

第五章 行政院中部聯合服務中心之跨域管理服務機制

第一節 因應政府改造的必要措施

臺灣正面對政治民主化、經濟自由化、社會多元化及資本全球化的挑戰，政府被賦予的公共性角色大為加重，無論從內部的改革口號，或是因應全球化所帶來的競爭力，一連串的組織再造工程正在進行。

早在八〇年代中期，各地如：新加坡、韓國、菲律賓，甚至於拉丁美洲各國，都掀起所謂第三波民主化，臺灣亦然。不過，臺灣的民主化從開始以來十幾年，都沒有發生政權更迭，也就是說，從民主化開始到公元兩千元內的這段時間內，都還是同一個政權在推動民主化。二〇〇〇年的政權交替，創造了「制度性機會」，對國家發展的慣性造成挑戰，政府組織改造的契機逐步成熟。³⁵過去傳統政府體制的僵固，使政府的產能與成本之間嚴重落差，而人民普遍要求中央與地方各級政府應提供較高品質的政策與服務機能的期望下，大有為的政府，正面臨直接的挑戰。

事實上，行政院組織改造推動工作，業於政府公布「中央行政機關組織基準法」後全面啟動，行政院函頒「行政院及所屬各級機關組織調整作業原則」，進行組織調整規劃作業。各機關將以「去任務化」、「行政法人化」、「委外化」與「地方化」等四化，³⁶為推動機制，進行業務檢討，從「錢、權、人、責」等方面搭配下放，以提升地方政府自治量能，以重塑「中央與地方夥

³⁵葉峻榮，《研考雙月刊》，第28卷，第5期，民93，頁13-24。

³⁶所謂「四化」，依據行政院組改會資料如下：1、去任務化：由於時代變遷，政府需要重新從人權及資源效率的觀點來檢討國家的任務，對於有侵害人權之業務，即不再辦理，或該業務由政府辦沒有效率，就交由民間辦理。即「解除管制」，從積極面去思考國家任務的正當性，及執行效果。2、地方化：將現行中央機關辦理之業務，改由地方辦理，即「業務下放」，主要以地域性與親近性等因地制宜因素為主要考量。3、行政法人化，其制度的建立是在實施特定公共任務的另一種方式選擇，以分流的方式提升相關業務的效能，並解決傳統行政機關職能擁塞的困境。透過行政法人制度的建立，給予組織、人事及財務合理鬆綁，以追求更好的效能，朝領航型政府推移、轉型。4、委外化：將業務委託給民間辦理，依其委託辦理之內容可分為機關委託及業務項目委託兩種。

伴關係」。政府改造工作，並非只是在中央部會組織調整的面向上，然而，部會調整只是整體改造工作的一部分，整個行政院組織改造的推動是要重塑政府新形象。具體而言，以「民間能做，政府不做」的原則，思考政府與民間的合理分工，將不必由政府親自辦理的業務儘量委託民間辦理，全面檢討業務的性質與方向，儘量下放地方，充分達到組織去蕪存菁的改革工作。

自中央行政機關組織基準法公布後，政府、學界舉辦不少座談會、研討會，共同為改革工作進行研究，其中以行政院研考會舉辦「中央各機關業務移予地方政府研討會」，聽取各機關意見，並提出初步構想（如圖 5-1），即業務下放地方應先回歸地方制度法及財政劃分法，檢討是否專屬中央政府有能力協調解決；若非僅中央有能力協調解決，基於行政效率、管理經濟、服務就近性、地域侷限性、住民基本需求、政府興辦能力等因素，該業務仍以地方政府辦理為宜。

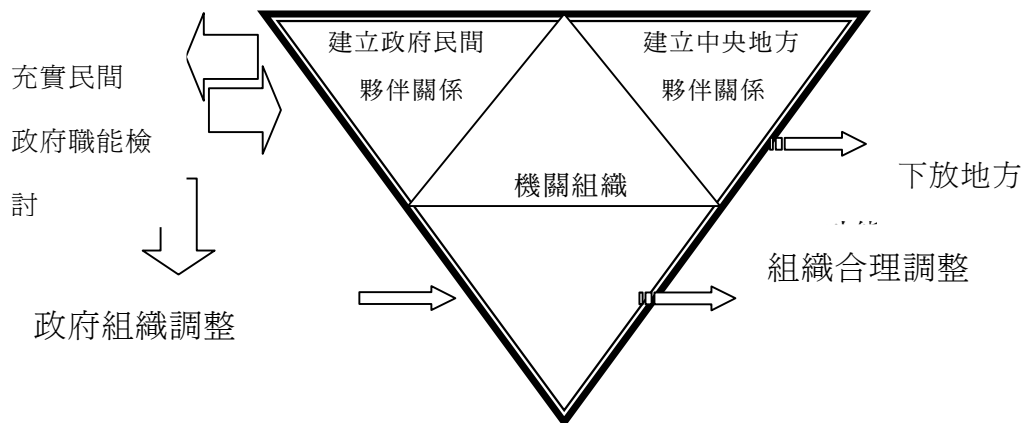


圖 5-1：組織改造整體圖像

各國政府再造方案中重要的共同趨勢，即地方政府間夥伴關係的建立，比如經濟合作發展組織 OECD³⁷ 國家所遭遇的問題與需求，諸如：水源污染防治、垃圾處理、大眾捷運、機場運輸、都市規劃及區域發展議題、觀光發展、用電需求、鄰避設施等，這些議題或是政策不僅涵蓋政治、經濟、社會與空間的範疇，將不

³⁷ OECD（經濟合作發展組織）於 2001 年 11 月舉行了「促進現代化政府全球論壇」既反映出世界各國對於這十多年來政府追求現代化的努力，相關資料請參考：[http ://www.oecd.org/EN/document/2001](http://www.oecd.org/EN/document/2001)，引自江岷欽，地方政府間策略性夥伴關係建立之研究，台北市政府研考會委託，2003 年出版，頁 1。

