

跨域治理模式的建構與評估¹

陳一夫²、林建元³、鄭安廷⁴

論文投稿日期：103年04月29日
第一次修正日期：103年08月27日
論文接受日期：103年08月29日

摘要

面對日益激烈的全球經濟競爭，城市治理必須超越行政轄區界限，整合跨區域資源以提升城市區域競爭力。處理日趨複雜的都會問題，城市更須跨域合作才能有效解決基礎建設與公共服務的共同問題，雖然實務上各國已有不同的運作模式，但效果各異。因此，如何建構與評估有效的跨域治理模式，乃成為空間規畫領域的重大課題與挑戰。本研究目的在分析影響跨域治理之重要因素，並解釋各因素間關係。首先從歐、美、日等國跨域治理模式歸納出關鍵影響因素，再以焦點團體訪談法，徵求實際參與跨域治理之中央、地方政府官員與專家學者意見，建構出 A+CORP 跨域治理基本要素模式。換言之，有效跨域治理需以共同協議 (Agreement) 為前提，具備充分的資金 (Capital, C)、有運作功能的組織 (Organization, O)、有約束力的管制權 (Regulation, R)、以及具共識的發展計畫 (Plan, P) 等 4 項要素。以該模式進一步評估台灣既有跨域合作平台，其成果可作為未來跨域治理模式實務改進與後續研究參考。

關鍵詞：跨域治理、城市區域、區域發展、區域治理

DOI: 10.6128/CP.42.2.153

1. 本文係內政部營建署城鄉發展分署補助「三大城市區域與七大生活圈跨域治理合作機制之研究」研究計畫部分成果，在此感謝該署經費之補助。本文屬都市及區域發展領域。
2. 南臺科技大學視覺傳達設計系助理教授。Email: yifuchen@mail.stust.edu.tw。
3. 中國文化大學環境設計學院教授兼院長。Email: ljy28@ulive.pccu.edu.tw。
4. 義守大學公共政策與管理學系助理教授，通訊作者。Email: acheng@isu.edu.tw。

Development and Evaluation of Cross-Boundary Governance Models

Yi-Fu Chen

Department of Visual Communication Design, Southern Taiwan University of Science and Technology

Tainan, Taiwan 71005

John Chien-Yuan Lin

College of Environmental Design, Chinese Culture University

Taipei, Taiwan 11114

An-Ting Cheng

Department of Public Policy and Management, I-Shou University

Kaohsiung, Taiwan 84001

ABSTRACT

In order to improve the competitiveness of city regions in the face of radical global economic competition, targets of city governance must exceed administrative boundaries. The complexity of problems in metropolitan areas has also increased. Although many various cross-boundary governance models have been adopted, their effectiveness widely varies. Therefore, an effective cross-boundary governance model is critically needed in planning theory and practice. This study investigated the key factors affecting cross-boundary governance so that a theoretic model can be established to evaluate the effectiveness of various cross-boundary governance models. After reviewing of cross-boundary governance model in United States, Europe and Japan, and performing focus group interviews with central and local government officers and experts in Taiwan, four critical factors of effective cross-boundary governance are identified and named as A+CORP (Agreement + Capital, Organization, Regulation, Plan) model. Furthermore, to measure the explanatory capability of the requirement model, existing cross-boundary cooperation models in Taiwan are evaluated. The analytical results of this study can be used to improve the cross-boundary governance models in practice and theoretical development in the future.

Keywords: Cross-boundary governance, City region, Regional development, Regional governance

一、前言

在全球化競爭中，城市區域的交際角色日益重要。地方政府受限於行政轄區內有限的人口規模與土地資源，較難透過經濟規模在國際競爭上取得優勢，加上相鄰區域間工商發展、公共建設與公共服務關係密切，已難用傳統行政轄區解決跨域議題，故跨域治理日趨重要（黃萬翔，2009）。

這當中牽涉到的影響涵蓋不同的層面，以對於區域發展課題研究相當投入的歐洲各國為例，近年為因應整合性議題的需求，透過組織調整、行政區劃調整與劃設特區等行政組織範圍重新檢討來處理跨域治理問題（Deas and Lord, 2006）。就台灣本身而言，近幾年積極透過中央政府組織改造、縣市合併與升格直轄市來處理跨域治理議題，其成效能有待實證研究檢驗，且組織結構調整僅將部分跨域議題內部化，調整後仍會面臨新的行政轄區與部門間之跨域治理問題。因此，政府組織結構調整僅是處理跨域治理一種方法，影響有效跨域治理之要素仍有待探討。

在跨域治理機制相關文獻研究上，公共行政領域學者多從組織（紀俊臣，2013；曾建元，2006）、與法制（紀俊臣，2009；黃子庭，2007）角度，探討各部門界面整合、法制與夥伴關係建構來設計跨域治理模式（鄭安廷，2014），空間規劃領域學者多從計畫（林錫銓，2001；黃萬翔，2009）、財政（蕭閔偉等人，2012）與權力結構（楊友仁、蘇一志，2005）之角度探討跨域治理模式。然而，各研究多採用傳統改革主義者、公共選擇理論、新區域主義、都市成長聯盟與都市政權理論、政策網絡理論，主要係用來解釋既有地方與地方間外部協調、地方內部整合、地方與中央間所建構之治理模式，然缺乏有效跨域治理之影響要素探討。因此，本研究目的在歸納既有國內外跨域治理模式之影響要素，並解釋各要素間之關係。

本文先回顧跨域治理相關理論，以及歐盟、美國與日本之跨域治理模式，歸納出跨域治理模式之基本要素，再藉由我國中央與地方政府官員代表及相關領域學者專家之焦點團體訪談法，解釋各因素間的關係，建構一個簡稱 A+CORP (Agreement + Capital, Organization, Regulation, Plan) 的跨域治理基本要素模式，並以此模式評估國內既有各種跨域合作平台，驗證所建立基本要素模式的理論解釋能力，所得成果可作為未來跨域治理模式實務改進與進一步研究之參考。

二、文獻回顧

在跨域治理的發展背景，主要與從政府至治理 (shift from government to governance) 轉變有關 (Andrew and Goldsmith, 1998)。在經濟全球化、市場自由化與資訊科技高度發展，加上政治、經濟、社會結構的快速變遷與發展，使得過往由政府部門主導來回應公共議題的能力日益下降，許多公共議題例如：交通及流域管理 (Moss, 2004) 已跳脫傳統部門分工與行政區域疆界，出現跨部門、跨地域之特性 (李長晏、詹立煒，2004)。

