

東海大學行政管理暨政策研究所碩士論文

指導教授：林淑馨 博士

地方政府垃圾跨縣市處理之研究  
-以「計量收費」合作模式之縣市為例



研究生：陳玟君 撰

中華民國九十七年十二月

## 誌謝

終於到了寫謝誌的時候了!很高興我終於完成了研究所的學業，得以繼續向未來的人生邁進。在研究所的這段日子裏，不同的人在不同的階段給我的所有幫助，都讓我十分感激並謹記在心。首先要感謝的是我的指導老師林淑馨老師，和老師的第一次見面是在質化的課堂上，雖然課堂上的老師很嚴肅，但也是這樣嚴謹的態度與對學術的熱情，讓我對老師十分的景仰。雖然和林老師認識只有短短的兩年半，但在這段日子裡老師在課堂上的學識傳授以及在論文上的提點，在在皆令我受益良多，我想這本論文歷經數次修正能在此刻完整的呈現，真的要萬分感謝老師不辭辛勞的指導；此外，也要感謝項靖老師以及顧慕晴老師在口試時所給予的指教與建議，促使我的論文能更臻完善。

而我能無後顧之憂的一路攻讀到碩士，要由衷的感謝我的父母無條件的支持，也謝謝他們在我課業繁重、論文寫作遇到瓶頸時，容忍我的壞脾氣，還有我的姐姐，總是與我談心，為我加油打氣，因為有家人的陪伴與支持，才能使我的求學之路順利的走到終點，謝謝你們！

對我而言，兩年半前的東海校園是一個陌生的環境，初來乍到難免感到些許不安與害怕，但很幸運的，在這裡我遇到很多很好的朋友一起同甘共苦，也受到了系上的老師與助教給予的幫助與照顧。感謝項靖老師、李翠萍老師、魯俊孟老師、邱瑞忠老師、呂炳寬老師和吳介英老師在課業上的傳授，增長我的學識，也謝謝韓家瑩助教在繁雜的學生事務中所提供的協助。

最後，則是要謝謝在研究所中認識的一群好朋友，秦雪、怡婷、君怡、蕙蘭、聖凱、鼎棋、允士、修豪、銘顯、智文，因為有你們的陪伴，讓我能快速的適應這個陌生的環境，而在沉重的課業壓力下，也是因為有彼此的相互扶持，才能順利的走到現在，雖然畢業後大家都將各分東西，但感謝你們給予我的這段多采多姿的時光，讓我的學生生涯能順利的畫上句點。

這本論文的完成代表著我即將離開校園步入社會，對於不確定的未來難免感到惶恐，但因為曾經受到這麼多人的照顧、得到這麼多的祝福，我一定會更加努力，不辜負大家對我的期許，謝謝你們！

陳玟君 2009.01.03 於風城

## 摘要

在資源有限的時代，該如何有效的利用既有的資源遠比如何獲的更多的資源更為實用，而垃圾是社會高度發展的必然產物，在垃圾焚化廠分布不均以及各地垃圾量不等的情況下，中央政府於「垃圾處理方案之檢討與展望」中所提出之「區域聯合處理」即成為垃圾處理的指導方針。而本研究是以較少被探討的「計量收費」模式作為研究對象，藉由文獻分析和深度訪談法探究影響其合作成效之因素並進而評析該模式之合適性。

在實證分析後發現，由於垃圾處理事項之例行性、民生性及其公益性質而不得不為，政治、行政和財政因素的影響均不甚明顯；又因為合作縣市同屬地方政府層級，地位當然平行對等，不存在執行力的問題，故此一模式確實解決了合作雙方欲解決之垃圾處理問題。此外，當前欲進行合作之縣市並未有垃圾掩埋場不足之問題，再加以合作縣市間有運距過長以及轉運路況不佳的問題存在，故「計量收費」模式之按重量計價及單程運送、就近掩埋特質，就適用性而言是較「以量易量」模式為佳。

然而，受到垃圾清運運距過長的影響，跨縣市轉運所需的清運費是中央與地方財政上的負擔，再者，即便僅有單程的垃圾轉運，但仍有造成環境污染之虞，故有適用上的限制。基於上述，針對垃圾處理本研究提出數點研究建議，期望有助於相關事務的進行，第一，針對合作案之流程與細節召開說明會議；第二，行政機關間應建立長久且定期的溝通機制；第三，提升垃圾處理費用以擴大地方政府的自有財源；第四，維繫與固定縣市間的長期合作關係，以維持永續合作的可能；第五，依地方垃圾量和垃圾焚化廠餘裕量的多寡做合作區域的劃分。針對跨縣市合作本研究則提出兩點建議，首先，以具有急迫性之公共事務做為跨縣市合作的優先選項；其次則是彙整跨縣市合作之成功經驗進行歸檔，作為後續合作案之參考。

關鍵字：計量收費模式、跨縣市合作、垃圾處理

## 目錄

<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	4
第三節 研究範圍與對象.....	6
第四節 研究方法與流程.....	10
第五節 研究限制.....	12
第六節 章節安排.....	13
<b>第二章 文獻檢閱與理論探討.....</b>	<b>14</b>
第一節 文獻檢閱.....	14
第二節 地方治理之探討.....	24
第三節 跨區域合作之理論探討.....	30
第四節 垃圾跨縣市處理之探討.....	40
第五節 研究架構.....	45
<b>第三章 我國地方政府垃圾處理情況概述.....</b>	<b>51</b>
第一節 垃圾處理政策方針之沿革.....	51
第二節 研究個案之垃圾處理情況概述.....	57
第三節 小結.....	62
<b>第四章 垃圾跨縣市處理合作案之個案分析.....</b>	<b>64</b>
第一節 垃圾跨縣市處理合作案之發展進程.....	65
第二節 垃圾跨縣市處理之分析-從政治面觀之.....	72

第三節 垃圾跨縣市處理之分析-從行政面觀之 .....	76
第四節 垃圾跨縣市處理之分析-從財政面觀之 .....	81
第五節 垃圾跨縣市處理之分析-從執行力觀之 .....	87
第六節 垃圾跨縣市處理合作之評析 .....	90
第七節 小結 .....	92
<b>第五章 結論 .....</b>	<b>96</b>
第一節 研究發現 .....	96
第二節 研究建議 .....	107
第三節 後續研究建議 .....	110
<b>附錄 .....</b>	<b>122</b>
附錄一 訪談大綱 .....	122
附錄二 訪談逐字稿-新竹縣環保局 .....	123
附錄三 訪談逐字稿-南投縣環保局 .....	134
附錄四 訪談逐字稿-花蓮縣環保局 .....	144
附錄五 訪談逐字稿-台南縣環保局 .....	149
附錄六 訪談逐字稿-台中縣環保局 .....	158
附錄七 訪談逐字稿-宜蘭縣環保局 .....	167

## 表目錄

表 1-1 營運中之垃圾焚化廠列表.....	7
表 1-2 研究對象列表.....	9
表 3-1 台灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建一覽表.....	52
表 3-2 鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動計畫一覽表.....	53
表 4-1 訪談對象列表.....	64
表 4-2 垃圾跨縣市處理合作個案分析表.....	92

## 圖目錄

圖 1-1 研究流程圖.....	11
圖 2-1 多層次治理結構圖.....	30
圖 2-2 一般廢棄物清理架構圖.....	42
圖 2-3 研究架構圖.....	50
圖 3-1 歷年垃圾妥善處理率概況.....	55
圖 3-2 歷年垃圾清運概況.....	56
圖 3-3 臺中縣平均每日垃圾清運量.....	60
圖 3-4 臺南縣平均每日垃圾清運量.....	61
圖 3-5 宜蘭縣平均每日垃圾清運量.....	62
圖 5-1 垃圾焚化廠每日焚化處理量.....	102

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

在 1920 年全球性的經濟大恐慌之後，世界各國均普遍致力於追求經濟成長，人們相信透過資源持續不斷地供給所創造出的科技進步，可為人類帶來無止境的經濟成長並增進人類福祉，這種以經濟成長為重的觀點主導了許多國家實際政策的執行方向，也成為經濟學圈內外一致的主張。但是資本主義的競相追求利潤及鼓勵高消費意識型態，促使社會發展為所謂的拋棄型社會，由於產品快速淘汰與再需求，許多產品尚未充分發揮效能，即因不符時尚或修繕不划算等因素被拋棄而成為廢棄物，除了造成可用資源之浪費外，亦造成廢棄物之大量成長（李永展，2002：137-140）。

垃圾是社會高度發展下的必然之惡，因此該如何妥善處理垃圾是相關政府部門的首要之務。在經歷因垃圾處理不當所引發的垃圾大戰後，中央政府即拋棄以往隨意棄置垃圾的處理型態，開始彙集專家學者意見制定政策方案。其中較重要的為中央政府於 1991 年所制定的「垃圾處理方案」，以「焚化為主、掩埋為輔」作為垃圾處理之主軸，同年並核定「臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建工程計畫」。嗣後，更於 2003 年制定「垃圾處理方案之檢討與展望」，配合資源回收再利用之規定，輔以「源頭減量、資源回收」，並全面推動「垃圾零廢棄」之總體垃圾減量及資源回收等政策（行政院環境保護署，2006a：194）。自此，政府部門對垃圾處理之態度不再僅是單純的廢棄物清理，而是朝向綜合性廢棄物管理諸如源頭減量、回收再使用與再利用等面向發展。

為有效解決垃圾處理的問題，相關部門主要透過兩種方式，其一為推動垃圾焚化廠興建政策，另一則從「源頭減量」與「回收再利用」等概念制定環境保護相關措施。依據 1991 年核定之「臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建工程計畫」，臺灣地區將興建 21 座公有公營與公有民營焚化廠，垃圾處理量每日約 21,900 公噸；而 1996 年核定之「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動

方案」，則計畫興建 15 座民有民營焚化廠，垃圾處理量每日約 8,500 公噸。兩者合計共興建 36 座焚化廠，總設計處理量為每日 30,400 公噸，有效處理量為每日 24,446 公噸（行政院環保署會計室，2006：20-21）。

在相關部門積極籌劃垃圾焚化廠的同時，由於環境主義的興起，先進國家之廢棄物清理政策紛紛朝向源頭減量、回收再使用與再利用等概念發展，如美國制定的「資源保育與回收法」；日本於 1991 年制定的「再生資源利用促進法」<sup>1</sup>、2000 年通過的「促進循環型社會基本法」<sup>2</sup>、韓國於 1992 年公佈的「資源節約及再生使用促進法」<sup>3</sup>以及德國於 1994 年公布的「循環經濟與廢棄物管理法」<sup>4</sup>等均是以此為基礎（郝龍斌，2003：70）。行政院環保署為順應世界潮流於 1998 年開始執行資源回收以及垃圾分類的政策，並開始宣導源頭減量此一環保概念。政府統計資料<sup>5</sup>顯示，臺灣地區垃圾清運量自 1998 年的每日 24,330 公噸逐年下降至 2006 年的每日 13,740 公噸。由此可知，資源回收以及垃圾分類政策以確實發揮其成效。

由於行政院環保署推動焚化廠興建計畫時，是以 1980 年之垃圾清運量為基礎，依每年 5~6% 的成長趨勢推估未來之垃圾量，但因為部分鄉鎮市欠缺度量衡設備，其所推估垃圾量與實際垃圾量並不相符，導致行政院環保署未能正確掌握垃圾量之增減趨勢（唐進彥、李亦勳、蔡修毓，2006：76）。再加上資源回收以及垃圾分類等相關政策執行成效顯著，故自 2001 年起部份開始營運之垃圾焚化廠即出現垃圾量不足之窘境。在此一情況下，行政院環保署在進行政策檢討後，決議停建十座民有民營垃圾焚化廠<sup>6</sup>，改以「垃圾跨縣市處理」<sup>7</sup>做為垃圾處理之指導方針。

---

<sup>1</sup> 「再生資源利用促進法」主要是擴大再生資源參與層面並整合各目的事業機關，以有效促進資源之再利用。

<sup>2</sup> 「促進循環型社會基本法」宣示其環境保護目標為改變拋棄型社會為循環型社會，重視技術及經濟可行性，掌握永續發展之精神，建立積極主動之資源回收再利用體系。

<sup>3</sup> 「資源節約及再生使用法」從廢棄物減量及開發回收再生原料市場等方面進行規範。

<sup>4</sup> 「循環經濟與廢棄物管理法」宣示廢棄物之減量、再利用及末端處置等原則，詳細規範政府、業者及國民之權責與義務。

<sup>5</sup> 行政院環保署統計資料庫，網址：<http://210.69.101.110/WEBSTATIS/webindex.htm>。

<sup>6</sup> 停建之民有民營焚化廠分別為：臺北縣、桃園縣北區、新竹縣、臺中縣大安、臺中市、彰化縣、南投縣、臺南縣七股、花蓮縣以及澎湖縣湖西，共十座。

<sup>7</sup> 為有效處理垃圾，行政院環保署研定「促進跨縣市合作處理一般廢棄物獎勵要點」，鼓勵縣市政府進行跨區合作。

## 貳、研究動機

以往，垃圾處理方式大都是以縣市本位主義為思維基礎，依循「一縣市一焚化爐」之原則來進行政策規劃，但由於垃圾清運量的減少導致垃圾焚化廠有餘裕量可以處理其他縣市的垃圾。因此，若一味地堅持垃圾焚化廠興建措施，其龐大的興建費用會對政府財政造成沉重的負擔，即便是採民有民營之方式興建，政府依照操作合約之規定，仍負有提供一定垃圾量的責任，一旦垃圾產量低於保證交付量時，主管機關必須支付該保證量的處理費用，因此造成公帑的浪費（唐進彥、李亦勳、蔡修毓，2006：75-77）。Craggs(1995)亦提出類似見解，認為在土地資源有限的情況下，縣市政府間應打破地域觀念，在合作原則下共同設立區域性垃圾處理設施，使有限之土地發揮最高效益，避免造成資源的浪費。由此觀之，目前已興建完成並開始營運之垃圾焚化廠所規劃之垃圾處理量大於實際垃圾產量，因此進行跨縣市合作應可對垃圾處理做較妥適的規劃。

但是，根據2001年召開之「全國行政革新會議」的結論顯示，跨縣市合作會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，通常以單一行政區為基礎，缺乏跨區域或以區域發展為方向的規劃，因此往往忽視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，仍侷限在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。在區域合作發展中，各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（劉坤億，2006：8）。基於上述，可以發現跨縣市合作目前仍存在諸多影響因素，臺北市與基隆市之垃圾跨縣市處理（以下簡稱北基合作案）之成功案例實屬難得，且由於此一合作案屬於短期性合作，在合作過程中，基隆市自有的垃圾焚化廠仍然持續興建，一旦完工後與臺北市之垃圾處理合作亦隨即終止（湯京平、陳金哲，2005：114）。此跨縣市合作案缺乏縣市長久合作之遠景，僅是以解決當前垃圾危機為考量，因此其成功經驗雖值得借鏡，但該模式在適用上有所侷限。

另一方面，目前針對「垃圾跨縣市處理」之相關研究大多集中在採取「以量易量」<sup>8</sup>之合作模式的案例，如北基合作案，而較少針對採取「計量收費」<sup>9</sup>之合作模式的案例進行研究。但就目前之現況而言，此一合作模式對於垃圾焚化廠仍有餘裕量之縣市而言，不僅提供新的垃圾來源管道，免除主管機關因垃圾產量低於保證交付量而必須額外支付垃圾處理費用，同時亦可使垃圾焚化廠達到營運最適規模；而對垃圾處理能力不足之縣市而言，支付一定之金額即可解決垃圾處理的問題，同時亦可避免因興建垃圾焚化廠所可能引發之民眾抗爭，不失為一良善的垃圾處理解決方式。

基於上述，故引發筆者對「計量收費」模式之關注，此種合作方式運用情況為何、影響合作案成效之因素為何、該如何解決以及此一模式是否適合目前臺灣之社會環境，諸多議題在在都令人關切，故引發筆者撰寫本文之動機。

## 第二節 研究目的與問題

### 壹、研究目的

垃圾是社會發展的必然產物，無法避免其產生就必須設法對其做最妥善的規劃。近年來，受到政府相關政策之推動以及民眾環保意識之建立等因素影響，臺灣地區的垃圾清運量出現大幅降低之現象，但由於垃圾焚化廠分布不均以及各地垃圾量不等，導致部分縣市的垃圾焚化廠沒有足夠的垃圾可以燒，無法達到營運最適規模；但部分縣市卻是沒有垃圾焚化廠可以處理垃圾的情形。臺灣地區的垃圾焚化廠雖有足夠的容量可以妥善進行垃圾處理，但實際執行情況卻不然，導致此一情況之因素為何值得深思。

其次，由於跨縣市合作之縣市屬於兩個獨立之行政主體，受到政治層面的因素、經濟誘因或是行政機關本身的阻力等因素影響，成功的合作案例並不多見，但是在資源有限的情況下，跨縣市合作勢必成為未來政府發展的主要模式之一，因此該如何克服可能影響跨縣市合作之因素值得探究。

---

<sup>8</sup> 「以量易量」方式以北基合作案為例，即是北市協助基市焚化一定數量之垃圾，而基隆市必須協助北市處理等量的灰渣。

<sup>9</sup> 「計量收費」方式是指以按月計價的方式協助其餘縣市焚化處理垃圾。

再者，垃圾處理議題攸關全民之生活品質，倘若其未獲妥善處理勢必對環境造成影響，因此在中央政策變更下所提出之「垃圾跨縣市處理」指導方針，更具重要性，故影響其執行成效之因素以及合作案執行成效之評析值得探討。由於先行文獻中針對「垃圾跨縣市處理」之研究多半將焦點集中在「北基合作案」之上，但垃圾跨縣市合作模式不僅於此，故本文是以採取「計量收費」合作模式之縣市為研究對象，探究影響執行成效的因素並評估其優劣以及試圖建構一個合適的合作模式。

綜上所述，本文之研究目的分述如下：

- 一、藉由文獻分析瞭解臺灣地區垃圾處理方式之發展演變。
- 二、分析在「垃圾跨縣市處理」此一指導方針下，縣市合作模式之運用。
- 三、針對採取「計量收費」之合作模式的縣市進行實證分析，探究垃圾處理之執行以及影響其成效之因素。
- 四、分析此一合作模式之合適性，除了建構適合現今社會環境之合作模式外，並作為往後縣市合作的借鏡。

## 貳、研究問題

基於上述研究目的，本研究之主要研究問題與細目研究問題分述如下：

主要研究問題：

探究在「垃圾跨縣市處理」此一指導方針下，影響「計量收費」合作模式成效之因素及其合適性為何？

細目研究問題：

- 一、地方政府採取跨縣市垃圾處理之背景因素為何？
- 二、地方政府選擇「計量收費」合作模式之考量因素為何？
- 三、地方政府採取「計量收費」合作模式之執行情況為何？

四、探討影響地方政府進行「計量收費」合作模式成效之因素為何？

(一) 政治因素對該合作模式成效之影響為何？

(二) 行政因素對該合作模式成效之影響為何？

(三) 財政因素對該合作模式成效之影響為何？

(四) 執行力對該合作模式成效之影響為何？

五、「計量收費」合作模式是否適合目前之社會環境？有何須修正之處？

### 第三節 研究範圍與對象

#### 壹、研究範圍

目前我國垃圾跨縣市處理的實際運作情形，可按其合作模式的不同約略區分為三種類型，分別是平行合作模式、回饋合作模式以及由環保署主導之合作模式。而在上述三種垃圾跨縣市處理模式中，僅有平行合作模式屬於地方政府間自主形成的合作模式，其餘二者皆是屬於鄉鎮市與縣市之間的合作模式。

我國「廢棄物清理法」<sup>10</sup>歷經數次變更，垃圾處理之權責歸屬亦出現變動。早先之規範是，一般廢棄物由直轄市政府環保局、省轄市環保局以及縣轄市鄉鎮市公所負責處理，由於鄉鎮市自治效果不彰，故法條經過修訂後，直轄市與省轄市的一般廢棄物之回收、清除、處理仍由環保局為之，而縣轄市則改由鄉鎮市公所負責回收、清除，縣轄市環保局負責處理。簡言之，縣轄市的垃圾處理權限自 2004 年 7 月 14 日均提升至縣市層級環保局負責。

而目前臺灣各縣市所面臨之垃圾處理問題可分為兩部份，其一是目前擁有垃圾焚化廠之縣市政府共有臺北市、臺北縣、基隆市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、臺中縣、彰化縣、嘉義市、嘉義縣、臺南市、臺南縣、高雄市、高雄縣、屏東縣以及宜蘭縣，共計十七個縣市（如表 1-1 所示），受到資源回收以及垃圾減量等因素影響，部分縣市將面臨垃圾量不足之問題；另一方面是受

---

<sup>10</sup> 「廢棄物清理法」於 1974 年 7 月 26 日公佈，全文共 28 條。其間，歷經數次修正，2001 年 10 月 24 日全文修正後，共六章 77 條。

到政策變更之故，目前新竹縣、南投縣、花蓮縣三個縣市確定不會興建垃圾焚化廠，因而勢必得藉由跨縣市合作以解決當地的垃圾處理問題，而其合作對象即為上述有設置垃圾焚化廠的十七個縣市。而由於雲林縣和臺東縣的垃圾焚化廠目前仍在興建中，故本研究暫且不將其納入。澎湖縣雖然亦確定不會興建垃圾焚化廠，然而其位居外島，受到所處之地理位置之因素影響，導致其在垃圾跨縣市清運時運距過長，所需承擔之費用與本島縣市相較亦高出許多，由於其合作過程異於本島縣市，因而在本研究中亦暫時將其排除，故就研究範圍而言，則包含臺灣本島之二十個縣市。

表 1-1 營運中之垃圾焚化廠列表

縣市	垃圾焚化廠	經營型態
臺北市	內湖、北投、木柵焚化廠	公有公營
臺北縣	八里、樹林、新店焚化廠	公有民營
基隆市	基隆市垃圾焚化廠	公有民營
桃園縣	桃園縣焚化廠	民有民營
新竹市	新竹市焚化廠	公有民營
苗栗縣	竹南焚化廠	民有民營
臺中市	南屯焚化廠	公有民營
臺中縣	后里、烏日焚化廠	公有民營、民有民營
彰化縣	溪州焚化廠	公有民營
嘉義市	嘉義市焚化廠	公有民營
嘉義縣	鹿草焚化廠	公有民營
臺南市	安南焚化廠	公有民營

臺南縣	永康焚化廠	公有民營
高雄市	中區、南區焚化廠	公有公營
高雄縣	岡山、仁武焚化廠	公有民營
屏東縣	崁頂焚化廠	公有民營
宜蘭縣	利澤焚化廠	公有民營

資料來源：行政院環境保護署環境督察總隊臺北辦公室。

綜合上述，我國垃圾處理權限已從縣鄉鎮市公所提升至縣政府層級，故本研究即是以跨縣市政府間平行合作之垃圾處理模式為研究範圍，探討縣市政府進行合作之背景緣由及合作過程，分析影響此一合作方式之因素及該模式之優劣，建構適合目前社會環境之合作模式。

## 貳、研究對象

本研究是以縣市政府間平行合作模式作為研究範圍，而該種模式包含「以量易量」與「計量收費」兩種類型。由於先行研究中對於垃圾跨縣市處理之研究，無論是北基合作案或高高屏合作案均是屬於「以量易量」合作模式，較少針對「計量收費」合作模式進行深入探討，本研究為補此一面向研究之不足，故以採取「計量收費」合作模式之縣市作為研究對象，進行深度研究。

基本上，目前進行中的垃圾跨縣市合作案中又可再細分兩種形式，其一是確定不會興建垃圾焚化廠的縣市與設置有垃圾焚化廠的縣市之間的合作，另一則是均設有垃圾焚化廠的縣市之間為妥善調度垃圾所進行的合作。由於未設置垃圾焚化廠的縣市其垃圾處理非透過跨縣市合作無法加以解決，相較於後者之合作模式，通常是在縣市垃圾量大增超過垃圾焚化廠所能負擔之數量或是垃圾焚化廠進行歲修時才會進行，屬於短期、非經常性之合作，前者之合作有強烈的急迫性存在。因而本文將研究對象予以限縮，將研究焦點著重在確定不會興

建垃圾焚化廠的縣市與設置有垃圾焚化廠的縣市之間的合作，藉由對雙方的訪談實證分析，進一步來探討影響垃圾跨縣市合作案成效的因素及其合適性。

根據電訪結果顯示，目前未設置垃圾焚化廠之三縣市均採取「計量收費」合作模式進行垃圾跨縣市處理，其中新竹縣目前與臺中縣、臺南縣以及苗栗縣均有合作；南投縣則是與臺中縣、高雄縣以及臺南市有合作；花蓮縣目前則是與宜蘭縣進行合作。在此之中，新竹縣目前僅與臺南縣簽有一年期合作協定，南投縣則是和臺中縣簽訂期限至 2010 年之合作契約，其餘則為短期非正式協議，而花蓮縣則是只和宜蘭縣進行合作，故在本研究中選定新竹縣、臺南縣、南投縣、臺中縣、花蓮縣以及宜蘭縣六個縣市作為研究對象（如表 1-2 所示）。

表 1-2 研究對象列表

	研究對象	訪談對象	訪談代號
合作縣市	新竹縣	新竹縣環保局廢管課人員	A1
	臺南縣	臺南縣環保局廢管課人員	B1
合作縣市	南投縣	南投縣環保局廢管課人員	A2
	臺中縣	臺中縣環保局廢管課人員	B2
合作縣市	花蓮縣	花蓮縣環保局廢管課人員	A3
	宜蘭縣	宜蘭縣環保局廢管課人員	B3

資料來源：筆者自繪

## 第四節 研究方法與流程

### 壹、研究方法

為達成上述之研究目的，本研究透過文獻分析法、深度訪談法以及個案研究法三種研究法來進行研究，分述如下：

#### 一、文獻分析法 (Literature review)

文獻分析是基於知識是累積起來的，是學習他人成果並在他人成果上建立自己的研究假定。研究者透過閱讀各種研究以便比較、複製、甚或批評各研究的缺失，目的是希望彰顯對某一知識體系的熟悉程度、顯示過去研究與當下研究的關聯性、整合摘要領域內已知的事物並透過向他人學習來刺激新觀念的產生 (W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2000：174-175)。

在資源有限的情況下，地方政府確有進行跨縣市合作之必要，但由於地方政府屬於獨立之行政主體，受到外環境的影響，影響合作案成效之因素甚多，故在本研究第二章理論探討和第三章個案介紹的部分，試圖藉由檢閱政府網站與官方文獻，以及相關期刊與書籍之閱讀，藉此釐清可能影響地方政府進行合作成效的因素。

#### 二、深度訪談法 (Depth interview)

深度訪談是一種研究性交談，是研究者透過口頭談話的方式從被研究者那裡蒐集第一手資料的一種方式。研究者透過訪談可以進一步瞭解受訪者的所思所想、了解受訪者過去的生活經歷以及耳聞目睹的有關事件、對研究對象獲得比較整體性的視野，從多重角度對事件的過程進行深入的描述 (陳向明，2002：221、227)。

為彌補文獻資料之不足，本研究在第四章實證分析部分，輔以深度訪談法，透過與相關人員之面對面訪問獲得更深入之資訊，而在訪談對象的選取上是以實際參與合作案訂定以及負責合作案業務執行之相關人員為主。

## 貳、研究流程

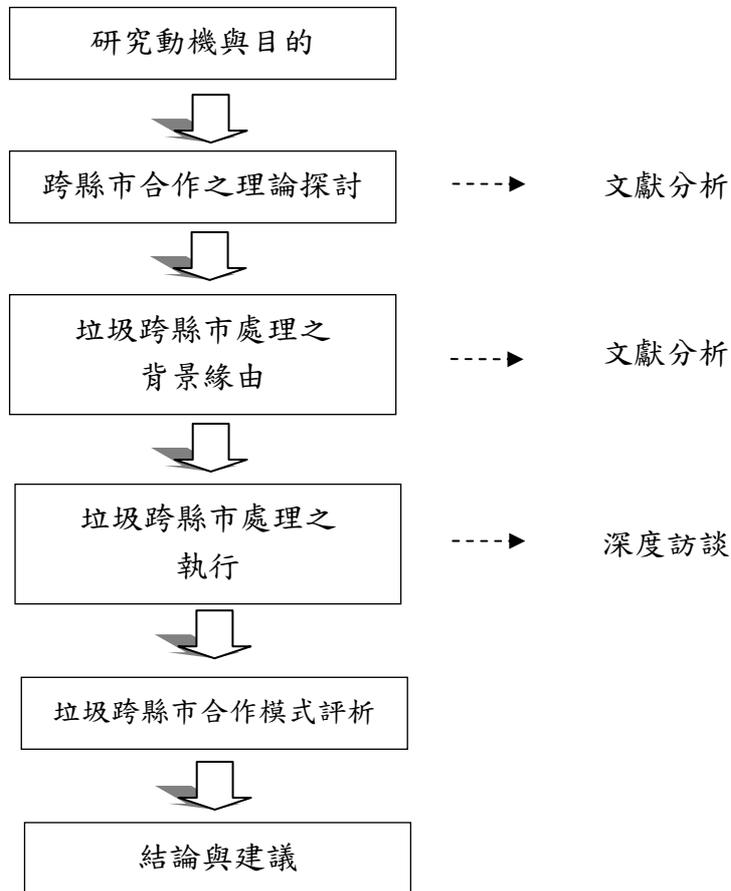


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：筆者自繪

## 第五節 研究限制

### 壹、訪談資料之真實性限制

由於本研究欲探究之焦點為跨縣市合作過程中可能遭遇之障礙，故必須藉由訪問實際參與合作案之相關人士來進行深入研究，但由於過程中可能涉及政治因素，導致機關人員的回答避重就輕，出現失真的現象，此為研究者無法控制之事項，故為本研究的研究限制之一。

### 貳、資料蒐集之完備性限制

由於有關垃圾跨縣市處理之先行研究大多著眼於「以量易量」之合作模式，故關於「計量收費」合作模式之文獻資料，在質與量兩方面均顯得較為不足，僅能以「以量易量」合作模式做為分析詮釋之基礎，此為本研究的限制之二。

### 參、訪談對象之多元性限制

由於本研究是希望針對可能影響垃圾跨縣市合作成效之因素進行探討，為求對合作事項能有通盤的瞭解，故是針對負責合作事務接洽的環保署人員進行訪談，然而由於其同屬行政人員有同質性過高之疑慮，可能影響到所探討之研究面向的廣度，但受到研究者時間與能力的限制，無法針對其他的相關人士進行訪談，此為本研究的限制之三。

### 肆、成效評估之完整性限制

本研究除了希望瞭解由理論所整理歸納出的面向對於垃圾跨縣市處理之成效的影響為何外，亦會針對合作案進行後之成效進行評析，然而兩者在比例上的論述有所差異，主要仍是著重在政治、行政、財政和執行力這四個面向對於合作成效的著墨，至於成效的評析則是依據「垃圾處理方案之檢討與展望」所提及之兩方面進行，即未設立垃圾焚化廠之縣市垃圾能否獲得妥適處理，以及已興建完成之垃圾焚化廠能否達營運最適規模，然而受限於文章篇幅，故在成效評析上僅輔以受訪者之陳述及官方統計資料進行驗證，而未再進行更深入之

評述，此為本研究的限制之四。

## 第六節 章節安排

簡言之，為詳細闡述我國垃圾跨縣市處理之情況，筆者將本文的內容架構分為五章，研究章節安排如下：

第一章為「緒論」，藉由臺灣地區垃圾處理的變革闡述本文的研究背景、動機與目的，說明本文欲瞭解之問題為何；其次，界定本研究所欲探討之問題、範圍以及對象；再次，針對研究所採用之文獻分析、深度訪談和個案研究等研究方法以及研究流程進行說明；最後則是分析本文之研究限制。

第二章為「文獻檢閱與理論探討」，首先分別針對「垃圾處理」、「跨區域合作」和「垃圾跨縣市合作」等議題進行文獻檢閱，分析先行研究之貢獻以及有何不足；其次，彙整「地方治理理論」、「跨縣市合作理論」、「影響跨縣市合作成效之因素」，並探討我國垃圾跨縣市處理之沿革，最後則藉此建構本文的研究架構

第三章為「個案介紹」，將針對新竹縣、南投縣、花蓮縣三個縣市以及臺南縣、臺中縣、宜蘭縣三個縣市分別進行探討，分析其垃圾處理情況，欲進行垃圾跨縣市處理合作案之背景緣由。

第四章為「垃圾跨縣市處理合作案之個案分析」，以採取「計量收費」合作模式進行垃圾跨縣市處理的縣市作為研究對象，除了探討合作案興起之原因、採取「計量收費」合作模式之因素及其執行情形外，亦會針對合作過程的實務運作進行分析，分別從「政治因素」、「行政因素」、「財政因素」以及「執行力」四個面向切入，最後則是根據上述訪談內容整理歸納影響垃圾跨縣市處理合作案之因素。

第五章為「結論」，彙整個案分析之研究發現，分析影響垃圾跨縣市處理之因素、平溪跨縣市合作案之成效並針對「計量收費」合作模式之合適性進行探討，進而提出研究建議並針對該議題之後續研究提出發展方向。

## 第二章 文獻檢閱與理論探討

### 第一節 文獻檢閱

#### 壹、垃圾處理之相關文獻

垃圾是社會發展下的必然之惡，隨著環保意識的興起，垃圾處理的相關議題越來越受到重視。行政院環保署於 2003 年核定「垃圾處理方案之檢討與展望」，訂定我國「垃圾零廢棄」政策目標，同時配合資源回收再利用之規定，全面推動「垃圾零廢棄」之總體垃圾減量及資源回收等政策。因此以下將針對垃圾減量與資源回收等先人文獻進行探討，檢閱其政策成效與垃圾跨縣市處理兩者之間的關連性。

#### 一、垃圾減量之探討

為達成垃圾減量的目標，臺北市以「垃圾費隨袋徵收政策」做為對策，由於其是採用環境管制政策中的經濟誘因作為基礎，因此，沈世宏、盧世昌（2001）是從經濟學的角度出發，進行垃圾費隨袋徵收政策之成本效益分析。而從政策執行評估進行研究的相關論文不少，例如，鍾杰毅（2000）針對「垃圾費隨袋徵收政策」，採取政策途徑中的執行評估角度來進行分析；蔡清村（2002）針對「垃圾費隨袋徵收」之環境政策的推動實施，從政府內部的評估來分析執行情形與成效、影響與改變、對政策的評價、各界配合情形以及對其未來的挑戰與問題之看法與意見；杜銘洲（2003）從政策執行理論及環境管制政策的觀點出發，建構垃圾清運政策執行模式，作為探究臺北市「垃圾費隨袋徵收」政策以及臺中市「垃圾強制分類」政策的執行過程的基礎，分別針對臺北市以及臺中市垃圾清運政策出政策建議。

由於目前只有臺北市採取「垃圾費隨袋徵收政策」，而臺灣其他縣市是以垃圾費隨自來水費徵收為原則，由於該項制度的「公平性」以及「缺乏垃圾減量誘因」等問題有待商榷，故吳振發、賴純絃（2002）便是針對目前國內外實施之主要垃圾費徵收制度進行探討。再者，以環境經濟學理論為基礎，從環境財

產權、外部性理論、垃圾污染的益本分析以及垃圾費運用原則等概念討論垃圾費徵收之意義及其政策意涵，最後則是以臺北縣作為個案，分析未來臺北縣實施垃圾費徵收制度之可行性，作為其他各縣市實施收制度的依歸。

上述文獻是有關垃圾費隨袋徵收政策的執行評估，由於該項政策是以經濟性誘因為基礎所制定的，和以往強制性政策大不相同，因此上述文獻透過經濟學的觀點來分析政策並從政府與民眾雙方的觀點來評估執行成效。此一研究的貢獻在於垃圾費隨袋徵收政策是臺灣最早將經濟誘因納入政策制定範圍的政策，故其可做為後續相關政策制定時的參考範本，避免出現相類似的弊病。

## 二、資源回收政策之探討

除了垃圾減量之文獻探討外，蔣立中（2001）則針對資源回收再利用的執行進行探討，其彙整國內主要都市資源回收制度及其執行效果，從施行制度、機具設施等因子探討其對垃圾資源回收成效的影響，而研究結果顯示人力機具設施並非關鍵的影響因素，主要的原因在於政策制度方向的差異，較為積極的強制措施或是提高費用對於政策成效應有幫助。亦即國人普遍擁有強烈的環保意識，但缺乏執行動力，因此在環境政策制定時，應首重民眾的配合意願，再輔以較為積極的政策制度，如此才有助於環保政策的推行。

陳哲寬（1998）與陳唐山、李穆生（2000）針對單一縣市資源回收情形進行探討。陳哲寬以高雄市的資源回收情形進行分析，說明高雄市實施資源回收政策的發展過程以及施行成效，並且針對推動政策在高雄市推動的困難進行說明，進一步提出未來的發展方向；而陳唐山、李穆生是以臺南縣作為個案，從政府相關部門所提供的數據資料來闡述臺南市的資源回收情況，從社區民眾、資源回收商、地方政府以及回收基金四個面向來說明其採取的具體措施，最後則針對政策執行所面臨的困境，諸如宣導不力、經費不夠以及回收管道不足等問題提出解決之道，並進而提出中長程的施政方針及策略，為政策未來的發展提供指引。

上述有關資源回收執行成效的探討，其歸納出政策執行成效不一的原因部份是來自於政策制度方向的差異，部分則是受到外在環境，諸如政策執行前的宣導、或是政策執行所需的人力、經費不足的影響，其針對不同縣市、不同的

社會環境，進行個別的執行成效檢討，期望瞭解政策的問題癥結並提出建議，所得的研究結論其主要的貢獻在於可做為後續環境政策制定時的參考並提供評估政策執行成效的標準。

綜上所述，針對行政院環保署提出「資源回收、源頭減量」之政策進行研究之相關文獻不斷增加，但由於上述政策執行大多是以單一縣市作為執行單位，較少涉及複數以上的政府單位，故不涉及府際合作之概念。我國目前之垃圾處理在相關政策確實發揮成效的情況下，垃圾量確實逐年減少，但在相關部門亦積極興建垃圾處理設施的情況下，反而出現垃圾量與垃圾處理設施分布不均的現象，故必須透過協力合作使得垃圾獲得適當處理，垃圾處理設施能達最適營運規模。故本研究即是從地方政府之間的合作關係的觀點來探討我國的跨縣市垃圾處理的過程、可能面臨之困境，並進而建構合適的合作模式。

## 貳、跨區域合作之相關文獻

### 一、跨區域之制度研究

政府運用夥伴關係途徑約略分成兩面向，其一是政府之間的府際關係（intergovernmental relationship, IGR），包括中央政府與地方政府的夥伴關係以及地方政府之間的夥伴關係；另一則為公私夥伴關係（public-private partnership），包括地方政府與企業部門的夥伴關係以及地方政府與非營利組織的夥伴關係。本研究著重於政府之間的夥伴關係，故下述文獻檢閱僅限於中央與地方政府以及地方政府之間的探討。

#### （一）外國制度之研究

游慶忠（2001）指出日本致力於地方自治之推行且成效卓著，故針對日本「廣域行政<sup>11</sup>」進行探討，並以市町村合併為研究個案，分析其執行成效優異之處，並將日本市町村合併與臺灣之鄉鎮市區劃調整進行比較，進而就目前行政區劃之問題提出建議。

---

<sup>11</sup> 所謂「廣域行政」，廣義是指為因應跨越既存的行政區域間所產生的行政需求，而涉及的相關制度運作；狹義是指兩個以上的地方公共團體其事務的共同處理，或地方自治團體的合併（游慶忠，2001：13）。

紀俊臣（2003）針對英國區域治理制度、美國都會區治理模式以及日本廣域行政來評析跨區域事務處理機制，其指出在區域治理中政府本身的治理能力應予強化，以利運用與發展資源；都會區治理模式在臺灣所面臨之縣市升格問題上可供參考，而廣域行政有日本地方自治法法源基礎，是制度推行上的助力，此為臺灣地方制度法須加以參酌再加強之處。唯由於國情差異，制度僅能做為借鏡而不宜移植，故應在考量政治文化和發展遠景下，援引外國模式進行取捨。

詹立煒（2004）透過文獻分析來建構跨域治理之理論基礎，同時運用演繹法從跨域理論引導出研究所預期之結果，並透過歸納法從特定個案中發展出概念化通則規範。亦針對英國、德國、芬蘭等歐洲三國推動跨域治理的經驗以及國內不同形式的治理模式，諸如中央與地方、地方與地方以及夥伴關係等相關個案進行探究，試圖建構出適用於臺灣的跨域治理理論模式與運作體制。

## （二）我國中央與地方政府間合作關係之研究

李長晏（2002）指出過去在中央與地方權限分配不當、行政管轄區域重疊以及地方政府僵化的情況下，導致中央與地方的互動關係面臨解構，故須在自主與控制、合作與競爭兩面向進行調整，中央與地方的互動基礎在於互信與參與，當雙方信任資本愈多，則愈有助於府際間爭議問題的解決，因此，治理能力亦會有所提升。

紀俊臣（2002）認為臺灣實行地方自治，卻受到垂直府際關係的政治衝突與水平府際關係的利益衝突導致出現政府失靈，故應以二級化政府作為核心概念，但須先釐清垂直權限以及區域重劃，再輔以跨區域合作以完成政府改造。

呂育誠（2007b）指出隨著地方或跨區域事務日漸增加，政府體系間的互動方式應轉而積極的協調整合，然而來自上級政府的干預、個別參與者間的差異以及合作機制所能產生的綜效（synergies）等均是影響府際合作的因素，故提出「中央設立協調機制、地方設立執行機制」與「中央部會負責決策與監督、地方政府負責規劃與落實」兩策略，期望藉此提升區域福祉，產生實質效益。

上述文獻是針對中央與地方政府的垂直府際關係進行探討，由於過去兩者間的關係過於僵化、對立，府際間信任資本不足，導致爭議不斷。故中央與地方政府的重新定位、權限劃分須積極進行解決，以促使垂直府際關係更加協調。

上述文獻與本研究不同之處在於本研究是針對水平地方政府之間的夥伴關係進行探討，在合作雙方處於對等的地位時，合作過程會如何進行為本研究之研究重點。

### (三) 我國地方政府間合作關係之研究

陳立剛(2001a)就政府間平行的互動關係進行觀察，藉由美國經驗的分析來作為國內進行跨域事務的參考，其認為在法令規劃、財政預算、本位主義以及政黨運作的影響下，合作難收成效，故在區域事務的推動上應以雙方具有共識且執行難度低的事務為先，在輔以中央政府的協助和私部門的配合，以收合作之功。

陳立剛、李長晏(2003)認為在全球都市化的情形下，區域內的地方政府必須強化彼此的合作互動關係以解決區域內的問題，進而建立合作的機制，但我國仍然面臨到本位主義、政黨屬性、稅源和財政負擔、法規不明以及鄰避情結等困境，故提出地方政府行政協議、區域政府聯盟以及特區政府及區域管理局三種治理模式以供臺灣都會區及臺中縣市跨區域合作的參考。

趙永茂(2003)認為府際關係或跨域管理涉及的議題頗多，它的成敗與領域、機關問題的處理以及領導人因素關係密切，在執行上易遭遇來自政治面、經濟面與行政面等限制。就臺灣而言，無論在理論、法制或實務運作上均有待改善，欲建構政府間的夥伴關係，應透過上層政府、下層政府與民間的資源的整合來推動。

