

## 從策略觀點論台北縣地方治理的契機與挑戰

陳志瑋\*

### 【摘要】

在地方治理的概念下，地方政府不只單獨扮演政策規劃和執行的角色，同時必須體認外在必須扮演權力和資源的協調者角色，使當前各種關係愈來愈緊密的行為者，能夠在地方政府層級獲得公共服務的提供與傳遞。本文嘗試從策略觀點探討現行地方治理的運作現況，並以台北縣適用地方制度法的準直轄市規定為分析個案。

本文發現地方政府在運用策略管理時，政治因素是影響治理過程及結果的最大力量。其次，台北縣雖已走出資源稀少的結構性限制，但仍有許多地方治理的落差現象，以及全球化、民營化、城市競爭、永續發展等不同面向的挑戰必須面對。

**關鍵詞：**地方治理、策略管理、台北縣、直轄市

---

\*淡江大學公共行政學系助理教授，本文接受行政院國科會專題計畫補助，編號為 NSC 96-2414-H-032-002。作者也要感謝黃澄潔與楊綿傑兩位研究助理在資料蒐集和訪談資料整理上的協助。



## 壹、前言

全世界許多地方都面臨人口外流，造成城鄉政經社文發展不均衡，以及地區永續發展面臨困難的問題。地方政府在面臨城鄉互動關係不斷發生變化，基礎建設投資不足，人力資源逐步流失，造成地方治理未能符合居民期望，同時也造成地方永續發展的目標無從具體實現。台北縣身處大台北生活圈之中，目前居住人口仍呈現成長趨勢，但過去卻因資源嚴重匱乏，以致長期和台北市之間的發展出現極大落差。

台北縣於 2009 年 6 月 29 日通過行政院審查，並於 7 月 2 日第 3150 次院會通過單獨改制直轄市，預定於今(2010)年 12 月 25 日改制完成。在此之前，台北縣於 2007 年率先適用當時《地方制度法》新修正的規定，賦予台北縣升格為「準直轄市」<sup>1</sup>的法源，並因此展開縣府各局處機關化，原有員額編制擴大、財政預算擴大等變革，使整體縣政發展充滿許多新的契機。台灣在現有的五都架構下，未來仍有縣市仍有機會適用《地方制度法》而具備「準直轄市」地位，台北縣這個特殊經驗殊值探討，並供其他縣市學習。為了使本文的分析有可資遵循的理論架構，故擬從地方治理的策略觀點出發，瞭解台北縣政府在此變革過程中所面臨的契機與挑戰。

地方治理的基本精神是運用地方政府本身的優勢和特色，結合官僚模式、市場模式和社區參與模式的結構，進行跨域資源整合的一種策略運作模式。本文即從策略管理的觀點探討現行地方治理的運作現況，分析這套治理模式的流程與結構，並以台北縣升格準直轄市的契機與挑戰做為個案分析主題，運用地方治理的策略觀點，探討同樣具有策略意涵的台北縣「整體施政藍圖」，在策略規劃和策略執行上的不同階段，分別有哪些因升格為準直轄市而帶來的契機與挑戰，進而瞭解此種策略性的地方治理模式，對實務和理論都各自帶來何種意涵與啟示。<sup>2</sup>

在研究方法上，為避免筆者片面解讀台北縣政府「整體施政藍圖」內容時的

<sup>1</sup> 從《地方制度法》的內容來看，「準直轄市」並非正式法律用語，台北縣原有的名稱並未因此有任何改變，而且目前在法律適用上，也出現許多爭議空間仍有待釐清，因此「準直轄市」的名稱只是為了行文方便而權宜使用。

<sup>2</sup> 一般而言，策略管理是由策略規劃(strategic planning)和策略執行(strategic implementation)兩個階段所組成，但筆者認為這是為了分析幫助所做的區分，因為在實際策略管理過程中若強迫區別這兩個不同階段，不僅違背策略管理各要素應彼此關連的原則，而且也可能阻礙實務運作，造成規劃者和執行者爭功諉過的結果。



偏差，因此本文除運用地方治理與公共策略管理理論外，另採取訪談法，在 2007 年 11 月 8 日上午 11 時於台北縣政府縣長室親自訪問周錫瑋縣長，瞭解策略規劃面的總體議題（訪談題綱請參閱附錄一），並藉由地區建設重點計畫之一的「新莊頭前市地重劃開發」，和部門主題指標計畫之一的「照顧關懷 365 家家戶戶好幸福」之承辦人訪談，瞭解策略執行方面的細部議題。<sup>3</sup>

## 貳、地方治理之策略流程

地方治理的概念和傳統地方自治或管理的主要差別，在於地方政府不只單獨扮演政策規劃和執行的角色，同時必須體認外在必須扮演權力和資源的協調者角色，使當前各種關係愈來愈緊密的行為者，能夠在地方政府層級獲得公共服務的提供與傳遞。由於地方政府在管理過程中不是唱獨腳戲，因此除了既有地理疆界外，還需顧及生活圈的實際界線，故「在地」(locality)和「社區」(community)二個概念，在地方治理過程中便扮演著相當重要的角色(Leach and Percy-Smith, 2001: 9-12)。事實上，治理概念的提出，就是在呼應政府運作方式改變，而形成的一種結構，例如 Jupp(2000)指出，1970 年代是層級組織管理的年代，1980 年代是契約管理的年代，1990 年代則是網絡管理的年代。時至今日，公部門強調協力治理的概念，政府不一定居於最核心的地位，而是各種網絡關係下的合夥者之一。這顯示政府從過去單一的服務提供者，轉而納入民間的力量和資源，使得公部門、私部門和非營利組織之間，形成更綿密的合夥協力關係，如何使這套結構有效運作，因此也成為當前政府治理的重要課題。

