

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 一、研究背景

1996年代以降，各國政府再造方案中重要的共同趨勢之一，就是地方政府間夥伴關係的建立。經濟合作發展組織（OECD）將這種趨勢的原因，歸諸於下列幾項原因：第一，由於環境保護和經濟永續發展等政策問題，亟需區域內各地方政府間協力處理；第二，由於區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業和貧窮等社會問題；第三，在全球化的衝擊下，區域內各地方政府間必須藉由資源和行動的整合，以發揮整合作用（synergy）提升地方競爭力；第四，儘管地方政府為提升其效能，已經與許多私部門或非政府組織（NGOs）建立夥伴關係，但地方政府間所建立的夥伴關係，仍是其他合作關係所無法取代的機制（OECD, 2001：14-15）。是故，政府與民間建立夥伴關係外，地方政府間協力處理公共事務的互動關係也是相當重要的課題。

上述特徵就如同英國跨域合作管理之經驗，及其地方政府建立策略性夥伴關係；英國於一九七二年即有地方政府法，規定地方各行政區域與跨區域公共事務的機制。J. A. Chandler曾說明英國的府際關係與地方政府非常強調所謂的權限逾越「principle of ultravires」，亦即，英國的地方自治觀念雖然已受一九八五年歐洲地方自治憲章的影響，已承認輔助性原則（principle of subsidiarity），重視地方能做、中央不做，以及中央不輕易介入或干預地方事務的精神。可是在「ultravires」的基本原則下，仍然不斷強調地方自治團體的立法或施政作為，不得逾越中央法令所定的裁量基準（discretion measurement）。據此，英國的地方自治團體在英國只能算是中央政府的「管家」（steward）而已。因此中央與地方的

互動關係（府際關係）即是一種「管家關係」（stewardship）。雖然如此，Chandler也進一步強調地方自治團體的重要性與功能，包含（一）分擔中央政府的行政機能，避免中央的行政機能過度超載，並讓因地制宜的理念有實現的可能；（二）確保地方居民所要的服務，可以在效率的前提下，由第一線、因地制宜的地方政府優先供給；（三）強化民主的機能，因為地方的存在多了一個民選體制的機會，可以給人民更多的參政權，同時也可以防止中央政府獨攬權力的不當（Chandler, 1996：109-123）。

質言之，地方可以做哪些事情，都是地方政府法律規定的結果。一般說來，英國地方主要事權包括教育事項、居民住宅事項、社會福利與救助事項、娛樂及文藝事項、公共衛生事項、警政事項、交通公路事項、土地規劃事項、經濟發展事項，以及其他任務等10類事權（Chandler, 1996），皆說明地方政府處理跨區域事務之權限，我國自治事權共13類，52細項。

另外，布萊爾對於公私協力態度有所轉變，在執政初期，夥伴已成為新工黨最喜歡的詞彙，除部分延續保守黨政策，部分則依新工黨理念變革。新工黨公私協力的目標強調：1. 提供政府資金以外之替選資源；2. 政府再造及建立合法性，應奠基於地方社區經濟發展政策的執行之上；3. 說明公民組織之參與，所可能引發之衝擊與進步。新工黨希望在協力關係基礎上，建立現代化政府（朱鎮明，2004：36-38）。誠如Falconer and Ross（1998:133-148）指出，布萊爾拋棄舊工黨思維，強調公私協力以改善政府，並以社區主義、合作等概念，鼓吹公私協力的價值，引進地方治理新的治理模式。而英國地方自治團體之重要性與功能，雖為單一制，但仍不斷強調中央政府將權力下放給地方，增加地方政府處理跨區域公共事務的能力；另外，英國首相布萊爾強調政府與民間公私協力建立夥伴關係，亦說明地方治理的精神與重要性。

爰此，政治經濟社會結構變遷快速，我國於都會化發展下，城鄉、區域人口分布不均，都會區問題日益增多，行政區域劃分結構卻長期未做整

體的檢討與調整，造成許多不合理的現象，有鑑於行政區域劃分不合時宜，行政資源浪費與效率低落，使得地方政府所面臨的問題以及需要回應的公共需求，從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，演變成複雜面向的跨部門、跨區域事務，如河川整治、水資源利用管理、衛生管理、交通運輸、環境保護等（吳介英、紀俊臣，2003：51-52；李長晏、詹立煒，2004：2；陳立剛，2002，2-5；趙永茂，2001：410-412），是故在學理上對於地方政府的研究已從地方自治走向跨域治理。

以我國為例，當論及跨域治理原因與背景，吾人可溯源於台灣行政區域設計千瘡百孔形式不完整，都會區界線犬牙交錯，都會發展超越行政區劃分界限，且五大都會區已名不符實的情形；直轄市制度導致資源分配不均（劉道義，1999），使城鄉發展不均衡等等問題，為了解決行政區域的跨域問題，有學者專家提出可透過行政區劃法草案的基本設計區分地方政府，以提高政府行政效率，統合資源運用；此外亦指出審議國土計畫法，做為全國區域土地利用（包括區域發展、土地利用分類等）的規劃機制。藉由國土規劃的機制，真正的合理區分地區發展模式以及有效規劃資源利用（紀俊臣，2004；趙永茂，1997）。然由於兩者皆於立院審議階段，仍需等待立法院三讀通過，故就時程、執程序與可行性之考量並無法透過行政區劃立即地解決跨域問題。爰此，目前對於都會區議題與問題的採取途徑可行性最大成效的辦法便是採取縣市合作的方式，藉此滿足地方人民需求與彌補都會區政府有限的的能力，以達到跨域治理的里程碑。

地方制度法為跨域治理之主要法律依據，其可使都會區縣市政府合作具體可行，而我國地方制度法之訂定受英國地方自治影響，當談論府際關係與跨域治理時，英國的經驗可作為我國推行的跨域治理的借鏡。於民國八十八年訂定後，便已建立地方法制基本架構，以提升地方政府自主空間

和更大的立法與規劃權限，故在縣市政府對於地方建設與發展方向以及跨區域事務之辦理，亦有更高的主導權。另外，在民國九十年亦通過行政程序法，在第二條、十三、十四條中亦說明縣市政府間在進行跨區域公共事務協調之規範與權限等（吳介英、紀俊臣，2003；1-5）。據此，經由地方制度法與行政程序法對於跨區域事項的具體規範，已確立縣市間可合作經營跨域之公共事業，及其促成縣市間合作的關係。

另一方面，在地方政府發展的過程中，我國也同樣面臨前述 OECD 國家所遭遇到的問題和需求。例如垃圾處理、營建廢棄土清運、河川污染防治等環境議題；機場捷運、都會區大眾捷運、海上藍色公路等交通建設議題；地方產業外移和輸入外勞所引發的失業問題；振興地方農、漁、牧產業的問題；都市及區域規劃的議題；水資源管理的問題；發展觀光產業議題；以及城市行銷和聯外對外招商的議題。基本上，這些政策問題或議題不僅涵蓋了地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也必須進一步跨越行政區域，藉由地方政府間建立協力合作關係，才能進一步獲致問題的改善或解決。我國行政區域間的合作，常受到各種限制的影響，而無法落實推動，各地方政府囿於土地管轄權的限制、議會問題、財源問題、缺乏合作經驗、缺乏法令、本位主義等等，對於跨區域性的公共問題，往往無法解決或等待上級政府來解決，甚至坐視不管或互相推諉責任（李長晏、趙永茂、孫同文、江大樹，2001：295；陳立剛，2001：27）。

在上述跨域議題中，以交通議題更顯得複雜與多樣性。尤其交通運輸乃實業之母，國家發展之基礎，四通八達之交通路網規劃才能達到人民的方便性與需求。換言之，交通運輸政策規劃良善與否關係到國家競爭力與經濟發展且都市間整體的交通運輸亦為關鍵之所在。

以台灣三大都會區為例，台中地區位居台灣南來北往之中樞，乃過境中部必經之地，加以南投、彰化等周邊縣市通勤交通均以台中市為中心輻射而出，使得大台中地區交通問題嚴重，每逢尖峰時間主要幹道上即車水

馬龍蜿蜒。在實質發展下，台中縣市間已形成一關係密切的都會區，但台中都會區轄內土地包括台中縣市腹地，由於行政主導權的不一，常造成資源無法整合，缺乏整體規劃，淪為各自發展之窘境；另一方面，現有城鄉聚落快速發展與擴張，城鄉發展特色難以彰顯且缺乏整體規劃，以致土地使用呈現蛙躍式零亂發展現象（交通部，2001）。

再者，台中都會區近年來發展快速，人口急遽增加，成為中部區域最重要之經濟、文化及金融中心，並與台北、高雄形成台灣西部地區之三大都會區。但因為大眾運輸系統改進的步伐未能跟上都市空間更動及運輸環境變化的速度，進而影響了大眾對公路客運之需求。昔日「黃金路線」的風華不再，需求的一方（即民眾）感受不到大眾運輸的便利，轉向使用私人運具；而供給的一方（即客運業者）未能即時針對需求而調整路線，陷入經營虧損的困境。周而復始的惡性循環，不僅使台中市大眾運輸系統之發展環境惡質化，更直接衝擊市區的交通服務水準（<http://www.tccg.gov.tw>，檢閱日期 2004 年 12 月 20 日）。

台中縣市為開發中台灣地區產業之交通動脈與整合觀光資源，提昇中台灣競爭力，讓台中縣市資源能共享，必須整體規劃觀光資源、結合文化與觀光，將台中縣市一起推銷出去，達到地方行銷的目的。與此同時，交通為生活之母，然由於台中縣市缺乏整合與協調，民眾、業者極為不便，亦影響地方產業發展。職是之故，台中縣市需跨縣市發展整合且健全的公共運輸體系（公車路網結構），以促進整體經濟發展。

## 二、研究動機

跨域為一新興的名詞，其理論仍未成熟穩定，筆者在檢閱完美、日、英與我國跨域經驗中，認為跨域治理理論與組織重組、府際關係與公私協力觀點雖有關聯性，但仍缺乏這方面研究與整合。故本文也將論述民間與政府建立夥伴關係之公私協力觀點來

探討跨域治理理論。

據此，上述單一個別理論並無法窺探出跨域治理之全貌，唯有重新歸納整合出一個分析架構，才有克竟全功之效。此為本研究動機之一。

面臨現代化科技快速發展，知識爆炸、資訊快速流通及都市化的環境之中，地方政府所要處理的公共事務，不但在數量上大量增加，在性質上也有高度專業化的傾向。這類事務的處理，往往需要大量的人力、物力、財力的投入，並非單一政府所能負擔。此外，隨著交通、人口與資訊流通的加速，區域內鄉鎮及鄰近都市間相互依賴與互動性與日俱增。在一些特定的問題外，往往必須要共同解決，非單一地方政府所能獨立應付。這類地方政府事務與問題的處境，由於政府能力與資源的有限性，有些宜擴大地方政府的業務聯繫（趙永茂、江大樹，1994：12）。另外，人們的生活方式與環境快速變遷，致使生活圈不斷擴張與重疊，造成許多公共設施不足，跨區域公共事務問題，諸如，河川整治、水資源利用管理、衛生管理、交通運輸、環境保護等無法解決（紀俊臣，2004：192-193）。是以，受到都市化之影響所產生非單一縣市所能解決負荷的問題，必須透過縣市間共同合作來達成跨區域公共事務之管理，故本研究欲探究縣市政府間如何透過府際協調建立夥伴關係來發展縣市的公共事務，且其協調運作機制又為何，此議題為本文動機之二。

交通運輸為實業之母，與人民息息相關，其影響地方經濟與產業之發展，亦影響國家與城市競爭力。然現今交通路網之規劃仍舊侷限在單一縣市中，造成人民生活不便，亦使產業發展受阻。而位居台灣中樞之台中地區，乃南來北往必經之地，加以南投、彰化等周邊縣市通勤交通均以台中市為中心輻射而出，使得大台中地區交通問題嚴重。再者，台中都會區近年來發展快速，人口急遽增加，成為中部區域最重要之經濟、文化及金融中心，並與台北、高雄形成台灣西部三大都會區。這三大都會區中，由於

台北縣市、高雄縣市位階不同，從其法令等配套措施中可發現資源分部不均。未來台中縣在都會區的發展中，無論是縣市合併或各項社經、文化發展…等方面，皆應站在台中縣與台中市區域發展考量下為整體社會及經濟面規劃，而不應僅是從政治性角度來衡量，以避免台中縣淪為台中都會區發展下之犧牲角色。是以，本研究想瞭解台中縣市政府如何整合路線規劃、費率等等交通之資源，以達到台中都會交通運輸跨域之政策目標。

## 第二節 研究目的與問題

本文強調在全球化、都市化的浪潮之下，都市產生的公共問題並無法由單一行政區域所獨立解決的，必須透過跨縣市合作的協調機制，俾於整合跨區域基礎建設，使人民生活便利，以促進經濟產業之發展。

故本文研究目的為論證台中縣市政府間交通運輸的跨域合作，將以協力型治理(整合組織重組、公私協力、府際關係)觀點來檢證台中縣市市區公車跨域合作的情形，藉此了解台中都會區交通運輸規劃功能整合，如何達到資源共享與政策協調。並作為個案研究之立論基礎，及其相關政策資訊之參考。

爰此，本研究問題則可分為理論上的研究問題以及個案上的研究問題為如下五大點：

- (一) 理論研究問題：跨域治理的興起原因、核心價值與特徵為何？
- (二) 個案研究問題：台中縣市都會市區公車與客運管理規劃案上，政府、業者以及學者專家立場為何？(深度訪談法)
- (三) 個案研究問題：台中縣市都會市區公車與客運管理規劃上政府間整合與協調情形為何，另外其相關合作機制包含哪些？(深

度訪談法)

(四) 個案研究問題：在台中縣市都會市區公車與客運管理規劃案上，政府與民間業者互動情形為何？（深度訪談法）

(五) 個案研究問題：政府、業者與學者專家所認為的困難點為何，如何改善台中縣市都會市區公車與客運管理？（深度訪談法）



### 第三節 研究架構圖

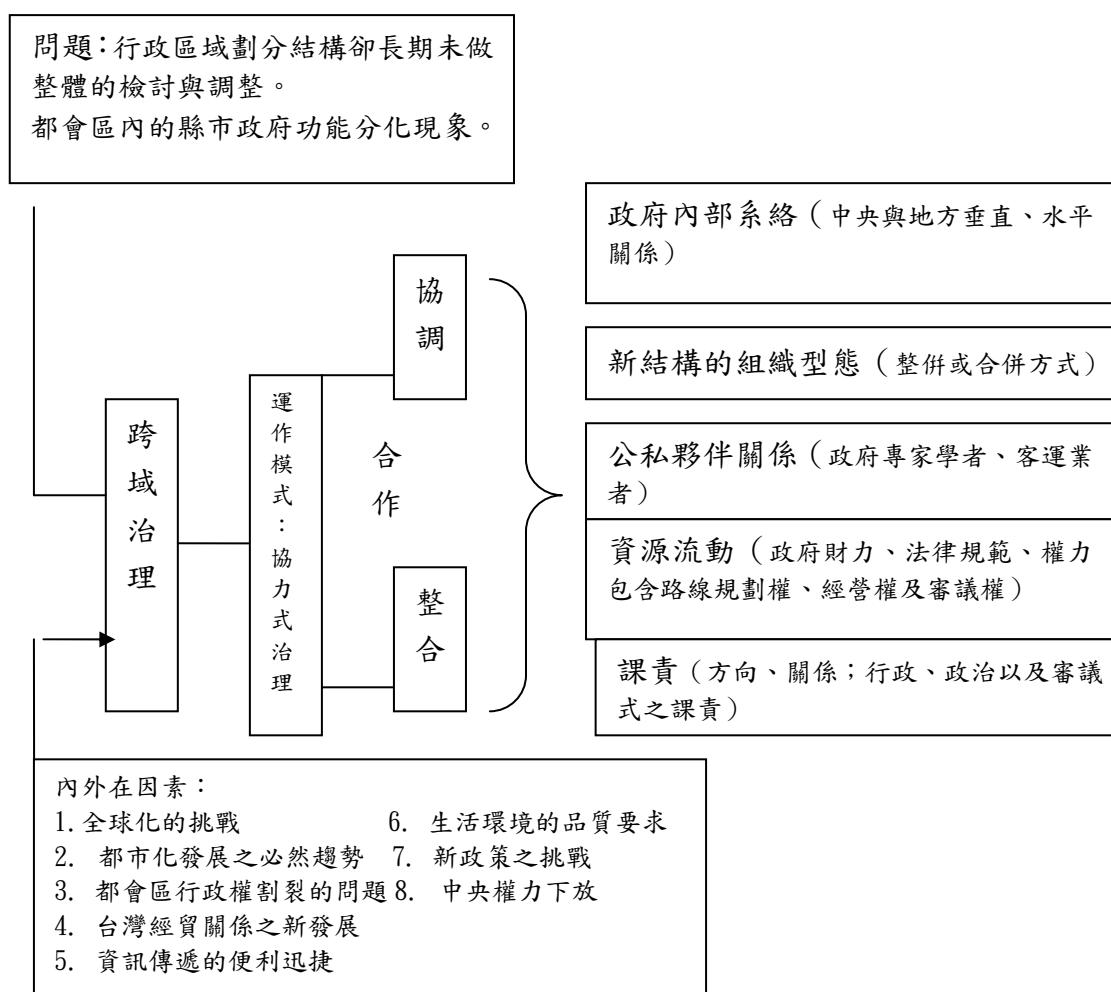


圖 1-1：本文研究架構圖

資料來源：作者自繪

本文研究架構旨在說明跨域治理興起的共同問題與內外因素，共同問題則是都會化發展下，城鄉、區域人口分布不均，都會區問題日益增多，仍待解決，行政區域劃分結構卻長期未做整體的檢討與調整；再者，都會區內的縣市政府功能分化現象，影響都會區發展與縣市之合作。

並且歸納跨域治理之運作模式為協力型治理，其中在合作情形下政府必須扮演協調與整合的功能角色；政府為了處理跨區域事務會將成立的一個新的組織型態包含整併、裁撤、合併等方式依問題性質不同而採取不

一樣模式解決問題，另外，跨域的行動者須協調出共同目標，除了包含中央政府與地方政府垂直關係、地方政府間水平關係外，亦可透過民間團體如專家學者介入等等形成夥伴協力關係，講求的是相互合作情況，而在這些行動者當中流動的資源為相當重要的，包含財力、法律規範與權力分布之情況，最後探討跨域治理中協力型治理，政府課責機制及其責任歸屬，此五項要素亦有助於本文瞭解台中縣市公車與客運管理合作案例之情形。

#### 第四節 文獻分析

本研究就府際關係、組織重組、公私協力之相關文獻作整理和分析，先就目前國內外文獻研究情況於表格中先行歸納性質和內容類同的文章或書籍。再者，並從上述文獻中分析與本研究關聯性高的文獻（核心文獻），說明研究之貢獻與不足之處。

表 1-1：府際關係文獻整理

| 作者<br>年份    | 出處        | 篇名           | 摘要   |
|-------------|-----------|--------------|--|
| 江大樹<br>2001 | 理論與<br>政策 | 精省工程對震災重建的影響 | 本文先就災害防救體制、精省啟動時機、災區空間距離等三個面向作說明，論述精省工程對震災重建影響，最後，對中央協助震災重建、強化災區地方自治監督等事項提出建議。 |
| 吳松林<br>2002 | 研考雙<br>月刊 | 變遷中的中央與地方關係  | 本文先說明中央與地方關係變遷趨勢的原因，另外則說明中央與地方互動模式包含傳統與制度模式，最後則對我國政府與民間建立夥伴關係提出建議。             |
| 孫同文<br>2002 | 研考雙<br>月刊 | 全球化對府際關係的影響  | 本文先說明全球化趨勢，再說明全球化對國家機關因無疆界，打破一定治理範圍之概  |

|                    |                          |                            |   |
|--------------------|--------------------------|----------------------------|---|
|                    |                          |                            | 念，而在政治及行政等各層面都造成衝擊；造成一國中央政府與外國間，及中央與地方政府間，均造成主權改變及移轉。最後討論落實中央分權機制及提升地方治理能力以為因應。 |
| 張四明<br>2001        | 行政暨<br>政策學<br>報          | 從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行 | 本文以府際關係運作的觀點，探討我國山坡地開發管制政策執行失靈的原因，另外說明其發展沿革，分析相關問題。                             |
| 張四明<br>1998        | 行政學<br>報                 | 府際間的協調：問題與解決途徑             | 本文主要比較分析財政補助、衝突管理以及組織間網絡的設計等三種途徑，以促進府際間協調的可行性。                                  |
| 陳立剛<br>2001        | 中國地<br>方自治               | 府際關係研究：區域治理問題及其策略          | 本文主要針對府際關係平行的互動關係提出分析觀察，希冀經由對西方國家水平府際關係的協力合作的分析及介紹，作為我國未來跨行政區的區域性治理問題的建議。       |
| 曾怡仁<br>黃靖涓<br>2000 | 國立政<br>治大學<br>公共行<br>政學報 | 府際間關係研究分析：間論水資源管理個案        | 本文主要是以動態過程面的觀察各層級組織的意志與行為，由於在此府際間關係無法由法規與制度面規範，故需建立協商機制，另外，本文便輔以水資源個案來作說明。      |
| 歐信宏<br>2004        | 空大專<br>書                 | 府際關係：政府互動學                 | 本書說明府際關係概念、理論，並引介各國府際關係之狀況，再者，析論我國府際關係與區域發展情形，最後便對爭議性問題加以探討。                    |
| 趙永茂<br>2002        | 翰盧                       | 中央與地方權限劃分的理論與實踐            | 本書在理論面上是說明中央與地方權限劃分理論、法國區政府對精省後政府組織變革的啟發以及華人地區地方府關係之困境；另外就實際面                   |

|                           |           |                |   |
|---------------------------|-----------|----------------|---|
|                           |           |                | 中，主要說明中央與地方權限劃分之爭議與解決途徑，最後則就台灣地方政府政治變革作探討。                                |
| 趙永茂<br>孫同文<br>江大樹<br>2001 | 元照        | 府際關係           | 書中先說明府際關係理論基礎，另外，則分別說明各國府際關係情形，最後就台灣跨域與行政區域劃等事項作說明。                       |
| 龔意琇                       | 台灣大學政治系論文 | 臺灣垃圾跨區域處理之個案研究 | 本研究主要採取跨域管理之研究途徑，以臺灣垃圾跨區域處理個案為例，探討與檢討我國地方政府間跨區域合作模式主要探討台北市與基隆市垃圾跨區域處理合作案。 |

綜合上述，江大樹（2001）、張四明（2001）等人文獻焦點在闡述府際關係中，中央政府所扮演的角色，以及兩者分別輔以震災、山坡地開發來做說明。

吳松林（2002）、孫同文（2002）、陳立剛（2001）等文獻在文章中除了闡述中央與地方府際關係外，並論述中央權力應下放給地方，以及強調建立中央與地方之夥伴關係。

曾怡仁、黃靖涓（2000）則是在文中指出府際關係除了有靜態面外，政府間也存在動態關係。張四明（1998）則說明府際間產生的問題與解決途徑。上述兩者皆在闡述府際關係協調的重要性。

趙永茂（2002）主要分為理論面、實際面和台灣地方政府與政治的變革方向作探討，其中亦說明台灣府際關係與跨域管理的發展方向，對本研究有所助益。

趙永茂、孫同文、江大樹（2001）、歐信宏、史美強、孫同文、鐘起岱（2004）等書中主要在說明各國府際關係，其中府際關係理論以及提及我國府際關係和區域發展中，跨域之重要性，對於本研究理論基礎部分有

所幫助。

表 1-2：組織重組文獻整理

| 作者<br>年份           | 出 處                  | 篇 名   | 摘 要  |
|--------------------|----------------------|---|--|
| 仇貴美<br>1995        | 空大行政<br>學報           | 我國各級政府間之<br>組織調整與監督   | 本文主要將相關概念釐清，並說明組織調整與監督的歷史沿革、各級政府的結構與地方政府內部行政組織。  |
| 吳堯峰<br>1998        | 國立政治<br>大學公共<br>行政學報 | 從組織重組觀點論<br>臺灣省政府革新動<br>態--「體制變革」、<br>「人力資源」「組織<br>氣候」三面向之析探  | 本文以台灣省政府為研究範圍，試以觀察相關系絡、蒐集文獻資料及工作成果，配合組織重組之理論基礎交互論證。其中以體制變革、人力資源及組織氣候三大面向，可做為未來革新概念與實踐之借鏡。          |
| 吳英明<br>李錦智<br>1996 | 中國行政<br>評論           | 直轄市政府組織重<br>組探討--以高雄市<br>政府為例—The<br>Study of Special<br>Municipality's<br>Reorganization—C<br>ase Sutdy on<br>Kaohsiung City | 本文是以高雄市作為研究對象。研究過去組織能力改進上所使用的方式或模式，並評估其效能，並對高雄直轄市的組織重組提出基本思考方向。                                    |
| 胡念祖<br>2002        | 國家政策<br>季刊           | 海洋事務部之設立<br>--理念與設計   | 本文首先以組織重組目的以及所遭遇之困難，並呈現近年來國際海洋法政環境之發展。再者，檢視美國、加拿大、澳洲、韓國、印尼等等設立的海洋專責機關經驗與架構，以供未來我國海洋事務部組織結構提出設計與建議。 |
| 連宏華<br>1999        | 中國行政<br>評論           | 組織重組理論之探<br>討   | 本研究主要在探討行政組織重組理論，其包含重組之意涵、原因、目標等等，並提出重組的分析面向作考量。   |
| 趙永茂                | 政治科學                 | 地方政府組織設計  | 本文主要經由組織設計、組織適   |

|             |                   |                           |   |
|-------------|-------------------|---------------------------|---|
| 1997        | 論叢                | 與組織重組問題之探討—兼論臺灣地方政府組織重組問題 | 應與組織重組等相關理論與各國發展經驗、趨勢的分析，探討台灣地方政府組織適應、組織重組的環境與背景及其重組和調整方向。          |
| 賴祿元<br>2001 | 中央警察大學行政警察研究所碩士論文 | 我國鐵路警察局組織重組研究             | 本文首先對組織重組基礎作論述，另外，並分析我國鐵路警察局組織重組的環境，以政治、管理、經濟、社會作為分析面向，以對未來組織重組作建議。 |

綜合上述，吳堯峰（1998）、趙永茂（1997）等人論述焦點在說明台灣組織重組困境以及因應之對策。

仇貴美（1995）、趙永茂（1997）等文獻焦點主要在說明組織重組之監督與調整。

胡念祖（2002）、吳英明、李錦智（1996）等人焦點置於我國組織重組之策略與經驗，並對未來組織重組提出設計方針。

童秋霞（2001）、馮建春（1998）、陳世源（2002）等人文獻之焦點則是比較日本、美國、德國各國組織重組之經驗，再輔以我國組織重組經驗驗證說明之。

連宏華（1999）文獻主要在闡述組織重組的理論基礎，另外便以政治、法律、管理、財政等等面向分析行政機關組織重組。

表 1-3：公私協力文獻探討

| 作者<br>年份           | 出處    | 篇名             | 摘要   |
|--------------------|-------|----------------|--|
| 史美強<br>蔡智雄<br>2004 | TASPA | 地方治理與社會資本研究之初探 | 本文首先說明政府不再是處於權威角色，取而代之的是領航角色，因此更重視網絡間的互動關係。再者，從地方治理出發，之後論述地方治理為何 |

|                           |             |                                |   |
|---------------------------|-------------|--------------------------------|---|
|                           |             |                                | 要重視社會資本，以及社會資本是存在兩個不同途徑的運作類型，最後則是社會資本兩途徑對我國地方治理的初步啟示。                               |
| 仇貴美<br>2003               | 公務人員<br>月刊  | 新區域主義下之我國都會區政府的協力關係            | 本文分別論述全球化與地方治理、新區域主義與地方治理以及都會區政府之地方治理關聯性，便說明其協力關係，最後輔以我國案例來作分析。                     |
| 江岷欽<br>孫本初<br>劉坤億<br>2004 | 行政暨政<br>策學報 | 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 | 本文主要以資源依賴理論、交易成本理論以及夥伴關係發展的生命週期等三方面，分別探討地方政府間建立夥伴關係的策略，最後亦對台北市政府提出建議。               |
| 李長晏<br>2004               | TASPA       | 由回應到協力－都會區治理體制的新挑戰             | 本文主要說明建構協力型都會治理體制的重要性，並就協力型都會治理體制的特質、功能運作機制加以分析，最後便指出協力型都會治理體制可能面臨的困境。              |
| 吳英明                       | 專書          | 公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展    | 書中主要先論述公私協力之理論、做法以及思考架構等等，並輔以研究都市發展與其之驗證，最後便說明推動公私部門協力關係之認知、態度與行為分析。                |
| 蔡允棟                       | 中國行政<br>評論  | 官僚組織回應的概念建構評析－新治理觀點            | 本文主要在建立官僚組織回應的概念性架構，先說明官僚階層回應模式、官僚代表回應模式、市場消費模式以及公民參與回應模式。再者釐清其概念並說明官僚的回應及制度性工具的選擇。 |
| 劉坤億<br>2002               | 行政暨政<br>策學報 | 全球治理趨勢下的國家定位與城市發展治理網絡的解構       | 本文主要就治理網絡與解構與重組角度來說明國家功能的重新定位以及全球城市、城   |

|             |            |                      |  |
|-------------|------------|----------------------|--|
|             |            | 與重組                  | 市治理的概念，以說明全球化下城市發展的策略思考。                               |
| 劉坤億<br>2003 | 空大行政<br>學報 | 地方治理與地方政府<br>角色職能的轉變 | 本文說明地方政府到地方治理的因素，並進一步釐清地方治理的意涵，以探討地方政府在新的地方體制發展下的角色職能。 |

綜合上述，史美強、蔡智雄（2004）文中主要論證地方治理與社會資本關聯性，認為地方治理是重視公私協力、跨域治理等「網絡關係」；這也顯示地方政府施政作為會受到網絡關係中多元參與者的影響，而形成更多水平互動關係。劉坤億（2002）文獻焦點在說明地方政府角色職能的轉變，已從地方政府走向地方治理。劉坤億（2003）文獻主要是以治理網絡的解構重組的觀點來論述全球化下國家定位以及城市發展。以上文章之共同點接說明地方政府職能的轉變，並走向地方治理，強調地方政府間之合作以及與民間之合夥關係之重視。

仇貴美（2003）文中說明新區域主義之理論；江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）等文獻則論述政府需建立地方政府策略夥伴關係，兩者皆提及都會區或鄰近縣市政府需建立夥伴關係。

蔡允棟（2001）文中主要在說明官僚回應的模式，其中公民參與回應的模式以及提出民主治理為透過中央、區域或地方層級，公私部門協力一起掌舵、管制和協調合作的一種政府與社會新的互動模式。

吳英明（1996）書中對於公私協力有深入的介紹與說明，其認為公私協力除了可以整合社會資源外，其應著重在新的社會經營價值觀及架構的建立。



表 1-4：跨域之核心文獻

|                    |                   |  |  |
|--------------------|-------------------|--|--|
| 吳介英<br>紀俊臣<br>2003 | 內政部<br>委託研<br>究報告 | 地方自治團體跨區域<br>事務合作之研究                         | 本文先分析地方制度法對跨<br>區域事務合作的規範。另外，<br>說明英、美、日處理機制。最<br>後並對台灣跨區域公共事務<br>之處理機制與法制等分析之。                              |
| 陳宜中<br>1999        | 話題                | 英國工黨與第三條路                                    | 本文主要闡述第三條路現象、<br>導火線。說明第一條路到第<br>三條路以及對英國工黨執政<br>之影響。  |
| 陳立剛<br>2002        | 研討會<br>論文         | 地方政府跨區域合作<br>機制理論與實務                         | 本文主要針對地方政府府際<br>間平行互動關係提出分析，<br>分析及介紹美國地方政府水平<br>府際關係協力合作，以作為我<br>國未來跨區域性治理問題的<br>建議。                        |
| 陳立剛<br>李長晏<br>2003 | 中國地<br>方自治        | 全球化治理：台灣都會<br>治理的困境與體制建<br>構－地方政府跨區域<br>合作探究 | 本文主要說明及分析台灣都<br>會治理困境，並探討國外都會<br>治理的組織與模式，再者，以<br>台中縣市升格為方案作分析，<br>以研擬我國未來都會區發展<br>之策略。                      |
| 黃臺生<br>2002        | 考銓季<br>刊          | 英國布萊爾的「現代化<br>政府」                            | 本文主要先說明英國整理環<br>境系絡，另外介紹保守黨政府<br>再造經驗，最後便分析布萊爾<br>政府之現代化政府之政策與<br>精神。  |
| 趙永茂<br>2003        | 政治科<br>學論叢        | 台灣府際關係與跨域<br>管理：文獻回顧與策略<br>途徑初探              | 本文說明地方府際關係與跨<br>域管理的意涵，並討論英美等<br>國有關府際關係與跨域管理<br>的方式與限制，並以不連續的<br>漸進理論以及制度實驗與計<br>劃導向等途徑，以建議政府導<br>航型的策略和政策。 |

綜上所述，陳立剛（2002）、陳立剛、李長晏（2003）、趙永茂（2003）等人除了說明都會治理基礎外，焦點著重在地方政府跨區域合作上。

陳宜中（1999）、黃臺生（2002）等文獻說明英國新工黨執政後重視地方治理，並提及中央權力應該下放地方政府。

李長晏（2004）則是就都市發展理論演變過程與都會治理體制形成作說明，認為都會治理是政府角色扮演的轉變，是由回應到協力。

李長晏、詹立煒（2004）在探究地方自治團體跨區域管理協議的法制面，並認為政府應建立地方策略夥伴關係。

吳介英、紀俊臣（2003）書中說明跨域之法制面外，並論述台灣跨區域合作的困境，說明近程應修正地制法，中程起草行政契約範本，遠程乃為規劃調整行政區。

最後關於交通運輸議題與本研究相關者分別為台中都會區運輸系統整體規劃、台中市公車專用道系統規劃與設置可行性研究、大台中地區交通路網整體規劃、台中市全市交通流量調查及具體交通改善方案、中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則、市區公車高潛力需求路線規劃與路線經營權開放制度之研究等官方資料，交通政策白皮書，另外，論文部分吳承沛(2003)跨行政區運輸設施之衝突管理分析，張有恆（1998）交通政策分析等，使本文瞭解交通相關議題、都會區市區公車和客運管理的問題以及都會區交通運輸管理之重要性，其中吳承沛(2003)說明跨行政區的運輸建設因常常對不同的行政區造成相異的影響，導致形成不同的立場及意見而產生衝突，且其衝突常造成運輸建設無法順利推動的困境，實務上多由中央出面協調解決，但由於地方自治日漸抬頭的趨勢下，協調的難度日增，是故政府間合作與整合對於交通運輸管理之課題仍待討論。

關於府際關係文獻與本研究較為相關者，曾宜仁（2000）說明府際關係包含靜態面與動態面，文中提及府際關係需建立協調機制。因此，可輔助本研究在研究府際關係與跨域上之論述；陳立剛（2001）以府際關係角度來探討跨域管理，其中提及區域發展的背景因素，另外說明我國府際關係合作的法律規範等，對於本研究來說是相當有助益的；紀俊臣（1999）、（2001）則是分析臺灣府際關係緊張情形與解決之道，另一篇是以地方制度法觀點來探討府會與府際關係，對於本研究在瞭解府際關係困境、跨域的法制面中有所幫助；趙永茂（2002）書中有三點對於本研究有關聯性，（1）在理論部分說明府際關係有必要引入合夥關係的機制，以改造中央與地方政府間以及地方政府間垂直、水平互動關係，（2）於實際部份中論述提及政府應積極促進或鼓勵地方鄰近鄉鎮市共同協力發展，以互賴與協力發展來達到跨區域合作。（3）在臺灣府際關係與跨域管理方向中亦說明府際關係與跨域的關聯性，對於本研究在論述跨域與府際關係頗有幫助，同時，也讓筆者瞭解跨域管理之重要性。另外，在趙永茂、孫同文以及江大樹（2001）書中所說明的府際關係理論對於本研究之理論基礎有所幫助。歐信宏、史美強、孫同文與鐘起岱（2004）書中除了介紹府際關係理論外，並於第八章至第九章中也詳細說明我國府際關係的演變與點明跨域管理的重要以及問題所在，對於本研究也相當有貢獻，還有龔意琇（2002）論文也是說明府際關係與跨域合作來解決台北縣市垃圾處理之問題，亦提升本文研究之重要性，但是台北縣市之位階並不相同，很難說是互動關係下的協調合作，再者，單就府際關係理論來解釋跨域合作並不完整乃為較不足之處。

關於公私協力文獻國內目前相當多，但是最多仍在民營化的部分，和本研究較無相關，故本文主要檢閱公私協力之理論與基本概念；另外對於公私合夥之實務面上，多在社區總體營造，雖然皆在強調政府與民間建立夥伴關係及其互動模式等等，但主題與研究對象與本研究較無相關。故筆

者則檢閱都會區之相關文獻，但文章並不是很充足。再者，筆者先對理論部分作分析，於劉坤億（2002）文中提及全球化浪潮下，雖促進跨國及跨地域城市間的聯繫及互動，也造成城市間競爭劇烈，說明地方治理趨勢的重要性與對都市的影響，故輔助本研究在探討地方治理與地方政府間處理跨域事務問題間的論述；劉坤億（2003）提及國家角色職能轉變已從地方政府走向地方治理，另外並說明地方治理的觀念，已由傳統較為權威、封閉的舊地方主義，轉變為強調權力或資源互賴，越來越重視透過水平府際關係的協力合作管理，其觀點對於本研究在於論述地方治理與跨域關聯性時有所幫助，再者，亦輔助府際關係水平互動論述。史美強、蔡智雄（2004）文中提及地方政府轉向地方治理，並且強調地方政府間的合作外，亦強調都會區之公共事務問題仍需政府與民間協力合作；仇貴美（2003）文中說明新區域主義之理論，使本文瞭解都會區之協力關係為何；江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）主要以資源依賴理論、交易成本理論以及夥伴關係發展的生命週期等三方面與探討地方政府間建立夥伴關係的策略，文獻中說明地方政府間之資源和夥伴關係之重要性。

另外，就組織重組文獻加以探究，關於組織重組之論文不少，但是焦點都在台灣行政機關組織的變革或調整，如高雄市政府、海洋事務部、台灣省政府重組、銓敘部、內政部消防署、公務人員保障暨培訓委員會建制、中華電信公司民營化、林務局與經濟部等，其切入點都是在政府組織重組上，但是本研究焦點則是在跨區域合作下，組織產生的變革或重組，其組織重組的目標與目的乃在解決跨區域的公共事務上。是故上述論文對本文之幫助是僅在於理論的論述而已。其中連宏華（1999）文章裏介紹組織重組理論，亦使本文瞭解重組意涵、原因、原則上有所幫助。趙永茂（1997）說明組織重組問題外，提及日本的廣域連合、美國限定目的政府等，認為地方自治團體進行跨區域合作解決公共事務同時，會牽涉到組織重組的增設、裁併、改制、改隸等各種關係的調整，此在組織重組文獻中並無提及，

但其與跨域密切相關，故本研究在第二章理論部分會加以論述。

在核心文獻中，陳立剛（2002）、陳立剛、李長晏（2003）文獻說明跨域機制包含整併或兼併、夥伴關係等互動模式，對於本研究在瞭解跨域經驗與理論之結合有所助益；陳宜中（1999）、黃臺生（2002）文獻說明英國新工黨執政後重視地方治理，提及中央權力應該下放地方政府，故幫助本文瞭解整體歷史背景以及地方治理對解決跨域問題之重要性；李長晏（2004）認為都會治理是政府角色扮演的轉變，是由回應到協力，使本研究瞭解政府間互動關係的轉變，以及對解決跨域問題之影響。李長晏、詹立煒（2004）是以法制面來作探討，並認為政府應建立地方策略夥伴關係，使本文瞭解跨域具體措施之可行性。吳介英、紀俊臣（2003）對本研究之理論基礎與對於分析台灣跨域事務合作情形與問題貢獻甚大外。

## 第五節 研究方法與研究設計

就研究方法而言，本文採取的是質的研究。所謂質的研究，其所含括的學術範疇極為廣泛，雖然很難有一明確的定義，但基本上，凡是以詮釋技術（interpretative techniques）及語言符號（linguistic symbols）來描述、解碼（decode）、翻譯與解釋社會實象的所有研究方法，均可視為質的研究（江明修，1997：95）本研究則透過文獻分析法、深度訪談法，並將理論與實務交叉證驗分析，茲分述如下：

### 壹、研究方法

#### 一、文獻分析法

文獻分析為一個持續進行的過程，它經常開始於一項特定研究主題形成之前，對於研究者來說除了可澄清研究問題外，並使研究問題更聚焦（胡龍騰，2003）。本研究先搜尋所欲研究領域中現有的文獻、檢閱所選出的文獻，並發展成研究架構。另外，文獻主要來源則是書籍、期刊、研討會

論文。

本文理論基礎為跨域治理，與其相關之理論分別為組織重組、公私協力與府際關係，是故筆者在檢閱完三理論途徑與跨域相關事務後，並針對國內曾提及地方自治走向跨域治理理論之文獻作蒐集，亦搜尋英國協力型治理相關文獻作為跨域治理之核心價值，進而歸納出本文之研究架構。

## 二、深度訪談法

本研究以訪談方式與跨域治理理論作交叉驗證，在整個研究過程中，資料及其詮釋須繼續不斷地與研究對象一起檢核，彼此意見不同之處將經由協商達到一致的結果或少數意見能被充分了解與反映的情況。此時的研究結果可用以發展出個案研究報告，進行個例性的詮釋，並可以暫時性的應用於其他類似的系絡，只要兩者的基點經過實際比較之後得以證實當中的延伸性。就整個研究的實施過程而言，研究範圍必然是根據研究問題、價值所在或所要探究的政策選項等加以決定。一般說來，面訪可以使詢答過程較具彈性與獲得較多研究相關的補充資訊；缺點則是受訪者本身缺乏匿名性，造成受訪者受到某種程度的威脅或膽怯，以及受訪者往往擁有自己的主觀意見（Frankfort-Nachmias & Nachmias；潘明宏、陳志瑋，2003：292），因此深度訪談對象不止一人，以確保研究的中立性。

## 三、交叉證驗法

交叉證驗法是一種研究策略，有助於社會科學家「超越來自於單一方法論所產生的個人偏見」，在同一個研究中，透過許多方法，觀察者將部份克服僅運用一個研究或依種方法所產生的缺憾（潘明宏，2003：252）。

總之，本研究所採取的研究方法可說是一種質化（文獻分析法、深度訪談法）研究方法，並把文獻分析法以及深度訪談法兩種研究方法結果作交叉驗證。

## 貳、研究設計

藉由所歸納之研究架構簡要說明個案的分析步驟與編碼；第二節依照本文所歸納之理論觀點，與我國現行跨域合作模式與機制，根據研究對象性質建構訪談大綱。

所謂研究設計，亦可說是研究的藍圖，它所要指引的是研究者觀察與分析的方向，而其內容除可就狹義的觀點界定為如何依據研究目的，使用適當方法獲取資料及分析資料的安排之外，若就廣義的觀點而言，研究設計所涵蓋的重點尚可包括研究者依據研究目的就研究取向進行定位，及研究者就其所持研究信念予以釐清。

### 一、個案分析步驟概述與編碼

對於本研究所要研究的課題來說，採用個案法，一方面可以對台中縣市政府面對交通運輸跨域合作過程中的相關每一個行動者，有較全面性的掌握與瞭解，二方面可以對此政策制定過程的互動關係型態，做到較為周延且深入的探討。

表 1-5：本研究訪談對象一覽表

| 編號 | 錄音            | 訪談日期      | 訪談方式 | 訪談對象       |
|----|---------------|-----------|------|------------|
| A1 | ✓             | 2005.5.3. | 深度訪談 | 台中市政府交通局   |
| B1 | X<br>(應受訪者要求) | 2005.5.4. | 深度訪談 | 台中縣政府交通旅遊局 |
| B2 | X<br>(應受訪者要求) | 2005.5.4. | 深度訪談 | 台中縣政府交通旅遊局 |
| C1 | ✓             | 2005.5.6  | 深度訪談 | 公路總局中部監理所  |
| D1 | ✓             | 2005.5.2  | 深度訪談 | 專家學者       |
| D2 | ✓             | 2005.5.9  | 深度訪談 | 專家學者       |
| E1 | X             | 2005.5.7  | 電話訪談 | 客運業者       |

|    |   |           |      |      |
|----|---|-----------|------|------|
| E2 | X | 2005.5.6  | 深度訪談 | 客運業者 |
| E3 | X | 2005.5.12 | 電話訪談 | 客運業者 |
| E4 | X | 2005.5.18 | 深度訪談 | 客運業者 |

資料來源：本研究整理

## 二、訪談大綱

本研究之研究對象乃分別為台中市交通局公共運輸課一位，台中縣政府交通旅遊局二位、交通部公路總局中區監理所運輸業管理課課長、逢甲大學交管系副教授、交通大學運管系副教授、客運業者 4 人共 10 人。是故本研究之訪談大綱設計針對政府機關、客運業者、學者專家共三份。

