

中國大陸加入世貿組織後地方治理模式的變遷 - 某城區俯視的角度

劉煒仁^{*}

總教官室

中校教官

摘 要

中國大陸政府長久以來統治的正當性是以重建國計民生，振興經濟，改善人民生活並對社會提供穩定的制度結構，傳統上，這種「大有為」政府的治理思維被人民所期望，並視為理所當然。隨著在經濟成長率上交出亮麗的成績單後，中共加入了國際世貿組織，一方面使中共在治理的政策選擇上同樣面臨著「政府」，「市場」，「網絡」這幾種治理模式的取捨，另一方面是與市場經濟規則極大程度關聯的地方治理、公民社會與法制等代表契約文明的變遷。在國家治理面臨衝擊的同時，筆者認為重新審視西方民主國家的治理典範，可能是彌補東方中國治理危機與防止政府失靈的可能方向。本文首先回顧主要的治理文獻，藉由歸納出正在成形的地方政府四種治理的理念型（**ideal type**），按其社會可能出現情況的合理分類與方法論，進一步預測中國大陸入世後的治理走向。

關鍵詞：治理、世界貿易組織、地方治理模型、中國大陸的社會論述、預測

^{*}作者為國立台北大學公共行政暨政策研究所博士班研究生。

壹、緒論

九〇年代的企業，面臨資訊、交通和資金的快速轉移，全球化(globalization)思考於是開始。因其活動遍及全球，所涵蓋的面向也極為廣泛，故對經濟、文化、政治產生不同程度的衝擊。國際間對打破地域、種族概念，邁進單一化國際標準或加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)視為跨出企業運籌與貿易全球化最重要的一步，但即將準備面對此趨勢造成的衝擊之相關議題被討論的同時，傳統中央集權式的政府治理型態，如「政府」模式或是「市場」模式，將不足以有效回應來自大環境中的問題與挑戰。現代政府的治理之道，為了追求公平正義與資源的適度配置，學習將政府與市場這兩個極端的概念加以突破，而企圖以資訊透明公開與對稱為前提，再透過制度的安排使政策參與者進行建設性對話機制藉以凝聚各方共識，本互信互賴的合作模式以及政策網絡、協力夥伴關係的概念來共同治理。因此，取而代之的則是以地方政府治理為核心，以網絡式的管理與協力合作模式為基礎的跨區域間社會、經濟、文化的整合發展(張其祿、黃榮護，2002)。

植基於此，加入WTO無可避免的面臨政府統治的本身承接由外在因素的壓力轉變成大規模且散播到地方社群的治理模式，即在這樣的趨勢之下，並非政府因應環境而決定了本身的作為，其實相當程度的應是政府的治理結構已經面臨了挑戰。再者，反映在像中國大陸這樣面臨制度、社會契約、中央與地方關係轉型與適應地方分權的問題，說明了新治理模式中可能面臨中央與地方隸屬關係的打破；也因其因地制宜的系絡，在地方政府層級所談的改變，主要的壓力並非源自於傳統政府內部，而是在轉變中社會對於改變的期待，這些政府為了回應這種需求，縱使在相同的社會經濟，行政和政治系絡下，地方政府實然率先扮演起積極性的改變與組織精簡，還必須忍受社會改變的衝擊與適應加入國際社群的種種問題，以回應這些來自於外部的因素。綜合上述，我們提出的第一個問題是，西方社會所建構的地方治理的理想型，可以有效的體現於中國大陸的地方政府改造？如果答案是其中的一種，西方的地方治理所給予的啟發，讓我們進一步去檢視與實際情況的吻合或差異。最後，溯源其因果，是哪一種社會可能出現的情況可適切並合理的描述未來中國大陸的地方治理？

貳、研究架構

本文所規劃的研究架構，其中的一個部分是中國大陸加入WTO後，重新認

知到國際經濟貿易自由化市場的制度，其本質是以國家或地區政府為主體的世界性多邊貿易組織，¹政府必須轉變觀念、轉變職能，建立起現代行政管理體制。這些限制性規則雖然規範了政府的行政行為必須中央與地方一致，以避免國際爭端。但地方政府，卻又因受惠於對外開放和各種交流的擴大促使其核心的城市可進一步的加速現代化和國際化的發展腳步。這些經濟區域內的地方政府/城區，一面衝擊以國家為中心的治理，一面影響著分權化的治理型態，融入以社會為中心的新治理型態方向轉變中。

研究的另一個部分，係在探討當代治理理論倡導由地方政府管理主要的事權，根據各地區的具體情況和發展的特點，形成地方的治理模式。這些治理理論與模式對中國大陸地方治理所產生的衝擊及重新審視和調整政府組織與市民社會、政府組織與市場組織、政府組織內部層級間的種種關係，改變政府作為社會唯一權力中心的格局，通過授權和分權，將非政府組織（Non-Government Organization, NGO）、非營利組織（Non-Profit Organization, NPO）、民營的市場組織和公民自治組織等多元中心的組織制度安排，引領提供公共財貨的生產與服務的遞送，使與政府組織共同承擔起社會公共事務管理責任的主要價值取向。這意味著在中央與地方的分權結構中，地方政府將更多地承擔起本地區社會事務管理和公共服務的責任，地方財力通過合理的分稅制予以保障其自主。這樣的設計，保證地方政府能夠制定適合本地區經濟與社會發展的計劃，也保證本地區的公民對政府支出有更多的監督管道，使他們本身的利益與偏好得到最大的滿足。我們希望透過解析這種來自於社會與國際組織的分權化地方治理模型的研究架構，取一個俯視的角度觀察一個中國大陸城區開始（如圖 1 所示）。

¹ 從 WTO 的原則與規則看，其核心是貿易自由化，其三大基本原則即「非歧視原則」、「市場開放原則」和「公平競爭原則」。市場開放原則主要體現在關稅減讓、取消數量限制和透明度三個方面，目標是促進開放貿易體制的形成，不斷提高市場開放水平，逐步實現貿易自由化。

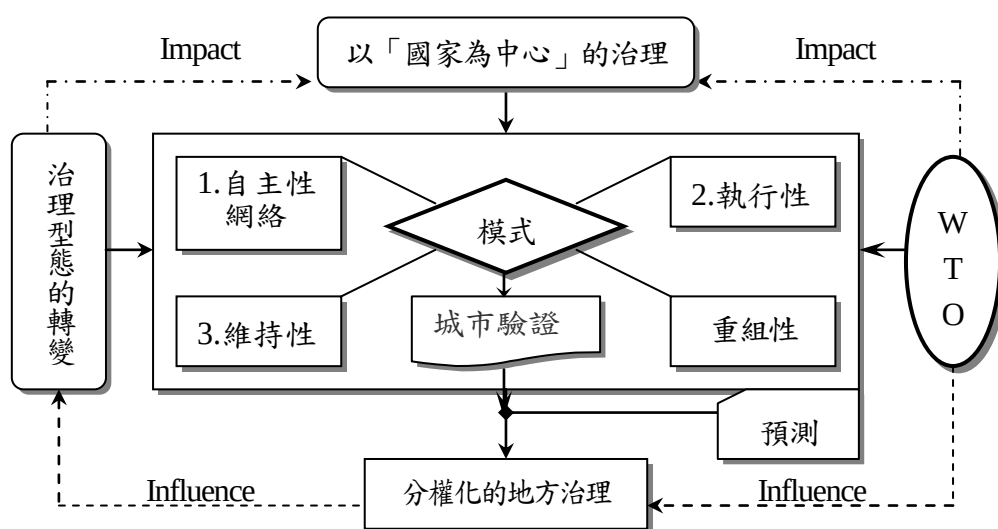


圖 1 研究架構

一、研究假設

本研究依上述研究問題與架構，提出的基本假設有三。

- (一) 假設一：原集權於中央的權力，因西方治理理論與國際貿易組織的規則而調整與改革，走向地方分權。地方政府擁有一定的自主權及相對獨立的利益，體現在層級關係轉向夥伴關係的變化。
- (二) 假設二：地方政府、市場、第三部門（third parties）網絡，構成了多樣化的利益群體，多元權力主體與第三部門的出現導致第二層級的分化，我們假設中國大陸正面臨這種國家與社會從高度重合走向逐漸分離的過程。
- (三) 假設三：城市是政治、經濟、社會全面發展的關鍵。²根據公共選擇理論，可以把城市政府視為一行為主體，擁有完整一致的目標與自身獨立的利益。

二、分析單元與資料內容

² 從世界上有 50%的人口居住在城市來看，未來的世界被認為是一個城市的世界。隨著越來越多的人居住在城市，世界上最重要的政治、經濟、環境和社會問題都會出現在城市，也將在城市化過程中逐步解決上述問題。中國大陸城市化的快速發展同時也越來越受到國際社會的關注，主要還是近年來工業化與基礎建設的增強過程所導引的突破行政區劃界限的結果。

政府，並不是一個統一的整體，實質上又由各個層級、各個行政部門依據正式或非正式的法律、規則連結成的網絡體系。儘管中央政府在政策、制度的制定上具有決策權，但最終的制度形成不是單項的、集權式的貫徹過程，而是涉及多種利益主體和社會上的利害關係人(stakeholders)之間的協商、談判和博奕(game theory)的產物。因此，為分析與解釋研究問題的便利，我們的分析單位係依據中國大陸某城區³做為地方治理的研究標的，再藉著所反映的資訊與西方國家正在成形的地方治理的四種理想型模式之間的演進進行歸納整理與描述。以了解其間的異同。資料內容蒐整自各種出版品、文獻中的原始和次級的資料（包括網站資料）而來。側重在以下幾個方面：

1. 中國大陸地方政府組織在治理上的變遷。
2. 地方治理的社會可能出現的情況。
3. 地方政府在 WTO 規則下治理模式的構建。
4. 市民社會(civil society)與 NGO/NPO 組織的發展。

參、現代地方治理之道

政府的型態從十七、八世紀近代國家成立以後之「夜警國家」(night-watchman state)至二十世紀轉變為「福祉國家」(welfare state)⁴，政府治理的角色亦隨之轉變。在治理的議題中，治理(governance)所談的應然面是具有社會整合的職能，並且還具備領航能力的。針對過去政府的努力，在管理制度的提供或組織創新與變遷的努力中貫徹國家意志與實現政治理念。這樣單一的角色，在進入二十世紀後隨著治理模式有了新的轉變。新的治理典範的出現，治理可以在不忽略國家傳統、政治系絡的情境下將可理解為是每個歷史時期發展的分析性概念，但並非這就是由社會所引領並能夠因應整個社會層面遞嬗過程中調適的形模。(Osborne & Gaebler, 1992)

³ 研究資料及模型驗證引用：林彬、王漢生主編《變遷中的城區政府與區街經濟》，中國社會科學出版社 2002 年 12 月版。

⁴ 夜警國家源於十九世紀中葉，自由主義興起，要求將國家之行政作用限制於保障公共秩序，且應受到法律之拘束，至於私人及社會、經濟事項，則應由個人本於自由競爭原則進行。主張「最少統治即最好的政府」，因此國家任務被認為應如同夜間警察一般，僅在維持治安而已，故又稱為「夜警國家」，又稱為「自由國家」、「消極國家」；而福祉國家(welfare state)是二十世紀主流價值，從人民與國家的關係而言，強調國家角色定位在不僅消極地保障個人自由，更應積極地為滿足國民最低限度之生活條件而提供服務。國家的責任就應積極介入市場、經濟、財政、金融管理，挽救經濟危機，舒緩社會緊張等。於是正式進入修正資本主義時代，也稱之為「積極國家」或「社會國家」。