跨域治理相關理論包括「傳統改革主義者」、「公共選擇理論」與「新區域主義」(Hamilton, 1999; Ostrom, 1972; Tiebout, 1956)。「傳統改革主義者 (traditional reformist)」主要從結構途徑來促成合作，強調從政府組織角度，以縣市合併、多層級體制與聯盟制策略來進行政府結構改革，促進跨域治理。「公共選擇理論 (public choice theory)」則主張多中心或多核心之政治體制較能回應公民需求，使公民能從眾多競爭性公共服務提供者中做出選擇，以提升城市區域之效能、效率與有效回應的公民需求，促進跨域治理 (李長晏，2004，2007b)。「新區域主義 (new regionalism)」則認為傳統改革主義者與公共選擇理論所主張之合作與競爭體制應兼用，重視地方政府、社區組織、企業及非營利組織間所構成地方策略性夥伴關係，強調決策非傳統之多數決，須透過審議形成之共識或協調所產生的協議，才能有效處理跨域治理問題 (仇桂美，2011；李長晏，2007b)。上述理論主要討論地方與地方間透過外部協調來達成跨域治理，但除了地方與地方間之水平網絡關係外，亦有地方內部整合，以及地方與中央間之網絡關係之垂直網絡關係 (Benz, 2001)。

地方內部整合之跨域治理，主要有「都市成長聯盟 (urban growth coalition)」與「都市政權 (urban regime)」兩種理論，都市成長聯盟理論重點在地方最具影響力之行動者，通常為地方菁英，能引領與影響政策決策與執行。都市政權理論則以地方權力結構來解釋，認為決策是透過公與私部門相互協調、整合的結果，透過每次合作加深彼此互相依賴，促成下波交換活動，形成因果循環，並構成公私部門領導者間非正式治理聯盟 (范淑敏、周志龍，2008；楊友仁、蘇一志，2005)。然而，無論就都市成長聯盟或都市政權理論，受限於單一轄區政策治理聯盟思維，對於跨域治理現象之解釋仍有不足 (林錫銓，2001)。

地方與中央之垂直網絡關係之治理，則以「政策網絡理論」較能解釋中央與地方政府執行政策領域之垂直互賴關係。政策網絡理論依照成員組成、互賴程度與成員間資源分配分成五種類型政策網絡，包括政策社群、專業者網絡、府際網絡、生產者網絡、議題網絡，其差異在網絡結構之開放性與穩定性 (范淑敏、周志龍，2008)，需視議題性質以及所牽涉利害關係人特性，採用不同之政策網絡治理模式 (Rhodes, 1997)。政策網絡理論主要在描述公私部門、利益團體、社區組織與非營利組織的各種跨域治理模式，針對公共議題進行參與、意見與資源交換，達成共識並予以解決，主要以協議為治理之基礎，然對於跨域治理的影響因素

並無法提供更深入之分析。

在跨域治理模式之相關研究中，Miller（2002）提出針對不同政策，建議可採用協調型、行政型、財政型、結構型區域主義來處理跨域事務。協調型區域主義主要利用區域整合性計畫與地方性計畫來處理跨域間之協調與一致性，採用設置整合性組織、顧問單位、監督單位與權責機構等策略來協調；行政型區域主義則以引導地方政府間達成合作協議為主，透過設置特別行政區、大市制 (urban county) 或地方政府間協議來處理跨域議題；財政型區域主義則以既有政府結構為基礎，利用基金機制來促成跨域合作；結構型區域主義則地方政府行政區域調整為主，以兼併 (annexation)、市縣聯合 (city-county consolidation)、合併 (mergers and consolidations) 等策略來處理跨域議題。歸納上述各種跨域治理模式，主要以計畫引導、協議達成、資金誘因與組織調整來推動跨域合作。

在國內跨域治理相關研究中，李長晏（2004）提出以建構政策網絡關係、行政契約、行政協定、地方公共服務協議、區域性聯盟、合併等區域合作模式，並從跨域治理法制基礎強化、地方策略性夥伴關係建構、推動公共服務協議與行政協定、設置準政府組織等改革方案來促成上述合作模式之實踐。曾建元（2006）則進一步從府際關係之跨域治理，認為政策網絡關係、行政契約、區域策略聯盟與設置特定功能機構之治理模式較適合處理以府際關係為主之跨域治理，在推動上應先從非正式互動建立合作之社會資本，再強化跨域治理機制之法制基礎，配合中央政府管制權調適與誘因機制提供來促成協議達成，最後才進展到設置特定功能機構來推動跨域治理工作。劉明德，徐玉珍（2011）在比較台灣與德國的地方合作經驗後，也主張要台灣的跨域治理應該嘗試從非正式組織開始進入正式合作的階段，例如以公司或是協會的模式建立網絡式上下整合的合作平台。其他許多作者設定特定議題討論上述治理模式之適切性（紀俊臣，2013；徐仁輝，2010）。綜合上述，國內研究跨域治理模式，著重在合作之社會資本建立、跨域合作與協議之法制基礎強化，以及設置組織等方式來處理。

除純學理上的討論，對於跨域治理成敗的因素近年來也陸續有學者探討。就治理成果難以彰顯的分析上，以跨域治理制度性障礙因素普遍受到重視。紀俊臣（2009）從法規制度方面探討臺灣跨域治理法制及其實施策略，發現法制的保守心態使得目前地方制度法未能有較為積極的規範；但是部分條文(第 21 條及第 24 條)還是提供行政者執行之依據。李長晏、詹立煒（2004）則綜合實質及非實質制度提出本位主義、黨同伐異、法令不足與協商成本為跨域治理之障礙因素。汪明生、邱靖蓉（2009）亦指出台灣的跨域治理多強調向中央政府爭取資金補助以進行公共建設或服務，但因本位主義、政黨立場矛盾、人際信任缺乏而導致跨域合作成效有限。儘管跨域治理有著制度上的一定限制，國內經過十餘年的摸索在學理及實務上也開始有部分的成果，李長晏、曾淑娟（2009）比較了北台及高高屏的跨域治理經驗，肯定了兩種模式一定程度的跨域治理效果，同時也從運作機制、發展議題、合作範圍、任務類型、制度化程度、合作程度、民主正當性以及區域發展影響性等面向導出了跨域模式在不同地區的執行上差異。