劉坤億(2006)則從新制度經濟學的制度觀點探討地方政府發展夥伴關係的意願，雖然地方政府的合作能發揮資源綜效作用，但正式規則如相關法制條件的不足、非正式規則如本位主義與個人主義以及兩者的執行上均不足以誘發地方政府合作，故提出行政法人的概念，作為跨區域治理的制度選項之一。

上述文獻則是針對地方政府間水平的府際關係進行探討，地方政府間雖處於平等的合作基礎上，沒有層級節制的限制，但其合作卻未必比垂直的府際關係容易，受到政治屬性差異以及行政機關本位主義影響，我國跨區域治理仍然不夠健全。

#### (四) 法制面之研究

蔡宗珍(2001)從法制面來進行探討，其認為地方制度法的條文未臻完善，第21條<sup>12</sup>有過度干預地方自治權限的嫌疑，第24條<sup>13</sup>雖有提出區域合作的形式，但並未有深入探討，故區域間的協力關係，無論是中央政府與地方政府、地方政府之間亦或是地方政府與私部門的合作上仍舊缺乏積極的規範與引導，有待法律條文的進一步修正。

黃建銘(2006)認為由於區域力量的興起，為強化區域治理的精神以及落實區域政府的競爭力，故從憲法以及相關法律來探詢區域政府之法源基礎。其認為應該善用治理精神，在現有地方體制下，透過公部門間的協調以及公私合夥方式已達成公共目標之非制式化途徑；另一則是建立具有直接且明確法源依據之單一功能或多元功能之法制化組織，亦即採取制式化途徑。

黃子庭(2007)跳脫先行文獻大多從理論面來探討跨區域治理的窠臼，改從憲法與法律的層面來分析，由於國內相關制度仍在發展階段，故援引日德兩國經驗進行比較，為求法制的健全，彙整出憲法、地方制度法、跨域合作專法及區域政府組織法、跨域合作法規命令以及跨域合作行政契約五階段的由上而下的法位階圖，作為法規設計的建議。

上述文獻則是從法律層面來分析跨區域治理，府際間的事務運作須依法行政，然而我國跨區域治理法源尚不健全，對於協助跨區域合作之成效有限。而由於法律基礎之薄弱為一既定之事實，有待相關專家學者進行修正，故法制面之探討並未涵蓋在本研究之內。

---

<sup>12</sup> 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，由共同上及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。

<sup>13</sup> 地方制度法第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。

## 二、跨區域之個案研究

### (一) 流域管理之研究

王德興(2003)、鄭詩涵(2004)、鄭懿婷(2004)以及席代麟、李舜雯(2005)均是以流域管理作為跨縣市合作的個案。王德興(2003)認為跨區域合作具有消極除弊與積極興利之作用，但就實務運用上不難發現其中仍存在部分困境難以克服，在深入探究國外之合作經驗後，再藉由高高屏「水資源開發與河川整治」之實例分析發現，地方政府財政上的困境以及法規與制度的不健全都是合作未臻完善的因素，故無論是中央與地方政府或是地方政府間都應該強化彼此的協調機制以進行合作。

鄭詩涵(2004)以淡水河流域管理作為研究個案，藉由美國波多馬克河水源產生的爭議，與臺北縣市爭水衝突進行比較研究。由於淡水河流域為中央與臺北縣市三方共管流域，其中涉及垂直與平行的府際關係故更顯複雜，研究發現地方民眾對流域管理之意識與觀念缺乏、衝突的協調機制以及法律與立法的不完善是跨區域管理必須正視的問題。

鄭懿婷(2004)除了就現行跨區域合作所面臨之問題與爭議進行探討，參酌國外相關經驗，擷取英美日之成功處理機制外，亦深入探討流域管理，從政治、法律以及行政三個面向評析我國流域管理之現狀，試圖藉由制度缺失之改正來提升跨區域合作之成效。

席代麟、李舜雯(2005)認為高屏河流域管理所涉及之公共業務範疇龐大，在組織法源不健全之情況下，組織架構設計、預算人力以及權力分配上存在不少困境，故除了須進行相關權責的釐清外，亦應適時納入地方政府的意見，以多元、開放、中央與地方協力的角度來健全高屏溪管理機制。

### (二) 環境議題之研究

除了流域管理外，跨區域事務亦涉及其他議題，張四明(2001)以府際關係的觀點來探討山坡地的開發管制，由於受到政府制度不靈活，造成管制中空地帶、法令體制紊亂、府際間權責不清、各自為政以及受到金權勢力扭曲等五因素的影響，因而出現府際關係運作失靈的情況，故須藉由法令體系、審查制

度以及審查流程的重整進行改善。

吳濟華等（2006）以環境永續發展的觀點來探討跨域治理的實施，高高屏地區由於地理環境與經濟發展的高度相關，三方在河川整治、廢棄物清運以及交通運輸等各面向均有密切合作，但研究發現跨區域合作受到組織的協調與執行權力、利害相關人的認知差異以及網絡互動不足和結構不明確等因素影響過程並不順利，因此提出相關建議以整合資源發揮綜效達到地區永續發展的目標。

### （三）交通管理之研究

趙恭岳（2002）以臺北捷運作為例，分別從靜態面、動態面以及國外的跨域治理機制來進行分析，研究結果顯示由於相關制度設計不夠完善，執行成效不盡理想，因而從相關法規的修訂與增列、多元方式輔導地方跨域管理、公民參與機制的設計、發行地方公債、成立單一目的之跨域管理機關以及都會區交通業務之整合等面向提出政策建言。

陳乃榕（2005）以臺中都會區公車和客運管理為例，從政府內部系絡、新結構的組織型態、公私夥伴關係、資源流動等面向來檢視臺中縣市市區公車跨域合作的情形，研究發現誘因強度不足、本位主義、法規規範力薄弱以及客運業者配合度低等因素均是影響合作成效的因素，故必須強化地方政府導航角色、加強各部門的整合協調、提供非正式的溝通管道以及法律規範的漸進修正以強化合作誘因。

潘競恆、邱明斌、李長晏（2008）亦是以臺中縣市客運為例，其從賽局理論動態議價模式抽離出的四個變項去分析其對地方政府間功能聯合或跨域公共服務整合的影響，而研究結果顯示臺中縣與臺中市在客運路線整併之議題上確實存在動態的議價合作模式，其中合併的共同利益越大、議價雙方外部偏好歧異性越低以及不同利害關係人之間立場的穩定性越強則越有利於雙方的合作，而不同利害關係人之間政治力強度的對稱性越高則越不利於合作的產生，因而如何降低業者的營運成本，並進而打破地域性的本位主義是跨縣市交通運輸整合中極為重要的一環。

綜上所述，跨區域事務之處理機制運用範疇雖然廣泛，但法律規範不足是區域合作的致命傷，由於缺乏法規的強制力，合作案往往受到拖延；另一方面，地方政府背負著財政壓力，在誘因強度不足的情況下，往往配合意願低落。即便雙方協調合作，但在本位主義影響下，地方政府亦容易出現各自為政的情況，故成功的地方政府合作案不多見。而本研究試圖針對不同的合作模式進行探討，分析其執行的可行性。

### 參、垃圾跨縣市處理之相關文獻

從跨縣市合作的觀點來探討垃圾處理的核心文獻亦有數篇，首先，李阿興（2004）是以臺北縣垃圾跨鄉鎮市處理案為研究個案，除了論述臺北縣推動區域性垃圾處理之背景因素以及相關單位為推動此一計畫所運用之政策工具外，更針對合作過程中垃圾處理權限不統一亦或回饋金運作機制不健全等因素進行檢討；吳宗榮（2006）針對地方政府之間的垃圾處理問題進行探討，以「北基合作案」和高屏垃圾處理案為研究個案，依序從合作背景興起的原因、促進合作之誘因、合作簽約的協商過程、合作的方式與原則以及開始合作後的監督機制等五個面向切入，除了針對個案分別進行評析外，亦對兩者進行比較性研究；江孟達（2006）則是以宜蘭縣與花蓮縣的垃圾跨縣市處理案為研究個案，花蓮縣早期為配合環保署「垃圾區域整合政策」，為國內少數三個未設置垃圾焚化廠的縣市，因此其垃圾處理勢必得藉助跨縣市合作模式，該研究從府際合作、夥伴關係建立、政策可行性以及地方民眾態度等面向切入，探討花蓮縣與宜蘭縣的合作情形；。

從上述文獻中可以發現，吳宗榮與江孟達是以地方政府之間的合作模式作為研究個案，由於「以量易量」合作模式未涉及地方財政等較敏感之因素，故被較多地方政府所採用，但隨著社經環境的改變，地方政府之間的合作模式應朝向多方發展，因此本文選擇與多數研究不同之合作模式作為研究對象，目的是希望使垃圾跨縣市處理之相關研究能更完備。另一方面，臺北縣各鄉鎮市雖是國內進行垃圾跨區域處理的先例之一，但由於受到相關法規的調整，縣轄市的垃圾處理權限已由各鄉鎮市公所向上提升至縣環保局，故單一縣市內的垂直合作模式會越來越少見，其合作經驗值得參考，但在適用上是否適當仍有待商

權。

湯京平、陳金哲（2005）從鄰避政治的觀點來探討跨縣市政府之間的垃圾處理，由於縣市政府之間的隔閡與信任不足以及地方民眾強烈的鄰避情結等因素影響，使得相關單位必須藉由「一縣市一焚化爐」政策來因應各縣市日益嚴重的垃圾問題，但此後卻又受到垃圾減量的因素影響，反而出現焚化量大於垃圾量的情況，迫使相關單位藉由區域整合的方式，使垃圾焚化廠的營運達最適規模，但卻出現吊詭的情況，倘若區域合作真能成功，即無須制定「一縣市一焚化爐」政策，而如今政策又轉回跨縣市合作模式。因此，該研究以嘉義縣市的垃圾跨縣市處理為研究個案，以新公共管理的觀點來探討鄰避情結所造成的衝突並試圖化解衝突。

龔意琇（2001）探討臺灣地區垃圾跨縣市處理與跨鄉鎮市處理兩種合作模式，分別以「北基合作案」以及臺北縣鄉鎮市垃圾處理案為例，但由於此兩種模式分屬平行與垂直的府際關係，其內涵有所差異，故研究重點互異。由於「北基合作案」之執行涉及兩個縣市政府，故該研究將影響合作成敗之因素區分為內部因素，包含地方首長之態度、地方府會關係與議員態度以及地方民眾之態度等三因素；外部因素，包含地方首長之政治立場、中央主關機關之介入與行政結構之意同等三因素兩大類型；而另一研究個案，即臺北縣鄉鎮市垃圾跨區域處理之問題，則是以縣政府為促進轄區內鄉鎮市進行合作之策略與途徑作為研究標的，分析目前運作之困境與挑戰。

唯值得注意之處在於，該研究認為「以量易量」合作模式是較為單純且不易引發爭議之合作模式，故合作初期應以此一模式為優先考量，不宜貿然採取付費代處理（即計量收費合作模式）或是地方政府共同興建焚化廠等策略。由於該篇研究完成至今已有六年餘，而臺灣當前之政治、社會以及經濟環境都已不同於往昔，且跨縣市合作也非新興議題，經過數年之運行，應已漸趨成熟。故本研究即針對龔意琇所提出研究結果進行探究，針對「計量收費」合作模式進行深入研究，除了針對現行進行垃圾跨縣市處理之緣由進行了解外，亦會探討影響此種合作關係之因素為何，並進而評估此一方式之優劣。

## 第二節 地方治理之探討

### 壹、地方治理的概念與類型

在過去二十年來，地方政府的角色職能在發展過程中出現相當大的轉變，造成此一轉變的驅動力約可從三方面來進行觀察，首先，在分權化的潮流下，中央與地方的關係已經轉換成範疇更廣的府際關係網絡（network of intergovernmental relations）；其次，由於社會結構加速變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化情形加劇，地方政府為回應日益增加的公共需求，除了必須提昇本身的專業能力外，也必須結合民間的力量來提供公共服務；最後，地方政府不僅要處理因都市化所帶來的問題，同時也要面對全球化所帶來的挑戰，為此地方政府必須經常跨越國家界線，與其他國家的城市或地方發展出各種競合關係（劉坤億，2003：233）。

現今民主國家的地方治理實體其治理界限已經十分模糊，隨著中央與地方政府、其他地方政府、非營利組織，乃至於與國家以外的政府或非政府組織等行動者建立各種新的互動關係，故治理過程中的實際參與者不僅僅限縮於地方政府之間而向外擴展延伸，因而地方政府在治理過程中的角色職能亦出現明顯轉變。鑑於傳統的地方政府概念已經難以描述或解釋此種新的地方體制（new local regimes），因而以地方治理（local governance）的概念來加以補充（Goss, 2001: 33、36-39）。

地方治理包含地方和治理兩個部份，地方的空間大小，可細分為地區、縣市、鄉鎮、村里、社區等不同的層級和範圍；而治理則包含所有與地方公共事務運作有關的各種良善治理機制（江大樹，2006：4）。

依 Rhodes 的見解，其認為地方治理是指在有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行，其涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還涵蓋來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體之間的互動所形成的一種複雜的網絡關係（Rhodes, 1997: 7-11）；而 Leach and Percy-Smith 亦提出類似見解，其認為在治理過程中，政府和社會的界線已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉入並且影響公共

政策制定和公共服務的提供，故地方治理所指稱的是不同的組織和團體在不同時間針對不同的目的而涉入的過程（Leach and Percy-Smith, 2001: 32）。

此外，Pierre and Peters 則是從結構、過程和分析架構三個面向來解釋地方治理的概念意涵。將地方治理視為是一種結構，即假定各種不同的政治和經濟制都是被創設出來的結構，而在人類集體行動的過程中，既存且被普遍認知的治理結構包括科層體制（hierarchies）、市場（markets）、網絡（networks），以及社群（communities）四種類型，這些結構在地方治理上是同時並存的，其各有其引導社會和經濟的方法，有助於解決部份治理上的問題，但同時也會引發部份治理上的問題；將地方治理視為是一種過程，即假定治理是社會和政治行動者們的動態產出（dynamic outcome），因而在地方治理的運作中，會關注地方治理中各類行動者以及行動者之間的互動關係，藉此釐清在不同的政策議題中，各類行動者可能形成的各種互動模式及其領航（steering）關係；此外，亦可將地方治理視為觀察和瞭解政治或經濟世界的一種分析架構，此一概念不僅是將機構之間的互動性與公共政策的制定過程相連，同時也指出社會與治理行動的關係，並且藉此將經由政治過程選擇和追求所有目標的過程連結成一個系絡（context）（Pierre and Peters, 2000: 14-24）。

由於治理概念受到內生與外來力量的驅策，其重要性日益顯現，依 Pierre and Peters 的見解，可將國家權力與控制權的移轉區分為三種不同的類型，分別是向上移轉至國際組織（moving up: the emerging role of international organization）、向下移轉至區域、城市、社區（moving down: regions, localities, and communities）以及向外移轉至非政府組織、公司化、民營化（moving out: NGOs, corporatization, privatization），分述如下（Pierre and Peters, 1997: 75-77、83-91）：

### 一、向上移轉：國際組織的出現

由於目前國家所遇到的問題大多不以國家的疆域為限，而是區域性甚至是全球性的問題，再加上不同國家間所提出的政策問題日益相似，因此使得國家權力出現轉變，國際行動團體或組織相繼出現且重要性日益增加，國家彼此間的國際合作日益頻繁。

## 二、向下移轉：地域、地方與社區

國家權力移轉的第二種類型則是將國家分權給地區性與地方性機構，而分權化的影響即是促成新的治理型態，其同時出現在政府部門的各個機關以及地方政府與週遭的社會之間。

## 三、向外移轉：非政府組織、公司化、民營化

第三種權力移轉是將傳統上由國家所控制的權力與能力移轉給非政府組織或是將其功能予以民營化，以協助公共服務的輸送。政策活動的輸出可採取不同的型態，最簡單的方法是設立半自主性的代理機構來執行原先由政府所執行的任務；其次，中央政府也可以為其本身執行上的目的而運用次國家的政策；再者，政府亦可使用營利或非營利組織去實現政府的目的；最後，公私夥伴亦以成為增進政治機構能力的一項工具，其被視為是政治與私人資源之特殊混合。

而Kooiman對此亦提出見解，將治理概念分為三種不同形式，即自我治理（self-governing）、共同治理（co-governing）以及層級節制治理（hierarchical governing），茲分述如下：

### 一、自我治理

自我治理意指社會實體自主地統理自己的能力，其中則包含自我再製（autopoiesis）、行動者群集（actor constellations）、互動模式（patterns of interaction）等四種模式（Kooiman, 2003: 80-84）。

### 二、共同治理

「共同治理」的界定非常廣泛而多元，不同社會組織層級之間的合作、協力與協調即屬其一，是一種通用的社會機制，依其在市場、網絡與層級組織中的不同，而展現個體間從合作到協調的變化，包含溝通式治理（communicative governance）、公私夥伴關係（Public-Private Partnerships, PPPs）、共同管理（co-managent）、網絡（networks）以及體制（regimes）五種形式（Kooiman, 2003: 97-99）。

### 三、層級治理

層級治理以領航與控制 (steering & control) 為主要內涵，屬於由上而下統理互動的本質，領航較具政治性，也具較多動態特性，控制本質上是行政作為，用以統理複雜性與多樣性；其職能轉變包含由命令到管制、由獲取到授能 (from procuring to enabling)、由仁慈到活化 (from benevolence to activation) (Kooiman, 2003: 116-123)。

綜合上述，治理概念為社會發展下的產物，由於公共事務與民眾需求所涵蓋的範圍漸漸跨越了行政區域的界限，治理過程中的參與者不再僅限於單一主體之內，而出現向上、向下以及向外的擴張。歸納學者見解後，可發現地方政府間之合作是屬於一國之內的事務，故非屬向上移轉模式，而由於政府在資源有限以及民眾需求日增的情況下，而開始將部分公共事務移轉由民間事務進行處理，但仍有部分事物受限於其特殊性質，仍必須由地方政府自行處理，故亦非屬向外移轉模式，而較類似於向下移轉，藉由地方政府間的合作關係以促使資源發揮綜效。而若從 kooiman 之見解觀之，共同治理之概念則是較為符合地方政府間的合作關係，其所強調的是共同的互動關係，參與者基於互惠利益的共同參與。簡言之，在本文中所關注之地方政府間之合作關係屬於向下移轉模式與共同治理模式。

### 貳、地方治理之特徵

誠如上述，對地方治理的理解可分為兩個面向，其一，地方治理是一種人為結構，其中包含地方政府以及其他各類型的行動者，而所有行動者皆會隨著環境的變化而調整行為；其二，地方治理是一種動態過程，其目的在於維持政治、社會與經濟體系間的平衡關係 (Kooiman, 1993: 260)。

Bovaird & Löffler指出地方治理之意涵包含下列五點：首先，由於地方公共問題涉及之利害關係人眾多，若僅由政府進行單方面的處理，並無法有效解決問題，因而必須藉由多方組織中的人員進行互動與合作；第二，在利害關係人的互動關係中，涉及正式與非正式規則，而兩者之間會依其重要性而產生不同的優先順序；第三，在治理過程中，除了市場機制外，同樣重視政府既有的層

級節制權威以及組織間的網絡關係；第四，除了目標與手段、投入與產出等因素外，也應考量社會所重視的重要行政程序價值；第五，基於政治運作傳統，需考量各個利害關係人之間的權力互動及利益追求的特殊情境（Bovaird & Loffler, 2002: 16）。由此觀之，地方治理和跨越行政疆界的政策問題和跨越部門或機關的協調管理有關，其涵蓋了中央與地方之間、地方與地方之間以及跨政策領域、多重機關之間運作關係型態的多層次治理結構（林水波、李長晏，2005：215）。

總結而言，從地方治理的運作中可歸納出四點特徵（Rhodes, 1997: 36-37；劉坤億，2003：242-245）：

### 一、多層次治理

地方治理在結構上已經跳脫出由上而下的層級節制體系，並且中央與地方政府的界線、政府與民間的界線，乃至於地方與國家疆界以外的政府或非政府組織的界線都將不像過去那樣明顯，亦即地方公共事務之處理與發展，中央或地方政府不再是地方治理的獨占性行動者，其他地方政府、非營利組織、大眾傳播媒體以及多元的社會行動者，都將依不同的政策議題參與各種治理行動，直接或間接的涉入地方治理的實質運作。

### 二、多元化治理

由於地方治理走向多層次化，不僅參與治理的行動者更為多元，行動者之間的治理關係也更加複雜且多元，而目前的地方治理關係有三類，首先是傳統官僚體制的層級節制關係：中央政府與地方政府在治理過程中均扮演重要的角色，而隨著民族國家逐漸融入全球治理體系中，全球或區域國際組織也涉入此一層級節制系統，並且對地方治理產生相當程度的規範作用。其次是市場治理模式下的交易契約關係：政府部門成為公共設施或公共服務的購買者，其主要的簽約對象包括國內外私部門廠商、多國籍公司和跨國企業集團，也包括其他不以營利為目的之國內外非政府組織；最後是社群主義（communitarianism）下的社群夥伴關係：社群主義強調以行動者之間共同價值為政策制定之基礎，而非追求個別行動者利益之極大化，而由此種理念所發展出來的夥伴關係包括公私協力夥伴關係和府際間夥伴關係。

### 三、資源的相互依賴

資源依賴理論假定，組織間的合作關係會依各自資源優勢或劣勢進行資源的動態交易。Rhodes認為在治理過程中的行動者會彼此競逐權威（authority）、合法性（legitimacy）、資金（money）、組織能力（organization）以及資訊（information）五種資源，爾後，修正其理論，轉而從政策社群和政策網絡的概念理解地方治理，指出治理過程中的行動者除了政府機關以外，還包括其他私部門和志願團體，並且這些行動者之間具有資源互賴（resources-dependence）的關係，任何治理結果的產出都必須藉由行動者之間的磋商和資源交換而成。Leach and Percy-Smith則延續Rhodes的觀點，除了增列行動者間競逐的資源外，並主張政策網絡中的行動者會透過協力合作（collaboration）以整合各種資源。

### 四、政策網絡的管理

地方治理的過程中，任何行動者都是在一個既存的、相互依賴的網絡關係中，透過社會過程的引導作用，形成一種「自組化的網絡治理」，而各類行動者將依不同政策議題、不同的時間和針對不同的目的而自組成不同類型的政策網絡，地方治理則是對這些自組化的政策網絡加以管理。

由此觀之，地方治理涉及的範圍相當廣泛，其在資源有限的情況，各個行動者必須藉由雙方的合作關係，以促使資源發揮綜效，而此處所指涉之行動者除了舊有垂直層級節制體制，更包含地方與地方政府間以及政府部門以外之民間企業與非營利組織（如圖2-1所示）。但由於仍有部分事務之合作機制是必須藉由政府部門間之合作以達成，故本研究著眼於水平政府間之合作關係，分析其合作過程。

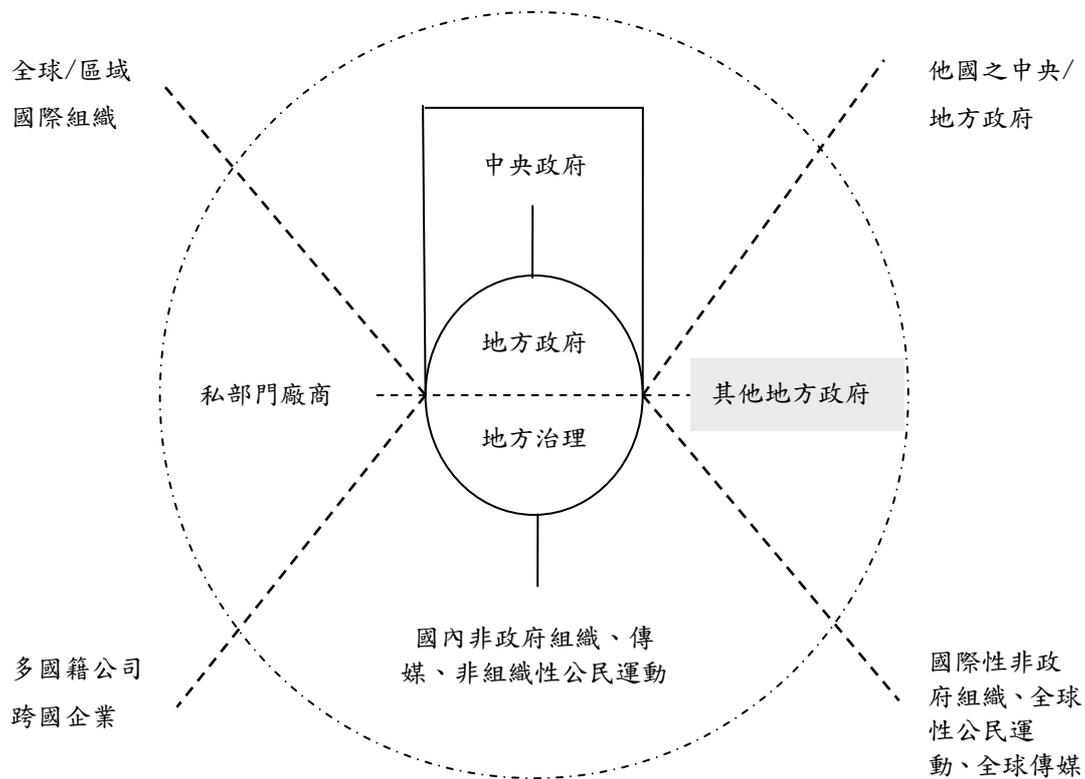


圖 2-1 多層次治理結構圖

資料來源：劉坤億，2003：243。

### 第三節 跨區域合作之理論探討

#### 壹、地方政府跨縣市合作之起源

自 1990 年代後，各國紛紛進行政府再造，而此方案中的共同趨勢之一就是地方政府間合作關係的建立。由於現今地方民眾自主意識提升以及私人企業、第三部門發展日趨成熟，而有能力自行處理部分地方公共事務環境，因此地方政府也要積極開拓本身功能發揮的質量與空間，而不能停留於傳統官僚組織的本位思考或只是延續過去經驗，而地方政府間跨區域合作所主張的「整合」與「資源分享」的觀點，正可因應今日地方政府功能提升的需求（呂育誠，2007a：167）。

但是地方政府間不可能在缺乏合作誘因，如獲得內部利益、提升形象或擴張其影響力的情況下，與其他縣市政府分享資源。各個縣市政府之間通常都是基於分享規範與共同性利益之群體價值，以合則兩利、分則兩害之意識來形塑地方政府間的合作關係（Dawes, 1996: 377-378 ; Taillieu, 2001: 271）。

學者陳立剛歸納促進地方政府跨區域合作的原因有四點，分述如下：首先，全球化下的激烈競爭，使得地區經濟的發展更加依賴公司、工廠所在的區域能否提供優秀的人才、充裕的資本以及完善的基礎建設，而要具備這些條件則有賴於區域整體的協調與發展，而非侷限於各個行政區域（administrative boundary）的單獨力量；其次，對生活環境的高品質要求，使得居住在該地區的人民，除了關心地區的經濟發展外，亦會要求生活品質的提升，亦即期望所居住的區域能同時提供工作機會和永續居住的環境；再次，區域要發展必須依賴地區性的基礎建設，例如交通規劃與建設、電力系統、水系統、垃圾處理廠、通訊網路及公共設施等；最後，區域內社會資本（social capital）的建立以及地區整體發展，須依賴地區性的機構共同合作、規劃以及政府之間的協調（陳立剛，2001：21~22）。

目前政府運用夥伴關係途徑約略分成兩面向，其一是政府之間的府際關係，包括中央政府與地方政府的夥伴關係以及地方政府之間的夥伴關係；另一則為公私夥伴關係，包括地方政府與企業部門的夥伴關係以及地方政府與非營利組織的夥伴關係（江岷欽、孫本初、劉坤億，2004：4）。由於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（陳立剛，2001b）。

經濟合作發展組織<sup>14</sup>將造成此一趨勢的原因歸諸於下列四點：第一，由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；第二，由於區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業和貧窮等社會問題；第三，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

---

<sup>14</sup> 「經濟合作發展組織」簡稱OECD，目前共有 30 個成員國。成立宗旨在於幫助成員國及其他國家拓展經濟，並在多邊性和非歧視性的基礎上為世界貿易增長作出貢獻。

發揮綜效作用，提昇地方競爭力；第四，儘管地方政府為提昇其效能，已經與許多私部門或非政府組織（NGOs）建立夥伴關係，但地方政府之間所建立的夥伴關係，仍是其他合作關係所無法取代的機制（OECD, 2001: 14-15）。

而此類水平府際關係的發展，大致可分為三個階段（江岷欽、孫本初、劉坤億，2004：4-5）：

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和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，同時亦強調區域治理，期望超越行政區域的界限，透過以政策議題為導向、進行資源整合以使其發揮綜效手段、提升整體區域的競爭力。

綜上所述，在政府再造風潮影響下，舊有由上而下的層級節制權威已不復見，同時行政區域間的界線亦逐漸被打破，取而代之的是夥伴關係、協力合作等新興概念。雖然在追求效率與效能的前提下，政府往往會向外尋求與私部門亦或是非營利組織進行合作，以求利益極大化，但仍有部分政府事務是必須透過政府之間的協力，而無法被其他的合作關係所取代。由於地方政府間的協力合作越顯頻繁，故本研究即是針對水平府際關係中地方政府間的合作關係進行探討。

## 貳、地方政府跨縣市合作理論

由於地方政府間受限於其單一職能和資源有限因素，故需從政策關係網絡之相關部門間進行垂直合作關係（中央對地方、地方對中央）、平行合作關係（同性質水平部門間）和向外合作關係（異質性部門間）之功能整合與職能支應，藉由整合區域資源，彼此進行合作與協力來達成共同目標（李宗勳，2005：5）。

依據學者 Peters (1998) 的見解，所謂的合作關係應包含五個面向，首先，合作應該至少包含兩個或以上的成員；其次，合作過程中的成員都是同等重要；再者，參與合作的成員彼此之間必須維持長久的關係與持續的互動；再者，參與合作的成員在合作過程中都必須提供物質或非物質的資源；最後，參與合作的成員對於合作的成果都必須分擔責任。由此觀之，若是不同縣市之間欲形塑合作關係時，參與合作的縣市即必須以平等、對等的態度進行溝通與協調，才有可能促成雙方合作。

而在複雜的社會網絡體系中，進行合作的必要性與重要性立基於下述兩因素 (Lowndes and Skelcher, 1998: 315、317)：

### 一、議題跨域性

誠如 Rhodes 所言，複雜的問題需要複雜的解決方法 (Messy problems demand messy solutions)，因此在面對複雜且不易解決之公共議題時，公部門必須修正其傳統層級節制結構，建構一結合橫向的、斜向的和垂直的 (lateral, diagonal and vertical relationship) 的多面向關係結構。

### 二、資源共享性

資源依賴理論 (resource dependency theory) 認為由於資源的缺乏，故會產生競爭、權利與支配的關係，而不同於資源依賴理論的競爭關係，合作理論 (collaboration theory) 則是希望透過資源共同分享、風險共同承擔的協力關係，來彌補資源有限之缺失，其強調合作關係應優先於競爭。

一般學者在探討跨區域合作時，大多會提及三種不同的概念途徑，傳統主義改革者 (Traditional Reformist)，是從結構途徑研究區域政府，涉及整個都市區域的政府變革，企圖去除所有或大部分都會區裡面的小政府，並以單一、全功能、有力且普及的區域政府取代。由於其主張管轄區域的合併能有助於政府規模的合理化，促使資源不足的地方政府獲得發展，准許公民充分參與公共事務的決定，同時更能夠有效地促進經濟發展、均衡地方財政及提供跨域服務供應。因此，亦稱之為合併主義 (consolidator) 觀點 (陳立剛、李長晏，2003：8)。

公共選擇理論(Public Choice Theory)運用政治經濟學的觀點，主張多中心或多核心的政治體系最能回應公民的需求。該理論認為都會區內若有許多不同的地方政府存在且管轄區彼此重疊，將可透過相互競爭以最有效率、有效能的方式回應公民的需求，因此其將都會區視為一個公共市場，容許公民在競爭性的公民服務提供者之間做一選擇，而這些選擇乃鑲嵌於地方政府協議、公私夥伴關係、區域聯合會以及職能轉移等（陳立剛、李長晏，2003：8-9）。

由於傳統改革主義者主張合作而非競爭才能有助於統合地方政府，而公共選擇理論則認為競爭而非合作才是促進政府間效能、效率與回應的方法，在兩個理論支持者的相互對話下，新區域主義因而興起，其主張要解決地方政府間的問題時競爭與合作兩種體制同時兼顧運用，才能有效達成治理的效果。而所謂新區域主義(New Regionalism)就是在地方政府、社區組織、企業組織以及非營利組織之間建立策略性的夥伴關係（strategic partnerships）（陳立剛、李長晏，2003：9）。

由此觀之，地方政府為因應多元挑戰，而開始與其他地方政府間建立起正式或非正式的合作機制，此種方式雖然使得地方政府得以在既有的法制地位上取得政體體系縱向與橫向的協助，但對於地方治理所考量的環境問題而言，在適用上有三點需要注意。首先，地方政府基於區域觀點來處理公共問題，固然使特定公共事務更具經濟規模，從而有利於降低成本，但是相對地，個別地方政府轄區內的事務也可能要區域化，從而減少其獨特性及各種因地制宜的考量；其次，地方政府合作強調各參與機關間能採行一致性的行動，甚至另行設立專責機關處理跨區域問題，如此個別地方政府基層自主性自然相對降低，連帶地，其回應轄區各利害關係人的能力也將受影響；最後，地方政府間合作是基於政府本位的考量，雖可藉由合作整合政府體系內的問題，但並不一定也能符合外在的環境需求（呂育誠，2007a：285）。

綜合上述，雖然受到資源有限以及議題跨域等因素影響，地方政府之間的關係已從彼此競逐有限的資源的競爭對手，轉變成為尋求合作之夥伴關係。然而，儘管合作模式已成為目前地方事務處理的主要方式之一，但並非所有地方事務皆適合採取此一模式，同時，該模式在執行上仍然會受到外環境的因素影響，導致其執行成效有所差異，因而在下一部份將會對影響跨縣市合作成效之因素進行論述。

## 參、影響跨縣市合作成效之因素

隨著社會的發展需求，使得鄰近區域內的地方政府必須藉由強化彼此的合作互動關係，以解決區域內的共同問題，並透過區域治理或都會治理建立地方政府的合作機制，使地方政府間彼此效力、分享資源、共同解決跨區域的問題，避免各自為政的窘境，然而，跨縣市合作涉及之議題甚廣，在執行上難免受到諸多外在因素的影響。

地方政府間的合作案能否有效進行，受到共同目標、權力、信任、成員和領導的因素影響。首先，共同目標所指稱者即為合作案所涉及之利害關係人間的共同利益，在合作雙方均有共同目標的情況下，應可加速合作案的進行，但是合作過程中的參與者多會以其自身利益為最優先考量，因此難以對合作目標產生共識，進而影響合作成效。其次，合作對象間的權力大小以及合作對象中成員的權力基礎亦會影響到合作案的協商與實現，對其參與權的平等產生影響。再者，信任的有無亦為一相當重要之影響因素，合作雙方缺乏信任關係時，將降低合作案進行的可能並提高合作案進行的風險，唯有當彼此對雙方的能力、合作事項的公平合理均有相當程度的信賴時，才有達成合作有效性的可能。繼而，若合作對象中的成員之間的關係並不長久，那麼在面對處理複雜的公共議題時，就會比具長久歷史及良好互動關係的合作需要花費更多的時間。最後，就領導面向而言，領導方式的異同會影響到共同目標的建立，並因而影響到合作案的執行成效（Huxham, 2003: 402-409、416-418；Mandell, 2003: 211-212、216；Lubell, 2003:310-312）。

而匯整國內學者陳立剛、李長晏和張四明的見解，區域治理常面臨的難題則可歸納出五個面向，茲分述如下（陳立剛、李長晏，2003：6-7；張四明，1998：8-9）：

### 一、本位主義作祟

本位主義是一種只關心自我目標的實現，卻忽略與其他機關相互合作的表現。在價值多元化的政治過程，參與者懷抱不同的偏好或立場自然是常態，但追求個別的偏好至上容易衍生本位主義的問題，進而忽視其他集體共同利益的維護。

在跨區域合作過程中，各地方政府往往以個別行政區域作為施政轄區，因此，在事務推動上常受限於轄區界線，而未能以區域或都會發展為基礎，造成齟齬或對立。同時，由於行政區劃的不同，導致許多跨縣市的相關問題在協調過程中遭遇困難，相關人員也因利益衝突導致彼此對立，使得跨區域合作不甚順利。

## 二、政黨屬性不同造成衝突

臺灣地區特殊的政治文化，使得中央與地方之間形成不同政黨執政之分治政府（divided government）。不同政黨的中央與地方政府、地方政府與地方政府間受到政黨屬性或意識的不同，而無法有效合作，錯失協力解決區域性問題的機會。

## 三、稅源和財政負擔的衝突

由於地方政府財政各自為政，且稅源歸屬在不同層級地方政府及同級政府間均會引發意見衝突，同時對於都會區共同設施所負擔經費、如何計算不同行政單位合理分擔比例也是爭執所在。

## 四、法規不明且各行其是

目前地方制度法僅於第 21 條及第 24 條規範跨區域事務之合作管理，但因強調上級機關之指派，並未落實促成地方政府間的合作關係，徒具宣示形式。

## 五、認知失調

認知失調是歸屬於政策溝通不良的問題或執行人員對其信念系統詮釋所產生的歧異現象，由於資訊流失或遭受到嚴重扭曲，使得原本應該是合作無間的府際互動過程出現偏差。

學者趙永茂則在匯整國外學者 Chris Moore、Gerry Stoker & Michael Keating 的見解以及與跨區域合作相關文獻後，其認為跨區域合作之過程中會遭遇來自政治、經濟以及行政三方面的限制（趙永茂，2003：31-32）：

## 一、政治面

就政治層面而言，無論是中央與地方垂直政府或政黨間的對抗、水平政府或政黨間的對抗、同一政府間的行政與立法衝突以及地方政府領導人的政黨屬性和個人特質等因素均會影響合作過程的成效。此外，在有公民投票制問題的地區，在推動區域合作的過程中可能會有更複雜的政黨與地方利益團體間的衝突需要克服。

## 二、經濟面

就經濟方面的限制和困難而言，在若干集體或地區性貧困區域不易推動相關外包與競標工作，相關合作的外部效益亦不高；在地區性產業或經濟衰退區或經濟性機能與組織發展不足之地區亦同，要推動府際及跨域合作方案或經濟發展規劃案均較不容易；最後，在經濟發展與環境、文化、歷史保護衝突激烈地區，常會遭遇到較複雜的爭辯與對抗。

## 三、行政面

就行政層面而言，行政機關的本位主義及僵化行政文化與法規、合夥觀念與管理技術的不足、缺乏合夥組織以及跨區域合作經驗不足，都是來自行政機關本身常見的影響阻力，因而影響合作過程的規劃、推動以及成效。

劉坤億則從新制度經濟學<sup>15</sup>的觀點，從正式規則（formal constraints）、非正式規則（informal constraints）以及兩者的執行（enforcement）等三個類型來探討影響地方政府間跨區域合作成效的因素（2006：8-12）：

### 一、正式規則

我國現行法制中，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、第24條及第77條第2款<sup>16</sup>；《財政收支劃分法》第30條<sup>17</sup>；《大眾捷運

<sup>15</sup> 根據新制度經濟學者North的界定，其認為制度乃是一個社會中的遊戲規則，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為，而North亦將制度對行為的限制區分為正式規則、非正式規則以及兩者的執行等三個類型（North，1990：3-4）。

<sup>16</sup> 地方制度法第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。

<sup>17</sup> 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

法》第4條<sup>18</sup>、第5條<sup>19</sup>；《廢棄物清理法》第7條<sup>20</sup>以及《區域計畫法》第5條第2款<sup>21</sup>、第13條第3款<sup>22</sup>。

由於我國並無地方政府間合作機制的獨立法律或專責法律，上述相關條文在適用上仍有缺失：

第一，《地方制度法》第21條在規制上未能授權訂定跨域自治事務合作機制之法規命令、經費負擔原則以及如何建構政治責任等機制，致使該法未能發揮具體作用；《地方制度法》第24條雖名列縣市政府得設組織合辦事業，但對於經費分擔、合辦事業之專責機關隸屬以及相關營運規範等均未明確定，徒增制度運作上的不確定和增加許多無謂的交易成本；而《地方制度法》第77條則是因無法明確課責，以至於地方政府更怯於發展跨域合作關係。

第二，《財政收支劃分法》第30條之規定雖可誘發地方政府間合作爭取中央補助款，但在「中央集權又集錢」的慣性下，更具有左右補助款的作用，地方政府恐將陷入競相爭取中央補助款的困境。

## 二、非正式規則

North 所稱之非正式規則泛指文化、各種社會規範和組織內部自成的慣例等各種系絡因素，當前不利於地方政府間合作關係的因素可歸類為三點因素：

（一）各地方政府間的本位主義，往往不願意進行合作，因而錯失藉由擴大規模經濟的機會。

---

事項為例：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，須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。

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 大眾捷運法第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，由交通部報銷行政院核定之。大眾捷運系統由民間投資建設者，資金自行籌措。

<sup>20</sup> 廢棄物清理法第7條：直轄市、縣市主管機關，為聯合設置廢棄物清理廠，辦理廢棄物清除、處理工作，得擬定設置管理辦法，報經中央主管機關核定，組設區域性聯合處理、清除單位。

<sup>21</sup> 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，為促訂都市實質發展而劃定之地區。

<sup>22</sup> 區域計畫法第13條第3款：相接鄰之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬訂聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣局境者，得由縣局政府擬定之。

(二) 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合作關係。

(三) 議會議員基於選區的利益和不同政黨間的矛盾，亦會造成地方政府間建立合作關係的障礙。

### 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。以臺灣的現況而言，就合作方案的政策規劃能力和執行力方面經常顯露不均與不足的現象；此外，在受到地方政治力的干擾下，許多公務人員傾向觀望政治動向，因此執行力上也有所保留。

由於在執行層面上，地方政府間的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，將引發弱方審慎考慮治理成本的問題；亦即，倘若在合作過程中，如有一方強烈感受到自己逐漸喪失自主性，而該方將會以放棄合作來維持本身的自主性，合作關係將趨於脆弱甚至破局。

綜合上述國內外學者之見解，國內學者提出之本位主義歸類於行政面之因素、政黨屬性和認知失調屬於政治面之因素、稅源和財政負擔則屬於經濟面向，法規不明亦即國外學者North所提之正式規則則是法制面的因素，而非正式規則中，各地方政府間的本位主義以及政黨立場矛盾、議會議員利益則分別歸類為行政面和政治面因素。此外，地方政府依其自主性之強弱，則會影響執行力的強弱。

簡言之，從上述中可發現即便從不同的理論觀點分析跨縣市合作之困境，但所得之研究結果大多不脫法制面、政治面、行政面以及財政面等四個面向，同時亦有提及執行力強弱。

## 第四節 垃圾跨縣市處理之探討

### 壹、我國垃圾處理沿革

臺灣地區早期致力於追求經濟發展，因而忽略環境保護之措施與政策，直到後期，有鑑於世界環境保護潮流之興起以及環保意識抬頭之影響，政府決策當局才開始正視環保議題。為因應國內環境的變化，行政院成立衛生署，其下設立環境衛生處，負責垃圾、水肥等污物處理的指導與監督；另一方面，修正舊有之「污物清除條例」<sup>23</sup>並更名為「廢棄物清理法」，成為廢棄物管理上主要法規依據，其後更通過「臺灣地區環境保護方案」<sup>24</sup>，籌建完整的環境行政組織體系（張祖恩、蔣立中，1998：156-157）。

