

## 都會跨域治理的問題類型與策略性方案建構

### —以大台北都會區為例

張力亞

國立暨南大學公共行政與政策學系博士生

#### 摘要

全球治理、多層次治理或是全觀型治理，彼此間的共通點在於強調善治(good governance)的重要性。要如何實踐，乃必須依據不同議題範疇建立不同層級的治理模式進行問題解決。在此本文乃將聚焦於在國家境內的都會區議題進行研究。近年來，在都市化與郊區化相互激盪下所產生的都會區，已將原本以個別行政區域為單位的公共服務提供模式進行解構，過往單一政府提供公共服務模式，已不能有效解決或滿足民眾的需求，取而代之的乃是對於都會跨域治理的期待。

台灣近年來在發展上，出現越來越多以生活圈為範疇的都會區域；此外在地方政府間所形成的跨域治理機制，近年來也已有一定程度的發展，但在實踐上仍有許多瓶頸需要突破。特別是政府法規的相關限制，導致即使地方行政首長有其意願，但行政人員卻往往不敢勇於嘗試，相對限縮相關跨域合作的發展。此外，還有地方政府本位主義、政黨異同、組織經濟規模、協商成本等影響因素。為釐清相關的問題，並提出適切建議方案，本文首先乃從「供給」、「需求」面進行都會區跨域治理興起源由分析，並以台北都會區作為個案研究對象，從「實際需求」、「法規限制」、「政治環境」、與「規劃執行」四面向進行議題歸納。最終，透過策略性方案，針對不同的議題嘗試提出解決策略。冀望相關整理能符合當前困境突破的需求，並提出一些新的思維進行討論。

關鍵字：都會治理、跨域治理、大台北都會區、策略方案

Keywords: Metropolitan Governance, Across-boundary Governance,

Taipei Metropolitan Area, Strategy Program

## 壹、前言

受到全球化與在地化的相互衝擊，當今各級政府都面臨職能快速變遷的激烈挑戰，隨之而來的各級政府乃運用彈性、授權、網絡與後現代組織觀點進行政府再造與變革，因應各種挑戰。從治理概念切入，所有公共政策不在侷限於單一政府機關作為行動主體，而必須進行公私部門間的跨域合作，共同處理且回應社會大眾所關心的公共事務。此外，在變化萬端的全球化時代，城市亦逐漸從第二線走向第一線（冷則剛，2003：1）。這樣趨勢在台灣亦是如此。綜上所述，就地方政府而言，乃必須透過地方制度的變革，並運用新區域主義概念、公共管理合作策略在都會區域中型塑出更多元的都會治理模式加以應對（Feiock,2004：3-4；仇桂美，2003：34；Agranoff & McGuire,2003）。在此本文將針對台灣都會跨域治理的治理層級進行探討，瞭解其發展脈絡及相關問題點。

台灣經過過去半世紀的發展，從人口移動的脈絡來看，光復後工業化與都市化發展，導致人口不斷的往都市移動，逐漸形成台北、高雄、台中、基隆、台南、桃園、新竹、嘉義等大都市。然而，值得注意的是，由於都市化快速擴張發展的結果，大都市中心區逐漸產生生活環境惡化、交通擁擠、活動空間減少、教育人口增加、生活品質下降、治安嚴重惡化等問題；在此同時大都市周圍的次級都市與衛星城鎮，因基礎公共設施陸續完成，捷運及公路網密集、通勤時間縮短，從而使得中心城市人口逐漸往周圍城市移動，於是在 1990 年代之後，台灣一些大都市如台北市、高雄市的人口增加乃出現負成長（郭大玄，2005：120-122）。在這樣的發展趨勢下，中心都市及其鄰近縣市乃型塑出都會生活圈的形態，並形成都會區，截至目前有台北、台中、高雄都會區、及桃園—中壢、新竹、台南次都會區（郭大玄，2005：281）。然而，在都會區內也必須面對人口群聚、生活圈的擴散、以及資源分配等自然、社會、制度面向的問題。

然而，在都市化與郊區化相互激盪下所產生的都會區，對於公共服務的提供而言，乃產生衝擊與變革效應。當中心都市範圍擴張至周遭衛星城鎮並形成一個共同生活圈時，將導致許多公共服務的提供與公共問題的發生橫跨數個行政區（李長晏，2006），相關的政府部門如何進行整合提供適切公共服務以回應廣泛都會居民的要求，乃必須積極面對處理之。但是，在追求都會跨域治理的途徑上，卻面臨著許多阻礙。總體來看，我國目前都會跨域治理的難題大致包含：1、縣

市區域發展差距擴大；2、地方體制僵化不利提升地方與區域在全球的競爭力；3、地方自治規模不足以有效整合與運用資源；4、轄區管轄權的本位主義引發衝突；5、地方首長政黨屬性不同導致合作意願降低，甚至引發衝突；6、稅源與財政負擔分割所引起的衝突；7、法規不明且各行其是；8、都市規劃缺乏協調；9、鄰避現象導致居民不易溝通；10、區域協調平臺功效未能彰顯（陳立剛、李長晏，2003：6-7；林水波、李長晏，2005：44-47；劉坤憶，2006）。這些都造成我國在發展都會跨域治理上的限制，實乃需要進行變革、創新與突破。

在台灣都會區中，以台北都會系統擴充程度最大且其實質課題之處理也最為殷切。從發展層面來看，台北都會區具備幾項重要優勢：1、政治行政中心，中央政府所在地的優勢；2、金融資本豐富，國際快遞量高的優勢；3、生產性服務業成長趨勢漸增的優勢；4、運輸與資訊網路發達的優勢；5、大量人口聚集，人才儲量豐富的優勢；以及6、具備全球會計、廣告、銀行與法律服務中心的潛力（郭大玄，2005：281；孫同文，2005：72）；另一方面，從區域範圍的自然、人文風情來看，台北都會區域範圍內之基隆市、台北市、台北縣、桃園縣等四個縣市因地理環境、自然資源、風俗民情及產業活動等皆有類似之處，且由於近年來政府推動各項經濟及交通建設陸續完工，已將都會內之縣市距離大幅拉近，而逐漸形成生活共同體（彭光輝，2006：3-1）。過去省虛級化前有關台北都會區跨域議題，通常都由「省市建設協調會報」進行協調，最近一次為1996年2月12日。但是，在省虛級化後、重新行政區劃前，大台北都會區的各項跨縣市業務之合作，大致採行「中央直接主導，相關縣市配合」的大台北都會區建設協調會報模式，例如捷運路網規劃與建設、河川整治與水源管理；另外，也有「台北市、台北縣（基隆市、桃園縣、宜蘭縣）建設協調會談」之雙邊合作，例如：「清水合作」、「扁昌合作」；以及近年來發展出的2003年「北基合作垃圾處理案」、2004年「北臺區域縣市發展願景」會議等模式（江大樹等，1998：132-137；林水波、李長晏，2005：27-28）。但在這些模式運作上，不免遭遇一些問題，例如：政黨競爭、政治權力互動、法令規範、地方財政困難、組織經濟規模等，亦會影響彼此間的合作。

在此，本文首先欲針對台灣當前都會區跨域治理形成的源由與困境進行討論；其次，透過大台北都會區進行探討，從中釐清其所面臨的實際問題，並進行問題歸納；最後，針對不同問題，透過多元的跨域治理模式提供策略性解決方案，

冀望可提出一些觀點以供參考。

## 貳、都會跨域治理興起源由與困境

隨著現代社會不斷的都市化與郊區化過程，使得鄰近的都市彼此共同型塑出唇齒相依的都會生活圈，隨之而來的公共服務提供與問題解決更趨複雜性，這樣的複雜性已非單一地方政府所能承擔解決，於是從理性的思維出發，地方政府彼此間乃必須積極尋求合作與結盟，才能有效回應廣泛的都會生活圈居民的期待以及適切解決共同面臨的相關公共問題。從理論切入，傳統改革主義、公共選擇、及新區域主義（new regionalism）乃主張都會治理（metropolitan governance）與區域治理（regional governance）的需要性（Hamilton,1999；Miller,2002）。然而，從實存面向來看，為何需要進行都會跨域合作，應從供給、需求兩面向進行分析。

