

# 臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會\*

劉坤億

國立臺北大學

## 摘 要

本文所要探討的主要命題是，既然地方政府間的合作能夠發揮資源的綜合作用，並且有利於合作的兩方或多方，為什麼地方政府間不願意合作？或未採取具體而充分的合作行動？本文嘗試從新制度經濟學的制度概念途徑出發，探討目前臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度障礙，並且引介其他先進工業化國家在區域治理方面的制度創新經驗，最後則進一步討論臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度變革機會。本文發現，在正式規則方面，臺灣目前的相關法制條件，顯然不足以提供地方政府間發展夥伴關係的誘因力量；其次，在非正式規則方面，地方政府間出現的本位主義和政黨競爭或衝突，均不利於彼此發展合作關係；再者，在執行的層面上，地方政府間存在明顯的能力及資源落差，此種情況將引發弱方審慎考慮治理成本的問題。本文最後，係從降低交易成本的制度設計觀點，提出以行政法人作為區域治理新機制之建議。

關鍵詞：地方政府、夥伴關係、區域治理、新制度經濟學、行政法人

---

劉坤億 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，研究領域包括組織理論、公共管理與人事行政。

\* 本論文曾在 2005 年 6 月 2 日，佛光人文社會學院公共事務學系主辦之「第四屆地方發展策略研討會」中發表，作者感謝當時的評論人，世新大學行政管理學系陳俊明副教授所提供的建設性意見與指正。本論文之部分內容，亦曾於 2005 年 12 月 24 日，國立臺灣大學政治學系所舉辦之「公共事務論壇：當前臺灣地方治理問題」中宣讀，作者要特別感謝臺大政治系趙永茂教授、黃錦堂教授，以及國立政治大學社會科學學院高永光教授兼院長，在論壇中提供我許多珍貴的啟發。此外，兩位匿名審查委員對本篇論文所提供的斧正意見和寶貴建議，作者也在此致表最大的謝忱。  
(收件：2006/7/17，修正：2006/8/22，接受：2006/9/11)

## 壹、前言

近年來有關地方政府運用夥伴關係途徑的研究約有四個面向：(一) 中央政府與地方政府的夥伴關係；(二) 地方政府間的夥伴關係；(三) 地方政府與企業部門的夥伴關係；以及(四) 地方政府與非營利組織的夥伴關係。在屬性上，後兩者屬於公、私夥伴關係 (Public-Private Partnership)；而前兩者則為政府間的府際關係 (Intergovernmental Relationship, IGR)。

府際關係中，中央與地方政府為一種垂直的 (vertically) 的府際關係，地方政府間則是一種水平的 (horizontally) 的府際關係，後者也被稱為區域治理 (regional governance) 或跨域治理 (across boundary governance)。目前有關地方政府治理的觀念，已由傳統較為權威、封閉和狹隘的舊地方主義，轉變為強調權力或資源互賴、開放和區域合作 (regional co-operation) 的新地方主義 (new localism)。因此，地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解，越來越重視透過水平府際關係的協力合作管理 (collaborative management) (陳立剛, 2001a)。再者，關於此類水平府際關係的發展，大致可分為以下三個階段：第一階段為傳統時期，最主要是處理都市化及都市成長的問題，往往會透過行政區劃調整的方式與策略來解決此一問題；第二階段所強調的是功能整合，除了因應都市化及都市成長的問題之外，希望能夠進一步提升地方政府的能力，以滿足市民多元與多樣化的需求，通常是透過地方政府間行政協議、行政契約的方式發展合作關係，達到地方政府間的功能整合效益；目前則是處於第三階段，除了賡續前兩階段的策略，同時也強調區域治理，因為目前地方政府除了受到都市化的衝擊之外，也面臨了全球化的挑戰，各地方政府希望能夠跨越行政區域的界限，透過以政策議題為導向，藉由夥伴關係的建立，整合資源以發揮綜效作用，進而提升整體區域的競爭力 (OECD, 2001; 呂育誠, 2001)。

與其他先進工業化國家一樣，近年來我國地方政府在發展的過程中，也同樣面臨到都市化和全球化的雙重衝擊，地方政府間發展夥伴關係的實際需求相當迫切。例如垃圾處理、營建廢棄土清運、河川污染防治等環保議題，機場捷運、都會區大眾捷運、藍色海上公路等交通建設議題，地方產業外移和輸入外勞所引發的失業問題，振興地方農、漁、牧產業的問題，都市及區域規劃的議題，水資源管理的問題，發展觀光產業議題，以及城市行銷和聯合對外招商的議題。基本上，這些政策問題或議題不僅涵蓋了地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也必須跨越行政區域，藉由地方政府間建立各類協力合作關係，才能進一步獲致問題的改善或解決。

實際上，過去數年來，我國地方政府間不乏尋求建立各類夥伴關係的實例，例如南臺灣，早在 1996 年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立的「高高屏首長會報」，2002 年南部七縣市 (屏東縣、高雄縣、高雄市、臺南縣、臺南市、嘉義縣及嘉義市) 地方行政首長則進一步成立首長論壇，這些地方聯盟成立的目的是為了有效整合南部行政資源與區域發展；而臺北縣、臺北市亦曾因翡翠水庫之使用進行協調，早於 1984 年即成立水源特定區管理委員會，使臺北縣、市居民共同享用水權。1999 年 12 月高雄縣、市及屏東市曾聯合規劃跨縣市之藍色公路，另臺北縣政府也於 2000 年 4 月規劃藍色公路海上旅遊路線，並將進一步與基隆市、宜蘭縣合作跨縣 (市) 之藍色公路航運問題。又如，臺中縣、臺中市為升格直轄市所建立的聯盟關係。然而，根據 2001 年「全國行政革新會議」的討論與研析，由於推動跨縣市合作機制時，每每牽涉到相關部會之主管法律限制甚多，並遭遇到諸如地方財政預算無法橫向配合，以及地方政府本位主義等問題的阻礙，因而相較於目前各地方或區域發展的實際需求，這些聯盟或合作關係的範圍和功能仍然相當有限 (行政院研考會, 2001)。

本文所要探討的主要命題是，既然地方政府間的合作能夠發揮資源的綜效作用，並且有利於合作的兩方或多方，為什麼地方政府間不願意合作？或未採取具體而充分的合作行動？面對這個問題，從

理論的層次似乎不難回答，例如可以歸因於組織間缺乏社會資本（social capital）、組織間存在著個人主義（individualism），以及組織間合作的交易成本（transaction costs）過高等；然而，如果從實務面探討時，囿於複雜的生態或系絡問題，恐怕難以從個別或多元的理論途徑獲致完整的解釋。本文嘗試從制度（institutions）的概念途徑出發，探討目前臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度障礙，並且概要引介其他先進工業化國家在區域治理方面的制度創新經驗，最後則進一步討論臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度變革機會；在此之前，本文將先概要說明制度和夥伴關係這兩個主要概念。

## 貳、制度與夥伴關係

本文係採取新制度經濟學（new institution economics）的制度觀點，認為制度在真實的經濟世界中並非中立的（neutral），相反的，制度及制度的變遷對經濟成就具有重要且關鍵的影響（顏愛靜等〔譯〕，Furubotn and Richter〔原著〕，2001）。換言之，本文認為制度對於地方政府間是否願意發展夥伴關係具有十分重要的影響。

根據新制度經濟學者 D. C. North 的界定，制度乃是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。制度限制包括兩種：一種是什麼行為個人不准去做，另一種是何種條件下個人可以從事某種行為。而關於制度對行為限制的作用，North 則將其區分為正式規則、非正式規則，以及這兩者的執行等三類。至於制度的目的，係在於引導個人行為至特定方向，並為人類社會的日常活動提供一套結構而降低不確定性（劉瑞華〔譯〕，North〔原著〕，1994:7-8）。易言之，當我們從制度的概念途徑來探討地方政府間的夥伴關係，本文所關注的問題是，現行臺灣的相關制度是否具有足夠的誘因力量，能夠有效引導那些鄰近（neighborhood）或利害相關（stakeholder）的地方政府發展出合作關係？

