

RDEC-RES-097-008（委託研究報告）

台灣都會治理問題研究

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 99 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-097-008 (委託研究報告)

台灣都會治理問題研究

受委託機關：國立中興大學

研究主持人：李副教授長晏

協同主持人：陳助理教授建仁

曾助理教授冠球

研究助理：林煥笙、邱竹婷、蔡文傑

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 99 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目次

目次	I
表次	III
圖次	V
提要	VII
第一章 緒論	1
第一節 計畫緣由與研究主旨	1
第二節 問題意識與預期目標	3
第三節 研究設計	4
第四節 都會治理研究文獻探討	11
第二章 都會治理的形成趨勢與永續發展	37
第一節 都會治理的形成因素與理論建構	37
第二節 都會治理理論發展趨勢	42
第三節 都會治理實務發展趨勢	58
第四節 都會治理與永續發展	67
第三章 我國都會區的形成與都會治理的挑戰難題	79
第一節 我國都會區的形成與分類	79
第二節 我國都會區治理發展面臨的挑戰難題	88
第三節 我國都會治理能力的建構與提昇策略	95
第四章 從永續發展觀點診斷我國主要都會區發展的問題	109
第一節 北部都會區治理	109
第二節 中部都會區治理	137
第三節 南部都會區治理	167

台灣都會治理問題研究

第四節 整體都會治理	199
第五章 從永續發展觀點研提我國都會治理關鍵性研究議題	213
第一節 都會治理研究關鍵性議題發展架構	213
第二節 都會治理關鍵性研究議題及內容	215
第六章 結論與建議	227
第一節 研究發現與結論	227
第二節 主要建議事項	233
 附錄	
附錄 1 北區第一場焦點團體座談紀錄	241
附錄 2 北區第二場焦點團體座談紀錄	280
附錄 3 南區第一場焦點團體座談紀錄	308
附錄 4 南區第二場焦點團體座談紀錄	353
附錄 5 全國區焦點團體座談紀錄	403
附錄 6 中區焦點團體座談紀錄	450
附錄 7 期末報告學者專家座談會會議紀錄及有關意見之 修正說明	487
參考書目503

表 次

表 1-1 北區座談會專家學者名單	7
表 1-2 北區座談會機關名單	7
表 1-3 中區座談會專家學者名單	8
表 1-4 中區座談會機關名單	8
表 1-5 南區座談會專家學者名單	8
表 1-6 南區座談會機關名單	9
表 1-7 全國區座談會專家學者名單	9
表 1-8 全國區座談會機關名單	9
表 1-9 外國都會治理文獻分析	11
表 1-10 都會治理的研究方法	14
表 1-11 都會治理的研究取向	15
表 1-12 文獻年份分布	16
表 1-13 都會治理研究議題或面向	18
表 1-14 都會治理研究議題相關性	22
表 1-15 都會治理研究的理論選擇相關性	24
表 1-16 都會區治理分層結構	26
表 2-1 六種描述政體的類型	49
表 2-2 單中心治理與多中心治理的差異	56
表 2-3 都會治理核心概念	58
表 2-4 全局治理機制	64

表 2-5	永續發展理念之發展歷程	68
表 2-6	政策制定的不同途徑	76
表 3-1	五大都會區分析表	84
表 3-2	都市化地區	85
表 3-3	依區域分類的都會區	87
表 3-4	本文將台灣區分為三大都會區.....	88
表 3-5	治理能力整理表	98
表 4-1	世界各主要國家國際競爭力與投資環境排名	110
表 4-2	亞太主要國家的全球競爭力九大項目評比排名	111
表 4-3	2004~2008 年 23 縣市競爭力總體表現排名前十名	112
表 4-4	2008 年縣市競爭力調查五大面向排名表.....	113
表 4-5	北台都會區域發展相關研究報告	117
表 4-6	有關台北都會區課題之政府委託研究計畫表	124
表 4-7	台中都會區實質規劃範圍一覽表.....	140
表 4-8	台中都會區相關研究議題	144
表 4-9	近十年來以台中都會區為主之研究文獻.....	147
表 4-10	高雄港發展歷程	169
表 4-11	南台都會區治理委託之研究案.....	176
表 4-12	南台都會區各分區功能定位	180
表 6-1	台灣都會治理問題比較.....	229

圖 次

圖 1-1 研究架構圖	4
圖 1-2 研究流程圖	5
圖 2-1 歐盟都會治理形成因素	38
圖 2-2 「緊－鬆」政策架構	66
圖 2-3 都會治理永續發展體制	73
圖 3-1 跨部門協力認知架構	100
圖 3-2 都會治理能力分析架構	101
圖 5-1 研究議題發展架構	214

台灣都會治理之研究

提要

關鍵字：都會區、都會治理、都會治理能力、永續發展

都會區的產生及成長是現代社會都市化進程中的一個重要特徵，也是二十一世紀世界城市化發展的主導趨勢。伴隨著全球經濟、社會人口、和資訊科技的變遷，都會區的出現不僅穿透了國家與國家之間的疆界關係、改變了中央與地方之間的互動關係，也使得城市區域空間形態與規模發生重組與變化、地方基礎設施規模和社區結構發生巨大轉型，進而對原有地方行政管理模式提出新的要求與挑戰。這種都會區的形成與發展，不僅成為全世界各國地方政府發展的趨勢，同時也正在台灣中央與地方關係上逐漸蔓延開來。

隨著都會化現象的影響之下，以功能區域為導向的都會區域範圍超越了核心都市行政區域，因此，產生許多計畫、行政不易協調或配合體制的問題，諸如：行政協調配合、稅源爭取及財務負擔，運輸規劃及管理配合，公共設施使用計劃不協調，以及公害防治等。這些都會區問題突顯出都會區域內各地方政府間各自為政、本位主義，缺乏從區域面來考量與施為，也呈現出區域之間各種功能目標調和的重要性，同時更說明台灣都會治理問題的研究在當前的急迫性。

本研究係針對台灣都會治理問題進行檢視，一方面主要採焦點團體法的方式，經由分區舉辦與各縣市政府主管機關、相關領域專家學者進行焦點議題的面對面對話和討論，以釐析台灣三大都會區治理所面臨的個別問題與整體發展方向；另一方面輔以文獻分析，歸納整理出國外都會治理研究現況以及我國三大都會區治理發展上的特色與課題，以期能整合出具體的我國都會治理研究議題。

在研究發現上，立即可行之建議乃是進行都會治理相關議題之委託研究，而本研究根據六場次的焦點團體訪談結果，整理歸納出較為重要的關鍵性研究議題則包括有：區域性公共設施、區域產業經濟、

台灣都會治理之研究

危機管理與風險管理、移民社會、熱島效應與節能減碳、都會區域範圍的劃定、公民參與、及區域競爭與合作等課題。本研究試圖從都會永續治理觀點切入，整合出七大都會治理研究議題之具體建議，如：

- 1.台灣都會區域規劃與跨域治理制度整合策略規劃之研究(主辦機關：內政部、財政部。協辦機關：行政院經建會)；
- 2.都會區治理能力與課責機制之建構(主辦機關：行政院研考會)；
- 3.從城市競爭力角度建構台中都會區域永續發展指標之研究(主辦機關：內政部、行政院經建會、行政院研考會)；
- 4.都會區域與全球城市連結治理策略分析(主辦機關：內政部、行政院研考會。協辦機關：各縣市政府)；
- 5.生態型都會治理問題建構與策略擬定(主辦機關：內政部、經濟部水利署。協辦機關：各縣市政府)；
- 6.都會治理的公共參與(主辦機關：內政部、行政院研考會)；
- 7.都會區閒置公共設施活化策略與再使用效益檢討(主辦機關：行政院文建會。協辦機關：各縣市政府)。

中長期則有兩項建議即：

- 1.從法制面、組織面、執行面重構行政區域與空間結構的衝突性，以利於都會區治理制度之建立(主辦機關：內政部、行政院經建會、行政院研考會)；
- 2.為因應都會區意外事件的管理，應強化各大都會區治理能力的提升(主辦機關：內政部、行政院經建會、行政院環保署、行政院文建會。協辦機關：各縣市政府)。

Abstract

Keywords : metropolitan area, metropolitan governance, metropolitan governance capacity, sustainable development

The emergence and growth of Metropolitan area is an important feature in the process of modern society urbanization, and also will be the leading trend of the world city in the twenty-first century. Along with the global economy, socio-demographic, and information technology are changing, the emergence of metropolitan area is not only to penetrate between the state and state boundaries, to change the interactive relationship between the central and local governments, but also spatial restructuring of city-regions, huge transforming of local infrastructure scale and community structure, and challenging the original pattern of local administration. The formation and development of metropolitan area is not only become the world development trend of local governments, but also is gradually spread in Taiwan between the central and local government relation.

Under the influence of metropolitan phenomenon, a function-oriented metropolitan region is beyond the core urban administrative region. As a result, they made many plans and the problems of administrative system, such as: administrative coordination and cooperation, Sources of tax revenue and the financial burden, transport planning and management, non-conforming use of public facilities, as well as pollution prevention and control. These metropolitan areas will be highlighted the issue of fragmented and departmentalism among various local governments and lack of consideration from a regional dimension. They Also presenting the importance of a various functional coordination. At the same time that the research for Taiwan's metropolitan governance problem will be the urgency of the current.

The study aimed to review the Taiwan's metropolitan governance problem. One is adopt focus groups method to face-to-face dialogue and discussion of focus issues.

Analyzing Taiwan's three major metropolitan areas faced by the individual governance issues and the overall direction of development. The other is use the literature review to summarize and analyze the status of metropolitan governance research in foreign and the metropolitan governance characteristics and development issues in Taiwan. The study hope to integrate specific research issues of governance in Taiwan.

On the conclusion, the study is summarized by more important key research issues, according to six times focus group interviews. Such as: regional public facilities , regional industrial economy, crisis management and risk management, immigration society, heat island effect or carbon reduction and energy saving, delineating the scope of metropolitan area, citizen participation, and regional competition or cooperation.

This study attempted to integrate seven major research topic from metropolitan sustainable governance.

Immediately feasible proposals including of :

1. The study on strategic planning for the integration of metropolitan regions planning and cross-border governing institution in Taiwan.
2. Restructuring of metropolitan governance capacity and accountability mechanisms.
3. The study of building Taichung metropolitan region sustainable development indicators: urban competitive perspective.
4. Analyzing the linking metropolitan region and global city governance strategies.
5. The Study of Eco-city governance construction and strategy formulation.
6. The Study on public participation in metropolitan governance.

7. The activating strategy on public facilities idle of metropolitan area and review to re-use efficiency.

Medium and long-term there are two proposals that:

1. From the legal dimension, organizations dimension, the implementation dimension to reconstruct the conflict between administrative area and spatial structure, and in order to facilitate the establishment of metropolitan area governance institutions;
2. In response to the unexpected events management of metropolitan areas, should strengthen the promotion of major metropolitan area governance capacity.

第一章 緒論

第一節 計畫緣由與研究主旨

一、計畫緣由

二十世紀以來世界各國隨著工業快速發展與都市化的結果，大量人口密集居住於各大都市與鄰近區域，形成所謂的都會區。都會區在全球化資訊時代成爲經濟增長的引擎，掌握著經濟發展的命脈，成爲經濟和政治創新的中心，也面臨社會層面的變遷，更帶來新的挑戰。台灣也逐漸發展出數個都會區，持續擴張的都會區將帶來的日益嚴重的困境，衍生出新的挑戰，都會治理能力已成爲當前重要課題。

馬英九總統在競選期間，提出三都十五縣行政區劃方案構想，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，以促進台灣各區域平衡發展，並期使台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，一方面依據台灣總體戰略之目標，提昇台灣各區域競爭力，以利從事產業全球化佈局和參與國際社會，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，形成有利的台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，對於研究台灣都會區域治理問題更深具意義。

然台灣各都會區域的均衡發展必然涉及區域內各縣市進行資源整合及分享，不同於跨域治理，都會治理涉及的面向包括都會區的治理、都會治理制度與結構，甚至全球化下的都會發展等。另一方面，台灣都會區有共同的都會治理問題，也有個別特殊的問題。考量台灣都會治理與發展，攸關民眾生活品質，同時也是國家提升競爭力的關鍵，本計畫預計以台灣都會治理問題進行全面性的檢討，經由相關領域專家、學者廣泛的討論，瞭解台灣都會治理所面臨真正問題，以供政府進一步研擬政策參考。

二、研究主旨

有鑒於全球化與區域經濟整合的潮流與影響，各國的地方政府莫不積極提升其自身競爭力，以搶佔區域發展的戰略優勢地位。觀察一個地方政府發展前景的榮枯與競爭實力，其經濟活動的勃盛與否經常被視為是一項重要的關鍵指標。環顧全球經濟這十餘年來的發展情形，各國的大都會區形成的與作用的趨勢，被有些學者進一步界定為都會區域（metropolitan regions），或者稱為城市-區域（city-regions）等名稱。

與此同時，地方政府卻也發現當前公共事務的性質，在具有一定程度的擴散性與複雜性的情形下，使得事件的肇始與衝擊，已經逾越了以行政區劃為基準的管轄權限，使得一地或一區的問題發生後，連動牽引了鄰近地域範圍，進而導致公共議題朝向了跨域性與跨部門化的質變。此種變化與全球競爭中的壓力下，迫使地方與區域政府，不得不轉變其原來角色與功能。倘若吾人仍舊以傳統的行政區劃作為處理公共事務之界分，恐已不符所需，且更易於陷入「見樹不見林」的困境，而結果不但無助於問題之解決，反將治絲益棼加深問題的複雜性（黃建銘，2006：106）。

另外從資源分配的觀點視之，地方政府在面臨著財政支出日益緊縮的危機時，若不能將原本各自為政的公共服務體系予以整合，並且融入活力充沛的民間團體，以應付複雜化的棘手難題（wicked issues），將會使得地方政府在試圖尋求解決對策之際，因選擇有限進而導致既有能力不足而難。所以在「合則兩利」的前提之下，地方政府之間與在地公民社會的協力整合遂成為重要課題，讓原本單打獨鬥的地方政府，逐步朝向整合公、私部門力量的城市-區域治理體系，或稱為都會區域治理的機制模式。

本研究之目的即立基於上述概念，而認為有關都市問題的探討不應以行政區為界線，而須從「區域」或「都會」的概念加以分析。都會區域治理係鑑於都會區為功能區域，其所產生的問題往往超過一地方政府的管轄範圍，加上台灣在實施地方自治後，各地方自治團體均

為具公法人身分的權利主體，各自具有獨立性與自主性，如何超越土地管轄權與行政疆界的羈絆，建構合作機制，將是強化都會治理之重要機制設計。

第二節 問題意識與預期目標

一、問題意識

基於上述計畫緣起和研究主旨，本研究的問題意識乃聚焦在以下四項標的：

- 1、析探都會治理的意涵、形成因素與發展趨勢；
- 2、解析我國主要都會區整體及個別發展現況與主要問題；
- 3、檢視我國都會治理所遭逢的主要挑戰與建構治理能力課題的重要性；
- 4、彙整並研提都會治理研究的關鍵性議題及其研究內容與方式。

二、預期目標

依據上述問題標的，進行分項探討與規劃設計，希冀透過此一研究達成下列預期目標：

- 1、釐清都會治理的意涵與範籌，都會治理與都市治理、跨域治理等概念間存在何種差異。
- 2、瞭解台灣都會區在全球化的經濟體系影響下，以及在地化的國土計劃、行政區域重劃的衝擊下，各主要的都會區將面臨哪些的共同性與個別性問題。
- 3、掌握台灣都會區治理上可能需要面對的主要挑戰，以及針對都會區的問題與挑戰建構所需的治理能力。
- 4、根據焦點團體座談與理論文獻對話，研提出當前台灣都會治理研究的關鍵議題與發展趨勢。

第三節 研究設計

一、研究架構

本研究架構如下圖 1-1 所示：

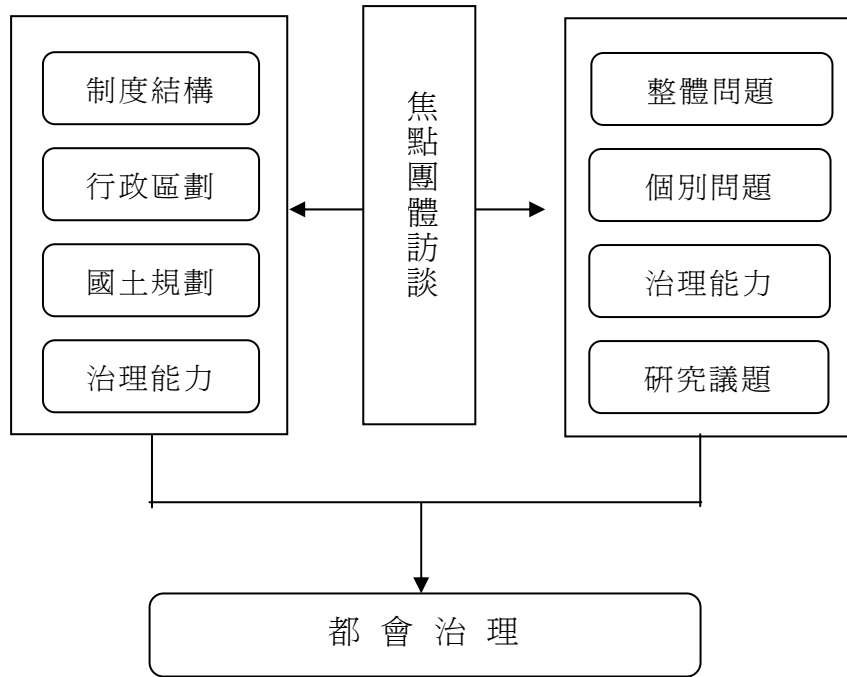


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製

二、研究流程

爲期本研究目的與預期目標之達成，本研究進行之流程如下：

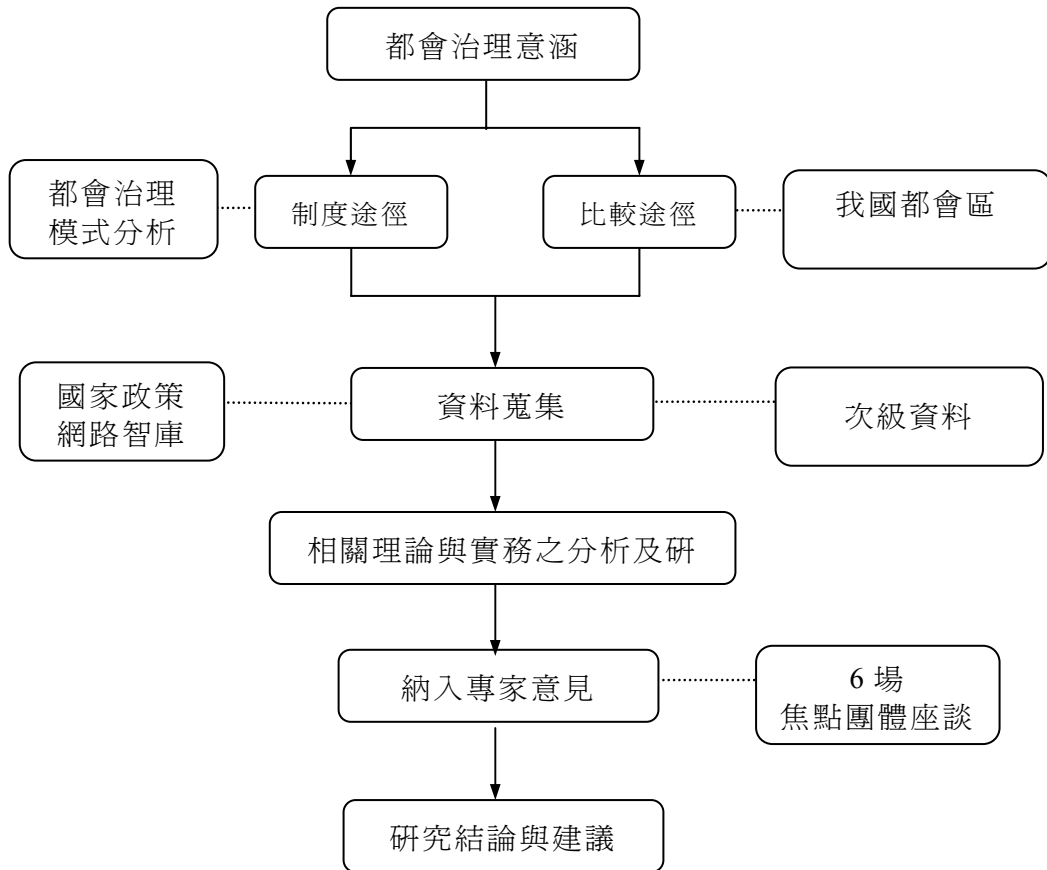


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：本研究自行繪製。

三、研究方法

由於台灣都會治理所遭逢的問題，在本質上兼具了共同性的制度問題與個別性的政策問題。基此，研究團隊採取制度研究途徑與比較研究途徑兩種，研究方法則採取次級資料法與焦點團體法。

