

## 地方治理與地方政府現代化： 21 世紀英國地方層次的變革

朱鎮明\*

### 摘要

過去十數年以來，出現了全球性的地方政府改革。儘管國家之間容或有別，但全球共同的趨勢似是：改善地方政府管理、治理與服務提供的績效，包括建立績效標準，以及改善地方發展的規劃與執行的機制。

布萊爾所領導的英國新工黨，在執政之後，陸續在地方政府層次推動不少改革措施，總稱為「地方政府現代化議程」，這包括發佈「地方政府白皮書」，並且陸續修訂地方政府法，將相關改革議程加以法制化。主要的政策議程包括：改變政治結構、推動全面性最佳價值計畫、法定的公共諮商程序強化地方參與、設計地區發展策略、強化地方領導並促進地方福祉等等。

從英國地方治理與績效管理的結構與範圍的近期發展而言，可以看出未來地方政府管理、地方治理一般性的兩股重要發展趨勢，包括：績效管理與評鑑向下延展到地方政府，以及透過公共諮商與外部參與，強化地方治理網絡並且深化民主。地方政府不僅要滿足顧客需要，更要建立制度以鼓勵社區利害關係人參與，自行解決在地的問題。因此，部分學者熱烈討論與彰顯的地方治理現象與觀察視野，似乎經由英國地方政府的法律規範與實務形式的濾鏡，獲得比較具體的形象。

關鍵詞：地方治理、公共諮商、英國地方政府、公私協力、最佳價值

---

\*東華大學公共行政研究所助理教授。

收稿日期：93 年 2 月 13 日；第一次修訂日期：93 年 3 月 26 日；接受刊登日期：93 年 6 月 4 日。

## 壹、前言

過去大約十數年以來，出現了全球性的地方政府改革，希望將地方政府加以現代化。儘管國家之間容或有別，但全球共同的趨勢是：厲行地方服務品質的改善，包括設定績效標準，及改善服務規劃與執行的機制。在 1980 年代中期之後，地方政府管理議題的變革趨勢，反映的是財政壓力、民間社會與組織網絡興起，以及跨域公共議題的解決等地方政治系絡之變化(Bovaird and Löffler, 2002; Leach and Wilson, 2002)。

面對這樣地方政治系絡的變化、發展與壓力，變革的重心在於模糊化原有政府組織與外界的界限，不僅要快速且彈性的提供服務，更要促成公私協力(呂育誠，2002：5)。甚至地方政府不再只是被動的地位，而應該建立自身施政優先性，不能只是受到外界影響，而是發展與各種力量交互纏繞的調適與再界定過程(Housden, 2000: 199; Leach and Wilson, 2002)。

在此環境脈絡之下，英國自從 1997 年新工黨政府執政後，基於「民主更新」的地方治理概念，在地方政府層次推動不少改革措施，首先是在 1998 年 7 月發布地方政府白皮書「現代化政府：與民眾站在一起」(Modern Local Government: In Touch with the People)，數項改革主軸被總稱為「地方政府現代化議程」(the Local Government Modernizing Agenda, LGMA)，並在 1999、2000 等等數年之間修訂地方政府法。從 2002 年開始，英國的審計委員會(the Audit Commission)又推動全面性績效評鑑，目的就是要改善地方政府服務績效、強化社區治理、透過參與增加公共信任(Martin, 2002)。

這些改革措施，有承繼以往保守黨政府時期所推動、而又加以調整改善者(例如績效與品質管理)；有與以往相較而特殊者，例如公共諮商、自治策略(corporate strategy)等等，後兩項主題是近來台灣公共行政研究者較少觸及的部分，值得吾人略加說明。其次，英國新工黨政府所推動的地方政府變革，與近來所盛行的「地方治理」思維有何關聯？能否成為新的地方政府研究的核心議題或學術典範？是否已成為保守黨政府新公共管理的後續發展？現代化議程與

白皮書內容及整體核心思想為何？各方案是否符合新工黨所期盼的「民主更新」原則？<sup>1</sup>

因此，本文的研究目的，在於從地方治理角度介紹英國地方政府現代化議程的意涵與內容，並指出該變革方案對於我國地方政府管理有何啓示與意義。爲此，以下將先概述當代地方治理的涵義與特性。然後說明近來英國地方政府管理的演進階段與變革議程。接著將整理出地方政府現代化對於地方治理的意涵以及衍生的問題，並且反思英國經驗對我國地方政府變革與管理的啓示。

## 貳、「政府」到「治理」：對於地方層次的意義

地方政治系絡在近年發生急遽變化，其中一個值得注意的趨勢是「地方治理」的概念的出現與擴大，並且用以作為改善地方服務品質與績效的新的研究途徑(Bovaird and Löffler, 2002: 15)。所謂「治理」，簡單來說就是探討與說明國家/政府與民間社會的互動關係與現象(Cashore and Vertinsky, 2000; Pierre and Peters, 2000: 9)。過去國家/政府是由上而下管理民間社會，到了 20 世紀末期，轉由政府或公共實體制定政策與規範，由企業、非政府組織加以執行。現在學界多主張以多部門參與及協力觀點，讓企業與非政府組織也能實際參與及涉入環境政策與方案的規劃(Starik and Heuer, 2002)。

### 一、治理與地方治理概述

依據學者 R.A.W Rodes(1997: 4-15)的說法，我們可以將「政府」到「治理」視爲光譜般的連續體，而治理的概念及意涵遠大於「政府」。他表示治理概念的出現，說明政府的意義從二次大戰後發生兩次的轉變。以英國爲例，1945 年工黨政府建立福利國體制與官僚控制模式，這個時期的國家社會互動關係是偏重專業控制、層級節制、集權的模式。到了 1980 年代保守黨執政時

---

1 感謝本文一位匿名審查委員協助提供不少問題意識之方向與導引，協助筆者思索英國地方政府現代化的深層意義並澄清思路。

期，則是以市場、競爭與企業管理為核心的新公共管理模式為特色，並廣泛使用單一目的公共實體提供服務。

到了 21 世紀，新的國家與社會互動模式關切的焦點在於：自主且自發形成的組織之間的網絡關係(self-organizing, interorganizational networks)，其特性是彼此相互依存、進行資源交換、具有相對於國家的自主性。因此，治理系統涵括政府之外廣泛的行為者(Rosell, 1999: 11)，共同履行公共權威。政府逐漸自直接的服務提供中退下來(devolution)，而從更高層次注意管理公共議題的方法與過程，管理與其他政府、私部門及非營利組織的關係。

學者 Pierre 與 Peters(2000)更指出治理造成公共權威向上移轉(國際組織，例如歐盟)、向下移轉(國家次級政府)及向外移轉(市場、社會與非營利部門)的三大方向。其中的公共權威向下與向外移轉，造成公共事務行為者的多元化與分散化，但行為者之間彼此相互依存且各有自主性，產生多層次的連結關係與地方治理概念的出現，這整套正式與非正式的規則、結構及過程，讓可能受到決策影響的利害關係人都能表達意見影響政策(Bovaird and Löffler, 2002: 16; 劉坤億, 2002: 59-64)。因此新的治理模式特性概述如下：(Rhodes, 1997; Rosell, 1999; 朱景鵬與朱鎮明, 2003: 3-4)

1. 是一制度化的政策網絡結構：政府逐漸沒有足夠的權威支配所有的政策內容，須藉由分權化的政策網絡的建構，聚合政策的利害關係人或行為者，如主權國家、跨國公司(transnational corporation, TNC)、工會、貿易協會、世界銀行與國際貨幣基金等非政府組織(NGO)、環保與人權等非營利組織(NPO)、媒體、學術界等知識社群等等。
2. 是一民主商議的決策過程：讓所有將受決策影響或管制的行為者，都有機會公開表達意見、反覆討論、彼此爭取支持，建立民主政治與決策所需的正當性。
3. 是一相互學習的政策過程，參與政策網絡的利害關係人在論壇機制中彼此設定標竿、傾聽難處、相互學習經驗，透過軟性規範(soft rule)與同儕評鑑，學習政策制訂的最佳實務經驗。

