

治理理論之初探： 政府、市場與社會治理架構

孫本初、鍾京佑*

《摘要》

「治理」概念的出現，意味著政府部門從事改革思維的一種演變。過去政府再造的途徑是取法企業，而朝向政治經濟學或是制度經濟學的領域，治理模式則轉向公民社會，結合政策網絡的概念。治理理論顯示的問題焦點在於：政府在治理結構中扮演何種角色？政府治理角色有什麼樣的變化？治理與政府究竟有何差異？本文試圖建構一種治理的理論，此理論植基於政府、市場或社會治理的模式，作為治理的分析架構，以理解治理結構與運作；並探討各種治理結構之中是否存在一種共同的理論基礎。

[關鍵詞]：治理、政府、新公共管理、政策網絡、治理理論

投稿日期：92年12月2日；接受刊登日期：94年5月10日。

* 本文作者孫本初為國立政治大學公共行政系教授，E-mail: bcsun@nccu.edu.tw；鍾京佑為政治大學中山人文社會科學研究所博士候選人，E-mail: chung112903@yahoo.com.tw。

壹、前言

公共部門從事革新或政府再造，過去大多透過「新公共管理」和「企業型政府」的途徑來進行經濟（economy）、效率（efficiency）和效能（effectiveness）所謂三 E 的改善。這些模式大多奉行管理主義的原則，因此新公共管理一時之間被推舉為改革的正宗；但是以新公共管理為基礎去推動的改革大致圍繞在政府功能的框架內。美國前任柯林頓政府時期一九九三年推動的「新政府運動」，可說是植基於管理主義的典型案列，其「全國績效檢討報告」（Report of National Performance Review）中就指出政府再造的成功必須援引「企業組織」的四項原則，包括：刪減繁文縟節（cutting red tape）、顧客至上（putting customs first）、充分授權以獲致實際成果（empowering employees to get results）與回歸基本面（cutting back to basis），希望建立花費較少而運作較好的政府。進一步而言，此種政府再造行動試圖以「企業型政府」的理念，重建聯邦政府的職能，由於整個改革計畫與美國過去的行政管理典範不同，因此被稱為「新治理」（new governance）（Kettle, 1994; Gonzalez III & Bhatta, 1998）。¹

觀諸美國行政改革採取的諸項政策原則，具有三項特點：(1)公共服務私有化、(2)非政府組織的利用、以及(3)公私合作夥伴關係，意含美國政府再造逐漸趨向一種治理的新型態（Gonzalez III and Bhatta, 1998: 5-6），亦即其行政改革趨勢的演化，思圖把原有「政府」的功能推向內涵更廣泛的「治理」（governance）。治理已成爲近來學術界或實務界流行的名詞，其部分原因是時勢造成的（Rhodes, 1996: 652）。由於自一九九〇年代以來，先進國家財政危機、市場化的意識型態、全球化、國家失靈、新公共管理的興起及社會變遷的複雜化等因素驅動下，使得治理概念普遍受到重視（Pierre & Peters, 2000: 52-66）。

¹ 此種新治理的典範特質主要有四項，包括：(1)擴大公共服務體系，鼓勵民間部門參與公共服務生產，授權公民團體直接參與公共方案的設計；(2)強調與非營利組織建立聯盟關係，公私部門合作生產的方式提供市民需要的服務；(3)公共行爲更加注重任務的達成、實際的績效，以及顧客的需要；(4)重視服務品質，在方法上運用企業之管理、授權賦能（empowerment）、建立團隊精神及引入市場機能與資訊技術（Kettl, 1994; 1997）。雖然改革的哲學仍然圍繞在如何重建政府的職能上，但可以看出正朝向政府與民間建立伙伴關係方向。

治理的重大轉變有別於新公共管理，係在政府結構之外尋求改革，朝向社會政治共同管理的架構。治理的功能顯示「在建構更強的經濟和更好的社會，有效治理、企業、政府和市民都是夥伴的關係」（Gonzalez III & Bhatta, 1998: 5）。從科際整合的觀點，過去政府再造的途徑是取法企業，而朝向政治經濟學或是制度經濟學的領域，治理的模式則轉向公民社會，結合政治社會學強調的公民參與公共領域的觀點。問題焦點在於：政府在治理結構中扮演何種的角色，以及公民社會在統治中的扮演何種角色？環境不斷變遷之中，社會對可治理性（*governability*）的期待以及對於政府本身是否具備治理能力（*governing capacity*）的存疑（Pierre & Peters, 2000: 28）？尤其，目前是否存在一種治理的理論，可以幫助世人理解多元而分歧的治理概念？

貳、治理的意涵

世界銀行被認為最早使用「治理」一詞，在一九八九年的報告中曾經提出「治理危機」一詞，而使治理的概念受到廣泛討論，成為九〇年代國際政治學、經濟學和社會學方興未艾的領域。很多學科對治理產生相當大的研究興趣，例如制度經濟學的學者，研究「公司治理」在經濟社會應有的功能，而逐漸受到學術界和政策制定者的關注（Bchholze, 1992）。世界銀行（World Bank, 1994: xiv）從國家的層次，將治理界定為「治理為一國在各個層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」。加拿大治理研究所學者 Plumptre 等人（1999）簡要的說明治理為「引導社會與組織的藝術」，一種責任能力（*accountability*）與回應能力（*responsibility*）的權力運作。在國際關係的領域，跨國合作機制不但是日趨流行的話語，在國際發展的組織並將治理視為一種權力、影響力以及政府與人民共同實現經濟和社會政策的工具（Gonzalez III and Bhatta, 1998: 3）。從國際組織對治理的研究，是否意味著治理繞過民族國家角色進行跨國運作的特色？本文對於治理的意涵將從治理的範圍界定、治理與相關概念的比較著手。

一、治理概念的範圍

治理從廣義來說，不但適用於國家的範圍，並且適用於跨國界的國際社會。前者即所謂的「政府治理」的場域，後者是「全球治理」的場域。聯合國下設置的「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）在 1995 年曾發表一篇名

為《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）的研究報告，在此報告中，即十分明確的說明：

「治理」為「很多公共的或私人的個人和機構，在處理他們共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括有權迫使人們服從的正式機構和建制，以及種種非正式的安排」。

該委員會並說明治理具有的四個特徵：(1)治理不是一套規則，或是一種活動，而是一個過程；(2)治理過程的基礎不是控制，而是協調；(3)治理的範圍既涉及公共部門，亦包括私人部門；(4)治理不是一種正式的制度，而是持續性的互動（Smouts, 1998: 83-84）。

這裡的治理不能只侷限於政府的活動，Rhodes（1996）認為它是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括了政府機構與非政府組織，都可以在治理過程中扮演重要的角色。因此，Rhodes（1997）從實證研究的角度，將治理界定為「自我管理的、組織間的網絡」（self-organizing, interorganizational networks），他認為網絡為政府、市場結構之外另一種新的治理型態（Rhodes, 1996: 660），並指出此種治理概念具有的四個特點：

1. 組織之間的相互依賴：治理比政府的概念更廣泛，涵蓋了非國家的行動者，而國家的界限的改變，意味著公部門、私部門，以及志願部門之間的界限已經變得較為容易更動和模糊；
2. 互動的持續：由於需要相互交換資源與協商共同的目標，網絡成員之間的互動持續進行；
3. 賽局的（game-like）互動關係：以信任為基礎，透過網絡參與者協商和彼此同意的遊戲規則來約制；
4. 相當程度的自主性：自組式的網絡不需對國家負責，因此國家基於主權的立場，仍間接的引導網絡。

