

## 都會網絡治理能力與課責之研究

謝百傑\* 史美強\*\*

### 壹、全球化與都會發展的趨勢

人類既有社會型態正隨著經濟全球化過程，逐漸浮現出嶄新的型態與特質。現在的社會在資訊科技急速發展之下，無論在生產、管理、生活形態、工作性質、公司組織、政治體系、經濟制度乃至於社會風氣、文化及人格特質等均在大量化、分權化、分散化、多樣化及異質化的五大趨勢發展下，帶動了工業革命以來另一波大規模的社會變遷。Manuel Castells (1996) 在其所著《網絡社會的崛起》(The Rise of the Network Society) 一書中，試圖結合後現代社會中的兩股力量(全球化與資訊化)，來突顯當代社會的情況，以進行其對現代性的辯證。他強調資訊時代的特徵在於網絡社會，它以全球經濟的力量，徹底地搖動了以固定空間領域為基礎的國家或任何組織形式。

就在全球化與資訊科技發展兩股浪潮的衝擊之下，人類社會產生了巨大的、徹底的變化，世界形成一個單一體系，國家與國家間、地區與地區之間的界限變得愈來愈模糊，知識或信息透過資訊科技所建立的網絡傳遞，形成一個「無邊界」的世界。更有甚者，無論是中央政府或地方政府都鑲嵌在這流動空間的網絡社會中，產生了跨邊界的連結。同時，全球化使的資訊更容易獲得，個人自主性增大，更多公民反思的出現，表示社會的民主化已經超出國家的民主化，公民希望從政府得到不同的服務，而不僅是提高政府的效率，而是增加更多的公開性和透明度，管理新技術為基礎的能力，和重建公民社會(Goss, S., 2001:17-18)。

在全球化的趨勢下，面對地方政治系絡的快速變化、發展與壓力，變革的重心在於打破原有政府組織與外界的界限，快速且彈性的提供服務(呂育誠, 2002: 5)。地方政府及其領導者應該提供地方決策方向，強化議程設定、工作完成、網絡建立及維持等等治理能力。同時，有鑒於全球化與區域經濟整合的潮流與影響，各國的地方政府莫不積極提升其自身競爭力，以搶佔區域發展的戰略優勢地位。由於工業快速發展與都市化的結果，大量人口密集居住於各大都市與鄰近區域，形成了所謂的都會區(metropolitan regions, 或稱為城市-區域 city-regions 等名稱)，都會區的產生及成長，是現代社會都市化發展過程中的一個重要特徵，也是全球化中「全球思維、在地行動」的具體表徵。都會區的出現不僅穿透了國家與國家間的疆界，同時，也改變了中央與地方的互動關係，在全球化資訊時代，已成為經濟增長的動力，掌握著經濟發展的命脈，成為經濟和政治創新的中心。

\* 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生，s97106902@ncnu.edu.tw。

\*\* 東海大學行政管理暨政策學系教授，mcshih@thu.edu.tw。

## 貳、網絡治理理論的發展

### 一、網絡社會的形成

一個網絡最簡單的定義為「包括一組客體 (object)，以及在客體之間以圖示或描述兩者的關係。最簡單的網絡包括 A 和 B 兩個客體，以及連結兩個的關係」(資料來源：空中大學社會科學系網站：<http://social.nou.edu.tw>)。對照於現今的網路社會可定義為，社會各個組成份子，以資訊科技為媒介，跨越時間和空間的限制，建立起複雜的網絡關係，透過網路快速的交換資源以利於競爭。換言之，網絡社會是一個多元的、動態的、去中心化、分權化和非結構性的社會關係新型態(史美強、廖興中，2001：8)。網絡社會的特徵之一就是主權的分化與共享，國家機關無法壟斷所有的資源，相對於國家機關組織而言，代表著個人或其他組織獲得資源的能力大增。

網絡社會的崛起意味著新型態社會的來臨。社會中各個組成份子將以資訊科技為媒介，跨越時間與空間的限制，建立起複雜的網絡關係，透過網絡快速的交換與整合其資源以利於競爭。網絡社會是一種多元行動者的互動體系，在網絡結構中，每一個行動者 (actor) 或是組成要素，都可視為一個節點 (node) 或位置 (position)，來做為信息傳遞或關係連結的中心，網絡便是由這許多的節點所共同組成的關係結構，其主要的內容包括以下四點(葉明勳，2007：36-37)：

(一) 在網絡結構中，節點間彼此相互牽動且依賴；而且，在各網絡中節點間的連結並不是呈現對稱的狀態。

(二) 從依賴資源的觀點來看，擁有較多資源的節點，勢必位於組織的核心位置；相對的，擁有較少資源的節點，則位於組織的邊陲位置，甚至是排出網絡架構之外的。

(三) 然而，在網絡結構中，即使是核心節點也是有賴於其他相關節點的協助，因此呈現出多元核心的狀態。

(四) 從整體來看，網絡結構是一個巨型網絡，但事實上其內部卻是充滿著許多的小型網絡組織。

因此，可以發現網絡社會的崛起意味著新型態社會的來臨。社會中各個組成份子將以資訊科技為媒介，跨越時間與空間的限制，建立起複雜的網絡關係，透過網絡快速的交換與整合其資源以利於競爭，而其主要的關鍵因素就是各組成份子之間的連結。正式組織的特徵是「緊密的連結」(tight coupling)，然而，網絡內部的行動者，只有「鬆散的連結」(loosely coupled)(Joachim Blatter, 2003:503-526)。我們在說明「網絡」時，可以包括二個或更多不同單位所組成的互動模式，這些主要的構成份子，並不是包含在單一層級節制的組織結構中(O'Toole, 1997a:45-52)。而且網絡中的行動者經常是位於政府行政組織中，同時連接著外部的其他組織或單位(Hall & O'Toole, 2004:186-207)，而政府的管理者就是位於一個大的網絡世界中，是一個資源互賴和多元核心的網絡社會形式，沒有任何一個機構或團體擁有絕對的權利，可以掌握和分配所有的資源，組

成份子之間的關係是彼此相互牽動且依賴的。

進一步分析，所謂網絡（networks），可以認為是政策相關成員的所有「互動」關係，並由此作出決策，因此成員之間互動關係與結構都是網絡分析的重點（Whetten, 1981:1-28；Mandell, 1990:34）。網絡重視的是各機關專業價值之間的協調與整合，而不是層級節制與命令。透過相關規則制定的功能，來建構網絡成員間的契約活動，而這些規則的制定，是以行政部門為中心的活動，其內容包括：第一、組織的組成單位能夠因為契約而連結在一起，可以用來改變規則制定過程的結果，同時，多元的行動者之間是相互依賴的；第二、規則制定之後，網絡的行動者的活動型態是更多樣化的；第三、在規則制定過程中，對於執行架構的描述，能夠更具體和更有形。不是一個更複雜，而是一個相互依賴的形式（Hall & O'Toole, 2004:186-207）。

同時，面對著複雜的網絡環境中，許多行動者彼此間透過互動的過程，來進行引導社會化過程（societal process），在此過程中政府並非是網絡環境中唯一獨大的行動者，公部門已無法單獨支配其他行動者的行動意願。進一步分析，網絡治理所面臨的環境系統是由許多行動者所共同組成（包括了政府、私人企業組織及第三部門等），並且行動者之間建立起相當複雜的關係，代表著行動者間彼此具有不相同或甚至是相互衝突的目標與利益，而且每個行動者在網絡關係中佔據著不同的權力位置，並無絕對權威的存在。面對著這種複雜的環境系統下，傳統強調政府由上而下的統制方式已經失效，取而代之的既非是科層體制、也亦非市場機制，而是採行重視行動者間相互依賴關係的網絡治理方式。

## 二、網絡治理模式的發展

隨著全球化的發展，當今許多國家在公共事務與政策的推動上，已逐漸由傳統的由上而下（from up to down）運作方式，轉變成由許多行動者（actors）間協調合作的多元治理模式。透過此種網絡關係的連結，各個行動者可以彼此交換資源與增加參與機會，結合了民主與效率的雙重價值模式，成為了民主社會推動治理的新模式。Rhodes 提出「自我管理的、組織間的網絡」（self-organizing, inter-organizational networks）來說明「治理」的概念<sup>1</sup>，同時他認為「治理」包括有組織之間的相互依賴、互動的持續、賽局的互動關係及相當程度的自主性等四種特性。因此，我們可以知道，政府組織已不再是權威的唯一機構，政府亦不再掌握所有的社會資源，相關政府的決策是由許多關係複雜的、資源互賴的組織，經由自組式的網絡關係所聯結的一種「治理」關係。

