

組織策略變革與議題管理研討會 論文集

研討會日期：2010/04/30

指導單位：高雄市政府

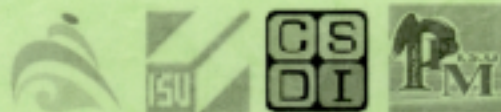
主辦單位：高雄市政府人事處

高雄市政府公務人力發展中心

義守大學公共政策與管理學系

區域治理與發展研究中心

區域治理的實踐與理論教學研究計畫



目錄

組織策略變革與議題管理研討會 議程表.....	3
場次一：文化創意與政策管理論壇.....	5
文化創意產業的發展與挑戰 引言稿.....	6
場次二：縣市合併議題.....	9
縣市合併的政治效應－以五都為例.....	10
為何台北縣改制為直轄市？議程設定觀點分析.....	24
縣市合併後區域治理之制度分析與模式建構.....	51
場次三：因應全球氣候變遷的環境治理模式.....	82
文化創意產業的發展與挑戰 引言稿.....	83

組織策略變革與議題管理研討會 議程表

8：40-9：10	報到、領取資料		
9：10-9：30	開幕式貴賓致辭： 高雄市市長 陳菊 義守大學校長 傅勝利		
9：30-10：10	專題演講： 演講人：何東波院長 (嘉南藥理科技大學休閒學院)		
10：10-10：30	休息時間		
第一場次 10：30-12：00	文化創意與政策管理論壇 主持人：洪萬隆董事長（義大文創產業股份有限公司）		
	(一) 引言人：林錫銓（亞洲大學休閒與遊憩管理學系助理教授） 題目：文化創意產業的發展與挑戰 (二) 論壇議題： 1. 文化創意與城市治理的創新 2. 文化創意產業轉型與再生對地方發展之影響 3. 文化創意產業的政策思維 4. 文化治理的可能與限制 (三) 與談人 1. 黃榮鵬（高雄餐旅學院教授兼旅遊所所長兼總務長） 2. 劉宏裕（明新科技大學服務事業管理研究所所長） 3. 管碧玲（立法委員） 4. 藍健菖（高雄市市議員） 5. 劉馨正（高雄市政府經濟發展局局長） 6. 葉上葆（義守大學休閒事業管理學系副教授兼系主任）		
第二場次 10：30-12：00	縣市合併議題 主持人：余致力（世新大學副校長）		
	發表人：	題目：	
	席代麟（銘傳大學公共事務學系副教授）	縣市合併的議題管理	評論人： 徐仁輝（世新大學管理學院院長）
	張力亞（國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士候選人）	台北縣升格為直轄市的議程設定分析	項靖（東海大學行政管理學系教授兼系主任）
李長晏（中興大學國家政策與公共事務研究所專任副教授）	縣市合併下的府際治理	宋興洲（東海大學政治學系教授兼系主任）	
12：00-13：20	午餐		

<p>第三場次 13:20-14:50</p>	<p>全球氣候變遷論壇 主持人：洪嘉宏（內政部營建署城鄉發展分署分署長）</p>
	<p>(一)引言人:許耿銘（臺南大學行政管理學系助理教授） 題目：因應全球氣候變遷的環境治理模式</p> <p>(二)論壇議題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各國城市因應全球氣候變遷的行動策略 2. 各國產業因應全球氣候變遷的行動策略 3. 哥本哈根全球氣候變遷會議的影響 4. 環境治理的實踐與挑戰 5. 氣候後變遷下的全球新政 <p>(三)與談人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 巢志成（成功大學永續環境科技中心教授兼副主任） 2. 張桂林（行政院經建會都市及住宅發展處處長） 3. 李穆生（高雄市環保局局長） 4. 柯于璋（義守大學公共政策與管理學系副教授） 5. 吳文彥（義守大學公共政策與管理學系助理教授）

場次一：文化創意與政策管理論壇

主持人：洪萬隆董事長/義大文創產業股份有限公司

文化創意產業的發展與挑戰 引言稿

引言人：林錫銓/亞洲大學休閒與遊憩管理系 助理教授

「文化是個好生意」，這麼一個已經是大家都可以琅琅上口的說法，到底是全球化下的另一種一窩蜂，抑或是一個國家、一個城市（地方、社區）的永續發展之道？值得我們進一步深入探討。尤其是，在我國「文化創意產業發展法」已完成三讀，即將熱烈上路的此時。

WHAT—文化創意產業？

我們國家在短短的四、五十年間，歷經幾次重要的產業結構轉型。從農牧初級產業到加工製造產業、資訊業，再到服務業，如今又要大力推展文化創意產業。這些轉型有許多都是迫於國際產業分工移轉的無奈，因此，就難免會出現許多調適上的問題。譬如，為台灣創造經濟奇蹟的「製造業王國」由於早已深深結構在我們社會的各層面，因此，當八〇年代要往服務業轉型時，便發生許多調適上的問題。直到現在，我們仍然看到許多服務業從業人員是以作罐頭、賣罐頭的製造業觀念和心態在面對顧客服務，未能掌握服務業的核心價值與真諦（人文精神）。

同樣的，如今政府仿效歐美、日韓等國的做法，以六大重點新興產業之一政策性宣示即將推動文創業，各地方政府與企業也準備伴隨起跑。基本的認識可能就是「文化是個好生意」、「英國能、韓國能，台灣當然也能」，因為已有許多成功的案例擺在眼前。而且，目前全世界各國各城市也都競相投入此一市場競爭，泰國如此，大陸更是激烈。眼看著文創藍海似乎又將逐漸染紅，何況我國是屬後發展又可能未見明顯優勢的參賽者，看待這一波的政策宣示，恐怕必須更加審慎細膩，而非盲目樂觀。否則，兩百多億國家珍貴資源的投入，還可能變成為產業與文化發展之災難。

故而，一個國家或城市在推動文化創意產業之初，務必先沉澱地澄清此一產業之本質特性，充分掌握其特殊性。究竟屬於文化經濟範疇的文創產業與屬於加工製造的工業經濟有何本質上的差異？還是要一仍往常地任意以「製造業」思維結構與行為模式來從事服務業，來生產文創產品？究竟什麼是「文化創意產業」？難道只是政府把影視、設計、廣告、出版、建築……等原本就已存在的產業類別重新加以括號命名，就成為一種新產業了嗎？它究竟是獨立於原有三級產業之外的新創產業，抑或是既有產業的內容轉型與價值升級？「文化」的內涵是什麼？「文化」在該產業中該扮演何種適切的角色？文化在該產業中內容存在的向度該如何回歸傳統與前衛未來？該如何地挖掘與再現台灣文化與各城市文化的既有內容？這些恐怕均是文創產業推展之初，必須先深切檢醒與掌握的課題。

WHY—核心價值？（影響）

知道文化創意產業是什麼只是決策的起點，尚不足以解答一個國家或城市為何一定要發展此一產業。也就是深切掌握此一產業發展的核心價值，否則我們很容易就流於一窩蜂忙亂的熱潮，而無法發揮持續性的執行力，產業也難以永續發展。

目前，許多國家與城市均視文化創意產業乃後工業時代資本主義改弦更張的靈丹妙藥，也是新一波產業轉型與城市再生的重要憑藉，其政策著眼很容易便侷限於產業振興的經濟掛帥思維。然而，推展文化創意產業之價值「核心」真的應該放在產業經濟利益上嗎？還是應回歸國家與城市文化的深耕發展？還是應真誠地關注在國民與市民生活內涵的開創？充分的歷史經驗已經告訴我們：「人兩腳、錢四腳」，錢（經濟利益）只會在我們勤於耕耘核心價值的狀態下伴隨而至，錢是難以去直接訴求而得的（詐騙集團除外）。這就好比一個城市若連路樹都種不好，最好別想快速地用活動或行銷來觀光客倍增、賺大錢一樣。因此，期待文化創意產業之永續發展，便需根本性地思索：究竟可以藉它來為國民、市民開創怎樣的長遠價值，而非只是一味想追求產值增加的數據。這也應該才是為何「文化創意產業」

政務會劃歸文建會、文化局，而非經濟部門的硬道理。亦即，關於文化創意產業之推展原理，政府的價值立場應傾向「用商業來厚植文化，核心價值在文化發展，在市民生活」；企業部門的價值立場應傾向「以文化來厚植商業，核心關切在產業發展」。

WHICH—政策思維？（治理創新）

釐清了文化創意產業的本質特性與核心價值，進一步便是政策執行力的課題。文化創意產業的推展等同於加工製造業、資訊產業等一般產業之推動模式嗎？於是，有工業區、科學園區、休閒農業園區，便應有文創園區嗎？管理模式可以因應不同產業發展而一再複製嗎？或者面對文創產業需要具有另類的治理創新？

文化繫於土地、歷史、生活與人民，發展以文化為內容的經濟產業，可以由上而下地由政府科層、學者專家或產業代表來決策推行嗎？還是應以最開闊的機制去形成某種群龍無首的共治共理。不是以個別組織去執行預算，而是帶動更大規模文化、產業網絡的形成，就像歐盟用政策誘因去形成各式各樣的區域整合。也就是跨界，藉由各式各樣政策誘因去促成各式各樣去除僵固本位的府際協調、文化結盟與異業合作。「太陽底下無新鮮事」，但，透過各形各色的跨界整合，卻可以創意無窮。

因此，推動文化創意產業之政策思維與治理創新可能不適合限縮在「產業經濟」的思考，而應回歸文化、生活之核心價值，更將之視為我國另一波重要的社區總體營造，將之定位為一場另類的文化再創運動。亦即，藉由此文化創意產業之推動過程，我們將對「台灣文化」、「高雄文化」、「岡山文化」、「鳥松文化」…進行新世紀之深厚再詮釋、創造與展現。有土地、有人民、有生活，就有文化。我們並不缺文化資產，我們缺少的是，對文化資產具有整合能力的創造性再詮釋。

HOW—策略行動（限制與可能）

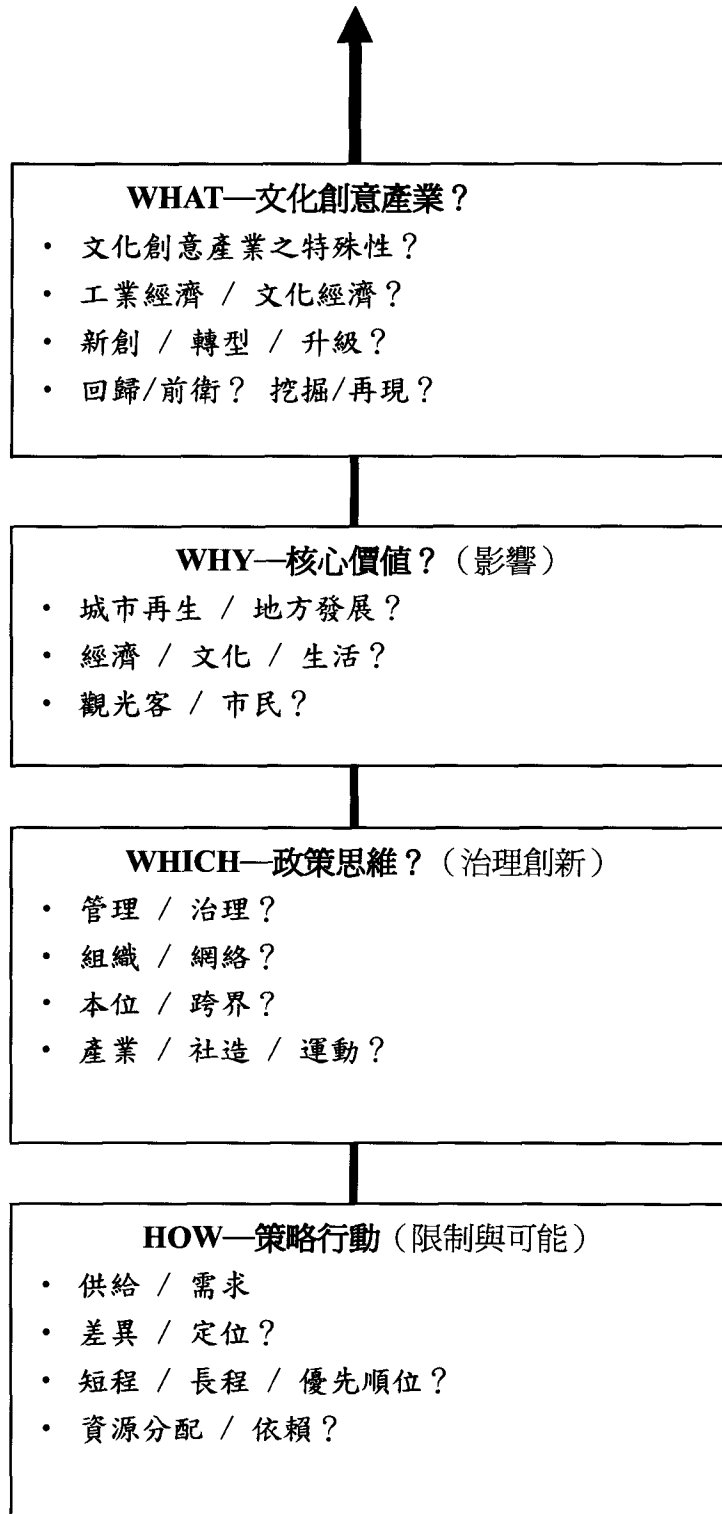
最後，才是進入到產業競爭的技術層次（我們卻總是一開始便急著進入這層次，而欠缺上述的價值釐清與政策定位）。公、私部門應同時以「用商業來厚植文化，核心價值在文化發展，在市民生活」與「以文化來厚植商業，核心關切在產業發展」兩個價值軸線來進行策略思考。衡量我國國民的文化生活狀態以及國際文創產業市場的競爭形勢，從供給育成與需求開發等面向，找尋適於本國以及各城市文創產業發展之產品差異性與個性定位策略。並依該雙價值軸線策略性地擬定短、中、長程之發展目標與優先順位。進而才是將有限而珍貴的政策資源作最有效能之配置，並從永續發展之觀點，避免造成產業對政策資源之過度依賴。

體制性環境（結構 / 文化）

除此之外，不論是發展觀光產業或是文化創意產業，由於涉及生產、生活與生態面之多重轉型，因此，其所面對之最大挑戰往往是來自結構面與文化面之限制。亦即，當一個工業國家或城市企圖全面性地作產業轉型時，它立即會遭遇來自既有產業結構、空間結構、人力結構、生活型態與思維模式等等體制性環境之阻礙。譬如，工廠、工業區林立，卻欠缺文創體驗與展演的空間場域；或者，有空間、有展演、有產品，卻欠缺觀眾鑑賞的審美素養與生活習慣等等。這些體制性環境的挑戰深層而長久，很難一時驟變，卻又不能不透過制度誘因與教育途徑來逐步作根本性的改造調整。

然而，儘管文化創意產業之推展會面臨上述之各種環境阻礙與限制，只要我們能在政策推展之初，不要太小看「文化」、太窄視「文化創意產業」，而能先明確掌握它的產業特性、核心價值，並以更具彈性與開放性的政策思維展開公私部門之治理創新，再加上務實的策略行動，以文化創意產業作為國家(城市)永續發展之「靈」與「器」，相信它必能為我們的國家與城市帶來間兼具「促進文化深耕」、「增強產業活力」、「養成環境美學」與「累積會資本」之美學經濟綜效。「文化創意產業發展法」即將落實推動之初，我們如此深切地期盼著。

(城市) 文化創意產業的 永續 發展



場次二：縣市合併議題

主持人：余致力/世新大學副校長

縣市合併的政治效應—以五都為例

席代麟/銘傳大學公共事務學系副教授

摘要

今年年底，台灣地區將面臨實施地方自治六十年來第一次的五都選舉。距動員戡亂時期的高雄市改制為直轄市（民國 68 年）至今，已逾三十年矣，有關地方政府行政區劃的討論，過去數十年來可謂弦歌不輟，未曾稍歇。

改制為直轄市，一直是北高兩市以外諸多縣市的追求目標，精省之後，台灣地區的四級政府不復存在，直轄市與縣市雖非上下級的政府關係，然其成立條件、發展程度以及可以運用的資源（含中央政府的財政援助）卻有天壤之別。既然地方制度法已經明確規範了直轄市的設立條件，各縣市努力爭取「升格」也就不足為怪。

無論是單獨改制或是合併改制，當縣市成為直轄市之後，勢必對原有的鄉鎮市自治與區的治理帶來衝擊。以五都為例，台北縣、台中縣、台南縣及高雄縣的鄉鎮市均須在改制為直轄市之後轉型為區，區是市政府的派出機關而非自治法人。根據統計，因五都的形成而共有 108 個鄉鎮市須轉型為區，從而不再有鄉鎮市長的選舉，鄉鎮市民代表會亦走入歷史。

如果改制為直轄市就是縣市合併所欲追求的「善果」，則縣市合併的負面效應為何？有無可能為台灣的地方政治帶來難以預期的後果？經過資料的歸納分析，本文以為，縣市合併是政治妥協的結果，而如果以政治手段來面對鄉鎮市區的治理問題，恐怕難以達到縣市合併的善果。

壹、前言

中華民國台澎地區自民國三十九年開始實施地方自治，迄今已逾六十年。期間雖經歷直轄市改制、省轄市改制乃至於精省與地方自治法制化建立等重大事件，大體而言，地方政府不論是縣市層級或是鄉鎮市層級，其行政區域並未經過大幅調整。即使透過修憲或是立法程序，也並未對地方政府的轄區產生重大影響。

民國八十年代，伴隨著修憲的進行，台灣的學術界與實務界的政治工作者開始有系統的討論行政區劃的相關議題。從民國八十五年國家發展會議廢鄉鎮市自治的共識開始，進而討論鄉鎮市區的行政區劃，最終在民國九十年代以後，增設直轄市與縣市合併的呼聲一時高唱入雲。民國九十一年，當時擔任台北市長的馬英九總統公開提出了「三都十五縣」的行政區劃構想，無論是「都」或是「縣」，都牽涉了縣市合併。雖然行政院在去年八年核定了若干縣市的改制計畫，使得馬總統的三都構想擴大成為五都，然而其中的台中都、台南都與高雄都都在改制過程中都涉及了縣市合併，即便是日後政府仍欲推動原本三都十五縣的未竟之志，縣市合併仍然將是行政區劃的核心議題。行政區域的調整必須考量的因素雖然很多，政治因素仍然是影響區劃結果的最重要因素之一（三都變成五都即為明證）。當然，行政區域的調整勢必也會產生政治效應。以縣市合併的過程來看，鄉鎮市自治定位的徹底改變與區的治理便是縣市合併所帶來的必然結果。今年一月立法院三讀通過的地方制度法修正案，對於縣市改制為都之後，原本的鄉鎮市轉型為區的制度設計，正預告了台灣即將因五都選舉而產生無可迴避的政治效應。本文在這樣的政治氛圍下，試圖分析鄉鎮市區的治理，其實正是這種政治效應的具體而微。

本文包含前言共分為五小節，第二節為行政區劃與縣市合併，第三節為縣市合併對鄉鎮市自治的衝擊，第四節為鄉鎮市區治理問題，第五節為結語。

貳、行政區劃與縣市合併

臺灣地區現行行政區域劃分，大致完成於民國 39 年實施地方自治之時，其後復經臺北、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調整，而成為當前行政區域劃分狀況。換言之，臺灣行政區域已歷五十年未曾大規模調整重劃，期間臺灣地區人文條件、經社發展與交通建設，已經大幅改變各區域共同生活環境之範圍，而且各縣市、鄉鎮之人口增減與流動幅度很大，地方人口密度及社會結構與以往大不相同；同時臺灣五十年來經濟快速成長，工業化、都市化之現象，也造成各地經濟條件的變遷，進而形成區域發展落差。

此外，臺灣地區超過 30% 的人口，與過量的政經社會精華，集中在 5% 的土地上，造成各區域經社發展生態失衡。不但形成現行行政區域與生活圈脫節，難以統籌規劃區域公共設施，實有違國土整體開發與利用的目標。同時，行政區域遲未進行重劃，勢將造成財政資源無法合理分配與有效運用，以及基層行政組織編制與人力資源調配不符實際需求之情形，長此以往，區域發展差距將持續擴大，進而影響國家整體的發展與進步。

事實上，英、日等先進國家在近一個世紀以來，不斷推動區域合併與行政區擴大之政策。以日本為例，在 1920 年至 1990 年間，歷經數次全國大合併，已整併 2/3 以上的市町村。就 1953 年所進行的市町村合併經驗而言，不僅可以促成行政組織合併、重組與裁併，提高區域共同開發的意願，也可提高單位自治的經營績效，節省人事費用約在 10%~20%，稅收則增加 10% 左右，故行政區域重劃所達成的行政與財政效益十分明顯。再者，現代社會資訊科技、傳播媒體發展迅速，行政管理的技術大為精進，地方政府行政控制的幅度應可擴大。因此，臺灣地區行政區域相互合併、擴大幅員，實為新世紀、新時代必然的發展方向。

同時，由於經濟全球化的趨勢，帶動全球各區域、城市之間的競爭日益激烈，臺灣現有部市格局已難與國際性大都會區或經濟區相抗衡。例如紐約、東京與上海均為千萬人口以上的超大都會，而漢城、倫敦、北京均為 600 萬以上人口的大都會，故能展現堅強的經貿實力和優渥的工商發展條件，成為最具競爭力的國際性都市。然而我國行政區域劃分仍沿襲舊制，不僅都市規模受限、工商腹地不足，且缺乏整合都會區域基礎設施之能力，在全球化區域主義發展的競爭形勢中，實已造成至為不利的影響。

有關臺灣目前行政區劃的相關缺失，至少還有下列數點（紀俊臣，2002：6-10、2004：6、2006：19-20）：

一、土地大小懸殊

臺北市與高雄市為臺閩地區二個直轄市，彼等土地面積各為 271.7997 平方公里、153.6029 平方公里，僅占臺閩面積 0.7151%、0.42451%，而臺灣省 21 縣（市）則為 35,580.7768 平方公里，占 98.3219%。各縣（市）中以花蓮縣面積最大，達 4,628.5714 平方公里，澎湖縣最小，為 126.8641 平方公里，其分別為臺北市之 17.03 倍與 0.47 倍。由上揭數據之比較，可發現就臺灣本島而言，各縣市之土地面積分配極為不平均。

誠然學理上都市係人口集中之表徵，其土地面積狹小係普遍存在之事實。但臺灣情形卻是直轄市

(甚至是首都所在地)，其發展面積非常狹小，此與一般國家首都或稱首要都市 (prime city) 之情形完全不同。固然，面積大小並不代表資源多寡，但其造成建設經費之應增加而不能增加之情形，卻值得深究；尤其城鄉開發之遲緩，對於當地民眾生活品質，必有很大的影響，而使公平社會之建立，可能會受到住民之嚴重質疑。

二、人口分布失衡

就人口密度而言，北高二直轄市之人口密度分別為 9,650.21 人/平方公里與 9,933.04 人/平方公里。而相較於人口密度最低的臺東縣 (65.96 人/平方公里)，其間差距分別為 150.59 及 146.3 倍，故我國各行政區人口分布之懸殊可見一斑。更重要的是，由於人口分布嚴重失衡，不但影響公共建設之需求與支出，而且對於公共投資的條件，亦有許多不利之作用。舉如：東部開發人力不足，成本提高，相對招商不易，開發一緩再緩；反之，人口密度高，犯罪率增加，公共建設經費亦需相對增加，亦對人民加重租稅負擔，足見人口分布失衡，弊多於利。

三、經濟建設偏頗

臺閩地區受限於軍事國防之考量，外島建設顯著落後，嗣後為因應海峽兩岸三通；復因離島建設條例之制定，當可有大幅度之改善。就本島言之，東西建設固然不同，即使南北亦有許多落差，此等經濟建設之落差，除政治中樞所考量者外，主要係受制於地緣關係，比如桃園、新竹工業區之發展，係著眼於交通運輸之便捷，以及高度都市化的結果；質言之，行政區劃勢將影響經濟建設之推動。

而臺北近郊建設之所以受到重視，係因其位處首都外圍，而中南部都會區，建設亦多快於其他農村地區。綜上，此種建設不均之現象，實乃相當不利於長遠之經濟建設計畫，以及國家之整體發展。

四、文化建設獨秀

就已完成之大型硬體建設分析，係以集中在臺北、臺中、臺南、高雄為主軸，此對當地居民自然樂觀其成，但就近郊或農村民眾而言，顯然相當不公平。今所以有此偏頗建設情事，實係行政區劃後，對於直轄市之該當文化措施特別重視所致。故臺中雖在人口密度上已高居第 3 位，且原係省垣所在，文化建設比起北高，仍有很大差距；所謂「文化城」並不相配。行政區域阻隔國家資源相互利用，即使在花蓮、臺東二縣，關係向稱密切，卻仍少有合作開發或共享設施之設計。

五、久未重劃區域自主失真

地方自治團體之基本權，即為組織自主權、立法自主權及財政自主權，讓該自主權落實，須由其

實際運作而非單憑制度面之規制。臺灣 25 個地方自治團體中，除臺北市尚有獨立發展建設之自主能力外，即便是高雄市，亦係在中央政府全力支援下，始敢發包動工興建捷運系統（MRT），更遑論其他建設。此說明各地方自治團體，雖有組織自主權和立法自主權，但在財政極其困難的現實情況下，其如何展現自治之「自主性」本質？地方自治之條件原有住民自治與團體自治二項，在祇有住民自治，而無團體自治下，如何謂之地方自治？此乃極其簡單之邏輯。臺灣的分配政治（distributive politics），應係展現地方自治是否落實之指標之一，而在地方行政區域長期不依現實發展需要加以調整的情況下，地方自治制度豈有實現之可能？

六、中央與省的幅員重疊性太高，形成葉爾欽效應

臺灣省的土地面積為 35,580.78 平方公里，臺閩地區即中華民國主權有效行使地區之面積為 36,186.6 平方公里，是以，省占全國土地面積的 98.3%；質言之，中央與省的幅員重疊性太高。設若臺灣省長由民選產生，中央政府之行政首長又由總統任命，即可能造成所謂葉爾欽效應（Yeltsin effect），而有功高震主，尾大不掉的疑慮。此可見第一屆省長就職後，中央與宋楚瑜省長關係惡化，甚至因而造成精省不無關係。

承上，可知我國因行政區域久未重構，實已對區域、國家之整體發展造成不利的影響。

近年來歷屆總統大選期間，諸多候選人提曾提出國土重新規劃之主張，例如民進黨候選人提出「新 6 星計畫」（簡稱 6 星計畫），國民黨候選人則提出「3 都 15 縣」方案等。有關行政區劃之探討，除過去各項已提出之方案外，總統候選人之重要競選政見對未來政策方向亦有實質影響力。爰此，2008 年中華民國總統選舉結果揭曉之後，以馬英九先生當選為新任總統為例，其「3 都 15 縣」的政見理念該如何具體劃分，且是否具備可行性之政策議題，為「我國行政區劃之研究」的新課題。也就是說，「3 都 15 縣」係如何劃分？是否可行？有無再加以修正之必要？

「3 都 15 縣」方案的提出，最早是在 2002 年 9 月 25 日，當時候國立政治大學法學院暨公企中心與聯合報、新台灣人文教基金會曾聯合辦理「行政區劃、財政劃分與地方自治改革」學術研討會，時任台北市長的馬英九先生即曾公開提出「3 都 15 縣」的行政區劃藍圖，其具體內容正是台北縣市、基隆市三縣市合併為台北直轄市，簡稱台北都；台中縣、台中市二縣市合併為台中直轄市，簡稱為台中都；高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市，簡稱高雄都¹。

¹ 必須說明的是，就「3 都 15 縣」的「都」之法律定位而言，由於憲法、憲法增修條文與地方制度法並無「都」之名稱，因此台北縣市與基隆市合併如稱為「台北都」作為正式名稱，尚非現行法制所許（同理，台中都或高雄都也是如此）；惟

至於，所謂的「15 縣」就是指基於既有生活圈的一致性推動縣市合併，在縣市合併之後，「15 縣」就是指桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、台南縣（台南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（即連江縣）等 15 個三大都會區域以外的生活圈；連同三大都會區域的生活圈在內，全國總共劃分為 18 個生活圈。

深究其實，「3 都 15 縣」之行政區劃方案可以說是中小幅度的行政區劃改革案，主軸思維就是「縣市合併」（亦即，既有的縣市悉依原有的共同生活圈合併之）。從積極正向的角度觀之，本方案之規劃的優點在於²，（一）符合生活圈的規劃理念，蓋行政院經濟建設委員會曾基於均衡全國的地方發展趨勢，並避免人口過度集中於大都市以及根據地域、文化背景、經濟之同質性等因素加以考量，即將全國分成 18 個生活圈。也就是說，生活圈之構想乃是以未來都市體系中，地方中心以上之都市為未來發展核心的都會城鄉圈。就此而言，「3 都 15 縣」剛好較符合全國的 18 個生活圈之規劃。

另個優點在於，（二）推動大縣市制，將有助於特定地方自治團體自治量能之累積。詳言之，就「3 都 15 縣」的規劃而言，台北、台中、高雄三大直轄市的自治能量將大為提升，以北北基合併後的台北市為例，人口數會接近七百萬左右，創稅能力的權重將大幅度提升，復擁有完整的機場、海港與科技城，而成為具備國際競爭力的都會。不僅如此，「3 都 15 縣」的規劃正因為推動縣市合併的關係，又可以避免縣的精華地區獨立改制為直轄市或市的行政割裂問題，而與台灣長久以來的各地發展歷程的歷史傳統相結合。

此外，「3 都 15 縣」的規劃優點在於，（三）三大都會區之設定，係因應全球化發展趨勢，發展為國際大城市而設，且併入當地之國際海、空港，較有機會成為大生活圈都會之中心城市；不僅如此，推動縣市合併亦得以恢復當地完整之生活圈，避免行政割裂之窘境，並得以強化科技、農漁產業之均衡發展。

馬總統的「三都十五縣」構想，在去年八月行政院核定地方政府提出的改制直轄市計畫之後，已因台灣年底的五都選舉而破局，不過無論是五都的形成或是原本的三都十五縣，其實都涉及了縣市合併的議題。根據本節前述的討論，我們知道縣市合併是推動行政區域重劃的必經過程與手段。不過我們不應該因為五都的形成與縣市合併有關，就誤以為縣市合併的目的是為了改制為直轄市。從馬總統

如「都」係屬「直轄市」者，則尚非現行法制所不許。

² 可參見陳朝建，《地方制度法教室：3 都 15 縣的行動策略》，2008/10/06，載於 <http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbgid=423&entryid=603939>。

的原始構想來看，三都十五縣所涉及的縣市合併其實包含兩個層次，其一當然與改制直轄市有關，例如台中縣市與高雄縣市的改制。其二則是縣市層級地方自治政府的縮減，例如新竹縣市與嘉義縣市的合併，並非是為了改制直轄市的目的，而是透過合併擴大其行政區。

基此，縣市合併議題的討論不會因為即將來臨的五都選舉而暫告中止。未來地方政府的合併將會在五都的帶領之下，開創另外的新局。不只是縣市合併，還有市市合併（例如台北市與新北市）或是縣縣合併（例如原本就提出合併改制計畫書的嘉義縣與雲林縣），縣市合併不會是台灣地方政府重構的唯一選項。

參、縣市合併對鄉鎮市自治的衝擊

台中縣市、台南縣市以及高雄縣市申請合併改制直轄市並經行政院核定之後，台中縣的二十一個鄉鎮市、台南縣的三十一個鄉鎮市以及高雄縣的二十七個鄉鎮市均需依照地方制度法之規定更名為「區」，並中止其自治政府的法人地位，轉型為直轄市政府的派出機關。

我國現行鄉鎮市自治政府，一直是我國實施地方自治的基礎，也是政府行政機關的基層組織。台灣地區自民國39年4月24日臺灣省政府公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」實施地方自治以來，迄今已近60年，其間自民國39年地方自治實施的確立、民國76年戒嚴的解除、民國86年修憲的精省及民國88年地方制度法的制訂等階段，儘管其因國內、外政治情勢的變化，以及經濟、社會的變遷，組織功能迭有變動，但「公所 / 代表會」的基本架構卻未曾改變，而且一體適用台灣地區319個鄉鎮市。我國鄉鎮市自治體制雖未明訂於憲法(以及憲法增修條文)中，卻是一直是台灣民主政治深化的重要基礎(呂育誠，2003)。

雖然鄉鎮市制度在台灣政治民主化及地方自治史上留有不可磨滅的紀錄，但近年來由於政治民主與社會多元的結果產生不少令人詬病的問題，例如地方派系、黑金勢力，以及行政運作上的種種問題等(劉道清，1990：53-55；高永光，2002：4-17)，使得鄉鎮市自治體制的功能受到各界質疑與批判，民國85年12月「國家發展會議」總結報告中，建議政府應取消鄉鎮市級選舉，鄉鎮市長改為官派。行政院亦曾在91年的地方制度法修正草案中，以取消鄉鎮市自治團體地位作為修法的重要方向，但由於立法院朝小野大致使法案無法順利通過，95年9月21日內政部再度發布新聞稿表示：除取消鄉鎮市自治選舉，未來鄉鎮市長將由縣市長依法任免；另對於鄉、鎮、市、區行政區域之新設、廢止或調整權限，將下放由直轄市、縣(市)以自制條例定之。

鄉鎮市自治體制的變革及現有各種問題並未因上述政府決策方向的確立而獲得確定與解決，反因藍綠陣營政治立場的不同以及政治利益的考量，引起中央政府官員、立法委員、學界及地方基層的政治精英對於鄉鎮市自治體制的變革，有著不同意見和爭辯。

前述台中、台南、高雄三縣市所轄共七十九個鄉鎮市，再加上台北縣的二十九個鄉鎮市，在三都成形之後將轉型為區，區公所是直轄市政府的派出機關，區長不再是民選的政府首長。鄉鎮市民代表會亦喪失監督自治政府的功能，即將謝幕走入歷史。

與其他未申請改制直轄市的縣所轄之鄉鎮市比較，上開一百零八個鄉鎮市之法人地位改變，乃是依照地方制度法對直轄市之相關規定辦理，鄉鎮市自治地位的存廢，已與其無關。扣除五都以及基隆新竹嘉義三市的一百五十七個區，台澎金馬地區尚有兩百一十一個鄉鎮市，區與鄉鎮市的數量已經相當接近。未來如果還有縣市合併的可能，則會發生制度上的紊亂。例如新竹縣市合併，依照人口數的規定，當然無法達到改制直轄市之門檻。但新竹縣的十三鄉鎮市（自治政府）與新竹市的三個區（派出機關）如何整合，將成為地方制度法制規範的難題。再者，目前鄉鎮市自治所產生的諸多問題並不會因為鄉鎮市數量的減少而稍有舒緩。

回顧歷史，79年國是會議總結報告，多數人對於我國四級政府疊床架屋、層層節制雖表不滿，惟對一省多市、多省多市或省虛級化、鄉鎮是否改為派出機關等，意見並未形成共識。

85年12月底召開之國家發展會議，出乎意料之順利，其討論過程之開放及所達成之共識結論，也超乎想像的廣泛與具體，顯示各界對於政府的改造寄予無限厚望與關切。尤其憲政體制與政黨政治議題的22項共識結論，為空前大規模的政府再造運動。這種新政府改造運動，顯然係為配合當前世界發展已進入「地球村」時代的來臨，欲以前瞻規劃跨世紀的國家藍圖，達成增進政府行政效能，提昇國家競爭力之目標。亦即要以「效能政府」取代「萬能政府」，擺脫「大有為」而邁向「小而能」之再造政府，並讓民間的活力得以有效釋放出來。至於，國發會之共識結論，與地方自治較有密切關係者，有下列四點：

1. 調整精簡省府之功能業務與組織，同時自下屆起凍結省自治選舉
2. 縣（市）增設副縣（市）長，縣（市）政府職權應予增強。
3. 取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。
4. 地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正，以健全地方財政。

