

從全局治理論區域政府的設計

李長晏*

摘要

在全球地方化(Glocalization)治理環境趨勢下，為了提昇國家競爭力，許多國家的政府莫不思索如何將國內資源做充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進步。而近年來風起雲湧的經濟全球化趨勢，以及科技與資訊科技的加速發展則是催生行政區域重劃潮流的關鍵。從全局治理(holistic governance)模式思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區、及公私部門之間所涉及的事項問題，可透過「議題結盟」理念的建立達到共商解決問題之道。本文強調欲解決都會區域內日益嚴重的區域發展問題，如水資源管理、空氣污染、防洪治水、垃圾處理及交通運輸等民生重大課題，應採取全局治理途徑，考量跨域事項和問題，以設計出因應全球化和職權轉讓潮流下的跨區域合作治理模式。

關鍵詞：全局治理、區域政府

* 中興大學國際政治研究所助理教授

壹、前言

在全球地方化(Glocalization)治理環境趨勢下，爲了提昇國家競爭力，許多國家的政府莫不思索如何將國內資源做充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進步。同時隨著都會化現象的影響之下，以功能區域爲導向的都會區域範圍超越了核心都市行政區域，因此，產生許多計畫、行政不易協調或配合體制的問題，諸如：行政協調配合、稅源爭取及財務負擔，運輸規劃及管理配合，公共設施使用計劃不協調，以及公害防治等。這些都會區問題凸顯出都會區域內各地方政府間各自爲政、本位主義，極待建立一個有效率、有回應的跨域治理體制，也呈現出區域之間各種功能目標調和的重要性，同時更說明台灣區域治理與區域發展課題在當前的急迫性。

近年來風起雲湧的經濟全球化趨勢，以及科技與資訊科技的加速發展是催生行政區域重劃潮流的關鍵。從宏觀面來看，全球化已成爲不可避免的趨勢，同時更是全球地方化。一方面，全球化促成產業變動的速度與幅度越來越快，企業體的經營能力更強，活動自由空間日益增大，使各國的中央政府對產業流動的規劃與管理能力逐漸降低。另一方面，在吸引外資，促進經濟發展等事務上，地方政府所扮演的角色越來越重要，因而其活動空間與自由度，也越來越需要更多的彈性與更高的效率。

不同的時代有不同的挑戰，因而須有不同的國土規劃與行政區劃。顯然地，過去台灣的行政轄區調整結果，業已使得地方政府結構，一直處在零碎細分化狀態(fragmentation)。這是台灣威權時期中央集權，弱化地方，以利社會控制，鞏固中央政權的一個政經制度的必然。精省後，中央的進一步集權，不只使得國家的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。同時致使我國區域發展面臨諸多嚴重問題，如日益嚴重的水資源、治水、防洪、污染、環保、交通、及垃圾等民生重大課題。

至於，全局治理(holistic governance)模式思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間、及公私部門之間所涉及的共同事

項問題，可透過「議題結盟」理念的建立，達到共商解決問題之道。這種議題結盟，如同英、美兩國在解決一些重大政策議題時，所建立的政策網絡一樣，在面臨區域共同問題時(如環境議題)如何激發社區居民意識的覺醒，達到問題的有效解決。此種理念的建立乃源自於過去推動區域性的社區結盟時，因為區域內社區歧異太大，社區之間資源競爭，以及居民環境意識難以提昇，面臨很大困難，而議題性結盟或夥伴關係之建立，例如海岸型社區共同推動海岸環境的保護、全國山坡地社區發起拒絕濫墾活動、原住民社區、鄰避型社區等，可以引導社會居民、地方政府、中央政府、專業社團、學術機構共同參與規劃和執行，以謀良策解決共同問題。

在面對全球化趨勢下及地方政治性生態丕變下，台灣地方行政區域發展面臨鉅大挑戰。本文除探索台灣區域發展的問題外，希冀能透過全局治理理論及國外區域整合理論的解析，為台灣的區域治理提供一個展新的思維。本文的主要研究的焦點及目的如下：

- 一、分析台灣區域發展的困境。
- 二、探析國外區域整合理論的組織及其模式。
- 三、藉由全局治理探究台灣區域政府構築之相關問題。

貳、全局治理、區域政府及區域整合理論模式

由於工業化及快速的經濟發展下，人們不斷遷居於以工業、商業為中心的都市，而不斷發展的都市逐漸造成都市中心及其相關周遭環境及成長壓力。當都市不斷向外擴張，整個都會區域的地方政府就面臨應如何有效「成長」(smart growth)及肆應變遷的問題。

都會區係屬一種功能區域，其所產生的問題超過一個地方政府的管轄範圍。因此解決都會區問題的直接責任和主要責任，應由有關的地方政府負擔。它們是問題的產生者和承受者，所以它們有優先解決問題之責任。為了解決都會區各種利益的衝突，國外已經試驗實行過一系列的方法。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

