

大學與地方政府的跨域治理：理論與實踐

主編的話

孫同文

本期《中國行政評論》是以專刊的形式呈現，主要有三篇論文是參與「大學與地方政府合作推動地方人文發展與跨域治理計畫」（簡稱大地計畫）的大學院校團隊，將執行第二期「大地計畫」的研究成果與經驗撰寫為文，希冀與公共行政和公共政策學術界共學共享，了解大學可以在地方治理所扮演的角色和功能。為協助讀者比較容易掌握這些論文的背景，期刊主編先簡單介紹「大地計畫」的背景、理論與發展歷程。

壹 計畫緣起

近年來，台灣地方發展受到社會變遷、經濟發展及政治、行政制度變革等因素的影響，地方政府面臨更複雜、多變的環境。如何妥適面對和解決地方發展議題，地方政府的管理思維與治理策略日趨受到矚目與重視。相對於資源豐富的直轄市而言，縣市政府面對的挑戰更為艱難。縣市政府高度依賴中央政府的經費補助，又需要回應或滿足中央政策需求，更面臨著如何反映地方實況，以協助中央政府的政策能夠盡量貼近縣政現況，實際回應縣政治理的壓力。另一方面，縣市政府需要在治理過程中，整合或回應各鄉鎮市的發展概況，協助各鄉鎮市均衡發展。因此，縣市政府在縣政治理與政策研擬與執行上，往往就應該具有全觀性的思維。

「跨域治理」已經成為縣市政府治理重要的概念。因為公共事務議題環境中，經濟、社會、政治、政府、政策與管理等各層面，實為連動環扣的群體現象與行為，亦涵蓋社會發展脈絡演進與現況。在不確定的環境中，地方政府不斷地面臨各式各樣公共事務議題的挑戰。對於這些層出不窮的挑戰與議題，要如何妥適地迎刃而解，僅依縣市政府自有資源去回應，所需付出成本往往無法計量，且所期望達到的效益也往往不盡如預期。因此，地方政府透過「跨域治

理」的合作模式，與地方行動者連結，在政府行政與公共事務管理上方能獲取競爭優勢，以回應變動的社會環境，落實政府行動方案和政策議題的執行，反饋民眾實際需求。

近年來教育部持續推動「大學社會責任」計畫，大學也應該在縣政跨域治理模式中扮演重要角色。大學和其所處地方相互依存，理應重視地方發展歷程，深刻理解大學和地方的關係，主動服務於地方事務，並且充分統整大學資源，以提升地方發展之動能。具體而言，大學的治校願景和理念應該以達成強化人才培育、平衡區域發展為目標，並且關懷社會與創造力，為在地發展貢獻研究與實踐的能量。社會期待大學能夠更積極參與設校所在的地方議題，深化和地方公私部門連結、關注自然生態、環境與人文，持續與地方互動，與地方形成共生共榮的命運共同體，並結合學術研究與地方實務，落實學以致用、學用合一的理念。

因此，大學在參與地方發展事務中與多元行動者展開互動，可以適度地扮演地方協力網絡促進者的角色，並且在「在地化」與「社會責任」的理念下，彌補地方政府在地方治理過程中的制度與人力限制（江大樹等，2014）。地方政府在地方治理策略中，亦可以思索如何強化和大學之間的合作，資源互賴，共同推動地方治理策略。地方政府適切性賦予大學於地方治理網絡的角色，培育大學和地方群體，建立有效的夥伴關係管理和創造知識共創的機會，實屬一種共同成長、互惠互利之發展體現。

貳 計畫歷程

基於以上理念，科技部（現國科會）人文司自 2015 年開始，提出「大學與地方政府合作推動地方人文發展與跨域治理計畫」（簡稱大地計畫），基於地方治理創新理念，以推動大學與地方政府制度化的合作、研究與政策實踐為計劃主軸，廣邀各大學參與申請。「大地計畫」強調大學與縣市政府的互動關係制度化，期許大學和縣政府之間建構合作模式，展現跨域治理的理念，期待透過大學和縣府的合作與協力治理，帶動良善的縣政治理，並提升地方發展效益。

