政治科學論叢／第三十一期／民國 96 年 3 月／頁 1～38

# 從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題*

趙永茂**

## 摘　要

臺灣地方政治與民主發展現階段，仍處在地方無權、地方政府失能，地方政治生態惡化，民選政治權力過度擴張壟斷，政治過程封閉，公共資源被寡佔，以及地方派系、家族樁腳及黑金勢力分贓地方政經資源的狀態中。雖然臺灣在地方民主發展中，已有一定程度的地方自治、選舉經驗與成就，也順利進行政黨執政權力的轉移，但卻對這些民選立法與行政領導者公共權力的運用無法約制，以致使地方的民主發展很難進行深層的建構。它需進行更多的政治生態、文化與制度的重建，及政府及公共能力的發展。其中似可參考英、美等國家的發展經驗，先增強地方政府的自治權力與能力；發展地方公民社會組織，並在公共事務上致力建構公民社會與政府雙元共構體系。尤其應早日完成制定地方陽光法體制與運作機能，防止地方政治權力的濫用及腐化，擴大公民社會參與公共事務的管道與機會。此外，亦應積極進行修訂或建立相關法制，獎勵（助）各級地方政府間發展府際合作與跨域管理機制，並加強各級政府與民間的各種合夥與合作關係，建立公共政策與公共服務網絡，結合政府的有限資源與民間資源，強化公民社會的公共責任，提升公共監督與防腐力，期能早日在臺灣建立一個成熟、發展的地方民主社會。

關鍵詞：地方治理、黑金政治、公民社會、民主鞏固

---

* 作者衷心感謝匿名審查者的費心審查，他們寶貴的意見對本文的修訂充實甚多增益，特此感謝。本文初稿曾發表於民國 94 年 5 月 22 日「全球化趨勢下之世界、區域與國家建構」學術研討會，高雄大學政治法律學系與臺灣大學政治學系主辦。

** 國立臺灣大學政治學系教授，主要研究專長爲地方政府與政治、地方治理、府際關係，e-mail: chaoym@ntu.edu.tw。

收稿日期：95 年 6 月 20 日；通過日期：95 年 11 月 21 日

臺灣大學學術期刊資料庫

# 壹、前　言

民主政治的鞏固與發展，不只是在表層權力制度與穩定的建構，也不只是有沒有舉辦公開、公平的選舉，以及是否有幾次政黨執政權的翻轉（turnover）（Huntington, 1991: 3-10），而還須要許多來自權力過程與權力能力等相關結構的成長，尤其是因這些議題所帶來的有關制度、組織、參與行爲以及文化等方面的發展。

在 Juan Linz 與 Alfred Stephan 所提出建造「民主鞏固」（Democracy Consolidation）的五個條件中，前二個條件即是：一、民主鞏固的社會應發展出一個自由且活潑的公民社會；二、民主鞏固社會必須建立在一個具有相對自主性的政治社會（Linz and Stepan, 1996: 17）。亦即民主鞏固不應只重視執政團體與個人權力的形成，而更應重視監督權力的過程，以及檢驗其權力能力的公民自主社會的形成。一百多年來西方先進民主國家致力發展地方自治與下層政治（low politics），透過分權（decentralization or devolution）途徑共構雙元夥伴的中央與地方權力關係；但是一九八〇年代以後它們更積極發展自主公民社會，以及建構多層次的治理社會（multi-levels governance），使中央、地方各級政府與民間團體（含各類準政府組織等）能參與公共決策與公共事務，形成多元共治（營）的民主社會。

Malcolm Waters 認爲美國、荷蘭和英國等較民主國家的發展，由於國家的主權已逐漸縮小，因此政治權力已經被民主社會各種機能所分解，國家已經不像過去扮演許多單一性的角色，而逐漸發展融合單一性、仲裁者、整合者以及聯結者的角色。尤其是在一九五一至一九七五年間，西方若干福利國家遭遇到許多危機，包括人民需求的增加已非國家職能所能滿足，國家權力已出現有若干被分權與隱藏的現象，甚至出現去國家化或國家衰微（state-weakening）的論述（徐偉傑譯，2000：154-155）。先前支持國家的法人利益團體開始小型化和在地化，工會逐漸縮小並被地方利益團體和公民創制權所取代。許多政府的公共事業已開放給公部門和私部門競標，許多國營事業或公營事業也回到私部門。而不少政府在特定領域的權力，也因參與全球化區域組織而被迫放棄其部分主權。

臺灣大學學術期刊資料庫

換言之，全球化（globalization）與在地化（localization）的現象已侵蝕到以國家爲基本單位的體系運作，這種國際政經架構與國內社經與政治結構的轉變，勢必影響到：⑴國家機關的角色與功能；⑵各種民間社會（政治、經濟和市民社會）的運作；以及⑶國家社會與各種民間社會之間的互動關係。易言之，國家機關的困境在於如何面對與因應來自全球化與在地化的衝擊，發展其整合角色，進行「全球在地化」（glocalization）與「分合並存」（fragmegration）的工作。此外，「全球在地化」也涉及國家機關主權逐漸「空洞化」（hollowing out）的兩難局面，國家機關主權逐漸向上轉移（upward devolution）到區域性國際組織或治理機構的現象已經存在。隨著國際政經體制日趨全球化所導致的「去中心化」和「去疆界化」現象，國家機關也同時面對一個與國際接軌日益頻繁的內部情境；而無論是國內的 NGOs、社會團體，甚至地方政府，爲吸引國際資源或是擴大其影響力，亦紛紛嘗試與國外相對應的機制建立直接的聯繫，藉此挑戰中央政府在處理國際事務的主導地位。當地方政府更具有全球視野與意識時，國家機關勢必被迫分權化，在「全球在地化」所彰顯的「全球性思考、本土性行動」（think globally and act locally）思維架構下，提升地方政府管理全球化變遷的機會與可能性已經大增（Jun and Wright, 1996: 4）。另外，世界各國的地方自治團體也不斷地透過各種努力，以尋求地方自治團體的國際保障，在一九八八年的「歐洲區域憲章」和「國際自治聯盟」（International Union of local Authorities）於一九八五年和一九九三年兩度通過的「世界地方自治宣言」就是典型的例子（孫同文，2003：68-71）。

民主政治下地方政府與政治的價值，在提供國民更多制度與社會選擇的機會。因此地方政治、社會與行政的領導者，應致力建構一個民主並具有發展特色的自治（自主）社會，使國家能發展出各類供人民流動居住（choice and mobility）的多樣性政治社會（diversity political societies），可見地方政治社會的特質在其自治制度與社會的多元性與差異性（difference）。由於地方政治與行政旨在反應與服務地方民眾的需求，因而，地方政治與行政對公眾而言，更具有親近性（accessibility）、回應性（responsiveness）與透明性（visibility）（趙永茂，2004a：1）。

英國與美國，自一九七〇年以來，已逐漸打破中央與地方政治權力的

臺灣大學學術期刊資料庫

協商統合與補助干預式關係，在逐步邁向中央與地方的合夥與合作（partnership and cooperation relations）之後（Rhodes, 1997: 114-117；Wright, 1988: 83；Kenell and Jacobson, 2003: 68-74），地方政治正開啓了府際關係型政府與政治時代（the governments and politics of intergovernmental relations），正式步入中央政府與區域內地方政府間協力及合力經營、發展的世紀，也重啓地方多元自治社會發展的生機。

在歐美各民主先進國家長期累積地方自治選舉與自治參與的經驗之下，政治權力（含行政與立法權）在政治過程中已逐漸開放（the politics of openness），公民社會參與地方立法與行政過程的權力意識逐漸升高，各類參與管道和方式已制度化和規範化，人民和他們所屬團體的權力以及規範他們權力的制度，已不再是權力者的工具，而能釋放出很大的監督權力。也就因爲民間團體（公民社會團體）的政策與利益意識已高漲，加上電子化政府（e-government）與各種傳播工具的開發，更開啓了公民社會（civil societies）與地方民主治理（local governance）等所謂新民主（new democracy）的時代（趙永茂，2004a：1）。

加上一九七〇年代以後，西方各國民間資金、組織、經營管理知識、技術、公共承諾、文化與經驗的加速累積，促成社會資本（social capital）的形成（Lin et al., 2001: 1-15），及市民經濟時代的來臨。這些發展除了更加強市民社會在參與監督政府決策與行政作爲的過程外，也強化公民經濟社會團體參與地方政府與議會的能力及合夥經營的壓力。並促使地方政府與政治統治典範的轉移，尤其在全球化（globalization）的浪潮之下，更加促成地方民主治理結構的深化。

本文主要探討在世界性的全球化與在地化之浪潮下，臺灣在民主政治的發展上，尤其在民主鞏固的概念下如何深化臺灣民主社會的發展，特別是在臺灣地方自治與政治的轉型。臺灣地方自治事實上已實施近五十六年，各縣市已有一定程度的選舉經驗與政黨輪替，但問題在如何吸取西方國家地方分權、府際與跨域管理政治的發展，乃至地方多元治理社會的建構等經驗，打開臺灣現有地方的派系政治、侍從政治、家族、宗親、情誼等關係政治與黑金政治影響下的地方政治與政府，尤其是如何打破在這種政治生態下地方的寡佔、封閉與特權的地方政治與政府，使這些過度誤用

臺灣大學學術期刊資料庫

選後受託權力的地方政治人物、及其非正式的選舉與特權網絡關係，能夠像西方地方政治社會一九七〇年代以來所發展出來的，追求權力過程（政策制定與公共事務管理過程）的公開（open）、透明（transparency）與政治權力的責任（accountability）、能力（capability），並建立實踐這些地方治理理念的政治制度。本文將分別討論臺灣地方自治與地方發展的幾個結構性困境、西方地方治理社會建構對臺灣民主發展的啓發、臺灣地方治理社會建構的意涵，以及臺灣治理社會的建構方向，希望能夠有助於反思臺灣地方的民主鞏固與深化，以及地方民主政治的成熟與發展。