僅在政府之間移轉某些職能，或進行某些合作。後者這類方法對現存的地方政府改變不大，容易為地方政府所接受，使用時機較多，然而不論採取何種方法，都不能夠完全解決區域政府之間的矛盾。對此，為了更能掌握區域治理的本質與機制，本文擬試圖從區域整合理論分析起，歸納出各國區域治理體制之機制，並配合全局治理觀點，以作為台灣區域問題解決的經驗參考。

一、全局治理內涵及其應用

英國學者 Perri 6 於 1997 年由工黨智庫德莫斯(Demos)出版的《全局型政府》(Holistic Government)一書，深受工黨政府的認同而成為政府官員廣泛閱讀的著作。1997 年 Perri 6 和 Diana Leat 等學者並進一步提出建構全局型政府的策略。2002 年他們再次合作出版《邁向全局治理》(Towards Holistic Governance)一書。在書中，Perri 6 將全局治理界定為一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果(6, Lear, Selizer & Stoker, 2002: 6)。全局治理理念之產生，最主意在於反對目前各國政府所採取功能性劃分的分部化原則，以及因此而產生的政府服務分裂性。此外更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，快速變遷已成為常態，政府的治理理念也必須採用全新的觀點以求適應。

其次，在全局治理理念下的政府是一種整合型(joined-up)政府，此種政府的意涵係指中央政府嘗試提出不同議題以跨越部門間的界限，使政策能夠發展出更多的整合途徑；它是一種介於公部門與私部門之間的夥伴關係，同時也是在服務遞送的組織之間的多重部門夥伴關係，更是結合了志願團體及社區組織而形成的地方夥伴關係。此種整合型政府的運作有以下特點：

- (一) 創造一種整合性、全局性的途徑以發展並遞送公共政策；
- (二) 克服部門間的障礙，以及「象牙塔式」(silo)管理的問題；
- (三) 降低交易成本透過政策重疊以及主動地共同協調與整合之方式；
- (四) 遞送更好的政策結果，以獲得中央、區域、地方以及社區等層級治理的成果；
- (五) 改善在所有提供者之間共同協調與整合的服務遞送；

(六)對政策發展或服務的提供發展新式或開創性的途徑，共同帶來不同夥伴的專業知識與成果貢獻；

(七)增加財政資源用以投資發展在公部門、私部門以及非營利部門之間的夥伴關係與協力業務。

再者，整合型的政府在現代資訊科技的協助下，技術上已越來越見可行性，但是政策運作的整合涉及到的面向仍是多元而複雜的。在全局治理下所欲整合的四大治理活動如下¹：

- (一) 政策：從政策制定、政策內容到政策評估、檢測。
- (二) 規章：個人、公私部門規章的內容、組織架構與衝擊。
- (三) 服務：服務的內容、安排與影響。
- (四) 監督：對以上三者之評估與解釋。

此外，就政府組織的架構與型態來觀察，全局治理下的整合型政府運作至少涉及三個面向²：

(一) 治理層次的整合：全局治理觀點下必須同時整合從地方政府、區域政府、中央政府、到國際性組織(包括區域性、國際組織、全球性國際組織)的各種組織、法令規定和政策運作程序。例如國家與全球的整合、中央與地方的整合。

(二) 治理功能的整合：在任何一個政府的內部治理整合上，則必須要改善或打破傳統行政所運用的功能性分部化原則，使政府提供業務必須依賴各個功能不同機關單位的傳統，改善成為政府各機關單位主動協商而且密切合作的服務機制。例如健保與社會福利。

(三) 公私部門的整合：整合型政府強調公私部門間是一種夥伴關係，不但需要在法律制度方面提供更多的協助，更需要文官體制和行政作業體系進行全盤性、彈性的調整，以便適應千變萬化的公私部門合作之需。例如委託外包、行政法人化等。

基於以上四大治理活動及三種整合面向的需要，全局治理的體系下，政府

¹ Perri, *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*, (New York: Palgrave, 2002), pp.28-29.

² Ibid. pp.28-29.

的運作將以治理的結果為核心，擴大授權各個治理單位，以整合性的預算來達成任務。同時爲了要達到全局治理的境界，必須採用不同層次的整合機制達成目標。這些整合機制（參見表一）對於區域整合頗有啓示作用。