檢視聯合國全球治理委員會（1995）與 Rhodes（1997）等的界定，顯示治理的範圍已從國家治理的概念擴展或轉移到社會治理的領域，包括公部門、私部門，以及志願部門皆參與治理的運作。

二、治理與相關概念的區別

透過比較的觀點，可以澄清學術用詞概念的真實內涵，爲了理解治理的意涵，以下將進行治理與相關概念的比較。在英文的使用上，與治理有關的詞彙有：統治（governing）、統理（govern）、政府（government），這些詞彙中，與治理理念較爲相近者爲政府，而且兩者的英文詞彙亦頗爲相似，其他統治、統理大多偏向國家合法權力的行使，具有強烈宣示主權的意味。例如依據德國宏觀社會學的詮釋，統治的意義乃表示政治的控制（Steuerung，亦即英語的 steering），在微觀社會學則意指社會控制（social control）；在英語世界中，統治是一種行動，而治理是一種社會協調模式或秩序，這樣的區別有助於避免概念過於模糊（Mayntz, 1993: 10-12）。可以簡單的說，統治具有偏向政治權威的意涵，治理則指涉政治與社會共同管理的過程。

推究「治理」一詞源自於古典拉丁文和希臘文中的「領控」（steering），原意係指涉統理、引導或操縱之行動，但無論傳統的或辭典上的解釋，都將它與「政府」一詞視爲同義詞。只是在越來越多的討論當中，對它的內涵和用法都有不同的詮釋。一般認爲治理除了在意義上是政府的變革途徑之外，並逐漸和「政府」的概念區隔開來。因此，以下僅就治理與政府做比較分析。「治理」相對於「政府」而言，更具創意、涵義亦更爲廣泛，兩者根本上的區別經歸納如下：

首先，政府統治的權威來自政府機關本身，因此主體一定是社會的公共部門；治理的權威則不然，其主體既可以是公共機構，也可以是私人機構，或是公共機構與私人機構的合作，此種合作機制更具體的說，是「政治國家與公民社會的合作、政府與非政府的合作、公共機構與私人機構的合作、強制與自願的合作」。

第二，權力發動方式的不同，政府統治的權力總是由上至下的運行，政府運用政府權威，透過行政規章，政策的制定與實施，對社會公共事務進行管理；治理與政府不同的是，它是上下互動的管理過程，公部門與私人係夥伴關係，透過合作、協商等方式確立共同的價值與目標進行公共事務的管理。

第三，治理強調參與者相互調適的過程；政府則強調政府運作典章制度。

第四，治理重視國家與公民社會間互相依賴，爲目標的達成彼此信賴與合作，但各自享有自主性；政府則不重視公民社會的觀點，偏向以國家爲中心的思維（俞可平，1999：106-107）。

第五，活動範圍的差異，治理是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括了政府機構與非政府組織，都可以在治理過程中扮演重要的角色（Rhodes, 1996）。

此外，治理與政府極大的分野在於，治理是一個只有被多數人接受才可能生效的規則體系，政府的政策即使受到普遍的反對，亦可能付諸實施；因為政府統治依靠的是正式權力和警察的力量，來保證其政策能夠貫徹執行，治理依靠的共同追求的目標，但是這個目標未必是合法的或是正式規定的職責，並且亦未必需要強制的力量來壓制任何挑戰而迫使他人服從（Rosenau, 1992: 4）。

綜上，治理與政府之區別，並不意味著比較治理與政府兩個概念究竟誰優誰劣，而是區辨何者較適合分析當前多元的公共行政與政策、或是政治、經濟與社會之關係。顯然治理較政府的概念更具彈性、意涵也較豐富、廣泛，但不可忽略的是，它比政府的涵義更為模糊，可能從英文轉述為中文或其他語言時，難以明確的被理解，這是治理的限制之一；它不是無證自明的，在論述它能否被當作社會協調或是管理過程時，必須說明其邏輯的適用性及運作的合理性。兩者相互比較參照如表一。

表一 政府與治理觀點的對照

項 目	政 府	治 理
主 體	公部門	公部門、私部門或兩者合作
權力的運作	由上而下	上下互動
特 質	強調制度	強調過程
理論觀點	以國家為中心，從政府觀點思考社會政策	國家與公民社會各自享有自主性，兩者相互依賴與合作

資料來源：作者整理

透過上述的論述與比較分析，對於治理的界定已較為清楚。對於治理的界定可分為主體與運作兩部分來說明，其主體包括國家與非國家行動者；其運作，由於治理主體的多元，其形成政策網絡的治理型態，將導致治理過程的複雜、無慣性，因此治理的運作，意指一種協調、領控的機制統合所有功能，並透過不間斷的互動關係來達成治理。總結而言，「治理」被視為一種政府與社會共同管理的理念型（ideal type），所指涉的是公共與私人部門間互動的過程，透過彼此間協調、互動、協力等關係，以決定社會價值如何被分配、社會政策如何被執行。實際上，治理不是由臆測而產生，其理論的基礎許多來自於公部門創新的運用途徑。

參、治理的理論基礎

治理概念被提出之後，確實引發學術界的一股風潮，它的意涵多元化，意象卻十分模糊，有必要澄清其理論的真實意涵，已有多位學者試圖去詮釋它。根據Rhodes（1996: 652-667; 1997: 47-52; 2000: 55-63）對治理的研究，開始時他提出六種用法（1997: 47-52），接著他又認為是七種的概念（2000: 55-63），整理他所提出的運用途徑，可以將治理歸納出八種使用的概念：

1. 最小限度的國家（as the minimal state）：這種途徑重新界定了公部門的範圍與類型，並引用市場或是準市場（quasi-markets）機制來輸送公共服務（Rhodes, 1997: 47）；公共支出維持GDP的一定比率，此治理概念認為小而能的政府是最好的政府，可藉由民營化與減少公共服務來縮減政府的規模。
2. 公司治理（as corporate governance）：此途徑意味著利用企業或公司的引導與控制方式，達到治理的目的，建議政府部門應該採取更具商業形式的管理方法，來改善傳統行政部門組織的文化與氣候，脫離傳統公共行政之窠臼。
3. 新公共管理（as the new public management）：具有兩層的意涵：管理主義與新制度經濟學，前者意味著將私部門管理方法引用於公部門，強調專業管理、績效標準與評估、結果管理以及顧客導向；後者係引介誘因結構（例如市場競爭）至公共服務領域，強調分立的官僚、簽約外包、準市場機制和消費選擇權。
4. 良好治理（as “good governance”）：政府改革為世界的趨勢，世界銀行提供第三世界國家的政府政策發展的參考，根據世界銀行的界定，治理是管理國家事務的政治權力，良好治理具有下列特質：(1)有效率的文官、獨立的司法和法律制度，以確保契約的履行；(2)獨立的審計人員，有回應能力的立法人員；(3)有責信的運用公共資金；(4)各層級政府對於法律和人權的尊重；(5)多元的制度與言論自由。
5. 國際的相互依賴（as international interdependence）：治理在國際關係和國際政治經濟領域的文獻逐漸增加，在一些文獻中與公共行政有關者為國家空洞化（hollowing-out）與多層次治理（multilevel governance）兩種；國家空洞化係國際相互依賴已經侵蝕國家的權力；因此民族國家由於商品國際化、財

