

暨大府際關係叢書 1

府際關係

趙永茂、孫同文、江大樹 主編

IGR



元照出版

府際關係

內容簡介

隨著全球性政府再造與地方分權的發展趨勢，府際關係的運作與變革，近年來逐漸成為學術界與實務界關注的重要課題。府際關係概念涵蓋甚廣，除指一個國家內部各級政府間之垂直互動關係，同時也包括同級政府間的水平互動關係、特定政府機關內各部門間之協調管理，以及政府對外與民間社會的公共關係等。本書乃國內第一本有關府際關係的學術著作，內容針對府際關係理論、各國相關經驗、當前焦點課題，結合多位專精學者，進行深入淺出的論述，相當值得參考。

ISBN 957-02-9126-5



9 789570 291261



2003P0

定價：450元



元照出版公司

地址：台北市館前路18號5樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw

D523.5
2

D523.5
2

府際關係

趙永茂、孫同文、江大樹
編

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

府際關係 / 趙永茂, 孫同文, 江大樹主編. --初版. --臺北市: 暨大府際關係中心, 2001[民 90]

面: 公分

含參考書目

ISBN 957-02-9126-5 (平裝)

1. 地方自治

575.19

90015453

府際關係

2003P0

2001 年 12 月 初版第 1 刷

- | | |
|-------|--|
| 主 編 | 趙永茂、孫同文、江大樹 |
| 作 者 | 江大樹、徐正戎、孫同文、梁雙蓮、黃錦堂、
趙永茂、廖俊松、蔡秀卿 |
| 出 版 者 | 國立暨南國際大學公共行政與政策學系
府際關係研究中心 (www.dppa.ncnu.tw) |
| 總 經 銷 | 元照出版有限公司
100 台北市館前路 18 號 5 樓 |
| 網 址 | www.angle.com.tw |
| 定 價 | 新臺幣 450 元 |
| 訂閱專線 | (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890 |
| 訂閱傳真 | (02)2331-8496 |
| 郵政劃撥 | 19246890 元照出版有限公司 |

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號: 局版臺業字第 1531 號

ISBN 957-02-9126-5

總 序

這是個劇烈變遷的年代，從解除戒嚴、終止戡亂、冷戰結束、蘇聯解體、精省、九二一到政黨輪替與兩岸三通，過去十多年的台灣，正遭逢其有史以來最大的鉅變，尤其相較於過去淪為列強殖民地或中國偏遠地區的歷史經驗，這次的鉅變所給台灣的挑戰，其實是更為複雜而艱難的，因為我們不願再像先民般委屈求全的輾轉於各種外來決定的陰影、夢魘中，而希望能更昂揚、自主的邁向混沌的二十一世紀。鉅變充滿危機，但也蘊藏轉機；我們希望鉅變之後能浴火重生，而不是化為灰燼。

暨南國際大學公共行政與政策學系（簡稱暨大公行系）成立於台灣重要歷史時刻的一九九六年。然而，面對台灣從傳統到現代的過渡、威權到民主的轉型、混沌與秩序的矛盾及解構到重構的困境，以公共行政和公共政策定位的暨大公行系，從一開始就不認為主流的公共行政與公共政策理論足以處理台灣當前的公共行政和公共政策實務。因為儘管我們向來強調理論與實務的兼顧，但是台灣的威權轉型與國際上冷戰到後冷戰的政經鉅變，已顯然同時瓦解主流理論和實務的延續性與相關性，並陷入因果不明的混沌中，何況我們的主流理論又隱含太多外來的移植與繼承。暨大公行系自成立之初即強調：我們必須從內外政經變遷的因果脈絡中，重新發展公共行政與公共政策理論，而且謀求實務層次公共行政與公共政策問題的解決。因此，台灣的威權轉型和國際上冷戰到後冷戰的變化，幾乎是暨大公行系在教學與研究上最基本的切入點。

