

行政課責與地方治理能力的提昇

陳志璋**

【摘要】

在台灣，隨著地方政府自治權限提高、行政首長面對選舉壓力、住民權利意識高漲以及社區團體參與日趨活絡等因素，促使各地方政府莫不致力於治理能力的提昇，以改善整體服務產出與效能。然而，地方政府面臨的治理問題經緯萬端，尤其有關行政區劃現狀造成若干縣市規模太小、自主財源的不足，加上現存地方民主政治發展的沈痾，使得地方政府儘管致力於提昇治理能力的任務，仍無可避免地會面臨來自結構上的瓶頸。其中值得注意的一個面向在於地方治理結構所涉及的各種協調、合作與溝通關係。

就此，本文指出地方政府可從行政課責的層面著手，消極面得能矯正政策失靈，積極面則可藉由不同層面的課責要求，滋養組織成員的責任意識，進而強化治理結構中的合夥關係，提昇總體之治理能力。

關鍵字：行政課責、治理能力、民主治理、合夥

* 本文初稿發表於佛光人文社會學院公共事務學系、地方行政研究中心主辦，「第二屆地方發展策略研討會」，民 92 年 4 月 26 日。作者非常感謝評論人陳恆鈞教授提供之寶貴意見，也感謝在場與會專家學者之指正，惟作者仍負所有文責。

** 南華大學公共行政與政策研究所助理教授。

壹、前言

自一九九七年第四次修憲將省虛級化之後，原本憲法所保障的省自治地位不復存在，地方政府的組成主體遂由直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）組成，其中尤以縣（市）層級地位的提昇最為明顯。迨《地方制度法》於一九九九年公布施行，台灣地方自治法制化工程正式邁向新的里程碑，各地方政府在自治權限範圍內，各自推動發展各項文化、藝術、觀光、民俗、產業等政策與活動不遺餘力，無形中促成地方政府的良性競爭，也增加住民的參與活力，甚至逐漸塑造出各具特色的城鄉新風貌。在各級地方政府中，目前以直轄市與各縣（市）政府的政治經濟地位最為重要，同時在行政層級中也具有承上啟下的功能，故本文所探討的地方政府，將以直轄市、各縣（市）政府為討論標的。

由於地方自治權限提高、首長面對選舉壓力、住民權利意識高漲、社區團體參與日趨活絡等因素，促使各個地方政府必須致力於治理能力的提昇，以符合地方對於施政品質不斷提高的要求。然而，地方政府面臨的治理問題經緯萬端，尤其有關行政區劃現狀造成縣市規模太小、自主財源的不足，以及若干地方民主政治發展現實的沈痾，以致台北市長馬英九曾發出「競爭無力、治理無效、參與不足」的喟嘆。¹然而從更宏觀的角度來看，地方政府的治理問題還涉及不同政府之間的協調、合作與溝通關係，因此許多問題癥結可以進一步引申至垂直政府層級之間、水平府際關係與府會關係之間，對外民間部門之間，以及對內機關管理等複雜的課題，例如二

三年 SARS 肆虐台灣期間，有關中央與地方，以及地方與地方之間的協力合作，就成為廣受矚目的課題。職是之故，如何提昇地方政府的治理能力，打破上下水平內外的界線，邁向協力式的組織之間關係，乃成為一項當務之急。

無論面對何種層次的治理課題、採行何種治理結構因應，責任的課求均扮演相當重要的角色，因為其可以消極地矯正政策失靈，亦可積極地藉由不同層面的課責要求，滋養組織成員的責任意識，進而強化治理結構中的人力資源面向，提昇整體治理能力。因此，本文擬以「行政課責」

¹ 參見聯合晚報，民 91 年 9 月 25 日報導。

(administrative accountability)為主題，將分析焦點放在不同的治理層次上，探討如何使行政課責和治理層次配套，以提昇地方政府的治理能力。本文首先分析行政課責與地方治理能力的關係，闡明兩者必須以民主治理為支撐基礎，才能在邁向協力式的組織之間關係時，係實現優質政府的理想，而非做為地方政府爭奪資源與政治地位，以及民選首長個人爭取個人政治前途的跳板。其次，本文提出透過行政課責來提昇治理能力的八項策略，希冀配合不同治理層次的課責需要，建構有別於過去單從行政程序進行控制的課責觀。第三，從當前許多治理任務皆涉及協力式的組織之間關係之角度來看，地方政府面臨著四個不同的治理層次，各自有著不同類型的組織之間關係與行政課責樣態，需要一一加以釐清與分析。

貳、行政課責與地方治理能力的關係

本文核心論點認為在民主治理的原則下，有效的行政課責可以提昇地方政府在四個不同層次上的治理能力，同時也將能適應當前環境的變化，增進地方政府在協力式的組織之間關係中的調適能力。基於上述論點，以下分從論述假定、分析架構，以及民主治理的條件，來闡述行政課責與地方治理能力的關係。