有鑑於環境汙染問題日益嚴重，在此階段中成立行政院環境保護小組，掌理環保政策之制定與策略之指導與協調。其後，由於環保意識抬頭，未臻成熟之垃圾處理方式受到民眾詬病，因而引發「垃圾大戰」，迫使相關單位紛紛重視垃圾處理問題，而由當時之主管機關衛生署環保局（環保署之前身）規劃「臺灣地區區域性垃圾綜合處理計畫」<sup>25</sup>及「都市垃圾處理方案」<sup>26</sup>，並擬定「近程以掩埋為主，中長程宜採焚化處理為主」之垃圾處理指導方針（張祖恩、蔣立中，1998：157）。

綜觀我國垃圾處理之過程，政府垃圾處理事宜可區分為第一階段計畫，又稱「都市垃圾處理方案」，亦稱「臺灣省垃圾處理第一期計畫」，第二階段計畫，其中包含「臺灣省垃圾處理第二期計畫」和「臺灣省垃圾處理第三期計畫」兩個執行計畫，第三階段計畫，又稱為「垃圾處理後續方案」，以下針對此三階段分述如下（陳聯平，2004：1-16；行政院環保署，2006：317-320）：

<sup>23</sup> 「污物清除條例」於1928年頒行，為「廢棄物清理法」之前身。

<sup>24</sup> 「臺灣地區環境保護方案」於1979年通過，是環境保護的架構起源。

<sup>25</sup> 「臺灣地區區域性垃圾綜合處理計畫」於1982年擬定，經行政院核定後，列為政策性的重要工作。

<sup>26</sup> 「都市垃圾處理方案」由行政院經濟建設委員會所提出，於1984年9月20日第1902次院會通過。

## 一、第一階段垃圾處理計畫

第一階段垃圾處理計畫起於 1985 年，止於 1990 年。由於垃圾之迅速成長，造成垃圾掩埋場不敷使用，而受限於土地取得不易、地方經費不足以及人力有限，故無法配合中央政府政策設置合乎衛生標準之掩埋場，在缺乏長期、完整與妥善的規劃下，垃圾嚴重影響到民眾生活品質。

有鑑於環境問題日益嚴重，行政院環保署成立，各項環境相關法案因運而生，並設有廢棄物管理處擬訂臺灣地區廢棄物之處理方案，著手規劃興建符合環境要求的垃圾處理設施。而歷經六年的第一階段方案執行雖有成果，但與預期目標仍有落差。

## 二、第二階段垃圾處理方案

暨「都市垃圾處理計畫」後，自 1991 年至 2002 年又繼續核定「垃圾處理方案」，推動垃圾處理二期計畫（1991-1996）與三期計畫（1997-2002），共計十二年。第二期計劃主要工作在於建立垃圾基本資料，補助地方辦理垃圾採樣分析、補助辦理垃圾減量推行家戶垃圾分類、自行及補助縣市政府委託學術機構辦理廢棄物清運、補助縣市鄉鎮採購清運車輛、修訂垃圾處理廠設置之獎勵及回饋等相關措施、訂定垃圾廠工程督導所需報表及考核計劃及預警、設置「臺灣省垃圾處理督導協調小組」，透過整合整體力量，以解決地方垃圾處理之急迫問題。

接續之垃圾處理三期計畫所欲達成之目標有：垃圾妥善處理率須達 95% 以上，其中焚化處理率達 60% 以上、規劃經濟合理之垃圾清運系統以提昇垃圾清運效率、規劃「垃圾減量、資源回收」執行系統，使垃圾成長率降為 3% 至以及垃圾清運民營化比例達 25% 以上。

## 三、垃圾處理後續方案

此一時期自 2003 年至 2006 年，共計四年期程。由於第一階段與第二階段的執行成果顯示，臺灣地區垃圾處理率已達 94%，而隨著中大型垃圾焚化廠陸續完成並營運後，垃圾處理率可再提升，焚化率亦可提高，未來垃圾處理之課題是如何進行垃圾減量與回收。故「垃圾處理後續計畫」預期達成的目標有建

立目標管理制度、推動源頭減量、推動資源回收再利用、建立垃圾清除處理成本會計制度、加速推動垃圾處理民營化、建立政府區域互惠合作處理、持續辦理垃圾處理廠興建與復育以及垃圾處理設施設置地區推動環境關懷及強化敦親睦鄰。

此後，配合資源永續及「垃圾零廢棄」趨勢，行政院核定「垃圾處理方案之檢討與展望」，透過從實施資源回收再利用法、強化垃圾減量、加強執行資源回收、推動再利用、強化垃圾清運系統、提昇垃圾處理技術、規劃最終處置措施七個面向進行努力，逐步達成垃圾全回收、零廢棄之目標(如圖 2-2 所示)。

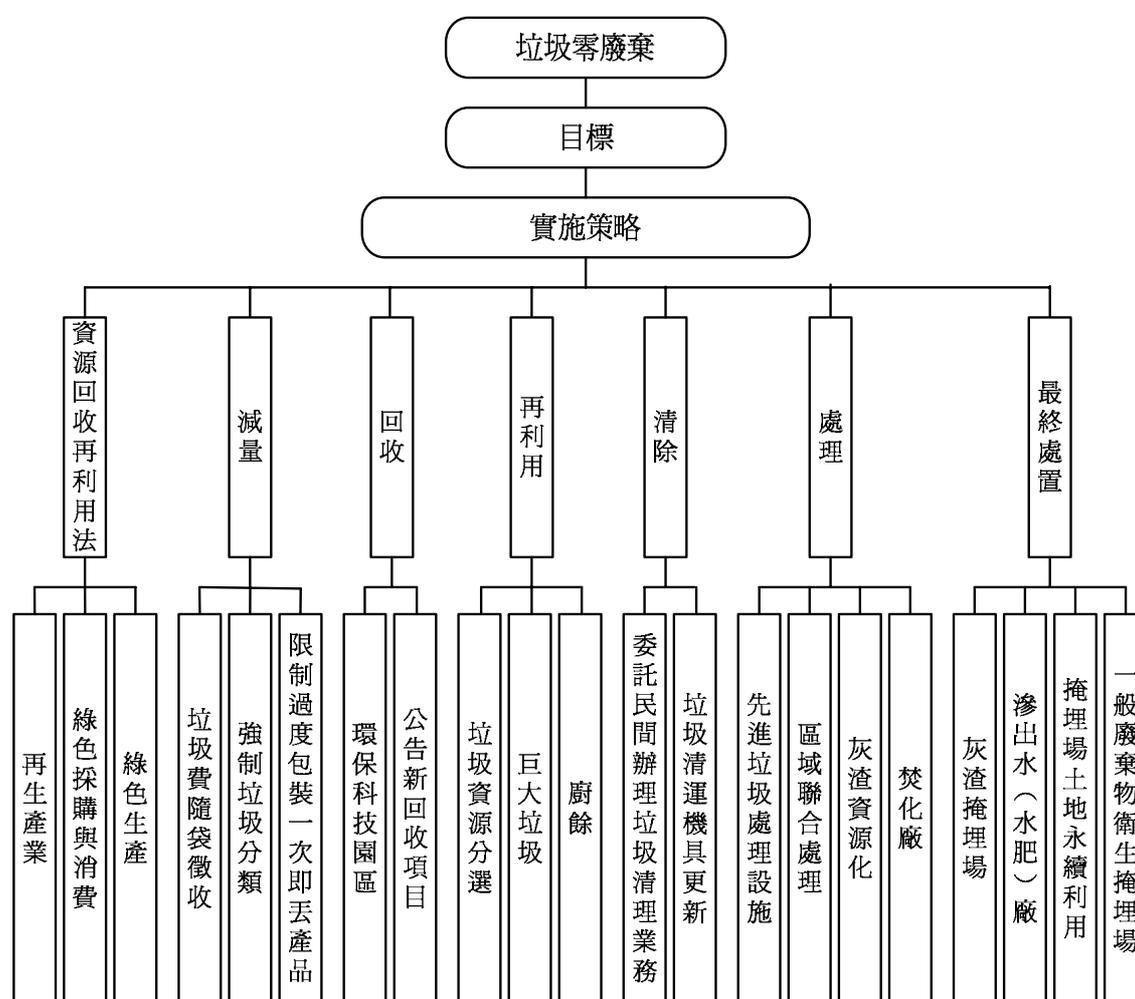


圖 2-2 一般廢棄物清理架構圖

資料來源：行政院環境保護署，2007：3。

而有關垃圾處理之未來規劃，相關單位以垃圾焚化廠設計處理容量及服務年限 20 年推估，於民國 101 年以後垃圾焚化廠將陸續除役，至民國 115 年全數除役。屆時將視垃圾焚化廠除役時程，再參考世界兼具先進與環保之效的垃圾處理技術規劃未來垃圾處理設施。若從垃圾清理體系觀之，經總體垃圾減量及資源回收後，未來垃圾處理將採「區域聯合處理」之方式來推動在考量運距、地域區隔及效益等因素，視未來生活圈發展狀況，將臺灣劃分為 5 至 7 個區域聯合處理體系。而設施之興建費用由區域性聯合處理之各縣市，共同籌措及分攤；必要時得視實際狀況，由中央補助一定比例，或採民有民營方式興建，相關費用由區域性聯合處理之各縣市共同籌措及分攤；操作營運費用：由區域性聯合處理之各縣市，共同委託民間機構操作，其委託費用共同分攤（行政院環保署，2003：16-17）。

綜合上述，垃圾處理政策發展至今，亦以從單一區域自行處理發展到區域聯合處理，由於目前仍屬發展初期，故大多仍屬單一縣市與單一縣市間之合作關係，唯環保署為其上級主管機關，為促進合作過程之順利，故其亦位居主導地位協調縣市之合作。因此，本研究欲探討在一般廢棄物清理架構下，區域聯合處理之執行過程。

## 貳、跨縣市垃圾處理之模式

在經歷長達 20 年的垃圾處理計劃後，急迫的垃圾處理問題雖獲得紓解但未臻完善，而從中可歸納出六點因素：首先，民眾認知不足，導致非理性抗爭，而且變更地目等手續繁雜，影響設置進度。其次，地方政府經費不足，無法支應工程配合款。第三，垃圾處理廠之興建涉及技術層面較廣，在規劃、設計遴選顧問公司作業上生疏，且地方缺乏技術人力負責監造事宜，影響工程、品質與速度。第四，地方缺乏垃圾處理操作與管理人力，且運作維護經費未能充分配合。第五，區域性衛生掩埋場之管理單位眾多，協調不易，操作營運缺乏適當之追蹤管考，使掩埋或處理廠之設置無法達成預期效果。最後，因地方政治派系及利益團體介入，削弱地方對政令配合意願，另垃圾處理廠設置審核層級過多，程序繁複且常拖延作業時間（陳聯平，2004：4）。

然而時序延續至今，先前規劃興建之公有民營垃圾焚化廠已於 2006 年陸續完工，綜觀後期之垃圾處理政策，發現國內垃圾處理政策正面臨兩項重大考驗（湯京平、陳金哲，2005：110-112）：

我國垃圾處理長久以來一直是最基層的鄉鎮公所的職責，不但由鄉鎮公所的清潔隊負責收取垃圾，也由其負責找地方掩埋。此一制度也許因為垃圾收集、分類是勞力密集的工作，也有地域上的限制，同時早期社會對於垃圾掩埋的衛生安全要求不高，因此允許地方政府以低成本的方式便宜行事。雖然在部分垃圾焚化廠興建完成並開始營運後，垃圾處理出現從鄉鎮向縣市集權的趨勢；同時，在修正後的「廢棄物清理法」中亦規定，2004 年 7 月 14 日前各縣市環保局應完成一般廢棄物工作調整，由縣環境保護局統一處理。但權限移轉後縣市政府能否對垃圾做最適處理值得探討。

而目前營運中的焚化廠之垃圾處理量已超過所需之量，為達營運最適規模，許多焚化廠必須以處理事業廢棄物來填補，否則將面臨無垃圾可燒的窘境。而縣市政府往往與焚化廠代操作廠商簽定保證進場量的契約，依目前過高保證量，對許多地方政府財政都產生巨大的負擔，若無法進行妥適處理，可能會出現縣市政府付費買垃圾給垃圾焚化廠處理，亦或是垃圾焚化廠之間互搶垃圾以維持發電量的情況。而更重要的問題是，「一縣市一焚化爐」的政策，在時空背景的轉換下已不適宜，垃圾量在資源回收與垃圾減量等政策發揮成效後明顯降低，故行政院環保署經過全盤考量後，決議停建十座垃圾焚化廠。故如何在垃圾焚化廠分布並不平均，部分縣市有高額的餘裕處理量，而部分縣市卻沒有垃圾焚化廠可以處理自己的垃圾的情況下，將縣市垃圾轉運至其他縣市垃圾焚化廠處理，成就雙方雙贏之局面亦值得關注。

目前我國垃圾跨縣市處理之合作模式，依照合作對象和主導權之掌握等差異可歸納出三種合作模式：

### 一、平等互惠合作模式

由縣市間自主形成的合作模式，臺北市與基隆市垃圾處理合作案是第一個成功的案例，藉由雙方地方政府的主動聯繫與協商，訂定對雙方有利的互惠合作協議，為基隆市垃圾焚化廠正式營運前之空窗期作準備。而此一合作案在基隆市垃

圾焚化廠營運後已告一段落。

## 二、回饋合作模式

垃圾焚化廠所在縣市代鄰近縣市處理當地垃圾以做為回饋，此跨縣市業務是較單純之經常性工作，故縣市之間並無須針對此業務的執行持續協調，也未曾因縣市首長之更替而改變，例如臺北市木柵焚化廠緊鄰臺北縣深坑鄉，臺北市政府以山豬窟掩埋場代處理臺北縣深坑鄉的垃圾，作為回饋，以順利闢建垃圾焚化廠。

## 三、環保署主導之合作模式

由環保署主導，促成焚化廠垃圾量不足或垃圾無處倒的縣市相互合作，以解決雙方的垃圾處理危機。過去垃圾處理工作由鄉鎮市負責，垃圾無處倒的鄉鎮市又付不起垃圾代處理費，因而由中央出錢，替其繳交代處理費給焚化廠垃圾量不足之縣市，以促成雙方之合作。現今垃圾處理權限雖已提升至縣市層級，但在目前垃圾處理設施與垃圾量分布不均的情況下，環保署亦會協調轉運垃圾處理，協助地方政府之垃圾處理。

綜上所述，回饋合作模式屬於鄉鎮市與縣市間之合作模式，唯在廢棄物清理法修正後垃圾處理權限已向上提升至縣市層級，故此一模式不在本研究之範圍之內。因而，本研究是以地方政府間之合作模式為研究焦點，此即為上述所提之平行互惠模式，然而即便是縣市政府間平行的合作模式，其中仍會涉及環保署，亦即居中進行聯繫與協調，故本研究並不排除環保署主導之合作模式，但重點在於合作之主體須為兩平行之地方政府，而非位居上下層級之機構。

## 第五節 研究架構

由於社會結構變遷，地方治理已跳脫由上而下的層級節制體系，同時中央政府、地方政府以及民間部門之間的界限已漸漸模糊，公共事務不再僅限於單一區域內，治理過程中的社會行動者愈顯多元。由於行動者間會彼此競逐有限的資源，再加上公共議題變得複雜，必須藉由多面向關係結構來解決，因而強調雙方的合作關係，期望透過資源共同分享、風險共同承擔來達成雙贏之境界。

而我國垃圾處理所面臨之問題在於垃圾焚化廠分布不均，部分縣市有高額的餘裕處理量，而部分縣市卻沒有垃圾焚化廠可以處理自己的垃圾的情況下，因而必須進行垃圾轉運，透過跨縣市合作模式使垃圾獲得最適處理，而垃圾焚化廠亦可達最適營運規模。

綜合上述理論，影響跨縣市合作成效之因素可歸納出政治、行政、財政、法制以及執行力等五個面向，唯法制面之不足為目前一既定之事實，且任一合作案都是在此一法律規範下進行，本研究所欲探討者並非法律規範之不足對合作成效之影響，而是欲瞭解在現行法律規範下影響跨縣市合作之因素，故關於法制面之探討並非本研究之焦點。

故本研究以學者趙永茂整理Chris Moore、Gerry Stoker & Michael Keating的見解為基礎，並納入其他學者提出的觀點，彙整跨縣市合作過程中可能遭遇之困難，試圖從政治、行政、財政以及執行力四個層面以及其中包含之八個變項來進行深入探討，分析垃圾處理採取「計量收費」合作模式可能會受到哪些因素影響，其影響程度為何，各變項內容分述如下：

## 壹、政治因素

一、目前各政黨之間的互動仍處於緊張的磨合期，因而分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識的不同，常無法有效合作（陳立剛、李長晏，2003：6）。由於地方首長位居高位，對縣市內之事務握有最後決定權，因此首長之態度往往會對政策之決定具有關鍵影響力，會促進政策執行之順利推行或成為妨礙其推行之阻力；此外，若欲進行合作之縣市分屬不同政黨人士主政，亦有可能影響其合作意願，故地方首長政黨屬性為研究變項之一。在此之中，本研究欲了解進行合作的雙方縣市首長所屬政黨的異同，是否會影響其對合作案所抱持的態度？而其態度對合作案發展之影響為何？

二、而地方民意代表為尋求連任，往往會積極反應其代表民眾之意見，尋求其利益極大化，在多方利益彼此衝突之情況下，亦會阻礙合作之進行，故地方民意代表之因素為研究變項之二。在此之中，本研究欲探究在合作進行前是否有民意代表介入合作案之協議？其所提出之建議對合作案發展之影響為何？

## 貳、行政層面

一、本位主義是一種只關心自我目標的實現，以追求個別的偏好至上，進而忽略與其他機關相互合作的表現（張四明，1998：8-9）。由於受到行政區域之劃分之限制，地方政府之施政大多以各行政區域為施政單位，忽略事務之本質可能涉及整個區域或都會，思考範圍過於狹隘，故行政機關之本位主義是否會對合作造成影響，此為研究變項之三。在此之中，本研究欲了解進行合作的雙方地方政府是否受到本位主義以及行政文化僵化之影響？其對目前進行的合作案之影響為何？

二、由於跨區域治理為一新興之概念，多數縣市實際進行合作之經驗普遍不足，故在缺乏成功案例的支持下，行政機關是否對跨縣市合作會抱持較保留的態度，而此即為研究變項之四。在此之中，本研究欲探究該縣市先前是否與其他縣市有過合作的經驗？若有，則先前之經驗成功與否？對目前欲進行的合作案之影響為何？

## 參、財政面向

一、一項政策的推動必須要有足額的經費來做事務的安排，故各地方政府之財務情況是否良好，對合作案能否順利推行扮演相當重要的角色，故縣市政府自身之財源多寡為研究變項之五。在此之中，本研究欲了解政府財政好壞<sup>27</sup>對合作案發展之影響為何？

二、在地方政府財源不足之情況下，則行政事務之推動需仰賴中央政府給予之補助，然而在僧多粥少的情況下，各個縣市所分配之財源多寡不一，故所獲得之補助比例是否會影響進行合作之意願，此為研究變項之六。在此之中，本研究欲了解中央政府所給予之補助比例對合作案進行之影響為何？地方政府如何籌措仍不足之財源以促進合作案之進行？

---

<sup>27</sup>在本研究中地方財政好壞之標準，是依據地方政府仰賴中央政府補助之比例而定。依據行政院主計處之統計資料顯示，地方政府之財政狀況普遍不佳，需依賴中央政府給予財政補助。其中，由於台北市為首善之都，諸多企業總部均設置於此，故其地方財政較其他縣市為佳，依賴中央補助之金額比例亦低於其他縣市甚多，由其比例差異懸殊，故在本研究的計算中將台北市排除在外。而根據計算近兩年來，全台各縣市平均接受中央政府補助之比例分別為 42.73% 和 42.40%，故在本研究中即以接受補助比利高於或低於 42%，作為判斷政府財政好壞之依據。

## 肆、執行力

一、雖然目前臺灣地區垃圾處理權限均已向上提升至政府層級，且合作關係介於平行地位之地方政府間，然而由於欲進行跨縣市合作之縣市政府所擁有之資源有落差，亦即其一擁有垃圾處理設施，另一則否，故在合作過程中是否會因縣市政府所有的資源差異，而導致雙方地位不平等，此為研究變項之七。在此之中，本研究即欲了解進行合作的雙方縣市所處之地位是否平行對等？

二、由於垃圾延誤處理所產生之病媒蚊對生活環境所造成之影響甚鉅，故垃圾處理有其急迫性存在，故在合作過程中是否會因所面臨之問題有立即處理之必要，而導致單向依賴的情形發生，此為研究變項之八。在此之中，本研究欲了解尋求協助理處理之縣市是否較為依賴對方？是否因而缺乏對合作事項的議價空間？而其影響程度為何？

由於本研究所欲探討之垃圾處理「計量收費」模式不同於以往「以量易量」模式，其是雙方地方政府以一方付費、一方提供服務之方式進行，故上述四個層面之八項因素是否仍會對其合作成效產生影響，即為本研究待驗證之處（如圖2-3中虛線所示）。

而除了探究可能影響垃圾跨縣市處理合作成效之因素外，在研究最後將針對垃圾跨縣市處理合作成效進行評估（如圖2-3中箭頭所示），根據「垃圾處理方案之檢討與展望」所言，地方政府間可藉由互惠互助之方式來共同解決垃圾處理問題，由雙方縣市提供垃圾處理設施，以節省行政資源，並提高垃圾處理效率，而針對「計量收費」合作模式之成效評析，將從兩方面進行探討，茲分述如下：

### 壹、從未設立垃圾焚化廠之縣市觀之

對於未設立垃圾焚化廠之縣市而言，跨縣市合作案推動目的之一，即是為了解決因垃圾焚化廠停建後所產生之垃圾處理問題，而在本研究中即以受訪者之陳述進行佐證，藉此來探討縣市內的垃圾是否確實藉由轉運而獲得妥適的處理。

## 貳、從已設立垃圾焚化廠之縣市觀之

對於已設立垃圾焚化廠的縣市而言，則是希望藉由跨縣市合作案的推動以解決垃圾焚化廠進場垃圾量低於其所設計處理量的問題，由於目前垃圾焚化廠多是委外經營，因而若未達營運最適規模將會產生虧損。在此，本研究將藉由政府資料庫的統計數據來進行分析，除了瞭解合作案進行前後垃圾焚化廠進場垃圾量的變化外，亦會藉由縣市自有垃圾量以及垃圾焚化廠進場垃圾量的數據，探究跨縣市合作案的執行成效。

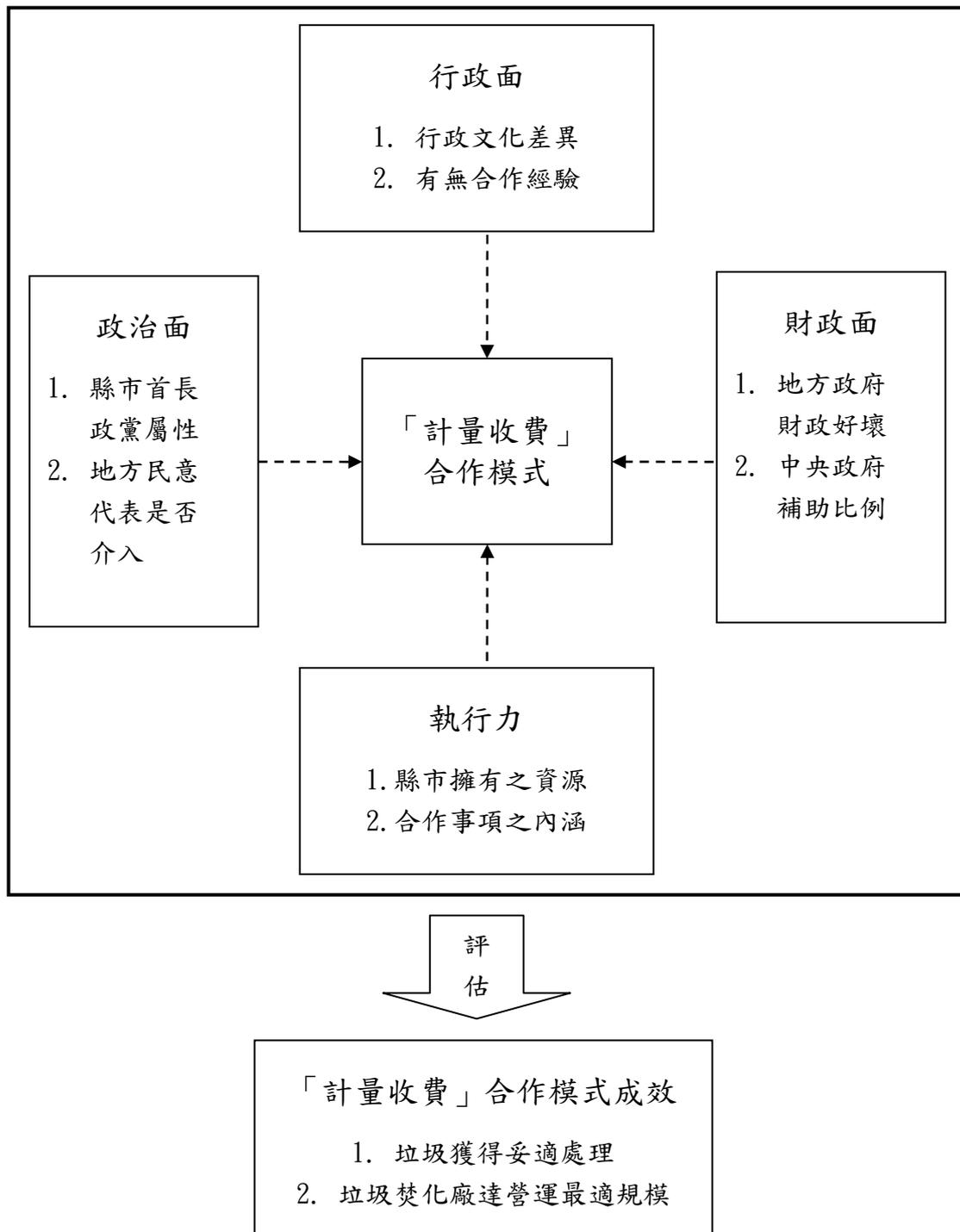


圖 2-3 研究架構圖

資料來源：筆者自繪

## 第三章 我國地方政府垃圾處理情況概述

### 第一節 垃圾處理政策方針之沿革

我國垃圾處理政策之變遷沿革，歷經了 1947 年省政府提出之「掩埋為主」的政策方向以及 1986 年行政院科技會提出之「焚化為主，掩埋為輔」的政策方向後，目前是朝向「零垃圾」的政策方向，而各階段之政策方針，分述如下（行政院環保署，2007：1；唐進彥、李奕勳、蔡修毓，2006：73-74；劉力旗，2005：6-9）：

#### 壹、從「掩埋為主」到「焚化為主、掩埋為輔」

早期廢棄物處理受到處理技術未臻成熟之故，大多是以掩埋的方式進行，但此種方式有時出現管理不善的情況，而間接造成環境上的污染，如空氣、土壤、水源等品質惡化，導致一般民眾的生活品質與衛生水準出現變化。此外，又受到經濟快速發展及消費文化習慣變更此雙重因素的推波助瀾，垃圾量快速增加，待處理垃圾量遠超過當時現有垃圾掩埋場的處理能力，因而促使政府開始重新思考廢棄物處理政策的方向。

由於「掩埋為主」之廢棄物處理方針著重於垃圾的末端處理問題，而忽略資源回收再利用及廢棄物源頭減量的推行，因而在當時垃圾處理困境的驅使下，參酌了歐洲及日本的垃圾處理經驗，就此確立了「焚化為主、掩埋為輔」的垃圾處理方向。

#### 貳、從「焚化為主、掩埋為輔」到「零垃圾」

自 1986 年起，因民眾對環境品質要求日益提昇，但垃圾掩埋場用地取得卻日趨困難，再加上焚化技術愈見成熟，行政院科技會議為有效處理垃圾問題，因而將廢棄物焚化處理列為中長程廢棄物處理方法。在此一垃圾處理政策主軸下，中央政府於 1991 年訂定「臺灣地區垃圾資源回收(焚化)廠興建計畫」，由政府出資興建 21 座公有公營或公有民營垃圾焚化廠（如表 3-1 所示）。其中環

保署興建 13 座，前臺灣省政府、臺北市政府各負責興建 3 座，高雄市政府興建 2 座。其設計處理容量為每日 21,900 公噸，而有效處理容量則為每日 17,221 公噸。

表 3-1 臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建計畫一覽表

設置地點	設計處理容量（公噸/日）	有效處理容量（公噸/日）	完工日期
臺北市內湖	900	517	1991.01
臺北市木柵	1500	1020	1994.03
臺北市北投	1800	1530	1999.05
高雄市中區	900	727	1999.09
高雄市南區	1800	1530	2000.01
臺中市	900	574	1995.05
嘉義市	300	173	1998.11
臺南市	900	612	1999.02
基隆市	600	510	2005.07
宜蘭縣利澤	600	510	2005.08
臺北縣新店	900	593	1994.09
臺北縣樹林	1350	891	1995.08
臺北縣八里	1350	1148	2001.09
新竹市	900	765	2000.08
臺中縣后里	900	765	2000.04

彰化縣溪州	900	765	2000.09
嘉義縣鹿港	900	765	2001.12
臺南縣永康	900	765	2007.03
高雄縣仁武	1350	1148	2000.02
高雄縣岡山	1350	1148	2001.02
屏東縣崁頂	900	765	2000.12

資料來源：行政院環保署會計室，2006：23

然而由於垃圾焚化廠興建經費過於龐大，中央政府漸有公共工程由民間機構參與將較具競爭力的認知。行政院爰於1994年有如下的政策決定：「垃圾焚化廠公有民營為過渡方式，原則上應以民有民營為終極目標，因政府財政困難，故必須藉助民間力量參與」。在此一認知下，遂於1996年訂定「鼓勵公民營機構(BOO/BOT)興建營運垃圾焚化廠推動方案」，預計再興建15座垃圾焚化廠(如表3-2所示)，以達成垃圾焚化處理目標(行政院環保署，2007：1；唐進彥、李奕勳、蔡修毓，2006：74)。

表 3-2 鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動計畫一覽表

設置地點	辦理方式	設計處理容量 (公噸/日)	有效處理容量 (公噸/日)	備註
桃園縣	BOO	1200	1020	2011.10完工
臺中縣烏日	BOT	600	510	2004.09完工
苗栗縣竹南	BOT	500	425	2008.02完工

雲林縣林內	BOO	600	510	興建中
臺東縣	BOO	300	255	興建中
臺北縣	BOO	300	X	已運轉3座
桃園縣北區	BOO	800	X	已運轉1座
新竹縣	BOO	300	X	進度28.6%，規劃轉運新竹市、苗栗縣廠
臺中縣大安	BOT	500	X	已運轉2座
臺中市	BOO	600	X	已運轉1座
彰化縣	BOO	800	X	已運轉1座
南投縣	BOO	500	X	規劃轉運彰化縣溪州、臺中縣烏日、嘉義縣鹿草廠
臺南縣七股	BOT	900	X	臺南縣永康廠於2007完工
花蓮縣	BOO	400	X	規劃轉運宜蘭縣利澤、臺東縣廠
澎湖縣湖西	BOT	200	X	規劃垃圾轉運回本到處理

資料來源：行政院環保署會計室，2006：24

雖然藉由大量興建垃圾焚化廠的措施，的確能有效提升垃圾妥善處理的比率，使其從 1989 年的最低點 60.17% 逐年提升至 2005 年的最高點 99.47%（如圖 3-1 所示），然而如此的政策規劃卻忽略 1997 年推動之「資源回收四合一計畫」以及 2005 年陸續推動之「垃圾強制分類」所可能帶來之預期成效。根據資料顯示，整體資源回收率從推動隔年的 5.87%，逐年攀升至 2005 年的 23.12%，但垃圾清運量則與其呈現相反的現象，從 1997 年每日 24,331 公噸的高峰，逐

年下降至 2005 年的每日 15,138 公噸；平均每人每日垃圾清運量亦從 1.143 公斤下降至 0.667 公斤（如圖 3-2 所示）。由此觀之，相關環保政策的確發揮成效，垃圾處理量因而大幅滑落，與預先規劃之垃圾量出現落差，在此一情況下，大量興建之垃圾焚化廠完工後即有可能面臨垃圾量不足之窘境，因而在 2003 年提出之「垃圾處理方案之檢討與展望」中有停建部分垃圾焚化廠並進行區域合作之構想。

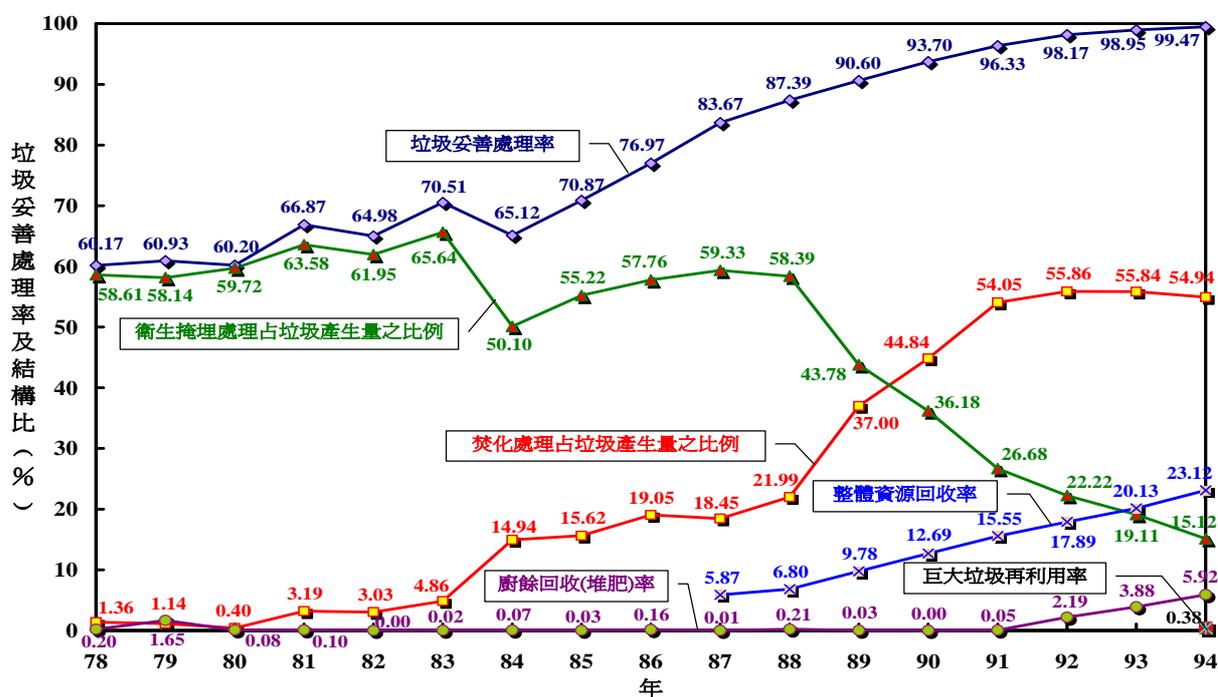


圖 3-1 歷年垃圾妥善處理率概況

資料來源：行政院環保署，2007：16

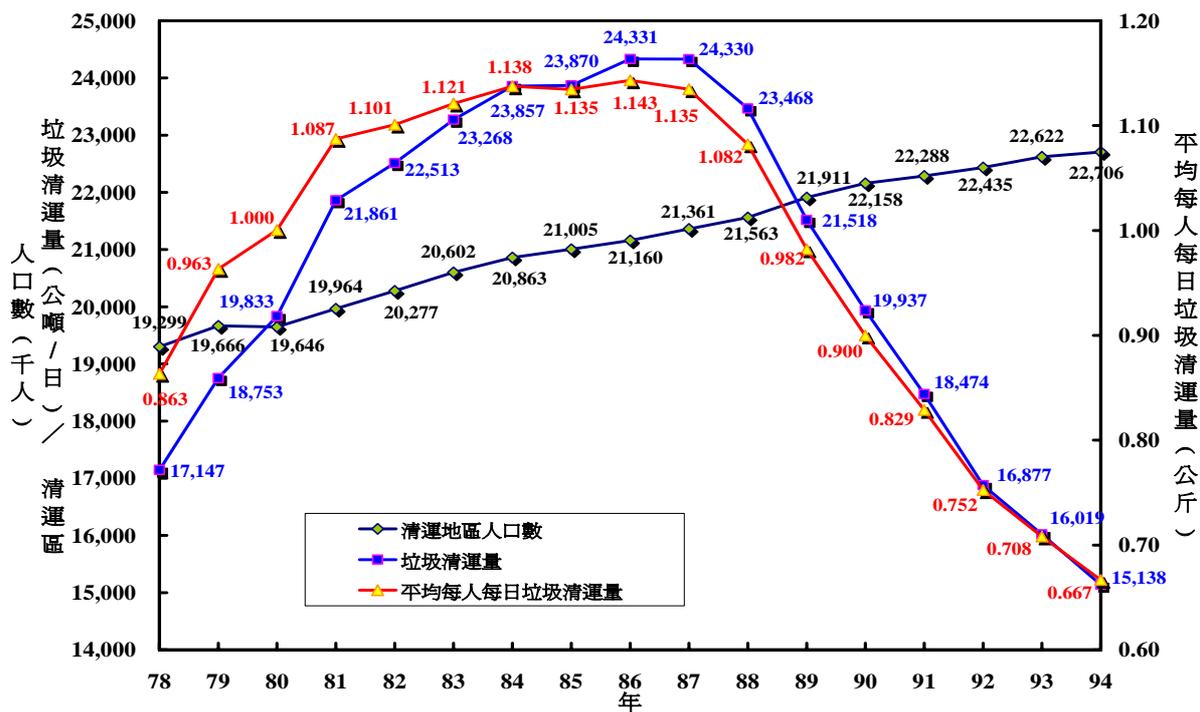


圖 3-2 歷年垃圾清運概況

資料來源：行政院環保署，2007：15

從「臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建計畫」和「鼓勵公民營機構 (BOO/BOT) 興建營運垃圾焚化廠推動方案」觀之，原先預定興建的垃圾焚化廠共計 36 廠，其中包含公有公營、公有民營以及民有民營三種型態，在歷經相關部會研討後，決議停建 10 座民有民營垃圾焚化廠，並規劃將其垃圾轉運到鄰近縣市進行處理（如表 3-1 所示）。為符合當前垃圾處理之需求，修正後之垃圾焚化廠變更為 26 座，其設計每日處理容量為 25,100 公噸，有效處理容量則為 19,941 公噸，期望在此一規劃下，不僅各縣市的垃圾均能獲得妥善處理，所設置的垃圾焚化廠亦可發揮最大的效用。

## 第二節 研究個案之垃圾處理情況概述

綜合表 4-1 臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建計畫執行表和表 4-2 鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動計畫執行表可以發現在經歷政策執行與調整過後，目前除了新竹縣、南投縣、花蓮縣以及澎湖縣外，幾乎多數的地方政府均有自有的垃圾焚化廠。而經決議停建的四個縣市垃圾焚化廠中，由於澎湖縣位屬離島，受限於運距與運費的因素影響其在個案適用上有其侷限性，因而在本研究中將其予以排除，僅針對新竹縣、南投縣以及花蓮縣三縣市進行垃圾跨縣市處理的情形探討；此外為瞭解合作案執行的真實情況，本研究亦從上述三個縣市的合作對象中選擇與其訂有長期合作契約的縣市作為研究個案，分別為臺中縣、南投縣以及宜蘭縣，從雙方的論述中進行深入剖析。而以下將分別針對前述三縣市目前的垃圾處理情況以及後述三縣市的垃圾焚化廠營運情況進行瞭解。

### 壹、停建垃圾焚化廠之縣市背景概述

在「垃圾處理方案之檢討與展望」中，環保署曾針對 2003 年興建中或尚未施工之臺東縣、雲林縣、新竹縣、苗栗縣、花蓮縣、南投縣及澎湖縣等 7 座垃圾焚化廠進行探討，以下僅針對本研究所論及之三縣市進行討論：

新竹縣垃圾焚化廠之檢討是併同苗栗縣竹南垃圾焚化廠一起進行考慮，其可從三方面進行思考：首先，若是停建新竹縣垃圾焚化廠，則可規劃將其垃圾轉運至新竹市廠來進行處理。其次，若是停建苗栗縣垃圾焚化廠，而新竹縣垃圾焚化廠繼續興建，則可將苗栗縣之垃圾分別轉運至新竹市廠及臺中縣烏日廠等配套措施予以處理。再次，若是苗栗垃圾焚化廠停止興建，而新竹縣垃圾焚化廠同時亦停止興建，則新竹市垃圾焚化廠將支援處理新竹縣所產生之垃圾，僅靠臺中縣烏日垃圾焚化廠之餘裕量並不足以處理苗栗縣所產生之垃圾，苗栗縣之垃圾處理將產生問題（行政院環保署，2003：15）。由此觀之，苗栗縣廠與新竹縣廠同時停建並不可行，此會造成垃圾處理上的問題，因而最後的決議是續建苗栗縣竹南垃圾焚化廠，停建新竹縣廠並規劃將其垃圾轉運至新竹市廠及苗栗縣廠進行處理。

至於南投縣與花蓮縣則較為單純，從技術層面觀之，一旦垃圾焚化廠停止興建後，南投縣之垃圾可轉運至臺中縣烏日廠、彰化縣溪州廠亦或是嘉義縣鹿草場處理，而花蓮縣之垃圾則可轉運至宜蘭縣利澤廠及臺東縣臺東市廠來予以處理（行政院環保署，2003：14），而上述兩座垃圾焚化廠最後一如預期停建。因而新竹縣、南投縣以及花蓮縣為臺灣本島內確定不興建垃圾焚化廠的三縣市，故其有進行跨縣市合作的必要性與急迫性。

## 貳、垃圾焚化廠之營運情況介紹

### 一、臺中縣垃圾焚化廠之背景概述

目前臺中縣的垃圾焚化廠共計有后里廠和烏日廠兩者，其每日規劃處理量共計有 1800 公噸。1980 年代，臺中縣政府即研擬以后里鄉三鄉鎮衛生掩埋場之空地作為垃圾焚化廠預定地，並提送設置垃圾焚化場計畫書至環保署爭取設置；1981 年 2 月函知環保署，提送后里鄉設置焚化廠地點之位置圖及地籍圖等資料確認設廠地點，規劃處理容量為每日 900 噸；1983 年 4 月臺中縣政府函請環保署核定該縣后里垃圾焚化廠地點，而環保署則於 1983 年 8 月同意，因此正式確定后里廠之廠址（陳聯平，2004：91）。

后里垃圾焚化廠於 2000 年 4 月正式完工，其服務區域為臺中縣后里鄉、豐原市、神崗鄉、石崗鄉、潭子鄉、東勢鎮、新社鄉等七鄉鎮市，惟為因應各鄉鎮市垃圾量之變化，服務區域經調整後，則包含后里鄉、豐原市、神崗鄉、石崗鄉、潭子鄉、東勢鎮、大雅鄉、沙鹿鎮、大甲鎮、新社鄉、和平鄉、清水鎮、梧棲鎮及龍井鎮等十四鄉鎮市（陳聯平，2004：91）。

爾後，烏日垃圾焚化廠於 1997 年被行政院環保署核定列入試辦廠實施計畫中辦理，其垃圾處理容量原為環保署所核定之每日 600 公噸，但縣政府又自行擴建，每日處理量每日增加 300 公噸，故共計為每日 900 公噸。其服務區域則包含大里市、霧峰鄉、烏日鄉及太平市等四鄉鎮市（<http://ivy4.epa.gov.tw/swims>，檢閱日期：2008/11/08）。