(一) 次級資料法 (secondary data)

本研究針對都會治理、都會區發展、都會區域整合等相關議題，蒐集國內外政府部門與學術單位的研究報告、統計資料、期刊等文獻資料，希冀藉由文獻彙整的過程，梳理都會治理的重要因素。本研究再以上述相關的次級資料為基礎，作為研提焦點團體討論題綱的依據。

(二) 焦點團體法 (focus group)

本研究希冀藉由焦點團體法的方式，藉以獲得對於都會治理其問題意涵的深入研究。研究團隊預計舉行 6 場的焦點團體座談，每場邀請 7-10 位對於都會治理研究具有深入了解的專家學者與機關代表(包括經建會、研考會及內政部等中央機關)。參與的專家學者在研究團隊所擬定的討論題綱之中，由主持人引導參與者針對討論題綱進行互動式的意見對談。透過這種基於社會互動、具有彈性、表面效度高且能迅速產生結果的方式 (李美華譯、Babbie 原著，1998：385)，能夠將我國都會治理的所面臨的挑戰，如何建構治理能力與都會治理關鍵的研究議題聚焦其脈絡，以利研究團隊的後續分析。

四、焦點團體座談會實施方式

研究團隊規劃舉辦 6 場次的焦點團體座談會，第 1、2 場的性質主要為綜合討論，讓參與者聚焦在析探都會治理的意涵、緣起與發展趨勢，以及我國都會治理的共同性問題。第 3、4、5 場則邀請北、中、南三區的專家學者與機關代表共同交換意見，並提出我國主要都會區的個別性問題。第 6 場座談會則是以總結的型態，與會者共同對前 5 場的觀點看法提出綜合性的結論建議。每一場次座談會之中，研究團隊亦會將國家政策網路智庫網站上所得的民眾意見，提交專家學者與機關代表共同討論商議。

(一) 座談名單

依本案之規定須辦理「焦點團體」座談會，針對實務界的機關代表與學術社群的專家學者，在研究團隊與委託單位多次會商之後，共同擬出以下各區場次的與會名單，並於 2008 年 8 月底至 9 月中，進行焦點團體座談。

表 1-1 北區座談會專家學者名單

編號	職稱	服務單位	研究專長
NS01	教授	國立台灣大學政治系	地方政府與政治
NS02	副教授	國立台北大學公共行政暨政策學系	公共管理
NS03	教授	國立台北大學公共行政暨政策學系	市政學
NS04	教授	元智大學社會暨政策科學學系	都市社會學
NS05	教授	東海大學政治學系	地方自治

表 1-2 北區座談會機關名單

編號	機關
NP01	台北縣政府研究發展考核委員會
NP02	內政部營建署城鄉發展分署國土隊
NP03	行政院研考會地方發展處
NP04	台北市政府都市發展局
NP05	台北縣政府城鄉發展局
NP06	經建會都市及住宅發展處
NP07	基隆市政府都市發展處
NP08	台北市政府都市發展局

表 1-3 中區座談會專家學者名單

編號	職稱	服務單位	研究專長
CS01	教授	國立中山大學公共事務管理研究所	都市與政策分析
CS02	副教授	國立暨南國際大學公共行政與政策學系	地方政府
CS03	副教授	國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系暨政治學研究所	組織理論

表 1-4 中區座談會機關名單

編號	機關
CP01	南投縣政府計畫處
CP02	台中縣政府建設處
CP03	台中市政府都市發展處
CP04	台中市政府都市發展處企劃發展科
CP05	台中縣沙鹿戶政事務所

表 1-5 南區座談會專家學者名單

編號	職稱	服務單位	研究專長
SS01	副教授	義守大學公共政策與管理學系	公共政策
SS02	助理教授	中華大學行政管理學系	都市研究
SS03	助理教授	台南大學行政管理學系	地方發展
SS04	助理教授	致遠管理學院觀光事業管理學系	都市及區域經濟
SS05	副教授	國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系暨政治學研究所	組織理論
SS06	教授	國立中山大學公共事務管理研究所	地區發展
SS07	校長	高雄市立空中大學	公共行政
SS08	助理教授	成功大學都市計畫學系	計劃投資評估

表 1-6 南區座談會機關名單

編號	機關
SP01	台南市政府地政處
SP02	高雄縣政府計畫處
SP03	屏東縣政府研考處管核科
SP04	台南縣政府地政處
SP05	行政院南部聯合服務中心企劃組
SP06	高雄市政府都市發展局
SP07	高雄市政府工務局

表 1-7 全國區座談會專家學者名單

編號	職稱	服務單位	研究專長
HS01	教授	東海大學行政管理暨政策學系	網路社會與治理專題
HS02	副教授	東海大學行政管理暨政策學系	公共政策
HS03	副教授	逢甲大學公共政策研究所	全球治理與資訊化社會研究
HS04	助理教授	亞洲大學休閒與遊憩管理學系	地方-區域永續治理
HS05	副教授	中興大學農村規劃研究所	鄉村區域發展規劃

表 1-8 全國區座談會機關名單

編號	機關
HP01	內政部營建署城鄉發展分署國土隊

(二)訪談問題

研究團隊分別於 2008 年 8 月 27 日、9 月 2 日以及 9 月 10 日舉辦焦點團體座談會。焦點團體訪談的題目，臚列如下：

- 1、爲什麼要以「都會區」作爲治理單位？
 - (1)都會治理的定義與內涵爲何？
 - (2)「都會區」作爲治理單位是什麼樣的動機或壓力促成？
- 2、台灣都會區治理面對的問題有哪些？
 - (1)整體發展上的問題
 - (2)個別發展上的問題(北部、中部、南部)
- 3、台灣都會治理的制度結構
 - (1)現行都會治理在制度結構上存在的困境？
 - (2)欲解決都會治理制度結構的問題，地方政府與中央政府在法制面、組織面、執行面上必須面臨什麼樣的調整與變革？
- 4、台灣都會治理的趨勢、挑戰、能力
 - (1)我國都會治理在未來可能的發展趨勢？及將會面臨哪些主要挑戰？
 - (2)爲因應未來的趨勢和挑戰，我國都會區應具備哪些治理能力？
- 5、台灣都會治理關鍵性議題

以台灣都會治理爲研究單元，有那些關鍵性議題值得深入探討？其研究內容可能是什麼？

五、研究途徑

(一)制度研究途徑(institutional study approach)

從宏觀面(macro)檢視台灣都會治理的共同性制度問題，如地方制度法、都市計畫法與國土計畫法(草案)的規制，對於都會治理造成何種制度性的影響與限制。

(二)比較研究途徑(comparative study approach)

另從微觀面(micro)探析我國北、中、南三大都會區其個別特性與特殊問題，研究團隊並予以相互比對以了解個別性政策問題之異同。

第四節 都會治理研究文獻探討

一、外國都會治理相關文獻分析

本研究係針對「都會治理」之意涵為分析焦點，探討台灣地區都會治理的相關問題。由於關於都會治理之文獻甚鉅，本研究擬分成外國與國內都會問題研究文獻等二方面加以分析。在此本文先從外國文獻著手，採組織方式整理學術著作並歸類，採行「研究方法」、「研究取向」、「研究議題」、「理論選擇」之分類模式做整理。相關文獻整理如下：

表 1-9 外國都會治理文獻分析

作者	年份	理論選擇				研究方法				研究取向			研究議題								
		成長 機器	都市 政體	新區 域主 義	新制 度主 義	公 共選 擇	路 徑依 賴	文 獻分 析	量 化	指 標建 構	個 案探 討	政 治	經 濟	文 化	基 礎環 境建 制	公 民參 與	涵 容過 程	課 責機 制	審 議行 為	利 害關 係與 代表	永 續善 治
Haus	2005				V			V	V	V	V			V	V	V	V	V	V	V	V
Antalovsky	2005			V				V	V		V	V	V	V	V	V		V	V	V	V
Bevir	2006				V			V			V			V	V	V		V			
Bevir	2001				V	V		V			V										
Hooghe	2008					V		V			V			V	V						V
Sager	2006					V	V	V		V	V										
Heywood	2006			V				V		V	V	V		V	V	V	V				
Glanzmann	2004								V	V	V										
Suzuki	1998				V			V	V	V	V	V		V	V	V	V	V	V	V	V
Weir	2004			V	V			V			V	V	V								
Bird	2004								V	V		V									

台灣都會治理之研究

Miller	2001			V									V						
Thierstein	2004								V				V						
Hill	2005			V	V		V		V	V	V	V	V	V					V
Anas	1999			V			V			V	V		V		V				
Paytas	2001			V			V	V	V	V	V								
Beaumont	2008						V			V					V				
Harpham	1997			V			V	V	V	V	V	V	V	V	V				
Marissing	2006						V		V	V				V	V				
Dekker	2004						V	V	V	V									
Hill	2005						V			V				V					
Hohn	2005			V			V	V	V	V	V	V	V	V					
Keil	2006			V			V	V	V	V		V	V	V					V
Stewart	2006							V		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Gross	2007						V	V	V	V	V		V	V	V	V	V	V	V
Stone	2002		V				V		V	V	V		V	V	V				
Beaumont	2008						V		V	V			V	V	V				
Uitermark	2005						V			V	V								
Gibbs	2000		V				V			V	V			V			V		V
Raco	2001			V			V			V			V	V	V	V	V	V	V
Denters	2006			V			V	V	V				V						
Pierre	1999			V	V		V	V	V	V		V	V	V					V
Pierre	2005		V				V			V	V	V							
Poppelaars	2007	V	V				V		V	V	V		V			V		V	
Appadurai	2001			V			V		V	V	V			V	V	V			
Salet	2007			V	V		V	V	V	V	V		V	V					
Menegat	2002						V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Christiaens	2007		V				V		V	V				V	V				
Moulaert	2007		V			V	V		V	V			V		V				
Sapotichne	2007		V			V	V		V										
Lolojih	2001						V	V	V	V	V			V	V			V	
Stone	2005	V	V				V			V			V		V	V			
Digaetano	1994						V	V		V	V		V						
Raco	2007						V	V		V			V	V					V
Sellers	2007		V		V		V	V		V	V	V	V	V					
Hadjimich ali	2007			V			V			V	V	V	V	V		V			V
Russo.	2007						V		V	V	V							V	V
Strinacker	2004			V			V	V	V	V	V		V	V				V	
Tomàs	2002		V			V	V	V	V	V	V			V		V			
Morison	2001			V			V	V	V	V			V	V				V	

Sellers	2002				V	V		V	V		V	V			V	V					
Welch	2002				V			V			V	V			V		V			V	
Kubler	2000			V		V		V			V	V			V				V		
Lowery	2001			V		V		V			V				V	V	V				
Kearns	2000							V			V		V		V	V					
Polat	2005				V			V	V	V				V	V		V				
Volmer	2007							V	V		V						V				
Elander	2002							V			V	V			V		V		V		
Putz	2005			V	V			V	V	V				V	V						
Milner	2003			V	V			V			V	V			V	V	V		V	V	
篇數總計		2	10	15	21	10	2	55	7	28	34	58	28	13	36	37	23	15	11	17	10

資料來源：表格自製，參閱 Kubler, Daniel & Heinelt, Hubert(2005)；Haus, M. & Heinelt, H and Stewart, M.(2005)；Stephens, G Ross & Wikstrom, Nelson (2000)；Antalovsky, Eugen & Dangschat, Jens S. & Parkinson, Michael(2005)；Bevir, Mark(2006)；Bevir, Mark and Rhodes, R. A. W.(2001)；Hooghe, Liesbet and Marks, Gary(2008)；Sager, Fritz(2006)；Heywood, Philip R. (2006)；Glanzmann, Lars & Grillon, Nathalie & Kruse, Christian & Thierstein, Alain(2004), Suzuki, Itoko(1998)；Weir, Margaret(2004)；Bird, Richard M. & Slack, Enid(2004)；Miller, David(2001)；Thierstein, Alain & Gabi, Simone(2004)；Hill, Carolyn J.& Lynn, Laurence E. Jr. & Proeller, Isabella & Schedler, Kuno(2005)；Anas, Alex(1999)；Paytas, Jerry(2001)；Beaumont, Justin and Nicholls, Walter(2008)；Harpham, Trudy & Boateng, Kwasi A.(1997)；Marissing, Erik Van & Bolt, Gideon & Kempen, Ronald Van (2006)；Dekker, Karien & Kempen, Ronald van(2004)；Hill, Hermann(2005)；Hohn, Uta & Neuer, Birgit(2005)；Keil, Andreas(2006)；Stewart, Kennedy(2006)；Gross, Jill Simone(2007)；Stone, Clarence(2002)；Beaumont, Justin & Loopmans, Maarten(2008)；Uitermark, Justus(2005)；Gibbs, David & Jonas, Andrew E.G.(2000)；Raco, Mike & Flint, John(2001)；Denters, Bas & Mossberger, Karen(2006)；Pierre, Jon(1999)；Pierre, Jon(2005)；Poppelaars, Caelesta(2007)；Appadurai, Arjun(2001)；Salet, Willem & Thornley, Andy(2007)；Menegat, Rualdo(2002)；Christiaens, Etienne & Moulart, Frank & Bosmans, Bie(2007)；Moulart, Frank & Martinelli, Flavia & González, Sara & Swyngedouw, Erik(2007)；Sapotichne, Joshua & Jones, Bryan D. & Wolfe, Michelle(2007)；Lolojih, Peter K.(2001)；Stone, Clarence N.(2005)；Digaetano, Alanone(1994)；Raco, Mike(2007)；Sellers, Jefferey M.(2007)；Hadjimichalis, Costis & Hudson, Ray(2007)；Russo, Antonio P.& Berg, Leo van den, & Lavanga, Mariangela(2007)；Steinacker, Annette(2004)；Tomàs, Mariona(2002)；Morison, John(2001)；Sellers, J. M(2002)；Welch, Richard(2002)；Kubler, Daniel & Walti, Sonja(2000)；Lowery, David (2001)；Kearns, Ade & Forrest, Ray(2000)；Polat, Rabia Karakaya(2005)；Volmer, Philipp B. & Werner, Jorg Richard & Zimmermann, Jochen(2007)；Elander, Ingemar(2002)；Putz, Marco(2005)；Milner, Susan(2003).等期刊編製。

本研究針對 60 餘篇有關都會治理之文獻進行爬梳，希冀歸納出當今都會治理發展趨勢與關鍵問題之所在，再藉由「研究方法」、「研究取向」、「研究議題」、「理論選擇」等面向之分類，找出相關文獻之特性。相關內容說明如下：

首先，就「研究方法」而言，大多數文章皆以文獻分析為主，再輔以比較觀點 (Denters & Mossberger, 2006; Pierre, 2005) 或量化之研究途徑 (Paytas, 2001; Lolojih, 2001) 等方式，踏尋都會治理發展趨勢與歸屬，並且，都會建構其自身之指標與配合個案研究。以本研究觀之，在 60 餘份文獻資料中有建構或透過經驗研究設定之模式指標中 28 筆資料具有建構指標，即具 46% 有建構指標。而 34 筆資料有增加具體個案，即 56% 有加個案。亦藉由 spss12.0 作資料分析處理，運用皮爾森相關係數 (Pearson Correlation)，針對模式建構之數據得出數值如下：

表 1-10 都會治理的研究方法

		文獻分析	量化	指標建構	個案
文獻分析	Pearson Correlation	1	-.052	-.245	.034
	Sig. (2-tailed)	.	.694	.059	.799
	N	60	60	60	60
量化	Pearson Correlation	-.052	1	.076	.224
	Sig. (2-tailed)	.694	.	.562	.085
	N	60	60	60	60
指標建構	Pearson Correlation	-.245	.076	1	.107
	Sig. (2-tailed)	.059	.562	.	.414
	N	60	60	60	60
個案	Pearson Correlation	.034	.224	.107	1
	Sig. (2-tailed)	.799	.085	.414	.
	N	60	60	60	60

資料來源：表格自製

由上述表格來看，文獻中個案研究與文獻分析、量化、指標建構三者比較時，透過相關係數分析皆呈現正相關之數值 (0.034；0.224；0.107)，亦代表個案研究是在研究都會治理時，普遍會搭配使用的一種研究方式。

其次，就「研究取向」而言，文獻資料取向偏向政治取向為主，其次為經濟取向，再次為社會文化取向，但其中亦出現有關政治社會、政治經濟，甚至是政治經濟與社會綜合類型的文章取向，可見都會治理具有多樣的面貌，倘若僅專針對政治取向研究，可能缺乏審慎行文之考量。亦藉由 spss12.0 作資料分析處理，運用皮爾森相關係數（Pearson Correlation），針對模式建構之數據得出數值如下：

表 1-11 都會治理的研究取向

		政治	經濟	文化
政治	Pearson Correlation	1	-.092	-.065
	Sig. (2-tailed)	.	.485	.622
	N	60	60	60
經濟	Pearson Correlation	-.092	1	.319(*)
	Sig. (2-tailed)	.485	.	.013
	N	60	60	60
文化	Pearson Correlation	-.065	.319(*)	1
	Sig. (2-tailed)	.622	.013	.
	N	60	60	60

資料來源：表格自製

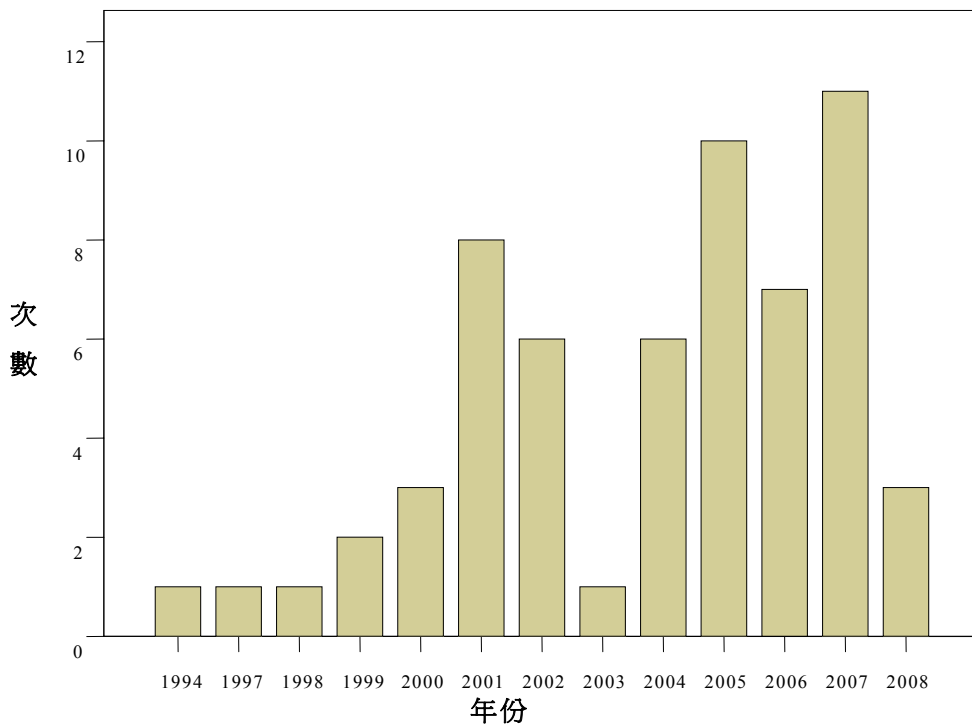
* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

由上述表格來看，文獻中政治價值取向、經濟價值取向、文化價值取向三者，似乎僅在經濟與文化兩者呈現正相關（0.319），其餘皆

台灣都會治理之研究

為負相關。加入本文期刊搜集之時間介於 1994-2008 年間（表格如下），文中包政治意含的文獻為 58 篇，經濟面向的為 28 篇，文化面向的為 13 篇，主要還是以政治類為主，但在進幾年的研究中亦出現偏向經濟結合文化層面文獻產出，諸如文化創意產業、透過地方文化帶動經濟力之文獻，故本文推測數值經濟社會呈現正相關的原因即為如此。