斷發生在各地方政府間，必須跨越行政區域，藉由地方政府間建立各類協商、合作機制，才能進一步獲得改善或解決的空間。因此，政府機器就其結構與角色進行轉型，推動「地方分權」與「區域治理」的地方再造政策，以提升地方政府自治管理的能力與機會，進一步做到強化中央與地方垂直的府際關係。中央行政院機關組織基準法通過後，確定了政府改造的決心與必然性，整個行政組織的大幅調整，將促使中央與地方政府之間的距離更進一步，以減少施政資源的重複使用，有效控制公共支出，發展出各類的策略性夥伴關係。

第二節 實踐中央關懷地方的政策取向

近年來政府或學界均已體認地方跨区域合作的重要性與急迫性，在整個地方發展的過程中，面臨 OECD 國家所遭遇到的問題與需求。例如垃圾問題、營建廢棄物、河川污染防治、大眾捷運、海上公路等都市及區域規劃的議題。基本上，這些政策問題或議題不僅涵蓋地方政治、經濟、社會與空間系統；同時也須跨越行政區域，藉由地方政府間建立各類協力合作關係，才能進一步獲得問題的改善或解決。

實際上，我國對於行政業務的改革工作從未間斷，在推動政府改造之前，也曾經進行多次的行政革新，推動組織精簡及員額控制等。以下就我國推動政府改造的情形表 5-1，分三階段說明。

表 5-1：我國推動政府改造情形

階段/年代	推動情形
一、早期 (1949 年-1987 年)	<p>此階段的行政革新以促進國家現代化的主要動力。</p> <ol style="list-style-type: none"> 29 年 12 月先總統 蔣公提出「行政三聯制」構想，造成日後行政革新的引導及啟發作用。 46 年成立「行政院及其所屬機關組織權責研討委員會」，研提中央行政改革建議四十七案。 47 年 5 月在總統府設置「臨時行政改革委員會」，研提 88 個改革方案，經核定後實施。 55 年行政院組設「行政改革研究會」，研提「行政院對行政機關檢討改進措施總報告」。 58 年 3 月成立「研究發展考核委員會」，推動行政機關研究發展工作。 同年 6 月通過「加強業務管制考核工作」，成立研

	<p>考單位。</p> <p>7. 61年6月蔣經國先生就任行政院長，積極推動行政革新與十項經建計劃。</p> <p>8. 68年孫運璿院長以「提高行政效率，加強為民服務」，強調以現代科學管理觀念及研究發展精神灌注行政工作中。</p> <p>9. 73年俞國華院長以14項建設計劃及54項新興計劃推行興革措施。</p>
二、中期 (1987年-1998年)	<p>1. 76年政府宣佈解嚴，逐步走向多元化，在行政上，政府曾及過多、權責不明。</p> <p>2. 82年連戰院長提出推動行政革新方案構想，以研修行政院組織法，成立跨部會「行政革新會報」落實推動。</p> <p>3. 87年1月14日蕭萬長院長，頒布「政府再造綱領」，正式啟動再造計劃。其理念基礎乃參照英美國家再造潮流所蘊涵的「企業型政府」理念。組織再造方面：推動「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」、「地方制度法」、「財政收支劃分法」等完成立法。 (同年台灣省議會議員及省長選舉停止辦理)。</p>
三、近期 (1998年-迄今)	<p>1. 90年8月陳總統親自主持並於同年10月25日宣示成立「政府改造委員會」其理念為：「顧客導向、彈性創新夥伴關係、責任政治、廉能政府」。</p> <p>2. 91年5月29日成立「行政院組織改造推動委員會」，並以職能檢討為重點。其思考方向主要是參考各國行政改革經驗，朝向小而美、小而能的政府。</p> <p>3. 91年完成「中央政府機關組織基準法草案」、「行政院組織法修正草案」等，將大幅縮減行政院部會數三分之一。</p> <p>4. 94年策定「電子化政府推動方案」。</p> <p>5. 91年5月「挑戰2008：國家發展重點計劃」，擬定2008年建設台灣成為亞洲最e化國家。</p> <p>6. 政府改造與2008國家發展願景的推行</p>

資料來源：林嘉誠，2003，「政府改造的檢討與展望」，收錄於政府改造，行政院研究發展考核委員會出版，頁3-25。

就表 5-1 所示，充分顯示政府改革、再造的決心；尤其民國 87 年精省以後，使得中央與地方的角色進一步朝「共同治理」的夥伴關係發展，地方政府的職權、地位與重要性亦相對提高，而中央與地方政府如何因應轉型，積極協調分工，權限劃分得宜等，均是十分重要的課題與發展方向。2002 年以後，新執政團隊上任，

在政府改造與台灣民主與社會轉型下，將使政府再造工程更具挑戰性與未來性。

具體而言，近代大規模的組織再造方案或國家發展願景等思維，無不體察到全球化時代的來臨，必須朝建構一個新的全能政府邁進，而政府改造工程的重點除集中在部會組織調整的面向上，更是以建立整體政府形貌為最大目標，其中至少包括政府與民間的關係、中央與地方的關係及中央機關調整等三大方向。質言之，思考政府與民間的合作分工權宜，期朝向「地方能作的，中央不作」的原則，從「錢、權、人、責」等方面搭配下放，提升地方政府的自治能量，以形塑「中央與地方的夥伴關係」。因之，這一波大規模的政府組織再造工程，將被視為是中央關懷地方的具體措施。

第三節 中部聯合服務中心的跨域管理服務組織結構與職能

壹、組織成立之目的

行政院為促進區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各相關部會在中部地區現有資源，於 92 年 5 月 14 日設置成立「行政院中部聯合服務中心」，其主要目的即在促進區域均衡發展、以單一窗口之方式提供便捷之服務來積極、整合、協調溝通，以因應時代的需求，服務的目標很明確，希望透過所有團隊同仁的努力，以顧客至上的態度，在一萬零五百零六平方公里的中部六縣市土地上、98 個鄉鎮市，為五百六十七萬鄉親，提供最便捷迅速的公共服務。

