

## 英國地方治理的社會建構與發展困境

趙永茂

國立台灣大學政治學系  
E-mail: chaoym@ntu.edu.tw

### 摘要

本文嘗試從較為宏觀的角度，探討英國地方治理發展中社會建構的過程與困境。從地方治理理論的反思出發，以健康醫療政策作為代表性個案，並綜合整理英國推展地方治理經驗的困境與爭議問題。英國地方治理所展現出的挑戰是非常複雜的，新工黨政府致力於地方治理，但卻未能洞燭其複雜性。近年來，英國地方政府進行許多重大的變革，如區級政府的出現，並予以適當的授權。此外，地方政府與區級準政府組織也作了適當的調整，大量夥伴協力組織相繼成立，從最初欠缺管理多層次治理的思維，逐漸由中央集權途徑下的協力型治理所取代，但在此過程中，卻導致大量資源消耗在重建夥伴協力關係，而非著力於整體夥伴協力的方針與目的上。

**關鍵詞：**地方治理、公民社會、政策網絡、多層次治理

## 壹、前言

地方治理 (local governance) 社會或公民社會的建構，為西方民主先進國家一九七〇年代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。它顯現了地方與政治基礎社群自我統治和公共參與的內省，也是一種地方的民主控制與組織式社會的民主化，使現代過於分化與超多元化的社會，經由國家或各級政府所搭建的政策商議與行動聯絡網絡，重建政府機關在公共事務上的導航與整合角色 (steering centralism)。它促成各層級政府政策過程的透明與資源、責任、能力的增強，建立各類公共事務的政策、管理及公共行動網絡，給予公共事務滲入更寬廣的社會資源與社會動員系絡中，開啓政治、行政及民主深化發展的新思維。此也正是民主鞏固有賴建構一個自由且活潑的公民社會的道理 (Linz & Stepan, 1996: 24-30)。

然而，公共治理依照英美等國的經驗而論，仍有一定的困難與限制。一般所謂政府的治理失靈 (governing failure)，係由於過度強調全能政府 (omnipotent government)，造成政府職能的超載 (overloaded government)，行政組織過度分殊化，以及政府財政與政治能力的衰退。而造成公共治理失敗的原因則有如下幾個因素：(1) 公共行為者需要可信賴的資訊；(2) 許多公共議題需求品質難以定義、測量及確立；(3) 如商品一般的評估是難以估價的；(4) 專業的評估與專業意見是核心價值；(5) 需強調彈性與不同的服務需求；(6) 跨部門、多元行為者間的合作是必要的；(7) 相關合作都必須面臨不同的組織文化；(8) 行為者都認知合作策略的必要性；(9) 必須有長時期的合作以減少不確定性；(10) 監督與評估會花費高額政治和行政費用；(11) 執行時涉及更多討論及議價，會延宕時效成本 (Rose, 2003: 156-158)。

此外，一般公共治理與地方治理的推動和發展，仍有下列限制與困境 (dilemma) 有待突破，包含有限的動員與參與問題；過度動員 (政策議論、行動網)、動員疲乏、少數動員、偏差動員問題；領導的衝突與失能；增加衝突成本 (conflict cost)；增加協議成本 (consulting & coordinating cost)；增加溝通與聯結管理技術等 (Rose, 2003: 40-45)。

換言之，推動公共治理與地方治理大致會面臨有限的動員和參與，過度動員、少數動員、偏差動員及動員疲乏等現象，甚至由於國家的失靈，領導的衝突與失能，衝突成本與協議成本稍高，以及溝通與聯結管理技術有待提升等問題。

英國在一九八〇年代保守黨政府執政期間，由於財政緊縮，無法再提供大量財源給地方政府，因而鼓勵地方政府與民間共同發展，以提升地方治理的能力。其方式主要是在各地區推動成立各種準自治非政府組織 (Quasi-Autonomous Non-Government Organizations, 簡稱爲 QUANGOs)，它係一種功能性的組織，這類組織並非英國地方政府的正式體制，可由中央政府指定成立，亦可由地方政府間自行發起設立，因此，有時也稱之爲「體制外公共組織」(Non-Departmental Public Body, NDPB) (江岷欽、孫本初、劉坤億，2003: 26-27；紀俊臣，2003: 8；趙永茂，2003: 58)。

QUANGOs 的設立大多是依跨區域問題或服務之需求而發起，例如水資源管理、住宅興建、區域經濟發展，以及其他一般政府的服務項目，其涉及的政策議題相當廣泛。QUANGOs 的主要任務在於提供某項或某類公共服務，並進行有關決策與所需經費的處理；審查地方政府對於特定公共事務的決策並提供決策有關之諮詢與建議 (江岷欽等，2003: 27-28)。QUANGOs 體制的設立係基於開放原則，引進社會上不同團體或個人、公共或私人部門，均有機會共

同參與公共事務。並基於資訊公開的原則，綜合考量各方利益，並透過會議方式進行決策。也因而開啓英國地方治理的時代。

一九九七年後，新工黨執政期間對地方政府與地方治理亦積極進行改革，並將地方政府與地方政治社會的發展轉型至地方治理時代，企圖建構有別於保守黨執政時的市場治理模式，而以社區網絡與政策網絡的概念來進行地方政府的改革，企圖建構成爲一個新的公民社會。

然而地方治理的發展所展現出的挑戰是非常複雜的，新工黨政府致力於地方治理，但卻未能洞燭其複雜性。近年來，英國地方政府進行許多重大的變革，如區級政府的出現，並予以適當的授權；此外，其地方政府與區級準政府組織也作了適當的調整，大量夥伴協力組織相繼成立，從最初欠缺管理多層次治理的思維，逐漸發展爲中央主導下的多層次協力型治理。但在此過程中，卻導致大量資源消耗在重建夥伴協力關係，而非著力於整體夥伴協力的方針與目的。

英國在發展地方治理方面的經驗與理論研究都十分豐富，時常被作爲各國比較地方治理發展模式的重要研究對象。英國地方治理的發展軌跡，除了與一連串政黨政治競爭和公共服務體系改造的策略有關外，英國地方政治社會與福利國家轉型的各種背景、條件及特質，也影響了治理政策變革的路徑取向。因此，透過英國地方治理發展經驗與社會建構條件的相互比對，將有助於理解與釐清，當我們在面臨民主鞏固與轉型正義等發展議題時，地方治理的相關理論思維、實踐策略、經驗反思，如何提供我們作爲建構治理型政府或治理型社會的參考，同時地方治理可能面臨何種侷限與困境，這些議題都值得學界與實務界深思。

本文旨在探討英國地方治理社會的建構內涵，並透過相關案例

的分析，探討英國地方治理在結構與發展上的幾個主要困境與問題。在節次的安排上，首先探討「地方治理社會建構的意涵」，希望對建構地方治理社會的意義與內涵，提出一個寬廣的論述架構；其次探討「英國地方治理社會的建構」，透過回顧整理英國地方治理社會的建構經驗與制度演變，作為瞭解英國地方治理發展經驗的基礎；接著探討「英國地方治理的結構性困境」，嘗試歸納英國地方治理社會建構在日趨成熟與結構化發展之際，其地方治理社會結構所面臨的一些發展困境；依此再透過英國健康醫療行動區的個案（健康醫療問題是新工黨自一九九七年上台至今為止，仍棘手難解、問題叢生的一項重要改革議題），具體地分析觀察英國在地方治理社會建構與其結構性問題的實際情況；最後則綜合上述研究，提出研究總結與反思，作為結論。

近年來，推動地方治理發展作為政府改造、地方政治改革的主要途徑蔚為潮流，然就實證經驗而言，治理作為解決政府失靈或市場失靈的政策工具選項時，本身也存在著治理失靈的可能性。英國的部分個案更凸顯了這個治理困境。因此本文嘗試從較為宏觀的角度，探討英國地方治理發展中社會建構的過程與困境。從地方治理理論的反思出發，以健康醫療政策作為代表性個案，並綜合整理英國推展地方治理經驗的困境與爭議問題。本文希冀能經由英國近二十年來積極建構地方民主治理社會的經驗，理解若干地方治理社會建構的意義與限制，或有助於開發中國家建構民主治理社會的思考。

## 貳、地方治理社會建構的意涵

「後政治」議題經常在保守主義者和激進主義者之間的爭辯中討論。一方面，後政治是屬於被啓蒙的國際技術官僚國家成員的慣

用語，這些成員在一九八〇年代的十年經濟自由化之後，他們認識到市場力量和私有利益需要規範和克制，但是它們同時也不願意接受新的國家權力的擴張。另一方面，治理也被一些先進國家中其他政策主體與發展中國家的非政府組織所使用，透過公民社會的運作，這些人看見了民間組織新的潛能。這些人逐漸對國家不信任，因為他們發現國家在市場機制下容易被商業利益、貪污政客及不負責的官僚所壟斷。