地方政府當前所面對的各種挑戰，慢慢造成現代地方治理的現象。從 1980 年代開始，由於預算赤字、沉重的財政壓力使許多城市與地方推動新公共管理或管理主義式的改革，參與投標、接受委託、仰賴政府財務支援提供公共服務的外部行為者愈發多元化，彼此爲了資源交換形成相互依存關係(Rhodes, 1997: 9)。其次，資訊與通訊科技發展，讓地方公共組織必須回應外部服務對象的需求，促成電子化政府與電子民主的發展。接著，地方有線電視與電台的所形成的媒體壓力，使地方利害關係人有更多途徑接觸地方政府出版品，增加政治知識，使公民社會更爲多元，希望參與在地事務。最後，全球化使得地方政府成爲重要的經濟行為者，但也會承受國外的壓力與注意(Bovaird and Löffler, 2002: 11)。

如果學界開始注重「治理」的概念，慢慢累積對於「地方治理」的研究，那麼地方治理是否已經取代 20 世紀末的新公共管理，成爲新的核心典範？學者 Bovaird(1998)曾針對美國、德國與紐西蘭等國家的地方政府與管理進行跨國研究，他分析地方政府研究有幾個值得注意的趨勢，其中包括地方治理的途徑，正逐漸取代地方新公共管理的研究(the NPM approaches to local government management and planning are now giving way to “governance” approaches)，以及最明顯的趨勢是公共諮詢與公民參與地方事務。Rhodes(1997)也指出，治理模式產生五種型態的政策網絡<sup>2</sup>，因而任一種網絡都代表許多利益與意見環繞在地方政府週邊，地方政府必須加以回應、整合與協調，因爲地方政府是地方環境中行為者之一，也必須與利害關係人交換資源而相互依存，才能在複雜分散的政策環境中提供已經市場化、委外化的福利與服務，因而當代地方治理可能已經逐漸超越新公共管理的範疇(Bogason, 2000: 21)。

上述有關夥伴或合夥關係、公眾參與、利害關係人共同決策、網絡建構與維繫等概念，在英國似乎有了逐步出現徵象，特別是在地方政府層次。其次，既然地方治理可能逐漸取代、或是超越新公共管理而成爲新視界，地方政府鑲嵌在地方政策網絡當中，爲了提升政策的「正當性」(legitimacy)，讓受決策影

---

2 從緊密連結的政策社群，到鬆散連結的議題網絡之間，還包括專業網絡、府際網絡、及生產者網絡，詳見 Rhodes(1997: 36-39)

響者都有發聲與參與機會，它似乎得與地方利害關係人互動，這或許就讓地方治理與現代化議程產生聯繫。隨著英國新工黨政府的執政(1997)與連任(2001)，「現代化議程」以及相關的法制化作業，陸續走進了行政改革工程。以下將介紹的公共諮商、利害關係人參與地方發展策略、最佳價值績效指標之擬訂等，都與地方治理概念密切關聯。

## 參、英國地方政府管理的階段與變革議程

最早推動「新管理主義」行政改革的英國，過去 20 年地方政府的治理已有重大的改變。在保守黨政府時期，地方政府的兩大趨勢分別是：從私部門將管理技術引入公部門，以及在公共服務中發展市場機制。因此，1979 年保守黨執政後，推動新右派、新管理主義式等改革理念與措施，堪稱為大英國協體系國家的典型(Walsh, 1995 :xii; 朱鎮明, 2001; 劉坤億, 2003a)。

1997 年新工黨執政後所推動的地方政府變革，源於該黨「民主更新」議程(democratic renewal agenda)，要求以策略性夥伴、策略性管理來監督地方策略的發展，而且在 2000 年後因地方政府法之修法過程而成爲共通做法(Dereli, 2003; Pearce and Mawson, 2003: 55)。地方政府得主動設定施政議程(active response to government's agenda)，也須以「社區領導」與「基層參與」(或基層管理 neighborhood approach or management)，與外部網絡形成互動的工作關係。在闡述地方政府現代化議程之前，似有必要略加回顧英國地方政治與治理的發展歷程與轉變。

### 一、1960 年代以後英國地方政府與治理的發展階段

學者 Leach 與 Wilson(2002)在一篇探討地方政治領導發展的文章中指出，從 1960 年代以後英國地方政府運作，其發展與演變爲近年全球地方政府強調服務品質、績效管理的趨勢下了貼切的註腳。他們指出，英國近 20 年來地方政府發展階段包括：

- (一)政府直接提供服務時期(operational phrase：1965-1981)。1970 年代戰後的大政府、福利社會的左右共識逐漸瓦解，地方政黨的政策與施政議程差異日趨明顯，特別表現在服務種類的多寡及支出水準的差異上。地方政府的特性是：專業主義、部門主義(departmentalism，也可視為本位主義)、代議民主、以垂直層級組織提供服務。這個時期公共參與不明顯，很少談到地方領導。
- (二)轉型期(transitional phrase：1982-1997)。公共服務的提供充斥以下概念：市場、夥伴關係、治理、地方主義。在 1981 年立法推動「強制的競爭招標」(compulsive competitive tendering，CCT)，規定地方政府必須透過招標方式，將公共服務加以外部化，不論在教育與國宅興建，都要減少政府的涉入，促使地方民間社會自給自足。因此，行政部門的專業性，不再是政府提供服務的理由，而更重視市場與競爭下的消費主義與顧客選擇。但對於中央這樣的主導，許多地方政府以種種方式反對，造成府際關係中的不穩定(Martin, 2002: 302)。
- (三)公私協力時期(collaborative phrase：1997--)。1997 年大選與政黨輪替，新工黨政府主張推動中央與夥伴關係，從直接的服務提供，轉移到部際工作夥伴關係(inter-agency working or partnerships)，以及鼓勵地方與社區的發展，目的在建立參與民主。在現在所謂的「公私協力時期」中，地方政府必須依據「地方政府法」推動公共參與。在 1997 年以前的保守黨執政時期，雖然開始關切地方或社區的策略方向與策略意識，但直到 2000 年「地方政府法」修正公佈後，才確立將傳統的直接服務提供，轉移到現在組際工作與夥伴關係(inter-agency working or partnerships)。

在「公私協力時期」之前的地方政府管理與決策模式，被英國「地方政府協會」(the Local Government Association, LGA)評為仍過於傳統，該協會在參與「地方政府白皮書」的研擬過程中指出<sup>3</sup>，傳統的地方政府管理與決策仍以生產者與提供者的便利為考量，而非公民或使用者的角度。傳統系統限於部會本位主義(departmental boundaries)，缺乏對於政策與服務的整合，並未全然以諮

3 請參閱英國地方政府協會網站(<http://www.lga.gov.uk>)。

商(consultation)方法讓中央政府派駐地方的辦公室、地方議會政府、利益團體與第一線服務提供者參與及互動。

歸納而言，以上變革趨勢似有幾項重要意義，首先，地方政府得要在決策與執行政策過程，與「策略性夥伴」進行公私協力與統合(more collaboration)，例如各級政府機構、包商、基金會與宗教性團體等非營利組織、私人服務提供企業等。接著，「策略性夥伴」對於攸關一己的地方策略與政策規劃，而難以期待他們只甘於政策執行與服務提供的工具性角色。另一方面，協力關係讓某些跨域議題，例如永續發展、公共安全等，難以保持清晰完整的課責關係，地方政府也可說是承受了更多的風險，有著進一步以「公私協力」(Public-Private Partnership)以分攤與轉移風險的壓力(Hood and McGarvey, 2002)。

## 二、地方政府現代化議程

如前所述，在新工黨政府執政之前，是新右派的治理概念，地方政府必須以市場機制、競爭與管理主義方式來管理地方公共事務。基於民主更新與「現代化」地方政府的目標，新工黨政府在 1998 年委請英國「地方政府協會」(LGA)研擬有關地方政府的政策宣示，而由內閣辦公室(the Cabinet Office)成立一個跨部門的工作小組(sub-committee)監督研擬作業。

