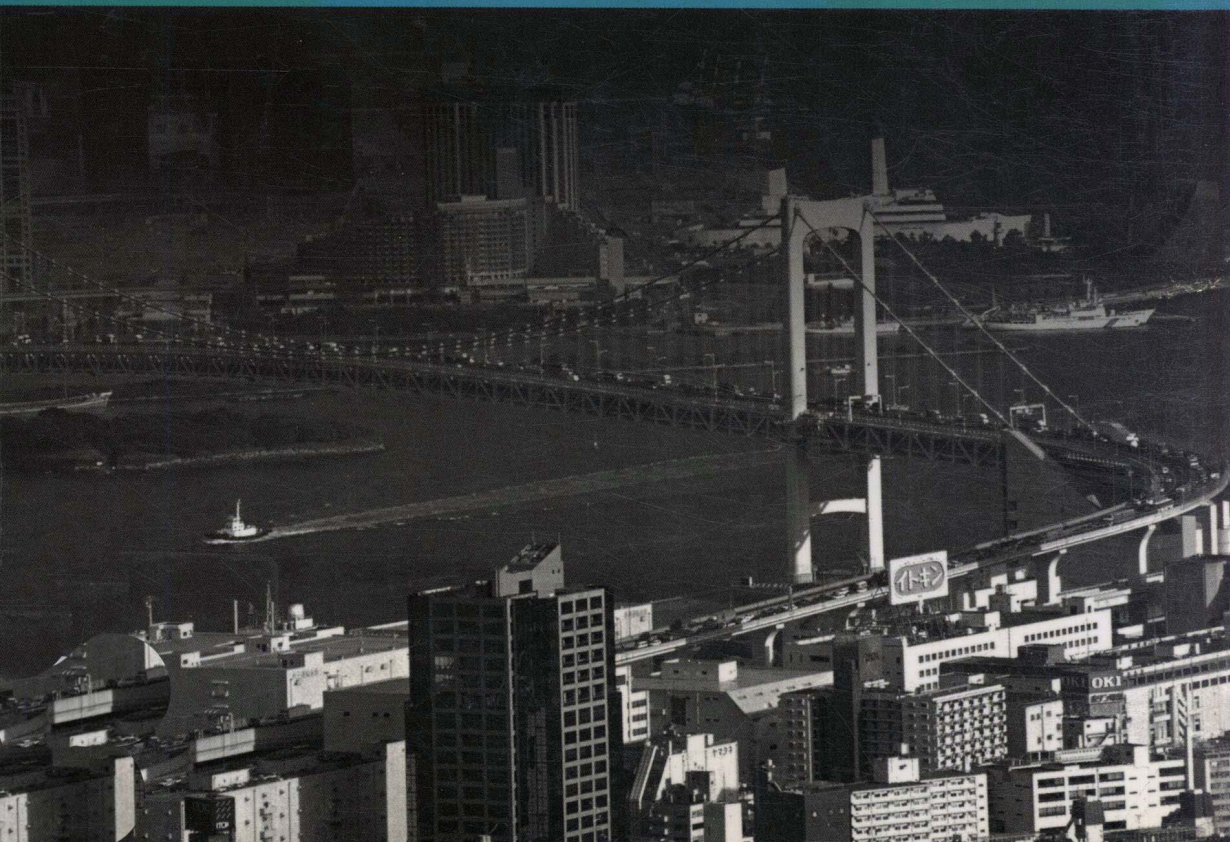


都市及區域治理

學術專論研究系列

紀俊臣◆編著



都市及區域治理

學術專論研究系列

紀俊臣◆編著



國家圖書館出版品預行編目資料

都市及區域治理／紀俊臣 編著 --初版.--

臺北市：五南，2006[民95]

面：公分。

含參考書目

I S B N-13: 978-957-11-4572-3(平裝)

I S B N-10: 957-11-4572-6(平裝)