進一步析理政府治理的理論，依照 pierre 的說法，在治理的主軸上先不去談論意識形態。國家存在的目的，首先是要有具體的合法性，如果沒有具體的合法性，談意識形態的政治制度這類的道德理想，實在太過遙遠，根本甚至是很多餘（pierre, 2000）。再依據學者 Hirst 對後政治學（post political）中所提到的治理的用法，不是對習以為常的民主制度提出質疑，就是迴避民主的問題。基於已開發的國家治理是他們政策的一種選擇，而在開發中國家，由於維護經濟發展、遏止貪污與不負責任的官僚體系，他則認為更需要發達非政府組織。因此他進一步提出了治理的五種範疇：一是**經濟發展**，在國際發展組織與優質治理的西方政府中，將其視為經濟現代化的最重要元素。舉例而言，世界銀行（World Bank, WB）在借款給其他國家時，希望該國能推行優質治理的模式，近年來更提升開發中國家的治理能力。發展經濟不僅建立自由的市場、促進投資以及採行正確且宏觀的經濟政策，此外適當的法律、社會制度與價值更有助於鞏固經濟的基礎。所以優質治理就是創造有效率的政治環境，有助於私人經濟行為。二是**涵蓋不同國際的制度與體制**。因為有些重要的問題並非單一國家所能控制或解決的。舉例而言，世界環境問題諸如溫室效應與臭氧層破裂，世界貿易與國際金融市場的制度、以共同會計制度查驗國際藥品貿易。三是**集體治理**。先進國家如英美兩國企業的共同特徵是，關於公司的重大決策必須經由股東會同意，因此管理者必須維持公司的股價並防止公司遭併購。集體治理使管理課責化與透明化。四是**治理的概念與 1980 年代的新公共管理策略的成長有關**。在治理的議題上，於公共行政與公務部門出現兩種困境：其一是公營企業與公共服務的民營化，確保服務品質不打折扣並符合原有的契約精神；其次是，將企業的經驗與管理的型態引入公務部門，使政策方針與服務指標皆能符合自我管理的精神。這種新型態的公共服務使得公共行政層級節制，並直接回應民選官員的訴求。使得傳統的民眾與福利國家的關係轉變為顧客與提供服務者的關係。最後一種類型，係隨著 1970 年代集權式與層級節制的社群主義的消失，新的實務概念是以網絡工作、夥伴關係、協商團體為主的治理型態。這種協商的社會治理型態，通常以微觀的角度出發諸如城市、區域與工商團體，其中包含各種不同的角色例如勞工聯盟、企業團體、公司、非政府組織、地方權力代表者、企業家與商業團體（Hirst, 2000）。

肆、回顧中國大陸地方治理的議題

源自於重建國計民生，振興經濟，改善人民生活，人民所期望的「大有為」政府。政府統治的正當性也因為對社會提供了穩定制度結構，這樣的治理思維被認為理所當然。但中國大陸在政府角色重新定位的新世紀，如同多數的西方民主

國家一樣，既要面對業務已經超荷，政府無法負擔社會所有問題，也不再能夠在政府飽受財政危機的重創⁵之下，還有餘力重施財政誘因的故技，以確保社會的各項勢力能夠順服，配合政府的各項政策。中國大陸政府在亮麗的經濟成長率之下，一方面要控制政府的財政赤字，另一方面則要研擬替代方案，始能提高政府的生產力和做到更具效率的遞送與處理民意的方式。然而，在經濟改革開放政策讓國家治理所導引的商業網絡與重新建立國家機器的權威的辯證過程中，其實涉及到中央與地方之間權力的收放與權威的爭奪，也面臨區域自主與城市發展的監督與扶持。

在中國大陸對地方治理的討論，從政治學的觀點的探討則根據歷史上主導資源和價值分配的權力結構、邏輯統一的歷史遺緒與觀察處於權力邊緣地區出現內發的與分權式改革為動力的解讀（鄭永年、吳國光，1994）。⁶綜合這些論著的重點有以下兩個面向。

一、從歷史的系絡中觀察

在中國大陸地方治理的發展上，由於地域遼闊，地域性多元文化的現實，即使現代化克服了交通、資訊、軍事、官僚系統等技術條件的改善而深入社會與地方，但仍由於統治成本、外部性的激起社會與地方的反抗。正如韋伯（Weber, Max, 1864-1920）所言：「政權領域的各個部分，離統治者官邸越遠，就越脫離統治者的影響；行政管理技術的一切手段都阻止不了這種情況的發生。」《經濟與社會》基此，他認為在傳統中國「『城市』是沒有自治的品官所在地，...『鄉村』則是沒有品官的自治區！」《儒教與道教》。中國過去的皇權對地方性一直是有計無策的，因此，地方基層社會與邊遠的內地一直是行政統治最為薄弱

⁵ 中共財政開銷日益擴大，2000 年的政府財政赤字達到 2,598 億人民幣，相當於 GDP 的 2.9%，幾乎達到 3% 的國際警戒程度。不僅於此，依據世界銀行 2003 年的報告中指出關於中共財政貨幣的問題包括**迅速竄升的公債**，從 1997 年佔 GDP 的 11.4% 到 2002 年已達 25.3%，這個部分居高不下的原因特別是社會部門發展的支出；其次使政府的**財政責任加重**的如金融業的損失、銀行體系的潛在債務（不良貸款及資本結構重組）；支付退休與社會各項福利金或地方政府的債務；另外在國有企業改革、中央與地方政府失衡的財政關係，龐大的債務負擔在入不敷出的情況下舉債，2002 年政府財政赤字已達到 5930 億。中國大陸的經濟雖然是成長的，但也潛藏著不穩定的惡性循環的危機。參考世界銀行網站（2003），“*World Bank Report on China's Recent Economic Performance*”，網址：〈<http://www.china.org.cn/English/2003/Apr/63230.htm>〉

⁶ 作者按鄭、吳兩位先進的觀點是，當政權控制相對較弱，民間社會與經濟活動相對活躍之現象，政治改革力量的介入，「地方與邊緣並不能與落後等同」，反之，正是地方充當新價值與新觀念的創造者。

的地方。

二、經濟變遷中的地方治理

（一）鴉片戰爭—改革開放—進入國際組織

再回顧歷史，從 18 世紀末到 19 世紀初，由於中國出口到歐洲的貨物總值多於從西方國家進口的商品總值，因此中國大陸對西方享有很大的貿易順差；財富不斷流入中國大陸。西方工業革命建立了大量的工廠，這些工廠所生產的產品，西方商人急於藉進軍中國大陸市場以銷售過剩商品。中國大陸的鎖國直到鴉片的輸入和流行，中國因必須不斷支出巨額的款項來購買鴉片，至此，中國由貿易順差轉為逆差。鴉片戰爭並導致中國大陸被迫向西方開放國內市場，致使當時的中國政府經濟破產。自此，中國因本地製造商品無法與進口貨競爭，再加上政府並無有效保護中國商業利益的政策而引致中國大陸在經濟上嚴重受創。鐵幕中國從 1980 年代開始，中共領導人鄧小平積極推動改革開放政策，使中國大陸從最大的國有集體企業變成爲世界上極具潛力的自由市場。而進入 WTO 是中國大陸進一步融入全球經濟秩序與破除貿易障礙的必然選擇，並且有了一個的明確的進度時間表。這種變化是一場影響這個國家社會經濟的革命，其影響絕不亞於 1949 年中國大陸接受社會主義而發生的社會經濟變化。不像上次鴉片戰爭中國大陸被迫向國際商業活動開放，中國大陸主動加入 WTO 走向全球經濟體系，而且中國大陸將把曾小心保護的國內市場開放給外國投資者，無疑已經走過了一條從鴉片戰爭到 WTO 的漫長而曲折的道路（陳劍光，2003）。

（二）區域性的經濟發展

再就區域性的經濟發展上看，在中共改革開放前因自然資源分佈所造成的南、北、西地方次區域經濟分工的框架（唐世平，2003），南、北因中共在改革開放前計畫經濟相關建設的主導下，基本上已完全融入全球市場，而西部因對外開放較緩，制度又無法為合作創造條件，因此造成中國大陸地區的分工和區域間的差距將無法在短時期之內消除。目前中國大陸經濟最發達的三個主要地區，一是位於南方，中國大陸最大的加工出口及外資企業（包括台資）基地的珠江三角洲。其二是位於華東，中國大陸城市化程度最高、工農業及科技實力雄厚，更是當前外貿及外商擴大投資重點區域的長江三角洲。三是中國大陸的政治中心和北方經濟、運輸中心，科學研究資源最豐富的京津冀北地區。上述三大經濟發展帶從南至北分佈於東部沿海，加入 WTO 前就有發展的潛力，2001 年 12 月 11 日入世後，其經濟和社會發展有不同程度的提升。

（三）行政的領控問題

除此之外，在國家權力的行使上，隨著現代化的進展，交通的便捷條件、資訊的無遠弗屆與傳遞迅速、行政官僚體系的技術與本質得以精進，國家的統治權力日益向社會與地方延展，在國家行政權與管轄範圍方面雖日趨確定與一致化，但其協調成本也因事務的複雜而衝突日增，衝突的結果不僅看出中共政府提供的治理機制未必達到多元利益均衡的優點，這個問題直至加入 WTO 之後更凸顯其治理模式的錯置。

伍、地方治理模型的方法論

作為一個治理理論實踐的實證研究而言，法蘭德斯⁷個案，對研究地方治理轉變的過程來說，可說是一個典型的先驅者。概略已 1950 年二戰結束的前後作為治理型態的時空區隔，該城區政府早在二戰前即已調整強調保護自由市場與所有權階層式組織成為管理社會的架構。約是二戰之後，地方政府治理轉變為減少層級節制的多重導向的網絡關係。其間，區域性核心政府依然是重要的角色，然而地方政府相對權重也降低了，在政策制定、評估與服務傳遞上，因為周圍的行動者角色越顯得重要的情況下，被各個自治都市商會、公有企業與非營利組織這些典型分權的公共服務傳遞所分擔。植基於此，社會期望政府能以網絡及市場的方式來增加公民的投入，更甚者是廣大的任務範圍，組織的發展導致繁衍成更大的公共部門以提供更多的服務。在轉變成福利型的政府，公民不僅期望安全與自由更追求福利與尊榮感，不僅是平等權（equal rights）轉移到公平的機會（equal opportunities），主要的標的團體與範圍更擴及社會、文化、教育、經濟政策。

（一）法蘭德斯（Flanders）的地方治理範型

以 Geert Bouckaert 等人在地方治理的研究中，將解析四種型態的行動者可能產生相互影響的四種不同的方式，以俯視的觀點勾勒地方社群中不同的行動者所提供的地方治理所建構的基本模型。（如圖 2 所示）在這個模型中具有四個同心圓（concentric circles），每一個圈代表一種型態的行動者。最內圈是核心的政府，也就是具有立法與行政機關的地方政府。第二圈，係指與政府組織保持若即若離的關係（at arm's length）也分擔了地方政府一部分非核心而是一般自主性（autonomy）具有非集中於政府控制與分權的角色。在這一圈可定義為準政府

⁷ 位於比利時北部的法蘭德斯區（Flemish Government）是比利時聯邦政府的一個經濟最繁榮、人口最密集的地區。首都布魯塞爾是歐盟總部所在地，北大西洋公約組織等 1400 多家國際組織、國際知名跨國公司和金融機構總部彙集於此，是歐洲乃至世界上重要的經濟、貿易、金融和資訊中心。該區還擁有發達的石油化工、汽車裝配和珠寶貿易等支柱產業；特別是安特衛普港的港口物流產業發展具有世界領先水準。現任地方政府首長為 Mr. Dirk VAN MECHELEN。

(quasi government)。第三圈是「有組織的公民」，意即由法人代表亦或是自然人代表組成，提供公共任務並獨立於政府之外。舉例而言，私立非營利組織如商會與非政府組織。在地方政府與準政府合作的情形下，達成由有組織的公民提供公共財貨的運作契機。在模型的最外圈，則代表獨立的公民與法人。以上的基本模型代表了一個假設性的地方治理，在此種情況下，四種行動者交互作用下產生了四種關係，前三種關係源自於公共管理的協調與文化，第四種是描述政府與個別公民間的關係，這樣就形成了圖3的四種所導引的關係圖。

- 1.層級節制的關係：這個關係是植基於規則與固定的規範。其中優勢而主要的行動者提供了一項基本原則，以法令及其他相關的規定去領控 (steer) 其他的行動者。在固有的層級節制的關係中，主要的行動者於任何時間有改變其他行動者的任務的能力。
- 2.市場的關係：相互影響的行動者之間 (市場夥伴關係) 因為供給與需求而達到平衡。事實上，解除管制、民營化與市場化再公共管理改革過程中扮演了重要的角色。行動者之間的關係是既競爭又合作，以契約與選舉規範彼此的關係。
- 3.網絡的關係：如同在市場中的關係一般，行動者視同彼此之間是均衡的，然而，均衡狀態是行動者相互同意的結果；合作、信賴與共同信念的形成都是網絡關係中重要的關鍵。行動者間存在著相互依賴的關係，所以，在網絡關係中是同存共聚的。
- 4.個別公民的組成：這種關係鏈結個別的公民或法人代表為行動者，並單負了公共服務遞送的責任 (Geert,Wouter,Bram, Joris & Ellen, 2002)。

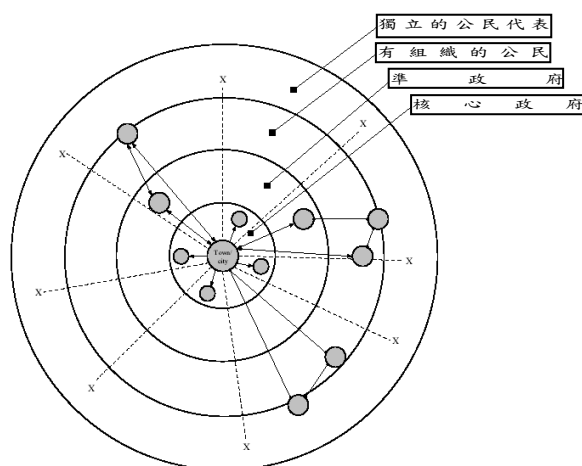


圖2 地方治理的基本模型 (資料來源:Geert,等,2002:6)

