

# 全球化觀點下的政府治理

◆廖俊松

## 摘要

過去幾十年來，隨著全球化腳步的加速，全球化治理的觀點應運而生，並不斷對以國家為主體的政府治理作為產生影響，使得政府部門的角色與功能不斷轉變；而民主制度的擴張與公民社會影響力的加深也連帶激起公民對於政府治理與公共服務功能不彰的批評，進而促使政府治理與公共服務功能的再評估。而聯合國的經驗更啟示我們，有效的治理不能單靠政府本身的作為，而是強調需要與民間私部門與公民社會的合作與伙伴，透過公共創新來提升政府治理的質量與公共服務的品質。本文目的即在於從國際社會應對全球化挑戰的經驗來論述政府治理應進行的革新變革與調整。

關鍵詞：全球化、治理、善治、公民社會、公私夥伴

## 一、前言

過去數十年來，隨著全球化腳步的加速，全球化治理的觀點應運而生，並不斷對以國家為主體的政府治理作為產生影響，使得政府部門的角色與功能不斷轉變；而民主制度的擴張與公民社會影響力的加深也連帶激起公民對於政府治理與公共服務績效不彰的批評，降低對於政府的信任程度。例如世界經濟論壇（WEF，2005）追蹤 14 個國家 2001~2005 年間的民意變化發現，人民對於政府的不信任感嚴重惡化；14 個國家中，只有 6 個國家有一半以上的公民相信政府。一項針對拉丁美洲 18 個國家 176,554 人所進行的調查指出，72% 的人調查不相信政府財政，70% 的人覺得政府貪污嚴重，66% 的在地居民對於司法沒有信心，信任政治菁英的領導者只有 33%。而針對非洲 12 個國家 21,500 人的調查也指出人民對於區域內政府的表現普遍不滿：60% 的回應者不滿意政府增加就業的表現，62% 的人不滿意政府維持物價穩定的表現，63% 的人不滿意政府縮小貧富差距的努力，50% 以上的公民不相信政府能夠有效減少犯罪事件（Logan and Machado, 2002）。這些現象告訴我們，人民眼中的政府常是官僚習氣、缺乏效率、抗拒改變、顛觀無能、貪污腐化、無法回應人民的需求提供高品質的公共服務與展現優質的治理效能，是經濟合作與發展組織（OECD, 1999）的研究不得不指出，「重建政府績效」，贏回人民信任的呼聲正帶給世界各國相當大的創新服務需求與壓力。

為了回應人民對於政府治理與公共服務品質普遍不滿的批評，早從 1970

年代末英國前首相柴契爾夫人（the Thatcher Administration）上台開始，便積極引進市場力量提升公共服務品質，大力革新政府治理效能。之後，此一治理革新風潮逐漸蔓延，從德國、法國、荷蘭、澳洲、紐西蘭、美國、加拿大等先進國家擴散至亞洲、中南美洲、非洲等第三世界國家，掀起一股全球化的治理革命。

## 二、全球化對政府治理的影響

自從 1960 年代出現「全球化」(Globalization、Globalize、Globalizing) 一詞以來，全球化可以說是當前各種學術領域當中最熱門的研究議題。不同領域的專家學者們各從不同的角度來描述全球化的現象與特性。有學者從經濟的角度來進行解釋，說明全球化是一種跨國企業規模擴張、國際金融與經濟秩序建立、國際資本自由移動的蓬勃發展現象。研究政治的學者們認為全球化是一種超國家政治實體與治理體制的出現、地方自治動能增長、公民參與文化與精神勃興的多中心政治與權力運作之現象。關注社會文化變遷的學者則以為全球化是一種國際人口流動、移民遷徙、資訊傳播、倫理價值調適、以至於文化融合等的過程。有學者從空間流動與網絡的觀點指出全球化是一個全球往來聯繫不斷迅速擴張與深入的過程，一種經濟到政治、從社會文化

到人類生態的所有社會領域活動，區域間的流動與互動網絡範圍不斷擴大，影響不斷加深，速度不斷加快的過程，任何一個地區的活動都會迅速地與世界其他地區的活動產生緊密連動的過程。而 Farazmand (1999:510-512) 更觀察歸納出全球化六個不同觀點的解釋：(1) 全球化是國際化 (Globalization as Internationalization)：指一國之內組織的成長越過國界範圍而成為跨國組織，組織的認同感及其所屬社群也超越國家管轄範圍；(2) 全球化是國界開放的體系 (Globalization as Border Openness)：指移除國家各種有形的管制壁壘和保護主義措施，以促進跨國間資本、通訊、貿易、以及文化的快速交流；(3) 全球化是一種過程 (Globalization as a Process)：一種現代資本主義持續性的資本積累和流動過程，現代科技的發達更加速這種過程；(4) 全球化是一種意識型態 (Globalization as Ideology)：一種建立在以西方資本自由民主為中心的價值取向，如自由、個人主義、自由企業 (Free Enterprise)、多元民主等價值；(5) 全球化是一種現象 (Globalization as a Phenomenon)：一種自由資本主義朝向全球市場發展進程所引發的各種正面與負面效應綜合呈現的現象；以及 (6) 全球化既是一種全球資本主義積累的過程，同時也是這種全球資本積累過程所引發各種正面與負面效應綜合呈現的現象。