North 認為，制度與人類合作的問題息息相關，尤其是有關合作行為如何促成經濟體系獲致交換利益。他相當認同 R. Coase 在《廠商的本質》（The Nature of the Firm）中所提出一項重點：當交易成本存在時，制度就舉足輕重。更清楚的說，North 認為制度的演進會創造有利的環境，以助於用合作的方式解決複雜的交換，進而促成經濟成長（劉瑞華〔譯〕，North〔原著〕，1994）。另一位新制度經濟學者 David Lake（1999）則發現，至少有三項主要變數會影響組織間建立共同規範或合作關係的意願，這三項變數包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）。所謂聯合生產經濟，也可以稱為規模經濟（economies of scale），是指生產單一產品的單一經營單位所增加的規模，減少了生產的單位成本時所獲致的經濟（效益）；亦即，當生產單位經由聯合生產擴大生產規模之比率小於產量或收益增加之比率時，即可達到規模效益遞增。反之，當聯合生產規模擴大的比率大於產量或收益增加的比率時，即是規模收益遞減。從組織間合作關係的角度來看，如果合作可以促成規模經濟或聯合生產經濟，則組織間的合作意願將提高；反之，如果合作無法促成規模經濟或聯合生產經濟，則組織間的合作意願將大為降低。再者，所謂機會主義的預期成本，是指行動者若預期投機行為所產生的成本較高，則比較願意與其他行動者建立較為穩定的合作關係；反之，行動者若預期採取投機行為所付出的成本較低，則比較不願意與其他行動者建立常態性的夥伴關係。最後，所謂治理成本，是指行動者間在建立合作關係時，自身所能夠保留的剩餘控制權（自主性）多寡的考量。治理成本愈高，表示行動者在夥伴關係中的剩餘控制權愈少；反之，治理成本愈低，則表示其在夥伴關係中的自主性愈高。具體言之，本文採用新制度經濟學的制度概念途徑，所欲探討的是，如何透過制度的創新或變革，降低建立合作關係過程中的

不確定性和交易成本，以提供一個有利於地方政府間發展夥伴關係的誘因結構。

本文對於地方政府間之夥伴關係的基本認知，係根據經濟合作發展組織（OECD）對先進工業化國家的觀察結果，其認為地方政府間所發展出來的跨域夥伴關係，是一種具有動態（dynamic）和彈性（flexible）的結構特質（OECD, 2001: 39）。所謂動態，是指地方政府間將依不同的時間和不同的目的，與鄰近或利害相關的地方政府聯結成各種不同的政策社群（policy community）或政策網絡（policy networks）；所謂彈性，是指地方政府間能夠共同制定適切的遊戲規則，因應環境的變遷，而不拘泥於既定的規則。需要進一步釐清的是，合作（collaboration）、夥伴關係（partnership）和網絡（network）這三個概念經常被混合使用，但細究其內涵卻有其差異。合作是指不同的組織，藉由聯合行動、分享資源和共同決策，一起從事某項生產的過程，並且共享最終產品和服務的所有權（Linden, 2002; Kamensky, et al., 2004:8）。J. M. Kamensky 等並指出，夥伴關係和網絡都是合作的一種手段、方式，但相較於網絡，夥伴關係是一種更為正式（formal）、長期和穩固的合作關係，並且合作對象彼此間的拘束力也比較強（Kamensky, et al., 2004:11-12; Sullivan and Skelcher, 2002:6）。

歸納上述的界說，地方政府間所發展出的夥伴關係，具有以下幾項特徵：首先，夥伴關係是一種動態的合作關係，夥伴關係的建立必然會涉及合作雙方或多方之間所存在的資源依賴關係，亦即，地方政府間是藉由夥伴關係的建立，以達到資源優勢的共享和資源劣勢的互補。其次，夥伴關係是一種彈性的合作關係，地方政府間發展夥伴關係是為了超越現行法制的限制和行政區域的界限，共同制定出新的互動結構，以強化本身對環境變遷的調適能力。第三，發展夥伴關係的過程是一種策略運用的歷程，合作的雙方或多方，任何一方的行動必須考量另一方或其他各方的反應；亦即，策略性夥伴關係建立的成敗關鍵在於合作的任何一方是否能夠從中獲得利益，因此我們不能忽略夥伴關係中的交易成本問題；簡單的說，只要有任何一方認為交易成本高於建立夥伴關係的效益，則合作關係就無法成立，縱使成立也可能隨時破局。最後，形成策略性夥伴關係的各地方政府，彼此間必須能夠共享利益及分擔責任。

### 參、制度障礙

正如前述所提及的，地方政府間夥伴關係的建立，必然會涉及合作雙方或多方之間所存在的資源依賴關係，以目前臺灣地方政府發展的情形來看，實際上已經形成北、中、南三個都會區，而這三個都會區都同時面對都市化以及全球化的衝擊與挑戰，不論是在地方的產業經濟、都市發展、交通建設、環保、流域管理等政策議題方面，地方政府間資源相互依賴的程度甚高，且具有相當迫切的合作需求。根據內政部 2001 年所進行「各縣市跨區域合作現況調查表」的統計顯示，各縣市所進行的跨域合作案共計有 26 項，這些項目包括了交通、環保、建設、資訊和一般行政，其中以臺北市與北部縣（市）（如臺北縣、新竹市、桃園縣及基隆市等）之跨區域間合作事例最多，其次是臺中市與中部其他縣（市）之跨區域間合作案。詳見表一之統計資料。究實而論，前項統計資料只是反映目前臺灣各縣市政府尋求跨域合作的部分需求，近年來，面對日益激烈的區域發展競爭，地方政府為了提升競爭優勢，在地方產業經濟發展和都市空間規劃等更為廣泛的政策議題上，實際的跨域合作需求應該更多且更為迫切。

表一 各縣市跨區域合作現況統計

提出縣市	性質	合計
臺北市	交通、環保、一般行政	13
高雄市	環保	1
彰化市	環保	2
臺南縣市	交通、建設	2
屏東縣	資訊	1
臺中市	環保、一般行政	6
嘉義市	環保	1
統計		26

資料來源：引自紀俊臣，2004：35。

面對眾多而迫切的跨區域合作需求，臺灣現行的制度誘因是否足於引導地方政府間藉由發展夥伴關係以進行具體的合作方案？根據 2001 年 12 月 25、26 日所召開的「全國行政革新會議」的檢討與研析，臺灣各縣市的跨區域合作面臨三項制度性的障礙：第一，相關主管法律之限制。臺灣地區性發展之法規，通常以單一之行政區為基礎，缺乏跨區域或以區域發展方向的規劃，因此往往忽視了區域協力合作的重要性。第二，財政預算之問題。受限於預算法等限制，各地方政府在編製預算過程中，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，在財政分配上常有爭執。第三，本位主義問題。在區域的合作發展中，各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，常造成區域合作之破局（行政院研考會，2001：2-9）。相當遺憾的是，面對前述問題，目前各地方政府似乎只能被動地等待行政區域的合併或重新調整，但是以當前臺灣的政治情勢和地方生態，恐怕難以在短時間內獲得解決。以下，本文將根據 North 對制度的分類：正式規則、非正式規則，以及前兩者的執行等，分別探討臺灣地方政府間發展夥伴關係的制度障礙。

