

東海公共事務在職專班碩士論文

指導教授：孫同文博士

府際合作治理之研究—  
以台中縣市聯繫會報為例



碩士班研究生：謝鳳秋

中華民國九十八年一月九日

# 摘要

全球化潮流下，地方政府面臨對手不再局限於鄰近城市，甚至擴及各國主要都市，世界主要城市莫不積極整合區域資源，以掌握先機，在全球化競賽中佔有一席之地。因此，本研究透過台中縣市聯繫會報之個案研究，試圖探索府際合作治理可行之道，作為我國其他地方政府之間水平型府際合作治理參考機制。

跨域性公共事務治理本質具有不可分割的公共性、跨越疆界的外部效益、政治性。地方政府應目標一致、在互惠原則下分享資源、共同面臨環境變遷、包容體諒解，以解決跨區域行政沈痾。府際合作治理網絡透過行為者調整互動關係、進行資源配置整合、權宜性運用規則、形成聯合意象，方能達成地方政府間府際合作治理目標。若我國其他地方政府欲移植台中縣市聯繫會報此種水平型府際合作治理協調機制，需摒棄黨同伐異攜手合作、避免本位主義思考、要有區域共榮觀念。

本研究也認為，水平型府際合作治理協調機制運作，可透過加強前置作業、落實追蹤考核、建立法制性約束力、編列固定經費，使其運作更臻完善。台中縣市聯繫會報協調機制合作成功模式，已擴散到中彰投四縣市，中台灣空間夥伴關係成形，未來欲進一步形成中部六縣市空間夥伴，應從跨黨派整合、中央政府協助凝聚中台灣府際合作治理意願、成立綜合職能的區域治理機制逐步著手推動。

關鍵詞：府際關係、跨域治理、廣域行政、府際合作治理、水平型府際合作治理

# 目 錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機 .....	1
第二節 研究問題與目的 .....	8
第三節 研究範圍與限制 .....	9
第二章 文獻探討 .....	13
第一節 府際關係 .....	13
第二節 府際合作治理 .....	24
第三節 府際合作治理網絡管理 .....	41
第四節 國內相關研究文獻探析 .....	47
第五節 研究架構與方法 .....	49
第三章 台中縣市聯繫會報之發展與運作 .....	57
第一節 台中縣市行政區歷史沿革 .....	57
第二節 台中縣市聯繫會報源起與發展 .....	60
第三節 定期召開時期運作情形 .....	71
第四章 台中縣市聯繫會報之績效與成果 .....	105
第一節 台中縣市聯繫會報績效 .....	105
第二節 影響聯繫會報運作關鍵因素 .....	124
第三節 中台灣空間夥伴成形 .....	135
第五章 結論 .....	145

第一節	研究發現.....	145
第二節	建議.....	150
附錄一	台中縣市聯繫會報實施要點.....	155
附錄二	台中縣市大事紀.....	157
附錄三	訪談問題.....	160
附錄四	訪談紀錄.....	162
參考書目	.....	221

# 表圖目次

表：

表 2-1	訪談對象一覽表.....	54
表 3-1	第十一次台中縣市聯繫會報提案表.....	62
表 3-2	台中縣市聯繫會報定期召開時期開會時間表.....	69
表 3-3	台中縣市聯繫會報定期召開時期提案類別統計表.....	71
表 3-4	第十二至十九次台中縣市聯繫會報提案類別統計表...	73
表 3-5	第十二次台中縣市聯繫會報提案表.....	75
表 3-6	第十三次台中縣市聯繫會報提案表.....	77
表 3-7	第十四次台中縣市聯繫會報提案表.....	79
表 3-8	第十五次台中縣市聯繫會報提案表.....	81
表 3-9	第十六次台中縣市聯繫會報提案表.....	83
表 3-10	第十七次台中縣市聯繫會報提案表.....	86
表 3-11	第十八次台中縣市聯繫會報提案表.....	88
表 3-12	第十九次台中縣市聯繫會報提案表.....	90
表 3-13	第二十至二十四次台中縣市聯繫會報提案類別統計表	92
表 3-14	第二十次台中縣市聯繫會報提案表.....	94
表 3-15	第二十一次台中縣市聯繫會報提案表.....	96
表 3-16	第二十二次台中縣市聯繫會報提案表.....	98
表 3-17	第二十三次台中縣市聯繫會報提案表.....	100
表 3-18	第二十四次台中縣市聯繫會報提案表.....	102
表 4-1	台中縣市聯繫會報定期召開時期提案討論結果表....	106

表 4-2	第十二至十九次台中縣市聯繫會報提案討論結果表...	107
表 4-3	第二十至二十四次台中縣市聯繫會報提案討論結果表.	107
表 4-4	台中縣市聯繫會報定期召開時期各類提案討論結果表.	109
表 4-5	台中縣市聯繫會報參與者對會報績效看法比較表.....	112
表 4-6	台中縣市聯繫會報外部觀察者對會報績效看法比較表.	113
表 4-7	台中縣市聯繫會報定期召開時期重複提案表.....	115

圖：

圖 2-1	府際合作治理理論模式圖.....	26
圖 2-2	府際關係政策網絡運作圖.....	42
圖 2-3	府際合作治理研究架構圖.....	50

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

三國演義第一回寫道：「話說天下大勢，分久必合，合久必分。」人類歷史行程，自古迄今，分合循環不已。在治理層面上，似亦有此循環。從歷史脈絡來看，民國 39 年以前，大台中地區屬於「大縣制」時期，從清朝、乃至二次大戰前日治時期的台中州到戰後初期的台中縣，轄區包含今日台中縣、台中市、彰化縣、南投縣。但是民國 39 年「台中縣、市」分治，行政區採行「小縣制」，將「大縣制」下的台中縣，細分為台中縣、台中市、彰化縣、南投縣，而原台中州廳建築則作為今台中市政府辦公處所。<sup>1</sup>台中縣、台中市成為分割的自治實體至今已有一百五十八年。雖然如此，台中縣、市之間一直存在著微妙互動關係，既競爭又合作，倡議兩者合併呼聲亦不曾停歇。

台灣中部有苗栗縣、台中縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣等六縣市，土地面積 10,506.8763 平方公里，佔台灣總面積 29.03%；人口共有 5,748,028 人，佔台灣總人口 25.09%。<sup>2</sup>中台灣和北台灣、南台灣各據一方，成為台灣區域發展三大區塊。在這三個區塊中，台北市於民國 56 年升格直轄市，高雄市於民國 68 年也升格為直轄市。這兩個城市在北台灣、南台灣的政治地位隨之提升，所分配得到之行政資源及都會發展進步顯著。因而，這二十年來，台中縣市合併議題一再被提起，台中縣與台中市合併升格直轄市，成為台灣朝野政黨針對行政區合併之最大公約數，民國 89 年民進黨籍陳水扁總統競選時對中部提出「三個第三」政見中，即包含台中縣市合併成為第三個直轄市；

<sup>1</sup>賴惠敏，《台中縣縣政發展史纂修計畫結案報告》。台中：台中縣文化局，民 96，頁 1-57。

<sup>2</sup>內政統計資料服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/>，民 97.9.27。

民國 97 年國民黨籍馬英九競選總統時所提「三都十五縣」區域重劃觀念中，亦主張台中縣市合併成一大都會區。

台中縣市對升格直轄市問題上，究竟是單獨升格，或是縣市合併升格，還是合併部份地區而升格，仍有爭議，故未有定論。台中市政府基本上傾向單獨升格，但如因受限地方制度法門檻而不能單獨升格，台中縣市合併升格不失為一個好辦法；台中縣政府立場則採合併升格之說，並要求將唯一山地行政區和平鄉併入，然此一觀點與台中市有所不同（紀俊臣，2004：331-332；348-349）。雖然，此歧見至今未消弭，但不代表台中縣、市政府間完全沒有共識或溝通合作基礎。

台中縣與台中市毗鄰而居，存在著競爭且合作的府際關係（史美強，2005：157）。早在民國 67 年，台中縣、市政府就擬定了「台中縣市聯繫會報實施要點」（如附錄一，以下簡稱「聯繫會報」），雙方開會研討台中都會區的相關治理問題，並尋求解決之道。

台中市整個被台中縣包覆，因地緣鄰近及生活慣性使然，兩縣市人民往來密切，兩縣市政府於三十年前便就各項相關性議題展開不同程度合作，以利推動地方建設發展。「台中縣市聯繫會報實施要點」分別於民國 82、91 年進行修正，第四條明訂會報研討範圍如下：鄰接之都市計畫配合事項、縣市間公共設施經費分擔、界址疑義、投資優惠相關措施、有機垃圾委託台中縣外埔堆肥廠代處理相關事項、學生越區就學、公告土地現值及公告地價訂定均衡事項等共二十項。

起先，聯繫會報並未定期開會，而是雙方有需求才提案開會；民國 90 年 12 月 20 日同為國民黨籍的黃仲生、胡志強分別當選就任第十四屆台中縣、台中市長，時值中部科學園區台中基地確定落腳在跨越縣市間的林厝農場，雙方面臨需配合中央政府進行用地徵收、共同開



關園區聯外道路等需密切聯繫事項。兩地方政府決議自民國 91 年 7 月起，固定每半年召開一次聯繫會報，縣市政府輪流辦理，透過會報推動兩縣市的跨域合作，中部科學園區之開發、運作、招商、縣市公車整合、區域觀光產業聯盟、家庭暴力防治機制、縣市交界公告地價評議等均呈現正向成效。

民國 94 年 11 月，台中縣、台中市更在第十九次聯繫會報中簽署未來合作十大願景，包括：「中部科學園區台中基地附近特定區規劃」及開闢聯外道路、整合縣市水源、共同爭取中央儘速核定「國道四號台中環線豐原大坑段及台中生活圈四號道路」、鐵路高架化、縣市公車聯合營運、建立大台中地區捷運共同營運機制、規劃跨縣市污水下水道共通互連機制、整合縣市自行車道系統、協力開發台灣大道、建立跨縣市無線寬頻計劃及寬頻管溝共通互連合作機制。

這六年半來，聯繫會報定期召開，縣市雙方跨域行政事務在聯繫會報平台上，多數能獲得解決。惟碰到因資源有限產生的分配問題時，雙方競爭關係便浮現，舉例來說台中市在聯繫會報提出「台中縣市白冷圳節餘水利用工程」案，因台中市大坑地區缺乏農業灌溉用水，希望引用台中縣白冷圳節餘水，但白冷圳水源並不充足，新社鄉農民本身即不敷使用，一直無法共同推動這項提案。

再者，民國 97 年 7 月 4 日兩岸直航前，中台灣四縣市長廈門直航訪問團兩班直航班機被迫縮減為一班，機位從 250 個降為 103 個，台中縣、市政府因而為首航機位分配產生齟齬。<sup>3</sup>機位分配協調妥當成行，中台灣四縣市長廈門直航訪問團成為大陸媒體焦點。台中市長胡志強展現超人氣，同行的台中縣長黃仲生、彰化縣長卓伯源相對媒體曝光率較少；彼此合作氣氛產生微妙競爭現象，後續行程各行其事，

---

<sup>3</sup>陳秋雲、林秀芳，〈兩岸首航團機位被減莊孝維〉，《聯合報》，民 97.6.28，版 C2。

胡志強接受中央電視台專訪、卓伯源訪台商，黃仲生則去拜媽祖。<sup>4</sup>中部縣市既合作又競爭心結，隱然若現。

然而，民國 97 年 8 月 21 日舉行第 24 次聯繫會報，台中縣長黃仲生、台中市長胡志強共同提案，建議中央儘速於 97 年 10 月前形成台中縣市改制直轄市決策，配合台北市、高雄市直轄市市長改選，將民國 98 年 12 月 20 日到任之台中縣、市長任期延到民國 99 年 12 月 25 日。<sup>5</sup>行政院長劉兆玄於民國 97 年 10 月 29 日，率內政部長廖了以向馬英九總統提報「三都十五縣」規劃案，並就台中縣市合併升格案時程提請總統決定，馬英九裁示「台中縣市合併升格，希望在我第一屆任內完成」，正式拍板於民國 99 年 12 月 25 日實施。<sup>6</sup>

以上互動關係顯示，台中縣、市政府間存在著既競爭又合作關係。共同合作力推有利於彼此政策，資源有限時，又呈「兄弟登山，各自努力」狀態。台中縣市合併成為中央政府既定政策，台中縣市聯繫會報定期召開，長期謀求縣市間行政事務解決之道，兩個地方自治團體藉由會報運作，已形成相當程度的合作默契。

西元 1980 年代盛行的地方分權理念為地方政府間在處理跨行政轄區問題時注入施政主體性與自主性之價值，但面臨環境變遷的地方政府如何跨越藩籬，透過相互尊重、尋找出非零合賽局的合作空間，以免落入囚犯困境的賽局中？跨區域合作治理理念與機制之建立是否已成為台灣未來各縣市政府間合作共生、共榮發展之必要策略與途徑？以產業圈為中心的區域聯繫會報如何促進地方政府間跨區域事務

<sup>4</sup> 盧金足，〈胡超人氣黃卓成空氣〉，《中國時報》，民 97.7.7，版 A9。

<sup>5</sup> 謝鳳秋，〈力促縣市升格，黃仲生胡志強訂時間表〉，《自由時報電子報》，

<http://iservice.libertytimes.com.tw/IService2/PrNews.php?NNo=www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/22/today-center9.htm>，民 97.9.26。

<sup>6</sup> 邱燕玲，〈三都十五縣，中縣市後年底合併升格〉，《自由時報電子報》，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/oct/30/today-p4.htm>，民 97.11.26。

之合作功能？地方政府策略性夥伴關係是否可減少組織間交易成本、且透過彼此共同合作而各取所需？地方政府又如何因應不同政策議題，設法透過協調、聯繫方式共同解決問題？以上問題誘發作者進一步從文獻檢閱、實例研究探索，欲尋求解答。

## 貳、研究動機

我國屬於單一制國家，地方分權與自治，乃由中央政府所創設。因此，中央與地方關係，早期常直接稱為地方自治監督。<sup>7</sup>不論民國 83 年制定的省縣自治法，或規範台灣省各縣市實施地方自治綱要，相關條文內容皆有「自治監督」一章，直至民國 88 年地方制度法公布實施，方將此章改名為「中央與地方及地方間之關係」。

不論聯邦主義或單一制國家中央與地方關係，指涉焦點都在垂直性的府際關係。水平性的府際關係通常以廣域行政名之，其主要意涵乃是：跨越單一地方政府的行政事務的共同處理（張正修，2003a：265）。廣域行政通常牽涉同一層級、兩個以上地方自治團體間之府際合作關係，當然有時也可能跨越兩個層級以上，為多個政府彼此間的業務往來。這種府際互動需求，主要源於經濟、社會環境的變遷，導致既有行政區域劃分無法有效解決地方發展問題。<sup>8</sup>

在水平型府際合作類型中，精省前有台灣省和台北市一同召開的「省市建設協調會報」，斷斷續續召開過九次，隨精省邁入歷史。南有民國 87 年至今的「高高屏首長暨主管會報」、民國 92 年開始舉行的「南部七縣市首長論壇」，後者召開三次便因和行政院南部聯合服務中心主導的八縣市首長會議同質性高，未再召開過。中部則有「台中縣市聯繫會報」，聯繫會報從民國 67 年到 82 年陸續不定期召開十一次，停頓

<sup>7</sup>趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 93，頁 10-11。

<sup>8</sup>同上註，頁 12。

九年後於民國 91 年重新召開，至今定期每半年舉辦一次。北部現有民國 93 年開始運作的「北台區域發展推動委員會」，成員含括宜蘭縣、基隆市、台北市、台北縣、新竹縣、新竹市、苗栗市等七縣市。另外，民國 94 年，台南、台中、基隆、新竹及嘉義等五個省轄市市長共同發起「五福論壇」，成立宣言強調未來將加強城市合作及行銷，一起發展觀光及推動文化交流，則屬於觀摩性質。

由上述看來，台中縣市聯繫會報是我國地方政府水平型府際合作中運作歷史最悠久，且至今持續定期運作者。台中都會區許多跨區域課題，包括科學園區開發、交通、環保、水資源、教育文化等，透過聯繫會報共同研商解決之道。台中縣市面臨合併升格為直轄市新契機，縣市合併升格若成功，將為我國地方自治史上首例。地方政府間的各種行政契約訂定、區域政府的聯盟或單一目的之跨域政府的合作治理模式等，尤其在行政區劃、地方行政區整併前，透過區域組織、業務的合作，不僅可以達到整併後的經濟效益，減少組織、人力的浪費，可做為地方政府合併前的基礎工程（李長晏，2007：291-292）。

新公共管理強調市場競爭、結果導向下，公部門組織朝向「小而美」(minimal state) 設計，公共服務的遞送從傳統公部門改由民營化、委外化，並增進公私合夥 (public-private partnerships) 的規模與範圍。整個新公共管理的趨勢幾乎遍及全球各民主國家，然而，偏好市場化的公共管理，不可避免會有公民權利與公共利益的不足，以及影響民主憲政、公平正義的缺失 (Denhardt & Denhardt, 2003:22)。而府際關係朝向跨域治理網絡化的觀念，正好可以彌補這些疏漏與缺失。

在全球化 ( globalization) 趨勢之下，縣市政府所面臨競爭對手已不再侷限周邊地區的鄰近城市，甚至擴及世界各主要都市，而各

國主要城市莫不積極整合區域資源，以全力發展其特色，希冀掌握先機，以便在全球化競賽中佔有一席之地。Helen Sullivan 與 Chris Skelcher (2002) 於《跨域合作》一書中指出，以「策略性夥伴關係」為跨域問題尋求解套，便無須透過傳統的行政區劃策略，僅需成立「跨域合作型政府」當可取而代之。然而，國內地方政府研究學者普遍認為，台灣較缺乏府際關係或跨域管理相關協調機制（趙永茂，2001；林水波，2002；江岷欽、孫本初、劉坤億，2003；吳介英、紀俊臣，2003）。

高度互動的府際關係中，中央與地方政府間、地方與地方政府間以及公私部門間跨域性公共問題層出不窮，其影響範圍也不斷持續擴大。欲設計台灣府際夥伴合作機制，須有下列兩項必要性的體認（李長晏，2007：11-12）：

第一，由府際夥伴合作的機制設計對我國府際關係（intergovernmental relations, IGR）的運作層面看，可以讓中央在上、下級政府的垂直關係裡，透過府際管理協議的機制，扮演好中立調解爭議、宏觀資源配置的調和鼎鼐之角色。而地方自治團體彼此在水平關係上，藉由跨域管理協議的運作，結合了區域內的企業團體、非營利組織和地方民眾，揉合出公私部門及公民參與的力量，以建立起互惠合作的地方策略性夥伴關係（local strategic partnerships），並使之具有自我治理的能力（self-governance capacity）。第二，在府際夥伴合作的框架中，落實跨區域、跨部門業務合作的推動，以有效解決區域內或跨區域間有關治安、交通、環保及教育等議題。此舉不僅可減少政府不必要的支出，並改善現行公部門為民眾所詬病之缺憾。

因此，本研究想透過研究台中縣市聯繫會報運作情形，探索地方政府間在府際合作治理時，如何於競爭與又合作關係中，獲取雙方最大利益，以做為其他縣市政府合作治理參考。另一方面，也試圖探討透過聯繫會報協調平之合作關係，對縣市合併作業助益何在，而引發

本研究之動機。

## 第二節 研究問題與目的

### 壹、研究問題

高度互動之府際關係中，中央與地方政府之間、地方與地方政府間及公私部門間跨域性公共問題層出不窮，其影響範圍也不斷擴大。處理跨域性公共問題至少面臨兩項挑戰：第一，面對公部門（中央或地方）在政策制定、資源分配上的支配性角色提出挑戰。第二，在部門之間、中央與地方之間，以及地方與地方之間合作的必然性挑戰（李長晏，2007：11-12）。地方自治團體間彼此在水平關係上，藉由跨區域管理協議之運作，建立互惠合作的地方策略性夥伴關係。府際合作治理成員的參與、資源的動員、規則的運用、聯合意象的形成會影響到不同的自治團體成員可否攜手解決跨域性公共事務、打造互利之對話平台、增進合作關係。

具體而言，本研究欲討論地方自治團體間彼此於水平關係上，如何建立合作關係？在此大前提下，引發下列問題：

- 一、府際合作治理網絡內成員對不同政策的參與與偏好為何？
- 二、資源供需狀況對府際合作治理的影響？
- 三、如何透過規則設計建立府際合作治理互信機制？
- 四、如何改善台中縣市聯繫會報的運作？

五、台中縣市聯繫會報之制度設計，是否亦可成為國內其他地方政府之間合作治理的參考機制？

### 貳、研究目的

觀察台中縣市聯繫會報討論內容可以發現，台中縣、台中市政府

雙方所討論之問題、乃至合作事項已跨越既有行政區域界限，台中都會區的治理及規劃朝向空間整合擴大傾向。跨域性公共事務治理本質具有不可分割的公共性、跨越疆界的外部效益、政治性，從台中縣市聯繫會議討論提案中，明顯可見此三個特性。作者欲透過台中縣市聯繫會報之研究，探究府際合作治理可行之道。基於上述研究背景與動機，本研究目的為：

一、了解網絡行為者如何以協調與整合的思維，攜手解決跨域性公共事務，達成府際合作治理的目標。

二、掌握地方自治團體間建立互利對話平台之機制，並透過協調機制解決跨區域行政事務之條件。

三、尋求水平型府際合作治理協調機制得以持續定期召開之關鍵因素。

四、提供台中縣市聯繫會報運作更臻完善的政策建議。

五、探究出可行之府際合作治理制度設計，作為其他地方政府間合作治理的參考模式。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

台中縣市聯繫會報已召開三十年，民國 67 年召開第一次會議至民國 82 年第十一次會議，十五年間召開了十一次，均非定期召開。當時，縣市政府碰到跨轄區問題欲透過聯繫會報平台解決之際，待彙整一定提案量才召開會議，根據曾參與聯繫會報官員訪談時回憶，會報愈開愈流於形式，無法確實解決縣市間行政問題而停擺。

民國 90 年 9 月 24 日，中部科學園區基地遴選委員會決定台中基地設在台中縣大雅鄉和台中市交界處。同年，第十四屆台中縣長黃仲

生、台中市長胡志強民國 90 年 12 月 20 日上任就職，即面臨科學園區跨縣市開發案。當時民間投資氣氛低迷，地方政府興起招商熱，雙方必須攜手合作配合國科會開發。因而，民國 91 年 2 月 1 日，黃仲生、胡志強簽署「縣市合作推動協議書」，並與國科會簽定整體開發合作計畫書。此亦重燃召開縣市會報契機，停頓九年的聯繫會報，於民國 91 年 7 月 3 日重新在台中市政府召開第十二次會議。台中市長胡志強致詞指出：「政治可能有疆界，民眾生活卻沒有疆界」，為追求台中縣市共同發展，希望每年召開二次聯繫會報，會中討論之第一個提案即是「中部科學園區聯外道路規劃案」。<sup>9</sup>

另一方面，因前十一次聯繫會報未定期召開，且相關會議資料亦付之闕如，故本文研究範圍以民國 91 年 7 月 3 日至 97 年 8 月 21 日間，約每半年召開一次的第十二次至第二十四次台中縣市聯繫會報為主。開會地點輪流由台中縣、台中市政府計畫處挑選，除第二十二次選在台中市亞緻大飯店召開、第二十三次選在台中縣清新飯店召開外，其餘十一次開會地點都在台中縣、台中市政府會議室。

定期召開之十三次台中縣市聯繫會報，共討論九十五個提案，四十三案由台中縣政府提案，四十八案由台中市政府提案，四案由台中縣、台中市政府共同提案。提案類型中以交通類最多，有三十二件；地政類次之，有十五件；水利類第三，有十件；其餘依序為經濟類八件、環保類七件、教育類五件、都計類四件、民政類三件、社會類三件、其他類三件、農業類二件、警政類一件、文化類一件、衛生類一件。

## 貳、研究限制

---

<sup>9</sup>台中縣政府計畫處，〈第十二次台中縣市聯繫會報紀錄〉，民 91.7.3。



## 一、就研究對象而言

台中縣市聯繫會報已召開三十年，惟前十一次均非定期召開，加上台中縣市政府負責此業務人員更迭多次，民國 67 年至 82 年間所召開之聯繫會報會議資料，散逸無蹤。因而，無法深入針對早年未定期召開期間聯繫會報，與民國 91 年以後定期召開期間進行相關分析比較，故本文研究範圍以民國 91 年至 97 年定期召開的台中縣市聯繫會報為主。

此外，民國 91 年至 97 年間，台中縣、台中市政府參與聯繫會報一級主管難免人事異動，且一級主管礙於另有要公時而由副主管代替參加，以致於恐未全程參與定期召開期間每次會議。惟業務推動具延續性特質、且一級主管仍是台中縣市聯繫會報決策執行者，對聯繫會報決議及執行仍具某種程度上之了解。

## 二、就研究方法而言

本研究以訪談法為主要研究方法之一，民國 91 年至 97 年間，台中縣政市政一級主管人事更迭，加上因時間、金錢、人力有限，無法全面訪談六年來所有曾參與過台中縣市聯繫會報官員，僅就目前任者擇重要決策者進行訪談。再者，受訪談者難免因記憶所及有限無法全面回溯整個參與聯繫會報歷程、討論提案內容細節、及當場氣氛，以致於訪談內容無法百分之百精確。

## 三、通則化限制

質的研究具有在深層對人或事的「共性」進行探究作用。<sup>10</sup>本研究以台中縣市聯繫會報作為水平型府際合作治理研究案例，然而，我國

---

<sup>10</sup>陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91，頁 563。

地方自治團體間行政疆域不一定如台中縣完全包覆著台中市般緊密相連；地方自治團體間政治、經濟、社會環境亦不盡然相同。聯繫會報協調模式是否適用於所有地方自治團體間作為合作機制，推論上存在通則化限制。

## 第二章 文獻探討

公共行政觀念這一百多年中，中央與地方的關係經過初創的聯邦主義，演進到府際關係，深化為廣域行政、跨域治理，拓展成府際治理等不同的發展階段。二十世紀 80、90 年代以來，西方中央與地方、地方與地方關係發展重要特徵乃是出現相對於傳統層級式府際關係與競爭式公共管理概念的府際合作治理理論。

府際合作治理是指一種中央與地方、地方與地方及公私部門之間共同形構的政策網絡，逐漸發展成一種治理網絡，目的乃為實現和增進公共利益，政府部門和非政府部門等眾多公共管理主體彼此合作，在相互依存的環境中分享權力，共同管理公共事務的過程。本章將透過文獻探討的方式，依序針對府際關係、府際合作治理、府際合作治理網絡管理，以及國內府際關係與府際治理相關研究等四個面向進行討論，以建構本研究之研究架構。

### 第一節 府際關係

地方自治制度的建構與中央政府之間的關係，一直是研究府際關係學者所關切之重點，其中涉及中央與地方之間垂直的府際關係（intergovernmental relations, IGRS），亦牽涉地方自治團體間水平的府際互動。從利害關係人（stakeholders）的角度來談，垂直的府際關係就如同家庭中父母與子女的角色；而水平的府際關係就等同於家族間兄弟姊妹的互動（李長晏，2007：189）。

府際關係有時或稱「中央或地方政府關係」（central-local government relations），主要係指國家機關內部各個政府組織間的互動關係。狹義來說，主要係指單一制國家各層級政府間之垂直互動關係，例如中央政府與直轄市政府、縣市政府與鄉鎮市公所的府際關係；

就廣意而言，府際關係其實更涵蓋同級政府間的水平互動關係、特定政府機關內各部門間之協調管理，及政府機關對外與民間社會的公共關係等。<sup>11</sup>一般而言，府際關係相關概念除中央與地方關係外，又包括聯邦主義、廣域行政、跨域治理等幾個名詞。

「府際關係」一詞最早出現於西元 1935 年美國「社會科學百科全書中」，其目的在論述聯邦政府官員面對經濟蕭條壓力，如何採用不同於以往的聯邦體制運作模式，及因此發展出來的政策互動關係。<sup>12</sup>當時聯邦政府積極推行「新政」措施，藉以因應經濟大恐慌，為避免各州質疑其破壞美國聯邦憲法分權架構，特別提出這個強調自由、進步與主動的政策實務運作觀念 (Wright, 1988:13)。在此之前，美國政府府際關係屬於衝突階段，聯邦與各州之間經常出現權限爭議的對立緊張；在此之後，因推行「新政」出現較多府際合作現象，聯邦政府持續擴大各項特殊計畫補助與專款補助 (Wright, 1988:65；Starling, 1998:104-111)。

## 壹、聯邦主義

聯邦制 (Federation) 國家係指由兩個或兩個以上之成員邦所組成的國家聯合，它是複合國之中最典型、最主要的型式。聯邦制國家有統一的憲法，設有最高權力機關和行政機關，對聯邦成員和人民直接行使權力。依據聯邦憲法，劃分聯邦政府和成員之間的權限，聯邦成員具有一定自主性。聯邦制國家是由聯邦政府統一行使對外交往權，所以本身構成一個統一的國際法主體，但是聯邦成員不是國際法主體。<sup>13</sup>聯邦體制的實施模式，各國有所不同；而同一國家在不同時期，其聯邦體制運作也會出現若干變化。一國聯邦主義的實務運作絕非一

---

<sup>11</sup>同註 7，頁 6。

<sup>12</sup>米勒譯，David Miller 主編，《布萊克維爾政治學百科全書》。台北：時英，民 76，頁 365。

<sup>13</sup>陳翁平，〈聯邦制作為統合途徑之探討：問題與解決途徑〉，《大漢學報》，第 18 期，民 92.11，頁 300。

成不變，通常會隨時代演進出現若干變革，至於這些變革力量通常來自修憲、立法或司法判例與解釋（趙永茂、江大樹、孫同文，2004：8）。

例如，美國自西元 1787 年立憲以來，其聯邦主義之意義與實踐，已經發生多次轉變，Wright 將美國府際關係分成七階段：西元 1930 年以前為衝突階段（Conflict phase）、西元 1930 年至 1950 年合作階段（Cooperative phase）、西元 1940 年至 1960 年專注階段（Concentrated phase）、西元 1950 年至 1960 年創意階段（Creative phase）、西元 1960 年至 1970 年競爭階段（Competitive phase）、西元 1970 年至 1980 年計算階段（Calculative phase）、西元 1980 年至 1990 年緊縮階段（Contractive phase）。就調整府際關係機制而言，各層級政府間財政關係才是府際關係主軸，尤其是聯邦政府對於州及地方政府的經費補助更是互動關鍵（趙永茂、江大樹、孫同文，2004：197-213）。

Laurence J. O' Toole, Jr. (2000:138-139) 指出，相互依賴（interdependence）、複雜性（complexity）與妥協（bargaining）乃是美國 1960 年代以來府際關係運作的三項重要特質。Corwin 也列舉美國聯邦主義主要特質有六：一群具自主性政治實體為共同目標所組成的聯盟，立法權分屬全國性政府與各邦政府，雙方在其領土範圍內各自行使法定權限，人民同時享有聯邦與邦的雙重公民身分，兩級政府階擁有立法、司法、行政、文官體系等完整權限，聯邦在憲法權限上對州權具有優先性（轉引自 Wright, 1988:36）。

綜合上述，相對於府際關係偏向動態的政策觀點，聯邦主義（federalism）比較強調憲政規範的法定權限分際。聯邦主義旨在保障各州憲法權限的完整性與自主性，而府際關係則主張突破既有法令限制，聯邦政府可透過財政補助，對國家內政運作擁有實質介入的政

策運作空間（趙永茂、江大樹、孫同文，2004:9）。在概念使用上，府際關係並非要取代聯邦主義，只是強調可以用府際關係概念，來擴大聯邦主義無法包含的許多各級政府之間運作模式與互動關係（Wright, 1988:36-39）。

## 貳、單一制國家中央與地方政府關係

相對於聯邦制國家以聯邦主義來論述全國性政府與各邦政府間之互動關係，單一制國家通常係以中央與地方關係來指涉其各級政府間的運作架構（趙永茂、江大樹、孫同文，2004:10）。單一制國家的地方分權與自治，由中央政府創設，先有中央政府，然後建構地方政府體系，不像聯邦制國家係先有各邦政府，後組成聯邦政府。單一制國家的中央與地方關係，早期常直接稱為地方自治監督。

因此，單一制國家用「中央」（central）與地方關係來描述垂直性的政府層級節制，聯邦國家則以「全國性」（national）政府強調二元的聯邦主義。單一制國家的中央政府對其府際關係運作，通常比聯邦制國家更有主導性。<sup>14</sup>

單一制國家通常具有中央集權背景，特別強調如何對地方政府有效進行行政控制或監督。但隨著民主化與地方分權理念的發展，控制監督模式有時也會呈現若干差異。以我國為例，從台灣省各縣市實施地方自治綱要，至民國 83 年制定的省縣自治法，相關條文內容皆有「自治監督」一章，直至民國 88 年的地方制度法公布施行，才將此章更名為「中央與地方及地方間之關係」（紀俊臣，2004：108-113）。

## 參、廣域行政

---

<sup>14</sup>張正修，《地方制度法理論與實用（2）》。台北：學林，民 92，頁 6-8。

水平性的府際關係常以廣域行政名之，其主要意涵乃是跨越單一地方政府的行政事務的共同處理（張正修，2003b：265）。具體而言，可分為兩部分：一是廣域問題，係指此問題超乎既有行政區劃下某個特定地方政府的管轄範圍；二是府際行政，因這問題必須透過不同政府彼此互動，方能有效解決（趙永茂、江大樹、孫同文，2004:11）。廣域行政相關課題包括都會生活圈與城鄉的互動、河川流域整治與水資源利用、產業發展與經濟規模等。

廣域行政通常是牽涉同一層級、兩個以上地方自治團體間之府際合作關係，當然有時也可能跨越兩個層級以上，為多個政府彼此之間的業務往來。這種府際互動需求，主要源自於社會經濟、環境的變遷，導致既有行政區域無法解決地方發展問題（江大樹，1998：132-138）。都市發展或都會生活圈的公共事務管理，是各國廣域行政運作要點，也是府際關係重要課題之一。

各國處理廣域行政所採方法不盡相同，大致可歸納為下列五種模式：行政區域合併、上級政府執行、中心都市負責、各方共同處理、組織聯盟機構（張正修，2003a：265-302）。其中行政區域合併固然是廣域行政根本解決之道，但涉及政治與行政層面的變革較大，可能引發諸多爭議，像台中縣、市是否應合併、如何合併議題，兩地方政府討論逾二十年，期間亦有單獨升格直轄市聲浪，直到民國 97 年 10 月 29 日馬英九總統才定調為合併升格為直轄市。

## 肆、跨域治理

### 一、治理

從西元 1970 年開始，許多西方民主國家致力於福利國家目標逐漸遭受到新公共管理思潮挑戰，一個很重要的因素在於政府整體財政危

機，致使政府有必要重新思索其職權與運作模式。治理模式時代的來臨，這比以往削減公共支出的辦法更為人們所能接受。歐洲各國紛紛尋求新的夥伴協力運作以解決上述問題，治理模式已逐漸浮現並成為政府解決社會問題與強化競爭力方法。其採取行動形式更具包容性（inclusive）、更能領航社會大眾；整體而言，治理已成為現代政府運作重要特徵之一，新的治理也成為政府重要策略之一，引導重新思考國家與社會之關係（Stoker, 2004：9-10）。

Rhodes（1997a）和 Stoker（1998）兩位學者將治理界定成七種說法：

（一）治理即是最低限度的國家（Governance as the minimal state）

這種治理觀堅持最小的政府就是最好的政府，認為政府的目的在於有限度地提供公共財和公共服務（Rhodes, 1997a：47）。其通常採行的治理工具包括：削減支出（spending cuts）、民營化（privatization）和精減（downsizing）等，透過這些工具的使用縮小政府規模。

（二）治理即是公民治理（Governance as citizen governance）

以公民參與理論為主軸，主張社會優於國家，將國家部份控制機制移轉到公民社區，並賦與公民社會民主化與活力化，才能克服政府過度負荷的問題（Box, 1998：147-167）。這種新型的社會和經濟治理模式也是用來補救代議民主和市場經濟失靈的一種途徑。

（三）治理即是新公共管理（Governance as the new public management）

新公共管理的治理觀乃源自公共行政，有鑑於傳統公共官僚體制



已產生了失靈政府現象，需要對政府運作方式進行改造，新公共管理的治理途徑應運而生（Stoker, 1998：37）。新公共管理主張一種新的治理過程，以挑戰傳統公共行政的缺失，此種新的治理過程就是建構出一種重視競爭、市場、顧客和結果導向的企業政府。治理方式吸取並融合了泰勒主義的管理思想，和新制度經濟學的精神與理念，以進行跨組織界線的運作。

#### （四）治理即全球治理（Governance as global governance）

全球治理源自國際關係上，為了增進其國家利益，在國與國之間所進行的合作，具有下列三種構成要素：強化現存全球和區域的機構之功能、在國際行為上盛行的法律和規範的演化、國際公共財的保護與增進等（Stoker, 1998：37）。

#### （五）治理即是社會控制系統（Governance as socio-cybernetic system）

以政府和社會互動關係為主軸所建立的治理理論，強調無單一行動者，能擁有足夠充分的知識和資源能力來處理問題。中央政府欲推動一項法令必須持續地與地方政府、志願部門、私人部門進行互動，才能有所成就。中央政府不再具有最高權威，整個政治系統呈現分化現象，而我們生活的空間是一種去中心化社會（the centreless society），由多元行動者所聚集的多元國家（Rhodes, 1997a：51）。

#### （六）治理即是自我組織的網絡或公共治理（Governance as self-organizing network or public governance）

自我組織網絡治理係以多元中心途徑（polycentric approach）為主軸來看待治理問題，必須重視多元行動者所形成的網絡關係，認

為網絡具有一種自我組織的特性，所謂的自我組織乃意指網絡是自主、且自我治理的，自主更意涵者自由及自我負責。

公共治理與自我組織網絡治理有異曲同工之妙，是一種企圖取代公共管理主義（public managerialism）的研究途徑，其原因是公共治理比起有限的師法企業（restricted businesslike）、市場導向在詮釋管理概念上，更能擁有廣泛的意義，公共治理所重視的價值不僅侷限於企業的價值（如效率、效能），尚兼顧合法化與正當性（Kickert, 1997：732）。相信社會具有自我導航和自我組織的能力，在複雜且動態的公共政策網絡下，社會自我組織能力能達到改善政府導航的不足和缺失。

#### （七）治理即是善治（Governance as good governance）

善治是世界銀行（World Bank）在協助形塑第三世界國家政策發展時，所提出的一種治理形態。治理是運用政權來管理國家事務，善治是指：一種有效率的公共服務，一種獨立的司法系統和法律架構來執行契約協定；可課責性的公共資金的執行；一個獨立的公共監測者，直接對代議立法機構負責；各級政府均重視法律和人權；一種多元的制度結構和免於受壓迫等（Rhodes, 1997b:49）。

## 二、跨域治理

傳統上，在地方行政區域內通常只有一個自治團體的主體機關，掌理本地區的社會經濟等諸多事務。但是有越來越多跡象顯示自治團體逐漸面臨許多跨區域、跨領域及跨部門的橫跨性議題

（Cross-cutting issues）。這些議題超越了原有的區域疆界，進而使既存的地方行政管理模式形塑重組（李長晏，2007：227）。

有關跨域的定義，通常係指兩個或兩個以上的組織、部門或地區，因其管轄或行政區劃，在彼此的業務、功能交界重疊之處（interface）逐漸模糊不明，而產生權責不分、無人管理或跨部門（cross-cutting）問題的發生，因此導致公部門的能力不足以回應（紀俊臣，2004：192-193；李長晏，2007：228）。為解決此難題，透過上述治理途徑，藉由協力、社群參與、公私合夥或協力等多種方式，以解決跨域性問題。

跨域治理是將府際關係、地方治理與夥伴關係以其各自的特點加以擷取揉合，以補原有之不足。跨域治理的定義為：藉由廣泛參與、公平公開、對等協商等課責監督過程，以異中求同、因地制宜的原則，讓中央政府、地方政府與民間形成同心協力的夥伴，用以解決因跨領域、跨行政區以及跨部門所引起棘手難解的公共問題（詹立煒，2005：67）。地方政府間興起跨域合作治理的主要原因，大致可歸納為下列五類（李長晏、鄧怡婷，2007：229-231）：

### （一）資源互賴化

現今複雜動盪社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的組織型態，組織間的互動關係仍不脫離競爭與合作兩原則。然而，大眾所能運用資源是有限的，因而有「資源依賴理論」出現。所謂「資源依賴理論」係指在資源過度缺乏的環境中產生的競爭、權力與支配的模式（Lowndes and Skelcher, 1998：317）。相較於資源依賴理論下所認為的合作理論，是一種協力的概念，一種分享彼此的資源、風險與報酬的關係，是優先於合作，而不是優先於競爭（李長晏，1999：52）。由於組織處於彼此有限資源的環境中，進而使得組織間衍生出一種以結盟、協力的方式達成彼此資源的有效運用，這種基於彼此間需要資源相互依賴的連結關係，成為地方政府間跨域合

作發展的一項重要因素。

地方政府間跨域合作包含了：公部門、私部門、自願組織以及社群組織等，期望能藉由彼此間合作關係的建立，以提供彼此資源相互輸送的管道與相互利用的功能，進而促使彼此間資源運用的效率與效能。因此，資源能藉由地方政府彼此間地相互流通與妥善運用，而能互補彼此資源所不足，甚至能促進彼此的創新與協力關係。

## （二）功能整合化

地方政府間跨域合作治理概念興起，亦是鑑於地方政府組織亟欲整合日趨分裂的組織問題。此問題乃源自傳統公共行政中講求專業分工卻忽略垂直與水平整合之重要性，而落入「權責分散」、「權責重疊不清」及「重分工缺整合」的困境中，也使得公共責任更加模糊化。因此，加強整合功能分化現象、構築地方組織間夥伴關係，使每位行為者處於相互依存的網絡中，藉由彼此的合作與協力夥伴關係來達成共同的目的已成為地方自治之重要課題。Lowndes 和 Skelcher (1998 : 315) 引述 Kickert 所言指出，公共管理所面臨的主要挑戰之一，即是需要面對現今彼此間類似於網絡關係的態狀，這種狀態也就是一種彼此相互依賴的狀態。地方政府間跨域制度的建立與運用，提供現今許多權威割裂與功能分化的組織不同的策略發展方向，及彼此共同協力達成目標的方式。

## （三）議題跨域化

面對許多不同領域複雜棘手而又不容易妥協、難以處理的議題，反映出組織與組織、部門與部門間彼此應建夥伴關係連繫的重要性，並經由不同資源提供者與有關的利益團體在資源的相互運用下，解決跨區域治理問題，例如台北市實施垃圾費隨袋徵收政策連帶影響到附

近縣市的垃圾量大增、跨領域水污染問題處理、以及焚化爐設置的地區問題等議題，不勝枚舉，皆需經彼此夥伴關係的連繫，互相的溝通協調，才能形成完整的整合機制以解決問題。公共官僚組織亦被認為其需建立一個與不同層級機構以及不同政策網絡機構間之一種縱向、斜向與橫向的多面向關係（Lowndes and Skelcher, 1998：315）。處理此種不易解決之跨域難題，亦為相互運用資源以解決問題的一種創新。

在以往官僚體制的大環境下，組織本能容易朝向自我防禦與自我保護的心態，形成彼此資源不相流通，造成資源短缺的狀態，此種資源能相互運用的創新方式，也成為了發展彼此相互關係、相互信任與相互合作的一種策略形式。地方政府間跨域制度亦可運用資源互享的創新合作方式，需要聯合各機構間的合作力量以處理之跨區域問題。

#### （四）決策公開化

地方政府間跨區域合作的形成是為使決策過程更加地公開化的一種策略，因為利益團體與社群組織希望能藉由夥伴關係，發出更多的聲音來影響與他們息息相關的決定。因而，當地政府的角色由獨佔性質的服務提供者轉變後，許多地方政府亦逐漸能接受此種地方與地方利害關係者彼此協調，並促進彼此夥伴關係的一種社群治理的理念（Lowndes and Skelcher, 1998：316）。地方政府間跨區域合作被視為可能補足民主程序的缺失，亦就是被視為不同以往傳統排除社會團體參與的一種授能方式。

#### （五）競合全球化

全球化的影響使得縣市之間的競爭與合作，已不侷限在本國週邊地區，競爭的對象也從鄰近國家擴散到全球各大都市。城市之間的交流頻繁與密切，亦不遜於國際政治的正式外交活動（李長晏，2007：

231)。以高雄市積極向中央爭取「港市合一」政策為例，為提升城市競爭能力，高雄市政府希望早日完成與高雄港合併的計畫，以期能和香港、上海、釜山等亞洲鄰近港埠都市競爭，亦可活絡城市經濟、創造就業機會。另一例為各縣市政府為振興地方經濟與活絡就業市場，紛紛推動對外招商，吸引外商投資，92年9月25日高雄市、高雄縣、屏東縣成立「高高屏聯合招商委員會」，接著台中縣、台中市因應中部科學園區台中基地設立，也共同成立「中科園區招商委員會」。因此，在競爭與合作的全球化趨勢下，城市之間的聯盟與地方政府間的跨域合作，已成為世界各國處理區域性公共管理議題的共同體認。

## 第二節 府際合作治理

西方社會自十九世紀末、二十世紀初創立公共行政觀念，在這一百多年中，中央與地方的關係經過初創的聯邦主義，演進到府際關係，深化為廣域行政、跨域治理，以及拓展成府際治理等不同的發展階段，已成為一門豐富的理論內涵。二十世紀80、90年代以來，西方中央與地方、地方與地方關係發展最重要特徵就是府際關係理論研究的範圍進一步拓展，主要特徵就是出現了相對於傳統層級式府際關係與競爭式公共管理概念的府際合作治理理論。

所謂府際合作治理，是指一種中央與地方、地方與地方及公私部門之間共同形構的政策網絡，逐漸發展成一種治理網絡（李長晏，2007：77）。網絡治理係一種多元行為者互動的系統，所講究的是協調與合作的機制，迥異於強調層級節制的傳統府際關係，以及強調競爭與顧客導向的市場模式（Goldsmith and Eggers, 2004；李長晏，2007：177）。府際合作治理是為實現和增進公共利益，政府部門和非政府部門等眾多公共管理主體彼此合作，在相互依存的環境中分享權力，共同管理公共事務的過程。府際合作治理代表著政府管理涵意的變化，

指的是一種新的管理過程，或者一種改變了有序統治狀態，或者一種新的管理社會的方式（李長晏，2007：77）。

## 壹、府際合作治理模式

府際關係概念始於美國，傳統上所研究對象係以聯邦與州的政府部門間的運作互動為主；府際合作治理仍保有府際關係中，中央與地方相互連動的架構，並揉合我國單一制情況，使中央與地方傳統上的垂直命令與監督關係，調整為垂直合作的協力型態。府際合作治理也將夥伴關係模式引導至其中，將中央、地方、民間視為解決府際事務的參與者。雖然夥伴機制結構鬆散並涵蓋各種關係，但也只有等對的夥伴方式，才能夠驅動利害關係人一同解決問題（OECD, 2001：18；Greer, 2001：6）。同時進一步把焦點投射在兩個以上行政區的合作，擴大了地方治理的既有範圍。當前夥伴關係在公部門體制中有兩種主要類型（OECD, 1999：12）：

一、垂直合作（vertical co-operation）：在兩個或兩個以上中央（聯邦）、州（區域）與地方政府夥伴關係。

二、水平合作（horizontal co-operation）：在兩個或兩個以上不同管轄但層級卻相同的政府之間的合作架構，諸如在都會區域內的合夥方式。

除了 OECD 提出的兩種類型之外，我國學者李長晏（2007）認為應再把包括第三種，即囊括公部門、私部門及第三部非營利組織跨部門的夥伴關係，故府際合作理論架構圖 2-1 所示：

