

## 從歐陸統合前瞻以社會為中心的治理

劉煒仁\*

總教官室

教官

### 摘 要

「治理」一詞，若要與傳統的國家統治作一聯想，受到衝擊的將是其直接控制的權力。在歐洲，堅持傳統的國家一直以透過各種行政手段控制社會與經濟，全球化是一個變革的契機，讓這些歐洲主要國家重新審視在統合的模型中如何發展社會為中心的治理。

歐洲各國政府在治理的發展與擴張的問題上曾經共同面對的是功能分化及專業化所付出的代價及嚴重的缺失，現正不斷的尋求領控的方法使能符合多元政策網絡的現實。本研究在了解尋找治理的答案時，嘗試在這些具代表性的國家傳統切入，找到治理的解答，例如在德國，合法體制設定界線及規則、權威的行動，對多階層網絡具有高度的寬容性，所以能共存治理。另一方面，法國傳統上所產生政府與公民社會之衝突，視網絡如同一個潛在威脅政府的權力，除非由政府控制或經由強勢首長的領導。換句話說，政府是如何在民主制度下維持多元的網絡的？將是我們探討政府革新中分權治理的一面廣角鏡。

**關鍵詞：**治理，統治，政策網絡。

---

\*作者現就讀於國立台北大學公共行政暨政策研究所博士班。

## 壹、緒論

以傳統的觀點出發研究歐洲主要國家在治理上的議題，並不是僅在回顧可能的歷史根源，更重要的是需要體會左右一個國家行政的傳統。常此以往國家就繼承這樣的傳統並以先驗的形式建構目前的權力結構、類型化機構形成的治理模式。傳統觀點對治理是如何的定義？「傳統」，是激發群體之情感與利益糾葛的根源，政府植基於此種價值判斷來決策與行動，當一個政府處於面對內部社會系統或與其他國家爭執所展現的治理能力時，都在力求使看來合乎情理，以贏得其民眾對正當性與合法性的支持。

### 一、治理是一個問題的定義

「治理」(governance)，在不同的歷史情境之中似有不同的詮釋。基本上，應具有雙重意涵，第一層的意涵指涉的是二十世紀末葉以來，國家針對外在環境所採取的一種適應方式的具體實踐(manifestation)；第二個層次是一種概念或理論上的表徵，指的是社會系統必須是在和諧經過協調整合的過程中才能發揮整體性效果，亦就是在這種協調整合過程當中，國家所扮演的角色。所以，治理是由所問的問題來建構的(Rhodes, 2000:67)。

理想型(ideal type)的治理，在國家整合過程當中的角色可再視為二個次系統，一是傳統古典的治理(old governance)，係指國家在社會轉型與進步過程中應扮演領航(steer)的角色，手段則係透過政治的協商來界定政府目標，以及排定施政優先順序，換言之，古典治理所關心的主要內容是政府如何扮演政治經紀人(brokerage)的角色，去領導社會與經濟，其中包括社會與經濟問題的目標設定與優先順序。第二個觀點，屬於現代的治理觀點，從正式與非正式的協調方式去論證政府與民間之間互動的關係，特別是政府在公私協力夥伴關係過程當中，政府所扮演的政策網絡的角色。從過去單一的領航者(Top to sector)與權力的不對稱，到現在的君臣平起平坐，二者之間如何去討論他們的互動關係角色與定位以及職權劃分，這是前所未見的局面。

### 二、研究問題與目的

就傳統的觀點而言，政府的統治(government)主要是由王權對國家統一行政的需要而設計的，基於歷史因素，集權與理性的官僚組織出現，社會分工與專

業化的必然趨勢助長官僚分部化、永業化。傳統行政官僚組織的建制原係基於防弊的觀念，由強調標準作業流程、層級節制、對事不對人及嚴密的法規控制等特色，顯示了官僚體制的運作已經把「不信任」制度化（Shaw, 1997），可能嚴重妨礙政府再造理論所鼓勵的國家與社會的互動，及公、私部門的互動。在目前多元治理現實的歐洲主要國家中，首先，我們想知道，在一個歷史的系絡上不斷的發展的傳統是否偏離「理想型態」結構？其次，社會問題（或者是根本的國家問題）可以透過政治組織與其他力量的整合來得到解決，而不是由政府單獨去成為一個問題的解決者，政府如何維繫在多元角色的磋商和凝聚的過程當中，政府面對這些不同的政治勢力那麼政府所扮演的角色與傳統的概念當中對國家的角色僅以公權力是唯一的方式相當的不同，所以，另一個要探討的則是在歐洲治理的發展與擴張的問題上，面對政策與治理分工其間的差距，領導者在尋求解決的方法上，是在行政管理採取整合方式集中化矯正？還是談判、非集權化管理特性的網路架構，較能符合多元政策網路的現實？基於造成政策失靈與基層官僚、一般民眾抵制的是沒有單一的政策標準能作為衡量現代政府施政成敗的準則，研究網路治理的部分，有三項基本假定：

1. 政府行動的非預期後果可以辨識。
2. 以提升爾後政策執行的成功機率為目的。
3. 網絡成敗為避免由其成員、市場和層級制度來認定和社會建構。視階層、市場、網絡治理的結構為理想型態。

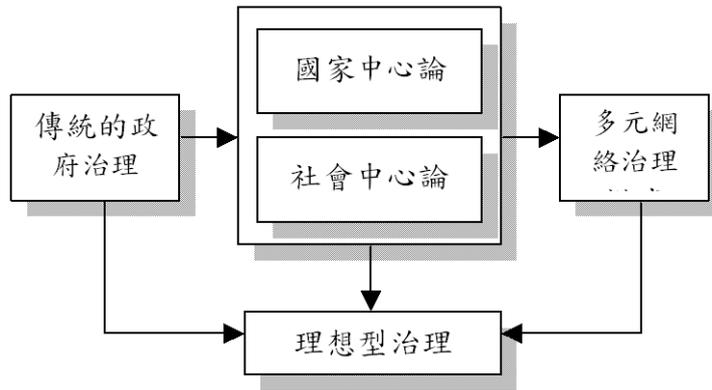
依上述三個假設，循著這些國家與政府的傳統價值到多元網絡治理系絡，我們期望能解釋現在變遷過程中的歐洲治理，並做出合理地解析。

### 三、研究途徑與方法

以「國家中心論」的治理作為研究途徑之一，主要的研究主題是研究國家所具備政治與制度的能量，去領航社會以及領航社會的方法，而這些領航的內容與其他主要關鍵部門或關鍵人物利益，如何去進行互動或者是整合。第二種途徑為「社會中心論」的治理。其焦點集中在政府的自我治理和政府部門與民間部門的協商上，在包含不同的政策網絡與協力關係。即從過去的不平行（由上而下的角色）到現在變成中心或平行的對等關係，從國家中心論轉向社會中心論，就這個論述而言，政府的治理，它的重心在於，面對內外環境的挑戰與衝擊，政府如何保有、維繫政府機構在社會當中領航的角色，這是治理的難題。

本研究係依上述研究問題為導向，本研究採取比較歷史制度與行政管理變遷的觀點為研究之方法，針對歐洲主要國家基於傳統因素所創設的行政機關與官僚

體制進行研究，探究變遷幾個世紀以來，政府對治理的觀點、過程、行為與能力在現今受新的行政思潮與客觀環境的改變之下，是否符合理想治理的現實。基於達成上述的目標，本文以蒐集及引用國內外相關文獻資料作為問題分析與論述的基礎。研究架構如圖一所示：



圖一 研究架構（資料來源：本研究）

## 貳、對「國家中心論」的治理作為研究途徑 - 歐洲主要國家傳統治理的變遷

所謂傳統的主權國家指的是現代民族國家。現代民族國家最早出現於中世紀的歐洲。它在與中世紀的三種勢力即宗教勢力，特別是教皇的勢力、神聖羅馬帝國皇帝的勢力、以及各種行會與地方封建勢力的鬥爭中逐步嶄露頭角，成為政治權力的主要形式。十七世紀以民族國家為主要行為主體的現代國際制度的開始，這一制度的核心是主權國家在自己的領土範圍內享有排他性的權威。<sup>1</sup>