網絡所形成的治理，是透過國家和地方政府間來達成協調的有效工具，包括了服務的提供、創造或維持過程的知識等，這些網絡的連結是持續發生的（Kimberly & Keith, 2005:149-165），這種公部門間行動的協調是增加的，因為

---

<sup>1</sup> 有關 Rhodes 提出「自我管理的、組織間的網絡」（self-organizing, inter-organizational networks）的「治理」定義。

公眾參與活動的增加、公共機構的增加、公民的參與、分權化、社會議題和公部門間界線的模糊化等，進一步分析，全球化和環境問題的重要性，如需要各種不同的互動關係等，因此產生了許多不同程度組織間的互動和網絡的議題(Kenneth & O'Toole, 2001:271-294)。

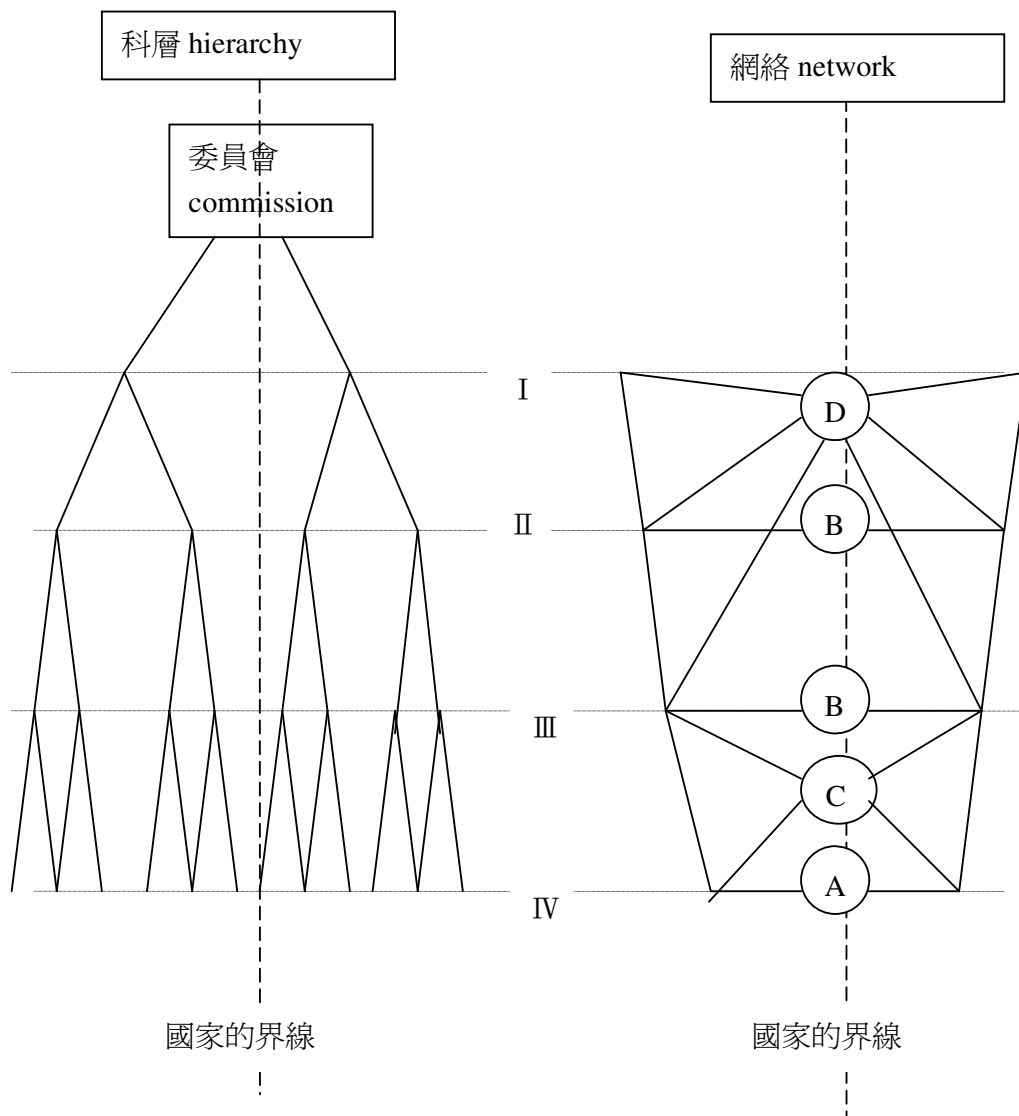
網絡治理是目前對於「治理」那種鬆散特性的一種比喻，在於強調成員彼此之間具有自由度，同時行為者之間的決策、互動、聯繫與溝通行為，卻有著相互依存的、相對穩定的結構(O'Toole, 1997b:117; Alter and Hage, 1993)。網絡行動者間的協調過程，使得組織不再發生「中央指導」(central steering)的結果，取而代之的是許多個別行動者之間，有目的互動的增加。政策網絡或網絡的出現，是一種政府的新模式，是一種現實政治轉變的反應。

進一步分析，Renate Mayntz 定義網絡治理是一個科層(hierarchies)和市場(markets)和治理(governance)的綜合體，正式的組織(科層)被所謂的「準團體」(quasi-groups)所取代，新的網絡已經取代正式的組織。正式組織的特徵是「緊密的連結」(tight coupling)，然而，網絡內部的行動者，只有「鬆散的連結」(loosely coupled)(Joachim Blatter, 2003:503)。在網絡的組織中，沒有一個行動者可以佔據「看門人」(gatekeeper)的位置(相對的，在科層的組織中，這個位置通常是由政府組織中較高層級的人來擔任)，許多的研究者將組織(organizations)視為一種科層(hierarchies)體制、市場(markets)則視為無政府主義者(anarchies)，而這種混合(hybrids)的網絡(networks)型態，則是治理(governance)的一種制度。

Fritz Scharpf 依據「單方行動」(unilateral action)、「協商同意」(negotiated agreement)、「多數決」(majority vote)和「層級」(hierarchical directional)等四個互動的模式，發展出網絡治理的「制度安排」(institution setting)的象徵：包括「無政府狀況」(anarchic field)、「網絡」(network)、「聯盟」(association)和「組織」(organization)等不同形式，是一種制度互動的新模式<sup>2</sup>(Joachim Blatter, 2003:504-505)。Fritz Scharpf 進一步的依據行動者之間的互動模式來解釋「科層」和「網絡」，可以發現隨著時間的不同，而產生二個不同的層次，包括個別機構和跨不同區域互動的整體模式二種，為了瞭解其內容，特製如圖一、科層和網絡的跨邊界互動模式所示(Joachim Blatter, 2003:510-511)：

---

<sup>2</sup>此四種互動的模式都能在組織中發現到，但是在網絡治理中，只可能出現「單方行動」和「協商同意」等二種模式。



圖一、科層和網絡的跨邊界互動模式圖

資料來源：Joachim Blatter, 2003:510-511。

說明：

- I：國家的政治-行政層次
- II：區域的政治-行政層次
- III：地方的政治-行政層次
- IV：非政府的層次

從上圖中我們可以發現有一個可以比較互動的界線，在傳統的科層體制中，如各種委員會，有一個垂直互動的線，來匯集各種利益和資訊，國家的行政機關整合所有次國家行動者的所有資源輸入，而表現出一致的「國家地位」(national position)，來進行跨國政府間協商，而其中明確的指標就是這個團體的領導者，【行政民主與都會永續治理】學術研討會 3-5

是屬於國家的高級行政人員，其他人員則是由國家政府的領導者所指定的委員會。在新的跨邊界的組織架構中，我們可以發現四個明顯的水平互動的線，而國家的政府則喪失了像「守門員」(gatekeeper)的地位。其主要的互動模式包括：第一、A 是指從跨邊界機構中的個別或中間行動者；第二、B 是指次國家行政單位的領導者，主要是在既有的規則基礎上來運作；第三、C 是指個別的行動者，和公部門的人員，被整合在跨邊界的機構中，在這裡容易形成強有力的公私協力夥伴關係；第四、D 是指從種種不同的政治行政系統層次，所結合在一起的水平連結，是一種以平等為基礎的結合 (Joachim Blatter, 2003:511-514)。我們觀察所有跨邊界區域所形成的一個完整的網中，可以很明顯的看出已經從垂直互動的關係，轉變為水平互動的網絡治理模式。