表 1-12 文獻年份分佈



資料來源：本研究

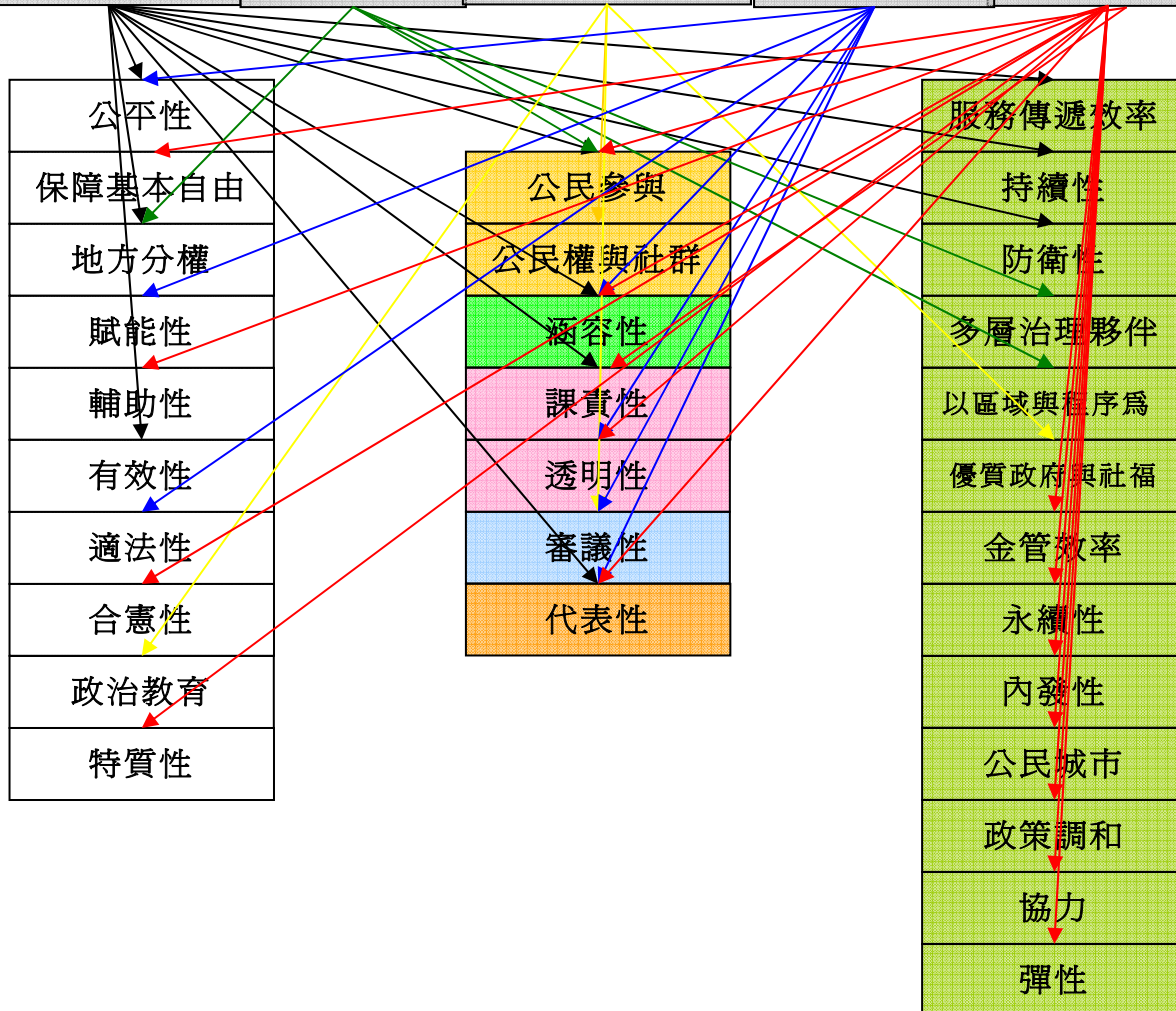
再次，針對「研究議題」而言，本文從五方面歸納都會治理變項，第一種即聯合國人類住區規劃署（United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT）提出的「都會善治指標」（good urban governance index）、第二種即針對聯合國記事（UN Chronicle）所提出的觀點、第三種根據瑞典「國際民主與選舉協助研究所 International Institute for Democracy and Electoral Assistance」（International IDEA），針對地方民主的核心概念，所提出的四個議題、第四種是根據 Willian D. Leach 於 2006 年〈*Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships.*〉一文，中所提出的七個規範架構。第五種為經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）界定出之都會治理的原則。試著透過上述對於「都市」、「地方民主」、「治理」所擬訂出的指標，建構出都市治理的研究議題或面向。

以下將針對五大類準則歸納出**七項都會治理研究議題或面向**（表 1-13）：

（一）基礎環境建制

首先，第一種歸納出之研究議題面向即「基礎環境建制」，此為都會治理發展之基礎。在討論或探究一個地方的都會治理評估面向時，必須就其發展的歷史文化、制度與習慣，加上發展的特性與差異進行了解，始能開始進行都會治理評估。並且，當都會高度發展時，還是必須歸屬於國家法治的規範之下，因為法治為都會與都市、都市與鄉村間公平發展的基礎，若無法治規範，都會治理可能會變質。並且，在都會治理的過程當中，還需要國家作為整體規劃者的角色，一方面積極鼓勵都會治理，另一方面扶植邊陲地方發展，確切落實國家發展以達到永續治理的目標。基於此，都會治理的發展需有制度配套，以及具有清楚且可預測性之遊戲規則提供遵循。因此，在國家職能逐漸弱化的同時，「基礎環境建制」對都會治理研究的研究面向來說，有其必要性。

相關都會治理指標				
聯合國人類住區規劃署「都會善治指標」(UN-HABITAT, 2004)	聯合國記事都市治理情勢導向 (UN Chronicle, 2001)	國際民主與選舉協助研究地方民主的核心概念 (Sisk, 2001)	協力民主評估概念 (Leach, 2006)	OECD 都會治理原則 (OECD, 2001)



都會治理研究議題						
基礎環境 建構	公民 參與	涵容 過程	課責 機制	審議 行爲	利害 關係 代表	永續 善治

資料來源：本研究

故在此概念化都會治理的研究面向-基礎環境建制之定義時，本研究將之界定為：「為期都會治理的基礎環境建制之實踐，尋求合憲適法的保障機制、確切授與權能的地方分權理念、提供一個安全與公平的社會、並透過教育培養公民素養為基礎環境之建制模式」。

(二)公民參與

都會治理多發展性的特色在於須允許公民社會、社會夥伴、及都會區所有層級政府與人民的共同參與。因此逐漸改變都市權力的型態，即賦予公民社會作決策的能力。由於國家與地方治理能力可能不盡完善，地方性政策的複雜性與其執行必須與在地人民互為聯繫，故更讓人民參與地方共同決策，更賦予了政策執行的正當性，間接使公共政策更有效率。不僅深化政策決定的過程亦轉換了決策僅由中央決定的程序，允許更多個別意見的直接表達，更易於傾聽地方與貼近民主。

故在此概念化都會治理的研究面向-公民參與之定義，本研究將之界定為：「都會治理的民主化在於公民參與之落實，由於公部門能力有限，故地方組織與人民可透過自身參與共同決策，透過事必躬親的表達方式，解決公共議題」。

(三)涵容過程

都會治理之形成，是更複雜的自我管控；相互的網絡組織去取代傳統的都市統治形式，並且治理網絡是由不同層級（政治、經濟、文化、社會等機構）的決策所組成，有效的幫助「地方都會層級」政策目的達成，促進都會經濟的成長、生態的可持續性發展、社會涵容（social inclusion）或是一種綜合性的目標。

故在此概念化都會治理的研究面向-涵容過程之定義，本研究將之界定為「地方政府透過制度性與個別性的機關進行地方經濟與社會問題的管控，作為都會治理中的執行媒介之一，目標是對社會空間與行動的所有居民或勞務提供一種開放的夥伴關係」。

(四)課責機制

國家應受課責機制的監督，特別是受人民委託進行公共服務的政府。這種責任的擔負不僅是在於公共事務或受爭議事件。政策預算、財務政策都應包含在內。除了要有透明化的正式公開機制、亦須具有回應性強的公私互動機制，此外亦須包含政府資產之揭露。

故在此概念化都會治理的研究面向-課責機制之定義，本研究界定為「需附透明化的正式公開機制，並透過回應性強的公私互動機制與政府財政支出之揭露的治理作為」。

(五)審議行爲

透明的政府施政過程，可促使公民管理自身並對公共事務進行審議，審議的過程允許參與者共同集思廣益，共同去批判審視相互的主張，謀求共同的利益及建制一個知識與社會資本分享機制。政府基於公平性經由考量去採納、調和問題，謀求最大福利。這種方式可以藉由公民的發聲去致力於提昇都市民主，並具有對自己居住的地方發聲的體認，以尋求一個貼近於民的公民社會。

故在此概念化都會治理的研究面向-審議行爲之定義，本研究界定為「在具基礎環境建制都市中，透過政府的授權，使公民可管理自身並對公共事務進行審議，允許參與者共同集思廣益去審視相互的主張，謀求共同的利益及建制一個共同的社群。」

(六)利害關係人與代表

利害關係人與代表的意義即透過確保所有影響個別利益的有效主張，不是透過非自身或透過代理人。即社會團體（societal faction）都應有自身發聲的能力，重點在於自己發聲，而非透過他人。以都治理民主評估的方法來看，可透過觀察代表團體或第三部門等組織在都市治理的層級中，的作為的信度與效度來觀察。

故在此概念化都會治理的研究面向-利害關係人與代表，本研究將之定義為「為確保所有影響個別利益的有效主張，應透過利害關係人或代表而非透過自身或代理人來執行」。

(七)永續善治

永續都市發展可視為都市中政治、社會、經濟、物質環境等網絡互動協力與共同演化的過程，過程中一方面確保居民福祉，另一方面亦不會危害到都市的內外環境，並有助於減少城市之生態破壞。

故在此概念化都會治理的研究面向-永續善治，本研究將之定義為「須兼顧上述指標、政策與制度，從都會整體發展角度出發，並兼顧民主參與和社會公平，以維護都會治理民主化之支持永續性發展的過程」。

此外，上述各面向不能單就看待一個問題，亦須針對其整體性來看待；面向與面向間亦具有互通性，亦足以彌合多元、多變的都會文化特性。為強化都會治理面向選擇之正當性，本研究藉由 spss12.0 作資料分析處理，運用皮爾森相關係數（Pearson Correlation），針對模式建構之數據得出數值如表 1-14。從表 1-14 觀之，經由文獻檢視發現面向間皆呈現正相關，代表著面向間具有一定程度之關聯，此外相關性的程度亦介於 0.015 至 0.381，代表相關性程度無如此高，還是具有各別研究之必要。也代表本文對都會治理研究議題分類之可行。

最後，就「理論選擇」而言，都會治理之研究取向大致呈現三種趨勢。第一種趨勢即傳統之都市權力結構發展時期，都市權力遞移軌跡中所運用之理論模式討論，其中包含多元主義（Hunt, 1953; Harpham& Boateng,1997; Bevir, 2006 ; Beaumont and Nicholls, 2008）、菁英主義（Hunt, 1953; Gissendanner, 2004 ; Haus Heinelt Stewart, 2004）、機器成長論（Molotch, 1976; Stephens& Wikstrom,2000）、成長取向結盟（Mollenkop, 1983; pierre,1999）、都市政體理論(Stone, 1989,2002,2005; Gibbs & Jonas2000)與都會治理體制建立(Pierre,1999)。

表 1-14 都會治理研究議題相關性

		基礎建設	公民	涵容	課責	審議	利害關係	永續善治
基礎建設	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1 . 60	.377(**) .003 60	.319(*) .013 60	.098 .458 60	.313(*) .015 60	.381(**) .003 60	.197 .132 60
公民	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.377(**) .003 60	1 . 60	.269(*) .038 60	.218 .095 60	.285(*) .027 60	.268(*) .039 60	.261(*) .044 60
涵容	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.319(*) .013 60	.269(*) .038 60	1 . 60	.178 .173 60	.335(**) .009 60	.265(*) .041 60	.015 .907 60
課責	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.098 .458 60	.218 .095 60	.178 .173 60	1 . 60	.124 .344 60	.235 .071 60	.155 .237 60
審議	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.313(*) .015 60	.285(*) .027 60	.335(**) .009 60	.124 .344 60	1 . 60	.371(**) .004 60	.366(**) .004 60
利害關係	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.381(**) .003 60	.268(*) .039 60	.265(*) .041 60	.235 .071 60	.371(**) .004 60	1 . 60	.314(*) .014 60
永續善治	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.197 .132 60	.261(*) .044 60	.015 .907 60	.155 .237 60	.366(**) .004 60	.314(*) .014 60	1 . 60

資料來源：表格自製

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

第二種趨勢主要發生在近年來都市研究之趨勢，有學者稱之為都市管理學者從事研究都會區問題時呈現不同概念途徑，主要包含傳統改革理論（Dente, 1990）、公共選擇理論（Peterson, 1981；Stephens & Wikstrom, 2000；Bevir & Rhodes, 2001）、新區域主義論（Weir, 2004；Heywood, 2006）；但當然亦包含了許多如制度主義論（Bevir & Rhodes, 2001；Hohn & Neuer, 2005）、路徑依賴理論（Moulaert & Martinelli & González & Swyngedouw, 2007）、多層次中心論（Glanzmann & Grillon & Kruse & Thierstein, 2004；Keil, 2006；Denters, 2006）、新都會治理理論（Uitermark, 2005；Keil, 2006）、新改革理論（Lowery, 2001），此外，亦學者認為根本無理論途徑可檢視，都市社會具有其獨特性，故根本無法透過理論或途徑得到答案，故僅需設計出自身事宜之治理模式即是最佳之都會治理形式（Bevir & Rhodes, 2001；Pierre, 2005）。

第三種趨勢即配合政治學發展所形成之第三種都會治理之研究方式，Sapochne, & Jones & Wolf 即將政治科學與都市政治置放於同一平台，討論兩者時代脈絡（1975-2005 年）下領域與理論架構的發展，作者將主要領域分為美國政治/政治科學、都市政治/都市研究、公共政策/公共行政、國家與地方政治/聯邦主義，將理論架構分為 Dahl（1961）提出之多元主義（pluralism）、kingdom（1995）與 Baumgartner & Jones（1993）提出的議題設定（agenda-setting）、Schneider, Teske & Mintrom（1995）與 Peterson（1981）提出之公共選擇理論、Ostrom（1990）主張之集體行動（collective action）、Sabatier & Jenkins-smith（1993）主張之倡議聯盟（advocacy coalition）以及 Stone（1989）提出之政體分析（regime analysis）作交叉統計分析（Sapochne et al., 2007：89-90）。

藉由 spss12.0 作資料分析處理，運用皮爾森相關係數（Pearson Correlation），針對模式建構之數據得出數值如下：

表 1-15 都會治理研究的理論選擇相關性

		成長 機器	都市政 體	新區 域主 義	新制 度主 義	公共 選擇	路徑 依賴
成長 機器	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1 . 60	.415(**) .001 60	-.102 .436 60	-.131 .317 60	-.083 .528 60	-.034 .794 60
都市政 體	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.415(**) .001 60	1 . 60	-.247 .057 60	-.221 .089 60	.040 .762 60	.166 .205 60
新區 域主 義	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.102 .436 60	-.247 .057 60	1 . 60	-.056 .672 60	-.035 .789 60	-.102 .436 60
新制 度主 義	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.131 .317 60	-.221 .089 60	-.056 .672 60	1 . 60	.063 .631 60	-.131 .317 60
公共 選擇	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.083 .528 60	.040 .762 60	-.035 .789 60	.063 .631 60	1 . 60	.166 .205 60
路徑 依賴	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.034 .794 60	.166 .205 60	-.102 .436 60	-.131 .317 60	.166 .205 60	1 . 60

資料來源：表格自製

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

由上述表格來看，經由文獻檢視發現成長機器與都市政體理論呈現正相關（0.415），由文獻的遞移關係來看，故兩者具由發展的研究因果性，故兩者呈現為正相關之關聯。而都市政體理論與公共選擇、路徑依賴呈現正相關（0.04；0.166），新制度主義與公共選擇理論呈現正相關（0.063）、公共選擇理論亦與路徑依賴呈現正相關（0.166）。代表著理論運用時，理論所涉及之廣度極深，並且理論彼此間，可能互為影響。

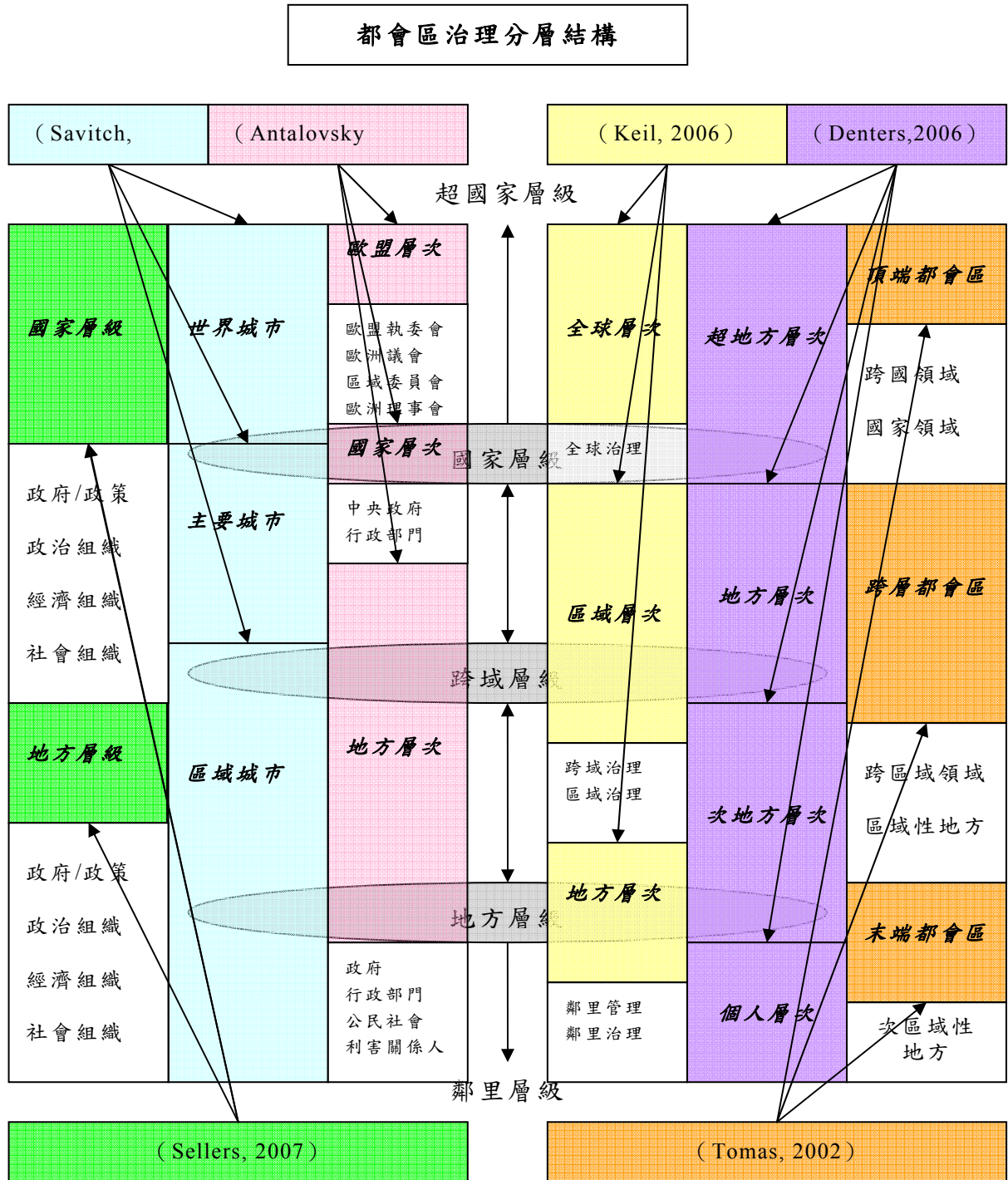
經由上述之討論，可發現由都會治理理論之發展，可觀察出其演變特殊性，此種演變更可從下一章中都會治理的理論發展趨勢窺之。

都會治理之發展，至目前為止亦為一種動態之過程，首先，就「研究方法」而言，偏向以質性研究並輔以個案研究或建構出治理模式為主。其次，而「研究取向」由早期的政治為主、經濟為主的主題，逐漸轉換為多取向結合，甚至轉移向都會文化等角度發展。再次，「研究議題」本文鎖定基礎環境建制、公民參與、涵容過程、課責機制、審議行為、利害關係與代表、永續善治等七個議題，在文獻中亦發現，議題彼此間呈現正相關性。此外，針對「理論選擇」而言，都會治理呈現多元之理論選擇，從早期之多元主義與菁英主義逐漸發展成機器成長論、成長取向結盟與都市政體理論，其後又拓展至新區域主義、新制度理論、多中心理論等範疇。