承接上述，不同之公共議題性質會採用不同之跨域治理模式，因此各種模式對該公共

議題之適用性的評估便十分重要。在國土規劃議題，我國在體制上係以計畫來處理跨域議題，但由於缺乏資金分配與跨部會管制權協調權力，使得跨域治理成效不佳。根據蕭閔偉等人（2012）指出，由於國土計畫法仍未通過，國發會（前身為經建會）所提出「國土空間發展策略規劃」非屬法定計畫，且由上而下的空間規劃與地方政府需求有落差，使得國土空間發展策略規劃難以指導各地方政府區域發展，具有法源基礎之區域計畫，則因未能有效連結預算分配與協調其他部會管制權，使得區域計畫難以落實跨域治理。在資源管理議題，李長晏（2007a）則以中台灣流域管理之跨域治理研究中指出，因流域管理相關之管制權（包含在土地使用規劃上、環境保護、集水區保育、水資源利用等）分散在中央政府各部會，地方政府多僅扮演執行角色，故無法有效推動跨域治理。在公共服務議題上，廖俊松、曾憲華（2006）則在警政跨域治理研究指出，目前主要透過中央或地方政府警政機關之會報來達成跨縣市與跨部門治理共識。由上可知，現有我國針對不同公共議題所採用之跨域治理模式有很大差異，需透過一套評估工具建立，依照跨域事務之性質，評估影響有效跨域治理之關鍵因素。

三、研究方法

鑒於目前國內跨域治理相關研究多以提出跨域治理模式設計為主，較缺乏實證研究驗證該模式之有效性，以及探討跨域治理之影響因素。因此，在研究方法設計上，本文首先回顧美國、歐盟以及日本之跨域治理模式，並試圖歸納出關鍵之影響因素。

選擇歐美日跨域治理模式作為本研究案例參考主要著眼於以下考量面向：首先是在學理探討上歐洲過去二十餘年在區域整合以及跨域治理議題上的領先嘗試，使得歐盟經驗在不同治理介面整合上有極高參考價值；其次是區域治理議題與地方發展規劃始終無法脫鉤，而台灣的都市計畫體系很長一段時間受美國式的規畫影響甚深；此外除規劃面向，跨域治理同樣牽涉行政區與土地界線問題，這部分的國內制度脈絡同樣受到日本統治的歷史因素影響，也因此本研究以歐美日經驗做為案例參考的素材。而在此三者跨域治理模式中，較受到關注之模式有美國都會規劃組織 (Metropolitan Planning Organization, MPO)、歐盟之區域發展基金與日本之國土計畫。

首先，美國都會規劃組織，主要在處理城市區域跨域合作，議題包括公路建設、城市再開發和環境整治（經建會都市及住宅發展處，2011），都會規劃組織為美國國會立法所成立，負責規劃與協調都會地區交通和相關基金申請，決策透過政策委員會，成員包括市民、地方政府部門人員、專家與技術人員，計畫之規劃過程注重公共參與，具有法定地位，能引導預算分配，鼓勵跨區域與跨部門合作，且資金為多年期預算，並立法專款補助（林建元，2012；紀俊臣，2003；焦國安，2010）。美國都會規劃組織由於處理跨域合作議題為城市區域尺度，較能以組織、資金與計畫引導跨域合作。

歐盟透過結構基金 (Structural Funds) 與團結基金 (Cohesion Funds)，用財政手段來處理跨域合作事宜，基金來自歐盟各會員國，具決策與執行組織。基金主要設置目的為促進聚合 (Convergence)、加強區域競爭力與就業、推動跨域合作 (Territorial Cooperation)，其特色為 1. 訂期限的長期性預算；2. 以策略性計畫引導資源分配；3. 政策由上而下但尊重個別特性；4. 補助項目適度分類以確保政策涵蓋範圍；5. 跨域治理參與對象保持彈性，可進行雙邊、多邊與跨區域之合作（林建元，2012）。由於歐盟之跨域合作尺度為會員國間，較難透過設置組織來推動，因此，歐盟模式強調以基金與計畫來引導跨域合作。

日本則以國土計畫引導跨域治理，長期以來，日本就有國土綜合開發計畫法與國土利用計畫法建構成完整之國土計畫體系，配合公共投資計畫進行跨域性公共建設投資。而為提升政府效能，除持續推動組織再造與市町村行政區合併之行政改革外，亦鼓勵地方成立跨域性組織，強制地方制定國土形成計畫（地方廣域計畫）。此外，日本政府也進行地方分權，將更多財政與資源管理權力下放地方，配合 2007 年新的國土形成計畫，不但改採願景式策略規劃，仍與區域建設及公共投資緊密聯結，並開放地方提案、區域審議來增加地方參與機會。在誘因上，日本政府除有效運用中央補助款優先補助跨域合作項目，並提供法令鬆綁誘因外，中央政府也提供地方專業諮詢的技術服務（王小茹、林思文，2013；林建元，2012；陳建仁，2011）。因此，日本主要以計畫與組織引導跨域合作。

從歐美日推動跨域治理之機制可歸納出，在促成跨域治理的要素上，美國都市規劃組織重點從資金支援、組織平台與發展計畫來推動，歐盟區域發展基金具有資金支援與發展計畫的特色，日本國土計畫具有資金支援、管制權與發展計畫。相較之下，歐美模式特別強調資金與計畫引導，日本則相對強調組織與計畫引導跨域合作。小結上述，本研究歸納出資金支援、發展計畫、組織平台與管制權之 4 項基本要素，再由台灣實際參與跨域治理之中央與地方政府官員及專家學者以焦點團體訪談法，針對跨域治理議題在實務上所遭遇問題與影響因素進行驗證。

在調查對象上，本研究邀請有處理跨域治理事務經驗之中央政府官員代表，包括國發會（前身為經建會）、財政部、研考會、內政部、農委會、行政院各聯合服務中心代表，地方政府官員代表包括台北市、台中市、台南市、高雄市、桃園縣、基隆市、新竹市、苗栗縣、彰化縣、南投縣與台東縣政府，專家學者則邀請長期參與及研究跨域治理相關土地管理、都市計畫、公共行政、政治、法律、財稅領域之學者為主，分別於 2011 年 8 月 9 日、10 月 5 日、10 月 18 日、11 月 17 日、12 月 14 日，共計辦理 5 場次焦點團體訪談。各場次以逐字稿紀錄，將受訪者依中央政府 (C)、地方政府 (L) 及專家學者 (P) 編號，以文獻回顧所歸納出之 4 要素（資本、組織、管制權、計畫）進行內容分類，分析各要素間之相互關係與跨域治理之共同影響因素予以編碼後，發現參與成員間需有共同協議 (Agreement, A)，配合資本投入 (Capital, C)、組織平台 (Organization, O)、管制權力 (Regulation, R)、以及發展計畫 (Plan, P) 之措施搭配，方能促成跨域合作之具體實踐，由此結果建構出「A+CORP 跨域治理基本要素模式」，並透過台灣既有跨域合作平台機制進行驗證。

