

《地方政府與政治》

- 一、試分別從管理模式（managerial model）、統合模式（corporatist model）、支持成長模式（progrowth model）及福利模式（welfare model）等四種最具代表性觀點論析城市治理的內涵，並比較說明之。（25分）

試題評析	《地方政府與政治》歷年之命題趨勢一向靈活多變，要得高分本既不易，今年考題亦然，全卷四題幾乎均以學理論述為主，與傳統聚焦之地方制度法毫不相關，答題難度確屬歷年之冠。但對全體考生而言，彼此同時面對難題，難易機會均等；以本題為例，既使對題意之模式不熟，但可顯見「城市治理」與「地方治理」必屬相關概念，只要從治理的角度思考，逐次論述有關城市治理的要點，亦可有雖不中亦不遠矣之效。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治上課講義》第一回，王肇基編撰，頁57至59。 2.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁39第17題。

答：

（一）城市治理（City Governance）的緣起

二十世紀九〇年代以來，隨著全球化的進展，資本和人才在全球範圍內的流動不斷加速，在城市發展中的表現就是全球城市體系的建立和城市之間的競爭越來越激烈。在這種情景下，對城市發展與治理的研究主要凸顯出兩種取向：一是著眼於城市在全球化趨勢中的發展定位，城市作為全球經濟網路的節點正發揮著越來越重要的作用，國際經濟競爭主要體現為城市之間的競爭，城市如何取得城市競爭中的有利地位、如何構建自身的競爭優勢都成為城市面臨的重要問題；二是關注城市內部的權力、結構的發展，城市內部眾多的行為主體之間的權力關係日益網路化，面對城市內部越來越突出的各種問題，城市政府如何轉型和定位就成為城市治理的核心問題。

（二）城市治理的定義

1. 狹義的城市治理

(1) 狹義的城市治理是指城市範圍內政府、私營部門、非營利組織作為三種主要的組織形態組成相互依賴的多主體治理網路，在平等的基礎上按照參與、溝通、協商、合作的治理機制，在解決城市公共問題、提供城市公共服務、增進城市公共利益的過程中相互合作的利益整合過程。

(2) 狹義的城市治理主要涉及治理主體的組織形式、利益衝突、利益整合，著眼於城市公共服務的提供。

2. 廣義的城市治理

(1) 廣義的城市治理則是一種城市地域空間治理的概念，泛指為了謀求城市經濟、社會、生態等方面的可持續發展，對城市中的資本、土地、勞動力、技術、信息、知識等生產要素進行整合，實現整體地域的協調發展。

(2) 廣義的城市治理主要涉及城市定位、城市規劃、城市可持續發展等問題，主要是處理城市發展的各種要素；廣義的城市治理是指城市和城市區域決策得以制訂和落實所牽動的社會過程。

（三）城市治理的內涵

瑞士政治學者皮埃爾(John Pierre)在考察了西方發達國家城市發展模式的基礎上，根據參與者、方針、手段和結果的不同，提出了四種主要的城市治理模式：**管理模式、統合模式、支持成長模式和福利模式**，這四種模式也是目前最具代表性的觀點。僅依題意分別論析城市治理的內涵如下：

1. 管理模式（managerial model）：

(1) 管理模式按照市場原則，將城市公共服務的生產者與消費者視為市場的參與者，提出「讓管理者管理」的口號。這裡所說的「管理者」並非政治精英，而是指組織生產和非公共服務的管理者。

(2) 該模式強調的是專業參與，透過基於市場的專業管理手段，增強公共服務的生產和分配效率，真正讓消費者挑選產品和生產者。從它的目標可以看出，此模式將市場私營部門的管理思想引入公共部門，強調服務供給者與消費者之間的競爭，認識到了消費者的重要性，符合市場的原則。

(3) 然而，它的弊端在於無法界定政府的角色，尤其是無法協調城市治理過程中政府與企業所產生的矛盾，並且消費者對城市的選擇與對商品和服務的選擇，同樣充滿不確定性。

2. 統合模式 (corporatist model) :