## 貳、臺灣地方自治與政治發展的結構性困境

民主轉型與鞏固，是民主化理論與比較政治學研究的核心議題。民主轉型關注威權體制如何透過民主化作用轉型成爲民主政體，因此所討論的議題大多集中在舊政體的危機與崩解、政權轉移的秩序與衝突、國家認同與族群問題的對抗、政黨體制與選舉投票行爲的關係、以及變遷過程中利益與制度的重組與重構等問題。相對而言，民主鞏固所涉及的問題較爲複雜，關注較深較廣的結構持續轉型、社會穩定與共識建立、政治多元民意與代議的深化、法治與經濟的制度化、政府能力與責任的強化等問題。大體而言，民主轉型研究關注國家上層政治結構的變遷與政權更替，而民主鞏固研究則強調政治社會能力對持續民主化的支撐，與民主在制度、文化、參與、實踐各層面的深化。

民主鞏固的意義原是用來形容，新興民主政體爲確保維持其民主運作所面臨的挑戰，並建立防止威權政權復辟與民主退潮的攔水壩（dams against “reverse waves”）。不過，學者普遍認爲這個範疇的界定過於狹隘，因此開展了許多衡量新興民主是否鞏固的研究面向，其中民間團體的組構能力、國家權力的地方分權、直接民主的參與機制等，都被視爲是重要的指標（Schedler, 1998）。Schedler 更進一步將民主鞏固區分爲積極概念與消極概念，積極的民主鞏固意指民主的完善與深化，消極的民主鞏固則指防止民主成果的崩解與腐壞，他認爲應從行爲、態度與結構三個基礎來檢視民主鞏固的情形，尤其是態度與結構更是民主深化的核心，因此引向積極

臺灣大學學術期刊資料庫

民主鞏固的發展時更應重視民主文化的內化與實踐機制的建構（Schedler, 2001）。

Diamond、Linz 與 Lipset (1988) 在其所合編的《開發中國家的民主政治》中，探討競爭、參與，以及公民與政治自由三個條件對民主存續與鞏固的影響，並將政治穩定視爲民主發展的重要觀察指標。這個脈絡無疑深受 Huntington 與 Lijphart 兩者對民主化理論的影響。Huntington (1968) 重視民主化過程的變遷社會與政治穩定，而 Lijphart (1977) 則強調多元與共識型民主對民主國家發展的影響。這些觀念都深刻的影響民主鞏固研究者的分析。

Ethier 就認爲，民主鞏固的兩大課題是統治階層需與社會團體達成妥協，並且盡力促成多元民主社會的穩定與共識。他引用 Dahl 的多元政治概念，提出建構民主鞏固的六項原則：⑴基於公民社會自主性，不同群體能夠自由表達其利益；⑵基於多元政黨政治發展，形成多數決政府與政權和平轉移；⑶強化公民社會各組織正當性，並在深化政黨與利益團體關係的基礎下提升代議政治的效能；⑷接受由多數公民、利益團體、政黨所同意的法制規範；⑸建立由國家、政黨、重要團體的協商機制；⑹強化由公民資格原則衍生的種種作爲（Ethier, 1990: 16-17）。儘管 Ethier 將政治社會中公民團體的主要範圍設定在政黨與利益團體，與今日我們所熟悉的由複雜多元文化組織與團體所共構的多層次治理（multi-level governance）有所不同，但是將民主鞏固與公民社會的自由且自主、有活力且有能力的發展連結在一起的看法，已是一種普遍的看法。

如前所述，Juan Linz 與 Alfred Stephan 也認爲建造民主鞏固的條件，應發展出一個自由且活潑的公民社會，以及建立在一個具有相對自主性的政治社會之上（Linz and Stephan, 1996: 17），亦即民主鞏固應更重視參與及監督其權力過程以及檢驗其權力能力的公民自主社會的形成。因此，民主政治的鞏固與發展，除了表層權力形成制度的建構，以及國家政權及政黨輪替外，還需要許多來自權力過程與權力能力等相關結構的成長，尤其是因這些議題所帶來的有關制度、組織、參與行爲及其文化等方面的發展。

國內學者對於臺灣民主轉型與民主鞏固的研究，集中在政權輪替、政

臺灣大學學術期刊資料庫

黨體系、選舉制度、經濟結構、與草根社會運動帶來的政治、經濟、社會結構轉型，對於地方政治的著墨甚少。以游盈隆主編（1997）《民主鞏固與崩潰》一書爲例，主要探討臺灣民主轉型後的國家認同與憲政體制、身分認同政治、政黨與政治文化、以及經濟發展四大面向，談論的議題集中在國家高權（high politics）層次的意識型態、憲政、國族主義、認同、政黨、文化等內容，對與公民日常生活息息相關的基層民主發展並無探討。另外，吳文程（1995）則分析臺灣由威權政體轉爲民主政體、由「黨－國－社會」的組合主義關係轉變爲多元主義、由非競爭政黨體系轉變爲競爭性政黨體系三方面，來做爲分析民主化轉型的架構，對於民主鞏固與地方政治轉型問題也欠缺討論。

在臺灣民主轉型研究中，與地方政治發展較有關聯的，是對地方派系對選舉動員的研究（Chen, 1996；陳明通，1995），以及對地方自治體制在威權統治時期的變遷（薛化元，2001）。對於民主轉型過程中或民主鞏固下地方政治生態與結構的變遷、轉化、重建等問題的探討，則仍有所不足。

臺灣的民主發展，在一九九〇年代後期開始，由上而下的推動社區總體營造、本土化等運動浪潮，以及由下而上的民主參與要求、地方抗爭運動、縣市或鄉鎮的官學民合作發展地方特色等，都使得地方政治發展的議題受到高度重視。同時，受到地方政權輪替的結構變遷、地方經營發展的特色形塑，以及政黨提出「地方包圍中央」的選戰策略（倪炎元，1995：222），都使地方政府與政治議題受到公眾與學界的普遍關注，政治與地方治理也被視爲是民主鞏固的重要面向。

對臺灣民主鞏固問題的研究，應適切的關注地方政治與治理面向的發展。由於全球化的影響，民主的意義受到傳統國家疆界概念的解構與全球秩序的重整而有所改變，換言之，民主的意義本身也在轉型（McGrew, 1997）。民主因爲各種跨界、跨域的社會變遷現象與危機，使得民主政治越來越仰賴政府、民間與各種社會部門的合作治理，以因應各種政策議題與公共管理之所需，也因此造就了民主治理的發展系絡，使得治理成爲民主鞏固與深耕的發展途徑（Hirst, 2000）。

另一方面，全球化與民主化的發展形塑了多元文化並存的現象。多元

臺灣大學學術期刊資料庫

文化對政治的意義、結構、互動與生態都產生了極大的衝擊，對於民主的運作與參與機制也帶來了質變。而地方政治的發展，是多元文化展現的具體場域，各種不同的生活方式、價值觀、社群認同，都影響著地方政治互動的形態與樣貌。而地方政府是最貼近一般人民的公共服務機構，也是全球化與在地化發展競爭底下的政策規劃、執行機構。面對地方政府與政治社群日益複雜而多元的政策議題，地方政治的發展逐漸成爲民主鞏固與深化的重要課題。因此如何從傳統臣屬型或恩侍型地方統治結構，轉型爲地方治理型社會與政府，是當前我國地方政治發展的重要課題，也是本文所關注的焦點。

一般開發中國家推展民主政治的初期，常需引進西方選舉制度，公共權力與職位必須經由公開選舉的程序與制度。但是事實上開發中國家原先就有它一定的統治階層、結構與文化，也有它一定的權力形成及權力運作方式。很多地方原來的家族、宗族與社經文化的侍從與互動關係，常成爲民主開放後地方選舉的動員基礎。在這些發展的脈絡與結構之下，臺灣的墾殖與移民社會中的宗親、家族與地緣情感，所發展出來的關係文化，形成早期地方選舉動員的工具；加上後來各種政經社會的結合、結盟與發展，逐漸形成特有的派系政治、宗族與家族政治、侍從政治與黑金政治，而靠這些情感、關係、金錢、黑道與近年來發展的政黨政治因素支持而當選的地方派系、家族、士紳、黑道老大與社會各界菁英，便成爲控制地方政治權力與職位，以及壟斷地方政經利益的最大力量（趙永茂，2002：359-363）。

臺灣地區過去五十多年的社經與政治發展，已提供我們一個在建立民主過程中快速變遷及現代化的環境。這些政經社會結構的轉變，也已促成若干多元社會、利益團體、世俗化與理性化社會的形成，應有助於民主價值共識的提升，與政治文化、憲政發展階段的升級。臺灣的民主選舉機制從地方到中央已有一定的發展基礎，尤其在政黨權力的和平輪替與翻轉上，已具有一定的發展成就與基礎；但是在一般民選政治人物、民眾與政黨，仍然普遍缺乏對公共權力程序、權力責任與能力及市民社會參與重要性的認知，因此尚未致力建構權力開放政治（open-power politics）、透明政治（transparency politics）與責任、能力政治（accountability-capability

臺灣大學學術期刊資料庫

politics）的法制體系與機能，並一直沉陷在寡頭與寡佔政治、特權政治與非正式政治（informal politics）的發展階段上，[1] 地方決策與立法權力的擁有者及其關係群經常壟斷、操作與運作地方立法與行政決策權力，並缺少權力公開化、政治分配正義與權力腐化的反省。

由於地方民選政治人物、地方派系及地方政商、黑金與椿腳結構過度壟斷地方政經社會資源，導致地方特權違法行爲與決策封閉問題頗爲嚴重。其中就政治文化與社經變遷方面而言，在地方仍然經常發生姻親、宗親、金主、椿腳，或因利益交換所衍生出的關係互惠與官商勾結等特權違法現象，使得法律平等及法治精神被特權等不平等因素所破壞；也使得法律公開的精神爲特權關係的黑箱私惠作爲所傷害；換句話說，法律公開與平等、公益的精神在非透明化、非制度化的政治與行政過程中，時常遭到侵害，甚至連法律明定條文的尊嚴，也常被走法律邊緣及鑽營等行爲所噬食（趙永茂，2002：129-139）。