民國85年12月，國家發展會議通過停止包括鄉鎮市長、鄉鎮市民代表在內的五項選舉，以及鄉鎮市改為縣之派出機關之共識，似欲以最為徹底之方式，根絕地方自治遭黑、金污染把持之惡質化現象，而使鄉鎮市一改其近50年來作為台省地方自治及人民參政最基層場域之功能屬性，使之成為與省轄市區制相同之縣派出機關。對此根本解決地方自治惡質化問題的一帖「猛藥」如果真實施，現今地方惡質化之表象或可得到顯著而迅速的改變；然而就通盤地方自治層級各項層面的整體性；以及提供作人民參政具有長期功能，已然於地方上形成某種預期心理的公民意識與文化而言，卻將有深刻而微妙的影響。因此，此一共識所遭致的批評，如其所帶來的支持同等強烈。因此，對於當時廢除鄉鎮市級選舉之意見及理由，便必需先行予以思考與了解，茲將其略述如下：

(一) 排除黑金與派系政治

目前鄉鎮市級的選舉充斥暴力與金權，尤其地方政治派系生態複雜與選風敗壞嚴重影響民主政治之發展。近日來頻傳鄉鎮市民代表或首長涉及不法行為，更令民眾感到憂心（國家發展會議實錄，1997：1085）。

(二) 廢鄉鎮市易於廢省

廢鄉鎮市只需修相關法令，較為容易（國家發展會議實錄，1997：1085）。

(三) 廢除鄉級政府有助於縣政之推動

鄉鎮市公所因需辦理地方自治基本事務，需固定之財源以作為自治之經費，然因於我國中央與地方財政收支劃分之制度，鄉鎮市之經費絕大多數均需仰賴上級政府之補助款項，造成縣級政府必需支出龐大的鄉級政府自治經費，形成財政短絀之負擔。同時，鄉級政府統治區域較小，於現今全國各縣亟需建立大型之縣級建設時，鄉級政府因事權分割之故，往往成為縣政推行之障礙。若能得以將鄉級政府予以廢除，改由縣長遴選優秀人才統籌鄉政事務，對縣長與縣級政治事務之推動而言，實有明顯之助益（陳陽德，1998）。

(四) 廢除鄉鎮市可改善地方自治行政效能

鄉鎮市行政區域狹小，鄉鎮市民代表的選舉容易受到地方派系所把持，公所與代表會之間，常因地方選舉的恩怨或利益衝突，使代表會動輒杯葛公所預算，使公所的運作近乎癱瘓，且目前部分的鄉鎮市公所經費支出浮濫，正本清源之道為廢止鄉鎮市公所的自治選舉，取消鄉鎮市自治法人之地位以及自主的預算與決算權，健全政府預算的執行及強化財政的紀律，使國家整體的資源能更有效的運用（陳陽德，1998）。

另在國發會的因應對策中，提出「取消鄉鎮市級的選舉而其餘不變」，鄉鎮市長官派，鄉鎮市公所成為縣之派出機關，政府層級成為三級，其優點如下（國家發展會議實錄，1997：1088）：

1. 提升行政效率。
2. 減少黑金氾濫、派系傾軋的惡質選舉文化。
3. 兼顧行政層級以及減緩廢省或將省虛級化之衝擊的優點。
4. 不必修憲即可達成目標。

上述為國家發展會議主張廢除鄉鎮市級自治選舉的理由，惟亦有反對者，其反對廢鄉鎮縣轄市自治選舉之理由如下：

(一) 阻礙地方自治之發展

鄉鎮市級的地方自治最為可貴之處，就在於民眾至少可以對攸關日常生活之公共事務，以及地方首長的施政滿意度，透過選票與面對面溝通直接表達意見，而形成社群共同體（國家發展會議實錄，1997：1085-1086）。

（二）若鄉鎮市長改為官派，將激化縣市級選舉的競爭鄉鎮市選舉被取消後，會使原本為鄉鎮市級之政治勢力可能轉而投入縣市級之選戰，競爭之激烈可想而知（國家發展會議實錄，1997：1086）。

（三）鄉鎮市的行政缺乏民意基礎鄉鎮市長官派，民眾無法有效制衡，有忽視地方民意而造成專擅的可能（國家發展會議實錄，1997：1086）。

行政院為落實國家發展會議「取消鄉鎮市級的自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任」的決議，於民國89年10月18日行政院院會通過地方制度法修正案，對於「地方制度法」的修正方向，在有關鄉鎮市長之制度變革部分，概有以下幾個重點（劉念夏，2001）：

（一）取消鄉鎮市自治選舉，並明定鄉鎮市長由縣長依法派任，且裁撤鄉鎮市民代表大會。

（二）現任鄉鎮市長績優保障規定。

（三）將鄉鎮市之財政收支權，統一收歸集中由縣來分配，並由縣概括承受鄉鎮市之資產負債。

（四）刪除該法中有關鄉鎮市自治及基於地方自治團體等相關規定。

回顧上面這一段歷史，是為了反省並檢討鄉鎮市自治存在的問題，不過歷史不能重演，國家發展會議的結論與十年前民進黨初執政時的主張或許仍有討論價值，其是否會成為未來鄉鎮市自治定位的主流意見，有待時間驗證。或許在縣市合併的議題繼續延燒下，才能促使朝野政黨認真思考一勞永逸與一步到位的解決方案。

肆、鄉鎮市區治理問題

今年年底五都選舉之後，台灣地區將出現一百五十七個區級政府，說政府太沉重，畢竟機關名稱是區公所。本節所要討論的範圍，侷限在原本直轄市與市之區以及由鄉鎮市轉型的區，維持自治法人的鄉鎮市暫不討論。

現制並無區民代表會存在，區體系僅行政單位—區公所，其是市政府的派出機關（張潤書，1900），

屬功能性的業務組織，單純的管理機構，經指定辦理某種特別事務，區公所在法律上本身並未具權力，僅是市政府的委託機關或代理人而已，須以市政府的意志為意志。

在市政府的行政體系上，區是市的地方層級（葉傑生，2003），以執行、事務的功能為主，此功能的發揮與組織結構與業務職掌有關，由於其區公所本身並不具地方政府的特性，故關係決策事項均須請示上級或彙整相關局處之意見辦理，為市政府各局處的業務承轉單位，區公所直接接觸區民，作為民眾與市政府溝通的橋樑。其組織層級、特性及地位之分析，可歸納為以下二點（林奕銘，1995）：

（一）區公所為直接隸屬於市政府的基層單位

區公所的地位在政治上而言，非地方政府，而為派出機關；在法律上而言，不具法人身分，故其並非地方自治團體；在組織體制上而言，負責執行區政及市政府交辦事項，屬基層行政組織。

（二）區公所是以功能為對象的業務組織

區公所依法劃定地區辦理特定事務，分設機構以職掌之，以功能為對象分工，亦為單純的管理組織，本身權力來自上級政府的授權與交辦。而所綜理的區政，包括區公所本身的職掌，即民政、社會、經建、兵役等實作性業務，本身不若自治組織具有制定法律的權力，因此，區公所不能視為政治組織，而是業務組織。

再者，依據地方制度法第 5 條規定，直轄市設直轄市政府為直轄市之行政機關。直轄市之區設區公所。地方行政機關組織準則第 13 條亦明文規定，直轄市之區設區公所，置區長一人，主任秘書一人；人口在 20 萬以上之區，得置副區長一人，均由市長依公務人員任用法任免之。前項區公所內部單位不得超過九課室。故區公所是功能性的業務組織（葉傑生，2003），經市政府指定辦理特別事務，且本身無權力，以市政府為意志決定機關，區政計畫的擬定，權力屬市政府所有，區公所在執行業務時無政策制定權。

另依地方制度法第 58 條規定，直轄市之區公所，置區長一人由市長依法任用，承市長之命，綜理區政，並指揮監督所屬人員。故區公所直接隸屬於市政府，直接受市長之指揮監督，與市政府各局屬於相輔相成，平行、協調、合作之關係。區公所與市政府業務之區別，在於區公所依劃定地區執行業務，就特定事項完成地區性任務，目前區公所掌理的區政有民政、社政、健保、經建、兵役等，負責該業務的課室直接隸屬於區長，其他市政府局處配置於行政區的二級附屬單位，則與區長無隸屬關係。

僅就地方制度法及相關行政命令的規定來看，區的定位其實相當清楚。也就是說，現行北高兩直轄市與五市（俗稱之省轄市）的區公所無論是在定位、組織架構或是功能運作上已有數十年的操作經驗，原本不應成為討論的議題。當前鄉鎮市區的治理問題，主要還是因為縣市合併改制直轄市所衍生而來。

考究年底出現的五都，其產生過程其實有幾種樣態，台北市維持舊制，高雄縣市乃是直轄市與縣的合併改制，台南縣市與台中縣市皆為縣市合併改制，台北縣則是單獨改制為直轄市。即如前述，依法在直轄市之下並無鄉鎮市自治的可能性，因此除了既有直轄市與市之區維持派出機關之屬性，台北縣、台中縣、台南縣與高雄縣共一百零八個鄉鎮市都將改制為區，由原本之自治法人轉變為派出機關。

區的治理對原本的直轄市政府與市政府而言，並不存在太大的難題，然而既存的鄉鎮市因直轄市的改制必須同時改制為派出機關的區，就會面臨政治上的衝擊。首先就區長的產生方式來看，區長由市長依法任用殆無疑義，但對新增的一百零八個區來說，在行政區域、選民結構，風土民情或是地方派系均未改變的情形下，原來鄉鎮市長的選舉走入歷史，正面來看，可以擴大直轄市長的用人權，但從基層的角度來看，無異是對地方政治人物參政管道的限縮。為了紓解地方反彈的聲浪，內政部在去年底提出並在今年一月經立法院三讀通過的地方制度法修正案中，特別替現任的鄉鎮市長轉任區長，量身打造專屬條款。依照新修正的地方制度法第五十八條規定，直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長，其任期自改制日起，為期四年。但有下列情事之一者，不得進用：涉嫌犯第七十八條第一項第一款及第二款所列之罪，經起訴者；涉嫌犯總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、農會法或漁會法之賄選罪，經起訴者；已連任二屆者與依法代理者。

前項以機要人員方式進用之區長，有下列情事之一者，應予免職：有前項第一款、第二款或第七十九條第一項各款所列情事者；依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。

同條文也規定，直轄市之區由山地鄉改制者，其區長以山地原住民為限。

無論原有之鄉鎮市長能否轉任區長，政治前途因五都的出現而受影響的鄉鎮市長畢竟只有一百零八人，相較於一百零八個鄉鎮市民代表會的 1388 名代表，在廢鄉鎮市自治（指前述的一百零八個鄉鎮市）之後，代表會當然必須裁撤，影響所及，值得我們深入思考。

首先，我們來看現行的地方制度法如何替這些鄉鎮市民代表延長政治生命。地方制度法五十八條

之一的規定如下：鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員，其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。

區政諮詢委員職權如下：一、關於區政業務之諮詢事項。二、關於區政之興革建議事項。三、關於區行政區劃之諮詢事項。四、其他依法令賦予之事項。

區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議。區政諮詢委員為無給職，開會時得支出席費及交通費。區政諮詢委員有下列情事之一者，應予解聘：一、依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。二、有第七十九條第一項各款所列情事者。

今年一月，在地方制度法三讀修正前夕，內政部為了化解社會各界對原鄉鎮市長轉任區長的疑慮與地方對原鄉鎮市民代表何去何從的分歧見解，特別提出了說帖，在說帖中，內政部主張：「第 58 條修正條文原規定，直轄市長得進用施政績優之原任鄉（鎮、市）長擔任區長，因外界認為「施政績優」概念模糊，實務上易生困擾，因此改採負面表列的方式，排除現任鄉（鎮、市）長有涉嫌犯內亂罪、外患罪、貪污罪、組織犯罪條例，或者有涉嫌犯總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、農會法及漁會法之賄選罪，以及已經連任 2 屆或依法代理的鄉（鎮、市）長，其餘的鄉（鎮、市）長均轉任為區長。未來轉任區長後，如有上開依法應予停職或解職、涉嫌犯賄選罪、依刑事訴訟程序被羈押或通緝之情事，亦應予免職」。「據統計，符合上開進用資格之鄉（鎮、市）長，共 56 人，約佔改制 4 縣的鄉（鎮、市）長半數（全部共 108 人），也就是說，未來直轄市長仍有半數的區長可以用文官任命，此即屬於直轄市長的合理人事任命權。而規定適格轉任區長者之任期 4 年，亦著眼於將來區整併工作涉及原來鄉（鎮、市）政建設之延續、基層民眾服務工作之需要，以及初任鄉（鎮、市）長連任期待之信賴保護原則，對過渡時期之行政穩定性有其助益」。

在鄉鎮市民代表部分，內政部認為：「鄉（鎮、市）民代表，除依法停權者外，轉任為無給職的區政諮詢委員，僅支給出席費及交通費。另增訂區政諮詢委員之職權，及如有被羈押、通緝或有地方制度法第 79 條第 1 項各款解職之事由者，應予解聘之退場機制。」「縣市改制直轄市的工作繁多，於過渡時間，需要借重現任鄉（鎮、市）長及代表對於地方事務的瞭解，及其施政治理、為民服務經驗，所以提出直轄市長可以進用現任鄉（鎮、市）長為區長，及聘任現任鄉（鎮、市）民代表為區政諮詢委員的規劃，以借重其實務經驗，協助直轄市政府得以順利進行改制相關作業及行政區劃等工作，而且任期都只有過渡時期的 4 年，之後配合直轄市之區整併工作完成後，即回歸由直轄市長任用常任文官，應屬妥當之過渡時期配套」

從內政部的政策說帖中我們可以看出，未來五都政府轄下的區誠然是派出機關，在區長的任用上與區政諮詢委員的聘用上將出現一市兩制。或許即如內政部所言，民國九十九年至民國一百零三年這四年是一個過渡階段，這四年直轄市可以依照未來可能完成三讀的行政區劃法及現有地方制度法之相關規定，進行區的行政區域重劃，甚至四年後還有實施馬總統所謂「區自治」的可能性。當然，如果未來連直轄市轄下之區都要實施自治，則討論所謂廢鄉鎮市自治便毫無道理。目前除了直轄市可能出現的一市兩制之疑慮外，還有一百零八位鄉鎮市長與 1388 名鄉鎮市民代表的自我政治前途規劃所形成的政治問題，值得我們注意。長期以來，台灣的各級民意代表在政治角色的扮演與地方事務的參與上，形成了巧妙的分工與互賴關係。簡單來說，在同一個選區中，下一級的民代或民選首長經常扮演上一級的民代或首長的樁腳，相互依賴的結果，出現了所謂的「恩庇侍從」關係 (patron-client relations)。當有人想在這種穩定的人際網絡關係中轉換跑道，例如下一級的民代想要更上一層樓，就會造成關係的緊張，聯帶也影響了派系或政黨對地方政治利益的安排。

從這樣的觀點觀察上述鄉鎮市長與鄉鎮市民代表的出路，我們相信，多數民選的代表或是鄉鎮市長不會滿足於聊勝於無的官派區長或是區政諮詢委員，更何況不論他們欣然就任或是委曲以對，四年之後還是必須另謀出路。假如其等仍欲繼續政壇，靠選舉證明自己實力，除了往上參選，似乎已別無選擇。目前距年底五都議員選舉還有半年的時間，我們不妨拭目以待。

伍、結語

2008 年的總統大選，台灣經歷了二次政黨輪替，也為地方自治的改革，帶來了全新的契機。配合總統的競選政見，政府開始認真討論行政區域重劃的可能性，三都十五縣的推動如火如荼，結果人算不如天算，五都的出現，地方制度法也配合修正。過去近一年有關地方制度的變動經驗，讓我們深刻了解其為複雜之政治工程的本質。我們當然可以替縣市合併描繪一個美好的遠景，譬如提高行政效率，增加居民福祉以及提升縣市競爭力，不過當我們經歷了三都到五都的轉變以及政府以拖待變的法制與政策作為，我們不得不相信，政治果然是一門「妥協的藝術」(art of compromise)。但從妥協的結果來看，縣市合併之後，恐怕將會替台灣的地方政治，帶來更難以預料的後果。

為何台北縣改制為直轄市？議程設定觀點分析*

張力亞/國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士候選人

黃瑋菱/國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士

摘要

有關台灣健全地方制度與提升地方自治能力的改革方案，近期以 2007 年 5 月 4 日與 2009 年 7 月 2 日陸續修正的「地方制度法」最為醒目。這兩次修正案不僅賦予各縣市準用直轄市與單獨或合併改制直轄市的條件，也確立我國「5 都 17 縣」及「7 個發展區域」的地方自治行政區劃格局與發展構想。鑑於這項變革對後續健全地方自治的重要影響，本文將援引議程設定觀點，輔以台北縣為個案，分析台北縣為何能在兩年內由「縣」改制為「直轄市」的發展歷程與關鍵要素。

研究發現：台北縣爭取改制直轄市的議程係由菁英議程主導，其中相較於解嚴前，解嚴後的公共與媒體議程對於台北縣改制升格乙案，漸有影響力，惟仍不足以觸動制度變革。在地制法實施後，台北縣政治菁英開始研擬各項可能的政策議程，但因諸多政治社會因素干擾，致使該項議程遲遲未果。直至周錫瑋任縣長後，採取立法遊說途徑，匯集各個流程開啓修法政策窗，終致台北縣成為我國第一個準用直轄市的縣市。

接續，2008 年周錫瑋縣長掌握中央力推「3 都 15 縣」的政策契機，以高分貝政治語言，帶動其他縣市競相表態合併改制升格的意圖，同時利用媒體報導與跨區域民意支持，爭取到最佳的改制綜效能量。綜觀台北縣近兩年改制直轄市的歷程，周錫瑋縣長扮演著關鍵的政策企業家角色，一來利用民代經驗，二則有效掌握選舉與政治契機，輔以多樣行動策略，才得以完成台北縣改制直轄市的歷史大業。展望未來，其他未盡完善的行政區劃、財政收支劃分法、與「區」自治與否等地方自治課題，未來如何匯集各項議程流開啓政策窗，實值得持續觀察。本文希望藉此研究，盼能對後續地方自治議程提供若干行動策略的經驗法則。

關鍵字：台北縣、準直轄市、直轄市、議程設定

*本文將發表於義守大學公共政策與管理學系、高雄市政府公務人力發展中心主辦「組織變革創新與議題管理」學術研討會，(2010.4.30, 高雄)，同時感謝暨大江大樹教授參與內政部「2009 年直轄市、縣市改制計畫」審查的經驗分享與指導。

壹、前言

回顧 2009 年地方自治議題，係以「三都十五縣」、「縣市合併升格」最具話題。承接 2007 年 5 月 4 日「地方制度法」修正，2009 年 4 月 3 日又再次針對地方制度法第 7 條暨第 7 條之 1 之 2、第 87 條之 1 至之 3 等條文進行修正，賦予各縣市政府單獨升格或合併升格的法源依據。嗣後經提案與審查，行政院於 2009 年 7 月 2 日通過台北縣單獨改制、台中縣市、台南縣市、高雄縣市三個合併改制等四案通過，使得台灣邁向 5 都 17 縣的地方行政區劃格局。觸動波改制升格的主因，本文認為有二：一為源於 2007 年 5 月 4 日的立法院在無預警狀態下，三讀通過「地方制度法第四條、第七條修正案」，使台北縣優先於其他縣市，升格為我國第一個準用直轄市；第二，則是 2008 年馬英九總統在競選時，提出「三都十五縣」的行政區劃概念。前者係出自於各縣市政府的資源競爭；後者，則在於競選承諾及政治信任的實踐與維繫。在此，本文將針對在這兩波地方制度法修正都受益的：「台北縣」進行個案討論。為精確針對台北縣從「縣」改制為「直轄市」的動態歷程進行分析，本文將援引議程設定觀點，剖析台北縣在各階段爭取改制過程中，各個議程互動關係與關鍵因素。

綜觀台北縣積極爭取改制直轄市的理由有二：一為早已具備升格的發展條件；二則與直轄市所享資源的嚴重差異。首先，早期地制法尚未修正前，該法第四條規定³：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。」換句話說，從「人口」及「特殊需要」（徐秋菊，2003：36-37）兩項因素觀之，台北縣在人口方面，已達 377 萬跨越升格人口門檻。至於後者則因轄區內土地面積為 2,052.5 平方公里，佔台灣土地總面積 5.7%，且中小企業工廠登記數近三萬，是北高兩市的十倍，另外也擁有豐富的自然資源。綜上台北縣似乎早已具備升格直轄市的客觀條件。其次，就資源差異的面向而言，蕭全政等（2003：33-39）認為可從：財政資源差異、組織權限、人事權、都市發展等土地規劃的權限、列席行政院會議的資格、及自治監督與職能六個面向進行討論。以財政資源分配來說，傳統上北、高兩市因享有直轄市的特殊地位，因此相較其他縣市可獲得豐富的資源。以預算編列為例，台北市每年編列的政府預算不僅足足是高雄市的兩倍⁴，更數倍於其他縣市。此不僅造成我國城鄉之間長期嚴重差距存在，亦使得各地區之間失衡的發展，甚至產生「重北輕南」、「重西輕東」的意識觀點。雖然在 1999 年精省後，有若干次的財政收支劃分法修正及地方政府人事任用調整修正，但礙於各縣市政府與直轄市政府兩者之間制度上的差異，雖有改善但仍顯不足，進而抑制各縣市政府的治理能力與行政效能。這些問題，緊鄰台北市的台北縣感受甚深。不論是統籌分配稅款、每人享有的文化、教育、社福等支出，或是舉債上限，台北縣都遠低於台北市的規模（參見表一）。是故，台北縣民長年以來遂有「二等公民」的主觀認知。為求改變，台北縣自 1976 年開始的歷任縣長皆將爭取改制直轄市視為重要施政議程，但無奈礙於各項主客觀因素，遲至 2009 年 7 月 2 日才一嘗宿願。

³ 「地方制度法」，http://www.mocs.gov.tw/law/main_law_list_a.aspx?ln_id=nam04112400001

⁴ 2000 年的政黨輪替，執政的民進黨開始改變過去重北輕南的發展模式，中央對高雄市的補助增多，以 2004 年編列的預算而言，相較於台北市的負成長，高雄市編列的預算有較大幅度的增長，見 2003 年、2004 年中央政府總預算，行政院主計處。

觀點則為此提供一個適切的途徑。在此，將從議程設定的緣起開始，接續針對議程設定的內涵、分析模式進行介紹，最終提出本文分析架構。

一、議程設定意涵

關於議程設定的研究文獻，大致可歸為「傳播」及「政治」兩學門。傳播學門著重探討媒體議程（media agenda）與公共議程（public agenda）的互動關係，同時關注媒體在民意形成過程中所帶來的影響性（McCombs, 2002:3）。McCombs & Shaw（1972）在《民主季刊》發表的“The Agenda-Setting Function of Mass Media”文章，即是這類屬性。該篇論文從 1968 年美國總統選舉的研究中指出：大眾傳播媒體報導的重點，與民眾腦海中認為重要的題材兩者之間，存有強烈且密切的關係，換言之，大眾媒體會影響民眾去關心什麼議題並形塑民意。

政治學門則著重於發掘影響政策議程（policy agenda）設定的因素（Walgrave & Peter, 2004:4；蘇毓昌、余致力，2007：4）。此論點在 Dearing & Rogers（1996:1）的定義中可知悉：「議程設定過程是一種由各種議題倡議者持續地競爭，以爭取媒體、專家、民眾與政策菁英注意的過程」。換句話說，議程設定是一種由各種議程倡議者所建構出的動態過程，最終目的是促使相關議程被政治系統內的成員所關注，得以排入政策議程，賦予合法並加實行（陳恆鈞譯，2001：71；吳定，2003：113）。綜上而論，不論是傳播或是政治學門，都關注於議程被誰注意與討論的課題。但就實務運作而言，並非每一項議題都得以轉化為議程，進而獲得大眾關注與討論，甚至進一步法制化。就此，Cobb 及 Elder（1983）認為：議題（issue）若要進化議程（agenda）必須具備三項前提：（一）須被廣泛注意或至少被察覺；（二）對大部分公共事務有共同的關心，以及採取某種行動去補救問題；（三）政府機關在其管轄權威之內對事物有適當之關心，且彼此之間存有共識。要之，議題轉變成議程的過程中，不僅需要被廣為宣傳與討論，同時也需藉由相關利害關係人的論述主張與行動（McCombs, 2004:86），喚起政府部門的注意與行動，方才有機會讓該項議程進一步政策化。

總結上述討論，本文認為議程設定意涵指涉的是：它是一項單一議題蛻變成政策議程，甚至合法化的動態過程。在這個過程中，存在著諸多不同觀點的利害關係人之互動關係，各個利害關係人皆有權對於任何議題提出各自的觀點，以爭取立法者或政府部門的支持，使之所主張的觀點與作法最終可以獲選並排入政策合法化議程中，具體透過政策加以執行。

二、議程設定分析模式

在瞭解完議程設定的意涵，接續要如何針對這項動態的設定過程進行研究呢？根據文獻整理，本文歸納出幾項議程設定的分析模式，依據討論的焦點差異，可以區分為：外在催生（outside initiative model）、動員（mobilization model）、內在催生（inside initiative model）、議題形成階段論、多元流程（multiple streams model）等五種模式，各項模式的核心論點詳如表二。

表二：不同學者所提的議程設定分析觀點

分析模式	提出的學者	主要觀點
外在催生模式	Cobb, Ross & Ross,	議題經常由利益團體所發動，社會團體是這個模式的關鍵力量。
動員模式		政治領導者將政府內部所發動的問題向社會宣傳，並且透過傳播媒體得到社會大眾對於該議題的支持，再回到政府議程。
內在催生模式		係由政府內部啓動，卻無法擴及大眾之過程，議題擁護者通常期望該項議題能夠持續存在政府之內。
議題形成階段模式	Nelson	議程形成含括：議題認知、採納、優先順序化、及維持四個階段。
	J. Clarence Davies	議程設定過程包括三個階段：催生 (initiation)；擴散 (diffusion)；以及運作 (processing)。
	Rogers & Dearing	議程設定從問題開始，會經過媒體、公共議程，最終形塑出政策議程。
	余致力，2006	議程設定過程中，除原有的「媒體—公眾」、「媒體—政策」、「公眾—政策」等關係討論，應將菁英議程獨立增加一個變數，才能更準確的分析議程設定過程。
多元流程模式	Kingdon, 1995	其議程設定過程呈現的是一種「鬆散觀念的組合」。在設定過程中需要問題、政策、政治流程的匯集，才能促使政策窗開啓，另加入政策企業家的努力，才能建構出真正的議程，迫使政府決策。
	李宗勳，1999	除問題、政治和政策流程三流程匯集導致政策窗開啓，以及政策企業家的關鍵角色外，另提出「決策舞台的政治策略觀點」，以解釋議程設定的過程。

資料來源：本文整理。

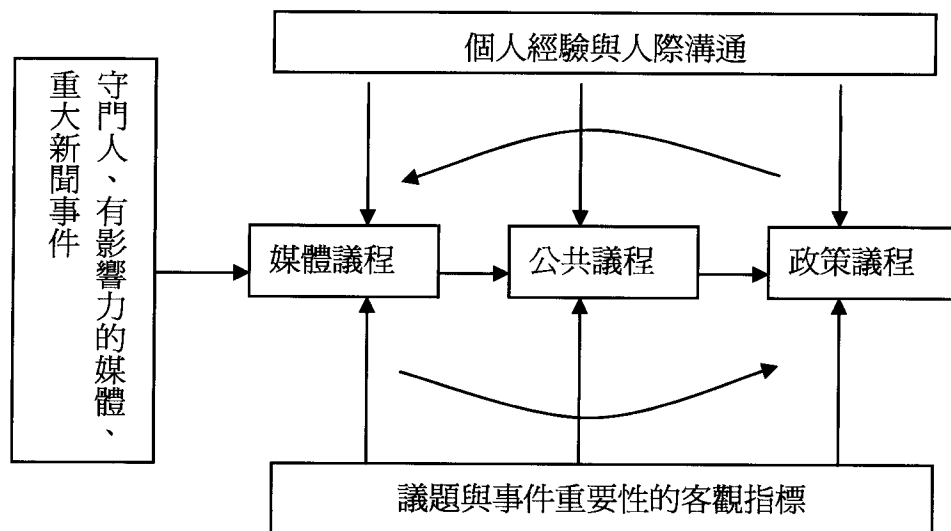
綜觀上述分析模式，各有優缺點。在此本文將選擇 Rogers & Dearing、Kingdon 及余致力所提的模型進行綜合整理，據以勾勒本文分析架構。首先，Rogers & Dearing 提出的議程設定模型（圖一），在政治學與傳播學當中是較被廣泛使用地（余致力，2006：1）。Rogers & Dearing（1996:5）認為：議程設定是一組媒體議程⁶、公共議程⁷與政策議程⁸彼此之間互動所建構的過程。就階段而論，任何議題應該先具備新聞價值（newsworthiness）才能獲得媒體議程的關注。嗣後，當該項議題獲得多數人關注，且累積足夠的公共民意能量後，才會正式成為媒體關注的議題項目，在這樣的基礎上，也才有孕育出公共議程的空間，進而觸發個別利害關係者提出各自的議程觀點與主張，以作公共對話與討論的素材，並透過理性行動爭取立法或行政部門的注意，盼能讓自己所主張的觀點成為政策議程進而合

⁶ 媒體議程係由強烈的議題目標(object)、屬性(attribute)與意見趨勢(direction of opinion)所啟動的(McComds, 2004:121)。媒體議程具有形塑民眾認知及民意的功能。因為媒體的力量可以說服觀眾對某項議題採取某一立場，也能為決策者過濾議題，決定何種議題將被注意、何種議題將被忽略。

⁷ 公共議程通常是藉由民意調查(public opinion surveys)呈現而來的(Dearing & Rogers, 1996:23)。

⁸ 政策議程是指政策制定者對於來自社會的強烈需求採取積極的因應行動，並將它列入政府處理公共問題的公共計劃時程

法化與政策化。此外 Rogers & Dearing 也指出：這整個議程設定的過程中，也會同時受到議題事件的重大性與行動者個人人際網絡、溝通技巧等的影響。



資料來源：Dearing & Rogers (1996:5)。

圖一：Dearing & Rogers 的議程設定模型。

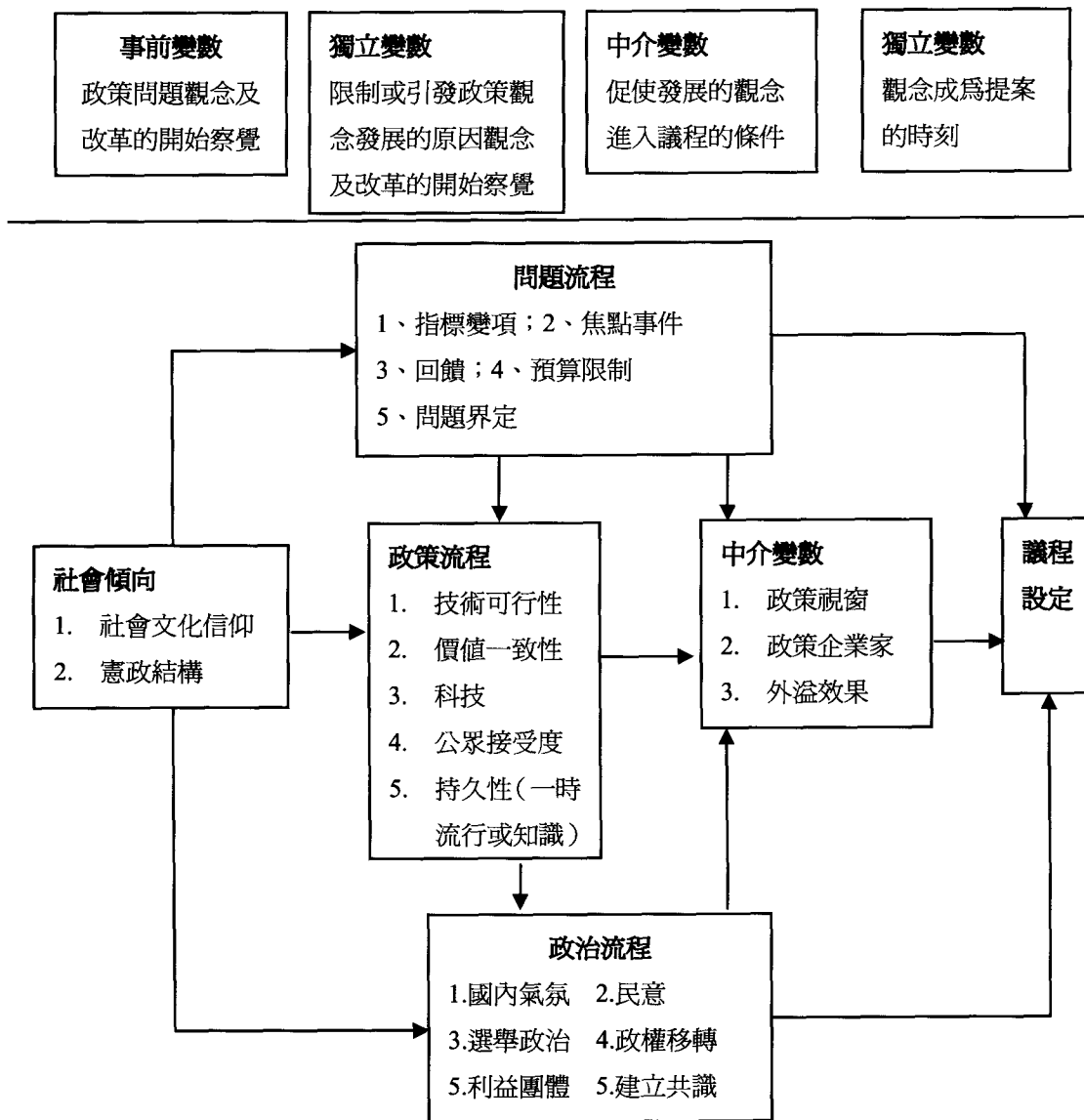
雖然 Dearing & Rogers 的分析模式被廣為使用，卻仍有所不足。Kingdon (1995) 認為：在整個議程設定過程中，公共政策參與者對其所支持或反對的政策相較於其他行為者是擁有比較充分的資訊與堅定的定見，亦即，在整個議程設定過程中，媒體與公共議程其實多由政策倡議者進行影響的。此外，Kingdon (1995:2-3、21、45) 認為：公共政策制訂的過程其實應包括：議程設定、具體的選擇性方案、決策者的決策選擇及政策執行四種過程（詳如圖二）。在議程設定方面，Kingdon 依據核心觀點區分出問題流 (problem stream)、政策流 (policy stream) 與政治流 (political stream) 三個動態流程面向。首先，「問題流程」指涉的是：問題的界定，例如危機事件和預算限制，以及問題如何在第一時間被概念化等；其次，「政策流程」含括的是：問題處理時之技術可行性、技術有效性以及方案被眾接受的程度等面向。本質上，政策流程含括各種用來解決議題之計畫，通常是運用立法形式；第三，「政治流程」則是指政治運作會影響議題的行動者及解決方案。依據政府體制內外可分為：政府內部（民選首長團隊、文官、立法機關）與政府外部（利益團體、學術界、研究者、顧問、媒體、政黨、大眾）兩大群體。另一方面，Kingdon 指出任何議程之所以會被選擇合法化並據以政策化，關鍵在於「政治窗」(policy window) 的開啓與否。而政策窗之所以開啓，Kingdon 認為除了上述三項支流程必須匯集，政策企業家 (policy entrepreneurs) 的積極行動更是關鍵。具體而言，政策企業家在議程設定過程中，不但要負責向重要的政治人物推銷，同時也需從「決策舞台的政治策略觀點」思考如何將相關的政治問題以及解決方法加以串連課題 (李宗勳，1999)，方有助於政策合法化及產出執行。