觀察這些林林總總、各異其趣的解釋，可以發現全球化不僅僅是一種經濟

全球化的現象與過程，同時也是政治、社會、文化、生態等全球化的現象與過程，衝擊著原有民族國家的政治體制與社會結構，使人類社會呈現出一體化、同質化的傾向，特別是以西方價值為取向的一體化、同質化傾向。特別資本主義的經濟活動更已超越國家界限，進入全球範圍自由流動；跨國企業擴張所形成的國際貿易市場和自由貿易體制無形中形成了國際社會的基本遊戲規則，操縱著各國發展政策走向與資源流動，帶動發展中國家與落後地區的生產與財富積累，促進世界經濟與社會的繁榮，甚至帶動國際政治的開放與民主轉型；但跨國組織所形成的全球化網絡及其運作也帶給傳統國家及其政府相當大的市場競爭壓力，並深刻挑戰著個別國家的主權和政治運作。如 Beck 就強烈指出，在跨國行動者及其權力、機會、取向、認同和網路的運作下，民族國家及其主權會受到打壓及穿透（引自孫治本譯，1999：13），使得民族經濟與民族國家的根基被挖空，政治和國家都趨於式微（引自孫治本譯，1999：3-4）。

除了影響個別國家的主權運作和政治權力結構之外，全球化也對政府治理與公共服務職能產生衝擊，如 Farazmand（1999:517-518）所指出，全球化鼓勵菁英主義的盛行，不但導致政府在資源配置、財富重分配、經濟穩定與成長等活動中的領導角色被全球化企業菁英所取代；且這個受到重視經濟利益的全球化企業菁英所影響的政府也逐漸遠離公共利益的守護角色，轉而假



維護社會秩序之名來箝制人民的行動，並藉各種補貼政策與措施來獨厚菁英們的利益，以有利於國家與企業經濟資本的積累；因而大幅提升了政府貪腐的機會。此外，全球化透過跨國企業與公民社會組織影響地方事務層次操作的行為全球化也使得地方社區與社群參與公共事務的意義變得薄弱，不利於地方公民精神與意識的養成。

全球化也提供了許多公共行政正面發展的契機。全球化的挑戰促進了公共行政專業化的興起，提升了全球層次公共服務的制度設定和倫理道德標準；全球化的現象有利於提昇公共行政社群對於諸如貧窮、勞工剝削、環境破壞、溫室效應、以及社會各種不公不義事件的人權認知；同時激勵政府行政人員具備倫理道德的全球責任觀，勇於捍衛全球社群利益，對抗貪腐；全球化的行動豐富了公共行政、比較行政、國際行政等相關領域的知識積累，有助於啟發政府行政人員從全球性的比較觀點學習更多公共行政知識，拓展世界觀，成為更好的行政官員（Farazmand, 1999:518-519）。

因此，因應全球化所帶來國家權力與政府治理職能的衝擊，關鍵在於國家必須轉型，國家機關必須在全球化的浪潮當中採取適當的策略與作為，重新界定其在國際政治經濟體系中的角色與地位，並且相對應地調整其與國內經

濟、社會互動關係中的角色與職能，發展出新的治理模式，創新政府治理效能。

### 三、治理革新的回應

面對全球化所帶來的衝擊與挑戰，傳統政府治理的老方法再也無法適應當今複雜、互動頻繁的國際政治經濟環境；全球化的激烈競爭迫使各國不得不進行政治、經濟、社會上的調整與革新，重新界定政府的角色與職能，創造有利於民營企業發揮經營效能的環境，同時協助公民與公民社會積極開發他們的發展潛能，得以從全球化的競爭機會中獲益，從而開展 1980 年代以來風起雲湧的政府治理革新運動。如 Kamarck (2004) 的研究所指出，1980 年代以來，世界上人口超過 340 萬的 123 個大國中，至少有一半以上的國家進行了大規模的全國性革新運動；其中，25% 有過兩次或多次全國性的革新運動，40% 至少有過一次全國性的革新運動；即便沒有進行過全國範圍革新行動的國家，至少也有 15% 有推動較小規模的地方治理革新。

