

第三章 台灣推動跨域管理服務組織之必要性與前瞻性

第一節 推動跨域管理服務機制之生態環境

台灣 3 萬 6 千平方公里的土地，經歷幾個世代與政權的更迭；不同的政權統治，劃分台灣幾個不同的行政區域。現有的行政區域已因都會人口集中化與其他因素，產生許多非單一組織機制管理，能夠解決的問題。造成的原因，可歸納幾點重要因素：

一、都會化的形成與發展

依行政院主計處的統計，台灣 2,250 萬的人口，約有 1,680 萬集中於台北、台中、高雄三大都會區，加上 150 萬流動人口往三大都會移動，約略四分之三的人口集中於都會區。這種趨勢比例有愈來愈遽的現象。台灣已形成都會化的城市，尚包括一些正形成的小規模都會區形式。都會化的結果打破原有行政區劃的建制，而衍生層出不窮的問題，因人口集中，交通運輸及商業化活，造成跨越行政區的打破。陳立剛與李長晏即指出：隨著現代都會都市化過程，使得鄰近地方政府，必須對日益嚴重的區域水源用水，交通捷運、垃圾處理，營建廢土等問題²³顯已非單一政府所能處理，跨域治理機制的建立乃適時出現。

二、恩給制度上，中央集權不符地方自治的型態

長期以來，中央集中權力的結果，地方政府仰賴中央政府的補助，不利地方自治發展；精省後，省的層級消失，縣、鄉、鎮（市）等下屬單位的關懷，地方直接感受到中央掌控的力道，站在服務在地化，地方自治充分發展的角色與立場，伙伴關係的建立，如果沒有一個協調折衝充分授權的跨域管理組織；尤其站在地方自治的立場，行政區劃尚未完成前，必徒增紛擾，所以落實地方自治；也是藉著跨域管理建立良好的夥伴關係的契機之一。

²³陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構－地方政府跨區域合作探〉，《中國地方自治》，第 56 卷，第 2 期，頁 28-35。

三、策進政治的改革與行政的革新

解嚴後，政黨輪替的結果，台灣朝向民主化發展，地方政府在資訊與權力充分開放下，地方包圍中央的呼聲，甚囂塵上。民主的過程，許多公民任用與權力來源來自選舉，地方經營與勢力主客易位，地方相對提高地位，中央政府統治的合法性，仰賴地方挹注殊為。往昔遇到棘手的跨域管理問題，多由中央主導，其成效往往有限。回應對政策改革，行政的呼聲，中央權限下放地方，中央不與地方爭功諉過，整合是項成敗手段，設計一套新的服務機制，以滿足顧客（人民）需要，跨域管理組織，適時遂應而生。

四、天災人禍頻仍

台灣地處亞熱帶，多風多雨，地震帶佈滿全島，加上人為因素，例如過度開發，天災人禍頻仍。1999年9月21日的中部大地震，遍及全島的風災，水災，這類天災、人禍已超越原有行政疆域。921大地震的行政範圍，包括：台中縣、市、南投縣，善後要處理的部會涵蓋交通、經濟、農業、環保、衛生等部會，因之，政府緊急成立921災後重建委員會以專責成，像此類大災害，涵蓋面廣，已非單一政府機制可以處理，成立的重建會，整合各部會與各級政府，是個跨域管理組織，專責重建事宜，期在最短時，將重創的轄區恢復生機。

未來面對天災人禍頻仍的台灣，政府似應朝向建立一個可以立即解決問題的跨域組織，唯不可如921重建會在任務完了後即解散後人亡政息。

五、公民意識普遍覺醒

80年代，風起雲湧的社會運動，帶來台灣民主，民主內容的落實項次中，公民意識的覺醒，讓公民有普遍參與公共事務的意願，各類團隊的出現，小範圍可對社區提供活力與質度；間接影響，對台灣的民主亦有深化作用。公民意識的建立，政府必須回應速率更加殷切。單一科層體制，已不能滿足公民需求。跨域管理機制組織，適時找到成熟的生態環境，附著生機，蓬勃引燃。