此外，就地方政治社會的發展而言，以發展主流的都會政治與政府而論，都會內各地方政府之施政多基於本位考量與個別社區之政策需要，因此普遍存在競逐都會區內有限資源之窘境。依據德國社會學家齊穆爾 (Georg Simmel) 的衝突理論認為「社會是由一群社會互動的模式所組成」，當兩個以上個體同時存在相互競逐一些需要，如果這些需要無法同時獲得滿足，個體便會產生心理衝突的現象。因此個體在必須選擇與作決定的情形之下，每一個社會現象都包含有合作與衝突、親近與隔離以及強權與服從關係。但齊穆爾也認為衝突與合作的相對矛盾關係是促使社會繼續存在與發展的因素，因此一個好的社會是由一群相互衝突的單位相互組織而成，並因這些衝突的不斷整合而得到發展 (趙永茂，2004b)。

生活在都會社會之中，幾乎所有活動，必然要和他人或其他團體發生一定的聯繫、一定的關係，若其中一方所採取的活動，促使另一方的壓力升高，雙方所發生的關係，可能就是一種衝突關係。而都會區內地方政府間的關係即可視為團體對象間的衝突，同時依衝突內容而言則大都是目標建立與決策方面的衝突。根據 John Herington 對於空間規劃衝突的分析，衝突的動力來自政治理念、社會期待、壓力團體與公私部門開發者間公共服務認知與目標的不同所致。因此，地方政府有必要建立一套協議合作機制以因應地方

衝突與合作之挑戰，追求地方之最大公共利益 (Polese & Stren, 2000: 110-112)。

一九七〇年代以後，西方各國民間資金管理技術與經驗的加速累積，促成社會資本 (social capital) 的形成，與市民經濟時代的來臨 (Burt, Cook, & Lin, 2001: 1-15)。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為的過程外，也強化公民經濟社會團體參與地方政府與議會的能力和合夥經營的意願 (趙永茂, 2004b)。尤其英國與美國，自一九七〇年以來，已逐漸打破中央與地方政治權力的協商統合與補助干預關係，逐步邁向中央與地方的合夥與合作 (partnership and cooperation relations) 時代 (Kenell & Jacobson, 2003: 68-74; Rhodes, 1997: 114-117; Wright, 1988: 83)。地方政治除了因而開啓府際關係型政府與政治的新紀元 (the governments and politics of intergovernmental relations)，同時正式步入中央政府和區域內地方政府間協力與合力經營、發展的世紀，重啓地方多元治理社會的發展生機。

所謂地方治理是指在全國性政策與地方性事物的釐定和執行中，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)。此外，Robert Leach 和 Janie 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的制訂和公共服務的提供；換言之，所謂地方治理便是不同的組織和團體在不同時間針對不同的目的而涉入的過程 (Leach & Percy-Smith, 2001: 32; 劉坤億, 2003: 3)。

而研究政策網絡與地方政治領導的學者 Peter John 與 Alistair

Cole 在比較英國與法蘭西的地方政府後提出，法蘭西區政府 (region) 的設計，主要是為解決跨省 (department) 間共同的經濟發展問題，而區政府的督察官 (regional prefect) 便是負責協調這些相關策略的執行。此外，英國的案例亦同，在一九八〇年代，一方面中央政府財政與地方政府的職能和結構上有所改革，但同時，地方政府則強調它的經濟發展政策與其和歐洲間的聯繫 (European liaison)。以南安普頓 (Southampton) 地區為例，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。以南安普頓東南區為例，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，一起為地區內明日的願景而努力。此外，以里茲 (Leeds) 市地區的發展為例，除了發展合作 (development corporation) 關係外，里茲市便曾結合市議會、中央政府相關部會及相關的公部門，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關係的模式，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，不同的行為者必須發揮積極參與和學習的態度才能準確的認識與掌握治理問題的真實困難，換言之，反思 (reflective) 與公民進取精神 (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)。



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）和地方政府與政治（下層政治）建立雙元合夥的政府體制（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，使政府更有效整合貧困化與割裂化的中央與地方財政和組織。甚至自一九八〇年代之後，如圖 1 所示，更建立中央、地方政府以及民間組織間多元共治的治理政治，亦即中央、地方政府及民間團體共同參與公共決策和公共事務，形成合夥多元共治（營）的治理社會結構。

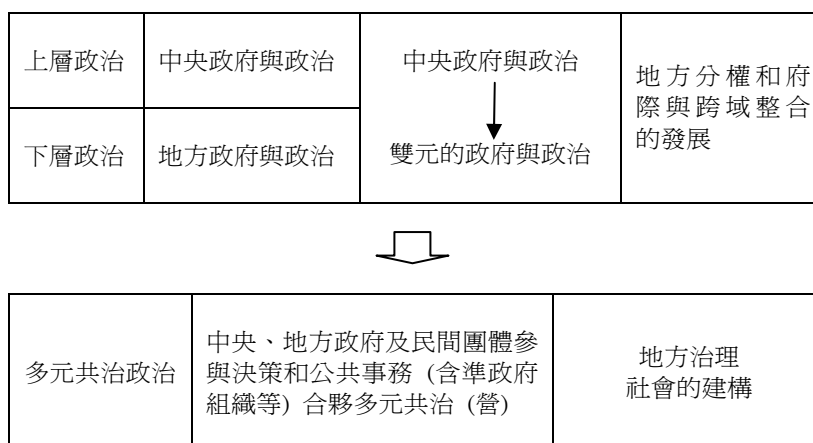


圖 1 中央、地方和民間社會公共治理體制的建構

因此，如圖 2 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，也就是在政府權力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 3 所示，在政治與行政資本的整合趨勢之下，尤其是地方政府資源有限，為攝

取快速變遷中的社會資源與民間力量，不得不積極開放其決策過程，推動政策諮詢，建構複雜的政策網絡。其中民間資源與公民社會資本的概念，係涵蓋民間可運用的資金、組織、技術、承諾、知識、人力及物力，為求整合民間的各類可用的財力與物資，並協助服務的行動與熱誠，實有必要進行公共事務的委託經營管理與建立相關公共事務的服務行動網絡。

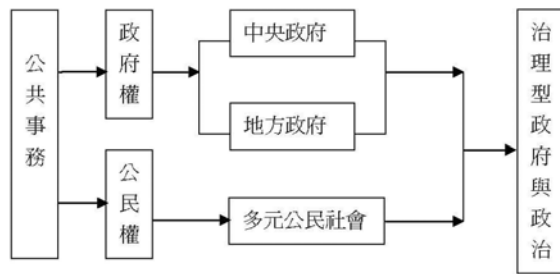


圖 2 公共事務雙元權力下的治理型政府與政治

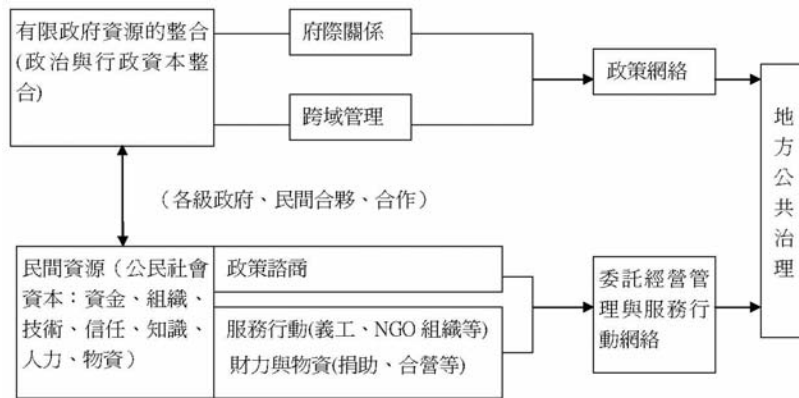


圖 3 地方公共資源動員與地方公共治理

既然「地方治理」已經成爲各個先進國家不可忽視的一個發展重點，地方治理與府際跨域管理的發展，似乎同時關係到整個國家的發展與進步，也關係著國家與世界的接軌。從「政府」到「治理」模式的轉變，英國確實給予我們相當大的啓示，其地方治理的發展與變革，已帶領英國進入一個「政策網絡」與「多層級治理」相互並行和影響的時代。這種新的治理模式在全球化的時代來討論更有價值，因爲它表示一個國家一旦進入一個更現代化的政府職能時代，也象徵著中央與地方的關係已進入一個新的公民社會的連結進程。