稅交易等問題促使治理逐漸減弱，有必要將權力向上移轉於國際層次，並將權力向下移轉於次國家機構，例如歐洲聯盟證明跨國政策網絡的出現。

6. 社會操縱系統 (as a socio-cybernetic system)：此途徑強調中央政府行動的限制，認為社會並無單一的權威者，許多政策領域都是由各種行動者共同參與行動，這些社會、政治與行政行動者相互依賴，彼此有共同目標，公部門、私部門及志願部門之間界限模糊，是一種多元、新型態的行動、干預與控制；簡言之，治理是一個政治、社會互動的管理型態，正如 Kooiman (1993a: 258; 2002: 77) 認為治理是社會上主要行動者互動、干預的結果。
7. 新政治經濟 (as the new political economy)：此途徑重新檢視國家在經濟體制的角色，以及國家、公民社會與市場經濟在界限日趨模糊情形下的關係；亦如 Lindberg 等人 (1991: 319-355) 所認為的，治理是經濟行動者在政治與經濟過程的協調活動，並不只是關心如何增進經濟效率，同時也關注於社會控制的議題，因此他們認為治理其實就是在經濟變遷下，對於策略如何調控與權力的運作。
8. 自我組織的網絡 (as self-organizing networks)：在公共行政的研究當中，網絡是治理概念的分析核心。許多討論網絡的文獻當中與治理有關者，主要有兩個學派：權力依賴理論及理性抉擇理論；在權力依賴方面，係表示治理是超越國會與中央政府的型態，這些國會、中央政府的治理型態已轉變，從地方政府邁向地方治理，涉及公私部門組織複雜的組合。治理是協調與分配資源的治理結構（相對於市場或官僚體制），重要的是，它是自組式的治理，自組式意味著網絡是自主的與自我管理的。²至於理性抉擇在於解釋政策網絡如何運作，基本論點係認為制度是理解行動者偏好及建構行動者機會的規則系統，政策是資源互動，以及透過行動者能力、偏好與認知在他們互動中形成的制度規範，因此網絡實際上可說是公私部門互動的制度性組合。

在以上這些概念之中，我們從政府、市場、社會三種面向去做區分，「最小限度的國家」、「公司治理」、「新公共管理」、「新政治經濟」係從市場部門引用的處方；「良好治理」係從傳統公共行政的角度思考如何改革政府部門；「社會操縱系統」反映了「從國家轉移至社會」的趨勢，較側重社會面向的思考；「國際間相互依賴」意味著國家（或政府）在國際社會中互動的關係，「自我組織的網絡」

² 因此 Rhodes 稱治理為自組式、自我管理的網絡 (1996: 660)。

強調在政策網絡上治理所擔負的角色，兩者似乎融合政府、市場與社會的觀點。歸結而言，治理模式為各領域所運用，產生互相學習、共同建構的作用，彼此之間似存在著理論的差異性，有必要建立基本的理論架構，作為理解公私部門共同治理的參照。

其次，Pierre 和 Peters 提出幾個治理運用途徑的識別方法（Pierre and Peters, 2000: 37），企圖清楚的說明治理的概念。他們提出政治與經濟活動中許多運用途徑作為治理理論的基礎（Pierre and Peters, 2000: 37-47），茲簡述其要點如下：

1. 傳統政府權威（Traditional Authority）：此理論基本觀點，係認為國家擁有「由上至下」的既定權威，政府是唯一合法權威的來源，法律與專制政體為治理的典型工具，且國家的權力範圍不容許利益團體或政黨的介入，亦是這種傳統權威的治理立場。
2. 自理與網絡領控（Autoposis and Network Steering）：此種觀點正好和上述假定權力屬於國家的論點相反；認為政府的權利逐漸在消逝，而具有自我組織能力的社會和市場正日益擴張，歐洲社會即為明顯的實例，荷蘭即是一個社會自我管理程度甚高的國家。此途徑認為政府無法獨力領控社會，其所作所為只是提供一個行動的架構，讓具有自理能力的社會和經濟行動者能夠去追求他們的目標。
3. 操縱式領控（Cybernetics and Steering）：其觀點來自操縱學的概念，乃是將治理的過程視為是一種領控的方法，領控是一種操縱的過程；在此治理決策過程中的機構組織概念性的當作是一種系統，這些系統高度的回應所處的環境，暗示政府與其他組織亦回應環境而進行變革，並根據若干指標進行調整以保持平衡的狀態。
4. 政策工具（Policy Instruments）：此為政府領控社會的途徑之一，它假定政府治理能力所表現的，係擁有政策工具的處分權，在其治理下能夠獲致最大的效率與效能。
5. 制度分析（Institutional Analysis）：討論「制度」在治理過程中扮演的角色，例如選擇總統制或內閣制的治理類型，決定政府是否較有效能（Weaver & Rockman, 1993; Sartori, 1994），此項途徑已有很多規範性分析，以及制度對治理的影響的實證研究。
6. 理性選擇（Rational Choice）：基於經濟學功利主義，此觀點重新詮釋傳統由上而下的治理觀點，運用委託-代理人理論（Principal Agent）來理解公共

官僚的行為，假定代理人執行政府所制定的政策，試圖規避委託人的控制，致使政策執行可能偏離原有委託人的意思。

7. 網絡與政策社群 (Networks and Policy Communities)：與前述由上而下的治理途徑不同，此理論強調社會中各種不同團體經由互動所構成的網絡或政策社群。政府並未完全退出網絡和政策社群，網絡中的許多點線係由政府部門或次政府行動者所編組而成，政策網絡之治理不同於傳統權威的統治，亦有別於市場競爭的管理。
8. 新馬克思主義和批判理論 (Neo-Marxism and Critical Theory)：此學派質疑資本主義體系造成所得與生活不平等的機會，因此藉由福利國家政策來提高社會較低收入者的生活水準。福利國家由公共支出來提高其正當性，因此，主張資本主義國家有必要協助資本的累積，並採取能夠提高其正當性的行動。

觀諸 Rhodes (1997; 2000)、Pierre 和 Peters (2000) 對於治理概念的分析，正好驗證治理多元的特性，兩者觀察面向不同而產生不同的界定。可以這麼說，Rhodes 所提出的是治理的運用途徑，Pierre 和 Peters 提出的是治理如何被運用，前者說明不同的運用類型，後者顯示使用的方法。例如治理作為最小限度的國家，它偏向以公共選擇（理性選擇）理論為主軸，主張國家職能應儘量縮小，並重新界定政府干預的範圍和型式；當治理作為公司治理，它乃假定公部門、私部門的治理方式具有共通的原則，強調企業性管理的方法，以改善傳統行政部門的組織文化；當治理是新公共管理，它乃運用理性選擇理論的精神與方法，促使政府重視績效管理、成本效益，建構一種企業型的政府；當治理作為社會操縱系統，則政府在政策領域不是唯一的權威者，必須與社會眾多的行動者共同參與、協商，形成一種網絡與政策社群的治理模式。

如此多元的運用領域與使用手段，預期要理解治理的內涵，必然需要經過多方的論證，這有點類似 Thomas Kuhn (1970) 於 1962 年在「科學革命的結構」(The Structure of Scientific Revolutions) 一書提出典範 (paradigm) 的 21 種用法，引發一場典範詮釋的爭辯一樣。因此，藉由理論來澄清爭論變得十分重要，以下透過相關文獻的整理、分析、理解，提出治理理論的分析架構。

肆、治理的命題

治理能夠被視為一種理論嗎？或只是一種運用途徑？由於具有通則化功能的治理理論仍待建立，致使治理概念的多元使用，當前需要透過經驗資料的鍛造，以建構具有解釋力的理論架構。

學者 Gerry Stoker 在治理的研究當中，針對各種治理概念整理出作為治理理論的五個命題（propositions），茲簡述如下（1998: 17-28）：