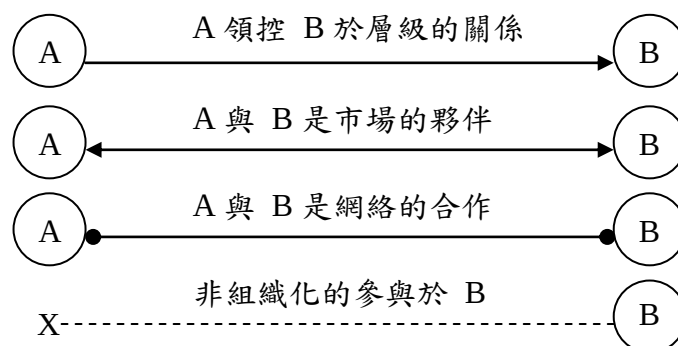


圖 3 四種導引的關係（資料來源：Geert 等，2002:7）

二、模型建構

首先，需要澄清的是，「理論」是研究者建構出來，以分析為出發點。事實上，沒有任何一種治理理論可以解釋/預測中國大陸這個政治實體的所有現象。所以，對其地方治理的指涉架構必須運用化約的模型來加以進行分析，例如完全的市場機制，指涉的是公共服務的供需問題的假設。基於具有直接市場機制的前提所假定的地方治理，係由網絡、層級節制關係、市場關係所共同協力而組成。因此，方便我們了解符合中國大陸的地方治理的模型，而引用 Stephens and Winkstrom 他們所提出的地方自治模型（Stephens & Wikstrom，2000）。可能發展的四個理想型態模型納入了上述兩位學者的基本假說來進行建構。

第一種可能出現的情況是成功的市場（triumphant markets）。這種模式的公部門極小化，此設計係依據私部門的原則與程序、立法指導市場與規範其功能。在公部門中員工大幅縮減，並將大部分任務簽約外包給私部門行動者執行，是市場原則所主導的契約關係，目前，美國是市場模式存在的最佳典範。第二種可能出現的情況二是協力夥伴模式（hundred flowers）。此種模式下，公民活動的地方網絡與非營利組織是重要的行動者。一方面，政府網絡出現提供傳統政務與傳遞服務，另一方面，區域性市民網絡出現，將關注於新的議題；在行動者間的關係特徵是合夥關係、協力與共享意念形成。第三種可能出現的情況是創造性社會（creative societies）。此時，全球化網絡進入政治議程，具有國際關係與契約的社會組織，設定政策議程及實行，政策的規劃與評估，公部門將會擴大的原因是社會組織需要公部門執行議程。第四種可能出現的情況為動亂的區域（turbulent neighborhoods）。歐洲的週邊區域發生動亂將壓迫歐洲的社會，戰爭、社會、經

濟的動盪造成人員的遷徙，民族國家會受到影響而走回夜警型國家的路，社會分裂成社會的內部人員與外部人員，公部門由行動者（中央政府與公務部門）只有層級節制的關係，受到中央政府命令與縱向關係所指揮。以上四種可能出現的情況分別以圖表的方式表現的話，如圖 4 的基本形式所示，不同的社會想定（social scenarios）抽象化每個區塊（block）之間互動消長的概念。

IV 私人企業	I 超國家的國際組織（WTO）
	II 國家
V NGO，市民組織	III 地方政府（城區）

圖 4 不同的社會想定抽象化的區塊（基本型）
（參考自：Geert 等，2002:18）

由圖 4 的基本型可知，在成功的市場的情況中，IV、V 區塊將擴大，IV 除變寬外還將擴張；相對的，在創造性社會的情況，則 I、II、III 區塊也有同樣的情況。而協力夥伴的情況下，III、V 區同時擴大，而 I、IV 區塊則相對縮小。

四種理想型態的模型分別是維持性模式、自主性網絡模式、執行性模式與重組模式四種，說明如後。

- 1.維持性模式（holding model），假設發生在成功市場（表 1）。在此模型中，核心地方政府如同蜘蛛網般的組織結構。地方政府核心的範疇是極小的，然而麻雀雖小但是具高度技術的行政幕僚以規劃、監測與評估部門與執行政策的不同部分的契約，核心與衛星兩者之間有一定的距離。此種關係相當於提供者與購買者的關係，在其中不同衛星區相互競爭。衛星區（鄰近大城市的城鎮與郊區）主要的焦點是核心政府，依賴核心區域獲得新契約。核心政府（中央辦公室）與其他區域（衛星區）也以契約來保證政策連貫。

核心政府組織的任務主要存在於政策規劃、制定與評估，在第二及第三圈中的行動者⁸執行政策，非組織的公民不只對於政策評估有影響力，而且是公共服務的直接使用者，在這個角色中，他們能夠評價核心政府。評價的結果將影響選舉，在取捨的選擇狀況下會影響市鎮的職權，例如「用腳投票」的結果將吸引富裕的居民和/或無污染的企業。

⁸ 請參閱圖 2 所對應的關係—第二圈為政府有段距離的準政府，第三圈為組織化的公民。

表 1 維持模式中政策圈(cycle)的關鍵行動者任務(資料來源：Geert 等,2002:22)

	核心政府	準政府	組織的公民	非組織公民
政策規劃				
政策制定				
政策執行				
政策評估				

2. 自主性網絡模式（autonomous networks），是假設在協力夥伴模式下（表 2）。地方政府周圍建構單一網絡，行動者圍繞核心政府，以傳統的治理方式處理傳統政府的任務，其他網絡則是在外圍的社會行動者所組成，組織化與非組織化的公民傳遞公共服務，以他們自己的網絡從事公共任務，因為傳統地方政府本身不能重構且回應新的挑戰，核心政府的存在依然重要，在兩個網絡間存在著缺口（gaps）。政府行動者（核心政府與保持一定距離的行動者）與非政府行動者間有一定的距離，網絡間的連貫性係依談判與合作。強勢的行動者將依據政策主題決定每個環節，對地方政府來說，在外圍的層級節制關係比網絡扮演更重要的角色。在整個政策循環中，地方政府將持續實行傳統任務，組織化的公民在程序中執行政策循環回應新議題的請求。在地方政府行動者執行一個新的議題的執行階段，因為組織化公民的遊說與疏通使兩個網絡彼此間緊密的聯繫，另一方面，核心政府對外圍網絡顯然有財務往來。

表 2 自主網絡模式政策圈的關鍵行動者任務(資料來源：Geert 等,2002:24)

	核心政府	準政府	組織的公民	非組織公民
政策規劃				
政策制定				
政策執行				
政策評估				

3. 執行性模式（implementation model），係假設在創造性社會（表 3）。在此模型中，政策規劃、決定與評估，都由非政府型態來執行，尤其是非政府組織的國際網絡，因為這些國際性的行動者，不能為政府執行而在每個市鎮或城市擴大機構。他們仰賴核心政府行政的政策執行，然而，全球化組織維持小型地方觸角以監測地方政府的政策執行，對於地方政府的存在空間會增加，但大部分是執行性的政府，政策持續性會產生一些問題，將出現在外圍，因為核心政府隨著政策的主題而分化，有組織的公民規劃政策、決定與評估。在不同的行動者中，任務的劃分，地方政府在政策執行中扮演重要的角色。

表 3 執行性網絡模式政策圈的關鍵行動者任務 (資料來源：Geert 等,2002:26)

	核心政府	準政府	組織的公民	非組織公民
政策規劃				
政策制定				
政策執行				
政策評估				

4. 重組模式 (re-integration model)，假設在動亂的區域 (表 4)。在動亂的區域由於不確定性，政府意欲增加控制，地方政府的大多數的公共服務分權是重新整合的。地方政府只有唯一的行動者提供地方治理，地方政府的存在空間是重要的，在外圍中，幾乎沒有傳遞任何公共服務，在核心的不同行動者間的距離是最小的，政策連續性是由層級節制關係來維繫。地方政府頂端的政策意見主要由其行政單位來實行。核心政府從事有關政策循環的每個階段的所有任務，商會、非 NGO，只有部分涵蓋在政策執行中，顯示在政策循環中不同行動者的任務分派。

表 4 重組型網絡模式政策圈的關鍵行動者任務 (資料來源:Geert 等,2002:28)

	核心政府	準政府	組織的公民	非組織公民
政策規劃				
政策制定				
政策執行				
政策評估				

圖 5 的分析概念顯示了上述的四種情況的社會假想狀況與地方治理模式的關係，只是上述有些假定確實很難全面的涵蓋與發生在現在中國大陸的地方政府，我們無法對廣大中國大陸的各級地方政府以行政層級劃分的方式進行歸類，再細究不同的組織層級中不同類型的地方政府行動者可能發生的各類情況，這將是本研究的限制。然不可忽視的，我們掌握了歐洲地方治理的典範，並嘗試利用這些狀況想定的推估，當中國大陸在加入 WTO 後地方政府治理的可能走向。雖然，以中國大陸區域經濟發達的核心城市來分析中國大陸社會可能出現的情況將更有意義，但實際上，我們只能藉僅有的文獻掌握某個城區治理的歷史系絡資料，這幫助我們試著由上述理論的「理想型態」來領略並進行可能的預測時，憑藉這些次級資料進行分析。

	四種可能發生的社會論述 (EC-FSU)			
	成功的市場	協力夥伴	創造性社會	動亂的區域
	公共行政的歐洲機構 (EIPA)			
	地方治理的四種模型			
主要行動者*	維持性模式	自主網絡模式	執行性模式	重組模式
政府組織			*	*
市場機制	*			
地方網絡		*		

圖 5 可能發生的社會情況與地方治理模型的分析概念
(資料來源：整理自 Geert 等,2002:17-29)

三、中國大陸城區政府的治理模式個案研究

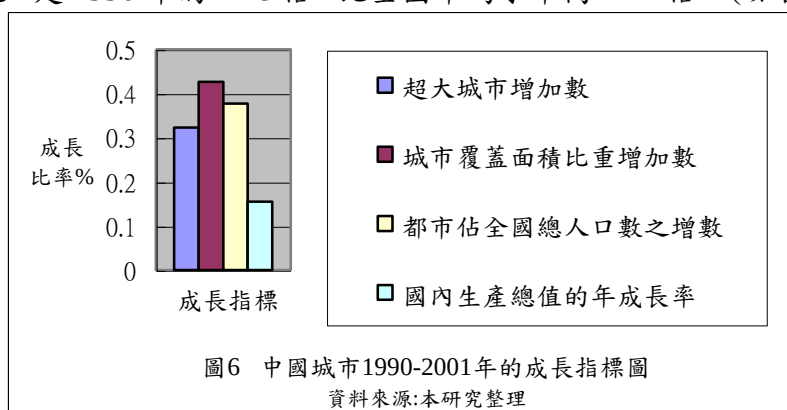
全球化同樣是考驗中國大陸政府治理與檢證是否具回應能力的重要因素，基本上，全球化具有政治與經濟兩個面向，兩者緊密糾纏，經濟全球化已被政治性對經濟的解除管制的政治性決策目標所推動，國家協助經濟成長的腳步似乎趕不上 WTO 等跨國層次的組織在經濟與政治上的影響力。行政學者在為政府提出的一連串的挑戰中進行國家權力轉變類型的研究中，根據治理或多層次治理來進行分析，區分為「向上轉移」與「向下轉移」。(謝宗學，2002) 前者最深刻與顯著的就是國際組織的出現。國際組織的快速壯大或更廣泛的全球化被視為民族國家政府無法處理重要政治問題的藉口。(Weiss,1998) 諸如環保、控制流行病傳播，打擊國際犯罪等議題，只能藉由國際間彼此合作才能處理；而後者則向地區、地方與社區發展。分權與授能是明顯的特徵，分權的過程在許多國家曾經以數個步驟加以執行；在地方政府的制度性授能後，我們也發現某些權力正在城市內部擴散。例如，前述城市的持續都市化與凝聚成形，必須借助於一個財政上和行政上強而有力的地方政府；又許多國家曾經在分權的情況下協助國家的收支平衡並抑制中央政府公共支出的成長。更重要的是，分權化的影響促成了新的治理型態。

