

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:



中国人事科学研究网
Chinese Academy of Personnel Science

www.rky.org.cn

| 首页 | 机构概况 | 研究课题 | 获奖总汇 | 信息平台 | 科研动态 | 学术跟踪 | 学术刊物 | 院刊投稿 | 交流合作 | 咨询项目 | 服务平台 | 联系我们

和谐发展

科研动态

首页 >> 科研动态 >> 学术论坛

学术论坛

科研动态

学术论坛

青年论坛

热点关注

学术交流

公共管理观点下之地方公共经理人与政治发展

2010-03-02 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-3-2

摘要: 台湾在“后精省”时期, 地方政府首长的权限有所变动, 台湾府际关系逐渐朝向“共享管制”的制度模式发展。在此制度下, 地方政府与高层将可能共同制定政策, 并进行地方发展的规划。但此一趋势也将产生相应问题, 首先个体的地方政府公共经理人在实施管理策略之际, 还必须处理地方政治问题; 其次, 资源稀少性问题直接影响地方政府治理效能。但在提高管理效能与效率的同时, 更应注意各种程序法制要求, 落实程序正义。面对地方选举政治与恶化的地方财政问题, 似宜修改法律赋予地方政府征收特殊税赋的权限。

关键词: 公共经理人; 政治发展; 台湾; 府际关系

中图分类号: D035;C93-05 文献标识码: A 文章编号: 0438-0460(2007)06-0021-08

一、前言

台湾地方自治以及地方政府的运作, 自从精省以及发布地方制度法之后, 有了新的面貌。体制的变革虽然牵扯了诸多政治及人的因素, 但就一般性的县(市)地方政治来说, 总的发展方向是: 加大地方首长施展空间与地方政府自主性、落实地方自治, 以及提高行政效率等。

本文将从公共经理人的企业精神与管理角度, 首先分析在“后精省”时代, 地方政府的公共经理人所面临的总体(macro)系络状况, 即一方面少了体制上省府此一“婆婆”, 因而有了较宽广的发挥空间, 另一方面县市政府又系直接面对过去高高在上、尚未调整身段的“祖宗”——高层政府, 因而地方政府在总体上如何处理府际关系的新课题。

其次, 从个体(micro)层面来说, 地方政府公共经理人既然面临现存的环境与资源系络因素与限制, 一个重要策略就如同Windows作业窗口的“重组磁盘”程序, 重组资源, 强化管理功能, 才能满足地方民意的公共服务需求。

再者, 本文将讨论当前地方政府在总体与个体层面如何管理、创新, 为重组地方资源提供公共服务。而本文所论之“地方政府”基本上系指较具自主性、关键地位的地方自治团体——县市政府。

二、地方公共经理人的角色: 公共管理的观点

本文认为, 近来台湾府际关系之转变, 以及地方政治生态的发展方向, 地方政府公务人员的角色, 除了上述行政法、地方派系政治等角度外, 亦可以从一个新公共管理典范的角度, 观照近来地方政府首长的施政作为, 因而地方政府首长与其施政, 逐渐、或程度多寡不同地具备了公共经理人(public manager)的特性。

(一) 府际关系之总体系络

在探讨府际关系互动系络时, 可以从两个面向综合交错予以分析: 行动部门(政府或市场)与公共权威的分配(集权或分权)。笔者在一篇从管理主义角度架构地方政府与地方议会关系的理论性文章中指出, 古典公共行政理论对于国家统治体制, 可由两种模型描绘府际关系, 即: (1) 权威模型(authority model): 地方政府完全是执行高层政府政策制

定者的意图，其政策产出亦完全配合高层政府的政策指示，高层政府透过行政体制的层级性，由上而下的推动政策；(2) 交换市场模型(exchange and the market model)：其精神在于“互利”，高层政府提供资源诱因，以便地方政府合作配合，达到高层政府政策目标。

事实上，此两种关系，在实质政治中，均有所偏，因此制度模型(regime model)因应而生。所谓制度是一种政治的安排，将高层与地方政府在政策推动中所涉及的行政及社会、政治、经济组织，作一种组织性的安排(organizational arrangement)。而在此种制度化安排中，同时确定了政策执行中的“价值”，并提供组织架构，以实践此种价值。

