政治科學論叢／第五十三期／民國 101 年 9 月／頁 1～52

治理理論與國家職能的辯證：英國觀點*

陳婺郁**

摘　要

近年來，台灣對於治理相關理論的議題在學術界與實務界幾乎是全盤性的接受。亦即是在政策初始點即把治理視爲一種民主政體既定的發展路徑與模式，鮮少回溯到治理理論在規範性國家理論、政治理論與方法論的爭辯上來討論。然而，西方國家尤其是英國與歐盟地區卻已悄悄的興起另一股對於「治理」概念的反思與批判浪潮。因此，本文試圖從解構規範性國家理論的方式，以回歸到理論根源、權力機制與方法論的層次討論「治理」典範，並論證全球化與民主化中的治理模式與國家職能並不需要建立在國家是否已被其他權力結構與行動者侵蝕而「空洞化」的兩難辯證上。

本文首先以分析治理理論根源爲起點，論述新多元與自由貨幣主義、傅科主義與「可治理性」、季登斯的「內省現代性」與哈伯瑪斯的參與及審議式民主等四大理論對整個治理理論典範發展與變遷的影響。其次，剖析三波治理理論建構的假設與權力機制，驗證治理理論本質上即是一種具有時空獨特性的工具性國家理論。第三、進而針對治理理論的假設與機制提出批判，指出其實踐範圍的限制與可能缺失。最後，本文主張政策規劃與實踐在引用「治理」典範時，需要先釐清該政策層次與屬性以及執行政策所需的國家職能差異，始能有效達到政策目標。

關鍵詞：方法論、國家理論、治理理論、治理網絡、後設治理、國家職能

---

* 作者感謝三名匿名審稿人與恩師翁松燃教授細心斧正與建議，作者獲益良多，然本文之文責仍由作者自負。徐灝哲與丘偉國兩位同學耐心協助校稿，一併致謝。

** 英國布里斯托大學政治學博士，國立暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授，E-mail: yychen@ncnu.edu.tw。

收稿日期：100 年 9 月 2 日；通過日期：101 年 6 月 13 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

近年來，台灣對於治理相關理論的議題在學術界與實務界幾乎是全盤性的接受。在理論面向，有關治理理論相關概念的討論多從「分層治理」與「民主治理」兩大主軸出發。在實務面向，則集中在論述中央與地方、地方與地方、地方與社區、公私協力夥伴、民營化與契約外包、跨域與跨府際治理等行政技術層次議題。亦即是政策初始點即把治理視爲一種民主政體裡既定的路徑與模式，鮮少回溯到將治理理論作爲一種理念型（ideal type）國家理論、政治理論、權力理論（制度與機制安排）與方法論等面向的爭辯上來討論。甚至忽略了制度的「路徑依賴與延續」對於國家發展、政府再造與政治實務上的影響與衝擊。政府部門相關施政尤其是內政部分，因有來自於國際相關機制與國內外各種勢力的壓力，施政方向亦多係朝向自由主義式治理的方向進行。大小政務與事務似乎只要掛上所謂「公私夥伴協力」、「民主化」與「民營化」即具有政治正確性，而落入爲治理而治理、爲建立夥伴關係而將業務委外包的泥沼。[1]

然而，當台灣因邁入政治上「民主化」（或「民主鞏固」）與「地方化」以及經濟上邁向「全球化」、「自由化」與「民營化」的路途，加上市民社會與地方主義的興起，中央與地方莫不積極的在權力重分配的設計上把「治理」相關概念作爲制訂政策的指導方針，西方國家尤其是英國與歐盟地區卻已悄悄的興起另一股對於「治理」概念的反思與批判浪潮。這一波反動與反思批判早在 2004 年前後就已發生。承襲由國際層次所延伸來的難題，此波「民主治理」的反思主要集中在「國家職能的特殊性」、「反階層官僚體系的理性」、「民主治理與國家體制的相容性」、「網絡治理的究責」、「參與式民主治理的公平與公義」、「市民社會共識形成的疑問」、「利益定義及分配疑問」與「多層治理中的權力分配」等運作

[1] 近年來更出現有「國軍後勤、崗哨與三軍伙食」以及「警察勤務」是否可以爲求效率而委外契約承攬的疑問。公務體系內盛行將業務以「公私協力、夥伴關係」之名義「委外發包」，但卻也形成政治責任與政策究責難以釐清的窘境。

臺灣大學學術期刊資料庫

機制所引發的重大爭議上（Börzel, 2011；Davies, 2009a；2009b；Klijn & Skelcher, 2007；Marinetto, 2003b；Newman, 2005；O'Toole & Meier, 2004；Papadopoulos, 2000；2003）。值的一提的是英國與歐盟學術界在上述爭議點不單是以實務面議題進行爭論，而是轉而回歸到傳統國家理論與政治相關理論中「權力分配與機制安排」以及「方法論推論校標」兩個面向的對話上進行（Kjær, 2011；Marinetto, 2012；Marsh, 2008a；2008b；2011；Bevir & Rhodes, 2011；Walters, 2004）。

因此，本文的重點並不在對於治理理論相關概念提出抗拒或對立的爭辯，而是透過回歸到最原始的從理論邏輯（議題與假設）、權力機制與方法論等層次解構、評析治理理論之深層內涵，期望能釐清其適用範圍與限制。其目的在於透過理論的解構與重構來重新定義國家於全球化中的角色與職能，並論證「全球化與民主化中的治理」並不需要建立在國家疆界與國家職能是否已被其他權力結構與行動者侵蝕的兩難辯證上。[2]

依據上述的旨趣，本文將依序在第二節對治理理論典範的理論根源進行解構。第三節由推論邏輯與假設以及方法論兩個面向解析三波治理理論的內涵與面臨困境。第四節針對前二節所討論的主要權力機制與方法論所面臨的困境進行批判與反思。第五節爲結語。

貳、治理理論典範根源的解構

治理相關理論自 1980 年代末期自英國與歐盟興起成爲當代公共行政的新顯學典範後，學術界探討治理著作有如汗牛充棟，而有 Anglo-Governance 學派之稱（Davies, 2009a；Marinetto, 2003b；2012；Marsh, 2011）。[3] 治理

---

2 Klijn & Skelcher (2007) 依據治理理論中對於民主國家制度與治理網絡相容可能性的推測假定，綜合出四種民主治理網絡類型分別是：不相容類型（incompatible conjecture）、補充類型（complementary conjecture）、轉型類型（transitional conjecture）與工具類型（instrumental conjecture）。

3 本文對於 Anglo-Governance 學派採取的是一般性解釋。主要學者如 Rhodes 也承認自己曾是第一波治理理論者，只是後期他改變爲第三波詮釋主義取向（Bevir & Rhodes, 2010；2011；Marinetto, 2003b）。

臺灣大學學術期刊資料庫

理論最初係以一種對「以國家爲中心」、結構的韋伯式官僚組織型態與「霸權計畫」（hegemonic project）所導致「政府失靈」的反動觀點作爲其理論出發點。強調後現代社會的網絡結構中「國家 vs. 市場」與「國家 vs. 市民社會」的階層關係，在「全球化」與「民主化」演化中勢必改變爲多層次與多元中心的變動網絡關係。治理理論興起可分爲前、後兩個階段。

前期可以溯至二次大戰後歐、美的民主自由主義建制，政治、經濟與社會主要由代議民主制、凱因斯主義與福特主義、多元與新多元論所主導。到柴契爾、雷根等新右派與貨幣主義者執政時，積極往新右派自由主義路線靠攏，試圖矯正凱因斯福特主義的缺失（Jessop, 2002a）。此一階段國家其實仍居權力中心與資源壟斷地位，所引進的「治理」概念大多運用在行政效能與效率的提升，尚未觸及國家角色與職能的替代問題。後期發展則是強調超國組織與建制的興起、公私領域界線的混沌、權力場域移動的分散、地方勢力的崛起、參與審議式民主空間的擴充、市民社會的自我組織管理及自治所可能引發的國家權力空洞化與政府／市場失靈的危機。前者仍是一種由上到下的線性階層關係，同時亦是一種對「國家失靈」的不滿;後者則是一種多元中心、非線性方向與層次交疊的複雜網絡關係，且對「國家與市場皆失靈」的反動，繼而邁向訴諸社會內部動員與自我組織的路途。因此，「治理典範」內部邏輯的轉換是一種認爲後現代主義國家將從霸權解體到分殊多元的改變（from deconstruction of hegemony to differentiation），其實踐所影響的將會是國家運作模式（包括政府與其他行爲者關係）的變遷與國家方向、軌道的全面更張（Davies, 2009a；2009b）。

從理論發展的背景、學術根源與轉變過程分析，綜合多數支持治理理論學者的著作論述，可大致歸納出其下列四大根源。

一、新多元與自由金融主義

1980 年代後期柴契爾主義與雷根主義奉行新自由理論積極推動政府改造與革新運動，引進以理性選擇、成本效益分析的新公共管理技術、強調運用科技技術來管理國家系統，成爲「後華盛頓體制」中各國奉行追隨的潮流。此一階段強調國家體制必須由「階層性官僚主導的凱因斯社會福利體制」邁向由「市場、法人組織、準市場與網絡機制主導的網絡治理模

淡江大學學術期刊資料庫

式」。尤其在公共服務的輸送部分，由於 OECD 國家在二次戰後以來，因實施擴張性社會福利政策均面臨了財政赤字的危機，如何透過網絡治理與新公共管理技術的方式，將公共服務與社會福利的提供者由國家機關移轉至私部門，以提高服務效能與效率來降低政府財政負擔和政府超載的問題，乃成爲此一階段的主要重點（Hay, 2001；Bevir & Rhodes, 2011；Stoker, 1998）。

此外，更由於「全球化」時代的來臨，國家部門的分離化（fragmentation）與官僚化的慣性必須運用現代科技與新公共管理技術來促使國家進行量化式的績效管理與服務品質的提升，進而成功轉型爲具競爭力的國家（Porter, 1990）。因此，在這一個階段 Marsh & Rhodes (1992a) 於《英國政治的政策網絡》一書中，對「政府再造」與「行政革新」兩個議題以「建構政策網絡」的概念注入新的動力與活水，成爲此一風潮下典範遞移的焦點（Smith, 1999）。而此一系列的政策則體現在「公私夥伴關係」、「協力治理」、「委外契約承作」、「民營化、私有化、去管制化」、「公共建設 BOT 化」與「績效管理與評鑑」等新公共管理技術的趨勢上。特別值的一提的是上述所有政策的決策過程與執行仍是「菁英導向的」，只是將非政治與經濟菁英涵納進決策體系（Marsh & Rhodes, 1992b）。

二、傅科主義（Foucaultism）中後結構主義「可治理性」及權力場域觀點

傅科（Michel Foucault）所提出的「可治理性」（governmentality）概念，源自其對二次戰後西方國家以自由主義與代議民主制度爲基礎所建構的各種社會控制結構失望，所產生的一種「政治反動」思維（Bevir, 2010）。[4] 這一個政治反動的思維試圖以賦予社會與個體更多自由與自主性的方式，以激發市民社會的自主動員（self-mobilization）與內省性（reflexivity）行動來自我負責與規範。然而，此一社會動員與社會力量的甄選過程，必須在國家給予特定的方向下，透過特殊科技與敘事（particular technologies and

[4] 傅科本人對於「可治理性」概念僅出現於演講中。其延伸與應用多出自其英、美與歐陸追隨者所詮釋提出（Bevir, 2010）。

臺灣大學學術期刊資料庫

narratives）建構社會的集體思想與組織社會集體行動。其目的乃在縮小政府規模、裁減公共支出與擴大私部門，藉以達到將國家負擔移轉至地方或社會網絡，達到再造新型態的後現代自由主義社會之目標。傅科主義認爲這個集體的多元社會動員將因市民間共同的規則、規範與敘事建構出新的集體認同。其假設認爲個人爲了確保整體治理計畫的一致性（conformity），成員將會無私的分享知識、資源與能量（Dean, 1999；Rose, 1996；Sørensen and Torfing, 2008: 19、106-107）。

治理理論對於傅科主義的引用並非是全面接受。然而，傅科主義影響治理相關概念最鉅的，在於如何運用「可治理性」的概念，延伸到從對集中權力與制式生活的反動，進而據以建構後現代社會型態（Barry et al., 1996；Burchell et al., 1991；Foucault, 1991）。[5] 相對於現代化理論中所賴以維繫民主福利國家的權力型態，傅科主義提出替代以權力是關連相對（relative and relation）、分散（diffused）、去中心化（de-centralized）、多元複合中心的（poly or multiple-centered），且係以變動、斷裂與非正式（unstable, discontinuity and informal）的偶連（contingent）網絡方式存在的論點，來顛覆現代化霸權建制（Bevir, 2010）。因爲他們認爲現代化的國家型態係透過權力集中（指國家與市場）與正式階層性制度的方式，建構其穩定、持續且可預測的社會模式，而目的是爲了控制人類。

因此，從傅科主義的觀點，（新）國家中心主義、多元主義、Gramsci取向的馬克斯主義、甚至新自由主義等都犯了以主權國家爲優位性與權力中心的錯誤。在這樣的體制下，個體的主體性將因制度而犧牲。依據傅科主義者的邏輯，國家的單一性、中心性、官僚體制與合法性都是一種集體性的霸權迷思。在分散的「權力網絡」中這樣的集體性必須解體，以免除制式的結構箝制，確保人民尋求合適的自我生存方式與意義（Davies, 2009a；Marinetto, 2003a；Walters, 2004）。

90 年代後期當英國保守黨執政露出疲態，私有化與市場化政策無法提

5　依據傅科的觀點，「政府可治理性」內涵結合了「政府、理性與心智」三大成分。他極力強調人必須由過去人爲的各種制度桎梏中解脫出來，個人才能得到眞正的存在意義與自由（Brown, 2006；Marinetto, 2003a；Foucault, 1982；1991）。

臺灣大學學術期刊資料庫

供有效方案解決國家困境時，傅科主義在 Bevir & Rhodes 等治理理論學者選擇性的運用下，呈現出後結構主義與後現代主義的樣貌，並據以提出對英國政治體制設計與施政藍圖的改變建議。在 Bevir & Rhodes 以「去中心化」、「反功能化」、「反制度化」與「反政治化」爲核心的「反基礎主義」概念提出後，不但以「分殊化政體模式」（Differentiated Polity Model）取代傳統「西敏式模式」，有關如「政府分離化」、「分權政治與分層治理」、「區域治理」、「地方自治」、「權力下放」、「政策網絡」、「（跨）府際關係」、「在地治理」與「國家空洞化」等論述，有如雨後春筍般獲得英國政界與公共政策學界大力的支持（Brown, 2006；Dryzek & Dunleavy, 2009；Kooiman, 2003；Marinetto, 2003a；Marsh, 2008a；2011；Rhodes, 1996）。

