

大學與地方政府合作：人文社會科學 知識如何陪伴與引領治理政策創新

簡旭伸、李翠萍、溫在弘*

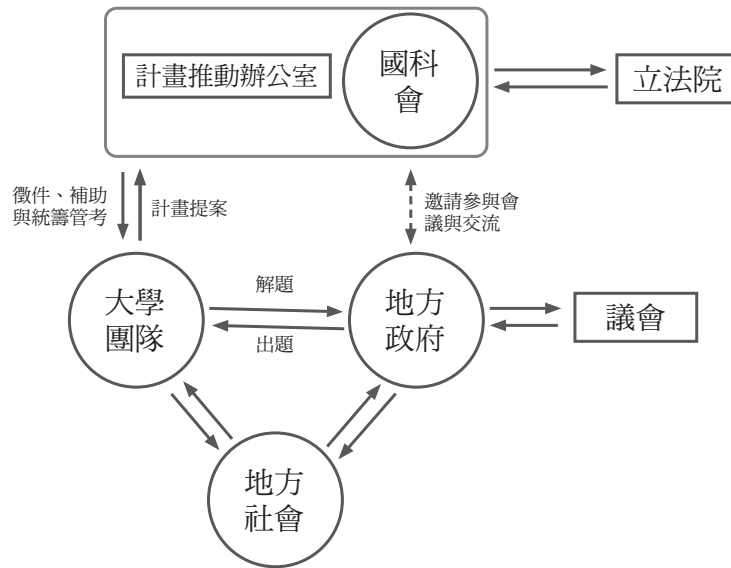
一、前言：大地方計畫推動辦公室緣起

全球化下城市間的競爭加劇，地方及區域尺度的治理愈顯重要，地方政府在地方發展中也扮演越來越重要的角色。有鑑於此，自 2016 年起科技部人文司（現國科會人文處）推動第一期「『大』學與『地』方政府合作推動地『方』人文發展與跨域治理計畫」（以下簡稱「大地方計畫」），目前已執行至第三期。本計畫強調「『大』學—『地』方政府—地『方』社會團體（含產業與公民團體等）」三方要共同合作，由大學協助地方政府¹與地方社會想像與實踐更複雜的跨域政策（參考圖一），特別是地方治理政策與制度創新（如法規、預算與工作指南等）。期待大學能藉由擔任地方政府智庫的角色，投入臺灣現實政策議題的研究與問題解決，展現人文及社會科學知識陪伴地方政府與在地團體，共同引領臺灣前行的可能貢獻。

大地方計畫以三年為一期，接續 2016 年到 2022 年前兩期的基礎下，第三期共核定了七所大學與七個地方政府合作（詳如文後說明），並於 2022 年底成立了計畫推動辦公室協助人文處推動計畫。計畫推動辦公室除了透過每年一次的實地訪視與期中考評，管考大學團隊促使計畫前行，也透過辦理數場七校共學研討會建立團隊交流平台，並整合七所大學與對應的地方縣市政府的合作經驗，思考大學如何透過知識陪伴與引領更多地方治理制度的創新可能性，以落實大學作為地方政府的治理智庫。

* 簡旭伸，國立臺灣大學地理環境資源學系特聘教授；李翠萍，國立中正大學政治學系教授；溫在弘，國立臺灣大學地理環境資源學系教授。

¹ 大地方計畫最初在設計時，適逢 2010 年五都與 2014 年桃園直轄市升格，推論直轄市因較有資源能自己處理地方治理制度創新。因此，第一期到第三期都是推動大學與非直轄市地方政府為合作對象。然而，近幾年也觀察到六都與非六都皆面臨不同面向的地方治理挑戰，建議未來有機會，或許可以開放鼓勵大學團隊可以來探究更多元的地方治理制度創新（包括六都與非直轄市）。



圖一：大地方計畫，三角互動模式圖
(資料來源：大地方計畫推動辦公室繪製)