### 一、主權 vs. 統合 - 不同時期歐洲國家的基本看法

在經歷戰爭的災難後，歐洲在美國的協助下開始重建。歐洲到底要以什麼形式重建，是建立一個超國家主義的歐洲？還是只循歷史的途徑，維持以民族國家為主的歐洲架構，但加強各主權國家政府間的合作？英、法、德三國各自有其本身的考量，它們對主權的認知影響到對統合的態度與型態。（張亞中，民 87：41）1950 年代至 1960 年代，各主要國家尋求歐洲新架構—政府間主義的擴張，

<sup>1</sup> 1648 年的威斯特伐利亞條約是這種國際制度的代表。

英、法、德三國對主權存在著的基本看法：

(一) 英國

英國獨特的歷史影響其對統合的態度。傳統的英國政治理念深植英國人民，認為議會才是國家主權的象徵，英國很難在心態上接受一個超國家組織權力凌駕於議會的權力。在國際事務上，英國在戰後執行邱吉爾所主張與國協、美國與歐洲三者共同體的「三環政策」(three circles doctrine)。由於英國仍想在國際間扮演一個永不衰弱的世界強權，所以不願將其舞台侷限於歐洲。英國不願為了統合而交出其主權，甚至為了歐洲合作而必須付出的主權限制也不盡同意。英國要將主權權力運用在整個世界以獲得最大的國家利益(張亞中，民 87：42)。英國就提出建立「歐洲自由貿易協會」的經濟性組織，成員國不限於歐洲，<sup>2</sup>也不牽涉到各國主權。1960 年代與法國的「歐洲經濟共同體」介入，也是以維護主權的角色出現，也正是英國「政府間主義」的擁護者與代言人(張亞中，民 87：52；53)。以 1979 年—1984 年，英國影響下的歐洲來看，1980 年代上半期，英國執政的柴契爾夫人，對歐體農業、預算等問題提出看法，並要求歐體的財政能做重整，在本質上她要求歐體依據它所倡導的自由市場經濟原則進行調整，他認為過度的干預將嚴重扭曲自由市場的功能。當然在她的堅持之下，歐體的確做了一些改變，但是她忽略了，作為一個統合的歐洲本身就不是完全依據自由市場的理念建構的，在其中絕對有著干預與制衡的機制。(張亞中，民 87：65)英國是最反對聯邦的超國家主義，<sup>3</sup>柴契爾在政治統合方面反對英國因而失去國家主權，強調唯有在尊重各國主權的前提下，歐體才可以穩定的發展(張亞中，民 87：78)。

---

<sup>2</sup> 1960 年的歐洲自由貿易協會成員國包括北歐三國(丹麥、挪威、瑞典)、奧地利、瑞士、葡萄牙等國。

<sup>3</sup> 在歷經兩次世界大戰後，歐洲人了解到，要想維護歐洲的和平與促進經濟的發展，非得修正以前對「主權排他性」概念的認知。在這種反省下，歐洲開始了建立共同體的統合進程。歐洲人所創造出來的共同體與一般國家間的合作不同，他們在每個國家的主體之上，又建立了一個新的主體。歐洲國家從此不再將主權視為是排他，而是一方面不丟棄自己的主體，但是另一方面又建構了一個超國家的主體。

本文採用張亞中對歐洲共同體的**統合**的定義兼顧了「過程」與「狀態」兩種進行不同的論述：1.作為「過程」而言，歐洲統合指的是從一個個各自為主，甚而有些相互敵對的國家逐漸邁向超國家組織的過程，其中經歷了關稅同盟的建立、單一共同市場、共同農業政策、共同外交暨安全政策、以及目前的共同貨幣政策。在這個過程中，建立了一些政府間的機構與超國家機構，共同推動統合的進程。2.作為「狀態」而言，歐洲統合從早期企盼建立歐洲合眾國，到後來確定將歐洲統合定位為一個「緊密的聯盟」，但保留了邁向歐洲聯邦的空間。從傳統政治學的角度來看，歐洲共同體是介於「聯邦」與「邦聯」間的政治體；從社會學的角度來看，它指的是歐洲公民的民族與文化整合。

## （二）德國

德國是第二次世界大戰的戰敗國，西德暫時失去對東德地區行使國家主權的權力。追求主權獨立與化解他國對德國的疑慮，便成為戰後西德外交政策的首要目標。在這個理念之下，西德外交政策最主要的著眼點就是將英國美國法國片面加諸於西德主權的限制，轉化為所有國家共同的承擔。所以，國家間的政府合作機構或主張建立超國家的組織，德國均樂意參與。（張亞中，民 87：43）德國總會關切超國家組織的權力是否完備，如果仍由技術官僚來管理這樣龐大的組織，而歐洲議會未能有足夠的制衡能力時將提出質疑（張亞中，民 87：82）。

## （三）法國

法國對主權問題的看法，是界於英、德之間，法國於二戰中被德國佔領，戰後恢復其主權，現今積極重新扮演領導歐洲大陸的歷史角色，限制與犧牲了部分的主權以換取其他歐陸國家的支持。戰後，法國領導精英仍恐懼德國在各方面的壯大而形成強權，而向英國靠攏。戴高樂就認為國家才是真正的主體，歐洲必須建立在個別國家的基礎上，超國家機構並不實際。雖然歐洲國家需要一些專門組織以協助共同政策的推動，但這些權力仍源自於國家。當兼顧彼此利益與共同利益取捨的民主機制運作時，政府間對共同性政策的決策過程，常不具有超國家色彩的。（張亞中，民 87：56）所以，法國一直是歐洲統合主導性最強的國家。原因反而是統合很好，但不要限制其主權，最好由法國來主導統合。

## 二、對國家主權的爭議到超國家的治理

由以上的析述得知，歐洲主要出現了兩派的爭辯是從質疑及捍衛「民族國家」開始的。主權派亦自歷史角度來看，認為民族國家乃是時間造就下自然的政治實體。故民族、國家無法分開，它是「歷史的產物」，與聯邦派的分權主張相反，主權派認為歐洲聯邦中央政府將因行使過度的中央集權（centralization excessive）而限制被統治者之自由。現存的國家權力將被架空，而其下的行政單位由於職權分散易造成相互推諉等去責任化（déresponsabilité）現象。

理論的部份對比呈現聯邦主義及主權派對歐洲統合正反面之主要爭論點。聯邦派動輒採取攻勢，欲推翻舊大陸政治體制現狀，為集體生活建立另一新的理想型（ideal type）。主權派則堅持維持現有架構的必要性，在此基礎上改善人民生活。聯邦派自始便目標明確：建立一歐洲聯邦。其聯邦設計呈金字塔結構，有一中央政府，其下層級有各分子國家及區域單位。主權派則認為歐洲統合乃一條邁向不確定的路，最多成立一極鬆散的邦聯型態，各國政府一如撞球遊戲中的白球，仍是唯一主要的行為者（藍玉春，1999）。

### 三、全球化衝擊下國家治理的省思

傳統國家中心論的政治體系，和國家的角色，已經無法解釋在全球化過程當中的夥伴權力的關係，傳統的國家中心論的政治意象，和國家在社會中的角色，用傳統觀點已無法解釋在全球化當代的權力型態，所以對前面所言，治理一方面是國家角色的式微，二方面是國家轉型的過程。

治理會替代行政與主導公共管理的變遷，其蛻變過程將形成新的發展趨勢，其中是否使得國家的治理成為政府失靈（‘failure’ of the state）是一個觀察的重點。倘若以國家中心論的觀點審視一個國家的政治運作過程，那麼，對公民而言，國家不斷刺激公民對國家能力的角色期望，這樣的期望，會逐步地超越國家能力所能負荷的實質內容。<sup>4</sup>最重要問題是必須檢視與重新省思傳統的自由民主國家的運作模式中如何型塑國家集體利益（shapes the pursuit of the collective interest）的有效追求。但全球化的浪潮當中，政府領航的潛能有限（林玉華，2002），如果國家的領航能力因為經濟的全球化而受挫，國家貫徹它的意志，拯救它的經濟，它必須要以替換的許多手段來彌補領航機制的失靈，過去領航依靠的是權力的獨占性、權力與資訊的不對稱，以及財政的不對稱，現在，因教育普及等因素使財政優勢及菁英喪失優勢，國內的權力優勢亦被全球化所打破。