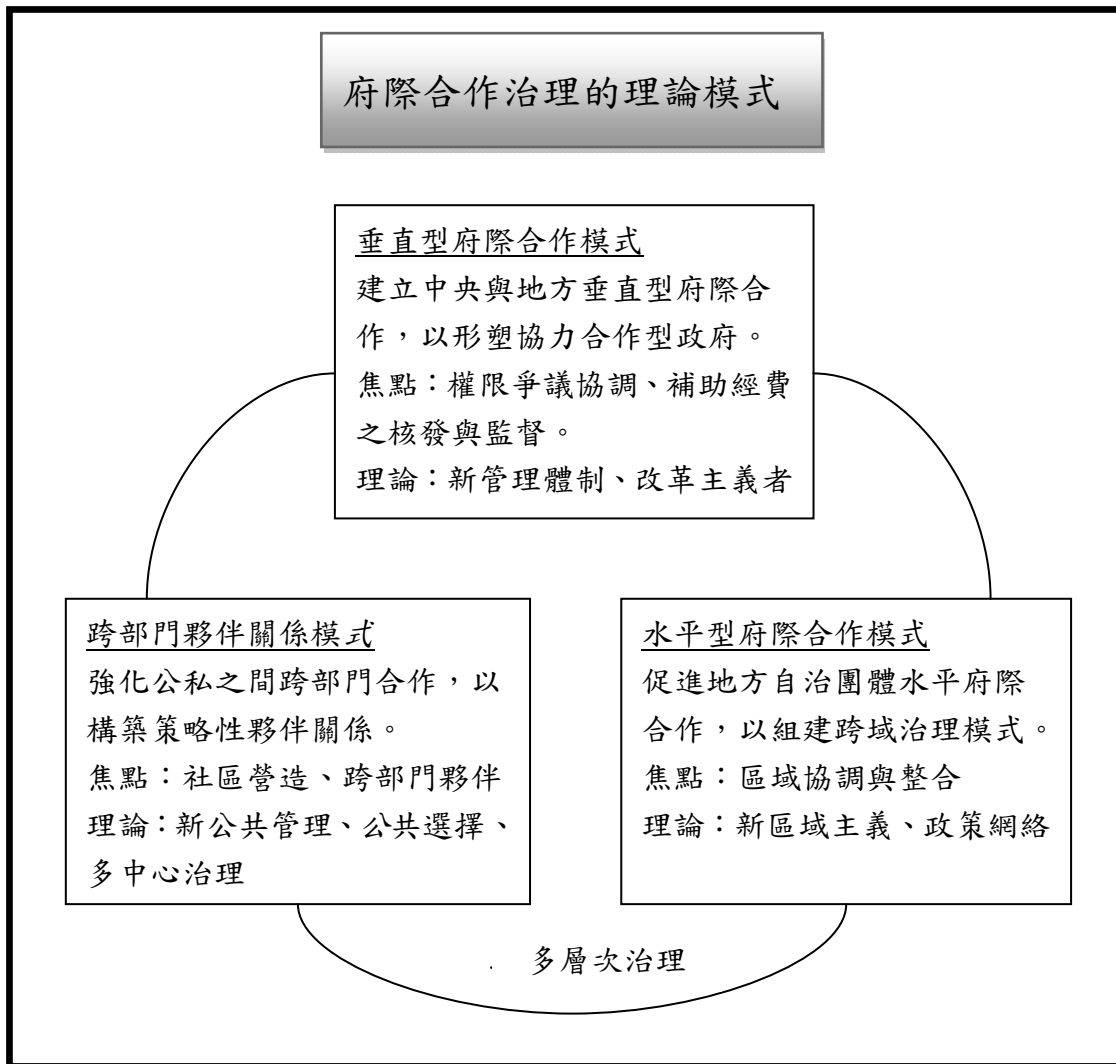


圖 2-1 府際合作治理理論模式圖

資料來源：李長晏（2007），頁 95。

### 一、垂直型府際合作

中央政府透過權力集中方式，特別是以國家政治經濟的需要或總體資源分配的觀點，來處理區域性的發展，地方政府大多扮演著配合角色，少有機會表示意見及態度，抑或是透過法律監督或行政監督方式，控制地方自治團體的行為，這種現象較容易在單一制國家中發生。理論部份以新管理體制理論（new managerial regime theory）、傳統改革主義（traditional reformists）說明解釋，關注焦點在於權限



爭議協調，以及中央對地方經費之核發與監督。

### (一) 新管理體制理論

因公共服務管理自西元 1980 年代以來，逐漸從一種以整合性官僚層級 (integrated bureaucratic hierarchy) 為基礎的系統，演化至一種更多樣化的系統之影響，使地方政府的制度結構產生快速的量變和質變 (Lowndes, 1997:42)。新管理體制理論乃以新制度主義理論 (new institutionalist theory) 為立基，用來分析公共服務管理變革中，新制度的建立與舊制度的殞落，將焦點置於許多不可分離的制度化 (institutionalization) 和去制度化 (deinstitutionalization) 之制度變遷 (institutional change)。

新管理體制是一種政治的安排，將中央與地方政府在政策推動中，所涉及行政、社會、政治、經濟組織，作一種制度化的安排 (李長晏，2007：99)，表現出府際合作治理兩大命題：

#### 1．府際合作是一種權力分享

從體制觀點所呈現出行動者之間權力分享 (sharing power) 的意涵。對於傳統中央與地方府際關係運作上有必要引入合夥 (partnerships) 關係的機制，以改造中央與地方的關係。當然這種合夥關係不僅侷限中央與地方垂直關係上，更擴及地方與地方水平關係上，甚至將私人組織、志願團體納入形成公私部門的合夥關係。

#### 2．府際合作是一種權力賦予

管理體制論強調權力是賦與的 (power to)，管理體制的建立在於或融合行動的能力。就此概念而言，府際合作治理制度在調整時，中

中央政府應少攬權，多賦與地方政府權能（empower），讓地方政府有更多權力與能力。

## （二）傳統改革主義

傳統改革主義對府際合作的命題主要是在都會區的合作，是以中心都市與衛星城鎮兩者改善經濟狀況為依據，中心都市的經濟成長越有力，衛星城鎮經濟成長就愈有力（Miller, 2002：92）。傳統改革主義觀點下的府際合作治理體制主要呈現在市（郡）縣合併、兼併、聯盟制三種結構性政府改革上。

## 二、水平型府際合作

主要針對地方自治團體之間，就跨縣市或區域因涉及競合管轄與管轄權爭議等問題，為有效解決避免跨行政區問題演變為重大事件，地方自治團體基於互助互惠的前提，開展橫向之間的連繫與合作。<sup>15</sup>尤其是隨著區域整合趨勢，許多公共議題已非單一縣市或部門能夠獨立解決，實質上賴於相關政策利害關係人透過對話平台以形成共識，並攜手合作。因此，水平際際合作著重於區域性事務的聯繫協調與資源有效整合，故理論部份係以新區域主義與政策網絡兩種為主。

### （一）新區域主義

---

<sup>15</sup> 行政程序法第 13 條：「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。」

前項機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並即通知其他機關。」

同法第 14 條：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。前項情形，人民就其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。受理申請之機關應自請求到達之日起十日內決定之。在前二項情形未經決定前，如有導致國家或人民難以回復之重大損害之虞時，該管轄權爭議之一方，應依當事人申請或依職權為緊急之臨時處置，並應層報共同上級機關及通知他方。人民對行政機關依本條所為指定管轄之決定，不得聲明不服。」

自西元 1990 年代以來，都會府際合作治理上興起一股「新區域主義」運動，即為傳統改革主義與公共選擇互相對話下之產物，認為在解決區域問題時競爭與合作，兩種體制應同時兼顧運用，才能有效達成治理都會區域的效果。新區域主義賦與府際合作的新意涵為：「具有跨行政轄區的特性，有別於傳統科層體制之劃分，往往是由下而上地針對不同地方轄區之間所產生之特定功能需求（如環保、交通），來進行特定職能需求的體制調整」（李長晏，2007：103）。

為解決都會府際的各種問題，需要區域內各級政府通力合作及協調，這種協調有空間(spatial)、功能(functional)、部門(sectional)三個面向，針對不同政策議題或政策類型形成下列四種合作機制（Miller, 2002：103-123）：

#### 1 · 協調型區域主義 (coordinating regionalism)

主要任務在於處理區域整體的整合性發展計畫，以及地方性都市策略計畫與區域策略計畫的一致性。對都會區域合作治理區分為四種治理策略：特定組織 (ad hoc)、顧問單位 (advisory)、監督單位 (supervisory)、公共管理局 (authoritative)。

#### 2 · 行政型區域主義 (administrative regionalism)

行政型區域主義有兩種基本形式：一是將都市政府服務功能移轉給特區政府或縣政府；另一種是在所有類型地方政府之間進行協商交易，引導地方政府間在作業層次上進行無數合作協議。展現在都會區域合作治理上的作為包括：特別行政區 (regional special district)、大市制 (urban county)、地方間的協議 (inter-local agreement)。

### 3 · 財政型區域主義 (fiscal regionalism)

代表一套合作性的策略，認同現行地方政府輪廓的政府結構，主張建立都會區域基金機制，以達成各項不同的公共目的。此可以說是近年都會區域合作的一大創新，治理策略包括：文化資產特區 (cultural asset district)、地方稅收分享計畫 (tax-base sharing)、和平共存策略 (peaceful coexistence strategies)。

### 4 · 結構型區域主義 (regionalism)

主要任務在處理一個或多個現行地方政府單位疆界變遷的問題。治理策略有：兼併 (annexation)、市 (郡) 縣聯合 (city-county consolidation)、合併 (mergers and consolidations)。

## (二) 政策網絡理論 (policy network theory)

英國公共行政學者 R. A. W. Rhodes 在 1981 年出版的「中央—地方政府關係中的控制與權力」一書中，運用政策網絡概念分析當時英國中央、地方政府和利益團體間的關係，強調組織間的結構性關係，才是政策網絡的關鍵要素，於是將政策網絡界定為：「組織因資源依賴而相互結合形成的一種複合體」(Rhodes, 1997a: 33)。這項概念以權力依賴理論 (theory of power-dependence) 為理論基礎，並包含五項命題 (Rhodes, 1992: 42; Rhodes, 1997a: 33; 胡國堅, 1997: 293)：1 · 任何一個組織必須仰賴其他組織資源而發展；2 · 為了達成組織目標，組織必須交換資源；3 · 儘管組織內部的決策制定被其他組織所限制，但支配性的聯盟 (dominant coalition) 必須擁有某些自主權，聯盟中的相互賞識系統 (appreciative system) 將足以詮釋政策問題，以及決定去尋找何種資源；4 · 支配性的聯盟在已知的

遊戲規則中，運用種種的策略來管制資源交換的過程；5·裁量權變異的程度乃是互動的組織目標與相對權力的產生，而相對權力則是組織資源、遊戲規則與組織間交換的過程。

政策網絡展現了公私部門涉入政策執行的情形，彼此動態的互動關係，相互資源交換的情形，以及涉入者之間，因互動所形成的相互依存性(李長晏，2007：106)。主事者可由四面向陳述府際治理網絡運作的本質，以作為動員與運用的基礎 (Rhodes, 1999：xvii-xxiii)。

### 1·相互依賴和資源交易 (interdependence and resource exchange)

中央與地方政府間的結構關係，即是一種因資源相互依賴而彼此交易的關係，此種交易關係如同一種賽局 (game)，中央與地方運用並相互交換憲法上的、法律的、組織的、財政的、政治的與資訊的各項資源，以使他們對政策結果有極大化的影響，各自達成所希冀的目標。

### 2·信任 (trust)

政策網絡是一種特殊的協調機制，它是與層級控制和市場不同的治理結構。信任是政策網絡運作最重要的要素，它是政策網絡建立的主要機制，信任的取得是長期持續的互動和溝通，以及分享價值和規範的結果，也是組織間合作行為的基礎，有信任才有政策網絡存在。

### 3·穿梭外交 (diplomacy)

意指藉由協商 (negotiation) 方式促成國際事務的管理。進行穿梭外交時，協商者必須具備八項特質：誠實、嚴謹、鎮定、沈著、忍耐、謙虛及忠誠等，才能有助於網絡的管理。在政策網絡進行穿梭外交的策略，需體認各方均有特定利益訴求，因此，若雙方均在場，協

商者居間協調時，很難與雙方實話實說，是以，協商者常在私下個別協商時，提出建議，以促使雙方達成協定。

#### 4 · 互惠 (reciprocity)

網絡文化整體而言就是一種互惠特質。在經濟學上，互惠是一種大約等值的交易關係；在社會學和人類學上，互惠則是為了維持交易的規範性標準。在政策網絡中，行動者之間互惠性的互動關係才是網絡健全與管理的基礎。

每種政策均會形成不同政策網絡，在此網絡中，擁有不同的行動者、履行殊異的功能、建立有別的结构、體制化及行動規則，形成差異的權力關係，採取互益的行動策略，以因應彼此關連性，同時基於相互依賴、資源交易、信任、穿梭外交、互惠等五項網絡運作基礎，進而在政策的規劃、合法化及執行過程中，產生助力或阻力。

### 三、跨部門夥伴關係

從資源分配觀點視之，公部門面臨資源有限、公共財政支出日益緊縮危機時，如不能將具有競爭力的民間充沛資源納進公共服務體系裡，將使得政府在尋求問題解決對策之際，會因選擇有限進而導致既有能力不足以因應逐漸複雜化的棘手難題(李長晏, 2007: 96)。同時，社群意識抬頭，在公共政策制定公開透明化的呼聲下，公共事務的參與仍以公部門積極主導為前提，將不免落入局限性與欠缺正當性

(legitimacy) 泥淖中。因此，需要透過夥伴關係引進民間更豐富資源及觀念。跨部門夥伴關係其理論依據，係以政治經濟學及公共選擇理論為主，投射的焦點在於落實公民參與、發揚住民自主的社區營造發展，以及整合公私部門資源的跨部門策略性合作夥伴，以下分別從公共選擇、多中心治理、新公共管理、多層次治理角度來詮釋。

## (一) 公共選擇

此理論將政治經濟學應用都會政府的研究上。公共選擇理論者摒棄都會區為零碎不堪之概念，選擇以一個複雜的地方政治經濟制度來提供一個多樣性的服務，賦與公民（消費者）較大的選擇權。愈多政府存在於都會區中，則愈多消費者有選擇權決定居住地區（Miller, 2002: 94）。公共選擇理論家認為大都市政府的規模過於龐大、僵化，使得在提供某些服務（例如交通、廢棄物處理、教育等）時表現無能，高度集權的政府往往不能做出即時的靈活反應，故提倡多中心都會區概念以回應公民需求。將都會區視為一個公共市場，透過市場競爭機制，讓公民能在競爭性的公共服務提供者之間做選擇。

都會區內眾多獨立政府可以組成一個多中心體系，此體系由複雜政治網絡組成，各個中心可以發揮不同作用，透過地方政府間的協議、公私夥伴關係、職能移轉與區域聯合會等府際合作方式，發展多種契約性與合作性的事務，或透過中央機制來解決衝突（林育楦，2005）。

## (二) 多中心治理

多中心治理是二十世紀 90 年代以來，所興起的一種具廣泛性影響的理論主張，以聯邦主義和歐盟輔助性原則為指導綱領。強調各種公共機構或私人部門及公民，採取各種不同方式共同管理公共事務，共同分擔解決社會問題的責任，重視在公共事務管理中建立國家與社會、政府與民間，以及公部門與私部門間相互依賴、互相協商、協力合作的關係（李長晏，2007: 109）。

多中心治理體制影響下的府際合作治理呈現出三種治理趨勢：其一，地方治理的多中心化；其二，社區自主管理；其三，建構競爭型

府際關係（楊宏山，2006：255-261）。這種多中心府際合作體制由於政府較小，彈性較大，能夠更快速地回應公民的多樣化需求，更有效地滿足公民的公共服務需求。

### （三）新公共管理（new public management）

西元 1980 年代中期以後，由於全球性政府財政萎縮，以及希望用最少成本換取更多實際需求，形成另一波改革風潮。新公共管理是一種強調多元面向和多元價值所構成的治理理念，此一理念包括：在成本的考量下減低公共服務項目；重視公共服務的品質、結果或產出的管理；向企業學習，使公部門更具企業精神（Hood, 1990）。新公共管理的治理內涵和運作模式，對府際治理制度有下列兩種啟示（李長晏，2007：113-114）：

#### 1．在地方政府組織管理而言

世界各國紛紛推動以新公共管理為主軸的政府再造運動，提供了府際治理發展方向，像如何使地方政府成為塑能的政府（enabling authority），如何將競爭理念注入公共服務運送過程，使中央與地方政府內部業務的市場化，同時又能將府際治理之間形成一種競爭型的府際關係（competitive intergovernmental relationship），建構了府際治理重構之新思維與新方向。

#### 2．就府際間財政運作而言

一方面建立地方政府應有自我負責能力的制度或理念；另一方面為府際財政移轉支出如何與權限劃分有效配合。新公共管理理念為績效監測及課責機制提供厚實基礎，藉由績效指標之建立，可作為中央政府補助分配之依據。



#### (四) 多層次治理 (multi-level governance)

多層次治理概念最初由 G. Marks 於 1993 年在歐洲共同體的結構進行分析時提出。接著，經過 G. Marks 和 L. Hooghe、G. B. Peter 和 J. Pierre、E. Grande、F. W. Scharpf 等多位學者的研究發展而日臻完善 (Hooghe and Marks, 2003)。

所謂多層次治理指涉在不同制度層次上各個治理系統之間協商式的交易行為。用來彌補層級節制或命令控制為基礎的官僚無能，所衍生出的一種重要協調工具 (Pierre and Peters, 2005: 3-4)。多層次治理有別於傳統府際關係，主要有三點不同：1、多層次治理專注包含跨國、國家及次國家制度和行動者的治理系統。2、多層次治理強調協商和網絡的互動，而非結構性或其他法制架構作為其制度關係的特色。3、多層次治理無法就不同制度層級間的合作架構作為其制度關係的特色。在多層次治理方架構下，也顯示出府際合作治理三個理論命題：

##### 1. 府際合作治理強調空間上的多中心

治理強調「國家／社會／市場」三分法，但公民社會日益壯大，公民社會從社會學觀點是介於國家和社會之間的中間領域 (李長晏, 2007: 117)。組成要素是各種非國家或非政府所屬的公民組織，包括非政府組織 (NGO)、公民的志願性社團、協會、社區組織、利益團體和公民自發組織起來的運動等，又被稱為「第三部門」，它存在的廣泛性、影響的強度，以及寬廣的群眾基礎，已成為現代治理中不可或缺的一環。同時，市場以其獨特運作方式和效用性亦在現代公共事務治理中，發揮越來越重要的作用。

## 2．府際合作治理強調主體上的多中心

統治主體一定是社會的公共機構，必定是政府，而治理的主體既可以是公共機構，也可以是私人機構，還可以是公共機構和私人機構合作（李長晏，2007：117）。其中，政府並非完全壟斷一切合法的權利，社會上還有其他機構和單位負責維持秩序，進行社會和經濟的調節。也就是說，管理社會非僅一個公共權力中心，還有一些志願性或屬第三部門的機構。

## 3．府際合作治理強調權力面向上的多中心

政府統治權力運行方向強調自上而下的控制，透過發號施令、制定政策和實行政策，對公共事務實施單一向度管理。然而，治理則是一個上下互動的管理過程，它「不再是監督，而是契約外包；不再是中央集權，而是權力分散；不再由國家進行分配，而是國家只負責管理；不再是行政部門的管理，而是根據市場原則的管理；不再由國家指導，而是由國家和私部門合作」（李長晏，2007：118）。

## 貳、府際合作治理機制

從府際合作治理形式中協力治理、夥伴關係、跨域治理，會衍生出不同治理機制類型。以下由此三面向分別陳述：

### 一、從協力治理形式分析

府際間的協力合作理念是一種協力增效作用的概念，從分享資源、風險、報酬及協力的優勢，而非競爭的優勢來獲取利益和增進方案。同時藉由工作夥伴關係提供組織改進個人服務傳送之目的及建立許多新的契機（Huxham, 1996，轉引自李長晏，1999）。各級地方政府

可以採取的方式包括：交換資訊、共同學習、評估與討論、共同計畫、共同負擔財務支出、聯合行動、聯合開發等。Christensen (1999) 提出九種府際合作治理機制，於 2004 年美國紐約州所屬地區城市，進行一項公共服務整合機制的評鑑，我國學者李長晏 (2007) 加以應用修正為八種實務治理機制：

(一) 規劃 (planning)：兩個或兩個以上的自治市同意一致性的行動計畫。

(二) 資源共享 (resource sharing)：兩個或兩個以上的自治市同意共享財物、人力等資源。

(三) 合併 (consolidation)：兩個或兩個以上的自治市同意合併一個或更多的公共機構或其他政府單位。

(四) 契約服務協議 (contractual services agreement)：兩個或兩個以上的自治市間，藉由契約將服務由其中之一自治市提供給其他自治市。

(五) 聯合經營協議 (joint operations agreement)：兩個或兩個以上的自治市共同執行運作一項服務。

(六) 配合 (cooperative)：兩個或兩個以上的自治市藉由資源物力的聯合運作，以增加市政的推行力。

(七) 互助 (assistance)：一個或一個以上的自治市同意提供運作上協助另一個自治市或自治團體。

(八) 獎勵誘因 (incentives)：一個或一個以上的政府單位，郡政府提供獎勵誘因給其他政府單位或公共機構，以推動市政協議或相關行動的最可行機關。

## 二、從夥伴關係治理形式分析

Bryson 和 Crosby (1992) 認為夥伴關係應嵌入多元組織的連續體 (multi-organizational continuum) 系絡中。就好像存於多元組織

家族式架構，依其利害關係人或組織間對權力共享程度的要求不同及相互連結關係，將此多元組織連續體劃分為三個層次：

### (一) 配合 (co-operation)

Mattessich 和 Monesey (1992) 指出，合作係指組織間為解決彼此問題，所採取最小程度的整合過程。位於連續體最低點，所要求的權力共享程度最低，參與者互動過程所指涉的是一種較為非正式關係、非正式結構，以致力於共同計畫的達成。組織間的合作是基於非正式關係，無明確的任務、結構、計畫或資源的分享，在最低程度關係連結下，藉由非正式交易與互惠方式來達成。

配合型的夥伴關係治理機制依其對相關資源的要求水平不一樣，可分為三種：1．貢獻資源，即某一組織為另一機構的計畫或活動貢獻資源，通常以物質形式出現；2．互相促進，即組織間願意共享工作或提供服務方面的訊息；3．資訊共享，即以成文或不成文的方式推動資訊的共享。

### (二) 協調 (co-ordination)

位於連續體中間，係採正式化關係以推動共同計畫，惟權力仍集中於單一中心。所謂協調係當組織間需要處理跨域事務時，藉由組織整合資源以便更有效地實現多邊目標，此時協調過程會改變組織原有的秩序，因而造成組織之間出現更為緊密正式關係 (Gray, 1989: 15)。

協調型夥伴關係治理機制依相關資源的要求水平程度可分為三種：1．協調行動，即指組織間調整或整合現有計畫以便更有效地提供服務，通在是在合夥人之間建立一種不間斷的關係；2．資源共享，即組織之間一致提供相同的財貨與服務，並協議為此共同承擔相對應

的成本，通常以契約的形式予以界定；3· 打造聯合計畫，即組織間互信互賴以實現一種靠某一組織無法單獨完成的目標，通常以成立委員會方式來運作。

### (三) 協力 (collaboration)

協力位於連續體的最高處，對權力要求共享的程度最高，具有正式關係、新的組織結構、任務與權威等特點。協力係指綜合利用資源以解決那些沒有明確由誰負責的問題，其所指涉的組織關係是一種更完整、一致的互動關係，表現出組織與參與者之間更正式且緊密的連結過程 (李長晏，2007：133)。

協力夥伴關係治理機制有三種：1· 合作經營，即組織聯合成為一個新的實體，透過合作共事以便管理資源或提供服務；2· 創新機制，即組織努力建立並利用一個新機制或模式來提供服務或解決公共問題；3· 共同規劃，即組織間為管理某一資源或緩解某一社會問題而建立一個共同性的願景，以促進合作行為的發展。

### 三、從跨域治理形式分析

Savitch 和 Vogel (1996) 從政府與治理概念的不同區分，提出五種區域合作的組織模式：

(一) 合併主義者 (consolidationist)：此模式主張減少獨立自主的地方政府，將權力集結於少數大都市或公共機構。

(二) 多層級政府 (multi-layer)：此種理念意指雙層都會政府，下層是屬於地方政府負責地方性事務或活動，其管轄範圍較小，僅處理類似警察和消防等地方性服務；上層則歸區域政府管轄，負責區域性事務或活動，其管轄範圍較大，處理類似交通和垃圾清除等區域性服務。此一模式的基本特點在於創造新型且較大的區域機構，以提供廣

域性公共服務。

(三) 功能聯合 (linked functions): 即鼓勵現行大都市政府透過地方政府的協議, 以執行公共服務的運輸工作。

(四) 網絡綜合體 (complex network): 此一途徑主張許多大型獨立的地方政府, 在合作與競爭的關係運作中, 其目的在極大化公民的控制與符合公民的偏好以傳遞公共服務。

(五) 公共選擇 (public choice): 此途徑非常類似網絡綜合體組織模式, 但是理論上反對在公共服務傳送時區域公共機構的干預。

我國學者李長晏 (2007) 整合上述兩位學者跨域治理機制類型, 提出跨域合作治理機制可區分為四種:

#### (一) 協調連繫式 (coordination and liaison)

現行法令依據為憲法、地方制度法、行政程序法, 可運用策略為區域協商論壇、協調聯繫會議、專案工作會報。其優點為作法具有彈性, 現有實例可資參考, 可針對特定區域事務協調辦理。缺點為缺乏強制性, 執行成效有待觀察; 需要地方縣市政府主動參與意願與履行的承諾。

#### (二) 行政協力式 (administrative collaboration)

現行法令依據為地方制度法、行政程序法, 可運用策略為地方行政協議、地方行政夥伴、公私協力夥伴。優點為: 透過行政協議增強地方相關局處合作; 強化地方水平橫向行政執行與協調能力; 整合區域內私部門與非營利組織資源與能力。缺點則是商討簽定行政協定費時, 行政協議一旦廢止將衝擊原有公共服務品質與成效。

#### (三) 財政合作式 (fiscal cooperation)

現行法令依據為地方制度法、財政收支劃分法、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，可運用策略為經費分擔、資源共享、公共造產。優點為以最經濟之資源配置的方式，提供優質的公共服務；透過財政合作減少不必要的公共支出。缺點是經費分攤的比例不均會影響地方政府間的合作意願，財政條件佳的地方政府恐會被排除在合作的範圍之外。

#### （四）結構功能式（structural function）

現行法令依據為地方制度法、行政區劃分法、國土計畫法（草案），可運用策略為行政區合併、都會區、府際合作。優點為行政區域的擴大可以增加稅收、並提升財政規模，單一權責區域政府解決以往行政區破碎、事權不一問題。缺點是地方政府組織過於龐大導致行政效率低落，行政區合併可能招致地方住民或民代反彈。

### 第三節 府際合作治理網絡管理

府際合作治理依靠的是以問題和管理事務性質為導向，而聚集起來的多種社會網絡（network）治理體系（李長晏，2007：79）。這個治理體系常面對國際、國家、區域、地方等因環境變化產生的公共問題，國際組織、政府組織、公民社區等治理主體必須設法解決，治理主體裡的行為者雖有不同認知但透過某一種規則對話、討價還價、協商、談判、妥協等方式，形成資源共享、彼此依賴、互惠和相互合作，建立共同解決問題的組織網絡。

#### 壹、府際關係網絡

府際關係網絡至少包括政策社群、地域社群、專業網絡、府際網

絡、生產者網絡及議題網絡等六種類型（March & Rhodes, 1992：13-14）。府際關係是一國之內各層級與各類型政府間決策制訂與行政權力運作的一種互動關係，因而，從政策運作角度來說，Rhodes 的六種府際關係運作網絡可以簡化為如圖 2-2 府際關係政策運作網絡圖所示意的議題網絡、府際政策網絡(intergovernmental policy network)及執行網絡(implementation network)等三種(Gage, 1990:129-131)。

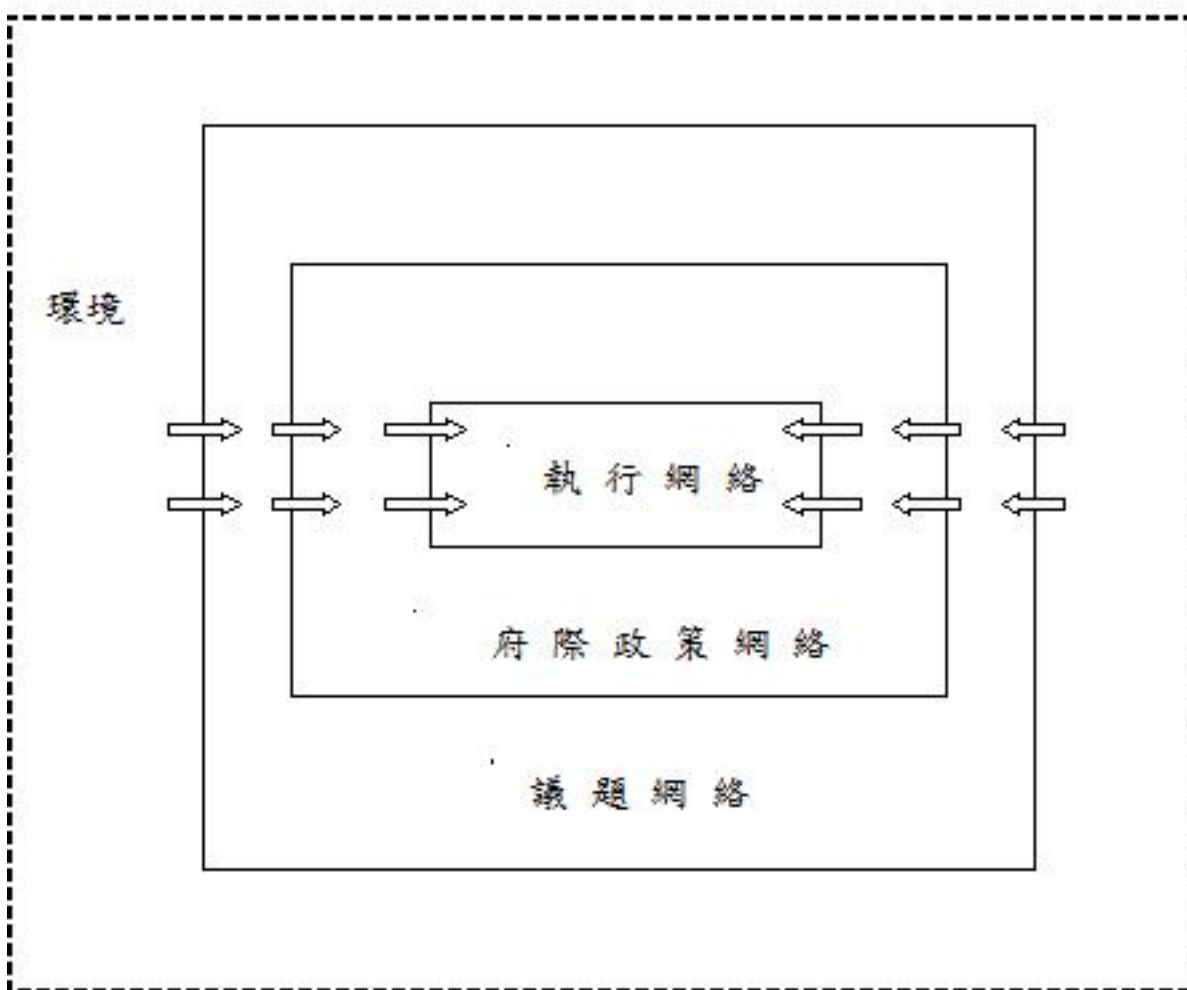


圖 2-2 府際關係政策運作網絡圖

資料來源：Gage (1990), p. 30.

議題網絡指參與某種議題討論，或受到某種特定議題所影響的行為者主體所構成的網絡，形成於政策運作過程中的議題形成階段，不



同特定利益參與者視議題發展進出網絡運作，只有少數熟悉議題運作技巧、持續關注者，能取得特定議題運作主導權。

府際網絡指有權參與某種特定議題決策形成之團體或人士所形成的網絡，可能分散於政府組織內，亦有可能分散於政府組織外。他們的共通特點乃是對於特定議題決策的形成有相當大的利益空間，經常在政策分析規畫與形成過程中，為了競相爭取有利政策通過，進行合縱連橫。

執行網絡泛指公私部門各種可能的組織結構內之相關行為者所構成的網絡，目的在實現某種決策形成之後的具體計畫、方案。依據 Porter (1990: 9-18) 的解釋，執行網絡的概念基本上是由政府、組織、專業及市場四種結構所構築。這四種結構對於政府政策的影響絕非僅止於執行層面而已。從結構—功能面的角度來看，政府結構 (government structures) 承擔的主要功能乃是國家政務的治理；組織結構 (organization structures) 功能首重行政管理職能的發揮；專業結構 (professional structures) 功能主要貢獻在知識的運用、創新與傳承；市場結構 (market structures) 功能則是資源配置效率。治理、行政、知識、資源這種種作為的表現，對於政府政務的影響是全面性的，換句話說，政府、組織、專業、市場四種結構也會同時存在於議題網絡、府際政策網絡，關鍵性地影響政府的政策運作 (趙永茂、孫同文、江大樹，2004: 381)。

## 貳、府際關係網絡管理

府際關係是一種結構殊異、動態複雜的網絡關係。府際關係運作的三個基本特性為：多元行為者與目標、相互倚賴性與制度化的規則 (趙永茂、孫同文、江大樹，2004: 381)。一個府際關係的網絡之內

都存在者許多行動者（個人、組織、團體），每個行動者都有自身利益偏好與目標追求，並依本身擁有資源，與其他行動者進行策略性互動，以實現自身目標與利益。這種行動者間相互倚賴情形，往往需要某種制度上規範，才能有利於彼此間的互動關係得以穩固與持久。多元行動者為了己身目標與利益進行策略性互動的行為，無異是一種賽局的行為（Scharpf, 1993；Klijn *et al.*, 1995；Klijn, 1996）。賽局管理的重點在於如何選擇行為者的參與、正確資源的動員、順暢規則的互動，以及共同意向的凝聚。換句話說，賽局管理經營重點在於整合府際關係網絡內成員行為、資源、規則、認知，朝向一致性目標行（Klijn *et al.*, 1995：442-446）。

一個健全完善府際關係網絡管理需要兩層次的管理工作同時並進，第一個層次的管理是賽局內部行動的管理，重點在於府際關係網絡內成員互動過程的管理；第二層次則是網絡結構之管理，重點在於整體網絡結構的體質（Klijn *et al.*, 1995；O’ Toole, 1988）。網絡結構管理仍是從成員（行為者）、資源、規則、認知等四面向著手，經由網絡成員的互動關係、資源配置型態、規則的漸進調整及價值規範的整合等方面的調整，來強化府際關係網絡結構的體質（Klijn *et al.*, 1995：446-450）。

### 一、成員互動關係的調整

意指網絡管理員可經由推介引進新成員的加入或計畫性排除現有成員的參與，來改變網絡成員的組成成分，轉換成員間互動型態與模式，以強化府際關係網絡互動的體質。成員改變會使得結構內利益偏好與資源關係有某種程度變化，使既有網絡互動關係需要適應新的情勢而有所調整。

## 二、資源配置型態的調整

在網絡關係運作中，資源相對優勢的成員經常會占據網絡核心較有利益的位置，資源相對弱勢的成員只能在核心之外徘徊。問題在於資源相對優勢者並非總會提供相對應的服務與貢獻，使得府際關係網絡運作成效大打折扣。資源包含人力、技術、財力、資訊等，網絡管理員應善用手中擁有資源，給予相對貢獻較大的弱勢資源者較多資源，提高其網絡核心中地位，扭轉網絡結構內不均衡資源配置型態。

## 三、規則的漸進修正與調整

制度化規則主要目的僅在於協助網絡關係的穩定正常運作，沒有強制性作用存在，經常是在網絡成員共識下所訂定，只能信任成員間志願遵守。因而，只要能有助於網絡成員間的穩定互動與正常運作，要取得網絡成員的同意與共識進行細部規則修正與調整並不困難。

## 四、價值規範認知的整合

府際關係網絡由政府、組織、專業、市場等不同次級結構結合而成，不同次級結構價值觀有所不同，使得府際網絡價值認知容易出現多元複雜情形，甚至彼此競爭領導的地位。如果這種情形一直持存續，又無法互相包容，府際關係網絡將無法和諧運作。網絡管理員有必要營造一個自由對話空間，讓不同次級結構有相互說服與包容的機會，凝聚網絡結構間的共識基礎。

綜觀之，當政策問題發生時，對政策產出有興趣的行動者會涉入事件，但制度環境與網絡運作結構對行動者會形成涉入的限制，並非所有行動者皆可進入政策網絡表達其利益與政策偏好(史美強，2005：44)。這種情形，府際關係網絡亦同之。面對當代民主多元化互動與高

度複雜社會網絡關係，政府更應體認時勢，瞭解公私部門合夥共同治理的時代趨勢，在互信互惠基礎下，發展府際網絡治理模式（趙永茂、孫同文、江大樹，2004：381）。

## 參、府際關係網絡管理與環境

環境是組織必須規劃並嘗試適應、面對的重要情境，也是組織必須加以控制的不確定性來源（楊仁壽、許碧芬、俞慧芸，2005：75）。組織的環境（organizational environment）是環繞在某一個組織周圍的一組影響力，它們各自具有潛在影響力，得以左右組織運作的方式與取得稀少資源的方法（楊仁壽、許碧芬、俞慧芸，2005：76）。在全球大環境下，組織環境的變遷，影響組織運作的方式與取得稀少資源的能力，每個組織都喜歡擁有穩定而富足的能源供給，期能易於管理並滿足利害關係團體、組織成員，政府組織亦然。

但是，每個組織都面臨環境影響力所造成的不確定性，使管理者無法準確地控制組織所需資源的流入，造成環境不確定因素有三：一、環境的複雜性（environmental complexity），組織必須管理環境影響力的強度、種類數目與相互關聯程度。二、環境的動態性（environmental dynamism），環境影響力隨時間變化產生之幅度大小與速度快慢差異，是導致組織環境不確定性的原因。三、環境資源的豐富性，（environmental richness），決定於支援組織領域的可用資源數量。

對於在府際關係網絡中進行之府際合作治理運作而言，管理網絡資源是一項很重要的工作。首要步驟在於確認環境不確定性的來源，以及進一步檢視環境的複雜性、動態性與資源豐富性。其次，組織必須評估各種不同組織間鏈結機制的成本與效益，面對環境變遷選擇最

能保有價值資源之取得方式（楊仁壽、許碧芬、俞慧芸，2005：114）。

## 第四節 國內相關研究文獻探析

府際治理相關研究乃近年來國內外公共行政學術界研究快速成長的領域之一，我國中央與地方關係實務上亦跟隨全球化、資訊化，及中央政府角色與功能轉型等潮流帶來府際關係上的調整，國內相關研究爭鳴，以下將整理國內近年來府際治理相關研究，論證府際合作治理時代來臨。

### 壹、府際合作治理相關理論詮釋

將府際合作治理視為一種理論，國內相關研究文獻有：李長晏「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」（1999）；林水波「提升台灣地方政府動能力之研究—以建立區域治理機制之觀點」（2002）；陳連芳「我國地方財政改善途徑之研究：由府際關係面向分析」（2003）；江岷欽等「地方政府間策略性夥伴關係之研究」（2004）；王麗虹「我國中央與直轄市府際關係之發展與展望」（2004）；紀俊臣等「中央與地方策略性夥伴關係之構造—地方治理途徑之分析」（2004）；林慈玲「地方政府跨域合作研究—日美與我國經驗之比較」（2005）；林錫銓「疆界之隱現—跨界永續治理之體制演化研究」（2005）；魯俊孟「推動跨域管理機制研究案」（2005）；李長晏「府際合作制度之規劃研究」（2006）等十篇。

以上研究著重於府際合作治理理論的詮釋，以當前各國政府大力推動之跨域管理、夥伴關係機制，深入論述中央與地方、地方與地方之間，建立策略性夥伴之可行性與相關理論。同時亦參考英、日、美等國府際關係發展歷程，藉以探索適用於我國之府際合作治理模式，奠定國內府際合作治理的研究基礎。

## 貳、現行制度之研究

藉由現行法令、研擬中之法案，及從體制運作等層面切入探探之相關研究有：紀俊臣「行政區域與鄉鎮市自治問題之研究」(2001)；馬士元「整合性災害防救體系架構之探討」(2002)；史靖超「台灣地區中央與地方財政劃分之研究」(2003)；吳介英等「地方自治團體跨域事務之研究」(2003)；魏鏞等「台北市與中央關係之研究」(2003)；胡博硯「整合流域管理事權在行政組織法上的落實」(2003)；蕭全政等「健全地方自治圖貌」(2003)；黃錦堂等「垃圾處理設施與區域性合作機制之規劃調查」(2004)；蔡茂寅等「中央與地方夥伴關係之研究—權限劃分與爭議協調機制之建立」(2004)；張華興「行政契約在跨區域事務處理之運用」(2005)；詹立煒「台灣跨域治理機制之研究：理論、策略、與個案」(2005)；譚智方「中央與地方關係之演變-以司法院釋字第 553 號為例」(2008) 等共十二篇。以上研究從制度性層面切入研究現行法令、研擬中之法案，進一步提出促使制度更臻完善之改進建議。

## 參、府際合作治理經驗之研究

國內府際合作經驗性研究相當豐富，近六年來相關研究有：龔意琇「台灣垃圾跨域處理之個案研究」(2002)；趙永茂「台灣縣級府際關係建構模式—台中市與南投縣個案比較」(2003)；王德興「我國地方府際合作—高高屏跨域合作個案研究」(2004)；夏鑄九「區域合作—以台北縣市為例」(2004)；鄭懿婷「跨域事務處理之研究—以流域管理為例」(2004)；蔡子建「我國地方政府跨域事務合作之研究—以台中縣市垃圾處理為例」(2005)；趙容瑄「府際關係與跨域管理機制之研究—行政院中部聯合服務中心之重構為例」(2005)；王健雄「區

域號治理與跨域合作機制之研究—以行政院南部與中部聯合服務中心為例」(2006)；吳宗榮「地方政府跨域合作—北北基與高高屏垃圾處理之比較」(2006)；林靜茹「我國跨縣市合作機制之探討—以桃園縣對外合作為例」(2006)；蔡玉滿「影響跨縣市合作案成功與否因素之探討」(2006)；張正良「公共危機管理中府際合作運用之研究：以桃園地區災害性缺水事件為例」(2007)；黃素霞「從 H5N1 流感防治探討府際合作模式」(2008)；鍾偉政「從區域治理探討中部科學工業園區的開發」(2008) 等研究。

以上相關研究顯示出各級政府的合作過程中有許多足以影響其成敗與否重要因素，包含：協調機制的健全、監督機制的落實、權責的明確劃分、經費的自主性、合作的共識、合作的環境及互信的基礎等。這些相關研究皆明確指出府際間互動與運作關係朝向彼此合作的目標邁進，上述研究皆可作為本研究參考與輔助文獻。

綜觀我國近年來中央與地方、地方與地方間府際關係夥伴合作相關研究，可發現政府間多層次事務與跨域議題牽涉廣泛，無法僅靠一單位或機構完成。因而，政府部門透過垂直、水平府際合作共同建立協力合作的夥伴關係，藉由分享彼此資源、資訊，達成共同目標。

## 第五節 研究架構與方法

### 壹、研究架構

從上述文獻探討可知，府際政策的決定與執行是府際關係網絡成員間資源互動的結果，這種結果並非問題的解決，而是各有不同的權利與利益偏好的網絡成員間相互競爭、衝突、議價，以致於妥協的一種狀態。換句話說，府際關係網絡管理的重點在於整合網絡內行為者、資源、規則、認知，朝向一致性的目標行動 (Klijn *et al.*, 1995：

442-446)。

一致性目標的產生則因面對全球性乃至全國性、地方性環境的變遷，因此，本研究以行為者、資源、規則、認知四個構面來作為研究探討影響府際合作治理良窳的四個面向，研究架構如圖 2-3 所示：

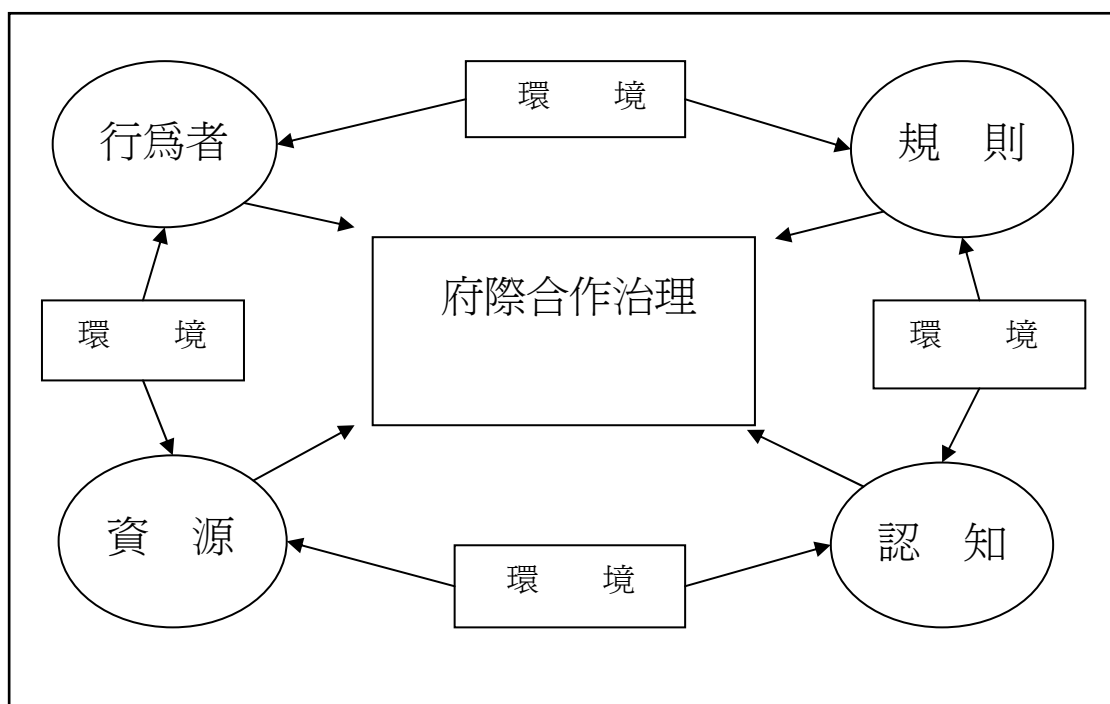


圖 2-3 府際合作治理研究架構圖

資料來源：參考 Klijn, *et al.*, (1995), p. 442，作者自繪。

## 一、行為者

任何一個府際關係網絡內都存在著許多行為者，包含個人、組織、團體。府際合作治理網絡是一群利益、資源、認知各異的行為者所結構而成，各個成員因位處組織不同、掌理業務不同、擁有資源不同、處理事情及對事情認知不同，面對因環境變遷產生新的公共事務問題需要解決時，這些行為者在網絡內的角色和立場也都有異，對政策參