這些基層政治領導人的特權違法行爲包括人事關說、工程關說、違警關說、違規行業保護、及其它如銀行貸款、公家機關採購的分贓、都市發展計劃的變更等特惠利益，影響行政中立，弱化政府威信，破壞法律公正、損害法律尊嚴、鼓勵法律投機、阻礙地方法治社會的建立。Gerhard E. Lenski 認爲權力（power）經常來自地位（position）和財產（property），它產生了威權（authority）和影響力（influence）。而這些威權和影響力卻常常被利用來鞏固、保護及提升地位和擴增財產。如未能利用制度和公平、公開的法則來平衡這些缺失，將不免造成政治、經濟，乃至於社會的過度壟斷、寡佔或失衡。他並認爲一旦憲政主義（constitutionalism）抬頭，權力菁英的特權將不免會遭遇挑戰（Lenski, 1966: 36-39）。

根據 James C. Scott 對貪污問題的研究，他認爲在傳統社會或若干發展中國家，他們的政治社會結構，基本上還是一個垂直連結關係（vertical ties）的社會。由於其文化社會結構仍是一個垂直領導的結構。換句話說，

[1] 在地方所謂非正式政治，很像許多國家中央在威權與黨國政治之下國務會議與行政院會開會之前要先召開政黨中常會，先決定國家大政方針一樣。有些鄉鎮市公所或縣（市）政府的縣（市）政會議之前，要先開一些非正式的派系會議，或請示政治家族或派系領導人先決定地方政策方向。

臺灣大學學術期刊資料庫

它是一個由少數派閥或族閥壟斷其主要權力或利益的族閥主義（nepotism）社會結構。在這種社會結構下，其領導型態講求狹隘忠誠（parochial royalty）與地方取向（locality orientation）。也是一種講求順從（deference）與依附（patron-client）的社會。它與現代化社會較重視水平階層結構、職業聯結、關心政策（policy concerns）、重意識型態與專業取向的情形，大不相同。這種社會型態，較爲重視個人、家庭或小團體的利益，同時重視物質獎賞或小惠（material rewards and favors）。若干個人或小團體，彼此間在此較爲封閉的權力或利益空間中，發展穩固的合作關係（secure cooperation）與互惠關係（reciprocity relationship）（Scott, 1970: 549-555）。地方社會如果還存續這種環境，便比較容易產生各種特權與貪污行爲。

如前所述，臺灣地方派系結構內上下之間的結合性質，早期係以血源、姻緣、地緣、學緣等爲一般結合的基礎，因此主要係以情感性、文化性、社會性的結合爲主，其中並夾有政治（權力）與經濟結合甚至結盟的誘因。地方派系早期在政治上與國民黨中央政府固然存有某種侍從與恩庇關係，但就其內部關係而言，則另有以文化、社會乃至土地經濟關係結合而成的侍從與互動系統，尤其是早期或農村地區的地方派系，因其政經結合與分配方式一般係屬寡頭壟斷的性質。而地方派系成員主要的結合目的是爲選舉動員，及選後的利益分配等共同活動；其成員彼此間的結合與運作乃是建立在「關係」與「利益」的基礎之上。地方派系平時的運作，目的在強化既有社會關係，培養、甄拔、吸納新進的派系成員，並籌集、累積派系經濟資源以備選舉之需，進而分配派系成員政治與經濟利益。

研究地方政府的學者 J. Gyford 亦強調就政治面向而言地方政府的運作過程常被忽略。地方政客、利益團體甚至政黨間的利益衝突及其解決方式，往往亦影響地方政府的作爲（Gyford, 1989: 235-246）。特別是西方先進國家地方政治與政府的發展，正走向地方分權與後議會（post-parliament）期；尤其後者係指地方政治與自治正走向代議政治後的多元民主參與與市民參與的階段。換言之，正走向國家權力垂直分權，及地方權力水平（公民社會）分權的發展階段。而我國的地方自治與政治，不但仍處中央過度政治與行政集權以及垂直分權不足的階段，相當多的縣市、鄉鎮市，仍處在由少數家族、派系、黑道、財團、封閉性團體與選舉樁腳等

臺灣大學學術期刊資料庫

所瓜分、壟斷、交換的被支配型自治階段。地方自治雖已有若干制度化（institutionalization）、民主化（democratization）的基礎，卻被地方這些權力政客及其關係群長期壟斷，形成一個分贓的生態鏈或網絡，分食地方公共資源。這種現象如無法改善，不但會加深地方民眾對政府的信心落差（confidence gap），要想讓地方政府與政治達到行政效率與社會公平（efficiency versus social equity），自是緣木求魚。

代議與民主政治原先冀求的是具有超然、高品質與用心的代議菁英，亦期待社會團體與民眾能參與監督地方公共事務的決策與執行，另外也期待在政黨良性競爭之下，地方代議士或民選首長，能多一些專業、公正的理念型政治人物；但地方政黨與政治如放縱地方過度追求外部、工具利益（extrinsic on instrumental advantage），及靠政治而生活的務實型政客，甚至演變成民選代議士、行政首長及其它社經勢力與選舉樁腳，共同分贓、壟斷有限的自治資源，將是一種自治發展的災害。在這種政治腐化的結構之下，負責監督行政的政客及其依附、結盟體系，不但無法協助、監督地方的決策與行政執行，甚至只會造成政治與行政領導權的誤用（political and administrative malpractices）（Porta and Meny, 1997: 166-167），如此必將使地方政府與行政更爲無能與腐化。

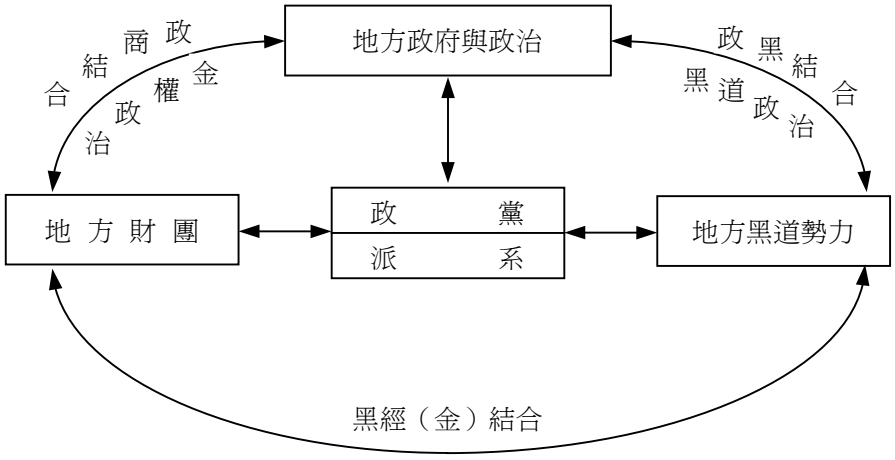
地方政治生態或政治社會的腐敗，以義大利南部西西里島（Sicily）最爲人所熟知。在該地區，行政官員（administrators）在地方政客（politicians）、黑道集團（mafia groups）、企業或財團（entrepreneurs）的包圍之下，形成特殊的腐化結構；不但在一九九二年造成反黑道法官弗孔尼（G. Falcone）被殺，前市長印沙拉哥（G. Lnsaloco）被殺，之後也發生前市長西安西米諾（Ciancimino）的被補入獄事件（Vannucci, 1997: 50-64）。財團、政客與黑道集團，利用賄賂（bribery）及暴力威脅去交換及運用官員的裁量權（discretionary powers）。其中財團係用政治或選舉捐款，收買政客，或利用、收買地方政客，透過互相換票（barter votes）的機制，影響選舉，左右地方政治（Porta and Meny, 1997: 166-169）。尤其是藉與民選議員及行政首長的關係，去壓迫、收買相關行政官員，以達到保護自己特權和利益的目的。

而臺灣的地方政治生態，尤其是許多縣市及鄉鎮市的政治生態，則與

臺灣大學學術期刊資料庫

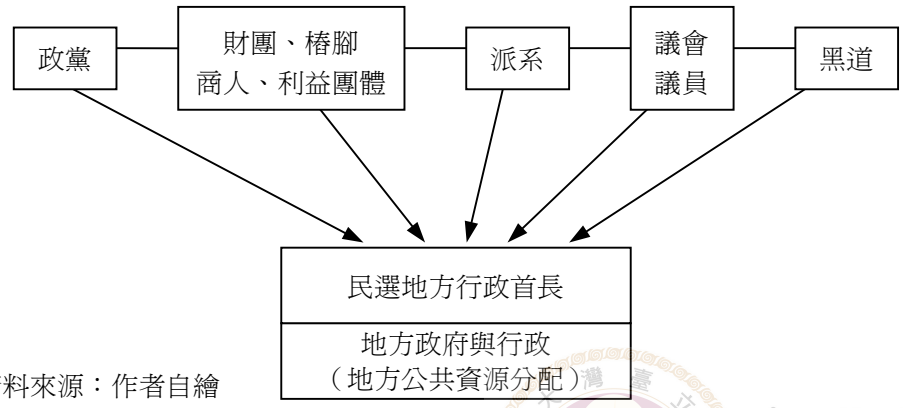
義大利西西里島的政治生態結構頗爲類似。特別是在政黨縱容與地方派系的整合、運作之下，形成政黑結合（盟）、政商結合（盟）與黑金結合的腐化與失能結構（如圖 1 所示）。變成黑道政治、金權政治與黑金社會。其中由於各縣市、鄉鎮市大量財團、利益團體、黑道投入政治，使得這個政治生態對地方行政、政治品質與公共資源的分配造成嚴重的衝擊（請參閱圖 2）。