1. 都市 2. 都市計畫 3. 地方行政

575.1

95022760



1PJ7

都市及區域治理

編 著 — 紀俊臣 (442.2)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 詹岡璋

責任編輯 — 劉靜芬 胡天慈

封面設計 — 哲次設計

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02) 2705-5066 傳 真：(02) 2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中區中山路6號

電 話：(04) 2223-0891 傳 真：(04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07) 2358-702 傳 真：(07) 2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2006年12月初版一刷

定 價 新臺幣550元

寫在前頭

固然從事都市問題研究已有三十餘年之久，但能結合志同道合之學界朋友，將學術研究心得於學術研討會發表，直至 2005 年接任東海大學都市暨區域發展研究中心主任，舉辦「東海大學 2005 都市及區域治理：臺灣經驗學術研討會」才實現。上任一年來，分上下學期各舉辦一次學術研討會，第一次規模較大，共有九篇論文發表，包括「都市治理」與「區域治理」兩個主題，參加的學界朋友來自全國各地，探討臺灣經驗的熱烈場景，令人印象深刻。第二次係在 2006 年 5 月舉行，以「中臺灣區域產業發展」為探討主題，規模雖然小，但參與人員將東海大學社會科學學院社會科學教學資源中心擠的滿滿，則是不爭的事實。

本書係將上揭二次研討會及另外大陸蘇州大學沈榮華所長的來稿，共計十三篇文章，合為「都市治理與區域治理」、「區域發展策略與地方財政」及「都會區發展與都會區產業」三大主題，編撰成冊，幸獲五南圖書出版公司首肯，得以付梓與愛好都市及區域發展領域之學界人士見面。

都市及區域治理是當前社會科學正在積極發展的學術領域，以往學術界較為重視都市的研究，但工業革命、後工業革命皆對都市生態有嚴重的衝擊及造次，當然也有許多積極的貢獻。然而，都市化促進跨域合作事務的形成，此係都市化逐漸衍化為都會化、區域化的必然結果。就因為複雜的都市問題已無法單由都市本身去處理或解決，學界對於都市問題的研究，除須運用科際整合外，並且採用多層次的研究方法，以了解問題的真相，這是一種研究方法上的革命。

事實上，都市及區域治理所以成為一門學科，就是因為都市與區域已成為密不可分的連體嬰。過去只注重都市而忽略區域的發展，誠然是研究上的重要漏洞，此際能洞察問題核心，由都市與區域之結合以進行整合性研究，並且找到若干解決問題的新機制。諸如：成立區域政府、研擬區域發展策略、推動都會區產業等皆是很值得重視的新課題。

本書能就上揭問題多所探討，相信應有裨於都市及區域治理之學術研究；尤其將臺灣經驗提供討論，亦是一個很實際又有貢獻的學術活動。

紀俊臣 謹識

於東海大學都研中心

2006/7/26

目錄

寫在前頭 I

第一篇 都市治理與區域政府 1

第一章 都市治理之基本意涵與發展 3

壹、前言 3

貳、都市治理複雜環境的挑戰 4

參、都市治理網絡擴張的新思維 13

肆、都市治理的實踐——治理網絡的設計 22

伍、結論——發展中的政策性建議 39

第二章 都市計畫與區域治理 45

壹、現代都市規劃思想中的治理精神 46

貳、臺灣都市規劃體制之發展與現狀 48

參、都市本質與區域治理概念下的都市規劃一代結論 53

參考書目 54

第三章 單一選區劃分與行政區劃 57

壹、單一選區劃分應依行政區劃的原則 57

貳、單一選區劃分與政治權力分配 58

參、中央選舉委員會所規範之單一選區劃分原則 61

肆、臺灣行政區劃的檢視與展望 67

伍、立法委員單一選區劃分之方案研擬 80

陸、結論——單一選區劃分係動態的設計而非不變的構築 86

參考書目 86

第四章 原住民自治區及其自治政府的建構問題 89

- 壹、原住民族的憲政與法律定位 89
- 貳、原住民族自治的法制定向 91
- 參、原住民族自治區政府的組成、類型與發展 94
- 參考書目 97

第五章 論服務型政府的責任 99

第六章 臺北市地方總預算之政治過程 111

- 壹、前言 111
- 貳、預算制度之理論基礎與發展 112
- 參、地方預算制度之類型與功能 119
- 肆、臺北市地方總預算之制度設計 122
- 伍、臺北市地方總預算之機制評析 127
- 陸、結論及建議 148
- 參考書目 152