由以上的分析可知，「網絡治理」乃是有別於以往國家中心論為主的治理模式，當然也與純粹的市場模式或社會中心論有所區別。「網絡治理」已不再是傳統行政上強調的「科層體制」，而是一種強調社會力量、民間企業的多元網絡關係，政府的角色是鑲嵌在這種網絡連結的綜合體中，是一個參與者，本身不再扮演操槳 (steering) 的角色，取而代之的是領航、協力關係，維護著整個網絡聯結互動下的各種公共利益。

### 參、永續發展的重視與全觀型治理的發展

都會發展所涉及的範圍相當廣泛，舉凡人口、地理、環境、甚至與國家政治、經濟等因素密切相關，隨著都市化不斷發展的結果，使得鄰近的都市與城鎮彼此交織出唇齒相依的都會生活圈，隨之而來公共服務的提供與問題解決卻變得更具複雜性，此複雜性已非單一地方政府所能承擔解決。因此，我們在探討都會治理時，除了必須追求都會的永續發展外，同時必須加強不同政府機關之間的協力 (collaboration)、協調 (coordination) 和整合 (integration)，創造出所謂的全觀型政府 (holistic government) 的理念。

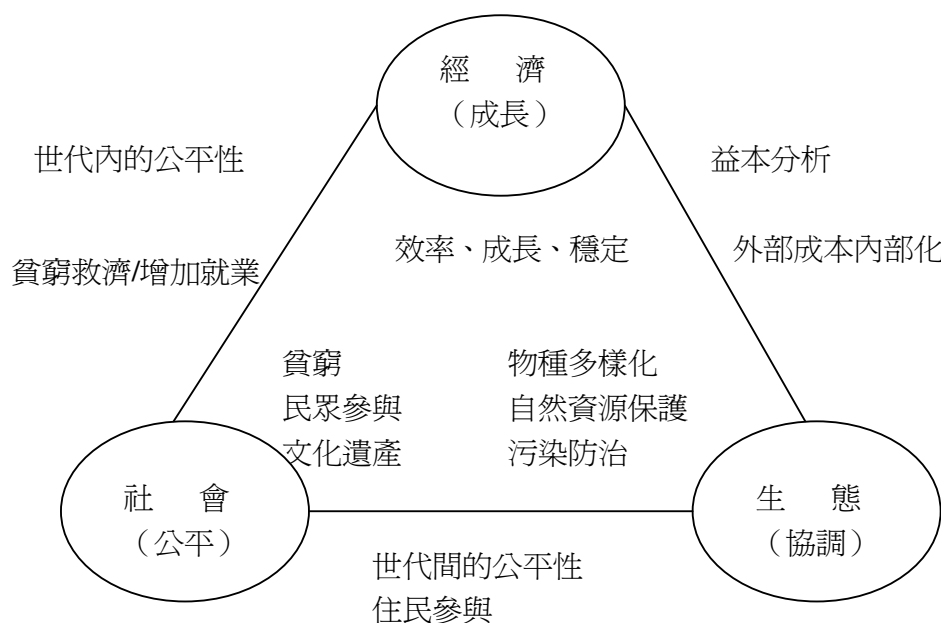
#### 一、都會永續發展的重視

從人口聚居到都市化發展，再到都會區，其所代表的是都會發展的歷史過程。由於，都市化發展快速擴張的結果，使得大都市中心區域，人口擁擠、生活環境惡化、交通頻繁、活動空間減少、生活品質下降、治安惡化等若干公共議題的產生；相對於此，在都會區附近的次級都市或衛星城鎮，亦因為提供都會區域發展，而大量無限制的開發地方環境與資源，除了造成資源分配與使用嚴重的不均勻外，更嚴重的破壞了我們所居住的環境。隨著全球化科技與經濟的發展，也使得地球環境資源失衡的問題越顯嚴重。

「永續發展」(sustainable development) 的概念，起源於人類對地球環境惡化的警覺。由於人類缺乏共同意識與生命共同體的理念，毫無節制的剝削了大自然的資源，使得可用的資源急速萎縮，因此，我們必須建立一種與自然和諧共存的價值概念與行為方式。永續發展一詞最早是聯合國環境規劃署 (United Nations

Environment Programme, UNEP)、世界環境及發展委員會 (World Wild Fund for Nature) 與國際自然和保育聯盟 (International Union for Conservation of Nature Resources, IUCN) 等三個國際保育組織在其 1980 年初版的「世界自然保育方案」報告提出，但是，在當時並未獲得重視。直到 1987 年，聯合國世界環境及發展委員會 (World Commission on Environment Future, WCEF) 發表了「我們共同的未來 (Our Common Future)」，才受到重視，認為永續發展為：「滿足當代需求，同時不損及後代子孫，並滿足本身需求的發展」。

Munasinghe (1993) 分析各國經濟發展的經驗與過程，發展出一個永續發展的整合性架構 (詳如圖二、Munasinghe 的永續發展架構圖，廖俊松，2004：186)，Munasinghe 認為一個國家的發展，應該包括三個主要目標：經濟成長、社會公平及生態的穩定協調等三種。經濟成長與社會公平目標間的關聯，在於世代內公平性的問題，亦即同一世代內，社會階層間的所得分配問題，需要透過消除貧窮與增加就業等方法，來促進世代內所得分配的平均；另一方面，在經濟成長與生態穩定協調目標間的關聯，在於經濟政策對於環境影響評估，與外部成本內部化的問題，意即必要減少資源利用對於生態環境的不當負荷；最後，在社會公平與生態穩定協調二個目標間的關聯，在於世代間的公平，意即要留給後代子孫享用，與使用資源與環境的權利。



圖二、Munasinghe 的永續發展架構圖

資料來源：廖俊松，2004：186。

永續發展是一個「綜合」和「動態」的概念，涉及了生態、經濟、文化、科技和社會等不同的面向，在最近已經被廣泛的運用到各個領域上。除了以保護生態環境和天然資源的「永續環境」為基礎，經由「永續經濟」為手段，來塑造生活品質，不斷提升「永續社會」的目標（張世賢，2005：136）。追求人類社會的永續發展，主要目的在調和不同區域內的人口、資源、經濟環境等物質能量的轉化與供需均衡發展。

在全球環境與社會環境變遷的影響下，各國逐漸體認到維護其所生存環境的重要性，同時包括聯合國（UN）、國際經濟合作組織（OECD）等的大力推動，通過了包括「里約環境與發展宣言<sup>3</sup>（Rio Declaration on Environment and Development）」和「二十一世紀議程（Agenda 21）」等重要公約，其中「二十一世紀議程」，大力呼籲各國制訂並實施永續發展策略，內容包括了住宅及都市發展、國際環保問題、經濟自由貿易、人權問題、婦女權益、貧窮問題、智慧財產權的保護等議題，全面展現人類對於「永續發展」的新思維及努力方向。

這些「永續發展」的理念與作法，已深深影響到都會的未來發展，除了對於

<sup>3</sup> 「里約環境與發展宣言」又稱「地球憲章」（earth charter），目標是通過在國家、社會重要部門和人民之間建立新水平的合作，來建立一種新的和和平的全球夥伴關係，並包括 27 項原則，內容涵括了跨區域全球合作、知識交流、社會經濟等環境的維護、以及促進人權等訴求。



跨行政區域公共服務的提供及公共問題的解決外，從治理的概念許多學者提出網絡治理、夥伴關係、跨域合作、多層次治理、全觀型治理等概念，希望促使地方政府與其他社群建構出跨域式的策略夥伴（strategic partnering）合作關係，共同處理及回應都會治理永續發展相關的公共議題。

都會發展受全球化的影響既深且鉅，且又存在於網絡社會的系絡中，在提升生活品質的呼聲下，永續發展已深深影響著台灣未來的發展。學者蕭新煌針對國家永續發展願景及策略，針對台灣若欲發展永續發展，必須發展永續社會、永續經濟和永續環境等三大部分，其中永續社會發展包括了公平正義、民眾參與、人口健康和社區參與等四大策略方向，並以安全無懼、生活無虞為最主要發展方向（蕭新煌，2006）。由此，可以知道一個穩定的都會發展，是國家永續發展的基礎，與民眾是切身相關的，也是民眾所關心的議題。

