

網絡互動關係與制度同型觀點下地方治理機制之研究 以英國地方治理為例（1979~2000）

邱豐真*

摘要

近年來對於地方公共政策探討的焦點，學者普遍以「從以地方政府為中心轉變成為以地方治理為中心」（from local government to local governance），地方治理機制中所強調的地方公共政策過程必需融合多元行動者產生互動關係並與制度產生連結以型塑政策產出。因此，本文提出以網絡互動關係與制度同型的兩項觀點並輔以英國為個案，闡述地方治理機制的運作過程。

關鍵字：地方治理機制、網絡互動關係、制度同型。

* 國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士生

壹、前言

現今在面對公共事務中多數將「治理」這個概念，視為學術研究的新典範或者是新的研究焦點（廖坤榮，2002：78），換言之傳統上探討地方公共事務都是以「地方政府」為主要的探討焦點，但現今卻以「地方治理」來代表整個地方公共事務過程。但對於治理概念的應用上卻是處於如同 Lynn, Heinrich 與 Hill（2000:234）對於治理概念的看法，其認為治理是一種詞義模糊的概念並可運用於各種領域之中。本文將治理的意涵運用於地方公共事務上。

雖然學者常以政府與治理兩者作為相對概念以闡述何謂地方治理，但對於地方治理的實際運作過程卻是較少著墨，本文提出以「網絡互動關係」與「制度同型」的兩項觀點進行解釋地方治理過程中的互動的「行動者」（actor）是透過何種機制進行互動？再者，為什麼地方政府在改革上願意接受治理的概念並與行動者產生互動？最後解釋為何現今地方治理機制會具有多元的行動者參與公共事務？最後本文提出一個分析架構以解釋現今地方治理機制的運作觀點。

貳、地方治理的意涵

地方治理是將治理概念運用到地方層次上，因此，如欲瞭解地方治理就必需先對治理做一釐清。

一、治理的概念

「治理」這個詞由來已久，如 Weller 認為「對於良好的治理(good governance)的需求已經有很長的歷史。」（Richard and Smith, 2001:14）。可以得知對於治理的探討已有很長一段時間。雖然傳統上治理概念的應用都是與政府是指同義詞，但誠如 Stoker（1998：17）就認為：「雖然傳統上對於治理與統治都將其視為同義詞，但有越來越多的討論治理的著作中，其內容與方法都有顯著的差異。」因此，現今治理與政府之間應該有著不同的解釋方向。

現今治理的意涵可由 Rhodes（1997：46）的觀點開始談起，其認為「治理改變了政府的意涵，並代表了新的治理過程、變遷的制度規範情境與對於社會運用新的治理方法。」由此可看出如要運用治理於公共事務的範圍中，其探討焦點就不應只是集中於政府上，而是將焦點擴及到政府如何與社會進行互動。Rhodes 在此處重點是點出現代公共事務運用治理概念與傳統政府的概念相比較的差

別，換言之，運用治理的概念就不能只是著重於探討政府，而應擴及政府與社會兩者的互動過程。

呂育誠(2001:154)引用 Lynn 等人對於公共行政中的治理概念定義為：「用以限制、指引，以強化政府行動的一套法制、行政規則、或操縱實務。至於政府行動的主要內容，是指生產或提供公眾所需要的產品或服務。」並認為治理在公共行政中的意涵，其主體並非是指政府本身，而是基於特定目標所衍生的相關制度與程序。

綜上所述，如要運用治理概念於公共事務之中，首先治理的概念就是在破除過去由國家對於公共政策的封閉性而轉而注意政府與社會的互動過程，故應包含的多元互動行動者的政策過程；再者要釐清的是治理仍是在制度規範下運作。

二、地方治理的概念界定

地方治理的概念就是將上述治理的概念應用於地方層級之中，本文將地方治理機制界定如下：「地方治理機制是在地方層次中，探討融合多元行動者互動結果與制度系絡影響下的政策過程」。其可分析如下：

第一、地方治理融合多元的參與者：地方治理是包含了公部門、私部門與第三部門的共同互動過程。而其互動過程的來源可包括政府改革策略下所造成的結果，也可以是行動者主動參與的結果。

第二、地方治理機制包括制度系絡的意涵：地方治理機制受到各種政策的影響下所產生的結果，故其是受到正式與非正式規則的系絡環境下所約束。因此，所謂的治理過程仍應在制度系絡下運作與詮釋。本文認為地方治理中的行動者的行為是為符合制度的變遷與適應過程，而地方政府與互動的行為者都是一種為了「適當性邏輯」(logics of appropriateness)¹。因此傳統的地方政府角色在地方治理的系絡下必需有所轉變，而非只是依靠傳統的管制，或者是獨佔公共政策過程；並且必需在回應外在制度系絡的變遷下轉向與多元互動者進行互動、協商與學習，以型塑本身的行為模式或者是治理結構。

而地方治理的特徵可分為下列兩點：

¹ 這邊所謂的適當性邏輯是指行動者的行為並不是根據理性的計算，而是根據規範與目標所型塑而成 (Newman,2001:27)

(一)、對外部環境而言

1、地方治理呈現多層次治理

如上所述，地方治理指是是多樣化參與的公共政策過程。因此，呈現的是多元利害關係人的運作實況 (scenario)：地方的集體問題不能單純由地方政府來做決策，其必須經由其他的參與者 (players) 協調合作共同完成 (Bovaird and Loffler,2002:16)。Agranoff 與 McGuire (2003:1-2) 也指出「當代政府必需要能進行跨組織的管理，包括對於其他的政府機關、非政府部門，並透過如夥伴關係、網絡、契約關係等發展共同的策略與服務。」故地方治理的現況包含了與多種行動者，包含與上下層級式與水平互動的多層次治理模式。再者從實務的角度觀之，近年來政府的改革策略強調所謂的市場競爭，地方公共政策強調夥伴關係，私部門、非營利組織大量的參與公共政策。例如英國在保守黨改革時興起大量的「準自主地位之非政府組織」(quasi- autonomous non-governmental organization，簡稱 QUANGO)。同樣的 Henry 分析美國地方政府體系時認為在 90 年代後是一種共同合作的階段，在這個階段中透過公部門、私部門、與非營利機構彼此建立合夥夥伴關係 (轉引自蕭全政等譯，2001：792)。