觀察這二十餘年來的治理革新運動，大約可以分為二個階段。第一階段始於 1979 年英國前首相柴契爾夫人 (the Thatcher Administration) 上台

後推動的新右派改革（劉坤億，2003），其後德國、法國、荷蘭、澳洲、紐西蘭、美國、加拿大等先進國家亦開始引進市場力量來提升公共服務品質，以回應全球性經濟競爭環境下公民對於政府績效赤字普遍的不滿；觀諸這些先進國家所採取的革新行動多集中於經濟市場的自由化和國有產業的民營化、私有化，並引進企業精神來管理國家機關的運作與公共服務的提供，這種革新途徑日後被稱為「新公共管理」，並集大成於 Osborne 和 Gaebler 1992 年所出版的「新政府運動」一書中所論述有效政府的十大原則：

- (1) 催化型政府：政府應「掌舵而非划槳」，是服務的提供者而非服務的直接傳送者；應以「導航」來替代「操槳」；
- (2) 社區導向型：政府應藉由財政支援及授能，鼓勵地方團體解決自我問題，健全社區主義的發展，減少官僚控制；
- (3) 競爭型政府：政府應透過解除管制及民營化手段來健全公共組織內、外系統之競爭機制，提昇生產力的效率與品質；
- (4) 任務導向型政府：政府應設立目標並授權員工去尋找、創造、發現更有效能、效率地達成目標的方法；
- (5) 績效導向型：政府應嚴格重視產出的效能而非斤斤計較於資源輸入的多寡；
- (6) 顧客導向型政府：政府應提供高品質的公共服務來滿足公民的實際



需求而非服務官僚；

(7) 開創進取型政府：政府應積極提昇財政資源收入而非虛耗稅收；

(8) 前瞻型政府：政府應創建風險管理機制來預先防範危機問題發生而非耗費資源於事後問題的解決；

(9) 分權式政府：政府應積極尋求不同層級政府及民間非政府組織的合作與團隊參與；

(10) 市場導向型政府：政府應透過市場力量來解決問題。

之後，新政府運動的這十大原則擴展成為全球國家和地方政府革新的核心價值與原則，如墨西哥政府的「善治政府議程 (Agenda for Good Government)」便特別積極尋求這些原則的實踐：秉持「小而美政府」的觀念引進使政府運作更有效率的新技術之實施、透過教育、預防宣導和罰則來對抗貪輔、開發國際上能夠接受的準規建立政府服務品質、透過生涯發展和教育訓練方案提昇公共服務的專業化、並積極解除各種不利管制措施以協助公民更有效的參與世界經濟運作來擴展、提昇他們的遠見與視野 (Fox, 2003)。我國自 1998 年來也積極進行「新政府運動」模式的政府再造與改造工程，以「企業型政府」為核心，「法人化、去任務化、地方化、委外化」為手段，力行組織、人力與服務、以及法制的革新工程，力圖打造我國政府成為一具全

球競爭力的活力政府。

第二階段起於 1989 年世界銀行觀察撒哈拉以南非洲國家發展問題所提出「治理危機 (Crisis in Governance)」一詞 (World Bank, 1989) 所開展出來的治理革新風潮。世界銀行認為這些非洲國家發展的危機在於缺乏如西方國家般有效的管理職能、適當的技術能力、以及企業家的經營精神，但卻又盲目、躁進的抄襲先進國家的發展模式，故而建議這些非洲國家應採行「永續公正的成長策略」之治理革新手段來創造一個有利於私部門投資和效率生產的商業環境。此後，聯合國、經濟合作與發展組織、國際貨幣基金會 (IMF)、亞洲開發銀行 (ADB) 等國際性組織也跟著發動治理工程，要求受援助國家與成員國進行以發展為導向的治理革新工程，形塑「善治 (Good Governance)」政府。例如，世界銀行便將「治理與發展」訂為 1992 年年度報告的主題，並於 1994 年出版「治理：世界銀行的經驗 (Governance: The World Bank's Experience)」一書，說明其協助受援助國家發展治理行政的經驗。經濟合作與發展組織於 1993 年成立「參與發展和善治小組 (Working Party on Participatory Development and Good Governance)」，專責一個推動參與發展和善治的多年期計畫；亞洲開發銀行於 1995 年出版「治理：健全的發展管理 (Governance: Sound Development Management)」一書，以為其未來提供援助的政策指導；聯合國經濟及社會理事會於 1996 年發表一份名為「促進參