## 二、臺南縣垃圾焚化廠之背景概述

臺南縣因工商發展迅速，垃圾量逐年增加，而縣內既有垃圾掩埋場或堆置場多數將達到飽和或已飽和，故須及時興建大型垃圾焚化廠，以妥善進行垃圾處理以避免產生嚴重的環境公害，地方政府遂於 1994 年函請環保署准以公有民營方式設置「臺南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠」，並於 1996 年 2 月將廠址所屬私有土地之用地取的買賣契約書函送環保署，而環保署則於 1996 年 11 月同意永康廠土地購置經費案仍照「垃圾處理方案」規定，由中央、省及地方三對等分擔方式辦理，於 2003 年開始興建（陳聯平，2004：163）。

永康垃圾焚化廠於 2007 年完工，其處理容量設計為每日 600 公噸，主要是為解決臺南縣曾文溪以南包括永康市、新化鎮、仁德鄉、龍崎鄉、歸仁鄉、玉井鄉、關廟鄉、南化鄉、安定鄉、楠西鄉、新市鄉、左鎮鄉、山上鄉及善化鎮等共十四個縣市的垃圾處理問題（陳聯平，2004：163；<http://www.ykang.com.tw/about-1.php>，檢閱日期：2008/11/10）。

## 三、宜蘭縣垃圾焚化廠之背景概述

宜蘭縣由於各項交通及經濟建設之推展，都市化程度日漸提高，垃圾量亦逐年提升，但由於縣內各鄉鎮市現有之垃圾掩埋或堆置場多數皆將達到飽和或是已飽和，加以部份管理不善影響環境衛生甚鉅，宜蘭縣政府遂有申請籌設垃圾焚化廠之構想。而該縣市議會則於 1993 年 2 月向環保署爭取於宜蘭縣內興建區域性垃圾焚化廠，並由宜蘭縣政府成立專案小組進行場址評選作業，勘選出利澤地區作為可能設置地點（陳聯平，2004：235-236）。

利澤垃圾焚化廠位於宜蘭縣五結鄉成功段，座落在五結鄉與蘇澳鎮交界之利澤工業區內，廠區佔地面積約 10 公頃，於 2005 年 8 月完工，主要服務區域包含宜蘭縣、礁溪鄉、壯圍鄉、員山鄉、羅東鎮、五結鄉、冬山鄉、三星鄉、蘇澳鎮及頭城鎮等十個鄉鎮市所產生之垃圾（陳聯平，2004：236；<http://www.yiland.com.tw/page/1-5.asp>，檢閱日期，2008/11/10）。

綜合上述，雖然垃圾焚化廠均是順應政策需求，並在垃圾量合理推估範圍內設計垃圾焚化廠的處理量，但誠如上述所言，在地方鄉鎮市的度量衡設備有所欠缺的情況下，再加上相關政策成效卓著雙重因素的影響下，導致垃圾量的

推估與預期出現落差，亦開始了垃圾焚化廠進行跨縣市合作的契機。

以臺中縣境內兩座垃圾焚化廠的營運而言，其設計處理容量均為每日 900 公噸，有效處理容量則為每日 765 公噸。2000 年后里垃圾焚化廠開始營運時，地方政府內待處理的垃圾量高於后里焚化廠所可處理之量，因此垃圾並未獲得妥善處理，但在 2004 年烏日垃圾焚化廠加入共同營運後，原本希望可藉此緩和臺中縣垃圾處理能力不足的問題，但卻出現垃圾量大幅衰落的現象（如圖 3-3 所示），故就臺中縣而言，地方政府內自有垃圾的減少，使垃圾焚化廠的處理量遠高於地方待處理垃圾量，為強化垃圾焚化廠的營運，故實有進行跨縣市合作之必要。

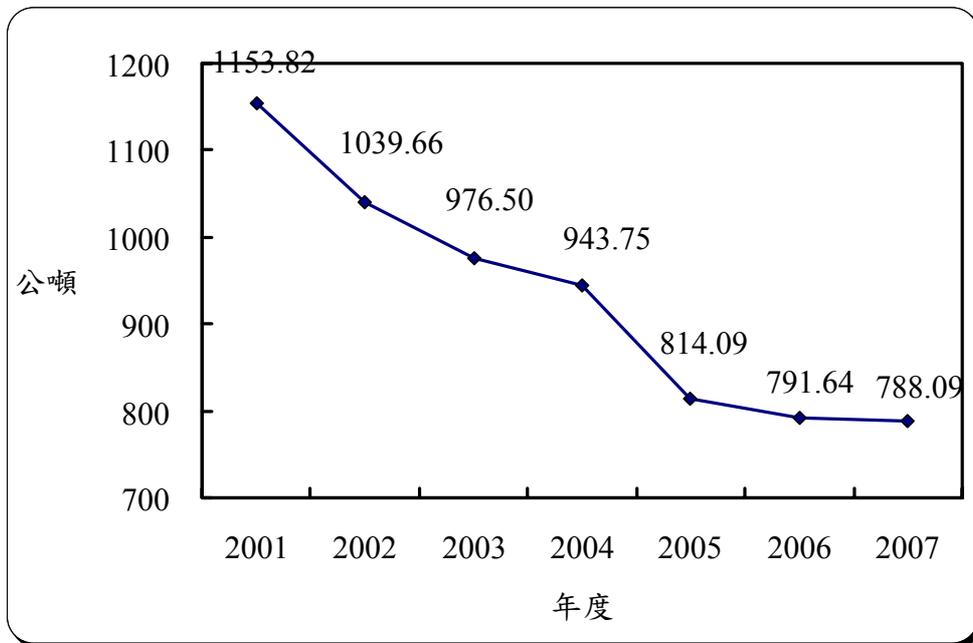


圖 3-3 臺中縣平均每日垃圾清運量

資料來源：筆者自繪

就臺南縣永康垃圾焚化廠的營況而言，統計資料顯示，臺南縣的垃圾總清運量從 2001 年的 355339.26 公噸降低至 2007 年的 237726.16 公噸，平均每日垃圾清運量則從 973.53 公噸降至 651.30 公噸（如圖 3-4 所示），雖然其平均垃圾

清運量在 2007 年永康焚化廠開始正式營運時仍高於垃圾焚化廠的設計處理量，但從數值觀之，兩者間的差距並不甚大，因此若從待處理垃圾量的變化情況觀之，由於垃圾量的持續遞減為一不變的事實，再加以每日垃圾量並不固定，因此臺南縣永康垃圾焚化廠亦有進行跨縣市合作之可能。

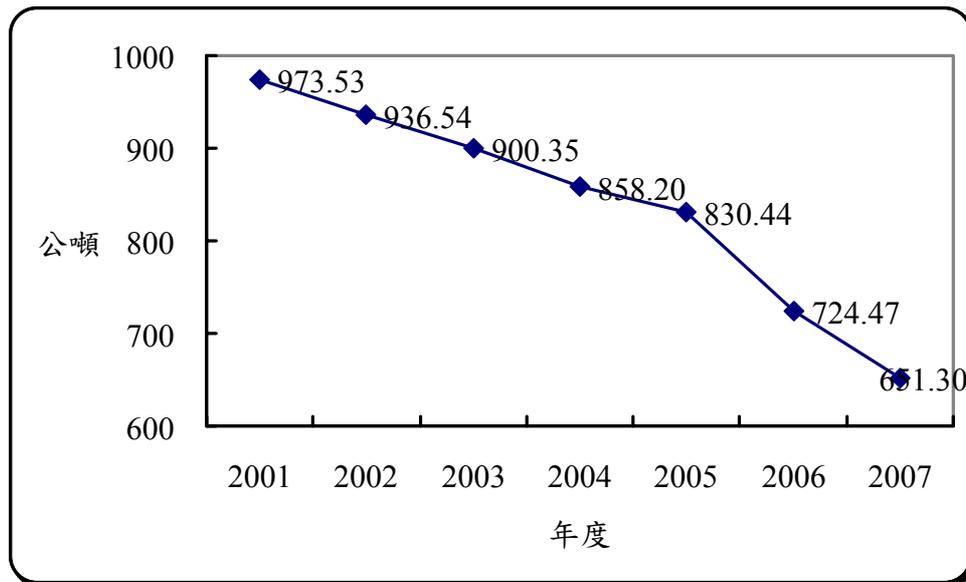


圖 3-4 臺南縣平均每日垃圾清運量

資料來源：筆者自繪

檢視宜蘭縣利澤焚化廠的營運情況，從統計資料上可發現宜蘭縣的垃圾總清運量從 2001 年的 156223.72 公噸降低至 2007 年的 78726.93 公噸，平均每日垃圾清運量則從 428.01 公噸降至 215.69 公噸（如圖 3-5 所示），由此觀之，即便是在近年來垃圾量極高的 2001 年，其每日待處理垃圾量亦是低於利澤垃圾焚化廠的設計處理量，而在垃圾焚化廠完工之 2005 年，垃圾量更是滑落至每日 236.20 公噸，不僅低於設計處理量的每日 600 公噸，亦遠不及有效處理量的每日 510 公噸，因而從此一情況觀之，宜蘭縣利澤焚化廠亦有進行跨縣市合作的急迫性存在。

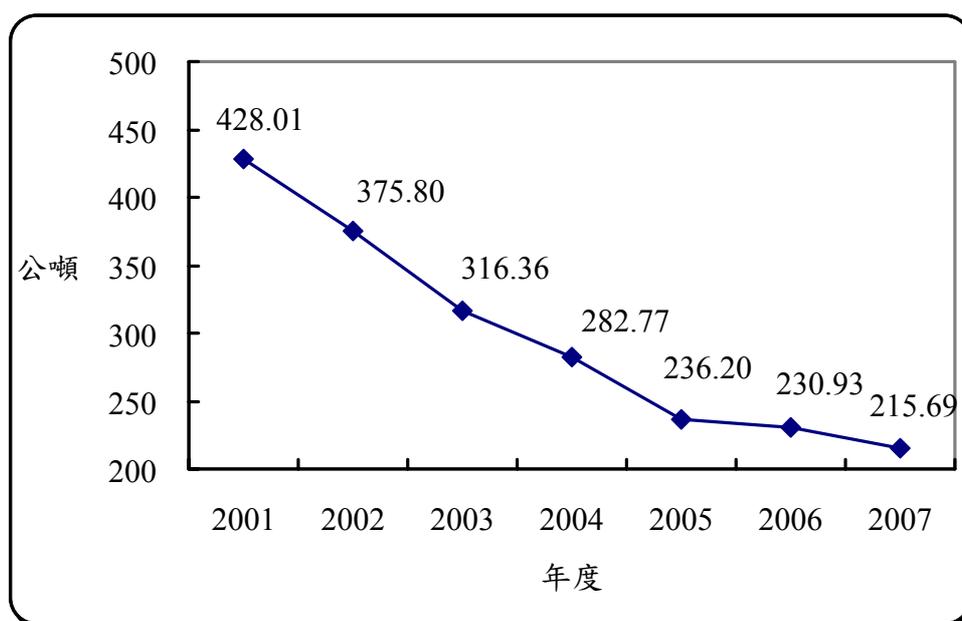


圖 3-5 宜蘭縣平均每日垃圾清運量

資料來源：筆者自繪

### 第三節 小結

垃圾是社會高度發展下的必然產物，在面對垃圾量大增而無法妥適處理的問題時，相關政府部門除了積極尋求國內外的相關經驗外，亦匯集專家學者的意見，決議以「焚化為主、掩埋為輔」做為垃圾處理的主軸。若從此一指導方針來檢視當時國內的垃圾焚化廠數量以及其所可處理之垃圾量，的確是無法負荷的，而為了避免因垃圾處理不善而引發抗爭，因此有大量興建垃圾焚化廠以為因應之決策。筆者認為這樣的政策規劃並非錯誤，只是其忽略了垃圾焚化廠的興建曠日費時，以及在此一期間內所可能產生之變化，再加上政府其後陸續推動之「資源回收四合一計畫」以及「垃圾強制分類」，均導致垃圾量未如以往逐年的向上攀升，而是減緩增加的速度進而開始出現遞減，因而當垃圾焚化廠陸續興建完成，提高其可焚化之垃圾量時，卻出現垃圾量逐年遞減之情況，實為不容忽視之警訊。而環保署在此一情況下，研議取消部分焚化廠的興建，造成部分縣市確定沒有垃圾焚化廠的設置，因而有垃圾跨縣市處理合作案的興起。

從遭停建垃圾焚化廠的縣市的角度觀之，由於焚化處理為目前垃圾處理的主要方式，再加以各地方之掩埋場均將達到飽和或是已經飽和，因而將垃圾轉運到其他縣市處理，應是較為經濟且可行的方式；而對於因應政策需要，而規劃興建垃圾焚化廠的縣市而言，雖然可藉此妥適處理縣市內的自有垃圾，但誠如上述，垃圾量的遞減同樣也對其造成影響，部分縣市的每日垃圾待處理量已低於垃圾焚化廠所設計之處理量，故其雖然沒有進行合作之急迫性，但藉由合作確可提升垃圾焚化廠的處理量，使其達營運最適規模，故其亦有合作之必要。

綜合上述可發現垃圾跨縣市處理為一順應環境需求而為之合作案，在闡述各縣市進行合作之原因後，在本文第四章中將藉由訪談實證分析進行深入探討，除了瞭解地方政府間進行合作案的接洽過程外，亦會從四個面向來探討其對合作案所造成的影響，最後則是對合作案進行綜合討論。

## 第四章 垃圾跨縣市處理合作案之個案分析

在理論探討和個案分析後，本章將透過訪談內容進行實證分析，藉此來呈現地方政府進行垃圾跨縣市處理的情況。訪談內容將區分為六個章節，分述如下：首先是「垃圾跨縣市處理合作案之發展進程」，除了瞭解垃圾跨縣市處理合作案興起的背景緣由、採取「計量收費」合作模式的原因之外，亦將簡述合作案目前的執行情況；再者，分別從「政治面」、「行政面」、「財政面」以及「執行力」四個面向來分析合作案所面臨的困境，瞭解其對合作案所造成的影響；最後，則是「垃圾跨縣市處理合作之評析」，根據受訪者的意見表示分析合作案的執行成效及其不足之處。表 4-1（如下圖所示）為本研究的訪談對象列表，其中詳列本研究的受訪者及受訪者代號，下列之個案分析即是以受訪者之陳述為基礎來進行實證分析。

表 4-1 訪談對象列表

受訪者代號	受訪單位	受訪時間
A1	新竹縣環保局	2008/07/22
A2	南投縣環保局	2008/08/19
A3	花蓮縣環保局	2008/09/04
B1	臺南縣環保局	2008/08/25
B2	臺中縣環保局	2008/09/11
B3	宜蘭縣環保局	2008/09/09

資料來源：作者自繪

## 第一節 垃圾跨縣市處理合作案之發展進程

### 壹、垃圾跨縣市處理合作案之背景緣由

地方政府之間進行垃圾跨縣市處理的緣由可將其分成兩部分來進行論述，對於受到中央政府政策變革而停建垃圾焚化廠的縣市為第一類，即新竹縣、南投縣和花蓮縣三個縣市；而與此三個縣市進行合作之地方政府，在本研究中是選取臺南縣、臺中縣以及宜蘭縣作為研究對象，則為第二類。

#### 一、因應中央政府政策變革，為有效進行垃圾處理，採取跨縣市合作以為因應

對於新竹縣、南投縣和花蓮縣而言，早先因為「一縣市一焚化爐」的政策決定，而開始規劃興建垃圾焚化廠事宜。爾後，由於資源回收政策實行後成效顯著，為避免過多的垃圾焚化廠，其垃圾處理量大於現有待處理垃圾量，造成地方政府之間搶垃圾的情形發生，中央政府因而取消「一縣市一焚化爐」，希望透過跨區域合作模式讓現有的垃圾焚化廠發揮最大效用，藉此解決各縣市垃圾處理的問題。

「那因為整個中央的考量……全省的垃圾量，焚化爐的量應該是足夠去處理台灣的垃圾量，所以就把它停建。那因為這個原因，所以我們必須……馬上採取這個跨縣市合作處理的這個模式。」(A1)

「就是因為以前環保署他政策就是一縣市一焚化爐，那基本上就是……在很多縣市設置焚化爐之後，發覺到說垃圾量隨著資源回收的這個政策的推動蠻成功的！所以垃圾量一直減少，那變成已經蓋好的焚化爐已經有能力來做一些垃圾的焚化，那變成如果說……因為我們縣市焚化爐是比較晚蓋，那變成就是如果我們設了之後……變成會有搶垃圾的一個現象。我們自己的那個焚化爐在運作的時候會有那個……垃圾量不足的現象。」(A2)

「後來就是因為……在中央政策考量下，還有就是……在經費籌措等問題下，總之受到很多因素的影響，所以我們就停止了自己的焚化廠興建。但是，垃圾總是需要處理的……，為了讓這些地方的垃圾能有比較……就是好的處理，另一方面，宜蘭縣他們……就是他們的利澤焚化廠，他們的營運、運轉也是需要一定數量的垃圾，因為雙

方都有……都有這樣的需求，所以就開始尋求合作對象，所以才會有這樣一個……區域合作轉運計畫的產生。」(A3)

## 二、因應垃圾減量，一方面為避免垃圾焚化廠營運產生虧損，另一方面則是基於縣市互助的精神，垃圾跨縣市合作案因而展開

對於已經設立垃圾焚化廠的縣市而言，在縣市內的垃圾可獲妥善處理之情況下，其願意與其他縣市進行跨縣市合作之主要理由可區分為二，首先，受到資源回收導致垃圾減量的影響，營運中的垃圾焚化廠所規劃的每日處理量遠大於現有之垃圾量，由於目前多數垃圾焚化廠多屬委外經營，為避免垃圾焚化廠營運產生虧損，故藉由跨縣市合作來進行垃圾調度，以達垃圾焚化廠營運最適規模。

「可是因為……他不讓外縣市垃圾進場，那委託操作業者他一般事業廢棄物不能進來，那就會出現說他設計九百，可是他每天平均只有七百，那對委託操作廠商而言……他就造成虧損……」(B1)

「……可是實際上到最後時候，台灣有產業外移等等因素，那還有一個就是我們在執行期間有垃圾減量、資源回收，那到了最後的時候變成說……事實上剩下兩座焚化廠，按照他的處理量來看，我們台中縣兩座焚化廠都是九百噸，但是當時的時候烏日廠……像烏日廠在興建的時候，我們就已經有提出來說……當時的垃圾量會有不足的情況，所以說在烏日廠進行規劃的時候，就有跨縣市合作的構想，基本上是這樣子。因為垃圾量不足，所以當時就有通過一個跨縣市的合作。」(B2)

「後來環保署推動資源回收的政策，那垃圾量到……大概民國 93 年左右降到每天大概兩百五十噸，那規劃的六百噸會不夠燒，所以這樣的現象造成我們焚化廠在操作的話量不夠燒，焚化廠是委外經營，那委外經營就會……就要想辦法找一些垃圾給它燒，……剛好那時候中央政府有擬定一個政策，一方面是說花蓮焚化廠停建，那當時焚化廠的量也不夠，就藉由這樣的調度讓操作比較順利！」(B3)

其次，由於垃圾處理屬於一般性的民生事務，縣市之間大多會基於互惠的精神來協助處理，在垃圾焚化廠有餘裕量的情況下，雙方地方政府進行合作應可達到雙贏。

「那我們基本上這邊基本上是說……一般而言外縣市會想進來，他基本上就是他……比如說雲林，他有他的困難，所以基本上我們是以比較互助的原則來幫忙，基本上都是互助的原則……比如說他進來我的量也能夠滿載，那操作廠商他本身也比較能夠……能夠攤平或者利潤能夠比較好的操作，所以這東西不是說……當然我們可以……，當然可以不理廠商，但是這個東西變成說……很多東西的遠見不要變得那麼……窄、那麼狹隘……」(B1)

「因為這個是純粹公益的事務，燒家庭垃圾嘛！那燒家庭垃圾如果我們有餘裕的處理容量，絕對會有意願來協助我們的合作縣市，處理他們的垃圾……」(B2)

## 貳、選擇採取「計量收費」合作模式來進行垃圾處理之因素

### 一、依循中央政府決策，以「計量收費」合作模式辦理

雖然「計量收費」合作模式因為涉及到費用的相關問題，因而必須經由議會的同意，通過後方可執行。但若是地方垃圾焚化廠本身有能力對灰渣進行處理，對合作雙方而言均較為單純，因而中央政府的政策仍決議以「計量收費」的方案辦理，而多數地方政府大多遵循。

「好……那因為目前台灣的垃圾收費大部分是以計量來收費，進焚化廠去過磅來計算這個費用，那你提到的北基的方式的話，……那因為我們這個地方比較不同，我們是……比較以處理垃圾為主，基本上……就是因為中央的政策還是以「計量收費」的方式來辦理。」(A1)

「那基本上，如果說他們灰渣的部份，他們焚化爐能夠自己本身能夠做處理的時候，我們是直接付費，那這樣子……就是說會比較單純……」(A2)

「垃圾是一定要處理的，那要找一個比較好的方式，又不要再蓋一個新的垃圾焚化廠，那環保署提出最好的辦法就是……恩，就是採取計價收費的方式來進行垃圾處理。」(A3)

「用重量計價你不覺得比較……單純嗎！？」(B1)

「收費機制來講的話，因為這個東西其實要經過議會，議會通過涉及到費用的問題，所以說初期的時候我們是採取以量易量，等到我們這個收費的機制經過會通過之後，我們就改用付費的方式來進行合作。」(B2)

## **二、受限於運送距離的因素考量，認為「計量收費」合作模式較為單純**

其次，有受訪者認為北基的「以量易量」合作模式，在灰渣的運送過程中難保不會產生環境污染面的問題，再加上長途的運送其成本亦頗高。故若採取「計量收費」合作模式將灰渣在垃圾焚化廠就近掩埋，不僅可避免發生上述的問題，且依重量計價也比較公平、合理。

「因為其實……像北基他們的距離沒有那麼遠，花蓮跟宜蘭蠻遠的！而且也只有一條蘇花公路，他路況也不是很好，那如果說我們幫他們處理垃圾，那……他們幫我們處理灰渣，這樣的話距離也是一個問題……」(B3)

「所以我們灰渣……那時候是想說就近處理，那焚化廠附近剛好有一個五結跟蘇澳垃圾掩埋場，如果我們將垃圾就近送到掩埋場掩埋，那一方面可以節省運送灰渣的成本，那另一方面用量來計算垃圾費也是一個比較公平、合理的方法。」(B3)

## **三、垃圾處理權限與地方掩埋灰渣管轄權分屬不同層級，因而選擇採取「計量收費」合作模式**

此外，亦有受訪者提出由於有部分灰渣掩埋場仍歸鄉公所管轄，而在垃圾處理權限向上提升至縣市層級後，由於管轄權歸屬的差異，要將垃圾焚化後所產生之灰渣運回掩埋，必須要進行協調溝通，因此採取「計量收費」合作模式較為單純。

「那不然變成那個灰渣的載運，或是說我們必須提供地點下去作掩埋，那因為現在那個……掩埋場的部份有些都還是歸屬在公所，那可能這個部份還必須去跟他們做協調，所以就是……基於就是一些現實狀況的考量，這樣子比較單純。」(A2)

## 參、垃圾跨縣市處理合作案之執行情況

### 一、垃圾跨縣市處理之合作事宜主要是由地方縣市自行接洽，但由於宜蘭縣與花蓮縣的合作案為全國首例，因而由環保署主導是較為特殊的情形

由於宜蘭縣與花蓮縣的合作案為國內第一個垃圾跨縣市處理之個案，在無前例可循的情況下，在政策合作過程中主要是由環保署居中就合作事項進行協調，確保雙邊的合作事宜。

「基本上這個合作案的主導者是環保署，我們就是配合中央所提出的方式來配合辦理這樣子。那因為我們這個合作是全國第一個、全國首例，就是因為我們的合作成功，所以其他縣市才會跟進，也開始進行合作。」(A3)

「環保署……這一部分的政策合作經過環保署見證，應該就是說由環保署居中促成。」(B3)

「因為我們是第一個成立的啦！第一個做垃圾跨縣……我們跟花蓮是第一個案子，當初就是說……我們當然是會先跟花蓮那邊做協調，那協調……環保署也是會說就合作事項先協調好，然後再透過環保署的見證，確定兩邊合作的內容。」(B3)

「花蓮他在協調的過程中環保署也幫他很多有關垃圾處理方面的問題，中間的話是說有必要環保署做協調的話，就透過環保署，由環保署來做規劃，然後縣市政府來作執行。」(B3)

在後續進行的合作案中，環保署雖會事先對此作一整體性的規劃，但細節性的問題主要仍是由地方政府雙方自行接洽，只有在接洽過程中遇到困難時，才會轉而向環保署尋求協助，而環保署亦給予相當多且有效的協助。

「我想可能初期的協調是由縣對縣，這應該還蠻合理的，就是去拜訪阿！拜訪之後再看看量，可能環保局有多少量……它們是不是有這個量，大概是這樣！」(A1)

「環保署都有協助，都有在公文上來協助我們！如果有問題就是會出面或是……事實上都有在幫忙，我想應該都沒有問題……它有提到如果說其他縣市有餘裕量，他們知道……它會請他們幫忙，那環保署在這方面應該……沒有問題啦……中央蠻幫忙的。」

(A1)

「合作縣市的話就是有焚化爐的縣市是為主要，那基本上我們都是尊重環保署他們對於焚化爐的那個……調配啦！」(A2)

「因為執行……實際執行垃圾轉運的工作是我們，所以我們遇到一些問題的時候，我們自己本身是必須要在處理這個轉運問題要立於比較主動的方向，所以基本上是我們先來主動尋求協助，那如果說發覺到說有些垃圾量有很明顯的……就是他們也有容納不下，或是說那個……就是縣市所提供方式就是比較保留的時候，我們就會請環保署的人員來……承辦人員或是長官來做溝通，那基本上他們溝通的時候也都是蠻有用的。」(A2)

「目前為止……因為我們在環保署推動以前就已經在推動這個業務，所以應該是我們縣市跟外縣市之間自行接洽」(B2)

## **二、合作縣市的選擇主要是以有餘裕量的焚化爐為主，運送距離的遠近為次要的考量**

雖然在環保署所提出的「垃圾處理方案之檢討與展望」中，對於停建垃圾焚化廠的縣市所提出的垃圾處理建議，是希望將垃圾運送至鄰近縣市，就近做處理，但在地方政府進行接洽的過程中，有受訪者提出由於鄰近縣市的垃圾處理成本過高，再加上該縣市內自有垃圾量頗大，因而為求可協助處理之垃圾量的穩定，在合作對象的選擇上仍是以有充分能力協助處理垃圾之縣市為主，運送距離的遠近並非最主要的考量因素。

「……它的量不足，它的收費也蠻高的，所以我們就暫時先不考慮」(A1)

「只要……誰能幫我們處理，我們就會優先考量。……所以我們就會盡量去……多找一些點，比較沒有擔心路程的問題。」(A1)

「那基本上我們目前是以比較近的就是烏日焚化爐作為主要的……」(A2)

「那台中市也有進去過，只是台中市他們本身自己垃圾量就蠻……就是負荷就蠻大的，所以基本上量是進去比較少。」(A2)

### 三、為因應垃圾焚化爐縣市內垃圾量大增亦或是歲修期間，多數地方政府之合作縣市均不只一個

由於各個垃圾焚化廠的餘裕量並不固定，再加上其每年有一段固定的歲休時期，此外，若遇逢年過節時期，縣市內垃圾量大增，垃圾焚化廠可能無法妥適替尋求合作的縣市做完善的處理。故為避免出現垃圾無處處理的情況，尋求合作的縣市大多會與數個縣市進行接洽，以避免突發的情況發生。

「像之前夏季限電之前，很多焚化廠都會做維修、歲休，所以你必須要有更多的那個去處理，才能保障你的權利……」(A1)

「……就是我們這邊因應歲休或是說一些那個過年過節的時候，一些垃圾量大增的時候，那基本上就會調派到其他來縣市來請他們做協助。」(A2)

### 四、為使垃圾跨縣市處理能順利推動，故合作案多以行政契約的形式進行，透過環保署的見證以確保合作雙方的權益

由於行政契約的訂定需要經過環保署的見證，故為確保合作案能順利進行，合作縣市雙方大多會透過訂定行政契約的方式，以確保雙方的權益，以避免片面的協定而影響到合作的進行。

「因為行政契約這樣簽下來的話……它的這個……包括歲休你都可以進去，他們都有提到這個……對阿，就是你不用擔心這個問題……」(A1)

「……那我們跟台中縣訂有行政契約，每天處理兩百噸的這個垃圾。」(A2)

「對阿！沒有行政契約的……我們敢講的也只有有行政契約的，沒有的行政契約的我們不會去講的。我跟你講啦……行政契約是環保署見證的啦！對……沒有環保署見證的……基本上都只是片面之間的協定而已。」(B1)

「簽訂行政契約的部份的話……目前有……已經簽訂的是台中市、南投市，那正在簽的是新竹縣，彰化縣這部份是還沒有。」(B2)

## 第二節 垃圾跨縣市處理之分析-從政治面觀之

### 壹、縣市首長對垃圾跨縣市處理合作案的影響

一、受到權責劃分的因素影響，垃圾跨縣市處理合作案是由縣市環保局負責接洽，因而縣市首長對此介入程度不深

基本上，縣市內的事務有其權責劃分，因而有關垃圾跨縣市處理之相關事物均是由縣市環保局負責承辦，縣市首長對於垃圾此類與民生議題相關的業務大多不會介入干預，而是讓負責機關全權負責。但畢竟縣市內的所有事物都是縣市首長的權責範圍，因而對此均有一定程度的關切，且由於垃圾處理是一個具急迫性的問題，因而地方首長對此均抱持著支持的態度。

「沒有那麼嚴重，因為這種是民生的問題，一般首長是不會去介入……介入到這種民生的問題，因為這種影響很大啦！」(A1)

「目前出面的好像都是屬於業務單位，或是環保局的層級，比較少說要進到縣長層級要當面去談的……的一個現象，所以倒是……不會啦！」(A2)

「基本上……因為垃圾處理是一個很急迫性的問題，所以縣長或是局長對於合作大部分都是很支持的，都希望合作案能夠成功。」(A3)

「不會啦！縣市首長不會去管這種事情。……縣長他不會直接指定說你要跟誰合作，因為這東西也違反一般行政的……一些行政原則！」(B1)

「而是說在台南縣純粹就是看……由環保局自己去提出評估，再由縣長同意，就這樣子啦！不會有什麼特別的……其他的一些東西，不會啦！沒有考慮那麼多啦！」(B1)

「不過……倒是說我們縣市首長當然是上級機關，就是多少會關心，那政黨因素就我們這個案子來看很少……」(B3)

二、縣市首長的政黨屬性在垃圾跨縣市處理合作案中的影響程度很低，即便是面臨縣市首長的替換，但在垃圾處理事務上並不會造成銜接上的困難

縣市首長的政黨屬性在垃圾跨縣市處理合作案中的影響同樣很低，由於垃圾能否獲得處理是進行合作的主要考量，尋求適當的合作對象是停止興建焚化爐的縣市的燃眉之急，因此不會去考慮縣市間所屬政黨的差異。而對於有垃圾焚化廠的縣市而言，透過合作案其可收取合理的處理費用，並可因此協助焚化爐發電，故政黨屬性的不同對合作案所造成的影響微乎其微。

「我想整個這個垃圾處理案來講，政黨屬性在裡面來講是……沒有，一點影響都沒有……」(A1)

「我們在做這個東西，是以垃圾處理為優先考量，而且對方處理當然也有是……他也是基於協助的立場，當然他們也有收取合理的費用，也可以幫助他們發電，在他們合理的……有限的餘裕量裡面他們都會盡量去配合，加上中央環保署他有介入去協助我們去協調，所以我想政黨屬性這個在整個案件裡是沒有這個問題。」(A1)

「目前我們……在執行上的時候，這方面的問題倒是比較少啦！就是說……應該是說沒有什麼……」(A2)

「其實……因為這種東西算是比較事務性的東西，應該是……應該是不會受政黨屬性不同啦！應該還是說職務上的問題……」(B2)

「這個政治面的部份……應該不至於啦！……這種垃圾處理的問題跟政治因素比較沒什麼關係，比較不會去反對。」(B3)

其次，縣市首長的更替所造成的縣市政黨輪替對垃圾跨縣市處理合作案所造成的影響，有受訪者認為兩者的關連性頗低，對於已經協議完成並進行中的地方事務，即便面臨縣市首長的更替，在事務的銜接上亦不會遭遇太大的問題。

「不會因為說，因為像我們載去岡山，岡山也是屬於民進黨，那我們縣長是屬於國民黨，不過以前的縣長他是屬於民進黨，所以有時候這個銜接上……但是也沒有什麼……」(A2)

「那政黨因素就我們這個案子來看很少，因為我們之前在縣長是民進黨，那現在換成呂國華……國民黨，也沒有特別反對阿！」(B3)

## 貳、地方民意代表對垃圾跨縣市處理合作案的影響

一、由於垃圾跨縣市處理合作案中的處理費用均是固定且透明的，因而地方民意代表並無法介入其中或是從中獲取利益，故其影響程度不高。此外，亦由於此為具有公益性質的事務，民意代表的介入程度並不深

由於垃圾跨縣市處理合作案是由縣市政府的環保局互相接洽，其間並不會經由民意代表，且合作過程中的細節，如垃圾處理費的訂定，都是固定的、透明的，故民意代表並無法介入其中。

「不會啦！這種垃圾處理的話……就是蠻例行性的工作，他不像一般來講，標個工程喔……他有一個很明顯的標的……給誰做，我們直接對口處就是焚化廠，所以應該不會有這些問題。他進場多少價格都是固定的，他不像說喔……有誰可以從中得到佣金什麼，這是不可能的（笑）！所以多少錢、量多少都是透明化的東西，所以這個問題是絕對……在這裡看不到。」（A1）

「因為這種大概都是屬於環保局的權責，或是縣政府的權責啦！那民意代表……比較關係不深，因為轉運的話他所產生的污染比較小，所以這個部份是民意代表是沒有介入跨縣市載運合作案的情形。」（A2）

「嗯……這方面的話，應該都是沒有啦！就我的了解，是不會有這種情況發生！」（A3）

「一般台南縣是沒有介入，台南縣的政治人物是沒有介入啦！」（B1）

「對對……民意代表對於這個合作案的影響應該是不會……影響程度應該是不會太大。」（B2）

「民意代表……沒有特別介入。」（B3）

此外，亦有受訪者認為民意代表在涉及到個人資源配置的議題上，其介入的程度比較深，但是垃圾跨縣市處理合作案屬於具有公益性質的事務，因而民意代表在多方考量下多半不會介入公益性的公共議題。

「但是對於公益的事務嘛……他們應該是不會介入太深啦！」（B2）

「……比如說我們去協助外縣市或是外縣市來協助我們，這是公共議題嘛……這個東西是互相幫忙的問題，應該不至於干預這種問題。當然你反過來講如果是說……民意代表本身因為他個人的利益或是私人的資源配置的問題，那這是另外一個層面的問題，那當然不曉得。目前為止是沒有啦！目前為止我們台中縣這邊看起來都還 ok 啦！看起來都是以公益性質，那民意代表干涉是都沒有看到。」(B2)

## **二、地方民意代表雖然不會過度介入垃圾跨縣市處理合作案，但仍然會關注其所屬縣市之垃圾能否獲得妥善處理以及在垃圾轉運過程中所可能遇到的問題等等議題**

然而，民意代表必須為地方民眾謀福利，因而對於垃圾跨縣市處理合作案亦會給予關注，尤其對設有垃圾焚化廠的縣市而言，焚化廠的設置需要花費人力、物力以及經費的投入，其主要目的是希望縣市內的垃圾能獲得妥善處理，因而民意代表對於垃圾焚化廠協助其他縣市處理垃圾會有些許疑慮，除了擔心縣市內的垃圾處理發生問題之外，在外縣市垃圾載運的過程中是否會造成環境污染，這些都是地方民意代表所關注的議題。

「民意代表的話……民意代表是應該是不至於啦！就是……當然是會有人來關心……」(B2)

「不過民意代表會關心啦！他會覺得說處理花蓮的垃圾不當，然後運送的過程中會不會有汙染的問題，那還有就是以我們焚化廠來講，焚化廠蓋在我們這邊當然就是要先處理我們的垃圾，這些部分都要去做說明的，那說明清楚以後他們也就比較能接受，那應該也還好啦！該開始是有一些民意代表會主動喔……去了解這一個政策，那慢慢的就比較少了！」(B3)

### 第三節 垃圾跨縣市處理之分析-從行政面觀之

#### 壹、行政文化對垃圾跨縣市處理合作案的影響

一、多數受訪者均表示地方政府間的行政文化雖然不同，但由於其同屬環保單位，行政事務有一定的作業流程，因而並不會造成太大的影響。

地方政府在進行垃圾跨縣市處理的時候，有受訪者提及其大多是具文來進行處理，當對方有能力來協助垃圾處理時，合作案自然成形。若是過程中有問題發生，則會請求中央環保署來協調，合作案的協商過程大多是依循行政流程來進行。

「如果說他們……基本上像我們處理的時候，就變成就是說大家都是具文來做處理，那就是如果說……可以提供協助的話，基本上他們就是有餘裕量就是會來做協助，那如果不行我們就請環保署來做溝通，所以這都是屬於在……一般的行政的一個流程啦！」(A2)

對於行政文化對垃圾跨縣市處理合作案的影響而言，多數受訪者均表示合作案中注重的是垃圾焚化廠處理量是否足夠，再加上負責接洽的單位同屬環保機關，其在事務的接洽上均有一定的流程，故合作雙方的行政文化異同並不會對合作成效造成太大的影響。

「還是針對那幾個重點，就是它的處理量是不是足夠，如果夠的話一般……行政的差異還是看不出來……沒有這個差異啦！」(A1)

「所以說，你說什麼雙方行政文化差異，目前在過程中沒有看到這些東西。那雙方之間……環保局大致上有這個能力的話，一般首長都還蠻樂意配合這個問題。」(A1)

「行政文化喔……大概也不會啦！」(A2)

「不過，基本上……所謂文化差異的困擾應該是不存在，因為宜蘭縣在這個合作案中除了有……有中央給的獎勵金之外，接受外縣市的垃圾同時也能夠達到焚化爐的垃圾處理量，所以……應該是沒有必要使合作破局。」(A3)

「無關阿！……這個無關阿！」(B1)

「那對於這個文化差異……大概其實應該都是蠻類似的，因為像我們都是屬於環保機關嘛！可能彼此的這種文化差異……我會覺得好像……這部份感覺不會很明顯啦！」(A2)

「是不至於啦！……如果你講的是行政的差異上來講的話，應該是不至於啦！」(B2)

「目前也沒有這樣的問題，行政文化……一般是沒有。」(B3)

## **二、兩個行政機關要進行合作必定要經歷一段磨合期，但只要地方政府有合作的意願，兩者之間的行政差異可以透過溝通而克服。**

但是，亦有受訪者認為由於進行垃圾跨縣市處理的縣市分屬不同的行政主體，行政文化的差異是存在於合作過程當中，各個機關之間的溝通均需要一段磨合期來適應，但其影響的程度甚低。基本上只要縣市之間有合作的意願，完成溝通與行政程序後，此一差異並不會對合作案造成干預。

「……我想行政文化差異可能多少都會……應該多少都會有一點……」(A1)

「……我們要載運到他們那邊需要怎麼樣的一個行政的文件，或是程序他們那邊應該要怎麼辦，那我們這邊應該要怎麼樣配合、那費用的部份要怎麼樣來估算、那人員要怎麼調配、和鄉鎮之間的溝通要怎麼做，其實這部份就是說經過一些規劃之後，會覺得剛開始或許會有一些磨合期啦！不過慢慢地大家總是就……熟悉之後就會比較說……基本上抗拒心就不會那麼重，因為慢慢就……像現在就蠻上軌道的……」(A2)

「因為在……雙方政府進行合作的過程當中，應該是從基層的員工……應該是說合作意願啦！那合作的範圍是怎麼樣，大家彼此之間就會把這些……合作裡面的範圍到什麼程度做事前的溝通，那這樣的溝通完畢之後，所謂行政文化……那如果溝通完畢的話，就只剩下行政程序的完成。」(B2)

「……就是由縣市去做溝通，然後再去確定合作的範圍，這是一種供需關係嘛，你有這個需求，我就去配合，當然要我有這個能力啦！……我想說各單位的行政文化應該是不至於去干預。」(B2)

## 貳、合作經驗對垃圾跨縣市處理合作案的影響

### 一、根據受訪內容可以發現，大部分的縣市都是第一次進行垃圾跨縣市處理合作案，當中僅有台南縣曾經有過相類似的合作經驗

「嗯……應該是沒有。」(A1)

「的確……由於我們這個案子是區域合作的全國首例，基本上是沒有……沒有先前的例子可以讓我們參考……」(A3)

「怎麼可能沒有！」(B1)

「這方面應該是沒有！」(B3)

### 二、有過跨縣市合作經驗的縣市表示，由於曾受到其他縣市的協助，因而在有能力協助其他縣市處理垃圾時，基於互助的精神，因而很樂意協助其他的縣市

在受訪者當中表示在進行此一垃圾跨縣市處理合作案之前已有過相類似的合作經驗的縣市為台南縣，在該縣市未興建垃圾焚化廠之前，縣市內的垃圾也是透過載運至其他縣市來進行處理，由於曾經接受過其他縣市的幫忙，因而現在也比較願意去協助其他需要幫助的縣市。

「……台南縣之前垃圾也是轉運到別的地方去焚化處理，所以你可以……我們自己也很能夠體會就是說……本身你沒有處理廠垃圾處理的麻煩，所以我們也可以將心比心就是其他縣市有這個需求，你有辦法就幫人家一下！」(B1)

「這純粹是一種互助啦！……將心比心啦！人家有需求你幹嘛去擋人家，沒有這個必要啦！我們當初自己本身也有這個需求阿！」(B1)

受訪者提出在垃圾跨縣市處理合作案的接洽過程中，其為設置有垃圾焚化廠的一方，因此在有餘裕量的情況下，其是基於互助的精神去協助對方，只要在垃圾轉運路線等外部事項上特別規劃，則合作案通常都能順利進行。

「我在講喔……以前都是請人家幫忙的，現在有這個能力為什麼不幫人家！就是這麼簡單一個道理。」(B1)

「說實在的……如果你站在縣政府主政的角度來看，其實這種其他的因素會不會影響……如果說是收外縣市垃圾進來的這一部分的話，基本上是很少去考慮這種東西，但是我們會……就是說在轉運路線上我們會特別規劃，在轉運路線上盡量不要擾民」。(B1)

「對……會盡量協助。因為說不定有哪天你也需要人家幫助。」(B1)

### 三、地方政府對首次進行的跨縣市合作案必然會有疑慮，但透過縣市環保局局長的溝通亦或是環保署的介入協調，目前並沒有太大的問題

從受訪者的訪談中可以發現，雖然縣市之間在先前並沒有相類似的合作經驗，但是雙方縣市環保局彼此都很熟悉，再加上透過縣市環保局局長的經歷與人脈，因而無論是向上請求環保署協助，亦或是與其他縣市進行溝通協調，基本上都很順暢，在此一面向上並不會有太大的問題。