## 參、社會中心論的治理作為研究途徑 - 歐洲主要國家傳統治理的變遷

### 一、由封建主義到官僚主義國家的治理變遷

封建制度是一種政體，<sup>5</sup>西元 7 世紀後的幾個世紀中，國王與貴族之間的鬥

---

<sup>4</sup> 請參閱江岷欽等編著《企業型政府》：公民的期望是“幾何級數”，國家能力的成長是“算術級數”，二者之間的距離會不斷擴增，這種缺口若沒有彌補，人民對政府則產生信心危機，進一步產生“寧靜革命”，這樣的推論是有其道理在。那為何公民期望為幾何級數而國家能力為算術級數呢？因國家有制衡，有各種因素，而且國家要依法，所以在所有牽絆之下，必然有一定程序與法定內容的進行，何況資源有限、期望無窮，就事實而言，都無法達到共同理性，就客觀而言，它有實際制衡的機制；可是，公民的期望並沒有受到任何的約束，他可以天馬行空，尤其是經過全球化或是政策網絡的擴展，其期望是加倍成長的，國家利益就變成爲“跳空缺口”。

<sup>5</sup> 查理曼帝國時期，在這一政體中，地產被當作服務的報酬，封建主和封臣之間的封建契約，除將地產當作私人領地來管理也爲封建主解決缺乏資金維持官僚機構、法院和軍隊的給養的問

爭故事，儼然就是西方政治歷史的實質。中世紀歐洲，雖然各國分治的局面使行政管理制度及趨於地方化，但自給自足的地方農業經濟與封建層級制度使這種因為溝通管道貧乏與國家權力旁落的現象得以鞏固。封建主對領地的自治與社會系統的建立，使他們成為集地方經濟、法治與行政機構領導者而自居，並與中央行政機構共治，雖規模不同，但已有分庭抗禮之勢；教會構成了地方行政中的另一個重要中心。隨著商業的繁榮帶動城市的再度昌盛、領主的獨立形成了地方行政。換句話說，中世紀西歐國王、貴族與教會對峙的歷史發展情勢造成商業城市自治的出現與行政權力結構的遞嬗的危機。<sup>6</sup>

### (一) 官僚主義治理國家

中世紀西歐國王、貴族與教會對峙的歷史發展情勢也在權力鬥爭的不穩定過程中，讓國王思考如何收攏權力，集權化（centralization）在這個背景之下得到了兩個方面發展：一方面是領主的集中，即半自治的封建領地，地方行政機構和城市與國家融為一體；另一方面是職能的集權化，即原來由各封建領地獨立承擔的軍事、司法等職能最終由單一的國家中央政府集中行使。昔日歷史仍活躍於現代政治之中，過去傳統塑造現今各國家的政治制度、態度與爭議，依此產生政治的基本價值與傳統緊密的結合。現代行政管理的特徵則是韋伯的官僚體制。官僚體制思想源自巴伐利亞、Austria 與法國之普魯士行政的歷史背景影響。這樣的官僚體系具備有以下特點：

#### 1. 集權化

專制主義（absolutism）下的君主統治國家，更進一步的把教會、地方貴族和城市、地方行政單位的權力集中於中央政府。但是，直到十八世紀，英國的地方政府與中央常是各行其是，行政官員對政府管理的工作漠不關心，甚而把政府管理的工作交給欠缺能力的城市董事會來做；法國中央政府則甚為強勢。國家派出中央級的行政官員長期進駐地方，是一個層級森嚴、效忠的官僚組織，他們對貫徹王權與國家統治盡到責任。雖然如此，來自獨立的地方貴族與顯貴的阻力仍

---

題。貴族擁有地產也擁有政權，因此，封建主和封臣之間的契約取代了國家權力。由於大封建主的采邑的正當、合法的權益名義上來自皇權，所以，封建主選擇國王非常謹慎，即使他們無意尊重他的統治權。但是，1000 年之後，當西歐隨著外來侵略的停止而安頓下來時，統治者漸漸能夠維護他們的封建權力，並開始建立強大的君主國。

<sup>6</sup> 史無前例的歐洲綜合文明的建立其多樣性社會的發展過程中，歐洲經濟的發展尤其顯著。於西元 900 至 1300 年間，經濟穩步發展，在 13 世紀，隨人口的增長移居邊遠地區，甚至向俄羅斯邊境東遷及運動，相應地促進了商業和城市的發展。城市的擴張與聯盟成為強有力的政治及經濟統一體，當然，也包括對君主頗為不利的新興商人階層。商人的政治權力及經濟力量的增長，使他們成為政治上各階層的行政首長。這樣的社會地位和政治關係意味著國家更加重視貫徹與支持商人的利益以及後來的對外冒險事業。

然存在，讓法國政府中央頗感無力；德國建立的中央政府行政體系的控制，約在十七世紀中葉，腓特烈大帝（Frederick, 1740-1786）卻向行政管理體系中引入了一些非集權化的因素，包括削弱了中央管理機構的權力和團結，把統一的中央行政體系劃分為許多單位，批准重新建立非官僚化的聯合自治機構。

專制主義的興盛促進了官僚的集權化，而法國大革命取消一切王室的封建特權，卻使行政管理中央集權化的趨勢更為強化。法國的官僚體系在拿破崙統治時期和第三帝國時期都一直維持著中央集權機構的性質。

## 2. 合理化

集權化的官僚體制在發展過程中，封建社會的政治單位集立法司法與行政管理於一實體之中，隨著行政管理的合理化，即在該體系內建立明確的分工使工作條理化，從而獲得更高的工作效率。這種發展又使官僚體制走向制度化，受影響最深的是普魯士。十八世紀，普魯士制定官吏行為與權限的準則，明定官僚所須具備的素質，透過訓練與招募，並訂有考核制度。腓特烈大帝時期，行政專業人員的訓練已具有相當的規模與較高的標準。總體來說，專制主義時期，官僚體制建立有長足進步，但還只是缺乏體系的初始階段而已。隨著十九世紀集權主義的衰落，一個現代觀念中組織嚴密的官僚體制才能建立起來。在中央集權化與合理化的進程，（吳有明譯，民 87：156）政府官僚政體也不斷擴大職權，十七和十八世紀時開始，行政官僚開始介入具體的經濟活動、教育、社會福利等等的各個領域滲透與干預，這樣的結果使政府需要更大的官僚機構。（吳有明譯，民 87：151-156）

### （二）受傳統支配形成的治理體系

文官是國家權力的表現，英國多元論傳統在政府與公民社會間劃定了一清楚的界線；對政府沒有法定基礎；且文官無法治的定位。法國的傳統是政府如一整體而無法分割的共和國，發揮堅強中央職權以遏止政府與公民社會敵對的關係。北歐國家的傳統也是「有機者」，但與德國傳統上以高度參與倫理分權的一元政府不同。治理，非常重要的一點是關係到其他國家的傳統，Loughlin 和 Peters 區別 Anglo-Saxon 的（否定國家）傳統；日爾曼民族（有機者）傳統，法蘭西（拿破崙式的）傳統，北歐斯堪地那維亞的傳統混和了英、德而成，所以，德國傳統國家及公民社會是系統整體的一部分，這個國家是一個卓越的實體，其定義的特性是“*Rechtsstaat*”意思是法定國家所授予的特定權力，但由他們自己的法律來約束（Loughlin and Peters, 1997）。就各主要國家也各自形成現行的治理體系分述如下：

#### 1-1. 英國的政治傳統

鑒於中世紀歐洲國王和貴族之間的關係需要相互的平衡。英國保留了兩者之

間大致的平衡，為調和與規範國王與貴族關係的「大憲章」到今天的民主，傳統也為「有限政府」、「公民權利」甚至「大眾的政治參與」奠下了基礎。

在英國的政治中總是存在著一些意識型態的成分，但是意識型態都受到技巧的務實考量的均衡，認為意識型態（ideology）既不能贏得選戰，也不能有效管理國家。1980年，意識型態在英國的突然興起，<sup>7</sup>讓英國成為西歐最為兩極分化的國家。英國務實主義的一個層面，就是它們解決問題時，採取的「含混通過」（muddling-through）方式。英國人傾向於不徹底的研究問題也不會提出詳細的選項，或是賽局計畫（game plan）。這種方式對小問題有效，但對向北愛（North-Ireland）之類的大問題，就等於無解。這就是英國政治有許多的傳統與符號象徵，相當程度的幫助一個社會的穩定與持續，也有助於節制議會中的激進份子以行為挑戰傳統。