與、偏好的程度、可能的貢獻亦不同。因此，網絡內行為者政策參與、偏好、貢獻度乃至於認知，勢必影響到府際合作治理成效，行為者正面思維可以使府際合作治理運作更臻和諧、有績效；負面作為則可能導致兩個組織合作破裂、沒有成效。

## 二、資源

資源的意義除了財力之外，尚包括天然資源、人力、技術及資訊。在府際合作治理網絡內，不同政策場域會引吸資源各異的參與偏好者，形成特殊的資源供需圖譜。參與成員如果樂於貢獻本身專業才能、資源，同時從其他參與者貢獻資源中彌補本身不足，將使得彼此合作關係呈現良好互動；然而，地方政府資源有限，且中央政府愈來愈趨向提供計畫性競爭補助方案給地方政府，在彼此既競爭又合作關係中，不免出現資源供給者專斷、支配性格過強，不願輕易釋出資源，或資源供給者本身能力有限，合作過程中允諾超過能力範圍條件，或未將心比心，站在另一方角度設想，需索無度，便可能使得網絡成員間資源供需關係緊張。是以，若合作雙方能技巧性地動員各種資源，減少因資源有限產生之正面衝突，可促使府際合作治理發揮一加一大於二的功效。

## 三、規則

規則乃指水平府際合作治理網絡行為者間彼此遵循的制度化協調機制，由於我國現行法令對此缺乏強制性規範，規則設計乃建立在平等基礎上，並以互信共識為前提。要建立有效運作的府際合作治理網絡有賴於制度化規則之維持。網絡內成員之參與在平等基礎之上，往往必須是你情我願方有合作空間，因此，規則之設計乃建立於互信共識前提下，實質上缺乏強制性作用。假設這些規則無法誘使網絡成員

誠意遵循，成員間的互動關係勢必會缺乏基本操作規範，流於各自為政、競顯神通，無法往同一目標或協調出之合作目標邁進。所以，若正確掌握規則設計與運作原則，權宜性擴張或限縮解釋規則運用，以達成合作目標共識，合作治理方能有成效。

#### 四、認知

認知為行為者思惟和思考之訊息處理過程，而訊息處理是有目的性的。府際合作治理網絡內成員各有不同的利益偏好與特殊立場，對同一政策目標的詮釋亦將因為認知上的不同而產生差異，甚至集體共識的目標出現執行手段與方法的分歧。兩個政府組織領導者需清楚網絡成員偏好與立場認知，積極協調有衝突性的成員，縮短彼此認知差異，甚至重新界定政策目標，調和鼎鼐，促進聯合意象與認知的形成，開創「雙贏」的局面。

#### 五、環境

天災頻仍，全球政治、經濟環境瞬息萬變，相互牽動，各地方政府之間更因疆界相連，不得不共同面對環境變化所帶來的衝擊。對於府際合作治理網絡而言，管理網絡內資源乃是重要的工作，首要步驟在於確認環境不確定性的來源，組織必須評估各種不同組織間鏈結機制的成本與效益，面對環境變遷選擇最能保有價值之資源取得方式。網絡成員受環境的複雜性、動態性與資源豐富性影響，會去調整政策參與和偏好，環境變動亦牽動網絡內出現資源增加或減少，網絡成員聯合意象與認知的形成往往肇因於必須設法解決動態環境帶來的新問題，因應環境改變網絡內規則可以權宜性擴張或限縮解釋運用。

#### 貳、研究方法

## 一、文獻文析法

實物分析是質的研究中搜集資料的方法之一，「實物」包括文字、圖片、音像、物品等。<sup>16</sup>本研究以歷史文獻、文字資料為主，透過相關書籍、研討會資料、博碩士論文、文件、報紙及網際網路查詢，蒐集國內外討論府際合作治理相關文獻資料，同時蒐集台中縣市聯繫會報會議記錄、台中縣市大事紀等，加以整理、分析和歸納，藉由文件的分析與探討，作為研究架構及研究分析依據。

## 二、訪談法

「訪談」是一種研究性交談，是研究者透過口頭談話方式從被研究者那裡蒐集第一手資料的一種研究方法。<sup>17</sup>本研究透過訪談台中縣、市首長、副首長、主要業務相關主管、媒體記者、學者等人，以深入了解地方政府間府際合作治理的運作模式優缺點。訪談時間為民國九十七年十二月三日至十六日。訪談名單（十三名訪談對象皆同意本研究以其真名實姓陳述訪談內容）詳如表 2-1：

---

<sup>16</sup>陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91，頁 349。

<sup>17</sup>同上註，頁 221。

表 2-1：訪談對象一覽表

府際合作治理網絡 行為者	A、台中縣長黃仲生
	B、台中縣副縣長張壯熙
	C、台中縣政府計畫處長黃能堂
	D、台中縣政府建設處長賴英錫
	E、台中縣政府前工務處長翁文德（民國 97 年 7 月調升內政部主任秘書）
	F、台中市長胡志強
	G、台中市副市長蕭家旗
	H、台中市政府計畫處長廖靜芝
	I、台中市建設處長王誕生
	J、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭
府際合作治理網絡 外部觀察者	K、銘傳大學公務事務系教授紀俊臣
	L、中央社台中縣記者趙宏進
	M、自由時報台中市記者張菁雅

訪談問題有九題，包含一般性問題七題（第一題到第七題，詳如附錄三）、特殊性問題二題（第八題到第九題，詳如附錄三）。第一題題目設計目的在於透過訪談了解台中縣市聯繫會報起源及重新召開原因；第二題著眼於探討聯繫會報績效；第三題探索資源配置及整合、行為者政策偏好取向；第四題在於了解形成聯合意象過程；第五題探討規則運作；第六題設計目的在於了解聯繫會報協調模式是否適用於其他地方自治團體間，作為水平府際合作治理協調機制；第七題探討聯繫會報是否有助於推動台中縣市合併。特殊性問題則針對聯繫會報中重複後獲得解決、未獲得解決提案，各擇一訪談府際合作治理網絡行為者，藉以更深入了解影響行為者政策偏好環境因素，及網絡管理者如何運用資源、規則、認知，透過整合達成合作目的，與無法達成合作目標之原因。

### 三、實地觀察法

作為「科學研究手段的觀察」可分為實驗室觀察和實地觀察，後者是在自然環境下對當時正在發生的事情進行觀看、傾聽和感受的一項活動。<sup>18</sup>實地觀察又可進一步分為參與型觀察與非參與型觀察，在參與型觀察中，觀察者和被觀察者一起生活、工作，在密切相互接觸和直接體驗中，傾聽和觀看他們的言行。本文採用參與型觀察，因筆者長期在台中縣從事新聞採訪工作，主跑台中縣政府新聞，台中縣市聯繫會報重新召開六年多來，時常以記者身分全程參與會議。

## 參、名詞界定

### 一、府際合作治理

所謂府際合作治理，是指一種中央與地方、地方與地方及公私部門之間共同形構的政策網絡，逐漸發展成一種治理網絡。網絡治理係一種多元行為者互動的系統，所講究的是協調與合作的機制，迥異於強調層級節制的傳統府際關係，以及強調競爭與顧客導向的市場模式。府際合作治理是為實現和增進公共利益，政府部門和非政府部門等眾多公共管理主體彼此合作，在相互依存的環境中分享權力，共同管理公共事務的過程。府際合作治理有三種類型：垂直型府際合作、水平型府際合作、跨部門夥伴關係，我國地方政府間府際合作治理目前多以協調性會報模式運作，本研究所指府際合作治理係指地方政府間水平型府際合作治理。

### 二、績效

所謂績效，通常包含效率（efficiency）與效能（effectiveness）兩個層次定義。效率是以產出與投入比例來衡量，效率與效能的根本

---

<sup>18</sup>同上註，頁 308。

區別在於：前者係指達成目標所需之人力、費用、成本及產出，並以量化形式比較；而後者係指目標達成的程度，亦即將實際成果與原訂預期效果所作之比較（吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2005：136）。本研究探討效率方面，以台中縣市聯繫會報所討論提案解決數目來衡量；效能方面，則以參與聯繫會報行為者本身認定之效果，及外部觀察者（學者、媒體）認定之效果來衡量。

## 第三章 台中縣市聯繫會報之發展與運作

台中縣市在民國 39 年以前隸屬同一個行政區，之後因行政區改採「小縣制」而分治，歷史脈絡上彼此牽繫；在地理空間上，台中縣包裹著台中縣市，似荷包蛋般蛋白包著蛋黃。因為歷史、地理淵源，及水系、道路相連，促使地方政府必須合作解決公共事務問題，造就台灣府際合作治理歷史上最悠久之協調會報——台中縣市聯繫會報。是以，本章將先後從台中縣市行政區歷史沿革、台中縣市聯繫會報源起與發展、台中縣市聯繫會定期召開運作時期，一步步尋著歷史、環境變遷步伐，了解台中縣市聯繫會報之發展與運作。

### 第一節 台中縣市行政區歷史沿革

在規劃行政區時，需要考量歷史流變、文化脈絡、生活圈、資源運用、地理分布（天然、人文地理）、政治經營，以及其他特殊政策考量（紀俊臣，2004：199）。民國 34 年台灣省光復，但民國 39 年 4 月發布台灣省各縣市實施地方自治綱要後，才實施地方自治。當時交通不發達，台灣省政府有鑑於「大縣制」管理績效未見提升，為求人口、面積相宜，改採「中縣制」（亦有「小縣制」之說）將台灣省行政區域重劃為十六縣、五市、一管理局。<sup>19</sup>這套台灣地方自治行政區域沿用至今。

#### 壹、台中縣市分治前

從歷史演進觀之，台中縣市在西元 1950 年之前，整個區域上大致都屬於同一個行政區。台灣在西元 1684 年正式納入清朝版圖，台中縣、市在清初（西元 1684~1723）隸屬於福建省台灣府諸羅縣轄域。西元 1723 年至 1874 年則隸屬於福建省台灣府彰化縣和淡水廳（台中

<sup>19</sup>紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：元照，民 93，頁 203。

縣大甲鎮屬之)轄域；清光緒元年(西元1875)今台中縣大甲鎮改隸台北府新竹縣屬；光緒11年(西元1885年)台灣建省，「台中縣、市」分屬於台灣府及苗栗縣(台中縣大甲鎮屬之)轄境，直迄西元1895年台灣割讓日本殖民統治為止。<sup>20</sup>

日本統治台灣時，於明治28年(西元1895)改台灣府為台灣縣，以台灣城為治所；隔年改台灣縣為台中縣，台灣城為台中街，台中街成為台中市轄區發展的起點。明治29年(西元1896)3月，台灣總督府恢復實行民政，重新調整行政區域，恢復原來的縣廳，分全台為台北、台中、台南縣及澎湖廳，首度稱位於台北、台南之間的地區為台中，並將大墩街改為台中街，「台中」在行政名稱上正式確立。明治34年(西元1901)廢縣置廳，台灣縣分為苗栗、台中、南投、彰化、斗六五廳，台中廳以台中街為廳治。<sup>21</sup>

大正9年(西元1920年)，日治政府實施地方政度改正，廢廳置州，台中、南投、彰化三廳合併為台中州，台中州以下共有十一郡一市(分別為大屯、彰化、大甲、東勢、豐原、員林、北斗、南投、能高、新高、竹山等11郡及台中市)，並設台中市為州廳所在，至今仍為台中市政府所在，其中台中市與大屯郡的五庄為今日台中市的轄區，而大甲、東勢、豐原群則為今台中縣轄區。<sup>22</sup>

民國34年(西元1945年)12月25日光復後，台灣省行政區域重新劃分為台北、台中、台南、新竹、高雄、花蓮、台東、澎湖等八縣，大台中地區的行政區域從戰前台中州到戰後初期的台中縣，縣治設於彰化縣員林，為「大縣制」時期，台中縣幅員共7,382平方公里，轄大屯、大甲、彰化、員林、北斗、豐原、東勢、南投、新高、能高、

<sup>20</sup>賴順盛、曾藍田，《台中市發展史》。台中：台中市政府，民78，頁274-283。

<sup>21</sup>蘇全正，〈鍾靈開場—台中縣(市)歷史發展〉，「台中縣(市)合併升格直轄市」學術研討會，東海大學都市暨區域發展研究中心主辦，民96.11，頁8。

<sup>22</sup>同上註。



竹山等 11 區(在 38 年增設中峰區轄山地鄉)，共 60 鄉鎮(42 鄉、18 鎮)。<sup>23</sup>接收初期人口總數 1,322,201 人，行政組織則暫依日據時期體制，在縣政府下設區署、鄉鎮公所，於 35 年 1 月間完成。

台中市因轄區較小，民國 36 年 2 月 5 日呈准台灣省行政長官公署將台中縣之西屯、南北、北屯三鄉併入台中市行政區域管轄(台中市轄區由五區進而劃分為八區)。<sup>24</sup>民國 39 年，當時對於地方政府的設計係採「小縣(市)制」，台中縣分為台中縣、台中市及彰化縣、南投縣等四縣市，台中縣、市正式分治，翌年舉行民選縣市長，楊基當選首屆台中市長，林鶴年則當選首屆臺中縣長。<sup>25</sup>

## 貳、台中縣市分治後

民國 34 年(西元 1945)8 月 15 日，日本宣布無條件投降，同年 12 月，台灣省行政長官公署先後頒布「台灣省省轄市組織暫行規程」、「台灣省政府組織規程」，明定台中市為省轄市，與台中縣平行。民國 35 年 1 月 21 日，黃克立就任台中市長，將台中市原有的大正、初音、高砂、明治、大和、若葉、老松、新高、梅枝、楠區 10 區整併為東、西、南、北、中等 5 區。民國 36 年 2 月 5 日，行政長官公署核定將台中縣的北屯、西屯、南屯三鄉劃歸台中市，當日並由大屯區長與台中市長辦理交接手續，2 月 10 日，台中市政府舉辦市區擴大接收典禮，全市擴增為八區，總面積為 163.4256 平方公里，以北屯區面積最大，中區面積最小。<sup>26</sup>市轄範圍東以旱溪與台中縣太平市、新社鄉為界；西以西屯區與台中縣沙鹿鎮、龍井鄉、大肚鄉為界；南毗中縣烏日鄉、大里市為界；北以北屯區與豐原市、潭子鄉、大肚鄉為界。

<sup>23</sup>台中縣政府，《台中縣政概況》。台中：台中縣政府，民 40，頁 25。

<sup>24</sup>王建竹，《台中市志卷首，第四篇大事記》。台中：台中市文獻委員會，民 61 年，頁 254-255。

<sup>25</sup>賴惠敏，《臺中縣縣政發展史調查研究結案報告》。台中：台中縣文化局，民 96，頁 58、117。

<sup>26</sup>同上註，頁 21~22。

民國 39 年 9 月，省政府公佈「台灣省各縣市行政區域調整實施辦法」，復於同年 10 月 21 日將原大台中縣劃出彰化、員林、北斗 3 區併同彰化市(原省轄市)為彰化縣；南投、玉山、竹山、能高 4 區為南投縣；餘豐原、大屯、大甲、東勢 4 區為台中縣，轄豐原鎮、后里鄉、神岡鄉、大雅鄉、潭子鄉、東勢鎮、石岡鄉、新社鄉、大里鄉、霧峰鄉、太平鄉、烏日鄉、清水鎮、梧棲鎮、大甲鎮、沙鹿鎮、外埔鄉、大安鄉、龍井鄉、大肚鄉、和平鄉等 21 鄉鎮，縣治設在豐原鎮。<sup>27</sup>之後，豐原鎮、大里鄉及太平鄉分別於 65 年 3 月 1 日、82 年 11 月 1 日及 85 年 8 月 1 日改制為縣轄市。

台灣省政府民國 39 年為提升管理績效，將清朝、日治時期、光復初期地方政府採行的「大縣制」，調整為「小縣制」。然而隨區域交通、資訊日益發達，地方政府面臨許多跨區域、跨領域公共服務議題，自治團體間必須打破本位主義、地盤思想，攜手合作處理公共事務得跨「分治」行政疆域，超越「小縣制」區域疆界。

## 第二節 台中縣市聯繫會報源起與發展

台中縣市在民國 39 年分治之前，多數地區隸屬同行政區；分治後，台中市行政區被台中縣完全包覆，人民生活往來密切，道路相連，依然難以切割。地方制度法對跨越兩個以上行政轄區的事務處理方式並無相關規定，但為協調跨區域事務，歷年來已發展出不同類型的定期性協調會報（李長晏，2007：240）。

台中縣市聯繫會報於民國 67 年開始召開，並訂定「台中縣市聯繫會報實施要點」，堪稱台灣歷史最悠久之協調會報，雖民國 82 年起曾停頓九年，直至民國 91 年 7 月又重新召開。銘傳大學公共事務系教授

---

<sup>27</sup>張勝彥，《台中縣志卷三政事志，第一冊》。台中：台中縣政府，民 78，頁 66。

紀俊臣任公職期間，曾參與「省市建設協調會報」成立及運作，他訪談時指出，台北市與台灣省於民國 70 年開始召開協調會報（精省後停開），台中縣市聯繫會報召開時間比省市協調會報歷史悠久。台中縣市聯繫會報召開前期，未明訂召開時間，縣市政府需透過聯繫會報討論跨區域行政事務之際，再相互連絡敲定開會時間。惟縣市聯繫會報召開十五年後便停頓，直至民國 91 年重新修訂聯繫會報要點，重啟協調機制，要點中明訂每年半開會一次。因而，以召開頻率將縣市聯繫會報發展劃分為未定期召開時期、停頓時期、定期召開時期等三個階段，其發展時空背景分述如下：

## 壹、未定期召開時期（民國 67 年至 82 年）

民國 66 年 5 月，第七屆台中縣長陳孟鈴（任職時間為民國 62 年 2 月 1 日至民國 70 年 12 月 19 日）準備競選連任第八屆台中縣長，於議施政報告時強調，交通不僅是經濟建設的基礎，也攸關所有建設的推動與進展，十大建設中的開闢台中港建設全在縣境內，縣府全力配合周邊建設，包括台中港特定區的開發、開闢現今往來台中縣市主要道路中港路等。<sup>28</sup>

台中縣、市交界道路開闢如火如荼展開，發生道路開闢進度及經費編列台中縣、市政府不連貫，導致道路無法銜接，及同一條道路行經台中縣、市路名卻不同等問題。民國 66 年 12 月第八屆台中市長曾文坡（任職時間為民國 66 年 12 月 21 日至民國 70 年 12 月 19 日）上任，台中縣長陳孟鈴連任成功，兩人於民國 67 年召開第一次台中縣市聯繫會報，促成台灣地方政府之間第一個運作之府際合作治理協調機制。

### 台中縣、台中市政府現存文獻資料對民國 67 年至民國 82 年召

<sup>28</sup>台中縣議會編，〈施政報告·陳孟鈴縣長施政總報告〉，《台中縣議會第八屆第九次大會議事錄》。台中：台中縣議會，民 66。

開之十一次台中縣市聯繫會報文字記錄甚少，台中縣志裡未予著墨，且會議紀錄等資料亦未留下。筆者走訪第七、八屆台中縣長陳孟鈴，陳孟鈴回憶說：

因為第八屆台中市長曾文坡是他台中一中小一屆學弟，素有情誼，提議台中縣、市共同召開聯繫會報，解決縣市道路開闢等問題，曾文坡乃第一任當市長，有意願共同解決縣市施政問題，欣然應允接受這項提議，透過會報解決了當時台中縣市之間道路開闢不連貫等問題，縣市政府同步編列經費一起開闢道路，像中港路就是在兩人任內開闢的。<sup>29</sup>

此時期聯繫會報運作模式由兩縣市政府彙整達一定量之跨縣市問題需解決時，再敲定開會時間，並未硬性規定多久召開一次。因此，從民國 67 年第一次召開縣市聯繫會報，至民國 82 年 8 月 3 日第十一次聯繫會報，十五年總共召開十一次。從目前僅有的第十一次聯繫會報會議紀錄看來，當時總共討論了十八個提案，台中市提九個提案、台中縣則提九個提案，詳如表 3-1：

表 3-1：第十一次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	民政	建議調整台中市所屬行政區域界址與台中縣界址不清或重疊。	函報省府在案，等省府核復再研議。	×
2	台中市政府	水利	大里溪跨越縣市界河道遭不肖商人違規填土，加上大里市臨時垃圾掩埋場堆積河道，六二豪雨造成潰堤，請台中縣政府專案管理河道被嚴重侵佔及填土的五處。	挖除填土、疏濬、拆違建、取締、加寬河道、做堤防解決。	○
3	台中市	水	台中縣市交界野溪廊子溪	建議省府納入大	○

<sup>29</sup>本研究以台中縣市聯繫會報定期召開時期為主，第七、八屆台中縣長陳孟鈴雖不在訪談對象之列，但為了解聯繫會報起源，作者另針對這部份訪談。

	政府	利	中心線為線市界，縣市共同函請省府統籌辦理整治。	里溪治理計畫辦理。	
4	台中市政府	水利	台中縣市交界精武橋上游河床請疏濬。	併第3案辦理。	○
5	台中市政府	環保	台中縣市交界迭遭傾倒垃圾及廢棄土，建議縣市成立聯合稽查小組。	繼續成立聯合稽查小組加強巡迴稽查。	△
6	台中市政府	環保	太平鄉設置垃圾掩埋場嚴重影響台中市十甲里居民環境品質。	使用期限滿即封閉。	×
7	台中縣政府	交通	建請儘速開闢一二九線台中市段道路。	請台中市政府儘速拓寬。	○
8	台中縣政府	交通	請台中市配合五權南路706巷拓寬為25米銜接大里市四號道路。	請台中市政府儘速拓寬。	○
9	台中縣政府	交通	建請台中市儘速開闢中一二七線銜接大雅鄉中山路。	請台中市儘速辦理。	○
10	台中縣政府	交通	建請配合辦理中一二線路面養護。	請台中市納入年度養護計畫。	○
11	台中縣政府	環保	請台中市環保局加強文山里垃圾場操作營運管理，以維護大肚鄉、龍井鄉空氣品質。	請台中市加強督促改善。	×
12	台中縣政府	環保	為杜絕台中縣市交界遭傾倒廢棄物及廢棄土，請支持已成立之聯合稽查小組加強執行取締。	併第五案。	△
13	台中縣政府	水利	補救大里溪整治計畫截彎取直改道工程，請相關單位配合規劃與興建下水道系統及污水處理廠。	建議水利局保留部份河水流入廢河道，請省府規劃區域下水道系統。	○
14	台中縣政府	警政	成立縣市聯合稽查小組取締違規張貼色情小海報。	請台中市警局加強取締歌劇院。	△
15	台中縣	水	請分擔石岡壩水源特定區	等再來規劃施工	×

	政府	利	污水下水道系統地方配合經費。	再會同相關單位協調負擔事宜。	
16	台中市政府	水利	在發生重大事故時，自來水源應互相支援。	依辦法送自來水公司配合辦理。	○
17	台中市政府	水利	配合台中市南屯溪下游整治及聯外道路開闢，請台中縣下游部分整體規劃及施工。	照辦法通過。	○
18	台中市政府	民政	台中市民德里與新社鄉界址不明，建請儘速辦理鑑界及豎立界樁。	請省府地政處測量鑑定界址。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決，△不了了之。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

從提案類別觀之，早期台中縣市需要合作協調事項以水利類有七案最多，交通、環保類各有四案次之，民政類二案、警政類一案。經協調，執行結果算佳，共有九案獲解決，四案無法解決，三案不了了之。

根據提案內容來看，雙方事前彙整作業不夠完善，舉例而言，台中市政府提案第五案和台中縣政府第十二案均為要繼續讓取締縣市交界傾倒廢棄物及廢土的聯合稽查小組運作，卻各自提案，未以共同提案方式呈現。且台中縣市政府間明顯存在鄰避現象，台中市政府嫌太平鄉（民國 85 年 8 月 1 日改制為市）垃圾掩埋場設在交界處，影響台中市十甲里民環境品質；而台中縣政府也嫌台中市垃圾場設在交界處大度山麓，未做好管理，影響大度山上大肚鄉、龍井鄉空氣品質。另一現象為，跨縣市雙方無法解決或無經費處理的公共事務，便提案請上一級政府台灣省政府出面解決，或決議向省府爭取經費。

## 貳、暫停時期（民國 82 年至 91 年）

台中縣市聯繫會報得以召開起源於第八屆台中縣長陳孟鈴和台中

市長曾文坡之學長學弟情誼，及共同解決跨縣市道路開闢建設需求；然而，斷斷續續運作十五年，於民國 82 年 8 月 3 日召開第十一次縣市聯繫會報後，卻出現停滯情形，當時第十一屆台中縣長為廖了以、第十一屆台中市長為林柏榕，兩人均在競選連任，亦成功連任第十二屆台中縣長、台中市長。

根據台中市副市長蕭家旗（民國 80 年起至台中市政府任公職至今）訪談表示，聯繫會報之所以停開原因：

可能是由於當時台中市有議員覺得聯繫會報沒有效果、功能不彰、討論議題空泛，具體的議題沒有結果，建議不要開。加上碰到林柏榕市長被休職（民國 84 年因衛爾康大火被監察院彈劾，民國 84 年 10 月 4 日至 85 年 4 月 3 日休職）、停職（因市地重劃弊案被一審被判以貪瀆罪嫌判刑五年，民國 85 年 6 月 3 日至 86 年 7 月 29 日停職），這個期間雖省府有派代理市長，但那聯繫會報卻因而未開了。

第十三屆台中縣長廖永來、台中市長張溫鷹於民國 86 年 12 月 20 日上任，兩人均為台中縣、台中市首位民進黨籍首長。台中市副市長蕭家旗訪談時回憶道，張溫鷹市長上任也有曾想要重新召開聯繫會報，但當時台中縣市合作的氣氛並不是非常濃，後來也未重新召開。因此，聯繫會報停頓九年沒有召開。此段期間縣市之間處理跨區域公共事務問題，依靠文書往來、業務相關單位自行聯絡並按照行政慣例辦理，遇彼此存在爭議無法解決，則請上級機關居中協調，尋求解決之道。

### 參、定期召開時期（民國 91 年至今）

民國 90 年 12 月 20 日第十四屆台中縣長黃仲生、台中市長胡志強上任，兩人都是國民黨籍，胡志強主動提議重新召開縣市聯繫會報，

再次啟動了這個停滯九年的府際合作治理機制。一般認為，聯繫會報機制能重新啟動，人和事是很重要的兩個關鍵。台中縣副縣長張壯熙訪談時指出：

人的部份，是胡市長、黃縣長，當時中央是民進黨執政，台中縣市周邊苗栗縣、彰化縣、南投縣不是無黨籍縣長就是民進黨籍縣長執政，台中縣市可以說緊緊相依，加上兩人第一任當選，希望做事情，剛上任聯繫比較多。國民黨於 89 年 5 月 20 日失去中央政權，民國 90 年縣市長跟立委改選結果，國民黨籍縣市長席次增加、但立委席次減少，國民黨在中央不執政、立委席次又減少情形之下，創了國民黨籍縣市首長聯繫會報，讓國民黨主席連戰有機會露頭露臉，跟縣市長在一起。黨中央有縣市首長聯繫會報，台中縣市長也希望在地方事務上可以有聯繫會報，胡志強因而起意重開台中縣市聯繫會報，因為縣市間的小事情，提到黨中央開的縣市聯繫會報太小。因此，台中市長胡志強主動向台中縣長黃仲生提起重新召開縣市聯繫會報，胡志強市長覺得這樣處理事情較快，省得小事首長間連落後，得再交代幕僚執行。可定期一直開，是因胡志強一開始就展現對黃仲生縣長老大哥的尊重、推崇；黃縣長也展現對胡市長政治明星的尊重、追隨，在這種氣氛之下，兩邊團隊也就跟著知道要認真做、好好做、一起做。

回憶提議召開聯繫會報初衷，台中市長胡志強訪談中指出：

我想做事，我愛做事，要做事就要了解問題，要了解問題就要多開會報，台中縣市之間相互發展懸而未決的事情太多了。起初我並不知道台中縣市以前曾開過聯繫會報，也不知中間停開了九年，想開會報是因裡面背後有兩個重要的哲學，一個就是當「挖水溝的人」，這是於當駐美大使時開始有這觀念，在美國國防部和台灣國防部之間挖一條水溝，水一通我就走；第二是相信區塊發展，他在選舉時提出中台區塊發展觀念，中部是一個生活中心，發展要跟大家結合，如果不一起發展，發展就會受限。

至於事的部份，台中市政府建設處長王誕生訪談時提到，因為台



中市外圍被台中縣包裹著，台中市是核心，台中市、台中縣沒有不合作本錢，之間有很多事你幫我、我幫你才能把問題解決。前台中縣政府工務處長翁文德也說，正因彼此包覆著，都市計畫、道路建設、區域排水自然都相連著。地方人士常比喻台中市和台中縣就像蛋黃與蛋白，所以彼此關係密不可分。自由時報記者張菁雅訪談時指出：

民國 90 年 12 月兩位新任縣市長處理政務時，發現有多項重大建設與彼此都有關係，包括民國 89 年總統陳水扁競選時提出「中部三個第三」政見，也就是將興建中部科學園區、中部國際機場，以及台中升格直轄市，這三項建設影響台中縣市發展甚遠，一定要兩縣市一起合作才能成功，因此重起縣市聯繫會報的功能。

國科會民國 90 年核定開發中科台中基地，惟行政院尚未核定中科開發計畫。台中縣副縣長張壯熙訪談時表示，台中基地跨越大雅鄉、台中市西屯，縣市地方政府得爭取用地被認可，光為此事就必須密切協調，縣市長亦精準地希望爭取中科落腳塵埃落定。

人對了、事來了情形之下，台中縣市政府於 91 年 7 月 3 日召開第十二次台中縣市聯繫會報，開會地點選在台中市政府二樓中正廳。台中市長胡志強在第十二次聯繫會報上致詞說，據悉國慶煙火很有可能到台中縣台中港區施放，台中市也積極爭取民國 92 年全國元宵燈會到台中市舉行，縣市文化交流合作已有成果。政治可能有疆界，民眾生活卻沒有疆界，希望縣市聯繫會報真正為縣市民眾解決生活上各種問題，提昇大台中地區民眾生活水平，增進對大台中地區的認同感，開創前所未有的合作。<sup>30</sup>

台中縣長黃仲生在重新召開的第十二次聯繫會報上亦致詞指出，民國 91 年 5 月台中縣市雙方修訂「台中縣市聯繫會報實施要點」，為

---

<sup>30</sup>台中縣政府計畫處，〈第十二次台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民 91.7.3。

適應時空改變，包括中部科學園區的開發、經濟發展、觀光產業、教育文化、社會福利、行政區域劃分等問題，均需藉由會報解決。長期以來中央重南北輕中部，兩地方自治團體意識到唯有透過雙方加強聯繫，積極擴建中區生活圈道路網、結合逐步推動中部科學園區、高鐵、兩岸三通、國際機場等建設，以促進中部發展成為中部指標，邁向國際化，台中縣市唇齒相依，密切結合才能創造雙贏共榮目標，提昇產業競爭力，帶動整體經濟繁榮發展。<sup>31</sup>

是以，聯繫會報重新召開第一個討論的提案即為中部科學園區聯外道路規劃案。從91年7月3日聯繫報重新召開前，台中縣市政府便透過修改聯繫會報實施要點，明訂半年定期召開一次、縣市輪流主辦召開之規則。且縣市首長均親自出席，縱使為避開議會定期會及首長繁忙行程，無法準時半年開一次，但重新召開六年多來，一年開兩次、約半年開一次規律，不曾例外過。

聯繫會報運作模式乃開會前二個月，輪到主辦的台中縣政府計畫處或台中市政府計畫處，開始彙整雙方各單位提案，同時敲定開會時間，各單位提案最慢於開會前十天要需提出，以便先交由業務相關單位彼此溝通及說明，製成開會資料；另外，亦可臨時提案，雙方業務單位發現亟需一起討論的議題，則可在開會當天直接提出來討論。

第十二次至第二十四次聯繫會報開會地點輪流由台中縣、台中市政府計畫處挑選，除第二十二次選在台中市亞緻大飯店召開、第二十三次選在台中縣清新飯店召開外，其餘十一次開會地點都在台中縣、台中市政府裡頭，詳細開會時間、地點、提案數目，如表3-2：

---

<sup>31</sup>同上註。

表 3-2：台中縣市聯繫會報舉辦時間表

次序	時間	地點	台中縣提案數	台中市提案數	共同提案數	備註
第 12 次	91.07.03 AM09:30	台中市政府 府中正廳	3	8		
第 13 次	92.01.02 PM14:00	台中縣政府 府簡報室	3	5		
第 14 次	92.03.06 AM09:30	台中市政府 府中正廳	4	3		
第 15 次	92.07.03 AM09:30	台中縣政府 府簡報室	2	4	1	
第 16 次	93.04.09 AM09:30	台中市政府 府中正廳	7	2		
第 17 次	94.01.13 AM09:30	台中縣政府 府簡報室	5	3	2	
第 18 次	94.07.07 AM09:30	台中市市政大樓 視訊會議室	4	2		
第 19 次	94.11.10 AM09:30	台中縣政府 府簡報室	2	1		簽署台中 縣市合作 十大願景
第 20 次	95.04.24 AM15:00	台中市政府 府中正廳	2	3		
第 21 次	95.09.15 AM09:30	台中縣政府 府簡報室	2	7		
第 22 次	96.04.24 AM11:00	台中市亞 緻大飯店	3	2		
第 23 次	96.10.16 AM10:30	台中縣清 新飯店	2	3		
第 24 次	97.08.21 AM09:30	台中市政府 府中正廳	4	5	1	

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄，作者自行整理。

定期召開時期第十二至二十四次之台中縣市聯繫會報中，共討論

九十五個提案，四十三案由台中縣政府提案，四十八案由台中市政府提案，四案由台中縣、台中市政府共同提案：第十五次聯繫會報共同提案爭取台中都會區大眾捷運系統規劃興建案；第十七次聯繫會報籲請中央增加清泉崗國際機場為春節兩岸包機航空點、共同爭取在中部地區舉辦 2008 台灣博覽會；第二十四次聯繫會報建請中行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策。

第十五屆台中縣市長選舉投票於民國 94 年 11 月舉行，台中縣市首長為展現連任企圖心，在第十九次聯繫會報中簽署未來合作十大願景，包括：「中部科學園區台中基地附近特定區規劃」及開闢聯外道路、整合縣市水源、共同爭取中央儘速核定「國道四號台中環線豐原大坑段及台中生活圈四號道路」、鐵路高架化、縣市公車聯合營運、建立大台中地區捷運共同營運機制、規劃跨縣市污水下水道共通互連機制、整合縣市自行車道系統、協力開發台灣大道、建立跨縣市無線寬頻計劃及寬頻管溝共通互連合作機制。<sup>32</sup>

由定期召開時期數所召開之十三次聯繫會報提案類型來看，以交通類最多，有三十二件；地政類次之，有十五件；水利類第三，有十件；其餘依序為經濟類八件、環保類七件、教育類五件、都計類四件、民政類三件、社會類三件、其他類三件、農業類二件、警政類一件、文化類一件、衛生類一件，每次聯繫會報提案類型詳如如表 3-3：

---

<sup>32</sup>台中縣政府計畫處，〈第十九次台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民 94.11.10。

表 3-3：台中縣市聯繫會報提案類別統計表

類別 次序	交 通	民 政	環 保	水 利	地 政	警 政	教 育	經 濟	都 計	社 會	農 業	文 化	衛 生	其 他
12次	5	1	2	1	1	1								
13次	3						2	2	1					
14次	1			1	1		1	1	1	1				
15次	3			1	1			2						
16次	2				4			1		1	1			
17次	5			1	1			2						1
18次	2		1	1								1		1
19次			1								1		1	
20次	3				2									
21次	2	1	1	1	2					1				1
22次	1		2		1				1					
23次	1			2			1		1					
24次	4	1		2	2		1							
總合	32	3	7	10	15	1	5	8	4	3	2	1	1	3

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄，作者自行整理。

### 第三節 定期召開時期運作情形

台中縣市聯繫會報於民國 91 年 7 月 3 日重新召開，縱使雙方提案部份乃老調重彈，於民國 82 年第十一次聯繫會報中亦提過類似問題，如縣市界址不清問題。台中縣副縣長張壯熙訪談時表示，因為旱溪河道改道過，台中縣市雙方都市計畫界線都做到對方土地上，卻從未改

過縣市界，聯繫會報討論多次仍無結論，僅將橋弄通、路開通而已。縣市界線問題至今無解，似乎得等台中縣市合併去除界線自然迎刃而解，惟透過重覆提案、一再討論，至少讓雙方區段徵收案面臨之棘手問題暫獲得解決。

縣市政府也透過聯繫會報平台協調，共同完成中科聯外道路開闢、中科特定區都市計畫擬定、中科招商、台中工業區聯外道路開闢、台中縣市間相連接道路開闢、防疫、治水、向中央建議改制直轄市等，在在顯示因應經濟衝擊、天災疫病侵襲、民眾道路通行需求等問題之際，縣市政府經由聯繫會報平台，整合彼此資源，魚幫水、水幫魚之下，讓縣市間共同公共事務得以部份獲得解決。

由時間軸線觀之，台中縣長黃仲生、台中市長胡志強第一任任期內，定期規律地召開聯繫會報，並於民國 94 年 12 月 3 日第十五屆縣市長選舉投票日前，於第十九次聯繫會報上，共同發表「台中縣市合作的三個堅持與十大願景」，三個堅持為：堅持政務優先、決不輕忽責任；堅持議題政策導向、唾棄選舉口水；堅持合作願景、全力爭取連任。<sup>33</sup>嗅得出政治選舉語言，卻展現兩首長尋求連任成功繼續召開聯繫會報之決心，地方首長第一任拚政績以尋求連任，連任成功後拚歷史定位。是以，把聯繫會報定期召開六年半，依縣市長第一任任期民國 94 年 12 月 19 日為分水嶺，區分為前期（民國 91 年 7 月 3 日至 94 年 12 月 19 日）、後期（民國 94 年 12 月 20 日至今）兩個階段來進一步分析。

## 壹、定期召開前期（民國 91 年至民國 94 年 12 月 19 日）

民國 91 年 7 月 3 日至 91 年 11 月 10 日之間，台中縣市聯繫會報

---

<sup>33</sup>同上註。

總共召開八次，討論了六十一個提案。依類別來看，交通類有二十一件最多，地政類、經濟類各八件次之，水利類五件第三多，其餘為環保類四件、教育類三件、都計類二件、社會類二件、農業類二件、其他類二件、民政類一件、警政類一件、文化類一件、衛生類一件，每次聯繫會報提案類別詳如表 3-4：

表 3-4：第十一次至十九次台中縣市聯繫會報提案類別統計表

類別 次序	交 通	民 政	環 保	水 利	地 政	警 政	教 育	經 濟	都 計	社 會	農 業	文 化	衛 生	其 他
12次	5	1	2	1	1	1								
13次	3						2	2	1					
14次	1			1	1		1	1	1	1				
15次	3			1	1			2						
16次	2				4			1		1	1			
17次	5			1	1			2						1
18次	2		1	1								1		1
19次			1								1		1	
總合	21	1	4	5	8	1	3	8	2	2	2	1	1	2

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄，作者自行整理。

這階段聯繫會報雖不一定能馬上解決跨縣市轄區公共事務，但透過平台不斷溝通，雙方形成共識，亦培養出默契。以下逐次檢視每次聯繫會報所討論的議題，及當時的社會及政治環境氛圍。

### 一、第十二次聯繫會報

第十二次聯繫會報召開時間為民國 91 年 7 月 3 日，乃第十四屆台中縣長黃仲生、台中市長胡志強上任後半年，亦為聯繫會報停頓九年後首次重新召開。在此之前，中科基地遴選委員會已於 90 年 9 月 24 日決定縣市政府所提供的台中縣大雅、台中市林厝兩相鄰基地入選為中科基地。中央政府決定設置中科當時，台灣總體經濟出現戰後首次衰退，民國 90 年前 3 季，台灣經濟增長率以每季近 2 個百分點的速度急劇下降，第一季增長 0.91%，第二季衰退 2.38%，第三季更衰退 4.21%，這是戰後五十多年來台灣經濟出現的首次負成長，工業生產大幅衰退，高科技產業首次面臨挑戰。<sup>34</sup>

經濟負成長問題牽動台灣整體發展，中央及地方政府亟欲提振，加上台中縣第十三屆縣長廖永來任內反對拜耳到台中港設廠投資案留下反商陰影。因此，地方政府首長不得不把招商、促進經濟發展當作施政主要目標之一，全力爭取配合中央開發中部科學園區成為當時台中縣市政府施政氛圍，重新召開聯繫會報後第一個討論的提案便是中部科學園區聯道外路規劃案。

再者，水湳機場設在台中市西屯區，機場周邊禁限建問題阻礙都會區發展，台中市民代一直倡議將機場遷到台中縣清泉崗空軍基地，且陳水扁總統於民國 89 年競選總統時提出之「三個第三」政見中包括興建中部國際機場。水湳機場腹地受限，台中市遷移機場之議再起，因此，台中市政府於聯繫會報中提案共推中部機場—水湳機場遷移擴充至清泉崗機場。包含上述兩個提案，第十二次聯繫會報總共有十一個提案，台中縣政府提三個提案、台中市政府提八個提案，提案內容、會議決議及執行結果詳如表 3-5：

<sup>34</sup>張冠華，〈2001 年台灣經濟回顧〉，<http://big5.huaxia.com/la/xzzl/zgh/00121281.html>，民 97.12.16。



表 3-5：第十二次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中縣政府	交通	中部科學園區聯外道路規劃案。	清泉路至東大路拓寬 60 公尺由業務單位會勘後協商，提下次會報研議。	×
2	台中縣政府	交通	潭子鄉民族路核定路寬 20 公尺，台中市銜接的昌平路卻僅 6 公尺。	台中市政府優先開闢。	×
3	台中縣政府	交通	共同爭取國道台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合計畫工程。	縣市聯合具名向中央提案列入六年國家發展計畫。	×
4	台中市政府	民政	台中市東區、南區與台中縣大、大平市縣市交界交錯參差，尋求解決方法。	行政區劃分法立法通過，由相關對口單位協商辦理。	×
5	台中市政府	交通	協助打通台中工業區二十路銜接特三號道路，及研議因應中科園區設置規劃聯外道路、公共設施經費等事宜。	通過，由縣市對口單位進一步協商取得共識。	×
6	台中市政府	環保	台中縣與台中市對土資場收受非本縣市營建剩餘土作業與申報方式統一。	通過，由對口單位進一步協商取得共識。	○
7	台中市政府	水利	興建潭子鄉外圍截水溝，將柳川上游水量導入旱溪，並整治南屯溪下游。	通過，由對口單位進一步協商取得共識。	×
8	台中市政府	交通	整合縣市界號誌時差，建立區域觀光發展模式，共推中部機場—水湳機場遷移擴充至清泉崗機場。	通過，由對口單位進一步協商取得共識。	○
9	台中市	地	縣市間毗鄰土地公告現	每年公聽會前，由對	○

	政府	政	值、公告地價如何均 衡。	口單位召開協調會。	
10	台中市 政府	警 政	縣市聯合執行防制飆車 勤務、聯合防範治安犯 罪。	通過，由對口單位進 一步協商取得共識。	○
11	台中市 政府	環 保	台中縣外埔鄉堆肥場代 處理台中市有機垃圾。	通過，由對口單位進 一步協商取得共識。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

從表 3-5 可看出討論結果無共識或未解決有六案，包括：中部科學園區聯外道路規劃案；台中市東區、南區與台中縣太平市縣市交界交錯參差，尋求解決方法；潭子鄉民族路核定路寬 20 公尺，台中市銜接的昌平路卻僅 6 公尺；縣市共同爭取國道台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合計畫工程；協助打通台中工業區二十路銜接特三號道路，及研議因應中科園區設置規劃聯外道路、公共設施經費等事宜；興建潭子鄉外圍截水溝，將柳川上游水量導入旱溪，並整治南屯溪下游。五案達成處理共識或獲得解決：台中縣與台中市對土資場收受非本縣市營建剩餘土作業與申報方式統一；整合縣市界號誌時差，建立區域觀光發展模式，共推中部機場—水湳機場遷移擴充至清泉崗機場；縣市間毗鄰土地公告現值、公告地價如何均衡；縣市聯合執行防制飆車勤務、聯合防範治安犯罪；台中縣外埔鄉堆肥場代處理台中市有機垃圾。

## 二、第十三次聯繫會報

行政院於民國 91 年 9 月 23 日同意國科會中部科學園區籌設計畫書，中部科學園區如火如荼進入開發階段，第十三次聯繫會報於民國 92 年 1 月 2 日召開，一口氣討論了四個和中科開發有關提案，包括：中科台中基地規劃開發應採取同步、中科南北向聯外道路擬拓寬東大

路為六十公尺案、中科台中基地跨越縣市行政轄區辦理擬定特定區計畫案、縣市共同辦理中科招商活動。包含上述四個提案，第十三次聯繫會報總共有八個提案，台中縣政府提三個提案、台中市政府提五個提案，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-6：

表 3-6：第十三次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	教育	落實學區劃分及分發入學。	由縣市對口單位進一步協商解決方案。	×
2	台中市政府	經濟	中科台中基地規劃開發應採取同步。	通過，由縣市對口單位加強協調。	○
3	台中市政府	交通	中科南北向聯外道路擬拓寬東大路為 60 公尺案。	通過。	○
4	台中縣政府	交通	請促成台中縣樹孝路延伸至台中市太原北路。	通過。	○
5	台中縣政府	交通	同推動豐原、台中鐵路全面高架化政策。	請台中市政府錄案研議。	×
6	台中縣政府	都計	中科台中基地跨越縣市行政轄區辦理擬定特定區計畫案。	通過，以所佔面積較大的台中縣政府籌組規劃。	○
7	台中縣政府	教育	共同爭取辦理 96 年全國運動會。	通過，由台中市政府主辦，提下次會報討論。	×
8	台中縣政府	經濟	縣市共同辦理中科招商活動。	通過。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

從表表 3-6 可看出討論結果，無共識或未解決有三提案：落實學區劃分及分發入學；同推動豐原、台中鐵路全面高架化政策；共同爭取辦理 96 年全國運動會。有五個提案達成處理共識或獲得解決：中科台中基地規劃開發應採取同步、中科南北向聯外道路擬拓寬東大路為

六十公尺案、請促成台中縣樹孝路延伸至台中市太原北路、中科台中基地跨越縣市行政轄區辦理擬定特定區計畫案、縣市共同辦理中科招商活動。且縣市政府有共識五案中，四案和中科開發有關。

### 三、第十四次聯繫會報

中科招商委員會於民國 92 年 2 月 17 日舉辦第一次會議，由台中縣、台中市、雲林縣共同組成，會中並決定彼此派代表參與國科會赴美、日招商活動。此際，中科公共設施規畫、都計計畫規畫緊鑼密鼓展開，第十四次聯繫會報於民國 92 年 3 月 2 日召開，台中縣政府提出中科台中基地特定區計畫範圍與招標方式、縣市政府及科學園區管理局每月召開一次中科台中基地開發業務聯繫會報兩案。

另一方面，經濟部水利署辦理大里溪治理計畫，於民國 81 年間決定採區段徵收方式開發。<sup>35</sup>治理計畫跨越台中縣、台中市，在第十三屆台中縣長廖永來、台中市長張溫鷹任內，便分別規劃新光地區區段徵收案、廍子地區區段徵收案配合。第十四屆台中縣長黃仲生、台中市長胡志強上任不久進入實質開發階段。由於大里溪支流旱溪曾改道過，台中縣市界線多處非河川隔開，界線混雜。因此，兩個區段徵收案開發時，道路、橋樑開闢均需協商如何配合，方能開發及施工，像台中市政府便在第十四次聯繫會報中提案廍子地區區段徵收第二工區南側道路部份用地屬台中縣，請台中縣政府配合取得土地及施工。

