

地方政府間跨域合作的探究

---以美國地方政府為例

Cooperation of Inter-local governments:

---The cases of U.S. local governments

東吳大學政治學系副教授

陳立剛

摘要

在全球化趨勢下，強調以區域發展的治理觀念再次崛起，且由於地方治理問題的日益複雜化、依賴化，有關垃圾處理、水資源管理、環保、大眾運輸、學區、醫療等問題，個別地方政府在資源有限情況下，形成治理困境。因此，為提升行政效能及經濟規模效益，應加速地方政府跨區域合作機制的建立。尤其在行政區劃、地方行政區域整併前，透過區域組織、業務功能的合作，不僅可以達到整併後的經濟效益，減少組織、人力的浪費，並為未來區劃整併建立合作基礎。本文主要針對地方政府府際間平行的互動合作關係提出分析，希冀經由對美國地方政府間水平府際關係的協力合作(collaboration)的介紹，作為我國未來跨域性治理問題的建議。

關鍵字：地方政府、地方治理、府際關係、跨區域合作、跨區域治理。

壹、前言

府際關係(Intergovernmental Relations, IGRs)一直是政府研究者關注的焦點,尤其當政府層級及數目逐漸增加時,更促成政府間垂直及水平的複雜互動關係(Wright, 1988)。這種複雜的府際互動中,常以二種面向方式呈現,亦即(1)自主和控制(Autonomy v.s Control);及(2)協力合作和競爭性(Collaboration v.s Competition)(Radin,eds.1996)。第一個面向的爭議源自於上下級政府間之互動權力模式。在中央與地方上下的互動關係中,一股勢力是中央對地方的控制力量,而另一股勢力則是地方爭取自主的能力。中央政府的控制力與地方政府的自主性常的爭議往往決定於該國的憲法、法律及當時政治發展的趨勢。不可諱言地,一國的政治體制的基本設計,對中央之控制及地方自主性有重大影響。其次,府際關係在第二個面向,即是政府間協力合作與競爭的問題。這個議題主要是源自於政府間的彼此對資源的爭取互動關係。就競爭而言,這是指政府間彼此在資源權力分配的爭奪狀態,在資源有限甚至稀少的狀況下,這種狀況相當激烈。而協力合作關係係指政府間在面對問題時能彼此互相效力、分享資源,共同面對問題、分享負擔的關係。透過共同的協力及夥伴的互動,增進彼此的效能,共同完成府際間的事務。

地方政府的權責變化在這過去二十年級全球化的席捲下,各國地方政府都逐漸地承擔超出以往的職權,地方政府面臨空前的治理(governance)挑戰。地方政府的發展已由過去的較為封閉、孤立、狹隘的地方傳統管理逐漸轉變為多重治理(multi-level)、開放系統(open system)、互相合作依賴(mutual cooperate and independent)的地方治理(local governance)。而這地方治理的趨勢中,地方政府如何在資源組織的有限性,面對地方社會上急遽惡化的垃圾處理、水資源使用、大眾運輸、教育等問題,共同相互合作,以共同解決跨區域的問題,已是學界共同關注的議題。但如何進一步建構地方政府彼此間的合作組織及機制有待進一步探討(陳立剛,2001)。

本文將研究焦點集中於各級地方政府的協力合作的關係觀察,並透過美國對於地區政府針對跨域性共同的問題,所進行的各種合作治理機制進行分析,並對我國地方政府的區域管理互動合作現狀加以分析介紹,並提出對區域治理的一些建議。

貳·研究動機

我國行政區域間的合作,常受到各種限制的影響,而無法落實推動。各地方政府囿於土地管轄權的限制,對於跨區域性的公共問題,往往無法解決或等待上級政府來加以解決,甚至坐視不管或互相推諉責任。縱合而言,從過去的跨區域性問題處理所面臨的問題如下(陳立剛 2001):

(一) 議會的問題：

台灣地方政府與議會的政治問題，常會對跨區域性合作議題，造成合作的困難，尤其當事涉財政分配時，常引起爭執，無法解決。

(二) 財源問題：

地方政府財源普遍不足，如跨區域合作涉及財政分攤或分配，常起衝突。

(三) 人力配置：

跨區域性的合作機制設立，如需要人力配置，因各地方政府因人力已不足，如何調配使用，常有困難。

(四) 缺乏合作經驗：

過去地方政府碰到跨轄區的治理問題時，常仰賴中央政府涉入解決，缺乏彼此間的合作觀念及經驗，不知如何加以處理。

(五) 法令缺乏、繁雜：

有關跨地區合作的法令，地方政府僅於第二十一及第二十四條作原則性規範，且強調以上級為處理的方式；徒具形式，並未能有具體合作的助益。

(六) 政黨問題：

台灣由於民主化進程不過二十餘年，政黨之間的嫌隙仍重，不同政黨之間的合作尚難達成。

(七) 民眾的質疑：

因為過去民眾對政府公信力的質疑，尤其是重大的工程或既得利益的思考，使得民眾往往成為跨區域合作的阻礙之一。

(八) 本位主義的作業：

除礙於土地管轄權的限制外，各個地方政府的本位主義，往往也造成跨區域合作推動的不易。

這些多元且複雜性的課題，單一的行政機關並無法解決，勢必要透過都會區或區域內的地方政府共同集思廣益、互相效力共同克服。

參·研究的目的

本文希冀透過研究達成以下目的

- (一) 在全球化的發展趨勢，國家機器的弱化下，重新檢視區域合作機制的重要性及如何建構其體制，並促進彼此的對話及合作。
- (二) 研析美國在區域治理、合作上的機制及案例，希望透過外國機制分析，俾供我國跨區域合作、規劃及執行推動。
- (三) 分析跨區域合作在我國推動狀況及其呈現的問題。

肆・研究問題

本文基於地方治理（local governance）的新發展中，跨區域的治理（Regional governance）合作機制議題日趨重要。而在全球化的趨勢下，跨區域的合作發展往往是地方產業面對競爭世界產業分工的發展策略，因此，本文的研究問題在於：

- （一）跨區域合作治理的理論依據為何？
- （二）跨區域合作的治理模式及機制有那些方式？可作為跨區域問題解決的借鏡。
- （三）美國進行的跨區域合作的模式及重要案例分析，其成功或失敗的癥結何在？又有那些經驗可作為我國的參考。

