

## 永續城市公共服務者治理職能

蔡秀涓<sup>a</sup>

### 《摘要》

本文主要研究旨趣，在於以永續城市觀點為基礎，提出：永續發展與治理職能、永續城市相關課題，以及永續城市治理特性與所需職能等三部分的討論，希望對於我國永續城市的理論與實踐，提供一個結合永續發展與人力資源管理職能理論的參考。

從國際組織文獻與相關研究分析發現，永續城市治理特徵有促進城市民主與市民參與、了解與整合城市複雜多元面向、預視城市不確定性與未來發展、控管與處理城市風險和危機等幾項。

以上述四項永續城市治理特性為基礎，本文結合職能理論，提出城市公共服務者，應具備：1. 透明開放與課責；2. 跨域治理與夥伴建立；3. 劇本式政策規劃；4. 風險管理與危機應變等四項永續城市治理職；以及強化各職能面向的途徑。

[關鍵詞]：永續發展、永續城市、職能理論、公共服務、地方政府

---

<sup>a</sup> 東吳大學政治學系教授，e-mail: janetsai@scu.edu.tw。

「好的城市允許複雜生態與進步變遷持續並存！」

--Lynch, 1981

「城市是想法、商業、文化、科學、生產力、社會發展與更多面向的輪軸，最好的城市能夠使人類同時取得社會與經濟的進步。隨著 2030 年全球人口將高達 50 億人居住在城市，有效的城市規劃與管理以處理城市化帶來的挑戰，成為重要的課題。」

--UN, 2019a

## 壹、永續發展與治理職能

聯合國於 2015 年 9 月 25 日的永續發展會議（UN Sustainable Development Summit），在兼顧經濟成長、社會進步與環境保護前提下，通過 2030 永續發展議題（2030 Agenda for Sustainable Development），提出 17 項永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）<sup>1</sup> 以及 169 項細項，希望在 2030 年前解決貧窮、水污染、氣候變遷、城市永續等議題。所謂的永續發展，意指符合現在世代需求但又不會犧牲未來世代需求的發展模式，其最重要的特徵就是攸關個人與社會福祉的經濟、社會與環境保護此三項核心要素的涵容（UN, 2019b）。

永續城市與社區（Sustainable City and Community）是全球永續發展議題其中第 11 項目標（UN, 2019a），也是聯合國認為全球人類永續發展最重要的一環。永續城市的打造，有賴城市公共服務者具備因應城市變遷帶來的機會與危機之治理能力。以下，分就城市與全球永續發展、城市變遷的形貌、公共服務者治理職能與永續城市三部分予以論述。

### 一、城市與全球永續發展

城市發展之所以對全球永續發展具有廣泛的影響力，除了全球大多數人住在城

---

<sup>1</sup> 17 項永續發展目標分別為：終結貧窮、零飢餓、健康與福祉、優質教育、性別平等、潔淨水與衛生、可負擔的潔淨能源、尊嚴就業與經濟成長、產業創新和基礎設施、減少不平等、永續城市與社區、負責任的消費與生產、氣候行動、水下生命、陸域生態、和平正義與有力的機構、全球夥伴（UN, 2019b）。

市（聯合國預估 2050 年時，全球將有多達 2/3，約 50 億人口）之外，更在於其對於其他各項永續發展目標具有內在整合性。從生態保護、永續消費與生產、可負擔的潔淨能源、健康與福祉、永續交通、乾淨用水與衛生、和平與繁榮…等，基本上，凡所有人類的陸地生活，均受到城市普遍且廣泛的重要影響。此外，城市也是能為貧窮、氣候變遷、人類互斥，以及各種風險提供整合性解決方案的地方。也因此，聯合國將城市視為是全球永續發展戰役成敗之所在（Cities are where the struggle for global sustainability “will either be won or lost.”）（UN, 2019c）。

城市既然是全球永續發展的重要單位，其發展現況就值得吾人加以了解，才能有助於後續相關討論。根據聯合國 2019 年經濟及社會委員會對永續發展目標達成度的觀察，在第 11 項永續城市此一部份有以下幾點發現（Economic and Social Council, 2019）。

1. 居住在貧民窟者，自 1990-2016 年的比例從 46% 下降至 23%，但仍有超過 10 億的人仍住在貧民窟或非正式的住屋，其中 5 億 8 千 9 百萬位於東亞、南亞，中非與南非。
2. 城市居民有便捷交通者比例仍低，2018 年所調查的 78 個國家的城市，平均數為 53%，但分布從 18%-75%，相當不均。
3. 全球城市擴張比例高過人口成長比例，2000-2014 年成長 1.28 倍。城市密度越來越高，對環境永續形成不利影響。
4. 20 億人沒有垃圾收集服務，30 億人缺乏垃圾處理措施，消費導向與收入增加，垃圾大量產生，估計自 2016-2050 年，垃圾總量將從 20 億噸升高至 40 億噸。
5. 至 2016 年，全球 90% 的城市，市民呼吸的空氣不符世界衛生組織的標準，PM2.5 也仍持續增加。
6. 公共空間缺乏，2018 年 77 個國家的 220 城市，平均只有 21% 的人有方便接近的開放公共空間，更重要的是，這是因為分配不均而非真正的開放空間不足。

以上相關數據顯示，全球城市在永續發展相關指標達成度已部分進步，但尚有許多挑戰與不足之處，據此，聯合國經濟及社會委員會進一步指出，各國的城市政策必須有能力因應今日城市化所面臨的挑戰，自 2019 年開始，已經有 150 個國家

發展此種政策，其中一半的城市已經開始執行了。

## 二、城市變遷與風險

城市被視為人類永續發展最重要的治理單位，除了在於其相較於國家，較少因幅員遼闊難以因應地方差異的限制之外，另外一項重要的原因則在於，城市變遷不僅帶來機會，同時也帶來許多不可預測的風險與挑戰。

「高雄鹽埕區『城中城』社區今天凌晨大火，共救出 87 人，其中 41 人輕重傷，46 人死亡，據評估火勢約在 1 到 6 樓，7 樓以上多是被濃煙灌進造成嚴重死傷。」（洪學廣，2021）。

「強風暴雨近日侵襲義大利大部分地區，造成至少 5 人喪命；有大小運河縱橫交錯的水都威尼斯，水位漲至歷史罕見的 156 公分。……受到暴風影響，義大利北部幾乎所有地區都處於警戒狀態，強風風速高達每小時 100 公里，部分地區的降雨量相當於下了好幾個月。」（中央社，2018）。

「瑞士再保今年十一月針對全球 616 個都會區，發生地震、暴風（颱風）、海嘯、洪水、風暴潮（又稱風暴海嘯）等五種巨大天災後，對於都會區人口數及經濟影響程度兩項指標，排出全球最高風險城市，臺灣的臺北都會區（包括雙北市及部分基隆、桃園地區），以及臺南及高雄都會區，分別名列全球最高風險城市的第 6 與第 9 名。」（孫中英，2014）。

以上幾則新聞顯示的意義在於，一向是人口高度集中，各種產業與經濟活動活躍的城市，並非想像中的永垂不朽。當代城市發展過程中，一方面隨著時間推移，產生人口消長與都市擴張、城市衰敗與建築物老化、都市交通的超載、公共衛生體系的不足；致使地方公共服務者必須不斷思考，都市機能與區劃、環境承載、公共安全體系與產業結構等重要治理面向，如何規劃、調整與更新，才能確保城市的永續發展。另一方面，城市也同時面臨各種難以預想的天災與人禍，必須規劃如何做到風險控管，以達事前預防降低發生機率，災難發生時有效整合處理，災後迅速復原以降低損害。

此外，由於城市普遍被視為是翻轉貧窮追求更好生活品質的機會聚集地，因此，大量人口往城市遷移已是全球普遍現象，外移人口的移入，尤其是非預期人口的移入，固然帶進許多城市發展的資源，但也同時使得城市的基礎建設、環境、資

源分配、犯罪、人口結構與文化等各方面均產生衝擊。

處在發展機會與挑戰並存的系絡中，部分城市已經從過往較為單一的中央政策執行者轉變為積極主動的規劃主導者，有些城市甚至在全球經濟中超越其國家，成為世界金融、資訊處理、多國公司的營運中心；而且許多城市已經成為人類各個面向的創新所在；成為人口遷移的節點，以及政治、經濟、文化的整合體，甚至是國家發展的推動力量（Campbell, 2004; Kelly, Sirr, & Ratcliff, 2004; Kelly, Ratcliff, & Gannon, 2006; Sassen, 2001; Tufts, 2004）。面對發展挑戰、競爭與機會並存的城市系絡，地方公共服務者的治理角色與能力也必須有所調整，才能跟得上城市發展所需。