再者，余致力 (2006) 在其實證研究中更指出：依據影響議程的行為者屬性劃分，在議程設定的過程中，除傳統媒體、公共意見、與行政官員的公共主張外，位居社會政經地位的上階層菁英，對於公共政策的運作，更具影響性 (余致力，2008：64)。從菁英理論觀點來看，各項政策運作過程，菁英都嘗試將政治和行政權力一把抓，盼能影響國家發展決策，易言之，所產出的政策結果不過是完全表現統治菁英的偏好而以 (黃琛瑞，2003：24；羅慎平譯，1994：207)。是故，余致力 (2006) 建議在研究議程設定的過程中應將菁英議程獨立增加一個變數，加強探討媒體議程、公共議程、菁英議程

表，以解決公共問題，滿足人類需要 (丘昌泰，1995：124)

與政策議程四者之間的一致程度與互動關係。這樣補充將有助於判別一個公共政策議程的議程設定過程中，各議程之間的相對主導性。

綜上討論，本文認為：分析政策的議程設定過程，應可奠基於 Dearing & Rogers 的三項議程模型基礎，並加入余致力的菁英議程面向，輔以 Kingdon 認為各項流程的平行化觀點，以及政策企業家影響的角色（policy entrepreneur）與政策窗（policy window）的概念，據以重構出議程設定分析模式，將更具說服力與適當性。是以，本文將以這樣的概念，進行分析架構的設計。



資料來源：陳恆鈞譯（2001：77）。

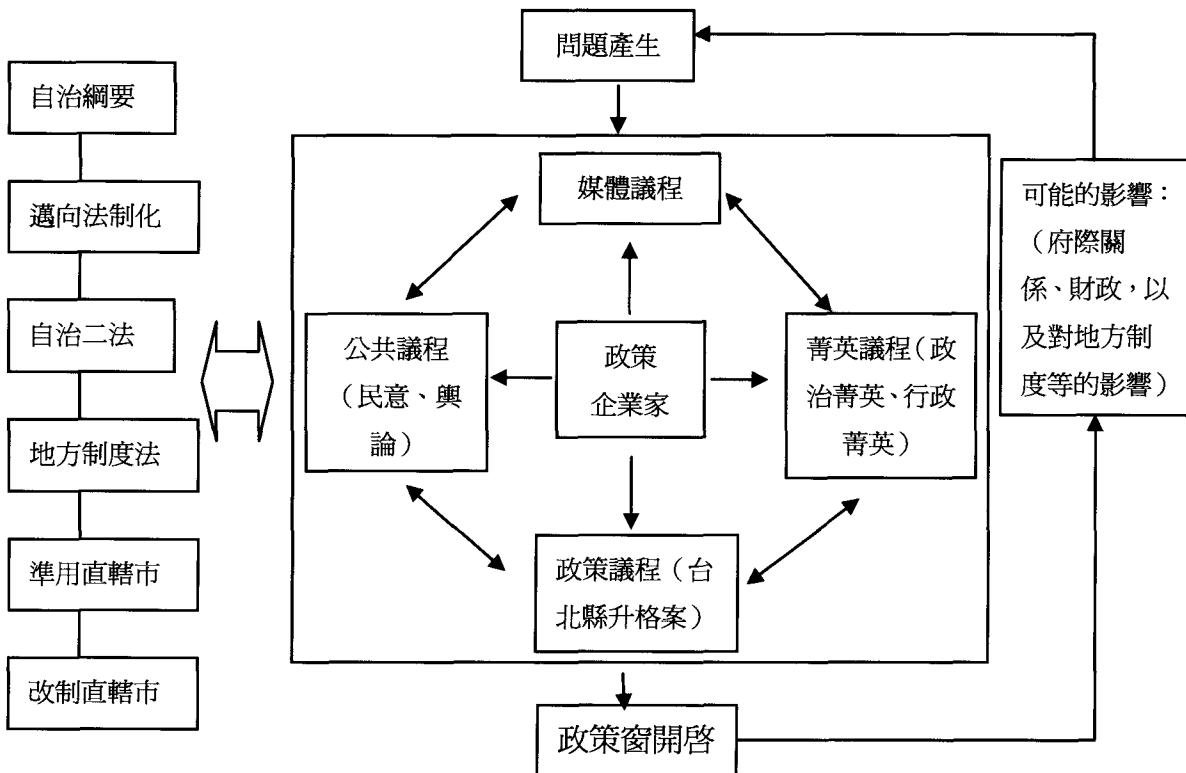
圖二：Kingdon 的議程設定過程模型

三、本文分析架構

承上，本文的分析架構詳如圖三所示。該分析架構係從問題如何而來的角度出發，說明台北縣歷年積極爭取升格的合理性與必要性。其次，依據時間序列，劃分出台北縣爭取改制直轄市的各個階段，作為議程設定分析的參照點。第三，援引媒體、公共、政策及菁英四個議程面向，作為分析各階段台北縣爭取改制直轄市的構面。各項議程指涉概念為：（一）媒體議程，著重於媒體對於台北縣升格乙事的報導次數；（二）公共議程則是關注於台北縣民對於該議題的民意趨勢；（三）政策議程，重點在於討論中央與地方主管機關的政策觀點；（四）菁英議程鎖定民選首長、縣府團隊、縣級中央民意代表三類進行討論。希望藉此探討歷年台北縣爭取改制議程設定變化過程中，相關議程的互動關係及相

對主導性。

第四，承上觀點，本文也將釐清台北縣爭取改制直轄市各階段過程中，到底是誰扮演著政策企業家的角色，及其所採取的政治策略，最終匯集各個議程的能量促使政策窗開啓。最終，本文也將立基於這樣的觀點基礎，針對台灣地方自治的健全化發展未盡完備課題，進行扼要說明。



資料來源：增修融合自 Kingdon (1995) 及余致力 (2006: 18)。

圖三：本文分析架構圖

參、台北縣升格（準）直轄市的歷程演進

根據文獻整理，不論是從法定人口、特殊需求、資源補助、以及實質公共服務水準的差異（徐秋菊，2003；蕭全政等，2003），或是從全球城市競爭力的思維理解⁹，台北縣的腹地與資源相較於台北市更具優勢，且若彼此能妥善合作，絕對是有加成效果。不過長期以來，礙於縣（市）與直轄市自治位階與資源的差異，致使台北縣政府在實踐地方治理能力時，常常面臨缺錢、缺人的窘境，不僅抑制縣府首長施政的抱負，也讓民眾心存二等公民的負面觀感，同時對於整體大台北都會區域發展，也未彰顯加成效果。基於上述論點，台北縣實際上是有改制為直轄市的合理性與必要性。接續，本文將以自治綱要、邁向法制化、自治二法及地方制度法四個時期（江大樹，2006: 63；黃瑋菱，2008: 84-97）為軸線，從歷史演進的觀點探索不同時期台北縣爭取改制直轄市的議程設定狀態，及其各階段面臨的困境。

一、自治綱要時期（1950-1987）

台北縣爭取升格最早可追溯至 1967 年，據行政院前秘書長王章清透露：當時他直接參與都市計

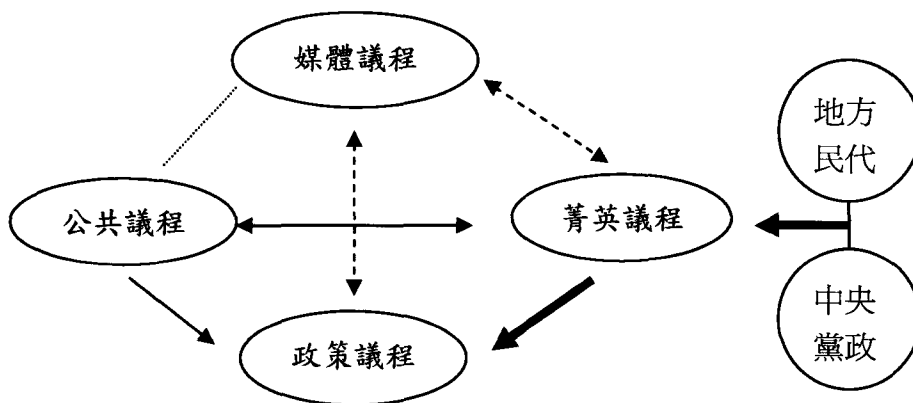
⁹ 受訪者 B 指出：「以宏觀來看，台灣的競爭力會往全世界的競爭力發展，如果全球化的話是由城市在做全球性的競爭，可是台灣來說，台北市腹地規模都太小，且資源的投入已經發展到極限...它必須要往外擴到台北縣來...變成一個大台北的生活共同圈。」(B-A1)

畫研究，結論是廢除台北縣，將台北市附近屬於台北縣的鄉鎮市都併入新的台北市，其餘農業地區，分別劃歸桃園縣及宜蘭縣。此觀點也獲台北縣政府官員證實：「台北市升格為直轄市的時候，其實有討論要將台北縣廢掉，後來討論過後才將士林、景美、陽明山等地劃分過去。」(K-A1)。

但此共識後來在省府討論時，卻遭台北縣民意代表的反對。同時省政府考量維持政治平衡，最終決定以淡水河為界，維持台北縣的存在(中國時報，2007.5.5：A3)。雖然1981年林豐正在競選縣長時曾以「一等縣民，一等生活」做競選訴求，且獲台北縣民認同。同時間，台北縣議會也通過陳萬富、劉盛良兩位議員：希望將台北縣升格為「中正市」的提案(夏鑄九等，2004：144)。但是此結果同樣也遭到台灣省政府以不合「市組織法」之規定駁回(陳立剛等，2001：55)。而且1986年任省主席的邱創煥先生也主張「行政區有恆久性」的觀點，認為不宜合併台北縣市(中央日報，1986.6.11：A2)。不過，內政部卻於隔年(1987年)規劃提出縣市合併的五項方案加以回應，為此台北縣議會也舉辦公聽會以為因應(夏鑄九等，2004：144)。但是，深入探究發現，該方案隱含著台北市想在淡水設垃圾場與爭取新店的水源的自利意圖，結果弄巧成拙激起台北縣的強烈反彈，導致整個合併改制案再次石沈大海。

綜觀此階段，雖然台北縣政府曾提出獨自改制或合併改制的方案，但卻因為諸多外部因素，而面臨省政府以及自我縣級民代反彈的雙重困境，錯失改制升格的契機。嗣後台北縣議會雖曾九度決議爭取升格，但中央卻置若罔聞(中國時報，2007.5.5：A3)。此論點也獲得縣級立委的證實：「林豐正當縣長時，我是機要秘書，那時我們一直在推動啊！不過中央不給我們升。」(G-A8)

另一方面，就公共與媒體議程而言，80.6%的台北縣市民眾是支持台北市行政區域擴大¹⁰，但時值戒嚴時期，公共與媒體議程兩者的能量仍受管制，而無法形成一股政治勢力，反而如余致力(2006)所言：菁英與決策當局掌權者對於政策影響力遠超過媒體。前台北縣副縣長也感同身受：「早期像林豐正時代，老實說一方面可能民意沒那麼強，畢竟才剛開始，另一方面那時候地方自治根本還有一段距離，講難聽一點那時候都要看中央的臉色...談不上什麼自治權。」(I-A6)。值此，此時期的議程設定，係由菁英議程掌控，彼此互動關係如圖四所示，其中以中央黨政及地方政治菁英最具影響性，其餘的雖有互動影響，但能量甚微薄。



資料來源：本文繪製。

圖四：自治綱要時期的議程設定圖

註：實、虛線表示主要影響力與主導力的強弱。

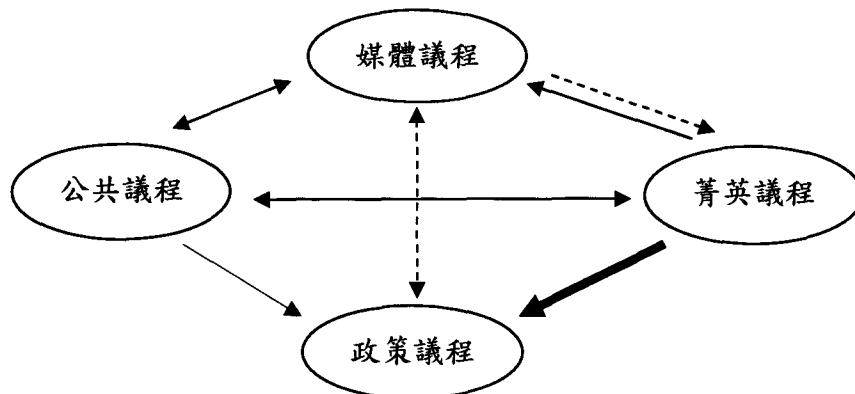
¹⁰ 公共議程方面，根據本文蒐集的結果，對於台北縣升格或合併的相關民調只有一筆，是由中興大學都市計劃研究所謝潮儀所長所做的調查，發現有高達80.6%的台北縣市民眾支持台北市行政區域擴大，因此可見在當時的民眾已對台北縣升格有所期待和認知。

二、邁向法制化時期（1987-1994）

進入 1987 年解嚴時期，地方政府相對於戒嚴時期已擁有較多的自主權，此也讓台北縣爭取升格更具空間。1989 年民進黨的尤清以些微之差擊敗國民黨的候選人登上縣長寶座後，國民黨中央政府對縣市合併的態度馬上趨於冷淡。但是，尤清卻對縣市合併或改制的議題極具重視，任內委專家學者研究腹案，並多次召開公聽會，彙整各方意見，惟礙於台北縣地方內部意見分歧，且台北市反應冷淡，且認為縣市合併會降低台北市的生活品質（夏鑄九等，2004：144）、以及中央政府置若罔聞的態度。是故，最終對於升格之事，乃欲振乏力。

但這樣的合併難題到了 1990 年李前總統召開國是會議時，又再度浮出檯面。會議中曾針對台北縣市合併提出三種方案，並考量整併為大台北。時任台北縣長的尤清除委託台大教授黃錦堂針對縣市合併進行專案研究，還成立「台北縣因應行政區域調整委員會」未雨綢繆準備政策議程。另外，1992 年聯合報與中國時報¹¹也針對台北縣市合併議題進行一系列報導，分析台北縣市行政區域調整對於民政、交通、財政、政府組織等方面的影響。但這樣的努力結果，最終內政部仍舊踩煞車，強調四年內不談這個問題，合併案才嘎然而止（夏鑄九等，2004：146）。總結，在邁向法制化這時期，雖然中央對地方的控制不若以往，但仍具一定程度主導優勢，致使台北縣政府爭取改制直轄市的期望再次被抑制。

從議程設定觀點分析：此時期雖然地方政治菁英（尤清、台北縣議員）有意推動台北縣升格，且委託專家並成立專責單位研擬政策議程。同時間，媒體也透過報導剖析政策利弊、探測與反應民意，盼能塑造媒體與公共議程，但在與中央黨政菁英的折衝結果，整個升格政策仍被壓制。要之，如圖五所示此階段的議程設定仍屬於「菁英議程主導型的議程設定」，其中以中央黨政菁英最具主導性。



資料來源：本文繪製。

圖五：邁向法制化時期的議程設定圖

註：實、虛線表示主要影響力與主導力的強弱。

三、自治二法時期（1994-1999）

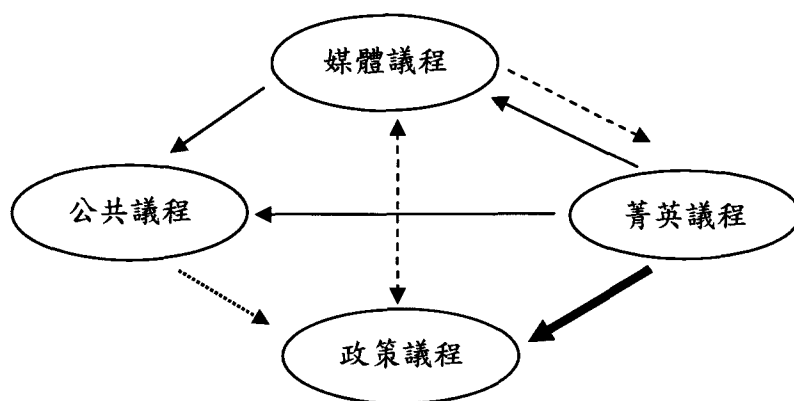
雖然尤清縣長前一時期力推的縣市合併政策遭到內政部凍結，但隨著 1994 年省（市）長民選，民進黨籍陳水扁當選首屆民選台北市市長，也為縣市合併另啓曙光，期望能在同黨執政的契機中，促成縣市合併方案。孰料陳水扁上任後認為：合併將會影響台北市的生活品質，因此不予支持。同時間，國民黨執政的中央政府，面對同為民進黨執政的台北縣市，自無意願促成合併案，且省府方面，宋楚瑜省長也表示台北縣是台灣富裕的縣市，若將台北縣併入台北市將會對省不利（中國時報，

¹¹根據本研究所蒐集的相關民調發現台北縣公共生活品質促進協會和民意調查基金會曾在此階段進行三次的民意調查，顯示有五成左右的台北縣民支持台北縣市合併。

1995.12.17)。綜上，此階段台北縣爭取縣市合併或升格實也面臨多方反對，但是 1995 年台北縣議會仍再度建請中央將台北縣升格為直轄市，隔年（1996 年）7 月尤清縣長成立「推動台北縣升格直轄市工作促進會」，並由台北縣議會組成升格直轄市陳情團向立法院、行政院陳情，期望從立法著手，以「台北都」直轄市身分繼續與台北市推動合作，繁榮大台北都會區。同年末（12 月），考量「國家發展會議」精省決議，台北縣旋即認為應優先爭取擴大精省後的財政、組織、人事資源，而暫緩積極倡議爭取升格。但事與願違，精省後台北縣的財源並未如預期增加（聯合報，2000.1.6）。

綜上歷程，台北縣爭取升格之路屢戰屢敗。不過 1997 年底任台北縣第十四屆縣長的蘇貞昌，上任後仍積極對待並責成法制室研議各種可能方案，定調推動「台北縣單獨升格」，希望有朝一日待時機成熟，即可進行遊說與行動。此方案規劃，也為日後得以升格埋下政策議程設定的基礎。

從議程設定觀點解析，此時期仍屬菁英議程主導模式。地方政治菁英不僅積極倡議，也研擬提出「縣市合併」、「台北縣單獨升格」兩項具體的政策議程，希望突破過往中央菁英主導控制的困境。其中，媒體議程部分，從表二可知，1994-1999 年，中國時報與聯合報兩家媒體對於台北縣爭取升格的議題並無報導，同時間也無任何媒體與單位，針對台北縣爭取升格進行民意調查，換言之，公共議程甚為薄弱。綜上，吾人認為此時期的媒體與公共議程能量，仍屬被動，相較前階段而言，反而凸顯出菁英與政策議程的積極性（如圖六所示）。



資料來源：本文繪製。

圖六：自治二法時期的議程設定圖

註：實、虛線表示主要影響力與主導力的強弱。

四、地方制度法時期（1999—2007）

此階段本文將針對蘇貞昌縣長任內¹²的推動過程進行說明，至於周錫璋任內待後章節作分析。蘇貞昌就任後有感於精省並未使台北縣受惠，因而決定藉由 1999 年通過地方制度法的機會，提出修正地制法第四條的建議案，主張縱使中央反對北縣、桃縣、台中縣市等升格，但以這些縣市原有規模，也應「準用」地制法有關直轄市的規定，因而首倡「準直轄市」思維（自由時報，2005.9.4：A15）。對此，台北縣前副縣長指出：「那個法條也是劉文仕擬出來，最後沒過，但那個創意是我們那時候就提出來。後來造成周錫璋修法通過的。」（I-A8、9）。雖然立法院內政委員會於 2000 年 1 月曾初審通過「地方制度法第四條文修正草案」，規定未來人口數達 125 萬人以上的縣市可「準用」直轄市相關規定，但後來卻仍不了了之。

接續 2000 年總統大選時期，民進黨總統候選人陳水扁曾考量選票因素，承諾當選後一定協助台

¹² 蘇貞昌任台北縣縣長的時間為：1997 年-2004 年 5 月 20 日，嗣後轉任總統府秘書長一職。該屆縣長剩餘任期由林錫耀代理。

北縣升格，但事後台北縣政府法制室主任劉文仕認為：可從內政部不積極作為發現「陳總統立場有鬆動」的問題（聯合報，2000.7.25：A8）。此亦獲得兩位受訪者證實：

「陳總統選舉時有答應，但後來無法成功，當選你必須考量政策的可行性與合理性，以台北縣來說不管是要升格還是合併問題都很大。」(I-A5)

「這是政策問題。以台北縣升格為例，涉及一個大院轄市包一個小院轄市的問題，以及財政收支劃分法、統籌分配稅款會分的問題。中央會考慮一動不如一靜，減少壓力。」(G-A2)

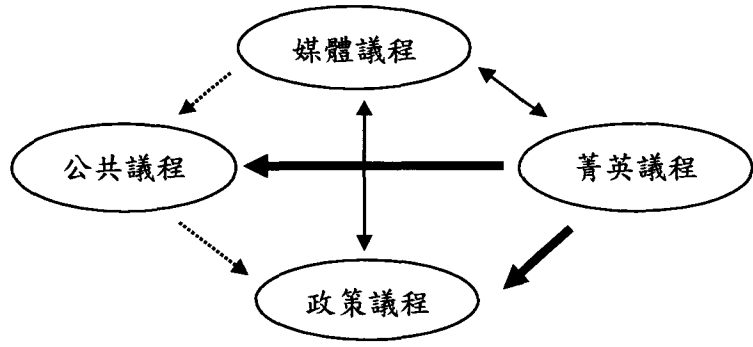
此階段，行政院雖不積極協助台北縣升格，卻於 2002 年有意規劃台中縣市合併升格為直轄市，此舉引起蘇貞昌強烈反彈，聲稱不惜辭職明志。同時，台北縣議會也再度向中央建請升格直轄市，要求陳總統實踐競選承諾，但都未得到正面回應。綜觀此階段，雖然中央與地方同為民進黨執政，但台北縣政府爭取升格的命運，仍就無疾而終。但是，此時期的媒體與公共議程，從表三中可知相較於 1998 年之前，1999 年至 2005 年期間，聯合與中時報系共報導 17 次，換句話說，此階段的媒體議程業已不同於第三階段的被動、消極性，反正顯現出積極主動性。

表三：媒體議程對「準用直轄市」政策議程報導的時間分布表

年期	聯合知識庫的篇數	中時電子報的篇數
1950~1998 年	0	0
1999~2000 年	11	4
2001~2002 年	2	0
2003~2005 年	0	0
2006~2007/5/3	8	11
2007/5/4~2008/12/19	146	173

資料來源：本文整理。

在公共議程部分，此期間僅中國時報於 2004 年 7 月 5 日針對「台北市是否應該與台北縣合併？」進行調查，結果顯示僅 28%贊成、55%反對，17%無意見。從結果而言，吾人可推論民意能量尚為不足¹³。總結此階段的議程設定模式，大體仍由菁英議程主導，但媒體議程的影響已較為顯著，彼此之間的互動關係如圖七所示。



資料來源：本文繪製。

圖七：地方制度法時期的議程設定圖
註：實、虛線表示主要影響力與主導力的強弱。

¹³ 2004 年 7 月 5 日中國時報在第 6 版提出「台北市是否應該與台北縣合併？」的民調結果，僅 28%的人表贊成、17%無意見、55%不贊成。但該階段，針對「北縣單獨升格」乙案，未有其他民意調查。

肆、升格（準用）直轄市的議程設定分析

本段接續探討台北縣升格準用直轄市的動態發展過程。有關議程設定分析的程序，Rogers & Dearing（1996:24）認為議程設定的開始源於媒體議程。因為真實世界的問題多變，而大眾傳播媒體可透過新聞記者和編輯人員的專業知識和實務經驗，對各別「新聞事件」依其重要性和新聞價值做篩選，轉換成新聞，甚至成為公共議程（Rogers & Dearing, 1996:31-32、50；McCombs, 2004:5）。值此，本文將從媒體議程開始，依序針對公共、菁英與政策議程進行整理，探究準用直轄市政策窗開啓的關鍵因素。

一、媒體議程

媒體議程是如何在議程設定過程中進行影響？McCombs（2004:21）認為將真實世界的事務，透過新聞報導，不僅可引發大眾關注，也可促使政府部門關注。在分析上，則可透過報導立場（形式）與次數作說明（McCombs, 2004:25-26）。以下本文採普查方式，以「準直轄市」為關鍵字，在「聯合知識庫」和「中時電子報」檢索系統蒐集周錫瑋上任前後，媒體對於該議題的報導。從表三調查結果可知，媒體對於台北縣升格「準直轄市」的報導主要是集中於2007年5月4日地方制度法修正案通過之後，在2007/5/4~2008/12/19期間，聯合知識庫共有146篇，佔歷程的87%；中時電子報則有173篇，佔歷年92%。

再者，以報導內容來看（表四）。聯合知識庫對台北縣升格準直轄市的議題設定觀點，傾向負面報導的篇數有79篇（佔47%），中立論述70篇（佔41%），採取支持立場的篇數只有18篇（佔10%）；而中時電子報採負面報導的新聞則有83篇（佔44%），中立論述的有69篇（佔36%），採正面報導的只有29篇（佔15%）。就此，吾人發現兩報系對台北縣升格準直轄市議題採取負面報導的議程設定傾向偏高，而支持的傾向明顯偏低。

表四：台北縣升格準直轄市過程之媒體議題設定傾向分析

立場 媒體	對台北縣升格「準直轄市」採負面報導	對台北縣升格「準直轄市」採正面報導	中立論述
聯合電子報	85 (50%)	15 (8%)	67 (40%)
中時電子報	91 (48%)	21 (11%)	76 (40%)

資料來源：本文整理。

深究台北縣升格「準直轄市」的政策無法得到媒體正面報導之因，本文認為是肇因於「準直轄市」制度成形後，台北縣與中央之間因籌備不及，引發諸多問題和爭議，從表五的報導主題分布狀況來看，報導主題係以財政及警察人事升遷問題最受媒體關注。此媒體報導內容對於周錫瑋縣長及台北縣府團隊影響，從《天下雜誌》2007至2009三年期間的縣市長施政滿意度調查結果顯示，周錫瑋縣長的民調並未因此向議案通過，而獲得大幅成長，反而僅維持在24、21排名（江大樹、張力亞，2009：64、江逸之，2009：120），甚至引發台北縣民對於縣政發展的疑慮與憂心。從而觀之，本文認為媒體議程在台北縣爭取升格議題上，事前並未如學理所言，可做為議題發動的源頭，相反的是被動且僅扮演著事後報導的批判性功能。

表五：媒體報導主題的分布狀況

正面			負面						中立
規劃 願景	財源 增加	公務員職 等提高	財政	行政 區劃	警察 人事	組織 編制	政治 操作	其他	
12	15	9	68	26	44	21	14	7	139
合計：共355篇（中時電子報188篇；聯合知識庫167篇）									

資料來源：本文整理。

二、公共議程

雖然公共政策的制定應以多數民眾意見 (public opinion) 與判斷為依歸 (徐美玲、夏春祥, 1997)，但實務上難有定論。在此本文將針對有關「台北縣升格」或是「台北縣市合併」的政策議題民意趨向進行說明。表六顯示，台北縣政府於 2006 年 5 月 24、25 日對台北縣市民眾進行的「台北縣與台北市合併」意見調查顯示出：台北縣民有高達 63% 的人贊成，僅 18.6% 不贊同；相反的，台北市民僅 42.3% 的人贊成，不過確有 34% 的人無意見，其餘 23.7% 不贊成。

表六：歷年關於台北縣升格或合併之相關民意調查

政策議題與問卷問題	贊成與非常贊成		不知道與無意見		不贊成與非常不贊成		資料來源			
	台北 市民	台北 縣民	台北 市民	台北 縣民	台北 市民	台北 縣民	調查單位	刊登 單位	日期	版面
台北市行政區擴大	80.6%				19.4%		中興大學 都市計劃 研究所	聯合 報	1983/9/3	7
台北縣市合併		58.8 %				13.4 %	民意調查 基金會	聯合 晚報	1989/11/11	5
台北縣市合併		53%		41.05 %		5.7%	北縣公共 生活品質 促進協會 委託公關 公司	聯合 晚報	1992/5/1	15
北北基合併為大台北市（受訪者為大台北市民眾）	58.8%				18.7%		民意調查 基金會	聯合 晚報	1992/8/23	2
台北市是否應該與台北縣合併？	28.0 %		17.0 %		55.0 %		中國時報	中國 時報	2004/7/5	6
台北縣與台北市合併	42.3 %	63%	34.0 %	17.6 %	23.7 %	18.6 %	台北縣政 府		2006/5/24 ~25	

資料來源：本文整理。

從而觀之，不論是台北縣或是台北市民對此項議題都有期待性且大多贊成。不過在台北縣民意如此強烈的背後，似乎卻隱含資訊不對等的課題。舉例而言，台北縣民是否僅片面認知「升格應該能帶來好處」（如福利、建設、政府服務），還是真正認知到爭取升格的意義？這點可再做釐清。畢竟，縣民若未能真正體察改制升格的正反效果，似乎容易引發菁英主導一般民眾的政策意見問題（Dye, 1998；朱志宏，1995：45），而喪失體現公共觀點自主的理想。此類辯證，學者和前台北縣副縣長就提出不同的看法：

「台北縣比較是移民來的，認同感比較沒那麼重...另外公民社會不強，不要冀望老百姓會有什麼發動，小百姓能夠自主的 agenda setting 可能都是較小範圍...」（A-A1、A2）

「很多政治主張多是政治菁英憑他的敏銳的知覺去掌握，找出對策，提出口號，民眾覺得你說到我的心坎裡，我認同、支持你，大部分是這樣...民眾有時候是被啟發、被引導的。」（I-A20）

綜上，以民意為主體的公共議程，充其量只對「升格乙事」具有影響性，且賦予政府或政治人物在政策推動上更具正當性。不過受訪者指出：相較於鄰里議題，爭取升格此類攸關縣政的議題，似乎菁英主導民意導向的趨勢較具明顯性。此類辯證標準，未來值得再做深度探討。

三、菁英議程

在台北縣升格準用直轄市過程中，各類政治菁英（台北縣長周錫瑋、立法委員、中央部會）扮演的功能與互動關係為何，實值得進一步探究。首先，周錫瑋 2005 年競選縣長的政見中即指出：推動「台北縣市合併」是最主要的政策之一。當選後為兌現競選政見，且解決財政不足問題，遂積極要求縣府團隊草擬各項方案；另一方面則找立法院長王金平溝通，並向各黨派立法委員進行「遊說」與「施壓」（聯合報，2007.3.12：C1），期盼從立法的途徑，解決政策辯論阻力。嗣後在法案審議過程中，周錫瑋縣長也都全程親自坐鎮。這樣的拼勁，實獲朝野肯定，並充分體現政策企業家思維（Kingdon, 1995）。受訪者 E 指出：

「當時周縣長在推動這個案子努力的程度是我所沒看過，從最基本的黨團會議開始，全程坐鎮聆聽所有委員發言，從黨團會議到立法院都親自參與，我沒看過那麼極力想推動這個案子的民選首長，那麼有魄力。」（E-A7）

其次，除親赴立院溝通說明，在遊說策略上，周錫瑋憑藉以往省議員、立委的政治經驗、敏銳度及政治資本，於立法院找到適合的「關鍵人物」，如台北縣籍立委蔡家福、趙永清、林志嘉、李鴻鈞等各黨派代表，共推升格議案（詳如表七）。2006 年 11 月立法委員蔡家福等在立法院連署提案且順利付委，12 月通過委員會審查。接續，國民黨團在 2007 年 5 月提案排入二讀列為第十四案，但為避免與中選會組織法相互衝突，此時周錫瑋縣長親赴立法院說服立法院長王金平和黨團變更議程為第二案，同時掌握選舉契機¹⁴，迫使民進黨在最後的朝野協商中簽字，交付二、三讀通過。這部分台北縣官員和立委回憶指出：

「排入院會二讀時排在十四案，那天前面有一案是高度爭議的法案...那是最後一次僅有的機

¹⁴ 2007 年 5 月 4 日地方制度法修正案在立法院三讀通過，時間點快接近第七屆立委選舉（2008 年 1 月 12 日舉行）與第十二屆總統大選（2008 年 3 月 22 日舉行）。

會，一來要去說服黨中央，二來就是用黨團提案的方式變更議程提到第二案，還有院長的態度...這背後下的工夫是很大。」(B-A12)

「那時候前面有敏感的議案，是關於中選會的，我們就把沒有爭議的，協商完成的送到前面去，變更順序，有爭議的放後面，前面的都完成，讀一讀後面就繼續協商」(C-A6)

表七：地方制度法第 4 條、第 7 條修正條文草案推動過程表

時間	推動過程
2006/4	討論籌備期：研商法案條文內容與進行策略。
2006/11/22	完成連署提案：共有立法委員蔡家福等 52 人連署，順利提案。
2006/11/24	順利付委：第 6 屆第 4 會期第 9 次院會通過決議「交內政及民族、法制兩委員會審查」。
2006/12/18	通過委員會審查：通過內政及民族、法制兩委員會審查。
2007/4/3	完成朝野協商：共有國民黨團、親民黨團、台聯黨團、無黨聯盟完成協商簽字同意，僅剩民進黨黨團尚未簽字同意。
2007/5/1	國民黨提案排入二讀，程序委員會表決通過，排入 96.05.04 優先法案(第 14 案)。
2007/5/4	變更議程通過，從 14 案變更為第 2 案，表決在即；(民進黨一改原先反對態度，於朝野協商結論上簽字同意)立法院協商通過，逕付二、三讀通過。

資料來源：本文整理。

第三，當台北縣力推準用直轄市乙案時，中央部會態度為何？行政院當時礙於時任行政院院長蘇貞昌為前任台北縣長，且任內亦主張台北縣應當升格為直轄市，因此在態度上趨於默許，在此政治氛圍下，縱然內政部對於「準用」直轄市乙案有所保留與反對，卻仍無法抵擋這樣的局勢發展。

再者，就立法院民進黨團而言，雖然初期有台北縣籍立委表態支持，但整個黨團仍持保留態度，一來是觀望行政院的態度，二來是爲了將該案與中央政府總預算綁在一起，創造雙贏。不過在瞭解行政院意向及感受到台北縣黨籍立委的「壓力」下，民進黨團最終乃決議簽字交付二、三讀。相關受訪者回憶如下：

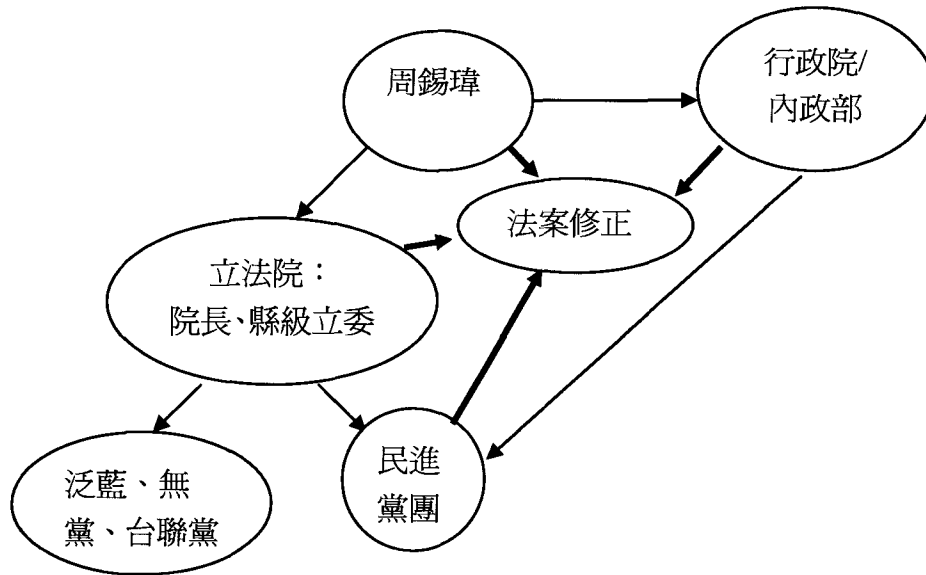
「台北縣立委每個人都簽，沒人敢不簽...我們應該要以積極的態度去面對趕快去完成，對民眾有個交代。...蘇院長當過台北縣縣長，態度上當然是支持，但行動上是比較遲緩的，需考量後續效應有哪些」(C-A4、A9)