表一：

焦點	投入	轉換	產出	結果
政策目標	政策一致	優良政策管理	優良服務運送品質	更有效地補救、減輕、預防和控制顧客及公眾
政策機制	<ul style="list-style-type: none"> • 政府間或部門的政策團隊 • 活化財源、補助款 • 跨部門支出評鑑 • 立法規範 • 技術輔助 • 重新分類基金 • 政策協調單位 	<ul style="list-style-type: none"> • 府際間論壇 • 整合性政策資料的取得與管理 	<ul style="list-style-type: none"> • 府際間或部門的審核、績效監測 	<ul style="list-style-type: none"> • 政策協調單位 • 跨科際研究
顧客目標	鼓勵市民或使用者表達意見和參與	服務過程的顧客欣然接受	廣泛的服務運送/更多接近服務的管道 服務符合社區需求	具備較大公共合法性 建立社區 增進人類和環保福祉
顧客機制	<ul style="list-style-type: none"> • 共同諮商、問卷調查 	<ul style="list-style-type: none"> • 共同公民憲章 • 共同使用者回饋系統 	<ul style="list-style-type: none"> • 單一窗口 • 個案管理 • 集中式顧客資訊系統 • 彈性分權化基金 	<ul style="list-style-type: none"> • 共同評估結果 • 共同評估每個夥伴對單一結果貢獻 • 個案管理 • 集中化顧客資

				訊系統
組織目標	<ul style="list-style-type: none"> 避免重疊 減少衝突 促進合作 風險分享管理 極大化知識 	<ul style="list-style-type: none"> 成本效率 資源效率 行政控制的移轉 	<ul style="list-style-type: none"> 更大產出控制 	
組織機制	<ul style="list-style-type: none"> • 組織間資訊系統 • 跨部門訓練 • 共同規劃 • 重組 • 公開規劃 	<ul style="list-style-type: none"> • 建立新的協調機關 • 共同管理預算 • 聯合用人 • 整合資訊系統 • 重組 	<ul style="list-style-type: none"> • 整合式審核、標竿和績效 • 監測 • 管理統一人事 	
機關目標	<ul style="list-style-type: none"> • 資源或資金槓桿 • 避免重疊 • 減少衝突 • 促進合作 • 風險分享管理 • 極大化知識 	<ul style="list-style-type: none"> • 行政控制移轉 	<ul style="list-style-type: none"> • 相關機關產出的更大控制 	
機關機制	<ul style="list-style-type: none"> • 組織間資訊系統 • 聯合規劃 • 聯合用人 • 聯合訓練 • 聯合基金 • 統一人事管理 		<ul style="list-style-type: none"> • 聯合調查 • 共同監測 • 機關間協議 • 聯合規劃 • 聯合用人 • 聯合訓練 	

二、區域政府之內涵

基本上，區域政府(regional government)係源自於都會發展，跨越行政區域之界限，所為總體發展或稱廣域行政的組織設計。其謂「政府」其實應係「治理」之意含；質言之，其並不在既有地方政府層級之疊床架屋，而係在既有地方政府層級下的組織發展；亦即因應都會發展、自然生態及人文建設所為特定功能組織機制。其不在強化其政治力之運作；或稱公權力之有效行使，而係重視行政作為之積極性和發展性，比如基隆河流域之管理，事涉基隆、台北三縣(市)，整治預算不易同步編列，更遑論同步整治，以致基隆河整治有賴中央水利署之整治，此種河川管理是否抵觸地方自治，不無疑問之處，最可行作法，應係由該三縣(市)合資成立「基隆河流域管理局」，以處理該項跨域事務。此種不限於特定行政區域而係跨域合作之處理機制，即係一般學理上謂之「區域政府」組織類型之一。

三、區域整合理論模式

長久以來都市管理研究學者在從事都會區問題研究時，大致上強調三種不同的概念途徑：即傳統改革主義者(Traditional reformist)和公共選擇理論(Public choice)。³又發展出另一種用來調和前述兩種理論之新區域主義(The new regionalism)。以下茲就上述三種都會治理理論要旨論述如下：

(一) 傳統改革主義者觀點(traditional reformist)

此一理論主要從結構途徑研究區域政府，它涉及整個都市區域的政府變革，企圖區除所有或大部分都會區裡面的小政府，並以單一、全功能、有力的、普及整個都會區政府取而代之。此種觀點又稱之為合併主義者(consolidator)或大型都會區政府，其主張管轄區域的合併能有助於政府規模的合理化，促使資源不足的地方政府獲得發展，准許公民充分參與公共事務的決定，同時更能夠有效地促進經濟發展、均衡地方財政、及提供跨域服務供應等。至於在都會治理體制上，傳統改革主義觀點具體呈現在三種結構性的政府改革：市縣合併；兼併；聯盟制。

³ Hamilton, David, K. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and change*, (New York: Garland Publishing, Inc. 1999).