為了刺激對於「現代化」意涵與內容的討論，在地方政府協會的建議下，內閣辦公室舉辦一次討論會，邀請中央與各級地方政府的代表、文官代表以及樂於服務使用者代表等參加。這次討論會的結果，成為「地方政府白皮書」的起源與基礎，最後在 1998 年 7 月底由英國環境、交通與區域部(the Department of Environment, Transport and the Regions, DETR)發布該份白皮書。

該份白皮書名稱為「現代化政府：與民眾站在一起」(Modern Local Government: In Touch with the People)，因此白皮書中的核心概念在於「現代化」(modernisation)。所謂「現代化」，依據起草研擬白皮書的「地方政府協會」的界定，係指要「改變公共服務提供者的文化，使其更能站在公民立場，讓服務提供的最後成果更好」(modernisation means changing the culture of public

service providers to make them more citizen-centred so that outcome is a better service)。

白皮書大致分為十個部分，除了前言之外，還包括激發變革、打造新的政治結構、改善地方民主、改善財政課責、以最佳價值改善服務提供等等主題，希望為地方議會政府創造新的政治結構、改善地方民主與服務提供，強化公共課責與地方經濟、社會與環境福祉。具體來說，就是地方政府要進行中長程自治體策略管理(corporate management)、擴大外部監督地方政府服務績效的深度與廣度、廢止「強制的競爭招標」而設計「最佳價值指標」以要求地方政府更經濟地提升績效、推動社區治理鼓勵地方公眾共同擘畫地方發展遠景，以及在憲政層面改變地方政治領導方式<sup>4</sup>(Bovaird and Halachmi, 2001)。

除了白皮書之外，新工黨政府的「環境、交通與區域部」(DETR)也發布一系列地方政府諮詢性文件(consultative papers)，這包括《地方民主與強化領導》(Local Democracy and Community Leadership)、《地方政府現代化：以最佳價值改善服務績效》、《增強地方領導：提高公共服務品質》<sup>5</sup>、《電子化政府：線上的服務提供模式》(E-Government: Delivering Local Government Online)<sup>6</sup>等等。此外，中央特別設立「改革與發展署」(Improvement and Development Agency)，加上「地方政府協會」作為各級議會政府的諮詢單位，掌握地方政府現代化議程推動情形(Martin, 1999; Bovaird and Löffler., 2002: 426)。雖然改革主要是在英格蘭地區，但威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭等地區也逐步落實(Bovaird and Löffler., 2002: 424-425)。

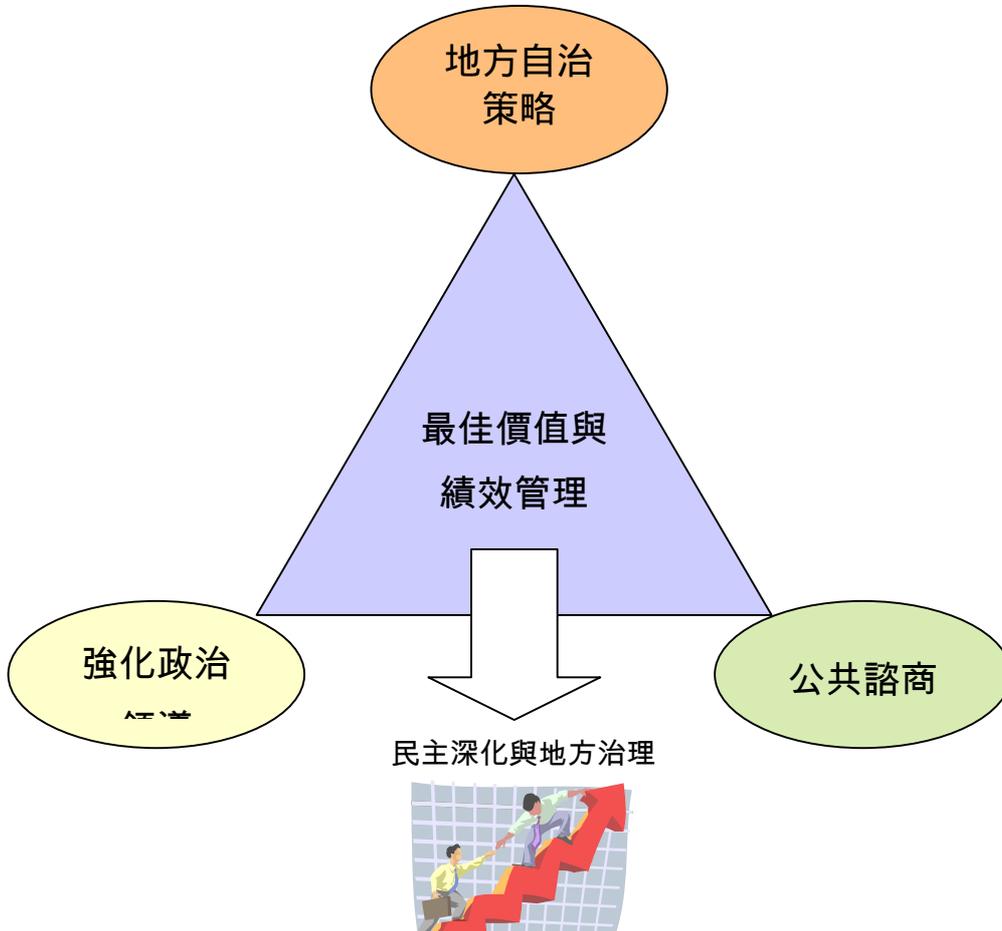
綜合上述「地方政府現代化議程」，似乎可以這樣理解：當代英國地方治理係以績效管理與「最佳價值」標竿專案計畫為核心，並以社區策略、公共諮

4 在 2000 年地方政府法公佈施行以前，英國地方議會(council)等同於一般意義的政府，英國地方政府採取立法與行政合一的「一元制」，各級地方均設議會(council)，議員由民眾選舉產生。議會主席由全體議員推舉，對外代表各級地方政府，所以地方議會主席就是俗稱的「首長」(mayor)。地方政府內部劃分為數個委員會，議會議決事項，交由委員會負責執行(許志雄等，1992；呂育誠，2001)。

5 請參閱 <http://www.ipf.co.uk/conference2002/content/pdf/whitepaper.pdf>, [http://www.scotland.gov.uk/pages/news/2002/03/p\\_SE5610.aspx](http://www.scotland.gov.uk/pages/news/2002/03/p_SE5610.aspx)，以及副首相辦公室網站 ([http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm\\_localgov/documents/sectionhomepage/odpm\\_localgov\\_page.hcsp](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/sectionhomepage/odpm_localgov_page.hcsp))

6 請參閱 <http://www.web-labs.co.uk/Docs/Whitepaper/localgov.doc>

商、政治領導之強化等作為相互補強。希望透過公民與社區參與，提升政策的效果以及政策正當性(legitimacy)(如圖一所示)。



圖一：英國地方治理：績效管理觀點

資料來源：作者自行繪製

### (一) 績效評鑑與外部稽核

最佳價值計畫是地方政府白皮書中最先完成法制化的構想。1999 年地方政府法修訂過程，首先將最佳價值以提高服務績效的構想加以立法。因此公共服務提供系統逐漸從保守黨政府時期的「強制的競爭招標」(CCT)，轉變成為對「最佳價值」(best value)的服務品質提升。透過對「最佳實務與價值」的比較，以及瞄準績效目標(stretch targets against performance indicators)，作為地方政府評鑑服務品質與效能的主要架構與工具。

所謂「最佳價值」概念，簡言之，就是基於 3E 原則(economy, efficiency and effectiveness)，針對地方政府提供的服務進行品質評鑑與課責(Wisniewski and Steward, 2001; Bovaird and Löffler, 2002)。在 1997 年，由英格蘭與威爾斯 60 個地方政府為試點(trial by 60 pilot authorities)，試行以五年為期的績效評估。而此由內閣辦公室的(the Cabinet Office)「標竿專案」(benchmarking project)專責推動，現在專案計畫名稱為「內閣辦公室卓越專案」(the Cabinet Office excellence project)。