以臺灣而言，憲法相關法條顯示，在中央立法並執行、中央立法而委託地方執行、以及自治事項等三種業務類型中（黃錦堂，2011：45），前兩者基本較屬於執行角色；僅有自治事項因具有自行立法與執行權，則為地方政府自主權較大之範疇。此種以中央為主，地方為輔的權力分配結構，形成我國地方公務人力資源數量、配置、人力資本含人力結構失衡（施能傑，2014），以及財政自主彈性及來源受到限制（方凱弘，2014）。<sup>2</sup>

儘管臺灣地方政府的自主權限，相較國外部分以地方分權為主的國家較為限縮，但近年來吾人仍可見到部分臺灣城市，不僅成為國人與世界旅人眼中的亮點，也在城市相關的評比中獲得殊榮。新加坡的金融分析網站 Value Champion 於 2019 年 2 月首度公布「亞太區域千禧世代最友善城市」（Top Millennial-Friendly Cities in Asia-Pacific），臺北市拿下第 6 名，超越首爾、雪梨、北京、上海等城市（林彤安，2019）。新竹市長林智堅於 2019 年 11 月榮獲有景觀界奧斯卡之稱的「亞太區景觀建築傑出人物獎」，此獎除了僅有 6 人榮獲之外，林智堅更是臺灣獲得此獎肯定的第 1 人（陳育賢，2019）。高雄市則早在 2013 年由聯合國環境規劃署舉辦有「綠色奧斯卡」之稱的「國際宜居獎」，獲得四金三銀三銅共十座大獎，得金數及得牌數勇奪世界第一（蔡清華，2013）。

觀察以上這幾個臺灣城市可以發現，治理者普遍都具有創新與積極主導城市發展的企圖心，以及帶領各政策領域公共服務者推動城市進步永續的特徵。這也顯示

---

<sup>2</sup> 有關臺灣地方治理相關議題的學術研究趨勢與實務議題，請參見蘇彩足編（2014）。

臺灣城市在發展過程中，能否永續進而具國內外競爭力，相當重要的一項因素即在於城市的公共服務者，能否具備城市永續治理與發展所需的職能。<sup>3</sup>

### 三、公共服務者治理職能與永續城市

無論是我國或其他城市，城市變遷過程中，不僅充滿了許多機會與可能性，同時也面臨諸多來自人口成長所帶來的環境生態影響，政治制度造成的分配不均、有限資源的限制與競爭，以及不可預期的人禍天災。一個城市要能永續發展，就端視城市的公共服務者，在管理與因應城市變遷及發展永續城市過程中，能否具備足以支持城市永續發展所需的基礎治理能力。

城市公共服務者如何能具備支撐城市永續發展的基本能力？近年來被視為相當具實益性，屬於人力資源管理範疇的職能理論，可提供對此議題的思考。

職能（competence）意指「個人具備的深層和持久性特性，這些特性和其在某項工作或情境上所設定的有效績效或卓越績效之標準表現，具有因果預測的相關性」（Spencer & Spencer, 1993: 9）。更明白的說，職能也就是一種足以區別工作者績效卓越或普通的知識、技術、職能或其他特徵。當此職能概念應用在工作場域時，工作職能也就是意指，在組織內部和外部環境的限制範圍下，員工可以達到預期的生產量和品質，進而符合與超越工作績效要求的職能（Dubois, 1993）。

Spencer 與 Spencer（1993: 9-11）認為有五種與職能有關的特性類別，即：動機、特質（traits）、自我概念、知識和技能。知識和技能是最容易觀測與發展的特性；動機、特質以及與工作相關的自我概念，則是構成一個人的核心人格特性，而動機和特質的發展難度又高於自我概念（包括態度、價值或自我圖象）（Spencer & Spencer, 1993）。以常用的冰山模式而言，技能和知識乃是顯露於外看得見但體積較小的冰山，另外三者是隱藏於水面下看不見但體積更大的冰山（施能傑，2010：21-22）。

由於職能理論，能充分地整合組織人力資源管理各面向，對個人、團隊與組織績效和目標，均產生最大的貢獻與支持，因此國外相關文獻大致均肯定職能理論對

<sup>3</sup> 有關地方治理的完整概念、特徵、與理論及我國學術性研究整體概況，史美強（2014）與丘昌泰（2014）兩篇文獻提供頗為完整的論述與觀察，相當值得參考。

實務運作具有實效性（Haanes & Fjeldstad, 2000; Heene & Bartholomeeusen, 2000; Wood & Payne, 1999）。尤其是對於處在治理績效日益被要求的政府部門而言，職能理論被廣泛的應用於政府效能與政府公務人力的實務管理。

國內討論公部門職能理論應用的文獻不少，大致而言可以區分成兩大類：第一類是自政府競爭力觀點，提出整體臺灣政府文官所應具備職能面向、能力指標、對應的政府競爭力衡量指標，以及可採取的文官人力資源管理制度改革選項者（施能傑，2006）。第二類則是就職能理論於人事政策不同議題之應用予以討論者，這其中又可略分為：觀念引介（陳金貴，1999）；公務人員教考訓用之應用（史美強，2000；蔡良文，2011）；國家考試制度設計改革之應用（施能傑，2010；楊戊龍，2010；熊忠勇，2010；蔡秀涓，2010）；高階文官職能培訓之應用（呂育誠，2012；楊和縉、余致力，2014）等。

整體而言，國內外有關職能理論及其應用之討論面向頗為多元，但現有研究論著中，與本文研究主題相同或類似，以城市永續發展觀點討論地方公共服務者職能相關議題者，則較為不足。其中有少部分論及與本研究主題相關者，主要有呂育誠（2003，2004）、李長晏與曾士璋（2010）、呂育誠與葉明勳（2011）等。其中，以呂育誠、葉明勳（2011）此篇，自地方環境變動論述，基於配合環境變動，以及促成多贏局面，地方政府基層人員角色必須轉變成多元角色與積極的角色，與本文主題最為相關，亦是相關論述篇幅較其他文獻多者。然而，整體而言，此篇文獻係以地方基層人員之角色分析為重點之一，與本文城市公共服務者在永續發展脈絡下，應有的治理職能為主要論述焦點並不相同。

基於此議題對於城市永續發展的重要性，本文主要旨趣，即在於自永續城市為觀點，嘗試自永續城市的相關課題，理解永續城市的治理特徵，繼而進一步據以發展出城市公共服務者應有的治理職能。

## 貳、永續城市相關課題

越來越多的政治現實與研究發現，與常民百姓關係最密切，最能促動政治與社會改革的政府層級，並非僅有中央政府，更多時候是人類所居住的城市。舉凡人權保障、社會改革、草根民主、經濟發展、產業轉型、醫療衛生、教育福利……等等人類發展重要面向，都有賴城市的推動與落實。逐漸升高的全球化與競爭壓力，也

迫使城市面臨來自於經濟與產業重組、財務壓力、國家安全、治理角色與制度化關係的改變、環境惡化、社會與文化變遷，以及各種風險的排除與控管等挑戰（Kelly et al., 2006: 1），城市逐漸成為全球國際政治的重要角色與分析對象城市如何以較佳姿態永續發展與存在，遂成為全球關注的議題。

為理解永續城市的治理特徵，進而發展出城市公共服務者應具有之職能，以下分就：全球治理指標、永續城市應達到的目標，以及永續城市治理重要面向等三個部分說明。

## 一、全球治理指標

世界銀行提出的「全球治理指標」（World Bank, 2021），以超過 30 個工業國家與發展中國家的企業家、公民與專家等，來自調查機構、智庫、非政府組織、國際組織與民間機構的跨國意見調查，進行匯集式的指標建構，自 1996 年迄今，已經有超過 200 個國家與領土被納入評比。儘管這些評比面向與指標最初是世界銀行評估各國中央政府之用，但因為其涵蓋的面向周全且具代表性，目前不僅被視為是各級政府治理應努力的目標，也是討論政府治理時最廣泛被引用者。

從表 2 可知，全球治理指標共包括：民意表達和課責性、政治穩定和無暴力、政府效能、管制品質、法治，以及貪腐的控制等六項，每一個面向又都各有其應處理的治理議題（Kaufman, Kraay, & Mastruzzi, 2009; World Bank, 2021）。其中民意表達與課責性與政府效能兩個面向，是政府治理最基礎面向，也是與本文探討主題最相關者，以下僅對此二項略以說明。