#### 1-2. 英國文官政治中立傳統

依據B.Guy Peters在研究各國文官體系之政治主管與高級常任文官之間的互動關係中，所提到的第一種模式，及正式的模式（formal model），主要描述英國傳統文官匿名辦事與政治中立的傳統，而由政務官負起政治責任的西敏寺（Westminster）。英國高級文官雖縱然參與決策並享有大權，但卻保持政治與行政互不相關的表象。（彭錦鵬，民 91：99）從政務官與常任文官之間的「人」的觀點上看，文官的管理有其獨立的體系，政務官人數較少，內閣及首相擁有的政治任命權也較為完整，不必受國會的牽制，文官負責的對象與角色清楚。

英國的內閣部長是通才而不是專才，挑選它們主要基於政治考量，而不是因為它們對部門的特殊專業能力。名義上各部門的首長雖是部長，但部務則是文官來掌理，最高文官，「常務次官」則在部會中就職期間較久，經濟及社會條件相對優越且多數封有爵位，<sup>8</sup>而部長則無。雖然爵位在英國純粹是榮譽職，但是它

---

<sup>7</sup> 英國政黨的意識型態預設了每一個政黨皆有一套獨特有別於其他政黨的並且會將意識型態忠實地落實到其政策上，實際上統治者或執政黨的作為絕大部分受制於實際情境（circumstances），與回應外在壓力，而非其意識型態之堅持所致。儘管意識型態無用論並不盡然如此悲觀，柴其爾夫人基於市場比「計畫」（planning）更能促進自由的理念認為國家應限制其活動範圍至確保市場的正常運作即可。但弔詭的是，柴其爾主義結合兩個看似相反的思想，即「自由至上主義」和「威權主義」於一身，其實也反映保守主義常犯的「集體主義」和「個人主義」的內在矛盾。但在政策實行上，柴其爾政府可以稱得上是意識型態治國的典範。而新工黨希望賦予人民參與市場競爭和參與公共決策之能力。從勞動生產、市場參與，與政治行動中希望建構一個「接納性的社會」。新工黨的意識型態仍脫離不了左右兩極的論述，在左極的國家無限干預和右極的個人自由至上間尋求第三條路。但這也是歷史上所有政黨重新定位其意識型態時所必經之路。

<sup>8</sup> 一項奇特的英國傳統殘留物是王室的爵位等榮典的贈與。這種制度其實也是有許多效用的靈巧

傳送著某種社會優勢。這點給了英國常務文官許多的權力。它們不是業餘的官員，對於自己的部（人事、問題、利益、要求）非常熟悉。知識就是權力，而長期言之，常任次官默默運作著這些權力，包括透過部長提出觀點、計畫、法案、預算，呈現出他們的觀點，因此，雖然大多數法案和預算提案是通過內閣，但是，大多數法案與預算的提案卻不是從內閣緣起的。常任次官做著統治的事務工作。這點帶給我們一個諷刺，在數世紀的英國政治演進中，我們看到民主的進展，首先是限制王室的權力，並且擴大參與。然而我們仔細探究將發現，許多重要的決策，仍然只是部分為民主控制，文官在絲毫沒有民主參與的情況下，制定許多政策。許多政治學家強調利益團體在決定政策時的重要性，但是我們必須強調的是，最有權力的利益團體之一，就是文官系統的官僚。

### 2-1.法國的政治傳統

法國因為地理條件的優勢所帶來國家安全的缺憾，<sup>9</sup>從歷史上來看，法國需要大量的軍隊，這點可以解釋法國專制政治興起的原因，法國國王的中央集權，因為國王想要灌輸一個全能國家的概念，這個國家能夠監控所有的事物。<sup>10</sup>理論上，這種概念的中央集權體系應該是很傑出的，能夠理性的計畫與建構。實際上，卻常達不到目標。這與人民的期望常出現落差，法國的父權主義（paternalism）通常也阻礙了自主、自動自發的態度，這造成法國幾乎沒有自發性的鄰里團體來負責管理地方，至今，法國所有的責任都在中央政府手裡。

### 2-2.傳統效忠法國的官僚

---

報酬制度。贈與榮譽職，是對退休者的一個獎勵與鼓勵，可以解決高層的資深制的問題。一個期望爵位的人，也會表現的比較靜默。贈與爵位對受贈者也有文明化的效果，一個最具好戰性的工會領袖或貪婪的商人，一旦獲的頭銜也會如哲學家般談論公共福祉。贈與榮譽爵位是英國政治的一部分，是一種增加對體制效忠與合作的方式。

<sup>9</sup> 法國，至神聖羅馬帝國建立之後也成為統一的國家，亦肇因其國土，除比利時邊境外，四周皆山地圍繞，自成系統。作為大陸國家自然有著難以割捨的大陸情結：東北部及首都——被大片的土地所吸引，西北部及西部則被新的歐洲世界經濟體及大西洋、波羅的海貿易吸引。「法國的政治表現為海路發展派和陸路發展派之間不甚明確的緊張關係。而法國由於其地理環境的原因，這些選擇有點相互抵觸。又因為法國位置在歐陸邊緣、聯結中歐與南歐兩大區域，所以其戰略思想必須海陸並重。當然法國也具有發展海權的地理條件，但不如英國優越。法國在陸上與西班牙和德國兩個陸上強國相鄰，就使它必須要從國家的安全出發，始終保持一支強大的陸上常備部隊，從而限制了它的資源集中向海軍投入。另外由於地理的緣故，法國不得不將其艦隊分別部署在地中海和大西洋兩處，自然削弱了海軍的威力。歷史上拿破崙本身卻隨著軍功的顯著，而忽略了法國的地理條件，憑藉著武力，無視於人文地理與自然地理的限制，遂有征俄的敗績，而滑鐵盧一役則註定了拿破崙帝國瓦解的命運足為殷鑑。

<sup>10</sup> 在法國，國王掌握了大部分的權力，並且創立了一個僵硬而又過度集權中央的制度，無法處理人民的參與需求，其結果是法國大革命以及隨後不穩定的局面。

法國官僚體系的發展已有五世紀之久，幾乎每一次政權的更迭，都會導致法國官僚人員和功能的增加。在第四共和的旋轉門內閣（revolving-door cabinet）時期，人們總說是政府的垮台並不十分重要，主要是因為官僚體系無論如何都會維持國家的運作。法國文官體系所負責的事務與權力都非常崇高，另外法國還有許多的高級文官轉任民營與為數眾多的國營產業主管，其間的聯繫導致腐化。而中央政府的全體高級文官（Grand Corps）管理著整個法國，甚至比同樣職位的英國官僚更有權勢，隨著第五共和的建立，戴高樂削弱國民議會的權力，以致使國民議會無法制定政策制衡高級文官體系。其實，法國文官體系在運作上，這些官僚非常稱職，但因官僚的態度使它們與同胞疏離、高傲、冷漠、僵化、嚴苛。較英國為甚的是，法國的文官體系創造了一個民選官員無法控制的強勢政府，使其成為典型為官僚所治的政府。法國公務員在法律保護下得競選或當選國會各種議會議員，或因此而出任政務性職務，並保留公務性職位。此種法律制度雖使常任文官與政務官的界線趨於模糊，但是法國文官義務的基於公務中立原則而對國家盡忠的傳統，仍使法國政務官與常任文官的政治與行政關係保持較為清楚的兩分關係（彭錦鵬，民 91：102）。

幾世紀以來的官僚行政發展，使得法國人習慣在單一、不涉私人感情的管理，但是這種發展會製造仇恨，市井小民面對冷漠的官僚時，這種怨恨就會隨之產生了。中央集權與官僚作風是法國幾個世紀以來實踐「秩序與理性」統治方式的產品。但不幸地，秩序與理性只是一種期望，再實際上經常無法完全落實。