(一) 中國大陸城市區的發展

中國大陸符合了上述社會變遷的條件，除了已讓一個國家內部的城市、次區域的自主性增加。也因為經濟的發展，由中央集權的國家逐漸走向分權。在地方，尤其是在城市範圍內，無論西方的城市或是中國大陸的大都會 (metropolitan) 正在發生的許多所謂的「社會變遷」，尤其是人口的遷移和人口的流動不斷增加。這種變化帶來的一個結果，同時也是經濟結構重組過程帶來的一個結果就是城市

內部的社會分割得越來越嚴重⁹。在社會、經濟和政治變遷的大環境下，城市和地方政府運行的環境一直在經歷著而且將繼續面臨迅速的變化。那樣一種環境一直是非常不穩定的，而且以後將繼續如此。為了政府改造（government reform）本身，或者為了使地方政府管理朝向地方治理轉變成為有彈性、有創造性並具有很強的適應性。

近廿年來，中國大陸城市發展迅速，從各自的面積、人口或經濟實力來看，利用中國大陸區域、城市自主性的增強，進行與各區域間的經濟整合與 WTO 的規則下作接軌，並實踐市民社會的理想將更為容易。依據統計資料顯示（黃抗生，2003），1990—2001 年 11 年間，人口超過百萬的特大城市由 31 個增加到 41 個，城市覆蓋面積占全國國土面積的比重由 1990 年的 20% 增加到 42.6%。2001 年市鎮總人口占全國總人口比重達 37.7%，比 1990 年提高了 10.3 個百分點。2001 年，一級以上城市國內生產總值（不包括市轄縣）由 1990 年的 6708 億元，增加到 55057 億元，年平均增長達 15.5%。2001 年城市市區人均國內生產總值 18322.9 元，是 1990 年的 4.8 倍，比全國平均水平高 1.4 倍。（如圖 6 所示）。



經濟的全球化和經濟相互依賴似乎無法避免，這一切都會對地方政府造成影響。城市本著永續經營與持續發展的理念，必須不斷適應來自外界的變化與衝擊而漸漸意識到它們需要在世界經濟中具有國際競爭力。日本的大前研一博士（Dr. Kenichi Ohmae）就認為中國大陸將形成六個相對自主經濟區，這六個經濟區又可以再微觀區域內以大城市為中心的代表性政府（Representational States），地區間各有特色，一路發展起來，獨立性很高（Kenichi Ohmae, 2002）。¹⁰又基於

⁹ 在國外的城市因人種分割成黑人區、白人區；因貧富懸殊所形成的窮人區、富人區；在中國大陸的大城市中也因經濟條件的差距的所形成的貧富社會新階級區域。

¹⁰ 依日本的大前研一博士（Dr. Kenichi Ohmae）的說法，此六個自主經濟區分別是東北、津京、山東、長江三角洲、福建、廣東。

中國大陸與日本相同的採取「都市圈」的區域經濟模式，供應區域內的經濟資源的來源是由國內或由國外完全依資源在地理上的分佈，或直接由海路與世界市場連接。都市圈的發展使中共著手調整區域經濟的佈局（王建，1998）。依照這樣的規劃，中共目前有九大都市圈¹¹，每個都市圈中，有 1-3 個不等的中心城市（王建，1998：179-180）。儘管在經濟全球化的情況下，經濟與政治的變遷的問題，也許只是解釋其變遷的方式與程度的不同，但都是以同軸的方向並進。國際性或區域性以經濟的結盟走向政治的結盟的例子屢見不鮮，歐盟（European Union, EU）就是典型的例子。而使貿易區結盟的則有美洲的墨西哥、加拿大與美國的北美自由貿易區（North American Free Trade Agreement, NAFTA）。這樣一種發展趨勢是由經濟的變遷帶動衝破民族國家的藩籬。也正因為如此，在歐洲的國家，開始注意所謂的中間層次或區域層次團體的興起，這種興起並不僅僅限於歐盟範圍內，如法國、西班牙和義大利等國已經加強了中間層次的力量；連民族主義意識強烈的國家也著手強化地區層級的實力。

（二）以歷史途徑研究個案政府

歐洲法蘭德斯的經驗，提供了我們以歷史途徑（historical approach）反瞻中國大陸 A 城區政府¹²治理的基礎，過去在中共建國初期與現在治理的變遷過程。劃分的時期約在 1950 年至 2000 年，這可以幫助我們粗略的了解中國大陸地方政府如何從高度集權的行政化體系中以行政手段貫徹政治、經濟與意識形態的目標與資源與權力的高度集中與利益的低度分配的情況，這種時代背景多源自於戰時軍事體制與國家社會安全的遺緒。當代中共歷經改革開放並與國際在政、經互動頻繁的環境下，治理議題再被廣泛討論與實踐運用階段的過程。

1. 個案區政府組織（1949-1950 年）

中共建國初期的地方治理是二級的層級節制。「區委系統」是層級節制的頂端¹³，在區政府部門結構之上，兩者都具有政治與管理（財政）的意涵。接續兩個行動者之下是街道辦事處¹⁴，與核心政府的範疇有一段距離。地方治理的模型

¹¹ 九大都市圈分別為：京津冀、瀋大、濟青、湘鄂贛、成都、珠江三角洲、大上海、長江中下游與吉黑。

¹² A 城區位於東北，係東北地區的經濟中心城市之一，歷史悠久。自 1997 年的統計資料，該區人口近 60 萬；全區面積 17.6 平方公里。正式及非正式的政府組織計街道辦事處 16 個，居民委員會 338 個，居民小組 7245 個。

¹³ 中共的大城市，設市、區兩級政府。在研究區政府的組織結構時，我們採用廣義的概念，即把區黨委、紀委、人大、政府、政協都包括在內。

¹⁴ 中共憲法與地方組織法規定，城市的基層政權在設區的城市是市轄區的人民代表大會與人民政府，由於區的管轄範圍過大，為了社會管理的需要，在區以下設置派出的單位，屬「準政府」機構。

調整為管理社會的架構，如同前述的夜警型政府，亦即政府保護人民與財產的所有權並維持良好的功能，強調安全政策與公共基本設施¹⁵。小型的核心政府與層級節制關係地方政府的最佳之道，這是夜警型政府的特色。（如圖7）

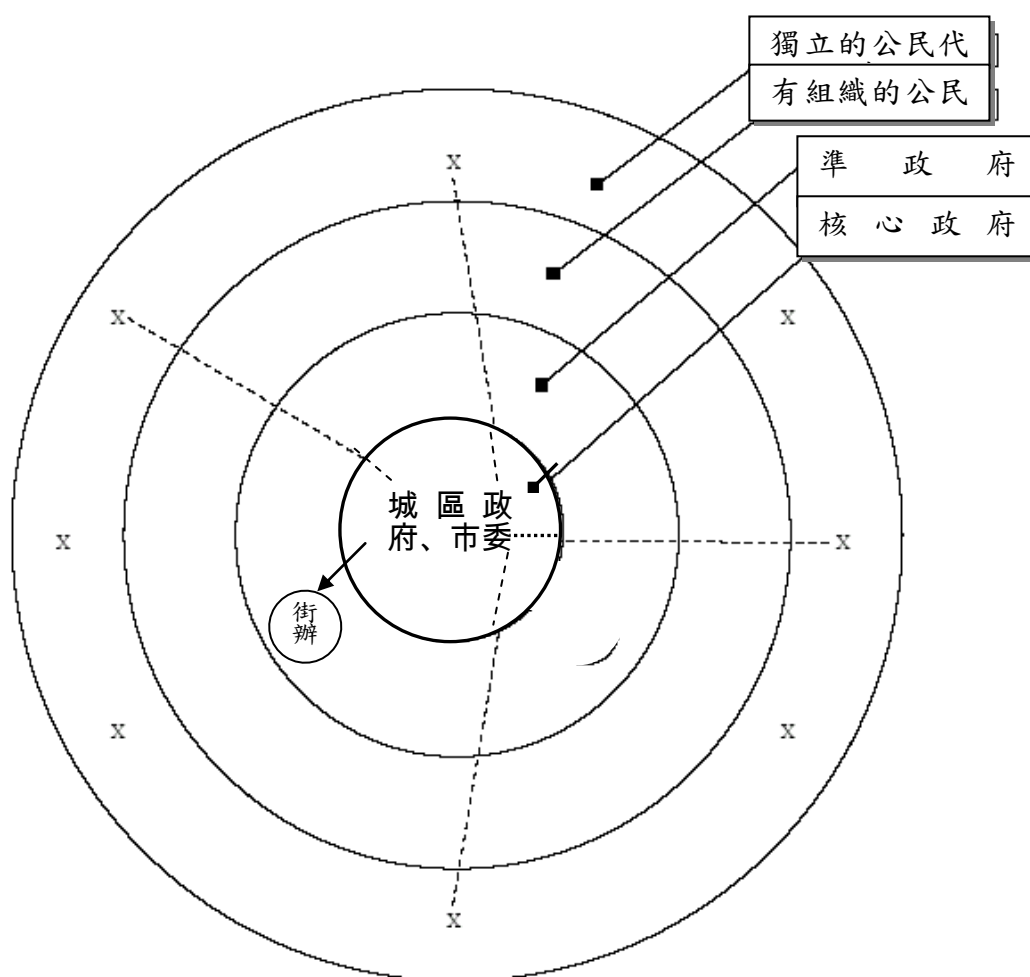


圖7 1950年的區政府組織-A

¹⁵ 關於安全政策，一直以公安派出所為主，採取壓制的方式，它主要任務是保護傳送服務給社會中需要的人們，保護社會免於危險；此外對於社會政策的關注採取預防的觀點。

這一時期也相當符合「重組模式」中為緊急動員與處理戰爭的遺緒所假定可能發生的社會情況，導致提供的公共服務地方政府組織進行一次準整體整合（quasi-total reintegration），依此整合的過程，我們可以發現，地方政府極度強調層級性組織的節制關係。重組整合與層級節制的兩種趨勢是必然的結果。因此，這種社會情勢的現實情況就造成了絕大部分的公共服務由行政機關來提供。在政策循環的全部過程將由地方政府以貫徹中央命令所主導（如表 4），幾乎見不到網絡及市場導向下的行動者參與公共政策圈，因為地方政府壟斷了這個機制。此時期的行政組織，如圖 8 所示。

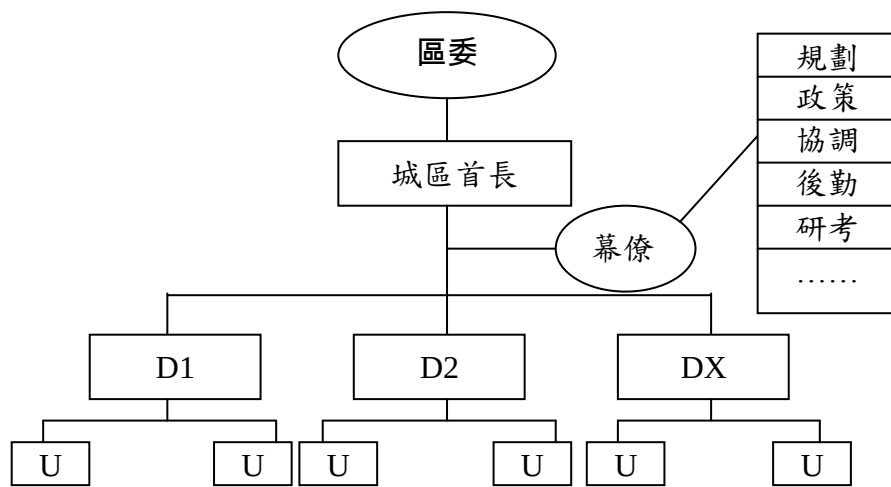


圖 8 1950 年的區政府組織-B

2. 區政府組織的治理變遷 (1950-2000 年)

此時期，在西方是公部門的成長、地方政府、市場與網絡萌芽，使得政府由夜警型轉為福利型，廣大的任務範圍導致政府擴張其公共部門，不只是範圍的不同亦是新公共政策的領域之特徵亦有所不同。

反觀中共自 1958 年到文化大革命期間（The Cultural Revolution Decade, 1966-76），中國共產黨組建的區政府組織不儘管政治教育、意識形態而且直接管經濟生產、文化教育、工商貿易（林彬、王漢生，2002）。文化大革命中區委、區革委會實行共產黨的一元化領導，直到文革結束，十一屆三中全會強調轉向以經濟建設為中心，區政府一方面因應經濟體制改革造成的服務的多樣化與市場複雜化的需要，組織與職能都不斷擴大，黨、政開始分離，區政府才開始有實際權