全球治理指標第一個面向是民意表達和課責性，強調政治、公民參與、公民自由、政治權利，以及媒體的獨立性四項價值，不僅是民主政治發展的基礎，也是政府應努力達成的目標。近年來，全球各地不同層級的政府治理者與公共服務者，大致均同意，公民不僅期待而且實際在政府治理過程中，已經有更多具實質政策影響力的參與和合作機會，就長期結果而言，這對於政府治理的效能與中央及地方的永續發展都極為重要。

政府效能此一面向，則是攸關民意表達和課責性、政治穩定與免於暴力、管制品質、法治，以及貪腐的控制等其他五項治理面向，能否達到應有水準的重要基礎。政府效能由公共服務供給的品質、官僚品質、公務員能力、公務員免于政治壓

力的獨立性、政府執行政策承諾的可信度等五個指標構成，這些次面向均與政府公共服務者的治理職能有關。也因此，如何強化政府效能，以及對於政府人員能力、績效與實質工作結果更加重視，已成為近十餘年來許多國家，尤其是以民主先進國家為主的 OECD 國家共同的改革趨勢，並藉著更加強化政府績效、政府用人彈性與高階管理者領導力等途徑達到改革目標（Locke & Latham, 2002; Shim, 2001）。

表 1：世界銀行全球治理指標 1996~2020

指標群	指標測量的要素
民意表達和課責性	政治過程 公民自由 政治權利 媒體的獨立性
政治穩定和無暴力	國內暴力 恐怖主義
政府效能	公共服務供給的品質 官僚品質 公務員能力 公務員免于政治壓力的獨立性 政府執行政策承諾的可信度
管制品質	價格控制或不當的銀行監管 對由過多規制而產生的負擔的感知
法治	犯罪的影響範圍 司法機構的效能和可預測性 契約的可執行能力
貪腐控制	為做好事情而額外支付的頻率 腐敗對商業環境的影響 政治領域的重大腐敗 精英參與掠奪國家的行為傾向

資料來源：World Bank (2021)。

## 二、永續城市應達到的目標

較早大規模系統性的討論城市議題者為 1993 年的《雅典憲章》，其分析歐洲 33 個城市所面臨的問題，提出都市應具備居住、休閒、工作與交通四要素。1998 年的《新雅典憲章》則進一步指出，城市規劃應盡可能做到滿足未來城市的需要及市民的希望，尤其是應以達成城市為所有市民共有、真正的參與、民眾接觸與溝通、城市特性的持續、新科技優勢的運用的、環境、經濟、交通運輸改革與通路、差異性與多樣性、健康與安全等目標為關注點（引自吳濟華、柯志昌，2010：9）。2003 年的《新雅典憲章》則在 1998 年基礎上，更加關注未來城市因社會與政治、經濟和技術、環境、都市等變化所面臨的挑戰，並提出對應的願景。

此外，同樣是以歐洲城市為研究對象，Clark（2008）發現具競爭力與永續力的歐盟城市，普遍具有：民眾與政府的連結性與可及性、健全的產業結構、生活、空間與環境舒適的品質、高勞動力水準創新與創造力、合理的企業環境與成本、城市形象與認同、政府領導力與策略執行力。

Hall 與 Pfeiffer（2000）則屬永續城市此概念的先驅，兩位學者提出永續城市至少應在以下幾方面有所成就：1. 經濟面向應能使住民有充分就業與應有福利；2. 社會面向應能塑造社會凝聚力與建立團體責任；3. 住宅面向必須提供全民負擔得起的住宅政策；4. 環境面向必須能維持穩定的生態系統；5. 資產面向應具資源保存與動員的能力；6. 生活面向應能打造適合人居的城市，以及 6. 民主面向應能賦權公民。此外，PricewaterhouseCoopers（PwC）於觀察全球城市後，提出永續城市的評量體系，應包括智識與社會面向、民主面向、文化與休閒面向、環境面向、技術面向、財務面向（PwC, 2005: 2）。

至於一向相當關注人類永續發展議題的聯合國，則是最早對永續城市概念加以界定者，其在 2004 年「永續城市方案」（Programme for Sustainable Cities），將永續城市界定為：「永續城市是於此城市中，社會、經濟與自然環境的發展成就可以被持續。」（UN-Habitat, 2004）。並指出永續城市應符合以下特徵：1. 經濟效率，此意指發展資源的有效使用，包括由自然環境所提供的財貨與服務；2. 社會公平，發展的成本與利益分配，必須公平，尤其強調對低收入族群之公平；3. 保有對未來城市發展選擇的可能性，此意指城市發展過程中，必須避免做出對未來發展不可逆

的錯誤決定，並且保有未來變更選擇的機會。<sup>4</sup>

於該方案中，聯合國進一步指出二十一世紀的城市，應對於以下幾項因素有所掌握（UN-Habitat, 2004），才有永續發展的可能性：

1. 全球經濟（The Global Economy）：城市必須瞭解那些驅動全球經濟與連動的因素，其長期的趨勢與樣貌。這些因素例如：資本主義、政治、社會變遷以及全球關連性等。
2. 環境演化（The Green Evolution）：城市與周邊環境通常是當代許多環境問題之所在，例如交通壅塞、負擔不起的房價、野生動物棲息地消失，以及水和空氣的污染等。這些問題都是當代城市普遍存在的問題。
3. 科技發展（Evolving Technology）：科技發展涉及科技變化的範圍、速度與方向，城市必須有能力處理科技變遷對社會造成的影響，尤其是資訊科技對於城市結構與溝通之利弊，更是影響當代城市風貌的重要因素。
4. 人口結構變化（Demographics as Destiny）：人口結構變化涉及經濟移民、社會變遷與人口趨勢等，不僅會直接對城市未來發展產生人口數量上的直接壓力，亦會造成人口品質結構方面的改變。
5. 可居住性（Livability Factor）：城市成長造成教育、住民與制度等，對於社會結構、人口與文化多樣性產生影響。最主要的治理挑戰，就是必須瞭解文化多元主義、犯罪、僱傭關係，以及其他城市議題對城市造成的影響。
6. 公民領導（Civic Leadership）：城市治理的權力結構，透過全球化、治理的分割化、城市國家的產生，以及公部門角色的轉型，正在產生變化。此變化

---

<sup>4</sup> PwC（2005: 2）永續城市的評量體系如下：1. 智識與社會面向：在全球化的知識經濟時代，城市必須確保有適當的人、技術與能力。城市領導者必須瞭解所需的這些人、技術與能力，所應具有的特質，以及如何取得及給予適當的發展。2. 民主面向：隨著城市治理議題日益複雜，城市治理者必須提升對公民的課責性，以及進行透明的對話，以達到整體相關人對城市未來發展之共同承諾。3. 文化與休閒面向：隨著城市競爭的白熱化，一個強有力的城市品牌，才能有助於擴大化一個城市的品質，以及突顯出與其他城市的差異性。4. 環境面向：環境議題可說是所有城市面臨的共同議題，生活品質變成是城市競爭的重要來源，城市必須為公民提供一個乾淨、有綠地且安全的生活環境。5. 技術面向：城市基礎建設的改變與擴大持續進行，城市必須確保科技方面有配合公民的需求。6. 財務面向：城市所需預算日增，但是稅基與收入來源卻日減。這迫使城市必須採取更具策略性與彈性的財務政策，並且逐漸增加與私部門的合作。

使得城市治理的領導權，不再像過去可由公部門獨享，而是必須與城市公民共享。

7. 都市設計（Urban Design）：都市設計如何能描繪與實現一個，符合未來將居住在這個城市的人，在社會需求、城市機能、環境、經濟與美學等目標的城市，是永續城市非常大的治理挑戰。
8. 複雜性（Complexity）：城市逐漸變成一個複雜的調適系統，城市的各面向必須有能力演化、調適，以及與其他城市機制，以及環境產生良性的連結與互動。因此，城市規劃途徑，必須以複雜性作為主要的思考主軸，從整體面與未來面著眼，而非僅關注在短期的細節。
9. 不確定性（Uncertainty）：由於城市成為複雜的調適動態變遷系統，城市規劃必須關注遠見、創意、策略與民主性。