**圖 1　臺灣地方政治社會的權力腐化與地方政府與政治失能生態**




資料來源：作者自繪

**圖 2　地方政治生態影響地方公共資源分配簡圖**




資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

民主政治下地方政府與政治的價值，在提供國民更多制度與社會選擇的機會。因此地方政治、社會與行政的領導者，應致力建構一個民主並具有發展特色的自治（自主）社會。但地方自治卻也常面臨下列幾項困境：⑴資源稀少，分配不足；⑵管理能力與機能不足；⑶地方割據主義；⑷地方自治權力不足；⑸城鄉中心化與邊陲化的發展與分配衝突等問題。臺灣地方政治的發展也同樣面臨這些結構性的困境，有待進一步的克服與突破。此外，由於臺灣中央與地方關係屬於單一國偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。而且因爲地方政治與政治生態的惡化，以致造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，及地方派系、黑金政治，乃至政黨對立，對抗的政治結構之下，更不利於談判、協議政治與地方治理社會的發展，也不利於區域政府間的整合與鄰近縣市鄉鎮的合作與發展。這些都是當前臺灣地方政治與自治的結構性困境。

## 參、西方地方治理社會建構的啓發

如前所述，一九七〇年代以後，西方各國民間資金、組織、經營管理知識、技術、文化與經驗的加速累積，促成社會資本（social capital）的形成，及市民經濟時代的來臨。這些發展除了更加強市民社會在參與監督政府決策與行政作爲的過程外，也強化公民經濟社會團體參與地方政府與議會政策與能力評估的壓力（趙永茂，2004b：2）。而所謂地方治理是指在全國性政策與地方性事務的釐定與執行中，其涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還涵蓋了來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動所形成的一種複雜的網絡關係( Rhodes, 1997: 7-11；李長晏，1999：123）。又例如，R. Leach 和 J. Percy-Smith 也提出類似的觀察，他們發現在治理過程中，政府和社會的界線已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉及並且影響公共政策制訂和公共服務的提供；所謂地方治理是地方不同的公私組織和團體在不同時間針對不同的目的而涉入的過程（Leach and Percy-Smith, 2001: 32；劉坤億，2003：3）。地方治理包括如下的特徵：

臺灣大學學術期刊資料庫

1. 多層次的治理（multi-level governance）：多層次治理所指的是地方公共事務的處理，中央或地方政府不再是地方治理的獨佔性行動者，其他的參與者，如非營利組織、大眾傳播媒體、非組織性公民運動者、營利之私部門等都是重要的參與者。此外，參與者與組織間的界線已漸模糊，如國際政府與非政府組織、區域性組織、國家與地方政府間的關係日益密切，其相互影響的關係日益加深，行動者與參與者能進行影響的途徑及管道增加，這也使得治理邊界（boundaries）逐漸模糊，形成多層次的治理結構。
2. 多元化的治理關係：目前地方的治理關係至少有下列三種：⑴傳統官僚體制的層級節制關係；⑵市場治理模式下的交易契約關係；以及⑶社群主義理念下的社群夥伴關係（劉坤億，2003：7）。地方治理即是具有市場治理與政策社群夥伴關係特性的多元互動方式。
3. 權力或資源的互賴：依 Rhodes 的研究，他將地方治理過程中進行競逐的資源分爲五種，其分別是憲法及法定職權（authority）、政治正當性（legitimacy）、資金和財源（money）、組織能力（organization）與資訊（information）（Rhodes, 1997: 7-11）。其間的權力與資源關係是互賴的、交換的與共同投入的合夥關係。
4. 政策網絡的管理：在地方治理過程中，任何一行動者都會在一個既存且自主化的網絡中進行治理（network governance）。而自主化政策網絡的治理，其特點有：⑴由於相互交換和磋商共同的目標的需求，將促使網絡成員之間持續互動；⑵這種「博奕式」（game-like）互動關係是以信任爲基礎，經由網絡參與者磋商和彼此同意的遊戲規則來約制；⑶這些政策網絡不對國家（政府）負責，他們是自主化的。雖然國家（政府）並沒有壓倒性的的特權，但基於主權的立場，國家（政府）仍能間接且在一定程度上領控這些政策網絡（Rhodes, 1997: 7-11；趙永茂，2004a：1-2）。

研究政策網絡與地方政治領導的學者 Peter John 與 Alistair Cole 在比較英國與法國的地方政府後提出，法國區政府（region）的設計，主要是爲解決跨省（department）間共同的經濟發展問題，而區政府的督察官（regional

臺灣大學學術期刊資料庫

prefect）便是負責協調這些相關策略的執行（Cole and John, 2001）。此外，英國的案例亦同，在一九八〇年代，一方面中央政府在財政及地方政府的功能和結構上有所改革，但同時，地方政府也強調它的經濟發展政策及其與歐洲間的聯繫（European Liaison）。以南安普頓（Southampton）地區爲例，該地區內地方政府間既是經濟發展上的分工合夥關係，也是結合的競爭關係（put together by competing local authorities）。事實上，就地方政府的運作系絡而言，中央政府顯然是相對虛弱和無效率的。以南安普頓東南區爲例，中央政府只介入有關規劃許可、港口發展及都市再更新基金的分配等工作而已。而地方議會則可以結合相關城市的領導人，一起發展合夥關係，並動員地方經濟發展的決策者，一起爲地區內明日的願景而努力。就以里茲（Leeds）市地區的發展爲例，除了發展合作（development corporation）關係外，里茲市便曾結合市議會、中央政府相關部會、相關的公部門，共同支持地區經濟發展計畫（Stoker, 2000: 76-80）。這些在全球化衝擊之下，世界各大都會重塑新都會的模式，也開放世界各地區都會間形成區域甚至全球性競爭的環境，無形中也增強各國地方政府與議會改革競爭的壓力（趙永茂，2004a：9-10）。

但由上述的內容中可歸結出，治理不能說是沒有缺點的，而這些弱點也不能說是導致治理失敗、不成功的必然因素。就治理運作的過程而言，不同的行爲者必須發揮積極參與及學習的態度才能準確的認識及掌握治理問題的真實困難之處，反思的（reflective）及公民進取精神（civic entrepreneurship），以及共同致力建立地方治理社會的政治與行政決心，才是有效的處理之道（趙永茂，2004a：7）。

由於臺灣地方政治，在新興工商團體及黑道的介入之下，已有惡化的現象。各政黨在擴張與維繫地方政權的壓力之下，中央政府與地方政府逐漸形成政治權力與經濟利益共生共利的關係體系。中央政府與地方政府間關係透過與地方勢力關係的運作，從以往的指揮、操控逐漸轉變成權力相互依賴（interdependence）的關係。而各種地方政治勢力透過縱向與橫向的連接，以及中央民代職權的行使，也會影響到我國中央及地方政府的互動關係（陳華昇，1993：123；趙永茂，1998：248）。由於地方政府與政治經常直接單向汲取中央資源，也因而切斷了地方間協議合作與協議發展的

臺灣大學學術期刊資料庫

生機。此外，來自中央與地方政經關係的惡化，也容易造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，以及地方派系、黑金政治，乃至在政黨對立、對抗的政治結構之下，更不利於談判及協議政治的發展，也不利於區域主義與鄰近縣市鄉鎮的合作（趙永茂，2004b：4）。

尤其在地方治理的發展趨勢下，地方議會的議員，似乎會變得更有名無實。雖然仍有部分議員試圖要求恢復控制行政官僚，及使用政黨機制來加強彼此在公共意見的連結，這雖可能有助於提升議員對公共事務的影響力，但是卻無助於解決議員的責任問題。另一個重要發展方向是議會已漸變成政策與公共資產消費者論壇，這種公共參與的增強，似乎也呈現驅離議員做爲政策壟斷者的態勢。相反的，有人亦視議員爲社會的聽眾，他們常常以政策及消費者的角色回應對公共服務的要求與評估政策。這些地方治理文化與結構的形成，亦顯示代議民主和公共參與在地方政治層次共存著。並產生技術專家、資源掌握者和公共評論者，代替早期地方官員包攬公共事務的現象。而且這些參政者與政治公眾，也會變成逐漸熟練政策制訂的技術（趙永茂，2004b：10）。

以英國地方自治社會發展爲例，英國在早期傳統封建自治與近代城市自治發展的時代，經過多次的分權運動（devolution and decentralization），即使在國會主權及單一國家體制之下，早已建構良好的地方自治基礎。但在一九七〇末期及八〇年代保守黨柴契爾首相（Margret Thacher）主政之下，更積極發展跨政府與民間的準自治非政府組織（Quangos），嘗試整合中央、區域及地方政府，以及民間資源與組織共同攜手發展地方自治與經濟社會。一九九七年工黨布萊爾首相（Tony Blair）更進而推動蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭乃至倫敦的自治改造與授權計畫（devolution programme），進而重整柴契爾首相原先的準自治非政府組織政策，在英格蘭地區推動更大的區域與社區治理發展計畫。在中央內閣副首相主導之下，結合中央、各級地方政府組織與民間、社區組織與資源，在各種政策與公共事務上建構新地方策略夥伴（new local strategic partnership）網絡，發展有效率的多層次治理體系（effective multi-level governance），開設各種區域發展機構（Regional Development Agencies, RDAS），設立許多區域

臺灣大學學術期刊資料庫

政策議會、委員會，結合區域或社區各利害關係人團體與關係者（Stakeholders），動員所有可運用的公、私部門、義工組織、社區民眾，投入相關公共政策與事務的推動與監督工作（Stoker, 2004: 162-165）。例如在英格蘭地區設立的幾個公共健康行動區（The Health Action Zone, HAZ）計畫，結合該地區相關醫療機構、基金網絡、社區照護團體（care groups）、警政、公共住宅機構與團體、地方相關志願性團體、老人、退休團體、婦女組織、學校相關系所與人員組織、犯罪防治團體、就業輔導組織與圖書館等，共同推動地區內公共健康維護與救護工作（Stoker, 2004: 165-174）。一定程度的整合各該地區、甚至跨區域的政治、行政與社會資源，投入地區性民眾健康的協助與救護工作。