制度途径的基本概念，来自于对局论(game theory)。在对局论的概念下，高层与地方政府之政策关系，可能出现的制度类型建构(regime typology)有九种。其如表1所示：

在此制度的类型建构中，分别按“公共权威分配”及“行动部门”(distribution of public authority & action sector)程度之不同，而生可能的九种制度机制。九种制度机制，基于行动部门(政府或市场)与公共权威的分配(集权或分权)程度的不同，各有不同的总体系统特性，不同的政府与民间合作模式、合作程度，以及不同的政策工具。因此，个别地方政府公共经理人即应视不同的总体系统因素，去构思适当的模式和方法去与高层政府互动，以及本身组织的管理策略。

(二) 地方公共经理人的个体作为

国际城县管理协会(International City/County Management Association)综合检视提出地方政府公共经理人的角色：(1) 共识建立者——公共经理人不但要努力建立本身地方政府内部的政策执行共识，而且寻求地方议会的政策议题共识。(2) 小区(地方)议题教育者——公共经理人不但有提供信息以教育民众的责任，而且有必要向地方议会告知重要政策信息的义务。(3) 小区(地方)价值诠释者——公共经理人不但要对地方的价值偏好有正确的辨识，同时要试图介绍引导有利于地方发展的价值。(4) 问题解决者——公共经理人不只是从事早期基础公共建设(造桥铺路)的工作，同时更是现代社会问题(救济、毒品、治安等)的解决者。(5) 程序领导人(process leaders)——针对地方政府因应经济及财政挑战、全球化、多元文化主义(multiculturalism)民众需求、伦理议题，如何建立一套可以用来激励部属、满足民众(顾客)、寻求创新、解决问题的程序，将是公共经理人的重要角色。(6) 分歧利益团体及小区群众之整合者——公共经理人不只是冲突解决的促进人，更是各种不同价值及观点的整合人。(7) 团队建构者(指导人)——公共经理人应不断地为自己的团队(地方政府同仁及民众)创造愿景，并且提供小区“授能”的来源。(8) 变迁经纪人(change agent)——公共经理人针对小区的价值及需求变迁，形塑(改变)地方政府组织的“工作文化”，进而使地方政府成为一种“转送组织”(transitive organization)，以作为社会建筑师的角色(social architects)。(9) 新科技领航者——公共经理人运用新的科技，使地方政府更加主动而有生产力。(10) 伦理道德维护者——公共经理人是地方政府内外的道德价值表征。(11) 领导发展(leadership development)的领航者——公共经理人应领导民众主动参与地方事务。并协助促议会及议员在地方事务之领导权。

综合上述各种角色要求，我们认为，地方政府的公共经理人应综合判断高层与地方互动的总体系统特性，据以拟订创新性的价值创造策略，并基于学习及负责精神。将其价值创造策略付诸公开讨论与协商，让公众能了解价值的界定是否合理、风险的承担是否在可容忍的程度、计划所体现的价值是否为公众所偏好者，公共管理者也应诚心接纳各种修改的意见与不同看法。

再者，公共经理人也应透过民主代议机制。取得价值创造策略的普遍支持。公共管理者一方面让代议机构参与价值界定与计划制订，另一方面也经由此一交换机制取得议会赋予的合法性、政治支持以及资源使用的正当性。

值得注意的是，以创新与风险等企业精神概念管理地方政府之际，隐藏着利益分配是否公平以符合社会正义、过于重视绩效而忽略程序正义、以选择性作为诱导社会及民间参与却规避政府所应承担的责任等问题。

三、台湾地方政府与政治的总体系统

地方自治与政府的活力与能力，是工业化民主国家所共同重视的资产，而教育、医疗及社会福利等公共服务的传递、法令规章的强制、预算经费的拨付等政策的第一线执行任务，相当大部分及程度须透过地方政府加以落实。因此，政府再造及国家竞争力的提升，地方政治及地方政府的行政能力是关键点之一。