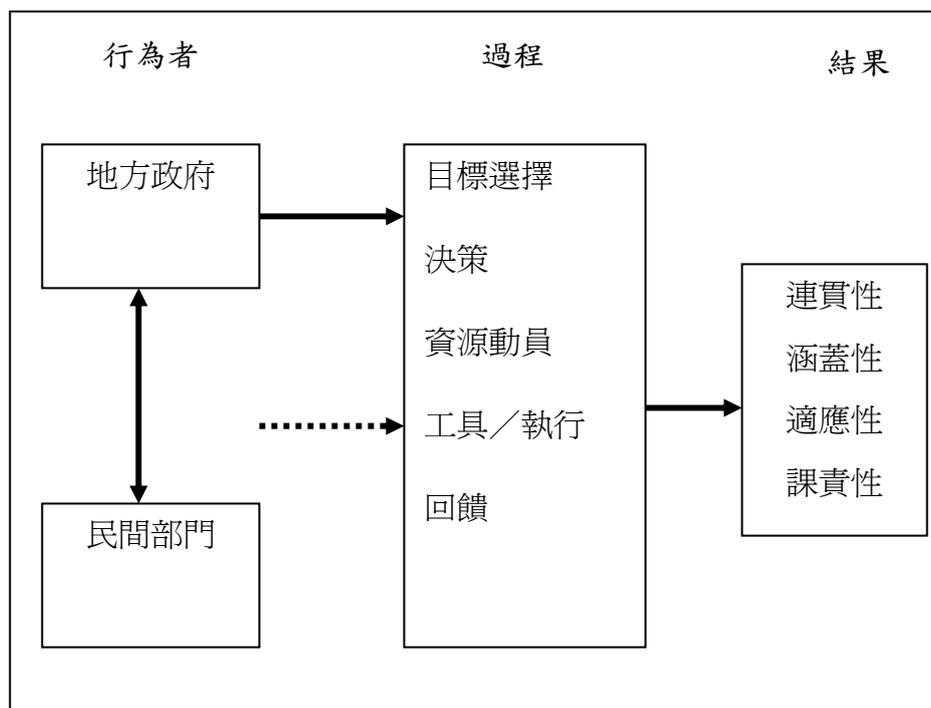
Pierre & Peters 在《管理複雜社會》(Governing Complex Societies)一書中，分析治理模式的內涵包含幾項要素，從行為者的面向來看，主要有國家和社會兩個行為者；從過程的面向來看，包括目標選擇(goal selection)、決策(decision making)、資源動員(resource mobilization)、工具／執行(instrument/implementation)，以及回饋(feedback)；從結果的面向來看，包括連貫性(coherence)、涵蓋性(inclusiveness)、適應性(adaptability)和課責性(accountability)等特徵(Pierre & Peters, 2005: 12-17)。

<sup>3</sup> 包括縣長訪談在內的三項訪談，都做成逐字稿後進行分析。後兩項細部計畫訪談也是在 11 月 8 日於台北縣政府進行。「新莊頭前市地重劃開發」計畫由研究助理黃澄潔負責訪談地政局承辦專員，選擇該計畫之主因在確認縣府不同局室之間的協調合作狀況。另「照顧關懷 365，家家戶戶好幸福」計畫係由研究助理楊綿傑負責訪談社會局承辦專員，選擇該計畫的主因在確認執行單位和民間單位、志工人員之間的關係及運作方式。



圖一為筆者根據此治理模式，繪製出地方治理模式的梗概。

圖一：地方政府治理模式



資料來源：Pierre and Peters, 2005. 筆者自繪。

在圖一的治理模式中，地方政府和民間部門的互動與合作構成地方治理的主要特徵之一，這種互賴關係呼應了治理和政府這兩項概念的相異之處(Leach and Percy-Smith, 2001: 2-5)。此外，由於地方政府是治理過程的主導者，和民間部門扮演的參與及合夥角色有所不同，因此兩者與過程要素之間的關係分別以實線和虛線來表達其不同。在過程要素中，目標選擇和決策相當於策略規劃階段，地方政府根據其願景設定短程、中程乃至長程策略目標。其次，資源動員和工具／執行要素相當於策略執行階段，地方政府應在策略目標和行動方案的引導下，進行可得資源的動員，由負責人員運用政策工具加以執行。過程要素的最後一項是回饋，但回饋需要透過評估和控制來獲得資訊，這是圖一模式所缺乏部分，這在策略管理過程中是一種策略控制(strategic control)的概念，其常以下列兩個問題的形



