

大學用書

區域發展與跨域治理 理論與實務

李長晏 著

IGR

區域發展與跨域治理 理論與實務

李長晏 著



元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

區域發展與跨域治理理論與實務 / 李長晏 著. --

初版. -- 臺北市：元照，2012.04

面；公分

ISBN 978-986-255-205-6（平裝）

1.地方政治 2.公共行政 3.區域合作 4.臺灣

575.33

101003704

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

區域發展與跨域治理 理論與實務

5C135RA

2012 年 4 月 初版第 1 刷

作 者 李長晏

出 版 者 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 550 元

專 線 (02)2375-6688

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 978-986-255-205-6

推薦序

建構全局治理的知識基礎

臺灣在形構五都的區域架構體系後，即進入區域發展與跨域治理的嶄新演化旅程，再加上國土規劃又為政治系統優先施政的核心課題，為使這項演化過程與優先施政得能順時順勢推展，同時兼顧空間正義的追求，各個發展與治理面向的全局關照，亟需攸關的知識作為研擬規劃的導航與基礎，俾能提供領航的方向與設計規劃的利基，以免區域之間的資源、服務與建設的分配，失去公平的要求，造成區域發展的嚴重落差，忽視地理正義的基本人權要求。

在這樣的發展使命驅使下，「區域發展與跨域治理理論與實務」一書，適時提供全局治理的關鍵性知識，避免發展與治理路徑的偏差、擴大區域差距、惡化跨域治理的虛擬性，導致空間正義的無法追求。因之，本書之出現掌握了歷史演化的時刻，為學術的短缺填補了迫切性的、可用性的與啟蒙性的知識。尤有甚者，本書更表露三大特性，足為各方學子對之關注。

一、理論實務兼備：作者在理論與實務兩者交織的論述下，讓讀者快速進入兩項知識領域的精髓，可在對之浸淫下，認識到知識應用的眉角，調整過往區域失衡的問題。

二、鑑往知來雙營：作者為了替臺灣未來區域發展及跨域治理找到平穩又強健的路徑，乃反省過往的作為，診斷妨害兩項任務的制度障礙，以為未來攻克的指針，圍堵空間正義受阻的顯性或隱性因素，開啟嶄新的空間意識。

三、移植固本並籌：西方國家的發展與治理經驗，有些面向，殊值得汲取；不過，在汲取之際，也不能忽略本國有效運作的制度環境，於是移植與固本的兼籌並顧，乃能全局計畫完整周詳，不致有所遺漏，或滋生水土不服之病，導致兩項任務的失靈。

本書在上述三大特色的陪襯下，構成臺灣公共治理的重大學術資產，或可引領相關學子進入追求空間正義的區域發展與跨域治理的研究領域，提供另一條嶄新的研究路徑；幫助正急速啟動的相關發展與治理任務之揭密，使其一直走在正軌上運行，不致發生耗本的執行遊戲。

本書在出書前，識者有機會先睹為快，並從中獲益良多，啟蒙個人進入這方面知識的竅門，增強在開拓新研究領域的基礎。在欣喜公共治理研究正在國內開展之際，有了這本導航的新著，欣願為本序介紹本書，至祈學術、政府界及在學生加以研讀，促使這個擴散公共治理的學術平臺，在三類人士的滋育下，形成開發更多學術的生產鏈及應用鏈。

林水波

識於臺北俊邦書屋

2012年2月18日

自序

新世紀公共行政的最大課題，即在因應各種體制上既定分界的解構與重整。過去，人為劃定的各種分界，一直是行政體系有效運作的基礎；如今，面對新興議題快速變遷、牽扯面向多角化的挑戰，既有分界與體制結構難以因應之，反而成了行政管理的挑戰。因此，公共管理者唯有採取跨域治理策略與協調合作模式，才能有效因應全球化時局的變遷，同時避免行政效能不斷惡化。

雖然跨域問題不是個新問題，它是自從組織專業分工後就存在的，但跨域治理的實踐經驗與理論卻是西方國家近一、二十年來才開始對它重視，其在本質上不同於傳統意義上政府作為單一治理主體的模式，而倡導一種多元和整體型治理（**holistic governance**）的模式，是未來公共治理發展的新趨勢。

