

第四章 當前臺灣跨域管理服務機制之模式評析

臺灣隨著民主化的邁進，政府被賦予的公共性角色大為加重，民間普遍要求政府提高服務機能，而過去傳統中央與地方政府間權力的關係與組織運作體制的僵固，以致政府的產能與成本之間嚴重落差。²⁶過去台灣行政區劃與組織層級調整結果，並無法產生制度性的能力，反而在都市化過程中，城鄉規模差距不斷增加下，造成空間惡化發展，不只造成地方產業圈、生活圈的割裂；甚而影響地方整體建設發展、社會與政治經濟的權力緊張關係。

臺灣在全球地方化治理環境趨勢下，如何將國內資源做充分的整合與有效運用，儼然成為當前必要之課題。目前以功能區域為導向的都會區域範圍超越了核心都市行政區域，產生許多計畫、行政不易協調或配合體制的問題，諸如：行政協調配合、稅源爭取及財務分擔，運輸規劃及管理配合，公共設施使用計畫不協調，以及公害防治等。²⁷這些都會區問題凸顯出區域內各級政府各自為政、本位主義心態甚重；也呈現出台灣未來區域之間有待加強協調與治理的急迫性。²⁸

第一節 任務編組不具法律地位

臺灣實施地方自治已有五十五年之久，但地方自治法制化僅有十一年，而落實地方自治，強化縣（市）自主功能，亦不過六年。在現行處理跨區域事務之法律基礎，可從憲法與地方制度法來研究。憲法第一百十條第二項：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」就上述條文，理應符合地方自治制度保障之精神。

²⁶葉俊榮，〈政府再造與區域治理〉，收錄於研考雙月刊，第28卷，第五期，民93，頁21。

²⁷同註25，頁56-57。

²⁸「全球化治理」一詞首先出現在1960年代的美、法兩國，到1970年代已成為全世界各國通用之詞，主要包括三個基本涵義：1.治理對象乃針對單一國家無法解決的區域問題或全球性問題。2.治理主體是多元的。3.是多層次的而非單一層次。另「治理」的意涵，參見Osborne, D. and T. Gaebler, 1992, *Reinventing Government*. 頁24，即一種過程，藉由此過程可以全然的解決所遭遇的問題，並滿足社會需求，而政府是此一過程中所可以運用的工具。

為尊重地方自治團體自治權的行使，對跨域自治事務之處理，除非調整行政區域，將跨域自治事務統籌由單一自治體土地管轄，否則跨域事務之處理似只有傾向契約性合作。²⁹依據內政部提供之「各縣市跨域合作現況調查表」顯示（如表），台北市係臺灣目前跨域合作最具典範的自治團體，其依地方制度法第二十一條規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。這是我國法制上對於跨區域之自治事務，在地方自治法制化後之明文規定。該條文對於跨區域自治事務之處理，僅賦予原則性之規範，然就執行合宜性，仍有待商確及改進地方。而地方自治團體自治權之行使，對跨域自治事務之處理，除非調整行政區域，將跨域自治事務統籌由單一自治體土地管轄，否則以現行法制只是契約性合作而已。紀俊臣教授於2003年研究指出：當下務須儘速修正地方制度法第二十一條，依地方制度法對於跨域自治事務之處理，主要於第二十一條及二十四條規定，為促使其合作機制，符合管轄權之恆定原則及自治化原則應儘速修正。³⁰將權利主體兩方，處於平等地位之協商，取得一致。在協商過程中，亦可有居中做證的第三人，對於跨域自治事務之合作，上級機關實有不得不負擔之協調角色與責任。

就公共事務而言，台北市為臺灣跨域合作最典範的地方自治團體，至於臺灣省雖有跨縣（市）之公用事業，卻因民國八十八年七月一日，即精省，過去臺灣省政府不僅扮演機關與自治體的角色，投資並經營自來水、鐵路、公路等公用事業，基本上在跨域管理的角色上算是扮演其一定的位置。而台北市對於公車、自來水及捷運等以機關化經營公共汽車，成立台北市公共汽車管理處，台北地區經營自來水，成立台北自來水事業處，並以公務機