### (一)政府機關

以下訪談大綱則是針對台中市交通局公共運輸課二位，台中縣政府交通旅遊局二位、交通部公路總局中區監理所運輸業管理課課長所定。

1. 台中縣市交通運輸管理業務包括哪些？
2. 台中縣市交通運輸跨域合作其與誘因又為何？
3. 台中縣市交通運輸管理課責機制為何？
4. 台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？
5. 台中縣市交通運輸跨域合作台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項為何？原因為何？欲達成的目標為何？
6. 台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制？背景、動機與目的為何？
7. 台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？對於市區公車與客運業者之規範又為何？



8. 台中縣市交通運輸跨域合作貴單位所扮演之角色與立場為何？

### (二) 客運業者

本研究訪談客運業者包含統聯客運、台中客運、全航客運、仁友客運等四家。

1. 請問您台中都會交通運輸跨縣市縣市政府有合作嗎？情形為何？
2. 您對這個機制的看法為何？
3. 那就客運業者的整合就是透過聯營您覺得他對跨縣市處理交通運輸有幫助嗎？可行性？
4. 台中都會推動跨縣市的交通運輸管理有遭遇到什麼困難嗎？
5. 都會交通運輸的扮演的角色與發揮的功能？
6. 都會區交通運輸管理客運業者和政府碰到的困難點呢？
7. 請問什麼誘因機制對交通運輸跨域比較有幫助？
8. 如何改善跨縣市交通運輸這個規劃？

### (三) 學者專家

1. 台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？如何運作？
2. 台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？對於市區公車與客運業者之規範又為何？
3. 請問您在這個跨縣市合作的委員會裡頭您的角色立場為何？

4. 台中都會交通運輸的困難在哪，牽涉在哪？
5. 現在台中都會交通運輸的有沒有誘因存在？
6. 整體而言，對這個機制也就是審議委員會的看法為何？

## 第六節 研究限制

本研究之研究限制依人力、物力、時間之不足，茲分述如下；

- 一、跨區域合作機制為新興的議題，故在文獻上多蒐集有限。
- 二、跨域合作此項名詞為一新興詞彙，各個學者有其不同說法。是以本研究所歸納的定義恐有武斷之嫌。

## 第七節 相關名詞界定

### 壹、都會區

傳統上，對於都會區定義係指在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉（稱為衛星市鎮）所共同組成之地區，且其區內人口總數達三十萬人以上（<http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/bs1/text/area/URBANDEF.htm>，檢閱日期 2004 年 12 月 28 日）

(1) 中心都市：都會區內之中心都市，須具備下列三項條件：

- ① 人口數達 20 萬人以上。
- ② 居民百分之 70 以上居住在都市化地區內。
- ③ 就業居民百分之 70 以上是在本市、鎮、鄉工作。

(2)衛星市鎮：在一個區域內，中心都市界限以外的市、鎮、鄉，合於下列條件之一者，劃定為衛星市鎮，但不與中心都市或其所屬之衛星市鎮相毗鄰者，應不視為衛星市鎮。

①該市鎮鄉內之就業居民，至少有百分之 10 通勤至中心都市工作者。

②該市鎮鄉內之就業居民，通勤至中心都市未達百分之 10，但在百分之 5 以上；且其居民有百分之 40 以上是住在與其中心都市屬同一個都市化地區者。

③均未達①、②兩項之標準，但其四面皆被衛星市鎮包圍者。

④若一市、鎮、鄉依其就業居民通勤比率，同時可劃入兩個相異都會區時，則以通勤比率較高者為準，若比率相同時，則以距離中心都市較近者為準。

現今學理上，對於都會區定義主要指一個或一個以上人口達到相當規模之中心都市與附近社會經濟關係密切的衛星市鎮所包括範圍。都會區是一個經濟單元，一個地區經濟發展人口集居都市內外的結果，它以少數大城為主，並以許多衛星市鎮為副，這些大小市鎮之間在經濟與社會方面不可分的關係，它不受自然形勢與人為界限的限制，隨著一地經濟成長而擴大，其間並無統一的行政結構。

一個大都市，其影響力或中心性所及，首先接觸而達到的為其外圍鄰接或相關的各鄉鎮市，彼此為自身利益或有所需求，不期自然的在經濟與社會上構成休戚相共的關係，於是在內外壓力下環境各自為政，而基於共同利害、整體發展，在彼此影響的範圍內，造成一個有空間性及有生態體系的大聚落，以求發揮最大功能（吳介英，2004）。

綜上所述，本研究認為早期對於都會區定義是以人口數為區分標準，然由於交通便捷、資訊科技發達，人們往來互動頻繁，故以人口作為區分標準以不符合時宜。從上述對都會區定義描述，都會區是指一個或是一個以上中心都市為核心，並與都市地區範圍之內的衛星市鎮形成社會、經濟

關係密切的區域。另外，雖都會區在社會經濟方面形成一個互動的結構空間，但就政治面而言，並無一統籌管理的行政結構，可說是各自為政的情形。

## 貳、跨域治理：

目前對於跨域管理或跨域治理之定義，因有從組織、都市等不同角度的觀察產生對跨部門組織的詮釋，另外，亦有對於跨縣市政府角度的詮釋，在此情形下，對於「跨域治理」定義則相當模糊。本文於此分別說明兩者之定義。

從組織角度來解釋者，陳敦源（1998）認為跨域管理為探討不同機關或組織間（interagency）的互動關係，並將這兩類兼顧靜態組織體系規範與動態政策執行網絡的公部門管理課題加以整合；其主要強調組織與外部環境間之互動，同時關注組織管理者對組織疆界的認知與突破，強調應該藉由各種行政策略的運作，從外部環境汲取或交換組織所需的各項資源（陳敦源，1998；江大樹，2001）。

從跨縣市、行政區域解釋者認為跨域管理指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區域，因彼此之間的業務、功能和疆界相接（interface）及重疊之處而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力（collaboration）、社群參與（community involvement）、公私合夥（public-private partnership）或契約（compact）等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題（wicked problems）。與其相似的概念有英國的（區域治理）（region governance）或「策略社區」（strategic community）；美國的「都會區治理」（metropolitan governance）以及日本「廣域行政」等各國的經驗。但跨域治理揉合多層

面的治理方式，並不侷限於地方自治團體之間，還包括了中央與地方之間跨部門問題的處理（吳介英、紀俊臣，2003；李長晏、詹立煒，2004）。

總而言之，跨域治理定義為政府解決跨縣市的公共事務問題透過正式或非正式結構，經由政府間或者政府與民間相互合作，交換各項資源；另外，跨域治理是跨疆界的，它是可以解決區域性問題的，為了回應外在環境的變遷與組織內部需求，跨域治理會使組織結構有所改變。本文並在第二張理論探討部分闡述與整合跨域治理理論形成之原因與特徵。

### 參、組織重組

對於組織重組的定義，國外學者摩雪（Frederick C. Mosher）認為組織從事變遷會著重外在關係和其內在結構的組合；並認為組織重組是指組織結構有計畫的變遷，包含：1. 職位的增加；2. 任務的重新安排；3. 現職人員的更迭；4. 預算的增減（Mosher，1967）。

考夫曼（Herbert Kaufman）認為重組的意義包括：1. 大規模地設立一個新的行政組織；2. 重新組合舊的單位；3. 終止過時的單位，並將其功能重新分配給其他單位；4. 改變既存機構所有之自治程度；5. 其他類似之結構轉換（Kaufman，1988）。

陳得樂（Ralph C. Chandler）和普人諾（Jack C. Plano）於其合編的「公共行政辭典」（The Public Administration Dictionary）談到所謂行政重組（administrative Reorganization）係指政府機關的組織模式和程序之改變（Chandler，1988）。

March, James G. 與 Olson, John P. 指出，現代社會中的公共行政結構不斷的在改變。大多數的政府都經歷到史無前例的急劇成長與衝擊，許多新的機關相繼成立，一些既存的機關則予以合併（merged）或改隸（transferred）；權責在改變，而機關之間、機關與民眾之間的關係亦在

改變。這些改變的發生，或由法律，或有行政許可（executive fiat）或由機關內部的轉化所促成（March & Olson，1983）。

綜上所述，組織重組意即組織的變遷會因為外在、內在結構環境需求因素，產生人員、預算、職位等之改變。其次，組織重組的模式包含合併、整併、新設、改隸等。最後，組織重組一定有其主要的目的與功能。

#### 肆、府際關係

David Rosenbloom 與 Robert S. Kravchuk 認為聯邦主義之運作需要從兩方面進行協調與合作，其一是指聯邦政府與州政府的關係；其二則是指各州政府間的關係（呂育誠等譯，2002）。

Nicholas Henry 認為國內的公共政策是由政府來執行，單一公共政策的實施經常牽涉到財政來源和行政官員在三個政府層級間互動性的混合；這種混合在公共行政的領域稱為府際關係（intergovernmental relations），或是一連串財政的、法律的、政治的和行政的關係。這種關係是建立在每一個擁有不同程度決策權和管轄區的自治權的政府單位之間（蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟譯，2003：697）。

而依據 Shafritz and Russell 的界定，府際關係本質上是不同層級政府為共同地區提供服務並加管理之交互關係的政策與機制，此種交互關係不僅反映在連結各層級政府的基本憲政架構之上，更包含了相對權力、財政勢力、族群分布、地理情勢等動態因素（Shafritz and Russell, 1997: 145）。

Deil S. Wright 從動態的角度切入，將「府際關係」定義為包含了所有政府單位（all government units）和所有公職人員（all public officials）之間常態性的互動關係（regular interactions among officials），不但涉及互動者的態度與行動（human dimension），而這些

態度、作為或不作為所造成的後果與影響即構成了府際關係中的政策面向 (policy component) (Wright, 1987: 238-241)。

David R. Beam 等學者將府際關係定義為「中央與地方政府分享國家主權而共同治理，各有其職能範圍，但是在各自的管轄區域內享有相當程度自主性的制度性安排」(Beam, Colan, and Walker, 1983: 248)。

從互動行為的運作方向而言，府際關係又可以區分為「垂直」、「水平」(Anderson, 2001)，和「矩陣」三類。垂直府際關係是指上、下層級政府之間的互動；水平府際關係則涉及同一層級政府之間的互動關係；而矩陣府際關係則同時涉及垂直與水平，以及公、私部門之間的關係。這些互動關係之所以能夠常態化，必須依賴憲政體制或制度設計，直接或間接的擬定各層級政府之間的垂直、水平，和矩陣權責關係才能持續；而這些參與者的態度或作為和互動關係，是為了解決共同問題所展開的協調與管理。

縱上所述，府際關係是指政府間的關係，包含中央對地方、地方與地方政府，由於擁有不同程度的權限會影響其互動的模式，府際關係可分為靜態面意指財政、法規面等規範，動態面則指組織、人員的互動；運作方向分為水平、垂直及矩陣，而這運作方式會形成複雜且動態的關係。

## 伍、公私合夥

S. Langton 認為公私部門夥伴關係是一九八 0 年代後最為流行的概念之一，其包含政府、企業、非營利組織團體及個別的市民在追求實現社群需求上，共同合作與分享彼此的資源 (S. Langton, 1983: 256)。

C. Bradford 認為公私合夥提供新經濟發展的可能性，分享與整合社區、政府與私部門的資源 (C. Bradford, 1983: 326)。

Sellgren (1990) 認為夥伴關係乃是計畫所涵蓋之事物以及資金來自

於一個以上的機關 (Sellgren, 1990)。

Bennett and Krebs 指出夥伴關係是行為者之間的協力 (cooperation)，彼此之間協議共同去完成特定的經濟發展目標或為特定地區、地方經濟、特定網絡等其所需達成的個別計畫，提出各式各樣的願景 (Bennett, 1991)。

總而言之，公私合夥的定義意指公部門、私部門透過合作協力、資源分享達成共生共榮，服務社會民眾的目標，其目的可以為促進地方或特定地區經濟發展、整合與分享資源。

## 陸、交通運輸管理

交通之意義，界說不一，不但今古異同，學者因研究對象之不同，亦取捨分歧，惟就現代交通之涵義，簡言之，係人、物、音、像、文字以及符號在空間之變換而已 (劉承漢, 1986)。

現代交通：1. 通信事業：電信與郵政

2. 運輸事業：(1) 陸運：包含公路、鐵路

(2) 水運：包含內河、湖泊、沿海、海岸

(3) 空運：氣空、太空

(4) 管道：例如像輸油管

次要，交通運輸系統之組成可有不同之分類及組成單元；其所涵蓋之內容，依對象別係分成客運、貨運與資訊；依運輸方式別係分成陸運、海運及空運；依運輸市場特性別係分成國際、城際、都市、城鄉及偏遠地區等 (交通政策白皮書, 2002)。

是故，交通可區分成交通事業與交通運輸，本研究所指為交通運輸部



份，故不包含交通事業中的電信與郵政，另外，由於探討主題為都會區交通運輸管理就運輸事業中陸運、水運、空運以及管道而言，運輸方式之焦點在陸運的部分。另外就運輸市場特性而言，都會區交通運輸管理乃指城際與都市部分。

## 第八節 章節安排

第一章緒論。主要說明研究背景、研究動機、研究目的、研究問題、研究方法與設計，並透過文獻分析、闡述研究架構、界定相關概念以及本文的研究限制。

第二章為跨域治理理論探討，探討本研究之理論，首先說明跨域治理的緣起與特徵，再者介紹相關理論，府際關係、組織重組與公私協力途徑，就三者途徑整合出跨域治理之分析架構與運作模式，最後結語。

第三章主要說明我國目前跨域合作模式與具體作為，為規範面、案例以及可行方法的說明。

第四章訪談與理論交叉分析。台中都會區交通現況分析。論述台中縣市交通管理情形與困境。訪談內容整理以及本文之理論基礎作交叉驗證。

第五章結論。本研究之結論及其建議與未來展望。

## 第二章 跨域治理理論探討

### 第一節 跨域治理之緣起

二十世紀以降，全球化思潮席捲全球，政治經濟社會結構變遷快速，國際性組織與跨國企業影響力日增，使得原本在人類社會中佔有絕對性權威角色的國家受到了挑戰與質疑，對於地方政府的角色與職能也已出現了大幅度之轉變，加上過去台灣行政轄區調整結果，業已使得地方政府結構，一直處在零碎細分化狀態（fragmentation），精省後，中央的進一步集權，不只使得國家整合地方資源與建設發展制度的消失，而且造成零碎細分的地方政府，直接面對著中央政府，挑戰著中央決策的正當性與落實性，是故參與解決都會區問題的行動者從以往中央政府主導轉變為都會區內之地方政府與民間。

另外，傳統公共行政的公部門組織功能分化導致部門主義遺毒中，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。而以往學界對於地方公共事務的理解與運作，傳統上大多以「地方自治」（local self-government）作為論述的焦點。但由於地方政府所面臨的問題，以及需要回應的公共需求，從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，演變成複雜多面向的跨部門、跨區域事務，如河川整治、水資源利用管理、衛生管理、交通運輸、環境保護等（李長晏、詹立煒，2004；江大樹，2001）。

爰此，地方政府針對事務性質而單一劃分之權責體系，在解決跨域事務的同時，顯得力不從心且能力不足，因此，在學理上有關地方政府的研 究已逐漸從「地方自治走向跨域治理」（John，2001：9-14；劉坤億，2003：238-241）。誠然，跨域治理為一新興理論，本研究依序論述跨域治理興起

的原因、特徵，最後以英國協力型治理作為跨域治理之核心價值，首先將跨域治理興起的因素歸納為下列七項，茲分述如下：

(一) 全球化的挑戰：

二十世紀末葉，全球化被廣泛地運用在學術文獻與日常生活用語，其原因包括公司盈餘累積 (surplus accumulation) 速度的提升、全球性市場的興起、跨國性生產的可能、產品全球化、跨國公司的結構、全球性金融市場的建構、美國或歐洲先進國家的介入與推動、國內市場的萎縮、民眾期待的高漲、資訊科技的創新，以及聯合國所屬機構的推動等因素 (Farazmand, 1999: 512-514)，是故在全球化時代之下，國與國之間的界線日益模糊，國際之間的人員交流、經濟互動非常密切而頻繁，產生了無國界的世界市場競爭，其造成企業所選擇的區位投資，是考量區位所具備的競爭優勢。因此地方政府必須積極營造良好的區位環境以吸引企業投資。地方政府採取做法包括調整政策以滿足企業需求；甚至讓企業參與決策過程，幫助地方政府解決公共政策議題。另外，由於全球化的影響，國家的角色漸漸顯得模糊，發展策略明確且定位清楚的城市益發顯得出色。進而使得城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關係，亦不遜於國際政治的正式外交活動 (李長晏, 2004: 6)。

面對無國界的政治經濟活動環境，行政區域的重要性正逐漸遞減，台北市的經濟無法從台北都會區中抽離出來獨立運作。換言之，人們也不能只依賴片斷的個別都市分析研擬發展策略，而拜地理資訊系統所賜，跨越行政區域快速經濟分析並不是大問題，最大問題來自於政治與行政對立阻礙了都會區整體性問題解決 (林建元, 2002: 20)。簡言之，受到全球化壓力的結果，地方政府一方面要被動迎合企業的要求；另一方面也要積極與私部門建立聯盟，發揮創意思考與提升治理能力，其亦為單一行政轄區轉

向跨越行政界限趨勢形成跨域治理原因之一。

## （二）都市化發展之必然趨勢

台灣都市化深受產業經濟影響之下，區域發展不均及城鄉發展失衡的趨勢似乎已不可避免，而台灣行政區劃的不當亦是造成發展不均的一大因素，過去台灣將直轄市與省轄市從縣市中獨立出來，賦予較佳的自治條件以發展所轄轄區。這使得經濟結構與地方財政基礎原本就處於弱勢的縣轄腹地，進一步地弱化，造成縣市間發展差距，並加速惡化台灣空間枉化現象；另外，縣市分治而造成產業圈與生活圈的割裂，縣市缺乏整體性的規劃造成諸如環境保護、污染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質建設推動的困難，此乃阻礙了地方整體健全的發展；在主要都會地區中，台北都會區中台北市的人口已呈現成長趨緩的現象，其社會增加率為負值，顯示人口已有往郊區加速發展的現象，而台北縣、基隆市人口的社會增加率皆為正值，顯示有人口持續移入的現象。桃園都會區無論自然增加率、社會增加率皆為1 以上，呈現出人口高成長的現象，其成長率2.41為全國人口成長第二快速的地區。台灣行政區劃從光復初期係採大中國架構，加上沿襲日治時期的區域劃分，因而行政區劃結構係用城鄉分治、縣包圍市的治理模式，此種城鄉分治雖是各國早期普遍採用的中心都市發展模式，但因都市化發展快速乃依中心都市發展外溢造成都會區現象，因而產生都會區的管理問題（蔡勇美，1997；薄慶九，1997）。爰此，在上述產業經濟都會區發展趨勢下，如何一方面兼顧地方整體發展，一方面又能減緩區域發展與城鄉發展的差距，則為跨域治理興起的原因之二。

## （三）都會區行政權割裂的問題

都會區域的出現，完全是由於社會經濟關係的需要，而不是政治力量所形成，所以都會區域內的政治體系，顯然不如經濟關係的堅實。都會區

域內每一個自治團體，都認為在法律賦予的範圍內是最高的決策者，往往因而欠缺一種區域性的整體觀念，而侷限於偏狹的看法，例如都會區內自來水、下水道、公路、橋樑、交通運輸、公害、防洪與垃圾問題，係屬於需要整體性解決的問題，但卻因為都會區內地方政府各自為政，造成規劃與執行不一的情形（吳介英，2003；林建元，2002）。

其次，都會區域具有多種行政單位與管轄權，存在著許多不同層次，不相隸屬的政府機關，往往引起組織結構上重疊、磨擦、浪費與缺乏行政效率等情事，各有其施政計畫與預算，並且須受其同級的民意機構所監督，常常對都會區域內應該共同推行的事，持著不同的態度，以致無法有效進行，縱使透過磋商協調達成一致的同意，也往往需要耗費很長的時間與努力（干明誠，1996：126）。再者，都會區共同的公共政策問題，並非由一個政治單位，而是由許多自治的地方政府單位所共同處理，由於都會區內各地方政府存有本位主義與自掃門前雪的觀念，凡涉及都會區全面性的公共政策問題，則往往沒有任何一個地方政府願意挺身而出，各地方政府或議會只願服務管轄範圍內的選民，對境域外居民的利益則置之不顧。在此一情形下，都會區內各地方政府即使透過協商與折衝決定採用某種解決公共政策問題的辦法，但最後政策的成敗，又常產生無任何地方政府願意主動負責的現象（李淑惠，1993：85）。據此，都會區行政權割裂問題與都會區共同的公共政策問題為跨域治理形成原因之三。

#### （四）台灣經貿關係之新發展

二〇〇二年台灣加入世界經貿組織WTO，然於加入世界經貿組織後，開啟了一個新戰略佈局。而在面臨加入WTO的壓力與競爭下，產業結構為最急需要重新規劃調整，除了影響一國之經貿往來亦關係到都會區內地方政府之經濟發展與競爭力，就都會區而言，其為一個振興經濟、促進區域發

展的正面訊息（汪明生，2001）。全球競爭化、地球村化的態勢，在新科技的催化下更顯得激烈，而新近的電腦科技、通訊產業、知識產業更使得地區（Region）經濟的發展，更依賴公司、工廠所在的區域是否能提供優秀人才、資本、基本建設，而這些條件的完善與否，有賴於區域整體的協調與發展，而非侷限於各個有限的行政區域（administrative boundary）的單獨力量（李長晏，2004），此為形成跨域治理原因之四。

#### （五）資訊傳遞的便利迅捷

拜電腦科技發展之賜，網際網路的興盛以及通訊產業的發達，使得資訊的擷取和流通得以即時傳送，大大地縮短過去因傳遞上的耗費而降低資訊的立即性。同時，亦減少以往受地形和距離上的限制，而導致資訊獲得困難度。資訊傳遞的便利，影響傳統上疆界的區隔分離更使得彼此的界線模糊不清。例如：衛生署為了加強國內偏遠地區的醫療服務品質，於一九九五年開始透過國家資訊基礎建設（NII），開辦「遠距醫療先導計畫」，結合大型醫學中心的資源，透過網路視訊的方式使金、馬等高山離島偏遠地區的基層衛生單位能夠獲得如榮總等醫院的技術協助，以保障民眾醫療衛生的基本權益（魯俊孟等，2004；李長晏，2004）；是故透過資訊網際網路的聯繫打破了縣市間的界線，增加縣市政府間互動的空間與機會，其為跨域治理形成原因之五。

#### （六）生活環境的品質要求

二十世紀因工業化而導致的污染，使得人民生活環境及自身健康受到嚴重的影響，居住在地區的人民，除關心地區的經濟發展外，另外要求生活環境品質的提升，亦即要求居住能同時具備既能提供工作機會也能永續居住的好環境。而石化燃料的大量消耗導致地球溫室效應的產生。隨著產

業的逐漸轉型以及環保意識的抬頭，以及無煙囪工業（如觀光休閒、生態保育）的提倡，除須政府全盤規劃之外，還需要民間團體的參與和公部門形成夥伴關係。使得永續發展（sustainable development）的呼聲獲得聯合國的重視並加以推廣（林文澤，2001；<http://www.npf.org.tw/>，檢閱日期2004年12月）。爰此，都會區的公共問題如環境問題、水污染等等，是沒有區域限制，其需透過縣市政府間的合作共同解決才行，此為跨域治理興起原因之六。

### （七）新政策之挑戰

傳統地方政府處理的公共政策類型包含水資源、醫療、治安與交通議題，渠等政策類型在政策規劃時程上著重於未來性與長久性，亦即政策內容無法快速反應地方政府所面臨之危機與需求。但是近來 SARS、恐怖攻擊等新型態重大危機議題對地方政府造成極大政策挑戰，促使地方政府亟需思考如何建立快速反應政策機制，以提高治理能力。另一方面，學者 Mayntz（1993）指陳，地方政府往往在面臨人口大量外移、環境惡化與人口老化等重大民生危機時，直接影響地方政府管理與福利提供的壓力（李長晏、詹立煒，2004）。是故，現今地方政府面臨前述政策壓力下，地方政府亟需思考如何建立跨域功能的機制，以解決新型態之政策議題，此為跨域治理興起原因之七。

### （八）中央權力下放

隨著八〇年代以來政府再造與地方分權的發展趨勢，中央逐漸將部份職權下放予地方政府。美國在二〇〇〇年小布希總統甫一上台，隨即承諾將賦予各州即地方政府更多權柄，尤其有關教育、運輸、健保、社福及環保等事項，皆擬把處理重心從聯邦政府轉移到各州（江大樹，2001：3）；另一方面，台灣則是在民國八十八年通過地方制度法，賦予地方更多自主權，希冀建立中央與地方的夥伴關係。

是以隨著中央政府權力下放 (empowerment)，一改過去地方政府僅僅是中央政府執行組織，中央政府與地方政府將形成常態性互動之府際關係 (intergovernmental relations, IGR)。而未來中央政府角色將逐漸退化，地方政府權力逐漸提升。然地方政府面臨的壓力也更大。是故，在中央權力下放的趨勢下，地方政府擁有更多空間與機會來解決都會區有關教育、運輸、健保、社福及環保等事項，此為跨域治理形成原因之八。

至此，從上述原因七、八可說明地方政府職能角色轉變因素，可以發現地方政府受制於外部環境的衝擊，導致地方政府必須適時回應環境需求，以維持組織穩定度與生存。故地方政府須重視網絡互動關係，此點促成「從地方政府邁向地方治理」之實現 (from local government to (toward) local governance) (John, 2001; Goss, 2001; Leach and Percy-Smith, 2001)。

職是之故，跨域治理興起原因可歸納為下列八項：全球化潮流下國家的角色逐漸模糊，城市扮演的角色也相當重要，除了具備特色，亦須有競爭力帶動地方經濟發展，增加地方政府間競爭與合作的機會；再者，都市化產業經濟發展下，造成區域發展不均衡，而縣市分治使產業圈與生活圈割裂，因而缺乏整體規劃；都會區行政權割裂問題，由於都會區內的地方政府各自為政，造成規劃與執行不一的情形，另外，經濟發展的變遷，促進地區經濟發展而區域內公司、工廠所需的人才、資本、基本建設等條件，無法單靠有限的行政區域，而有賴區域整體的協調合作與發展；再者，由於電腦科技、通訊、網際網路發達，使世界成為地球村，拉近人與人、縣市間、國與國的距離，由此亦使傳統疆界愈趨模糊；而在科技經濟蓬勃發展之餘，人民逐漸重視生活環境品質，永續發展不再是口號，需經由政府規劃以及民間團體參與建立夥伴關係，解決台灣縣市間空氣污染問題。面臨新問題、新政策的環境下，地方政府間亟需建立快速反應的機制，能夠在發生 SARS、災害等危機發生時，第一時間採取行動，是故此跨域機制建



立在中央政府、地方政府間以及其他組織的互動。推動跨域機制最主要的就是中央權力下放，除了增進地方間的互動，也增加私部門提供服務的機會，以上八點皆為闡述跨域治理理論興起的原因。

## 第二節 跨域治理之特徵

根據以上跨域治理緣起的原因，本研究歸納出跨域治理的特徵，茲分述如下：

### 一、形成網絡結構互動與資源的流動

首先，此一特徵是就跨域治理中地方政府間府際關係的垂直與水平互動作說明，現今複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的多元組織來解決跨縣市或跨區域之公共事務問題，而存在網絡結構且具有自我組織（Self-organising）<sup>1</sup>與組際網絡（inter-organisational networks）<sup>2</sup>之特質（Stoker, 1999）。再者，Rhodes認為網絡是一種制度化所設定在公部門參與者、私部門參與者的互動（Rhodes, 1997）。據此，地方政府是鑲嵌在網絡關係中的其中參與者，以及網絡參與者是屬於平行互動，而不是垂直的權威關係。學者 Prior（1996：65）曾經說明，網絡是由許多組織所構築成一種相互依賴關係；這些關係是存在於組織需要獲取其它組織所擁有之資源（例如財政、技術、土地）；或者是功能性相互依賴（例如不同組織為了完成特定目標，所產生合作之情勢）；或者共同利益無法由單一組織所完成。是故跨域治理促使地方政府間彼此相互依賴。一方面有利於獲取組織所需之資源；另一方面則是解決彼此共同問題，乃呈現多元組織鑲嵌性。

### 二、地方策略性夥伴關係（Local Strategic Partnership, LSP）

<sup>1</sup> 是強調長時間連結而產生之相互依賴與互惠，俾於相互間的適應能力（Newman, 2001：35）。

<sup>2</sup> Easterby-Smith、Araujo 與 Burgoyne 等人（1999）指陳，組際網絡有助於彼此間之學習，且經由學習過程有利於協調與合作。

由於中央權力下放且地方分權的趨勢，解決跨域的參與者從單一政府走向地方政府間的合作外，亦有地方民眾的參與。一般說來，地方策略性夥伴關係（LSP）最主要功能，在於解決與地方民眾切身相關的議題，諸如治安、就業、教育、健康與住宅等需求。目前英國已經有許多將地方政府、私人企業、非營利組織和區域內其他的公共服務機構結合在一起，使其成為成效良好的夥伴關係。其目的用以解決跨部門、跨領域的問題，諸如社會福利、社區鄰里更新等，而這些都有賴於區域內的組織團體同心協力才得以順利達成（紀俊臣，2003）。

地方政府為了能夠達成共同治理（co-governance）之任務必須與網絡成員建立同心協力與相互合作之互動，否則將導致公共事務問題更難處理；是故地方政府間在共同面對跨部門、跨領域公共事務問題同時，需促使地方上各級政府與當地的企業、社群、志願團體和民眾共同合作讓不同的機制和服務相互協助以一同運作，也應橫跨地方公部門之間的隔閡藩籬（史美強、蔡智雄，2004）。

### 三、地方政府扮演領航（steering）之角色

政府本身具有公平正義之角色，而地方政府為處理跨域事務網絡關係的參與者，其就須避免網絡關係產生失序之情勢（例如，避免地方政府被其他網絡成員所俘虜）。如同 Jessop（1998：42-48）指陳，政府作為一種制度性的次級系統，雖然只是更廣闊複雜社會中的一部份，但是依一般規範，政府又具有整合社會機制與社會凝聚力的責任。

然地方政府如何負起領航角色，其關鍵在於從傳統權威管理者，轉化為網絡管理者<sup>3</sup>，並能達成下列四項任務，茲分述如下（Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997；廖興中、史美強，2000：239）：

（一）有效破除疆界，並依其核心能力加以整合。

<sup>3</sup> 網絡管理又稱為互動管理（interactions）（Mandell, 1990）。

- (二) 又能授與組成份子權力，使其能依其專業自行判斷行事。
- (三) 培養組成份子能力，使其能獨立運作並自行決策，同時不致做出錯誤決策，遺禍網絡中其他成員。
- (四) 資訊流通的快速及便利。

是以，地方政府在網絡互動過程中，仍舊扮演重要角色，以維護公共利益。此外，採取管理方式將更著重外部環境審視與掃描，以適時回應環境需求。

#### 四、以區域為基礎的政策導向

由於現行中央機關辦理的業務改由地方辦理，將業務下放給地方，主要是以地域性與親近性等因地制宜因素為主要考量。再者，地方治理是發生在一種更多元中心的行動者系統中，國家較之過去已較不具主宰性。多元行動者複雜化了政策制定的過程，因為再也無任何一行動者具有排他的合法權去主導社會變遷。區域性管制已經取代國家管制，因為國家在解決問題和較低層級說明問題之能力愈來愈有限，加上有效率的公共政策需要整合不同要素的程度增加，使跨域治理的政策以區域為導向，這也是區域性政策措施出現的主要理由(Sullivan&Skelcher,2003;彭光輝,2000)。

全球化與多元化的新政策影響下，公部門、私部門參與者為了因應環境變遷解決跨縣市跨區域之公共事務問題形成相互依賴的網絡關係，組織在這網絡關係中獲取所需的資源；由於跨縣市或跨區域存在著共同問題、共同利益，單一行政區域無法只靠單一組織來解決與完成，必須透過區域內的組織團體形成地方策略性夥伴關係，規劃區域性政策、關心治安、就業、教育等跨領域議題，而這組織結構加強了中央政府與地方政府、私部門的水平互動關係；在地方策略性夥伴關係中，地方政府扮演領航角色，破除疆界整合社會資源，並且適時回應環境需求，達到垂直、水平與參與課責之效能；是故跨域治理的特徵可以看到網絡結構的互動與資源的流動，地方政府扮演領航角色建立策略性夥伴關係與全方位夥伴課責機制，

並以區域為基礎的政策導向。

### 第三節 跨域治理相關理論

#### 一、組織重組理論

##### (一) 組織重組的原因

由於組織會受到外在環境影響，故需隨時因應外在環境之變遷作調整，筆者引介學者以組織退化、政策執行、知識經濟與政府危機管理的觀點分別說明組織重組之原因，茲分述如下：

伯吉曼 (B. Bozeman) 和司球曼 (J. D. Straussman) 認為重組的理由有 1. 追求經濟與效率：如同泰勒提出的動作與時間的研究 (time and motion studies)，則是在說明政府機關應該減少不必要的動作來增加工作的生產力；2. 政策的改變：組織重組通常是為了實踐政策的改變；3. 政治的回應：意指政府組織需具有政治上的回應，重組有時被當作它的一種方法來達成，如中央政府回應地方政府要求分權的建議，或者是政府組織進行重組來達成制衡；4. 政治的象徵；5. 司法的介入與組織設計：指因司法判決而改變組織重組，例如，經由政府補助之精神病患收容機構，被指控可能因空間過於擁擠、編制人員與照料不足等而有傷害病人之虞，經法院判決應予限期改善，因而不得不進行組織重組 (Bozeman & Straussman, 1991: 145-150)。

摩雪 (Frederick C. Mosher) 就組織退化的觀點來分析組織重組發生的原因，共有六項：1. 由於社會服務對象與技術的轉變，促使組織隨同成長，導致組織組織結構必須改變；2. 由於問題與需求的改變，促使組織的計劃與責任需改變；3. 當政府的適當責任有所改變時，亦即政府的特定層級或管轄權改變，促使政府角色擴張，尤其在較高層級因而產生組織重組；4. 新技術、新設備以及新知識的採用使得機關工作和方法的改變，讓現有作業程序、組織結構與組織人員逐漸退化，需作組織重組；5. 由於機

關工作專業領域中，所需人員資格條件提升，亦產生組織重組必要性；6. 當政府部門或較高層級採取新的行動，政策變化有所改變時，導致低層級機關或單位之退化，需進行組織重組（Mosher, 1967：494-496）。

瓊斯（仇貴美，1995）就公共政策之政策執行觀點而言之，其原因包含：1. 在一已存在的母體部門中另設依新的單位，來執行政策，但決策仍包含在原已存部門之裁決內。2. 提升已存在單位的地位，當政策同跨在同一問題或數相關問題領域，而該執行單位需提升為部門地位時，如美國之能源、住宅及都市發展部門的設置。3. 政策執行單位不存在。當需執行之政策係代表一相對的新領域時，可能基於策略之理由，決定產生一新的單位，例如解散後之美國經濟機會局，國家航空及太空總署，環境保護局之設置。4. 由原有機關決定或原機關被決定必須重組者。即依政策發展之要求，指示原組織重組後去適應執行活動之轉換。

在知識經濟管理的浪潮下，組織中重視的不再只是資本、土地或勞力技術，而是知識，亦即組織必須加入知識和資訊的觀點，強調人力資源的重要性。另外，Senge 主張以系統性思考來型塑創造性張力，以系統性思考、自我精進、心智模式、建構共享願景及團隊學習等五項修練中，去不斷型塑學習型組織。而依據 Garratt（1990）對英國各大型公司從事組織變革的研究經驗得知，其認為學習型組織本身是一種組織發展與學習的應用，故當大型組織為了能因應顧客之快速需求的情形下，組織會進行重組（曾朝聖，2003）。

由於我國行政區域劃分割裂，組織功能分散，整合不易，地方政府需單獨面對都會區所產生的水資源、垃圾、治水防洪、環保、交通等民生重大問題地方公共事務問題，但由於能力有限，必須結合地方政府間的力量或由中央政府介入處理，甚或透過政府部門間協調以組織重組方式來解決跨域的公共事務。例如，為了整治高屏溪流域防洪、排水、河川保育等

問題，高高屏三縣市政府強力催生高屏流域管理委員會，透過跨部門合作來商討河川整治問題，此即為利用組織重組中增設組織之模式來解決跨域管理的問題。

### （二）、組織重組的目標

學者陳得樂 (Ralph C. Chandler) 和普人諾 (Jack C. Plano) 指出行政重組的主要目的在於促使政府機關的組織運作更有效率的改善，其次是追求包括更經濟、增加生產力及權責分明等方面的改善。典型的組織重組目標有：1. 經由整合相同或相似功能之機關以排除服務之浪費及重疊（整合重疊）；2. 合併許多不同單位為更少或更大的單位，以減少報告予行政長官之機構數量（合併單位）；3. 提供行政首長幕僚及輔助性服務，俾於提升諮詢及管理功能（新設機關）；4. 賦予實作單位清楚之權責，以做更有效之決策及派予明確之行動責任（調整權責）；5. 從事例行性的行政功能，只要不是廣泛地涉及政策制定，則刪除不符時需之機關；如：選舉的職位及多頭委員會（刪除機關）；6. 鼓勵長短程規劃服務，以助決策制定者；7. 提供持續之人事管理及預算程序評估（強化幕僚）。

摩雪 (Frederick C. Mosher) 則認為組織重組之主要努力目標有四類：1. 改變政策與計劃；2. 改善行政效能；3. 處理個別或團體的人事問題；4. 為對抗或回應來自組織外的壓力和威脅 (Mosher, 1967: 497-500)。

### （三）、組織重組與跨域

當代新公共管理學界特別關注政府內不同機關或組織間 (interagency) 的互動關係，並將這兩類兼顧靜態組織體系規範與動態政策執行網絡的公部門管理課題加以整合，且用「跨域管理」 (boundary-spanning management) 概念統稱之 (陳敦源, 1998)。跨域管理主要強調組織與外部環境間之互動，同時關注組織管理者對組織疆界的認知與突破，強調應該藉由各種行政策略的運作，從外部環境汲取或交

換組織所需的各項資源。

一九八〇年代到一九九〇年代早期所遺留下來的政府問題是，人民對於公共部門的信任感降低、支出膨脹、政府缺乏效能、政府負責的對象錯誤等等。而這些問題的來源，都是因為政府組織是按照功能性的原則作為劃分，亦即各國政府在部會層級的組織，長久以來都是以功能作為區分的標準，而功能分化是分部化的基本原則。時至今日，有鑑於全球政經情勢已大幅快速變動，全球化、區域化的風潮日趨滲入政府的治理機制，快速變遷已呈常態，政府的治理理念亦須採用全新的觀點以求適應；當政府能關照全體，變成預防性、整合性、改變文化、結果取向的政府，而能跨越政府層級、部會功能分裂的差距，亦即全觀型政府。

全觀型政府就政府組織的架構與型態來觀察，其策略為整合性組織，整合治理功能，亦即機關內功能之整合，如行政院之各部會，或功能性機關間之整合，如健保與社福功能之整合。爰此，改革型政府組織不但進行組織的重組，也在資訊科技快速更新下，政府組織結構因地域性、整合性問題和公私部門合夥來達到全觀型治理的境界。

現今對於跨域機制的經驗相當多，無非是為了解決都會區問題，都會區係屬一種功能區域，其所產生的問題超過一地方政府的管轄範圍，是故解決都會區問題的直接責任與主要責任，應由有關的地方政府負擔。為了解決都會區各種利益的衝突，其中有的方法需要變更地方政府的疆域或結構，有的方法不需要改變地方政府的疆域或結構，僅僅在政府間移轉某些職能，或進行某些合作（陳立剛，2003：8）。

專門研究都會政府（metropolitan governments）的巴洛（I.M. Barlow），在比較英國倫敦、曼徹斯特（Manchester），美國舊金山灣區（San Francisco Bay Area）、澳大利亞的墨爾本（Melbourne）及加拿大的多倫多（Toronto）等都會政府的組織與功能變遷之後指出，都會政府鄰近地區的地方政府部分組織有再組織（reorganization）及再建構

(restructuring) 的必要，經由擴大整合行政領域、政府功能與增設特殊目的機關，將有助於建立新的多元政府體系 (multi-level government systems)。經過這些功能與領域 (functional and territorial) 重新組合的制度安排 (institutional arrangement)，將會強化地區內地方政府府際間的整合與協調，有利於建立新傘狀聯營 (joint efforts) 政府體制 (Barlow, 1991: 284-295)。巴洛認為大都會區域內具有共同業務的鄰區地方政府間，應多建立鄰區意識 (the sense of neighborhood lines)，這種區域政府 (regional government) 的概念可以運用在跨鄉鎮市區或跨省區 (city-region or provincial region)，也可以成立特殊目的政府機關 (special - purpose bodies)，其經常可見到的組合型態如大倫敦是特警區、大倫敦區消防與市民安全事務局等 (Barlow, 1994: 5-7, 284-309)。此外，亦有部份學者提倡地方政府間的夥伴關係，為了地區發展應成立各種行政與經濟發展機關，賦予特別權力，而這些地區性政府與機關也普遍在英國的蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭等地設立 (King and Pierre, 1990: 62-63; 趙永茂, 2000)。

在此說明美國跨區域機制之跨區性單一目的的特區政府 (Regional special purpose district)，這些區域性的特區政府是由州政府所設定的，在州政府的授權下，特區政府擁有充分的行政和財政自主權，並行使被指定的職權與功能。大部分的特區政府或管理局只執行單一 (特定) 的職能，而且它的轄區往往不侷限於單一的多功能中，大多跨區 (75%) 多行政轄區的區域。特區政府在美國政府的類型中，是增加最快的種類，亦即它是最靈活運用，對應特有事物的地方政府間的機制。

特區設立的理由是為處理跨越轄區的公共事務，例如，垃圾、環保等跨區域議題，就可成立特區政府針對此一特定事務加以處理，如污水處理特區、空氣污染管制特區等。是故它的主要功能是提供區域或都會區內的某種共同需求的服務功能，如公共運輸、衛生下水道處理、污染控制、供



水等。這些地區性的特區或管理局有三種特性：(1) 需透過州立法規範並牽涉區域地方政府功能移轉；(2) 它是一個獨立、專業且政府功能完備的組織；(3) 它的營運情形，需向特區公債擁有者、地方政府及消費民眾負責；在不少美國跨地區發展中，區域性特區政府或公共管理局可算是普受使用模式（陳立剛，2002；陳立剛 李長晏，2003）。

職是之故，組織重組會受到政治、經濟環境的考量、組織之效率與效能、政策變遷、知識經濟與資訊科技化、新政策的採行、組織退化、跨域問題以及重大災害的影響。再者，組織重組之目的與功能主要為了改善政府機關運作的效率效能，配合政策的執行並且對組織外的需求、壓力和威脅做適時的回應。爰此，英國、美國、澳大利亞以及加拿大等都會政府為了解決都會區問題，地方政府則透過再組織、再建構整合行政區域、政府功能或增設目的機關等功能或領域重新組合的制度安排，以強化地區內地方政府府際間的整合與協調。例如，美國之跨區性特區政府，屬於州政府是一個獨立且專業的組織，並擁有行政與財政權，為了解決跨區域特定的公共事務問題會增設組織以因應外在環境需求，是故在解決跨域問題時，會透過組織重組方式來達成。

## 二、府際關係

無論是各級政府間的垂直互動，或是地方政府間的水平往來，憲政體制的設計深遠地影響各國府際關係運作的發展，就各國政府之憲政設計可依照政治權力配置不同的規劃而被分類為聯邦制與單一制兩種基本型態，而兩種基本型態之府際關係運作也有所不同，由於我國憲政體制屬單一制，筆者就此說明單一制之意義以及我國府際關係的演進。

單一制國家的中央政府擁有在領土範圍之內最高統治權，其餘各次級政府的創立與持續完全是基於中央政府的規劃與許可；其劃分的權力歸於中央，中央政府為了滿足實際環境的需要，或是因應全國性政策的要

求，將其領土範圍劃分為若干次級的行政區域，並賦予相對應的職權與自治權力（林鍾沂，2001：578）。就地方政府的體制而言，單一制國家的地方制度較為統一，一般而言，並無自主組織權，各地方政府的組織法，多由中央或上級政府制定，例如我國全國皆適用同一法律，是故同階層或同類型的地方政府，不但組織相同，其職權亦無甚出入（趙永茂，2001：301）。地方政府雖然擁有一定的權力，但是其權力範圍的決定與變更操諸於中央的決定，要言之，單一制國家的中央政府權力較大，而其體制運作往往著重中央對地方政府的行政管理與自治監督。世界多數國家都採用單一制的憲政設計（Zimmerman，1992：4；趙永茂等，2001：18），例如英國、法國、日本、中國等均屬於單一制國家。