伍、地方治理的新趨勢

地方社會及地方政府的管理已逐漸從強調地方政府（local government）轉化為地方治理（local governance）。地方政府或議會組織及其官僚不再扮演如過去的主要或唯一角色（dominant role），而有更多的組織、參與者、甚至第三部門（third sector）或民間部門（private sector）加入了地方治理的過程（process）中。Janie Percy-Smith(2001：1-2)認為地方治理意涵著多重治理（multi-level）多重機關治理（multi-agency）及伙伴關係（partnership）和政策網絡的協調（Rhodes 1997：9-13）。對這種強調跨政府層級、跨機關甚至跨公、私部門採取聯合行動管理共同事物的新治理趨勢，英國首相布萊爾（Tony Blair）有一真實描述：「過去在地方上的主角是地方議會，但現今卻有許多參與者爭取角色扮演的機會」（There are all sorts of player on the local pitch jostling for position where previously the local council was the main game in town）。以下針對地方治理的發展，歸納出一些重要趨勢：

一、區域發展的重視

在全球化的現象席捲下，國家（state）的統治權力正遭受跨國企業所逐步侵蝕，國家的統治權力被弱化，而在一國之中的各區域，尤其是不同產業聚集的區域，正扮演新且重要的角色。在世界產業垂直分工的建構中，各國不同區域的產業集聚，往往與世界的產業分工體系作一連結，以求得生存的利基（niche）。如美國的矽谷、台灣的新竹科學園區、上海的浦東即是區域發展與世界積體電路（IC）產業連結的實例。在區域發展的日趨重要下，在這區域內的各種地方政府、機構、第三部門、民間部門、如何加強溝通、協調、及合作往往是區域產業發展興衰的基礎建設。反之，如區域內各項公共工程、人力資源、交通、水電等供應不能充分支持產業的發展，甚至引起齟齬、糾紛的情況，則雙方必蒙其弊。我國的新竹科學園區廠商與新竹市政府因環保問題的爭執，即是負面的例子。

二、府際合作關係的強化

在全球化及人民對公共服務品質不斷要求下，政府行政及政策的推動，有賴垂直及水平的合作協力，方能解決接踵而至的治理困境。因此在全球性的政府再造的潮流中，針對地方體制進行改革，以營造良善的府際合作伙伴的法規制度及彼此信任的塑造，一直是改革的焦點。

三、跨區域合作機制的流行

在日本又稱廣域行政。亦即在地方政府間跨越現有行政管轄區範圍所建立的合作機制，以共同處理地方間所共同面對的區域性大眾運輸、水資源、垃圾處理、環保等議題。這些合作機制的性質從簡單的行政協議或契約至較複雜的地方政府重組或合併，相當多元且具創意。

四、單一專業目的非民選組織的設立

在全球高度競爭區域產業整合及內政管理的壓力下，應考慮建立具專業化、非民選、彈性的特區組織(special district)或如英國的準獨立非政府組織(Quango)，強化地方政府治理應變能力，如重大河川流域管理局、重要水源跨區域管理局。

陸、區域管理(regional governance)和促成區域發展的驅力(driving forces)

在資源及通訊的流通下，全球化趨勢的逐漸成形，地區性企業面臨向外擴張的壓力。因此地方政府即需扮演著重要的協助角色，亦即在全球化的發展中，區域問題的有效解決、是吸引公司的基礎，更是在全球化的競爭中，跨區域內產業發展處於不敗的利基。區域內的地方政府必須強化彼此的合作互動關係以共同解決區內基礎工程、交通建設、通訊網路、生活資源、甚至人力資源的培育。透過地方政府區域性的整合協同，帶動區域經濟、企業的發展，俾使區域在全國、甚至全球的競爭下，保有生存發展的利基。

都會區發展是地方政府發展的重要趨勢，台灣更是如此。都會區發展是工商發展的自然趨勢，人民向能提供較優的工作條件、機會及各種建設的都會聚合。但都市化發展造成區域都會發展的諸多問題，如大眾運輸、環境經營、土地使用、垃圾處理、環保等都會城市共同須面對的問題。

造成區域發展的可能驅力(driving forces)如以下：

一、新經濟發展

全球競爭化、地球村化的態勢，在新科技的催化下更顯激烈。而新興的電腦科技、通訊產業、知識經濟的發展，更使得地區(Region)經濟的發展，更依賴公司、工廠在的區域是否能提供優秀人才、資本、基本建設，而這些條件的完善與否，有賴於區域整體的協調與發展而非侷限於各個有限的行政區域(administrative boundary)的單獨力量。

二、對區域生活環境的高品質要求

居住在地區的人民,除關心地區的經濟發展外,亦要求區域內生活環境品質的提升,亦即要求在所居住的區域能同時具備既能提供工作機會也能永續居住的好環境。

三、基礎建設的需求

促成區域的發展須仰賴地區性的交通規劃及建設、供電、水系統、垃圾處理場, 通訊網路、住宅空間及公共設施的有效管理。這些基礎建設的完善常有賴涉及跨行政區域內的各地方政府的合作及協調才能竟其功。

四、跨行政區域的公共事務的問題

須有地區性的行政機構共同合作、規劃如何強化地區上社會資本(social capital)、基層建設,以及政府彼此間如何協調以強化地區性整體發展。

五、經濟規模的考慮

把不同地方政府所需的共同服務, 透過服務契約的訂定或共同規劃提供, 可減少各別提供的不經濟支出。

柒、跨區域合作(regional cooperation)的觀點探討,

因時空、政治生態的變化, 區域內地方政府間的彼此互動合作關係探討逐漸到重視, 我國情形更是如此。美國地方政府單位高達 83,000 之多, 其間關係之複雜多樣性令人矚目。以下僅對如此複雜的區域關係下地方政府間互動關係研究觀點, 加以介紹 (Bish and Ostrom 1973:7-10; Nice, 1987:186-191) :

一、行政改革觀點(administrative reform perspective)

此種觀點又稱之為合併主義者(consolidator)或大型都會區政府觀點, 此觀點係從行政效能的考量出發, 認為太多的地方政府單位, 會造成行政上的無效能及經濟規模的無法達成, 使的地方政府的資源與不足以提供地方居民的需求平衡, 而地方政府施政外溢效果無法掌握及施政結果權責歸屬容無法釐清易生混淆的問題(Bish and Ostrom1973 : 7-10)。

二、公共選擇的觀點(public choice perspective)

這是與行政改革觀點大異其趣的看法, 公共選擇觀點認為數眾多的地方政府對地方居民是有益的。公共選擇學者以為數量多的地方政府體系其運作如同市場, 不同的地方政府競相提供不同性質、種類的服務予以不同需求的居民, 而這種地方政府間競爭的狀況亦會促進政府對地方居民的回應(responsiveness)及效

率(efficiency)的提昇。這些未能提供滿足居民的地方政府則會面臨居民用腳投票(voting with feet)的考驗與威脅。

公共選擇學者認為較大型的地方政府不見得如行政改革論者所稱較有效率，根據 Bish 和 Ostrom(1973)的研究，當市政府人口超過於 250,000 以上時，則將遭受不規模經濟之影響(diseconomies of scale)，使得每單位的服務成本逐漸遞增。公共選擇觀點認為小的地方政府較能瞭解居民需求且提供適合個人化需求的服務。因此眾多小地方政府應該被保留。