「民進黨北縣立委贊成，因為他們有選票壓力，所以不好反對」(E-A9)

「蘇院長在態度上不但樂觀其成，也會覺得早就應該這樣，但是態度歸態度，客觀形勢沒辦法讓你這樣...需考量其他縣市要怎麼辦。」(I-A11)

「當初立委提案，是內政部不願看到的結果，希望行政院作政策處理，曾開過政策協調會，結果隔兩天就通過了，通過後就只能照這樣做。」(F-A1)

要之，台北縣爭取準用直轄市的菁英議程中，各個政治菁英互動情形，如圖八所示。周錫璋縣長在過程中扮演著政策企業家，在策略上也善用過去民代經驗，一來親赴立院遊說各黨派立委，二來掌握選舉契機，迫使民進黨縣級立委背負著選票壓力進而積極表態支持，第三，則利用蘇貞昌任行政院院長的契機，致使行政部門對此案表示默許，進而創造有利於台北縣「準用」直轄市的政治條件，促使民進黨團簽字付委，成就「地方制度法修正案」的修法完成。



資料來源：本文繪製。

圖八：2007年5月地制法修正案的菁英議程互動圖

註：實、虛線表示主要影響力與主導力的強弱。

四、政策議程

行政人員政策執行過程中，根據權限與首長授權，而能對政策加以修正或調整(陳恆鈞譯, 2001)。新公共行政學派也倡議，官僚在政策過程中需更積極負責。在此本文將針對台北縣「準用」直轄市的「政策議程」進行分析。據資料顯示，早在1979年台北縣議會在考量「直轄市和省轄市之間資源的差距，尤其是在財政預算上的不平等」(受訪者B、C)的情況下，曾向省政府提出升格為中正市的要求，但最終無疾而終。嗣後，在蘇貞昌前縣長任內雖曾要求法制室研擬「準用直轄市」方案，也因各項因素而延宕。周錫璋縣長就任後，一方面為兌現「縣市合併」的競選承諾；另一方面，則感於施政資源的緊縮(特別是舉債已至上限)(台北縣政府財政局, 2008)¹⁵，於是從2006年4月至2007年5月期間，周錫璋即要求縣府團隊展開一系列的研議。首先，考量策略的可行性，初擬「縣市合併」及「台北縣單獨升格」兩項方案，其中以「台北縣市合併」為首要目標。但是該項方案縣政府受訪者B指出：「因為行政區劃法還沒有過...所以不管是要合併要升格，我們現在是於法無據，台北市反對的話你根本沒辦法。」(B-A4)。意即該項「縣市合併」方案在實務上，面臨法律的合法性與政治的可行性問題，實需審慎應對。

面對上述兩項課題，台北縣政府遂轉採取漸進的階段模式作規劃。意即，第一階段採行單獨爭取升格，嗣後待時機成熟，再爭取第二階段的縣市合併。台北縣政府官員回憶指出：

「我們被迫要進階性的思考，大目標都是要縣市合併，可是第一步驟先升格，以前是升格和合併是兩個選項，現在變成同一條路的選項，一個目標兩個階段，先升格後大環境逼的中央不得不正視合併問題。」(B-A4)

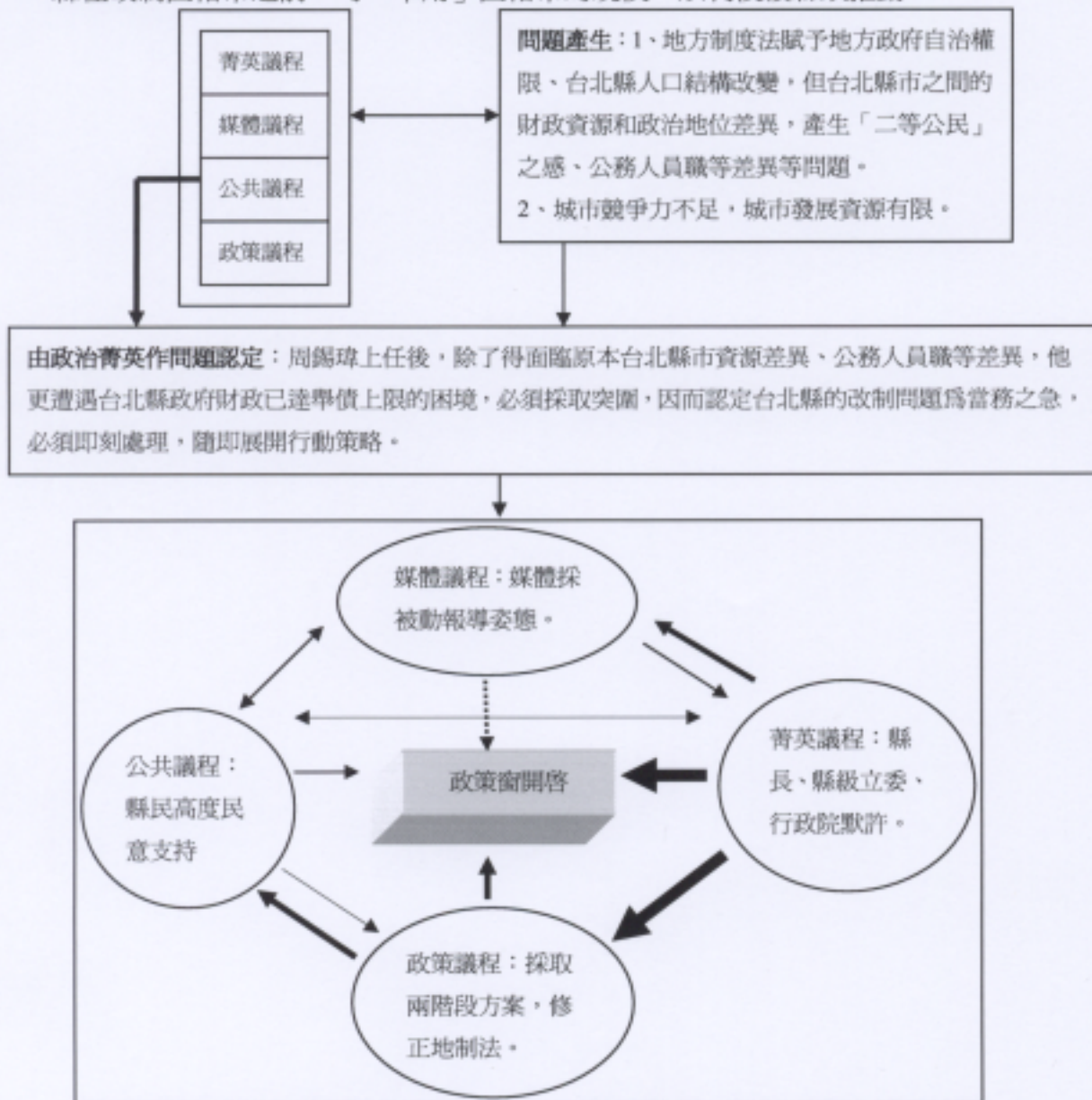
兩階段論的政策執行觀點，其實與馬英九總統於2002年任北市市長所提的「三都十五縣」概念有所吻合(馬英九, 2002)，更加激勵縣府團隊積極倡議與行動。確立方針後，周錫璋縣長的縣府團隊開始一連串計畫行動，並選取立法途徑為之。根據實際參與的受訪者(B-A10)指出：

¹⁵ 此觀點不論是學者、立委或北縣府官員(A、G、K)皆指出：「台北縣缺錢是事實。蘇貞昌下台後，台北縣負債800億。到周錫璋上任，負債額度已滿，因此會借沒錢。但這部份也會影響民調的高低，此部分有其實際性。因此需要積極爭取升格。」

「那時候是同時提出三個法案，一個很直接的就是『準直轄市法』，另外是『行政區劃法』，因為你要合併就一定要動那個法，第三個是『地方制度法』。」。

上述三項法案主要目的有二：一來試圖「混淆」行政院注意，避免打草驚蛇增加推動阻力；二則是在「地方制度法修正案」的推動上，採取一種接近「障眼法」的方式，在名稱上可能不太容易讓人一下子意識到會有什麼影響。嗣後，縣長與縣府團隊再到立法院跟委員們溝通「真正目標」，繼而全力展開「地方制度法修正案」的推動。以結果論而言，台北縣政府團對所規劃的政策議程方案是成功的。吾人認為在爭取準用直轄市過程中，政策議程透過全盤性的政策規劃，促使議程突破過往困境，其功勞甚大。

綜上四項議程分析，本文認為：這波「準用」直轄市乙案，周錫璋縣長扮演著極重要的政策企業家角色（詳如圖九），除內部規劃可能的政策方案，同時也運用曾任民代的經驗，從立法途徑著手，利用選舉壓力迫使朝野兩黨一致支持，最終促使「台北縣準用直轄市」的「政策窗」開啓，使得台北縣在改制直轄市之前，可「準用」直轄市的規模，以利後續縣政推動。



資料來源：本文繪製。

圖九：台北縣準用直轄市政策窗啓動圖
註：線條粗細表示主要影響力與主導力的強弱。

伍、升格直轄市的議程設定分析

計畫趕不上變化，這樣論點用來形容台北縣準用直轄市後，約莫兩年旋即改制為直轄市，實為貼切。雖然紀俊臣曾指出（2010：3-4）：台北縣之所以能夠改制成為直轄市，是由於 2009 年 4 月地方制度法部分條文修正後，大幅放寬各縣市爭取升格為直轄市的限制，賦予各縣市得申請單獨改制升格或合併升格為直轄市的法源依據。換句話說，台北縣得以改制成功，是制度使然，而非全然是縣民努力之成果。這樣的推論雖有其依據，卻不能抹煞台北縣政府在各種議程上的準備與努力。以下將根據議程設定的流程，分析為何台北縣得以在既定「3 都 15 縣」的政策構想中，再次突圍成功之因，盼能有助於瞭解台北縣從「準用」直轄市改制為直轄市之歷程與關鍵因素。

一、媒體議程設定

綜觀 2008 年國民黨重回執政之後的地方自治議題，係環繞於「台中縣市合併升格」為主軸的「3 都 15 縣」的行政區域體制變革議題最具新聞性。根據本文統計整理發現（詳如表八），在 2008 年 12 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日期間，中國時報與聯合時報兩者，對於該項議題的報導主題，多以「3 都 15 縣」及「縣市升格」為標題，其中有關台北縣的改制升格議題，在「3 都 15 縣」的新聞報導中佔據 13~14%，至於在縣市合併的議題中，分別於兩個報系中佔據 8%、11%。換句話說，就報導次數而言，台北縣爭取改制直轄市的議題，在全國媒體新聞報導上是具備能見度的。

表八：2008.12.1~2009.12.31 期間有關台北縣改制報導比例表

項目	3 都 15 縣（台北縣，比例）	縣市升格（台北縣，比例）
中時電子報	71 篇（10 篇，14%）	95 篇（8 篇，8%）
聯合知識庫 ¹⁶	80 篇（10 篇，13%）	171 篇（15 篇，11%）

資料來源：本文整理自中時\聯合知識庫。

若進一步以報導主題分析（如表九所示），在 3 都 15 縣的報導議題中，以「周錫瑋的政策宣示」議題最受新聞青睞，共有 8 次報導，其中以「若比台中晚升格，不選」的動作最受關注。另一方面，周錫瑋也積極以「成為國際競爭力城市」、「與台北市共構為雙子星城市」為訴求，藉以爭取民眾的認同與追求升格的正當性。而這樣的高分貝政治宣示與城市競爭力訴求，就結果而言，實有獲得中央政府的重視與關照。此外，就該階段的媒體報導中，對於改制的可能課題也有諸多評議，期間共有 7 篇報導，申言之，這階段媒體在報導有關「3 都 15 縣」或是「縣市合併」的新聞文稿中，也已加入政策評析的觀點，這也有助於讓一般公民得以瞭解該項政策的利弊得失，以增加其判斷資訊。

表九：2008.12.1~2009.12.31 期間有關台北縣改制的報導主題

議題	北北基 合併	基層民代 選舉	縣長選舉	周錫瑋的 政治宣示	改制評議	改制進度 報導	其他
報導次數	7	5	7	8	7	6	3

資料來源：本文整理。

二、公共議程

台北縣期盼改制直轄市由來已久。本文根據內政部「改制計畫審查要項」的分析資料中可知，就

¹⁶ 聯合報系知識庫 <http://udndata.com/ndapp/Index?cp=udn>

台北縣在地縣民觀點而言，在行政院研考會民調中，台北縣民眾有 62.1%知道台北縣已經提出改制計畫，且有 59.3%的縣民支持，反對的僅有 21.3%（內政部，2009：6-8）。另一方面，台北縣政府研考會的委託民調顯示，對於台北縣升格的支持度多維持在 78%以上的支持度，並且有超過 53%的民意不太認同台中縣優先台北縣升格，或是台北縣直接與台北市合併升格的政策趨向（詳如表十）。上述民調數據其實也提供台北縣周錫瑋縣長力抗中央原初「3都」政策規劃構想之公共支持能量。

表十：台北縣升格直轄市民調結果一覽表

民調時間\ 委託單位	題目	各次民調結果				
		很希望	希望	不希望	很不希望	不知道
2008.11.4\ 中時	您希不希望明(98)年底台北縣由準直轄市正式升格為直轄市？	57.0%	29.3%	2.0%	0.5%	11.2%
2008.11.18\ 中時	如果行政院最後仍然決定讓台中縣市優先合併升格，台北縣則維持準直轄市位階不升格，直到 103 年直接與台北是合併升格為大台北市，請問您支不支持？	4.1%	19.6%	27.6%	26.8%	21.8%
2009.6.8\ 世新	對於台北縣向中央爭取今年(98年)正式升格為直轄市，請問您是否支持？	51.3%	27.3%	6.9%	3.8%	10.7%

資料來源：轉引自台北縣政府，2009：6。

另外，就全國公共民意而言，行政院研考會曾於 2009 年 6 月份針對七個有意爭取合併升格縣市的案子進行全國性的民調，民調顯示：台閩地區有 42.5%支持台北縣升格，反對者有 28.0%；再者就全國性民眾對於升格優先性的民調經分析後顯示，有 13.8%的台閩地區民眾支持台北縣升格，位居七個爭取合併升格縣市的第二位；若進一步扣除本身所在縣市，則仍獲得 4.6%的支持度，僅次於台中縣的 28.96%，卻優於 2.6%的高雄縣（內政部，2009：6-8）。

綜上，台北縣積極爭取真正改制「直轄市」的意圖與必要性，不僅獲得在地台北縣民的高度認同與支持，也同樣獲得全國民眾的普遍支持。這樣的民意支持度，其實也反映出台北縣民不以前階段「準用」直轄市的結果為自滿，反而更期待能藉此機會真正獲得直轄市的確認。同時，高度的民意支持，也讓台北縣政府提出「改制直轄市」的提案更具說服力與政治能動性。

三、菁英議程

檢視這波台北縣從「準」直轄市改制為直轄市過程，主要政治菁英可分三類。首先，該台北縣改制為直轄市的契機源自於馬英九總統的「3都15縣」競選政見，該方案內政部原擬採取「全盤規劃」、「漸進實施」兩原則（詳如表十一），第一階段盼能優先在台北市、高雄市兩直轄市外，推動已有高度共識的台中縣市合併改制，使其成為第三個直轄市，形成北、中、南3都格局；第二階段，在完備相關法治配套後，特別強調北北基、高雄縣市、台中縣市，基於都會區生活圈的整體發展，進行縣市轄區合併；同理，新竹縣市、嘉義縣市、台南縣市也應進行縣市合併，惟其城市規模較小，故仍維持縣之名稱。亦即，未台灣第一級地方自治團體，規劃將從現行 25 個縣市（含直轄市），精簡成為 18

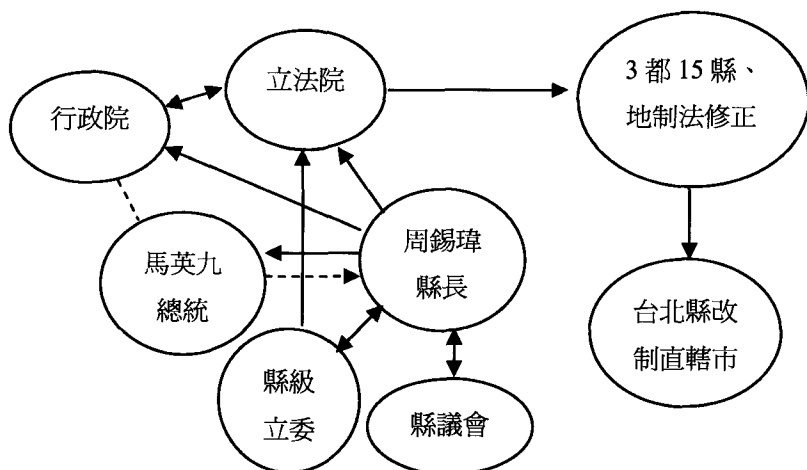
個（江大樹，2009：13-14），以尋求區域的均衡發展。

表十一、內政部「3都15縣」方案規劃與推動時程

方案	2010.12.25	2012.3.1	2013.12.25	2014.3.1	2014.12.25	2016.3.1
臺中縣市合併改制	★					
臺中縣市實施區自治		★				
15縣之縣市合併			★			
15縣之鄉鎮市區整併				★		
北高之縣市合併改制					★	
北高直轄市實施區自治						★

資料來源：內政部，2009。

為落實「3都15縣」政策，內政部於2009年2月18日提出「地方自治體制興革及行政區劃：『3都15縣』推動策略」專案報告，經馬總統核定後，隨即將地制法部分條文修正案送立法院審議，立法院於4月3日迅速三讀通過（江大樹，2009：13）。這項政策規劃構想雖然立意良善，但卻激起早已符合直轄市規模的台北縣抗議聲浪。周錫瑋縣長甚至在2008年10月份陸續發表批評中央在財政補助上說話不算話（聯合報·C1：2008-10-17）、訴泣中央獨厚台中縣市等言論，且揚言不惜退出政壇，希望讓台北縣至少能與台中縣市同步升格（聯合報·A18：2008-10-31），這樣的政治動作也獲台北縣議會、縣農會及縣級立法委員等跨黨派政治菁英的支持。同時在媒體的推波助瀾下，終能喚起中央政府的注目與回應。首先，前行政院長劉兆玄發表「台北縣是最有資格升格的縣市」的話語，以肯定與支持台北縣爭取升格直轄市的用心與意圖。另一方面，就2009年4月份的地方制度法部分條文修正內容及決議，不僅大幅放寬各縣市爭取升格為直轄市的限制，賦予各縣市得申請單獨改制升格或合併升格為直轄市的法源依據，立法院甚至曾經以附帶決議方式要求：內政部應本於一體適用原則，不主動提出改制計畫（蕭全政等，2009：31）。或許正因如此，陸續有台中、高雄、台南縣市、雲嘉兩縣合併改制，及台北縣、桃園縣、彰化縣爭取獨立改制等七案提出申請，經歷提案、審查，行政院會於2009年7月2日通過台北縣單獨，及台中縣市、高雄縣市、台南縣市合併等四案改制為直轄市。雖然衝擊「3都15縣」的原本構想，但對於台北縣而言卻是成功的。



資料來源：本文繪製。

圖十：2009年4月地方制度法修正案的菁英議程互動圖

綜上，在這波台北縣改制為直轄市的菁英議程中，馬英九總統係替台北縣開啓改制直轄市的政策議程契機，嗣後在周錫瑋的高分貝政治動作與地方各級民代的政治動員下，最終喚起中央注意到台北縣改制為直轄市的必要性。要之，馬英九總統與周錫瑋縣長在這階段，扮演著重要的角色。

四、政策議程

雖然台北縣是台灣第一個準用直轄市相關規定之縣，不過就其內涵，實與一般縣有所不同，卻又不及直轄市的實質規模（台北縣政府，2009a：2），因此依舊面臨著財政、人力不足的問題。是故，唯有真正改制為直轄市，才得以根本性地解決內部有關「組織、人力、財政及權力資源不足」等四項問題。值此，台北縣政府於2008年8月依據當時地方制度法第4條第1項及第7條第2項，擬定「台北縣改制直轄市計畫書」，循程序於同年8月12日送請台北縣議會審議，9月16日台北縣議會修正通過，10月3日函報內政部，11月26日轉陳行政院核處。但內政部卻於2008年月5日核復，依相關部會意見及行政院核復事項，重行檢討再議，導致台北縣爭取改制直轄市的意圖又再次受挫。

上述局勢隨著2009年4月3日立法院三讀通過地方制度法第7條、第7條之1、第7條之2、第87條之1、第87條之2、第87條之3修正條文而有變化。這次台北縣除依據第7條之2規定，同時參照前揭相關部會意見及行政院核復事項，經增（修）訂「台北縣改制直轄市計畫書」，透過SWOT的策略分析，提出台北縣SO、ST、WO、WT四項策略（詳如表十二），並主張在改制後能與台北市共構成為北台灣「雙子星城市」，同時扮演北台灣跨域治理軸心城市，在原有的「整合、議題、協調」區域合作框架下，進一步形成功能性社群區域（Function Community Area, FCA），帶動北台灣八縣市共同發展（台北縣政府，2009b：7-8）。

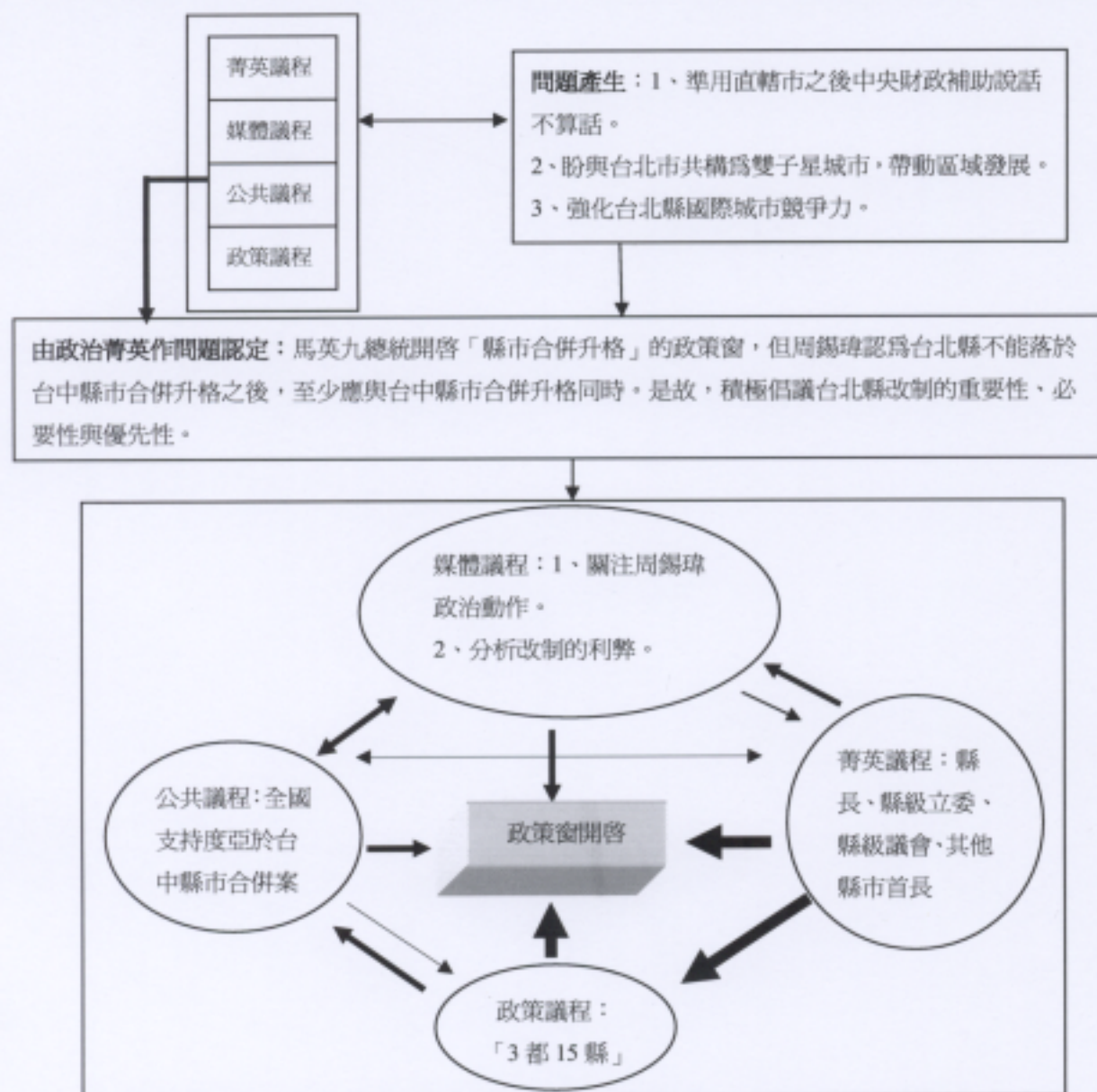
表十二：台北縣改制直轄市的SWOT分析

策略項目	策略隱喻	內容	策略優缺點評析
SO策略	乘勝追擊策略	改制直轄市，強化跨域治理，與台北市共同形成雙子星城之國際大都會區，帶動北台灣區域發展，成為帶動台灣總體經濟發展的雙箭頭。	<ol style="list-style-type: none"> 1、及時掌握台北縣改制直轄市之政策窗口。 2、加速台北縣與國際接軌，提升其國際競爭力。 3、帶動北台灣區域發展。 4、與台北市共同形成國際大都會區的雙子星城市。 5、加速北台灣科技軸帶的網路經濟發展。 6、強化台北縣之全球本土化的策略性發展。
ST策略	守株待兔策略	暫時維持準直轄市的地方自治法人，俟103年經完成修憲，於地方制度增設「都」，並俟3都15縣政策明確可行時，再與台北市、基隆市合併成為「北都」。	<ol style="list-style-type: none"> 1、或可擲節某些行政成本。 2、錯失台北縣改制直轄市的政策窗口，徒增變數，而台北縣民將再等待幾個4年則未可知。 3、北、北、基合併猶待台北市民、基隆市民之民意決定，仍存在諸多不確定因素。 4、3都之成立，因憲法於地方制度並無「都」之設計，猶待進行修憲。 5、時程延宕，無法迎合全球大轉型的遽變速度。
WO策略	策略聯盟社略	即行重劃台北縣、台北市與基隆市的行政區域，將之重劃為2個直轄市。	<ol style="list-style-type: none"> 1、在行政區劃法尚未立法通過之前，缺乏法源依據。 2、事涉北北基之民意共識的形成，充滿不確定性因素。 3、行政組織調整、人員及業務移撥愈形複雜，涉及更多變數。

			4、涉及政治版圖之全面性板塊挪移，反對力量大。
WT 策略	置之 死地 而後 生策 略	仍維持準直轄市的地方 自治法人，亦不與台北 市、基隆市合併改制直轄 市，維持現狀，率由舊 章。	1、放棄已然開啓之政策窗。 2、台北縣仍將繼續處於被邊緣化的地位。 3、台北縣行政組織改造即行政效能提升，面臨更大障礙。 4、北台灣區域發展日愈遲滯，台北縣以外的北台灣地區 各縣市之邊緣化日愈嚴重。

資料來源：本文整理自台北縣政府，2009a：94-96。

待整體行動論述完備後，台北縣政府即依法定程序於 2009 年 4 月 24 日將「台北縣改制直轄市計畫書」送請台北縣議會審議，並於 4 月 27 日獲決議通過，茲再重新提報申請改制(台北縣政府，2009a：2-3)。最終基於改制直轄市審議的合理性，且綜合考量台北縣不僅未遜於其他縣市，同時也不亞於台北市的人口、政治、經濟、文化、都會區域發展等條件。值此，內政部專案小組於 2009 年 6 月 23 日決議讓台北縣單獨改，並連同其他兩個合併升格案改制為直轄市；同時否決雲嘉兩縣合併改制，及桃園、彰化縣單獨改制等三案；此外，審查小組因針對台南縣市合併改制案，未能形成共識，乃採正反並陳方式，提請行政院裁奪。行政院隨即於 2009 年 7 月 2 日核定上述四件改制案，從 2010 年底開始，台灣將會有台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市等五個直轄市(江大樹，2009：2)。



資料來源：本文繪製。

圖十一：台北縣改制直轄市政策窗開啓圖

綜上，這波台北縣從準用直轄市到改制直轄市的過程（詳如圖十一），係由中央政府所規劃的「3都15縣」行政區劃政策，開啓台北縣爭取改制「直轄市」的政策契機。在操作過程中，周錫瑋改採高分貝政治動作，同時利用其他縣市追求改制升格直轄市的意圖，進而創造出立法院包圍行政系統、地方包圍中央的政治契機，前者迫使行政院在地制法修正的讓步；後者則為台北縣帶來爭取改制的政治運作空間，以爭取超越地區限制的改制認同，這點從前揭公共議程中可見端倪，使其獲取改制成功的正當性與適當位置。要之，這階段中馬英九總統開啓「縣市合併升格」的政策窗，而周錫瑋再次展現政策企業家的思維與行動力，繼而開創台北縣改制升格的有利政策窗，使台北縣得以完成30年來的改制夢想。

陸、結論

總結前述討論內容，本文發現在台北縣將近30餘年爭取改制直轄市的歷程中，面臨著諸多的阻礙困境，在各項議程中，又以菁英議程最具影響力，呈現出一種「專制政策科學」（Dryzek, 1989:98）的政策結果。雖然各階段議程中，菁英議程佔據議程發動與主導的位置，但是不同時期其他議程與它的關係亦有微妙變化。舉例而言，從早期自治綱要時期，進入邁向法制化、自治二法階段，菁英議程與媒體議程的互動關係已從過去互動不足轉向較為強勢主導的局面，此態勢也符合Kingdon認為：媒體報導多半隨著政府議程而走，而不是獨立影響著政府（Walgrave & Peter, 2004:4）之觀點。此外，相對於早期公共議程對菁英議程的微弱影響性，在邁向法制化階段也已逐漸轉化為菁英可以掌握，甚至進而善用公共議程形成政策論述的概況。再者，就準用直轄市與改制直轄市的兩階段而言，也可明顯發現縣政領導者在這項議程中，政策企業家角色扮演的重要性。它不僅需利用自我執政發言權，喚起媒體與公共議程的關注，也需擬定各項政策議程，作為後續政策變革的行動策略準則。惟在這兩段時期間主要有：政策發動契機、操作模式、媒體議程影響性、公共議程的支持來源與政策議程的主軸，大多有所差異，詳如表十三所示。

表十三：台北縣準用與改制直轄市的比較差異表

階段	準用直轄市階段	改制直轄市階段
發動契機	1、台北縣財政負擔不足。 2、掌握年底選舉政治契機。 3、配合蘇貞昌任行政院長的政治時機。	中央力推「3都15縣」的行政區域規劃政策
政策企業家	周錫瑋	周錫瑋（為主） 馬英九（開啟3都15縣政策窗）
操作模式	立法途徑（私下從縣級立委、立院院長進行遊說，爭取支持）	政治抗爭（高分貝政治語言）、 立法途徑（敦促地制法修正條件放寬）
媒體議程	事後報導，負面爭議報導居多	事中報導，評論議題
公共議程	縣民支持	跨區域民眾支持
政策議程	「兩階段」論：台北縣優先單獨升格，嗣後在進行縣市合併	至少與台中縣市同時改制為直轄市。
結果	成為台灣地方自治史上第一個準用直轄市的縣市	完成30餘年改制直轄市的願望

資料來源：本研究整體。

綜上過程與結果，雖有學者(J)認為：「此事件從頭到尾都是一種政治事件，主要在於想辦法讓民眾的認同度提高」。但是從前述章節分析來看，台北縣政府及周錫瑋縣長兩者，並未立即獲得相對應的政治利基，而且在改制完直轄市之後，也未獲得多數民意支持，並贏得國民黨黨內初選的優勢，反而宣布放棄競選首屆新北市市長。質言之，周錫瑋雖於任為積極推動直轄市改制案，但對於自我政治聲望並未相對提昇，反而黯然下台。值此，未來應可針對周錫瑋縣長任內為何無法獲取民意支持的施政內容進行研究，應有助於解答這類政策弔詭現象。

展望未來，在2009年7月2日確認往後台灣地方自治為「5都17縣」的行政格局後，其他相對應的法案修正與政策研議，諸如：（一）攸關各縣市資源競逐的財政收支劃分法修正案；（二）賦予其他縣市、鄉政市政府合併的行政區劃法研訂；（三）肩負區域共同發展的「跨域」或「區域」治理合作機制建構；（四）直轄市內「區」自治與否的研議；（五）直轄市與一般縣市組織、人事差異趨於平衡等議題，都是下一波健全台灣地方自治的關鍵課題。未來在這些議程中誰會扮演著重要的政策企業家，據以驅動與匯集相關議程，促使政策窗予以開啟，實值得持續關注且積極推動。畢竟，便宜或「不具配套」的政策規劃不僅無助於強化縣市治理與競爭能力建構，甚至會引發府際關係的衝突，致使改革效益大打折扣，這點值得省思。最終，本文冀望能從上述各階段的分析內容，可以提供若干議程設定的行動準則，以供後續健全地方自治制度建構的參考。

參考文獻

- 內政部，2009，《改制計畫審查要項分析意見彙整表》，台北：內政部。
- 台北縣政府，2009a，《台北縣改制直轄市計畫書》，板橋市：台北縣政府。
- 台北縣政府，2009b，《台北縣改制直轄市計畫審查要項說明資料》，台北：台北縣政府。
- 台北縣政府財政局，2008，〈縣府爭取準直轄市財源案專案報告〉，板橋市：台北縣政府。
- 朱志宏，1995，《公共政策》，台北市：三民。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理：議題、理論與實務》，台北市：元照。
- 江大樹，2009，〈從縣市合併到區域治理：「3都15縣」政策評析〉，收錄於國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦「區域治理與地方發展」學術研討會論文集，南投縣：埔里鎮。
- 江大樹、張力亞，2009，〈縣市長的領導力與地方治理：一個初探性實證研究〉，《台灣民主季刊》，第6卷，第2期，頁61-125。
- 江逸之，2009，〈2009縣市競爭力排行榜：大都小縣前五名都是「市」〉，《天下雜誌》，430：114-121。
- 余致力，2006，〈議程設定的理論探討與實證研究〉，收錄於余致力主編《新世紀公共政策理論與實務》，台北市：世新大學。
- 吳定，2003，《公共政策辭典》，台北市：五南。
- 李宗勳，1999，〈政策問題建構與議程設定—動態過程的觀點（下）〉，《人力發展》，67，頁17-27。
- 李淑惠，1993，〈台灣地區行政區域調整發展過程與策略之研究：兼論台北都會區之發展經驗〉，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，台北：未出版。
- 柯三吉等，1994，《大台北都會區行政區域調整方案之研究》，台北市：台北市政府民政局委託研究。
- 紀俊臣，2003，〈台中縣（市）合併升格直轄市之可行性分析〉，《中國地方自治》，56：1，頁4-50。
- 紀俊臣，2010，〈新北市的發展願景與經營策略〉，收錄於台北縣政府主辦「新北市發展願景」學術研討會論文集，台北：台北縣政府。
- 夏鑄九等，2004，《區域合作-以臺北縣市為例》，台北市：台北市政府研究發展考核會委託研究。
- 徐仁輝，2008，〈從台北縣升格爭取財源案談地方財政問題〉，《府際關係研究通訊》，1，頁8-10，<http://research.ncnu.edu.tw/proj5/>（下載日期：2008.5.25）。
- 徐秋菊，2003，〈縣市升格直轄市政策之辨證分析-以台北縣、桃園縣為例〉，元智大學管理研究所，桃園：未出版。
- 徐美玲、夏春祥，1997，〈民意、媒體與社會環境：以解嚴後民意測驗新聞報導主題為例〉，《新聞學研究》，第54期，頁167-188。
- 馬英九，2002，〈地方自治與國土規劃〉，收錄於蘇永欽主編《地方自治--落實人民主權的第一步》，頁，台北市：新台灣人文教基金會。
- 陳立剛等，2001，《台北縣、桃園縣及台中縣市升格直轄市相關問題之探討》，台北市：行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 陳恆鈞譯，James P. Lester 著，2001，《公共政策演進研究途徑》，台北市：學富。
- 陳朝建，2008，〈準（新）直轄市形成後之財政資源分配〉，《中國地方自治》，61：1，頁24-45。
- 黃正全，1992，〈台北都會區行政區劃之研究〉，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，台北：未出版。
- 黃東益、鐘道明，2005，〈高鐵財務融資爭議與議程設定之研究〉，《逢甲人文社會學報》，11，頁281-309。
- 黃建銘，2007，〈準直轄市制度與中央地方關係之發展〉，收錄於政治大學國際事務學院主辦2007年台灣政治學年會暨學術研討會論文集（2007.11.17、18：台北市木柵）。
- 黃琛瑞，2003，〈權力菁英與台灣的政治發展〉，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，台南：未出版。

- 黃瑋菱，2008，〈台北縣升格準直轄市之過程與影響評估：議程設定的研究途徑〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，南投：未出版。
- 黃錦堂等，1993，〈台北縣因應都會區縣市合併組織、人事及相關政策規劃〉，板橋市：台北縣政府委託研究。
- 廖述銘，2002，〈媒體議題與政策議題互動關係之研究-以核四興廢決策為例〉，世新大學傳播研究所碩士論文，台北：未出版。
- 蔡炯青、黃瓊儀，2002，〈公共政策議題的議程設定研究—以「臺北市垃圾費隨袋徵收」政策為例〉，收錄於世新大學所主辦 2002 年中華傳播學會年會論文集（2002.6.28、29：台北深坑）。
- 蕭全政等，2003，〈健全地方自治圖貌〉，台北市：內政部委託研究報告。
- 蕭全政等，2009，〈3 都 15 縣政策規劃建議書期末報告〉，台北：內政部民政司委託研究。
- 羅慎平譯，Patrick Dunleavy 等著，1994，〈國家論：自由民主政治學〉，台北市：五南。
- 蘇毓昌、余致力，2007，〈議程設定之研究：以財產來源不明罪之立法為例〉，收錄於世新大學行政管理學系所主辦 2007 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨第三屆「兩岸四地學術研討會」論文集，台北市：景美。
- Cobb, Roger. W. & Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dearing, J. W. & E. M. Rogers. 1996. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dryzek, John, S. 1989. "Policy Sciences of Democracy." *Polity*, Vol.22(Fall), pp.97-118.
- Dye, T.R. 1998. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- McCombs, M.E & D.L. Shaw. 1972. "The Agenda-Setting of Mass Media." *Public opinion quarterly*, Vol.36, pp.176-184.
- McCombs, M.E. 2002. "The Agenda-Setting Role of the Mass Media in the Shaping of Public Opinion." Paper presented on the International Conference, organized by Public lecture at the University of Antwerp. Antwerp, Belgium. May, 2002. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/extra/McCombs.pdf> (下載日期：2008.5.24)
- McCombs, M.E. 2004. *Setting the Agenda: the mass media and public opinions*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Walgrave Stefaan & Peter Van Aelst. 2004. "The mass media's political agenda-setting power : Towards an integration of the available evidence." Prepared for delivery at the APSA political communication pre-conference. September 1st, 2004, Chicago.