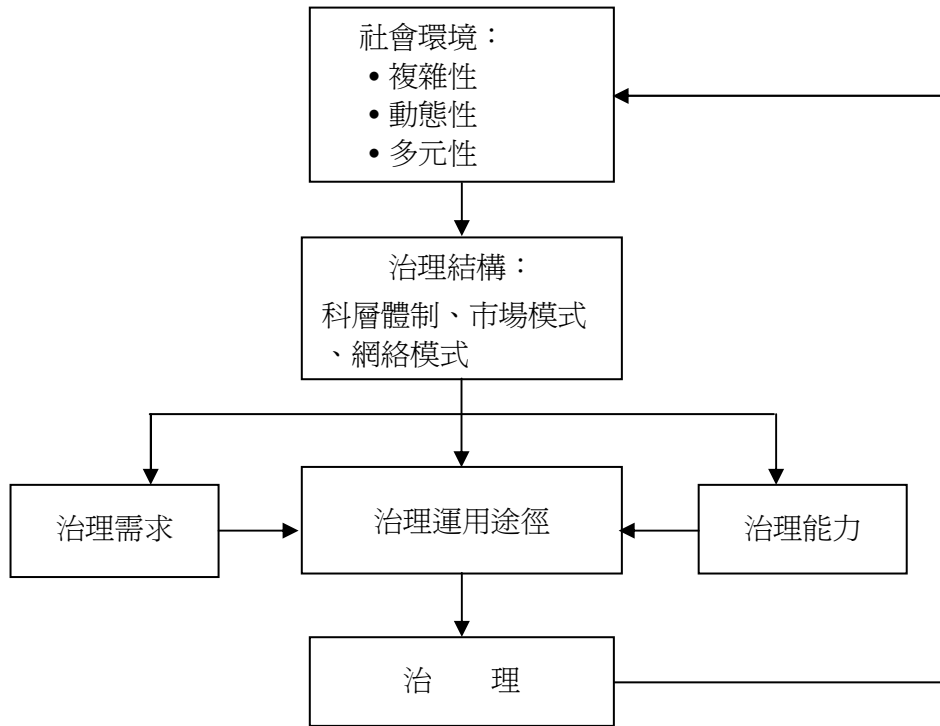
1. 「治理係指涉一組來自政府，但又不同於政府的機構和行動者」。它對傳統的憲政體制和正式規範的政府權威提出質疑，亦即政府並不是國家唯一的權力中心，實際上隱含著地方、地區、國家和超國家為中心多元權力的連結。值得關注的是，私人 and 自願團體在提供公共服務和決策上的能力，這些團體在許多國家簽約外包和公私合作的方式，已經成為公共服務和決策重要的一部份。
2. 「治理在尋求解決社會和經濟問題的方案過程中，存在著界線和責任方面的模糊性」。除了政府體制在變遷之中增加複雜性之外，也必須關注於責任轉移的問題。為了在國家和公民社會之間尋求長期的平衡點，國家把原先由它獨自承擔的責任轉移給私人部門、自願團體和公民社會；但也因此，國家與社會、公共部門與私人部門之間的界限和責任就會日益模糊不清。
3. 「治理在涉及集體行為的社會公共機構之間，確定存在著權力互賴關係」。這種關係顯示，集體行動的組織必須依靠其他組織。為達到其目的，各個組織必須相互交換資源、協商共同的目標；交換的結果不僅由各參與者的資源來決定，而且也由遊戲規則以及進行交換的環境所決定。
4. 「治理係指行動者所形成具有自主性的自我組織網絡」。此一網絡涉及政策社群和其他組織的形式以及討論政策研究群組的議題。它顯示公共部門與私人部門組成政治體制的形式，更與政府在特定的領域中進行合作，分擔政府的行政管理責任。
5. 「治理意指完成事情的能力不一定使用政府的權力，亦不一定要由政府來發動或運用它的權威，而是看政府是否能夠運用其他的管理方法和技術，對公共事務進行更好的操控和引導」。換言之，政府置身於治理的系絡中，必須學習適宜的、而且不同以往層級節制的運作規範來處理事情。

從以上命題可以發現，「治理」並非政府所獨享，意指與其他組織共同分擔治理的責任。治理概念跳脫了以政府作為主體的框框，將各種民間組織的活動納了進來，於是治理的範圍較政府行政變得寬廣；政府將治理的責任轉移給私人部門、自願團體和公民社會，導致國家與社會、公共部門與私人部門之間的界限和責任愈變得模糊不清。從國家與社會互動的觀點，公私部門互動的密切與彼此之間界線的難以釐清，正是治理隱含「政府」與「公民社會」兩大部門連結的意圖，兩者共同形成的管理機制乃形塑了廣博的政策網絡。

伍、治理的分析架構

治理觀點對理論建構的貢獻，並不在於提供因果分析這個層次（Stoker, 1998: 18）。³ 為了更進一步瞭解治理理論，這裡嘗試提供一種認識治理的分析架構，據此架構可以瞭解動態的管理過程。本文根據 Kooiman (1993b) 所提出的「社會政治的治理」（Social-Political Governance），以及參照 Kickert (1997) 所提出的網絡治理（Networks Governance）、Stoker (1998) 的治理的命題、世界銀行的良好治理、聯合國對治理的定義；以及 Rhodes (2000) 提出的治理運用途徑、Pierre 和 Peters 提出的治理結構（Pierre and Peters, 2000）等觀點，試圖建構一個符合治理需求且具有治理能力的政府治理架構。此架構如下圖一。

³ 但 Stoker (1998: 18) 卻認為治理觀點對理論建構的貢獻，既不是提供一個因果分析的架構，也不在於提供一個新的規範理論，如此令人更為疑惑，到底治理理論的功能何在？



圖一 治理的分析架構

治理架構所顯示的，係在一個充滿複雜性、動態性及多元性的社會系絡之下，治理結構如何透過科層體制、市場模式、網絡模式等模式以回應社會環境帶來的治理需求、治理能力的要求，藉由所採取各種治理運用途徑，以逐步達成理想的「治理」境界。以下根據此架構中的變項：社會環境、治理結構、治理需求與治理能力、運用途徑等加以說明。

一、社會環境的動態性、複雜性、多元性特質

政府與社會互動關係已經由於社會環境的動態性（dynamics）、複雜性（complexity）與多元性（diversity）而出現變化。Kooiman（1993b: 35-36）指出當前社會環境的特性已經超過政治與行政管理系統能力所及的範圍（政策的作用彼此抵銷），或者已經接近臨界點（執行上困難重重），政治系統試圖藉著解除管制或私有化來降低需求的壓力，但一種新的治理形式，正由單方（政府或社會分開管理）向互動觀念（政府與社會一起）轉變。不能忽略當前社會政治次系統（例如健康照護、教育、交通、環境保護及社會福利）具有高度的複雜性、動態性與多元

性，需要從「單方面的控制」轉為「雙向或多方面的設計」，抱持這種觀念理解到雙邊相互的需求與能力。

（一）動態性（Dynamics）

最近自然科學家提供社會科學許多觀念，例如正（負）熵（〔neg〕entropy）、非均衡動態（non-equilibrium）、混沌理論（chaos）與耗散結構（dissipative structure）來解釋社會現象（Kooiman, 1993b: 37）。在社會科學動態係中，有不同的社會力量以不同方法同時產生作用，動力總是意含相互的動作，這種互動有三個要素：行動層次、結構層次與個體層次，三個要素之間產生了張力，於是張力或力量會形成微觀、中觀及宏觀層次的社會系統動力，以上為治理理論提供了清楚的界線，亦即區分包括干擾（interference）、相互影響（interplay）與干預（intervention）不同種類的互動（Kooiman, 1993b: 38）。⁴

