適用相同的分配公式，才能統合發揮其政策效果。

另外，在一般性補助款中應減少行政院對地方進行有指定用途的補助¹¹，轉而擴大對地方一般性收支差短的補助，並將一般性收支差短的補助併入統籌分配款中，此部分的款項對地方而言，

⁹ 參見中華民國九十、九十一、九十二年度中央政府總預算案總說明，以及『中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法』。

¹⁰ 九十年，中央編列對地方政府的一般性補助款 942 億元，九十一年，編列 1028 億元，九十二年則編列 1222 億元，其中一般性收支差短補助經費為 277 億元，參見前注。

¹¹ 有指定用途的一般補助款，其實都是用在地方基本需求，例如教育補助、社會福利補助、基本設施補助（如修建馬路、水溝）等，究其性質，中央並不需要以指定用途的方式來編列該項補助，而增加監督管理的責任等政策交易成本。

將被列為受分配地方政府的「稅課收入」，而不是「補助收入」，將有助於改善地方以虛列補助收入來掩飾其預算赤字的現象（林玉春，2000: 49）。

2002年5月，行政院所提『財政收支劃分法修正草案』已送進立法院待審，由草案的修正重點看來，與本節前述的多項建議有許多相符合之處，例如擴大統籌分配稅的總額，將營業稅收入¹²和菸酒稅的19%¹³列入中央的統籌分配稅，預計將增加數百億元的稅款，另外，將分配的公式入法，明確規定分配標準和計算公式，同時對於直轄市和縣（市）等同適用相同的分配標準和計算公式¹⁴，這些都有助於消解地方政府的質疑和爭議，該草案同時規定經設算分配的金額，必須在會計年度開始四個月前通知各該直轄市及縣（市）政府，對於地方政府預算制度的健全化有實質的幫助。

然而，統籌分配稅不過是無附加條件補助中的一種，中央該如何進一步統整「補助款制度」，將同樣性質的無指定用途的一般性補助加以合併，目前在行政院所提的『財政收支劃分法修正草案』中並無法看出端倪，而現行【地方制度法】對於中央的補助制度也只有粗略的規定：「……（上級政府）對於地方政府的補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。」¹⁵由此可見，我國補助金制度要能夠有效的發揮平衡地方財政盈虛的功能，同時兼顧中央的政策目標，進一步檢討、凝聚共識與法制化仍有待朝野黨派、學界、中央與地方各界的努力。

六、結語

¹² 營業稅收入應扣除1.5%的稽徵費用及依法提撥之統一發票給獎獎金。

¹³ 菸酒稅應扣除1%的稽徵費用。

¹⁴ 見修正草案第十一條之規定。

¹⁵ 【地方制度法】第69條之規定。

有關統籌分配稅的爭議，並不是單純的分配比率的問題，政黨輪替執政所帶來的政黨競爭，是民進黨執政的中央與國民黨主政的台北市之間爭議放大的重要原因，不過我國現行中央對地方補助金的制度，以及【財政收支劃分法】有關統籌分配稅的規定，不能滿足地方的需求，而其在分配方面又未訂有較明確的分配標準與方式，的確是府際間財政爭議的導火線，因此，如何在法制面訂立適當合理的遊戲規則，將有助於府際間關係的和諧，同時避免各級政府間惡質的競爭或內耗，將更能夠增進各地區民眾的福祉。

參考資料

朱澤民、李佩瑜

- 2001 「我國統籌分配稅款制度之演變與檢討」，財稅研究，卷 33，期 3。

李建興

- 2002 當代財政學，台北：新陸書局。

宋棋超

- 2001a 「現行統籌分配稅款制度之探討」，財稅研究，卷 33，期 4。
2001b 「中央挹注地方財政制度之研究」，台灣經濟金融月刊，卷 37，期 12。

林玉春

- 2000 「中央對地方政府補助制度之檢討改進情形」，主計月報，期 540。

林健次、蔡吉源

- 1999 「財政賽局：零和？正和？論統籌分配款及財政收支劃分法」，財稅研究，期 31。

徐仁輝

- 2002 「統籌分配稅款爭議探究」，主計月刊，期 559。

張其祿

- 2001 「府際間財政補助政策之經濟效能分析」，中大社會文化學報，期 12。

張秀蓮

- 2000 「中央統籌分配稅款制度之探討」，主計月報，期 537。

廖坤榮

- 2002 「財政分權的理論與實際：統籌分稅款的制度評析」，台灣政治學會年會論文發表會。

Marlow, Michael L.

- 1995 Public Finance: Theory and Practice, Harcourt Brace & Company.

Williamson, O.

- 1999 “Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective”, Journal of Law, Economics and Organization, No.15, pp.306-342.

The Fiscal Relationship Among the Various Levels of Government

Shu-hui Liu

Abstract

The fiscal relationship among the various levels of government is an important field for the study of public affairs. The intergovernmental grants serve as the major part of this issue. In recent years, grants issue, like the Redistribution Tax (統籌分配稅) has caused dissent between the central government and the local governments in Taiwan. This paper wants to describe the arguments held by different governments, and analyze what kinds of factor are central to this issue. Finally, this paper concludes with some suggestions to harmonize well among various levels of government.

Key Word : grants, intergovernmental relations, the Redistribution Tax.

法政學報

—第十五期 2002 年 12 月—

發行人：陳銘祥

編輯委員：呂育誠、李培元、周志宏、林聰吉、林麗香、施正鋒、張人傑、陳志民、
陳恆鈞、陳淑芳、陳銘祥、陳翠蓮、許志雄、蔡宗珍、蔡秀卿、韓 釗、
羅清俊、劉淑惠

召集委員：陳銘祥

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：台北縣淡水鎮英專路 151 號

電話：0226215656 轉 2544.2554

E-MAIL:mp1124@mail.tku.edu.tw

傳真：02-26209743

（本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元）

徵稿簡則

- 一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版兩期。
- 二) 本學以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 三) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文摘要或目次。
- 四) 來稿自述以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附檔案磁片。
- 五) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 六) 來稿一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 七) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本二十本。
- 八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會。」