式呈現出來：(1)策略是否按照規劃的方式執行？(2)策略的產出是否為預期的結果？(Schreyögg and Steinmann, 1987: 91)。

整體來說，上述過程要素和結果要素息息相關，換言之，圖一所示的四項結果要素，可幫助我們檢視策略規劃內容和執行結果的依據。就連貫性而言，涉及問題包括垂直層級的策略目標是否連貫，以及各局室單位能否產生協调整和整合的效果。就涵蓋性而言，涉及問題包括台北縣轄區的所有人民和所有問題，能否包含在整體施政藍圖的內容中。就適應性而言，係指縣府能否調適計畫內容，以快速回應外在環境的變遷。就課責性而言，則是能否建立一套有效的管考機制，使責任歸屬和計畫進行都能獲得確保。

## 參、台北縣施政策略規劃

在檢視台北縣施政策略規劃時，首先面臨的一項難題在於公私部門之間的本質差異問題，例如 Ring and Perry 從環境系絡、結構與流程限制，以及行為結果三個層面，指出公部門無法完全移植私部門的策略管理方法(1985: 276-286)。同樣地，Nutt and Backoff 也直指私部門應用策略管理的各項假定，對公部門而言大多是不成立的(1993: 209)，例如以組織目標來看，「公共組織通常有模糊且彼此衝突的多重目標。沒有所謂的『最終損益』可用做衡量公部門成敗的替代方式。」(Nutt and Backoff, 1993: 222)尤其在民主體制下的地方政府，除了面對來自中央政府的法令、資源與結構限制外，更面臨來自民意機關的監督與政治過程的壓力，在在使得地方政府的策略規劃無法如私部門般具備較高的自主性。儘管如此，對於一個規模適當的地方政府而言，若具備明確的公共價值基礎（例如，台北縣以環境永續為追求價值），再透過有系統的策略管理過程來實現地方治理的目標，各部門再從民眾需求層面發展部門目標與進行資源動員，將有助於減少公部門目標模糊和績效衡量的帶來的難題。

除了前述問題外，地方政府民選行政首長在設定策略目標時，一方面面臨政治任期帶來的時間限制，使得太長遠的策略目標難以浮現 (Shapek and Richardson, 1989: 219-240)，另一方面也不易建立過於明確的策略優先順序，例如周縣長接受訪談時表示：



你問我說哪個是優先順序，我可以跟你講，每一項老百姓的要求，不能跟你說哪一項擺第一，哪一項擺第二，你全部都要擺在優先，你同時要帶領團隊一起往前衝。

但是對於策略管理者而言，面對資源有限的情境，如何發揮各項資源的最大效用，使所達成的策略能帶動組織員工士氣，建立策略管理的正面聲譽，仍是行政首長必須面臨的課題。

台北縣政府於 2007 年提出「台北縣施政策略計畫」，建構出一套以「幸福美麗大台北」為願景的整體施政藍圖，其中包含創新、繁榮與健康三大策略，縣市合作等十大主軸，並以策略計畫、中程計畫、年度計畫與督導考評為實際計畫內容（參見附錄二與附錄三）。<sup>4</sup>由這套施政藍圖來看，它是地方治理的計畫書，是策略規劃的結果，也可視為政策制定過程的一環，因此行政首長對此策略計畫的定位是什麼？如何突破現有結構限制？如何動員縣府員工執行計畫內容？如何與民間部門合作以獲取不足資源？凡此都是計畫完成後的實際挑戰，也是減少策略規劃和策略執行之間落差的重要課題。

從 Pierre and Peters 提出的治理模式來看，台北縣政府的整體施政藍圖確能落實地方治理的理念，藉由政府和民間的合作，在願景的塑造下，使各施政策和計畫都依次展開，期能實現縣長的施政理念與政見。為了從公共策略的角度對這套施政藍圖進行分析，以瞭解未來新北市的策略走向與發展，本文以圖一治理模式所揭櫫的四個結果層面為標準，將這套施政藍圖的策略規劃問題可做如下分析。

### 一、連貫性

從附錄三的策略計畫中可發現，北縣願景旗艦計畫和跨域整合專案計畫都講究跨越部門和局室，因此計畫內容是否具備連貫性，便成為策略執行時的重要觀察重點。然而在策略規劃方面，現行八大分區的規劃顧及生活圈的整合，但細分 29 鄉鎮市的結果卻是遷就行政區域的疆界，而且若干計畫都是以單一鄉鎮市為範圍的單一計畫，並非每一項重點計畫都具有此「重要性」，且和整體施政藍圖所欲達成的策略目標沒有直接關連性。

不過以頭前市地重劃開發為例，從承辦專員的訪談結果發現，地政局做為主要承

<sup>4</sup> 這套施政藍圖後來已經被獨立的各個施政區塊所取代，而不再強調施政內容彼此的結合關係。然而，從政策延續和資源投入的角度來看，這些施政計畫仍是今年縣政與各局處施政白皮書的主要依據，並且在正式改制為新北市後，繼續扮演策略引導的角色。



辦單位，所涉及的水平 and 垂直協力面向其實相當廣泛，包括

1. 水平層面

- (1) 城鄉局：規劃評估及都市計畫法定程序等。
- (2) 地政局：進行現況調查、概估開發經費、評估可行性、經費籌措等；決策確定開辦時除地法的報核、公告程序等作業。
- (3) 工務局：工程規劃設計、工程執行施工監工等。
- (4) 其他單位：如經發局、農業局、環保局、建設局分工負責地上物查估等作業。