二、地方治理政策創新不易之結構性原因

如前所述，大地方計畫推動大學擔任地方政府智庫，希望借助大學的科研資源協助地方政府提升治理效能，以面臨全球化下愈趨複雜的治理難題。地方政府是地方治理的最關鍵權益關係人，近年來已經有部分地方政府局處獲頒國發會政府服務獎肯定；但仍然有為數不少的地方政府沒有足夠人力與資源來進行高品質與關鍵政策研發，以及欠缺專業來協助資料收集與分析以為循證治理 (evidence-based governance)，難以做出更好的資源合理分配或有效的政策推廣。之所以多數地方政府不容易有治理制度創新，我們認為有以下幾個結構性難題：

首先，儘管地方政府多設有計畫處（或行政處）負責研發與統籌的任務，然而業務需求上多仍以管考與一般行政業務為主，「研發」則相對容易為處室所忽略²，且地方政府與中央政府的運作模式不同，沒有如國發會主委身兼地方發展的「政委」角色，能協調跨業務部會與局處，因此，地方政府特別容易出現本位主義 (parochialism)；其次，政策研發相比於實質工程建設項目，其成果較難以具體呈現讓民眾有感，使得地方政府編列政策研發預算時，較難爭取議員支持的窘境。

² 這現象也受到一位地方政府三長層級之高階公務員訪談證實。

第三，儘管地方政府會邀請專家學者參與會議，然而，因主管機關有權決定邀請名單，主席能決議發言規則與會議結論，導致即使專家學者出席會議，專業知識也難以影響政策；第四，地方政府若要委託產學研究案或顧問團體來協助政策執行，則均需透過勞務採購³進行招標，因此也造成受雇方如大學教授研究團隊被地方政府視為「廠商」，經常出現只是處理勞務委託工作而無知識研發深度，也因此對於政策創新等著墨不多。

第五，在特定議題如環境景觀或防災，地方政府在歷年的政府服務採購案上都有尋求在地知識顧問團體擔任總顧問角色，但部分縣市僅對接科處承辦人而無法發揮跨領域跨局處溝通，並且在一年一聘與隔年不確定是否續聘下，較難以有滾動式修正進行更多政策與制度創新的空間；第六，近幾年確實也有許多大學擔任知識實踐團體協助地方發展（如：國科會人社實踐計畫），目前多數主要是著重與地方社會的聯繫，因此，需要時間思考是否能將具體的知識成果對接地方政府的政策，以永續知識社會實踐的計畫成果。

三、大地方計畫作為平台媒合大學與地方政府

我們根據過往執行成果，指出大地方計畫具有制度、資金與科研文化三項科研知識協助地方政府的優勢。首先，在資金方面，大地方計畫由國科會編列預算核定大學團隊擔任地方政府智庫，地方政府僅需出 5-10%⁴ 的小量配合款，因此，議會較能同意配合款的預算。另外，相比於其他知識團體的勞雇委託關係，大地方計畫因屬於三年期（逐年核定），大學與地方政府能有更多時間滾動式修正計畫，以提供地方社會更好的政策服務。

其次，在制度方面，大地方計畫透過「地方政府出題，大學專業解題」的構想，支持大學與地方政府共同商議政策議題並執行，因此，在議題不設限的情形下，大學能協助地方政府重視的主軸政策，甚至可以爭取更多跨局處的資源，將議題執行得夠前瞻與全面；同時主要經費來自國科會，在實地訪視、共學交流時又主動邀請地方政府參與，由計畫推動辦公室屢次協助溝通地方政府不要把大學當成廠商，能開展大學與地方政府對於計畫執行的新想像。

³ 勞務採購的規模從幾十萬到幾千萬，依金額大小順序區分為巨額採購（2,000 萬以上）、查核金額（1,000-2,000 萬）、公告金額（150-1,000 萬）、未達公告金額（15-150 萬）與小額採購（15 萬以下）。

