

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：專題研究)

地方政府新治理模式研究

服務機關：高雄市政府社會局

出國人職稱：科員

姓名：郭淑芬

出國地區：美國

出國期間：民國九十一年六月卅日至十二月廿日

報告日期：九十一年十二月

A1/ 09104139

行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：地方政府新治理模式研究

頁數：三十四頁

出國計畫主辦機關：行政院人事行政局

出國人員姓名：郭淑芬

出國類別：研究

出國期間：民國九十一年六月三十日至十二月二十日

出國地區：美國

報告日期：民國九十一年十月二十二日

關鍵詞：地方政府、治理模式

內容摘要：

本研究報告研究期間自九十一年六月卅日至九十一年十二月二十日止，研究內容介紹美國政府地方政府型態、傳統地方政府治理及角色變遷，並以美國地方政府發展特色及相關學者理論來探討地方政府治理模式方向，就實務上結合紐約市政府暨布里茲堡市訪問，以外部觀點（網絡治理）及內部觀點（e化管理）二方向提出提出研究心得與建議，期許地方政府在地區分權模式的潮流下，依本身地區特性發展出多元型態的彈性治理模式，結合間社會，提升區域競爭力，共創雙贏局面。

目錄

壹、前言	4
貳、研究過程	5
參、美國地方政府運作模式	7
一、美國州政府概況	7
二、美國地方政府概況	11
肆、地方政府治理及角色變遷	14
一、傳統地方政府治理概念及角色定位	14
二、變遷因素	14
伍、現代化地方政府治理典範	17
一、地方治理變革模式	17
二、21世紀地方政府治理新理念	24
內部觀點—E化管理	24
外部觀點—網絡治理	27
陸、結論	32

壹、前言

21世紀是一個變動的世紀，由於資訊網路科技的進步，打破時間與空間的藩籬，「零距離」讓訊息與服務的傳遞已具全球化與立即性的特性，在這一波的科技革命中，無論是技術或產品的生命週期均較上世紀縮短，今日成功的要素，明日可能被超越，因此無論個人或組織均需具備敏捷、彈性及隨時應變的能力，不斷調整學習創新，才能避免被時代所淘汰，傳統政府治理呈現單向性與排他性，忽視服務的多樣性與民眾需求，其組織體系強調科層體制與部門化的統一規則，形式僵化，抑制了公職機構與文官的創新力，為因應新世紀巨變的環境，提升政府競爭力，全球政府體系自1980年代末期即開始進行所謂的政府改革運動，美國政府前總統Bill Clinton在美國政府進行全面改革運動時曾向美國民眾表示：「現在是徹底改變政府運作的時候-從上到下官僚政治的關係轉變為賦予公民和社會權力，由下至上去改變我們國家政府成為一個企業型政府」(Robin Hambleton)。在這一波改革的潮流中，為減少層級控制，減輕中央政府財政壓力及回應地方社區主義興起，中央政府逐漸將部分權力移轉至地方，提升地方政府權責以分擔中央政府責任，期許從傳統的中央整體規劃啟動地方發展之「面」至「點」模式，轉變為授權地區依其特性自行規畫發展來全面帶動整體國家經濟發展之「點」至「面」模式，在這樣由國家治理觀點走向地方分權模式的發展趨勢下，地方政府逐漸受到重視，城市取代國家成為世界焦點，隨著自主權力增加，地區政權不再只是中央派駐地方的執行機構，而是主導地區發展的規劃者，原本地方間一致性的穩定環境系統，因中央政府由主導角色退居為協助角色而產生變動，地方政府需改變角色及管理方式來解決日益沈重的競爭壓力，美國的地方政府體系在民主政體運作下，依其地區需求發展出各種多元型態的地方政府模式，其彈性治理頗能符合當代潮流，本研究即以美國地方政府發展來探討地方政府治理模式方向，以為我國地方政府參考。

貳、研究過程

自獲行政院人事行政局錄取得前往美國從事地方政府研究開始，短短半年內準備托福考試，申請學校，並得兼顧本身職責業務推展，時間實在不夠充裕，然在最後期限內，承蒙社會局及人事處各級長官，人事行政局及北美事務協調委員會協助，得順利申請學校赴美研究，在此深切表達謝意。本研究期間係自九十一年六月卅日至九十一年十二月廿日於康乃迪克州布里茲堡大學(University of Bridgeport)國際學院進行為期六個月研究，該校並非筆者第一選擇，因為該校國際學院主攻國際事務，對政府內部管理著墨較少，惟因美國自九一一後對國際學生審查較為嚴格，本出國研究專案依規定必須於六月卅日前出國，筆者來不及等待其他學校入學許可，所幸赴美後，承蒙該校國際學院院長 Dr. Ward 與筆者訪談了解筆者研究方向，除協助安排在校從企業管理角度修習組織發展及人力資源管理課程外，並與布里茲堡及紐約市政府聯繫，於九十一年十一月廿六日與布里茲堡勞工關係局局長 Ned Winterbottom 及於九十一年十二月十三日與紐約市議會少數黨領導人 James S. Oddo 辦公室關係主任 (Chief of Operations Office of the Minority Leader) Kevin E. Fullington 訪談，以了解美國市政府運作情形。筆者待在美國半年研究期間，希望能從公共管理及企業管理角度配合美國地方政府實際運作情形，提供我國地方政府一些新的治理方向。誠如 Dr. Ward 所言，美國是一個民主選舉國家，任何層級政府治理均與選票息息相關，對民選市長而言，如何獲得最多數的選票，決定其治理模式走向，能讓民眾對市政府的支持，代表其治理走向是對的，否則就需修改。筆者想起在組織發展課程中，教授常問的一個問題，組織變革目的為何？企業 CEO 不論採取任何的管理理論，提升企業效率，減低生產成本等，其最終目的就是要獲取企業利潤，否則再多的管理理論，再怎樣的提升效率，沒有獲利均是失敗。政府治理亦是如此，任何政府改革，引不起民眾共鳴，都是失敗改革，但是政府又與企業不一樣，政府負有全民所託之公共責任，無法僅以利潤為施政指標，這也是政府治理最困難的部分，因為沒有一項政策