2. 垂直層面

- (1) 中央：都市計畫要配合中央。
- (2) 地方：轄區地政事務所及公所相關是像配合辦理及協調分工，例如登記發放權狀、路燈路數公園設置等。

由此固然可以瞭解這些地區重點計畫有賴於各局室，甚至中央與地方的協調合作，但從策略管理的角度來看，地區重點計畫應該扮演更重要的角色。

另外在以凸顯局處室重點施政的部門主題指標計畫，是否只是為了此施政藍圖而提出的單一計畫，既缺乏策略目標的關照，又無法產生涵蓋各標的團體的要求，都值得進一步討論。

## 二、涵蓋性

就地理涵蓋性來說，施政藍圖內各項策略計畫包含東西南北四大區，也包括 29 個鄉鎮市，其涵蓋性應無庸置疑。但就社會各部門來說，主要由跨域整合專案計畫和部門主題指標計畫進行各標的人口的涵蓋，和地理區域一樣都具有相當完整的涵蓋面。

## 三、適應性

策略規劃本必須面對環境變遷問題，特別是變遷本身具備動態性和複雜性兩項特質(Rosenau, 2000: 174)，使得策略目標的訂定充滿不確定性。無論是台北縣或其他地方政府，同樣面臨政治、法律和經濟環境變動不居的情況，加上任期因素的限制，使策略目標無法完全產生導引後續流程的作用。由於此種適應性難以反



映在策略規劃的內容中，因此必須透過管考機制和行政首長的應變，來保持策略規劃的適應性。

#### 四、課責性

台北縣整體施政藍圖規劃了「縣政督導會報」、「願景實踐協調會報」、「施政計畫管考會議」三種督導考評機制，並以「台北縣政府業務考評作業要點」做為考評法規依據。雖然這三者各有不同的考評重點，但從功能分工的角度來看，是否需要以三種不同的組織型態執行相同的考評功能，是一個值得檢討之處。其次，如何將縣府員工的考績和策略計畫的考評，以及如何將個人考績和單位或團隊的團體績效考核結合，也是策略規劃過程中可以納入考慮之處。

從嚴格的策略規劃角度來看，台北縣目前提出的整體施政藍圖和施政策略計畫都還存有許多更細膩的操作空間可以改善，特別是在進行升格準直轄市的過程中，若能運用策略規劃工具，例如 SWOT，以瞭解組織內部的優勢和劣勢、環境的機會和威脅，將有助於縣府藉此升格和組織改造契機，強化後續策略執行的貫徹能力(Steiss, 2003: 73-97)。以台灣目前地方政府所面對的環境來說，實行策略規劃有其可行條件之處，也有不可行的條件之處(丘昌泰, 2007: 114-117)。地方政府宜改善組織內部管理，因應外在環境變遷，以增加策略規劃的成功可能。

其次，以上四項指標不盡然符合策略規劃的內涵，以涵蓋性所衡量的「廣度」而言，吾人無法從此項指標來引導規劃者將重要資源投入於更重要的計畫項目中。再就台灣的地方政府普遍依賴中央政府的財政補助，促使吾人必須注意策略規劃自主性的問題，若地方政府過度缺乏財政、人事、預算、法規制定等層面的自主性，無異降低地方公共策略規劃對治理成果的影響。

### 肆、台北縣施政策略執行

根據 2007 年 5 月修正公布的《地方制度法》第四條第二項規定：「縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。」由此開啓了台北縣升格為準直轄市的契機，並在同年 10 月 1 日正式「升格」為準直轄市，使前述整體施政藍圖有很好的開展與落實機會。其中尤為重要的是縣政府的財政資源與舉債空間獲得大幅擴充，且原有一級單位也實質升格為一級



機關，員額與預算均能大幅擴編，使得其規模和位階已經是新北市的水準。

從策略執行的層面來看，必須建立年度目標、訂定政策、激勵員工並配置資源，以確保原訂策略的成功執行。此外，如何發展出一個支持策略管理的文化、創造一個有效的組織結構、編製預算，並開發及運用資訊管理系統，都是策略執行的重要層面(Steiss, 2003: 7)。以下就從組織結構、人力運用、財政收支和資訊系統四個層面來檢視台北縣施政藍圖的策略執行。

### 一、組織結構

在策略執行層次上，地方政府能否配合策略目標進行組織結構改造，將會影響後續人力配備和資源配置的有效運用。台北縣準用直轄市的規定之後，已新增「客家事務局」和「觀光旅遊局」，屆時改制為新北市後，這樣的組織格局已經底定，故無法藉由組織結構的改造來進行策略執行的配套。<sup>5</sup>從另一個角度來看，這也顯示地方政府進行策略管理時所面對的一項先天限制，亦即缺乏足夠彈性可以進行組織結構調整，而必須面臨地方制度法規和議會的雙重約束，這對亟欲透過組織工具取得策略執行成效的地方行政首長而言，除非投注更大心力於此，否則將不易帶來太大成效。