力。1983 年進行機關機構改革後，黨委才撤銷業務部門¹⁶ 還權於政府。1992 年，根據「政企分離」、「政社分離」的原則，地方治理轉變為減少層級節制之多重導向的網絡關係。城區核心政府依然是重要的科層組織，然而「街道辦事處」¹⁷ 的權責相對增加，與居民自我管理的居民委員會之形成，城區的工商經濟組織，包括商業管理委員會、公有企業與工會組織的發展已成為典型分權的公共服務遞送的單位。這些衛星區域組織或多或少仍是由地方政府控制，但上述這些網絡組織，提供特殊服務的傳遞，也是中國大陸城市社會生活中所處重要地位與分權職能的最佳寫照。領控衛星組織且相互協調，在層級節制關係、網絡關係與市場機制中調適成較為適宜的狀態。1992 年，A 城區政府除有必要的行政組織之外，直屬區政府的公司共有 13 個¹⁸，另外，該區的街道辦事處（於 1954.10-1969.3 期間稱為「街道人民公社」）所屬的四大公司構成「街道經濟」的概念組織。這些「公司」，是街道經濟的主體¹⁹，但既非管理部門也不是經濟實體，實質上是街道辦事處內部的一個二級機構（如同科、室般的行政組織），受街辦的委任，簽訂責任書的規範下對城區的企業實體行使經濟管理與控制權。在衛星組織兼具政治、行政、社會團體職能的氛圍下，本為政治、行政、財政的中心的中心城市已失去重要性與掌控性。

¹⁶ 1958 年後，區黨委的業務機構大量的擴充，包括工交、財貿、農村、文教都在管理之列。自 1984 年後，這些專業部門多數撤銷，由新成立的犯罪防治與肅貪的治理機構取代。及黨委工作轉移到經濟領域以經濟建設的監督與保護為主，這也是黨、政關係變化的具體表現。

¹⁷ 「街道」，是行政區劃中城市管理的重要層級，也是準基層政權組織。其基本功能是以發展經濟為核心，實現城市科學管理和社會化服務。

¹⁸ 計為房屋土地開發總公司、外貿公司、副食公司、飲食公司、服務公司、百貨公司、貿易總公司、蔬菜果品公司、副食批發公司、民政企業公司、勞動服務公司、校辦企業總公司合建建築工程總公司。

¹⁹ 目前的「街道企業公司」，有十多年的發展歷史，較具規模，亦實施嚴密的行政控領；而「生產服務公司」為居民委員會興辦，為數眾多但規模較小的企業，整體經濟實力居次；「勞動服務公司」是為解決回城就業與失（待）業青年就業問題為主的企業；「民政企業公司」管理的是福利企業，以安置盲、聾、啞、殘人員為主要任務。目前引進競爭的機制，以經濟、產值、利潤的成長指標來作為政績的重要表現。

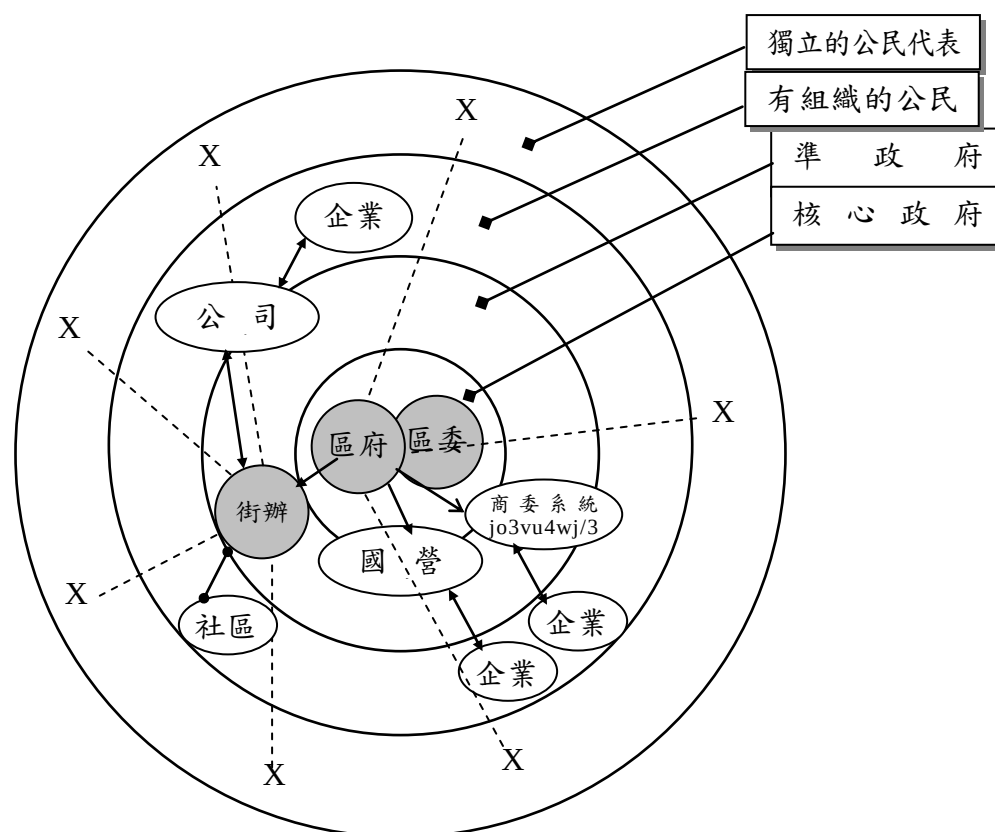


圖 9 A 城區政府組織治理變遷過程中行動者示意圖

維持性的模型的抽象概念與論述非常類似於此時期的政府運作機制，中共在經濟改革開放後逐步對地方放權，所謂「上有國務院，下有街道辦。」我們便可以解釋一個縮小中的地方政府，將主要負責政策規劃、指導及政策評估的範圍，而政策執行，則漸漸的被準政府及所屬分支機構取代而不再是城區政府的核心。對城市區的管理與市民服務的部門是依其社會需求的不同而設置的，城區政府對政策規劃與評估的責任，主要還是來自於國家機器的監督機制。城區的 16 個街道辦事處、商委系統、國營企業依其能力管理一個或多個群體（公司）或中止與這些群體的契約關係。圖 10 的示意圖中把此種模式近似於西方的管理委員會或董事會中的部門領導者自行維持其分支機構的代表意義顯現出來。S，代表在圖 9 的第二圈中地方政府的派出單位；而 T，所代表的可能是商委的公司或接辦所屬的公司等。只是不同之處在於準政府機構在中共的地方行政組織中仍存在層級節制的指揮關係。

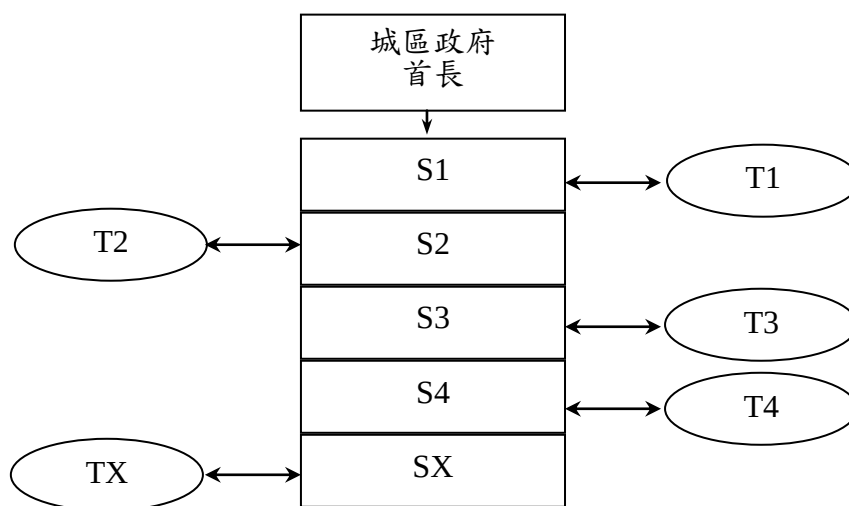


圖 10 維持模式的城區政府組織圖

這些派出單位的任務漸漸加重，主要的是在於政策規劃與政策評估。他們有責任涉及一項或更多項的政策領域，（包括文化、工商業、運動、社區的活動政策等）。這些政策在區政府的對口單位（委員會）參與溝通與指導之下，確保政策的整體與行政管理的一致性，即在於維持達成政策的一致目標，對一片提升地方經濟的層面來說，可能的成功機會在於提供了行動夥伴雙贏的環境（win-win situation）。

顯而易見的，中共也認知到網絡與市場的領控會成為趨勢。地方治理模式由夜警型至經濟為主導的歷史轉換型態中，政府正在弱化對衛星組織的掌控性，中央政府沒有意願扭轉這種趨勢，因為集權將使這些地方政府失去經濟與財政的自主，任由地方分權的區委體系中去任命忠誠的委員會成員²⁰與區、街層級的政府進行協調、政策引導來取代縱向的行政指揮與命令服從的方式，儘管基本上地方權力的下放已基於新公共管理的理念，導入新的管理技術與行政手法，其中的行動者並不完全符合 Tiebout 對地方治理形模假說所提及的公民有選擇公共服務的權利並配套的防止尋租者²¹（North，1970），而政府仍可能因生產過剩的公共財

²⁰ 中共區委的職能主要在重大決策、政策規劃方向、選拔幹部與考核、思想教育與組織協調等五大工作。

²¹ 用諾斯（North）的話說就是『沒有國家辦不成事，有了國家又有許多麻煩。』原因在於國家的兩難。這種兩難主要在於國家目標的衝突和統治者受產出極大化與租金極大化的雙重約束。具體來說就是，國家一面建立與維護產權制度以謀社會最大的福利，一方面也發展出某種行為，這種行為能夠為國家機器及其個人的利益最大化服務。後者新制度經濟學家所稱的「尋租

而造成「搭便車」(free rider)的現象，政府對政權的合法性仍建立在經濟與富裕民生為主的基本條件上努力，多半係因為階段進程的想法，但對社會，只有在意識到能夠放鬆控制時，市民社會才獲得了蓬勃發展的空間。授能(empowerment)的觀念。影響地方治理在加入WTO後的未來模式。

陸、中國大陸治理模式的預測

一、影響中國大陸地方治理變遷可能的方向

(一) 政治 - 走向分權化

中央與地方關係的發展是中共政體的重要面向，也是變動較大的方面。在中央和地方的關係上，中共一直實行中央集權制。中央集權，並不意味著地方的一切社會生活領域的一切活動都由中央來管理，更無法抹滅地方的特殊性與相對獨立性。中共建國以來，在處理中央與地方關係上，形成權力上收—權力下放—再上收—再下放的循環圈，長期處理得並不好。合理分權是重要的關鍵。1978年的改革開放是一個重要的劃分時期，地方政府從無自主權到擁有一定的自主權，特別是東南沿海的特區政府享有較大的自主權，分權的思維成為趨勢。在中央政府向地方政府放權的過程中，形成三種帶有普遍意義的傾向：

1. 傾斜分權：廿年來，中國大陸已形成東重西輕的傾斜分權的格局，對經濟特區²²賦予較大的經濟管理權力，結果出現了經濟特區—沿海開放城市—內地經濟技術開發區—內陸省區四個不同階梯的傾斜分權，東重西輕，漸次放權。

理論」(rent-seeking)：國家作為專門提供某種服務的組織，本來就以稅收的形式，從社會成員那裡獲得租金。產出最大化與租金最大化，構成統治者雙重目標或雙重約束，這兩種目標存在著衝突，主要是來自於統治者還關心政權的穩固與政治權威、國際威望等目標。產出增加為統治者的效用越來越小，而其他目標效用不斷增加，就越偏向去維護支持國家的國際威望及不同利益團體支持的統治權力的穩固等方面的增強。另外還有以統治者的有限理性、統治者的意識型態的鋼性與干預、管制等措施造成對產權所有權中排他性和可讓渡性兩項權利的殘缺，都會影響統治者建立和維持一種有效的產權安排。所以各種制度安排可能並不完全取決於效率原則，如何走出這樣的兩難，統治者會在產出最大化與租金最大化兩個目標之間尋求某種平衡。包括建立約束機制的政治體制、透過憲法秩序保障產權規則的長期穩定，使之超越政府的更迭和領導人的變更以及建立完善的法律制度等。

²² 海南省、深圳、珠海、汕頭、廈門市；十四個沿海開放城市、十四個計畫單列市、十四個副省級市。

- 2.縱向分權：由中央到省，省到市級政府逐次下放權力。主要的權力是經濟管理權力和部分行政管理權力。實現縱向分權的目的是為了克服中央高度極權的弊端，也是為了調動地方各級政府的積極性、主動性和創造性。
- 3.經濟分權：經濟管理權力的下放包括計畫權、管理權、信貸權、投資權、外匯管理權、進出口權等。但經濟建設是有底線的，有些經濟權例如公共物品的提供、全國性的產業建設、宏觀經濟的調控手段、收入的在分配、戰略物資的掌控等能下放。