縣市合併後區域治理之制度分析與模式建構

李長晏/中興大學國家政策與公共事務研究所專任副教授

壹、前言

一、區域發展與跨域治理議題掌握之重要性

在全球化及地方化治理環境的發展趨勢下，許多國家政府均思索如何將國內資源做跨區域的整合與配置，藉以提升國家競爭力。跨域治理的概念即是超越不同範圍的行政區域，建立協調、合作的治理體制，以解決區內地方資源與建設不易協調或配合的問題。

台灣過去在不斷都市化的過程中，使得北、中、南、東四個區域在經濟發展的程度上各有差異，區域內的地方政府或基於爭取稅源、防治公害等問題，往往各自努力，不易協調。另一方面，資源朝向都會區流動的結果，也形成了縣市間的發展落差，各區域間的發展亦產生不平衡的現象。因此如何強化國土資源及法制作業的對應、施政計畫與國土發展願景的整合以及跨域治理合作機制的運行等，均成為目前促進資源有效整合與配置運用，提升國家競爭力的嚴峻挑戰之一。

從功能領域發展的經驗來看，跨域治理涵括了「區域治理」、「都會治理」、「廣域行政」等治理意涵，由各國區域發展的歷程觀察，跨域治理亦具有關鍵角色。

我國在跨域治理的推進上，則多著重在災害防救、流域管理、交通建設、垃圾處理…等單一功能議題的實務運作。而在區域性的合作組織上目前業有各地方政府自發性成立北台區域發展推動委員會、中臺區域發展聯盟、高高屏首長會報、南部八縣市首長會報等跨縣市協調、合作的基礎。

在未來區域規劃上，因應行政院「三大生活圈、七個區域」的發展，國土空間規劃推動「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個區域作為發展區塊，因此在此區域發展趨勢以及縣市改制升格的行政區劃轉型契機下，著眼於區域發展，促進跨縣市合作治理顯得格外重要。

二、縣市合併後跨域治理面臨之挑戰

縣市合併後新直轄市將成為台灣各區域的發展核心，在區域發展上，各直轄市如何在擴大經濟發展與策略聯盟上產生對話；而在與周邊縣市的互動上，預期將產生競爭排擠效應，卻也可能藉由區域聯盟的運作聯合發展為重要夥伴。而這樣的影響乃突顯出未來在帶動各區域整體發展時將面臨區域發展與跨域治理之四種挑戰：

(一) 都市全球化競爭力的需求

面對來自全球經濟的壓力與衝擊，世界各個都市都必須重新審視自己，在不斷擴張的全球體系中所扮演的角色定位，來面對全球化的衝擊。國際都市並不是取決於都市的區位環境和政治因素，而是決定於其對全球經濟不穩定特質的適應能力，以及帶領全球經濟持續成長的領導能力。台灣僅有台北市名列其中，而且在世界都市體系中已逐漸提升，但是距離主要都市及支配性的世界城市仍有相當的距離，是屬於次級的全球都市。因此，如何突破全球都市經濟的宰制及全球各都市間之聯接(networking)及整合所造成城際間競爭的衝擊，乃為新直轄市未來帶動周邊縣市向上發展所要面對的重大挑戰。

(二) 以區域為基礎的政策訴求

今天，治理是發生在一種由更多元中心的行動者所組構的系統中，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的變遷。未來 3 大區域生活圈與 7 大區域發展區是牽涉到許多利害相關者的主張，都會的永續發展是需要藉由

結盟、聯合和妥協等方式產生。這種新式的集體行動迫使中央政府在解決問題和制定全國性政策必須考量到區域發展的利益與訴求。

(三) 跨部門夥伴建立的需求

許多區域公共事務不是單一的行政轄區所能解決，像污水處理、廢物排放、公共交通和供水供電等公共事務的解決，就需要多個轄區政府的共同努力和聯合行動。這些努力和行動，使政府間關係逐漸由原先的縱向權力劃分，演變為共同承擔責任和共同解決問題的政府間，所組構而成的高度複雜合作體系。換言之，許多政策性和行政性的事務，今天不只涉及單個社區及其官員，還會導致上下左右縱橫交錯的官員或政府部門之間，正式和非正式關係的複雜網絡。在此網絡中，經常也將志願部門、非政府組織和私人部門包含在內。透過夥伴關係建立的過程，不同部門的相對優勢是以一種相互支持方式下加以開拓。

(四) 新型態合作方式的需求

從區域發展均衡的角度來看，若相互競爭的縣市之間能共同從區域上與彼此的優劣勢條件中，協調出分工合作的模式，則可能訂定出較合理的區域規劃。但由於目前行政轄區的區隔，其政治上的發展卻使得與鄰近的縣市間，多以自身之發展需求與利益為思考基礎，因此在都會區域資源整合相關政策的制訂上也缺乏都會治理的觀點。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。因此，如何尋求新型態的合作方式成為區域發展與跨域治理的重要課題。

基於上述論點，本文先從我國區域發展與跨域治理現況分析

貳、我國區域發展與跨域治理現況分析

在面對全球化下之世界趨勢的，台灣應如何提升國家競爭力？有鑑於此，透過發展全球競爭力的空間架構與策略，以北、中、南核心的都會區域做為競爭發展軸，藉以帶動區域經濟發展來因應。誠如我國前行政院院長劉兆玄即指出：「臺灣這幾年來，對外面臨全球化競爭、全球性的經濟衰退等挑戰，對內則有區域發展差距、國土開發過當、氣候及環境變遷所引發的國土保安、環境生態保育等問題。另外由於重大建設如高鐵通車及北宜隧道開通導致空間結構改變，尤其是高鐵通車後，增加空間移動效率，產業發展潛在向北部傾斜的現象更加劇烈，這些問題對於國土空間規劃發展都是極大的挑戰，也是重新省視及改變的契機。」

一、我國國土計畫空間治理內容及特性

我國現行之國土空間規劃體系由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫及都市計畫，以及非都市土地使用管制計畫所構成。鑒於目前法定之區域計畫對於土地使用部分僅作政策性的描述，缺乏實質規劃，對於各縣市、地區之發展定位亦未予明確界定，以致無法將各部門、各縣市地方之空間實質建設、投資開發計畫與區域整體發展產生有效鏈結。因此，各部門計畫在空間資源利用上時有競合或彼此衝突，土地、水、電資源缺乏有效配置，影響計畫執行與效益發揮；而各縣市地方之間對於公共設施與公共服務的提供，因欠缺地區市場規模以及資源互補、合作共享的整體考量，逕相投入同類型的公共建設，造成重複投資與設施閒置之資源浪費，國土空間無法有效循序整體發展。

為因應國內外時空環境的快速變遷與國家整體發展需要，重新妥適規劃國土空間發展實已刻不容緩，我國歷經民國 68 年、85 年先後推出「台灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，以及民國 98 年所提出之「國土空間發展策略計畫」，有別於前二次國土綜合開發計畫之藍圖式規劃，主要就關鍵性之國土空間課題，提出原則性、指導性之空間發展策略方向；並強調跨域、跨部門及多功能整合發展與治理，以因應國內外瞬息萬變之社會經濟與環境變化（如圖 1 所示）。目的是為掌握全球發展趨勢，探討國土整體與各區域之空間資源條件，在確保國土保育、環境永續的前提下，以建立具

國際競爭力核心(competitiveness pole)及建設創意環境為目標，並注意國土發展過程的治理須具備效率、效能及社會包容(social inclusion)，在良善治理目標下確立各區域發展之定位與方向，統合不同部門的空間政策，為各部門施政在空間面向的最高政策指導綱領。

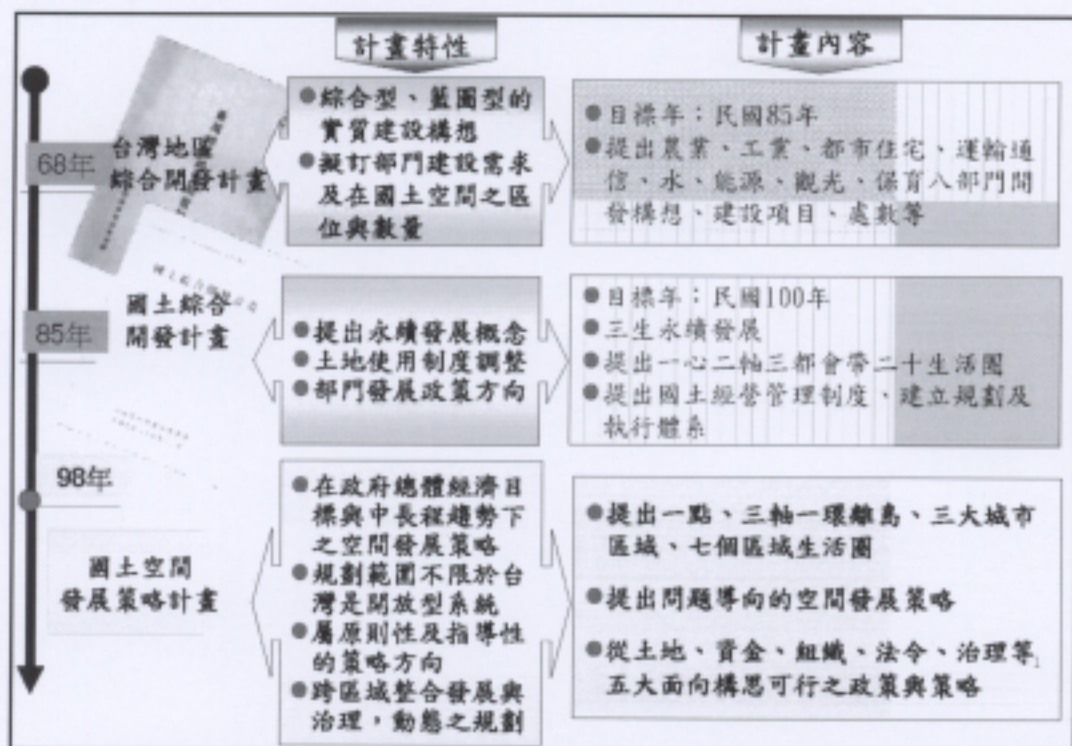


圖 1 歷次國土計畫空間治理之特性及內容比較

二、城市區域競爭與跨域平台之展現

台灣主要的跨國經濟競爭與連結，基於地緣經濟關係，脫離不了東亞與兩岸經濟圈的影響。東南亞重要經濟圈除了東亞國協與日本經濟圈外，主要的經濟潛力區域就是由大陸沿海、香港與台灣所組成的中華經濟圈。其中，長江三角洲的上海城市區域、珠江三角洲的香港城市區域以及台灣所圍成的經濟區域，更被界定成為 21 世紀東南亞經濟成長最重要的黃金三角（參見圖 2）。在加入 WTO 後，兩岸經濟在功能連結與規模上進入史無前例地發展，而將兩岸視同經濟發展區域的思維也越發成熟。

由城市發展的趨勢觀之，大城市因握有全球運籌能力而躍升為世界城市，周邊資源不斷向中心集結而形成為大都會區，更甚者成為「城市區域(City-Regions)」，對影響範圍內的產業及人才輸入影響甚鉅。可透過跨域治理機制平台的形成，創造空間資源整合綜效。

我國目前計有 25 直轄市及縣市，在現行中央與地方二級治理的架構之下，資源競爭與同質化發展，常導致城鄉發展的規模與特色皆不足，以往區域合作的機制未能完善建立及發揮做為競爭的優勢，以致於在城市的經濟規模與差異化發展上都難以跨足國際競爭，有待導入跨域合作治理的概念，思考台灣未來更進一步的區域整合與資源的配置使能達到最大效益。

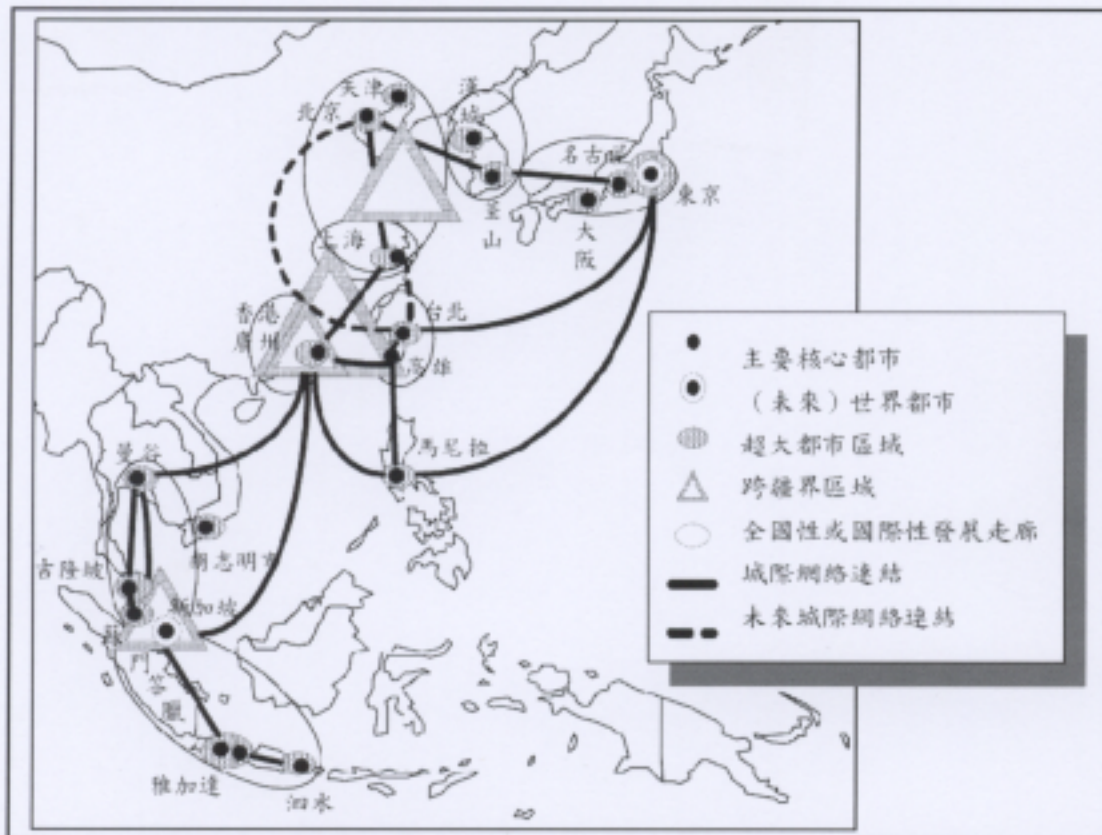


圖 2 東亞跨國區域發展與城際網絡

三、三大生活圈、七個發展區域

因為在面對國際競爭的同時，已不是單一城市或地區單打獨鬥所能勝任；有效的區域性資源整合，即跨域治理能力之培養，才是創造臺灣新動能的關鍵驅動力。這不僅是 21 世紀各國在全球激烈競爭環境下的重要策略，也是臺灣不能再忽視的課題。尤其在這一波全球金融海嘯衝擊後，各國政府無不積極尋求對策，臺灣也必須在此局勢下走出一條屬於自己的康莊大道。

另一方面，在區域發展及縣市改制升格的行政區劃轉型契機下，著眼於區域發展，促進跨縣市合作治理（跨域治理）就顯得格外重要。且現行「地方制度法」第 21 條跨縣市自治事項辦理¹⁷以及第 24 條合辦事業等規定¹⁸，已提供了跨域合作的基礎法制，且「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 3 條的計畫型補助之範圍，也已納入跨越縣市之建設計畫項目，惟均待進一步落實推動，區域發展與跨域合作治理，以強化未來中央與地方政府在區域發展與跨域治理實務推動的參考。

基於此，本計畫依循行政院經濟建設委員會於 2010 年 2 月 22 日核定「國土空間發展策略計畫」為藍圖，規劃跨域治理之方向。空間發展之總目標為「塑造創新環境，建構永續社會」，並創造臺灣成為「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟運籌」、「節能減碳省水」的國土發展新願景。（行

¹⁷地方制度法第 21 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」詳見銓敘部全球資訊網 http://www.mocs.gov.tw/law/main_law_list_a.aspx?ln_id=nam04112400001

¹⁸地方制度法第 21 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。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。」同上註。

政院經濟建設委員會，2009：3-2)¹⁹，以總體發展願景與國土空間架構為核心，研擬國土保育與永續資源管理、創新與產業經濟、城鄉永續發展、綠色與智慧化運輸及國土空間治理等 5 大面向之空間發展策略，勾勒國土空間發展之整體發展方向的規劃架構。(行政院經濟建設委員會，2010：11) 針對國土空間結構，以國際階層而言，成為世界網絡之關鍵節點；以全國階層而言，基本結構為「三軸、海環、離島」(三軸係西部創新發展軸、東部優質生活產業軸及中央山脈保育軸；海環係指海洋環帶；離島係指離島生態觀光區)；以區域階層而言，係構建北、中、南三大城市與東部區域；以地方階層而言，係建構 7 大生活圈 (指北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島等生活圈) (行政院經濟建設委員會，2010：21)。詳見下表 1：

表 1 國土空間結構表

國土空間結構		
國際階層	世界網絡 關鍵節點	世界網絡中，臺灣在ICT 研發製造、科技創新、農業技術、華人文化、觀光、亞太運籌門戶區位等領域占有重要關鍵節點地位 (node)
全國階層	3 軸、海環、離島	中央山脈保育軸 西部創新發展軸 東部優質生活產業軸 海洋環帶 離島生態觀光區
區域階層	3 大城市區域及東部區域	北部城市區域 中部城市區域 及 東部區域 南部城市區域
地方階層	7 個區域生活圈及 縣市合作區域	北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、 高高屏、花東、澎金馬 跨域平台之縣市合作區域

資料來源：行政院經濟建設委員會，2010：21²⁰

在現階段區域規劃上，因應行政院之發展願景，依循「三大生活圈、七個區域」的發展方向，空間規劃推動「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個區塊發展。針對三大生活圈，即北部城市區域、中部城市區域及南部城市區域，另外東部區域發展構想，如下表 2：

表 2 3 大城市區域及東部區域

區域	北部城市區域	中部城市區域	南部城市區域	東部區域
範圍	由宜蘭至北苗栗 (銅鑼以北) 區域	由南苗栗 (銅鑼以南) 至雲林區域。	由嘉義至屏東區域	由花蓮至臺東區域。
定位	國家首要門戶、 經貿核心、 創研與文化國際都會、 高科技產業帶。	優質文化生活中 樞、 新興科技走廊國際 都會。	國際港都、 文化與海洋雙 核國際都會。	優質生活城 鄉。
核心都市	台北都會地區。(台北市及新北市二處直轄市)	台中都會地區。(未來台中直轄市)	高雄與台南都會地區。(未來高雄及台南二處直轄市)	
發展重點	1. 城鄉發展成型，惟蘭陽平原應強	5. 強化城市區域	8. 具雙核都會	11. 優質生

¹⁹ 行政院經濟建設委員會 (2010)，〈國土空間發展策略計畫〉，行政院 99 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定，詳見 <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0011780&key=&ex=%20&ic=>，

²⁰ 行政院經濟建設委員會 (2010)，〈國土空間發展策略計畫(核定本) 摘要〉，行政院 99 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定通過，詳見 <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0011780&key=&ex=%20&ic=>

與特色	化其區域機能。 2. 工商產業發達，海陸空運輸便捷漸趨完善。 3. 首重「提升品質」為要務。 4. 突顯區域的獨特性力，以強化國際競爭。	內的整體網絡結構。 ²¹ 6. 強化與生活休閒有關的創新產業發展。 ²² 7. 發展中部科技走廊。 ²³	特性。 ²⁴ 9. 強化與引導雙核都市之間的城鄉成長軸帶。 ²⁵ 10. 台海二岸佈局形成新產業鍊。 ²⁶	活產業軸。 ²⁷
-----	---	---	--	---------------------

表格自製：參閱行政院經濟建設委員會，2010：27-28。

是故，針對主要發展的三大生活圈，依循永續發展的目標架構下，分為制度面、經濟面、環境面、社會面等四個領域探討。

(一) 北部城市區域

首先從制度面觀之，台北市全台政治與中央政府所在地，具優久的政治版圖場域，加上現代民主思潮推演的演繹，促使台北市都市政治場域性與與多元制衡的分治空間狀態。但在進行都會區整合時，最好具制度化之機構，亦因為區域的問題，需有正式機構或機制，進行協調與運作，並須法源之依據。其次，經濟面除了新北市至桃園縣之傳統製造業分布地區外，高科技產業更是近年來經濟發展之重要指標，如台北市內湖科技園及南港軟體園區。且以台北市、新北市為中心發展之文化創意與知識產業，近年來在國際間潮流影響與政策引導下亦加速推動中。環境面，北部城市區域之景觀特色以台北盆地為中心，涵括周圍山域及淡水河與大漢溪兩大河流水系。重要景觀包含東北角海岸地區、北縣東北角鄉鎮地區、基隆海岸及港區以及桃園台地景觀等，自然資源極為豐富。社會面，基於都市空間的擴張理論與台北便捷的交通運輸系統網絡，發展出多核心城市，區域的分析的社會空間聯繫的串連整合，都市發展的日趨必定會模糊的區域空間對比的差異，以會透過交通網絡的快速連結，加速都市整體區域整合的發展。

(二) 中部城市區域

首先制度面觀之，應著眼在台中縣市升格之政府整備工作與區會都會治理相關機制之討論。台中改制直轄市之後，過去縣、市政府體制下的行政管理勢必調整，方能因應全新的挑戰。且透過區域治理相關機制設立，有助於資源之浪費與治理能力之提升。其次，經濟面由於台中都市之發展隨著台灣省行政中心之發展，而集聚相當之政經資源而逐步地發展，且在現代的區域規劃在產業圈的概念下，中部產業圈在先天的地緣優勢，已紮下中部都會區的發展基礎，然而後天的規劃卻未適時地配合其空間優勢，創造其產業經濟特色的特殊性，反而導致中部產業結構的紛亂。是以從區域經濟發展的層面論之，中部都會核心的建立，一則有助於其產業結構的發展，另一方面則可刺激產業圈的競爭與合作，進而成為推動我國產業轉型的另一股助力。再次，環境面由於中部城市區域河川分布受地形影響，均

²¹城鄉發展區塊規模不大且結構較鬆散，未來，可藉高鐵站區、主題計畫園區、海空港區等計畫，發展出數個新的次區域核心，並加強各核心、成長中心之間的運輸服務，強化城市區域內的整體網絡結構，並維持適宜的中小發展規模。

²²中部城市區域位於臺灣地理中樞區位，長期以來因彰濱工業區、麥寮六輕石化專區、台中港特定區及擬議中彰化大城石化專區，已使海岸地帶占滿重工業，往內陸則為中部主要城市之分布，未有一市獨大，反而孕育出相對低密度、悠閒且具人文氣息的生活風格，但台中市近年及未來已有脫穎而出之勢，未來應強化與生活休閒有關的創新產業發展。

²³彰雲濱海地區的基礎產業、中部科學園區各基地的開發及中興新村高等研究園區等研究資源的進駐，形成中部科技走廊的雛形，未來潛力雄厚。

²⁴南部城市區域具雙核都會特性，台南以行銷精緻歷史文化空間、高雄以營造經貿與物流網絡為強項。

²⁵臺南、高雄兩個都會核心距離不遠，且皆有擴張趨勢，有必要強化與引導雙核之間的城鄉成長軸帶，使南臺城市區域的發展更趨緊密。

²⁶區內製造產業發展成熟，工業發展歷史久遠，惟製造業外移嚴重，區內製造與物流產業頗受衝擊，亦使高雄去工業化程度加速，但近年高雄亟思轉型，以創意、數位軟體、水岸觀光及利用高雄港與大陸東南新崛起之港口，成為港群，既競爭又合作，為台海二岸佈局形成產業鍊。

²⁷將樂活、慢活及養生休閒等新生活型式概念融入產業中，形成有別於西部的發展模式，有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展東部成為優質生活產業軸。

由東北流向西南，其水力資源具有相當之潛力，不僅富於水力發電、灌溉，亦提供多樣性之觀光遊憩活動。此外，亦包含多元的自然地景與低域文化、觀光資源。最後，社會面在實質發展下，台灣中區之各縣市已形成關係密切的都會區，大台中都會生活圈早已形成，並急速擴張中，其人口聚居和大量流動通勤者，對都會區之核心地區造成負擔，相關社會問題亦逐漸生成，諸如交通、衛生、住宅、垃圾、水資源、治安、教育等相關規劃建設工作，因問題性質跨越了既有縣市行政區域界線。因此，一直未能有效地進行整體的規劃與推動，現行台中都會區發展程度、人口規模、工商業等經濟產業發展持續進步，但現行財政資源和行政組織編制，已無法符合中部都會地區的發展需求，也承載都會區發展重任。

(三) 南部城市區域

以制度面觀之，乃須在中央都會或地方都會區設一互動之平台或機制，由於區域還是有很多需要整合的，即缺乏一個完善的機制。雖已具有高高屏首長會報的方式，但成效還是不如期望。其次，在經濟發展面，一方面高雄含港埠運輸之優勢，亦具工業化建設之基礎與東南亞、東北亞及大陸經濟活動頻繁，發展潛力深厚，另一方面，正積極推動「高雄多功能經貿園區計畫」，以作為亞太營運中心之海運及製造二大中心發展起點。亦有高雄科學園區、本洲工業區、環保工業園區興建中的遊艇專區，再加上縣府對招商活動行政效率的提升，都有助於招商成果。結合週遭地區形成政治、金融、經濟合為一體之貿易中心。再次，環境面除了自然環境，文化觀光南部地區亦有特色。最後，社會面首重區域交通方面與產業活動。整個高雄大都會區的交通是便利。產業活動由於近年來政府實施均衡區域發展策略，已推動工商業發展。

此外，針對台灣都會區域問題，可分為四個主題層次來談，第一個層次是反映問題的迫切性，即為何要以都會區作為一個分析的單位。其次，其會都會區治理會面臨哪些問題。再次，是針對未來議題開發做參考。最後，有關於都會區治理能力的問題，從哪幾個層面跟這個治理能力是有相關性的。根據這些面向進行研討。發現表 3 台灣都會治理問題如下²⁸：

表 3 台灣都會治理問題比較

研究方法		北部都會區	中部都會區	南部都會區
透過文獻分析法發現	基礎課題	產業協同發展 交通系統建設 環境資源整合 環境共同保護	產業發展極待加強、 資源配置失衡	產業快速轉型的挑戰、 建構因應活動需要的運輸服務
	跨域課題	全球經濟的競爭、 空間極化、 中央與地方權力關係的矛盾緊張，以及 全球化下國家的轉化、 近年台灣社會的都市改革，以及民主化 後的地方黑金政治文化、國家競爭力發 展的阻礙與國土治理體系面臨的挑戰	交通系統不健全、 在都市體系及生活圈方面、 在產業經濟方面	縣市合併問題、 治理在地化之時代挑戰、 高雄都會區持續蔓延、 區域分工與資源整合
	區域合作議題	法制規範的疏漏與行政體系的龐雜、 公共財的外溢性、 地方政府的本位主義、 政黨政治的分裂造成合作不易、 政策缺乏區域統合觀點	強化行政功能	總體環境惡化、 區域獨特性有待深掘與行銷、 高雄都會區中心與邊緣兩極 化現象擴大中、高雄都會區 實質競爭力正衰退中

²⁸ 資料來源為行政院研考會（2008），〈台灣都會治理問題之研究〉，計畫主持人為李長晏，該本文結合相關文獻與焦點團體之研究方法進行問題統整，一方面透過文獻，針對基本課題、領域治理與行政區重劃課題、區域合作面臨之法制行政及政治面問題與其他課題分別進行討論。另一方面，結合研究方法-焦點團體之應用，針對台灣都會治理問題的做一個比較全盤性的檢視，希冀從在各位學者專家的一些意見，作為歸納台灣都會區（分為北區、中區與南區）發展之問題。

	其他	北台失能治理情況之產生、全球化所推動的台北都會區整合 重新定義都市政策與都市的管理方式、		
透過焦點團體研究法發現	基礎問題	區分為三大都會區、都會治理是一種動態的觀念、中央的賦能	建構都會區之能力建構，而非依據行政區劃、區域性法令規章之缺乏、官僚體系缺乏彈性、意識型態與選舉制度設計之窘境，亦造成整合動機之缺乏、在地特色之發展、公民參與機制之設計	政策利害關係人之顯現、資源互補強化聯繫、強化服務業之機能、教育與地方治理人才之培養與留才
	跨域問題	合作的誘因、弱勢縣市的隱憂、制度化機制之缺乏	地域間本位主義濃厚，影響都會治理之運行、台中縣市合併前之前置問題、公共設施整體性之考量	合作的誘因、都會區功能上的分工、相關法源依據之缺乏
	關鍵問題	交通變革、錢從哪來？如何分配？產業發展	缺乏整合之交通體系，阻礙都會治理發展、財源與財政之分配、資源利益之整合	互動平台之建置、交通變革、產業發展、財政金源短缺，無錢如何做事？、民主品質提升與深化

資料來源：行政院研考會（2008）

根據上述關鍵問題作討論，可發現交通變革、產業發展與財政金援之短缺，乃現行台灣都會治理問題中最關鍵之因素，並且互動平台機制之建構與民主素養之養成亦為都會治理中不可免俗之關鍵問題。

另一方面，除了以三大城市區域進行跨區合作發展外，參考新加坡或香港人口或土地規模，針對地方階層將國土空間劃分為北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島等七個區域成為生活圈（相關跨域合作發展區域土地面積、人口數如下表4），希冀在每個區域生活圈內，均有相當人口與腹地支撐其區域之發展與消費市場，所投入之公共建設亦較具經濟效益，每個區域可根據區域內產業特色與地理環境各自定位，創造各區域之特殊競爭優勢，對於花東及離島區域，則必須再輔以其它特別措施、計畫或法案，來強化其發展，如此才能逐步達到區域均衡發展，並朝向各個區域發展成獨立經濟體之終極目標。

然而，三大生活圈的形有賴諸多條件配合，七個次系統區域也需要時間整合。但是，在這次的縣市改制作業中，我們將根據上述國土規劃藍圖，因勢利導具備改制條件的縣市，促使其帶動周邊區域的整體發展，以避免任何縣市被邊緣化。另外，再輔以跨域平台之縣市合作區域，如水資源管理、垃圾處理問題、防救災、產業發展、區域運輸等，鼓勵鄰近縣市進行跨域合作，並可採議題導向式形成各式不同範圍之跨縣市合作，以跨域治理之效。

表4 7 個區域生活圈人口與土地規模

縣市別	人口數(人)	跨域合作發展區域	縣市別	人口數(人)	跨域合作發展區域
全國	23,086,441	36,006 平方公里	雲林縣	722,607	雲嘉南 約342 萬人 5,444平方公里
臺北市	2,608,596	北北基宜 約732 萬人 4,600平方公里	嘉義市	273,876	
臺北縣	3,862,640		嘉義縣	547,185	
基隆市	388,476	桃竹苗 約345 萬人 4,573平方公里	臺南市	770,244	高高屏 約365 萬人 5,722平方公里
宜蘭縣	461,203		臺南縣	1,104,068	
桃園縣	1,972,635	中彰投 約447 萬人 7,396平方公里	高雄市	1,526,797	
新竹縣	508,883		高雄縣	1,241,920	
新竹市	409,911	澎湖縣	屏東縣	882,511	約9.5 萬人, 127平方公里
苗栗縣	561,097		花蓮縣	340,875	
臺中市	1,071,117	金門縣	臺東縣	232,235	約9.2 萬人, 152平方公里
臺中縣	1,560,064		連江縣	9,882	
彰化縣	1,311,529				約1 萬人, 29平方公里
南投縣	530,755				

資料來源：內政部,2009.9 戶籍登記現住人口數；行政院經濟建設委員會,2010:29。

國土規劃將以建構「北台灣」、「中台灣」、「南台灣」三大生活圈為目標；而在區域發展上，則以縣市改制為契機，朝向「北北基宜」、「中彰投」、「高屏」人口稠密、都市化及現代化程度較高，可以成為台灣與國際直接接軌的門戶；「桃竹苗」具備高科技產業發展能量及客家文化傳統，「雲嘉南」具備精緻農業基礎及傳統文化特色，若能順利推動區域治理整合，將有很大的發展前景。在這七個區域之中，「北北基宜」、「中彰投」、「高屏」人口稠密、都市化及現代化程度較高，可以成為台灣與國際直接接軌的門戶。「桃竹苗」具備高科技產業發展能量及客家文化傳統，「雲嘉南」具備精緻農業基礎及傳統文化特色，若能順利推動區域治理整合，將有很大的發展前景。至於「花東」及「澎金馬」，雖然人口相對稀少，地理位置偏遠，不具備都市化及工業化的有利條件，但因為擁有其他區域無法媲美的自然景觀，以及鄉村生活的悠閒環境，正足以發展出具有高附加價值的觀光產業，成為國內外休閒遊憩的首選。