（二）複雜性（Complexity）

相關文獻為治理與治理能力理論的發展提供利用複雜性的三種方法，即簡化選擇（reduction and select）、結構化、操作化（Kooiman, 1993b: 39）。Kooiman（1993b: 39）從若干學者的研究中，發現系統內許多部份多重互動關係，複雜性總是與部份與總體有關，如果不考慮各個部分之間的互動，而只談整體，或只看見了整體而不考慮各個部分間的互動，那麼將無法理解治理。

（三）多元性（Diversity）

多元性指的是現代世界越來越呈現個性化、分化、專門化及多變，某些人認為多元性是複雜性的基本要素，多元性程度越高，複雜性程度也越高，因此系統的關係是複雜性，多元性則說明這些複雜關係的成分。多元性有助於注意系統中的行動者，它強調微觀層次（個人）、中觀層次（組織與管理）以及宏觀層次（地區）的機會與責任。在社會政治治理中，這三個特性被認為是有效治理的基本因素，多元治理有關於動態性與複雜性具有相當的重要性，動態與複雜本身都未包含目標準則可以決定互動是否正朝一定方向，或者互動是否屬於次系統（Kooiman, 1993b: 40）。社會政治治理的理論系絡，它引導諸如公共行政與政治科學轉向科際整合的

⁴ 這三種互動有一個共同點，即都是兩個或多個行動者之間的動力關係，主要的差異在於組織的形式與引導的程度。

方向，其他經濟學、社會學與生態學等學科則掀開並詮釋社會政治行動者的多元性，以及他們的目標、意向、目的、規範與權力（Kooiman, 1993b: 41）。

二、可治理性：治理能力與治理需求的平衡

由於社會的需求使得政治系統的管理能力，達到效益遞減的臨界點，因此過去政府採取解除管制以減少管理上的需求，實行私有化是爲了將管理的需求轉讓出去。所謂的「可治理性」，就是面對社會政治系統的動態性、複雜性和多元性，在需求與能力之間進行合理調整過程中（Kooiman, 1993b: 46）。亦即選擇政府、市場與社會的治理結構，使治理能力與治理需求平衡的可治理性得以實現，茲分述如下：

（一）治理需求（Governing Needs）

每一個社會政治問題都可以被看作是一個潛在的需求，也就是如何治理的問題。就社會層次來說，一個社會政治系統的基本需求有兩方面，一方面有計畫、引導協調的需要；另一方面，個人希望自由、自主性、發展改革的需要。由於過去強調政府在處理過程中的重要，使得人們忘記所有層次需求的平衡總是屬於私人性質，大量需求仍然是爲了在自我管理與自我引導中得到滿足（Kooiman, 1993b: 44-45）。然而越來越強的動態性、複雜性與多元性的社會互動過程開始威脅到這種平衡，因此學者認爲對系統層次上的混亂、分化（disintegration）與迷失方向（disorientation）進行整合管理，是社會政治需求的核心（Kooiman, 1993b: 45）。

（二）治理能力（Governing Capacity）

互動的系絡爲社會政治治理創造了兩種可能性：有目的與有計畫的干預。社會政治治理能力的本質在於干預，亦即有目的直接主導社會政治互動形式。這種治理能力不能視爲政府單方面的事情，因爲政府管理與治理是動態的，也只有符合這樣的基本假設，由於不同層次和不同部門的互動具有複雜的型態、動態力量和多樣的意義，使得治理能力轉變更加有效、更爲合理。這是調整與平衡需求（問題）與能力（解決）過程的主要面向（Kooiman, 1993b: 45-46）。

三、治理結構的內涵與運作途徑

Pierre 和 Peters 認爲治理是一種傘狀的概念，涵蓋政策網絡（Rhodes, 1997）、公共管理（Hood, 1991）、公司治理（Williamson, 1996）、以及世界銀行

和國際貨幣基金會作為改革目標的良好治理（Leftwich, 1994），為避免陷入這些名詞混淆的概念之中，宜藉由檢驗和評估各種不同路徑來思考治理的內涵，因此檢閱了政治科學和經濟學的文獻關於治理的各種定義，將治理的涵義區分為結構與過程來加以討論（Pierre and Peters, 2000: 14-23），並提出四種治理的結構：科層體制（hierarchies）、市場模式（markets）、網絡模式（networks）、以及社區模式（communities）；治理過程主要為領控（steering）和協調（coordination）等兩種方式。

透過不同的思維邏輯可衍生不同的治理模式，其治理的理論與方法亦有所差異。從國家、市場或公民社會的觀點，可推展出三種治理模式：科層體制、市場模式、網絡模式（Pierre and Peters, 2000: 14），有些學者亦有相似的分類，例如 Denhardt 和 Denhardt（2000）的傳統公共行政、新公共管理、新公共服務三種模式。⁵

關於 Pierre 和 Peters 提出的社區模式類型，係強調社群利益與共識，並將集體責任帶進社群，有助於培養出積極公民精神，雖然有助於分析不同社群集體行為所產生的治理類型，但由於這種社區的觀點，有過於誇大理想的缺點，因為很少人願意犧牲自己的利益去成就集體的利益，而有時候爭議並不全然是壞事，不能把特定議題的衝突都看成是負面的；其次，最重要的是，社會科學對於社經同質性與共同利益的「社群」是否能夠發揮作用，在最近十幾年曾引起不少爭論（Pierre and Peters, 2000: 21），因此，本文不把社區當作一種治理結構進行分析。以下就科層體制、市場模式、網絡模式的治理結構依序鋪陳，並論述其治理能力是否符合治理需求，必須聲明所討論的，目的不在於比較三者的優劣，而只是藉此突顯三者的治理過程的特點。

（一）政府之治理：傳統公共行政之科層體制模式

對公部門的管理一般人最先會想到韋伯（Max Weber）的科層體制或官僚體系，並且把它歸為傳統公共行政學的領域。傳統公共行政具有韋伯在 1920 年所提

⁵ 不少學者分為三種結構，例如 Denhardt & Denhardt（2000）的傳統公共行政、新公共管理、新公共服務三種模式；吳瓊恩（2002）的層級節制、市場及網絡模式；又如 V. Lowndes & C. Skelcher 研究治理的多重組織的動態分析中指出：許多學者提出不同的分類，諸如市場、科層與網絡；或市場、政治及團隊；或市場、官僚與族群；或價格、權威及信任；或社群、市場與國家，以上用語雖不盡相同，但指涉的是相似的類型（Lowndes & Skelcher, 1998: 313-333）。

出理想型官僚的特質，此為長期以來盤據公部門組織的傳統類型，一直是公部門組織維繫治理的核心概念，在很多政府組織都可見到其基本架構與精神所在，當然受到的質疑、批評與責難亦不少。不管如何，官僚體系憑藉著法規程序及層級節制的架構，建立了國家政府機關合法有效管理社會的形象。一般而言，它具有以下的主要特質（Minogue, 2000; Hughes, 1998: 22-30）：

1. 政治和行政清楚的分開，（選舉產生的）政治領導人和（派任的）政府官員所扮演的角色有所區別。
2. 行政必須是持續和可以預測的，依循法令規章來運作。
3. 行政人員應基於品質被任用，並施以專業化訓練。
4. 資源歸諸於組織，個人在沒有組織情況下無法運作。
5. 基本動機源自職責或公共利益，其凌駕組織或個人利益。