(二) 公共選擇理論(public choice)

此一理論乃將政治經濟學運用於都會區政府的研究上，主張多中心或多核心的政治體系，最能回應公民需求。其論點是將都會區視為一公共市場，容許公民在競爭性的公共服務提供者之間做一選擇，此種說法乃立基於在都會區內若有許多不同的地方政府存在且管轄區彼此重疊，將可透過相互競爭以最有效率、有效能、有回應性地滿足公民的需求。公共選擇理論在都會治理體制上提供公民或消費者有更多的選擇權以處理轄區內共同事務，這些體制的選擇乃鑲嵌於地方政府間的協議、公私夥伴關係、區域聯合會、及職能移轉等。

(三) 新區域主義(new regionalism)

上述兩種都會治理理論均重視效率、成本、服務運送、經濟成長和社會改革等議題之爭辯。其中公共選擇理論將焦點放在效率、效能與回應的達成，認為若無許多政府、企業與組織之間的競爭與合作，都會區的治理將會無效率、無效能與無回應力。由此，公共選擇理論認為競爭而非合作是促進都會區之效能、效率與回應的選擇機會安排。至於傳統改革主義者則掛懷於公民文化健全及社會公平，認為若無相對的集中、統合與規劃式的都會政府，則將面臨更多貧窮、不平等與城市無能力經濟挑戰等問題。是以，傳統改革主義者主張合作（而非競爭）才能有助於統合以都會區為範圍的政府，且在單一都會政府的巨大安排架構下，更容易達成合作的結果。有以上兩種都會治理理論擁護者的各自所堅持的論證理由，各有其優劣，兩者之間並非完全無法相容且不可調和，若能透過更多的對話應可超越彼此的歧見。

近年來在都會治理上所興起的一種「新區域主義」(new regionalism)就是傳統改革主義主與公共選擇理論者相互對話下的產物，認為在解決都會區問題時競爭與合作兩種體制應同兼顧運用，才能有效達成治理都會區的效果。所謂新區域主義就是要在地方政府、社區組織、企業組織、及非營利組織等間，建立一都會區治理策略性夥伴關係(local strategic partnerships)。

面對都會跨區域問題時，傳統改革主義者(traditional reformist)常以單一、全功能的都會政府結構建立來加以解決；而公共選擇(public choice)理論觀

點，則認為將都會區域類比為一公共市場，透過都會區域內的不同地方政府的存在而競爭，能較有效率的回應地區居住的需求。而本文所提出的新區域主義(new regionalism)，則試圖從這二大區域整合的模式中，尋求在競爭與合作中的對話(discourse)，亦即應在區域治理中，建構地方政府間(inter-locals)、地方政府與私人企業間(local public-private)，及與地方非營利組織、社區(local NGOs and communities)的緊密夥伴關係(partnership)，以營造區域治理的策略條件。

參、台灣區域發展之困境

都市化是台灣地方政府發展的趨勢，都市化代表著人口高度密集、高運輸量及高商業活動，當然，都市化亦代表擁擠、污染、犯罪問題的叢生。在這樣高度的成長及變化，各國的大都市及其周遭城市所共同遭遇的問題，便形成跨越地方都市的都會問題。這裡所謂的“都會”(metropolitan)是指都市的聚合體(agglomerations)，並至少一主要大城市(prime city)及其他地理位置(geography)相連、經濟(economics)相關的次要城市或郊區政府所構成。⁴而依美國聯邦統計局 1983 年對標準都會區域(metropolitan standard areas, MSA)至少一都市人口五萬人以上，而連同周遭地方政府人口不得少於十萬人，這是美國聯邦對都會區的定義，有美國特定時空、環境的背景，未必它國能援用。如同台灣一般，美國都市及都會成長速度令人驚異，美國經歷了 130 年才能從鄉村聚居轉為都市型態國家，卻只花短短 30 年，美國都市人口已超過總人口數的 50%。而更於 1980 年，美國統計局宣布都會人口已超越都市居住的人口。美國都市及都會成長情形如表二所示。

⁴ Ibid. p.5.

表二、美國人口成長：從都市至都會的成長

年份	都市人口比例	都會人口比例	都會數
1940	56.5	47.8	140
1950	64.0	56.1	168
1960	69.9	62.9	212
1970	73.6	68.6	243
1980	73.7	74.8	318
1990	75.2	79.5	324

資料來源：Hamilton, David k. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc: New York, 1999, p.8

隨著現代社會都市化過程，使得鄰近之地方政府必須面對日益嚴重的區域性水源用水、交通捷運、垃圾處理、營建廢棄土清運等議題，區域內的地方政府必須具體強化彼此的合作互動關係以解決區域內共同的問題。並透過區域治理或都會治理建立地方政府合作的機制，使地方政府間彼此相互效力、分享資源，共同解決跨區域的問題，避免各自為政之窘境，俾能帶動整體區域的共同發展。但在我國目前區域發展或治理上常面臨的難題包括：