### 二、人力運用

長期以來，台北縣受限於層級和地位而無法以充分人力配合進行縣政建設，此為結構性的不爭事實，但隨著台北縣升格為準直轄市之後，預計全體公務人員將可從現行四千多人增長至一萬五千餘人，即使未來不是一次擴編，也可逐步因應業務需要和組織規模成長，使人力運用趨於合理化。然而，策略管理的其中一項重要內涵便是人力資源管理的配合，使縣府員工不但具備足夠能力，同時也擁有機會和意願去接受更多訓練和能力培養活動，以因應未來的挑戰。這便涉及到現有公務員法制能否提供充分激勵工具，而行政首長能否建立誘因機制，使組織員工形成績效和策略管理導向的文化。然而，誠如縣長在訪談中表示：

公務員有公務員的態度跟習慣，在企業裡也是要逼同仁做事情有效率以後才給他記功或者嘉獎或者是加薪，但如果不是的話，你就要調整它，因為有很好的獎懲制度。但公務人員法裡沒

<sup>5</sup> 請參見台北縣升格直轄市主題網，網址：<http://upgrade.tpc.gov.tw/file/1438/SG/27124/D.html>。 Visited on Nov. 16, 2007.



有這一套，你幾乎動不了。

對公務人員而言，現有人力吃緊是一個問題，升格後員額增加卻缺乏符合任用資格的人才，可能構成另一個問題。<sup>6</sup>此時能否在現階段引進人才管理的技術，使公務人員的能力建立、績效評估和管理、職務陞遷規劃等等面向都能兼顧，將是一項重要契機(Dalziel, 2004: 53-63; Grubs, 2004: 185-198)。此外，地方政府未來能否凸顯施政績效，絕對無法依靠一次式的地位升格，而必須有賴於民間參與和公私協力的體系建立才行，甚至更必須考慮區域主義(regionalism)的實現與地方生活圈的發展，以因應當代地方政府面臨的更複雜事務、更高度的相互依賴性，以及更多的民眾需求(Gargan and Sutton, 2000: 691-707)。因此，公務人員不僅要嫻熟於自身專業，而且也必須培養溝通、協調、談判、行銷等策略能力，這些要求所涉及的配套措施包括人力訓練、考績、獎懲、人員遷調等作業，對達成短期策略目標的幫助有限，因而在策略執行的貫徹上，也會帶來可能的阻礙。目前周縣長在引進企業資源和民間藝術人才方面，已有許多構想出現，但對負責執行的行政人員而言，從外部引進資源是一項突破資源稀少性的契機，但也因減少行政人員的自主性和可控制性，產生政策成敗的不確定因素，故將更加考驗縣府的治理能力。

### 三、財政收支

關於地方政府的財政收支問題，無論學術界或實務界都有許多討論和建議，但往往面對的最大問題來源有二，一是選舉政治帶來入不敷出的效應，另一是中央到地方都沒有充足財源可支應日趨增加的政府支出。然而對台北縣而言，除了員額將可大幅擴編外，台北縣升格為準直轄市的另一個直接影響便是統籌分配款將從現行大約一百億提高至三百億。根據台北縣今年出版的縣政白皮書顯示，台北縣歲出預算從 2001 年的 729 億新台幣，增加到 2009 年的 1,067 億，債務清償也已打消 2004 年為止借貸的 800 多億（台北縣政府，2010: 3）。這顯示儘管有學者擔心台北縣政府無法經由升格改制達到改善財政收支的問題（趙揚清、周信佑，2007），但經由現實的檢驗可瞭解台北縣這個問題確實有所改善，反而是在台灣總體資源有限的情況下，出現其他未升格縣市的財政資源遭到排擠的現象。

財政問題的另一個面貌其實是政治問題，周縣長就此指出：

---

<sup>6</sup>地政局專員鄭貴春訪談記錄。2007 年 11 月 8 日，台北縣政府。



現在負債八百億，還有財政缺口，明年還有一百億，今年八十億我已經補了五十億，還有三十億，你要做很多的事，要怎麼做？當然我做事情都是有規劃的，所以我升格之後其實我已經構想要怎麼做慢慢把問題解決，水平能夠拉起來，可是中央只給一半的統籌款，你要怎麼解決？

由此可知，地方首長既要面臨長期財源不足的歷史結構，另一方面則是在財政補助款的爭取上，必須直接面對政治過程的議價和角力，以爭取資源極大化。這種結構限制和政治現實固然對策略執行帶來某種程度的阻礙，但另一方面其實也帶來落實策略管理的契機，因為行政首長必須配合策略目標的釐定，重新審視現有施政項目的輕重緩急，檢討現有人力和財政資源配置的合理性，再對施政藍圖進行「消去—降低—提升—創造」的策略行動（黃秀媛譯，2005: 50-52），則可以強化財政資源的運用效率，避免過度依賴舉債或中央補助造成策略規劃自主空間的減少。