除此之外，本文針對都會區分層結構引述 Savitch, 1997；Tomas, 2002；Antalovsky et., 2005；Keil, 2006；Denters, 2006；Sellers, 2007 等六位學者之觀點，將都會區治理劃分如表 1-16，並以此作為我國都會區劃分之依據。

首先，Savitch 於 1997 年區分了三種對於城市的分類，第一類即像巴黎、倫敦、紐約等世界型城市（world cities）、第二類如同喀拉蚩港市、柏林等主要城市（primate cities）、第三類即像大阪、馬賽等區域性城市（regional cities）。

表 1-16 都會區治理分層結構



資料來源：圖表自繪

其次，Tomàs (2002:4) 即將都會治理分為三種階層，頂端層級都會區 (top-level metropolises)：跨國和國家領域、跨域層級都會區 (intermediate-level metropolises)：跨區域和區域性地方、末端層級都會區 (lower-level metropolises)：次區域性地方。Antalovsky & Dangschat & Parkinson 於 2005 年將都會治理分為三個層次 (歐盟層次、國家層次、地方層次)，歐盟治理層次分為歐盟執行委員會 (European Commission)、歐洲議會 (European Parliament)、區域委員會 (Committee of Regions) 與歐洲高峰會議 (European Council) 四個層級；國家治理層次分為中央政府與行政部門；地方治理層次分為政府、行政部門、公民社會與利害關係人。分別著重在此三個層面作討論。

再者，Keil 於 2006 年集中於都會區、導向社會經濟和族群分立的與空間有關之多面向問題，已受到政治社會的高度重視。而新都會治理模式逐漸形成，其亦影響都會區域之發展。此治理型態核心在於「行動網絡」、「制度的轉變」、「參與」、「賦能過程」、「活化國家」、「公民社會」。其意味三種層次分析的治理過程，分別為地方層次、區域層次與全球層次。地方層次即運用，從微型決策模式運用於鄰里管理 (neighbourhood management) 和 鄰里治理 (neighbourhood governance) (Brenner, 2004: 267-274)。區域層次即運用區域治理 (regional governance) (Benz, 2001: 55-71) 與跨域管理、全球層次即運用全球治理 (global governance) 模式 (Resenau, 2000: 167-200)。依不同之層級，運用不同的治理方式。

最後，Denters 於 2006 年將都市政治研究，提出一種新的比較方式，並且對不同地方政治現象攝入探索其所會遇到之機遇與挑戰，更關注於對比較理論與方法的檢視。本文亦提出關於都市政治與跨國研究的模式，透過多層次的結構分類，依序分為超地方層次、地方層次、次地方層次與個體層次，將問題概念化並進行研究改進。Sellers 於 2007 年則將治理型態分為國家與地方層次，並討論政府/政策構面、政治組織構面、經濟組織構面、社會文化構面，分別比較。並將國家中心論改為遞移的國家中心論 (Sellers, 2007: 432)。

綜合上述觀點，就整個趨勢來說，都會治理大致可分為超國家層級、國家層級、跨域層級、地方層級與鄰里層級。是故，基於本文研究屬性與目的，將都會治理鎖定國家層級、跨域層級、地方層級三個構面來探討。

基於上述之彙整，本文提出自身之分類方式：首先，地方層級分為台北-基隆都會區、桃園-中壢都會區、台中-彰化都會區、台南都會區、高雄都會區等區域，探究個別性問題。其次，跨域層級分為北台都會區（涵括台北縣市、基隆市、桃園縣、新竹市）、中台都會區（涵括台中縣市、彰化縣、南投縣）、南台都會區（涵括台南縣市、高雄縣市、屏東縣、嘉義縣市），探究共同性問題。最後，將三個跨域北台、中台、南台都會區結合，探究總體問題。

此外，在眾多文獻中對於都會區域(metropolitan regions)、城市區域(city-regions)、都會(metropolitan)等稱呼，但大致上來看還是以都市(urban)、都會(metropolitan)為主，為了其統一性，本文依據研究問題設定將「國家層級、跨域層級、地方層級」稱之為「metropolitan regions; city-regions; urban」，並分別探究其所屬之問題。

二、國內都會治理相關研究回顧

有關都會治理問題的探討，國內的相關文獻非常豐富，大致可分為三種研究類型。第一類主要是從全球化發展下區域經濟發展的角度出發，來討論台灣的城市--區域治理的可能性，從強調區域的產業發展的角度，來處理行政區域重劃的議題（周志龍，2002；夏鑄九與成露茜，1999）。第二類型的文獻則主要是從中央與地方關係及地方自治的法令與制度層面，來探討未來行政區域重劃對都會區治理的可能影響，其討論的重點多集中在行政區域重劃與都會治理間的關係，以及都會區均衡城鄉發展，地方生活圈等議題（江大樹，2001；紀俊臣，2004；黃錦堂，2000；趙永茂，2001）。第三類型的文獻，則從治理理論與夥伴關係探討都會發展的問題，尤其著力於跨行政轄區的治理問題、都會區政府與中央的互動關係、都會區與地方水平跨域整合的合作制度以及都會發展與公私部門夥伴的互動關係等體制建立的議題

(林水波，2002；李長晏，2004；陳立剛，2002)。除了上述三大類型的都會治理研究文獻之外，亦可以議題區分為都會治理體制、行政區域重劃、國土規劃觀點及都會治理能力等四個面向來分析之。

(一)都會治理體制方面

有關都會區的治理機制，經建會都市及住宅發展處於二〇〇五年時提出應尋求在地方政府間、地方政府與私人企業間、地方政府與社區、非營利組織間，建立一個都會區策略性夥伴關係，並且建議於「地方制度法」中增訂都會區合作專章或單獨訂定專法，以明訂都會區合作事項、執行機制、經費與人力；而在長期部分，則建議採取透過行政區域調整予以整併來作為最根本的解決途徑，或漸進成立準政府組織的都會區發展委員會來管理都會區的跨域公眾事務，如此方能解決各行政區間本位主義現象¹。

薛廣澤（1993）於「台北都會區建設體制之研究」一文中，除探討台北都會區建構與機制運作所滋生的問題外，更針對這些問題研提適用於台北都會區的建設體制。其認為以「大市制」建構都會區建設體制，將是最可行的途徑，然限於行政區擴大的可能政治阻力與都會問題實非行政區擴大所能完全解決之故，其他建設體制仍有待斟酌採行。

彭光輝在2000年「台北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃研究」報告中除分析各國曾經採用的都會合作機制類型與實施經驗外，並指出都會區之各項建設，如土地利用、大眾運輸、環境經營管理等都會區的共同性課題，均無法在單一法定行政組織內達成總體建設目標，因而透過區域合作、縣市間資源整合以解決共同問題乃勢之所趨。其認為都會區縣市合作執行體制可分為五種體制實施大致情形有：（1）維持現有體制，（2）功能區域制，（3）規劃建設推行委員會，（4）大市制(或大縣制)，（5）行政契約制。

¹ 參閱台灣新生報 <http://www.tssdnews.com.tw/daily/2005/02/15/text/940215f3.htm>

洪富峰等（2000）於「大高雄都會區跨域合作行動方案之研究」報告中，依據都市發展理論、區域整合理論和都市行銷理論，提出對大高雄跨域合作機制的建議：建議成立「高屏溪流域管理局」與「高高屏自來水股份有限公司」、建立環保跨域合作機制、發行三縣市觀光護照、設置文化觀光休閒站等，希冀以跨域合作的整合模式來建立溝通協調管道，進而有協同處理公共事務的共識，以統合政府有限資源，補強即時回應公共問題之能力，期盼高高屏三縣市能以「互信互利」、「共存共榮」的精神進行跨域合作，共同營造休戚與共、唇齒相依的高高屏共同生活圈。

王鴻楷(2003)於「台灣都會區治理體制之可行性研究」報告中指出，藉由國內外都會區治理機制之發展經驗與社會環境之分析比較，本研究認為都會治理機制可依組織、功能、府際關係與社會參與等特性，區分為集權都會區、分權都會區、綜合性都會區與專責都會區四種組織類型。藉以作為我國未來國土計畫體系中，針對都會區治理體制所做的前瞻性及可行性研究。

紀俊臣（2004）於「由地方治理論區域政府可行性」一文中指出，地方治理係強化各該行政區域的「自理作為」的提升。其建議如台灣能發展三都計畫，將台北、台中及高雄三大都會區之行政區域，以「大市制」（city-country）的途徑策進縣（市）合併，形成一體的都會政府（metropolitan government），且賦予「直轄市」法律地位，將可使各該都會區之資源共享，軟硬體建設總體發展，並排除水源管理、垃圾處理、橋樑養護之權限爭議。另就台灣分化為北、中、南、東四大區域而言，其認為需採用「共理」的治理模式，即北部六縣（市）、中部六縣（市）、南部七縣（市）、東部三縣，除東部須由中央採取「層理」模式，以東部區域政府為與中央溝通橋樑、統籌區域規劃作業，形成中央之派出機關外，其餘北、中、南之區域政府，係以「共理」模式，並以台北、台中及高雄三直轄市之所謂三都為核心都市，啟動跨域合作機制。

夏鑄九（2004）在「區域合作－以臺北縣市為例」研究報告中，以目前具體形成生活圈與產業圈的台北縣、台北市為研究範圍，針對

台北都會區內主要的跨域課題與縣市合作情形進行研究，分析既存的法制、行政，以及政治上的癥結；進一步，將台北都會區放回其晚近的發展脈絡，以及全球化中都市區域所面臨的挑戰等現象中，加以分析台北都會區在推動區域合作時，浮現於經濟發展、環境生態，與市民社會中的癥結與危機，同時根據縣市資源與發展的差異情形、都市服務與都市機能的角色定位，財政收支與權責效能等因素，思考台北縣、台北市之間的區域整合的真實問題，最後指出台北縣、市必須加以重新整合成新的大台北市，並與鄰近的桃園縣、新竹縣、新竹市，以及宜蘭縣，發展公、私部門間的策略性夥伴關係，以迎向全球城市的競爭與挑戰。

謝孝昆(2005)在「台北都會區治理的制度障礙－政府間合作關係之研究」論文中，以台北都會區為研究範圍，主要為探究治理台北都會區的政府行動參與者間的互動模式與關係。政府行動參與者包括中央政府與地方政府，地方政府又包含台北市政府與台北縣政府等三者。而制度障礙所指陳的即是治理台北都會區的三個政府行動者間，於治理台北都會區互動過程與關係中，未能建構出一套有效的治理制度架構，建立彼此穩定的合作、信任關係，以利區域發展或區域公共事務能有效管理，換言之，本研究將以制度面的觀點檢視台北都會區治理的障礙。

上述文獻中可以得知在台灣都會治理體制設計時，若採取跨域合作治理方式，以都會區策略夥伴關係，結合民間、企業與非營利組織的力量，來處理都會區域問題；或透過行政區域整併，漸進成立準政府組織，例如都會區發展委員會，來管理都會區跨域公眾事務，都可解決行政區之間的本位主義現象。然而由於現行法規中，除地方制度法第二十一、二十四條及其他法令明文規定跨域合作事務範疇外，尙未有專法規範，導致跨域合作無法源依據，縣市面臨跨域問題時常各自為政，為爭取有限資源而互不相讓，因而無法有效解決區域問題。

就跨域治理觀點而言，為解決都會區跨域問題有許多方法，諸如歸併、設置區域專管機構、設置聯盟政府、授予境外管轄權、成立區域政府、政府間訂立契約等，然若未有法定程序（due process）上的

強制規範，仍難有效消除地方政府間的本位主義，除各縣市政府間的夥伴關係運作模式外，上述文獻中更提及漸進成立準政府組織的都會區發展委員會來管理都會區的跨域公共事務，這些都是台灣都市-區域治理機制設計時所應考量到的。

(二)行政區域重劃方面

黃建銘（2003）於「城市化發展與行政區劃之重構」一文中，指出城市研究與時俱進，不僅跨越不同的政治領域，也會因城市不同的存在價值而修正其定義。然長年以來，我國政治體制所賴以為基礎的行政區劃架構卻未伴隨城市的快速發展進行適度調整，導致現今的行政區劃架構不但無助於城市的繁榮與進步，更割裂現有城市發展，阻礙城市競爭力的提升。文中指出，從城市化發展的觀點而言，行政區劃的重構有其必要性，因為我國目前城市的影響力早已超過其既有管轄的行政地域，現階段的行政區劃不但無助於城市整體發展，更設限了城市的自然發展規模，造成資源配置的浪費，故行政區劃體系確有重構的必要，而城市化的持續發展更將成為推動行政區劃重構的主要動力之一。在探討城市化發展與行政區劃間的關係後，其提出「多直轄市」制的採行，台灣西部平原早已形成台北、台中及高雄三個重要的大型都會中心，隨著未來台中縣市的合併升格直轄市的結果，未來直轄市將成為地方制度運作的主體，此三個直轄市不但具有優勢的經濟財政實力，更可因此發揮其輻射力進一步吸納周邊縣市，使其成為一個具有共同生活機能的都市圈域。

周俊妹（2002）於「我國行政區劃重新調整之研究-以都會地區為例」一文中，發現都會區應以合併為宜，以使行政區域完整並兼顧發展。從局部性改革（分兩種層次，一是維持現有體制，資源分配不變，只就有調整共識的單一都會區先行調整；另一為涉及體制變動的單一都會區的調整）與全面性改革（即主張全國都會區縣市皆進行合併，涉及全面性體制的變革）兩方面，復以探討其在管理、政治、法制上的主要考量，來研擬相關政策建議。

從上述文獻中，我們可以發現，從行政區劃觀點來看，台灣都市-區域治理機制在設計時，首先亟待確立的是行政區劃法源依據，行政區劃的整併調整需有法律的強制規範，方能有效解決地方本位主義的問題；而都市極化發展現象則有賴區域整併以獲解決，例如將生活圈與產業圈結合，把台灣整併成北、中、南、東四個區域，區域整併後，區域內部縣市資源整合運用，亦可共同解決環保、交通等問題；或採多直轄市制，將台北、高雄、台中（台中縣市合併升格直轄市）三個直轄市底下設置一般行政區、特別行政區與原住民自治區，賦予其自治地位，並以立法方式適時調整中央與地方間之權限，採多元化網絡與夥伴治理模式等，然而，上述方法仍需對組織體制的設計做多方面的考量，諸如區域整併後的組織編制和中央與地方區域政府間的政策對話機制等，另外區域整併可能出現的政治阻力與民眾認同度亦為需關注的重點。

從行政區劃觀點來看，台灣現行行政區劃自民國三十九年以後即未再有所調整，導致都會區形成時即面臨許多都會區共同的公共政策問題，故行政區劃確有其重新調整的必要，在行政區劃調整後方能研議都會區發展的最適模式，而如何妥善規劃行政區域，仍需考量諸多因素，例如政治因素的干擾、地方稅源的合理分配、法令制度的訂定與民眾對生活圈的認同等，如何鼓勵都會區地方政府打破行政疆界，為解決都市-區域共同的公共政策問題而協力合作，亦為都市-區域治理機制策略所需關注之處。

(三) 國土規劃觀點方面

林中森（2002）於「新世紀國土規劃」一文指出我國國土規劃目前所面臨的挑戰有以下幾點：（1）全球化之影響。全球化影響之下，我國中小型企業為降低生產成本提高競爭力，紛紛西進大陸，造成產業逐漸外移，失業率逐漸攀升，形成結構性失衡問題，未來在國土規劃方面如何對用地供需之失衡有效因應？如何藉由提升都市與都會之優質服務品質行銷台灣以提升國際競爭力？及如何在高科技產業中找出我國發展定位與全球接軌之連結等？都將是未來國土規劃所面臨的一大挑戰。（2）法令機制面。國土計畫尚乏法源，亟需推動「國土綜

合發展計畫法」之立法工作，具體將國土計畫法定化，賦予其執行落實之工具。國土計畫法缺乏有效執行機制及工具之配合，無法發揮其指導與協調整合功能，因缺乏上位計畫明確且強有力的指導與約束，經常出現下位計畫違背上位計畫之整體發展構想，與計畫間之衝突等現象。國土規劃推動組織位階不足，並缺乏協調整合部門計畫之有效機制，導致計畫執行成效不彰。而跨域計畫及特定功能計畫的未法定化，及缺乏預算制度配合，亦未能有效推動落實。(3) 計畫及執行面。因缺乏完整之國土調查與資訊庫系統，影響了規劃作業之效率與資源浪費。而高齡少子發展趨勢的影響，未來相關設施規劃更應妥善因應。另外為落實國土合理之保育與開發，應將國土明確劃分為「限制發展地區」及「可發展地區」並落實管理。國土資源的永續發展理念更是亟待落實。而計畫體系中未對災害之預警、預防及應變措施進行規劃更應採取積極性作為等。(4) 管理面。水土林未整合規劃、利用、管理，造成用水不足、水患及破壞涵養水土之問題頻仍，另外更缺乏完整之國土監測制度，嚴重影響國土資源之保育與管理。其並針對國土規劃所將面臨之課題，秉持永續發展理念提出未來國土規劃之重點工作及方向建議。

金家禾(2003)則在「國土計畫法與競爭力之提升」一文中認為為提升國家或城市的競爭力，國土利用與管理體制所需具有的特質至少有：(1) 具彈性，(2) 成本與品質兼顧，(3) 速度，(4) 促進創意。其藉上述四項特質提出幾個國土計畫法(草案)所建構的國土利用與管理體制探討議題：(1) 國土計畫體制彈性可能不足。國土計畫法(草案)中所設計的體制，是賦予國土計畫及縣市綜合發展計畫法定地位，然而具法定地位的空間發展計畫雖具有執行上效力及統合的能力，但也形成剛硬性的本質；(2) 成本與品質兼顧目標尚待加強；(3) 應強化國土管理體制對國土利用規劃及調整的速度，因應外在環境變遷及新發展機會浮現所需調整的速度甚為重要；(4) 創意之促進尚需加以著墨，具創意的空間發展計畫之研擬有賴獎勵機制之設計，且須由專業人員結合透過民主化、透明化之大眾參與過程形成。

夏鑄九在「有全球化視野、有資訊化思惟的領域治理 國土規劃 在全球網絡的節點」一文中，曾提出「沒有城市的都市世界」。都會區域是全球網絡中彼此聯繫的創新節點，新的運輸與電信系統使都會區域在領土內部相互聯繫起來，更重要地，也連結起世界上其他相似的區域，故這可說是網絡與節點所結構的社會。然而，面對全球化的不確定性壓力，營造民（國）族國家的政治動力與跨界投資所表現的經濟動力之間有結構性矛盾。對當前台灣所亟需的領域治理層次的制度改革而言，這意味著國土領域的重構，究其實是全球過程中國家角色的轉化，因此，制度的設計，首在於制度改革的視野，表現國家與社會之間新的歷史關係。其建議成立都會政府，並考量地方分權，充分授權都會政府。認為在具有經濟競爭實力與社會活力的台灣西海岸都會政府建構自主性的同時，為了中央政府所需特別顧及的區域平衡的政治正當性，以及地方政府數目與政治穩定性的設計，台灣的東台區域、離島與偏遠地區，做為特別行政區與原住民自治區的制度設計，都是必要之舉。

鄒克萬（2004）於「新國土計畫法下都會區域發展的基本議題與規劃策略」一文中指出，新國土計畫法草案雖然對未來都會區域計畫之性質、內容、規劃、審議與治理等工作提供法源基礎，但其中仍存在一些具關鍵性之基本議題有待先行澄清。其提出一些初步規劃因應策略，諸如漸進式、分期分區式之大都會區域（城市-區域）劃設方案、設計及調整規劃治理體制配套分工機制、「國土計畫」與「綜合發展計畫」分別獨立推動等，以供後續評估。

林耿宏（2003）於「國土法（草案）體制下台灣地區都會管理機制建立之研究」一文中，從國土計畫法（草案）為出發點，檢討本法案中欠缺都會區域管理、執行與運作的機制。並參考英美日等國都會區規劃之發展經驗，提出以縣市首長會報為基礎、契約制為核心的都會管理機制，將都會區域政策委員會為其執行機構，並設置都會區建設基金，以解決因跨越行政區而衍生的都會區公共問題。