²⁹地方制度法第十四條，將地方自治團體分為：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）三類，三類在自治高權或直接行使自治權，而直轄市與縣（市）對土地管轄權之行使，在精省後以趨向平行之對等法律狀態。另目前臺灣各級地方政府在遇到關於跨域自治事務，多由地方政府間自行協商，訂立行政契約，辦理合作事宜。

³⁰其修正條文為：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，由相關地方自治團體共同辦理，或由約定之地方自治團體單獨辦理...等，前述跨域自治事務之合作，相關地方自治團體應本經費比例分攤，責任共同擔保，以及誠信互惠平等之原則，在約定內完成。以上提供內政部研擬地方制度法之參考。

關管理翡翠水庫等，以上公用事業經營，其範圍皆跨越台北市與台北縣間，但其經費分攤，除工程款由中央與台北市共同分擔外，台北縣皆因隸屬台灣省而未曾分擔，卻能共享台北市跨域經營之公用事業的方便，更由民間以公司型態經營，對台北縣、市都會發展甚有助益，顯示民間機構在跨域公用事業上有其一定的貢獻，不可輕忽。

表 4-1：地方制度法第二十一、二十四條之規制與限制

成效	缺漏
(一) 未能訂定跨域自治事務合作機制之法規命令。	在都會治理機制中，除整併行政區域外，多採取合作機制，但合作機制須有行政契約之規範，該類行政契約是否可完全適用行政程序法之規定，不無疑問
(二) 未能訂定跨域自治事務之經費分攤原則。	財政收支劃分法第三十七條第三項，已有「共同辦理者，其經費應由各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分攤之」規定，但跨域範圍如何計算，跨域工作性質如何質化、經費如何籌編，皆屬相當繁雜之作業。
(三) 未能建議跨域自治事務處理之政治責任機制。	跨域自治事務係由相關地方自治團體共同辦理或單一地方自治團體單獨辦理，其處理情形如何定期向各該地方立法機關報告，以明政治責任。但地方制度法對此一民主原則卻未有所規定，致使相關地方自治團體為規避議會之監督，遂將其視為行政權範圍，甚至引發無謂的府會關係惡化。
(四) 確立地方自治團體間合辦事業之政策取向。(臺灣各地方自治團體毗鄰間	該條文，對合辦事業之經費分攤，未有明文規定，致使未來合辦事業必將有許多爭議而延誤。

<p>有公車、自來水、捷運、鐵路、市場經營上合作之需求性與必要性，明定各自體間合辦機制，可務實、有效解決都會間之共同問題)</p>	
<p>(五)確立合辦事業之地方立法機關責任監督及單一窗口之機制。</p>	<p>該條文，對於合辦事業之專責機關，究竟隸屬何一機關，未有規定；果真成立專責機關，如隸屬中央或上級政府，對地方自治之本質，將受到損害，且因地方二級機關或單位，係由地方自治團體之行政機關即可核准成立，現規定須議會決議，則有破壞地方自治之機關設立準則之疑慮。</p>

資料來源：紀俊臣教授，2004年，地方政府與地方制度法，頁173-176。

就表 4-1 顯示，臺灣對跨域治理的處理經驗尚待修正，政府應就目前所面臨的跨域相關問題作一研析，以考量實際合理運作模式來進行法規的修正。現行法規的部份僅提供地方自治團體有關跨區域合作的法源依據，對跨區域管理的部份則仍不夠明確。致使法制、政策不健全，就跨域自治事務，仍以相關地方自治團體共同辦理為原則，而我國係單一國體制國家，儘管在憲法規範中央與地方權限劃分時，係採用聯邦國體制之立法例，以致地方權限擴增，但單一國自治模式畢竟在立法委託時表露無疑。由學者就第二十一條、第二十四條提出之評析，可看出臺灣目前跨域管理服務機制仍有待規範之。