第二篇 區域發展策略與地方財政 155

第七章 中臺灣區域發展之協調機制 157

- 壹、前言 157
- 貳、中臺灣區域空間的現況與難題 159
- 參、空間夥伴與區域治理的理論探討與概念剖析 165
- 肆、中臺灣空間夥伴關係建立之必要性與具體形塑模式 178
- 伍、研提中臺灣區域治理具體行動策略之芻議 180
- 陸、結論 182
- 參考書目 183

第八章 新竹市都市景觀再造策略之探討 185

- 壹、前言 185
- 貳、都市治理的意涵 187
- 參、新竹市的主要都市特色 188

- 肆、新竹市都市景觀之營造——以觀光機能為中心的都市景觀改造 190
- 伍、新竹市都市景觀改造策略之分析 193
- 陸、對新竹市都市景觀改造之建議 197
- 柒、結論 203
- 參考書目 204
- 附錄 205

第九章 健康城市與健康社區之營造 207

- 壹、前言 207
- 貳、健康城市之發展、意涵、指標及推動步驟 209
- 參、社區健康營造之意涵與影響因素 215
- 肆、臺灣地區推動健康城市與健康社區之發展 218
- 伍、第三部門之新角色 225
- 陸、結論 227
- 參考書目 231
- 網站資料 234

第十章 地方財政與產業發展 235

- 壹、前言 235
- 貳、企業與家計單位的區位選擇 236
- 參、彰化縣人口異動與產業發展概況 239
- 肆、花卉博覽會施政個案分析 242
- 伍、結論 245
- 參考書目 247
- 附錄一 248

第三篇 都會區發展與都會區產業 255

第十一章 中臺灣觀光產業之整合與發展 257

- 壹、全球觀光產業發展趨勢 257

- 貳、全球觀光休閒旅遊發展大趨勢 257
- 參、觀光之意涵 258
- 肆、臺灣觀光產業的發展概況 260
- 伍、中臺灣觀光發展概況 267
- 陸、國際觀光客旅遊市場概況 271
- 柒、國際觀光旅客來臺觀光動機分析 274
- 捌、國際觀光旅客來臺旅遊區域及景點分析 275
- 玖、中臺灣觀光產業國際化要面臨的課題 279
- 參考書目 281

第十二章 都會區產業與都會發展之關係 283

- 壹、前言 283
- 貳、都會區產業的經營與發展 292
- 參、臺中都會區的產業分布 300
- 肆、臺中都會區的產業發展與健全地方財政的作為課題與因應方案 306
- 伍、結論——臺中都會區產業需蓬勃發展以健全地方財政 311
- 參考書目 313

第十三章 大臺中地區經濟與產業之促動與發展 319

- 壹、前言 319
- 貳、大臺中地區的概述 321
- 參、大臺中地區經濟促動與發展 SWOT 分析與未來展望 323
- 肆、大臺中地區產業之促動與結構變動及升級分析 333
- 伍、公私部門在大臺中地區經濟與產業促動與發展應扮演的角色與課題及策略 347
- 陸、結論 365
- 參考書目 368

第 篇

都市治理與區域政府

- ◎第一章 都市治理之基本意涵與發展
- ◎第二章 都市計畫與區域治理
- ◎第三章 單一選區劃分與行政區劃
- ◎第四章 原住民自治區及其自治政府的建構問題
- ◎第五章 論服務型政府的責任
- ◎第六章 臺北市地方總預算之政治過程