三、階級衝突觀點(class conflict perspective)

此觀點認為地方政府如市場的想法應被修正，因為在許多條件限制下(如學歷、財力、職業、資訊等)，居民無法如公共選擇學派以為的自由選擇他們所欲的服務或居住的地點，這些不同條件往往造成居民居住社區、就讀學區甚至種族的隔離。有錢的中上階級往往聚居在高價位的社區中，並享受良好的公共服務。但貧窮的居民只能選擇價位較便宜且往往是公共品質服務較差的社區居住。

美國地方政府及區域內環境、文化、社會條件迥異，再加上為數眾多且組織多元的樣態，地方政彼此間的合作方式及性質，及衍生而出的管理議題相當具有創意且值的我國參考，以下將針對美國地方政府間的跨區域合作機制及其管理議題加以介紹。

柒、美國地方政府跨區域間發展合作之程度及性質

美國學者 Christensen(1999)曾就其觀察，提出美國地方政府協力合作程度光譜圖，按不同程度及本質的合作，從自主性的運作(Autonomy)至機關的整併(Merger)加以分析。以下就其方式加以介紹(1999：32-39)。

1. 自主性(Autonomy)

政府間彼此獨立運作並不受其他機關的影響。亦即機關本身不與其他機關發生互動合作關係。

(2) 交換資訊(Information exchange)

這是很基礎性的府際互動關係。透過彼此資訊的互換，瞭解交換未來可能共同問題、趨勢所在，通常透過網路、通訊(newsletter)等方式傳遞對話。

(3) 共同學習(Joint learning)

共同學習是指地方政府共同發覺新的事務或學習解決問題的技巧(skill)。這種共同學習的參與可來自資訊共同彙整或由外部團體提供學習的知識和經驗。這

些學習可透過共同尋找問題所在、共同舉辦公聽會討論互動的方式來尋求問題解決的共識。

(4)評估與討論(Review and comment)

評估與討論方式要求較多的府際互動。這種互動方式常見於當某一地方政府的行政行為將受影響其他週遭的地方政府時,常須提出報告並尋求其他機關的評估與討論,甚至有可能針對共同的討論而作出一些原訂計劃的改變。

(5)共同計劃(Joint planning)

這種合作指稱的是一些政府規劃方案,透過彼此的評估與討論,共同設定行動;但在共同規劃後,往往由單一政府執行或參與的地方政府個別予以執行。

(6)共同負擔財務支出(Joint funding)

這種合作關係是指政府間共同負擔支出執行地區事務或工程。這種互動比前共同計劃形式更加密切合作。因此,這種共同財務之負擔往往會在正式文件中規範彼此負擔的義務及責任等法條。

(7)聯合行動(Joint Action)

共同行動要求更不僅在規劃及財源上合作,更進一步的要求一起執行計劃、方案。共同行動包括由各組織不同機關的分工合作。

(8)聯合開發(Joint Venture)

聯合開發合作是指政府間共同合作進行執行工作,而且在執行中並不將工作分化成分由各別單位執行。聯合開發在組織性質上有可能是臨時性質的任務編組,但亦有可能是全職的正式的編制方式。

(9)合併(Merger)

合併是一種較劇烈性質的府際合作模式,亦即政府間將其目的、權力、資源、人力作全面的併整,而成為一個新的機構且具有其新生的任務。不過,合併亦意味府際關係的互動亦不復存在,因為機關已合併為一。

美以下針對美國地政府區域性的合作治理機制加以介紹 (Walker,
美以下針對美國地政府區域性的合作治理機制加以介紹 (Walker,
2000: 286-297; Nice, 1987: 191-196)
捌、美國跨區域合作機制介紹

美國區域主義及區域性的合作機制於 1980 年末及 1990 再次盛行,主要原因乃是地方政府財務困難,共同的合作機制可以減少施政成本、經費的負擔。而有些

府際的區域性合作除了為解決區域內共同面對的交通運輸、垃圾處理、空氣管制、休憩等問題外，另一方面也避免州政府對地區性問題的立法規範（mandate）的干預。州議會亦採取由上而下式（Top-down）的立法方式要求地方政府間須共同合作解決區域性的問題，為減少這些干預許多地方政府便建構其協力合作的模式。美國為聯邦體制國家，州及地方權力受到憲法及州憲法或法律的保障，較有空間發展自主性的區域合作體制，學者 Martin（1963）及 Walker（1995）將美國跨區域機制，依地方政府在進行跨區域合作時其自主權力的多寡加以介紹，對於瞭解美國跨區域的合作，機制，頗有幫助。逐一介紹於下（陳立剛，民 90；Walker 2000:286-297；Wright 1988）

1. **非正式的合作（Informal cooperation）**：兩個或以上的地方政府因彼此相互需要和共同計畫，所共同承諾的協議，但不具法律及財務的正式效力。
2. **正式的地方政府間協議（formal interlocal agreement）**：透過正式法律協議由兩個或以上的地方政府為共同的方案、服務、和服務的提供而合作。
3. **地方政府間服務契約簽訂（interlocal service contract）**：透過法律正式的協議，由一地方政府向另一地方政府提供服務並予以收費。
4. **外包（Contracting）**將業務透過與私人企業之簽約外包，是地方政府經常使用的服務提供方式。尤其在「政府再造」的推動下，過去傳統由地方政府提供的服務，已逐漸由私人企業承包提供，對於政府經費之撐節不無幫功。
5. **非營利公法人**：由各地方政府共同支持成立的公法人，並經由各地方政府指派代表來加以管理、控制。
6. **境外管轄權（extraterritorial powers）**
這種方式是指有些都會區的地方政府被允許將其一些的管理權力（regulatory authority）延伸至轄區外的區域，這種管轄權給予都會地方政府對其都會成長所需的管理權力。
7. **地區政府聯合會議（Regional council）**：是指一種志願性的、跨區域的地方政府議會、其成員由各地方政府指派或選舉代表就地區性的方案或計畫進行討論研究及採用。
8. **聯邦政府鼓勵成立的跨域規劃單位**：是指由聯邦政府誘導或法令要求成立的區域性團體，例如都會區市政、交通規劃計畫機構等。
9. **地區性的服務特區**：為單一目的或特定服務而成立的跨行政轄區的特區政府。
10. **功能移轉**：將一項或多項職能移轉至另一較有能力或資源的地方政府
11. **兼併（Annexation）**：是指將鄰近未法人化的區域予以合併。各州對兼併的法定要件及程序不盡相同，有的需要居民同意；有的需要各地方政府的獨立委員會決定，有的則需由法院裁決。這樣的由中心城市為主逐漸向郊區擴大兼併的方式，這在 19 世紀的美國相當流行。尤其在美國西部及西南區最常發生，其原因是在這些區域，中心城市的郊區大都為非法人化的郊區，故得以以兼併的方