是可以讓所有民眾都能滿意。地方政府具地域性特質，從管理角度來看，一個成功的地方首長，其外部管理能力，在於他能確切掌握市場動態，即其能掌握地區民眾的實際需求，舉例來說，對商業繁榮發展大都市而言，民眾對在市區有無停車位比對社會福利議題更為重視、然對以農業為主的郊區城市而言，民眾對政府農業補助政策比對治安議題更為關切，因此，地方管理者必需提升政府對市場的敏銳度，貼近地方需求，民眾才能有深刻感覺政府的努力，進而轉為對政府的支持。就內部管理能力而言，民間企業一系列的內部管理改革，如六〇年代的工作效率提升，八〇年代強調品質、效能，九〇年度的速度，至新世紀智慧資本等等，均是希望提高組織競爭力，擴展或至少維持企業利潤，讓企業永續生存，對政府組織來說，高績效的評估在於能讓民眾獲得更好的服務品質，提高政府滿意度，並獲取民眾對（現任）政府的支持，筆者訪問紐約市政府時，曾訝異該政府對員工並施行目前人力資源管理熱門議題的績效考核制度，原因是工會反對（紐約市政府員工可組工會，不同職務性質有不同的工會組織，並與市府簽訂契約，協商會員的福利、待遇及工作條件等），雖無績效考核，除工會會要求其會員自律外，民眾監督及首長領導統馭能力則是讓市府員工不敢懈怠原因，該市府每年，有些業務甚至每季均將各部門業務相關統計資料如兒保案本年度計處理幾件，24小時立即處理按案率多少，為何無法達到標準，下年度如何改善等等，詳列於市長管理報告(Mayor management report)中刊登。紐約市政府藉由相關統計數據，讓民眾可以監督，亦可讓首長了解自己部門績效，並藉此改善，讓員工即使無績效考核，亦能達成績效要求。內部管理並不是漫無目的隨管理潮流而走，管理只是項工具，面對日新月累不斷推出的管理新理論，組織必須找出符合組織特性的管理型態，如紐約市政府重視部門整體績效而非單一員工績效，因此不採用企業界所謂員工績效考核制度。又如在人事進用則依各地方政府權責自行辦理，紐約市政府依職務性質辦理統一招考或自行招募，布里茲堡市則由首長自行招募所需員工，其公務人員福利待遇則與工會協商辦理，相當彈性。事實上，政府管理並無一套放諸四海皆準的治理模式，以美國地方政府而言，其組織

制度是相當具有彈性且各有其特色，其治理型態更是五花八門，並可因應地方需要暨環境改變以民主方式迅速調整，其彈性的組織型態，才是我國僵化的地方政府制度應學習之處。

參、美國地方政府運作模式

美國是一個聯邦體制國家，其政府層級區分為三級，包括聯邦政府(Federal Government)，五十個州立政府(State Government)及以各種不同形式存在的地方政府(Local Government)，從美國憲法的觀點來看，美國政府主權(sovcreignty)為全體人民所有，惟為有效運作主權的行使，美國人民將政府主權在特殊領域部份於美國憲法明文授與聯邦政府，所有未授與的權利，在不違背美國憲法下，歸屬州和人民，並明定於州憲法底下執行運作，由此可知，美國各州政府是享有完整的自治權(Autonomy)的政治實體，在另一方面，就法律上而言，地方政府創立與廢止均由州政府所決定，並明定於州憲法內，是州政府依需要所製造出來的產物(creatures of states)，但實際運作上，地方政府在許多方面對州政府及聯邦政府具有相當的影響力，且在分層授權下，部分市、郡具有相當大的自治權，因此，地方政府在美國的地方治理上，仍具有舉足輕重的角色。由於美國是一個聯邦國，聯邦政府與州政府之間與其說是隸屬關係，不如說是夥伴關係，與我國「中央—地方」上下從屬關係並不相同，然美國州政府與其地方政府之關係則為上下從屬關係，為了解美國地方政府運作情形，本章節以美國州政府及地方政府為架構，來探討美國地方制度的運作情況。

一、美國州政府概況

一般而言，美國政府分為三個層級，美國並不視州政府為地方政府，唯各州治理權掌握在州政府手上，因此在了解美國地方政府時，

必先瞭解州政府。

美國目前有設有五十個州政府，每個州依據其歷史背景、地理、經濟活動、政治文化及人口多寡等因素，在不違背聯邦憲法的規定下，各自訂定其州憲法，每一個州都享有完整的自治權，如同一個小型國家政府，政府機構均依據州憲法規定而設立，在三權分立的架構下，明定行政，立法，司法機關職掌與職權，其州政府主要功能及角色，除對內治理州內事務外，在美國聯邦制度上扮演著聯邦制度維持的執行角色，包括劃分選舉區，選出代表選舉總統，副總統，協助達成國家目標及在國家層級上代表各州利益，在州的層級上則需負責解決州際間的問題及協商州際間各項的合作，如公路興建，水源管理等，有些都會城市甚常會無視州際邊界界限，主動提供鄰近地區一些市政服務等。在對地方政府層級上則扮演監督服務輸出及提供奧援的角色，州政府目前提供地方大部分的經費分布在公路，公眾福利，醫院，健康，自然資源及教養等六大功能上。

州政府行政機關最高領導者為州長，在州憲法明定下，設立各種執行機關，州長職權各州不一，其職權內容可分為行政、立法、司法三部分來說明：

- (一) 在行政職權部分：每個州長在不同等級上均擁有下列三項行政權：(1) 任免權 (the power of appointment)。(2) 財政管理權 (the power of fiscal management)。(3) 監督權 (the supervisory power)。
- (二) 在立法職權部分：在三權分立下，行政、立法、司法各司其職，惟為相互制衡與監督，州長亦被賦予下列幾項立法職責：
 1. 定期向州議會遞送咨文 (message)，以為立法政策做建議。
 2. 舉行特別會議：一般州憲法均會賦予州長立法權責為因緊急或發生重大事故得召開州議會舉行特別會議 (Special Sessions)，約有三分之一的州，州長得限制某些議題 (subjects) 被提出，約有一半以上的州議員就他們本身的請求或議長的需求而請州長依權責召

開特別會議。

3. 否決權 (veto powers): 這是州長被賦予最重要的立法權，談到立法權，州長比總統能更審慎考量，當總統必需全盤接受或全盤否決所送來的法案時，大部分的州長則有單項否決權 (item veto)，經由特定的程序去選擇或刪除項目，大約有四分之一的州允許州長有口袋否決權 (pocket veto)，即法案將在議會休會期間失去法律效力，除非州長在特定期間內簽署生效。

(三)在司法職權部份：州長的司法權各州因州憲法所授與的權限不一，而有所不同，有些州的州長被單獨授予赦免權 (pardons)、假釋 (paroles)、減刑 (commutations) 和緩刑 (reprieves) 的權限去調合法院的判決，有些州如內布拉斯加州 (Nebraska) 則在州憲法明定由州長、檢察長和州務卿組成委員會，執行上開司法權，以免州長濫用權限，以達個人政治目的。

美國州政府行政體系，除州長外，尚設有多種的行政機關，就州長在州的法定地位而言，美國的州長較美國總統在聯邦體制上的地位更為弱勢，因為州長在州內並非單一的執行長，他只是州內眾多行政體系運作中，其中之一的執行角色而已，仍有其他州長無法直接掌控的行政體系和州長一起分享行政權力，茲將美國州政府重要的行政單位說明如下：

1. 副州長 (Lieutenant governor): 美國州政府副州長的設置，在殖民地時代，即有州設置此一職位，主要任務在於提供州長和上議院相關事務的建議和諮詢，目前副州長和州長一樣，均由選舉產生，任期也相同，其在憲法的職權分為二個層面，一是主持州議會 (serve as presiding of the state senate) 另一項職責為第一順位的繼任州長 (stand first in succession to governor)。再者，大部份州均授權州長委任副州長代理行使各項委員會的職權，因為法令賦予州長太多委