包含以上二個提案，第十四次聯繫會報共討論七個提案，其中台中縣政府提出四案，台中縣政府提出三案，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-7：

<sup>35</sup>台中市政府地政處，〈廍子地區區段徵收工程〉，

[http://land.tccg.gov.tw/chinese\\_big5/hotnews/important.php?nno=0000000451](http://land.tccg.gov.tw/chinese_big5/hotnews/important.php?nno=0000000451)，民 97.12.17。

表 3-7：第十四次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中縣政府	都計	中科台中基地特定區計畫範圍與招標方式。	提「中科開發規劃小組業務聯繫會報」研討。	○
2	台中縣政府	水利	潭子鄉民族路一段遇雨即淹，施作民族路與台中市昌平路下水道解決。	台中縣部份先進行水理分析，經費依道路權責各自負擔。	×
3	台中市政府	教育	縣市共同申辦 96 年全國運動會計畫書草案。	通過，縣市行文體委會爭取主辦權。	○
4	台中縣政府	經濟	縣市政府及科學園區管理局每月召開一次中科台中基地開發業務聯繫會報。	通過，先由台中縣政府召開。	○
5	台中縣政府	交通	建請中央儘速辦理國道台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合工程。	通過，縣市政府相關單位積極請立委爭取。	×
6	台中市政府	社會	警方跨區查獲違反兒童及青少年性交易防制條例之少年，主管機關派員陪同偵訊案。	原則通過，與警方協商後，提下次會報說明辦理情形。	○
7	台中市政府	地政	台中市廍子地區區段徵收工程中第二工區南側道路部份用地屬台中縣所轄土地，請台中縣政府配合取得土地及施工。	通過，由縣市相關單位持續協商。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有二提案：潭子鄉民族路一段遇雨即

淹，施作民族路與台中市昌平路下水道解決；建請中央儘速辦理國道台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合工程。有五提案達成處理共識或獲得解決：中科台中基地特定區計畫範圍與招標方式；縣市共同申辦96年全國運動會計畫書草案；縣市政府及科學園區管理局每月召開一次中科台中基地開發業務聯繫會報；警方跨區查獲違反兒童及青少年性交易防制條例之少年，主管機關派員陪同偵訊案；台中市廍子地區區段徵收工程中第二工區南側道路部份用地屬台中縣所轄土地，請台中縣政府配合取得土地及施工。

#### 四、第十五次聯繫會報

第十五次聯繫會於民國92年7月3日召開，民國92年7月28日中科台中基地及友達光電台中廠舉辦聯合動土典禮，從行政院在民國91年9月23日同意國科會中部科學園區籌設計畫書到動工不到一年時間，足見中央政府與地方政府拚經濟之決心。台中縣長黃仲生在聯繫會報致詞時說，中科規劃及招商作業在縣市雙方積極努力之下，8月就可讓廠商進駐，有意進駐廠商有二百八十餘家，台中縣市正努力提昇城市競爭力，獲悉交通部計畫在高鐵沿線興建捷運路線，惟台中捷運是否納入尚未確定，一定要積極向中央反映，縣市聯手爭取將台中捷運納入優先興設計畫。<sup>36</sup>

因此，台中縣市政府首次共同提案討論爭取台中都會區大眾捷運系統規劃興建安，台中縣政府也提案爭取台中港成為與大陸廈門直航港口之規劃。包含上述兩提案，第十五次聯繫會報共討論七個提案，台中縣提二案、台中市提四案、共同提案一案，提案內容、會議決議及結果詳如表3-8：

<sup>36</sup>台中縣政府計畫處，〈第十五次台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民92.7.3。

表 3-8：第十五次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	經濟	中科台中基地土地徵收條件應相同為宜，避免一國兩制之嫌。	提送「中科開發規劃小組業務聯繫會報」研討。	×
2	台中市政府	水利	新社鄉白冷圳餘水引入台中市大坑地區充裕水源。	送經濟部水利署研辦。	×
3	台中市政府	經濟	建立區域觀光產業聯盟機制，整合資源。	由縣市相關單位積極辦理。	○
4	台中縣政府	地政	縣市共同向經濟部水利署爭取大里市整治計畫用地按區段徵收公告現值計算撥付。	通過。	○
5	台中縣政府	交通	台中港成為與大陸廈門直航港口之規劃。	通過，由台中縣政府主政，辦公聽會、擬具體辦法推動。	○
6	台中縣政府、台中市政府	交通	縣市共同爭取台中都會區大眾捷運系統規劃興建安案。	通過，由台中市政府主政，縣市相關單位聯合向中央爭取。	○
7	台中市政府	交通	建請中央儘速辦理國道台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合計畫工程之四號道路工程。	通過，由台中縣政府主政，縣市相關單位聯合向中央爭取。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有二提案：中科台中基地土地徵收條件應相同為宜，避免一國兩制之嫌；新社鄉白冷圳餘水引入台中市大坑地區充裕水源。有五提案達成處理共識或獲得解決：建立區域觀光產業聯盟機制，整合資源；縣市共同向經濟部水利署爭取大里市整治

計畫用地按區段徵收公告現值計算撥付；台中港成為與大陸廈門直航港口之規劃；縣市共同爭取台中都會區大眾捷運系統規劃興建安；建請中央儘速辦理國道台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合計畫工程之四號道路工程。

## 五、第十六次聯繫會報

第十一屆總統選舉於民國 93 年 3 月 20 日舉行，第十屆總統陳水扁於 3 月 5 日兌現第一任競選政見「三個第三」中之中部國際機場政見，把台中市水湳機場遷到台中縣清泉崗空軍基地旁，但被批評為倉促趕工，立委紀國棟更身穿半套西裝諷刺是「半套的國際機場」。<sup>37</sup>機場遷到台中縣後，台中市除去了都市發展阻礙，卻銜生台中市商旅人士搭乘飛機路途增加之新問題，台中市政府因而於民國 93 年 4 月 8 日召開的第十六次聯繫會報提案，台中市市區客運延駛台中縣境，以健全台中都會區一日生活圈之大眾運輸網路案。

含以上提案，第十六次聯繫會報總共討論九個提案，台中縣提七案、台中市提二案，台中縣政府就一口氣提出四個地政類提案，都是和新光地區區段徵收案有關，因為區段徵收案動工在即（新光地區區段徵收案公共工程於民國 93 年 5 月 12 日動土），污水管線、道路銜接、縣市界認定等問題，都必須設法解決。提案內容、會議決議及結果詳如表 3-9：

---

<sup>37</sup>雷鳴、苗君平、林宛諭、鄭毅，〈中部國際機場爭議中啟用〉，《聯合報》，民 93.3.6，版 A1。



表 3-9：第十六次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中縣政府	地政	台中縣太平市新光地區區段徵收工程旱溪兩測污水管線協請台中市銜接案。	通過，台中市原則同意預留污水管線納入工程規劃。	○
2	台中縣政府	地政	台中市 25m-4-23 號道路與台中縣太平市新光地區都市計畫 1-37 號道路銜接共同開闢案。	通過，縣市相關單位完成都市計畫變更後，再共同協商解決。	○
3	台中縣政府	地政	台中縣太平市新光地區區段徵收案徵收工程振文路以南路段開闢案。	原則上需等縣市界認定後再議。	○
4	台中縣政府	地政	台中縣太平市新光地區徵收範圍縣市界認定事宜。	雙方意見分歧，相關單位會後謀具體解決方案，再討論決定。	×
5	台中縣政府	社會	縣市身心障礙者持用「身心障礙者專用停車位識別證」停放縣市立停車場，互惠享有免費停車優惠。	通過。	○
6	台中縣政府	農業	縣市政府配合第八屆海峽兩岸機械電子商品交易會之農特產品廈門國外行銷案延期至 8 月，相關單位協助宣導農特產品參加。	通過。	○
7	台中市政府	交通	台中市區客運延駛台中縣境，健全大台中都會區一日生活區之大眾運輸網路案。	朝聯營方向規劃，相關單位召開座談會，在互惠原則下擬定具體辦法，再研議辦理。	×
8	台中市政府	交通	中科台中基地東西向主要聯外道路縣市土地分擔比例及相關土地使用變更。	通過，台中縣先確認邊界後辦理移交變更、與居民溝通，以免影響中科發展。	×

9	台中縣政府	經濟	因應中科產業鏈群波及效應，台中縣市產業結構再造與用地供需宜儘早提策略。	縣市相關單位各自彙整資料，提供中科進駐廠商參考。	○
---	-------	----	-------------------------------------	--------------------------	---

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有三提案：台中縣太平市新光地區徵收範圍縣市界認定事宜；台中市區客運延駛台中縣境，健全大台中都會區一日生活區之大眾運輸網路案；中科台中基地東西向主要聯外道路縣市土地分擔比例及相關土地使用變更。有六提案達成處理共識或獲得解決：台中縣太平市新光地區區段徵收工程旱溪兩測污水管線協請台中市銜接案；台中縣太平市新光地區都市計畫 1-37 號道路銜接共同開闢案；台中縣太平市新光地區區段徵收案徵收工程振文路以南路段開闢案；縣市身心障礙者持用「身心障礙者專用停車位識別證」停放縣市立停車場，互惠享有免費停車優惠；縣市政府配合第八屆海峽兩岸機械電子商品交易會之農特產品廈門國外行銷案延期至 8 月，相關單位協助宣導農特產品參加；因應中科產業鏈群波及效應，台中縣市產業結構再造與用地供需宜儘早提策略。

## 六、第十七次聯繫會報

第十一屆總統陳水扁於 93 年 5 月 20 日就職，第十七次聯繫會報於 94 年 1 月 13 日舉行，陳水扁競選第十屆總統提出之「三個第三」兌現了中科及中部國際機場兩項，剩台中縣市合併升格此項尚未實現，競選連任時又提出「三個第一」政見：第三高速公路首期工程從大台中先做起；率先將台鐵高架化、捷運化；與國際藝術團體合作，讓國際級藝術殿堂座落台中地區。<sup>38</sup>由於「三個第一」攸關台中地區區域發展、交通建設，亦為縣市政府一直努力爭取的重大建設，台中縣

<sup>38</sup>台中縣政府計畫處，〈第十七次台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民 94.1.13。

政府因而於第十七次聯繫會報中提案，籲請陳水扁總統早日實現這項政見。

同時，縣市政府還共同提案：籲請中央增加台中清泉崗機場為春節兩岸包機航空點；縣市政府共同在中部地區舉辦 2008 台灣博覽會。兩岸春節包機首航於民國 92 年 1 月 26 日從上海飛往桃園國際機場，中部台商眾多，清泉崗設國際機場後，台商向台中縣政府反映希望增加航空點，且高鐵預定 94 年 10 月底通車，清泉崗機場國內航線勢必受衝擊，縣府因而於農曆年前提出爭取兩岸包機航空點此案。另一方面，高鐵台中站設在台中縣烏日鄉，台中縣政府也在聯繫會報中提案對於通車後可能造成之交通衝擊、都市發展轉移，縣市應建立合作機制、訂定交通運輸計畫。

在天災部份，民國 93 年 6 月 28 日至 7 月 3 日行徑特殊的敏督利颱風引進強大西南氣流，台中縣東勢、豐原等鄉鎮共計降下八、九百公厘雨量，造成東勢東坑街等數個街廓社區淹水近二樓高、豐原市、潭子鄉旱溪兩側淹水一樓高。<sup>39</sup>台中縣政府亦在第十七次聯繫會報提案，成立共同成立推動小組推動旱溪排水整治工程執行。

第十七次聯繫會報總共討論了十個提案，台中縣政府提了五個提案、台中市政府提三個，另外有兩個是縣市政府共同提案。提案內容、會議決議及結果詳如表 3-10：

---

<sup>39</sup>台中縣政府全球資訊網，〈訊息快報〉，

[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bull\\_id=12384](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bull_id=12384)，民 97.12.20。

表 3-10：第十七次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	交通	訂定「台中縣市市區客運路線審議委員會設置要點」，並成立委員會審議跨縣市公車路線。	通過。	○
2	台中市政府	交通	台中工業區十六路打通至中港路，並連結至中科。	縣市相關單位另案會商，並與居民溝通協調後辦理。	×
3	台中市政府	經濟	台中縣稅捐處移送台中市稅捐處裁罰之「車輛總檢查違反使用牌照稅法案件舉發單」第三聯違章收執聯，是否應送達違章人？	依雙方會前協商，自93年12月27日起查獲案件加蓋車檢小組檢查人員職章辦理。	○
4	台中縣政府	地政	台中縣太平市新光地區區段徵收範圍縣市界認定事宜。	縣市雙方協商決議，照台中縣所擬方案大部分沿台中生活圈四號道路中心線為範圍界，縣市都市計畫及民政單位依規定辦理。	×
5	台中縣政府	交通	因應高鐵94年10月底通車需要，縣市政府共同針對交通衝擊、都市發展策略等相關議題凝聚共識，爭取中央補助。	通過，依台中市所訂定「高鐵台中站、中科及中部國際機場聯外運輸系統整合計畫」，共同辦理。	○
6	台中縣政府	交通	健全台中都會區鐵路高架捷運化計畫，請交通部將鐵路高架捷運化後之各車站，塑造成結合地方特色之車站。	通過。	○
7	台中縣政府	水利	為旱溪排水整治工程順利推動及執行，共同成立推動小組。	通過。	○

8	台中縣政府	其他	籲請陳水扁總統早日實現中部「三個第三」及「三個第一」的承諾，縣市合作號召立委共同敦促落實此政見。	縣市相單位成立工作小組，提出完整說帖送台中縣市籍立委，規劃舉辦記者會推動。	○
9	台中縣政府、台中市政府	交通	籲請中央增加「台中清泉崗國際機場」為春節兩岸包機航空點。	縣市共同提案向中央爭取。	○
10	台中縣政府、台中市政府	經濟	縣市政府共同爭取在中部地區舉辦「2008 台灣博覽會」。	縣市共同提案向中央爭取。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有二提案：台中工業區十六路打通至中港路，並連結至中科；台中縣太平市新光地區區段徵收範圍縣市界認定事宜。有八提案達成處理共識或獲得解決：訂定「台中縣市市區客運路線審議委員會設置要點」，並成立委員會審議跨縣市公車路線；台中縣稅捐處移送台中市稅捐處裁罰之「車輛總檢查違反使用牌照稅法案件舉發單」第三聯違章收執聯，是否應送達違章人？因應高鐵94年10月底通車需要，縣市政府共同針對交通衝擊、都市發展策略等相關議題凝聚共識，爭取中央補助；健全台中都會區鐵路高架捷運化計畫，請交通部將鐵路高架捷運化後之各車站，塑造成結合地方特色之車站；為早溪排水整治工程順利推動及執行，共同成立推動小組；籲請陳水扁總統早日實現中部「三個第三」及「三個第一」的承諾，縣市合作號召立委共同敦促落實此政見；籲請中央增加「台中清泉崗國際機場」為春節兩岸包機航空點；縣市政府共同爭取在中部地區舉辦「2008 台灣博覽會」。

## 七、第十八次聯繫會報

第十八次聯繫會報在民國 94 年 7 月 7 日召開，台中市政府於民國 10 月 9 日透過民間企業贊助舉辦「2008TBIM 台灣大道國際馬拉松賽」，活動路線為跨越台中縣市之中港路，終點在台中港，台中市政府在聯繫會報中提案請台中縣政府合作辦理，共同推動都市行銷。包含上述提案，第十八次聯繫會報總共討論了六個提案，台中縣政府提了四個提案、台中市政府提二個。提案內容、會議決議及結果詳如表 3-11：

表 3-11：第十八次台中縣市聯連繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中縣政府	環保	台中市水肥處理廠支援台中縣水肥處理。	通過，相單位就執行方式再進行研商。	○
2	台中縣政府	交通	規劃中科 60 公尺東西向聯外道路之自行車專用道。	通過。	○
3	台中市政府	交通	共創崇德快速道路、國道一號崇德交流道與大台中地區南北客運轉運站願景。	通過，由台中縣主導推動協調辦理。	×
4	台中市政府	其他	台中市 94 年 10 月 9 日舉辦「2005TBIM 台灣大道國際馬拉松賽」，邀台中縣共襄盛舉合作辦理。	通過。	○
5	台中縣政府	水利	潭子鄉民族路遇雨即淹，計畫於民族路與台中市昌平路施作下水道。	通過，台中市研議辦理。	×
6	台中縣政府	文化	「中部國際級美術館」及「中部國際流行音樂中心」設置計畫。	「中部國際流行音樂中心」請縣市文化局進一步爭取設置地點，餘照案通過。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有二提案：共創崇德快速道路、國道一號崇德交流道與大台中地區南北客運轉運站願景；潭子鄉民族路遇雨即淹，計畫於民族路與台中市昌平路施作下水道。有四提案達成處理共識或獲得解決：台中市水肥處理廠支援台中縣水肥處理；規劃中科 60 公尺東西向聯外道路之自行車專用道；台中市 94 年 10 月 9 日舉辦「2005TBIM 台灣大道國際馬拉松賽」，邀台中縣共襄盛舉合作辦理；「中部國際級美術館」及「中部國際流行音樂中心」設置計畫。

## 八、第十九次聯繫會報

民國 86 年香港發現人類也會感染禽流感，引起世界衛生組織高度關注。民國 92 年 12 月開始，禽流感在東亞越南、韓國、泰國嚴重爆發，並造成越南多人死亡。民國 94 年 10 月相繼傳出東亞、東南亞、歐洲相繼傳出 H5N1 禽流感感染報案。<sup>40</sup>使得台灣防疫單位大為緊張，通令地方農政、衛生單位全力防範。因此，在民國 94 年 11 月 10 日召開之第十九次聯繫會報上，台中縣政府衛生局就提案為強化大型流感大流行防疫體系，建立跨縣市合作防疫機制；台中縣政府農業處亦提案縣市共同防患 HPIA 禽流感聯合防疫措施。

由於民國 94 年 12 月 3 日將舉行第十五屆縣市長選舉投票，尋求連任的台中縣市黃仲生、台中市長胡志強於第十九次聯繫會報共同簽署「台中縣市合作的三大堅持與十大願景」，並總結聯繫會報重新召開後縣市共同合作成果，交出成績單意味濃厚。此次縣市聯繫會報共討論三個提案，台中縣政府二提案、台中市政府一提案，提案數是台中縣市政府重新召開聯繫會報最少的一次，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-12：

<sup>40</sup>維基百科，〈禽流感〉，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%A6%BD%E6%B5%81%E6%84%9F>，民 97.12.20。

表 3-12：第十九次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	環保	台中縣東海別墅社區生活污水排入東大溪造成惡臭，建請台中縣規劃污水下水道系統及執行短期改善措施。	短期由台中縣輔導餐飲業者安裝節流器或油水分離器；台中市整理東大溪河道，增加水質淨化及過濾效果。長期則由縣市政府將東海別墅納入污水下水道系統。	×
2	台中縣政府	衛生	為強化大型流感大流行防疫體系，建立跨縣市合作防疫機制。	通過。	○
3	台中縣政府	農業	縣市共同防患 HPIA 禽流感聯合防疫措施。	修正通過，執行期間暫定 94 年 11 月 1 日起一年。	○

結果欄符號說明 × 無共識或未解決，○ 有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有一提案：台中縣東海別墅社區生活污水排入東大溪造成惡臭，建請台中縣規劃污水下水道系統及執行短期改善措施。有二提案達成處理共識或獲得解決：為強化大型流感大流行防疫體系，建立跨縣市合作防疫機制；縣市共同防患 HPIA 禽流感聯合防疫措施。

整體觀之，定期召開前期達成十大合作成果：一、在商業及投資上，中科聯合招商吸引七十二家國際大廠投資逾一兆元，創造五萬就業機會。二、建立聯審跨縣市公車路線機制，打造高鐵接駁公車路線。三、打通台中工業區二十八路至特三號道路，紓解工業區聯外交通流量。四、縣市共同設立「台中縣家庭暴力事件服務處」，就近提供受暴婦女各項諮詢與服務。五、達成縣市毗鄰一百一十七個地價區段土地公告現值與地價評議原則，減少銜接開道路開闢紛爭。六、共同爭取



大里溪整治計畫用地內土地所有權人應領補償費，撥付縣市政府作為區段徵收開發費用。七、建立區域觀光產業聯盟機制，規劃中部六縣市套裝觀光旅遊行程。八、合辦「2005TBIM 台灣大道國際馬拉松賽」活動，提升縣市能見度。九、聯合執行防制飆車勤務，共同維護都會區交通秩序與安全。十、建立環保資源互利支援機制，台中市政府協助處理台中縣水肥，台中縣政府協助處理台中市垃圾。<sup>41</sup>

檢視此時期聯繫會報提案，大致上可歸納出定期召開前期兩個提案基本原則：一是順應環境改變及重大政策推動必須對方配合的事項；二是上次會議中討論無結果又亟待完成事項的再度提出，經由再三討論促成彼此達成共識，中科南北向道路拓寬即是一例。台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭訪談時便舉例說：

像中科的聯外道路開闢，當初有很大爭執點是在一條南北向東西向聯外道路拓寬規畫，台中市部份是六十公尺、台中縣是三十公尺，台中市希望整條為六十公尺，而在第十二次聯繫會報中提案討論，當時彼此沒有共識；但會後台中縣長黃仲生詢問相關單位及企業、學者專家等意見，得知不管是科學園區發展或對外聯繫銜接，這條路對中科園區發展是重要的，六十公尺才是具有遠見的方向，就自然而然形成共識。

## 貳、定期召開後期（民國 94 年 12 月 20 日至今）

台中縣長黃仲生、台中市長胡志強連任第十五屆台中縣長、台中市長成功，民於 94 年 12 月 20 日就職後，仍繼續推動台中縣市聯繫會報，維持每半年左右召開一次頻率。此際，中科台中基地已完成開發，聯外道路僅剩東西向尚未開闢，中科后里基地亦展開開發作業，台中都會區捷運、生活圈二號及四號道路整合路線開闢等地方重大建設，中央已政策性決定施作。綜觀聯繫會報定期召開前期，聯繫會報提案

---

<sup>41</sup>同註 30。

多數提案為解決縣市之間道路開闢、治水等連結性事務。

聯繫會報定期召開後期從民國 95 年 4 月 24 日第二十次聯繫會報，至民國 97 年 8 月 21 日召開第二十四次聯繫會報，總共召開五次。此時期最重大提案，當屬於第二十四次聯繫會報時，台中縣市政府共同提案建請行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策並積極推動，以平衡北中南區域建設，並建議中央於民國 97 年 10 月前核定改制案，以民國 99 年 12 月 25 日為改制日。學者紀俊臣在訪談時認為，聯繫會報如果有功能的話，即就在聯繫會報中共提台中縣市合併，此乃大貢獻。

此時期台中縣市政府總共討論三十四個提案，就類別分析，交通類仍是最多，有十一件；地政類次之有七件；水利類第三有五件；其餘環保類三件、民政類二件、教育類二件、都計類二件、社會類一件、其他類一件，詳如表 3-13：

表 3-13：第二十至二十四次台中縣市聯繫會報提案類別統計表

類別 次序	交 通	民 政	環 保	水 利	地 政	警 政	教 育	經 濟	都 計	社 會	農 業	文 化	衛 生	其 他
20 次	3				2									
21 次	2	1	1	1	2					1				1
22 次	1		2		1				1					
23 次	1			2			1		1					
24 次	4	1		2	2		1							
總合	11	2	3	5	7		2		2	1				1

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄，作者自行整理。

第二十次至第二十四次聯繫會報討論、決議執行結果，以下將逐次說明：

#### 一、第二十次聯繫會報

民國 95 年 4 月 7 日位在台中縣市交界的中科台中基地東西向聯外道路動工，此乃台中基地最慢動工的聯外道路，由台中市政府負責施工，台中縣政府配合土地徵收、付工程配合款。台中縣建設處長賴英錫訪談之際透露，規劃時建議沿著縣市界線上野溪中線走，但規劃公司採取將路拉直作法，台中市徵收土地較多，招致市民眾反彈；調整後，換台中縣地主跳腳。因此，使得東西向聯外道路開闢作業落後，台中市政府於民國 95 年 9 月 15 日召開的第二十次聯繫會報中便針對此提案討論。

另外，原預定民國 94 年 10 月通車的高鐵通車日期一延再延，確定於民國 95 年底至民國 96 年初通車，台中市政府因而於第二十次聯繫會報中再度提案因應高鐵通車，台中縣市政府應與高鐵公司共同舉辦系列活動，宣導高鐵通車後公車與計程車的交通動線事宜。包含以上兩案，第二十次聯繫會報總共討論五個提案，台中縣提二案、台中市提三案，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-14：

表 3-14：第二十次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中縣政府	地政	縣市界太平市特一號道路以西台中市廍子地區第二工區 25m-23 號道路與台中縣太平市新光地區編號 1-37 號道路銜接共同開闢案。	修正以縣市地籍線為界，作為劃分道路開闢權責與經費分擔之界線。	○
2	台中縣政府	地政	縣市界太平市特一號道路十甲橋以南路段開闢案。	通過，依 95 年 1 月 13 日縣市政府協調會結論辦理。	×
3	台中市政府	交通	「中科東向聯外道路新闢工程」台中縣用地取得配合事宜。	通過，台中縣儘速辦理用地取得作業。	×
4	台中市政府	交通	儘速開闢台中縣境銜接台中市台中工業區工業二十八路之道路。	倘一週內無法消彌地主抗爭，依台中縣意見強制施工。	○
5	台中市政府	交通	因應高鐵即將通車，縣市政府應與高鐵共同舉辦系列活動宣導交通動線等事宜。	縣市政府相關單位二星期內協商交通動線。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有一提案：縣市界太平市特一號道路以西台中市廍子地區第二工區 25m-23 號道路與台中縣太平市新光地區編號 1-37 號道路銜接共同開闢案；中科東向聯外道路新闢工程台中縣用地取得配合事宜。有三提案達成處理共識或獲得解決：縣市界太平市特一號道路十甲橋以南路段開闢案；儘速開闢台中縣境銜接台中市台中工業區工業二十八路之道路；因應高鐵即將通車，縣市政府應與高鐵共同舉辦系列活動宣導交通動線等事宜。

## 二、第二十一次聯繫會報

台中市廍子地區區段徵收案公共工程於民國 93 年 2 月開始分四期施工，碰到一違章建築物跨越台中縣市交界，民國 94 年 9 月 6 日台中市政府強制拆除台中市部份建築，因擔心將樑柱拆除位在台中縣內部份建築承受不住，保留一根樑柱，卻因而無法施作排水箱涵，雙方僵持了一年，台中市政府不得已於民國 95 年 9 月 15 日召開的第二十一次聯繫會報中提案討論。同時，台中市政府也提案討論廍子地區區段徵收第一工區已完成十米道路和太平市大興十五街銜接案。

另外，台中市長胡志強第一任上任後，也和中部地區大學開聯繫會報，胡市長接受訪談時表示，與大學開聯繫會報乃因為當時很多大學想搬家。而東海大學便多次在大學聯繫會報中反映，學校上方台中縣東海別墅商家所排放生活污水污染東大溪，造成惡臭。台中市政府於第十九次聯繫會報提案請台中縣政府設法解決，無明顯改善，於第二十一次聯繫會報中，再次提案討論。台中市政府於第十五次聯繫會報提案希望台中縣新社鄉白冷圳餘水引入大坑地區充裕水源，解決大坑地區灌溉用水不足問題，一樣仍未解決，台中市政府於第二十一次聯繫會報亦再次提案討論。第二十一次聯繫會報總共討論九個提案，台中縣政府提六案，台中市政府提三案，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-15：

表 3-15：第二十一一次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	水利	推動台中縣市白冷圳節餘水源利用工程，縣市政府共同辦理工程。	縣市政府共同向中央爭取全額補助辦理。	×
2	台中市政府	地政	台中市廓子地區區段徵收內有違章建築跨台中縣市界，以致拆遷困難。	縣市政府會同現場勘查、共同查報。	○
3	台中市政府	地政	台中市廓子地區區段徵收第一工區已完成 10 公尺道路與太平市大興十五街銜接案。	縣市政府進一步協商研議。	×
4	台中市政府	其他	擴大大型活動舉辦效益、爭取各階層資源共榮台中，擬結合台中縣共同舉辦各類大型活動。	由台中市另案提送中部六縣市觀光業務會報。	○
5	台中市政府	交通	中科東向聯外道路新闢工程用地取得時程及經費分攤。	通過，台中縣儘速於 95 年 11 月完成用地取得及撥付分擔款。	×
6	台中市政府	交通	廓子坑橋改建工程經費分攤。	通過。	○
7	台中市政府	環保	龍井鄉未經處理生活污水排入東大溪及南邊溪產生臭味，請台中縣於 96 年度編列預算將東大溪上游生活污水納入台中工業區污水廠處理。	設置抽水站用地、降低污水處理費及研議擴大現有污水處理廠污水處理能量等問題，由縣市相關單位持續協商辦理。	×
8	台中縣政府	民政	請台中市調降台中縣縣民亡者火化規費，嘉惠台中縣民。	台中市參考辦理。	×
9	台中縣政府	社會	開辦台中縣市慈善團體暨基金會聯繫會報，整合慈善資源。	通過。	○

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有五提案：推動「台中縣市白冷圳節餘水源利用工程」，縣市政府共同辦理工程，並向中央爭取經費補助；台中市廓子地區區段徵收第一工區已完成 10 公尺道路與太平市大興十五街銜接案；中科東向聯外道路新闢工程用地取得時程及經費分攤；龍井鄉未經處理生活污水排入東大溪及南邊溪產生臭味，請台中縣於 96 年度編列預算將東大溪上游生活污水納入台中工業區污水廠處理；請台中市調降台中縣縣民亡者火化規費，嘉惠台中縣民。有四提案達成處理共識或獲得解決：台中市廓子地區區段徵收內有違章建築跨台中縣市界，以致拆遷困難；擴大大型活動舉辦效益、爭取各階層資源共榮台中，擬結合台中縣共同舉辦各類大型活動；擴大大型活動舉辦效益、爭取各階層資源共榮台中，擬結合台中縣共同舉辦各類大型活動；廊子坑橋改建工程經費分攤。開辦台中縣市慈善團體暨基金會聯繫會報，整合慈善資源。

### 三、第二十二次聯繫會報

台中市議員楊正中在民國 96 年 2 月 6 日，拿出台中市環保局於中科台中基地周邊三處空氣監測站測得之空污指數，及東海大學環工系教授張鎮南的檢測數據，指控中科園區啟用後造成台中地區空氣砷污染。<sup>42</sup>因此，台中市政府環保局便在民國 96 年 4 月 24 日召開的第二十二次聯繫會報中，提案台中縣市政府共同推動中科園區移動污染源污染減量，列管區內使用砷化物製程廠家，改採替代物質。

另一方面，中科台中基地橫跨台中縣市交界處，民國 93 年第十四次聯繫會報中決議中科特定區計畫由台中縣政府主政規劃。都市計畫規劃過程中雙方需要密切溝通，包括污水廠位置規劃、住宅區規劃等。

---

<sup>42</sup>鄭文正、趙容萱，〈中科園區啟用後，台中砷空氣暴增 54 倍〉，《聯合報》，民 96.2.7，版 A9。

民國 96 年中科特定區規劃進入細部設計階段，台中縣政府因而在第二十二次聯繫會報中提案建議互請台中縣政府、台中市政府都市計畫主管擔任都市計畫委員會委員或列席委員會。包含以上兩提案，第二十二次聯繫會報總共討論五個提案，台中縣政府提三案、台中市政府提二案，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-16：

表 3-16：第二十二次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	環保	共同推動中科園區移動污染源污染減量，列管區內有使用砷化物製程廠家，改採替代物質。	通過。	○
2	台中市政府	交通	中科東向聯外道路新闢工程請台中縣儘速辦理用地取得。	通過。	×
3	台中縣政府	地政	台中市廂子地區第二工區 25M-4-23 號道路與台中縣太平市新光地區 1-37 號道路銜接共同開闢案。	通過。	○
4	台中縣政府	都計	互聘台中縣市都市計畫主管擔任都市計畫委員會委員或互邀列席參加都市計畫委員會，俾利互相瞭解大台中地區發展情形。	通過，96 年先以列席方式互邀參加，97 年後互相邀請都市計畫主管擔任都市計畫委員會委員。	○
5	台中縣政府	環保	改善龍井鄉污水排入台中市東大溪造成惡臭問題，因台中工業區污水處理廠已無處理污水餘裕量，建議停辦「東海別墅生活污水排放處理第一期工程」，將本案後	應詳列短、中、長期明確時程與作為，短期朝向與經濟部協商，爭取將工業區污水處理量由 80% 提高為 95%；中期朝工業區污水廠擴廠；長期	×



			續處理納入台中市污水下水道系統整體規劃，向中央爭取經費。	則納入台中縣市污水下水道系統整體規劃，由雙方副首長組成專案小組，聯合向中央協調爭取。	
--	--	--	------------------------------	--	--

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有二提案：中科東西向聯外道路新闢工程請台中縣儘速辦理用地取得；改善龍井鄉污水排入台中市東大溪造成惡臭問題，因台中工業區污水處理廠已無處理污水餘裕量，建議停辦「東海別墅生活污水排放處理第一期工程」，將本案後續處理納入台中市污水下水道系統整體規劃，向中央爭取經費。有三提案達成處理共識或獲得解決：共同推動中科園區移動污染源污染減量，列管區內有使用砷化物製程廠家，改採替代物質；台中市廂子地區第二工區25M-4-23號道路與台中縣太平市新光地區1-37號道路銜接共同開闢案；互聘台中縣市都市計畫主管擔任都市計畫委員會委員或互邀列席參加都市計畫委員會，俾利互相瞭解大台中地區發展情形。

#### 四、第二十三次聯繫會報

台中縣龍井鄉東海村學童必須跨越交通流量大的中港路到龍峰國小念書，再加上中科台中基地開發後，位於中科上方的東海村內交通流量變大，地方一再爭取於東海村內設小學，因台中縣內沒有合適土地，台中縣政府看上位於縣市交界處國有財產局土地。<sup>43</sup>台中縣政府因而在民國96年10月16日舉辦的第二十三次聯繫會報，提案請台中市政府協助辦理都市計畫變更及解決後續相關法令衍生問題。包含上述提案，第二十三次聯繫會報共討論五提案，台中縣政府提二案、台中市政府提二案，提案內容、會議決議及結果詳如表3-17：

<sup>43</sup>台中縣政府計畫處，〈第二十三次台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民96.10.16。

表 3-17：第二十三次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府	交通	台中市旱溪東路、旱溪西路路跨越台中縣市界，請加強縣市界道路養護。	通過。	×
2	台中市政府	都計	辦理「新訂中科台中基地附近特定區計畫」由縣市政府依都市計畫法，會同擬定聯合都市計畫。	通過。	○
3	台中縣政府	教育	為籌設台中縣龍井鄉設立新校計畫用地位於台中市福林路國有土地，請台中市協助審辦都計畫變更及相關撥用事宜。	台中縣市教育局長擔任共同召集人，成立縣市專案小組研議辦理。	×
4	台中縣政府	水利	縣市合作積極爭取水利署早日完成旱溪排水整治工程，兼顧河川生態與環境營造。	通過。	○
5	台中市政府	水利	台中市推動之「台中縣市白冷圳節餘水源利用工程」，請台中縣同意共同爭取由水利署為專責單位，由台中縣市政府配合共同推動本項工作。	通過。	×

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有三提案：台中市旱溪東路、旱溪西路跨越台中縣市界，請加強縣市界道路養護；為籌設台中縣龍井鄉設立新校計畫用地位於台中市福林路國有土地，請台中市協助審辦都計畫變更及相關撥用事宜；台中市推動之「台中縣市白冷圳節餘水源利用工程」，請台中縣同意共同爭取由水利署為專責單位，由台中縣市政府配合共同推動本項工作。有二提案達成處理共識或獲得解決：縣市

合作積極爭取水利署早日完成旱溪排水整治工程，兼顧河川生態與環境營造。辦理「新訂中科台中基地附近特定區計畫」由縣市政府依都市計畫法，會同擬定聯合都市計畫。

## 五、第二十四次聯繫會報

第十二屆總統馬英九於民國 97 年 5 月 20 日上任，國民黨重新取回中央執政權。由於馬英九總統在競選舉時提出「三都十五縣」行政區域重劃、整併構想，政見中也允諾促成台中市合併升格，台中縣市政府便於民國 97 年 8 月 21 日召開的第二十四次聯繫會報上，共同提案請行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策並積極推動，以平衡北中南區域建設。

另外，民國 97 年 7 月 16 至 18 日中度卡玫基颱風帶來豪大雨，台中縣傳出災情，二人死亡、二人失蹤、十七人受傷就醫，烏日、太平等地區淹水嚴重，東勢、新社等地區則傳出橋樑損壞、土石崩塌、道路受損災情。<sup>44</sup>卡玫基颱風亦造成台中市西區麻園頭溪與筏子溪兩側水患嚴重，因連續豪雨導致多處路段積水，麻園頭溪大忠南街河堤遭暴漲湍急的溪水沖毀。<sup>45</sup>為防洪治水，台中縣政府也於第二十四次聯繫會報提案，台中縣與台中市交界處太順路因無適當排水設施，卡玫基颱風造成太平市太順路淹水。包含以上兩提案，第二十四次聯繫會報共討論十個提案，台中縣政府提四案、台中市政府提五案、共同提一案，提案內容、會議決議及結果詳如表 3-18：

---

<sup>44</sup>台中縣政府全球資訊網，〈卡玫基災情統計〉，

[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bull\\_id=30949](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bull_id=30949)，民 97.12.21。

<sup>45</sup>台中市政府全球資訊網市政新聞，〈豪雨台中市多處積水，胡市長陪同劉院長勘災〉，

[http://www.tccg.gov.tw/sys/msg\\_control?mode=viewnews&ts=488058d1:116a&theme=&layout=](http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=488058d1:116a&theme=&layout=)，民 97.12.21。

表 3-18：第二十四次台中縣市聯繫會報提案表

編號	提案單位	類別	案由	決議	結果
1	台中市政府、台中縣政府	民政	建請行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策並積極推動，以平衡北中南區域建設。	建議中央 97 年 10 月前核定改制案，以 99 年 12 月 25 日為改制日。	○
2	台中縣政府	教育	台中縣龍峰國小擬使用台中市市界內台糖地籌設新分校案，涉跨縣市權責事務，請台中市同意籌設，並研議經費、後續校務行政暨相關管理事宜。	完成土地租用後申請都市計畫變更，後續事宜縣市相關單位繼續協調。	×
3	台中縣政府	交通	台中縣與台中市轄內中 129 線縣市聯合推動規劃開闢案。	縣市共同向交通部、經建會爭取經費。	×
4	台中市政府	水利	共同爭取經濟部水利署為「台中縣市白冷圳節餘水源利用工程」專責單位，中央全額補助 7.4 億，以利地方產業及觀光發展。	提出對縣市皆有利方案，編列規劃費，爭取由水利署主導。	×
5	台中市政府	地政	台中市北屯圳於北區建成里東光五街以南沿縣市界穿過旱溪西路後排入旱溪，排水道台中市預定 98 年辦理用地徵收，涉及縣市界確認。	8 月底可以確認縣市界。	○
6	台中市政府	交通	接台中市跨天祥街、旱溪西路與台中縣太平市旱溪東路之跨河橋樑已完工，但引道尚未開闢，形成有橋無路。	引道工程設計涉及排水問題，和居民開說明會後辦理。	×
7	台中市政府	交通	中科東向聯外道路新闢工程，請台中縣儘速撥付配合工程款。	台中縣分三期撥付。	○

8	台中市 政府	地 政	台中市 13 期細部計畫已 完成審議，考量 15M-99 計畫道路與環中路之銜 接，擬將計畫區西南側縣 市交界處土地納入重劃 範圍，與台中縣銜接部分 涉及縣市界之確認。	按相關單位協調結 果執行。	×
9	台中縣 政府	交 通	台中縣龍井鄉國際街打 通銜接至台中市西屯路。	優先納入中科特定 區計畫評估。	×
10	台中縣 政府	水 利	台中縣與台中市交界處 太順路因無適當排水設 施，卡玫基颱風造成太平 市太順路淹水。	由台中市召集開會 做縣市治水通盤檢 討。	×

結果欄符號說明：×無共識或未解決，○有共識或獲得解決。

資料來源：依據台中縣聯繫會報會議紀錄及執行狀況，作者自行整理。

討論結果，無共識或未解決有七提案：台中縣龍峰國小擬使用台中市市界內台糖地籌設新分校案，涉跨縣市權責事務，請台中市同意籌設，並研議經費、後續校務行政暨相關管理事宜；台中縣與台中市轄內中 129 線縣市聯合推動規劃開闢案；共同爭取經濟部水利署為「台中縣市白冷圳節餘水源利用工程」專責單位，中央全額補助 7.4 億，以利地方產業及觀光發展；接台中市跨天祥街、旱溪西路與台中縣太平市旱溪東路之跨河橋樑已完工，但引道尚未開闢，形成有橋無路；台中市 13 期細部計畫已完成審議，考量 15M-99 計畫道路與環中路之銜接，擬將計畫區西南側縣市交界處土地納入重劃範圍，與台中縣銜接部分涉及縣市界之確認；台中縣龍井鄉國際街打通銜接至台中市西屯路；台中縣與台中市交界處太順路因無適當排水設施，卡玫基颱風造成太平市太順路淹水。有三提案達成處理共識或獲得解決：建請行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策並積極推動，以平衡北中南區域建設；台中市北屯圳於北區建成里東光五街以南沿縣市界穿過旱溪西路後排入旱溪，排水道台中市預定 98 年辦理用地徵收，涉及縣市界

確認；中科東向聯外道路新闢工程，請台中縣儘速撥付配合工程款。

聯繫會報定期召開後期此階段討論內容除了連結性公共設施問題外，有兩個一直無法解決陳年老案被台中市政府一再提案討論，一是台中縣東海別墅污水排入東海大學東大溪造成惡臭污染案；另一是台中縣白冷圳節餘水引到台中市大坑案，此個案重複被討論，至今仍無解決之道。顯見定期召開後期提案內容，已進入試圖共同解決懸而未決問題階段。

從提案數量及提案內容比較定期召開前期、後期，發覺到後期提案量比前期少，前期共開了八次聯繫會報，討論提案六十一件，平均每次聯繫會討論提案數為七點六件；後期共開了五次聯繫會報，討論提案三十四件，平均每次聯繫會報討論提案數六點八件。

民國 94 年 12 月 20 日台中縣長黃仲生、台中市長胡志強雙雙連任成功就職，聯繫會報進入定期召開後期。前期雙方面對經濟環境變遷，攜手擘劃及開發中部科學園區台中基地，也透過協調機制解決部份跨區域公共事務沈痾；至於需要龐大經費開支、縣市疆界調整等事務，採取擱置方式處理。定期召開後期，中科台中基地已商轉，縣市政府間合作開發中科工作進入事務性配合階段，陳年老案若能達成解決共識者，定期召開前期已執行；不能解決部份，台中縣市雙方依民眾需求、因應環境改變、政策偏好程度，擇重要提案重複於聯繫會報中提案討論。另外，定期召開後期台中縣市政府試圖共同擘劃未來藍圖，像互聘都市計畫單位主管為都市計畫委員會委員、建議中央儘速形成台中縣市改制直轄市。

## 第四章 台中縣市聯繫會報績效及成果

我國地方政府間府際合作治理目前多以協調性會報模式運作，台中縣市聯繫會報定期召開時期六年多來召開十三次會報，共討論九十五個提案，其中五十五個提案達成共識或獲得解決。兩自治團體更在會報中共同提案建請中央政府儘速形成台中縣市合併升格為直轄市，兩團隊透過聯繫會報交流亦形成合作默契，正攜手擘劃台中縣市合併升格此地方自治史上行政區合併升格首例作業，績效顯著。台中縣市聯繫會報協調機制進一步擴散至中部四縣市，四縣市於民國 97 年 8 月開始召開中台灣產業聯盟四縣市首早長餐會報，中台灣區域治理空間夥伴儼然成形，此一成果，當有助於第十二任總統馬英九落實「三都十五縣」我國行政區重劃、整併之政策。

### 第一節 台中縣市聯繫會報績效

所謂績效，通常包含效率 (efficiency) 與效能 (effectiveness) 兩個層次定義。效率是以產出與投入比例來衡量，效率與效能的根本區別在於：前者係指達成目標所需之人力、費用、成本及產出，並以量化形式比較；而後者係指目標達成的程度，亦即將實際成果與原訂預期效果所作之比較 (吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2005：136)。台中縣市聯繫會報從第十二次開始規律地定期召開六年多來，台中縣市政府一同討論了九十五個提案，以下便將由效率、效能兩個方向來分析其運作績效。

#### 壹、聯繫會報的效率

##### 一、由提案達成共識及獲得解決數目來看

台中縣市聯繫會報從民國 91 年 7 月 3 日第十二次定期開會以來，

共開了十三次開會，台中縣市政府共同討論九十五件提案，每次會報討論提案縣市政府有無共識、是否能解決提案情形，詳如表 4-1：

表 4-1：台中縣市聯繫會報定期召開時期提案討論結果表

會報次序	無共識或未解決提案數	有共識或獲解決提案數
第 12 次	6	5
第 13 次	3	5
第 14 次	2	5
第 15 次	2	5
第 16 次	3	6
第 17 次	2	8
第 18 次	2	4
第 19 次	1	2
第 20 次	2	3
第 21 次	5	4
第 22 次	2	3
第 23 次	3	2
第 24 次	7	3
總合 (百分比)	40 (42.11%)	55 (57.89%)

資料來源：作者自行整理。

從上表可知，九十五件提案中四十件台中縣市政府討論後無共識或未解決問題，佔總提案數 42.11%；五十五件提案討論後有共識或獲得解決，佔總提案數 57.89%。從定期召開前期和定期召開後期來做比較，前期（第十二至十九次聯繫會報）、後期（第二十至二十四次聯繫會報）每次會報討論提案有無共識、是否能解決提案情形，詳如下列表 4-2、4-3：



表 4-2：第十二至十九次台中縣市聯繫會報提案討論結果表

會報次序	無共識或未解決提案數	有共識或獲解決提案數
第 12 次	6	5
第 13 次	3	5
第 14 次	2	5
第 15 次	2	5
第 16 次	3	6
第 17 次	2	8
第 18 次	2	4
第 19 次	1	2
總合 (百分比)	21 (34.43%)	40 (65.57%)

資料來源：作者自行整理。

表 4-3：第二十至二十四次台中縣市聯繫會報提案討論結果表

會報次序	無共識或未解決提案數	有共識或獲解決提案數
第 20 次	2	3
第 21 次	5	4
第 22 次	2	3
第 23 次	3	2
第 24 次	7	3
總合 (百分比)	19 (55.88%)	15 (44.12%)

資料來源：作者自行整理。

定期召開前期討論六十一件提案中，二十一件台中縣市政府雙方無共識或未解決，佔前期討論提案總數 34.43%；四十件有共識或獲得解決，佔前期討論提案總數 65.57%。定期召開後期討論三十四件提案中，十九件無共識或未解決，佔後期討論提案總數 55.88%；十五件有共識或獲得解決，佔後期討論提案總數 44.12%。經由聯繫會報定期召開前期、後期比較來看，前期有共識或獲得解決提案數比後期高出 21.54%，前期比後期有效率。

## 二、由各類提案達成共識及獲得解決差異來看

從提案類別來看，警政類、都計類、社會類、農業類、文化類、衛生類、其他類提案在討論後全部達成共識或獲得解決，效率百分之百。無共識或未解決提案以水利類、教育類佔最多，均有 80.00%提案討論後無共識或無法解決；民政類居次，提案有 66.67%討論後無共識或無法解決；第三是交通類，提案 43.75%討論後無共識或無法解決；其他無共識或無法解決提案所佔比例分別是：環保類 42.86%、地政類 33.33%、經濟類 12.50%。各類提案達成共識及獲得解決詳細比例如表 4-4：