### 3-1 德國的政治傳統

1806 年的德國，在號稱統一實則分裂的神聖羅馬帝國為拿破崙瓦解後，稱不上是一個國家，加上歷史上新舊宗教的衝突未獲解決，更深化分裂的狀態。<sup>11</sup> 二戰後，西德重振歷史上的古老經驗：給予其構成部分充足的地方自主權，實施真正的聯邦主義。德國的邦（länder, state）<sup>12</sup>至少和美國的州有同樣甚或過之的權力。教育、醫療、警政以及其他許多功能都是由地方政府提供。實施這種強烈的聯邦主義，部分的原因是為了和納粹時期中央集權的德國斷絕關係，並且確定這些權力不會再變成集中。德國被分裂成許多小國家，直至近晚才告統一，有著認同危機與爆炸性的民族主義。

### 3-2 涇渭分明的德國文官傳統

---

<sup>11</sup> 瑞典軍隊曾為新教徒爭取生存空間揮師德國，造成德國的浩劫，1684 年的西發里亞條約（the Treaty of Westphalia），再度確認「統治者決定信仰」的原則，將德國係分成 360 個弱小的政治實體。

<sup>12</sup> 現在統一的德國有十六個邦，其中十個來自於西德，五個來自東德。

德國政治性文官 (political civil servant) 是使內閣與各部會在進行決策時能有更多的專業能力與經驗的參與所延攬部分較高階或幹練的文官加入決策的核心。德國政治性文官適用於文官的最高兩階，部長隨時可請此類文官「暫時退休」，但因政治性文官的性質較類似於借調為政務官，與一般文官的保持專業、永業並不至於產生衝突。德國高級文官的「政治性退休」傳統和西敏寺傳統明顯有別，但是透過「政治性退休」而使高級文官與執政政黨效忠，不會產生政治意見相左的任命機制，維持其政治與行政分際。(彭錦鵬，民 91：102)

和英、法兩個一元體系國家不同的德國，在嘗試進行移轉與分權的過程中，以聯邦體系呈現治理，法國的中央集權僵化、缺乏效率、耗時、忽視地方需求及地方的光榮傳統；德國的聯邦體制通常協調性不佳、軟弱、出現僵局，並且助長聯邦和邦之間的紛爭，德國以聯邦治國至少有兩個原因：(1) 德國歷史上長期以來就有各邦自主主義 (particularism) 和地區的光榮傳統；(2) 鑒於對內意識到希特勒對中央集權權力的濫用，以及政治人物對地方淵源的驕傲；對外則可免除西方盟國擔心德國再次以中央集權的強大姿態出現，因此，願意致力聯邦體系的建立。德國的聯邦體系運作的相當成功，但聯邦主義的缺點，德國一樣要面對，比較嚴重的案例像萊因河的整治問題，使德國人期望聯邦政府增加其掌控能力，但遭到邦級官員的反抗極大。因此，在治理的觀點上，一元體制與聯邦體制的優缺點，沒有一個簡單的答案。

## 二、應然面 - 提升國家治理能力的理論

### (一) 對官僚體系的批判

官僚模型的正當性在 1930 年以後逐漸受到質疑，例如，「後韋伯學派」的墨頓 (Merton, 1952) 集中批評於官僚模型所造成的「目標錯置」(goal displacement) 問題。D.Waldo 所提倡的「新公共行政」(New Public Administration)，表現出對消極、中立、追求效率與溫吞的官僚表現的不耐，主張公務人員應堅持公平正義、積極參與政治、實踐憲政價值與鼓勵價值涉入 (Harmon & Mayer, 1986:225-231; Wamsley, 1990:21)。說明政治運作不斷專業化，政治團體漸漸需要理性地，有效率、有系統地組織起來<sup>13</sup>之後，由於行政官僚體系自身不斷茁壯，終導致對民主的傷害，如何防止專職政治家不利用自己的權力謀求一己的利益？韋伯認為，政治精英要具備三項政治素質才能說服大眾將權力交到他們的手上，即謀求一種政治追求的激情，對社會的責任感、和均衡仲

<sup>13</sup> 用韋伯的話說，就是指『官僚化』。

裁的能力。換句話說，政治精英需要向大眾曝露他們超越個人，放眼整體的「公共」胸襟，才能贏得大眾的認同。「民主行政」（democratic administration）的呼籲遂因應而生，民主行政希望行政官僚體系對外進行更大的開放，以利民主的監督與控制；亦要求行政官僚體系重新確認其為民服務的工具性存在角色，換言之，是對行政官僚體系的重新馴服過程（鄭錫鏞，1999a）。綜觀30年代以來，這一波以改造「官僚模型」為中心的風潮，顯現出由局部到全面，由漸進到激進的趨勢，最後由「政府再造」運動總其成。

### （二）新公共管理思潮的衝擊

政府治理能力的概念，有關於政府治理，如治理能力（governance capacity）、治理能力的建立（capacity building）等課題，也逐漸為公共行政學界所重視，如國營企業的民營化、還有歐洲國家的政署化（agencification）情形日趨普遍，政府組織有朝決策與執行機關分離的現象。尤其在英國，政署（agency）制度更被視為新公共管理改革理念與潮流下，甚至「傳統的」政客與官僚關係的本質亦發生了程度不一的變化。再如歐美先進國家強調利用市場的經濟效率機制，加強公共管理與為民（顧客）服務，其旨意在於建立一個有效回應大多數民眾需要的政府和行政組織。還有非政府組織的參與。

### （三）非政府部門的參與

在提昇政府治理能力上，諮詢顧問團體其實也是輔助政府治理能力提昇的另外一種途徑。傳統政府的運作過程極力排斥非政府部門，特別是利益團體的參與，認為非政府部門的干預只會扭曲政策資源的配置與運用，導致預期中的政策效果無法充分實現。然而，當代社會由於各種非營利性的公益與政策研究團體之興起，加上龐大且僵化遲鈍的官僚組織之無法有效的回應民間社會的民意需求，政府決策領導階層正醒悟、且逐漸大量的借助非政府部門外社會精英的意見參與，成立各種政策諮詢顧問團體，協助政府各項政務運行與公共服務提供的建議。這種政府部門漸次借助非政府部門組成的諮詢顧問團體的現象其實隱含著公私部門間夥伴關係（Public-Private Partnership）建立的意義。正如前面所提政府治理能力的觀察應該涵括資源網絡組織的情形一般，地方政府的資源網絡，從垂直面向組織—從政府所屬內部的正式機構來看，包括上級中央各行政部會及其附屬單位組織、國會機構、省級政府，到最基層的組織—到平行面向團體—有同屬政府部門的議會與其他自治縣市單位，以及一般非政府部門組織，如營利性工商企業團體、非營利性公益組織、學術研究機構、乃至政黨等等，都需要納入合作夥伴的運作當中。其中尤以具有社區基礎或草根性強的地方性民間組織，更是地方政府急需加以借重的資源（財力、物力、人力、知識力）供給者，夥伴關係的建立更屬重要。

### 三、實然面 - 政策網絡治理的見解

治理 (governance) 比統治 (government) 有較為寬闊的定義，什麼是國家？界定國家，在過去是主權單位、主權議題，但在網絡 (network) 觀念出現後，開始去挑戰這個定義。國家的能力，事實上是將其意志加諸於社會，故可否形成一個綿密的政策網絡，對現在政府而言，他已不再似過去是單一的中央極權國家，包括州、市及地方，這些各有各的地方上的文化認同與族群意識，但如何對這種綿密的政策網絡之形成，對國家能力執行而言，是如何能貫徹其意志於社會，而可以產生較大之作為。對國家而言，它面臨國家的定位、國家的能力，在過去係以其正當性或合法性武力為貫徹為主軸，但現在開始轉型，對經濟、財政議題之表現才是國家目前面臨之重要議題所在。

#### (一) 空洞化

國際化的相互依存關係改變傳統由上而下的治理，我們可以說，治理是跨政府之上的空洞化的產物。由下層的特定團體及代理機構主導的結果，顯示出政府在支配能力上已衰退，許多的革新，正準備實現創造一個對等架構及行動的龐大需求，同時削弱與延伸政府的能力，這樣的替代效果正以產生同等效力的方式腐蝕原來屬於政府的職權。此時，在日益複雜及相互依存的世界中，最為需要的能力是政府應努力去整合及政策的前後一致。