員會職務和職權，副州長設置可協助州長在授權下，代為行使這些職責。

2. 檢察長 (Attorney General) : 檢察長的任命各州不一，大部份的州檢察長是由選舉產生，也有州是由州長任命，或由最高法院選舉出，其主要職掌有：
 - (1) 發表重要的法律見解 (Issues Important Opinions) : 當州或地方機關對憲法或法律上的意見有疑義時，檢察長會發表見解，常會形成一份解釋令，提供州政府或地方官員執行上的依據。
 - (2) 州檢察長在法律事件上，為州的代表人，他可在州與聯邦政府衝突時，代表州在聯邦法院上提起訴訟，捍衛州的利益。
 - (3) 在許多州政府，檢察長亦扮演一個法律執行機構的總長 (Chief Law Enforcement Officer)，他在重要的刑事案件可以監督地方監官，亦具有起訴違反州法律的罪犯。檢察長其他職權還包括執行政府不當行為的調查，管理消費者保護單位，配置地方政府一個中央犯罪調查站人力，檢閱州行政機關所提出的法令，規範並協助行政機關起草立法等。
3. 州務卿 (Secretary of State) : 州務卿的任命和檢察長一樣，大多由選舉產生，州務卿的職務是州政府負責各項選舉工作的行政機關，此外，此職務還負責立法紀錄的保管、州印信的看守人，州文件的發布和許多州總會所授與的各項職責等。
4. 州司庫官 (State Treasurer) : 其任命大都經由選舉產生，主要負責監督州政府收入，分配基金和收受稅款等，其中一項最令人垂涎的權責在於決定那一家銀行可為州基金的保管，因為這項權力是相當難以防犯行賄、貪污的情況發生，因此這項權力的行使大部分的州都已嚴格控制，如北達可塔州 (North Dakota) 有自己的州立銀行保管州政府的基金。
5. 州審計官 (State Auditor) : 一大半的州審計官是由民選產生，其主要職責為執行審計工作，查閱州政府經費是否依照議會的

法令執行。

除上述較為重要的幾個行政職務，尚有各式各樣的行政執行機構，如教育委員會（Education Boards）等，州政府下設立幾十個，甚至數百個行政機構，委員會等，這些機關大部份是獨立且不相互協調，雖然改革者尋求減少行政機關數目，以避免功能重疊，但大部分的單位，在組織再造的過程中，仍能繼續存在或僅是組織重組改以另一方式存在，對州政府而言，龐大的行政組織，對其追求施政的效能提升所產生的負面影響，應是值得觀察的課題。

二、美國地方政府概況

要對美國地方政府下定義是相當困難的一件事，因為它不像州政府那樣有很明確的政府特徵，前言提到，地方政府是美國州政府所創設出來的產物，每個州會依所需設計不同的地方市政組織，因此美國地方政府制度是相當分雜，這些市政組織有些是具有政府的形式，有些僅是州政府附屬行政單位，至於如何判斷，美國人口調查局提出一些具備政府要件的參考基準來判定這些地方單位的組織形態，依該局基準，地方單位可稱為政府者，應具備下列三種特徵：

- (1) 以一個組織性的實體存在 (existence as an organized entity)：這個單位應具有組織性，有組織名稱，訴訟能力，簽訂法定契約權力暨得擁有自己財產等。
- (2) 具政府特性 (governmental character)：如有權徵稅，官員由選舉產生，或具有政府大部分功能的表現。
- (3) 實體上的自治 (substan)：包括具有財政和行政上的自治，特別是有權編列預算，徵稅，有權力不經其他政府審閱得執行部分計畫。

美國地方政府大致分為二個等級，一般性地方政府 (general government) 暨特別行政區 (special districts)，一般性地方政府具

有大部份政府職能，部份行政官員經由地方選舉產生，在法律上具有公法人地位，其類型包括有：

(1) 郡或縣 (counties) :

其設立目的是為便利州政府在地方層級上行使州主權，典型的郡縣政府組織通常具有下列四種單位：(1) 一個治理委員會 (a governing board)：郡縣的統治機構，(2) 數個民選行政官 (several elected administrators)，(3) 數個任命行政官 (several appointed administrators)，(4) 各種不同職能的委員會 (a variety of boards and commissions)

(2) 城市 (cities) :

州政府並不會因州政府自己的目的而在地方設立自治都市，相反的，自治都市的設立是因為地區居民認為只有市政府的設立才能獲得其所要的服務時，才會設立，州法律針對自治政府的設立條件有明文的規定，唯有符合這些要件，自治政府才會設立，然而，成為自治都市仍需對州政府承擔某些職責，如警政單位需依州律法執行職務，城市需符合州規定之健康標準要求 (health standards)，和執行州政府對市所下的命令等。

美國市政府組織架構：(1) 市長-議會型態 (Mayor-Council Plan)：此種型態尚可再細分為：弱勢市長系統 (weak major system) 及強勢市長系統 (strong major system) (2) 委員會型態 (Commission Plan) (3) 市經理制型態 (City Manager Plan) 等四種類型。地區民眾有相當的自主權力透過市民辯論，投票方式來決定市政府組織應採取什麼架構，而非全國一致之組織結構，地方力量深度影響地方政府決策方向。

(3) 鎮 (Towns or townships) : 各州鎮設立所提供服務範圍並不相同，

在紐約州、威斯康辛等州，其鎮政府會提供較廣泛的都會服務，在鄉村鎮則提供較有限的服務，以康州的鎮來說，其行政機關係以由一個委員會組成，代表由選民直接選舉產生，定期召開會議，決議鎮內有關教育、福利等各項事務，類似代議政治。

(4)特別行政區的設立是為滿足一般性政府所無法提供某些特殊需要，州政府授權設立特別行政區去提供某些單項服務如防火，學務或多項服務如水源分配與管理、電力與衛生等，其轄區通常會橫跨數個郡、市或州，故常有與地方一般政府共管同一地區的情形，特別行政區亦獨立的行政機關，經費及徵稅權，與一般地方性政府無異。

根據美國 2002 年人口調查局(U. S. Census Bureau)資料，美國現有 87,900 政府單位，除了一個聯邦政府和五十個州政府，現有 87,849 個地方政府，其政府組織數也逐漸增長（如附表一），由上可知，美國地方政府制度相當錯綜複雜，難以一相同的準則歸納其地方制度，其多元的基層政府組織，也是美國地方制度特色之所在。

附表一

1952-2002 美國政府單位						
政府型態	2002	1997	1992	1987	1982	1977
總數	87,900	87,504	86,743	83,237	81,831	79,913
聯邦政府	1	1	1	1	1	1
州政府	50	50	50	50	50	50
地方政府：	87,849	87,453	86,692	83,186	81,780	79,862
一般目的						
郡	3034	3043	3043	3042	3041	3042
相當於郡：	35,937	36,001	35,962	35,891	35,810	35,684
自治政府	19,431	19,372	19,296	19,200	19,076	18,862
鎮	16,506	16,629	16,666	16,691	16,734	16,822
特殊目的						
學校行政區	13,522	13,726	14,556	14,721	14,851	15,174
特別行政區	35,356	34,683	33,131	29,532	28,078	25,962