四、研究發現與分析

(一) 跨域治理影響要素歸納

1. 資金(Capital)

資金為促成地方政府間跨域治理之主要誘因，大部份參與訪談的地方政府官員代表表達資金為重要誘因，特別是在爭取中央政府補助款部分。根據地方政府官員代表 (L4) 指出，「空間發展計畫、經費和組織平台，在地方政府的角度而言，三者當中最缺的便是財政資源。在財政收支劃分法尚未修法通過，錢跟權還是在中央，因此，如果錢跟著計畫來走，或許是可行的」。專家學者與中央政府官員意見均一致指出，從經費來源與其政策目的之角度，中央政府補助款相較於統籌分配款更適合作為推動跨域治理的資金誘因。根據專家學者代表 (P4) 指出，「未來若要處理財政分配，我認為以中央補助地方來解決跨域問題比較合理。從屬性來看，統籌分配稅款雖然是中央給地方，但本質是地方的錢，目的是解決財力的不平衡。若需要中央來看，應該從補助款來看，屬性和體制比較正確。」

進一步探討資金引導跨域合作之影響因素，與資金規模大小、集中程度與分配原則有關。資金規模過小恐無法有效吸引地方政府推動跨域治理，資金分散在各部會則會受部門本位主義影響無法有效整合運用。根據專家學者代表 (P11) 指出「經建會的總合計畫，一、兩億元要照顧六都十六縣，其實不太容易，而要其他部會聽經建會總合計畫的意見，也不容易。」而資金分配原則是引導地方政府合作行為，發揮跨域治理所設定之政策目的（例如節省成本、提高效能、減少城鄉差距、處理不合作就無法處理之問題）的關鍵。目前地方政府水平轄區調整（縣市合併）與垂直權力調整（升格直轄市）主要目的為爭取中央政府資金來強化治理能力，但較少從減少政府支出角度推動跨域治理，這便有賴資金分配原則之設計。根據專家學者代表 (P1) 指出「地方要升格，以為升格就賺到錢，但餅就這麼大呀，地方政府發現錢沒變多，就會抱怨了。為了鼓勵地方，透過合併減少支出，還是要有誘因鼓勵，所以日本就有這種政策，節流省下的錢，五年內讓你繼續用。像是鼓勵廠商節能，用省下的錢來支付節能的費用，來進行鼓勵」。

2. 組織 (Organization)

目前地方政府間已自發性組成許多區域合作組織，例如北臺區域發展推動委員會、中臺區域合作發展平台、雲嘉南區域永續發展推動委員會、高屏區域合作平台等，目的在促成地方政府間跨域治理事務之協議達成，向中央政府爭取資金來處理跨域治理議題的重要平台，影響組織有效推動跨域治理之因素則包括組織之法制化與地方民意機關之監督。根據地方政府官員代表 (L8) 指出「北臺八縣市，希望能夠朝著法制化的目標邁進，因為政黨輪替、公務

員輪替等因素，希望能夠建立法制化。」跨域治理組織的成員均由各地方政府相關局處指派代表參加，法制化是促使該組織能永續運作的關鍵之一。

由於跨域治理議題超越行政轄區界限，但地方民意機關在監督行政機關的職權與所代表民意仍依照原有行政轄區，因此會發生跨域治理組織所達成地方政府行政機關間之協議，未必能獲得地方民意機關支持。根據地方政府官員代表 (L5) 指出「僅就平台來討論。目前有很多的平台、組織存在，只是成效不彰，而且財源不足，可能在民意上站不住腳。」中央政府官員代表 (C7) 亦有類似論點「問題是要如何說服議員，用本縣市的錢投注在鄰近縣市的建設，在政治層面上有一定的困難度。」此凸顯出有組織來推動跨域治理事務，仍需建立在協議之基礎上，而協議並非僅行政機關間達成便可，還需注意民意機關在決策過程中之影響力。

除地方政府間跨域治理之推動組織外，由於許多跨域議題涉及中央政府各部會主管範疇，故亦有行政院中部、南部、東部聯合服務中心之設置來負責協調事務，然該組織由於缺乏資金與人力，影響其推動跨域治理之效能。根據中央政府代表 (C6) 表示，「行政院設有中南東三個服務中心，人力大多是由中央各部會支援來的。早期由行政院副院長擔任主任，近年來，皆由政務委員兼任服務中心的主任。各中心的業務費用有限，每年不到200萬，實在無法達到當初所成立的宗旨。」由上可知，組織雖為促成協議產生之重要媒介，但若缺乏資金作為誘因，依然難以有效落實跨域合作。

此外，依據區域計畫法所設置之區域建設推行委員會，亦是處理開發建設事業與公共設施建設之跨域議題的法定組織，然由於缺乏建設經費與土地使用管制權外其他領域（例如交通）資源分配權，故仍無法有效推動跨域治理。根據中央政府官員代表 (C9) 指出「區域建設委員會的運作進行研究，發現有兩個問題很難克服，一個是區域建設委員會在內政部底下，但內政部沒有建設經費，有投入但卻沒有力量執行；另外，內政部管的是土地資源，但並不能介入交通部和經建會的資源分配。」另根據中央政府代表 (C5) 指出「所有組織不必然有了法定地位就有作用，只有權和錢才能夠讓一個組織發揮真的作用。營建署有權，但沒有錢。經建會有錢，但沒有管制權。中辦的角色，有組織也有各部會來的人，但沒有錢，也沒有權，就無法透過中辦推動區域整合了。」

綜合上述，組織係促進府際間達成協議與推動跨域治理事務之要素，但關鍵在於組織是否有足夠資金以及跨領域之管制權來推動複雜之跨域治理事務。

3. 管制權 (Regulation)

地方政府間跨域治理已在地方制度法與行政程序法等相關法令上具有法制基礎，但實際推動上仍需資金與協議之達成。根據專家學者代表 (P3) 表示「可以透過地方制度法第 24 條之 1 至第 23 條之 3 等規定，配合地方首長協商即可落實……很多行政合作是公權力，因此要有行政委託，行政程序法第 15、16 條，要有法規依據……。最簡單是用行政默契的方式，地方首長一起吃個早餐，各自指示不需要契約，為何要契約呢？因為事項複雜，行政程序法行政