「最佳價值」計畫可稱是不強迫地方政府必須招標將公共服務委託外包，但地方議會政府必須考慮經濟性、效率及效能而設計機制，確保服務品質不斷提升、執行成本持續降低(McAdam and O'Neill, 2002; Martin, 2002)，不過中央仍堅持競爭是最基本的管理工具(DETR, 1998)。

在「最佳價值」計畫的評鑑制度中，地方政府必須針對教育、社會服務、住宅、住宅及議會稅優惠、環境、環境健康與貿易規範、運輸、規劃、文化與圖書、社區安全、社區法律諮詢等核心服務項目與產出，設計能夠衡量效率、效能與經濟的數據化目標(targets)，包括：投入資料(input data，如文官數目、建設成本、申請案件數目)、工作負荷(workload)指標(公務員平均工作量、辦理事件數與次數)、降低比例、百分比、平均成本指標、服務水準指標等等<sup>7</sup>，並且定期考評達成目標的程度。

---

7 重要的績效測量指標，還包括非常具體的細項指標或數據，可參見 McAdam 與 O'Neill(2002, 444)。

至於績效的評鑑與管理工作，除了由地方政府自行對外出版與上網公告外，並由中央與審計委員會進行外部稽核。在推動地方政府改革之際，從 1992 年的「公民憲章」(the Citizen's Charter)開始，英國政府就指派中央的審計委員會監督每個地方政府績效管理工作的推動。到了 2000 年地方政府法公佈之後，英國更為重視外部的考評與監督(external inspection)在績效評鑑中所扮演的角色，並建立新的機制控制與監督地方政府的服務品質。在中央，由國務大臣(Secretary of State)以及審計委員會依法監督，看是否更經濟、更有效率且符合服務標準。在地方，外部監督不只是評估績效，更要判斷地方政府改善的能力，以五年為期，必須達到績效計畫的目標(Liddle, 1999)。

在地方政府法所推動的最佳價值評鑑，賦予中央評鑑單位與內閣相關部長充分職權，可以針對地方政府服務績效進行干預。經由書面績效提報與網絡公告，各部可針對地方政府的教育、社會服務、福利行政、住宅、環境保護、文化、消防七大服務領域進行評鑑。評鑑績效的狀況分為四個等第，分別是 (Audit Commission, 2001: 25-28; 2002: 5)：

1. 績效良好的地方政府(top performing councils)，最多約 1/4 的地方政府可獲此評語。凡地方議會政府能：發展完善的自治策略績效管理、承諾不斷改善服務品質且有實績、持續關注地方發展的優先項目(local priorities)、善用資源突破困境並且解決問題，得被評為績效良好。在 2001 年最佳價值評鑑結果中，獲此殊榮的地方政府不足 1/10。
2. 向上提升的地方政府(striving councils)，凡能提供良好的服務、有能力持續改善且有實績者，而且知道變革的必要，並願意痛下決定嘗試變革方案者，可為此一類別。2001 年約 1/4 的地方政府獲此評語。
3. 成效平平的地方政府(coasting councils)，凡缺乏績效與策略管理的承諾與實績，將被評為成效平平。2001 年半數地方政府被評鑑劃分為此類。
4. 績效欠佳的地方政府(poor performing councils)，問題很多，而且需要密切關注的地方政府，將會被評為績效欠佳。2001 年約 1/5 的地方政府被評為績效欠佳。

績效評鑑等第，影響各地方政府被中央管制的程度。凡被評鑑為「績效良好」及「向上提升」的地方政府，將可較大程度免受中央的監督與管控，在合法範圍內享有較大的自由與裁量權。至於「成效平平」及「績效欠佳」的地方政府，將被中央政府密切監督，甚至被其他政府機關與私部門接管業務。

在英格蘭的地方政府，更有所謂「示範單位」(the Beacon Councils)。「地方政府白皮書」中特別宣示，在如公共安全與環境永續保護等重要業務上，中央組成諮詢委員會，讓地方政府之間彼此比較與競爭，服務成效較好的可申請作為範例(as exemplars of good practice)，如願意於特定時機與其他地方政府分享服務經驗者，可被授與「Beacon Councils」的稱號，在 3-5 年之內作為變革推動步驟的榜樣，鼓勵其他地方政府變革。

## (二)地方自治策略(corporate strategy)

「地方政府白皮書」中特別指陳，地方政府管理失敗與績效不彰，多數源於短視與施政的紊亂，而施政績效繫於政治與行政首長能否推動策略性治理(corporate governance)，提供策略方向與領導，確認並堅持施政的優先性。因此英國地方政府現代化議程中，與外環境、治理、策略概念相關的措施之一，就是在地方政府必須發展出整體性、前瞻性的地方發展 5 年策略，期望地方政府能重建其對社會的承諾，提高民眾生活品質與地方福祉，進而發揮「自治」功能。

自治策略可說是兼重內容面的前瞻規劃與過程面的民主參與。在自治策略的內容上，可說是地方議會政府應參考私部門策略，進行像是企業運作那樣的文化性變革(recognizing the need for a culture change to one that is business friendly) (Bryson, 1995: 130; Filkin et al., 2001: 16-65)。因此，自治策略應該以諮商公眾為核心活動，達成使用者導向(user-driven)的服務任務、使命與目標，也要說明達成目標的方法、現有資源的限制，以及衡量績效的指標，最終更要經由最佳價值方案進行全面性績效評鑑(DTLR, 2001: 16; Joyce, 2000)<sup>8</sup>。因此，地方政府法第 4 條規定，所有地方政府必須為策進地方與社區的經濟、社會與

8 DTLR 是 Department for Transport Local Government and the Regions 的縮寫，現在已改組到副首相辦公室(the Office of the Deputy Prime Minister)。

環境的福祉及永續發展，訂定策略(社區策略，community strategy)，並得隨時修訂之。

在過程面方面，地方發展策略之成敗，其實繫於地方上利害關係人的參與及共同承諾，進而促成策略性夥伴關係之建構(strategic partnership)，因此地方議會政府有法定義務，須由上而下對組織成員(staff)、其他機關、公眾、志願部門與企業的需求與想法加以回應，促成地方利害關係人的參與(Bovaird and Löffler, 2002: 12; Dereli, 2003: 253)。

綜言之，地方議會政府在推動策略管理時，應須諮詢(consult)地方納稅人、服務對象的意見，並且與其他的服務方法相互比較(以確保最佳價值)。其次，地方政府還必須每年出版策略計畫、績效評鑑指標、執行成果與改善狀況。英國希望從 2000 年 4 月開始，每年降低執行業務成本達到 2%，而服務績效在五年內達到中央政府所設定的「最佳價值績效指標」(Best Value Performance Indicators)。

### (三)社區治理與公共諮商

強化地方治理能力的�方法之一，就是讓利害關係人參與及決定與其自身利益有關的事務。爲了讓利害關係人參與及決定與其自身利益有關的事務，從 1998 年開始，英國新工黨政府發布一系列地方政府諮商性文件，第一份稱爲《地方民主與強化領導》(Local Democracy and Community Leadership)，該份宣示強調地方政府應以各種諮商方法(consultation methods)，提供最大機會讓當地民眾主動參與並共同形塑地方風貌，政府要對渠等呼聲與期盼作出適當回應。所謂諮商的方法，依據《地方民主與強化領導》第四章所列舉者，包括：公民顧問團(Citizens Juries)、焦點團體(Focus groups)、公民意見調查小組(Citizens' Panels)、民意調查、公民複決、開放性區域論壇(Area Forums/open meeting)(Lovell and Henderson, 2002: 171)。

在 2000 年的地方政府法將公共諮商的原則予以法制化。依據該法第 4 條第 3 項規定，地方政府必須透過適當的諮商過程(consultation process)詢問公民以及服務對象，再據以設計地區發展策略，讓地方利害關係人共同參與地區的發展。學者 Martin(2002)指稱，這種地方治理的方式，係仿效歐陸國家，經由