(一) 府际互动关系架构与发展趋势

依表1所显示，基于行动部门(政府或市场)与公共权威的分配(集权或分权)程度的不同，有九种可能的府际关系制度类型。在政府与民间(或市场)的关系中，台湾当前“政府再造纲领”之法制再造项目，工作项目包括调整政府角色，促进公营事业民营化、奖励民间参与公共建设，以及扩大政府业务委托民间办理等法制相关事项。因此，在公共事务与服务的“行动部门”中，似由已往高度的“政府管制”，向着与民间或市场“联合”的趋势发展(见图1之上箭头)。

另一方面，因为精省、发布地方制度法，而财政收支划分法亦于1999年初获得修正，地方政府中的县市能取得较多的人事权及财政权，因而在“公共权威分配”项中，似由过去的高度“集权”向“权威共享”的大趋势发展(见图1的右箭头)。

在“联合”此一上箭头所显示的射线，与“权威共享”此一右箭头所显示之射线，共同牵引台湾府际关系朝着“共享管制”制度类型发展(见粗箭头)。

所谓“共享管制”(shared regulatory)的制度类型意义简述如次：(1) 相较于纯粹之高层政府管制言，共享管制

有更多地方县市参与政策的空间，包括执行的标准及策略拟订等。(2)“共享管制”制度，主要基于各地方行政区域的差异性，高层政府在各地差异性的考虑下。建立地方共同的管制规范以推动政策，而“诱因”是“共享管制”机制下重要的管理增强措施。(3)此一机制的最大价值矛盾在于：一方面要借用市场经济与民间力量，他方面又要让高层政府能够干预、限制或指导市场或民间趋利、无总体策略方向的行为者，俾朝公共利益与政策计划目标发展。

不过，当前高层与地方关系的发展趋势中，地方政府公共经理人似无法纯然以政策、专业的角度进行管理，因为当分析到实际情况并探讨地方政治参与者的秉赋与结构时，可以发现，地方现行生态结构，以及当前地方政府的资源稀少性问题，有可能影响地方政府的施政。从新制度论的观点来看，制度系由具有议价能力的行为者所建构，而且重要的是，他们未必以降低交易成本、促成最大公益为目的。相反，在政经利益最大化的考虑，当具有议价能力的行为者发觉，投入资源以改变制度限制，建立垄断性报酬，可超过遵守制度的获益时，就会进行政治投资。对地方派系，就是地方政府公共经理人在总体系统之外，另一个无法忽略的地方制度“建构者”。

(二) 地方派系政治

所谓的“地方政府”非仅指地方行政部门，包括较大范畴的地方政治的各种因素。一般来说，构成地方政治生态者，包括地方政客、利益团体、政党及利益关系、地方议会等，都对地方政府的有效作为产生影响。在台湾的地方政治生态方面，系处于少数家族、派系、黑道、财团、封闭性利益团体与选举桩脚等，所瓜分、垄断、交换的生态网络，影响地方公共资源的分配。其中，地方政客派系、财团与黑道整合为三角关系，形成了政黑结盟、政商结盟与黑金结盟的共生结构。

根据朱云汉的研究，在威权统治时期，地方派系透过下述四种管道汲取特殊政治与经济利益：(1)政府特许下的区域性独占经济活动，如银行、信用合作社、生产事业合作社、农渔会(主要是信用部门)和汽车客运公司。(2)省营行库的特权贷款。(3)省政府及各地方政府的公共部门采购，如公共工程的承包与小额工程分配款的运用。(4)以地方政府公权力所换取的经济利益，如利用都市计划或公共建设规划进行土地投机炒作，以及以公权力或公职身份掩护非法经济活动。例如经营色情行业或赌场。

(三) 地方资源不足

地方政府在运作上所面临的资源稀少性问题，包括以下数点：

(1)人力结构的失调。地方政府的人力职务列等偏低，而地方政府正式员额编制不足以胜任工作量，只好运用临时性人力，但临时性人力的进用常有其政治性，在适格性及管理上都有问题。其次-在职务列等、员额编制及升迁机会上，都显示出地方机关不如高层机关管理意识。最后，地方员额编制相当紧缩，高层级的管理职位极少，使得向上流动的机会益发成为零和赛局，也不易吸引高层人力向地方政府流动。