契約第 135~149 條，起衝突怎麼辦？契約不履行怎麼辦？地方制度法第 24 之 1 也有優先補助機制……區域合作不會因為沒有法規就做不成，法規的成本很高，要看合作的項目，有時候吃個早餐就解決了，不成立區域組織也沒關係，主要還在錢。」

跨域治理事務之管制權若屬於中央政府，地方政府難扮演協調角色，需中央政府介入協調，且跨域事務所牽涉之管制權分散在中央政府各部會，在協調上亦面臨極大挑戰。根據專家學者代表 (P6) 指出「中中彰投的首長會報，只能解決地方的問題，涉及中央的事務依舊無法解決……很多是跨域事務也跨不同部門……以中台來講，尤其是水源管理問題，這不只跨地域，也跨部會，以大甲溪流域為例，至少有十四個相關管理單位……牽涉太廣了，若沒有組織扮演協調和整合，問題很難解決。」另根據地方政府代表 (L10) 亦指出「權力和財源都在中央，還是要由上而下。談到政務委員，政務委員管兩三個部會，但其實也不一定能夠管理，因為錢和權都還是在部會當中。」

小結上述，管制權是影響有效跨域治理之要素，目前地方政府在推動跨域合作已有法源基礎，在地方政府行政權限內之跨域治理事務，已能透過跨區域合作組織來協調，但由於許多跨域治理事務複雜度高，其管制權往往超出地方政府職權範圍，並分散在中央政府各部會中，因此中央政府各部會間協調整合，仍是影響有效跨域治理的關鍵因素，這也凸顯出管制權需仰賴跨域事務各單位雖各有管制權，但彼此合作仍需有共同協議方能落實。

4. 計畫 (Plan)

計畫是政府引導資源分配的重要工具，中央與地方政府在計畫之規劃與決策過程中的協調與權力、資源分配的機制，則是落實或解決跨域治理事務的關鍵。目前台灣在處理國土規劃之跨域治理事務係以區域計畫為主，但區域計畫能否與資金與管制權做有效連結，則是計畫可否落實之關鍵。根據地方政府官員代表 (L4) 指出「區域計畫沒有一個整合的規劃構想，落實到土地使用管制，則公共建設和區域計畫無法適當連結。現在中央在推地方的縣市區域計畫，但地方的土地使用和空間發展，對於土地使用還是受限於中央的土地使用管制。」

目前跨縣市之區域計畫由中央政府擬定，在規劃與審議過程中地方政府及民間團體之參與機制與協議達成與否，則是中央政府能否以計畫引導地方政府推動國土發展的重要關鍵。根據專家學者代表 (P2) 指出「目前區域計畫是由中央來制定的，跨縣市由營建署來制定。……區域計畫的制定程序，或者對於區域計畫不滿是否可以打官司？哪一種法源？哪一種法律位階呢？有很多種是可以討論的。中長期來講，區域計畫和國土計畫還是要建立，才會是穩定而深刻的協調機制。」

小結上述，計畫促成有效跨域治理的要素，因計畫擬定與審議過程便是促成跨域相關利害關係人達成協議，但計畫仍需聯結資金與管制權方能有效落實。

(二) 治理平台要素的嵌合：A+CORP 跨域治理基本要素模式建構

資金、組織、管制權、計畫為影響跨域治理之基本因素，而根據前述台灣實際推動跨域治理之各級政府官員與學者專家的經驗，各要素需嵌合於一特定平台上，此平台需以共同協

議 (Agreement) 為前提。協議是指導管制權與資金再分配的關鍵，組織則是形成協議之重要平台，計畫擬定與審議過程則是促使利害關係人達成協議，與協議內容被落實的重要工具。

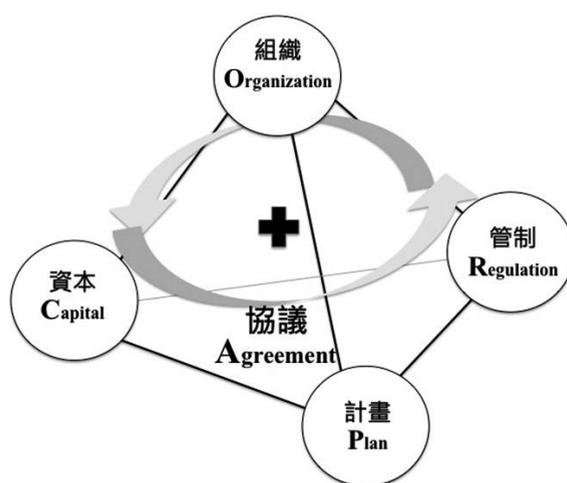
此外，由於跨域治理議題的複雜性，協議會牽涉到行政機關間（中央政府跨部會間、中央與地方政府間、地方與地方政府間）、行政與民意機關間的權力分配與決策機制。

影響協議達成與否的因素包括政黨因素與本位主義。根據專家學者代表 (P9) 表示「我們必須體認台灣的特殊政治環境，在處理跨域機制時，如果滲入了政治的政黨關係，就必須考量其可行性……因為目前的政治環境，在任期制的壓力之下，要官員進行跨域的、長期的合作，很難展現其政績，因此有必要設計一套有效的誘因制度」。專家學者代表 (P12) 亦指出「在實際推動上，文官體系上本來就不鼓勵跨域。其實作防災和都市計畫，就是要作跨域，但很難整合…就如副主委所講的衝突管理，這涉及到政府之間的本位角度。」而協調之主導官員位階亦會影響協議達成與否。根據地方政府官員代表 (L-9) 指出「政務委員要多一點，目前許多縣市長對話的對象，都跳過部長，直接找院長。以政務委員來應對，對資源分配有相當能力之分配。」

綜合上述，本研究歸納歐盟區域發展基金、美國 MPO 模式及日本國土計畫之跨域治理制度，再根據台灣實際推動跨域治理之中央與地方政府官員與專家學者意見之分析結果，本研究歸納出協議 (Agreement, A) 為前提，包括資金 (Capital, C)、組織 (Organization, O)、管制權 (Regulation, R)、計畫 (Plan, P) 等 4 項要素，建構出 A+CORP 跨域治理基本要素模式 (見圖一)，後續將以此模式為基準，作為國內既有跨域治理平台之評估工具。