一、論述假定

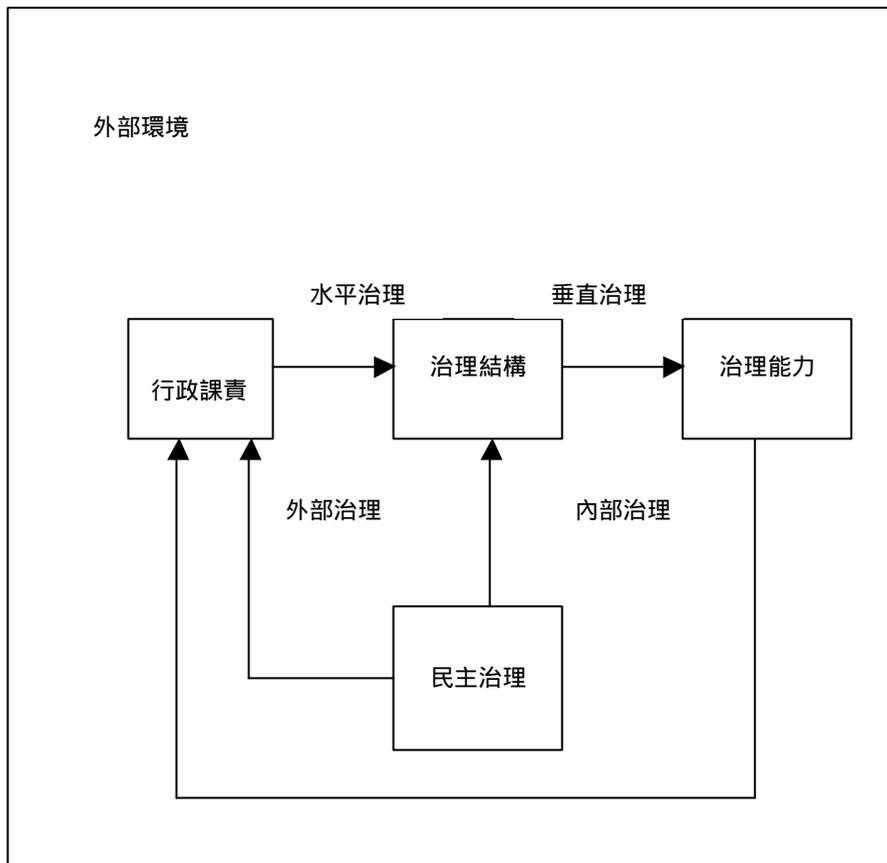
從廣義的課責角度，行政課責只是諸多課責型態中的一環，但本文以行政課責這項概念來探討地方治理的問題，原因來自地方職能中有更多層面是和日常生活事務有關，因此民選首長的領導整個地方政府的方式，主要是在行政管理的範疇下，透過行政課責過程來完成任務的達成與績效的增進。所謂行政課責，是指行政機關內部，上級透過指揮命令體系對下屬成員或單位課以報告、解釋、答覆的義務，若有失職或未達成任務要求等情事，則可課以行政責任，給予懲戒或懲處。換言之，行政課責可以是一種機關內部控制的手段，遵循正式的課責機制，在法定條件下根據一定標準予以究責。另一方面，行政課責也可以是講究管理績效與政策產出，同時蘊含著對外部環境、政治過程等面向的重視，使內部與外部課責管理的概念彼此連結，進而使創造出新的意義。

本文論述基礎係基於下列四項假定：首先，本文假定在政策過程中，若能透過整體有效的行政課責策略運用，將可提昇人力資源素質與組織績效，進而強化政府的治理能力。第二項假定是行政課責的過程與治理能力的提昇，均應有民主治理理念的支撐，如此才能厚實地方的治理能力，鞏固治理的基礎。第三，本文假定行政課責無法單獨脫離政治課責而存在，其必須結合民選首長的政治承諾，以及地方社區或民眾的服務需求，治理能力提昇後才能有效轉換為實質的政策產出，使地方政府具備更多主體性、獨特性、發展性，朝向「優質政府」(good government)的理念邁進(Peters, 2002: 20)。第四，本文假定地方政府的治理結構或策略發展，會面臨外部環境的挑戰，包括國際與國內政治經濟情勢的演展變化，以致地方政府在發展具有主體性與自主性的治理能力之餘，同時能體認外部環境的侷限性，進而思考如何從跨域合作和夥伴關係的角度，透過權力和信任兩套機制的運用，進而建立組織之間的長期信任關係(紀俊臣，民 91 年；Bachmann, 2001)。

二、分析架構

根據以上假定，本文分從行政課責過程、地方治理能力、民主治理理念三個要素，建構行政課責與地方治理能力提昇之分析架構，希望藉以邁向協力式的組織之間關係，使未來地方政府得能更加體認組織之間合作與協力的重要，減少因政治立場隔閡或本位主義作祟造成的負面影響(參見圖一)。

圖一：本文分析架構



資料來源：作者自繪。

所謂治理能力，包含各項資源獲取、資源管理、政策過程管理、環境感知、策略管理等能力，且這些能力的發揮必須以民主理念與價值為基礎，而非統治者或官僚所能任意宰制或主導。有關提昇地方政府治理能力的課題，和一九八〇年代以來各國行政改革運動所關注的焦點息息相關，其希望透過再思(rethinking)、再構(restructuring)和再造(reengineering)三項策略，建構出以企業精神(entrepreneurship)為基礎的改革架構（林水波，民 88 年甲），因此諸如結構的整併、服務或財貨提供流程的重整、人力精簡、財政改革等各項努力，乃成為各國學習或理論建構的根據。由於這波政府

再造運動的再思策略，係以新公共管理為理論基礎，其認為競爭有助於效率和效能的提昇，故改革者企圖透過市場競爭的服務提供模式，來取代由行政部門自行提供財貨和服務的傳統模式。另外也有學者從分權管理的觀點，指出當地方政府的自主性愈大，那麼就愈有強化規劃、預算、管理和行政體系的能力(Larbi, 1998: 203)，此可印證台灣當前各地方政府在爭取「錢」與「權」的過程，以及相應地邁向更高自主地位的同時，如何提昇各方面治理能力，已是無可迴避的重要課題。