事實上，傅科主義擁護者除了以權力關係觀點徹底的顛覆了傳統主義、甚至是新自由制度論中福利國家的國家結構必要性與政治首位地位外，其他傅科主義之女性主義者如 Laclau 與 Mouffe (2001)以及後馬克斯主義者也都紛紛加入反對新自由制度主義、代議式民主制與現代化社會福利制度的陣營。就他們的觀點，上述的各項集體制度都是以一種 Gramscian 式的制式、父權色彩的霸權計畫限制了人民的自由範圍。於是，一種不再強調資本位階與階級區分，而轉向鼓動各種「反霸權」的思潮開始透過爭取參與對話權力、表達異見與強調個體間分殊差異化的反動思潮，透過多元認同、對話與共識形成、信任建構與構築社會資本的社會動員等方式，再一次移轉且拓展了後現代社會的人類的權力範圍，並改變其生存空間結構網絡（Mouffe, 1992；Putnam, 2000）。

由於政策網絡中強調的「多層與多元中心」的社會組成概念被「去中心化」理論（de-centered theory）或無國家性（the stateless state）所取代（Bevir & Rhodes, 2011）。所以上述後現代社會的治理網絡，係完全依靠互信、互惠與互賴等關係所黏著，進而整合成無數的「自我組織的組際網絡」，產生了各種變動式共生結構，以權力依賴（power dependence）、自主（autonomous）、自我組織（self-organized）、自我行政（self-administered）、自我規範與管制（self-disciplined & self-regulated）與自我再製及自我繁殖（self-reproducing & self-proliferating）的網絡關係存在（Rhodes, 1996；Bevir & Rhodes, 2008a；2008b；2011）。在此一複雜、多元、獨特且變動不

臺灣人文學術期刊資料庫

居的網絡中，每一個行爲者都被認爲具有自我規範與反思能力，積極參與各項事務（McKinlay & Starkey, 1998）。於是，這一波的發展順勢將市民社會的差異化與積極社會動員的概念注入 Anglo-Governance 學派中。影響所及，傅科主義與其他後現代主義的思潮又被具體化爲體制與政策設計上的種種權力移轉，如對「積極市民、消費者導向的客制化政策」、「社區主義」與「社會資本」的重視，甚至應用到以「人本」、「環保主義」（environmentalism）概念爲出發點的公共政策規劃上，如「永續經營」相關政策與人本的教育理念（Luck, 1997）。

三、季登斯（Giddens）的內省式現代性（reflexive modernity）與「第三條路」路線

季登斯（Giddens, 1994）提出《超越左右－政治未來的激進路線》（*Beyond left and right: the future of radical politics*）一書闡述他對現代化工業社會的反思。他在該書中認爲當代社會因爲科技的迅速發展與全球化的影響已經進化到一個史無前例的階段。「現代化」一詞的內涵必須加以省思並重新定義。在二次大戰後西方國家所建構的代議式民主制與凱因斯福利國家制度，及其伴隨產生用來規範國家與市民間之階層與夥伴關係的福特主義、科技理性與韋伯式的科層官僚體制皆面臨了重大挑戰，必須以「內省式現代性」概念來取而代之。在季登斯（Giddens, 1994）的反思現代社會中，「社區主義」（communitarian）重新被提出來成爲他的「第三條路」主軸。「社區」成爲一個理念型的想像主體（ideal type imaginary unities），或是負起培育公民責任的任務與成爲解決社會問題的場域，促進「社會整合與團結」成爲季登斯 「社區主義」的最高指導原則。在此一原則下，公民參與是必須的，但「失序與不服從」卻是不被允許的（Newman, 2005: 126）。因此，在季登斯 的理念型論述中，一群具備「反思性與理性現代性」的市民透過社區審議對話的方式，將可共同建構出一個具有凝聚性與一致性的後現代社會。

在 1997 年英國工黨上台後，季登斯更爲工黨量身擬定了「第三條路」左右共治的國家路線。依據這個路線，進而提出「第二波現代性」的概念並發展成更具體的社會政策實踐計畫（Giddens, 1998）。除了延續上述強

臺灣人文學術期刊資料庫

調的反思現代性、社區主義、公民責任等概念外，如何在工黨的領導下建構一個全面的、具能動性的安全社會成爲「第三條路」的施政重點。在季登斯 所描繪的理念型制度構圖中，面對現代社會的困境，市民從以往「被動的」享受由民主代表制所監督的社會福利與社會安全制度所帶來的好處，轉化爲「主動的」、「負責的」積極市民。強調「權利享有」轉變爲「所有權利都必須負起責任」（no rights without responsibility）（Giddens, 1998: 65）。義務與責任的相對概念同時也隱含著市民必須自給自足的負擔起所享受福利制度在財政上的負荷。換言之，季登斯 賦予傳統社會保險、社會福利與社會保護等政策新的意涵，市民在享有上述政策權利的同時，都必須付出（包括財務自主）與參與，對社區與社會履行各種義務，使自己成爲一個「負責任的行爲者」，而不再是國家以韋伯式官僚組織的單方向無償供給（Johansson & Hivnden, 2005）。因此，包括公共財與公共服務的輸送、社區安全與犯罪防制、健康與社會保護措施、社區營造與永續經營、區域環保、降貧滅窮、遊民庇護、親職教育與年金給付等社會福利計畫都涵納在季登斯 的「第三條路」公共政策改革計畫中。

基於上述，可以理解季登斯 期望將過去因履行「凱因斯式福利國家制度」所產生的赤字，移轉由「主動積極的市民主義」來自行負擔。將國家總體規劃層次下放到社會、地方、社區的層次，由人民透過社會資本的累積與社會積極動員，重新建構一個具有自主空間的社會整合實體來解決問題。透過這一個對「公領域」的重新定義，市民不再只是「權利享有者」，同時也是個積極能動的創造者與責任的分擔者。然而，第三條路所強調賦予公民自我決策與負責的政策範圍與方式具有相當的限制。目前以歐盟與英國爲實例的治理研究中，實證個案每每限縮在與民眾每日生活最爲相關的「區域性、地方性與社區性」或「社會、安全福利與保險政策」等低政治相關政策執行技術範疇裡。

四、哈伯瑪斯學派（Habermasian）的參與民主治理與審議式民主

哈伯瑪斯 與其擁護者對治理理論最大的影響，在於提供了兩個與民主實踐有關的重要概念：首先是「參與式民主治理」，其次是「審議式民主治理」。這些概念爲 Anglo-Governance 學派中「由下往上」、「以社會爲

臺灣人文學術期刊資料庫

中心」、或「由政府到治理」的「政策網絡」、「地方治理」、「社區自治」與「民主參與」等更具體化的策略，注入來自市民社會的動力。在國際層次，上述概念對於「良善治理」中的「民主轉型、民主深化與鞏固」策略之影響更是重要（Bevir & Rhodes, 2011；Gains, 2011）。

首先，哈伯瑪斯 在他 1989 年《公領域的結構轉型》一書中試圖以更新市民社會內涵的方式，來拯救西方共和代議民主體制中政府決策與施政因受到大眾傳播媒體影響而過度商品化的趨勢。爲了克服制式代議制由菁英片面決定公領域範圍，且僅能提供「一套」全國相同的政策服務之缺失，哈伯瑪斯 認爲後現代社會有必要重構與重新定義公領域的範圍。他提出公領域是一個公民參與及溝通場域的概念，在此一場域中，任何公共政策的決定過程都是經過公民以理性對話與辯論的方式所產生。而由於此一決策決定的過程與共識是公民主動參與及辯論的結果，因此將可達到最好的公領域事務解決方式，結果也將爲公民所接受（Habermas, 1989）。因此，他認爲只要提供公民透過「溝通式互動」（communicative interaction）的「管道」與「行動參與」的「機會」，即可化解代議民主制中僅由政治菁英所把持的階層體制與公私夥伴決策體制進行決策時，可能產生的合法性與代表性上的民主赤字危機。[6] 同時，藉由參與、對話與溝通將可有效的連結家父式家庭、國家與市場等其他三個不同的領域，成爲一個市民積極動員與參與的理念型社會（Newman, 2005）。由此，可以看出哈伯瑪斯 的公領域所強調的「理性公民對話的決策過程與共識形成」實際上極具理想性色彩，因此，「民主參與治理」與「互動治理」（Torfing et al., 2012）成爲 Anglo-Governance 學派在地方、社區、公民層次不可或缺的模式與工具。[7]

其次，哈伯瑪斯在 1998 年《三種規範型民主模式》一文中，更具體的提出「審議式民主」概念，作爲達成他的理念型民主模式的必要方式。哈

---

6 事實上，哈伯瑪斯並不同意傅科對於權力的觀點而提出不少批判。哈伯瑪斯認爲 傅科的分散的權力形式本身就是另一種形式的權力，同時剝奪了抗拒理論（theory of resistance）存在的合理性（Habermas, 1994；Marinetto, 2003a）。

7 與 傅科相比較，哈伯瑪斯 將焦點放在賦予地方、社區與市民更多的政策決定權力，而此一決策權力與過程由市民主動以參與及以辯論與對話的方式進行。

臺灣大學學術期刊資料庫

伯瑪斯 認爲在民主共和政體中，公民必須積極參與影響、形塑未來社會型態的公共政策討論。公民透過開放且透明的辯論過程將會增加群眾溝通的機會，提升對社區（社群）有利目標的認同，進而產生信念與付諸行動（Habermas, 1998）。透過公民教育，教育公民認識自己在公共事務論壇爲己身利益表達的機會與權利，將激發公民參與公共事務的行動能力，並可趁機藉由公共辯論與審議的方式說服其他民眾，對公共利益與目標達成共識（Johansson & Hvinden, 2005）。

哈伯瑪斯 相信唯有透過在公領域參與討論與對話的機制與機會，個人的偏好始得以理性方式轉換成爲公共意志而透過行動獲得實踐，整個政策過程必須建立在對公民能力的充分信任上（1998）。因此，哈伯瑪斯 的「審議式民主」與「參與式民主」兩個概念逐漸發展成一個相當具有理念型的民主型態，對於當今代議民主制的民主赤字議題提出挑戰性的省思空間。對於治理理論的啓發，則在於當應用在「民主轉型、民主深化與鞏固」等民主議題時，「參與治理」、「地方分權化」與「社區自治」等行政作爲，與民眾「對話機制平台」的建立賦予論述合法性的重要基礎。

綜觀上述，治理理論的發展主要綜合原來西方自由主義思潮與當代歐洲重要思想家如 傅科、哈伯瑪斯 與 季登斯等人之學說，建構出相當獨特的理論論述。這樣的發展，顯然具有其時空的獨特性。歐洲國家爲因應歐盟成立後所產生的社會轉型與結構調整的議題，不僅在國家主權與國家制度的維護上面臨重大挑戰，甚至連整個社會、文化與經濟體系都因歐盟的成立而必須尋找出一條具有彈性、有別於傳統僵化制度設計的路線來因應變局。因此，不難理解雖然美國 1980 年代雖也曾推動「新公共管理」與「政府再造」運動，但治理的概念卻先在歐盟國家與英國發揚光大，造就了三波治理理論的發展。在實務上，英國工黨上台後仍繼續新右派的政策，政府改造與公共政策規劃也以落實「治理」精神爲標的，使得英國模式成爲當今世界各國在進行行政革新與更張政府組織任務時的主要參照典範（Bevir & Rhodes, 2011；Stillman II, 1995）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、三波治理理論的推論機制與方法論

自 1990 年初期 Anglo-Governance 學派即以上一小節所探討的理論根源爲基礎，逐漸發展出公共政策的新典範。Rhodes 從 1992 年起積極鼓吹的「地方政府治理計畫」，在英國經濟與社會發展委員會（the Economic and Social Research Council-ESRC）大力贊助下，進行爲英國尋找有別以往之國家新路線的 Whitehall Report 研究計畫。此外，在華盛頓共識以及聯合國與世界銀行等國際建制推波助瀾下，上述計畫內涵被大量引用，據以建構一系列的公共事務發展準則，作爲評判各國公共政策制度發展良窳之標準。「治理」一詞幾乎成爲各國推動「政府再造」與「行政革新」時的最高指導原則（Bellamy, 2011；Grindle, 2004；Marsh et al., 2003；Marsh, 2008a；Newman, 2005；Wanna & Weller, 2011）。[8] 如果從 Robert Cox 對於學術理論批判角度觀之，Anglo-Governance 學派無庸置疑是一種在特定時空下「解決問題理論」（problem-solving theory）的「實用主義」典範（Cox, 1986）（在此爲解決國家與市場都失靈的困境）。

然而，Anglo-Governance 學派內部對於分析層次、討論議題與方法論的觀點其實相當分歧，這樣的分歧源自於前述治理理論與其相關概念的建構基礎實係橫跨了實證、反思與後現代以及後結構主義等學派。從最早 Marsh & Rhodes (1992a；1992b) 的政策網絡分析路線，將討論焦點集中在中觀層次（meso-level）議題，開始引發方法論上實證取向與辯證取向的爭辯（Downing, 1995；Marsh & Smith, 2000；Fawcett & Daugbjerg, 2012）。繼而，近十年來治理理論進入網絡治理紀元，並逐漸區分爲宏觀與微觀二個

8　爲了使華盛頓共識下的國際建制能合法的介入高度負債之第三世界或有財政危機之國家，使能順利進行結構調整、降低貧窮人口比率與革新政府制度以達到國家轉型的目標。爲了避免此類建制以及提供援助或貸款國家被批評介入任何涉及國家主權的政治與內政事務，世界銀行在 1992 年《世界發展報告》建立「良善治理」（good governance）或「非常良善治理」（good enough governance）導向指標做爲評估標竿「新自由經濟計畫」的成效。上述評估指標成爲這些接受經濟與財政支援，或意圖成爲上述國際建制組織會員國家的必要屢行條件（Grindle, 2004；Alcantara, 1998；Leftwich, 1993）。

臺灣文獻學術期刊資料庫

路線。前者爲後設治理取向，以批判實在主義（critical realism）爲其主要方法論與認識論的基礎；後者以去中心性的「無國家性」爲代表，主要方法論與認識論轉變爲後現代詮釋主義（Bevir & Rhodes, 2010）。因此，當將治理理論提升到國家理論層次討論時，理論深層的後設反思與問題意識成爲理論內部衝突與變遷的最重要議題。從實踐層次來看，如果將一國的政務分爲政略、戰略與戰術三個層次，那麼治理概念的應用就不應該只是侷限在「見樹不見林」的工具性與技術性政策工具選擇範疇，而是必須進入到更深層政略與戰略層次的國家建制與軌道選擇範疇。本文認爲這樣的理論後設觀點是以英國與歐盟爲主的治理理論與以實證取向爲主的美國治理理論最大的差異點。

本小節主要依據 Bevir & Rhodes 對於治理理論發展的過程與階段整理出三波「治理」概念與內涵，加以詳述其重點（Bevir & Rhodes, 2011；Rhodes, 2012）。同時就此三波治理理論所建構出的原型與權力分配、運作機制與方法論加以剖析。

