

# 《地方政府與政治》

- 一、1985年代以來，相關國際組織陸續通過「歐洲地方自治憲章」、「世界地方自治宣言」，以及提出「世界地方自治憲章草案」等作為反應全球化對地方自治的衝擊。  
請說明30餘年來全球地方自治發展之趨勢。(25分)

試題評析	本題在106年地方特考測驗題中，才剛出題：「1985年歐洲地方自治憲章有關「輔助性原則」定義之敘述何者正確？」今年高考又再重現。《地方政府與政治》題意靈活常可各自發揮，並無所謂標準解答；如本題焦點「地方自治發展趨勢」，為本科熱門必考題「地方治理」之延伸，且在各類國考中一再重現；105年高考及103年高考均出過與本題相似之命題。老師認為，只要能保握跨域治理之基本論述，應均可切題中肯而得高分。「地方治理」早已是本科近年顯學，幾乎是必考的重點概念，本班今年總複習及考前「全真模擬考」第一題，即早已鎖定而完全命中。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，王肇基編撰，頁21~22。 2.《高點·高上地方政府與政治要總複習講義》第一回，重點整理，王肇基編撰，頁25~26。 3.《高點·高上地方政府與政治要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁77，第5題。

**答：**

## (一)全球化對地方自治衝擊之緣起：

近年來由於地方自治受到世界各國的重視，全球化的趨勢更成為矚目的焦點，其中以1985年現今「歐盟」的前身「歐洲共同體」簽署的《歐洲地方自治憲章》，要求所有簽署國在本國憲法或法律層面履行「地方自治」原則，最受到重視。同時又在歐洲委員會中通過《世界地方自治宣言》，並提出《世界地方自治憲章草案》，不僅成為日後歐洲聯盟法的主要準繩，亦是當代地方自治的重要精神之一。

綜觀上述文獻主張，均為落實地方自治在法律上與政治上的意涵，強調地方應在不受外力的干預下，由地方居民自行處理地方的事務，以維護地方自主性與自律性。提倡以「輔助性原則」重新建構中央與地方的府際關係，反對中央集權的統治結構，主張由地方自治體優先處理公共事務。

謹依題意，說明30餘年來全球地方自治發展的趨勢。

## (二)全球地方自治發展的趨勢：

### 1.資源互賴化

在現今複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的組織型態，而其組織間的互動關係仍不脫離競爭與合作兩原則。而由於大眾所運用的資源是有限的，因而有了「資源依賴理論」的出現。所謂「資源依賴理論」係指在資源過度缺乏的環境中產生的競爭、權力與支配的模式。而相較於資源依賴理論觀點下所認為的合作理論，是一種協力的概念，一種分享彼此的資源、風險與報酬的關係，是優先於合作而不是優先於競爭。

### 2.功能整合化

地方政府間跨區域合作此一概念興起的原因，亦是鑑於地方政府組織極欲整合日趨分裂的組織問題。此種問題是源自傳統公共行政中功能分化所導致的部門主義遺毒，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。因此，應加強整合功能分化現象，構築地方組織間夥伴關係，使得每一位行為者間彼此皆處於相互依存的網絡中連繫，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的以成為地方治理的重要課題。

### 3.議題跨域化

在面對許多不同領域其複雜棘手而又不容妥協、難以處理的議題下，反映出組織與組織、部門與部門間彼此應建立夥伴關係連繫的重要性，並經由不同的資源提供者與有關的利益團體在資源的相互運用下，以期解決許多跨區域管理的問題。例如，台北市實施垃圾費隨袋徵收政策卻連帶影響到附近縣市的垃圾量大增；跨領域的水污染問題處理以及焚化爐設置的地區問題...等議題，不勝枚舉，而這些議題皆須經由彼此夥伴關係的聯繫，互相的溝通協調，如此才能形成一完整的整合機制以解決問題。

【版權所有，重製必究！】

## 4. 決策公開化

地方政府間跨區域合作的形成也是為了使地方上決策過程更加地公開化的一種策略，因許多利益團體與社群組織希望能藉由夥伴關係此角色的介入而發出更多的聲音來影響與他們息息相關的決策。因而當地方政府的角色由傳統獨占性質的服務提供者轉變後，許多地方政府亦逐漸能接受此種地方與地方利害關係者彼此協調並促進彼此夥伴關係的一種社群治理的理念。此外，地方政府間跨區域合作被視為可能也補足了民主程序的缺失，亦就是被視為是一種與以往傳統排除社會團體參與所不同的一種授能方式。