資料來源：美國人口調查局

肆、地方政府治理及角色變遷

一、傳統地方政府治理概念及角色定位

地方政府是政府體系中最基礎也是最貼近民眾的政府機構，在傳統大政府治理概念下，地方政府向來被視為中央機構派駐地區的代理人，其功能主要依中央所規劃之整體性國家目標，落實於地區，並提供民眾應有的公共服務，即完成其政府任務，因此強調地方的穩定性與一致性，積極主動的治理即被視為破壞地方政府間穩定關係的搗蛋鬼，因此其治理模式及方法是在一個穩定環境中的架構中運行，在這樣的一個穩定的結構中，其地方政府傳統的治理的概念及角色定位如下：

- ※治理角度：從政府的角度及觀點來認定民眾所需的服務，提供服務只是盡政府自己的責任。
- ※治理技術：因為環境是穩定不變暨在政府只要完成服務的提供即算完成任務的觀點下，管理技術著重在如何完成服務的技術問題，強調專業的服務水準及標準化的流程，以一定模式的專業技術來維持現有服務的水準，並以固定的程序來執行任務。
- ※治理結構：韋柏式官僚組織結構，強調組織的層級監督，分層負責。
- ※管理環境：強調環境穩定性及全國的統一性與一致性
- ※角色定位：中央政府政策的執行者及地方公共服務的直接提供者，這些服務必須由政府機構來提供，由政府官員來服務，並由政府資源來資助。

二、變遷因素

地方政府在穩定環境下所建立的治理方式在世紀末外在環境產生劇烈變動下，面臨強烈挑戰，傳統的治理技術及組織結構，在在外在環境不穩定的情況下，已無法以單一的結構系統來操作，此外，下列幾項因素讓地方政府開始重新審思及改革其原有的政府角色及治理型態：

(一) 權力轉移

二次世界大戰後，國家主義盛行，人民相信只有中央政府才有能力解決國內事務，中央政府是國家主要公共政策的制定者，然隨著中央責任與負擔與日俱增，其財政難以滿足所有地區民眾需求，加上分權化潮流等因素下，中央政府開始逐漸下放權力至地方，中央不再立於主導地位，以美國政府為例，其聯邦體系自1980年代逐漸開始將更多的聯邦權力和責任移轉至州及地方政府，其移轉主要內涵在於提升聯邦體系的責任感與效率，基於州和地方政府最接近民眾，因此可以提供較好的服務給民眾，並能讓國家以較少的經費，維持其服務應有的水準，在聯邦政府權力移轉下，民眾對地方政府的態度也有所轉變，在1972年代，地方政府在公眾信任和信心上獲得最低評價，然在1992年一項調查中問到「那一層級政府最能回應民眾需求」時，40%民眾選地方政府，21%選擇州政府，只有18%選擇聯邦政府(Robert M. Stein)。地方分權化的結果，導致地方政府角色由被動的全國利益執行者，轉為地方發展的策劃者，傳統的治理型態及技術已無法承擔新的責任。

(二) 經濟環境的轉變：

經濟環境的變化在於通訊科技產業技術的突飛猛進及自由市場經濟興盛將整個世界迅速連結起來，訊息、資本可於全球各地自由流通，跨越時間及空間的障礙，瞬間移轉，Allan D. Wallis(1996)對這一波新經濟浪潮提出三項特性：

1. 全球化的製造(globalization of Capital)：

這個發展可以由汽車製造業來舉例說明，同一部車不同的

零件，可以依那兒有最符合經濟成本的材料與勞力，而在不同的地區製造。

2. 全球化的消費 (globalization of Consumption) :

隨著貿易障礙的逐漸消失，消費者有更多元化的產品項目和較少的限制去選擇他們所需要的產品，消費者可以自由在其所找到最好的價格地區去購買產品，如歐盟國家人民可在西班牙，德國或法國等對同一款車型比價，而決定在那一區購買最划算。

3. 全球化的資本 (globalization of Capital) : 世界各地的資本可自由到能使投資產生最大利潤的地方去投資。

這樣的全球經濟發展趨勢對地區產生巨大的衝擊，有些分析家認為全球化製造出一種不受束縛的產品形式，特別是以知識為背景的企業，隨著員工和企業容易於各地自由移轉，地區成為可替代的商品形式，因此在全球化的經濟模式下，地區不僅要面臨國內競爭，更要與全球各地競爭，尤其是來自於低勞力低成本的新興地區不斷吸食全球資本進駐，導致地區內工廠紛紛外移，失業率上升，稅收銳減，直接衝擊地方生態，帶給地方政權治理壓力，不得不改變其傳統官僚運作模式，以更積極主動的手段來處理地區經濟變遷所產生的社會問題。

(三) 科技的影響：

由於科技技術快速發展，讓組織內部工作型態產生質量變化，辦公室電腦化結果，大量文書工作可由電腦取代，組織結構因可有更為彈性的設計（如組織扁平化或虛擬化），服務傳遞方式也可有更為多樣化的選擇（如網路報稅），另一方面由於資訊傳播管道多元且具即時特性，讓民眾因此可接收更多的訊息來源，參與公共事務的意願增高，對政府需求也日易增多，地方政府傳統治理技術與型態必須改變，以達現代化政府標準。

(四) 社會模式的轉變：

隨著地區人口大量增加，社會價值觀轉變，離婚率增加，新的生活型態挑戰現行服務的型態與模式，傳統依功能所設置的組織及

服務的提供，必需能隨社會的變遷隨時調整，以符合現代社會的需求並提供適時的服務。

上述變遷原因讓地方政府必須找出新的角色及方法去運作，地方政府資源有限，傳統自足管理模式，已無法滿足現代社會需求，隨著地方政府的責任與民眾需求日益提升，John Stewart(1986)認為地方政府應思考：

1. 以影響力取代直接行動
2. 協助個人或團體滿足自己的需求而非藉由政府提供直接服務來滿足其需求
3. 可和其他機構形成夥伴關係而不是直接服務的提供者
4. 可從其他的機構或組織尋求新的財源

從其建議可看出，一種新的治理概念已經萌生，地方政府角色應由服務直接供應者，轉變為資源整合者，建立一個高效能政府取代傳統萬能的政府，已成為現代化地方政府改革的方向。

伍、現代化地方政府治理典範

一、地方治理變革模式

自1992年Osborne和Gaebler(1992)提出政府改造運動(The Reinventing Government)，開啟全球政府改革的浪潮，在此同時，隨著經濟全球化與資訊化，原先由國家層級的總體經濟觀，已不具有生產力，所謂國家經濟，只是地區經濟的總和體(Allan D. Willis 1996)，國家地位大幅降低，地區取代國家走向世界舞台，參與全球經濟，隨著城市地位提高，地方政府治理效能日益受到重視。地方政府是政府體系的一環，其價值在於它是最貼近地區民眾的政府單位，有效的地方政府治理則來自於地方政府能比其他的政府系統更加快速因應環境變化，即時提供地區民眾所需服務及解決各種地方

上問題。近年來，為因應地方政府職能的擴充，回應地區民眾多樣需求及彌補地區資源不足，各國地方政府均努力採行各種管理策略，期以能有效減少施政成本並提升地方政府效能，進而帶動地方繁榮。另一方面，地方政府受限地域性，其管理型態必需配合地區發展與需求而做彈性調整，地方力量深深影響政府決策方向。學者 Pierre 從城市治理觀點，以制度面向提出管理，社團，支持成長及福利等四種治理模式，本文首先介紹 Pierre 治理觀點 (Pierre, 1999)，並來探討 21 世紀的地方政府治理模式方向