從治理結構(governance structure)的角度來看，目前出現一種從層級節制的治理結構，邁向市場型態治理結構轉變的趨勢(Hult & Walcott, 1990)。以英國的發展脈絡為例，Jupp(2000)指出一九七〇年代是層級組織管理的年代，一九八〇年代是契約管理的年代，一九九〇年代則是網絡管理的年代，這顯示公、私、非營利不同部門之間的合夥關係更形重要。然而，此種透過新公共管理途徑來推動的改造運動，本身無法解決地方政府面對各種協力與夥伴關係時的難題，因此有必要從不同的途徑建構堅強的治理能力，例如學者呂育誠（民91年）根據文獻上的討論，指出下列幾種提昇政府治理能力的方式：(1)建立組織內部關係網絡；(2)建立地方政府與外界的關係網絡；(3)強化地方政府的管制功能；(4)強化民選官員的職責。上述四種提昇治理能力的途徑，隱含著一項重要意涵，即地方政府所面臨的治理課題，不僅應注意政府單方面提供服務，更應注意在面對不同行為者時，必須提昇地方政府在合夥與協力關係上的治理能力，才能因應複雜而不確定的環境。

換言之，當地方政府運用各種治理結構因應變動中的環境時，須體認到這些治理結構的背後，隱含著一種夥伴關係的建立，而主宰不同組織之間夥伴關係的兩項要素，或可參酌 Bachmann(2001)所強調的「信任」和「權力」，這兩者的不同形態，以及體制環境在其中扮演的重要角色，將塑造出不同品質的組織之間關係。Rhodes(1997: 7-16)從府際關係(intergovernmental relations)、權力依賴(power-dependence)和政策網絡(policy networks)等概念，說明英國政府的治理，是一種以互賴、資源交換、建立遊戲規則，以及展現自主性為特色的自我組織(self-organizing)過程。此外，另有學者主張當代政策規劃與執行過程，應建立以政策對話(policy dialogue)為基礎的協力關係，特別是對於各個地方政府而言，儘管彼此利益分殊，

但在面對彼此共同的問題時，仍能找出資源及利益共享的互賴關係，達到互惠、互信、學習與創新的目標(Innes and Booher, 2003)。由此，吾人可從公民參與、公私協力、中央與地方關係與內部管理四個層面，進一步說明治理結構的不同面向。

首先從公民參與的角度來看，須透過公民參與機制的引入，以便在執行機關在結構的設計上、運作的程序上、資源的調配與運用上，更合乎理性的要求，使治理能力的發揮，能浸入其所處的水土情境中（林水波，民 88 年乙，頁 281-316）。其次，從公私協力的角度來看，有必要設定提供財貨或服務的主體、政策工具和付費機制，以發揮市場型治理結構的優勢（Savas, 2000: 105-106）。第三，在中央與地方關係，以及地方與地方之間關係的面向上，漸有朝向協力式夥伴關係的趨勢，期使中央與地方共享資訊與運用資源（呂育誠，民 91 年；紀俊臣，民 91 年）。最後，在內部管理的面向上，不僅需要透過組織結構的重整或設計、作業流程的規劃、人力與財務資源的運用，以迎合內外各項改革的需要，同時也需運用各種適當的管理技術與工具，如此當內部治理能力邁向健全化之後，才能因應前述各項任務與挑戰。總之，地方政府面對的治理問題存在於四種不同層次上，若能進一步透過問題診斷、結構安排、管理內涵、政策過程和公益考量等面向的分析，將有助於了解政府治理的願景與未來（Peters, 2001: 17-22），使地方政府邁向有效運作的境地。

三、民主治理的條件

前述願景並不會憑空出現，而且也不必然隨著四個治理層次的管理而出現，因為任何穩定的治理結構組成，有賴各個參與者培養長期的信任關係，同時必須在共同價值的指引下，慢慢形成互賴與合作的文化。質言之，在優質政府這個目標的背後，隱含著一套制度運作與文化基礎，使得相關行為者的活動係受到民主課責的規範，其中若有脫離常軌的行為，或導致失靈或不當的結果，尚可受到矯正與控制。誠如 Thompson(1998: 348, 380)指出：「課責是民主治理的核心」，故有關誰掌控官僚體系、如何控制官僚體系，才能符應民主政治價值，往往成為眾所關注的焦點（陳敦源，民 91 年；Rosen, 1993: Bovens, 1998; Yates, 1982）。因此，本文認為地方政府在強化行政課責與促進治理能力兩者同時，均須強化民主治理的基礎，如此才能使個別公民、社區和其他民間力量有機會在治理過程中發揮影響力。簡

言之，地方政府推動的各項政策，無論屬於何種層次的治理工作，有賴下列條件的滿足(參見 March and Olsen, 1995: 2-3)：

第一，自由原則：在治理過程中，必須注意個人自由的最大保障，同時每個公民也有責任不得任意侵害他人自由；

第二，平等原則：地方政府的自治主權最終仍來自轄區內的人民，且每位公民擁有平等的政治權利；

第三，理性原則：忠實地依照理性準則行事，使得行動本身可以得到合理的解釋與交代；

第四，合法原則：行政程序必須具備可信度與穩定度，同時必須以依法行政防止擅權與專斷。

總之，地方政府的利基之一，應在於其比中央政府更能貼近人民的日常生活，也更能回應各個地方團體的需求。如果地方政府不能在民主治理的規範下行事，反而可能遭到地方政治生態的制約，乃至受到地方派系或利益團體的「俘虜」，此將不利於優質治理理念的實現，更容易使地方政府困於自是自見的泥淖，無法以跨域合作和公私合夥的方式，來擴大地方政府的施政格局。