(三) A+CORP 跨域治理基本要素模式之驗證

目前台灣既有推動跨域合作平台包括有各區域合作平台（包括北臺區域發展推動委員會、中臺區域合作發展平台、雲嘉南區域永續發展推動委員會、高屏區域合作平台）、行政



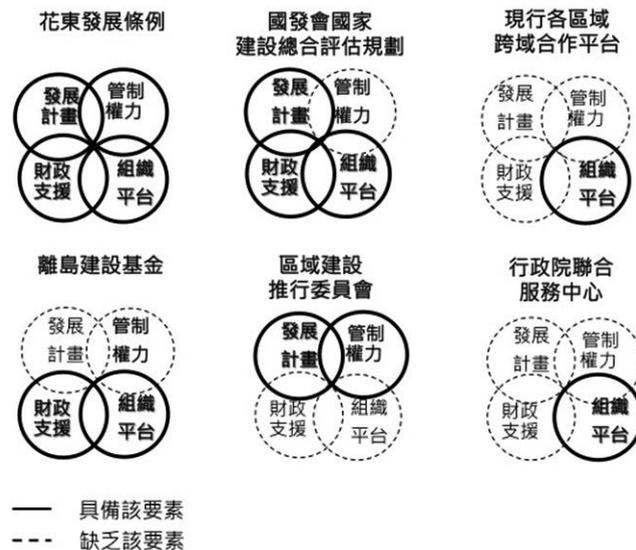
圖一 A+CORP 跨域治理基本要素模式圖

院聯合服務中心（包括中部、南部、雲嘉南區、東部聯合服務中心）、區域計畫法所訂之「區域建設推行委員會」、以及離島建設條例與花東地區發展條例、行政院國家發展委員會（以下簡稱國發會）所推動之「國家建設總合評估規劃」。以下便以 A+CORP 跨域治理基本要素模式，評估台灣既有跨域合作平台，以驗證該模式之可用性。

參考前段焦點團體訪談分析結果，以 A+CORP 跨域治理基本要素模式來評估各跨域合作平台後，發現各平台所具備之基本要素不同，各自有其優劣勢，分析結果詳如圖二所示。

各地方政府所組成之區域合作平台，多由各地方政府首長、專家學者與企業代表組成委員會決策，執行由各地方政府一級單位分議題組成推動小組來負責（台北市政府都市發展局，2014；南投縣政府計畫處，2014；國立中山大學國家政策研究中心，2014；嘉義縣政府，2014）。各區域合作平台係以非正式之委員會作為協調地方政府間跨域事務與決策之組織 (O)，然根據焦點團體訪談結果顯示，就實際推動跨域治理之決策官員與專家學者表示，由於未有法定預算 (C) 來源穩定支持跨域事務，多仰賴中央政府補助款，且各平台均缺發展計畫 (P) 引導跨域合作，加上跨域事務相關管制權多掌握於中央政府，難以地方政府為主體之區域合作平台協調中央政府跨部會，又區域合作平台常受制於地方民意機關依行政轄區之本位主義、黨同伐異之政黨因素與推動人員變動等狀況下，無法有效處理地方與中央政府間跨域治理之事務（林建元等人，2011；林建元，2012）。簡言之，各區域合作平台具促成地方政府間協議達成之委員會 (O)，但由於缺乏資金 (C)、管制權 (R) 與計畫 (P) 之要素，難有效處理地方與中央政府間之跨域治理。

行政院聯合服務中心是中央為協助地方政府協調各部會資源與地方建設，提供民眾單一窗口服務所設置，人員由中央政府各部會派駐，主任則由行政院政務委員兼任，該組織 (O)



圖二 現有跨域治理模式 A+CORP 之評估分析

可進行區域事務、公共建設之協調（行政院中部聯合服務中心，2014；行政院東部聯合服務中心，2014；行政院南部聯合服務中心，2014；行政院雲嘉南區聯合服務中心，2014）。行政院各聯合服務中心在協調中央政府跨部會之管制權 (R) 應可發揮作用，然實務上因缺乏資金 (A) 與人力之支援，發展計畫 (P) 亦仰賴地方政府提案，故無主導跨域合作之能力（林建元等人，2011；林建元，2012），協調則受到主持會議之中央政府官員位階、與會人員被授權程度與出席人員代表性所影響，未必能有效達成協議。綜合上述，行政院聯合服務中心主要功能在協助地方政府與中央政府各部會達成協議 (A)，透過聯合服務中心之組織 (O) 來協調，但由於缺乏資金 (C)、管制權 (R)、計畫 (P) 等要素，難推動地方政府間跨域治理。

依區域計畫法可設置之「區域建設推行委員會」，但目前未有地方政府組成該委員會，雖具有區域計畫 (P) 與土地使用管制權 (R) 為工具，但由於計畫性質屬土地使用管制，中央主管機關為內政部，無法有效協調內政部外其他中央主管機關之管制權 (R) 與資金 (C) 分配，加上區域建設推行委員會功能僅為建議與協調，未具有區域計畫之規劃權與審議權（林建元等人，2011）故無法有效推動跨域治理。因此，區域建設推行委員會具有管制權 (R) 與計畫 (P) 兩項基本要素，亦具法源可設置該委員會，但因迄今未設立，且該委員會缺乏發展計畫 (P) 之規劃權與審議權，管制權也僅限於土地使用管制，無法協調內政部外其他中央各部會管制權 (R) 協調與預算 (C) 分配，無法有效處理跨域事務。

離島建設條例在資金 (C) 上有「離島建設基金」支持，組織 (O) 則有「行政院離島建設指導委員會」與各離島所屬縣市政府所組成之「離島區域合作平台」來處理協議與決策工作，但由於離島綜合建設實施方案仍以行政轄區為規劃範圍，條例中也缺乏促進跨域合作之設計，因此該實施方案無法構成促成跨域合作之發展計畫 (P)，加上管制權 (R) 仍掌握在中央政府各部會，使離島建設條例雖具有資金 (C)、組織 (O) 兩項要素，但由於缺乏發展計畫 (P) 與管制權 (R)，難以有效推動跨域治理（林建元等人，2011；林建元，2012）。

花東地區發展條例，係以行政院所訂定之「花東地區永續發展策略計畫」(P) 來引導地方政府所擬訂之「綜合發展實施方案」，並以「花東地區永續發展基金」為資金 (C) 來源，透過「行政院花東地區發展推動小組」作為組織平台 (O) 進行協調、審議、監督與指導，而管制權 (R) 雖大部份掌握於中央政府，但已將建築景觀管制與獎勵措施授權給地方政府擬訂（林建元等人，2011；林建元，2012）。因此，花東地區發展條例之治理模式具有資金 (C)、組織 (O)、計畫 (P) 與部分管制權 (R) 之基本要素，在台灣既有跨域治理模式中最為完整。