2、強調地方政府與外部關係的改變

Goss (2001：3-4) 認為治理本身就是一種政治事務，並認為地方治理就是在地方層級上的一種集體決策制訂的形式，其去發展許多不同類型的關係，不僅是在公部門的組織間，還擴及到市民與公組織之間。而上述這種以治理為中心的政策過程，對於傳統以政府為中心的影響在於地方治理所帶改變了地方政策過程中利害關係人的角色與關係，其具體的影響如下

(1) 改變政府與民眾；或者是公民與政府之間的關係：過去的民眾與政府或者是公民與政府之間的關係是被政府高度控制。新型態的治理模式，強調的是公民能夠真正參與計畫過程進行分享或者協調政策目標。

(2) 改變政府組織中人員的角色：在地方治理的系絡下，政府機關內的人員所關注的事項除了技術與管理的議題之外還必需關注「治理的管理關係」(the management relationship of governance)。這是意味著傳統上的政治與社會困境已被轉換進入公共服務的管理面向中，而公共組織必需要去面臨與公民進行對談，而非只是專業導向、或者是官僚蓋章就能解決的角色。

(3) 改變公部門組織本身：地方治理賦予各機關去更多的夥伴與網絡關係，這不只是一種口號而已，新型態的公共組織可以考量進行策略聯盟、夥伴關係等。

(二)、對於地方政府本身的影響

1、地方政府本身角色的轉變

依照前面的多層次的治理模式，地方政府的角色在地方治理的改革脈絡中產生了重大轉變，呂育誠（2001：154；2005：5）認為：「在面對治理的概念衝擊下，今日地方政府地位與環境影響力正處於互為消長的情形中，及地方政府的主導性政逐漸喪失，而外在環境的影響力反而提高。因此，地方政府將不再是地方事務的唯一主導者，也不能完全基於本位考量，或者採行強制的方法達成目標。」故今日地方政府可能面臨下列兩大挑戰：

(1) 透過地方政府的運作，並不是處理地方公共問題的最佳方式；

(2) 地方政府也不是處理地方公共問題的最佳選擇。

在此並不是宣稱地方政府已經喪失了在地方事務過程中的重要性，而是在於提醒地方政府在地方治理過程中面臨轉型的壓力，如同前述的適當性邏輯，地方政府在面對現今的治理環境變換下進行角色的轉換並採用新型態的治理工具。

2、多樣化的治理模式

探討至今必需回到地方治理模式的釐清，其並非是完全捨棄官僚組織或者是市場導向的假設，而是傾向以融合多樣化的治理模式，如同 Bovaird 與 Loffler（2002:16）認為治理機制是重視層級節制、市場導向與協調網絡三者並重。Rhodes（1997：57）提出混合（hybrid）的治理模式以瞭解在治理變革的過程中所融合了新與舊的治理模式。換言之，治理的模式不應只是強調任何一種特定的治理模式，事實上官僚組織等依然存在我們是無法真正的拋棄不理²，因此，對於地方治理的探討，不應只是指涉任何一種特殊的治理機制，而應是融合多樣化的治理模式中進行探討。

上述是從理論內涵對於地方治理的定義，而以下以英國的地方治理改革以

² 例如 Pierre 與 Peters 認為官僚組織仍是理想的治理工具，傳統的官僚組織因其具有合法且既有憲政的基礎上；再者官僚組織仍是評估新型態的治理工具的最佳選擇；最後從實際的制度變遷來看，層級節制的治理模式仍是依舊存在，國家仍是存有強力的控制力。（轉引自劉坤億，2003:254）

描繪現代地方治理在實務上的運作現況。

三、英國的地方治理改革

對於英國地方治理的議題可從地方政府改革議題開始談起，1980 年代開始首相柴契爾以新右派的觀點強調地方政府必須具備市場導向、民營化與競爭導向。地方政府在保守黨的改革脈絡下並不特別受到重視，因此在保守黨主政時期是呈現集權化³的現象，此雖然與新右派的政治理論主張地方分權有所差異，但其實是源自於柴契爾本身對於地方政府的看法⁴與當時的政治環境有所差異⁵，因此在當時英國所謂改革的分權化，是指分權化到市場體系中，而非地方政府。而分權化在最後的改革結果上，地方政府角色是十分萎縮的，地方公共政策與公共服務是強調與私部門等一起競爭。而對於地方政府的改革模式所採取的策略一方面是透過財政控制；另一方面透過政策的干預。而具體重要的改革策略可歸類如表一

表一 保守黨對地方政府改革的重大政策

| 法案名稱 | 年份 | 法案意涵 |
|----------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 「地方政府，計畫與土地法案」 | 1980 | 這份法案強化了地方政府對於財政、政府功能與市場三方面的控制，其成為中央政府控制地方政府花費的重要依據。並成立了所謂的城市發展組織（UDCs）透過這個機制，地方城市的重建就不需經過地方政府的控制；另一方面這個法的重要意涵在於引進第一個競爭機制-直接勞工組織（DLOs）。 |
| 地方政府法 | 1988 | 要求政府必需符合競爭的要求，這個法案要求地方政府必需在本身的組織結構中，區分出服務提供者與購買者的角色，也就是建立起所謂組織內部的競爭機制。 |
| 強制競爭 | 1988 | CCT 是民營化與「簽約外包」（contracting-out）策略，其比 |

³ 在 Gamble 的看法中，柴契爾在市場化的改革策略下所喊出的國家干預的減少（less state）並不是所謂的弱勢國家（weak state），因為柴契爾仍認為國家必需去維持法律與命令的穩定性，以維持自由市場的運作。當然國家仍應扮演維持市場機制的運作。因此中央政府仍是扮演維持者的重要角色，但最後國家仍是扮演著干預市場經濟，因此 Gamble 認為柴契爾主義下的政府應是「強勢國家與自由市場」（the strong state and free market），（Atkinson and Wilks-Heeg, 2000:58-59）