與式發展和善治的項目評估」之報告，發展計畫署(UNDP)亦於同年出版一份「關於人類永續發展的治理、管理的發展和治理的分工」之報告，教科文組織(UNESCO)也於 1997 年提出「治理與聯合國教科文組織」的報告。而國際貨幣基金會亦於 1997 年彙整國際援助的經驗出版「善治：IMF 的角色 (Good Governance-The IMF's Role)」一書，指出「就所有國家而言，無論身處發展的哪一個階段，善治都是重要的」。此外，聯合國還成立「全球治理委員會」(Global Governance Commission)，並出版了全球治理雜誌。短短幾年間，治理與善治便成為全球流行的當紅名詞，熱潮延續至今未歇。

迥異於第一階段的新公共管理途徑是以個別國家為主體所進行的政府改造與重塑，第二階段由國際性組織所發動以發展為導向的「善治工程」途徑充滿著不一樣的治理革新面貌。這種善治工程，雖然對於治理一詞有著各種大異其趣的定義與觀點，但執行手段卻有其一致性，也即是積極促進民間企業與公民社會的活潑發展，並鼓勵制度化政府決策執行過程，納入民間企業與公民社會的聲音與力量，相互整合，以完善國家的制度權力運作與資源配置，達致發展的目標。我們可以聯合國所舉善治的九項特徵來窺其面貌(UNDP, 1997)：

- (1) 參與：在決策制定過程，所有人—無論男性或女性—都應該有意見

表達的權利權，無論直接或間接透過合法的中間機構來代言他們的利益。這種廣泛性的參與不但是建立在結社和言論的自由上面，同時也有助於人民建設性參與能力的養成。

- (2) 法規：法律規範應該被公平而公正的執行，特別是有關於人民權利的法律。
- (3) 透明化：透明是建立在自由流通的資訊上面。任何的程序、制度和資訊都應該讓有需要的人可以直接接觸取得，且資訊的提供應該多到有利於人民的理解和監督。
- (4) 回應性：制度和程序的設計應該能夠服務到所有的利害關係人。
- (5) 共識取向：善治應該建立在團體最大利益的基礎上來協調不同個體的利益，在政策和程序上亦然。
- (6) 公平：所有的男性和女性都應該有公平的機會去維持或改善他們的生活福祉。
- (7) 效能及效率：程序和制度的設計應極佳化資源的利用以獲致符合需求的成果。
- (8) 課責：政府決策者、私部門和公民社會組織應對所有公民和利害關係人負責。

- (9) 策略願景：領導者及公民對於善治和人類發展應具有廣泛性的認識和長期性的瞭解，同時也要對於基本的歷史、文化和社會的複雜性有所體會和認知。

綜合這二十餘年來二波治理革新運動來看，可以發現面對全球化的衝擊與挑戰，各國政府的回應與轉型主要表現在兩方面：一是進行政府內部組織結構的重塑與改造，厚實公共制度的建設能力；一是理順政府與民間社會的權力關係與資源配置，厚植國家發展潛能；兩者相輔相成，期能綜效精進政府治理效能，展現蓬勃發展的國際競爭力。然由於各國資源秉賦差異，政府能力參差不齊，治理革新作為的回應與調整自然也呈現出個別特色與變化，有強調整體政府能力提昇者，有偏重地方治理職能作為者，有傾全力建設公共制度者，有致力於健全公民社會組織者，有關注活化國際競爭力者，但亦有強化公私夥伴關係者等等，未能一概而語。本文以下即將就個人研究心得，分就政府治理能力、公共制度建設、國際競爭力、地方治理、公民社會組織、以及公私夥伴關係等面向論述之。

#### 四、提昇政府治理能力



面臨 21 世紀的挑戰，所有國家在革新政治制度、尋求新治理型式、以及提昇國家經濟管理能力方面都面臨鉅大的挑戰。政府部門不但必須創造一個能夠有效促進經濟成長，提昇人民健康、舒適和安全的治理體系；還要建設一個有能力的治理體系，能夠凝聚社會大眾對於社會發展和政治發展目標的共識，誘導政治、企業和公民菁英認清社會發展和經濟發展的優先性，有效引導公、私部門朝向有利於社會發展的經濟目標行動。

觀察當今國際社會，有效強化政府治理的手段大致可以歸納為憲政、選舉、治理、行政、以及文官改革等五大途徑。

(一) 憲政改革途徑：憲政改革途徑主要重點在於調整治理的基本原則和制度，重建政府結構的合理性；界定國家的權力和目的；描述政府行政、立法、司法部門間的關係、權力與限制；以及闡明政府與公民的責任與義務。

(二) 選舉改革途徑：選舉改革途徑的目的在於創新代議制度的類型及其代表性基礎；認證選舉人登記和投票的資格；修改選舉規則和投票程序；決定候選人選拔的程序；預防貪污或不公平的投票；保障投票權利；以及確保公眾可以監督掌握民選官員的課責性 (Cheema, 2003)。