- (1) 統合模式係將城市治理的主體劃分為若干利益團體，每個利益團體的內部又可以分為領導階層與基層群體，它們構成了城市治理的兩個參與層面。其中，領導階層直接參與城市治理，基層群體則是間接參與。
- (2) 統合參與城市治理是以利益為導向的，即在確保自身利益的基礎上，統合參與城市服務的提供和政策的制定。因此，此模式透過包容的手段，協調所有參與人的關係以及他們的利益，進入城市的決策過程，創造了廣泛的公民參與。
- (3) 此種治理模式的弊端在於其是以高成本為基礎的，為了提供高質量的服務以及貫徹政策的執行，就必須增加公共支出，然而城市利益團體多數無力增加公共稅收，甚而嚴重削弱城市的財政平衡，結果反而造成城市政府的財政問題。

3. 支持成長模式 (progrowth model) :

- (1) 支持成長模式的主要參與者是商界精英和民選的城市官員，通過有利於推動城市經濟發展的手段促進經濟增長，從而實現利益共享。此模式是最常見的治理模式，因為長期的和可持續的經濟增長的結果，會為城市經濟及城市治理的參與者帶來雙贏的局面，而且其結果易於衡量與觀察。
- (2) 隨著近幾十年來區域經濟增長模式的轉變，以及城市國際化趨勢的興起，城市經濟的增長越來越依賴於技術的引進與投資的增加，因此該模式的參與者將城市作為吸引技術與投資的工具；在此過程中，二者緊密合作，共享經濟增長的成果。
- (3) 支持成長模式的弊端在於其參與者過於狹隘性與侷限性，一般大眾很難參與，無法提供廣泛公民社會的參與，公眾分享程度較低，而且極有可能造成一般大眾與既得利益者之衝突。

4. 福利模式 (welfare model) :

- (1) 福利模式是一種較為特殊以及罕見的城市治理模式，城市政府官員和國家的官僚機構是其唯一的參與者。城市政府通過國家預算的補助，維持地方的福利措施、復興地方經濟，因此地方政府與上級或中央政府的關係顯得尤為重要。
- (2) 該模式具有明顯的短視性，其治理的行為必然是短期行為，且不願與私營企業結成夥伴關係，不大可能維持很長時間，因為上級或中央政府不可能對所轄的所有區域給予同等的重視，而不平衡發展又會引起爭議，甚且若恰逢中央政府出現財政赤字，情況將會更糟。

二、為因應全球化的效應，全球許多城市積極以提升城市競爭力為布局經緯，希望能在全球城市競爭下嶄露頭角，取得一席之地。試析論某一城市欲提升其城市競爭力，可採行那些策略作為？(25分)

試題評析	本題聚焦本科目命題範圍較難掌控之「城市競爭力」概念，應屬命題委員獨特而專精之研究領域，要答切題並得高分，實屬不易。故應答重點應從相關之全球化治理發揮，分析政策參與過程中，地方治理之網絡關係。107年高考本科亦有一題：「地方自治的重要發展趨勢」與本題「提升城市競爭力」，實有異曲同工之意。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治上課講義》第一回，王肇基編撰，頁64。 2.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁23第9題。

答：

(一) 城市競爭力 (city competitiveness) 之定義：

1. 在全球化的驅力下，城市與其他國家的城市、地區產生更為密切的關連性，城市逐漸成為國家經濟發展的主體。因此在全球化與資訊化的時代，城市成為競爭網絡的節點，國家跟國家之間的競爭，其實就是城市與城市之間的競爭。
2. 城市競爭力是指一個城市在國內外市場上，與其他城市相比所具有的積聚和轉化資源、創造財富、提供服務，以及輻射帶動周邊地區發展的現實和潛在的能力；是指城市在經濟、社會、科技、環境等綜合因素作用下，相對於其他城市所具有的利用優勢資源、促進經濟良性增長、持續創造社會財富的比較競爭優勢的能力，並最終表現為比其他城市具有更強、更為持續的發展能力和發展趨勢。

(二) 欲提升城市競爭力，可採行之策略作為：

1. 由局部趨向全局治理

全局性的思維意謂著一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果。而實際的作為是把政策、管制、服務的提供以及上述三者的監督整合在一套架構中。若以位在新竹縣市交界處的新竹科學園區來說，其本身仰賴新竹縣市所提供的服務，如水資源、土地、經濟環境以及對外交通系統等方面。若縣市政府與園區管理局各自為政，竹科所造成的問題，會變成縣市區域間的災難而非帶動台灣經濟產業的火車頭。