⁴ 在 Miliband 的看法中認為柴契爾對於地方政府的角色視為是威脅中央政府運作的絆腳石，因此中央政府必需透過完整的控制與刪減其自主權，才能促使中央政府的運作順利（Atkinson and Wilks-Heeg, 2000:60）。

⁵ Stoker 指出自 1979 年以來保守黨主政其控制 49% 的地方政府，但直到 97 年下台時只剩下 5%，在這一段時間內地方政府是受到工黨與自由民主黨所控制（轉引自萬鵬飛等譯，2005:109）。

| | | |
|--------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 法(CCT) | | 較政府提供與民間提供服務兩者的成本，成本為最重要判斷的標準，由成本最低的方案來提供服務；如以「直接服務組織」(direct service organization, DSO)的新政府組織形式。CCT 歷經柴契爾的民營化政策後，將政府提供的服務外包，以改善服務並降低成本，挑戰了福利國家的「依賴文化」(dependency culture)，導致較小的政府規模產生，地方政府分享服務提供的責任給私人企業與自願性組織。 |
| 教育改革法 | 1988 | 強調授與財政與管理責任給予學校組織，並成立「倫敦內部教育機構」(ILEA)，引進國家的所制訂的教育課程。 |

資料來源：作者整理

在基於上述改革脈絡下，Miller, Dickson 與 Stoker (2000:11) 的看法認為在保守黨時期的地方治理呈現兩種現象

(一) 治理的制度結構跟隨著大量的「準自主地位之非政府組織」(QUANGO) 的出現而有所轉變，其被賦予在公共服務上有許多責任與公共承諾 (prominence)。

(二) 治理責任性的模糊化，其因為伴隨著有許多被任命的組織與夥伴關係的組織與地方政府共同運作。

但上述改革經驗結果在 1997 年上台的新工黨提出了具體的批評。新工黨對於地方政府的改革，強調地方政府的政治性角色與地方政府的核職能與目的，而這些正是保守黨的改革所逃避的兩項議題，新工黨對於保守黨政府的質疑在於兩大點 (Miller, Dickson and Stoker, 2000: 25)

- 1、地方政府是一個政治組織：這邊所謂的政治組織是指地方政府並非只是單純的服務傳遞的行政組織，相反的其是具備政治課責性與責任性的政治組織，因此地方政府應是具備政治功能的政治組織。
- 2、地方政府的核職能與目的：如其首相辦公室就認為，英國地方政府的新角色的核職能為對於領導精神的強調，所謂的領導精神就是對於給予願景、夥伴關係、市民生活品質。而新工黨的改革核職能就是要使去恢復地方議會的公共信任 (public trust) 與合法性以去型塑社區的領導者的角色。

在上述的觀點下並基於重建地方民主與促使地方政府邁向現代化的目的，在1998年宣布了「現代化地方政府：強化與民眾接觸」(Modern Local Government : In Touch With the People) 白皮書與一連串的改革策略以促進地方政府的現代化，其策略可歸類成幾大項，如表二

表二 新工黨對於地方政府的重大策略

| 改革策略 | 意涵 | 備註 |
|----------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 恢復地方政府的憲法與法律地位 | 1 重塑地方政府的憲法與法律地位 2 是針對地方政府的領導角色的變革 | 設置了行政領導/內閣制；市長/內閣制；市長/議會經理制三種不同變革類型 ⁶ |
| 改革地方財政 | 恢復地方政府的財政自主權 | 例如取消預算最高上限 |
| 重建地方決策制訂 | 重新賦予地方政府代表性 | 引進電子投票系統、改變投票日期、設置移動投票所、改變投票地點、全面的郵寄投票，以提高投票率 |
| 再興地方民主 | 重塑地方民主的主要兩項政策-參與和諮商 | 中央政府也制訂了各項「準則」(guidance paper) 給予地方政府促進這些參與的發展。 |
| 強化服務品質 | 1、最佳價值 (best value) | 強調地方政府的服務績效應符合中央政府的績效標準 |
| | 2、燈塔議會 (Beacon Council) | 可作為傳播本身實務給其他議會參考 |

資料來源：作者整理

因此，如同 Goss (2001:18) 認為在新工黨的改革脈絡下，英國的地方政府的改革被賦予治理的意涵，地方政府已經不只是滿足人民需求 (good enough)。

⁶ 相關不同制度運作請參考 Steve Leach and David Wilson, 2002, "Rethinking Local Political Leadership", Public Administration, Vol.80, No4, p.p.665-689。

地方政府在公共服務的提供與權限上都必須去達成賦予價值（add value），其必須達成最佳價值（best value），強調針對人民的權利、需求面、所欲達成的事項盡力去滿足，而欲達成上述的最佳價值就不能只是侷限在以政府為中心為出發，而是必須去營造一種新型態的治理機制去促進私部門、志願與社區部門共同參與與貢獻。

Leach 與 Smith（2001:78-79）認為在地方治理所引起的轉變下重塑了地方政府的權力與責任的系絡並轉變成為社群領導者（community leaders）的角色⁷，John（1997:253; Davies,2002:303）則是認為英國是地方政府從制度的主宰地位轉變成為在治理複雜架構之中的所有參與者之間的一員。因此地方公共政策過程有愈來愈多的參與者參與整個地方治理機制，並欲以此種多元的參與過程下放權力給予地方民眾，行塑更多的民主，強調授權給予民眾（power to people）、透過民主諮商的程序達成所謂的地方民主課責、代表性或促成更多的參與等議題（Leach and Smith,2001:103-122）。或是促成公私之間資源能夠更加的整合，以促進地方公共政策與公共服務的實施。

四、英國地方治理經驗綜合評析

上述英國地方治理經驗，可以發現到現今地方治理機制的運作，事實上是根據許多中央政府針對地方政府的改革政策所歸類出的改革成果，但依據上述的改革經驗可將地方治理的經驗綜合探討如下：

英國的地方治理經驗可歸類如下述幾點

（一）網絡般的互動

英國地方治理中融合多元的行動者，而這些行動者的互動過程可以網絡為代表，例如 Rhodes 認為在英國 1990 年後出現了一個新的治理結構的發展，亦即在每一個政策領域均形成一個特殊的政策網絡。此一網絡是一種自我組織能力且強