我國中央與地方關係是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱（江大樹，2001）。台灣府際關係演變情形受到國家政治歷史事件的影響，自1950-1994年間，是以行政命令的方式辦理地方自治，雖有自治之名，但實質上憲法所賦予的自治權卻遭受重大限制。此一時期，國內政治環境則是威權體制、經濟壟斷，加上府際間財政的不平衡，形成監護型的地方自治，顯示不平衡的穩定關係，省以中央代理人的身分，是當時的施政中心，省、縣市定位不明，縣市地位低落，不足以向中央抗爭。至一九九四年台灣自治史開啟省市長民選制度，使得省市長具有民意基礎始能勝任，但省長民選的結果卻又加重葉爾欽效應的疑慮，一省多市、多省、一省二市都被提出討論。這一段時期，一方面全面民主化的浪潮洶湧，但另一方面，絕大多數的資源仍然由中央掌控，形成依賴侍從的府際關係。

另外，精省後，省由地方自治團體變更為非地方自治團體，成為行政院之派出機關。一九九九年法院三讀通過「地方制度法」，除了直轄市之外，縣市也成為第一級地方政府。其自主權也相對提高，也是台灣府際關係發展上最為多元化的開端。然而，隨著台灣工業化與都市化的快速發

展，城鄉差距及各區域間發展距離的逐漸拉大，使得地方政府中城鄉類型間的衝突與矛盾自然日漸嚴重。另一方面，隨著交通、人口與資訊流動的加速，區域內城鄉與鄰近都市間相互的依賴與互動性卻與日俱增，彼此需要共同解決的問題也日漸龐雜。是故，如未能有效建立相互衝突與互惠的機制，中央政府與地方政府間，地方政府與地方政府間，隨時可能爆發衝突。

地方制度法實施後，未來台灣府際關係發展是以縣市為單位，甚至以縣市為主導。縣市水平跨域合作機制也逐漸的浮現，例如高雄市政府訂有「高雄市政府環境保護局代清理廢棄物自治條例」代為處理外縣市垃圾，並已開放桃園、新竹兩縣透過民間清除業者運送垃圾進場，另與高雄縣部分鄉鎮直接簽定垃圾處理互惠支援議定書。臺北市政府也因推動垃圾隨帶徵收機制，垃圾減量，多出來的垃圾處理容量，也擬具「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」，協助基隆市處理部分垃圾事宜。這種修訂相關法律以配合地方政府間良性互動的作為，展開府際關係新時代的作為，值得肯定與推廣。又如橫跨高雄縣十鄉二鎮及屏東縣九鄉一市的高屏溪合作管理，依行政院二〇〇一年為確保大高雄地區飲用水源水質，維護高屏河流域河川生態環境，有效執行防制、取締違法違規行為，因而設置高屏流域管理委員會，建立流域管理綜合企劃及溝通協調機制。跨縣市府際管理的整合，中央相關部會扮演著更多整合與技術、資金支援的角色（鍾起岱等，2004：8；黃錦堂，2001：1；紀俊臣，1999：171-205；陳立剛，1999：154-158；江大樹，2004：4；<http://news.yam.com/forum/>，檢閱日期，2004年11月5日）。

我國目前府際關係的發展方向，基本上是朝向建立中央與地方之間的「合作夥伴關係」，其目的乃試圖消弭長期中央與地方政府之間因權限劃分或分配性政策而生之爭端，或企圖改善同層級地方政府彼此之間的區域合作或競爭（歐信宏等，2004），為了促進彼此之間的協調與合作，「地方

制度法」在第二十一條及第二十四條也蘊含了規範地方政府合作的具體設計（吳介英 紀俊臣，2003）：

第二十一條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中適當地方自治團體限期辦理。」

第二十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。」

從上面對府際關係特質的說明以及台灣府際關係的歷程，吾人可知，府際關係是一種結構多元、動態複雜的網絡。在府際關係的網絡中存在許多的行動者，而每個行動者都有自身的利益偏好與追求目標。他們依照自己的資源多寡，隨時與對手進行策略性的互動，以實現自我最大的利益。而這樣的互動關係需要穩固且持久的規則來規範，才能維持長久穩定。

Klijn 等學者（1995: 442-446）強調府際間政策的決定與執行是府際關係網絡成員之間資源互動所產生；不同權力與利益偏好的網絡成員相互競爭、衝突、議價，以至於達到一種妥協的境界，而是要在特定的結構內運作，受某種規則的限制。然而，結構規則並無法限制可能結果的發生，而且成員間的競爭結果也難以預期；是故 Klijn 並提出以下四個府際關係網絡管理的重點（史美強，2004；史美強，2005）：（1）成員互動關係的調整：意指網絡管理員可以經由推介引進新成員的加入或者計畫性的排除現有成員的參與，來改變網絡成員的組成成分，從而轉換既有網絡成員間的互動型態與模式，以強化府際網絡互動的體質。

## （2）資源配置型態的調整

在網絡關係的運作當中，資源相對優勢的成員經常會佔據網絡核心較

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，使得府際關係網絡的運作成效大打折扣。在這種情形之下，網絡管理員應該善於利用手中擁有的資源，給予相對貢獻較大的劣勢資源者較多的資源，以提高其在網絡核心中的地位，同時扭轉網絡結構內不均衡的資源配置型態，以調整強化網絡關係運作的體質。由於資源的意義除了財力之外，尚包括人力、技術及資訊等等，因此這種資源配置的運用並非僅止於預算或經費的撥補，其餘如資訊系統與資料庫的協助建置、教育訓練機會的提供及人力的增補等等，也都是網絡管理者可以善加利用，以均衡調整網絡成員間資源不均的分配狀態。

### (3) 規則的漸進修正與調整

由於制度化規則的主要目的僅在於協助網絡關係的穩定正常運作，沒有強制性的作用存在，故經常是在網絡成員的共識之下所訂定，且只能信任成員間的志願遵守，只要能夠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的修正與調整其實並不困難。

### (4) 價值規範認知整合

由於不同的次級結構，如政府、組織、專業、市場等所組合而成府際關係網絡，其中存在不同次級結構的價值觀點，例如政府結構強調服務與民意、組織結構講究控制與順服、市場結構重視競爭與效率、專業結構重視專業與品質，使得府際網絡的價值認知亦容易呈現出多元複雜的情形，彼此競爭領導的地位。如果這種情形持續存在而無法相互包容，則府際關係網絡將無法和諧運作，有礙於共同目標的達成。

## （二）府際關係與跨域

基本上，跨域管理可以說是府際管理概念的延伸。跨域管理比較特殊之處，在於可以涵蓋同一政府的行政部門與立法部門間之關係（又稱「府會關係」），蓋因府際互動不論垂直分權或水平合作，相關決策行為並非行政部門或是民選首長所能單獨決定，其往往涉及並影響府會之間的運作關係（紀俊臣，1999）。此外，跨域管理更可縮小研究範圍至行政部門中的不同機關，甚至不同單位間的組織互動與管理策略，這些當然也都是廣義府際關係的內涵範圍。跨域管理與府際管理一樣，二者皆在強調政策執行網絡的動態策略管理，其理論基礎主要源自政府組織中官僚行為的特質與互動。由於政府組織結構分工的複雜化，造成官僚行為的分殊化、片斷化，加上依法行政的靜態規範，導致各部門間的本位主義，而政策規劃與執行過程的多元參與，更常使得公共事務運作如垃圾桶般的混亂無序（江大樹，2001）。

台灣推動府際關係與跨域治理的結構性困境，主要問題係因中央與地方關係還是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。其次，係因地方政治與政治生態的惡化，以致造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。此外，還應克服地方社經發展落後、城鄉落差大、民間參與公共事務能力不足及地方政府公務人員行政規劃能力不足等問題（趙永茂，1997）。

高屏溪曾面臨長興化工毒水以及畜牧、家庭、工業廢水污染等等防洪排水問題、河川保育問題、水資源保護區管理開發問題、水權分配問題。高屏河流域中上游兩岸鄉鎮，大多數沒有污水改善措施；下游林園工業區林立，工業及家庭污水排入河川，以致於高屏溪的水質狀況不佳。而目前高屏溪保護區的污染源主要是鄉鎮家庭廢水，但處理污廢水只有旗美地區污水處理廠在運轉中，其他的污水處理廠都還沒有完成。基於此，經濟部於九十年成立國內第一個以流域整體管理理念所設置規劃機關、執行機

關，採委員會編制的「高屏河流域管理委員會」，並納入環保署、農委會、警政署等中央跨部會合作，以有效防制與取締違法，管理委員會成立會承接有高屏溪所有相關事務，以維護水源、水質及水量為第一要務（江岷欽，2004；朱鎮明，2004；黃國敏，2004）。

就跨域管理委員會之功能及目的而言，其基於主要功能為處理跨縣市河川整治管理、跨縣市河川整治管理等等，完成流域整體規劃、統籌管理之目標，為一獨立性委員會，具有公法人身份，透過會議折衷協調決議，並將決策交由地方政府執行。探究高屏溪跨區域管理之府際關係，由於高屏河流域之上游、中游、下游各項業務必須透過高雄市、高雄市、屏東市三縣市共同合作，實屬地方與地方間的合作，再者，由於高屏河流域水資源業務中央機關包含水利、環保、農業、工務、交通單位等單位，經由協商統籌各單位之組織功能，此為中央與地方互動合作之府際關係（歐信宏等，2004）。

總而言之，府際關係特質可從政府實際運作之情形與公務人員的互動得知，政府機構中處處充滿著中央與地方或地方與地方之間的來往，而公務人員扮演傳遞服務、處理政府事務的角色，成為府際關係互動中的元素，也因此各層級政府間的互動為常態性的，對於公共事務問題、例行事務、公共政策的規劃與執行等進行溝通協商與互動，由於府際關係涉及所有層級的政府單位與人員，甚至包含了政府外之相關組織而形成政策網絡的關係。從府際關係的互動中可知憲政體制對於中央與地方間的政治與行政的權力配置，其亦影響府際關係的運作發展。我國屬於單一制，中央政府有領土範圍的最高統治權，並將領土範圍劃分為若干行政區域並賦予相對的職權和自治權力。另外，對於地方政府的體制而言，其並無自主組織權，各地方政府組織法多由中央或上級政府制定，是故體制之運作上，地方政府到中央政府的管理監督與控制。

就我國府際關係的發展，從訓政關係行政權獨大，議會對於行政機關制衡的權力有限，接下來則是權威指導關係，主要是指官派的省主席、民選縣市首長與議會間因正當性與資源分配因素產生順從與衝突，再加上是以行政命令方式來辦理地方自治，使這時期府際關係為權威指導關係；接下來為依賴侍從關係，歷經兩次憲政改革，促進府際關係法制化的必要性，轉型自主關係是指以民選方式產生省長、院轄市長，而後通過地方制度法使台灣府際關係發展上最為多元化的開端、競爭衝突關係以及夥伴關係時期，地方制度法實施後，台灣府際關係發展是以縣市為單位，縣市水平跨域合作經驗增加，如台北市政府推動垃圾隨袋徵收與基隆市合作。另外，為了企圖改善同層級地方政府彼此之間的區域合作或競爭，增進彼此之間的協調與合作，「地方制度法」在第二十一條及第二十四條也蘊含了規範地方政府合作的具體設計，亦為跨域合作之依據。

以目前台灣跨域經驗來說明，高屏溪流域之上游、中游以及下游涵蓋高高屏三縣市，屬跨域事項，由於產生防洪排水、河川保育、水資源保護區管理開發、水權分配等跨域問題，再者，中央部會涉及環保單位、交通單位、經濟部、衛生單位等等，相當錯縱複雜，需透過中央與地方以及地方與地方府際關係建立合作關係，高高屏三縣市首長定期召開聯繫會報以解決政府單位府際協調問題，基於此，經濟部便成立高屏溪流域管理委員會主要在討論解決處理跨縣市河川整治管理、跨縣市河川整治管理等等，並在府際中央與地方協調下完成流域整體規劃。

### 三、公私協力

在都市內特定或不特定的眾多活動，必須由政府部門對公眾事務持續地關注，然而在都市、全國性甚至國際性經濟活動的壓力下使得政府功能實質上面臨了挑戰進而需要私部門的協助與參與。同樣地，私部門對公部



門配合性的政策需求亦大幅增加。而在公部門與私部門間之關係從以往單純由上而下「命令—控制」直線式的威權管理轉化為由下而上的趨勢。另外，從前私部門只追求以經濟利益為主要考慮因素，現今已廣泛考慮到公共利益。是故在資源有限及時間限制的影響，公私部門在都市生活的功能角色下，發生連結作用的必要性日益增加，亦即政府需提供一個可及性的參與行動管道，致使私部門組織能參與都市公共事務的建設（仇貴美，2003；吳英明，1997）。

### （一）公私協力的理由

公共建設與每一個人息息相關，如完全依賴公部門執行的觀念，已經不符合時代需求。私人部門在技術、設備、資金和績效上，都有較公部門不同的優勢，兩者能透過合作互補長短，使公部門績效提升以及使私部門得以永續經營，其理由分述如下（吳英明、李錦智，1996；吳英明，1997）：

#### 1. 角色互補

合夥關係的建立，可以集結公部門的專才或技術而形成協力組織或網絡，這不但可以整合社會資源，亦可達成民主化決策或民間參與的效果。

#### 2. 資源整合創造利益

公部門基於民主與效率原則的要求以及基於專業性的考量等，早已有與私部門合作之需求。公私部門合夥的精神，不是單指策略聯盟或契約化的協議而已，而是外源化的資源整合。

#### 3. 引進企業精神

公部門認為公私部門協力關係的建立，可以使傳統公共行政的缺點，諸如繁雜的行政作風、科層體制的效率低落得到改善，取而代之的將是企業化的精神納入行政體系，使政府與私部門合作，決策行為更具效率、市場性及彈性。

#### 4. 分擔風險

科技時代的來臨民間對於速度的要求，將會導致政府與民間鴻溝加大，政府鼓勵與獎勵民間參與公共建設的投資，可加速基礎建設的完成、加速民間資金流通動能，降低投資風險，擴大就業市場，是故不論是公部門提供誘因、補助或是私部門實質的資金、人力、技術等投入，在面對市場的不確定性等因素時，民間會因過高投資風險而怯步不前，而公私協力具有風險分散化之功能，公私部門團體共同承擔風險，有效協助吸收風險，促進資金的流通。

5. 在政策與組織系絡中的必須性與驅動力，以及從關鍵行動者的角度來觀察以共識為導向（consensus-driven）的對話，是協力關係中的驅動基礎。為了使政策的執行更加順利，其結果能夠更加良善，在面對多元化的團體、不同的利益，如何使參與者相互對話以尋求共識便顯得相當重要。尤其是所謂的「整合」（integrate），參與者會擔心加入之後自主權會消失、正當性被剝奪而本身利益也隨之消失。但協力關係的參與體系是以夥伴（partnership）為前提，對等的方式了解彼此的情況以利之後的對話與合作（Sullivan& Skelcber, 2002：35-36）。

## （二）夥伴關係的類型

在夥伴關係中，一般主要被認定的夥伴對象有

1. 單一企業
2. 商業組織
3. 營利性志願組織
4. 社團
5. 合作商社
6. 地方政府
7. 區域性政府
8. 聯邦政府

此外，一系列的規則也正在歐盟間做，尤其是極富資金的一員；有許多向上述所列的準自治組織是遵守他們利益法則來運作的。這些夥伴來自於不同的地方，由於各地經濟環境的不同，在此也形塑出不同的夥伴關係

結構，而彼此之間的界線有時候是很模糊的；再者，上述的夥伴關係並非囊括了所有的類型，僅提供目前主要的發展範例。

(三) 學者 R. W. McQuaid 提出，依照五種不同的構成面向而產生不同的夥伴關係類型，這五種面向分別為 1. 夥伴關係的目的何在、2. 參與成員、3. 參與的階段或時間 4. 參與空間的面向 5. 執行機制

表 2-1：夥伴關係類型

|     | 類別/範例         | 構成要素 | 類別/範例          |
|-----|---------------|------|----------------|
| 目的  | 外成因素（外部資源）    | 重點   | 內衍因素（內部資源）     |
|     | 創造就業          | 目標   | 工作重分配          |
|     | 專案計畫          | 活動類別 | 長期計畫           |
|     | 策略            | 層級   | 方案合作或計畫中之一部分合作 |
| 參與者 | 公部門           | 參與者  | 私人、志願者、第三部門    |
|     | 正規的（法定契約一般協議） | 結構   | 非正式（重疊的網絡）     |
|     | 由上而下          | 動員過程 | 由下而上           |
|     | 不相等的權力關係      | 權力關係 | 公平的權利關係        |
| 時間  | 發展前/發展間       | 階段   | 營運             |
|     | 結束夥伴關係        | 決策重點 | 延續夥伴關係         |
| 地點  | 地理區（例如小型城市地區） | 區域/群 | 顧客群            |
| 如何做 | 單一夥伴關係的組織     | 執行機制 | 協議的達成將影響現存的服務  |

資料來源：McQuaid, 2000：13

### 1. 夥伴關係的目的何在

有些夥伴關係的形成目的可能是為了某依區某專案組織爭取額外的資源，或是透過結盟來連結更多型態的資源，這些目的也包括放寬一些限制並引進新的方法使事情能做得更有效率和效能，其次，在夥伴關係中也

具有潛在目標，因此對於目標間的衝突與優先順序仍就難以定，此外，高度的信任認識夥伴關係的基礎準則。

## 2. 參與成員

第二面向就考慮到誰是主要的參與者，這些主要參與者可能包括公部門、私人、志願者第三部門與私部門，除了參與主體之外，其次還要了解這些參與者的夥伴關係是正規的結構還是非正式的結構。正規的夥伴關係結構是依法訂立契約，且正規的夥伴關係通常包括了特定的目標以及結構，反之，非正式夥伴關係則在某些專業行政機構與主要決策者存有政治性或社會性的廉潔，這種非正式的夥伴關係其實具有很大的的影響力。再者，主要參與者成員又可依動員的過程分為由上而下以及由下而上的過程，後者屬於地方社群尋求更獨立的控制權之表現，許多專案最初是由上而下的過程，但發展到最後卻有個別專案具有由下而上的特質。

## 3. 參與的階段或時間

第三個面向則是時間，隨著時間的改變，主要的參與者會改變他們所持有的觀點，所以參與者在夥伴關係中的角色也會因此有所不同；在夥伴關係的主要發展階段包括了發展前期，此一階段是指當對問題本質加以研究或有需要時，或是夥伴關係已被確認者，接下來的階段是策略發展形成夥伴關係之協議，而後適當的策略與協議將被選定，在策略執行前上需做前後的評估與反饋，如此可對決定做修改或終止夥伴關係。在關係的不同階段中，參與者彼此之間所佔據的權利優勢也會不同。

## 4. 參與空間的面向

夥伴關係另一個面向是放在不同的規模與地理區，其他也有將焦點放置區域間或跨區域的特殊客群體，例如國家或區域性政策。

## 5. 執行機制

第六個面向又可稱為曠體面向，它包括哪些參與者該做些什麼、哪些參與者提供資源以及有誰來控制。

### (四) 協力的形式

在協力之中的方式其關係是制度性，例如，夥伴關係的統治是透過一種廣泛或是非正式的鬆散網絡來連結個體。

表 2-2：協力的形式

| 區域合作形式   | 非正式策略性夥伴關係            | 有限協議   | 共同行動協議 | 行政契約 | 參與者同意讓渡出部分自主性以建立聯盟 | 合併   |
|----------|-----------------------|--------|--------|------|--------------------|------|
| 治理工具     | 自治政府透過相互規範及義務並分享價值與信任 | ←————→ |        |      | 經由體制外的參與者建立起結盟的規範  | 科層體制 |
| 組織與政策的名詞 | 網絡                    | 夥伴關係   |        |      | 聯盟形式               | 整合   |

資料來源：Sullivan & Skelcer, 2002: 43.

以組織的層面為基礎，協力的形式可以光譜的方式予以概念化。從這點來看，是非正式且龐大地特殊關係，以及其它高度結構化和正式性的互動，並且極有可能促使把執行協力關係的機構整合成單一組織。其連續性在本質上所掌握的程度是互動行為乃介於參與者之間是具有自治能力、被某些形式所管制、以及揉合了明確規範和參照重點的橫貫性結構。組織理論和公共政策的文獻認為，非正式的關係就如同「網絡」，當形式化的多元程度低於完全整合則稱之為「夥伴關係」（Sullivan & Skelcer, 2002: 42）。

#### （五）協力與跨域

關於透過公私協力，夥伴關係之方式來達成跨域合作具體途徑可分為下列幾種（OECD, 1999：15-21；Sullivan & Skelecher, 2002；李長晏，2004）：

#### 1. 聯合生產夥伴

其為一種在夥伴關係之間的績效合約，使政府部門的政策主管機關能夠確保夥伴行為的定期評估得以落實。主要是運用在提供公共服務為其目的，可採公私合夥或民營化等方式來經營。而參與者主要來自於公部門與企業團體，可適用於地方制度法自治事項中有關水利、交通或觀光等事項；著重在夥伴關係合作後產出的部分。

#### 2. 共同資源夥伴

此種透過以結果為導向的績效合約，將夥伴關係從純粹以順從為導向的管理方式，改變成為具有結果導向的彈性化管理工具的做法。其運用範圍適合環境保護、都市開發或公共醫療服務等事項，採取權力或業務下放給地方，鼓勵地方縣市合作或委由民間來處理。夥伴的性質以中央或地方之間府際夥伴或公私合夥的方式。地方制度法中有關為衛生環境保護、都市計劃和公共安全等自治事項適用，共同資源的操作類型其焦點放置在夥伴合作的過程。

#### 3. 合辦投資夥伴

其指專案規劃與發展必須涵蓋風險分析和績效目標的認定，並即早建立起評估機制，而公私合夥為最主要的採行方式，以地方政府和民間企業為參與者居多，可適用在地方長期經建計畫、都市土地開發利用以及公共服務事業等方面。除地方制度法相關自治事項適用外，亦可參照促進民間公共建設法或獎勵民間參與條例等相關法令。合辦投資的夥伴所關切的資源投入的部分。

#### 4. 協力合作夥伴

協力合作是夥伴關係發展重要操作類型，係針對重大或複雜的議題所

相對應的方式。參與者除公私部門外，更結合了社區組織及公民組織。而具體的運作方式可採縣市互惠合作、民營化等，其類型與上述三種相較更加多元豐富，並強調協力合作的結果。地方制度法中，有關教育文化及體育、社會服務、治安、災害防救等自治事項均能適用，其側重在結果為主。

夥伴關係（partnership）在發展跨部門政策中同樣具有核心地位。夥伴關係的重要概念是協力（collaboration），參與者維持原有自主性，但彼此合作與尋求共同的目標，以一同分享相同的價值與獎勵（Jupp, 2000: 13）。當部門間經由協議而形成以信任（trust）為基礎的夥伴關係，在發展跨部門政策時，可以避免原先因各單位在組織文化、部門利益以及本位主義上而導致在合作時的摩擦齟齬，影響了原先希望提升公共服務遞送品質與績效的目的。

以英國跨域管理機制來做說明，夥伴關係已成為最受歡迎的協力形式，專求共同政策與公共服務，共創民眾更好的生活福祉，基本上，跨域管理即係以提高民眾生活品質為最高指導原則，例如環境永續、預防犯罪、弱勢族群的照顧，由於任何政策均無法單一組織所完成，都必須由公私部門獲致公部門團體共策群力使得其功。以英國運用夥伴關係的經驗為例，係因一九七〇年代末期該國的社會問題與經濟問題經常相互結合（Smith & Beazley, 2000: 860）；同時為改善都會區的問題，當時執政的保守黨政府便推動多部門的夥伴關係（multi-sectoral partnerships）來作為處理議題的辦法（Hastings, 1996: 253）。

職是之故，由於經濟活動的壓力下，政府除了面對挑戰，亦需創造利益以及顧及公共利益，是故需透過聯合公部門專才、技術來形成協力組織或網絡，除了使公私部門角色互補、整合資源，改善科層體制無效率的官僚作風，另外，其亦具有風險分散化之功能，公私部門團體共同承擔風險，促進資金流通。在政府與私部門合作過程中，是以夥伴為前提作為彼此合作對話的基礎。

再者，夥伴關係類型可依照夥伴關係對象、或依學者 R. W. Mcquaid 以五種不同面向而產生的不同夥伴關係類型，其對象主要包含企業組織、非營利部門，也包含政府部門；另外，五種構成面向則為夥伴關係的目的何在、參與成員、參與的階段或時間、參與空間的面向與執行機制，目的包含為某一區增加更多資源，讓政策退推動更有效率和效能，參與成員包含政府與私部門；另外，亦可探究其正式或非正式結構，而主要參與者成員動員過程分為由上而下、由下而上方式；參與的時間主要是說明由於時間的改變，參與者改變人員和組織的優先順位，會因問題本質、策略發展本質等形成夥伴關係協議；就參與空間的面向說明不同規模的地理區，例如區域性的政策；執行機制是指參與者該做什麼、哪些是參與者提供的資源以及夥伴關係的建立是誰來控制。

在協力形式中，區域合作形式包含非正式策略性夥伴關係、有限協議、共同行動協議、行政契約、參與者讓渡出部份自主性以建立聯盟以及合併，就組織角度來看，非正式策略性夥伴關係可屬網絡型態，有限協議、共同協議、共同行動協議與行政契約屬夥伴關係，合併則為整合。以夥伴關係方式來達成跨域合作可分為聯合生產夥伴、共同資源夥伴、合辦投資夥伴、協力合作夥伴等四種，聯合生產夥伴之參與者包含公部門與企業團體，其合作項目可為水利、交通或觀光等相關事項；共同資源夥伴是指透過政府權力下放，並由地方政府間與私部門互相合作一同解決環境保護、都市開發或公共醫療服務等事務；合辦投資夥伴之參與者亦為公部門與企業團體，主要是針對地方長期經建計畫、都市土地開發利用與公共事業。



## 第四節 跨域治理的運作模式

針對跨域治理理論本研究整理出三個研究途徑與其相關，包含府際關係、公私協力與組織重組三個理論途徑。三種理論途徑均有利於解釋現今跨域治理所呈現之態樣。然值得一提的是前述三種理論也是相互影響，亦即三種理論是可以進一步加以整合，呈現出跨政府部門與公私部門間多重網絡關係。此意涵誠如英國新工黨所推行的跨域協力（across boundaries collaboration）之公共服務體系。

### 一、跨域治理之運作模式－協力型治理（Joined-up government）

一九九七年英國總統大選，政黨輪替結束十八年保守黨執政，由新工黨候選人布萊爾（Tony Blair）贏得選舉，其所提倡「第三條路」（The Third Way）與「少點政府，多點治理」（Less Government, More Governance）幫助工黨獲得睽為已久的執政權，而受到學界關注。新工黨所規劃的治理藍圖如表二所示：

表 2-3：英國新工黨治理藍圖

|   |
|---|
| 1、擺脫層級節制與競爭，選擇網絡的傳遞服務，以達成公、私與非營利組織間的夥伴關係。                                 |
| 2、選擇跨域途徑與負起社會與經濟議題之責任。  |
| 3、選擇政策網絡完成政府治理過程。   |
| 4、傳統的命令與控制模式業已被治理（governing at a distance）所代替。                            |
| 5、發展多樣化的政策工具。   |
| 6、政府的角色焦點是扮演領導者、建立夥伴關係、操槳與合夥，及其提供廣泛整合與管制系統。                               |
| 7、社區、城市與都會所產生的互動式自我治理（negotiated self-governance），乃透過網絡與夥伴關係所形成新的協調與執行體系。 |
| 8、政府決策制定是經由更多的公民參與所達成。  |
| 9、民主更新之執行是反應複雜的問題與破除權威，及挑戰傳統民主模式。   |
| 10、在治理過程的焦點上，政府能夠跨越制度，以反應公民社會之聲音。   |

資料來源：Newman，2001：24 -162；史美強、蔡智雄，2005

從上述表 2-3 英國新工黨的治理藍圖可以得知，政府的職能不再是萬

能，應要體認政府與其他組織建立相互協調之夥伴關係，才有辦法解決複雜多樣化的公共事務議題。亦即政府應把焦點放置在網絡結構（Network structure）上，達成組織間的相互依賴性，以使資源運用極大化。是故，地方政府為了能夠達成共同治理（co-governance）之任務必須與網絡成員建立同心協力與相互合作之互動，否則將導致公共事務問題更難處理。

融合英國新工黨治理藍圖，學理上提供學者研究全觀型治理與協力型治理二研究途徑；Perri 等人（2002:29）在《邁向全觀型治理》（Towards Holistic Governance）一書中指陳英國政府治理型態須整合三個層次。第一，層級整合（Tiers）：例如中央與地方政府；第二，功能整合（Functions）：例如，不同政府部門之整合；第三，部門整合：此即強調公私部門間的互動關係。而在目標操作上則包含下列八項，茲分述如下（Newman，2001：109）：

1. 整合、全觀途徑發展，以及充分討論公共政策。
2. 部門障礙，達成有效管理跨域之議題。
3. 與整合出具有開創性之共同政策，以減少交易成本。
4. 中央、地方、地區與社區之間，經由討論以產生更好的治理連結。
5. 不同提供服務者間建立協調與服務傳遞之整合。
6. 類型之專家能夠一起發展新式、創新途徑，達成政策發展或服務供應。
7. 私部門間發展夥伴精神，有利於增加財政資源（也包括權力與影響力）之獲得（Leach and Percy-Smith，2001：87）。
8. 關係必須有利於產生相互互惠與信賴。

從上述新工黨施政藍圖、全觀型治理可以歸結出，英國治理體系是強調跨域（across boundary）關係型態。其中在全觀型治理的策略上亦包涵財政與資訊系統的整合（Perri *et al.*，2002）。然卻缺少論述此種跨域協力關係的內涵與運作模式。爰此，Perri（2004：106-107）隨後指陳英國跨域治理改以強調協力型治理（Joined-up Government）。此點不僅

合乎英國地方治理的精神，亦是跨域治理之核心目標。從表中 2-4 亦可看出 Perri 對於全觀型治理與協力型治理詮釋之不同。

表 2-4：協力型治理與全觀型治理之區別

| 行動<br>(目標與手段關聯性)                               | 協力<br>(資訊、洞悉、決策)  | 整合<br>(執行與行動)   |
|--|---|---|
| <b>協力型治理</b><br>(相互調適目標、手段，以及手段是支持目標連貫性)       | <b>協力型之協力</b> (最先進的層次：例如，能使兩個分散化的組織產生連貫性的工作，及其了解所處理之事務。【什麼事務使我們在一起工作？】) | <b>協力型之整合</b> (例如，參與工作的首要任務是能防止危機所導致的衝突。【在某事件上，我們是如何持續的在一起工作？】) |
| <b>全觀型治理</b><br>(相互強化手段、目標，以及在彼此強化方法上，手段是支持目標) | <b>全觀式之協力</b> (雖然必須了解相互關連性，但是行動較不明確。【什麼政策或系統能夠降低犯罪率？】)                  | <b>全觀式之整合</b> (最高層次的全觀型治理是建立完整無闕漏的計畫。【機構間能夠採取分進合擊兩種方式降低犯罪率？】)   |

資料來源：Perri，2004：107.

基於此，政府應加強整合功能分化現象，構築協力型治理，使得每一位行為者間彼此相互依存的網絡中聯繫，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的以成為政府治理的重要課題。是以，協力型治理建立的運用，提供了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以及提供了彼此共同協力達成目標的方式。

協力型治理一言以蔽之，即是以協力 (coordination) 關係型態為焦點的治理模式，此乃有別於 Perri 之前所主張的全觀型治理模式之處，是在於協力型治理能使計畫、政策與機構間的組織安排能夠連貫，並確保組織間能夠協力合作。然全觀型治理則僅是努力的透過一致性手段關係，並

強化機構間彼此的目標，始能達成政策產出之功用。如表 2-4 所示，協力型治理為一種組織間鬆散的連結方式；而全觀型治理則是傾向於法律規章所重視的強制性手段之整合。是以，協力型治理更能夠體現地方治理層次上公共服務體系間的互動關係。但值得一提的是協力型治理成功的關鍵就在於有無夥伴關係之存在。

## 二、協力型治理意涵

近幾年，協力型治理概念一詞的出現已經被大多數國家作為解決政策問題的答案，其可看出政府處理政策問題基本系統設計的重要性，而剛開始協力型治理就被賦予一解決困難與複雜問題的方法；其提供政府解決一些協調的問題的方法與控制，重視複雜環境處境中組織系統設計的議題，整體而言已經成為流行。在現實世界裡所有政府希望透過協力型治理與公共服務來完成國家政策順應環境情勢的變遷，另外，政府必須決定確定問題和以最好的政策來解決它們，思考如何以最好的方式來動員支持面對這些變化，政策工具可能導引出正確的結果，如何去安置分配這些資源以激勵人們能夠交付那些工作；怎樣部署安排組織的責任和課責，以及怎樣妥善評估並且學習經驗讓下次做得更好。具體而言，「協力型治理」(JUG)是一種「包羅萬象的名詞」，用以形容整合了正式且個別的組織，以達成政府共同目標的各種方法。例如在布萊爾政府中，由內閣辦公室(Cabinet Office)與財政部(Treasury)為共同肩負起推動並達成協力型治理的責任。內閣辦公室主要是負責範圍廣泛的跨部門機制；財政部則是擔任全面管理公共財政與服務的架構。此外，協力型治理不僅在英國大力推動，更受到大英國協會員國與其他國家的倡導與推動(NAO, 2001)。

而協力型治理概念興起且受到倡導與推動的原因，乃鑒於公部門組織欲整合日趨分裂的組織問題，此種問題是源自傳統的公共行政功能分化所

導致的部門主義的遺毒中，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。一方面來自柴契爾時期的行政改革在引入競爭機制的同時卻忽視了部門之間的合作與協調，帶來了分散化的制度結構（Horton & Farnham, 1999：251）。另一方面，則是由於公部門職權功能的割裂化（fragmentation），而阻礙了公共政策所欲達成的目標。對此，新工黨政府希望能夠推出新型的改革取向來取代過去的競爭性政府模式。當此種困境在新公共管理思潮的催化下，組織的發展也愈朝向功能組織為主的組織分化狀態與準市場環境，因而不僅造成組織功能更加割裂化，也使公共責任模糊化。

是故，一九九七年英國的新工黨大選獲勝取得政權之後，「協力型治理」（joined-up government）就成為新工黨政府的改革訴求之一（Richards & Katanga, 2000：2）。而且協力型治理的一般性意涵係指中央政府嘗試提出不同議題以跨越部門間與區域間的界線，使政策能夠發展出更多的整合途徑；並且創造出介於公部門與私部門之間的夥伴關係；而多重部門的夥伴關係是在服務遞送的組織之間；至於地方夥伴關係是結合了志願團體以及社區團體（Newman, 2003：109）。簡而言之，就政府系統得以持續強化目標並合作超越組織與部門的疆界（史美強、丘昌泰、蔡智雄：2005）。在協力型治理中，一個主要的前提在於政府必須意識到人們的問題並不會遵從準則、行業或組織的界線。政府機構的主要職責在於最終解決公民最為擔憂的問題，而不是僅僅解決這些問題過程中的效率。解決結果往往是個部門、機構和政策的共同產出。例如犯罪不僅僅是由警察部門單獨控制和解決的，創造再就業機會，是教育部門、勞動市場、社會網絡以及房屋、運輸和企業主之間的合諧關係的共同結果。是以協力型治理試圖將原本各自分開的正式組織活動，能夠一致地朝向特定的政策目標，協力運作對準了跨組織疆界的協調，而卻又不更動組織本身的權限。

這種無形的界線是部會之間、中央-地方以及各單位部門（企業、公部門、志願團體/社群）。為了能夠「同心協力」（join up），其機制架構必須將組織中不同的文化、激勵、管理系統與目標加以整合，以解決都市跨區域問題（魯俊孟等，2004）。

由於地方政府所要處理的都市公共議題不再是過去簡單的歸類成單一議題，而是一種「棘手的問題」（wicked problems），亦即涉及多方的場域及價值考量，需要政府作多元價值判斷以找出有效的解決方案。根據 John Stewart 所指出政策問題為棘手、持續的、難以順服的單一解決方式者，通常是都市再造、社會弱勢、社會排擠、犯罪與社區安全、永續發展與環境議題等均屬之，典型難以處理的政策問題，大抵有以下幾點特色：

1. 它們是多面向的
2. 無由單一層級政府所能解決
3. 在地方層次，許多執行機構與組織可以解決部分問題
4. 在現行部門化的組織不易解決

面對這些難以處理的政策問題時，係由於具理性決定且線性的過程的地方政府已無法處理今日複雜與棘手的問題，此種決策模式之所以為人所詬病是在於於將會限制新的解決途徑發展。由於都市政府組織大體上係以功能為標準，而非以棘手困難的問題為分佈的依據，且組織的資源分配也是以功能與組織為分配標準。是以，組織間的垂直關係相當堅固，而水平關係則非常薄弱。換言之，政策的整合常於某一組織即可完成，但無法跨越組織間去處理的面向，況且，地方政府部門組織組成係依專家知識與專業技能而設，如果能為所有問題集結於某一組織，那將有助於原有棘手問題的解決；然而日益增多的社會經濟問題，常常是跨功能、跨專業、跨組織的，功能分部化的組織將無法處理上述棘手問題。甚者，企圖回應消費者需求，如從另一個角度思考，則可發現，如無法以整合性的服務提供與公民，將亦會使得公共服務的消費者感到挫折。

### 三、協力型治理的整合與協調

上述說明了協力型治理興起的原因與意涵以及協力型治理處理跨域公共事務所包含的三大面向，基於此，則將接續闡述英國從中央到地方處理跨域議題之辦法。學者 Perri 指出協力型治理處理跨域議題必須透過政府的協調與整合。如同下表 2-5 所說明之原則上，協力型治理中所有的政策與議題是需透過協調與整合的，其為關係種類的呈現方法，由表 2-5 中得知，關係中的協調型態依序包含為考量（策略發展考慮到影響層面）、對話（資訊交換）、聯合規劃（現況的聯合規劃或聯合作業）與聯合作業（合作）；另一方面，關係中的整合型態，包含聯合冒險（長期聯合規劃與執行主要計畫、任務）、衛星都市（將分開的實體整合機制）；再者，關係分類中的增加密切深入的互動，其型態則為策略聯盟（長期聯合規劃與執行主要計畫、任務）、聯合（行政的統一）、合併（聯合創造新結構產生一個新單一身分）。

表 2-5：協力型治理中處理跨域關係的分類

| 關係的分類     | 存在實體間關係的型態 | 定義               |
|-----------|------------|------------------|
| 協調        | 考量         | 策略發展考慮到影響層面      |
|           | 對話         | 資訊交換             |
|           | 聯合規劃       | 現況的聯合規劃或聯合作業     |
|           | 聯合作業       | 合作               |
| 整合        | 聯合冒險       | 長期聯合規劃與執行主要計畫、任務 |
|           | 衛星都市       | 將分開的實體（整合機制）     |
| 增加密切深入的互動 | 策略聯盟       | 長期聯合規劃與執行主要計畫、任務 |
|           |            | 行政的統一            |
|           | 聯合         | 聯合創造新結構產生一個      |
|           | 合併         | 新單一身分            |

資料來源：Perri. 6，2004： p.108

職是之故，其協調之型態來看，從考量到聯合作業為一過程，由大到小，亦即從最初期的策略規劃考量協力型治理的影響面，行動者透過對話方式來交換資訊以規劃彼此的執行的目標與過程；整合的現行型態多著重區域間是否存在的整合機制，這與跨域治理中強調打破疆界處理都會區問題、區域間整合與合作之意義是相同的，其中除了在協調關係內看到的政策規劃到執行外，亦說明對行動者間合作是長遠規劃的；最後透過成立策略聯盟、聯合與合併可達到行動者間區域的密切互動，其中包含行政權的統一與成立一個新結構來處理其問題。

以下則為英國政府中央到地方對於跨域問題處理之機制，表 2-6 中說明，一個國家裡的任何層級解決跨域之協調與整合，行動者從國家的論述到鄰近地區；所包含的活動從政策規劃、綱領到個人的服務。國家對於跨域問題從政策規劃、計劃方案、提供服務以致對個人的服務，必須先檢討跨部門之財政面，接下來是對於跨部門公共服務團體之規範層面，之後，為打破區域藩籬對於健康、安全、環境等跨域的監督，最後則為個人的服務。再者，區域的跨域首先整合環境、交通等跨域問題，並透過區域間以論壇方式規劃區域間的跨域公共事務，之後並整合區域間的方案，在交通上便規範票價使用一致統一，最後並對人民提供服務中心；在地區中先形成地方策略夥伴關係，接下來組成聯合會議針對地區內跨域議題協議之，包含社區問題如青少年犯罪，整合相關單位如學校、警局、專門輔導單位等等，接下來則是個人的便利性如設置停車站與購物中心；鄰近地區內，首先必須是針對多層級的部門或社群進行協調規劃，其以地區為主要單位包含衛生單位、就業以及孩童福利等等，最後並整合與紀錄鄰近地區內人民日常生活之所需與公共問題。



表 2-6：政府處理跨域事務之活動計劃

| 活動計劃                        | 國家(中央政府)                 | 州/區域                      | 地區                   | 鄰近地區                    |
|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------|
| 政策規劃:政策協調                   | 跨部門支出檢查                  | 整合區域的環境、交通與經濟政策           | 地方策略規劃夥伴關係           | 多層級部門社群政策的過程            |
| 計劃方案:在所有提供支持的服務關係互動中之協調和整合  | 跨部門的公共服務團體監督其政府的獎懲       | 地區經濟發展論壇參與土地利用規劃、交通當局、健康等 | 地方當局與健康聯合會議整合健康與社會服務 | 以地區為基礎多層級部門公共健康與就業行動的網絡 |
| 提供服務之組織:整合區域間的合作並非侷限在一地理受託區 | 健康、安全、環境、資料保護的管理者之聯合檢驗   | 整合航空、鐵路、道路與計程車票價之方案       | 在學校、警局聯合倡議打擊青少年犯罪    | 整合孩童福利計劃                |
| 對於個人服務:優先整合人民需求或好惡          | 對於人民現金津貼、健康移民整合服務中心或資料共享 | 整合服務中心                    | 停車站購物中心              | 線上整合人民一天生活事件            |

資料來源：Perri 6，2004：p. 109

據此，從表 2-6 中的敘述可知活動的區分是由大到小，亦即抽象的到具體執行，包括從規劃到執行，另外從政府所扮演的角色到對個人的服務；其主要是先透過政府政策的協調與規劃、接下來則是國家、州/區域、地區與鄰近地區如何執行跨域方案，包含以監督機制、論壇、聯合會議以及以地區間協調方式執行每個層級相關的計劃方案，再者，則為整合區域間的合作方式，以國家角色來看則是將區域間跨域問題共同檢測，一致辦理，區域來說則是針對統一交通方案之規範面，地區來說則是以聯合相關單位來辦理社會犯罪問題，對於鄰近地區來說則是整合孩童的福利，最後則是針對人民個人的服務（如停車諮詢等等）。

有此可知，無論是國家、州政府、地區以及鄰近地區會透過跨部門方式與跨區域打破疆界的方式進行協調與整合。國家內的政策規劃與計劃方案為跨部門方式，而在提供服務部門則是以打破疆界的具體方式處理跨域問題。再者，就州政府/區域內的政策規劃、計劃方案提供服務等等皆是以跨域方式來達成，是故以我國處理都會區間跨域問題，應以縣市合作的方式來達成。而在地區間部分中，多是透過組成策略夥伴關係，可由聯合會議處理之或是針對主要議題（如少年犯罪）整合相關部門，實屬跨部門的方式。而鄰近地區先是透過跨部門合作，接下來則是以地區為基礎針對特定問題形成網絡關係。

誠如 Goss (2001: 97-99) 所述跨域治理乃強調網絡成員間的夥伴關係，並具備如下特徵：

第一，夥伴型態的組織能夠協調出跨域工作的行動與共同目標，因此能輕易解決地方議題。

第二，夥伴式的組織能夠互相了解彼此需求，並充分分享彼此的資訊與策略規劃。是以它能夠成為鬆散的網絡 (loose network) 關係，以達成網絡互動的規則。

第三，組織間能夠發展成為策略性夥伴關係 (Local Strategic Partnerships, LSP)，及其具備下列目標 (DETR, 2000: 6-7; 李長晏, 2004)：

- 一、提出共同目標與優先順序。
- 二、設定期望與承諾。
- 三、獲得私部門與非營利組織的經驗，讓服務更加有效與具備回應性。
- 四、聯合協調地方服務的供給，並允許所設定的目標更加具體實際。
- 五、促使主要的公共服務系統有所改進。
- 六、提昇地方資訊及最佳實務的分享。
- 七、讓地方參與者彼此能夠增進對業務之了解。

