



共生 Symbiosis 生

企業經營與地方政府的遊戲規則

第1本針對企業需求編著的實用行政法律專書

- ★ 第1本以商管角度剖析地方政府行政的法律專書
- ★ 第1本企業經營不可不知的地方政府行政的專書
- ★ 企業CEO、企業法務人員、商管學院學生、
地方政府官員及財經、地方新聞記者非讀不可！

理律法律事務所 李念祖 律師

中華民國網路咖啡產業發展協會 吳振彰 理事長

哈佛企管 洪良浩 董事長

台中市政府 胡志強 市長

中國生產力中心 張寶誠 總經理

遠傳電信股份有限公司 喻芝蘭 副總經理

中華民國中小企業協會 戴勝通 理事長

好評推薦

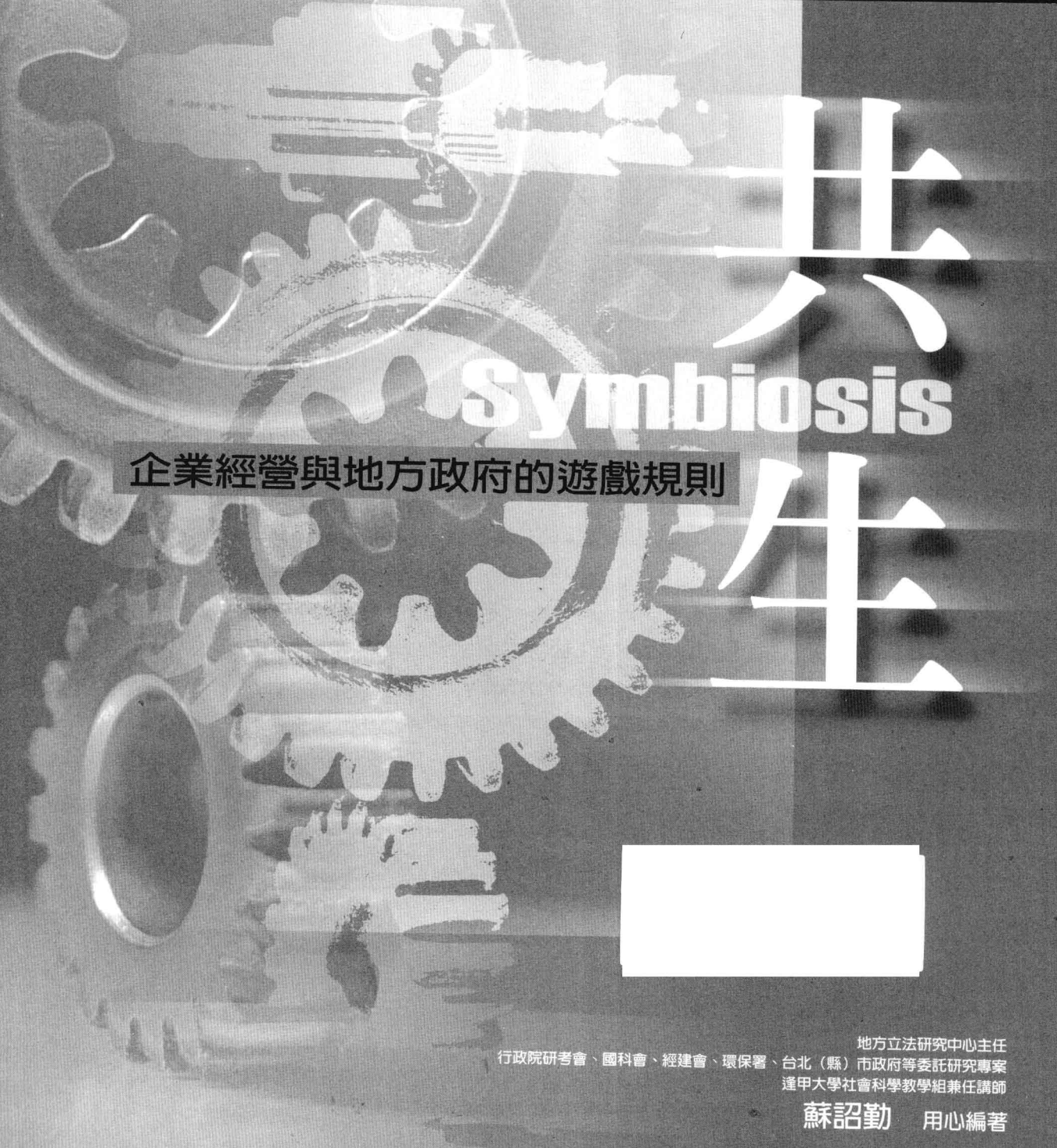
(以上依姓氏筆劃排列)