「因為很多長官、很多署長他們的人脈都蠻廣的，他們就是……因為我們局長本身以前在環保署，透過署裡還有很多地方的環保單位的首長，他們都會……以前可能就是同事了啦！所以說……現在的署長是以前環保署的很老的長官，那過來這邊，所以在協調這一部份……比別的縣市來的更快。他的人脈比誰都還廣，他最早是在環保署當長官，地方這些首長很多都……環保署中央這些官員都是他以前的部屬，所以他在溝通協調這一部份……都沒有問題，非常快（笑）！」(A1)

「……恩，基本上就是說我們要載到別的縣市去處理，這個……因為各個縣市……我們目前是以縣市來作為一個行政的劃分，那當然我們要跨到別的縣市就是必須要……就是說取得另外一個行政單位……就是縣市政府的同意，或是說他們環保局的一個同意，那基本上就環保局的立場彼此溝通，其實一直以來他們都蠻熟悉的，像我們環保局的局長他們都有一些聯繫的有一些管道，所以說都蠻了解的。」(A2)

在缺乏前例可循的情況下，多數縣市對於跨縣市之間的合作案多少存有疑慮，其中宜蘭縣與花蓮縣之間的合作又為垃圾跨縣市處理合作案的全國首例，因而在過程中較為依賴環保署的協助。而在此案例中，由於垃圾處理的急迫性以及中央給予的補助雙重因素的影響下，合作過程中並未引起民眾反彈或是抗爭等行動。

「的確……由於我們這個案子是區域合作的全國首例，基本上是沒有……沒有先前的例子可以讓我們參考，再加上就是說……垃圾處理是現在地方政府需要立即、迫切去解決的問題，而且民眾對對垃圾處理也是都很關切，那所以……在停建我們的焚化爐，還有停建相關區域性的掩埋場之後，我們除了進行跨縣市處理外，是沒有其他的替代方案可以選擇，再加上中央……環保署在初期給我們的補助金額有將近到……接近 50%，對我們來說在財政上的負擔是比興建焚化爐或掩埋場低很多，而且也不會造成民怨，或是……引起抗爭。」(A3)

對其他進行跨縣市合作的縣市而言，有受訪者提出垃圾轉運是其較為擔心的問題，雖然受到垃圾減量、資源回收成效顯著的因素影響，之前有段時間各個垃圾焚化廠進場的垃圾量均減少，因而在垃圾轉運上較為容易，但是未來垃圾量的變化以及垃圾焚化廠歲修或是年節時期垃圾量大增的時期，縣市環保局都必須要持續的關注，以避免出面調配上的問題。而對有垃圾焚化廠的縣市而言，在合作過程中關注的是垃圾量的來源能否持續，若約定好的垃圾量並未按時進場，則會造成垃圾焚化廠在營運上的不便。

「……像這樣子我們垃圾量減下來的時候，不只是我們減全國各縣市都減，變成前陣子有搶垃圾的一個現象，所以變成我們在安排方面，做轉運的一個安排是蠻方便的。但是，是怕說如果垃圾是……量比較高的時候或者是歲休或者是年節的時候，可能還是會有要調運垃圾的一個困難啦！」(A2)

「這部份比較擔心的就是垃圾的來源，那跟他講好了多少的垃圾量，那如果他有時候有來，有時候沒有來，所以會有一些疑慮的地方，所以這部份就要靠雙方的協調。再來是說，疑慮是一定會有啦！就是要想辦法來解決，像是透過協調、溝通，大致上是還 ok 啦！」(B3)

## 第四節 垃圾跨縣市處理之分析-從財政面觀之

### 壹、財政情況對垃圾跨縣市處理合作案的影響

#### 一、雖然環保署會對垃圾清運費給予補助，減輕地方政府的財政負擔，但有時其財政能力仍顯不足

目前地方政府本身的財政情況要用以支付垃圾跨縣市處理的費用，基本上並不是很足夠，有受訪者指出該縣市在隨水費徵收所得的處理費用以及環保署給予的垃圾清運費的補助，整體而言所得之費用足以因應開銷。但亦有受訪者提出垃圾轉運費在獲得環保署的補助後，的確減輕了地方政府財政上的負擔，但是在垃圾處理費用上，由於必須和公所或是其他的處理單位做比例上的區分，因而在此一部分會出現經費短缺的情形。

「目前沒有。」(A1)

「對……現在目前的話，就是其實垃圾的……因為我們是有停建焚化爐，所以環保署是有同意補助我們每年的垃圾轉運費，對我們縣市而言是減輕一個很大的負擔……」(A2)

「垃圾處理費那這個每個每個縣市的收取的方式不一樣，有隨袋徵收，大部份都隨水費徵收，但因為他的那個費用是含清潔處理費，那我們必須要跟公所去做費用的那個……就是比例的區分，那到最後所爭取到的……那個垃圾清潔處理費，那個費用都不足以應付公所或是我們環保局自己的費用，所以像我們去年度在垃圾處理方面就短缺了……那這個部份的費用的話，到最後是……就是說動用第二預備金來做因應。……我們要支付給焚化爐的錢就是那麼多，但是我們爭取的那個清除處理費沒有相對應的提升的時候，變成就是說還是要另覓財源來做處理，那不然這個帳……我們委託人家處理，然後錢又不給人家這樣也不行。」(A2)

「……那在處理費的部份是由地方政府自己負擔，轉運費的話……則是由環保署做全額的補助，那我們地方政府在處理費的編列上是大概有……大約編了五千萬左右，所以這方面……也是沒有什麼問題。」(A3)

就設置有垃圾焚化廠的縣市而言，受訪者均表示焚化廠的營運在現今是可以達到收支平衡，但就垃圾焚化廠的營運發展而言，尤其是採取 BOT 形式營運的垃圾焚化廠在未來勢必會遇到財源不足的問題。

「目前為止我們還沒有面對到財源上的不足……」(B2)

「那對一個 BOT 來講的話，它不是阿！他是一個支付的問題嘛！就是廠商在這裡營運你當然是要支付他處理成本，可是建廠費用你也是要支付，因為 BOT……所以支付到二十年他的特許權期滿的時候，這些資產才會自然轉移回給政府。……，目前為止我們還沒有面對到財源上的不足，但是這個財源不足的問題一定會發生……」(B2)

「對對……目前是可以達到收支平衡。」(B3)

## **二、雖然地方政府財政普遍不佳，但垃圾跨縣市處理合作案不得不為，因而財政情況與合作意願兩者之間的關連性頗低**

有受訪者認為地方的財政情況與其進行垃圾跨縣市處理合作案的意願，兩者之間的關連性甚低。由於垃圾處理為一民生議題，當有需要請求外縣市來協助處理垃圾時，無論其財政情況如何，合作案都有必須持續進行的必要。

「基本上……我是覺得財政情況跟合作意願是關連性很低啦！因為基本上就是說不論是我們財政狀況怎麼樣，如果說我們要進行合作，彼此還是要有一個……比如說我們轉運垃圾或是說一個焚化處理的費用，這個部份還是要估列出來，看看說我們到底要支付廠商多少的費用，就是說轉運的時候是廠商嘛！或是說我們現在有的是委託公所，那公所的部份、廠商的部份費用是要多少，這都需要經過合理的估算。」(A2)

「所以這個……我是覺得重要的是說費用的估算，那如果說該給的還是要給，那不會因為……因為政府不論是財政狀況怎麼樣還是要……該付的錢的還是要給。」(A2)

但是，地方政府的財政情況仍然是垃圾跨縣市處理合作案中一個相當重要的考量因素，合作案開始進行時，縣市政府就有支付費用給合作縣市的必要，雖然環保署對垃圾清運費會給予補助，但是在徵收所得的垃圾處理費上偶爾會有短缺，則縣市政府就必須另覓財源，提高垃圾處理費或是動用預備金以為因應。

「財政情況當然是整個合作情況蠻重要的考慮啦！那他可能就是分兩個部份，清運費跟處理費。那處理費我們已經有隨水費徵收裡面去……去支付這些費用。那……清運費的話，環保署會……他這個目前就是全數來補助我們這個清運的費用，他就是要避免說……怕說我們這個鄉鎮市……新竹縣這邊，爲了清運到某個焚化廠，費用不足而導致另外一個問題，讓這個垃圾沒有辦法處理。所以環保署在清運費用上是補助我們。那……處理費的話，目前隨水費的話……如果說未來如果不足會做水費的調整。」

(A1)

「那這個部份的費用的話，到最後是……就是說動用第二預備金來做因應，要不然……我們要支付給焚化爐的錢就是那麼多，但是我們爭取的那個清除處理費沒有相對應的提升的時候，變成就是說還是要另覓財源來做處理，那不然這個帳……我們委託人家處理，然後錢又不給人家這樣也不行。」(A2)

### **三、設有垃圾焚化廠的縣市所收取的垃圾處理費用無法確實反映成本，亦無法藉此獲利，故合作案的進行與財政情況並無密切關聯**

對設有垃圾焚化廠的縣市而言，雖然地方的財政情況普遍不佳，但協助外縣市進行垃圾處理所收取的費用相當低廉，並無法確實反映成本。如果希望能藉由合作案來提高垃圾焚化廠的營運成效，則勢必得在垃圾處理費用中反映，但太過昂貴的收費價格則無法被其他縣市所接受，因而在執行上有困難，需視未來的情況做調整。

「沒有賺阿……我們收的都純粹的成本價，真的可以說完全都沒有賺阿！」(B1)

「我跟你講……你財政不好，就是收外縣市的你收也收不了多少啦！與其收個一年……比如說好吧，一年讓你收個幾千萬，這個也沒有辦法反映成本，所以沒有那個必要啦！」(B1)

「……就是說如果我們真實的反應成本，就不會有人來了！所以說……我們台中縣不會去……最起碼，在我們面對這個問題以前我們都盡量不去、都是要維持目前的這個狀況。近程來講的話，會維持目前的狀況，那還是會繼續進行相關的這種合作方式……」(B2)

因而，地方政府協助外縣市進行垃圾處理並不是期望藉此提高垃圾焚化廠的營運成效，而是基於公益的事務、縣市之間互助的精神來提供協助，財政上的因素並不是主要的考量因素。但是，垃圾焚化廠的營運仍須達到一個基本的平衡，在這部份就必須依賴環保署給予的補助。

「我想合作的意願應該是沒有關係啦！因為這個是純粹公益的事務，燒家庭垃圾嘛！那燒家庭垃圾如果我們有餘裕的處理容量，絕對會有意願來協助我們的合作縣市，處理他們的垃圾，那如果涉及到費用，因為這是屬於公益的事務，燒老百姓的垃圾嘛！當然會希望這些成本由縣市政府來支出，那有可能是行政院環保署，那有部份當然是由外縣市政府來支出，那這樣的情形要看未來的發展。」(B2)

「會啊……當然財政狀況是一個很重要的因素，那焚化廠的營運至少要達到一個他能夠負擔的情況。」(B3)

## 貳、中央政府補助對垃圾跨縣市處理合作案的影響

### 一、對未設置垃圾焚化廠的地方政府而言，環保署的補助可以減輕該地方政府的財政負擔，其無須再另覓財源，對合作案具有正面的影響

地方政府為妥善處理縣市內的垃圾，大多會隨水費徵收處理費，受訪者均表示在垃圾跨縣市處理合作案中所需的處理費用是由地方政府自籌，環保署並未給予補助。

「處理費我們已經有隨水費徵收裡面去……去支付這些費用。」(A1)

「處理費的部份……基本上就是依照法令所徵收的那個垃圾清除處理費，處理費的這個部份他們基本上是沒有補助的。」(A2)

「那在處理費的部份是由地方政府自己負擔，轉運費的話……」(A3)

由於中央決議停建垃圾焚化廠，導致部分縣市的垃圾必須轉運到其他縣市進行處理，因而環保署會對垃圾清運費進行補助。其補助的標準是依據運送的距離來估算，雖然環保署先前在規劃垃圾跨縣市處理合作案時是希望縣市之間能就近尋求合作，但受到外在因素的影響有時可能必須捨近求遠，故環保署依據距離給予補助，可避免地方政府受限於補助金額而無法將垃圾做最妥適的處

理。

「它的運費……事實上它是有補助，應該是看你的距離來補助。環保署他是……他這樣也沒錯，因為它如果說把這個限制住的話，變成說你會擔心說那個……你要在某個地方，風險會比較高。」(A1)

「有時候……剛好某一個縣市在歲休，我們不得已要跑到比較遠的地方去，那……中央政府補助我們的那個清運費是蠻重要，他可以讓我們比較不擔心說喔……近的鄉鎮、縣市在歲休的時候，我們可以跑到比較遠的地方，如果他補的比較少，我們就會擔心說去比較遠的地方。」(A1)

「基本上環保署他有經過估算……因為他……我們停建那個焚化爐，那當然我們縣市會面臨到一些垃圾的問題，那他們是有補助我們來處理，然後……他們在做估算的時候基本上是看看說你這個縣市每年……每日的垃圾量有多少，那這個可以估算嘛！……基本上它在估算的時候有一些估算的原則，就是把一些成本然後除以那個每噸、每公里，就可以得到說每一噸的垃圾跑每一公里，然後我們就可以看看說是到哪一個焚化爐，那我們到焚化爐有一個距離，那基本上……就是以每噸、每公里六元來估算為原則……」(A2)

故從訪談結果中可以發現環保署的補助對於未設置垃圾焚化廠的地方政府在進行跨縣市合作案時的影響程度蠻大的，地方政府的財政情況普遍不佳，但合作案卻往往需要花費大筆的經費，因而在地方缺乏自有財源的情況下，為使合作案能順利推動，環保署的經費補助還蠻重要的。

「影響蠻大的。」(A1)

「中央還蠻體諒我們……他補助的額度都會比預估再多一點，因為他怕不足。他比較體諒我們，因為我們……它的停建是沒有辦法，它是怕說萬一真的……不足，因為這一點錢而導致……整個就前功盡棄，所以他們在補助的這部份，他們還蠻積極在協助我們，目前都沒有這個問題。」(A1)

「影響程度……基本上他們如果肯補助給我們，當然是我們是蠻願意的，不過因為他們有補助的一個原則，所以說……基本上他們因為清除處理費就是屬於依法徵收的費用，這個部分他們也沒有……沒有辦法說再來給予一些補助，因為他們有他們的一個

項目，他們有某些科目他們才可以補。」(A2)

「當然……中央的補助對合作是十分具影響力的，因為如果沒有足夠財源，單靠地方的財政要自己去籌措足夠的財源是很困難的，所以如果沒有補助的話，要進行這個計畫……這個合作案是很難的。」(A3)

## **二、對已設有垃圾焚化廠的縣市而言，由於環保署給予的補助金額僅佔垃圾焚化廠資本結構中的小部份，且在補助範圍亦有所限制，因而中央補助對地方政府進行合作的意願並沒有太大的影響**

對於已設有垃圾焚化廠的縣市來說，環保署所給予的補助則限於垃圾處理費，補助標準是依照重量計算，整體而言，補助金額僅佔垃圾焚化廠資本結構之一小部份。

「有……不會啦！一年補助下來也……也沒多少，五百、一仟而已！五百、一仟你不要覺得很多，在整個……一整年的營運下來一點點錢而已。」(B1)

「一噸一百八十塊！」(B1)

「那他今天補助的金額對於我們焚化廠的資本結構來講其實幫助是很小的，算起來……目前為止大概一整年不會超過一千萬，所以對我的資金缺口杯水車薪啦！」(B2)

「中央他給予的補助基準是一噸一百八十塊……」(B3)

目前環保署對於進行垃圾跨縣市處理合作案的補助，是採取獎勵的方式，再加上補助的範圍也限於環保署所核定停建垃圾焚化廠的縣市，故多數受訪者均表示此一補助金額對合作案並沒有太大的實質幫助。因而，縣市政府並不是以合作的對象是否為環保署核定的對象來做為選擇的標準，完全是以合作的需求作為主要的考量。

「沒有太大的幫助……意思意思而已啦！……就是給你多買一些東西這樣而已啦！多買幾台垃圾車這樣子而已，基本上對我們一個縣市而言，買一兩台垃圾車一樣也不夠用阿！」(B1)

「中央政府對於目前區域合作的補助，他是用獎勵的方式，但憑良心講就是杯水車薪啦！當然是有幫助……但是憑良心講他的幫助影響並不太大啦！」(B2)

「到目前為止……他會做的原因是因為他在執行一個所謂的停建焚化廠政策，那這個停建焚化廠政策僅限於他所核定的、停建的縣市，這些縣市如果有跟我們合作的話，它是補助每噸垃圾一百八十塊……」(B2)

「……我剛剛講公益性質啦！我們並不在意中央政府對地方政府的補助，其實在中央政府還沒有給予補助之前，我們就已經在進行合作了！我們是著眼於是說這是個公益問題，當然一方面我們垃圾量也不足，但我們也願意釋出我們的垃圾量不足，我們願意給予協助，那我們也沒有特別指定對象，並沒有因為中央政府你沒有補助台中市，我們就不協助你，並沒有這樣的考量啦！」(B2)

「其實這個補助是很少的，對於政府財政的幫助其實相當有限。」(B3)

## 第五節 垃圾跨縣市處理之分析-從執行力觀之

### 壹、合作縣市地位平行對等與否對垃圾跨縣市處理合作案的影響

#### 一、合作縣市均為處於縣市政府層級，合作過程當然平行對等

多數受訪者均表示在合作過程中，合作雙方都是各自獨立的個體，同屬於地方政府層級，因而是處於一個平行對等的地位。

「目前既然是以量收費……「以量計價」的話，應該是到……每個縣市不一樣，但是它的收費……你到這裡就是這個費用，你到這裡就是這個費用，這是固定的……沒有什麼……不會說多加多少……沒有這個問題，所以應該是沒有什麼對等的問題。」(A1)

「這個的話……因為，其實基本上行政單位都是處於一個平等的地位……」(A2)

「當然是平等的地位阿！」(B1)

「ok……到目前為止喔……在合作過程裡面，我剛剛跟你報告過嘛……因為兩個縣市本來就是各自獨立的團體，所以說本來就是平行對等的，也應該……所謂單向依賴的部份，其實雙方在合作關係當中並沒有單向依賴啦！」(B2)

二、在合作初期，尋求協助的縣市需要主動積極去進行接洽，有時還需要環保署的介入溝通，但隨著合作案的進行以及環境的變化，目前是呈現雙方均有合作的需求與急迫性的雙向依賴關係

雖然在目前的合作過程中雙方縣市是處於平行對等的地位，但有受訪者表示在合作初期的確會遇到比較多的問題，尋求合作的縣市除了要主動與其他縣市進行接洽，針對合作細節，如垃圾進場量的多寡、歲修期間的調度等問題都必須要進行溝通協調，有時還必須要請求環保署的協助，尋求合作的縣市在初期的確是比較弱勢的一方。

「在早期可能……在初期喔，在協尋的時候……可能會比較辛苦，就是說……經過溝通之後可能很多細節喔……比較可能需要去配合，比方說他現在要歲休……你要……，他現在需要很大的量你要給它很大的量，初期可能……當然也是在幫我們處理，只是說……可能一會多一會少，喔……你今天停……它突然歲休，阿……或者是說我又要幹嘛給我多一點，初期會有這個問題，那當然還不至於到說不對等，當我們的這個量多的時候、你的選項比較多的時候就……更沒有這個問題……」(A1)

「……像比較早以前就真的是蠻弱勢的，找不到焚化爐，然後要一直跟人家拜託、要行文去、甚至要請環保署出面，都是屬於我們比較弱勢，那現在慢慢的有一些情況方面的不同，他們要維持他們整個焚化爐的一個運作的時候，他也要一個基本量，那如果說他量不到的時候……甚至說環保局他們燒垃圾都有一個保證量給委託操作的廠商，那所以這個部份……基本上慢慢的比較不會有這樣子啦！比較不會有說……」(A2)

為避免出現垃圾處理上的困難，需要協助的縣市大多會尋求多方的合作關係，藉此分散風險，再加上合作案目前多會簽訂行政契約，藉由環保署的見證以確保雙方的合作關係，故情勢發展至今，尋求合作縣市較為弱勢的情況已不復見，目前是呈現雙向依賴的關係。

「我是覺得……合作會成功基本上……雙方都是有這個需要跟急迫性存在，不過……就像你剛剛提的……我們的急迫性的確是大於合作縣市。」(A3)

「事實上，我側面了解……各縣市政府爲什麼到後來要簽訂行政契約，就是因爲在過去的時候，比如說有地緣上的關係……南投想到台中縣來，那事實上台中縣裡面……我們像烏日的話匯納量有限，所以說外縣市的話……他知道你的資源有限的時候，它可能就自己會去找其他縣市，找其他縣市……他會去分散這種依賴關係啦！大概是這樣子……他會去分散啦！……那行政契約的擬定就是在確保這種依賴關係，其實本來就是需要去確保這種依賴關係，當你行政契約訂定後、由環保署見證之後，就變成說這種依賴關係就會比較穩定，是這樣子。」(B2)

「當然……所以他們會依賴我們這邊來處理，那同樣的我們也是需要靠他們的垃圾來維持我們焚化廠的營運，所以依賴的話是雙方都有。」(B3)

## 貳、合作能力差異對垃圾跨縣市處理合作案的影響

基本上合作縣市之間並不存在能力上的差異，只是雙方之間可能會出現溝通協調上的問題，針對合作細節必須要進行溝通以便進行調整，以使合作過程能更順利。

「……其實這個環保局的能力都很好，現在的公家機關其實那個……就職務的熱誠還有能力都是具有相當的程度，所以這個應該是……這個基本上也不會說有很明顯的能力差異，現在是都蠻不錯的。」(A2)

「這個的話……在合作初期當然會有很多需要……需要雙方去協調適應的問題。」  
(A3)

「無關阿……」(B1)

「……就是說既然是平行對等的地位，所以互相會尊重啦！像會尊重各縣市因行政契約的差異，彼此尊重然後做調整！」(B2)

「在處理上當然會有一些小問題啦！他來的時候分類不是很好或是他在運送的過程、時間上跟我們的配合不是很好，一定會有一些問題，那這些問題……當然對雙方的合作……是需要去解決的一些問題，多少是會有一些影響，整體來講是可以透過雙方的協調機制去解決。」(B3)

## 第六節 垃圾跨縣市處理合作之評析

### 壹、垃圾跨縣市處理合作案的執行方向

就垃圾跨縣市處理合作案的執行情況而言，多數受訪者是抱持著支持的態度，認為跨縣市合作是正確的方向，其指出就台灣目前的垃圾處理設施以及現有的垃圾量而言，的確是沒有必要再花費龐大的金額去興建垃圾焚化廠。雖然縣市若有自有的垃圾焚化廠，對於垃圾處理是比較便利的，且發電所得的收入也有助於地方財政，但由於興建所需之經費實在過於龐大，故中央政策所規劃的垃圾跨縣市處理合作確實可以解決目前的垃圾處理問題，故為一可行的方法。

「整體來講的話是成功的啦！……我想中央的政策也是……也是沒有問題的！是 ok 的！我們也是會全力配合的！」(A1)

「就是說如果你以巨觀的角度來看的話，台灣的問題……當然對垃圾……這樣的處理是 ok 的，只是說……但是以我們新竹縣的角度，會覺得比較……稍微麻煩一點，因為要調度……等於在燒這個錢，如果以財政來講……這個差異就是這樣，因為以目前台灣的焚化爐來講，如果蓋好之後……它還有一些……，因為焚化廠事實上也算是一個賺錢的單位，雖然我們燒垃圾就是處理，不一定是以賺錢為目的，但這是它的副產品……發電可以增加這個……縣府的一些財政，那所以我覺得目前來講……應該都 ok 啦！」(A1)

「我是覺得合作案……在目前的時空環境背景之下，它的確、可能是最佳的方式之一，這種合作模式……大方向是正確的，不過在技術性……還有執行方式上還需要不斷磨合，仍有改善的空間。」(A3)

「喔……這部份當然是可以解決一些垃圾問題，政府可以解決經費上的問題，就是說我們幫花蓮處理垃圾，他們就不用再蓋一座焚化爐，那蓋一座焚化爐需要花很多的錢；那對我們來講我們就可以有足夠的垃圾可以燒，目前的情況是這樣子！基本上目前看起來是都還不錯啦！說實在的在其他地方就比較難講，不過是都還好啦！基本上是不會有太大的問題。」(B3)

「……想法就是說不需要再蓋焚化爐就可以解決垃圾問題，這應該是一個很好的方式，可是還是會有一些問題存在，還是會有一些疑慮，不過這些都要去克服啦！那透過區域合作的話，不同的縣市都能因為這樣而解決問題的話，這樣是很好的，大致上來講，我是覺得還不錯啦！」(B3)

## 貳、垃圾跨縣市處理合作案需要改進的地方

從合作案實際的執行過程中，受訪者提出三點問題。首先，是針對縣市之間的溝通協調，雖然縣市政府對於合作縣市提出請求時會適時的予以協助，但若是環保署能主動的介入，亦或在事前就針對溝通的機制予以強化，對於合作案的進行與執行成效應該比較有幫助。其次，目前垃圾跨縣市合作案大多朝向簽訂行政契約的方向進行，但雙方在行政契約的簽定年限則有期待落差，如何從中尋求平衡也是值得思考的地方。最後，則是中央政府在合作案中所扮演的角色，有受訪者認為因為合作案涉及兩個縣市政府，因而更需要環保署的協助，故環保署在合作中的介入程度應該再深一點。

「其實環保署是……應該可以有一些機制來強化他的……就是說對於環保局的一個要求，協助這一些勢必要轉運到別的縣市處理的環保局，比較有利的一個協助，那不然變成說到最後真的沒有地方可以倒的時候、可以轉運過去的時候，那就會產生一些……一個很現實的垃圾問題。」(A2)

「你是說在操作上嘛……操作上的困擾應該還是說來自於就是說……因為其實第一個當然就是行政契約的實踐，因為簽訂行政契約的時候……各縣市的考量，有的認為就是說想跟你建立很長的關係，有的是認為不需要這麼長的關係，時間到了再重簽，那對合作單位來講的話這是一個變數，比如說今天我今天釋放給你一百噸，那明天我也希望有一百噸，但可能對方就不願意給你這麼多，而是把他分給其他的單位，像這種大家的期望就有落差，類似這種行政契約的問題。」(B2)

「第二個就是說推動區域合作計劃，現在行政契約的制度已經出來了，應該是以這樣的方式主導，既然有這樣的政策推動，那變成說你中央政府的介入應該再更深一點，可是顯然的看起來好像……好像介入的程度變化蠻大的，有時候介入的還蠻深的，有時候介入的就不夠，那這樣變成說地方政府在配合執行的時候會稍微受到影響，那照

理講焚化政策應該都是政府推動的……焚化政策是中央政府推動的，在地方政府來講他慢慢的接收到一些 OT 廠、BOT 廠，要注重在焚化廠的經營管理；至於在區域合作上面環保署應該再介入深一點，因為區域合作是跨縣市的問題，那環保署……這是我個人意見，環保署應該是要再介入深一點。」(B2)

## 第七節 小結

根據上述實證分析可以發現垃圾跨縣市處理合作案的興起導因於中央政府的政策變更，為使地方垃圾能妥善處理以及垃圾焚化廠能達最適營運規模，因而開始著手進行合作案的接洽。而在合作模式的選擇上，之所以捨棄已有先例的「以量易量」合作模式，一方面除了因為其為中央政策的指導方向外，另一方面亦有部分受訪者認為此種模式除了可避免灰渣運送過程中所產生的環境問題外，亦可降低長途運送所需的成本，不僅較為單純，也較為公平。

在垃圾跨縣市處理合作案的過程中，由於其屬於平行地方政府之間的合作事宜，故主要是由地方政府自行接洽，中央政府則是扮演協助的角色，並且在行政契約簽訂的過程中進行見證，以確保合作雙方的權益。若論及合作過程的執行情況以及影響其執行的因素，綜合上述實證分析可發現無論是從政治面、行政面、財政面，亦或是執行力的角度觀之，不可否認各個面向的因素多少均會影響到合作案的進行，但在本個案中可發現由於垃圾處理事項的例行性、民生性及其公益性質，導致種種因素所造成的影響不甚明顯，故亦未使合作案的執行因而中斷或是造成延宕。

綜合政治、行政、財政以及執行力對垃圾跨縣市處理合作案所造成的影響，可將其歸納匯整成下列表格（表 4-2）：

表 4-2 垃圾跨縣市處理合作個案分析表

	新竹縣	南投縣	花蓮縣	台南縣	台中縣	宜蘭縣
縣市首長的影響程度	低	低	低	低	低	低

縣市首長政黨屬性的影響程度	低	低	低	低	低	低
地方民意代表的影響程度	低	低	低	低	低	低
行政文化差異的影響程度	低	低	低	低	低	低
合作經驗的有無	無	無	無	有	無	無
合作經驗有無的影響程度	低	低	低	高	低	低
地方財政優劣的影響程度	低	低	低	低	低	低
中央補助多寡的影響程度	高	高	高	低	低	低
合作縣市是否平行對等	是	是	是	是	是	是
合作地位的影響程度	低	低	低	低	低	低
合作能力的影響程度	低	低	低	低	低	低

資料來源：筆者自繪

綜觀上述表格會發現，就政治面所包括的三個變項，即縣市首長、政黨屬性以及地方民意代表，以及執行力所包含的兩個變項，即合作地位以及合作能力，無論是對尋求合作案的縣市或是提供協助的縣市而言，均未發揮實質影響力，對合作成效的影響程度相當有限。

行政層面所包含的兩個因素，即行政文化差異和合作經驗有無，就前者而言，地方政府間的行政文化差異必然存在，但在合作案中其可藉由持續的溝通、協調予以化解，故影響程度亦不高；而在合作經驗此一變項上，隨著合作經驗有無的不同，其影響程度亦有所差異，曾經有過相類似合作經驗的縣市表示，表示其基於同理、互助的心態，對於尋求合作的縣市會給予積極的協助而減少刁難，故有助於加速合作案的進行。而對於多數未曾有過合作經驗的縣市而言，對於第一次進行的跨縣市合作難免有疑慮，但受到合作議題之特殊與急迫特性，故即便缺乏合作經驗也不會因此對合作案的進行造成影響，只是受限於合作經驗的缺乏，需要時間去進行摸索，故會延緩合作案進行的時程。

就財政因素的影響而言，地方政府的財政情況普遍不佳，但同樣受到合作議題特殊性的影響，即便是在缺乏財源的情況下，仍會藉由政府補助或是地方自籌財源等方式以促使合作案的進行；而中央補助對於合作案的影響則可從兩方面論述，對於未設立垃圾焚化廠的縣市而言，進行轉運所增加的垃圾轉運費是其財政上的沉重負擔，故中央給予的彈性補助標準的確有助於合作事務的推動，但對已設有垃圾焚化廠的縣市而言，中央雖然會對垃圾處理費用給予補助，但其金額僅佔垃圾焚化廠資本結構中的一小部份，對於其營運績效的提升並無法產生實質助益，故設有垃圾焚化廠的縣市並非基於中央的補助而進行合作，而是秉持著互助的精神來提供協助。

綜合上述可發現藉由區域合作的方式來進行垃圾處理，各個層面的因素對於合作案仍是會有影響，但受到垃圾處理議題之民生性、例行性和急迫性之特性，政治、行政、財政和執行力並不會對合作成效的成敗造成實質的影響力，亦即在合作案的進行過程中，基本上並不會遭遇太大的困難，地方政府在瞭解合作的必要性及重要性後，對於合作大多是保持著積極的態度，期望藉由資源的整合來發揮最大的效用，而根據實證分析發現合作案的進行的確是順利的，雖然有部分受訪者提出對合作案的建言，但基本上此一政策規劃的大方向是正

確的，對於垃圾處理可產生實質的助益。

## 第五章 結論

在資源有限的時代，該如何有效的利用既有的資源遠比如何獲得更多的資源更為實用。垃圾是社會高度發展下的必然產物，垃圾處理設施亦隨著垃圾量的增加而開始大量的興建，尤其在傳統的本位主義影響下，導致我國有了「一縣市一焚化爐」的政策規劃。然而如此耗費金錢與資源所興建的垃圾處理設施，在時空環境的轉換以及民眾環保意識提升雙重因素的影響，垃圾量逐年遞減而導致其無法達到最適營運規模，為避免過多的資源浪費，中央決策機關因而又決議停建部分垃圾處理設施，規劃透過區域合作的方式，一方面可協助停建垃圾處理設施的縣市垃圾藉由轉運可獲得妥適處理，另一方面則是讓已興建完成的垃圾處理設施達到營運最適規模，藉此提升其營運成效，營造雙贏情境。

然而，區域合作所涉及的是兩個或兩個以上的縣市政府，合作對象之間在各方面均有所差異，要進行合作勢必要經歷一段磨合期，再加上垃圾跨縣市處理合作並不多見，在先行研究中常見的「北基合作案」為短期性的合作，再加上其所採取的是「以量易量」合作模式，此均異於本研究所探討之個案。是以，本研究在此基礎下，匯整先行文獻與理論後，欲了解合作案的執行情況，並分別從政治、行政、財政和執行力四個面向探討其對合作案所造成的影響。

簡言之，本研究是以在中央政策變更下停建垃圾處理設施，而必須進行垃圾跨縣市處理的縣市為例，又因為「北基合作案」是採取「以量易量」模式，因而本研究異於前例，針對採取「計量收費」合作模式的縣市進行探討，探討此一模式的可行性。因而，在最後將藉由理論與實務的對話闡述本研究的研究發現；再者，針對研究所得結果，提出筆者的研究建議；最後，則說明對垃圾跨縣市處理合作案的後續研究建議。

### 第一節 研究發現

在整理歸納上述實證分析所得之研究結果後，在本節當中將根據本研究所設計之研究架構來進行論述，經由理論與實務的相互對話來闡述研究發現，以下將針對兩個面向來進行說明。

## 壹、垃圾跨縣市處理之分析

在地方政府間進行跨縣市合作的過程中，先行文獻以及理論中整理歸納出「政治」、「行政」、「財政」以及「執行力」四個層面的因素將會影響到合作案的成效，茲分述如下

### 一、政治因素與垃圾跨縣市處理合作案之關連

#### (一) 垃圾處理與民生議題密切相關，政黨屬性無法介入其中

根據先行文獻整理與理論分析可得知，政治立場的矛盾和激烈的政治競爭會造成地方政府間的互信度不足，導致兩者之間無法發展出持續而緊密的合作關係，因而影響合作過程的成效。但在本研究個案中卻發現縣市首長的干預並不易見，歸納受訪者的陳述主要的原因是因為垃圾處理合作案性質特殊，由於垃圾處理屬於民生性的公共事務，故政策的制定應該以民眾的權益為首要考量，在地方環保機關依其權責與其他縣市進行接洽，制定適當的合作事宜的情況下，縣市首長並不會因其政黨屬性或政治性因素而介入其中，進而影響合作案的進行。

此外，地方縣市首長的政黨屬性對合作案的影響程度也頗低，從受訪者的回答中可以發現在合作案中關切的是合作對象是否足夠的餘裕量來協助處理，政黨屬性並不是首要考量因素。此外，即便是遇到地方縣市首長更迭、政黨屬性異動，亦不會使進行中的合作案因此中斷。由此可知，政黨屬性的異同並不會對合作案造成太大的影響。

#### (二) 垃圾處理合作案具公益性，地方民意代表無介入之空間

檢閱先行文獻與理論分析後發現，地方民意代表基於選區利益和不同政黨間的矛盾，亦會造成地方政府間建立合作關係的障礙。但從受訪者的回答中並沒有發現地方民意代表對本研究個案有顯著的影響，主要的原因在於垃圾處理合作案均是由地方政府對地方政府直接接洽，合作細節都有詳細的規範，且此一合作事項所帶來的公共利益大於私人利益，故在本個案中民意代表無介入之事實，亦無介入之必要。但擁有焚化爐的縣市的民意代表仍會對此一合作案表示關心，原因在於不希望垃圾焚化廠為了協助其他縣市而導致該縣市的垃圾無

法妥善處理，以及關切垃圾轉運過程的可能產生的問題，但即便民意代表對此有疑慮會進行關切，但在專責機關進行說明後，大多不會有太大的問題，因而亦不會介入合作案的過程。

綜合上述，筆者發現在垃圾跨縣市處理合作案中，政治面的因素所造成的影響微乎其微，因其最主要的考量在於垃圾焚化廠是否有足夠的餘裕量來協助處理，著重於技術層面的考量，此為迥異於先行理論之處。但此一情況並不意味著縣市首長或地方民意代表對合作案漠不關心，由於合作案是一與民生議題相關的例行性公共事務，故多數政治人物均會對此進行瞭解，並進而給予支持的態度，而不會對合作案進行干預。

## 二、行政因素與垃圾跨縣市處理合作案之關連

### (一) 行政文化差異透過溝通協調可獲得妥適解決，故其未發生實質影響力

依據先先行文獻整理與理論分析顯示，各地方政府間的本位主義容易導致其不願意進行合作，因而錯失擴大規模經濟的機會。而分析本研究個案後發現地方政府間的行政文化差異，亦或是本位主義的確是存在的，要進行合作勢必得經歷一段磨合期，但此一因素在本研究個案中則未如理論所述對合作成效造成影響，其主要的有二：首先，合作案的接洽單位同屬縣市環保局，在事務的接洽上有一定的流程，因而行政文化的差異可藉由單位之間的溝通來進行化解，故不會產生實質的影響力；再者，倘若地方政府間的協調無法有效解決問題，則可向上尋求中央政府的協助，由於垃圾跨縣市合作案興起導因於環保政策的改弦易轍，因而環保署有必要協助各個縣市妥善處理垃圾，而地方政府在環保署的介入後通常會遵循其指導方針，因而即便有行政文化的差異，合作案在溝通協調過後都是能順利進行。

### (二) 合作經驗的有無僅會加快合作案的進行，但不致影響到合作案的成敗

根據先先行文獻整理與理論分析可得知，合夥觀念的不足以及跨區域合作經驗的缺乏，都是影響合作過程的推動及其成效的潛在因素。從本研究觀之，受訪的六個縣市當中僅有台南縣曾經有過合作經驗，其餘縣市均是首次進行跨縣市合作，但合作成效亦並未因此出現太大的困難。根據受訪者的陳述，台南縣在之前未有充足的垃圾處理設施時，亦曾藉由尋求其他縣市的協助來進行垃圾

處理，因而在有能力協助其他縣市之際，大多會基於同理心和互助的精神而避免刁難。但對於首次進行合作的縣市而言，進行合作前當然會有所疑慮，但垃圾處理具有急迫性且不得不為，因此並不會因為沒有前例可尋而放棄合作，又因為地方環保局局長經歷均甚為廣泛，部分曾服務於中央政府，部分則曾在數個地方政府工作，故在其領導下所進行的協調過程亦甚少遇到困難，因而合作經驗的有無對本研究個案亦未有顯著影響，但不可否認的是倘若曾有過合作經驗，瞭解進行合作的必要性時，對合作案的進行的確具有積極正面的影響。

綜合上述，筆者發現在垃圾跨縣市處理合作案中，行政面的因素並不足以影響合作案的成敗，行政文化的差異必然存在，合作經驗的有無多少亦會對合作對象產生影響，但在本個案中發現經由地方政府間的協調與溝通後，此均為可予以解決的問題，對合作案並不會產生實質的影響。

### 三、財政因素與垃圾跨縣市處理合作案之關連

#### (一) 垃圾處理有其必要性而不得不為，財政情況對合作案的進行無明顯影響

檢閱根據先行文獻與理論分析後發現，一項政策的推動必須要有足額的經費來做事務的安排，故各地方政府之財務情況是否良好，對合作案能否順利推行扮演相當重要的角色。在本研究個案中可分別從兩方面來探討財政因素所造成的影響：就地方政府財政優劣對合作案的影響而言，從未設置垃圾焚化廠的縣市的角​​度觀之，在中央政策變更後進行跨縣市合作是妥適處理垃圾的適當辦法之一，又因為其為一民生性議題，因而合作案不得不為，故即便地方政府無法從預算中撥出一筆費用來進行合作，亦必須另覓財源以為因應，故此一因素之影響力甚低；而對已設有垃圾焚化廠的縣市來說，協助其他縣市進行垃圾處理固然可藉此收取垃圾處理費，然此費用的制定並無法確實反映成本，有時僅能達成收支平衡，有時甚至會產生虧損，若從是否獲利藉此提升垃圾焚化廠的營運成效觀之，則多數合作案勢必破局，故可發現在本研究個案中，垃圾跨縣市處理合作案的成敗與否並不是取決於地方的財政情況，其主要仍是關注於合作事務的公益性以及縣市之間的互助精神。

## **(二) 中央補助可減輕地方政府財政壓力，即便補助比例僅有小部分，無法發揮實質正面影響力，但對合作案的進行仍是有利無害**

根據先先行文獻整理與理論分析可得知，在地方政府財源不足之情況下，則行政事務之推動需仰賴中央政府給予之補助，然而在僧多粥少的情況下，各個縣市所分配之財源多寡不一，故所獲得之補助比例會影響進行合作之意願。而分析本研究個案後卻得到兩種不同的發現：

對未設立垃圾焚化廠的縣市而言，要進行垃圾跨縣市處理需要支付垃圾處理費以及垃圾轉運費兩者，由於垃圾處理費用各縣市有其徵收標準，無論是採取隨袋徵收亦或是採取隨水費徵收的方式，縣市均有能力自籌此部分的財源，因此在財源的籌措上並不會產生問題。但針對垃圾轉運費而言，由於其為合作案興起後縣市政府的額外支出，再加上合作對象的選擇是關注於其是否有足夠的垃圾餘裕量可協助處理，故運送距離不定，費用亦不定，此即成為地方政府財政上的負擔。故中央政府僅針對垃圾轉運費給予補助對地方政府而言頗為合適，再加上其補助辦法是隨轉運距離而有所不同，故地方政府亦不會拘泥於補助費用而將合作縣市侷限於鄰近範圍，因而不會降低合作的成效，具正面實質的幫助。

對已設有垃圾焚化廠的縣市而言，由於中央政府是依照一噸垃圾給予一百八十元的標準來進行補助，地方政府所獲得補助金額僅佔垃圾焚化廠營運資本結構中的一小部份，故對垃圾焚化廠的營運幫助十分有限，從受訪者的陳述中可以發現願意進行合作並不是因為中央所給予的補助多寡，欲藉此提高垃圾焚化爐的營運績效，而是在於合作的確有其必要性，並且可藉此妥適解決垃圾處理問題的公益性。

綜合上述，筆者發現在本研究個案中，財政因素如同理論所述是會對合作案產生一定程度的影響力，畢竟任何合作案的進行均需要一筆預算以為因應，在政府財政普遍不佳的情況下，再加上垃圾處理之急迫性，中央政府願意給予補助作為財政上的支援，對於地方政府而言是有利無害的，因而具有積極的影響力。即便對已設有垃圾焚化廠的縣市而言幫助十分有限，但此一誘因仍可加速合作案的簽定與進行，故仍具有正面的效用。

#### 四、執行力與垃圾跨縣市處理合作案之關連

檢閱先行文獻與理論分析後發現，合作縣市兩者之間在政策規劃能力和執行力方面經常會顯露不均與不足的現象，因而影響到合作案的進行，但誠如Peters (1998) 所言，合作關係強調每個成員都是主角，合作成員應處於平等地位，雙方必須以平等、對等的態度進行溝通與協調，才有可能促成雙方合作。從實證分析中可發現，本研究個案是屬於地方政府間平行的合作事務，故進行接洽的均為地方政府間的專責人員，因而在合作過程中雙方的地位當然平行對等，因此沒有執行力差異的問題，但值得注意的是地方政府權責機關間認知上差異，由於其為兩個獨立的個體，在內部文化上多少會有差異，為避免合作上的困擾，適當的溝通是必要的手段。