⁷ 社群領導者角色的假定包含如下（Leach and Smith, 2001:78-79）：

（1）地方政府不只是單純的服務傳送與管理而已，其還包含治理地方社群。這部分包含地方政府代表其地方需求的提出，也包含促使地方團體發出其意見與需求。

（2）地方政府在治理地方社群時並不是只扮演單一角色，因為民主程序的委託去促使地方政府當局去平衡社群之內的需求，而不是單純的從單一的角色分割成各個部分，並且去積極的代表未來各個世代中的使用者。

（3）地方政府不能只是以自身組織，而是必須以夥伴關係的方法與更寬廣的公部門、私部門與志願團體與非正式組織進行互動，在上述的夥伴關係中，地方政府是以一個更寬廣的角色進行扮演。

調組織間的網絡關係，(轉引自趙永茂，2001：73)。但這些網絡的互動是依據何種機制進行互動，仍是有待探討。

(二) 地方治理機制是在的政策改革下所型塑的制度環境運作

雖然探討地方治理機制可以歸納出近年來地方政府逐漸開放大量的公共政策領域給予外在的行動者進入的現象。但這邊產生幾個重要的問題，為何地方政府願意捨去以前對於地方公共政策的控制權而開放給予民間團體參與；再者為何會產生這們多的行動者參與公共服務的過程。

本文認為現今英國的地方治理運作現況，必需回到政府所推行的政策本身進行探討，例如 Stoker(2004:11)根據不同時期的政府改革歸納出地方治理的轉變，如保守黨所推動的市場化治理，到新工黨以恢復地方政府領導者角色的的社群治理。上述都可歸納出地方治理機制的實務上運作是受限於政府政策的制度環境中。因此本文認為探討地方治理機制的運作必需對於政策系絡的制度環境做一探討，如果忽略了政府所推行政策的制度系絡因素，就不能解釋政策的改革過程對於地方治理的影響性。

綜上所述，如要探討地方治理的運作，必需一方面針對地方治理系絡中的網絡互動關係進行探討；另一方面針對制度系絡的政策變遷過程進行探討在這些改革的過程中是如何型塑地方治理機制意涵，故以下就以網絡互動關係與制度同型進行探討地方治理的運作過程。

參、網絡互動關係

地方治理的特徵之一是在地方公共政策過程中融合多元行動者的互動，但這些多元行動者是根據何種基礎進行互動？本文以網絡互動關係的概念進行分析，探討多元行動者的互動狀況是依據何種機制進行互動。以下首先以網絡的意涵進行論述；再者，以資源互賴與人際關係網絡兩種互動關係的觀點進行探討。

一、網絡的意涵

為了對於早期政府透過層級節制與控制、命令等方式來達成政策目標的方式做出對比，現今學者多用網絡的概念來描繪現今治理系絡中多元組織的互動過程。例如 Newman(2003:85)認為網絡就是被用來指涉超越層級節制與市場導向的新型態。Leach 與 Smith(2001：30)認為網絡的概念不只是新治理機制的

特徵，也是提供了在層級節制與市場機制之外的另一種提供公共服務的替代方案。

而為何運用網絡的概念，Salamon 指出：「透過網絡的概念有助於解釋現代民主國家複雜的政策制訂過程，因為現代政策制訂的權力是分佈於分散的諸多行為者身上；沒有任何單一行動者包括國家可以獨力貫徹其自身意志，所有的政治行動者間形成相互依賴的關係，在這個情形之下「網絡」成為指涉這種複雜互動結構的最佳隱喻（metaphor）」（轉引自孫本初、李明寰，2004：7）。

網絡的概念是有別於一般以層級節制與市場的概念探討社會現象，而是將行動者（包括組織與個人）放在社會環境系絡中探討以瞭解影響組織運作的實際因素為何。因此透過網絡互動關係的概念，以釐清地方治理機制中行動者的互動狀況。

二、網絡互動關係

網絡的觀點依照學科的分別有所不同，而在互動關係上可歸類爲了兩種理論的觀點

（一）資源互賴的觀點

一般而言，如將資源互賴的觀點應用於網絡關係中，可說是一種「資源動員」（resource mobilization）的過程，此種資源依賴的觀點而言有兩項基本前提：（1）沒有任何組織能夠獨自掌握其生存所需的資源；（2）組織的資源可爲組織帶來競爭的優勢（Jones,1995:259；史美強，2005：41）。

Rhodes 提出的政策網絡主要以上述的資源互賴觀點是分析中央政府與地方政府之間的關係，是並提出權力互賴（power dependence）關係。其以五項命題做爲政策網絡的研究架構（Rhodes,1981,1997；轉引自陳恆鈞，2002：61）⁸。

而 Pfeffer 與 Salanick 認爲透過資源互賴的觀點以決定組織之間的依賴程度需決定於三個要素，第一是資源的重要性，也就是資源對於組織生存的重要程

⁸ 其五項命題如下（1）.任何一個組織都有賴於其他組織提供所需資源。（2）.爲達成各自目標，組織間必須彼此交換資源。（3）.儘管組織內部的決策會受限於其他組織，但具支配性的聯盟仍然保有裁量權，此外聯盟的認知系統會影響對權力的詮釋及其所需資源的認定。（4）.具支配性的聯盟在競賽規則中，會運用各種策略影響資源交換過程。（5）.裁量權的大小是組織目標和相對權力潛能交互作用的產物，而相對權力潛能又是組織資源、競賽規則及組織間的交換產物。（Rhodes,1981,1997；轉引自陳恆鈞，2002：61）

度；第二資源支配與使用能力；第三是指資源控制的集中程度，亦指資源被少數組織所控制或選擇性稀少亦會造成依賴關係的產生（1978:45，轉引自史美強，2005：42）。

（二）人際關係觀點

對於網絡中的人際關係觀點是以社會學中的社會網絡觀點，主要是以 Granovetter 探討經濟活動中的信任、違法、鑲嵌性問題，並對於 Williamson 的新制度經濟學提出反駁⁸，並對於傳統經濟學與社會學⁹兩大學科對於人類行為的假設提出反思。Granovetter（1985:491）認為 Williamson 等新制度經濟學派以效率為主要焦點去解決經濟問題，而排除社會、歷史與法律等外在環境的影響因素，將人的行動視為是一種原子化行為的觀點去解釋經濟行為，所以對於瞭解真實的交易行為並無幫助。因此，必須以社會關係網絡來解釋經濟活動來解釋經濟行為，其認為社會關係網絡以各種不規則與不同的程度影響著經濟生活的不同部門之中。