六、南北失衡與東西差距的弭平

台灣處於急遽改革當中，面對衝擊，固地理因素與資源分配不公衍生的南北失衡與東西差距之出現，受制於政治立場對立，因此鄰地區域的合作，比登天尚難，其發展有天壤之別。現有行政劃分，不能解決上述失衡問題，造成資源上分配不公，事小，影響南北東西均衡發展，才是值得思考的議題。

地制法公布前似難找到法源依據；之後，雖不能完全地提供跨域管理組織自治進作法源，但已略打開僵局，微露曙光。紀俊臣教授建議，政府應讓地制法對跨域治理的法源，更加完備，以為政府建構跨域管理組機制謀求共生共榮的競爭模式。

李長晏認為：就全球化治理下地方政府域管理的必要性，單一政府無法獨立解決突然出現的危機及異常性的區域問題，需要到有關社會組織和本區域其他政府的支持與合作。開宗明義，指出台灣已具有發展跨域管理組織的生態條件。

趙永茂亦指出：我國目前跨域管理面臨的問題，比較顯著，整理如下：

一、河川整治

水資源對國家及社會的影響極大，台灣因地形關係，加上人為開發遇雨則澇，不雨則旱。像淡水河、大甲溪、高屏溪等河川，每年編訂大筆經費涉及多個縣市，多賴中央府部會補助，所以要達到河川管理的目的，跨域管理組織有其必要性。

二、焚化及垃圾的處理

人口激增與都會化的結果，垃圾是各級政府頭痛面對的問題。垃圾的產生，不分時地，但垃圾場的設立或焚化爐的建設，卻鮮少沒有抗爭，處理垃圾，應有跨域組織，得消弭抗爭有效管理。

三、科學園區管理

台灣目前的三個科學園區，有新竹、台中兩處跨縣市，否則也因交通等問題牽涉到兩個或兩個以上的行政區，需要共同來解決問題，跨域治理對於科學園區的管理，顯得必要。

四、產業或觀光策略

中台灣觀光產業聯盟，設計一套行程，南台灣亦有所謂觀光列車等都涉及多個縣市，產業如花卉等共同運銷如有跨域組織會使效果更彰。

五、捷運系統的合作

都會化的結果，捷運系統的設立，往往被要求延長至鄰近縣市，如台北市的捷運，跨及台北縣，高雄市的捷運亦是和高雄縣息息相關，未來大台中地區亦不能避免，跨域管理用之捷運無可避免。

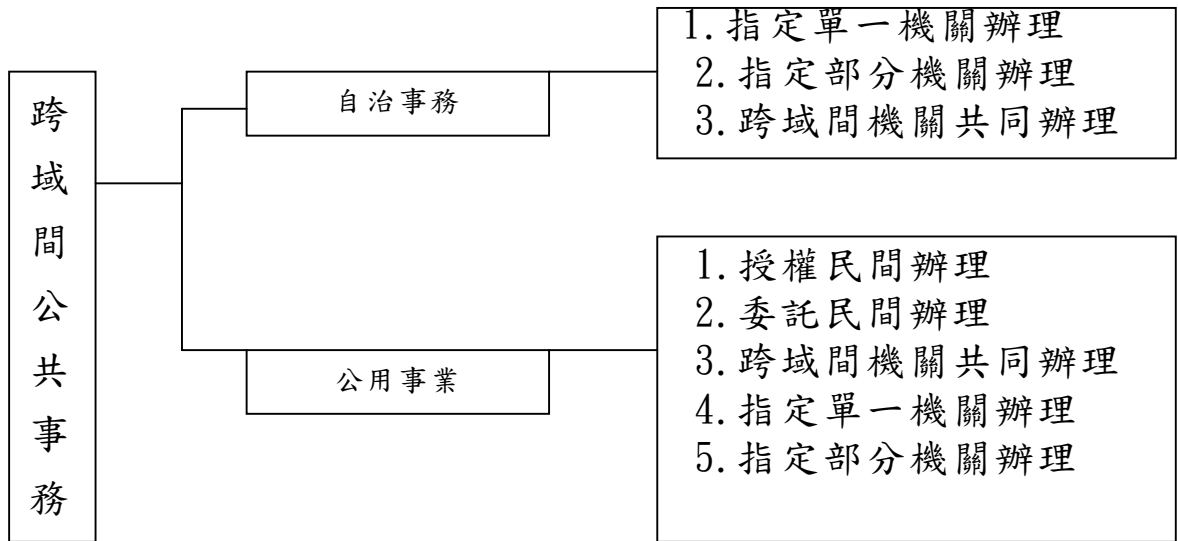
其他諸如區域醫療、防火、防災，治安均涉及跨域問題，台灣的發展，已顯現成熟的跨域管理之生態環境。