一、區域發展落差持續擴大

台灣地區都市化的現象在過去二十年有成長的趨勢；也就是說城鄉規模的差距不斷增加，而此種趨勢在未來將持續發展。此外，北、中、南、東四個區域過去二十年來以北部區域最具競爭優勢，而北部區域中尤以行政院直轄的台北市在行政上被賦予更多的行政資源與權責，來發展所管轄範圍。可惜，結果卻使得經濟結構與地方財政基礎原本就處於薄弱的縣市政府，更是蒙上一層陰影。這樣的發展導致直轄市、縣市與其周邊的縣轄腹地在失連發展後，縣市間區域發展差距因而更進一步擴大，造成台灣空間極化現象。

二、不利地方與區域之全球競爭力之提昇

由於台灣過去行政區劃與組織層級調整結果，並無法產生制度性的能力，反而惡化空間極化發展，它不只造成了地方產業圈與生活圈的割裂，影響地方整體建設發展，進而造成中央與地方兩者在社會與政治經濟的權力關係之緊張，影響了國家全球化策略的執行，阻礙了在全球化過程中台灣整體競爭力的提昇發展。

三、地方自治規模不足以有效整合與運用資源

台灣現行行政區域劃分，大致完成於民國 39 年實施地方自治之時，其後雖經台北、高雄兩市升格為直轄市，嘉義、新竹升格為省轄市等小規模的行政區域調整，經過總體評估發現，台灣地方行政區域劃分較為細膩且缺乏規模經濟效益，加上地方政財政赤字日益累積，地方政府間又缺乏共同協商與合作發展的精神及機制，導致區域間的資源無法發揮整合之效果。

四、阻礙地方整體發展

縣市整體發展在受到行政區劃割裂後，最直接而明顯的就是造成跨行政區的環境保護、汙染防治、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，阻礙了地方整體健全發展。⁵

此外，目前我國都市計劃規定，公共設施是依計劃人口來加以設置，而都會區中，核心都市與鄰近衛星市、鄉、鎮關係密切、相互依存度高，所產生的問題，諸如：交通、水源及垃圾等，皆無法以單一的市鎮計畫或市縣綜合發展計畫加以克服。加上在都會區域內市、鄉鎮公佈實施都市計畫，均係依據個別地方需要擬定，並未顧及毗連地區與整體的發展觀點。相互間缺乏協調、不免發生抵觸以及互不相容的土地使用。

五、地方自治事項和委辦事項之外部性

⁵周志龍，《全球化、台灣國土再結構與制度》，（台北：詹氏書局，2002年），頁263。

地方自治事項並非完全侷限於一地方之行政轄區，有時這些事項具有「外部性」(externalities)或鄰避現象，而造成地方政府之間的衝突，阻礙區域的發展。例如台北市實施垃圾費隨袋徵收及相關垃圾分類政策，台北縣政府即派員「戍守」與北市之聯絡橋樑、道路，防止有台北市之民眾挾垃圾「飛象過河」，因而造成縣市間的緊張關係。

六、土地管轄權的本位主義引發衝突

各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，因此，在業務推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸般齟齬及對立的錯亂現象。以台北市和台北縣、桃園縣、基隆市為例來說，其在生活機能上，可謂是一體的；在此一都會區居住、工作的民眾，生活互動也十分密切。但是，由於行政區劃的不同，台北市和其他縣市的首長時有矛盾衝突；許多跨縣市的相關問題，協調起來困難重重。甚至來自如此緊密生活圈的民意代表，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此對立嚴重；此種就是錯亂現象的例証。

七、政黨屬性不同造成衝突

台灣中央與地方在歷經多次選舉後，衍然已形成不同政黨執政之分治政府 (divided government) 現象，各政黨間之互動，仍在緊張的磨合期，分屬不同政黨的中央，地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識的不同，常無法有效合作，甚至迭生齟齬，錯失共同協力解決區域性問題的機會。

八、稅源和財政負擔的衝突

在都會區中地方政府財政收支各自為政，而都會區之居民其居住地點與工作地點常分屬兩個行政區，因而產生的稅源歸屬的問題。這種稅源歸屬常在都會區中不同層級地方政府及同級議會中引發不同意見衝突，同時對於都會區共同設施所負擔經費，如何計算不同行政單位合理分攤的比例也是爭執所在，如目前台北市與台北縣捷運經費分攤問題即是明顯案例。

九、法規不明且各行其是

目前地方制度法僅於第 21 條及第 24 條規範跨區域的相關業務之合作管理，但因其強調上級機關之指派，並未落實促成地方政府的合作關係，徒具宣示形成。此外，各行政區域內法令互相牽制或劃地自限，尤其甚少提及跨域 (cross-territorial) 的合作及管理事宜。