表 4-4：台中縣市聯繫會報定期召開時期各類提案討論結果表

類別	無共識或未解決提案數	有共識或獲解決提案數	無共識或未解決比例（百分比）	有共識或獲解決比例（百分比）
交通	14	18	43.75%	56.25%
民政	2	1	66.67%	33.33%
環保	3	4	42.86%	57.14%
水利	8	2	80.00%	20.00%
地政	5	10	33.33%	66.67%
警政	0	1	0	100%
教育	4	1	80.00%	20.00%
經濟	1	7	12.50%	87.50%
都計	0	4	0	100%
社會	0	3	0	100%
農業	0	2	0	100%
文化	0	1	0	100%
衛生	0	1	0	100%
其他	0	3	0	100%

資料來源：作者自行整理。

台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府計畫處長黃能堂、台中縣政府建設處長賴英錫、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、台中市政府計畫處長廖靜芝、台中市政府建設處長王誕生、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、學者紀俊臣、中央社台中縣記者趙宏進、自由時報台中市記者張菁雅等十一人，接受訪談時均提及各類提案討論有無共識、能否執行解決，和施政取向不同、財政狀況落差有關。銘傳大學公共事務系教授紀俊臣訪談時便指出：

施政不同取向、財政資源的落差對建設取向自然而然不同，能協調範圍自然愈來愈少。如果財政好會對台中縣市區域發展去做整體考量，這樣協調的問題會比較具有前瞻性、未來性；財政不好，縣市協調的問題會在治安、交通等這些比較現實面需要互相協助的項目去執行而已。

警政類、都計類、社會類、農業類、文化類、衛生類、其他類提案，均為業務合作或共同向中央爭取經費、協助對方辦活動，不需龐大經費開支，達成效率百分之百。水利類、交通類動輒需要上千萬乃至億的興建經費，像道路開闢問題，台中市政府縱使因財政充裕，亦得考慮施政優先順序，再決定是否應允；台中縣政府財政不佳，往往不敢馬上答應要配合去做。對此，學者紀俊臣在訪談時表示，聯繫會報這種協調性質會報執行機制、財務分攤乃是最大問題，因為有事情推嘛！有錢大家自己用嘛！

前台中縣政府工務處長翁文德、台中市政府計畫處長廖靜芝、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、中央社記者趙宏進等四人訪談時提到他們觀察到的另一原因為，不同的行政單位因為本位主義、行政區域觀念根深蒂固的關係，討論事情上難免會劃地自限。這點便反應在教育類、民政類提案，以教育類提案為例，台中縣市學區劃分、台中縣欲在台中市管轄土地上設小學等提案即無法解決；於民政類上，則出現縣市界重疊只要涉及「割地」、「界線重整」便無法解決，從早期第十一次聯繫會報中提到及縣市界混亂問題，至第十二次至二十四次聯繫會報中提到的縣市界亟待釐清相關提案，皆可觀察到這個現象。

## 貳、聯繫會報的效能

效能分析之設計，在於彌補有些政策無法用市場幣值加以表達的狀況，而採用計畫達成相同目標的單位成本，或相同單位成本達成目標的效能程度來衡量（李允傑，1997：40）。一般來說，公部門績效無法完全用量化來表達，1990年代新公共管理思潮及企業性政府觀念，孕育了績效管理的蓬勃發展，強調績效評估的任務導向、成果導向。因此，所謂效能係指公共服務符合政策目標之程度，通常以產出與結

果之量來衡量；效能只關心「目標和結果」的問題（吳瓊恩、李允傑、陳敏薰，2005：147）。因此，以下將從台中縣市聯繫會報參與成員、外部觀察者角度來分析其效能。

### 一、參與成員觀點

本研究訪談十名聯繫會報參與者，台中縣政府、台中市政府參與者各五名，對象包括：台中縣市首長、副首長、主辦聯繫會報一級主管、相關業務單位一級主管。由參與者觀點來看聯繫會報績效，十名參與者中有八名認為有績效，一名認為沒有績效可言，另一名認為兩極化。對兩極化定義，這名參與者認為，聯繫會報雖解決了不少縣市之間問題，開發利益共享部份卻仍有改善空間。十名訪談對象對於聯繫會報績效的看法及績效評定，詳如表 4- 5：

表 4-5：聯繫會報參與者對於會報績效看法比較表

訪談代號	看 法	績效評定
A	績效基本上來講，目前感覺是很好，只要提出來解決後來問題愈來愈少，就代表有績效。	○
B	嚴格來講沒有績效。沒有嚴重困難無法解決的事情，因為所有不能解決的事事前已經先談好，有些事不會有績效，沒有台中縣、台中市之分問題就會解決。	×
C	開會時由雙方首長共同敲定，可以馬上去解決或向中央爭取，不管是自己執行或中央補助經費時效性或速度都快很多，產生很大效率及功效。	○
D	績效應該都還不錯，很多問題都是在會報中定調出來，後續才有辦法做。	○
E	在整個聯繫會報應該是有效果的，但未來共享開發利益，這些都是台中縣市聯繫會報應該思考、討論的。	△
F	會報的效果非常好、效率也很好，幾乎所有問題都解決，只有少數不能解決，是因台中縣財政比較差。	○
G	因為兩位縣市長認為縣市需要合作，所執行事項取得共識很高，執行率就很高，我記得約有九成。	○
H	重新召開以後我們覺得績效是還不錯，大問題、小問題都可以拿出來討論。	○
I	論績效我覺得是頗高的，胡市長非常重視管考，會報每個案子只提出來如果有決議卻沒有執行力，他是不同意的。	○
J	對聯合招商來講可以說是相當成功，也因為這樣促成了後來中部四縣市首長早餐會報。	○

績效評定代號：○有績效，△兩極化，×沒績效。

資料來源：作者根據訪談紀錄自行整理。

台中縣副縣長張壯熙乃唯一認為聯繫會報無績效之參與者，他接受訪談時表示：「嚴格來講沒有績效。」因會中未曾討論嚴重困難無法解決的事情，所有不能解決的事，事前已經先談好，幕僚也很清楚知道不能解決的事莫提，提了只是增加困擾而已，雖會有些裁決不了的事，但做不到不影響開會氣氛。多數認為有績效之參與者多半主張，

因雙方首長有合作共識，開會報時討論提案由首長共同敲定解決方法、允諾配合事項，便可馬上解決或向中央爭取，不管是地方政府本身執行或中央補助經費由地方政府執行，時效性或速度均增快，產生很大效率及功效。

## 二、外部觀察者觀點

本研究訪談三名聯繫會報外部觀察者，分別是：銘傳大學公共事務學系教授紀俊臣、中央社台中縣記者、自由時報台中市記者，紀俊臣教授長期研究地方自治、跨域治理、府際關係，兩名記者則長期分別主跑台中縣政府、台中市政府路線。三人之中有二人認為縣市聯繫會報績效兩極化，一人認為績效好，三名訪談對象對於聯繫會報績效的看法及績效評定，詳如表 4-6：

表 4-6：聯繫會報外部觀察者對於會報績效看法比較表

訪談代號	看 法	績效評定
K	台中縣市合併是聯繫會報中提出來的，是最大貢獻，其他問題都是屬於一般性問題的處理，貢獻沒有這麼大。	△
L	績效有一點兩極化，縣市間利益互相衝突的事，就會白提一場，沒有什麼績效可言。	△
M	有績效，聯繫會報上經過溝通、討論，首長都能找出問題所在，當場做出決定。	○

績效評定代號：○有績效，△兩極化，×沒績效。

資料來源：作者根據訪談紀錄自行整理。

### 學者紀俊臣在訪談時指出：

協調會報最大貢獻及績效是在聯繫會報中提出台中縣市合併案，至於其他問題都是屬於一般性問題的處理，貢獻沒有這麼大；再來是科學園區終於可以落腳台中縣市交界上。因為這種協調會報真正需要共同努力做的事情很少，多半是協調如何跟中央要錢、叫中央做事，如果是轄區內的事情，根本不用太花力氣

去協調。

中央社記者趙宏進觀點和紀俊臣教授相似，他在訪談時表示：

聯繫會報的績效有一點兩極化，像如果是共同向中央爭取經費或建設方案的，或者縣市共同面臨、不得不解決的問題，雙方的合作意願很高，幾乎有提案就會過，效果也比較好；可是，如果是一方要另一方配合，另一方不急著進行的建設或事項，還得掏一筆錢來配合的話，或者像是縣市間利益互相衝突的事，就會白提一場，沒有什麼績效可言。

自由時報記者張菁雅觀點則和上述兩名外部觀察者不同，與多數認為聯繫會報有績效的參與者相似，她在訪談時說：

聯繫會報績效好，台中縣市首長互動良好，因為有些在業務單位碰到阻礙的案子，並非業務單位不願配合，而是牽涉到經費、土地徵收或民眾反彈，以致業務單位不敢輕易做出決定，但在縣市聯繫會報上，經過溝通、討論，兩位首長都能找出問題所在，當場做出決定，讓業務單位有所依據。

從以上訪談內容可知，外部觀察者認為聯繫會報績效很兩極化，如果是共同向中央爭取建設、經費的提案，或雙方均急需解決之公共事務，績效就很好。但如果碰到施政重點不一樣，加上需要支付大筆經費，績效就顯得比較差。

## 參、重複提案影響聯繫會報績效

### 一、重複提案情形

定期召開時期聯繫會報總共召開十三次，討論的九十五個提案中，有很多提案主題相似，惟內容不盡相同；卻有九個提案重複被提出來討論二十六次，重複提案率 27.37%。重複討論提案之結果有兩種狀況：一是透過重複討論，致使跨域公共事務獲解決；另一是仍無法



解決跨域事務。重複討論提案內容、次數、討論結果如表 4-7：

表 4-7：台中縣市聯繫會報定期召開時期重複提案表

提案	曾於那幾次會報中討論	結果
1、中部科園區聯外道路規劃案（台中縣清泉路至台中市東大路拓寬為六十公尺）。	第 12、13 次	○
2、潭子鄉民族路與台中市昌平路拓寬及遇雨即淹水案。	第 12、14、18 次	×
3、台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合工程。	第 12、14、15 次	○
4、爭取舉辦民國 96 年全國運動會。	第 13、14 次	○
5、白冷圳節餘水利用工程。	第 15、21、23、24 次	×
6、中部科學園區東西向聯外道路開闢。	第 16、20、21、22、24 次	○
7、客運延駛到台中縣。	第 16、17 次	○
8、東海別墅污水污染東大溪。	第 19、21、22 次	×
9、台中縣使用台中市土地設龍峰國小分校案。	第 23、24 次	×

結果代號：○有共識或已解決，×無共識或未解決。

資源來源：作者自行整理。

九件重複討論提案中，討論最多次者為中科園區東西向聯外道路開闢案，經五次聯繫會報討論，方敲定路線規劃、開闢經費分擔乃至撥付經費。重複討論提案有五件最後達成共識或獲得解決：中部科園區聯外道路規劃案（台中縣清泉路至台中市東大路拓寬為六十公尺）；台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合工程；爭取舉辦民國 96 年全國運動會；中部科學園區東西向聯外道路開闢；客運延駛台中縣。有四件提案至今無共識或無法解決：潭子鄉民族路與台中市昌平路拓寬及遇雨即淹水案；白冷圳節餘水利用工程；東海別墅污水污染東大溪；台中縣使用台中市土地設龍峰國小分校案。

## 二、重複提案無法解決或不易解決原因

### (一) 財政困窘

台中縣財政長期困窘，民國 96 年度決算帳面負債 520 億。台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府計畫處長黃能堂、台中縣政府建設處長賴英錫、前台中縣政府工務處長翁文德、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生、自由時報台中市記者張菁雅等九人接受訪談時指出，縣市政府官員透過召開聯繫會報對彼此有了解，能體諒對方，惟此對付不出配合款導致跨域公共事務延宕處理或因無力負擔應分擔經費致使雙方協調無交集，並無助益，重複提案無法解決的白冷圳節餘水利用工程、東海別墅污水污染東大溪案，即為最佳例證。台中市政府經發處長朱蕙蘭接受訪談指出：

白冷圳節餘水利用工程基本上來講，新社鄉居民反對不是那麼強烈，也是有支持的民眾，最大的癥結點是經費。如果中央不出 7.4 億經費，因為所有管線多數經過台中縣，按照過去縣市共同開發道路或公共工程經驗，乃按比例分攤，對台中縣目前財政狀況來講，是非常大的負擔，台中縣並未取得最大收穫，當然不願意，因為財政對他們來講是嚴酷的負擔，才變成決議共同向中央爭取經費，但目前中央還沒有好的訊息。

至於東大溪污染問題無法解決，台中市長胡志強接受訪談時都表示，可能與台中縣政府無力負擔污水處理設施用地取得及興建經費有關，解決方案目前朝向爭取中央補助經費。台中縣政府計畫處長黃能堂訪談時談時也提及：

台中市財政比較好，台中縣欠錢比較多，不論道路開闢或各種建設，台中市就很阿莎力說要怎麼開闢、怎麼徵收、怎麼做。台中縣這邊沒錢，就不敢馬上答應馬上配合去做，同樣涉及雙方的一個政策，台中縣這點會比較保守，沒辦法

馬上答應。

## (二) 資源有限

現今複雜動盪社會中，各類組織為因應不斷的環境變遷而產生各種形式的組織型態，組織間的互動關係仍不脫競爭與合作兩原則。由於可運用資源有限，組織間因而衍生出結盟、協力方式達成彼此資源的有效運用（李長晏，2007：229）。然而，面對天然資源有限，一方本擔心資源不足，勢必導致彼此無法達成合作共識，白冷圳節餘水利用工程無法推動主因在於水資源有限、財政資源亦有限。

台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府計畫處長黃能堂、台中縣政府建設處長賴英錫、前台中縣政府工務處長翁文德等四人訪談時指出，台中市想引白冷圳餘水用，惟新社當地居民認為本身水已不夠用，冬天枯水期水井就打不太到水，說要引節餘水，居民覺得是來搶水，遇此民意反對，台中縣政府不敢馬上答應，思考模式要改從增加整個供水量來做，從引水源頭增加供水量，能解決台中縣民眾缺水問題，亦有餘水可以供給台中市。台中市長胡志強在訪談時也提及，白冷圳工程非僅錢的問題，基本上必須和新社鄉民溝通好，不然講幾次都沒有用，新社鄉民怕水不夠用，畏懼跟台中市合作，要提一個計畫加他的水也加你的水，才有可能推動跨區域公共事務。

## (三) 本位主義

地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，以致在業務推動上，常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸般齟齬及對立的錯亂現象（李長晏，2007：279）。從行為者角度來看，跨部門合作難以推展原因官僚體系存在已久的「本位主義」問題，因為每位社會行為人，包含官僚組織都是「領域的霸主」。甚至，來自如此緊密

生活圈的民意代表，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此嚴重對立（陳立剛、李長晏，2003：149）。

台中縣在台中市設龍峰國小分校問題，台中縣政府提案兩次仍無法解決，便和施政轄區觀念有關。台中縣政府教育處、台中市政府教育處在第二十三次聯繫會報後召開過二次小組會議，達成四項決議：一、由台中縣政府向台糖租用位於台中市的台糖地；二、儘速評估計畫用地範圍，並檢齊相關資料向台糖公司提出申請；三、提縣市聯繫會報通過後，依規定向台中市政府申請都市計畫變更；四、台中市政府協助台中縣政府籌設分校，學校成立後在學區及容量範圍內招收台中市籍學生。<sup>46</sup>

第二十四次聯繫會報中再次討論小組會議決議，根據作者現場旁聽觀察，台中市教育處長張光銘說「學校設在台中市，台中市住在附近子弟要去就讀，台中縣又說要分擔教育經費」，言詞中顯現出對於台中縣政府要求行政配合、又要經費配合的不悅。挑起台中縣學生越區到台中市就讀老問題，台中市政府曾在第十三次縣市聯繫會報提案要求台中縣政府教育處落實學區劃分，因部份台中縣學生遷戶籍到台中市越區就讀，造成學校教室不足、學生數超額，當時台中縣政府的辦理方法為：「由各校依規定審查學生入學資格」，問題等於未獲解決。<sup>47</sup>台中市長胡志強見狀，出面打圓場裁示依小組決議，先請台中縣政府完成土地租用。龍峰國小分校將設在台中縣市交界上，挑動行政區域界線造成行政本位主義的敏感神經，台中縣碰到居民及民代強烈爭取設校壓力，若兩縣市政府教育單位無法透過小組會議達成共識，勢必得繼續在聯繫會報中提案討論。

<sup>46</sup>台中縣政府計畫處，〈第二十四次台中縣市聯繫會報會議資料〉，民97.8.21。

<sup>47</sup>台中縣政府計畫處，〈第十三次台中縣市聯繫會報會議資料〉，民92.1.2。

台中縣副縣長張壯熙、台中市政府計畫處長廖靜芝、中央社台中縣記者趙宏進、自由時報台中市記者張菁雅等四人訪談時表示，此種本位問題，也發生在東海別墅污水污染東大溪提案上。台中縣副縣長張壯熙接受訪談時說：

立案在台中市的東海大學嫌他的老師、學生在東海別墅生活污水太臭，要求台中市政府處理解決，台中市政府告訴他說這都是台中縣東海別墅排放生活的污水，目前流到台中工業區，東海別墅那邊因當年搶建，沒有多餘地可建污水設施，且以地勢來講，適合地點在台中市的一個公園，雖公園可多功能使用，但台中市那邊說公園太小不能設，還有那裡可以設？其實東海大學裡就有地可以設，東海校園內也有實驗等污水，東海大學如果願意提供土地就可以解決。

台中市政府計畫處長廖靜芝在訪談時，談到東海別墅污水污染東大溪提案無法解決的困境：

曾有人建議在污水設施設在東海大學內可解決問題，其實協調上大家都要退一步啦，台中市曾跟東海大學提出此建議，但大專學校通常都不願意污水設施設在校園，如果每個人都希望別人解決問題，卻不退一步，是沒辦法協商的。

龍峰國小設分校案及東海別墅污水問題，均因為本位主義作祟，目前尚無法解決，或許就如台中縣副縣長張壯熙在訪談時所言，這些問題可能得等到縣市合併，屆時縣市間無行政疆界，自然迎刃而解。然而，行政區域合併成再大，仍與其他行政區相鄰，勢必另形成新跨域公共事務待解決。

#### (四) 自治團體組織層級不同

地方制度法第十四條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依該法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。台中市屬於省轄市，區公所直接隸屬市政府管轄，地方自治僅一個層級；

台中縣地方自治有兩個層級，除縣政府外，有二十一鄉（鎮、市）公所。台中縣政府建設處長賴英錫、前台中縣政府工務處長翁文德、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生等四人接受訪談時指出，縣市政府共同決議的政策，台中縣政府執行上，往往需要鄉（鎮、市）公所配合；台中市政府卻可直接執行，造成執行速度的落差。台中市政府建設處長王誕生便直指這個差異點：

台中市沒有鄉鎮公所，市長決策執行一貫下去；台中縣有時縣長決策下來，鄉鎮長會不配合，地方就會來抗爭，鄉鎮長站在地方那邊，縣府的就比較不能推動，就會有困難度。有時候就是看雙方決心，雙方都有決心只是時間早晚，像中科東西向（指東西向聯外道路）台中縣後來就展現決心，雖慢了點還是解決了、完成了。

#### （五）民意反對、抗爭

多數政策不可能滿足所有人，尤其在推動公共建設時，往往需徵收民地，或剝奪某一些民間資源，勢必引發民意反彈。由於縣市長、鄉鎮市長為民選首長，施政上不能不考慮民意取向。台中縣政府計畫處長黃能堂、台中縣政府建設處長賴英錫、前台中縣政府工務處長翁文德、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生等五人訪談時表示，在聯繫會報中其中一方面對民意反彈提案，難免執行上沒有這麼順暢，甚至無法執行。白冷圳節餘水引用工程及中科聯道道路開闢均遭遇此困境。台中縣政府建設處長賴英錫訪談時便指出：

台中市大坑里長和台中縣新社那邊「互擲」（閩南語互丟東西之意，意味雙方對峙），大坑那邊看新社鄉休閒農場生意好，大坑一下沒落沒有生意可做，台中縣業者把指標釘到縣市界，台中市就把指標拿掉，鄉民很感冒。我會知道此事是因台中市政府測量科長是前同事，他們來反映有一個測點設在新社農會樓上，因農會代表不滿台中市拿掉指標，不願再給台中市放測點。彼此結氣，打

死水也不引過去，兩邊居本來就有嫌隙，這問題要先解決，彼此要先融合起來，不要爲了小事「撿恨」（閩南語，記恨之意）。

在中科聯外道路用地徵收行政作業執行，則發生地主抗爭導致路線規劃、用地取得進度落後。台中縣政府建設處長賴英錫訪談時說：當時我就跟規劃公司講一開始就要規劃好，最好沿著縣市界線野溪中線走，我建議二次都沒有調整，結果台中市一公告規劃路線，地主就反對啦！覺得爲什麼都台中市土地徵收較多；往台中縣調整，台中縣地主也跳，質疑爲什麼會劃過來。民眾各有各的看法，徵收到人家財產，當然會引起抗議。

聯繫會報做成決議的政策，縣市政府面對部份民意反對、抗爭，不致於完全不執行，但需要更多時間溝通、化解抗爭，使同一提案重複於聯繫會報中提出，透過重複提案，讓另一方明白此提案重要程度。

### 三、重複提案得以解決原因

#### （一）目標一致

中央在第十四屆台中縣長黃仲生、台中市長胡志強上任前就決定中科台中基地設台中縣市交界處，原本分開爭取中科落腳的台中縣政府、台中市政府，反而得思考如何配合中央開發，才能對於地方經濟發展有助益。中央在垂直型府際合作上，往往要求地方政府允諾聯外道路開闢、用地徵收等配合事項，致使地方政府為達成開發一致目標，而攜手合作。台中縣政府建設處長賴英錫、前台中縣政府工務處長翁文德、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生等四人訪談時表示，完成縣市交界東西向聯外道路開闢案此共同目標亦使位於，經五次提案討論後，終得以解決得以解決路線規劃、用地取得、乃至於經費撥付等問題。

至於台中環線與生活圈二號、四號道路北段整合工程及爭取舉辦民國 96 年全國運動會兩案目標亦一致，前者道路是由中央開闢，地方政府僅支付配合款，需提案三次討論乃因中央遲遲未核定開發時程及經費；後者則屬共同規劃爭取。

## （二）資源共享、互惠

民國 93 年 3 月 5 日台中市水湳機場遷到台中縣清泉崗空軍基地，台中市商旅人士要搭乘飛機路途變遠，紛紛反應交通不便。<sup>48</sup>台中市政府因而於民國 93 年 4 月 9 日召開的第十六次聯繫會報提案，台中市市區客運延駛台中縣境，以健全台中都會區一日生活圈之大眾運輸網路案。

對台中縣政府而言，亦面臨位於烏日鄉的高鐵台中站預定於民國 94 年 10 月通車，需要進行周邊交通輸運規劃，及台中縣各鄉鎮市民眾到台中市就學、上班通勤需求。<sup>49</sup>基於資源共享、互惠原則，客運延駛提案基本上台中縣市政府均站在支持角度，再一次於第十七次聯繫會報中提案討論時，台中市政府交通局、台中縣政府交通旅遊局已訂出「台中縣市市區汽車客運路線審議委員會設置要點」，並成立委員會來審查客運延駛路線，目的乃由縣市首長做政策性裁示而已。

## （三）共同面臨環境變遷

民國 90 年 9 月政府決定要設置中科當之際，台灣總體經濟出現戰後的首次衰退，工業生產大幅衰退，高科技產業首次面臨挑戰，經濟出現負成長問題牽動台灣整體發展，中央及地方政府都亟欲提振，因此，地方政府首長把招商、促進經濟發展當作施政主要目標之一，全

<sup>48</sup>台中縣政府計畫處，〈台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民 93.4.9。

<sup>49</sup>同上註。



力配合中央開發中部科學園區成為施政氛圍。在第十六次聯繫會報首次討論中科東西向聯外道路規劃時，決議裡便強調「請縣市政府相關單位積極辦理，以免影響中科發展」，台中縣政府與台中市政府對於中科開發配合事項重視程度，可見一斑。

#### (四) 包容體諒

根據台中縣審計室民國 96 年度台中縣政府決算報告，台中縣政府負債 520 億，債台高築現象從台中縣長黃仲生民國 90 年 12 月上任至今未改善。台中縣副縣長張壯熙、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、台中市政府計畫處長廖靜芝、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生、中央社台中縣記者趙宏進、自由時報台中市記者張菁雅等八人接受訪談時均提及，對於台中縣政府財政不佳，台中市政府採訪包容體諒方式面對。自由時報記者張菁雅訪談說：

財政狀況比較會影響聯繫會報討論的氣氛，台中市財政狀況很好，只負債 50 億元，各種基金現金存款合計還高達 200 億元，有錢好辦事。台中縣卻負債累累，因此發生跨越縣市的工程因財力不同，造成推動上的問題，例如中科東西向聯外道路的開闢，市府徵收費、工程款都不是問題，但對台中縣來說徵收費用是筆龐大數字，市府急得不得了，一直在聯繫會報上提案請縣府趕快完成土地徵收，市府都清楚縣府的狀況，知道再怎麼催也沒辦法生出錢，講一講以後，會體諒對方難處，把自己能做的部分做好。

透過會報一再召開，台中市政府官員對於台中縣政府財政狀況十分了解。台中縣副縣長張壯熙在接受訪談時指出，因為這樣，在會報中，台中市會儘量節制不要提叫台中縣出錢的案子，台中縣也會儘量不要提碰到錢相關的案子。台中市建設處長王誕生訪談時也說：

兩個縣市大家長和協度很高、互相支援，既使縣府錢付不出來，市長胡志強也會在會報上緩頰，跟市府主管說，你不要再這樣逼問，人家就說牌照稅下來就

會給。台中縣長黃仲生也跟財政處交代，牌照稅收了就要撥付配合款。彼此之間知道彼此困難，能夠體諒，愈認識感情愈好，不能因為台中市好像有點財力，就財大氣粗，應該反而要互相體諒、共同解決問題，比互相抱怨有效果。

台中市長胡志強接受訪談時強調，首長相互配合的意願、相互尊重的基本立場，影響所有討論的內容和氣氛。在首長以合作為前提帶動下，台中縣政府、台中市政府官員明白雙方所處困境不同，以包容體諒看待因財政困窘造成聯繫會報決議兌現拖延情形。

由於本身財力有限，台中縣政府提出有求於台中市政府提案時，亦顯得不敢追根究底，像潭子鄉民族路與台中市昌平路道路銜接及淹水問題，提案三次未獲解決便沒有再提案。直到民國 97 年 7 月 18 日卡玫基颱風來襲再度淹水，潭子鄉民代表砲轟台中市長胡志強，台中市政府終於決定編列預算施作。<sup>50</sup>台中市政府建設處長王誕生接受訪談時說，開路要花一億多，全部由台中市負擔，有經費排擠問題一直沒有排進去，經過多年協商，民國 97 年已編入民國 98 年預算，執行後可解決台中縣淹水問題。

綜觀之，台中縣市聯繫會報定期召開時期運作六年多來，縣市雙方共同解決或達成共識向中央爭取經費提案有五十五件，除這有形成果外，縣市政府透過會報增進對彼此了解、增加合作默契的無形績效更奠定台中縣市合併升格為直轄市基礎。

## 第二節 影響聯繫會報運作關鍵因素

台灣行政區域即將面臨重大調整，行政院長劉兆玄於民國 97 年 10 月 29 日和內政部長廖了以，向馬英九總統提報「三都十五縣」規

---

<sup>50</sup>謝鳳秋，〈東寶村水患，潭子鄉代批胡志強〉，《自由時報電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/1/today-center12.htm>，民 97.12.22。

劃案，馬英九當場裁示「台中縣市合併升格，希望在我第一屆任內完成」，台中縣市合併升格可望於民國 99 年 12 月 25 日實施。<sup>51</sup>在行政區劃、地方行政區整併前，透過區域組織、業務合作，可作為政方政府合併前的基礎工程，台中縣市聯繫會報便讓台中縣市政府透過協調會報模式，共同協議解決公共事務，為合併基礎工程奠下根基。是以，以下將從行為者、資源、規則、認知四個角度去分析台中縣市政府透過聯繫會報合作治理，奠定縣市合併升格基礎的過程和關鍵因素。

## 壹、行為者

任何一個府際關係的網絡之內都存在著許多行為者（個人、組織、團體），每位行為者都有自身的利益偏好與目標追求（趙永茂、孫同文、江大樹，2004：381）。行為者政策參與、偏好、貢獻度，勢必影響到府際合作治理成效，行為者正面思維可以使府際合作治理運作更臻和諧、有績效；負面作為則可能導致兩個組織合作破裂、沒有成效。

### 一、聯繫會報增進縣市政府團隊聯繫頻率及合作默契

傳統目標管理因注重個別目標的設定與評估，而忽略了團體努力和協同合作的重要性。因而有不少管理學者主張以團體目標的設定取代個別目標的設定，以團體績效評估取代個別績效評估（吳瓊恩、李允傑、陳敏薰，2005：140）。聯繫會報府際合作治理運作過程中，參與會報之行為者包括台中縣市首長、副首長、一級主管，台中縣政府、台中市政府兩個團隊亦是行為者。台中縣長黃仲生、台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府建設處長賴英錫、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、台中市政府計畫處長廖靜芝、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生、自由時報台中市記者張菁雅等九人

---

<sup>51</sup>同註 6。

接受訪談時指出，縣市政府首長乃團隊領航者，首長意向往往成為團隊往合作目標前進最主要趨動力。台中縣政府建設處長賴英錫接受訪談時指出，開聯繫會報有首長在，首長一應允，一級主管便「乒乒乓乓」(手忙腳亂之意)，等於是承諾，將陣出征底下未達成目標沒面子，一定是拚。

除台中縣市政府官員為兌現首長在聯繫會報上所做承諾，必須合作之外，透過每半年定期召開一次的聯繫會報，彼此見面機會增加，促使互動頻率增加。台中市長胡志強在訪談時提到，會報確實增加主管聯繫和合作默契，還有首長之間的化學成分帶動，兩團隊像化學元素變化起來一樣合。

所有接受訪談者皆認為，聯繫會報使縣長首長、副首長、一級主管時常見面，首長裁決繼續協調、討論，相關單位之間有成立工作小組，如果不涉及經費及重大政策方向，單純業務上的配合，副首長乃至一級主管之間直接連絡就解決了。台中市政府經發處長朱蕙蘭訪談時表示，人就是這樣見面三分情，存有情誼比較會替對方著想，在權責許可下，為對方做一些修正。中央社記者趙宏進訪談時提到，台中縣市一級主管聯繫很密切，關係到縣市居民的事會先溝通了解彼此作法，像放颱風假、自治條例的推動。行為者雖不免有本位主義，聯繫會報卻促成彼此良性互動，縣市政府雙方不管團隊或一級主管間更有合作默契，漸進調整「領域的霸主」之作風及觀念。

## 二、促使行為者調整互動關係的原因

### (一) 因應環境變化

在全球化浪潮下，地方政府面臨政治、經濟結構快速變遷，必須回應民眾公共需求。在政治層面上，第十四屆台中縣長黃仲生、台中

市長胡志強同為國民黨籍，兩人有意願合作解決縣市間交通運輸、治水、環保、招商等跨部門及跨區域事務。經濟層面上，民國 91 年 9 月中科台中園區決定落腳台中縣市交界處時，台灣經濟面臨衰退，地方父母官以招商為最重要執政方向之一。

## （二）主事者領航方向

台中縣長黃仲生、台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府建設處長賴英錫、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、台中市政府計畫處長廖靜芝、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生、中央社台中縣記者趙宏進、自由時報台中市記者張菁雅等十人接受訪談時認為，地方首長合作意願乃聯繫會報得以定期持續召開關鍵。台中市長胡志強主動向台中縣長黃仲生提議召開台中縣市聯繫會報，胡志強在接受訪談時表示，此構想起因於兩個哲學：一是挖水溝觀念，讓縣市政府間有一條溝通渠道；另一是區塊發展觀念，中部如果不一起發展，發展就會受限。台中縣長黃仲生在訪談時說，重開縣市聯繫會報最起碼兩人都覺得合得來，溝通沒問題，胡市長本身具有國際觀，他有宏觀；我的個性是要把事情做好，理念對的基本上我會認同，大原則基本上他提我都會跟著走。

台中縣政府建設處長賴英錫訪談時還點出，台中縣長黃仲生、台中市長胡志強施政理念和個性搭配關係到會報運作，一個國際觀、一個鄉土型，兩個互補個性可以合的起來。台中縣政府、台中市政府團隊感受到首長合作決心，自然追隨首長領航方向邁進。

## （三）行為者彼此相互帶動

台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府建設處長賴英錫、前台中縣政

府工務處長翁文德、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、台中市政府計畫處長廖靜芝、台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭、台中市政府建設處長王誕生等八人接受訪談時指出，參與聯繫會報之兩團隊主管在開會前、開會後通常會到相關單位坐，聯繫緊密，易彼此協助解決一些事情。台中市政府建設處長王誕生訪談時便舉例說：

像有幾次颱風，一次張副縣長就打電話給我說，你們台中港路有招牌快掉下來了，快通知消防局去處理；像有一次忠明南路那邊也有狀況，家住台中市建設處長賴英錫反映經過忠明南路看到狀況。大家熟了就會直接連繫通報，這樣台中市反而多了眼線解決問題。

台中縣副縣長張壯熙訪談時也指出，主計和主計、人事和人事等一條鞭單位本來就熟，地政和地政、中科開發相關單位主管因為業務聯繫密集較熟，熟的人帶不熟的人一起開會、吃飯，增加熟悉度。業務往來頻密之行為者，亦變成帶動、促進其他行為者間互動頻率的媒介、酶。

## 貳、資源

組織彼此處於有限資源環境中，進而使得組織間衍生出一種結盟、協力的方式，達成彼此相互資源的有效運用，這種基於彼此間需要資源相互依賴的連結關係，成為地方政府跨域合作發展的重要因素（李長晏，2007：229）。地方政府藉由彼此合作關係的建立，提供彼此資源相互輸送的管道與相互利用之功能，促進彼此之間資源運用效率和效能、互補彼此資源不足，進一步達成彼此的協力合作關係。

### 一、資源整合

資源的意義除了財力之外，尚包括天然資源、人力、技術、及資訊等，因此，資源配置的運用並非僅止於預算或經費的合作撥付（趙

永茂、孫同文、江大樹，2007：385)。學者紀俊臣在訪談時提到，因為台中縣市有一些共同問題需解決，所以要有聯繫會報此協調步驟，或一些資源共享、互補性問題要解決。舉例來說，第十六次聯繫會報，台中縣政府便提案兩縣市身心障礙者持用「身心障礙者專用停車位識別證」停放於縣市停車場，互惠享有停車優惠，台中縣市政府會後根據會報決議，於民國 93 年 10 月 13 日同步公告修訂公有停車場收費自治條例，讓縣市身心障礙者享有更多福利。

台灣地方政府普遍存在自有財源不足而無法自給自足、人事費過高問題，巧婦難為無米之炊。面對政治、經濟局勢變化，地方政府必須結盟合作，才能爭取更多經費補助、開創經濟發展。多數訪談對象皆認為，台中縣市政府合作是必然要走的一條路，要團結合作才能跟中央爭取到重大經濟建設做財政上的支助。

聯繫會報討論提案在共同爭取重大建設，乃至舉辦活動上，具有高度合作共識。除非雙方於建設方向歧異，而無法達成共識。舉例來說，台中縣政府於第十三次聯繫會報上提案同推動豐原、台中鐵路全面高架化政策，因台中市政府傾向台中市路段地下化、局部高架化方案，討論結果為「請市府錄案研議」，等於無共識。<sup>52</sup>

地方政府亦體認到台中縣市地理位置鄰近、交通網連結密切，宜結合縣市間觀光資源，包含景點串連及活動整合，以一加一大於二信念，共同行銷中部區塊觀光產業發展。因此，台中市政府在第十五次聯繫會報中提案建立區域觀光產業聯盟機制，整合資源，台中縣市首長決議積極辦理。

參與台中縣市聯繫會報之行為者因應環境變遷造成資源不足，或

---

<sup>52</sup>台中縣政府計畫處，〈台中縣市聯繫會報會議資料〉，民 92.1.2。

需要提供公共服務時經費、資訊、人力不足，即可透過聯繫會報平台，在府際合作治理網絡管理者（台中縣長黃仲生、台中市長胡志強）評析資源供需調度、分配，技巧性地整合彼此資源，達到合作目標。

## 二、資源整合方式

### （一）共同規劃

台中縣政府、台中市政府這兩個自治團體透過聯繫會報平台展開一致性的行動計畫。舉例來說中科聯外道路規劃、中科特定區都市計畫規劃、高鐵台中車站交通疏運計畫等，均為台中縣市雙方針對一致性目標共同規劃之例證。

### （二）共同開發、爭取資源

透過聯繫會報凝聚共識，台中縣政府、台中市政府一同向中央政府爭取重大建設或經費補助力量更大。像第十五次聯繫會報縣市政府共同提案向中央爭取台中都會區大眾捷運系統、國道台中環線與生活圈二號、四號道路整合工程計畫，及第十七次聯繫會報共同提案籲請中央增加台中清泉崗國際機場為春節兩岸包機航空點。

### （三）貢獻資源

經過聯繫會報提出提案，讓台中縣政府、台中市政府這兩個自治團體釋出資源不足問題，尋求對方貢獻資源，給予支援。舉例而言，台中市政府於第十二次聯繫會報，提案請台中縣外埔堆肥場代處理台中市有機垃圾，台中縣政府同意貢獻此項公共設施資源；第十八次台中縣市聯繫會報台中縣政府提案請台中市水肥處理廠支援台中縣水肥處理，縱使水肥處理廠容量有限，台中市政府基於相互回饋，仍就同



意支援。

#### (四) 聯合審議

兩個自治團體共同執行一項服務或業務審查，亦為促進彼此資源整合方式。舉例來說，台中市政府於第十六次聯繫會報提案客運延駛台中縣，經過台中縣市政府業務單位協議，在第十七次聯繫會報便訂出「台中縣市市區客運路線審議委員會設置要點」，並成立審議委員會審議跨縣市公車路線。另外，第二十二次聯繫會報台中縣政府提案互聘都市計畫單位主管為都市計畫委員會委員，會中決議當年先以列席方式互邀參加會議，翌年新聘委員時便互聘都市計畫主管為委員，亦達聯合審議作用。

#### (五) 互助

台中縣政府、台中市政府彼此資源特性不同，經由聯繫會報管道互助，促使公共服務更完善。比如第十八次聯繫會報時，台中市政府提案台中市舉辦「2005TBIM 台灣大道國際馬拉松賽」，邀台中縣合作辦理，因馬拉松賽路線為整條中港路，需要台中縣這端協助交通管制，縣府基於互助理念，同意配合。

#### (六) 資訊共享

組織間透過共享工作經驗、提供服務方面訊息，達成彼此資訊交流及共享，資訊共享在聯繫會報開會討論各提案時，自然而然進行無形資源因交流產生共識、默契的整合。或者分享組織所擁有資訊，如相互提供水文調查資料、地價交易價格等資訊。

### 參、規則

## 一、聯繫會報不具強制約束力

府際關係網絡之建立與有效運作實有賴制度化規則之維繫（趙永茂、孫同文、江大樹，2004：383）。惟國內各縣市跨域合作的方式，大抵以地方自治團體間自願發起的組織為主，以「聯繫會報」這類非正式、結構鬆散且成員之間不具強制約束力的型態出現（李長晏，2007：236）。

台中縣市聯繫會報運作規則來自於「台中縣市聯繫會報實施要點」，要點中僅就會報目的、舉行時間及主辦單位、參加人員、研討範圍、提案方式、修正方式等六事項分六條文規範，並未提及強制約束對方履行決議方法，亦無懲罰性條款。民國67年擬定的聯繫會報實施要點，因會報一度停開束之高閣，在民國91年縣市政府決定重新召開聯繫會時，酌予修正過，顯示規則也必須隨著時間及環境變遷調整。

## 二、權宜性運用規則以達成目標

### （一）府際治理網絡管理員掌握規則設計的精神

台中縣長黃仲生、台中市長胡志強為聯繫會報此府際合作治理網絡共同管理者，若管理者無法誘使府際治理網絡成員遵循規則，勢必使得成員互動缺乏操作規範，流於各政為政、議而不決、決而不行，無法達成合作治理目標。台中市長胡志強在訪談時，談到一次權宜性擴張運用規則經驗：

有一些不能講太明，會傷台中縣官員。你一個主管在我面前講的話，結果我發現一點都沒有動，差太多了，一點誠意都沒有展現出來，我會去追查及管考，那一次被我逮個正著，我打電話向黃縣長反映，氣得說：「以後那樣這個人不要來開會報、我們甚至停開會報好了」。怎麼可以這樣「唬隆」（欺騙之意）人，

你「唬隆」你們縣長，又在縣長面前「唬隆」我、騙我，這樣的事反映一次之後，就沒再發生過。

因此，府際合作治理網絡管理員掌握規則設計的精神與原則，權宜性地擴張或限縮解釋運用規則，方能誘使網絡成員志願遵守規則，往同一目標努力。

## （二）簽定行政契約或協定

行政程序法第 135 條規定：「公法上法律關係得以契約的設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」地方自治團體在不違反法定管轄權情形下，可依法與其他地方自治團體簽定契約或協定，以共同執行事務或相互委託。以第十三次聯繫會報台中縣政府提案討論中科特定區跨越縣市行政轄區辦理擬定特定區計畫案為例，特定區跨台中縣市，依都市計畫法第 13 條規定，縣市會同擬定聯合都市計畫，共同遴選規劃團隊協助規劃，由於台中縣特定區面積較大，台中市政府便同意將遴選規劃團隊及規劃作業委託由台中縣政府辦理。

聯繫會報上所討論出具有共識決議或方案，透過簽定契約、協定或有正式公文書同意委託辦理，形成法律上約束力，有助於網絡行為者遵守及履行。

## 肆、認知

府際關係網絡由不同次級結構組成，不同次級結構價值觀點存在所差異，政府結構強調服務與民意、組織結構講求控制與順服、專業結構追求專業與品質，使網絡價值認知呈現多元複雜，彼此競爭領導地位（趙永茂、孫同文、江大樹，2007：）。由於府際合作治理網絡行

為者各擁不同利益偏好和立場，對同一目標詮釋、執行也會因認知不同有差異，在這種狀態下，府際合作治理網絡管理者必須扮演調和鼎鼐、促進聯合意象與認知的角色，才能開創「共贏」。促進聯合意象與認知有下列三種方法：

### 一、營造自由對話空間

台中市長胡志強接受訪談時強調，首長相互配合意願、相互尊重立場，可以影響所有討論內容和氣氛。因為府際合作治理網絡行為者跟隨兩位網絡管理者理念走，網絡管理者相互尊重對方，自然營造出自由對話空間，讓行為者討論時得以陳述各種意見。聯繫會報中就算意見不同亦不會撕破臉，而以「回去再研議」、「參酌」為結論，留給彼此得以繼續對話空間。

### 二、開放不同價值觀點

在聯繫會報上，台中縣政府、台中市政府官員均明白公事上討論雙方公共事務提案各有各的困難點，且縣市施政重點亦不同，亦了解彼此合作中有競爭關係存在，討論時得以開放角度去聆聽不同價值觀點。

### 三、相互說服與包容

台中縣市政府財政狀況不一樣，在談到府際合作治理經費開支之際，難免產生對立。以中科聯外道路規劃來說，台中市政府希望台中市東大路、台中縣清泉路一起拓寬為六十公尺，但台中縣政礙於徵收經費及開闢經費龐大，傾向清泉路拓寬為三十公尺，台中市政府便透過再三提案，說服台中縣長黃仲生六十公尺才乃為遠見的規畫。台中市政府也清楚台中縣政府財政狀況，配合款撥付拖延再怎麼催也沒辦

法生出錢，於會報上提出來討論提醒意味濃，體諒對方難處而先把台中市部份做好。透過營造自由對話空間、開放不同價值觀點、相互說服與包容，拉近彼此認知差距，凝聚網絡結構間共識基礎，方能強化網絡運作體質往聯合意象前進。

當代公共問題日顯複雜，尤其台中市被台中縣完全包裹，經由聯繫會報平台，使行為者間互動頻繁、均衡網絡成員間資源分配不均型態、微調修正合作規則、整合價值認知規範，已使台中縣政府、台中市政府兩個自治個體，對於彼此有深一層認識，更擁有暢通溝通管道、合作默契，以增進政策的傳送、整合機制建立發展政策能力、透過協力合作建構社會資本、發展出有效之政策工具，實踐府際合作治理的目標。

### 第三節 中台灣空間夥伴成形

疆界相連自治團體均有需協調之公共事務，台中縣政府、台中市政府透過六年多來一同召開台中縣市聯繫會報，而擁有暢通溝通管道、合作默契。縣市政府甚至在聯繫會報中共同提案建議中央政府於民國 99 年 12 月 25 日，將台中縣市合併升格改制為直轄市，聯繫會報促成台灣地方自治上首樁地方自治團體合併基礎工程。

苗栗縣、台中縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣等中部六縣市早已形成共同生活圈，台中縣市合併升格後會帶動中台灣發展。其中台中縣、台中市、彰化縣、南投縣於民國 97 年 8 月 30 日更成立中台灣產業聯盟首長早餐會報，希望藉由中部四縣市合作，共創中台灣區域繁榮。<sup>53</sup>中台灣區域治理空間夥伴展現雛型，透過協調機制模式，

---

<sup>53</sup> 台中縣政府全球資訊網，〈中台產業聯盟四首長早餐會報〉，[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bull\\_id=31577](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bull_id=31577)，民 97.12.23。

將使治理及政策規劃跨越行政疆界藩籬。以下將探討聯繫會報促成台中縣市合併、聯繫會報協調模式經驗移植、中台灣區域治理空間夥伴成形三個中台灣府際合作治理發展現象及趨勢。

## 壹、聯繫會報促成台中縣市合併

台中縣市合併升格為第十任總統陳水扁「三個第三」政見之一，亦為第十二屆總統馬英九「三都十五縣」政見中之一環，兩人此政見源自多年來地方政府的爭取及民意取向。台中縣長黃仲生接受訪談時把聯繫會報比喻成男女談戀愛，他說，現在要結婚以前沒有談戀愛，以後怎麼結婚，過去六年就像是談戀愛，聯繫會報讓彼此有默契、合作經驗，合併自然沒有多大阻礙。

接受訪談的府際合作治理網絡行為者（台中縣市首長、副首長、一級主管）及外部觀察者（學者、記者）咸認為，聯繫會報不但促成台中縣市合併，對未來合併作業更助益良多。合併工程浩大，加上此乃台灣地方自治上首例，組織規模、人員整併、市治所在地、市議會所在地、行政區重劃、財政規劃等，均需密集聯繫、協調折衝、達成共識，才能使縣市合併作業順利，長期一起開會有助於彼此縮短磨合期，因彼此已有基本了解、合作默契得以商談這些合併事務。台中市長胡志強在訪談時更指出：

現在的聯繫和縣市合併可從兩個不同方向來思考，一個是當然有利，七年來相互探討共同問題、尋求解決方案，可以為將來合併奠定良好基礎，從人看事及決策角度，當然有好處。另外一個角度，我有一個很特別的思考，也許有人會覺得如果合作的這麼好，為什麼要合併？縣市合併不是僅僅靠縣市的力量來解決彼此面臨或分享的問題，而是希望縣市有更高的位階，與中央一起解決我們共同面臨問題。不是說以前中央不幫忙，而是你可以參加行政院會，可以跟中央部會平起平坐，有更高位階，甚至可以凝聚中台灣共識、帶動解決周邊縣市