本書寫作的主旨即在於掌握此一演變趨勢，一方面探析區域發展研究上的理論創新與跨域治理的理論發展，另一方面從跨域治理能力議題面、區域合作治理機制面、跨域合作治理制度性規範面及國際跨域治理經驗移植面等四個向度，試圖反思與重建在合作治理時代潮流下，臺灣區域發展與跨域治理應有的調整思維和變革方向。

作者近年來轉向與府際關係相關的區域發展與跨域治理議題研究上，本書的成形正是代表作者在區域發展與跨域治理研究上的進階成果與心得。在寫作期間，剛好有機緣接到行政院研考會「區域發展與跨域治理先期規劃」和臺北市研考會「縣市升格後北臺區域治理之研究」兩項委外計畫，讓作者在區域合作治理的

學理不斷充實下，更有機會接觸區域發展與跨域治理的實務面，並與實務界相互對話、共同學習，這對本書的完成產生很大的協力效應。當然，也希望藉此書，一方面瞭解自己不足之處，更加鞭策自己努力精進；另一方面也能與學術界、實務界人士對話學習。

本書從開始寫作到完成付梓，有苦有樂，也有應該感謝的許多朋友與老師。首先特別感謝兩位恩師林水波教授和紀俊臣教授的長期關心與指導，林教授更為本書作序，讓本書添增學術價值，筆者能夠快速掌握此一研究議題，均得自於兩位恩師的引導與啟發。其次，感謝元照出版公司的大力幫忙。最後，要感謝的是我的家人，並以此書紀念我不斷想起的父親。感恩！

李長晏

謹致於興大769研究室

2012年2月

目 錄

建構全局治理的知識基礎

林水波

自 序

第一章 緒 論

第一節	區域發展與跨域治理議題之重要性	4
第二節	臺灣區域發展與跨域治理之現況發展	6
第三節	問題意識與研究設計	25
第四節	研究流程與章節安排	30

第二章 區域發展與跨域治理之基本概念

第一節	區域發展與跨域治理之形成背景	36
第二節	區域發展與跨域合作之發生原因	38
第三節	區域發展與跨域治理之基本內涵與構成要素	46
第四節	區域發展與跨域治理之運作屬性與原則	56

第三章 區域發展與跨域治理之理論建構

第一節	制度環境	63
第二節	基礎理論	68
第三節	治理模式	81
第四節	運作機制	102

第四章 區域發展與跨域治理之國際經驗

第一節	英國都會體制變革與區域治理組織的制度發展	117
第二節	法國跨域治理發展與機制探討	153
第三節	德國空間發展新理念與區域合作模式	174

第四節	日本跨域治理體制與模式探討	208
第五節	美國都會規劃組織治理經驗之啓示	229

第五章 臺灣區域發展與跨域合作之制度發展與問題分析

第一節	現行跨域合作制度的動態發展	258
第二節	區域發展與跨域之政策方向與法制作爲	273
第三節	區域發展與跨域治理之制度障礙	286
第四節	跨域合作成功與失敗案例分析	300

第六章 直轄市於區域發展的角色扮演與合作機制

第一節	多層次治理與區域合作	309
第二節	直轄市治理在區域發展面臨的問題與挑戰	316
第三節	區域發展取向之直轄市組織治理能力的形塑	319
第四節	直轄市區域發展夥伴治理模式與制度運作機制	328

第七章 影響臺中市區域治理永續發展因素之研究

第一節	永續發展與區域治理之關聯與運用	344
第二節	縣市合併後臺中市區域永續治理發展可能面臨的問題	351
第三節	主要研究議題與切入途徑	354
第四節	影響臺中直轄市區域治理永續發展可能之因素分析	357

第八章 縣市改制後臺中市直轄市跨域治理能力之提升策略

第一節	跨域治理能力理論架構	374
第二節	直轄市跨域治理需求與問題	379
第三節	直轄市跨域治理能力提升策略	389

第九章 臺灣區域合作創新機制之設計邏輯與組織模式之建立

第一節	區域合作治理機制創新之基本邏輯	398
第二節	區域合作組織模式之建立途徑	403
第三節	區域發展與跨域合作組織之運作模式	405

第十章 臺灣區域治理合作機制之建構與評估——歐美區域治理經驗之啟示

第一節	區域治理文獻回顧與新區域主義趨勢分析	419
第二節	新區域主義與歐美區域治理發展趨勢	421
第三節	區域治理合作機制之研提暨優缺比較分析	425

第十一章 臺灣區域治理的運作機制與功能強化

第一節	區域治理運作機制的發展脈絡	442
第二節	主要研究問題與切入途徑	456
第三節	區域治理運作機制的關鍵問題	459
第四節	區域治理機制功能強化的策略方向	470