聯合國於 2015 年提出 17 項永續發展目標之後，進一步就第 11 項目標永續城市與社區，提出 2030 年之前應達到的具體目標（UN, 2019d）：

1. 確保所有人類有足夠、安全的住宅與基本服務，並改善貧民窟的情形。
2. 為所有人提供安全可得的永續交通，提升道路安全，擴張公共運輸，尤其是對於弱勢者、婦女、小孩，以及失能者。
3. 提升涵容性、永續性及參與能力的都市化，整合及永續的規劃人類居所。
4. 強化及保護世界文化及自然遺產。
5. 降低死亡率，以及因疾病所導致的經濟損失與受到影響的人數。包含與水相關的疾病、尤其是貧窮與弱勢者。
6. 降低對城市環境負面影響，包括關注空氣品質與市區和其他廢棄物管理。
7. 提供大眾可接近、安全的公共空間，尤其是對婦女、孩童、長者與失能者。
8. 藉由強化國家與區域發展計畫，支持城市、郊區與農村在經濟與社會的正面連結發展之連結。
9. 至 2020 年，採用與執行具涵容性、資源使用效率性與災害復原韌性的政策規劃，以及各層面全面發展發展與執行「災害風險降低仙台架構 2015-2030」（Sandai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030），以永續的增加城市與人類住所及適應氣候變遷。
10. 支持最低度發展的城市，包括透過財源與科技的協助，使用當地建材建立永

續與具韌性的建築物。

除了以上聯合國與學界對於永續城市應達到的目標與重要面向之外，世界衛生組織於 1996 年也提出與永續城市概念有些類似的健康城市。世界衛生組織認為，健康城市應符合：1. 為市民提供清潔安全的環境。2. 為市民提供可靠和持久的食物、飲水與能源供應，並具有有效的清除垃圾系統。3. 運用富有活力和創造性的各種經濟手段，保證市民在營養、飲水、住房、收入、安全和工作方面達到基本要求。4. 擁有強有力、相互幫助的市民群體，各種不同的組織能夠為改善城市的健康而協調工作。5. 使市民能一起參與制定社會日常生活，特別是健康和福利的政策。6. 提供各種娛樂和休閒活動場所，以方便民的溝通和聯繫。7. 保護文化遺產並尊重所有居民（不分種族或宗教信仰）的文化和生活特徵。8. 把保護健康視為公眾政策，賦予市民選擇利於健康行為的權利。9. 努力不懈地爭取改善健康服務的質和量，並能使更多市民享受健康服務。10. 能使人們更健康長久地生活、少患疾病（引自胡淑貞、蔡詩慧，2004：5-6）。

根據以上相關討論可知，城市永續發展應關注的課題相當多樣，有效率與公平議題，有全球與在地議題、當代與未來世代議題、空間與地理議題、市民參與及民主議題、災害與風險管理議題，以及各種具體特定的公共政策議題。這些議題的多樣性與彼此之相互關係形成的複雜性，都必須依賴在城市治理過程與決策形成過程中，公共服務者是否具備妥善處理與整合這些相關的多元複雜議題的職能，以成就城市的永續發展。

### 三、永續城市重要面向

觀察永續城市相關討論，主要可大致區分為兩大類（表 2），第一類是特定的政策議題，例如經濟、貧窮、生態、醫療、科技、社福、文化、教育、氣候變遷、水資源…等種類繁多，但基本上均可涵蓋在聯合國永續發展的 17 項議題。

第二類議題則是屬於支撐特定政策議題目標得以達成的政府治理相關議題，這些議題又可大致區分成以下三項。第一項議題與治理的價值定位有關，幾乎所有的文獻均提及城市的民主治理，這其中包括了市民共有、市民參與、民眾接觸與溝通、公民領導、民眾與政府的連結性與可及性等類似概念。相關討論顯示，強調以市民為主體，參與城市相關政策規劃的城市民主，不僅是評量城市永續發展與相關

評比的重要面向，也被視為當代城市永續發展的重要途徑。

第二項議題則是與當代城市特徵有關者，例如複雜性與多樣性的處理、城市不確定性的處理與預應、城市永續發展各面向必須面臨的各種災害風險與危機控管、城市特性的延續、都市設計、城市形象與認同等。

第三項議題則是與政府治理效能有關者，例如政府領導力與策略執行力、公共制度、施政力等。此一部分必須配合以上兩類治理議題，據以發展出包含政務人員與常任文官在內的各類公共服務者所需職能，才能推動永續城市的發展。

表 2：永續城市相關的治理

提出者	標的	提出面向或指標
全球治理指標	中央與地方政府	民意表達和課責性、政治穩定和無暴力、政府效能、管制品質、法治、貪腐控制
新雅典憲章	城市願景	市民共有、真正的參與、民眾接觸與溝通、城市特性的持續、新科技優勢的運用、環境、經濟、交通運輸改革與通路、差異性與多樣性、健康與安全
聯合國 2004	永續城市	經濟效率、社會公平、未來發展可能性、全球經濟、環境演化、科技發展、人口結構變化、可居住性、公民領導、都市設計、複雜性、不確定性
聯合國 2019	永續城市	安全住宅與基本服務、永續交通、具涵容永續及參與能力的都市化、保護世界文化及自然遺產、降低死亡率、減少環境的負面影響、安全可及的公共空間、城市郊區與農村的正面連結、資源使用效率、具災害復原韌性的政策規劃（適應氣候變遷）、災害風險降低、永續與具韌性的建築物
Clark	永續城市	民眾與政府的連結性與可及性、健全的產業結構、生活、空間與環境舒適的品質、高勞動力水準、創新與創造力、合理的企業環境與成本、城市形象與認同、政府領導力與策略執行力
Hall & Preiffer	永續城市	經濟面向、社會面向、住宅面向、環境面向、資產面向、生活面向、民主面向
PwC	永續城市	智識與社會、民主、文化與休閒、環境、技術、財務

資料來源：研究者自行整理。

## 參、永續城市治理特性與所需職能

綜觀上述永續城市相關討論所呈現的重要面向可知，永續城市治理有四項最重要的課題。首先，促進城市民主幾乎是所有相關文獻認為，不僅是應達到的目標，更是最重要的永續城市治理價值。議題的複雜多元性及這些議題的連動性，則是諸多文獻認為城市治理重要的特徵（Atkinson, 2000; Kelly et al., 2006; OECD, 2008; Rotman, van Asselt, & Vellinga, 2000; Wong, Tang, & van Horen, 2005）。此外，當代城市也面臨對現在與未來的不確定性，以及日益頻繁的各類災難與風險。這幾項議題，不僅是當代城市普遍具有的特徵，也是永續城市發展過程中，必須有能力處理的治理課題。據此四項議題，本文提出以下四項永續城市治理的特性，並依據這些治理特性提出對應的永續城市公共服務者應有職能。

### 一、永續城市治理特性

#### （一）促進城市民主與市民參與

城市永續發展過程中，政府如何兼顧多元複雜因素？如何滿足與創造當代與未來世代不同特性市民的最大公共利益？如何更有智慧的處理城市所面臨的各項複雜議題？如何設計出得以連結現在特性與未來形貌的城市計畫？如何共同面對災難與風險？這些課題基本上都必須藉由更廣泛地權力共享，以及民主化參與過程達成；因此，城市民主不僅得以使各項人權與社會正義得以彰顯與落實，<sup>5</sup> 結果也更有益城市永續發展。

為此，地方公共服務者具有改變政府與民間互動模式的心態與能力，使城市公

<sup>5</sup> 透過城市民主普及人權，是近年來國際組織積極推動的目標之一，國際人權組織「人權教育人民運動」（PDHRE）所發起的人權城市（Human Rights Cities）計畫，即為各國城市普為重視的價值與努力的目標之一。人權城市的目標有四：1. 培養人權為市民所有而非他人恩賜的意識，將此意識與日常生活化為一體，並透過實踐與行動，促進所有人權（公民、政治、經濟、社會與文化人權）在該城市的落實。2. 促使民主政治成為兌現各種人權的治理機制，並以弱勢社群的人權培力為優先目標。3. 增進市民個人與公民社會組織的能力與能量，以普世人權的架構為指引，實踐該城市的永續發展、和平、安全與社會正義。4. 促使該城市成為國內、區域與國際其他城市的典範與指標（人權學堂，2015）。

共服務的決策與服務傳輸，得以更開放地引進更多政府外部民間的智慧與力量，使其適當的在政府治理過程、決策場域及階段，與政府協力形成更優質的公共服務結果與城市發展，以形塑開放性政府治理系絡，就成為城市永續發展最重要的治理基礎。