(三) 治理改革途徑：治理改革途徑重視國家、地區和地方等不同層級政府單位的角色和責任之釐清，強化他們之間決策互動與協調合作機制，以及設定解決衝突和爭議的規程。

(四) 行政改革途徑：行政改革途徑透過明確的官僚課責程序、依法決策、獨立司法功能的維持等來改善政府執政品質。創新性的政府對於服務品質的關注也將會強化財政、採購、訂約、會計、以及相關管理功能等的效能與透明化。

(五) 文官改革途徑：文官改革途徑著重於公部門員工職務、責任和義務、薪資水準、甄補程序、激勵、訓練和生涯發展規則、和倫理準則的建立和調整。

當然，任何一個政府都不可能同時進行這五大革新工程，而是視個別國家發展重點與需要選取相關配套改革。但無論如何，建立一個廉能政治的系統，以凝聚社會進步共識，利於國家經建目標的達成；改革選舉，以能保證公民正當投票、有效防制貪腐賄選、同時足以課責民選政治人物的責任；創造有效治理系統，合理規範各層級政府的功能、角色和責任，同時創設爭議協調機制，以促進各層級政府間的良好互動合作關係；以及明確官僚課責程序、創新政府有關於財政、採購、訂約、會計和其他管理等功能，有效提升公共

---

行政的效率和效能，永遠是提昇政府治理能力不可或缺的革新要件。

### 五、開創有利永續發展的公共制度建設

21 世紀政府面臨的最大挑戰是強化公部門、私部門、以及第三部門的制度性能力，得以符合公民的需求與國際經濟的要求。這裡所謂的制度是指永續性的社會組織和可被社會廣泛接受的行為規則。而制度性能力的建構指稱的是一種過程，在這個過程中，任何個人與組織都可以強化他們資源動員的能力解決各種經濟與社會問題，創造更好的生活品質。

近年來的研究指出，制度在經濟和社會發展過程中扮演著樞紐的角色。如學者 Rodrik、Subramanian 和 Trebbi (2004) 檢視過去一世紀來 140 個國家的經濟成長及社會發展的研究指出，區分一個國家經濟是否進步與否的首要依據便是制度。強而有力的制度可以克服地理上的劣勢，並與世界經濟與全球貿易整合，積極提昇人民的所得水準。Rodrik 等學者 (2004:131) 因此斷言，就經濟發展而言，制度品質遠勝過其他任何事務。

政府在全球化激烈競爭的經濟發展環境中之首要任務是開創出具競爭力與成長優勢的經建制度，特別是相關經貿法規的建構，以提供一套可資信賴遵循的合法性制度，便於市場經濟的參與者能夠更有效率與效能的運作。合法的制度規範正當企業的特性與本質，提供企業組織和運作的行為規則，明確釐清企業的權利和義務，同時也合理界定外資公司和多國籍企業國際貿易的經營規則 (Sherwood et al, 1994)，如規範策略聯盟中外資合理的底線、界定貿易進出口條件、非公民參與企業的簽證限制、商業管制、清算、破產、以及進出口量的限制等等。如果缺乏公開透明的合法性制度，則企業所有者與管理者將會浪費許多寶貴的時間和金錢與政府官員進行各種協商，不但缺乏效率，也往往導致政府部門貪污與腐化的機會大增。

此外，為了促進國家的永續發展，政府也必須建立照顧弱勢群體、消弭貧窮、公平分配社會資源的正義社會制度。如聯合國發展計畫署 (the United Nations Development Program) (UNDP, 1994:20) 所指出，為了消弭貧窮問題，政府必須與私部門合作建立有利於貧窮人口有效參與經濟活動的制度規範，如提供社會服務、保障貧窮人口接受正常國民教育和基本醫療健康服務的機會和管道；制訂保證公平有效分配農村貧窮人口土地及農業資源的土地改革政策；獎勵金融銀行業者放寬信用標準以協助貧窮人口建立信用；建構完善社會安全網以保障社會上的經濟弱勢族群；創造就業機會並提高貧窮

人口的就業參與率，同時保障失業與未就業人口的生計安全；而制訂有利於經濟成長和生產力提昇的發展政策更會大幅創造就業機會，增加貧窮人口的就業參與率，大有利於提昇貧窮人口的所得，改善他們的生活水準，是消弭貧窮最具高度政策優先性的制度建設。