八、提供思辯的場域有利於獲取地方建言。

九、藉由互動關係強化網絡結構之協調。

因此，策略性夥伴關係能透過組織互動與重組，解決多元複雜性之議題。

第四，夥伴關係也講求清楚的角色與責任。如此將有利於網絡關係穩定發展，與課責建立。

第五，夥伴關係能夠創造出共同文化才有可能成功。這當中是包含分享彼此價值觀與經驗。

第六，夥伴關係能夠創造分享的交易系統。假設夥伴關係要持續維持下去的話，那麼必定要形成決策制定結構，達成服務提供鏈的相互連結。

第七，網絡型態的夥伴關係擁有快速解決公共議題之能力。

基於此，協力型治理的思維中，不僅僅是促進新的課責機制的形成，容納更多的政府間與民間合作，形成網絡關係，使得協力型治理能夠從具體的運作步驟中出發，為政府項目設計整體的實施策略。英國學者 6.P (1999:49) 協力型治理架構中設計出項目整合的十個一般步驟：

合作：

1. 在追求互相合作的機構之間確定清晰的合作階段
2. 瞭解達成這些合作目標所需要的背景，尤其是其中的限制和障礙。

整合：

3. 界定整合所需要的條件。
4. 界定實現整合所需要的權力工具和資源。
5. 運用權力工具和資源達成整合所要的條件。

行動：

6. 界定潛在的風險。
7. 界定用來克服障礙和控制風險的工作和策略。

評估：

8. 界定機制或具體的整合行動來達成策略，並有技術地開展策略。
9. 設計和執行評估體系來監控和評價整合策略的結果，並控制整合策略的前景。
10. 再設計工作的策略。

承上，實際上這些步驟並不必然是依序進行的，亦即管理者可能會從不同的角度出發並不時地對原先的目標或策略進行反覆的修正。而對目標和背景的理解並不完全清晰的或能夠形成一致共識；且實現目標所要的條件也並不必然會在管理者確定其策略之前就全部認識清楚。協力型治理的思維雖多是在理論上進行的更高層次的探索，其無非試圖為新的行政改革取向奠定框架和發展上的指導方針。對從柴契爾夫人時代的競爭性政府到布萊爾首相的協力型治理，在此思維的影響下，如何避免從前回應型政府運作的困境，其具體措施可採行：

1. 打破地區限制，建立多種形式的政府間、政府與其他組織和個人間的合作關係，如建立跨地區的協調，委員會以及政府和非政府組織之間的夥伴關係。
2. 建立企業界、學術界和技術界等各方面組成的地方政府顧問委員會，使政府決策更能反映利益和要求。
3. 利用各種場合，採取協力經營或策略性聯盟推銷和塑造本地區的形象，如國際會議、觀光旅遊和體育活動。
4. 樹立競爭意識，不僅著眼於一個地區或一個國家，且要放眼全球，以此促進本地區經濟和社會的發展。

由此，協力型治理是把眾多的公部門、私部門以及志願部門等體系結合在一起，共同運作以跨越組織的疆界並達成一個具有共識性的目標，英國政府在官方報告中更提出協力型治理的八種類型（Ling, 2002）包含組織變革、合併結構與預算、聯合協同團隊（虛擬或實際）、預算共享、直

接面對顧客的聯合協議、分享目標與政策指標、透過諮商以強化合超效應並管理抵換、資訊共同分享以增進相互瞭解，其具體方式有以下三種(NAO, 2001: 1)：

1、調整組織的疆界 (realigning organizational boundaries)：將兩個或兩個以上的組織，以其全部或部分的單位和功能整合成一個新的部門。

2、正式的夥伴關係 (formal partnerships)：以契約 (contract)、協議 (protocol) 或是架構性協定 (framework agreement) 共同經營。

3、非正式性的夥伴關係 (informal partnerships)：以溝通 (liaison)、諮商 (consultation) 或口頭協議 (unwritten mutual agreement) 來執行。

除了上述八種類型與三種具體方式外，協力型治理在營運時涉及許多運作實務或活動。這些實務活動可以組織成三種相互關聯的類別或面向，其中第一個面向是關注每個組織的內在狀況，如文化、價值觀、資訊管理與訓練；第二個面向是重視組織彼此之間的情況，如共享領導權、聯合預算、結構合併以及任務團隊等等；至於第三個面向則是強調對上級和來自上級所設定的標的負責，如公共服務協議和其他共同結果指標、績效測量以及共享管制等。茲就上述協力型治理運作所包含的三大面向以圖示之，並進一步針對這三大面向是如何有效運作加以分析論述。

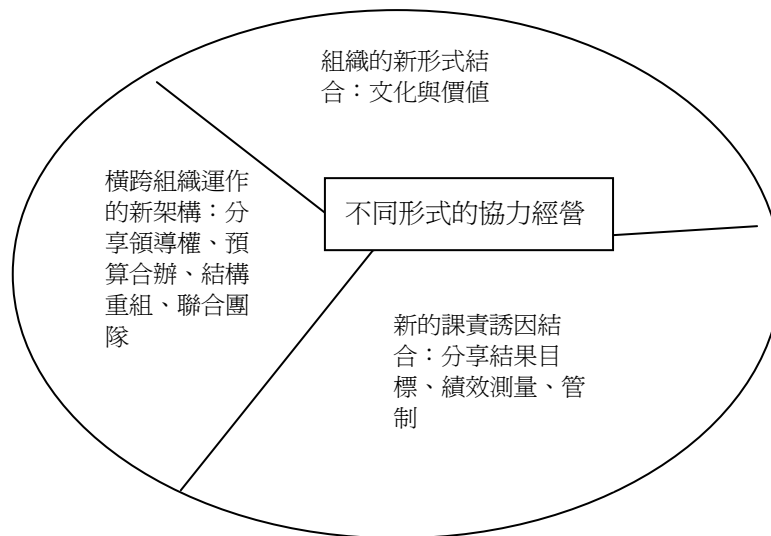


圖2-1：不同形式的協力經營

資料來源：修改自Ling, Tom，2002：626

### （一）橫跨組織的新工作方式

在全球化潮流趨勢、資訊科技繁榮盛行之下，一國政治經濟社會結構快速變遷，使得都市政府各部門所面臨的問題，以及需要回應的公共需求，從過去單純的只面對單一部門或行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，漸漸朝向複雜多面向的跨部門、跨政策、跨區域公共事務來發展，如河川整治、流域管理、水資源運用與管理、區域醫療、交通運輸及生態環境等。因此，都會政府如何結合各界的力量，產生合超效果，以提昇公共服務的品質，成為未來都會治理面臨的問題。

這種公共議題的質變不僅改變了傳統中央與都會政府之間的上下關係，也影響了都會政府公部門彼此之間的水平關係，同時更浮現出前所未有的地方社區、企業、以及非營利組織之間的協力夥伴關係。這種權力相互分享的模式，除需要中央與地方協力之外，更需要政府與民間建立夥伴關係與策略聯盟，以發展公私部門各自的優勢與利基。對此，如何建立夥

伴關係成為協力型政府理念下組織運作方式的主要焦點。

所謂夥伴協力，可從中文的成語「同心協力」的涵義得以意會。它是一種過程，涵蓋了具有自主性的參與者，彼此的互動透過正式與非正式的協商(negotiation)，共同創造出規則(jointly creating rules)並結構化地管理他們的關係。

## (二)新式課責與誘因制度

一般而言，民主政體中的課責應包含三種元素，分別是課責的關係、方向與內容(Elcock, 1998: 29-35)。首先就課責的關係而言，是指誰向誰負起責任，而誰又能對誰課求責任的關係。

其次，課責的方向係採取垂直、水平以及參與三種方式。垂直課責主要是針對中央與地方之間的夥伴關係進行課責，所呈現的是科層體制與法律的課責關係，管控與監督程度比較高。水平課責是指處理公部門與民間以及同級政府的夥伴關係的課責。其偏向法律與專業的課責關係。參與課責是屬於公民參與途徑的一環，目的在於強化課責的效能，讓公民除了能夠加入夥伴關係外，還能對公、私部門的夥伴課求責任，使夥伴關係能夠更具正當性，因而可對六種夥伴方式課求責任，畢竟公民才是整個跨域治理的核心(李長晏、詹立煒，2004)。

一旦夥伴關係運作方式建立之後，中央部門如何去管理地方夥伴關係有著不同的觀點。有的主張財政上的課責，亦即經由外在監測的程序來達成對於地方公共支出的課責，其主要課責機制包括有設立監測委員會、補助款審查、資訊公開等，以確保地方夥伴間的合作或順服。其次，有的主張政治上課責，這項課責制度特別重視民選地方首長的角色，及其與地方官員的關係，甚至強調強化民主過程的重要性，其主要課責機制是選民的意見表達、公民團體的監督等，以促成向首長負責之理念的落實。另外，也有人主張績效上課責，這項課責制度是透過衡量組織績效、引導能力建

立、重視顧客服務、充分公開資訊、訂定策略目標等策略，來進行有效的行政課責過程。而上述這三種課責觀點未必能適用於地方回應性的需求，是故，在協力型治理體制下如何創新地運用課責、誘因、及績效管理制度成為一項重大挑戰。這項挑戰即在於突破財政課責、政治課責、及行政課責等三種傳統課責制度，在夥伴成員之間透過審議式民主(deliberative democracy)的過程，運用建立合夥關係、鼓勵溝通對話、充分公開資訊、及導入社區參與等策略，以建立一種審議式課責(deliberative accountability)的過程。

### (三)新形式的組織類型

在協力型治理體制下，為期有效解決制度上或組織間的疆界或管轄權(jurisdiction)之間所忽略或漠視的議題，急需建構新的組織形式以替代原有功能本位、部門主義的傳統組織。這種新的組織形式就是一種複合重疊系統。所謂複合重疊系統，乃意謂著任何具有自我組織能力的系統，應該擁有一定程度的重疊，而且因為具備「遊刃有餘」的能力(excess capacity)，才能開創創新與發展的空間，否則系統極易陷入僵化或故步自封中。換言之，複合重疊系統讓組織中每一單位部門除了負責本身的功能運作之外，更需增加若干「額外功能」，以備必要的應變。基於此種職能重疊的構想，方能組成符合自我組織的工作團隊，去除「這不是我的工作和責任」之窄化工作規範。

另外，此種新式組織類型亦是有鑒於公部門組織欲整合日趨分裂的組織問題、加強整合功能分化現象，所構築而成的多重組織夥伴關係，使得每一位行動者間彼此皆處於相互依存的網絡中連擊，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的以成為都會治理的重要課題。

此外，協力型治理亦主張應建立公民參與的管道，其中可以透過三種途徑聆聽公民的意見，例如論壇(forums)是一種讓民眾能夠共同探討，論辯與商議的空間。這可能包括了有協商團體、正式性的辯論、公聽會、任



務小組、研討會、大眾傳播媒體及網路。另外一種則是場域(areas)，是一種更為正式而且有著更加清楚的範圍界限的領域。最後，法庭(court)亦是一種依據社會所建立的規範，用以討論解決方案的所在。藉由上述三種途徑，所獲取的公民意見將能有助公共服務遞送制度的改善。

綜上所述，治理藍圖得知政府內部運作已跳脫從前科層節制、競爭的態樣，並且朝向傳統命令、協調由上而下模式已轉變為合作、協調的由下而上模式，並與公、私、非營利組織，亦即重視治理的精神與過程，發展多樣化的政策工具來處理社會與經濟議題，在此之中，選擇跨域途徑打破區域疆界的方式來回應人民與空間需求，並且與私部門、非營利組織建立夥伴關係。另外，就政府外部來看，其與外在行動者互動頻繁，增加公民參與的空間與機會，在處理跨域問題和社經議題時，政府與其他行動者形成相互依賴網絡結構關係。

承上，對於治理型態的分析英國學者Perri將此整合成層級、功能、部門三個層級，可從全觀型治理中看到政府重視跨域議題，擇以整合、全觀途徑發展公共政策外，並輔以財政與資訊系統的整合；得知全觀型治理以跨部門方式來管理區域間的跨域問題，而且行動者可包含中央政府、地方政府以及社區來傳遞服務，所形成網絡關係存在著信賴基礎，然由於全觀型治理對於跨域關係的內涵與運作模式論述較為缺乏，並以英國協力型治理作為跨域治理的理論基礎；其溯源於1997年新工黨大選獲勝後，協力型治理為政府改革方針，其主要說明跨部門與跨區域的整合與問題的解決；由於政策議題與人民息息相關，並非侷限在一區域、組織、準則中，例如教育、市場、房屋與運輸等事務，需經由跨部門、跨區域的協調合作，另外，對於地方政府而言，其面對都市問題是棘手、持續、難以馴服非單純問題，在這些問題的特色中顯示都市問題具有多面向特質，並須透過政

府間水平、垂直共同合作，夥伴部門、志願部門等達成共識一併回應；再者，透過三種具體方式調整組織疆界、正式與非正式夥伴關係來處理都市公共問題，英國學者Ling認為協力型治理的運作實務或活動分成四個面向，這三面向即是在跨域治理的內涵所在。

## 伍 結 語

九〇年代中期地方政府受到全球化的衝擊、都市化、新政策的挑戰、政治參與的改變、中央權力的下放、知識經濟的興起等等外在環境衝擊，以致跨域治理的興起與重視。

跨域治理理論途徑目前仍舊眾說紛紜。是故本研究以上述組織型態歸結出跨域治理具有府際關係、組織重組與公私協力三大途徑。

府際關係所強調正是中央與地方之關係，然近年來府際關係發展逐漸趨向以府際管理作為焦點論述。亦即，強調中央與地方或公、私間的網絡互動型態。組織重組則是強調透過部門解構與重構整合成為新型態的機關，將有利解決現今複雜而又多元的公共議題。公私協力則是認為公部門與私部門彼此互動已成為一種合作與夥伴關係，關注的重心則是公私部門間的連結與資源流通。然前述三大理論途徑亦可整合成為協力型治理（Joined-up government）型態。

協力型治理是希冀達成跨域不同部門間的夥伴關係，並呈現組織間的鬆散連結、資訊與經驗交流、整合目標與文化、策略規劃與快速回應外在環境等特色。然為了有效達成夥伴關係就必須重視正式與非正式間的信賴關係，如此才能盡全功。

綜上所述，英國新工黨治理藍圖是以政府治理過程來處理跨區域事務，並且透過政府與私部門合作達成組織相互的依賴性，以便使資源極大

化。在此同時，學理上英國學者提出全觀型治理與協力型治理二研究途徑，Perri. 6 說明全觀型治理中需整合層級、功能、部門三個層次，在目標操作上，整合與協調不同的服務者及其提供的服務，政府連結中央、地方、地區以及社區間的治理，使私部門發揮夥伴精神。然 Perri. 6 隨後指陳英國跨域治理改以強調協力型治理，其為跨域治理的核心目標。其並以行動、協力、整合來看待協力型治理與全觀型治理，由於全觀型治理傾向於法律規範強制性手段整合，協力型治理則為一種組織間鬆散的連結方式，手段不是強制性的，具有調適的功能。

再者，協力型治理提供現今許多權威割裂和功能分化的組織策略發展，其與我國跨域事務所面臨的共同問題諸多相同，意即政府面臨跨區域事務，除了以區域為思考導向外，必須協調整合都會區地方政府、民間業者、學者專家的意見和資源；而都會區地方政府問題的性質是難以處理、多面向、複雜的問題，範圍則是多層次的關係，而非由單一政府事務也非單一政府所能解決的。

基於此，學者 Perri. 6 提及跨域治理中政府的整合和協調是相當重要的，並分類兩種不同關係型態，在協調方式以考量、對話、聯合規劃與聯合作業進行，整合則是以聯合冒險、衛星城市，而透過策略聯盟、聯合、合併的型態是使其解決跨域議題互動關係更為密切。

Perri. 6 闡述跨域治理中的協調與整合，就行動者角色、區域，並且依政府層級（政策規劃、計劃方案、提供服務以至個人服務），此表顯示對於跨域議題的政策方案是從抽象目標，到具體執行；此外，推動跨域政策方式包含八種類型分別含組織變革、合併結構與預算、聯合協同團隊、預算共享、直接面對顧客的聯合協議、分享目標與政策指標、透過諮商以強化合超效應並管理抵換、資訊共同分享以增進相互瞭解。與組織相關者組織變革、聯合協同團隊，與資源相關者為合併結構與預算、預算共享，具公私協力者為直接面對顧客的聯合協議、分享目標與政策指標、透過諮

商以強化合超效應並管理抵換、資訊共同分享以增進相互瞭解。另外，夥伴關係可分為正式與非正式關係，且實務運作可歸納為三個面向第一個面向是關注每個組織的內在狀況；第二個面向是重視組織彼此之間的情況；至於第三個面向則是強調對上級和來自上級所設定的標的負責等三個面向，以達成跨域治理之核心價值。本研究在跨域治理中，以組織重組、中央與地方政府間之府際關係、公私合夥、課責、資源流動等五大面向探討之。

### 第三章 我國國內跨域合作模式與具體作為

為了瞭解我國跨域合作模式與具體作為，首先，必須瞭解法制面的規範，相關規範可從憲法、地方制度法與行政程序法中得知，本文第一節則說明關於跨區域事務的法令部份，另外，論述法條對於跨域公共事務合作的功能與意義。

再者，本章則闡述跨域之機制，其包含零星措施、局部措施與整體措施，另外，則說明我國中央與地方政府推行現行相關案例或政策，這些政策中包含保護類、運輸類、保育類等事項，保護類議題則包括垃圾清運或代為焚化、廢棄物處理、河川污染防治、河川流域管理整治、空氣污染防治及下水道系統管理等事項；運輸議題則有捷運的興建與營運、公共汽車、聯外交通路網等項目；保育類議題是以國家公園的管理為主，整體而言，我國中央到地方、地方到地方皆需要跨域合作機制。

#### 第一節 跨域合作模式之規範面分析

我國跨域合作模式之規範面可從憲法第一百一十條、地方制度法二十一條與二十四條、行政程序法第十一條與第一百三十五條中得知，本節將依序說明其法條內容，並且論述其對於跨域合作之意義與功能。

現行處理跨區域事務之法律基礎，主要規範可從憲法與地方制度法來討論。憲法第一百一十條第二項：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」就憲法本文之規定，並未禁止地方自治團體跨區域合作之可能，亦採容許之立場。申言之，地方自治團

體對於其自治事項，本有自為立法並執行之權，彼此間對共同事務跨越其自治區域，對其共同辦理之事務，尋求共同解決的機制或制定共同遵守之自治法規，對該特定區域內之人或事務加以規制，本當符合地方自治制度保障之精神（林文清，2004）。

另外，在地方制度法當中，第二十一條明定了地方自治團體有關跨區域事務之規範：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」。就此規定而言，地方制度法似乎與憲法採取相反之態度，對地方自治團體之共同辦理，由共同上級業務主管機關統籌指揮辦理，或指定其中一適當地方自治團體限期辦理，對地方自治團體自治事項的跨區域合作模式予以剝奪（林文清，2004；吳介英、紀俊臣，2003）。

跨域自治事務固以由各相關地方自治團體共同辦理為原則，但如依比例原則，即盱衡其適當性（合目的性）、必要性（合效能性）及衡量性（合理性），以由上級業務主管機關指定相關地方自治團體其中之一自治團體單獨辦理為宜時，得由該上級業務主管機關指定單獨辦理，此時該上級機關係基於行政程序法第七條比例原則，有其適法性之依據；尤其我國係單一體制（unitary state system），中央本具有適法性之行政監督權限；況且其係指定相涉之其中之一自治團體辦理，而非由中央逕行代為辦理之可能有介入權干預之虞。換言之，地制法對於跨域自治事務，係本諸尊重自治權之原理，採取由地方自治團體自行辦理之機制；即使中央介入亦僅利於統籌指揮，而不採取代為執行之方式，俾能落實地方自治（紀俊臣，2004）。

地方制度法第二十一條賦予地方自治團體在自治事項中，得以辦理跨

區域合作的法源依據。然第十八、十九、二十條所列舉有關直轄市、縣(市)的十三項自治事項及鄉(鎮、市)的九項自治事項中，卻並非都有跨區域合作的必要；可將此分為直轄市、縣(市)的自治事項中以教育文化、都市計畫、經濟服務、水利、衛生環保、交通觀光、公共安全及事業經營管理等八項可適用於跨區域合作；而鄉(鎮、市)則以環境衛生和觀光較為適宜。

同法第二十四條則規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會約定之議會或代表會決定之」。使地方自治團體可針對跨區域事務以共同處理或經營跨域之公用事業，以提供跨區域的公共服務。

根據上述條文其立法主旨可分為以下三點(吳介英、紀俊臣，2003)：

- (1) 在確立各地方自治團體間可合作經營跨域之事業，如公車、自來水、垃圾等公共事務，以解決跨域之公共問題。
- (2) 對於跨域之事業經營，原則是採堅持應由地方自治團體辦理，以維護地方自主權之基本權能。
- (3) 唯本條對於地方自治團體辦理合辦事業之經費分攤，卻隻字未提。應係認為地方制度法之所以未規定經費分攤者，乃因經營事業繁多，其經費分期付款或如何支付，各有不同之方式；只要能維護公眾利益即可，若事先規定反而礙事。

在上述地方制度法的相關條文中可知，現行法規的部分僅能概要地給予地方自治團體有關跨區域合作的法源依據。但對於跨區域管理的部分則仍不夠明確詳細，因此在如何推動跨區域管理的積極面及建設性則顯得有所不足。在依法行政的前提之下，以及公部門保守的心態作為，目前很難

期盼地方自治團體會有開創性的作為。

按行政程序法第十一條之規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之」；而行政契約的合法要件之一為「須締約之機關有權限」。在相關法令未修訂或訂定，任何沒有經過法律授權的跨區域管理協議，都會牴觸法定管轄權而有爭議或無效。如此觀之，目前地方自治團體跨區域合作似乎並不樂觀。

但行政程序法第一百三十五條規定：「公法上法律關係得以契約設定、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。」據此，地方自治團體在不違反法定管轄權的情形下，仍可依法與其他地方自治團體簽訂契約或協定，以共同執行事務或相互委託。但要如何不牴觸法定管轄權的問題，在尚未修法之前是否地方自治團體就無法簽訂跨區域管理協議，因為在欠缺法律明白授權的情形下，就此簽訂的契約勢如涉及管轄權的變更，其將因牴觸法定管轄權限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。

目前明訂得以辦理跨區域合作事務的法規，如廢棄物清理法第七條：「直轄市、縣(市)主管機關，為聯合設置廢棄物處理場，辦理廢棄物清除、處理工作，得擬訂設置管理辦法，報經中央主管機關核定，組設區域性聯合清除、處理單位」。地方自治團體就可共同處理或委託辦理，抑或是成立區域性廢棄物清理合辦事業亦可。因此，「北基合作案」契約簽訂成功是基於上開條文規定辦理。除此之外還有大眾捷運法第四條：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣(市)政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之」，因此中央和台北縣市共同成立台北捷運公司（由台北市政府主導），負責台北都會區捷運系統的營運與管理，亦符合地方制度法第二十四條合辦事業之規



定。

除了法令因素外，中央並未對縣市之間跨域治理有任何的獎勵誘因，在行政革新會議上喊出促進跨縣市合作的口號之外，所顯現出的是中央政府根本欠缺前瞻性、全面性的跨域治理規劃。另一方面，執政黨太過以權謀鬥爭的角度看待在野黨的縣市長。中央一手拿政策建設大餅意圖拉攏，或者是認為這些在野黨地方首長的結盟是某種形式的對抗。如此一來，在政策規劃上所考慮的就不是從地方民眾利益、區域發展未來的角度來出發，自然而然中央在面對各縣市之間就顯露出欠缺公允、立場偏頗的態度。

以上為我國目前跨域合作的規範面，接下來本文則論述目前我國跨域合作之情形，以呈現我國跨域合作之模式與機制。

## 第二節 跨域合作模式之實質面分析

關於國內跨域合作之研究，就我國之現況加以探討，學者認為可分為三類機制分析（紀俊臣，1985；紀俊臣，2003）：

1. 零星措施--非正式合作制 (informal cooperation)、行政契約制 (contractual arrangements)。
2. 局部措施--職權聯合制 (functional consolidation) 或稱小型市政服務中心 (office-mergers)、市郡部分聯合 (city-county partial consolidation)。
3. 整體措施--合併 (annexation) 或稱大市制 (urban county)、市郡完全聯合 (city-county complete consolidation)。

以下為圖 3-1，主要呈現我國現行跨域間公共事務之處理機制，跨域間公共事務可分為自治事務與公用事業，本研究個案為交通運輸乃屬公用事務，其授權客運業者辦理。

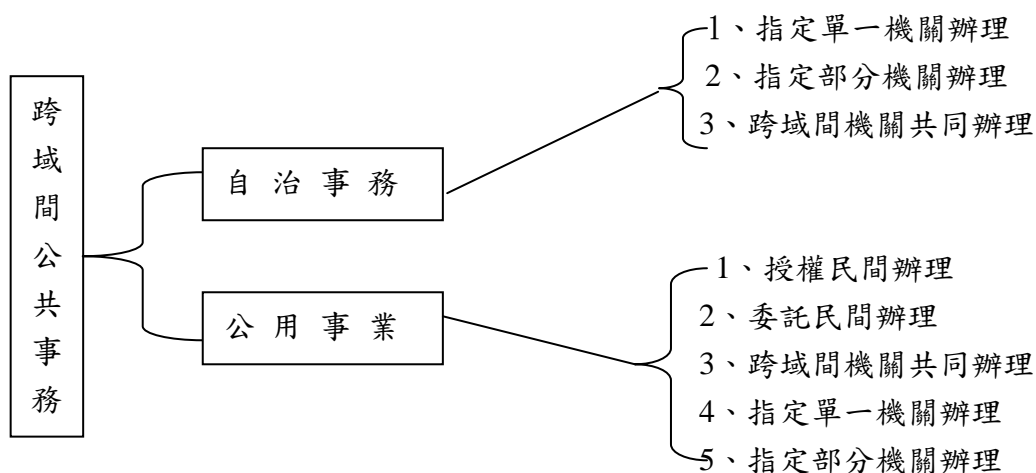


圖 3-1 跨域間公共事務之處理機制  
資料來源：吳介英、紀俊臣，2003

我國目前對於跨區域合作的方式，大抵以地方自治團體之間對於相關問題的需求而自願發起的組織為主，通常以「聯繫會報」這類非正式、結構較為鬆散且成員之間不具強制約束力的政策網絡（policy network）型態出現。地方縣市政府透過政策社群（policy community）和議題網絡（issue network）的途徑，與鄰近縣市針對跨區域事務的相關議題，形成不同的政策領域（policy domains）之互動關係。同時，地方縣市政府間其所屬部門因業務上之需求，亦會進而形成次一級政策網絡。這種地域性社群（territorial network）的型態，成為台灣現行跨區域合作的主要模式之一，詳見表3-1。

承上述所說的跨區域合作模式，目前國內各地方縣市政府所進行跨區

域事務的合作事項，可分成以下三種類型（自治事項與公用事業）（李長晏、詹立煒，2004）

1. 保護類：垃圾清運或代為焚化、廢棄物處理、河川污染防治、河川流域管理整治、空氣污染防治及下水道系統管理等事項。
2. 運輸類：捷運的興建與營運、公共汽車、聯外交通路網等項目。
3. 保育類：以國家公園的管理為主。

吾人可從，表 3-1 瞭解我國中央與地方在北部、東部、中部與南部跨域合作之事項。

表3-1 我國地方自治團體間跨區域合作模式一覽

| 跨區域合作名稱      | 參與單位                          | 具體合作事項                                      |
|--------------|-------------------------------|---|
| 中央與地方聯繫協調會報  | 全國各縣市                         | 各縣市相關事宜討論                                   |
| 南部八縣市首長會報    | 南部服務中心、嘉義縣市、台南縣市、高雄縣市、屏東縣、澎湖縣 | 建請中央支持舉辦南部八縣市帆船比賽                           |
|              |                               | 請農委會繼續編列預算全額補助全民造林運動計畫經費                    |
|              |                               | 建請中央補助一般廢棄物清除處理費分年度調整差額                     |
|              |                               | 建請中央與台南縣政府配合改善仁德鄉排水系統                       |
| 台中縣市政府業務聯繫會報 | 台中市台中縣                        | 中科基地附近特定區範圍                                 |
|              |                               | 台中市政府則提出以天然界限為劃分依據的建議                       |
|              |                               | 中科主要聯外道路之一的東大路寬度                            |
| 高高屏首長暨主管會報   | 高雄市<br>高雄縣<br>屏東縣             | 目前已討論54項提案，包括水資源、河川資源、環保、產業、交通、體育等，許多議題已具成效 |
|              |                               | 向中央爭取籌設自來水公司                                |
|              |                               | 成立高高屏空氣品質改善行動委員會                            |
|              |                               | 高高屏事業廢棄物處理稽查小組                              |
|              |                               | 舉辦高高屏三縣市視訊會議SARS                            |
|              |                               | 緊急聯防工作                                      |
|              |                               | 防治登革熱                                       |
| 整治高屏溪        |                               |   |
| 高高屏聯合招商委員會   | 高雄市<br>高雄縣<br>屏東縣             | 專責高高屏地區聯合招商事宜，以強化區域競爭力                      |

|                        |                     |  |
|------------------------|---------------------|--|
| 縣市交通聯席會報               | 台北縣、台北市             | 公車路線調整專業會報   |
| 專業會報                   | 台南縣、高雄縣、高雄市         | 二仁溪整治工程  |
| 北台灣區域縣市願景發展會議          | 基隆市、台北市、桃園縣、新竹縣、新竹市 | 以區域整合、合作建立平台，尋求區域合作的機制，共同提升臺灣的國際競爭力作為發展的宗旨。整合北台區域內的山、水、海港與空港、科學園區和高素質人才等自然、人文和經濟建設等的硬軟體資源。 |
| 新竹縣市與園區高峰會議            | 新竹縣、新竹市、新竹科學園區      | 交通、水資源及文化等九項提案相互支援合作，以共同提升大新竹地區的生活品質及區域發展。   |
| 區域間都市垃圾處理緊急互助協議（北基合作案） | 台北市、基隆市             | 共同處理台北市與基隆市區域間垃圾問題   |

資料來源：林耿弘，2003；李長晏，2004

綜上所述，關於地方自治團體間跨區域合作的模式，多採協調會報方式合作，除了中央與地方政府間外，另外，也是地方政府間合作的方式，如台中縣市政府的聯外道路、高雄縣市與屏東縣廢棄物稽查小組、空氣品質改善行動等、高高屏聯合招商、台北縣市公車路線調整、北台灣區域縣市願景發展會議、新竹縣市與園區對於交通、水資源與文化的發展、台北市與基隆市垃圾處理等皆是地方政府間的合作，其餘仍須透過中央與地方政府，是故地方政府間的合作與協調以逐漸受到重視，而中央下方給地方權力也成為跨區域合作的特徵及趨勢。

## 小結

職是之故，就憲法第一百一十條本文之規定，吾人可知，當涉及二縣以上的公共事務時，可由各縣共同辦理，其並未禁止地方自治團體跨區域合作之可能，亦採容許之立場；地方制度法當中，第二十一條明定了地方自治團體有關跨區域事務之規範，說明共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。基於此，地方制度法與憲法採取相反之態

度，對地方自治團體之共同辦理，由共同上級業務主管機關統籌指揮辦理，或指定其中一適當地方自治團體限期辦理，對地方自治團體自治事項的跨區域合作模式予以剝奪；爰此，雖然目前有相關之規定，但日後還須對相關條文予以修正。另外，地方制度法第二十四條促使地方自治團體可針對跨區域事務以共同處理或經營跨域之公用事業，以提供跨區域的公共服務。

另外，在行政程序法第十一條規定中可知，在相關法令未修訂或訂定，任何沒有經過法律授權的跨區域管理協議，都會牴觸法定管轄權而有爭議或無效；然而行政程序法第一百三十五條可知，當地方自治團體在不違反法定管轄權的情形下，仍可依法與其他地方自治團體簽訂契約或協定，以共同執行事務或相互委託。但因為仍然存在不牴觸法定管轄權的問題，在欠缺法律明白授權的情形下，就此簽訂的契約勢如涉及管轄權的變更，其將因牴觸法定管轄權限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，則促進跨區域合作之成效有限。

從上述對於法條的評析，在法規面上關於跨區域合作仍有限制在，如憲法第一百一十條與地制法第二十一條有矛盾之處，再者，行程法亦有法定管轄權的問題。即是如此，我國跨區域合作仍刻不容緩，可透過正式的行政契約、行政規則或是非正式的聯繫會報來達成目標。

目前對於跨區域合作的機制包含零星措施、整體措施與局部措施，我國多採零星措施的機制，而相關跨域的公共事務議題則可分為保護類、保育類以及運輸類，本研究個案則是在探討都會交通運輸管理的問題。

## 第四章台中縣市都會區交通運輸跨域之個案研究分析

### 第一節 都會區交通運輸管理之範疇

在說明都會區交通運輸管理範疇之前，本文先介紹台中市交通運輸業務範疇，包含交通規劃課、交通工程課、停車管理課、公共運輸課與風景區管理課，五課皆與都會區交通運輸跨域合作相關，涉及政府與民間協力合作的共同課題。由於台中市政府交通局之業務相當繁多，故本研究主要說明目前台中市都會區交通運輸管理範疇，並於第二節說明台中市交通運輸管理與面臨的困境，最後再以本研究之理論基礎與訪談者做交互驗證。

交通規劃課之業務包含整體交通改善規劃業務、新闢道路交通設施規劃與施工、交通號誌新設、管理與維護、交通號誌工程施工監督及監工人員指派、交通號誌工程之查驗、複驗及驗收人員指派、交通號誌設施及管線之遷移協調、緊急搶修案件之處理、交通控制中心之管理與維護、交通管制計畫、交通衝擊評估及交通維持計畫審核；交通工程課之業務則有交通設施工程設計施工業務、交通工程業務管理、停車格位新設與調整、道安會報業務、道路交通安全政策宣導、違規標誌查報；停車管理課之管理範疇包含停車場興建、獎勵民間興建停車場業務、停車場委託民間經營案、停車場多目標開發案、臨時路外停車場設置許可、停車場工程用地徵收撥用及障礙拆除、路邊停車收費業務、拖吊移置場設置許可、停車收費區段調整、停車收費費率核定、相關停車收費管理管考及綜合業務、違規停車稽查、違規停車拖吊業務（含違規停車拖吊統計業務）。公共運輸課之業務範疇包含公共汽車營運計畫之核可、公車公司設立許可、公共汽車行車路線、班次之核備、公車票價之核定及調整、公車行車稽查、計程車運價之

核定及調整、市區公車營運虧損補貼方案、候車亭興建與管理、一般汽車運輸業管理。最後，風景區管理課包含大坑風景區人行步道及周邊各停車場等設施之規劃、工程與管理、自行車道工程整體規劃與管理、公車專用道工程與維護（吳介英，2004）。

承上，城際與都市運輸乃屬於都會區交通運輸管理之範疇，包含都市運輸系統與都市運輸經營管理兩大部分；都市運輸系統包含運輸系統行政組織的層面、運輸設施、都市停車場管理、都市機能使用管理方面；都市運輸經營管理包含市區公車經營管理、大眾捷運系統經營管理、通勤鐵路營運規劃與計程車經營管理方面（張有恆，1998）。

而在上述所有系統的經營與管理中，市區公車與客運的跨區域管理促使都會區達到交通運輸點、線、面整體的動態系統；就都市運輸課題而言，市區公車與客運管理可以從運輸系統行政組織的層面、運輸設施、都市停車場管理、都市機能使用管理問題方面得知其跨域經營的重要性；亦可瞭解都市運輸經營管理中之市區公車經營管理與問題。在運輸系統行政組織方面，由於都會區內的地方政府尚未普遍設置交通專責單位，人力物力資源尚有不足，致地區性之運輸系統缺少統合機制以規劃其整體發展，亦無法作有效率的管理；就財政而言，地方財政不足，道路開闢程度遠低於車輛成長速度，有需要中央政府協助改善（交通部，2001）。

另外，在運輸設施方面，都市道路系統規劃缺乏功能設計，路網連結不良，以致連接點及其附近路段經常形成瓶頸，影響整體服務效能之發揮；在都市停車管理方面，由於車輛成長快速，都會地區停車需求急遽增加，停車供給速度無法趕上停車需求之增加，必須結合大眾運輸政策，納入運輸需求管理觀念，以改善停車問題；從都市運輸經營管理課題中，市區管理經營管理問題可知，近年來由於汽機車數量大幅成長，造成市區交通嚴重擁塞，公車行駛速率下降，產能大幅降低，不僅使業者營收短少，並因虧損無法增購車輛及駕駛，造成尖峰時間公車脫班情形嚴重，服務品

質下降；市區公車屬地方政府公用事業，公車路線經營許可年限長達二、三十年，造成部分業者漠視低營收路線之經營，以致該路線雖然班次稀少，但又不願放棄經營權，讓其他業者加入經營，以致嚴重影響該路線上乘客的權益。

中縣交通跨縣市的合作政府是還需要再繼續怎麼說，繼續整合還有協調，那當然台中縣也要合作阿，之前沒有，之前本位主義都太強，尤其是台中縣吧，要顧及他們當地的業者啦，、、、、、E1。

最後，部分地方政府由於缺乏交通專責單位，負責公車管理的承辦人亦非專業人員，因此對於公車票價審議，缺乏一套公正、客觀與透明化的審議制度（交通部，1999；交通部，2001）。對於補貼服務性公車路線之虧損，部分地方由於財政困難無法編製預算，所編預算亦常遭到民意機關刪除，以致大眾運輸補貼辦法已執行多年，仍僅少數市區公車業者獲得地方補貼。

## 第二節 台中縣市交通運輸管理背景與困境

長期以來，政府建設是重南北、輕中部，北高兩大都會區域各有國際性的海、空港，具備了發展成世界都市的條件，以致兩者都會區急速發展下，造成台灣整體城鄉發展不均，亦使中部都會區的發展受到限制與威脅；近幾年來政府為緩和台北、高雄兩都會區兩極化的發展，於台灣中部地區陸續投入台中國際港、縣港合一、清泉崗國際機場逐步推動、中部科學園區、高速鐵路興建、捷運系統…等重大設施之興設，在實質發展下，台中縣市間已形成一關係密切的都會區；大台中都會生活圈<sup>4</sup>便是以台中市

---

<sup>4</sup>工業化的快速推進，促成都市經濟的繁榮，人口不斷向都市集中，在都市人口大量增加的情形



為核心都市，在政治、經濟、社會、文化發展上均具有一定的規模，無論在就業、就學、消費、娛樂、醫療…等等，均聚集來自中部其他縣市的大量流動和通勤人口，都會生活圈不斷向外拓展至鄰近台中縣的豐原、大里、太平等鄉鎮市。在都會生活圈的急速擴張之下，諸如交通、衛生、住宅、垃圾、水資源、治安、教育等建設發展計劃，往往必須跨越既有的縣市行政區域界線，才能有效地進行整體的規劃、擬訂與推動。為了提高生活圈內各鄉鎮市與中心都市的可及性，必須建立便捷的交通運輸路網與通信系統，除了以中心都市為據點，建立及改善聯絡各重要鄉鎮市間的運輸網絡外，更應積極規劃建設各生活圈中心都市間、區域間、都會區間的快速運輸路網，提昇大眾運輸品質，以確保生活圈行的便捷。然而，生活圈內各地方政府往往因本位主義心態、財力條件不同，對於合作解決共同問題的意願低落，而無法解決日益惡化、蔓延的公共問題（[www.npf.org.tw](http://www.npf.org.tw)，檢閱日期2004年10月20日；交通部，2001）。

為了能夠解決上述都會區公共事務問題與激發中部的發展潛力和加速大台中建設進程，根據學者的研究其必須突破現有縣市界線之限制，落實區塊發展共識，聯合中部縣市升級；亦即中部各縣市政府可成立「中部發展促進協調會報」，建立「中部區域發展計劃」，並以台中縣市為核心發展區，賦予成立都會政府或直轄市政府的行政層級（可先全力爭取台中市升格為直轄市或台中縣市合併升格，再進一步透過行政區域重劃促成中部各縣市合併成為中部都會），擴展中台灣都會區之範疇，以加強中台灣的政經影響力，擴大財政資源分配機會，有效整合與運用建設經費，然由於行政區劃法草案與國土規劃法草案仍在立法院待審議，又行政主導權的不一，常造成資源無法整合，缺乏整體規劃，淪為各自發展之窘境，另一方

---

下，都市地價也隨之高漲，於是人口乃再遷移至都市周圍的郊區而形成衛星城鎮，以通勤的方式在核心都市就業、就學及消費，而因通勤人口往來於核心都市和衛星城鎮之間，便形成所謂的「都會生活圈」（[www.npf.org.tw](http://www.npf.org.tw)，檢閱日期2004年10月20日）。

面，現有城鄉聚落快速發展與擴張，城鄉發展特色難以彰顯且缺乏整體規劃，致呈土地使用呈現蛙躍式零亂發展現象，是故眼前能做的事情則是透過縣市政府合作來改善都會區的問題。

就台中都會區交通問題而言，台中都會區是以台中市為中心，而台中縣包圍著台中市，所以整個主要交通網絡皆以台中市為主軸，形成一放射狀發展狀態。是故台中縣主要交通癥結在於縣市聯絡交通網之間的建立與行政權的分立，縣市間的交界彷彿如護城河般的阻隔，數個交通瓶頸皆發生在縣市交界處。台中縣市的經濟生活已共組成一整體，豐原、大里、太平有如台中市的衛星城鎮一般，但是交通網絡的阻塞，造成相互牽制彼此的發展與生活品質。而台中縣的交通問題並不可能單靠台中縣單獨解決，應該以整體縣市發展為主要思考模式，縣市聯手處理大台中都會區之交通（內政部，2003；交通部，2004）；再者，台中都會區人口成長快速，相對的對於整合路網需求在規劃則相當重要，而人口的快速成長亦使台中都會區汽車持有率大幅提升，未來汽車持有率呈現增加現象（吳介英，2004），是故私人運具一直上升，政府必須有效抑制他的成長，倡導人民善用大眾運輸工具，並使環境污染指數降到最低，也讓大眾運輸業營運品質提高改善經營狀況。

台中都會區交通運輸的改善方式，雖然可透過大型公共工程建設，如捷運工程、高鐵等，拉進台灣都會區城鄉的距離減少車流量，但這些工程的興建費時已久，除了無法改善迫在眉睫公路高運輸量與交通擁塞問題外，公共工程的興建只是點對點連接，人民還是需要每日搭乘公車或客運來通勤，據此，加強公車與客運管理之交通路網才能有點、線、面整體的交通路網系統。然而，目前，公車路線重疊情形嚴重，造成資源浪費及營運績效低落，以公車兩側各 300 公尺的服務範圍而言，台中市公車路線所提供之服務約僅涵蓋全市 1/3 的戶籍人口，路網涵蓋率偏低。（交通部，

1999；交通部，2001）另一方面，由於一票到底，在一車直達比例不高的前提下，現有路線結構很難具備轉乘的吸引力，著實影響市區公車之乘載率；是故目前台中都會區需致力發展整合且健全的公共運輸體系，提昇公車服務品質、健全公車路網結構，增加公車路線及班次、提供多樣化、多元化公車服務，進行大眾運輸經營環境之整合，規劃設置市郊轉運中心。

再者，台中縣市公車路線均是以台中市及豐原為中心，呈放射狀出去到各鄉鎮，兩相毗鄰的鄉鎮若不是在同一條線上便沒有公車可搭；其中，公車業者都為地方派系所壟斷，公車路線皆選擇所謂「黃金路線」來行駛，一些偏僻路線卻沒有任何一家願意經營（台中縣綜合發展計劃，1996）；是故由於公車業者不以服務的態度經營公車系統，致使台中縣市的民眾紛紛自購汽機車，私人載具大量成長，而在整體公車品質上，無論設備或服務態度均需改善，但台中縣市公車的票價卻居全國之冠，這些種種癥結的原因歸咎於政府未即時處理問題疏於管理。接下來本研究則探討都會區內交通運輸管理之範疇其對公車和客運管理之影響。

### 第三節 新結構的組織型態面向之探討

#### 一、合作模式及其原因

長期以來，由於政府部門之組織和功能割裂，以致產生功能分化的情形，是故政府欲處理跨域議題及其問題時，須依其地方政府需求成立新型態的組織結構發揮整合的功能。從受訪者 B1 可知。

對於跨縣市為什麼要跨縣市其實主要問題就是行政體它割裂啦，所以才說要像透過現在的審議委員會來弄、、、。B1

為了解決都會區問題，地方政府則透過再組織、再建構整合行政區域、政府功能或增設目的機關等功能或領域重新組合的制度安排，以強化地區內地方政府府際間的整合與協調。其模式包含增設、合併、整併等。其所產生的問題超過一地方政府的管轄範圍，是故解決都會區問題的直接責任與主要責任，應由有關的地方政府負擔。為了解決都會區各種利益的衝突，其中有的方法需要變更地方政府的疆域或結構，有的方法不需要改變地方政府的疆域或結構，僅僅在政府間移轉某些職能，或進行某些合作。

從訪談得知，台中縣市政府、學者以及業者皆認為台中縣市跨縣市市區公車與客運委員會具正面效益，對於跨縣市交通運輸管理的整合較為關切，而台中縣政府也表示有這樣的委員會客觀公正比較不會受到人民與其他業者的質疑。除了表面上建立客觀公正的機制，但實質上希望將業者阻撓降到最小。從以下受訪者 A1、B2、C1、E2、E3、E4 得知。