針對上述「生活圈」的形成，乃是長期社會經濟演變的自然結果，不是任意性的行政作為所能創造。政府的角色，應透過行政區劃的調整、賦稅制度的改革、以及區域發展計畫的補助，協助生活圈既有的正面機能進一步發揮，而將阻礙發展的負面因素則逐一排除。目的在追求每一個台灣人民都能享受舒適、幸福，而且具備文化與生態品質的生活。逐一討論如下²⁹：

「北北基宜」生活圈：北北基宜地區，人口 732 萬，占了全台人口的三分之一，稅收占全國稅收的 47.4%，整個重要性由此可見。2008 年總統大選期間，時為候選人馬總統即提出了 18 項北北基宜地區經濟發展幸福工程³⁰，即針對該區問題提政策性說法，亦可看出問題之所在。令行政院亦核定台

²⁹相關資料整理自：

1. 中華民國行政院新聞局 <http://www.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=49270&ctNode=4539>
2. 行政院全球資訊網 <http://www.cy.gov.tw/fp.asp?fpag=cp&isInner=false&mp=1&xItem=55730&ctNode=2313>
3. 台灣競爭力論壇 http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1879
4. 國立暨南大學府際關係研究中心 <http://research.ncnu.edu.tw/proj5/>

³⁰ http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1879

³⁰推動北北基宜地區經濟發展幸福工程包含：(一) 8 年內以 1,600 億元打造北台灣捷運路網。(二) 繼續整治淡水河，建設台北縣市成為美麗的水岸城市。(三) 支持北區防洪計畫，解除社子淹水之苦。(四) 修改「全民健康保險法」，解決勞健保補助款爭議。(五) 支持台北縣市及國民黨智庫提出的財政收支法修正案，健全地方財政。(六) 儘速完成台北縣境內的環河快速道路、特二號道路、東西向快速道路八里新店線、新店安坑一號道路、中山高五股交流道改善工程等工程，並改善淡水及北海岸交通瓶頸，興建芝投公路、淡水河北側平面道路及淡江大橋。(七) 儘速評估五股二級洪水平原管制區是否仍有管制必要。(八) 協助遷移土城看守所，帶動土城經濟發展。(九) 將基隆港建設成國際化港都。(十) 推動捷運民生汐止線延伸至基隆。(十一) 協助基隆市成立北台綜合科技園區。(十二) 彌補基隆市商港建設費損失。(十三) 支持基隆市火車站及碼頭都市更新計畫。(十四) 加速興建海洋科技博物館 支持基隆市設置海洋科技園區。(十五) 評估興建北宜直線鐵路。(十六) 支持開放大客車通行雪山隧道。(十七) 協助宜蘭縣政府完成宜蘭科學園區之建設。(十八) 協助宜蘭發展文化創意及觀光產業。推動北北基宜地區經濟發展幸福工程包含：(一) 8 年內以 1,600 億元打造北台灣捷運

北縣改制為「新北市」，與台北市形成雙核心都會區，更強化「北北基宜」區域發展之區域治理能力。

「桃竹苗」生活圈：具備高科技產業發展能量及客家文化傳統，桃園縣雖尚未核定為直轄市，由於其人口增長迅速，再加上桃園航空城建設的展開，預期不久後即可準用直轄市或升格為直轄市，惟必須規劃整合桃竹苗地區科技研發及產業優勢，並著重地方文化特色，以促進「桃竹苗」區域的整體發展。

「中彰投」生活圈：台中縣與台中市合併為「台中市」，作為未來帶動「中彰投」區域發展的關鍵城市，合併後因財源與行政統合的自治量能之提昇，有機會提升整體大台中市的建設，進而符合「區域均衡發展」的生活圈目標。不僅如此，在縣市合併後，也有助於產業轉型或升級，同時讓台中都的產業結構更為健全，而可以吸引更多的人才、技術與資金挹注。然而，另一方面來看，合併後地方政治勢力面臨重組的排擠問題，蓋長久以來台中縣市的政治、經濟發展均受到地方大小派系或家族勢力甚或宗教團體勢力的影響，縣市合併後，將因行政區域以及選區劃分的重新調整，但在重組過程中，基於既得利益的考量，地方派系、家族勢力與宗教團體影響力的彼此排擠問題在合併後的初期將會比現在來得嚴重。且台中縣市合併後，勢必對周圍之縣市與鄉鎮市產生很大的吸引力，促使大量的外來城鄉居民移入大台中市，勢必加重目前台中縣市的都市機能設施之負擔，如行政能力無法配合同步提昇，將會降低部份都市機能設施服務水準，並衍生其它外來人口增多所造成諸如交通、社會秩序、內部經濟發展之社會問題。

「雲嘉南」生活圈：台南縣與台南市亦宜合併為「台南市」，承繼過去數百年台灣歷史文化發展重鎮的角色，同時帶動「雲嘉南」地區的整體發展。具備精緻農業基礎及傳統文化特色，若能順利推動區域治理整合，將有很大的發展前景。且在雲嘉南區域五縣市（台南市、台南縣、嘉義市、嘉義縣及雲林縣）共同努力之下，於 2009 年 7 月 20 日召開了「雲嘉南區域縣市聯盟會前會」，由五縣市副首長或秘書長共同主持，行政院經濟建設委員會都市與住宅發展處郭翊玉副處長亦特別與會指教，將五縣市所有提案歸列為觀光遊憩、交通運輸、自然資源、產業發展、都市規劃等五大類，會議中以跨縣市、跨部門為前提，整合出九大提案與三個保留案³¹，透過共享資源、擴大規模，亦可能避免內耗、以及重複投資、資源浪費等問題，達到規模經濟之效果，進一步提升經濟效益，帶動雲嘉南區域整體發展。

「高屏」生活圈：高雄縣與高雄市也應該整合為「高雄市」，並肩負起帶動屏東縣發展的任務。亦加上高高屏不論在生活環境、經濟活動均具有密切關聯性，為整合區域資源，提昇生活環境品質及地區競爭力，自 1999 年 1 月至 2009 年 9 月 19 日三縣市均輪流舉辦高高屏首長暨主管會報，共舉辦 27 次會報，計討論 242 案。以三縣市個別永續發展願景來看高雄市將來整個永續發展的願景，將以知識與科技未來發展核心；吸引投資，同時未來將配合綠色環境再造發展河海休閒旅遊及國際觀光產

路網。(二)繼續整治淡水河，建設台北縣市成為美麗的水岸城市。(三)支持北區防洪計畫，解除社子淹水之苦。(四)修改「全民健康保險法」，解決勞健保補助款爭議。(五)支持台北縣市及國民黨智庫提出的財政收支法修正案，健全地方財政。(六)儘速完成台北縣境內的環河快速道路、特二號道路、東西向快速道路八里新店線、新店安坑一號道路、中山高五股交流道改善工程等工程，並改善淡水及北海岸交通瓶頸，興建芝投公路、淡水河北側平面道路及淡江大橋。(七)儘速評估五股二級洪水平原管制區是否仍有管制必要。(八)協助遷移土城看守所，帶動土城經濟發展。(九)將基隆港建設成國際化港都。(十)推動捷運民生汐止線延伸至基隆。(十一)協助基隆市成立北台綜合科技園區。(十二)彌補基隆市商港建設費損失。(十三)支持基隆市火車站及碼頭都市更新計畫。(十四)加速興建海洋科技博物館 支持基隆市設置海洋科技園區。(十五)評估興建北宜直線鐵路。(十六)支持開放大客車通行雪山隧道。(十七)協助宜蘭縣政府完成宜蘭科學園區之建設。(十八)協助宜蘭發展文化創意及觀光產業。詳見 <http://2008.ma19.net/issue/4141>

³¹ 包括：1.台南縣市合併升格-區域空間發展策略規劃。2.雲嘉南沿海地區及港區景觀、休閒、生態資源、自行車道之整合規劃。3.雲嘉南地區沿台 3 線路廊之觀光休閒資源之整合及阿里山觀光軸線延伸發展計畫。4.台灣宗教旅遊及宗教文化園區之規劃。5.台灣農業經濟特區計畫。6.北港溪流域整治與水岸空間活化計畫。7.鹽水溪流域整治與水岸活化規劃。8.雲嘉南濱海沙洲及海岸復育規劃。9.藍色公路及遊艇產業發展規劃。10.山與海的對話-雲嘉南地區校外教學資源整合計畫。11.建構嘉義市為嘉南平原地區之行政特區。12.雲嘉田園城市計畫等議題。詳見台南市政府都市發展處

http://bud.tncg.gov.tw/bud_new/doc/news.asp?ID=1339

業發展，以建立海洋首都之理想，以知識產業、魅力高雄與海洋高雄顯然是高雄市未來可期待的願景。而高雄縣同樣以知識科技產業為核心，並且強調將建構一個舒適的環境並強調本身尚有許多最適的資源機會。而屏東縣則以 PT 為代表，P 代表的是繁榮與進步（Prosperity and Progress），在屏東的繁榮發展中求進步的生活品質，T 代表的是科技與觀光（Technology and Tourism），結合當地好山好水以及農業生技基礎打造屏東觀光科技新樂園。³²

「花東」生活圈與「澎金馬」生活圈：雖然人口相對稀少，地理位置偏遠，不具備都市化及工業化的有利條件，但因為擁有其他區域無法媲美的自然景觀，以及鄉村生活的悠閒環境，正足以發展出具有高附加價值的觀光產業，成為國內外休閒遊憩的首選。政府主動規劃制定「花東地區發展條例」（名稱暫定），並落實既有的「離島建設條例」，除了投注經費協助地方政府建立特色產業之外，並完備其醫療、教育、社會福利、偏遠地區交通等輔助體系，務使人人都能享有舒適、尊嚴的生活。

上述七個發展區域之跨域合作範圍，可視合作議題或功能性質而定。以產業創新走廊合作議題為例，地處台灣島上的六個發展區應強化中央與地方及地方與地方在現有工業區與科學園區之聚集、整合及創新的效益，藉以打造「北北基宜產業創新走廊」、「桃竹苗產業創新走廊」、「中彰投產業創新走廊」、「雲嘉南創新走廊」、「高高屏澎產業創新走廊」及「花東產業創新走廊」等。至於這些產業創新走廊的政策重點，以表 5 示之。

表5 6個發展區域產業創新走廊

區域產業創新	區域特色	政策重點
北北基宜產業創新走廊	人口稠密、都市化及現代化程度較高，可以成為台灣與國際直接接軌的門戶	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新建北投、士林科技園區、基隆市北台綜合科技園區、台北縣遊戲產業及文化產業園區。 2. 新建宜蘭科學園區，辦理城南基地土地取得、公共工程、招商引進等作業；完成城南基地實質計畫環評與用地變更。
桃竹苗產業創新走廊	高科技產業發展能量及客家文化傳統	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加速發展新竹科學園區，改善龍潭園區污水廠處理設施，落實環評排放水質承諾；擴建竹南基地第四期，興建竹南行政中心。 2. 發展銅鑼科學園區，辦理水保、整地、道路、污水處理廠等工程。 3. 發展新竹生醫園區 <ol style="list-style-type: none"> (1) 建設育成中心、生技標準廠房、防疫中心及醫學中心等，提升產業效能。 (2) 建置生醫產業資訊及技術整合服務平台，推展產學研合作與人才培訓，並引進國際知名旗艦廠，帶動產業鏈發展，形成產業聚落。 (3) 協助新竹地區發展醫療器材、生醫材料、生醫技術、藥物開發及藥物合成等相關產業，促進產業轉型。
中彰投產業創新	人口稠密、都市化及現代化程	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推動中部科學工業園區四期擴建計畫，開發二林基地，分期完成水土保持、主要道路整建等基本建

³² 詳見高高屏地方發展永續資訊網，<http://kkplsd.kcg.gov.tw/main/agenda/agenda.asp>

新走廊	度較高，可以成爲台灣與國際直接接軌的門戶	<p>設，引進高科技及關聯產業旗艦廠商進駐。</p> <p>2.設立工業技術研究院中部分院，建立中台灣產業創新驅動平台，提供專利諮詢服務，協助設計新產品，促成創新導向產業群聚。</p>
雲嘉南創新走廊	精緻農業基礎及傳統文化特色	<p>1.建立嘉義創新研發中心，設立跨領域科技整合平台，帶動生技、保健食品等產業發展；設置共通性技術研發設備，提供技術資訊與推廣服務。</p> <p>2.設立紡織所雲林分部，推動跨領域產業用紡織品研究與發展，加速產業升級與轉型；建設屏東、台南及彰化農業科技園區，規劃屏東園區外銷觀賞魚及水產種苗研發產銷暨物流中心。</p> <p>3.推動「農業生物技術產業化發展方案」，健全產業發展環境；加強產學合作，落實研發成果商品化，扶植產業企業化。</p>
高高屏澎產業創新走廊	人口稠密、都市化及現代化程度較高，可以成爲台灣與國際直接接軌的門戶	<p>1.擴大高雄軟體園區成爲創新科技研發園區，引進重點產業及旗艦廠商進駐，帶動南部遊戲軟體及周邊硬體等產業群聚發展。</p> <p>2.設置高雄軟體育成中心，協助南部地區發展數位內容、影音多媒體、科技化服務及資通訊服務等產業。</p> <p>3.協調資策會、工研院進駐高雄軟體園區，針對南部特色產業，進行創新資訊應用及整合技術研發，帶動產業聚落形成，提升產業競爭力。</p>
花東產業創新走廊	優質的自然景觀，鄉村生活的悠閒環境，足以發展具有高附加價值的觀光產業	<p>1.設置深層海水產業發展園區，協助進行深層海水開發利用及產銷，推動深層海水溫差發電、檢測驗證等技術研發。</p> <p>2.設立石藝研發創意園區，提升石材加工技術水準，發展石礦產業創新價值；推動異業聯盟，拓展石材應用，強化石藝文化產業行銷，推廣產業優質形象。</p>

「三大生活圈、七個發展區域」的規劃更可以顯示政府不只重視北部地區，也重視中部與南部地區；不只追求國際競爭力，也重視國內區域均衡發展。我們期待順利改制爲直轄市的地方政府，都能透過資源的整合，帶動各區域的整體發展，共同提升台灣的國家競爭力。且政府的角色，應在於透過行政區畫的調整、賦稅制度的改革、以及區域發展計畫的補助，協助生活圈既有的正面機能進一步發揮，阻礙發展的負面因素能逐一排除。行政院的任务，應該以漸進的方式推動台灣北、中、南三大生活圈的整體發展，誘導民眾關懷社區，並以政策工具鼓勵地方政府發展特色、進行跨縣市的區域治理。希望讓每一個台灣人民都能享受舒適、幸福，而且具備文化與生態品質的生活。

參、我國區域治理合作的運作現況與動態發展

隨著政治、經濟、社會結構變遷快速，使得台灣各縣市政府所面臨的問題，以及需要回應的公共需求，從過去的單純的只面對單一行政區域內的問題，例如：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，例如：河川整治、水資源利用管理、衛生醫療管理、交通運輸、環境保護等。此種城鄉失衡和公共議題的複雜化，凸顯了當今台灣各縣市

跨區域合作的需求性與急迫性。

對此，跨區域合作議題乃在 2001 年 2 月 25 日由行政院所主辦「全國行政革新會議」中，受到行政當局與學術界之關注，尤其是對於中央與地方關係之改進，提出有關落實中央與地方夥伴關係之運作模式，釐清地方自治權限之權責分際，及建立地方府際間之良性競爭與合作機制的建議。同時針對現行地方政府推動跨區域合作案例、面臨問題、須中央協助事項及解決之道進行相關研究。同年 4 月，由內政部負責舉辦「地方自治團體跨區域事務行政契約之訂定研討會」，針對實務面與外國制度之參考，邀請學者進行討論。

本文於此，擬針對憲法與地方制度法當中，有關跨區域事務的法令部分予以說明。同時，蒐尋本土現行相關案例或政策，藉由規範面與實質面的交叉論述，呈現出我國目前跨區域合作的動態發展與問題所在。另外就現行區域性合作組織模式與功能性議題合作方式之成功或失敗案例概略整理分析於後。

一、現行跨區域合作的動態發展

在區域治理的架構下，由於次區域核心的產生，使得跨區域合作呈現出多層次治理的特徵，但由於合作需求的異質性，以及合作對象與議題的複雜化，臺灣北部、中部、南部以及東部各區域在區域層次、次區域以及縣市合作發展的現況及變遷趨向上呈現相當的差異性。

(一)北部跨區域合作現況與變遷(曾淑娟, 2009)

北部跨區域合作的層次包括了區域性、次區域性以及縣市合作系統架構。區域性合作以北臺區域聯盟為主體，92 年由臺北市發起，結合宜蘭縣、基隆市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市及苗栗縣共八縣市於 94 年共同成立「北臺區域發展推動委員會」，針對休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福以及原住民、客家、新移民等議題進行區域性分工、規劃與合作。此外，內政部營建署的北部都會區域發展計畫規劃作業也透過此平臺進行意見諮詢與協商，因此北臺的合作機制在區域整合發展上具有相當的影響。

但在合作效益上，仍受限於財務基礎的欠缺，成員參與程度不一，而影響長期成效。為此，北臺以共同提案的方式，向中央申請經費，並積極促進中央部會的參與，形成實質的支持力，藉以強化成員的參與，提升合作效益。

在次區域性合作的領域，以北北基在都市發展功能領域的合作為重心。而縣市常態型合作則以臺北縣、市在觀光休閒遊憩、交通運輸、產業發展與行銷、環境資源、安全、「文化、教育及少數族群」、健康社福、都會發展等領域上的合作協調為主。

未來北部跨區域合作將受到臺北縣升格直轄市的影響而有變化，北臺區域內將出現兩個直轄市的雙核心運作型態，此種模式將會強化區域合作的「向心力」或者產生「離心力」，主要的觀察面向則在於資源的重新規劃與配置。在區域資源的結構上，如果兩個直轄市均能夠持續提供必要的資源協助其他縣市，促進公平參與，將可避免既有的合作信任以及合作經驗受到破壞，同時在資源集聚的優勢下促進合力區域合作，更可增加北部區域的發展量能。

(二)中部跨區域合作現況與變遷

中部跨區域合作在區域架構層次上，有 97 年 7 月間臺中縣、臺中市、彰化縣、南投縣、嘉義市共同組成中部區域聯盟，然而由於欠缺積極運作，目前並未有具體合作組織與機制，也尚未進展到實質合作的階段。

而在次區域的架構上，主要以較為鬆散的策略聯盟形式發展，議題的焦點也著重在觀光產業的合作，尤以近期在陸客來臺觀光帶動的商機下，所積極推動中臺灣觀光產業策略聯盟為代表。

縣市合作主要以臺中縣市業務聯繫會報較具常態性，惟其運作多以府際間的事務性協商以及資訊交流為主，對於中部區域發展整體的開展力道較弱。

未來臺中縣市合併升格後，新的大臺中市將擁有直轄市相對強勢的政治與經濟實力，有利於成為

區域內縣市合作的領航角色。但是合併後產業群聚的現象將可能對周邊縣市產業產生排擠效應，而加大發展落差。再加上合併的初期，由於合併的行政事務以及政策協商需要耗費行政能量，短期間，區域合作優先性可能被忽略。在此雙重效應下，中部區域合作的促進顯現出相對急迫性。

(三)雲嘉南跨區域合作現況與變遷

爲了因應行政院所提出的三大生活圈、七大發展區域概念（七大區域包括北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬），行政院經濟建設委員會 98 年度辦理國家建設整合計畫補助申請提案中，特別將跨區域、跨部會及跨功能之公共建設計畫列爲優先補助對象，並指定台南市負責召開雲嘉南區域縣市聯盟會議，並期望縣市合作、協商的機制可以永續進行。

而「98 年度辦理國家建設整合計畫補助案」主要就是爲解決各縣市政府缺乏資源分配工具、協商合作平台之缺憾，希望透過區域內縣市政府的協商共同尋找區域未來發展建設方向，並取得區域資源分配的共識。

在雲嘉南區域五縣市（台南市、台南縣、嘉義市、嘉義縣及雲林縣）共同努力，已於 2009 年 7 月 20 日下午召開了「雲嘉南區域縣市聯盟會前會」，由五縣市副首長或秘書長共同主持，行政院經濟建設委員會都市與住宅發展處的與會，將五縣市所有提案歸列爲觀光遊憩、交通運輸、自然資源、產業發展、都市規劃等五大類，會議中以跨縣市、跨部門爲前提，整合出九大提案與三個保留案，包括：

1. 台南縣市合併升格-區域空間發展策略規劃。
2. 雲嘉南沿海地區及港區景觀、休閒、生態資源、自行車道之整合規劃。
3. 雲嘉南地區沿台 3 線路廊之觀光休閒資源之整合及阿里山觀光軸線延伸發展計畫。
4. 台灣宗教旅遊及宗教文化園區之規劃。
5. 台灣農業經濟特區計畫。
6. 北港河流域整治與水岸空間活化計畫。
7. 鹽水河流域整治與水岸活化規劃。
8. 雲嘉南濱海沙洲及海岸復育規劃。
9. 藍色公路及遊艇產業發展規劃。
10. 山與海的對話-雲嘉南地區校外教學資源整合計畫。
11. 建構嘉義市爲嘉南平原地區之行政特區。
12. 雲嘉田園城市計畫。

此外，爲彙整行政院經濟建設委員會 98 年度辦理國家建設整合計畫補助雲嘉南區域申請提案，雲嘉南五縣市首長及代表又於 2009 年 8 月 30 日在台南市佛光山南台別院三樓國際會議廳，舉行首次「雲嘉南區域合作聯盟會議」，共計有三百名各縣市代表參加與會。此次會議由台南市長許添財市長主持，對於原先原來定名爲「雲嘉南區域縣市聯盟會議」，更名爲「雲嘉南區域合作聯盟會議」，會中首先確認雲嘉南區域合作聯盟會議辦理機制，預計每年至少開二次的「雲嘉南區域合作聯盟會議」，並決議下次由台南縣政府負責主辦，同時經過與會各縣市代表充分討論，除原會前會決議之 12 個提案外，更臨時新增了 7 個提案及 1 個附帶條件提案，包括有：

1. 台鐵捷運化—雲嘉南區域路網計畫。
2. 嘉義市藝文特區構想案。
3. 高鐵特定區重點開發計畫（名稱待台南縣政府確認）。
4. 中科雲林虎尾園區開發計畫（名稱待雲林縣政府確認）。
5. 西濱快速道路建設計畫（名稱待台南縣政府確認）。
6. 雲嘉南海域復育計畫（名稱待台南縣政府確認）。
7. 嘉義、台南高鐵站交通連絡計畫—輕軌優先路網系統（名稱待台南縣政府確認）。
8. 雲嘉南生命園區構想案（附帶條件：嘉義縣、市政府均同意後，列爲提案）。

透過上述區域合作聯盟會議，以確認雲嘉南五縣市未來合作方向，其執行程序是經由各縣市首長共同決議提案內容及其優先辦理順序後，將提案資料交送經建會以核定 98 年度甚至明年度擬補助之計畫項目與其主辦部會，將來再由經建會根據所核定計畫來協助協調各部會編列經費，投入跨縣市建設，如此雲嘉南區域各縣市不僅可共享資源、擴大規模，亦可能避免內耗、以及重複投資、資源浪費等問題，達到規模經濟之效果，進一步提升經濟效益，帶動雲嘉南區域整體發展。然雲嘉南區域合作聯盟是否能發揮實質成效仍有待日後的治理運營觀察。

(四)南部高屏跨區域合作現況與變遷

南部跨區域合作在區域層級上的合作始終是欠缺的，雖然 91 年為建構南臺灣區域發展願景與目標，高雄市曾發起南部 7 縣市首長論壇，行政院南部聯合服務中心也辦理過南部 8 縣市會報，但是基本上，因為未能創造共同利益，而且在個別利益競爭無從協調的困境下，而告中止。南部縣市的區域合作，目前多維持著「視需要」而定的鬆散合作關係（曾淑娟，2008）。

高高屏次區域的合作，在政黨一致、由具核心能力的直轄市發起、共同的經濟發展利益或危機以及同質性文化的助益下，形成深厚緊密的合作關係，88 年發表「高高屏區域聯盟共同聲明」，三縣市定期舉辦高高屏首長暨主管會報，合作方式以個案合作或問題解決開始進行合作，例如高屏流域管理、大高雄水系活化等。然而近期因應全球永續發展趨勢成立永續發展聯盟，有逐步朝向區域整體性全觀規模發展的企圖，但政治現實所以引發的資源競爭，也形成重大挑戰。

目前的高高屏三縣市區域聯盟的三角運作模式，在高雄縣市合併擴展為大型都會區後，形成大高雄市與屏東縣雙邊資源不對稱的情形，聯盟將面臨重整，也可能帶來區域合作失衡危機。

(五)東部跨區域合作現況與變遷

東部跨區域合作相較於其他區域而言並不熟絡，主要在於花蓮縣與臺東縣雖然劃在相同的地理區位上，但是東部區域現階段生活圈劃設並未達到聚集與互補發展的最佳效益（林楨家、劉昱宏，2007），在與鄰近區域的往來上，花蓮則較偏向北區，而臺東則與南部區域較為接近，因此，區域合作的誘因顯然較為不足。臺東縣政府甚至曾基於地方利益的考量下，提出與高高屏建立區域合作關係，也在 96 年高高屏首長會報中獲得同意列為觀察員（屏東縣政府，2007）。

另一方面，在東部區域多元發展相對受限的情況下，花蓮與臺東形成緊密空間夥伴關係的合作介面較為缺乏，因此區域合作著重在功能業務的互動。97 年花蓮縣、臺東縣即共同簽訂觀光發展策略聯盟，以帶動兩縣觀光產業發展商機（臺東縣政府，2008）。

目前東部區域合作，在欠缺直轄市帶領、互補性不高等因素下，自主運作動能顯然不足，中央政策的引導以及資源協助支持，將可成為擴大合作面向的推力。目前行政院經建會在國土空間發展策略規劃中，將花蓮及臺東縣規劃形成「東臺灣優質生活產業帶」的區域發展重心，以區域計畫帶動區域合作的模式，將可能帶領東部區域進入新的合作議程。

綜合而言，在各區區域合作的趨向上，北部區域基本上可在現行的架構下，擴大並深化區域合作的幅度；中部區域在台中縣市合併升格的機會與威脅中，需要賦予新台中市領航的誘因；南部區域，首要避免大都會擴張下區域失衡危機，同時促發其他縣市間的合作；東部區域，則需設定具有區隔性的優勢合作議題，同時更需要在北中南三大區域合作成長下，同步維持東部資源重分配的平衡性。

二、現行跨區域治理合作事務的運作分析

(一)規範面（法制途徑）論述

我國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³³。

另外雖然地方制度法已於2010年1月18日修正通過第21條及第24條規範跨區域的相關業務之合作管理，包括：未來自治事項於涉及不同地方自治團體時，宜由各該地方自治團體協商辦理，必要時，才由共同上級業務主管機關介入協調；地方自治團體間處理跨區域自治事務時，得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以任何其它合作之方式進行跨區域合作，同時也明定對於合作之內容如有爭議時，則可由直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依爭議事件之性質，循行政協調或司法訴訟之程序處理。前述的規範相較於原條文已進步許多，但仍存在許多相關配套措施或誘因機制配合的問題，才能落實促成地方政府的合作關係。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。。

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之比例原理，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³⁴。

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。本文認為，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。至於如何在實務上推展或已有實際案例，請容後在下一節中表5予以說明。

同法第二十四條之一則規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。前項情形涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意。」。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。

上述條文其立法旨趣主要可分為以下三點³⁵：

- (1) 本條旨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) 本條對於跨域之事業經營，原則上係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；祇要能維護公眾利益即可，若事先規定反而礙事。

³³參見林文清，《地方自治與自治立法權》，揚智出版，2004年，頁423-424。

³⁴參見紀俊臣，〈英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析〉，《國政研究報告》，2003年，網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-030.htm>

³⁵參見吳介英、紀俊臣，《地方自治團體跨區域事務合作之研究》，內政部委託報告，東海大學都市暨區域發展研究中心主編，2003年，頁13-14。

在上述地方制度法的相關條文中我們可以了解，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」³⁶。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者，不在此限。」據之，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呢？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³⁷。

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管理有任何的獎勵誘因，除了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、全面性的跨域管理規劃。另外一方面，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。

但無論如何，在跨區域事務管理需求性日益增加的情況下，國內現行一些略具雛型或具備相似型態的跨區域合作模式，仍值得我們加以探討。接續，從實質面的政策途徑加以說明分析。

(二)實質面（政策途徑）論述

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

³⁶參見吳庚，〈行政法之理論與實用〉增訂五版，作者自刊，1999年，頁391。

³⁷參見陳愛娥，〈行政上所運用契約之法律歸屬-實務對理論的挑戰〉，台灣行政法學會主編，《行政契約與新行政法》，2002年，頁126。

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。

直到目前為止有關各縣市政府跨區域合作的方式尚未普遍推廣，但部分縣市的合作情況已略具雛型。其中又以台北市及高高屏三縣市跨區域公共事務的辦理經驗和實際案例較為豐富，其他大多數縣市則未見類似處理方式。

本文於下表 6 將目前中央與地方，或地方自治團體間跨區域合作的各種類型模式，共有以下三種類型，分別以中央與地方府際合作型、地方與地方跨域合作型以及功能領域策略夥伴關係型予以區分，將其參與對象、共同合作目標與事項，按照舉辦時間之先後排列，其內容如下表之說明。

表 6 我國現有跨域合作模式一覽表

跨域合作形式	參與對象	共同合作目標與事項
中央與地方府際合作		
科學工業園區與新竹縣市首長高層會議	行政院國科會科學工業園區管理局、新竹縣、新竹市	2002 年 3 月 20 日舉辦第一次科學園區與新竹縣市首長高層會議，至 2006 年 1 月共舉行 8 次會議。會中主要交通、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為主要訴求議題。
南部八縣市首長會報	行政院南部聯合服務中心、嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣、澎湖縣	2002 年 5 月 31 日由行政院南部聯合服務中心舉行第一次南部八縣市首長會報，2006 年 6 月 30 日已舉行本年度第一次會議。主要以聯合向中央政府爭取經費補助、重要河川污染工作、發展區域觀光及推動南部地區重大經建計畫等項目為主，藉以縮減南北城鄉差距並提昇南部地區未來發展之能力
中部六縣市首長會報	行政院中部聯合服務中心、苗栗縣、台中市、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣	2003 年 10 月 9 日由行政院中部聯合服務中心舉辦第一次中部六縣市首長會報；2006 年 8 月 1 日舉辦第四次。主要以整合協調區域交通建設規劃；協助本區域各縣市處理天然災害後之損害情況；建立中部六縣市重大災害應變處理相互支援機制等項目為主要商討議題。
地方與地方跨域合作		
高高屏首長暨主管會報	高雄市、高雄縣、屏東縣	1999 年 1 月 31 日召開第一次會議，至 2006 年 2 月已辦理過 21 次會議共計已討論 192 案。主要以推動高高屏區域捷運路網之興建；爭取第三座科學園區之設置；新增大學及研究中心；營造社區及地方產業特色，促進區域產業之整合與發展；建立跨縣市治安合作機制；共同處理區域性環保污染問題；改善市縣交界公共設施銜接與配合；爭取新高雄國際機場之設置。聯合整治河川污染，澈底改善飲用水品質；塑造海洋文化新風貌，建構海洋遊憩帶共 10 項目標。
南部七縣市首長論壇	嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣、行政院南部聯合服務中心	2002 年 4 月 27 日由高雄市發起舉辦第一次首長論壇，每六個月召開乙次為原則，現已舉辦三次。主要以推動區域交通運輸網絡；共同營造社區及地方產業特色，促進區域產業整合與發展；建立地區治安合作機制；共同處理區域性環保問題；建構海上藍色公路網；共同爭取國際性展演、競賽及民俗節慶活動；推動南部國際空港及自由貿易港區；爭取放寬縣市首長人事任用權；爭取設置國家級研發機構或分支機構；建置區域性文化與節慶活動等 10 項共同目標。
北台區域發展推動委員會	宜蘭縣、基隆市、台北市、台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣	2004 年 1 月 12 日舉行第一次會議，並簽署「北台區域跨域發展備忘錄」；2005 年 11 月 21 日成立「北台區域發展推動委員會」。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。

五福論壇	基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市	2005年3月5日由五個省轄市共同合作以跨越黨派之限制，打造跨區域對話平台，加強城市間資源分享與分工合作，相互支援促進城市的建設發展，其交流合作的重點在於環保、交通、都發等面向。
功能領域策略夥伴關係		
高高屏聯合招商委員會	高雄市、高雄縣、屏東縣	2003年9月成立，專責高高屏地區聯合招商事宜，以強化區域競爭力，現已獲得一百餘億投資案與廠商投資意願書。
高高屏永續發展委員會	高雄市、高雄縣、屏東縣	2005年1月3日通過「高高屏永續發展委員會設置要點」。以「好地方、好生活、共繁榮」(Kind city, Kind life, Partnering for prosperity, KKP) 為共同目標，合作推動三縣市永續發展政策，強調夥伴、共存、循環保護地球為其理念。

*資料來源：李長晏主持，(2006) 府際合作制度之規劃研究，行政院研考會委託案。

1. 中央與地方府際合作之類型：在中央與地方府際合作的類型中，「科學工業園區與新竹縣市首長會議」，為行政院國科會科學園區管理局長李界木與新竹市長林正則、縣長鄭永金在 2002 年達成共識後所召開。南部八縣市首長會報與中部六縣市首長會報係由行政院南部聯合服務中心、中部聯合服務中心負責協調辦理，其功能性質類同於過去中央與地方縣市聯繫會報之形式，係由中央所發起主導，然而服務中心尚未完成法制化且其定位尚不明確，縣市首長會報其區域性合作的具體成效仍有待觀察。

2. 地方與地方跨域合作之類型：在地方與地方跨域合作的類型中，有已經舉辦達 21 次之多的「高高屏首長暨主管會報」、高雄市主導舉辦 3 次的「南部七縣市首長論壇」、由臺北市發起「北台區域發展推動委員會」，以及基隆、新竹、台中、嘉義及台南五個省轄市聯合舉辦的「五福論壇」共四種。其中，「高高屏首長暨主管會報」最早原自於前高雄縣長余政憲之建議。而「南部七縣市首長論壇」是由時任高雄市長的謝長廷於 2002 年所倡議發起。「北台區域發展推動委員會」則是由現任臺北市長馬英九發起，於 2004 年邀請宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市及苗栗縣共八縣市長參與。2005 年已成立「北台區域發展推動委員會」，並擬定八項議題操作策略，分別為健康社福（臺北市）；產業發展（臺北縣）；防災教育（宜蘭縣）；交通運輸（桃園縣）；原住民、客家族群與新移民（新竹縣）；休閒遊憩（基隆市）；文化教育（新竹市）；及環境資源（苗栗縣）³⁸，作為北台區域發展的主要目標。

「五福論壇」則是五位省轄市市長於 2005 年 3 月 5 日，在行政院與直轄市、縣(市)長新春座談會後，由台中市長胡志強發起，並與其他四位市長共同召開的圓桌會議。五個省轄市針對環保、觀光文化、都市發展、地方財政等議題進行廣泛的交流，並舉辦多次的小組會議³⁹。

而「南部七縣市首長論壇」在 2003 年 8 月底舉辦過第三次之後，目前並無持續召開之相關資訊，且與行政院南部中心所主導的八縣市首長會議同質性頗高，因此有可能會被取而代之。

3. 功能領域策略夥伴關係之類型：「高高屏聯合招商委員會」與「高高屏永續發展委員會」是國內第一個結合民間資源，以跨區域合作、跨部門伙伴共同推動經貿招商與永續發展為主的特定委員會。高高屏聯合招商委員會已獲得相當亮眼的成績⁴⁰，而高高屏永續發展委員會已於 2004 年向經建會提出「高高屏三縣市永續發展策略規劃」，同時結合區域內產官學界等代表，為高高屏永續發展委員會提出諮詢與建議⁴¹。

³⁸ 新竹縣政府新聞稿，網址：<http://www1.hsinchu.gov.tw/xx/news/detail.asp?year=0&month=0&cid=0&strKey=&id=10494>

