政治科學論叢／第十八期／民國 92 年 6 月／頁 53　70

台灣府際關係與跨域管理：

文獻回顧與策略途徑初探

趙永茂*

摘　要

本文有系統檢視地方府際關係與跨域管理的意涵，並討論英美等國有關府際關係與跨域管理的方式與限制，析述台灣推動府際關係與跨域管理的爭議與困難。並嘗試以不連續的漸進理論（the disjointed-incremental theory），以及制度實驗與計畫導向等策略與途徑，建議政府採取導航型政策與策略，以計畫導向推動各階段發展事宜。並試圖提出幾個建構府際關係與跨域管理型政府的推動方式與階段。

關鍵詞：府際關係、跨域管理、地方政府、治理社會

壹、前　言

隨著台灣朝民主化邁進的今天，政府被賦予的公共角色大為加重，而且民間社會普遍要求中央與地方各級政府應提供較高品質的政策與服務機能。然而，傳統科層體系造成政府體制僵固，政府的產能與成本之間嚴重落差。為求能檢討現狀以及強調彈性、政府再造等新政府運動已使台灣從上至下普遍興起政府改革風潮。環顧當前，地方縣市政府（中央政府亦是如此）對公共服務等政策與執行卻仍普遍充斥民意代表干預、政黨勢力較勁、黑金掛鉤、利益團體進行關門遊說、民粹主義式

*國立台灣大學政治學系教授。
收稿日期：九十二年三月十九日；通過日期：九十二年六月五日

臺灣大學學術期刊資料庫

（populist）政策等民主亂象，在在腐蝕地方政府，致使地方公共政策與行政瀰漫短視近利，欠缺遠景規劃。尤其在地方財政及國家財政困難之下，更應思考國外相關制度與理論及發展經驗，使原有的組織、人力與行政技術的運用，能做更大的改革，並且在發展策略與途徑上，能夠有所突破。

在國外，政府單位之間的合作模式有相當多，他們曾嘗試從理論或法律規範中尋找解決，例如，「新管理體制理論」的核心概念即建立在各行動者之間，參與協調、合作所顯現的權力關係，落實於府際管理層面，亦即在中央與地方政府之間的府際運作必須在公部門彼此之間及公私部門之間均具有合夥觀念（趙永茂、孫同文、江大樹，2001：297）。

在日本行之有年的「廣域行政」，亦係跨越既有行政區域對政策運作的限制性。「廣域行政」的實施方式大致可分為四大類：①將相關事權移至中央或上級地方自治團體，由其做通盤的處置，以方便設置功能性區域組織；②設立國家派出機關於地方自治團體中，以整合相關業務與職能；③促進中央與地方公共團體間、或地方公共團體間的合力處理；④促進行政區域的再重組或擴大。其中第三點，對於設立中央或地方政府間的合作、協力共營組織，加強政府間活動，具有相當大的助益（趙永茂、孫同文、江大樹，2001：301-302）。德國對跨域事務則多由法律明定合作組織型式，如地方團體聯盟、行政共同體、目的性聯盟、地方工作團體、工作協議等形式來解決（蔡宗珍，2001：5-7）。

而 M. Grodzine 與 D. Elazar 的「中間機關理論」（intermediary organization），強調以事務性質、組織能力、績效，設立中間仲裁機關或成立彈性的共管組織，以便在中央與地方的權限衝突、爭議之間尋求新的解決途徑（趙永茂、孫同文、江大樹，2001：302）。另外，「有限目的政府理論」（limited purposed governments），係為實施某一項特定任務而成立，上述跨域性概念的興起都是為了解決府際之間的若干政策施作，在美國為數相當多。有限定目的政府，一般又可分為兩種型態，即特區政府（Special district government）和學區政府（School district government）（趙永茂、孫同文、江大樹，2001：300）。

此外，美國地方政府之間對跨域性問題亦有多種解決模式與策略，例如，非正式政府合作、府際服務契約、合力協作模式、正式或非正式的組織間協力、區域政府聯盟、城市聯邦制、市與縣合作制、兼併、區域性特區及公共管理、外包、境外管轄權等（陳立剛，2001：14-17）。上述理論概念的引薦，確實能為台灣近年來政府再造過程之中，發揮一定程度的參考價值。然而，仍舊必須就台灣現有府際關係的政經發展生態提出調查與檢討。

任一政策施作的影響力常會涉及至各級政府，因此，府際關係（inter-governmental relations）或跨域管理（regional governance）便成為各級政府間談論的議題。過去台灣學術界多以中央與地方之間權限關係做為探究，法律規範面的分析與檢討有一定程度的釐清，均對後續政府之間關係的釐清有極大的助益。不過，在台灣進行精省工程之後，中央與縣市政府、鄉鎮市政府之間的發展關係已成為新的

臺灣大學學術期刊資料庫

關注焦點，國內學術研究方向也相繼以府際關係作為研究架構，試圖找出解決這些複雜多變的府際關係問題。

國內在有關地方政府改革的研究中，不乏以府際關係或跨域管理作為研究主題，例如陳立剛、陳金貴、陳敦源、江大樹、紀俊臣等多位教授，他們均曾嘗試推介英美等國府際關係與跨域管理相關理論，作為台灣新府際關係與跨域管理概念推展的借鏡，並試圖釐清精省後府際關係的發展方向。吳文程、廖達琪、張四明等教授，近年來亦針對精省後府際關係、跨域管理等理論與政府再造、省制後續變革、水資源管理、山坡地開發政策、以及地震後的重建政策與影響進行研究。另外，李長晏、龔意琇等人亦有數篇博碩士論文與期刊文章相繼以府際關係為研究架構，上述幾個重大研究與論文均為針對台灣府際關係變革的現象提出描述與建議。

此外，暨南大學公共行政與政策學系、東吳大學政治系、東海政治系、淡江大學公行系及台灣政治學會亦曾結合多位知名學者，就英、美、日、德、法等國的府際關係，以及台灣的府際關係提出研議與檢討，有益台灣未來府際關係的建構。然而台灣的府際關係仍需要更深入的以縣市政府等為主體去了解其與中央、鄉鎮市政府之間，因政策管理互動所衍生的府際互動。亦即是了解台灣府際與跨域管理之間運作的困難與問題，以求兼顧、落實這些理論與制度。