## 六、積極創新，活化國際競爭力

聯合國為支持人類發展，2000 年發表千禧年宣言的同時也指出：「所有世界上的人類而言，我們今天所面臨時中心挑戰是去保證全球化成為一個正面的力量」。因此，為應付全球化對當前世界生活所帶來的各項機會，尤其是風險，各國政府都正以創新的方式來回應。

觀諸當前全球化的趨勢已使得個別國家的經濟和社會發展日漸被區域化和國際貿易和投資所牽引，故創新性的政府應有效地參與形成全球經濟互動的國際體系，並有意願及可能去參與區域貿易協定，如自由貿易區、關稅同盟、共同市場、或經濟聯合會等等。創新性的政治領袖和政府治理人員也會認知在一密切互動的的全球經濟體系、政府要強化、活化國際競爭力，就要積極國際策略聯盟和經貿合作的安排，無論是政府、企業、地方、或者地區



層次，都要打造一個正面積極的競爭環境，以確保有利於國際社會互動，同時促進國家經濟和社會發展。

創新性的政府需要積極建立一個所有財貨皆可在市場上自由購買和販售的經濟體系，以擴展他們國際貿易和投資、創造就業、提高所得和財富、以及改善人民生活水準的機會。創新性的政府會允許市場自由運作，使得市場價格能充分反映出經濟物資充足或缺乏的真實情形，並鼓勵決策者依照市場遊戲規則行事，讓生產者能從正當的交易中獲取合理的利潤。創新性的政府還會有效執行經濟結構的調整政策、促進貿易和投資的自由化、建立和強化財產權所有制、以及發展出有利於經濟市場發展的合法制度與架構。

在講究國際經濟互動和知識應用的全球化社會下，創新性的政府不僅會善用資源從事基礎性的資訊科技和公共建設來充實公共服務，積極提昇國際競爭力，還會與私部門、公民社會組織、國際金融機構和各種公共利益團體協力合作發展健全市場機制運作的相關制度和政策。

此外，有鑑於聯合國千禧年宣言特別提及當代政府的基本任務應該是促進永續經濟和社會發展，以提升人民生活水準，並要求所有國家都應該積極促

進自由、公平、團結、寬容、尊重自然等美德的實踐，共同承擔責任，努力落實千禧年目標。故創新性的政府除了積極提升國際競爭力、促進經濟成長發展之外，也會同時尋求新的方法，透過民主、參與、誠實、效率、效能和政治行政部門的課責來引導協助提升人力能力、鼓勵私部門和第三部門的活潑發展、保護經濟和社會弱勢團體、全力對抗貧窮、以及保護環境和自然資源，追求國家永續發展，以有助於人類社會公平、永續、參與式的經濟及社會發展目標之達成

#### 七、地方分權，厚實地方治理職能

國際經驗顯示，單靠中央政府是不可能獨自創造經濟成長和促進社會公平的雙重任務，政府應廣泛分權，將權威、資源、責任移轉至地方政府、企業部門或第三部門，藉以強化政治運作與公共政策的參與，提昇公共服務輸送能量。國家要在激烈競爭的全球化環境中勝出，不僅要強化中央政府的決策制訂與服務輸送能力，也要厚實區域與地方層級的治理與服務輸送品質能力。

要厚實地方治理與服務輸送能力，Kauzya (2003) 指出有兩個途徑：一

是透過垂直分權，將中央的權威、責任和資源轉移至次級行政單位、地方政府以及其他地方層級的組織；一式透過水平分權，強化地方社群—如中央政府分支機構、地方政府、公民社會組織、社區團體、私部門以及國際慈善組織等—的治理能力。只有透過分權強化地方財政資源動員能力，強化其財務結構，同時賦予地方政府在施政優先性的設定、計畫、生產、消費等功能上扮演重要的角色，才能有利於地方治理職能的提昇，促進地方以至於國家總體的永續發展。

地方分權貴在地方財務與資源管理。唯有充分健全的財政與資源管理能力，才能提供人民更多貼心的服務與更好的服務品質。創新的政治領導與與行政官員必須瞭解，民主治理的成功是要在公共政策制定和政府計畫執行上的分權和參與。成功的分權需要給與地方政府充分自主的財政收入和使用權力。國家除了確保中央稅收與金融結構的健全運作，並利用全球化的機會創造國際利潤之外，也應協助地方健全財政，透過賦予地方政府擴展稅收和財源的權力，讓地方可以自主彈性運用更多的課稅工具來強化地方政府財政，厚實資源管理能力。以中國為例，1980 年代起實施的財政改革將原先集中於中央政府的單一稅收和預算分配轉變為地方與中央共同分享稅收，並給予地方政府更大的彈性來調整政府層級，其結果不只是大幅提昇地方稅收與經濟效率，健全地方財政，對於中國整體經濟成長亦有相當顯著的效益。