#### 四、資訊系統

資訊系統是電子化政府的一環，台灣在這方面的表現向來突出，對升格準直轄市的台北縣來說，並未產生直接改變的機會。但若擴大到知識管理系統來看，其觸及到台北縣的基礎軟體建設能否支持策略管理的實施，這些基礎軟體建設包括知識傳承和人才留用、預算和策略計畫的配合、資源管理流程的掌握，以及管考監督機制的發揮。尤其公部門在依法行政的價值下，固然隱含穩定性、可預測性和保障性等正面價值，但過度僵化或缺乏創新，往往也是公部門受人詬病之處。換言之，透過資訊和知識管理系統帶來行政流程的改變，將有助於策略管理運用於公部門的限制。例如以員工知識傳承來說，就可將所謂的「接班人制度」從「人」擴大到「事」，一旦主管離職或退休，原有的業務、文書檔案、作業程序等外顯知識，以及其他和機關原職位有關的內隱知識，都可結合在知識管理系統之下，減少策略管理推動上的阻礙，甚至也可減輕民選行政首長更迭的浮動影響。

總結以上對策略執行的討論，台北縣升格準直轄市帶來組織改造、地位提昇、員額擴編、統籌分配款增加和施政目標重新檢視等重要契機。但本文也發現策略執行所需的條件，除了前述契機的幫助外，更需要處理政治環境能否配合、員工能力能否提升、策略管理文化能否建立、外在資源與民間參與能否引入等等挑戰。此外，實證研究顯示策略執行可能比策略規劃更會影響組織成敗（蔡宏明



譯，2007: Ch. 6)，儘管周縣長在訪談過程展現清晰的縣政發展願景，最終仍須透過縣府團隊來執行各項策略計畫，此時合理的組織工具、有效的人才管理和組織執行能力的貫徹，都將進一步影響策略目標能否達成的結果。

## 伍、結語

公部門運用策略管理時，必須審慎評估運作層級和組織規模是否適當，否則一旦層級過高或規模過大，將因納入太多抽象策略目標，涵蓋太多行政層級和機關而增加協調和運作的困難。台北縣政府在應用策略管理方面，就層級和規模而言應屬適當，但可慮者仍在能否發揮「在地」和「社區」的特徵，使政府在民間部門和社區的支持參與下，完成地方治理的任務，這將考驗縣府行政團隊的策略規劃和執行能力。

其次，地方政府面對資源稀少性的特性，必須透過策略管理途徑以引進外部資源、強化內部治理能力，並調適與外在環境的關係，已是必須面對的現實（林水波，1999: 161-182）。但地方政府更應重視自身的獨特性，並非運用策略管理的一般理論就可自動取得成效，而是應考量每個地方的特殊環境與條件，才能營造有利的實施基礎。對台北縣政府而言，基於升格為準直轄市的重要契機，更應把握此一特殊情境，殊能取得成就。

本文發現地方政府在運用策略管理時，政治因素是影響治理過程及結果的最大因素。這些因素包括中央與地方政府首長所屬政黨的異同、地方行政首長任期限制、地方行政首長的政治資源及協調能力等等。其次，在缺乏誘因和績效管理文化的支持下，台北縣府員工受繁雜行政事務所限，恐怕沒有太多心力完全投入策略管理過程中。然而，策略管理又確實需要員工的配合與支持，更需要以縣府員工為中介者，使民間團體、企業和社區居民都進入此一結構中，使地方治理的精神能夠落實。因此，本文認為無論是原有的縣府體制或改制為直轄市體制，政府內部的人才管理和人力資源發展的良窳，將是攸關地方策略管理能否順暢的關鍵。

最後，本文認為台北縣升格直轄市之後的重點，已經從過去資源稀少的結構限制，走到另一個新的策略方向。然而，台北縣政府的地方治理現況仍存在許多落差(gap)現象。這些落差有來自台北縣在人力和財源方面需求與所得的差距，有來自策略規劃和環境變遷之間的差距，有來自居民需求和策略計畫本身無法回應



帶來的差距，也有來自策略規劃和策略執行之間的差距，更有來自員工執行能力和實際需求之間的差距。由於策略管理是一項動態而且整合性極高的活動，任何一個環節的落差，都可能減損最後施政成效，但由此也可瞭解，縣府或其他公部門在以策略管理途徑進行治理的同時，其實面臨無時無刻的挑戰，其中包括了全球化、民營化、城市競爭、永續發展等不同面向的開拓。1997年升格準直轄市時已經帶來結構地位大幅提昇的契機，但改制為新北市之後，將更面臨轉化契機為施政成果的更大挑戰。



## 參考文獻

### 一、中文部份

- 丘昌泰，2007，《地方政府管理研究》。台北：韋伯文化。
- 台北縣政府，2010，《全新北市一升格願景與施政藍圖》。台北：台北縣政府。
- 林水波，1999，《組織理論》。台北：智勝。
- 黃秀媛譯，W. Chan Kim and Renée Mauborgne 著，2005，《藍海策略：開創無人競爭的全新市場》。台北：天下文化。
- 趙揚清、周信佑，2007，〈台北縣升格準直轄市引發財源重分配之省思〉，國政研究報告，網址：<http://www.npf.org.tw/particle-3247-2.html>。Visited on Nov. 19, 2007。
- 蔡宏明譯，2007，Pfeffer and Sutton 著，《真相、傳言與胡扯：循證管理－以事實證據為基礎的管理－讓你獲益無窮》。台北：梅霖文化。