一、第一波治理理論

根據 Bevir & Rhodes (2010；2011) 的分法，第一波治理理論與實務著重於多層次與多元中心策略性「政策網絡」的建構。此一波的政策網絡係因應國家的空洞化與分離化，執政者主動建構、尋求多元、多層的政策網絡來替代傳統階層化政府組織，並填補國家自主性與國家職能失衡與消褪的困境。此一階段治理理論與實務發展主要係在反映 1980 年代即開始的公部門新公共管理運動到 1990 年代的新自由主義改革路線。爲因應「全球化」與「區域化」的兩大趨勢，面對日益複雜的現代化社會，必須建構各種策略性的「政策網絡」來參與權力與資源分配並分擔執行政策的任務。同時必須加速官僚階層化組織移動至建構水平與垂直的多層次政策網絡，俾能更有效率地輸送公共服務與公共財貨。爲達到這個目標並維持政策網絡的效能、效率與經濟性，市場機制、專業組織、貿易聯盟與企業成爲不可或缺的政策網絡夥伴（Marsh & Rhodes, 1992a；Pierre, 2000）。

「政策網絡」不同於以往政府利用政策指令與市場機制運用價格競爭來輸送公共服務方式，轉爲重視以非固定契約的方式，建立與私部門的非

臺灣大學學術期刊資料庫

持久性策略夥伴關係，以「補充」政府在輸送公共財貨與服務的遲鈍與無效率。同時，建構出能兼具互賴、互惠與信任等特色，又能整合公、私協力與夥伴關係的網絡系統。因此，在各式各樣的多元、複數政策網絡中，在時空情境上係因地制宜機動與彈性的組成，其夥伴、合作模式與關係永遠都是不固定、機動與短暫的。而這樣的複雜關係端靠各行爲者間的共享價值與規範維持，以互惠與相互信任的方式維護其運作機制。而此一對網絡間各行爲者之合作、互惠與共識精神的強調，也促使政策網絡治理對於網絡間「權力」問題的閃避（Bevir & Rhodes, 2011；Fukuyama, 2004；Klijn & Skelcher, 2007: 601-2)。

爲突顯「國家空洞化」的議題，第一波治理理論發展前期把「政策網絡」進一步推論到轉化爲「網絡治理」的必然趨勢，並且把網絡治理的形成歸因於當國家面對不可逆轉的全球化潮流時，必須因應以符合現代化社會邏輯的組織規範。而「網絡治理」的建構即是組織功能再更新（revise）的契機（Davies, 2009a；Lash, 2007；Bevir & Rhodes, 2008a；Sørensen and Torfing, 2008；Thoburn, 2007）。「政策網絡」與「網絡治理」的興起被視爲是一種國家與社會綜效的雙贏局面與必然趨勢（Kjær, 2004；2011），而被「空洞化」後的國家，則僅剩下以非直接的穿梭外交（indirect diplomatic style of management）透過各種合產、夥伴關係以及全觀治理的協調，進行跨層次的「府際或組際」與「跨國與超國層次」政策網絡間關係的管理與協調（Rhodes, 1996；Bevir & Rhodes, 2010: 89）。

此一波治理理論特別強調政府部門分離化與分殊性的慣性，強調必須以分層治理與政策網絡的方式進行改革。因此，「地方分權」與「公私協力夥伴」等概念在重構國家政策結構與過程時便得到合理化的地位，進而成爲一種新的「典範」。然而，國家雖有部分功能被取代但可以選擇策略與政策網絡型態，同時它仍是「政策網絡」主要財政資金資源的來源。與傳統公共政策執行的主要差異，在於透過政策網絡將資源移轉由私部門（市場或非市場）與自願性組織來執行。然而此一階段討論多限制在地方社會安全以及福利政策的服務輸送網絡體系建構，是一種以中觀層次議題爲分析焦點的思維（Davies, 2005；2009a；Fawcett & Daugbjerg, 2012；Lash, 2007；Bevir & Rhodes, 2008a；2008b；Thoburn, 2007）。

臺灣人文學術期刊資料庫

在第一波治理理論發展後期，各種政策網絡的自主性凌駕了原來由國家的主動建構與設限的活動範疇，更進一步挑戰國家於政策網絡中「由上到下」的指導調控位階，期望發展出更具自主性的市民空間，試圖杜絕政府的干涉。然而，政策網絡間的偶連發展卻可能是「可欲的結果」也可能是「不可欲的結果」（Kjær, 2011: 102）。因此，此一階段後期「網絡治理」的概念幾乎逐漸取代了最早的「政策網絡」觀點，成爲第一波治理理論的主流概念。而且，依據 季登斯等人的構想，與地方分權與社區主義相對應的概念即是強調公民參與、社會動員與公民責任的社會資本概念。主動積極的市民主義必須同時負擔起修護過去凱因斯式現代化福利國家中「民主赤字」與「財政赤字」所累積衍生的種種國家機關無法有效解決問題之重責。負擔義務與分擔責任的同時也意味著不能再期望由政府部門獲取更多資源與資金，治理網絡堅持權力分散的本質必須落實到實務上社會資本的累積與自主、自治與自我管理之精神上。

從上述的討論可以看出第一波 Anglo-governance 理論前期以新多元與由貨幣主義中的新公共管理的概念爲發展主軸，係以國家「行政的」事務效率與效能提升以及體制的革新爲主體（Peters, 2009）。後期則依循 季登斯「第三條路」的政策藍圖與 傅科的「去中心主義」爲主軸，同時亦漸漸涵蓋了 哈伯瑪斯的「審議式民主」價值概念。因此，在方法論與研究取向，第一波治理理論前期的「政策網絡」與後期「網絡治理」均接受了現代化社會理論「功能主義」與「結構主義」的論點，同時以不同層次與網絡間的「外生性資源」（factors exogenous）交換作爲政策變遷結果與網絡之間關係變化的主要變項（Marsh & Rhodes, 1992a；Marsh, 1998）。資源依賴與權力依賴所造成的結構影響顯然高於行爲者意念的影響，因此現代化經驗主義與物質主義取向相當明顯（Bevir & Rhodes, 2010；2011；Marsh, 2011）。本質上，第一波治理理論雖然強調其在推論觀點與變項擇取與傳統「西敏式模式」僅重視正式制度結構有所差異，然而其「新制度主義」的色彩仍相當濃厚，只是從階層性組織制度擴大移轉爲多元政策網絡制度與非正式組織（Lowndes, 2010；Marsh, 2011: 32；Rhodes, 1996）。

Marsh 與 Rhodes 在方法論上，卻因兩人對「結構與行動者」兩個變項在「政策結果」與「變遷過程」的所產生的影響與因果推論機制意見分歧

臺灣大學學術期刊資料庫

而漸行漸遠。第一波治理理論到了後期，Marsh 贊同「以國家爲中心」的「網絡治理」與「權力分配」觀點，認爲政策網絡間權力與資源結構化才是影響政策結果的主因，「政策網絡」只是一種工具性、補充性的政策設計，國家（尤其是中央政府）並不會因而失去政策主導性。他同時認爲討論網絡治理雖然在鼓勵社會資本的形成與肯定市民社會的力量，但不能捨棄「結構」、「權力」與「權力資源」的概念（Marsh, 2011）。而 Rhodes 傾向 傅科的後結構主義與去中心主義，主張「以社會爲中心」的「權力分散」與「網絡治理」觀點，認爲行爲者對於情境的「主觀詮釋」才是造成政策改變的主因。網絡治理中國家-社會的綜效是一種雙贏局面，透過行爲者間（尤其是私部門網絡行爲者間）透過相互瞭解、對話、合作、共識與互惠所建立的信任網絡與主觀詮釋才是政策變遷過程的主體，權力問題則可以忽略（Agranoff & McGuire, 2001: 315；Bell & Hindmoor, 2009；Daugbjerg & Fawcett, 2010；Marsh, 2011）。此種對網絡治理中「結構與行動者」方法論辯證與對權力資源觀點的差異，也造成了日後 Marsh 與 Rhodes 逐漸分道揚鑣的主要原因。Rhodes 在 1994 年以後轉而與美國後結構主義學者 Mark Bevir 逐漸合流另創以行爲者爲主體的「詮釋取向－分殊政體模式」（differentiated polity model）（Bevir & Rhodes, 2008a；2008b；2011）。而 Marsh 則接受批判實在論者如 Colin Hay、Bob Jessop、Stuart McAnulla 與 Guy Peters 等人的論點，進而發展出治理理論「辯證取向－不均衡權力模式」（Asymmetric Power Model）（Marsh, 2008a；2008b；2011；Marsh & Hall, 2003；Marsh & Smith, 2000）。

總之，第一波治理理論在現實的環境中，最早係爲因應源於對階層化與分離化官僚組織以及「國家職能」式微的失望轉而期望由市民社會與其他非政府組織基於共同價值與信念，透過信任、互賴、互惠的精神「把社會帶回來」，協力建構多層次與多元中心的政策網絡與治理網絡來補充政府職能的失靈。現代化社會中網絡建構的必要性普遍爲第一波治理理論者所共同接受。然而，因對國家機關角色功能、權力分配與行爲主體等認識論與方法論的差異，第一波治理理論逐漸從最早期探討建構工具性水平與垂直的多元「政策網絡」關係，逐漸邁進更加強市民社會與自主網絡主體性「網絡治理」的探討。同時出現了網絡治理「以社會爲中心」與「以國

臺灣人文學術 期刊資料庫

家爲中心」兩個歧異的發展趨勢（Daugbjerg & Fawcett, 2010；Marsh, 2011；Sørensen and Torfing, 2008）。

二、第二波治理理論

第二波治理理論發展主要係爲延伸第一波治理理論中「以國家爲中心」取向的「治理網絡」觀點。對於前一波「國家」分殊化與分離化必定導致「國家空洞化」而需代替以多層次與多元權中心的「政策網絡」有關論述提出質疑（Marsh, 2008a；2008b；2011；Marsh & Smith, 2000；Peters, 2009）。同時，爲力圖矯治第一波治理理論僅及於環繞在「低政治」層次的社會安全與社會福利政策議題，試圖將治理理論在公共政策上的應用提升到與經濟與資本主義發展模式較爲相關性的「強國政策」（workfare policy），甚至與國家安全相關的「戰爭政策」（warfare policy）（Jessop, 2002a；2002b；2007；Pierre & Peters, 2000；Pierre, 2000），因而有透過制度的革新與重新設計「再一次把國家帶回來」的企圖（Jessop, 2001；Weiss, 2003）。[9]

第二波治理理論源自第一波「以國家爲中心的網絡治理」路線堅持國家職能與特殊權力的傳統保守觀點。而對於國家在「治理的治理」（the governance of governance）的角色與「後設治理」（meta-governance）的職能仍深具信心（Kooiman & Jentoft, 2009；Peters, 2009）。這樣的信心來自於國家仍控制有財政、人力資源與政策的自主與職能及政策優勢（Börzel, 2010；2011）。實際上，「後設治理」並不是指一種特定治理的模式，而是指具有後設治理能力者能依據時、空情境的變化，監控、調控、引導不同層次與領域政策的治理模式，針對政策的相對相容或不相容性，隨時檢討政策機制調整、策略選擇與分配資源，以因應變動不居的後資本主義與後現代化社會型態下所產生的問題（Fawcett, 2009: 77；Jessop, 2002a；Marsh,

---

9 本文中對戰爭政策所指涉的包括戰爭、國家安全、外交、社會秩序維護與國家認同等高政治相關政策。強國政策依據 Jessop 對於熊彼得式競爭國家與李斯特發展型國家政策定義指涉「以國家中心」方式建構之國家經濟與生產體系等資本累積性與科技創新性相關政策。福利政策的定義爲與重分配政策有關的社會福利政策（Jessop, 1993；1997；2002a；2002b）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

2011: 44）。

Sørensen and Torfing (2009) 認爲具有「後設治理」職能的管理者必須具備操作網絡設計（network design）、網絡建構（network framing）、網絡管理（network management）與網絡參與（network participation）等四類型的政策工具能力。[10] 前已說明，「後設治理」的概念普遍爲「以國家爲中心的治理網絡」政治學與公共政策學者所接受，但「以社會爲中心的治理網絡」支持者亦未排斥「後設治理」概念。此因具有後現代性特質的「後設治理」概念係以行爲者的內省性與反思性爲其理論主體內涵，只要是政策過程中相關的行爲者都有具備此種能力的可能，同時也符合其權力分散去中心化的觀點。雖然 Sørensen and Torfing 指出上述的職能並不限於僅有政治人物或公部門官僚所擁有，私部門與非政府機構的菁英亦擁有此種職能。然而，第二波治理理論幾乎都同意政治菁英與官僚比其他行爲者擁有更充沛的資源（物質與意念的）、合法工具與機會去行使「後設治理」職能，調控網絡總體資源，提出更具視野的國家路線藍圖（Bell & Hindmoor, 2009；Daugbjerg & Fawcett, 2010；Jessop, 2002a；Kooiman & Jentoft, 2009；Marsh, 2011；Peters, 2009；Bevir & Rhodes, 2011；Sørensen & Torfing, 2008；2009）。

Bevir 與 Rhodes 認爲「後設治理」主要以新馬克斯主義者 Bob Jessop 爲代表人物。[11] Jessop 等「以國家爲中心」新馬克斯主義與新國家主義學者對於理論的更新基於對國家與政治優位原則與對政治菁英職能特殊性的保守觀點，因而顯露出相當濃厚的韋伯官僚主義與新制度主義色彩，同時隱含著新馬克斯主義「霸權」概念的復甦（Bevir & Rhodes, 2011；Hay, 2002；2011；Jessop, 2001；2002a；2007）。例如 Jessop 特意突顯全球化

---

[10] 依據 Sørensen and Torfing (2009) 的定義：網絡設計能力包括對網絡範圍、特質、組成、以及網絡制度過程的掌控。網絡建構能力包括對建構政治目標、財務狀況、法制基礎、政策論述的掌控：網絡管理能力包括降低緊張壓力、對特殊行動者授權與降低網絡活動交易成本。網絡參與能力包括影響政策議題、將網絡的政策產出與決策過程列爲一切行動的首要目標。

[11] 在德國則爲以組合經濟制度爲研究對象的「科隆學派」(the Cologne School) 爲主（Jessop, 2011）。

臺灣大學學術期刊資料庫

資本主義體系下的「國家－社會」疆界模糊化的所引發對於傳統國家角色的懷疑與挑戰，因此積極以「後設治理」概念試圖爲國家創造出新的治理空間與爲國家職能更新內涵。依據 Jessop「後設治理」的概念，國家功能的分殊化與分離化與來自國際與國內勢力的挑戰以及政府組織內部的慣性，係現代資本主義社會發展過程不可逆轉的趨勢。然而，國家的管制空間、功能與職能卻不會因此而減弱或消滅，反而更有拓展的空間（Jessop, 2002c；2007；2011）。