## 八、培力公民、活化公民社會組織

在全球化時代中，培力公民參與各種經濟、社會和政治組織和活動是政府一項愈來愈重要的功能。公民社會團體不僅能補充私部門所提供服務的不足，制衡政府權力的濫用，也有助於經濟成長的利益分配更加公平，提供個人改善生活水準的機會。公民社會團體可以提供人民參與經濟和社會活動的管道，組織人民，增強人民對於公共政策的影響力。此外，經濟發展所帶來所得分配不均衡的負面影響上，公民社會團體也扮演著重要的角色，可以建立社會利益重分配的機制來舒緩所得分配惡化的現象，並擔任弱勢貧窮族群的發言人，爭取政府決策制訂過程中的發言權。

一個公民社會組織健全的網絡—Putnam (1993) 稱之為「社會資本」—有助於提升促進地方乃至於國家經濟與社會發展的行動能力。Putnam 對於義大利地區經濟發展的研究清楚指出，公民社會組織網絡綿密的地區，各方面的表現總是強過社會資本薄弱的地區；有較高社會資本的地區，相對於較低社會資本的地區，在促進經濟成長、社會進步、公民參與、以及民主制度運作等方面的成就都較成功得多。因為公民網絡和規範可以建立制度化的社會

互動、減少投機主義的吸引力、建立社會互惠規範和社會信任、促進政治和經濟活動，這些都有利於降低集體行動的困境。良好發展的公民組織網絡也可以擴大資訊傳輸，降低經濟和社會交易成本、提供可信賴的政治、經濟、和社會合作，這些都是有效市場機制運作的基本要素。

公民社會組織還可以提供市場不能提供的功能和服務，促進社會交易，和保障社會上的弱勢團體免於有害經濟的衝擊。當與政府和私部門合作時，公民社會團體還可以協助建立有利競爭的「企業環境 (entrepreneurial milieu)」以促進經濟發展。

公民社會組織亦有益於人力資源發展。如世界銀行 (World Bank, 1993) 所指出，政府對於提供公共財有很強的責任，例如藉由提供完善的健康照顧——如傳染病資訊的教育宣導、兒童免疫及接種以預防傳染病、降低造成健康危害的環境污染和社會行為、提供貧窮人口及失業者有效的低成本健康服務等等——來提昇人力資源品質。許多公民社會組織，如雇主和貿易組織，在健康照顧政策的執行和提供組織成員的健康服務方面也都扮演著重要的角色。

## 九、強化公私夥伴關係、贏回人民信任



公共財貨與服務的提供向來被視為是政府專屬的權力，但私部門和第三部門在公共財的生產及公共服務的供給上也逐漸扮演重要的角色，故各國政府也越來越多使用公私夥伴關係型式來發展和擴展能源和公用事業網絡與服務、電訊和交通系統、機場、港口和鐵路、都市環境工程的建設與維修、自來水的生產和創造、環境污染和廢棄物的處理、以及教育、文化、健康和福利服務的提供等等。特別是當人民不滿政府公共建設的步調遲緩與品質落差，或者是對於政府所提供公共服務的種類和品質有所抱怨時，都會迫使政府尋求更多民間部門的參與，共同提供人民所欲的公共財貨與服務。而經濟全球化也對政府造成強烈壓力，迫使其能更彈性快速的回應變遷的世界市場、建立現代化的交通和通訊系統以接軌國際貿易和投資，使得政府疲於回應而不得不仰賴私部門來填滿此一空隙。此外，像是世界銀行、國際貨幣基金等國際組織借款給開發中國家公共建設的先決條件也會要求各國政府動員企業投資來改善公共服務的傳送，逼得政府尋求一定得尋求私部門的協力。

公私合作的夥伴關係對於政府和社會都是有利的。公私夥伴可以改善服務提供的品質與效率，擴展服務範圍和減少服務成本。公私夥伴允許風險分

散於公部門與私部門，有助於組織有效的風險管理。企業部門的涉入還可以使計畫方案依循商業規則運作，有益於政府有限經費的有效管理；而私部門完整的供應鍊體系也比政府部門更能有效的提供和分配公共財貨和服務。此外，公私夥伴還可以創新政府政策計畫和方案的想法，並在執行細節和運作機制上可以有更好的設計與合作綜效之產生。透過良好的公私夥伴關係，政府可以避免計畫經費龐大的公共財之設計與執行，並聚焦在創新的活動和新機制上，發展出更有彈性回應市場信號的公共服務與公共建設。