參、以行政課責提昇治理能力之策略

本質上，行政課責是一種內部控制的手段，其透過上級指揮與審查、預算過程、內部審計、外部稽核等方式完成課責過程(Rosen, 1993)，此時若有可歸責事項，則應就其執行過程中的不當或缺失負起行政責任，若涉及更高層次的治理問題，則非行政責任所問，而需在法律、專業或政治的範疇中加以探究。但從治理的四個層次來看，行政課責的標的應予以擴充，如此在進行行政責任歸屬時，將原本僅限於內部治理問題所衍生的課責需求，擴及其他另外三個層次的治理問題，藉以建立行政人員的行政責任意識、績效責任意識和民主責任意識。職是之故，本節擬從行政課責的八個導向，分析如何提昇地方政府的治理能力。

一、訂定策略目標

行政課責不僅重視程序控制、組織管理、預算過程和結果獎懲，且更應該在地方政府所設定的總體策略目標之下，使行政課責的標準，得以依照這套策略所設定的預期目標達成狀況來進行。策略目標的內涵主要著眼於中長期的發展方向規劃，在這套規劃的思惟中，其必須審慎評估何種發展方向最能發揮自身的利基，如此才能凸顯地方政府的特色。例如可以採取 SWOT 分析，了解各項策略目標的優勢、弱勢、機會與威脅，一旦確認發展方向，即責成負責人員設計方案，採用適當的治理結構加以推動，並爭取中央或民間社會的協力。無論是何種層次的治理，訂定策略目標都應屬於地方行政課責的基本標的，如此才能養塑行政人員的策略觀，擴大其政策執行時的視野。

二、充分公開資訊

我國地方政府不僅面臨資源稀少的問題，同時也出現資訊公開不足的窘境，導致基層民主無法真正落實，人民也無法藉此防止政策錯誤或貪瀆弊端（林文彬，民 92 年）。事實上，資訊公開同時扮演著促進行政課責與增加治理能力雙重角色，因為就前者而言，課責者若不具備充分或相當的資訊，就容易因為資訊不對稱導致無法判斷被課責者的績效是否良好，亦無法確認政策問題之所在；就後者而言，資訊公開才能減少不同行為者合作時的交易成本，地方政府可因自身資訊公開而獲得不同來源的回饋資訊，從而隨時進行溝通與修正，減少錯誤的政策結果發生。從民主治理的角度來看，資訊公開更可避免地方治理淪為特定政治勢力或利益團體把持的負面結果，而中央政府或人民亦可因資訊不對稱的現象減少，透過外部課責的管道（例如人民選舉、中央補助款審查等），來促進行政課責的成效。

三、建立合夥關係

在水資源利用管理、河川整治、衛生管理、環境保護、交通運輸等一般涉及一個行政區域以上的事務，需要中央與地方合夥、府際合夥和府會協力，或政府與民間合夥；在社區發展、社會服務、教育文化及體育、經濟服務、事業經營管理、都市發展、公共安全等傾向單一行政區域範圍內的事項，除需要府會協力外，更需要政府與民間合夥，以發揮公私部門各自的優勢與利基。換言之，地方政府應將與中央、其他地方自治團體、民

間企業、社區組織、公民團體之間的合夥關係視為常態，同時應想方設法根據不同主體的特性，建構相配合的合夥機制，例如府際協定、行政契約、民法契約、半官方委員會、公有民營、BOT、任務編組、行政委託等等型態，均可根據合夥事項的特性和需求加以設計。此時，行政課責不再是層級節制下的雙邊關係，而是走向一種多邊的課責關係，行政人員不僅須接受上級課責，而且也須根據合夥型態成為課責者或被課責者。至於合夥關係的成敗與否，除了受到民選首長的政治或策略考量因素外，幕僚作業的準備、雙方或多方的溝通合作狀況、爭議解決機制的健全與否等因素，亦相當重要。

四、鼓勵溝通對話

在多層次的治理結構下，正式控制手段無法完全確保多邊課責關係能夠完成政策任務，而是需要各方行為者透過對話(dialogue)來消除盲點，同時在專業主義和平民主義之間搭起溝通橋樑。誠如 Roberts(2002: 658-669)強調，對話機制乃是確保課責的一項重要手段，特別是地方政府在面對多邊合夥關係時，往往出現問題難以界定或解決，或者無一合夥者可以提出彼此滿意或有效的解決方案時，對話機制的效益便可浮現（陳志瑋，民 92 年，頁 198）。尤其對各級地方政府而言，其政策決定或方案計畫或許均有民意支持，未必有絕對是非可言，倘若有權課責者率然以主觀認定被課責者有過失或錯誤，不一定能令其心服口服，反而激起更多反彈與對立，故無論是何種治理層次的課責關係，若能本著對話理性的思惟，進行溝通與消弭歧見，將更能達到課責的效果。

五、導入社區參與

地方政府具有基層行政的特性，也是服務民眾的第一線，其比中央政府更需要透過更多民眾參與來完成各項政策任務，其中尤以在地社區的參與，最能展現地方的活力，發揚地方的文化。雖然在匯集不同利益、不同價值之民眾與團體意見時，將會出現協調與整合，以及交易成本提高等問題，且不同團體為爭取資源或地位，亦可能出現衝突與對立，導致政策更加窒礙難行，但這正是地方政府應該發揮治理能力之處，避免在導入社區參與的同時，因涉及利益或權力的糾葛，以致行政失靈的情事發生。台灣目前各地方（特別是在鄉鎮市的層級）雖努力展現獨特文化與特色，但各