式，進行都會整合。

12.法人化（incorporation）：將地方政府或社區的一部份，經由法律程序予以法人化，並賦予其特定職權、義務、責任等。

13.財產稅基分享制（unified property tax base sharing）：以公式的方法決定在區域內工業及商業開發方案的財產稅收入分享規定。

14.政府平等基金（government equity fund）：由地區政府基於自願，共同研擬出的財產、所得、財產稅重新分配分享的機制，以協助尚未開發地區仍能共享基金。

15.服務的統合（service consolidation）：在不改變原有地方政府的組織架構，進行服務提供系統的整合，以減少不當浪費

16. 區域性的單一目的特區政府（Regional special purpose district）：這些區域性的特區政府是由州政府所設定的，它的主要功能是提供區域或都會區內的某種共同需求的服務功能，如公共運輸、衛生下水道處理、污染控制、供水等。這些地區性的特區或管理局有三種特性：(a)需透過州立法規範並牽涉區域地方政府的功能移轉（functional transfer）；(b)它是一個獨立、專業且政府功能完備的組織；(c)它的營運情形，需向特區公債擁有者、地方政府及消費民眾負責。在不少的美國跨地區發展中，區域性的特區政府或公共管理局可算是普受使用模式。

17.地區性的特殊管理局：這是指跨不同行政轄區的特定目的政府相似於上揭的特區政府，但有較強大的職權。

18.都會服務管理局：與地區性政府類似為多功能的服務機構，但其職權集中於指定服務的部分。

19.地方政府合併（consolidated government）：將兩個或以上的地方政府予以合併。

20.聯邦型態的都會政府（federated metropolitan government）：指將地區內的地方政府，以聯邦（federate）的方式組合成法定管理機構。例如將都會城市以聯邦方式分成兩個層級加以組合，上層的體系負責全區域的職權、服務行使；下層的組織則由源各自獨立的地方政府負責提供。加拿大的多倫多市（Toronto）即在 1950 年代將其附近的都會城市整合成聯邦制的區域管理機構，亦即多倫多市都會會議扮演如聯邦政府的角色，舉凡跨行政區域（跨區域）的業務，由都會會議負責規劃辦理，如高速公路的興建、區域內財產評估、區域公園的開發等。但有關業務執行如路燈、消防、公共衛生等，則交由各市政府自行處理。

21.都會政府（metropolitan government）：進行一個新的涵蓋所有都會區的全面服務一般政府，它可完全取代個別地方政府或仍允許其部分功能存在。

在這許多的不同跨區域服務機制的組合中，美國有三項跨區域治理模式，頗值的台灣地方政府區域間合作進一步借鏡。

A、地方政府間行政協議(administrative agreement)

美國地方政府為履行跨行政區的事務，最常使用的方式之一就是其他地方行政機關訂定行政協議(agreement)，甚至向其他私人機構或地方政府購買服務或共同分享資源及分擔服務經費。類似這種跨行政區域的協議，可包括各種不同的業務，如交通運輸、垃圾處理、廢土處理、水資源保護、環境保護、消防業務等。據調查分析，有將近百之六十三的地方政府皆有簽訂此類服務的協議或契約。

地方政府間的協議，往往具有以下特色：

1. 由二個以上的地方政府參與訂定。
2. 訂定協議乃針對特定事務或服務。
3. 這些協議並非永久有效，其內容包括重新協商或停止協議的相關規定。
4. 一些重要事務的跨行政區合作協議需經由地方議會同意。

這種透過府際間的服務協定(Inter-local service agreement)，大致可分為三種類型(Henery, 1999)

(一) 府際服務合作契約(Inter-governmental service contract)：

亦即透過地方政府間的契約的簽定，在某一服務上提供給另一地方政府，並訂定給付的程序及方式，以使提供服務給其居民。

(二) 共同服務協定(joint service agreement)

由二個以上地方政府共同規劃、辦理並財務支出分攤，以提供服務於共同加入協定的行政區域的居民，所簽訂的協議。

(三) 府際間服務移轉(Intergovernmental service transfer)

亦即將某一項事務移轉(transfer)給另一個地方政府、公共管理局(authority)及非營利機構。這些轉移的事務領域常包括社會福利事業、重大公共設施的興建與運作等

美國地方政府間之協議安排，在一九八〇年代末期及一九九〇年代初期，獲致高度的支持及流行，其主因乃是因為美國地方財政的困窘，驅使地方政府為節省人力、設備經費等支出，達成服務提供的經濟規模的效果。而一九九〇年代以來盛行的政府再造運動，亦使得地方政府在彼此的合作夥伴關係上及公私角色互動關係採取較具彈性、鬆綁的方式。地方公部門與私部門常採「契約」外包(Contracting out)的方式提供服務。而地方政府間的服務亦採行多重的治理及合作安排(arrangements)，以利人民需求。

在地方政府協議訂定上，其內容上仍有必需特別注意的地方：(1) 經費的如何分擔(2) 那些明確的服務項目在議協調中提供(3) 協議終止與重新續約的期限(4) 如何取得協議生效的程序(5) 協議進行時之監督事宜(6) 協議執行發生之糾紛，應當進行的協調機制及其程序。

B. 區域政府會議 (Councils of Governments, COGs)

這是一種在美國各地區盛行的一種地方政府合作的模式，這個會議扮演地區性共同事物溝通對話的平台。COG 是一種多功能的地區性的合作機制，它常由地區裡的地方政府自願 (voluntary) 或州規範成立的。COG 內部成員數目不一，如舊金山灣區地方政府協會 (The Association of Bay Areas Governments, ABAG) 就涵納了 101 個城市及 9 縣為會員，區域內人口為 690 萬人，面積 7,400 平方英里，區域內之主要城市為高山市、奧克蘭以及聖荷西三個大城市，以及矽谷地區。大多數的 COGs 扮演地區性規劃及協調性的功能，以作為區域合作的觸媒。COGs 的預算主要來自聯邦、州的補助款，各參與地方政府的捐款及研究、規劃方案所帶來的經費，及地方的企業的捐款。

C. 特區的定義及發展

一、定義

特區政府或公共管理局有多種定義及內涵，美國聯邦府際諮詢委員會的定義，特區政府乃為「在州政府的授權下，特區政府擁有充分的行政和財政自主權，並行使被指定的職權與功能」。大部分的特區政府或管理局只執行單一 (特定) 的職能，而且它的轄區往往不侷限於單一的行政轄區中，大多為跨越 (75% 左右) 行政轄區的區域。特區政府在美國政府的類型中，是增加最快的種類，亦即它是最被靈活運用，對應特有事物的地方政府間的機制。特區政府常被用於處理跨區域的議題。它是只由州所授權，針對一項或少數幾種公共事務而成立且擁有特定轄區及獨立職權的地方政府。(Foster 1997: 9)。基本上，特區可以大致分為二大類別：