賴宗裕等（2003）於「全球化與社會變遷下都市空間規劃之探討-以台北都會區為例」一文中，提及全球化反映在都市空間結構中，形

成都市空間變遷與競爭的新動力。而在全球化影響下，空間的變遷已不再是一個都市內部的課題，而是從全球產業的佈局與區域空間的定位，進而再結構都市的空間型態。

上述文獻中提及新國土計畫法草案對於都市-區域治理的重視，然國土規劃推動組織位階不足，缺乏協調整合部門計畫之有效機制，導致計畫執行成效不彰，而跨域計畫及特定功能計畫的未法定化，及缺乏預算制度配合，亦未能有效推動落實，故在台灣都市-區域治理體制設計方面，應先確立國土計畫法源，賦予國土計畫法合理的正當性，以便有效推行國土規劃相關事宜；而都會政府的設置是有其必要性的，充分授權都會政府，使其整合區域資源，或以契約制共同處理區域內部所面臨的跨域問題，亦可參考國外都市-區域治理經驗，例如英國區域政府，依不同區域問題成立專責之區域政府，用以解決區域共同問題。而東部區域、離島與偏遠地區可以特別行政區或原住民自治區來作為制度設計。

全球化與通訊科技的發達，使得都市空間重新解構，從國土規劃觀點來看，新國土計畫法草案雖提升法律地位，更對未來都會區域計畫的規劃與治理工作訂定一些規範，然對於「新都會區域之劃設」與「都會區域規劃與治理體制之配套設計」並未提出具體策略建議，故在都市-區域治理機制的設計上，仍需對都會區域的劃設與治理體制的配套機制設計，例如都會區域計畫推動委員會，作一周詳的規劃考量。

(四)都會治理能力方面

林水波(2002)在「提升台灣地方政府能動力之研究－以建立區域治理機制之觀點」一文中，依據永續發展其概念意涵，從跨區環境政策、跨區經濟政策以及跨區社會政策三種類型加以探討。並透過都市體制理論，對台灣地方政府能動力加以檢視，佐以高高屏三縣市首長會議為研究個案，提出體制誘因之增設、規劃能力之提升以及政治習慣之養成等三種式，作為地方政府推動區域治理機制之策略。

第二章 都會治理的形成趨勢與永續發展

第一節 都會治理的形成因素與理論建構

一、都會治理的形成因素

在福利國家時代裡，大多數歐洲國家的中央政府強勢地保護其全國經濟體系與在都會區域內從事許多公共設施的建置以提供居民生活空間使用，同時在都會區域內的空間協調策略也由中央政府積極地介入推動。然自從 1980 年代起出現兩種影響都會區域發展的外在環境趨勢，使得強勢中央政府體制產生戲劇化的轉變：其一是新的資訊導向經濟全球化與經濟市場自由化；其二是幾乎與此同時在府際關係中也形成一種新的分化趨勢(Salet, eds. 2003)。首先，就前項趨勢而言，伴隨著全球化和資訊及通信科技發達的影響下，產業變動的速度與幅度越來越快，私部門企業的經營能力更強，使各國中央政府對產業流動的管理與規劃能力逐漸降低，而地方政府在吸引外資，促進經濟發展等事務上所扮演的角色日益重要，故其活動空間與自由度亦需更多的彈性與更高的效率，且都市空間重構導致一國體制的解構，都市治理也因公共管理學派師法私部門企業的趨勢而走向分權化與民營化，民眾對地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持而不斷向中央爭取擴大權限，區域間競爭激烈，同時隨著都會化現象的影響，以功能區域為導向的都會區域範圍超越了核心都市行政區域，因此，產生許多計畫、行政不易協調或配合體制的問題，這使得跨轄區議題日益受到重視。其次，就後者趨勢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佈複雜化等嚴峻的挑戰。

反觀，深入分析都市區域的內在動態亦可發現，整個都會區域正面臨在制度和空間發展上的矛盾挑戰。其中在制度面向上，一方面隨

著政府治能的移轉導致地方課責性和回應性的增加，連同也造成國家內部都市間的相互對立。同時在都會區中由於各地方社會經濟條件呈現強烈的差異和不公平，阻礙了都市政府間的合作。另一方面在面對國際上區域經濟間的相互競爭增加，使得區域協調與合作顯得更加迫切。而在空間面向上，有許多都會區域正處於一種結構轉型的過程，實際的空間程序和都市網絡幾乎超越了每一地方原有城市的疆界，以及在都會或區域層次上建立了一種新式的且動態的都市空間型態。經由上述分析，反思都市政府所面臨的內在環境（如：分權化、民營化及區域競爭）與外在環境（如：全球化、歐盟及資訊科技）等條件的衝擊，如何在這些衝突條件下，型塑成功的都會協調策略或都會治理機制成為當前各國都會區域在因應跨轄區政策問題時的重要任務。本文茲將上述都會治理或協調策略形成背景以下圖 2-1 示之。

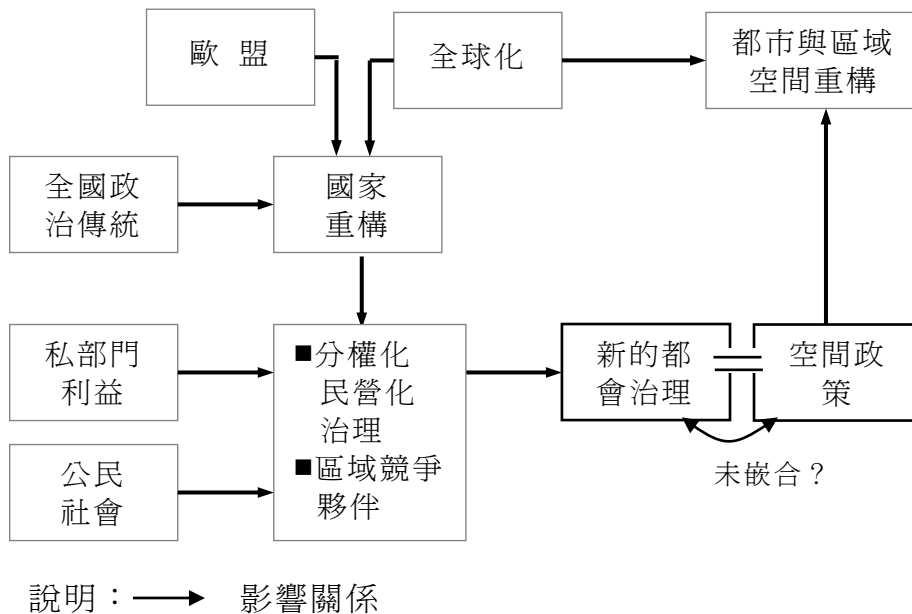


圖 2-1 歐盟都會治理形成因素

資料來源：整理自 Salet, Wilem, Thornley, Andy and Kreukels, Anton, 2003, Metropolitan Governance and Spatial Planning. London: Spon Press.

二、都會治理理論檢視

承如圖 3-1 中所顯示，新的都會治理型態與空間政策的協調未能契合，一直以來就是都市區域上在研究都會區域合作治理上的問題，亦即是介於都市功能區域與地方政府制度結構間不相符的爭論。這個在都會治理模式的長期爭論，其實是來自於兩個不同研究途徑的交互影響：傳統改革主義者(traditional reformist)和公共選擇理論(public choice)(Tiebout,1956；Ostrom,1972；Hamilton, 1999)。儘管這兩股潮流趨勢在 20 世紀後半葉引起沸沸揚揚地激辯，不只是在經驗研究的領域，甚至在許多先進國家的區域改革中都免不了受到此項爭辯的影響或主導。

公共選擇認為競爭而非合作是促進都會區之效能、效率與回應的機制安排。此種觀點則是源自經濟學的論據，將都會區域視為多中心區域(polycentric region)，採取個人主義理性途徑來設計組織，表現在都會治理上則有複雜性網絡、契約、及政府間協議等策略。相對地，傳統改革主義者主張合作（而非競爭）才能有助於統合以都會區為範圍的政府，且在單一都會政府的巨大安排架構下，更容易達成合作的結果。此種觀點乃是源自傳統政治學的論據，將都會區域視為一種有機的整體(organic whole)，採取集體主義理性途徑進行組織設計，展現在都會治理上有區域合併、多層級體制和功能聯合等策略。以上兩種都會治模式的擁護者，各自所堅持的論證理由，各有其優劣，兩者之間並非完全無法相容且不可調和，若能透過更多的對話應可超越彼此的歧見。

自 1990 年代以來，在都會治理上所興起的一股「新區域主義」運動就是傳統改革主義與公共選擇相互對話下的產物，認為在解決都會問題時競爭與合作，兩種體制應同時兼顧運用，才能有效達成治理都會區域的效果。所謂新區域主義就是要在都市政府、社區組織、企業組織、及非營利組織等之間，建立一種都會治理策略性夥伴關係(local strategic partnerships)。此種夥伴關係涉及都會區域治理上的合作(cooperation)與協力(collaboration)。合作通常指涉眾多政府部門間一起提供服務或解決區域問題，其方式一開始是來自非正式協議和資訊

分享，直到發展出功能上的合併。協力則是涉及非政府組織或社區領導人在治理問題上的參與，其方式是採取公私夥伴或網絡來處理區域問題。在新區域主義中合作與協力彼此是相互強化的關係，協力引導合作，從而進一步促成合作與協力的產生。

前述傳統改革主義與公共選擇理論對於都會治理主張的相互對話，其爭辯的核心焦點是來自於當代治理研究上的重要課題即：「誰治理？」、「治理需不需要政府？」等。對於都會區發展問題是誰治理的議題在傳統改革主義與公共選擇理論雙方不斷激辯下，卻大大地提高了在全球化時代政府分權化和公私夥伴關係的訴求，同時也催促當前政府官僚系統的再結構化與行動者橫向聯繫擴張的二種不同空間面向的改革。而新的都會區政府改革論述：1990年代興起的新區域主義也就在此背景下型塑而成。新區域主義在都會治理上展現出五個運作屬性（李長晏，2006）：

(一)治理(governance)與政府(government)

當前倡導新區域主義者傾向於以治理而非政府作為討論的中心主題。此種從政府走向治理之術語正反映出在設定政策與動員資源上，其焦點已從正式結構配置轉移至非正式結構和過程。

(二)跨部門(cross-sectoral)參與與單一部門(uni-sectoral)涉入

新區域主義認為有效的區域治理或府際合作不再被視為由公部門承擔起一切的職責。正如同前述從政府到治理此種術語的改變，所意旨的就是一種積極要求營利組織與非營利部門的參與，一起與公部門共同努力。雖然每一個部門均有其獨特的能力及特定合法管轄的領域，但是跨部門的參與與整合各部門的能力，將使得區域議題的解決更能產生合超效果。

(三)協力(collaboration)與協調(coordination)

過去區域主義主要目的是在改善政府部門規劃與行動的協調工作，而今日隨著區域治理的跨部門特性，則強調協力更勝於協調。此種協力目的不僅在瞭解其他行動者的作為，而且更能發展出一種動員

每一部門獨特能力和協力工作的合法性，以完成特定區域任務的制度安排。

(四)過程(process)與結構(structure)

新區域主義主張協力的重要性在於其強調過程更勝於正式結構的安排。過去區域主義常把過程視為是資料分析和規劃的目的，新區域主義則將過程置於發展出一套區域願景和目標、型塑許多利害關係人共識、及動員資源以達成目標等焦點上。

(五)網絡(networks)與正式結構(formal structures)

新區域主義所強調的協力與過程是透過類似網絡組織而非正式結構來設計。網絡中的每一組織於任何時刻均要反映出所進行的特定任務或計劃，而且擁有穩定的核心利害關係人在特定的策略區域共享重大利益。

此外，從體制上檢視，新區域主義更賦予都會治理新的意含，本文將之界定為「具有跨行政轄區的特性，有別於傳統科層體制之劃分，往往是由下而上地針對不同地方轄區之間所產生特定功能需求（例如環保、交通），來進行特定職能需求的體制調整。」，對此都會治理機制的設計，所應考量的原則有如下（林錫銓，2000）：

1、跨行政轄區：轄區的跨越即是都會區域發展的基本特性，因此，都會治理體制最不同於一般行政體制，正式跨行政轄區的特性。當然跨轄區的都會問題遂成為設計都會治理機制所應優先考量的原則。

2、特定功能需求：都會治理體制有別於傳統科層體制之劃分，其功能需求乃是由下而上地在既有的不同地方轄區之間產生某些特定功能需求時，如交通、環保等事項，進而針對既存的特定職能需求進行體制的整合調整。對此，都會區域合作機制的設計應針對都會發展過程中衍生的特定功能問題，透過不同功能區域問題的合作機制加以解決。

3、政策機動性：由於都會治理體制之創設乃著眼於某些特定的功能需求，因此隨著跨轄區特定功能需求的改變，都會區可做不同組織

功能與型態的調整，體制運作的背後因而具有機動性的政策意涵。亦即在考量政策的機動性原則下，都會區域合作機制並非單一而是多元化、多樣式的營運型態。

4、自治合意性：都會治理體制乃源自於跨行政轄區之間某些問題需要共同解決，所遭遇之政策議題一般而言均屬當地所關注之地方事務，但需要的是擴大整合以共同辦理。因此，基本上仍為地方自治權限之範圍。因此，都會治理機制必需取得當地政府間、府會間及居民的認同，如此合作進行才能順暢無阻。

是以，由上述都會治理五項運作屬性與四種設計原則可意會到，新區域主義的提倡者及學者在面對都會區域問題時要有不斷創造新形式都會治理的企圖心。而且不管其所提出的都會治理的形式為何，本質上具有三個共同目標：

1、在都會區域中結合正式與非正式的方法來提升地方政府間的合作，並透過相互協力合作使城市區域在當前全球化經濟體系中更具有競爭力。

2、藉由都會治理機構，應付解決都會區域因政府轄區破碎化而不受抑制發展下所產生的負面外部性問題。

3、透過新建立的都會治理機構，提供一個財政和減稅的方法來促進城市中心的發展，緩和與減輕市中心與郊區域鄉發展的差距，以便於它們能夠更有效地帶動其所屬的區域經濟。

第二節 都會治理理論發展趨勢

社區權力研究興起於 1950 年代，而盛行於 1960 年代。社區權力研究的主要意義在於它為都市（與國家）政治經濟研究提供論壇與舞台，透過多元主義與菁英主義的辯論、研究，奠定日後都市政經研究新典範、新研究的理論基礎（王佳煌，2005：65）。後來由於新馬克思主義與新韋伯學派的興起，部分社區權力研究者方轉向政策方面的研究，例如 1970 年代的成長機器理論與 1980 年代的都市政體理論。以下將詳細介紹各個都市政治理論。

而對於都市政治探討的理論模式，最早是以多元主義(Pluralism)的民主政治理論為主(Dahl, 1961; 胡朝進, 2004)與菁英論。

一、多元主義(pluralism)與菁英主義(Elitism)

多元主義視不同學科而有多種意涵，此處的多元主義是指美國政治學所提的概念，即政府政策的形成是在一個權力與利益分散的政治環境中，由不同利益團體的結盟所共同促成的。新的政策即是在這種運作過程中不斷的產生，而不同的政策會反應不同參與團體的結盟力量與利益。不同於菁英論者認為權力集中在一群權力菁英手上，多元主義者認為，在現代社會中，社區權力是分散於多個團體或個人集合體中的；亦即多元論者並不認為，在權力結構中居於最上層的權力精英只有一個，而是認為社會權力是分散到彼此競爭的各個利益團體中，其中所有團體在不同的時間，會依據議題的不同，而以不同的程度控制著資源和活動，然而，並沒有一個團體的權力足以支配一切。

多元論最重要的代表人物是道爾(Robert A. Dahl)，他在1961年，發表他對康乃迪克州新哈芬市(New Haven)的研究《Who Governs? -Democracy and Power in an American City》一書。書中說明了New Haven的政治領袖並不是單一結合的集團，而是多元的、競爭的、替換的社區權力結構；Dahl指出，過去對於社區權力結構的研究所揭示的結論，即社區是由一小撮精英份子統治的觀念是不確切的。該書不僅將社區權力結構的研究帶進一個新領域，也開啓權力精英論與多元論的爭論(胡朝進, 2004)。因此，多元論者認為，在現代社會中，不同領域的人，則擁有不同的勢力。這種權力的分散和不累積，便形成了多元社會的特色(王振寰, 1996: 14)。

然而，由於每個人所擁有的資源多寡是不相等的，多元主義者並不認為社區中的每個人都擁有同等的權力；亦即多元論者認為，社會的不平等是種普遍存在的現象，而在不同的領域中，握有實權的精英是分屬於不同團體，而非掌握在少數特定精英人士的手中。多元主義運用在都市政策上，可以看出，在政策形成過程中，各方利益團體均可透過遊說等方式來參與決策，進而形成多元化的政治體制。然

而，多元主義忽略了政治人物或政治領袖的企圖心與政治操弄作為的影響，只看權力的運作與存在，而忽視權力的結構根源，這些都是多元主義被詬病的地方。

菁英論的代表學者主要有 C. W. Mills、H. Lasswell 和 Hunter 等人，他們著重對政治菁英的實証研究。C. W. Mills 於 1956 年發表了《權力菁英》(Power Elite) 一書，為研究美國權力結構的代表作品。書中指出：美國社會是由少數人統治，包括政府高層官員、資本家和軍人等結成一體的權力菁英所共治，民主政治只是名義上的意義而已。而所謂『權力菁英』是指那些在政治、經濟、和軍隊圈內重疊密集的小圈圈，他們的共同決定對全國有一定的影響；Mills 認為，美國在政治秩序、經濟和軍事的範疇當中，產生了一種制度性的中央集權化 (institutional centralization) 過程，不僅每個領域都變得更中央集權化，這些領域也逐漸互相連結在一起，而形成一種權力的結合體系 (王振寰，1996：19)。

菁英論者的觀點一致認為，權力必然掌握在少數人手中。學者 Hunter 在 1953 年發表《社區權力結構》(Community Power Structure) 一書，書中 Hunter 對『區域城市』(Regional City)-亞特蘭大市 (Atlanta) 進行社區權力結構的研究。該研究發現，最有權力影響社區發展的並不是政治官員，而是當地的資本家。亞特蘭大市的一切決策，就是操縱在這群權力菁英的手上。菁英主義從制度位置和社會聲望的角度研究權力結構，結果發現有一群精英決定了社會大眾的生活和走向 (胡朝進，2004)。總而言之，菁英論者認為，社會上普遍存在精英階層與非精英階層 (即一般大眾) 的區隔，菁英掌握絕大多數的財富、權力與社會地位等，而非菁英則處在相對弱勢的地位。另外，菁英論者主張社區中的政治權力掌握於少數社會精英手中，都市中的重大政治決策方案通常是由這些精英來決定，而都市各級官員予以配合來實現少數人的意志 (Hunter，1953)；也就是說，他們認為主要政策議題是由少數精英所決定的，而各集團的精英高度重疊，其範圍涵蓋政治、經濟與社會等方面，並在社區權力結構上形成單一的領導集團。然而，精英論者也有備受爭議之處，例如政治學者常把焦點集中在政

府行政體系內部與周圍精英的形成，而社會學家則把政治領袖視為社會與政治精英的一部分，菁英集團的界限、組成與統治方式亦因此常有歧異（王佳煌，2005：71）。

然而，在都市權力後續的發展中，由於都市經營策略的實施涉及龐大且複雜的利益團體，爲了實現促進城市增長的目標就必須依賴於政府、商業機構、民間團體等各種利益集團的合作，於是在實際中便會因爲具體的事件發生而結成各種各樣的合作夥伴關係，亦即「都市成長結盟」（Urban Growth Coalition）或「都市成長機器」（Urban Growth Machine）。

二、成長機器（growth machine）與成長取向結盟（Pro-growth Coalitions）

學者 John, Logan 與 Molotch 即成長機器研究之代表。Molotch（1976）將「成長機器」（growth machine）的概念解釋爲：都市政治就是追求都市經濟不斷成長的政治（politics of growth）。而都市的資本家、專業人員與其他菁英份子，均積極地影響都市政治與都市政策，以達到維持都市經濟發展的目的，同時也會排除一般民眾參與都市政策，以避免社區居民以資源公平分配的理由，阻礙都市的成長政策；換言之，都市政治具有少數人壟斷與權力集中的特性。就 Molotch 的觀點而言，都市行政體系是少數經濟與政治菁英爲了追求經濟成長的工具，因此，才把都市當成「成長機器」（胡朝進，2004）。