基層社區卻沒有展現相對的活力與創意，而有被其他文化、宗教等團體所取代之勢，這是地方政府在思考如何導入社區參與時，所需面對的一個現實問題。

六、重視顧客服務

在導入社區參與的同時，行政課責機制的設計不僅應防止徇私和不公，而且在課責者的界定上，也應從上級機關和上級長官循行政系統課責的方式，擴大納入顧客（服務對象）課責的精神與機制，使行政人員的獎懲和其顧客服務的績效表現結合在一起。例如目前有關公務人員考績制度的改革方向，也希望參考民間三百六十度評估的經驗，透過服務對象亦可對行政人員的表現進行評估的方式，做為考績表現的參考（余致力主持，民 92 年），如此無形中將形成一套鼓勵顧客導向服務的誘因，從而協治理能力之提昇。目前台灣基層與民接觸較為頻繁的單位如戶政、民政、警政、醫療健保等，已逐漸建立起顧客導向的服務文化，就是一項值得肯定的現象。

七、衡量組織績效

行政課責的對象若只侷限於個人，則行政人員可能為了力求個人表現、避免自己犯錯，而忽略團隊合作的重要，影響總體績效的發揮。因此，透過對組織進行總體績效衡量的方式，將可導引個人的工作方向，以組織整體產出為目標，如此才能符應當前跨域組織管理時所需的團隊合作，同時各機關或單位所欲建立的各項治理能力，才能在總體策略目標的基礎上建立起來。

八、加強組織學習

無論是組織或個人，透過學習才能增進整個團隊的附加價值，在傳承、吸收經驗或記取教訓的同時，也才能創造新的知識與專業，以因應環境和情勢的變化。相較於中央政府而言，地方政府往往因面臨資源稀少的困境，以致地方政府運作上出現人力結構失調、自主性逐漸腐蝕、割據主義形成、治理能力不足、組織結構落差等難題（林水波，民 88 年丙，頁 161-182）。因此，個人和組織均需運用學習性的工具，一方面培養和其他行為者的合作經驗，另一方面則在合夥過程中，獲取政策移植的知識，並吸收失敗經驗的教訓，如此將可幫助相關行為者從中獲取未來政策方案設計

與執行的資本。因此，從消極面來看，塑能導向的行政課責可避免重蹈覆轍，積極面則可促進個人成長與組織創新，此對面臨資源稀少性的地方政府而言，將是更重要的資產。

總之，地方政府對於行政課責的呼求，應脫離所謂「追究行政責任」的範疇，而應從策略管理的角度，以合夥關係的角度，建立一個多面向的課責關係，如此雖然加重行政人員的責任負擔，但相對地也賦予行政人員更多權能感與責任感，使地方政府的施政效能確實發揮，所以在課責時，便可從前述八項策略內涵的達成狀況做為依據。本文接下來從四個治理層次的角度，探討如何提昇地方政府的治理能力。

參、四個層次的治理結構

從地方的角度來看，政府所面臨的治理層次可分為四個：垂直治理關係、水平治理關係、外部治理關係，以及內部治理關係²，其中每個治理層次又有不同的形成樣態，其可能因為情境或政策特性的不同，而有不同的任務重點。

一、垂直治理層次

在垂直治理層次上，其包含地方政府與上級政府、下級政府之間治理關係，就定義上而言，它也屬於府際關係的一環，但涉及的議題偏向資源分配、權限劃分、監督控制與地方自主，因此本文就其垂直治理的角度切入，而將同一層級間的府際關係，放在水平治理的部份加以討論。在垂直治理層次下的行政課責，當執行中央政府的委辦事項時，必須接受其指揮監督，負起政策執行的責任。然而，地方政府面對的垂直治理關係並非如此單純，其還有對下關係的面向。至於在提昇治理能力的策略上，地方政府可以運用充分公開資訊、建立合夥關係、鼓勵溝通對話、衡量組織績效等策略進行行政課責。

(一) 對上治理關係

² 學者陳敦源在探討官僚體系面臨跨域管理的議題上，分從部際(interagency)和府際(intergovernment)、垂直(vertical)和水平(horizontal)兩個面向分析其分類，亦可做為探究不同治理層次的另一分類途徑。參見陳敦源，民91年，頁140-145。

在地方自治範圍之外，中央不僅擁有政策制定權、法令解釋權，更重要的是中央擁有各項資源與決策地位，可引導或影響地方的發展方向，因此對地方政府而言，須能在中央與地方關係與權限劃分的架構下，一方面維持地方發展的主體性，另一方面要爭取中央的奧援，以免資源不足造成施政時處處捉襟見肘。但從中央政府的立場來看，為了確保政策的貫徹與政策目標的達成，其必須採取垂直課責(vertical accountability)策略，藉由補助款審查與分配權、政策或計畫核定權、指揮或指導監督權，乃至中央法令解釋權，使地方接受中央之課責，此時地方政府面對來自上層的課責要求，同樣須透過內部的行政課責過程來加以完成。由於中央與地方政府彼此存在著組織之間的治理關係，故地方政府對於行政程序法制的遵循，便顯得相當重要，如此在執行自治事項或中央委辦事項時，才能回應或解釋各項政策或措施的正當性與合法性。

(二) 對下治理關係

中間層級的地方政府(例如，縣市政府)往往扮演中繼的樞紐角色，無論是來自上級政府的委辦事項或自身辦理的自治事項，常常需要下一層級地方自治團體或基層鄰里組織的配合或協力，才能具體落實。甚至若干和日常切身有關的事項，例如環境清潔、民俗文化藝術、休閒娛樂等等，皆有賴最基層的組織參與執行，才能真正迎合地方的需求。此時，地方政府係扮演課責者的角色，其可以透過補助款審查、行政監督、資訊公開等課責機制，確保下一層地方自治團體或基層組織的順服或合作。

二、水平治理層次

在水平治理層次上，地方政府面對兩個不同對象，第一是必須與其他同層級地方自治團體溝通、合作、協調，以完成涉及雙邊或多邊的政策目標，此乃水平府際關係的治理。第二個是地方政府和民意機關之間的行政立法關係，此乃府會關係的治理。