第一章

都市治理之基本意涵與發展

—治理網絡的觀點¹—

徐吉志² 周蕙蘋³

壹、前言

為何今日我們談到或聽到「都市治理」(urban governance)比「都市管理」(urban management)來得多？事實上，「管理」一詞，其從原本「掌握與訓練人員」之意，演變至今為「控制、看管、指揮」等等的意涵，⁴然而上開都市管理的概念意涵，似乎已無法適用於二十一世紀全球化時代。日益複雜的都市環境及挑戰，由於外在環境變遷快速，都市政府不再如往昔可以主導與控制一切。在此，如果我們試圖找出今日都市所面臨的問題，將有助於都市治理。然而最大的挑戰莫過於經濟全球化，投資資本不斷地流動著，世界經濟逐漸浮現，不論是國際性組織與全球性經濟均快速發展，持續成長的都市人口、都市社會的排斥與歧視，都市間的競爭壓力與對於地方民主化的遲鈍回應，對都市政府而言已完全無法控制，同時也增加都市政府治理的難度。

對於「都市治理」的名詞概念，國內無論是學術界或實務界談論，

¹ 本文發表於「東海大學 2005 都市及區域治理：臺灣經驗學術研討會」，筆者二人非常感謝論文評論人邱瑞忠教授愷切評論與提出一些修正意見，俾使本文能做一些有價值的修正。

² 徐吉志，文化大學政治學研究所碩士，92 年高考二級一般民政榜首，現職：內政部民政司科員。

³ 周蕙蘋，文化大學政治學研究所博士。

⁴ R. Willians, *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. London (Fontana, 1983), p.190.

是較少於「地方治理」的介紹，而國外的文獻，地方治理與都市治理之間，在很多的面向是相似的，也有一些差異，畢竟一個是涉及較寬廣範圍與尺度的「地方空間」，一個是人口較為聚集且達到一定程度「都市化」的「地方空間」，然而本文兩位並非要刻意去區分二者的差異比較，本文二人仍清楚明白這兩者在治理本質的意涵上還是有一些重要的差異。然而就治理網絡（governance network）的夥伴關係（partnerships）觀點切入，本文二人認為，「地方治理」與「都市治理」是有共通點，因此本文探討都市治理的議題，在一些環境背景、理論意識型態與發展系絡，二者互為運用。

在探討「都市治理」的基本意涵時，二人發現此領域，不僅涉及多種學科，諸如公共行政、公共管理、地方制度、都市規劃、政治學、法律學、文化學、社會學、經濟學、地理學等諸多的學科，也具有多元的面向與研究的途徑與方法。簡言之，都市治理的研究是包含社會人文科學與自然環境科學的範疇。這一點也不奇怪或是驚訝，畢竟都市治理研究的背景「都市」，是一個具象、動態及抽象形上意涵的實體性地理空間。在明白本文研究探討的標的以及其特質，二人深知要完整的陳述都市治理的基本意涵，非二人所學可及，職是之故，二人以初淺的所學的知識與短暫的實務經驗，搜尋部分的國外新文獻，彙整一些都市治理網絡系絡的心得，提供國內界與實務界諸先進參酌。

貳、都市治理複雜環境的挑戰

一、從「地方政府」轉變為「地方治理」

在探討「地方治理」或者說「都市治理」的意涵前，必須先了解其產生的原因。事實上，今日正處於從地方政府轉變為「地方治理年代」（the age of local governance）之中。過去西方國家面臨財政困難與競爭壓力、跨國政策改變、意識型態與經濟結構轉變、中央致力於地方政府