「供給」係指：現行單一地方政府自我所能提供的能力、資源等限制；「需求」所指涉的為：當前社經環境公民所需要的政府能力、治理以及他們的期待等。本文冀望從這兩面向進行討論，藉以釐清當前政府在運作的過程中所面臨的相關問題因素。

### 一、都會跨域治理興起需求面分析

從需求面切入，必須思考的是現在整體社經環境與過去乃有明顯差異性。受到資訊科技發展、全球化的影響，乃逐漸產生無疆界的概念（林錫銓，2005），此外受到教育普及化及民主治理的影響，民眾的知識水平越來越高，對於參與公共事務的態度與需求也明顯有別於過去，在此可以從公民社會的興起、地方主義崛起、跨域問題的興起、全球競爭力的考量四面向進行說明：

#### （一）公民社會的興起

在美國的公民治理發展經驗中，人們瞭解到必須透過與其他人合作才能完成它們所欲追求的目標。然而，公民之間要如何才能型塑有效的集體規模與民主原則？可以透過我治理（self-governance）的參與模式進行活動，並於關鍵時間（key times）進行作並且型塑發展「共治機制」（Collaborative Governance）；另外，在現代社會中，民主強調的是可親近性，可以促使民眾與專家間更適切的民主模式領導與組織中進行互動（Box,1998:77-78；冷則剛，2003：14），並於政府組織內外部中形成壓力，進而參與公共政策的規劃、決策與執行（Fischer,2000:40）。根據公共集體行動（Institutional collective action, ICA）的實際執行，亦可以清楚發

現，公民透過共同目標 (common goal)、共同利益 (common interest)、共同資源 (common-pool resource) 的分享，進行多元連結，因而促進此方案的成功執行 (Feiock,2004:6-7)。要之，公民社會興起代表著民眾意識的抬頭，對於公共事務參與較具積極性。台灣於 1987 年解嚴後亦面臨同樣的發展趨勢，這種發展一方面將分擔政府職責；但另一方面，乃勢必迫使各級政府更積極且有效的回應其需求。

### (二) 地方主義的崛起

地方主義 (localism) 所強調的是「在地化」(localization)，其係指「國家所轄定地理區域」之外，每個地方均具有特別的社經文化背景，具有自我特殊性。此外，地方主義亦是一種自我意識的認同、歸屬。透過地方意識的營造與深化，可以產出自我價值，藉以抵抗全球化的一致化浪潮，確保自我的市場競爭性。當前台灣已有許多的縣市進行這方面的深化，例如：「宜蘭經驗」中的反貪腐、社區營造、永續發展經驗 (江大樹，2006a)、「高雄經驗」的港市合一、河川整治經驗 (張啟楷等，2005) 等，都深具特殊性意義。

### (三) 跨域問題的興起

傳統政府視野經常侷限於自我管轄範圍，因而忽略許多政策問題是具跨域性。因此在解決上往往只能治標而不能治本，無形中造成資源浪費。但隨著民意的逐漸高漲、地方首長在面對相關跨域問題或是棘手問題時，乃轉向思考跨域合作共同解決的模式。跨域問題或棘手問題 (wicked problem) 係指跨部門的問題，任何單一組織均無法自行解決。以英國而言，例如：社區安全、青少年問題、都市更新、社會排擠等 (徐吉志、周蕙蘋，2006：7-8)。此外，例如：河川、海洋及海岸、產業、空氣、交通運輸、犯罪、環境保護、垃圾處理、教育文化、醫療衛生等問題 (林錫銓，2005：28-29) 亦是需要加以全盤式進行檢視，並以合作 (collaboration) 作為核心策略進行管理 (Agranoff & McGuire,2003:1)，才能達成資源整合並有效解決，否則將徒勞無功、浪費資源。基隆河的整治、高屏溪整治、大台北捷運網的架構即是最佳佐證。

### (四) 全球競爭力的考量

從全球經濟的競爭力來看，單一城市整體人力、自然資源有限，腹地亦不夠寬廣。從「全球商品鏈」、「越界生產網絡」、「後進者」之概念出發，要如何讓城市進行全球化連結，勢必應積極型塑出具競爭力的都會區域，透過創新體系從中

發展自我優勢與定位，藉以因應。但是，在這樣的過程中，亦需重視整體都會區域的片斷化連結（夏鑄九、劉昭吟，2003：45-48），透過文化融合與價值創新，凝聚出彼此的共識，將有助於整體競爭力之提升。

## 二、都會跨域治理興起供給面分析

在瞭解過當前民眾的需求轉變後，必須要檢視的是當前地方政府在公共服務上「供給面」所面臨的問題點，藉以瞭解為何總是被批評為「回應性不足」。在此將透過地方政府本位主義、行政區劃不合理、地方財政問題、法令規範誘因不足、資源分配不公平、建設區位不當（夏鑄九、成露茜，1999；陳立剛、李長晏，2003；紀俊臣，2006a：24-25）等制度與資源分配面向進行討論。

### （一）地方政府本位主義

雖然關於都會區的整體建設與縣市應彼此合作的共識以及認知並不缺乏，惟一旦涉及地方政府的控制權與地方利益無法達到平衡時，合作的計畫便無法執行（彭光輝，2006：3-2）。各地方政府往往因為土地管轄權因素，以個別行政區域為施政轄區，在業務推動上常受限於轄區割裂。以台北縣市、桃園縣、基隆市為例，其生活機能上實為一體，不論是工作、居住、遊憩等互動十分緊密。但由於行政區域劃分，促使地方行政首長經常各自為政（陳立剛、李長晏，2003：6），缺乏跨域合作的思維，進而造成整體都會區域內地方政府間聯合發展的限制。簡言之，縣市整體發展在受到行政區劃割裂後，最直接而明顯的就是造成跨行政區的環境保護、汙染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質建設推動的困難，阻礙了地方整體健全發展（周志龍，2002：263）。

### （二）行政區劃不合理

從 1950 年 9 月進行全盤性行政區域調整後，迄今未再做大幅的行政重劃與修正作業，此部分與都市計畫、區域計畫固定每 25 年為一期的通盤檢討計畫概念有所落差，並造成城鄉不均衡發展與府際合作的衝突（江大樹，2006）。畢竟，將近半世紀的發展，整體社經條件亦已有所變革，為符合當前的現況乃必須進行適切的通盤檢討，進而提出適切的國土行政區域重新再規劃，以利整體國家發展。但是，必須承認的是作為一項國家重要公共政策議題，行政區域的劃分或調整，必然有其複雜政經意涵，其包含政府層級調整的控制幅度、政策推動者對相關利益的追求等問題（江大樹，2006），因此必須謹慎應對。

### （三）地方財政問題

由於當前財政收支劃分之設計，使地方自主財源備受限制，再加上社會日新月異，對公共服務及建設之需求逐漸增加，地方政府在無法開源，更無力節流的情況下，形成地方歲出與歲入的不平衡，更造成地方財政匱乏之現象（蘇彩足，2002）。要之，我國目前地方財政狀況可說是既「患寡」又患「不均」。雖然於1993年已通過「地方稅法通則」，但受限於選票壓力、地方政府自身能力、整體稅制等影響（張其祿，2006），要透過稅收進行增加收入似乎比登天還難。在這樣的困境下，可以嘗試透過跨域、都會治理的概念進行合作，例如：基礎建設的延伸、資源的分享，或多或少將有助於財政窘境的突破。但在這當中必須注意彼此間的經費分擔（陳立剛、李長晏，2003：6）。

#### （四）法令規範誘因不足

台灣目前之所以跨區域合作事務仍不夠普遍的原因，有一部分乃出自於法令規範不夠完備。在法規上僅有地方制度法§21、§24 條簡略提及；行政程序法§19第1款和§135 的條文內容也具類似概念。在這當中欠缺區域合作的成功案例可以作參考，以及相關激勵誘因（林水波、李長晏，2005：28-30）。雖然，民國九十五年內政部所提的地方制度法修正草案，將增訂地方自治團體進行區域合作之規範，修正條文§83 之 1 至§83 之 7。其內容增定直轄市、縣（市）為共同處理跨區域自治事務或促進區域資源之利用，相互間得訂定行政契約、設立行政法人、或以其他方式合作，以及相關合作之規範及爭議之處理等規定（內政部，2006：3）。雖然內容已較過去更具多元可行性，但關於誘因提供部分亦需更為積極的處理、設定，整體內容才能較為完備。