在拓展國家新的治理空間與職能部分，Jessop 指出二次大戰後的「凱因斯福利國家模式」在國際與國內政經時空的轉變下，必須轉形成「熊彼得式競爭型國家」。而政治或經濟菁英必須能建構各種彈性的治理網絡，始能因應資本主義型態的變革與科技及資訊傳播技術的突飛猛進所帶來的衝擊。在更新國家職能部分，要治理這樣的競爭型國家除了傳統的福利與社會保險相關政策外，國家必須發展出具有時空（spatio-temporal space）獨特性的「後設治理」的職能，將國家建設成具有競爭力的「熊彼得式競爭性強國」（the Schumpeterian Competition Workfare State）。從制度面而言，建構出次級與地方性的社會與經濟自我管制治理網絡；從策略面而言，國家則扮演隨時調整、檢視、監控與內省所建立的各種治理網絡是否達到政策目標的宏觀調控角色，並依據實際狀況評估，審慎、策略性的選擇各種彈性路徑，治理各類的「治理網絡」並隨時確保其間的協調性（Jessop, 2002a；2003）。也就是說，Jessop 等人認爲治理的概念應是政治菁英或經濟菁英必須具有針對巨觀層次議題，隨時彈性調整網絡關係與選擇政策工具的一種內省後設職能。Jessop 認爲後設治理必須同時能統合階層性制度、市場機制、社會網絡與信任共同體四種不同性質的後現代社會活動方式。因此，「後設治理」具有傅科主義所強調「對治理的治理」、「對調控的調控」與「對管制的管制」之內省認知精神（Jessop, 2002a；2011）。Jessop 所強調的後設治理取向因兼具制度的路徑依賴與路徑形塑兩種性質，國家得以兼具持續與創新國家軌道變遷的功能（Hay, 2002）。

因此，Jessop 爲「熊彼得式競爭性國家」所拓展的治理空間，主要是從對「福利政策」的掌控延伸到「強國政策」的調控與「戰爭政策」的變通。也就是它係指國家居於中心位階同時對高政治性與低政治性政策網絡

淡江大學學術期刊資料庫

予以創造、指導、協調，並加強對國家社會體系、經濟政策與資本主義發展模式的整體調控。對於政策工具的運用，Pierre & Peters (2000) 與 Peters (2009) 認爲只要使用更多更新的「軟性法律」（soft law）政策工具，如「設定政策優先性」、「協調」、「導航」與「指導」等方式，國家不僅不會空洞化反而更能有效利用社會動員的力量「控制」與「穿透」社會，達到政策目的。而國家用來對社會「導航」的「後設治理職能」包括非直接軟性工具。這些軟性工具則包括制訂遊戲規則與建構對話、意義、信仰與認同以及分配資源與法定權威三種方式。具體的途徑則有建構互賴、治理能力、整合與治理性機制四個途徑（Sørensen & Torfing, 2009；Bevir & Rhode, 2010；2011）。

上述 Jessop (2002a；2002c) 與 Pierre & Peters (2000) 等「以國家爲中心後設治理」學派所提出的國家職能再更新的論述，卻遭到 Bevir 與 Rhodes 猛烈的批評。Bevir 與 Rhodes 認爲他們分離了國家與非國家組織（市民社會）運作邏輯與界線，刻意爲國家創造一個新的統治空間與職能。而僅是以各種間接、軟性政策工具取代直接控制進行管制，簡直是「新國家主義」與「新韋伯官僚主義」的復辟（Bevir & Rhode, 2010；2011）。事實上，Jessop 對於東亞「發展型國家」以知識經濟爲發展基礎的國家－社會模式一直相當讚譽。在他的「後設治理」與「熊彼得式競爭性強國」論述中確實有「發展型國家模式」的影子（Jessop, 1998；2001；2002a；2002b；2003），也難怪 Bevir 與 Rhodes 對於「後設治理」途徑會有「新國家中心主義」還魂的疑慮。[12]

然而，必須強調的是在 Jessop 的競爭性強國模式中並沒有賦予國家「不可取代性」，且階層、網絡與市場體系所形成的組織各有其運作邏輯，市民社會的對話與文化的建構亦非任何宰制外力可以形塑。政府體係的運作、資本主義的生產模式、科技發展與擴散動力、市民參與對話網絡以及

12 其他如 Weiss 與 Evans 等「新國家主義」者可謂東亞模式與制度主義的忠實擁護者。檢視 Evans (1995) 的「鑲嵌的自主」、Weiss (1995；2003) 的「治理互賴」與 Mann (1993) 的「基礎結構職能」等概念確實與 Jessop 與 Pierre & Peters「穿透國家－社會治理網絡」的概念相當雷同，均是以提升「國家導航、調控與滲透市民社會職能」來區辨國家功能的特殊性爲其中心思維。

臺灣人文藝術期刊資料庫

無條件信任認同的社群四種模式均分別有其自主性與運作軌道。[13] Jessop 也並非 Bevir 與 Rhodes 所批判的僅重視國家與市場兩種階層與制度化型態組織。他強調市民社會透過民主參與所產生的訴求通常會與資本累積的邏輯有所衝突，也很容易將參與過程政治化。因此，後設治理職能即是在整合不同時空情境下的國家、市場、網絡與價值認同四種不同理性邏輯間的關係，而國家資源掌控與地位的優位性則促使菁英更具有主導後設治理架構的優勢（Jessop, 2011）。

在方法論推論取向上，Bevir 與 Rhodes 認爲「後設治理」在方法上屬於現代經驗主義（modernist empiricism），過度重視結構變項，如制度承載、制度依賴與物質權力等前置因素對於行爲者的限制，而輕忽了行爲者抗拒環境的意念與詮釋權力（Bevir & Rhodes, 2010；2011）。兩人批判現代經驗主義試圖用具象化與一般化的概念，將制度、結構、國家形式與系統等巨觀制度，作爲超越時空限制的解釋變項，而忽略了微觀層次的行動者理性選擇與去中心化的分析。而這樣的取向將與第一波治理理論雷同，均在試圖透過一個全貌的網絡與後設解釋來建構「政策網絡」與「治理網絡」通則化圖像與基本特性（Bevir & Rhodes, 2010: 88-90）。而從新制度論的角度來看，廣義上的「政策網絡」、「網絡治理」與「後設治理」都是結構與制度主義取向（Lowndes, 2010）。

Bevir 與 Rhodes 對於第一波與第二波治理理論在方法論上的批判，尤其針對「以國家爲中心後設治理」學派過度重視結構制度的論點與對權力資源分配實然的輕忽，並未得到政治學與公共學界一致的認同，反倒是質疑聲浪不斷（Fawcett, 2009；Goodwin & Grix, 2011；Hay, 2011；Kjær, 2011；Kooiman & Jentoft, 2009；Lowndes, 2010；Marsh, 2008a；2011；Smith, 2008；Wanna & Weller, 2011）。最主要的原因在於 Bevir 與 Rhodes 在 1997 年之後，由制度主義取向的「以社會中心網絡治理」與「分殊政體模式」走入詮釋取向的「文化實踐國家論」與「分殊政體敘事」路線，此將在第三波治理理論發展中再敘。

---

[13] Jessop 認爲前三種模式係依據程序與實質理性爲規則，唯獨最後一種係依照由非內省式與價值取向理性的承諾爲判準。

臺灣大學學術期刊資料庫

綜上論述，第二波治理理論主要是以「以國家爲中心的後設治理」概念爲發展主軸，試圖以新制度主義與批判實在論重新更新國家幅軸中心性的功能，居中對於階層組織、市場與網絡進行調控與協調。其接受了「現代性」社會所造成的各種現象，同時強調未來偶連與開放結局的可能，排除了國家將會持續且永久的居於中心地位的必然性。然而，國家制度的承載與路徑依賴，促使其在政治社群中繼續影響特殊資源分配與政治合法性賦予之過程，而其特殊職能也將扮演其他社會行爲者所不能達到的功能。對於國家治理者而言，政治菁英必須具備「後設治理」職能，不斷因應時勢變局尋求新的有效政策工具。結構優勢賦予的職能與資源更給予國家所制訂遊戲規則具有合法性，透過強制行政與政治職能等政策工具將國家「階層性的影子規範」置於非國家行爲者之上，能更有效的達成政策目標。在實證的層次，有些後設治理學者強調政治菁英對於治理網絡創新、調控、管理與安排的治理職能甚於依循國家以階層性影子治理的制度性職能，這樣的網絡治理同時具有補充性、工具性與促發國家轉型的功能（Bell and Hindmoor, 2009；Börzel, 2010；2011；Daugbjerg & Fawcett, 2010；Peters, 2009；Whitehead, 2003）。

三、第三波治理理論

相較於第一波治理理論強調政策網絡以及第二波治理理論「以國家爲中心後設網絡治理」的批判，Bevir 與 Rhodes 則提出以後現代傅科主義的「去中心性理論」與「無國家性」概念作爲第三波治理理論論述的基礎（Bevir & Rhodes, 2010；2011）。前已指出，第三波理論發展主要建立在「以社會爲中心的網絡治理」的基礎上，所謂網絡治理中「後設治理」的能力主要是指以行動者爲中心的敘事、對話與說故事。而且由於論證上的限制，在實證個案的選擇上，通常必須鎖定在地方與個別組織的水平層次或自我管理的行動者個人層次。這樣的個人敘事通常就是政客、官僚或組織內菁英對於個人經驗的主觀故事描繪（Bevir, 2010；Gains, 2011）。因此，網絡與網絡間、組織與組織間，甚至於連不同個案間的後設治理論述都具有時空情境獨特性，而呈現不可共量與不可遞移的特性。

從理論機制觀之，Bevir 與 Rhodes 的第三波治理理論顯係延伸自「以

臺灣大學學術期刊資料庫

社會爲中心的網絡治理」取向，但在他們眼裡現代化社會與自由主義都屬霸權宰制的一種，因此堅持反功能主義路線，而落入拒絕包括自由主義建制的任何形式「社會控制」的可能。然而，又因對於國家不可避免空洞化的前置假設，採取此一取向學者亦不可避免的必須假設，非國家行爲者與自我組織、規範的網絡將會出現更優於國家治理者的「後設治理」行爲者與能力，來對治理網絡進行調控。而其成功與否則將有賴於他（她）的策略、外交與合作技術及經驗。因此，在社會中心網絡治理中，分析就必須解構至微觀層次也就是個別行動者層次的分析。於是，具有「後設治理」能力的個案觀察必須依賴個人技巧或某個特殊人士的主觀經驗詮釋（Bevir, 2004；2011a；2011b；Sørensen and Torfing, 2008），而這個方法論上的歧異也就是造成 Rhodes 在 1997 年以後與 Marsh 等批判實在制度論者分道揚鑣的主因。

從方法論觀點分析，Bevir 與 Rhodes 的第三波治理理論係建立在他們執著於詮釋取向方法論上的結果。而這一個從本體論、認識論到方法論的忠誠與內化，可以從十年來兩人的著作中完整窺見（Bevir, 2010；2011a；2011b；Rhodes, 2010；2012；Bevir & Rhodes, 2003；2007；2008a；2008b；2010；2011）。他們認爲第一、二波治理理論僅重視巨觀總體，而忽視了微觀層次的行爲者理性選擇，終究無法真正詮釋行爲者主觀的理解與行動意涵，而這才是 Bevir 與 Rhodes 認爲是所謂國家變遷的研究主體。兩氏主張第一波與第二波治理理論都犯了整體主義試圖以宏觀（macro）、全貌（comprehensive）、一體化（unified）的普遍原則（law-like regularities）與以具象化結構（reified notion of structure）等樣貌來解釋治理的內涵。所有的推論邏輯更都是僅以現代經驗主義（modernist-empiricism）中既有的基本屬性，如社會邏輯、物質主義與社會組織功能化與分殊化觀點推論國家應有的功能與本質（Bevir and Rhodes, 2010）。

因此，Bevir 與 Rhodes 所建構出來的國家圖像即是「去中心化」的「無國家性」治理網絡。與其說第三波治理理論是國家理論的一種，不如說其建構與理解國家的內涵，本質上即是一種方法論。而這一個詮釋取向的方法係根植在後結構主義與反基礎主義上，融合了傅科的「可治理性」、後馬克斯主義者（如 Laclau 與 Mouffe）對話理論、文化詮釋學中的「微觀抗

臺灣人學學術期刊資料庫

拒」（micro-level resistance）以及個體主義的「理性選擇」與「行爲主義」等概念的一種詮釋方法論（Bevir & Rhodes, 2010；2011）。因此，他們所提出的第三波治理理論，除了上述「後現代主義」標榜的「去中心性」與「無國家性」概念，其「反基礎主義」的特質完全顛覆了第一、二波治理理論中尚且依存的制度理性（如市場的理性邏輯）以及路徑依賴與制度承載，更裂解了社會共同規範與制度存在的意義與可能性。這完全是以一種從本體論、認識論到方法論結合了後現代主義、詮釋主義與人類學俗民誌的思維與方法來解構國家與治理的本質。於是，Rhodes 從第一波治理理論制度主義的「分殊政體模式」直接走入了第三波治理理論的詮釋取向「分殊政體敘事」（differentiated polity narrative）（Bevir & Rhodes, 2007；Marsh, 2011: 35）。

Bevir 與 Rhodes 意在透過「日常生活文化詮釋與菁英俗民誌」兩種方式，真正的把人民與市民社會在政治位階中的主體性帶回來，同時，將以民爲主與全民參與作爲實踐「民主治理」的方式。最佳的民主治理模式即是以「審議式民主」取代「代議式民主」，而實踐民主精神的方式即是重視「在地的聲音」與「在地的敘事與對話」。透過行爲者尤其是第一線官僚與市民（street-level bureaucrats and citizens）「不服從」與「抗拒」的微觀對話力量，可以建構出不同的地方性傳統文化，藉以抗拒或消耗掉國家或政治菁英的政策敘事。質言之，所謂治理即是指一種非定型與非直線的文化現象詮釋，係指後現代社會中無數個自主又自治的「無國家性」網絡對所面臨困境的敘事詮釋（Bevir & Rhodes, 2010）。

據上所述，國家運作或政策決策將遭遇沒有任何可以跨越時空情境的制度設計或法則可以依循的困境，權力的依賴情況也會因個案時空環境的獨特性而無法做普遍性的推論與預測。因爲，每個個案都是獨特的、單一的、變動的、不可共量、無法時空固著或再製。在實證的應用上，上述的理論、機制與方法論根源，使得治理理論無可避免會走向以「微觀」與個案研究式的個人主義與社區優位、民主參與以及強調「在地化」地方自治經驗爲主體。此一觀念下，治理一詞僅爲「一系列的相似體」（as a series of family resemblance），沒有規則性與全貌可言，因爲組織與制度在這一個概念下已經徹底瓦解，僅剩各種偶連的意義與每日生活敘事（Bevir &