### 二、英文部份

- Dalziel, Murray M. 2004 "Competencies: The First Building Block of Talent Management," in Lance A. Berger and Dorothy R. Berger (eds.), *The Talent Management Handbook: Creating Organizational Excellence by Identifying, Developing, & Promoting Your Best People*. New York: McGraw-Hill, pp. 53-63.
- Gargan, John J. and Thomas C. Sutton 2000 "Strategic Management in City Government," in Jack Rabin, Gerald J. Miller, and W. Bartley Hildreth (eds.), *Handbook of Strategic Management, 2<sup>nd</sup> ed.* New York: Marcel Dekker, INC, pp.: 691-707
- Grubs, Lori 2004 "Achieving Organization Excellence Through Talent Planning and Development," in Lance A. Berger and Dorothy R. Berger (eds.), *The Talent Management Handbook: Creating Organizational Excellence by Identifying, Developing, & Promoting Your Best People*. New York: McGraw-Hill, pp. 185-198.
- Jupp, Ben 2000 *Working Together: Creating A Better Environment for Cross-Sector Partnership*. London: Demos.
- Leach, Robert and Janie Percy-Smith 2001 *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Nutt, Paul C. and Robert W. Backoff 1993 "Organizational Publicness and Its



*Implications for Strategic Management,” Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 3(2): 209-231.*

*Pierre, Jon and B. Guy Peters 2005 Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios. New York: Palgrave.*

*Ring, Peter Smith and James L. Perry 1985 “Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints,” Academy of Management Review, 10(2): 276-286.*

*Rosenau, James N. 2000 “Change, Complexity, and governance in Globalizing Space,” in Jon Pierre (ed.), Debating Governance. New York: Oxford University Press, pp. 167-200.*

*Schreyögg, Georg and Horst Steinmann 1987 “Strategic Control: A New Perspective,” Academy of Management Review, 12(1): 91-103.*

*Shapek, Raymond A. and Woodrow D. Richardson 1989 “Strategic Capability,” in Jack Rabin, Gerald J. Miller, and W. Bartley Hildreth (eds.), Handbook of Strategic Management. New York: Marcel Dekker, INC, pp. 219-240.*

*Steiss, Alan Walter 2003 Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations. New York: Marcel Dekker, Inc.*



# **The Opportunities and Challenges of Local Governance in Taipei County: A Strategic Perspective**

Chih-Wei Chen

(Assistant Professor of Department of Public Administration at Tamkang University)

## **【Abstract】**

Under the concept of local governance, the local government not only plays roles of policy planning and implementation, but also negotiators of power and resources, so that different relevant actors could receive public service at the local level. This paper tries to discuss the practices of local governance in the perspective of public strategy, and take the Taipei County as a case to figure out its opportunities and challenges when it become a metropolis in the near future.

This article concludes that the political factor is the main force which influences the governance process and consequences. Besides, while the Taipei County is receiving sufficient financial resources, it still has to pay attention to strategic gaps, and has to face the challenges of globalization, privatization, competition among cities, and sustainable development.