陳水扁總統在主持「行政院中部聯合服務中心」揭牌典禮中表示，設置此一組織主要係為加速台灣中部地區的發展與建設，中央政府確有必要成立一個單一、且高效率的服務窗口，主動發揮協調行政院各部會與各地方政府的重要功能，以期達到「北中南均衡發展、北中南同步繁榮」的理想目標。³⁸而身兼「行政院中

³⁸ 《總統府新聞稿》，2003/5/14。

部聯合服務中心」主任的行政院副院長林信義也特別指出，「行政院中部聯合服務中心」將整合台灣中部資源，發揮在地的利基與優勢，促成中部科學園區的運作，形成「北 IC、中奈米、南光電」的區域經濟產業發展特色，並進而達到綠色矽島的目標與願景。³⁹

「行政院中部聯合服務中心」專任執行長廖永來強調：在全球治理的概念下，公共管理所著重的面向，不再侷限於以單一政府機關作為行動主體，而應包括跨部會、跨政府層級，甚至跨國企業、跨民間團體，公私部門須共同分擔處理社會大眾所關心的公共事務；這種「跨域合作」與「夥伴關係」的組織設計，將改善傳統官僚體系層級化與部門化的本位主義運作缺失，建構一個便於溝通協調的區域治理政策網絡。因此，「行政院中部聯合服務中心」作為台灣中部區域治理的單一服務窗口。這個組織設計理念主要參照民國八十七年六月建制的「行政院南部聯合服務中心」，設置宗旨係為促進台灣區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各部會在中部地區的現有資源，以單一窗口方式提供便捷之服務。

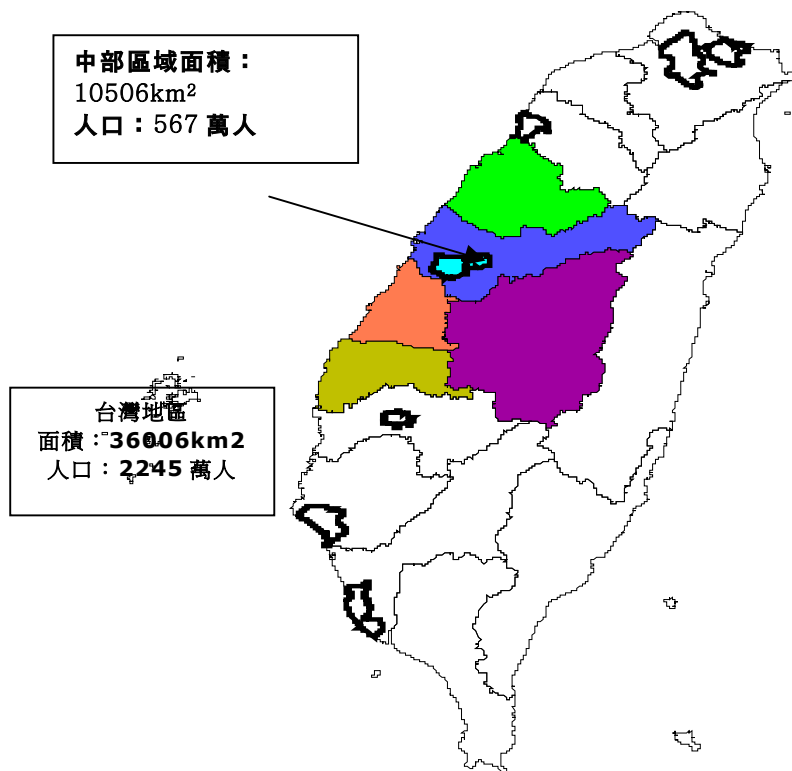


圖 5-2：行政院中部聯合服務中心服務範圍

³⁹ 《中央社》，2003/5/14。

資料來源：作者自繪

貳、組織、人員配置

行政院中部聯合服務中心扮演中央與地方間「積極協調、溝通整合」的聯繫平台。除各建置單位如外交部領事事務局、入出境管理局等陸續進駐完成，直接統一指揮之任務編組，原設置工商組、國防組、交通組、原民組、客家組、企劃組等，自九十三年一月起增設新聞組、農業組、文教組，各組之部會派駐人員已進駐，組織之規模日趨充實完整。目前受直接統一指揮之任務編組共計九組，受協調督導之合署辦公單位計十七個，共計員工數約一千三百餘人。其中任務編組人員有全時派駐職員三十人、約聘僱人員十五人、司機工友八人（如表 5-1）。

依據行政院所頒定之「行政院中部聯合服務中心設置要點」（93.1.13 院臺字第 0930001026 號函）規定：設置主任一名（由行政院指派副院長或政務委員兼任），執行長一人以協助主任指揮監督所屬業務，其他人員由各集中辦公之單位原有編制人員或各機關新派人員擔任之，該中心組織規模可分為（一）合屬辦公單位（二）任務編組（由各部會派任之），其設置目的以：促進區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各相關部會在中部地區現有各項資源，以單一窗口方式直接提供民眾便捷的服務。

行政院中部聯合服務中心之組織特質如下：

1. 組織法律定位：係任務編組之非法定行政組織，具有矩陣組織之不定型特性。
2. 組織目的：為促進區域均衡發展，加強服務中部地區民眾，整合行政院各相關部會在中部地區之現有資源，以單一窗口方式提供民眾便捷之服務。
3. 組織任務：
 - (1) 受理民眾各項證照申請及處理事項。
 - (2) 提供民眾所需資訊、諮詢、服務及輔導事項。
 - (3) 接受民眾對各部會主管事務之陳情及建議事項。
 - (4) 協調各部會及地方政府推動有關中部地區各項重大建設事項。
 - (5) 協調各部會相關政策及計畫須地方政府配合辦理之事項。

- (6)督導、協調及整合派駐中部地區之各部會所屬機關，提升為民服務品質事項。
- (7)推動中部地區資源整合，建立區域整合協調機制。
- (8)提供兩岸交流事務及文書驗證等事項。
- (9)其他涉及各部會主管權責須協調整合事項。