對於網絡的互動意義來說，Granovetter 認為這是一種人際關係的社會網絡鑲嵌過程。在新制度經濟學派中，其所關注的焦點乃是人是如何爭取自身的資源最大化，而社會網絡分析人類行為所運用的邏輯，是認為人身處於各自獨特的社會關係網絡，所以其所表現出來的行為也有所不同。再者 Granovetter（1973:1363）提出「弱聯結」（weak ties）的人際關係模式。所謂的弱聯結關係可以提供非重複的訊息，而弱聯結比起強聯結的關係則是可以獲取更多的資訊，因此，擁有更多的弱聯結關係可以取得愈多的資訊。

總結來說，在 Granovetter 的觀點中人際關係是一種社會結構，影響人類行為的具體內容是人際關係，其中行動者具有相當的自主性，經濟行為的運作是建立在人際關係網絡上，亦即透過人際關係的鑲嵌關係，可以增加信任感，避免投機行為的重要根據。此種以人際關係為主的網絡運作邏輯為：不同的網絡關係對人們行為的約束不同，進而導致不同的行為。

三、網絡互動關係觀點下的地方治理機制

9 Williamson 的新制度經濟學主要是以效率為經濟現象的主要運作邏輯。

10 Granovetter（1985:483-487）認為經濟學對於人類行為的假設是一種低度社會化（原子化）的行為假設，人類行為並不受外在環境的限制其是一種功利主義的看法；而社會學對於人類行為假設又是過度社會化的過度社會化主要是以傳統的社會學觀點出發，主要認為人是依附在社會結構下，其認為結構觀點過於機械式的解釋。

在網絡互動關係觀點下的地方治理機制，是強調網絡結構對於多元行動者的互動行為的影響，但其是根據何種基礎進行互動，則是地方治理運作的另一項核心議題。本文提出整合資源互賴與人際關係網絡的兩種觀點進行分析。雖然在分析層次¹¹上 Rhodes 和 Wilk 與 Wright 兩人有所不同，但筆者認為兩種層次並不衝突，反之應是放在同一個架構中進行探討，中層層次的部門互動關係，可視為組織之間的互動關係；但除了組織互動的層面外，個體的行動者的人際關係互動也是影響組織行動的重要的依據，特別是在地方公共事務中，其互動的分析單位通常是以地方中的人際關係與資源互賴兩種關係型態並存，因此兩者並不互斥，相反的必需共同解釋。

本文認為地方治理機制是融合資源互賴與人際關係互動下所型成的網絡型態。因此網絡互動關係對於地方治理的機制在於，不同的人際關係與資源互賴網絡關係，會型塑出產生不同的地方治理機制產出。其可分述如下

(一) 資源互賴的觀點：強調地方治理機制中資源互賴的觀點，在地方治理機制中傳統地方政府無法獨佔所有的資源，因此必需與行動者產生互動關係，以獲取資源。

(二) 人際關係的觀點：代表在地方治理中，人際關係是地方治理體系運作的重要基礎之一¹²。而在地方治理體系中，則必需探討在多元行動者之間的人際關係是如何影響地方治理機制的運作。亦即是在探討如何運用人際關係取得相關訊息與資源進入地方治理機制之中。

但網絡關係對於地方治理機制仍存在負面效應其可敘述如下

(一) 地方治理如運用過度密切的互動關係容易造成僵化的問題：Uzzi (1997:57) 對於人際關係鑲嵌的概念提出鑲嵌兩難 (the paradox of embeddedness) 的看法中¹³，認為在網絡的資源結構如果產生變遷的影響下，可能會使的鑲嵌性從資產轉為負債的變化，如過度以鑲嵌性的觀點進行互動，會造成鑲嵌的網絡行為者處在

11 在探討網絡中的互動關係之前必需先釐清是以何種單位層次進行分析，網絡分析具有層次上的區別，Rhodes 運用權力互賴的關係提出中層理論的觀點，而 Wilk 與 Wright 則運用微觀的人際互動的觀點進行分析。所謂的中層理論是以部門層次為主的探討，而微觀層次的互動觀點則是傾向於將焦點放置在人際關係互動上。

12 傳統的研究主題將其放在地方派系等運作，相關文獻可參考如陳東升，1995，《金權城市》等。

13 Uzzi 對於鑲嵌的兩難提出三個面向，第一、核心網絡者的無法預知性、第二制度觀點的理性化市場、第三網絡過度鑲嵌性。

一個高度風險的現象中。因此，網絡的互動關係應考慮到資源配置或者是人際關係是否過度僵化，而不能符合外在治理系絡變化需求的問題。

(二)是網絡課責性的問題：地方治理的運用若造成密切合作以型塑共同的政策產出，但此種密切的合作機制是否在公開的環境下進行審核以符合課責性，則是另一項重點。例如 Peters 在保守黨的改革脈絡下所引進的 QUANGO 組織，其與政府產生密切的合作但確有課責性的問題，其承接地方公共服務傳遞業務時並非是建立在功績、或者是專業的體系之中，而是基於政治認同中。因此其可能都是一種「密門」(black door) 之中，而更深入的批判就是認為此種 QUANGO 組織的任命標準在並不公開或者是廉潔 (Miller, Dickson and Stoker, 2000: 19)。

肆、制度同型

從上述的英國經驗可以得知，對於地方政府改革的制度系絡是促使地方治理機制變革的重大因素，但這些制度是如何落實於地方治理的實務上，造成地方治理機制中的行動者（包含政府、私部門與非營利組織）採取此種融合多元行動者的地方治理機制，本文認為可運用制度同型的觀點進行解釋。