台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制的目的是降低客運業者的阻撓，但不會明講，我們會說建立客觀的機制，那審議委員會的結果在當作執行依據。A1

是一個新的組織，那當然是好處比較多啦，至少公正客觀的機制不會受到人家質疑，不然這種壓力很大喔。B2

它有一個審議委員會，那是針對這個交通跨域所成立的組織，公車運價等等，、、、、、C1。

台中縣市區公車與客運審議委員會，這種委員會是比較未雨綢繆啦，阿雖然他主要諮詢的功能，但是至少說將來有其他問題後、項目阿，就可以有個怎麼講跨縣市的機制在啦，那要可以盡早說能不能在還沒有這個成立為院轄式前先能積極處理交通的問題。E2

這個是跨縣市的正式成立是在今年三月，那之前應該是有協商過相關的，比如說政府有對於中部市區公車與客運開過關於高鐵的接駁。E3

雖然只是一個審議委員會不是一個管理機構但是說喔，至少開個頭是有正面效果的、、、。E4

但比較樂觀的即是至少成立了一個跨縣市審議委員會，是一個公私相互合作互動的空間，就算有千百個不願意，他也在名單之內。D2

## 二、委員會之性質

為了使政府決策的跨域議題反應人民需求與符合公共利益，實踐跨域治理的具體方式是以企業界、學術界和技術界等各方面專業長才集思廣益地組成特定議題的顧問委員會。個案訪談中，得知此審議委員會是經由台中縣多次協商的過程所設立的，並且是針對台中縣市交通運輸市區公車與客運的委員會受訪者A1、B1與E1、E3可知。

台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制的目的是降低客運業者的阻撓，但不會明講，我們會說建立客觀的機制，那審議委員會的結果在當作執行依據。A1

台中縣市區汽車客運路線審議委員會設置要點，就是促使提升業者的服務品質，還有民間搭乘的便捷性，還有增加大眾運輸使用率降低環境的空氣污染，至於怎麼運作，目前就是委員會設置委員九人，交通部公路總局台中監理所代表一人，台中縣政府交通旅遊局一人，台中市政府交通局代表一人以及學者專家四人等，討論台中縣市公車路線新闢、變更或撤銷的審議囉。B1

整體來說，跨縣市都會區的交通就是政府這方面的工作是很重要的角色。而這個台中縣市區公車審議委員會是有正面的效果，很有意義，只有政府才有辦法整合說來自不同領域的各界人士。E1

比如說政府有對於中部市區公車與客運開過關於高鐵的接駁，那這個會議是由專家學者、客運業者以及台中縣市政府，還有公路總局。那主要目的是針對新闢路線、路線規劃、費率、票價等等上面的管理和審議啦，那在這裡頭的委員會是以公正客觀的立場來看的。那以後不管是高鐵上、捷運或是其他的跨縣市合作就是可以透過他來運作，有一個組織在。E3

都會區交通運輸跨縣市的合作原因主要是行政體的割裂，以致都會區

交通運輸問題一直存在，因而成立一台中縣市市區公車客運審議委員會，其屬組織重組中新設模式，其亦為縣市合作的依據與合作方式，多數人認為它是一個正向、且具有諮詢功能、客觀公正的審議委員會，然而，根據台中市政府說法由於長期以來曾受到客運業者的壓力以及台中縣政府的不配合，因此成立這個新組織的審議委員會是將壓力放到委員會裡頭。多數人對委員會抱持肯定的態度，然而有學者表示業者在這裡比較大，其可使會議開不成，影響政府的運作，所以他並不看好這個機制。

此委員會的性質是屬於特定的專門委員會，成員來自中央政府、地方縣市政府、學者專家；針對市區公車與客運的交通運輸管理，包含新闢路線、路線規劃、費率、票價等等的管理和審議，根據政府與業者說法，委員會的功能為促使提升業者的服務品質、增加民間搭乘的便捷性以及增加大眾運輸使用率，降低環境的空氣污染。另外，將來高鐵以及捷運的通車，整合大眾運輸系統與建置路網才能使民眾達到真正的便利性。然而，亦有業者表示高鐵通車後，對大眾運輸影響不大，並且不看好市區公車與客運在這裡頭的效益，認為民眾會透過乘坐電車的方式，並不會頻繁的使用大眾運輸，是故此為政府推動台中都會交通運輸跨域合作，業者不願意配合的原因之一。

#### 第四節 公私夥伴關係面向之探討

##### 一、建立公私夥伴關係之功能與目的

由於資源有限及時間限制的影響，公私部門在都市生活的功能角色下，發生連結作用的必要性日益增加，亦即政府需提供一個可及性的參與行動管道，致使私部門組織能參與都市公共事務的建設。是故地方政府部門組織組成係依專家知識與專業技能而設，如果能為所有問題集結於某一組織，那將有助於原有棘手問題的解決；打破地區限制，建立多種形式的

政府間、政府與其他組織和個人間的合作關係，如建立跨地區的協調，委員會以及政府和非政府組織之間的夥伴關係。台中縣市交通運輸跨域合作機制裡頭，除了探討政府面向外，其行動者亦包含專家學者、業者的夥伴關係，台中縣市政府在核定里程、票價結構，同時，需諮詢學者專家專家背景，使決定過程與結果客觀中立。從受訪者A1、B2與C1可知。

市區公車跨縣市要延出去，不變更票價，誘因不大，你看剛剛公路客運協議就行，但是還好，因為現在是分段，但是如果出去的話是以里程收費，六月一日要改里程計費。里程、票價結構只要是會有專家核定，基本上票價原則，不是會造成這樣的限制。A1

裡頭學者、專家公路總局，台中縣市等，學者專家有專業背景客觀中立。B2

這個委員會是就包含交通旅遊局局長、學者單位、警政單位、監理單位，我也是他們的委員，縣市各自獨立，希望能不能整合起來，是已經討論過，他還沒全部完成、、、。C1

另外，學者對於業者的參與感到重視，認為既然有心推行，業者配合乃為相當重要，而其誘因機制亦成為互動關係裡成為重要的配套措施。審議委員會的成立則是要化解台中縣市日積月累的本位主義，而專家學者在過去曾擔任台中縣或台中市交通運輸委員，故會各執一方，然而現今成立跨縣市的審議委員會，對都會區交通運輸之市區公車與客運會較有貢獻。從受訪者D1與D2可得知。

其實我的角色稍微複雜，我以前是台中市的委員，我當過二屆就退下來因為只能當兩屆台中市的委員，我學大眾運輸，所以這次跨縣市有關大眾運輸的都會找我，但平心而論喔，雖然有這個委員會是好的，但我並不看好他，因為已經要兩屆了都沒有開過會，構想是好的，所以我想一定有他的困難所在，我覺得他的困難所在是沒有這個的機制 一定有他的困難。D1

成立審議委員會，我們有權力可以去審議審查，這樣走行不行，如果他們的會議委員會重複較多，那我們就可以主導，就委員來看是比較獨立，不需要從台

中縣來看或是台中市來看，就是比較公正客觀，比較有整體性，這是一個可以解決的方法。第二個就是聯席委員會，一定要維持住，要變成常態，像我們當委員我們既是要審查路線，阿不是說路線拿來我就知道走哪一條，哪條不好，說真的我看不出來，我就是要幕僚幫我們作，因為要把資料都算好，那資料的計算需要幕僚單位，看合不合理，看行不行，那變成是說，那就是台中市當局要負責這個工作所以這個機制一定要在，所以有這個環節一定要存在。、、、學者的立場不會比較客觀，公正啦，至少就台中縣市本位主義的意見，我們可以提出意見。D2

## 二、夥伴關係之互動方式

跨域治理中，政府與民間業者的互動方式可以分為正式和非正式的夥伴關係。正式的夥伴關係(formal partnerships)包含以契約(contract)、協議(protocol)或是架構性協定(framework agreement)共同經營。非正式性的夥伴關係(informal partnerships)：以溝通(liaison)、諮商(consultation)或口頭協議(unwritten mutual agreement)來執行。

根據官方說法透過非正式或正式夥伴關係，讓政府與業者溝通過程公開化，避免被懷疑黑箱作業，提高業者對政府信任。從受訪者 A1、C1、E1、E2、E3 可知。

公路法三十七條第二款，經營市區汽車客運業，屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請，另外，屬於縣(市)者，向縣(市)公路主管機關申請。台中縣政府同意才可以延，就是根據這一條。如果願意的話就ok啦，那主要原因主要業者的阻撓，瓜分他的市場，我們不敢講得太白，只是把這壓力放到委員會去，業者來的時候可能會抗議啦，真正核准權的是主管機關、、、。A1

如果要開闢新的一條路線，那會請其他有在這裡的原來業者過來召開會議，讓他們知道我台中市政府在做什麼，公告讓他們來投標，並且讓他們列



席，看他提出來的設施，提出來的願景，然後讓委員來決定，如果不列席他們會抗議，他們會懷疑你們是不是有黑箱作業，怎麼不讓他們列席這樣子，、、、、C1。

關於跨縣市的交通運輸，在去年曾經召開類似的說明會，那是高鐵局和高鐵公司共同合辦的，那個時候就有一些問題但應該已經解決了，那時候業者認為應該是由市區公車公會怎麼會是由高鐵局和高鐵公司來弄，也是由公路總局負責監理，所以那時候當下就是業者公會不配合，而且他們認為提出來的方案就沒有考慮當地業者的營利。E1

其實就是台中縣政府要維護他們當地的業者，所以採不合作的方式。因為這樣怎麼講，會有排擠的情形，競爭沒有互惠，那各家業者和台中市自己找尋生存營運的方法，這樣下去人民交通不便。E2

當然容許他可以變更，基本上，我們會指定一些路段、起訖點。有意經營的話要提營運計畫書，要送到我們台中縣市市區客運審議委員會來提，送到我們這邊之後，我們請他來簡報要看委員決定，一條路有可能一家兩家也有可能零家。審議委員會目前也經成立了，但是都沒有業者願意，年初兩家業者有接洽，有先透過非正式夥伴、協議來口頭承諾，第一個是統聯七十七路，另一條路是台中客運三十五路，從台中高工以直往大里一直到修平技術學院，當這兩個子要提時，這兩個案子要審議時，不約而同就撤掉。E3

在這互動過程中，業者認為台中縣市的業者亦應合作，找出能互惠的方式，解決營運的困難，增加人民的便捷性。從受訪者 E4 及 D1 可得知。

就台中市來說，恩他是放射式路線，應該要加強橫向與縱向的班次形成路網，這種街道是棋盤式的，那北屯、中清、西屯恩這些都是放射狀的。阿應該要就台中縣市都會區的交通路網打破地域觀念。、、、、客運業者都是地方大老，有他的政治資源，對於局長啦、承辦人員壓力很大，他們是利益團體壓力團體，這個問題從以前就存在，那麼現在政府跨縣市交通運輸的處理辦法，就是審議委員會麻，那不管他的性質如何也是讓她公開化減少摩擦。E4

台中業者去施壓開會的 issue 就是延駛到台中縣，因為不延駛的話不管是統聯還是目前客運絕得他的市場不夠完整，基本上認為沒有一個需求能夠讓 balance。他就一直 push，台中縣一直不同意，台中縣的業者不願意，因

為不是同一個公司，自然會去排斥舉個例子，除非是台中縣的業者去經營台中市的業者。D1

### 三、民眾參與的管道

跨域治理亦主張應建立公民參與的管道，其中可以透過三種途徑聆聽公民的意見，例如論壇(forums)是一種讓民眾能夠共同探討，論辯與商議的空間。這可能包括了有協商團體、正式性的辯論、公聽會、任務小組、研討會、大眾傳播媒體及網路。另外一種則是場域(areas)，是一種更為正式而且有著更加清楚的範圍界限的領域。最後，法庭(court)亦是一種依據社會所建立的規範，用以討論解決方案的所在。藉由上述三種途徑，所獲取的公民意見將能有助公共服務遞送制度的改善。

從訪談得知，對於台中縣市解決跨域問題，如涉及場面大或者爭議大的，政府會召開的公聽會，針對交通運輸的路權開放，路線開闢、輔導等議題加以討論，意即吸收公民意見與改善公共服務品質與互動過程。從受訪者 C1 及 E3 可知。

可能開闢 high bus、補貼、路權開放、路線開闢、輔導等，簡單的自己審核，審議委員會，涉及場面比較大的，有爭議的，就要公聽會，讓各界人士或民眾參與，、、、、、、。那麼原因就是思考如何把它克服掉，那開發案是屬於說明會，就是把它克服掉達到政府與民間的目標，讓雙方都能達到協議。如果公聽說明有問題大家可以討論麻，說你妨礙到我之類的，真正大問題、嚴重就做改變、、、、、、，學者意見比較多，有他的理想。C1

關於交通運輸的會議有很多阿，交通安全聯席會報阿、公聽會阿很多 E3

由於政府資源與能力有限，面對都會區交通運輸跨域的問題須聯合專家學者之客觀公正的意見；如里程、票價結構須透過專家核定，降低業者與民間的爭議，另外，學者以委員身分來看是比較獨立，不需要從台中縣

來看或是台中市來看，就是比較公平客觀，比較有整體性；整合民間業者的資源，如大眾運輸工具、人力、運具等等。本研究夥伴關係的行動者為政府與民間業者而言，主要在面對都會區交通運輸管理上，就互動的階段性來分，成立委員會前、開會前為非正式夥伴關係透過溝通、口頭承諾的方式，如說明會等等，而就正式夥伴關係而言，乃為政府與客運業者達成協議有結果，亦即雙方能夠達成共識。當台中縣市審議委員會的結果產生爭議的或者無法作決定的同時，台中市會主導召開公聽會，讓各界人士或民眾參與。

## 第五節 資源流動面向之探討

### 一、領導權

府際關係是一種結構多元、動態複雜的網絡，在府際關係的網絡中存在許多的行動者，而每個行動者都有自身的利益偏好與追求目標。他們依照自己的資源多寡，隨時與對手進行策略性的互動，以實現自我最大的利益。而這樣的互動關係需要穩固且持久的規則來規範，才能維持長久穩定，跨域治理重視組織彼此之間的情況，如共享領導權，從訪談得知，在這個審議委員會中的參與者中央、地方政府、專家學者等，但對於決意和討論過程乃採合議制，裡頭是由每個人共同領導，但在開會事前的籌辦與聯繫是由台中市政府作主導。從受訪者 B1 與 C1 可知。

哪些制度運作喔和規範嗎那主要是採合議制，這個一定要經過討論之後，、、、、、、。B1

我是委員阿，這個委員會裡頭大家權力都一樣，平起平坐的，提供意見，大家討論，只是交通局長主持會議，有不同意見就提出來阿，如果大家能認同那最好阿，不能認同就表決，多數決，如果碰到反抗的話，就會再檢討，、、、、、、。C1

## 二、路線規劃權、經營權、審議權

網絡關係的運作當中，資源相對優勢的成員經常會佔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，使得府際關係網絡的運作成效大打折扣。在這種情形之下，網絡管理員應該善於利用手中擁有的資源，給予相對貢獻較大的劣勢資源者較多的資源，以提高其在網絡核心中的地位，同時扭轉網絡結構內不均衡的資源配置型態，以調整強化網絡關係運作的體質。本研究便以政府與民間業者之路線規劃權與審議權作分析。整體而言，就公路客運來講原屬區域性質，市區公車則為縣市範疇，中央掌控的權力比較大。從受訪者 A1 可知。

那基本上我們有尊重中央的職權，不能跨越的職權，我們針對市區客運而已，我們延出去他延進來。、、、、路線要延伸，已很多限制，我們存在一個機制阿。、、、、比方說高鐵站區，其他鄰區的接駁、計程車、公車阿等等停車場。當初喔，高鐵公司覺得要收費，收管理費，其實我們和客運業者不持不同看法、乘客要拜託業者幫他疏運到，因為姿態太高了啦，我們有跟他們反應。他有把意見帶回去，客運業者到底可不可以補貼我們。事實上應該要互惠，兩者會兩種運具的轉乘，是不是彼此有轉乘優惠，這些都是客運業者很在意的問題。不過這都是間接的因素，只是會不會影響他們提出這著計劃。A1

為了配合中部重大建設如高鐵與捷運的興建，聯外道路路線的規劃由於台中市政府經驗較多主要由台中市作主導。從受訪者 B2 可知。

對於台中縣市跨區域的部分則是針對市區公車和公路客運這個部分，那包含權限有路線審議權、規劃權等等，費率、票價調整的整合。、、、台中縣市的交通跨域合作在於台中市市區公車延駛到台中縣這裡，那影響層面就是對於現在一般的路線規劃、經營權，到以後重大建設比如說高鐵、捷運接駁，接駁牽涉到客運還有市區公車，那目前是規劃市區公車那

中央是說台中市較有經驗，所以由他們做主導。、、、、我們最能做的就是以繼有的資源把它利益極大化、、、B2。

另外，除了中央公路總局、地方台中縣市政府、客運業者的協調工作外，從訪談得知，其亦需警察權的介入，增加違規停車等問題，是故雖都會區交通運輸課題多由縣市政府的交通局處理，但也牽涉到道路管制的警察權配合。從受訪者 C1 與 B1 可知。

台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項主要就是針對發生的問題來說，包含路權經營、路線規劃、票價、費率等等啦就是很多、、、、掌管交通路權還有道路管制，道路管制那是涉及到警察權 C1。

看資源的整合還有這裡面的人力組織啦，這個很複雜，怎麼說就是就交通運輸來看跨縣市部分喔，市場的整併到劃分，還有利益的切割就非常重要，這個不只是對政府後，對於像業者來講也是很重要的、、、B1

整體而言，路線經營權是由民間業者全全負責，路線規劃權則是由政府和業者同樣擁有這樣的權力，費率的決定權則是由委員所決定的。從以下受訪者 E2、E3、E4 與 D1 可知。

就以業者來講，這個路線規劃權分為兩種，一個是縣市覺得有必要經營，另一個就是業者想開闢的路線，那兩個以上都是要有運輸的需求性，然後交給台中市政府審查核定公告，這樣，他們要看合不合理。如果他們覺得不合理那就我們要申請，他們也不會通過就是還是需要考慮啦。、、、、那就規劃來講要考量到路線、業者提供的服務、票價核定等，先前講的就高鐵的接駁，公車與客運跨縣市的行駛就是要先規劃好的，而且雙方要講好。E2

加強警察單位，還有政府的權力啦，台中市違規停車的很嚴重阿，也沒有開單之類，那大家都用私人車子所以說應該加強取締，這樣才會減少用私人車子的機會，大眾運輸的經營才会有成效，而就都會區跨縣市來講推行這方面的措施會比較有效率。E3

這個台中縣市都會區的交通運輸的合作喔，是成立審議委員會，那是跨縣市的比方說像市區公車路線規劃權、經營權還有他的審議權，應該還有啦，比方說費率，但是喔，台中縣市費率統一比較困難。E4

這種跨縣市合作機制，是不是政府要帶頭來做，業者比較沒有誘因做這種是台中市這一塊，比如說我們現在看到需求都在中間，因為台中縣面積比較大會發散，所以才說台中市路線要延伸，台中縣也延伸部分路線進來，這是一種方式啦，真正市場或許就是台中縣要經營的路線，但是會衝突瓜分市場，另一個方式說不定我們也採取這樣台中縣可能到這裡，我們也延伸一點點，就是要有相對的誘因。D1

### 三、法律規範

由於制度化規則的主要目的僅在於協助網絡關係的穩定正常運作，沒有強制性的作用存在，故經常是在網絡成員的共識之下所訂定，且只能信任成員間的志願遵守。因此，只要能夠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的修正與調整其實並不困難。關於交通相關法條特別多，公路法為其母法而台中市通過了台中縣市市區汽車客運路線審議委員會設置要點與台中市汽車客運業管理自治條例，其可整合交通跨域的事務，並且益於管理汽車客運業。A1

汽車運輸業管理規則包括營運路線、票價、佔位、停車場等等這些問題，都是必須接受我們的監督，台中縣人力較單薄。其實只有一個人在處理，就是范先生在處理的。那是台中市政府建設局成立的建設局的某一課的人，那個時候政府對大眾運輸比較不重視的，管理的業務是主要在營運監督。A1

### 四、誘因機制：補助

由於資源的意義除了財力之外，尚包括人力、技術及資訊等等，因此這種資源配置的運用並非僅止於預算或經費的撥補，其餘如資訊系統與資料庫的協助建置、教育訓練機會的提供及人力的增補等等，也都是網絡管理者可以善加利用，以均衡調整網絡成員間資源不均的分配狀態。本研究

在此討論財力、技術性協助，可分為政府的預算來源以及政府對業者的補貼政策。從受訪者 A1、B2 與 C1 可知。

其實高鐵不會自己補貼，他是民營公司，應該是說兩者之間互惠的措施，彼此之間的共識，簽訂契約，不是屬於政府依法補助的這個機制。以現在來講，針對市區公車跨縣市的部分，目前來講還沒有目前的進度，只是有一個審議委員在那裡，所以最主要是業者，因為政府有心。A1

台中縣市交通運輸管理跨域合作沒有特別編列預算補助，因為如果真的需要透過縣市政府去籌措中央不可能在補助啦，我們最能做的就是以繼有的資源把它利益極大化。B2

沒有一個正常的預算，這方面都不能光靠中央，有時候會跟交通部中央要，也沒有這個錢，不然我每天都會稽查到死，不管你台中市政府或是台中縣政府都沒有，不過他們應該要去哪裡籌措，大部分都是補助款，三分之一，那議會那邊怎麼編這樣，比方說像當初的 high bus 也是一樣，自己要去籌措，沒有一筆預算。C1

從訪談得知，政府與業者可開闢新的路線，其中對於業者所提及的新闢路線政府則不補貼。從受訪者 E2、E3、E4 與 D2 可知。

一個是縣市覺得有必要經營，另一個就是業者想開闢的路線，如果是政府提出來的路線，我們就會要求補助要補貼啦，那通常另一種我們業者想要去經營的就是已經衡量過利益了才會提出申請。聯營是可以相互合作降低競爭啦，比較窒礙難行的就是管理方面，怎樣去排班，清算分錢，、、、、。政府的補助制度除了既有的之外，那可能將來有些偏遠地區需要我們去行駛，那怎麼講那就需要其他的補助阿，那對於民間所提的路線申請以及路線經營政府是採取不補貼，他認為如果我們自己要申請的話就是已經去評估績效了。E2

那你講到誘因主要就是補貼，有兩種後就是金錢補貼、非金錢補貼，非金錢就是稅的減免、技術協助阿，那金錢補貼就是有資本的還有營運的補貼這樣子，所以怎麼講，跨縣市和業者之間的配合有關後，至少看到出來政府有意麻，但是政府的權力要在大一點。E3

補貼油錢阿，因為運輸成本高，補貼里程阿，稅務減免阿，其實就是看政府願不願意啦。E4

那解決跨縣市的問題是在政府，就是你們提出來我們來審，現在可以透過工會來運作，雖然業者是被動的，縣市政府是要有誘因，路線審核權，或是評估完覺得說這個路線真的很重要，他可以有補貼的經額，他可以在委員會通過，然後再透過補貼方式增加他的誘因、、、、。D2

台中縣市所成立的審議委員會，屬合議制，並且共享領導權，在這個組織之間包含中央部門的公路總局、台中縣市政府交通局長及其相關人員、學者專家等，這個委員會裡頭大家權力都一樣，平起平坐的，並且提供意見，大家討論。

就都會區跨域交通運輸管理的路線規劃權來說，原先是由政府所辦理的，後來為了讓業者有更大的自由空間，並賦予業者路線規劃權的權益，但仍須經過台中縣市所成立的審議委員會通過，爰此，由於業者規劃路線或欲申請新的路線時，會投入時間、人力、財務以及技術成本，雖賦予這樣的權益，但因台中縣政府為維護其當地業者的利益多數卻遭到駁回，再者，如果由業者自行規劃路線，地方政府則不會補助，對他們來說也是一個負擔與風險，但整體而言，業者對於享有部分的路線規劃權是持肯定的態度，只是業者在訪談中也提及規劃路線產生的困境。

就審議權來說，則是由中央政府、地方縣市政府、學者專家等成員所組成，對於路線規劃、新闢路線、費率與票價作審議與核定，除非觸及爭議大的問題才會召開公聽會。

## 第六節 課責面向之探討



課責的要素中，方向包含垂直、水平與參與三種方式，就垂直課責而言，從訪談得知，臺中市政府交通局所訂定的管理自治條例，中央認為在跨域交通運輸管理中，公路汽車客運業部份地方抵觸中央權限，退回希冀台中市政府交通局重審；公路汽車客運管轄單位為公路總局中部監理所，台中市所擬定的管理自治條例，是代為管理，並與中央適當性的協調。從受訪者 A1 可得知。

課責的部份，管理自治條例，他是讓我們地方研擬，然後送到中央讓他們審，可是目前一直被退，因為在公路汽車客運業的部份，他們認為有越權，因為這應該是中央的權限我們不應該跨，那是公路總局中部監理所管理的，例如在第五條裡頭，公路汽車客運行駛本市營運路線之新闢、變更及廢止，應經台中市的同意，像這樣中央就說要退回來重定，那我們是為了台中整體交通運輸路網規劃，那大眾運輸有公路汽車客運業就是市區公車，還有公路客運，這相關的交通管理我們台中市希望能協調，那中央認為要合乎適當性，才賦予協調地方我們台中市政府協調的功能。目前就是覺得我們越權，規範太多這樣。這樣是中央對我們的課責後。A1

課責面向可從財政、政治、績效以及政治課責來做說明，有的主張財政上的課責，亦即經由外在監測的程序來達成對於地方公共支出的課責，其主要課責機制包括有設立監測委員會、補助款審查、資訊公開等，以確保地方夥伴間的合作或順服。

其次，有的主張政治上課責，這項課責制度特別重視民選地方首長的角色，及其與地方官員的關係，甚至強調強化民主過程的重要性，其主要課責機制是選民的意見表達、公民團體的監督等，以促成向首長負責之理念的落實。就財政與政治上的課責台中縣市會受到政風室與審計、主計的稽核，須對此負責。從受訪者 A1 與 C1 可知。

台中縣市目前推動的都會區交通運輸，會受到政風室、主計、審計室的課責，我們責任會受到很多單位稽核。A1

委員制涉及比較大，那會有民代壓力，、、、、、、。C1

由於以上行政、財政上的課責，未必能適用於地方回應性的需求，是故，在協力型治理體制下如何創新地運用課責、誘因、及績效管理制度成為一項重大挑戰。這項挑戰即在於突破財政課責、政治課責、及行政課責等三種傳統課責制度，在夥伴成員之間透過審議式民主(deliberative democracy)的過程，運用建立合夥關係、鼓勵溝通對話、充分公開資訊、及導入社區參與等策略，以建立一種審議式課責(deliberative accountability)的過程。企圖回應消費者需求，如從另一個角度思考，則可發現，如無法以整合性的服務提供與公民，將亦會使得公共服務的消費者感到挫折。台中縣市通運輸跨域管理亦有準備審議式課責的機制，透過公民參與表達意見及需求。公民參與對象為社會大眾，而較頻繁者為學校，例如學校為方便學生通勤，會主動向台中市反應，增設場站等。從受訪者 B1 與 C1。

對於台中縣市交通運輸管理課責機制也就是審議的部分，還有稽查的權力這樣子，我們對於跨縣市交通運輸之客運業者提出的案子，比方說像路線規劃等等，都是要經過我們審議委員會來審查，政府扮演的就是監督的角色。B1

還有其他比較大的問題那就需要另外想辦法來檢討克服、、、、、阿不然很多人很喜歡要求國賠，現在按照行政程序法，不是政府機關要怎麼做就怎麼作，是要按照程序。C1

綜上所述，課責的方向主要為中央對地方政府垂直的關係的課責，亦即中央公路總局對台中市政府交通局課責，水平方向的課責關係沒有很明顯也無此機制，另外，課責包含財政課責、政治課責以及審議式課責，於本研究中財政課責主要是以資訊公開方式來呈現，目前是受到政風單位審計單位的監督與稽核；就政治的課責，主要在人民透過民意機關表達對交

通路網設計的不滿與需求，如有其損失或傷害則是透過國家賠償來負責；最後，審議式課責方式中，曾有學校單位主動向台中市政府反應學生行之需求，要求台中市政府主動配合以解決問題，後因能力有限，改以公路客運因應之，其屬中央權限。

## 第七節 政府內部系絡面向之探討

我國目前府際關係的發展方向，基本上是朝向建立中央與地方之間的合作夥伴關係，其目的乃試圖消弭長期中央與地方政府之間因權限劃分或分配性政策而生之爭端，或企圖改善同層級地方政府彼此之間的區域合作或競爭，為了促進彼此之間的協調與合作，爰此，本節探討的政府內部系絡面向包含中央與地方、地方與地方之互動情形及其政府間的整合與協調。

### 一、中央與地方政府之互動情形

這種無形的界線是部會之間、中央-地方以及各單位部門（企業、公部門、志願團體/社群）。為了能夠「同心協力」(join up)，其機制架構必須將組織中不同的文化、激勵、管理系統與目標加以整合，以解決都市跨區域問題。

當初台中市交通局在研擬臺中市汽車客運業管理自治條例同時，並曾與中央公路總局發生衝突，因為中央主要管公路客運，但台中市欲自行將市區公車權限跨越台中縣，故其研擬內容有侵犯到中央的行為，而被駁回。而後業已達成協商重新研擬，可參照附錄。從受訪者 A1 可得知。

這一開始成立時，都會邀請客運業者，要看哪些事務拿進來討論，市區客運自治條例那是根據地方制度法，後來送到交通部後被他駁回，認為侵犯到公路法，有侵權的行為，認為不妥當，要我們重新研擬，退回來要我們重新研擬，在

改後變成市區客運，那是市區公車的延伸。A1

政府內部系絡中合作與整合是相當重要的，根據業者的說法，台中縣市與中央單位公路總局之間要磨合，才能打破地域性的本位主義，已成立的審議委員會就是廢掉公路總局對規範的約束。從受訪者 E3 與 E4 可得知。

不管有沒有通過都表示政府間的合作與整合，另外就是像我們業者這樣的活動。、、、、、、就是台中縣市與中央單位恩公路總局之間要磨合，才能打破地域性的本位主義，那現在這個審議委員會的情況就是廢掉公路總局對這個規範的約束，因為這個權力只有公路客運才有，那他們要跨縣市的話也是要經過公路總局才行，那麼現在情形是市區公車要跨區域要跨縣市，並且是有地方政府來主導，所以說是在磨合啦，而這樣也比較快。E4

關於交通運輸的會議有很多阿，交通安全聯席會報阿、、、、、、。E3

## 二、中央與地方政府間之整合

跨域治理意涵係指政府透過跨部門間的整合、協調處理都會區公共事務不同議題、問題，嘗試跨越部門間與區域間的界線，以解決區域性政策。從受訪者 A1、B1、E1、E4、E2、D1 與 D2 中可得知。

### (一) 政府機關

推動的現況，配合現在十月高鐵通車，跟台中縣政府配合的現況目前打算先邀請台中縣政府過來有高鐵局給我們三條路線，界定為市區公車路線，三條路線目前由台中市政府主導，因為延駛到台中縣政府包含到他的區域和權力，現在就是台中市市區路線先定好之後，然後出去到台中縣之外的要遵照台中縣的規劃，這個也就是說要先定線，定線完之後會我們會辦理公告。A1

說到台中縣市交通運輸跨域的誘因阿，最主要就是中央和地方政府要站在人民的立場啦，那麼也就會考量到業者成本是否會下降，對於人民的便捷性是否能提升，還有客運汽車的頻次還會影響到空氣品質，這些都是需要考量到的。B1

關於整合部分為路線規劃的業務，乃台中市先定線，其中有行經台

中縣部份則遵照台中縣的規劃，是故其本位主義難以去除，另外，就台中縣市地方政府間政策目標必須以人民考量為出發點，避免受到客運業者壓力而失去公共利益的考量，此為政策目標較為相同之處，不一致的地方在於台中市政府希望對台中都會交通路網資源把餅做大，而台中縣市政府認為對他們壓力大之外，也認為對當地客運業者豐原難以交代。

## （二）客運業者觀點

台中縣交通跨縣市的合作政府是還需要再繼續怎麼說，繼續整合還有協調，那當然台中縣也要合作阿，之前沒有，之前本位主義都太強，尤其是台中縣吧，要顧及他們當地的業者啦，那既然成立了這個審議委員會你知道嗎，表示說台中市和台中縣能夠達成有最初的共識，因為之前沒有，根本很難談合作，因為兩者的利基點會不同，這樣子，那審議委員會成立不久，他要等業者來提，那麼政府之間先前的規劃就要先談好，就路線規劃阿等等，得必須先規劃看民眾需求阿，其實這很複雜啦，因為如果政府提了，阿業者覺得不怎樣衡量後，覺得沒有利益，就會都沒有人提出申請了，這也是相當難解決的事情。那剛剛有提到那個高鐵的接駁，現在是台中市作主導，那個會牽涉到中部六縣市都會區的交通問題啦，因為他比較有經驗後所以就是由他負責。E1

有有有，他已經成立了，那其實雖然我們沒有被找去開審議委員會，政府之間是有在協調與開會啦，不然以前不會有這種跨縣市的，因為他都會有本位主義在。、、、、、、通常是台中市作主導啦，但是說喔，當他們去跟台中縣協調的時候往常都是說 no 的，所以在推動都會區跨縣市的交通議題上就有很大的阻撓，那這個審議委員會有緩衝的性質，有個機制是可以針對跨縣市的 E4

你看現在這個委員會是屬於台中縣市政府與公路總局共同成立和辦理的，只是說是由台中市主導，他特別迫切嘛，那表示說第一有這個必要性啦。E2

## （三）學者觀點

因為台中縣市仍然有本位主義在，要看主政者啦，畢竟地區、區域

性的東西，這種都會區的問題阿，就是一定要透過雙方達成共識有沒有合作的意願。D2

這個主要的困難點喔，就是背景是台中市想要推，台中縣並沒有那麼大的意願，那是主要瓶頸。D1

綜上所述，台中縣市本位主義皆存在，尤其是台中縣政府本位主義更強，不易合作，那麼因為台中市政府交通局經驗多，是故主要是由他來做主導，就學者看法，台中縣合作意願為都會交通運輸之主要瓶頸。

### 三、中央與地方政府間之目標

跨域治理整合不同實體的政府行動，促使政策目標一致，達成共識；另外，在這跨組織協調之中對於不同實體組織的權限不會有影響。從受訪者 A1、B1、E2、E4 和 D2 可以得知。

去年有公路總局來看，是他們來做整合，規劃時十條，初審後十條變成六條，依照縣市近內長短來區分，來決定是誰的 A1

目前來講就是說先透過審議委員會，然後是以縣市合作方式來達成的……。  
B1

台中市市區公車要跨到台中縣那有 cover 到豐原業者既有路線的話就要以互惠方式，也讓他進來台中市一點，那巨業也是他們有什麼台中港區的班車啦，那同樣他們也要互相延駛。E2

確實很重要，而且權力應該再大一點。除了補助款還是什麼，其實還是有一些東西政府政策可以當做誘因啦，他們可以決定的、、、、就是政府可以執行的喔，你看台中市這裡一大堆停車格，那小型私人汽機車就很方便停阿，台北市私人運具不知道要停哪裡咧，以至迫使他們要搭大眾運輸，那台中縣市這樣的情形就是讓人不想搭車子，他們會覺得自己騎車開車會很方便的，這樣就會惡性循環。E4

那解決跨縣市的問題是在政府，、、、、，也就是說政府的權力要放大，也就是要加強政府水平的功能。D2

雖然都會區的交通運輸問題是需要地方政府共同解決，其並非只透過一個單一政府所能面對的，但是在成立其審議委員會的同時，不會影響其政府的權力；根據業者說法，解決交通運輸跨域的問題無論在積極面或使消極面上必須讓政府權力大一點，如補助款增加誘因，或加強取締增加人民搭乘大眾運輸之習慣，並且須加強地方政府水平的功能。最後，成立此委員會可知台中縣市政府對跨域問題的共識與政策目標趨向一致。

## 第五章 結論

### 第一節 研究結果

一、理論研究問題：跨域治理的興起原因、特徵與運作模式為何？

學理上，關於地方政府的研究已逐漸從「地方自治走向跨域治理」，受到全球化與電腦科技的推波助瀾，政治經濟社會結構變遷快速，國家受到挑戰與質疑，對於地方政府的角色與職能出現大幅度之轉變，加上過去台灣行政轄區調整結果，業已使得政府結構忽略垂直及水平整合的重要性，一直處在零碎細分化狀態，精省後，中央的進一步集權，不只使得國家整合地方資源與建設發展制度的消失，而且造成零碎細分的地方政府，直接面對著中央政府，挑戰著中央決策的正當性與落實性，是故參與解決都會區問題的行動者從以往中央政府主導轉變為都會區內之地方政府與民間。

承上，筆者就跨域治理興起的原因歸納其特徵，茲分述如下：

#### （一）形成網絡結構與資源的流動

跨域治理中地方政府間府際關係的垂直與水平互動作說明，在複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的多元組織來解決跨縣市或跨區域之公共事務問題，網絡結構是由許多組織所構

築成一種相互依賴關係；這些關係是存在於組織需要獲取其它組織所擁有之資源（例如財政、技術、土地）；或者是功能性相互依賴（例如不同組織為了完成特定目標，所產生合作之情勢）；或者共同利益無法由單一組織所完成；是故跨域治理促使地方政府間彼此相互依賴。一方面有利於獲取組織所需之資源；另一方面則是解決彼此共同問題，乃呈現多元組織鑲嵌性，吾人可知網絡結構的存在與資源流動為跨域治理之特徵。

## （二）地方策略性夥伴關係

現今中央政府與地方政府互動之趨勢乃中央權力下放且地方分權，是故解決跨域公共事務之行動者從單一政府走向地方政府間的合作外，亦有地方民眾的參與。地方政府為了能夠達成共同治理（co-governance）之任務必須與網絡成員建立同心協力與相互合作之互動，否則將導致公共事務問題更難處理；是故地方政府間在共同面對跨部門、跨領域公共事務問題同時，需促使地方上各級政府與當地的企業、社群、志願團體和民眾共同合作讓不同的機制和服務相互協助以一同運作，也應橫跨地方公部門之間的隔閡藩籬。

## （三）扮演領航的地方政府

政府本身具有公平正義之角色，而地方政府為處理跨域事務網絡關係的參與者，其就須避免網絡關係產生失序之情勢，政府為一種制度性的次級系統，雖然只是更廣闊複雜社會中的一部份，但是依一般規範，政府又具有整合社會機制與社會凝聚力的責任。

然地方政府如何負起領航角色，其關鍵在於從傳統權威管理者，轉化為網絡管理者，並能有效破除疆界，並依其核心能力加以整合、又能授與組成份子權力，使其能依其專業自行判斷行事等。

是以，地方政府在網絡互動過程中，仍舊扮演重要角色，以維護公共利益。此外，採取管理方式將更著重外部環境審視與掃描，以適時回應環



境需求。

#### （四）以區域為基礎的政策導向

由於現行中央機關辦理的業務改由地方辦理，將業務下放給地方，主要是以地域性與親近性等因地制宜因素為主要考量。區域性管制已經取代國家管制，因為國家在解決問題和較低層級說明問題之能力愈來愈有限，加上有效率的公共政策需要整合不同要素的程度增加，使跨域治理的政策以區域為導向，這也是區域性政策措施出現的主要理由。

最後，本研究認為跨域治理之運作模式為 Perri.6 所指陳協力型治理，其為跨域治理的核心目標，其並以行動、協力、整合來看協力型治理與全觀型治理，由於全觀型治理傾向於法律規範強制性手段整合，協力型治理則為一種組織間鬆散的連結方式，手段不是強制性的，其具有調適的功能。

協力型治理提供現今許多權威割裂和功能分化的組織策略發展，其與我國跨域事務所面臨的共同問題諸多相同，意即政府面臨跨區域事務，除了以區域為思考導向外，必須協調整合都會區地方政府、民間業者、學者專家的意見和資源；而都會區地方政府問題的性質是難以處理、多面向、複雜的問題，範圍則是多層次的關係，而非由單一政府事務也非單一政府所能解決的。

二、台中縣市都會市區公車與客運管理規劃案上，政府、業者以及學者專家立場：

整體而言，政府目前為了推動台中縣市都會市區公車與客運管理規劃案成立了台中縣市市區汽車客運路線審議委員會，就針對這個交通跨域所成立的組織，公車運價等等，可能開闢 high bus、補貼、路權開放、路線開闢、輔導等，建立公平審核制度，另外之目的也是為了減少客運業者所

施加的壓力；委員會的成員包含交通部公路總局台中區監理所、台中縣政府交通局、台中市政府交通局以及學者專家，對於成立委員會的態度，多數則認為正面效益大，但仍有其他人因為業者壓力太大，不看好這樣的機制。

### 三、台中縣市政府合作為主要驅力

由於台中都會區路線規劃缺乏整體性考量，路線迂迴彎繞且過度集中於市中心區或黃金路線，降低大眾運輸之可及性和易行性，此為台中縣市合作的主要驅力。

### 四、委員會發揮的功能

透過這個機制讓現在的居民往來有更好服務品質，最主要就是中央和地方政府要站在人民的立場，那麼也就會考量到業者成本是否會下降，對於人民的便捷性是否能提升，還有客運汽車的頻次還會影響到空氣品質，這些都是需要考量的、解決高鐵烏日車站聯外交通問題，並可促進沿途地區之繁榮發展。

### 五、中央權力下放

本研究可從兩項因素中得知中央公路總局管理大眾運輸跨域權限下放給地方政府；第一：關於高鐵的聯外交通的接駁，原本由中央交通部與高鐵局、高鐵公司所辦理與規劃，但因其規劃結果沒有考量到台中都會區域的特質以及客運業者的立場，受到很大的反彈，是故現今路線規劃及其相關業務的辦理就由台中縣市來處理，台中市作主導。第二：台中都會交通運輸跨域相關業務在審議委員會裡頭透過中央、地方政府以及學者專家討論後，辦理核定，此為中央交通部公路總局權力下放地方政府之鐵證。

六、市區公車與客運管理規劃案上，政府與民間業者互動情形，業者的配合為關鍵之一

雖然成立此委員會，讓台中縣市合作明朗化，但由於客運業者會先視其能力以及營運利潤評估才決定配不配合，例如高鐵通車後其聯外道路接駁等等之路網，須透過大眾運輸方式疏散人潮，照道理其為一項客運業者經營之機會，但是仍然有業者不看好他不願意去投標，認為其運輸成本太高，大眾運輸不普及會影響都會跨域之效益。其中誘因機制亦相當重要，可透過金錢補貼與非金錢補貼方式，是故業者多數表示地方政府權力應該要再大一點才会有幫助。

七、公私合夥關係－專家學者

由於台中都會大眾運輸使用率、載客率不高，使得大眾運輸營運狀況虧損連連，以致大眾運輸業者極力想要調高票價等等，是故里程、票價以及費率都必須透過政府、專家客觀公正核定，掌握基本上票價原則，不是會造成這樣的限制。

同樣的，政府掌握部份的路線規劃權，透過幕僚將每一套措施加以評估後，讓專家學者作合理的決定。

八、相對的互惠方式

台中縣市在路線規劃的合作，會囿於公路法所規定的既有框架而窒礙難行，但仍可透過相對的互惠方式來達成雙方協議，亦即台中市延駛一條路線進去，就讓台中縣進來一條。

再者，台中縣市人民的往返讓台中都會的消費行為吸與拉造成不均衡發展的狀態，台中縣居民方便到台中市消費，亦對台中縣商家造成損失，是故從中得利的業者應該要捐獻回饋給交通。

## 九、在台中縣市都會市區公車與客運管理規劃案上須有相關合作機制

台中縣市都會市區公車與客運管理規劃案上，相關合作機制包含台中市市區客運自制條例、審議委員會、公聽會。

關於都會交通跨域議題，公路客運原由中央管轄屬於區域性質，市區公車則是由縣市政府管轄其於縣市範圍內活動。是故其權限由中央與地方政府所負責，並且縣市政府如欲跨縣市須經由中央政府主管單位同意，且必須有相關規範合作的機制，台中市市區客運自治條例那是根據地方制度法所擬定的，後來送到交通部後被他駁回，認為侵犯到公路法，有侵權的行為，認為不妥當，要我們重新研擬，退回來要台中市重新研擬，在改後變成市區客運，那是市區公車的延伸。

審議委員會於上述已說明其透過產官學界對於路線規劃、票價與費率的討論等等，主要讓審議委員會的決議除了符合客觀公正外，也減少縣市政府與業者間產生的壓力。

關於公聽會部分，其為公民參與的管道方式之一，從訪談得知，當審議委員會決議或者無法作出決定時，中央主管機關以及地方縣市政府便會邀請各界人士與居民參與討論以共同解決問題。

## 十、業者間存在競爭關係與合作關係

台中市區公車的跨域合作目前階段只是要鄰接鄉鎮市而已，但是如果客運業者辦理聯營，其可到台中縣，那是兩家客運業者以上互助合作的方式，那他的關係競爭關係也有合作關係，大概多是競爭，除非新闢一條路線兩家都覺得有經營價值，其涉及市區客運業者彼此默契。