這些分權趨勢促進了中國大陸社會經濟的發展，初步改變了中國大陸貧窮落後的面貌，也提高了中國大陸的經濟實力和國際地位。但這種分權趨勢也導致地方政府之間不平等與不公平的競爭，擴大了東西部差距，壓抑了中西部地區的積極性，導致了資源配置和流向的不合理。縱向分權也引發了地方保護主義、個人專斷等問題。經濟權力的下放，掩蓋和遲滯了政治權力的下放，形成了政治體制改革制後的局面。這些問題雖然都是在改革開放的過程中出現，然而必須有清醒的認識，並採取有效措施，逐步加以解決（謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，1999）。

計畫管理體制直到 1992 年改革開放以後產生了變化，開始重視以市場為導向的指導性計畫下推動與引導經濟正常運作。另一方面，在面對社會漸趨多元的管理方面，逐漸鬆綁與解除管制，轉而注意發揮市場機制的作用，在政府計畫的指導下採取多種形式解決社會存留問題。公私協力的關係出現與萌芽，政府的負擔減輕了，也培養了社會的自主性與自我調控的能力。

- 1.改革開放後出現的「地方主義」《中國大陸研究基本手冊：2-52》²³是中國大陸府際衝突與矛盾的現狀其中一派學者的看法，他們主張中央應集權，以加強中央宏觀調控，強化國家能力。另一派則支持中央具續施放權力，但認為中央在下放權力上沒有標準過於混亂。在中央和地方的關係方面，呼籲仍要進行分權，進行以法律為保障、以制度為基礎的合理分權，已定動地方、社會、企業的積極性、自主性和創造性，放開搞活整格局面（王紹光、胡鞍鋼，1993）。²⁴

²³ 地方主義，指中央黨政機構中的地方勢力再處理中央何地方關係時過多考量地方利益，不顧中央政策和計畫的思想傾向。為搞好經濟工作和其他工作，中共不得不允許地方利益作為發展動力而存在，然而中共又必須防止地方主義干擾全國大局。鄧後時代，人們還擔心地方主義過重會再中央發生變故時，重現辛亥革命後的國家分裂局面。

²⁴ 依照王紹光、胡鞍鋼兩人對地方主義的見解包括幾點：（1）「各自為政的諸侯經濟，層層小而全，大而全，自成體系，地區封鎖，貿易壁壘」。（2）「弱中央，強地方」。（3）「改革就等於減免稅」，等於放權讓利，向地方讓利，地方最主要的手段就是從中央減免稅權。（4）「中共地方政府的權力過於膨脹，權力和機構極端龐大，經濟干預過多」（5）地方權力過大，財政實力過強。（6）中央與地方進行協商、談判與「討價還價」，不成體統等六項批評。

2.加入 WTO 衝擊中共治理合法性的政治理解仍然是一個很複雜的概念。民主政體的治理合法性可以通過選舉和反映一個團體政治意願的代表贏得多數票而產生。國家統治機構通過它的決策和執行績效的合理性和有效性來贏得權威和民衆的接受。中國大陸政府雖然缺乏民主性，但是卻可以通過他們的有效治理和滿足公衆的要求來維繫治理的合法性。只要經濟能夠持續強勁，中國大陸民眾似乎也樂意在這種情況下把權力交給國家的決策機構。但體制是合法性的一個重要考量因素。一個專門的決策機構的權力不僅取決於那些決策者對選民的責任感以及理解對政策選擇結果的合理性，還取決於決策機構賴以存在的更為廣泛的體制的民主性和有效性。WTO 體制可能代表了二十世紀專家決策的最高水平和人們信奉這種以官僚主義合理性為核心的統治模式的觀念。直到最近，國際經濟和貿易政策制定仍被視為是技術性極高的領域需依賴專家組成的精英小組決策完成。但改革開放後的中國大陸與世界的經貿互動頻繁，對國際貿易體制與政策領域不再陌生，WTO 有沒有統治失靈的問題？

(二) 經濟 - 走向自主化

從中國大陸加入 WTO 後，中央政府依據 WTO 的基本義務與義務的約束，必然逐步地深入和落實到各級地方政府的職責和活動之上。中央政府一面努力增加對地方政府經濟行為的監控，另一方面，基於地方政府個殊的經濟環境、經濟誘因的差異、社會發展的條件的不同都將造成地方經濟問題日益複雜的局面。中國大陸市場化經濟體制的改革是政府與社會、政府與企業、政府與公民間交互作用關係的問題，固有的地方保護主義使來自其他 WTO 成員國的產品、服務一旦遭到差別性、歧視性的待遇這種認定是不論來自於哪一級地方政府，在國際組織的法律上都會被視為中央政府的行為而招致其他會員國的貿易報復，可能的後果包括不再履行對違約國的減讓承諾，使國家利益蒙受損害。這樣推論，中共的經濟行政職能勢必要擺脫舊有的計劃經濟體制下的政府形態，重新建構政府職能、特別是經濟與社會職能的發展的內在整合，其中的基本趨勢和規劃重點就是努力實現政府經濟行政管理的整體轉型（孫賡、石東坡；1995；石東坡，1995a；石東坡、高智紅，1996；石東坡，1996a）。今天看來，告別全能政府（喬耀章，2000），革除計劃經濟及其體制上的弊病，律定國家與企業自主、行業自律、社會自治之間的界限，政府適應社會不斷變遷的必然結果，也才能順應國際組織市場經濟體制改革的要求。

(三) 宗教 - 走向更多元

中國大陸在加入 WTO 後，隨著與國際頻繁的商業活動，外國經商、技術及服務人員進入中國大陸的城鎮，旋踵之間，文化和宗教的影響也將緊隨其後而

來。一些不在中共認可範圍內的宗教²⁵，此時有了進入的管道。從近年教徒人數的增長情況來看，宗教意識正在急劇的變化。不僅是正宗的宗教派如基督教和佛教，還有的是不被認可的新興宗教派別，如在北京一帶的活躍的法輪功《中國大陸研究基本手冊》²⁶和所謂「東方閃電」的膜拜團體（陳劍光，2003）。使中國大陸社會更為多元化的還包括中共的海外僑民以及中台兩地對宗教的合法認定不同，例如，一貫道在台灣已被合法保障的宗教團體，許多台商進入大陸經商設廠，基於生活與信仰的結合所表現的宗教行為，在中國大陸境內還是按 20 世紀 50 年代的觀點而視為反政府的「會道門」體系，與 21 世紀的國際慣例，國內社會、經濟、文化及統一大業的政治環境，有明顯距離。隨著地方主義及地方治理的抬頭，地方政府為經濟資金而留住投資商人，地方民間宗教社團與宗教活動又明顯為凝聚地方社群的重要力量，所以，將會以更寬容的政策對待，宗教給中國大陸的影響是社會的多元化，由於融入社會的增加，雖然影響中國大陸社會政治結構在某種意義上還是不確定，若正面的來看待這些宗教組織已非政府組織的方式參與給予參與地方社會事務、社會服務和經濟發展，宗教組織在地方治理上也將越發受到歡迎。

（四）其他方面 - 走向更開放

加入 WTO 後的社會將是一個更為開放的社會，同樣的，為加速回應治理的向下轉移到地域、地方與社區，網際網路（internet）的普遍使資訊的流動速度和廣度將超過國界的限制。因此，任何一個地方的文化都不可能保持固有的地方色彩，它必然受到外來文化包括其他跨區域甚至跨洲際的地方文化的衝擊。各地方文化之間可預期的碰撞與融合，使地方政府的文化資源分享的效果上，必然隨著網路和各種傳播媒體的高速發展，弱化地域因素的影響力，即地方政府在加入 WTO 以後，產生影響的文化因素並非僅僅來自其轄區，更遠超過其國境。例如，教育、文學、藝術資源，廣電媒體資源等方面，都將因為中國大陸更進一步的資訊化而出現全國共享的局面。因此，狹隘地限定地方政府文化資源也將非常困難。同時，WTO 要求資訊的公開化和透明度，因而推進廣播、電視、全球網路

²⁵ 天主教、新教、佛教、道教和伊斯蘭教五大宗教為中共所認可流傳的宗教。

²⁶ 由民間氣功師李洪志創造的強身練體的功法及其為普及功法發展的網絡。由於功法簡單和鍛鍊效果好，發展很快。1990 年代，法輪功經常圍堵發表文章的出版部門，引起人們的不滿。1999 年夏，法輪恭敬以上萬人包圍中南海，導致江澤民震怒。不久中共開始鎮壓法輪功，其方法類似於文革的大批判。工安部門甚至發布明顯的違憲六條，取締法輪功信眾的所有權利包括上訪申訴權鎮壓過程中遭致公安整肅者死百餘人傷無數，法輪公信眾前仆後繼，甚至自焚，政府與信眾社群這樣的衝突引起國際的關注，因此得到許多反對中共的支持者的支持，創始人李洪志甚至被提名諾貝爾和平獎的候選人，但中國大陸法輪功的影響力僅及於天安門廣場。

和報刊雜誌等領域的資訊化的基礎建設，將促進地方政府走向更開放。

(五) 中產階級 (middle class) 的變化

中國大陸人口從以前的單一分類 (工資基本相似的工人、農民、士兵和幹部) 正在逐步演化。目前有超過 10 個以上的階層，涵蓋了從白手起家的巨富企業家，到月工資 200 美圓的國企幹部，再到月薪 12000 美圓以上的上海合資企業的總裁，以及月收入少於 10 美圓的甘肅的農民。如此多樣性的收入範圍和如此多類型的社會階層，使中國大陸正在變成一個極度多元化的社會²⁷。

二、WTO 啟動政府的回應與省思

(一) 調整中央政府的治理模式

表面上看，WTO 所涉及的主要是經貿領域中的規則，但它的基本宗旨則在於消除世界各國政府對貿易的壁壘，從而合理地利用資源，有效保護生態環境，建立一個完善的、具有活力和永久性的全球多邊貿易體系。而 WTO 的這些規則的適用，在其實質上與政府行政機關的關係卻更加密切。因為 WTO 規則絕大部分內容都是針對政府行為的，是以政府的管理活動為主要衡量標的。所以，轉變政府行政權力的行使模式，要使政府行政權力的行使從傳統的國家為中心的權力模式向現代的治理模式轉變。轉換的過程之中，政府職能特別是經濟管理傳統職能的轉變，要通過立法手段進一步推動政府職能切實地轉變到經濟調整、社會管理和公共服務的領域中，把企業的生產經營權和投資決策權真正交給企業，把社會可以自我調節和管理的職能交給社會的自願性組織或第三部門，把公民自治範圍內的事情交給全體公民自己依法辦理。與此同時，要進一步修改和完善中央和各級地方《政府組織法》，減少政府對經濟活動的行政性干預，努力營造和維護良好的市場環境，建立協調、行為規範的行政管理體制。

(二) 官僚體系從排斥多元統治到接受多元治理

按照行政生態學的觀點，隨著經濟社會生活的變遷，行政體系必須隨之變遷以適應經濟社會生活的需要，同時行政體系的改革也會導引經濟社會生活的變化發展。在現代社會更加強調行政體系對經濟社會生活的超前回應性和對經濟社會生活的導引。加入 WTO 後中國大陸的行政改革由對經濟改革的回應性模式開始向行政改革導引經濟社會變遷的模式，也就是說以前是經濟改革引導行政改革，

²⁷ 2001 年，中共社科院委託進行一項研究，來分析中共正在變化的社會結構和重新將中國人分成 10 個不同的階層以適應目前社會經濟的發展趨勢。全部報告於 2002 年 2 月出版。網站資料：
(<http://www.china.org.cn/chinese/PI-c/105530.htm>)

中國大陸加入 WTO 引發以開放力促改革（王利鋒，2002）。這一次的行政改革對社會權力的中心的形成不再只是政府；強調國家與社會合作與之間的相互依賴關係，重塑 21 世紀政府、市場與公民社會間具有多元治理的理論價值。（1）私部門之間的競爭。政府應檢討非核心的服務，以合約外包（contract out）的方式鼓勵私人投資和經營，由市場來完成更具效率與效益。（2）民營化（privatization），即政府與私部門之間的競爭。如之前由政府專營的服務遞送項目，包括交通、電信、郵政、水電等引入市場競爭機制，開放民營，迫使政府感受市場的競爭壓力，從而提升服務品質。（3）公部門之間的競爭。對於產出難以界定和難以強制履行合約的服務業，應由政府獨自提供。爲了提高服務效率和質量，也應將競爭機制引入政府內部，只要是性質相同、層級相同、服務對象相仿的公部門或機構之間也應引入競爭機制，以其績效作為衡量的準則。基於非政府組織、公民的志願性社團、協會、社會組織、利益團體和公民自發組織等第三部門的興起，這個趨勢抑制了市場的外部性，又能補足政府的不足，重要的是滿足了某些社會需求。當今，公共問題的複雜性、動蕩性和多元性，官僚體系已不足以回應社會所有的需求，漸次地由傳統的行政管理模式向新公共管理模式轉變，俾避免治理合法性的挑戰。很可惜，這個部分僅止於應用性研究，實際上中共從中央到地方進行繁複的政治性調整仍須借助國際組織的壓力加以達成。