Mollenkopf（1983）提出「成長取向結盟」（Pro-growth Coalitions）與「政治企業家」（political entrepreneur）的概念，來瞭解都市政策的形成與都市發展的過程；其認爲要由政治企業家主導，並整合都市中具有權勢的利益團體，以強化公部門權力基礎。政府部門中的政治企業家與行政官員，是都市政治運作的主要主體，其強調都市政策與政治研究應從經濟面向的探討轉向政治面，並以都市政府爲都市政治研究的主要對象（林水波、李長晏，2005：61）。政治企業家是企圖改變遊戲規則來贏得政治權力的，而成長取向結盟體是由公部門的政治企業家所主導，他們試圖整合都市有權勢的利益集團以增強其

權力基礎，而鞏固權力結構的具體手段，就是藉由他們所控制的政治資源來推動或滿足利益團體的新政策或方案，因此，都市發展與空間結構的形塑，就在這些結盟過程下產生重大的變化。Mollenkopf 論點的最大特色是點出政府部門的官員是影響都市政治運作的主體，而不是受其他利益團體所支配。從 Mollenkopf 賦予政治企業家發動結盟的主導權來看，就可瞭解都市政治運作的方式是以政治企業家為主體。Mollenkopf 認為都市政策與都市發展的研究，應該要以政治面向為研究重心，而不應以經濟面向為探討重點。

以美國的經驗觀之，地方官員發展地方經濟的強烈動機和基於土地的經濟菁英聚斂財富的動機主導著城市政治的發展方向，並因此在都市發展中形成了政治菁英和經濟菁英的聯盟，而聯盟形成後的城市行政體系則被比喻為一架「增長機器」。如同 Robert Dahl 認為，美國政治是不同力量分權制衡的產物，都市政策是由不同事件引起的，而每一次事件都有一批不同的參與者，他們都影響著事件的發展。故美國的都市政治就是都市增長，增長的目標是由都市中許多不同團體共同設定的，許多力量共同推動著都市的增長，不同力量因具體目標而組成了不同的增長結盟。

如此可見，都市增長機器的建立就是一種典型的政府與城市增長力量雙向尋租的現象。即在各種社會經濟形態中政府對經濟活動的幹預模型以及腐敗產生的根源，導因於管理實施目的是為了增加政治家自己的財富和權力。其概念為視都市為一部成長機器，動用資源、追求成長是地方菁英的共識；參與者可以是地方商業組織與成員、地方性金融機構、地方政府、公用事業機構、學校、土地開發商等，這些地方菁英不是直接參與決策，就是間接企圖影響決策；而在都市社區內會產生成長聯盟和反成長聯盟的形成，兩者對都市土地的使用提出不同的政策主張，進而角逐都市發展政策的競合。另外，成長機器亦主張促進地方經濟發展，但成長的成本卻常要由地方居民承擔，且其所得利益並非平均分配給地方居民，而是由地方菁英來分享。但 Jonas and Wilson (1999) 認為，成長機器論題與都市體制理論一樣，都把社區權力研究的論辯和更廣泛且多變的政經條件連結起來。然而，成

長機器理論鮮少深入討論國家的結構與社會關係，其分析層次與焦點常集中在一個城市或地方，而未探討城市所屬區域或所屬國家的政經結構，更忽略了跨國區域與全球分工的結構與過程。

三、都市政體理論 (urban regime theory)

都市政體理論是探索都市政治結構的形成和發展規律的一種理論思潮。它以都市社會決策系統和模式為研究主題，以個案研究為主要研究方法，歸納不同都市於不同時代的政體類型，分析和揭示隱匿在都市政治構架之後的一套行為法則和價值取向。而政體理論的產生基於兩個基本條件，即在市場經濟下，主要的社會資源基本上是在私人控制之下。其次，在西方發達國家，政府經由選舉產生。為了贏得選舉，政府必須拿出政績，使全體選民滿意，即政府必須表現出它代表了全體選民的利益。由此，形成了社會「資源的私有制」和「管治的公共性」的矛盾。一方面，選舉政治要求政府有所作為，領導人被期望能實現其選舉期間做出的政治承諾。另一方面，私有制下，政府並不是資源的擁有者，其支配資源的能力也相當有限。政府領導人處於「為無米之炊」的窘境。因此，在發達市場經濟國家，政府和企業合作、政治和資本聯合、構建「金權結盟²」成為城市政府施政的普遍做法。

政體構架不僅僅是「金權結盟」，而是由「政府」、「企業」和「公民社會」三者共構成了社會決策系統。在這三方利益的牽扯下，社會的政治決策取向處於三者之間的某一平衡位置。這一平衡是政府、企業和市民利益爭奪和權力較量之後的均衡。這一權力均衡常隱匿在日常政治活動之下，但影響著社會政治決策，使政策在一定時期、一定範圍內表現出明顯的一致性和規律性。由此，研究者把此類具有一致性的規律性的社會決策系統和模式稱之為都市政體。即政體論等於政治經濟學加上多元論之觀點，政體論借鑒了關於社會利益群

²金權結盟並不存在直接的貶義和道德問題。首先，它是公開的，公私之間的所有協議都是以政策的形式發佈的。其次，結盟的構建不是為了某個人或某個群體得益，而是以增加整個社會的福利為出發點。並且，這一聯盟的行為還直接受到社會力的監督和制約。

體多元化的基本觀點，在政治經濟學提出的必然發展的前提下思考城市政治權力分配，政策應當通過滿足不同的「利益聯盟」要求來促進增長。利益聯盟不只是選舉聯盟、政黨聯盟，還當包括政治力量、經濟力量和其他組織、機構力量的廣泛的聯盟。政體分析是在承認多元利益的基礎上思考城市發展問題。

政體理論近30年的發展可劃分為兩大階段。第一階段由20世紀80年代至90年代中期，美國學者通過對本土個案的分析，建立政體分析的基本內容和模式。後一階段由90年代至今，政體理論開始被美國以外的其他國家學者借鑒和發展。此後，關於理論本身的爭論也激烈展開，多學科背景、多價值立場的學者對政體的內涵和價值提出了諸多見解。由1986年Fainstein, N.J.與Fainstein, S.S.論述美國戰後社會出現的三種政體類型，直接政體（directive regimes）、讓步政體（concessionary regimes）、保守政體（conserving regimes），爾後至1987年Elkin, S.L.的研究中，論述公部門和私部門在發展中的聯盟現象，並闡述官僚政治與選舉政治的本質，亦歸納出三種政體，即多元政體（pluralist regime）、聯邦政體（federalist regime）、企業政體（entrepreneurial regime）。最後至1989年Stone, Clarence N.發表之《Regime Policy: Governing Atlanta, 1946~1988》，透過對亞特蘭大40年之歷時性研究，追蹤了亞特蘭大黑人中產階級領導人與白人商業利益的聯合統治。他闡述了在地區、藝術團體和保守者的壓力下，政府用來促進發展和為少數商業提供機會的計畫是如何搖擺的。得益於其論著的影響力，政體理論在全球城市政治研究領域流傳十分廣泛。此後20年的研究深化拓展了政體分析的多個方面內容。首先，政體分析深度的增加。歸納出5種全球政體類型之後，又提出6種表述型城市政體類型（Clark, 2001）。其次，政體理論在研究空間上得到擴展。在各個國家和地區，學者紛紛用政體研究的方法分析政治決策，總結政體類型和發展趨勢。並且，政體分析不僅在城市尺度，研究者開始在社區尺度、區域尺度甚至全球尺度尋找政體，分析其產生和影響。同時，政體分析還發展了種族、性別等多種視角。

表2-1 六種描述政體的類型

政體類型	產生和維持機構	發展者	主張
企業家政體 Entrepreneurial Regimes	商業為領導的選舉聯盟，市長政策諮詢委員會，內部決策會議，國家法律	企業家市長，推動發展的官僚機構	商業發展 高效能
服務型政體 Stewardship Regimes	組織聯盟，市民參與決策，國家法律	市長經理，財政平民論者	小政府、公民參與、高效率
改革型政體 Progressive Regimes	少數民族選舉聯盟，肯定的政策，單一成員地區，社區政府，國家法律	社會公正的市長，少數民族激進份子	高效率，經濟公平
激進型政體 Activist Regimes	少數民族選舉聯盟，肯定的政策，單一成員地區，市民參與機制，社區政府，國家法律	社會公正的市長經理，少數民族激進份子，財政平民論者	小政府、公民參與、高效率，經濟公平
需求型政體 Demand-Side Regimes	社區組織，單一成員地區，國家法律	社區工作者、少數民族市長，後唯物論者	社會公平，高效率，生活水準，鄰里參與
照料型政體 Caretaker Regimes	通過國家法律建立公民和其他都市範圍的參與機構	照料型市長，反發展官僚組織，財政平民論者，後唯物論者	依賴私部門提供公平和效率

資料來源：Clark, Jill (2001), 'Six Urban Regime Types: The Effects of State Laws and Citizen Participation on the Development of Alternative Regimes', *Public Administration Quarterly*. 25, 1, pp. 3-48.

Stone 認為體制 (regime) 是指市政府與商業菁英之間的非正式夥伴關係，是透過彼此的利益結盟與談判權力之互動過程來觀察。而都市體制是指公部門與私部門利益團體的共同運作，制定與執行決策

的非正式結構，是透過制度以提供資源與制定政策。而 Stoker 認為都市體制理論最精闢之處，在於其闡述地方政治權力如何運作、協調共同利益與塑造發展願景，特別是檢視長期性合作的機制（Stoker，1995；楊友仁、蘇一志，2005）。Stone 認為，都市體制本身所面對最主要的問題是在平衡資本家的經濟利益，與一般市民享有的公平正義，都市的政治機器要吸引資本家的投資，但是，也要贏得大多數選民的支持。也就是說，雖然政治企業家掌握決策的主權，而資本家與政客有緊密的結盟關係，然而，要讓民眾能夠接受或能控制住民眾的政策仍然是很重要的，由此可見，政治面向為都市體制理論分析的主體。另外，民眾的反應與政治企業家如何透過種種手段得到大眾支持亦是必要的。

此外，亦有批判之聲音，21 世紀初，Imbroscio, David L.和 Davies, Jonathan S. 開始置疑當前對政體理論本質的認識，提出了各自對政體分析前景發展的思考和主張。Imbroscio 認為政體理論主要宣導者都沒有對政體中的經濟問題給予足夠的關注，應當以經濟方法解決政治問題。他主張將來政體發展應當吸收經濟元素，增加地方政府在面對經濟問題時有更大的自主權和控制力，可增加社會平等（Imbroscio, 2003）。Davies 指出，政體理論中創造更加平等的政體管治的規範性目標和經驗性研究方法存在矛盾（Davies, 2002）。在理論發展的期間，也包含影響後續理論發展之觀念與觀點，如同制度理論與調節理論等。

四、制度(institution theory)與調節理論(regulation theory)

制度理論是20世紀60 年代出現的新制度經濟學的主要理論。制度理論認為制度是價值、傳統、標準和實踐的主流系統形成的或約束的政治行為，制度系統是價值和標準的反映。其最核心的觀點是交易涉及到實際資源的使用，即交易成本制度的發生和演變是為了節約交易成本。在此交易成本定義為與制度或組織的建立或變遷以及制度和組織的使用有關的成本。後來有人將制度理論中的交易成本分析推廣到政治交換中，並探討在政治和經濟的發展中政治和經濟制度的相互

作用。制度理論為都市治理中如何構建有效的治理模，發揮非政府組織參與都市管理，提高政府運行效率，提供了理論基礎。

而調節理論起源於馬克思主義經濟學的研究（Brenner, 1999: 431）。調節理論中的調節是按一定的規定和標準對多元的行動和行為以及它們的過程和結果進行的調整。調節理論認為國家的作用就是使社會過程、機制和制度合法化，其中社會過程、機制和制度用來調節生產和消費特定的關係的。調節理論的方法重視經濟變化和社會政治變化的聯繫。許多學者開始使用調節理論的一些概念和術語來解釋都市治理模式的轉變。他們認為地方政府既是調節的製造者又是調節的產物，並且在全球和地方層次，地方政府在創造新的社會、經濟和文化的關係中將起更為積極的作用。在他們看來，城市管治就是一定地區各種不同調節(政治的、市場的、社會的等)的聯繫（Galès, 1998: 482）。

五、新區域主義

90年代初期，區域主義（Regionalism）的研究與政策主張在消寂近20年之後，在面對長期困擾美國大都市地區的經濟社會問題，以及全球經濟競爭的挑戰，重新復甦。於1992至1994年間，一批產生重大影響的論文與著作相繼面世，予以都市治理的問題提供了新的思考面向，為在整個大都市區的範圍尋求問題的解決之道、促進都市與郊區的共同繁榮建言獻策，在都市歷史和都市事務研究領域產生了強烈反響，成為區域主義復興的先聲³。其中Allan D.Wallis有關區域主義研究四篇論文，產生了非常廣泛的影響⁴，被認為是在90年代的經濟、政

³這些論著主要包括：Robert D.Putnam, *Making Democracy Work:Civic Tradition in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1992); H.V.Savitch, *Ties That Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region*, *Economic Development Quarterly*, Nov.,1993; Neal R.Peirce, *Citistates: How Urban America Can prosper in a Competitive World* (Washington, D.C.: Seven Locks Press, 1993); David Rusk, *Cities Without Suburbs*(Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1993); Anthony Downs, *New Visions for Metropolitan America* (Washington,D.C.: Brookings Institution, 1994).

⁴ Wallis於1994年發表於《全國城市評論》上的系列論文包括：

治和社會背景之下，區域主義和大都市區治理研究的新開端。Wallis 的研究之所以有此地位，是因為其闡述了區域主義在90年代的新發展，過去的結構性區域主義，讓位於以跨部門（公共部門、私營部門和第三部門）聯盟為特徵的區域主義「第三波」，之後許多學者稱其為新區域主義。這種新區域主義的核心特徵，是以政府與公民社會之間的協力(Collaboration)，代替被歷史證明未被廣泛接受的以政府為主體的合作(Cooperation)，即以側重功能性的過程治理代替結構性的政府改革。90年代中期以來，區域主義吸收了新的治理理念，對傳統的理論和改革主張進行了修正，引起了更多的學者和政界人士的關注。

具體而言，刺激區域主義在90年代再次興起的因素，主要有三個。第一，聯邦政府以財政援助為主要方式的城市政策的失敗，中心城市經濟社會問題的嚴重性未見緩解。第二個影響因素，是發展區域經濟，迎接國內經濟競爭和全球經濟競爭的挑戰的需要。第三個因素，正如在克林頓政府1995年城市政策報告中所看到的，90年代的區域主義改革理論深受同一時期政府改革理論的影響，對於大都市區問題治理的思路與政策主張，體現了80年代中期以後興起的新公共管理理論的核心思想。這一理論所代表的政府管理研究領域範式的轉變，「是政府作用以及政府與公民社會關係的一種深刻變化」。

區域主義可謂：「區域範圍內行動，必須創建新的不同利益主體之間的合作聯盟」。實際上，區域主義的政策措施與政治聯盟，是大都市治理不可分割的兩個側面，區域主義政策必須依託於政治聯盟的有力支持否則難以取得滿意的成效，也就是說，聯盟是區域主義戰略產生影響並取得進展的政治前提。

此外，對於新區域主義之界定，由於對於新區域主義的內涵，迄今尚未形成共識。綜合相關文獻，可以從以下幾個方面來理解新區域

(1) "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions", Winter/Spring 1994;

(2) "Inventing Regionalism: The First Two Waves", Spring/Summer 1994;

(3) "The Third Wave: Current Trends in Regional Governance", Summer/Fall 1994;

(4) "Inventing Regionalism: A Two-Phase Approach", Fall/Winter 1994.

主義。首先，從時間上來界定，新區域主義是 90 年代初期之後對傳統的區域主義的再思考，這個再思考是在新的歷史條件下，為解決區域性問題而採取的對策，這些對策無論是集中式或是分散式、結構性或是過程性、以政府為中心或是以治理為中心，也不管是從過去延續下來的形式、還是新產生的方式，均歸於新區域主義的範疇。其次，新區域主義還被賦予了區域規劃的內涵。著名的學者 Peter Calthorpe 和 William Fulton 以區域城市來表述區域主義，其內涵是在區域層次上使有形的設計與社會、經濟政策相結合，通過有意識的設計過程，來塑造一個有形的物質空間，藉此整合一系列的生態、經濟、文化和社會平等問題。這些問題只有在區域範圍內才能得以解決，區域城市就是為此目的而創建，它將更加豐富、包容和多樣化。Andres Duany 等人也認同環境質量、社會平等和生活品質，是成功的區域規劃的標誌 (Duany et al, 2000: 148)。Stephen Wheeler 將這種新區域主義歸結為 90 年代以來以區域為導向的規劃運動，它以新城市主義憲章為核心，重點在管理大都市區的增長，其特徵有以下幾個方面：第一，關注特殊地域（如某一個大都市區或者以一個地理形態為特徵的區域）和空間規劃；第二，試圖處理「割裂化」增長所產生的問題；第三，將專門的規劃領域（比如交通、土地利用等）同環境、經濟和社會平等的目標結合起來；第四，強調經濟社會規劃的同時，也強調有形規劃（如新城市主義、增長管理、精明增長等）、城市設計和跨域、次區域和鄰里的地區意識（sense of place）；第五，與之前為決策者提供技術諮詢的區域科學家相比，在區域問題上，新區域主義者更多地秉持具有強烈價值目標導向的規範的、積極主動的立場。第三，新區域主義還可以從治理過程與方式上來界定。藉此，同過去的區域主義相比，新區域主義表現出五方面的特徵：

- 1、強調治理能力的發展，而非政府的擴張；
- 2、治理的主體為跨部門聯盟，而非單一的公共部門；
- 3、跨部門的合作代替政府間的協力；
- 4、治理的性質為過程性的，而非結構性的；
- 5、構築以任務和專案為驅動的合作治理網路，代替正式由政府組織。

故新區域主義提出了大都市區域郊之間相互依存的假設，認為郊區政府應該支持中心城市的經濟復興，幫助城市緩解社會問題的壓力，促進整個區域的共同發展。為此，新區域主義者提供的解決方案主要有兩種，一是集中式的區域主義，即重組大都市區地方政府結構，建立大都市區政府，統一規劃大都市地區的公共服務，以規模效益為標準，提高服務的效率和水準；再通過稅收分享，解決中心城市的經濟社會問題，從而改善整個大都市區的投資環境，促進區域經濟的健康發展。二是分散式的區域主義，即立足于現存的地方政府體系，借助聯邦政府的財政援助專案，和州政府的相關立法，調整地方政府間的關係，加強政府間協作，實施有助於大都市區經濟、社會和環境協調發展的政策；同時，通過加強州和地方政府與企業、非營利組織的合作，把社會力量納入到大都市區治理的框架之中，提高治理環境和社會問題的有效性。

六、多中心理論

在現代都市社會中，存在許多純粹政府作為所不能干預的領域，例如私人企業、社區鄰里等，這些都不在政府掌控的範圍之內，直是政府應如何才能將這些團體和資源有效地結合，為都會發展的經濟、政治、文化問題發揮其應有的作用並形成一個自主的網絡。制度分析學派提出多中心治理的概念並論證其在都會地區實行多中心自主治理的必要性和可行性。其認為多中心治理結構具有許多在形式上相互獨立的決策中心，並且公共組織為了有效地進行公務管理和提供服務，由社會中多元的獨立行為主體要素，諸如個人、商業組織、公民組織、政黨組織、利益團體、政府組織，基於一定的集體行動規則，通過相互博弈、調適、共同參與合作等互動關係，形成多樣化的公共事務管理制度或組織模式。

多中心作為一個概念，包含著一種審視政治、經濟以及社會秩序的獨特方法。而多中心（Polycentrity）一詞是為了解明自發秩序的合理性以及闡明社會管理可能性的限度，Michael McGinnes區分了社會

的兩種秩序：一種秩序是指揮的秩序⁵。另一種秩序是多中心的秩序⁶。Ostrom的多中心理論繼承了McGinnis的社會秩序理論，更加強調參與者的互動過程和能動創立治理規則、治理形態。多中心治理模式破除了單中心治理方式中最高權威只有一個的權力格局，亦形成了一個由多個權力核心組成的治理網絡，以承擔特定範圍內的都會公共管理與服務的職責。向較於單中心治理，多中心治理的優點在於多元性、非壟斷性、民主性，比較如表2-2。

可見，在都會公共事務管理過程中，並非只有政府一個主體，而是存在著包括中央政府、各種地方政府、各種非政府組織、各種私人機構及公民個人在內的許多決策中心，在一定規則約束下，以多種形式共同行使主體性權力。實際目前有很多國家的都會政府將多中心理論引入都會治理，相繼採取了許多新的應對策略。例如，政府將公共服務委託給私部門進行經營管理，讓其都會治理管理層中，這各國已經取得了明顯的成效。此外，動員社會力量參與管理，並力求公眾和非政府組織參與。