#### （五）資源分配不公平

從1950年10月開始迄今業已經過半世紀，台灣的區域經濟發展已將既有的資源生態完全顛覆，例如：台北縣的人口業已增加將近七倍之多（548,426人；3,770,631人），但是整體的財政補助相較於台北市而言，則是相對的稀少（2003年台北市<sup>1</sup>：1,100,000,000元；台北縣：244,961,841元），這讓台北縣民有「二等公民」的感受。這些都在顯示出整體資源分配不公的情形，要如何尋求突破，則有賴於跨區域的合作，進而讓資源作有效的運用。

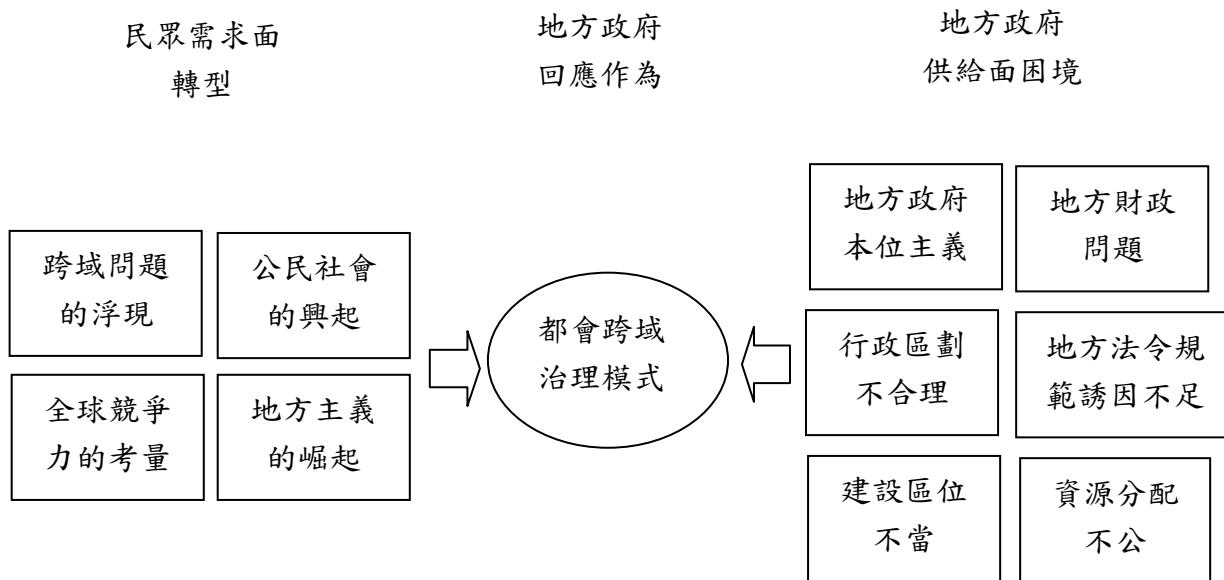
---

<sup>1</sup> 普通統籌分配稅款短徵彌補設算 <http://www.nta.gov.tw/business/business4.asp>

#### (六) 建設區位不當

台灣整體經濟建設多重北輕南，造成當前的區域發展不均。然而，自從政黨輪替，雖有所翻轉，興起「政治版圖鞏固」資源建設配置手法。在這樣的建設思維底下，似乎很難看到建設區位的合理性，進而導致諸多硬體建設的區位失當、使用率不佳，形成蚊子館的情況。這些未經過慎密思維的建設，不僅造成資源浪費，亦降低整體民眾對於政府施政的信任度。此部分必須謹慎重新調整。

圖 1、都會跨域治理形成要素圖像



資料來源：本文繪製。

綜上所述，從圖 1 可發現，地方政府當前面臨兩種困境，一方面為民眾需求面的轉變，趨向更多元化；另方面，當前的台灣地方政府體制運作下卻面臨一些困境，導致無法進行有效回應，致使民眾對於政府的信任感降低。在面臨這樣的供需不平衡衝擊狀態情境，地方政府必須進行積極性的變革，透過治理（governance）的運作，活化其活動空間與擴展其活動能量，藉以適度回應地方多元的公共服務需求與未來的環境變遷。在此將針對此治理模式進行說明：治理（governance）乃有別於傳統統治（government）概念，其核心概念乃係指政府角色的轉變，從地域的觀點出發，它涉及對一空間領域（territory）的正式與非正式治理過程（夏鑄九、成露茜，1999：59）。簡言之，治理在政策執行過程所強調的是一項新模式與轉變，且具有網絡內涵，這樣的轉變將有別於以往傳統以國家中心論、單一行政區域政府的動態運作模式。然而，在此從空間向度出發，勢必發展城際間的都會跨域治理，藉以擴展地方政府的能力。

誠如《無重量世界》一書中預言，知識經濟的競爭新規則：「在無重量的世界裡，城市將重新奪回一世紀前，它所享有的重要性與經濟統治地位」（李雪莉，2005：97-98）。在這樣的趨勢上，地方政府必須積極轉型變革，善用跨域合作機制，才能擴展其活動能量，有效回應公民需求與全球城市競爭態勢。接續本文將針對台北都會區進行相關的討論。

## 參、台北都會區跨域治理問題分析與類型歸納

台北市長期以來為我國政經重要都市，但其腹地面積狹隘，相關資源不足，在發展上乃會受到相對性的限制，進而影響整個城市競爭力，於是需仰賴外部支援。早期因「一省二市」政府體制關係，關於跨域合作案可以透過省市建設協調會報進行相關協調，例如：為翡翠水庫的用水而與台北縣進行協調，於 1984 年成立水源特定區域管理委員會，使台北縣市民共同享用水權；1996 年 3 月成立的「台灣省、台北市聯營公車路線審議委員會」等（江大樹等，1998）；另外，因為捷運興建的關係也與台北縣進行合作，這些都端賴於省市建設協調會報的運作。然而，台灣省政府於 1998 年虛級化，關於大台北都會區的跨域合作部分，台北市乃必須肩負更多主動性，如此才能持續延伸大台北都會區的整體發展，著名成功案例如：2003 年與基隆市合作處理垃圾問題以及 2005 年成立的「北臺區域發展推動委員會」。畢竟透過資源的相互合作，才能解決其原有的發展限制，這一方面將有助於台北市本身的城市競爭力向上提升，亦可以帶動周遭縣市的集體發展。在此將針對其跨域合作上的問題進行討論，並進行歸納。

江岷欽等 2003 年的《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》中，主要運用「實際需求」、「法制限制」、「政治環境」、與「規劃和執行」四面向分析台北市政府策略性夥伴關係的現況（江岷欽，2003：38）。「實際面向」主要是針對各縣市個別主動需求為分析焦點，此部分主要是在探討為何要進行協力合作的原因；「法制限制」乃著重於靜態面的法令規範，藉此釐清當前相關法規的不足之處；「政治環境」乃是從政治現實為出發點，瞭解不同政黨與利益之間對於都會跨域合作的影響因素；最後乃從「規劃與執行」為出發，探討相關行政人員的能力與觀念。本文將依此架構進行分析。

### 一、實際需求面

根據內政部（2001）提供之「各縣市跨區域合作現況調查」（表 1）顯示，台灣跨區域合作事務，當以台北市與北部縣（市）（如台北縣、桃園縣、新竹市與基隆市等）之跨區域合作事例最多（引自吳介英、紀俊臣，2003）。

表 1、2001 年各縣市跨區域合作現況統計

提出縣市	性質	案件總計
台北市	交通、環保、一般行政	13
高雄市	環保	1
彰化縣	環保	2
台南縣市	交通、建設	2
屏東縣	資訊	1
台中市	環保、一般行政	6
嘉義市	環保	1
統計		26