此外就美國地方治理發展經驗而論，以地方人力或就業發展問題爲例，自一九三〇年代經濟大蕭條之後，一般市鎮經濟面臨崩潰，聯邦權因而大爲擴張，聯邦與州、縣（市）也因而有更多的互動空間。自一九七〇年廣泛就業訓練法（The Comprehensive Employment Act）制定之後，聯邦與各州便建立更堅實的就業政策與行政夥伴關係；一九八二年的就業訓練合夥法（The Job Training Partnership Act）制定之後，更加入私部門團體、機構，企業團體與學校、義務性團體及社區相關組織，整合運用相關公私部門、義工組織與社區組織與資源，投入各地區就業訓練與補助的工作（OECD, 2001: 251-279）。

如前節所述，西方各先進民主國家，經由長年的努力，透過地方分權的途徑結合中央政府與政治（上層政治）與地方政府與政治（下層政治）建立雙元合夥的政府與政治體系（dual system），至一九七〇年代之後更積極致力中央與地方各級政府在府際與跨域上的發展，使政府更能有效整合貧困化與割裂化的中央與地方財政與組織。甚至自一九八〇年代之後，如圖 3 所示，更建立中央與地方及民間組織多元共治的治理政治，中央、地方政府與民間團體共同參與公共決策與公共事務，形成合夥多元共治（營）的治理社會。

臺灣大學學術期刊資料庫

**圖 3　中央、地方與民間社會公共治理體制的建構**

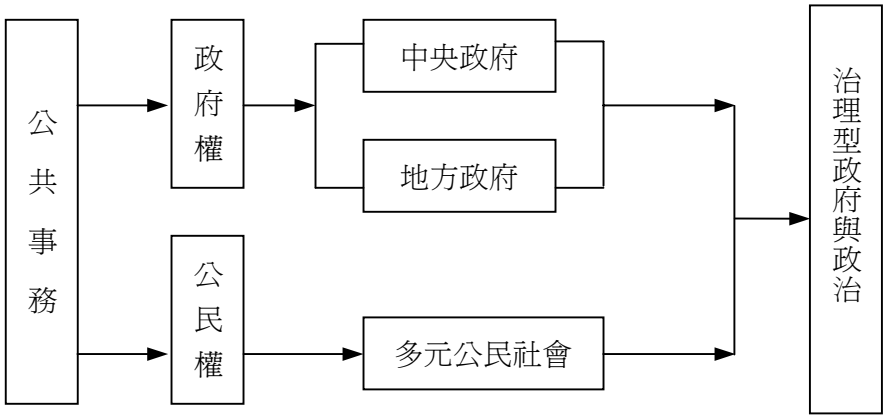



資料來源：作者自繪

因此，如圖 4 所示，西方公共事務的權力已不是被中央政府與地方政府所壟斷，亦即政府權之外已發展出多元公民社會參與公共事務的權力，公共事務在各級政府的主導與整合角色之下，公民社會團體已取得參與公共事務的主體角色。正如圖 5 所示，在政治與行政資本的整合趨勢之下，各級政府、尤其是地方政府的有限資源，在府際關係與跨域共同管理的發展趨勢之下，各級政府開放其決策過程，推動政策諮商，建構複雜的政策網絡。此外，在結合民間資源，亦即動員公民社會資本，涵蓋民間可運用的資金、組織、技術、承諾、知識、人力與物力，整合民間的各類可用財力與物資，以及服務的行動與熱誠，進行公共事務的委託經營管理以及建立相關公共事務的服務行動網絡，完成初步地方公共治理政治與社會的建構。這些對當前臺灣地方政治與自治的發展具有一定的啓發與意涵。

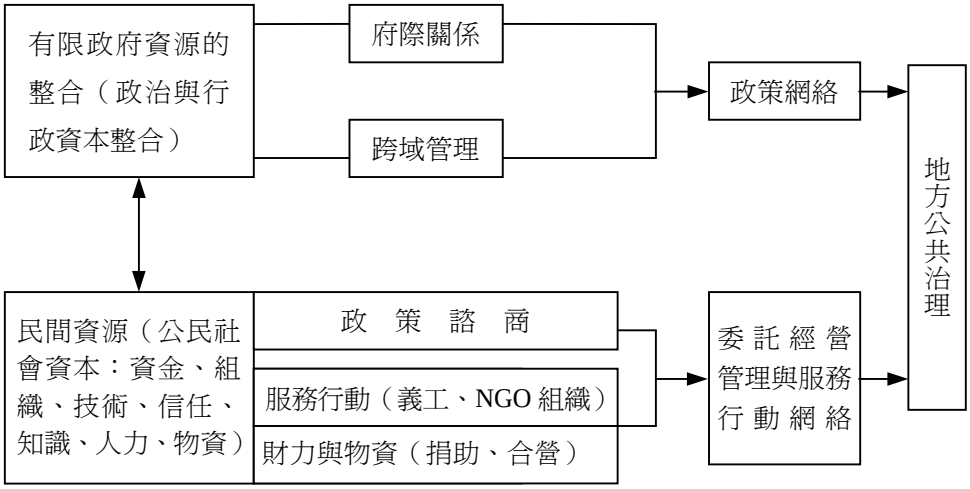
臺灣大學學術期刊資料庫

**圖 4　公共事務雙元權力下的治理型政府與政治**




資料來源：作者自繪

**圖 5　地方公共資源動員與地方公共治理**




資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

# 肆、臺灣地方治理社會建構的意涵

治理是一個分析概念，剛開始是始於對治理或統治（governing）途徑的類型化研究，包含了權力與權威之形式及關係類型（patterns of relationship）、權利與義務類型等。正如 Rhodes 所指「治理象徵了政府變動（change）的意義，指涉了統治（governing）的新過程，或命令性規範的變動性狀態，也是社會被統治或統合的新方法」，更是政府及社會尋求統治方式的轉變。特別強調在政府與市場限制之下，超越此些限制的協力性發展方式（ways of coordinating）的重要性。治理也對國家在複雜的社會系統下履行領航行動（steering action）角色給予高度重視。治理更重新形塑地方政府的角色，從服務提供（service delivery）發展至社區治理（community governance）（Rhodes, 1997）。

治理的產生也與經濟及社會的轉變有關；過去傳統國家的制度，上至超國家體制政府，下至區域或次區域政府，大致均經由科層體制控制；到一九八〇及九〇年代已逐漸由市場所取代；九〇年代中葉後，網絡及夥伴關係（networks and partnerships）的重要性則大爲增加。而資訊發達及社會變動性增加，也使得傳統統治途徑困難重重。專家獨大的方式必須轉換到制度的多元性互賴體系中（plurality of interdependent institutions），因此參與的行爲者已從政府內轉至政府外，政府並被迫採取新的策略途徑，使得人們意識到促成事務之進行並非依靠命令或權威，而是使用新的工具或技術來領航與指導。

換言之，市場、官僚科層體制及網絡並存已成爲重要的趨勢，英國在戰後，經由大規模的官僚體系組成的公部門組織的發展，使得國家成爲服務的直接提供者，然而在一九八〇及九〇年代，藉由新自由主義的政治經濟體的改造，已轉換成服務提供的分殊化體系。如私有化、委外化（contract out）、準市場、地方政府功能的移除及發展半自治非政府組織（Quangos）等的發展，都展現出政府必須發展新的權力互動型態。此外，亦發展出架構性文件、契約、目標、執行指標、服務標準、契約及消費者憲章等。而公私及志願部門的交互合作，更使地方自治社會藉由合作網絡的建構達到

臺灣大學學術期刊資料庫

相當程度的治理，其中組織內部的網絡及夥伴關係固然會削減地方政府之權力，但也會增加地方當局更彈性的面對及回應變動中的需求、兼顧新的投資安排，及地方性與社區的優先性。

面對複雜、變動及諸多問題的社會，治理必須是一種具互動形式的統治方式，複雜性則是指系統的複雜程度及對不同行爲者的回應及緊張關係，結合此二特質便形成了系統的自我統治及尋求持續與變動中的平衡。沒有單一的行爲者具有足夠的知識及能力來處理所有的事務，所以共同規約（co-regulation）、共同領航（co-steering）、共同生產（co-production）、合作管理（cooperative management）、公私部門夥伴關係（public/private partnerships）便成爲整合與聯結政治與社會的重要基礎。而工黨便是從過去保守黨的新公共管理朝向網絡及夥伴關係的整合模式發展。

一九九七年布萊爾政府上台之時，繼承了柴契爾及梅傑首相的新自由主義路線，並爲後來的英國政治發展提供了第三條路線，在其第三條路線中，布萊爾將政治建基於社群、公民資格、互惠與責任、正義與公平等語言的再理解及建構上。而工黨政府從原先意識型態的承諾移轉至公部門的市場機制化與競爭化；工黨新政府第一年即強調改革、實驗主義及政策評估，並以此來確立公共服務永續經營的方向。此外，新工黨亦強調在經濟全球化下社會的凝聚力，他們不只是強化國家與市場的關係，亦強調公民社會與文化價值，在經濟及效率的訴求下，同時提倡對公民資格、民主再生及社會包容的重要性，例如強化婦女、黑人、少數族裔社群、殘疾人士、同性戀者及青年人的權益。

工黨強調複雜問題的長期解決辦法，例如社會排他問題、兒童貧窮、低度健康、教育不足、犯罪及失序問題。其建基於長期規劃，在傳統組織或部門界限間形成夥伴關係，並將社區納入發展及執行方案的過程之中，同時將責任下放至地方。治理不僅是探索中央及地方部門、國家健康體系及其他組織的現代化，更提高公、私及志願部門間的關係，專業者及管理者，國家、使用者及消費者的關係。其核心的關係則是在公共政策上的夥伴關係。

此外 Gerry Stoker 亦認爲治理的關注焦點是網絡化的過程及夥伴關係（process of networking and partnership），當此二焦點放入都市治理研究

臺灣大學學術期刊資料庫

中，便形成都會集體行動的聯盟（create the conditions for collective action is to form a coalition）。然聯盟的形成是有其背景脈絡，社會複雜度（social complexity）、行爲者的多樣性、意見匯集管道的複雜性等，都會使得聯盟形成一種複雜的互動網絡關係。然此一聯盟是由統治菁英以彈性化及包容性的方式將社會中的多種意見、資源、差異特質及政策工具加以彙整，此一統治聯盟（governing coalitions）若干方面是英國都市體制（urban regimes）的體現（Stoker, 2000）。