## 一、正式規則

根據我國現行法制，有關地方政府間合作關係的主要法律依據包括地方制度法（第 21 條、24 條、77 條 2 款）和財政收支劃分法（第 30 條），以及其他相關的法律如大眾捷運法（第 4 條、5 條）、廢棄物清理法（第 7 條）和區域計畫法（第 5 條 2 款、13 條 3 款），前列條文內容見附錄一。

由前述條文可以發現幾項特徵和現象：第一，目前我國並無地方政府間合作機制的獨立法律或專責法律。第二，較具體規範我國跨區域治理的法規應屬地方制度法第 21 條、第 24 條，然就該法第 21 條規定：「直轄市、縣（市）、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」。學者紀俊臣即具體指出，由於該條文規制上未能授權訂定跨域自治事務合作機制之法規命令、經費分擔原則，以及如何建構政治責任機制等，致使該法條未能發揮具體作用（紀俊臣，2004：33-34）。學者趙永茂則直接評論中央各部會本身在業務整合上都有困難，又如何做到「共同上級主管業務機關統籌指揮」，因此認為此一條文是「官樣立法」、「虛應式立法」，意義不大（趙永茂，2002：108）。再者，地方制度法第 24 條雖然明列跨縣市政府得設組織辦理合辦事業，但由於對經費分攤、合辦事業之專責機關隸屬，以及相關營運規範等均未明確的規定，

徒增制度運作上的不確定性和增加許多無謂的交易成本。同樣的，地方制度法第 77 條第 2 款雖對地方政府間發生爭端時，係由上級政府解決之規定，但對於如何解決卻無進一步具體的規範，如此一來，因為無法明確課責，以致於地方政府更怯於發展跨域合作關係。

第三，從財政收支劃分法來看，該法第 30 條第 1 項第 2 款規定：「跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫」，中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。此款規定似乎頗能誘發地府政府間合作爭取中央補助款，然而，從實然面來看，同條項中的其他款規定：「計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目」、「具有示範性作用之重大建設計畫」及「因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項」，恐怕在「中央集權又集錢」的慣性下，更具有左右補助款的作用，地方政府間依舊陷入競相爭取中央補助款的戲碼中。

第四，再從其他相關法律規定來看，大眾捷運法第 4 條中規定：「路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣（市）政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之」。由於跨縣市交通建設所產生的資源綜效作用較大，縣市政府間的協調成本相對變小，因此夥伴關係的發展較為順利，但近年來跨縣市間如果為不同執政政黨（例如臺北市和臺北縣），不可避免的，合作方案的交易成本也會增加（例如機場捷運系統）。另外，在廢棄物清理法中，雖然規定跨縣市政府可以組設區域性聯合清除、處理單位，但在缺乏具體的制度誘因、地方本位主義，以及鄰避效應（not in my backyard, NIMBY）下，地方政府間的此類夥伴關係未有明顯的發展。最後，在區域計畫法方面，儘管規定相接鄰之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫，但由於臺灣地方行政區劃長期以來處於過度零碎細分的情況，地方政府間缺乏都市計畫資訊的交流，加上近年來地方與中央及其他縣市政府之間的政治矛盾，更加凸顯出跨空間治理的危機（周志龍，2002）；換言之，光憑區域計畫法的「官樣條文」，實際上是不足以有效誘發地方政府間在都市計畫方面積極發展夥伴關係。

## 二、非正式規則

根據 North 的說法，非正式規則是指文化、各種社會規範和組織內部自成的慣例，並且即使制度法規做了全面性的改變，這些非正式規則仍舊持續制約著人們的行為（劉瑞華〔譯〕，North〔原著〕，1994:47-52）。某種程度而言，North 所謂的非正式規則即是各類系絡因素，而觀察當前不利於臺灣地方政府間發展夥伴關係的系絡因素中，政治環境恐怕是最顯著的變數。具體而言，當前不利於地方政府間發展夥伴關係的政治環境有如下幾項：首先，各地方政府間基於本位主義，往往不願意進行合作，因而錯失藉由合作擴大規模經濟的機會。更甚者，正如學者 Chris Huxham 和 D. Macdonald（1992）的分析，組織間往往因組織之個人主義而出現以下四種限制或陷阱：（1）重複投入資源，造成浪費；（2）形成管理上的「三不管地帶」；（3）缺乏共同目標，使彼此行動相互扞格；以及（4）資源競奪，互別苗頭。

其次，政黨立場的矛盾和激烈的政治競爭，往往造成地方政府間的互信度不足，以致於難以發展出持續而緊密的夥伴關係。例如，在 2003 年初，臺北市邀請了北臺灣六縣市共同研商區域城市發展的議題，包括臺北市、臺北縣、基隆市、桃園縣、新竹市、新竹縣，並簽署「北臺區域城市發展策略聯盟」備忘錄。此一聯盟的初步活動是在 2004 年 2 月，在臺北市政府一樓大廳舉辦北臺區域城市發展靜態展覽，並同步舉行行政首長論壇；然而，遺憾的是，由於 2004 年總統大選在即，選前兩黨所進行的高度政治動員，促使當時臺北縣縣長蘇貞昌最後並未出席該次論壇。

最後，會議議員基於選區的利益和不同政黨間的矛盾，也會造成地方政府間建立合作關係的障

礙。例如，從 2002 年臺北市和基隆市推動「北基合作垃圾處理案」中可以發現，北基合作案是透過行政契約的方式進行，可以說是一個具體、穩定的夥伴關係，然而我們也可以從此案的發展過程中發現，臺北市親民黨籍的議員基於行政區域的利益，以及企圖凸顯所屬政黨的角色與立場，因此不斷對這項合作案提出疑慮和進行杯葛，導致此案的履約時程足足延宕兩年之久，也使得這項合作關係的最終效益遠遠不如預期的高。本個案背景，詳見附錄二。

### 三、執行

制度的作用不僅表現在正式和非正式規則上，同時也會反映在兩者的實際執行過程中。根據學者 Bob Hudson 等的觀察，組織間的合作關係並沒有固定的模式，且影響夥伴關係的因素不只是有形的資源，有時諸如策略和文化等無形的因素也會左右建立合作關係的意願，甚至於有合作的意願卻未必具備合作的能力。組織間欲建立夥伴關係前，需先行評估潛在的合作對象是否具備以下幾項能力：(1) 確認組織間的角色和功能不具明顯的衝突性；(2) 確認組織間不存在明顯的界限防守現象；(3) 確認組織間具有明顯的合作意圖；以及(4) 確認組織間具有成就社會公益的共同意識(Hudson, et al., 1999)。

然而，從目前臺灣的現況來看，姑且不論各縣市政府在發展合作關係前是否具備前述評估能力，而就其合作方案的政策規劃能力和執行力方面，亦經常顯露出不均與不足的現象。以「北臺區域城市策略聯盟案」為例，臺北市、臺北縣、基隆市、桃園縣、新竹市、新竹縣等六個縣市政府之間，在建立夥伴關係的能力上即有明顯的落差，臺北市作為臺灣的首善之區，確實具備較為良好的條件，但其他縣市在面對跨區域地方政府間合作的規劃過程中，往往出現相關能力、知識的匱乏，以及專業人力和能力的不足。此外，在受到地方政治力的干擾下，許多公務人員較傾向觀望政治動向，因此在執行上也有所保留，導致執行力低落。再者，臺北市政府各局處間，在與其他地方政府發展夥伴關係的能力上也有落差。根據與臺北市政府人員座談和深度訪談資料顯示，都市發展局和環境保護局在此方面的能力較強，但其他局處則未必具備同等的能力(江岷欽等，2003)。