³⁹ 五福論壇相關新聞資料，請參閱台南市政府網站新聞稿公布，網址：<http://www.tncc.gov.tw/14.asp>；臺中市政府新聞稿，網址：http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=42c2448d:40d6&theme=&layout=；我的 E 政府新聞中心，網址：<http://www6.www.gov.tw/PUBLIC/view.php3?id=131521&main=GOVNEWS&sub=63>

⁴⁰ 請參閱東森新聞電子報《高高屏聯合招商 盼發揮磁吸作用》，網址：<http://www.ettoday.com/2006/06/22/329-1956945.htm>

⁴¹ 請參閱大紀元電子報《葉菊蘭希高屏合作成地方永續發展典範》，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/6/2/16/>

(三)評析

藉由上述法制面與實質面的透析可理解到，跨區域合作治理理念與機制的建立已成為台灣未來中央與各縣市政府之間合作共生、共榮發展的必要策略與途徑。其中從實質面分析可發現當前我國跨區域合作體制有如下問題：第一、在辦理跨區域事務上主要由中央業務主管部會所主導，而非地方政府主導。第二、除行政院中部及南部聯合服務中心以外，我國跨地方政府事務之設計均以設置專責性機關來執行，即以辦理特定業務或發揮特定功能為主的跨區域協調方式。第三、中央政府在面對跨區域問題時並未能建立制度以強化鼓勵和誘導地方政府間主動成立合作機制。第四、上述相關聯繫會報實施成效，以產業圈為中心的區域性地方政府聯繫會報較能夠真正發揮實際效益，促進地方政府間跨區域事務的合作功能。最後，以行政院中部及南部聯合服務中心為首定期召開的首長會報，僅為向中央反應問題無法立即解決切身問題。

另外，台灣之所以在目前跨區域合作事務仍不夠普遍的原因，除了原本法令規範不夠完備之外，地方縣市之間的首長或民意代表，因彼此利益衝突或黨派之見，而使彼此相互合作顯得困難重重。尤其重要的是，欠缺跨區域合作的成功案例以及激勵的誘因。除了地方縣市的自發行動，如垃圾清運處理之外，舉凡治安維護、衛生醫療、經濟發展、基礎建設與交通運輸等項目，都仍待中央的介入協調與協助補助才能完成，僅靠地方自治團體之力並不易成功。不過，如何策進地方自治團體跨區域事務的合作，中央政府到目前尚無具體辦法，而且在政策的規劃上，又難以脫離選舉的政治考量，因此顯得綁手綁腳而難有積極的作為。就地方首長的心態來看，選上之後所要擔心的就是如何連任。一般而言，公共硬體建設是最能突顯政績的成果，而吃力不討好的跨區域事務，自然不是縣市長施政的重點。換言之，除了上述諸多法令制度面的限制之外，台灣現行跨區域合作的重大問題仍在於「人」的因素左右了能否發展的可能性。

三、我國地方政府間跨區域合作制度的運作類型

以上所介紹說明的即為當前我國已進行中的垂直型府際合作、水平型府際合作與跨部門夥伴關係等跨區域合作的具體運作形式。若進一步分析，從上表 6 可發現，我國地方政府間跨區域合作制度的運作類型：

(一) **聯繫協調會報模式**：雖然地方制度法對於跨越兩個以上行政轄區的事務處理方式並無相關規定，但為協調跨區域事務在行政實務上歷年來已發展出不同類型的定期性協調會報，例如：行政院中部聯合服務中心與南部聯合服務中心，定期召開中部、南部首長會報(如中部六縣市首長會報、南部八縣市首長會報等)；中央與地方民選首長高峰會(如科學工業園區與新竹縣市首長會議)；區域性地方政府定期召開業務協調聯繫會報(如高高屏首長暨主管會報、南部七縣市首長論壇、五福論壇、北台區域發展推動委員會、台中縣市業務聯繫會報等)。上述相關聯繫會報中，南部八縣市首長會議與中部六縣市首長高峰會係由行政院南部聯合服務中心、中部聯合服務中心負責協調辦理，其功能性質類同於過去中央與地方縣市聯繫會報之形式。而「南部七縣市首長論壇」在 2003 年 8 月底舉辦過第三次之後，目前並無持續召開之相關資訊，且與行政院南部中心所主導的八縣市首長會議同質性頗高，因此有可能會被取而代之。「高高屏縣市首長暨主管會報」，從 1999 年由高雄市長謝長廷發起迄今已有 5 年的光景。結合三縣市的資源與力量，共同向中央爭取地方建設經費與活動，其跨區域合作的成效已慢慢顯現，同時讓高高屏三縣市形成互惠互榮的區域共同體之共識。

(二) **管理組織模式**：此種模式是以委員會、臨時任務編組、及管理局方式組成，其本身可自主運用公權力資源以作為跨區域問題處理的機制。例如：高屏溪管理委員會、新竹科學園區管理局等。

(三) **城市聯盟模式**：例如台灣健康城市聯盟、台中縣市聯盟、高高屏區域城市聯盟及北臺區域合作發展聯等。

(四) **行政契約模式**：其中應以台北市與基隆市共同簽署的「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」(以下簡稱北基合作案)最具有代表性。這是目前我國地方自治團體之間，簽署成功並持續進行

的跨區域管理協議。這當中有五點，是值得其他地方自治團體在未來推動類似政策時的參考經驗，說明如下⁴²：

1. 北、基二市簽定「垃圾處理協議書」，係由兩市代表人簽訂，依現行法制屬對等地位，故兩造所簽訂之協議書具有公法性質之行政契約，且類屬對等契約。
2. 該協議書陳明「基於互惠原則」，且簽訂條文中皆能顧及互惠與平等。
3. 「垃圾處理協議書」係經北、基二市議會同意並經雙方市長簽署下，正式確立契約之法律效力。在經過地方自治團體間行政、立法自治權力機關認可，使其具有民主正當性外，在地方議會的監督之下，大眾的權益能進一步獲得保障。
4. 協議書明定有效期間為六年，必要時得經雙方市長協議延長，亦不改變其屬「定期契約」之本質。
5. 對於協議所衍生之爭議，除同意本於誠信公平原則協調解決外，若無法解決則交由行政法院進行行政訴訟。

「北基合作案」則是針對單一事務並經由兩造議會機關所同意簽訂之行政契約的合作方式，其性質比較偏向於專業技術面，且簽訂之後雙方依照契約之規定辦理即可而無太大之爭議。

肆、我國區域治理之問題診斷

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，都會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。但在我國目前都會區發展常面臨的難題，可就行政法制、空間計畫、財政治理、政黨政治、國際環境、協調機制、績效管理及民主課責等面向問題困境分析如下：

一、行政法制面

(一) 跨域治理現行法制規範的疏漏化

我國現行處理都會區跨區域事務之法律基礎，主要規範可從憲法、區域計畫法與地方制度法來討論。首先就憲法第 110 條第 2 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。

其次，區域計畫法第 18 條授權各個「主管機關為推動區域計畫之實施及公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會」。此一委員會似乎扮演都會區跨域事務整合與協調之功能，但是區域建設所需經費之來源係由區域內個別事業主管機關編列年度預算辦理，如此可能弱化此一委員會的功能，再加上目前為止尚未有區域建設推行委員會的執行經驗，使得原本法制上已有規範卻無法落實。

再者，雖然地方制度法已於 2010 年 1 月 18 日修正通過第 21 條及第 24 條規範跨區域的相關業務之合作管理，包括：未來自治事項於涉及不同地方自治團體時，宜由各該地方自治團體協商辦理，必要時，才由共同上級業務主管機關介入協調；地方自治團體間處理跨區域自治事務時，得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以任何其它合作之方式進行跨區域合作，同時也明定對於合作之內容如有爭議時，則可由直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依爭議事件之性質，循行政協調或司法訴訟之程序處理。前述的規範相較於原條文已進步許多，但仍存在許多相關配套措施或誘因機制配合的問題，才能

⁴²參見吳介英、紀俊臣，前揭書（見註 17），頁 81-82。

落實促成地方政府的合作關係。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。。

因此，地方制度法僅能被動的給予地方自治團體施行跨區域合作的法源依據而已，對於促進跨域治理的積極性及建設性則顯得不足。加上強調上級機關之指派，並未落實促成地方政府的合作關係，徒具宣示形式。此外，各行政區域內法令互相牽制或劃地自限，縣市政府間跨域(cross-territorial)的合作及管理事宜仍有待突破。

由上揭跨區域合作相關條文中我們可以了解，現行法規的已賦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誘因機制、課責機制及協調機制則仍不夠明確詳細，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，導致各目的事業主管機關法令必須明確交待跨區域事項之處理模式，才能促成縣市之合作，將來都會區域計畫之實際推動可能面臨各種法令之競和，應事先予以妥處以健全其落實環境。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。

(二)行政轄區割裂的本位化

各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，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。

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（周志龍，2002：263）。

此外，目前我國都市計畫規定，公共設施是依計畫人口來加以設置，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。另從行政體系來看，地方政府間的不相統屬與地位上的不對等性，也常成為侷限縣市合作的阻礙(夏鑄九，2004)。⁴³

(三)區域公共事務的外部化

都會區內諸多公共事務並非完全侷限於一地方之行政轄區，有時這些事務具有「外部性」(externalities)或鄰避現象，而造成都會區中地方政府之間、中心都市與郊區之間的衝突，阻礙都會區域的發展。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。是以，公共事務處理所造成的外溢效果，若沒有一個有效的管理機制來管理協調，不但會加深地方政府的磨擦，亦會減低地方政府之效能。此外，如要推動跨縣市之合作，除牽涉的相關部會與主管法律之限制甚多，也會遭遇到諸如地方財政預算無法橫向配合，以及地方政府本位主義等問題的阻礙。在財政自主性不足、過度強調依法行政的保守心態、以及本位主義的政策執行情形下，很難期盼地方自治團體

⁴³以大台北都會區現行行政區劃與政府組織架構而言，即存在著三個不同層級的地方政府，各有自己的管轄範圍，縣市之下又轄有 29 個自治鄉鎮市公所以及 17 個官派的行政區，而在這些複雜的政府層級之間，其間又穿插一些屬於中央政府各部會的分支機構，整體的行政體系編織成錯綜複雜的關係結構。這些組織之間的執掌，有平行也有相互牽制的關係，以致於在推動都會區域事務時。加上當預算執行效益影響其他縣市時，即會產生行政權責與利益分配上的問題，同時也會有中央進行解釋的權限與問題。

會有開創性的作為。

(四)行政體制隸屬不同，造成實務運作上的溝通不易

近年來在國內，有關工業升級、科技發展、資料與技術密集工業的建立、資訊工業的開發、……及至老人社會的來臨，都市化問題、生態環境問題、社區規劃問題、消費者保護問題、工業公害問題、乃至生活品質問題等等，這些繁多而複雜的問題，無一不影響中央與地方府際關係的運作。面對這類複雜的問題，在中央與地方府際關係上卻往往含有兩種對立的性質。其一是因複雜性問題所帶來的外溢性質(spillover)即這種複雜性問題之處理或解決，往往需投入大量的人力、物力和財力，並非單一地方政府所能獨立應付。例如污水、垃圾的處理，往往需跨越不同鄉鎮、縣市或地域問題，不是單一政府層級或行政區域所能解決，而必須在不同政府層級進行跨域管理，藉由專業的整合予以解決(陳立剛，1997：3)。其二是在解決複雜性問題上所產生的執行權責的分散化(fragmentation)，即由於許多複雜性地方事務之解決需其它不同單位之配合，相對的執行權責就分散由不同的機關或政府負責，如此必然因事權不專一而導致執行成效不彰或甚至失敗的結果。在此兩種對立性致質的影響下，使得中央與地方府際關係面臨運作上的新困境，從而促動府際關係重構之必要。

另外，都會區內往往包含多個縣市，而每個縣市行政體制又分屬不同政府單位，造成在實務運作時，常會有地方本位主義出現，使得區域間的協調受挫，更遑論跨區域合作。例如，台北基隆大都會區內三個縣市在行政體制上隸屬於不同政府單位，然而社會經濟發展與實質建設卻甚為密切，舉凡都會區內的大眾運輸、商業交流、休閒遊憩、水利建設等，均無法由單一法定行政組織在其轄區內達成總體建設目標，而是需要透過縣市間的資源整合與跨區域合作，方能有效解決上述共同問題。

二、空間計畫面

(一) 現行空間計畫體系的紊亂

空間計畫之規劃及執行對於一個國家的經濟發展、社會生活品質、自然環境保護以及國民福祉均具有身遠影響。我國現行的空間計畫體系，雖經多年的討論與逐步變革，仍然存在許多問題。首先，1974年「區域計畫法」頒定，臺灣現行都市計畫體制架構確立，亦即區域計畫正式成為指導城鄉發展的最高層級法定計畫。理論上，區域計畫可以由宏觀的角度指導城鄉發展，從而彌補都市計畫各自訂定的本位問題，也可以從整體觀點調整城鎮及其廣大腹地關係；特別是，藉由生活圈觀念，從國土、區域、次區域到地方層級生活圈的角度，逐級規劃各層級中心都市或聚落的服務功能與公共設施配套構想，指導個別都市、鄉街計畫。但是，就實際執行而言，現行區域計畫並未發生強力的指導功能。從規劃與治理的關係而言，最主要是由於區域計畫的範圍缺乏相應的政府機關或機制(夏鑄九，成露茜，1999；孔憲法，2005：50)。

其次，由於區域計畫範圍內的各個都市計畫區，除了依區域計畫指導之外，仍遵循都市計畫法訂定發展計畫與通盤檢討，而其餘廣大非都市地區則另依「非都市土地使用管制規則」分區編定用地類別，並由縣市政府管制，並無整體發展計畫(孔憲法，2005：50)。加上，區域計畫或個別都市計畫無法與縣市行政領域範圍完全一致，導致訂定縣市施政計畫與預算配合的困難。

再者，現行區域計畫法與都市計畫法所形塑的法定計畫體系，由於未能與行政區劃密切配合以及日益增高的民眾參與意識等負面因素，因此自1980年代初期起，陸續衍生出兩種體制邊緣的都市規劃即：縣市綜合發展計畫與社區營造計畫，使得影響國家與地方空間發展的計畫體系更加紊亂。

至於計畫體系能否發揮整合效應，最重要的還是在協調溝通與執行監督的問題。在協調溝通方面主要呈現在上下層級空間計畫體系的銜接問題與水平地區之間、部門之間的整合問題；在執行監督方面，就是為謀取空間計畫與資源配置的整體協調與一致性，而需要一套制度安排與制度設計來解決。上述兩大問題一直存在於我國區域治理上，影響了我國長期的區域發展。

(二) 整體都會區域發展的落差化

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。

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。加上前述快速都市化之趨勢，人口、財政資源和重大建設均往大城市集中，以致於城鄉規模和縣市建設落差也持續擴大，因此，同一區域內（如北部、中部和南部）直轄市和各個縣、市之間發展差距頗大，導致縣市之間進行區域合作之意願較低。

三、財政治理面

由於都會區域分屬兩個以上地方政府管轄，財政收支，各自為政，不相統屬或協調，致在財政上發生下列問題（錢學陶，1995:552-553）：

(一)都會區域內稅源歸屬爭執問題

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。例如：一般市民在中心城市就業，如果他們居住市郊縣轄地區，這就等於說他們單純享受中心城市的服務，卻不負擔部分的服務費用。因為他們的所得稅與財產稅都向郊區所屬主管機關申報繳納，這自然是很不公平的現象。此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。

(二)都會區共同事務與建設經費分擔爭執問題

道路橋樑等交通工程、雨水及衛生下水道工程、防洪工程、公用事業（自來水、公共汽車及瓦斯）、公害管制、都會區域計畫、住宅興建等等問題多是典型的區域性問題，非整體規劃建設不能有效解決。但如何籌措此等事務建設等經費，如何計算各不同行政單位合理分擔的比例，確屬非常困難的問題，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。

四、政黨政治面

(一)黨同伐異對立的磨合化

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。跨域治理的困境所暴露的其實更根本的問題，顯示在台灣的認同政治與意識形態的主導下，國家制度治理與政策執行能力的喪失。地方議會和政黨因素的政治性介入，就現況而言，是台灣都會區域間在發展合作關係時所無法迴避的問題，也說明在目前台灣都會區內地方政府間策略性夥伴關係的政治環境仍未足夠成熟。此外，由於民選縣市首長在治理地方時，往往以選舉為考量，在施政上重視短程計畫，故常缺乏推動縣市跨域合作的意願，因而也而對鄰區縣市區域合作形成不利之影響。

(二)區域資源因政治考量缺乏區域統合觀點

從區域發展均衡的角度來看，若相互競爭的縣市之間能共同從區域上與彼此的優劣勢條件中，協調出分工合作的模式，則可能訂定出較合理的區域規劃。但由於目前行政轄區的區隔，其政治上的發展卻使得與鄰近的縣市間，多以自身之發展需求與利益為思考基礎，因此在都會區域資源整合相關政策的制訂上也缺乏都會治理的觀點。然而，某些區域性課題的延宕處理，卻會造成某些地方的發展危機，例如台北市工程剩餘土方處理問題，以及桃園縣的垃圾處理問題。這些危機雖引發地方自發地推動跨轄區的協調，卻又往往受制於地方政府間的政治考量，未能被理性而有效地處理(夏鑄九，2004)。

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，難以進行跨縣市的財政資源整合，推動跨區域建設，而不得不一再仰賴中央政府補助，以致於重大建設規劃權力操持於中央，地方自主性不高，自難推展區域內之縣市合作，進而導致區域間的資源無法發揮整合之效果。

五、國際環境面

(一) 網絡社會的衝擊

在資訊科技衝擊下所建構的網絡社會中，新興的資訊化資本主義積累模式，重塑了傳統的空間接合型態，電訊技術的進步與運輸成本的大幅降低，使電訊優勢產生更進一步的都市擴張，同時許多新興的服務業也藉此時機集中在都市當中，以上觀念架構促使都市發展空間，在結構上戲劇性的革命，也就是網絡城市的興起，以網絡城市(network city)作為主軸所發展出來的多核心都市區域，也正逐漸開始成形，都市發展正接受此一衝擊。北中南的都市區域網絡也開始逐漸被發展出來；「區域功能整合」在經濟發展過程中的重要地位，隨著空間規劃典範的轉移，跨行政區域空間定位與協調規劃漸漸成為規劃者需要解決的課題。因此，如何由都會區整體發展之觀點，透過「資源共享」、「分工合作」和「共存共榮」之合作理念，成為我國北中南三大都會區面對全球化都會區域競爭力挑戰之重要關鍵。

(二) 都市全球化競爭的壓力

在近一、二十年來全球經濟最顯著的一個現象就是全球化現象(Globalization)全球化是全球社會、經濟、政治、文化活動等空間領域擴大的過程，它也是人、勞務、財貨、資訊、資本、觀念、行為模式和實踐的行為等跨國流通過程。全球化反映在空間上的重要現象為人口與產業往都市集中過程中，而且有些都市規模與功能不斷擴大，與其他都市的互動不斷增強並且成為世界核心，有些都市則沒能成功與全球化接軌，被邊陲化而成為邊陲都市。全球化的模式促使世界經濟網絡與都市緊緊的結合在一起(瞿海源、王振寰，2002)。

面對來自全球經濟的壓力與衝擊，世界各個都市都必須重新審視自己，在不斷擴張的全球體系中所扮演的角色定位，來面對全球化的衝擊。國際都市並不是取決於都市的區位環境和政治因素，而是決定於其對全球經濟不穩定特質的適應能力，以及帶領全球經濟持續成長的領導能力。台灣僅有台北市名列其中，而且在世界都市體系中已逐漸提升，但是距離主要都市及支配性的世界城市仍有相當的距離，是屬於次級的全球都市。因此，如何突破全球都市經濟的宰制及全球各都市間之聯接(networking)及整合所造成城際間競爭的衝擊，乃為我國都會區治理上所要面對的重大挑戰。

六、協調機制面

目前我國北部區域、中部區域和南部區域，均分別設有非正式的縣市合作機制，如早在1996年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立「高高屏首長會報」，2007年南部七縣市地方行政首長更進一步成立首長論壇；台中縣和台中市亦曾經為升格直轄市而建立聯盟關係。台北市與基隆市的垃圾處理合作案；台北市與台北縣整治淡水河及興建捷運合作案等。惟相關直轄市、縣市之聯合，仍屬各地方政府首長和單位主管參與的任務型編組或聯誼性組合，其組織相當鬆散、缺乏明確定位、任務方向未臻明朗，而且欠缺有效的誘因促使各縣市進一步合作，因而雖然偶爾能夠促使區域內各縣市長採取一致的行動（如赴國外推銷農產品或推廣觀光業等），但其實至今尚未真正發揮促進區域內縣市合作之功能。

七、績效管理面

檢視過去相關跨域合作模式的執行成效，包括：區域性合作平台，如北台區域聯盟及功能型議題合作模式，如垃圾處理協議、觀光策略聯盟、區域水資源管理等，可發現有下列三點在跨域治理績效管理上的缺失，值得進一步立法制或制度性規範加以解決：

(一) 未能反應區域治理的績效

跨域治理的目的在於創造更好的環境與生活，因此跨域治理的成效就是要讓民眾看見過去單一縣

市所難以達成的政策困境，因為跨域治理而獲得解決，所以民眾的意見，民眾的感受以及民眾在政策執行中的互動，反應了跨域治理是否成功。然在過去跨域合作的模式與機制中，顯而易見的是未能反應區域治理的績效作為。

(二) 未納入政策評估作為檢核依據

為反應跨域治理的績效，每一項跨域治理的政策應納入作為計畫評估的對象，以確實掌握合作的績效，這些評估指標的界定，可針對議題的不同予以調整，亦可針對跨域的合作事項進行定期的評估。然可惜的是，因跨域治理的績效牽涉到許多利害關係者的權利利益的衝突，使得我國向來對跨區域合作方式執行的成效不願從事評估。

(三) 未落實以治理指標作為績效檢視

雖然這些年來行政院投注相當多心力在地方治理和公共治理指標的建構，企圖瞭解治理之成效，但是應有治理指標定期予以評估制度的建立來加以落實，並且將過去未從事區域治理的數據與從事區域治理之後的數據進行比較，以瞭解區域治理以後是否確實發揮原本預期之效果，並予以檢視執行的成效與可改進的地方，如此才能對提升區域治理的量能產生助益。

八、民主課責面

跨域治理的治理網絡，在多方進場協商的機制下，易產生責任不清的窘境，如何課責成為了最大的問題。當然這項課題亦是我國區域發展跨域治理執行成效能否產生的致命關鍵因素，亟待區域發展主管機關與相關專家學者的努力。

針對此一問題，檢視相關法制規範可發現，我國跨域治理的民主課責主要呈現在政治課責⁴⁴、法律課責⁴⁵與財政課責⁴⁶等三方面。在學者間的討論中，有人主張財政上的課責，亦即經由外在監測的程序達成對於地方公共支出的課責。其主要課責機制包括設立監測委員會、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，有人主張政治上課責，這項課責制度特別重視民選地方首長

⁴⁴行使公權力的地方行政機關，在跨域自治事務上涉有政治責任的問題。蓋行使公權力適當與否，地方立法機關有訴究之權能，因此，地方行政機關應依地方制度法第三十八條相關規定，向其負政治責任。

⁴⁵依據法令規章對於跨域治理的各相關人員課以法律責任，跨域治理的參與者(行政人員與政務官)的作為必須依法行事，不得違背法律。行政人員在辦理跨區域公共事務時，必須遵守公務員的相關法規。而由於跨域事務可分為共同辦理或單獨辦理，基本上需負責任者，應以實際參與作業為限，自以上開跨域自治事務曾參與作為者為限，並有比例原則責任分擔之考量。因此，共同辦理跨域自治事務者，各相關積極合作之地方自治團體所屬公務員必須依法辦事，負起行政責任；而如為指定單一地方自治團體單獨辦理，則該單獨辦理之地方自治團體所屬公務員，亦必須遵守法規。如果負責的公務員有違法、失職或其他廢弛公務之情事，除了可以依法彈劾、糾舉以進行公務員懲戒外，一般常任文官還可依公務人員考績法之規定予以懲處(紀俊臣，2003：9)。

⁴⁶(1)從財政補助與協助面而言，透過財源調度或補助金額的增刪等途徑，往往成為中央政府對地方政府政策有效執行之財政課責機制。例如：地方制度法第 69 條第 1 項規定，「各上級政府為謀求地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金」。而為了落實本規定，同法第 2 項便訂定了配套的誘因措施：「各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款」。又如地方制度法第 71 條規定地方年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理；若未依本原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。因此藉由補助與協助等財政工具，上級亦可達成對下級履行既定政策或目標之課責效果。

(2)中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法

第四條 中央依前條第一項第一款規定定額設算之補助經費，得視實際需要，限定其支用範圍、支出用途或應優先辦理之施政項目及內容，受補助縣(市)政府如有違反前述限制規定者，中央得就其違反部分予以停撥或扣減當年度或以後年度一般性補助款。前項補助經費之分配方式，由行政院主計處另定之。

第五條 中央為辦理財政收支劃分法第三十五條之一第二項、第三十七條第四項及地方制度法第七十一條第二項所規定之事項，得就縣(市)政府施政計畫之執行效能、年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效等進行考核，並得依考核結果增加或減少當年度或以後年度一般性補助款；考核規定，由行政院主計處會商中央政府相關主管機關擬訂，報行政院核定。

第六條 中央為瞭解縣(市)與其所轄鄉(鎮、市)之財政狀況及補助經費支用情形，得請縣(市)政府提供相關預、決算資料與縣統籌分配稅款分配辦法及縣對鄉(鎮、市)公所之補助辦法，縣(市)政府不得拒絕；其不予提供時，中央得減少當年度或以後年度一般性補助款。

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，也有人主張由績效上課責，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（李長晏，2005：83）。

然跨域治理乃是多方進場的地方治理網絡，單純使用某一種課責方式，恐無法真正有效解決課責問題，必須融合不同的課責方法，運用多元課責，方能強化跨域治理結構中的合夥關係。對我國現行跨區域合作而言，課責制度的多元化與明確化，以及課責制度是否能具有執行力亦是未來區域發展上跨縣市合作運行所要面臨的挑戰。

此外，我國北部區域、中部區域和南部區域，均分別設有非正式的縣市合作機制，惟目前仍屬各縣市政府首長和單位主管參與的任務型或聯誼性編組，其組織較為鬆散、缺乏明確定位、任務方向未臻明朗，而且欠缺有效的誘因機制促使各縣市進一步合作，因而尚未真正發揮促進區域內縣市合作之功能。面對五大直轄市之區域治理新格局，未來在區域發展與跨域整合上，勢將產生以下疑慮(趙永茂，2009；陳華昇，2009)：

(一)財政資源分配可能更加失衡

財政資源分配可能獨厚各大直轄市，縣市財政預算更加困難；亦即在現有財政收支劃分制度下，未來財政統籌分配稅款、地方補助款將集中在各大直轄市上，更加難以達到公平合理分配之理想，而對一般縣市形成更為不利的影響。

(二)城鄉發展落差的擴大化

直轄市之升格和規模擴展，可能會致使現行城鄉發展落差進一步擴大，使得縣市地方競爭力向下沈淪。亦即未來中央政府可能視直轄市為核心區，使得各縣市成為邊陲，而不僅在財政資源，即便在產業政策、土地開發利用、基礎建設等方面，均出現重直轄市而輕縣市之現象，而引致區域內發展失衡。

(三)國土規劃和整體建設的失衡

各地競相升格後，形成直轄市本位主義；而直轄市運用特殊政經地位及其在中央權力分配中的優越性，積極爭取有利於直轄市之政策措施，如此將不利於國家進行合理的國土規劃和整體建設，從而犧牲了縣市的權益。

綜上所述，跨區域制度建構的壓力與難題歸結出不外乎涉及區域發展的政治面、行政面、法制面、財政面、績效面、協調面、課責面及資源面等各項議題。為緩和這些壓力，未來政府部門宜參酌先進國家之相關政策措施，透過行政法規或專案立法之方式，規劃可行之跨域合作機制，積極鼓勵縣市進行實質合作，以期未來能夠促使都會區背負起鄰區較落後鄉鎮之「共生發展責任」，縮短城鄉和區域發展落差，促進台灣各區域之建設發展。

肆、我國區域治理組織模式之建立

行政院 98 年 7 月 2 日第 3150 次院會正式通過臺北縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市的改制案，依規定新直轄市將於民國 99 年底正式設置，屆時北臺區域範圍內將出現兩個直轄市雙核心運作型態，此模式將會強化區域合作的「向心力」或者產生「離心力」，主要的觀察面向在於資源重配置的妥適性，以及兩直轄市能否對其他縣市提供適當資源協助，藉以促進公平參與，累積合作信任的社會資本（曾淑娟，2009）。

更著眼於「提升國家競爭力」以及「區域均衡發展」，在國土規劃將以「北臺灣」、「中臺灣」、「南臺灣」三大生活圈為目標；在區域發展上，則朝向「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七大區域之區域合作與發展。行政院將促使同一區域內建立跨直轄市、縣

市的合作平台⁴⁷，以期能共同規劃區域整體發展事項；在此跨直轄市、縣市的合作平台中，直轄市將扮演主要角色，負責帶動區域內其他縣市之共同繁榮與發展，同時，也會建立促進區域合作之機制，如在補助地方時，將優先考慮跨縣市聯合提出的計畫。換言之，為促進台灣各區域平衡發展，使台灣都市具備國際競爭能力，更重要的是，必須促使都會生活圈內直轄市與鄰近縣市共同合作，帶動區域整體發展，以強化區域經濟實力、促進區域地方共同繁榮。

為解決縣市合併後縣市共生共榮問題，可以採取跨域治理、區域合作之方式，以促進直轄市與同邊縣市的合作甚至整合，使直轄市負起拉動鄰區縣市發展之責任，建立都會圈內各行政轄區互利共生之關係，讓區域內各縣市與中心直轄市同享進步繁榮。因此，為加速區域合作與整合，除可由中央或直轄市主導推動都會區跨域建設工程（如都會區大眾捷運）外，亦可透過都會區域內各直轄市和縣市政府採取以下策略推動跨行政區的合作(詳見圖 3)：

一、從功能業務面建立區域性治理組織

即打造區域內跨行政區之對話平台與協調機制（如「北台區域發展推動委員會」），以促進區域建設發展共識，協調跨區公共問題之解決方案。同時強化現有區域合作機制之角色、功能，使其能夠在協調區域合作、推動區域整體建設時發揮更大的機能。

二、從部門區域型計畫建立跨域治理機制

進行跨行政區的地方政府合作，透過跨域的合作，推動以促進區域全面建設發展為導向的區域整合。有鑒於我國北、中、南都會共同生活圈已經形成，都會圈不同行政轄區之間都面臨生活圈擴大發展，及跨行政區交通建設、公眾問題有待解決，其複雜性與困難度往往不是單一行政區所能處理者。因此，中央應該訂定法令，鼓勵特定區域內的各行政區地方政府進行跨域合作，以避免都會區和生活圈之發展建設因行政轄區切割，而遭到延宕或阻礙。其正面效能在於都會區域內各個不同行政轄區，尤其是自治體，可以合作進行整體建設規劃，並結合財政資源，以有效推動都會基礎建設，避免重複投資浪費，減輕地方財政壓力。

三、從功能業務面建立區域合作組織

透過定期的區域內各直轄市、縣市地方政府首長會議（或聯繫會報），針對區域內跨域的共同問題進行討論，以謀求區域內特定議題或重大公共事務的有效解決模式，如流域管理、水資源共享等；透過跨市、縣的首長共同參與和討論，以聽取各方專業建議，進行地方政府各部門意見的交流，期能就區域內重大難題找到解決方案，進而在各縣市形成適當的執行方法或步驟，以有效解決區域內共同發展課題。

四、從國土空間治理面進行資源整合平台

推動「廣域行政」，以整合跨縣市公共資源，以強化縣市政府之間的夥伴關係，截長補短、互通有無，以整合有限地方資源以及解決跨域建設發展問題。

⁴⁷區域平台為擔任未來推動區域建設的重要角色之一，且為行政院經濟建設委員會明年度主要推動業務之一，受託單位期望能夠確實達成平台所被賦予的任務：1.管控 98 年度各項委辦案執行進度；2.整合區域內各項委辦案的計畫內容；3.擔任跨縣市、跨部門的協調者；4.將區域平台適當法制化；5.定期召開相關工作會議、副首長會議或首長會議協助各縣市政府提送 99 年度各項計畫案，協同主觀部會向行政院爭取相關公共建設預算，以促進地方與中央的夥伴關係；6.平台具有兩種角色，一為直轄市、縣(市)政府行政輔助單位，協助召開區域內工作會議、副首長會議或首長會議等，其二為整合單位，除負責檢視區域內各項委辦內容是否偏離計畫構想，並將其相關內容予以串連，以協助各縣市政府在 99 年度區域建設的提案，爭取行政院經濟建設委員會的相關預算；7.成立區域平台組織，後續才可透過區域平台替該區域內各縣市政府提案爭取更多的公共建設輔助。

五、區域協調組織的規劃策略

1. 透過財劃法及計畫型補助辦法等政策工具，賦予新直轄市帶動區域合作的責任，並促使直轄市在區域合作中的角色與功能重定位。

2. 採取正式（國土計畫與區域發展計畫等空間規劃）與非正式機制（區域協調組織的區域治理）雙軌運行的方式，統合空間規劃以及區域治理。同時強化區域內縣市的自主性合作，提高關聯互動，促進公私部門協力拓展生活圈，以區域合作創造區域發展。

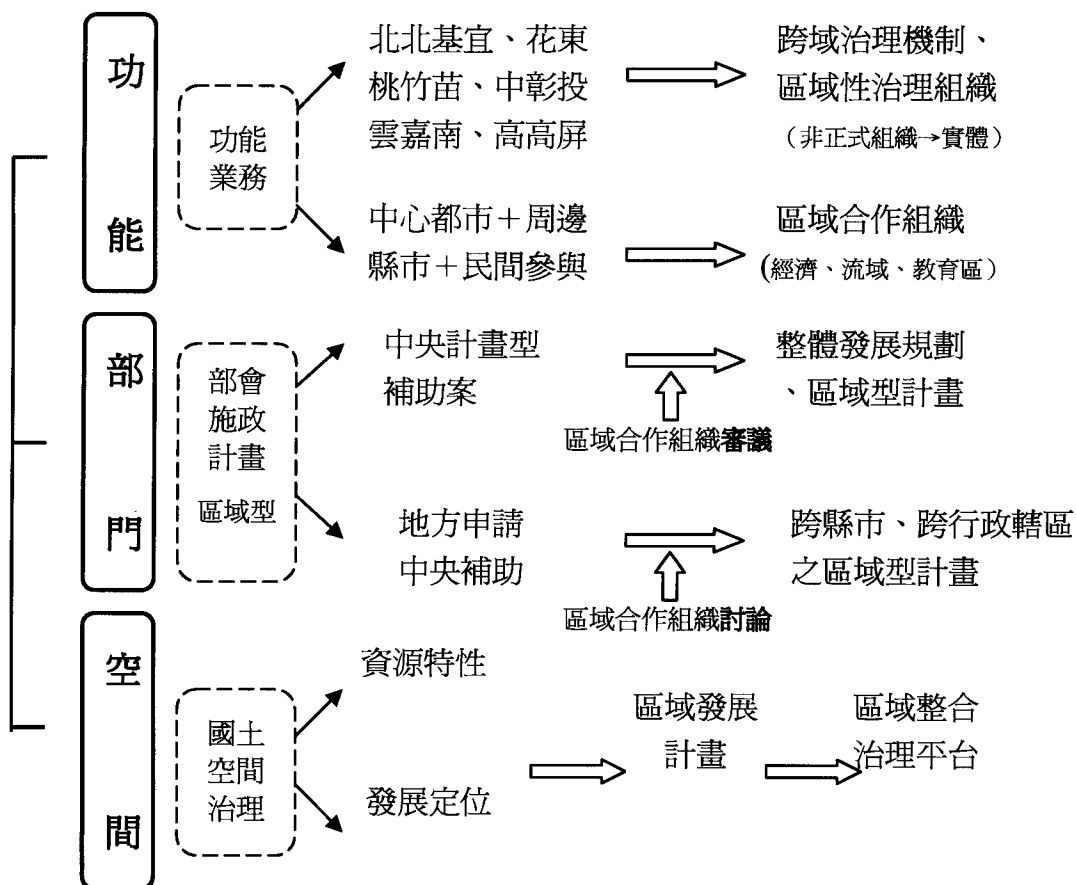


圖3 區域治理模式
資料來源：本研究繪製

伍、結論

現行跨區域合作的運作在面對未來行政區劃，新直轄市以及大型都會區的出現，首先將為區域合作發展帶來區域發展重心偏頗，以及鄰近縣市邊緣化的疑慮，其衍生的社會經濟條件差異和不公平的問題，都將阻礙地方政府間的跨區域合作。

其次，在整體區域合作的推動上，首重北、中、南、東區域間資源配置的平衡性，同時賦予新直轄市帶動區域合作的責任。在合作機制上，則採取正式與非正式機制雙軌運行的方式，統合空間規劃以及區域治理。在合作的倡議上，應視各區域發展的特性，促進區域內縣市聯合發展，創造區域經濟，拓展生活圈，共同解決跨行政區問題，產生互謀互利的效果。

再者，在面對全球化與新區域主義的潮流趨勢下，公共事務所牽涉的面向也日趨複雜，面對棘手難解的問題，跨區域治理乃採取全局性(holistic)、前進性(progressive)和永續性(sustainable)的前瞻性思維，以盱衡國內相關公共議題，呼籲公部門儘速建立跨區域合作的觀念，並藉以提出開創性的解決辦法。或許有人會有疑惑，跨區域制度針對的困境問題，以及相對應的解決辦法是否真能有效因應現況。

此外，從區域平衡發展之立場出發，基於國土規劃理念，以及依據台灣總體戰略之目標，在提昇台灣各區域競爭力與發展特色，以利參與全球化區域主義國際競爭之前提下，進行各大都會的重新擘劃與建設，並推動行政、財政和區域的改造，形成有利台灣各區域均衡發展，進而促進各直轄市、縣市進行區域合作，推動廣域行政，甚或實現各大區域整合之目標，以為台灣未來長遠發展奠定堅實基礎。

參考書目

- 林水波，(2002)。〈提昇台灣地方政府能動力之研究---以建立區域治理機制之觀點〉，台北：行政院國科會補助專題研究計劃成果報告。
- 林水波、李長晏，(2006)。跨域治理。台北：五南。
- 林文清，(2004)。《地方自治與自治立法權》。台北：揚智，頁 423-424。
- 林楨家、劉昱宏，(2008)。〈地域連攜規劃模式之設計與應用--臺灣東部區域之實例分析〉。臺灣土地研究，第 11 卷，第 2 期，頁 61-104。
- 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：政治大學公行所博士論文。
- 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〉。玄奘大學公共事務管理學系主編《第一屆地方治理與城鄉發展學術研討會論文集》。
- 李長晏，(2004)。〈全球化治理：地方政府跨區域合作分析〉。台北：研考雙月刊 28 卷 5 期，頁 55-65。
- 李長晏主持，(2006)。府際合作制度之規劃研究。台北：行政院研考會委託案。
- 曾淑娟，(2009)。〈區域聯盟治理運營之比較：以北臺與高高屏區域聯盟為例〉。臺中：國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。
- 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：內政部委託報告，東海大學都市暨區域發展研究中心主編，頁 13-14。
- 紀俊臣，(2003)。〈英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析〉。《國政研究報告》，網址：
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-030.htm>
- 屏東縣政府，(2007)。高高屏三縣市 96 年第 1 次首長暨主管會報紀錄。高雄縣政府全球資訊網，
http://plan.kscg.gov.tw/01Aboutus/2/record_word/96-1kkp.doc，。
- 臺東縣政府，(2008)。「彭副縣長與花蓮縣簽署觀光策略聯盟 花東觀光鐵路正式上路並推出三日及五日悠遊券」。臺東縣政府全球資訊網（縣政新聞）
<http://www.taitung.gov.tw/tw/information/CountyNewsDetail.aspx?SN=12618>。
- Hamilton, David,(1999) Governing Metropolitan Areas. Cleveland State University : NewYork. Change Garland Publishing, Inc : New York.
- Lowndes, V. and Skelcher, C. (1998) “The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance” Public Administration , Vol.76 , 313-333.
- Sullivan, Helen & Skelcher, Chris, (2002)Working Across Boundaries Collaboration in Public Services. Palgrave Macmillian, Hampshire.