（三）地方政府的適應與認知

加入 WTO 之後，對地方政府管理經濟的要求隨之提高。首先，地方政府機構對 WTO 關於貿易進出口和服務業對外開放相關的規定的法律基礎上與中央政策保持一致性。據此，地方政府依循中央的經濟政策、貿易政策和產業政策制訂本地區的相關政策，不能違背 WTO 的規則和對該組織的承諾。所以，地方政府公務人員熟悉 WTO 規則和法律文件是一項適應的任務。

其次，創造性地建立地方經濟管理模式。創造符合當地經濟發展的管理模式，結合本地經濟發展的需要，創造性地發掘地方資源，活絡社會發展並具地方特色的產業經濟，推動地方經濟的加快發展和社會的全面進步，提高地方經濟的發展水平和競爭力。最後，加入世界貿易組織，對各地區政府的轄區經濟結構、各轄區之間的貿易以及轄區與國際市場之間的貿易發展都將產生重大的影響。在不違背 WTO 規則的前提下，地方政府應該積極探索，爲地方經濟和社會發展服務。地方政府的職責主要是在國家統一政策引導下，通過開放商品市場，引進技術和投資，鼓勵出口和其他外向型產業的發展，重點發展有地方特色和優勢的產業的發展，帶動和促進地方經濟和社會的全面進步。因此，中國大陸各級政府儘快的實行了「政企分離」，政府機構不再以行政不當干預經濟，遵循市場的法則決定資源的分配，由此，將逐漸減少由於政府決策失誤導致的人爲的重複建設和

投資浪費，有效的市場供需引導將成為經濟運行的主要趨勢。

三、中國大陸的社會網絡論述的缺憾

經濟發展中的區域城市，基本的功能包括商品、資金、科技、資訊、人力資源的匯集和流動，不僅如此，城市政府由於面臨內部市場化過程日趨複雜、政府的治理還面臨市場、政策網絡的問題，以及對外有超國家組織的規則與國際組織的投入，這樣，城市的組織架構必須能具備集中與分工控領行業和部門別的複雜情況。就像從維持性的模式所假定的前提是成功的市場，政府行政的能力必植基於專業幕僚與團隊來強化控制、協調、監督其區域中經濟的運行，但過渡到百花齊放（hundred flowers）甚至是創造性的社會狀態時，只透過層級組織就會顯得捉襟見肘了，這種情況與其說是政府治理能力不夠了，而事實上是不能反映現實，現實中國大陸的社會中，如何面對社會轉型中基本價值與制度建構的雙重缺陷以承接多元網絡治理的來臨，有兩項議題必須在論及預測中共政府因應加入WTO 後治理可能的社會論述前加以釐清的，一是非政府組織在中國大陸的發展；另一是公民社會的培養。這兩項社會論述的達成將是量測地方治理變化的動態面向較為具體的指標。

（一）NGO/NPO 在政府與社會的角色

事實上，NGO 類型的組織，由於計畫經濟下的政企合一與政社合一，中國大陸在改革開放前不僅缺乏獨立於政府運作的民間組織，甚至連真正意義上企業也不存在，有的只有國家概念下的「單位」。隨著市場經濟的發展，這些單位逐漸分化成為市場體系中不同機制運作的部門。事業單位正處於轉型的時期，一部分已經相對獨立出來，成為具有一定自治性的實體。嚴格來說，這些自治性的實體並不完全符合西方標準，至於社會團體與民辦的非企業單位也不代表中國大陸 NGO 的全部，由於中國大陸民間組織並未經國稅機關的登記以及大多缺乏獨立性與自治性，所以也稱不上是典型。²⁸這類組織成為合法但不具法人地位的團體（王名、賈西津，2002）。中共既很難歸類為組織化的公民團體，也無法讓其參與政策的過程。

加入 WTO 所催化的轉型過程中，上述的事業單位必將趨於分化，除少部分由政府之遲並提供財務資源的公部門非營利機構²⁹，其餘的許多事業單位將以企

²⁸ 這兩類組織的法律依據為：1998 年 10 月中共國務院發佈的《社會團體登記管理條例》和《民辦非企業單位登記管理暫行條例》。

²⁹ 如中共的醫院、學校、劇團、養老院、研究所、圖書館、美術館等使用國有資產從事的各種非營利性活動的組織。

業實體的角色於市場中獨立運作³⁰。所以經濟類的 NGO 是晚近的後起之秀，在地方經濟的發展中扮演重要角色。而據政策倡導功能的 NGO 透過各種政策工具包括，政策研究與提案、遊說、動員媒體與輿論將公民的需要、意見和建議及時反映給政府和議會的政策倡導型 NGO 是缺乏且明顯不足的。但智庫型的組織在政策研究的貢獻與發展則有待觀察。

佔非營利組織最重要領域的社會服務，在治理型態轉變為福利型的過程中，中國大陸仍存在著恐懼危及政治與經濟的政策環境僵化現象，推動政府與 NGO 共同善治（good governance）的合作與互動，還有待努力。

（二）公民社會的培養與學習

即便 NGO 在中國大陸社會發展的先天不足也不必然悲觀，中共在市場經濟的驅動下，國家功能是有限的，履行必要的職能外，大量的涉及公民「私部門」的公共性事務必須由社會來完成，引進第三部門³¹發展公民社會，其目的在作為彌補市場缺陷和政府缺陷的重要途徑。中共追求以市場經濟體制構造邁向全球化，其典型特徵要建立起完善的現代化的中國大陸社會以及鼓勵市民社會的培養和學習，通過社區公民組織的自助、自我管理和社區志願者服務，以自主性和參與式管理的方式，發揮社區組織和公民自組織在養老助殘、失業、貧困救助、犯罪預防和救助等社會工作領域的作用，逐漸形成公民對社會的責任觀念。公民對公共議題能在社會場域中自由交流和對話；市民運用政策工具對政府和社會實施監督等為內涵。

正如在前述自主網絡的基本假設由非政府組織主導政策規劃與決策及評估，並參與國際 NGO 的網絡。因為這些國際的行動者不可能藉擴張其機構以投入每一個城市的政策執行，他們所依賴的是在核心政府來做。所以，一方面民主選舉順應了政策執行的合法性，另一方面使核心政府與政策網絡之間可以劃出在遠離中心的外圍，試想要做到這個政治的理想，中國大陸仍有許多改善的空間，當然，行政改革需要多方面的配套，世界性組織與全球化觀點的涉入是一項契機，中共做了這項選擇，是改革的藉口，無疑的也給了自己一個推向世界舞台的進階。

四、加入 WTO 後的地方政府組織

³⁰ 如經濟領域的互益型的商會、工會等與營利組織連結的非營利組織；另外是社會服務機構即為項民政部登記的組織。至 2002 年為止，各級民辦非企業單位獲通過者有 9.3 萬個，

³¹ 包括非政府組織、公民的志願性社團、協會、社會組織、利益團體和公民自發組織起來的運動等。

綜上分析，預測加入 WTO 後的中國大陸地方治理可能變遷與發展的方向，我們發現，比較接近的模式是與自主網絡的模型相反的模式，事實上是由成功的市場向執行性模式過渡中，我們就稱之為「先導」模式（forerunner model）。所基於的理由還是由組織架構俯視的角度來解析，一是由下而上的自治網絡已經出現。有組織的公民與市場經濟的發展及其相關連的社會民主化的演進過程有關，公民有機會參與經濟活動、社會結社與政策參與過程。他們所仰賴的社會資源包括人力、財政自主、資訊發達，透過市場、社會、國際等開放的場域進行競爭；其二是，轉型為 NGO 的獨立自治實體，但受政府資助的這類組織，他們具有由上而下的官僚性格，一方面逐步增強本身的自治性，設定已行之有年的社會福利為執行領域，又具有走向提供公共財服務社會的屬性。其三是，加入 WTO 後帶來的民主化衝擊與廣泛的公民參與，在政治權利未殆、政策失靈或區域經濟中聚集社會精英的核心城市發起的一些組織，對政策的規劃、分析、評估甚至執行的智庫，將參與活動的領域積極的擴展與邁向多元。可預見的社會情況是在「適應的社會」。這樣，地方政府組織架構將會是如圖 11 的樣態。

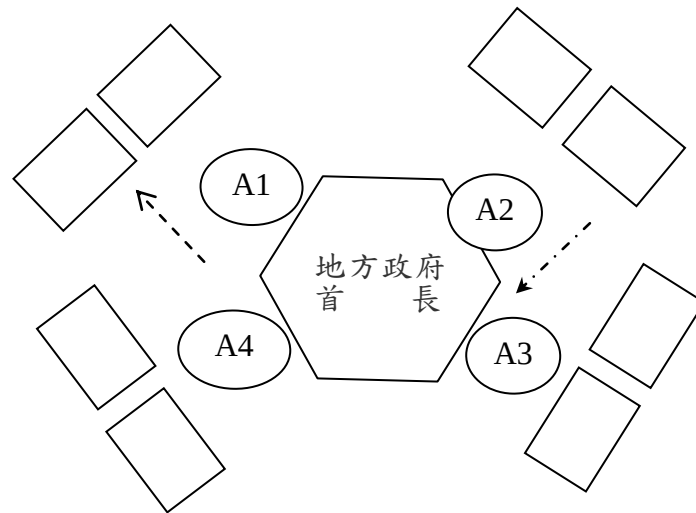


圖 11 先導模式的組織圖描述地區政府首長受壓而靠攏或離散其網絡

註：◀-----表靠攏的方向； <----- 表寬放的方向

地區治理首長被賦予政策執行的權力，此模式如同執行性模式，特定角色的產生是由單一首長扮演的，他的政治合法性是以整個國家網絡代表成員的身分對排入新的議程後逕行交付給地方政府去執行。換句話說，在地方層級首長操弄具有政治代表性的非政府網絡。因此，回應這些網絡的方式通常都會顯現在地方的選舉上正面或負面的結果上。地方首長不僅會將實際的權力分享還時時關心是否

弱化了，由於首長和他的網絡要和其他地區的首長做競爭，使這種強烈共生共榮的結構更緊密，由此觀之地方政府的角色是相當受限的，但政策執行依然意味著是個吃重工作和挑戰。組織圖 11 說明這種競爭環境的壓力來源主要在於由國內（中央政府）轉向海外（國際組織），而圖周圍的方塊則表示公民服務的規模。所謂寬放或靠攏，則視地方政府所處的區域位置，例如沿海的城市區與西部的內陸城市在壓力的來源上將有許多的不同點。所以，我們假定先導模型是發生在適應的社會的假說下。下圖是目前歐洲城區地方政府的組織俯視圖，這也是由夜警型轉變到福利型國家的典範。（圖 12）