但是台灣府際關係與跨域管理的結構性困境，無論就制度面或政治面而言，主要問題係因台灣中央與地方關係還是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。其次台灣府際關係或府際管理型政府建構的第二大困難，係來自因地方政治與政治生態的惡化，以致造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。

尤其如要發展府際管理及府際管理網絡（context），促進建構一個寬廣的政府間夥伴關係，則應整合上層政府（high politics）與下層政府（low politics），亦即整合中央、地方政府與民間的資源，共同推動治理型政府。此外，如無法改造地方政府組織與人事、財務管理技術，發展政府與政府間及政府於民間的合作管理技術與經驗，則政府間、政府與民間的夥伴關係與治理型政府的實現，仍然遙遙無期。

尤其近年來，英國新工黨（New Labour）對保守黨新右派所推動的市場化與競爭機制（marketing and competition）有新的批判與變革（呂育誠，2002：11-17）；若干學者亦擔心採取市場治理模式將造成私部門廠商壟斷或寡占而致危及公共利益；同時也憂慮市場化模式會過度輕忽公私部門的差異。因此，我們也憂心府際關係與跨域管理在台灣許多深具推展意義的制度與概念，其在推動之前，如上所述，本來已困難重重，經此批判之後有可能會遭遇更大的阻力，影響台灣地方政府的發展至鉅。本文擬有系統再檢視地方府際關係與跨域管理的意涵，並討論英美等國有關府際關係與跨域管理的方式與限制，析述台灣推動府際關係與跨域管理的爭議與困難，並嘗試以不連續的漸進理論（the disjointed-incremental theory）（Lindblom and Braybrooke, 1963）與階段推動論，以及制度實驗途徑、計畫導向（呂育誠，2002：18-19）等策略與途徑進行探討，同時釐清台灣推動府際關係與跨域管理的若干疑

臺灣大學學術期刊資料庫

慮，並試圖提出幾個建構府際關係與跨域管理型政府的推動方式與階段，做為進一步研究與討論的參考。

貳、地方政府府際關係與跨域管理的發展背景與意涵

公共服務管理問題自一九八〇年代以後，逐漸深受以整合性官僚層級（integrated bureaucratic hierarchy）為基礎的多樣化（diversity）系統的影響，期望能使地方政府的制度結構產生快速的量變與質變。這種變遷的趨勢有許多走向，諸如：服務品質的重視、市場機制的強調、賦予地區及社區更大的活力，以及在多元機關間合夥關係的成長等。新管理制度理論乃是以新制度主義論（new institutionalist theory）為基礎，進而分析公共服務管理變革過程中新制度的建立與舊制度的淘汰，將焦點置於新制度化（new institutionalization）和去制度化（deinstitutionalization）之制度變遷（institutional change）過程（李長晏，1999：57）。而管理體制建立（managerial regime-building）的核心概念係指各行動者之間參與協調、合作所顯現的權力關係。這種權力關係是一種社會生產（social production）而非社會控制（social control）的問題。所謂社會生產，乃意指權力是被賦予的，是可以被創造的，並可以讓每位參與者創造及共享更多的權力，從而共同合作來達成集體目標。在這種互動的權力關係下，各參與者之間於是形成一種策略性的夥伴（strategic partner）關係（Stoker, 1995: 59）。

所謂體制則是一種政治的制度安排（a political arrangement），將中央與地方政府在政策推動中，所涉及的行政、社會、政治、經濟組織，作一種制度化的安排。此種制度化的安排表現在府際關係管理上可分為二方面：一、從體制觀點所呈現出行動者之間權力分享（sharing power）的意涵。就此一概念而言，中央與地方府際關係運作上有必要引入合夥（partnership）關係的機制，以改造中央與地方政府間，以及地方政府與地方政府間的垂直、水平互動關係。甚至還可與私部門組織、志願團體之間形成公私部門的合夥協力關係，致力建立彼此之間合作與競爭的誘因結構（incentive structure），使其合夥協力關係更為堅實。二、管理體制強調權力是被賦予的，管理體制的建立旨在獲取或融合行動的能力，希望賦予地方政府更多的權能，使之能成為「塑能政府」（enabling authority）或導航型政府（steering authority）（李長晏，1999：59-60）。這些理論均有助於各級政府發展彼此間有效的協力合作關係與形式，包括區域政府的合成與建構。

另外，艾格蘭諾夫（Robert Agranoff）則認為府際關係的管理部份在於強調連接不同的政府單位，以實現特定目標的過程（Agranoff, 1988: 361）。而巴達奇（Bardach E.）則認為府際關係為一節制各級政府間競爭與解決政府間衝突的主要機制，其運

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

作意涵包括市場（markets）、賽局（games）和結盟（coalitions）等概念，期能建立一種成長結盟（growth coalition）關係；而府際管理則是運用衝突解決的策略，經由議價和協商（bargaining and negotiation）的應用過程（Bardach, 1977: 1-10）。顯見府際關係是強調促進中央與地方各級政府間和諧、協議，及提供解決彼此共同關心問題的重要概念；而府際管理則是更積極實現及提供解決衝突的方法與技術，希望各級政府間許多衝突與困難，得以共同合力解決。

除了以上府際關係與府際管理相關理論，對垂直與水平政府間關係的改善提出重要的推論基礎之外，一九八〇年以來，西方國家由於福利支出的加劇與財政排擠效應，加上其他公共支出的大增與經濟蕭條因素的影響，使中央與地方政府的財政關係更為緊張，地方政府在財政與人事經營責任亦日漸加鉅。經濟管理問題對府際關係與鄰區地方政府間投入重大的影響變數，而許多行政結構也被迫從單一體制走向多重體制發展，更加促成行政權威的分化，以及行政功能與制度的專業化與分離化，並在中央政府之外設置許多公共部門組織，包括特殊功能或目的機關（special-purpose bodies）和區域性組織（regional organization）。所有這些組織在某些政策領域上具有相互依存的關係，從而形成一種政策網絡（policy network）或政策執行網絡，經由這種行政整合網絡將中央各部會與各級地方政府不同的利益、不同的制度、組織、人力、財力與管理做一個融合，以解決特定政策或特定行政管理問題，並擺脫過去專屬中央的政策制定權（Rhodes, 1997: 113-116）。以特定計畫、議題為導向，共同決定政策，並共同分擔責任與工作，在互惠共利的原則和約定之下，共同推展既定的目標。