除了因應的課程設計外，暨大公行系亦積極的爭取校方和教育部顧問室的支持，而於一九九七年成立「府際關係研究中

心」，以推動相關的研究事務。該中心的原始設計理念在於：政府和政府間的關係自是公共行政與公共政策的核心場域，更是連貫台灣的威權轉型和國際上冷戰到後冷戰變化的關鍵界面，因為此兩種政經變遷都同時涉及政府與民間社會間關係的轉化與各級政府之角色與功能的調整。「府際關係」這個概念，可以將國內和國外、公共行政與公共政策及理論與實務的相關領域，相當周延的連結和整合。當然，涉及「府際關係」的研究，並不必然都直接以政府或政府之間的關係為名，還可能涉及政府運作或各級政府間關係發展的各類政經、社文議題，也可能涉及能促使上列領域更周延連結和整合的社會科學哲學或方法論上的反省。

以「府際關係研究中心」為基礎，暨大公行系的同仁一直努力於結合國內各界的同道，希望以研究計畫、研討會和著作出版的方式，闡揚、見證他們的學術理念。目前他們準備以「府際關係系列叢書」的名義，陸續出版多年來的研究成果。除了共襄盛舉，個人也樂觀其成，希望群山環繞中的暨大公行系，能在不斷的「見山是山，見山不是山，見山又是山」的參悟之餘，也為學界帶來清新的訊息。

當然，「孤立是創造新物種的必要條件」，地處台灣唯一不靠海的縣市以至於相對遠離塵囂的暨大公行系，能否激發出來自荒野的震撼，而深切影響台灣浴火性的鉅變，我們只能拭目以待。

蕭全政

二〇〇一年八月二十日

於台大社科院研究室

序

過去在中央集權及福利國家大政府理念的統治之下，政府組織與權力不斷擴大，並強調集中治理(central governance)。但另一方面，在推展政府組織及部門分殊化(differentiation)與多層級地方自治之後，政府間的權力關係卻出現分離治理(separated governance)與分裂治理(disunion governance)的現象。由於政府間垂直與水平關係的失聯與脫離，不但容易導致政府個別組織人力的膨脹，產生公務人力與預算的浪費，也會加重政府治理能力的衰退。這些現象在八〇年代之後，終於導致政府在角色與職能上，面臨重大的調整與重構的壓力。

尤其在市民社會、民間經濟及新公共管理浪潮的挑戰之下，各國紛紛採取市場導向、參與導向、彈性導向及解制導向，致力擴大及整合公共及民間資源，發展多元治理、合作治理及功能整合的體制。藉以加強中央與地方政府間的垂直與水平關係，並大量引進民間資源與力量。它是各級政府組之間關係網路（絡）的管理，也是新公共管理，同時也可以說是一種政府新管理體制(new managerial regime)，或新治理體制的建構。

在這種新治理體系之下，行動者是多元的，行動者間是相互依存的，而其政策目標則是共同分享。這種新的治理關係，可以表現在全國、區域的共同規劃(co-regulation)、共同導航(co-steering)、共同生產(co-production)、合作管理(cooperative management)及公私合夥(public-private partnerships)等各種互動組織型態上。在這些互動關係網絡中，各個行動者均有其自我組織能力，彼此之間基於信任、互惠和相互依存關係而達成彼此的治理目的。

然而，要達成這些關係網路（絡）與互動體制的建構，須先釐清環境系絡、價值系絡與衝突系絡，並建構堅實的願景分享，與共同發展（或共同體）的互動合作關係。爲使這些新府際關係 (intergovernmental relations) 體制及其運作功能能夠在台灣實現，首先應先建立堅實的學術研究基礎。藉著對世界各先進國家相關理論與體制的瞭解，必能有助於我國建立新的府際關係體制。