一、制度同型的觀點

所謂的「制度同型」(isomorphism)，其是由新制度理論學者探討為何現代不同的組織的組織設計與組織行為會愈來愈相似，根據 Gorges (2001:139) 對於制度同型主義的定義，就是組織在承認其他組織的成功過程，並透過強制 (coercive)、與模仿 (mimetic) 與試圖透過複製 (copy) 其經驗的過程或者是透過規範 (normative) 的過程促使組織在共同的想法觀點去行動，例如更加現代化、更適當或者更專業。傳統的組織理論學者大多透過 Weber 的概念來探討組織的設計的依據，Weber 認為組織是一種經由理性化設計而產生，其理性化的組織特徵可在與外在環境競爭下產生最有效率的結果，因此對於組織的探討均是以理性、效率的觀點來加以探討。但上述的觀點在制度同型學派中遭受挑戰，例如 John Meyer、DiMaggio 與 Powell 等人認為在現代化的環境下，組織的設計已經不類似於 Weber 的觀點，相反的是以制度同型主義觀察現在的組織設計與行為為何往往與組織原本的目的不相關，或者是違反效率原則的行為。

Meyer 與 Rowan (1977: 340-341) 認為現代社會的組織是處於一個高度制度化的環境下，而組織在這些專業、政策等制度環境中被加以型塑行為，而這些

制度包含一種被廣為接受的社會規範、被大眾所支持的事項或者是法律的強制面向。周雪光（2003：72-73）引用 Meyer 與 Rowan 的概念說明制度對於組織行為的重要性，其認為在制度學派中，組織必須面臨兩個環境，第一是技術環境，就是在指稱效率的探討，組織如何進行有效率的策略行為以爭取組織的生存；另一個就是制度環境，組織必須適應制度環境就是的規範，不然會出現合法性危機的問題。

從上面論述可以發現技術環境與制度環境兩者是一個相衝突的概念，Meyer 與 Rowan (1977:340) 認為這些制度化的環境是一種強有力的迷思 (powerful myths)，其與效率觀點常常是衝突的概念，因此組織的設計與行為常常為了符合外在制度環境，但卻也與效率起了很大的衝突。簡單的說，許多組織結構與行為其實都是不符合經濟效率，但為什麼組織知道如此做會造成不經濟行為的產生卻又這樣做呢？原因都是為了符合合法性基礎。而 DiMaggio 與 Powell (1983:150) 也運用了組織同型的觀點，並將此種機制視為一種誘因機制，並認為組織的行為模式，不只為了爭奪資源與顧客，還必需適應政治權力與制度的合法化機制。換言之，組織同型是組織為了尋求本身的「利基」(niche) 而必需採取的行為模式。

二、制度同型的類型

制度同型的機制，根據 DiMaggio 與 Powell (1983：150-154) 的看法，制度同型主義具有三種機制：

(一) 強制同型(coercive)：制度規範

所謂強制同型主義是因為組織所依賴的組織給予的正式或非正式的壓力，或社會文化對此組織功能的期待所造成的結果。這種壓力可以說是一種勢力、說服等。大部分的組織改變都是為了回應中央政府的政策，而採用相同的治理機制以爭取中央政府的補助款。例如保守黨的強制競爭法與新工黨的最佳價值的政策都是強調政府的法令規章的強制力的展現。

(二) 模仿過程 (mimetic)：不確定因素

並不是所有的制度同型主義都是源自強制權威的。不確定因素(uncertainty) 是會鼓勵模仿的產生。當組織的技術落後、目標不明、環境不確定，很容易讓人們想要有模仿的動作。例如政府會推廣所謂的模仿制度促使各個政府間彼此模

仿，例如新工黨的「燈塔議會」(Beacon Council)就是一個重要的政策，以促使績效較差的地方政府相互模仿。

(三) 規範壓力 (normative)：專業主義

第三個組織同型是規範壓力，其源自於專業主義。專業主義，是指一個行業中將眾人努力的結果集結起來，以定義其工作的方法與處理情況等，也就是控制生產者的行動，另一方面也是建立此職位的行業權威。專業主義必須向非專業的顧客、老闆負責。近年來成長最快的專業主義是大型組織的管理者與專業人員。在地方治理體系中，對於績效的要求可以說是專業主義的同型規範的機制，例如績效與會計制度的引進以改善地方政府的服務品質。

綜合上述，可以瞭解到為何現今地方治理機制可以落實於地方公共政策的過程中，是依據上述三種機制，但必需釐清的是，三種機制並非是互斥獨立，有時可能會共同出現。

三、制度同型觀點下的地方治理機制

在制度同型的觀點下地方治理機制運作，強調地方治理機制受到制度系絡中合法化機制的效用影響下，型塑出相同的組織的結構與行為以產生符合地方治理機制的需求。因此運用制度同型的觀點其可以回答本文一開始所提出的問題

第一、為何地方政府在改革上願意接受治理的概念與行動者產生互動？

這個問題在制度同型所強調的合法化機制下進行解釋，亦即是強調地方政府必需符合外在的合法化機制，這個合法化機制的來源有二，其一也就是必需符合中央政府所實行的政策；再者為了符合外在行動者的需求因此必需強化本身的回應性，而進行互動。

第二、解釋為何現今地方治理機制會融合多元的行動者？這個問題與第一個問題有所差別，上一個問題意識是從政府的角度出發以回答，為何政府會開放本身的政策過程；而本題問題意識則是回到治理過程中，探討為何在現行地方治理機制中有這們多的參與者，並且其組織目標與行為都相等（譬如，有眾多的社會福利團體與提供公共服務的組織參與公共事務），如從制度同型的觀點來看，因為參與者都必需符合合法性機制，以參與公共服務的名義或是具有相同的組織結構才能夠真正的進入地方公共政策的過程中，形成產生了制度同型的作用，而產

生了許多相同的組織與團體或行爲模式。

總合上述，制度同型對於地方治理機制的意義在於

(一) 強調合法化機制的效用：強調地方治理機制中的互動行爲者必需遵守合法化機制的的作用，並且必需加以回應，這裡所謂的合法化機制的壓力是來自於政府的改革策略，也可來自於治理的制度系絡中，因此分述如下