## 參、英國地方治理社會的建構

如前所述，地方治理一詞主要指治理地方的事務，不過由於不同時代、環境及學者的研究，其理論和概念具有差別性意涵。例如，R. A. W. Rhodes 即認爲在地方治理所涉及的決定主體已不再侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還應涵蓋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: 7-14)。

Leach 和 Percy-Smith 則認爲治理的過程中，政府和社會的界線已難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供，因此地方治理是不同的組織和團體在不同時間針對不同目的而涉入的過程 (Leach & Percy-Smith, 2001: 8-10)。

Jon Pierre 和 Guy Peters 則指出一般被普遍認知的治理結構包括：科層、市場、網絡以及社群等，這些結構都有引導社會和經濟的方法，其目的在解決某些治理上的問題，但同時也會引發某些新的問題。因此觀察地方治理的實體運作時，要關注地方治理結構的各類

行動者，還有這些行動者的互動關係 (Pierre & Peters, 2000: 12-20)。

### 一、保守黨柴契爾與梅傑時期 (一九七九～一九九七) 地方治理社會的發展

從一九七九年至一九九七年的近二十年間，英國的地方政府結構逐漸從雙層結構轉變為單一結構，中央控制的密度變高；準政府機關和派任機構大量參與地方治理的運作，壓縮甚至重構了民選地方政府的責任。由於一般認為單一結構可以減低行政浪費，所以從一九八六年起，英國裁撤了大倫敦議會 (Greater London Council) 與六個英格蘭都會郡議會 (metropolitan county council)，揭開了地方政府改革的序幕。<sup>1</sup> 這些機關裁撤之後，由於中央無法接手所有地方政府原來的功能，於是產生了许多新的委員會參與地方事務。<sup>2</sup>

地方政府在轉變成更為中央控制之後，中央便開始利用強硬的預算體系來控制地方，包括使用「標準支出評估」(Standard Spending Assessment) 和調控權 (capping power) 等。<sup>3</sup> 此外，民選地方政府的許多業務與權力也開始被準政府機關與派任機構所取代，<sup>4</sup> 例如英格蘭與威爾斯，污水處理系統已轉由民間企業負責，在蘇格蘭則轉移到聯合委員會的控制之下；再者，許多原來接受地方補助的機關也變成了獨立機關 (free-standing institutions)，例如警察業務變成由中央部會更直接掌控。總之，在地方政府的功能服務上產生對公

<sup>1</sup> 結構轉變的過程歷經了兩個階段 (round)，直至一九九〇年中期始改造完成。

<sup>2</sup> 例如都會郡議會裁撤之後成立了警察、消防、公共運輸及廢棄物處理的委員會；大倫敦議會裁撤之後，消防聯合委員會成立，許多方面的治理則開始由中央插手主導。

<sup>3</sup> 這種機制保證地方預算不會超過政府所規定的目標。

<sup>4</sup> 一九九〇年代中期，具有相當官方色彩的QUANGOs為地方治理所投入的經費高達四百億英鎊，和民選地方當局所編列的支出預算相差無幾。

民社會更分權化 (decentralization) 與功能組合更分部化 (fragmentation) 的型態，而在財政支出和政策控制結構上亦有更集權化 (centralization) 的現象 (趙永茂，2001: 49)。

如上所述，保守黨執政期間，地方準政府機關和派任機構大量增長，此一現象有幾種解釋：(1) 由於一九八〇年代中期到一九九〇年代初期，保守黨在地方議會的勢力一直不如工黨；基於對地方政府的不信任，中央便開始採取改革措施，試圖將權力與影響力更深入地方政治；(2) 由於地方社會對於參與的要求，使準政府機關大量地進入地方治理的決策過程；(3) 準政府機關的進場增進了公共服務的競爭，並以準市場誘因 (quasi-market incentives) 來提升效率與效能，進而幫助發展企業型政府，並追求新公共管理。<sup>5</sup>

換言之，在英國保守黨執政期間 (1979-1997)，英國地方治理已經具有發展基礎，其地方層級已經產生大量新的公共體 (new bodies) 與特殊任務的公共體 (special purpose bodies)，藉以因應與滿足更多人民服務的需求。特別是在柴契爾夫人擔任首相時，她對地方治理的發展有極大的影響。為了解決過去幾十年來地方績效不彰、財政不斷惡化，以及人民對於政府部門產生不信任的危機，柴契爾夫人乃引進新右派的市場機制，對於公部門進行大刀闊斧的改革，尤其是對於地方政府的管理功能、財政支出及組織結構都有很大的改造，例如在地方政府的服務功能上呈現出更為分權化與分部化的現象。這個新的地方治理結構的轉變，卻也產生了一些不得不面對的問題，諸如對這些新的治理轉變如何課責，如何確保人民與

---

<sup>5</sup> 新公共管理所要解決的問題是「生產者利益主導公共服務組織」，其解決方案是解構公共服務結構，引進準市場力量，例如提升誘因、設定績效管理目標、將公共工程以契約的形式外包給私部門，讓「顧客」可以有權力自由購買公共服務並衡量機關的表現。

公共利益不會被侵害。但值得注意的是，人民參與公共事務的動機並無提升，相反地有愈趨下降的趨勢；因此如何提升人民參與動機，確保地方治理民主的品質和正當性，正是英國地方治理所應該持續關懷的焦點。

## 二、新工黨時期（一九九七年以後）地方治理社會的發展

工黨在一九九七年選舉的大勝為英國地方政府帶來重大改變。首先是中央與地方的對話明顯增多；其次是工黨將地方政府的現代化定位為政治制度與安排革新的一環；第三是將改革主軸置於地方政府組織與角色兩個層面。工黨所提出的「白皮書」(The White Paper) 全名為「現代化地方政府：親近人民」(Modernizing Local Government: In Touch with the People)，也正是該黨地方政治改造的議程。其內容包括：(1) 對地方議會採取新的政治結構；(2) 提升地方民主，亦即提高選舉參與度；(3) 對地方當局採行新的紀律，包括廢除強制地方政府競標制 (Compulsory Competitive Tendering; CCT)，建立獨立監督機制和推動「最好的價值」(Best Value)；<sup>6</sup> (4) 賦予民選地方當局新的權力與責任義務。雖然財政收支槓桿仍大多掌握在中央手中，而且在許多面向上，工黨仍未放棄保守黨時代的管理主義 (managerialism) 與消費主義 (consumerism)。不過，這些議程的執行，顯示新工黨採取了更多「由下而上」的改革型態，並嘗試將地方政府視為一個解決問題的途徑，而不是一個有待解決的問題。總而言之，在工黨執政下的地方政府，其價值已不再由其所供給的服務來衡量，而是從地方政府組織、本地人民的願景及政

---

<sup>6</sup> 包括提升服務標準的明確化、建立獨立審計架構、加強對公民的服務等。

府解決問題的能力，來進行評估。

早在一九七〇年代，萊菲爾德委員會 (Layfield Committee) 即長期努力想要釐清中央與地方間財政上的關係，並要求中央政府應予地方政府更多財政上的補助與更大的決策權，使其得以推行一定的地方事務，此正顯示英國政府已逐漸重視中央與地方府際關係的複雜性。

可見英國自一九七〇年代起即逐漸經由保守黨與工黨的變革設立許多準政府組織，和其夥伴協力及執行機構，其成立時間甚至已超過三十年，且已成為今日地方政府極為重要的一環。換言之，英國政府已結合各式各樣的團體，成立各種地方準政府組織 (local QUANGOs)，其中有的是中央指派成立的組織、有的是地方政府間自行成立的一般夥伴協力組織、自治組織 (self-governing agencies)，這些組織的發展均是英國很重要的發展經驗。

有關英國地方政府也有許多半獨立或自主性的機構，依據 Patrick Dunleavy 與 Rhodes 等人的研究發現，府際關係已朝向建構更為寬廣的組織網絡，並重視網絡中每一個行動者所產生的影響力 (Rhodes, 1997)。如果僅狹隘地看待中央與地方政府部門間的關係，將會嚴重扭曲「中央與地方政府關係」的真意，就實務上而言，組織關係頗為複雜，而其組織間的關係更經常是跨域的，包括地方政府協會、專業性團體組織、政黨組織、準政府組織，以及商業公會等。而上述龐大的地方政府與公民社會系統已形塑了地方治理的複雜體系。

如進一步深究其制度的複雜性，則可以發現這些準政府組織在地方政府層次運作上已日漸重要，尤其在空間規模上，有別於傳統的地方政府，中央政府與國會已授權予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭，設立許多非民選的地區議會；此外歐盟亦透過監督與財政等制度對