第一類 一般稱為課稅特區 (taxing districts)，這些特區政府可對區域內居民課稅或財產稅徵收，亦可徵收使用費作為補助費用。

第二類 無課稅權力特殊目的政府則稱為公共管理局 (Public Authority)，原則上，公共管理局並無課稅權力，但常以使用費、上級政府補助或發行公債 (Bond) 作為自主財源。公共管理局的設立常因地方政府管理大型重大公共建設，為避免財政的赤字及政治不當的干預而設立。公共管理局的委員會原則由州政府及參與的地方政府指派接任 (appointed)，而只有課稅權的特區委員則由區域內人民選出 (Foster 1997: 9-8)。

二、公性質或私性質的特區政府

Foster 認為特區政府在法律定位 (legal status) 仍為公組織，但其營運的性質卻帶有私人企業的特色，因此亦被稱為類似公部門組織 (quasi-public government) 或企業性質的政府 (business of government) (Foster 1997: 8)。特區政府與一般性政府 (general-purpose governments) 主要的不同在於缺乏一般政府擁有廣泛的課稅權及警察權、土地使用權。特區政府職能的變更或

財源的修正須州立法的修正。特區政府在人事法規、採購、退休基金上不受一般公部門的限制，並在內部行政運作上、薪俸、人事上亦比一般行政機關更具彈性。

三、設立的秩序及法律地位

有三種常用的秩序設立特區的政府。第一為透過州特別立法授權設立特區或區域行政；其次，由地方政府間因業務需求而決議成立特區政府。第三則為個人或團體發起特區設立的連署，如：符合相關州立法亦可成立特區政府。特區政府往往由州立法授權設立的。

美國州以下各類地方政府的數目

州以下地方政府類型	1945 年	1952 年	1962 年	1972 年	1987 年	1995 年
市	16220	16807	18000	18517	19200	19279
特區	8299	12340	18323	23885	29532	<u>45977</u>
郡	3050	3052	3043	3044	3042	3043
鎮	18919	17202	17142	16991	16691	16656

基本上，特區政府是在州法律規範下設立，它可以說是一個獨立的地方政府組織，大部分只執行某一特定功能的機構。特區政府可以課稅，提供服務，不直接向其他政府負責，有些特區政府可以有發行公債及借款之能力。

二、美國特區政府持續增加的原因

一般而言，特區的設立由州議會所授權，各州成立特區政府的理由不一而足，大致如下：

1. **事務「外溢」的問題**：最傳統的特區設立理由是為處理跨越轄區的公共事務。例如垃圾，環保等跨區域議題，就可成立特區政府針對此一特定事務加以處理。如污水處理特區，空氣污染管制特區等。
2. **減輕財務的壓力**：特區政府往往因具有獨立的舉債及借款的能力，而且可透過使用者付費的方式來挹注其財源，因此，當一般型的地方政府面臨州政府稅賦及舉債上限規範時，特區政府的使用，則可使地方政府避開這些限制，以特區政府名義，進行各種基層開發，建設的工作。
3. **地方政府服務的限制**：有時一般的地方政府被限制了某種服務的提供，而特區政府正好提供一般政府服務不足或被限制的空隙（
4. **上級政府的誘導**：特區政府成立有時是因為上級政府的誘導。上級政府往往為鼓勵各地方政府進行某項事務、計畫或工程，提供各種補助金（grants-in-aid）。各地方政府為獲取這些補助金，而成立特區，作為完成計畫的執行機構。
5. **政治上的便利性（expedient）**：特區政府的成立，往往基於政治上減少

阻力的便利考慮。例如當外溢問題擴及整個區域時，要將整個區域合併（consolidation）相當困難，但透過特區的成立來解決問題，則較為容易。亦有人認為特區政府較能排除政治力的干預，而且比一般政府較容易開徵新稅。

小結：

地方政府間常有共同事物（common goods）及相似事物(similar goods)的產生，共同事物則可採地方政府間共同合作處理方式，而相似事物仍應視個別地方政府的社會環境、經濟發展、居民等不同加以差異化服務提供。美國區域及都會的發展，在其多元自治的府際關係下，呈現出多重治理（multi-level governance）的治理機制。更在不同程度的合作關係下，所呈現出跨區域合作的機制，是相當具有彈性化及創意，頗值的我國地方政府的學習及借鏡。

玖、我國目前地方政府區域合作之法律規範及運作現況

我國過去府際的合作大多以垂直方式進行(vertical cooperation)，上級政府往往挾其權力及財政的優勢主導掌控合作事宜的進行，而平行方向的府際合作(horizontal cooperation)鮮少進行，學界亦少有探討。我國地方政府在民主轉型、精省、及行政區劃遲未能通過下，如何針對跨區域的經濟發展、環境保護、大眾運輸、垃圾飲水等問題加速進行平行府際的合作，以解決區域問題，值的吾人加以探究。

一、法律規範

鑑於我國區域的迅速發展，我國地方制度法亦針對府際間之合作協力加以規範，依地方制度法第二十一條及第二十四條有其規定：

第二十一條 直轄市、縣（立）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。

第二十四條 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣市、縣（市）鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。

上述立法雖法意良好，但在實務上如何落實，仍有待進一步規劃及鼓勵機制的設計，否則將形成「虛應立法」，對區域間問題的共同協力合作解決事項，並無實益（趙永茂，2000: 44）。而以上級主管機關為主導的合作模式，亦未能與合作式的伙伴關係之營造相契合。

二、我國目前地方政府跨域合作的案例簡介

我國過去政府施政往往以各別的行政區為單位，鮮少以城區域業務為管理對象。但由於全球化之發展，精省的實施、許多政府業務的跨行政區域使得跨區域的管理議題更形重要。地方政府的業務常常涉及不同行政區的範圍，皆有待縣(市)政府間或縣(市)政府與鄉鎮政府間的互相合作才能竟功。這些亟待跨區域處理的業事包括：山坡地水土保持、大眾運輸、水資源的管理、垃圾廢棄物的處理、跨機關網際合作服務等。以下僅就其中具代表性的北基垃圾及高屏溪管理局合作方案加以介紹。

1. 台北市政府與基隆市政府目前正積極推動垃圾處理的合作協議。

台北市政府因推動垃圾隨帶徵收機制，垃圾減量，該市每日可處理垃圾總量為 4200 公噸，目前處理為 3000 公噸，為因應未來內湖內溝垃圾場未興建完成前，會有一年半無法掩埋垃圾問題，因此同意與基隆市垃圾以一公噸垃圾焚燒互換一公噸掩埋，擬具「區域間垃圾處理緊急互助協議書」，並訂有如發生未履行情事，同意由行政院環保署停止對違約一方補助金。台北市焚化爐代基隆市處理可燃廢棄物 500 噸，而基隆市政府則允許代台北市處理相同噸位的一般廢棄物。此二市間的合作協議初步定位為行政程序法中之行政契約，並以行政法院為其管轄法院，目前此協議已經台北市政府通過，正待台北市議會之決議。其相關的背景、過程及互助內容如表一：