(2)自主性逐渐腐蚀。地方政府的财源多仰赖高层政府的委办事项或补助，过度依赖的结果。造成本身的内控力以及自主性甚低，特别是偏远县市(如澎湖、台东等)，县府自筹款甚至无法支应人事费用，更惶论提供基础的国民教育、社会福利等公共服务。

(3)治理能力不足。在频繁的选举活动以及解严后过度的“民粹”政治影响下，选票决定一切。候选人为讨好选民，竞相提出过度的服务承诺，但地方政府本身资源有限，渐渐无力支应各种服务需求，终造成“不可治理”(ungovernability)的问题。

(4)组织结构的落差。高层政府由于控制多数的财政资源，并在传统大陆法系行政法理念下。追求理性、一致性、通盘性的建制原理，控制地方政府的建置与组织，以致地方政府的组织无法因地、因时制宜，形成业务量与结构间的失衡与工作分配不均。

近年来，在学者与地方政府实务者的呼吁下，台湾地方政府的治理结构、法令以及资源分配等，逐渐有了改善。首先在1994年8月增订有关省县地方制度，1994年7月公布省县自治法及直辖市自治法，以及发布省议会及北高两市市议会组织规程等。到1996年年底召开发展会议并形成共识之后，变动尤为剧烈：1998年10月公布“台湾省政府功能业务与组织调整暂行条例”、1998年12月发布“台湾省咨议会组织规程”、1999年1月公布“地方制度法”以及“财政收支划分法修正案”。

上述的改变，虽然牵扯了诸多政治及人的因素，但就一般性的县(市)地方政治来说，总的发展方向是值得肯定的，即：加大地方首长施展空间与地方政府自主性、落实地方自治，以及提高行政效率等。

我们认为，在民主发展的进程当中，分权对于地方自治的意义，突显了原本“由上而下”途径(top-down approach)、纯粹执行高层政策的府际关系变迁特质。在地方自治下。“由下而上”途径(bottom-up approach)代表的是地方政府与高层政府合作解决公共事务的新典范。因而，未来台湾高层与地方关系，将进入以政策议题为主导趋势，也将逐渐突显出专业领导的特质。

四、地方公共管理的实务

如前所述，地方政府的公共经理人，面对新发展的高层与地方“共享管制”的制度模式、资源有限、地方特殊派系与黑金系络、高层的施政要求、内部组织的管理因素，因而其等所面临的治理问题不下于各政府首长，甚至尤有过之，单一部会首长毋需面对选票的压力，或许仅需满足层峰的意志。以及“祈祷”没有重大事故发生。

从新公共管理及管理主义的角度来说，既无法改变体制(如禁止黑道或有案底人士参选、废除基层地方选举而官派乡镇市长等)，地方政府公共经理人不妨强化“承上启下”总体策略管理的角色与功能。毕竟，地方政治首长有些亦来自派系，有的即使以理念获得选票，但仍要面对议会来自派系(甚至黑道)的民意代表，外部总体管理与内部组织管理

同样重要，因而可以特别注意决策者的企业精神，即追求创新以适应外在环境变迁，甚至甘冒风险。

为此，地方政府的公共经理人应学习：(1)拟订创新性的价值创造策略(或愿景)；(2)将其价值创造策略付诸公开讨论与协商，让公众能了解价值的界定是否合理、风险的承担是否在可容忍的程度、计划所体现的价值是否为公众所偏好者，公共管理者也应诚心接纳各种修改的意见与不同看法；(3)公共经理人也应透过民主代议机制，取得价值创造策略的普遍支持。公共管理者一方面让代议机构参与价值界定与计划制订，他方面也经由此一交换机制取得议会赋予的合法性、政治支持以及资源使用的正当性。

在精省前后，我们发现部分县市长已多少具备了“公共经理人”特质，能够勇于突破宪政体制上的限制，除在既有资源结构下重组与管理资源，尤有进者，更直接挑战高层一手分配资源的政治权威，以力求突破地方财政资源不足以支应地方公共服务需求的窘境。综合来说，从新公共管理的角度而言，这些公共经理人特质包括：