## 十一、目前台中都會交通跨域合作困難點包含下列幾項

政府、業者與學者專家所認為的困難點包含下列幾項：業者不配合、誘因不夠、台中縣的本位主義、客運業者缺員、法規之規範、中國社會很難整合。

統聯客運是因為駕駛人員不足，前鎮子還在減班，那因為駕駛員不足，加入一條路線還要延，那投入車輛數和人員都沒有增加，班次增加和駕駛員不足都會使車子拖班情形會很嚴重，目前就撤案不延駛。

台中縣市跨縣市部分最近才有這個業務出來，直轄市有監理權，是純粹客運公司監理權，牌照、領牌等等，監理權還包含稽查，那麼針對跨縣市部分，台中監理所管理的六縣市，而且還蠻大的，所有六縣市部分管轄的到，總共九大類。而台北市和高雄市，可以申請跨縣市立足點和公路總局比較有一個平行的單位。

法規之規範部分主要是公路客運多屬區域性質，他們多是市區公車權力比較小，限制又多這樣，因而造成政府間協調的困難。另外憲法第一百一十條與地方制度法二十一條有矛盾外，行政程序法中亦存在法定管轄權的問題仍待解決。

## 第二節 政策建議與後續研究建議

本節內容旨在說明政策建議與後續研究建議，政策建議本研究先針對個案提出說明，另外在就我國跨域合作作整體的建議；再者，本文於後續研究建議中針對理論與個案部分作建議。

### 一、政策建議

#### (一) 加強警察權交通道路管制

從這次的訪談得知，業者普遍認為政府希望汽車運輸業配合都會跨域合作，使大眾運輸服務品質提高，政府得加強警察權交通道路管制，掌管交通路權還有道路管制，除了加強取締違規停車外，對於停車管理亦須嚴格管制。

## （二）整合交通部門業務，促進協調成效

都會交通跨域涉及到政府的路線規劃權、路線審議權、費率管制、輔導以及營運監督等等事權的整合，是故縣市政府處理跨域公共事務議題同時，應思考如何整合交通部門的業務，以促進協調成效。

## （三）建立資訊系統，加強非正式的溝通管道

隨者資訊社會時代的來臨，電子化政府的工程已逐漸成為行政運作時的必要建設。政府單位間的溝通已非侷限於正式協調會議，非正式的協調機制亦能促進協調成效。當行政區域間的事務越來越龐雜，或者中央與地方的合作關係越來越密切時，個人與單位間透過非正式管道的溝通，往往可以取代強硬的摩擦；是故電話、電子郵件的頻率亦能加強協調的效度。是故在建立府際協調機制時，不可忽略非正式協調機制所扮演的角色與功能。就本研究個案中，政府間的互動甚或業者與政府間的互動存在著許多磨差，可以資訊系統方式透過非正式管道溝通，降低磨擦。

## （四）須破除本位主義與各自為政之情形，加強地方縣市政府合作文化

地方行政首長及其相關承辦人員應該去除本位主義，改變對於跨域治理之錯誤認知，勇於嘗試創新的治理策略，回應地方民眾交通日益多元之需求與便捷性，進而突破地方政府間有限資源的限制，達成地方政府之間雙贏之目標。垃圾跨區域處理是跨域政策中較容易實踐之議題，因此縣市

之間，可藉由垃圾跨區域處理之合作經驗，逐漸型塑臺灣縣市、鄉鎮市間的合作文化，進而帶動其他政策議題之合作。

#### （五）加強誘因機制

今年已成立的台中縣市市區汽車客運審議委員會實為台中都會交通跨域合作奠定基礎，而開會前提須由業者投標然後由委員核定結果，但由於業者考量運輸成本高，不會主動參與都會交通跨域的政策，是故政府應加強誘因機制，增加業者投標合作的意願，以滿足民眾交通行的需求。

#### （六）加強地方政府職能，導航的角色

從這次的個案中，業者皆異口同聲認為雖然路線經營權是由客運業者所負責，但整體而言業者認為政府在所有整合與協調過程中扮演統籌辦理的角色，同時也認為政府的權力要再大一點，是故政府在都會交通跨域中是協調者也是導航者。

#### （七）法規規範的漸進修正

對於交通汽車客運業跨域的規範，可就市區公車與公路客運來區分，市區公車原屬縣市性質，公路客運屬區域性質，長期以來，公路客運行駛就非常方便，只要公路總局通過就行，而市區公車因路網建立不完整，且囿於法規規範以致其權限少，受到的限制又多，是故對於公路法汽車客運業這方面的規範必須有所調整。

承上，公路法第四十二條中對於公路客運對於縣市政府的互動與權限來講，只要透過協議就可以行駛縣市政府，亦即縣市政府無權管制，或者表示同意或拒絕，基於此，縣市政府對於公路客運的規範亦須有所調整，以收公平之效，另外也能維護縣市政府的大眾運輸業。

#### (八) 加強宣導大眾運輸使用

近年來由於私人運具成長快速，目前國內大眾運輸由於受到汽車與機車持有率逐年增加的影響，導致大眾運輸乘客大量流失，而使傳統大眾運輸業者收入逐年衰退，年年虧損，進而影響大眾運輸系統的運輸品質，在此情形下，台中都會市區公車與客運業者亦受到衝擊，以致其路網缺乏整合，產生惡性循環的窘境，是故為了能夠提升大眾運輸品質和整體服務的效率，政府必須再加強宣導大眾運輸的使用，讓業者有意願配合政府跨域之政策。

#### (九) 重視都會區域特質之跨域合作

以往囿於行政權割裂，以致都會公共事務功能規劃分化，從這次台中縣市合作解決都會交通運輸跨域問題，了解建立整體的路網是相當重要的，是故重視都會區域特質的跨域合作，使交通路網動態化，而連結點線面的交通路網，亦提高人民行的便捷性，另外也促進經濟均衡發展。

#### (十) 加強政府部門間協調，政策目標一致

中央與地方缺乏有效協調機制建立跨政府部門、跨行政區域的事務之協調制度。因此，應可考慮成立具備課責性、協調性、考核權、拘束力的府際諮詢委員會，從事協助府際發生爭議時的仲裁功能。

#### (十一) 重視學者專家意見與立場

當討論都會跨域交通相關議題時，囿於縣市政府的本位主義，產生意見不同的看法，亦即站在各縣市政府的立場訂定政策，而委員會中的專家學者角色則相當重要，能夠打破本位主義的思維，考量都會區域整體的利



益，是故政府必須尊重以及重視學者專家的意見與看法，而從訪談得知，學者認為既然政府有心推動與規劃都會汽車客運交通運輸跨域的路網，所以業者的角色變大，政府須主動與其溝通且說明政府的規劃與需求，俾能使政府與業者整體互動良好。

#### （十二）輔導大型汽機車司機就業，避免人才流失

原本今年統聯客運與政府達成協商願意投標參與台中縣市市區汽車客運審議委員會之新闢路線，但由於司機人員流失嚴重，無法多行駛路線外，業者亦為了服務品質，如果多一條線就要其他司機配合，相對的班次間就要拉長，民眾等車時間變長影響搭乘意願不高，這此情形下會產生惡性循環反而營運會不善，統聯客運因而不參與投標工作，是故政府必須加強對大眾運輸司機輔導就業，避免這方面人才流失。

#### （十三）地方政府可透過相互規範及意義，分享價值，增加政府間的信任程度

縣市政府長久以來存在著本位主義與各自為政的問題，使雙方合作不易之外，亦產生不信任的態度，以致台中都會交通運輸問題遲遲無法解決，然現今的轉捩點則是成立台中縣市汽車客運路線審議委員會，促使台中縣市政府共同合作共同解決問題，以增加地方政府間的信任。

#### （十四）增加非正式互動，累積合作的社會資本

整體跨域合作機制並未完整，然而地方政府又有跨區域合作的需要，中央政府可先採非正式不受限制的方式，鼓勵地方政府透過縣市首長及主管會報，增進彼此熟悉，建立共識，以逐步增加合作的規模。另外，跨區

域合作的參與者也包含區域內的公民、企業團體等等，可建立起溝通平台，使政府與公民對話，型塑區域共識與意見交流，而就本個案中，台中縣市政府合作外，也須傾聽人民的聲音，瞭解其交通的問題與公民的需求等等，另外，政府亦須與客運業者建立互助合作的溝通管道，未來可建立地方策略性夥伴關係。

## 二、後續研究建議

本研究後續研究建議分為理論與個案的研究建議，茲分述如下：

### (一) 理論後續研究建議

對於理論上的研究建議，由於學理上地方自治相關研究已從地方政府走向跨域治理，本研究並以跨域治理理論作探討，關於跨域治理的緣起、特徵以及核心價值本研究在前面作整合與歸納，本文就組織重組、府際關係以及公私合夥三個研究途徑梳理出跨域治理之核心價值，並作為本文之分析架構。

#### 1. 以新制度論分析

對於未來研究建議吾人認為可從新制度主義來分析台中都會交通運輸之合作過程，由於新制度主義內探討交易成本等等問題，可以此驗證本個案其他議題，

#### 2. 針對補貼制度作探討

補貼制度乃為政府對客運業者之誘因機制，其包含金錢補貼以及非金錢補貼，此乃福利經濟學下產物，基於此，對於後續研究可針對補貼制度作探討。

#### 3. 以政策網絡理論來探討縣市政府合作之模式

跨域治理乃強調網絡成員間的夥伴關係，其形成多層次治理的網絡關

係，對於未來研究方向可著重以政策網絡面向來看跨域治理，瞭解政策執行過程。

## （二）個案研究後續建議

本研究是針對都會交通運輸之汽車客運業作探討，以促使都會區達到交通運輸點、線、面整體的動態系統；整體而言，都會交通運輸尚有捷運系統、高鐵、計程車管理、鐵路等問題，另外，大眾運輸會牽涉到環境品質、空氣污染的議題。

## 參考書目

### 中文書籍

W. Lawrence Neuman 著，朱柔若譯

2003 《社會研究方法》，台北：揚智文化事業有限公司。

吳介英

2003，東海大學公共行政研究所都會管理課程講義，台中。

吳英明

1996 《公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展》，高雄：復文圖書出版社。

林鍾沂

2001 《行政學》，台北：三民書局。

林建元

2002 《都市計劃的新典範》，台北：詹氏書局。

紀俊臣

1994 《市政管理與法制》，台北：馬陵出版社。

紀俊臣

2000 《地方政府再造-機制建構，發展願景系論》，臺北：時英出版社。

紀俊臣

2004 《地方政府與地方制度法》，台北：時英出版社。

胡龍騰等譯，Kumar, Ranjit 著

2000 《研究方法步驟學習指南》，台北：學復文化。

張有恆

1998 《交通政策分析》，台北：華泰文化事業公司。

陳敦源

1998 《跨域管理：部際與府際關係，收錄於「公共管理」》，臺北：商鼎出版公司。

趙永茂、江大樹、孫同文

2001《府際關係》，臺北：元照出版公司。

詹中原

2004《危機管理》，臺北：聯經出版公司。

Chava Frankfort-Nachmias/David Nachmias原著；譯者：潘明宏/陳志緯，  
1999《社會科學研究方法》，臺北市，韋伯文化。

劉道義

1997《為什麼要廢省－我國行政區的檢討與調整》，臺北：提智出版社。

劉承漢

1986《交通行政》，臺北：三民出版社。

歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱

2004《府際關係：政府互動學》，臺北：空中大學。

蔡勇美、章英華

1997《台灣的都市社會》，臺北市：巨流出版社。

蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟譯，Nicholas Henry 著

2000〈行政學的世界（Public Administration Public Affairs）〉，  
《公共行政與政策叢書》，臺北：韋伯文化國際出版公司。

## 中文期刊論文

吳承沛

2003 跨行政區運輸設施之衝突管理分析，新竹：國立交通大學交通運輸研究所碩士論文。

仇貴美

1995 〈我國各級政府間之組織調整與監督〉，《空大行政學報》，第52卷第10期：頁3-12。

仇貴美

2003 〈新區域主義下之我國都會區政府的協力關係〉，《公務人員月

刊》，第 85 卷：頁 34-46。

朱鎮明

2004 〈地方治理與地方政府現代化：21 世紀英國地方層次的變革〉，《行政暨政策學報》，第 38 卷：頁 31-59。

江大樹

2000 〈台灣行政區劃調整的回顧與前瞻〉，行政院國家科學委員會研究成果，台北：頁 9-13。

江大樹

2001 〈全球化對府際關係的影響〉，《理論與政策》，第 26 卷第 4 期：頁 89-99。

江岷欽、孫本初、劉坤億

2004 〈地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例〉，《行政暨政策學報》，第 8 卷：頁 1-29。

林文澤

2001 〈全球環境永續發展之民眾參與的意義與實例探討〉，《全球變遷通訊雜誌》，第三十一卷：頁 7-10。

林耿弘

2002 〈國土法體制下台灣地區都會管理體制建立之研究〉，台中：私立逢甲大學建築與都市計畫研究所。

薄慶玖

1997 〈論政府層級與行政區劃調整〉，《人事管理》，第 34 卷第 3 期：頁 4-10。

呂育誠

1998 〈縣市行政區域調整之配套思考—區域功能之整合〉，《研考雙月刊》，第 22 卷第 6 期：頁 87-92。

吳英明、李錦智

1996 〈中國行政評論〉，《直轄市政府組織重組探討--以高雄市政府為例—The Study of Special Municipality's Reorganization—Case Study on Kaohsiung City》，第 5 卷第 2 期：頁 37-72。

蔡允棟

2001 〈官僚組織回應的概念建構評析—新治理的觀念〉，《中國行政評論》，第10卷第2期：89-134。

吳松林

2002 〈變遷中的中央與地方關係〉，《研考雙月刊》，第26卷第3期：頁66-74。

吳堯峰

1998 〈從組織重組觀點論臺灣省政府革新動態—「體制變革」、「人力資源」、「組織氣候」三面向之析探〉，《國立政治大學公共行政學報》，第2卷：頁219-238。

李長晏、詹立煒

2004 〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉，《中國地方自治》，第57卷第3期：頁4-31。

林水波、李長晏

2003 〈標竿學習與地方治理能力〉，《中國地方自治》，第56卷第五期：頁4-32。

林麗慧

1998 〈公務人員保障暨培訓委員會建制之分析—組織重組理論的觀點〉，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文。

紀俊臣

1999 〈地方制度法所設計之府會與府際關係〉，《中國地方自治》，第3卷：頁113-165。

紀俊臣

2001 〈臺灣府際關係緊張與解決之評析〉，《中國地方自治》，第54卷第6期：頁4-12。

紀俊臣

2004 〈中國行政評論〉，《永續發展與行政區域設計》，第13期第二卷：頁65-100。

胡念祖

2002 〈海洋事務部之設立—理念與設計〉，《國家政策季刊》，第 1 卷：頁 53-90。

孫同文

2002 〈全球化對府際關係的影響〉，《研考雙月刊》，第 26 卷第四期：頁 89-99。

張四明

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

張四明

2001 〈從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行〉，《行政暨政策學報》，第 33 期：頁 77-99。

連宏華

1999 〈組織重組理論之探討〉，《中國行政評論》，第 8 卷第 3 期：頁 97-158。

陳立剛

2001 〈府際關係研究—區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第 54 卷第 1 期：頁 20-29。

陳立剛、李長晏

2003 〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究〉，《中國地方自治》，第 56 卷第 2 期：頁 4-19。

陳宜中

1999 〈英國工黨與第三條路〉，《話題》，第 22 卷：頁 80-87。

曾怡仁、黃靖涓

2000 〈府際關係研究分析—兼論水資源管理個案〉，《國立政治大學公共行政學報》，第四卷：頁 241-257。

黃臺生



1996 〈組織重組:銓敘部的經驗〉，《銓敘與公保》，第5卷第8期：頁16-25。

黃臺生

2002 〈英國布萊爾的「現代化政府」〉，《考銓季刊》，第22卷：頁80-87。

趙永茂

1997 〈地方政府組織設計與組織重組問題之探討——兼論臺灣地方政府組織重組問題〉，《政治科學論叢》，第8卷：頁183-211。

趙永茂

1997 〈縣市政府的組織定位與組織調整〉，《理論與政策》，第11卷第3期：頁30-42。

趙永茂

2000 〈法國區政府對精省後政府組織變革的啟發——區域政府與中間機關等理論的分析〉，《理論與政策》，第14卷第1期：頁43-63。

趙永茂

2003 〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，第18卷：頁53-70。

劉坤億

2002 〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展治理網絡的解構與重組〉，《行政暨政策學報》，第34卷：頁57-83。

劉坤億

2003 〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第13卷：頁233-267。

研討會論文

史美強、丘昌泰、蔡智雄

2005 〈地方治理理論發展與趨勢〉，「中國經濟轉型與地方治理學術研討會」（4.24），台北，政治大學國際關係研究中心第四所、政治大學中山人文社會科學研究所、中興大學台商研究中心、中

華台商研究學會、台北市兩岸經貿文教交流協會主辦。

史美強、蔡智雄

2004 〈地方治理與社會資本之研究〉，「多元環境下公共治理的新定位學術研討會」(6.26)。臺北市：臺灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA 第二屆年會)。

史美強、廖興中

2001 〈知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討〉，「知識經濟與政府施政學術研討會」(4.14)。台北：財團法人國家政策研究基金會主辦。

李長晏

2004 〈從全局治理 (Holistic Governance) 論區域政府的設計〉，「提昇政府競爭力學術研討會」(3.4)。新竹：中華大學主辦。

李長晏、鄧怡婷

2004 〈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」(4.17)。新竹：玄奘大學主辦。

李長晏

2004 〈由回應到協力—都會區治理體制的新挑戰〉，「多元環境下公共治理的新定位學術研討會」(6.26)。臺北市：臺灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA 第二屆年會)。

李長晏、詹立煒

2004 〈論地方自治團體跨區域管理協議之可行性〉，「多元環境下公共治理的新定位學術研討會」(6.26)。臺北市：臺灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA 第二屆年會)。

李長晏、詹立煒

2004 〈跨域治理的理論與途徑之初探〉，「銘傳大學慶祝四十七週年校慶2004 國際學術研討會」(6.26)。台北：私立銘傳大學公共事務學系暨研究所。

陳立剛、李長晏

2003 〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會(4.4)，台中：東海大學政治系主辦。

## 碩博士論文

李長晏

1999 我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習，台北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。

陳思樺

2002 〈英國新工黨政府在大西洋兩岸間的定位〉，嘉義：私立南華大學歐洲研究所。

曾朝聖

2003 員工對學習型組織特徵的知覺與組織承諾，高雄：國立中山大學人力資源管理研究所。

龔意琇

2001 〈臺灣垃圾跨區域處理之個案研究〉，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

## 中文檢閱網址

<http://www.doh.gov.tw/cht/index.aspx>

<http://www.lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttswebw>

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-028.htm>

<http://www.tccg.gov.tw>

<http://news.yam.com/forum/>

## 官方資料

吳介英、紀俊臣

2003 〈地方自治團體跨區域事務合作之研究〉，台北：內政部委託研究報告。

台北市政府

2000 《台北都會區重大都市發展課題 — 縣市合作之規劃研究》，台北：台北市政府都市發展局委託研究計畫。

內政部

2003 《行政院國土規劃推動委員會國土規劃議題研究計劃—台灣都會區治理可行性之研究》台北：內政部營建署市鄉規劃局。

交通部

1997 《台中都會區運輸系統整體規劃》，新竹：台灣省政府交通處委託國立交通大學交通運輸研究所辦理。

台中縣政府

1997 《台中縣政綜合發展計劃》，台中縣：台中縣政府。

交通部

2001 《台中市公車專用道系統規劃與設置可行性研究》，新竹：交通部運輸研究所與鼎漢國際工程顧問股份有限公司。

交通部

1999 《大台中地區交通路網整體規劃》，新竹：交通部運輸研究所。

台中市政府

1999 《台中市全市交通流量調查及具體交通改善方案》，台中：台中市政府。

交通部

2004 《中央與地方交通事務權限之探討—公、鐵路、航空與都市運輸事權劃分原則》，新竹：交通部運輸研究所。

台中市政府

1999 《市區公車高潛力需求路線規劃與路線經營權開放制度之研究》，台中：台中市政府。

交通部

2002 《交通政策白皮書：總論》，新竹：交通部運輸研究所。

英文書籍

Alter, Catherine & Hage, Jerald

- 1993 *Organization Working Together*, London: Sage Publications.
- Anderson, William
- 1960 *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Balloch, Suan, and Taylor, Marilyn
- 2001 *Partnership Working*, UK: The Policy Press.
- Barlow, I. M.
- 1991 *Metropolitan Government*. London: Routledge.
- Beam, David R., Timothy J. Colan, and David, B. Walker
- 1983 "Federalism: The Challenge of Conflicting Theories and Contemporary Practice," in Ada W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Bennett, Robert John & Kerbs Gunter
- 1991 *Local Economic Development: Public- Private Partnership Initiatives in Britain and Germany*. N.Y.: Bellhaven Press.
- Bozeman, B. & Straussman, J. D
- 1990 *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*. CA.: Jossey Bass.
- Chandler, J.A
- 1996 *Local Government today. America*: Manchester University Press.
- Clegg, S. R
- 1990 *Modern Organization: organization studies in the postmodern world* : Newbury Park.
- Farnham,D.,andHorton,S
1996. *Managing People in the Public Services. Government: In Touch with the People*. London: The Stationery Office.

Giddens, A

1991 *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*.  
California: Stanford University.

Goss, S

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

Gordon, George J

1986 *Public Administration in America*, 3<sup>rd</sup> ed., New York: St. Martin's  
Press

Hanson, Russell L

1983 "The Intergovernmental Setting of the State Politics," in Virginia Gray,  
Herbert Jacob, and Kenneth N. Vine, eds., 1983. *Politics in the  
American States: A Comparative Analysis*, 4<sup>th</sup> ed., Boston: Little,  
Brown, University of Manchester.

Jessop, B

2000 "Governance Failure." in Stoker, G. (ed.) *The New Politics of British  
Local Governance*. London: Macmillian, 11-32.

John, P

2001 *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.

Kaufman, H

1976 *Are Government Organizations Immortal ?* Washington , D. C.:  
The Brookings Institution.

King, D.S., and Pierre, J

1990 *Challenges to Local Government*. London: Sage

Klijn, E.H

1997. "Policy Networks and Network Management: A  
State of The Art."in Kickert, W.J.M., Klijn,E.H., and

Koppenjan, J.F.M. ( eds. ) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage,14-34.

Leach, Richard H

1970 *American Federalism*, New York: Norton. Manchester.

Leach, R., and Percy-Smith, J

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

Mosher, F. C

1967 *Governmental Reorganizations: Case and Commentary*,  
Indianapolis:Bobbs-Merrill Company,Inc

Newman, J

2001 *Modernising Governance:New Labour , Policy and Society*. London:Sage

OECD

2001 *Local Partnerships for Better Governance*. France.

Prior, D

1996 “ Working the Network: Local Authority Strategies in the Reticulated Local State.” in Davis, H. ( eds. ) *Quangos and Local Government, A Changing World*. London: Frank Cass.

Rhodes, R.A.W

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

Shafritz, Jay M. and E.W. Russell

1997 *Introducing Public Administration*, New York: Longman.

Stoker, G

1999 *The New Management of British Local Governance*. London :  
Macmillian.

Sullivan, Helen, and Chris Skelcher

2002. *Working Across Boundaries*. New York: Palgrave.

Wright, Deil S

1987. *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey, CA:  
Brooks/Cole Publishing Company.

Wright, Deil S

1990 *Understanding Intergovernmental Relations*, California: Duxbury  
Press.

Zimmerman, Joseph F

1992. *Contemporary American Federalism: The Growth of National  
Power*, Leicester, England: Leicester University Press.

### 英文期刊

Bradford, C

1983 “Private Sector Initiatives and Public Sector Accountability—A Case  
Study of Contracting with City Venture Corporation” , *Journal of the  
American Planning Association*, vol.49,no3 : pp.326-335.

Derthick, Martha,

2000. “American Federalism: Half-full or Half-empty,” *Brooking Review*,  
no. 18 : pp.24.

Keast, R., Mandell, M.P., Brown, K., and Woolcock, G

2004 “ Network Structures: Working Differently and Changing  
Expectations.” *Public Administration Review* 64:3:pp.363-371.

Langton, S

1983 “Public-Private Partnership : Hope or Hoax? ”, *National Civic  
Review*, Vol. 72 : pp.256-261.



Leach, R., and Percy-Smith, J

2001 *Local Governance In Britain*. New York: London: MaCmillan .

March, J. G., & Olson, J. P

1983 Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, Vol,77, No,2 : pp. 281-296.

McQuaid R. W

2000. “ The theory of partnership: why have partnerships?” *Public – Private Partnerships~ Theory and practice in international perspective*. London: Routledge Press, pp.9-35.

Perri, G.

2004. “Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 14:1:103-138.

Smith, M. & Beazley, M

2000 Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation, *Public Administration* , Vol. 78 ,No. 4 : pp.855-878.

Hastings, A.

1996 Unravelling the Process of Partnership in Urban Regeneration Policy. *Urban Studies*, Vol. 33, No.2 : pp.253-268.

Ling, Tom

2002 Delivering joined-up government in the UK : dimension, issues And problems. *Public Administration*, Vol.80, No.4 : pp.626.

Sellgren, J

1990. “Local economic development partnerships-an assessment of local authority economic development initiatives.” *Local Government Studies*, July/August, pp. 57-58

## 附錄一：訪談紀錄

受訪者：台中市政府交通局課員

日期：2005/05/3

時間：10:00-12:20

地點：台中市政府

代號：A1

---

### 一、台中縣市交通運輸管理業務包括哪些？

台中市編制就是公共運輸課，台中縣交通旅遊局交通行政課，我們管理的主要是客運為主，另外是計程車業務、票價等等，公車部分，舉凡汽車運輸業，我們根據公路法，汽車運輸業管理規則包括營運路線、票價、

佔位、停車場等等這些問題，都是必須接受我們的監督，台中縣人力較單薄。其實只有一個人處理，就是范先生在處理的。那是台中市政府建設局成立的建設局的某一課的人，那個時候政府對大眾運輸比較不重視的，管理的業務是主要在營運監督。

## 二、台中縣市交通運輸跨域合作其與誘因又為何？

主要是因為台中都會區這裡，路線規劃缺乏整體性考量，那路線迂迴彎繞且過度集中於市中心區或黃金路線，降低大眾運輸之可及性和易行性。所以這是最注要合作的動力。

## 三、台中縣市交通運輸管理課責機制為何？

恩我們交通局所承辦的業務會受到政風室、主計、審計室，我們責任會受到很多單位稽核。

課責的部份，管理自治條例，他是讓我們地方研擬，然後送到中央讓他們審，可是目前一直被退，因為在公路汽車客運業的部份，他們認為有越權，因為這應該是中央的權限我們不應該跨，那是公路總局中部監理所管理的，例如在第五條裡頭，公路汽車客運行駛本市營運路線之新闢、變更及廢止，應經台中市的同意，像這樣中央就說要退回來重定，那我們是為了台中整體交通運輸路網規劃，那大眾運輸有公路汽車客運業就是市區公車，還有公路客運，這相關的交通管理我們台中市希望能協調，那中央認為要合乎適當性，才賦予協調地方我們台中市政府協調的功能。目前就是覺得我們越權，規範太多這樣。這樣是中央對我們的課責後。

## 四、台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？如何運作？

透過這個機制讓現在的居民往來有更好服務品質，就是透過審議委員會。

## 五、台中縣市交通運輸跨域合作台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項為何？原因為何？欲達成的目標為何？要如何達成？

這一開始成立時，都會邀請客運業者，要看哪些事務拿進來討論，市區客運自治條例那是根據地方制度法，後來送到交通部後被他駁回，認為侵犯到公路法，有侵權的行為，認為不妥當，要我們重新研擬，退回來要我們重新研擬，在改後變成市區客運，那是市區公車的延伸。

六、台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制？背景、動機與目的為何？

台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制的目的是降低客運業者的阻撓，但不會明講，我們會說建立客觀的機制，那審議委員會的結果在當作執行依據。

七、台中縣市交通運輸管理跨域合作有無編列預算補助？原因為何？

整體而言，台中縣市政府的預算他本來就不能跟台北市比，要成立這個委員會我們就是盡量是以台中縣市交通局各自原本的預算，經常們的部分，如果還需要更多我們可能也沒有辦法，除了自行籌措之外，中央補助也有限，那還有的支出就是委員出席費這樣。

八、台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？對於市區公車與客運業者之規範又為何？推動現況為何？

推動的現況，配合現在十月高鐵通車，跟台中縣政府配合的現況目前打算先邀請台中縣政府過來有高鐵局給我們三條路線，界定為市區公車路線，三條路線目前由台中市政府主導，因為延駛到台中縣政府包含到他的區域和權力，現在就是台中市市區路線先定好之後，然後出去到台中縣之外的要遵照台中縣的規劃，這個也就是說要先定線，定線完之後會我們會辦理公告。

客運業者會看能不能賺錢阿，有沒有能力投入有沒有意願，他們自己會先評估整體利益和能力，那他們有提出新的路線的話，我們也會斟酌，看有沒有符合公眾利益，有沒有合理這樣子，當然也要看公告路線，覺得會不會賺錢，或者怎麼樣。

九、那對於公告的路線業者有權力變更嗎？

當然容許他可以變更，基本上，我們會指定一些路段、起訖點。有意經營的話要提營運計畫書，要送到我們台中縣門市區客運審議委員會來提，送到我們這邊之後，我們請他來簡報要看委員決定，一條路有可能一家兩家也有可能零家。審議委員會目前也已經成立了，但是都沒有業者願意，年初兩家業者有接洽，有先透過非正式夥伴、協議來口頭承諾，第一個是統聯七十七路，另一條路是台中客運三十五路，從台中高工以直往大里一直到修平技術

學院，當這兩個子要提時，這兩個案子要審議時，不約而同就撤掉。

#### 十、那是什麼原因？

統聯客運是因為駕駛人員不足，前鎮子還在減班，那因為駕駛員不足，加入一條路線還要延，那投入車輛數和人員都沒有增加，班次增加和駕駛員不足都會使車子拖班情形會很嚴重，目前就撤案不言了。

台中客運就沒有這個問題，這個是大里技術學院，三十五因為班次不是很密集，行駛路線又不是很適合，中客就跟說他們說他有一三一阿，所以修平技術學院就說一三一，他那公路客運，根本就不需要經過我們，因為他原本就是跨縣市，主管機關就是中央公路總局，由它們來管，所以到最後這兩個案子就撤掉了，因此到現在一直都沒有案子可以審。

#### 十一、剛剛所說的也有在規劃高鐵的接駁，哪些是業者在意的問題？

現在就是配合高鐵時程通車，這是一定要審的啦，先公告，但是也許公告沒有人來申請，那會很傷腦筋，客運業者都很現實會評估很多有沒有補助阿，有沒有客源，會不會帶來人潮阿。

比方說高鐵站區，其他鄰區的接駁、計程車、公車阿等等停車場。當初喔，高鐵公司覺得要收費，收管理費，其實我們和客運業者不持不同看法，乘客要拜託業者幫他疏運到，因為姿態太高了啦，我們有跟他們反應。他有把意見帶回去，客運業者到底可不可以補貼我們。事實上應該要互惠，兩者會兩種運具的轉乘，是不是彼此有轉乘優惠，這些都是客運業者很在意的問題。不過這都是間接的因素，只是會不會影響他們提出這著計劃。

詳細的來講，台中市政府為配合高鐵烏日車站營運，經與台中縣政府協商，決定開闢三條市區公車接駁路線，三條路線中之由高鐵烏日車站經台中市至台中縣太平，並決予以修正，三條市區公車接駁路線近期內將採公開評選方式，委由汽車客運業辦理。由高鐵烏日車站至太平，原定路線為經台中市建國北路、文心南路、復興路、南平路、建成路、太平市太平路、中興路，左轉中興東路，修正後之路線為到達中興路後不再左轉，逕由中興路經太平市區，至長億路為止。

其他兩條路線仍如原定：一、由高鐵烏日車站經烏日中山路、台中市復興路、文心南路、文心路、東山路至大坑。二、由高鐵烏日車站逕行到達中彰快速道路，再經市政路、惠來路、台中港路、東大路、中科園區、台中縣東海路、中清路至機場。

由於三條市區公車接駁路線，業經兩縣市政府協商確定，主辦單位市府

交通局表示，近期內即將採公開評選方式，委由汽車客運業辦理，並由於高鐵預定十月份通車，目前公開招標可使業者有較為充分之準備期間。以上三條路線行駛後，均可解決高鐵烏日車站聯外交通問題，並可促進沿途地區之繁榮發展。

## 十二、現在喔，有這個機制嗎？

其實高鐵不會自己補貼，他是民營公司，應該是說兩者之間互惠的措施，彼此之間的共識，簽訂契約，不是屬於政府依法補助的這個機制。以現在來講，針對市區公車跨縣市的部分，目前來講還沒有目前的進度，只是有一個審議委員在那裡，所以最主要是業者，因為政府有心。

## 十三、為什麼要設立這些機制？

台中附近的衛星城市，那一定有他的通勤的需求，例如上班、上學，如果路線多一點，班次多一點，大家意願會多一點，不然大家都還是喜歡用私人運具的使用，提升大眾運輸的比例。

## 十四、現在投標的話，預設的業者？

去年有公路總局來看，是他們來做整合，規劃時十條，初審後十條變成六條，依照縣市近內長短來區分，來決定是誰的。

## 十五、大概會有哪些業者？

當初有邀請業者做詢問幾乎每一條路線就有一家業者認養，當時駕駛員短缺沒有那麼嚴重。這些駕駛跑到哪裡去也不知道大客車駕駛營業執照，可以互通，可以跑國道，所以使得統聯駕駛員缺乏的很嚴重。

## 十六、交通運輸跨縣市的部分呢？

台中縣市跨縣市部分最近才有這個業務出來，直轄市有監理權，我們是純粹客運公司監理權，牌照、領牌等等，監理權還包含稽查，那麼針對跨縣市部分，台中監理所管理的六縣市，而且還蠻大的，所有六縣市部分管轄的到，總共九大類。就我們台中市而已，就只是有一個市區客運，台北市和高雄市，可以申請跨縣市立足點和公路總局比較有一個平行的單位。

## 十七、跨縣市來講，台中市為什麼花那麼大力氣？

那基本上我們有尊重中央的職權，不能跨越的職權，我們針對市區客運而已，我們延出去他延進來。

#### 十八、實際上又是有原因啦？

就是當地的客運業者，比方說台中縣要延進來，那會吃掉台中市的業者、客源，豐原、巨業這兩家，不太願意，我們在過去，豐原他經過豐原新社山線比較多。路線進來公路客運，不是台中縣的市區客運。

在這個情形下，就是路線很早以前就取得了二三十年就取得了，路權有已經進來了，他如果台中市的出去，就是重疊到一點點他馬上就不願意了，他在我們市區 cover 到，因為現在市區公車出去還是市區公車，困難重重，公路客運進來很簡單，現在來講可能不會同意。

#### 十九、針對市區公車的限額非常多，那如果市區公車駛出就不是市區的阿？

第四十二條，規定在這邊第五，不超過鄰接鄉鎮市，就不能變更票價，再過去就是公路客運了，所以我們市區去只是要鄰接鄉鎮市而已，但是如果說辦理聯營，我可以到台中縣，但前提要聯營，那是兩家客運業者，那他的關係競爭關係也有合作關係，大概多是競爭，除非新闢一條路線兩家都覺得有經營價值，這是涉及市區客運業者彼此默契。

#### 二十、市區公車縣市業務規範？

市區公車跨縣市要延出去，不變更票價，誘因不大，你看剛剛公路客運協議就行，但是還好，因為現在是分段，但是如果出去的話是以里程收費，六月一日要改里程計費。里程、票價結構只要是會有專家核定，基本上票價原則，不是會造成這樣的限制。

#### 二十一、收費是段還是里程？

里程計費和跨縣市裡頭就有，只要超過八公里，就是所以會以里程來看。從六月一日可以使實施。路線要延伸，已很多限制，我們存在一個機制阿。公路法三十七條第二款，台中縣政府同意才可以延，就是根據這一條。如果願意的話就 ok 啦，那主要原因主要業者的阻撓，瓜分他的市場，我們不敢講得太白，只是把這壓力放到委員會去，業者來的

時候可能會抗議啦，真正核准權的是主管機關，就是公路總局，審議委員會只是作為諮詢機關，也不是溝通的平台，要先經過主管機關初審，這是政府和業者。

業者和業者很多都是聯營，都是那幾家台中市長期壟斷台中客人，統聯或許是對民眾而言，他們覺得他們很好，但是與客運業者之間人緣很差。他們的溝通機制，目前台中市公共汽車商業工會要進入要交會費，會定期開會等是業者之間溝通平台。

以現在來講要改成里程計費，中客、仁友一直希望要改成里程計費，但是統聯不要，他一直要分段收費。那是他們角力的地方，他們會各自有自己的方案，那是民間機構。有時候會邀請我們參加，但那都是自己的決定，那統聯一直跟他們不一樣，所以對他們業者來說，業者之間有的關係好，有的不好，對他們來講統聯是傷腦筋的傢伙。比方說台北市還有一個聯管機制，聯管中心那是常設業務單位，像聯合國一樣會有決策權的。

為什麼被逼的成立？

一卡通、票證的一起整合囉，政府台中市公車自治條例，又要求他們成立聯管機制。事實上來講，因為票證的關係有激勵他們整合。比方說台北市都是黃色的、聯營的標誌。台中市不一樣阿，一個公司一個站票牌，民眾不喜歡設站牌，他這個有風水忌諱，另外，我在門口可以停車，但是站牌設的話還要設公車專用格，如果設的話人民就不好用了。開始票是剪格的，老人票的時候 我們先從老人去整合老人的時候，五家客運業者都去整合票證。

受訪者：台中縣政府交通行政課

日期：2005/5/4

時間：10:30-11:58

地點：台中縣政府

代號：B1

備註：受訪者要求不錄音採筆記方式紀錄

---

#### 一、台中縣市交通運輸管理業務包括哪些？

台中縣市交通運輸管理業務可以分為兩種，一個就是公路汽車，嗯~~，它的主管機關是公路總局，那麼另一個就是市區汽車，它的主管機關也就是縣市政府囉。在這個跨縣市部分最重要的就是說路線開放與否啦，這個問題。那台中縣市來講的話就是公路連接，因為現在都是走省道居多。



## 二、台中縣市交通運輸跨域合作其與誘因又為何？

說到台中縣市交通運輸跨域的誘因阿，最主要就是中央和地方政府要站在人民的立場啦，那麼也就會考量到業者成本是否會下降，對於人民的便捷性是否能提升，還有客運汽車的頻次還會影響到空氣品質，這些都是需要考量到的。

## 三、台中縣市交通運輸管理課責機制為何？

對於台中縣市交通運輸管理課責機制也就是審議的部分，還有稽查的權力這樣子，我們對於跨縣市交通運輸之客運業者提出的案子，比方說像路線規劃等等，都是要經過我們審議委員會來審查，政府扮演的就是監督的角色。

## 四、台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？如何運作？

這題和第二題有點關係，同樣的也是回歸到所通過的台中縣市市區汽車客運路線審議委員會設置要點，發揮什麼功能喔，就是促使提升業者的服務品質，還有民間搭乘的便捷性，還有增加大眾運輸使用率降低環境的空氣污染，至於怎麼運作，目前就是委員會設置委員九人，交通部公路總局台中監理所代表一人，台中縣政府交通旅遊局一人，台中市政府交通局代表一人以及學者專家四人，討論台中縣市公車路線新闢、變更或撤銷的審議囉。

## 五、台中縣市交通運輸跨域合作台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項為何？原因為何？欲達成的目標為何？要如何達成？

監理所是中央的單位那除了市區公車之外，有要跨縣市的就是他們在管的後，那我們對客運業者其實也是要保障他們的權益阿，那兩家就是豐客與巨業，因為我們台中縣都靠他們阿，如果不替他們想就是以後比較難怎麼說合作吧，所以台中市市區公車跨縣市我們會先維護台中縣這裡的業者阿。要達成的目標喔，希望能夠整合阿，對於像路線、票價還有費率等等。要怎麼樣去達成是不是，恩，主要是依法行政啦，但是有些就是要靠客運業者啦，因為他們不配合或是怎樣也沒有辦法啦，像台北市喔，它已經有成立聯管中心了阿，因為它有錢阿，可以就補貼業者一直餵他們，當然就是比較沒有問題啦，但是相形之下，我們沒有辦法阿，所以要聯營什麼的它是合作模式啦，那看有沒有合作的空間不然沒辦法。

還有，就是業者他們自己會去評估哪一條路對他們比較有利，哪些是

黃金路線阿，這樣的話就是盈虧。

六、台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制？背景、動機與目的為何？

喔，這個喔就是要看台中縣市成立市區公車與客運審議委員會設置要點，這個也和前面相關啦，那現在對高鐵興建來說跨縣市部分就是接駁站，捷運也是啦，這些都是未來要思考的後，台中縣市關於跨縣市計劃有成立聯席會報啦，那所有的東西都要在裡頭討論，範圍比較大。

七、台中縣市交通運輸管理跨域合作有無編列預算補助？原因為何？

沒有耶，但是有針對委員出席的車馬費啦，也缺錢阿

八、台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？對於市區公車與客運業者之規範又為何？

哪些制度運作喔和規範嗎那主要是採合議制，這個一定要經過討論之後，在審議委員會裡頭，業者來做簡報啦，然後我們看他們的內容作考量，那對於跨縣市為什麼要跨縣市其實主要問題就是行政體它割裂啦，所以才說要像透過現在的審議委員會來弄，所以要看資源的整合還有這裡面的人力組織啦，這個很複雜，怎麼說就是就交通運輸來看跨縣市部分喔，市場的整併到劃分，還有利益的切割就非常重要，這個不只是對政府後，對於像業者來講也是很重，只是目前來講就是說先透過審議委員會，然後是以縣市合作方式來達成的。

受訪者：台中縣政府交通行政課\*\*\*

日期：2005/5/4

時間：10：00—10：30

地點：台中縣政府

代號：B2

備注：受訪者要求不錄音故採筆記方式

---

(一) 台中縣市交通運輸管理業務包括哪些？

恩，我先大致跟你說一下好了，等會兒我們課長會來在跟你說明。我們課的業務是，包含交通運輸政策、交通法令擬訂及推動，運輸系統綜合規劃，運輸資料蒐集分析，交通影響評估，道安工作協調運作及執行等事項，那對於台中縣市跨區域的部分則是針對市區公車和公路客運這個部分，那包含權限有路線審議權、規劃權等等，費率、票價調整的

整合，那目前主要的機制是在三月已經成立了一個審議委員會，是讓他們台中市政府交通局來主導的，他們比較有經驗阿。

## (二) 台中縣市交通運輸跨域合作其與誘因又為何？

這是因為喔現在的公車路網未能滿足民眾通勤的需求，無論是台中市市民到台中縣市或者是台中縣市到台中市區，就台中市來說的話就是市區公車啦，那台中縣縣民通常是以客運，那客運原本的規範就是已經二三十年了，就是以區域、都會區來運作，因此可以說，台中縣市的交通跨域合作在於台中市市區公車延駛到台中縣這裡，那影響層面就是對於現在一般的路線規劃、經營權，到以後重大建設比如說高鐵、捷運接駁，接駁牽涉到客運還有市區公車，那目前是規劃市區公車那中央是說台中市較有經驗，所以由他們做主導。

## (三) 台中縣市交通運輸管理課責機制為何？

喔，這個課則機制其實還好，因為有台中縣市政府所存在的實體單位，那政府機關原本就被監督的所需要負責的機關這樣。

## (四) 台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？如何運作？

台中縣市交通運輸跨域合作主要是對人民的便捷性，也就是說就大眾運輸上來推動減少私人運具比方說小客車啦等等的流量，那麼就可以對環境的空氣污染來減少，還有改善交通擁塞的問題。恩還有就是說對台中都會區的經濟提升，人民消費方便嘛，這樣子這跟你的論文比較沒關啦。阿怎樣運作喔，就是先前置作業成立審議委員會會公告阿讓廠商投標。

## (五) 台中縣市交通運輸跨域合作台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項為何？原因為何？欲達成的目標為何？要如何達成？

那縣市主要是台中市市區公車啦，協調的就是如何建立一個整合的機制，怎樣去促使他這樣，現在還在規劃啦，主要還會牽涉到業者，那麼就是透過審議委員會的機制來看哪一個提出的比較好對人民有利服務品質比較好的，同樣的，業者也會評估就是說這條路線他的規劃會帶來什麼利益。那我們台中縣業者只有兩家喔，我們和他們需要維持就是好的關係啦，因為要靠他們，萬一有偏遠的地方，還要拜託他們喔，所以以前台中市要幫他們業者跨過來我們業者反彈那我們只能愛莫能助，因