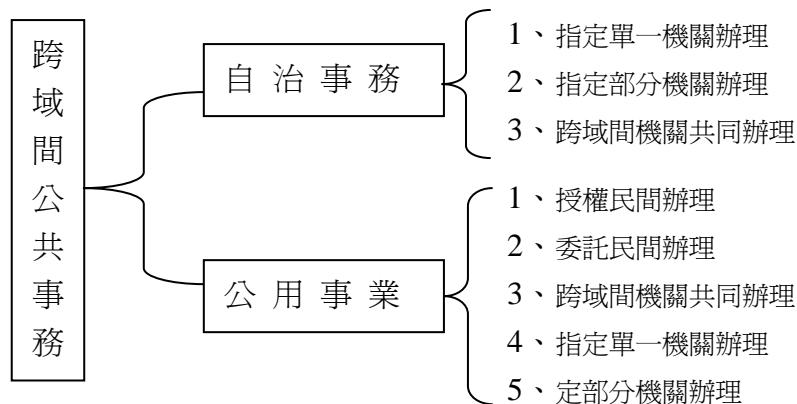
資料來源：轉引自江岷欽等，2003：39。

從上表可以清楚瞭解到，當前對於都會跨域合作的需求與積極度上，台北市乃是所有縣市之最。在這部分主要原因在於，台北市面對全球經濟發展與區域競爭壓力，迫使台北市必須積極擴展、整合其周邊腹地，尤其是與台北縣的合作更為緊密重要。讓台北市擁有先進技術、並提升其整體市民生活水平、以及鼓動民間參與活力，促使以台北作為核心的台北都會區建構出永續發展的願景，藉以抵抗全球化的衝擊，藉此進化到 Ng and Hills 所稱的「偉大城市」願景（孫同文，2005：61-62）。

目前國內各地方政府所進行跨區域事務的合作事項，可分成「自治事項」與「公用事業」兩種（圖 2）。並分為「環境保護類」、「大眾運輸類」、與「生態保育類」。

- (1) 環境保護類：垃圾清運或代為焚化、廢棄物處理、河川污染防治、河川流域管理整治、空氣污染防治及下水道系統管理等事項。
- (2) 大眾運輸類：捷運的興建與營運、公共汽車、聯外交通路網等項目。
- (3) 生態保育類：以國家公園的管理為主。

圖 2、跨域間公共事務之處理機制



資料來源：吳介英、紀俊臣，2003：52。

根據內政部（2001）統計，以台北市為核心的相關跨域合作案包含：「台北商港離案物流倉儲區填海造地工程」、「鄰近縣市政府同意開放台北市餘土資源進入處理」、「淡水河系污水下水道系統營運管理委員會」、「各機關處理台北都會區大眾捷運系統禁限建範圍內列管案件作業要點」、「與台北縣政府地政局合作辦理跨縣市核發登記謄本」、「為改善東湖及汐止地區交通闢建高速公路東湖段南側便道」、「為改善南港地區與汐止橫科地區聯外交通推動大坑溪高架道路及其東側闢建平面道路之交通設施」、「為謀改善中、永和地區與台北市間跨河橋樑於尖峰時段嚴重阻塞問題，同時縮小台北縣市都市發展上的落差與限制」、「北部縣市研討協調會報」、「台北醫療區域緊急醫療網係涵蓋台北市、縣緊急救護資源」、「台北市與基隆市垃圾處理緊急互助協議」、「台北政府環境保護局與台北縣深坑鄉公所合作焚化處理垃圾及借道垃圾車通行協議」、「台北市與台中縣石岡鄉、南投縣中寮鄉、國姓鄉復健支援備忘錄」等 13 項。從類型可區分為：交通、環保、一般行政、醫療與都市發展等面向。

此外，2005 年成立的「北臺區域發展推動委員會」在都會跨域合作議題上，包含：休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境保育、區域防災與治安、區域醫療、縣市合作方式、推動機制以及文化教育、健康福祉、原住民、客家族群與新移民等新興議題（李永展等，2005）。在此本文將針對「環境保護」、「大眾運輸交通」、「區域防災」、以及「區域發展」四大議題進行都會跨域治理方案的討論。

## 二、法制限制面

在前一段論述中即清楚指出，當前影響台灣都會跨域治理模式不盛行的原因

之一乃是法令規範與誘因不足，在此將以台北市 2001 年跨域合作案所涉及的相關法規進行檢視其不足之處。有關地方政府間合作關係的主要法律依據乃包括：地方制度法（§21、§24、§77 條第 2 款）、財政收支劃分法（§30、§38、§38-1），以及其他如大眾捷運法（§4、§5、§10、§13）、廢棄物清理法（§7）與區域計畫法（§5 第 2 款、§13 第，3 款）。總結上述的法令規範可以發現幾項問題：(1) 地方政府間的合作關係徒具形式，不具實質意義；(2) 跨域合作的規範內容過於簡化，亦造成權責劃分、課責不易的情況產生；(3) 相關合作機制是否可完全適用行政程序法之規定，不無疑問；(4) 地方議會干預的空間疑慮（江岷欽等，2003：45-47；吳介英、紀俊臣，2003）；(5) 亦缺少積極性獎勵誘因等。面對這樣的問題，乃有學者建議必須積極建構出一套完善的跨域行政專法藉以解決這樣的模糊問題，稍後將進行說明。

### 三、政治環境面

從府際政經互動角度出發，台北市其權力來自於直轄市及首都的優勢位置，利益則是確保本身或是大台北都會區的持續發展（江大樹等，1998：130）。但也經常因自治位階的問題而與中央、其他縣市產生資源分配上的競爭與衝突。可是這樣的問題卻不一定會造成跨域合作的阻礙因素。從資源、利益共享的原則出發，此部分將有助於大台北都會區域治理的型塑與連結。另根據江岷欽等（2003）針對「北基合作垃圾處理案」、「北臺區域城市策略聯盟」的研究可以明確指出幾項關鍵問題：不論是地方議員或是地方行政人員，都會受政黨因素與政治利益影響，使之政治考量太過，衍生出許多的複雜問題（江岷欽等，2003：45-47）。以「北基合作垃圾處理案」為例，在過程中必須考量地方首長的意願；接續行政部門人員必須評估議會及相關單位的態度，藉以進行遊說爭取支持；最後爭取中央支持與補助、爭議仲裁等。完備這些複雜過程後，於 2003 年 7 月 21 日由兩市市長共同簽訂「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」（劉正元，2005：47-49），正式開啟合作機制。

從上述案例中，可以清楚瞭解到進行都會跨域合作，必須面對的政治現實環境是如此複雜，可能包含地方政府領導者、行政人員、地方議會、公民社會等，這勢必將增加其協商成本。然而，要有效降低成本、解決問題，地方首長的支持態度與行政部門的努力固然重要，但在過程中，民間社會力量的型塑與應用亦是關鍵。

#### 四、規劃和執行面

地方政府間在進行跨域合作的過程中，行政人員的規劃、執行能力亦是成功的關鍵所在。根據研究指出，當前行政人員的思維仍難以跳脫出以「行政區域」、現行法規和預算制度的依法行政框架（江岷欽等，2003：49），此外也因為受至地方制度法、地方行政機關組織準則及我國文官政策的影響，致使直轄市與縣市政府間公務人員的職等與專業性有所差距。另一方面，當前許多公共政策時常涉及不同單位之間的協調與整合，更何況是都會跨域合作案，其涉及與需整合的單位更為複雜。以上幾點問題乃考驗著不同地方政府間行政人員的協調整合能力。

#### 五、問題歸納分析

綜合上述四大面向分析，依據不同的議題可歸納出幾種問題類型。在「實際需求」方面，主要可以劃分出九大議題類型，在此本文主要對環境保護、大眾運輸、區域防災、與區域發展等類型進行討論；再者，「法制限制」部分則是依據其所涉及的法規進行區分，在此本文將著重於討論「地方制度法」；在「政治環境」部分，分為行政首長、地方政府關係、與民間社會力量的凝聚；「規劃和執行」面向上，主要是剖析行政人員的行政與執行觀念。