#### 貳、垃圾跨縣市處理合作案之成效評析

檢閱上述理論後發現，本研究個案是針對地方政府間的合作關係進行探討，由於其屬於平行地方政府間的合作，故屬於 Pierre and Peters 所提出之向下移轉模式，又因為地方政府間的合作是基於互惠利益而進行參與，則是類似於 Kooiman 所提出之共同治理。

一般而言，合作關係的形成是立基於合則兩利、分則兩害之意識，期望利用最少的資源發揮最大的功效。而實證分析之結果顯示未設立垃圾焚化廠的縣市的確可藉由合作案的進行，將垃圾轉運到其他縣市進行處理，雖然必須額外支出垃圾轉運費，但相較於興建垃圾處理設施所需的龐大資本而言，卻同樣能妥善進行垃圾處理，再加上目前的垃圾處理設施普遍面臨垃圾量不足的困境，倘若又再大量興建，其在未來營運上勢必更加困難，故對地方政府而言，區域合作是一較為經濟，卻又同樣能達成預期目標的方法。

對已設立垃圾處理設施的縣市而言，垃圾跨縣市合作雖非必要，但藉由此一合作案不僅可免除地方政府向外尋求垃圾，亦可使營運中的垃圾焚化廠達到營運最適規模。根據資料顯示，地方政府間的每日垃圾清運量是呈現逐年遞減的情況，在 2007 年時，台中縣的自有垃圾量滑落至每日 788.09 公噸（后里廠與烏日廠的設計處理量每日共 1800 公噸）、台南縣則有 651.3 公噸（台南縣永

康廠設計處理量為每日 600 公噸)、宜蘭縣則僅有 215.69 公噸 (宜蘭縣利澤廠設計處理量為每日 600 公噸), 與所設計的處理容量有段差距, 但透過合作案的進行, 外縣市的垃圾轉運使得垃圾焚化爐的處理量均有所增加(如圖 5-1 所示), 營運成效因而能夠有所提升。

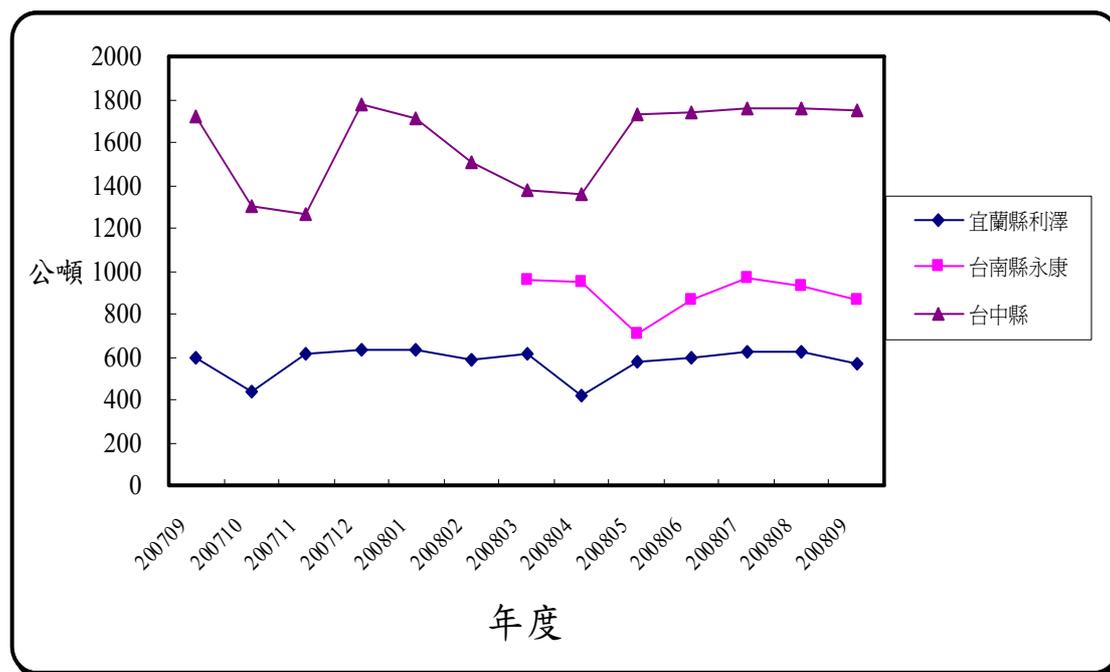


圖 5-1 垃圾焚化廠每日焚化處理量

資料來源：筆者自繪

而在檢視此一垃圾跨縣市處理合作案後, 本研究歸納出本跨縣市合作案能順利進行之因素, 分述如下:

#### 一、垃圾處理議題的跨域性及資源的共享性誘使協力合作關係的產生, 故使有限的資源發揮最大的效用

受到垃圾焚化廠停建影響, 因而有將垃圾進行轉運的政策規劃, 在此一情況下垃圾處理並非僅限於單一縣市的內部業務, 因而開啟了地方政府合作的契

機。又因為垃圾處理為一民生性的公共議題，具有急迫性，為求合作縣市一方的垃圾能藉由轉運到其他縣市的垃圾焚化廠而有妥適處理，另一方則可藉此提高垃圾焚化廠營運規模，故基於資源共享的因素，合作案勢在必行。

## **二、計量收費合作模式的單純與公平特質，壓縮政治力介入跨縣市合作案的空間**

從實證分析中可以發現，受訪者認為本跨縣市合作案所採取的「計量收費」合作模式較為單純，在垃圾處理費用亦或是其他合作事項的規範上均是固定且透明的，因而無論是縣市首長或地方民意代表在此情況下大多沒有介入干預的空間，而此即為本跨縣市合作案能順利進行的原因之二。由於「計量收費」合作模式是依據處理一公噸的垃圾即須支付一定之費用，而費用的核定是經由地方議會審議通過，故是公開透明而不受政治力所干預，如此合作案能否成功是取決於是否雙方有合作的意願以及是否有合作的能力。是故，合作模式的公開透明是合作案能否有效進行的重點因素。

## **三、多層次治理中地方政府間的治理型態跳脫由上而下的層級節制體系，有助於溝通平台的建立**

從受訪者的陳述中可以發現由於本研究個案均屬於地方政府層級，因而彼此之間是處於平行對等的地位，雖然目前垃圾處理事項中仍有部分事務是由鄉鎮市層級來負責，但在合作事項的接洽上主要是由地方政府來進行接洽，故不會發生合作縣市地位不對等，一方較為依賴另一方之情況，此為本跨縣市合作案能順利進行的原因之三。而在此一情況下，亦可發現由於合作縣市的地位對等，因而縣市之間的溝通管道並未受限於層級節制體系，而能保持暢通且持續溝通。從訪談結果中發現本跨縣市合作案的進行過程中並非完全沒有困難，畢竟進行合作的地方政府為兩個獨立的行政主體，各縣市之間的行政文化勢必有所差異，但兩者之間的歧異之所以未發展成影響合作案成敗，其關鍵因素即在於地方政府間若遇到意見分歧時往往願意透過專責機關的持續溝通亦或是委由機關長官的出面協調來進行化解。是故，地方政府間暢通且持續的溝通管道實為跨縣市合作案成功的關鍵。

#### **四、中央政府謹守權責劃分，被動的介入跨縣市合作案，扮演合作過程中溝通協調的輔助者**

誠如上述，本研究個案屬於地方政府間水平的合作模式，因而地方政府間的合作事宜主要是由地方政府間自行接觸，而中央政府只在地方政府遇到困難時給予協助，雙方的權責劃分明確，此為本跨縣市合作案能順利進行之因素之四。由於中央政府非屬政策的實際執行機關，有些問題必須在合作過程中才會被發現，因而若是中央政府介入太多，而其指導方向又與事實不符，即會造成合作案的失敗。是故，合作案中中央政府的角色界定應該明確，其應為溝通協調的協助者，而非政策執行的主導者。

#### **五、中央政府所給予的長期性且具彈性的補助方式，強化垃圾處理的經費來源，可確保跨縣市合作案的持續進行**

從實證分析中可以發現中央政府所給予的補助對於地方政府進行跨縣市合作是具有正面、積極的功效，由於地方政府的財政情況普遍不佳，合作案中所需支付的垃圾處理費以及垃圾清運費都是地方財政上的負擔，因此中央給予的長期且具彈性的補助，此為本跨縣市合作案能順利進行的原因之五。由於垃圾焚化廠的停建已屬確定，故合作案勢必得長時期的進行，若中央的補助無法固定則極可能導致合作案無法持續；另一方面，垃圾清運費的補助是依照運送距離而進行調整，如此一來則可避免地方政府受限於經費的拮据、礙於運距過長，而無法與最適宜的地方政府進行合作。是故，中央政府的補助應該長期且彈性的給付。

簡言之，筆者認為就本研究個案而言，確實有完成進行合作的目標，達成合作雙方雙贏的境界。誠如學者所言，合作的過程涵蓋具有自主性的參與者，彼此透過正式與非正式的協商，共同創造出規則並結構化地管理彼此的關係，以此種方式促使參與者在議題中共同決定和執行，而這種過程結合了分享規範與共同性利益的互動。因而在雙方均各蒙其利的情況下，本研究個案得以順利進行。

## 參、「計量收費」合作模式之適用性探討

### 一、「計量收費」合作模式與「以量易量」合作模式之適用性比較

綜觀上述，「計量收費」合作模式在本研究所探討的六個縣市的運作中，並未遭遇重大之障礙，但早期地方政府進行垃圾跨縣市處理合作案之所以多是採取「以量易量」合作模式，而後轉而適用「計量收費」合作模式，歸納其原因後可從兩方面分述如下：

(一) 受到掩埋場地缺乏的影響，故有「以量易量」的合作需求，但在目前的合作中，各縣市垃圾焚化廠有足夠的場所進行灰渣的掩埋，故單純的「計量收費」合作模式在適用上較為可行

就「北基合作案」之興起背景而言，台北市由於實施了垃圾費隨袋徵收政策導致垃圾量大減，因而市內三座垃圾焚化廠有餘裕量處理外縣市垃圾；又因為北市的山豬窟垃圾掩埋場於 2004 年封場，但內溝垃圾掩埋場於 2006 年方啟用，在銜接上有落差，故在基隆市因市內垃圾焚化廠尚未興建完成之際而提出合作之要求時，垃圾跨縣市處理合作案便因而成形。由此觀之，「北基合作案」的「以量易量」合作模式除了導因於基隆市缺乏自有垃圾焚化廠外，另一影響因素則在於台北市內垃圾掩埋場的不足，但就本研究個案而言，由於垃圾焚化廠所設置之灰渣的掩埋場所並未有不足之情況，故就合作模式而言，「計量收費」合作模式不僅降低環境污染之可能性，且藉由每公噸垃圾支付一定費用之處理程序亦顯得較為單純，不易衍生其餘之問題。

(二) 在運距過長的情況下，「以量易量」合作模式的垃圾來回轉運恐有造成環境污染之虞，「計量收費」合作模式的單程運送、灰渣就地掩埋可降低造成污染的可能

由於早期之合作模式如「北基合作案」是尋求鄰近縣市的協助，因此在垃圾的轉運以及灰渣的運送中不易產生執行上的問題。然而，就本研究個案觀之，雖然在「垃圾處理方案之檢討與展望」中，中央政府在垃圾轉運的規劃上是期望與鄰近縣市進行合作，但在地方政府的接洽過程中或是受到處理費用高低之影響亦或是處理量多寡的影響，故並未依循中央之方針。新竹縣主要的合作對

象為台南縣，南投縣雖與台中縣進行合作，但亦有部份是轉運至高雄縣來進行處理，兩者之間的運距過長；而花蓮縣雖然是與鄰近的宜蘭縣進行合作，但受到運送路線之路況不佳的影響，在垃圾與灰渣的來回運送中有造成環境污染之虞。因而對本研究個案而言，受到縣市間運距的過長以及轉運路況不佳的影響，「計量收費」合作模式僅需將垃圾轉運到有焚化爐的縣市，無需將焚化後的灰渣再運回掩埋，減少了垃圾的來回轉運，降低了對環境造成污染的可能性，故在適用性上較「以量易量」合作模式為佳。

綜上所述，在先前的時空環境下，由於北基合作案是尋求與鄰近縣市的合作，再加以縣市垃圾掩埋場的營運有銜接上的落差，因而「以量易量」合作模式有其適用性。但是受到垃圾焚化廠餘裕量多寡的影響，縣市在選擇合作對象時並不侷限於鄰近縣市，同時目前進行合作之縣市間並沒有垃圾掩埋場不足之問題存在，因而「計量收費」合作模式不僅可降低環境污染之可能，且各縣市垃圾處理費用經地方議會通過後均已固定，故藉由此種方式來進行垃圾處理顯得較為單純且可行。

## 二、「計量收費」合作模式適用上之限制

雖然在時空環境的轉換下，「計量收費」合作模式在適用上較「以量易量」合作模式來的適宜，但是此一合作模式仍存在有適用上的限制，茲分述如下：

### (一) 垃圾跨縣市轉運所需的龐大處理費用是中央與地方財政上的沉重負擔

誠如上述所言，計量收費合作模式為求可接受之垃圾處理費用與足量之垃圾處理量，故並未完全依循中央所提出之「就近處理」原則，但在此一情況外，增加垃圾轉運費用，無形中亦加重的地方政府財政上的負擔。雖然目前中央政府對於合作案所需之垃圾轉運費會給予彈性且足額補貼，但一旦中央政府的補助短少或是延遲，即有可能對合作案的進行產生影響。

此外，若撇除處理費用金額多寡的考量因素，鄰近縣市的垃圾焚化廠是否真的沒有足夠的餘裕量來協助處理，或是因其已先與其他縣市進行合作，而無法幫助鄰近的縣市來解決垃圾處理的問題，此亦為值得深思之處。以本研究個案中的新竹縣、台中縣、南投縣以及台南縣四個縣市觀之，若就地理位置之遠近來思考，新竹縣若與台中縣進行合作，而南投縣與台南縣進行合作，應可節

省垃圾轉運所需支出的費用。但在實際的運作情形上卻並非如此，有的縣市或許是因為鄰近縣市與其他縣市的合作關係早以簽定，故無法提供協助，導致部分縣市在垃圾轉運上必須捨近求遠，無法縮短運送距離，降低垃圾轉運所需成本，而此為「計量收費」合作模式適用上的限制之一。

## **(二) 在運距過長的情況下，即便僅有單程的垃圾轉運，亦有造成污染之虞**

雖然相較於「以量易量」合作模式中，垃圾與灰渣的來回運送所可能產生的環境污染問題，「計量收費」合作模式所造成的污染程度較低，但既然是垃圾的運送，處理不妥即有可能對環境造成污染，再加上合作縣市之間受到運距過長和轉運路線路況不佳的影響，即便僅有單程的運送，亦有產生污染之虞，故此為「計量收費」合作模式的缺失，採行此一合作模式的的縣市對此應進行詳細縝密的細節規劃，以儘可能降低造成污染的程度。

## **第二節 研究建議**

在上述理論與實證的辨證過程中，筆者試圖對垃圾跨縣市處理合作案提出個人見解，期望本合作的成功經驗能作為後續進行的相關或相類似合作的基石，以下提出五點研究建議：

### **壹、針對本研究個案而言**

#### **一、針對合作案之流程與細節召開說明會議，以突顯其公開透明特性**

基本上，地方縣市首長與民意代表對於縣市內所進行的公共事務，均會表示一定程度的關注，雖然在本研究個案中未見政治力的介入而對合作案的成敗造成影響，但誠如上述，為確保合作案的進行不會對自身縣市的權益造成影響，政治人物並不會完全屏除於合作案之外，仍會對合作案的進行表達關切。因而本研究建議在合作案的接洽細節大致底定之際，可藉由說明會的召開，讓所有與本合作案有關係之利害關係人均能藉此會議對合作案有詳細的瞭解，亦或是藉此表達其對本合作案的見解。如此一來，不僅可使合作案的過程變得更加公開透明，降低政治力的干預外，加快合作案的進行，亦可藉此匯集更多的意見，使合作案的進行更臻完善。

## 二、行政機關間建立長久且定期的溝通機制，以降低雙方之意見分歧

雖然行政面的因素並未對跨縣市合作案造成重大實質的影響，但不可否認的是地方政府間的行政文化差異的確存在，再加上未來地方政府間進行合作的機會勢必增加，因而本研究建議地方政府之間應該嘗試建立長期性的溝通平台，而非在事務推動上遇有合作需求時才建立短期、具有時效性的溝通管道。畢竟地方政府相關局處雖分屬不同縣市，但由於其所負責的業務性質相關，故若能在平時就陸續的進行資訊交流，應可藉此降低進而消弭行政上的歧異，在有合作需求之際提供快速且確實的協助。

## 三、透過固定的計算公式提升垃圾處理費用，擴大地方政府的自有財源，以提升合作案持續進行之穩定性

就財政情況而言，目前地方政府進行合作案所需支付的成本中，有相當大的比例來自於中央政府的補助，雖然目前中央政府所給予的補助十分穩定，但本研究認為地方政府仍應擴大自有財源之籌措，如在合理的範圍內逐步提升垃圾處理費用，儘可能確實反映成本，如此一來，倘若垃圾處理遇有突發情況亦或是政府補助無法十足補貼時，則可避免因經費問題而使處理過程因而延宕。

## 四、合作縣市的數量不宜過多，維繫與少數固定的地方政府的長期合作關係，以維持雙方永續合作的可能

目前地方政府間基於垃圾焚化廠餘裕量的多寡或是年節期間垃圾量大增等因素考量，無法由單一縣市代為處理縣市內所有的垃圾，與數個縣市之間均有合作關係的存在。但筆者認為在垃圾跨縣市處理合作案剛開始進行時，為解決燃眉之急而尋求多方的協助確可達成預期成果，但這樣的合作模式並不十分穩定，每新增一個合作縣市則需針對垃圾轉運路線進行規劃，亦或是新增一組人員負責轉運業務。因而，本研究建議地方政府在合作案的執行步上軌道後，應積極尋求與單一或二個固定地方政府間穩定的合作關係，藉由行政契約簽訂長期性的合作關係，以避免合作縣市過多而需花費過多的人力與物力，亦或是合作縣市的經常替換而造成垃圾處理過程的不便。

## **五、行政院環保署可依地方垃圾量和垃圾焚化廠餘裕量的多寡去做合作區域的劃分，以協助合作案的進行**

誠如上述所言，地方政府之所以捨近求遠，與其他縣市進行垃圾跨縣市處理合作，除了受到處理費用高低以及處理量多寡的因素考量外，亦可能導因於鄰近縣市已與其他縣市訂有合作關係。因而本研究建議行政院環保署應在垃圾跨縣市合作案的規劃上做區域上的劃分，亦即彙整尋求合作縣市的自有垃圾量及其鄰近縣市的垃圾焚化廠的餘裕量，從垃圾量與餘裕量兩者去做合作區域的劃分，如此一來應可避免鄰近縣市有能力協助垃圾處理，但受限於縣市接洽時間的先後，而無法有最經濟的合作。

## **貳、針對跨縣市合作而言**

### **一、以具有急迫性之公共事務做為跨縣市合作的優先選項**

以往，提到跨縣市合作往往會聯想到政治力的干預亦或行政本位主義的影響，尤其在政治文化特殊的台灣，其影響力更是難以被忽略。但在本研究個案中並未見此些因素的實質影響，歸納其主要的的原因在於合作事務的性質差異所致。由於垃圾處理為一例行性的民生事務，不僅具有急迫性且與公共利益密切相關，且透過合作案所帶來的公共利益遠大於私人利益，故地方政府在此一情況下，多會盡最大的努力以順利完成合作案。因而筆者認為在資源與經費有限的現在，跨縣市合作有其進行的必要，但為避免外在因素的諸多干擾，應該以具有急迫性、立即必要性之公共事務，如環境保護亦或是交通建設等議題作為優先推動的事項，如此不僅可提升合作案成功推行的機率，亦可藉此累積地方政府間合作的經驗，作為後續相關合作的基礎。

### **二、彙整跨縣市合作之成功經驗進行歸檔，作為後續合作案之參考**

從本研究個案中可以發現有過合作經驗的縣市不僅較具有同理心，也較明白合作案進行的急迫性，因而合作案的進度通常也較為迅速，又因為除了垃圾在未來仍有跨縣市處理之必要外，隨著治理概念的發展，諸多民生性公共事務在未來亦會有進行跨縣市合作之需求。因而本研究建議應可將地方政府間曾經進行過的成功跨縣市合作經驗與以制度化，詳述合作過程中可能遭遇的困難以

及必須注意之細節，做為未來類似合作案之指導方針，以避免合作縣市花費過多的時間在合作前之摸索，如此應有助於加速合作案的進行。

### 第三節 後續研究建議

綜觀上述論述，可發現採取「計量收費」合作模式進行垃圾跨縣市處理之合作案，其執行方向頗受受訪者認同，此一模式確實解決了地方政府所面臨之垃圾處理問題。然而，垃圾跨縣市處理合作案所涵蓋之範圍甚廣，本研究所提及之地方政府間的合作僅為一小部份，其間仍有部分議題是筆者認為值得進行深入探討之處，分述如下：

#### 壹、擴大訪談對象-合作過程中異質性的相關人員

本研究為求對影響合作成效之因素能有通盤的瞭解，故是針對地方政府中負責合作事務接洽的環保署人員進行訪談，然而由於其同屬行政人員同質性過高，且其所陳述的內容受到外在因素之影響亦有失真之可能，因而筆者認為可擴大在本合作案中的訪談對象，諸如地方民意代表或是專家學者，藉由多元的陳述以擴大研究面向的強度。

#### 貳、擴大研究對象-合作過程中多元的參與對象

本研究是針對垃圾跨縣市處理合作案中的政府部門來進行深入探討，但實際上合作案的參與者並不限於政府部門，其間亦有民間業者的介入，諸如在垃圾轉運的業務即是委託給民間業者處理，又因為民間業者不同於政府部門會以公共利益為第一優先，因而在執行過程中是否會因此有新的問題值得探究，因此筆者認為可擴大在本合作案中的研究對象，除了本研究所進行的地方政府內的分析外，亦可從合作過程中不同的面向切入進行瞭解。

### 參、擴大研究範圍-設有垃圾焚化廠的縣市之間的合作

誠如上述所曾提及，地方政府間就垃圾處理進行合作案並不僅限於未設立垃圾焚化廠與已設立垃圾焚化廠兩者之間，均設有垃圾焚化廠的縣市之間，在垃圾焚化廠歲休期間亦有合作之需求，本研究雖僅針對前者進行探討，但後者之相關研究仍有其重要性，由於其急迫性不若前者有立即處理的必要性，因此，在接洽過程中是否會如本研究個案般順利進行，值得探討，筆者認為藉由擴大研究的範圍，應可藉此更瞭解跨縣市合作的執行及其成效。

## 參考文獻

### 壹、中文文獻

#### 一、官方網站

行政院環境保護署環境督察總隊台北辦公室

網址：<http://ivy4.epa.gov.tw/swims>，檢閱日期：2008/07/15。

台南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠

網址：<http://www.ykang.com.tw/about-1.php>，檢閱日期：2008/11/10。

行政院環保署統計資料庫

網址：<http://210.69.101.110/WEBSTATIS/webindex.htm>，

行政院環境保護署

2003 《垃圾處理方案之檢討與展望》，網址：<http://211.20.123.92/9609/>，  
檢閱日期：200/07/15。

行政院環境保護署

2007 《一般廢棄物資源循環推動計畫》，網址：<http://211.20.123.92/9609/>，  
檢閱日期：200/07/15。

行政院環境保護署環境資料庫

網址：[http://edb.epa.gov.tw/Index\\_waste.htm](http://edb.epa.gov.tw/Index_waste.htm)，檢閱日期：2008/11/04。

宜蘭縣利澤垃圾資源回收（焚化）廠

網址：<http://www.yiland.com.tw/page/1-5.asp>，檢閱日期：2008/11/10。

#### 二、專書

朱柔若譯，W.Lawrence Neuman 著

2000 《社會研究方法－質化與量化取向》，臺北：揚智。

江大樹

2006 《邁向地方治理-議題、理論與實務》，臺北：元照。

行政院環境保護署

2006a 《環境白皮書》，臺北：行政院環境保護署。

呂育誠

2007a 《地方政府治理概念與落實途徑之研究》，台北：元照。

李永展

2002 《跨世紀環境備忘錄》，新竹：建都文化。

張祖恩、蔣立中

1998 〈廢棄物管理問題檢討與對策〉，收錄於歐陽嶠暉、黃勉善編著《新世紀的環境保護政策》，頁 149-173，臺北：厚生基金會。

張紹勳

2000 《研究方法》，臺中：滄海。

陳向明

2002 《社會科學質的研究》，臺北：五南。

陳李綢

2005 《個案研究：理論與實務》，臺北：心理。

陳聯平

2004 《十年回顧 臺灣地區垃圾焚化爐營建實錄》，臺北：佰悅。

### 三、期刊

江岷欽、孫本初、劉坤億

2004 〈地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以臺北市及其鄰近縣市為例〉，《行政暨政策學報》，第 38 期，頁 1-30。

行政院環境保護署

2006b 〈垃圾處理將朝區域整合調度規劃〉，《環保政策月刊》，第 9 卷第 1 期，頁 9。

行政院環境保護署會計室

2006 〈檢討垃圾焚化廠興建政策案例說明〉，《主計月刊》，第 610 期，頁 20-25。

吳振發、賴純絃

2002 〈臺灣地區垃圾費制度實施與政策意涵-以臺北縣為例〉，《經社法制論叢》，第 30 期，頁 261-297。

吳濟華、葉晉嘉、朱俊德、王翔煒

2006 〈地方永續發展規劃之跨域治理機制研究-以高高屏地區為例〉，《城市發展》，第 1 期，頁 28-53。

呂育誠

2007b 〈府際合作機制建立的問題與展望〉，《研習論壇》，第 75 期，頁 16-29。

李宗勳

2005 〈協力夥伴跨域治理的挑戰與機會-以社區風險治理為例〉，《中央警察大學警政論叢》，第 5 期，頁 1-42。

李長晏

2002 〈中央與地方關係的重構與運作〉，《中國地方自治》，第 55 卷第 12 期，頁 30-41。

沈世宏、盧世昌

2001 〈臺北市垃圾費隨袋徵收制度實施後之效益及配套措施〉，《環保月刊》，第 1 卷第 2 期，頁 148-157。

紀俊臣

2002 〈中央與地方夥伴關係之建構與推展〉，《考銓》，第 32 期，頁 22-34。

紀俊臣

- 2003 〈英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析〉，《中國地方自治》，第 56 卷第 7 期，頁 4-20。

唐進彥、李亦勳、蔡修毓

- 2006 〈環保署推動垃圾焚化廠興建計畫專案審計〉，《政府審計季刊》，第 26 卷第 2 期，頁 73-83。

郝龍斌

- 2003 〈導正拋棄型消費型態 促進資源永續利用～購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策推動情形〉，《主計月刊》，第 565 期，頁 70-75。

張四明

- 1998 〈府際間的協調：問題與解決途徑〉，《行政學報》，第 29 期，頁 213-250。

張四明

- 2001 〈從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行〉，《行政暨政策學報》，第 33 期，頁 77-100。

陳立剛

- 2001a 〈府際關係：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、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》，第 56 卷第 2 期，頁 4-19

陳唐山、李穆生

- 2000 〈臺南縣推動資源回收再利用之執行現況與未來展望〉，《環境工程會刊》，第 11 卷第 4 期，頁 46-52。

陳哲寬

- 1998 〈高雄市資源回收〉，《環境工程會刊》，第 9 卷第 3 期，頁 34-47。

湯京平、陳金哲

2005 〈新公共管理與鄰避政治：以嘉義縣市跨域合作為例〉，《政治科學論叢》，第23期，頁101-132。

黃子庭

2007 〈以日、德經驗論臺灣跨域治理的法制思維及策略〉，《嘉義大學通識學報》，第5期，頁417-446。

黃建銘

2006 〈論地方治理法制之建構：區域政府觀點〉，《中華人文社會學報》，第4期，頁104-122。

趙永茂

2003 〈臺灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑〉，《中國地方自治》，第56卷第7期，頁21-40。

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233-267。

劉坤億

2006 〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，《臺灣民主季刊》，第3卷第3期，頁1-34。

#### 四、研討會論文

席代麟、李舜雯

2005 《府際關係與流域管理－高屏河流域管理的經驗》，收錄於銘傳大學2005國際學術研討會，2005年3月12日。

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》，收錄於東吳大學政治學系、暨南國際大學公共行政與政策學系、內政部主辦之府際關係學術研討會，2001年6月9日。

陳立剛

- 2002 《地方政府跨區域合作機制理論與實務》，收錄於臺灣政治學會主辦之全球化與臺灣政治學術研討會。

潘競恆、邱明斌、李長晏

- 2008 《跨域公共服務整合議價因子之分析-以台中縣市客運路線整合為例》，收錄於東海大學主辦之 2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，2008 年 5 月 24、25 日。

蔡宗珍

- 2001 《跨區域事務合作之法制模式探討》，收錄於東吳大學政治學系、暨南國際大學公共行政與政策學系、內政部主辦之府際關係學術研討會，2001 年 6 月 9 日。

## 五、論文

王德興

- 2003 《我國地方府際合作—高高屏跨域合作個案研究》，中山大學政治學研究所。

江孟達

- 2005 《地方政府間跨域管理之研究—以宜蘭與花蓮垃圾處理議題為例》，東華大學公共行政研究所。

吳宗榮

- 2005 《地方政府跨域合作—北基與高高屏縣市垃圾處理之比較》，中山大學政治學研究所。

李阿興

- 2004 《臺北縣鄉鎮市垃圾處理跨域治理之研究》，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班。

杜銘洲

- 2003 《環境政策執行過程之比較研究—以臺北市及臺中市垃圾清運為例》，東海大學公共行政學研究所。

陳乃榕

- 2005 《臺中都會區治理模式之研究以市區公車和客運管理為例》，東海大學公共行政學研究所。

游慶忠

- 2001 《日本廣域行政之研究—以市町村合併為中心》，中國文化大學日本研究所。

詹立煒

- 2004 《臺灣跨域治理機制之研究—理論、策略與個案》，中華大學經營管理研究所。

趙恭岳

- 2002 《跨區域管理的府際關係研究—以臺北捷運為例》，東吳大學政治學研究所。

劉力旗

- 2005 《垃圾強制分類政策對垃圾資源回收分選廠設置效益探討研究—以花蓮縣北區廠為例》，中央大學環境工程研究所碩士在職專班。

蔡清村

- 2002 《環境政策執行評估之研究—以臺北市垃圾清運及收費制度為例》，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班。

鄭詩涵

- 2004 《統管流域水資源之跨域管理探討—以臺北縣市為例》，中華大學經營管理研究所。

鄭懿婷

- 2004 《跨區域事務處理之研究—以流域管理為例》，東海大學政治學研究

所。

鍾杰毅

2000 《環境管制政策研究—以臺北市垃圾費隨袋徵收政策之執行評估為例》，東海大學公共行政學系碩士論文。

龔意琇

2001 《臺灣垃圾跨區域處理之個案研究》，臺灣大學政治學研究所。

## 貳、英文文獻

### 一、專書

Goss, Sue

2001 *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.

Kooiman, Jan

1993 *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Kooiman, Jan

2003 *Governing as Governance*. London: Sage.

OECD

2001 *Local Partnerships for Better Governance*. Paris : OECD.

Leach, Robert and Janie Percy-Smith

2001 *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.

North, Douglass C.

1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press.

Pierre, Jon and B. Guy Peters

2000 *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.

Rhodes, R. A. W.

1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Taillieu, Tharsi

2001 *Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships*. Leuven: Garant Publications.

## 二、期刊

Bovaird, Tony and Elke Löffler

2002 “Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance.” *International Review of Administrative Sciences* 68(1):9-24.

Craggs, Robert

1995 “Regionalization: A Solid Waste Solution.” *American City & County* 12(2):44-59.

Dawes, Sharon S.

1996 “Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks.” *Journal of Policy Analysis and Management* 15(3):377-394.

Huxham, Chris

2003 “Theorizing Collaboration Practice.” *Public Management Review* 5(3):401-423.

Lowndes, Vivien and Chris Skelcher

1998 “The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance.” *Public Administration* 76(2):313-333.

Lubell, Mark

- 2003 “Collaborative Institutions, Belief-system, and Perceived Effectiveness.”  
*Political Research Quarterly* 56(3):309-323.

Mandell, Myrna and Toddi A. Stellman

- 2003 “Understanding What Can be Accomplish through Interorganizational  
Innovations: The Importance of Typologies Context and Management  
Strategies.” *Public Management Review* 5(2):197-224.

Peters, Guy B.

- 1998 “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination.”  
*Public Administration* 76(Summer):295-311

## 附錄

### 附錄一 訪談大綱

- 一、請問貴縣市進行垃圾跨縣市處理之因素為何？
- 二、為何會選擇採取「計量收費」合作模式來進行垃圾處理？考量之因素為何？
- 三、目前貴縣市與哪些縣市有正在進行中的合作？目前的執行情況為何？
- 四、在合作過程中會遭遇到哪些問題？

#### (一) 政治面

1. 縣市首長是否會因為對方縣市首長的政黨屬性不同，而影響其對合作案的支持與否？其態度對合作案的影響程度為何？
2. 地方民意代表是否會介入合作案的進行？情形為何？
3. 地方民意代表的意見對合作案之影響程度為何？

#### (二) 行政面

1. 請問貴縣市在合作過程中，是否會因為雙方政府之行政文化差異而造成合作困境？而貴縣市如何解決因文化差異所引發之問題？
2. 貴縣市先前是否有過相類似之跨縣市合作經驗？若有，該合作案成功與否？先前之經驗對目前進行之合作案之影響為何？

#### (三) 財政面

1. 貴縣市的財政情況對進行合作的意願的影響程度為何？
2. 倘若政府財源不足以支應合作所需之經費，該如何籌措財源？
3. 中央政府對進行合作之縣市所給予之補助，對其進行合作之意願的影響程度為何？

#### (四) 執行力

1. 在合作過程中，雙方是否處於平行對等之地位？是否會因垃圾處理問題迫切，而導致單向依賴的情形？
  2. 合作過程中雙方能力的差異對合作成效所帶來之影響為何？
- 五、請問貴縣市是否認為此一合作案能確實解決其所面臨之垃圾處理問題？該合作模式有何需改進之處？

## 附錄二 訪談逐字稿-新竹縣環保局

受訪者代號：A1

地點：新竹縣環保局一般廢棄物防治課

日期：2008/07/22

時間：9：15am—9：45am

記錄者：陳玟君

好……那就是……恩，跟您進行一下訪談。第一個是想了解新竹縣他們進行垃圾跨縣市處理的因素，可以麻煩你……就是介紹一下。

答：我們新竹縣這個地方跨縣市處理主要是因為我們的……焚化爐……政策，把它停建下來，變成說整個新竹縣的垃圾處理……忽然間它就沒有連續，早期是掩埋嘛……它本來是要接著去做焚化，那因為整個中央的考量……全省的垃圾量，焚化爐的量應該是足夠去處理台灣的垃圾量，所以就把它停建。那因為這個原因，所以我們必須……馬上採取這個跨縣市合作處理的這個模式。

嗯嗯，那……就是針對我們剛剛說的可能合作模式啊……有像是北基的那種「以量易量」的合作模式，那也有所謂的「計量收費」合作模式，那你們選擇「計量收費」合作模式的……就是為什麼會採取這個模式？那你們就是有做什麼考量的因素？

答：嗯……我們初期在考量的話，是以……還是以處理垃圾為主啦！那你說「計量收費」的話，因為我們要跨縣市合作的話，基本上是沒有什麼籌碼可以去跟人家談啦！那就是所謂依據各縣市它的收費方式來處理。好……那因為目前台灣的垃圾收費大部分是以計量來收費，進焚化廠去過磅來計算這個費用，那你提到的北基的方式的話，他們是以……台北市給它垃圾，那……台北市拿到基隆去燒嘛！

對！

答：那……好像……不對不對！這個沒關係……這個就是……！

對（笑）……基隆拿到台北燒……！

答：基隆拿到台北燒……灰渣是到基隆去掩埋。

**對對對！**

答：那因為我們這個地方比較不同，我們是……比較以處理垃圾為主，基本上……就是因為中央的政策還是以「計量收費」的方式來辦理。

可是……就是因為，阿……你們是請求協助，所以就是可能完全依照有焚化爐……

答：配合對方的一個需求。

**那你們現在有跟哪幾個縣市有進行合作？**

答：我們……阿，包括苗栗的竹南焚化廠、台中的后里焚化廠（口誤）、還有……嘉義的鹿草、台南的永康、高雄的岡山這五個廠。那這個不一定是全部啦！有時候會有時候做一個基本的調……就是適當的調配啦！那基本上都還蠻順利的。

那因為我有看過就是環保署他的那個……「垃圾處理方案檢討與展望」，那他在就是要停建新竹縣的焚化廠的時候，他就是……他們的想法好像就是就近去做處理嘛！那可是……就剛才聽到的那幾個縣市，除了苗栗縣之外……就是，感覺……那為什麼你們沒有去跟新竹市進行合作？會不會就是……有點捨近求遠！

答：新竹市……新竹市是有……曾經處理過。那……捨近求遠，當然也要考慮到對方的一個……它的處理的餘裕量，它如果不夠量的話，也沒辦法。那當然新竹市是我們最早最早……第一個優先考量，那可能就是剛講的餘裕量嘛！還有就是說，他們的議會對一個我們……因為，他們本來要把我們的處理費可能……降低一點，他們議會可能覺得就是說……應該跟外面的……一般的業者是一樣的高，所以這個相對於竹南來講的話，就……蠻貴的。所以，可能基於這個……整體考量，包括它的量不是很夠，因為新竹市的人口也不多，它的量很大，所以它的量不足，它的收費也蠻高的，所以我們就暫時先不考慮。因為竹南那時候……剛開始，它的需要量很大，所以就大部分都給竹南。

那個……就是(笑)，喔……那你們就是……你們是為什麼會選擇……阿，就是有到高雄去，就是可能……它以北的縣市是不是就是沒有量可以處理？因為就是……就距離來講好像很遠！那那個運費上的處理……

答：整個調度……有……已經看起來……五個……焚化廠看起來蠻多，可是就是他們……有時候焚化有同時間會去做這個歲休，也不會同時間，事實上也沒有這麼離譜。但是就是時間上蠻接近的，所以……所謂的狡兔要有三窟啊！那你說你跑那麼遠，因為我們評估之後……它們有餘裕量來幫我們處理。像之前夏季限電之前，很多焚化廠都會做維修、歲休，所以你必須要有更多的那個去處理，才能保障你的權利，因為我們的立場很簡單，只要……誰能幫我們處理，我們就會優先考量。阿當然這還有一個……就是說環保署他為了幫我們順利的去……它會補助我們清運費，所以我們就會盡量去……多找一些點，比較沒有擔心路程的問題。

那他經費是固定的嗎？還是說……看你運到哪裡？

答：它的運費……事實上它是有補助，應該是看你的距離來補助。環保署他是……他這樣也沒錯，因為它如果說把這個限制住的話，變成說你會擔心說那個……你要在某個地方，風險會比較高。因為處理垃圾畢竟……大家覺得他不是……不重要，可是當它的問題一爆發的話，像現在全世界蠻嚴重的，義大利啊哪裡……這個問題大家平時不注重，但一旦爆發之後，你就會覺得說當初你考量這些補助是微不足道，不值得的。

那……就是，那在合作過程中啊！你們有沒有遇到一些困難，那我們在這邊可能就分成四個面向去進行討論。那第一個是就政治面的話，就是你們合作過程中，縣市首長使否會介入？那他們會不會因為就是……阿，對方的縣市首長政黨屬性不同，而影響到他們的……對合作案的支持？

答：我想整個這個垃圾處理案來講，政黨屬性在裡面來講是……沒有，一點影響都沒有，像我們到台南、高雄，南部都是綠色的(笑)，基本上應該是沒有影響，我們在做這個東西，是以垃圾處理為優先考量，而且對方處理當然也有是……他也是基於協助的立場，當然他們也有收取合理的費用，也可以幫助他們發電，在他們合理的……有限的餘裕量裡面他們都會盡量去配合，加上中央

環保署他有介入去協助我們去協調，所以我想政黨屬性這個在整個案件裡是沒有這個問題。

那是想說，那會不會是可能……阿，綠色，因為你們是要送到綠色的縣市去進行處理，那可能有……其他的綠色縣市它們也是沒有焚化廠，那可能就是……可能同時兩個要尋求協助，然後可能他就……在其中作了選擇？

答：嗯嗯……應該……我們在處理的過程是沒有這個問題，那我們就是說可能……就是雙方的環保局先去做個初步探討，然後再去討論，經過協調之後發覺說它的餘裕量如果是不夠的、什麼時候不夠，那我們當時的規劃就配合他這個地方去……去做這個……進場的動作，所以整個沒有說那麼明顯的政黨屬性（笑），應該是不會有啦！沒有那麼嚴重，因為這種是民生的問題，一般首長是不會去介入……介入到這種民的問題，因為這種影響很大啦！

嗯嗯……好，那另一面可能就是……那地方民意代表他們會不會介入？

答：不會啦！這種垃圾處理的話……就是蠻例行性的工作，他不像一般來講，標個工程喔……他有一個很明顯的標的……給誰做，我們直接對口處就是焚化廠，所以應該不會有這些問題。他進場多少價格都是固定的，他不像說喔……有誰可以從中得到佣金什麼，這是不可能的（笑）！所以多少錢、量多少都是透明化的東西，所以這個問題是絕對……在這裡看不到。

那……所以就是就政治面來講，其實影響……幾乎是沒有影響的。

答：這是一個……很民生的例行性問題，我想雙方如果在能力能有辦法賦予的，都會盡量去配合，除非說真的處理量……它的焚化爐的量不足啊……或是說他有可能滿載或是維修，不然一般縣市都……蠻配合的，不會有這個問題。

喔……那可能就是在來是第二個方面……就是行政面來講，就是你們在合作過程中會不會因為就是雙方的行政文化差異，然後對你們的合作造成影響？

答：……我想行政文化差異可能多少都會……應該多少都會有一點，但是在談判過程中，……也不是談判，就是在溝通過程中（笑）……溝通過程中應該是……還是針對那幾個重點，就是它的處理量是不是足夠，如果夠的話一般……因為整體的大環境，台灣現在平均還不是很夠，所以我們現在的……遇到的這個問

題，行政的差異還是看不出來……沒有這個差異啦！就跟剛剛政黨一樣，也是沒有影響，還是偏在它的實際的處理能力。

喔……反正就是……其實政治行政，最主要我們考量的還是對方有沒有那個量、那個能力來幫我們處理！

答：對……因為這種……既然他焚化爐已經在蓋了！他當然希望他可以有比較高的效能，當然也不能超過它的負擔啦！如果它的效能合理的話，所以說，你說什麼雙方行政文化差異，目前在過程中沒有看到這些東西。那雙方之間……環保局大致上有這個能力的話，一般首長都還蠻樂意配合這個問題。

就是技術上的……考量的因素是技術上的？

答：完全是技術性的。

那……就是你們在進行這個合作之前，有沒有就是相類似的跨縣市合作？

答：嗯……應該是沒有。

沒有……那如果就是沒有其他的經驗，那你們在進行這個合作的時候，你們會不會就是……一開始進行合作會不會就是有些害怕？

答：害怕是不會啦（笑）！因為很多長官、很多署長他們的人脈都蠻廣的，他們就是……因為我們局長本身以前在環保署，透過署裡還有很多地方的環保單位的首長，他們都會……以前可能就是同事了啦！所以說……現在的署長是以前環保署的很老的長官，那過來這邊，所以在協調這一部份……比別的縣市來的更快。它的人脈比誰都還廣，他最早是在環保署當長官，地方這些首長很多都……環保署中央這些官員都是他以前的部屬，所以他在溝通協調這一部份……都沒有問題，非常快（笑）！