4.組織合成單位：

- (1)合署辦公之行政院各部會建制單位。
- (2)組成任務編組單位之相關部會。
- (3)經政府機關依法授與公權力之民間團體。

5.組織權限：不具對外行文之機關法律地位。該中心各單位係依據各該組織及業務法令行使職權，並以各該機關名義對外行文；除該中心之協調聯繫及行政事務外，涉及單一中央主管機關權責者，須由各該主管機關派駐單位循行政程序辦理。

6.組織體制：採首長制或主管制，亦可稱獨任制。該中心置主任一人，由行政院指派副院長或政務委員擔任之，綜理該中心有關任務；並置執行長一人，由行政院指派簡任第十四職等或相當層級具行政經歷人選兼任之，襄助主任指揮監督所屬任務；主任更換時，得重新遣派。

7.組織人員：由各集中辦公單位編制人員派充，並得另聘僱人員。

8.組織職能運作：

(1)統一指揮系統

採任務編組，並分組辦事：企劃、國防服務、工商、交通、農業、文教、原住民、客家、新聞及青年服務等十組。

(2)協調督導系統

採合署辦公，計內政部五單位，外交部一單位，經濟部四單位，交通部一單位，行政院衛生署一單位，行政院勞工委員會二單位，行政院環境保護署二單位及海基會一單位。

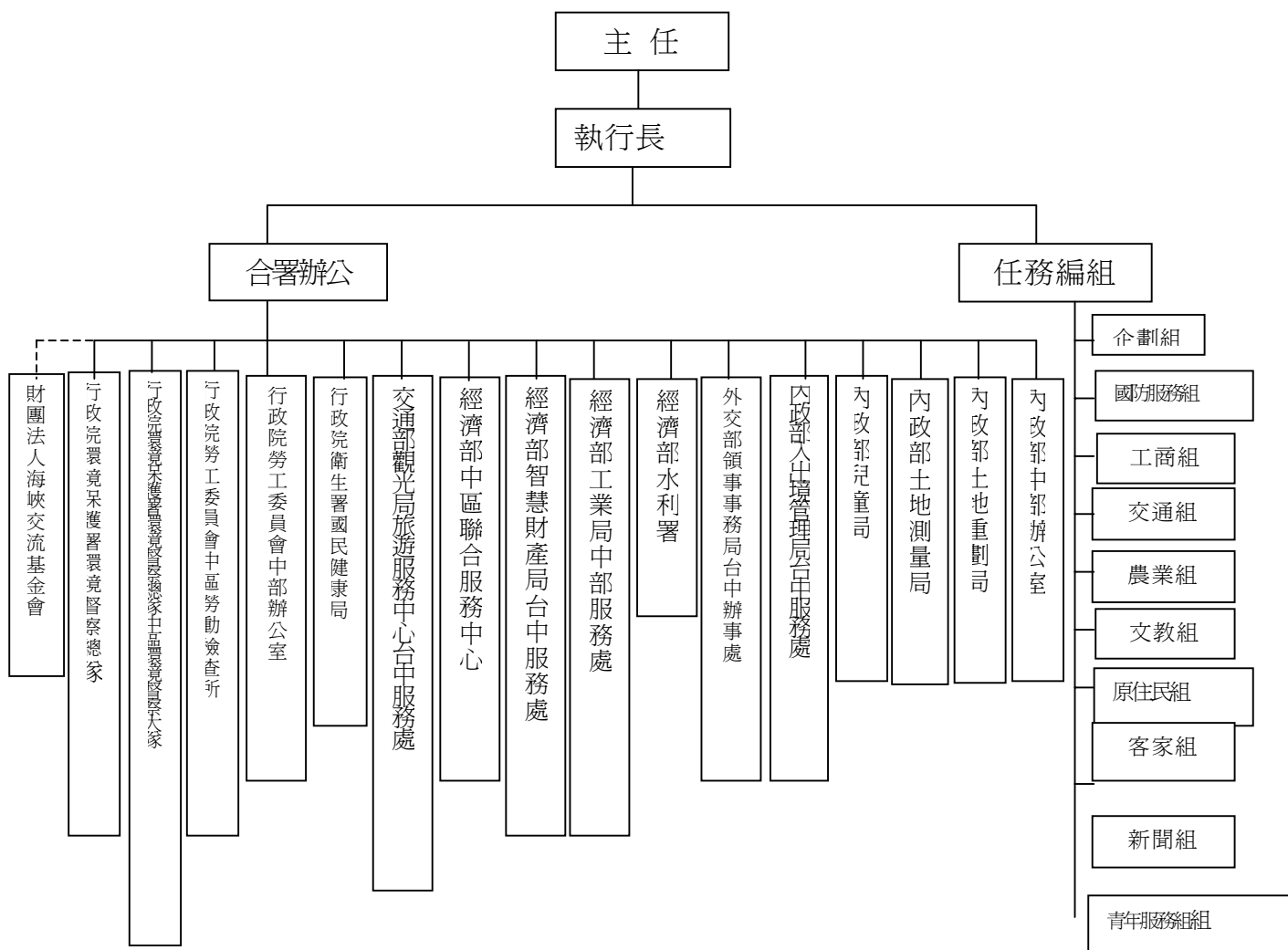


圖 5-3：行政院中部聯合服務中心組織架構

資料來源：行政院中部聯合服務中心提供

表 5-2：行政院中部聯合服務中心合署辦公單位現有員工人數統計

單位	正式職員	正式司機、技工及工友	約聘僱人員	臨時人員	替代役	現有員工總數	是否有附屬單位
內政部中部辦公室（地政）	119	24	51			194	○
內政部中部辦公室（社政）	25	9				34	
土地重劃工程局	109	55	24	237		425	