綜合前述，在正式規則方面，目前的相關法制條件，顯然不足以提供地方政府間發展夥伴關係的誘因力量。其次，在非正式規則方面，地方政府間存在的本位主義或偏狹的個人主義，將不利於資源互賴的彼此發展「共生合作」(symbiotic co-operation)的夥伴關係，以及締造一加一大於二的聯合生產經濟；而地方政府間的政黨競爭或衝突，勢必降低彼此的互信基礎，導致提高機會主義的預期成本，進而喪失許多潛在的合作機會。最後，在執行的層面上，地方政府間在規劃和執行各類合作方案的能力落差，將出現能力較弱的一方，單向依賴能力較強的一方，此種情況將引發弱方審慎考慮治理成本的問題；亦即，倘若在合作的過程中，如有一方強烈感受到自己逐漸喪失自主性(剩餘控制權)，則該方將會以放棄合作來維持本身的自主性，夥伴關係將會愈趨脆弱、甚至破局。是以，前述這些發展夥伴關係的制度障礙，應加以正視並亟思變革之道。

### 肆、制度創新的經驗

1990 年代以來，各先進工業化國家鑒於環境保護和經濟永續發展等政策問題，亟需區域內各地方政府間協力處理，加上區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業和貧窮等社會問題，以及在全球化的衝擊下，區域內各地方政府間必須藉由資源和行動的整合，以發揮綜效作用和提升地方競爭力。在前述的背景因素下，多數國家乃藉由制度創新的途徑，創發各類區域治理的新機制，以回

應快速變遷的外在環境 (OECD, 2001: 14-15)。限於篇幅，本節將僅就英國、美國、德國及義大利等四國的制度創新經驗做概要之介紹，並整理成表二以便於對照，且歸納可供臺灣參考之要點。

## 一、英國的 Quangos

Quango 一詞最早是在 1960 年代末即出現在美國，後來卻被英國人在 1980 年代後廣泛用於指涉一些準自主性的非政府機關組織 (quasi-autonomous non-governmental organization)，乃至於也將一些非機關化的公法人 (non-departmental public bodies, NDPBs) 稱之 Quangos。根據 H. G. Frederickson 的分析，近二十年來英國的 Quangos 組織相當發達，而在美國則習慣於稱類似組織為 “hybrid organization” (混合型組織)。在界定上，Quangos 比較不像 “hybrid organization” 常被強調為一種公私混合型組織，而是被強調為獨立於內閣部會之外、非機關化的組織。兩者相同的是，其治理結構中的董事會成員大多是由政府指派，組織成員不全然是公務人員，較不受政府機關法令規章的約束，並且大多執行政府的單一政策目標；然而，在一般人民的眼中，兩者仍被視為是政府的一部分 (Frederickson, 2004)。Quangos 的設立大多是依跨區域問題或服務之需要而發起，例如水資源管理、住宅興建、教育、區域經濟發展，以及其他一般政府的服務項目，其涉及的政策議題相當廣泛，並未預設政策項目之範圍。

英國是一個單一體制的國家，長期以來，中央對地方政府採取較為集權的治理方式，直到 1980 年代，保守黨政府執政期間，基於財政緊縮，無法再大量挹注財源給地方政府，加上許多以行政區域為主體的公共服務效率不彰，因而鼓勵地方政府設立地方或區域性的 Quangos。1997 年新工黨取得執政權後，繼承保守黨超越民選行政區域界限的施政理念，並期望能夠從割裂式政府轉型為全觀型政府 (holistic government)，因而更加強調將夥伴關係導入 Quangos 的運作中，不僅運用公、私部門的合作關係引進民間資源，更強化地方政府間的合作關係以提高各類資源的整合運用，2001 年則進一步推動地方策略性夥伴關係 (local strategic partnership, LSP) 方案 (Stoker, 2004:159-160)。而根據 H. Sullivan 和 C. Skelcher 的統計，在英國的地方和區域層級，約有 5500 個夥伴關係機制，政府直接補助的經費達 43 億英鎊 (Sullivan and Skelcher, 2002:26-27)

具體而言，Quangos 之設立，基本上在從事下列三項任務：(1) 提供某項或某類公共服務，並進行有關決策與所需經費的處理；(2) 審查地方政府對於特定公共事務的決策；(3) 提供決策有關之諮詢與建議。上述三項任務之授予，主要是基於指定或發起機關的政策考量，故不同的 Quangos 間，其所擁有的權力與功能亦各不相同。Quangos 的設立，主要在於發揮下列功能：(1) 基於開放原則，引進社會上不同團體或個人、公共或私人部門，使其均有機會共同參與公共事務；(2) 綜合考量各方利益，並透過會議方式進行決策；(3) 基於「信託原則」(fiduciary) 處理公共事務；(4) 基於資訊公開原則，Quangos 之各項運作應接受公評；(5) 對於所負擔的任務應持續監督考核 (引自呂育誠，2001：214)。

## 二、美國的區政府議會

根據 2000 年的統計資料，美國的地方政府單位高達 87,503 個，地方政府間的互動、合作關係相當複雜多樣 (Shafritz and Russell, 2003:92)。依據美國學者 K. S. Christensen (1999) 的觀察與分類，美國地方政府間發展夥伴關係的類型，從各自獨立運作 (autonomy) 到政府機關合併 (merger)，在光譜的兩極之間，至少有七種不同程度的合作關係：(1) 交換資訊 (Information exchange)；(2) 共同學習 (Joint learning)；(3) 評估與討論 (Review and comment)；(4) 共同計畫 (Joint planning)；(5) 共同負



擔財務支出 (Joint funding)；(6) 聯合行動 (Joint Action)；(7) 聯合開發 (Joint Venture)。另外，D. B. Walker (2000) 則依美國地方政府過去的發展經驗，列舉出共同成立非營利公法人和區政府議會 (Regional Council) 等 25 種地方政府跨區域的合作模式 (引自陳立剛，2001a、2001b)。限於篇幅，在此僅就區政府議會一類加以說明。

區政府議會是一種多功能的跨區域合作體制，合作機制內的地方政府單位數不一，例如以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 個縣為會員，區域內人口為 690 萬人，面積 7400 平方英里，區域內主要城市為舊金山市、奧克蘭和聖荷西三個大城市，以及矽谷地區 (陳立剛，2001b)。舊金山灣區地方政府協會所要處理的是綜合性的政策議題，主要是因應都會區域形成後，由於人口密集所帶來的交通、環境保護、都市更新、地方產業發展和住宅等政策問題。

區政府議會基本上是一個地方政府間自願性的合作組織，他可能是基於州議會的授權，或是在地方事務上具有共同關聯性的郡、市等所共同發起，並由各個參與的地方政府派遣代表參與，而以議會的形式進行各項決定。議會開議時若基於議程的需求，尚可邀請有關專家列席參與討論。美國大多數的區政府議會主要是在扮演區域規劃協調的角色功能，可以說是區域合作發展的觸媒機制。區政府議會的具體功能包括：(1) 審核或評估區域內各地方政府間共同事務或服務之內容；(2) 配合州或聯邦的政策取向，將其轉化為適合各會員 (地方政府) 執行的行動方案；(3) 提供各會員施政時之參考資訊；(4) 透過契約方式，提供會員所需的技術協助。值得注意的是，上述各項功能的發揮，對各別地方政府而言僅具有參考作用而無約束力，甚至會員若認為議會之決議嚴重侵犯本身權益時，尚可自行退出。因此，議會的主要職責並不在於實際執行方案，而是在資訊交流與共識建立，至於這些共識能否落實，則有待參與地方政府的配合 (呂育誠，2001：216-217)。

區政府議會既然是地方政府的組合，因此其所需經費亦由參與之地方政府共同承擔，不過近年來聯邦政府為了推動部分地方政策，亦會採取直接補助區域政府議會經費的方式，以換取該項聯邦政策的落實。除此之外，其餘的經費來源還包括各參與地方政府的捐款，研究或規劃方案所帶來的經費，以及地方企業的捐款 (呂育誠，2001；陳立剛，2001b)。