嗯嗯……好，那第三個就財政面來講，你們……是因為合作你們必須支付費用，讓對方來協助你們處理，那您覺得你們的財政情況會不會影響到你們對合作……進行合作的意願？

答：財政情況當然是整個合作情況蠻重要的考慮啦！那他可能就是分兩個部份，清運費跟處理費。那處理費我們已經有隨水費徵收裡面去……去支付這些

費用。那……清運費的話，環保署會……他這個目前就是全數來補助我們這個清運的費用，他就是要避免說……怕說我們這個鄉鎮市……新竹縣這邊，為了清運到某個焚化廠，費用不足而導致另外一個問題，讓這個垃圾沒有辦法處理。所以環保署在清運費用上是補助我們。那……處理費的話，目前隨水費的話……如果說未來如果不足會做水費的調整。

所以就目前來講，你們的處理費隨水費徵收是足夠的，然後清運費環保署是做全額的補助，所以你們在這方面不會有財政上的困難？

答：目前沒有。

目前沒有……恩，那中央他們對你們的補助，補助會不會就是……都是固定的嗎？會不會就是每一年做調整？然後，就是因為可能補助的金額多寡，然後就是影響到你們或者就是協助你們處理垃圾的……他們的意願？

答：中央補助是蠻重要的……因為我們現在就是為了配合那個……整個垃圾的處理，包括配合幫我們處理的鄉鎮、的縣市，有時候……剛好某一個縣市在歲休，我們不得已要跑到比較遠的地方去，那……中央政府補助我們的那個清運費是蠻重要，他可以讓我們比較不擔心說喔……近的鄉鎮、縣市在歲休的時候，我們可以跑到比較遠的地方，如果他補的比較少，我們就會擔心說去比較遠的地方。

喔……所以，中央補助對你們進行合作案……

答：影響蠻大的。

就是……他們的補助現在就是都還蠻固定的，所以你們現在還不需要去擔心到這方面的問題……這樣子？

答：中央還蠻體諒我們……他補助的額度都會比預估再多一點，因為他怕不足。他比較體諒我們，因為我們……它的停建是沒有辦法，它是怕說萬一真的……不足，因為這一點錢而導致……整個就前功盡棄，所以他們在補助的這部份，他們還蠻積極在協助我們，目前都沒有這個問題。

好……那如果就第四個面向執行力來講，你們覺得在合作過程中雙方的地位平不平等，會不會因為……就是你們有垃圾處理的急迫性問題，而造成說你們單向依賴，可能就是……比較沒有那種協調談判的空間？

答：嗯嗯……其實也沒有什麼談不談判啦！其實基本上還是根據它的……它的處理量是否有這個足夠啦！如果我們今天這個垃圾處理量……整個縣市的量說不大也還不小，三百噸……那如果你要叫一個……單獨要叫一個縣市的焚化爐來處理那次不太夠。那你說是否平行對等……在早期可能……在初期喔，在協尋的時候……可能會比較辛苦，就是說……經過溝通之後可能很多細節喔……比較可能需要去配合，比方說他現在要歲休……你要……，他現在需要很大的量你要給它很大的量，初期可能……所以不平等大概只有這樣，當然也是在幫我們處理，只是說……可能一會多一會少，喔……你今天停……它突然歲休，阿……或者是說我又要幹嘛給我多一點，初期會有這個問題，那當然還不至於到說不對等，當我們的這個量多的時候、你的選項比較多的時候就……更沒有這個問題，就沒有對不對等這個問題，只是說你的選項多不多，你的調度好不好調度，應該沒有對不對等。因為我們都會……目前既然是以量收費……「以量計價」的話，應該是到……每個縣市不一樣，但是它的收費……你到這裡就是這個費用，你到這裡就是這個費用，這是固定的……沒有什麼……不會說多加多少……沒有這個問題，所以應該是沒有什麼對等的問題。

嗯……那所以就是……你覺得在合作過程中就是平等，那可能就是沒有什麼能力上的差異？

答：對阿！就是說「以量收費」嘛！

那所以其實整個考量都是技術上的問題，人為因素影響其實還蠻少的！

答：以我們的立場是覺得……我們覺得就是處理量、調度的問題，目前就是……可能比較會……未來的問題我覺得可能……可能會遇到就是說垃圾……它們都不夠，變成會來搶……會不會到時候給我們有優惠（笑）！可能會有這情況發生！

**我有看過相關的……**

答：因為現在台南……我剛才講的行政區就台南就是早就跟我們簽完了！它量還蠻大的，環保署就會覺得說……不行啦！你這個……一個地方你給它們那麼多，那其他的……

**可能其他縣市就可能沒有垃圾……**

答：就可能沒有……那沒有的話，當然是……其實就我們新竹縣當然是 ok 的，我只有要人幫我處理都是 ok 的，但是環保署他比較傾向就是說……就是剛剛講的近的盡量給它多一點，因為它的運費會降下來。好……那當然目前還在協調這部份。

**那所以現在目前垃圾最主要其實是給台南縣做處理，還是兩邊……**

答：都有……現在的量蠻平均的。主要竹南、台中，然後……台南、高雄都有在保持一個密切的聯繫。畢竟……剛剛講到嘉義可能少一點，但是（18:26）

那你要保持一個聯繫……不要說到時候都沒來。

**那……所以你們現是在跟台南縣有簽訂契約？**

答：但是環保署還沒有蓋最後這個章，因為環保署比較傾向說……你的量應該平均會比較好，因為行政契約這樣簽下來的話……它的這個……包括歲休你都可以進去，他們都有提到這個……對阿，就是你不用擔心這個問題，我如果說有三個焚化爐都固定……當然就，但是環保署也擔心說如果只簽一個、簽兩個，至少三個比較可以降低。

**所以你們有考慮要跟苗栗去簽行政契約？**

答：有阿有阿！現在就是正在……它現在在計算它的量，因為它初期在營運嘛……它的量比較亂，就是說……它等它的量穩定下來，他知道哪些量會空的，他會統計包括一些苗栗縣有多少量，因為他現在也有一個工業區在那邊嘛！這些量如果……它現在在規劃、在算竹南這一塊，因為他剛剛過去，剛開始沒多久，他要了解說竹南這一塊的量，多少算是穩定的，那如果這個剩的空間……萬一它給我們太快、給太多，最後他自己不夠、有困難，對對對……現在就是

這個地方，一直在算這個東西。

喔喔……那……可是，就是像你說的他們……因為我記的台南縣他們好像還跟蠻多縣市有過合作的，那他那個分配的量是……，因為照你剛剛說的就是它有多少她就可能給你們多少，那可是其實他不只跟新竹縣合作？

答：其實現在很多焚化廠都委外操作，那甚至他們縣市環保局都不管這一些，只要你的量夠……你的處理量夠，你怎樣去用……靈活運用他都不會去管，包括這個東西……它們焚化廠的可能比較清楚。就我的了解是他們有的縣市就有三個焚化爐，然後他們的運作模式可能這個……它們的焚化爐可能就這個去負責往北、這個往南去收垃圾，這樣去調度，就我所知就是說……它們可能還是以技術面，怎麼去調度，因為它必須達到一個最低的發電量，所以他們……很辛苦去調度，這個主要是這樣子！所以他跟誰……也有可能這個焚化爐的對口跟你簽、跟你簽、跟你簽，但是最後是到別的地方去操作，他們自己……內部的調度啦！……這是比較靈活運用的策略。

嗯嗯……那我想知道就是你們的那種協商過程，你們就是自己去跟縣市政府……就是環保署他是在你們有困難的時候才會協助你們，還是說其實……是由他……環保署在中間扮演的角色是怎麼樣？

答：……恩，我想可能初期的協調是由縣對縣，這應該還蠻合理的，就是去拜訪阿！拜訪之後再看看量，可能環保局有多少量……它們是不是有這個量，大概是這樣！那環保署他的立場……它是在協助，應該不會說每次都跟我們去（笑），因為我們要跑很多鄉鎮，包括以前屏東也有去過一兩次，後來就沒有去了！

所以合作過程其實就是縣對縣，然後可能環保署就是……在你們有困難的時候協助？

答：環保署都有協助，都有在公文上來協助我們！如果有問題就是會出面或是……事實上都有在幫忙，我想應該都沒有問題，那也不會說放著我們不管，其實這是協調的問題……我想我們出問題他們也不好看，因為它本身就是在督導我們，來輔導我們，其實就是他出面我們才會比較順……不然這一次……它有提到如果說其他縣市有餘裕量，他們知道……它會請他們幫忙，那環保署在

這方面應該……沒有問題啦……中央蠻幫忙的。

**好……那最後就你個人的看法，你覺得這樣的合作模式……就是真的能夠解決縣市內的垃圾處理問題？有沒有什麼是……你覺得需要在調整的地方？**

答：嗯嗯……就是剛剛提過的問題，以巨觀或微觀的角度來看。就是說如果你以巨觀的角度來看的話，台灣的問題……當然對垃圾……這樣的處理是 ok 的，只是說……但是以我們新竹縣的角度，會覺得比較……稍微麻煩一點，因為要調度……等於在燒這個錢，如果以財政來講……這個差異就是這樣，因為以目前台灣的焚化爐來講，如果蓋好之後……它還有一些……，因為焚化廠事實上也算是一個賺錢的單位，雖然我們燒垃圾就是處理，不一定是以賺錢為目的，但這是它的副產品……發電可以增加這個……縣府的一些財政，那所以我覺得目前來講……應該都 ok 啦！只是我們希望……如果能有……能有焚化爐的話（笑），是……依我們的財政還……目前是還不錯啦！但就是……有時候我們覺得站在新竹市的海邊一看，也不對阿！如果一個海邊就兩個焚化爐……看起來也不好看。所以就看……新竹縣的角度當然是希望，但是台灣的角度來看的話，我想中央的政策也是……也是沒有問題的！是 ok 的！我們也是會全力配合的！

**所以你覺得就是垃圾處理這樣跨縣市合作……**

答：是 ok 的！因為我覺得畢竟算一算台灣的焚化爐也蠻多的，我們可以預期到未來……南部的這個……是會越來越不夠的，甚至有一個數字不知道你了不了解……台灣的垃圾處理費從北到南是遞減的，你從這裡就可以看出它的趨勢。那……這也就是我們為什麼……可能我們需要這個……我們跑那麼遠的清潔加處理費……是不是符合這個整個的效益，因為這個……以環保署的角度是說越近越好，那以新竹縣的角度當然是往南越好，那這個我們並沒有刻意就是說去朝這個方向，以我們只是要解決這個問題，並沒有刻意說阿……你跑越遠，那乾脆跑到太空去處理阿！開玩笑（笑）！

**哈哈……所以就是……你覺得就整體而言……這個合作……**

答：整體來講的話是成功的啦！那當然以我們比較自私的角度……當然還是希望有個焚化爐，就好像租房子一樣……一輩子都是在往外跑，會不會就是過幾

年回頭來看這個問題覺得說……這樣子也許當初的考量是對的，因為確實不需要那麼多焚化爐，到時後造成環境的負擔。那你站在新竹海邊一看，為什麼兩根，因為我們當時……原來設立的這一根也是在跟……兩座焚化爐其實還蠻……都看的道，那對民眾來講就覺得壓力會很大，怎麼短短的一個地方蓋那麼多！因為新竹縣市政府本來就是兄弟……那麼近，這個以後來看這個問題，你會覺得……阿，當初的決定是對的。因為畢竟你要往未來去看嘛！

嗯嗯……好，那問題就大致上是這樣，那謝謝你（笑）！

答：不會不會！

### 附錄三 訪談逐字稿-南投縣環保局

受訪者代號：A2

地點：南投縣環保局廢管課

日期：2008/08/19

時間：10：00am—10：35am

記錄者：陳玟君

**那余先生你好！首先就是針對第一題……可以就是請你簡述一下就是你們進行垃圾跨縣市處理的原因是什麼嗎？**

答：就是因為以前環保署他政策就是一縣市一焚化爐，那基本上就是……在很多縣市設置焚化爐之後，發覺到說垃圾量隨著資源回收的這個政策的推動蠻成功的！所以垃圾量一直減少，那變成已經蓋好的焚化爐已經有能力來做一些垃圾的焚化，那變成如果說……因為我們縣市焚化爐是比較晚蓋，那變成就是如果我們設了之後……變成會有搶垃圾的一個現象。我們自己的那個焚化爐在運作的時候會有那個……垃圾量不足的現象，那所以環保署那時候就由他們統籌來做一個分配，那也決定說……恩，全國有好幾個縣市那個焚化爐停建，我們就是屬於停建之一啦！那為因應這個停建的這個情形，所以就是由環保署補助來做那個跨縣市的轉運。

**嗯嗯……那針對這種合作……就是跨縣市處理，我們知道像以前有北基的合作模式，他們就是採取所謂的以量易量……就是一方處理，然後一方代為掩埋灰渣，那為什麼你們會選擇採取就是用付費……垃圾量幾公噸多少的處理費這樣的合作模式來進行處理？你們考量的因素是……是什麼？**

答：其實這個的話就是說……詳細可能依據……每個地方的情況不同而有差異，那因為台中縣他們那一邊……它們可能，因為我們最主要的垃圾現在目前大部份都是進后里……不是，是進那個烏日焚化爐，因為它比較近，然後其中大概每天……我們每天垃圾產生量大概是兩百八十噸，兩百噸大概是進台中縣……就是烏日和后里，然後八十噸是到那個……高雄縣的岡山。那基本上，如果說他們灰渣的部份，他們焚化爐能夠自己本身能夠做處理的時候，我們是

直接付費，那這樣子……就是說會比較單純，那不然變成那個灰渣的載運，或是說我們必須提供地點下去作掩埋，那因為現在那個……掩埋場的部份有些都還是歸屬在公所，那可能這個部份還必須去跟他們做協調，所以就是……基於就是一些現實狀況的考量，這樣子比較單純。

**那就你們目前的合作縣市有哪些？**

答：合作縣市的話就是有焚化爐的縣市是為主要，那基本上我們都是尊重環保署他們對於焚化爐的那個……調配啦！那基本上我們目前是以比較近的就是烏日焚化爐作為主要的，那我們跟台中縣訂有行政契約，每天處理兩百噸的這個垃圾，那其他八十噸因為崗山那邊在我們垃圾……就是說，因為在更早……就是在去年或是說前年的時候，我們的垃圾比較沒有去處，那時候岡山就有提供我們很大的協助，所以我們也一直就是有持續進岡山焚化爐。那像台南城西……城西的話我們焚化爐也是有……他們就是有來進行合作，也有做一些調配，那還有那個嘉義的……什麼焚化爐？（鹿草！）對對……嘉義鹿草焚化爐也有去過幾次，不過那個數量比較少，也就是說有需要協助……就是我們這邊因應歲休或是說一些那個過年過節的時候，一些垃圾量大增的時候，那基本上就會調派到其他來縣市來請他們做協助。那台中市也有進去過，只是台中市他們本身自己垃圾量就蠻……就是負荷就蠻大的，所以基本上量是進去比較少。

**那您剛才就是有說到你們是依據環保署的調派，就是……那你們進行合作基本上是你們自己去跟那個縣市接觸，還是透過環保署去……？**

答：基本上還是以縣市自己本身的溝通為主啦！那基本上他們……環保署他們會去做一些……做一些就是整體性的一個規劃，那所以他在規劃的時候，我們基本上都是接受這樣的方式來進行，但是因為執行……實際執行垃圾轉運的工作是我們，所以我們遇到一些問題的時候，我們自己本身是必須要在處理這個轉運問題要立於比較主動的方向，所以基本上是我們先來主動尋求協助，那如果說發覺到說有些垃圾量有很明顯的……就是他們也有容納不下，或是說那個……就是縣市所提供方式就是比較保留的時候，我們就會請環保署的人員來……承辦人員或是長官來做溝通，那基本上他們溝通的時候也都是蠻有用的。

**那就你們的合作過程……我想就是了解這個過程，下面就是分成四個部份來進**

行探討。那第一個是政治上，就是你們在進行合作的時候，政治……縣市首長他會不會就是介入到這裡面？那他的政黨屬性會不會就是影響這個合作？

答：目前我們……在執行上的時候，這方面的問題倒是比較少啦！就是說……應該是說沒有什麼，因為他們首長部分……目前我們所載運過去的焚化爐好像也……不會因為說，因為像我們載去岡山，岡山也是屬於民進黨，那我們縣長是屬於國民黨，不過以前的縣長他是屬於民進黨，所以有時候這個銜接上……但是也沒有什麼……

**就是沒有很大的影響！**

答：對……關聯性，關連性應該是蠻低的。

**那民意代表的介入有嗎？**

答：民意代表介入……基本上，如果說像我們要載去台中縣他們那裡的時候，因為彼此要訂定行政契約，所以他們是……有請議會同意，因為這個算是比較大的一個合作案，基本上像是這種……他們也是蠻謹慎的來處理，那其他的大概就是屬於……因為這種大概都是屬於環保局的權責，或是縣政府的權責啦！那民意代表……比較關係不深，因為轉運的話他所產生的汙染比較小，所以這個部份是民意代表是沒有介入跨縣市載運合作案的情形。

**所以就整體來講，政治面上其實影響的程度是很低！？**

答：目前出面的好像都是屬於業務單位，或是環保局的層級，比較少說要進到縣長層級要當面去談的……的一個現象，所以倒是……不會啦！

**就是想要了解一下你們那個……你們之前在洽談的合作有失敗的嗎？就是有不願意替你們處理的嗎？**

答：不願意的話……他大概不會說不願意啦！而是說他們目前的那個焚化的那個量……因為他們都會有一個設計量，就是說他們已經沒有辦法容納了！那他就會……

**所以就是說他們如果還有餘裕量的時候，你們請求他們都是會同意的……**

答：對……基本上還是會啦！因為他們一個焚化爐在營運的時候，他也希望說可以到達一個比較……比較就是，一個使用量可以到達比較高的情況，那這樣對於他們的一個……有時候他們會賣電啊……或是說他也可以跟我們收費啊！不然你如果說他沒有處理到他們一個……到達一定的量，說不定他們的那個收的處理費就沒有那麼多，或是說他產生的電量就沒有那麼多，那對他們營運上面反而是他們的損失。

那其實剛才在政治面上，我是想說會不會就是同時有說像你們跟一個……比如說是民進黨的縣市他們都有垃圾需要處理，然後都是同時要求同一個焚化廠，那因為你們跟這個焚化廠的……比如說政黨屬性不一樣，所以他選擇替那邊做服務這樣？有這種情形嗎？

答：這個部分是……我們是沒有。因為這個處理基本上是屬於焚化爐的事情，那基本上這個的話我們是……也不會去知道，無從去知道這種事啦！他也不會文上面跟我們寫說因為政治上面的原因，所以我們……就是要先進別人的，然後你們的比較晚進，所以基本上……應該

就算有你們也不知道。

答：對……所以這個……這個我們都不曉得！

那就第二個行政面來說，你們在接洽的時候會不會就是因為……比如說像是雙方行政文化上的差異而造成你們的合作……不一定說是不成功，可能就是延宕或者是怎麼樣的一種情形發生？

答：行政文化喔……大概也不會啦！如果說他們……基本上像我們處理的時候，就變成就是說大家都是具文來做處理，那就是如果說……可以提供協助的話，基本上他們就是有餘裕量就是會來做協助，那如果不行我們就請環保署來做溝通，所以這都是屬於在……一般的行政的一個流程啦！那對於這個文化差異……大概其實應該都是蠻類似的，因為像我們都是屬於環保機關嘛！可能彼此的這種文化差異……我會覺得好像……這部份感覺不會很明顯啦！

那就是你們在進行垃圾跨縣市處理的時候，之前有沒有進行過……就是與其他縣市有過其他業務上的合作？

答：因為我是最近才接這個工作，所以我對於所謂的以前是否有過這個部分我是沒有聽說過。

因為就是……比如說沒有進行過合作的話，那可能就是會擔心這個合作……可能會遇到一些問題導致說合作意願比較低落，那你們在進行這個合作案的時候，事先有沒有一些……就是一些也不能說是害怕，就是一些想法。你們對於這個合作案你們是抱持著一個怎麼樣的態度？

答：……我聽不太懂你的意思，你的問題再說一次。

恩……就是，因為一般來說如果沒有進行過合作的話，可能會對這種跨縣市合作抱持著比較存疑的態度，那你們……我想知道就是你們對於這樣一個合作案，你們是抱持著怎麼樣的態度？

答：……恩，基本上就是說我們要載到別的縣市去處理，這個……因為各個縣市……我們目前是以縣市來作為一個行政的劃分，那當然我們要跨到別的縣市就是必須要……就是說取得另外一個行政單位……就是縣市政府的同意，或是說他們環保局的一個同意，那基本上就環保局的立場彼此溝通，其實一直以來他們都蠻熟悉的，像我們環保局的局長他們都有一些聯繫的有一些管道，所以說都蠻了解的。那要……開始執行的時候，當然會有一些疑慮，不過基本上我們還是要來詳細的規劃，看看就是說……好，我們要載運到他們那邊需要怎麼樣的一個行政的文件，或是程序他們那邊應該要怎麼辦，那我們這邊應該要怎麼樣配合、那費用的部份要怎麼樣來估算、那人員要怎麼調配、和鄉鎮之間的溝通要怎麼做，其實這部份就是說經過一些規劃之後，會覺得剛開始或許會有一些磨合期啦！不過慢慢地大家總是就……熟悉之後就會比較說……基本上抗拒心就不會那麼重，因為慢慢就……像現在就蠻上軌道的，所以這個……

**就是有經過事先的規劃，其實在這方面不會有太大的問題！**

答：……不會啦！……不過的確啦！就是說……要進行一些垃圾的轉運的話，因為現在我們……目前比較好的狀況就是說現在是缺垃圾，就是垃圾量一直遞減，資源回收率很好，有時候二十、三十一一直在增加，但是也因為之前那個資源回收物的價格蠻高的，像那個紙和鐵或一些基本的資源回收物價格都飆漲的很厲害，所以……那個回收率很高，像這樣子我們垃圾量減下來的時候，不只

是我們減全國各縣市都減，變成前陣子有搶垃圾的一個現象，所以變成我們在安排分面，做轉運的一個安排是蠻方便的。但是，是怕說如果垃圾是……量比較高的時候或者是歲休或者是年節的時候，可能還是會有要調運垃圾的一個困難啦！

**好……那如果就是在第三個面向來講的話，就是財政情況會不會就是影響你們對於合作的意願？那你們目前的財政情況對於轉運垃圾的費用、處理垃圾的費用，是不是可以……自足嗎？**

答：基本上……我是覺得財政情況跟合作意願是關連性很低啦！因為基本上就是說不論是我們財政狀況怎麼樣，如果說我們要進行合作，彼此還是要有一個……比如說我們轉運垃圾或是說一個焚化處理的費用，這個部份還是要估列出來，看看說我們到底要支付廠商多少的費用，就是說轉運的時候是廠商嘛！或是說我們現在有的是委託公所，那公所的部份、廠商的部份費用是要多少，這都需要經過合理的估算。那焚化處理費的部分他們那邊是……環保署也會和……來做一個居中協調的角色，像我們進到后里的時候是一千嘛！每公噸一千塊，那這個不論是財政好或是不好，那這個部份都還是要……他們把費用估算出來，還是得要給……給處理的這部份啦！所以這個……我是覺得重要的是說費用的估算，那如果說該給的還是要給，那不會因為……因為政府不論是財政狀況怎麼樣還是要……該付的錢的還是要給。

**那……如果就是……所以就你們現在的情況是足以支付嗎？還是說其實是……比如說負債，可是……**

答：對……現在目前的話，就是其實垃圾的……因為我們是有停建焚化爐，所以環保署是有同意補助我們每年的垃圾轉運費用，對我們縣市而言是減輕一個很大的負擔，但是垃圾處理費的部份現在雖然是法令已經有定明一些這個垃圾處理的這個……像我們現在就是有隨水費徵收，垃圾處理費那這個每個每個縣市的收取的方式不一樣，有隨袋徵收，大部份都隨水費徵收，但因為他的那個費用是含清潔處理費，那我們必須要跟公所去做費用的那個……就是比例的區分，那到最後所爭取到的……那個垃圾清潔處理費，那個費用都不足以應付公所或是我們環保局自己的費用，所以像我們去年度在垃圾處理方面就短缺

了……我記的好像是一千萬左右的費用，那這個部份的費用的話，到最後是……就是說動用第二預備金來做因應，要不然……我們要支付給焚化爐的錢就是那麼多，但是我們爭取的那個清除處理費沒有相對應的提升的時候，變成就是說還是要另覓財源來做處理，那不然這個帳……我們委託人家處理，然後錢又不給人家這樣也不行。

**那中央政府給予你們的補助只是轉運費的補助，那處理費上他們是沒有的嗎？**

答：處理費的部份……基本上就是依照法令所徵收的那個垃圾清除處理費，處理費的這個部份他們基本上是沒有補助的。

**那依照剛才講的話，那第三題的話感覺上就是……也就是因為不管中央政府的補助多少，該做的就是要做，所以對這個的影響程度……就你的看法？**

答：影響程度……基本上他們如果肯補助給我們，當然是我們是蠻願意的，不過因為他們有補助的一個原則，所以說……基本上他們因為清除處理費就是屬於依法徵收的費用，這個部分他們也沒有……沒有辦法說再來給予一些補助，因為他們有他們的一個項目，他們有某些科目他們才可以補。

**那……再來第四個的話，你覺得你們跟有焚化爐的縣市是不是處於一個平等的地位？就是像……我的想法是因為你們的垃圾處理有一個急迫性，那可能就是對於……就比如說對方開出來的價錢，你們的議價空間就非常的小，變成說他們定的價錢多少，因為你們垃圾一定要處理就……會不會有這樣的情形？**

答：這個的話……因為，其實基本上行政單位都是處於一個平等的地位，但是我了解你這個問題應該是指說……這個會不會有哪方面比較依賴啦！那這個可能就是隨著狀況的不同而有差異，像比較早以前的話，因為垃圾量比較大，所以……就是說就變成我們在歲休，或是說甚至在平常的時候就必須要一直去……保持聯繫那個可以容納的下我們垃圾處理的焚化爐。那像……慢慢的現在是甚至有焚化爐，比如說像台南又蓋了另外一個焚化爐，所以變成他們那裡有兩個焚化爐，他們有時候還要請我們要趕快送到他們那邊去燒，所以說慢慢的隨著現在的時間的一個遞延，會發覺到說現在我們去做一些調配的時候，垃圾轉運的調配變得不是那麼的困難，也不會說我們這邊就是比較弱勢的，像比較早以前就真的是蠻弱勢的，找不到焚化爐，然後要一直跟人家拜託、要行

文去、甚至要請環保署出面，都是屬於我們比較弱勢，那現在慢慢的有一些情況方面的不同，他們要維持他們整個焚化爐的一個運作的時候，他也要一個基本量，那如果說他量不到的時候……甚至說環保局他們燒垃圾都有一個保證量給委託操作的廠商，那所以這個部份……基本上慢慢的比較不會有這樣子啦！比較不會有說……

**那會不會像你說的隨著時間的遞移，結果其實變成說焚化爐比較依賴你們？會這樣子嗎？**

答：不過……這個的話，現在是有幾個縣市是會……甚至是會，南部的縣市的焚化爐都會希望我們去，因為他們的爐子比較大，就是說希望我們可以多調配一些垃圾給他們，那基本上我們有我們的規劃啦！因為除了……雖然在南部的焚化爐的費用也比較省，但是我們必須要考慮轉運費用，也要把它列入考慮。因為我們現在是整個案子委託給……以縣市的層級委託，像我們那個在八月十四號才完成評選，那可能在未來在一個多月內也就會開始即刻來執行，那因為我們是裡面有訂說我們基本上是以兩百噸到烏日，八十噸到岡山，所以跟……廠商的一個信賴的原則的時候，基本上……我們就變成說……也是要考量轉運費用，如果說相對的我們雖然說減少處理費，但是我轉運費增加，那同樣還是不划算，所以……就是說，基本上我們還是以鄰近的焚化爐為主，鄰近的焚化爐因為大概就是台中縣那邊、烏日那裡或是后里那邊，基本上是先以這個來做考量啦！因為你如果說又更遠，那是不是會有一些事業廢棄物的介入，因為有時候我們可能比較遠程的時候，變成他……就是夾帶事業廢棄物衍伸有更大，那我們在控管上面……又更加的困難。所以……現在目前是……基本上還是會說以比較近途的啦！所以也算是一個……說依賴嘛也……就是說互相協助啦！因為就一個公家機關的一個立場，基本上我們也為人民服務，總是希望民眾所產生的廢棄物可以得到妥善的一個去處嘛！

**那你覺得……就那這樣第二題的話，因為照妳剛才的講法的話會變成……雙方能力其實沒有太大的差異……**

答：喔……現在的話，環保局……其實這個環保局的能力都很好，現在的公家機關其實那個……就職務的熱誠還有能力都是具有相當的程度，所以這個應該

是……這個基本上也不會說有很明顯的能力差異，現在是都蠻不錯的。

**那就剛才那個財政面這個地方，你說有轉運費的補助，那他是給一筆固定的金額還是會依據你送的距離來給予不同程度的補助？**

答：基本上環保署他有經過估算，就是說依據……他第一次我記的是在九十五年他有核定我們……九十五年底有核定我們二十年的垃圾轉運費用，因為他……我們停建那個焚化爐，那當然我們縣市會面臨到一些垃圾的問題，那他們是有補助我們來處理，然後……他們在做估算的時候基本上是看看說你這個縣市每年……每日的垃圾量有多少，那這個可以估算嘛！看看你每人每日的垃圾量推估到那個……就是說看多少人就可以把每日垃圾量大概估算，那我們每天大概就是兩百八十噸，約這個數字量，那……基本上它在估算的時候有一些估算的原則，就是把一些成本然後除以那個每噸、每公里，就可以得到說每一噸的垃圾跑每一公里，然後我們就可以看看說是到哪一個焚化爐，那我們到焚化爐有一個距離，那基本上……就是以每噸、每公里六元來估算為原則，當然這個原則會隨著物價而稍作調整，因為現在其實物價膨脹的蠻厲害，油價他就是一個相當大的因素，就是廠商他承接你這個計畫，但是他承接的時候可能物價比較低的時候，但是之後可能隨著油價的……現在目前的話油價是以往上的空間比較大，往下可能也有限，所以變成這個部分變成他們的一個壓力。

**那就目前的情況……就轉運費的部份他給的補助是足夠的嗎？**

答：轉運費的補助我們是都覺得不夠啦！他能夠多補助的話當然是比較好啊（笑）！

**恩……那最後就整體來講，你認為跨縣市合作對垃圾處理……是不是真的能夠解決你們垃圾處理上的問題？那你覺得這樣的模式有沒有需要改進的地方？**

答：垃圾轉運出去……對阿！這也是一種處理的一個方法。基本上我們如果說沒有蓋焚化爐就是一定要轉運到其他縣市去做處理，所以這個是……這個也沒有辦法。而且這個是必要的，然後你是說合作的模式好不好這樣子？（對……你覺得這樣的合作模式？）合作模式……其實我是覺得說，環保署他們的……因為實際操作是由各個縣市作焚化爐的委辦，所以執行單位是在環保局，但是環保署他是居於一個比較上層的一個居中的規劃，或是說一個統籌的一個立

場，但是他……就是說位於這種……各個縣市的規劃基本上我會覺得說目前因為現在垃圾比較少，所以不會面臨到沒有焚化爐可去的一個狀況，那如果真的有再面臨到時候，其實環保署是……應該可以有一些機制來強化他的……就是說對於環保局的一個要求，協助這一些勢必要轉運到別的縣市處理的環保局，比較有利的一個協助，那不然變成說到最後真的沒有地方可以倒的時候、可以轉運過去的時候，那就會產生一些……一個很現實的垃圾問題。

**所以就是在垃圾量少的情況下，你覺得這個方式是可行的！？**

答：像目前的話是還好啦！不過可能就是說歲休也是一個很大的問題，因為我們焚化爐……好像都是在十月、十一月歲休，變成有時候會同時歲休，大概就是在那段時間，有時候會分開，我記的他們好像一年兩次，但是有時候也很難說……因為他們有他們個別的一個……他們自己要調我們也沒辦法，因為他們是主控的嘛！不過基本上……如果說碰到的時候可能就會比較……就是說……因為勢必這些縣市焚化爐沒有……你歲休我們就是要擠到別的縣市去，那这样子可能就會……就會又要去溝通，那如果說到最後沒有的話，可能就會又要跑到南部，基本上南部那邊垃圾的那個容納量是比較大。

**那基本上就是這樣，那不知道你個人對垃圾處理跨縣市合作有沒有一些什麼意見或看法？**

答：(笑) 我沒有意見！

**好……那基本上就是這樣，謝謝你！**

答：OK！

## 附錄四 訪談逐字稿-花蓮縣環保局

受訪者代號：A3

地點：電訪

日期：2008/09/04

時間：09：00am—09：20am

記錄者：陳玟君

**賴先生你好！首先就是想請你簡述一下……貴縣市花蓮縣進行垃圾跨縣市處理的原因？就是……為什麼會進行這一個合作案？**

答：其實，在最一開始……大概是在 93 年的時候，因為中央……環保署在政策上的決定，認為地方的垃圾處理應該朝向焚化處理，而比較不建議採取舊有的掩埋方式，那在這一個情況下，我們花蓮縣……本來是要自己蓋自己的垃圾焚化廠，那……花蓮縣就有自己最終的處理場所。但是，後來就是因為……在中央政策考量下，還有就是……在經費籌措等問題下，總之受到很多因素的影響，所以我們就停止了自己的焚化廠興建。但是，垃圾總是需要處理的……我們花蓮縣北區的五個鄉鎮的垃圾，就是……秀林鄉、新城鄉、吉安鄉、花蓮市、還有就是壽豐鄉這五個地方，那他們的垃圾量很大，大概就占了我們花蓮縣垃圾量的百分之七十左右，那……為了讓這些地方的垃圾能有比較……就是好的處理，另一方面，宜蘭縣他們……就是他們的利澤焚化廠，他們的營運、運轉也是需要一定數量的垃圾，因為雙方都有……都有這樣的需求，所以就開始尋求合作對象，所以才會有這樣一個……區域合作轉運計畫的產生。

**嗯嗯……那針對這種垃圾處理的合作……就是跨縣市處理，我們知道最早有像北基合作案那種合作模式，就是……一方焚化垃圾，另一方則代為掩埋灰渣，那你們……花蓮縣為什麼會選擇「計量收費」的方式，就是用重量去計價，而不是採取另一種方式？**

答：嗯……基本上我們會進行垃圾轉運除了就是……一方面是為了要滿足宜蘭縣他們的……利澤焚化廠在營運上所需要的垃圾，另一方面就是因為我們花蓮縣在垃圾掩埋場的場地已經……已經要接近飽和了！那因為……垃圾跟灰渣兩

者之間的比例.....大概就是大約 10 噸的垃圾量會產生大概有.....一噸左右的灰渣，那如果我們選擇的是.....選擇以量易量的合作方式的話，我們五個主要的鄉鎮市的垃圾.....垃圾勢必得要另外就地掩埋。那就是.....因為我們縣市內的垃圾焚化廠的規劃.....容量大概在 96 到 98 年之間都會達到飽和，那.....之前也說過，垃圾是一定要處理的，那要找一個比較好的方式，又不要再蓋一個新的垃圾焚化廠，那環保署提出最好的辦法就是.....恩，就是採取計價收費的方式還進行垃圾處理。不過.....我們自己目前是有再興建一個新的掩埋場.....區域性的掩埋場，那在那個場蓋好之後，有在規劃.....或許可以收受宜蘭焚化廠他所產生的部分灰渣，這樣或許也可以抵扣部分的垃圾處理費用。

**嗯嗯.....那所以你們目前的合作縣市除了宜蘭縣之外，是不是還有其他的合作對象?目前執行的情況.....?**

答：目前的話.....目前就只有跟宜蘭縣進行合作，其他的縣市.....目前還沒有這樣的規劃。不過，因為目前轉運的垃圾只有北區的五個鄉鎮市，將來如果要處理南區的八個鄉鎮市的垃圾的話，合作對象就不一定只限於宜蘭，但是.....就是可以以這個合作案當作是一個經驗。

**那就我所知，在環保署在規劃垃圾跨縣市處理合作案時大多傾向於由縣市環保局自行接洽，倘若自行協調不成，才會由環保署介入處理。那在貴縣市與宜蘭縣的合作案中，合作案能順利簽訂主要是由環保局之間自行接觸亦或是經由環保局的介入才成功?如果是後者，那在縣市環保局自行接觸的過程是出現了什麼問題，導致合作案無法順利簽訂?**

答：我們的話.....基本上這個合作案的主導者是環保署，我們就是配合中央所提出的方式來配合辦理這樣子。那因為我們這個合作是全國第一個、全國首例，就是因為我們的合作成功，所以其他縣市才會跟進，也開始進行合作。

**那再來.....我想知道的是合作的過程，下面就是分成四個部份來進行探討。那第一個是政治上，就是你們在進行合作的時候，政治.....縣市首長他會不會就是介入到這裡面?那他的政黨屬性會不會就是影響這個合作?**

答：基本上.....因為垃圾處理是一個很急迫性的問題，所以縣長或是局長對於合作大部分都是很支持的，都希望合作案能夠成功。

那地方民意代表呢？民意代表會不會介入合作案的進行？對合作案之影響程度為何？

答：嗯……這方面的話，應該都是沒有啦！就我的了解，是不會有這種情況發生！

嗯嗯……所以，整體來說政治面的因素對合作案的影響程度是……很小嗎？

答：就我個人的了解……這方面應該是幾乎沒有！

嗯嗯……那就第二個面向行政面而言，在合作過程中雙方政府之行政文化差異會不會對合作造成影響？使得合作案出現延宕或是失敗的情形發生？

答：……基本上，因為這個合作案從醞釀到成立的階段，我並沒有參與，所以詳細的情況並不是說很了解，不過，基本上……所謂文化差異的困擾應該是不存在，因為宜蘭縣在這個合作案中除了有……有中央給的獎勵金之外，接受外縣市的垃圾同時也能夠達到焚化爐的垃圾處理量，所以……應該是沒有必要使合作破局。

嗯嗯……貴縣市先前是否有過相類似之跨縣市合作經驗？因為……恩，就是一般來說如果沒有進行過合作的話，可能會對這種跨縣市合作抱持著比較……比較存疑的態度，那我想知道的……就是說你們對於這樣一個合作案，你們是抱持著怎麼樣的態度？

答：的確……由於我們這個案子是區域合作的全國首例，基本上是沒有……沒有先前的例子可以讓我們參考，再加上就是說……垃圾處理是現在地方政府需要立即、迫切去解決的問題，而且民眾對對垃圾處理也是都很關切，那所以……在停建我們的焚化爐，還有停建相關區域性的掩埋場之後，我們除了進行跨縣市處理外，是沒有其他的替代方案可以選擇，再加上中央……環保署在初期給我們的補助金額有將見到……接近 50%，對我們來說在財政上的負擔是比興建焚化爐或掩埋場低很多，而且也不會造成民怨，或是……引起抗爭。

嗯嗯……那再來是財政面地問題，因為我們知道目前幾乎所有的縣市財政都不是很好，所以我想了解的是……是你們的財政情況會不會對你們進行合作的意願造成影響？

答：這個部份可以分成兩個方面，一個是垃圾進焚化廠的處理費，另一個就是……垃圾轉運的費用。那在處理費的部份是由地方政府自己負擔，轉運費的話……則是由環保署做全額的補助，那我們地方政府在處理費的編列上是大概有……大約編了五千萬左右，所以這方面……也是沒有什麼問題。

所以就是……因為轉運費有中央補助，處理費你們也已經做了編列，所以就財政情況來講，你們是足以因應的嗎？

答：嗯嗯……

那在處理費的編列上……你們也足夠的財源嗎？如果沒有你們是怎麼籌措這筆經費？

答：……恩，這部份的話……因為在經費的籌措這方面的業務並不是由我負責，所以在這個部份，可能沒有辦法做說明。

嗯嗯……好，那……我的下一個問題本來是想了解中央是否有給合作縣市的補助？如轉運費或是處理費的補助，還有就是補助的標準是什麼？那剛剛已經有提到這個部份，所以就跳過。那再來是想了解中央政府給予之補助，會不會影響你們進行合作之意願？

答：當然……中央的補助對合作是十分具影響力的，因為如果沒有足夠財源，單靠地方的財政要自己去籌措足夠的財源是很困難的，所以如果沒有補助的話，要進行這個計畫……這個合作案是很難的。

那……再來第四個的話，你覺得你們跟有焚化爐的縣市是不是處於一個平等的地位？

答：我是覺得……合作會成功基本上……雙方都是有這個需要跟急迫性存在，不過……就像你剛剛提的……我們的急迫性的確是大於合作縣市。

答：基本上……因要考量到地理位置還有就是……目前台灣現有的焚化廠，在加上成本上的考量，我們目前就只有跟宜蘭縣進行合作，其他縣市在考量到運距……還有其他……，就是在合作上是有困難的。

嗯嗯……那不知道你覺得在合作過程中雙方能力的差異對合作成效的影響是……是怎麼樣？

答：這個的話……在合作初期當然會有很多需要……需要雙方去協調適應的問題。

嗯嗯……那最後就整體來講，你認為跨縣市合作對垃圾處理是不是真的能夠解決你們垃圾處理上的問題？那你覺得這樣的模式有沒有需要改進的地方？

答：我是覺得合作案……在目前的時空環境背景之下，它的確、可能是最佳的方式之一，這種合作模式……大方向是正確的，不過在技術性……還有執行方式上還需要不斷磨合，仍有改善的空間。

除了縣市與縣市間的溝通協調過程所遭遇到的困難之外，貴縣市在委託民間業者進行垃圾轉運的過程中，是否也遇到困難？能否請您簡述一下。

答：民間業者參與其中，有其利基亦有其執行面上之困擾，諸如合約爭議，勞務爭議等都比政府機關自行處理時更易發生，但是衡量現況及實際執行面之難易度，民間業者參與期間應是較佳之解決方式。

## 附錄五 訪談逐字稿-台南縣環保局

受訪者代號：B1

地點：電訪

日期：2008/08/25

時間：11：30am—11：55am

記錄者：陳玟君

那第一題就是……可以請你就是簡述一下貴縣市台南縣他們進行垃圾跨縣市處理的原因嗎？因為我們知道就是像新竹縣、南投縣和花蓮縣這三個縣市是因為中央政府取消了一縣市一焚化爐的政策，所以他們在沒有垃圾處理設施的情況下一定得必須藉由跨縣市合作來進行垃圾處理？那台南縣在……你們台南縣在……就是已經興建了垃圾焚化廠之後，為什麼你們願意去進行這個垃圾跨縣市的合作？

答：很簡單嘛……要不要接受外縣市垃圾當然也是看……有一些啦！有一些是明明白白議會本身拒絕外縣市垃圾進場，那基本上所有的焚化廠他們追求的就是要滿載操作，或是熱值滿載或是載運量滿載，這兩者意義不一樣啦！因為垃圾他本身熱值不一樣，所以如果說你本身設計的量超過他熱值可以承受的高度的上限，基本上量不到滿載這個也是不能在繼續加熱，那可以再繼續加熱就是因為他熱值不夠，那因為他熱值不夠，可以繼續加到九百七，所以說……當然啦……有些可能在一個議會已經明白禁止外縣市垃圾進場的狀況之下，雖然他……比如說他可能提供的保證量是六百（對），可是因為……他不讓外縣市垃圾進場，那委託操作業者他一般事業廢棄物不能進來，那就會出現說他設計九百，可是他每天平均只有七百，那對委託操作廠商而言……他就造成虧損，這你懂我意思嗎？（懂）那……雖然說……當然這狀況很多啦！不是說只有一種，每個縣市都是這樣？那我們基本上這邊基本上是說……一般而言外縣市會想進來，他基本上就是他……比如說雲林，他有他的困難，所以基本上我們是以比較互助的原則來幫忙，基本上都是互助的原則……比如說他進來我的量也能夠滿載，那操作廠商他本身也比較能夠……能夠攤平或者利潤能夠比較好的操作，所以這東西不是說……當然我們可以……，當然可以不理廠商，但是這個

東西變成說.....很多東西的遠見不要變得那麼.....窄、那麼狹隘，基本上其他縣市有他們本身的需求.....我們能幫他，那你幫他其實也就是說.....這個就是互助的精神！（對對對）那.....環保署他們直接介入的大部分就是說.....像花蓮，他們也是沒有焚化爐，那剛好那時候宜蘭他又要試燒，那因為當時兩個縣市有點條件談不攏，所以由環保署介入，由環保署做保證人，不夠的就補助，這樣子.....那宜蘭縣同意就進行合作，那其他縣市其實環保署是比較傾向由各縣市自己去協調，環保署不主動去介入。

好.....那你們進行合作的方式.....就是採取以重量去計價嗎？

答：用重量計價你不覺得比較.....單純嗎？

那所以.....你們選擇這種方式就是因為它比較單純嗎？

答：對.....只是因為它比較單純而以（笑）。

純粹因為它比較單純！那就是你們自己.....貴縣市台南縣就是在灰渣掩埋這方面就是沒有問題！？所以就是不需要像北基那樣.....採取那樣的合作方式？

答：對。不過合作方式他都不一樣啦！沒有那種絕對的啦！那基本上因為很多.....現在以目前的狀況而言的話，現在是很多縣市都在缺垃圾，大概就是說.....希望能達到所謂的滿載，不想說那個.....因為沒有滿載.....而賠錢，那個約一簽下去就是二十年，一賠下去不得了！

對.....所以純粹就是因為單純，這樣比較.....合作其實應該是比較容易推動的。

答：當然也有看各地本身的環境跟需求，沒有絕對的啦！合作模式是沒有絕對的啦！

那你們現在有再跟哪幾個縣市進行合作？

答：就是雲林跟新竹啊！（新竹縣嗎？）對.....新竹縣。

那.....目前執行的情況很順利嗎？

答：很順利啊！

那你們這兩個縣市都有訂定行政契約嗎？還是.....