⁴ 大地方計畫核定金額通常在 300-500 萬，大約就是地方政府若每年編列 20-50 萬預算，就有機會透過國科會，由對口大學來陪伴與引領地方政府，共同發展人文社科領域高階地方治理政策過程。

最後，在科研文化方面，大地方計畫由國科會主導徵件，學術同儕包括計畫推動辦公室主持人、共同與協同主持人，以及各期執行團隊主持人與子計畫主持人等，都是用人文社科學術視角對話溝通充分交換意見進行專業考核。又，大地方計畫各計畫主持人都在學界工作，可以相對客觀地協助地方政府政策梳理的工作；並且，個別計畫總主持人多是院長或副校長領軍，對內可以調度相關校內資源達到跨領域政策創新之效，對外聯繫地方政府時也比較能拜會縣政府高階公務員或政務官，討論地方治理困境時更有機會讓大學以知識介入高難度政策議題。

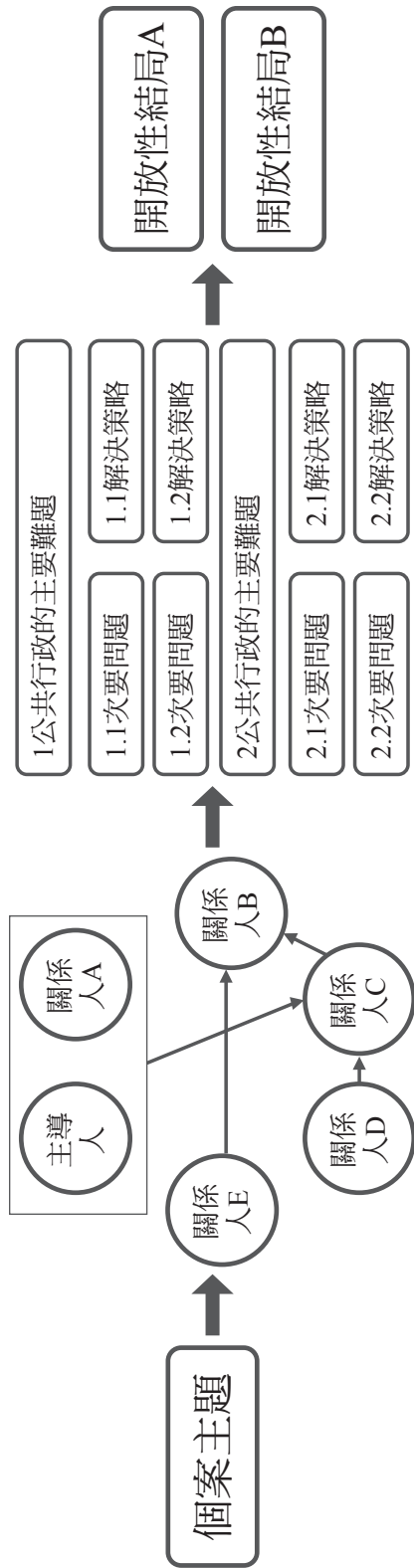
四、大學知識引領與陪伴政策創新之可能類型

為解決上述地方政府缺乏知識研考的難題，計畫推動辦公室整理了以下四項常見的「大學知識引領與陪伴政策創新」之可能類型。首先，地方政府常見局處本位主義的現象，許多府內的高階主軸政策，常因跨域複雜而難以落實，因此，大學能藉由知識梳理政策，透過與地方政府局處長級以上官員合作（尤其是三長），協助地方政府橫向連結局處整合資源；第二，地方在發展的時候，常遇到經費不足、法規相互扞格的情形，因此，大學能協助地方政府爭取中央建設經費或法規修正，以營造更友善地方發展的環境。