## 5. 競合全球化

由於全球化的影響，使得地方政府之間的競爭與合作，已不侷限在本國週邊地區。競爭的對象，也從鄰近國家擴散到全球各大都市。城市之間的交流頻繁與密切關係，亦不遜於國際政治的正式外交活動。全球化時代的城市競爭之特徵，並非以單純的同質化或西方化，相反地強調各地域的異質性與多元性，因而全球都市必須具備「全球思維，在地行動」的意願與能力。換言之，地方自治在追求全球化的普遍性的同時，亦必須關注與突顯本地的特殊性，並透過在地轉換使之成為競爭能力。

## 二、請依地方行政機關組織準則，比較分析直轄市政府與縣（市）政府在組織編制、員額及人事任用權上之差異。（25分）

試題評析	<p>高考《地方政府與政治》大都以學理或時事命題，偶亦穿附法制規定考題，以資平衡難易程度。本題簡單而明確地以「地方行政機關組織準則」為題，比較有關直轄市政府與縣（市）政府之組織人事權。惟若依題意，「地方行政機關組織準則」之規定，既繁瑣又雜亂，不如「地方制度法」之規定，較淺顯而易答，只要能掌握「地方制度法」第55條及第56條各項規定，依序擇要說明即可。</p>
考點命中	<p>1.《高點·高上地方政府與政治講義》最新法條修正本，王肇基編撰，頁43~45。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第二回，王肇基編撰，頁107，第32題範題精選，相似度100%！</p>

## 答：

依地方制度法及地方行政機關組織準則規定，直轄市政府在組織編制、組織員額及人事任用權上，均較諸縣（市）政府為大。謹依題意，比較分析如下：

## (一)依地方制度法規定：

## 1. 直轄市政府：（地方制度法第55條）

- (1)直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一屆。置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。
- (2)直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。
- (3)副市長及職務比照簡任第十三職等之機關首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

## 2. 縣（市）政府：（地方制度法第56條）

- (1)縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一屆。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。
- (2)縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。
- (3)副縣（市）長及職務比照簡任第十二職等之主管或首長，於縣（市）長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

## (二)依地方行政機關組織準則規定：

## 1. 直轄市政府：

## (1)組織編制：

【版權所有，重製必究！】

直轄市政府一級單位為處或委員會。直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，合計不得超過二十九處、局、委員會；人口在二百萬人以上者，合計不得超過三十二處、局、委員會。直轄市政府一級單位下設科、組、室，最多不得超過九個，科下並得設股。直轄市政府所屬一級機關內部單位為科、組、室、中心，其下得設課、股；所屬二級機關內部單位為科、組、室、課，科、室下得設股。但為執行特殊性質業務者，得設廠、場、隊、站。（地方行政機關組織準則第11條、第12條）

**(2)組織員額：**

直轄市政府之員額總數，除警察及消防機關之員額外，依下列規定設置：人口在一百二十五萬人以上，未滿一百七十五萬人者，不得超過六千五百人。人口在一百七十五萬人以上，未滿二百二十五萬人者，不得超過七千二百人。人口在二百二十五萬人以上，未滿二百七十五萬人者，不得超過九千人。人口在二百七十五萬人以上，未滿三百五十萬人者，不得超過一萬一千七百人。人口在三百五十萬人以上者，不得超過一萬三千八百六十人。（地方行政機關組織準則第22條）

**(3)人事任用權：**

直轄市政府置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬人以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報行政院備查。直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免之；置副秘書長二人、參事、技監、顧問、參議；人口在二百五十萬人以上之直轄市，並得增置副秘書長一人，均由市長依法任免之。（地方行政機關組織準則第10條）

**2.縣（市）政府：**

**(1)組織編制：**

縣（市）政府一級單位為處。縣（市）政府一級單位下設科，最多不得超過七個；其所屬一級機關下設科，科之人數達十人以上者，得分股辦事；其所屬二級機關下得設課、股、組、室，最多不得超過八個。（地方行政機關組織準則第15條、第17條）