淡江大學學術期刊資料庫

Rhodes, 2011）。因此，Bevir 與 Rhodes 所主張的公共行政新詮釋主義，被批評爲僅重視個體主觀的理解瞭悟（understanding）完全捨棄了決策過程中量化證據之客觀解釋（explanation）的重要性（Marsh, 2011；Hay, 2011）。

然而，英國與歐盟治理理論 15 年來在理論層次與方法論（認識論）上的爭議，從學術界延伸至對於現存真實世界中在國家體制規劃、中央與地方權力分配、國家與社會之關係以及公共政策決策過程提供了一種嶄新的國家軌道。除了對人民的生活形態產生相當的衝擊，甚至對於 1990 年代以來全世界許多民主國家的公共行政革新運動產生深遠的影響。深受 季登斯與 Rhodes 治理概念影響的工黨與歐盟許多社會民主黨執政國家，將「治理」一詞奉爲解決過去政府施政績效不彰的萬靈丹。而多數國家在引用由英國與歐盟所發展「網絡治理」概念作爲行政革新調整政府層級分權與設計治理網絡時，往往僅作名詞概念與意涵的引述，即據以建構各項具體化可測量性的制度與措施，對於行爲者間因權力與利益分配機制與過程所可能產生的衝突與矛盾，幾乎視爲微不足道的議題。

因此，O'Toole, Jr. 與 Meier (2004) 極力呼籲治理網絡在強調信任、民主、互惠與合作的光環下，必須注意可能衍生權力與資源分配的黑暗面。他們指出東歐與非洲許多制度尚未完備的國家，政客藉由工具性的治理政策粉飾許多檯面下的權力分配問題，治理被政客利用於合法化其與私部門或市民社會中侍從夥伴進行競租與資源瓜分行爲，而躲避法治規範監控的工具。殊不知「政策網絡」與「網絡治理」在歐盟與英國一直僅應用在國家次級組織與地方層次，社會資本與義工組織動員所涉議題亦多在低政治的社會福利與社會安全政策範疇，也就是前面所說的工具性與技術性的戰術層次。近年來，由於績效並不如預期且引發許多爭議，批判與檢討聲浪不斷（Börzel, 2010；2011；Newman, 2005；Walters, 2004）。同時，縱有涉及政略與戰略層次的高政治性強國政策議題如區域與城市再造等重大計劃（如蘇格蘭與威爾斯一系列自治計畫）也限於軟性文化與不涉及利益與權力分配的重大爭議議題（Davies, 2009a；2009b）。這也是第二波「以國家爲中心後設治理學派」認爲治理在實務上無法避開權力分配機制與制度安排以及在方法論上無法捨棄物質主義的重要原因。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、小結

綜上觀之，「治理」一詞相關概念、理論根源與發展，反映歐、美等民主國家在第二次大戰之後，其國家與社會制度設計與演化路徑所面臨的困境。這個困境從表面上看起來可以略分爲三大面向。在政治面，多數國家從以國家爲中心的多元代議式民主邁向以代議爲主、部分審議民主，強調多元中心與地方分權的分層治理體制。在經濟面，不列敦森林體系國家從凱因斯式福利國家模式進入到金融自由主義的強國國家模式，傳統的福利觀念與公共服務的提供更加強調社區民眾的主動參與、自治與責任。在社會面，由強調制式現代化生活走向突顯個人需求與差異化、對集體社會體制的抗拒與科技式整合溝通方式的後現代化社會。然而，從更深層的角度，此一演化過程實係與治理理論對於傳統政治與政策模式的批評一樣，充斥著理論工具化與合法化國家統治性的意涵（Davies, 2009a）。因此，當採用治理網絡模式國家並沒有產出比傳統國家中心管理模式更好的政策結果窘境時，批判與檢討聲浪隨即而至。如 Börzel (2011) 所說治理理論（模式）並非完美的途徑與萬靈丹。它與其他政策典範終究都只是解決問題導向的理念模型，在實際政策的規劃與實踐上還需更多的更新、修正與改進。

肆、治理理論之反思與批判

在英國，治理理論最早從 1980 年代的柴契爾新公共管理主義的政策網絡，開始進行公部門革新、設置準政府機構與法人團體與委外契約等方式，試圖將公共服務輸送的任務移轉由私部門主導，到 1990 年代進入工黨第三條路的治理網絡，在實務上對英國公共政策的變革與執行具有相當程度的影響。尤其在新工黨執政時代 Rhodes 更是高居英國高階公務人員的主要諮詢顧問，提供各項政策獻言（Wanna & Weller, 2011）。[14] 在學術界，從 1986 年直至 2010 年底，Rhodes 卸下擔任了 25 年英國 *Public Administration* 期刊主

[14] 建構現代化政府的聯合政府模式與中央與地方分權報告即是出自 Rhodes 之手（Bellamy, 2011；Kjær, 2011: 103）。

臺灣大學學術期刊資料庫

編轉往澳洲學術界發展。在他就任期間主導了整個英國治理理論的發展，並突顯了治理理論在全球社會科學的重要性。尤其 2000 年後，他與 Bevir 以詮釋取向的「去中心化理論」取代了以往的制度主義後，更是對英國政府在處理中央與地方體制以及劃分國家與社會關係議程，均產生了政策設計決定性的影響。[15] 2011 年 3 月 *Public Administration* 更以專刊方式邀請學者從理論、實務與方法論等面向評述即將退休的 R. A. W. Rhodes，以資紀念其對治理理論的貢獻。然而，所有文章對其貢獻卻有批判多於贊同的現象，實甚令人莞爾。

繼前一節對治理理論的理論根源、理論機制、方法與理論貢獻已進行分析與討論後，本節將從理論建構邏輯與機制的四個面向提出本文對治理理論反思與批判。

一、治理理論主張「全球化」與「民主化」必然導致的「國家空洞化」的假設

「全球化」與「民主化」必然導致的「國家空洞化」的假設，在國際關係比較政治理論中一直是爭議中的議題。所謂爭議並非是「反全球化」或「反民主化」或是「反國家空洞化」的思維，而是從「制度主義」的觀點對「政策網絡」與「網絡治理」概念在理論機制與實務實踐的省思與批判。上述的批判並不全然來自「國家中心論」學派，還包括「以社會爲中心網絡治理」的內部討論。第一波與第二波治理理論學者多數同意全球化與民主化中國家職能與角色因而弱化或被取代而亟需轉型或更新，但均認爲國家雖然在導航的技術職能部分可能不如以往強大，惟在制度職能、行政職能與政治職能等面向仍具有政治首位、制度與資源動員的優勢。同時，

---

15 R. A. W. Rhodes 在學術與行政上具有非常深厚的影響力。在學術上，他擔任 *Public Administration* 主編 25 年，參與超過 100 本與治理理論相關書籍之出版獨著或合著。單是他著作的 *Understanding Governance* (1997) 乙書，在 the Web of Science 中，即有超過 520 篇的國際期刊引述該著作。他同時擔任主持過四輪由英國經濟與社會研究委員會（Economic and Social Research Council）贊助的 Whitehall Porgramme。每一輪超過 23 子個計畫（研究經費 210 萬英磅，大約新台幣 1 億 3,000 萬）。在實務上，他爲工黨高級文官高級顧問，影響英國「地方治理」政策甚鉅（Bellamy, 2011；Cabinet Office, 2000；Gains, 2011；Kjær, 2011；Wanna & Weller, 2011）。

臺灣大學學術期刊資料庫

作爲一種對於國家制度、行政、政治與技術職能的宏觀視野以及整合與內省的能力，具備以國家爲中心的後設治理職能不正是現代民主國家以選舉制度選出領導人與以文官制度培育高階官僚的主要意義？在未能建構比代議式民主更具建設性的建制前，治理理論所建議的方式對於現行體制顯然補充性質大於取代性質。對於第三波「去國家性」治理理論所提出的治理敘事與對話的可行性，則需要有更多的實證與檢證其適用範疇。

因此，由國家、市場、或網絡所建構出來的政策網絡抑或網絡治理都是具有治理集體行爲與意志的制度。也就是網絡治理本身不論其性質如何、形式如何，但其正式或非正式型態就是「制度」。這樣的觀點事實上是符合 傅科「指導的指導」的精神與所謂的「可治理性」國家的本質（Lemke, 2007；Joseph, 2011）。尤其在 2008 年後相繼爆發全球金融風暴與歐盟債務危機以來，以國家特殊職能的介入，更爲多數國家在處理危機時主要的機制與方式。因此，「全球化」與「民主化」中的國家似乎並非被「空洞化」而係「轉型化」（Delwaide, 2011；Stoker, 2011；Thompson, 2008）。

二、治理理論所主張的國家中央分殊化與部門間分離化假設

治理理論最初以主張國家中央分殊化與部門間分離化的必然慣性，做爲「政策網絡」與「網絡治理」尋求理論合法性的著力點。同時，因認爲自利的官僚體系將導致自我中心的本位主義，因此主張國家或中央政府各部門並非是單一統整性或整體性的（monolithic）行動者，而是彼此因各行其事，很難達成政策的共識，無法有效率的整合資源完成公共政策的目的。因此有必要轉交由私部門或非營利組織，以組成網絡治理的方式來取代原來的政府組織，進而有效率達到提供人民所需要的公共財。而私部門、非營利組織、市民組織或其他志願團體等組織因具有一致的目的與分享的認同、價值及規範，所以將很容易形成共識。各網絡行爲者亦因互賴、互信與互惠而產生合作的需求與協調的意願，因此很容易一起策劃共同策略努力達到預期目標（Bevir & Rhodes, 2008a；Rhodes, 1996）。

上述的論述假設在推論機制上是一個很矛盾的悖論。在 Bevir 與 Rhodes 的著作中，對「國家的空洞化」推論主要來自對國家導航職能（steering capacity）的失望與不信任進而轉向對治理網絡自我組織與治理職能的高度

臺灣人文學術期刊資料庫

期望。然而，如 Davies (2009a；2009b) 指出治理網絡中各行爲者以資源交換與權力依賴作爲一種互惠與互賴關係的計算，刻意將網絡中不均衡資源與潛在衝突隱藏化，意圖勾勒出太平景象。既然政府官僚組織是非整體性且分殊化的，又如何期望本來即具有衝突本質的各種紛雜社會利益，因信任與互賴以短暫的網絡關係建構出比官僚體系更具效能與效率機制，進而形成匯集利益的共識與解決方案完成政策目的，並且未引發任何的運作問題與爭議。Davies 認爲此種共識縱使存在，也是一種僅能獲得次佳結果的「淺層共識」（shallow consensus）（Davies, 2009a）或「假面的共識」（a veneer of consensus）（Sterling, 2005）。這樣的嘉年華會式的共識將會掩蓋「夥伴們」之間的真正權力關係，「聲音大」的會掩蓋住「聲音小」的利益（Smith, 2008: 260）。某些行爲者的利益會在這一個強調分享的規範、價值、意義與目標中被排除並犧牲掉。因爲連 Bevir 與 Rhodes 都承認這些共識通常是菁英建構取向的（Bevir, 2011b；Bevir & Rhodes, 2010；Colebatch, 2009；Davies, 2009a；Rhodes, 2010）。

同時，一個以菁英對話敘言與網絡知覺爲方法作爲理論論述基調的詮釋取向，引發治理理論兩個推論機制的危機與陷阱。一個是治理中的菁英治理與民主假象， 另一個是前述治理網絡所造成「國家空洞化」的爭議。首先，在前面論及第二波以社會爲中心的後設網絡治理取向時曾討論，Sørensen 與 Torfing 認爲後設治理的職能並非爲國家菁英或政府官僚的專利品，社會部門中的卓越領導者及私部門與非政府機構的菁英亦能擁有此種職能（Sørensen & Torfing, 2008）。從個體微觀的角度評估，這種具有後設治理職能的行爲者（領導者或參與者）必須具備縱攬全局的、全面的「無所不知、無所不在」的理念與領導智慧及能力，始能挽救政府制度與組織的僵化與失職。

到了第三波理論發展中，Bevir 與 Rhodes 所突顯的對傳統、信念與困境的文化詮釋，將會影響上述行爲者的行動與實踐而導致政策變遷。雖然他們一再地強調治理網絡在社會建構過程中係由無數個個人創造意義的能力而產生行動，但在他們實證的作品中卻無法擺脫對政策決策具有影響力（權力）的高層官員與社會菁英之意念、對話與敘言，都是菁英取向的事實。Rhodes 將他的分殊政體敘事（模式）視爲多元菁英論的一種，在這個

臺灣人文學術期刊資料庫

政體中權力的去中心化造成權力爲行爲者所分享。但在他的政策網絡中權力係爲少數享有權力的菁英所擁有，這些菁英指的是不同階層與部門的政府組織、市民社會中志願團體、私部門、利益團體的領導人，以內省的方式在多元、偶連、與無所不在的變遷（plurality, contingency and the ubiquity of change）中形塑政策結果（Gains, 2011；Fawcett, 2009；Marsh, 2011: 39）。縱使這些菁英在他們所強調的「在地語言」與「在地資訊與知識」的封閉網絡中，進行「審議民主式」對話，其共識與結果也仍是代表的、菁英的與專家的。所謂「日常生活中的抗拒」也是來自菁英詮釋的，這就是多元菁英論中的「寡頭鐵則」（Bang, 2005；Bevir & Rhodes, 2010；2011；Davies, 2005；2007；Lawless, 2004；Skelcher et al., 2005）。

包括德國學者 Börzel、美國學者 O'Toole, Jr. 與 Meier 都批評由於網絡治理的「非正式」與「因地制宜」特質，吸納部分非國家行爲者進入決策體系或分享資源的過程通常都是侍從的、不透明的、排他的與不民主的。有許多採取治理模式的政策並非爲了更增進有效率與效能，而是假借「自由化」爲藉口，將公共服務「私有化」與「去管制化」。同時，決策者可以輕易逃避大眾的監督、重分配的衝突與應有的課責（Börzel, 2011: 57）。

其次，是「國家空洞化」危機的論述所引發爭議。從第一波「國家空洞化」政策網絡到第三波「無國家性」網絡治理，國家職能似乎在「全球化」與「民主化」的浪潮下不可避免被「空洞化」的趨勢。治理理論在英國盛行二十年來，近期終於引起種種批判的聲浪。「真正」的英國地方政治真的是一種「網絡治理」模式？還是「治理理論」只是一種有別於「傳統西敏式模式」的替代解釋方法？英國的執政者真是被動的接受「國家已被空洞化」之事實，而必須向上、向下、水平的、垂直的讓渡權力？或者這樣的趨勢根本就是國家政治菁英與官僚爲了特定目的所刻意導向的政策安排？而從第二節中有關治理理論發展的背景，這樣的懷疑是合理的。