誠如 Peters(1998: 295-311)指出，隨著以顧客為中心的理念出現，地方政府所辦理的各項業務，勢必需要更多組織內部或外部之間的協調或整合，以提供服務對象直接而完整的服務，因此這樣的橫向連繫需求促成水平治理關係的形成，但同時也需要水平課責的機制出現。此外，有學者認為透過公私部門合夥的制度安排，一方面可降低交易成本，另一方面將有機

會發揮各自優點，產生綜效，故而值得戮力以赴(Klijin and Teisman, 2000: 84-102)。地方政府此時可運用建立合夥關係、鼓勵溝通對話、衡量組織績效，以及加強組織學習等策略，加強政府的治理能力。

(一) 府際關係治理

此處府際關係不包括垂直關係，而係專指地方政府之間的平行關係。無論是透過中央從旁催生或由地方自行協調，由於其往往決定了跨域治理議題的成敗，因此平行層級之間的府際關係，就成為當前一項重要的政務。府際關係在形成伊始，涉及較多政治層面的考量，諸如民選首長彼此的政黨屬性，政治人物之間權力運作的縱橫捭闔、對各項資源的投入比例分配或利益回收分配的決定，乃至地方政府對自主性或主體性的要求，均會影響初期府際關係的成敗，迨進入實質運作層面，便涉及較多治理問題，例如治理結構的形態、協調方式的進行、各方代表的層級與決策權限的大小，以及伴隨而來的組織信任問題，均是府際關係治理所須面對的課題(Boorsma & Halachmi, 1998: xxx)。再者，府際關係治理無可避免會遭遇權限、權利義務關係等衝突與爭議，此時如何設置糾紛解決機制，更是在進入府際關係時，地方政府所必須評估並事先規劃。

府際治理涉及的是彼此對等的主體，故沒有上下層級般的無課責關係存在。從行政課責的角度來看，地方政府首長或主管可就地方政府之間所簽訂的行政契約或協定，做為內部行政課責的依據，鼓勵所屬增加與其他地方政府之間的政策對話，並就特定政策領域建立長期、穩定的合夥關係。以德國地方自治團體為例，可歸納出四種常見的合作模式，包括(1)成立共同工作團隊；(2)訂立公法上協議，達成行政委託或委任或約定超越土地管轄權範圍之使用；(3)組成目的事業公法人；(4)共同設立私法組織（黃錦堂，民 92 年，頁 9-13）。

但是對於台灣目前府際關係治理的現況而言，無疑面臨許多困境，例如地方政府的組織權並不完善、預算編製無法達到整合境地、地方政府的本位主義和行政首長隸屬不同政黨造成互信不足或對立態勢等因素，均不利於府際關係的推動，自然也影響區域治理的形成（陳立剛，民 89 年）。此時府際關係的走向可能深受政治力量的牽引，無法本著專業或理性的考量進行合夥與協力，因此更有賴民主治理機制的介入，例如公民團體的監

督、選民的意見表達等，才有助於府際僵局的解套。此外，迨《行政法人法》立法通過，地方政府可仿效前述德國成立目的事業公法人的模式，建立組織化的合夥關係。屆時，地方政府即需要增加行政課責的內涵，不只根據層級體系決定課責關係，還要根據合作的內涵決定課責標的³，如此才能有效提昇治理能力，增加合夥關係的成功機會。

（二）府會關係治理

在地方選舉層次，選民對於行政首長與民意代表的投票傾向，不一定是根據政黨認同或意識型態認同，而可能傾向根據對候選人之好惡來投票，或根據人脈網絡關係投票，造成地方性的分治政府現象，同樣影響著行政與立法部門之間關係的運作。因此對民選首長而言，如果無法獲得民意機關的充分支持，則地方政府在推動制定或修改自治法規、徵收稅課或進行各項施政計畫時，可能遭受杯葛而無法順利進行，如此不僅影響施政，而且也使住民權益遭受莫大傷害。職是之故，基於行政部門接受立法部門監督的民主原則，地方政府有必要做好行政與立法關係的管理，以減少政治上的杯葛或障礙。

根據地方制度法第 35 條至第 37 條規定，地方立法機關的職權，包括議決自治法規、預算、稅課、財產處分、組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、地方行政機關提案事項、決算審核、議會或代表會成員的提案事項、接受人民請願等等。因此，地方立法權可謂是地方自治的心臟，舉凡地方自治團體所應擁有的立法、執行、規劃、人事、組織、財政等高權，直接或間接都歸屬於地方立法機關（劉文仕，民 89 年；黃錦堂，民 87 年，頁 174），而成為地方治理下的主要行政課責者之一。因此地方立法機關能否確實行使其職權，首先影響到地方自治能否發揮成效，其次府會之間是否在良性、善意的監督關係之下運作，亦是影響地方能否建立優質政府的關鍵。由於民意機關的職司乃是監督行政部門，故行政部門如何透過行政課責的各項策略來面對民意機關，也是不可或缺的工作。換言之，平行的府會關係治理，固然涉及政黨、人脈等權力運作因素，但健全的治

³ 根據層級體制所決定的是一種對象取向的課責關係，也就是所謂“account to whom”，至於根據合作內涵決定的課責關係，則進一步擴大行政課責的範圍，亦即加入“account for what”的含義。前者屬於傳統的行政課責觀，後者則就政策成果做為課責依據，因此和新公共管理的理論內涵若合符節。