事實上，在二次大戰之後，西方民主先進國家由於民主化與經濟社會的長期發展，政治上已進入後議會（post-parliamentary）時期，代之而起的是公民或市民社會（civil and citizen societies）。一方面由於民間經濟與工商業的長期發展，在科技、通訊與全球化的發展之下，大型企業與民間企業的管理制度與成本效益績效已超越政府。由於民間的財力、管理知識能力，以及公共參與能力的大幅提升，到了二十世紀八〇年代已普遍形成能力社會（enabling societies）與企業管理社會，因此政府在後福利期國家財政困難情況下，如何改善既有的組織、人力與財務經營方法，並要求各級政府致力發展成為能力政府（enabling authorities）與企業型政府（business-government），自然是大勢所趨。

府際關係理論重視垂直或水平層級內各政府間彼此分享權力，共同與民間建立策略性夥伴關係，在彼此合作之下，設定互惠與誘因結構，在市場化、賽局與結盟概念操作之下，建立各種政府間的合力管理協議（joint-power agreements），以開放政府間及民間共同參與決策，並共同監督或管理，形成多元治理（multi-governance），進而建立彼此合作的政策網絡，進行對彼此有利的合作，發揮權力互賴（power-dependence）與資源互賴，以協力增效原理（corporate effect），在很多地區各級政府進行部份人力、組織與財政的合作、共享，進行組織重組，甚至設立各種準自治非政府組織（Quasi-Autonomous Non-Government Organizations,

臺灣人學學術期刊資料庫

QUANGOS[1]）。由於鄰近區域政府間彼此的發展利益較為一致，如此較容易促成合作、發展，因而跨域管理或治理，便成為府際關係發展上相當競合的課題。

此外，部份府際關係與跨域管理論者主張原有政府形式的重構，甚至主張沒有政府的治理（governing without government），要求同一區域內政府共同解決空間的失衡現象（spatial imbalance），致力去疆域化工作（deterritorialisation），發展經濟、民營化（privatization）與競爭政策（competition policy）。也訴求區域內各機關間彼此建立協調與諮議機制（machanism for co-ordination and consultation）。主張開放各種既有的機關形式與實作方式（open institutional forms and practices），藉以改善機關能力（institutional capacity）。並強調創新正確的機關關係（the creation of right institutional relationships），為了區域的共同發展，應致力建構企業導向的政府與區域發展時程（business-led economic agenda for regional development）（Stephenson and Poxon, 2000: 109-124）。

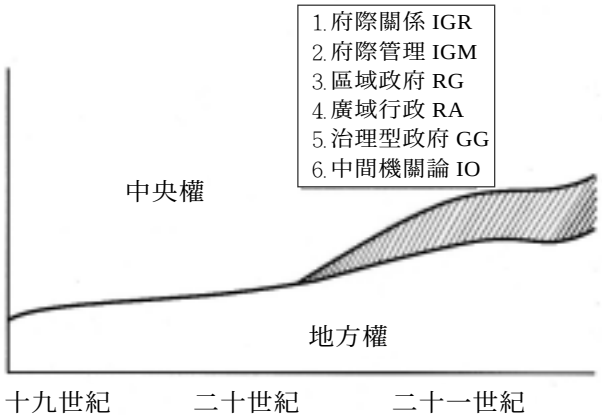
而這些政府間的合作之所以能夠帶來利益，是由於有一定的規則或制度供雙方遵守，制度的存在即保證交易雙方選擇合作的行為對彼此都有利，因此制度的重要功能之一是保證交易者有更多意願選擇合作，為合作創造條件；另一項功能則是降低交易成本（Peters, 1998: 295-311）。在資源有限及現有體制的限制下，各級政府與各部門間該如何協調個別組織的理性與集體組織的理性，以降低政策過程中的交易成本，使社會資源的配置更具效率，跨域管理制度便應運而生，成為公共部門中降低協調與衝突成本，改進政府推動方案與資源管理效率的重要推手。並形成跨部門合作、地方政府間合作、中央政府與地方政府的合作、公部門與私部門契約外包關係等合作行為，這些複雜形式的合作關係已變成公共管理中相當重要的議題及焦點（O'Toole, 2000）。

以上有關府際關係、府際管理、區域政府、跨域管理等發展趨勢，與前節所述有關中央與地方政府，以及地方政府間相關的發展方向如日本的廣域行政、英美的中間（介）機關、治理型政府理論，正如圖一所示，自一九三〇年代以後，已經形成一種中央與地方權力關係的重疊或共同領域。政府公共權力與組織的運用，事實上只是一種媒介和工具，目的在如何發揮最大的效益完成憲法授予的權力任務，服務人民。除了特定的憲法或法律所規範屬於中央或地方的的權限之外，英美等先進國家似乎越來越關心在某些權力領域中，不必然一定是屬於中央權或地方權，而是應發展共同管轄及合作、競爭管轄領域。因此圖一所示在中央與地方權限劃分之間

[1] Quangos 係為準自治非政府組織 Quasi-Autonomous Non-Government Qrganizations 縮寫而成的名詞，意指在治理社會中，有許多具有能力擔任、執行公共事務的民間組織，其性質雖屬於非政府組織，但是在治理概念的引導下，政府經過一定程序的績效評估與財政考量，在認定某項公共事務委由民間組織交辦優於政府自行辦理的情況下，透過各種契約形式，在法律上賦予這些民間組織一定的自治地位，使這些組織在執行公共事務時，具有準自治的權力資格，故稱為「準自治非政府組織」。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

斜線地區，逐漸加大並非一定屬於中央政府或地方政府的權力，而是那些組織或組合，最能有效利用國家資源，發揮最大的組織與權力效益，加惠國家、區域及地方社會的發展，那便是授權的目標。這些理論與發展趨勢，也給中央與地方權限劃分理論，注入一股新的內涵。