(1) 管理模式 (Managerial Governance)

此模式即是將新公共管理的概念，引進地方政府，推行政府職能市場化，藉由私有化及管理政府服務的競爭力來減低政府支出，提升政府生產力，其中心策略著重於成本，效率，需求與專業化管理，最終目標是建立公共－選擇模式 (Public-Choice style)，將市民視為顧客，於顧客和提供者之間建立一種類似市場的交換方式，由顧客決定選擇服務內容，而非選舉官員的偏愛，這種強調市場力量和消費者導向的公共管理模式運用於地方政府部門，地方政府必需具備相當的組織彈性，因為同意「顧客選擇」即是將各種「不確定因子」引入地方政府部門，組織需具有相當彈性能力，才能妥適因應，如提供父母有權決定子女就讀學校，意謂著地方政府無法像以前使用的計畫系統，依不同地區規劃教育花費，相反的，公共組織必需能夠彈性、公平重配資源，將資源依各區實際需求靈活調整，以求最大效益。Pierre 以參與者 (Participants)，目標 (Objectives)，技術 (Instruments) 及產出 (Outcomes) 等四個變項來解構管理模式：

- 參與者：管理模式強調專業管理，新公共管理理論精神標語即是讓管理者管理 (letting the managers manage) (Osborne and Gaebler 1992)，主要的參與角色為組織中製造與傳遞公共服務的管理者，另一方面，顧客滿意是主要衡量標準，因此顧客在管

理模式中亦是相當重要的參與者。

- 目標：管理模式著重在提升公共服務製造與傳遞的效率性，及提供顧客擁有選擇所要產品及服務的權利，達到目標的主要策略則是降低公—私部門的界限，例如將私部門的管理策略運用於公部門服務的製造與傳遞上。
- 技術：此模式運用的管理技術包括與私部門簽訂契約提供選擇性的公共服務，在公部門的管理職位上運用新的招募策略，對這些職位增加自主權及引進競爭機制等。
- 結論：強調依私部門管理標準來衡量公部門的輸出績效，模糊公—私部門界限，將政府與民眾之間視為製造者與顧客關係，以市場標準來衡量政府績效。

Hays 和 Kearney (1997) 認為新公共管理有五個重要概念：

- 裁減 (downsizing)：
著重在裁減政府組織大小、範圍及預算。
- 管理主義 (managerialism)：
將企業管理引進政府部門，新公共管理主義市長尋求增加員工生產力，引進競爭機制進入市府，重視測量及監督政府生產力。
- 分權化 (decentralization)：
授權第一線服務人員決定權，讓人員擺脫束縛並更能回應革新，盡可能授權管理者最大彈性去執行任務。為減少層級節制，其主要策略運用是以較小的機構以負責單一的任務及顧客群，如此負責官員比較有彈性及空間去實驗各種不同服務傳遞方式。
- 去官僚化 (debreacratization)：
不同於分權，去官僚體制強調改變政府結構，重視結果而非過程，重視參與而非層級節制，官員被授與彈性與裁量權，且以結果評估其績效而非對政治的忠誠。
- 私有化 (privatization)：
將政府的服務或公有物品直接分派給外面營利或非營利機

構，新公共管理認為委託外包效率在於假定私有市場具有足夠競爭力。

美國紐約市政府前市長朱利安尼，採用新公共管理的策略來治理紐約市政府，Weikart 以 Hays 和 Kearney 的新公共管理概念來評估朱利安尼在新公共管理運用上成敗與否發現：雖然朱利安尼市長致力運用新公共管理概念來作為其施政管理手段，但其成效仍是有限的。如以提高社福補助門檻來減少社福預算以減低市府財政預算，與工會協議採優惠退離政策及重新調整職務方式取代裁員方式來減縮政府規模，但在實務政治操作上，社福預算減少因社會安全及教育預算的成長而抵銷，人事成本的減少也因為提升治安目的而增加警察、消防等人員。在分權上，一方面雖將兒童福利機構(The Administration of Children's Service)從公共福利系統獨立而出，以專注於兒童保護及福利，符合新公共管理分權理念，另一方面也將緊急醫療服務併入警察部門，增加組織層級，在私有化部分，朱利安尼市長在住屋，公園及遊民服務系統是相當成功的，但在市立醫院民營化部份，因州法院認定紐約市政府在現行州法律規定下無權將市立醫院民營化而無法完成其民營化目標。(Weikart 2001)

(2) 社團模式：

此模式將地方政府視為在政治過程中包含社會團體和利益團體的一種政治-民主體系，各種不同利益團體的代表參與政治過程是這模式主要中心概念。政策協議被視為在這些利益團體間一項討價還價過程，地方政府則為建立共識，協調公-私部門行動的媒介，強調各階層、各利益團體間的民主交換過程。被所有代表階層所接受的妥協結果通常是一種平均分佈，補償性政策。這樣利益結合的參與不只是追求集體利益亦是一種民主參與的治理過程。此種治理是一種在環境良好的情形下一種共同政策選擇模式(a fair-weather model of collective

political choice)，當政府財政良好時，它可以廣泛分配各種利益與資源於所參與的利益團體中，這些團體採取與地方政府維持良好關係策略，以確保這些政府產出可分配於所代表的團體中。當地方政府財政無法支應時，各方利益團體會修正其策略，轉向立法途徑施壓地方政權，以確保其所代表團體的利益不會減少。

- 參與者：大量的參與是內部組織間活動，只有最高層的組織領導階層才會涉入政策過程。
- 目標：社團治理的主要目標是資源分配，因為地方政府及組織利益團體均涉入在城市政策及公眾服務傳遞的運作中，因此其功能是在協調地方政府和組織利益團體間所採取的計畫與活動。
- 技術：將所有主要參與者與利益團體帶入城市政策過程，創造一個高層級公民社會均可接受政策的選擇，雖然協議過程較為緩慢，但其執行會較其他模式順暢，因為主要社會參與者都已涉入決策層級中。
- 結論：社團參與降低財政規則，因為利益團體擁護選擇性公共支出，但卻很少關注提高公共收入以平衡支出平衡預算成為一件困難的事。

地方政府直接面對地區民眾，各種利益團體介入市政決策運作，雖而取得最大利益共識，惟也容易讓城市陷入選擇性窄化利益定義而忽略廣泛的社會公共利益。

(3) 支持增長模式：

支持增長模式是一種公-私部門合作活動協同去促進經濟成長，這樣的合作依賴市政府和在地商業精英共同分享當地經濟成長利益。地區政策選擇會影響城市經濟發展策略，因為治理本身就是一種政策選擇的活動，像這類的選擇，不只是政策選擇，也是決定什麼樣的發展策略，和選擇合作夥伴的對象。城市經濟發展的政治性選擇是政府力量支配者和市場

力量支配者之間達到彼此調節的一連串協商結果，另一方面，對地方政權而言，經濟發展仰賴私人資本，企業稅收屬於國家層級而不屬於地方，然而私人企業投資提供地區工作機會，增加地區所得稅收，因此地區間對私人企業投資競爭是相當激烈。