這種都會多中心治理的基本點，是改變政府對於社會的行政管控，讓都會的自主性在公共服務供給、社會秩序維繫、衝突矛盾化解等多種領域充分發揮基礎性作用。從而拉近地方政府與居民之間的距離，恢復草根民主和公共精神，盡可能地實行多層次的地方治理，依靠多元治理，共同解決地方性問題。多中心理論為新公共管理理論的主要代表，其基本理論假設包括：（1）都市公益物品和服務在其生產函數和同時受到影響的人數兩個方面差異都甚大。（2）在公益物品和服務方面具有偏好相對類似（但總是在逐漸變化）的人傾向於聚居在一起。（3）在為多個管轄單位服務的城市地區中生活的公民通過觀察或者聽說其他管轄單位如何解決問題方面比較瞭解任一管轄單位的績

⁵ 憑藉終極權威，並通過一體化的上級指揮與下級服從的長鏈條維繫著自身的協調與運轉，實現自身的分化與整合。

⁶ 行為單位既相互獨立，自由地追求自己的利益，又能相互調適，受特定規則的制約，並在社會的一般規則體系中找到各自的定位，以實現相互關係的整合。

表 2-2 單中心治理與多中心治理的差異

	單中心治理	多中心治理	說明
治理主體	單元性	多元性	多中心治理結構為公民提供機會組建許多治理當局。故多中心自主治理的主體既可以是公部門亦可為私部門構，還可以為公私協力。意味著社會並不是僅有一個公共權力中心，除了政府，社會上還有一些志願性或第三部門組織。共同擔負維持秩序、參與政治、經濟與國家事務的管理和調節。
治理權力	壟斷性	非壟斷性	無論官員、民眾、企業家，還是政府以及其他組織，在決策上都只享有有限的、相對自主的決策權。每一個治理主體在法律的允許範圍內擁有平等的決策權力，擁有自主權。
治理方式	非民主性	民主性	多中心強調決策中心下移，以制度化、審議、適度競爭為治理方式，自主為治理基礎，治理範圍可大可小，事務多樣。治理主體多元性提供了實現多種不同規模經濟、表達不同組織與公眾利益偏好的機會。多中心治理存在著多個選擇機會，公民能夠「用腳投票」或「用手投票」來享受類似消費者權益一樣的更多的權利。多元主體在競爭與合作、衝突與協調過程中共同發揮管理公共事務的重要作用，使得民主力量得以壯大、民主意識不斷增強。
治理執行	缺乏效率與永續性	高效率、具永續性	都市政府治理範圍的漫無邊界，對都市公共物品和私人物品缺少必要的區分，導致了長期以來政府在都市管理領域的界限模糊。因此，多中心治理模式強調都市治理的物件就是具有公益性的都市公共服務與都市公共事務。

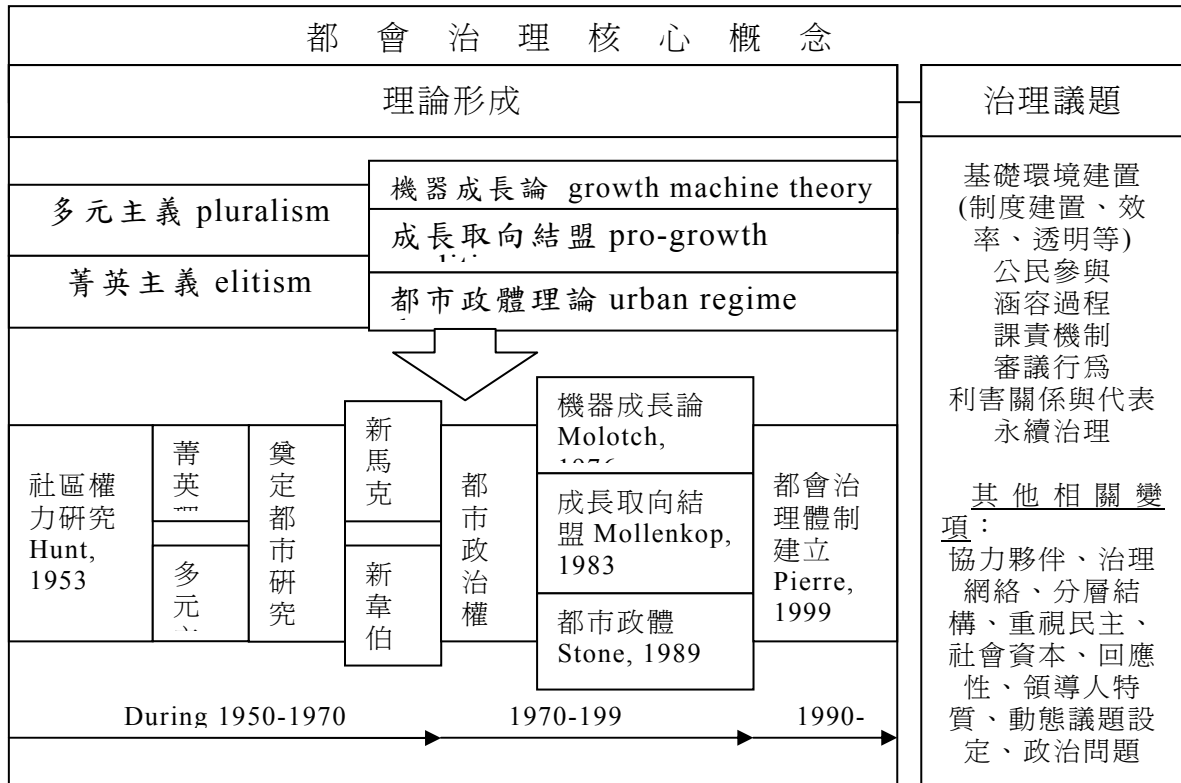
資料來源：表格自製

效。(4) 具有不同組織範圍和規模的多個管轄單位使得公民較有效地選擇對自己來說最重要的一攬子服務，使公民較有效地表達其偏好和憂慮，如果必要的話，還較有效地選擇向其他地區移居。(5) 多個管轄單位有利於實現財政平衡，使受益者承擔成本。再分配最好由州或者全國政府等非常大的政府單位負責。(6) 大都會地區可能存在大量的都市公益物品和服務的潛在生產者，使得選任官員為其公民有效地選擇生產者，並通過與其他生產者簽約來約束績效低的生產者。(7) 努力爭取續約的生產者將較可能尋求創新性的技術，在接近最優的生產規模上經營，並鼓勵有效的團隊生產和協作生產，以提高其績效。

在多中心都市治理模式中，都會政府依然是都會公共事務管理不可替代的組織者和指揮者，中央政府和都會所在的多層級政府體系是都會治理的影響者和參與者；跨國公司和國際組織成為越來越國際化的都會的當然治理主體；營利企業和非政府組織則是配合政府為都會治理提供或生產公共服務和物品的組織，它們的介入可以克服政府承攬事務的傳統弊端而提高都會管理的效率與效益；社會公眾則是都會治理主體中的基礎，其參與使都會管理的機制從被動外推轉為內生參與，都市社區自治的發展分擔了都會政府的責任，是現代化都市自主治理的基礎。亦即都會多中心治理模式的核心是實現都會政府由「划槳政府」向「掌舵政府」轉變，經過適當分權或授權，還權於企，還權於民。

經由前述都會治理研究相關文獻與理論之分析，本研究歸結出都會治理的相關意涵如表 2-3：

表 2-3 都會治理核心概念



資料來源：圖表自繪

第三節 都會治理實務發展趨勢

藉由前述都會治理理論的檢視，可發現都會治理的出現正逐漸移轉國家機關的權力，而未來都市政治權力在邁向都會治理的新趨勢上，或許有四種不同的權力轉移方式：第一，權力在都市政治體系中向下移轉，即移轉給社區或公民；第二，向上移轉，與中央政府建立夥伴關係，並成爲全球與地方經濟創新的節點；第三，控制權向外移轉給遠離政治精英所控制的機構與組織，如非政府組織(NGO)、準自治非政府組織(NDPB)、公私夥伴、民營化；第四，向內移轉，重視多重組織部門間的夥伴關係(林水波、李長晏，2005)。以下就各趨勢析論之：

一、向下移轉

(一)社區治理 (community governance)

社區之所以再度興起，而成爲治理公共事務的模式設計，乃因爲它在提供公共服務方面有其獨特的優勢，能夠解決政府、市場難以解決的眾多複雜的公共問題，能夠填補政府部門難以介入的空間。蓋一方面各種社區組織更關心服務對象，更強調由下而上的參與，更了解社區自身面臨的問題，因而更能制定符合成員需求的政策，更有優勢立足於本土來解決這些問題。而在提供公共服務時，也比政府部門和市場機制更富有彈性、效率、創意和具關懷精神。另一方面，通過社區資源的整合，社區組織能夠推動社區成員參與社區的發展計畫，參與解決社區內的公共事務，並使公共服務直接處於社區民衆的監督和控制之下。這能使社區居民融入社會，去除對社會的疏離感，萌生社區意識，產生對社區的認同感、歸屬感和責任感。

社區經常以下幾種方式來提供公共服務，促成公民與政府進行合作：(1) 志願服務，即由社區發動公眾參與公共物品和服務的供給，這種活動在日常生活中隨處可見，如慈善捐款，捐血活動，認領樹苗，民衆將垃圾分類後放在政府指定的地點，警察局出面組織減少犯罪的守望相助，以及社區文化中心、殘疾人服務中心、圖書館、養老院中的義工活動；(2) 利用各種非營利組織或營利機構來整合社區的公共服務資源，常見的方式有建立信託聯盟、社區學院和社區發展公司；(3) 消費者主義，即當政府提供一致性的公共服務難以滿足不同社群的不同需求時，這些社群就可能自己組織起來，自行尋找有效的供給方式。

公共服務的社區化是一股世界性的潮流。社區治理正成爲培植政治國家與公民社會之間信任關係的重要渠道，成爲推動政府與民間進行合作的主要途徑，這有利於整合國家與社會的總體資源以創造「雙贏」的局面。

(二)分權化 (Decentralization)

將權力從中央轉移到地方政府，以確保對基層政府層級所供給之基礎設施，和公共服務的發展與管理所做的決定，更能有效地接近地方社區的需求。同時地方政府也需要更多的資源、責任與政治的合法性，才能賦予權能去管理和調節全球化所帶來的不利效應。

然而，諸多證據顯示，很多國家的分權化並沒有伴隨著將資源從國家層級相對應地轉移到地方層級，反而卻帶來更多城市的貧富的和不公平問題。在許多都會城市內的貪污腐化，同樣地也加速分權化所帶來優勢落空。因此，伴隨著分權化，適當的資源轉移、管制措施的安排，包括制衡、透明化、課責、及明確化規定和責任是有其必要的。

(三) 公民社會參與政策制定 (Civil society participation in policy-making)

在許多國家，市政當局已經改變了它們的政策，賦予公民社會更大範圍、更大空間參與都市計畫和行動方案的擬定。而現在也有越來越多理由，支持公民社會在地方和全國層次上擁有更大涉入的空間。這些理由是相當明確的。首先，正如同分權化的例子情形一樣，在全國和地方層次上也有統治失靈的問題。為了竭力完成和執行政策，以更有效的方式回應地方問題和需求，地方人民的參與被視為是必要的條件。除此之外，公民社會的參與，能夠協助政府的地方政策結構完成合法化，同時使得公共政策的作為更有效率。

當然，參與未必是和影響力等同，也未必與決策制定是相同的事，但是它卻是影響力和決策制定兩者之一項基本要素。參與改變決策過程多大，乃視現存權力關係而定，何況，全球化趨勢更充當形成這種權力關係的增強物。然而，在都市中，貧窮者和被隔離者愈具有組織能力，則愈可能使都市治理更具涵容性。換言之，如果這些都市貧窮者被組織化起來，那麼他們更能夠有效運用所因而浮現的政治空間。論者指出：改善民主系統可能促成參與的增加，但卻無法自動賦予權能或減少貧窮，除非這些貧窮者是強而有力地被組織起來，或設有民主課則機制的存在。

二、向上移轉

(一)都會治理係跨域合作機制

區域間的爭議固然存在，但區域內各縣(市)間的爭議亦似更有加遽的傾向；尤其行政首長政治立場不同，肇致之紛爭更時有所聞。解決之道，就是建構單功能或多功能的跨域合作方式，可將該類做法直稱為「都會治理」。因之，都會治理旨在推動跨域合作事務，而不在基於都會考量而新設政府層級的機制；然就其機制之實質意含，應在於策進區域合作機制之新設計，並無剝奪既有地方政府職權之機制考量，而係將既有公權力之有效行使，就運作方便所為之新創意。至於其所稱權力行使，旨在保障民眾既得利益，而為之必要設計。

(二)都會治理係全球與地方經濟之創新趨勢

都會治理的策略發展，宜以建構國際級都會格局為目標，並兼顧區域內縣市發展的特殊性，建設具區域特色的新都會地區。都會治理的最終理想，朝向區域經濟體的方向邁進，務使各區域都具備國際化的海空港，建構能與國際接軌的完整海空交通網路，並有重要核心城市及工商腹地，以發展具有競爭力的產業。而且在政治、經濟、文化等方面得以發揮國際性的影響力。此外，都會治理在經濟全球化趨勢下，扮演著重要的協助角色，一方面在全球化的發展中，加速區域問題的有效解決和治理，以吸引住外國投資，發展地方經濟之基礎；另一方面，更在全球化競爭中，透過城市外交的策略運用，吸引更多觀光客目光，使之處於不敗之利基；同時使國家經濟融入全球經濟體系中，而不致被邊緣化，以加速我國與國際社會的接軌。

(三)過程導向和以區域為基礎的政策 (**Process – driven and territorial – based policies**)

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。共識不再是一種即存的，而是需要藉由結盟、聯合和妥協等方式產生。它同樣也需要協商、辯論和討論。這種新式的集體行動不可能產生於任何主要層級。區域性管制已經取代國家管制，因為國家在解

決問題，和向較低層級說明問題之能力愈來愈有限，加上有效率的公共政策需要整合不同要素的程度增加。這就是所謂區域性政策措施出現的一個主要理由。

三、向外移轉

(一) 多層次治理和夥伴關係 (**Multi – level governance and partnerships**)

不同層級政府之間及公私部門之間的夥伴關係，提供了一種用來解決基本服務供應上供給與需求出現差距的機制。它們也使得不同部門擁有管道去獲得彼此的技術和資源，同時提供一種用來分享風險和極大化資金回收的機制。有些國家，多層次治理大部分僅侷限於公共機構，但是在其他國家則經常將志願部門、非政府組織和私人部門包含在內。經由這種夥伴關係建立的過程，不同部門的相對優勢以一種相互支持方式下加以開拓。然而，多層次治理和夥伴關係，不應該被視為是治療所有都市問題的萬靈丹。特別是當最貧窮者和弱勢的團體正發出求救呼聲時，便需要有能力組構健全夥伴關係的政府介入。

(二) 公私合夥網絡 (**Public-private partnerships network**)

公私合夥往絡乃指都市政府透過吸納社會力量和民間資源之途，來共同從事都市基礎建設，一起承擔都市政府的責任。常見的方式有：

(1) 財政補助：即為了支持某些與公共利益相關的項目及其群體，政府部門在財政上給予幫助，如最低生活保障政策的給付和對教育機構、在讀學生、醫療機構等的補助，此外，財政補助亦包括現金給付、低利貸款、借貸擔保、免稅等眾多形式；

(2) 特許經營權：政府可以將某些特殊物品的經營權交給民間經營，比如在城鄉發展建設方面，政府可以引入 BOT (興建－營運－移轉) 模式，提供優惠政策，用以引導民間資本投入都市基礎設施的建設，並允許投資者擁有對該基礎設施在一定期限內的所有權，等期限滿後再將所有權轉歸政府；

(3) 公私合營企業：80 年代以來，這種公私合夥關係在美國迅速發展起來，如大部分的美國都市在進行房地產開發與交易時，都與開發商、基金會或非營利組織合作經營，成立公私合營企業；

(4) 簽約外包：

都市政府要事先確定某種公共服務的供給數量、質量和服務標準，然後向執行機構、私營部門或非營利部門招標，再由得標的承包商，按照與政府簽訂的契約來執行供給項目，提供公共服務。在這項過程中，政府已經越來越依賴其他行動主體－其他的政府層次、非營利組織和私人組織－來執行項目，且執行過程已經成爲處理政府部門和非營利部門之間相互依賴關係的複雜過程。

四、向內移轉

(一)都市政府間協力型政府

許多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，演變爲共同承擔責任和共同解決問題的政府間，所組織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。

(二)都會治理係都會化建設之整合架構

都會治理機制的建立，宜配合都會生活圈的範圍，適度擴大都會轄區，以便對於水源、交通、垃圾、污水處理、河川整治、居住環境、社會安全、休閒空間、區域福利、產業均衡、都市綠化、教育、行政管理等問題，務期都會治理之設立，可以對區域整體規劃與建設產生正面的影響。

(三)建立「全局政府」(Holistic government)

有鑑於全球政經情勢已大幅且快速變動，全球化、區域化的風潮日趨滲入政府的治理機制，快速變遷已成爲常態，都市政府的治理理念也必須採用全新的觀點以求適應趨勢的演展。全局政府是使政府能觀照全體，變成預防性、整合性、改變文化、重視結果導向的政府，而能跨越組織藩籬，提供人民更好的公共服務。Perri 6 (2002) 等著的「邁向全局治理」一書有極爲詳細的討論。其等認爲全局治理係對政

府組織以功能分部化的傳統官僚型行政，或主張割裂式公共服務遞送的新公共管理的徹底省思。甚者，認為是二十一世紀行政典範的首次移轉。為何會如此？深究其原因，係認為傳統公共行政與新公共管理所採取的行政革，新均較屬於管理技術層次的變革，類屬工具主義，且政府部門組織建制若仍以功能分化，將造成專業化與本位主義的困境，將導致組織間的協調與整合產生困難，政策無法連貫等缺失。對此，為解決這些缺失，宜建立全局治理機制，這些機制可參酌表 2-4。

表 2-4 全局治理機制

焦點	投入	轉換	產出	結果
政策目標	政策一致	優良政策管理	優良服務運送品質	更有效地補救、減輕或預防和控制顧客及公眾
政策機制	<ul style="list-style-type: none"> • 政府間或部門的政策團隊 • 活化財源、補助款 • 跨部門支出評鑑 • 立法規範 • 技術輔助 • 重新分類基金 • 政策協調單位 	<ul style="list-style-type: none"> • 府際論壇 • 整合性政策資料的取得與管理 	<ul style="list-style-type: none"> • 府際或部門的審核、績效監測 	<ul style="list-style-type: none"> • 政策協調單位 • 跨科際研究
顧客目標	鼓勵市民或使用 者表達意見和參與	服務過程的顧客 欣然接受	廣泛的服務運送 /更多接近服務的 管道 服務符合社區需求	擁有較大公共合 法性建立社區， 增進人類和環保 福祉
顧客機制	<ul style="list-style-type: none"> • 共同諮商、問卷調查 	<ul style="list-style-type: none"> • 共同公民憲章 • 共同使用者回饋系統 	<ul style="list-style-type: none"> • 單一窗口 • 個案管理 • 集中式顧客資訊系統 	<ul style="list-style-type: none"> • 共同評估結果 • 共同評估每個夥伴對單一結果的貢獻

			• 彈性分權化基金	• 個案管理 • 集中化顧客資訊系統
組織目標	避免重疊 減少衝突 促進合作 風險分享管理 極大化知識	成本效率 資源效率 行政控制的移轉	對產出擁有較大的控制	
組織機制	• 組際間資訊系統 • 跨部門訓練 • 共同規劃 • 重組 • 公開規劃	• 建立新的協調機關 • 共同管理預算 • 聯合用人 • 整合資訊系統 • 機關重組	• 整合式審訂、標竿和績效 • 監測 • 管理統一人事	
機關目標	• 資源或資金槓桿 • 避免重疊 • 減少衝突 • 促進合作 • 風險分享管理 • 極大化知識	行政控制移轉	相關機關產出的更大控制	
機關機制	• 組織間資訊系統 • 聯合規劃 • 聯合用人 • 聯合訓練 • 聯合基金 • 統一人事管理		• 聯合調查 • 共同監測 • 機關間協議 • 聯合規劃 • 聯合用人 • 聯合訓練	

資料來源：Perri 6, et al, (2002) Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda New York: Palgrave. pp. 50-52.