地方立法研究中心主任

行政院研考會、國科會、經建會、環保署、台北（縣）市政府等委託研究專案

逢甲大學社會科學教學組兼任講師

蘇詔勤 用心編著



共生

Symbiosis

企業經營與地方政府的遊戲規則

地方立法研究中心主任
行政院研考會、國科會、經建會、環保署、台北（縣）市政府等委託研究專案
逢甲大學社會科學教學組兼任講師

蘇詔勤 用心編著



地方制度或地方自治的研究，亟需學界與實務上的投入

長期以來，半因傳統文化習慣所限，半因民主法治教育不足之故，雖然憲法上設有兩個專章、30 個條文（第 10 章、11 章）以期平衡劃分中央與地方權限、妥善建立地方自治的制度，我國政治上的權力分布始終朝向中央傾斜，不僅地方自治的理念鮮受有力提倡，即連因地方自治而產生之憲法案例，行憲半世紀以來，也是寥寥可數。從司法院釋字 38 號解釋以降，直接涉及地方自治內容的解釋，直到釋字第 467、498 及 527 等號解釋，才有比較完整而深入之概念架構浮現。又由於民國 86 年間通過之憲法增修條文第 9 條，大幅改變了憲法原文地方制度的組織法體系構造，相應地方制度作用法的解析，則尚處於一種渾沌不明的狀態。地方制度或地方自治的研究，亟需學界與實務上更多的投入。

詔勤君即是在這個並不熱門的領域中辛勤耕耘、默默付出的一個園丁。他筆耕不輟，而且躬身實踐、奉獻地方，愛鄉愛土的情懷自然流露，溢於言表。他的近作《共生——企業經營與地方政府的遊戲規則》，深入淺出，兼



顧地方自治組織法與作用法的討論，則是他不懈努力的又一驗證，也為我國地方自治的研究又添了一本資料豐富、具有高度參考價值的書籍。我敬佩他堅持理想的行者精神，也樂於推介他苦思苦學的研究心得，皆能有助於相關問題的驗證辯難，還有地方自治制度的正確建立，所以不揣淺陋，應蘇君邀請略綴數語，是為序。

李 念 祖

序於理律法律事務所

二〇〇二・一



台灣的民主成就，在世界上儼然 是最閃亮的一顆星

近年來，台灣的民主成就，在世界上儼然是最閃亮的一顆星，「民意」已然成為台灣社會的規範標準，因此，如何將「民意」落實在法律制度上，使台灣成為真正「主權在民」的「法治」國家，一直是台灣各界努力的目標。

因此，我們常見報章媒體上，「立法院××會期又挑燈夜戰審法案」等新聞不斷出現，其中與民眾息息相關且變化最大的應屬同在 87 年 10 月 28 日由總統公布而經大翻修並同時於 89 年 7 月 1 日施行的訴願法及行政訴訟法。

這兩部法典的正式起跑，使得行政機關與民眾間的互動更加明確，對民眾權益的保障也更加落實，台灣可謂真正朝「法治」國家再邁進一步。

正因為如此，上自政府下至百姓，面對新上路的行政救濟制度，不論在實體上或程序上，每個人都在學習與摸索，尤其余自任中華民國網路咖啡產業發展協會理事長乙職以來，此情形更是「屢見不鮮」。

蓋余自任職以來，夙夜匪懈以實現該協會服務會員之宗旨而努力，惟網路咖啡，這個新時代的產業，有別於以往任何傳統行業，其發展除了提供消費大眾另一種知性、



資訊休閒與娛樂之服務外，其特殊的通路型態，亦正逐步影響國內軟體市場生態，更帶動線上遊戲、網路頻寬、ISP及伺服器等市場的發展，其影響力實非傳統產業可比擬。

政府有鑑於此，積極想將此產業納入管理，惟其相關規範卻付之闕如，中央與地方行政機關各有其版本及主張，立法上已出現有「一國多制」的現象，執行上更不遑多論，可預期的，人民對此更加「一頭霧水」而不知所措。