理能力，卻也是贏得民意機關尊重乃至配合施政的重要手段。

三、外部治理層次

在外部治理的層次上，其指涉的範圍較廣且較難確定，凡是不屬於政府部門的行為者，皆可包含在外部治理關係的範疇中，例如社區、各種營利、非營利組織或團體、個別民眾，可能因政策計畫所需，而和地方政府產生合夥關係，並且在此過程中逐步建立雙方信任感，進而擴增社會資本，如此將是未來地方政府在進行跨域治理時的寶貴資產，值得深加重視。本部份擬從社區（含民眾個人）、非營利組織和營利企業三者，說明地方政府如何在經營外部治理關係的過程中，運用建立合夥關係、鼓勵溝通對話、導入社區參與、重視顧客服務等策略，來進行有效的行政課責過程。

（一）社區

隨著住民自主意識的提高，以特定地理或特定住宅範圍（例如鄰里或大廈）的社區，往往能夠展現相當豐沛的活動力和動員力，因此對各項基層建設和活動，甚至社會治安的維護，都發揮不小功能。地方政府若能充分運用社區特性，透過各項自發性活動的補助（例如文化藝術活動或社區總體營造）、擔任社會資源引介者（例如仲介愛心或義工活動），或直接參與活動協辦，皆可在凝聚社區意識的功能下，使地方政府的施政目標或理念直接落實到最基層。因此，地方政府在執行政策計畫時，應賦予行政人員更多社區發展的責任，使地方政府的治理觸角伸展至最基層，增加政策執行的厚實度。

（二）非營利組織

以地方為基礎的非營利組織，往往扮演著輔助公部門服務不足的地方，且這些非營利組織所提供的服務，常常與當地居民的切身需要相關，例如老人安養、婦女保護、社會救助、環境保護、社區發展、文史研究等等，在地方上均有相當多發展空間。由於非營利組織大抵有特定的目標和宗旨，因此地方政府一方面可以站在協助者的角色，提供互補性的資源（例如金錢補助或行政配合）；另一方面則是站在被課責者的角色，接受這些非營利組織的監督、申訴與意見反映，如此才能藉由課責關係中的「述職」與政策解釋，達到溝通對話與矯正缺失之目的。

（三）營利企業

地方政府業務委外的事項有愈來愈多的趨勢，由於其採取的治理結構偏向市場競爭型，因此有關勞務、服務或財貨的採購過程，契約簽訂、執行到驗收的管理過程，以及糾紛時的仲裁或訴訟過程，便成為地方政府採用市場型治理結構時，所需特別加強的治理能力。地方政府與營利企業的課責關係，決定於雙方所簽訂的契約，因此從招標、決標至履約過程，地方政府均須負起監督控管的責任，以免因公共服務提供者轉換，造成人民和公共服務提供者之間課責鏈(accountability chain)的中斷。

四、內部治理層次

在內部治理層次上，地方治理的重點包含組織權、人事權、財政權的運作，因此，有關組織的領導和組織結構的設計、人員的配置和人力資源管理、預算的執行、審計與決算，以及政策執行過程的監督等等，均是地方政府內部治理的重點所在。就策略而言，地方政府可透過訂定策略目標、充分公開資訊、衡量組織績效、加強組織學習等策略，來提昇其治理能力，並將此能力轉換為有形的組織力量，朝向特定目標前進。此外，地方政府自治事項中，包括合作事業、公用及公營事業、公共造產事業或其他地方自治團體合辦之事業，其擁有較多人事、財務、組織和業務的自主裁量權限，因此性質上介於外部與內部的治理層次，必須視相關組織規則而定。

總之，面對當今跨域問題叢生，但資源匱乏的窘境又壓縮施政空間的同時，地方政府不宜劃地自限只著重行政轄區內部的課責與治理，而應掌握四種治理層次，就不同面向進行策略規劃與執行，以提昇總體治理能力，進而展現施政成果，甚至進一步彰顯做為自治體的主體地位。表一歸納地方政府在四個不同治理層次下，所形成的行政課責關係與課責重點，配合提昇治理能力的策略設計，冀望地方政府未來在追求更具主體性的地位時，切莫忽略進行垂直與水平治理結構之管理，使不同組織的資源得能互補、利益得能共享，以及問題得能共同解決，如此在提昇治理能力的同時，更能達成回應社會需求、提昇行政效率、適應環境變遷，以及擴大政策產出之目標。

表一：四個治理層次的行政課責

治理層次	行政課責關係	課責重點	提昇治理能力策略
垂直治理層次	接受上級政府課責 向下級政府課責	組織之間管理與行政程序規範	充分公開資訊 建立合夥關係 鼓勵溝通對話 衡量組織績效
水平治理層次	依據行政協定或契約決定課責關係 接受立法機關課責	組織之間管理與契約管理 行政立法關係管理	建立合夥關係 鼓勵溝通對話 衡量組織績效 加強組織學習
外部治理層次	依據行政契約或民法契約決定課責關係 接受人民課責	契約管理 行政程序規範；服務對象導向的管理	建立合夥關係 鼓勵溝通對話 導入社區參與 重視顧客服務
內部治理層次	根據指揮命令體系決定課責關係	行政程序規範；組織管理	訂定策略目標 充分公開資訊 衡量組織績效 加強組織學習

資料來源：作者自行整理。

伍、結論

地方政府在施政上，往往面臨許多體制結構的限制、資源稀少的難題，以及現實政治運作的阻力，以致常會出現形格勢禁之嘆，例如自治權限不足、財政困窘或地方政治派系或黨派掣肘，均會影響地方治理效能的發揮。此外，地方政府面對的是不確定的體制性環境，特別是隨著資訊、人力、技術、金融的交流早已跨越國界加速流通的今天，地方政府無可避免也會遭逢此種環境快速變化的挑戰。然而，隨著民主政治愈臻成熟，地方出現更多具有活力與創意的草根團體，且地方政府如今更懂得配合政策