土地測量局	231	377	22	14		644	
兒童局	42	6		2	5	55	
入出境管理局台中服務處	7	-	8			15	
領事事務局台中辦事處	5	2	14	4		25	
經濟部中區服務中心 (工商一)	2	-	6	9		17	
經濟部水利署	309	34	59	4	8	414	○
經濟部智慧財產局 (工商二)	2	-	3			5	
經濟部工業局中部服務處	1	-	2	3		6	
海峽交流基金會	2	-	3			5	
勞委會中部辦公室	84	25		29		138	
勞委會中區勞檢所	48	7		15	20	90	
環保督察總隊 中區督察大隊	41	7	19			67	
環保督察總隊	117	26	4	3		150	○
國民健康局	112	26	1	35	14	188	
旅遊服務中心台中服務處	-	-	1	1		2	
行政院中部聯合服務中心	19	8	3	8		39	含派兼3人
合計	1275	606	220	364	47	2512	

資料來源：行政院中部聯合服務中心，2005，本研究整理。

表 5-3：各任務編組人力配置情形

單位	人數	原單位
執行長室	7 人	
企劃組	15 人	省政府
交通組	3 人	
農業組	2 人	農委會
文教組	1 人	文建會
客家組	1 人	客委會
原住民組	1 人	
新聞組	1 人	地方新聞處
國防組	1 人	目前尚未派任
工商組	18 人	
合計	39 人	

資料來源：本研究整理。

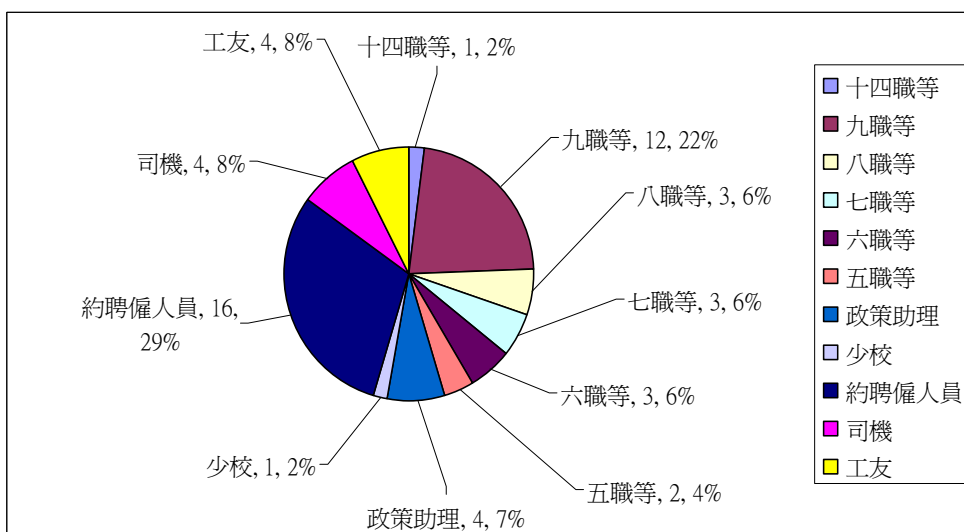


圖 5-4：各任務編組人力配置情形

資料來源：本研究整理。

參、預算規模

由行政院編列預算支應該中心業務費，其餘經費由各單位循原預算程序辦理。其預算規模截止 94 年全年總預算為 12,493 仟元（93 年全年總預算為 13,807 仟元，其中經常性支出即占 75%），其中經常性支出即占 71%（如圖 5-5），隨業務功能增加，及任務編組人員擴增，經費明顯不足，未來將積極與各部會密切合作，增強服務功能。

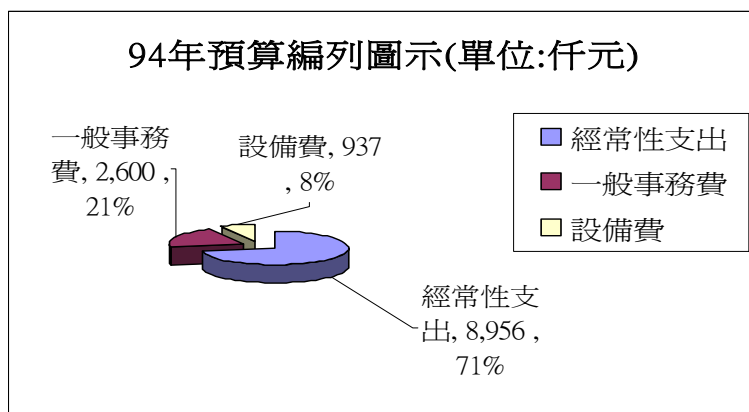


圖 5-5：行政院中部聯合服務中心 94 年度預算編列

資料來源：本研究整理。

肆、基本功能

就服務對象與功能面，該中心主要可分為二大類功能，即：

- (一) 基本的民眾服務功能：以提供民眾服務快速便捷的單一窗口為服務項目。
- (二) 為協調、整合資源的功能：以充分發揮整合六縣市、中央各部會與民間私部門等資源整合功能。

因此，該中心被賦予：在提供整合性的單一窗口服務導向的任務型組織；同時在整合、跨區域協調機制上，行政院中部中心也期望扮演府際關係間的中間角色，協調中央與地方政府來共同推動中部地區重大建設，以提升中部資源之應用，進一步建構中央與的地方間的夥伴關係。為中部地區永續發展共同努力，其任務類別如表 5-4 所示：

表 5-4：行政院中部聯合服務中心主要任務類別

類別	主要功能
民眾服務	1.受理民眾各項證照申請及處理事項。
	2.提供民眾所需資訊、諮詢及輔導事項。
	3.接受民眾對各部會主管業務之陳情及建議事項。
	8.提供兩岸交流事務及文書驗證等事項。
跨域協調與資源	4.協調各部會及地方政府推動有關中部地區各項重大建設事項。
	5.協調各部會相關政策及計畫須地方政府配合辦理之事項。
	6.督導、協調及整合派駐中部地區之各部會所屬機關，提升為民服務品質事項。
	7.推動中部地區資源整合，建立區域整合協調機制。
	9.其他涉及各部會主管權責須協調整合事項。

資料來源：行政院中部聯合服務中心提供，2005，本研究整理。

另外，就各合署辦公單位主要提供服務窗口單位，包括：

- 1.內政部警政署入出境管理局台中服務處
- 2.外交部領事事務局台中辦事處
- 3.經濟部工業局中部服務處
- 4.經濟部智慧財產局台中服務處
- 5.經濟部中部聯合服務中心
- 6.交通部觀光局旅遊服務中心台中服務處
- 7.財團法人海峽交流基金會中區服務處