**(2)組織員額：**

縣（市）政府除警察及消防機關之員額外，以民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣（市）政府員額總數。（地方行政機關組織準則第23條）

**(3)人事任用權：**

縣（市）政府置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，報內政部備查。縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免之。縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一，得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。縣（市）政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣（市）長依公務人員任用法或各專屬人事管理法律任免之。（地方行政機關組織準則第14條、第16條）

**三、請說明我國民主革新以來地方自治的重要發展趨勢。（25分）**

<b>試題評析</b>	《地方政府》之命題大綱考選部早有明定範圍，且當以《地方政府與政治》為最基本之概念，多數應考本類科之考生，都以學理為精熟之重點；偶有配合時事，亦多可與近期相關議題聯結。本題純屬政論性之議題，考生大可各抒己見，盡力發揮。
<b>考點命中</b>	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁31~32。 2.《高點·高上地方政府與政治上課講義》第一回，王肇基編撰，頁13~14。

**答：**

我國自民國88年公佈施行「地方制度法」，進而縣市合併、升格，六都成形，地方自治的精神也逐漸透過法制面的規範而得以彰顯。謹依題示，簡述我國民主革新以來地方自治的重要發展趨勢。

**(一)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。

#### (二)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會最大效益。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。

#### (三)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，一方面讓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。

#### (四)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，彼此間尋求出非零和賽局的合作空間，以避免落入雙輸困境的賽局中。

#### (五)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。

#### (六)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。

四、當代公共行政的主流思想，是建立一套以公民治理為中心的新公共服務理念。其中，社區又占據重要的公民治理地位。請說明新公共服務理念的社區觀有那些？（10分）並論述我國社區公共服務圖像的特點與治理課題。（15分）

試題評析	<p>高考《地方政府》之試題，除常與時事，諸如「看見台灣」、「食安問題」、「離島博弈」等相呼應外，並常與公共行政及公共管理相結合。本科命題大綱雖臚列「社區發展與社區總體營造」，但鮮少觸及公共行政及公共管理之「新公共服務」理論。本題應屬命題教授之專長領域，本題擬答內容特蒐選完全切題之教授專論，爰供參考。雖屬大多數考生意料之外，但應答內容若能針對課內「社區營造」之基本概念，盡力發揮，亦可有雖不中亦不遠矣之效果。</p>
考點命中	<p>1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁37~38。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第一回，王肇基編撰，頁17。</p>

【版權所有，重製必究！】

**答：**

新公共服務是主張政府應落實為公民服務所架構起來一套有關於肯定公民權利、公民社會、民主行政等價值的公共服務理念。其中，公民參與佔據著重要的核心地位，而社區則是落實公民參與的溫床。公共行政最重要的角色在於培力公民，培育其成熟的公民資格與公共責任感，並積極地通過社區平臺來建立民主對話的機制，形成公共利益之共識，協助社區公民創造並分享公共利益，從而積累互信互惠的社會資本，創建良善之公民社會。

### (一)新公共服務的社區觀

#### 1.社區是公民治理的基礎，也是落實公民參與的溫床：

受到近世全球化浪潮的衝擊，傳統以政治菁英與官僚體系為政府權力行使中心的治理不再受到公民的信任而失其正當性，繼之而起的是公民參與的主張與社區治理的要求。公民不僅期待能親自參與決策過程、形成政策產出，成為政府行動的綱領；更期待能透過身處社區或社群自主性的公共服務行動來杜絕政府執行的集權與濫權。社區因此興起成為公民治理的基礎，也是公民參與落實的溫床。

#### 2.社區是一個公民得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域：

新公共服務的觀念源始於公共服務的概念，而公共服務的概念又是與民主公民權相互交織一起的。公共服務意謂著公民對於公共事務的積極參與。強調公民權的行使就是要公民積極參與到社區公共事務的對話、討論與行動之中。因此，社區必然是一個公民得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域，才有利於公民權的伸張。