第三，地方政府在實踐高階主軸政策時，難題背後的專業知識龐雜，可能涉及醫療、技術、教育、數據分析、文化調研等專業技能，因此，大學能發揮知識專業，協助地方政府基礎資料調查，並轉譯研究成果成為政策相關的工作指南或法律文件，如：專業書寫技術型招標書、政策執行之培力工作手冊、地方自治法規等；第四，好的政策制定需要公務人員有前瞻的視野，因此，大學能藉由專業知識的提供，調動並協助關鍵公務員的想像力與行動力，以期讓政策可以做得更前瞻與全面。

五、地方治理問題導向之公共行政個案寫作

為聚焦討論大學如何協助地方政府解決治理難題，計畫推動辦公室推動大學寫公共行政問題導向的個案寫作，並參考了哈佛大學甘迺迪政府學院的個案學程（Harvard Kennedy School Case Program）與臺灣公共事務個案聯盟的文章，繪製了個案寫作流程圖（如圖二）。



圖二：個案寫作流程圖
(資料來源：大地方計畫推動辦公室繪製)

首先，大學須依照與地方政府的合作議題說明個案背景，例如：相關的計畫委託案、法律規範、乃至於結構性的社會因素與環境，以說明地方政府面臨的治理難題；第二，繪製個案中的重要關係人（個人或團體）關係圖，並藉以分析說明他們之間的利害關係；第三，說明地方政府在執行政策時的治理難題，應包含個案的主要問題（通常是複合性的治理難題）、與其次要問題（例如：法規、廠商利益等單一層面問題），說明作為智庫的大學提出哪些解決策略；第四，說明目前大學執行的計畫成果與未來展望，亦可包含未來可能出現之挑戰。

在上述框架下，我們邀請各大學團隊，分別就其執行過程與地方政府、地方社會團體合作互動經驗，整理出兩到三個「地方公共問題導向之個案寫作」，本專輯就是大地方計畫各團隊各自分享的第一篇個案寫作。

首先是成功大學對接屏東縣政府，以單一整合型計畫框架提出失智友善社區（環境建構、客家文化高齡友善建制、長照生命教育）與擴點等議題。在〈大學協助地方政府橫向連結各局處推動跨域政策——共創樂智友善社區「失智症去汙名化」的挑戰〉一文中，分享成功大學與屏東縣政府合作在竹田鄉西勢村建置失智友善社區，實踐「失智症去汙名化」的挑戰。由於該議題跨域且涉及多局處，因此，成功大學協助屏東縣政府突破局處本位主義的障礙，橫向連結衛生局、社會處、長照處、工務處、教育處、警察局等單位，整合跨局處資源以更全面地建構客家文化底蘊之失智友善社區。

其次是亞洲大學對接雲林縣政府，在計畫書以地方創生（在地企業青創團體）等主軸。其〈雲林地方創生：循證決策與數位整合實踐〉，由亞洲大學與雲林縣政府計畫處合作，協助縣內以地方創生青農引進農業智慧化技術，建置智慧農業面板以管理整體產銷，如此也希望可以協助地方政府做全縣農電盤點與產銷調查數位化。

再來是暨南大學團隊對接南投縣政府，在其計畫書中提及暗空公園政策規劃；市政資訊數位儀表板建置；部落與社區健康站組織培力等。該篇〈觀光產業轉型下的暗空環境治理〉，具體分享暨南大學如何協助南投縣政府觀光處推動「夜經濟」觀光，協調在地業者與星空愛好者的建議建置臺灣首座「暗空公園」。該計畫的亮點成果在於建置臺灣首部「暗空公園自治條例」，以維繫暗空公園的營運品質。

第四是澎湖科技大學對接澎湖縣政府，其計畫書內容以社區為主軸探究地方治理難題與創新可能，包括社區營造（音樂照護、閱讀學習）；時間銀行；里海海洋永續旅遊；社會創新與菊島實踐經驗。該文〈社區政策體制化及法制化個案分析：以澎湖縣政府為例〉，說明澎湖科大身為澎湖在地唯一大學，為了讓大