資料來源：作者製作

附圖一：中央與地方權力關係發展趨勢

參、英美府際關係與跨域管理制度與方式

由於歷史背景、制度結構、政黨政治與社經結構的差異，單一國制英國與聯邦制美國分別發展出不同的府際關係與跨域管理制度與方式，當然也有他們共同的觀念以及相類似的作為。依據錢德勒（J. A. Chandler）的分析，英國府際關係與跨域管理的促進與運作主要係採取下列的方式：①成立政府內部部際委員會（inter-departmental committees），類似美國的部際合作（interagency）機制，中央與地方政府內部，在與外部政府機關或民間團體進行合作之時，內部必須要有相關整合與配合機能。②設立地方政府協會（Local Authority Associations），例如都市地區協會（The Association of Metropolitan Authorities, AMA）；縣議會協會（The Association of County Councils, ACC）；蘇格蘭地方政府會議（The Convention of Scottish Local Authorities, CSLA）；鄉村區議會協會（The Association of Rural District Councils, ARDC）。③成立中央與地方政府論壇（Forums of State and Local Authorities）。④成立全國地方公務人員專業協會（Local Government Professional Associations）。⑤鼓勵設立各種組織，促進政府間加強特定政策與行動的協調（bodies to coordinate

臺灣大學學術期刊資料庫

government action in particular policy areas）。⑥甚透過地區性與全國性政黨會議形態（regional and national party conferences），促進中央政府與各地方政府，以及民間團體的合作發展（Chandler, 1996）。在單一國制的政治架構下，除了以上各種促進中央與地方政府間乃至各層次專業公務人員間的合作發展之外，英國中央政府亦支持各地區組成區域發展機關（Regional Development Agencies），設立區域規劃指導機制或論壇會議（Regional Planning Guidance or Forums, RPG or RPF），藉以增進中央與各地方政府間的合作與共同協力發展。為了促進地方的發展，新工黨政府甚至在二〇〇二年將地方事務主管權移至副首相辦公室（office of the Deputy Prime Minister），負責協調各部會，促進地方更新與區域發展，並成立區域協調處（Regional Co-ordination Unit, RCU），並視需要在各地區成立辦事處，成立「地方政府現代化工作團隊」，強化並推廣體制外公共組織，致力整合及協助地方共同發展（呂育誠，2002：13-17）。

二十世紀八〇、九〇年代保守黨執政期間，有關促進地方政府與民間共同發展的工作，主要係在各地區推動成立各種準自治非政府組織，來協助、配合地方開發，並與地方政府共同競爭相關的經營與發展規畫工作。期能自政府外部吸取更多的資金與技術支援，開放更多的組織、經營與成本競爭空間，使國家資源能夠透過公共組織的運用，達到節省公共資源及共同發展地方的目的。並在教育、保健（health）、訓練、廢棄物收集清運（refuse collection）、營建、街道清理、路燈車輛維修、公共物品採購、清潔維護、伙食供應（catering service）、運動休閒設施的管理等方面建立聯合公開強制競標與外包機制（Compulsory Competitive Tendering and Contracting, CCT and C）將原先政府許多業務委託外部準公共團體或民間團體、公司經營，大量減低政府人力與預算支出，並提升地方的公共管理績效（Rouse, 1997: 62-67）。

美國聯邦主義（federalism）自一九三〇年代地方城市財政崩潰之後，仰賴中央協助重建，以致中央政府角色逐漸加重，新聯主義（new federalism）漸漸成形，造成各州及地方的高度警覺與壓力。州政府以下的地方政府不得不透過彼此的合作與整合，一方面擴大彼此組織、資源合作的效益；一方面也可強固地方自治權力，對抗對中央的擴張與依賴，而致發展出聯盟式聯邦主義（federated federalism）（O'Tool, 2000）。在各州政府的主導下，結合跨州、縣、鄉鎮市等，致力發展結盟或聯合組織，發展各項合作計劃、運動與政策、行動網路（networks of action and policy）。地方政府為了共同在特定公共事務的突破發展，而在組織、人力與財務運用上打破原有的管轄領域，在各縣市之上成立區域會議（regional councils），或共同為單一特定業務如教育、流域、水源、公園、墓地、工業發展而組成特區政府或特殊合作局處，以聯合透過人事、財務及組織上的合作經營，解決區域內政府的共同問題。甚至開放區域內民間的參與，充分展現區域治理或跨域合作（regional cooperation）的精神。美國各州所形成的特區一九四五年為 8,299 個，至一九九五已增至 45,977 個，約增 5.5 倍（陳立剛，2002：12）。此外，與英國發展的經驗類似，美國亦成

臺灣大學學術期刊資料庫

立全國各地區州與郡的聯盟及相關民選公職首長、副首長及專業官僚間的協會，以促進區域內各級地方政府間的合作。例如成立全國副州長會議（National Conference of State Lieutenant Governors）、全美水污染控制公務人員協會（American Association of State and Interstate Water Pollution Control Administrators）、區政府會議或論壇（regional council or forums），並推動政府間的非正式、義務性及合約性合作（informal, voluntary and contractual cooperation）（O'Tool, 2000）。

一般府際協力合作的方式，克里斯坦森（K. S. Christensen）認為主要有下列幾種：①資訊交換（information exchange）；②共同學習（joint learning）；③相互審查、評論（mutual review and comment）；④聯合規劃（joint planning）；⑤共同籌措財源（joint funding）；⑥聯合行動（joint action）；⑦聯合開發（joint venture）；⑧合併經營（merger）（Christensen, 1999: 32-39）。而跨域合作模式也有若干共同之處，學者沃克（D. B. Walker）等人綜合計算出共有下列二十五種合作方式：①推動共同志工（volunteerism）；②非正式協議（informal agreement）；③正式的地方政府間協議（formal interlocal agreement）；④簽訂地方政府間服務契約（interlocal service contract）；⑤外包（contracting）；⑥多數社區伙伴關係；⑦跨部門合作；⑧共同成立非營利公法人；⑨共同實施境外管轄（extraterritorial powers）；⑩共同成立地區政府議會（Regional Council）；⑪由聯邦政府誘導成立跨域性團體；⑫共同成立地區性服務特區；⑬地方政府間實施功能轉移；⑭鄰區兼併（Annexation）；⑮法人化（incorporation）；⑯單一財產稅基分享制（unified property tax base sharing）；⑰共同設立政府平衡基金（government equity fund）；⑱服務的統合（service consolibidation）；⑲共同推動都會地區改革；⑳共同成立跨區性單一目的特區政府（Regional special purpose district）；㉑成立地區性特殊管理局；㉒成立都會區管理局；㉓合併地方政府（consolidated government）；㉔成立聯盟型都會政府（federated metropolitan government）；㉕共同成立都會政府（metropolitan government）。（陳立剛，2002：10-11）以上二十五種府際合作與跨域管理的模式，正顯示美國府際關係的發展七十年來已具有非常深厚的基礎，頗值得台灣借鏡。