表 2、台北都會區域治理問題歸納表

項目	問題類型	備註
實際需求面	1、休閒遊憩；2、交通運輸； 3、產業發展；4、環境保育； 5、區域防災與治安；6、健康醫療； 7、文化教育；8、族群問題； 9、都會區域發展	環境保護；大眾運動； 區域防災；區域發展；
法制限制面	1、地方制度法；2、財政收支劃分法 3、大眾捷運法；4、廢棄物清理法 5、區域計畫法	著重於地方制度法的討論
政治環境面	1、行政首長；2、地方政府關係 3、民間社會力量	
規劃和執行面	1、行政人員的觀念	

資料來源：本文整理。

在此希望透過這幾個面向的問題歸納，瞭解其核心問題點，接續將透過都會跨域治理的概念進行問題解決方案的思考。期盼透過較為全觀型的面向進行問題思索，並提出建議，藉以提供在問題探討上的參考依據。

## 肆、台北都會區跨域治理的策略性解決方案

前面兩部分已針對當前台灣在都會跨域治理的興起源由與現行台北都會區域治理所面臨的問題進行討論，並提出若干問題歸類。在此將運用都會區域治理概念，依序對這些問題進行解決方案的探討。在進行都會區域治理的模式前，必須思索幾項重要原則：全觀型視野、共同利益、避免衝突、具共識性且易執行、個別施政優先順序、彈性合作方式等（林水波、李長晏，2005；彭光輝，2006：3-3）。另外一方面，它亦指涉（implication）在都會區域中的政府組織係包含：民主治理（democratic governance）、經濟成長（economic growth）、環境外部性（environment externalities）、平等（equality）（Feiock,2004:4）。在此將顧及相關面向進行課題解決方案思考。

### 一、實際需求面解決方案

在實際需求方案部分，主要問題可以歸納出幾點，分別為 1、環境保護；2、大眾運輸；3、區域防災；4、區域發展。在此依據不同類型屬性，借鏡相關案例進行問題解決策略方案的建構。

#### (一) 環境保護部分—二級責任制區域治理模式、地方政府間共組組織合作營運

關於環境保護部分。在此分為兩個個案進行討論，其一以自然環境保護為主；另外，乃是垃圾處理問題進行討論，並分別提出解決策略。

##### 1、自然環境資源保護

例如，紐西蘭政府在有關資源環境的部分，曾進行一系列的改革，在過程中建立了資源管理法，並使其建構一個府際聯盟或、合作的空間。區域與地方政府在府際合作上乃是執行互補的功能。立法者認為區域委員會並沒有比地區委員會更優秀（May, et.al.1996:64-65）。此外，從英國經驗中可以發現，為解決各地方政府間共同經營管理事項，如環境污染防治議題，乃已陸續發展出下列多種可能的協力執行策略：(一) 集中式協調規劃、(二) 塑能結構和法律授權、(三) 聯

合規劃、(四)財政分擔(趙永茂, 2001)。

從從而觀之，關於環境保護部分，應可朝向建立「二級責任制」模式，大台北都會區相關的縣市政府可以共同成立區域委員會，作都會區域的溝通、協調平臺，這樣的機構必須有權與各縣市環境保護局或是相關局處進行直接對話，型塑集權式協調規劃的能力，並共同負擔財務支出，如此將可以更為具體落實各項方案的執行。

## 2、垃圾處理

目前關於垃圾處理的部分，行政院環保署乃訂定「台灣地區垃圾處理場(廠)互惠緊急支援要點」、「直轄市及縣市政府互助合作處理一般廢棄物獎勵補助要點」、「台灣地區垃圾處理後續計畫」等進行多元的鼓勵。並將全國分為六大共同處理區域(表 3)。從表 3 可以發現，建議就大台北都會區而言，範圍似乎過於廣泛，對於花蓮縣市宜否納入，乃值得思考。

表 3、立法院永續會對垃圾跨區域處理的分區建議

區域	縣市
一	台北市、台北縣、桃園縣、基隆市、宜蘭縣、花蓮縣
二	新竹市、新竹縣
三	台中市、台中縣、南投縣、苗栗縣
四	彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市
五	台南縣、臺南市
六	高雄市、高雄縣、屏東縣、台東縣、澎湖縣

資料來源：行政院環保署，2004：8。

然而，根據《臺北市綜合發展計畫—從北臺區域整合發展研擬臺北市都市發展願景暨鄰近成適合作執行方案》期末報告書中可以發現，針對北臺區域廢棄物共同處理合作方案，指出應建構出一套「回收再利用體系」，達成全回收、零掩埋之目標，冀望透過各縣市之環保局進行配合(李永展等，2005：171-172)。但其內容並未針對執行機關間應如何具體進行協調作說明。在此可以參考環保署於 2004 年環保國是論壇中提出的「由中央與地方分工且由地方機關合作營運」之建議進行參考，相關作法包含：「地方行為合作」、「地方共組行政組織」、「地方共組私法機關」(行政院環保署，2004)。此外亦可搭配法令修法，提供相關誘因，促使地方政府間共同進行協力合作。在此本文乃建議北臺區域內各縣市政府可以採取

「地方政府共組組織」的方式進行合作，才能進行權責的清楚課責，避免各推皮球情況產生。

### (二) 大眾運輸部分—法制化與委外化

都會區的交通整頓也往往成為地方首長最重要的政見目標之一。以台北縣市之間的情況為例：因為道路壅塞造成延滯的時間約佔行駛時間的百分之十二到百分之三十，可見大眾運輸系統問題急待解決。根據李長晏等（2005）研究指出，關於交通運輸跨域治理機制部分，應進行四種方案改革：

1、「中央與地方跨域治理機制建構」：中央與地方政府應該設置專責的協調機制來分別負責協調中央政府跨部會之間、中央與地方政府之間和跨地方政府之間有關捷運的規劃設計、工程建設與營運事宜，以便各層級政府與機關隨時了解捷運相關業務進行的進度與問題處理的成效；

2、「經費分擔部分」：提高地方政府的自主財源比例。或藉由成立中央軌道總署的構想，將捷運業務納入其中，並大膽建議由中央政府全額負擔捷運建設的所有經費；

3、「法律規範」：在法律上落實跨行政區域的合作機制中各相關地方自治團體的權利分配與資源共享；

4、「營運模式」：台北捷運系統的未來營運應該以『委外化』的處理方式最為合適」（李長晏等，2005：132-133）。

從上述策略可以區分幾面向，在「興建、管理」上，中央必須主動邀集地方政府成立跨區域合作機制，將其權責、經費分擔俱予法制化。接續在「營運」部分，為避免財政負擔，應以「委外化」為主要方式。當然，有部分交通路權的營運上，可以透過適當補助，藉以維持大眾運輸的公平與社會責任。要之，本文對於大台北都會區的交通運輸議題，乃建議透過組織法制化與業務委外化的方式進行處理。

### (三) 區域防災—中央集權之區域政府模式

關於區域防災部分，根據《臺北市綜合發展計畫—從北臺區域整合發展研擬臺北市都市發展願景暨鄰近成適合作執行方案》期末報告書內容指出，針對區域防災問題，必須促進「都市防災規劃」與「地區防災計畫」的相結合，並規劃「區域防災生活圈」，建構「跨域防救災中心」、整合「區域性醫療救護系統」與救護標準程序等（李永展等，2005：182-183），但是並未針對區域內救災整合體系的權責

問題進行討論，此將造成主導權、資源投入的衝突問題。就此議題，李長晏（2006）認為：「災害的發生與緊急醫療體系的維護，都屬於臨時且具急迫性的，其應歸類為單一功能性的特別服務項目。」由於此種類型系屬於跨區域與全國性的公共服務需求，於是乎可以採行英國「區域政府」的機制，應由中央政府集權統籌辦理較佳，故不適用較為鬆散的行政契約制來執行之（李長晏，2006：4-20）。從而觀之，本文認為關於區域防災部分，應著重於中央集權，而非地方分權式的跨域合作模式。