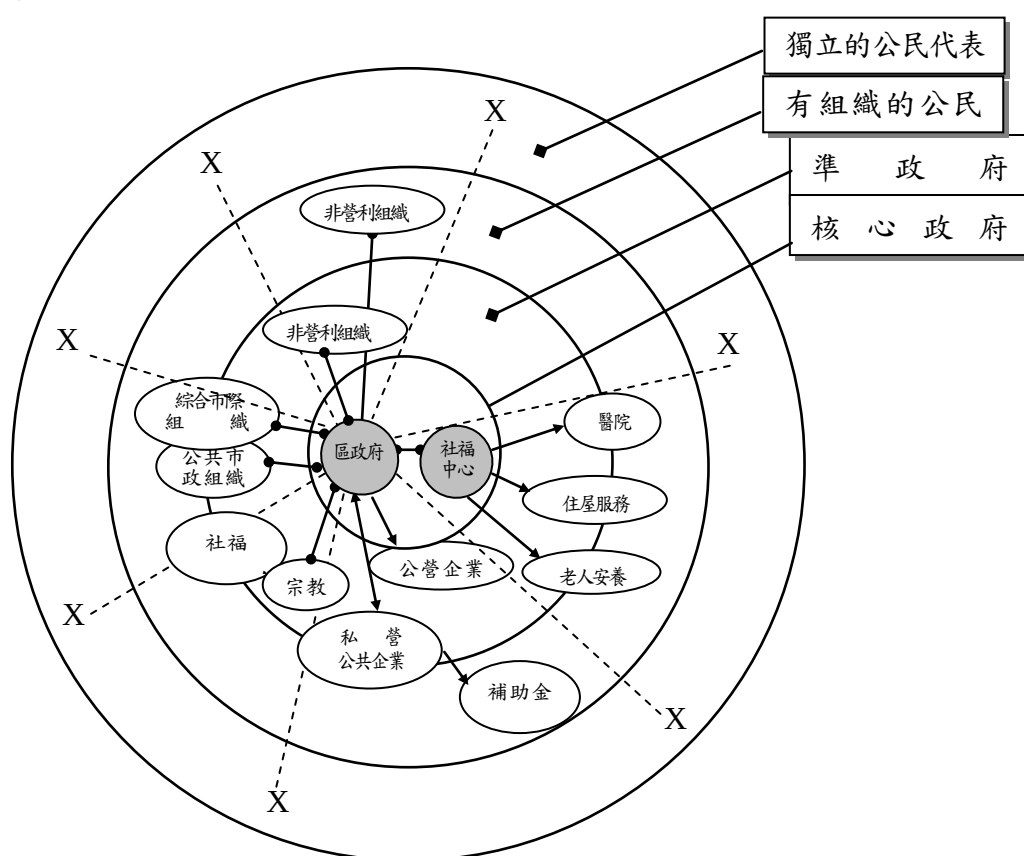


圖 12 福利型國家地方政府組織圖（資料來源：Geert 等，2002）

柒、結論與討論

一、結論

當「國家」與「市場」都面臨失靈的時候的治理承接（轉）問題上，需要的是公民的主動參與成為網絡及市場這類新的領控關係的出現。時至今日，中共政府正是在失去對衛星組織³²（satellite org.）的掌控，被我們從歷史邏輯上的統一的遺緒中觀察找到；地方的城區政府以俯視角度又是一個明顯的例證。同時，在我們以法蘭德斯城區個案所化約的四個社會論述與模式建構的引導下，研究檢證的個案城區，發現了對研究中國大陸治理變遷的議題上，也同樣具有時代的意義。文中歸納出幾點應然面的預測，與現實的中共地方政府與社會所顯示的治理走向是相符的，無疑的也算跨出了一步。誠然，比較兩個歷史的縱軸與橫跨歐亞的時空來對照東西方在治理上的異同，著實為本研究之旨趣，只是如果任何國家的政府在向上（國際組織）、向下（地區、社群）、向外（非政府組織、公司化與民營化）這三向的轉移洪流中從此漂流，如坐視公民參與的機會、無能力妥善的運用社會資本（social capital）或失去在地方分權的體系中任命忠誠的委員會成員等，那就是所謂治理的時空錯置（times displace）了，相信這是對發展中國家最好的治理警語。

二、討論

「法蘭德斯」的地方治理變遷是一個動態的過程，這個過程牽動了歐洲政治哲學的根本，在歐洲，新福利國家公民成為政策新興客體的同時，由於公民有積極參與的機會，社會資本也相對強固，更由他們認知人生而平等，只要是人，國家就有責任照顧，故各種津貼等社會福利補助是社會資源的一種重分配。當我們運用這種論述基底去探討歐洲的福利國家的地方治理時，不難發現其制度設計與政府組織架構也同樣的依循這樣的概念在建構其社會治理的模型。從邁向福利國家的治理思維出發，推論正以經濟掛帥的中共地方治理在加入 WTO 後的可能走向。我們引用了植基於不同社會想定的四種不同模型，以俯視的角度回顧某個中國大陸城區的過去、現在及前瞻未來。雖然初步有了一些結論，然而，對於某個被設定的特定時空情境中，努力對應一個社會論述就必定會在某一個範型中突然

³² 諸如政府所屬的委員會；老人安養與看護；醫療照顧中心等，形成政府有其自己的衛星架構。

實現 (materialize)，這幾乎是不敢肯定回答的。我們曾經強調，畢竟中國大陸現在的發展並不能以某種理論完全解釋所有的現象，尤其在探討全球化與地方治理能力時也將會考慮次級政府與地區的特殊狀況，從區域經濟發展的過程來看，今天全球經濟的主要特徵是形成新的國際交易地理區³³，這些因區域性的殊異，有不同的治理模式是必然的。我們同時進一步發現，隨著環境系絡的變化，使地方政府的管理方式出現了高度的趨同性（朱鎮民，2002），也驗證了 Hirst 的五種治理的範疇會在中國大陸的現在及爾後出現。中國大陸市場開放與競爭機制的建立使地方政府不得不採取具有企業性格的「企業型政府」。那麼前述所謂的「突然實現」，就是中國大陸在成功的市場，到底是否就是用維持性的模型來治理？還是過渡到了另一種模型的組織？這種辨證的過程，需要大量的資料，便於解釋與推論未來可能發展。另外，第三部門網絡的地方化與全球化在中國大陸的崛起，這個變項預測中國大陸社會是逕走入自治的網絡模型？還是執行性模式會在創造性的社會中突然實現？我們必須坦承，本文過於簡化變項，忽略涉及法制面討論於分權化的地方政府的因應，因為一方面限於資料，一方面則受限於對制度討論過於分歧的意見歸整，幾乎已非本文所能容納。

顯然，在中央政府與地方政府組織的關係中，治理倡導的分權化強調由地方政府管理主要的事權，根據各地區的具體情況和發展的特點，形成地方的治理模式。這部分的探討，僅止於知道，要改變中央政府與地方政府間的簡單的從屬關係成為夥伴關係只是本文的基本假設之一（參假設一）。若這兩者間的關係是「隨意化」，整個行政運作將無法有效，地方政府的自主性也受到更大的限制。落實行政改革和構建全國的治理結構，要通過法律來規範中央與省市縣政府間的關係。從中共著手制定《中央與地方關係法》開始，這將啟開另一篇論著的序言。

最後，提出對中國大陸最近十年來具有競爭性的直接選舉村民委員會³⁴越來越受到國際媒體的關注的情況，看待為地方治理的變遷或是民主化的討論在中國大陸甚囂塵上。我們的觀察結論是，基於「利益」和「需求」的補償去衡量中國大陸整體是否已真正的民主化，這種反應不僅是過分樂觀，而且以偏概全。中共在地方政府治理型態的轉變上著實反映了對內的『同中存異』³⁵與對外的『異中

³³ 如歷史上，當國際交易由原材料、農產品、礦產品組成的流動時，交易地理區則由自然資源的區位 (location) 所決定。

³⁴ 依據中共全國代表大會在 1987 年底通過的「村民委員會組織法」試行後賦予約 100 萬個村莊居民的公民權。根據組織法，村民直接選舉村委員會，任期三年並自治村務。至 2002 年為止，中國大陸大約有 93 萬個村級委員會，有操過 400 萬格村級委員及鄉鎮縣級官員負責村委會的選務工作。

³⁵ 中國大陸各地村級治理的同中存異是指，這些選舉在範圍大小、完整性與具體程序上都不盡相

求同』³⁶的真實治理情境。事實上，在收入與資源匱乏的中國大陸貧困地區，這是一條通往繁榮地方經濟與財源之路，這也是中共中央認同這些改革的主因。因此，治理問題背後的答案都指向提高村級經濟的成長與發展。另外的一層意義，則是針對非經濟因素動機的缺乏，轉化為普遍在中國大陸各區域（包括沿海經濟發達的城鎮）正在形成的是公民社會雛型³⁷。

總之，地方政府要對外有一定能力的掌控，對內能貫徹其意志，所要面對的是協調各方的力量（包括政治勢力、政治制度、企業利益、一般公民社會和國際組織），引領的變遷實植基於由國家為中心轉變到以社會為中心的概念。

誌謝

本文感謝國立台北大學公共行政暨政策研究所翁興利教授指導。

參考文獻

一、中文部分

- 1.張其祿、黃榮護（二〇〇二），全球化的地方政府「治理」理論挑戰與策略展望，台北，空大行政學報，頁151。
- 2.鄭永年、吳國光（一九九四），論中央地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題，當代中國研究，第6期，第71頁。
- 3.陳劍光著，校裴勇譯（二〇〇三），中國入世及其對中國社會政教關係的影響，宗教與世界，香港中文大學，第7期。
- 4.唐世平（二〇〇三），重塑國家發展規劃決策機制，戰略與管理，第3期。
- 5.王建主編（一九九八），中國發展報告：區域與發展，頁79-80，浙江，浙江人民出版社。

同。有趣的是，中共官方民政局也正在收集與調查這些完整的資料，中國大陸村級選舉的廣泛性與多樣性體現了管理的分散特性。

³⁶ 在中共這樣一個極權的國家，中央控制與監督省級，省以下的政府旅行法律和程序的能力是有限的。相反的，在多層級管理之間，存在著經常性的協商過程。

³⁷ 在中共實行農村民主的地區，他們凝聚了一整套強而有力的標準與習慣，藉商議、諮詢、調解仲裁、決定選舉的義務與權利、領導者的決策選擇與過程、村級幹部的課責性的增強過程都在學習與發展當中。中共依此環境與趨勢進行鄉鎮集縣級階層間接的公共服務與行政事務的管理與灌輸社區意識並滿足社區需求。

- 6.林彬、王漢生主編(二〇〇二),變遷中的城區政府與區接經濟,頁95,北京,中國社會科學出版社。
- 7.謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮(一九九九),中國大陸政府與政治,頁51,台北,五南圖書出版。
- 8.王紹光、胡鞍鋼(一九九三),國家能力報告,瀋陽,遼寧人民出版社。
- 9.石東坡(一九九六),論我國行政法學體系的更新,走向法治之路—20世紀的中國法制變革,中國民主法制,第15期。
- 10.石東坡、高智紅(一九九六),論市場經濟條件下行政權有限性的制度規範形態,寧夏社會科學出版。
- 11.孫賡、石東坡(一九九五),市場經濟條件下行政權的有限性探源,市場經濟導刊。
- 12.石東坡(一九九五a),行政權的有限性—行政法的直接根據,甘肅政法學院學報。
- 13.喬耀章(二〇〇〇),政府理論,頁247-248,江蘇,蘇州大學出版社。
- 14.黃抗生(2003年04月16日),綜合競爭力:中國城市誰居前列?人民日報,海外版,版8。
- 15.王利鋒(二〇〇二),WTO與中國行政改革,編制管理研究,第1期。
- 16.王名、賈西津(二〇〇二),中國轉型時期NGO的發展,頁14-119,花蓮,國立東華大學,經濟全球化與兩岸地方治理論壇研討會。
- 17.朱鎮民,(二〇〇二),全球化地方治理能力:政策管理的觀點,頁6-4-6-7,花蓮,國立東華大學,經濟全球化與兩岸地方治理論壇研討會。
- 18.謝宗學、劉坤億、陳衍宏等譯,(二〇〇二),Jon Pierre.B.Guy.Peters 原著,治理 政治與國家,頁71-103,台北,台灣,智勝文化事業有限公司。
- 19.中國大陸研究基本手冊(二〇〇二),頁2-55-56,台北:行政院大陸委員會。
- 20.馬克思 韋伯,經濟與社會(一九九七),下卷,頁375,中國商務印書館編譯。
- 21.馬克思 韋伯,儒教與道教(一九九五),頁145,中國商務印書館編譯。

二、西文部分

- 22.Osborne, D. and Gaebler, T.(1992) *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading Mas.: Adison Wesley.
- 23.Jon pierre, (2000), "Understanding Governance", *Debating Governance*, (New

- York: Oxford university Press Inc.,) p.4.
24. Paul Hirst, (2000) , “*Democracy and Governance*” *Debating Governance*, (New York: Oxford university Press Inc.,) p.14-19.
25. Bouckaert Geert, van Dooren Wouter, Verschuere Bram, Voets Joris & Wayenberg Ellen (2002) , “*Trajectories for modernizing local governance - revisiting the Flanders case*”, *Public Management Review*. Pp.6-7.
26. Bouckaert Geert, van Dooren Wouter, Verschuere Bram, Voets Joris & Wayenberg Ellen (2002) , “*Trajectories for modernizing local governance - revisiting the Flanders case*”, *Public Management Review*. Pp.15-16.
27. Stephens, G.R. and Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Oxford University Press: New York.
28. Davis, L. and North, D.C., Institutional Change and American Economic Growth: A Step toward a Theory of Institutional Innovation, *Journal of Economic History*, 1970, p-30.
29. Kenichi Ohmae, (2002) , “*A New Economic Model for China*” , Taiwan Security Research , Aug. 3.
30. Weiss, L. and J.M. Hobson (1998) , *States and Economic Development*. Oxford: Polity Press.

(投稿日期：92 年 12 月 15 日；採用日期：93 年 5 月 10 日)

中國大陸加入世貿組織地方治理模式的變遷—某城區俯視的角度