OECD 副秘書長 Seiichi Kondo 則認爲經濟合作與發展組織（OECD）內各國運用治理（governance）一詞，或公共治理（public governance）一詞，係包括下列三項概念：

1. 責任（accountability）概念，主要在確認公務官員（public officials）能爲他們的公務行爲負責（OECD, 2002: 7），並因而達成透明、責任與開放政府與政治的目標。
2. 透明化（transparency）概念，目的在促使政府各種決策過程與執行行爲的資訊能公開，並確保公眾能方便使用。
3. 開放（openness）一詞，則意味著政府應傾聽公民及各企業、利害相關團體的意見，並確保公共政策的規劃與執行能納入這些意見加以考量。

換言之，政府應經由社會各階層、政府間及國際間合作的途徑，持續推動政治透明化、開放化，發起反貪污或反腐化運動，因爲貪污腐化是民主鞏固及社會、經濟發展最嚴重的絆腳石和威脅。而反政府貪瀆、無能最大的因素，則有賴政府和政治過程中，公共資訊及權力運作的公開，亦即行政及立法過程中公共資訊的自由與開放，其中最可貴的是會因此帶來龐大的參與及監督力量（OECD, 2002: 163-175）。而地方政府則可以在地區內建立各種與民眾互動與溝通的管道與空間，例如各種議會、委員會及鄰區會議等。政府必須多聽取公民社會相關團體或個人的聲音，例如接受及考量人民的抱怨、計劃、建議以及請願等。

如前所述，西方先進國家民主鞏固與民主政治的深層發展，不只是在權力的形成過程與相關制度的建立，也不只是操縱政府與公共事務權力的

臺灣大學學術期刊資料庫

政黨是否能和平的權力替代，更重要的是在這些制度與機能建構的同時，也要進一步思考民主政治的深化。民主先進國家的發展經驗顯示，一個健康、強壯的民主生命，不是只有依靠初期重要權力機關、制度的建立，更重要的是人民要有對公共權力腐化的免疫力，以及對政府或公共事務能有更多的參與監督與責任分擔。

治理一詞雖具有多重不同意涵，然而其主要之意義可歸納爲：涉及一種新的國家統治過程，亦是一種民主國家所謂「主權在民」與公民社會具體實現的表徵，更是一種擁有監督公共權力與自我治理能力的網絡社會（徐秀英，2002：2-5）。而地方治理觀點較重視的，乃是地方政府腐化與失能的減少，與整體能力的提升，以及改善其與整個地方政治社會環境系絡間的關係，而非僅限著眼於從「公共服務」供應者的觀點強調「顧客滿意」（呂育誠，2003：14）。

質言之，地方治理是一種人爲的結構也是一種新的體制發展，此種制度變遷蘊含地方政府及其他社會行動者，爲適應變動且複雜的環境所做的調整；再者，地方治理作爲一種過程，其目的在保持政治、社會與經濟系統中需求與潛能之間的動態平衡，亦即，能夠處理「集體行動問題」和「集體行動解決方案」之間的緊張關係；更具體的說，地方治理的最終目的在提升地方政府的治理能力（governing capacity），或是提升「社會政治系統」（social-political systems）的「治理能力」（governability）（劉坤億，2003：7-10）。

臺灣在地方都市化與民主化之後，地方的政治與社經分歧（local diversity）必然會增加，使得中央與地方政府之間，地方與地方政府之間的利益衝突與對立加劇。而經過長期政、經、社會發展之後，民間社會參與公共事務的能力已大爲增加，地方政府如何因應來自政府與政府間的矛盾與衝突，有效開發、管理與整合地方的有限資源，以及如何運用民間充沛的參與能力與潛力，以監督地方政治與政府的權力壟斷、腐化與失能，並補充地方政府有限能力的不足，也將嚴格考驗未來的地方政府。目前地方治理問題日趨複雜化、相互依賴化，有關垃圾處理、水資源管理、環保、社會福利、大眾運輸、公共衛生、學區、治安、醫療、住宅等問題，個別地方政府在資源有限情況下，形成治理困境。因此，如何提升地方政府行

臺灣大學學術期刊資料庫

政效能及經濟規模效益，以及研擬加速地方政府跨域合作機制之相關規範，已成爲地方政府與政治研究上的重要課題，也成爲都會及其鄰近地區地方政府間的共同壓力（趙永茂，2004a：3）。

綜合而言，民主政治係寄望能夠發展出能回應人民，結合政府與民間力量，並具實踐與管理能力的政府與政治。但是，目前臺灣的地方政府與政治，似乎仍陷入一個政治生態惡化、派系、黑金政治壟斷地方資源與政策、政府失能、民間社會無力的困境。爲促進臺灣建構一個寬廣的政府與民間夥伴關係，應積極促進、整合上層政府（high politics）與下層政府（low politics）及民間的人力、組織與資源，共同推動治理型政府。致力研究及克服民間參與公共事務能力不足等問題，積極發展地方公民參與社會，才有提高民間參與監督公共事務的可能。否則很難實踐政府與民間的治理夥伴關係及建構治理型政府（趙永茂，2004a：7）。

# 伍、臺灣治理社會的建構方向

在分析現階段臺灣地方自治與政治發展存在的結構性困境及基本問題，並對照與參考英、美等西方民主國家地方治理社會建構的理論及實務發展經驗，及臺灣發展地方治理的相關脈絡意涵後，本節將嘗試從政治、管理、法律三個層面，提出對臺灣邁向健全地方治理的建構方向。

## 一、政治面的建構

臺灣中央與地方政府間垂直與水平關係的變化，受到民主轉型，亦即對抗型政黨政治的影響頗大。以往，在國民黨獨大時期，地方政黨對立並不存在，中央政府僅以行政命令即可指揮地方政府首長，地方政府首長對中央指令近乎言聽計從。但自黨禁解除後，政黨對立在地方形成壓力，地方首長基於選票的考慮，常向中央抗爭及爭權與爭錢，亦使得府際關係產生變化；甚至由於地方民選首長的短視與缺乏府際間合作的意願，也會影響區域內府際與府會間的合作，更遑言區域內民間社會對共同關係事務的參與。

過去地方政府與議會常見到一些無效率（inefficient）、無反應

臺灣大學學術期刊資料庫

（unresponsive）、不公正（unfair）、不負責（unaccountable）及不合作（uncooperative）的現象。這些地方政府的缺失，事實上亦可以嘗試透過區域性、合作性、府際管理以及新公共管理的理論加以補強。藉以強調地區內各地方政府間的整合，倡導都會區內資源的共享，並消除市、縣的分裂，以增強縣市政府的功能（Park, 2000: 129）。尤其較大區域內各地方政府間的合作或結合，可以減低單位的服務成本，擴大自治規模，減少重複服務的浪費，同時又可以促進政策協調（Park, 2000: 140）及各級政府及民間的合作、共同協力發展（趙永茂，2004b：9）。

尤其我國地方民意代表（如縣議員、鄉鎮市民代表）素質普遍低落，以致於地方縣市議會等所制訂的規章難以達到一定水準，在政策上也大多是遵循中央法令，很少自訂；可見面臨地方治理、區域、合作與府際政府時代，臺灣地方議會，甚至都會議會似乎仍有一段漫長的路要走。雖然公民社會與社會資本時代的來臨，會使代議者的角色面臨諸種考驗，我們仍應勇於面對未來全球性的變革環境，有計畫提升地方議員的專業與教育水準，並積極面對變革，搭建更多市民社會參與公共事務的管道與平台，並以更宏觀的強化地方政府在發展議題上的導航角色（趙永茂，2004b：10-11）。

一般而言，轉型政治體系的健康成長與改革主要係維繫在政府與政治領導人適應這些民主環境的動機與決心（Bhatta and Gonzalez, 1998: 98）。雖然臺灣地方議會仍有若干決定性結構（determined structure）有待克服，但正如同英國中央與地方權力關係的發展一樣，還是先經過協商或諮詢期（1945-1970）再發展至治理期（1990-1995）（Rhodes, 1997: 114-117）。這種典範轉移，發展提升的民主政治演化或分化現象（political evolution），給予我們不少啓發。雖然若干研究顯示臺灣地方政治要從權力型、利益型政治，轉化成政策型、治理型政治，仍有待努力（趙永茂，2004b：11）。

由於地方公共事務公私夥伴結構，包括政策網絡、委託經營管理與服務行動網絡等公共治理社會的建立，仍有其一定的發展環境與條件，包括地方自治權力與政府能力的發展狀況，各級政府之間府際關係與跨域管理等整合與夥伴型政府的發展條件，民間社會資本包括民間資本、組織、技術、公共承諾、知識、人力與物資的發展進程，均關係著公民社會與治理

臺灣大學學術期刊資料庫

社會建構的成敗。尤其治理社會的建構與運作事實上也有其一定的問題與限制，包括有限的參與動員、動員疲乏與過度動員、偏差動員、少數動員、參與冷漠與衝突成本等。臺灣在建立地方治理社會的初期，必然會面臨中央與地方政府分權與合夥、整合的困難，尤其是在一般縣與鄉鎮，地方政治與政府間整合十分困難，許多鄉村區域地方社會資本有其一定限制，地方人民及其團體對公共事務的參與仍十分冷漠，參與能力亦有限，如何建構一個開放、透明與陽光的地方政治，以及如何發展分權、府際與跨域管理型地方政府，甚至發展成具有各類公共事務政策網絡與由民間參與公共事務經營管理與服務行動網絡，仍有其階段性的困難。尤其依 Jamil E. Jreisat 對開發中國家建構治理社會的研究亦發現經社環境的落後、民間團體發展不足、政府責任與能力不足、地方社會的割裂與掠奪式統治（predatory rule）均是開發中國家建構現代治理社會的一般困境（Jreisat, 2002: 1-11）。