第二節 推動跨域管理服務機制之必要性

上節所指之水資源管理，涵蓋水利法規，動輒幾十項主管機關亦超過七、八個，面臨的問題有濫倒垃圾，違法違規侵占。其是經費及公權力，對於權力較小經費缺乏的單一機關很難有良好績效。

焚化及垃圾處理，牽涉到民意、產業及觀光區域醫療均屬多主題，多層次的行政關係，有時牽涉到黨派鬥爭。單一機制較不易達到目標，以下介紹紀俊臣教授。

圖 3-1：之跨域間公共事務的處理機制



資料來源：紀俊臣，2004，「跨域間公共事務之處理機制」，地方政府與地方制度法，頁 191。

內政部委託研究由東海大學吳介英與紀俊臣兩位教授進行之「地方自治團體跨域事務合作之研究」報告書中，亦舉出幾個研究個案，摘要說明現階段在中央與地方間亦須一中間機關，以適應發展需要：

1. 政府間的垂直合作管理策略。
2. 政府間的水平跨域合作機制。
3. 跨域協調機制。

表 3-1：部際與府際關係的分類

	部際 interagency	府際 cintergovernment
垂直關係 Vertical	上級與下級單位 例：行政院與內政部，台北市政府與台北市公訓中心的關係	上級與下級政府 例：中央政府與高雄市政府的關係，台北縣政府與永和市公所的關係
水平關係 horizontal	平行單位 例：行政院與立法院 教育部高教司與經濟部商	平行政府 例：高雄市政府與屏東縣政府，台北市教育局

資料來源：陳敦源，1998，跨域管理：部際與府際關係，頁 238-241。

而李長晏、詹立煒指推動跨域管理的驅動因素：

- 一、城市變遷。
- 二、快速的經濟競爭。
- 三、生活品質的要求。
- 四、資訊傳遞的速度。
- 五、公共政策之複雜多變。

在面對許多不同領域其複雜棘手而不容妥協，難以處理的議題下，反映出組織與組織、部門與部門，彼此夥伴關係聯繫的重要性，並經由不同的資源提供與有關利益團體其資源的相互應用，以期解決許多跨域管理的困難。²⁴

從以上幾項急需推動跨域事務，跨域間的行政關係或推動驅動力因素等，李長晏、詹立煒明確說明跨域管理組織機制建立之必要性。府際關係日趨頻繁與複雜，建立府際中間協調角色，中央與地方的運作，可以結合現有部門及經過發展漸趨成熟的非營利組織。地方民眾組合會、私部門，建立公民參與公共事務，由下而上的管道，進一步形塑出地方輿論意見，跨大公民參與的規模，同時引進民間力量來提供公共服務，亦可減少必要支出。