答：有阿！都有行政契約啊！（兩個都已經簽了！）對阿！沒有行政契約的.....我們敢講的也只有有行政契約的，沒有的行政契約的我們不會去講的。我跟你講啦.....行政契約是環保署見證的啦！（所以這樣比較沒有問題。）對.....沒有環保署見證的.....基本上都只是片面之間的協定而已。

嗯嗯.....那我主要是想了解你們在合作談定的過程，有沒有遇到一些困難？像是把它分成四個面向。第一個是政治面，我想了解就是在你們合作案的.....協調的過程中，縣市首長他會不會介入？

答：首長會不會介入喔！（對）什麼意思我聽不懂！？

就是.....合作過程，就是合作案純粹是由縣市環保局去接洽嗎？會不會有.....就是你們縣市首長去介入，要你去跟誰合作或是不要跟誰合作？

答：不會啦！縣市首長不會去管這種事情。（因為我是想說.....）每個縣市不一樣啦！有些縣市就是看自己他們的運作是怎麼運作啦！有些縣市是.....縣長他們自己只定嘛！那基本上台南縣是沒有啦！縣長他不會直接指定說你要跟誰合作，因為這東西也違反一般行政的.....一些行政原則，那也不能說是違反啦！而是說在台南縣純粹就是看.....由環保局自己去提出評估，再由縣長同意，就這樣子啦！不會有什麼特別的.....其他的一些東西，不會啦！沒有考慮那麼多啦！

喔.....那所以地方民意代表是不是也不會介入？

答：那不一定，看各縣市。一般台南縣是沒有介入，台南縣的政治人物是沒有介入啦！那其他縣市我不敢講，這我不知道。

所以就是其實政治面.....在政治面這方面是.....，對於合作案的成效可以說是完全沒有影響的嗎？

答：.....就我知道台南縣是沒什麼影響啦！其他縣市我不知道，你要打電話去問其他縣市本身。

嗯嗯.....那針對台南縣就是沒有。那如果就行政面來講，因為合作案是兩個不同縣市、兩個行政區域嗎？那你們會不會.....在雙方政府.....就是說因為行政文化分面的差異而造成一些合作的困難？

答：無關阿！（都完全無關嗎？）這個無關阿！

恩.....好，那就是.....你們在跟新竹縣、雲林縣進行合作之前，你們有沒有過相類似的跨縣市合作經驗？因為我是想說.....

答：怎麼可能沒有！很簡單嘛.....台南縣之前垃圾也是轉運到別的地方去焚化處理，所以你可以.....我們自己也很能夠體會就是說.....本身你沒有處理廠垃圾處理的麻煩，所以我們也可以將心比心就是其他縣市有這個需求，你有辦法就幫人家一下！

嗯嗯.....那所以就是.....所以就是之前你們也是轉運到其他縣市，這是一個很成功的合作案，那這個合作案對於你們目前進行的合作.....就是，就像妳剛才說的一種互助的.....所以先前的合作案會.....，因為先前的合作案是成功的，所以你們會比較願意去進行相類似的跨縣市合作嗎？

答：這純粹是一種互助啦！.....將心比心啦！人家有需求你幹嘛去擋人家，沒有這個必要啦！我們當初自己本身也有這個需求阿！

所以我這裡想問的是說.....先前的合作案對於你們現在進行的合作案是有正面的影響？

答：我在講喔.....以前都是請人家幫忙的，現在有這個能為什麼不幫人家！就是這麼簡單一個道理。當然有些.....其實很多縣市.....大家的想法都差不多一樣，就是看他們當地那些民意代表本身一些有沒有其他的顧慮因素，那有些有，有些沒有，問題應該是出在這裡，大部分都是出在.....當地的民意代表有沒有其他聲明啦！這個是就我知道的啦！

喔.....所以其他的影響因素是還蠻小的就是了！？

答：說實在的.....如果你站在縣政府主政的角度來看，其實這種其他的因素會不會影響.....如果說是收外縣市垃圾進來的這一部分的話，基本上是很少去考

慮這種東西，但是我們會.....就是說在轉運路線上我們會特別規劃，再轉運路線上盡量不要擾民。

所以就是對方有需求，我們有能力就是會去協助這樣子？

答：對.....會盡量協助。因為說不定有哪天你也需要人家幫助。

好.....那如果就第三個面向財政面的話，我想了解就是.....因為其實一般來講地方政府的財政都不是很好（焚化爐沒有哪家賺錢的啦！），嗯嗯.....那我想說就是.....你們的財政好壞會不會就.....因為你們財政不好，就希望藉助焚化爐替別的縣市焚燒垃圾來賺取一些.....

答：沒有賺阿！（都沒有賺嗎？）沒有賺阿.....我們收的都純粹的成本價，真的可以說完全都沒有賺阿！

那所以.....因為我想問的就是因為財政不好，希望藉由這個來.....

答：不會啦！我跟你講.....你財政不好，就是收外縣市的你收也收不了多少啦！與其收個一年.....比如說好吧，一年讓你收個幾千萬，這個也沒有辦法反映成本，所以沒有那個必要啦！

所以.....很單純的這個合作案就是基於互助（笑）！

答：你看台北市的話.....台北市一年前也是大把大把的灑，這沒辦法阿！除非說你提高.....像我們現在隨水費徵收，每度提高到十二塊以上，這才可以反映成本。（嗯嗯）不然像台北市他隨袋徵收其實也沒有完完全全反映成本，這樣講你應該會知道，他還是每年還是要貼.....還是要編好幾億去補貼這部份，包含清潔處理垃圾費，他雖然是隨袋徵收，但是他並沒有完完全全反映成本。那為什麼不敢完完全全反映成本，因為你也怕.....比如說台北市隨袋徵收他要推行，你一開始就要能夠反映成本的話，我看他很難推下去，一個袋子有點貴。（所以成效可能就會不好。）對.....那像現在一度.....一度水隨水徵收大概都只有三四塊錢，我們要反映到清潔處理的成本大概都要十二塊以上，所以這基本上是沒有人敢.....沒有人敢這麼做啦！所以說你看嘛.....現在的作法就是賠錢阿！那多收外縣市，一年多收一兩千萬要做什麼，沒必要啦！一點必要都沒有啦！反正都在虧了也不差那個一仟萬，這樣你懂了嘛（笑）！

好.....那在這部份中央政府有對你們合作進行補助嗎？那他補助的多寡會不會影響意願.....

答：有.....不會啦！一年補助下來也.....也沒多少，五百、一仟而已！五百、一仟你不要覺得很多，在整個.....一整年的營運下來一點點錢而已。

那他補助的標準.....是固定的金額還是.....？

答：一噸一百八十塊！（就是依你們處理的重量）

那.....所以你覺得他的補助對於你們的虧損其實.....

答：沒有太大的幫助.....意思意思而已啦！.....就是給你多買一些東西這樣而已啦！多買幾台垃圾車這樣子而已，基本上對我們一個縣市而言，買一兩台垃圾車一樣也不夠用阿！

好.....那第四個面向就執行力來講，就是合作過程中你們雙方縣市是處於平等的地位嗎？

答：當然是平等的地位阿！

那會不會就是因為.....像你剛才有提到垃圾量的減少，那你們會不會因為這樣就主動去.....跟其他縣市說願意讓他們垃圾進來焚燒這樣子？

答：會.....很多縣市幾乎都快到達保證量了！

那所以合作案不一定是由沒有焚化爐的縣市主動提出，有焚化爐的縣市因為垃圾量的減少，所以其實他們也會.....積極主動的去向外縣市尋求垃圾？

答：會阿.....不然你每天沒到保證量，還要繳到保證量的錢，你想勒.....久了人家也受不了阿！

所以縣市內的垃圾其實已經不夠你們焚化爐去.....

答：台南縣還夠.....其他縣市我就不知道。

那所以你們有.....就是像其他縣市請他們運垃圾進來燒嗎.....還是？

答：沒有沒有.....這個你其他縣市可以問問看。

那.....就你個人覺得這個合作案，恩.....我第二題是說你覺得合作雙方能力差異對合作成效你覺得有沒有什麼影響？

答：無關阿.....你根本就想到天馬行空了！

那.....如果就你們實際操作上，你會覺得這個合作案有遇到一些什麼困難嗎？

答：不會啦.....會有什麼困難！（就是雙方的接洽上就是非常順利？）你願意接，有人願意送就是這麼簡單阿！不願意接，不願意送在電話就會跟他講原因了！別人就會知道你不願意收，一句話就把人家打回去了阿！根本就不會有後面的事情了！你懂我意思嗎？不願意接外縣市的人就以議會那邊有意見，不願意接受外縣市這不就結了嘛！根本就不會有後面.....一大堆有的沒有的事情。

好.....那最後就是就你個人的想法，就實際操作上會不會覺得合作案.....就是「計量收費」合作案是不是真的能夠解決現在像台灣遇到就是.....像之前垃圾太多沒有地方燒，透過跨縣市合作這樣方法，你覺得是不是真的能夠解決垃圾處理的問題？

答：其實我跟你講.....沒有資源回收之前，沒有擴大資源回收之前的確垃圾有點多，那.....資源回收後垃圾大幅減少到當初大家的預期，那不排除剛開始預估的量的確是有點離譜，因為很多縣都是由鄉公所報上來，像那個都市型態的像台中、高雄，他們本身清潔隊是他們環保局自己掌控，所以他們報的量相對而研究比較準，那那些縣級的.....比如說是由公所回報的數量就.....誤差就很大，那其實我說數量有問題的是出在縣級的，沒有出現在都會型態的像台中、高雄、台南、桃園還有台北，這些就比較.....誤差就很大，所以說環保署依據他的數量估出來的焚化爐的數量的確高估，所以相對造成現在.....加上資源回收全力在推動，造成現在一般放棄物的數量大於焚化爐的處理量，這個相對的.....的確是過多.....過少啦，有些縣市出現沒達到保證量，這個問題當然.....他之前訂下來你也不能夠說什麼，那.....再加上這段時間事業廢棄物也大幅減少，工廠的話.....相對事業廢棄物也減少，為什麼.....因為生產沒那麼多，在這兩個原因之下，變成說有些焚化廠的確他的數量嚴重不足，哪些焚化廠這個我就不講了！你自己再去問（笑）！不過以.....這個問題很難啦！因為你用現在的現象去解釋原因，我剛才講的就是原因，阿.....那怎麼去解決這個處理量

過剩的問題，因為一個縣市一個縣市……那當然在數量上的考慮，現在出現搶垃圾，那現在搶垃圾的情況發生，有一些環保署會去做分配。

恩……基本上就是這樣。那我想額外就是問個問題就是……像你們跨縣市合作除了跟沒有焚化爐的縣市進行合作外，跟有焚化爐的縣市也是會有合作嗎？

答：也會合作阿……比如說在歲休的時候！（就純粹只是在歲休的時候嗎？）比如說他有一段時間那個焚化爐……處理量相對過小，因為你知道……各縣市的垃圾量不會是固定值，比如說有時候節慶、什麼東西它會突然大增，有一些是因為早期他設計量設計不足，所以說他會變成說有一些垃圾堆積，所以對……就算有焚化爐的縣市他也有一小段時間他需要外運處理，有時候可能是一個月，有時候可能是年底，這個很難講，那……也有些他是剛好歲休的時候找不到地方，他只好先把它堆積起來，在掩埋場先堆在慢慢弄，那有時候他處理不及或是當地民眾有抗議，那我們就先幫他們處理，所以這種東西不一而足啦！都有很多原因啦！那像這種東西你有餘裕量當然可以幫他處理阿！

那請問就是後面這種類型的合作同樣也是要經過議會的同意嗎？

答：不一定……（因為這是比較短期的……？）因為這是比較短期的就不一定，各縣市有各縣市自己的作法，不過這種短期的一般而言都不會簽行政契約啦！（喔喔……所以就是環保局有餘裕量就去處理？）你自己要有一個最少量的估計，像他這種臨時的或是純粹節慶一堆東西在那邊，這就不需要去簽這種合約。所以就整體來講這種合作案其實……通常就是不會遇到什麼困難，有就是去處理這樣子！？

答：對……很單純，不用想的那麼複雜，非常單純……單純到不行！（聽起來也好像是這樣！）你們都很喜歡把政治力量之類的考慮進來，沒有啦！

恩……我是想說畢竟合作案是兩個不同的行政主體，那可能在接洽上可能多少都是會有一些……比如說我覺得啦！就是覺得會有一些問題。

答：不會啦！

好.....那問題上大致就是這樣子，那謝謝您！辦辦！

答：辦！

## 附錄六 訪談逐字稿-台中縣環保局

受訪者代號：B2

地點：台中縣烏日焚化廠

日期：2008/09/11

時間：10：00am—10：35am

記錄者：陳玟君

姜廠長你好！那第一題我想請問的就是貴縣市你們進行垃圾跨縣市處理的因素是什麼？因為像我們知道像新竹、南投跟花蓮他們是因為縣市內他們沒有垃圾處理設施，所以必須……一定得藉由跨縣市合作來進行垃圾處理。那我想了解的是台中縣你們在興建了垃圾焚化廠之後，是基於怎樣的樣因素而去進行跨縣市處理呢？

答：台中縣的部份……我們縣內本來有規劃三座焚化廠，那停建了一座大安……大安焚化廠，那基本的原因就是因為台中縣的人口……當時預估的時候人口成長很快，預估會有三百多噸的垃圾量，可是實際上到最後時候，台灣有產業外移等等因素，那還有一個就是我們在執行期間有垃圾減量、資源回收，那到了最後的時候變成說……事實上剩下兩座焚化廠，按照他的處理量來看，我們台中縣兩座焚化廠都是九百噸，但是當時的時候烏日廠……像烏日廠在興建的時候，我們就已經有提出來說……當時的垃圾量會有不足的情況，所以說在烏日廠進行規劃的時候，就有跨縣市合作的構想，基本上是這樣子。因為垃圾量不足，所以當時就有通過一個跨縣市的合作。

那第二題我想請問的是……因為烏日廠也是採取……按照進場的垃圾重量來計費，那我想知道為什麼會選擇這樣一個合作模式？因為最一開始我們知道北基他們是用以量易量的方式，那你們選擇重量計費的考量的因素是什麼？

答：我們這個……採取計量收費，我們台中縣剛開始的時候也是採取以量易量啦！剛開始的時候因為在這個……收費機制來講的話，因為這個東西其實要經過議會，議會通過涉及到費用的問題，所以說初期的時候我們是採取以量易量，等到我們這個收費的機制經過會通過之後，我們就改用付費的方式來進行合作。

**那所以你們自己縣市內掩埋灰渣的場所其實是足夠的？！**

答：你說……代為灰渣處理嗎？如果你說的灰渣處理……因為我們在當時的時空環境，我們縣內自己本身是掩埋場是可以處理灰渣的問題，所以說事實上我們並沒有所謂的北基合作模式，並沒有這樣子！我們就是說你外縣市的垃圾……我們是純粹服務啦！就是說我們缺垃圾……那你們有垃圾要處理，那你們就進來！那這樣的收費機制裡面我們會在費用裡面反應，就是待為處理垃圾的成本，基本上是用……我們政府部分的話，就是為人民服務、公益的機制嘛！公益機制變成說我們每噸垃圾含成本是二百五十塊錢，按照每噸垃圾換成一噸灰渣的比例來講的話是一千塊，所以我們補助給我們縣內的掩埋場的鄉鎮市……我們用補助款的方式就是一千塊錢，並沒有要賺錢或是……並沒有這樣子，就是一種服務的精神。

**嗯嗯……那你們現在有跟哪幾個縣市進行合作嗎？**

答：目前的話……在烏日的部份有跟南投、台中市，那后里那邊的話目前有彰化跟新竹縣。

**那在合作縣市的部分都已經簽訂了行政契約了嘛？**

答：簽訂行政契約的部份的話……目前有……已經簽訂的是台中市、南投市，那正在簽的是新竹縣，彰化縣這不是還沒有。

**嗯嗯……那目前的執行情況是……都還不錯嘛？**

答：目前情況還不錯！

**那我了解合作案接洽的過程中，是由縣市政府自行去做……縣市環保局自行接洽，還是透過環保署來主導？**

答：目前為止……因為我們在環保署推動以前就已經在推動這個業務，所以應該是我們縣市跟外縣市之間自行接洽，所謂的行政契約是後來的時候，環保署他可能是說……我判斷啦！可能就是認為有些縣市由他居中協調會比較有效率吧！因為有的可能由環保署主導會比較快，那我們台中縣的部份是因為我們在早之前就已經面對這個問題了，所以我們跟外縣市之間很早之前就已經在磋商

了！

所以就是由縣市之間……

答：對……跟對方縣市做協調、溝通，那如果溝通完畢的時候在行政程序上當然是要經過各縣市首長的同意。

好……接下來想了解的就是在合作過程中你們……接洽過程中有沒有遭遇什麼問題？那我這邊是把它分成四個面向。那第一個是政治面，我想知道縣市的是首長他會不會介入到合作案？然後比如說政黨屬性或其他政治上的因素會不會影響到這個合作案的成功或失敗？

答：其實……因為這種東西算是比較事務性的東西，應該是……應該是不會受政黨屬性不同啦！應該還是說職務上的問題，那當然是說……我們當然還是會考慮一些事情啦。可以舉例啦……比如說像這個雲林，雲林的話因為它本身就有一個焚化廠，但是那個焚化廠就是因為受到他本身的政策影響，政策因素影響下就不讓那座焚化廠營運，應該是屬於政策而應該不是政黨的因子，是不是跟政黨有關聯這我不曉得，但是政策就是不希望讓他營運。可是……這其實是我個人看法，當他尋求我們台中縣支援的時候，因為我們認為這個只是你政策上的考量，如果讓我們台中縣有優先選擇權，我們當然是以沒有焚化廠的縣市為主、為優先。

所以首長他們的影響其實是很低的？

答：對……跟首長的因子、跟政黨的因子關連性應該是都很低。

嗯嗯……那第二個民意代表會介入嘛？

答：民意代表的話……民意代表是應該是不至於啦！（也是不會……）就是……當然是會有人來關心，但是對於公益的事務嘛……他們應該是不會介入太深啦！

好……所以就政治面整體來講的話，影響是不大的？！

答：對對……民意代表對於這個合作案的影響應該是不會……影響程度應該是不會太大。

所以他們的議會……他們不太會去阻止合作案的進行？

答：應該是不至於吧！因為……像你這樣的問題你的命題是說……是反過來講，民意代表本身會不會因為……比如說你是為了公共議題或是為了民意代表本身私人的政治資源而影響。那如果這個命題是公共議題的話，它應該不至於……他作為一個民意代表怎麼會去干涉這種……比如說我們去協助外縣市或是外縣市來協助我們，這是公共議題嘛……這個東西是互相幫忙的問題，應該不至於干預這種問題。當然你反過來講如果是說……民意代表本身因為他個人的利益或是私人的資源配置的問題，那這是另外一個層面的問題，那當然不曉得。目前為止是沒有啦！目前為止我們台中縣這邊看起來都還 ok 啦！看起來都是以公益性質，那民意代表干涉是都沒有看到。

好……那再來第二個行政面上，因為我是覺得合作的兩個縣市是獨立的行政主體，那要進行合作，我就在想會不會……就是會有因為雙方行政文化上的差異而造成合作的……比如說合作案的延宕或者是甚至就造成失敗的情形發生？

答：是不至於啦！因為在……雙方政府進行合作的過程當中，應該是從基層的員工……應該是說合作意願啦！那合作的範圍是怎麼樣，大家彼此之間就會把這些……合作裡面的範圍到什麼程度做事前的溝通，那這樣的溝通完畢之後，所謂行政文化……那如果溝通完畢的話，就只剩下行政程序的完成。那你講的是說……行政文化是指的是……組織文化嗎？（恩……對）如果你講的是行政的差異上來講的話，應該是不至於啦！就從組織來講的話……就是由縣市去做溝通，然後再去確定合作的範圍，這是一種供需關係嘛，你有這個需求，我就去配合，當然要我有這個能力啦！……我想說各單位的行政文化應該是不至於去干預。

那再來我想了解的事你們在進行垃圾跨縣市處理之前，先前有沒有過相類似的合作經驗？一般來講，第一次要跟別的縣市進行合作會也比較多的疑慮，那所以……想知道有沒有先前的經驗可以供你們參考這樣子？

答：跨縣市合作的問題的話……一個是說溝通的問題，一個是時空環境的問題啦！因為是說……在縣市之間在進行合作的時候，假如是穩定的供需之間的關係的話，那當然是說他的合作的問題是出現在溝通的問題上，要溝通在什麼樣

的時間那把他完成，那如果說是在他環境的因素裡面，比如說他的供需被打壞、打破了！比如像最近的苗栗的竹南廠，或是像最近新竹市那邊有垃圾收不到的問題，那他原來想進行跨縣市合作的時候，它本來是比較本位的心態，它認為說垃圾如果要我們處理要付出怎麼樣的成本代價，那這種堅持隨著整個大環境的改變，就必須做政策上的調整，像新竹市最近就把他的價格調降、降低了！因為像這種外在環境因素的影響會造成說台中縣跟某個縣市之間本來的溝通的問題，它可能會認為我跟你的溝通有實際上的障礙，它可能就會尋求跟別的縣市進行合作，不用去耗費這麼多的溝通的效益成本，所以說像這種的問題都是在合作中的影響因素。

**好……那再來的話是第三個財政面上，因為我們知道普遍來講縣市政府的財政情況都不是很好，那我想要了解那你們縣市內的財政情況的好壞會不會影響你們進行合作的意願？**

答：事實上，焚化廠是在……因為我們縣內的兩座焚化廠，一個是民有民營廠，一個是公辦民營廠，兩個的財務的結構不一樣，跟縣市的財政狀況比較有關係的應該是民有民營廠這一塊。那在公有民營廠……后里廠這個地方，它基本上是環保署的資金，興建完畢之後在移交給台中縣政府，我們台中縣政府是要把焚化廠的費用償還，在營運上的資金最後是會流回台中縣政府。就烏日廠來講的話，它是 BOT 的，BOT 的話變成是廠商先興建完成，那政府在把廠商投注的資本在攤還回去，那在二十年的攤還期限內確實會有碰到……未來會碰到這種財政負的……不足的情形，那這種財政不足的問題，如果說我們把他放在說跨縣市合作裡面，在成本裡面反映出來，事實上就沒有什麼人會來台中縣，就是說如果我們真實的反應成本，就不會有人來了！所以說……我們台中縣不會去……最起碼，在我們面對這個問題以前我們都盡量不去、都是要維持目前的這個狀況。近程來講的話，會維持目前的狀況，那還是會繼續進行相關的這種合作方式，那未來如果說有碰到財務狀況……不敷成本的時候，那我們可能會把這一部分的成本轉嫁給環保署，那我們將來第一個……在面對這種成本不足的時候，要把他轉移給環保署，那如果真的再不行的時候，那我們也可能是說以預算的方式，那在調整收費的部份，我們還是要看大環境的狀況，那這些因素對未來來講都是變局。現在你會問我的問題是說……會不會影響到合作的意

願？我想合作的意願應該是沒有關係啦！因為這個是純粹公益的事務，燒家庭垃圾嘛！那燒家庭垃圾如果我們有餘裕的處理容量，絕對會有意願來協助我們的合作縣市，處理他們的垃圾，那如果涉及到費用，因為這是屬於公益的事務，燒老百姓的垃圾嘛！當然會希望這些成本由縣市政府來支出，那有可能是行政院環保署，那有部份當然是要由外縣市政府來支出，那這樣的情形要看未來的發展。

**那所以你們目前替外縣市處理垃圾所收取的費用，整體來講你們焚化廠的營運是可以達到收支平衡嗎？**

答：沒有辦法……

**也是沒有辦法……所以焚化廠目前是處於一種虧損的情況？**

答：他這個是這樣子……看你是講后里廠、OT 廠，OT 廠的話就沒有這種問題，剛剛我們有講過 OT 廠是因為政府去投入資金興建焚化廠，地方政府是把這些費用除了處理垃圾以外，把他償付回來……償付是把折舊啦！把折舊的費用、把營運的獲利償付回來。那對一個 BOT 來講的話，它不是阿！他是一個支付的問題嘛！就是廠商在這裡營運你當然是要支付他處理成本，可是建廠費用你也是要支付，因為 BOT……所以支付到二十年他的特許全期滿的時候，這些資產才會自然轉移回給政府。那目前為止……那環保署在 BOT 的設計，當時這個台中縣這個 BOT 廠是第一座試辦廠，在這個試辦計畫裡面他的財務結構……它的設計當時就是設計百分之五十二點五是屬於中央政府，百分之四十七點五是屬於地方政府，那這個比例是發生在二十年當中，它現在設計的背景裡面……目前為止我們還沒有面對到財源上的不足，但是這個財源不足的問題一定會發生，那他發生在……因為烏日廠正式營運是九十三年九月嘛！那他一定會發生在第七年、民國一百年，這說來話長……有興趣我們可以在深入探討！但是我可以很明確跟你講政府財源一定不足，這個財源不足一定發生在未來，當他發生的時候我們地方政府憑良心說……將來我們第一個籌措財源的方式就我剛才跟你報告的……第一個找行政院環保署，再看當時的情況，我們有可能會把這些費用轉嫁給我們服務的縣內縣外的鄉鎮，可能會去反映這個費用，但是你反應過度的話反而會變成收不到垃圾，這個也是我們要考慮的，大概是這樣子。

那再來就是我們知道中央政府對進行合作縣市有給予補助，這個補助對你們合作的影響是……？

答：中央政府對於目前區域合作的補助，他是用獎勵的方式，但憑良心講就是杯水車薪啦！當然是有幫助……但是憑良心講搭的幫助影響並不太大啦！到目前為止……他會做的原因是因為他在執行一個所謂的停建焚化廠政策，那這個停建焚化廠政策僅限於他所核定的、停建的縣市，這些縣市如果有跟我們合作的話，它是補助每噸垃圾一百八十塊，那事實上我們台中縣裡面不只協助這些縣市，我們也有協助台中市，台中市它本來就有一座焚化廠，只是因為他人口數，他的垃圾場無法消化，雖然他不是核定停建的縣市，但是我們還是基於……我剛剛講公益性質啦！我們並不在意中央政府對地方政府的補助，其實在中央政府還沒有給予補助之前，我們就已經在進行合作了！我們是著眼於是說這是個公益問題，當然一方面我們垃圾量也不足，但我們也願意釋出我們的垃圾量不足，我們願意給予協助，那我們也沒有特別指定對象，並沒有因為中央政府你沒有補助台中市，我們就不協助你，並沒有這樣的考量啦！那他今天補助的金額對於我們焚化廠的資本結構來講其實幫助是很小的，算起來……目前為止大概一整年不會超過一千萬，所以對我的資金缺口杯水車薪啦！

那接下來是在執行力的方面，我想知道在的第一個是合作過程中雙方是不是處於平行對等的地位？我當初的想法是認為沒有焚化爐的縣市他們的垃圾處理有一定的急迫性，所以可能變成說他們比較依賴有焚化爐的縣市。但是現在情況轉變成蠻多焚化爐他們的垃圾量都不足，那會不會變成說……你們也是很依賴沒有焚化爐的縣市他們運送垃圾進來？就是在合作過程中你們的關係是怎麼樣？

答：ok……到目前為止喔……在合作過程裡面，我剛剛跟你報告過嘛……因為兩個縣市本來就是各自獨立的團體，所以說本來就是平行對等的，也應該……所謂單向依賴的部份，其實雙方在合作關係當中並沒有單向依賴啦！如果你講的單向依賴是指說某個縣市資源條件不足啦！我可以舉例……比如說你某個縣市它垃圾要過來，那我現在跟他講說你現在垃圾不能過來了！那我可能有我的困難，比如說要歲休什麼什麼，事實上像這種問題我們在進行合作以前就會談到了！所以說也應該不至於有所謂的單向依賴的問題。那這個問題應該指的是

說……應該不是講處理廠的單位，應該是講沒有焚化廠的縣市啦！沒有焚化廠的縣市不只有單向依賴的問題，事實上，我側面了解……各縣市政府為什麼到後來要簽訂行政契約，就是因為在過去的時候，比如說有地緣上的關係……南投想到台中縣來，那事實上台中縣裡面……我們像烏日的話匯納量有限，所以說外縣市的話……他知道你的資源有限的時候，它可能就自己會去找其他縣市，找其他縣市……他會去分散這種依賴關係啦！大概是這樣子……他會去分散啦！……那行政契約的擬定就是在確保這種依賴關係，其實本來就是需要去確保這種依賴關係，當你行政契約訂定後、由環保署見證之後，就變成說這種依賴關係就會比較穩定，是這樣子。

**嗯……再來是想了解合作過程中雙方的能力差異對合作成效帶來的影響？這部份可能就是因為……可能就垃圾進場焚化有一定的分類方式，那會不會就是合作縣市在這方面……會不會就是做的不夠好或是怎麼樣？**

答：能力的差異……這個我就不是很清楚。應該也是說反映在前面那個問題啦……就是說既然是平行對等的地位，所以互相會尊重啦！像會尊重各縣市因行政契約的差異，彼此尊重然後做調整！

**嗯嗯……所以這方面也是沒什麼問題！？**

答：是的。

**那最後我了解除了我上面提到的這幾個問題，那在你們實際的操作上，你們有沒有遇到什麼困難？**

答：你是說在操作上嘛……操作上的困擾應該還是說來自於就是說……因為其實第一個當然就是行政契約的實踐，因為簽訂行政契約的時候……各縣市的考量，有的認為就是說想跟你建立很長的關係，有的是認為不需要這麼長的關係，時間到了再重簽，那對合作單位來講的話這是一個變數，比如說今天我今天釋放給你一百噸，那明天我也希望有一百噸，但可能對方就不願意給你這麼多，而是把他分給其他的單位，像這種大家的期望就有落差，類似這種行政契約的問題。第二個就是說推動區域合作計劃，現在行政契約的制度已經出來了，應該是以這樣的方式主導，既然有這樣的政策推動，那變成說你中央政府的介入應該再更深一點，可是顯然的看起來好像……好像介入的程度變化蠻大的，有

時候介入的還蠻深的，有時候介入的就不夠，那這樣變成說地方政府在配合執行的時候會稍微受到影響，那照理講焚化政策應該都是政府推動的……焚化政策是中央政府推動的，在地方政府來講他慢慢的接收到一些 OT 廠、BOT 廠，要注重在焚化廠的經營管理；至於在區域合作上面環保署應該再介入深一點，因為區域合作是跨縣市的問題，那環保署……這是我個人意見，環保署應該是要再介入深一點。

**那最後的話想請問一下就你個人的想法你覺得跨縣市的合作模式真的能夠解決你們縣市所面臨的垃圾處理問題嗎？那你覺得這樣的模式有需要改進的地方嗎？**

答：制度本來就是要不斷的修正……那我想目前為止看起來方向都是對的嘛！那至於說有什麼需要改進的……就我們剛才有提到，既然環保署在政策上選擇這樣的模式，採取區域合作，在契約裡面要求要採取怎麼樣的方式，就是在契約上要做通盤的處理，那這樣子應該會比較好。

**好……那問題大致上就是這個樣子，謝謝你！**

答：不會！

## 附錄七 訪談逐字稿-宜蘭縣環保局

受訪者代號：B3

地點：電訪

日期：2008/09/09

時間：10：00am—10：20am

記錄者：陳玟君

郭科長你好！那我第一題想要問的就是.....因為我們知道像新竹、南投跟花蓮這三個縣市他們是因為他們縣市內沒有垃圾處理的設施，所以必須要藉由跨縣市合作來進行垃圾處理，那我想知道的是宜蘭縣你們在興建了宜蘭.....利澤焚化廠之後，你們是基於怎麼樣的因素而願意去進行垃圾跨縣市處理這樣的合作案？

答：這部份喔，因為花蓮的.....他們的焚化廠規劃的比我們慢，那利澤廠當初蓋的時候規劃的垃圾量是每天六百噸，後來環保署推動資源回收的政策，那垃圾量到.....大概民國 93 年左右降到每天大概兩百五十噸，那規劃的六百噸會不夠燒，所以這樣的現象造成我們焚化廠在操作的話量不夠燒，焚化廠是委外經營，那委外經營就會.....就要想辦法找一些垃圾給它燒，.....剛好那時候中央政府有擬定一個政策，一方面是說花蓮焚化廠停建，那當時焚化廠的量也不夠，就藉由這樣的調度讓操作比較順利！

那我們知道你們合作的方式是採用重量計費嘛！那因為一開始就是.....最一開始有北基合作案那種以量易量合作方式，那你們為什麼會選擇採取計量收費這樣的合作方式？你們考量的因素是什麼？

答：因為其實.....像北基他們的距離沒有那麼遠，花蓮跟宜蘭蠻遠的！而且也只有一條蘇花公路，他路況也不是很好，那如果說我們幫他們處理垃圾，那.....他們幫我們處理灰渣，這樣的話距離也是一個問題，所以我們灰渣.....那時候是想說就近處理，那焚化廠附近剛好有一個五結跟蘇澳垃圾掩埋場，如果我們將垃圾就近送到掩埋場掩埋，那一方面可以節省運送灰渣的成本，那另一方面用量來計算垃圾費也是一個比較公平、合理的方法。

那接下來是.....你們目前的合作對象只有跟宜蘭.....花蓮縣進行合作嗎？

答：對！

那這個合作的過程是由你們縣市環保局自行接洽，還是說是由環保署做一個統籌？

答：環保署.....這一部分的政策合作經過環保署見證，應該就是說由環保署居中促成。

因為我之前有訪談過其他縣市，那就他們的說法的話，他們是說環保署在規劃這個合作案的時候，好像就是希望縣市能自行接洽，如果說有什麼問題才會由環保署來作主導.....

答：也是有自行接洽，因為我們是第一個成立的啦！第一個做垃圾跨縣.....我們跟花蓮是第一個案子，當初就是說.....我們當然是會先跟花蓮那邊做協調，那協調.....環保署也是會說就合作事項先協調好，然後再透過環保署的見證，確定兩邊合作的內容。

所以環保署只是做一個見證的角色嗎？他沒有在過程中.....

答：都有啦！（也是有.....）還是有一些中央政策的部份，就是由環保署介入阿！花蓮他在協調的過程中環保署也幫他很多有關垃圾處理方面的問題，中間的話是說有必要環保署做協調的話，就透過環保署，由環保署來做規劃，然後縣市政府來作執行。

好.....那接下來我想要了解你們在接洽過程中遇到的困難，那我這邊是分成四個面向。那首先第一個政治面，我想要了解就是在你們接洽過程中，政治.....縣市首長會不會介入其中，那他們的比如說政黨屬性或是什麼其他政治上的因素，會不會影響到這個合作案的成功或失敗？

答：這個政治面的部份.....應該不至於啦！不過.....倒是說我們縣市首長當然是上級機關，就是多少會關心，那政黨因素就我們這個案子來看很少，因為我們之前在縣長是民進黨，那現在換成呂國華.....國民黨，也沒有特別反對阿！（也是繼續這樣子）這種垃圾處理的問題跟政治因素比較沒什麼關係，比較不

會去反對。

那……民意代表會介入嗎？

答：民意代表……沒有特別介入（也是沒有……），對……不過民意代表會關心啦！他會覺得說處理花蓮的垃圾不當，然後運送的過程中會不會有汙染的問題，那還有就是以我們焚化廠來講，焚化廠蓋在我們這邊當然就是要先處理我們的垃圾，這些部分都要去做說明的，那說明清楚以後他們也就比較能接受，那應該也還好啦！該開始是有一些民意代表會主動喔……去了解這一個政策，那慢慢的就比較少了！

所以就整體來講，其實政治面上……只有議員會關心，但是他們不會去……就是了解了因素之後他們不會去阻止這個合作案，所以政治上的因素是很低……影響的程度是很低的？

答：的確是不高……議員他們只是在開始的時候會對合作的過程有疑慮，那解釋清楚就沒有問題了！

喔……好，那再來第二個是行政面，想了解在合作的過程中……畢竟合作的兩個縣市是獨立的行政主體，那可能會有一些……行政文化上的差異，那這個部份會不會影響到合作？

答：目前也沒有這樣的問題，行政文化……一般上是沒有。

好……那第二個的話是想瞭解你們在進行這個合作案之前，有沒有其他相類似的跨縣市合作的經驗，因為……如果……一般來講的話，如果先前沒有過這樣的合作經驗的話，那可能要進行一個合作案的時候，可能就是會有一些疑慮，可能會擔心……會有比較多的擔心，那我想瞭解你們對於這個合作案你們是抱著一個怎麼樣的看法？

答：你的合作是指哪一類的合作？

就是縣市之間……不一定是垃圾處理，就是縣市之間的合作！就是有沒有過合作的經驗？

答：這方面應該是沒有！

恩.....那沒有的話你們當初在.....決定要進行合作的時候，你們有沒有什麼疑慮、擔心害怕的地方，怕會遇到什麼問題？

答：這部份比較擔心的就是垃圾的來源，那跟他講好了多少的垃圾量，那如果他有時候有來，有時候沒有來，所以會有一些疑慮的地方，所以這部份就要靠雙方的協調。再來是說，疑慮是一定會有啦！就是要想辦法來解決，像是透過協調、溝通，大致上是還 ok 啦！

好.....那再來是第三個面向財政面，我想就是.....一般來講地方政府的財政情況都不是很好，那想要了解這個財政情況對你們進行合作的意願會不會.....有沒有影響？

答：會啊.....當然財政狀況是一個很重要的因素，那焚化廠的營運至少要達到一個他能夠負擔的情況。

那所以目前在.....焚化廠的營運透過合作案其實是能達到一個收支平衡的情況？

答：對對.....目前是可以達到收支平衡。

那我們知道中央對於合作的縣市會給予補助，那我想知道他們的這個補助對於你們合作意願的影響？

答：其實這個補助是很少的，對於政府財政的幫助其實相當有限。（那中央的補助他給予的標準、辦法是？）中央他給予的補助基準是一噸一百八十塊，花蓮那邊送來一百噸，那就是一萬八錢塊。

那在接下來是在執行力的方面，那我想了解是在合作過程中，雙方是不是處於平行對等的地位，我當初的想法是.....其實當初的想法是覺得因為沒有焚化爐的縣市，他們的垃圾處理有一個急迫性，那所以可能比較依賴有焚化爐的縣市。那可是因為現在的情況.....好像因為垃圾量大減，焚化廠他們自有的垃圾都不夠燒，在這個情況下會不會變成說.....你們也是很依賴沒有焚化廠的縣市他們運送垃圾進來？你們雙方之間的情況.....？

答：其實是雙方的.....因為如果說他們那邊垃圾不來的話，我們就會擔心焚化廠的垃圾就會不夠燒，所以我們會有協調會議，中間也有成立垃圾處理協調小組，這個小組其實是環保署自己來主導，所以這個會議是由環保署來居中協調，協調其中相關的一些問題。那他們沒有最終的處理場所，當然.....所以他們會依賴我們這邊來處理，那同樣的我們也是需要靠他們的垃圾來維持我們焚化廠的營運，所以依賴的話是雙方都有（就是互相依賴）。

**那在合作過程中，你會覺得雙方有能力上的差異嗎？對合作會造成影響嗎？**

答：差異.....你是指哪一方面？

**就像你剛才有提到.....可能他們運送垃圾過來可能會有一些分類上的問題，跟你們要進焚化廠的有些不同？造成你們.....恩，處理上的困難？**

答：在處理上當然會有一些小問題啦！他來的時候分類不是很好或是他在運送的過程、時間上跟我們的配合不是很好，一定會有一些問題，那這些問題.....當然對雙方的合作.....是需要去解決的一些問題，多少是會有一些影響，整體來講是可以透過雙方的協調機制去解決。

**那最後是想了解一下，就你個人的想法，你覺得這樣的一個合作模式是不是真的能夠解決縣市面臨到的垃圾處理問題，那你覺得這樣的模式有什麼需要改進的地方嗎？**

答：喔.....這部份當然是可以解決一些垃圾問題，政府可以解決經費上的問題，就是說我們幫花蓮處理垃圾，他們就不用再蓋一座焚化爐，那蓋一座焚化爐需要花很多的錢；那對我們來講我們就可以有足夠的垃圾可以燒，目前的情況是這樣子！基本上目前看起來是都還不錯啦！說實在的在其他地方就比較難講，不過是都還好啦！基本上是不會有太大的問題。

**好.....那最後就是你對於.....這樣一個合作案有沒有什麼想法？**

答：想法喔.....想法就是說不需要再蓋焚化爐就可以解決垃圾問題，這應該是一個很好的方式，可是還是會有一些問題存在，還是會有一些疑慮，不過這些都要去克服啦！那透過區域合作的話，不同的縣市都能因為這樣而解決問題的話，這樣是很好的，大致上來講，我是覺得還不錯啦！

好.....那大致上是這樣子，那謝謝你接受訪談！掰掰！

答：不客氣！掰掰！