### 三、德國的國際建築博覽會 (IBA)

德國是一個聯邦制國家，近年來在單一歐洲化和東西德統一的衝擊下，區域性的發展計畫快速增加，其中又以魯爾工業區的再生案最受到矚目。此一工業區的再生案所涵蓋的政策議題包括都市更新、環境保護、地方產業政策，乃至觀光產業發展，是一個綜合性的區域治理個案。

魯爾工業區是一個處於轉換過程中的工業地區。在 1989 年，在北萊因威斯法倫邦政府 (Nordrhein-Westfalen) 的主導下，創造出國際建築展恩舍公園 (The International Building Exhibition Emscher Park)。這並不是一個傳統形式上的展覽會，而是一個針對北魯爾的恩舍地區 (the Emscher region) 進行的工業區轉型計畫案。在計畫案進行的過程中，參與的行動者相當多元，包括各地方政府當局、產業界、協會、壓力團體及大眾，其運作的主要機制是由恩舍地區的十七個城市所組成的「國際建築博覽會」(International Building Exhibition, IBA)。IBA 自 1989 年至 1999 年期間，共處理了 120 個規劃案。

IBA 是以股份有限公司的形式運作，該組織隸屬於北萊茵西法倫邦政府，以下設有規劃委員會及諮詢委員會。整個 IBA 是由一個監督會議 (主席由德國聯邦政府都市發展部秘書長出任) 進行監督，

由董事會（主席由州政府的州長擔任）來維持運作，底下則由邦政府、相關城市、企業團體、工會及環保團體等代表組成規劃委員會，其目的在於協助各城市提出改造方案，並且加以評審挑選。一般而言，計畫案的執行模式是先由北萊因威斯法倫邦政府從原來的所有人手中買下計畫案中所需土地及建築物，然後再以合資的方式，出售給新的投資者。在大多數的情況下，土地及建築物的所有權為新的投資者、參與該計畫的城市及北萊因威斯法倫邦發展公司三者所共同擁有，其中城市約佔 51%之股份。計畫案經費來源具有多樣性，包括：邦政府、地方政府、歐盟、國際組織，以及民間資金。一般來說，屬於地方政府的計畫案由各地方政府循正常制度編列預算支應，私人部門則在公、私夥伴關係的架構下合作投資各單項計畫案，其他組織則根據個別計畫案給予補助。

在多元參與者的互動網絡之中，IBA 這個準公法人股份有限公司扮演緩和劑與觸媒的角色，並且透過契約簽訂的模式來支持各項計畫案的進行。整體而言，IBA 扮演以下三種角色：(1) 是個信譽的商標：只要是被 IBA 所甄選認可的計畫案等於是品質保證，不僅保證規劃程序合理合宜，更確保建築施工品質，新設工作機會的保障，建築材料的選擇必定以生態保護為優先考量，以及民眾參與的民主化過程。(2) 促成方案具體化、資源媒合的角色：在經營層面上，IBA 提供各種顧問諮詢的仲介服務，並促成各種計畫案以競圖、研討、組織協助等方式來實現。IBA 本身也協助地方行動團體或個人，以現代化的經營管理理念將他們的計畫構想加以包裝成為具有生產力的產品，以申請成為政府的正式計畫。IBA 更以其專業和統合的能力，以擴大計畫案影響效應面的方式，協助計畫案取得各級政府或各有關單位如邦政府、聯邦政府、歐洲共同體或世界銀行等獎勵措施的補助。(3) 陪伴成長的角色：IBA 在計畫案進行規劃和實踐過程，會輔導組織工作團隊、溝通、解決衝突、排除法令制度的阻礙，並協助不同的計畫案建立適合其條件的組織運作形式、以及訓練人才等（江岷欽等，2003:28-30）。

#### 四、義大利的區域協定

義大利政府在施政績效低落的壓力下，從 1990 年代開始瀰漫著改革的氣氛，社會中「由下而上」與「由上而下」力量開始聚合，希望透過中央與地方之間的整合，促進國家整體施政績效。因此，義大利中央政府在 1996 年通過第 662 號法案，推動「夥伴關係計畫」（Planning in Partnership）。

夥伴關係計畫雖然是由義大利中央政府所訂定，但其設立的目的是希望提供一套「指導方針」（guidelines），而非是一種現實上的「干預」（intervention）（OECD，2001：214）。希望藉由協助建立社會中的夥伴關係，以國家與歐盟的資金作為一種誘因，鼓勵地方與私人企業進行投資，共同促進區域發展。其中，夥伴關係計畫還包含了許多「區域協定」（territorial pacts, TPs），所謂區域協定是一種地方發展的機制，其目標是藉由地方社會、經濟團體以及利害關係人的共同參與，以促成地方產業的成長，而國家必須提供相當的資金給予補助（OECD，2000）。本文僅以義大利 Caltanissetta 郡的區域治理經驗為例。

Caltanissetta 郡因為地方經濟僅依賴礦業之收益，而礦業的衰退引起社會與經濟危機的迅速蔓延，故試圖採取整體性的區域發展策略，以解決當地產業不均衡的問題。區域協定機制鼓勵特定區域中的公、私部門主動進行協定，且經由協商程序提出各種發展方案，凡通過審查即可正式成為地方發展計畫之一。區域協定須通過兩個特定程序：(1) 區域協定的發起人告知各地方政府，並邀請各地方政府成為該協定的夥伴之一；(2) 一旦財政部接受初步方案，並同意進行該一協定，接著便由區域議會負責該協定的整合與執行。每一個區域協定中有四種主要的活動者：(1) 協定提議人；(2) 其他的簽署人；(3) 負責監督與執行的區域議會；(4) 若由私人提出申請之案件，則銀行體系也將承擔監督與擔

保的責任（OECD，2000）。

Caltanissetta 的區域議會在區域協定上，主要扮演著諮詢與審核該區域內各項計畫案的角色。Caltanissetta 區域議會有權對於地方政府間、或者是地方政府與私人部門間的區域計畫案所簽署的區域協定，給予諮詢並加以審核。Caltanissetta 區域議會的成員，主要是由郡與自治市的行政首長及議會議員、私部門計畫的參與者，以及各種專業人員組成。

區域協定的資金來源有兩種，分別為歐盟、中央與區域議會所屬的公共資金，以及提供個別申請者所屬的銀行資金。在公共資金方面，每一個區域協定必須是位於經濟蕭條的地區。公共補助對於下列商業部門的方案會進行補助：工業、農業、漁業、觀光業以及服務業。各項公共補助案必須經由財政部的通過才得進行。另外，凡是私部門所提出的方案計畫，則必須由合格的銀行體系來進行監督。合格的銀行獨自為各項私人申請案負責，以期達到結合公共財政與私人商業的考量。區域協定中所選出的銀行具有非常重要的角色，它必須分析個別私人方案的商業與財務可行性，並且檢查申請人的投資能力。如果區域協定中的一項投資進入破產狀態，銀行必須負責將政府所投入的公共資金償還給財政部（OECD，2001：219）。