肆、理論與運作爭議以及台灣的發展策略與途徑

府際關係或跨域管理與發展結盟（developmental coalition）理論有著頗為密切的關係。因此所涉及的議題頗多，它們的成敗與領域（territory）、機關（institutions）問題的處理，以及領導人（leadership）因素關係均十分密切（Keating and Boyle, 1986）。尤其發展結盟，以英美等經驗而言，主要均著重在經濟或工商業的發展，因此常遭致地方環境維護主義派人士（environmentalist）以及傳統維護主義者（traditionalist）或歷史文物維護主義者（historicalist）的抗議。許多地方民眾反對成長結盟，反對高技術、高量化與地方過度開發建設（Stoker, 1999: 209-210）。尤

臺灣大學學術期刊資料庫

其如果中央政府高度介入地方的開發發展以及地方政府間的關係，也常會引起地方多元發展以及自治權論者的爭議（Moore and Townroe, 1990）。

史蒂芬遜（R. Stephenson）與柏格森（J. Poxon）則認為府際關係與跨域管理都必須面對下列七個難題：①區域發展策略為何？②共同財務與管理如何分配與進行？③制度與機關（組織）能力為何？④公共諮商（public consultation）或調查應如何辦理？⑤外包的風險問題；⑥合作時程問題（timetable）；⑦政黨因素問題（political party）（Stephenson and Poxon, 2000）。這些問題要一一克服在很多地方並非容易。

事實上，歸納莫爾（Chris Moore）、史托克（Gerry Stoker）、凱廷（Michael Keating）等多位學者的研究與評論，府際關係或跨域管理，有來自政治面、經濟面與行政面等三方面的限制（constrains）。分別討論如下：一、政治面的限制：①中央與地方垂直政府（或政黨）的對抗（vertical confrontation）；②水平政府（政黨）的對抗（horizontal confrontation）；③同一政府內的行政立法衝突（internal conflict）；④領導人因素（leadership）；⑤府際關係（IGR）與府際管理（IGM）法制的建立問題；⑥有公民投票制（referendum）問題的地區，推動府際關係將可能會有更複雜的政黨與地方利益團體的衝突有待克服。

就經濟方面的限制與困難而言：①在若干集體或地區性貧困區域（area economic poverty），不易推動相關外包與競標工作，相關合作的外部效益亦不高，較不容易推動合作開發或外包計畫。②在地區性產業或經濟衰退區（area economic regression）亦同，較不易推動府際及跨域合作方案。③在若干地方如經濟性機能與組織發展不足（尤其是民間產業），也不易推動經濟發展規劃案及其他競標外包合作案。④在經濟發展與環境、文化、歷史保護衝突激烈地區，正如前所述，有許多經濟、環境乃至文化、歷史合作案，也常會遭致較複雜的爭辯與對抗（Moore and Townroe, 1990; Stoker, 1999; Keating and Boyle, 1986）。

一般府際關係與跨域管理方面的推動，也有許多來自行政機關本身的阻力：①行政機關的本位主義及僵化行政文化與法規；②合夥觀念與管理技術（culture and management）不足；③缺乏合夥組織（organization or institution）；④跨域合作經驗不足。這些均是常見來自行政的阻力，有賴強有力領導人的領導、規劃的推動，以及相關的講習與訓練加以彌補。

事實上，正如董柏格（S. Domberger）及簡森（P. Jensen）等人所言，如過度採取市場治理模式，是有可能會造成私部門廠商壟斷或寡占的情況發生，如果出現市場失靈，一樣會危及公共利益（Domberger and Jensen, 1997: 69-70）。其次，克里林（Erik-Hans Klijn）亦指出，管理主義論者過度忽略公私部門間的差異，因此，在市場治理模式中未必有利於公部門與私部門發展出良好而健全的契約關係（Klijn, 2002: 159）。尤其在契約交易過程中，甚有可能產生逆向選擇（adverse selection）與道德危險（moral hazard）兩種代理成本，亦即委託人或代理人一方故意隱藏資訊（hidden information），致使對方錯估情勢而產生不適當或不正確的選擇（劉坤億，

臺灣人學術期刊資料庫

民 91：6）。發生這類似的情形，不但容易導致公共訴訟，徒增交易成本，也會危害公共利益，最後地方政府還是要負起最後責任，重新收回經營或辦理。顯見府際關係、跨域管理中許多合作競標、外包的行為也未必是萬靈丹。特別是政府間的合作協議仍普遍存在下列問題有待克服：①經費如何共同分擔；②共同服務項目利益與管理上的爭議；③合作期限與續約問題；④協議生效程序問題；⑤合作期間共同監督問題；⑥合作期間糾紛協調機制及程序問題等。

由以上各節有關府際關係相關理論的討論，以及台灣在府際關係建構上法制限制的分析，可以瞭解台灣有關府際關係的發展，無論在理論、法制與實務運作面，都有待努力。近幾年在學術界的努力之下，府際關係理論的引介與討論，已經奠定良好的基礎。事實上，如上所述，府際關係理論係結合權力互賴與資源互賴的理論，以及為因應政府財政枯竭及社會、政治失序，而必須結合各級政府與民間組織，組成治理複合體的概念，都是府際關係、府際管理及跨政府層級管理觀念的體現，正是結合各級政府部門及開放私部門參與公共事務的展現，也是一種協力增效理論。藉由這些公部門與公部門間，以及公、私部門間的工作夥伴關係的建立，可提供政府在組織與管理改造的契機。台灣正面臨政府財政枯竭，政治、社會失序，亟待結合政府與民間資源，從事政府的改造。府際關係理論的引介及府際關係的法制建構與實務的落實，正是台灣政府與法制改造的另一重要課題（趙永茂，2002b：3-5）。