臺灣地方政治的發展課題，除上述的地方政治生態改善、領導改革的決心與能力，以及治理網絡及夥伴關係的建構外，在地方自治的制度面上，臺灣仍面臨諸如：地方稅法制度不健全，導致地方無權失能的問題；行政區劃不合時宜，影響地方的永續與均衡發展。這些問題的解決不僅僅是從政治面加以改善，也需結合管理面與法制面的改革，才能穩健的實驗與實踐出在政治上合理與合宜的發展途徑。

## 二、管理面的建構

地方與區域治理（region governance），爲西方民主社會近二、三十年來的重要發展趨勢，其中有關都會之跨域業務治理，美國學者 David K. Hamilton 曾提出集權式（即單一行政主體）及分權式（多功能中心）兩種模式（Hamilton, 1999: 36）。集權式之治理模式，係採取行政區域合併（Territory Annexation），或是縣市聯合（City-County Consolidation），甚至成立二階層之都會政府（Two-Tier Government），專責跨域事務之共同處理。在此種治理模式中，不論大市制、職權聯合、區域治理、區域稅分成、多目標都會區設計、區域協調機制，乃至聯邦與州之補助或政府激勵區域發展之措施，皆是值得採取之措施。若採取分權式之政府結構，則

臺灣大學學術期刊資料庫

在組織模式上有郊區發展、設置簡易法人組織等，其治理措施則有單功能特區、地方政府協定，乃至設立並無實權但有若干整合跨域事務功能的之區域議會，或在中心都市內另成立次級政府，專責跨域自治事務，皆是可以採行之合作機制（趙永茂，2004a：8）。

尤其在區域主義（regionalism）發展趨勢之下結合地方治理理念，更加強各地區區域內政府與公民間的互動關係，成立各種公私合夥的公共工作團隊。該團隊的工作主要在強化區域內政府與公民間的連繫，鼓勵區域內各級政府間資訊的流通，與民眾及其團體間的商議，以及促進民眾對公共事務與政策更熱絡的參與。其運作的方法包括：

1. 單向資訊傳遞關係：政府應做好對民眾傳遞資訊，以及強化政府公報及政府網路與民眾的單軌互動關係。
2. 雙軌互動諮商關係：亦即公眾及所屬團體應被邀請在行政與立法過程中貢獻其觀點與意見，例如起草法案所需要的公共意見調查及評論等。尤其應特別重視政策反對者與弱勢者（opposition and minority）的意見。
3. 民眾對公共事務的熱誠參與主要係建立在他們與政府在公共事務上的夥伴關係，也就是民眾及其所屬團體應能積極介入政策制定及其制定過程，讓民眾參與政策議程的訂定、政府方案的選擇以及政策對話的構成，包括辦理共識會議以及舉辦各種公民評議會（citizens' juries）等（Orfield, 1998: 15-38；OECD, 2001: 23）。

事實上，無論是加拿大、挪威、義大利、大韓民國、澳大利亞、紐西蘭、盧森堡、奧地利、德國、西班牙及英國等 OECD 會員國不但長期與其公民社會組織發展夥伴商議關係，近年來捷克、波蘭、匈牙利等鞏固中民主國家（consolidating democracies），更不斷在致力開發區域政府內公民關係（government-citizen relations）的新遊戲規則；大韓民國等國亦極力引入新的公民互動型態，以強化對區域政府內的行政審議與監控（public scrutiny and control）以減少地方的公共貪腐，並提升公共服務品質（OECD, 2001: 23-24）。

專門研究都會政府（metropolitan governments）的 I.M. Barlow，在比

臺灣大學學術期刊資料庫

較英國倫敦、曼徹斯特（Manchester），美國舊金山灣區（San Francisco Bay Area）、澳大利亞的墨爾本（Melbourne）及加拿大多倫多（Toronto）等都會政府的組織與功能變遷之後亦指出，都會政府鄰近地區的地方政府部分組織有再組織（reorganization）及再建構（restructuring）的必要。經由擴大整合行政領域、政府功能與增設特殊目的機關，將有助於建立新的多元政府體系（multi-level government systems）與多元治理體系。經過這些功能與領域（functional and territorial）重新組合的制度安排（institutional arrangement），將會強化地區內地方政府與民間的整合，有利於建立新傘狀（umbrella）聯營（joint efforts）政府體制（Barlow, 1991: 5-7, 284-309）。此外，他又認爲大都會區域內具有共同業務的鄰近地方政府間，應多建立鄰區意識（the sense of neighbor lines），這種區域政府（regional government）的概念可以運用在跨鄉鎮縣市區或跨省地區（city-region or provincial region），也可以成立特殊目的政府或機關（special-purposed bodies）。其經常可以見到的組合形態如大倫敦市特警區、大倫敦區消防與市民安全事務局等（Barlow, 1991: 5-7, 284-309）。此外，亦有部分學者倡言地方政府間的公共夥伴關係（public partnership），爲了地區的發展，應成立各種行政與經濟發展機關（regional administrations of government），賦予特別權力；而這些地區性政府與機關也普遍在英國的蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭等地設立（King and Pierre, 1990: 62-63）。這種地方政府間跨域合作的形式及結合公民社會資源動員網絡建立的概念，對臺灣地方政經社會的發展應甚有助益。

## 三、法制面的建構

基於政府行政行爲公正、公開與符合民主程序的要求，及增進人民對行政之信賴，我國已於二〇〇一年二月公布行政程序法。要求各級行政機關在作成行政處分、締結行政契約、法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行爲之程序中，公務員應自行應有之迴避（第三十二條至第三十三條）；同時應實施資訊公開（第四十四條至第四十七條）；及進行有關公聽程序（第五十四條至第九十一條及第一百零二條至第一百零九條）。顯現臺灣民主發展已進行到推動透明與陽光行政的階

臺灣大學學術期刊資料庫

段。可惜的是只進行對行政計畫與作爲的規範，[2] 對重大行政政策，乃至最重要的民意機關等涉及人民重大利益及預算等分配的決策過程，開放參與機制仍顯有不足，亦即推動這些陽光與治理法制的決心與行動仍嚴重不足。

雖然公職人員財產申報法，公職人員利益衝突迴避法、信託法、信託業法、立法委員行爲法、政治獻金法已立法施行；但遊說法及政府資訊公開法尚未公布施行。尤其對政治壟斷、封閉權力的結盟腐化及非正式政治侵蝕公共資源最嚴重的地方議會及地方民選行政首長決策透明化機制均有待建立。

換言之，即使立法委員行爲法、公職人員利益衝突迴避法、信託法及政治獻金法已制定並實施，但各政黨及立法院仍無具體實施的決心，成效非常有限。一樣仍處在形式立法、宣示性立法的階段，與先進民主法制國家透明、公開政治的發展仍有一段距離。尤其爲求抑制地方政府與政治的封閉、非正式決策及利益分贓的現象，應及早建構縣市及鄉鎮市權力透明與陽光機制。並積極發展地方民間組織，在立法與行政過程，開放各類公共政策論述（discourse），參與管道（participation channels）和論壇（forum）等。必要時可視各地區的發展與領導（leadership）條件，在社會資本與政治生態發展較佳地區，尤其都會及都市化地區，多推動、發展這些公民社會參與機能，並獎勵或鼓勵推動政策諮商、立法開放機制，擴大地方及社區對公共事務的關心與投入，以促進地方現有封閉與地下權力政治的逐步開放與轉移。結合社區與地方總體營造的合作基礎，開啓地方治理社會的發展。

如圖 6 所示，臺灣地方政治正處在派系政治、侍從政治、黑金政治、特權政治，以及封閉政治、權力壟斷、非正式政治以及腐敗政治與失能政府的生態中。從以上西方地方公民社會與治理政治體系的建立經驗可以得知，臺灣地方政治結構與過程，亟需及早建立權力開放政治、權力責任政治與權力能力政治等制度及機制，積極進行政府權力的演化與轉化，加強

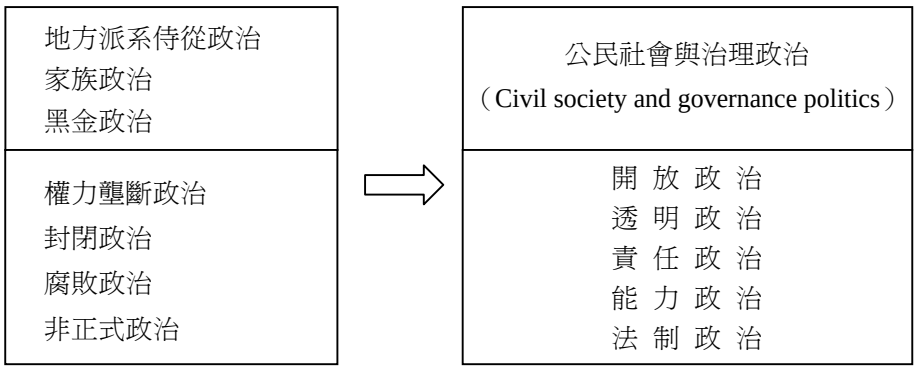
[2] 目前行政程序法的初步規範雖已建立，但行政資訊公開及其限制之法律，依據該法第 44 條第 3 項的規定，應於行政程序法公布二年內完成立法，但迄今立法院尚未完成立法。

臺灣大學學術期刊資料庫

對地方政府的分權，及建構中央及地方政府間的合夥與整合機能，積極開放公共政策與立法過程，搭建各類公共事務論述管道與機能，同時進行後議會時代公民參與及公共治理社會的建構。

綜合而言，爲克服當前推動都會區治理與跨域管理上幾個結構性困境，可考量在臺灣各都會區政府採取領航型政策或計畫的方式，以計畫導向推動各階段發展事宜，並以林布隆（Charles Lindblom）漸進主義爲策略，及執行計畫之機動編組方式，推動各階段任務與計畫。希望能更有助於整合都會區內各政府及民間資源，並搭建區域內政府及民間在各方面共同發展的討論平台與管道，化解民間、政黨與立法、行政間的分歧，建立發展策略的共識，推動治理型政府。尤其還需要用心改造地方政府組織與人事、財務之評估與管理技術，不斷累積政府與政府間，以及政府與民間的合作管理經驗，才能有效推動治理型政府的發展（趙永茂，2004a：9）。