本人很榮幸能夠在國立暨南國際大學公共行政與政策學系所設立的府際關係研究中心的支持下，與前系主任孫教授同文兄及現任系主任江教授大樹兄，共同邀請國內各大學知名的學術先進、好友，一起研討英、美、法、德、日等國的府際關係，同時檢討、研議台灣未來的府際關係，並予匯集出版。希望能有助於各國府際關係理論與體制的討論與研究，並有益於檢討及思考台灣未來府際關係的重構。

趙永茂 謹識

民國九十年八月三十日

目 錄

◆總序

◆序

◆第一章 府際關係導論

—— 江大樹

壹、府際關係日趨重要	3
貳、相關概念的釐清與比較	6
參、各國府際關係運作概況	17
肆、府際關係常見分析模式	24
伍、結論	34
參考文獻	37

◆第二章 英國的府際關係

—— 趙永茂

壹、英國府際關係的發展背景	49
貳、英國府際關係制度的歷史演進	52
參、英國府際關係的案例分析	55
肆、英國府際關係問題的檢討	66
伍、英國府際關係的發展趨勢	70
參考文獻	75

◆第三章 法國的府際關係

—— 徐正戎

壹、法國地方制度初論——代前言	83
貳、法國的地方自治團體	91
參、法國的地方行政區域	120
肆、國家對地方的自治監督	127
伍、結語	137
參考文獻	139

◆第四章 日本中央與地方及地方間之關係

—— 蔡秀卿

壹、地方自治保障規範——憲法論與法律論	145
貳、舊地方自治法制下（2000年4月以前）中央與 地方之關係	150
參、新地方自治法制下（2000年4月以後）中央與 地方及地方間之關係——以自治干預制度為中心	158
肆、中央與地方及地方間爭議處理制度	163
參考文獻	178

◆第五章 美國的府際關係

—— 孫同文

壹、前言	183
貳、「聯邦主義」：美國憲法的規範	187
參、「府際關係」的演變	193
肆、府際財政關係	213

伍、州際、州與地方關係	232
陸、美國府際關係的現狀與未來發展	235
柒、結論	240
參考文獻	241

◆第六章 德國的府際關係

—— 黃錦堂

壹、前言	251
貳、德國基本法與各邦憲法之規定	253
參、府際關係的內容	262
肆、實際情形與案例舉隅	283
伍、結論	287
參考文獻	288

◆第七章 台灣府際關係的建構方向

—— 趙永茂

壹、前言	293
貳、府際關係理論對建構台灣新府際關係的啓發	297
參、台灣府際關係建構的法制規範與檢討	303
肆、台灣府際關係的建構方向	307
伍、結論	310
參考文獻	312

◆第八章 府際關係與自治監督

—— 梁雙蓮

壹、自治監督概說	317
----------------	-----

貳、各國的地方自治監督	328
參、我國的地方自治監督	349
肆、結語	358
參考文獻	361

◆ 第九章 府際關係與政策網絡理論初探

—— 廖俊松

壹、府際關係	367
貳、府際關係網絡	376
參、府際關係網絡管理	381
肆、結語	387
參考文獻	389

◆ 第十章 行政區劃與府際關係

—— 江大樹

壹、前言	395
貳、各國行政區劃與地方分權的概況	396
參、行政區劃的政治經濟學	399
肆、我國行政區劃的體制缺失	403
伍、「市港合一」只是變革的冰山一角	406
陸、行政區劃調整改變府際運作關係	409
柒、強化府際管理促成行政區劃調整	417
捌、結論	419
參考文獻	421