韋伯型（Weber）的傳統官僚體系一直是公部門組織治理的核心概念，在很多政府組織有一定的份量，至於得到的評價可謂好壞相雜。論者對它評價好的方面，可以從其五項的特質去發現；至於不好的評價，大多著墨於本質上它受制於法令規章行事，以及公務員永業化職業的傾向，以致比較缺乏彈性和授權的機制，因此，在面對日益複雜而多元的環境變遷，就可能發生過於僵化、難以反應的缺點。尤其在一九八〇年代，由於政治、經濟和社會環境急遽的變遷，各國政府莫不面臨財政困窘與政府失靈的問題，意味著官僚體系本身能力的侷限性，各國改革的風潮傾向於找尋組織再造的動力，不外轉借自私部門「管理」的概念來改進官僚組織出現的上述弱點。⁶

時間轉換至九〇年代，世界各國所進行的政府再造運動，其思考模型亦是來自於官僚組織型態，也就是說從官僚型政府轉換為企業型政府。為了提昇政府治理能力以因應民眾的需求，各國政府採取多項改革方案，大多較偏向企業組織的經營模式，顯示了政府尋求官僚組織之外治理模式的意涵，所謂「新政府運動」（Osborne and Gaebler, 1992）倡導政府應向企業學習創造精神，調整政府角色由凡事「操槳」到實質上「領控」社會。公共選擇學派與公共管理主義的興起，提供當代民主政府脫離官僚鐵籠，重新思考公共服務與管制的有效途徑，例如簽約外包與民營化，期望對政府提昇公共服務品質有所幫助。

⁶ 此種革新並不陌生，在較早之前，威爾遜（Woodrow Wilson）於1887年（p.197-222）的「行政之研究」（The Study of Administration）一文中就已提倡師法企業的觀念，他思考的基礎仍是從官僚組織出發。

從行政改革的角度而言，這種「政府再造」的改革行動，根本上有試圖對國家與社會的角色重新定位的意涵（蘇彩足、施能傑，1998：1-2）。究實而論，治理一詞原來早已存在於政府機關，只是今天被許多學者所強調，且其底蘊（meaning）已非原來的政府部門的治理可以涵蓋，它意涵廣博好像無所邊際，也許從制度論的角度切入能夠讓人抓住它與政府機關相關的部位，制度論者認為治理具有四個任務（March & Olsen, 1995: 45-46）：(1)治理意含市民和團體對政治環境的認同感；(2)治理指涉市民、團體和機構採取合適政治行動的能力；(3)治理意指政治事件發生的理由；(4)治理指涉具有適應力的政治制度，足以應付需求的改變以及環境的變化。此種治理典範活化了政府從事改革的思考模式，因此能夠繼政府之後成爲目前學者解構公共政策的形成與執行的新模式。

（二）市場之治理：新公共管理之市場模式

公共管理的出現係印證公部門改革的潮流，「代表一種對企業管理既定印象中，所具備正面與效率的特質」（Rainey, 1990: 158）。追溯公共管理的興起，與下列兩個原因有關：一是學者發現傳統公共行政在狹隘的理性主義之下，理論已漸漸不足以解釋或指引公共事務，以及無法忠實的呈現人民的需求等現象（Denhardt, 1993）；二是傳統公共行政從重視組織結構過程轉移到政策執行所導致政府績效的問題，使學者發現政策方案成敗的關鍵，除了有賴於公共管理者的組織行爲與管理能力之外，還必須運用不同學科的知識與工具去解決問題，而不只是進行科學性質的分析（Kettl, 1996: 4-5）。因此，學者不再滿足於傳統公共行政的理論，而開始從研究其他面向著手。自1970至1980年之期間，政府爲了應付急遽變遷的環境，同時加速並促進政府的改革與革新，紛紛轉換傳統官僚組織的管理文化，而提倡「師法企業」（businesslike public administration）的研究取向，使「從公共行政到公共管理」的研究蔚爲一股風潮（孫本初、江岷欽，1999：4-5；孫本初，2001：9-10）。Martin Minogue, Charles Polidano 和 David Hulme 研究了許多國家對於國家發展公部門已無法發動，甚至成爲改革的障礙。公共官僚無法有效管理公共事業，諸如電力供應或電信、公共服務缺乏彈性，無法適應變遷的需要（Minogue, Polidano and Hulme, 1998: 3）。

傳統對於公部門的管理，習慣以公共行政稱之，與公共管理一詞難道有所不同嗎？學者指出「行政」指涉法規服從，而「管理」意指獲致成果（Hughes, 1998: 53）。公共管理自1960年代之後逐漸受到學者的注意，公共行政模式轉移至公共管理，其改變的特質有（Minogue, 2000）：

1. 策略性政策與操作性管理的區隔；
2. 關切結果而不是過程或程序；
3. 公民需求導向而不是組織或官僚利益導向；
4. 撤離扮演直接服務角色，支持引導性或啟發能力的角色；
5. 轉變、企業型管理文化。

學者 James L. Perry 和 Kenneth L. Kraemer (1983: x, 4) 兩人指出公共管理是傳統公共行政的規範取向 (normative orientation) 及一般管理之工具取向 (instrumental orientation) 的結合體。Minogue 等人認為公共管理的觀點源自新古典經濟學，傾向於批判公部門規模、角色與結構 (Minogue, Polidano and Hulme, 1998: 3)。

推究公共管理的逐漸盛行原因，首先，它符合傳統公共行政因應解決管理問題上的不足。自 1980 年代到 1990 年代之間學者對管理途徑之研究，呈現的文獻足為汗牛充棟，不同學者賦予不同名稱：「管理主義」(Politt, 1990)、「新公共管理」(Hood, 1991)、「市場導向的公共行政」(Lan & Rosebloom, 1992)、或「企業型政府」(Osborne & Gaebler, 1992) 其中「管理主義」和「新公共管理」經常的被 (交換) 使用 (Hughes, 1998: 52)。其次，公部門改革在全球化的推波助瀾之下，在全球掀起一股改革熱潮，已成爲世界各國屢見的革新名詞，「再造」(reinvention) 與「轉型」(transformation) 的概念被廣泛的使用，文獻可以發現各種複雜的詞彙，諸如：革除官僚 (Banish Bureaucracy)、解除管制 (Deregulation)、瘦身與創造性解構 (Downsizing and Creative Destruction)；英國的續階計畫 (Next Steps)、民營化 (Privatization)；法國的改造 (Reengineering)、再造政府 (Reinventing Government)、再造企業機構 (Reinventing Corporations and Agencies) 等等不一而足 (McGregor, Jr., 2000: 127-128)。細究這些名稱的核心理念，無非希望從私部門管理中吸取技術上或觀念上的經驗，以改變公部門傳統的觀念或方法，一般而言，公共管理是公共行政領域中具有管理性質的途徑。

「新公共管理」爲何稱爲「新」呢？是否此種管理跟以往的管理模式有不同之處。從有些公共改革的文獻得知，新公共管理改革模式係基於「新右派」或「新保守主義」的政治哲學或意識形態 (蘇彩足、施能傑, 1998)；「新保守主義」的思維，促使新公共管理重視社群、家庭與教會的傳統價值與文化的力量，認同社會的不平等與差異性，政府應該提供自由發展的機會；而「新右派」的政治哲學主要係追求個人主體性，重視人的思維與價值，可以創造更美好的生活，政府存在的價值

就是較少的干預，讓個人能力有發揮的範圍，其經濟面向的主張，諸如解除管制、民營化、減稅等措施更驅使公部門仿效私部門的管理，對行政改革的影響更大（朱鎮明，2001：134-142）。再檢視新公共管理對於政府再造的途徑，可以發現其係以公共選擇經濟理論為理論基礎，並且大量擷取企業部門的管理工具（Peters, 2001: ix），表現出三種基本要素：(1)根源於管理主義或新泰勒主義（Neo-Taylorism）的理念；(2)師法私部門企業的管理實務與技術；(3)新公共管理是一種手段，企圖將官僚的、權威的作風及消極性民主政體，轉化為有效率的、回應的及顧客的新治理典範（孫本初，2001：19-20）。