- 1、合法化機制來自於政府本身的改革策略：當中央政府進行改革時地方政府也必需加以回應，此可由上述英國中央政府對於地方政府的改革策略觀察出，地方政府仍必需遵守這種改革的制度規範。
- 2、制度成爲廣爲接受 (take for granted) 的概念：此是如同 Tolbert 與 Zucker (1983；轉引自周雪光，2003:93) 的研究成果，兩氏認爲如果一個制度成爲了社會事實，就會轉化成爲一個重要的制度力量。從這個觀念出發，如果公共政策必需容納多元參與者的觀念，成爲地方治理中重要的制度，那們政府也必然需要開放公共政策過程並與多元行動者產生互動關係。再者私部門與非營利組織也會要求地方政府開放給予參與的管道。

(二) 將制度同型做爲政策工具：Newman (2001:27) 和 Cameron 與 Dans (2000:26-30) 等人認爲，治理機制必需進行「制度化」(institutionalization) 的過程，而應如何強化這些制度的落實，可運用上述三種同型類型爲治理工具，以落實制度變革的需求。

但此種制度同型並非是完全無缺點，制度同型對於地方治理機的負面結果，其分述如下

(一) 合法性機制是由誰進行詮釋：探討至今我們沒有對於究竟何爲合法性機制進行詮釋，其主要的的原因來自於在地方治理機制中所強調的是行動者之間彼此互動之下所產生結果，因此合法性機制不應只是單純由國家的角色進行詮釋，而應著重的是互動之下所產生的結果。故這裡必需回到，合法性機制是由誰進行詮釋的重要問題。如果以上述的網絡學派的角度觀察，位在網絡中心的行動者擁有權力，因此其可進行合法性機制的解釋，而產生合法性機制的公平性問題。

(二) 課責性問題：主要是根據 Meyer 與 Rowan 的研究發現，雖然制度同型會造成組織間具有相同的結構與行爲模式，但其仍與組織的效率機制有所衝

突，因此可能只是設計一個符合合法性機制的組織結構，但卻不加以使用¹⁴。換言之，組織同型的影響可能只不過是爲了爭取外在的合法化機制而非完全改善。因此，如將制度同型做爲推廣地方治理機制的政策工具，就必需探討是否真正落實與課責性的問題。故必需檢測是否行動者之間只是設有單純的參與機制、或者是具有合法化機制，而不加以落實所產生所謂以合法掩蓋非法的課責性問題。

綜合上述兩個面向可舉一個簡單的問題加以說明。例如，地方治理機制中強調公民參與等功能，因此在組織結構或功能上設置了公民參與的機制，在此必需探討一個問題，究竟公民參與是否真正具有功能，抑或只是一個合法化的過程。若從制度同型的觀點，地方政府在地方治理的同型壓力下普遍設置了公民參與的制度機制，但這個公民參與的機制是否真正具有落實的問題，其可分爲兩個面向，第一其是否真正實施或舉辦？再者其舉行的結果是否只是政策合法化的背書？這些均是地方治理機制在制度同型下必需考量的問題。

伍、分析架構的提出

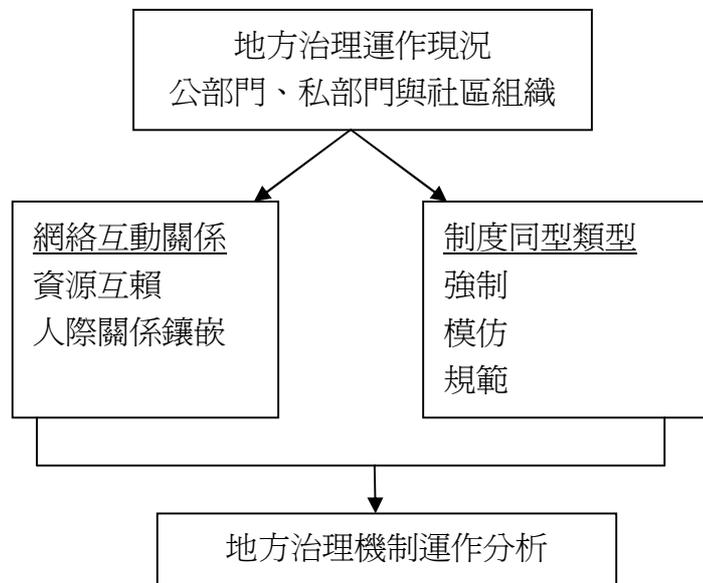
本文認爲地方治理機制是在互動的多元行動者與政策的制度系絡影響下的地方政策過程，其可分述如下

一、網絡的概念主要是探討網絡互動關係對於行動者的影響，其主要是描繪地方治理互動過程中行動者的互動關係所產生的網絡結構。

二、制度同型的觀點主要是描述政策的制度系絡所產生的合法化機制對於行動者的影響，並且行動者如何運用合法化機制尋求本身的「利基」。

根據上述，本文的分析架構可描繪如下，如圖一

14 Meyer 與 Rowan 認爲其可透過內部運作與組織結構分離開來 (loose coupling) 以處理合法性機制的問題 (轉引自周雪光, 2003:77)。



圖一 地方治理分析架構圖

陸、結語

地方治理的概念近年來成為研究地方公共事務過程的重要觀點，本文認為在分析架構上探討地方治理必需兼具地方治理的網絡互動關係與政府的政策制度系絡所造成的制度同型現象下進行合併探討，才能完整的描述地方治理的運作過程。

英國的地方治理機制從保守黨到新工黨的一連串改革過程進行分析，本文認為在保守黨時期的地方治理是屬於中央政府控制下的集權化過程，其透過 CCT 等市場競爭的強制同型策略促使地方公共政策邁向市場化，另一方面透過財政控制以控制資源，上述都是地方治理邁向集權化的重大特徵；而在新工黨的改革策略中，也是透過政策制度的同型化機制促使地方政府進行改革，但無論在地方政府的組織等制度上賦予彈性，或是在資源上賦予財政自主權，都是屬於賦予地方政府比起保守黨時期較自主的能力；而網絡的人際互動關係則是屬於政策領域中的微觀行動，其仍是屬於重要的網絡互動基礎。總合來說，地方治理是在網絡互動與制度同型兩種機制下的共同運作結果。