就府際關係法制面的建構而言，似可考量延續地方制度法第二十一、二十二及二十四條的規定，重新修訂地方制度法。或在制訂地方制度法施行細則中對促進府際關係的種種途徑再詳為規定，包括引用美國、德國、英國、日本等國有關府際關係實務運作的模式與方法。例如仿照日本一九六三年為配合因地域開發所產生的需求，而將「地方開發事業團」的規定納入「地方自治法」中；或明訂可設立國家派出機關於地方自治團體中，以整合相關業務與職能。必要時亦可比照一九六五年日本所制訂的「地方行政聯絡會議法」，制訂「府際關係促進法」，藉以更積極促進台灣地區公共團體間，地方公共團體間，乃至公共團體與民間的合力發展。在府際關係促進法中亦可考量引進各國府際關係實作模式，包括德國的「地方團體聯盟」、「行政共同體」、「目的性聯盟」及「地方工作共同體」、公法協議（對等行政契約）等模式（蔡宗珍，2001：5-6）；或美國所提倡府際之間的「交換資訊」（information exchange）、共同計畫（joint planning）、聯合開發（joint venture）、聯合行動（joint action）、鼓勵訂定府際服務契約（interlocal service contracts）、合力管理協議（joint-power agreements）、開闢境外管轄權（extraterritorial powers）、鼓勵組成區域政府會議（councils of governments, COGs）、區域性特區及公共管理區（Regional Special Districts and Authorities）等模式（陳立剛，2001：15-19）。其中包括中央政府與各級地方政府的各種合作方式，也包括中央及各級地方政府共同將特定事業與目的性機關業務，委託、外包給民間或共同合夥經營的特定合作組織。如此必將對台灣各級政府或公共事業部門的經營與發展，產生深遠的影響。

事實上，台灣府際關係與跨域管理的結構性困境，無論就制度面或政治面，主

臺灣大學學術期刊資料庫

要係因台灣中央與地方關係還是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。宜經由地方政府改造與權限重新劃分等途徑，擴大授予地方更多自治權力與責任，並增強地方分權與中央與地方的夥伴關係。此外，亦應彈性增加地方的經營管理權力，強化地方政府更大的經營空間。

如前所述，台灣府際關係或府際管理型政府建構的第二大困難，係來自因舊地方政治與政治生態的惡化，以致造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，及地方派系、黑金政治，乃至政黨對立，對抗的政治結構之下，更不利於談判、協議政治的發展，也不利於區域主義與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。

尤其如要發展府際管理及府際管理網絡（context），促進建構一個寬廣的政府間夥伴關係，則應整合上層政府與下層政府及民間的資源，共同推動治理型政府。此外，還應克服地方經社發展落後、城鄉落差大，及民間參與公共事務能力不足等問題，大力發展地方市民經濟社會，縮小城鄉落差，才有提高民間參與公共事務經營管理能力的可能，否則推動政府與民間夥伴關係及建構治理型政府，在許多地區，即使訂有法定合夥經營的權力，也恐怕會無法落實。此外，由於地方政府公務人員職等低，人力水準普遍低落，加上政治生態惡化，約雇人員過多，監督力又遭扭曲，行政管理規劃能力不足（趙永茂，2002a：12-18），亦是推動府際關係、跨域管理等有待克服的問題。

由上述各節所論顯示府際關係與跨域管理相關理論、制度與方法，均有其實際的困難與問題，有賴強有力的領導與推展改造的決心；也需要有推動的策略與耐心。如附表一所示，我們似可設定將推動府際關係與跨域管理列為一個台灣未來發展重點的導航型計畫或政策（pilot or steering project），以計畫導向（呂育誠，2002：18-19）為原則推進各項階段性實驗與推動計畫。並在行政院內成立重點任務編組（task force or commission），比照英國新工黨的模式由行政院副院長負責領導機動團隊執行推動各階段任務與計畫。並參考林布隆（Charles E. Lindblom）不連續漸進理論：①先考慮那些「對現狀進行小幅改變」的目的；②有限地對每一項選案結果進行預視；③同時對目標、目的以及選案進行相互調整；④隨著新資訊的獲得，持續對目標、目的、選案進行重建；⑤持續地對選案進行分析和評估，選案將隨著時間的經過而不斷地被修正，而非在行動之前一次定案；⑥持續對現存問題進行檢證、修飾，而非一次獲得解決（Lindblom and Braybrooke, 1963）。

依據林布隆的不連續漸進理論，在政府推動府際與跨域合作的導航計畫之下，透過由行政院副院長領導的重點編組短期內應進行府際關係與跨域管理的調查、評估及執行方案規劃，並進行相關修法工作，例如建立府際關係發展條例，並修訂有關人事、審計及國有財產使用相關法律（令），同時進行公聽、講習，初期亦可經由評估進行獎助縣市相關合作計畫。到了中期，則可採行重點實驗或推廣策略，在都會區域或其他有意願、有推動可能性與價值的地區進行輔導協助。尤其台灣經由長期中央集權及地方公務人力素質普遍低落之下，中央政府應在推動初期與英國政

臺灣大學學術期刊資料庫

府一樣，負起較大的規劃、促進、整合、獎助與輔助的角色。在此階段亦可有計畫協助發展民間團體，尤其是非營利團體，推廣非正式行政機關及地方政府間的協議合作，擴大區域內政府進行合作發包、採購、外包。必要時中央亦可比照高屏溪流域管理局一樣，多協助成立區域性特定功能組織，解決跨縣市特定議題，並逐漸交給地方政府分擔、共管。接著推動長期的落實及普及計畫，協助擴大推動地方政府間的合作協議，輔助或鼓勵地方成立地區性合作議會或組織，共同解決特定業務，並獎助部分地區推動成立準自治非政府組織，或準政府組織，擴大民間參與公共事務之決策、經營，甚至管理，同時獎助地方共同籌措財源，共同組織機關進行若干公共事業或業務的聯合外包經營或開發、發展，開拓台灣地方政府及中央與地方關係發展的新時代。特別是中央及地方各級政府間有關經費共同分擔、共同管理有待克服的來自府會爭議的問題、彼此合作期限與續約問題、協議生效程序問題、如何進行在策略、人事、政策等方面共同監督、以及合作期間的糾紛解決問題，均需要各級政府在推動府際關係與跨域管理的同時，共同研議解決途徑，密集進行誠意協商，定能累積寶貴經驗，早日建立府際關係與府際管理型政府的發展基礎。