問題，可與中投彰苗共同解決問題及推動中台灣發展，升格會發展更快。現在縣市聯繫會報就成爲我們減短磨合期中很重要因素，不會不認識、不會化學元素不對、吵架，對彼此問題有基本了解，台中市官員對台中縣很了解，因爲問題常提出來討論，應該基本上絕對是正面的，對決策、運作、業務熟悉度、人事上的順暢，都有好處，顯然我們站在一個很好的基礎上，蓄勢待發。成爲直轄市後，中中彰投也可以三縣一市開聯繫會報。

台中縣市合併升格雖爲民意最大公約數，惟利害關係人不免存在反對意見，且台中市反彈聲浪大於台中縣，參與聯繫會報行爲者對此了然於胸，正式在聯繫會報提案前，推敲再三，略去敏感的「合併」字眼，而以「建請行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策」，此種相互理解、體諒默契，來自於聯繫會報彼此長期接觸，絕非一朝一夕可養成。

民國 97 年 10 月 29 日，總統馬英九政策性宣告民國 99 年 12 月 25 日台中縣市合併升格爲直轄市，內政部加速地方制度法條文修正，行政院院會民國 97 年 11 月 21 日通過修正草案，修正案現在立法院審議中。台中縣長黃仲生、台中市長胡志強爲加速合併作業推動，兩人電話連絡後，便指派台中縣政府秘書長陳良義、台中市政府秘書長劉邦裕於 97 年 11 月 7 日召開台中縣市改制直轄市聯繫會報，商討各項升格作業細節，台中縣市首長利用聯繫會報此工具平台，在台中縣政府、台中市政府之間挖了一條水溝當成溝通渠道，彼此緊密合作連繫，逐漸融成一體。此種透過協調合作促進合併模式，在中央政府推動「三都十五縣」區域整併前置作業上，極具參考價值。

## 貳、聯繫會報府際合作治理模式經驗移植

### 一、協調會報府際合作治理模式更臻完善之道

現今公共事務具有擴散性、複雜性，往往跨越行政轄區與地理空間，使得公共議題朝向跨區域、跨部門特性，地方政府需要完善府際合作治理模式，提供跨域性公共服務。台中縣市連繫會報定期召開六年多來運作上軌道，討論提案 57.89%達成合作共識或已共同解決，兩個組織間更已形成集體認知，仍不免有需要調整、改善使之更臻完善之處，大致有下列三方向：

### (一) 加強前置作業

目前台中縣市聯繫會報運作模式為台中縣市政府輪流主辦，開會前二個月開始作業，雙方提案應於開會十天前提出。台中縣政府計畫處長黃能堂、台中市政府建設處長王誕生認為，提案應儘早提出來，尤其涉及地方民意問題，聯繫會報相關局處可事先召集居民溝通或到現場會勘，釐清問題，需要首長裁決事項才提到會報中討論，以提升會報績效。加強前置作業可避免為開會而開會提出之議題，縮短開會時間，減少提案重複討論頻率。

### (二) 落實追蹤考核

每次召開聯繫會報均由主辦單位報告上一次會報提案執行情形，過去提案執行情形乃由雙方計畫處自行列管。中央社台中縣記者趙宏進、自由時報台中市記者張菁雅、學者紀俊臣等三人訪談時主張，協調性質會報決議無強制約束力，要透過追蹤機制，了解協調結果不可行。如此亦可避免府際合作治理網絡行為者因政策偏好度不一樣或特殊立場，技巧性利用銷案機制，掩蓋決議執行真相，導致會報有決議，執行卻無成果現象。

### (三) 建立法制性約束力



聯繫會報缺乏法制性約束力，雖決議可透過契約、協定共同執行事務或相互委託，利用行政契約來促使雙方執行決議。然而，在欠缺法律明白授權情形下，就此簽定的契約如涉及管轄權變更，其將因牴觸管轄權的規定而違反法律優越原則，如其僅能自限於內部協調機制的建構，則其促進跨區域合作之成效將相當有限。<sup>54</sup>協調性質聯繫會報無法治地位、經費，台中市副市長蕭家旗認為可比照國外都會會報、都會政府模式，或成立台中縣市聯繫委員會等模式，賦與法制性。亦可在地方制度法增列「府際合作」條文，規範跨域管理事項、方式、責任、經費分攤，及地方自治團體府際合作方式與範圍(李長晏，2007：287)。<sup>55</sup>建立法制性約束力，有助於提升府際合作治理網絡行為者執行力、配合度。

#### (四) 編列固定經費

「鐵打的衙門流水的官」，沒錢難辦事。學者紀俊臣在訪談中便建議，台中縣市政府每年編列相當預算在聯繫會報體系下，支應共同辦理事項或緊急需要辦理事項，若未編經費遭遇急需共同處理之公共事務再去找相關單位可支援經費科目，緩不濟急。

## 二、府際合作治理經驗移植

台中縣市聯繫會報運作的府際合作治理模式，為我國行政區合併、建構區域政府開啟新頁，馬英九總統以「三都十五縣」做為行政區域重劃藍圖，接受本研究訪談台中縣市政府官員、學者均認為聯繫會報運作模式可做為其他縣市政府間合作參考模式，惟此經驗移植需

---

<sup>54</sup>陳愛娥，〈行政上所運用契約之法律規屬—實務對理論的挑戰〉，《行政契約與新行政法》，台灣行政法學會，民91.6，頁126。

注意下面幾點：

### (一) 摒棄黨同伐異才能攜手合作

地方政治的複雜生態與派系縱橫，使得縣市首長之間或民意代表，常會因彼此利益衝突或黨派之見，使彼此相互合作顯得困難重重（李長晏，2007：298）。台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府建設處長賴英錫、台中市長胡志強、台中市副市長蕭家旗、中央社台中縣記者趙宏進等五人接受訪談時指出，同黨不一定就能合作，以第十三屆台中縣長廖永來、台中市長張溫鷹為例，同屬民進黨，卻未見積極合作作為。不過，台灣地方自治團體事務性府際合作治理案例亦不曾有不同黨籍合作案例，如高高屏首長暨主管會報、北台區域發展推動委員會，地方首長均為同黨籍。對於其他縣市能否移植台中縣市聯繫會報合作模式，台中市長胡志強在訪談時語重心長道：

第一我覺得縣市之間的合作目前受政黨影響太大，也許我們不是最好例子，因為我們是同黨，但我真希望有一天人民的利益是最高的考量，不要因政黨受影響。第二我覺得我跟黃縣長兩人能夠毫無間隙，全力推動縣市聯繫會報合作，都是因為兩人是為了縣民和市民而合作。

其他疆域相連接縣市，首長不一定同一黨，同黨也不一定同派，唯有首長摒棄黨同伐異根深蒂固觀念，方能利用聯繫會報等府際合作治理模式，共同打造合作平台。

### (二) 避免本位主義思考

當前公共議題衍生的跨區域化，及公共政策執行常碰到的鄰避情結（NIMBY），加上資源有限，使得利害關係人乃至府際合作治理網絡行為者均難免存在本位主義。台中市政府經濟發展處長朱蕙蘭訪談時表示，縣市間沒有信任度問題，只是會有本位主義考量，這很正常、

無可厚非。當然，不同地方自治團體本來就應為其服務民眾創造最多利益、爭取最大福祉，本位主義不可能完全摒棄，但得試著站在對方角度出發，適度捐棄本位主義觀點，以開啟合作契機。

### (三) 要有區域共榮理念

中央政府能分配給地方政府資源有限，地方政府彼此爭食這塊經費大餅，不免暗自角力爭取能見度、曝光機會，地方自治團體間合作又競爭關係，常因競爭產生嫌隙，而合作不下去。台中縣長黃仲生、台中縣副縣長張壯熙、台中縣政府建設處長賴英錫、台中市長胡志強等四人接受訪談時表示，彼此不斤斤計較才能合作下去。民國 97 年 7 月 4 日中台灣四縣市長直航廈門，台中市長胡志強展現超人氣，媒體觀察同行的台中縣長黃仲生、彰化縣長卓伯源受矚目程度自然減少。對此，胡志強訪談時指出：

人家會覺得是我搶風頭，我要的是實質，像有人說我們去廈門，大家都說我出風頭，其實我很佩服中部首長，你說如果是一個籃球隊應是打贏了得分最重要，誰會計較誰拿幾分，而是一個隊要贏嘛！每個人都有足夠曝光機會，你要想一想，如果不是四縣市長一起去，怎麼會受這麼大重視，就如黃縣長講的「我跟著他走有很多光呀！」，四個一起更不容易，大家都有很多光。

台中縣長黃仲生談到和台中市長胡志強合作經驗，他表示：

基本上我是認為他的個性跟我的個性可以很好溝通，有很多事情我們中部四縣市基本上以他為主，他講的很有道理，基本上我們會認同；他也很尊重我。

因此，協調會報或類似合作模式能長期運作，地方首長身為府際合作治理網絡管理者，必須不爭出風頭、尊重對方，將合作視為讓人更融洽、讓事更熟悉，進一步促進區域共榮過程。

## 參、中台灣區域治理空間夥伴成形

台中縣市聯繫會報合作運作模式現已擴散到中部四縣市，民國 97 年 8 月 30 日由台中縣長黃仲生、台中市長胡志強、彰化縣長卓伯源及南投縣長李朝卿等中部四縣市長所組成的中台灣產業聯盟四縣市首長早餐會報，首次於台中市舉行。<sup>56</sup>

會中討論通過八項提案，包括：中部四縣市農產品聯合行銷澳門；建議開拓北京市場—中臺產業聯盟聯合開發北京新興商圈；設置「中臺灣自由貿易區」；聯合企劃廈門來臺五天四夜或六天五夜行程以吸引陸客；與廈門合辦兩岸嘉年華會；提升陸客前來中部消費；促請中央確立清泉崗機場功能定位及增加國際化營運設施；及建請中央儘速辦理開放兩岸直航業務提升中部地區產業發展等議案。<sup>57</sup>

中台灣產業聯盟四縣市首長早餐會報每二個月召開一次，頻率比台中縣市聯繫會報更密集，亦採輪流召開模式運作，鎖定產業發展為合作議題，盼共同提升中部地區投資、豐富中部地區旅遊景點，共創中台灣的區域繁榮。民國 97 年 11 月 10 日召開第二次會報，於台中縣台中港舉行，四縣市長首長針對清泉崗機場定位以及招攬大陸遊客「中進中出」到中部各縣市旅遊等議題進行意見交換，在大陸擁有八十五個據點的伊藤忠股份有限公司看好兩岸直航中部地區優勢條件，應邀到場做簡報。<sup>58</sup>以上作法和台中縣市聯繫會報明顯不同處為，中台灣產業聯盟引進民間協力資源，台中縣市聯繫會報僅兩自治團體間合作治理，其府際合作治理所囊括網絡行為者更多、網絡更大。亦顯示地方政府感受到區域發展重要性，學習彼此對話，同時與企業、社區、公民對話，逐步建立起互動形式，為中台灣六縣市空間合作夥伴成形打下基礎。

---

<sup>56</sup>同註 53。

<sup>57</sup>同註 53。

<sup>58</sup>同註 53，[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bull\\_id=32697](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bull_id=32697)。

中台灣空間夥伴關係的具體合作模式有三種：資源共享夥伴、合作經營夥伴、策略聯盟夥伴（李長晏，2007：316）。從以上三方面來看，中台灣產業聯盟空間夥伴關係已具雛型，未來如何吸納苗栗縣、雲林縣納入夥伴空間，需朝下列三項目標努力：

### （一）跨黨派整合

台灣府際合作治理經驗中尚無不同黨派縣市長透過協調性質會報模式合作案例，中台灣六縣市空間夥伴關係成形關鍵恐也在此，第十五屆苗栗縣長劉政鴻為國民黨籍、雲林縣長蘇治芬為民進黨籍，在中台灣首長中扮意見領袖角色的台中市長胡志強亦感嘆目前縣市合作受政黨影響太大。是以，若跨黨派整合目標無法達成，那中台灣空間夥伴關係便難以呼應人民生活圈成形。

### （二）中央政府協助凝聚六縣市協力合作意願

中台灣區域治理短程工作先以建立中台灣區域合作共識為實施目標，凝聚六縣市協力合作意願。配合現有行政院中部聯合服務中心為主要架構，未來納入行政院府際合作處，成法制化派出機關，專責區域協調與資源整合（李長晏，2007：317）。從目前地方自治團體對地方自治團體自發性合作模式來看，不易達成跨黨派整合目標，經由中央政府出面扮演水平府際合作治理結構黏著劑角色，或許可突破黨同伐異問題。

### （三）轉型為綜合性職能的區域治理機制

在機構模式下，搭配資源共享夥伴運作，汲取出互助合作、共榮共利的利基，區域整合程度將更為密切，接下來透過中部聯合服務中心將區域內管理機關、區域事業經營單位，整合並轉型為綜合性職能

的區域治理機制（李長晏，2007：317~318）。此乃區域治理長期目標，透過跨黨派整合、中央政府出面協助凝聚六縣市協力合作意願，先形成協力合作的區域治理機制，方能進入長期目標，其中還牽涉到府際合作、行政區域重劃法等法令修改問題，經由府際合作治理建立適合台灣本土環境的區域治理模式，仍有漫長之路。

台中縣市聯繫會報此種協調性質水平府際合作治理模式，促成了台中縣市合併，合作治理模式擴散到中台灣四縣市，中部四縣市移植其合作經驗，展開產業方向合作治理，中台灣六縣市空間夥伴關係儼然成形，台灣區域治理亦跟著邁向歷史新頁。

## 第五章 結論與建議

本研究從台中縣市聯繫會報之運作探討水平府際合作治理，從以上相關研究發現，聯繫會報定期召開六年來共討論九十五個跨行政區需相互合作解決提案，經討論有五十五個提案縣市雙方達成合作共識，透過聯繫會報作成決議，一同執行處理完成跨區域公共事務，提案解決率 57.89%。至於府際合作治理網絡行為者經由聯繫會報了解彼此、形成合作默契等績效，無法以量化方式呈現，惟台中縣政府、台中市政府於聯繫會報中共同提案向中央爭取儘速敲定台中縣市改制升格政策，中央亦訂出民國 99 年 12 月 25 合併升格時間表，此被視為聯繫會報最大績效及貢獻，縣市兩個不同自治團體，經聯繫會報此溝通渠道，彼此緊密合作連繫，未來將逐漸融成一體。

地方政府透過聯繫會報此類協調平台攜手合作治理，不僅能達到資源整合、互惠合作、共榮共存、解決跨區域公共事務議題等目標，亦有促進行政區域整併、形成空間夥伴關係等功效。以下將分述研究發現與建議，作為本研究結論。

### 第一節 研究發現

府際合作治理政策之決定與執行，乃府際合作治理網絡行為者在一定規則下資源互動、形成聯合意象認知的結果，這種結果並非完全在於問題的解決，而是各有不同權利與利益偏好的網絡行為者間相互競爭、衝突、議價，以致於達成妥協的一種狀態。以下將從跨區域行政沈痾透過協調機制解決要素、達成府際合作治理目標方法、府際合作治理經驗移植注意事項等三面向，陳述本研究之發現：

#### 壹、跨區域行政沈痾透過協調機制解決條件

我國地方政府普遍面臨財政困窘、資源有限、官僚體系本位主義等行政困境，再加上一些政策推行上不免遇到民意反對、抗爭，致使跨區域行政沈痾不易解決。位於台中縣政府和台中市政府府際合作治理平台上還有一落差，即是自治團體組織不同，台中市政府下轄區公所，區長由市長指派，直接聽令於市府；但台中縣轄下多出鄉鎮市公所自治團體層級，鄉鎮市長為民選，以致執行跨縣市協議行政事務上，多一行政溝通環節。因此，地方自治團體間欲透過聯繫會報協調機制處理跨域事務，需有下列四要件：

## 一、目標一致

以功能化、法定職權為劃分的公部門組織，過度限縮於處理職權範圍內事務，使公部門慢慢分殊化（fragmentation），造成原本應攜手合作解決公共事務的跨部門間，時常因本位主義出現難以合作窘境。在全球化浪潮下，縣市政府面臨競爭對手不再侷限於周邊縣市，已擴及市界各主要都市，各國莫不積極整合區域資源，企盼在全球化競賽中佔有一席之地。台中縣市聯繫會報在台中市長胡志強力促下得以定期召開，肇因於胡志強相信區塊發展觀念，加上中科台中基地開發促進台中縣市繁榮；因台中縣長黃仲生亦認同此目標，府際合作治理網絡內，兩位或兩位以上管理員目標一致，乃促成自治團體間得以合作關鍵。

## 二、在互惠原則下分享資源

府際合作治理網絡內，不同政策場域會吸引資源各異的行為者參與，形成資源供需圖譜，地方政府間不免有資源排擠情形，網絡內行為者若不願回饋性釋出資源，或資源供給能力超過能力範圍，便造成網絡行為者間資源關係失衡。反之，如果網絡行為者願意透過協調貢



獻資源，同時從其他行為間提供資源中彌補不足，資源供需獲得平衡，府際合作治理平台方能繼續運作。以台中縣市政府府際合作治理運作觀之，縱使台中縣財政方面資源嚴重缺乏，惟台中市需要擴展區塊發展，必須經由聯繫會報協調截長補短，讓雙方得以在互惠原則下資源共享。

### 三、必須共同面臨環境變遷

府際合作治理網絡管理首要步驟為確認環境不確定性的來源，組織再評估和其他組織間不同鏈接機制的成本與效益，網絡內行為者受環境複雜性、動態性影響，而調整政策參與和偏好。台中縣市聯繫會報重新召開前，台灣總體經濟出現戰後的首次衰退，中央政府在縣市交界處設置中科台中基地，面對地方經濟衰退，招商、促進經濟發展成為地方政府首長主要施政氛圍，全力配合中央開發中部科學園區，位於縣市交界中科園區成為兩自治團體合作催化劑。

### 四、包容體諒

資源包括財力、天然資源、人力、技術及資訊等，資源配置的運用並非僅止於預算或經費的合作撥付。府際合作治理網絡管理者及行為者若能從以上觀點出發，包容體諒另一方遭遇某種資源有限困境，或民意抗爭壓力，不致在府際合作治理過程中，以有形計量方式秤斤論兩，深怕別人多要我一分吃虧，彼此便能長久攜手合作。以台中縣市合作情形來說，台中縣債台高築而延遲履行聯繫會報決議，台中市能常以寬容、等候、甚至協助角度包容；反之，台中市天然資源及幅員有限，需要台中縣港口、機場搭配，以建構一個全球化都會區，府際合作治理網絡行為者均有此認知下，雙方深諳唯有相互體諒合作，方能達到共榮目標。

## 貳、達成府際合作治理目標方法

府際合作治理網絡管理的重點在於整合網絡內行為者、資源、規則、認知，朝向一致性的目標行動。因此，透過行為者調整互動關係、進行資源配置整合、權宜性運用規則、形成聯合意象，乃達成府際合作治理目標之方法。

### 一、行為者調整互動關係

因應環境變化，府際合作治理網絡管理員體認合作需求，領航帶動組織裡網絡行為者共同參與協調平台運作，漸進調整不同政策參與偏好，原本熟悉或素有交流行為者亦會帶動其他行為者增進互動頻率。台中市長胡志強在訪談時強調：「我個人再有能力、再好，如果沒有黃仲生縣長合作，我是零」，是以，台中縣市聯繫會報便在台中縣長黃仲生、台中市長胡志強合作意識領航之下，增進兩團隊聯繫頻率與合作默契，行為者間亦漸進調整互動關係。

### 二、進行資源配置整合

組織彼此處於有限資源環境中，基於資源相互依賴的連結關係，地方政府跨域合作，以建立資源相互輸送、利用功能，碰到資源分配衝突或排擠情形時，府際合作治理網絡行為者經由評析資源調度、分配，技巧性整合資源，避開無法整合部份，達到合作目標。資源整合方式有共同規劃、共同開發及爭取資源、貢獻資源、聯合審議、互助、資訊共享。

### 三、權宜性運用規則

國內目前形成之府際合作治理網絡，以地方自治團體間自願發起

的組織為主，以聯繫會報這種不具強制約束力的型態運作，必須權宜性運用鬆散或不成文規則達成合作目標。首先，府際合作治理網絡管理員必須掌握規則設計的精神，權宜性擴張或限縮解釋運用規則，誘使網絡行為者遵守規則；接著可將彼此協議透過簽定行政契約或協定，形成法律上約束力，有助於網絡行為者遵守及履行。

#### 四、形成聯合意象

府際合作治理網絡行為者有不同利益偏好和立場，網絡管理員必須扮演調和鼎鼐、促進聯合意象角色，以開創共贏。促進聯合意象形成有三種方法：營造自由對話空間、開放不同價值觀點、相互說服與包容，透過以上方法拉近彼此認知距離，凝聚網絡結構間共識基礎，方能強化網絡運作體質往聯合意象前進。

#### 參、府際合作治理經驗移植注意事項

不同地方政府間政治現狀、社會環境、官僚體系文化等不同，本研究發現移植協調會報性質府際合作治理經驗時，需注意下列三點：

##### 一、摒棄黨同伐異攜手合作

目前我國地方政府仍運作中的水平府際合作治理協調機制有：台中縣市聯繫會報、高高屏首長暨主管會報、北台區域發展推動委員會、五福論壇，除五福論壇外，其餘協調機制地方首長都屬同黨籍。五福論壇由基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市五個省轄市組成，其中台南市長許添財為民進黨籍，餘四首長為國民黨籍，但名為「論壇」便因其主要以交流、共同向中央爭取建設或補助經費為主，因五省轄市疆界不相連，召開三年來，幾乎無事務性合作提案。疆域相連縣市首長不一定同黨，同黨亦可能不同派，因此，唯有首長摒棄黨同

伐異觀念，地方自治團體間方能打造合作平台。

## 二、避免本位主義思考

民意反對的鄰避情結及加上資源有限衍生的本位主義，往往使府際合作治理網絡行為者無法合作或抗拒合作，本位主義不可能完全捐棄，但基於為府際合作治理網絡創造更大利益，地方自治團體間合作時，應儘量避免從本位主義出發思考。

## 三、要有區域共榮觀念

從交通運輸、經濟發展、文化觀光上，均顯示中台灣六縣市已形成共同生活圈，區域內人民就業、醫療、就學、購物、娛樂、民俗信仰都緊密相連，中台區塊發展不若台北、高雄兩大會區，有賴於區塊內地方政府跨空間、跨縣市合作，增進中台灣繁榮。台中縣市聯繫會報在府際合作治理網絡管理員深信區塊發展理念下，踏出合作成功第一步，合作共榮氛圍已擴散到中彰投四縣市，至於要擴及中部六縣市，仍待努力。相對的，如果其他共同生活圈下地方政府無法從區域共榮觀點合作，亦可能因而導致生活圈衰敗。

## 第二節 建議

綜合上述研究發現，本研究針對水平府際合作治理協調機制運作、中台灣府際合作治理兩面向，提出以下建議：

### 壹、水平府際合作治理協調機制運作

水平府際合作治理協調機制運作要能長久執行下去，使之成為一個長設型機制，可透過下列四個方法，使其運作更臻完善。

## 一、加強前置作業

協調會報召開前，地方政府各單位提案提出來後，先釐清問題、找出解決方法；會報召開時，府際合作治理網絡管理員即可明辨處理癥結，迅速達成雙方合作決議，減少重複提案、縮短開會時間。

## 二、落實追蹤考核

協調性質會報決議無強制約束力，惟有透過追蹤考核機制，方能了解決議執行情形，或決議是否可行，需不需要調整，避免府際合作治理行為者技巧性利用銷案機制，掩蓋執行真相。

## 三、建立法制性約束力

聯繫會報缺乏法制性約束力，決議雖可透過行政契約促使雙方執行，若涉及管轄權變更又違反法律優越原則，使得跨區域合作成效受限。建議比照國外成立都會政府或台中縣市聯繫委員會方式，賦與法制性。亦可在地方制度法中，增列「府際合作」條文，規範水平、垂直府際合作治理合作方式及範圍。

## 四、編列固定經費

巧婦難為無米之炊，地方自治團體間若能在協調會報體系下，編列共同支應事項或緊急處理事項經費，可助於讓協調機制有效率地解決急迫性府際合作治理事務。

## 貳、中台灣府際合作治理

台中縣市聯繫會報這種水平府際合作治理協調成功模式，已進一

步擴散到中部四縣市，台中縣、台中市、彰化縣、南投縣民國 97 年 8 月共同成立中台灣產業聯盟，利用首長早餐會報方式，共同推動區域觀光、突破產業發展限制，中台灣空間夥伴關係成形。本研究針對未來中台灣六縣市府際合作治理，提出以下建議：

### 一、跨黨派整合

中部六縣市緊緊相連，台中縣市民國 99 年 12 月 25 日將合併升格為直轄市，台中縣長黃仲生、台中市長胡志強任期延長一年。民國 98 年 12 月苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣第十六屆縣長選舉，四位現任首長能否連任、未來中部六縣市首長黨籍是否相同，無法預測。惟從區域合作觀點，跨黨派整合，才能創造共榮，帶動區域發展。

### 二、中央政府協助凝聚中台灣府際合作治理意願

中台灣府際合作治理不能只有水平面向，在垂直面向上，以現有行政院中部聯合服務中心為主要結構，加強發揮區域協調與整合資源角色。因地方自治團體間合作目前不易跨越黨派藩籬，建議行政院設府際合作處，將行政院中部、南部、東部聯合服務中心納入府際合作處體系，扮演水平府際合作治理黏著劑角色，同時促進垂直府際合作治理功能。

### 三、成立綜合性職能的區域治理機制

「三都十五縣」乃第十二屆總統馬英九行政區重劃、整併政見，落實過程牽涉到府際合作及行政區域劃分法、財政收支劃分法修法，現階段應透過加強水平、垂直府際合作治理，搭配資源共享夥伴關係運作，使區域整合程度更為密切，先形成協力合作區域治理機制，方有可能進一步跨入法制性綜合性職能區域治理機制。

台灣在民國 39 年以前行政區採「大縣制」，台灣省政府為提升管理績效調整為「小縣治」，隨區域交通、資訊日益發達，行政上面臨許多跨區域、跨領域公共服務議題，地方政府間需透過府際合作治理解決這些難題，中央政府因而準備展開「三都十五縣」行政區域整合，行政區又將變成「大縣治」。此際，地方政府應該目標一致、在互惠原則下分享資源、共同面臨環境變遷、包容體諒解，方能解決跨區域行政沈痾。府際合作治理網絡透過行為者調整互動關係、進行資源配置整合、權宜性運用規則、形成聯合意象，達成地方政府府際合作治理目標。若要移植台中縣市聯繫會報這種水平府際合作治理協調機制，需摒棄黨同伐異攜手合作、避免本位主義思考、要有區域共榮觀念。

本研究也認為，水平府際合作治理協調機制運作，可透過加強前置作業、落實追蹤考核、建立法制性約束力、編列固定經費，使其運作更臻完善。台中縣市聯繫會報協調機制合作成功模式，已擴散到中彰投四縣市，中台灣空間夥伴關係成形，未來欲進一步形成中部六縣市空間夥伴，應從跨黨派整合、中央政府協助凝聚中台灣府際合作治理意願、成立綜合職能的區域治理機制逐步著手推動。





## 附錄一

### 台中縣市聯繫會報實施要點

一、台中縣、市政府，為加強業務之協調聯繫，以發展地方建設，增進社會繁榮，特依據兩縣市首長之協議，訂定臺中縣、市業務聯繫會報實施要點（以下簡稱本要點）。

二、本會報每年召開兩次，上半年假台中市政府舉行，由市長主持，下半年假台中縣政府舉行，由縣長主持，如縣市之間遇有緊要聯繫事宜，得由縣市之一方函請召開臨時聯繫會報。

三、本會報參加人員如下：

- (一) 縣、市長。
- (二) 副縣、市長。
- (三) 秘書長。
- (四) 計畫處處長。
- (五) 其他經指定與會報提案有關之人員。

四、會報研討範圍如下：

- (一) 協商縣、市鄰接之都市計畫配合事項。
- (二) 協商縣、市交界處道路橋樑銜接設計施工標準事項。
- (三) 協商縣、市同一道路工程舉辦時間及工程受益費徵收標準事項。
- (四) 協商縣、市間各項公共設施所需經費負擔事項。
- (五) 協商縣、市同一河川區域排水改善維護及管理配合事項。
- (六) 協商縣、市間國民中、小學觀摩教學，及教師聯誼活動事項。
- (七) 協商縣、市間國民中、小學學生越區就學，校外生活指導及就業輔導事項。
- (八) 協商縣、市間公告土地現值、公告地價訂定均衡事項。
- (九) 協商縣、市間銜接道路開闢時之地價及其他補償事項。
- (十) 協商縣、市同一道路妨礙交通之整理事項。

- (十一) 協商縣、市間經費支付標準事項。
- (十二) 協商縣、市社會福利相關事項。
- (十三) 協商縣、市界址疑義事項。
- (十四) 協商縣、市文化設施及文化活動合作聯繫事項。
- (十五) 協商縣、市重大交通建設推動事項。
- (十六) 協商縣、市間交通管理系統發展、整合及其相關事項。
- (十八) 協商縣、市投資優惠相關事項。
- (十九) 協商本市有機垃圾委託台中縣外埔堆肥場代處理相關事項。
- (二十) 其他有關縣、市業務興革事項。

五、台中縣、市政府對施政措施，如有興革建議事項，應於會報前十天，將書面資料（格式如附件）送計畫處，以便編列議程，提會討論。

六、本要點經縣市首長核定後實施，修正時亦同。

附錄二

台中縣市大事紀

時間 (民國)	重大事件
67	台中縣市聯繫會報開始召開。
88.09.21	九二一大地震。
89.05.20	第十任總統陳水扁就職。
89.12.31	精省作業完成。
90.05.02	國科會成立中科基地遴選委員會。
90.08.03	中科基地初選會議，台中縣大雅、台中市、彰化縣二林、雲林縣虎尾、南投縣埔里等五地入選為候選基地。
90.09.08~09.10	中度颱風納莉襲台。
90.09.24	中科基地遴選委員會決定台中縣大雅、台中市、雲林縣虎尾三處入選為中科基地。台中縣和台中市基地毗鄰一起開發。
90.12.20	第十四屆台中縣長黃仲生、台中市長胡志強就職。
91.07.03	台中縣市聯繫會報停頓九年後重新召開。
91.09.23	行政院同意國科會中部科學園區籌設計畫書。
91.10.10	國慶煙火首次在台中縣台中港舉行。
92.1.26	兩岸春節包機首航從上海飛往桃園國際機場。
92.02.17	台中縣、台中市、雲林縣共組中科招商委員會第一次會議。
92.04.03	中科台中基地開發業務聯繫會報首次召開。
92.05.02	國科會率台中縣、台中市、雲林縣地方政府代表赴美、日招商。
92.07.28	中科台中基地及友達光電台中廠聯合動土典禮。
92.08.31~09.02	中度颱風杜鵑襲台。
92.10.09	中部六縣市首長高峰會簽署觀光及產業經濟發展策略聯盟，未來定期召開中台灣經濟高峰會，整合區域資源。
93.01.30	行政院核定中科台中基地二期籌設計畫。

93.02	台中市廍子區段徵收公共工程開始施工。
93.03.05	台中市水湳機場遷移到台中縣清泉崗空軍基地。
93.05.12	太平新光地區區段徵收案公共工程動土。
93.05.20	第十一任總統陳水扁就職。
93.06.28~07.03	中度颱風敏督利襲台。
93.08.23~08.26	中度颱風艾利襲台。
93.10	行政院經建會核定台中都會區捷運優先路線。
93.11.23	台中縣政府委託規劃中科特定區規劃書修正通過，預計民國97年台中縣市都市計畫同步發布實施。
94.01.	中科北向聯外道路通車。
94.06.27	行政院核定中科后里基地籌設計畫。
94.07.16~07.20	強烈颱風海棠襲台。
94.07.29	中科籌備處遷入台中園區辦公室，園區聯外道路科雅路通車。
94.08.30~09.01	強烈颱風泰利襲台。
94.09.30~0.03	強烈颱風龍王襲台。
94.12.20	第十五屆台中縣長黃仲生、台中市長胡志強就職。
95.04.07	中科台中基地東向聯外道路開工。
95.12.25	國科會主委陳建仁拜會台中市長胡志強，協商放流管路證核發。
96.01.05	原預定94.10.31日通車的高鐵延宕一年多後，終於通車。
96.08.16~08.19	強烈颱風聖帕襲台。
96.10.04~10.07	強烈颱風柯羅莎襲台。
97.03.13	中部管理局行政大樓落成啟用。
97.05.20	第十二任總統馬英九就職。
97.07.03	台中縣改制直轄市促進委員會第一次會議。
97.07.16~07.18	中度颱風卡玫基襲台。
97.07.26~07.29	中度颱風鳳凰襲台。
97.08.21	台中縣市聯繫會報中，台中縣長黃仲生、台中市

	長胡志強共同建請行政院儘速形成台中縣市改制直轄市決策，於97年10月前核定改制案，99年12月25日為改制日。
97.09.11~09.16	強烈颱風辛樂克襲台。
97.09.26~09.29	強烈颱風薔蜜襲台。
97.10.09	台中縣、市政府同步公告中科特定區禁建二年。
97.10.29	馬英九總統裁示台中縣市合併改制直轄市案將在民國99年12月25日實施。
97.10.31	內政部召開「地方制度法」部分條文修正草案聯席審查會議。
97.11.06	內政部部務會報討論通過「地方制度法」部分條文修正草案。
97.11.07	台中縣市升格改制直轄市聯繫會報。
97.11.15	交通部、台北市政府及台中市政府三方簽署台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫協議書，預定民國104年完工。

### 附錄三

#### 訪談問題

敬啟者：

本訪談係為東海大學公共事務在職專班三年級研究生謝鳳秋撰寫碩士論文「府際合作治理之研究—以台中縣市聯繫會報為例」所進行之研究，深切希望經由您的參與及所提供的寶貴意見，能給予研究莫大助益。

這是一項學術性研究，訪談內容僅做為撰寫論文使用，煩請您在訪談過程中暢所欲言，放心依據參與過程實際狀況或從旁觀察到現象作答。最後，感謝您百忙之中抽空接受訪談。

指導教授：孫同文

研究生：謝鳳秋 敬上

- 一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？
- 二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？
- 三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？
- 四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？
- 五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？
- 六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

八、六年來每半年定期召開的台中縣市聯繫會報中，都有討論到中科台中基地聯外道路開闢、乃至招商、相關都市計畫擬定，您認為縣市在共同配合中央開發過程中，遇到什麼樣困難和問題？能克服這些困難的關鍵在那裡？雙方最後能達成共識的關鍵為何？

九、台中市政府二年來三度在台中縣市聯繫會報中提案縣市一起共同推動白冷圳節餘水再利用工程，但此案至今未定案，您認為此提案實際執行的困難和問題在那裡？原因為何？

## 附錄四

### 訪談紀錄

#### 訪談紀錄 A

訪談對象：台中縣長黃仲生

訪談地點：台中縣政府縣長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 8 日上午 10 時 40 分至 11 時 20 分

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：其實，也很簡單，因為台中市被我們台中縣包圍起來。當然，他們本身建設有一個都會型格局，但我們發現縣市交界我們進步也很快，基本上縣市交通道路不要差別太大，有些是會因為界線不明顯，警察單位也會反映，責任歸屬要釐清。我忘了誰先提要重開，最起碼是兩人都覺得合的來，溝通沒問題。

過去經驗裡邊並不是很多有聯合去爭取什麼經費，大部份是解決共同的問題，但現在問題很多，也許今後會更多，光是注意到台中市也要注意台中縣，像以後是會變整體性的，像捷運、高鐵都要注意到，胡市長會提起，不只縣市還有周邊縣市都一起合作會比較好，我也很認同彰化、南投、苗栗可能都要納入。

應該也和胡市長本身具有國際觀有關係，所以跟我們也不會計較什麼，他有宏觀，我個性也是只要把事情做好、理念是對的，基本上我會認同，大原則基本上他提我都會跟著往這方面走。

中科也是其中一個因素，以整個中科來講，一般廠商中意的還是台中市，不得不承認台中市條件比較好，廠商到台中市意願較高，



第一期我們會發現台中市進駐申請比較快，但台中市面積不夠多吃不了，才往週邊台中縣一直擴大，後來擴大都在台中縣比較多，增加二期、還增加后里基地，到后里鄉還是不夠，說要一千公頃，我們根本提不出來。廠商比較認識胡志強胡市長，有很多也會跟他要地，或要他幫忙，但台中市地有限，胡市長希望廠商能留在中科發展，胡市長就很善意將廠商投資案介紹給台中縣。現在縣市是轉而是要留住中科週邊精密機械等相關產業或擴廠，大面積可能就要到彰化。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：我覺得績效基本上來講，目前感覺是很好。剛開始會有很多事情需要解決，開了一段時間事情解決的差不多；現在又不一樣，又因合併及中部四縣市合作，但這都是階段性的，只要提出來解決後問題愈來愈少，就代表有績效，幾個縣市長看法都差不多，沒有人會去計較。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：應該不會，我舉個例子，金馬獎今年在台中市辦，像我們明年屯區藝文中心要開幕，跟胡市長談起覺得金馬獎不錯，我說今年在台中市辦，明年在台中縣辦機會不大，胡市長卻鼓勵我試試看，但經費需要二千萬，我擔心台中縣經費不夠，胡市長還說要想辦法幫忙募款，當然我們本身要有方向和基本經費，在我們沒有錢情況下，他還是願意設法幫忙。

我們花錢是比較謹慎，我們編這錢議會也不一定同意通過，因為2000萬只有一、二天時間，台中縣希望花2000萬能得到長久一點的效果，不是一、二天的效果，像跨年晚會台北市花400、500

萬，以台北市財政不算什麼，但還是有人反對，也許也有一觀念是要促進消費，但全省很多縣市都不辦了。

經費分擔我們不會不付，絕對縣要負擔的，叫台中市幫我們付，這樣太過份，這也不公平，還是依照分攤比例付錢，雖財政有困難，但我們不會因為這樣不做或不付錢，我們可能會回過頭來要求分期，或請中央用扣補助款方式來支付，基本上不會有因為我們比較沒有錢，合作方面就會打折，應該不會。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：大概就是過去比較是我們上面做決定，現在大概都放給他們彼此先有默契，或者先去協調，只要大家講好了，我們都沒問題，但是他們沒統一好，才會提出來給我們做決定，尤其以後縣市合併，這種現象更多，溝通好才能做決定，以後變成一家人了。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：更完善的話，我個人認為目前這方向已經有比較良性的發展下去，因為縣市合併關係方向會更一致，以前也許會比較不一致，你覺得這條路開了，但來到我們這裡對我們好像不是那麼重要，效益也比較不高，會考慮不要開。但現在不會，像我們和立委到中央去談到機場聯外道路，像台中市六十米，到大雅三十米，再到機場前二十五、二十米，大家認為以後這樣不行，是機場對外的道路，只要中央認為應該六十米或三十米，只要縣市合併，未來是以縣市利益為主，國際機場不能不以整體來考量

其實因為合併可能要增加開會頻率有必要沒錯，但是我們需要討論的時候，很多事不一定要到會報，像縣市合併的事，我和胡市長就電話連絡要做些什麼，就敲定帶立委、民代到立法院去拜託，主動表達縣市有這共識，這個不必開會就可以透過電話連絡直接

做。因為以胡市長視野是全省性、全國性到國際性的，我的視野則只能到縣市這個視野，我把這提出來，他絕對會認同，因為他視野不是只有看台中市的人，我們跟他溝通只要不是局限細部的事情，他都會認同，合作起來蠻愉快的，他都會主動幫忙，幾乎什麼他都主動幫忙。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：這個我不敢這樣講，也許其他縣市做的比我們好都不一定。基本上我是認為他的個性跟我的個性可以很好溝通，有很多事情我們中部四縣市基本上以他為主，他講的很有道理，基本上我們會認同；他也很尊重我們，像這個月二十一日要首航到杭州，有發函四縣市首長，我問他「你去不去呀？」，二天一夜今天去明天回來很累，心裡想以他目前這樣會不會太累，他說「你看呢？」，我說「機場在台中縣我不去說不過去」，他說「對呀！對呀！你應該要去，你去的話我應該要跟你一起去」，很順的，也許他去的意願不是很高，但是聽說我要去，他還是願意一起去，他還是願意配合我們。如果要做這件事，彼此個性能不能溝通和搭配很重要。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：這個應該幫助很大，這麼重要的合併，假如說現在要結婚以前沒有談戀愛，以後怎麼結婚，過去六年就像是談戀愛，聯繫會報讓彼此有默契、合作經驗，很自然的沒有多大阻礙，現在既然中央有這樣決策，而且這決策是縣市多年來爭取的，尤其胡市長跟我都有一種我們不敢說是使命感，但能在任內合併也是一項不可多得的機緣，所以我們絕對不會輕易放棄。

## 訪談紀錄 B

訪談對象：台中縣長副縣長張壯熙

訪談地點：台中縣政府副縣長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 4 日下午 16 時至 17 時

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：那時候重新召開的時空背景，應是當時人吧！跟事。人是胡市長、黃縣長，應是台中市先提的，當時中央是民進黨執政，台中縣市周邊縣市不是無黨籍縣長就是民進黨籍縣長執政，所以感覺台中縣市可以說緊緊相依，加上兩人都第一任當選希望做出一些事情出來，剛上任聯繫比較多。

國民黨 89 年 520 失去中央政權後，90 年選縣市長跟立委，選完縣市長席次有增加、但立委席次有減少，國民黨在中央不執政下、立委席次又減少情形之下，才會去創了縣市首長聯繫會報，讓國民黨主席連戰有機會露頭露臉，有機會跟縣市長藉由這個機會一起，黨中央有縣市首長聯繫會報情形之下，台中縣市長也會希望在地方事務上可以有聯繫會報，胡志強起意想要重開台中縣市聯繫會報，因為縣市間的小事情，提到黨中央開的縣市聯繫會報太小。

事是什麼事呢？是中部科學園區的開發，因為中央 90 年核定中科要開發，但沒有核定中科開發計畫，只是說要設科學園區，等於縣市地方政府要爭取用地被認可，剛好當時提的是台糖大雅林厝農場一帶，跨越大雅鄉、台中市西屯，所以縣市光是為了這個事情，縣市就必須很密切去做，縣市長也都很精準希望爭取中科落腳塵埃落定。

台中市有人提了，我相信是市那邊先提，對胡志強市長來講，覺得這樣處理事情較快，省得小事首長電話還要打來打去，還要再交代幕僚執行，可以定期一直開是因胡志強一開始就展現對黃仲生縣長老大哥的尊重、推崇；黃縣長也展現對胡市長政治明星的尊重、追隨，在這種氣氛之下，兩邊團隊也就跟著知道要認真做、好好做、一起做。

兩人個性是有點互補，像前一任台中市長張溫鷹和台中縣長廖永來雖是同黨，但個性不夠互補，可能就會有「你講我不一定聽、我講你不一定聽的下去」這種情形。這幾年聯繫會報定期開下來，縱使幕僚或業務單位等等不見得百分之百同意對方所講的話、不一定高興，但胡市長尊重黃縣長、黃縣長老大哥也追隨胡市長，讓團隊覺得縣市長有了裁決一定要去做。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：沒有嚴重困難無法解決的事情，因為所有不能解決的事，事前已經先談好，幕僚也很清楚知道知道不能解決的事不要提，提了只是增加自己困擾而已，雖會有一些裁決不了的事，像白冷圳的水台中縣長顧慮到地方民意，不會一口氣裁決同意水給台中市用，殯儀館台中縣民收費減半涉及修改台中市收費自治條例，不是市長權力，胡市長會說我們來研議、縣長則說儘量努力，做不到不會影響開會氣氛，研議減少收費或努力有無剩餘水，事務官體系很清楚，提的都是一些不會死人的事。

在我看來台中縣市間區段徵討論更精彩，是一個困難無法解決問題，雙方都市計畫界線都做到對方土地上，因為旱溪河道改道過，在未開聯繫會報前都市計畫就畫了，造成雙方都無法執行，有聯繫會報時因你無法執行、我無法執行只好拿出來談，但還是沒有解決。我們從來沒人改過縣市界，從來沒有向內政部申請過要調

整縣市界，聯繫會報討論後還是沒有結論，最後談了半天就放在那裡，後來就是你能過的去、我能過的去就過去，橋弄通了、路弄通了就好了，像這就是捅馬蜂窩，不得已呀，但碰到了不討論也不行，只好雙方都「喬」一下，都不要在意都計都過界了，有「喬」但沒切出界線，類似這種沒下聞就會沒下聞，下次兩邊地政單位就不會再提這個了，繼續保持私下協調狀態，不要拿出來縣長、市長面前再丟臉，雙方就會私下先喬一下，能不提到會報就不提。

像台中縣東海別墅污水是因台中市覺得提了就沒有責任，聯繫會報是讓兩邊首長給媒體有舞台。曾經有一次在清新飯店開會，台中縣政府主辦會報，胡市長當縣長面罵主管說「我不要你解釋，你要當面告訴我，可以、不可以」，所以主管不會去提那種讓自己難過、做不到的事，不會有這種笨的事務官主管，做到十一職等不會這麼笨。

像台中縣政府曾有主管打包票中科東向聯外道路地上物拆遷一個月內完成，沒做到胡市長不高興；就連中科開路經費分攤，胡志長也會做面子給黃縣長，台中市建設處的用意是我有提了，也知道提了胡市長會出來打圓場，面子做盡了給縣長。

像龍井鄉東海別墅污水就是一個例子，水排流進東海大學大排，立案在台中市的東海大學嫌他的老師、學生在東海別墅生活污水太臭，要求台中市政府處理解決。台中市政府告訴他說這都是台中縣東海別墅排放的生活污水，目前流到台中工業區，東海別墅那邊因當年搶建，今天等於沒有多餘地可建污水設施，且以地勢來講，適合地點在台中市的一個公園，雖公園可多功能使用，但台中市那邊說公園太小不能設，還有那裡可以設？其實東海大學裡就有地可以設，東海自己校園內也有實驗等污水也從這裡來，東海大學如果願意提供土地就可以解決。

但對縣府來說，不能否認東海別墅在縣內，但要做污水處理設施除非變更都市計畫、拆房子，與其這樣，不如設在東海大學是比較好的方式，但縣市長都沒有去找東海大學協商，市長怕被校長打回票，縣長自古就是不那種會去跟人家協商那種個性的人，台中市長曾交代建設處長去交涉，建設處長被打回票，台中市建設處長曾想找我去跟東海大學談，但我想台中縣市長一起去面子就不一樣，如果聯繫會報有用，東海這件事情就解決了，實質上就是「我有提哦、我有努力哦！」最後還是不了了之，這件事我是覺得沒有績效，沒辦法解決。