城市民主的重視與實踐，早在千禧年聯合國人類環境委員會、世界銀行、亞洲開發銀行以及相關會員國等城市組成的「城市聯盟」(The Cities Allies)，共同參與並提出的「城市發展策略」(The City Development Strategy, CDS)中，即被認為最有成效且最應強調的城市發展策略與精神(Slingsby, 2004)。

此種強調更為開放透明，以市民參與及公民領導為主的城市民主價值與實踐，之所以被高度重視，除了源於其為人權的重要課題之一，也由於此種城市治理模式，在許多國際城市顯示其成功的經驗，因而更被視為是城市永續的重要手段與評量指標。

2015年聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會以亞太地區永續城市為主的一篇報告即提出，亞洲永續城市的發展，必需加強課責與透明度，同時也舉例印度、馬來西亞和菲律賓的公民憲章，以及所羅門群島和斯里蘭卡的公民報告卡等作法已被證明成功可行，公民可以藉此要求政府為其政策負責，還可以為改進工作提供反饋意見(聯合國經濟及社會理事會，2015:14)。

## (二) 了解與整合城市複雜多元面向

城市由各行各業，由不同性質、價值觀與文化背景的公民所組成。因此，對於攸關城市未來發展的各相關政策，自有不同的想像與期待。此種特徵，在為城市注入多元生命力的同時，也某種程度形成對城市治理的挑戰。而城市的永續發展除涉及多元利害相關人的價值與利益考量之外，也同時涉及高度複雜的各種政策議題考量，致使城市治理變成是一個相當複雜的概念與浩大工程。

以政策領域而言，舉凡政治、經濟、文化、社會、科技、福利、人口…等均屬之。以過程涉及之利害相關人而言，政府、企業、公民、國際組織…等均涉入。以時間架構而言，長期、短期與不同世代之利益需兼籌並顧。以文化面向而言，不同族群之多元文化與價值必須兼容並蓄。再加以這些面向具有交互連動性，而城市本身有其發展的動態與生命力，因此，公共服務者須能了解與盡可能整合城市發展這

些複雜多元的政策課題，才能促使城市永續發展目標的可能性。

當城市逐漸變成一個複雜的調適系統，城市的各面向必須有能力演化、調適，以及與其他城市機制，以及環境產生良性的連結與互動。因此，城市規劃規劃途徑，必須以複雜性作為主要的思考主軸，從整體面與未來面著眼，而非僅關注在短期的細節（UN-Habitat, 2004）。

### （三）預視城市不確定性與未來發展

城市永續發展本就具有議題多元複雜的治理特性，再加以城市發展的時間軸由過去、現在延伸至未來，傳統邁入現代，再加以各項人為與自然因素的影響（例如各種災難與氣候變遷導致的各種環境變化），造就了城市在環境、經濟、氣候、各種資源與諸多面向的高度不確定性。

因此城市治理必須承接城市過去與現在的形貌之外，也必須能預見未來世代的利益與需求納入城市發展架構與想像，使城市成為得以因應不確定性，適切地規劃與形塑城市的未來發展，使城市成為調適動態變遷系統（UN-Habitat, 2004）。

因此，城市治理就政治領導的政務層次而言，不應該僅著眼於短期的政績與選票考量，而應該有對城市的遠見。而憑藉專業主義任職的常任文官，由於具有較為久任的優勢，扮演著市政推動的重要穩定力量，也必須負責任的從時間與空間的延續、未來市民的利益和期待（世代正義）、資源使用效率性，以及具備將傳統知識轉化為具創造性的財貨與服務，以及能整合各式議題與觀點以推估未來可能發展的解決方案與政策規劃能力（WUF, 2019）。

### （四）控管與處理城市風險和危機

一個城市可能需要數十年、數百年甚至數千年，才能發展成一個被人矚目的城市。但是，只需極短的瞬間或一個災難事件，就能迅速地摧毀一個城市的地貌景觀、產業與市民生活秩序與品質。因此，如果說城市治理者應該盡可能地尋求各政策領域的積極進步，以引動城市向上發展的前進動能，是永續發展治理最重要的課題。那麼，如何盡可能做好城市各政策面向的風險控管與危機處理，也絕對具有相當的重要性。

從近年來國內外許多城市發生的各種災難與危機事件可知，當代城市經常處在不可知的高度風險環境中，肇因於氣候與環境變遷的各種天災，來自人謀不臧與管

理機制不夠健全的人禍，以及各種已知與未知的全球性與地方性疫疾。誠如聯合國世界城市報告指出，在 2018 年，1146 個城市中的約 50 萬城市居民中，其中 59% 的人暴露在氣旋、洪水、乾旱、地震、土石流與火山爆發等六種天然災害，面對曝露在至少其中一種災患者，則有 10 億 4 千萬人甚至更多（UN, 2018a）。

當代城市所面臨的各種天然災難或人禍危機，在在均考驗著城市治理，能否在事前就各政策領域之風險圖像有所了解，並提出有效的政策進行事前的風險控制，以盡可能降低風險發生的機率與層級；而在危機發生時，又能迅速整合與動員相關單位與民間力量，降低危機的擴散與影響，力求災後迅速復原。

## 二、城市公共服務者所需治理職能

公共服務者應具備那些職能，才能符合促進城市民主與市民參與、了解與整合複雜多元面向、預視城市不確定性與未來發展、控管與處理城市風險和危機等四項永續城市治理所需呢？誠如聯合國所指出的，面對當代城市的永續發展，城市的公共服務者必須理解治理典範已轉移到更加以人、創新、夥伴關係與領導力為焦點，也必須對與城市永續治理所需的新技術與能力更具敏感度，以達成永續發展（UN, 2018b）。本文依據前述論述相關脈絡，提出透明開放與課責能力、跨域理解與協商能力、劇本式政策規劃能力，以及風險管理與危機應變能力等四項城市公共管理者應具有的基礎職能及其發展途徑。<sup>6</sup>

### （一）引導透明開放結果與課責能力

積極促進城市民主與市民參與，不僅是永續城市發展的重要過程也是目標，而此必須公共服務者具備建構透明開放與具課責性政府的意願與能力，才能創造足以提升市民實質參與，更加開放的治理機制。

「經濟合作暨發展組織」（OECD, 2005）強調，其會員國對於公民期待的民主政府應實踐之價值與目標應有所認識，並於「政府變革管理」（Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework）政策架構白皮書，重申在政府治理環境變革年代中，最優先的改革議題，就是必須體認到公民對政府與文官體系運

<sup>6</sup> 公共服務者因應每項治理特性所需具備的職能並非僅有一項，但基於論述清晰之故，因此僅提出本文認為因應該項治理特性最為重要的一項基礎職能。

作既有文化改變之殷切期望。

傳統的行政文化，重視的是政府機關內部管理的價值，特別是以 Weber（1947）理想官僚型模為基礎，以政府內部封閉系統運作為主的管理價值。但晚近，隨著民主價值的普及與深化，公民更加期待政府的運作，除了內部體系運作應有的效率與效能之外，能更朝向與政府外部溝通互動的開放政府價值，例如更符合課責、開放、透明，以及有效領導以創造公共價值（OECD, 2005）。

面對公民期待政府能展現的新價值，聯合國於 2011 年 9 月提出《開放政府夥伴關係宣言》（Open Government Partnership, OGP），其主要目的在於促使各夥伴國家的政府，可以提升透明、打擊貪腐、賦權公民，以及善用新科技，以促使政府更有效能與具課責性（OGP, 2015a）；宣言強調的價值與堅持的原則，為透明與開放政府，以提升公共服務、公共資源管理、創新與創造更安全的社區；並促成個別國家與日益依存的社會，更加繁榮、幸福與維護人性尊嚴（OGP, 2015b）。

由於透明開放的政府治理，是城市永續發展過程中，促進城市民主與市民參與的基礎，城市公共服務者，就必須有能力建構一個透明開放的政府。聯合國於 2019 年一份開放政府夥伴文件中就特別提到，地方城市層級的開放政府極其重要（OGP, 2019）。

因此，城市公共服務者就必須具有促成聯合國開放政府：1. 增加政府活動相關資訊的可及性；2. 支持公民參與；3. 透過行政措施採用最高的專業廉潔標準；以及 4. 提升新科技的運用以增加開放性與課責性等四項，足以支撐透明開放與課責政府的能力（OGP, 2015b）。