「大地計畫」為能貫徹學校與地方政府協力的基本精神，計畫申請須以學校為單位提出，配合的縣市政府必須提出合作意向書，並承諾計畫經費 5% 的配合款。「大地計畫」亦因應臺灣行政體制地方發展的脈絡，大學合作之對象以偏鄉區域為優先，地方政府需為非直轄市的縣市政府。大地計畫的宗旨亦期許透過大學的參與，能實踐扶助偏鄉發展與濟弱扶貧的精神。最後，「大地計畫」側重大學與地方政府的協力夥伴關係，與「人文創新與社會實踐」以及教育部的「大學社會責任實踐計畫」的社區賦權（community empowerment）取向有所區隔。

從 2015 年迄今，共歷經三期的三年計畫，參與該計畫的學校，第一期第一年（105 年），包括：雲林科技大學、暨南國際大學、澎湖科技大學、實踐大學、聯合大學、臺北市立大學、清華大學等七校；第一期第二至三年（106-107 年），原先七校中，雲林科技大學和臺北市立大學未持續參與。第二期（108-111 年）參與大地計畫的學校，包括暨南國際大學、澎湖科技大學、聯合大學、清華大學、成功大學與東海大學等六校。第三期（111-114 年）參與的學校，包括暨南國際大學、清華大學、成功大學、澎湖科技大學、聯合大學、亞洲大學、臺灣師範大學等學校。這些大學對應的合作縣市政府為：雲林科技大學與雲林縣政府，暨南國際大學與南投縣政府、聯合大學和苗栗縣政府、澎湖科技大學與澎湖縣政府、成功大學和屏東縣政府、清華大學和新竹市政府、東海大學和彰化縣政府、亞洲大學與雲林縣政府、臺灣師範大學與連江縣政府。「大地計畫」透過大學與縣市政府之間的合作夥伴關係，針對縣政議題共同研究與探詢解決方案，並進行相關政策與方案的研擬與執行。

這些參與大地計畫之大學，在實踐過程獲得多元的研究成果，頗具學術與實務的經驗與價值，透過這些研究成果分享，能在大學與地方政府合作上，提供寶貴的實踐經驗。在每一期計畫完成之後，各校均嘗試完整地記錄校內個子計畫的研究或實踐成果，例如孫同文等（2021）。參與第二期的學校則希冀更廣泛地與公共行政與公共政策的學者專家分享，故集結三所學校的研究成果，投稿《中國行政評論》。本期「大地計畫」專刊包括三篇論文，第一篇為〈社區實踐作為大學與地方政府的合作機制〉，國立澎湖科技大學在澎湖當地的社區實踐經驗，嘗試建構「社區實踐」的行動理論，並期望成為離島地區社會發展的典範。第二篇為〈苗栗城市美學新形塑：在地工藝文化與跨域治理模式之研究〉，是國立聯合大學在大地計畫的框架下，以跨域治理的形式改變苗栗的文化產業，進一步形塑