於英國地方政府在這方面的運作與發展產生影響 (Benington & Harvey, 1999: 197-221)。尤其在一九九七年新工黨政府執政後，在「社區新政」(New Deal for Communities) 與其他相關政策之下，積極鼓勵地方鄰里與夥伴協力組織的設立。因而使得更多鄰里的、區域的、超國家的多層次組織共同參與地方治理。

### 三、英國多層次治理社會的形構

在各種制度交叉互動與演化的情況下，許多準政府組織、網絡組織、多層次地方政治性組織等，也會主動積極結合中央與地方政府組織，使地方治理結構更具備多層次治理的特質，也使得英國與其他許多先進西方國家一般，已成為多層次治理社會。但在不同的時空背景下，治理的參與者彼此如何互動，如何跨越組織藩籬凝聚共識並作成決策，也成為另一個值得探討的課題。尤其在全球治理下，不但如上所述地方政治各組織間已環環相扣，並且逐漸形成地方或區域性的結盟，也將造成忽略民族國家，轉而追求跨國利益。

換言之，地方治理所強調的是決策與執行、服務過程，而不在於組織結構，因而地方治理逐漸涉及更多組織間合作、夥伴協力及政策網絡的關係。許多政策與公共服務需要透過組織間共同合作完成，它們可能是正式的夥伴協力關係，也可能是非正式的政策網絡關係，所有的參與者均透過彼此的協商議價，而非命令與服從來達成合作目的。換言之，當前英國地方上許多公共問題並非單一政府所能獨立承擔，而是需要各界的協助，如中央與地方政府間、私部門企業與志工團體等的共同合作。申言之，地方政府的組織再造宜打破中央與地方乃至民間各層次組織間的藩籬，或者更徹底地說，甚至應打破層級垂直式的組織運作模式改為水平式的網絡組織，彼此間應以互信互惠為基礎進行合作。誠如 Sue Goss 所言，網絡化其



實就是以政策議題為核心，將地方政府以整個系統來看待，而不是個別組織體 (Goss, 2001: 17-20)。

從另外一個角度而言，網絡化政府正挑戰著傳統自給自足式的地方政府公共服務，它並不是大量一致性且未功能分化的公共服務，而是整合群組式的、個別式的服務需求或利益，它已不再是自給自足式「給予」(to)，而是「為」(for) 民眾服務，而且往往是超越現行公共服務。因此，亟須經由民眾的力量協助達成目標，亦即所謂的善用民力，或強化民力資源的整合。在這種要求之下，社區型的政府應發展出新的公共服務途徑，以打破傳統封閉式的地方政府模式。

相較於保守黨政府執政下市場或競爭性的視野，網絡便是另一重要的途徑，因此英國工黨政府主張引入更多的夥伴、合作及協力組織功能。亦即如 Rhodes 所宣稱的，治理的六種意涵中，便包括以網絡為基礎的自我組織化與組織間的網絡化 (self-organizing and interorganizational networks)，並強調政策的產出，除了過去所強調的各級官僚體系外，尚需邀請其他來自民間的組織，而這些理念都需要以網絡作為基礎。

這些由公部門與私部門所形成的複雜組織體，使得地方政府轉變成地方治理，如上所述這些治理的對象包含了公、私及志願部門，而且它們彼此相互依賴與交流，這些現象我們可視之為組織間的連結 (interorganizational linkages)，而其連結的媒介便稱之為網絡 (networks)，它可促使組織間交換資源 (金錢、資訊及技術) 以達成組織既定的目標，並經由其中將自身利益極大化，避免對特定個體或組織的高度依賴。網絡是各項社會活動協調的廣泛形式之一，組織間的連結與管理對私部門而言也非常重要；網絡發展也同時呈現出聲望、信任、互惠及彼此互賴的問題，而不是傳統的官僚

與市場連結形式，可說是介於公、私及志願性部門間的組織型態。此外，網絡具有自我組織性 (self-organizing)，而自我組織性則體現以下兩個特質：一是網絡具獨立性 (autonomous)；另一則是網絡具自我治理性 (self-governing)。

此外，英國在地方治理社會的建構過程中，積極建立了許多地方夥伴協立體系。為能有效運作地方夥伴協力體系，迄二〇〇二年已成立各種相關機制，目前全英國地方政府與區級政府內的夥伴協力組織約有 5,500 個，每年經費約 43 億英鎊，表 1 則詳列一九九七年至二〇〇一年間新工黨政府執政期間所設立的夥伴協力機制，包括其數量、經費支出，以及其設立目的等。表中所列的這些夥伴組織，主要是英國中央政府透過十幾個不同的計畫來予以支持，每一個計畫在二〇〇一／二年這個年度中的主要開支均超過 5,000 萬英鎊，多數夥伴協力設立的目的均企圖利用各種資源以解決都市中弱勢族群的問題，並且運用單一再造預算來進行財產重新分配 (Stoker, 2004: 160)。不過值得注意的是，新工黨積極建構地方夥伴關係與合作治理雖是符應其競選承諾的作法，但其過分仰賴中央政府投入資源與主導策略的途徑，卻被視為新工黨第一個任期 (一九九七～二〇〇一年) 內的一個重大失誤，黨內更批評此為「雜亂無章的中央集權」(chaotic centralism)。新工黨也因此在此後漸漸修正其策略途徑，減少中央主導、鼓勵地方機關組織自行建立地方策略夥伴，但仍維持多層次夥伴協力治理的基本原則 (Stoker, 2004: 104)。由此可知，地方政府間的夥伴協力與國家現代化之間的關係十分密切，而地方治理社會的建構過程亦需環境與策略的不斷嘗試、實驗及修正。表 1 一方面呈現了新工黨執政初期中央政府過度主導地方夥伴關係成立的現象，但是公共資金與資源、策略方案的大量挹注，也為地方治理社會的發展提供了豐沃的土壤與養分，並

帶動了民間社會資本的蜂湧投入；及至新工黨改採鼓勵地方夥伴網絡自動連結、撤除過度中央干預的策略時，地方治理社會的建構才能在此豐厚基礎下開花結果。這些政治社會的發展過程，也使得英國民主能在此不斷開創建構、調整修正中，發展出向市民社會更紮實建構的成就。

表 1 新工黨政府地方上主要的多層次執行機構夥伴協力

夥伴協力名稱	成立日期	數目	成立目的
兒童基金	2001	40	處理兒童貧困
煤田計畫	1998	—	煤田產業振興
犯罪與失序	1998	376	社區安全與降低犯罪率
遲緩兒發展與兒童照護	1998	150	健全托兒所與兒童照護
教育行動區	1998	73 (plus 100 small zones)	提升教育水準
就業行動區	2000	15	協助長期失業
城市卓越	1999	58	提升城市教育水準
健康夥伴法案	1999	64	健康與社會福利協力合作
健康行動區	1998	26	健康照顧與醫療
城市優質環境	1999	—	提升醫療保健品質
鄰里更新基金	2001	88	改善貧困地區服務
社區新政計畫	1998	39	都市更新
消弭社會歧視	1999	48	消弭社會排擠
運動行動區	1999	30	提高貧困地區的運動風氣
Sure Start	1999	2004 有 500	提升貧困家庭兒童發展
地方策略性夥伴	2001	400approx	地方政府發展並監督長期遠景

資料來源：Stoker (2004: 161-162)。

## 肆、英國地方治理的結構性困境

公民與公民組織各種形式的多元參與既是地方治理的特質之一，也是地方治理社會建構的重要意涵。但當地方治理打開了更多參與管道與途徑，顯示公共事務決策與管理透明化 (transparency) 及參與體系網絡化的重要性時，治理在實務上也逐漸地出現一些發展的困境，這些困境因常涉及對既存政治體制和結構的衝擊，因此也常是結構性的困境。

地方治理「新概念」的出現使「地方民主的品質」成爲一個備受關切的議題。英國地方民主委員會 (Commission for Local Democrat) 和杭特委員會 (Hunt Committee) 均指出，新地方治理的問題並不是最近才產生的，而是若干舊問題的更惡化罷了。這些問題包括：(1) 地方選舉的投票率低；(2) 青壯年參選意願低落；(3) 政黨利益凌駕公共利益；(4) 地方性政黨的人脈網絡被少數人壟斷；(5) 由於政黨政治歷史等因素，英國地方政治的型態大多是一黨獨大，全國只有三分之一的地區議會是兩黨競爭或多黨競爭；(6) 地方政府決策的能見度與課責性仍不足；(7) 地方過度依賴中央。對此，他們提出了若干政策建議：(1) 地方當局應該保有一般性的地方治理能力；(2) 地方當局應該要自我定位爲一個社區領導者，在治理世界中扮演好提供協助的角色，並追求滿足需要的目標；(3) 地方當局的財政支出決策權應予以擴大 (周蕙蘋，2005: 140-142)。