（三）公民社會之治理：社會政治網絡模式

根據 Rhodes（1996: 652-667; 2000: 55-63）的研究，他指出治理意指社會的操縱系統，這反映了社會權力「從國家轉移至社會」的趨勢，意味著對於國家與社會互動關係的重新檢視，以及強調政府與公民社會組織間共享權力的關係。Kooiman（2002）在「治理：一個社會政治觀點」一文提出一個假設，是假定許多在事實上或學說上的社會制度，諸如國家、市場或公民社會，他們被期望處理社會議題時，在各自領域擔負任務和責任，建立一個廣泛分享和較少爭論的意識型態，在檢視自由民主社會國家、市場與公民社會三個領域的充分關係時可以獲得證明。此種意識型態其特徵乃排除政府對於公共議題與集體管制的責任，亦限制市場的公共責任，乃意味著公民社會介入治理的可能性。

另外 Pierre 和 Peters 提出治理的兩個基本問題，亦強調它與公民社會的關係，這兩個問題：一是政府在治理的角色定位；另一是「公民社會」在治理中的功能（Pierre and Peters, 2000: 28）。此觀點隱含公民社會為（全球）治理的要素之一，並與聯合國「全球治理委員會」的建議相呼應，該委員會明言：「治理在世界範圍一直被視為政府間的關係，如今則必須看出它與非政府組織、各種公民運動、跨國公司和世界資本市場有關」。從政治社會學的觀點，公民社會可視為國家治理的基礎，跨國的集體行動則是形塑全球治理的格局。概括而論，公民社會或公共領域在一個國家中可以是公共政策論述的場域，因此亦可以引申出：全球公民社會在國際關係中，將會是形塑處理國際事務機制的基礎。

治理是國家與社會相互依賴的非零和賽局，在國家機關與公民社會相互依賴的情形下，國家與社會的關係不再是零和的賽局，相反的，兩者之間經由制度方面的連結，彼此相互授能（empowering），創造出對雙方有利的局面（Evans, 1997: 1-

10)，然而，欲建立此種相互依賴的連結，必須一方面強調社會體系的治理需求；另一方面，則重視國家機關本身的治理能力，只有兼顧治理需求與治理能力的國家機關才具有可治理性（Kooiman, 1993b: 35-48）（陳恆鈞，2002：38）。

Kickert 等人（1997）視網絡為治理的新型式，認為有效治理的關鍵在於有效的網絡管理。他們認為網絡：

「是用來說明公共政策制定過程中，互相依存的行動之間的關係模式。互相依賴是此一網絡途徑的重要字眼，網絡中的成員之所以互相依賴，是因為他們無法獨立達成他們的目標，但需要其他行動者的資源才能達成。公共問題的處理涉及政府機構、準政府組織和私人組織之間的互動…。」

（Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997: 6）。

就互動、協調的機能來說，網絡是市場與科層之外的替代選擇（Björk & Johansson, 2003）。尤其，網絡具有自我組織、自主性與自我管理的特質，「整合型網絡相對於政府領控，發展本身的政策，塑造本身的環境」（Rhodes, 1996: 659），「治理作為自我組織的網絡不同於市場與科層的治理結構，政府重大的挑戰在於使網絡能夠並且尋找出合作的新形式」（Rhodes, 1996: 666）。也就是Stoker（1998: 23-24）五個命題之一，治理被認為係行動者所形成具有自主性的自我組織網絡。

具體而言，此種網絡式治理模式有下列的特質：(1)組織之間的相互依賴：此意味著公部門、私部門與志願性部門間組織界限的改變與模糊化；(2)網絡成員間的持續互動：組織網絡成員間互動關係的頻繁意味著資源交換與共同目標協商的重要性；(3)可議價（negotiable）或賽局的（game-like）互動方式：網絡成員間的互動關係是基於信任以及網絡成員間相互認同的規則；(4)相當程度自主性：網絡狀態是處於自我管理的情境。在組織網絡中，政府雖然無法獨自佔據權威的地位，但是仍對網絡具有間接的領控能力；(5)網絡內行動者之間相互學習的過程（史美強、蔡武軒，2000：64-65；Rhodes, 1996: 660; Vliet, 1993: 106）。因此，治理從某個角度加以詮釋，事實上它是一種自我管理的網絡，凝聚許多參與者共同行動的系統，在此系統特別講究互動、協調的機能。

陸、結論

一般而言，理論係從一系列命題推演而來，治理概念是否已經發展為一種理論，有待檢驗（verification）或證偽（falsification）。本文前述的分析架構並未進行這樣的驗證，而僅提供理解政府與社會互動模式以邁向分析治理的可行途徑。本文首先探討治理概念的相關意涵，透過治理與相關概念的比較，如政府、統治、統理的區分，從而澄清此一概念；其次，探討治理的運用途徑，以及治理作為理論的命題；最後嘗試提出一種治理的分析架構作為理解政府與社會治理關係的基礎。

從上述 Rhodes（1996; 1997; 2000）、Stoker（1998）、Kooiman（1993b; 2002）等人的研究，確認治理的用法多元而分歧，讓人宛如走進理論的叢林，這些不同的治理思維是否有共同的對話基礎？Björk 和 Johansson（2003）藉著把治理界定在國家政治系統的變革過程來加以理解，他們歸納出治理理論共同的基礎在以下數項：(1)它應該是宏觀層次的理論，但不是規範性理論；(2)它涉及國家治理的意圖，所以國家是仍為重要行動者之一；(3)關於國家以各種手段治理社會，為社會行動者建立行動的條件；(4)行動者不是依靠傳統層級節制方式，而是其他協調方法；(5)關於國家政治系統如何運作之過程，而不是結果。這些共同論點，雖然係從國家中心的角度出發，但對於治理的方法卻有偏向社會中心的觀點。

整體而言，社會、市場及政府的三種治理結構各有其特色，並有不完全相同的治理邏輯，三者治理的邏輯思維所呈現的是：政府模式—科層體制功能的革新；市場模式—新公共管理的應用；以及社會網絡模式—政策網絡的建構，茲歸納如下表二。「治理」的強調可算是一種典範變遷，其演進為：從國家由政府獨自承擔統治功能，轉向運用市場邏輯的公共管理，再至政府與社會的共同治理型態。此種型態特色係特別重視協調的功能，例如在制度經濟學中，經濟活動在市場交易與科層體制之外日漸增加協調性的機制，包括企業組織、各種網絡、社團、協會以及各種策略聯盟。在政治學領域中，協調方式不僅跨越公私部門的界線，而且涉及錯綜複雜的科層體制、平行的權力網絡，或其他跨越不同層級政府職能領域的機構之間所形成的複雜相互依存形式（Jessop, 1998: 31）。近年來公共政策領域社會網絡概念的擴大，而市場及科層機構作用與評價的下降，正顯示客觀世界的結構發生的根本變化；當前學界對於公民社會、非政府組織、社會資本（society capital）等論述的增多，也意味著此種典範在的盛行。

表二 科層體制、市場模式與網絡模式（理論）的比較

項 目	科層體制	市場模式	網絡模式
治理結構的特色	科層化組織，由上而下的權威結構，對服務對象施予管制	實施分權的公共組織，保留機構內的控制權	合作協力的結構，共享決策權及共同治理
政策達成的機制	透過現有的政府組織規畫執行	創造誘因與結構，運用民間組織與非營利機構分擔執行	建立公部門、非營利與民間組織的聯合機制
運用途徑的模式	良好治理	最小限度國家、公司治理、新政治經濟	網絡治理、社會操縱系統、國際間的相互依賴
運用途徑的工具	傳統政府權威、政策工具、制度分析	理性選擇、制度分析	自理與網絡領控、網絡與政策社群、新馬克思主義與批判理論