表一、〈台北基隆垃圾處理緊急互助〉

垃圾互助處理背景	1.基隆市因該市垃圾焚化廠建廠包商無力續建，且復工時間無法掌握，又因該市新建第二垃圾衛生掩埋場預估至九十三年底始可完工啓用，故基隆市環保局於九十一年一月向台北市提議亟需以互會原則與本市合作處理垃圾。 2.台北市與基隆市議定之「區域間都市垃圾處理緊急協議書」業經雙方市政會議通過，基隆市議會已審議通過本項緊急互助案，另執行約定基隆市亦同意做為協議書之附屬文件。
台北市需求	台北市第三垃圾(水尾潭)衛生掩埋場目前正進行環境影響評估審查作業中，依規劃期程預計最快於九十五年六月可啓用，而山豬窟垃圾掩埋場(容積)預估可使用至九十三年六月曆原預計使用期限亦為九十三年六月)，故第三垃圾衛生掩埋場勢必無法順利銜接山豬窟垃圾衛生掩埋場最終處置功能；又台北市目前計有三座垃圾焚化廠，倘同時正常運轉，尚有餘裕代焚化處理其他縣市之可燃一般廢棄物，為充分利用台北市三座焚化場之處理能量及開創縣市合作之機制，將可解決台北市衛生掩埋場未及銜接問題，且雙方均可因此減少掩埋容積之需求而延長掩埋場使用壽命。

緊急互助合作方式	本項緊急互助合作處理垃圾案為基隆市代台北市掩埋處理之一般廢棄物總重量應與台北市代基隆市焚化處理之可燃一般廢棄物總重量相同。
經濟效益	<p>1. 台北市代基隆市焚化處理可燃一般廢棄物每公噸成本為 2074 元，而基隆市代台北市掩埋處理等重量之一般廢棄物，則台北市可節省掩埋處理台北市等重之灰渣費用。因台北市每公噸掩埋處理垃圾成本為 2312(每立方公尺 2130 元)，較焚化處理高，每代焚化處理基市一公噸之一般廢棄物本市可節省 482 元之負擔。另外對基隆市而言，因其直接掩埋一公噸生垃圾約需使用 2.39 立方公尺掩埋容積，而其代掩埋處理本市一公噸焚化灰渣外，仍需掩埋歸還本市代燒垃圾產生之焚化灰渣 0.2 公噸，合計共需 1.20 立方公尺之掩埋容積，故台北市每代焚化基市一公噸垃圾，基市可節省 1.19 立方公尺之掩埋容積，以基隆市天外天掩埋場掩埋處理成本每噸 1455 元(每立方公尺 608 元)而言，台北市每代處理一公噸垃圾，基市可節省 724 元之負擔(即 $1455 \div 2.39 \times (2.39 - 1.0 - 0.2) = 724$ 元)由於兩市處理廠之成本主要在人力、機具、設備及土地投資，此成本並不因合作而改變，故增加或節省之負擔，僅係計算數字，雙方預算或實際收支除運輸費用及回饋金外變化不大。回饋金則可由售電收入抵消。雙方掩埋場壽命卻可因此而大幅延長一倍。</p>
節省掩埋容積	<p>節省掩埋容積，以本市每日代基隆市焚化處理五百公噸計，則本市可以墳化餘裕量換取每日五百公噸灰渣及不可燃廢棄物的掩埋容積；基隆市每日五百公噸垃圾約需使用一一九五立方公尺掩埋容積，本市每掩埋五百公噸灰渣需六二五立方公尺掩埋容積。兩市合作後每日約需掩埋六百公噸焚化灰渣(含基隆市垃圾焚化後產生之一百公噸，掩埋容積需求一百立方公尺)，每日約需使用七二五立方公尺掩埋容積，故兩市合計每日共節省一〇九九立方公尺掩埋容積。兩市目前剩餘容積各為基隆市八十八萬立方公尺，本市六十萬立方公尺，如未合作兩市現有容積將各於二年及二年八個月後用完，雙方合作則可於五年八個月後才用完雙方之容積，如無重大颱風產生巨量及其他廢棄物，則雙方均可與下一掩埋場接續，不會產生垃圾無處可去之窘境。故本項緊急互助處理垃圾就經濟效益及節省掩埋容積觀點而言，可使雙方互蒙其利，達到雙贏的局面。</p>

垃圾清運路線	<p>1.基隆市運至台北市</p> <p>A. 運至內湖垃圾焚化廠。中山高下成功交流道→成功路→安康路→內湖垃圾焚化廠，回程循原路返回。</p> <p>B.運至木柵垃圾焚化廠。中山高→北二高→萬芳交流道→木柵路→木柵焚化廠，回程循原路返回。</p> <p>C.運至北投垃圾焚化廠。中山高→重慶北路交流道→承德路→13號計畫道路→北投焚化廠，回程循原路返回。</p> <p>2.台北市運至基隆市</p> <p>A. 去程：中山高速公路→東岸高架橋→仁一路→東明路→東信路→東光路→培德路→天外天垃圾掩埋場。</p> <p>B.回程：天外天垃圾掩埋場→培德路→東信路→信一路→東岸高架橋→中山高速公路。使用天外天以外掩埋場時，其路線另行指定。</p>
注意事項	<p>1.雙方除運送巨大垃圾及灰渣外，均須使用壓縮及密封車輛，且不得滴漏污水；否則得拒絕對方進入垃圾處理廠。</p> <p>2.雙方之進廠之車輛應遵守對方垃圾處理廠之管理及作業規定，且應派員駐守欲入之廠，負責聯絡協調及調度等相關事宜。</p> <p>3.雙方均應先將清運車輛號碼等相關資料分送欲運入之場，如有變動，雙方派駐對方廠之人員應立即通知對方更動之情形。</p> <p>4.雙方之清運車輛運送垃圾至對方廠時，均應持二聯式派車單進廠；過磅登錄重量後，一份留存廠，一份自行帶回。</p> <p>5.雙方在協議有效期間內，應負責排除第三人就雙方履行本協議之義務所為之抗爭或其他妨礙行為。</p> <p>6.雙方有未執行協議行為之情形時，均同意由行政院 環保署在不違反法令規定之範圍內，得於違約事由排除前停止對違約一方支付中央環保補助款，以為違約罰。</p> <p>7.雙方之協調為行政程序法所定之行政契約，如有未盡事宜，依行政程序法之規定。</p> <p>8.雙方協議如有任何爭議，雙方同意本於誠信公平原則協調解決，無法協調解決需由法院解決時，以行政法院為管轄法院。</p>