茲地方立法研究中心蘇主任編著完成之《共生——企業經營與地方政府的遊戲規則》鉅作，即探討地方政府之管理權限，以眾所周知的新聞事件與耳熟能詳的周遭案例為基礎，引入相關法規，不由得使原本艱澀難懂之法條，能夠因此而一目了然，不僅各行政機關應以之為教材，一般讀者亦應用心閱讀。

蘇主任深知網咖產業為新興行業，所涉及的行政層面與此書不謀而合，特邀余為序，余得於付梓前拜讀，甚幸！特為此序。一來感謝蘇主任對本協會及會員的關心；二來深切期盼隨著新公布施行之行政救濟制度的正式上路，得讓網路咖啡業及其他相類的新興產業都能在合法、有保障的環境下成長、茁壯！

吳 振 彰

序於中華民國網路咖啡產業發展協會・理事長室

二〇〇二・一



世界級經營智慧提供者

哈佛企管自 1973 年成立以來，即以「世界級經營智慧提供者」為企業遠景，積極扮演企業變革管理者的角色，提供企業最新的經營管理智慧。並為國內企業界提供一股變革的力量，讓企業具備晉升國際級的競爭優勢，成為市場的領導先驅，同時也為每位企業工作者提供全方位的學習環境，隨時接受新知、充實挑戰的能力。

以我個人領導哈佛企管並且實際從事企業經營輔導 30 多年來的經驗，來看國內整體的經濟環境。我必須指出的是，從近年來泡沫經濟破滅之後，台灣許多業者只好跑到大陸或留在台灣，有些企業為了求生存不得不游走法律邊緣，甚至從事非法行業，致使正規行業受到嚴重打擊。然而對於這種正規與地下經濟活動並存的現象，政府有關單位似未予以應有的足夠正視；再加上投資環境的日益惡質化，迫使政府考慮加稅支付，這在在均無疑使得民眾成為最直接的受害者、最大的輸家。民眾可說是毫無因應之道。

然面對這種景況似乎只能冀望政府部門和企業群體的積極介入：從長遠眼光看，要促進景氣復甦，企業應加強研發、提升品質、培養人才；而政府則不妨透過政黨運作，大幅從事公共投資，有效創造就業環境。



但若有效統合政府部門和企業群體的共同積極介入，「企業經營」融合「政府施政」，就必須有賴堅實的「基礎共識」以作為前提要件；並且，這個「基礎共識」最好是一個具體的、能多面向交流的動態平台。

從「法律祇保護懂得法律的人」到「法律祇為懂得法律的人創造財富」的矛盾中。蘇詔勤先生從法律知識管理的宏觀角度切入，嘗試以「行政法律知識」企圖來搭起「企業經營與地方政府施政的知識平台」。這樣的關注、視野，自是值得肯定與推介的！

洪 良 浩

哈佛企管董事長

二〇〇二・一



共同為安身立命的鄉土努力奮進 打拼！

首先我要非常感謝台中市民給我一個機會，實現我和全體市民的梦想，打造一個充滿全新願景的台中。我深知選舉的結果只是「資格賽」，真正的馬拉松競賽是未來的四年。我必須肩負起更重大的責任和期許，全力努力打拚，絕不能讓市民有選錯人的感覺。

誠然，「國家競爭」的時代已漸漸面對「都市競爭」觀念的嚴格挑戰！在全球化的地球村中，台中市有權利、有資格、更有必要進軍國際，與各個國際都市競爭。然而如何能幫助台中市在二十世紀地球村的「都市競爭」中，脫穎而出呢？這就誠如在我的《經濟政策白皮書》中所提出的「真情承諾」：

作為一個新世紀的台中市長所要膺負起的首要任務與重要責任之一即是：「區塊發展、縣市共榮」與「創造親和、有效率的投資環境」。

而就「區塊發展、縣市共榮」方面來說。這正如同「火車頭」一般，台中市應該是中部區域均衡發展的樞紐。所以，台中市和周邊台中縣、彰化縣、南投縣等各縣



市，應建立「區塊發展」的觀念（Block Development），形成互惠共榮的資源分享機制。如果虛擬台灣中部為一個「中部省」，台中市就是省會、就是互動的窗口，結合產業、觀光、休閒、交通、文化等各項資源，各縣市資源互通、利益共享，就能帶動整體中部地區經濟建設的發展。因此，作為中部產業區域核心之台中市，應在中部區塊發展、互惠共榮的前提下，請中部地區共同支持，積極爭取升格為院轄市，藉由更豐富的資源與區塊整合，創造良好的投資環境、提供優質的工商服務，形成產業功能獨立的經濟體系，成為兩岸三通最重要的互動門戶。更應積極促成中台灣各縣市首長的定期協商會議，面對我國加入WTO後所可能產生的衝擊，以及對台中市與中部地方的農業、服務業、交通、通信及兩岸經貿等各方面影響，制訂相關配套措施與政策，進行各項產業資源的整合，減少運銷成本，提高產業優勢，真正實現互惠共榮的目標。