- 參與者：支持增長模式典型的參與者包括促進當地經濟共享利益的當地企業精英及資深民選官員。
- 目標：促進經濟成長是此模式主要目標，這樣的成長應是長期且持久，在過去幾十年其地區經濟成長的動力來源已由以土地為基礎的製造業轉變為以知識為基礎小規模商業。
- 技術：運用地方政府不同的策略如城市計畫，及動員來自地區性和中央政府資源和基礎建設發展來促進當地經濟成長。
- 結論：地區政策性的選擇在經濟結構性的改變限制下，對當地經濟成長下會有不同的抉擇，然而與經濟上結構性改變對地區經濟巨大的影力比較起來，地區政治性的選擇與經濟成長之間的關係微弱許多。

(4)福利治理模式：

傳統工業城市面對嚴重的經濟結構改變，且無力使當地經濟重行復甦，這些城市面對當地經濟有限的成長，主要的經濟資源來自於福利系統，依賴州政府補助計畫來維持城市生存，這類的資源動員比試圖努力當地私人企業再復興更為重要，因為一方面讓當地經濟再甦醒的策略充滿不確定性，另一方面從政治性角度來看，與私人企業發展關係不是一項吸引人的選擇。

福利治理是運用參與者與更高階層政府建立網絡關係，來補助惡化的稅基，除了這類的政府間接觸，這模式的治理不像其他模式一樣，樂意與私部門發展夥伴關係。

- 參與者：主要參與者是地方政府官員和州或國家官員與官僚

系統，在地方與中央機構的政黨屬性連結可能成為技術性的選擇所支持的城市。

- 目標：短期目的是確保州資金的流入可維持當地的經濟，長期目標則較為不明確，福利治理模式的根本方針是強調資源再分配及與私人資本維持最小的利益交換。
- 技術：福利治理是與較高層級的政府建立網絡關係，這樣的網絡建立可能是基於政治系統或行政系統，或兩種關係均有的體系。
- 結論：福利治理模式難以長期維持，無法維持自主性經濟成長的城市不應由國家政府以人為補助模式來操控支持，再者福利國家如北歐等國，中央政府因預算赤字不斷成長，已經開始刪減對地方政府補助，對中央政府而言，是否支持經濟衰退城市與地區因本身預算赤字，已經不再是一項選擇權。

Pieree 將上開四種模式特性整理如下表：

特 性	城 市 治 理 模 式			
	管 理 模 式	社 團 模 式	支 持 增 長 模 式	福 利 模 式
政 策 目 標	效 率	分 配	成 長	再 分 配
政 策 類 型	實 用 主 義	意 識 型 態	實 用 主 義	意 識 型 態
公 一 私 互 動 性	競 爭	協 同	互 動	限 制
主 要 條 件	專 家	公 民 領 導 者	商 業	州

主要策略	契約	協議	合夥	網絡建立
主要評估標準	效率性	參與	成長	公平

在 21 世紀知識經濟領航的世紀中，單一治理模式無法在複雜多變的環境生存。綜觀各國地方政府改革走向，運用新公共管理概念引進企業管理手段來減低政府支出，提升政府績效似乎是當前潮流，然地方治理是一種政治、社會、文化、經濟等多方因素下縱橫交錯運作的過程，即使以新公共管理為治理手段的紐約市政府，仍有許多方面無法完全以新公共管理手段來解決市政問題。而在另一方面，如何與企業，民間組織、民眾及中央政府建立關係以促進地區經濟發長，爭取資源亦是地方政府治理課題，地方政府面對各種不同市政問題，應採取不同的治理策略來解決，本文擬從內部及外部觀點勾勒 21 世紀地方政府治理理念。

二、21 世紀地方政府治理新理念

內部觀點—e 化治理

無論是那一種模式治理，均無法抵擋資訊科技對組織內部管理的影響，在各國政府財政日漸緊縮，經濟發展遲緩，地方政府可利用資源愈來愈少及民眾對政府服務效率低落不滿因素影響下，資訊科技的運用成為有效節省成本，提供迅捷，彈性公共服務的技術工具，資訊科技的運用讓政府治理結構提升至另一層級的變革再造。從行政組織管理典範移轉思潮來看，1960 年代，德國社會學家韋伯提出一套理想的官僚組織模式，其重點專注於內部管理及強調部門化，專業化及標準化的生產過程，藉由層級監督，依法行政，官僚式的組織結構模式可減少不必要的生產錯誤，制約官員便宜行事，確保每個顧客都可公

平對待，然而，該模式也常被批評為僵化、效率低下，無彈性，成為民眾對政府垢病的對象。在1980年代末期，Osborne 和 Gaebler(1992) 提出政府改造運動 (The Reinventing Government Movement) 將政府管理重點由內部操作管理轉向強調外部顧客需求滿足，市民被視為顧客，成為政府在設計公眾服務傳遞方式時關注的焦點，在服務傳遞上，政府職能市場化，並藉由引進企業競爭機制來活化政府組織，這模式亦強調社區自主精神，政府官員必須思考如何賦權市民自主管理社區問題，與市民團體或非營利組織成為夥伴關係，減低政府負擔，並提供更有效率的公眾服務。惟這樣的改革模式也常讓政府浪費許多時間和成本與市民交涉，另一方面，市民也不一定願意花很多時間在參加政府會議，填寫回應政府服務調查問卷，參與政府政策決策過程 (Alfred Tat-kei Ho)。到了1990年末葉，隨著通訊科技業發展技術日臻成熟，網路普及，政府將私部門 E-commerce 或 E-business 概念引入政府體系，推行電子化政府 (E-government) 運動，利用電腦網路與市民直接溝通及傳遞服務，市民亦可輕易地經由網路隨時獲取政府資訊，與政府聯繫，提升市民參與市政的意願。資訊科技的運用不但改變政府內部管理程序，亦提供市民與政府間一條便利的溝通捷徑。

資訊科技被運用在公部門領域可區分為內、外管理二大部份：

●在內部管理部分：

(1) 資料處理工具：

包括資料處理，組織及儲存等功能，資訊科技讓組織知識管理及檔案管理更為容易，節省資料處理時間及空間。

(2) 溝通工具：

藉由網路科技零距離特性，拉近政府組織長期以來上下層級距離，減少溝通障礙。

(3) 訓練工具：

經由建立線上學習系統，不但可節省訓練經費，訓練資源重複運用並可提供員工隨時自我充實，不受地域及時間限制，亦不影響業務的推展。

(4) 訊息傳遞工具：

所有最新訊息可經由及時、連線反應迅速傳送至電腦上。

● 在外部管理部分：

資訊科技的運用使得政與民眾，其他政府機構及企業連結更為容易，政府網站可為與外部環境溝通，建立公共環境的一個管道，隨著科技發展及技術的提升，政府更可透過網路來促進公眾參與政策制定，包括張貼公告，及與民眾透過網路交換訊息，想法等。E化與外部連結因技術成熟度及使用者相互影響程度，包含五種演化階段：(M. Jae Moon)