除了民主品質的問題外，政經結構對地方治理的影響頗大，政經結構一方面形塑地方治理型態，但另一方面也限制了地方治理的發展。事實上，英國一般都市政治的研究已從早期關心政治文化、風俗習慣，轉變成關懷政治經濟利益，特別是都市發展的政經分析。此外，一般而言，由於內閣制度與單一國制等中央憲政體制因素和自由資本體制的影響，英國公領域事務的處理常會受到中央政府的

約束，而私領域則會受到大公司或多國籍企業的影響。因此在都市的研究上，Paul Peterson 在其名著 *City Limits* 中即指出城市恰如企業，需將其所掌握的資源用來追求該市經濟效益之最大化 (maximum)，其中最主要者為土地資源的利用；同時也強調都市市場的競爭屬性，與都市發展目標在增強都市的經濟地位 (Peterson, 1981)。而其他學者則質疑英國都市政治過程的超然、中立性，對於 Peterson 所提之都市有一整體、單一的共同利益表示懷疑，並進而指出任一決策都可能只是照顧特定團體或階層的利益。歸結前面所述，都市的確存在著經濟上的競爭，但經濟成長的利益與成本並非公平分配，派系、階級等因素常穿梭在其中 (周蕙蘋，2005: 137-139)。以大倫敦區政府下的治理經驗而論，雖然該都會政府在交通運輸、都市規劃、文化環境發展、衛生及各地方議會與民間團體，已發展出許多公聽、說服等合作與互動機制，但似乎在許多重要政策制定與推動上，仍然嚴重受到這些結構所制約 (彭光輝，2005)。

此外，「夥伴」機制在地方公共政策執行與公共服務體系運作上十分重要，同時也是地方治理在理論與實務分析上經常運用的重要機制，由於它的形式不一，如聯盟、共同投資、網絡等方式，因而英國許多公部門的活動，例如健保，便是以多元組織形式加以重新建構的。而且許多地方政府也積極致力建構區域內公私組織間的夥伴關係，以共同解決彼此間棘手的問題 (wicked problems)。事實顯示，英國從都市再造到犯罪預防都須由地方政府、私部門、志工團體以夥伴途徑共同加以解決 (Darwin, 1999: 125)。由於經濟、社會及政治等整個大環境的變遷，夥伴機制已完全改變政府決策與執行的態樣。尤其過去這二十年來經濟全球化，社會多元化及分殊化，已造成政策環境的複雜性與分殊化。這樣的改變，就是 John

Bryson 和 Barbara Crosby 所指稱的「典範變遷」(paradigm shift)，並逐漸從權力集中的世界 (the world we previously lived)，轉變成權力分享的世界 (a shared power world) (Bryson & Crosby, 1992)。

如上所述，夥伴架構係由許多不同的參與者共同組成，其目的在於確保政策的有效執行與公共服務的更有效提供，因此夥伴機制已成為各國政府視為適應複雜政策環境的最佳利器 (Bailey, 1994: 293)。但隨著地方治理發展後的結構化與制度化傾向，夥伴關係或其網絡體系是否會從彈性、開放轉趨為定型、封閉，則成為治理發展過程的一個難題。由此觀之，地方治理社會的建構實需包含公民自治組織與組織間的「活化」機制，以確保公民社會的活潑性。

此外，地方治理分析的限制性，即在有否產生治理失靈的原因，在面對「市場失靈」與「政府失靈」的雙重困境下，剛開始時，新的「治理」模式幾乎已成為解決所有政策問題的萬靈丹。特別是許多標榜與誇讚「網絡概念」、「自我治理」、「協力夥伴關係」的學術文獻汗牛充棟般充斥於政治、公共行政、企業管理研究等領域時，「治理」這項概念似乎已被過度合理化與神聖化。無論是實務決策者，或是學術研究者常有可能會陷入一種對「治理」概念盲目崇拜的迷失，而缺乏對這項管理模式的審慎分析與評估。事實上，目前已有少數文獻提出對「治理」模式可能失敗原因的分析，並且可初步歸納為以下三點原因 (Jessop, 2000: 11-32):

1. 由於資本主義下的階級衝突始終存在 (譬如勞資雙方之衝突)，以往「政府」或是「市場」的決策機制已有處理能力的限制與不足，而新的「治理」機制也不見得就能有效化解這種來自經濟與社會階級間的對立與衝突。因此吾人如何能期待透過這種新的治理模式就能達成兩者之間的利益平衡呢？更甚者，「治理」機制經常可能只是提供了不同

階級間另一個衝突的平台，創造了兩者新的競爭環境。若社會中的階級衝突已根深蒂固，則新的「治理」機制並不見得就能達成其所預期的整合功效。這些現象在地方左右派政策意識對立結構下，甚至在發展派、環境派等政策立場衝突的結構下，仍然沒有很大的改善，英國地方治理自然也面臨同樣的問題。

2. 事實上英國治理的處理方式並非完全取代了舊有地方政府的管理模式，而且仍必須與一般地方政府管理模式之間保持密切的互動關係。這種情形又可以分為三個部分：(1) 在「政府管理」與新的「治理」機制之間仍然存有相互依賴的關係，如果新的機制能使各造協力合作成功，則舊有的政府機制也必須要有意願配合。(2) 新的「治理」機制與舊有「政府」機制對達成政策目標的時間經常有不同的看法；新的機制甚至需要更多的時間建立協商者之間的關係，以便進一步溝通協商，達成共識；然而對於舊的政府機制而言，這樣的協商與共識建立過程太過曠日廢時，並且緩不濟急與缺乏行政效率。
3. 新的治理模式是一種「自我治理」的組織型態 (self-organization)，這種型態的組織卻會遇到下列幾項問題：
  - (1) 「自我治理」組織爲了要完成自我治理事項，卻常因爲面臨太多的協商對象，涉及的事務層面亦過於複雜，因而常產生資訊能力不足的問題，甚至間接造成無法「治理」的困境，反而使得問題無法解決。
  - (2) 自我「治理」模式需要人際間的協商 (interpersonal negotiation) 與組織間的協商 (interorganizational negotiation)；甚至是系統間的協商 (intersystemic negotiation) 等，而這些協商不但十分複雜，

更需付出高昂的協商成本，因此經常導致治理協商的失敗。(3) 自我治理組織經常需要面對協商對象認定的問題，譬如政策協商參與者的代表性是否皆能兼顧？是否需要協商的各造都能參與？並且是否都找到正確的協商對象？而這些問題在英國地方政府與政治社會的運作中，仍然經常有很多衝突與爭議尚待化解。

再者，夥伴關係的建立有其一定的困境 (partnership dilemmas)，一般而言，「協力夥伴」關係建立的困難如下 (Jessop, 2000: 11-23)：

### 1. 合作與競爭關係間的矛盾

雖然各造協力均希望能夠合作共榮，然除表面的合作議題外，其他方面仍可能存在有許多競爭關係。當競爭的情形出現時，其間的關係便有可能產生問題：究竟要完全無私地合作，還是要保留？是黨派之私重要，還是夥伴關係重要？尤其合作關係中若遇上大環境的高度變動或難以掌握時，其競爭關係有可能會超越合作關係。

### 2. 開放與封閉的矛盾

新的「治理」模式常會碰到一個難題，亦即治理模式的精神是希望開放、接納更多的政策利害關係人參與協商，但開放愈多則利益、意識形態等將愈加複雜，或有些非必要者也會被迫納入協商，使得協商愈不容易執行，甚至造成進退兩難的困境；若緊縮協商之門，則有些應納入協商者將無法進入協商之中，造成代表性不足，結果將可能偏離公義，甚至產生新的衝突。

### 3. 可治理性與管理性間的矛盾

地方治理原本希望地方公共事務與政策在協商過程中能找到更多參與者進行協力合作，但如前所述，協商參與者太多將會超出



可管理的範疇，若不足則又會導致資訊不足，喪失對環境的適應性。因此一方面希望能多了解環境的資訊，另一方面卻又囿於治理能力的限制。

#### 4. 責任與效率的問題

新的治理模式往往產生一個問題，就是誰來負最後的責任，因為所謂的協商，仍有大家一起負責任的意義存在，但所謂大家一起負責任，卻有可能意味著大家都不必負責任。若避開此一弊端，讓少一點的參與者進行協商，以便作有效率的決策，卻又違背此新的治理模式的協商精神。因此常產生責任不夠清楚，效率又不是很高的困境。