公共服務改革、地方政府體制的改革、地方政治生態丕變等因素，以及內部分權化的壓力、私部門更大的參與公共政策制定、金錢效益下公共服務追求等。⁵ 誠如 Peter John 所指出地方治理發生的原因：全球化經濟、私部門更為積極參與公共政策的決定、公共政策歐盟化、社會環境的變遷、對後官僚社會的省思、地方系絡改變等。該氏更將地方治理形成的原因歸納為四項：(一)制度改革：包括制度多元化、制度重構化。(二)新興網絡：加強水平網絡、新的跨國網絡。(三)新政策作為：地方改革與核心能力建構、中央政策貫徹。(四)解決協調與課責的兩難：尋找新的控制與課責機制、建立新的地方領導。

上述四項因素乃環環相扣，制度改革可能來自於民營化，網絡關係因制度改革而建構，解決公共問題，部分乃因新制度環境變遷與經濟改變，而新的地方領導與多元參與將有助於複雜網絡的建構與維繫，以及政策執行等。⁶

今日已逐漸成為「非個人可以處理」(no-one in charge)的世界，各國政府正面臨自由市場與全球化經濟的潮流，降低傳統國家角色、傳統公共行政組織分殊化成許多網絡組織、社會多樣性。大抵而言，地方政府正面臨下列課題之論辨，使得政府沒有充分資源處理複雜的社會問題。申言之，由地方政府轉變為地方治理的原因歸納如下：

(一)順應全球化的市場競爭

英國《獨立報》財經編輯科伊爾，總結國際政治學者對「全球化知識經濟」的觀察指出：中央政府在歷史上是強大的，但地方政府強勢發展是趨勢，未來「城市政府」將取代中央政府，且在無重量的世界裡，都市政府比中央政府更重要，各產業將選擇都市政府而非國家，與都市

⁵ Alistair Cole and Peter John, *Local Governance on England and France*(London: Routledge, 2001), pp.1-2.

⁶ Peter John, *Local Governance on Western Europe* (London: SAGE Publications, 2001), pp.9-16.

政府而非中央政府打交道。此外，全球化趨勢專家大前研一指出，由於資訊科技的進步，未來資源全球化的連線，將跨越中央政府，而以幾個連結而成的「區域體」間進行交流。⁷因為「全球城市」與「都市治理」觀念的興起，顯示出全球化的效應，正衝擊著傳統的國際關係、國家，乃至於地方府的認知與定位。

(二)在地化的地方主義崛起

如果說全球化是一股「由上而下」的潮流，那麼在地化可說是「由下而上」的力量；即地方意識草根性的展現。顧名思義，「在地化」(localization)除指涉「國家所轄特定地理區域」之外，每個地方均具有特別的社經文化背景。換句話說，每一個地方政府均有其特色，而每一個地方政府均應善用其優勢。事實上，在地化的現象也在臺灣的地方呈現一些具有特色的地方產業或是活動，皆見地方政府全力投入。例如宜蘭縣的「童玩節」與其引以為傲的宜蘭經驗，屏東縣的東港鮪魚季、風鈴季所結合的文化觀光產業。不過臺灣目前各地方所著力發展的地方文化產業活動，雖然在內部有其一定的成績，至於能否接軌或波及至國際性的區域，且具有跨國性的競爭產值的影響力。二人覺得，臺灣仍然有很大的進步空間。

(三)專業寡占下的行政權割裂

以組織再造發展過程而言，從傳統層級節制的官僚體系到市場治理網絡組織過程中，均造成了嚴重的專業寡占的行政權割裂現象。首先，就傳統層級節制的組織而言，其強調重點即為專業與分化，正式化與複雜性高，即常因本位主義或行政轄區的割裂而使得公共組織分散，民眾所獲得的公共服務也是分散的，如民眾以往申辦戶籍謄本必須至原戶籍