國發會所推動之「國家建設總合評估規劃」，在策略上以結合既有各區域合作平台，搭配補助款為誘因。在操作上，由國發會研提區域發展政策方向 (P)，編列預算 (C) 補助區域合作平台 (O) 研提跨域合作之發展計畫 (P)，再由國發會與中央政府各部會進行計畫審查，並參與各區域合作平台之協調會議，以利計畫形成共識（行政院經濟建設委員會，2012）。但由於資金係補助跨域合作之規劃而非建設經費，執行經費仍分散在中央政府各部會，在城鎮地區由內政部整合，在鄉村地區由農委會整合，上述部會能否有效協調各其他部會管制權 (R) 與資金 (C)，則需視國發會之跨部會協調能力而定（林建元等人，2011；林建元，2012）。綜合

上述，國發會之「國家建設總和評估規劃」具有資金 (C)，透過各區域合作平台組織 (O) 研擬發展計畫 (P)，具地方與中央政府之協調 (A) 機制，然由於資金僅限補助規劃而非執行階段，管制權 (R) 也分散在中央政府各部會，實際促進跨域合作之能力仍有待進一步評估。

總結上述，以 A+CORP 跨域治理基本要素模式評估台灣現有跨域合作平台後發現，除花東發展條例外，多未同時包含 CORP 各基本要素，所缺要素可作為未來實務改進的參考。各模式除區域建設推行委員會外，均具有組織 (O) 要素，離島建設條例與花東發展條例以基金引導跨域治理，類似 Miller (2002) 所提財政型區域主義。國家建設總和評估規劃與區域建設推行委員會則以發展計畫 (P) 引導跨域治理，似 Miller 之協調型區域主義概念，差別在國家建設總和評估規劃較具資金 (C) 支援規劃，區域建設推行委員會具土地使用管制權 (R)；現行各區域合作平台以引導地方政府間達成合作協議為主，行政院聯合服務中心則以促成地方與中央政府跨部門間協議達成為主，與 Miller 所提行政型區域主義較相近，但兩種模式均缺乏資金 (C)、管制權 (R) 與發展計畫 (P)。各要素間需以協議 (A) 為前提方能有效推動。綜合上述，A+CORP 跨域治理基本要素模式可有效評估台灣各跨域治理模式與作為跨域治理精進之參考。

五、結論與建議

跨域治理是解決區域共同問題，改善行政效率與效能，提高人民生活品質與區域競爭力之重要策略。以政府組織調整為主之結構型區域主義，僅將部分跨地域議題內部化，無法有效處理新的行政轄區間與跨部門之問題，因此，本研究希望進一步探究有效推動跨域治理之基本要素。

跨域治理之研究近幾年來在公共行政、財政、都市計畫等相關領域備受重視，各學者亦分別提出以財政或計畫引導、組織或管制權調整等方式來促成跨域合作，但相關論述多為片斷出現，少有理論將不同領域所歸納出之要素做一整合，並嵌入至同一平台進行討論，並找出各要素運作之關鍵影響因素，將要素運作關係以概念方式模式化是本研究第一個成果；此外，在研究方法上，亦少有研究透過國內實際推動跨域治理之重要決策者的訪談，將此理論模式予以驗證，驗證的結果初步支持了 A+CORP 的模式，使得未來進一步研究具備了先期基礎，此兩點為本研究之貢獻。

本文回顧美國、歐盟及日本之跨域治理模式的制度設計後發現，歐美較強調資金與計畫，日本則重視組織與計畫來引導跨域合作，彙整台灣實際參與跨域治理之中央與地方政府官員與專家學者意見後，發現有效之跨域治理模式，需以參與成員間的共同協議 (Agreement, A) 為前提，資本投入 (Capital, C)、組織平台 (Organization, O)、管制權力 (Regulation, R)、以及發展計畫 (Plan, P) 為影響跨域治理之 4 項基本要素，建構出「A+CORP 跨域治理基本要素模式」。

以 A+CORP 跨域治理基本要素模式評估台灣既有跨域合作平台，發現該模式可作為跨域合作平台評估與實務改進之有效工具。經評估後發現，既有各區域合作平台與行政院聯合服務中心以促成地方政府間、地方與中央政府各部門間協議達成為主要功能，但缺乏對應的發展計畫 (P)、資金來源 (C) 與管制權 (R) 三項要素。行政院國發會的「國家建設總合評估規劃」，以及依據區域計畫法之「區域建設推行委員會」均以發展計畫 (P) 來引導跨域合作，但前者之管制權(R)分散於中央各部會，使得協議 (A) 達成較困難，後者缺乏資金支援 (C) 及組織平台 (O)，難以實質推動跨域合作。「離島建設條例」與「花東地區發展條例」均以基金作為跨域合作之資金 (C) 誘因，但前者缺乏管制權 (R) 與發展計畫 (P)，後者則具備 A+CORP 跨域治理4項基本要素。既有跨域合作平台雖各有優缺點，但每種跨域合作平台均有成立背景、制度環境與功能定位，各平台間可組合運用而建構出更有效之跨域治理機制，例如國發會之國家建設總合評估規劃便結合既有各區域合作平台推動跨域合作。

本研究提出 A+CORP 跨域治理基本要素模式，可作為評估既有跨域合作平台與實務改進之有效工具。由於跨域治理議題十分廣泛，本研究在有限時間與資源上，僅能聚焦於行政決策之跨域治理模式建構，無法全面針對不同議題加以驗證，建議後續研究可針對公共建設、資源管理與公共服務等不同議題性質，利用層級分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP)，以專家群體決策方式來界定出各議題所側重之基本要素權重與衡量方式，以建構更細緻之評量工具，作為各議題別之跨域合作機制精進的參考。

參考文獻

1. 仇桂美 (2011)，新區域主義下大臺北都會區之跨域治理，「中國地方自治」，第 64 卷，第 6 期，第 4-19 頁。
2. 王小茹、林思文 (2013)，日本廣域行政制度對我國推動跨域合作之啓示初探，「台灣經濟論衡」，第 11 卷，第 7 期，第 47-96 頁。
3. 台北市政府都市發展局 (2014)，北臺簡介，「北臺區域發展推動委員會網站」，<http://ntdc.org.tw/index.php>，(2014 年 4 月 25 日)。
4. 行政院中部聯合服務中心 (2014)，本中心簡介，「行政院中部聯合服務中心網站」，<http://www.eycc.ey.gov.tw>，(2014 年 4 月 25 日)。
5. 行政院東部聯合服務中心 (2014)，中心簡介，「行政院東部聯合服務中心網站」，<http://www.eyec.ey.gov.tw>，(2014 年 4 月 25 日)。
6. 行政院南部聯合服務中心 (2014)，本中心簡介，「行政院南部聯合服務中心網站」，<http://www.eysc.ey.gov.tw>，(2014 年 4 月 25 日)。
7. 行政院雲嘉南區聯合服務中心 (2014)，本中心簡介，「行政院雲嘉南區聯合服務中心網站」，<http://www.yctc.ey.gov.tw>，(2014 年 4 月 25 日)。