#### (二) 公、私協力關係的新趨勢

伴隨著要解決這種財政困難的幾個議題，例如，解除管制、民營化、文官人數的大幅精簡 (drastic reductions)，並且在行政機關引進管理主義，或者更深刻的組織重組 (管理主義的作法)，設立泛政治機構，來取代政府以命令與職能控制為中央的極權政治型態，例如，創造最小國家，<sup>14</sup>就內閣制的英國而言，在進行治理合法性的同時，他們的配套措施是新公共管理，新公共管理只是一個手段，他的目的是最小國家論，這種思惟是回歸到傳統自由主義的看法，認為管理最少的國家是最好的國家。其所關注的是國家能力的問題，一方面能夠對外在環境進行持續且較穩定的控制與保護，同時能貫徹一致。對於國家能力而言分二個部分，首先是對外在環境是維持相當程度的掌控，其次是對於社會能夠貫徹其意志，一個很重要原因是因為公民在支付稅款意願上逐漸降低，但是一個較積極作為的國家是需要納稅人的意願來支撐其行為，如果是意願上的降低，納稅人對國家認同上相對的降低，在成本效益上不願支付更多的稅款來支應國家的行為；其次，政府在社會中具主導地位的角色和合法性與統治的正當性日趨式微，國家面

---

<sup>14</sup> 請參閱：江岷欽等著 (1999 年)，企業型政府—理念·實務·省思，智勝文化出版，頁 61-98。

臨一個新的風險。過去光憑藉著以合法武力作為統一之合法工具，這樣的思維必須建構與發掘新的治理型態，這種新的治理型態與工具是建立在國家與社會資源交換的互動上，從過去的資訊與權力不對稱，逐漸的提升到對等的關係。<sup>15</sup>

### （三）公、私部門間夥伴關係的建立

學者 Jon Pierre 的研究認為有二個重要的基礎：互賴（interdependence）與共信（trust）。前者意謂彼此間平等的地位與需要。政府部門不是高居上位的命令者，民間部門也非臣屬下位的受命者，政府與民間部門的互動乃是透過正式與非正式的溝通協調機制謀求彼此間資源的分享與責任的共擔。而後者則意謂相對的信任（Pierre, 2000）。民間對於政府部門的作為高度表現善意，政府對於民間部門的行動也極度充滿希望，彼此之間都有水乳交融的一體感受。也惟有這種互賴與共信的情感建立，公、私部門的夥伴關係方能穩固與恆常。

公私部門間夥伴關係的建立需要地方政府的主動。期望民間部門自動捐輸資源提供政府部門運用是種不切實際的想法，特別是在一個公民文化尚未成熟的社會結構之下更加困難。地方政府因此有必要主動提供誘因吸引民間資源部門的投入。從另外一方面來說，政府也有必要積極養成地方社群居民的企業家環境與精神。企業家是個有前瞻、有遠見、有熱誠、有行動、有勇氣、有毅力、有策略、有方法、願意為了爭取一個有意義的未來投注目前所有資源的人。社群是人類生存的地方，政府存在的主要目的與功能就是建設這個社群成為一個可欲的居住環境。地方政府因此有必要是一個企業型政府，在公私部門夥伴關係的前提之下，養成地方社群居民的企業家精神（entrepreneurship），共同為了一個更美好的社區環境攜手向前。

## 肆、多元的治理 vs. 網絡的治理

在治理的發展與擴張的問題上，政策與治理的分工其實並不相同。進步的產業社會的成長，需要功能分化及專業化，但依功能性政府的代價是高的，集權化、短期的，而且往往置重點在政策的補救而不在預防的著眼上，缺乏共同治理，衡

---

<sup>15</sup> 在 OECD 網站 ([www.OECD.org/PUMA](http://www.OECD.org/PUMA)) (Public Management, PUMA) 上，提到公民與政府之間的 connection，從網站中可見趨勢與議題，在公共管理的首頁中告訴我們，OECD 會員國，將國家治理的重點做了彙整（異中求同），目前約有七~九個主軸（變動不大），若要掌握實質趨勢（理論是一個部分，但這裡是國際實際經營的成果），談到的是什麼？例如：行政倫理與肅貪問題、管制政策、績效管理、公民與政府聯結、策略性的治理... 都是最熱門、最核心的），把各國核心措施作法，例如在美國在管制政策的改進，英國的改進措施，會不斷更新！）它會在公共管理的首頁中告訴我們，OECD 會員國在實際的經驗上，他們的行政重心在何處！

量錯的事，及課責錯的人。其間的差距尋求的方法就在行政管理的整合方式。

## 一、行政管理整合多元網絡

學者 Henney 在自由主義的傳統中曾對多元網絡的解釋就如同與政府協力的例子一樣，他把「政治制度化及經濟實力的運用，視為是由政府以聯合性及較少業務化程度的不同的地方權力型態在兩方合意之時進行的一種交易」；可能的負面過失也會由他們來承擔，包括在暗盤交易（closed doors）之下角力；還有，每個部門的「文化包袱」，這都傷害到公共性的利益。但 Henney 認為削減地方政府管理的功能，藉著移除及轉換這些功能到社會市場，運用網絡並非某個組織可以全面影響整個網絡的特點，在市場化未獲解決的同時，以服務遞送結構的分割，創造動機給個別與組織性的行動者去共同運作，因而，網絡形成多元 (Rhodes, 2000)。Henney 的觀點看似凌亂分散，但至少點出了市場效能上有明顯的缺陷、階層組織遭受挑戰，政府失靈而網絡又面臨極需行政整合的問題。

我們勿須期待任何一個政治機構能有效治理任何的組織階層，民主概念必須加以拓展，因此也需要適合不同階層和種類的機構。社會團體或某個社群的治理隱含一個準政體，他們自己收集不同種類決定的程序，來決定多少人組成一個政體或組織。多元模糊的新治理其實還不夠民主。Hirst 認為代議民主的責任在傳達「基層治理的課責性和大眾影響政策制定」。他指出「大政府目前夠大」，也因太大而逐漸不能直接控制，導致中央整合的功效受挫 (Hirst, 1990:2)。Rhodes 指當準國家的政策網路的執行者，受制於無用和效力不彰的課責性機構，課責性對官僚組織而言並不陌生，但對應必須適合政策和它的網路而言，政策網路就是私部門管理的一個例子，是所有政府都要面對的利害優先順序 (Rhodes, 1988: 402-6)。

政策網路的焦點放在政治市場需求大於供給。例如：在政策制定的過程用甚麼方式來限制參與；界定行動者的角色；透過遊戲規則，決定將甚麼議題放入或排除在議程；型塑參與者的行為；特別恩賜的利益，不僅不在依據他們親近的機會，且以他們喜好的政策成果為準；從公共課責性替換私人管理。所以，在韋伯層級節制的空隙中，民主的課責性已消失。在社會科學文獻中，市場機能和層級制度的極限，一直都是主要的主题之一。網絡的出現剛好是化解兩者不足的方案，在學界越來越多人認為政府面對很多重要的難題。所以，幾乎沒有任何統治的結構適合所有的情境之下來化解政府業務上的難題。植基於這個論述，因此，市場的機能和層級制度並沒有優於政策網路，但是政策網路如何在最適當最有利的環境之下運作，讓我們善加管理而產生最大功能，端視政策網路何種情況之下

整合且能發揮功能 (Pierre, 2000)。而且，網絡協商和協力可能被他們深藏的政治環境混淆不清，地方性的社會衝突和短期的政治循環、特殊的政黨政治、利益改變的速度，都可能逐漸破壞談判和尋求意見相同的行動。所以，網絡就並非無償使用，其成本與其他的資源分配的機制相同的必然發生。(詳如表一所示網絡整合的條件與成本)。