在此必需釐清的是本文只是運用網絡互動關係與制度同型的理論進行「初探」以釐清目前地方治理是如何運作，相關的假設仍有待實證研究進行檢證，並進行理論產生對話。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

史美強

2005《制度、網絡與府際治理》，台北：元照出版有限公司。

呂育誠

2001《地方政府管理－結構與功能的分析》，台北：元照出版有限公司。

周雪光

2003《組織社會學十講》，北京：社會科學文獻出版社。

陳恆鈞

2002《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎文化事業出版社。

陳東升

1995《金權城市：地方派系、財團與台北市都會發展的社會學分析》，台北：巨流。

許道然等譯，B.Guy Peters 原著

2000《政府未來的治理模式》，台北：智勝文化事業有限公司。

趙永茂、孫同文、江大樹

2001《府際關係》，台北：元照出版有限公司。

謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，Jon Pierre & B. Guy Peters 原著

2002《治理、政治與國家》，台北：智勝。

萬鵬飛等譯，Erik Amna & Sting Montin 原著

2005《趨向地方自治的新理念？》，北京：北京大學出版社。

蕭全正、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟譯，Nicholas Henry 原著

2003《行政學的世界》，台北：韋伯。

二、期刊

朱鎮明

2004〈地方治理與地方政府現代化：21世紀英國地方層次的變革〉，《行政暨政策學報》，第38期，頁31－60。

呂育誠

2004〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究-兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，第14期，頁1-38。

孫本初、李明寰

2004〈網絡治理與政策民主化〉，《人事月刊》，第38卷，第1期，頁6—12。

廖坤榮

2002〈政府與農會組織：治理典範的挑戰〉，《空大行政學報》，第12期，頁71-112。

劉坤億

2002〈地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制〉，《法政學報》，第15期，頁79—114。

2003〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第13期，頁233-268。

貳、西文部分

(I)Books

Atkinson, H. and Stuart Wilks-Heeg

2001 *Local government from Thatcher to Blair :the politics of creative autonomy.* Cambridge: Polity Press.

Agranoff, Robert. and Michael McGuire

2003 *Collaborative Public Management :new strategies for local governments*,.DC: Georgetown University Press

Danson, Mike, Henrik H. and Cameron, G.

2001 *Governance, institutional change and regional development.* UK: Brookfield.

Powell, Walter W and Paul DiMaggio,

1991 *The New institutionalism in organizational analysis.* NY: Sage.

Goss , S.

2001 *Making local governance work : networks, relationships and the management of change* .IL: Chicago.

Kooiman, J.

1993 *Modern Governance: New Government-Society Interaction*. London: Sage.

Kickert, Walter J.M., Klijn Erik-Hansa and F.M. Koppenjan

1997 *Managing Complex Networks-Strategies for the Public Sector*. London :Sage.

Newman, Janet.

2001 *Modernising governance :new Labour, policy, and society* .London: Sage.

Leach, R. and Janie Percy-Smith.

2001 *Local Governance in Britain* .NY: Palgrave.

Peters, B Guy.

2001 *Institutional Theory in Political Science*. NY: London.

Salminen, Ari ed.

2003 *Governing Networks*. London :Sage.

Stoker, G.

2000 *The New Political of Britain Local Governance*. NY: Palgrave

Stoker, G.

2004 *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*. NY: Palgrave.

William L. Miller, Malcolm Dickson, and Gerry Stoker

2000 *Models of local governance: public opinion and political theory in Britain* .NY: Palgrave.

(II)Periodicals

Bovaird, T and Elke Loffler

2002 “Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to

Benchmarking 'good local governance'. *International Review of Administration*, Vol. 68, No.1, 2002, pp. 9-24.

Brian Uzzi

1997 "Social Structure and Competition in Interfirm Network: The Paradox of Embeddedness". *Administration Science Quarterly*, Vol. 42, 1997, pp. 35-67.

Davies, J

2002 "The Governance in Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing without Government thesis". *Public Administration*, Vol. 80, No.2, pp. 301-322.

DiMaggio, Paul

1998 "The New Institutionalism: Avenues of Collaboration". *Journal of Institutional and Theoretical Economic*, Vol. 154, pp. 696-705.

DiMaggio, Paul and W.W. Powell

1983 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, Vol. 48, pp.147-160.

Gorges Michael J.

2001 "New Institutionalism Explanations for Institutional Change: A Note of Caution". *Politics*, Vol. 21, No.2, pp.137-145.

Granovetter, M.

1973 "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No.6, pp.481-510.

Granovetter, M.

1985 "Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No.3, pp.481-510.

John, W. Meyer and Brian Rowan

1977 "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth Ceremony". *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No.2, , pp.340-363.

Lowndes, Vivien

1996 "Varieties of New Institutionalism: A critical Appraisal". *Public Administration*, Vol. 74, pp. 181-197.

Lynn Jr., L.E., C.J. Heinrich and C.J. Hill

2000 “Studying Governance and Public Management: Challenge and Prospects”.
Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 10, No. 2, pp.
233-261.

Olowu, D.

2002 “Governance and Public Administration in 21st century: a research and
training prospectus”. *International Review of Administration*, Vol. 68, No. 3, pp.
345-353.

Peter, Hall A, and Rosemary Taylor

1996 “Political Science and Three Institutionalism”. *Political Studies*, Vol. 44,
No. 5, 936-957.

Peters, B. Guy and John Pierre

1998 “Governance Without Government? Rethinking Public administration”,
Journal of Public Administration, Vol. 81, No. 1, pp. 41-62.

Stoker, G.

(1998) .“Governance as Theory : Five Propositions”. *International Social
Science Journal*, No. 155, pp. 17-28.

The Study of the relationship of network interaction and isomorphism in local governance mechanism the case study in Britain (1979~2000)

Chiu Feng Chen*

ABSTRACT

Recently, researchers who discussed the local public policy generally focused on “from local government to local governance”. That is, the process of local public policies within the local governance mechanism has to combine multi-actors to interact with each others and to connect to the institution for modeling policy outcomes. Therefore, this article attempts to take two points of view, which are network interaction and isomorphism, with the case study in Britain to illuminate the processing of the local governance mechanism.

Key Word: local governance mechanism, relationship of network interaction, isomorphism

* Graduate Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.