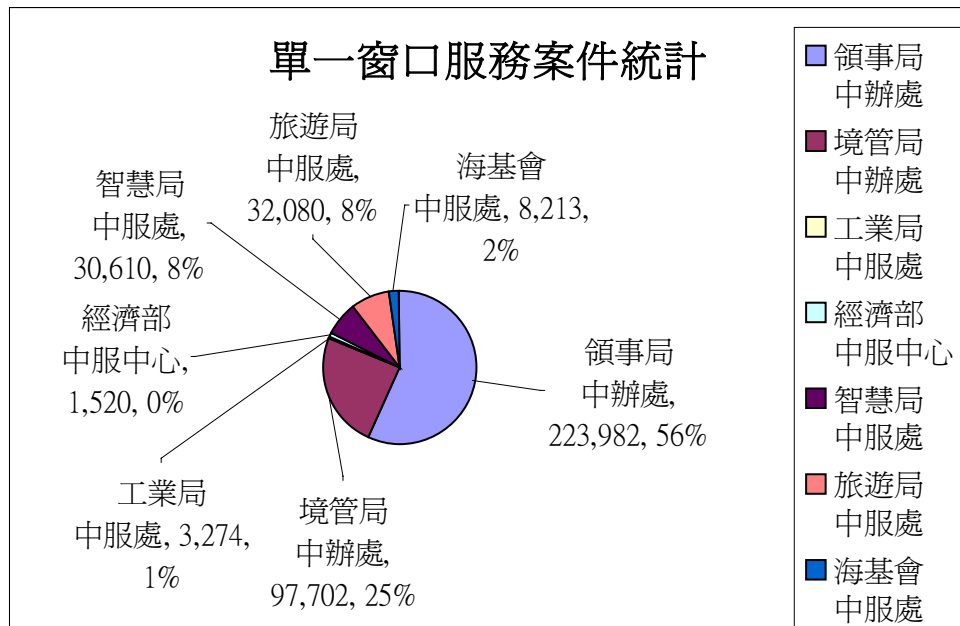


圖 5-6：單一窗口服務案件統計

資料來源：行政院中部聯合服務中心提供，本研究整理。

上圖 5-6 為各合署辦公設置單一窗口設置之服務案件績效，如：外交部領事局，主要以提供各項證照、申請收件服務單一窗口，為中部地方民眾節省許多往返奔波的時間與金錢，九十二年五月至九十三年五月，總服務件數計 397,381 件。

因此，依行政院中部聯合服務中心設置要點（以下簡稱要點）規定，分析其基本功能如下：

（一）地方政府與中央政府之府際關係協調機制，依要點第二點第四及第五等兩款規定：

1. 協調各部會及地方政府推動有關中部地區各項重大建設事項。
2. 協調各部會相關政策及計畫須地方政府配合辦理之事項。

此說明該中心旨在扮演府際之協調機能。問題是在欠缺法源下，其執行名義似有賴行政院之授權，而地方自治團體具有公法人資格，在自治事項範圍內上級政府祇能進行適法性監督，而無由進行適當性監督，則該中心在協調作為上的功能，恐祇在對各部會之統籌作為，而難以施放於地方政府。此乃當前法制上值得補強者。

此外，依該要點之任務設計，似多在統合各部會之業務推動，尚未在府際間扮演積極作為，實係該中心服務功能甚難發揮「跨域治理」功能之所在。

第四節 中部聯合服務中心的跨域管理服務績效之評議

「行政院中部聯合服務中心」主要扮演政府與民間，以及中央與地方間夥伴關係的重要橋樑，希望藉由單一窗口方式，簡化行政程序，強化服務效能，俾能早日實現陳水扁總統所宣示的「中台灣三個第一」（第三科學園區、第三國際機場、第三直轄市）的城鄉均衡發展願景。而其成立一年來組織職能發揮情形，重點包括：定期召開合署辦公單位的工作會報及擴大聯繫會報，以積極處理民眾陳情、協調交通建設、擴大為民服務、協助推動中部科學園區等；另也不定期辦理各項政策說明會及座談會主題內容涵蓋文化創意產業發展、SARS 專案紓困貸款、智慧財產權、原住民鄉鎮交通及地方建設、九二一重建區的社區總體營造、外交經貿運作、親子健康觀念宣導、中台灣亮起來—中部六縣市首長高峰會、陸海空 3D 經濟體基礎建設與經濟發展、中台灣大專院校及專業法人創新育成中心策略聯盟、中台灣觀點系列座談會等。至於，今年重要工作計畫項目包括：督促台中國際機場完成遷建、中部六縣市觀光產業策略聯盟會議、原住民合作社業務研習、原住民住宅輔導、全國客家行政會議、客家文化藝術節、全球客家文化會議、推動興建國道三號霧峰至埔里段、中台灣就業博覽會等等。

此外，為落實政策宣導本中心，以溝通、整合、協調為主要功能目標，配合政府重要施政措施、政策，舉辦座談會、政策說明會及宣導活動等，提供民眾政策訊息，闡釋施政目標，九十二年五月至今，共計舉辦 94 場次，充分發揮溝通平台之角色功能。

表 5-5：民國 93、94 年舉辦座談會、說明會、宣導活動統計資料

編號	日期	名稱/內容
1	92.06.20	中部地區重大交通建設工程執行會議。
2	92.09.05	動產抵押與製造業五年免徵營利事業所得稅宣導說明會。
3	92.09.20	與兒童局及國民健康局舉辦親子園遊會。
4	92.10.17	舉辦林信義副院長「台灣經濟發展現況與展望」演講。
5	92.10.17	辦理生技及中草藥資料庫檢索說明會。
6	92.11.20	於逢甲大學舉辦「2003 中台灣大專院校及專業法人創新育成中心策略聯盟」。
7	92.11.21-92.12.25	舉辦「再造黎明新動力」系列活動，包括下午茶音樂會、國台交附設青年管樂團表演、河洛歌仔戲團表演、籃球聯誼賽、陸委會蔡主委專題演講、員工趣味運動會等。
8	92.12.17	舉辦「冬陽春暖黎明飄書香」曬書活動。
9	92.12.27	國道 168 宣導活動—國道三號全線通車。
10	93.02.15	舉辦 2004 中台灣新春文薈「當我們同在藝起」活動。
11	93.2.15,93.4.28	工商組法規及主管業務說明會。