定期、開放的對話，用以創造政府與企業之間共同的信任與利益，而且由私部門、社區、志願團體、訓練機構的代表營造「地方策略夥伴關係」。

#### (四)改變地方議會政府的政治結構

促進公共參與及地方民主，收集社區與地方多元分歧意見之後，如何維持政府與政策統合與內外一體，避免領導權威分散，則是英國地方政府法所考慮的另一個結構性議題。在 2000 年地方政府法修訂之前，英國地方政府特性為實為「議會政府」，由選民選舉出議員(councilors)，議員互推主席成為名義上的首長。實際的運作是「小組委員會」(committee)，地方政務功能實際上由議會的委員會以及小組委員會履行。

隨著地方政府白皮書的發布，地方發展策略方向日趨重要，地方議會政府要強化行政領導與發展地方策略。加上地方議會之委員會決策模式的討論冗長費時、決策功能不彰，早被當時在野的工黨列為改革對象之一(Game, 2002: 408)。在地方政府現代化的白皮書中，新工黨政府特別宣示要建立新的政治結構，突顯出行政領導的功能(separation of executive and backbench roles of councilors<sup>9</sup>)。英國 2000 年地方政府法第 10 條規定，英格蘭的地方政府必須改變政治領導選舉與組成方式，將原先「議會政府」的形式，逐步讓行政領導(executive)的功能從議會中突顯(separation)<sup>10</sup>。同法第 11 條規定，各地必須在三種行政首長制的體制(executive government)中擇一。這三種新的政治結構選項包括：

- 直選市長，再由市長於議員中任命並組成行政團隊(a mayor with a cabinet executive) (第 11 條第 2 項)。2002 年 3 月，英格蘭計有 22 個地方政府複決，但僅 8 個地方支持採行直選市長。倫敦市除了 Greater London Assembly 之外，確定置市長一人，由市民直選產生<sup>11</sup>。

9 所謂「行政領導」角色(executive role)，重視地方議會政府的行政團隊必須提出政策整體架構，並在此一架構下履行服務提供的功能；至於所謂 backbench 議員的角色，則是代表民意享有政策與預算權、提出建議並監督行政部門。

10 將行政與執行(executive)功能自政治與立法功能抽離，似乎與英國 20 年來推動的「續階計畫」中「政署」、「執行機構」(executive agency)與執行長制度相近，詳見彭錦鵬(2000)。

11 如果地方議會政府的結構改變涉及直選市長，必須經過公民複決同意；類似的複決五年之內

- 議會推舉首長制(a leader and cabinet executive)，行政首長由議會推舉，由行政首長從議員中任命數人組成行政團隊(第 11 條第 3 項)。多數地方政府在複決之後，採行這種較傳統的體制。
- 直選首長的議會經理制度(a elected mayors and a council manager executive)。地方政府首長由直選產生，而議會從官員中任命一位全職的議會經理(第 11 條第 4 項)，並且賦予策略性政策與日常決策權。但這種體制在英國較未受到青睞。

值得注意的是，引進新的政治領導或高階文官(議會經理)，成為地方政府體制與控制權改變的特徵。政治領導不單是由上而下命令與控制，政治人物與資深官員必須提出政策與預算架構並執行之，並且與地方與社區各種層次的人互動、聯繫與協調，共構社區發展的策略(Hartley and Allison, 2000: 38)。至於原先的議會(Councils)則逐步轉型為反映民意的角色，其功能包括：在議會全體委員會中與行政首長共享預算與決策權、提出政策建議、監督行政部門的政策與執行。

乍看之下，績效衡量、公共諮商、自治策略、外部稽核，強化政治領導之間，似乎沒有什麼很大的關聯性，像是各自獨立的政府管理措施。但是，若是將英國地方政府的管理放在「地方治理」的框架中(如內外互動、民主深化、相互學習、公共參與之落實)檢視，可以發現這幾項現代化議程，似乎可以將英國定位在近來「地方治理」概念的典型之一。

## 肆、現代化議程：分析與衍生的問題

### 一、地方政府管理的趨勢

從 1980 年代以後逐步在各國所推動的新管理主義式的政府再造運動，改革核心主要是自由化管理(liberation management<sup>12</sup>)、民營化、建立市場機制增

---

僅能辦理一次。

12 簡單來說，就是改變過去控制與公文程序的管理，而以最終結果為基準，放手讓管理者調配資源與人力，讓管理者享有更多的管理裁量權。

加競爭等等，目的之一是要改善服務績效、成果導向與顧客滿意(朱鎮明，2001：24-27)。由於不少改革措施濫觴於英國，設若回首前塵可以展望未來，從上述英國地方治理與績效管理的結構與範圍的發展而言，可以看出未來地方政府管理、地方治理的兩股重要發展趨勢。

(一)績效管理與評鑑向下延展到地方政府。近代績效衡量與管理的概念，強調績效改善與更為負責地使用公共資源(accountability)，致力於發展相關績效評估的衡量技術(Ammons, 1996; Berman and Wang, 2000; 施能傑，2001；郭昱瑩，2001)。在地方層次，政府績效也應該從政策、服務或資訊的服務對象角度，改善地方政府內部的效率，增加民眾的滿意度，而不只是顧及政府內部分工的便利性。未來的趨勢則是讓地方更有能力解決自己的問題；經由透明公開的過程、公共課責與民主對話，建立公共信任(Wolf, 2000: 691-692)。績效管理與品質管理對於地方政府的重要性，在實務上經驗例如：

美國雪城大學對州、郡、市等地方政府的「政府績效專案」評鑑(the Government Performance Project, GPP)；

歐盟鼓勵全歐各國地方政府進行自我評鑑的「共同品質評鑑系統」(the Common Assessment Framework, CAF)；

德國針對地方政府、由史拜爾大學所辦理的「品質競爭金像獎」(並邀請奧地利與瑞士共同參加)；以及

歐洲品質管理基金會(EFQM)對公部門的評鑑(朱景鵬等，2004)

(二)透過公共諮詢與外部參與，強化地方治理網絡並且深化民主。英國在保守黨執政時期，就曾經針對教育等政策，建立服務使用者(家長)的參與制度。到了新工黨執政後，則將公共諮詢、公民參與範圍的向下延伸，不僅在 1998 年地方政府白皮書與第一份諮詢性文件做出這樣的宣示，更在 1999 年與 2000 年地方政府法制化作業中，課予地方政府相關的法定義務，並且由內閣的審計委員會加以監督。

公共諮詢、利害關係人參與策略過程建立共同社會承諾，似要地方政府改變過去被動的態度，而要為了策進地方經濟、社會、與環境福祉與永續發展，

建構本身的施政優先性，同時要與社區各種行為者相互協調與溝通(Housden, 2000: 199；朱鎮明，2004)。事實上，早在 1989 年紐西蘭新修的地方政府法(Local Government Act)中就規定，各級地方政府有義務設計與執行「諮商」政策(a statutory duty to consult)，作為回應公眾期盼的方法，並建立公民參與政府年度規劃會議(annual planning process)以及特別公共諮商程序(Special Consultation Process)等等機制。其後歷經過數次修正，目的在希望建立民主的地方政府系統，讓公民的心聲與意見得以參加決策過程(Cheyne and Comrie, 2002)。

上述績效管理、公共諮商等現代化議程，是否能夠符合「民主更新」與「深化民主」的價值？改變政治結構選項之一，將行政領導的功能分離並突顯，但這是否符合民主原則？對於這樣深層問題討論，以下將從幾個面向來剖析。首先，從形式上的民主代議原則，地方議會政府的議員、市長，乃至於地方議會政府的行政團隊，仍是經過直接選舉產生、具有民意代表性的地方領導人物。

其次，從管理與領導功能來說，雖然地方政府法賦予地方行政領導政策架構與策略管理等更多的政策與執行權，將過去多元、分散到地方議會小組委員會的權力加以集中，但這些權力之行使，伴隨不少法定的監督與制衡機制，例如在議會內部，仍受到資淺同儕議員以及法定監督委員會(the Scrutiny Commission)的監督；決策與預算仍要經過地方議會全院(full council)討論通過等。