有些事就是沒有績效的，要解決合併就會解決，沒有台中縣、台中市之分，問題就會解決，因為一個首長的話都是你自己一人的問題。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：會呀！台中市會儘量節制不要提要叫台中縣出錢的案子，台中縣也會儘量不要提碰到錢相關的案子，信賴沒有影響，彼此間很清楚合作中有競爭關係存在，所以基本上信賴關係沒有影響。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：有一點點吧！真正因素在於幾位業務頻密同仁變成是媒介、「酶」，比如說主計和主計、地政和地政、人事和人事、建設和經濟本來就熟，台中縣建設處和台中市經濟主管因中科開發聯繫密集，熟的人帶本來不熟的人開會、一起吃飯，就會增加熟悉密切，反而不是因開會共同提案增加的，是因開會增加彼此見面頻率，原來熟的人會幫助原不熟的人變得更熟。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：沒有吔！智慧有限。現在就有在追蹤，但沒有把歷年無法解決拿出來，因無法解決就銷案，一直提出來會討罵，大家也會覺得如果一直沒辦法解決的為何拿出來，牽涉到縣和市人民基本需求和主張的不相同，導致兩個議會關注的重點不相同、縣市長施政方法不相同，比方說胡市長追求國際化、卓越、進步，黃縣長要的是各鄉鎮市的雨露均沾、利益共享，基本上要雨露均沾就很難追求卓越，就像大學要選擇追求卓越還是拿到政府補助的錢，兩團隊在處理事情的基本邏輯、跟面對民眾問題的解決方法不盡然相同情形之下，既然是會報，只是碰在一起，你告訴我你做什麼、我告訴你我做了什麼，只是儘量減少雙方不了解、不同的地方，這是會讓雙方知道彼此做什麼。

像旱溪那一帶，台中市要求台中縣把路鋪平一點好不好，不鋪平我們市民老抱怨我們沒做好，市長麻煩台中縣告訴太平市把路鋪好，我們說那一帶是太平市公所的，胡市長要我們跟太平市講，太平市有自己鋪路經費限制，鋪平速度永遠趕不上台中市鋪平速度一樣，台中縣市結構不一樣，怎麼要求會報一定要有進度、有期程，沒完成就我對不起你、你辜負我，這樣困難啦！

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：我覺得可以做為參考，一樣還是從人跟事兩個角度切入，第一，人的部份，幾位首長在一起如果不爭或不爭出風頭、媒體的曝光，這樣兩團隊碰在一起會熟悉、熟識，常見面開會就會熟悉，見面總是三分情，以前只是講電話不知對方長相，聲音嚴肅不一定人嚴肅，當有相處會知道他人不錯，只是聲音嚴肅，會和協、潤滑彼此的互動，在人這一部份。

事的部份就是說，增進彼此了解，比方說我站在台中市立場會覺



得白冷圳水為什麼不給我們用，但台中市聽很多次台中縣說明的困難原因後，那天面對市民罵市政府沒能力爭用水，也可以和市民解釋原因。像旱溪路不平的問題，那下一次台中市就別計較這麼多，就把柏油直接鋪過去，多鋪又不會不能驗收。

你如果不能轉念到讓人更融洽、讓事更熟悉，就會覺得沒有約制力，問題沒有解決，與其開這種會不如不要開，運作不下去，常業公務員沒問題，但首長如果覺得只是去陪人家「卡察卡察」(照相之意)，也會不想去，也就運作不下去。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：對台中縣市合併有幫忙，對作業層次沒有幫忙，作業層次沒有會報也要去做，因為六年來兩位首長、三位副首長及幕僚長、一級主管，縱使我是台中市人我不了解台中縣，但因為開會加減翻資料、加減聽，總是會知道那裡有問題有狀況，那天真正合併我不會太陌生於台中縣狀況，相對也是這樣，現在對一般民眾來說，台中縣熟悉台中市，台中市不熟熟悉台中縣；雖沒會報也會進出台中縣市，但第一層主管更有觀念，第二層主管被一級主管常問到相關問題，普普也會知道一些縣市間的事。

#### 訪談紀錄 C

訪談對象：台中縣政府計畫處處長黃能堂

訪談地點：台中縣政府計畫處處長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 3 日上午 10 時 30 分至 11 時 20

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空

背景為何？

答：因為台灣一直愈來愈發達，大家生活關係愈來愈緊密，所以說雖然中間有停頓過，九十一年以後生活水準提高、都市關係發展愈來愈緊密，那時候台中縣市都換國民黨縣市長執政，當然剛執政那年都在縣政、市政摸索階段，加上台中縣市有很多息息相關問題，兩位縣市長都覺得很多事情需要大家共同討論解決，加上之前九十年九月中央核定要做中科，中科區域跨縣市，很多聯外道路問題、徵收經費不要落差太多，這些都需要討論，所以恢復台中縣市聯繫會報。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：台中縣市聯繫會報重新召開後，兩縣市對口業務單位會互相提出共同問題、切磋解決共同問題，開會時由雙方首長共同敲定，討論後看要向中央爭取或縣市共同做的，都可以馬上去做、去解決，或向中央爭取。因是縣市共同問題中央會重視，馬上去協助處理，不管是自己執行或中央補助經費，時效性或速度都快很多，產生很大效率及功效。

遇到困難或無法解決問題部份，有時因為涉及縣市之間兩方面地理環境和居民利害關係，像白冷圳的水台中市說想借去用，但新社當地居民就認為自己的水都用不夠了，沒有辦法給台中市用，居民就不願意，所以像這種問題，我們有時會考慮雙方居民問題，縣政府就不敢馬上答應。像台中縣去台中市殯儀館收費比台中市民貴一倍，台中縣民又比較窮，要求比照台中市收費，台中市顧慮到財政或他們的問題也不敢答應。在會議當中不會當面撕破臉，都說「回去再研議」，到後來不了了之，像這就是無解決的問題。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：因為台中市財政比較好，台中縣欠錢比較多，差很多呀！像中科聯外道路開闢問題，台中市就很阿莎力說要怎麼開闢、怎麼徵收、怎麼做，台中縣這邊沒錢，就不敢馬上答應馬上配合去做，同樣涉及雙方的一個政策，台中縣這點會比較保守，沒辦法馬上答應。當然討論時，像台中縣東海別墅污水排放污染到台中市環境衛生，台中縣要做需要龐大經費，但要叫台中市幫忙出，台中市也要研究能不能幫忙出這個錢，像這問題到現在也尚未解決。討論問題時涉及財政、金錢問題，是沒那麼融洽。至於會不會影響信任，這是公務上政策及現實面問題，都是公事上的討論，各有難處，應該不會有什麼信任問題。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：主要業務單位都會去參加聯繫會報，開會前會先握手寒暄，互相先連絡感情，開會多次就認識，回去有問題就可以直接打電話互相溝通連繫，有什麼事情可以先溝通，聯繫會報確實可增加聯繫頻率和合作默契。

主管有在一起開會有認識、交換電話，有事情聯繫直接打電話討論，像我上次到台中市開會完去拜訪計畫處，也去拜訪消保官，因以前我也當過消保官。有名片有電話，在電話中就可以連絡討論的事情，就直接討論解決。像台中縣為擴大為民服務有神祕客考核，台中市看到報紙有刊登覺得不錯，打電話來說要來觀摩，馬上連絡馬上安排，副市長就帶服務科的人來看，資料直接拿給他們，直接參訪縣府聯合服務中心，就不用公文往返連絡花很多時間。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：我是覺得說如果要讓聯繫會報運作更完善的話，應該是說相關涉及雙方面議題，可以儘早拿出來，尤其涉及地方民意的問題，可以事先召集雙方居民溝通或先實地到現場會勘，面對實際上的問題、大家才能夠針對問題，尋求更完善的解決方式。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：台中縣市聯繫會報運作模式是很好的制度，當然可以做其他縣市合作參考，在工商發達、交通順暢的環境下，尤其台灣是一個島，區域發展愈來愈需要，涉及區域發展問題愈來愈多，如果縣市之間有溝通聯繫會報，能夠解決大區域交通、馬路、觀光、產業等問題，像中台灣彰化縣、南投縣、苗栗縣之間，像彰化縣、南投縣等區域觀光產業問題，彰化、南投兩縣市也希望可以舉辦中部四縣市連繫會報，整個區域要發展要共同來做的話，像這種聯繫會報是有需要。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：有，像之前涉及縣市問題有聯繫會報討論解決，對合併有幫忙，以前有涉及雙方面合作機制，像台中縣市合併升格問題人員撥用、組織縮編、產業整合，和台中縣市都息息相關，有會報機制大家就曉得馬上很快組成關於合併升格的臨編小組，馬上召開合併聯繫會報討論合併問題，尋求共識，向中央提出建議書或應該如何做，以前有這種模式要做就很快。

訪談紀錄 D

訪談對象：台中縣政府建設處長賴英錫

訪談地點：台中縣政府建設處處長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 8 日上午 9 時 40 分至 10 時 30

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：之前怎麼停的我不曉得，我知道在前一屆是廖永來跟張溫鷹兩個好像也不搭調，沒有共同努力意願。跟胡長市、黃縣長同黨籍有很大關係，加上兩個人政策跟施政理念，和個性搭配有關係，個性有關係，一個國際觀，一個鄉土型，縣長又是很客氣的人，其實個性最重要，兩個個性可以合的起來最重要，同黨籍也不一定合作，個性互補起來是有很大的效果。

這時候剛好也在推動中科，中科剛好跨越台中縣市，台中縣是蛋白台中市是蛋黃，中科像是臍帶位置，互相來幫忙。中科需要聯外道路，台中縣、台中市的大家都需要互相幫忙，也做了中科特定區都市計畫，也很密切開了幾次會，做了縣市共同都市計畫。加上想到以後會合併，因為當時有「三個第三」的第三個院轄市，大家期望很快有一個合併，彼此要有默契、城鄉和空間發展合作，時機有他的背景因素，中科開發讓我們彼此談起來有標的，九年前如果沒有標的不知要開會討論什麼，有議題會報才會緊接著開，後來發現有蠻多聯外道路、排水等很多問題要解決，像台中市來關心水怎麼供應到台中市，才知道水源都在台中縣，且中科供水、供電都在台中縣，這些都是息息相關的，公用事業部份整個大台中去思考的話，整個是息息相關的。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：績效應該都還不錯，像聯外道路馬上弄的，像台中工業區山上台中縣市的聯絡道，和東海大學污水處理設施怎麼讓台中市來接，太平市那些地方收垃圾也一樣，位在台中縣但由台中市來收，像新光區段徵收縣市界線亂七八糟等問題，都是在會報中定調出來，像怎麼做、中央樁等都是在會報調提出來，定調出來，後續才有辦法做。這是蠻有意思的，目前有困難大概只剩白冷圳這個，等會再來講。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：錢是本來就要負擔的，是指中科東向聯外道路，因為有一部份是台中縣的，台中縣佔比較少，由佔比較多的台中市來施工，市府催配合款，大概只有那一段吧！其他還好，工務處那時候是有慢一點。東大路拓寬我們不是慢，那是軍方的問題，現在還是剩下軍方那一段，軍方要求軍舍重建好才能開通道路，到後來協調成我們蓋給他，不然由軍方蓋太貴。

有些問題在那邊討論比較快，像上次不是本來要好的，為什麼有落差，有落差彼此就會檢討，提出到會報兩首長決定，不是說好了，下面執行面那一個出問題、那裡出問題、為什麼有問題，有首長在，首長一答應下來，下面就拼乒乒乒，等於是承諾，輸人不輸陣，將陣出征底下沒做好沒面子，一定是拚啦！

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：應該是有啦！像我這邊因為本來就熟啦，像開會報都提早到，都會到相關局處坐坐，開完會也會招呼坐一下，一些平常性小事情這樣私下連絡就解決了。因為彼此都會先到，又比如說我開完會去都發處、經發處走一走、坐一坐，聊一聊連絡一下感情，不然

平時都忙的要死，輪流辦這樣有一個好處，這樣蠻不錯的啦！

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：其實這時候最主要還是縣市合併問題，利用這個平台去溝通合併需要的業務，頻率上可能要增加，明年很多事要談，合併剩不到二年，要談像以後市政府要在那，像衛生局、環保局、警察局要在那，彼此要把資料拿出來，一個一個秤重，然後再做決策，像建設處和建設處怎麼整合，科都不一樣，組織設計等問題很多，我們建設處業務包括他們都發處和經發處，這個部份開始要去切了，我現在只想到市政府、縣府，那公所問題呢？這個日後都需要討論的。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：其實以區域生活圈的概念，相鄰近的縣市不管縣或市都應該有很多問題要解決，很簡單就是聯外道路，還有一個就是河川治理，都需要去整合。另外，一個就是區域型大型公共設施也要整合，像彰化縣在溪湖蓋一個大型焚化爐，不是彰化在抗爭，是對面西螺在抗爭，因為有落塵，跨縣市大型公設，還有道路和水路一脈相通，另外大型公共設施有服務性問題，要跨縣市做解決，像在這個縣設在偏遠地方，但人家那縣卻會影響到，污水廠也一樣，日後還有機場問題，還有都市計畫跨越和銜接也一樣，除了中科特定區，還有像大雅交流道就不適合各自規劃，像台南縣和嘉義縣水源特定區的也必須一起規劃。

還一個區域行銷的問題，區域共同整合行銷，還有城市共同行銷，台灣的城市規模太小，都要透過這個來做比較好，各縣有各縣的農特產，像彰化花卉、蔬菜很有名，台中縣是水果，都不太一樣，大家要共同來做，城市行銷更有需要，在縣市會報給他定調出來，

一起出去行銷比較省力啦，出去給人家感覺到的東西才會豐富。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：有，會報已經在運作，所以駕輕就熟，大家都熟悉，聯繫這麼多年彼此間都蠻熟悉，像組織差異我們跟台中市有在連絡就知道，很簡單像建設處和台中縣建設處是兩碼子事，經發處和都發處和我們比較麻吉，比較知道那些科業務怎麼切，有事就很清楚該跟誰連絡，效率也比較好。

八、六年來每半年定期召開的台中縣市聯繫會報中，都有討論到中科台中基地聯外道路開闢、乃至招商、相關都市計畫擬定，您認為縣市在共同配合中央開發過程中，遇到什麼樣困難和問題？能克服這些困難的關鍵在那裡？雙方最後能達成共識的關鍵為何？

答：這裡面我簡單講，像中科東向聯外道路，就碰到問題，當時我就跟規劃公司講，一開始就要規劃好，最好沿著縣市界線的野溪走，儘量捉那個線。剛開始我建議二次都沒有調整，結果台中市一公告出來，台中市就反對啦！覺得為什麼都吃台中市的土地，結果就調了，台中縣也跳，為什麼會畫過來，我一開始提過但規劃單位就不聽，這樣可能是比較直沒錯，但到最後還是照我的建議，這裡面就出現一個過程，各有各的看法，輸贏到人家財產，人家當然會抗議，但大家會去面對它。

都市計畫過程更免不了意見歧異，像台中市會講特定區污水廠為何規畫在台中市，但本來污水廠要設在低的地方，台中市地勢就低，所以照講是沒有問題的，但如果你說台中縣必須自己跑污水設施，那也沒關係，大雅在計畫區旁邊就有污水廠，就決定把大雅原有的擴大，免得跑兩套系統無法運作，這樣台中市就沒話講。像台中市會覺得住宅區劃的比較少，這只是一個討論過程，我們



舊聚落就佔多少，雖非都市土地本來就是住宅，原本空地或農業區劃的就差不多；都發處會覺得台中市住宅區表上看起來比較少，他們住宅區是住宅區，農業區本來就沒有房子，透過圖像解釋他們就知道，這個有溝通就沒問題。

九、台中市政府二年來三度在台中縣市聯繫會報中提案縣市一起共同推動白冷圳節餘水再利用工程，但此案至今未定案，您認為此提案實際執行的困難和問題在那裡？原因為何？

答：水是從白冷圳那邊來，白冷圳是水利會管，水流過會滲下去有些人打井就有水可以用，但冬天時本來就抽不到水，他們會擔心水不多又要引到大坑，就算有做蓄水池，怕的還是有枯水期問題。再加上大坑里長和新社那邊「互擲」（閩南語互丟東西之意，意謂相互攻擊），大坑那邊看新社休閒農場生意好，大坑一下沒落沒有生意可做，台中縣業者把指標釘到縣市界，台中市就把指標拿掉，台中市的里長說為什麼釘到台中市呱呱叫，鄉民就會很感冒。我會知道是台中市他們測量科長是以前的同事，他們來說有一個測點設在新社農會樓上，因為農會代表是在地人，不滿台中市對我們這樣為什麼要給台中市放測點，彼此結氣，打死水也不引過去，我在會報有提，兩邊居本來就有嫌隙，這問題要先解決，彼此要融合起來，不要為了小事「撿恨」（閩南語記恨之意）。

#### 訪談紀錄 E

訪談對象：前台中縣政府工務處長翁文德（民國 97 年 7 月調升內政部主任秘書）

訪談地點：台中縣政府新聞處記者室

訪談時間：民國 97 年 12 月 13 日上午 10 時至 10 時 40

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國

91年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：台中縣市之間彼此包覆著，都市計畫、道路建設、區域排水都相連著，台中市通常只會做本身都市規劃，對台中市來說偏遠的地方可能連著台中縣比較有發展的地方，而台中縣都市計畫又還有各鄉鎮市公所會做，縣市之間有很多事情需要聯繫整合，像還有排水系統連貫、縣市界線不明等，舉例來說像中興大學都市計畫部份也是跨兩縣市，縣市之間道路銜接、污水設施等問題，要解決得靠行政資源共同使用，像東海大學一直反映台中縣這邊商家污水排入東大溪很臭，我們這邊因為地勢及土地關係不可能做污水設施，就必須引入台中工業區。跨縣市的問題很多，需要溝通，我想這因該是重新啟動聯繫會報的原因，再加上胡市長、黃縣長同黨好處理。另外，還有那時中科正要開關應該也有關係。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：在整個聯繫會報應該是有效果的，就我來看，因為台中市是被台中縣包著，台中市向台中縣要求的協助比較多，台中縣要求的比較少。像台中工業區道路的開發，台中市有路但台中縣的部份是在非都市計畫區內，本來沒有規劃道路，我要去規劃把路接出來，由於路已經開到台中縣民眾家門口，土地有價值了，你要再去徵收土地，碰到很大的抗爭反彈、很多壓力，最後還是強制拆除才完成。

還有像台中市水湳機場遷到清泉崗，台中縣也面臨很大的民意反彈，其實水湳機場後來空出來了，未來開發應該縣市一起規劃，甚至共享開發利益，這些都是台中縣市聯繫會報應該思考、討論的。還有像工務處正在做石岡壩污水處理設施，管線未來接通後

山城居民要付接管管理費，但石岡壩的水是供給大台中地區民眾使用，台中市是不是應該回饋負擔一些費用？這可能是還要協調的。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：討論是應該沒有這種狀況，都是就一般大原則來討論，氣氛上不會怎樣，像中科六十米東向聯外道路，台中縣這邊要配合徵收及分擔經費，雖然財政上比較困難，還是配合完成了。還有像東大路、清泉路的拓寬，地上物的拆遷問題雖然慢了十天，還是解決了。就我看來這只是執行面的問題，而且我們還有公所的問題要協調解決，不像台中市可以直接指揮區公所這麼單純。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：當然會，會議上很清楚會交代會後相關單位要協調處理的事情，像我就曾因為提過旱溪整治共同向中央爭六十二億經費，而組成專案小組，時常和台中市的人碰面，因為開會報和會報後時常和台中市碰面，大家相處上會比較融洽，處理聯繫比較快速，剛開始時像拆除縣市交界一間房子這種小事都拿到會報上來談，後來類似這種事大家一通電話聯繫就解決了。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：現在每半年開會一次運作都很清楚，但是都市和縣的需求不一樣，都會區建設大型、國際化，經費大；台中縣沒有都會區，發展又呈現不集中分散情形，公共資源的投注沒有辦法集中，不像台中市可以多做一些，改善這種落差是會報未來要多討論的議題，要思考多在都市邊緣爭取大型建設、活動場地，彼此資源運用上如

何靈活一點、共通，是未來要去多思考的。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：當然可以，很多問題因為大家相連在一起不能不去解決，大家理念可以結合，舉例來說，在城鄉風貌規劃上，彰化縣近來提出十字型觀光廊道，就是把觀光資源串到台中縣來，如果大家沒有串在一起，那景點就沒那麼豐富，也會局限在一個小點。很多縣市相鄰一定會有跨縣市的問題要解決，這種聯繫會報的方式，各人有的資源不一樣，合作就互蒙其利，像現在後來還有中部四縣市首長會報，就是一個例子呀！

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：有呀！像八月那一次會報縣市政府就提案跟中央爭取升格，所有的主管都在場沒有提出反對意見，因為民眾多數認為應該合併，縣市政府都要朝向接近民意的方向來做，整體思考合併的作業。再加上過去大家一起開會早就對彼此很了解，合併有很多細節作業這些都需要一直討論，我覺得有了這六年來的會報經驗，會有很好的協調。

八、六年來每半年定期召開的台中縣市聯繫會報中，都有討論到中科台中基地聯外道路開闢、乃至招商、相關都市計畫擬定，您認為縣市在共同配合中央開發過程中，遇到什麼樣困難和問題？能克服這些困難的關鍵在那裡？雙方最後能達成共識的關鍵為何？

答：中科的範圍在台中縣市，台中縣這邊本來是要設航太工區，一開始是分開爭取的，後來一起開發，台中縣這裡本來就有一些聯外道路規畫，後來一起和台中市協調看要怎麼規劃及開闢，像東向

聯外道路一人出一半的地，有很多細節要討論，後來也沒什麼爭議。倒是污水排放台中縣市都有抗爭，因為一開始中科污水廠還沒有做好，是採取先放流方式，工廠處理過的污水就直接排入台中縣區域排水系統，中科這個大開發案縣市合作執行是ok的，因為大家都有共識要協助產業在這裡發展。

不過，難免一開始也會思考，如果廠商總公司都設在台中市，台中縣會收不到稅，其實縣市都提供廠商五年免稅優惠，加上後來中科台中縣面積一直擴大，這問題好像就沒有這麼嚴重。

九、台中市政府二年來三度在台中縣市聯繫會報中提案縣市一起共同推動白冷圳節餘水再利用工程，但此案至今未定案，您認為此提案實際執行的困難和問題在那裡？原因為何？

答：不是每一項建設民眾都會支持，有的人就是會反對，政府機關一定要解決民眾的需要，以白冷圳的案子來說，新社的民眾本來冬天枯水期水井就打不太到水，你說要引節餘水，居民就會覺得是來搶水，思考模式要從增加整個供水量來做，也就是說從引水源头就增加供水量，這樣一來，能解決台中縣民眾缺水的問題，又有多餘的水可以給台中市。

#### 訪談紀錄F

訪談對象：台中市長胡志強

訪談地點：台中市長榮桂冠酒店十六樓貴賓室

訪談時間：民國97年12月16日下午16時30分至15時20

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國82年起一度停開，民國91年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：我想做事，言簡意賅。我上任以後，我開闢了市府和工業區聯繫會報，三個月一次，我開闢了市長和大學校長會報，為什麼要開？工業區有很多問題要解決，因為當時很多大專院校想要搬家，體院要搬嘉義、台中技術學院要搬潭子、中國醫藥學院也想搬嘉義，要離開台中，一個城市不能沒有大學，我就三個月開一次，一開始本來只有三個學校，後來變成十八所學校，連雲科大都來了，中部學校都來了，覺得跟我們開會很快樂，有的是要來台中市設分部。

我開眷村自治會報，因為太多問題到國防部石沈大海，經過我們不一樣，我會直接去找國防部長，我開的會報相當多，還開高中會報，工業區會報開到後來沒有新提案就把舊案拿出來；開到後來廠商說，希望台中市接管台中工業區，沒有人這樣不要中央政府管要地方政府管，我說不要這樣，如果今天因為胡志強當市長接管，未來換了市長，回不到中央，我就對不起你。

我愛做事，要做事就要了解問題，要了解問題就要多開會報，台中縣市之間相互發展懸而未決的事情太多了。裡面背後有兩個重要的哲學，一個就是挖水溝的人，我當駐美大使時開始有這觀念，就在美國國防部和台灣國防部之間挖一條水溝，水一通我就走，也在美國教育部和台灣教育部之間挖水溝。甚至我做新聞局長，就是在和媒體之間挖水溝，在政府和民眾之間挖水溝。很多會報我成立以後，希望主管要做好，就交給主管去處理，一百多個會報我不可能每個都開，如果秘書長能解決，就由秘書長解決，縣市聯繫會報是因為黃縣長到了，所以我也會到。

第二是我相信區塊發展，我是第一個台中市長候選人在選舉時提出中台區塊的人，在區域發展上，我甚至想的不只是中彰投而已，是中部六縣市的中台灣觀念，你要想中部要住飯店、逛大百貨公司在那裡？在台中市嘛！這是中部生活中心，不要太狹窄，

發展要跟大家結合，住在台中市，晚上能來這裡住，白天出去玩，到三義、八卦山、鹿港、劍湖山、日月潭、古坑、田尾花市玩，因此，當然要開聯繫會報，現在有另一個東西發展出來，叫中部四縣市發展平台出來，廈門就找我們去直航、賣農產品。

昨天大三通啟航，是空船開去載砂，我建議他們載水果，反正去的時候空船，當然船主講載重就耗油，還有可能要設冷藏設備，我跟他講如果航程只有一天，就不用冷藏，這就是中部區塊發展，中部如果不一起發展，發展就會受限。

我不知道以前開過沒，我也不知以前開會停掉，但我知道以前有段時間縣市關係不是很好，後來我們開的很好，人家說，都是國民黨嘛！但也有人同黨鬧得水火不容。時代改變、需要改變，你知道不合作，發展會受限，一定要打開胸襟讓人家進來，我很幸運，黃縣長是一個君子，他修養好，我跟他每次出去開會，如果人家把我排上位、他下位，我會把他請到上位，你去計較這個幹什麼嘛！你要尊重別人嘛！

我把這叫中台區塊，如果什麼都用「台中」，人家會覺得是我搶風頭，我要的是實質，像有人說我們去廈門，大家都說我出風頭，其實我很佩服中部首長，你說如果一個籃球隊應是打贏了得分最重要，誰會計較誰拿幾分，而是一個隊要贏嘛！每個人都有足夠曝光機會，你要想一想，如果不是四縣市長一起去，怎麼會受這麼大重視，就如黃縣長講的「我跟著他走有很多光呀！」四個一起更不容易，大家都有很多光。

像這一次清泉崗直航杭州，黃縣長一直要我去，我本來沒辦法去，因為我們義消要辦告別式，他要去簡單，他出國不多，我還有歐巴馬就職典禮，可是他要一定要我去，我乖乖就去，我們黃縣長他多偉大，也知道我去了會搶光芒，但他為了清泉崗還是要我去。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作

的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：這個會報的效果非常好、效率也很好，幾乎所有問題都解決，幾乎，只有少數不能解決，像東大溪、白冷圳。另外，少數不能解決的還有一個問題是台中縣財政比較差，要我配合的我都配合，還有議員及鄉鎮市長找到台中市來，直接找來要我做這做那，我不好意思拒絕，但我不會背著縣長做這些事，財政的事我們會體諒人。

另外，有一些不能講太明，會傷台中縣官員，有時官員效率會有落差，你一個主管在我面前講的話，結果我發現一點都沒有動，差太多了，一點誠意都沒有展現出來，我會去追查及管考，那一次被我逮個正著，我打電話反應，氣的說以後那樣這個人不要來開會報、我們甚至停開會報好了，怎麼可以這樣「唬隆」（欺騙之意）人，你「唬隆」你們縣長，又在縣長面前「唬隆」我、騙我，這樣的事發生過一次之後，以後就好了，沒再發生過了。

東大溪是需要經濟部配合，可能跟經費有關，這我要承認，工業區污水廠擴場又怕處理不了，但縣府跟我們現在有另一個解決方案，中央會補助經費。

白冷圳一開始我們很天真還編了經費，但台中縣編不出來，說一起去跟中央爭取，但白冷圳不是只有錢的問題，基本上是新社鄉要溝通好，不然講幾次都沒有用，新社鄉民怕水不夠用，畏懼跟你合作，你要提一個計畫加他的水也加你的水，你不能逆民意而行，施政之道莫過於此，才有可能推的動嘛。

另一個例子，像最近捷運台中市要增加三個車站，依據經費分攤比例，台中縣經費會增加，我們叫人家台中縣要加錢，台中縣很勉強，底下的人叫我去跟台中縣長講，我說這要求根本不合理，站全部加在台中市，你自己要加站還叫人家出錢不合理，如果有一站設在台中縣還說的過去，後來我們決定吃下來，全部自己處



理。

還有前一陣子像鐵路高架化，台中縣出不出頭期配合款，希望我們台中市墊，我們也簽下來，但替台中縣墊錢，台中市議會過嗎？你用膝蓋想一想？後來我決定跟縣長去找行政院長、交通部長，幫他去爭，爭取中央多補助一點，這樣台中縣可以少負擔一點，但還是付不出來，那中央借他錢，反正可以慢慢扣款。預算編列有一定原則，依法可以付的我們付，但我不能盲目幫他負擔，你說有沒有問題，台中縣真的是財政困窘，但這不能怪黃縣長。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：不會，首長相互配合的意願、相互尊重的基本立場，可以影響所有討論的內容和氣氛，我覺得完全沒有。當我有一點不高興時，縣長也支持我，不會覺得我失禮，我覺得在台灣各縣市長之間合作沒有人像我和黃縣長這麼好的。像星期一砂石輪船直航，黃縣長邀我去，我就放下主管會報去參加，縣長都說了，為了他我就去了，縣長在致詞時，還花三分之二時間講縣市合併起來會有多好，合併起來給我帶會有多好。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：有！有！有！最明顯的是我發現，當我們一起去廈門，或開會聚餐、一起吃便當，都可以感覺聯誼的氣氛非常好，平常地政對地政、建設對建設等局處都有連繫，彼此有默契，很容易解決彼此的一些事情，會報確實增加主管私下的聯繫和合作的默契，還有一些像首長之間的化學成分帶動，兩個人為什麼會好，好像化學元素變化起來一樣合嘛！

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：我要誠實的說，我對這問題幾乎沒有答案。我們都有追蹤呀！各自追蹤，但我盯得很緊，所有會報開的前一天或前兩天，相關單位的主管或副主管要把會報資料看一遍，甚至先開會前會，因為我曾發現開會二星期前會各單位開始送資料、彙整，資料打好是二星期前的。比如說如果二十五日開會，資料還給我寫將於十八日會勘，因為他十日簽的東西，你七天以前會勘完了，為什麼資料還這樣寫，會被我K，像工業區廠商第一次來的時候楞住了，覺得市長怎麼都站在廠商立場講話。

至於設固定組織或編經費，面對無法預期有事，台灣政府有這樣編經費的嗎？不可能為假設性的事編一個預算，真的有事還有災害準備金。

你說有沒有改善的必要，一個人不能說沒有改善必要，我當然希望有、我會盡量去找，我自己想不出來，但如果有更良好的意見，我會去參考。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：我覺得可以，為什麼，第一我覺得縣市之間的合作目前受政黨影響太大，也許我們不是最好例子，因為我們是同黨，但我真希望有一天人民的利益是最高的考量，不要因政黨受影響。第二我覺得我跟黃縣長兩人能夠毫無間隙，全力推動縣市聯繫會報合作，都是因為兩人是為了縣民和市民而合作。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：我覺得這個現在的聯繫和縣市合併可以從兩個不同方向來思考，一個是當然有利，七年來相互探討共同問題、尋求解決方案，可

以為將來合併奠下良好基礎，當然有好處，從人看事、及決策角度，當然有好處。

另外一個角度，我有一個很特別的思考，也許有人會覺得如果合作的這麼好，為什麼要合併？縣市合併不是僅僅靠縣市的力量來解決彼此面臨或分享的問題，而是希望縣市有更高的位階，與中央一起解決我們共同面臨。不是說以前中央不幫忙，而是你可以參加行政院會，可以跟中央部會平起平坐，有更高位階，甚至可以凝聚中台灣共識、帶動解決周邊縣市問題，像高高屏、北北基也不會因為有院轄市參與，地位不平等，台中市成為院轄市後可與中投彰苗共同解決問題及推動中台灣發展。

升格會發展更快，現在縣市會報就成為我們縮短磨合期中很重要因素，不會不認識、不會化學元素不對、吵架，對彼此問題有基本了解，台中市官員對台中縣很了解，因為問題常提出來討論，應該基本上絕對是正面的，決策、運作、業務熟悉度、人事上的順暢，都有好處，顯然我們站在一個很好的基礎上，蓄勢待發，成為直轄市後中中彰投也可以，三縣一市開聯繫會報。

話說回來，你說我個人再有能力、再好，如果沒有黃仲生縣長合作，我是零。

## 訪談紀錄 G

訪談對象：台中市副市長蕭家旗

訪談地點：台中市政府副市長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 11 日下午 16 時 30 分至 17 時 10

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：我記得民國八十幾年的時候，台中縣是廖縣長、台中市是林柏榕市長，曾經開一陣子，後有議員覺得沒有效果、功能不彰、討論議題空泛，具體的議題沒有結果，建議不要開。加上中間碰到林柏榕市長被停職、休職，這個期間是代理市長，那段時間後來就中斷沒有開了。張溫鷹市長上任也有曾想要重新開，但當時台中縣市合作的氣氛並不是非常濃，後來也沒有重新開。

胡市長上任後覺得縣市會報很重要，他的競選理念是文化國際城，也提出中台區塊概念，這個概念要推動，先要台中縣市共同達成，像一開始古根漢案子，台中縣要共同推動，黃縣長就跟胡市長說，如果需要的話，台中縣願意一起幫忙爭取，有很多都會議題像鐵路地下化（後來改成高架化）、捷運都要合作，像中科的建設也是跨縣市需要合作，這些都是跨縣市的。

而且有很多地方台中縣市界線不是河川隔開的，是混在一起的，開車一下子就開到台中縣，也有很多地方是畸零不整的，像太平市旱溪那邊，一下子是台中市，一下子是台中縣，跨縣市跨區域很多問題都要一起來解決，包括排水、交通，市地重劃都要協調，有很多排水設施也要協調，像楓樹溪台中市整治好，台中縣沒有整治好會淹水，台中市也淹水。

不可否認兩個縣市都是同黨也有關係，縣市合作會代替競爭，才會重啟聯繫會報，且是很實際的在召開，每個提案都要來執行，每次提案都會列管起來，下次開會要報告執行情形，是很良性的互動。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：事實上重啟聯繫會報，是因為兩位縣市長認為縣市需要合作，所執行事項取得共識很高，執行率就很高，我記得約有九成。像有的要市政府編列經費的市政府也開了，像昌平路的開闢及拓寬，

市政府決定編預算來拓寬，明年就編了一億二千多萬來開闢，像橋樑等有共識有決議我們就會編預算來執行。所以整個運作的情形還算是蠻順利，現在碰到的困難是經費編列，像台中市要台中縣編的或台中縣要台中市編的，遷涉到制度或調整問題，像都市計畫都比較簡單，但要開路、做排水溝，縱然雙方都有共識，但受限於經費，一下子要好幾千萬或上億元，不一定都有經費能做。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：其基本上是不會啦！因為兩個縣市會互相體諒，每個地方有每個地方的困難，台中市有台中市困難，台中縣有台中縣困難，只要雙方很真誠的拿出來討論，應該沒有問題。有一些是我們有困難要台中縣做的，像東海大學東大溪污染，我們希望他們在上面做污水處理廠，東海大學老師常常在陳情，我們也知道台中縣很難做，要建立污水下水道及處理系統，台中縣很難做，台中縣希望污水送到我們這裡來處理，也很難做，市議會沒辦法接受水送到台中市處理，互相體諒立場，能達到合作共識就好。

錢的問題，每個縣市有不同配合困難，我歹勢講這個，像中科聯外道路台中縣市各一半，涉及到經費籌措，像廓仔橋重建也是各一半，會提出來討論，但能體諒對方困難，不會形成太大困難，像廓仔橋橋建了台中縣錢還沒來，沒錢付給廠商，甚至有一些東西我們有時候也代墊，只要雙方把原則講清楚，是可行的，有時是台中縣的困難，有時是我們的困難。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：這個因為縣市聯繫會報召開之後，第一個就是彼此主管會認識，認識之後溝通就比較順暢，像都市計畫委員會就會把台中縣都計

主管請來參加，因為需要聽聽對方意見，互相參加都計會議，看有什麼問題，會報召開後小問題聯繫解決很順暢，對縣市的合作是非常有利的。大事情需要首長決策的才會提出來在會報討論，有時候我們要拜託台中縣，我也會直接找副縣長幫忙溝通。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：縣市的聯繫會報現在基本上是一個協調會報，沒有法治地位也沒有經費，像國外有的是都會會報、都會政府的話，有法定地位，有經費的編列。目前會報沒有雙方共識就沒辦法做，基本上要徵求雙方共識才能做，沒有強制力，沒有經費編列，如果有法制性，比如說成立台中縣市聯繫委員會，有委員會設置，有獨立經費、有法制地位，會比較能推動。有時候取得共識後，沒辦法執行的也有，像台中縣曾要求開路，我們同意要執行了，換成台中縣因為要拆公寓反而沒辦法做的，要拆一棟公寓你知道一定很困難。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：事實上台灣都會政府現在這個都有這種聯繫會報的功能，像高高屏、北北基都有類似的，北北基在馬總統當市長時有一個規劃報告，我是不曉得有沒有像我們聯繫會報一樣繼續運作，高高屏也是定期，北北基像是一個事件合件，高高屏、台中縣市會報可以成為一個能共同爭取重大經費、建設的平台，比如說台中縣市要爭取直航，縣市長就一起跟中央爭取。

常常也可以看到，台中縣市首長常聯名一起寫信給中央，這樣力量會比較集中、比較大，像高高屏也會這樣來運作，像爭取燈會啦！南部縣市長一起爭取，大家一起爭取中央會比較重視，這個在其他地區也可以這樣做啦！雖然說仍然要取得共識才有辦法執行，但基本上是建立一個協調合作的平台。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：合併的幫助是一定會有啦！兩個首長常一起合作開會，能夠捐棄門戶之見，尤其是跨縣市合作要取得共識，是不容易的，對於縣市合併也有助益，對縣市合作作業來說可以說是一個前置作業，像升格中央基本上是照縣市聯繫會報決策去做，行政部門是照會報建議來做，立法院部門可能有其民意考量，但行政院就會從國家觀點來看，會重視縣市的決議。合併升格也是在會報中形成共識，尤其未來合併需要密集聯繫、密集合作，像人員整併、行政區重劃、財政規劃等，立法院通過立法後，會報可能需要更頻繁來做，除了業務單位規劃，有很多需要縣市首長裁決、決定的事情。

#### 訪談紀錄H

訪談對象：台中市計畫處長廖靜芝

訪談地點：台中市政府計畫處處長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 10 日上午 9 時 30 分至 10 時 30

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：像河流走一走就走到台中縣，道路也是，會報中大事小事都會討論到，完全看有什麼需要，還有縣市界不是很清楚，兩邊地政單位丈量時不是很清楚問題。以前日據時代台中州包括中彰投，分產時其他縣市在目前台中市土地在都市更新時變成髒亂點，希望其他縣市把地賣掉，賣地又牽涉到都計。

我想當時蠻重要的是台中縣市是同一個黨執政，當然之前也同是民進黨執政，但是可能就是之前縣市長沒有太多機會去思考共同的問題或要合作的事項。九十年底選舉過後市長和縣長上任，都是國民黨，知道河川、馬路，尤其是防洪治水，都需要一起解決，有一些像是垃圾處理都需要台中縣幫忙，而一起討論處理。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：重新召開以後我們覺得績效是還不錯，大問題、小問題都是，大問題是中部地區發展和方向定位，可以拿出來討論，小問題像台中縣的身心障礙者可能到台中市來工作，需要免費停台中市停車位，像這麼小的事也都會提出來，把雙方收費相關規定調整成身心障礙者在縣市停車都可以免費，現在就可以停了。且我們會持續追蹤，如果沒解決，看要不要形成新方案提出來。

也有無法解決的問題，像就是東海別墅污水流到東海大學東大溪的問題，本來是中部大專院校聯繫會報裡，東海大學校長跟市長提出來，台中市環保局去查發現污染源來自台中縣，在縣市聯繫會報提出來協調，希望上游注意污水處理。曾有人提出來在污水設施設在東海大學內可解決問題，其實在協調上大家都要退一步啦，台中市曾跟東海大學提出此建議，但大專學校通常都不願意污水設施設在校園，如果每個人都希望別人解決問題，卻不退一步，是沒辦法協商的。

還有鑑定地界問題，到底這一塊地是你或我的，雙方都不願意放棄土地，協調時都希望對方接受你的意見，那協調一定不會成功。另一個問題是防洪治水，我們有些里長在颱風淹水就來反映，像台中縣上游沒有做防洪，樹枝土石卡在橋墩下，里長還想說可不可以在縣市界設擋水牆，否則泥啦！土啦！會卡在橋墩上造成淹水，但淹水往往是汛期才會淹，風災後清理掉堵塞物，大家又過



一陣子之後又忘了，覺得不是很重要。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：財政狀況差異是大家都知道，施政重點不同，有時會碰到台中縣馬路要開通了，一直希望台中市這邊也開通，市長也會覺得很奇怪，怎麼會沒有錢？其實是施政重點不一樣，我們也會碰到一些相同狀況，像有些市民會說有些路一直走走走，走到沒有路就是台中縣，會反應一下，但也沒有辦法強求，要配合對方預算可能是會慢。

台中縣債務不是只有這屆才這樣，有一句話說「鐵打衙門沒錢的官」，我們不會因為財政不一樣就沒有信任，我們會看台中縣，如果他這一兩年編不出配合款，就先做自己的，就回歸到沒有會報時，我做完我這一段，我責任就了了，但有會報機制，台中縣了解到台中市路何時會通，會去思考優先順位，起碼可能三五年內會編預算，不然，預算會編到其他地方去。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：會報前雙方需要先討論，到會報已有一個共識了，像比較複雜案件，兩個單位就先討論，或當天提出來時也不會討論細節，由相關單先會後討論，有結論才提到會報來討論。有一個案子像中科設校問題，整個下去分析台中市學生數及學校量已足夠，有時候上學是區域問題，他們希望在中科設，但台中市會擔心影響其他學校招生，所以學區要在台中縣，就由雙方教育局去談。有些簡單的由工作小組處理，他們會去討論，他們都會善用那個機制，小事彼此互相連繫就解決了，需要經費或首長決定的事才會提到會報來。

小事能解決的，透過彼此直接連絡就可以，像有一次颱風台中縣有部落學生剛好到台中市來做自強活動，發生颱風不能回去，學生沒錢住飯店，我們就去安排學生多住幾天，食宿就我們協助處理。還有像他們社工員碰到重大災難時要進災區服務，影響社工員人力調配，我們就派一些社工員去支援。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：目前看起來沒有什麼可以特別更好的建議，我們也了解他們的財政狀況，黃縣長有他民意考量，胡市長也有施政考量。因為除了這個聯繫會報之外，還有中彰投早餐會報，有事情也可以在這裡提出來，三個月就開一次，開的很密集，以前行政院中辦也會做六縣市聯繫會報，然後我們市長和黃縣長因為台中縣要利用台中市促銷農產品也會來，像中科、台中港相關事情討論上也常碰面，如果有什麼問題，他們雙方都有機會去連繫。

我們每次都會管制，只有沒有解除列管的提案都會繼續控管、在下次會議上提出來，都會做 SOP 管控，我們現在的狀況，除非像東海大學東大溪污染問題沒辦法解決，如果縣市都覺得是東海大學自己要設，東海大學又不願意做，只要是東大溪的管理跟其他溪沒有不一樣，我們就不會再管控追蹤，行政是要解決能解決的事，如果討論之後發現不是我們可以解決的部份，就會解除列管不會再追蹤。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：我覺得可以呀！台中市是被包在台中縣裡，台中縣又和南投縣有交界，勢必會有一些道路開一開突然就沒有了，還有縣市界常有垃圾亂丟的問題，像台中縣和南投縣、彰化縣也有交界，都有需要共同解決的問題，應該可做為其他縣市參考，因為台灣很小，

一條大路可能要通過好幾個縣市，總不能說到了每個縣市狀況都不一樣。其實就像交通規則一樣，各縣市不能自己訂一套，不能跨個縣市就不一樣，標準一致才不會危險。像現在就有中中彰投早餐會報，一起招商、促進觀光等事情，鄰近縣市一定會有很多需要協調的地方。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：嗯，這要看你怎麼定義合併作業啦！合併作業本來就是有兩種不同思維，如果跳脫台中縣市本身思維，從國際上或台灣島來看，就會有合併比較好或不合併比較好的定見；另外，對合併有意見的是當事人，可能是會影響升遷或選舉，但我覺得跳脫個人利害來看比較好。透過會報過程會比較了解彼此，因為在報紙或媒體只看到台中縣在做什麼產業促銷或建設都比較表面，實質上、後端那些作業或當地民眾的意見，透過會報思考方向會比較清楚。有一批人考量的是合併會對他的前途影響大一點，而不是考量怎麼樣是對大家最有利的，有時候會變成個人利益大於大環境，尤其是掌握權利的人可決定這塊豆腐要切下去要多大塊，但被切的豆腐不知道自己要被切，掌握比較大權力的人可能要跳脫個人利益去做大方向思考。

#### 訪談紀錄 I

訪談對象：台中市政府建設處長王誕生

訪談地點：台中市政府建設處處長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 6 日下午 15 時 30 分至 16 時 30

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促

使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：其實台中市跟台中縣我一直覺得除了政黨，因為兩個都是國民黨的，是一個原因之外，其實台中市、台中縣沒有不合作的本錢，像台中縣市來講台中市是核心，外圍被台中縣包著，之間有很多事你幫我、我幫你才能把問題解決，如果各自很自私、本位的話，共同的問題都沒辦法解決。

拿治水來講，台中縣是上游、台中市是中游、台中縣又是下游，上游不解決就會淹到台中市，中游不解決就淹到下游台中縣。像旱溪有一段路是台中市、一下又是台中縣，幾十公尺內變來變去，需要合作解決問題，很多事情必須資源共享，共同問題要合作來解決，除了同一政黨執政，捐棄成見，才能共創雙贏，再加上中央不是國民黨執政，地方如果努力執政有成果，將來才有機會執政，這樣的原因之下，促成了縣市重新召開聯繫會報。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：論績效我覺得是頗高的，因為胡市長這個人是非常重視管考的，會報每個案子提出來，如果有決議卻沒有執行力，他是不同意的。我記得我前三年當計畫室（後改稱為計畫處）主任時，都在整理過去提過案子，要列管看有沒有做到，雖然開會只提上一次提案，但其他提案計畫室會做管考，如果覺得上一次提過沒解決的，可能會變新提案提出來。

比方說像潭子那邊和台中市交界昌平路那邊希望開一條路出來，要花一億多，全部都要台中市負擔，有經費排擠問題一直沒有排進去，經過多年協商，今年編入明年預算，執行後可以解決台中縣淹水問題。台中市財政應該比台中縣好，有時候台中縣要做一億工程可能非常難，台中市就把它做起來，所以這是有績效的。

但是也會有困難，像台中市財政問題比較不大，說到會做到；台中縣大部份說到的也在努力做，但錢編不下來，或者編了就一直欠著。

像中科東西向道路一期工程款，還有台中縣土地一直沒有交付，台中縣要徵收大雅那邊土地，因地方壓力，加上經費不足，加上和台中市不一樣，台中縣有公所，鄉長也是地方選的，時程拖了半年以上，工程都發包了，包商施工進去不了。彼此面對的問題不一樣，才會在好幾次後又提出在會報中問：「土地何時交給我們？」台中縣黃縣長做指示下，時程上會加快一些，雖然落後，但會給明確時間，遇到困難還是解決了。

但也有他們比較無法解決的，像白冷圳的餘水引用問題，台中市希望台中縣把多餘水引入白冷圳，來給台中市大坑居民做使用，雖然講了很多次，但到現在阻力好像還蠻大的，縣府雖樂觀其成，但似乎要聽新社那邊民眾的聲音，還有農田水利會相關單位意見，這案子努力了，但到目前還是沒有解決。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：其實我想彼此是有一些落差的，但是既然是叫聯繫會報嘛！我們台中市能夠做些什麼，也希望台中縣能搭配做什麼，或許會有部份事情沒有如我們預期，可是我發現兩個縣市大家長和協度很高、互相支援，氣氛都還蠻好的。