資料來源：本研究整理。

行政院中部聯合服務中心為充分發揮協調中央與地方政府合作功能，推動各項建設進行，積極扮演各級政府整合協調機制與溝通橋樑角色，以定期召開中部六縣市首長高峰會議。第一次中部六縣市首長高峰會議於 92 年 10 月 9 日舉行，由前林副院長兼主任指導，並請內政部余前部長主持。本次會議共計有 11 項提案與 1 項臨時提案、1 項報告案。（目前所有提案及臨時提案均由內政部中部辦公室列管追蹤中。下次中部六縣市首長會議預定於七月召開，目前正進行各項籌備工作中，第一次籌備會議於六月七日召開，由六縣市政府代表確定各項提案。

表 5-6：中部六縣市首長高峰會（第一次）議題

類別	案號	提案機關
區域經濟發展 整合	第四案：彰濱自由貿易區	彰化縣、台中縣
	第五案：中部六縣市觀光產業聯盟	六縣市共同提案
交通建設	第一案：規劃舊山線鐵路區	苗栗縣
	第八案：台中都會區大眾捷運系統	台中市、台中縣
	第九案：縣道升格省道案	雲林縣
互助合作、 資源共享	第十案：跨縣市垃圾處理互惠機制	南投縣
	第十一案：醫療資源共享	南投縣

法制修改	第六案：修改土地稅法	台中市
	第七案：制定行政區劃法	台中市、台中縣
社區發展	第二案：社區總體營造計畫	彰化縣
環境保護	第三案：嚴格取締非法採取土石	彰化縣

資料來源：行政院中部聯合服務中心提供，本研究整理。

表 5-7：中部六縣市首長高峰會（第二次）議題

類 別	案 號	提 案 機 關
區域建設	第一案：外埔漁港及休閒漁業館興建	苗栗縣政府
交通建設	第六案：土石運載車輛運送人攜帶三聯單	南投縣政府 (全國性)
	第七案：台十四乙線銜接祖祠路工程	南投縣政府
	第十案：台中都會區捷運網	台中市政府
	第十七案：縣道升格	雲林縣政府 南投縣政府
互助合作、資源共享	第十六案：重大災害應變支援機制	彰化縣政府
農田水利	第四案：八卦山灌溉工程	南投縣政府
環境保護	第五案：闢建砂石專業區及砂石專用道	南投縣政府
	第十二案：中科污水處理	台中市政府
基層建設	第三案：縣治中心遷建	苗栗縣政府
文化建設	第二案：陶瓷博物館	苗栗縣政府
災害復健	第八案：桃芝、納莉颱風搶災、搶險費用補助	南投縣政府
	第九案：補助地方實際救災搶險經費	南投縣政府
	第十三案：七二水災消防器材耗損	台中縣政府
	第十四案：后里舊社堤防及道路修復案	台中縣政府
	第十五案：和平分局德基派出所復建工程	台中縣政府
教育建設	第十一案：國中小教師徵選	台中市政府 (全國性)

資料來源：行政院中部聯合服務中心提供，本研究整理。

客觀評估，「行政院中部聯合服務中心」成立短短二年間，即能積極扮演中台灣區域發展的政策網絡平台、行政溝通橋樑、民眾服務窗口，組織建制功能發揮可謂已初步獲致預期成果。未來，如何持續建構各種跨域合作機制，充分發揮協調、整合與推展的角色功能，有效提供中台灣民眾更多優質服務，應是下一階段的努力目標。

台灣地方自治與府際關係的發展，歷經自治綱要、邁向法制化、自治二法、地方制度法等四個時期，每一階段都各呈現不同的運作特質。早期中央集權，僅依行政命令實施地方自治，不僅草根民主並未健全，甚至常見城鄉失衡缺失；直到政府解嚴，經由修憲、立法，地方制度因應時代需求而漸趨完善，區域治理成為當前重要興革課題之一。近年來，隨著憲政民主與精省工程的推動，傳統封閉、狹隘、孤立、對抗的威權主導型地方主義，逐漸轉化為開放、流動、互賴、合作的民主夥伴型嶄新地方主義；而各地方區域間的許多治理議題，例如：大眾運輸、環境保護、垃圾處理、教育文化、醫療衛生等，皆須透過垂直與水平的府際協調，達成資源整合與共同發展的理想目標。正因如此，積極建構中央與地方、地方政府間，及政府與民間的夥伴關係，塑造一個「治理型政府」(governance government)，應是政府改造當務之急。

「行政院中部聯合服務中心」與「行政院南部聯合服務中心」之相繼成立，其實正反映出此種新型治理模式的特殊、迫切需求；惟就實質結構而言，二者亦有若干差異。換言之，台灣城鄉發展失衡問題，早期皆以「重北輕南」形容；由於中央政府位居北部，各項政策推行難免空間隔閡，不易快速回應南部民眾需求，須透過「行政院南部聯合服務中心」作為在地單一窗口，並且以高雄直轄市為區域治理核心，致力推動南部八縣市的共同發展。相對地，「行政院中部聯合服務中心」的設置，其實與台灣省政府的組織調整精簡密切相關，且與行政院九二一重建會的組織運作模式，頗有異曲同工之妙。精省之前，台灣中部地區各項公共治理課題，大多係由省府就近統籌辦理；精省之後，原省屬各廳處紛紛改制行政院各部會中部辦公室，但雖有各專業組織，卻無橫向協調整合機制。因此，就在精省工程推動漸告落實之際，「行政院中部聯合服務中心」的適時成立，恰可填補、作為台灣中部區域治理的統籌機構。表四簡單對照比較舊省府、行政院各部會中部辦公室、九二一重建會，與「行政院中聯」的組織異同。