第十二章 結論：邁向區域發展與跨域治理的未來

第一節	重點回顧與總結	486
第二節	研究建議	498
第三節	未來研究議題	510

參考文獻	513
------	-----

第一章 緒 論

自90年代中期，地方政府間跨域治理與城市間相互合作安排的可能性，一直是區域治理研究的核心議題，亦是國內、外學者所關注的焦點（Peirce et al., 1993；Rusk, 1993；Orfield, 1997；Steinacker, 2002；江大樹，2006；李長晏，2007；紀俊臣，2003）。

在全球化趨勢影響下，跨國公司在全球經濟的重要投資、國際貿易的加速擴張、生產方式的改變和區域組織內部與組織間、部門內部與部門間，以及國家內部與國家間的互動日漸頻繁，使得世界經濟運行的空間形式發生了巨大變化，在這種背景下，嶄新意義上的區域空間治理格局正逐步形成，一方面必須能體現跨越邊界的區際差異，另一方面又能強調區際之間的協調與合作。與此同時，各國城市經濟的發展隨著資訊與通訊科技的進步、金融與財政市場的失靈，以及非正式組織的成長和社會參與需求的提高，正面對一些以新工業、新能源、新物質為主導產業的新興城市的挑戰，從而使傳統意義上的中央與城市區域關係改變為城市—全球之間的垂直關係形式，整體城市的發展日益受到全球經濟等外在力量的影響。因此，各國普遍注重世界城市之間的合作與聯盟，而歐洲城際聯盟和城市網絡即在此趨勢下合作的範例。

承此趨勢之下所產生的效應是浮現在全國性福利國家（national welfare state）的中心化逐漸朝向跨國性和分權化領域轉型。雖然中央政府仍高度關注都會區域的發展，但是整體都會政策已轉變進入一種多元行動者和多層次賽局的領域。如此都會治理和空間政策協調正面臨在制度破碎化、權力聯盟多樣化及社會經濟活動的空間分布複雜化等嚴峻的挑戰。相對的，當全球化趨勢對各國城市發展影響日深之際，各國政府要求應注重地方化的呼聲也日益加大。為因應城市—全球間的多層次治理問題，在大都市內部，市中心與郊區政府之間的「極化和邊緣」格局正發生著潛在的轉變，市中心與周邊地區、市與

縣、城鄉之間在環境和資源方面的合作與共管，已漸漸成為城市永續發展的重要課題。

此種地方與地方、城市與城市、市中心與郊區政府間在政策議題上結盟所形成的都會合作關係，近年來不斷地成長和漸受重視，是其來有自。首先，資源稀少性和相互依賴問題就是促動地方與地方間都會跨域合作關係構築的一項重要因子。藉由合作關係之建立，結合公共、私人、自願性、社區組織的力量，以減少資源活動的重疊浪費，增加現存資源的有效運用。其次，地方政府間跨域合作關係理念的產生是深受行政轄區逐漸分離化現象下，如何尋求整合性機制以解決區域間衝突性的共同問題之影響。再者，跨區域合作關係之構築更反映了地方與地方政府正面對許多複雜化且難以處置的弔詭性問題（wicked problems），這種問題困難度頗高，對社會影響相當大，且難以依偏好順序排列，進行抉擇，對此種問題則有賴不同行動者、利害關係人之間資源的有效整合才得以解決之。復次，跨區域合作關係之形塑更是打開地方決策制定過程的一種有利的戰略，促使地方政府決策制定更符合開放性、多元性、民主性，以及參與性的要求。最後，在全球化治理的環境體系下，為了提升國家競爭力，許多國家的政府莫不思索如何將國內資源作充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進步。城市與城市的策略聯盟、地方與地方間的合作關係之建立和運用，不失為一有效整合資源之最佳途徑。