場次三：因應全球氣候變遷的環境治理模式

主持人：洪嘉宏/內政部營建署城鄉發展分署分署長

文化創意產業的發展與挑戰 引言稿

引言人：許耿銘/臺南大學行政管理學系助理教授

壹、前言

從臭氧層破洞到當今熱門的全球暖化議題，氣候變遷所遭致的危機，已讓「全球環境治理」(Global Environmental Governance)，成為全球各層次行為者關注的焦點議題。根據世界資源研究所 (World Resources Institute, WRI) 所長萊士 (Jonathan Lash) 在華盛頓概述一系列 2010 年最值得關注的環保新聞，其中，¹十大國際新聞，依照主要議題依序為：全球暖化 27%、物種保育 16%、環境災害 11%、政策 (治)、食品消費、能源各為 9%。由此可見，全球暖化與氣候變遷議題，預計將佔據 2010 年國際環境新聞的主要版面。

自 1880 年至 2008 年，近 130 年全球年平均溫度，上升約 0.65°C。若以 1970 年至 2008 年的近 30 年間，則是上升約 0.44°C。根據「政府間氣候變遷委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)」第四次評估報告 (IPCC AR4)，過去百年全球平均表面溫度上升，並出現加速增溫的現象。即使在未來的百年間，無論人類是否積極進行溫室氣體減量，溫度都將持續上升 (IPCC, 2007)。

參照美國太空總署 (NASA) 公布的氣象資料，顯示去年全球地表年平均溫度上升幅度，確實是比 2008 年低，但年平均溫度仍是呈現增加的趨勢；而 2000 年至 2009 年間，是史上最熱的十年。值得注意的是，2008、2009 連續兩年，地表氣溫上升幅度較高地區，集中在北極和南極，2009 年則是更為明顯 (NASA, 2010)。

雖然 2009 年的冬季，北半球各地時而酷寒、暴風雪肆虐，使得許多人開始認為溫室效應問題的嚴重性是否趨緩？甚至懷疑其究竟是否存在？面對這樣的提問，研究氣候的學者提出「北極震盪」說。不過在此同時，2009 年的 12 月，北極海與格陵蘭融冰的速度卻更創新高，2010 年的 1 月南半球的澳洲，也正出現破紀錄的焚風與高溫。此外，最近冰島的火山爆發，根據觀測數據顯示，亦將影響各地氣溫。

或許有人會問，全球平均表面溫度上升，對於我們生活的影響不大。但是真的影響不大嗎？如前所述，北極和南極是地表氣溫上升幅度較高的地區，同時亦存在許多冰原，只要上升 0.1°C，南北極冰帽冰山的融解，將造成全球海平面上升，身在台灣的我們，可能因而成為「氣候難民」，此影響不可不慎。

甚且，觀察氣候不能單以一、兩年的時間作為觀察期，全球氣候異常的變動程度越趨劇烈，天災幾乎是每年都會發生。以近期發生的中國大陸雲南、貴州與東南亞菲律賓、馬來西亞、印尼、越南及泰國等的乾旱而言，不單只是影響稻米、橡膠、棕櫚油等農作物的收成，進一步也將影響人民飲用水的供給，甚至將造成通貨膨脹。

貳、台灣的氣候變遷

近年來地球暖化、氣候異常、海平面上升等名詞，漸次在吾人的生活中出現，再加上《明天過後》、《不願面對的真相》、《2012》、《正負 2°C》等影片的推波助瀾，國人對地球危機雖有所體悟，但總覺

得這個危機，距離台灣還很遙遠。

事實上，台灣並無法置身於全球暖化與二氧化碳遽增的問題之外。根據美國國家海洋暨大氣總署（National Ocean and Atmospheric Administration, NOAA）資料，台灣和全球各地一樣，都呈現暖化現象。20世紀全球增溫約0.6°C，台灣過去一百年平均增溫速率1.4°C，暖化速率為全球平均值兩倍；過去三十年，台灣暖化速率為全球平均值的3倍（陳雲蘭，2008：7）。

近年來，全球暖化導致氣候變遷，造成台灣乾季延長，暴雨集中。根據中研院環境變遷研究中心分析中央氣象局過去五十年的雨量觀測資料，發現全球每增溫一度，台灣前10%強降雨會增加140%、小雨減少70%。過去四十五年來，小、中雨降雨天數已從每年的七十天減少為三十五天，颱風帶來的強降雨量卻增加兩倍。極端大雨雖會增加水災的機會，但小雨減少對農作物影響很大，且是造成八八水災過後，台灣即面臨乾旱的主因，其影響亦不容小覷。（Liu et al., 2009: 2）。

相對於世界資源研究所公布的环境新聞，由環保團體對於台灣2010年十大前瞻新聞的預測，十年來的國內十大環境新聞票選，前五大議題依序為：政策（治）30%、物種保育17%、土地開發16%、公害污染16%、水資源6%（董景生，2010）。但值得關注的是，全球暖化在國際新聞中被認為應該重視環保新聞的首位，在台灣，卻擠不進前五名。相對於台灣中常見環境影響評估、土地開發與公害污染等與民眾切身的環境新聞，全球暖化議題相對不易普遍獲得民眾的關注。

雖然2009年的莫拉克颱風重創台灣，讓民眾的危機感瞬間爆發，並感受到確實要即刻開始關注暖化議題。不過，時至今日，還有多少人還記得當時的悸動、還有當時的動力，繼續關注這些環境議題？

參、台灣因應全球氣候變遷的綠色新政

全球暖化已經提高極端氣候發生的機率，對於全球而言，已是無法不面對的真相，目前許多政府業已提出減緩（mitigation）與調適（adaptation）之相關策略。為使政府部門能在兼顧全球化與本土化前提下，就相關政策及法令及早進行調整因應，有關永續發展和全球氣候變遷之研究，應進行整合性之檢視與評估。以下將針對台灣目前所面對的暖化問題、已經獲致之成果，以及未來必須關注之重點，予以進一步說明。

一. 全球氣候變遷與環境政策

環境保護政策為綜合考慮資源利用、人口成長及開發行為與環境的互動關係，並藉由行政、法律、經濟、科技、教育與新的環境倫理等各方面的措施和方法，合理的利用自然資源，防止環境遭受污染和破壞，達到永續發展和生態平衡，並擴大有用資源的再生和永續利用，以保障人類社會的福祉，所制定的環境保護目標、策略與措施、法令及計畫等的總稱。

以我國推動的節能減碳四法而言，包括：「再生能源發展條例」、「能源管理法」、「溫室氣體減量法」（草案）、及「能源稅條例」（草案），其中「再生能源發展條例」之立法及「能源管理法」部分條文修正，已分別於2009年間完成。「再生能源發展條例」透過獎勵補助方案的設計，增加再生能源使用及民間投資再生能源發電的誘因，促進能源結構調整並有效減少溫室氣體排放；「能源管理法」部分條文修正，可要求各種車輛及電器產品持續提升能源效率標準（能效標準），進而減少溫室氣體排放量；溫室氣體減量法（目前於立法院進行審議）之效能標準則針對產業生產製程所排放溫室氣體之效率限制，以促使大排放源減量（行政院環境保護署溫室氣體減量管理辦公室，2010）。

我國 2008 年燃料燃燒排放 CO₂，較 2007 年減量達 4.4%，為 20 年來首度呈現的負成長，除因大力推行節能減碳措施外，油價上漲、金融海嘯亦為因素之一。2009 年燃料燃燒排放 CO₂，初步計算較 2008 年減量達 5%，再度呈現負成長。台灣正處在發展轉捩點上，為維持國家競爭力，國內應擬訂更積極之節能減碳政策，並著手研擬調適衝擊方案，同時加強與國際間合作，進行減碳政策、技術與經驗交流，以推動碳市場之國際接軌，並確保環境、經濟、社會之永續發展。

二. 全球氣候變遷與交通政策

就交通的觀點而言，汽機車的運輸方式將增加空氣污染與溫室氣體排放的嚴重性。私有交通工具是治理主體中的個人所擁有之資本，其將能反應政府規劃交通運輸發展的政策型態，以及交通政策對個人選擇交通工具的影響。因為個人同時也是政策的利害關係人，若其對於私有交通工具的使用程度越高，則顯示政府對於大眾運輸的政策，無法滿足多數政策利害關係人的需求，也意味著大眾運輸系統的效率不佳，相對地增加能源消耗，而私有交通工具所排放的廢氣，也會造成環境方面的污染（許耿銘，2008：77）。

近年來，政府為促進「發展永續運輸、追求健康台灣」願景之實現，積極推動綠色運輸系統的計畫，其中在「健全完善的軌道運輸服務」中，特別強調「高速鐵路建設」、「台鐵捷運化」、「推動都會區捷運系統建設」等。此三項軌道運輸服務計畫，其目的之一即為提高大眾運輸系統的便捷性，並增加其使用率，吸引私有交通工具之用路人轉移至大眾運輸系統。故此項政策的目標之一，即為藉由減少私有交通工具之使用，進而節約能源及減少溫室氣體排放量之成效。

此外，政府亦應積極推廣電動車、電動機車，將來不只在稅賦方面予以減免，在市區先逐步以電動車公車取代傳統污染較高的燃油公車，俾使電動車逐步普及。

三. 全球氣候變遷與能源政策

一個國家的能源政策，若能提升再生能源佔總能源消費量的百分比，對於能源依賴度高的國家，不但可以有效增強其對於能源安全的管理，更能減少溫室氣體的排放。由於台灣能源 98% 仰賴國外進口，因此由行政院所設置的「潔淨能源推動小組」，主要的工作即在於檢討各項再生能源的推動事宜，研議提升再生能源發電的推廣目標並加速推動，積極促進國內風能等再生能源之利用。為了配合政府設定之目標，於 2003 年 6 月決議要求經濟部提前於 2010 年將再生能源發電佔總發電量之比例增加到 10%（許耿銘，2008：79）。

再生能源是來自於自然環境，對於環境污染程度較低，且因再生能源不似化石能源會有耗竭的一天，所以常被視為未來能源界的閃亮之星。但是現階段在發展再生能源之際，台灣因地小人稠的天然限制，致使能源密度低、成本較傳統發電高、在數量上難以大量取代化石能源等與再生能源相關的問題一一浮現。

目前政府所規劃的重點包括：推動風力發電系統設置、加強太陽光電發電示範系統補助、訂定氫能源及燃料電池、海洋能發電及地熱發電等計畫，希望能經營及擴大國內再生能源市場，提升主自能源的比率。不過，其中如太陽能及風力發電，需視天候條件供電，存在供電不穩定的缺點，尚需搭配興建其他基載電廠做為備用發電系統。因此台灣再生能源的不穩定性，使其目前充其量只能擔任能源供應的二軍角色。

故而，我國在推動再生能源的開發之際，除需相當之經濟誘因配合或透過市場機制來調整，尚須同時進行環境影響評估的調查，例如風力發電的噪音問題以及太陽能板的光污染問題，否則實難發揮

再生能源應有的成效。甚且，再生能源電廠的投資金額相當龐大、回收期相對較長，除需透過政府的長期扶植與輔導之外，政府若能更加開放能源產業的自由化及民營化，將有助於提高能源產業的效率，亦可促進政府與民間業者共同承擔我國能源效率提升、發展再生能源、促進能源市場效率、能源技術研發與推展、環境健康與安全以及能源與運輸等之重責大任（許耿銘，2008：115）。

四. 全球氣候變遷與產業政策

1. 鋼鐵、石化、水泥、造紙、人造纖維、棉布印染產業

在1998年召開完「第一次全國能源會議」之後，工業界為確實執行會議的決議事項，由鋼鐵、石化、造紙、水泥、人造纖維等產業公會，先後設置節約能源暨二氧化碳排放因應專案小組，並各自提出自發性的節約能源行動計畫。

2. 薄膜電晶體液晶顯示器與半導體產業

起初世界各國要求減少溫室氣體的排放標的，主要為二氧化碳，但後來科學家亦發現全氟化物對於溫室效應的影響，更是不容小覷。全氟化物主要為半導體業常用的清洗劑，雖然其排放量僅占全球總量的1%，但所造成溫室效應的能力，卻遠高過二氧化碳數千倍，是屬於高全球暖化潛勢的溫室氣體。目前國內薄膜電晶體液晶顯示器與半導體的總產量均已超過全球30%以上，但此兩大產業對於全氟化物使用量的成長速度及其對於溫室效應的衝擊，必須等同視之。

3. 能源產業

經濟部能源局為配合第二次全國能源會議之能源產業自願性減量決議，甚且世界各國皆已積極推動相關減量措施，以因應京都議定書的生效，再加上ISO 14064系列標準正式公布，產業界實行自願減量額度，已經可以獲得正式的驗證，而此經第三者驗證後之額度，未來將可作為排放交易的計算基礎，故而繼擴大執行能源產業溫室氣體盤查、登錄與驗證試行計畫之後，於2006年推動「能源產業溫室氣體自願性減量協議示範計畫」。

4. 能源技術服務業（Energy Service Company, ESCO）產業

前述雖提及再生能源的重要性，但因節省一單位能源比開發一單位能源的成本，將便宜數十倍之多（亦即「負瓦特」概念，negative wattage）。若光依賴能源供給者開發新興能源及再生能源，以目前實際狀況而言，其所佔整體能源供給比例偏低，且其單位成本較目前普遍使用的化石燃料仍高出許多，對於能源需求增加快速的全球社群，實是緩不濟急。

由於1970年代的石油危機致使能源價格大漲，人們已經逐漸警覺到化石燃料的能源密集度問題，而具備多元性質的能源技術服務業則應運而生。其實台灣ESCO相關產業，很早就由中技社負責推動，但是因為當時市場尚未成熟，且民間業者對於此項服務業內容之範疇所知有限，致使實際執行成果未如預期。直至受到「京都議定書」議題之影響，方才有越來越多政府官員與民間業者，逐漸重視此項業務之前瞻性。

5. 我國外銷導向的產業結構

歐盟從2005年8月起，推動廢電機電子設備指令（Waste Electrical and Electronic Equipment, WEEE）、危害物質禁用指令（The Restriction of the use of certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment, RoHS）、以及能源使用產品生態化設計指令（Energy-using Products, EUP）等三大環保指

令。根據環保署估算，台灣將有44項電機電子產品受到管制，佔歐盟管制產品中，大約一半的比例。受波及的產值，全年高達新台幣二千億元，佔國內GDP的2%（李慧瑜，2005：43）。

歐盟於2009年10月21日發布2009/125/EC耗能產品生態化設計指令以取代舊版的2005/32/EC，將產品範圍自耗能產品（energy-using products）擴大至所有耗能相關產品（energy-related products）（European Union, 2009）。由於台灣是非附件一國家及非京都議定書締約國，相較於其他大國及締約國，將會面對更高的減量成本。台灣產業必須從原料到產品，將製程全面綠化，以面對新一波的碳貿易限制。

五. 全球氣候變遷與農業政策

2010年春天的氣候忽冷忽熱，常常是前一天高達30度的夏天天氣，隔天又冷到11、12度，包括芒果、蓮霧、荔枝、文旦等各類高經濟價值的果樹生長大受影響，近來常見果樹結果不良，出現許多空包彈，不但有的尚未結果，花就謝了；即使結果，裡頭的籽也發黑。此外，全台雞蛋1/4產量的屏東縣，因為氣候變化溫差太大，曾出現雞因為熱緊迫死亡的案例，蛋產率下降1成，導致蛋價上揚。

面對全球暖化，台灣農業可從以下幾方面進行思考（蘇宗振，2009）：

1. 確保糧食安全及穩定糧價，提高糧食自給率；
2. 配合氣候與水資源改變，調整糧食生產區域、生產面積、作物種類與品種，以及耕作栽培模式，並促進休耕農地活化利用，維持適當可耕地面積，以確保受氣候因素影響時，得隨時恢復生產；
3. 推動「產銷專業區」、「小地主大佃農」，藉由農業產業結構之調整與轉型，政府積極導入專業訓練，輔導企業化經營及建立產銷供應鏈，以擴大經營規模及提升產業競爭力；
4. 選育優良品種、抗耐（逆境及病蟲害）品種；
5. 推廣節能高效及防逆境等栽培技術，加速推動合理化施肥與施藥，研發節水、防寒與降溫技術；
6. 調整灌溉與施肥方式，減少溫室氣體的產生；
7. 加強氣候變化趨勢的預測和農業氣象預報。

六. 全球氣候變遷與財政政策

台灣長期以來，經常使用免稅或補貼措施，協助產業增加競爭力，進而提高經濟成長率；不過在採取此項財政工具之際，卻亦經常忽視其對於環境生態的衝擊。而京都議定書亦不贊成透過補貼方式，以支持高耗能與高二氧化碳排放的產業發展。為能達成節約能源與提高能源效率的目標，「環境稅」即為近年來政府極力思考的政策方向之一。目前有關環境稅尚無一致的定義，端視政府開徵稅收時所明定或隱含之環境目的而定。然而，無論用何種定義開徵環境稅，對於環境的效果，通常是透過「該項環境稅負對某項產品或活動之價格的影響，產生與環境有關的替代作用」，也就是以價格機能來實現環境保護的效果。

故而，不利於溫室氣體減量的補貼措施，政府部門應儘速全面性地檢討與取消。特別是針對高耗能與高二氧化碳排放的產業，應該採取設限的方式加以管制，以避免日後政府為協助該產業因應溫室氣體的議題時，又必須再次提出補貼、稅賦優惠等政策工具。甚且，倘若一項產業的競爭力，不是來自於該產業本身的特質，而是透過政府補貼所造成的假象。一旦政府財政支持條件消失，該產業將隨即受到重挫。

2005年行政院召開「全國能源會議」之際，曾就「京都議定書生效後整體策略方向」的議題，決議「有效導入市場誘因工具，配合限量管制，推動二氧化碳排放交易制度及課徵綠色租稅」。有關推動課徵綠色租稅部分，由財政部訂定研析及建立徵收制度之具體行動計畫，研究我國實施綠色租稅之可行性及近程具體之步驟，並由各部會間協商討論相關產業對於稅制的意見及其他國家相關稅制規定；此外尚須配合「溫室氣體減量法」及行政院核定之時程與整體配套措施，適時推動相關稅法的增修工作。

不過，當政府試圖進行綠色財政改革之際，必須將其與一般財政稅收項目整合檢討。主要原因即在於，政府不同租稅體系的形成時間並不一致，因此每項稅收項目在設計時，均是採取片面式的單一考量。倘若在設計新的財政稅制時，能全面性地評估相關稅收課徵的原始背景，如此將得以進行租稅結構的調整，減少因租稅扭曲造成社會福利的無謂損失。在課徵綠色租稅項目時，需注意其對於經濟發展之影響，並且保持租稅中立，使其能對於現行體系創造多重紅利效果，建立具有修正多重外部性之整合性環境政策工具，進而同時兼顧我國經濟發展與自然資源配置利用的效率與公平(許耿銘, 2008: 185)。

七. 全球氣候變遷與國土規劃

莫拉克颱風，讓國人體認到全球暖化的嚴重性與國土規劃的重要性。值得重視的是，台灣因為受到高度暴雨、洪水災害的影響，國土不能再承受過度開發，否則土質會更脆落、河川會變得更蜿蜒，天然災情將會越來越嚴重。

因應極端氣溫與降雨將加劇災害發生之頻率及規模，台灣需加強氣候變遷之調適策略，強化國土規劃、災害預防及應變能力，即在規劃同時，亦應達到預防災害之目的。倘若要維持人類永續發展，國土規劃應參考以下重點：

1. 將國土保安及復育為核心的永續發展理念，落實於各部門及地區的計畫與工作。
2. 強化災害風險管理觀念，可運用3E原則，亦即環境保全 (Environmental integrity)、經濟效率 (Economic Efficiency) 與社會公平 (Social Equity)。
3. 建立流域整體規劃管理制度及重視跨域整體重建工作。
4. 強調政府與民眾、政府與民間、以及中央與地方之合作夥伴關係。

八. 全球氣候變遷與水資源政策

過去，荷蘭以填海造陸聞名於世，但在歷經1993和1995年超過洪水保護標準的洪水侵襲後，開始檢討過去「人定勝天」的防洪策略，之後即提出「還地於海」的策略。

台灣雖然位於季風氣候區且年雨量豐富，但是雨量大多集中於梅雨與颱風季節；甚且，強降雨量明顯增加，但是小、中雨的水量偏少。上述種種原因，造成台灣雨量的分佈極不平均，但雨量又是影響各河流在豐水期與枯水期流量變化的要素之一，致使「無雨則旱、遇水則淹」的旱澇交替自然災害不斷地在台灣出現。

由於過去台灣水患頻傳，致使政府對於平常是潺潺小溪，短時間卻成為滾滾洪流的荒溪型河流，試圖採取防洪的整治工程予以解決，例如剷除河岸植被、截彎取直、增建堤防...等，皆為常見的方式。一旦水患發生之際，媒體與民眾第一時間也常歸因於「河川整治不力」、「河川整治經費不足」、「河川整治進度落後」等，並認為只要河川防洪整治順利完成，以後就能高枕無憂。再加上台灣河川的上、

中、下游，分屬不同政府單位管轄、亦分屬不同法律所制約，府際協調已經有其困難之處，如要以此管理流域問題，目前恐難竟其功。

若要解決台灣水患的問題，吾人可以從流域管理的角度予以思考。不過這個前提是，河川上游沒有被濫墾濫伐，林木覆蓋完整之集水區可以充分發揮水分涵養能力，有利於水分進入土壤層及增進土壤之保水能力；河川中游沒有人造的水泥河道，其自然河岸有助於減緩河水流速植物的生長。一條河川有了中上游的協助，人口密集的下游地區，遭受洪水肆虐的可能性將大幅降低（許耿銘，2009）。

九. 全球氣候變遷與城市發展政策

全球都市雖占地球表面不到1%的面積，但卻有約75%的人口居住、消耗75%的能源、排放80%的溫室氣體（ICLEI, 2009）。正因為都會區（metropolitan area）人口密集，所以不但是溫室氣體主要的貢獻區域，但同時也是溫室效應的受害區域。故而，「地方環境行動國際委員會（International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI）」倡議應以都市與都會區作為減碳的主體。

2009年受到各方矚目的「縣市改制升格直轄市」，確實是台灣地方自治史上一個重要的議題。而縣市改制的出發點，除了希望能增加該新興直轄市的政府編制與預算之外，更希望能讓過去因為縣市分治無法解決的都會發展問題得以獲得解決。不過在縣市改制直轄市之際，對於所轄都會區的土地規劃與使用，必須審慎為之。特別是許多都市的新興區域原本為農地，這些農地原屬極佳的滯洪區，一旦重劃之後，這些農地可能會變更為住宅區或商業區。當這些重劃區土地的大量開發，代表著越來越多水泥、柏油、建築物屋頂等不透水表面，取代可以透水的自然土壤。因此，當水泥地取代滯洪區，恐出現大部分的水分無法滲透到地底的情況，並大幅增加水患的可能性。因此縣市改制之後的都市，應該從生態城市、低碳城市的角度予以規劃，對於可能造成河水氾濫的因素，皆必須同時納入考慮（許耿銘，2009）。因此，在全球變遷的城鄉發展面向上，台灣應該關注於以下幾個重要面向：

1. 台灣都市化過程中，應以符合生態城市、低碳城市之原則進行規劃；
2. 台灣「縣市改制升格直轄市」過程中，應考量土地轉用過程、運輸型態之改變對於城鄉發展之影響；
3. 台灣地區都市土地使用與都市蔓延影響地區，對全球環境變遷之影響。

一〇. 全球氣候變遷與外交政策

隨著環境生態議題全球化的趨勢，使其成為全球治理倡議的試金石。環境治理已不再只是一國的內政事務，無論在影響的深度與廣度，或是解決的途徑等，皆超越地理上國家疆界的範疇，而與國際中的政治、經濟、文化等各層面緊密相連，成為全球人類永續發展上，必須共同面對的治理問題。

國家與其他國家或國際組織間的合作，其前提是合作會讓參與的各造，獲致相對的報酬，即使各造利益不會完全均等，但是都能在一定程度上各取所需。因此加入和參與其他國家或國際組織間的活動，其主要利益在於可保障或提升非參與國所無法享受的權力和利益（Frey, 1997: 108-116）。

雖然我國相當希望以合作的態度，參與國際社會之活動，然因中國大陸因素，致使在參與國際活動上，時常受到不公平的待遇。因此我國在參與國際事務方面，除得以展現我方如在經貿與漁業等強項之外，大部分皆被以不同名義排除在外。然而，即使國際組織限制我國加入的現實情形如此，我國仍透過不同管道，試圖打破目前困境。例如：政府官員以非政府組織、私人企業的顧問或是其他非正式官方身份等「夾帶」的方式，方能順利出國參訪。

以京都議定書與氣候變遷等相關議題而言，牽涉層面與領域相當繁複，包括：水資源、產業、衛生、生態、能源等，都可能受到不同程度的影響，且針對這些影響，必須盡早採取因應措施。不過因為溫室氣體是屬於跨域性的問題，因此相關因應作為，恐無法單靠一國之力即可獨立完成。是故，國際合作研究、減量技術移轉、溫室氣體排放交易、共同減量、資金援助等措施，勢必要透過與其他國家或國際組織間的合作，方有可能減緩對於環境變遷之衝擊。

前述之城市主體，或許可以跳脫台灣在國際環境議題上，以國家為主體的慣性思考。氣候變遷「全球性思考」與「地方性行動」的思維，可以透過「城市」成為連結全球議題與地方行動的樞紐，也開啟城市環境外交與區域合作的新網絡，台灣的城市可透過與其他國內外城市的合作，連結成新的治理網絡，經由城市經驗的交流，擬定因應氣候變遷的策略與行動方案（林子倫，2005：75-76）。

一一. 全球氣候變遷與教育政策

許多學富五車的專家，未必知道如何將其專業知識，以何種方式，介紹給不同層次、領域的對象。而推廣傳授的內容，用字謔詞可能過於艱深、不易理解，亦可能出現一些錯誤的訊息，例如：「『消除』溫室效應」。但是如果大氣不存在溫室效應，地球表面平均溫度將會是零下 18 攝氏度，而非是現在的溫度。

社會大眾與各級學校學生、教師對於能源供應與使用的基本資料若不甚瞭解，對於溫室氣體排放與全球暖化領域的基礎知識若不夠清楚，政府也難以藉由科學討論與民眾、學校或企業溝通。因此，建立國民在全球暖化及節能減碳方面的正確核心概念與知識，以及建立正向的態度與行為，乃是目前立即應該重視的議題。為達到此目標，建議從以下幾點予以努力：

1. 調查與檢視自小學至大學各層級學校以及社會教育機構，對於全球暖化及節能減碳相關課程的當前現況；
2. 整合環境、經濟、教育、產業、政策等領域，將全球暖化與節能減碳的知識與應用，以結構系統化的方式，進行跨領域分析與整合；
3. 以學生為中心，針對現行課程不足之處，適當融入全球暖化及節能減碳的教學活動單元；
4. 定位出各學習階段之銜接教育，俾使依照教育對象，建構出符合節能減碳教育的實際需求。

一二. 全球氣候變遷與衛生健康政策

台灣地處亞熱帶，受到全球氣候變遷與氣候暖化所帶來的衝擊，將會比其他地區更為嚴重；再加上台灣地區大氣中的臭氧、懸浮微粒等問題，若與氣候暖化同時作用，則其對於國民所產生的衛生健康影響，可能有嚴重的加乘效果。

近年來，已有許多研究結果顯示，全球氣候變遷將加速病媒散佈、升高傳染性疾病流行的可能性，增加環境污染導致之過敏、氣喘等疾病誘發之比率，亦會影響心血管、呼吸道、糖尿病及相關慢性疾病之發生，進而加重公共衛生與醫療體系的負擔。

因此，我國衛生體系實應長期監控全球氣候變遷與台灣地區疾病別之趨勢關係、找出易發該項疾病之危險族群、檢視因應易發該項疾病族群之醫事人力及醫療資源的現況與推估，進而建構全球氣候變遷所誘發疾病之預警與緊急醫護系統。

肆、結論

以前人們注重環保議題，常是為了下一代的永續發展。但全球暖化與氣候變遷是現在進行式，我們這一代就已經面臨自身的生存問題，已經不再是下一代才需面對的。

在今年的 4/22 世界地球日，看到許多的團體、個人呼籲大家一起配合關燈一小時。事實上，要隨手省電關燈，不是只在 4/22 世界地球日配合關燈一小時，而是個人必須養成的平常習慣。甚且，面對全球暖化與氣候變遷，我們需要做的，不只是簡單的節能減碳，除了上述的各項領域之外，更應該將其視為一個危機性的事件，不再是與我無涉、得以因循苟且的國際事件，而是即將可能危及你我生命、財產、安全的切身問題。

吾人樂見行政院經濟建設委員會於今年（2010）規劃推動我國之「氣候變遷調適政策架構（Adaptation Policy Framework, APF）」，協助各部會啟動各衝擊領域之調適行動計畫研擬，並整合各部會之調適計畫研提我國國家調適計畫（National Adaptation Program, NAP），以期提升我國因應氣候變遷衝擊的調適能力（行政院經濟建設委員會，2010），但更希冀此一機制，能以無悔的態度，永續地發展與維持下去。

參考文獻

- 台大全球變遷中心，2008。台灣地區未來氣候變遷預估報告。台北：台大全球變遷中心。
- 行政院經濟建設委員會，2010。規劃推動氣候變遷調適政策綱領及行動計畫。<http://apf.cier.edu.tw/>，瀏覽於 2010/04/25。
- 行政院環境保護署溫室氣體減量管理辦公室，2010。我國執行減碳已有績效。<http://ecolife.epa.gov.tw/blog/post/1012347>，瀏覽於 2010/04/23。
- 李慧瑜，2005。歐盟三大環保指令對我國電子及資訊產品的影響。產經資訊，第28期，頁43-38。
- 林子倫，2005。後京都時代追尋綠色城市。Taiwan News 財經·文化周刊，第189期，頁75-76。
- 許耿銘，2008。全球治理對國家公共政策影響之指標建構：京都議定書對台灣公共政策影響之個案分析。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版。
- 許耿銘，2009。從永續發展的觀點檢視台灣流域管理的現況。府際關係研究通訊，第八期，頁4-7。
- 陳雲蘭，2008。百年來台灣氣候的變化。科學發展，第424期，頁6-11。
- 董景生，2010。從歷年重大新聞剖析國內外環境趨勢，<http://e-info.org.tw/node/53932>，瀏覽於 2010/04/24。
- 蘇宗振，2009。氣候變遷下台灣糧食生產因應對策，農政與農情，第200期，頁37-40。
- European Union, 2009. "Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009" Official Journal of the European Union, 31.10.2009., pp. L 285/11- L 285/35
- Frey, Bruno S., 1997. "The Public Choice of International Organizations," in Dennis C. Mueller (ed.), Perspectives on Public Choice: A Handbook, pp. 106-23. Cambridge: Cambridge University Press.

ICLEI, 2009. Local Solutions to Global Challenges. Retrieved Apr. 23, 2010, from http://www.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/Global/About_ICLEI/brochures/ICLEI-China.pdf.

IPCC, 2007. Fourth Assessment Report. Retrieved Apr. 23, 2009, from <http://www.ipcc-wg2.gov/publications/AR4/index.html>.

Liu et al., 2009. "Temperature Dependence of Global Precipitation Extremes". *Geophysical Research Letters*, Vol. 36, L17702, pp.1-4.

NASA, 2010. Global Surface Temperature. Retrieved Apr. 24, 2009, from <http://climate.nasa.gov/keyIndicators/index.cfm#GlobalTemperature>.