## 二、全觀型治理的發展

全觀型政府（holistic government）的概念，是由英國學者 Perri 6 所提出，主張下一世代的政府應該為全觀型政府、預防性政府、改變文化以及結果取向的政府（彭錦鵬，2005：62）。全觀型政府基本上在挑戰從十九世紀以來各國政府的基本結構。各國政府長久以來的政府體制係以層級節制、功能分化的基本原則，往往會有服務視野偏狹、各機關間問題相互推卸、政策目標與計畫作為互有衝突、資源運用重複浪費、造成公共服務提供之認知與實際執行間產生落差；同時，政府機關的設置也經常呈現出疊床架屋、導致公共服務分散於各機關間，這種功能性組織所產生的缺失稱為「功能性裂解治理」（functionally fragmented governance）（Perri 6 et al, 2002:39），已經無法有效應付許多跨功能邊界的問題，以及提供民眾迫切且實際的需求與服務。

Perri 6 認為 1980 年代以來新公共管理的改革，主要在於追求經濟效率和經營績效，雖然強調以顧客、消費者和市民需求的即時回應，與滿足需求為導向來調整政府組織結構，並重新設計公共服務的提供，改善政府的服務體系。但是，在實務的推動上，往往受制經濟與效率等短期效益，使得政府組織更趨於功能分化與專業分工（Perri 6 et al, 2002:212-213）。而相對的對於實際的服務功能則未能加以同步關心，無法解決民眾切身相關的許多問題，如失業率、犯罪率、經濟衰退或環境保護等議題，無法滿足民眾的期望。

全觀型政府正是為了解決上述「功能性裂解治理」所提出的因應對策，Perri 6 認為全觀型政府應該透過資訊科技而建立起一個單一窗口（one-stop shop）的服務機制，而這些單一窗口的設計是以人民的「生活事件」（life event）作為思考的起點。也就是政府業務的分工，應該從民眾的生活事件角度來加以重組。如人的一生之中其實只是一些事件所組成，包括找工作、需要住宅、需要金錢、生病、治安等事件，而這些事件從政府角度則為醫療保健、職業訓練、金錢救助、社區發展、交通、土地利用、交通、文化與休閒等（Perri 6, 1997:46-49）。如何使政府的功能進行整合的工作，提供民眾一個整合型的服務，而不是奔波於各個

部會、單位，這就是全觀型政府所追求的目標。

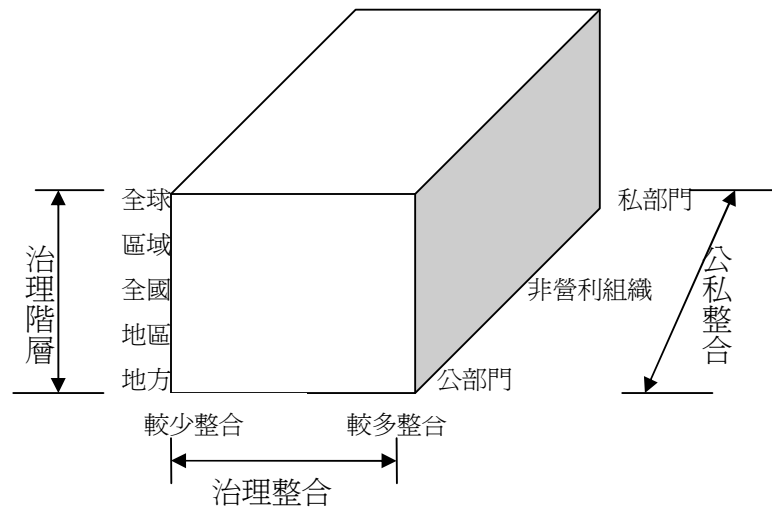
全觀型政府的理想，在現代網絡資訊科技的協助之下，技術上已越來越見其可行性。Perri 6 認為全觀型政府是一個整合型（joined-up）政府，政府各不同功能與專業部門間具有一致、明確、且共識的整體政策目標，他們能夠相互支援、彼此協調合作，以獲致總體政策目標與各部門目標的最大成就。因此，全觀型政府必須要能夠展現出「全觀型治理」，其主要的內容包括要整合三大治理面向與四大治理作為。

以政府組織的架構與型態來觀察，「全觀型治理」所牽涉的整合，包括了治理層級、治理功能與公私部門間等三個治理面向，為了解其內容特製如圖三、全觀型治理的三個治理面向圖所示，並敘述如下（Perri 6 et al, 2002:29-30；彭錦鵬，2005：71）：

1.治理層級的整合：指從地方政府、區域政府、中央政府以至各種國際組織等各種層級組織、法令規章和政策運作程序的整合。

2.治理功能的整合：是指政府機關內機關功能的整合（如行政院各部會功能的整合），或功能性機關間的整合（如醫療衛生與社會福利功能的整合）。

3.公私部門的整合：指公私部門間夥伴關係的建立，不但需要在文官體系和行政作業程序方面進行全盤彈性的調整，也要在法律制度方面更多元開放的配合。



圖三、全觀型治理的三個治理面向圖

資料來源：Perri 6 et al, 2002:29-30；彭錦鵬，2005：71。

全觀型治理（Holistic Governance）的運用，對政府的行政機關追求單一目標而言，已經有一段時間了，全觀型政府並不是一個新的觀念，也可以稱為聯合

政府 (joined-up)、協調的政府 (coordinated) 或整合的政府 (integrated) (Perri 6 et al, 2002:9)。這種新的治理型態不同於傳統官僚體系依賴指揮命令、由上而下的層級節制體系；也不同於重視經濟與市場機制，而是依據理性選擇與解除管制的新公共管理規範，同時也是一個強調課責的整體運作模式，也是追求都會治理的一個基礎。

## 肆、都會治理發展的現況分析

### 一、都會治理的發展過程

都市生活是人類群居生活必然的結果，伴隨著全球經濟、社會人口和資訊科技的變遷，都會區的出現不僅穿透了國家與國家間的疆界，同時，也改變了中央與地方的互動關係，也使得城市區域空間型態與規模發生重組與變化，進而對於原有的行政管理模式產生的變化。

所謂的都會區 (metropolitan) 雖然廣為各界所運用，然而其內含與定義卻隨著政治、經濟環境的變遷，與不同時空環境背景而有不同。早期學者 Friedmann (1999) 將都會區視為「由一個中心都市和週邊衛星城鎮、腹地所共同組成的區域，且彼此已經形成一個整合居住、生活、生產等複合都市機能之結構性空間功能」(林育桓, 2006: 20)。這種定義，在傳統農業時代和工業化發展時代中，尚可解釋當時伴隨著工業化發展，所產生的現象。然而，在邁入後工業時代，甚至 21 世紀全球化的資訊時代，知識的快速傳遞，與人際間的互動已超越地理空間上的限制，都會區的意義必須綜合考量多元的觀點。Keating (2003) 即認為都會區除了必須與其範圍內的城市鄉鎮共同構成一個政治、經濟、文化制度和自然與生活環境的共同體系，並扮演一個兼具所謂「行動者」(as an actor) 和「行動系統」(as a system of actions) 的領域空間 (territorial space)，由此可知，都會區的定義已不限於空間環境，已包含了動態的互動體系。

從理論上分析，伴隨著全球化和資訊及通信科技發達的影響下，產業變動的速度與幅度越來越快，私部門的經營能力更強，使得各國中央政府在管理與規劃能力逐漸降地，都會治理因為公共管理學派師法私部門企業的趨勢，而走向分權化與民營化，民眾對於地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持，而不斷向中央爭取擴大權限，區域間競爭激烈，同時隨著都會化現象的影響，以功能區域為導向的都會區域範圍，超越了核心都市行政區域，整體都會政策已轉變進入一種多元行動者，和多層次的領域。

另一方面，從福利國家時代開始，大多數歐洲國家的中央政府強勢地保護其全國經濟體系，與在都會區域內從事許多公共設施的建制，以提供居民生活空間，同時在都會區域內的空間協調策略，也是由中央政府積極的介入推動。然而，自從 1980 年代起出現兩種影響都會區域發展的外在環境趨勢，使得強勢中央政府體制產生戲劇性的變化：其一是新的資訊導向經濟全球化與市場經濟自由化的產生；其二是幾乎與此時同時在府際關係中，也形成一種新的分化趨勢 (李長晏