#### （四）區域發展—區域計畫委員會的專責化與功能強化

在區域發展部分，此項目涵蓋整體區域土地利用、資源發展等。雖然目前區域計畫法第四條有規定區域計畫委員會設立，第六條有規定其擬定機關，及第七條規定其應具備之相關內容。但是各縣市政府當前在運作上，仍較為積極朝向各自縣市綜合發展計畫、施政白皮書…等，雖然這部分並無違反整體區域計畫內容，但仍缺乏整體性。面臨這樣的問題點，似可參考美國類似經驗與高屏溪流域管理委員會之作法。

在美國部分，「區域聯合會」也可稱為區域計畫委員會，是美國很盛行的一種特殊方式，比如舊金山灣區就有地方政府協會，會員涵蓋 101 個城市和 9 個縣，共同解決地區性問題（彭光輝，2004）。在英國，政府為了解決地方與地方之間一些共同的事項，曾就某些共有的公共設施（如焚化爐），或某些較為大型的計畫（如大眾運輸與土地利用），及環境污染與水資源管轄等問題，而成立某種形式的聯合委員會，來解決上述橫跨數個地方政府管轄區域內的問題。

另外，在高屏溪流域管理委員會部分，其乃是全國第一個以流域管理觀念成立的溪流專責機構。由於高屏溪流域管理涉及水利、環境保護、林地及坡地保育、土地管制等事權，涉及單位太廣，因此整體管理事權的整合對高屏溪整治工作實有其必要。於是是由經濟部主導，惟其運作的成敗，端賴其他相關部會人力經費等的支持協助，行政院要求各相關部會及地方政府配合。此委員會為階段性任務編組，為經濟部配合政府再造研議成立流域管理局的前身（李長晏，2006：4-22）。

綜上所述，就整體區域發展而言，排除成立區域政府會增加行政層級結構，與不願設立太多特定目的行政機關因素外，可改採專責的區域計畫委員會方式，定期舉行會議來討論區域內的共同問題，或成立獨立於政府外多功能的區域自願性組織，其所有活動經費則由組織成員中的地方政府與中央政府共同負擔，並且

進一步加強其組織層級，如此才能讓政策具體落實。透過這些作為將有助於整體區域發展與資源有效利用。

## 二、法制限制解決方案

關於法制限制問題，本文乃針對地方制度法進行分析並提供解決之道。在解決方案上，吳介英、紀俊臣（2003）乃提供四種方式：「修正地方制度法」、「制定跨域合作專法」、「訂定跨域合作法規命令」、「訂定跨域合作行政契約範本」（吳介英、紀俊臣，2003：66-67）。但是，值得一提的關鍵點在於不論如何進行修法，其主要內涵應強調法案合作誘因部分，藉由正向鼓勵模式，將更易促使跨域合作方案的展現。

### （一）合作誘因的媒介

合作政策（cooperative policies），必須強調規範性的承諾，這樣的承諾是具有流動性（mobilized）的動態形式。在合作的過程中財務（financial）與其他誘因（inducements）。乃深具關鍵性。在合作的政策設計上，依循績效目標進行發展，彼此間的順服不再是核心問題，因為各地方政府間保有自主裁量權（May, et.al.1996:4-5）進行互助互惠的合作。

### （二）修正地方制度法

地方制度法部分因涉及精省的影響，其主要內容必須進行調整，方能符合當前政府實際運作狀況。內政部於2006年10月5日台內民字第0950154464號函報行政院核議「地方制度法修正草案」，建議刪除現行地方制度法§21、§24及§77條第2款部分內容，並增定地方自治團體進行跨區域合作之規範（修正條文§83之1至§83之7）。其內容增定直轄市、縣（市）為共同處理跨區域自治事務或促進區域資源之利用，相互間得訂定行政契約、設立行政法人、或以其他方式合作，以及相關合作之規範及爭議之處理等規定（內政部，2006：3）。這樣的修正將有助於促使合作機制更為法制化與健全化。

### （三）制定跨域合作專法

由於跨域合作及地方自治團體自治權之行使，以及跨域間權力分配及資源共享之權利法律關係，透過地方制度法之修正，能否滿足跨域合作發展在法制上需求，不無疑問。於是可思考透過地方制度法之授權，另外訂定專法，進行規範與推廣。

#### （四）訂定跨域合作法規命令

假如認為依法授權下，制訂跨域合作專法，還有違一般授權立法之慣例，乃建議依據行政程序法§150 條<sup>2</sup>，訂定法規命令，俾利地方自治團體間或與民間合作上進行使用。

#### （五）訂定跨域合作行政契約範本

針對跨域事務之合作，係至少兩個以上平行地方自治團體之合作行為，其最為可行與便利之法制作為，乃是依循行政程序法所規定相關行政契約內容，訂定合作所需之相關行政契約。此外也可以參考歐洲各國經常在環境議題上使用的合作備忘錄（agreements），在不抵觸原有法律的範疇下，不論是地方政府間或是地方政府與民間在合作上，都可以透過此種以彈性、志願性導向的合作備忘錄進行合作方案簽署（Glasbergen edited,19998），此將促使我們地方政府跨域合作方案簽署的彈性與多樣性。

### 三、政治環境面解決方案

#### （一）地方首長部分

##### 1、全觀型領導視野培育

行政改造要能有效成功，最關鍵一環乃是行政領導者的上行下效作為。然而，過往常因為地方政府間的本位主義與黨派問題，在合作上產生困擾與阻礙。於似乎，要能有效解決此一困境必須由行政首長著手開始，運用全觀型（holistic）思維擴展其合作視野，以市民利益為中心，建構一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此合作同意的結果（6 perri,2002）。例如：北基垃圾處理合作方案以及「高高屏首長會議」。

##### 2、「非正式合作機制」的縣市首長跨域合作平台建立

「非正式合作制」，主要是地方政府以非正式合作方式，共同組成以協調、技術協助為主的非政府組織。非正式合作機制主要是在互信互惠基準下，共同營造適切的「合作氣氛」，一同推動公共政策建議，追求區域共榮發展（李長晏，2006：4-29）。目前國內較為成功的案例，首推於一九九九年元月三十一日成立

---

<sup>2</sup> 行政程序法§150 條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

「高高屏首長會議」，截至目前為止仍有持續運作<sup>3</sup>。

2004年1月12日，臺北市政府與臺北各縣市政府，舉辦「北臺區域縣市發展願景」會議，由北臺區域地方首長包括臺北市市長馬英九、基隆市許財利市長、桃園縣朱立倫縣長、新竹縣鄭永金縣長、新竹市林政則市長簽署「北臺區域跨域發展合作備忘錄」<sup>4</sup>，其備忘錄內容為：「以區域整合、合作建立平臺，尋求區域合作機制，以共同提升台灣的國際競爭力作為發展宗旨」(林水波、李長晏, 2005: 28)。並於2005年11月21日成立「北臺區域發展推動委員會」機制，針對重大議題進行決策。

冀望以核心都市為首，積極主動建構跨區域的合作機制，帶動整體區域的發展。然而，在這當中縣市首長的意願乃是重要關鍵因素。例如，當初在舉辦「北臺區域縣市發展願景」會議時僅與台北市一水之隔的台北縣，竟沒有出現於這樣的合作平台上，著實令人深具想像空間。

## (二) 和諧的府會關係建構—有效溝通

就地方政府政治生態的面向來看，縣市政府與議會之關係經常扮演著重要的角色。根據研究顯示，當前拉丁美洲中許多的自治區或是跨區域的政策在執行要能成功，其關鍵要素之一乃是市長與立法機關的關係，此將影響政策在決策過程中的命運。根據 Myers and Dietz's 的研究指出，市長的政策之所以能夠執行端賴強而有力的立法機關支持 (Gómez, 2003)。從而觀之，這樣的特殊府會關係乃是一種普遍性情形。但是，要如何才能促使府會關係和諧，乃可透過有效溝通加以落實。

## (三) 公民社會的連結

### 1、以網絡為基礎的城際結盟模式

此項模式主要是參照歐洲的都市-區域治理運作模式(李長晏, 2006: 4-26)。都會區域乃是以中心都市為核心，並與其他衛星都市進行連結、互動，期盼從中尋找出適切的發展模式，強化其資源有效利用及競爭力。就實際環境而言，各地區政府所管轄地區內部，除了地方政府以外，也涵蓋許多鄉鎮市政府、私人企業、