我國各地方政府過去受限於既有行政區劃法，未能以區域或都會發展為基礎，造成各自為政、本位心態嚴重，最明顯的就是造成跨行政區的環境保護、污染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質建設推動困難，阻礙地方整體健全發展。³¹對

³¹周志龍，《全球化、臺灣國土再結構與制度》。台北：詹氏書局，民91。文中提及行政區劃法對都市計劃方面的影響：我國都市計劃規定，公共設施依計劃人口來加以設置，而都會區，核心都市與鄰近衛星都市、鄉、鎮關係密切，相互依存程度高，所產生如：交通、水源、垃圾等

於臺灣現行跨域管理機制，在法制尚不周延的環境下，係採取任務編組之方式，辦理合作事宜；國內目前最典型的案例，即九十一年八月二日由行政院、經濟部所協調成立之「高屏流域管理委員會」。因組織缺乏法源，係以任務編組成立，其推動工作成效仍明顯欠佳，³²主要原因係高屏溪兩岸各級地方政府之管理態度與方式不同，雖已成立事權統一之高屏流域專責機構，仍在政策不周延的情況下，衍生不少問題，如出於法規和行政管理上的問題、法規缺乏整合性與一致性等，加上高屏流域經數層級高低不一的地方政府，各地方政府基於本位立場的考量、經費人力的分配不均，以致工作成效不佳。

行政院有鑒於跨域處理機制在法制上的欠缺，即責成精省後的省政府，以行政院派出機關的法律地位扮演區域發展的協調角色，相繼於民國九十二年五月十四日，訂頒「行政院中部聯合服務中心設置要點」；此即繼國民黨執政時期成立「行政院南部聯合服務中心」，後在台中市黎明社區成立「行政院中部聯合服務中心」。該兩中心之成立係依設置要點之規定，皆屬非法定組織編制下之任務型派出機關，此種任務編組之單位雖有若干績效，但在依法行政的國家基本服務法則下，常因各機關間不申援而致，無法發揮實質功能，加上社會民眾的不能信任，仍至無法針對跨域問題做研議。下一章節將針對實證研究案例：「行政院中部聯合服務中心」提出更詳細之分析與探討。

第二節 中央機制背反地方自治

臺灣實施地方自治已有五十五年之久，但地方自治法制化確僅有九年，而落實地方自治，強化縣（市）自主功能，亦不過六年。實施地方自治旨在落實地方自主性，以展現因地制宜的地方特色，建立中央與地方分工合作協力發展的關係；而過去臺灣實施地方自治就運作過程所顯現多為政治問題，諸如：中央集權、集錢的傾向，地方則各行其事，尤其行政區劃法造成的人口、面

問題，常因無法以單一的市鎮計劃或綜合發展計劃加以克服之。

³²黃國敏，〈高屏溪跨域治理之探討〉，收錄於「推動跨域管理機制」公共論壇，行政院研考會、中華大學主辦，民 92，頁 1-4。而就臺灣目前各級地方政府關於跨域自治事務，除高屏溪河川管理機制係由中央業務主管機關經濟部協調成立外，其餘多由地方政府間自行協商，訂立行政契約，辦理合作事宜。

積懸殊、資源分配失衡等，常因政治立場、稅收統籌款分配、地方補助款、公共工程建設經費分攤、公共設施資源分享等議題，引起中央與地方或者地方與地方間的緊張關係；尤其 1999 年 1 月制定實施地方制度法後，賦予地方行政首長更完整自治行政權，此種政治衝突現象更加深化，對於日後實施跨區域事務問題，仍因本位主義的政治立場而有所延遲，以致一旦涉及跨域事務即需中央機關統籌處理，實與地方自治之本質相違背。