(1) 單向傳遞：

政府單向與外界傳遞訊息，如網上訊息張貼等。

(2) 雙向溝通（需求與回應）：

政府運用 e-mail 和訊息交換系統與市民雙向溝通。

(3) 服務與財務的執行：

政府藉由線上資料庫連結至電腦，允許線上服務和財務運作，如民眾可線上付罰款，申請財務補助等，藉以取代人員以達到 e 化處理。

(4) 整合（垂直與水平整合）：

政府企圖連結垂直（各政府部門）和水平（各部門）間不同政府服務去提升效率，這階段需要大量的時間和資源去連接線上和辦公室系統，如美國政府入門網站

(<http://www.firstgov.gov>) 垂直與水平整合使得不同功能單位及不同層級政府能相互作用，提供更好的線上服務。

(5) 政治參與：前四階段是在行政領域上提供網路的公眾服務，第五階段則是著重在公民在網路上的政治活動，包括線上投票，線上公眾討論和線上意見調查等，提供更直接和更廣泛的交流。線上投票是高度的挑戰，這牽涉人民對政府信任，然而，既然人民已經能相信網路銀行，人民應也能相信自己的公民權利亦可以同樣的方式行使，英國政府已請地方政府於明年地區選舉上試驗一項名為電子投票

領航計畫 (e-voting pilot projects) 來測試網路投票的可行性 (Bill Jackobs)

各國政府推動電子化政府，沒有地方政府參與是難以執行的，唯有從地方體系全面進行 E 化工程，才能將以網路為基礎的服務真正傳遞到市民。一個完整的 e 化治理應包含四種關係的聯結；政府與市民 (Government-Citizens)，政府與僱員 (Government-Employees)，政府與政府 (Government- Government)，及政府與企業 (Government-Business)。然對地方政府而言，地方政府財力不足，資訊人才缺乏，是影響地方政府發展 e 化過程最大阻力，英國政府以中央補助款方式，要求所有地方政府在 2005 年必需提供 24 小時線上服務，美國政府則採地方以需求及自身特色自由發展。美國許多城市在其網站設計上，摒棄傳統以部門功能劃分的界限，改採以中央管理的線上服務系統，在其網站上，提供各式的線上服務選擇，如表格申請，社區與環境申訴專線，申請工作，安全監測等等，民眾不需事先知道那一個部門負責那些事，只要透過市府網站中央管理服務系統即可容易獲得單一窗口化服務，例如在市府之網頁上彙整所有部門線上申請的表件，民眾只要到市府網網頁上點選表件申請，並依格式填列，其網站即依性質傳送至負責之機構處理，並主動回覆民眾，民眾不需事先知道這項業務由那部門負責。另一方面，隨著資訊科技的輔助，地方政府公共服務不再是統一標準化模式，而是可依民眾需求及偏愛區隔群眾，從事小眾化，精緻化服務。以紐約市政府為例，該政府對其網站最高期許，在於讓其網站成為民眾生活的一部分，不論民眾想要知道什麼，都可從市府網站搜尋得知，如那家餐廳在打折，某某馬路目前交通概況，甚至只要輸入街道名稱，你都可以透過市府網站的「我的鄰近統計資料區」(my neighborhood statistics) 了解這地區環保局有無派人來打掃街道，或附近鄰居次抱怨噪音干擾次數等等。

資訊科技將公部門帶入數位時代，IT 開啟了政府改善內部管理效率和提升傳統公眾服務品質的可能性。在地方資源有限下，如何運用科技有效治理，減少施政成本，彌補地區資源不足，進而提升地區競爭優勢，成為各國地方政府改革當務之急。

外部觀點－網絡治理

地方政府在傳統社會下呈現單向性，一元化且對地區全面掌控模式之治理模式。隨著社會多元發展，國家和社會處於明確分工合作狀態，政府已非地區治理唯一的權力中心，而是一個結合市民，企業，非營利組織及各級政府之多層次的結合體，透過分權、授權，引進私部門進入公部門公共服務生產體系，鼓勵社區民眾自主管理，與其他政府體系解決地域性共同問題，這樣的一個多元的網絡治理模式建立，讓地方政府組織框架，任務及管理方式產生質變，地方政府由原先操盤管理模式，在市場、社會、政府共構治理下，轉換成引導管理模式，促使公共利益及公共服務能獲得最有效的執行與分配。以下擬探討地方政府與企業，非營利與社區團體，各級政府之間關係：

(一) 地方政府與企業—共同追求地區經濟發展

隨著中央決策權力下放地方，激化地方競爭意識，為發展地方經濟，城市必需和其他城市競爭去吸引企業投資，在全球化經濟籠罩下，地區變成可替代性商品，吸引企業的投資，已成為地方政權政績的指標項目之一。因此地方政府如何克服影響企業投資之不利因素來提高地區經濟成長的機會，並與企業維持良好互動關係，共同合作促進地方經濟發展，均考驗各地區政府的治能。

從經濟發展角度，Peter Eisinger 認為地方政府吸引企業有供應面與需求面二種政策面向：(Elaine B. Sharp)

(1) 供應面政策 (Supply-Side Policy):

這個方法基於地方投資的自由市場假定，此市場是由投資者基於明確最大商業成本計算，從這個觀點，地方政府的角色則是藉由提供不同的誘因去吸引企業投資，來降低企業投資成本，如減稅或投資免稅等方式吸引或留住企業。

(2) 需求面政策 (Demand-Side Policy)

此種政策特徵在於強調對現存的當地產業尋求新的或

擴張現有市場，另一方面支持全新產業或新興產業與企業，藉以促進經濟需求面鼓勵經濟擴張。政府角色在「需求」面更具企業精神，在獲取經濟利益同時亦需承擔風險。需求面向活動包括：促進出口—將現有產業打入全新市場，或投資在高科技產業上。此模式在 1980 年代美國州和城市相當盛行，然因需花費時間較長且需承擔風險，到了 1990 年代，出現所謂更新需求面政策，即政府任何投資計畫經是被評估或修正過使可壓注在這些計畫上。然根據調查發現大部分的地方政權仍採用供應面和更新的需求面綜合策略來促進地區經濟成長。（Elaine B. Sharp）。

不論從供給面或需求面之經濟發展策略，地方政府對企業均採無條件支持的方式與企業合作。然在地區經濟發展另一項策略則是 Goetz 從管理經濟發展所帶來的問題角度而非刺激經濟成長的需求面向角度來發展政府與企業的關係，政府對私部門投資者要求必須承擔某些負擔以獲得經濟發展的權力，例如發展者必需提供街道或污水等基礎建設費用，或必需僱用當地居民等等。基本上，不同類型城市會採用不同經濟發展策略，大致來說，經濟衰退城市較採用供應政策，而經濟高度成長及繁榮都市則比較願意採用革新式供應面及 Goetz 經濟發展策略（Elaine B. Sharp）。以紐約市政府為例，911 之後，面對鄰近城市對企業頻頻招手，市政府立即採以補助經費方式為讓當地企業願意繼續留在紐約，以確保紐約世界金融地位。對地方政府而言很難去主導地區經濟發展，因為它無法命令私人企業投資在地方上。然而地方政權應具有企業家精神，建設地區，行銷城市來吸引外資投資並扶植當地企業，以促進經濟成長。無論企業在地方經濟政策制定上係扮演建議角色，協助角色，參與角色，甚至是執行角色（如承接政府委外業務），地方政府與企業關係互動將實質牽動地方經濟發展力量。