**Key words: local governance, strategic management, Taipei County, and metropolis**

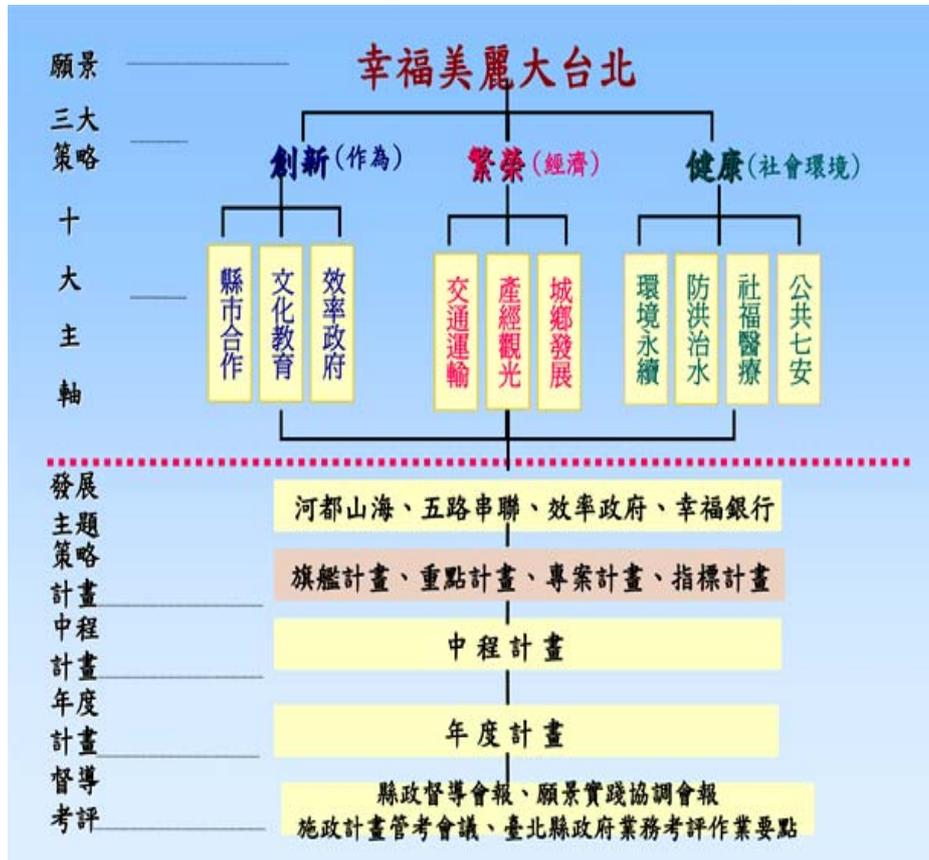


### 附錄一：訪問台北縣長題綱

1. 請問在整體施政藍圖的三大策略中，是否三者並重或有重點優先策略？這三大策略所需預算數額是根據整體需要進行籌編，或由各分項計畫加總而得？
2. 在資源取得方面，除升格之後所獲得的額外人員和財源外，如何考慮引進民間資源，並獲得地方社區及居民的參與支持？
3. 在人力資源規劃和組織結構方面，是否因應升格而根據本施政藍圖進行調整或改組，抑或先行維持現有局處之分工？
4. 在地區建設重點計畫方面，八大分區的構想可有效跨越鄉鎮市的行政區域格局，而進行整體問題的解決，但請問現有各分項計畫是否仍以單一鄉鎮市地區的局部問題為主？
5. 在督導考評方面，現行督導會報、協調會報和管考會議是否各有功能，不會產生重複考評的情狀？除計畫考評外，是否也包括財務預算和人力資源的績效考評？
6. 本縣升格為準直轄市之後進行此施政藍圖，令人耳目一新且充滿期待，但縣長您認為可能會面臨哪些障礙和挑戰，哪些是縣府團隊基於權責可以克服？哪些是外力因素而容易因此受到掣肘？



附錄二：台北縣政府整體施政藍圖



資料來源：台北縣政府網站

([http://www.tpc.gov.tw/file/2890/SG/25367/D40000002890000002\\_2.html](http://www.tpc.gov.tw/file/2890/SG/25367/D40000002890000002_2.html))



附錄三：台北縣施政策略計畫

臺北縣施政策略計畫（96年版）



|  |  |
|--|--|
| 發展計畫， …  | 11 交安 123 出<br>門保平安<br>( 交 )             |
| 4 淡八三石地區<br>( 城鄉局 )<br>淡水—淡水河口<br>光電遊憩<br>城， …<br>八里—台北港特<br>定區計畫， …<br>三芝—福成公園<br>空間設施改善及<br>綠美化， …<br>石門—富基漁港<br>建設計畫， … | 12 舞動原音 酷<br>炫 300( 原 )                  |
| 5 七星地區 ( 工<br>務局 )<br>金山—磺港溫泉<br>會館及多元利<br>用， …<br>萬里—野柳東澳<br>路拓寬工<br>程， …<br>汐止—大坑溪東<br>側新關聯外道<br>路， …                    | 13 水水平安<br>( 水 )                         |
| 6 雙瑞貢平地區<br>( 建設局 )<br>雙溪—基福公路<br>工程， …<br>瑞芳—北 37 縣<br>延長工程， …<br>貢寮—卯澳及馬<br>崗休閒漁港及多<br>元利用， …<br>平溪—十分商圈<br>再造， …        | 14 消費者保護<br>1950 ( 法 )                   |
| 7 大文山地區<br>( 水利局 )   | 15 施政滿意度前<br>五名 ( 研 )                    |
|  | 16 大河之縣 晶<br>鑽新都 鑽石<br>計畫行銷專案<br>( 新 )   |
|  | 17 北縣三十三<br>效率 e 起來<br>( 祕 )             |
|  | 18 活化人力資源<br>提昇團隊效能<br>( 人 )             |
|  | 19 辦理財務稽核<br>增進財務效能<br>( 主 )             |
|  | 20 廉能北縣 頭<br>家安心<br>( 政 )                |
|  | 21 千警萬眼護北<br>縣 ( 警 )                     |
|  | 22 無 ” 毒 ”<br>有 ” 我 ”<br>防毒 123<br>( 衛 ) |
|  | 23 300 公頃人工<br>溼地 ( 環 )                  |



|  |  |
|--|--|
| 新店－縣側環快<br>五重溪段， …<br>烏來－立體停車<br>場增建， …<br>深坑－ 109 線<br>道路拓寬工<br>程， …<br>石碇－石碇西街<br>水案整建美化營<br>造工程， …<br>坪林－國中路計<br>畫道路工<br>程， … | 24 火災年年降<br>． 10 % ( 消 )                 |
| 8 土樹三鶯 ( 城<br>鄉局 )<br>土城－彈藥庫及<br>看守所搬遷與規<br>劃， …<br>樹林－三多 3-2<br>號道路工程<br>三峽－台北大學<br>地下停車場工<br>程， …<br>鶯歌－三鶯橋下<br>游新生地規劃         | 25 藝文人次<br>． 4000 萬 幸福<br>美麗閩家歡<br>( 文 ) |
|  | 26 公平課稅歲稅<br>． 平安 ( 稅 )                  |

資料來源：台北縣政府網站

( <http://upgrade.tpc.gov.tw/file/1438/SG/27111/39904.html> )