肆、美國地方政府區域整合機制分析

從相關的區域發展治理的文獻中，美國都會地區的地方政府面臨成長壓力，常採取二種對應策略，一為採取將都會區域內地方政府合併為單一區域政府；另則採多元地方政府(polycentric)治理方式進行。所謂集中化(centralized)意指將整個都會區內的地方政府加以整併(consolidation)成一單一的區域政府。而多重地方治理模式則是指在都會區內仍保留多個不同地方自治政府及組織進行都會內的治理。而另一種研究途徑(approach)，則以政府統治結構及治理方式加以區分。政府結構(government structure)是指負責服務提供的地方政府，如市、鄉、鎮等。而治理(Governance)則是指以功能或議題為導向的區域問題解決，它強調的不完全是政府結構本身，而是以政府參與並引導完全治理的過程及功能，尤其是與其他單位合作共同進行治理。區域治理的結構及模式由表三看出其多元化。

美國都會區域性的合作於 1980 年末及 1990 再次盛行，主要原因乃是地方政府財務困難，共同的合作機制可以減少施政成本、經費的負擔。而有些府際的區域性合作除了為解決區域內共同面對的交通運輸、垃圾處理、空氣管制、休閒遊憩等問題外，另一方面也避免州政府對區域性問題的立法規範(mandate)的干預。因為有一些州會採取由上而下式(Top-down)的立法方式要求地方政府共同合作解決區域性的問題，為減少這些干預許多地方政府便建構其協力合作的模式。美國由於是聯邦體制國家，州及地方權力受到憲法及州憲法或法律的

保障，較有空間發展自主性的區域整合體制，論者指出美國跨區域整合機制，依地方政府在進行跨區域整合時其自主權力的多寡加以一一介紹，對於瞭解美國跨區域的整合機制，頗有幫助。逐一介紹於下：

表三、區域治理的結構及治理模式

	政府結構	治理模式
集權方式	1.兼併及合併 2.市-縣合併 3.二階層化的都會政府	1.都會縣 2.業務功能整合 3.區域治理過程 4.區域內稅的分享 5.多目的的都會區域 6.區域性協調機構 7.聯邦或州的補助和政策鼓勵區域發展
分權方式	1.郊區的發展 2.法人化 3.各種不同形式的一般型態的地方政府	1.單一目的特區政府 2.地方間的合作協議 3.民營化 4.聯邦或州的補助鼓勵分散治理 5.無權威性的區域會議 6.中心城市內的區政府

資料來源：Hamilton, David k. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* Garland Publishing, Inc: New York, 1999,p.36

一、兼併

兼併是最早的解決都市地區問題的方法。19世紀後期工業化發展，郊區人口增加的時候，中心城市時常利用兼併方法，把城市化的郊區兼併到市政府的管轄範圍以內。20世紀20年代以後，兼併現象很少出現。郊區地方政府爲了阻止兼併，可以組織成爲法人，市政府對於法人不能兼併。州政府認爲兼併不能單以市的觀點出發，應以全區考慮問題，制定法律對兼併規定某些限制，通常必須經被兼併地居民和市居民投票同意才能實現兼併。

二、市郡合併

兩個性質相同的地方政府單位合併，例如兩個市或兩個郡合併可以減少政府單位和分割狀態，而不引起法律問題。兩個性質不同的地方政府單位，例如市和郡合併，必須有憲法或法律的允許。因為這是創設一個新型的地方政府單位。但不一定需要憲法的特別規定。市郡合併是由一個市或幾個市和其周圍的郡合併，把市的管轄範圍擴張到全部。新成立的市郡政府同時履行市和郡的全部職能，管轄權的衝突問題不再存在，政府制訂計劃的範圍擴大，行政效率提高。有時是不完全合併，郡仍然保留某些職能和職員，特別是和司法有關的職能，郡內的自治單位也可以決定不參加合併。

三、聯盟

聯盟是都市地區地方政府的管轄權和職能部分合併的一種方式。在聯盟制下，都市地區各地方政府仍然存在，執行地方性的職務，另外設立一個聯盟政府，執行全都市地區範圍的職務。都市地區內設立二級政府；聯盟政府和地方政府，類似美國的聯邦制度。都市地區建立聯盟的權力由州立法機關授予，聯盟政府可以制定自治憲章，規定聯盟政府的組織方式和職權。在美國建立聯盟這種結合方式很少實現，因為地方公民懼怕建立一級政府以後，增加租稅負擔和喪失獨立性，很多建立聯盟政府的建議，都被公民投票否決。

四、多功能都市行政區

美國的特別行政區是地方政府的一個單位，執行一項特定的職務，有的州法律擴張特別行政區的作用解決都市地區問題，例如加利福尼亞州和華盛頓州法律，授權都市地區建立多功能都市行政區(multifunctional metropolitan district)，全部都市地區作為一個行政區，建立一個執行多功能的機構以減少都市地區機構的數目，但是目前美國都市地區中建立這類機構的不多。因為這種機構執行一種以上的職務，如何組織不容易解決。其次，這種機構只能用於執行服務性的職務，職務本身有收入來源，不發生經費問題；很難用於執行控