為要顧到他們阿。這樣反彈才不會帶大，如果真的讓其他業者進來，反而造成我們台中縣客運業者步配合之類的那會很難處理。

(六) 台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制？背景、動機與目的為何？

這個後我有資料給你看看啦，有寫在這裡面，是一個新的組織，那當然是好處比較多啦，至少公正客觀的機制不會受到人家質疑，不然這種壓力很大喔。裡頭學者、專家公路總局，台中縣市等，學者專家有專業背景客觀中立。

(七) 台中縣市交通運輸管理跨域合作有無編列預算補助？原因為何？

台中縣市交通運輸管理跨域合作沒有特別編列預算補助，因為如果真的需要要透過縣市政府去籌措中央不可能在補助啦，我們最能做的就是以繼有的資源把它利益極大化。

(八) 台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？對於市區公車與客運業者之規範又為何？

這個法條要翻給你看看，阿你回去要下載喔，還要下載修正的部分，但是對台中市的部分仍有待商榷的比較多後，這個你知道嗎。我們多是區域的，他們多是市區公車權力比較小，限制又多這樣。

受訪者：公路總局

日期：2005/5/6

時間：14:00-15:30

地點：中部監理所

代號：C1

---

一、台中縣市交通運輸管理業務包括哪些？

這個範圍喔，哇等一下，我看一下資料後，舉凡汽車運輸業管理監理阿等等都算是，很多啦，你看這個冊子有寫，只是關於關於你的主體的話，他是針對市區公車阿，還有公路客運阿，因為這兩者有差，一個原本就是區域性質的，那另一個就是市區公車麻，通常他都是給地方政府管啦，所以說現在他要跨越其他縣市來講，就有一些問題，恩，怎麼說如果是公路客運的話，他就市擲街交給我們就好了，你懂麻，那現在台中市不一樣他是他的市區公車要跨越附近衛星城

市，那我們在這個委員裡頭就是不像管理公路客運那麼直接，只是委員而已阿，所以說喔，台中縣市才要促使他成立這個跨縣市的委員會，木的是想要讓他的業者行駛進去台中縣，所以今天主要是在市區公車的權限這樣。

## 二、台中縣市交通運輸跨域合作其與誘因又為何？

跨區部份喔，目前我們掌管的是長途客運裡面包含國道，台中市政府是市區公車，我們管這個，阿有長途就是有短途的，那就是台中市到南投縣，或是到豐原，那台中市的話就是市區公車，那他就是應該講台中市裡頭繞麻。但是台中市邊緣有些都會麻，那你既然有公車那麼方面可以吸引他們到台中市，就容許他到鄰近鄉鎮，鄰近鄉鎮不少阿，像太平。

現在我們新的法修正過來，各縣市有路段有需要，就可以開闢一個社區或是一個市區，可以直接准，所以假如單獨說他們有需求，我們就跟他們說找縣政府，那有跨縣市的就找我們，因為有跨縣市的不能單獨決定，他個在公路法有個條文，在三十七條後有提到後。

那他的誘因跨區合作，那就是會吸引他們到台中市來，方便民眾是吸引來這邊我可以賺錢，台中市政府要跨區域要經過縣政府通過，上次開會就有講，如果說我台中縣政府的人民容易來消費，就會有磁吸作用，要有條件談一談，那我們台中縣商家不就哇哇叫，所以要回饋一點，拿出來捐贈交通，那是一種互惠，台中市和台中縣也有說要整合起來成為院轄市，那有這個願景啦，那還好談，就是看時間啦。

## 三、台中縣市交通運輸管理課責機制為何？

掌管交通路權還有道路管制，道路管制那是涉及到警察權，high bus，無噪音的電動那個成本很高上千萬，而且電池很貴，一下子要用三十幾個，壽命才兩年多，有夠貴，成本太高，那政府不能長期那個補助，市區交通運輸規劃。

台中市是交通運輸旅遊觀光，你這裡是研究交通運輸，不然他們有規劃旅遊的部分。

## 四、台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？如何運作？

它有一個審議委員會，那是針對這個交通跨域所成立的組織，公車運價等等，可能開闢 high bus、補貼、路權開放、路線開闢、輔導等，簡單的自己審核，審議委員會，涉及場面比較大的，有爭議的，就要公聽會，讓各界人士或民眾參與，這個委員會是就包含交通旅遊局局長、學者單位、警政單位、監理單位，我也是他們的委員，縣市各自獨立，希望能不能整合起來，是已經討論過，他還沒全部完成。

#### 五、那縣市有開會嗎？

有，我有空就會去開會，那現在多是前置作業，就是我們中央和地方政府台中市政府還有台中縣政府，因為要先溝通麻，這樣子。

#### 六、阿你的角色在哪裡？

我是委員阿，這個委員會裡頭大家權力都一樣，平起平坐的，提供意見，大家討論，只是交通局長主持會議，有不同意見就提出來阿，如果大家能認同那最好阿，不能認同就表決，多數決，如果碰到反抗的話，就會再檢討，委員制涉及比較大，那會有民代壓力，還有其他比較大的問題那就需要另外想辦法來檢討克服。

#### 七、那客運業者呢??

如果要開闢新的一條路線，那會請其他有在這裡的原來業者過來招開會議，讓他們知道我台中市政府在做什麼，公告讓他們來投標，並且讓他們列席，看他提出來的設施，提出來的願景，然後讓委員來決定，如果不列席他們會抗議，他們會懷疑你們是不是有黑箱作業，怎麼不讓他們列席這樣子，這是之前。當然在審議機制裡頭，就是讓他們分別自己報告，那因為他們是競爭關係所以說會請一家報告，請其他出去等這樣。

#### 八、台中縣市交通運輸跨域合作台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項為何？原因為何？欲達成的目標為何？要如何達成？

台中縣市與監理所、客運業者等協調之事項主要就是針對發生的問題來說，包含路權經營、路線規劃、票價、費率等等啦就是很多，那麼原因就是思考如何把它克服掉，那開發案是屬於說明會，就是把它克服掉達到政府與民間的目標，讓雙方都能達到協議。如果公聽說明有問題大家可以討論麻，說你妨礙到我之類的，真正大問題、嚴重就做改變。阿不然很多人很喜歡要求國賠，現在按照行政程序法，不是政府機關要

怎麼做就怎麼作，是要按照程序。

九、台中縣市成立市區公車與客運審議委員會機制，背景、動機與目的為何？

有審議委員會的機制他有一個組織章程，你看他的規定，已經通過了，這個要寫得很清楚，對於台中縣市交通跨縣市的合作就是在這個市區公車與客運審議委員會機制裡頭。以後就是碰到問題會在這個委員會裡頭討論這樣。

十、台中縣市交通運輸管理跨域合作有無編列預算補助？原因為何？

沒有一個正常的預算，這方面都不能光靠中央，有時候會跟交通部中央要，也沒有這個錢，不然我每天都會稽查到死，不管你台中市政府或是台中縣政府都沒有，不過他們應該要去哪裡籌措，大部分都是補助款，三分之一，那議會那邊怎麼編這樣，比方說像當初的 high bus 也是一樣，自己要去籌措，沒有一筆預算。

十一、台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？對於市區公車與客運業者之規範又為何？

有需要的時候大家來談，整合有阿，這個很重要啦，之前有討論但還是需要繼續再規劃，交通部有個高鐵局麻，高鐵公司是民營的麻，那高鐵局在去年就有召開會議，有開會在裡頭有二三次，那是我稽核的客運。鐵路局就在高鐵裡頭，下車之後馬上轉台鐵，有短途區間，那接駁部分很重要啦，不然民眾到時候抱怨會很多的。

學者意見比較多，有他的理想。

受訪者：逢甲大學交管系 \*\*\*副教授

日期：2005/5/2

時間：9:03 -9:56

地點：逢甲大學

代號：D1

---

一、台中縣市交通運輸跨域合作機制發揮何種功能？如何運作？

因為我們現在所有路線都會討論到跨縣市，那以前沒有這樣的整合，台中市如果現在要延伸的話，台中縣會說 no 的原因是因為業者認為沒有得到 benefit，台中縣有相關的業者，那跨縣市之後可能會延伸台中縣的市場，但可能沒有台中縣的業者去經營同樣的路線，很難去整合成一塊大一點的區域，就像台北市有很多路線會延伸到台北縣麻，那目前沒有這樣的機制，但是平心而論喔，跨縣市目前沒有開過會，我們只是被賦予這樣的職位。

基本上成立就是跨縣市紀要來開，但是一年後還是沒有開過會，最近還說要續聘，我說 ok 但還是沒有開會，最近一次上個月有要 organize 要開會後來也臨時取消。

## 二、台中縣市交通運輸跨域合作透過哪些制度運作？

因為國內目前無法定整體或者是統合性質的運輸規劃或協調性單位，是以各不同行政區之運輸部門均視其需要進行局部性及預設立場之規劃工作，而致失去整體規劃還有善用資源之目標，那現在成立的台中縣市審議委員會之有他可協調和溝通的空間。

## 三、老師請問您在這個跨縣市合作的委員會裡頭您的角色立場為何？

其實我的角色稍微複雜，我以前是台中市的委員，我當過二屆就退下來因為只能當兩屆台中市的委員，我學大眾運輸，所以這次跨縣市有關大眾運輸的都會找我，但平心而論喔，雖然有這個委員會是好的，但我並不看好他，因為已經要兩屆了都沒有開過會，構想是好的，所以我想一定有他的困難所在，我覺得他的困難所在是沒有這個的機制 一定有他的困難。

## 四、那是業者配不配合啊？

業者不是很配合啦或者這樣講沒有這樣的機制我們這樣說好了，台中縣和台中市的業者不太相同，很奇怪喔，包括豐原客運，他在台中市路線不多，我舉例來講喔，還有其他業者，所以不是平衡的機制。

如果是台北市是聯營的組織，自然透過聯營機制去運作，台北縣是他同一個 market 他一個市場，就沒有這樣的問題，但是台中縣市業者認為他沒有平衡的機制。



## 五、前提那為什麼不能開會??

台中業者去施壓開會的 issue 就是延駛到台中縣，因為不延駛的話不管是統聯還是目前客運絕得他的市場不夠完整，基本上認為沒有一個需求能夠讓 balance。

他就一直 push，台中縣一直不同意，台中縣的業者不願意，因為不是同一個公司，自然會去排斥舉個例子，除非是台中縣的業者去經營台中市的業者。

## 六、台中都會交通運輸的困難在哪，牽涉在哪？

就像我剛剛上課來講，中國人社會很難去做整合。要整合台中市業者要同意押，他又不可能這樣，現在經營已經很困難了，等於是瓜分他的市場，還要瓜分他的經營路線，這種 idea 但是沒有考慮到，平心而論啦沒有實際考慮到狀況。

## 七、政府有沒有心要推？

他想要推阿但是業者不配合阿，但也不能提著他的腦袋要他這麼做，台中市比較積極阿。

## 八、現在台中都會交通運輸的有沒有誘因存在？是不是沒有阿？

對阿，要有誘因，這種能要強制整合，其實可以，只是要有多大的魄力跟工作，我相信沒有人想要這樣做，基本上不討好啦，沒有相關的利益，有可能非我一家得罪三四家，所以，你要這樣做可啦 只是現在都沒有機制。

這種跨縣市合作機制，是不是政府要帶頭來做，業者比較沒有誘因做這種是台中市這一塊，比如說我們現在看到需求都在中間，因為台中縣面積比較大會發散，所以才說台中市路線要延伸，台中縣也延伸部分路線進來，這是一種方式啦，真正市場或許就是台中縣要經營的路線，但是會衝突瓜分市場，另一個方式說不定我們也採取這樣台中縣可能到這裡，我們也延伸一點點，就是要有相對的誘因。

## 九、那台中都會區的費率問題大不大？

是有這個問題啦，只是基本上我覺得還可以解決，基本上就是看哪一個 fever，基本上不讓雙方損失，要去平衡，我擔心的是台中縣比較現在區域客運他都以里成來收費，那台中市是按照 section 段，但還不是很大的問題，只要雙方坐下來談，應該還是可以。

#### 十、主要的困難點在哪阿？

這個主要的困難點喔，就是背景是台中市想要推，台中縣並沒有那麼大的意願，那是主要瓶頸。

#### 十一、整體而言，對這個機制也就是審議委員會的看法為何？

成立委會就是要開會，居然成立那麼久都沒有開會，一定有困難就算開會也是紙上談兵而已，就是沒有意義。從我的立場是業者比較大，政府去跟他談了也沒有用，業者會一直抵制。那原來就是要去整合業者，所以窒礙難行。

縣市合作有他行政範圍的適用性，比如說台中縣市有共同生活圈，要有需求，他必須有這個誘因來促使業者配合，有必要，需求是需要去整合，不可能要他必須要去做，他有困難。雙方要互蒙齊利，比方說，台中市主力 major，台中縣是 minor 要談條件我延伸一條，你兩條。因為他延伸的話，他的範圍台中縣的都會區也比較小，台中縣他有路線，他是以區域來延伸，這個整合，它有包含國道的、區域的，也就是都會區，要變成都會區的公車。很多台中縣的客運業者把他定義成區域，所以他的這個阻力比較大

受訪者：逢甲大學交管系 \*老師

日期：2005/5/10

時間：21:30-23:10

地點：逢甲大學

代號：D2

---

#### 一、請問政府辦理台中都會跨縣市交通運輸機制有哪些？

有聯席會議前置作業，還有這個審議委員，會我之前訪談縣市政府因為他是委員之一，然就學者立場看法，釜底抽薪的辦法就是縣市合併，不然問題存在就是公路客運的規劃問題，他們兩個規劃不一樣，這個路線一劃就劃到整個台中縣。討論的內容聯席委員會會很廣泛啦，而且大方向的，那審議委員會是比較具體正式，層面不同作用影響都不一樣。

## 二、那有要合作嗎？

有要合作，但地方政府還是會有本位主義在，所以有幾個解決方法促使他坐下來談，比如說成立審議委員會，我們有權力可以去審議審查，這樣走行不行，如果他們的審議委員會重複較多，那我們就可以主導，就委員來看是比較獨立，不需要從台中縣來看或是台中市來看，就是比較公正客觀，比較有整體性，這是一個可以解決的方法。

第二個就是聯席委員會，一定要維持住，要變成常態，像我們當委員我們既是要審查路線，阿不是說路線拿來我就知道走哪一條，哪條不好，說真的我看不出來，我就是要幕僚幫我們作，因為要把資料都算好，那資料的計算需要幕僚單位，看合不合理，看行不行，那變成是說，那就是台中市當局要負責這個工作，所以這個機制一定要在，所以有這個環節一定要存在。

因為台中縣市政府成立的審議委員會就台灣地方政府是算比較早成立的，這個機制說起來是蠻有價值。那他也是仿照國道客運之類，他有一個路線審議委員會，那要看看還是需要其他合作方式，台北比較容易成功是他賺錢，在台中就不太可能，台中聯管會。業者整合也會有問題。

## 三、請問政府在這台中都會交通運輸管理所發揮的功能與角色？

那解決跨縣市的問題是在政府，就是你們提出來我們來審，現在可以透過工會來運作，雖然業者是被動的，縣市政府是要有誘因，路線審核權，或是評估完覺得說這個路線真的很重要，他可以有補貼的經額，他可以在委員會通過，然後再透過補貼方式增加他的誘因，也就是說政府的權力要放大，也就是要加強政府水平的功能。

## 四、整體而言，關於跨縣市交通運輸有法律上的問題，有相關的規範嗎？

其實都沒有規定要這樣做，沒有強迫說要怎樣作，所以在台中縣市的互動關係情形很重要，他沒有規定要有聯席會報阿，因為台中縣市仍然有本位主義在，要看主政者啦，畢竟地區、區域性的東西，這種都會區的問題阿，就是一定要透過雙方達成共識有沒有合作的意願。

## 五、那就客運業者而言呢？

這我就是不清楚，大家畢竟是鄰居啦，合作是有可能也是應該的，只是說一

定會有為自己利益著想，那我有聽過這方面的聯繫上的爭執，業者會有意見。

就這些跨縣市的服務路線，所以我多少要照顧我的業者，我要靠業者，但台中縣的業者，那這邊的人就會反彈，那他們有沒有在橋。

## 六、業者往來有沒有很密集？

比較少，尤其是平行的路線，那競爭的很厲害啦，這些客運比較是傳統的客運企業，沒有什麼服務就是比較 local，所以他們會想說我幹嘛為了兩條路線跟你合在一起，我大可不要阿，因為這個運輸成本很高，如果沒有什麼效益的話通常是虧，他不像國道有些業者他們的立足點不同，他們會合作那怎麼合作了，比方說他們會協商早上 a 公司來運作，晚上由 b 公司運作，可能這樣對他們有利阿，節省成本等等，那其實現在來看台中縣市除了政府立場之外，客運業者本身要合作或整合的話，需要動力，雖然說 e 卡通有再作票證的整合，但整合的不夠，那只是一部分，客運業者會顧及利益。

## 七、有沒有國外例子可以作為借鏡的？

其實在台灣的大眾運輸已經算進步了，看美國沒什麼大眾運輸，那都是政府出錢啦，譬如說加州他會從你的消費稅拿一些去補咧，假如台灣可以這樣做那會很進步，就目前台灣補貼制度來講他就會一百元成本補貼十元，那國外就是說要開闢就是政府給錢，那這個都會區跨域會牽涉到很多，比方說高鐵還有捷運阿等等，這都要整合，像未來有高鐵後除了可以做電車後，那在陸上行走的市區公車等等都要配合，接駁啦等等，路網建立的整合性。

## 八、那台中都會區而言票價、費率為什麼最貴？

因為虧錢經營不下去，最近還要再調，上車二十塊等等，業者本來說要二三十元，他一直有改善的空間，費率現在就是台中市管台中市，台中縣管台中縣，本來就是會有不一樣的費率，那情形就是我從台中市過去跑到台中縣可能路線鄉當但是花的錢去和來都不一樣，惡性循環，愈少人搭就是調錢，那條越多就是越少人搭這樣，惡性循環。

## 九、角力那麼大委員會有機會開嗎？

地方政府就是台中市剛成立，像這種都會區區域性的審議委員會是很少啦，通常是費率委員會，路線這種跨縣市交通就不比較少，假如是交通部所管轄的運輸系統就不一樣，委員會的性質也不同，那目前的對象就是市區公車，那目前是

台中市要成立。

訪談者：恩，他全名是台中縣市。

受訪者：喔，真的喔，那給我的證書是台中市。

訪談者：恩恩那是台中市作主導啦。

受訪者：喔對對對後，那你現在就是政策規劃的部分。

訪談者：對阿，因為他還在互動，所以我就是整合目前的說法，想說有沒有比較適合的機制。

受訪者：這些運輸業者其實都很有背景，很有勢力在，有的是家族企業很多事情不能強迫他，不然局長幹不久，一定要有一個大家都認可的機制來運作，不然局長會被罵，那像這個一定是人民去議會反應，恩，交通不變，喔就是說在配合你政府的大眾運輸政策但是卻無法達到恩這便利性。

訪談者：那像這個一定是人民去議會反應，有需要交通運輸跨縣市的規劃，是不是？

受訪者：對！沒錯然後他又去議會反彈嘛，局長就是台中市交通局只好要成立這種縣市共同的委員會，那就算成立業者不配合，就是說誘因不大，所以他們不會想去經營。這個機制看起來長久來看還是需要的阿，要看縣市往來有沒有頻繁，像台中縣市就有這個必要，有需要成立這種委員會，就這個地緣關係就是需要這樣。所以主要以路線來看，在縣市合併之前，就更需要。

訪談者：不知道會不會縣市合併？

受訪者：你覺得會嗎，不見得，縣市合併是遙不可及，其實誰會想減少自己權力阿，對不對！！議員也要變少。對阿，所以縣市合併就是說說而已，台中他們這些業者都有一定的勢力在，我認識一些客運業者都是小開，在洛杉磯好多房子，開市區公車的很多地，那有時候弄一些出租，早期留下來的或政府徵收的，可能是交通用地，他都在市中心地，現在有都市土地多目標使用，像桃園客運、中壢客運。

訪談者：如何？

受訪者：因為我本身市場上，就會吸引很多，那是外部效益內部化。交通的問題本來就很複雜，而且又要牽涉到不一樣的政府和不同的業者，變得更複雜，學者的立場不會比較客觀，公正啦，至少就台中縣市本位主義的意見，我們可以提出意見。

訪談者：如何吸引他們來投標。

受訪者：司機不要跑掉就好了。

訪談者：對，為什麼流動率那麼高阿？

訪談者：因為人少，競爭激烈，會轉其他國道，轉跑道。很難啦，那國道客運就是比較簡單，比較容易吸引，

訪談者：是不是他利潤比較少？？

訪談者：國道收費比較多，所以比較賺，市區公車都是虧啦，那我們要談都會區交通的運輸管理喔，整體來說，大眾運輸所普及的、使用性高的就是公車，但之前各自為政、本位主義的關係，所以很難談的攏，更不用說業者的整合，但比較樂觀的即是至少成立了一個跨縣市審議委員會，是一個公私相互合作互動的空間，就算有千百個不願意，他也在名單之內。

受訪者：X 先生 仁友客運

日期：2005/5/7

時間：9:23-10:20

代號：E1

---

一、請問您台中都會交通運輸跨縣市縣市政府有合作嗎？情形為何？

關於跨縣市的交通運輸，在去年曾經召開類似的說明會，那是高鐵局和高鐵公司共同合辦的，那個時候就有一些問題但應該已經解決了，那時候業者認為應該是由市區公車公會怎麼會是由高鐵局和高鐵公司來弄，也是由公路總局負責監理，所以那時候當下就是業者公會不配合，而且他們認為提出來的方案就沒有考慮當地業者的營利。後來高鐵局說只要不要危害人民的權益就可以，那就說讓台中政府這裡看看，而當時路線的規劃高鐵提供了方案幾條好像 10 條還是 11 條，業者就是覺得這些方案並沒有都是到業者的利潤啦，因為業者他會評估阿，畢竟

當地會比較清楚會比較了解地域性的東西，就是當地的需求，這些東西比方說路線規劃等等都是業者，還有公路總局才知道的，而高鐵公司想要整併這些資源。

## 二、您對這個機制的看法為何？

那他這個有新組織的審議機制無論如何多是正面的，比方說像台中縣要進入台中市客運壓，他原來就是區域性質，所以台中縣進來台中市方便性還算可，但是像台中市要到台中縣或是說往返的話就不是很便利，這個就是牽涉到消費行為阿，所以就要整合，就目前來看整合的不夠，所以囉，台中縣市政府不整合協調的話，就會造成都會區交通運輸的問題存在。

## 三、那就客運業者的整合就是透過聯營您覺得他對跨縣市處理交通運輸有幫助嗎?可行性?

以聯營的方法來講，當初台汽客運失敗就是這樣，並不是那麼簡單，因為公車聯營的話就是要中部某一家來做整合，也就是說客運業者在排班上、時間的配合等等，都要去平分與平均，那其實說那牽涉到各家公車業者營運的狀況，怎麼說呢，平常就是利潤啦等等比較高的不會想要跟你平分班次時間這些資源。

我這樣說好了，台北有成立阿是因為那裡普遍使用大眾運輸像公車啦等等，另外就是說臺北市的業者都有賺錢，那不管怎樣每家業者在任一時段被排到都可以時間，也就是說班次多，也固定，因為需求高所以所分配的時間多，這樣的情形就是說載客率高對於聯營來講是正面的，阿台中載客率不高阿，尖峰時間和離峰時間差得太多了，假如被分配到開離峰的司機就分不到什麼錢阿，很慘的。然後，最重要的自己業者平常營運好的為什麼要跟你聯營阿，他不需要阿，那相形之下營運比較糟的就會惡性循環。

企業經營都是以自己的利益為主，而且一層不變的，就平分經額這一點來說喔，我剛剛有講過就台中旅次、載客率那麼低的情況下，聯營就是平分了營運好的業者他的資源，而這個經額是按比例的阿，所以就業者來講無法達到利益極大化，那司機呢，為了符合聯營機制下如果載客量那麼低那收入也就低，企業利潤就更不用說了。

但就聯營本身他的機制是好的，優點就是減少資源，還有降低環境污染，那我個人是覺得說營運聯營台中市更是需要，比方說在幹線道，如復興路、大雅、中港這裡來作整合，那從六月一日起已經要改成里程計費，公路總局和交通局已經對這項作整併，里程他通常是區域性的，現在在台中市區

裡頭也改成這樣計費。目前台中市有成立聯營中心，有巨業客運啦、全航、台中客運中客啦、仁友客運阿以及統聯客運等五家，他就會再六月一日開始全面使用 e 卡通。那麼對於台中縣市政府都會區路線規劃是要中部路線申請營運，這是交通的一種跨域合作，那你記一下，有關單位後有台中市 IC 智慧卡負責營運中心，廠商有創情科技等，這是關於聯營和 e 卡通的部分，這個是關於業者的整合，對都會交通跨域也有幫助。

#### 四、請問台中都會推動跨縣市的交通運輸管理有遭遇到什麼困難嗎？

所以就目前來講，台中縣交通跨縣市的合作政府是還需要再繼續怎麼說，繼續整合還有協調，那當然台中縣也要合作阿，之前沒有，之前本位主義都太強，尤其是台中縣吧，要顧及他們當地的業者啦，那既然成立了這個審議委員會你知道嗎，表示說台中市和台中縣能夠達成有最初的共識，因為之前沒有，根本很難談合作，因為兩者的利基點會不同，這樣子，那審議委員會成立不久，他要等業者來提，那麼政府之間先前的規劃就要先談好，就路線規劃阿等等，得必須先規劃看民眾需求阿，其實這很複雜啦，因為如果政府提了，阿業者覺得不怎樣衡量後，覺得沒有利益，就會都沒有人提出申請了，這也是相當難解決的事情。那剛剛有提到那個高鐵的接駁，現在是台中市作主導，那個會牽涉到中部六縣市都會區的交通問題啦，因為他比較有經驗後所以就是由他負責。

#### 五、政府都會交通運輸的扮演的角色與發揮的功能？

整體來說，跨縣市都會區的交通就是政府這方面的工作是很重要的角色。而這個台中縣市區公車審議委員會是有正面的效果，很有意義，只有政府才有辦法整合說來自不同領域的各界人士。那要對業者的誘因喔，補貼工作阿，透過補貼的方法讓業者主動來投標或是配合你的新路線這樣，是一個誘因。

受訪者：全航客運



日期：2005/5/6  
時間：13:15-13:48  
代號：E2

---

### 一、目前台中都會關於交通運輸管理的運作情形為何？

中部高鐵十月通車，那麼乘客在他下車後一些轉運阿，跟你說分成坐電車還有就是靠市區公車、客運業者疏散掉，之前有開會啦說有十條，是在去年開會的，那當時問題很多啦，也是逐一解決後，現在好像變成六條了，恩，台中市三條，仁友和巨業吧。他們比較有想要經營我們不是很想。

### 二、為什麼不會想要經營呢？

因為要看路線規劃，我們業者有沒有既有的路線就是說目前有沒有在經營或者是說地緣、區域性的有沒有連接，我們現在不用新闢路線阿，只要把目前既有的路線經營好就好了，那因為也是考量到公司總體的營運麻，目前評估我們覺得沒有正面效果，因為那裡又設電聯車非常頻繁，所以乘客如果搭乘高鐵會轉乘電聯車就不需要接駁，所以怎麼講他的效益不高。

那我們是考量到運輸成本，運輸成本高但是未來轉乘的班次，就是乘載率不高，那這樣虧損會很嚴重的，而你看喔，高鐵公司已經民營化了，他是私人企業公司，當初在去年有跟他提有沒有補助的制度，他們不可能啦。他們也再考量利益，哀，連轉乘在那裡停靠客運業者也要收費耶。還有阿，像場站使用也是需要租金的，所以我們去投標的話是不是就除了要考量到自己的利益和能力外，也要衡量還有其他支出喔。

那台北的話，像台北車站通常作或轉捷運的比較多人阿，他的路網當初有設計過，而在補貼上面幾乎是全額補助，阿我們台中是按比例分配、營運班次，台北是按照成本來全額補助，如果成本是五十元補貼三十元外，再按照一公里二十元來補助，所以這對業者來說是個誘因啦，至少營運有達到利潤阿。而且台北業者有聯營阿，還需要磨合。

### 三、聯營和跨縣市交通運輸有關係嗎？

聯營方式和成立跨縣市交通的委員會性質是比較不同，那是因為兩家路線，密集度不一樣，他能夠使運量、尖峰時間不競爭，通常一條路線可能每一家業者都會覺得有利潤，有經營的價值，那麼大家都會經營阿，那發生的就是比方說五家業者，那人潮是一百人，那假如平均的話反而變成一家載運二十人，那結果就是說五家業者是競爭對手，而且還不一定能夠平均分配，

更何況路線繼續行駛不一定還是黃金路線，可能人潮又更少了，這樣成本反而花的更多啦。

但為什麼我剛剛講跨縣市交通會講到聯營因為多少會有間接影響啦，間接的正面影響，因為這些是客運業者協商的機制，那就是透過我們民間來合作。

#### 四、哦，裡頭政府扮演的角色所發揮的功能呢？

但就政府的立場來講，他是提倡的角色、那也會協助啦，對於這個政府沒有強迫性，那可能有些我們的公會會邀請他們來啦，就是至少讓他們交通局知道說我們客運業者想一些想法要做什麼等等。那台中縣市都會區交通運輸他的改善方式就是說一定要用相對的互惠方式。

#### 五、什麼是相對的互惠方式？

我打比方啦，譬如喔，台中市市區公車要跨到台中縣那有 cover 到豐原業者既有路線的話就要以互惠方式，也讓他進來台中市一點，那巨業也是他們有什麼台中港區的班車啦，那同樣他們也要互相延駛。那講到這個其實就是台中縣政府要維護他們當地的業者，所以採不合作的方式。因為這樣怎麼講，會有排擠的情性，競爭沒有互惠，那各家業者和台中市自己找尋生存營運的方法，這樣下去人民交通不便。

#### 六、就業者來說，政府提供什麼誘因會提供業者來配合跨縣市交通運輸呢？

你看現在這個委員會是屬於台中縣市政府與公路總局共同成立和辦理的，只是說是由台中市主導，他特別迫切嘛，那表示說第一有這個必要性啦，那還有第二就是雙方有合作的意願，只是說，將來要怎麼走要看政府與我們民間業者的有沒有誘因，有沒有補助這樣。

那現在不是有在談說台中縣是合併為院轄市，那在將來的時候啦，雖然說現在台中縣市首長有在談，但是可想而知的就是這還是需要時間，而且政治都是要做表面功夫阿，那所以說台中縣市政府針對台中都會區成立的交通運輸，恩是台中縣市區公車與客運審議委員會，這種委員會是比較未雨綢繆啦，阿雖然他主要諮詢的功能，但是至少說將來有其他問題後、項目阿，就可以有個怎麼講跨縣市的機制在啦，那要可以盡早說能不能在還沒有這個成立為院轄式前能積極處理交通的問題。

## 七、那就都會區交通運輸路線規劃權如何分配？

這個你記一下，就以業者來講，這個路線規劃權分為兩種，一個是縣市覺得有必要經營，另一個就是業者想開闢的路線，那兩個以上都是要有運輸的需求性，然後交給台中市政府審查核定公告，這樣，他們要看合不合理。如果他們覺得不合理那就我們要申請，他們也不會通過就是還是需要考慮啦。

## 八、您對於政府對於跨縣市交通運輸的補貼制度看法為何？

像剛剛說的那兩種，一個是縣市覺得有必要經營，另一個就是業者想開闢的路線，如果是政府提出來的路線，我們就會要求補助要補貼啦，那通常另一種我們業者想要去經營的就是已經衡量過利益了才會提出申請。

聯營是可以相互合作降低競爭啦，比較窒礙難行的就是管理方面，怎樣去排班，清算分錢，而且車的狀況也是一個問題，可能有個業者開老爺車，那另外一家就也會跟著用老舊的車子來開，這樣情形下聯營只會讓服務品質變得更差喔，因為大家都會想要節省成本阿還有運輸成本，所以他實在有管理上的困難啦，非常的複雜。那其實優點也有阿減少不必要的浪費、社會成本、營運成本，那乘客會比較方便，五分鐘一班或是三分鐘一班效益比較多，那剛剛講到補貼的部分，總共要看需求、意願、問題還有路線。那他和你說的跨縣市交通的性質比較不同，但是有間接的影響啦。

## 九、就像剛剛有提到，政府對於客運業者促進跨縣市交通的誘因有哪些？

政府的補助制度除了既有的之外，那可能將來有些偏遠地區需要我們去行駛麻，那怎麼講那就會需要其他的補助阿，那對於民間所提的路線申請以及路線經營政府是採取不補貼，他認為如果我們自己要申請的話就是已經去評估績效了，就是對於載客量的評估等等，就他的將來營運是否會虧損或是效益都有作前置作業的評估等。

## 十、以市區公車和公路客運來說，目前跨縣市交通運輸所面對的困境？

大眾運輸整體來講他的規劃不是很完整啦，那應該要基於民眾行的問題來作檢討，比起以前現在私人工具實在是太發達的和之前騎機車的人口差很多，像現在的高中、專科等都幾乎是騎機車，搭公車的搭客運的相當的少，

就是說使用率降低很多啦，以前都會在學生，那現在比方說像新民學生就會搭校車，很少利用客運與公車，這樣整體市場就不是很平衡啦。

那你看台北車站捷運阿公車阿整體路網已建置起來了，那台中的話就需要去思考捷運與高鐵的連貫性，所以路網的建置會影響到都會區交通運輸的管理，那是相當複雜的，這種區域性質的就是說像聯合車站阿，可以直接轉乘公車、客運以及市區公車，但目前來講政府一直沒有規劃，因為他財政上困難，那台中市對於這個補助就會不夠。

那對於補助來講，其實我們奢望的也不是說很多，因為差別太大了，目前就是只要能夠維持、平衡支出，不要說賺啦，不要虧太多就好了。

那就規劃來講要考量到路線、業者提供的服務、票價核定等，先前講的就高鐵的接駁，公車與客運跨縣市的行駛就是要先規劃好的，而且雙方要講好。

受訪者：統聯客運

日期：2005/5/12

時間：9:03-9:35

代號：E3

---

#### 一、請問關於跨縣市交通運輸的會議與公聽會您有參加嗎？

關於交通運輸的會議有很多阿，交通安全聯席會報阿、公聽會阿很多，但是這個是跨縣市的正式成立是在今年三月，那之前應該是有協商過相關的，比如說政府有對於中部市區公車與客運開過關於高鐵的接駁，那這個會議是由專家學者、客運業者以及台中縣市政府，還有公路總局。那主要目的是針對新闢路線、路線規劃、費率、票價等等上面的管理和審議啦，那在這裡頭的委員會是以公證客觀的立場來看的。那以後不管是高鐵上、捷運或是其他的跨縣市合作就是可以

透過他來運作，有一個組織在。

## 二、您對這個機制看法為何？

那個問題點就是市區公車客運業者不能行駛到台中縣，因為他們沒有區域性的性質，所以問題比較大一點，那像國道客運、公路客運原本就是區域性的，甚至全省走透透的，所以市區公車客運的問題會比較大，而這樣也造成台中縣的人不是很方便，他到台中市消費很方便，但是消費完要回去就不是很方便了。

過去，我們統聯最早算是有成立這方面的，在民國九十年，台中市區有四條，但也是只有在邊緣而已，現在還是有很多人去反應說不方便。阿我們今年年初原本要申請一條路線，有申請後來撤回，因為實在是嚴重缺員，那在這個情況下，路線加長的話班次就會減少，反而讓民眾等車等很久，又會有民怨，所以真的是吃力不討好。

還有就是說公路路線經營權開放，像路網的整合、路權開放、審議制度之建立還有客運業與市區公車費率之整合，都是政府還需要去努力的地方。

## 三、那都會區交通運輸的困難點在哪裡？

那現在情形就是說里程計費不是很密集，台中縣有豐客麻，那如果我們要行駛進去，就以他們來說是瓜分了他們的市場，曾經也有發生過這種抗爭啦，極力反彈。

那其實說喔，有業者來競爭當然會比較好阿，你看台中縣幾乎都是由豐客所經營的，如果引進其他業者這樣服務品質也可以提升阿，阿不然只有一家獨占聲音最大，那他要怎樣的服務就是隨我高興了，還有就是有許多家競爭那麼就會有鬥志，相形之下營運狀況還有服務品質、水準都會提高。

## 四、關於都會區交通運輸的政府的誘因機制你看法為何？

誘因喔，說台中他搭乘的人口少，不夠頻繁，那很台北比，差很多背景也很不同，其實中南部比較像啦；那補貼的方法誘因啦，對像那個什麼路線虧損阿等等都會有幫助，還有加強警察單位，還有政府的權力啦，台中市違規停車的很嚴重阿，也沒有開單之類，那大家都用私人車子所以說應該加強取締，這樣才會減少用私人車子的機會，大眾運輸的經營才會有成效，而就都會區跨縣市來講推行這方面的措施會比較有效率。

以往像我們業者能配合民眾需求進行營運路線規劃，但是往往缺乏完整的路線規劃程序，並且路線之決定會受到民意代表之要求或公路單位新路開發之影響，所以讓路網雜亂並有重疊現象。

那你講到誘因主要就是補貼，有兩種後就是金錢補貼、非金錢補貼，非金錢就是稅的減免、技術協助阿，那金錢補貼就是有資本的還有營運的補貼這樣子，所以怎麼講，跨縣市和業者之間的配合有關後，至少看到出來政府有意麻，但是政府的權力要在大一點。

受訪者：台中客運

日期：2005/5/18

時間：10:00-10:36

代號：E4

---

一、請問您知道台中都會交通運輸跨縣市合作？

這個台中縣市都會區的交通運輸的合作喔，是成立審議委員會，那是跨縣市的比方說像市區公車路線規劃權、經營權還有他的審議權，應該還有啦，比方說費率，但是喔，台中縣市費率統一比較困難。

二、那這個審議委員會的機制有在運作嗎？

有有有，他已經成立了，那其實雖然我們沒有被找去開審議委員會，但是政

府之間是有在協調與開會啦，不然以前不會有這種跨縣市的，因為他都會有本位主義在。

### 三、怎樣的本地主義阿？

通常是台中市作主導啦，但是說喔，當他們去跟台中縣協調的時候往常都是說no的，所以在推動都會區跨縣市的交通議題上就有很大的阻撓，那這個審議委員會有緩衝的性質，有個機制是可以針對跨縣市的。

### 四、恩，除此之外，好像也有聯席委員會的機制來運作？

對，那是蛇麼東西都放進來談啦，可能包含交通、環境阿治安，性質比較不同，那就這個審議委員會裡頭，雖然只是一個審議委員會不是一個管理機構但是說喔，至少開個頭是有正面效果的，主要就是台中縣市是主管機關，那我們申請他們要審核，是比較動態的，有在互動這樣，不管有沒有通過都表示政府間的合作與整合，另外就是像我們業者這樣的活動。

### 五、就台中都會區交通運輸整體來說還需要合作？

其實就是說台中縣市合併阿，這樣就迎刃而解。

### 六、那請問台中都會交通運輸的目前狀況呢？

就是台中縣市與中央單位恩公路總局之間要磨合，才能打破地域性的本地主義，那現在這個審議委員會的情況就是廢掉公路總局對這個規範的約束，因為這個權力只有公路客運才有，那他們要跨縣市的話也是要經過公路總局才行，那麼現在情形是市區公車要跨區域要跨縣市，並且是有地方政府來主導，所以說是在磨合啦，而這樣也比較快。

### 七、除了台中市市區公車延駛到台中縣外，未來有重大建設如高鐵和捷運，那需要整體的路網配合？

其他跨域的計劃，比如說像高鐵的接駁，他還沒公告，但是之前有開過會，就是在協調這些東西。像烏日只是在台中市旁邊而已，利用他的地緣關係來作規劃的整合。

### 八、比方說呢，有具體的作法？

由誰來管，路線要如何整併、運作，達到台中縣市都滿意的狀態，那也不會

讓業者不高興，破除本位主義。

#### 九、有蛇麼誘因來促使業者配合呢？

如果要配合政府的新闢路線，我們通常並不會那麼積極，因為中部，不應該是說整個中南部來講，他營運狀況不是很好，利潤不高，我們也沒有力氣去運作和配合，這個成本花費也很多。

還有缺員的很嚴重，尤其在中南部的地方市區公車這方面缺員缺的很嚴重，如果說新闢路線很難徵人之外，就算真的扛下來去運作的話，也只能挖東牆補西牆，到時候可能服務品質不好，客源又會流失，所以這個其實說要有誘因又有他的難處在。

#### 十、有什麼辦法可以改善缺員的問題？

就是駕訊班要人刊登廣告、或者找親朋好友來幫忙等等，這樣阿但是說他們流動率高，可能還是會有問題在，是阿。

#### 十一、以往政府要求要求業者配合會透過補貼制度來當作誘因，那除了補貼制度呢？

補貼油錢阿，因為運輸成本高，補貼里程阿，稅務減免阿，其實就是看政府願不願意啦。

#### 十二、喔，這樣政府的角色是不是很重要？

對阿，確實很重要，而且權力應該再大一點。除了補助款還是什麼，其實還是有一些東西政府政策可以當做誘因啦，他們可以決定的。

#### 十三、那這樣台中都會交通運輸跨縣市尚存在的根本問題呢？

政府不敢大都闖釜作是因為搭乘的人口少，無法養成習慣搭乘公車，和台北市天壤之別。

#### 十四、對於大眾運輸是不是應該有配套措施？

我正要说這個，舉個簡單的例子好了，就是政府可以執行的喔，你看台中市



這裡一大堆停車格，那小型私人汽機車就很方便停阿，台北市私人運具不知道要停哪裡咧，以至迫使他們要搭大眾運輸，那台中縣市這樣的情形就是讓人不想搭車子，他們會覺得自己騎車開車會很方便的，這樣就會惡性循環。

## 十五、如何改善跨縣市交通運輸這個規劃？

就台中市來說，恩他是放射式路線，應該要加強橫向與縱向的班次形成路網，這種街道是棋盤式的，那北屯、中清、西屯恩這些都是放射狀的。阿應該要就台中縣市都會區的交通路網打破地域觀念。

## 十六、他的困難點呢？

台中縣政府要保護他們業者，是那個客運業者？

我：

豐原客運

對對對，豐原客運很久很久了吧，歷史悠久，在那裡的勢力根深蒂固，而且台中市也是阿，客運業者都是地方大老，有他的政治資源，對於局長啦、承辦人員壓力很大，他們是利益團體壓力團體，這個問題從以前就存在，那麼現在政府跨縣市交通運輸的處理辦法，就是審議委員會麻，那不管他的性質如何也是讓她公開化減少摩擦。

## 附錄二：公路法

### 第一章 總則

第 1 條 (制定目的及其適用)  
為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，特制定本法；本法未規定者，依其他法律之規定。

第 2 條 本法用詞定義如左：  
一 公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括國道、省道、縣道、鄉道及專用公路。  
二 國道：指聯絡二省（市）以上，及重要港口、機場、邊防重鎮、國際交通與重要政治、經濟中心之主要道路。

三 省道：指聯絡二縣（市）以上、省際交通及重要政治、經濟中心之主要道路。

四 縣道：指聯絡縣（市）及縣（市）與重要鄉（鎮、市）間之道路。

五 鄉道：指聯絡鄉（鎮、市）及鄉（鎮、市）與村、里、原住民部落間之道路。

六 專用公路：指各公私機構申請公路主管機關核准興建，專供其本身運輸之道路。

七 車輛：指汽車、電車、慢車及其他行駛於道路之動力車輛。

八 汽車：指非依軌道或電力架設，而以原動機行駛之車輛。

九 電車：指以架線供應電力之無軌電車，或依軌道行駛之地面電車。

一〇 公路經營業：指以修建、維護及管理公路及其附屬之停車場等，供

汽車通行、停放收取費用之事業。

一一 汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸而受報酬之事業。

一二 計程車客運服務業：指以計程車經營客運服務而受報酬之事業。

第 3 條 本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第 4 條 全國公路路線系統，應配合國家整體建設統籌規劃。其制定程序如左：

一 國道、省道，由中央公路主管機關擬訂，報請行政院核定公告。

二 縣道、鄉道，由縣（市）公路主管機關擬訂，報請中央公路主管機關核定公告。

市區道路劃歸公路路線系統者，視同公路；其制定程序，由中央、直轄市或縣（市）公路主管機關分別會商擬訂，並準用前項之規定核定公告。

公路路線系統或既成公路之廢止，依前二項制定之程序。

第 5 條 （省道、國道等使用同一路線之劃分）

省道與國道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸國道路線系統；縣道與省道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸省道路線系統；鄉道與縣道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸縣道路線系統。