David Marsh 指出工黨在上台後種種治理革新政策，即鎖定在「低政治」與「地方」層次議題。工黨政策網絡設計中的「參與治理」強調必須將「參與及秉賦」並列爲兩個要素，在所謂「積極公民」的概念中，「控制」與「馴化」市民社會的意涵一直高過授予其更多實質的「秉賦」。國家階層組織並沒有被網絡取代，工黨也沒有比以往授予更多政策決定有「參

淡江大學學術期刊資料庫

與民主」的空間（Marsh, 2008a: 259；Somerville, 2005）。Rose (1999) 也指出，工黨將治理網絡設計成透過建構社區認同的方式，允諾公民更多的自主性與權力，並將公民整合進新的權力場域中。因此公民被要求必須主動建構社會資本，以承擔更多原本政府所負擔的責任。公民參與過程中，市民討論的規則、議題、範圍與規範都已被事先設定限制。Newman 亦指出季登斯的「第三條路」路線，即是鎖定將社區建構成培育公民責任的政策工具以及解決社區問題的資源（Giddens, 1994；Newman, 2005: 126）。

因此，可以斷定在工黨的執政核心的意念中「政府的階層性」一直都是存在的。「政策網絡」只是一種執政工具的宣達。透過這個宣達，新工黨擁有的是一群主動的、積極的「被馴化」的公民，其作爲一種能完成政策目的的社會動員工具，用來合法化菁英的決策，而不是一群具有秉賦而真正自主的後現代社會公民（Sterling, 2005；Macleod, 2002）。事實上，治理理論根源中 傅科的「治理性」與 季登斯的「第二波現代性」及「內省性」，皆強調著後現代社會中集體的行動理性。因此，Davies 認爲紛雜社會中網絡的角色設定，本質上即是一種由國家官僚引導的「後霸權」思想，治理網絡在這個霸權計畫中的意義就是一種刻意設定的新政策工具與技術（Davies, 2009a）。這一個新的治理模式只是西方先進國家所提出另一個理念型的統治方式，創造出一個市民社會與社區型態生活方式的「想像統合體」，以達到社會整合與達到一致性的最高目標（Newman, 2005: 126）。

網絡治理的概念以逐漸步入後現代社會的西方先進的民主政體轉型爲其驗證理論的實驗室。從理論發展過程整體觀之，各理論派別普遍接受 傅科主張權力「去中心化」可衍生出網絡與可治理性兩個重要概念，進而認同透過網絡治理將激發後現代社會中個體內省，同時促進國家培養能形塑自由行動與自我治理的公民行動者，達到建構社會資本與進行社會動員的目的。因此，Sørensen and Torfing 認爲這是個「新的可治理性計畫處方」（the formulation of a new governmentality programme），以對抗新自由主義建制的政治反動所建構出的一種新的管制與控制方式，試圖透過賦予市民自主、權力與責任的形式，將政府的負擔移轉由地方網絡與市民社會負擔，以降低國家超載所帶來的困境，確保國家體制的續存。透過特殊的技術與敘事甄選社會與政治行爲者（菁英們）作爲權力的工具，進而建構治

淡江大學學術期刊資料庫

理網絡（Newman, 2005: 12；Sørensen and Torfing, 2008: 19）。據上,「國家空洞化」的論述或許被某些治理學派論者誇大了（Marinetto, 2003b）。因此，有極大部分的英國與歐陸治理學者對於此一議題仍停留在比較保守的階段，而對 Bevir 與 Rhodes 第三波「去中心化」及「無國家性」概念提出許多質疑與批判的觀點。

總之，治理理論從「國家的空洞化」假設出發，二十年來發展出一個公共事務由「政府遞移至治理」的趨勢，試圖解構國家的持續性（continuity）與路徑依賴，轉而強調國家的斷裂（discontinuity）與交換資源的權力依賴網絡，不論在學術上與實務上都造成巨大的影響。然而，如同上述討論，這個假設論述並非沒有爭議。爭議之處不在於否定現代化社會中網絡的存在與市民社會中動員的可能性，而在於對國家巨靈的失望轉而期待凡夫俗子人性光輝的自我救贖，以紛雜、多元的「自發、自主又自治，整合、協調又一致」的組織（網絡），期望他們以互賴又互惠的方式分配資源替代原來無能、顢頇的官僚體系，實有令人質疑之處。治理理論在應用層次、範圍與議題上，除了後現代解構主義學派外，多數英國與歐陸學者其實仍停留在第二波「以國家爲中心的後設治理」階段，試圖更新、細緻化國家職能的內涵與分類，希望能透過更具系統機制性的分析，釐清國家的新的職能內涵。

三、治理理論刻意弱化權力、結構與機制

治理理論另一個經常受到批判的論點係刻意弱化權力、結構與機制的概念（Smith, 2008: 150）。此一趨勢源自於治理理論後結構主義中「反基礎論」的「反政治性」、「去中心化」、「去結構化」、「去制度化」與「去功能化」觀點（Bevir & Rhodes, 2010；2011；Marsh & Hall, 2003）。因此，治理理論認爲在先進的後現代社會中，國家或中央政府沒有集中化的權力或權威，因爲權力型態的本質是分裂與分殊化的，而「抗拒」是市民社會與地方政府自主性的表達。由於權力的本質是分散、分離、網絡化與複雜的，治理網絡中所強調的多重行爲者權力與活動場域，將呈現出各行動者間相對關聯性與關係性交織的複雜樣貌（relational and associational understanding）（Walters, 2004）。前已詳述，在治理網絡理論中連結複雜

臺灣大學學術期刊資料庫

的「去中心化」網絡間最「理念型」的狀態，係藉由彼此間經由信任、互賴與互惠關係形成的共識、利益與共同目標，講求「偶連性與相對關聯性的權力」（contingent and relational power），而不需論及所謂「階層性與位階性權力」(hierarchic and positional power)與衝突的利益(Kjær, 2011: 108；Smith, 2008: 150）。

由於強調資源交換與權力依賴的偶連連結，權力關係與制度結構影響因而被相對的弱化。因此每個個案都是獨一無二，也就沒有所謂的因果性與預測性可言。治理理論的後結構主義本質隱涵認爲個體（行爲者）微觀的權力抗拒力量，在面對困境時，可以抗拒既有的結構（或稱傳統），也就是現存社經背景的影響，依照信念進行選擇（Bevir & Rhodes, 2006；2011；Smith, 2008）。甚至，後結構或後現代女性主義者認爲從人權的角度，這樣從威權權力的解放有助於促發個體產生更分殊化與內省形式的認同，解脫來自種族、階級與性別的差別待遇，得以達到真正平等的人權內涵（Beck-Gernsheim, 2002；Newman, 2005）。而透過民主參與或審議民主的過程將可以建構出包容性、參與性與負責任的社區或政策社群（Newman, 2005: 134）。

在 Bevir 與 Rhodes 觀點中，權力的影響係以傳統或文化的方式存在，它對於行爲者的行動或信念具有建構性但非決定性的影響，因爲他們堅持個人的信念是一種面對困境時的偶連與選擇過程（Bevir & Rhodes, 2010: 76）。他們雖然不斷強調日常生活與次級行爲者（actors in everyday life and subordinate actors）可以用「在地傳統」、「在地推理」與「在地語言」消耗或者抵銷「菁英的意圖與政策」來合法化權力分化的必要性與必然性，然而，如前所述，他們無法否認在其著作中所有實證範例都是菁英對話取向的事實(Bevir & Rhodes, 2006；2008a；2010: 98；2011；Colebatch, 2009)。治理中的菁英建構與知覺所衍生的菁英論述與對話一直都是治理理論主要的研究焦點與對象（Kjær, 2011: 105）。然而，如果以菁英對話或敘事來代表某個族群、階級、性別與社群的意念，不管是用社區大會、市民公聽會、消費者諮詢、審議對話論壇、專家委員會、公部門市民代表列席或參與式評鑑等種種方式，充其量也只不過是將原來代議式民主中的代表範疇擴充到市民社會中的其他利益群聚而已（Newman, 2005）。涵納更多的利

臺灣大學學術期刊資料庫

害關係人或行動者在賽局中，進行「協調、溝通」以降低利益衝突，也不代表利益分配更均衡或意味問題得到更合理、適切的解決。

Rose (1999) 認爲真正的重點在於上述方式的合法化過程僅是更具民主形式而非更具民主內涵的決策過程，且賦予市民自主性的同時也代表更多責任的分攤。此外，行爲者間潛在權力、可動用資源或可執行職能，本來就會因爲行動者的位階性與階層性權力而有所差異，在表徵意見與資訊流的管道以及權力及資源的分配結果仍會是菁英的、不均衡的（Marsh, 2008a；2008b）。這也是多數治理學者一直停留在第二波治理理論階段而未全然邁向第三波的因素之一。許多第二波治理理論學者雖然同意 Bevir 與 Rhodes 對於政策或治理網絡中權力分散及去中心化的趨勢與權力運作結果偶連性等概念，但認爲將權力資源視爲不會影響行爲者間互動結構、過程與結果的重要因素，而可以互賴、信任等關係取而代之，實在過度理想化與虛幻（Smith, 2008；Stones, 1996）。對多數第二波治理理論學者而言，雖然多元主義是治理理論最初的出發點，但國家在變遷與演進過程中，不管路徑依賴或路徑形塑都是不均衡權力下的偶連發展結果。Walters (2004: 37) 即指出「治理是個誘惑的概念」，「與其稱治理是一種政治特質，不如說它是一個理想化的倫理道德的政治訴求」。但是，沒有人敢承認自己不相信或不支持人際間高貴的信任、互賴、責任與社群願景，以免被譏爲馬基維利或現實主義主義者，於是，「在普世價值與道德訴求下，政治衝突被迴避、擱置或昇華（Walters, 2004: 37）」。然而，過度強調權力是分散或分享，並以行爲者的對話與敘言對抗既存結構，造就一個無須受過往權力結構的限制，在大多數政治學領域似乎尚未被完全接受。

四、社會動員與參與式民主的限制與範圍

社會動員與參與式民主的限制與範圍也是治理理論論述中受到批判的論點。如前指出，治理理論中的「反政治」與「反權力」取向，試圖由「利害關係人」間用「溝通、協調」創造出一個「自由遊戲的同化空間」。治理網絡試圖連結某個領域中不相容的力量與行動者成爲「夥伴」，進而整合至一個集體的自我管理與社會調整的對話網絡（collective self-management and modulated social adjustment），並假設多元的「利害關係人」與「夥伴」

臺灣大學學術期刊資料庫

會透過「互相面對面」（mutual confrontation）自行解決問題，Donzelot (1991) 稱此爲「社會的動員」。

西方先進國家在政策規劃或實施上，運用「社會動員」或「審議式民主」從來都是審慎的、緩和的、逐步的、低政治與有限度範圍的。因爲一個長期社會動員的國家，幾乎都是政權與社會面臨重大問題或難解議題，無法正常度日安居樂業，市民才會爲了某個突發訴求或緊急目的發起自發性的積極社會動員，結果通常會是推翻既有政權或建制。Donzelot 指出，當社會中的衝突分化不會再影響社會結構中的政治與歷史的條件時，市民自治的條件才算成熟；換言之，當一國政治文化不再面臨基本的階級、地域政治分化危機，或者社會秩序與社會衝突都已不具任何威脅性時，治理始將會是一個適當的集體管理方式（Walters, 2004）。Joseph 也認爲 傅科的「可治理性」在建構社會規範與自主規範網絡的適用範圍，僅限於已經發展成熟具備後現代自由主義社會特質之領域，得以人類高貴的前述「無私」情懷處理。其他仍具有潛在權力與利益衝突，仍需要政府介入維護公平與正義範疇，並不適合放任由市民社會以自發性的行動處理，因爲「可治理性」的最高目標係運用「經濟性」概念來處理市民危機與利益的責任以及社會總體安全的維護，以降低集體所需付出的成本（Joseph, 2011）。

然而，治理理論「反政治性」與「反權力」假設，刻意淡化或弱化利益分配衝突與鬥爭的本質，試圖將政治鬥爭昇華至一個整合的、統一的、一致的社會與社群（社區）的願景中。社會資本、市民社會、社會團結、與各種社群大同主義都將透過審議式的對話尋求到共識（Walters, 2004: 36）。只是這樣的社會動員，依前面的討論，通常都是菁英的、不均衡的，可能排除了更多看不見的、沒有聲音的犧牲者，或根本就是堅持己見雞同鴨講的「聾子對話」（talk with the deaf）（Marsh, 2008a；Ryfe, 2005；Sterling, 2005；Saward, 2005）。

當然，治理理論本質上就是一個試圖去除國家／社會之間界線與範圍的多層與多元中心網絡理論。尤其對國家／市場兩個鉅型機制失靈的失望，轉而對來自市民社會的社會資本、社會動員、社群主義、社會內聚力與公民抗拒等概念充滿期待，它同時也拓展了各層次行爲者能動性的空間與個體權力論述與對話的範圍。然而，如同 Walters 所指出的，在訴諸倫理

臺灣人文學術期刊資料庫

道德感召下，必須建立真正可以適切處理利益與權力分配及落實究責的機制，才是治理成功與否最重要的因素。Bryant (2009) 即質疑審議式的民主治理究竟只是一種工具式的政治時尚（political fad）？還是一個真的將秉賦回歸於全民的視野（a vision of empowerment）？然而，以治理理論中去權力化、去政治化、去中心化與去制度化的基本論述，要再次進入建構制度或機制就是一種弔詭。治理對話中試圖用「反政治的政治學」（anti-political politics）與「反權力化的權力理論」弱化社會間隙與分裂衝擊的方式，到目前爲止並不能真正解決國家或市場失靈所遺留的問題（Hirst, 2000；Lemke, 2007；Marinetto, 2003a；2012；Mouffe, 2000a；2000b；2005；Walters, 2004）。因此，治理網絡在建構過程中，如果無法建立更具說服性的機制以解決權力衝突與利益分配問題，其在政治與公共政策議題上的應用範圍將會受到很大的限縮。

總之，治理理論做爲 1990 年代以來影響英國公共行政與國際建制主流意識與典範，有其特定的時空背景。本節對其理論內涵的批判與反思並不是對於「治理」概念的反動，而是就治理論述中的推論機制在進入實踐時所可能面臨問題與引發危機的省思。當國家在面臨國家、市場與訴諸市民社會的治理網絡全部都失靈的時候，到底公共政策學界還能提出什麼良方來挽救一個頹危的國家與世界？

肆、結語

對於治理理論的內涵與機制的系統性分析，提供吾人再審視全球化與民主化中國家治理與國家職能間辯證的議題。我們在進行政府再造與行政革新等政策分析時，想要檢討的到底是全面的國家治理模式路線之爭問題，國家權力被「空洞化後」的體制轉型問題，或僅是較微觀的部分面向國家職能失靈與對官僚體系無能的批判？我們在討論形塑建構政策網絡時，是否確實知覺所面對問題的層次與類型？還是將議題與困境只侷限在某個層次或技術面向，而卻不自覺把「治理」視爲全球化與民主化中一個「既定」的國家路線與「萬靈丹」解決模式？我們真的能期待「去政治化、去權力化、去中心化、去制度化」的後現代治理性模式，以市民社會自主