至於「創造親和、有效率的投資環境」。具體而言就是必須提升地方政府效率，改善企業發展投資所需的軟體建設，並建構一個生活安全而舒適的環境。而基於此一理念，市府必須積極提高行政效率，簡化行政作業程序，整合各單位資源及資訊，加速各項投資案件的核定流程，同時專案核定各項投資計畫，由相關單位在合理及合法的



推薦序
共同為安身立命的
鄉土努力奮進打
拼！

共生

範圍內，排除各種可能發生的投資障礙。並且藉由民間及市府的努力推動，我們要在短時間內塑造出「台中市是個投資設廠的好地方」及「台中市是個對投資者極度友善的現代都市」等印象，建設台中成為親和而有效率的國際都市，讓投資者對台中市深具信心，以吸引國內、外重要企業在台中投資設廠及設置營運總部，以維持台中產業之競爭力，促進地方產業升級。

蘇詔勤先生以他長期關注地方政府相關議題之發展，並且實際親訪全國各直轄市、縣（市）地方政府法制課室等相關單位從事實證研究的經驗與心得，從制度的角度出發而不以法律為限地提出「搭起企業經營與地方政府施政的知識平台」這樣的概念，企圖建構「企業與地方政府間」共識的一個可供操作的運作介面，並且具體肆應現代法治國家與地方自治潮流的要求。而這樣的價值強調可以說正與我前述所提出的「真情承諾」恰合符節。是在此一鉅構即將付梓刊行之際，自當樂為之序。一則肯定蘇先生的用心、再則願再一次地邀請全體市民乃至國人同胞共同為這一塊我們安身立命的鄉土努力奮進打拼！

胡 志 強

序於台中市政府
二〇〇二・一



觀念的變革最難！

《第五項修練》一書的作者彼得·聖吉（Peter Senge），在一次造訪彼得·杜拉克（Peter Drucker）的對談時，兩位大師曾針對變革，進行了一場精湛的討論。

「為什麼變革這麼難？」聖吉思索著這個問題。

被喻為當代管理學之父，在管理學領域累積了超過 50 年以上經驗與智慧，90 高齡的杜拉克，則一針見血地指出：「我們無法管理變革，也不能僅僅只是因應變革，而是必須領先變革。」

「觀念的變革最難！」

「知識經濟」時代的來臨，每一企業均積極進行升級與轉型，從自動化到電腦化，從提升生產力到競爭力，惟有不斷變革始能於新時代下持續創造利潤。而經營知識與觀念的變革，尤為知識經濟時代企業變革之核心。

而蘇詔勤先生所著之《共生——企業經營與地方政府的遊戲規則》一書，詳述企業經營不可不知的地方政府施政及行政法律知識，引領企業與地方政府在跨世紀的經營新環境中，搭起企業與地方政府的「知識平台」。

誠然，協助企業進行升級與轉型，是中國生產力中心（China Productivity Center，簡稱 CPC）將近半個世紀



以來的工作與責無旁貸的任務。中國生產力中心一直是陪著台灣中小企業打拼的好夥伴。而蘇詔勤先生所著的《共生——企業經營與地方政府的遊戲規則》一書，咸信正當為一陪著台灣中小企業共同打拼的案頭好書！

張 寶 誠

序於中國生產力中心・總經理室

二〇〇二・一



企業與地方共利雙贏

中華電信董事長毛治國先生有一次在公開的場合提到，部分地方政府因為財政窘迫，把固網業者視為肥羊，有意藉由路權釋出以增加財政收入。毛董事長的一席話，讓我想起遠傳電信開台以來在全國各地架設基地台的辛酸史，其中不乏雞蛋與棍棒齊飛的場面。基地台抗爭或許是民眾因新科技知識不足而對電磁波的安全性有所疑慮，但地方政府或民意代表與企業間溝通的障礙也是很大的主因。