表 5-8：舊省府、各中部辦公室、九二一重建會、「行政院中聯」組織比較

組織 項目	舊省府	各中部辦公室	九二一重建會	行政院中聯
機關屬性	地方自治政府	行政院各部會之派出機關	行政院新設的專責機關	行政院的臨時任務編組
組織功能	自治事項與委辦事向	原有地方行政業務與流程	協調整合震災重建事宜	民眾服務、協調與整合資源
服務對象	所有省民	所有國民	災區民眾	中部六縣市的政府與民眾
預算	省政府編列	各部會編列	重建會編列	行政院編列
未來發展	隨精省已裁併	整併於各部會	重建完後終止	區域統籌機構

資料來源：江大樹，2004，行政院中部聯合服務中心定位與發展座談會。

透過宏觀思考、動態掌握組織應有角色職能，「行政院中部聯合服務中心」未來發展策略其實昭然若揭。從府際治理的夥伴關係加以定位，其不僅在垂直面向上須扮演好中央與地方政府間重要溝通協調角色，避免落入民眾質疑「僅是郵差轉遞公文」的運作困境；在水平面向上，務必落實單一窗口、業務整合功能，有效發揮統籌中央各部會與中部六縣市施政步調的使命；而且，更應積極建構網絡服務平台，整合並分享寶貴的資訊與有限的資源，攜手共同追求區域治理的理想願景。以下仍依區域治理與網絡服務兩個面向，提供若干策略分析與改進建議。在區域治理方面，「行政院聯合服務中心」過去二年已有不少的積極作為，尤其透過縣市首長高峰會，初步凝聚若干共同發展目標。

行政院中部聯合服務中心在（93）年 5 月份舉辦「行政院中部聯合服務中心未來發展與定位座談會」，特別是邀請相關領域的專家、學者共同來參與診斷。廖永來執行長提出：希望透過這種類型的議題討論，中部聯合服務中心可以機動性地提供中台灣地方政府與民間各界兼具國際視野、中央部會與在地知識的交流平台，成為中台灣提升區域競爭力的最佳推手夥伴。例如：水湳機場用地的未來發展在近年來已經激發不少的想像，這其中以台中市政府各單位最積極，經貿園區、中央公園、航空博物館、大學特區、新市政中心、古根漢美術館等提案，多少夾雜一些以台中市民為主體的主觀與客觀想法。但是彰化人呢？台中縣人呢？南

投入呢？甚至苗栗與雲林人呢？只因為機場用地在台中市行政區內，所以他們就沒有想像的機會嗎？從以上這些提案中其實可以看到，多數的想法是將機場用地轉變成一個區域型設施用地，而非單純的全市型設施；換句話說，未來的水湳機場用地將是中台灣人共同的資產，而該機場用地的經營者也勢必需要中台灣人的參與、甚至消費，才能維持一定的規模經濟。

「重北輕南」、「重南北、跳過中部」等口號雖然在選舉期間常常被用來描繪這幾十年來中部區域發展的困境，卻也深刻地描繪出，過去幾十年來台灣整體資源的分配忽略中台灣的扭曲現象。中台灣觀點如何實踐呢？簡單的說，可以從兩方面切入，內部共識凝聚及外部企圖心的展現。

- 一、在凝聚內部共識方面，過去的台灣在中央集權及後起的地方自治的政治環境下，造就了資源過度集中於中央政府及地方縣市政府各自為鎮、搶資源的怪現象，以及中部區域明顯受到忽略的現實。創造「中台灣觀點」的積極價值在於內部成員認清以上現實，在有限的資源下，透過區域內部整合及合作分工的新態度，更加重視自然、人文環境特色的開發與保存，有效降低資源重複使用及不當利用的浪費，以提高有限資源的最大投出效率，創造更高的區域競爭力及經濟實力。這部分可以國際機場興建為例說明之，北高兩都會區皆有國際機場的闢建，也因此成為台灣的兩大門戶(gateway)，直接牽動兩大直轄市的國際地位與競爭力。從全國資源分配的角度而言，中部國際機場一直無法擠上優先名單，如果現在實驗中的國際包機(及未來可能的兩岸互飛)模式可以得到中台灣使用者的支持與共識，那麼中台灣也有機會晉升為台灣第三個國際門戶，直接帶動中台灣的觀光旅遊及高科技產業發展。
- 二、在展現外部企圖心方面，這幾年南部區域的高高屏聯合行銷與聯合爭取資源運作模式，有很大的啟發性。中台灣六個縣市的本質互有差異，透過聯合平台不但可以創造更大的市場規模，更可以形成更大的政治壓力團體，爭取更長期的資源。這部分可以捷運系統的興建為例說明之，當明年高雄捷運通車後，中台灣將成為三大區域中唯一沒有核心捷運系統的大都會，如果中台灣沒有形成一股聯合力量，桃園、新竹、台

南地區將可以更輕易地透過與台北捷運及高雄捷運結盟的方式，爭取捷運經費。中台灣的汽車依賴程度及空氣品質改善則將更遙遙無期，而中部聯合服務中心啟動的中台灣觀點，對於中台灣區域(塊)競爭體的形象製造有所助益，且可以引起更多的迴響與討論。

中部聯合服務中心目前定位為一任務編組的性質，非行政機關亦非內部單位，應該算是一非典型的行政法人。也因此，中心在運作上具有高度的彈性，在未修法、未取得法制化之前，如何覓得一個好的顧問、好的議題、好的人才、以及具創意的議題，顯得非常的重要；中心未來組織還有很大的改進空間。是故，如何在中央與地方之間、六縣市政府之間營造彼此利益基礎、有興趣參與的空間及議題，營造良好府際關係都是未來中心需要加強的地方。未來應積極主動參與各縣市間的跨域協調活動，並參與各項中央與地方縣市的協調活動，以實質發揮該中心之地位與功能。