制性職務，因為經費來源不易解決。

五、改革郡的組織和職能

有的都市地區完全在一個郡內，或者大部分在一個郡內。近年以來，有的州有時利用郡政府以解決都市地區問題。都市地區需要近代化的有效率的行政結構，和城市性質的各種服務。利用郡政府解決都市地區問題時，必須改革過時的郡政府的權力、組織和財政來源。郡原來是州政府在地方的代理人，執行州的行政職務，沒有執行市職務的權力。後來有些州逐漸給予郡政府執行某些市職務的權力，如果要求郡政府承擔更大的都市地區任務，必須繼續擴大郡政府執行城市職務的權力。

六、職能移轉

職能移轉是把某項地方政府的任務，移轉於其他地方政府執行，也可能是把某項地方政府的任務移轉於州政府執行，或把州政府的某項任務移轉於地方政府，接受職務移轉的政府不一定有義務承擔增加的財政費用。職能移轉必須有憲法或法律的根據，移轉可能是地方政府之間自願逕行的，可能是州政府要求地方政府移轉的，可能是地方政府的組織變更時，例如郡市合併時附帶發生的。

七、境外管轄權

美國有少數州給予地方政府在領土外部一定範圍以內，對沒有組織成為法人的毗鄰地區，行使某些權力，擴張市的管轄範圍，為市民和近郊居民提供一個更好的生活環境。市政府對領土外部行使權力有兩種方式：一是控制外部地區某些事務，例如規定警察條件、衛生條件、領發執照；二是為近郊地區居民提供某些服務，例如排水、供水、供電、公共交通等。市政府在領土外行使權力不能包括徵收財產稅的權力，其他的限制各州的規定不一樣。領土外部行使權力的目的是：(1)為了保護市內居民不受郊區人民不正當的干擾，例如污染水源、污染空氣；(2)為市的行政取得必要的設備，例如在郊外建築機場，取

得水源；(3)為郊區居民提供基本的城市服務，例如警察保護，防火保護。

八、區域聯合會

同一區域內的地方政府有很多共同的問題，一個政府無力解決。它們不願意設立一個區域性政府，增加一層束縛；也不願意設立太多的特別目的的行政機構，增加機構之間的錯綜複雜關係。最近以來，州立法機關發展一種解決區域性問題的新方法，及授權地方政府設立區域聯合會(*regional council*)，也稱政府聯合會或區域計劃委員會。區域聯合會是一個多功能的區域性自願性組織，由某區域內的地方政府選派代表參加，代表選派的方法由各州規定。區域聯合會定期舉行會議，討論本區域內共同的問題，擬定計劃向參加聯合會的政府提出。聯合會不是一個政府單位，因為它沒有行政權和立法權，只有建議權，參加聯合會的政府可以接受或不接受。它也沒有徵稅權，它的活動經費由地方政府、州政府和聯邦政府提供。區域聯合會發展區域性行動，不損害成員政府的政治傳統和獨立地位。它的作用是調和地方政府的獨立和區內部存在的互相依賴關係。

九、政府間的行政契約

所有州的法律都授權地方政府逕行合作以滿足共同的利益。地方政府逕行合作最常用的方式是簽訂契約供給某種服務，以滿足雙方當事人的利益。合作契約可能採取三種形式：(1)某一地方政府為了滿足居民的需要，購買其他地方政府提供的服務，如同購買私人公司的服務一樣。(2)規定兩個政府對於某些活動互相幫助，例如兩個政府共同維持邊境街道的秩序，邊境公園的管理，或者兩個政府在遇到社會動亂時，為了維持秩序互相幫助。(3)兩個政府共同舉辦某一事業，規定聯合機構的組織，雙方的權利和義務，不但同級地方政府之間可以簽訂契約，不同性質和級別的地方政府之間，例如市政府和郡政府，市政府和州政府之間也可簽訂契約。地方政府簽訂契約受到一個普遍性的限制；地方政府只能在其權限範圍以內簽訂契約，契約中規定的事項必須是雙方都具有的權力，例如兩個政府簽訂契約共同舉辦某一事業，該事業必須是雙方

都具有的權力。

伍、台灣區域政府設計之可行性分析

從全局治理理念論區域政府的機制設計，因以下列五點原則、五個階段為思維架構，始可見其利，而無所害。

一、設計原則

(一)區域政府係跨域合作組織：

區域間爭議固然存在，而區域內各縣(市)間之爭議似更有加遽的傾向；尤其行政首長政治立場不同，肇致之紛爭更時有所聞。解決之道，就是建構單功能或多功能的跨域合作組織，可將該類組織直稱為「區域政府」。因之，區域政府旨在推動跨域合作事務，而不在於將政府層級基於都會考量之新機制設計；此乃反對區域政府設計者之最大隱憂。事實上，區域政府係為視聽方便之稱謂，其機制之真正意含，應在於策進區域合作機制之新設計，其無剝奪既有地方政府職權之機制考量，而係將既有公權力之有效行使，就運作方便所為之新創意。其所稱權力行使，旨在保障民眾既得利益，而為之必要設計。