表一：台灣府際關係與跨域管理推動策略表

階段／策略	短期（預備期）	中期（推廣期）	長期（落實、普及期）
1. 設定導航型計畫（pilot or steering project）推動府際關係與跨域管理，以計畫導向，推進各項階段性計畫 2. 設定重點任務編組（task force or commission），由行政院副首長負責領導機動團隊執行推動各階段任務與計畫	重點工作： 1. 調查、評估、執行方案研究、規劃定案，確立推動業務與方向 2. 修法（含修訂地方制度法設定專章，或另立特別法，並修訂人事、審計及國有財產使用相關法律等） 3. 講習、公聽、預備推廣體制相關作業完成（各類合作契約） 4. 重點獎助局部合作計畫	重點工作： 1. 重點區域推動計畫（都會區等） 2. 審查獎助區域合作計畫 3. 發展方向： ⑴發展民間團體，尤其非營利團體 ⑵推廣非正式行政協議合作、社區伙伴關係，更多的政府間行政合作 ⑶擴大區域合作發包、採購、外包 ⑷中央成立區域性特定目的組織整合特定業務	重點工作： 1. 協助地方成立地區性合作議會或組織，共同解決區域特定業務（如地區性共同專業特區組織） 2. 獎助部分地區推動地區性準自治非政府組織 3. 協助地方共同籌備財源，共同組織機關，必要時協助整併地方政府
附註：1. 短中長期：例如短期：一至三年；中期：四至十年；長短期：十年以上。 2. 目標：擴大區域內政府的合作與民間的參與，實現治理型地方政府與政治及跨域治理社會（regional governance）。			

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結　論

要建構一個府際關係型與府際管理型的政府，必須克服中央集權及地方政府自治權力、能力貧弱的問題，並應減輕中央與地方的對抗，及地方政府間的本位、對立；同時多引進民間若干較有效的人力、財務及管理技能，投入相關公共服務業務，並進行公共監督，促成政府與民間更有效率的資源與能力的整合。而這些出自外部環境與政府間所既存組織作為之間的互動，則有賴於經由個案的分析，才能做更深入、有效的理解。也才能充份了解政府的成長，必須檢驗政府與民間組織的互動，以及官僚行為、政治領導與外部社經限制等客觀因素是否能加以有效運作與解決。

地方自治法規有關地方合辦事業之規定在跨區域合作方面，台灣省轄內具體實施係以公共造產方式推動，可由數個地方自治團體提經民意機關議決通過，共同出資經營事業（通常係不同層級），其管理機構通常係由較高層級之地方自治團體負責。而有關府際關係與府際管理，係包括政府間垂直合作管理、水平跨域管理及政治面的協議管理策略等面向。其合作業務則涵蓋公共造產、垃圾環境處理、水資源管理、共同水源管理以及各種聯合競標與聯合外包經營、合營等事宜。而區域政治聯盟、協議發展等亦是重要的發展面向。至於管理技術或行政運作層面則包括經費分擔、綜合規劃合署辦公等經濟、人事、組織、法制等方面的整合，以及中央及地方領導人之間的協議整合。此均對當前地方自治與地方發展的突破具有深遠的意涵。

因此，在台灣府際關係的建構策略中，有關府際關係的功能整合，主要可分中央與地方政府的權力整合與政府跨域（含垂直與水平）兩方面加以建構。其中關於中央與地方權力整合部分，重點在建立垂直政府間共同管理法源及擴大地方自治政府的自治權限與財政、人事、組織運作上的自主權限。其在法制重構上則涉及地方制度法與其他專業法律、法規的修法事宜。而最重要的問題則是有關垂直與水平跨域合作體制的建構，包括資源分享、業務共理。而在人事、組織、財務等方面的合作與組合，則包括全部事務組合以及一部事務組合等途徑。其共同涉及的法制建構面，則包含行政契約的制訂，地方制度法跨區域合作專章的建立或其他特別法的制訂等。而府際關係與府際管理的有效推動，仍有賴各級政府及中央政府的政治與政策領導人，扮演更積極的整合角色。

為克服當前推動府際關係與與跨域管理上擺在國人面前的幾個結構性困境，我們建議政府應可採取導航型政策或計畫的方式，以計畫導向推動各階段促進發展事宜，並以林布隆漸進主義為策略，及執行計畫之機動編組方式，推動各階段任務與計畫。希望能更有助於整合上層政府與下層政府，以及民間資源，推動治理型政府。尤其還需要用心改造地方政府組織與人事、財務之評估與管理技術，不斷累積政府與政府間，及政府與民間的合作管理經驗，才能有效推動治理型政府的發展。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

王玉蓮，2002，台灣省公路監理業務回歸縣級地方自治可行性之研究：以高雄區監理所為例，文化大學中山學術研究所碩士論文。

王躍生，1997，新制度主義，台北：揚智出版社。

李長晏，1999，我國中央與地方政府府際關係分析：英國經驗之學習，國立政治大學公共行政學系博士論文。

呂育誠，2002，“地方政府能力提昇與中央地方關係再定位之研究”，淡江大學公行系：地方自治變革與地方政府功能提昇學術研討會，頁 1-28。

吳文程，1999，“精省後府際關係的轉變”，台北：行政院國家科學委員會專案計畫。

紀俊臣，2001，“台灣府際關係緊張與解決機制之評估”，東吳大學政治學系、暨南國際大學公共行政與政策學系、內政部主辦的「府際關係」學術研討會論文（2001/6/9），頁 1-15。