第三，從實質的政策與法令正當性來說，統治的正當性，來自於被治者的同意。地方民主更新與現代化議程特色之一，就是以立法明訂地方議會政府諮詢公眾、邀請利害關係人參與策略規劃共同建構施政願景與承諾、邀請利害關係人參與績效指標的擬訂與績效評鑑。

綜言之，上述參與式民主並未挑戰與取代主流的、為大眾所熟悉的代議民主(Leach and Wilson, 2002: 679)，各種民主更新與現代化議程與機制，使得地方民主較為精緻化，但似乎已經對地方議會政府的運作造成一定程度的衝擊。

## 二、現代化議程待解決的問題

地方層次的變革，固然彰顯新工黨政府所宣示的，在日漸中空化(hollowing out)、委外化(contracting out)的治理體系中，進一步將公共權威轉移給地方政府(devolutions of authority to empowered local units)(Fung and Wright, 2001; Pearce and Mawson, 2003)，並且回復政府與文官的信任與互動關係，不過，一連串的改革，似乎讓各級地方政府的公部門面臨相當的挑戰，諸如：造成中央與地方政府間的緊張以及互信不足、績效指標的效用不像想像中那麼完善周延(Boyne, 1999: 4; Midwinter and McGarvey, 1999: 2; Pearce and Mawson, 2003)等等。

面對一波波浪潮般拍擊而來的改革，地方政府負擔著實不小。首先，過多的改革清單，將英國地方政府壓得似乎有點喘不過氣。據部份研究指出，進行績效評鑑成本與時間耗費過多，改革效益不如預期；不容易找到適宜的評鑑專家；地方政府現代化有太多議程，如社區治理、自治策略、績效評鑑、服務改善等，且難以建立可靠穩定指標；各種評鑑制度之間缺乏協調，例如最佳價值評鑑、教育標準評鑑(Ofsted)、社會服務調查(SSSI)，其間不同單位針對各種指標重複進行評鑑，這些額外增加的負擔，讓文官疲於奔命(Enticott et al., 2002; Byatt and Lyons, 2001; Martin, 2002: 304)。

其次，「最佳價值」計畫未必保證服務品質與政策效果比保守黨時期所推動的「強制的競爭招標」(CCT)更好。據部份研究顯示，CCT 的招標制度一般可以節省至少 5% 的成本，但目前尚無權威性的研究論證「最佳價值」計畫也有如此的節省成本或是數據化服務改善效果(Geddes, 2001: 77-78; Game, 2002: 413)。

第三，英國現在有各式各樣的服務對象與顧客參與的績效報告制度，形成所謂「監督的社會」(audit society)，也造成中央政府垂直與水平的協調角色膨脹。在政策宣示上，新工黨政府雖然希望建立中央與地方的夥伴關係、建立授權與分權的體制，並透過地區策略與領導，增加地方對於資源與方向的裁量權，但論者認為，持續不斷的稽核與監督，事實上強化中央控制(Pearce and Mawson, 2003)。地方政府必須面對各方的監督、稽核與干預，很難搞清楚究

竟哪個單位才是績效改善與否的最終裁決者，地方對此政府深感不安(Game, 2002: 413)。

第四，地方層次未必具有適格且充分的人力資源。現代化議程與基層管理需要地方政府調整文化、發展新技術，以建立政治管理、跨域管理以及維繫網絡的能力，但中央政府可能低估這些難度，例如公共諮商議題的範圍太廣，利害關係人為競爭極有限的資源，以致共識不易形成；議會政府的議員以及文官可能看不慣(hostile)非經選舉、不用對最後成敗負責的外行人參與；現代化議程交易成本很高，一般公民並非參與公共事務的專家，需要政府提供不利與弱勢團體參與、與會、訓練成本，更要容忍這個過程中的費時費事。最後，地方諮商過程利害關係人勢必會提出形形色色的各種需求，地方政府如何要將這些需求與中央、地方政府本身的施政優先性相結合，並且願意承擔責任，也是一大問題。

## 伍、英國地方現代化議程對我國地方政府管理的可能啟示

假設我們同意 Rhodes (1997)所說，從政府到治理一個光譜般的連續體，則「地方治理」是一種對於現狀的嶄新的分析視野與觀點，在於陳述當代地方層次多元複雜的動態環境下，利害關係人因資源交換而相互依存、卻又各具相對自主的特性，因而「策略性夥伴關係」可能不是虛言，而是超越新公共管理典範的實境，地方政府得要與地方行為者互動。英國實務界因為修訂了地方政府法，明訂地方議會政府必須辦理公共諮商來建立地方發展策略與績效標準，直接或間接肯認這樣地方治理的視界與趨勢。

對於台灣來說，現在學界也逐漸接受「地方治理」的視野框架(林水波與李長晏，2003；陳志瑋，2003；劉坤億，2003b)。但運用此一分析視野是一回事，是否要以英式的民主更新去深化地方民主，則是另一個價值與規範議題，有人會認為深化民主是個普世的價值，英式做法值得引介到國內；或許有人認為國情與民主化進程不同，國外做法是否要移植(或是創造轉換式移植)值得深

思。在此，筆者未經過深入探討，不擬過早論斷。不過，筆者與其他學者的一項共同研究計畫，卻可以為台灣提升地方政府的管理能力提供若干思考與建言。

筆者與其他學者在民國 92 年共同完成的一份行政院研考會委託研究報告《地方政府治理能力評估模式之建構》，依據該項研究計畫成果，目前政府正著手參考國外經驗，嘗試設計評鑑制度以提升地方政府的治理能力。所謂的治理的範圍，大體包括政府與民間關係、跨組織關係、府際關係等等。依據委託單位的建議，我們針對人力資源、跨域管理、財政管理、結果導向的管理等面向，分別設計詳細的「處方式」(prescriptive)、「建議式」、或「引導式」的評鑑指標，並且說明評鑑流程。我們建議可針對下述重點進行評鑑，包括<sup>13</sup>(朱景鵬等，2004)：

- 地方政府是否在人力與財政管理上運用策略管理制度，整合利害關係人意見，擘畫五至十年中長程施政計畫。
- 地方政府是否進行利害關係人(例如內外部顧客、民眾、承包商、媒體以及地方意見領袖等)施政滿意度調查。
- 地方政府是否發展與管理外部夥伴關係，促進公私協力。
- 地方政府設計與管理網絡組織，推動跨區域的合作機制。
- 地方政府是否建構良好的地方府會關係。

將英國地方政府的改革議程與我國狀況作一對照，可以提出以下聯想的重點。首先，英國地方政府現代化議程規模與範圍稍大。據我們訪談與座談得知，單僅是學習國外經驗進行績效評鑑，就讓我國地方政府學術與實務相關人員針對指標、評分方式、資源豐脊地區之配對評分，以及地方政府是否有能力進行評鑑有所疑慮。若對照英國不數年內接連推動最佳價值計畫、公共諮商、改變政治領導、推動策略管理等措施，當可推想英國地方政府文官作何感想。若要降低地方政府疑慮，增加地方政府接受評鑑的意願，似宜逐步採取中長期漸進策略較佳。

---

13 這些評鑑標準之內，各有約 3-5 項的細部評鑑指標。

第二，地方政府是否具有適當能力及人力資源接受變革，當是最優先考慮的前提。一般來說，地方公務員在學歷、經歷與識見上與中央公務員稍有差距，在偏遠地區差距可能更為顯著。在未經過適當訓練、學習等配套措施下，不能假設地方政府公務員已經具備與基層公眾互動與諮商，進行利害關係人管理與夥伴經營的政治技巧。這也是英國部分學界質疑英國中央政府改革方案之處(Pearce and Mawson, 2003; Dereli, 2003)。