企業與地方政府各有立場，企業的天職是為投資大眾創造價值利潤，而地方政府的責任則是處理攸關社會大眾權益的公共事務。兩者或許偶有衝突、對立，但很多時候其實是共利雙贏的。例如企業在發展的同時也創造了就業機會、繁榮了地方經濟、豐富了稅收；而企業回饋地方、造福鄉里的實例更是不勝枚舉。

所以如何發展出一個企業與地方政府能夠相輔相成、並認知彼此利益及立場的對話環境，在經濟成長低迷的今天，更顯得重要。但長久以來，媒體與學界都較關注中央政府、行政府會的運作及總體經濟的政策，對落實到執行層面的企業與地方政府的互動則著墨不多。官商雙方只好則藉由獨自摸索、試探，從經驗中學習，其中不知浪費多

共生



少的社會成本與經濟資源，更甚的是錯失了許多企業與地方「共好」的機會。

現在，很高興我有這樣一位非常認真的學弟——蘇詔勤先生，他不僅擁有紮實的法政訓練思維，長久以來更持續關注地方政府相關的議題發展，著述不斷。他做學問，不是關在象牙塔裡，而是一步一腳印，實地做了很多的訪察與研究。最近他整合地方政府行政法律的知識，輔以實際的案例說明，出版一本《共生——企業經營與地方政府的遊戲規則》新書，可說是目前國內實務與理論最實用的指南與參考資料。我讀了之後，立即推薦給公司的高階主管及實際與地方政府接觸的部門同事。

台灣已正式加入W T O，我期望企業與地方政府因著順暢的溝通與良好的互動，為台灣創造更多的機會。我也相信，蘇學弟的這本書，一定可以助上一臂之力。

喻 芝 蘭

序於遠傳電信·企劃營運部·副總經理室

二〇〇一·一



營造企業與地方政府間雙贏共榮 的局面

中華民國中小企業協會創立於民國 61 年，是以促進中小企業發展為服務宗旨。而勝通自從 1998 年接任理事長以來，即在承襲歷任理事長所奠定的基礎之上，繼續加強服務的廣度及深度，讓本會功能得以更加彰顯。

然而近來隨著我國已正式加入世界貿易組織、政府對大陸戒急用忍政策的鬆綁以及公司法的大幅修正，這些都將對於中小企業產生很大的影響。但是政府制訂政策的方式，過去大都是「由上而下」，政府不一定懂得產業的發展，卻要制訂出各項產業政策推動的優先順序，這就未必全然符合產業界的需求，而且如果一旦發生了問題就全部歸咎於政府，那也並不是很妥當。這就正好比「業者需要的是牛肉麵，政府卻端出炸醬麵」一樣。「沒有不景氣、只有不爭氣。」既然政府制訂產業政策是門外漢，實務經驗豐富的企業界就應該謀求自身權益、積極借助學界的理論補強，不斷調整，最後再將結合實務與理論的可行性方案，提供政府施政參考，協助政府研擬出最適合我國國情的產業政策。



當然從另一方面來看，勝通也要對於——經濟部中小企業處目前正在進行的一項龐大計畫為未來台灣中小企業發展藍圖「規劃築夢」——的「大刀闊斧」作風表示肯定。事實上，資本小、資金少、資訊人員缺乏、資訊運用能力不足等，這些是中小企業面臨最大的苦惱。雖然政府近年來推出很多輔導措施及優惠方案，但從未接觸過、或是從未運用到政府各項輔導資源的中小企業仍並不在少數。如果政府部門能夠徹底落實中小企業宣導服務機制、營造優質中小企業發展環境；制訂出明確的目標、執行的策略、發展的願景，這也才能夠有效爭取全國上百萬家中小企業的向心力。

陳總統在去年十二月參加「中央與地方縣市長當選人座談會」時即曾致詞指出：

「縣市長的角色應該是『新型態的父母官』、『人民的好伙伴』。要付出心力、要提供教育、要分享資源，但不要太多管制、不要太多壓力、不要太多『上對下』的權力關係。要讓民間企業，能夠有效率地經營。

同樣的，中央政府與縣市政府，也是類似的伙伴關係。我們要落實『地方能做，中央不做』的地方自治精神，讓地方與中央政府，一起共享資源、一起承擔責任、一起提供最快、最好的服務。

我們要多聽民衆的聲音，多聽基層的聲音，多聽大自