等，2008：33-34)。雖然中央政府仍高度關注都會區域的發展，但是整體都會政策已轉變進入一種多元行動者，和多層次的領域。如此，都會治理和空間政策協調正面臨在制度破碎化、權力聯盟多樣化，以及社會經濟活動空間分部複雜化等嚴峻的挑戰。

面對著全球化與資訊快速流通的複雜社會環境，都會區的發展已涉及了多元互動的網絡關係，轉而強調開放、責任與公義的自主性社會，代表一種新的、複雜的網絡模式，正在取代傳統以國家為中心的模式。同時，在都會治理觀念的驅動下，強調以社會為中心的模式逐漸發展，強調公部門、社區、非營利組織、民間企業、公民等多元連結關係的發展，重視彼此之間的協力與合作，在一個平等互利的基礎上，建立起一個都會治理的策略性夥伴關係。

## 二、都會治理能力發展

都會發展可以視為一個行動體系 (as a system of action)，考量政府和社會等不同制度化空間動的結構；同時，也可以視為一個行動者 (as an actor)，考量其自主性 (autonomy) 與能力 (capacity) (Keating, 2003: 264)。而都會治理能力，是指都會發展過程中運用資源的能力，以及制定政策與執行政策的能力，都會治理所提供的服務與民眾間有著密切且直接的關係，其施政績效的優劣，是最能引起民眾直接反映的、都會治理能力的優劣，是評估都會治理是否能永續經營發展的一項關鍵指標。良好的都會治理能力，應顧及兩個層面，一個是「結構」，另一個是「管理」(朱景鵬等，2004：3)，同時，在網絡的運作體制中，強調多元行動者間的互動關係，因此，探討都會治理能力時必須同時考慮此種「互動」關係。為瞭解都會治理能力的內容，分別從「管理」、「結構」及「互動」等三種不同層面，加以說明如下：

(一)「結構」面治理能力 (structural governance capacity)：「結構」面治理能力關切民主、對話、溝通、政策網絡與利害關係人管理等政治與制度層面的議題，有關「結構」面治理能力相關內涵包括以下幾點分述如下(朱景鵬等，2004：3-5)：

1. 制度能力 (institutional capacity)：係指政府對於其他團體具有設計權威性而且有效的規範，以管制經濟與政治活動，彰顯政策優先順序，建立法制規章。除了憲法規範外，都會的基層政府應從與中央政府建立互信與互動關係，讓中央信任地方，確信地方官員能以合理適當方法進行治理，才能獲得能力的賦予。

2. 跨域協調與合作能力：都會治理係從基層地方政府之角度來分析，在此之外的利害關係人間的互動，是重視府際關係、跨區域合作機制之強化，也可以將府際關係間的標竿學習狀況納入考慮。

3. 行政能力 (administrative capacity)<sup>4</sup>：政府要能有效興辦並維持都會基礎建設與公共事業 (infrastructure)，提供都會發展所需的公共財，如果當地的核心

<sup>4</sup> 這個層面的調查，有時也稱為「資本管理」(capital management) 能力，關切長程規劃、基本建設與採購、資本與營運所需經費的關係、營繕 (maintenance) 等等。

工作都無法落實，外界會對地方政府的能力高度質疑。

4.政治能力 (political capacity)：都會政府必須調和衝突、回應民眾偏好與需求、妥為應付民意代表陳情、以及為有效政治參與提供機會，而非拘泥於國家設定的單一標準。Young (1988) 指出發展都會能力的方法，是提供調和多元不同的觀點、提供民眾主動參與政府事務的機會、習慣與技巧等等。

5.社會資本累積能力：社會資本可讓公民有能力參與組織網絡，影響政治並產生政治效能感。深層治理能力之提升，唯有靠積累社會資本方能克竟其功。在社會資本的累積方面，鼓勵民眾經由參與社會團體，以及公民社團的密集網路，有效推動社會合作，結合分歧的意見並開展互惠的行為與信任。

(二)「管理」面治理能力 (managerial governance capacity)：「管理」面治理能力致力於理性，採取工具性技術手段、過程的改善和組織的調整，其內容分述如下 (朱景鵬等，2004：5-6)：

1.人力資源：主要的細項指標包括工作人力規劃、聘僱、訓練、薪資與績效評鑑系統的公平性、人力素質、工作生活品質、族裔與性別在政府內部的比例等等。

2.財政自主性：地方政府要能財政自主，提振治理能力，取決於對地方稅的稅基與稅率能充分決定，並善於運用與管理資產 (asset management)。

3.結果導向的管理：關切策略規劃、績效測量、績效資訊的執行，目的在於透過績效標準的建立與評估，強調績效導向的管理方法。

4.技術能力：係指政府在政策分析專家與管理者的協助與建議下，具有設計並管理一致性 (coherent)、穩定的經濟發展策略。同時，政府應該提供有效的領導與策略方向，促進社區發展。

(三)「互動」面治理能力 (interaction governance capacity)：「互動」面治理能力追求公共利益最大化，其本質的特徵在於它是政府與公民追求社會生活的夥伴關係，隱含著使民眾享有公平與有品質的生活，因此都會治理的「互動」面治理能力包括以下各項內容，分述如下<sup>5</sup> (國家政策研究發展基金會網站：參考網址：<http://old.npf.org.tw/publication>)：

1.合法性 (legitimacy)：係指社會秩序和權威被自覺認可，和服從的狀態。就法律的觀點來看它是「合法的」內容，但不必然具有「合法性」。反之，具有合法性的作用，也並非必然具有法律條文。唯有被一定範圍的人們內心所認同的權威和秩序，才具有所謂的「合法性」，「合法性」越大，治理能力的程度便越高。

2.透明性 (transparency)：係指政治資訊的公開性，每一個公民都有權獲得與自己利益相關政府政策的資訊，包括立法行動、政策制定、法律條款、政策實施、行政預算、公共支出以及其他有關的政治資訊。透明性要求政治資訊能夠即時透過大眾傳播媒體讓公民知悉，讓公民能夠有效的參與公共決策的過程，並對公共管理過程施以有效的監督。

3.責任性 (accountability)：係指人們應該對其自己的行為負責，責任性意味

<sup>5</sup> 互動面的治理能力係從良善治理 (good governance) 的基本要素轉化而來。  
【行政民主與都會永續治理】學術研討會 3-13

著管理人員及管理機構，由於承擔的職務，而必須履行一定的職能和義務。

4.法治性 (rule of law)：法治是公共政治管理的最高準則，任何政府官員和公民都必須依法行政。法治的直接目標是規範公民的行為，管理社會的事務，維持正常的社會生活秩序，但是其最終的目標在於保護公民的自由、平等及其他基本政治權利。

5.回應性 (responsiveness)：回應性與責任性密切相關，其基本意義是公共管理人員和管理機構，必須對於公民的要求做出即時和負責的回應，必要時還應該定期的、主動的徵詢公民的意見。

6.有效性 (effectiveness)：有效性是指管理的效率，包括兩個基本意義：第一、管理機構設置合理，管理程序科學化，管理活動具有彈性；第二、最大限度的降低成本。治理能力越高，管理的有效性也越高。

都會治理能力的優劣，影響著整體國家的運作，同時也是社會中多元互動網絡體系的一項關鍵因素，都會治理所要處理的議題不能僅限於單一層級政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人網絡。在多元參與的網絡社會中，經由有效的都會治理，才能創造出可行的政治經濟環境，可以將政府、社會與公民結合在一起，利用公民社會，促進政府與社會的互動，追求建立一個「良善」的都會治理。

## 伍、都會網絡治理能力與課責的探討

都會發展的定義已不限於空間環境，同時更包含了動態的互動體系，此種鑲嵌在網絡連結的都會治理，地方政府為求永續發展的目標，必須聯合 (joined-up) 不同或相同層級的政府服務功能，以及社會多元力量的結合，以解決地方居民的實際問題。奠基在網絡的都會治理，其運作模式已異於傳統以及新公共管理理念下的行政行為。