政府應廣開各種公私夥伴機制與民間部門合作提供公共服務和公共建設，如契約和特許權、BOT 方案、公私參與風險、非正式和自願的合作等等；同時鼓勵並信任民間團體，如企業、NGOs、和其他私人自願聯盟來提供社會服務，重建公民社會的信賴，贏回人民對政府治理的信任。

## 十、結語

21 世紀已經進入一個嶄新的全球化時代，不只經濟貿易和投資上如此，科技、社會和政治的互動上亦然。在全球化時代，政府無法獨自面對日漸複雜的挑戰和需求，需要與私部門、自願性組織、甚至非正式部門協力，才能

提供更多公共財貨或服務；政府也不可能再以中央集權的方式來管理國家經濟，或僅僅提供傳統式的公共服務，而是要在經濟發展的所有階段都要強化市場機制和改善政府治理能力，更有效率及效能的服務所有人民。政府的角色因此快速變化，從經濟的控制、指揮和干預轉為支持和促進生產力的經濟活動、提供適當的公共建設、建立和維持一個競爭的企業環境、確保公平的市場通路、保障勞工和消費者權益、以及提供人民一個健康、舒適和安全的社會公平環境。

今天，國際社會上有許多國家都在積極革新政府服務效能，透過創新和品質改善不斷的再造他們自己，並與公民、私部門、和公民社會組織間維持密切的公私夥伴。然經驗顯示，政府革新沒有單一方法可以適用。公私夥伴關係雖然是一種重要的政府革新方式，也是增進公、私部門資源有效運用，提昇國家和地方政府達成發展目標能力的有效工具；但公私夥伴關係絕不是萬能丹，而是需要謹慎規劃與設計執行才能有助於政府治理能力的改善。

最後，本文期待，21 世紀全球化時代下的政府，能本著效率、效能、參與、誠實、透明、專業、回應、合作等美德與價值，革新政府成為一個善治政府，公平分配經濟成長的利益、實踐人類社會的永續發展。



(本文作者為暨南大學公共行政與政策學系副教授)



---

## 參考資料

周飛舟 (2006)，〈分稅制十年：制度及其影響〉，《中國社會科學》，第 6 期，頁 100-115。

孫治本譯 (1999)，U. Beck 著，《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》，台北：台灣商務。

劉坤億 (2003)，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《行政暨政策學報》，第 36 期，頁 81-118。

ADB(1995). Governance : Sound Development Management. Manila, Philippines: ADB.

Cheema, G. S. (2003). "Strengthening the Integrity of Government: Combating Corruption through Accountability and Transparency," in D. A. Rondinelli and G. S. Cheema (eds.), Reinventing Government for the Twenty-first Century, Chapter 6. Stanford, CT: Kumarian Press.

Farazmand, A. (1999). "Globalization and Public Administration," Public Administration Review, Vol. 59, No. 6, pp. 509-520.



---

Fox, Vicente(2003). “Foreword,” in Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (eds.), Reinventing Government for the Twenty-first Century: State Capacity in a Globalizing Society. Stanford, CT: Kumarian Press.

IMF(1997). Good governance: the IMF’ s role. Washington, DC: IMF.

Kamarck, E.(2004). “Government Innovation Around the World,” KSG Working Paper No. RWP04-010.

Kauzya, John-Mary(2003). “Strengthening Local Governance Capacity for Participation,” in D.A. Rondinelli and G.S. Cheema (eds.), Reinventing Government for the Twenty-first Century, Chapter 10, Stanford, CT: Kumarian Press.

Logan, C. and Machado, F.(2002). A Comparative Series of National Public Attitude Surveys on Democracy, Markets and Civil Society in Africa. Afrobarometer paper no. 11, Cape Town, South Africa: The Institute for Democracy in South Africa.

Organization for Economic Cooperation and Development(1999).

Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management. OECD working papers

---

vol.7, no.63, Paris: OECD.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Putnam, Robert D. (1993). "What Makes Democracy Work?" *National Civic Review*, Vol.82, No. 2, pp.101-107.

Putnam, Robert D. (1995), "Comment," in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, pp.198-200, Washington, DC: World Bank.

Rodrik, D., Subramanian, A. and Trebbi, F. (2004). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth*, Vol.9, pp.131-165.

Sherwood, R.M., Shepherd, G. and De Souza, C.M. (1994). "Judicial Systems and Economic Performance," *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 34, Special Issue, pp.101-116.

UNDP(1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

---

UNDP(1997). Governance for Sustainable Human Development. New York:

UNDP.

World Bank(1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable

Development. Washington, DC: World Bank.

World Bank(1994). Governance: The World Bank's Experience. Washington,

DC: World Bank.

World Economic Forum(2005). Full Survey: Trust in Governments,

Corporations and Global Institutions Continues to Decline. Geneva,

Switzerland: WEF.