紀俊臣教授以地方自治是政府管理發展趨勢觀點，認為跨域管理機制建立的必要性，刻不容緩，更明白指出：跨域管理係區域發展之必要行政作為。按都會之發展，即須建構跨域公共事務之合作機制。基本上跨域公共事務可以從地方制度法第二十一條及第二十四條為分類基準；即前者屬於跨域自治事務之合作，後者係跨域事業之合作，按表 3-2 各縣市跨域合作之現況，可知推動跨域管理服務機制已非常需要。

²⁴ 李長晏、鄧怡婷，〈多重組織夥伴關係：治理模式與信任的建構〉，民 93，頁 4。

表 3-2：各縣市跨域合作之現況統計

提出縣市	性質	合計
台北市	交通、環保、一般行政	13
高雄市	環保	1
彰化市	環保	2
台南縣市	交通、建設	2
屏東市	資訊	1
台中市	環保、一般行政	6
嘉義市	環保	1
總計		26

資料來源：內政部提供（90.04.20）

第三節 推動跨域服務機制之前瞻性

治理要達到極大發揮，沒有一套固定模式，需透過不斷的實務經驗，不斷摸索，截長補短，擇優去劣，選擇一種或多種模式交互混和，以彌補不足，建立信心，將治理的功效呈現，跨域管理也一樣。學者江岷欽在研究台北市與其他鄰近鄉鎮，發現目前跨域管理出現幾個困境：

- 一、被動等待行政區域的調整：觀之日本、台灣的做法，顯得消極。主要是圍限現行的政治情勢、課責及財源等問題，因之，中央不願主動提起，地方雖有聲音，但也陷於無奈，不了了之。
- 二、法治條件嚴重匱乏：除地制法 21 條、24 條賦予部分跨域管理法源外，台灣目前相關法則條件匱乏，加上立法院目前跡象，可以想像促成相關立法的困難性。
- 三、政治環境不利於地方政府間的夥伴關係：包括：各地方政府的本位主義、政黨立場、議員各自選區的利益，地方政府的信任問題。
- 四、政策規劃與執行力均不足：專業能力不足，再加上政治力之干擾，讓許多公務員望政治動向行事，導致執行力低落。

李長晏更進一步提出三點區域整合發展的因素：

- (一) 地方公共事務外部化：地方自治是項並非完全侷限一地方之行政轄區，有時這些事件，具有「外部性」(externalities)或鄰避現象，而造成地方政府之間的衝突，阻礙區域發展。
- (二) 區域資源未整合：台灣地方行政區域劃分較為細膩，且缺乏規模經濟效益，加上地方政府財政赤字日益累積，地方間缺乏共同協商與合作精神及機制，導致區域間的資源無法發揮整合效果。
- (三) 區域發展有落差：台灣過去行政區劃，反而惡化了空間極化的發展，影響地方整體建設，造成中央與地方兩者在社會與經濟的權力關係，阻礙台灣整體發展。

此外，張其祿、黃榮護另主張加入另一阻礙因素，此即參與對象眾多而增加協商成本。在跨域管理的網絡中，參與者除政府部門（中央、地方）外，還包括私人企業、壓力團體、專業性團體、第三部門非管制組織，以及廣大的公民。面對為數眾多的參與對象，處理事務又相當複雜，曠日廢時的折騰以及大量產生的資訊，使協商成本不斷增加，將導致管理協商功能不彰。

趙永茂主張，要建構一個良好的府際關係，必須克服中央集權及地方政府自治能力薄弱的問題，並應減少中央與地方的對抗。由於跨域管理組織來自結構與政治面，其困境之一係因台灣之中央與地方關係，屬於單一制，偏向中央集權之關係結構，地方政府自治權力與能力仍十分薄弱；之二是來自舊地方主義與政治生態的惡化，造成中央與地方府會的對立與衝突；尤其在地方府會衝突，黑金不利於跨域治理之建構。