過去國內有關地方自治的研究，著重在中央與地方權限劃分或行政區劃等議題，鮮少涉及地方縣市政府間如何互助的合作事務。1999 年的修憲工程，將省府予以精簡，從地方自治公法人團體，轉變成行政院派出機關。如此中央開始直接面對全國 25 縣市的問題，但在相關法令配套措施的不完備下，使得中央與地方間問題層出不窮。在各縣市長其以來仰賴中央經費與政策規劃下，致使地方縣市自我治理功能的萎縮退化。八〇年代，在全球化治理的環境體系下，為提昇國家競爭力，各國政府莫不思索如何將國內資源做充分的整合與有效管理、運用，以促進發展與繁榮社會。我國遂意識到改革的重要性，以行政院組織改造推動工作，業於民國九十三年六月二十三日「中央行政機關組織基準法」公布後啟動，行政院函頒「行政院及所屬各級機關組織調整作業原則」，進行組織調整作業。主要目的乃提升地方政府自治量能，以落實「政府與地方夥伴關係」之建立，惟夥伴的合作關係是否能在台灣生根落實，仍有待深入研究。

臺灣長久以來發展地方自治，不難發現中央與地方、地方與地方關係在不同階段中，各有不同互動模式呈現，常因政治立場、稅收統籌分配款、地方補助款、公共工程建設經費分攤等議題，引起中央政府與區域政府間的政治緊張關係，1999 年 1 月，制定施行地方制度法，賦予地方首長更完整自治行政權之後，中央與地方之對立、衝突下，諸如：高鐵與台南科學學區的政策衝突個案為例，在整個政策管理過程，行政院即設立跨部會高鐵協調委員會及專案小組，由國科會亦投入相當人力於規劃與評估減震方案，高鐵也進行調查分析，但整個協調過程裡高鐵局、國科會與台灣高鐵在解決方案上並無共識，到 2000 年 3 月提出減震措施的最後幾天，國科會與台灣高鐵曾各提出減震方案，但因為所需經費龐大、未經驗證減震效果、又須修改合約及賠償、通車時間延後等，最後仍沒有達成結論。直到 2001 年，由行政院同意不變更

高鐵的結構設計，依據興建合約施工，而減震工作由國科會負責，才告一段落。類似「高鐵與南科」的爭議，經常在台灣政壇上演，從經濟發展到環境保護的取捨，往往涉及兩種層次的議題，又以：1997年，德國拜耳公司打算在台中港設廠，基於拜耳案是當時發展亞太營運中心第一個受理的案子，所以中央政府抱持強勢主導務必過關的態度；但以當地民意來說，反拜耳運動揭示環保與鄉土意識的里程碑，加上當時正值台中縣市長選舉第政治因素，更使得這項政治衝突課題益形複雜。因此，台灣實施地方自治的路仍有一段長遠的路要走。

就中部六縣市屬於一個共同生活圈，區內人民生活、就業、醫療、就學、購物、娛樂等早就緊密結合一起，而六個縣市除行政院中部聯合服務中心所定期召開之首長高峰會議之外，到目前為止還是缺乏任何正式的聯繫機制，舉中部科學園區建設為例，當初行政院基於政治妥協給了三個縣市（台中縣市及雲林縣），但對於現有低度利用的彰化彰濱工業區及雲林斗六科技園區、開發目前停擺的台中機械園區及腹地廣大的中港工業區及加工出口區等多項計劃案，卻尚無一套整體的區域實施計劃，實在擔憂日後可能造成的區域發展效應與成本。又以台中市近年提出的古根漢美術館為例，將近三年的爭取過程，除市長與中央政府的聲音外，我們聽不到，也看不到其他如：國立科學博物館、國立美術館、台中縣市文化中心等的回應與看法。只看見政治與口水幾乎成了整個事件的焦點。因為政治資源的分配與決定是高高在上，也這麼政治化。因此，為使制度正常運轉，促使中央與地方關係步入真正的民主化、制度化及管理效率化，應該要深刻體認到：有關全國性政策與地方性事務的擬定與執行過程中，其涉及的主體不再只有侷限於中央與地方政府各自轄區內的單純互動關係，彼此互動將形成一種複雜的多層次治理關係，也就是朝向建立有效的府際夥伴型關係。