淡江大學學術期刊資料庫

性的互信與互賴來解決政府無法排除的難題與困境，卻無損「沒有聲音與沒有權力的人」的公平與正義？

本文認爲第二波以國家爲中心後設治理網絡學派中「重新界定國家職能」與「國家政策分層分類架構」兩個概念與對於上述議題可以提供重要的參照思維。首先，在國家職能部分，治理理論最初的出發點即建構在對於全球化、自由化與民主化下國家政治菁英導航（steering）職能及官僚行政職能之懷疑而衍生對於「國家空洞化」論述合法化。然而，第二波以國家爲中心的後設治理網絡學者均認爲上述對於「國家職能」的分類與操作太過粗糙模糊，但因「去制度化」與「去權力中心」的本質而使「國家職能」概念在治理學派中一直未臻操作性精確（Kjær, 2011；Marinetto, 2003b；Marsh, 2008a；2011；Sørensen and Torfing, 2008；Walters, 2004）。

有關國家角色文獻通常將國家職能分爲下列四大類型，包括：一、制度性職能（institutional capacity）－包括管理、管制、協調與穿透社會的基礎結構職能。二、行政性職能（administrative capacity）－包括動員、汲取、累積與分配資源職能。三、政治性職能（political capacity）－包括合法化、強迫、使用武力、解決衝突與反應民間需求的職能。四、技術性職能（technical capacity）－包括導航、創新、研發職能。[16] 新國家主義制度論者著墨點，其實就是試圖在全球化與民主化的環境中，將國家的引導性與強迫性職能轉爲不以威權式資源控制爲基礎，試圖取代以依靠所謂制度設計、機制安排與法律規範爲基礎，以行政職能與制度職能來取代原有的強迫職能，而仍能具有與以往相同的「以國家爲中心」的控制性與領導效果（Evans, 1995；Weiss, 1995；2003）。[17] 現今網絡治理與政策網絡模式則

---

16 依據歐美最常被引用 Joel Migdal 所提出的定義，國家職能應分爲「能決定性的穿透社會」（penetrate society）、「管制社會關係」（regulate social relationships）、「汲取資源」（extract resources）以及「分配處置資源」（appropriate resources）（1988：4）。國家職能被視爲政府將偏好與目標轉爲實際的能力、而涵括財政汲取職能、引導職能、合法化職能、與強迫性職能。此外，Kim 將發展型國家的國家之職能定義爲「管理職能」、「協調職能」以及「控制職能」（Kim, 2000）。管理職能係指官僚體系的行政、執行能力；協調職能係指建立政府與企業連結的能力；控制職能係指基礎結構能力，控制重要經濟資源（Dent, 2002: 41-42）。

17 一般國家在執行這些職能時依靠的是行政、司法、與強制性機制而且多屬前三項職能

臺灣學術期刊資料庫

將政策革新的重點擺放在以第 1 項職能取代上述第 2 項與第 4 項職能的技術層次。

而「第二波以國家爲中心網絡治理」取向則是以「後設治理政治職能」的概念來涵蓋所有國家職能的使用與調整。這樣的能力即是一種政治菁英與高階官僚居於領導地位的宏觀視野，同時對階層、市場、網絡與認同社群四種不同類型制度與組織進行有效的整合、協調、設計與管理能力(Jessop, 2011: 107-115）。唯有具備此種後設治理政治職能始能在變動不拘的全球化與民主化環境中，從策略上、制度上機動彈性地從宏觀、中觀與微觀政策層次調整國家的路徑與模式，領導國家面對困境(Hay, 2002；Jessop, 2002a；2003；2011）。[18] 因此，依據以國家爲中心後設治理學派之觀點，國家空洞化的議題並沒有如第三波後現代無國家性學派所論述的嚴重，國家職能的特殊性仍是存在的。

其次，在「國家政策分層分類架構」概念層面，前已詳述第一、二波治理理論中，大多數學者均同意治理概念的適用範圍係具有限制性的，如社會福利與社會安全等「低政治」範疇。而歐陸著名治理學者如 Kooiman 等亦強調公共治理中自我管理或共同管理不能爲了「去制度化」而刻意忽視國家「威權的與階層性的管理」（authoritative or hierarchical governing）特質（Kooiman, 2003；Liesbet & Mark, 2003；Marsh, 2008a；2011）。這樣的國家政策分層及分類概念與 Jessop 等學者對「戰爭政策、強國政策與福利政策」與「軟、硬核心政策對張」的區分相當雷同（Jessop, 2002a；2002b；2007；Torfing, 1999），而培育政治菁英與高層官僚具備後設治理職能還可去除本位主義提升政府內部團隊精神，矯治原來國家體制內分離化與分殊化的缺失。

綜合上述「國家職能」與「國家政策分層分類架構」兩個概念，具備

的執行。發展型國家則不僅屬於資源汲取、分配與社會秩序管制，並多強調國家在引導與強迫性職能的執行。在典型的發展型國家理論中，這個引導性與強迫性職能係源自於威權政府對於國內物資的控制與社會的弱勢。因此，政策的內涵經常擺放在第四類型的建制中需要由上到下的導航與技術職能始能完成政策目標。

18 這樣的菁英雖非「發展型國家模式」中無所不知、英明神武的引導式官僚，但強調必須具備專業知識與後設治理職能。

臺灣大學學術期刊資料庫

「後設治理政治職能」的國家領導菁英如何提出一個策略面與制度面總體調控的國家路線，以符合因應特殊的國內外時空環境，即可相當清楚的釐清。透過前述章節的討論與分析，「治理」概念在公共政策的應用，應僅能視爲問題解決的模式之一。因此，引用「後設治理」概念的政策規劃與實踐需要建立在先釐清政策於政略、戰略與戰術的層次，分辨政策在戰爭、強國與福利政策之屬性以及執行政策所需的機制設計與國家職能差異。同時，偶連國際情勢與資本主義體系發展，兼顧市民社會發展等因素始能建立符合國家特殊時空情境的政治、經濟與社會發展的政策分層體系，達到國家政策目標與提升執行方案效率。而這樣的領導與引航視野即就是第二波治理理論「以國家爲中心的後設治理」中所強調政治菁英（包括高級官僚）所必須具備的領導力（Bell & Hindmoor, 2009；Bevir & Rhodes, 2011；Daugbjerg & Fawcett, 2010）。

在實務的操作上，本文認爲在全球化與民主化的過程中，於「福利政策」與「強國政策」的軟核心範圍比較適合以治理網絡模式透過公私合營或伙伴關係的方式執行。甚至經由仔細的政策規劃，可將權利與執行透過「參與或審議民主」的方式完全讓渡下放至私部門、第三部門與市民社會，以累積社會資本。此一部份的向下移動，幾乎已經成爲各民主福利國家目前施政的共同趨勢。而「福利政策」的硬核心政策部分，事涉重分配政策與國家體制的定位問題，則仍需要國家總體規劃。在「強國政策」的硬核心部分，尤其金融、經濟、產業發展與科技研發範疇，最容易受到來自全球化環境變動、資本主義動力與科技發展及擴散趨勢的衝擊所挑戰，向上或向私部門移動的空間也最大，這也是目前國家理論各學派有關國家路線之爭最具爭議的部分。[19]

國家機關是人類歷史發展過程中只是一種人類行爲控制的組織之一（Mann, 1993），因此雖然有韋伯「以國家爲中心」與官僚政治學派論者不斷強調國家的優位與官僚專業優越性，國家機關與其他跨國組織與私部

[19] 值得特別強調的是 Pierre & Peters (2000) 認爲治理網絡中最好去除憲法的管制，強調法律鬆綁在去中心化建立政策網絡過程中的重要性。然而，本文不同意兩氏此一論點。本文認爲縱使在民營化、公私合營或由私部門承擔的政策執行過程中，法治管制與規範的精神爲治理成功與否的重要關鍵。

臺灣大學學術期刊資料庫

門組織在這些範疇係處於一種競爭地位，政治菁英與國家官僚必須不斷提升己身視野與與經濟菁英、社會菁英的競爭性。因此，科技職能中的宏觀視野職能，將爲國家機關中高階官僚所必須具備的。國家機關的優位性與官僚專業的優越性，即是透過其訂定「強國政策」時的「科技職能」加以考驗其優劣。面對不同時空環境，當國家機關無法適當或無力處理所發生的困難時，必須讓位於政黨輪替與資本主義動力、科技擴散法則或市場機制各種治理網絡的自然發展，反之亦然。而此一彈性轉換機制的後設調控與設計，將是全球化趨勢中國家續存與否與競爭力高低的主要關鍵。此亦可突顯第二波治理理論學派「偶連」與「開放決局」的原則，而不落入「化約式（reductionism）國家路線」之爭（Jessop, 2001；2011）。

在「戰爭政策」部分，本文認爲其硬核心政策（包括國家安全政策與國家利益的界定）的執行，需要政治職能的行使，屬於執政政黨之政治責任，權力應由國家領導者獨自行使。而上述執政政黨（或領導人）在此一層次政治職能的行使必須建立完整監督制度，以防濫權與濫用。惟「戰爭政策」的軟核心－即國家認同與文化部分，在民主體制中國家認同係經全體國民在教育體系與社會文化中長期共同相互建構形塑而成，非任何政黨得委以意識型態形塑。國家的角色在於提供民主的環境與建立培育公民的機制，真正落實民主精神於制度與制度中。

以上有系統的從理論角度，評析全球化與民主化中的治理網絡模式轉型與國家職能變遷的議題，藉以討論治理概念對於國家「戰爭政策」、「強國政策」與「福利政策」分層及分權啓發。並建議政治菁英必須具備「後設治理」的職能與視野，依據國家政策所涉及的意識型態、政治、經濟與軍事等不同層次與面向的議題，區分出政策所涉及的層次來界定執行該項政策時官僚體系內的行政菁英需要何種專業職能始能有效達到政策目標，同時納入來自經濟體系與社會動力的需求，進行國家總體路線的再造。而唯有透過健全的利益與權力分配機制設計，才能建構出公平、透明、普涵與民主的治理制度。因此，上述「第二波以國家爲中心後設治理」概念兼具「路徑依賴」與「路徑形塑」兩種特質，所建構之理想型國家治理模式能發展多層治理的精神，保留了國家機關的特殊性與必須性，同時顧及民主發展的精神與強韌社會力的培植。期望本文對於我國國家治理模式與路

淡江大學學術期刊資料庫

線選擇、制度改革、政策革新與重建以及培訓文官職能制度能提供來自「後設治理」之反思。

參考書目

Agranoff, R. & M. McGuire. 2001. "Big Questions in Public Network Management Research." *Journal Of Public Administration Theory and Research* 11(3): 295-326.

Alcàntara, C. H. 1998. "Uses and Abuses of the Concept of Governance." *International Social Science Journal* 50(155): 105-113.

Bang, H. 2005. "Among Everyday Makers and Expert Citizens" In *Remaking Governance-Peoples, Politics and the Public Sphere*, ed. J. Newman. Bristol: the Policy Press, 159-178.

Barry, A., T. Osborne & N. Rose. eds. 1996. *Foucault and Political Reasoning: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government.* London: UCL Press.

Beck-Gernsheim, E. 2002. *Reinventing the Family: In Search of New Lifestyles.* Cambridge: Polity Press.

Bell, S. & A. Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bellamy, C. 2011. "The Whitehall Programme and After: Researching Government in Time of Governance." *Public Administration* 89(1): 78-92.

Bevir, M. & R. A. W. Rhodes. 2003. *Interpreting British Governance*. London: Routledge.

Bevir, M. & R. A. W. Rhodes. 2007. "Traditions of Political Science in Contemporary Britain." In *Modern Political Science: Anglo-American Exchanges Since 1880*, eds. R. Adcock, M. Bevir & S. Stimson. Princeton: Princeton University Press, 234-258.

Bevir, M. & R. A. W. Rhodes. 2008a. "Decentred Theory, Change and Network Governance" In *Theories of Democratic Network Governance,* eds. Sørensen,

臺灣大學學術期刊資料庫

Eva & Jacob Torfing. Hampshire: Palgrave Macmillan, 77-91.

Bevir, M. & R. A. W. Rhodes. 2008b. “The Differentiated Polity as Narrative.” *The British Journal politics & International Relations* 10: 251-268.

Bevir, M. & R. A. W. Rhodes. 2010. *The State As Cultural Practice.* Oxford: Oxford University Press.

Bevir, M. & R. A. W. Rhodes. 2011. “The Stateless State.” In *The Sage Handbook of Governance*, ed. Mark Bevir. London: Sage Publication Ltd, 203-217.

Bevir, M. & R.A.W. Rhodes. 2006. “Interpretive Approaches to British Government and Politics.” *British Politics* 1: 84-112.

Bevir, M. 2004. “Governance and Interpretation: What Are the Implications of Post-foundationalism?” *Public Administration* 79(2): 469-509.

Bevir, M. 2010. “Rethinking Governmentality: Toward Genealogies of Governance.” *European Journal of Social Theory* 13(4): 423-441.

Bevir, M. 2011a. “Interpretive Theory.” In *The Sage Handbook of Governance*, ed. Mark Bevir. London: Sage Publication Ltd, 51-64.

Bevir, M. 2011b. “Public Administration as Storytelling.” *Public Administration* 89(1): 183-195.

Börzel T. A. 2010. “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy.” *Journal of Common Market Studies* 48(2):191-219.

Börzel T. A. 2011. “Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea?” *Public Administration* 89(1): 49-63.

Brown, W. 2006. “Power After Foucault.” In *The Oxford Handbook of Political Theory*, eds. John S. Dryzek, Bonnie Honig & Anne Phillips. Oxford: Oxford University Press, 65-84.

Bryant, P. 2009. “Deliberative Governance: Political Fad or a Vision of Empowerment?” In *The Limits To Governance: The Challenge of Policy-making for the New Life Sciences,* eds. Catherine Lyall, Theo Papaioannou & James Smith. Burlington: Ashgate Publishing Company, 239-259.

Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. 1991. *The Foucault Effect- Studies in Governmentality.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

臺灣人學學術期刊資料庫

Cabinet Office. 2000. “Wiring It Up-Whitehall’s Management of Cross-Cutting Policies and Service.” in http://ctpr.org/wp-content/uploads/2011/03/Wiring-it-Up-2000.pdf. Latest update 1 June 2011.

Colebatch, H. 2009. “Governance As Conceptual Development in the Analysis of Policy.” *Critical Policy Studies* 3(1): 58-67.

Cox, R. W. 1986. *Social Forces, States, and World Orders.* New York: Columbia University Press.

Daugbjerg, C. & P. Fawcett. 2010. “Governance Theory and the Question of Power: Lesson Drawing From the Governance Network and Policy Network Analysis Schools.” Paper presented at the Australian Political Studies Association Conference, September 27-29, Melbourne, Australia.