在都會治理網絡的過程中，沒有一個部門是立於權威的地位，其組成份子之間呈現出平等的協力 (collaboration)、合作 (cooperation) 和夥伴 (partnership) 關係。在這些互動的過程中會出現很多參與者，這些參與者的由於本身有其特有的目標與利益，這會使得公共服務目標之達成受到阻礙，甚至中央與地方政府都無力去領航與監督政策網絡。Bovaird (2005) 認為由於權責分割零散，可能使某些利害關係人享有權力卻無須接受監督質詢 (checks and balance) (Bovaird, 2005:223)，因此產生權責無法釐清的弊端存在，課責的問題已成為都會治理網絡中最主要的一個議題。

### 一、課責的多元意涵

十九世紀德國學者韋柏 (Max Weber) 的「官僚體制」(bureaucracy) 發表以來，深深影響到人類的組織結構，尤其是政府的組織更奉為規臬，隱含了舊典範中的穩定、均衡與理性。而在此種層級節制體系下所發揮的指揮、協調、監督和控制將會達到最理想的狀態。此種「科層」治理模式組織的主要特徵在於公共政

策的產生，是一種由上而下主導的決策模式。

在科層治理模式下，課責可以認為是：「向官僚體系中或組織間指揮鏈（inter-organization chain of command）中的較高層權威者，解釋說明個人行動的過程」（Kearns, 1996:7）；另外，依據「公共行政辭典」的界定是：「有權者受到外部機制與內在律則限制的一種情況」。其所強調的都是一種在科層治理模式中，有關監督和報告之機制，其所意含的是外部監督、辯護、順從、獎懲與控制等意義，透過清楚的法規命令和正式的程序、監督來達成所期望的目標。在科層治理模式下的課責，我們可以稱之為「行政課責」，強調行政部門間的指揮隸屬關係。

我們進一步分析行政課責，可以發現，行政課責是一個存在於人際關係間的互動，是以各種不同行動者間的互動關係（interaction relationship）模式表現出來，是一種行動者之間的對應關係，Thompson（1998）認為行政課責應該具有包括以下四種要素，分述如下（陳志瑋，2003：25）：

第一，職責的指派，理想上是立基於彼此同意的目標。

第二，對於這些職責的履行，負有回答實際運作情況的義務。

第三，授權者監督被授權者（代理人）的表現，以確保後者服從前者所下達的命令。

第四，懲罰沒有績效者，獎勵完成任務者。

由此可知，傳統科層體制的行政課責，其主要的內容強調監督與控制，是一種採取命令與控制的方式，以確保行為者能夠達成組織的目標與任務。在實務上，透過上級的指揮監督與審查、預算過程、內部審計、外部稽核等方式進行課責過程。若有因為執行不當或缺失等可歸責事項，應就負起行政責任，上級則可給予懲戒或懲處（陳志瑋，2004：25），科層體制的行政課責就是發生在這一連串指揮、命令、控制、監督的連鎖關係中。

在進入「後資本主義社會」面對快速變遷與複雜的環境，科層體制已逐漸露出疲態，由於科層體制無法提供足夠有效的誘因，以激勵組織員工有效率的工作，「政府失靈」現象因而產生。各國政府為了解決政府所面臨的雙環困境，紛紛推動行政革新、政府再造等政策，希望透過市場治理模式的價格機制，來讓社會資源獲得最佳的配置，同時，期望透過專業經理人以專業的管理判斷與客觀績效標準提升服務績效，「市場治理」模式於是替代「科層治理」，成為世界各國行政運作的主要原則。

當代西方政府改革中出現的「市場治理」模式，其主張運用市場競爭機制和借鑒私營部門管理來提升政府績效，強調政府應該以減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求。「行政課責」的高權式課責內容，已不再符合現況。因此，課責由外控轉向內控，透過績效管理來作為課責的靈丹妙藥。課責強化了基層或是單位首長的資源運用責任，按照自己的情況去決定資源(人力、器材、結構)的運用，強化以績效為基礎（performance-based）的管理（孫本初，2001

：15)，因此稱之為「管理課責」，以有異於「行政課責」重視指引與控制為基礎的（control-based）的操作模式。

從理論上來說，管理課責基本上是從代理理論（principal-agent theory）所發展出來，委託人和代理人的關係是建立在雙方所訂的契約，在雙方合意的契約內容與目標下，代理人有一定程度的自主性與裁量權。相同的，政府與人民的關係，亦是建立在契約關係上，政府從法律和政策中獲得人民的授權，來行使權利和運用資源，來達成公共目的。政府採用市場為基礎的管理和資源分配技術，增加對於私部門的依賴來傳送公共服務，對政府持續進行分權化和縮減員額（Frederickson & Kevin, 2003:208）。因此，政府已不再綜攬一切，伴隨著權力下放的趨勢（例如民營化、行政法人），要求重新釐定利害關係人各方的角色與職責。

此種強調新公共管理主義的「市場治理」模式，政府的公共服務已經逐漸走向以績效為主的回應性服務，並重視管理者的個人責任，這些概念正在改變公共服務的課責體系（黃源協，2002：427），強調彈性、效率與市場的服務，將成本歸因於產出而非投入，而產出必須以量化的指標訂定。因此，「管理課責」強調顧客的需求，以及重視回應的服務方式，以企業的管理方式，強調對於服務產出成果更精確的測量。

「市場」治理模式由於過分強調政府的企業精神，重視以委外、民營化措施來強化管理課責，公部門往往重視內部流程的改善，而沒有發掘、回應及創造社會、公民等價值的要求。隨著「網絡」治理模式的發展，重視行動者間之相互依賴關係的網絡治理模式，因此，「課責」應該被更廣義地定義為一種對於非營利組織、企業機構的績效、回應性（responsiveness）、甚至是道德的公共期待，根據這樣的定義，網絡治理應該負責（account）的對象，也就向外擴張包括了一般社會大眾、新聞媒體、其他非營利組織、捐獻者、社群組織以及其他許多的利害關係人，而網絡治理的課責，也可以稱之為「網絡課責」。

「網絡課責」可以認為是相對於責任（responsibility）<sup>6</sup>而來，指行動者為其策略或行為負責的一種動態過程，同時，「網絡課責」必須鑲嵌在網絡多元利害關係人的關係網絡中，通常具有正式或非正式的契約責任（Kearns, 1996:9）。而「正式」契約的互動關係，是依據政府與民間受委託機構間，相互協定所簽訂的契約內容，以及執行服務的傳遞，是訴諸於法律的規範、正式的課責關係；而非正式的課責關係，則是在契約規範之外，政府與民間部門對於工作倫理、公平正義、社會責任、利他主義等概念相互影響的關係（顏詩麗，2005：43-44）。我們可以清楚的發現，「網絡課責」已成為契約化社會中重要的一環，也是網絡社會中不可或缺的一項重要課題。

「網絡課責」的內容除了正式的規定外，亦必須包含了「公共信任<sup>7</sup>」（public

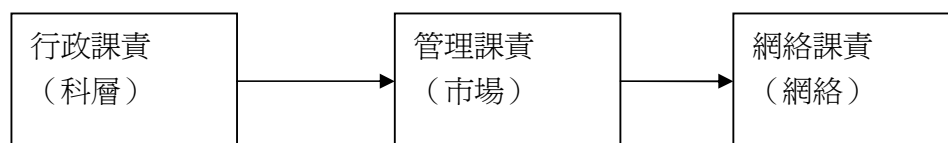
<sup>6</sup> 責任一辭，若從監督與控制的角度觀察，則係偏重於組織內部的意義，是一種靜態、名詞的概念，強調的是行動者自願性的認知以及自我規範（顏詩麗，2005：42）。

<sup>7</sup> 「公共信任」是指組織欲藉由使命的達成，對其選民負責並達成承諾的一種良善信念。



trust) 與「公共利益<sup>8</sup>」(public interest) 等非正式概念，常指涉公眾對於政府、民間企業或非營利組織的績效、回應性、甚至公平、正義甚至倫理等期望，而這些期望亦與組織的義務、責任相關，涉及包括了其他相關的利害關係人等的回應。是「課責者」與「被課責者」之間的互動關係。

由以上不同的課責內容觀察，不論是「行政課責」、「管理課責」或是「網絡課責」，其發生的原因以及課責的內容等均不相同，並無法明界定在固定的範圍內，爲了瞭解不同課責的發展過程以及其主要的內容，其主要的發展過程可以繪製如圖四、課責發展歷程圖以及表一、三種不同課責內容一覽表所示：