8. 行政院經濟建設委員會 (2012), 「國家建設總和評估規劃中程計畫 (101 年至 106 年)」, 臺北市: 行政院經濟建設委員會。
9. 李長晏 (2004), 全球化治理: 地方政府跨區域合作分析, 「研考雙月刊」, 第 28 卷, 第 5 期, 第 55-65 頁。
10. 李長晏 (2007a), 中臺灣跨域治理案例之探討, 「中國地方自治」, 第 60 卷, 第 5 期, 第 16-34 頁。
11. 李長晏 (2007b), 都會區域合作的機制設計, 「中國地方自治」, 第 60 卷, 第 2 期, 第 30-38 頁。
12. 李長晏、詹立煒 (2004), 跨域治理的理論與策略途徑之初探, 「中國地方自治」, 第 57 卷, 第 3 期, 第 4-31 頁。
13. 李長晏、曾淑娟 (2009), 北臺與高高屏區域聯盟治理營運之比較, 「臺灣民主季刊」, 第 6 卷, 第 2 期, 第 1-60 頁。
14. 汪明生、邱靖蓉 (2009), 問責性與跨域治理之條件檢視與體制建構-PAM 與 IAD 觀點, 「美中公共管理」, 第 6 卷, 第 2 期, 第 23-29 頁。
15. 林建元 (2012), 區域治理: 跨域合作機制之推動, 「縣市改制直轄市 2 週年回顧與展望研討會」, 台北市, 第 17-36 頁。
16. 林建元、馮正民、陳良治 (2011), 「三大城市區域與七大發展區域生活圈跨域合作機制推動之研究」, 臺北市: 內政部營建署城鄉發展分署。
17. 林錫銓 (2001), 功能性區域計畫之體制研究-區域治理之有機調適模式, 「規劃學報」, 第 28 期, 第 25-45 頁。
18. 南投縣政府計畫處 (2014), 認識中臺, 「中臺區域合作發展平台網站」, <http://www.mtcp.org.tw/Default.aspx>, (2014 年 4 月 25 日)。
19. 紀俊臣 (2003), 英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析, 「中國地方自治」, 第 56 卷, 第 7 期, 第 4-20 頁。
20. 紀俊臣 (2009), 論臺灣跨域治理的法制及策略, 「中國地方自治」, 第 62 卷, 第 1 期, 第 63-70 頁。
21. 紀俊臣 (2013), 直轄市與非直轄市理性互動關係建構與均衡治理設計, 「中國地方自治」, 第 66 卷, 第 10 期, 第 4-18 頁。
22. 范淑敏、周志龍 (2008), 台灣的地方發展策略: 治理與網絡化, 「都市與計劃」, 第 35 卷, 第 2 期, 第 99-122 頁。
23. 徐仁輝 (2010), 都會型政府與多中心治理: 論五都政府的職能, 「研考雙月刊」, 第 34 卷, 第 6 期, 第 55-63 頁。
24. 國立中山大學國家政策研究中心 (2014), 計畫緣起, 「高屏區域合作平台網站」, <http://101kkp.nprc.nsysu.edu.tw/bin/home.php>, (2014 年 4 月 25 日)。
25. 陳建仁 (2011), 日本廣域行政的地方立法機關角色之探討, 「問題與研究」, 第 50 卷,

第3期，第49-74頁。

26. 曾建元 (2006)，地方政府層級與跨域府際關係的安排，「中華行政學報」，第3期，第203-216頁。
27. 焦國安 (2010)，美國區域治理之演變及整體作法，「區域治理及提升競爭力-美國經驗交流研習會」，臺北市，第35-42頁。
28. 黃子庭 (2007)，以日、德經驗論台灣跨域治理的法制思維及策略，「嘉義大學通識學報」，第5期，第417-446頁。
29. 黃萬翔 (2009)，從全球競爭觀點看臺灣區域發展與區域合作，「研考雙月刊」，第33卷，第4期，第13-23頁。
30. 楊友仁、蘇一志 (2005)，地方成長聯盟轉化與空間治理策略：以台南科學城為例，「都市與計劃」，第32卷，第1期，第1-23頁。
31. 經建會都市及住宅發展處 (2011)，推動區域合作平台、提升台灣競爭優勢，「台灣經濟論衡」，第9卷，第7期，第6-33頁。
32. 嘉義縣政府 (2014)，關於區域合作平台，「雲嘉南區域永續發展推動委員會網站」，http://210.69.57.13/platform.do?to=show&id=about_this，(2014年4月25日)。
33. 廖俊松、曾憲華 (2006)，全球化下地方警政跨域治理之初探，「中國地方自治」，第59卷，第2期，第3-18頁。
34. 鄭安廷 (2014)，從空間規劃到區域治理：英國工黨時期區域規劃、組織與治理機制轉變的脈絡探討，「都市與計劃」，第41卷，第2期，第149-167頁。
35. 劉明德、徐玉珍 (2011)，地方政府跨域合作模式與案例分析—台灣與德國之比較，「公共行政學報」，第41期，第37-72頁。
36. 蕭閔偉、林建元、白仁德 (2012)，五直轄市升格後跨區域整合治理之新課題與願景：國土規劃觀點，「公共行政學報」，第42期，第139-156頁。
37. Andrew, C. and Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance-and beyond? *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
38. Benz, A. (2001). From associations of local governments to "regional governance" in urban regions, *German Journal of Urban Studies*, 40(2): 55.
39. Deas, I. and Lord, A. (2006). From a new regionalism to an unusual regionalism? the emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganisation of the state. *Urban Studies*, 43(10): 1847-1877.
40. Hamilton, D. K. (1999). *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, New York: Garland Publishing, Inc.
41. Miller, D. Y. (2002). *The Regional Governing of Metropolitan America*, Oxford: Westview Press.
42. Moss, T. (2004). The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive, *Land Use Policy*, 21(1): 85-

94.

43. Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: propositions derived two traditions, *Social Science Quarterly*, 53: 474-493.
44. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
45. Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(4): 416-424.