綜上所述，Bob Jessop 對治理失靈與夥伴困難的分析觀點，正是在地方治理社會的建構過程中，所呈現的結構性困境。這些困境有可能是治理社會在建構過程中伴隨引發的副作用症狀，亦有可能是治理社會的建構仍有不足所致。後者即為 Renate Mayntz 的觀點，他認為治理所遭遇的限制，常常是參與者、主事者、利害關係人之間沒有體認到現代公共事務與治理環境的多元複雜性，治理要持續提升與深化，就要從改善這些治理條件和民主素質做起 (Mayntz, 1993: 9-12)。這些現象與困境在英國地方治理的運作中均屢見不鮮。

### 伍、英國地方治理的案例分析：健康醫療行動區

英國的健康醫療問題，歷經了不同執政黨的改革策略，從早期由國家管理、市場化改革、夥伴及網絡治理階段，始終仍存在著不少問題。一方面健康醫療問題是民眾日常民生最重要的公共服務之一，另一方面健康醫療政策也與中央、地方、社區等公共組織的互

動密切相關。不同時期，英國中央與地方政府對於健康醫療問題的改革方案與辯論也相當豐富，因此本文透過英國健康醫療行動區的經驗，來作為分析地方治理失靈問題的代表性個案。

英國國家健康服務 (National Health Services) 系統，原本是在福利國家體系，作為國家管理公共服務的一環，一九八〇年代柴契爾主義興起後，大力進行市場化改革，雖然提升了醫療效率與品質，卻也造成醫療資源的偏差與社會不公的問題。新工黨上台後，採取夥伴與網絡式的治理策略，希望能夠引入地方社區的資源與支持，並且透過新的問題思維（如提出以「民眾健康情況」而非「看診服務次數」來作為政策目標）來矯正健康醫療政策的實行。

健康醫療行動區是一項以地區社群為基礎 (area-based) 的治理政策，主要關注與推進的目標是提升民眾健康與減少醫療不平等、提升健康醫療服務的可及性、確保地方民眾對於醫療健康問題的心聲能夠傳達至決策過程、提供整合社會福利與健康保健服務來照顧貧困家庭等弱勢需求。以下分別論述關於新工黨健康醫療行動區的治理推動經驗與發展困境。

### 一、英國健康醫療行動區的推動經驗

英國健康醫療行動區 (Health Action Zones, HAZ) 是工黨政府在一九九七和二〇〇一年之間，一連串「區域治理行動」中的首要行動。英國健康醫療行動區成立的目的，是希望能夠集合所有可以促進地區居民健康的資源，發展並且實行地方同意的政策，以增進地區民眾的健康 (Glendinning, Powell, & Rummery, 2002: 141)。

行動區概念的推動，旨在增強夥伴關係的使用，讓政府資源有效運用以促進健康、減少資源使用不均，並且能夠在一個和諧、有條理的情境下增進健康服務。醫療行動區夥伴關係尚可以讓重要服

務提供者之間共同合作，包括國民健保署與地方政府，另外也可以減少其他利害關係人參與的困難，例如社區醫療委員會、社區組織，以及私人部門。為了能達到醫療行動區的重要功效，地方單位必須承諾會以夥伴的方式協助發展地方健康政策，並且也要承諾會努力改善普遍存在的醫療資源不均的情況。

健康醫療行動區的成立包括許多不同的夥伴，例如醫院團體、新興的基本照護團體、公共部門團體，包含訓練和企業委員會、警察、房屋協會以及地方大學等；另外還有私人和自願性團體的代表，例如貿易委員會和志工委員會。醫療行動區其中一項重要任務，就是要讓公眾能夠以使用者團體和社區團體的型態共同參與（無論是基於利益、認同或只是地區內的社群團體）。

為了讓包含廣泛而多元的夥伴關係與利害關係人的醫療行動區能夠擁有支配一切的能力和架構，政府決定每一個健康醫療行動區都必須由正式的夥伴機制來管理。每個健康醫療行動區，必須成立夥伴委員會 (partnership boards)，代表委員是由地方上相關利害關係人共同組成。

這個委員會有管理醫療行動區計畫的責任，並且負責監督各項計畫的表現，將結果上報給區域性的國民健保署；此外也負責將醫療行動區的活動與相關地方組織進行連結。實際上，這些委員會常被視為一種策略性的角色，而其中的組成份子，也都遵循此項功能，他們是由重要的服務提供者和利害關係人的策略階層 (strategic-level) 代表所組成 (Glendinning et al., 2002: 143)。

不過，健康醫療行動區另一個重要且獨特的任務，是要為地方上帶來強大的改革動力。健康醫療行動區將專家、社區及組織結合在一起，能夠為整個醫療健康體系創造改革的能力、減少官樣文章、改變服務的設計和傳送、促進創新、傳布有效的經驗，以及將

其他現存的活動整合在一起。從這方面而言，健康醫療行動區是一個相當與眾不同的地區性行動組織，主要的功能是能夠結合各項改革的動力，而非只是提供更新的計畫而已。當中的夥伴關係指的是能夠藉由發展永續跨部門的關係，來達到創造改革的環境與目標。夥伴委員會和醫療行動區計畫雖然重要，但它們在整個過程當中也只是其中一部分的參與者而已。同樣重要的是夥伴關係的範圍和性質，是否能夠發展出公共政策系統，讓整個系統能發生改變。

醫療行動區成立的行動，讓英國在一九九八和一九九九年產生了 26 個英國健康醫療行動區。各個醫療行動區之間，有著極大程度的不同；有些是由各個單獨、毗鄰的健康醫療和地方當局所組成，例如雪菲爾 (Sheffield)，另外一些則是由多個醫療和地方當局組成，例如曼徹斯特市 (Manchester)。大部分是位於市鎮，不過也有許多是包含了廣大的鄉村地區，例如康瓦爾 (Cornwall) 與喜利列島 (Isles of Scilly)。總計，醫療行動區一共包含了 34 個醫療當局與 73 個地方機關 (Glendinning et al., 2002: 145)。

實際上，健康醫療行動區最強調的重點，是要建立社群參與機制，以改善健康醫療品質和服務，並且配合各項可以達到此目標的工作計畫。有些醫療行動區 (例如 Northumberland) 很早就決定要發展公眾資訊策略，但有許多醫療行動區，則致力發展社群知識 (例如 Tyne 和 Wear)。此外，所有的醫療行動區都被要求應該設立和運作夥伴關係模式，來提供醫療行動區的各項計畫。雖然委員會的機制佔主導地位，但是仍可表現出各個地方的不同樣貌。該項行動區夥伴關係的安排包含下列特色 (Glendinning et al., 2002: 147-148)：

1. 醫療行動區夥伴關係委員會 (例如 Cumbria) 是一個單一的、包含所有關鍵夥伴的委員會，所謂的關鍵夥伴包含有

健康醫療機構、國民健保署信託局、地方當局以及志願性部門，他們擁有政策決定的權力，並為計畫的疏失負責。

2. 採取指導委員會與行政部門分離的型態 (例如 Brent)，它們是兩個平行存在的組織。指導委員會包含較廣大的代表性，並且關注策略的方向，而行政部門則是聚焦在操作性行動上。
3. 建立醫療夥伴 (例如 Sandwell)：醫療夥伴必須為地區的醫療負起責任。醫療夥伴當中包含了醫療行動區的各項行動，並且在醫療行動區當中設立各種次級委員會。當中的成員可以包含官員與民選或是指派的人員，但是它大部分是由官員組成的次級委員會來承擔日常事務性的工作管理。
4. 建立健康醫療利害關係人團體與共同管理團隊 (例如 Walsall)：由利害關係人團體共同討論各種事項，不過他們常將討論重點聚集在特殊使用者的利益之上。醫療行動區的任務提供和責任，係交由官員與利害關係人代表所組成的共同管理團隊處理。

如上所述，各種醫療行動區採取多種不同的機制來實行計畫。在某些醫療和社會照護的領域方面，則採取設立共同基金預算與共同委員會的管理方式。此外，國家醫療行動區策略的擬定，一般而言係採取下列方式：

1. 正式的協議，例如組織間的合約。譬如曼徹斯特市、Salford、Trafford 的醫療行動區，就與志願性部門簽訂合約。其他正式的協議包括引進工作的新方法，例如在 Bradford 進行的區域醫療改革計畫係由地方當局負責，而不是由醫療當局

來主導。

2. 非正式的組織間協議，只是簡單同意藉由不同的協議方式來完成新工作。
3. 協會：用來連結各個夥伴，並且提供醫療行動區計畫中某些特殊部分的執行工作。

此外，地方各個社群的行動，均對醫療行動區的預算有非常大的影響。而地區的環境多少也會影響醫療行動區社群參與的屬性，其普遍的參與模式如下 (Cole & John, 2001: 56)：