對上述推動跨域管理種種缺失要站在寬廣的角度，思考改進：

- 一、全面性的思考：跨域管理組織是全球化、在地化的結果，建立全球化思維的國際觀，能夠引領跨域管理走向具前瞻性、較有潛力的發展，但全球化也必須落實於在地化的實現。
- 二、建立對話平台：跨域管理是個整合各級政府、企業、民間夥伴關係，本位主義與自私的忠誠，往往不利對話平台建立，

打開僵局、建立對話平台，是發展的啟始。

- 三、增修法令：觀之英、美、日發展經驗，證之台灣推動跨域管理，發現台灣法令不完備，此將在第四章補述。
- 四、建立課責制度：課責制度與評鑑制度的實現，能夠提供最佳政策相互激勵，鑒往知來，分析各國相關課責模式，審慎應用在跨域管理，將有無上助益。趙永茂教授認為台灣推動跨域管理無論在理論上、法治與實務運作方面，有待努力。基本上，須克服單一國制偏向中央集權的結構，台灣跨域管理的第二個困難，係來自因為地方主義與政治生態的惡化，整合上層政府（high polities）與下層政府（low polities）及民間的資源，推動治理型政府。紀俊臣教授認為台灣已邁向真正民主國家，但涉及跨域管理事務，即勞駕中央機關統籌辦理，實有違落實地方自治本質。政府應重視地方治理之發展趨勢，在跨域事務之治理，仍以責由地方自治團體辦理為原則。俾能推動此一民主治理法則，在制度上宜有比較健全之規範，供地方政府有所遵循。

李長晏提出二階段、六步驟²⁵：

- 第一階段：以現有的法治架構下，逐步建立跨域合作的默契與信心，增加非正式互動，累積合作的事業資本。
- 第二階段：以第一階段為基礎，建構具有我國本土特色之跨域管理協議機制：
 - 一、修正地方制度法或於該法中增列跨域管理專章。
 - 二、制定跨域合作專法。
 - 三、形塑地方策略夥伴關係。
 - 四、推動地方公共服務，協議與地方協定制。
 - 五、設置準政府組織。

研考會主委葉俊榮認為區域治理旨在推動跨域合作事務，配合都會生活圈範圍，以便對於水資源、交通運輸、環境保護、公害防治、教育設施、河川整治、社會安全、休閒空間、居住品質建立都會化建設之整合架構，總體運作、同步推動、以增加服務

²⁵ 李長晏，〈回應到協力—都會治理體制的新挑戰〉，「多元環境下公共治理的新定位」學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會 TASPAA 第二屆年會主辦。民 93，頁 102。

效益。至於區域的策略發展，將以建立國際級都會為目標，並兼區域縣市發展的特殊性，建設具有地方特色的區域經濟體，供各區都有具備國際化的海空港、建構能與國際接軌的空運交通網路，並有重要核心城市及工商腹地，以發展具有競爭力的產業經濟，且在政治、經濟、文化等方面發揮國際影響力，供國家經濟力融入全球經濟體系。

因之，彼等遂已擬出建立前瞻性的跨域管理方向：

- 一、充分利用資訊建構，配合政府組織再造，建立起政府層級、私人企業和非營利組織的複雜網絡，供其互動更為密切，參與跨域管理人員應有新的視野和人際關係處理技能，除具備專業能力外，更應嫻熟與外界的協商關係。
- 二、進行品質管理：品質管理係透過管理措施，來滿足內部的顧客需求，留住人員的心。換言之，行政機關的品質要求為滿足民眾對政府的需求，民眾對政府合理的期望。
- 三、加強危機管理與應變：跨域管理旨在實現快捷而具品質服務。因之面對跨域管理面臨危機，敏捷快速的應變，是必須考量的目標。

因此，跨域管理組織是政府再造的一環，日後政府將朝向政、企、民間互動的方式，提昇動能，朝向「小政府，大社會」的前瞻模式邁進。