以上四項能力的建構，首先可以透過政府資訊公開、民主與人權、政府倫理與政治中立，以及資訊素養與能力提升等相關主題的訓練發展方案，養成觀念與心態的接受，以及基本法治與行為能力。其次，則是進一步提升到公共服務者在各所屬的政策領域，均有能力達成以上 OGP 的四項目標，對此，則可參考聯合國「開放政府指導方針」（Open Government Guide）（OGP, 2015c），對於相關議題的討論與指導原則。<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 此 22 項議題分別為：政府補助款項、資產揭露與利益衝突、預算、公民參與、公共建設透明化、消費者保護、選舉與國家民主機制、環境、稅務機關、漁業、土地、開放政府資訊、國會、警政與公共安全、隱私與資料保護、公共契約、公共服務、記錄管理（國際記錄管理信託）、資訊權力、稅與非法資金流向、弊端揭發人保護。

## （二）跨域理解與夥伴建立能力

城市公共服務者，因應永續城市治理的複雜多元性，必須具備理解與整合多元議題，不同的政策相關人對政策不同看法的能力；同時也必須與各種政策相關人與行動者，建立新創與強有力的夥伴關係（UN, 2019d），因此需要地方公共服務者具備跨域理解與協商能力。

跨域理解意指有能力瞭解不同領域人員的立場、價值觀與利益；夥伴建立意指有能力與不同行動者進行意見交換、協調整合與合作關係。依據城市運作生態，此項能力運用的場域可大致區分成：城市各政策領域相關組織、政治性團體（政黨與派系）、城市與民間、城市與中央政府、城市與其他城市、城市與國內外相關政府與非政府組織之互動等幾種。

傳統統治觀念下的政府運作，無分中央或地方，基本上因為政府擁有絕對的公權力，未必需要實質的在各政策相關人（尤其是民眾）的價值與利益間進行整合，再加上各政策領域之關聯性未及當前複雜，因此在推動政府施政計畫的過程中，跨域治理與夥伴建立能力對於公共服務者而言，未必是優先被強調者。但是，從晚近各級政府治理現實來看，政府如果仍僅一昧地強調公權力，而不願與相關人展開誠摯地對話與協商，則政策往往窒礙難行，也是會直接反映在執政者的支持度與選票。

由於城市永續發展涉及多面向政策的連動，因此，城市治理於進行相關政策規劃與推動時，僅具備對特定政策領域或影響因素之單面向瞭解或考慮並不足夠，必須引進更多相關行動者共同討論。此外，當代城市的風險控管與災難的危機處理，通常是需要政策領域間進行整合與跨部門合作。<sup>8</sup> 再者，透過跨部門與跨層級的夥伴關係建立，用以融合城市永續發展中不同利益和主張，也才能促成城市永續的經濟、社會、環境的整合改進（李長晏，2012：349）。

韓國首爾市政府在面對氣候變遷、能源使用效率及保存，以及廚餘議題時，即採用結合了公私部門、企業、公民團體代表、資深公民、研究者、記者與政府官員等所組成的夥伴群體，建立成功的典範，也成為其他各國的參考範例（劉志堅，2015）。

<sup>8</sup> 有關此一課題相關討論，可參見曾冠球（2011）、李長晏（2013）、張四明（2014）、林柏州與張鑑如（2015）等文獻。

基於以上種種理由，均可見跨域理解與夥伴建立能力對城市公共服務者的重要性，此項基礎治理職能可以如何發展呢？本文認為透過跨部門經驗是養成此項能力的重要途徑。例如透過輪調、人才交流，以及跨部門團隊等進行職務歷練，應是較佳的能力發展策略。輪調的實施範圍，可以城市做為範疇，在同一機關不同單位之間進行，亦可以在不同局處，甚至不同城市間進行。若是將國家總體公務人力均視為一體，則進行中央與地方之間的工作輪調與歷練，亦是相當有助於城市瞭解中央法規政策，以及可爭取之資源管道。此外，透過政府、企業、學界、與非營利組織之間的人才交流，則是相當有助於城市公共服務者，提升掌握不同利害人相關特性、價值觀之複雜性的能力。

### 三、劇本式政策規劃能力

源於城市公共服務者，必須能夠以現實各種複雜的因素與未來可能的發展為基礎，想像城市未來的理想形貌，並進行應有的規劃，而此就需要能整合規劃各項議題的政策工具（Rotman et al., 2000）。由於城市各項議題的規劃必須以現實為基礎，連結對未來發展的想像以達到永續發展的目標，因此，聯合國永續發展委員會相當推薦以劇本寫作法做為政策規劃的方法（UN, 2019d）。

劇本式規劃法（scenario planning）是政策規劃常被提及與應用的方法，其因為包含了預測、想像力、創意與策略規劃等要素，能夠使決策者在複雜不確定的系絡下，盡可能將相關的資訊加以整合，並以多元的可能未來性（multiple possible futures）與跨領域的團體決策為基礎，以提出具前瞻性的政策方案，相當有助於進行動態變化系絡中相關政策的規劃（MacKay & MacKiernan, 2004; Kelly et al., 2006: 9），這將相當有助於公共服務者在面對城市不確定的諸多因素時，進行未來發展的規劃與想像。

劇本式規劃法最早是在 1948 年由蘭德公司（RAND）發展而成，後來在美國軍方被運用，至 1970 年代，殼牌石油公司引進並有成功的經驗，因此開始於企業界被大量運用（Van Der Heijden, 2005），隨著概念與執行步驟日益成熟，劇本規劃法至今被視為是處理多元複雜與不確定性因素相當重要的規劃途徑。

劇本式規劃法執行步驟，可依據規劃標的的性質與運用的領域而有彈性變化，但 Ogilvy（2011）建議的以下五階段劇本式規劃法執行步驟，仍被視為是重要的參

考依據，以下僅略述 Ogilvy 的劇本式規劃步驟如何應用於規劃與形塑城市的未來發展。

1. 謀定所欲規劃的劇本領域（Plotting your scenarios）：此一階段主要目的在於確立將運用劇本式規劃法的議題，以城市治理而言，可以用於特定政策領域，例如環境、產業、教育…等；或是以整體城市未來發展作為規劃的標的。
2. 組成參與的團隊（Composition of the team）：由於劇本式規劃法特別適用於必須考量與整合多元利害相關人與複雜因素的決策系絡，因此，參與劇本式規劃的人員組成，能否充分將相關因素都予以考慮，就成為劇本式規劃方法能否成功的重要因素。

以永續城市的規劃而言，必須充分將城市當代與未來世代相關人之利益加以考量與整合。因此，參與城市未來發展劇本規劃的團隊，除了地方政府相關政策領域的人員之外，中央政府、企業、市民、非營利組織等，均應是劇本發展參與團隊的一部分。

3. 選定決策焦點所在（Decision focus）：此一步驟應用於城市治理，主要是指劇本規劃團隊必須選定最主要的決策目標，以整體性的城市發展目標而言，例如選定：宜居城市、智慧城市、環境城市、人權城市…等；此一決策目標確定之後，才能聚焦於與之相關的關鍵要素。以個別的政策議題而言，視該政策所欲達成的目標而定。
4. 透過腦力激盪確認關鍵因素的清單（Brainstorming a list of key factors）：此一階段主要目的在於，藉由城市未來發展的劇本規劃團隊與相關參與者，藉由腦力激盪，從城市未來永續發展的諸多不確定因素中，區辨出哪些是無法改變或已被決定的要素（Pre-determined），以及哪些因素對於所欲的城市未來發展目標最具關鍵重要性？此包括對城市未來永續發展的各種優勢、弱勢、機會、威脅等面向影響因素的搜尋與確認，並從中找出幾項最關鍵的影響因素。
5. 確定幾項劇本邏輯（Identify a few scenario logics）：此一階段主要目的在於根據前述階段所選定的城市發展目標，依據過去相關事件特性、趨勢、官方與城市相關人的共識，並逐一依據確立的各關鍵性影響因素對城市未來發展

可能產生的變化，據以規劃出相應的政策作法。

城市公共服務者如何發展劇本式規劃能力呢？人力資源發展途徑中，經常被用來發展跨部門思考與跨域政策整合能力的創意思考團隊、工作學習圈、工作小組、跨單位研究小組、工作坊，以及至其他政府或非政府機關實習等途徑，都是可以參考的選項。此外，決策時引進腦力激盪法、名目團體決策法或是德菲法等各種有助創意思考與決策的方法（Robbins & Judge, 2013），也有助於提升劇本式政策規劃能力的提升。