表二 各國地方政府間發展夥伴關係之經驗對照表

國家別	政策議題	創新領航機制	角色功能	經費來源	聯邦（中央）政府角色
英國	跨區域問題之解決與服務之需求	準自主性的非政府機關組織（Quangos）	1、提供某項或某類公共服務，並進行有關決策與所需經費的處理； 2、審查地方政府對於特定公共事務的決策； 3、提供決策有關之諮詢與建議。	中央政府、 地方政府、 民間資金	促進者或發起者
美國	都會區發展之綜合議題	區政府議會	1、審核或評估區域內各地方政府間共同事務或服務之內容； 2、配合州或聯邦的政策取向，將其轉化為適合各會員（地方政府）執行的行動方案； 3、提供各會員施政時之參考資訊； 4、透過契約方式，提供會員所需的技術協助。	聯邦政府、 地方政府、 企業捐款	補助者
德國	工業區的轉型與重建	國際建築博覽會（IBA）	1、信譽的商標； 2、促成方案具體化及資源媒合； 3、輔導的角色。	歐盟、 聯邦政府、 地方政府、 國際組織、 民間企業	參與者與監督者
義大利	均衡整體之產業發展	區域協定	諮詢與審核區域計畫案	歐盟、 中央政府、 區域議會、 銀行資金	促進者與補助者

綜合前述四個國家的區域治理經驗來看，這些國家幾乎都在環境變遷和為提升國家競爭優勢的情況下，透過區域資源的整合與運用，積極改善國內各區域的產業經濟條件。同時，中央政府在地方政府發展新夥伴關係的過程中，大多藉由分權化和充分協助來創造制度性的誘因，以鼓勵地方政府間積極建立各類實質的夥伴關係。從新制度經濟學的角度來看，這些國家係藉由正式規則的建置，降低區域內地方政府間發生機會主義的機率，並盡可能維持各地方政府在合作的過程中仍享有充分的自主性，俾利於發展出穩定且能締造聯合生產經濟的夥伴關係。前述四個國家區域治理的制度創新經驗，可供臺灣參考之要點包括以下幾項：

第一，地方政府間夥伴關係之建立，有賴於創設跨區域的新領航機制。例如英國的 Quangos、美國的區政府議會、德國的 IBA，以及義大利的區域協定和區議會。

第二，這些跨區域治理機制的設立，往往需要中央的政策支持，非地方政府間可輕易發展出來。中央政府如果能夠制定出深具制度性誘因的法律或辦法，將可引導地方政府間自發性地進行合作關係的建立。

第三，此一治理機制的成功關鍵在於資金的取得以及財務分擔的合理性。在資金的取得方面，根據各國經驗的觀察，區域治理的資金來源趨於多元，不限於由上位機關提供補助金或是地方政府各自提撥經費，也可能是透過民間或是非營利組織取得資金；在財務分擔的合理性方面，則是有賴於中央政府扮演仲裁者的角色。

第四，從各國發展地方政府間夥伴關係過程的觀察當中可發現，政策議題確實是引導合作關係的要素。根據各國經驗的觀察，多數國家是以綜合性政策議題為主，但也可以從中發現區域產業經濟是誘發合作關係的核心議題。

第五，藉由創新區域治理的領航機制，在夥伴關係的運用上除了可整合地方政府間的資源外，向上可合作爭取上位政府的資源投入，向外可引進民間的各類資源挹注。

第六，企業部門、社區、非營利組織，乃至於跨國非政府組織，在地方政府間發展夥伴關係時，往往可扮演極為重要的「觸媒」角色，這種情況以英國及歐陸國家最為普遍，值得作為臺灣的借鏡。

## 伍、制度變革機會

我國目前所面臨的區域發展問題日趨複雜和嚴重，所面對的區域治理需求則日益增加與迫切，然而在地方政府間發展夥伴關係的制度創新程度上卻十分有限。究實而論，近年來國內的學者曾陸續提出許多制度創新的構想，這些構思中的方案包括：面對精省後的臺灣地方自治，學者趙永茂曾以法國區政府從單純中央派出機關，改為具有地方自治團體公法人地位的制度變革經驗，供作我國區域治理機制設計的參考（趙永茂，2002）；學者黃鈺堤則以德國區域公署建制的經驗，認為這種既非臨時性之任務編組，也非地方自治團體，而是邦政府永久經常性的外派機關，可作為我國設立具監督、協調、通導跨區域事務功能之機制時的參考（黃鈺堤，1999）。另外，學者陳立剛和李長晏則參考美國都會區域治理經驗，提出臺灣地方政府間可藉由各種行政契約、區域政府的聯盟，以及單一目的之跨政府合作機制等夥伴關係類型，以滿足臺灣在完成行政區劃和行政區域整併前所面對的各類跨域管理需求（陳立剛、李長晏，2003）。

再者，學者李長晏最近也從英國新工黨政府的全局治理（holistic governance）理念出發，提出臺灣區域政府設計的五點原則與五階段建構論。五點原則是：區域政府是跨域合作組織、都會化建設的

整合組織、都會區功能的總體運作、都會區共榮的治理模式，以及區域政府是全球與地方經濟之創新節點。五階段建構步驟是：第一階段，以現有縣市為單位進行整合；第二階段，制定行政區劃法，賦予公民投票決定行政區域的合併或重整之法源依據；第三階段，以公民投票方式推動北、中、南、東之區域整合；第四階段，以公民投票方式促成北、中、南三大都會區之整併；第五階段，如有必要，亦可經由公民投票決定鄉鎮市合併（李長晏，2004）。最後，不同於前述的各種制度創新構念，學者紀俊臣則認為，地方自治團體之間的跨域事務合作，仍可藉由完備化現行的地方制度法和相關法律即可達成（紀俊臣，2004）。

本文認為前述的各種制度創新構想，無論制度的變革幅度大或小，都是我國區域治理的制度變革機會。然而，回到本文所欲探討的主要命題：地方政府間何以不願意建立密度或高或低的各種夥伴關係？根據 Coase 定律：當交易成本小於或等於零時，廠商即不存在。然而，現實世界正如 Coase 所洞悉的，交易成本確實存在，因此 North 所稱可左右人類行為的制度就變得格外重要。更清楚地說，當我們在設計或選定各種區域治理制度時，有必要仔細推敲其間可影響交易成本的各項變數，諸如：夥伴關係的建立是否可提高規模經濟？機會主義的預期成本高或低？合作是否會造成剩餘控制權的流失？顯然的，藉由行政區劃或行政區域整併，進而設立區域政府，確實可降低處理區域事務時的各類交易成本；不過，在創制新治理機制過程中的建制成本卻不容忽略或低估，以及 O. E. Williamson (1975) 所提醒：將市場導向層級節制，雖可降低因不確定因素所產生的交易成本，卻可能因失去彈性而引發組織失靈 (organizational failures) 的老問題。

本文在此，也嘗試提出一種跨區域治理的制度選項：行政法人 (administrative corporation)。顧名思義，行政法人為法人之一種，其屬性為公法人。根據行政院版《行政法人法》草案第 2 條第 1 項：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人」。再者，就行政法人之性質而言，係屬於強化效率面的公私混合體。根據同法第 2 條第 2 項：「前項特定公共任務，以具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限」。

根據學者施能傑的觀察與分析，行政法人是政府為達成特定任務所設置得一種特別性組織，其特別性主要表現於具有準公司化治理型態，以及與民意機關低度直接互動。他並進一步指出行政法人組織的特徵包括：(1) 政府擁有所有權的非營利組織；(2) 政府仍會給予財務支持；(3) 具有獨立權利或義務之意思表示的組織；(4) 具有獨立之財務會計的個體；(5) 受監督機關宏觀管理 (macromanagement) 的執行組織；以及 (6) 擁有獨立管理權的執行組織 (施能傑，2005)。再者，行政法人是行政機關與民法上財團法人的中間類型。行政機關原則是行政一體，國家可以全面為適法性及適當性監督和指揮；至於行政法人則具有獨立的法人人格，僅受適法性監督 (範圍由個別組織法律決定)。