2. 由對立趨向對話治理

以國內目前公共議題幾乎泛政治化的情形來看，要使政黨間對立的意識形態能夠大和解，無疑是一項「不可能的任務」。但要如何使不同政黨的縣市首長，願意攜手跨區域合作，其基礎應建立在互利的的前提下。換言之，打造一個互利的對話平台，使區域內的縣市長體認到，唯有相互合作才能發揮最大效益。以日前的北台區域縣市論壇就是一個互利的對話平台，若因政治因素的考量而忽略地方的福祉，公民有可能會「用腳來投票」，遷移到對其有利的區域而使原來的地區逐漸沒落。

3. 由管制趨向參與治理

在地方制度法等法規未大幅修改之前，而地方自治團體又已有跨區域合作之需要，中央政府先採取府際論壇的模式，以非正式較不受限制的方式，鼓勵地方自治團體透過縣市首長及主管會報，增進彼此的熟悉、建立共識與信任，以逐步增加合作的規模。同時透過非正式協定與區域內的公民、企業團體和非營利組織，建立起溝通對話的論壇平台，一方面鼓勵公民與其他團體積極參與地方事務的規劃，形塑區域共識和意見交流。另一方面則是讓地方政府逐步調整揚棄舊思維，學習與公民、社區對話，慢慢建立起互動的形式，而成為未來建立地方策略性夥伴的基礎。

4. 由集權趨向分權治理

1980年代盛行的地方分權理念為地方政府間在處理跨轄區問題時，注入施政主體性與自主性的價值。一方面中央政府或業務主管機關在面對地方政府間，處理跨轄區問題時所扮演的角色與態度，中央政府不宜過度干預地方政府施政的主體性，而應扮演統籌協調的角色，積極協助與誘導地方政府間共同投入轄區問題的解決。另一方面，地方政府間在跨轄區問題互動上，亦能體認相互尊重和相互合作，彼此間尋找出非零和賽局的合作空間，以避免落入雙輸困境的賽局中。

5. 由單向趨向跨域治理

民主治理原理在於展現當代草根民主趨勢中公、私部門在參與解決跨轄區問題時所具有的民主回應性與政治多元性。具體言之，此一原理認為，在一個相互依賴的環境中，沒有那個部門擁有充分的資源和知識，可以獨自解決所有的問題。在解決公共事務時，相互依存的行動者通過交換資源、共享知識、談判目標，採取著有效的集體行動。而且在跨轄區問題處理上，並非只有政府一個主體，私企部門、志願團體、社區互助組織也參與其中，並依靠自身的資源，在社會經濟領域內積極活動和參與解決公共問題。跨區域治理已成為由政府部門、私人企業、第三部門和公民個人等參與者組成的公共行動體系。

6. 由控制趨向彈性治理

傳統地方政治體制著重社會控制，過於僵化定性，趨勢改採彈性體制原理，彰顯地方政府基於執政績效管理，以多元彈性結盟的新制度論型態，對傳統政治體制與行政行為進行策略性調整。此種多元彈性結盟的體制，係立基於跨轄區各行動者之間參與協調、合作而展現的權力關係。這種權力關係旨在社會生產而非社會控制，亦即權力可以被創造的，可以在非零和賽局的情況下，讓每位參與者創造更多的權力，從而共同合作來達成集體目標。

三、何謂區域治理（regional governance）？試分別從傳統改革主義者觀點、公共選擇觀點及新區域主義觀點一一論述其對區域治理改革的主張。（25分）

試題評析	「區域治理」為《地方政府與政治》固定命題之核心範圍，向為高考及三等特考之常考題，100年高考及101年地方特考四等考過幾乎完全相似題目，且本卷第一題及第二題亦均聚焦「治理」的概念，同質試題一再重現似稍屬意外，但因題意明確易解，相信多數考生應可竊喜。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治上課講義》第三回，王肇基編撰，頁19至21。 2.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁129第85題，相似度100%！