圖四、三種不同課責發展歷程圖

資料來源：作者自行整理。

表一、三種不同課責內容一覽表

	行政課責	管理課責	網絡課責
治理模式	科層	市場	網絡
決策模式	由上而下	市場導向、企業型政府	相互依賴關係
課責對象	選民	顧客	公民
課責內容	指揮、協調、監督和控制	效率、產出、績效	公共信任、公共利益
課責方式	外部控制	內部控制	內、外部控制

<sup>8</sup> 「公共利益」的定義較難確定，因爲公眾的認知與價值觀念差異甚大，而且其需求、優先順序也不盡相同。多元民主的社會中，能滿足各種利益團體的政策，未必符合整體社會的利益；亦即，社會性的共同利益必超越個別團體的特定利益，因爲公共利益應超越各種私利的加總。而公共利益在政策上可以發揮包括以下四種功能：(1) 凝聚功能(unifying)；(2) 合法化功能(legitimizing)；(3) 授權功能(delegating) 及 (4) 代議功能(representing) (奇摩知識網，參考網址：<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question>，查閱日期，98年9月28日)。

課責形式	法律、命令	正式契約	非正式契約
------	-------	------	-------

資料來源：作者自行整理。

都會治理網絡模式的發展過程，包含著許多種的參與者和利害關係人，每個人都必須扮演著關鍵性的角色，與提供必要的功能，因此，如果缺乏明確的課責內容，將無法釐清責任歸屬，容易造成人員之間的爭功諉過，降低行政能力，無法即時回應。課責不僅僅是法律問題，包含的意義要比純粹的指揮監督與依法行政的責任更為廣泛，同時更強調公共信任與公共利益的重要性，課責的重要性已逐漸受到重視，都會治理網絡必須藉由課責的強化，來建立組織內外與社會大眾的信心與信任。

### 一、都會網絡治理能力與課責的分析

前已述及，都會治理必須奠基在永續發展與全觀型治理的基礎架構下運作，而都會治理的穩定發展與提昇國際競爭力二者之間似乎密不可分，具有共同目標，需要共同來達成。同時，網絡治理的概念已經普遍的運用至各不同層級的政府運作之中。在都會治理網絡中，除了公部門間行動的協調增加外，公眾參與經濟、社會的管道也相對增加，公民的參與、社會議題和公部門間界線的模糊化等，形成了多種的互動關係，產生了許多不同程度組織間的互動和網絡的議題。

都會治理的網絡，強調的是政府不再壟斷所有的權力，而係屬於一個多元的權力核心，展現在實際基層政府（street level bureaucratic）組織的運作，則是「分權化」（decentralization），不僅是層級政府間權力的下放，更包括了民間企業或非營利組織之間的授權關係，進而達到所謂的夥伴關係。因此可知，釐清各不同行動者間的權責，是推動都會治理網絡中最主要的一個議題，也是在全觀型治理架構下推動都會永續發展的一個關鍵因素。由於都會治理網絡課責相關理論並未建構，因此本研究援引都會治理能力中，有關「管理」、「結構」及「互動」等三種不同層面，來建立都會治理網絡課責的基本內容。為瞭解其內容特製如圖六、都會治理網絡課責的基本內容所示：

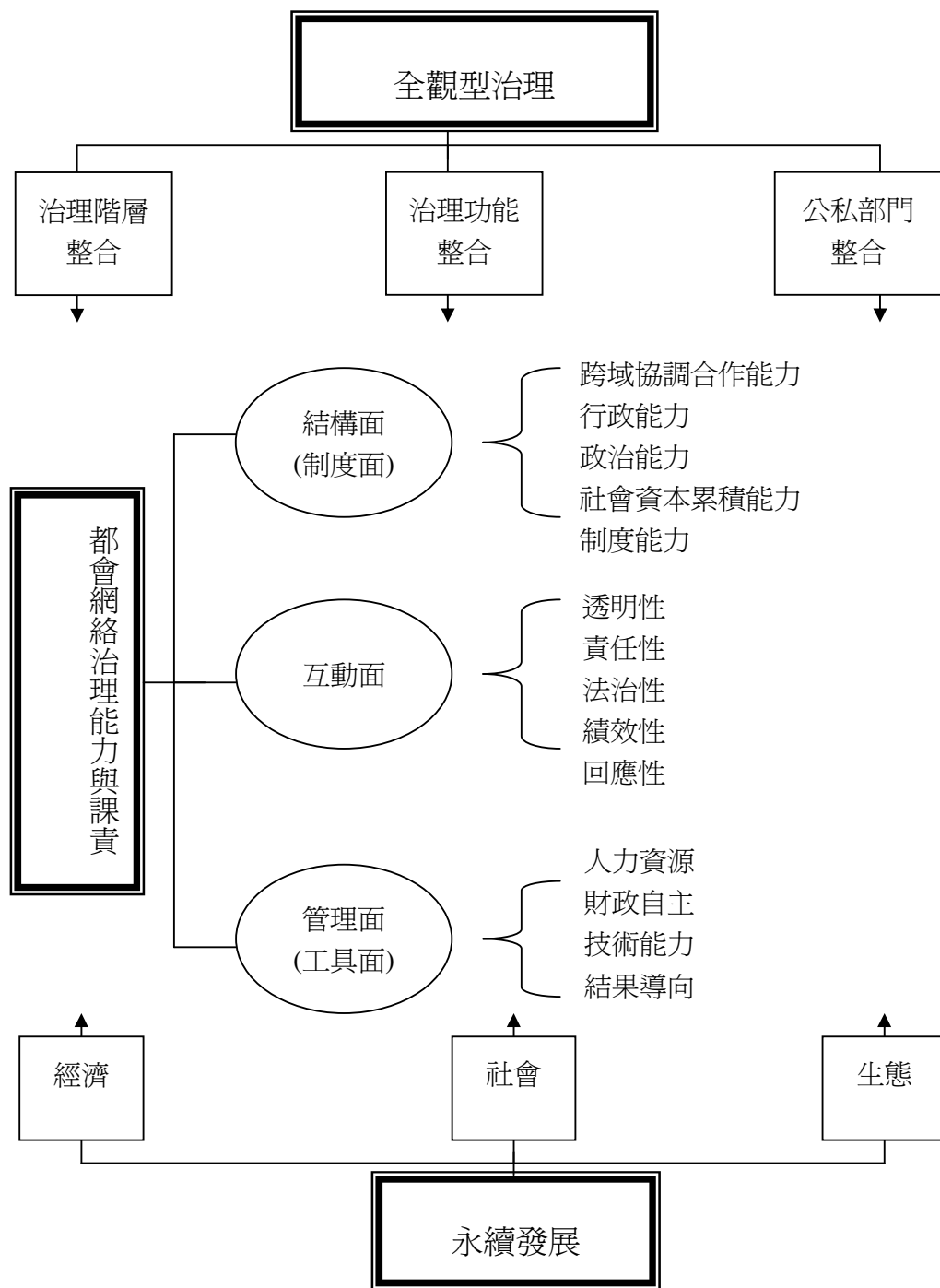
從以上都會網絡治理能力與課責的內容分析可知，都會治理網絡的課責包含多元的構成要素，涉及了政府與社會等多元互動的體系，在「結構面」（制度面）中，必須注意到結構、權威、授能、功能、法令、制度執行效果與影響，強調府際關係，關切政府公共財的提供、公共關係、民眾參與、社會團體參與制度等；在「管理面」（工具面）則重視各部門間組織的實際運作，如人力、財政、技術及績效等的重視；在「互動面」則必須注意到回應性<sup>9</sup>、透明性<sup>10</sup>、法制性<sup>11</sup>、責

<sup>9</sup> 回應性是指將注意力向外（outward）轉移到民眾、支持者、被服務對象身上，關切他們的期待與需求的直接表達。

<sup>10</sup> 所謂透明性，指政府組織與文官必須就其行動作出解釋與說明，不能迴避監督掩飾失職與錯誤。對於組織績效而言，讓過程透明是最重要且關鍵的指標，讓政府內部公開攤在公眾的定期監督下。