從新制度經濟學的制度概念來看，藉由行政法人這類公私混合型的組織來執行公共任務，由於其組織運作的相關規範較傳統行政機關更具彈性，是以所提供的制度誘因亦較強；另一方面，從交易成本經濟學的觀點分析，地方政府間合作的各類需求，如果能藉由導入滿足區域功能的行政法人制度，此一正式規則將可降低地方政府間發展夥伴關係的交易成本，例如搜尋合作對象與磋商談判等之成本；再者，此一正式規則亦可避免有意願發展合作關係的地方政府間，一再出現投機行為或道德危險。根據前述幾個國家創新區域治理機制的經驗，尤其是德國 IBA 的案例，為因應全球化對地方及區域的衝擊與挑戰，在都市規劃 (空間系統) 和地方產業 (經濟系統) 的合作議題上，地方政府間較容易取得

建立夥伴關係的共識和實際獲致共同利益的機會；是以，臺灣若要發展新的區域治理機制，其功能的設定上應可聚焦於都市規劃和地方產業。

依目前臺灣都會及區域發展的實際狀況，可由中央政府以通用性法律優先設立「北臺區域都市計畫暨產業經濟發展局」、「中臺區域都市計畫暨產業經濟發展局」和「南臺區域都市計畫暨產業經濟發展局」，隨後再依實際需要設立「東臺區域都市計畫暨產業經濟發展局」。此一區域治理的新領航機制並非增設新的地方政府層級，而是著眼於區域特定問題之解決和特定功能之整合。而依目前臺灣地方政府間最迫切的需要，以及較具誘因的政策議題選項，可先以區域都市計畫和產業經濟為優先設立行政法人為考量。具體而言，這兩類政策議題係較容易締造規模經濟的合作選項，亦即，具有誘導地方政府間發展夥伴關係的制度效用。

此一區域治理的新領航機制，在建制上應該具備以下幾項要件：

- 一、在治理結構方面：(1) 此類行政法人應設董事會，監督機關為行政院院本部，董事、監事由行政院長聘任，採任期制。(2) 董事長應由行政院政務委員或相關部會政務次長兼任，並以曾擔任過該區域之地方行政首長為優先聘任者。(3) 董事成員應具有代表性和專業性，除中央和地方政府機關代表外，應含蓋都市計畫、產業經濟、法律、財務及經營管理方面之專業人士。(4) 為強化董事會功能，至少應置都市計畫、產業經濟和稽核等三個委員會。(5) 為協助董事長綜理行政法人一切事務，得設執行長一人，由董事會聘任。(6) 一般職員係以契約雇用制為主要進用方式，並以都市計畫、產業經濟和公共政策等相關專業背景為主。
- 二、在角色功能方面：(1) 此類行政法人具有規劃和提出區域都市計畫和產業政策方案之職權。(2) 此類行政法人具有審核跨縣市政府合作所提出之區域都市計畫和產業政策方案之職權。(3) 此類行政法人具有審核區域內公、私部門合作提出之區域都市計畫和產業政策方案之職權。(4) 此類行政法人具有對所通過之區域發展方案之實際撥款補助之權責。(5) 此類行政法人具有提供區域內都市和產業經濟專業諮詢、輔導等服務之功能。
- 三、在運作經費方面：(1) 此類行政法人運作之經費由行政院核撥補助。(2) 由此類行政法人所審核通過之區域發展方案，其經費可由中央所控管之統籌分配款中提撥。(3) 跨縣市政府所提區域發展方案，除由此類行政法人補助外，部分經費由參與方案之縣市政府分攤，平行預算支出比例由該行政法人協調。(4) 無論是行政法人自行規劃、跨縣市政府或公、私部門合作提出之區域發展方案，均可引進民間及國際資金。
- 四、在監督機制方面：(1) 監督機關除可對行政法人進行適法性監督外，亦可由監督機關設立績效評鑑委員會對其營運進行評鑑。(2) 採行公司治理模式，除了監察人制度、稽核機制、內外部之財務稽核機制，尚可藉由資訊揭露及利害關係人參與機制等加以監督。(3) 對於此類行政法人之行政事務費用仍由監督機關編列預算支應，立法院依舊可進行審議和監督。
- 五、為避免各區域都市計畫暨產業經濟發展局之間出現資源競逐，以及滿足區域間進一步整合發展的潛在需求，可考慮採取「一行政法人，多個區域都市計畫暨產業經濟發展局」之治理結構，亦即，僅設置一個董事會，由董事會聘任各區域都市計畫暨產業經濟發展局之執行長。

## 陸、結語

本文係從新制度經濟學的制度概念途徑出發，嘗試分析目前我國地方政府間發展夥伴關係的制度障礙究竟在哪裡？結果發現，在正式規則方面，現行法規如地方制度法、財政收支劃分法及其他相關

法規，對地方政府間建立合作關係尚缺乏足夠的制度誘因；而在非正式規則方面，臺灣目前的政治環境，尤其是政黨的激烈競爭與衝突，均帶來不利於地方政府間發展合作關係的氛圍；另外在前二者的執行方面，由於大部分的地方政府尚缺乏發展合作關係的規劃及執行能力，也同樣造成不利於區域內建構合作平台的機會。

本文進一步藉由引介英國的 Quangos、美國的區政府議會、德國的 IBA，以及義大利的區域協定和區議會等實際案例，提供相關經驗作為臺灣創新區域治理制度的參考；最後，本文依據前述國家的經驗啟發，並從新制度經濟學的交易成本概念思考出發，認為臺灣若能從都市計畫和產業經濟這兩項政策議題優先納入合作要項，應該比較具有擴大規模經濟的實質誘因；其次，採行具有公私混合型組織的行政法人作為區域治理的新領航機制，一方面可降低地方政府間發展夥伴關係的各項交易成本，同時也能保有更高的制度彈性，以因應複雜且變遷快速的外部環境。

當然，本文並非視夥伴關係為區域治理的萬靈丹（panacea），也不認為區域的行政法人可以完全取代行政區劃和行政區域整併的效用和功能；本文的主要思考是，制度變革或創新時，必須考慮到制度的誘因結構及其實際的導引力量，而夥伴關係途徑和行政法人都是目前臺灣在發展區域治理機制時的一種選項。