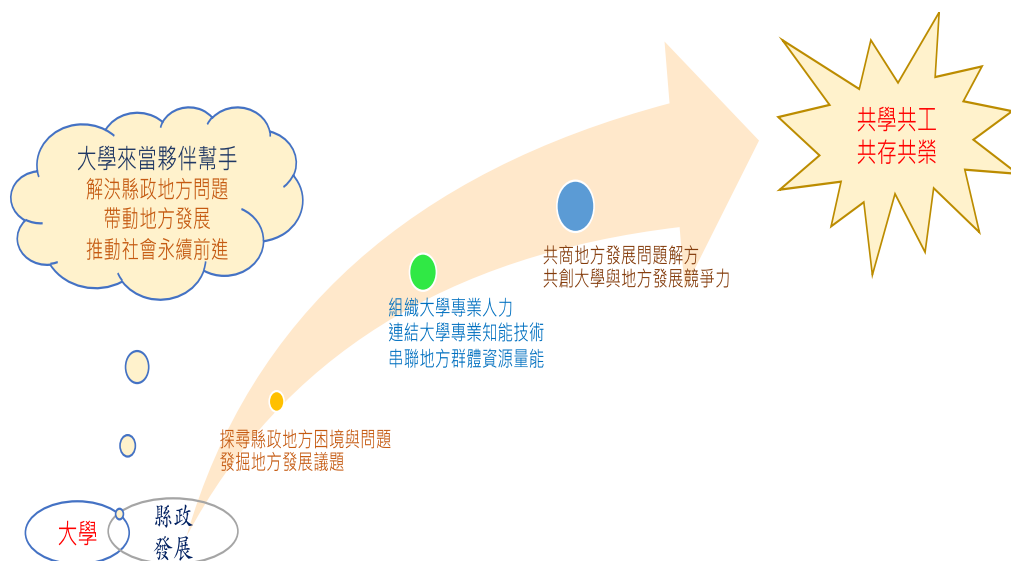
苗栗縣的城市美學。第三篇為〈國立暨南國際大學參與縣政治理的歷程與做法〉，主要探討暨南大學與南投縣政府在縣政治理網絡中協力互動，藉由自身的實踐經驗提升地方治理效益。

這三篇論文展現三種大學與地方政府的合作模式：（一）「由下（社區）而上（縣市、鄉鎮市）」：澎湖科技大學從社區觀點出發，逐步將實踐成果拓展至其他地域，朝向跨域治理空間尺度，推動各項社區振興，並促使地方政府關注社區發展的相關議題。（二）「由上（縣府）而下（地方社群）」：聯合大學的工藝美學文化的推動策略，是以和縣政府透過行動計畫的共同參與合作為主，將在地化議題提升至縣政層次，以大學實踐過程所發掘的地方議題為主軸，藉以提供作為縣府施政之參考、進一步進行政策合作方案。（三）「政府出題，大學解題」：暨南國際大學與地方政府的合作模式是嘗試建構成為「縣政智庫」，透過與南投縣政府各局處的溝通，盤點縣府關心的議題，由大學從微觀與鉅觀的地方議題進行串聯，透過單核與複核的空間場域整合，將社區和縣府資源、議題、場域進行橋接與鏈結，嘗試為縣政議題進解決方案的實驗。

從參與大地計畫之大學團隊研究成果中，可以體現大學與縣市政府在地方治理過程的協力夥伴關係。大學投入地方治理網絡的共學共工實踐思維，得以培育大學和地方群體，彼此之間建立有效的夥伴關係，以及管理和創造知識共創的機會，實屬一種共同成長、互惠互利之發展體現（參見圖 1）。

圖 1

大學與地方政府之合作策略



資料來源：研究者自行繪製

整體而言，「大地計畫」透過大學端積極整合縣市政府、鄉鎮公所、地方居民、非營利組織與地方社團組織，來推動大學與縣市政府的跨域治理合作；在這過程中，也讓大學重新省思教育理念和共同推動地方發展與再造，從而針對各縣市政府所面對的教育、經濟、政治、文化、觀光、環保與交通等各面向的縣政議題，達到建構大學與縣市政府的治理夥伴關係與提升縣市政府的「縣政治理」目標。

參考文獻

- 江大樹、陳文學、張力亞（2014）。大學引導型的地方協力治理：埔里宜居城鎮轉型案例分析。《研習論壇》，（162），14-29。
- 孫同文、陳文學、曾喜鵬、謝景岳主編（2021）。《大學與縣政治理：橋接、行動與研究》。國立暨南國際大學。

Special Issue:

The Collaborations between Universities and Local Governments in Cross-boundary Governance: Theories and Practices

Editor's Note

Milan Tung-Wen Sun