(二)區域政府係都會化建設之整合組織：

區域政府的建立，宜配合都會生活圈的範圍，適度擴大都會轄區，以便對於水源、交通、垃圾、污水處理、河川整治、居住環境、社會安全、休閒空間、區域福利、產業均衡、都市綠化、教育、行政管理等問題，務期區域政府之建立，可以對區域整體規劃與建設產生正面的影響。

(三)區域政府係都會區功能之總體運作：

區域內各縣(市)間之建設，常限於年度預算之落差，致建設未能同步，而資源亦不可同步取得。台北市鐵路地下化工程與大眾捷運工程同步建設之協調，都有相當困難，何況其他？因之，政府應即成立類如區域政府之組織，將區域內都會間之建設，力主同步開發，除可減少重複投資之損失外，並可因同步推動而增加服務效益。此種總體運作，除成立區域政府外，恐皆不易獲得有

識者之支持。

(四)區域政府係都會區共榮之治理模式：

區域政府必須能夠促進區域內各縣市的共同發展，有助地方建設之推動，並能促進全台灣各區域均衡發展之目標，不但讓台灣各大區域同步提升發展，並能縮小城鄉和區域之間的发展落差，使都會區負起鄰區較落後鄉鎮之「共生發展責任」。

(五)區域政府係全球與地方經濟之創新節點：

區域政府的發展，宜以建構國際級都會格局為目標，並兼顧區域內縣市發展的特殊性，建設具區域特色的新都會地區。區域政府的最終理想，在朝向區域經濟體的方向邁進，使各區域都具備國際化的海空港，建構能與國際接軌的完整海空交通網路，並有重要核心城市及工商腹地，以發展具有競爭力的產業，而且在政治、經濟、文化等方面得以發揮國際性的影響力。此外，區域政府在經濟全球化趨勢下，扮演著重要的協助角色，一方面在全球化的發展中，加速區域問題的有效解決和治理，吸引住外國投資，發展地方經濟之基礎；另一方面，更在全球化競爭中，透過城市外交策略運用，吸引更多觀光客目光，使之處於不敗之利基；同時使國家經濟融入全球經濟體系中，而不致被邊緣化，以加速台灣地區與國際社會的接軌。

二、推動步驟⁶

未來我國可以分階段推動區域整合，建立區域政府，達成區域治理的目標：

第一階段：以現有縣市為單位進行整合。

第二階段：制定行政區劃法，並賦予公民投票決定行政區域的合併或重整之法源依據。

第三階段：以公民投票方式推動北、中、南、東之區域整合。

第四階段：以公民投票方式促成北、中、南三大都會區之整併。

⁶陳華昇，〈建立區域政府，均衡台灣發展〉，《國政分析》，2004年，頁2。

第五階段：如有必要，亦可經由公民投票決定鄉鎮市合併。

陸、結論

區域治理在全球化(globalization)及地方主義(localism)盛行下，面臨區域內環境、交通、住宅、治安、財政等治理的困境(governing dilemma)，在面臨這些治理問題時，一種解決的途徑是將都會區內許多的地方政府合併為權力集中的單一城市(mega-city)政府結構。另一種解決方式，則為保持目前分散式的地方政府結構，透過地方政府間的競爭(competition)以達到公共服務的效率提昇。但其實，兩種都會治理都有其缺失，合併途徑雖解決多元地方政府一些協調的成本，但當單一的都會政府過度龐大時，則會造成服務不易送達基層，且人民的政治效能感有降低的問題。而公共選擇的治理模式，除無法有效解決都會問題外，也無法解決地方政府的競爭並非公平且容易失靈。因此，本文提出跨區域的合作機制以協助都會區域問題的解決，雖然合併(consolidation)仍為解決都會治理的慣性思維，本文則強調都會區域內地方政府間的各種行政契約訂定、區域政府的聯盟或單一目的跨域政府的合作治理模式等，尤其在行政區劃、地方行政區域整併前，透過區域組織業務的合作，不僅可以達到整併後的經濟效益，減少組織、人力的浪費，可作為地方政府合併前的基礎工程。

Form Holistic Governance Approach Design to The Regional Government

Chang-Yan Li

Abstract

Informational technology and economical globalization bring reforming administrative region. All this makes the administrative task striding across the boundaries of nations and administrative divisions, for example, water resources management, environment protection, transportation, economic development, and so on. So the members of the same area have to take the cooperative strategies, rather than conduct themselves virtuously.

Under this trend, the articles took the approach of holistic governance to consider inter-regional development issues and tried to bring up a humble opinion of the metropolitan area across regional cooperation mechanism.

Keywords: holistic governance, regional government