## 參考書目

- 行政院人事行政局（2004）。《行政法人實例及法規彙編參考手冊》。臺北：行政院人事行政局。
- 行政院研考會（2001）。《全國行政革新會議議題報告》。臺北：行政院研考會。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2003）。《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》。臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。
- 李長晏（2004）。〈從全局治理論區域政府的設計〉，《全球政治評論》，第8期，頁131-151。
- 呂育誠（2001）。《地方政府管理：結構與功能的分析》。臺北：元照。
- 吳英介、紀俊臣（2003）。《地方自治團體跨區域事務合作之研究》。內政部委託研究案報告。
- 周志龍（2002）。〈後工業臺北多核心的空間結構化及其治理赤字〉，「全球化臺北－修訂臺北市綜合發展計畫，全球化趨勢下臺北市空間發展目標與策略研訂」論文。臺北：臺北市政府都市發展局。
- 周志龍（2003）。《全球化、台灣國土在結構與制度》。臺北：詹氏。
- 施能傑（2005）。〈行政法人組織會比較好嗎？〉，網址：<http://www.cc.nctu.edu.tw/~sect/nctu-nthu/attach3.ppt>（最後瀏覽日：2005年2月20日）。
- 紀俊臣（2004）。〈地方自治團體跨區域事務合作〉，《研考雙月刊》，第28卷，第5期，頁25-38。
- 黃鈺堤（1999）。〈德國區域公署制度之研究：兼論其對我國地方自治之啓示〉，王業立（主編），《地方政府論叢：薄慶玖教授榮退論文集》，頁377-417。臺北：五南，。
- 黃錦堂（2000）。《地方制度法基本問題之研究》。臺北：翰蘆。
- 陳立剛（2001a）。〈府際關係研究--區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第54卷，第1期，頁20-29。
- 陳立剛（2001b）。〈府際合作關係研究：跨區域管理合作模式之分析及其策略〉，「府際關係研討會」論文。臺北：東吳大學政治學系、暨南大學公共行政與政策學系、內政部。
- 陳立剛、李長晏（2003）。〈全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制研究－地方政府跨區域合作研究〉，《中國地方自治》，第56卷，第2期，頁4-19。
- 臺北市政府都市發展局（2002）。《全球化臺北－修訂臺北市綜合發展計畫，全球化趨勢下臺北市空間發展目標與策略研訂》。臺北：臺北市政府都市發展局。
- 趙永茂、江大樹、孫同文編著（2001）。《府際關係》。臺北：元照。
- 趙永茂（2002）。《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》（增訂三版）。臺北：翰蘆。
- 鄭興弟（2001）。〈全球化與都市治理：如何提昇地方政府治理能力〉，《城市外交與全球治理學術研討會》論文。高雄：義守大學城市外交與全球治理研究中心，12月14日。
- 劉坤億（2002）。〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《行政暨政策學報》，第34期，頁57-83。
- 劉坤億（2003）。〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第13期，頁233-268。
- 劉坤億、徐素雲（2004）。〈地方政府間夥伴關係建立之探討：以新竹縣北埔鄉、寶山鄉、峨眉鄉為例〉，《第一屆地方治理與城鄉發展學術研討會》論文。新竹：玄奘人文社會學院公共事務管理學系，4月17日。
- 劉坤億（2005）。《台灣推動行政法人化之經驗分析》。臺北縣：晶典文化。



- 劉瑞華（譯），North, D. G.（原著）（1994）。《制度、制度變遷與經濟成就》。臺北：時報文化。
- 顏愛靜等（譯），Furubotn, E. G. and R. Richter（原著）（2001）。《制度與經濟理論：新制度經濟學之貢獻》。臺北：五南。
- Christensen, K. S.（1999）。 *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decision*. London: Sage.
- Frederickson, H. G.(2004). “Shall We Quango?” *American Society for Public Administration*, Vol. 27, No. 1: 2-7.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Hudson, Bob et al. (1999). “In Pursuit of Inter-Agency Collaboration in the Public Sector: What is the contribution of theory and research?” *Public Management*, Vol. 1, No. 2: 235-269.
- Huxham, C. and Macdonald, D. (1992). “Introducing collaborative advantage: Achieving inter-organizational effectiveness through meta-strategy.” *Management Decision*, No. 30: 50-56.
- Kamensky, John M. et al. (2004). “Networks and Partnerships: Collaborating to Achieve Results No One Can Achieve Alone.” in John M. Kamensky and Thomas J. Burlin (eds.), *Collaboration: Using Networks and Partnerships* (pp. 3-20). New York: Rowman & Littlefield.
- King, A. D. 1990). *Global Cities: Post-Imperialism and the Internalization of London*. London: Routledge.
- Lake, D. A. (1999). “Global governance: A relational contracting approach.” in A. Prakash and J. A. Hart (eds.), *Globalization and Governance* (pp.31-53). New York: Routledge.
- Leach, R. and Percy-Smith, J. (2001). *Local Governance In Britain*. New York: Palgrave.
- Linden, R. M. (2002). *Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Non-Government Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- OECD (1993). *Partnerships: the Key to Job Creation, Experience from OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Urban Renaissance : Belfast’ s Lessons for Policy and Partnership*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Shafritz, J. M. and E. W. Russell (2003). *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Stoker, Gerry (1995). “Intergovernmental relations,” *Public Administration*, No. 73 (Spring): 101-122.
- Stoker, Gerry (2004). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave.
- Sullivan, H. and C. Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave.
- Walker, D. B. (2000). *The Rebirth of Federalism*. New York: Chatham Home Publishes.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

## 附錄一：規範地方政府間合作關係的相關條文

### （一）地方制度法

#### 第 21 條

直轄市、縣（市）、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 24 條

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、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。

前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。

#### 第 77 條 第 2 款

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

### （二）財政收支劃分法

#### 第 30 條

中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：

- 一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
- 二、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。
- 三、具有示範性作用之重大建設計畫。
- 四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

前項各款補助之辦法，由行政院另定之。

### （三）大眾捷運法

#### 第 4 條

大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣（市）政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之。

#### 第 5 條

政府建設大眾捷運系統所需經費，經各級政府衡酌財務狀況協議，由交通部報請行政院核定之。

大眾捷運系統由民間投資建設者，資金自行籌措。

### （四）廢棄物清理法

#### 第 7 條

直轄市、縣（市）主管機關，為聯合設置廢棄物處理廠，辦理廢棄物清除、處理工作，得擬訂

設置管理辦法，報經中央主管機關核定，組設區域性聯合清除、處理單位。

### （五）區域計畫法

#### 第 5 條第 2 款

以首都、直轄市、省會或省（縣）轄市為中心，為促進都市實質發展而劃定之地區。

#### 第 13 條第 3 款

相接鄰之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣（局）境者，得由縣（局）政府擬定之。

## 附錄二：北基合作垃圾處理個案背景

基隆市環保局於 2001 年 1 月間因新闢垃圾焚化廠及第二垃圾衛生掩埋場工程無法順利銜接，向臺北市提出請求支援協助，而臺北市環保局也基於區域合作之必要，同時節省山豬窟掩埋場的空間，在互助互惠的前提下推動此案的進行。但是此案在議會引起很大的爭議，經過了兩年多的討論與協調，終於在 2003 年 7 月 4 日經臺北市議會審議通過，而於 2003 年 7 月 21 日在行政院環保署郝龍斌署長的見證下完成簽約，並且在臺北市內湖焚化廠展開為期十天的事商及二十五天的採樣分析作業，並交由監督委員會審查。最後審查的結果表示：「基隆市與臺北市的垃圾性質相近，各項檢測結果均符合環保標準，基隆市垃圾不致影響臺北市焚化品質，報告審查書通過」。在執行過程中，雙方也經過多次的溝通與協商，臺北市與基隆市的人員彼此觀摩設備與處理方式，雙方焚化廠與掩埋場的監督委員會也一同監測垃圾的品質。最後決議合作十五個月，以同等的垃圾量作為交換，亦即基隆市運出一噸的垃圾至臺北市，便要運回一噸的灰渣掩埋，而雙方也互相設置駐場人員以解決爭議，最後兩市簽署行政契約作為依據。在此過程中，行政院環保署扮演了見證與居中協調的角色。

# The Obstacle and Opportunity of Institutions: A Study on the Establishment of Partnership among Local Governments in Taiwan

Kun-I Liu

## Abstract

This paper aims to explore the proposition, why do not establish the close partnership among local governments as their collaboration can make common interests? Following from that, this paper attempts to use the institutional approach of the new institution economics to analyze the obstacle and opportunity of the establishment of partnership among local governments in Taiwan. This study found that the partnership among local governments is lack of institutional incentives in the formal rules of regional governance. In the part of informal rules, the study also found that each local government's selfish departmentalism and local political conflict puts them at a disadvantage in collaboration each other. And then, in the part of enforcement of rules, the study as well found that the gap of governing capacity or resources of inter-government could cause the weak one refused to collaborate with another one that could prevent the dependents losing their autonomy. Finally, based on the lessons from foreign cases and the account of transaction cost in institutional design, the author makes a suggestion that the administrative corporation could be a brave new institution of regional governance in Taiwan.

**Keywords:** local governments, partnership, regional governance, new institution economics, administrative corporation

---

**Kun-I Liu** is associate professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. His research interests include organization theory, public management, and public personnel administration.