答：

(一)區域治理的意涵

1. 「區域治理」(regional governance)的意義：

係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以處理解決彼此共同問題之機制。

2. 「區域治理」之概念：

係源自於歐美國家地方區域發展之需要，以解決地方區域內有關交通、環保、治安及地方財政等跨部門議題所形塑而成的管理模式。在以解決地方重要公共事務為前提之下，為了能適切地反映出地方之需求及特性，歐美各國區域治理機制的規劃，也就並未侷限在企盼會有「放諸四海皆準」的思維窠臼中。換言之，制度上的設計也就能貼近地方民眾的期望因而具有良好的地方適應性。

3. 「區域治理」之特性：

(1)不可分割的公共性

由於跨域性公共議題的範圍往往超越了任何單一部門、組織或政府層級的管轄權之外，因此，問題的解決方法即是跨域治理，且無法單憑某一政府部門或公私組織之力所能完成。

(2)跨越疆界的外部效益

跨域性事務的另一項特性是，當某一部會組織或政府機構，所採取的政策或行動，其所產生的後果卻可能是由其他的地方及人民來承擔。

(3)高度的政治性

正由於跨轄區事務本身的公共性具有不可分割的特質，因此無論是共同利益的追求，如行政院南部觀光產業策略聯盟；或是避免共同性災難如河川整治及空氣污染防治，都須要具備某種政治性的安排，例如：透過中央單向公權力的介入、雙方議題的連結或是多重組織夥伴體制之建立。換言之，所有的跨轄區公共議題無論是否與政治有關皆是屬於高階政治的議題。

(二)傳統改革主義者，公共選擇理論、新區域主義對區域治理改革的主張：

1.傳統改革主義者(Traditional Reformist)的觀點：

(1)此觀點是經由結構途徑來研究區域政府，但涉及都市區域的整體改革，試圖驅除所有或大部分都會區內的小政府組織，並考量地方自治團體的自主性，主張採取所有都會區內之政府經由合併或整併等方式，整合成較大型的組織，以單一、全功能、普及而有力的都會政府對都會區內民眾提供服務，避免政府間不合作的問題發生，同時可使資源不足的地方政府可以得到發展，但另一方面又允許公民有充分參與公共事務的決定，進而有效帶動區域內的整體發展工作，均衡地方財政，提供跨域服務的措施等。

(2)另外，可依據現有法制基礎，經由修法、制訂法律的方式，強化地方政府間的整合的意願，採取合作而非競爭的手段，進而發揮彼此「共同治理」的功能，以彌補各自資源不足的困境，並在單一政府的整體架構下，更容易達成合作結果，使地方與中央的競爭力同步提升，故又可稱為政府合併或大型都會區政府。

2.公共選擇理論(Public Choice Theory)的觀點：

(1)此理論的出現，主要是反對傳統改革主義者單一政府模式的觀點，而依政治經濟學的觀點發展出另一理論途徑，主要透過以「市場」的概念強化區域政府間的競爭性，使其能經由誘因的競爭而產生合作關係，主張多中心或多核心的政治體系，最能回應公民的需求。

(2)公共選擇理論的中心論述是將都會區視為公共市場，允許公民在具有競爭性的公共服務供給者間做一抉擇，而公共選擇理論學者認為都會區內如有許多的地方政府存在，而且管轄權彼此重疊著，故可透過相互競爭以最有效率及效能的方式，來滿足人民的最大需求。

(3)公共選擇理論在都會治理的體制上，提供多樣化與多元化的選擇模式，而這些選擇則可用如：地方政府間的協定、公私夥伴關係、區域聯合會及職能移轉等機制模式，以處理轄區內公共事務。

3.新區域主義(New Regionalism)的觀點：

(1)1980年代以來，在都會區域合作治理上興起一股「新區域主義」運動，在傳統改革主義所持的單一中心體制觀點，與公共選擇主義所持多元中心體制觀點相互發展而形成。傳統改革主義者觀點主張大型都會區政府整併的方式，但仍受到是否提升治理能力而受質疑，而公共選擇理論所建構出的多核心治理模式，則易造成管轄權難以釐清的問題。