1. 訂立社群合作計畫：經由有限度的結合與計畫擬定的參與行動來達成社群參與醫療行動區計畫所設定的目標。
2. 成立社群發展基金，目的集中在醫療行動區中特定社群所能提供的能力。這些社群有可能是地理、利益或認同 (identity) 的社群，不同的社群可以提供或成立不同的發展基金，支持不同的社群計畫。
3. 公共資訊策略：試圖提供資訊與教育醫療行動區內為公共醫療服務的民眾，此一策略性合作機制常積極扮演地方或社區中有關健康與健康醫療體系當中所應扮演的角色。

大多數的醫療行動區均具有以上三項社區參與模式，不過大部分地方仍會因應該地區特殊環境而特別強調其中某些發展重點。

## 二、英國醫療行動區的發展困境

雖然新工黨具競爭性的遠景，並積極致力推動多層次的治理，但仍有不少人認為英國各級夥伴型政府似乎仍隱含著中央集權的味道。尤其新工黨的夥伴協力政府係基於費邊主義 (Fabian) 來從

事地方政府再造，因而常強加新的整合機制於現行的組織上。例如新工黨致力建立一個「新的中央指揮運作規範」(a new central command operating code)，因此中央政府許多政策的執行均採由上而下的方式，並經由整合地方政府的途徑，以達成中央政府的政策目標。從這個觀點而言，協力政府顯然仍具有相當中央集權的味道，此舉將不利於地方自治的發展。

例如有許多夥伴協力行爲係由中央政府發動或成立，雖然中央政府賦予地方政府許多裁量權，然而，許多計畫仍須達成中央政府的要求。換言之，每一個夥伴協力關係均應有明確的設立條件與課責機制，但均深受中央政府的干預，此亦頗爲人詬病。此外，中央政府亦常透過對於地方政府的財政補助而干預地方事務，這常會額外使得地方政府付出極大的機會成本，影響地方自主權。

至少就理論上而言，英國健康醫療行動區就如同 John Clarke 和 Caroline Glendinning 所堅稱的，至今爲止，在新工黨的領導下，很大程度都只有一些虛假的健康和社會照護政策而已。其中，中央政府支持的方式，就是爲這些醫療行動區的夥伴們設立一連串的準則，使各個夥伴都符合政策和計畫的要求。這些準則如下 (Cole & John, 2001:48):

1. 達成公平：減少健康資源不均、促使民眾能平等接受服務，以及促進資源分配的平均。
2. 社區參與：讓公眾能參與服務的計畫，並且授權服務的使用者和病人，讓他們能夠爲自己的健康負責，同時也能參與決策。
3. 夥伴工作形式：必須認知到民眾是從各個不同的機關單位中接收到服務，而這些服務必須加以整合，才能達到效益極大化的目標。

4. 結合前線員工：讓員工也能共同發展和實踐政策，並且發展出彈性化與具有回應性的組織，另外也要鼓勵服務技能的創新。
5. 服務的提供應以個人為中心：依照人民的需要，提供適當的服務。
6. 採取整體系統途徑：必須認知到醫療、社會及其他的服務彼此之間都是相互依存的，因此必須在整體的系統架構下計畫和安排，如此才能提供完整的服務，並且處理各種與健康有關的廣泛問題。

雖然這些原則藉由夥伴關係為持續性或永續的發展提供了一個運作的架構，但實際上，醫療行動區卻面臨與早先跨地方政府的合作例子一樣的問題。這些問題包含了文化差異、實際的和系統性的差異、相互衝突的健康醫療哲學和模型以及專家的批評。雖然服務的使用者和社群共同參與工作，只有短暫的歷史，但從過去的經驗當中，也已發現到目前面臨的潛在問題，尤其是權力不均的問題、共同決策的風險，以及因為不斷升高的期望所引發的抱怨。此外，醫療行動區還有其他對夥伴關係更多的挑戰，甚至在以往合作的例子當中都沒有出現過的，例如聯合諮詢委員會 (Joint Consultative Committees) 和聯合資金行動 (joint finance initiatives)。這些挑戰包括下列幾個問題 (Glendinning et al., 2002: 149)：

1. 複雜性：英國醫療行動區希望能處理廣大範圍的問題，並鼓勵許多的夥伴參與，結果卻造成整個計畫和程序變得相當複雜。事實上只有很少的參與者能夠認清英國醫療行動區的全貌，因為當中相關的利害關係人和行動者的範圍和差異太大。



2. 暫時性：英國醫療行動區原本是被設定為長期性的行動。但是問題出在如何發展出一套方法，來維繫夥伴關係，以達到預防性政策的目標。這在變動的環境當中是相當嚴重的問題，因為關於這些問題的內容和本質，都有可能在一瞬間發生變化。
3. 垂直性關係問題：醫療行動區原本的設計，是應該由下而上解決地方上的問題。但由於地方公共衛生與醫療問題的多樣性，使得英國醫療行動區很難堅持中央所制訂的優先順序和目標。在醫療行動區的設計中雖有一部分是中央地方夥伴關係的主張，然而這層關係，只有在地方上的夥伴擁有充分的自主權和行動上的彈性後，才有可能實現。

此外，有許多分析亦指出，健康醫療行動區如何建立並維持其夥伴關係是相當重要的課題。政府認為夥伴關係是達到醫療行動區目標的重要方法，但是，每個英國醫療行動區中夥伴關係的發展，卻非一致。事實上需要國家政策和地方環境共同形塑醫療行動區夥伴關係的發展樣貌。舉例來說，Sandwell 的醫療行動區，就是建立在各種已經存在的醫療夥伴關係上，將鄰近的醫療行政單位和地方政府以及其他的公部門、志願性團體結合起來。相對地，在其他的其他地方，例如曼徹斯特市、Salford 及 Trafford 這些地區的醫療行動區卻必須建立橫跨多元醫療行政單位和地方政府的合作機制，它只需要少數的合作經驗，但必須結合非常不同的政治和文化傳統，以及大量的利害關係人。Bob Hudson 和 Brian Hardy 就曾經指出，這種存在於合作過程中的巨大差異，正有賴地方治理中整合能力、連結機制與領導因素的健全，但一般而言這些問題卻常是最不易達到的困境 (Glendinning et al., 2002: 151)。

此外，促使英國各地區健康醫療行動區夥伴們能夠完成目標的

一項關鍵因素，就是社群參與的廣度和深度。在此，環境因素也是相當重要，因為不同英國醫療行動區當中的社群，都擁有不同的特質。按照定義來說，英國醫療行動區包含了缺乏健康的居民，和其他面向的貧困居民，例如失業（如 Wakefield）、鄉村的貧窮（如康瓦爾和喜利列島）。這些地區當中有許多還包含了多元種族的人口，而在有些地區當中，則是有大量尋求庇護的人口或者是無殼蝸牛。這些各種不同的環境提醒我們，社群團體、服務使用者和地區公民，都抱持著不同的理由參與醫療行動區，而且更重要的是，他們所期望的目標往往和法定的政府機關認定的有所不同。這些多樣性是相當值得注意的，因為醫療行動區的任務，就是要同時建立社群的分析與合作能力，以及強化與社群夥伴機構的整合能力 (Glendinning et al., 2002: 151)。

這些極端不同的背景環境，對於想要發展合作的醫療行動區而言，意謂著必須面臨許多不同的能力挑戰。根據醫療行動區的全國性評估，有四個關鍵性的議題點出建立這些能力的焦點問題，並且還需要不斷對不同醫療行動區中的各種特殊挑戰進行研究，這些議題如下：

1. 社群的參與對於達到醫療行動區的目標提供了什麼貢獻？
2. 機關之間的夥伴關係對於達成醫療行動區的目標有何貢獻？
3. 醫療行動區是否能夠讓社群參與者和法定機關目標一致？
4. 醫療行動區對於讓機關間的夥伴關係成爲一項治理模式有何貢獻？

這四個問題隱含著我們必須要先瞭解到合作機制是否與如何達到計畫目標，以及英國醫療行動區本身是否是一個具有合作能力

的有效機制。

此外，以下是還有待驗證的五個能力發展型態包括：(1) 策略能力：發展和改良英國醫療行動區的遠景及重要主題；(2) 治理能力：策略與行動網絡聯結與資源運用問題；(3) 操作能力：是否具有一個能有效履行新工作的組織架構和過程；(4) 實踐能力：工作成員的技巧和才智；(5) 社群和公民能力：參與變革過程的文化、材料和個人資源。而這些能力卻不是每一個地方或地區公民社會都會具備 (Glendinning et al., 2002: 148)。