(一)专业化：专业化的精神在于具备而信守一套知识体系，并且能促成专业小区成员间之社会化(socialization)，为组织提供专业的规范。专业化亦非局限在学术象牙塔中，而是积极地世俗化与进入地方政治。

从当前类似“共享管制”的制度模式来说，1999年所通过的“地方制度法”，提供县市政府较多参与专业政策领域的空间。在体制的松绑下，地方县市长开始基于地方发展需要，向外征募专业人员或官僚体制外的人士进入领导团队。

专业人士进驻地方政府，在台湾尊重读书人、学而优则仕的文化系络下，如果角色扮演得当，一定程度能够以其公正、客观、有所依据专业学识，去扮演协调不同利益与看法的角色。但专业知识并非万能，地方派系与势力的干预力量必须加以考虑，因而在选举政治之下，仍应进行必要的妥协。

(二)争取财政权以扩大资源空间：目前许多县市政府的地方财政收入不足以支应地方福利服务需求，甚至基本政府运作都无法维持，这是许多地方政府所共同面临的问题。在台湾，没有差异的地方税目及税率，无法整体包装“服务与税收”组合，过度的选举承诺更造成地方财政愈形恶化。

面对愈发紧缩的财政状况，地方政府目前多“个别”透过近年频繁的选举设法“威胁”高层政府增加补助，或“联合”向高层政府要求变更财政收支划分制度以及统筹分配款，例如1999年年初北、高两市联手向高层政府抗议统筹分配款的比例。

我们认为，就资源重组与开发的角度来说，地方政府虽仍倾向于在既存财政大饼中进行“零和”的争取，但未来的趋势之一，将是设法扩大财政资源，甚至冲撞体制以突显体制的不合理。

类似上述各种冲击体制的作法，受到目前台湾现行各级政府权限划分、法位阶体制、两岸关系以及租税法律主义等“大陆法系”法律结构因素所限制，虽然仅是昙花一现或受到高层政府压制，但是却也突显出地方财政的困窘，而地方政府尽力改善财政的努力此一印象深植人心。

(三)政策议题取向：任何公共政策，除少数例外，都具有财富重分配的效果。在地方自治下，“由下而上”途径(bottom-up approach)代表的是地方政府与高层政府合作或竞争解决公共事务的新典范。因而，未来台湾高层与地方关系，将进入以政策议题为主导趋势，也将逐渐突显出专业领导的特质，利用地方政府的相对竞争优势，发展出特殊的发展愿景。

以政策议题为取向的高层与地方关系，在“共享管制”的制度模式中，我们可以看到各地方政府基于区域差异性，发展出不同的愿景以及策略重点。但是，在容许地方政府相对自主性发展之际，同样面临着地方政府有如脱缰野马不易指导的窘境。在突显政策议题的同时，仍有部分县市首长“坚持”以“开支票”的政见方式竞选公职，并以此做为对选民的承诺。竞选支票开出过多，更使地方畸形的财政结构更形破散。

对此，我们认为，是该检讨租税法律主义的时候了。为节制地方民意过度公共政策与社会福利需求，应立法授权地方开征部分税收，地方政府应就自行开办的福利服务以及移转性支付自筹财源，高层政府对此不再予以协助。

(四)派系政治更重协调与专业：在地方问题日益受到重视的今日，“小区自主”、“小区意识”已成为学界以及实务界极力倡导的策略。他们认为，小区民众基于生活环境的共同性，自然发展出祸福与共的乡亲情感；而参与地方资源分配时，小区成员所共同拥有的认同感就会成为一套“文化价值观”，对于小区的整体事务，较能凝聚共识。

如果换一种语汇，地方派系及小区有何区别？在“共享管制”制度模式下，为运用民间(或市场)力量，必须正视的课题即为：如何调和“小区”v.s.“地方派系”间可能的“孪生关系”。

地方政治生态指涉者，包括地方政客、利益团体、政党及利益关系、地方议会等，事实上派系不仅是基于地理因素，常更基于宗亲、同窗、朋友以及邻居关系而成形，而此似正是“小区”的本旨。派系内日常感情互动，更能在选举时发生政治与经济影响力，就某种意义上来说，小区与地方派系其实是同义异名。