<sup>11</sup> 依據法令規章以及典章制度執行公務，依法行政對文官是最簡單明瞭控制與課責方法。

任性<sup>12</sup>、及績效性<sup>13</sup>等，構成一個綿密的互動體系。



圖六、都會網絡治理能力與課責的基本內容  
資料來源：作者自行整理。

<sup>12</sup>在責任性下，非正式的專業標準或行為典則也是責任內涵，以不辱專業與違背社會期盼的作為。

<sup>13</sup> 公共組織與文官要就績效面對考評，以決定是獎勵或是懲處。我們不能只以消極面的失職與否來決定課責，更應該以勇於任事、具體成效來要求官員負責。

網絡課責取代了科層治理的監督、指揮、和控制，也改善了市場治理模式下只重視經濟（economy）、效率（efficiency）和效能（effective）等三E績效，而忽略了更廣泛的公平、正義與公民社會的實現等。事實上，政府與民間、社會間協力關係的核心，是建構適當、良性的「互動關係」，如何建立一套課責的標準機制，提供相互依賴的多元參與者一個依循方向，藉此提升都會治理能力，是本研究的努力方向。

## 陸、結論

「治理」是一個容易讓人混淆的名詞，它的定義複雜、多樣化與多元選擇性，分別代表了許多不同領域的研究成果，也代表了不同的現象。在多元化的社會中，組織之間亦呈現複雜的發展關係，「治理」理念的興起與發展，代表了一個新時代紀元的來臨，無論是從「全球治理」、「全觀型治理」、「跨域治理」或「網絡治理」等不同角度觀察，均強調一種多元的協調、合作機制，政府已不再是權威的唯一合法機關，「治理」可視為一種政府與社會共同管理的理念型態（ideal type），所指涉的是公共與私人部門間互動的關係，透過彼此間協調、互動與協力等關係，來決定社會價值如何被分配，社會政策如何被執行。而且，「治理」的概念隱含著網絡的特性，藉由網絡成員間持續的資源交換、協商來形塑，是以對等與信任為基礎，來建構社會多元的核心。「網絡治理」出現的價值在於試圖解決傳統公共服務提供的困境，建構出一個具有多元性、信任、互賴的新運作模式，期待能夠提供最有效的公共服務，以回應社會的需求，這種網絡治理模式並非純粹的在公、私部門及其他團體中做一個選擇，而是彼此間權力的共享與責任的共擔。

都會區係屬一種複合式且功能性的行政區域，其所產生的問題往往超過單一個地方政府的管轄範圍。解決都會治理網絡問題的責任，應由相關的各利害關係人共同負責。更重要的一個成功的都會治理網絡，應具備高度的公民參與機制、較少的敵對較多的同意、較強的代表性、具備公共企業精神、社群的差異與短期性、自我治理及課責機制等要素（Feiock, 2004:30）。都會區域已成爲未來人類生活的重心，全球化的結果加速了都會區的形成與發展，掌握著經濟發展的命脈，成爲經濟和政治創新的中心。

公共目標與公共利益的實踐是政府存在的目標，在現今詭譎多變的時代，政府所面臨的挑戰更甚於以往。同時，由於政府可能只是網絡中行動者之一，疆界的模糊化也衍伸出課責等多重問題。都會政府應具備何種治理的力才能在網絡社會中扮演領航的角色，都會治理與網絡社會中彼此的互動關係爲何？必須具備何種課責標準機制的存在，才得以促進公共利益的實現？在全觀型治理理念下，都會政府應朝哪些具體的方向發展等？都會發展如何才能永續發展？均已成爲探討現代都會治理的發展的重要方向。

## 參考資料

- 王麗虹，2004，〈我國中央與直轄市府際關係之發展與展望〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 史美強、廖興中，2001，〈知識經濟、網絡社會與新治理模式的探討〉，《知識經濟與政府施政學術研討會》，財團法人國家政策研究基金會主辦。
- 朱景鵬等，2004，〈地方政府治理能力評估模式建構之研究〉，《行政院研究發展考核委員會研究計畫》，2004年5月。
- 江大樹、曾士瑋，2009，〈全球城市競爭與全觀型治理的新思維：兼論柏林經驗對台中縣市合併升格之啓示〉，《研習論壇》，第101期，2009年5月，頁5-23。
- 呂育誠，2002，〈地方政府能力提升與中央地方關係再定位之研究〉，收錄於《地方自治變革與地方政府功能提昇研討會論文集》，內政部民政司與淡江大學公共行政系主辦(民國91年12月17日)。
- 李長晏、陳建仁，2008，〈台灣都會致理問題研究〉，行政院研究發展考核委員會研究計畫。
- 林育桓，2006，〈從英美日等國經驗探西台灣都市-區域治理機制〉，私立中華大學，經營管理研究所碩士論文。
- 孫本初，2001，〈公部門課責問題之探究〉，《人事月刊》，第33卷第3期(總193號，民國90年9月)，頁10-21。
- 張世賢，2005，〈企業對地方永續發展的社會責任〉，行政院國家科學委員會研究計畫案。
- 陳志瑋，2003，〈政策課責的設計與管理〉，國立台灣大學，政治學研究所博士論文。
- 彭錦鵬，2005，〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，第23期，民國94年3月，頁61-100。
- 黃源協，2002，〈非營利社會福利機構的公關行銷—契約關係下的責信觀點之分析〉，《社會福利政策規劃與管理》，台北市：揚智文化出版社。
- 葉明勳，2007年，〈基隆港市合一的政策分析-網絡治理觀點〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 廖俊松，2004，〈地方二十一世紀永續發展之策略〉，《中國行政評論》，第13卷，第2期，2004年3月，頁183-212。
- 蕭新煌，2006，〈永續台灣、世代傳承、落實地方〉，國家永續發展會議分區座談會。
- 顏詩麗，2005，〈委外提供福利服務課責意涵之研究-以台北市公設民營機構為例〉，私立東海大學，公共行政學系碩士論文。
- 6, Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- 6, Perri. 1997. *Holistic Government*. London: Demos.
- Alter, C. and J. Hage, 1993. *Organizations Working Together*. London: Sage.
- Bovaird, Tony, 2005. "Public Governance: Balancing Stakeholders Power in a Network Society", *International Review of Administrative Sciences*, 71(2): pp217-228.
- Castells, Manuel, 1996. *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.
- 【行政民主與都會永續治理】學術研討會 3-21

- Castells, Manuel. 1989. *The Information City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.
- Feiock, C. R. 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D. C: Georgetown University Press
- Frederickson H.G. & Kevin.B.S., 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Cambridge: Westview Press .
- Goss, S., 2001. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*. London: Plagrave Publishers Ltd.
- Hall, T.E. & O'Toole, L. J. 2004. "Shaping Formal Networks Through The Regulatory Process", *Administration & Society*, 36(2), May: pp.186-207.
- Joachim Blatter. 2003. "Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, 16(4):pp.503-526.
- Kearns, Kevin P. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Keating . M., 2003. "The Invention of Regions : Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe." , in Nell Brenner , et al. eds. State/Space Press.
- Kenneth , J.M. & O'Toole, L.J. 2001. "Management Strategies and Behavior in Networks : A Model with Evidence from U.S. Public Education ", *Journal of Public Administration Review and Theory*, July:pp.271-294.
- Kickert, J.M.W., Klijn, E.H. and Koppenjan, J. F.M., 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kimberly, R.I. & Keith, G.P. 2005. "The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies" , *Journal of Public Administration Review and Theory*, 15(1):pp.149-165.
- Mandell, Myrna P. 1990. "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector", in Robert W. Gage and Myrna P. Mandell (ed.). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger Publishers, pp29-53.
- O'Toole, L.J. 1997a. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration ", *Public Administration Review*, 57(1):pp.45-52.
- O'Toole, L.J. 1997b. "Implementing Public Innovations in Network Setting", *Administration and Society*, 29: pp115-138.
- Romzek, B. S. & Dubink, M. J. 1987. "Accountability in the Public Sector : Lesson from the Challenger Tragedy" , *Public Administration Review*, 47(3):227-237.
- Whetten, D. A., 1981. "Interorganizational Relations: A Review of the Field", *Journal of Higher Education*, 52(1): pp1-28.

奇摩知識網，參考網址：<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question>

維基百科網，參考網址：<http://social.nou.edu.tw/backup/service>

空中大學社會科學系，參考網站，：<http://social.nou.edu.tw>

國家政策研究發展基金會網站，參考網址：<http://old.npf.org.tw/publication>