即使縣府錢付不出來，市長會緩頰說，王處長你不要再這樣講、這樣逼問，人家就說牌照稅下來就會給，最後黃縣長也跟財政處講「這次收牌照稅講了就要做到了哦！」我認為彼此之間不會沒有信任，反而知道彼此困難，能夠體諒，愈認識感情愈好，我覺得不會有信任度的問題。

像旱溪那邊我們同仁常被投訴台中市路那麼爛，花錢去做了標示

台中市界牌子，讓人家感覺那是台中縣的跟我們沒關係，免得民眾搞不清楚，後來市長看到說不要這樣弄，應該要協調，後來就透過會報跟太平市公所協調，因為公所課長是縣府過去的，後來就留電話連絡協助鋪平。彼此之間不能因為我們好像有點財力，就好像財大氣粗，應該反而要互相體諒、共同解決問題，比互相抱怨有效果。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：有，這絕對有，甚至有時候大家熟了，打通電話就好，像有幾次颱風，一次張副縣長就打電話給我說，你們台中港路有招牌快掉下來了，快通知消防局去處理。像有一次忠明南路那邊也有狀況，家住台中市建設處長賴英錫也反映，經過忠明南路看到狀況，大家熟了就會直接連繫通報，這樣台中市反而多了眼線解決問題。以前沒有合作過程，不理解他們財政那麼差，可能用台中市角度要求台中縣全力配合，後來慢慢我們發現只要中央有補助台中市就出得起配合款，台中縣就不一定能，後來就覺得我們能做的到就不要太計較，本來就是為民服務，不用太計較，因為這樣，合作默契就愈來愈好。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：其實我比較贊成的是，大家聯繫默契都已經愈來愈好，大家如果要提到會報來討論的主題，不要都是開會之前才想的議題，應該可能在過程中就有想法，大家可以不要在會報主會議上變成議題，應該後來才變議題，可以在之前相關局處先開會，把問題想清楚，那會中很快就可以有一個好的決議。

像上次颱風天，造成太平市那邊因為有區段徵收，還有生活圈道路施作，台中市這邊就淹水，台中市議員及里長就在鬧，台中縣

提出案子指出把那一條路弄一弄就不會淹水，因臨時提出來，會前三天研究發現不是好建議，會議中只好說要再研究，如果提早講出來，可以找專家先研究研究擬好方案，不然這一定會議而不決，因為你叫我花二億徵收道路解決我一定要思考。

事前有作業有好處，因做區段徵收水文已做過分析報告，可以事先討論，但也因為這樣後來就有了台中縣市聯合治水，但不在會報，是每個月和水利會開會時，需要和台中縣有關的議題，就會邀台中縣工務局相關代表來談，如果前期作業做的好，會報這樣效果會更好。

不要快開會一個星期前才弄幾個議題，這樣有的議題為開會而開會，平常需要合作的時候就要有連繫的窗口，當然現在大家比較熟了，治水會議就先找來談，也希望台中縣有需要就找我們。還有彼此資訊及研究計畫要能夠共享，不要計畫他們做他們的，這樣才能接的起來，水路是很複雜的，如果大家有彼此相關水文水理分析，兩個擺在一起發現接不到，那如果中間串什麼就通了，這種東西要前面的作業，最後才放到縣市會報上讓縣市長做決策，一決策下來，這個問題才可以很快速的解決。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：開會是為了解決問題，而不是為了一種形式，比方說台中縣市是因為地理因素，彼此之間互相影響，其他縣市如果要，一定要有彼此互相影響的才會有效果。再加上彼此不要嫌貧愛富，即使窮的縣市他如果願意和富的合作，彼此還是產生綜合的效果，應該不是每個縣市間都合用，像有些縣市還需要三個縣市合作，像高高屏。開治水會議也發現，台北縣治水要和桃園縣合作，不然台北縣怎麼治也沒用，上面桃園縣不理你，就沒辦法解決，像台北縣市淡水河整治也是這樣才解決掉，愈是有連結的縣市如果大家

有心的話，這是可以廣為被其他地方政府做合作的參考。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：其實台中縣市合併跟不合併，照理講以大格局來講當然是要合併，因為台灣長時間來較麻煩的是太多事情都只看到小我，沒看到大我，現在社會價值觀比較想到對我有什麼好處，什麼事都想到對我有什麼好處，凡事太算計，大方向是好的事情都容易因力量分散弄不好。縣市感情很好，中央也決定合併，很慶幸的是到現在大家不會口出惡言，第一個因為這些年大家變朋友了，第二個加上大家是好朋友如果現在互相攻擊，大家日後怎麼相見，過去因為有這種好的機制，促進彼此情誼，當然，合併一定有很多要解決問題，就像兩家公司併購，不是每家都能併，有時要組織文化相近、差異不大才能併購，現在就有點像公司購併一樣，過程中一定有要調整的問題、解決的問題，大家把東西列出來尋求解決之道，合併效果一定比分為兩個單位效果好。

八、六年來每半年定期召開的台中縣市聯繫會報中，都有討論到中科台中基地聯外道路開闢、乃至招商、相關都市計畫擬定，您認為縣市在共同配合中央開發過程中，遇到什麼樣困難和問題？能克服這些困難的關鍵在那裡？雙方最後能達成共識的關鍵為何？

答：其實除了錢，就是我講的縣市界，大多數的地方就只有一線之隔，台中市這邊土地就比較貴、台中縣就便宜，沒有去徵收大家都沒意見，做中科東西向道路的時候，嘿！一徵收問題就出來，台中市補償費貴，另外一邊就少，常常會有一些民眾不滿徵收價格太低，當然如果將來合併成同一縣市，就只有一個地價沒此問題。再來，兩邊解決問題時台中縣包袱比台中市大，台中市沒有鄉鎮公所，市長決策下來是一貫下去，就可以執行；台中縣有時縣長



決策下來，有時候鄉鎮長會不配合，地方就會來抗爭，鄉鎮長站在地方那邊，縣的就比較不能推動，就會有困難度。

有時候就是看雙方決心，雙方都有決心只是時間早晚，像中科東西向台中縣後來就展現決心，台中縣雖慢了點還是解決了、完成了。台中縣包袱比較重，縣長決心會沒有市長那麼大，因為市長較沒包袱，剛好比較不是地方派系選出來的市長，台中縣選縣長沒有地方派系大概很困難，因為地方大。

胡市長有段時間不在台中市，突然之間回來選市長，在地方沒有欠很多人情包袱，做決策時我很清楚看到市長是想什麼事對台中市好就敢去執行，當然還是會有民代、地方壓力進來，但我們比較傾向扮演政府角色，去做對多數人有利的事，任何政策如果都要面面俱到都推不了，政策難免造成部份人利益損失，補償了錢他還是會覺得不夠，在會報推動時還是會碰到這種問題，但大方向縣市長決定了，還是可以推的動。

#### 訪談紀錄 J

訪談對象：台中市政府經濟發展處處長朱蕙蘭

訪談地點：台中市政府經濟發展處處長室

訪談時間：民國 97 年 12 月 7 日下午 15 時至 16 時

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：應該是要這樣講，很多要從所謂政黨政治來講，民國 90 年 12 月之前，中央及地方都是民進黨執政，台中縣是廖永來、台中市是張溫鷹。我們胡市長、黃縣長上任，國民黨才重拿回地方執政權，胡市長認為台中縣市本來就是兄弟縣市，很多東西命脈相連，台

中縣市是沒辦法分割，發現很多事情需要和台中縣溝通，這樣的聯繫會報有必要性。

再回過頭回到政黨政治來說，因為民進黨中央在執政的時候，不是不重視台中縣、台中市，而是有很多大型建設經費是給綠色執政的縣市，這東西是必然的狀況，因為中央過去長期由國民黨執政，民進黨好不容易取得執政權，基本反應就是會照顧自己執政縣市，因為這樣的環境，台中縣市兄弟合作是必然要走的一條道路，要團結合作才能跟中央爭取到比較大的建設經費做財政上的資助。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：剛開始我有參與的是有關中科招商部份，有議題我才有參加，因為我那時是工商策進會總幹事，接經發處之後只有召開過一次。之前當總幹事一起跟台中縣聯合做招商是很順利，會報佔了很重要角色，聯合招商過程很多招商步伐是要一致的，廠商在選基地的時候不能分這個是台中縣、這個是中台市的，廠商需要地方政府配合的部份，有很多東西要一起協助，對聯合招商來講可以說是相當成功，也因為這樣促成了後來中部四縣市首長早餐會報。後來接經發處長，也會發現一些問題點存在，有些主管會有一些主觀意識，如果要協助中台市的提案會造成地方有些勢力抗爭，配合度就沒那麼高。

現在發現因為要合併了，這個狀況好像又解除了，業務主管單位態度上好像就有轉變了，因為他很清楚知道台中縣市合併只是時間上的問題，以後勢必一定要解決大坑居民用水問題，有一次活動碰到主辦單位主管主動釋出善意，原來不樂觀之下本來擬了備胎方案，當台中縣釋出善意時，這個問題可能會有樂觀發展。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：如果就台中縣市要合併升格之前，這個東西是會影響到市政、縣政建設上的問題，態度上基本上還好，比較嚴重的是開一條馬路，像要開中工二十八路牽涉到台中縣、台中市，台中市部份已經準備好，只差台中縣部份，對台中市來講有工業區廠商交通需求的很大壓力，但台中縣不覺得這種壓力大，廠商雖在台中市，但員工很多來自台中縣，因為財政狀況不一樣，台中市會急，但台中縣不會急，只能通過會報一直提，縣市首長本身會有自己的壓力，本來時間可縮短的，但未如原來時間進度，時間拉長了。

不過，也要歸功於會報，如果沒有一直提到會報討論，就會一直在那裡，最後還是解決了。我覺得台中縣市間沒有信任度問題，只是會有本位主義考量，這很正常，我想如果我是台中縣狀況也會這樣處理呀！這是無可厚非的。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：這個我覺得有會報之後大家會常見面，也會裁決相關單位要繼續討論，大家互動就會愈來愈多，對縣市之間合作或建設上有不同觀點時，這是會有一個好的結果，見面機會就愈來愈多，可以增加彼此交流，人就是這樣見面三分情，比較有情誼也比較會為對方著想，在權責許可下，為地方做一些修正。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：基本上現在是半年開一次，對台中縣市來講時間有點長，因為現在即將要合併，要解決的東西愈來愈多，目前只有民政之間的聯繫是不夠的，要合併開的密度要更多，因為有很多東西要重新定位思考，像都市計畫來講，不只是台中縣規劃台中縣、台中市規

劃台中市，雖然縣市都發單位主管會互相參與對方的會，但這問題已不是單獨狀況，不是只有都發單位的問題。

會報一個月開一次都不為過，因為各單位有很多東西需要磨合，台中縣有它的農業文化、工業文化、生活文化的不同，台中市是消費型、工業型都市，生活型態不一樣，需求也不一樣。在政府相關人員觀念上，可能需要更多交換意見，不然我擔心未來合併，一級主管是政務官，隨市長任命不會有磨合問題，但二、三級主管來講可能會有比較多落差。因為建設觀點的不同，需要有更多時間磨合，如果合併這些二、三級主管，台中縣、台中市想法各一種，問題會比台北市、高雄縣單獨升格嚴重，因為他們是直接升格，沒有合併問題，台中縣市這種合併升格直轄市是地方自治上的首例，現在只有台中縣市民政處成立對口單位，這樣的溝通是不夠的。

有些一條鞭單位，像主計、人事、警政、消防、環保法令是一條鞭的還好，但是有很多東西牽涉到城市發展獨特性，像我們都發處、建設處、經發處，甚至於社會處，很多東西是根據市長施政藍圖來執行，施政層面是根據民眾生活習性或城市特性擬定執政方向，有很多不同點。

好比說中科特定區，由台中縣來擬定、台中市配合，我的角度來看目前規劃的東西來講，我們會認為不是一個直轄市應該有的規劃，不像是直轄市的格局，這是以經發處角度來看，當然都發處、建設處可能又有自己考量，因為市長有交代各單位尊重台中縣的規劃，台中市沒有表達太多意見，但就我看來有些東西，包括它的規模和規劃角度，就台中市角度來看有些遺憾。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：我覺得這個非常值得其他縣市參考，好比我覺得台南縣市可能就

需要，像台北縣市也有嚴重問題點，河流等都連在一起，很多東西是相關的，也不只是台中縣市聯繫會報，像中部地區四縣市好像就愈來愈需要，好比農產品去行銷大家會一起來，去國外招商時，雖不是台中市強項，但南投、彰化、台中縣是，因市長在知名度上佔便宜，大家聯合可以做整體行銷。

像中部四縣市有首長早餐會報，就針對旅遊想設計套裝行程，台灣旅遊客源是大陸、日本等地，設計四縣市旅遊行程，一來可以來玩個五至七天，從清泉崗機場就可以「中進中出」。未來市場是可以這樣做的，清泉崗機場應該趕快加強國際機場條件，雖然台灣這麼丁點大，不應該有這麼多國際機場，但即使是兩岸機場，他的設備、軟體要朝向國際機場規模，台灣經濟這麼發達，怎麼清泉崗不如杭州、廈門機場，我個人覺得有點可恥，比不上大陸內地一些小型機場。

會報這種運作模式其他縣市也可以來做，因為每個縣市都有他的問題，加上馬總統說要「三都十五縣」，要實現更需要這種縣市聯繫會報。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：就如剛所講，六個月一次我覺得是不夠的，因為有這個會報大家彼此比較了解，縣市長才會願意一起推動合併升格，而不是早最講的台中市單獨升格，最大功效是促成台中縣市首長有信心、願景推動台中縣市合併升格，是會報促成這件事，因為這是有相當的互信基礎存在。對於要合併了，六個月要召開一次是不夠的，以現在這麼多的事情，最少一個月要一次，因為民國 99 年就要合併，這個時間點會不夠，一個月一次是必然要做的事情。

八、六年來每半年定期召開的台中縣市聯繫會報中，都有討論到中科

台中基地聯外道路開闢、乃至招商、相關都市計畫擬定，您認為縣市在共同配合中央開發過程中，遇到什麼樣困難和問題？能克服這些困難的關鍵在那裡？雙方最後能達成共識的關鍵為何？

答：其實當初談到中科基地的聯外道路，有很大爭執點是在一條南北向聯外道路拓寬，台中市部份是六十米、台中縣是三十米，當初爭執非常多，台中市希望整條通通是六十米，在會報提出來，黃縣長也會思考判斷，靜心下來詢問相關單位意見或企業主、學者專家等意見，知道六十米才是具有遠見的方向，因這對科學園區發展或對外聯繫銜接，是重要的一條道路，就自然而然形成共識，當然這過程需要時間。

中科招商過程縣市扮演很重要角色，例如當初大家都不看好中科，是友達公司很有勇氣，本來友達是選南科，是友達來看了之後覺得中科可行，縣市又共同拜訪，第一次是蕭副市長和黃縣長去拜訪友達李董事長，有不錯基礎上的認識，讓李董事長覺得台中縣市首長和官員跟他以前認知是不同的。

後來發現基地面積是不夠的，像南韓企業要一百公頃政府就給一百公頃、二百公頃就給二百公頃，可是台灣不是這樣，會覺得為什麼要這麼多，現在能用多少就給多少，正好安排市長去友達演講，李董事長反映面積問題，市長講一句話「我不是在幫一家公司，而是協助一個有可能成為世界第一的產業」，我很感動，一個縣市長不怕被講圖利財團，毅然決然協助這個產業。

友達第一期基地在台中市，一通電話台中市官員第二天就去跟國科會官員開會討論，後來國科會跟李董事長交涉，就決定要依友達要求的土地面積給地，去年友達產量去年超過南韓。像要進駐時廠商反映問題，縣市政府就會一起去中央解決問題，雖然中央是民進黨，但事務官知道那是台灣的產業發展方向，這是中科產業發展的原因。

其他縣市看到台中縣市可以這樣做，我們也可以，台中縣市是第一個這樣作法的，當初友達因中科籌備處還沒成立，水土保持、建照等都要地方政府來做，議會期間友達打電話來反映，市長就決定第二天就利用議會中午休息時間來邀所有單位相關官員來討論相關證照問題，友達主管來看了嚇到，怎麼會這種狀況，依他們要求的東西一個單位一個單位確認，把需要走的流程時間點都算好，會議結束後友達主管很感激說「沒想到台中市政府有這樣的效率」。

我負責程序上追蹤，時間點來說本來是不可能任務，因時間點要提前，但市長說友達怎麼要求我們就要怎麼配合，對很多單位是一種壓力，政府執行率達到企業的效率，代表政府部門可以做的，很多現在看到進駐中科的大廠當初本是不來的，是因為友達の成功案例，才選擇中科，如果假設友達是失敗，後面就沒有了。

九、台中市政府二年來三度在台中縣市聯繫會報中提案縣市一起共同推動白冷圳節餘水再利用工程，但此案至今未定案，您認為此提案實際執行的困難和問題在那裡？原因為何？

答：基本上來講，同仁有報告，如果確實的話，新社鄉居民反對不是那麼強烈，也是有支持的新社鄉民眾，其實我們提出來的是白天你要用時我不會做任何動作，利用夜間新社居民不用的時候儲水。我覺得最大的癥結點是經費，如果中央不出七點四億經費，所有管線多數經過台中縣，按照過去縣市共同開發道路或公共工程經驗，是按比例分攤，對台中縣目前財政狀況來講，是非常大的負擔，台中縣並未取得最大收穫，當然不願意。

這是可以體諒台中縣為什麼不夠積極處理這件事情，因為財政對他們來講是嚴酷的負擔，這點我們非常能體諒，才變成共同向中央爭取經費，但目前中央還沒有好的訊息。現在因為財政問題，台中縣主管單位知道有部份居民反對，也有支持民眾，一般事務

官面對沒有確切性、又面對群眾抗爭會比較不願意去處理，除了不願意面對抗爭民眾，就是財政問題，主要問題是這兩項，台中縣市要合併後會有好的訊息出來，接下來要想怎麼向中央爭取經費，當台中縣願意面對民眾抗爭，更能爭取經費，因為台中縣市合併了，財政也會變為直轄市要面對的問題，中央如果補助對財政負擔比較少。

### 訪談紀錄K

訪談對象：銘傳大學公共事務系教授紀俊臣

訪談地點：東海大學省政大樓一樓教授休息室

訪談時間：民國 97 年 12 月 3 日下午 19 時 30 分至 10 時

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：這個一定是因為台中縣市有一些共同的問題需要解決，所以要有聯繫會報協調步驟，或是一些資源共享、互補性問題要解決，不外乎是這些問題，絕對不是為了會報而會報嘛！

三十年前台中縣市聯繫會報開始情形我可能不太知道，那時候台中市長應該是曾文坡，台中縣長應該是陳孟鈴，那時候其他縣市沒有這種東西，像我任公職時在民國 70 年開辦省市聯繫會報，那這縣市聯繫會報比省市聯繫會報還要早，應該是當時台中縣市有一些資源、道路興建、公共設施使用、水資源共享等問題要解決，台中縣市本來就是一個生活圈。

重新啟動應該和科學園區設置有關係，因為有很多跨區域事情要處理，還有一個治安問題，台中市治安一直不好，都在怪罪台中縣沒有配合，台中市認為治安不好是台中縣跑過去的。和縣市長



都是國民黨也有關，不過前一任台中縣市長都是民進黨，卻沒有重新召開，嗯，那科學園區設立應該是一個大原因。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：協調會報如果有功能的話就是這次台中縣市合併是聯繫會報中提出來的，是最大貢獻。至於其他問題都是屬於一般性問題的處理，貢獻沒有這麼大，這是我認為最大績效，這最具體。再來是剛提到的科學園區終於可以落腳台中縣市交界上。

因為這這種協調會報真正需要共同努力做的事情很少，多半是協如何跟中央要錢、叫中央做事，如果是轄區內的事情根本不用太花力氣去協調。執行機制、財務分攤這是最大問題，有事情推嘛、有錢大家自己用嘛。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：施政不同取向、財政資源的落差對建設取向自然而然不同，能協調範圍自然愈來愈少。如果財政好，會對台中縣市區域發展去做整體考量，這樣協調的問題會比較具有前瞻性、未來性；財政不好，縣市協調的問題會在治安、交通等這些比較現實面需要互相協助的項目去執行而已。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：這一點我倒沒有什麼明確資訊，我本身沒有去參與，互動協調緊密的部份我不是很清楚，但接觸比較頻繁本來就比較會有情誼。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：協調會報第一個要給它定有主辦機關、主辦對口，台中縣、台中市政府計畫處輪流辦，就有明確對口單位，各個事項解決處理的對口單位也要明確。還要有追蹤機制，協調後可行不可行，要有追蹤機制。

再來，每年要編列相當的預算，不但做為會報開支，同時也可以就共同辦理事項或緊急需要辦理事項，有經費可以處理，縣市各編預算就可以，一般預算也是基金一種，不用編別特種基金，主要是有經費就可以。比如說像台中工業區發生災害，危害到台中縣市，經協調要趕快處理，有編預算處理就比較快，如果沒有編還要再去找相關單位可支援的經費科目，這當然是緩不濟急。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：聯繫會報來講是一個協調的機制，當然有比沒有好啦！但是真正要發揮功能的話可能還需要做若干的調整，比如說像剛提到要有固定經費、專人負責、確實履行定期開會的原則，不要說名義上是半年，但實際上一年才開一次，再來協調結果一定要有追蹤機制去考核。至於有沒有強制雙方履性的方法，這個法令上沒有強制雙方執行協議的依據。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：那當然有，未來合併需要協調的項目，像組織規模、財源分配、人力撥動都要互動，尤其是未來市治所在、市議會所在地，都需要各方面協調折衝、達成共識，才能讓縣市合併問題共同趕快處理，長期共同開會有助於雙方來談這些事情，因為台中縣市長任期都還沒屆滿，立法院可能十二月就要通過縣市合併案的相關修法。

## 訪談紀錄M

訪談對象：中央社台中縣記者趙宏進

訪談地點：台中縣政府新聞處記者室

訪談時間：民國 97 年 12 月 3 日下午 15 時至 15 時 40

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：就我記憶所及停開前聯繫會報不是很常召開，就連胡志強、黃仲生上一任同為民進黨籍的台中縣長廖永來、台中市長張溫鷹也沒有讓台中縣市聯繫會報重新召開。

同為國民黨籍的台中縣長黃仲生、台中市長胡志強會決定重新召開聯繫會報，應該和中科的開發有關，中央在兩人上任前就決定中科設在台中縣市交界處，原本分開爭取中科落腳的縣市政府，這下子反而得思考如何來一起配合中央來開發，才能對於地方經濟發展有幫助，因為中央要求地方政府要允諾闢聯外道路開闢、用地徵收等配合事項，不合作也不行。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：對於聯繫會報的績效，我覺得有一點兩極化，像如果是共同向中央爭取經費或建設方案的，或者縣市共同面臨的不得不解決的問題，雙方的合作意願很高，幾乎有提案就會過，效果也比較好；可是，如果是一方要另一方配合，另一方不急著進行的建設或事項，又還得掏一大筆錢來配合的話，或像是縣市間利益互相衝突的事，就會白提一場，沒有什麼績效可言。

我覺得運作上表面上沒有什麼困難，開會都行禮如儀、恭恭敬敬的，但實際上還是暗自角力，尤其台中縣因為財政不好，有時候會有矮人一節的情形發生，像中科道路開發的配合款，一直沒有撥給台中市，那台中市就不免會在會報裡催縣府快點給錢。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：這是一定會的啦！像台中縣財政不好，談到要花錢的事，縣長和一級主管就會比較保守，但如果是縣市要共同解決的問題，又不能只叫台中市出錢，討論到後面往往會變成不了了之，或是改向中央爭取經費執行。開會的氣氛雖不至於因而針鋒相對，但都可以從言詞中聽出來彼此在過招，高來高去。

我覺得不同的行政單位因為本位主義、行政區觀念根深蒂固的關係，在討論事情上難免會劃地自限，多少會因為這樣影響到彼此的觀感，會覺得說我要你幫忙什麼你也沒做到，那我為什麼非得幫你做什麼呢？

像潭子鄉和台中市交界處，台中市那邊的排水系統還沒做，潭子鄉這邊人口多，這幾年來每次颱風都淹水，希望台中市趕快做，但做這段工程施工需要七千萬。台中市政府官員面對台中縣記者詢問，便說這二年編預算時有想要編錢，但施政有輕重緩急，縣市政府施政重點不一樣，如果台中市部份淹水會先解決；像市府一再要求縣府台中市和太平市交界一些公共建設應優先施作，縣府卻以「財政困難」，也沒有將心比心。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：應該會有，因為比較常見面又常要連絡縣市相關問題，連絡的頻率就會增加許多，就我知道台中縣市政府很多一級主管彼此的聯

繫很密切，有什麼關係到縣市居民的事都會私下先溝通了解彼此作法，像放颱風假啦！一些自治條例的推動啦！因為縣市民眾往來頻繁，怕被互相比較。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：就我參加的經驗來看，每次僅對上次聯繫會報執行情形有拿出來說明，但實際上有一些更早以前提出的案子後來並沒有結論，如果能夠把歷年的提案中尚未結案的全部列出來，如果真的沒辦法解決就不要列管了，如果需要時間或克服一些問題才能解決，就持續列管，這樣聯繫會報解決問題的效果應該會更好。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：應該可以，因為各縣市政府都有跨轄區的問題要處理，如果兩縣市政府有一個可以協調對話的平台，且是由縣市首長來主導，開會報時就可以直接裁示這些問題如何解決，是一種不錯的模式。再來，就是團結力量大，如果只是一縣一市的問題，中央政府可能不會那麼在意，但如果是兩個縣市以上的問題，中央政府就會重視一點，畢竟中央政府也怕沒有幫忙解決問題，會失去民心、民意。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？

答：有，因為像最近一次縣市聯繫會報縣市就共同向中央提案，希望中央早日做成縣市合併升格的政策決定，還建議最好是在民國 99 年 12 月合併。由於這也是馬英九總統的政見，加上縣市政府共同提案，讓談了二十多年的台中縣市合併案有了眉目。雖然縣市民意代表對於合併還是有疑慮，但兩個政府團隊已經就合併作業相

關的事情開始密集開會討論，還召開了台中縣市合併升格聯繫會報，運作模式跟台中縣市聯繫會報相似。

#### 訪談紀錄 I

訪談對象：自由時報台中市記者張菁雅

訪談地點：自由時報中部新聞中心

訪談時間：民國 97 年 12 月 11 日下午 20 時至 20 時 40

一、台中縣市連繫會報已有三十年歷史，民國 82 年起一度停開，民國 91 年又重新召開，且定期每半年召開一次。您認為是什麼樣的原因促使台中縣市政府願意重新啟動台中縣市聯繫會報的機制？當時的時空背景為何？

答：台中市被台中縣包圍，地方人士常比喻就像蛋黃與蛋白，所以彼此關係密不可分，90 年底縣市長選舉結果，台中市、台中縣都變天，當時兩位新任縣市長處理政務時，發現有多項重大建設與彼此都有關係，包括 2000 年總統大選時，前總統陳水扁提出「中部三個第三」，也就是將興建中部科學園區、中部國際機場，以及台中升格直轄市，這三項建設影響台中縣市發展甚遠，一定要兩縣市一起合作才能成功，因此重啟縣市聯繫會報的功能。

二、您認為台中縣市聯繫會報重新召開之後的績效如何？在會報運作的過程中是否曾遭遇什麼嚴重的困難或無法解決的問題？為什麼？

答：有績效，因為台中縣市首長互動良好，有些在業務單位碰到阻礙的案子，這些阻礙並非業務單位不願配合，而是牽涉到經費、土地徵收或民眾反彈，以致業務單位不敢輕易做出決定，但在縣市聯繫會報上，經過溝通、討論，兩位首長都能找出問題所在，當場做出決定，讓業務單位有所依據。

另外，這次縣市聯繫會報提案討論後，在下次會報都會再追蹤執行

結果，因此，業務單位都會全力推動，尤其台中市長胡志強對屬下要求很高，如果執行不力，一定當場被罵。

碰到無法解決的問題通常與民眾反彈有關，例如，台中市大坑農民一直希望引進白冷圳的水灌溉，新社鄉農民卻強烈反彈，兩地農民甚至因此有心結，雖然縣市聯繫會報多次討論此事，但在新社鄉農民反彈情結沒有被化解之下，縣政府也很難推動引水工程。

三、台中縣市政府的施政重點不同，財政狀況亦有落差，這是否會反映到聯繫會報討論的內容與氣氛？是否會影響到雙方的信任？

答：施政重點不同倒是不影響會報討論的氣氛，比較有影響的是財政狀況，台中市財政狀況很好，不僅只負債 50 億元，各種基金現金存款合計還高達 200 億元，有錢好辦事，台中縣負債卻累累，因此會發生跨越縣市的工程因為兩縣市財力不同，而造成推動上的問題。

例如，中科東西向聯外道路的開闢，市府很重視，台中市也有錢，徵收費、工程款都不是問題，但對台中縣來說，徵收費用是筆龐大數字，進度就不像台中市那麼快，就會發生市府急得不得了，一級主管也曾在連繫會報上提出，請縣府趕快完成土地徵收，但縣府就是沒錢的局面。

市府都清楚縣府的狀況，也知道再怎麼催也沒辦法生出錢，所以講一講以後，也會體諒對方的難處，就先把自己能做的部分做好，不會對彼此信任造成影響。

四、台中縣市政府官員除聯繫會報共同討論提案外，是否也因一同參加聯繫會報增進彼此私下的聯繫頻率及合作默契？

答：每半年見面一次，期間又常需要為了提案而事先溝通、準備，以及後續推動上的互動，一定會增加彼此連繫的頻率及合作默契。市府也會利用召開會報的機會介紹台中市，例如，有一次到地政

大樓開會，市府就藉此機會帶領縣府官員參觀重劃資料館，了解各期重劃區發展情況；還有一次是到亞緻大飯店開會與餐敘，讓縣府官員體驗台中市五星級飯店用餐氣氛，不過，後面這一項可能會給縣府壓力。

五、為使台中縣市聯繫會報運作更臻完善，您有什麼建議？

答：參加過幾次連繫會報，我發現有些問題就是卡在一個癥結點，這個點可能不是很大，卻是關鍵，通常這樣的問題在會報上經由縣市長下個指示，就可以解決。讓我不解的是，這樣的問題難道之前沒有簽公文給縣市長裁決，如果有，當時為何不能解決，是公文出了問題嗎？如果沒有，豈不是更奇怪，因為連繫會報半年才開一次，如果都要在會報上等首長點頭，業務不就受到延宕。所以我覺得平常縣市政府橫向及縱向溝通都要更順暢，業務單位能夠解決的事應該自己先試著解決，真的重大問題再提到縣市連繫會報上，才能讓聯繫會報有效率，又發揮最大功能。

六、您認為台中縣市聯繫會報的運作模式，可作為其他縣市政府之間合作的參考點？為什麼？

答：縣市聯繫會報確實可以作為其他縣市政府參考，其實台中市政府有幾個類似的機制，胡志強會分別與台中工業區廠商、中部大學院校校長定期召開座談會，效果都不錯，還有為了促進中部四縣市觀光發展，中部四縣市也有論壇，還決定明年1月一起到香港、澳門促銷農產品。從這幾個連繫機制的功效看來，生活圈重疊的縣市政府，如台北縣與台北市、新竹縣與新竹市、台南縣與台南市等，都可以仿效台中縣市的做法。

七、您認為台中縣市聯繫會報這六年來每半年定期召開一次運作模式，對於台中縣市合併作業有無助益？為什麼？



答：透過縣市聯繫會報讓台中縣市政府對彼此更了解，一定對合併作業有幫助，今年8月的連繫會報上，兩縣市就共同提出合併升格時間表的提案，經討論後決定共同向中央爭取，99年12月底完成升格，之後，馬英九總統也敲定這個時間，為台中縣市合併升格跨出一大步。

其實，平常會報上討論的議題包括聯外道路、排水整治、跨縣市公車路線規劃等，無形中早已為縣市合併作業先解決部分問題，縣市合併涉及的作業項目相當龐雜，會報上討論的事項只是一小部分。不過，雙方已經建立互動機制與默契，所謂「好的開始是成功的一半」，未來要解決其他問題就比較容易上手。



# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

- 王建竹，《台中市志首卷，第四篇大事記》。台中：台中市文獻委員會，民61年。
- 台中縣政府，《台中縣政概況》。台中：台中縣政府，民40年。
- 台中縣議會編，〈施政報告·陳孟鈴縣長施政總報告〉，《台中縣議會第八屆第九次大會議事錄》。台中：台中縣議會，民66年。
- 史美強，《制度、網絡與府際治理》。台北：元照，民94年。
- 江大樹，《省虛級化後台北市政因應對策之研究》。台北：台北市政府研考會委託研究報告，民87年。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億，《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》。台北：台北市政府研考會，民92年。
- 李允傑，《財務行政與政策過程》。台北：商鼎，民86年。
- 李長晏，《府際合作制度之規劃研究》。台北：行政院研考會，民95年。
- 李長晏，《府際合作治理：理論與實踐》。台北：元照，民96年。
- 吳介英、紀俊臣，《地方自治團體跨域事務合作之研究》。台北：內政部委託研究報告，民92年。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，《公共管理》。台北：智勝，民94年。
- 米勒譯，David Miller 主編，《布萊克維爾政治學百科全書》。台北：時英，民76年。
- 林水波，《提昇台灣地方政府動能之研究—以建立區域治理機制之觀點》。台北：國科會研究計畫成果報告，民91年。
- 紀俊臣，《行政區域與鄉鎮市自治問題之研究》。台北：行政院研考會，民90年。

- 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93 年。
- 紀俊臣、李長晏，《中央與地方策略性夥伴關係之構造—地方治理途徑之分析》。台北：國科會研究計畫成果報告，民 93 年。
- 夏鑄九，《區域合作—以台北縣市為例》。台北：台北市政府研考會，民 93 年。
- 張正修，《地方制度法理論與實用（1）—地方自治概念、國外法制及都市篇》。台北：學林，民 92 年。
- 張正修，《地方制度法理論與實用（2）—地方自治概念、國外法制及都市篇》。台北：學林，民 92 年。
- 張勝彥，《台中縣志》。卷三政事志，第一冊，台中：台中縣政府，民 78 年。
- 黃錦堂、蕭代基、楊致行，《垃圾處理設施與區域性合作機制之規劃調查》。台北：行政院環保署，民 93 年。
- 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91 年。
- 楊仁壽、許碧芬、俞慧芸，《組織理論與管理—理論與個案》。台北：培生，民 94 年。
- 楊宏山，《府際關係論》。北京：中國社會科學，民 95 年。
- 趙永茂，《台灣縣級府際關係建構模式—台中市與南投縣個案比較》。台北：國科會研究計畫成果報告，民 92 年。
- 趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 93 年。
- 魯俊孟，《推動跨域管理機制研究案》。台北：行政院研考會，民 94 年。
- 蔡茂寅、林明鏘，《中央與地方夥伴關係之研究—權限劃分與爭議協調機制之建立》。台北：行政院研考會，民 93 年。
- 賴順盛、曾藍田，《台中市發展史》。台中：台中市政府，民 78 年。
- 賴惠敏，《台中縣縣政發展史（結案報告）》。台中：台中縣文化局，民 96 年。
- 魏鏞、紀俊臣、李長晏，《台北市與中央關係之研究》。台北：台北市政府研考會，民 92 年。

蕭全政、江大樹、孫同文、劉淑惠，《健全地方自治圖貌》。台北：行政院內政部，民 92 年。

## 二、期刊

王保健，〈論直轄市與縣市公投合併升格〉，《行政暨政策學報》，第 39 期，民 93.12，頁 1-32。

江岷欽、孫本初、劉坤億，〈地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例〉，《行政暨政策學報》，第 38 期，民 93.6，頁 1-30。

李長晏，〈全球化治理：地方政府跨域合作分析〉，《研考雙月刊》，第 28 卷，第 5 期，民 93.10，頁 55-65。

陳翁平，〈聯邦制作為統合途徑之探討：問題與解決途徑〉，《大漢學報》，第 18 期，民 92.11，頁 300。

陳愛娥，〈行政上所運用契約之法律規屬—實務對理論的挑戰〉，《行政契約與新行政法》，台灣行政法學會，民 91.6，頁 126。

葉俊榮，〈政府再造與區域治理〉，《研考雙月刊》，第 24 卷，第 6 期，民 93.10，頁 13-24。

趙永茂，〈台灣府際關係與跨域管理〉，《政治科學叢論》，第 18 期，民 92.3，頁 53-70。

## 三、論文

王建雄，〈區域治理與跨域合作機制之研究—以行政院南部與中部聯合服務中心為例〉，碩士論文，文化大學政治研究所，民 95.6。

王德興，〈我國地方府際合作—「高高屏跨域合作」個案研究〉，碩士論文，中山大學公共事務研究所，民 93.6。

王麗虹，〈我國中央與直轄市府際關係之發展與展望〉，碩士論文，暨

- 南大學公共行政與政策學系，民 93.12。
- 史靖超，〈台灣地區中央與地方財政劃分之研究〉，碩士論文，南華大學公共行政與政策研究所，民 92.6。
- 吳宗榮，〈地方政府跨域合作—北基與高高屏縣市垃圾處理之比較〉，碩士論文，中山大學政治學研究所，民 95.7。
- 李長晏，〈我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習〉，博士論文，政治大學公共行政學系，民 88。
- 李長晏、鄧怡婷，〈多重組織夥伴關係：治理模式與信任的建構〉，「第一屆地方治理與城鄉發展」學術研討會，玄奘大學公共事務管理學系主辦，民 93.4。
- 林育楨，〈從美英日等國經驗探析台灣都市—區域治理機制〉，碩士論文，中華大學經營管理所公共管理組，民 95.8。
- 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，台灣大學政治學系，民 94.1。
- 林錫銓，〈疆界之隱現—跨界永續治理之體制演化研究〉，博士論文，台灣大學建築與城鄉研究所，民 94.1。
- 林靜茹，〈我國跨縣市合作機制之探討—以桃園縣對外合作為例〉，碩士論文，元智大學管理研究所，民 95.6。
- 胡國堅，〈地方政府自主性與國家政策之成敗—英國經驗論述〉，「行政發展與地方政府競爭力之提昇」學術研討會，東海大學公共行政學系主辦，民 86.5。
- 胡博碩，〈整合流域管理事權在行政組織法上的落實〉，碩士論文，台北大學法學系，民 92.7。
- 紀俊臣，〈府際合作治理之組織設計〉，「中區府際合作」公共論壇，行政院研考會、中興大學主辦，台中市，民 94.11。
- 馬士元，〈整合性災害防救體系架構之探討〉，博士論文，台灣大學建築與城鄉研究所，民 91.6。

- 高美莉，〈大台中市與中台灣縣市之府際競爭合作分析〉，「台中縣市合併升格直轄市」學術研討會，東海大學都市暨區域發展研究中心主辦，台中市，民 96.11。
- 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—地方政府跨域合作探究〉，「第二屆地方策略」研討會，佛光大學人文社會學院公共事務學系與地方行政研究中心，民 92.1。
- 陳連芳，〈我國地方財政改善途徑之研究：由府際關係面向分析〉，碩士論文，南華大學公共行政暨政策研究所，民 92.5。
- 張正良，〈公共危機管理中府際合作運用之研究：以桃園地區災害性缺水事件為例〉，碩士論文，東海大學行政管理暨政策學系，民 96.7。
- 張華興，〈行政契約在跨域事務處理之運用〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 94.6。
- 黃素霞，〈從 H5N1 流感防治探討府際合作模式〉，碩士論文，世新大學行政管理學研究所，民 97.7。
- 詹立煒，〈台灣跨區域治理之研究：理論、策略與個案〉，碩士論文，中華大學經營管理研究所，民 94.5。
- 趙容瑄，〈府際關係與跨域管理機制之研究—行政院中部聯合服務中心之重構為例〉，碩士論文，台灣大學政治學系，民 94.12。
- 蔡子建，〈我國地方政府跨域事務合作之研究—以台中縣市垃圾處理為例〉，碩士論文，東海大學公共行政學系，民 94.6。
- 蔡玉滿，〈影響跨縣市合作案例成功與否因素之探討〉，碩士論文，成功大學都市計畫學系，民 95.8。
- 鄭懿婷，〈跨域事務處理之研究—以流域管理為例〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 93.6。
- 謝宜臻，〈高屏溪治理運動的政策網絡分析〉，碩士論文，中山大學公共事務管理研究所，民 93.8。
- 鍾偉政，〈從區域治理探討中部科學工業園區的開發〉，碩士論文，暨

南大學公共行政與政策學系，民 97.7。

譚智方，〈中央與地方關係之演變-以司法院釋字第 553 號為例〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 97.11。

蘇全正，〈鍾靈開場—台中縣（市）歷史發展〉，「台中縣市合併升格直轄市」學術研討會，東海大學都市暨區域發展研究中心主辦，民 96.11。

龔意琇，〈台灣垃圾跨域處理之個案研究〉，碩士論文，台灣大學政治學系，民 91.1。

#### 四、文件

台中市政府，〈台中縣市聯繫會報實施要點〉，民 90.12.18。

台中縣政府計畫處，〈台中縣市聯繫會報會議紀錄〉，民 91.7.3 至 97.8.21。

總統令：修正公布〈行政程序法〉，民 90.12.28。

#### 五、報紙

陳秋雲、林秀芳，〈兩岸首航團機位被減莊孝維〉，《聯合報》，民 97.6.28，版 C2。

雷鳴、苗君平、林宛諭、鄭毅，〈中部國際機場爭議中啟用〉，《聯合報》，民 93.3.6，版 A1。

鄭文正、趙容萱，〈中科園區啟用後，台中砵空氣暴增 54 倍〉，《聯合報》，民 96.2.7，版 A9。

盧金足，〈胡超人氣黃卓成空氣〉，《中國時報》，民 97.7.7，版 A9。

#### 六、網路

內政統計資料服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/>，民 97.9.27。



台中市政府全球資訊網市政新聞，〈豪雨台中市多處積水，胡市長陪同劉院長勘災〉，

[http://www.tccg.gov.tw/sys/msg\\_control?mode=viewnews&ts=488058d1:116a&theme=&layout=](http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=488058d1:116a&theme=&layout=)，民 97.12.21。

台中市政府地政處，〈廓子地區區段徵收工程〉，

[http://land.tccg.gov.tw/chinese\\_big5/hotnews/important.php?nno=0000000451](http://land.tccg.gov.tw/chinese_big5/hotnews/important.php?nno=0000000451)，民 97.12.17。

台中縣政府全球資訊網，〈中台產業聯盟四首長早餐會報〉，

[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bullet\\_id=31577](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bullet_id=31577)，民 97.12.23。

台中縣政府全球資訊網，〈中台產業聯盟四首長早餐會報〉，

[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bullet\\_id=32697](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bullet_id=32697)，民 97.12.23。

台中縣政府全球資訊網，〈訊息快報〉，

[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bullet\\_id=12384](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bullet_id=12384)，民 97.12.20。

台中縣政府全球資訊網訊息快報，〈卡玫基災情統計〉，

[http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news\\_b\\_view.asp?bullet\\_id=30949](http://www.taichung.gov.tw/gov/01news/news_b_view.asp?bullet_id=30949)，民 97.12.21。

邱燕玲，〈三都十五縣，中縣市後年底合併升格〉，《自由時報電子報》，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/oct/30/today-p4.htm>，民 97.11.26。

張冠華，〈2001 年台灣經濟回顧〉，

<http://big5.huaxia.com/la/xzzl/zgh/00121281.html>，民 97.12.16。

維基百科，〈禽流感〉，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%A6%BD%E6%B5%81%E6%84%9F>

，民 97.12.20。

謝鳳秋，〈力促縣市升格，黃仲生胡志強訂時間表〉，《自由時報電子報》，

<http://iservice.libertytimes.com.tw/IService2/PrNews.php?NNo=www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/22/today-center9.htm>，民 97.9.26。

謝鳳秋，〈東寶村水患，潭子鄉代批胡志強〉，《自由時報電子報》，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/1/today-center12.htm>，民 97.12.22。

## 貳、西文部份

### ( I )Books

Box, R. C. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage, 1998.

Bryson, J. M. and Crosby, B. *Leadership for the Common Good*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Christensen, K. S. *Cities and Complexity: Marking Intergovernmental Decisions*. London: Sage, 1999.

Denhardt, R. B. and Denhardt J. S. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe, 2003.

Gage, R. W. “Key Intergovernmental Issues and Strategies: An Assessment and Prognosis,” in R. W. Gage & M. P. Mandel (eds.). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger, 1990.

Goldsmith, S. and Eggers, D. W. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Bookings, 2004.

- Greer, J. *Partnerships Governance in Northern Ireland: Improving Performance*. Hampshire: Ashgate, 2001.
- Kicker, W. J. M. (eds.). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- March, D. & Rhodes, R. A. W. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Miller, D. Y. *The Regional Governing of Metropolitan America*. Oxford: Westview Press, 2002.
- OECD. *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OCED, 2001.
- OECD. *Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships*. Paris: OCED, 1999.
- Pierre, J. and Peters, B. G. *Governing Complex Societies*. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- Porter, D. O. "Structural Pose as an Approach for Implementing Complex Programs," in R. W. Gage & M. P. Mandell(eds.). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger, 1990.
- Rhodes, R. A. W. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Routledge, 1992.
- Rhodes, R. A. W. *Central and Power in Central-Local Government Relations*. England: Gower, 1981.
- Rhodes, R. A. W. "Foreword: Governance and Networks." In G. Stoker (ed.). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan, 1999.
- Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

- Savitch, H. V. & Vogel, R. K. "Regional Polities: America in a Post-City Age". *Urban Affairs Annual Review*, 45. New York: Sage Publications, 1996.
- Scharpf, F. W. *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1993.
- Starling, Grover. *Managing The Public Sector*. Orlando, Florida: Harcourt Brace College Publishers, 1998.
- Stoker, G. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Sullivan, H. and Skelcher, C., *Working Across Boundaries*. New York : Palgrave Macmillan, 2002.
- Wright, D. S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA: Books/Cole Publishing Company, 1988.

## ( II )Periodicals

- Hood, C. "A Public Management for All Seasons," *Public Administration*, Vol. 69, No.1, 1991, pp.3-19.
- Hooghe, L. and Marks, G. "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance," *American Political Science Review*, Vol. 97, 2003, pp.233-243.
- Klijn, Erik-Hans. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and It's Problems," *Administration & Society*, Vol. No.1, 1996, pp. 90-199.
- Klijn, Erik-Hans, Koppenjan. J., & Termeer, K. "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in

- Policy Networks,” *Public Administration*, Vol. 73, Autumn, 1995, pp. 437-454.
- Lowndes, V. and Skelcher, C. “The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance,” *Public Administration*, Vol. 76, 1998, pp. 313-333.
- Lowndes, V. “Change in Public Service Management: New Institutions and New Managerial Regimes,” *Local Government Studies*, Vol. 23, No.2, 1997, pp. 42-46.
- O’Toole, L. J. “Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks,” *International Journal of Public Administration*, Vol. 11, No.4, 1988, pp. 417-441.
- O’Toode, Jr. Laurence J. “American Intergovernmental Relations: An Overview,” in Richard J. Stillman II. *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000, 7th ed. pp. 127-146.
- Rhodes, R. A. W. “From Marketization to Diplomacy: It’s the Mix That Matters,” *Public Policy and Administration*, Vol.12, No.2, 1997b, pp. 31-49.
- Stoker, G. “Governance as Theory: Five Propositions,” *International Social Science Journal*, Vol. 50, No.1, 1998, pp.17-29.