第三，中央與地方夥伴關係可能會讓治理結構與過程更形複雜。我國現正逐步建立分權合作的中央與地方夥伴關係架構，此一政策性宣示與英國新工黨的主張十分神似。但英國的參與式民主有其脆弱之處，特別是經由開放諮商過程，將會引入各式各樣的主張與利害關係人。民意代表或是政府官員，有定期改選、政治責任與行政倫理作為課責工具，但是所謂「利害關係人」與代表享有參與權，卻沒有任何義務與規範，難以在決策錯誤之際讓他們負起適當的責任(Diamond and Liddle, 2003: 115; Pearce and Mawson, 2003: 63)，而此，似乎尚未找到圓滿的因應之道。

第四，部分台灣地方行政機關對於縣市議會參與策略管理，似乎持著相當審慎保留的態度。儘管英國地方政府法要求各地方政府必須經由複決來決定採取哪一種政治領導結果，但目前似乎仍多傾向變革較少的「議會推舉首長制」(a leader and cabinet executive)，也就是說一元制的議會政府(council government)仍為多數，地方行政機關接受議會領導是常態。但在台灣二元制的「行政—立法」關係下，行政首長與縣市議員各有民意基礎，所謂監督制衡關係，其實經常是對立與競爭關係。在我們的地方政府訪談中，多數被抽樣的受訪者認為，議員僅需被諮詢、意見僅備參考，但對於議員參與策略規劃持相當保留的態度。

從英國的經驗來省思我國地方政府變革，大致可以這樣說，英國現代化議程一口氣推出數道改革方案的做法，很可能讓地方公務員負擔過重。我國未來地方政府的治理能力提升，應在建立適當配套措施後徐圖推進，可能較為妥適。因此可考慮以下三種階段性措施：

- 以適當充分的財政額外補助與人力資源訓練等配套制度為前提(Pearce and Mawson ,2003; Dereli, 2003)，誘導地方政府接受管理制度的績效評鑑試行制度，逐步讓地方理解策略管理、財政紀律、策略性人力資源管理、顧客導向與政策與業務績效評鑑等等現代化管理的觀念。
- 建立全面性的管理制度績效評鑑，讓地方政府逐步落實現代化的組織與管理制度(額外的財政補助與人力資源訓練持續進行)。同時挑選部分縣市，由行政與立法部門合作，試行公共諮商等參與式民主的技術。
- 若上述措施辦理情形良好，可以研究修改地方制度化，逐步建立地方政府策略管理、公共諮商、跨域合作與管理的正式制度，落實地方治理，建立地方政府與民間夥伴關係。

## 陸、結語

英國在新工黨執政之後，基於第三條路政治、民主更新、地方民主的治理，逐步在地方政府層次推動「地方政府現代化議程」，也希望改善從保守黨政府執政以來的政治與行政緊張關係。首先在 1998 年 7 月 30 日由環境、運輸與區域發展部(Department of Environment, Transport and Regions, DETR)提出「地方政府白皮書」，揭櫫中央與地方、企業、專業組織的夥伴關係新思維，具體的策略包括：重新建構地方政治領導結構、更趨透明的民主更新與公共諮商、持續改善服務品質的最佳價值計畫、要求地方以策略管理進行地區領導，以讓地方政府更有能力(enabling)改善地方福祉等等。這些地方政府現代化的議程，陸續在 2000 年地方政府法中完成修訂，某種意義來說，不啻為英國宣示在國際行政改革中，持續扮演引領潮流的角色。

其次，英國地方政府管理，似可說是從績效管理與「最佳價值」標竿專案計畫作為核心，並以社區策略、公共諮商、政治領導之強化等相互補強。這樣發展趨勢，也似乎表示績效管理與評鑑向下延展到地方政府，而這一波地方政府的變革，更透過外部參與，強化了地方治理網絡並且深化民主。英國「從政府到治理」的過程，讓有意跟進的其他國家隱約看到一條可以參酌的變革之

道，不僅政府內部要更戮力推動績效管理，以最終數據化、具體化的目標導引公共服務品質的提升。在建立夥伴關係的思維下，地方治理可以不只是口號，而更可透過立法、正式的政策過程加以落實。

不過，過多過重的改革議程，以及部分學界所指出的問題(如財政與人力等配套措施不足、未能解決開放決策所導致的課責難題等等)，也值得有意跟進的國家注意，特別是應該做好適切的準備後，才陸續推動各項方案與改革議程，這些準備至少應有政治承諾、充分的財政資源與適當的現代化行政能力。

其中，更以首長承諾最重要(中央主管機關與地方政府皆然)。當所有方案施行中遇到阻力、成效緩慢、投入的成本過高、而且短期效益不如預期，首長仍應排除萬難堅持下去。另外，在討論與立法決策中，如能適當加入試辦、訓練與考核的管理制度評鑑，可以正面誘導方式，鼓勵地方接受現代化的組織與管理技術。

## 參考書目

朱景鵬、朱鎮明與魯炳炎

- 2004 《地方政府治理能力評估模式之建構》，台北：行政院研究發展考核委員會委託研究(未出版)。

朱鎮明

- 2001 《新公共管理之政治哲學研究—台灣經驗檢證》，台北：政治大學公共行政研究所博士學位論文(未出版)。
- 2004 公共諮商：地方商議式民主的初階論，「第一屆地方治理與城鄉發展」學術研討會，2004/4/17。新竹：玄奘大學公共事務管理學系主辦。

呂育誠

- 2001 《地方政府管理—結構與功能的分析》，台北：元照出版社。
- 2002 地方政府能力提升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昇研討會」，2002/12/17。台北市：內政部民政司、淡江大學公共行政系主辦。

林水波、李長晏

- 2003 標竿學習與地方治理能力，〈第二屆地方發展策略研討會論文集〉，2003/4/26，宜蘭：佛光人文社會學院公共事務學系主辦。

施能傑

- 2001 建構行政生產力衡量方式之芻議，〈中國行政〉，第69期，頁15-46。

- 許志雄等  
1992 《地方自治之研究》，台北：業強出版社。
- 郭昱瑩  
2001 政府機關績效評估探討，《研考雙月刊》，第 25 卷，第 4 期，頁 30-38。
- 陳志璋  
行政課責與地方治理能力的提昇：邁向無邊界的組際關係，《第二屆地方發展策略研討會論文集》，2003/4/26。宜蘭：佛光人文社會學院公共事務學系主辦。
- 彭錦鵬  
2000 英國政署之組織設計與運作成效，《歐美研究》，第 30 卷，第 3 期，頁 89-141。
- 楊瑩  
1993 英國高等教育改革對我國高等教育之啟示，《中山學術論叢》，第 11 期(民國 82 年 6 月)，頁 111-153。
- 劉坤億  
2002 全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組，《行政暨政策學報》，第 34 期(民國 91 年 6 月)，頁 57-83。  
2003a 英國柴契爾政府改革背景與理念的探索，《行政暨政策學報》，第 36 期(民國 92 年 6 月)，頁 81-118。  
2003b 地方治理與地方政府職能轉換，《第二屆地方發展策略研討會論文集》，2003/4/26，宜蘭：佛光大學公共事務學系主辦。
- Ahmad, Yusuf, and Mike Broussine  
2003 “The UK Public Sector Modernization Agenda: Reconciliation and Renewal? ”, *Public Management Review*, Vol. 5, Issue 1, pp45-62.
- Ammons, David N.  
1996 *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Audit Commission  
2001 *Changing Gear: Best Value Annual Statement*. London: Audit Commission.
- Audit Commission  
2002 *A Force for Change: Central Government Intervention in Failing Local Government Services*. London: Audit Commission.
- Beaumont, Justin  
2003 “Governance and Popular Involvement in Local Antipoverty Strategies in the U.K. and the Netherlands”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 5, pp189-207.
- Bogason, Peter  
2000 *Public Policy and Local Governance: Institutions in Modern Society*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Bovaird, Tony  
1998 *International Approaches to Service and Financial Planning: Report to the Audit Commission*. Birmingham: Aston Business School.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler  
2002 “Moving From Excellence Models Of Local Service Delivery To Benchmarking