表一 政策網絡的診斷

網絡診斷面向	網絡整合的條件	網絡成本
政府組織與政策的執行	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 必要需求難以估價。</li> <li>2. 專業行政裁量和專家的知識被視為最重要的核心的價值。</li> <li>3. 因地制宜的彈性被視為必要的條件。</li> <li>4. 跨部門要求多元機構的協力和合作生產。</li> <li>5. 以協力凝聚分歧的組織文化。</li> <li>6. 政策性質無法明確化或難以定義、界定或衡量。</li> <li>7. 監測和評估受高層次的政治和行政的成本的影響。</li> <li>8. 執行涉及高度的爭議。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 領航困難。</li> <li>2. 難以整合其他治理機構。</li> <li>3. 治理在地方和國家之間符合了私人利益，並非公共利益。</li> <li>4. 因多方合作容易引發延遲，導致效力不張。</li> </ol>
行動者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 必須掌握可靠和周延的資訊。</li> <li>2. 認知協力策略的優勢價值。</li> <li>3. 為了減少不確定感必須維持長期的關係。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行動無課責性。</li> <li>2. 排除局外人和非組織成員。</li> <li>3. 利益衝突不能去除。</li> </ol>

資料來源：整理自 Rhodes 2000：81

市場化受到政策網絡有效的影響明顯地逐漸式微。政府改善競爭和免除契約，結果是腐蝕一般的價值和信賴，創造不信任的氣氛 (Rhodes, 2000)。市場機能已受到專業網路必須仰賴協力合作和互相依賴關係的影響而式微，(Lowndes and Skelcher, 1988) 簡單的說，契約逐漸失去信任，互惠，非正式和協力關係。競爭和協力的混合形成治理事務的混合結構。治理面對的不僅是網絡治理的一個策略選擇，也是作為選擇治理的結構。其中包含層級制度 (從治理的結構)，市場 (契約) 和網絡 (基金者和關心政策議題的行動社群) 的選擇。

最後，這些限制的項目和缺點不能做為推論政策網絡是不能運轉的說辭。重點是在所有的治理結構失敗的認知下，網絡的優勢是可以確認的：首先，網絡只能超越市場和層級節制所無法發揮的情境；例如：上述的條件必然在市場無法發

揮作用時網絡才有發揮的空間。其次，集結制定與執行者，增加有效的專家意見和資訊。第三，網路結合很多參與者對政策作談判，增加政策的接受度和改善順服的可能。第四、網路結合公、私和志願部門增加有效的資源制定政策。最後，Dunsire 指出「如果人民不能自治，政府就無法治理，不論是組織，家庭和其他團體皆然。」政策網絡是各種自我自治能力發揮的一個聚合點(Dunsire, 1993:26)。

## 二、集中管理網絡的策略

治理的優先順序是市場再而是網絡，市場的機制不論如何完美，政府都不能只是袖手旁觀，政府常要正確的透過干涉或管制的機制，包括政策的結構、價值。若極力反對政府管制，主張應由市場供需決定有其問題。用治理形態整合的獨占權，它不再享有合法獨占的權力(monopoly)，治理工具的整合(orchestration)，無法由政治制度單獨使用，在過去可能是把它當作是一個合法獨占的使用，但現在不是。

社會科學對網絡管理議題的分析有三種手段(如表二)，這些觀點使我們看網絡關係的架構一致建立的程序及共同問題的解決，網絡策略將因此帶來管理的改變。

工具主義是由上而下網絡領航的方法。雖然，在中心領航能力受限仍持續這樣做，這個方式接受政府充當一個特殊狀態下正當權力的運用，但也可當成網絡受壓迫而負荷。所以，政府部門是重點組織，單方面誘發建構去變換依存關係而得到效益問題的解決所發展的策略。行動上，Perri 提出特別的看法，他認為功能性的政府已經失靈，而強調整體論、預防方法、文化變革及成果導向政府的重要性。其關鍵是真正的促進預算與資訊的整合(Perri, 1997)。歐洲國家空洞化趨勢延伸出 12 項建議之外，<sup>16</sup>可再推薦的包括：整體預算依可衡量的績效上來

---

<sup>16</sup> Rhodes 基於治理是跨政府之上的空洞化的產物(例如國際化的相互依存)，對以合議制民主(parliamentary democracies)的政府提出 6 組相對空洞化趨勢結果的建議如下：

1. 分割 vs. 控制：這是一項制度分割核心導航上是在更多的控制與減少控制之間的衝突，就是說，認知到減少干預，但加強控制最核心的。
2. 內部獨立 vs. 外部獨立：核心執行者反映國際依存的壓力，係維護他們由國內困境中獨立出來。全球競爭肇使這項特別的國家反應。
3. 集權 vs. 自治：集中權力在核心執行者，也是維護控制的優先性與其他在管理及執行政策的政府部門最大的自主，以尋求內部這兩者的自主性。
4. 有計畫 vs. 無達成目標的影響：專斷自信的領導者致使無法達成每一目標，因為明顯見到制度的差異及多元，我們聯想的是間接或不干涉的管理方式，在政策目標及執行上的多項不對稱。

設計，而並非在於功能上著墨；以跨功能性的績效衡量，整合性的資訊系統（如：單一窗口 One Stop Shop）；及文化上對支用經費及預防性稽核的價值更形重要。此途徑就例如由公共性的提倡機構，志願性組織、私部門的倡導等為公共政策投注心力，工具主義假定中央能設計及利用工具，那將促進整合政策網絡之間達成集中的目標（Perri, 2000）。但關鍵問題是成本的操控。一個中央管制作業規定，如何掩飾並不重要，從關鍵行動者及失去在處理地區化問題的適應性成為是經常難以抗拒的風險。控制就難在經常發生無計畫的由上而下強制的結果。

表二 網絡管理的方式

	工具主義	交互作用方式	制度化方式
焦點	改進領航的狀態	協力運作	網絡協商及產生的衝擊
分析階層	焦點組織及其設計	行動者的交互影響	網絡結構
政策網絡的觀點	封閉及多目標型態的領航	水平互動	成果與交互作用與治理的系絡
網絡管理的特徵	策略領航	執行與發展一共同運作及防止封鎖	外交手腕及對特定誘因的調適，建構規則與網絡文化
評估準則	效率問題的處理	滿足政策與共同利益	制度的關鍵偏好與相關性

資料來源：Rhodes 2000：73

5. 象徵與實質：不合目標的過時法令造成結果的混淆，核心執行者依靠選舉者使用的符號政策凝聚價值的外顯，來平衡政策效果，也就是，「實質」。媒介的施壓刺激去渴望顯示凝聚與效率。
6. 困境 vs. 機會：對於困境，核心執行者也是有機會再主張控制，如國際協議可合理提供在內部控制的恢復與重建。  
空洞的論點指向這些命題，制度的不同與多元是普遍的，對多項挑戰其控制核心執行的能力，確認此重要的傾向轉而注意這些程序不合目標的結果（利益就是損失-損失也可能就是獲得），然而這個論點及其伴隨的趨勢是社會科學對政府的分析，所以在政府與網絡交涉的趨勢是一項既定事實且不能從若干部門論點來論說。重要的是政治精英能認知到能力漸失的斷言嗎？如果他們「更加控制或減少控制」他們能質疑在增加控制及從某些政策上退縮兩者做選擇，這樣的選擇不能算是有缺陷的證據。反基（Anti-Foundational）的論述想知道政府建構了解處在傳統中被考驗的敘事（story）。空洞化雖被普遍認知，雖然，質疑它可能被一個精英或問題朝向政府由上而下的審視並且需要透過以行動干預的減少去解決的來達成的。網絡管理及網絡失靈「對哪項傳統存在的論說」，是當我們尋求治理這個議題進行討論時才會尋求答案。

交互作用的方式，置重點在網絡行動者的相依，發展目標及策略是由彼此的學習；集體行動依其協力運作。Rhodes 提出談判的管理或外交手腕，強調如何設定其他人去了解其目標及建立行動者間的信賴關係是重要的 (Rhodes, 2000)。Stoker 對技術性上指引，包括間接由文化信仰溝通，間接的進行管理，透過財務的補助與協助建構這方面的改革，效果通常如直接管理幾無二致 (Stoker, 1988a)。間接管理是透過競賽管理的，包括在網絡中選擇利益的若干行動者，動員其資源、特殊知識在競賽中的規則，及管理智能以簡化之間的歧見。通常運用到相關關鍵性的網絡技術有：強化人際關係、溝通及服從的技術；說服的能力從事互惠而非操控的行為；建立長期關係的能力等。