資料來源：作者整理

(一) 高屏溪水資源合作管理

高雄市、高雄市及屏東縣針對高屏溪的飲水問題經會商後，向中央建議設立"高屏河流域管理局"，以確保大高雄地區的飲用水的安全，並建立一元化之流域管理體系，俾能整合高屏溪之保育、調配、管理、污染防治等效果(高雄市研考會，89)。高屏河流域行政區包括高雄縣十鄉二鎮及屏東縣九鄉一市，依行政院 90 年 3 月 19 日第 89 次政務會議決定，為確保大高雄地區飲用水水源水質，維護高屏河流域河川生態環境，有效執行防制、取締違法違規行為，設置高屏河流域管理委員會，以建立流域管理綜合企畫及溝通協調

機制；策劃、推動及追蹤高屏溪流域管理委員會，以建立流域管理綜合企畫及溝通協調機制；策劃、推動、及追蹤管制高屏溪流域整體治理計畫；聯合稽查、防制、取締水污染及危害河防安全行為。置召集人一人，由經濟部長或指派次長兼任；副召集人三人，由經濟次長、行政院環保署副署長及行政院農委會副主委或其指派人員兼任之，委員 20 人包括經濟部水利處長、台灣省自來水股利有限公司總經理、高雄市副市長、高雄縣副縣長、屏東縣副縣長、專家學者等。所需工作人員均由相關機關調派，合署辦公，並雇用臨時人員。本委員所需行政經費，由經濟部水利處編列年度預算支應，各項建設及其維護管理費，由各主管機關編列。 本案經提報行政院會議，原則已獲原則同意，並將於經濟部下設置該管理委員會。其設置情形及內容如表二：

表二、《高屏溪流域管理委員會》

成立沿革	行政院委整合高屏溪流域水利、環境保護、集水區經營及土地利用等相關管理事項，以策劃、協調、推動追蹤考核流域內有關事務並有效執行違規業務。
成立依據	1.依據行政院經建會八十九年十月十七日「研商行政院交議，經濟部函報高屏溪流管理可行性檢討報告一案相關事宜」會議會商結論辦理。 2.依據行政院九十年三月十九日地八十九次政務會議決定及院長提示辦理。
成立職掌	1. 高屏溪流域有關河川區域內關違法案件稽查、取締之職行、協調事項。 2. 關於高屏溪流域內重大開發經建計畫之協調、諮詢事項。 3. 高屏溪流域內有關河川防汛之協調、推動事項。 4. 高屏溪流域內有關污染及生態環境之防護、協調事項。 5. 其他有關高屏溪流域管理及協調事項。
成立目的	1.確保高屏地區飲用水水源水質。 2.維護高屏溪流域河川生態環境。 3.有效執行防治取締違規違法行為。
計畫原則	1.建立流喻管理綜合企劃及溝通協調機制。 2.策劃、推動及追蹤管制高屏溪流域整體治理計畫。 3.聯合稽查、防制、取締水污染及危害河防安全行為。

成員編制	<p>1.委員會：召集人一人；副召集人三人；委員二十人；執行長一人；副執行長三人。</p> <p>2.行政部門：</p> <p>A.綜合企劃組十一人，為委員會幕僚單位，執行高屏流域整治綱要計畫內重要計畫之推動管制考核工作，並得分科辦事。</p> <p>B.管理組十一人規劃聯合稽查及巡防範圍，水質檢驗、違法違規行為之鑑定與後續處理等事務，並得分科辦事。</p> <p>C.行政室十六人，辦理委員會人事、會計、總務等行政工作。</p> <p>3稽查大隊：</p> <p>A.任務範圍：聯合稽查高屏溪本流及支流荖濃溪、隘寮溪、旗山溪河川流域內傾倒垃圾或廢棄物、盜濫採砂石等危害飲用水質、河防與橋樑安全等行為。</p> <p>B.成員：大隊長一人；副隊長一人；專責警力三十八人，合計四十人，除大隊長外及副大隊長分別由經濟部及內政部警政署派兼常駐委員會外，其餘警力三十八人由內政部警政署調派專員警力機動支援。河川巡防、環保稽查各三十四人、由經濟部水利處第七河穿局、環保署南部稽查中心及地方政府現職人員調派支援，不足人力以臨時工作人員、替代役人力充任或委請合法保全機構辦理。</p>
委員組成	經濟部水利署署長；環保署水保處處長；經濟部工業局局長；內政部警政署副署長；營建署台北第二辦公室副主任；研考會管考處處長；農委會水保局局長；農委會林務局局長；環保署廢管處處長；原油委員會副主委；自來水公司總經理；高雄市政府副市長；高雄縣政府副縣長；屏東縣政府副縣長；專家學者三人；環保代表三人。
現況分析	<p>1.自然地理資料：主流長度 171 公里。年降雨量 3,046mm。</p> <p>2.流經區域：高雄縣：林園、大寮、大樹、六龜、內門、甲仙、茂林、桃源、三民、杉林、旗山、美濃。</p> <p>屏東縣：霧台、里港、鹽埔、九如、瑪家、內埔、長治、屏東、萬丹、新園、泰武。</p>
訓練計畫	幕僚及執行人員由委員會規劃辦理專業教育訓練，經濟部及行政院環境保護署會同辦理，預定在高屏流域管理委員會成立後逼個月內分梯訓練完成後正式值勤。
辦公場所	以經濟部水利處南區水資源局第二辦公室(於屏東市)較為適宜，請經濟部水利處協調處理，如籌備不及先行租用辦公場所。
經費來源	本會所需行政經費，由經濟部水利處編列年度預算支應，各項建設及其維護管理經費，由各主管機關編列預算辦理。
其他配合事項	<p>1.委員會下設之聯合稽查大隊，執行違法行為之稽查、巡防及處分工作，故各目的事業主管機關應委託及充分授權委員會處理，或以派員合署辦公方式處理。</p> <p>2.高屏流域整治計畫所列應辦工程業務，由各主管機關應依委員會之決定編列年度預算辦理。</p> <p>3.各主管機關執行高屏流域內各項業務，涉及本會任務時，均需配合本會委員會議決議辦理。執行長並得視實際需要召集工作會報，協調推動各項業務工作。</p> <p>4.執行部門、稽查大隊職掌及各相關機關辦理事項，得視委員會決議調整之。</p> <p>5.委員會並負責規劃籌設流域管理專責機關。</p>