- ‘Good Local Governance’, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68: pp.9-24.
- Boyne, G.  
1999 *Managing Local Services: From CCT to Best Value*. London: CASS Publication.
- Bryson, J. M.  
1995 *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco CA: Jossey-Bass.
- Byatt, I. and M. Lyons  
2001 *Role of External Review in Improving Performance*. London: HM Treasury, Public Services Productivity Panel.
- Cashore, Benjamin and Ilan Vertinsky  
2000 “Policy Networks and Firm Behaviors: Governance Systems and Firm Responses to External Demands for Sustainable Forest Management”, *Policy Sciences*, Vol. 33, Issue, 1(March), pp.1-17.
- Cheyne, Christine and Margie Comrie  
2002 “Enhanced Legitimacy for Local Authority Decision Making: Challenges, Setbacks and Innovation”, *Policy & Politics*, Vol. 30, No.4: pp.469-482.
- Diamond, John and Joyce Liddle  
2003 “Regional Governance: Some Unresolved Issues”, *Public Policy and Administration*, Vol. 18, No. 2(Summer), pp106-117.
- Denhardt, Robert B.  
2002 “Symposium on Citizen, Governance, and Administrative Capacity : An Introduction”, *Public Organization Review*, Vol. 2: pp.3-4.
- Dereli, Cynthia  
2003 “Strategy and Strategic Decision-Making in the Smaller Local Authority”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.16, No. 4, pp250-260.
- DETR  
1998 *Modern Local Government: in Touch with the People*. London: Stationery Office.
- DTLR  
2001 *Working Together: Effective Partnering between Local Government and Business for Service Delivery*. London: DTLR
- Eberlein, Burkard and Dieter Kerwer  
2002 “Theorising the New Modes of European Union Governance”, *European Integration online Papers*, Vol.6, No.5: pp.1-16.
- Enticott, G, R. M. Walker, G. A. Boyne, S. J. Martin, and R. E. Ashworth  
2002 *Best Value in English Local Government*. London: DETR ([www.cardiff.ac.uk/carbs/research/lrgu](http://www.cardiff.ac.uk/carbs/research/lrgu)).
- Filkin, G., E. Allen and J. Williams  
2001 *Strategic Partnership for Local Service Delivery: A Practical Guide*. London: New Local Government Network.
- Fung, A and E. Wright  
2001 “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Government”, *Politics and Society*, Vol. 29, No. 1, pp5-41.
- Game, Chris  
2002 “Britain’s 5 Percent Local Government Revolution: the Faltering Impact of New Labour’s Modernization Agenda”, *International Review of Administrative*

- Sciences*, Vol. 68.. 405-417.
- Geddes, Mike  
2001 “The Values of Best Value”, in Hilary Kitchin(ed.), *A Democratic Future*, London: Local Government Unit, pp.75-79.
- Hartley, J. and M. Allison  
2000 “The Role of Leadership in Modernization and Improvement of Public Services”, *Public Money and Management*, Vol. 20, No. 2 (April- June): pp.35-40.
- Hood , John and Neil McGarvey  
2002 “Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government”. *Policy Studies*, Vol. 23, No. 1, pp21-35.
- Housden, P.  
2000 *Local Statesmen*, Coventry: Warwick Business School.
- Joyce, P.  
2000 *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. Chichester: John Wiley.
- Kingdom, J.  
1995 “The European Contest”, in M. Mullard (eds.), *Policy-Making in Britain: An Introduction* (pp.50-77). London: Routledge.
- Leach, Steve and David Wilson  
2002 “Rethinking Local Political leadership”, *Public Administration*, Vol. 80, No. 4: pp.665-689.
- Liddle, D.  
1999 “Best Value—the Impact on Libraries: Practical Steps in Demonstrating Best Value”, *Library Management*, Vol. 20, No.4: pp.206-214.
- Lovell, Neil and Fiona Henderson  
2000 “Come together: Increasing Popular Involvement in Local Decision-Making”, *International Journal of Market Research*, Vol. 42, No.2 (2000), pp157-184.
- Martin, Steve  
1999 “Learning to Modernise: Creating the Capacity to Improve Public Services”, *Public Policy and Administration*, Vol. 14, No.3: pp.54-66.
- Martin, Steve  
2002 “The Modernization of UK Local Government: Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes”, *Public Management Review*, Vol. 4, Issue 3: pp.291-307.
- McAdam, Rodney and Liam O’Neill  
2002 “Evaluating Best Value Through Clustered Benchmarking in UK Local Government: Building Control Services”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 6: pp.438-457.
- Midwinter, A. and N. McGarvey  
1999 “Developing Best Value in Scotland: Concept and Contradictions” in G. Boyne(ed.), *Managing Local Services: From CCT to Best Value*. London: CASS Publication.
- Pearce, Graham and John Mawson  
2003 “Delivering Devolved Approaches to Local Governance”, *Policy & Politics*, Vol. 31, No. 1, pp51-67.
- Pierce, John C, Nicholas P. Lovrich and David Moon  
2002 “Social Capital and Government Performance”, *Public Performance & Management Review*, Vol.25, No. 4: pp.381-397.

- Pollitt, Christopher  
2001 “Clarifying Convergence”, *Public Management Review*, Vol.61,No.4, pp471-492.
- Raab, C. D.  
1993 “Education and the Impact of the New Right”, in G. Jordon and N Ashford(ed.), *Public Policy and the Impact of the New Right*(pp.. 230-250). London: Printer Publishers.
- Rhodes, R.A.W.  
1992 “Beyond Whitehall: Researching Local Governance”, *Social Science*, No.13, Nov. 2.  
1996 “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, No.44: pp.652-667.
- Roberts, Nancy C.  
2002 “Keeping the Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox”, *Public Administration Review*, Vol.62, No.6(November/December 2002): pp.658-669.
- Rosell, Steven  
1999 *Renewing Governance : Governing by Learning in the Information Age*. Ontario : Oxford University Press.
- Sheffield, J. and P. Coleshill  
2001 “Developing Best Value in a Scottish Local Authorities”, *Measuring Business Excellence*, Vol.5, No.2: pp.31-38.
- Smith, G. and Wales, C.  
1999 “The Theory and Practice of Citizens’ Juries”, *Policy & Politics*, Vol. 27, No.3: pp.295-308.
- Starik, MarK and Mark Heuer  
2002 “Strategic Inter-Organizational Environmentalism in the US: A Multi-sectoral Perspective of Alternating Eco-policy Roles”, *Business Strategy and the Environment*, Vol. 11, Issue 4(Jul/Aug), pp221-242.
- Stoker, Gary  
1998 “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, Vol. 155: pp.17-28.
- Walsh, K.  
1995 *Public Services and Market Mechanisms—Competition, Contracting and the New Public Management*. London: Macmillan Press.
- Wisniewski, M. and D. Steward  
2001 “Using the Statutory Audit to Support Continuous Improvement in Scottish Local Authorities”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 7: pp.540-555.
- Wolf, Adam  
2000 “Trends in Public Administration—A Practitioner’s View”, *International Review of Administrative Science*, Vol. 66, No. 4: pp.689-696.

# Modernization Agenda: Local Government Reform in UK

Cheng-Ming Chu \*

## ABSTRACT

Although there are specific national patterns of local government reforms, there has been an international trend towards the improvement of local governance and local services delivery—both in terms of the performance standards set and the mechanisms for planning and implementing service improvement.

Tony Blair's New Labour Party came to power in 1997 committed to modernizing a local government system. This article is a study of some key policies in the government's modernization agenda for local government: directly elected executive mayors, best value services, public consultation and corporate strategy for communities.

After exploring recent trends in local government and community reform in UK, we think a good local government implies high performance not only in managing local services so that they can satisfy customers, but also in enabling local communities to solve their own problems. The successful design and implementation of high quality services involves the participation of stakeholders based on consultation in the community, which might be applied to defined and identified 'local governance'.

**Key Words:** public consultation, local governance, local government in UK, partnership, best value.

---

\* Assistant Professor of Institute of Public Administration, National Don-Hwa University.