#### 四、風險管理與危機應變能力

當代城市係暴露在各種風險與危機之中，城市的永續城發展，就需要公共服務者具備風險管理與危機應變能力。所謂的風險，通常具有：不確定性、會有損失發生，以及屬於未來發生等三種特性（鄭燦堂，2010）。由於未來可能會發生的損失，無論是財產、利益、責任或是人身安全，都會帶給人們與組織不確定性與不安全感，因此，風險管理（Risk Management）對於組織的運作就成為一項重要的課題。至於危機，就是：「在無預警地情況下所爆發的緊急事件，若不立刻在短時間內做成決策，將狀況加以排除，就可能對於企業或組織的生存與發展造成重大的威脅。」（Booth, 2000），所以危機具有突發性、威脅性與決策時間短等幾種特性。

風險與危機可說是一體的兩面，前端風險控管越得宜，後續危機發生的機率就會越小。當代政府在治理因素日益複雜的環境中，經常面對危機的考驗，城市永續發展過程亦是面對層出不窮的各種危機事件。由於危機事件若處理不當，通常會引發民眾對政府行政能力的質疑，甚至演變成對治理者的信心危機（吳宜臻，2004：1）。因此，城市公共服務者如何能在各政策領域做好事前的風險管理，盡可能降低風險發生的機率；而在萬一危機發生時，也有能力緊急應變迅速解決危機事件，以維持市民的信心與社會的穩定，就成為一種相當重要的基礎治理職能。

據此，本文提出的風險管理與危機應變能力，即意指地方公共服務者能預先對於業務的重要風險事件圖像予以掌握與控管；而當危機發生時能預判可能發生的緊急或危機情境，即時和長官商議後採取有效因應措施。<sup>9</sup>此一能力又可區分成風險管

<sup>9</sup> 此一概念內涵係參考施能傑、胡龍騰、蔡秀涓與廖興中（2015）緊急應變概念之內涵予以擴充改寫。

理以及緊急應變兩項次能力，風險管理意指能有效認知、辨識、預測、衡量，進而提出適當的方法加以控制與處理，以降低風險發生的可能性；危機應變則意指危機發生時，能正確判斷危機發展方向，採取適當有效的因應措施，並向相關人進行有效的溝通與安定社會人心。

城市公共服務者如何發展風險管理與應變能力呢？本文認為除了藉由傳統的知識學習途徑之外，透過機關或其他機關類似案例的事後檢討會議，機關制度性安排的職務歷練或見習，或向其他國內外公私部門學習，都是可以培養此項能力的選項。

## 肆、結論

城市做為人類永續發展最重要基礎治理層級的重要性，在二十一世紀因為全球化更形凸顯，這也是聯合國 2006 年世界居住日發表「城市：希望的礎石」的重要源起，希望藉此提醒各國與國際社會更加重視城市的永續發展。

根據相關文獻的討論與現實脈絡的觀察，本文主要論述有三項。第一，當代城市在快速變遷系絡中能否永續發展，與公共服務者是否具有足夠的治理職能息息相關。第二，永續城市治理最重要的議題分別為城市的民主治理、處理複雜多元與不確定性，以及政府效能等三項。第三，永續城市治理特徵有促進城市民主與市民參與、了解與整合複雜多元面向、預視城市不確定性與未來、控管與處理城市風險和危機。

以上述三項論述為基礎，本文繼而提出城市公共服務者，應具備：1. 透明開放與課責；2. 跨域治理與夥伴建立；3. 劇本式政策規劃；4. 風險管理與危機應變等四項基礎治理職能之內涵；以及強化各職能面向的途徑。

永續城市的打造，不只是維持現況而已，更是意味著公共服務者，必須對於城市的認識、城市的夢想、城市治理所需的知識、創造力與動機有新的觀點，才能發展出具策略性的城市管理途徑（PwC, 2005），具備因應城市動態變遷及預見未來擘畫城市發展願景的治理職能。

隨著城市面對的內外環境，日益複雜與變化迅速，公共服務者越具備永續城市所需職能，越能讓城市與市民在機會與風險並存的不確定環境中，藉由公共服務者公共價值與公共利益的創造，有面對變局更強大的韌性與支撐力。

## 參考文獻

- 人權學堂（2015）。高雄人權宣言，2019年8月2日，取自  
[http://hr-learning.ouk.edu.tw/database/data\\_hu\\_announce2.html](http://hr-learning.ouk.edu.tw/database/data_hu_announce2.html)。
- 中央社（2018年10月30日）。義大利強風暴雨釀5死威尼斯水位漲至156公分。  
 中央社，2019年11月18日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201810300061.aspx>。
- 方凱弘（2014）。地方財政行為與制度之相互強化與鞏固：我國地方財政困境的再詮釋。載於蘇彩足（編），**地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗**（91-138）。臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 丘昌泰（2014）。從「地方自治」到「地方治理」：台灣地方政府研究定向的檢討與展望。載於蘇彩足（編），**地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗**（1-26）。臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 史美強（2014）。從地方政府到地方治理：趨勢、特徵與理論發展。載於蘇彩足（編），**地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗**（27-58）。臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 史美強（2000）。考用配合政策之研究。載於考選部（編），**89年考選制度學術研討會：跨世紀考選政策及方法技術之探討會議實錄**（59-82）。臺北市：考選部。
- 呂育誠（2003）。「永續發展」觀點對地方政府管理意涵與影響之研究。**公共行政學報**，9，59-88。
- 呂育誠（2004）。永續發展對地方基層組織與人員影響之研究。**中國行政評論**，13（2），33-64。
- 呂育誠（2012）。地方高階文官訓練目標與策略再定位之研究。**國家菁英季刊**，8（2），85-105。
- 呂育誠、葉明勳（2011）。地方治理概念下基層人員的角色變革。**中國地方自治**，64（2），29-36。
- 李長晏（2012）。**區域發展與跨域治理理論與實務**。臺北：元照。

- 李長晏（2013）。直轄市政府中高階文官跨域治理能力之實證研究。研習論壇，145，22-37。
- 李長晏、曾士璋（2010）。城市氣候治理理論初探：策略變遷、治理模式與風險評估。城市學學刊，1（2），37-73。
- 吳濟華、柯志昌（2010）。城市治理典範轉移與環境治理的趨勢：雅典憲章的啟示。城市學學刊，1（1），1-26。
- 林彤安（2019年9月27日）。千禧世代最友善城市 臺北市躋身亞太第6，臺北產經，2019年11月4日，取自：[https://www.taipeiecon.taipei/article\\_cont.aspx?MSid=1036507105274674715&MmmID=1204&CatID=653635047665065772](https://www.taipeiecon.taipei/article_cont.aspx?MSid=1036507105274674715&MmmID=1204&CatID=653635047665065772)。
- 林柏州、張鎧如（2015）。災害防救公務人員協力職能初探。行政暨政策學報，60，91-136。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。東吳政治學報，22，1-46。
- 施能傑（2010）。職能理論對國家考試制度設計的啟示。國家菁英季刊，6（3），17-35。
- 施能傑（2014）。地方政府公務人力資源的比較分析（2000-2012）：趨勢與課題。載於蘇彩足（編），地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗（59-90）。臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 施能傑、胡龍騰、蔡秀涓、廖興中（2015）。衛生福利部及所屬機關（構）專員級人員進階職能培訓及多元評鑑研究成果報告。衛生福利部委託研究成果報告。未出版。
- 胡淑貞、蔡詩慧（2014）。WHO 健康城市概念。健康城市學刊，1，1-7。
- 洪學廣（2021年10月14日）。高雄城中城大火 46 死 41 傷 7 樓以上災情慘重。中央社，2021年11月2日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110145006.aspx>。
- 孫中英（2014年11月10日）。全球高風險城市 4 都上榜。聯合報，2015年9月28日，取自：[http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN1/9054982.shtml?ch=fb\\_share](http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN1/9054982.shtml?ch=fb_share)。
- 張四明（2014）。地方政府發展災變服務協力網絡的挑戰與展望：莫拉克風災個案