交互作用方式的關鍵問題是協同作業的成本，明確說明這是在網絡中許多行動者的理由，長時間使得一致認為延遲是成本高的，網絡管理是耗時的，目標會迷失，成果無法確定。而且交互作用方式忽略網路關係的系絡；如政治控制的方法，能改變知覺及地方權力在他們與其他地方機構交易的策略，制度的方式，重點在制度背景、規劃與結構，為交互作用發生而準備，因此，網絡策略投入改變行動者之間的關係，資源的分配、競賽的結果及價值與知覺上，如新資金的安排及建立新機構<sup>17</sup>這兩個關鍵方法在歐洲主要國家都正在改變網絡關係的架構。

這個方式有三個問題，首先，在誘因、規則及文化是眾人皆知抗拒去做改變的；第二，網絡是封閉的，其根源在一些利益上，有特權的行動者相當程度的組合他們的利益成為共同的利益；第三，任命特別目的的機構是受保障的且這些實體是罕有責任會選擇整合的，如以有效的及交互影響的方式及制度的方式對網絡管理將遇到重大的問題。在不同的政府以領航操控，也不是萬靈丹。本質上，網絡管理是管理者面臨的問題，而非使用者或政治家。如何使管理者的工作更有效率，若干參與網絡管理的政治家、員工、使用者，也許對網絡管理的理念不同，且也很困難，再者，我們試圖說明不同的傳統來解說網絡，簡化契約廣泛指出關於改變中的競賽規則。

## 伍、結論

從傳統國家的觀點來說，如果我們依照正式的權力去統治國家的機制，那麼

---

<sup>17</sup> 都市發展公司，建立行動信託，Housing cooperation 和其協會，英國夥伴，Training and Enterprise Councils，Local Enterprise company，政府官員對行政領域及地方的發展機構如工具般對給予特定的一個輪廓及投入行動者寬廣的範圍，這個方式針對擴大改變在誘因上的、規則及文化以促進參與問題的解決 (R.A.W. Rhodes, 2000)。

必然會喪失他的優勢，國家統治的正當性，已經由依賴傳統的合法武力的優勢，逐漸轉趨替代方案的選擇，這種替代方案的選擇，是從過去單獨權力不對稱的合法武力，而轉為強調共同利益的表徵並加以追求。但是，如何才能維持國家（過去的或現在的方式）自由民主的意念（liberal-democratic notion），這是權力核心及任何政府體系當中所必需要緊守的一項原則。這裡提醒我們，晚近，因為經濟的全球化，使得國家與人民在互動積極追求過程當中，國家開始形成空洞化（hollowing out of the state），正因為國家有許多業務開始委外辦理，國家必要的職能開始消退、減少，它呼應的從意識形態到具體實務，最小國家的概念已逐漸成形，亦是最小國家論。我們是不是正在目睹國家的式微？或者是國家正在轉型？正式統治的型態，逐漸的要經由非正式的權力的機制，才能夠強化它統治的正當性。

本研究也從國家對社會系統的治理途徑上討論了歐洲主要國家包括英國為主的 Anglo-Saxon 的國家治理型態，他們強調奠基在新公共管理以及新右派的市場上。而以歐洲法、德為主的國家（含泛北歐國家）治理型態上強調國家對於社會系統領航的重視，反對以英美為馬首是瞻的新公共管理改革模式，強調涉及公共利益的事務更是要由國家來管理與執行，不可交由民間來執行。泛北歐國家的模式，就是要建立「平等」制度，其特色包括：公共性質濃厚的社會政策、高度的普遍主義、國家強力介入及高稅率與高給付水準等。如果說歐洲的丹麥地方網絡的高度參與是常見的，那便可知，以這些傳統解析治理就會是多麼的不同。分權的網絡早已是一個傳統的特點之下，治理是如何在民主制度下能維持多元的網絡？在德國傳統上，合法體制設定了清晰的界線及規則、權威便於參與者的行動，不必要的是掌控性的懲罰與直接控制的手段，對多階層網絡應有高度的寬容性，所以才能共存。以聯邦制治理的德國便是典型。另外，法國傳統上以其在政府與公民社會之衝突，視網絡如同對政府權力的一項潛在威脅，除非由政府控制或如經由強勢首長的領導才能治理得宜。換句話說，對歐陸的政府傳統統治到以社會為中心的治理這樣的理解中，政府統治的行為正由傳統官僚控領的古典思維轉化接受強調合作與信任的社會資本（social capital）為觀點的新型治理模式，多元與網絡的現實使政府不再是國家權力行使的唯一中心，各種公共和私人機構都可以在特定議題領域行使其權力；政府在新公共管理的模型中重新找尋治理的理想型態，值得注意的是政策責任（accountability）在轉化治理模式的過程中，無法相對轉移，即便是歐洲的主要國家，其傳統的統治敘述所傳達的其實是解析現在治理的一種答案。我們應該說，在了解尋找治理的答案時，是在哪一個傳統與現實中找到的合適模式。

## 陸、參考文獻

### 一、中文部分

- 吳有明譯，（1998），Eva Etzioni-Halevy 原著，**官僚政治與民主**，頁 148-151，台北，台灣，桂冠圖書公司。
- 林玉華（2002）政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例，**行政暨政策學報**，34 期。
- 張亞中著（1998）**歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動**，頁 42-87，台北，台灣，揚智出版社。
- 彭錦鵬（2002）政治行政之虛擬分際：由『兩分說』到『理想型』，**政治科學論叢**，第十六期，頁 89-118。
- 詹中原（2002）新公共管理的批判—歐陸主義的觀點，**中國行政**，71 期，頁 12。
- 鄭又平等合譯（1999），Michael G.Roskin 著，**各國政府與政治**，台北，台灣，韋伯文化事業出版社。
- 鄭錫鍇（1999a）政府再造的省思—社會資本的觀點，「民主行政與政府再造學術研討會」，世新大學行政管理學系等主辦。
- 藍玉春（1999）有關歐洲統合的論戰及其實踐：聯邦派 vs. 主權派，**政治科學論叢**，第十一期，頁 181, 228。

### 二、西文部份

- Dunsire, A. (1993) "Modes of Governance", In J.Kooiman (ed.), *Modern Governance*, (London: Sage).
- Henney, A. (1984), *Inside Local Government. The Case for Radical Reform* (London: Sinclair Browne).
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer (1986), *Organization Theory for Public Administration*. (Boston: Little, Brown and Company).
- Hirst, P. (1990), *Representative Democracy and Its Limits* (Cambridge: Polity Press).
- \_\_\_\_\_ (1994), *Associative Democracy* (Cambridge: Polity Press).
- \_\_\_\_\_ (1997a), 'The Global Economy — Myths and Realities' *Foreign Affairs*, 73:409-25.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Democracy and Governance", *Debating Governance*, (New York: Oxford University Press Inc.,) pp.13-35.

- Loughlin, J., and Peters, B.G. (1997) "State Tradition, Administrative Reform and Regionalization" in M.Keating and J.Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, (London: Frank Cass), pp.41-62.
- Lowndes, V.and Skelcher, C. (1998), "The Dynamics of Multi-Organizational Partnership: An Analysis of Changing Modes of Governance", *Public Administration*, 76:313-33.
- Merton, R.K. (1952) Bureaucratic Structure and Personality. in *Reader in Bureaucracy*, R.K. Merton et al. eds., (N.Y.: Free Press).
- Perri (1997) *Holistic Government* (London Demos).
- Pierre, Jon (2000) "Understanding Governance", *Debating Governance*, (New York: Oxford University Press Inc.,) pp.1-10.
- Rhodes, R.A.W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall* (London: Unwin Hyman).
- Rhodes, R.A.W. (2000) "Governance and Public Administration", *Debating Governance*, (New York: Oxford University Press Inc.,) pp.54-90.
- Stoker, G. (1988a) "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, No.155: 17-28.
- Shaw, R.B. (1997) *Trust in the Balance: Building Successful Organizations on Results, Integrity, and Concern*, (San Francisco: Jessey-Bass).
- Wamsley, Gary L. (1990), "The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders.," in *Refounding Public Administration*, Gary L. Wamsley, et al. eds., (Newbury Park, Calif.: Sage Publications), pp.114-162.