第三節 地方機制缺乏統籌協調

臺灣已經是一個高度都市化的國家，然而有關跨域管理機制的法制基礎仍相當散亂，伴隨都市化過程中，地方政府間面臨日益嚴重的問題如：區域性水源用水、交通、垃圾處理、營建廢棄土清運等議題，區域內各地方政府必須具體強化彼此的合作互動

關係以解決區域內共同的問題。並透過區域治理或都會治理建立地方政府合作機制，促使彼此間相互分享資源、共同解決跨域問題，避免各自為政之窘境，進而帶動整體區域的共同發展。³³其研究針對我國目前跨區域合作常面臨的難題，包括：(一)法制規範的疏漏；(二)黨同伐異迭生齟齬；(三)行政轄區割裂的本位化；(四)地方公共事務的外部化；(五)區域資源的未整合化；(六)區域發展的落差化等(如表 4-1)，以致造成中央與地方兩者在社會與政治經濟的權力關係的緊張，加上我國各縣市長期以來仰賴中央的經費補助與政策規劃，致使地方縣市自我治理功能退化；也因此種種難題下，各縣市政府間除仰賴中央資源分配外，更缺乏一統籌、協調機制加以平衡，以致跨域問題層出不窮。

表 4-2：我國目前跨區域合作面臨的難題

(一) 法制規範的疏漏	目前地方制度法僅於第 21、24 條規範跨區域的相關業務之合作管理，但因強調上級機關指派，只是徒具型式。而各行政區域內法令相互牽制或劃地自限，甚少提及跨域合作及管理事宜。目前的現行法規僅能概要給予地方自治團體跨域合作的法源依據，對於跨域管理部分則不詳細。
(二) 黨同伐異迭生齟齬	各政黨之間之意識因不同政黨的派系屬性關係，常無法有效合作，甚至迭生齟齬，錯失共同協力解決區域性問題的機會。
(三) 行政轄區割裂的本位化	各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，在業務推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎。縣市整體發展在受到行政區劃割裂後，最明顯就是造成跨行政區的環境保護、污染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質推動上的困難。
(四) 地方公共事務的外部化	地方自治事項並非完全侷限於一地方之行政轄區，有時這些事項具有「外部性」或鄰避現象，而造成地方政府之間的衝

³³李長晏，〈全球化治理：地方政府跨區域合作分析〉，《研考雙月刊》，第 28 卷，第 5 期，民 93，頁 58-60。

	突，阻礙區域發展。
(五) 區域資源的未整合化	臺灣地方行政區域劃分較為細膩且缺乏規模經濟效益，加上地方財政赤字日益累積，地方政府間又缺乏共同協商與合作發展的精神及機制，導致區域間的資源無法整合。
(六) 區域發展的落差化等	臺灣過去行政區劃與組織層級調整結果，無法產生制度性的能力，反而惡化空間極化發展，它不只造成地方產業圈與生活圈的割裂，影響地方整體建設發展，進而造成中央與地方在社會與政治經濟的權力關係之緊張，影響國家全球化策略的執行，阻礙全球化過程中臺灣整體競爭力的提升。