**圖 6　地方政治的轉型與發展**




資料來源：作者自繪

## 陸、結　語

地方治理社會或公民社會的建構，爲西方民主先進國家一九七〇年代後政治社會發展的趨勢，也是民主政治發展的社會深化與成熟、穩定的象徵。它顯現了地方及政治基礎社群自我統治與公共參與的內省，也是一種地方的民主控制，及組織式社會的民主化，使現代過於分化與超多元化的

臺灣大學學術期刊資料庫

社會，經由國家或各級政府所搭建的政策商議與行動聯絡網絡，建立地方公共事務新的整合體系。促成各層級政府與政治過程透明與資源、責任、能力的增強，建立各類公共事務的政策、管理與公共行動網絡，給予公共事務參入更寬廣的社會資源與社會動員力，建構政治與政策於社會（公眾）系絡中，開啓政治、行政與民主深化發展的新思維。此也正是本文先前述及 Juan Linz 與 Alfred Stephan 所提建造民主鞏固有賴建構一個自由且活潑的公民社會的道理。

如前所述，臺灣地方政治與民主發展現階段，仍處在地方無權、地方政府失能，地方政治生態惡化，民選政治權力過度擴張壟斷，政治過程封閉，公共資源被寡佔，以及地方派系、家族、樁腳及黑金勢力分贓地方政經資源的狀態中。雖然臺灣在地方民主發展中，已有一定程度的地方自治與選舉經驗與成就，也順利進行政黨執政權力的轉移，但卻對這些民選立法與行政領導者公共權力的運用無法約制，以致使地方的民主發展很難進行深層的建構。爲使臺灣地方民主從初期鞏固到深層鞏固，從民主巨嬰發展到民主巨人，仍亟待再深入研究與策略運用。它需進行更多的政治生態、文化與制度的重建，及政府及公共能力的發展。其中似可參考英、美等國家的發展經驗，先增強地方政府的自治權力與能力；發展地方公民社會組織，並在公共事務上致力建構公民社會與政府雙元共構體系。尤其應早日完成制定地方陽光法體制與運作機能，防止地方政治權力的濫用及腐化，擴大公民社會參與公共事務的管道與機會。此外，亦應積極進行修訂或建立相關法制，獎勵（助）各級地方政府間發展府際合作與跨域管理機制，並加強各級政府與民間的各種合夥與合作關係，建立公共政策與公共服務網絡，結合政府的有限資源與民間的資源，強化公民社會的公共責任，提升公共監督與防腐力，期能早日在臺灣建立一個成熟、發展的地方民主社會。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 參考書目

## 一、中文部分

Waters, Malcolm 著，徐偉傑譯，2000，《全球化》，台北：弘智文化公司。譯自 *Globalization*. London and New York: Routledge. 1995.

吳文程，1995，〈台灣政治轉型理論的分析架構的探討〉，《東吳政治學報》，4: 135-183。

呂育誠，2003，〈我國鄉鎮市組織變革問題與策略之研究〉，「第二屆地方發展策略研討會」論文（4 月 26 日），宜蘭：佛光人文社會學院公共事務學系。

李長晏，1999，《我國中央政府與地方政府府際關係分析：英國經驗之學習》，台北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。

倪炎元，1995，《東亞威權政權之轉變－比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦。

孫同文，2003，《從威權政府到民主治理》，台北：元照出版公司。

徐秀英，2002，《從地方治理的觀點來探討臺灣鄉村發展的企業化策略—以桃園縣爲例》，台北：中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。

陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。

陳華昇，1993，《威權轉型期地方派系與選舉之關係—台中縣地方派系之分析》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

游盈隆編，1997，《民主鞏固與崩潰：台灣二十一世紀的挑戰》，台北：月旦。

趙永茂，1998，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，台北：翰蘆出版社。

趙永茂，2002，《臺灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。

趙永茂，2003，〈臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18: 53-70。

臺灣大學學術期刊資料庫

趙永茂，2004a，〈臺灣都會治理之建構—地方政府與政治改造之分析〉，「『議題與視野』公共事務論壇Ⅱ：都會區治理」論文（5 月 21 日），台北：國立臺灣大學政治學系政府與公共事務研究中心。

趙永茂，2004b，〈地方議會的角色與轉變—地方政治與政府幾個發展趨勢的因應與調整〉，「慶祝高雄改制院轄市二十五週年『民主化‧全球化‧議會角色』學術研討會」論文（12 月 3 日），高雄：高雄市議會。

劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府職能轉換〉，「第二屆地方發展策略研討會」論文（4 月 26 日），宜蘭：佛光人文社會學院公共事務學系。

薛化元，2001，〈台灣地方自治體制的歷史考察—以動員戡亂時期爲中心的探討〉，中央研究院台灣研究推動委員會（編），《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處，頁 169-212。

## 二、英文部分

Barlow, I. M. 1991. *Metropolitan Government*. London: Routledge.

Bhatta, G. and J. L. Gonzalez III eds. 1998. *Governance Innovations in the Asia-Pacific Region: Trends, Cases, and Issues*. Vt.: Ashgate Pub.

Chen, Ming-tong. 1996. “Local Factions and Elections in Taiwan’s Democratization.” In *Taiwan’s Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*, ed. Tien, Hung-mao. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 174-192.

Cole, A. and Peter John. 2001. *Local Governance in England and France*. New York: Routledge.

Diamond, Larry, Juan Linz and Seymour M. Lipset eds. 1988. *Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Ethier, Diane. 1990. “Introduction: Processes of Transition and Democratic

臺灣大學學術期刊資料庫

Consolidation: Theoretical Indicators." In *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, ed. Diane Ethier. London: The Macmillan Press Ltd., 3-21.

Gyford, J. 1989. *The Changing Politics of Local Government*. London: Unwin Hyman.

Hamilton, David. 1999. *Governing Metropolitan Areas*. Cleverland State University: N.Y., Change Garland Publishing, Inc.

Heidenheimer, Arnold J. 1970. *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Hirst, Paul. 2000. "Democracy and Governance." In *Debating Governance* ed. Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, 13-35.

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Jreisat, Jamil E. 2002. *Government and Developing Countries*. Boston: Brill.

Jun, S. Jong and Deil S. Wright. 1996. *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issue, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington D.C.: Georgeton University Press.

Kenell, S. and G. C. Jacobson. 2003. *The Logic of American Politics*. Washington D.C.: CQ Press.

King, D. S. and J. Pierre. 1990. *Challenge to Local Government*. London: Sage Press.

Leach, R. and J. Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.

Lenski, Gerhard E. 1966. *Power and Privilege*. New York: Macgraw-Hill Book Company.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative*

臺灣大學學術期刊資料庫

*Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Lin, Nan, Karen Cook and Ronald S. Burt. 2001. *Social Capital: Theory and Research*. NY: Aldine De Gruyter.

Linz, Juan and Alfred Stephan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore. MA: The Johns Hopkins University Press.

McGrew, Anthony ed. 1997. *The Transformation of Democracy?* UK: Polity Press.

OECD. 2001. *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD.

OECD. 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.

Orfield, Myron. 1998. *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

Park, K. 2000. "Integrated Fragmentation: A New Local Governing Structure for the 21st Century." *Open Public Administration Review* 10: 129-154.

Pierre, Jon ed. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Porta, D. D. and Y. Meny eds. 1997. *Democracy and Corruption in Europe*. London: Pinter.

Rhodes R.A.W. 1997. *Understanding Governance.* U.K. Buckingham: Open University Press.

Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9(2): 91-107.

Schedler, Andreas. 2001. "Measuring Democratic Consolidation." *Studies in Comparative International Development* 36(1): 66-92.

Scott, James C. 1970. "Corruption, Machine Politics and Political Change." In *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer. New York: Rinethart and Winston, Inc.,

臺灣大學學術期刊資料庫

549-555.

Stoker, Gerry. 2000. “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance.” In *Debating Governance*, ed. Jon Pierre. N.Y.: Oxford University Press, 91-109.

Stoker, Gerry ed. 2004. *The New Politics of British Local Governance.* Basingstoke: Macmillan.

Vannucci A. 1997. “Politicians and Godfather: Mafia and Political Corruption in Italy.” In *Democracy and Corruption in Europe*, ed. Porta D.D. et al. London: Pinter, 50-64.

Wright, D. S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, C.A.: Broke/ Cole Publishing Company.

臺灣大學學術期刊資料庫

# Problems with the Development of Local Politics in Taiwan: A Perspective on Local Governance

*Yung-mau Chao**

## Abstract

The development of democracy in Taiwan has shown itself to be successful in local self-government and democratic elections; it has even completed the peaceful transition of central ruling parties through means of election. However, there are still some symptoms of ill-health with the development of local political democracy in Taiwan: the powerlessness and dysfunction of local governments, oligarchy and power abuse of elected political bodies, worsening of political ecology and closed political processes in local democracy, problems with monopoly and the spoils system in governing local public resources and the politico-economic interests shown by informal groups such as local factions, families-and-relatives or mafia-and-money (black-gold) coalition. These factors all impede the development of local political democracy consolidation and its deepening in Taiwan.

Reconstructing political ecology, culture, institution, and governance capacity are possible problem-solving strategies. From cases in Britain and the United States, we can find some valuable pragmatic reflections: enhancing the capacity of local government and self-government, empowering local civil social organizations, 'bridge and build' collaborative governance structure to make public sectors and private or social organizations become governing partnerships or networks on divergent public issues and policies. In detail, "Sunny Acts" should be established, to improve the principles necessary for transparency, openness, participation and accountability, and to prevent and avoid corruption and power abuse within local

* Professor, Department of Political Science, National Taiwan University. E-mail: chaoym@ntu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

political bodies. In addition, central government should amend or build relevant laws and regulations that encourage and subsidize local governments in intergovernmental cooperation and cross-boundary management. These strategies on governance capacity-building and institution-building will be good for Taiwan to make strong democracy for local politics development.

**Keywords:** local governance, mafia politics, civil society, democracy consolidation

臺灣大學學術期刊資料庫