學能持續提供地方政府社區相關的專業知識，如何透過體制化與法制化來推動大學與地方政府合作，以協助地方政府擬訂具全縣視野與整體願景的社區營造政策。

第五則是臺灣師範大學團隊對接連江縣政府，其計畫內容包含梅石市街空間再生；島嶼文化研究（綠色基盤調查、戰地文化轉譯）；馬祖地質公園（旅遊與教育）。而在他們分享的〈戰地文化景觀保存及轉譯作為馬祖文化治理策略〉，討論大學如何協助地方政府「大梅石戰地文化景觀保存」的文化治理難題，面向涉及戰地文史資料調查，並轉譯調查結果與協助具體政策實踐的工作。

第六是淡江大學對接宜蘭縣政府，其計畫內容包括大學與小學共寫共學 SDGs 行動書寫包、1999 為民服務巨量分析、農業生態旅遊與在地溫泉基礎資料調查、原住民相關基礎資料彙整。該篇〈建構資料治理的公私協力夥伴：以宜蘭縣 1999 縣民專線為例〉，說明淡江大學如何協助宜蘭縣政府計畫處優化 1999 市民熱線的服務效能，透過大數據、文字雲資料熱點分析，培力廠商接話人員精準分派民眾問題，以優化 1999 市民熱線的服務品質。

最後是中央大學團隊對接苗栗縣政府，其計畫書內容以食農教育（農特產創新與食農教材；VR 數位平台）為主軸思考地方治理。該文〈農會作為地方食農發展中介組織之實踐〉，說明「食農教育」因政策跨域、知識基礎門檻高而難以落實之情形，因此，中央大學藉由協助半官方組織農會，建置食農知識平台以提供教育的加值服務，如：知識轉譯連結民間資源、建置適合國小特色教育之數位食農教材，以協助苗栗縣政府落實食農教育政策。

值得注意的是，這些大學所在地不一定是對應的地方政府轄區，說明行政區界線並不阻礙大學與地方政府間互動。我們在七校互動中，發現交通易達性與既有的合作網絡基礎，才是大學能否與地方政府建立信任關係的關鍵。如暨南大學身處南投並且與南投縣政府合作良好經驗為例，其所在地埔里鎮與地方政府所在地南投市交通時間要四十多分鐘，由此查看 Google 地圖交通時間，淡江大學到宜蘭縣政府、中央大學到苗栗縣政府、暨南大學到南投縣政府、亞洲大學到雲林縣政府、成功大學到屏東縣政府，普遍為一小時左右的車程，顯示大學與地方政府在交通時間在一小時左右，都有機會能合作地方政府協治理理制度創新。

再者，檢視各大學與地方政府既有的合作網絡基礎，發現大多學校也與合作的地方政府有知識互動，例如：臺灣師範大學成員曾與連江縣文化處合作有「大梅石再造歷史現場」計畫，亦有其他成員在馬祖長期深耕地質公園議題；淡江大學除了有宜蘭校區外，團隊成員也多有曾在宜蘭執行田野的經驗；成功大

學的團隊成員也與屏東縣政府有衛生局的勞雇委託案；中央大學計畫總主持人曾擔任苗栗縣文化局局長；亞洲大學團隊成員長期合作計畫處長協助雲林地方創生；暨南大學與澎湖科大也分別與南投、澎湖縣政府長期有各種合作計畫。這些前期互動所建立的互信網絡與知識基礎，是國科會大地方計畫可以進一步作為平台，來媒合大學人社專業與地方政府政策發展需求的關鍵。

總結上述，計畫推動辦公室推動七所大學藉由社會科普的寫作方式撰寫各團隊的計畫亮點，並刊載於國科會《人文與社會科學簡訊》，說明地方政府在執行跨域政策時遭遇的地方治理難題，以及大學如何協助地方政府找到解決方法，期待能推廣大學社會實踐之可能的貢獻。