資料來源：李長晏，2004年，研考雙月刊，行政院研究發展考核委員會。

此外，在顯現地方機制缺乏統籌協調的眾多個案中，以全國第一個以流域管理觀念成立的溪流專責機構「高屏溪流域管理委員會」為例，該委員會由官方、民間成立的108人稽查大隊，全力執行高屏溪主流河川區域違規案件巡查工作，在黃國敏研究中指出：上述委員會是政府首次以流域為單位，突破傳統縣市區域的界線，但由於管委會為一試辦單位，由中央及流域範圍的地方縣市支援所成立，也因此需要各單位的配合才能行事，相對能做的事情也十分有限，研究中歸納發現：以不具法定公權力之任務編組方式辦理，其績效往往不彰。各政府參加協調會的人員經常變動，對問題無法深入瞭解，開會時經常以「將問題帶回去研究」，致使會議議而不決。因此，為根本解決之道，即成立一專責機構，以統籌高屏溪流域各項工作，使行政資源可以統合投入整體流域的整治。迄今高屏溪流域所面臨各項實質問題日趨嚴重，尚有賴相關法規、行政管理制度、人力、物力的相關支援。另就行政管理方面，高屏溪流域水資源業務的主管機關涉及繁多，猶如多頭馬車，不一而足，遂演變成各行政系統指揮不一，彼此相互牽制，協調不易等衍生問題。因此上述案例可歸之，乃出於法規與行政管理上的問題，法規切缺整合性與一致性，影響行政管理的效果，致使成效欠佳，實有必要成立專責機構，針對各項行政業務做有效的統合，並讓法規一致，一體適用，充分達到跨區

治理機制之實踐。

事實上，臺灣受制於行政區劃的長久未見依事實需要調整，以及總統直選後的政治立場嚴重惡性對立，毗鄰地區的行政合作竟成難如登天的絕響，以致南北發展固然失衡；東西建設亦有顯著差異，即使一水之隔之縣（市），其發展亦有如天壤之別。此說明行政區域已明顯的妨礙地方的公共建設。理性之政府作為，應係建構跨域處理機制，以謀求共生共榮；建構強勢的對外國際競爭發展模式。

行政院有鑑於跨域處理機制，不但在法制上有欠缺；即責成精省後的省政府，以行政院派出機關的法律地位扮演區域發展的協調角色，亦因省與直轄市同級，如出面協調縣（市）爭議尚無可置喙；如協調縣與直轄市，或市與直轄市，則恐有不夠心服之疑慮，以致省政府幾成虛懸之機制。幾經思索，行政院於（九十二）年五月六日，訂頒「行政院中部聯合服務中心設置要點」，即繼國民黨執政時期成立「行政院南部聯合服務中心」之後，復在臺中市黎明社區成立「行政院中部聯合服務中心」。依上開設置要點之規定，無論中部或南部之行政院聯合服務中心，皆屬非法定組織編制，而係屬於矩陣組織型態的任務編組。

此種任務編組在過去一年來固已有若干績效，值得肯定和嘉許；但依法行政係現代化國家的基本服務法則，其組織法制如可以法制化（legalization），事出有名，賦予明確之公權力，將可提昇行政人員的工作能力，亦有裨於建構臺灣跨域治理機制的有效運作。因此，若要使任務編組組織型態具有實質效能，朝法制化發展將是突破困境之一的方法。

目前有關全國性的中央與地方聯繫會報，或行政院中部聯合服務中心及南部聯合服務中心定期召開的南、中部首長會報，或地方發動的南部七縣市首長論壇，績效仍有限。³⁴該研究指出，台灣都市發展受限於行政區劃法，致使空間轄區劃分過於零碎，以致各縣市政府本位主義心態嚴重，在處理跨域性公共業務時困

³⁴林慈玲，〈地方政府跨域合作研究-日美與我國經驗之比較〉，碩士論文，國立臺灣大學治政系，民 94，頁 193。

難重重，而能夠真正發揮實際效益，當應以生活圈為中心的小區域聯繫會報，設定以跨縣市間共同關心的議題或需要共同合作的設定，應可解決問題，作為合作的基礎；另外中央單位同為主管機關，仍須給予政策上的充分支持、經費補助，亦為影響合作成功的關鍵因素。