#### 3.社區是一個公共利益匯集與分享、共識與行動的場域：

社區作為公民參與對話、討論、溝通的公共領域，其行動必然是建立在公民參與對話、討論的共識基礎之上。而公民參與對話、討論的共識也必然需要匯集符合社區集體公共利益的產出與分享，否則將會引起利益受損居民的反對，甚至重傷或裂解社區的完整性。因此，社區作為公民參與對話、討論、溝通的公共領域，也必然是一個公共利益匯集與分享、共識與行動的場域。

#### 4.社區是一個有利於社會資本積累的文化環境：

社會資本是一種人際關係間的信任、人們協議遵守的互惠規範、以及公民參與的網絡。社區既然是一個公民參與的舞臺，得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域，那必然意謂著參與者間至少存在著最低程度的彼此信任與協議遵守的互惠規範。當然，新公共服務學者眼中的社區更遠勝於此，而是能夠持續不斷創造人際信任、擴張參與網絡、提升互惠規範的理想社區。所以，新公共服務理念中的社區是一個有利於社會資本積累的文化環境。

#### 5.社區是一個蘊藏豐富積極公民精神與厚實公共責任意識公民的寶庫：

公民精神是一種積極參與公共事務，關懷社區整體利益、欣然包容不同意見、立場並尊重對方享有之權利，樂於接納社區群體所為共識決議的心態與風範。公共責任意識則是樂意將社區整體利益置於個人利得之上，願意以更寬廣的胸襟和更長遠的觀點來進行對話與行事的態度與視野。積極成熟的公民精神與公共責任意識同時意謂著對於社區群體的歸屬感。當社區越多這種深具積極公民精神與厚實公共責任意識的公民參與，就越能流露出社區公民治理的泱泱大風。新公共服務的社區是一個蘊藏豐富積極公民精神與厚實公共責任意識公民的寶庫。

#### 6.社區是公民社會具體而微的典範：

理想的公民社會是一個公民性強、共同體意識豐富、公民組織活潑發展、充滿信任、互惠規範的參與網絡社會。公民性強，人民就會有強烈自主意識，樂意參與社會公共事務活動；共同體意識豐富，人民就會普遍認同地方，願意為了地方的發展與繁榮共同合作；公民組織活潑發展，社會上就會孕育各種民間組織，如企業、非營利團體、公民社會組織等，活動頻繁、熱烈互動，並在充滿信任、互惠的環境中共同創造地方福祉。新公共服務理念中的社區也正是這樣一個公民性強、共同體意識豐富、組織活潑發展、充滿信任、互惠規範的參與網絡社會。因此，社區可以說是具體而微的公民社會，成功的社區就是公民社會具體而微的典範。

### (二)我國社區公共服務的特點

#### 1.社區公共服務內涵豐富化與多元化：

特別是1990年代社區總體營造運動引進環境保護、生態保育、微型產業、土地倫理、空間規劃、景觀設計、歷史文物保存、人史教育、聚落族群文化再生、福利服務、弱勢關懷、家居安全與健康生活品質等諸多前瞻性的視野與公共服務面向之選擇，更豐富了臺灣社區公共服務的內涵，多元化社區營造與發展

【版權所有，重製必究！】

的特色，不但扭轉了傳統偏重基礎工程建設之社區刻板印象，也大大充實了社區居民生活的精神文化生活。

#### 2. 社區型照顧服務體系的普及：

老年人口比重的逐漸提升強化了福利社區化的需求，並在政府社政部門持續性的重點資源投注之策略下，經營福利服務與弱勢族群關懷的社區大量崛起，社區型照顧服務體系大為普及。如衛福部2014年底之資料顯示，在全國6,761個社區中，就有1,969個社區成立關懷點，提供社區老人照顧與關懷服務。

#### 3. 社區主體價值的浮現：

受到公民社會興起與參與式民主理念恢弘的影響，政府各種社區公共服務的設計越來越大大膽採用「由下而上」的途徑，不但將越來越多的公共服務向下授權，委由社區執行，並將社區居民的參與、社區自主決策與運作的機制納為重要的執行作為，以強化社區自我服務與解決問題的能力，型塑社區主體性意識。雖然社區實際的操作上與政府設計的理想之間仍存在不小的落差，但不可否認的，長此以往，社區主體價值的浮現也越來越濃厚，實有利於社區主義精神的體現。