- 市區道路與國道、省道、縣道或鄉道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸國道、省道、縣道或鄉道路線系統。
- 第 6 條 國道、省道由中央公路主管機關管理，中央公路主管機關得委託所在地直轄市或縣（市）公路主管機關管理。  
縣道、鄉道由縣（市）公路主管機關管理。但為整體運輸系統需要，必要時，縣（市）公路主管機關得將縣道委託中央公路主管機關管理。  
前二項委託程序、權利義務及管理等事項之辦法，由交通部定之。
- 第 7 條 （公路專用電信之設置）  
公路事業為謀通信便利，依電信法之規定，得設置公路專用電信。
- 第 8 條 （公用事業資產等檢查、徵用或扣押之禁止）  
公路事業所有之資產及其運輸物品，非依法律，不得檢查、徵用或扣押。
- 第 9 條 公路需用之土地，得依法徵收或撥用之。  
公路主管機關規劃、興建或拓寬公路時，應勘定用地範圍，其涉及都市計畫變更者，應協調都市計畫主管機關依都市計畫法規定辦理變更；涉及非都市土地使用變更者，依區域計畫法及非都市土地使用管制規則規定辦理變更編定。  
前項公路需用之土地，得逕為測量、分割、登記、立定界樁，公告禁止建築或限制建築，並通知土地所有權人。
- 第 10 條 （不適用本法之道路）  
專供軍用之道路，不適用本法之規定。
- 第 二 章 公路修建與養護
- 第 11 條 國道、省道修建工程，除由中央公路主管機關辦理外，得由路線經過之直轄市、縣（市）公路主管機關辦理。  
縣道、鄉道之修建工程，由縣（市）公路主管機關辦理；其屬縣道者，得委託中央公路主管機關辦理。
- 第 12 條 公路修建經費負擔原則如左：  
一 國道、省道：由中央及有關之直轄市或縣（市）政府共同負擔；其負擔比例，視直轄市或縣（市）政府負擔能力協議定之。  
二 縣道：由縣（市）政府負擔。但縣（市）政府財力不足時，得向上級政府申請補助。  
三 鄉道：由縣政府負擔。
- 第 13 條 （修建國道之專設機構）

- 中央公路主管機關，對規模宏大、工程艱鉅之國道，報請行政院核准，得專設機構興建並管理之。
- 第 14 條 公路主管機關，得依制定之公路路線系統，將其沿線之公路及其附屬之停車場予以公告，由個人、法人或團體興建之。公私機構得擬定路線，申請公路主管機關，核准興建專用公路。
- 第 15 條 由個人、法人或團體依前條第一項規定興建公路及其附屬停車場時，應備具左列文件，向公路主管機關申請籌設：
- 一 申請書。
  - 二 興建計畫書。
  - 三 財務計畫書。
  - 四 籌設期間預定表。
- 第 16 條 公路主管機關對於依前條規定提出之申請案，應依左列各款規定審查之：
- 一 興建計畫書之可行性。
  - 二 財務計畫書之可行性。
  - 三 請求政府協助及配合事項之可接受程度。
- 第 17 條 依前條規定審查結果核准籌設者，應在籌設期間內，備具左列文件，申請公路主管機關許可，並繳交許可費後，始得施工：
- 一 機構組織或章程。
  - 二 土地使用證明書。
  - 三 工程計畫書。
  - 四 工程預算書。
  - 五 資金運用計畫書。
  - 六 開工日期及施工期間預定表。
- 依環境影響評估法及水土保持法相關規定需辦理環境影響評估或擬具水土保持計畫者，應檢附有關書圖文件及該管主管機關之同意文件。
- 第 18 條 (公路修建工程之期限)  
公路修建工程，應依公路主管機關規定期限開工、竣工；如有正當理由，不能依限開工、竣工時，應敘明理由，報請上級公路主管機關核准。
- 第 19 條 公路修建工程全部或一部完竣時，應經公路主管機關派員勘驗認可後，始得開始使用。
- 第 20 條 公路主管機關對於依第十四條第一項規定興建之公路及其附屬之停車場，認其施工與原計畫不符者，應限期通知改

- 正；屆期不改正或經改正仍與原計畫不符者，得勒令停工。
- 第 21 條 公路主管機關核准之公路經營業，對於依第十四條第一項規定興建之公路及其附屬之停車場，得定期限向通行或停放之汽車收取費用。
- 興建專用公路之公私機構經公路主管機關核准兼營公路經營業者，得向通行該專用公路之汽車收取通行費。但以收取養護管理費用為限。
- 第 22 條 (變更組織等之報請核准)
- 公路經營業，變更組織、增減資本、抵押財產或移轉管理，應先報請公路主管機關核准。
- 第 23 條 (公路經營業經營不善之處理)
- 公路主管機關對公路經營業，認為經營不善妨礙交通時，得為左列處理：
- 一 限令定期改善。
  - 二 逾期不為改善時，停止其營業。
- 前項第二款停止營業，公路主管機關，應採取適當措施，繼續提供服務、維持汽車通行及車輛停放。
- 第 24 條 公路主管機關興建之公路，有左列情形之一者，得向通行之汽車徵收通行費：
- 一 貸款支應者。
  - 二 以特種基金支應者。
  - 三 在同一起訖地點間另闢新線，使通行車輛受益者。
  - 四 屬於同一交通系統，與既成收費之公路並行者。
- 前項徵收通行費之作業程序、收費設施設置、收費方式、收費車種、費率、作業管理、停徵或免徵規定、欠費追繳、收取追繳作業費用及委託其他機關（構）辦理等事項之辦法，由交通部定之。
- 前項通行費費率之計算方式，應由交通部依據興建、營運與維護成本、使用者受益程度、交通量及收費年限等因素，按車輛種類訂定，並得依路段、時段訂定差別費率。
- 前項通行費費率之計算方式，於公路經營業準用之。
- 經依第一項規定徵收通行費者，免再依工程受益費徵收條例徵收工程受益費。
- 第 25 條 (刪除)
- 第 26 條 國道、省道之養護，除由中央公路主管機關辦理外，得由路

- 線經過之直轄市、縣（市）公路主管機關辦理。  
縣道、鄉道之養護，由縣（市）公路主管機關辦理；其屬縣道者，得委託中央公路主管機關辦理。
- 第 27 條 公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費；其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之二十五。  
汽車燃料使用費之徵收及分配辦法，由交通部會商財政部定之；其有關市區道路部分之分配比例，由交通部會商內政部辦理之。
- 第 28 條 中央及直轄市公路主管機關，為發展公路建設及維護管理需要，得就左列收入設立基金，循環運用，並償付自償性債務之還本付息：  
一 徵收之車輛通行費。  
二 分配於公路建設用之汽車燃料使用費。  
三 政府核列預算撥付之款項。  
四 私人或團體之捐贈。  
五 收費公路之服務性收入。  
六 其他依法撥用於交通建設之費用。
- 第 29 條 （刪除）
- 第 30 條 公路用地，非經許可，不得使用。擅自使用、破壞公路用地，或損壞公路設施時，應由公路主管機關取締之。  
使用公路用地設置管線或其他公共設施時，使用人應填具申請書，並檢附工程計畫書，向公路主管機關申請許可後，始得設置。公路主管機關除向使用人徵收許可費外，並應向使用人徵收公路土地使用費，優先用於公路之修建、養護及管理。但基於公共利益或特殊需要考量者，得減徵或免徵公路土地使用費。  
前項公路土地使用費徵收之作業程序、減徵或免徵之條件、範圍、費率計算基準與考量因素、欠費追繳及溢繳退費等事項之辦法，由交通部定之。
- 第 30-1 條 公路主管機關修建或改善公路時，應於施工前公告，除國道工程外，應先協商當地直轄市、縣（市）政府，並通知必須使用公路用地之公私機構同時配合施工。  
前項公路工程完竣後，於一定期間內得限制挖掘。但緊急搶修或定點局部修護需要，不在此限。  
管線機構或其他工程主辦機關（構）為埋設管線或其他工程，必須挖掘公路時，應依前條第二項規定申請公路主管機

關許可，並繳交許可費，始得施工。但緊急搶修，得以電話或傳真先行告知該管公路主管機關後，迅即辦理，並於事後補正許可程序。

前項管線機構必須挖掘公路時，除國道施工及緊急搶修外，應擬訂挖掘施工交通維持計畫，送所在地直轄市、縣（市）政府審查同意。

公路之挖掘及修復，公路主管機關得採取左列方式之一辦理：

- 一 收取公路挖補費，並配合工程進度開挖及修復公路。
- 二 協調或要求管線機構或其他工程主辦機關（構）統一施工，並監督其施工及限期完全修復公路。

前項業務及相關公路開挖計畫，公路主管機關得全部或一部委託民間團體辦理。

管線機構於工程完工後應定期巡檢，維護安全。

公路主管機關基於修建或改善公路工程需要，需將公路用地範圍內原有管線或其他公共設施遷移時，應協調使用人擇定遷移位置。使用人應依協調結果配合遷移，並負擔全部遷移費用。但同一工程限於工地環境，需辦理多次遷移時，除最後一次費用由使用人負擔外，其餘各次遷移費及用戶所有部分之遷移費，均由公路主管機關負擔。

第 31 條 公路兼具渠道、堤堰、鐵路等公共工程之用時，其修建、養護、管理及經費之負擔，由公路主管機關與該項工程設施之主管機關協議定之，協議不成時，報請共同上級機關決定。

第 32 條 公路主管機關對於所管轄之公路，應重視景觀、力求美化。地方政府得經公路主管機關之同意，種植行道樹、花木或設置景觀設施，並負責養護；其種植或設置位置，不得妨礙公路原有效用。

第 33 條 公路設計、施工、養護及交通工程之各項技術規範，由交通部定之。

第 33-1 條 公路工程之設計及監造，在中央公路主管機關指定工程規模以上者，應由依法登記執業之相關專業技師簽證。但公路主管機關自行辦理者，得由機關內依法取得相關專業技師證書者辦理。

前項相關專業技師科別，由中央公路主管機關會商中央技師主管機關定之。

### 第三章 公路運輸

第 34 條 公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國

道路，營業汽車應依左列規定，分類營運：

一 公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。

二 市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。

三 遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客營業者。

四 計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。

五 小客車租賃業：以小客車租與他人自行使用為營業者。

六 小貨車租賃業：以小貨車租與他人自行使用為營業者。

七 汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。

八 汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。

九 汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。

前項汽車運輸業營運路線或區域，公路主管機關得視實際需要酌予變更。

第 35 條 非中華民國國民或法人，不得在中華民國境內投資經營汽車運輸業。但經中央公路主管機關核准者，得申請投資經營小客車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業及汽車貨櫃貨運業。

第 36 條 (民營原則)  
汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線由中央及地方政府經營外，應開放民營。但國民無力經營時，由政府經營之。

第 37 條 經營汽車運輸業，應依左列規定，申請核准籌備：

一 經營公路汽車客運業：

(一) 屬於國道、省道、縣道、鄉道者，向中央公路主管機關申請。

(二) 路線通過直轄市市區道路，其里程超過相鄰之省道、縣道、鄉道者，向該直轄市公路主管機關申請。

二 經營市區汽車客運業：

(一) 屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。

(二) 屬於縣(市)者，向縣(市)公路主管機關申請。

三 經營遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，向中央主管機關申請。



前項第二款之市區汽車客運業延長路線至直轄市、縣（市）以外者，應由受理申請之公路主管機關商得相鄰之直轄市、縣（市）公路主管機關之同意；有不同意者，報請中央公路主管機關核定之。

第 38 條

（審核依據）

公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按左列之規定：

- 一 合於當地運輸需要者。
- 二 確能增進公眾便利者。
- 三 具有充分經營財力者。
- 四 具有足夠合於規定車輛及站、場設備者。

前項審核細則，由交通部定之。

第 39 條

（核准後之籌備期限等）

經核准籌備之汽車運輸業，應自核准之日起，六個月內籌備完竣。

汽車運輸業應於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。汽車運輸業經核准籌備後，如因特殊情形未能如期籌備完成時，得報請該管公路主管機關准予延期，以六個月為限，逾期撤銷其核准籌備。其為公路汽車客運業或市區汽車客運業者，並應公告重行受理申請。

第 39-1 條

計程車牌照應依照縣、市人口及使用道路面積成長比例發放。

優良駕駛申請個人牌照之發放，不適用於前項規定。

第 40 條

汽車運輸業自領得汽車運輸業營業執照之日起，公路汽車客運業自領得營運路線許可證之日起，均應於一個月內開始營業或通車營運。除因天災、事變或其他不可抗力，得報請該管公路主管機關核准，俟其原因消失後即開始營業或通車營運者外，逾期廢止其汽車運輸業營業執照或營運路線許可證，並吊銷其全部營業車輛牌照。

第 40-1 條

新設立汽車運輸業所領用之車輛牌照，自核發牌照日起一年內，不得辦理繳銷或過戶轉讓。

第 40-2 條

汽車運輸業營業車輛汰舊換新，應於繳銷牌照之日起一定期間內，以同一車輛種類全新或年份較新之車輛替補；未能於規定期限內替補者，得於期限屆滿前申請展期，逾期註銷替補。

前項之一定期間、得展延期限之業別及展延期間之規定，由交通部定之。

- 第 41 條 (公路及市區汽車客運業之數目)  
公路之同一路線，以由公路汽車客運業一家經營為原則。但其營業車輛、設備均不能適應大眾運輸需要，或其他公路汽車客運業之車輛必須通行其中部分路段始能連貫其兩端之營運路線時，公路主管機關得核准二家以上公路汽車客運業經營之。  
市區汽車客運業，應配合市區人口之比例及大眾運輸需要之營業車輛、設備，由公路主管機關視實際情形核准一家或二家以上共同經營之。
- 第 42 條 汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整。  
前項準則，由交通部定之。
- 第 43 條 (汽車運輸業運價及雜費之公告)  
汽車運輸業之客、貨運運價及雜費，非經公告，不得實施。
- 第 44 條 (公路營業費之徵收及其徵收率等)  
公路主管機關對於汽車運輸業，得徵收公路營運費，撥充運輸獎助、安全管理及公路養護之用。  
前項營運費之徵收率，不得超過運價百分之十，高速公路不得超過運價百分之二十；其徵收及使用辦法，由交通部擬訂報請行政院核定之。
- 第 45 條 (主管機關之輔導)  
公路主管機關，應視客、貨運輸需要情形，輔導汽車運輸業發展公路與鐵路、水運、航空及公路與公路之聯運或聯營業務。
- 第 46 條 汽車運輸業變更組織、增減資產、抵押財產、宣告停業或歇業，應先報請公路主管機關核准。  
汽車運輸業營業車輛發生交通事故致人於死或重傷者，公路主管機關得應受害者本人或其配偶、親屬檢具警察機關相關證明文件之申請，自交通事故發生日起二個月內，暫不予核准屬該業者登記名義全部或部分車輛過戶、繳銷牌照。但受害者本人或其配偶、親屬已向法院聲請假扣押、假處分獲准者，不在此限。  
前項所稱親屬，指直系血親、二親等內之旁系血親。  
第二項汽車運輸業因營業車輛肇事暫不予核准車輛過戶、繳

- 銷牌照之數量、車輛價值計算方式及禁止異動車輛選擇方式等事項之辦法，由交通部定之。
- 第 47 條 汽車運輸業經營不善、妨礙公共利益或交通安全時，公路主管機關得為左列之處理：
- 一 限期改善。
  - 二 經限期改善，逾期不改善或改善而無成效者，得停止其部分營業。
  - 三 受停止部分營業處分一年以上，仍未改善者，廢止其汽車運輸業營業執照。
- 前項部分營業之停止或營業執照之廢止，公路主管機關應採取適當措施，繼續維持客、貨運輸業務，不使中斷。
- 第 48 條 (非常災害時主管機關之調用權及其補償)
- 遇有非常災害時，公路主管機關為應付緊急需要，得調用轄區內之汽車、修護設備及必要人員，汽車運輸業不得拒絕。因而受有損失者，得申請補償。
- 第 49 條 (準時運送之義務及例外)
- 汽車運輸業對客、貨運輸，應準時安全運送之。但急病患者、郵件包裹、易腐貨物或於公益上有正當理由者，得優先運送。
- 第 50 條 (危險物品之拒運等)
- 依物品之性質，有危害他人身體或財產之虞者，汽車運輸業得拒絕運送。前項運送物，因申報不實，致汽車運輸業蒙受損害者，託運人應負損害賠償責任。
- 第 51 條 (旅客無票乘車之補票等)
- 旅客無票乘車或持用失效票，應補收票價；如無正當理由，並得加收百分之五十票價。
- 運送物之名稱、性質或數量，如汽車運輸業對託運人之申報有疑義時，得檢驗之；檢驗結果，認所收運費不足者，按四倍以下之差額補收之。
- 第 52 條 (運送物之受領遲延)
- 運送物因不可歸責於汽車運輸業之事由，致不能交付時，汽車運輸業得代為寄存於倉庫，並以倉單代指運送物之交付；其費用由貨物託運人或受貨人負擔。
- 前項規定，於超過領取期間未領取之運送物準用之。
- 第 53 條 (所有人不明運送物之處理)
- 汽車運輸業對於站、車內所有人不明之運送物、寄存品或遺留物，應公告招領之；公告逾一年，仍無權利人領取時，取得其所有權。

前項運送物、寄存品或遺留物，如有易於腐壞之性質，或其保管困難，或顯見其價值不足抵償運雜費時，汽車運輸業得於公告期間先行拍賣，保管其價金。

第 54 條

(消滅時效及其起算點)

左列請求權，因一年間不行使而消滅：

- 一 運送物喪失、毀損或遲交之損害賠償。
- 二 運費、雜費之補收及退還。
- 三 運送物之交付。
- 四 代收貨價之支付。

前項請求權之消滅時效，依左列日期起算：

- 一 運送物喪失、毀損或遲交之損害賠償，自應交付之日。
- 二 運費、雜費之補收及退還，自票據填發之日。
- 三 運送物之交付，自交付期間屆滿之日。
- 四 代收貨價之支付，自汽車運輸業發出已代收訖通知之日。

第 55 條

(汽車運輸業受託辦理他項業務)

汽車運輸業除經營客、貨運輸外，得接受個別經營者之委託辦理左列業務：

- 一 車輛牌照之請領、換發、繳銷、車輛檢驗及各種異動登記。
- 二 車輛使用牌照稅、燃料使用費與其他稅費及違規罰鍰之繳納。
- 三 汽車責任保險之投保。
- 四 行車事故之有關事項。
- 五 購車貸款申請及動產擔保之登記。
- 六 其他經公路主管機關核准之業務。

汽車運輸業受託辦理前項業務，應與委託人簽訂書面契約，載明雙方之權利義務及違約責任；其契約範本由交通部定之。

第 56 條

經營計程車客運服務業，應向所在地之公路主管機關申請核准，其應具備資格、申請程序、核准籌備與廢止核准籌備之要件、業務範圍、營運監督、服務費收取、車輛標識、營運應遵守事項與對計程車客運服務業之限制、禁止事項及其違反之糾正、限期改善、限期停止其繼續接受委託或廢止其營業執照之條件等事項之辦法，由交通部定之。

計程車客運服務業以合作社組織經營者，其籌設程序、核准籌備與廢止核准核備之要件、社員資格條件、設立最低人數、業務範圍、管理方式及營運應遵守等事項之管理辦法，

由交通部會同內政部定之。

- 第 56-1 條 為維護民用航空機場交通秩序，確保旅客行車安全，各類客運汽車進入民用航空機場，應具備一定資格條件，並依規定取得民用航空機場主管機關核發之相關證件，始得營運。前項之一定資格條件、申請程序、營運監督、營運應遵守事項、適用機場、各類證件核發、計程車之限額、保留比例、加收停留服務費、績優駕駛選拔獎勵、接送親屬與對各類客運汽車進入民用航空機場營運之限制、禁止事項與其違反之吊扣車輛牌照、吊扣、吊銷或停止領用相關證件及定期禁止進入民用航空機場營運之條件等事項之辦法，由交通部定之。
- 第 57 條 (經營電車運輸業之準用規定)  
經營電車運輸業，準用第三十五條至第四十條、第四十二條、第四十三條、第四十五條至第四十七條、第四十九條至第五十四條之規定。
- 第 57-1 條 公路主管機關為維護汽車運輸業之交通安全或營運秩序，對違反第四十七條、第七十七條及第七十七條之三規定事件之稽查，得會同警察及相關機關執行之。

#### 第四章 安全管理

- 第 58 條 公路主管機關為維護公路之安全及暢通，應於必要地點設置標誌、標線、號誌、護欄及行車分隔設施等交通安全工程設施，並得視實際需要劃設車輛專用道。
- 第 59 條 公路主管機關為維護公路路基、行車安全及沿途景觀，得會同當地直轄市、縣（市）政府於公路兩側勘定範圍，公告禁止或限制公、私有廣告物及其他建築物之設置或建築，不受相關土地使用管制法令規定之限制。  
前項公告管制前原有之廣告物與其他建築物及障礙物有礙路基、行車安全或觀瞻者，得商請當地建築主管機關限期修改或強制拆除。但其為合法者，應給予相當之補償。  
前二項禁建、限建範圍、劃設程序、管理及補償等事項之辦法，由交通部會同內政部定之。
- 第 60 條 公路主管機關為維護公路設施之完整及交通安全，對超過公路設計容許尺寸、載重或易於損壞公路之車輛，得限制或禁止其通行。  
公路主管機關於公路發生災害或修護期間，得公告限制或禁止車輛通行該路段。
- 第 61 條 汽車及電車之登記、檢驗、發照、駕駛人及技工之登記、考

驗發照，由中央公路主管機關統一辦理，並得委託直轄市公路主管機關或相關法人、團體辦理。

前項委託法人、團體，除第六十三條另有規定外，其委託事項、委託對象資格、人員、設備基準、申請核准程序、委託合約應載事項、收費基準、管理、監督及停止或終止委託等事項之辦法，由交通部定之。

軍用汽車，除國軍編制內之車輛，由國防部另定辦法外，餘均應依前二項汽車之規定辦理。

第 61-1 條 汽車檢驗及汽車駕駛考驗，應由檢定合格並領有證照之人員為之。

前項汽車檢驗及汽車駕駛考驗人員之檢定方式、類別、資格、科目、訓練、考核及監督管理等事項之辦法，由交通部定之。

修護汽車，應由領有汽車修護技工執照或乙級以上汽車修護技術士證之人員為之。

前項汽車修護技工與汽車修護技術士之檢定方式、類別、資格、科目、訓練、考核及監督管理等事項之辦法，由交通部會同行政院勞工委員會定之。

第 62 條 中央及直轄市公路主管機關得設立訓練機構，辦理汽車駕駛人、修護技工、考驗員及檢驗員與汽車駕駛人訓練機構之班主任、汽車駕駛教練、汽車構造講師及道路交通管理法規講師之訓練；其所需訓練費用，得向受訓人員或所屬事業機構收取。

中央公路主管機關得委託前項訓練機構，辦理前項人員之考驗及檢定事項。

第 62-1 條 民營汽車駕駛人訓練機構之設立，應先經中央或直轄市公路主管機關核准籌設；其依規定期限完成籌設，並經中央或直轄市公路主管機關核准立案，發給立案證書後，始得對外招生。

民營汽車駕駛人訓練機構之設立程序、設備基準、組織、師資、課程、收費、督導考核等與對民營汽車駕駛人訓練機構之限制、禁止事項與其違反之糾正、限期改善、核減招生人數、定期停止派督考及定期停止招生，或廢止其立案證書之條件等事項之管理辦法，由交通部會同教育部定之。

第 63 條 汽車及電車均應符合交通部規定之安全檢驗標準，並應經車輛型式安全檢測及審驗合格，取得安全審驗合格證明書，始得辦理登記、檢驗、領照。

國產汽車及電車製造業，應具備完善之汽車安全檢驗設備，嚴格實施出廠檢驗。製造業及進口商之檢驗設備經公路主管機關查驗合格發給證照者，

得受委託為其製造或進口汽車之申請牌照檢驗。

汽車修理業、加油站具備完善之汽車安全檢驗設備，經公路主管機關查驗合格發給證照者，得受委託為汽車定期檢驗。公路主管機關依前項委託廠商辦理汽車定期檢驗，應支付委託費用，其費用由汽車檢驗費扣抵。

第一項之安全檢測基準、審驗、品質一致性、申請資格、技術資料、安全審驗合格證明書有效期限、類別、安全審驗合格證明書格式、查核、檢測機構認可、審驗機構認可、查核及監督管理等事項之辦法，由交通部定之。

第二項及第三項受委託檢驗業務之廠商資格、條件、申請、檢驗儀器設備與人員、收取費用、證照格式、合約應載事項、查核及監督管理等事項之辦法，由交通部定之。

第 63-1 條

電車或汽車、車身製造廠及電車或汽車進口商、進口人，對其已出售之電車或汽車，於有事實足認有重大危害行車安全之虞時，應即召回改正。

中央公路主管機關認為電車或汽車、車身製造廠及電車或汽車進口商、進口人提供之電車或汽車有重大危害行車安全之虞時，經進行調查及確認後，應責令製造廠、進口商或進口人將已出售之電車或汽車限期召回改正。

前二項電車或汽車之安全性調查、召回、改正、監督及管理等等事項之辦法，由交通部會商行政院消費者保護委員會及有關機關定之。

第 64 條

汽車或電車運輸業遇有行車事故，致人、客傷害、死亡或財、物損毀、喪失時，應負損害賠償責任。但經證明其事故發生係因不可抗力或因託運人或受貨人之過失所致者，不負損害賠償責任。

前項貨物損毀、滅失之損害賠償，除貨物之性質、價值於裝載前經託運人聲明，並註明於運送契約外，其賠償金額，以每件不超過新台幣三千元為限。

人、客傷害、死亡之損害賠償辦法，由交通部另定之。

第 65 條

汽車所有人應依強制汽車責任保險法之規定，投保強制汽車責任保險。

電車所有人應於申請公路主管機關發給牌照使用前，依交通部所定之金額，投保責任險；其保險費率，由交通部會同財政部定之。

- 第 66 條 (行車事故之必要救護措施及申報)  
汽車或電車運輸業，遇有行車事故，致人、客重大傷害或死亡時，除應採取救護或其他必要措施及向警察機關報告外，並應將經過情形向該管公路主管機關申報。
- 第 67 條 國道之車輛行車事故，由交通部或其指定之所屬機關設立車輛行車事故鑑定委員會與車輛行車事故鑑定覆議委員會，辦理車輛行車事故鑑定及覆議事項。其委員由交通部或其指定之所屬機關遴聘各相關之專家、學者擔任之。  
省（市）政府，為處理省道、縣道、鄉道、專用公路及市區道路之車輛行車事故，得在各地設立車輛行車事故鑑定委員會及覆議委員會，辦理車輛行車事故鑑定及覆議事項。其委員由省（市）政府遴聘各相關之專家、學者擔任之。  
前二項鑑定委員會與覆議委員會之組織規程，由交通部及省（市）政府分別訂之。  
第一項及第二項之車輛行車事故鑑定及覆議辦法，由交通部會同內政部、法務部定之。

#### 第五章 獎勵與處罰

- 第 68 條 (刪除)
- 第 69 條 公路經營業經公路主管機關核准興建之公路，公路主管機關得准其優先經營該路線之客運。  
前項規定，於專用公路開放供客、貨運輸者準用之。
- 第 70 條 (汽車或電業運輸業經營符合規定標準之獎助)  
汽車或電車運輸業之經營、管理，符合政府規定標準者，除依法獎勵外，  
其新設、新闢或其所經營偏遠地區之路線有虧損者，公路主管機關得以公路營運費獎助之。
- 第 71 條 公路經營業違反第十七條至第十九條規定之一者，處新臺幣三萬元以上九萬元以下罰鍰；公路主管機關並得勒令其停工或停止營業。  
公路經營業於施工或營業期間，因施工與原計畫不符或經營不善，且未依公路主管機關所定期限完成改正、改善，或經改正、改善仍與原計畫不符或仍經營不善者，除依第二十條、第二十三條規定辦理外，並處新臺幣三萬元以上九萬元以下罰鍰。
- 第 71-1 條 公路經營業投資、修建、營運、收費、移轉，違反依第七十九條第四項所定規則者，由公路主管機關處新臺幣三萬元以上九萬元以下罰鍰，並責令其限期改善；屆期未改善者，得



- 勒令其停業。
- 第 72 條 擅自使用、破壞公路用地或損壞公路設施者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰；公路主管機關並應責令其回復原狀、償還修復費用或賠償。
- 管線機構或其他工程主辦機關（構）使用公路用地設置管線或其他公共設施時，未依申請許可檢附之工程計畫書維持交通、辦理修復者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得繼續限期改善；屆期仍未改善者，按次連續處罰之。公路用地經公告、立定界樁並禁止或限制建築後，仍擅自建築者，由公路主管機關會同有關機關拆除之。
- 第 73 條 擅自駕駛車輛通行於限制或禁止通行之公路，致公路路基、路面、橋樑或其他公路設施遭受損壞者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；公路主管機關並應責令其修復、償還修復費用或賠償。
- 第 74 條 （涉及刑責時之移送）
- 依前二條規定之處罰，如有涉及刑責者，並應依法移送偵辦。
- 第 75 條 汽車所有人不依規定繳納汽車燃料使用費者，公路主管機關應限期通知其繳納，屆期不繳納者，處新臺幣三百元以上三千元以下罰鍰，並停止其辦理車輛異動或檢驗。
- 第 76 條 汽車或電車所有人未依規定投保責任險者，公路主管機關不予受理登記、檢驗、換照或發照。電車已領有牌照者，吊銷其車輛牌照。電車未投保責任保險而行駛者，處所有人新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰，並禁止其行駛。
- 第 77 條 汽車或電車運輸業，違反依第七十九條第五項所定規則者，由公路主管機關處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照一個月至三個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。
- 未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣二個月至六個月，或吊銷之。
- 計程車客運服務業違反依第五十六條所定辦法者，處新臺幣三萬元以上九萬元以下罰鍰，公路主管機關得按其情節，予以糾正並限期改善、限期停止其繼續接受委託六個月至一年或廢止其營業執照。未依本法申請核准，經營計程車客運服務業處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令其停

業。

民營汽車駕駛人訓練機構違反依第六十二條之一所定管理辦法者，公路主管機關應予糾正並限期改善、核減招生人數、定期停止派督考、定期停止招生、或廢止其立案證書。汽車駕駛人訓練機構經廢止核准籌設或廢止立案證書者，原班址及原負責人一年內不得申請設立汽車駕駛人訓練機構。未依本法申請核准，而經營汽車駕駛人訓練機構者，處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令其停業。其非法營業之車輛牌照並得吊扣二個月至六個月，或吊銷之。

依第一項、第二項及前項規定吊銷之車輛牌照，其汽車所有人不依限期繳回牌照者，由公路主管機關逕行註銷之。

第 77- 1 條

電車或汽車、車身製造廠及電車或汽車進口商、進口人，未依第六十三條第一項核發之安全審驗合格證明書所載內容製造、進口汽車或電車，或提供安全審驗合格證明書予他人冒用者，公路主管機關得令其限期改善；屆期不改善或未完成改善者，廢止其全部或一部之安全審驗合格證明書。

依前項規定廢止其全部安全審驗合格證明書者，原製造廠、進口商或進口人及該廠商登記地址，三年內不得申請辦理車輛安全檢測及審驗業務；該廠商登記之地址，並應於其土地登記簿之其他登記事項欄註記前述事項。

電車或汽車、車身製造廠及電車或汽車進口商、進口人，冒用、偽造或變造安全審驗合格證明書者，公路主管機關應勒令其停業，其已辦理登記、檢驗、領照之車輛應註銷牌照；其屬冒用安全審驗合格證明書者，公路主管機關並得按每輛車處新臺幣五萬元以上二十萬元以下罰鍰；其屬偽造或變造安全審驗合格證明書者，公路主管機關應檢具相關資料移請有關機關偵辦。

未依第六十三條第二項、第三項規定受委託辦理車輛檢驗者，公路主管機關得令其限期改善、停止其辦理車輛檢驗業務一個月至一年，或廢止其辦理車輛檢驗業務之證照。辦理車輛檢驗業務之證照經廢止者，原廠商及該廠商登記地址三年內不得申請辦理車輛檢驗業務；該廠商登記之地址，並應於其土地登記簿之其他登記事項欄註記前述事項。

違反第六十三條之一第二項規定，屆期仍不遵行召回改正者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰；必要時，得停止其製造、進口或銷售。

第 77- 2 條

汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員、汽車修護技工、汽車修護技術士未依規定辦理檢驗、考驗者，公路主管機關依其情節，

得停止其辦理檢驗、考驗工作三個月至一年，或廢止其汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員、汽車修護技工證照。

汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員、汽車修護技工證照租、借他人使用者，公路主管機關應廢止其汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員、汽車修護技工證照。

汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員、汽車修護技工證照經廢止者，三年內不得申請參加該類證照之考驗或檢定。

以詐術或其他不正當方法參加汽車駕駛人、汽車修護技工、汽車檢驗員、汽車駕駛考驗員之考驗或檢定者，自被查獲日起五年內，不得參加該類證照之考驗或檢定，並撤銷其取得之該類證照。

第 77-3 條 各類客運汽車未具備第五十六條之一第一項之一定資格條件而進入民用航空機場營運者，處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰，再次違規者，除處以罰鍰外，並按情節吊扣該違規車輛牌照一個月至三個月。

違反依第五十六條之一第二項所定辦法者，民用航空機場主管機關得按情節吊扣所核發相關證件十日至三十日、吊銷或定期停止領用。

各類客運汽車經依前項規定吊銷各類證件未滿二年者，不准進入民用航空機場營運。

第 78 條 本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍未繳納者，依法移送強制執行。

依本法所為汽車、電車牌照之吊扣或吊銷處分，不因處分後該汽車或電車所有權移轉、租賃他人或租賃關係終止而免於執行。

#### 第六章 附則

第 79 條 公路土地使用之申請程序、使用限制、設置位置及監督管理等事項之規則，由交通部定之。

公路規劃基準、修建程序、養護制度、經費分擔原則及管理等事項之規則，由交通部定之。

專用公路申請之程序、修建養護之監督管理、禁止、限制及廢止等事項之規則，由交通部定之。

公路經營業投資申請程序、修建、營運、移轉應遵行事項與對公路經營業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、限期改善或勒令停業之要件等監督管理事項之規則，由交通部定之。汽車及電車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監督、業

務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項與對汽車及電車運輸業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照之要件等事項之規則，由交通部定之。

第 80 條 公路主管機關依本法規定辦理汽車與電車之登記、檢驗或發照，與駕駛人、技工或檢驗員之登記、考驗或發照，及依本法規定核准發給之其他證照，得收取費用；其收費辦法，由交通部定之。

第 81 條 本法除八十六年五月七日修正公布之第三十五條，其施行日期由行政院定之外，自公布日施行。

### 附錄三：臺中縣市市區汽車客運路線審議委員會設置要點

中華民國九十四年一月二十七日臺中市政府府交運字第 0 九四 0 0 一八 0 三四號函及臺中縣政府府交行字第 0 九四 0 0 二八 八一 九號函聯合頒發全文九點

一、臺中縣市政府為促進臺中縣市市區汽車客運營運健全發展及就路線新闢、變更建立公平審核制度，依汽車運輸業審核細則第七條第二項，設臺中縣市市區汽車客運路線審議委員會（以下簡稱本委員會），並訂定本要點。

二、本委員會之任務如下：

（一）臺中縣市之市區汽車客運業者申請跨越臺中縣、市之公車路線新闢、

變更或撤銷之審議。

(二) 新闢跨越臺中縣、市之公車路線申請經營者之評選。

(三) 其他有關汽車客運事項之審議。

三、本委員會置委員九人，召集委員由臺中縣政府交通旅遊局局長及臺中市政府交通局局長兼任。委員七人，由臺中縣市政府就下列人員聘（派）兼之：

(一) 交通部公路總局臺中區監理所代表一人。

(二) 臺中縣政府交通旅遊局代表一人。

(三) 臺中市政府交通局代表一人。

(四) 學者專家四人。

前項委員任期二年，期滿得續聘(派)之，但代表機關(單位)出任者，應隨其本職進退。委員出缺時，得予補聘；補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日止。

四、本委員會之幕僚作業，由臺中縣政府交通旅遊局或臺中市政府交通局辦理之，並承召集人之命，負責處理有關會務。

五、本委員會會議由臺中縣政府交通旅遊局局長及臺中市政府交通局局長輪流召集並主持會議。

本委員會會議應有過半數之委員出席，始得開會；決議事項應有出席委員過半數之同意始得決議。可否同數時，由主席裁決之。

六、本委員會對於跨越臺中縣、市之公車路線審議，必要時得舉辦說明會，邀請相關公路主管機關、汽車客運業者、消費者團體代表及有關人員等列席說明。

七、本委員會開會時，學者專家應親自出席，機關(單位)代表之委員因故不能出席時，得指派相關業務主管或人員代理出席。

八、本委員會委員及兼任人員均為無給職。

九、本委員會所需經費由召集人所屬之機關於相關經費項下分別支應。

附錄四：臺中市汽車客運業管理自治條例

| 臺中市汽車客運業管理自治條例   |  |
|--|--|
| 條 文  | 說 明  |
| <p>第一條 臺中市（以下簡稱本市）為管理本市汽車客運業，以增進公共福利與交通安全，特制定本自治條例。</p>  | <p>說明訂定本自治條例之理由。</p>   |
| <p>第二條 本自治條例之主管機關為臺中市政府（以下簡稱本府），管理單位為本府交通局。</p>  | <p>說明本自治條例之主管機關。</p>   |
| <p>第三條 本自治條例用詞定義如下：</p> <p>一、汽車客運業：指依法令核准行駛在本市以公共汽車運輸旅客為營業之市區汽車客運業及公路汽車客運業。</p> <p>二、停車場：指經本府核准設置供公共汽車停放、調度或維修保養之場所。</p> <p>三、車站：指依法令核准於路外設置專供汽車客運業載運或轉運乘客之營業場所。</p> <p>四、招呼站：指依法令核准設置於路邊供公共汽車短暫停靠，僅供乘客上、下車之停車場所及設施。</p> | <p>一、說明本自治條例之名詞定義。</p> <p>二、汽車運輸業所指之公路汽車客運業包含國道客運業。</p>  |
| <p>第四條 市區汽車客運業營運路線之新闢、變更及廢止，應經本府核准。因配合道路或交通工程施工，經本府同意定期改道行駛者，應於施工完工後，立即恢復原線行駛，並報本府備查。</p> <p>市區汽車客運營運路線之營運期限為五年，期滿業者營運績效良好者，得申請展延，每次展延營運期間為五年。</p> <p>本府得指定市區汽車客運業者，於無市區客運行駛之地區營運，市區汽車客運業者不得拒絕。但應就其虧損予以適當補貼。</p>         | <p>市區汽車客運營運路線之營運期限參酌交通部 91.01.22. 函頒「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」，客運路線經營許可效期為五年，依營運路線許可證所載起訖時間為準，且非屬專營許可性質。</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>第五條 公路汽車客運業行駛本市營運路線之新闢、變更及廢止，應經本府同意。因配合道路或交通工程施工，經本府同意定期改道行駛者，應於施工完工後，立即恢復原線行駛，並報本府備查。</p>  | <p>依汽車運輸業管理規則第三十七條規定，公路汽車客運業在市區之行經路線，應與當地政府協議，故關於行經市區路線應經本府同意。</p>                            |
| <p>第六條 本府得視實際需要，調整、撤銷汽車客運業之營運路線，並得調整、撤銷或設置車站及招呼站位置。<br/>前項之營運路線、車站或招呼站位置，業者應於規定期限內完成並負責相關維護責任。</p>   | <p>營運路線及招呼站站牌位置之調整。相關設施由業者依限設置並負維護責任。</p>   |
| <p>第七條 市區汽車客運業應以電子票證方式收費，並成立聯營管理委員會。<br/>前項聯營管理委員會之組織章程，由臺中市市區汽車客運業商業同業公會擬訂，報本府核定。<br/>票證發售、使用須知及其他相關營運管理規章，由聯營管理委員會擬訂，報本府核定。</p>                                | <p>規定以電子票證收費，由業者成立聯營管理委員會。組織規程及相關管理規定分別由同業公會及聯管會擬訂，報本府備查。</p>                                 |
| <p>第八條 汽車客運業應設置停車場。<br/>前項停車場除調度室及員工休息室外，按停放車輛數計算，每輛不得少於六十六平方公尺。<br/>汽車客運業於當日收班後，不得將車輛停放於停車場外。</p>   | <p>一、汽車客運業應依規定設置場站。<br/>二、標準大客車停車格為五十平方公尺（12.5*4），考量若包含車道、通道面積，爰定不得少於六十六平方公尺。收班後不得停放停車場外。</p> |
| <p>第九條 市區汽車客運業之車站，應經本府核准後，始得設置。<br/>車站總面積除營運及管理所需空間外，應能容納尖峰時間五分鐘內通過車站之最大車輛數，每一車輛所佔面積不得少於六十六平方公尺。<br/>前項營運及管理空間應具備售票、候車、衛生及乘車資訊等設施。<br/>本府設置之公有車站得出租汽車客運業者經營。</p> | <p>車站總面積及設施參酌台北市公共汽車客運業營運管理辦法定之。</p>  |

|  |  |
|--|--|
| <p>第十條 汽車客運業招呼站依下列規定設置，並經本府許可：</p> <p>一、 行車站距除情形特殊外，市區汽車客運為一百五十公尺以上；公路汽車客運為五百公尺以上。但行駛國道者，以一公里以上為原則。</p> <p>二、 招呼站應揭示該站名稱、路線編號、沿線站名、頭末班車時間及班距、業者服務電話等；班距大於三十分鐘者，應書明全部班次。</p> <p>前項招呼站得劃設公車專用停車格。</p> <p>市區汽車客運招呼站之站牌規格、型式得由聯營管理委員會統一規劃，報本府核定。</p> | <p>招呼站設置規定</p> <p>一、依據汽車運輸業管理規則第三十七條：公路汽車客運業市區設站，其間隔不得少於五百公尺，考量減少旅客步行時間，市區汽車客運爰定為一百五十公尺以上。</p> <p>二、明定公車班距大於三十分鐘者應書明全部班次，減少民眾久候公車情形。</p> |
| <p>第十一條 市區汽車客運業營運車輛之車身正面後面及右側應標明路線編號，車身正面應標示路線起訖點名稱。</p> <p>汽車客運業營運車輛之車身左右側應標明車牌號碼。</p>  | <p>規定公共汽車應設置之車外資訊。</p>   |
| <p>第十二條 汽車客運業營運車輛於本府劃設之公車停車格停車，無乘客上下車行為時，不得滯留超過三分鐘。</p>  | <p>說明汽車客運業營運車輛停靠本府劃設之公車停車格限制。</p>  |



|  |  |
|--|--|
| <p>第十三條 市區汽車客運業，應依下列規定辦理：</p> <p>一、訂定緊急事故應變處理手冊送本府備查，每年至少舉辦演練一次，演練時應報請本府派員督導。</p> <p>二、營運車輛車齡不得逾十年。</p> <p>三、受補貼車輛之外型需送本府檢核後始得營運。</p> <p>四、每月二十日前應將上月營運相關報表函送本府核定，每年五月底前應將上一年度相關年報表經會計師簽證後函送本府核定。</p> <p>前項第二款規定之車齡限制，營運車輛車齡於本自治條例施行前，車齡已逾五年者，業者應於本自治條例施行後五年內汰換完成。</p> | <p>參考台北市規定公車車齡不得逾八年，考量本市市區汽車客運業經營環境，爰定公車車齡不得逾十年，以加強汰舊換新。</p> |
| <p>第十四條 本府得視財政情形，編列預算補貼市區汽車客運業。</p> <p>前項補貼之項目如下：</p> <p>一、資本設備投資補貼。</p> <p>二、營運虧損補貼。</p> <p>三、票價差額補貼。</p> <p>本府應定期辦理市區汽車客運業營運評鑑，其評鑑辦法由本府另定之。</p>  | <p>說明本府得補貼市區汽車客運業，並應辦理市區汽車客運業評鑑。</p>                         |
| <p>第十五條 市區汽車客運業未經本府核准或公路汽車客運業未經本府同意，擅自新闢、變更及廢止營運路線者，處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰，並限期改善；逾期未改善者，得連續處罰至改善為止。</p>  | <p>說明市區汽車客運業未經本府核准或公路汽車客運業未經本府同意，擅自新闢、變更及廢止營運路線之處分。</p>      |
| <p>第十六條 汽車客運業未依第四條第一項及第五條規定，於施工完工後恢復原路線行駛者，應限期改善；逾期未改善者，處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰。</p>  | <p>說明汽車客運業未依第四條第一項及第五條規定，於施工完工後恢復原路線行駛之處分。</p>               |

|   |   |
|---|---|
| <p>第十七條 違反第八條、第九條第一項、第二項及第十三條第一項第二款者，處汽車客運業新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰，並限期改善；逾期未改善者，得連續處罰至改善為止。</p> | <p>說明違反第八條、第九條第一項、第二項及第十三條第一項第二款之處分。</p>  |
| <p>第十八條 違反第十條第一項、第十一條及第十三條第一項第一款、第三款者，應限期改善；逾期未改善者，處汽車客運業新臺幣六千元以上二萬元以下罰鍰。</p>           | <p>說明違反第十條第一項、第十一條及第十三條第一項第一款、第三款之處分。</p> |
| <p>第十九條 違反第十二條者，處汽車客運業新臺幣三百元以上六百元以下罰鍰，並限期改善；逾期未改善者，得連續處罰至改善為止。</p>                      | <p>參酌道路交通管理處罰條例第五十五條訂之。</p>               |
| <p>第二十條 本自治條例自公布日施行。</p>  | <p>法規施行日期</p>                             |