⁷ 轉引自吳迎春，〈與世界接軌——地方競爭力崛起〉，《天下雜誌》，第280期，2003年8月，第102頁。

地申請，而戶政業務電腦化後，即可跨地申辦，可免民眾奔波之苦。但不可否認的，目前仍有許多公共服務的提供仍以政府的角度組設組織，而未以人民的角度來考量，造成地方政府行政效率無能擴大效能甚至低落，即所謂「政府失靈」的現象產生；代之而起的是引進市場機制，無非想師法企業，以提高政府效率，是以將大量的公共服務外部化或民營化等。以英國的經驗而論，即是成立許多準政府組織，或是在地方政府內部的直接服務組織（direct service organization, DSO），或許在短時間之內，地方政府的效率提升，但整體的效能與生產力真的提升了嗎？其可能換來的是犧牲社會正義與倫理、交易成本增加、資訊不對稱等諸多「市場失靈」的現象產生。職是之故，不論是傳統層級治理或是市場網絡治理下的公共服務均是分散的，無法提供民眾「無縫隙」（seamless）、「整合」性的公共服務。

全球化現象，對於傳統政府的組織型態與業務執行造成強大衝擊，引發各國積極進行政府改造工程，臺灣也不例外。地方政府效能是否能藉由此次改造大幅提升，進而強化臺灣地方政府在全球的競爭力，乃是影響臺灣地方政府未來長遠的重要因素。國家職能空洞化後，臺灣地方政府在全球與區域的自我定位，地方政府職能的重新界定，以及各種現實政治的考量。地方政府若僅從本身或某一單位在組織版圖上的變化來斷定地方政府改造，將使得地方政府整體組織再造的理想與願景在實際運作的過程中逐漸流失。

（四）益增多的棘手問題

在地方治理下，執行機構解決問題的能力，尤其執行機關的組織文化、政策誘因、組織結構與其他組織能力，均導向功能分化，而非整體行政績效之提升。「棘手問題」（wicked problem）係指跨部門的問題，任何單一組織均無法解決。事實上，公共行政中有許多問題均為棘手問題。以英國而言，棘手問題大抵為社區安全、青少年問題、都市更新、

社會排擠、永續發展等。此外，地方治理意謂著人們應共同協力解決棘手問題；換句話說，傳統依功能分部化組織已無法解決當前許多棘手問題。

二、都市治理的新挑戰

如前言所述，在全球化的時代，傳統都市管理的思維面臨經濟、社會、科技、自然環境的嚴酷挑戰，這些新型態的挑戰，導致都市間的競爭加劇。都市為求生存，都市的菁英們開始思索如何提升都市的競爭力的各種模式、途徑以及行動方案，也紛紛致力於城市行銷（sell），以便吸引外資，此種情況，宛如像一場「城市戰爭」（place wars），⁸或者是說，都市正由傳統福利國家模式（the welfare-state model）轉變為經濟發展模式（the economic development）。⁹在競爭激烈的環境中，對於都市政府而言，不論是民選或官僚體系中的文官紛紛採取各種措施，使之成為企業型（entrepreneurial）都市政府，此與傳統福利國家模式完全不同。都市環境是動態的，以歐洲而言，各個都市所形成的社會結構的差異甚大，似乎很難在很多都市治理的議題上達成共識或相同的治理結構，僅僅在傳統歐洲國家所建構的社會福利國家制度，較有一致的看法。雖是如此，當前的歐洲都市治理的系絡，對於排除環境系絡的負面因素還是有一些共同點，諸如對於委託服務途徑的反思、提供基層市民參與決策的制度機制、改變基層鄰里關係等等面向。

在激烈競爭下，都市必須積極發展自己的特色。換言之，城市間的競爭採「差異化」的競爭，而非「求同化」競爭，唯有如此，才可能真正吸引各種投資與觀光業發展，進而帶動地方產業發展與繁榮。由於國

⁸ D. Haider, "Place wars: new realities of the 1990s," *Economic Development Quarterly*, 6, (1992), pp.127-134. *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, 2002, p. 6-7

⁹ J. R. short and Y.-H Kim, *Globalization and the City*, Harlow(Addison Wesley Longman Ltd., 1999), p.118.