Davies, J. S. 2005. “Local Governance and the Dialectics of Market, Hierarchy and Network: a Conflict Analysis.” *Policy Studies* 26(3): 311-335.

Davies, J. S. 2007. “The Limits of Partnership: an Exit-action Strategy for Local Democratic Inclusion.” *Political Studies* 55(4): 779-800.

Davies, J. S. 2009a. “Re-stating Hegemony: a Critique of Postmodern Governance Theory.” Paper presented at City Future Conference, June 4-6, Municipal Training Center, Madrid.

Davies, J. S. 2009b. “The Limits of Joined Up Government: Toward a Political Analysis.” *Public Administration* 87(1): 80-96.

Dean, M. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society.* London: Sage Publications.

Delwaide, J. 2011. “The Return of the State?” *European Review* 19(1): 69-91.

Dent, C. M. 2002. *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwan.* Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited.

Donzelot J. 1991. “The Mobilization of Society.” In *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, eds. Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller. Chicago: University of Chicago Press, 169-179.

Downing, K. 1995. “Model or Metaphor? A Critical Review of Policy Network Approach.” *Political Studies* 43(1): 136-158.

臺灣大學學術期刊資料庫

Dryzek J. S. & Dunleavy P. 2009. *Theories of the Democratic State.* London: Palgrave Macmillan.

Evans, P. B. 1995. *Embedded Autonomy-States and Industrial Transformation*. New York: Princeton University Press.

Fawcett, P. & C. Daugbjerg. 2012. "Explaining Governance Outcome: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis." *Political Studies Review* 10(2): 195-207.

Fawcett, P. 2009. *Government, Governance and Meta-governance in the British Core Executive.* Doctoral dissertation, Department of Political Science and International Studies, University of Birmingham, UK.

Foucault, M. 1982. "The Subject and Power." In *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics,* eds. H. Dreyfus & P. Rabinow. Brighton: Harvester, 208-226.

Foucault, M. 1991. "Governmentality." In *The Foucault effect: Studies in Governmentality*, eds. G. Burchell, C. Gordon & P. Miller. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 73-86.

Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.

Gains, F. 2011. "Elite Ethnographies: Potential, Pitfalls and Prospects for Getting 'Up Close and Personal.'" *Public Administration* 89(1): 1-20.

Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. 1998. *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.

Goodwin, M. & J. Grix. 2011. "Bringing Structures Back in: The 'Governance Narrative', the 'Decentred Approach' and 'Asymmetrical Network Governance' in the Education and Sport Policy Communities." *Public Administration* 89(1): 156-166.

Grindle, M. S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17(4): 525-548.

臺灣大學學術期刊資料庫

Habermas, J. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere.* Cambridge: Polity Press.

Habermas, J. 1994. "Some Questions Concerning the Theory of Power: Foucault Again." In *Critique and Power Recasting the Foucault/ Habermas Debate,* ed. M. Kelley. Cambridge: MIT Press, 79-108.

Habermas, J. 1998. "Three Normative Models of Democracy." In *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, eds. J. Habermas, C. Cronin & P. De Greif. Cambridge: MIT Press, 239-251.

Hay, C. 2001. "The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neo-Liberalism in Britain: An Ideational Institutionalist Approach." In *The Rise of NeoLiberalism and Institutional Analysis*, eds. J. L. Campbell & O. K. Pedersen. Princeton: Princeton University Press, 193-218.

Hay, C. 2002. *Political Analysis.* London: Palgrave.

Hay, C. 2011. "Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration." *Public Administration* 89(1): 167-182.

Hirst, P. 2000. "Democracy and Governance." In *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. J. Pierre. New York: Oxford University Press, 13-35.

Jessop, B. 1993. "Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy." *Studies in Political Economy* 40: 7-40.

Jessop, B. 1997. "Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance." *Review of International Political Economy* 4(3): 561- 581.

Jessop, B. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 50(155): 29-45.

Jessop, B. 2001. "Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revision, Rejections, and Redirections." *International Review of Sociology* 11(2): 149-153.

Jessop, B. 2002a. *The Future of the Capitalist State* Cambridge: Polity Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Jessop, B. 2002b. “Developmental States and Knowledge-Driven Economies.” Paper Presented in the International Conference: Revisiting the Asian State, June 28-30, Leiden.

Jessop, B. 2002c. “Liberalism, Neo-liberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective.” *Antipode* 34(3): 452-472.

Jessop, B. 2003. “Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony.” In *Governance as Social and Political Communication*, ed. H.P. Bang. Manchester: Manchester University Press, 142-172.

Jessop, B. 2007. *State Power*. London: Polity Press.

Jessop, B. 2011. “Meta-governance.” In *The Sage Handbook of Governance*, ed. M. Bevir. London: Sage Publication Ltd, 106-123.

Johansson H. & B. Hivnden. 2005. “Welfare Governance and the Remaking of Citizen.” In *Remarking Governance-Peoples, Politics and the Public Sphere,* ed. Newman Janet. Bristol: Policy Press, 101-118.

Joseph, J. 2011. “The Limits of Governmentality: Social Theory and the International.” *European Journal of international Relations* 16(2): 223-246.

Kim, Hyuk-Rae. 2000. “Fragility or Continuity? Economic Governance of East Asia Capitalism.” In *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, eds. R. Richard, M. Beeson, K. Jayasuriya & Hyuk-Rae Kim. London: Routledge Press, 99-115.

Kjær, A. M. 2004. *Governance.* Cambridge: The Polity Press.

Kjær, A. M. 2011. “Rhodes’ Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate.” *Public Administration* 89(1): 101-113.

Klijn, E. & C. Skelcher. 2007. “Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?” *Public Administration* 85(3): 587-608.

Kooiman, J. & S. Jentoft. 2009. “Meta-governance: Value, Norms and Principles, and the Making of Hard Choice.” *Public Administration* 87(4): 818-836.

臺灣大學學術期刊資料庫

Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications Inc.

Laclau, S. & C. Mouffe. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy: towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

Lash, S. 2007. "Power After Hegemony: Cultural Studies in Mutation?" *Theory, Culture and Society* 24(3): 55-78.

Lawless, P. 2004. "Locating and Explaining Area-Based Urban Initiatives: New Deal for Communities in England." *Environment and Planning C: Policy and Politics* 22(3): 383-399.

Leftwich, A. 1993. "Governance, Democracy and Development in the Third World." *Third World Quarterly* 14(3): 605-624.

Lemke, T. 2007. "An Indigestible Meal? Foucault, Governmentality and State Theory." *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 8(2): 43-64.

Liesbet, H. & G. Mark. 2003. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." *The American Political Science Review* 97(2): 233-243.

Lowndes, V. 2010. "The Institutional Approach." In *Theory and Methods in Political Science*, eds. D. Marsh & G. Stoke. Basingstoke: Macmillan, 60-79.

Luck, T. 1997. *Eco-critique: Contesting the Politics of Nature, Economy, and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Macleod, G. 2002. "From Urban Entrepreneurialism to a 'Revanchist City'? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance." *Antipode* 34(3): 602-624.

Mann, M. 1993. *The Sources of Social Power. Vol. 2: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*. New York: Cambridge University Press.

Marinetto, M. 2003a. "The Governmentality of Public Administration: Foucault and the Public Sphere." *Public Administration* 81(3): 621-649.

Marinetto, M. 2003b. "Governing Beyond the Center: A Critique of the Anglo-Governance School." *Political Studies* 51: 592-608.

Marinetto, M. 2012. "Pessimism of the Modernist Intellect Versus Optimism of the Democratic Will: The Interpretive School of Governance." *Comparative*

臺灣大學學術期刊資料庫

European Politics (Forthcoming).

Marsh, D. & M. Hall. 2003. "Political Tradition(s): Beyond Bevir and Rhodes." *British Politics* 2(2): 215-238.

Marsh, D. & Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Toward a Dialectical Approach." *Political Studies* 48: 4-21.

Marsh, D. & R. A. W. Rhodes. 1992a. *Policy networks in British Politics.* Oxford: The Clarendon Press.

Marsh, D. & R. A. W. Rhodes. 1992b. *Policy Networks in British Government.* Oxford: Clarendon.

Marsh, D. 1998. *Comparing Policy Network.* Buckingham: Open University Press.

Marsh, D. 2008a. "Understanding British Government Analysing Competing Models." *The British Journal politics & International Relations* 10: 251-268.

Marsh, D. 2008b. "What is at Stake? A Response to Bevir and Rhodes." *The British Journal politics & International Relations* 10: 735-739.

Marsh, D. 2011. "The New Orthodoxy: the Differentiated Polity Model." *Public Administration* 89(1): 32-48.

Marsh, D., D. Richard & M. Smith. 2003. "Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics." *Government and Opposition* 38(3): 306-332.

McKinlay, A. & K. Starkey. 1998. "Managing Foucault: Foucault, Management and Organization Theory." In *Foucault, Management and Organization Theory*: *from panoptic on to technologies of self*, eds. A. McKinlay and K. Starkey. London: Sage Publications Ltd, 1-13.

Migdal, Joel S. 1988. *Strong State and Weak State: State-Society Relations and State Capacities in the Third World.* New Jessey: Princeton University Press.

Mouffe, C. 1992. "Democratic Citizenship and the Political Community." In *Dimensions of Radical Democracy*, ed. C. Mouffe. London: Verso, 225-239.

Mouffe, C. 2005. *On the Political*. London and New York: Routledge.

臺灣大學學術期刊資料庫

Newman, J. 2005. ed. *Remaking Governance-Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: The Policy Press.

O'Toole, Jr. L. & Meirt. 2004. "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks." *Public Administration Review* 64(6): 681-693.

Papadopoulos, Y. 2000. "Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies." *International Journal of Urban and Regional Research* 24(1): 210-223.

Papadopoulos, Y. 2003. "Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments." *European Journal of Political Research* 42(4): 473-501.

Peters, B. G. 2009. "The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Process in Governing." *Journal of Public Administration and Policy* 2(1): 7-24.

Pierre, J. & B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State.* London: Palgrave Macmillan.

Pierre, J. 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy.* New York: Oxford University Press.

Porter, M. J. 1990. *The competitive Advantage of Nations.* New York: Free Press.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon and Schuster.

Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* XLIV: 652-667.

Rhodes, R. A. W. 2010. *Everyday Life at the Top.* Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. 2012. "Waves of Governance." In *The Oxford Handbook of Governance.* ed. D. Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press, 33-48.

Rose, N. 1996. "Governing 'Advanced' Liberal Democracy." In *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationality of Government,* eds. A Barry, T. Osborne and N. Rose. Chicago: University of Chicago

臺灣大學學術期刊資料庫

Press, 37-64.

Rose, N. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ryfe, D. M. 2005. "Does Deliberative Democracy Work?" *Annual Reviews of Political Science* 8:49-71.

Saward, M. 2005. "Governance and the Transformation of Political Representation." In *Remarking Governance-Peoples, Politics and the Public Sphere*, ed. Newman Janet. Bristol: The Policy Press, 179-196.

Skelcher, C., N. Mathur & M. Smith 2005. "The Public Governance of Collaborative Space: Discourse, Design and Democracy." *Public Administration* 83(3): 573-596.

Smith, M. J. 1999. *The Core Executive in Britain.* New York: Saint Martin Press.

Smith, M. J. 2008. "Re-centring British Government: Belief, Traditions and Dilemmas in Political Science." *Political Studies Review* 6: 143-154.

Somerville, P. 2005. "Community Governance Through Democracy." *Policy and Politics* 33(1): 117-144.

Sørensen, E. & J. Torfing. 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Meta-governance." *Public Administration* 87(2): 234-258.

Sørensen, E. & J. Torfing. eds. 2008. *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Sterling, R. 2005. "Promoting Democratic Governance Through Partnerships?" In *Remaking Governance-Peoples, Politics and the Public Sphere*, ed. Newman Janet. Bristol: The Policy Press, 139-158.

Stillman II, R. J. 1995. "The Refounding Movement in American Public Administration: From 'Rabid' Anti-Statism to 'Mere' Anti-Statism in the 1990s." *Administrative Theory & Praxis* 17(1): 29-45.

Stoker, G. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* 50(155): 17-28.

Stoker, G. 2011. "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global

臺灣大學學術期刊資料庫

Comparative Perspective." *Public Administration* 89(1): 15-31.

Stones, R. 1996. *Sociological Reasoning: Toward a Post-Modern Sociology.* London: Macmillan.

Thoburn, N. 2007. "Patterns of Production: Cultural Studies after Hegemony." *Theory, Culture & Society* 24(3): 79-94.

Thompson, F. J. 2008. "State and Local Governance Fifteen Years Later: Enduring and New Challenge." *Public Administration Revie*w 68 (Supplement 1): 8-19.

Torfing, J. 1999. " Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State." *Journal of European Social Policy* 9(1): 5-28.

Torfing, J., G. Peters, J. Pierre & E. Sørensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm.* Oxford: Oxford University Press.

Walters, W. 2004. "Some Critical Notes on 'Governance.'" *Studies in Political Economy* 73: 27-46.

Wanna, J. & P. Weller. 2011. "The Irrepressible Rod Rhodes: Contesting Traditions and Blurring Genres." *Public Administration* 89(1): 1-14.

Weiss, L. 1995 "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia." *The Pacific Review* 8(4): 589-616.

Weiss, L. ed. 2003. *States in the Global Economy- Bringing Domestic Institutions Back in.* Cambridge: Cambridge University Press.

Whitehead, M. 2003. "'In the Shadow of Hierarchy': Meta-governance, Policy reform and Urban Regeneration in the West Midlands." *Area* 35(1): 6-14.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Dialectics of Governance Theory and State Capacity:
A British Perspective

*René Ying-yu Chen**

Abstract

In recent years, studies on governance in Taiwan have universally accepted the network-based model of governance and its predetermined development path following globalization and democratization. At both academic and practical levels, little of the existing empirical literature calls into question the theoretical propositions that set out from the normative state theory, political theory, power theory (institutions and mechanisms) and methodological arguments. As such, there are two purposes of this article. First, the article will anatomize "governance" according to its theoretical origins, mechanisms, and methodological inferences. By doing so, it will help to clarify the concept of governance and verify the state hollowing-out dilemmas in globalization and democracy. Second, at an empirical level, drawing on the insights from "state-centric meta-governance," this article suggests that the employment of governance-related theories in any particular spatio-temporal fix should take the character and level of policy seriously. The article also attempts to clarify the differentiated state capacities needed for warfare, workfare and welfare policies. Concerns with contingency between the global environment, form of capitalism, and civil society are emphasized.

Keywords: Methodology, State Theory, Governance Theory, Governance Network, Meta-governance, State Capacity

* Assistant Professor in the Department of Public Administration and Policy, National Chi-Nan University, Taiwan. E-mail: yychen@ncnu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