<sup>3</sup> 2007年2月8日訪談屏東縣長曹啟鴻先生所提及「高高屏區域合作」：「在過去以高屏溪、高屏空氣品質為主，成效不錯，但是水的部分有待改善。至於未來，有幾項必須去作的：海上航行（小琉球、大鵬灣航線）、縣市首長會議持續互動」。

<sup>4</sup>[http://yearbook.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM\\_themePro?page=4382eb84&break=1&theme=3790000000/2004yb\\_inpage&OnPreview=0](http://yearbook.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_themePro?page=4382eb84&break=1&theme=3790000000/2004yb_inpage&OnPreview=0)

非營利組織、社區…等組織，進而共構出複雜的地方治理結構。然而，在此所強調的城際聯盟，其宗旨在於：「聯合政府與市場、各級地方政府間及政府與非政府組織間共同的實力，吸引新的投資，共同解決就業問題，以帶動區域整體的發展」。在歐洲都市-區域治理將重點置於促進互補和合作、有效和公平的城際網絡交流上。透過城際網絡的建立，城市之間的競爭轉變為策略性的聯盟，而城市之間的各自為政，在信息與文化交流中得到融合（李長晏，2006：4-27）。

質言之，城際結盟主要著眼於不同地方治理結構的連結，期盼以網絡為基礎，建構出策略性夥伴關係，進而積極推動相關的政策方案。網絡為基礎的結構主要有幾項特徵：「提供跨域機制；柔性結構（正式/非正式）；增加能力；革新與適應地方情境；改善社會資本、減低交易成本」（Kamensky and Burlin,2004:10）。要之，這樣的城際聯盟之所以能成功，地方治理結構中的公民社會能量乃是關鍵，值得台灣學習。

## 2、夥伴關係的委外模式建構

當前台灣在政府改造策略中，其中一項乃是「委外化」，藉以引進民間的活力、創造力，進而提升公共服務的品質。在「委外化」過程中，主要是依據契約行之。但是，「夥伴關係」的建構乃是其成功的重要關鍵。根據加拿大委員會定義為：「在公私部門間的冒險性合作，彼此以專業知識建構在一起，清楚定義公共需求，透過適當的資源、風險與獎賞作連結」（Kamensky and Burlin,2004:25）。夥伴關係傾向的是一種較為為正式的合作途徑，GAO's Goldenkoff 指出合夥係指：「政府機關答應第三部門、NGOs 行為者去傳送或執行公共服務。」答應的方式可分為：委外、補助、備忘錄的安排（Kamensky and Burlin,2004:11-12）。簡言之，透過公私部門間夥伴關係的建構，將有助於公共服務傳送品質的優質化。

透過以夥伴關係為基礎的合作模式，與公民社會相關組織進行連結，這樣的發展模式在相關的地方政府社會福利業務上已經有所推行，成效也有一定水準（張瓊玲、張力亞，2004）。未來應將此項成功的模式進行擴散，促使更多公民參與的機會，進而建構優質的夥伴關係合作在實務操作中顯現出來。

## 四、規劃和執行面

### （一）公共服務價值的宣導

根據英國布萊爾（Tony Blair）時期所推動的協力型政府，在當中有許多的文官體制改革方案，期盼透過激勵的方式進行正向鼓勵，其作法包含：目標完成

與薪酬結合制度、賦予地方管理者更多權限、鼓勵文官創新能力、提倡公正、客觀與平等的公共服務價值。藉以鞏固文官的合作精神與協調觀念，同時注重文官的倫理精神與傳統核心價值培育（林水波、李長晏，2005：83）。布萊爾期盼透過這樣的文官改革，達成幾項目標：創造一個更開放、多樣與專業的文官，並將公共利益列為優先；文官能具備創新、創造與學習的能力；能負起個人責任；與他人合作；能運用新技術傳送高品質且具良好價值的服務成果（Wilson,1999:2）。

### （二）都會區域治理課程教育

當前都會區域治理的阻礙之一乃是土地管轄權所帶來的本位主義；另外，文官傳統思維的「依法行政」觀念，這兩種觀念對於文官的創新與跨域合作觀念而言，具有阻礙效果。鑑於此，未來似乎可以從「健全公務人員培訓制度，落實培育優質公務人力」的方案著手（江大樹，2006b），透過文官研習課程，深化文官對於「府際合作」、「網絡治理」、「跨域合作」、「策略性夥伴關係」的思維，積極型塑出勇於負責、主動型文官，透過觀念的改造，藉以觸動其行政活化的動能展現。誠如江大樹（2001：15）認為，從跨域管理面向出發，其乃是府際管理概念之擴充，運作主體不再侷限於各級政府，包含公部門內每一個公共組織與公務人員，唯有讓整體公務人員具備這樣的知識，才能促使彼此間的面對面互動、型塑集體認同、深切瞭解地方政府間合作的重要性，並且增加領導者之間的信任（Feiock,2004:8），最終有效促進方案實踐。雖然這樣的轉變不能立即成效，但仍必須持續進行，此將有助於未來台灣都會區域治理的實踐。

### （三）負責、公益的服務體制

開放、去中心化（分權）、負責制（責任政治）與透明化的政府治理模式，就像 Friedmann 所稱的新政治，其主要內涵簡單來說，就是重視公共服務的公平分配、以及積極回應草根社區市民要求的政治體系。公益是市民社會治理的限制與領域治理的評估準則（夏鑄九、成露茜，1999：86-87）。透過分權所建構出來的都會治理機制，其乃強調公平（equity）、代表性（representation）、民主課責（democratic accountability）的價值（Feiock,2004:9）。唯有如此，才能有效降低本位主義的利己思維，進而透過利他思維進行合作。

## 五、小結

總結前面所述，在此依據「實際需求面」、「法制限制面」、「政治環境面」、「規劃和執行面」等四面向，並細分不同的問題類型，再從不同問題類型中，提出不

同的都會跨域治理解決方案，冀望透過多元的方式，適切掌握問題並有效加以解決。相關內容詳如下表所述（表 4）。

表 4、台北都會跨域治理機制建構表

項目	問題類型	解決方案
實際需求面	環境保護類	1、二級責任制：區域委員會+地方政府主管機關 2、地方政府間共組組織合作營運
	大眾運輸類	1、「興建、管理」：跨域合作機制建構，權責、經費法制化 2、「營運」模式：委外化
	區域防災	中央集權之區域政府模式
	區域發展	區域計畫委員會的專責化與功能強化
法制限制面	地方制度法	1、合作誘因的媒介 2、修正地方制度法 3、制定跨域合作專法 4、訂定跨域合作法規命令 5、訂定跨域合作行政契約範本
政治環境面	行政首長	1、全觀型領導視野培育 2、「非正式合作機制」的縣市首長跨域合作平台建立
	地方府會關係	和諧的府會關係建構—有效溝通
	民間社會力量	1、以網絡為基礎的城際結盟模式 2、夥伴關係的委外模式建構
規劃和執行面	行政人員的觀念	1、公共服務價值的宣導 2、都會區域治理課程教育 3、負責、公益的服務體制