- (2)持新區域主義論點的學者，依都會治理的模式，架構協力和夥伴關係的新區域主義模式。此一論點認為，在解決都會區問題時，應包含競爭與合作兩種體制同時運用，並結合都會區內各種資源，運用公部門的潛在發展力量，在地方政府社區組織、企業組織、非營利組織之間建立區域策略性夥伴關係，構成新都會的發展生態，以解決都會區公共事務，才能真正達到都會區域治理的效果。
- (3)從區域治理的理論論述的觀點中，傳統改革主義者觀點與公共選擇理論的發展途徑並不能有效而及時的達成目標，轉而「新區域主義」的概念逐漸受到引用與重視，換言之，就是在公、私部門及第三部門非營利組織之間建立都會區治理策略性夥伴關係，以解決區域合作的問題，建立更務實的良好合作與發展基礎，以建構區域發展更實質政策目標。

四、永續發展政策目前已成為都會治理研究的重要議題。試析論其對都會區治理帶來那些衝擊或影響？(25分)

試題評析	本題為考選部命題大綱中，明列屬「地方政府與政治」之命題範疇，但自有新式命題大綱十餘年來，僅在104年的地方特考四等考過一題，今年本卷難得再現；因屬較為冷僻之概念，要得高分實屬不易。因此答題時應掌握大家較為熟稔的子題「都會區治理」，盡量發揮演繹，以補主題偏弱之不足。 綜觀今年高考「地方政府與政治」答題難度屬歷年之冠，一般考生要得高分實屬不易。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治上課講義》第三回，王肇基編撰，頁23至25。 2.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁70至71第41題。

答：

(一)何謂「永續發展」：

- 所謂「永續發展」(sustainable development)，緣起於1972年聯合國召開「人類環境會議」，發表「人類環境宣言」，呼籲全球合力保護環境與資源，並將之傳至後世子孫；強調永續發展的概念，即讓人類有能力持續的發展且保證滿足當前所需，但同時又不能危及下一代滿足其需求的能力。亦即要「提供任何人、在任何時間、任何地點都有機會在他們所處的社會過尊嚴的生活」。
- 永續發展的核心概念包括：
 - (1)永續發展為一個多樣性的概念，即「三生一體」架構，涵括生態、生活及生產三個面向，並落實至體制面。
 - (2)核心概念隱含四個主要議題：合宜的生活水準、社會和諧、完全參與及健康環境。
 - (3)而這四個主要議題所衍生的三個核心要求：1-環境要求：長期保護全球環境。2-社會要求：經由不同人種、國家、性別、社會族群等之間，實現公平性而強化社會和諧。3-體制要求：確保政治決策的參與並且使參與成為和平處理衝突的前提。
- 我國行政院於2003年成立國家永續發展委員會，並發表「台灣永續發展宣言」，擬定永續發展策略與行動方案，包括因應全球在地化趨勢的崛起，地方政府對於願景的制定和區域間合作，將是實現其目標的決定因素。由地方政府制定與執行經濟、社會與環境的基本準則，監督規劃進程，制定當地環境政策和規章，並協助執行中央政府環境政策，藉以推動地方永續發展行動計劃。

(二)「永續發展」對都會區治理的衝擊或影響：

- 「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。
- 「永續發展」的概念亦已深深影響到政府的運作，各級政府或行政部門，分別在其工作領域中，扮演著關鍵性的角色。地方政府是提供服務的第一線作業單位，其服務品質直接攸關民眾的福祉與利益，並且涵攝於社會環境中。
- 都會區的興盛與發展，通常都具有跨域的特質，所面臨的人口可能動輒以數百萬計，所需處理社會問題的複雜性，非以往單一組織或政府所能負荷，在永續發展的要求，都會治理亦應思考經濟、社會，以及生態三者間的均衡。

4.永續發展的概念已經逐漸被利用到各個領域中，如永續生態、永續經濟、永續農業、永續社區發展等概念，儘管因為各個領域的專業與重點不同，所以對於永續發展的意涵所持有的觀點會有差異，但多數專家學者均認為永續發展應同時包括環境（生態）、經濟以及社會等面向。

總之，都會區治理受全球化的影響既深且鉅，且又存在於網絡社會的脈絡中，在提升生活品質的呼聲下，永續發展已深深影響著都會區治理未來的發展。早有學者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。永續發展是一個兼顧共同性、公義性和永續性的策略，健全的永續發展策略必須考慮都會區基本環境可接受度，同時，一個穩定的都會區發展，也必須衡酌永續發展的最終目標。因此，吾人必須以全新的觀點，來面對與處理都會發展所可能面臨的各項問題。

高
點
·
高
上

【版權所有，重製必究！】