- 探討。載於蘇彩足（編），**地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗**（199-132）。臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 陳金貴（1999）。人力資源發展的新趨向：公務人員職能的提昇。**公務人員月刊**，40，6-14。
- 陳育賢（2019年11月9日）。全台第1人 林智堅獲景觀界奧斯卡。**中時電子報**，2019年11月14日，取自：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191109001621-260405?chdtv>。
- 曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。**文官制度季刊**，3（1），27-52。
- 黃錦堂（2011）。縣市改制為直轄市中央與地方業務功能調整：法制觀點。**研考雙月刊**，35（6），44-56。
- 楊戊龍。2010。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計：以高考三級及三等地方特考一般民政類科為例。**國家菁英季刊**，6（3），37-55。
- 楊和縉、余致力（2014）。我國高階文官職能培訓之研究。**國家菁英季刊**，10（4），1-25。
- 熊忠勇（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計：以高考三級及三等地方特考一般行政政類科為例。**國家菁英季刊**，6（3），75-90。
- 蔡良文（2011）。論文官核心職能：教考訓用觀點。**T&D 飛訊**，19，3-15。
- 蔡秀涓（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計：以高考三級及三等特考人事行政類科為例。**國家菁英季刊**，6（3），57-74。
- 蔡清華（2013年12月4日）。全球宜居城市 高雄第一／入圍11項 獲4金3銀3銅10大獎。**自由時報**，2015年8月22日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/735599>。
- 劉志堅（2015）。韓國首爾市「減少一座核電廠」計畫——節約能源、自己發電、公民參與。2021年11月6日，取自：<https://www.taiwanwatch.org.tw/node/1135>。
- 鄭燦堂（2010）。**風險管理：理論與實務**（第3版）。臺北：五南。
- 聯合國經濟及社會理事會（2015）。亞洲及太平洋區域走向可持續的、包容的和具復原能力的城市未來，2019年11月13日，取自：

[https://www.unescap.org/sites/default/files/E71\\_13C.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/E71_13C.pdf)。

蘇彩足（編）（2014）。*地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗*。臺北：財團法人臺灣民主基金會。

Atkinson, A. (2000). *Promoting sustainable human development in cities of the South: A Southeast Asian perspective*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Booth, S. A. (2000). How can organizations prepare for reputational crisis? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), 197-207.

Campbell, T. (2004). *Metropolitan management lessons and challenges in governing mega-cities*. INTA 28 World Urban Development Congress.

Clark, G. (2008). *City success: What do the global indices tell us?* ULI2008. India: Urban Land Institute.

Dubois, D. D. (1993). *Competence-based performance improvement: A strategy for organizational change*. Amherst, MA: HRD Press.

Economic and Social Council (2019). Progress towards the Sustainable Development Goals : Report of the Secretary-General. New York, NY: United Nations.

Haanes, K., & Fjeldstad, O. (2000). The strategic link between competition and competences. In R. Sanchez & A. Heene (Eds.), *Implementing competence-based strategies* (pp. 111-124). Stanford, CA: JAI PRESS INC.

Hall, P., & Pfeiffer, U. (2000). *Urban future 21: A global agenda for Twenty-first Century cities*. London: E & FN Spon.

Heene, A., & Bartholomeeusen, L. (2000). An agenda for bridging competence-based (strategic) management and competence-based human resources management. In R. Sanchez & A. Heene (Eds.), *Implementing competence-based strategies* (pp. 125-140). Stanford, CA: JAI.

Kaufman D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008*. World Bank.

Kelly, R., Ratcliff, J., & Gannon, J. (2006). *The competitive global city 2030: A futures approach*. Futures Academy, Technological University Dublin.

Kelly, R., Sirr, L., & Ratcliff, J. (2004). Futures thinking to achieve sustainable development at local level in Ireland. *Foresight*, 6(2), 80-90.

Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a practically useful theory of global

- setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57(9), 705-717.
- Lynch, K. (1981). *A theory of good city form*. Cambridge, MA: MIT Press.
- MacKay, R. B., & McKiernan, P. (2004). The role of hindsight in foresight: Refining strategic reasoning. *Futures*, 36(2), 161-179.
- Ogilvy, J. A. (2011). *Facing the fold: Essays on scenario planning*. Charmouth, UK: Triarchy Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2005). *Modernizing government: The way forward*, Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2008). *Challenges of human resources management for multi-level government: Final draft*. Paris: OECD.
- Open Government Partnership [OGP] (2015a). Open government declaration. Retrieved September 9, 2015, from: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.
- Open Government Partnership [OGP] (2015b). What is the open government partnership? Retrieved September 20, 2015, from: <http://www.opengovpartnership.org>.
- Open Government Partnership [OGP] (2015c). Open government guide: All topics customized report. Retrieved September 20, 2015, from: <http://www.opengovguide.com>.
- Open Government Partnership [OGP] (2019). 2019-2020 OGP co-chair vision: Government of Argentina and Robin Hodess. Retrieved September 20, 2019, from: <https://www.opengovpartnership.org/documents/2019-2020-ogp-co-chair-vision-government-of-argentina-and-robin-hodess/#thematic>.
- PricewaterhouseCoopers [PwC] (2005). Cities of the future: global competition, local leadership. Retrieved November 4, 2012, from: <http://www.pwc.com/gx/en/government-public-services/issues-trends/index.jhtml>.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). *Organizational behavior* (15<sup>th</sup> Ed). New York: Pearson.
- Rotmans, J., van Asselt, M., & Vellinga, P. (2000). An integrated planning tool for sustainable cities. *Environmental Impact Assessment Review*, 20(3), 265-276.
- Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Shim, D.-S. (2001). Recent Human Resources Development in OECD Member Countries. *Public Personnel Management*, 30(3), 323-348.
- Slingsby. (2004). *The challenges of urban governance, economic growth and poverty*. INTA 28 World Urban Urban Development Congress, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Spencer, L. M. Jr., & Spencer, S. M.. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. New York, NY: John Wiley and Sons.
- Tufts, S. (2004). Building the ‘Competitive City’: Labor and Toronto’s bid to lost the Olympic Games. *Geoforum*, 35(1), 47-58.
- UN-Habitat. (2004). *The state of the world’s cities 2004/2005: Globalization and urban culture*. London, UK: Earthscan.
- United Nations [UN] (2018a). The world’s cities in 2018. Retrieved November 15, 2019, from: [https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf).
- United Nations [UN] (2018b). Symposium on “Building Effective, Accountable and Inclusive Institutions and Public Administration for Advancing the 2030Agenda for Sustainable Development.” Retrieved November 1, 2019, from: [https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf). Last updated.
- United Nations [UN] (2019a). Sustainable cities and communities. Retrieved October 25, 2019, from: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>.
- United Nations [UN] (2019b). The sustainable development agenda. Retrieved October 25, 2019, from: <https://www.un.org/sustainabledevelopment-agenda/>.
- United Nations [UN] (2019c), UN forum spotlights cities, where struggle for sustainability ‘will be won or lost’. Retrieved October 25, 2019, from: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2018/07/un-forum-spotlights-cities-where-struggle-for-sustainability-will-be-won-or-lost-2/>.
- United Nations [UN] (2019d). *Global sustainable development report 2019: The future is now-science for achieving sustainable development*. New York, NY: United Nations.
- Van Der Hhijden, K. (2005). *Scenario: The art of strategic convaersation*. Chinchester, UK: John Wiley & Sons.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. Henderson & T. Parsons, Trans), New York, NY: The Free Press.

- World Bank (2021). The worldwide governance indicators: 1996-2020 (WGI). Retrieved October 31, 2021, from: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- Wong, S.-W., Tang, B.-S., & van Horen, B. (2005). Strategic urban management in China: A case study of guangzhou development district. *Habit International*, 30(3), 645-667.
- Wood, R., & Payne, T. (1999). *Competency-based recruitment and selection*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- World Urban Forum [WUF] (2019). Cities of opportunities-connecting culture and innovations. Retrieved November 16, 2019, from: <https://wuf.unhabitat.org>.

# Governing Competencies of Public Servants: Perspective of Sustainable City

Hsiu-Chuan Tsai<sup>a</sup>

## Abstract

A city has to strengthen her governing ability in order to meet increasing challenges brought by globalization, competition and crisis. From the perspective of sustainable development, this paper discusses three issues. First, the capacity of public servants is the most important factor to enhance city governance. Second, sustainable city has to manage and integrate multiple and diverse issues. Third, four characters of sustainable city governing: promoting city democracy, understanding and integrating diversity, previewing uncertainty and developing future development map, and handling risk and crisis. Based on these characters, this paper suggests four governing competencies that city civil servants should have to meet the need and challenges of sustainable city. The four competencies are transparent and open government, governance of cross sectors and partnerships, scenario policy planning, and risk management.

**Keywords:** sustainable development, city governance, competence theory, public servants, scenario policy planning

---

<sup>a</sup> Professor, Department of Political Science, Soochow University.