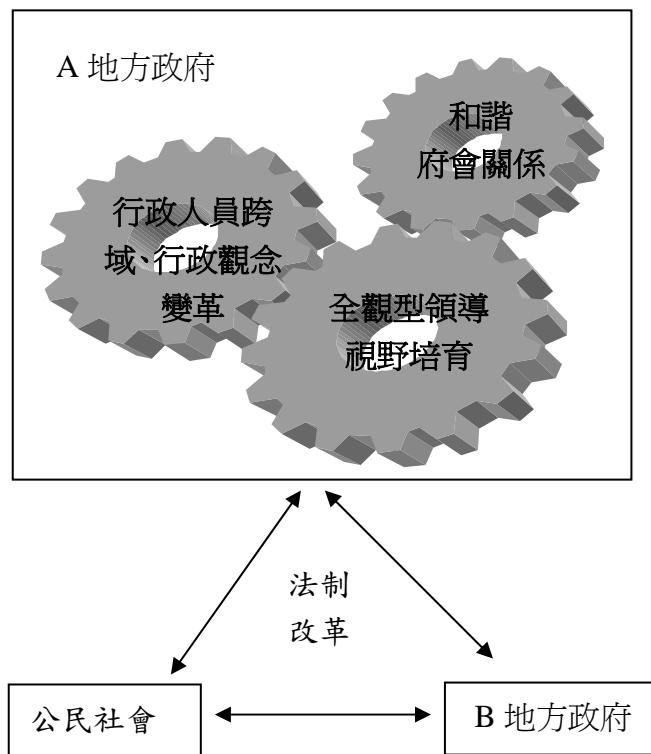
資料來源：本文整理。

## 伍、結論

都會區域係屬一種功能性的行政區域，其所產生的問題往往超過一個地方政府的管轄範圍。因此解決都會區問題的直接責任和主要責任，應由相關的地方政府共同負擔（李長晏，2006）。但是，除了政府責任之外，民間公民社會的參與亦是重要關鍵所在。畢竟一個成功的都會治理，在其特徵中具備：高度的公民參與、較少的敵對較多的同意、較強的代表性、具備公共企業精神、社群的差異與

短期性、自我治理課責機制等面向 (Feiock,2004:30)。在此本文於上述討論中，從地方都會區跨域治理的實際環境系絡裡，釐清相關問題點，並提出相關的建議。一個完善的都會區跨域治理必須由內而外，透過政府本身的改造，再與其他地方政府、民間社會組織進行多元合作，如此才能發展多元、健全的都會跨域治理模式（圖 3）。

圖 3、都會區跨域治理環境系絡圖



資料來源：本文繪製。

在這個都會跨域治理模式中，首先，要以法制改革為基石，建構出積極性、誘導性的規範，提供地方政府間勇於跨域合作的空間、條件。接續，從地方行政首長開始，進行全觀型、共同利益的追求，以平等、互惠的方式建構合作的信任基石，帶領整體文官變革。此外，常任文官部分也必須夠過教育訓練、實作進行觀念革新；再者，維繫良好的府會關係亦是重點。畢竟在一個地方政府要能夠具備完善的治理能力，領導首長本身以外，亦要與主動型文官、和諧的府會關係進行結合，才能導引出最適切的治理模式。在進行完政府本身的革新後，透過法制的又因與其他地方政府、公民社會進行跨域合作。透過這樣的政治環境創新、變革，將有助於台灣都會區跨域治理的發展。

## 參考書目

- 內政部，2006，《地方制度法修正草案》，台北市：內政部。
- 仇桂美，2003，〈新區域主義下之我國都會區政府的協力關係〉，《公務人員月刊》，85：34-46。
- 江大樹，2006a，〈邁向地方治理：議題、理論與實務〉，台北市：元照。
- 江大樹，2006b，〈建構地方文官培訓藍海策略：網絡治理觀點〉，收錄於行政院人事行政局地方行政研習中心主辦「建構公務人員培訓之藍海策略」研討會。
- 江大樹等，1998，《省虛級化後對台北市政因應對策之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。
- 江岷欽，2003，《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。
- 行政院環保署，2004，《環保國是論壇書面報告》，台北市：行政院環保署。
- 冷則剛等，2003，《台北市因應全球化策略之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託。
- 吳介英、紀俊臣，2003，《地方自治團體跨區域事務合作研究》，內政部委託研究。
- 李永展，2005，《臺北市綜合發展計畫—從北臺區域整合發展研擬臺北市都市發展願景暨鄰近成適合作執行方案期末報告書》，臺北市政府都市發展局委託。
- 李長晏，2006，〈新區域主義與府際合作治理策略〉，收錄於國立暨南國際大學公共行政與政策學系 2006/11/4 主辦「地方政府、第三部門與永續發展」學術研討會論文集，頁 4-1-4-32。
- 李長晏等，2006，〈推動跨域管理機制研究案期末報告〉，行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 李雪莉，2005，〈城市 2.0 台灣 25 縣市尋找一個幸福城〉，《天下雜誌》，第 354 期，頁 91-98。
- 周志龍，2002，《全球化、臺灣國土再結構與制度》，台北市：詹氏書局。
- 林水波、李長晏，2005，〈跨域治理〉，台北市：五南。
- 林錫銓，2005，〈疆界之隱現—跨界永續治理之體制演化研究〉，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文，台北市：未出版。
- 紀俊臣，2006a，〈台灣地方政府間區域合作事務之類型分析〉，《中國地方自治》，第 59 卷，第 12 期，頁：23-30。
- 紀俊臣，2006b，〈都市及區域治理〉，台北市：五南。
- 夏鑄九，2001，〈全球化過程中臺灣社會的挑戰--跨界的生產網絡 vs. 跨界的政冶〉，《都市與計劃》，28：4，頁 413-420。
- 夏鑄九、成露茜，1999，〈歷史之債？：臺灣的領域治理與跨領域之社會〉，《城市與設計學報》，7：8，頁 57-91。
- 夏鑄九、劉昭吟，2003，〈全球網絡中的都會區域與城市：北臺都會區域與臺北市的個案〉，《城市與設計學報》，15：16，頁 39-58。
- 孫同文，2005，〈全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估〉，收錄於陳志民、劉淑惠編著《全球化與政府治理》，頁 49-87，台北縣：韋伯。
- 徐吉志、周蕙蘋，2006，〈都市治理之基本意涵與發展〉，收錄於紀俊臣編著《都市及區域治理》，台北市：五南，頁 3-43。
- 張其祿，2006，〈「地方稅法通則」執行問題評估：第三代政策執行理論之應用〉，收錄於中興大學國際政治研究所主辦之「府際合作南區公共論壇論文

- 集」，頁 2-1-2-21。
- 張啟楷等，2005，《新雙城記：謝長廷與馬英九的黃金交叉》，台北市：新自然主義。
- 張瓊玲、張力亞，2005，〈政府業務委外經營管理及運作過程之研究—以台北市政府社會局為例〉，《華岡社科學報》，19，頁 31-59
- 郭大玄，2005，《台灣地理自然、社會與空間的圖像》，台北市：五南。
- 陳立剛、李長晏，2003，〈全球化治理—臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究〉，《中國地方自治》，56：2=642，頁 4-19。
- 彭光輝，2006，〈從區域發展探討府際合作：以台北都會區休閒遊憩系統規劃為例〉，收錄於中興大學國際政治研究所主辦之「府際合作南區公共論壇論文集」，頁 3-1-3-13。
- 趙永茂，2001，《英國的府際關係》，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》，台北市：元照，頁 47-79。
- 劉正元，2005，〈跨域治理—以臺北市及基隆市垃圾處理合作案為例〉，《人事月刊》，41:2=240：頁 47-49。
- 劉坤憶，2006，〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，《臺灣民主》，3:3，頁 1-33。
- 蘇彩足，2002，〈論地方財政之透明化〉，《中國地方自治》，55：7，頁 25-31。
- 6 perri. et al. 2002. *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Agranoff, Robert. and McGuire, Michael.2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D. C.; Georgetown University Press
- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Feiock, C, Richard, 2004. *Metropolitan Governance : Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Fischer, Frank. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham and London:Duke University Press.
- Glasbergen, Pieter. edited.1998. *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Gómez, Eduardo J.2003.“Decentralization and Municipal Governance: Suggested Approaches for Cross-Regional Analysis”.*Studies in Comparative International Development*. Vol. 38, No. 3, pp. 57-80.
- Hamilton, David, K. 1999 *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. New York: Garland Publishing, Inc
- Kamensky, John, M. and Burlin, Thomas, J. 2004. *Collaboration: Using Networks and Partnerships*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- May, Peter, J.,etal. 1996. *Environmental Management and Governance Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability*. London and New York: Reutledge.
- Miller, David Y., 2002. *The Regional Governing of Metropolitan America*. Oxford: Westview Press.
- Wilson, R.1999.*Civil Service Reform Report* ( December) . London: HMSO.