◆ 第十一章 府際關係的比較研究

—— 孫同文

壹、前言	427
貳、比較聯邦主義	428
參、比較府際關係	442
肆、台灣比較府際關係的研究議程	451
伍、結論	454
參考文獻	455

第一章

府際關係導論

- 壹、府際關係日趨重要
- 貳、相關概念的釐清與比較
- 參、各國府際關係運作概況
- 肆、府際關係常見分析模式
- 伍、結論
- 參考文獻

作者：江大樹

現職：國立暨南國際大學公共行政與政策學系
副教授兼代系主任

壹、府際關係日趨重要

隨著1980年代以來全球性政府再造與地方分權的發展趨勢，府際關係之運作與變革，在世界各國逐漸成為廣受關注的重要課題。美國現任總統小布希甫一上台，隨即承諾將賦予各州及地方政府更多權柄，尤其有關教育、運輸、健保、社福及環保等事項，皆擬把處理重心從聯邦政府轉移到各州；事實上，在他擔任德州州長時，便曾一再宣稱：「德州人能夠自行治理德州」，就任總統後更強調：「我固然相信聯邦政府有其一定的治理角色，但聯邦不應將其意願強加於各州或地方層級，唯有授權給各州、地方政府及人民，才能使美國的龐大潛力得以發揮」（中國時報，民國90年1月8日）。

無獨有偶地，陳水扁總統在其就職演說中也曾特別提及：為確保台灣的國家競爭力，應該加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色；而且，同樣的「夥伴關係」也應建立在中央與地方政府之間，並且要打破過去中央政府集權又集錢的威權統治心態，真正落實「地方能做，中央不做」的地方自治精神 (<http://www.oop.gov.tw/chinese2000/2000520/speech.htm>)。今年（民國90年）2月行政院舉行「全國行政革新會議」，會中議題一的行政組織重整，議題二的中央與地方關係，其研討內容皆曾分別提及：建立政府與民間的夥伴關係，落實中央與地方的夥伴關係，以及設計各個地方政府間之府際良性競爭與合作機制（行政院研考會，民90：1-7、2-1~2-11）。

「府際關係」(intergovernmental relations, IGR)有時或稱「中央與地方政府關係」(central-local government relations)，主要係指國家機關內部各個政府組織間的互動關係。眾所皆知，所謂國家機關或公共部門，其實係由許許多多的機構、組織與公務

4 府際關係

人員所組成，而其彼此間之互動往來，即通稱為府際關係。這些互動關係固有垂直、水平、大小、輕重、正式與否之分，惟其對於公共事務的推行，經常產生相當關鍵影響。

舉例來說，在民國88年7月「精省工程」啓動之初，偏逢台灣中部地區發生九二一大地震，各級政府救災與重建事宜，不論垂直分權或水平分工，屢因府際關係不協調，導致相關政策的規劃與執行出現許多缺失（江大樹，民90a）。究其原因，主要由於我國以往有關重大災害防救工作，中央政府率皆委由台灣省政府負責統籌協調，導致行政院各部會以往大多欠缺緊急應變的危機處理經驗。所以震災發生之後，一方面因精省工程業已改變原有救災體系運作模式，另一方面又因組織變革帶給省府員工高度不安定感，嚴重影響組織士氣；加上縣市政府與鄉鎮公所行政能力尚未有效提升，甚至地方自治惡質生態依舊存在，導致救災與重建績效不彰。因此，民進黨政府上台，立即成立一個常設性組織——行政院九二一震災災後重建推動委員會，並且長期進駐中興新村，專責災區重建各項政策之規劃與執行。

精省工程引發諸多府際關係變革。其中，除政府再造與地方分權等論述外，國民黨因總統大選出現連宋之爭，造成黨內嚴重分裂，也是關鍵性的影響因素。這種因選舉競爭而阻礙政策施行的現象，從南投縣集集鎮推動觀光小火車一案的政治風波頻傳，亦可得到充分印證。最近幾年來，集集鎮積極發展各項休閒觀光活動，規劃興建環鎮小火車乃地方關注的重大建設；惟在交通部尚未核准以前，鎮公所即以爭取時效為由先行動工；縣府隨後認定本案乃是違法興建，並將集集鎮長與相關官員移送法辦。

綜觀本案政策運作過程，其實涉及中央政府、南投縣政府與集集鎮公所三者間之府際互動關係。當中，集集鎮強調地方擁有自治權限，發展觀光有其迫切性；交通部官員卻以本案呈報計畫