資料來源：作者整理

參考書目

史美強、蔡武軒

2000 「網絡社會與治理概念初探」，**中國行政評論**，第 10 卷第 1 期，頁 33-74。

吳瓊恩

2002 「公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎」，**公共行政學報**，第 7 期，頁 173-220。

朱鎮明

2001 **新公共管理之政治哲學研究—台灣經驗檢證**，國立政治大學公共行政研究所博士論文。

俞可平

1999 「中國公民社會的興起與治理的變遷」，**中國社會科學季刊（香港）**，總 27 期，頁 106-107。

孫本初

2001 **公共管理（增訂三版）**，台北：智勝出版。

孫本初、江岷欽

- 1999 公共管理論文精選 I，台北：元照出版。
陳恆鈞
- 2002 治理互賴與政策執行（第一版），台北：商鼎文化。
蘇彩足、施能傑
- 1998 各國行政革新策略及措施比較分析，台北：行政院研考會。
- Björk, Peder G. and Hans S. H. Johansson
2003 *Towards Governance Theory: In Search for A Common Ground*. available at
<<http://finans.regeringen.se/kommitteer/summverkan/pdf/commonground.pdf>>,
accessed 2003/11/10.
- Buchholz, Rogene A.
1995 *Business Environment and Public Policy: Implications for Management and Strategy* (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Commission on Global Governance
1995 *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt
2000 “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Denhardt, Robert B.
1993 *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organization*. SCA: Wadsworth Publishing.
- Evans, P. B.
1997 “Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide,” in P. B. Evans (ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, pp.1-10. Berkeley, CA: University of California.
- Gonzalez III, Joaquin L. and Gambhir Bhatta
1998 “Evolving Context of Governance in the Asia-Pacific Region,” in Gonzalez III, Joaquin L. and Gambhir Bhatta (eds.), *Governance Innovations in the Asia-Pacific Region*, pp.1-12. Hants: Ashgate Publishing Ltd.
- Hood, C.
1991 “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hughes, Owene
1998 *Public Management & Administration*. New York: St Martin’s Press.
- Jessop, B.

- 1998 “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development,” *International Social Science Journal*, 50(1): 29-46.
- Kettl, D. F.
- 1994 *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. MA: Bookings Institution.
- 1996 “Introduction,” in Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (eds.), *The State of Public Management*, pp.1-12. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 1997 “The Global Revolution in Public Management Driving Themes, Missing Links,” *Journal of Policy and Management*, 16(3): 446-462.
- Kickert, W. M. E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan
- 1997 “Introduction: A Management Perspective on Policy Network,” in Kickert, W. M., E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan. (eds), *Managing Complex Networks*, pp.1-13. London: Sage.
- Kooiman, J.
- 1993a “Finding, speculations and recommendations,” in Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp.249-262. London: SAGE Publications.
- 1993b “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity,” in Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp.35-48. London: SAGE Publications.
- 2002 “Governance, a Social-Political Perspective,” in Jürgen R. Grote and Bernhard Gbikpi. (eds.), *Participatory Governance, Political and Societal Implications*, pp.71-96. Opladen: Leske + Budrich.
- Kuhn, Thomas S.
- 1970 *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Lan, Zhiyong & D. H. Rosenbloom
- 1992 “Public Administration in Transition?” *Public Administration Review*, 52(6): 535-538.
- Leftwich, A.
- 1994 “Governance, the State and the Politics of Development,” *Development and Change*, 25: 361-386.
- Lindberg, L. N. & J. L. Campbell
- 1991 “The State and the Organization of Economic Activity,” in J. L. Campbell, R.

- Hollingsworth, and L. N. Lindberg (eds.), *Governance of the American Economy*, pp.319-55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, V. & C. Skelcher
1998 “The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance,” *Public Administration*, 76: 313-333.
- Mayntz, Renate
1993 “Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm,” in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp.9-20. London: SAGE Publications.
- March, James G. and Johan P. Olsen
1995 *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- McGregor, Jr., E. B.
2000 “Making Sense of Change,” in Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O’Toole, Jr., and Hal G. Rainey (eds.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, pp.127-151. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Minogue, Martin.
2000 *Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practice*. U.K Manchester: Public Policy and Management Working Paper.
- Minogue, Martin, Polidano C. & Hulme D.
1998 “Introduction: the Analysis of Public Management and Governance,” in Minogue, Martin, Polidano C. & Hulme D. (eds.), *Beyond public Management, Change Ideas and Practices in Governance*, pp.1-14. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Minogue, Martin, Polidano C. & Hulme D. (eds.)
1998 *Beyond public Management, Change Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Osborne, D. and T. Gaebler
1992 *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Perry, J. L. and K. L. Kraemer
1983 *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Company.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters
2000 *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin’s Press.

Pollitt, C.

1990 *Managerialism in the Public Sector: Anglo-American Experience*. Cambridge, MA.: Basil Blackwell.

Plumptre, Tim and John Graham

1999 “Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives,” *Institute On Governance*, available at <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>, accessed 1999/12/3.

Rainey, Hal G.

1990 “Public Management: Recent Development and Current Prospects,” in Naomi Baomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: State of the Discipline*, pp.157-84. Chatham NJ: Chatham House Publisher.

Rhodes, R.A.W.

1996 “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, XLIV, 652-667.

1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

2000 “Governance and Public Administration,” in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp.54-90. New York: Oxford.

Rosenau, J. N.

1992 “Governance, Order, and Change in World Politics,” in Rosenau, J. N. and E. O. Czempeil (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, pp.1-29. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni

1994 *Comparative Constitutional Engineering: an Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.

Smouts, Marie-Claude

1998 “The Proper Use of Governance in International Relations,” *International Social Science Journal*, 50(1): 81-89.

Stoker, Gerry.

1998 “Governance as theory: Five Proposition.” *International Social Science Journal*, 50(1): 17-28.

Thompson, G., J. Frances, R. Levacic, and J. Mitchell (eds.)

1991 *Markets Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*. London:

Sage Publications.

Vliet, Martijn Van

1993 “Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance,” in Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp.105-118. London: SAGE Publications.

Weaver, R. K. and B. A. Rockman

1993 “Institution Reform and Constitutional Design,” in R. K. Weaver. & B. A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, pp.462-482. Washington, DC: The Brookings Institute.

Williamson, O. E.

1996 *The Mechanisms of Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Wilson, Woodrow

1887 “The Study of Administration.” *Science Quarterly*, 2: 197-222.

World Bank.

1994 *Governance, The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank.

An Initial Study on Governance Theory: Analysis Framework of Government, Market, and Society

Ben-Chu Sun、Ching-Yu Chung^{*}

ABSTRACT

The implication of governance conception emerged that referred to a new change notion of administration reform in public sector. As far as reform approach was concerned, 'government reinvention' was seen to study business idea over past years and derive from either discipline of political economy or institutional economy. The perspective of governance, however, seemed to be in turn connected with civil society, particularly it emphasized on conception of policy networks in governing process. There have been some focuses: what's government role in governing structure, would it has any changed, and what's any distinction between government and governance? This paper attempts to construct a useful governance theory, as an analysis framework, through model of either government, or market, or society. This paper also examines the core conception of governance and whether there is a common ground of theory among those modes?

Keyword: governance, government, new public management, policy network, and governance theory

* Ben-Chu Sun, Professor, Department of Public Administration, National ChengChi University; Ching-Yu Chung, Ph.D. Candidate of Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National ChengChi University.