多数研究者对于地方民众参与公共事务，称为小区参与，并赋予高度的公共道德价值与善的理念，但对于民众所组织“非正式”的宗亲与邻里团体“参与”公共事务，即指为派系政治，政黑结盟、政商结盟与黑金结盟的共生结构。既然小区参与是期欲的公共道德，而派系政治是无可避免地方现象，将两者视为同一并予以进行管理，才是地方政府解决社会价值分配的策略。由于地方宗亲、派系及小区对地方公共事务甚有影响力，地方政府首长应设法以共同愿景进行领导与协商，组织地方人士参与公共事务。

(五)注意法制要求，落实程序正义：地方政府在执行政策并与民众接触，有时会为难于“选票”与“政绩”间的矛盾，此际应注意地方民意舆情，特别是近来逐渐增多的环保事件，民众常基于“邻避”(Nimby)效应而抗争，地方政府除了强化沟通机制外，应注意行政法上诸多的原则，适用尽一切沟通、践行所有法律上的程序后，才得动用公权力

执行。更具体点来说，就是政府的法令或政策，若符正义及平等原则，即是面对民众抗争，基于法安定性原则，政府可以有足够的正当性及合法性以动用公权力予以履行。

五、结论与建议

从公共管理的角度，探讨地方公共经理人的角色与功能，讨论的焦点首先在于：总体层面府际关系模式，当前由于精省、地方制度法的立法及财政收支划分法的修正，使得公共权威有向地方层级分殊化的趋势。再者，由于“政府再造纲领”所揭橥强化与民间的合作，使得政府与民间逐渐产生协力提供公共服务的趋势。两股力量的推拉，使台湾府际关系成为“共享管制”模式。

至于从公共经理人的个体层面来说，公共经理人应利用创意，设计公部门管理策略(愿景)，并经由民主代议程式与民众取得共识并付诸执行。在管理方面，对照台湾地方政府普遍面临资源不足(人力物力财力等问题)，应基于地区差异与优劣势(strength, weakness, opportunity, trend, SWOT)分析，认定出关键性公共服务，同时重组并配置资源，将可以提高资源使用效率。

台湾地方政府进行公共管理之际，另一个要面对的问题是如何处理“小区”与“地方派系”孪生关系。从某种观点来看，地方派系作为地理性概念，相当程度与“小区”概念重叠，因而在鼓励民众参与地方公共事务之际，实不应忽略派系对于公共事务的影响(不管是正面或负面)。相反，地方政府首长更应透过政治管理策略，以愿景共构强化与地方派系暨小区的正面互动。在此过程中，我们认为，高层政府及地方政府应开办研习活动，要求地方公共经理人及民意代表，于当选后进行领导训练，并强化管理学、公共政策、行政法、经济学等基础学科的知识。

另外，地方派系问题既如此严重，却又与地方政治、小区自主密切结合而无法忽略，在尚无法将地方派系问题予以根除前，应设法进行“派系管理”的研究课题，诸如分析各国地方政治中派系问题、意大利黑手党组织，及意大利政府对派系问题的因应措施等。

再次，地方公共经理人在频繁的选举政治下，经常提出过多的福利承诺支票，造成地方政府严重财政压力，高层政府亦对地方政府经常的补助需索不堪其扰。另一方面，若要强化地方公共经理人的管理与资源重组功能，便应在总体的宪政层次，赋予地方首长较大的资源管理自主权，以及开征税收之权，让民众与地方政府首长依共识，自行决定公共服务与税赋间的比例水平，赋予地方政府开征税收的权力，或许可以节制地方需索无度的社会福利需求。

作者：詹中原

来源：《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2007年第6期

[>>返回](#)

相关新闻

- 《第一资源》第7辑出版发行 2010-03-01
- 我国将研究在相关事业单位实施绩效工资 2010-03-01
- 山西：大学生就业出现“返乡潮” 2010-03-01
- 辽宁大连：近500名大学生“村官”出路通畅 2010-03-01
- 南昌事业单位招聘人不设户籍限制 放宽学历条件 2010-03-01
- 发挥社区民间组织在社管体制改革中的作用 2010-03-01
- 无边界职业生涯时代的就业能力 2010-03-01