反觀，臺灣行政院經濟建設委員會為提升區域的競爭力，帶動區域整體的發展，解決區域合作共同產生的問題，於2009年在「國家建設及區域合作平臺連結機制研討會」上提出，現行國土空間規劃的方向，期盼以網絡布局的方式，透過運輸與資訊緊密結合的形式，使臺灣成為全球網絡中重要節點（node），在此一國土空間發展策略計畫的導引下，未來區域治理的機制將納入中央各部門的中長程建設計畫中，並以透過區域平臺的討論方式，達成跨域計畫的合作共識，作為優先補助的對象。而推動的目的在於形塑區域間的新夥伴關係，建立區域資源分配標準的申請機制，並強化區域合作的共識，以降低資源的分散性，達成中央與地方政府雙贏局面。而此一作為係為回應馬英

九總統在2008年競選期間的政見，提出三都十五縣行政區劃方案構想，屬於行政區域劃分跨時代的理念與方向，是臺灣國土利用與行政區劃的新願景，其目的在配合都會化發展趨勢，以及共同生活圈的考量，推動行政區域重劃，合理調整都會區的治理範疇，建構完整的行政區塊，以促進臺灣各區域平衡發展，並期使臺灣都市具備國際競爭能力。此一構想乃是從區域平衡發展之立場與城市國際競爭力之觀點出發，一方面依據臺灣總體戰略之目標，提升臺灣各區域競爭力，以利從事產業全球化布局和參與國際社會，另一方面基於國土規劃理念，行政區域與空間結構的整合前提下，進行都市層級的重新擘劃與建設，並推動行政、財政和區域的改造，形成有利的臺灣各都會區域均衡發展。如此，馬總統的三都十五縣行政區域規劃願景，對於探究臺灣都會區域治理問題與區域合作模式更深具意義。

然在縣市合併、五都成形之後，為落實馬英九總統的政見，在未來區域規劃上，行政院也因應提出「三大生活圈、七個區域」之政策方向，以及國土空間規劃推動「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七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。相對地，有關我國區域發展與跨域治理發展的各項作為，無論是自2003年起的縣市自主合作，或是未來依據區域計畫法推動區域合作，未來真正影響縣市區域合作的關鍵，除了五都以外的縣市如何避免邊緣化，更是有賴於自即日起實質推動議題合作，跨越行政區域的劃分，以人民實際生活圈的需求與領域來推動整合，確實讓區域內的資源互享、截長補短，以民眾幸福生活為最大目標。另外，更著眼於區域競爭力提升的觀點下，如何促進區域成員間的合作以及區域的整體發展，更凸顯出區域協調組織在區域發展與跨域治理的重要性。加上現行「地方制度法」第21條跨縣市自治事項辦理以及第24條區域合作組織的組成等規定，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，惟相關法制規範與政策作為均待進一步落實推動。

爰此，本研究之目的即在針對我國區域發展跨域治理之現況與問題診斷與設計我國區域發展跨域治理機制等兩大議題，藉由跨域治理理論探討、深度訪談經驗分析，以及跨國經驗比較學習，研提我國區域發展與跨域合作治理的模式、機制及行動策略，以作為未來臺灣區域發展與跨域治理理論建構與實務推進之參考。

第一節 區域發展與跨域治理議題之重要性

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作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。

臺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。

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有各地方政府自發性成立北臺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」等七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。

另外，縣市合併後新直轄市將成為臺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。而這樣的影響乃凸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。臺灣僅有臺北市名列其中，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。未來三大區域生活圈與七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，所結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定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。

第二節 臺灣區域發展與跨域治理之現況發展

21世紀初期，面對全球化發展後的在地化挑戰與全球城市競爭，臺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、南核心的都會區域作為競爭發展軸，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，也是重新審視及改變的契機。

一、城市區域競爭與跨域平臺連結之態勢

臺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、香港與臺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臺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（周志龍，2003：8）。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愈發成熟。

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臺的形成，創造空間資源整合綜效。

我國目前計有25個直轄市及縣市，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作為競爭的優勢，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，思考臺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。

二、我國國土空間發展策略之構築

自國民政府遷臺以來，臺灣的區域的劃分與界定，亦隨著國土計畫之改變而歷經多次調整。50年代初期，國民政府將臺灣地區劃分為臺北基隆區域、新竹苗栗區域、臺中區域、雲林嘉義區域、高雄臺南