成果檢討	6.本會成立後，積極辦理稽查業務已有效遏止河川區域內之環保及盜採等違法行為。 7.管理委員會之委員功能無法有效發揮：本會除召集人及副召集人另聘各中央相關部會、地方政府及環保團體委員二十人，組成高屏溪流域經營整治計畫，協調溝通解決問題之組織，但因各機關皆循正常程序提報解決問題，而各委員會又詞決策權及預算權，故無法發揮功能。 8.本會屬任務編組，非正式機關，無專戶及支用機關代號，無法對外執行相關簽約與付款之契約行為。 9.本會除稽查大隊外其餘皆為兼職，流動率高，難以專注工作，而各單位兼職人員之考績、福利等配套措施不足，無鼓勵作用使人力整合不易。
------	--

以上的例子皆為地方政府間為解決區域性的業務而採行的合作方案。北基的垃圾處理採行的是行政契約訂定，屬業務上的互助行為。而高屏溪流域管理局則為特區政府（管理局）的模式。在可見的未來，類似的這種跨區域合作事宜，應為地方政府間常見的跨域合作行為。但由於我國地方政府間的合作仍屬初步的磨合時期，除法令規章的缺漏外，合作的默契明顯不足，再加上政黨之間的嫌隙，社會的信任文化不足，使跨區域的合作相當困難。

拾、台灣跨區域治理之問題檢討

（一）在法令規劃上

我國地方政府之法規，通常以單一行政區土地管轄權為規範基礎，缺乏跨域或以區域發展方向的規劃，因此往往漠視了區域協力合作的重要性。其次，中央政府並無明確的措施或誘因（**incentive**），使得地區性整合動力不足，無法有效整合。另者，我國對於地方政府的自主彈性組織權及財政權並未適時開放調整，地方政府自主因應地區性問題的政策工具及能力非常有限。地方制度法尚無專章加以規範，法令亟待建立。

（二）預算財政上的規劃

由於區域整合的規劃尚未完備，因此各地方政府在編製預算過程中，並未能彼此有效聯繫，以收到整體計劃之果。預算的編製仍侷限於各個行政轄區之內，無法橫向配合。再者，每個地方政府的財政狀況不一，都會中心的城市通常財務狀況較佳，在財政負擔分配上常有爭執。

（三）本位主義及政黨運作問題

在區域的發展中，各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，常造成區域合作的阻礙。尤其當區域內包涵不同政黨的地方首長時，往往因政黨的意識形態

及信任差距作祟，貌合神離難收合作之益。

(四) 合作協調機制有待建立

目前地方政府間的合作往往基互利透過彼此的契約或協議方式進行，但如發生利益不對等或施政順序不相同時，常無法合作。類似這種情形或協議無以為繼影響人民利益及地方發展時，如何建立仲裁或協調機制應值的思考。

拾壹、結論與建議

台灣區域發展的問題日益複雜及嚴重，區域及都會區域發展所衍生的問題極待解決。觀諸美國地方政府區域管理機制之發展，大多數出於地方府際間的合作，再加上州及聯邦政府之誘導及協力合作，得以日臻完備。這些跨區域治理的契約或區域型政府的建立，對於跨區域的共同問題的解決，成效可觀。「他山之石，可以攻錯」，未來，對我國對於跨區域管理合作建立，有以下的建議：

一、以具共識且易執行者為先

區域業務之推動，當以區域內居民有充分溝通、共識，且較易執行者為優先，以避免執行的障礙及彼此不信任的可能產生。

二、可考慮以共同優先的業務推動

每一個地方政府的施政順序常常不同，因此，如能以各縣市共同優先考慮的事項為前提，則彼此協力的參與意願將會提高，也有功於推動。

三、與地區內之人民及民間企業合作

區域整合的業務，除府際間的政府外，整合區域內的民間公司、企業力量亦是推動成功與否的關鍵力量。透過契約外包、公私合營、公辦民營等不同型態合作方式，完成區域發展與管理。尤其如何建立地方政府與地方人民、社區領袖、產業良好的溝通、討論、信任的關係甚為重要。

四、中央政府的協助與鼓勵

我國畢竟是單一制國家，有關區域發展、協力之推動，中央政府仍應在上游之國土規劃、區域發展計劃上，應扮演推動者角色，並應更開放的讓地方政府有參予對話、討論的空間，並可採用財政獎勵方式鼓勵跨區域合作的計劃，以達具體效果。

五、中央政府對「標準化或定型化契約」的規範

中央對於地方行政契約的監督機制設計，可考慮訂定標準化的契約範本，但仍須兼顧行政契約性質的多樣性，並輔以「結果為導向」的績效指標方式監督，以落實成效。

六、跨區域的合作體制。成立應以不具傳統官僚特性的組織，如公法人，非政府組織為原則。基於政府再造，精簡的原則，跨區域合作體制，應跳脫傳統行政官僚或非營利組織，以因應政府精簡原則。

七、跨區域合作機制，可採多元彈性方式進行。跨區域合作的各種模式，為因應不同事務性直，可採多元方式推動，並賦予地方政府彈性運用權。

參考書目

Agragnoff, Robert. (1988) Direction in Intergovernmental management, International Journal of Public Administration, Vol. 112, pp. 357-391.

Bish, Robert and Vincent Ostrom (1973) Understanding Urban Government. Washington, D.C.: American enterprise Institute.

Christensen, Karen Strome. (1999) Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decision, London: Sage.

Foster, Kathryn. (1999). The Political Economy of Special-Purpose Government. Georgetown University Press.

Hanson, Russell L. eds (1998) Governing partners: State-Local Relations in the United States. Boulder, Colorado: West view press.

Henry, Nicholas. (1999) Public Administration and Public Affairs 7th edition. Prentice Hall Inc: Simon & Schuster Company.

Nice, David C. (1987) Federalism: The Politics of Intergovernmental relations." New York: St. Martin's Press.

Radin, B.A. eds (1996) New Government for Rural America: Creating Intergovernmental Partnerships. Kansas: University Press of Kansa.

Ostrom, Elinor (1972) "Metropolitan Reform: propositions Derived from Two Traditions." Social Science Quarterly, 53: 474-493.

Walker, David B. 2000 The Rebirth of federalism, Chatham Home Publishes: New York.

Wright, Deil S (1988) Understanding Intergovernmental Relations, third edition., Pacific Grove, CA: Brooks/ Cole Publishing Company.

陳立剛，民 90，「府際合作關係研究：跨區域臉合作模式之分析及其策略」，收錄於東吳大學政治系、濟南國際大學公共行政與政策學系、內政部舉辦之府際關係研討會。

趙永茂，民 89 「法國區政府對精省後政府組織變革的啓發——區域政府與中間機關等理論的合析」，理論與政策，第 14 卷第一期，(89/3), pp. 43-63.

彭光輝等，民 89，台北都會區重大都市發展課題：縣市合作之規劃研究，台北市政府都市發展委託研究案。

洪富峰等，民 89，大高雄都會區跨域合作行動方案之研究，高雄市研考會委託研究案。