## 陸、結論

正如前節所述，一九九七年後，英國新工黨執政期間對地方政府進行的改革，可說是更積極從地方政府轉變至地方治理，企圖建構有別於保守黨執政時的市場治理模式，而是以社區網絡與政策網絡的概念來進行地方政府的改革，企圖建構成爲一個治理式公民社會。

地方治理所展現出的挑戰是非常複雜的，新工黨政府致力於地方治理，但卻未能洞燭其複雜性。近年來，英國地方政府進行許多重大的變革，如區級政府的出現，並予以適當地授權；此外，地方政府與區級準政府組織也作了適當地調整，大量夥伴協力組織相繼成立，從最初欠缺管理多層次治理的思維，逐漸由中央集權途徑下的協力型治理所取代，但在此過程中，卻導致大量資源消耗在重建夥伴協力關係，而非著力於整體夥伴協力的方針與目的上。

過去二十幾年來，就英國推展地方治理經驗而言，至少遭遇下列幾項困境與爭議。英國中央政府在推動地方治理過程中，雖然賦予地方政府與社會若干權力與責任義務，但財政收支槓桿仍大多掌握在中央手中，中央仍操縱相當多的評估與調控權，一定程度的壓

縮民選地方政府的責任；尤其新工黨政府所推動的地方治理政府或夥伴協力政府的政策係基於費邊主義來從事地方政府與政治的再造，其目標還是希望經由地方政府的整合，以達成中央政府的政策目標，仍然隱含著相當程度的中央集權的意味。這個發展結構，不但容易產生地方過度依賴中央，也似乎不利於地方自治的發展。理論上，只有在地方上的治理夥伴擁有充分的自主權和行動上的彈性後，地方治理社會才較有可能實現。

在英國地方治理過程中，由於面臨太多協商對象，涉及的層面又過於複雜，因而經常會產生資訊不足的問題，或造成資訊與意見過多難以整合，陷入 Bob Jessop 所謂開放與封閉的矛盾，甚至會產生合作與競爭間的矛盾。換言之，若干合作關係若遇上競爭關係，競爭關係可能完全超越合作關係。有時也會發生可治理性與管理性間的矛盾，兩者難以兼顧。

此外，對這些新的治理政策與執行究竟應建立何種課責評估系統，才能確保人民與公共利益不被侵害，仍然是一個尚待再發展的課題。尤其值得注意的是，英國地方民眾參與公共事務的動機並無提升，相反地有愈趨下降的趨勢，值得加以檢討。

一般而言，英國地方公共政策與事務經常會受到中央政府的約束，而私領域則經常會受到多國企業、特定團體或階層利益的影響；雖然各地方政府與議會及民間團體，已發展出許多公聽、說服與論壇等的合作與互動機制，但似乎在許多地方政策制定與推動上，仍然相當程度受到這些結構的制約。

由英國推動健康醫療行動區政策的案例顯示，一般地方政府在推動地方治理過程中，公私領域機關與組織的治理策略能力、行動網絡連結與資源運用能力，甚至社群和公民參與治理過程的文化和資源，也都經常發生問題。換言之，英國中央與各級地方政府仍應

強化與社群進行合作的夥伴機構的能力與資源開發，有時甚至可以说，這些治理能力不是每一個地方或地區公民社會都會具備的。

另外，由英國健康醫療行動區的案例顯示，雖然有些醫療行動區要求能獲得更大的彈性空間，讓它們能夠建立新的治理模式，但卻只有少部分的焦點放在治理系統的發展上，大部分都將焦點放在執行表現的管理，因而削弱了對地方治理網絡與連結能力建構的關注。

由本文附圖 1 顯示，英國雖然在十九世紀末已建立完整的單一國制自治體系，但中央與地方雙元政府和政治體系仍由於中央議會內閣制憲政精神的影響，即使自柴契爾保守黨政府以降，有強化府際發展與跨域整合的趨勢，但似乎仍有向中央權力集中與傾斜的現象。尤其自一九九七年布萊爾工黨政府之後，更積極致力地方治理社會的建構，例如以治理機制整合中央與各地方政府相關機制，並結合民間團體與個體的力量，發揮社群夥伴機構的整合機能，積極發展多元公民社會加入地方公共事務領域的功能。以致英國能夠在上世紀末與本世紀初，發展出如本文圖 3 所示的，動員公私機構的資源與力量，發揮結合中央、地方政府機關及各類民間團體與利害關係群體，建立各種公共政策與行動合作網絡，創造出可以長期或永續發展地方公共多層次治理的結構，使英國民主社會政治的建構，更具公民社會權發展的鞏固形勢。雖然這些發展結構與形勢，仍有如上所述種種問題有待檢討，但這些發展經驗仍頗值得民主發展中國家借鏡與思索。

## 參考文獻

- 江岷欽、孫本初、劉坤億 (2003)。《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》。台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 李長晏 (1999)。《我國中央政府與地方府際關係分析：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。
- 周蕙蘋 (2005)。《台灣地方政府組織再造之評析——以英國地方治理經驗之觀點》。台北：中國文化大學政治學研究所博士論文。
- 紀俊臣 (2003)。〈英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析〉，《中國地方自治》，56, 7: 4-20。
- 彭光輝 (2005)。〈都會區發展之府際合作機制〉，「推動跨域管理機制研討會」，3月31日。台北：行政院研考會。
- 趙永茂 (2001)。〈英國的府際關係〉，《府際關係》。台北：元照。
- 趙永茂 (2003)。〈台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。
- 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」，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」，12月4日。高雄：國立中山大學政治學研究所與高雄市議會。
- 劉坤億 (2003)。〈地方治理與地方政府的職能轉換〉，《第二屆地方發展策略研討會論文》。宜蘭：佛光人文社會學院公共事務學系。
- Bailey, N. (1994). Toward a research agenda for public—Private partnerships in the 1990's. *Local Economy*, 6, 4: 293.
- Benington, J., & Harvey, J. (1999). Networking in Europe. In G. Stoker (Ed.), *The new management of British local governance* (pp. 197-221). London, UK: Manmillan.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. (1992). *Leadership for the common good*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Burt, R. S., Cook, K., & Lin, N. (2001). *Social capital—Theory and research*. New York, NY: Aldine De Gruyter.
- Cole, A., & John, P. (2001). *Local governance in England and France*.

- New York, NY: Routledge.
- Darwin, J. (1999). Partnership and power. In L. Montanheiro, B. Haigh, D. Morris, & M. Linehan (Eds.), *Public and private sector partnerships: Furthering development* (pp. 125-139). Sheffield, UK: Sheffield Hallam University.
- Glendinning, C., Powell, M., & Rummery, K. (Eds.). (2002). *Partnerships, new labour and the governance of welfare*. Bristol, UK: Policy.
- Goss, S. (2001). *Making local governance work: Networks, relationships and the management of change*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Kenell, S., & Jacobson, G. C. (2003). *The logic of American politics*. Washington DC: CQ.
- Jessop, B. (2000). Governance failure. In G. Stoker (Ed.), *The new politics of British local governance* (pp. 11-32). New York, NY: St. Martin's Press.
- Leach, R., & Percy-Smith, P. (2001). *Local government in Britain*. New York, NY: Palgrave.
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problem of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore, MA: The Johns Hopkins University Press.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problems of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In J. Kooiman (Ed.), *Modern governance: New government-society interactions* (pp.9-20). London, UK: Sage.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York, NY: St. Martin's.
- Polese, M., & Stren, R. (Eds.) (2000). *The social sustainability of cities: Diversity and the management of change*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open

University Press.

Rose, R. (Ed.). (2003). *Challenge to governance: Studies in overloaded polities*. Beverly Hills, CA: Sage.

Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 91-109). New York, NY: Oxford University Press.

Stoker, G. (2004). *Transforming local governance: From thatcherism to new labour*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.



## **The Social Construction and Development Difficulties in British Local Governance**

*Yung-Mau Chao*

### **Abstract**

This article discusses the social construction and developmental difficulties of local governance in Great Britain from a macro point of view. The article starts with a reflection on local governance and takes health policy as the typical case; furthermore, it generalizes the problems of promoting local governance in Britain. The challenges of local governance in Britain are complicated. The New Labour government devotes much effort to local governance, but unfortunately fails to grasp the complexity of the issue. Local British governments have recently dealt with several important revolutions. For example, district governments have been established and empowered adequately. From a severe lack of thought on multi-level governance, it is gradually replaced by collaborative governance under central authority; moreover, local governments and the local QUANGOs have been adjusted properly, and a great number of cooperative organizations have been set up, one after another. However, many resources have been invested in rebuilding partnership relations but failing to focus on the purpose of integral partnership relations.

**Key Words:** local governance, civil society, policy network,  
multi-level governance