#### 4. 社區組織能力漸趨厚實：

隨著政府將越來越多的公共服務向下授權，委由社區執行，社區組織決策與執行的能力不但成為社區公共服務優劣良窳的關鍵因子，也是社區主體性能否落實的基石。可喜的是，雖然早期社區組織形同虛設，社區人才薄弱，但透過政府競爭性提案機制的設計以及公私協力長期的社區培力，越來越多社區在方案規劃、組織動員、資源爭取、網絡連結、以及吸引政治支持等相關人才及能力的養成方面漸趨厚實，不斷取得政府與民間大型公共服務經費的支持與贊助，成為耀眼的明星社區。

#### 5. 社區永續發展理念與意象日益深植：

社區永續發展係指社區居民在家戶經濟所得提升、公共健康環境維護、以及社會公平秩序倫理提攜等方面的集體合作與經營的意義。臺灣社區早期並無社區永續發展的概念，近期受到國際社會永續發展思潮的洗禮，社區永續發展概念逐漸萌芽。雖然仍有不少社區將永續發展視為一句毫無作為的空洞口號或放任隨機發展的代名詞，但認同永續發展的理念的社區也日漸增多，並競相提出社區永續發展的意象與作為，顯見社區永續發展理念與意象的生根與日益深植。

### (三)我國社區公共服務的治理課題

#### 1. 社區資源的斷續導致社區活力的失落：

近年來，政府迫於國家財政資源的匱乏，雖然將越來越多的公共服務委由社區提供，但資源卻無法同等程度的下放社區執行，而是改之以競爭性的計畫補助方式來資助社區執行。其結果僅利於少數執行能力突出的社區，卻大大限縮了可以爭取到公共服務執行的社區數，使得前一時期好不容易培育出來的諸多社區在爭取不到資源情形下往往暫停社區運作，甚至失去社區活力。雖然社區資源的斷續不能全然歸咎於政府，但如果政府資源未能妥善配置以利導社區活力的彰顯，則期待社區承擔更多公共服務的提供也將如海市蜃樓般不切實際。

#### 2. 社區衝突橫生，社區失靈現象瀰漫：

社區成長的核心動力源自於社區人士與組織間的和諧。然由於受到基層派系勢力的政治黨同伐異與利益糾葛之影響，多數社區的重要人士和組織都存在彼此對立和相互衝突的現象，社區溝通與共識不良，集體合作經營的意識渙散，社區失靈現象瀰漫。

#### 3. 形式主義的社區參與機制：

社區居民的參與是社區價值的具體展現，也是社區培力必要的工程。然而，不但臺灣早期的威權統治手段扼殺了社區居民的實質參與機會，民主轉型以來由上而下的層級管理心態與僵化手法亦不利社區居民參與熱情的培養，使得多數社區公共服務的推動，無論是計畫擬定或方案的設計與執行多操之在少數領導幹部或外部專業手中，社區參與機制的規範多數淪為形式主義，無法發揮實質效果。

#### 4. 政策資源缺乏跨域整合之功：

1990年代中期以來的社區總體營造雖然被列為國家重點政策，各部會主管機關也提出大量活化社區動力與公共服務執行能量的計畫方案，培力社區成長；但由於本位視野的束縛，以及統籌機關的層級過低，無法形成跨域整合之功，未能有效協調整合各部會主管機關的各行其是，導致社區資源的配置多有分配不適與重複浪費之嫌；雖不至於事倍功半，但也僅能造就出少數的明星社區，未能成就更多社區的持續成長。

#### 5. 社區徒有自治自主之名，實為「由上而下」的政府主導與操控：

社區營造雖然主張採取「由下而上」的途徑，意圖透過社區自治的理想來達成公共服務的目的；但由於

政府僵化的官僚組織本色，以及過多需要配合的行政程序與績效指標之評核，使得社區作為多只能流於表面社區自主、實則聽命行事的作業配合。徒有社區自治之名，實為「由上而下」的政府操控。政府的權力下放事實上仍未脫離父權的基礎，社區營造的主導權仍在中央。

※本題請參閱：國立暨南國際大學公共行政與政策學系，  
廖俊松教授，「發展社區導向之公共服務整合模式」，  
《國土與公共治理》季刊，第五卷第一期，106年3月。

# 高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】