孫本初，2002，“行政機關業務委託外包之探討”，收錄於蘇永欽編，政府再造，台北：新台灣人文教基金會，頁 343-354。

黃榮護，2000，以議題管理途徑形塑台北市政府多部門協力關係策略，台北市政府研考會委託研究計畫。

陳立剛，2000，府際關係之重建：英國、美國中央與地方政府之互動對精省後我國府際關係之啟發，台北：行政院國家科學委員會專案計畫。

陳立剛，2001，“府際合作關係研究：跨區域管理合作模式之分析及其策略”，「府際關係」學術研討會，台北：東吳大學政治學系，頁 1-27。

陳立剛，2002，“地方政府跨區域合作機制理論與實務”，台灣政治學會舉辦「全球化與台灣政治」學術研討會論文，頁 1-24。

陳金貴，2000，“美國府際關係與府際管理的探討”，行政學報，第 22 期，頁 13-26。

陳敦源，1998，“跨域管理：部際與府際關係”，收錄於黃榮護主編，公共管理，台北：商鼎文化出版社，頁 226-269。

曾怡仁、黃競涓，1999，“府際關係研究分析：兼論水資源管理個案”，收錄於陳文俊主編，海峽兩岸地方政府與政治，高雄：中山大學政治所，頁 127-145。

張四明，2001，“從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行”，「府際關係」學術研討會論文，頁 1-22。

臺灣大學學術期刊資料庫

廖達琪，2000，“精省以來的府際關係：失序或設計不出的秩序”，台灣政治學會主辦，「跨越 2000 年的政治學研究」學術研討會論文，（2000/12/09-10），頁 1-26。

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

趙永茂，2001，“中央、省對地方監督關係之探討”，「台灣省政府執掌業務與功能發展」學術研討會論文，台中：東海大學政治系，頁 1-23。

趙永茂，2002a，“華人地區地方府際關係發展的幾個結構性困境－台灣個案的觀察分析”，暨南大學公行系：「前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係」學術研討會論文，頁 1-21。

趙永茂，2002b，“府際關係與跨域管理的發展方向”，台北：新台灣人基金會，「新野論壇座談會」，頁 1-9。

趙永茂、孫同文、江大樹，2001，府際關係，台北：元照出版公司。

趙永茂、孫同文、江大樹，2002，雲林縣政府府際管理之研究，雲林縣政府委託研究計畫。

劉坤億，2002，“地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制”，淡江大學公行系：「地方自治變革與地方政府功能提昇」學術研討會論文，頁 1-25。

鄭崇田，2001，政經變遷中我國府際關係的發展，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

蔡宗珍，2001，“跨區域事務合作之法制模式探討”，「府際關係」學術研討會論文，頁 1-16。

謝瑩潔，2001，我國藝術補助機制之檢討，台灣大學政治學研究所碩士論文。

龔意琇，2002，台灣垃圾跨區域處理之研究，台灣大學政治學研究所碩士論文。

Agranoff, Robert. 1988. “Directions in Intergovernmental Management”, *International Journal of Public Administration,* Vol. 11, No. 4: 357-391.

Bardach, E. 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law,* Cambridge, MA: MIT Press.

Chandler, J.A. 1996. *Local Government Today***,** Manchester: Manchester University Press.

Christensen, Karen Stromme. 1999. *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*, London: Sage.

Coulson, Andrew. 2000. “Regeneration, Partnerships and Communities: Towards and Ideology for the Third Way”, *Local Government Studies*, Vol. 26, No. 4 (Winter): 107-114.

Katz, Bruce ed. 2000. *Reflections on Regionalism*, Washington D.C.: The Brookings

臺灣大學學術期刊資料庫

Institution.

Kavanagh, Ian and Parker, David. 1999. “Managing the Contract: A Transaction Cost Analysis of Externalisation”, *Local Government Studies*, Vol. 26, No. 4 (Winter): 1-22.

Keating,R. and Boyle M. 1986. *Remaking Urban Scotland***,** Edinburgh: Edinburgh Univ. Press.

Lawrence, Roger. 2000. “Battling for the Regions: Local Government Policy Networks and the Reform of the European Structural Funds”, *Local Government Studies*, Vol. 26, No. 4 (Winter): 58-70.

Lindblom, C.E. and Braybrooke, D. 1963. *A Strategy of Decision*, New York: The Free Press.

Mackintosh, Maureen. 1997. “Economic Culture and quasi-Markets in Local Government: The Case Constructing for Social Care”, *Local Government Studies*, Vol. 23, No. 2 (Summer): 80-102.

Moore C. and Townroe P. 1990. *Urban Labour Market***,** London: HMSO.

O’Toole, L. 2000. “Implementing Strategies for Public Management in Networks”, International Symposium: Building Policy Coherence.

Peters, B.G. 1998. “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination”, *Public Administration*, 76 (Summer): 295-311.

Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Rouse, John. 1997. “Performance Inside the Quangos: Tensions and Contradictions”, *Local Government Studies*, Vol. 23, No. 1 (Spring): 59-75.

Stephenson, Richard and Poxon, Jenny. 2000. “Regional Strategy Making and New Structures and Processes for Regional Governance”, Local Government Studies, Vol. 27, No. 1 (Spring): 109-124.

Stoker, Gerry. 1995. “Regime Theory and Urban Politics”, in D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage: 54-71.

Stoker, Gerry. 1999. “Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government”, in G. Stoker (ed.), *The New Management of British Local Government*, London: Macmillian Press, Ltd.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Inter-Governmental Relations and Regional Governance of Taiwan:

A Literature Review and Strategy Analysis

Yung-mau Chao*

Abstract

This paper has been managed to review the meaning of Inter-Governmental Relations (IGR) and Regional Governance (RG) of Local Government. Meanwhile, it also discussed the constrains of IGR and RG in Britain and United States of America. Furthermore, the disputing and predicaments of IGR and RG in Taiwan are both the main parts of analysis in this paper. In addition, this study dedicated to develop the constructive approaches on IGR and RG in Taiwan through Lindblom's disjointed-incremental theory and step-by-step methodology. Finally this paper suggests the government of Taiwan that better take a pilot or steering project to deal with the disjointed-incremental approach and the strategies of institutional change and managerial regime-building.

Key words: Inter-Governmental Relations, Regional Governance, Local Government, Governance Society

* Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

臺灣大學學術期刊資料庫