需要，運用各種治理結構或政策工具來達成目標，使得地方政府仍有另闢蹊徑的可能，藉由本身治理能力的提昇，來突破結構上的限制或彌補先天條件的不足。

本文嘗試從行政課責的角度，指出過去的研究著重於內部層級結構下的行政課責關係，而忽略以府際或合夥關係做為另一層行政課責之標的。因此，本文認為課責標的不應僅是遵守行政程序法制的規定，也需順應當前治理觀念的轉變，根據四個治理層次的任務需求來規劃行政課責之內涵，以水平課責補充垂直課責的不足 (Jupp, 2000: 37-40)，提昇地方政府本身的治理能力，使地方政府在處理各項新興議題，或處理跨政府或跨公私部門之議題時，能夠在不同策略的導引下，減少體制環境的不確定性，進而邁向長期而穩定的組織之間關係。

行政課責固然有助於治理能力的提昇，同時也加強了監督和控制的品質，但提昇治理能力不應成為地方政府專擅或堅持本位主義的藉口，其必須根據民主治理的原則，體認行政課責必須以正當性為支撐，隨時保持地方政府的開放、回應、負責與民主性 (蔡允棟，民 91 年，頁 54)，這才是當前地方政府在思考自身角色與定位時，所應強化與落實之處。

參考文獻

一、中文部份

1. 余致力主持，民 92 年《公務人員考績制度改進之研究》。台北：考試院研究發展委員會。
2. 呂育誠，民 91 年 地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究。「地方自治變革與地方政府功能提升學術研討會」，民 91 年 12 月 22 日。
3. 林文彬，民 92 年 4 月 3 日，資訊不足地方發展受限，《中國時報》。
4. 林水波，民 88 年乙《公共政策新論》。台北：智勝。
5. 林水波，民 88 年丙《組織理論》。台北：智勝。
6. 林水波，民 88 年甲《政府再造》。台北：智勝。
7. 紀俊臣，民 91 年 中央與地方夥伴關係之建構與推展，《考銓季刊》，第 32 期，頁 22-34。
8. 陳立剛，民 89 年 府際關係研究：區域治理問題及其策略，內政部、中國地方自治學會主辦，「慶祝臺灣實施地方自治五十週年地方自治學術研討會」，民 89 年 12 月 25 日。
9. 陳志瑋，民 92 年《政策課責的設計與管理》。台灣大學政治學研究所博士論文。
10. 陳敦源，民 91 年《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯。
11. 黃錦堂，民 87 年《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦出版社。
12. 黃錦堂，民 92 年 論地方自治團體間之合作，《月旦法學雜誌》，第 93 期，頁 8-22。
13. 劉文仕，民 89 年 地方府會權力運作的衝突與調整機制，內政部、中國地方自治學會主辦，「慶祝臺灣實施地方自治五十週年地方自治學術研討會」，民 89 年 12 月 25 日。
14. 蔡允棟，民 91 年 新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析，《中國行政評論》，第 11 卷，第 2 期，頁 47-76。

二、外文部分

1. Bachmann, R. 2001 “ Trust, Power and Control in Trans -Organizational Relations, ” *Organization Studies*, 22(2): 337-365.
2. Boorsma, P. B. & Halachmi, A.1998 “ Introduction: Warp and Weft, ” in A. Halachmi & P. B. Boorsma (eds.), *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity: An Agency Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
3. Bovens, M. 1998 *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Hult, K. M. & Walcott, C. 1990 *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
5. Innes, Judith E. and David E. Booher 2003 “ Collaborative Policy-making: Governance through Dialogue, ” in Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Jupp, Ben 2000 *Working Together: Creating A Better Environment for Cross-Sector Partnership*. London: Demos.
7. Klijn, Erik-Hans and Greet R. Teisman, 2000 “ Governing Public -Private Partnerships: Analysing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships, ” in Stephen P. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships*. London: Routledge.
8. Larbi, George A. 1998 “ Management Decentralization in Practice: A Comparison of Public Health and Water Services in Ghana, ” in M. Minogu, C. Polidano, and D. Hulme (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
9. March, J. G. & Olsen, J. P. 1995 *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
10. Peters, B. G. 1998 “ Managing Horizontal Government: The Politics of

Co-ordination, ” *Public Administration*, 76: 295-311.

10. Peters, B. G. 2001 *The Future of Governing*, 2nd. ed, revised. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
11. Rhodes, R. A. W. 1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
12. Roberts, N. 2002 “ Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox, ” *Public Administration Review*, 62(6): 658-669.
13. Rosen, B. 1993 *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3rd. ed. New York: Praeger.
14. Thompson, P. G. 1998 “The Changing Nature of Accountability,” in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
15. Yates, D. 1982 *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge: Harvard University Press.

投稿日期中華民國九十三年四月六日

接受刊登日期中華民國九十三年四月二十日

校對日期中華民國九十三年五月九日

責任校對 陳璟儀

Administrative Accountability: Strategies to Strengthen Local Governance Capacity

Chih-Wei Chen*

【Abstract】

In Taiwan, strengthening governance capacity is a common task for local governments in response to the increased local autonomy and community participation in public affairs as well as the reelection pressure facing local politicians. Nevertheless, such an endeavor has been constrained by structural problems, such as the small jurisdiction of some localities, scarce financial resources at the local level, and the serious pitfalls in local politics. To develop strategies to help local governments to get around these constraints, this study looks at the coordination and partnership dimensions of local governance structure.

In essence, this study focuses on improving local governments' accountability, which can prevent policy failure on the one hand, and hold public officials accountable for the results of partnership on the other hand. As a result, the overall governance capacity could be actually enhanced.

Key Words: administrative accountability, governance capacity, democratic governance, partnership.

* Assistant Professor of Institute of Public Administration and Policy at Nanhua University.