(二) 政府與非營利及社區組織－監督與合作

隨著政府職能市場化，非營利組織及社區組織與政府共同承擔政府職責，被視為一種可減少施政成本，並藉以縮減政府規模一項管理策略。Ferris 定義非營利組織參與政策過程的四種類型：(Hula, Jackson-Elmoore)

(1) 非營利市民型態 (Civic Nonprofits):

此型就像組織看門狗去監督及改善政府功能，這些組織常常從事以公眾教育為目的的資訊收集與傳播，其目的是創造更多“知訊”讓人民去監督政府與官員對其行動及政策更具責任。

(2) 政策提倡型態 (Policy advocates):

藉由提供政策選擇權直接塑造公共政策並監督政府執行，其傾向將焦點關注在經濟利益團體（如職業公會，貿易公會）或獨立的政策部份如健康，教育和環境。

(3) 政策執行型態 (Policy implementer):

包含傳統服務提供組織和社區團體組織，其焦點著重在服務傳遞上。

(4) 非營利治理 (Governing nonprofits): 其行為就像一個獨立的政府，對集體決定之政策構想與履行提供另一種選擇。

隨著非營利組織與社區團體逐漸深化政府運作體系，承擔政府部份職能，地方政府應創造良好環境協助當地非營利組織與社區團體能夠優質發展，並鼓勵民眾參與這些組織，培養公民自主服務精神，建構社區參與平台，而非仰賴政府協調公共生活，政府應與這些團體發展夥伴關係，彼此合作與監督，運用公民力量，以創造出更大的社會福利。

(三) 地方政府與各級政府－區域合作

市場化及分權化改革促進地方主義興起，地方政府與中央政府之間權力關係重構，中央退居主導地位，地方有較大彈性

施政空間，然而，地區資源有限，仍需仰賴中央資源挹注，另一方面地區疆域界限無法框限人民於區域間之活動（如都市上班，城郊居住）及共享天然資源（如水源，空氣）的問題。公部門操作已由單一結構系統移轉成跨領域的運作。現在地方管理者不單僅要負責地方事務，同時也要負責垂直領域（上級政府）及包含其他地方政府組織間之水平領域活動。Agranoff 和 Michael 從美國聯邦體制演變角度提出四種聯邦與地方關係管理模式的變化

（1）上一下模式（Top-Down Model）：

此模式將地方政府視為聯邦政府執行機關，聯邦政府規劃整體政策，並經由州和地方政府執行其計畫，地方管理者角色則是監督聯邦政府計畫確實落實於地方，以確保聯邦經費花得適當及確實遵守所規定之執行標準及規則。此模式優點是聯邦政府可確保次層級政府品質，提供更好服務，缺點則是地方間為爭取有限資源，無形增加上層政府對地方控制，將上層政府與州及地方關係引導為一種順從管理模式的趨勢。

（2）贈與—接受模式（Donor-Recipient Model）：

此模式視政府間關係為贈與（提供資源）與接受（接受資源），聯邦政府需要地方政府完成國家目標，地方政府則需中央資源，彼此相互依賴，但不需要控制對方所有一切，聯邦政府留給地方政府充足政策斟酌空間，資源和自治權依地方需要執行國家目標。

（3）權限基礎模式（Jurisdiction-Based Model）

相較上述二個模式強調國家目標的完成，權限基礎模式則較重視地方目標的達成。地方政府接受聯邦政府援助，只是地方政府施政所使用一項政策策略，聯邦政府只是在府際系統中其中一個參與者，對地方政府管理者而言，完成地方目標是最重要的，在複雜的府際關係中，地方管理者策略行為是依不同的政策議題在評估可

能的成本與利益後，從各種不同的府際，私人或非營利團體尋求資源，與能提供達成目標的資源參與者結合，不一定依賴及配合州或聯邦政府計畫，地方政府會策略性在所有政策參與者之間相互運作，設計，掌控符合地方目標政策。

(4) 網絡模式(Network Model)

指政策是由不同的參與者（個人、協力團體、政府機構）所組成網狀系統執行與治理，沒有一個有擁決定其他者策略的權力，在所有的參與者之間無所謂從屬地位，也無某一單一參與者對其他參與者提供行政上的指導與控制。在網絡模式系統中，各參與者均有強烈的動機與誘因要完成目標，必須不斷溝通與協調尋求一個能符合全體利益的策略。

從外在環境角度來看，面對全球化經濟發展及國際激烈競爭，地方政府單打獨鬥，劃地自限時代已經過去，單一的都市力量難以在全球的經濟體中吸引目光，從內部環境角度來看，在這疆域模糊的世代中，人民生活已是一個共同體，各政府間已無法以地域管轄範圍來區隔，唯有結合鄰近城市形成一個區域合作模式，提升區域競爭力，共創雙贏局面。

陸、結論

地方政府變革是中央再造的基石，美國地方政府雖受限州政府管轄，然其公民自主的民情，讓其地方政制度能較其他國家更有活力與變化，公民與地方政府關係也較為緊密，地方政府也較能藉用地方民間力量（如社區組織，志願團體，非營利團體等）共同承擔政府職能。雖然國情不同，然其彈性的地方組織特色，善用社會資源及在不違反法令下勇於嘗試新方法來解決市政問題（如紐約市政府為增加財源，擬嘗試將公園命名權賣給企業），相較我國僵化的地方政府體制，頗值得我國借

鏡。綜括而論，改革需先革心，環境不會一直不變，今日成功的因素，可能成為明日失敗的理由，地方政府應具企業家不斷創新精神，對外利用本身核心優勢，與民眾，社會，各界團體及遼近政府結合，形成一個網絡力量，行銷全球，對內培養優質公務人力，提升政府人力資本，才是地方政府治理成功的關鍵。

(參考資料)

一，書目：

- 1 · James Q Wilson “American Government” fifth edition
- 2 · Robert M. Stein ” Devolution and Challenge for State and Local Government” American State and Local politics, (1999), page21
- 3 · John Stewart ” The New Management of Local Government” page30.
- 4 · Arie Halachmi and Geert Bouckaert ” Organizational Performance and Measurement in the Public Sector”
- 5 · American state and local Politics-Directions for the 21stCentury, edited by Ronald E. Weber and Paul Brace
- 6 · Elaine B. Sharp ” Policy Change in American Cities and Counties,” American State and local Politics(1999)P304-305

二，期刊資料：

- 1 · Robin Hambleton “Modernizing Political Management in local Government” Urban Studies, May2000
- 2 · Steven W. Hays; Richard C. Kearney , “Riding the crest of a wave: the National Performance Review and public management reform.”.International Journal of Public Administration, Jan 1997 v20 n1 p11(30)
- 3 · M.Jae Moon” The evolution of e-government among municipalities:

rhetoric or reality?" Public Administration Review, July-August
2002

4 · Bill Jackobs. Government seeks e-vote guinea pigs." Computer
Weekly, Oct 3, 2002 p10

5 · Lynnea. Weikart," The Giuliani administration and the new public
management in New York city", Urban Affairs Review, January
2001.

6 · Richard C. Hula, Cynthia Jackson-Elmoore "Governing nonprofits
and local political process "Urban Affairs Review

7 · Robert Agranoff, Michael McGuire "American federalism and the
search for models of management" Public Administration Review