(四) 塑造協力式運作模式

針對棘手問題的有效處理，吾人第一應放棄傳統的決策思維，即以部門或組織管轄範圍的決策方式，改採「協力式」、「全局式」的運作模式，強調中央與地方政府、地方政府間的政策更應協調與整合；

第二應將焦點置於政策產出的效能，而非政策投入與過程的效率，試圖建立「緊－鬆」的政策架構（參見圖 2-2）；第三政策擬定應依據事實，切中問題核心據以規劃方案，是以應花更多的時間投入政策誘因的研究；第四需要深刻體認：並非所有政策問題都適合用技術性的方法來解決，蓋許多問題的相對需求性和優先順序排列須視需要作價值判斷。而這種價值判斷是政治正確的擬斷，本應該與涉及社區、其它利害關係人諮商。

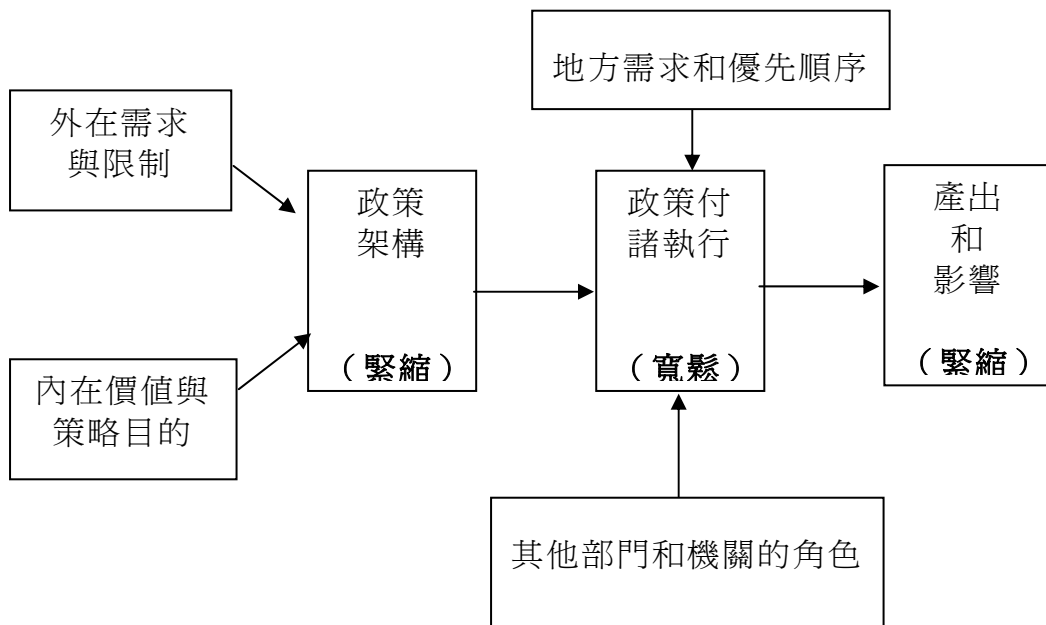


圖 2-2 「緊－鬆」政策架構

資料來源：Lucy Gaster and Amanda Squires, *Providing Quality in the Public Sector: A Practical approach to improving Public Service*. Condon: Open University Press, 2003.

(五)建構整合性電子系統

資訊盛行的時代，政府所提供的服務非常分散，如中央負責某項政策的擬定，而由下設多個組織或機構負責執行。這種機制安排若缺乏協調的行政運作，恐會沒有效率的，將導致資訊系統建置資源的浪費，是以應建構整合性電子系統，以支援整合性的公共服務。地方政府也應積極解決部門間各自為政的現象，並積極建構整合與協調各部門的機制，如設立「執行長」（executive directorate），職司統理各部門業務，如此一來將有助於改善整合，而免於各自為政的現象。此外「單一窗口」（one stop shops）的設立，乃是為了能更貼近民眾的生活，將各種服務結合在一起。而電子化政府的推動，旨在有效結合政府相關業務，而達成全局政府的境界。

1987年，「世界環境與發展委員會」於聯合國的第42屆大會中，發表了「我們的共同未來」（Our Common Future）報告，正式提出了永續發展的概念。該報告指出，所謂的永續發展，即是要在不損害未來下一代需求的前提下，滿足當代人的需求(林德昌，2005)。為了促進全球與國家永續之發展，1996年聯合國在土耳其召開「城市高峰會議」，針對全球城市危機謀求可行之行動政策，藉由城市地方性策略達到全球永續發展之目的。對此，有必要將永續發展概念，以及永續發展對都會治理所帶來的衝擊加以論述。

第四節 都會治理與永續發展

一、永續發展的內涵與面向

首先，「永續發展」（或稱可持續發展）的意義基本上應從永續和發展二個概念來思維。永續（sustain）一詞，源自拉丁語 *sustenerere*，意思是「維持下去」或「保持、持續提高」，就字義則有「綿延不絕」、「生生不息」之意涵。從資源與環境觀點，則有延續資源使用及保持環境完整性之意，有使自然資源永遠為人類所利用之意。發展（development）一詞，原是狹義的是指經濟領域的經濟增長，然而追求最大經濟利益，而採取損害環境的經濟增長模式，往往過度佔用地

球有限的資源，危害全人類的幸福，甚至使其生存遭受威脅。以下即針對永續發展理念之發展歷程討論，並依時間序列編製表 2-5：

表 2-5 永續發展理念之發展歷程

1972 年 6 月	在瑞典召開的聯合國「人類環境會議」(The human Environment)中發表「人類環境宣言」，並由「羅馬俱樂部」提出「成長的極限」報告書(The Limit to growth--A Report of club of Rome)，討論及環境保育與經濟發展的永續性問題。
1980 年	國際自然與自然資源保護聯盟(IUCN)、聯合國環境規劃署(UNEP)、世界野生動物基金會(WWF)三大組織提出「世界自然保育方略」(World Conservation Strategy)的報告，提出永續發展理念，但主要方向則著重於發展與保育的整合，並將保育觀念融入開發行為中。
1980 年 3 月	聯合國大會亦向全球發出呼籲：「必須研究自然的、社會的、生態的、經濟的以及利用自然資源體系中的基本關係，確保全球的永續發展」。
1983 年	聯合國通過成立「世界環境與發展委員會」(World Commission on Environment and development)針對 2000 年乃至以後年代，提出實現永續發展的長期環境對策。
1987 年 4 月	聯合國「世界環境與發展委員會」(WCED)提出「我們共同的未來」(Our Common Future)報告，宣導永續發展的思想及實施程序，認為永續發展應具「需要」與「限制」兩個基本觀念。此時永續發展的理念在世界各國掀起浪潮，並提出永續發展的理念：「人類有能力使開發持續下去，也能保證使之滿足當前的需要，又不致危及到下一代滿足其需求能力」。
1990 年 8 月	全球 75 個國家 130 位地方首長聚集於加拿大多倫多市簽署「多倫多宣言--世界城市及環境」(The Toronto declaration on world cities and their environment)，將永續發展觀念由過去政府中央的施政方案，落實到地方組織及人民。更說明永續發展是從政者當有的施政理念，更是一般民眾應當參與力行的課題。
1991 年	IUCN、UNEP、WWF 三大組織又共同發表「關心地球」(Caring for the earth)報告書，將永續發展理念落實到執

	行的層次上，強調所謂「永續發展是生存不超過維生生態系統容受力（Carrying Capacity）的情況下，來改善人類的生活品質」。
1992 年 6 月	聯合國在巴西召開「地球高峰會議」（Earth Summit）提出「里約宣言」及「21 世紀議程」（Agenda 21）促請世界各國研擬永續發展的具體政策與計畫。
1993 年	聯合國成立永續發展委員會（UNCSD）
1996 年	歐盟通過永續水資源利用之基本法
1996 年 6 月	聯合國在土耳其召開「城市高峰會議」，針對全球都市危機謀求可行之行動政策，以促使全球城鄉達到健康、安全、平等、永續四大目標。此即實施 21 世紀議程之「全球思考、地區行動」（Think globally, Act Locally）之觀念，藉由都市地方性策略達到全球永續發展之目的。
1997 年 11 月	160 多個國家於日本京都召開「防止地球溫室化會議」簽訂「京都協定書」，以反映人類對地球生態改變可能產生災害的警覺，亦是促進地球環境永續發展的思考方向。

資料來源：本研究整理。

如此看來，從早期 1970 年代爲了促使工業化及開發中國家對人類棲息環境加以思考，共同勾畫健康又具有生產力的環境權範圍（聯合國人類環境宣言）。爾後，1980 年代國際性環保組織提出整合發展與環境保育，將保育及永續利用之生態系統觀念融入開發過程中，以調和當代及未來世代的經濟福祉。故 1987 年亦提出永續發展之意義乃「使人類有能力使開發持續，保證滿足當代之需要，且不致危及下一代滿足其需要的能力」。認爲永續發展應包括公平性、永續性及共同性原則，從社會性角度而言主張公平分配，足以滿足當代及後代人類之基本需求，從經濟角度而言，應在保護地球自然環境的基礎上持續成長，從自然生態的角度而言，主張人類與自然和諧相處。1992 年 21 世紀議程（Agenda 21）以全球性經濟議題、資源保育與管理、各主要團體的角色貢獻及實施方案等四部分，作爲邁向 21 世紀人類執行永續發展的工作藍圖。其在序言中，明確指出：

「(今日人類責任)是整合對社會發展與環境保育的雙重關懷，以促進兩者能滿足人類基本需求、改善生活水準，且同時能以更安全方式保護與管理生態系統，而營造繁榮的未來。然而本目標達成無法依賴單一國家的努力，而是需要基於全球性的夥伴關係共同永續發展」。

在此基本認知下，引用 Munasinghe & Swet Roger 的說法，永續發展的內涵係以保護生態環境和天然資源的「永續環境」和塑造人類生命品質，不斷提昇社會公平、正義與和諧的「永續社會」為基礎，發展安和樂利、民生富裕、生活富足的「永續經濟」(轉引自張世賢，2007：12)。據此，我們可以知道永續發展的焦點是集中在能確保人類生存基礎及提高生活品質的社會、經濟與環境面向上，其中包括了「三生一體」(生態、生活、生產、體制)的重要理念，包括永續生態、永續經濟、永續社會及永續制度等四個面向：

- 1、永續生態：以維持生態環境為基礎，涵蓋生態能力與景觀綠化的考量。
- 2、永續經濟：使人類有能力使開發持續，以經濟成長為基礎，亦應同時兼顧環境，而以採取損害環境的經濟增長模式，掠奪自然資源，將使人類生存遭受威脅。
- 3、永續社會：包括世代中與世代間的公平，保證滿足當代之需要，且不致危及下一代，滿足其需要的能力。
- 4、永續體制：採取政治科學中的定義，所包含的不僅是組織、也包括機制與方針，以永續發展的理念結合都會治理的觀念來說明。

藉由上述三生一體的永續發展理念，以達致環境整合 (Environmental Integrity)、經濟效率 (Economic Efficiency) 以及社會公平 (Equity) 等永續發展三大目標。

二、永續發展導向型的都會治理

上述永續發展的目標的達成，則有賴地方社區經濟、環保及社會的運作配合與永續發展的都會區治理體制的建立。此種理念乃符應多數學者建議應由地方性之行動策略來達成全球性永續發展之目標，此即為「全球思考，地方行動」的觀念。因此，永續性都會區 (Sustainable

metropolitan) 可謂是地方在因應全球永續發展與解決全球環境變遷問題時，制定都會發展策略之最終目標。換言之，都會區的永續發展決策是以全面改善並提高生活品質為目的，並追求社會整體的進步。其講求的是環境與發展並重，物質與精神的協調，兼顧社會各層面的均衡，從環境、經濟及社會三方面永續發展與協調平衡，建立一個「生態、生活、生產」並重的都市發展體系，促使環境資源得以永續利用，都會得以永續經營與發展。

在永續都會的內涵上，永續都會的概念絕非僅止於廢棄物妥善處理、資源再利用、下水道接管率提升等等環境保護作為，而是一種經、社會利益與環境及資能源的利害關係的調和。Nijkamp (1990) 定義永續都會是一個可長期增進其系統功能的都市，具有提升社經、人口、技術產出品質水準的潛力，雖然在演進中展現多變、安定或不安定、及無常的跳動，但可確保都市系統的長期運作。1994 年西雅圖綜合計畫 (Sustainable Seattle, 1994) 則認為永續都會是有效率的資源利用，不斷的再使用、再循環，盡可能的利用當地資源，在最小的環境破壞下開發利用，並提供一個物質和經濟安全公平地分配資源及利益，平衡成長和復原力的需求，謹慎地使用現有資源(台北市政府，2008)。

在都會永續發展的思考上，曾梓峰 (2006: 19) 以德國漢堡都市改造行動的視野，特別提到在都市永續發展的核心思考揭櫫：1. 經濟「成長」與社會「整合」；2. 「新經濟體質」的發展與「社會均衡」的維持；3. 「自明性的都市風貌」與「保育的自然景觀」；4. 「世界觀的開放態度」與「在地之體的自明性」；5. 「適應變遷的能力」與「承傳歷史傳統的能力」等 5 項原則。Joe Ravtez(2000: 14) 則指出，「都會永續發展」的概念結合「環境永續性」與「都市發展」藉由檢視經濟- 環境- 社會相互的三角關係，以及資源管理的庫存、流動、流動、模式及限制概念開始，然後再關注到一個更重要的因素-「動態」一表現人類活動與獨創性漸次發展的潛力，並將問題轉化成機會。在歐洲永續都會的原則，則有：1. 生態系統：一個生態的與全方位的方案，以管理都市地區並執行永續行動方案；2. 跨域整合：跨越政策部門與政府層級以改進永續的經濟、社會與環境面向的整合；3. 治理能

力：適當的制度與組織能力以經營管理都市地區的永續性；4.社會凝聚：凝聚政策與行動以避免地方性永續發展受到政府或歐盟的危害影響；5.經驗交換：避免浪費的重複性工作與強化生產力的經驗交換的措施；6 有效機制：強化既存政策、計畫與機制的運用，如果必要，並重新發展一套新的機制(JoeRavtez，2000：47)。

對於都會區永續發展的結構，Joe Ravtez(2000)認為「整體大於部分之和」(whole is greater than the sum of the parts)，在永續發展的問題和解決方法上，每個部門、活動、機構和個體間的因素都互有關聯。Carley & Christie(1996)認為所呈現出的多樣內容包括「合作關係」(partnerships)、「共同決議的過程」(co-decision processes),「以活動為中心的網路」(action-centred networks)等—亦即合作團體的自我組織鏈，作為任何階層下，各部門間的營運模式。在都會-區域的層級，這樣的合作關係或網絡可以用不同的方式來組織：1.將策略上的合作關係作為全方位的論壇。2.部門的合作關係 3.以顧客為基礎的合作關係。4.以地區為基礎的合作關係。5.以專案為基礎的合作關係或聯盟 (Joe Ravtez2000/2004：266)。

據此，Joe Ravtez(2000)提出一個都會治理永續發展結構模式，如圖 2-3 所示，此一模式顯示出有關的利害關係人間之一種關係模式，其內涵列點如下：

- 1、在上面，區域性的集會和地區發展機構代表中央政府和區域性團體。在它們之間創造並執行包括經濟、開發、環境和公共服務的區域性策略；
- 2、在下面，地方當局及其他階層，以及其內部的部門，一起制訂並執行共同的策略、社區計畫、開發計畫，以及二十一世紀地方議程等；
- 3、都會-區域協會，代表區域及地方當局以發揮適當的機能，此協會需要負起操作永續發展架構的責任；
- 4、永續發展架構在區域策略的次級區域組成要素上扮演整合的機制，以及一個包括公營、私營及第三部門的地區性策略的整合機制。

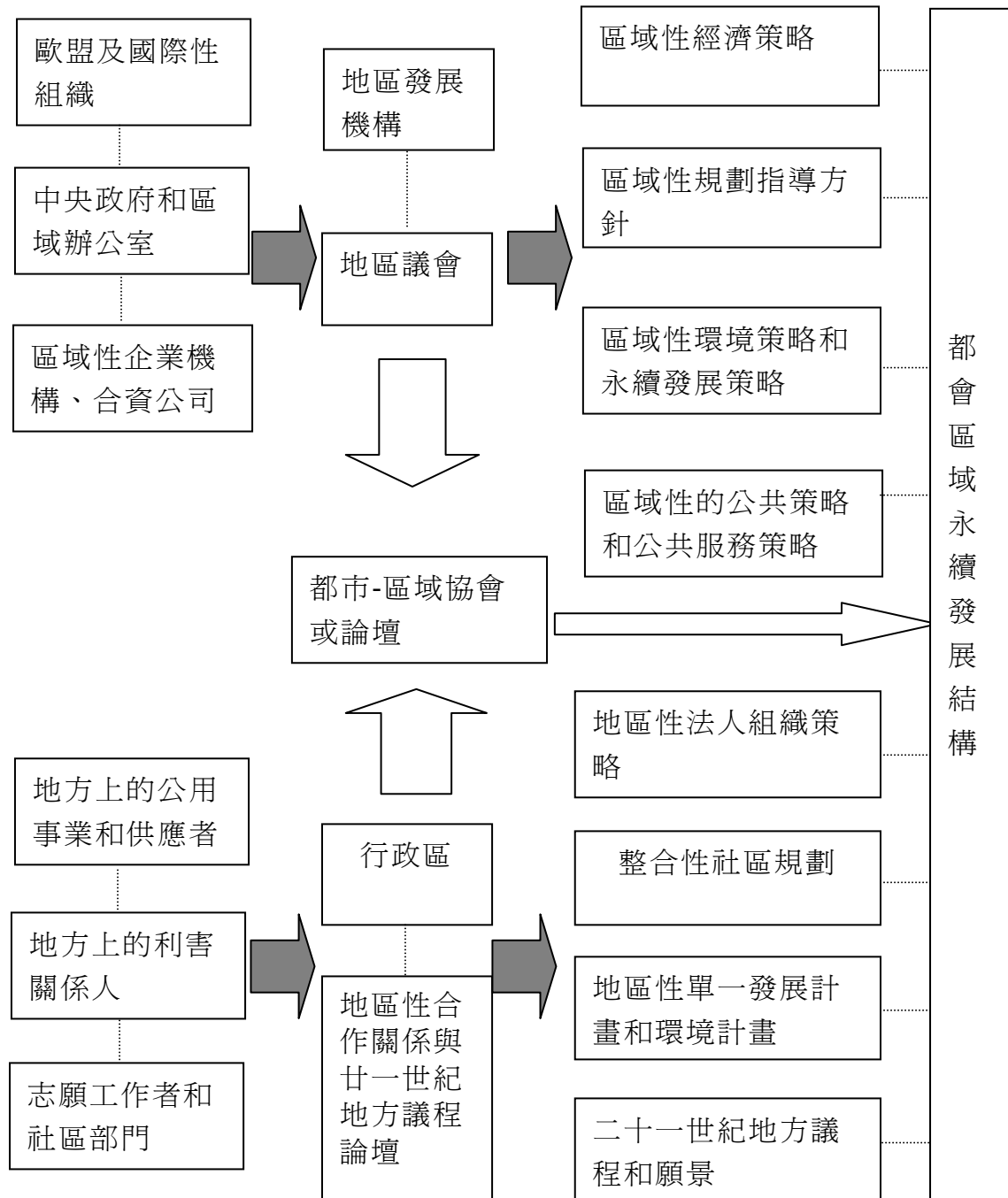


圖 2-3 都會治理永續發展體制

三、永續發展理念對都會治理的衝擊

永續發展政策目前已成爲政治學、行政學、公共政策研究的重要議題，並爲主流。James Meadowcraft(1999:127)在《國際政治學評論》(International Political Science Review)1999年4月號〈追求永續發展〉的專輯中稱：「永續發展」對於政治學有很大的衝擊，將成爲21世紀初政治學研究的主流。其中，永續發展對都會區治理帶來了5項衝擊：

(一)治理(Governance)的問題：伴隨著永續發展理念的興起，傳統的層級型政府和競爭型公共管理都已無法準確描述都會區治理的複雜性、多元性、動態性。因此，網絡治理模式作爲都會治理之一種全新的分析途徑受到了學者們的重視。合作網絡型治理的出現，受到層級制色彩的弱化、地方分權傾向、及地方政府間的合作現象日漸普遍等三大潮流的影響。一方面繼承 Rhodes「自我組織網絡」的主要內涵，將治理視爲相互依存關係下的管理，將公民社會視爲是治理的主體，並利用公民社會來解釋公私部門權力的分享，合作治理的新型關係，重從而脫離社會中心論的窠臼，確立多中心的公共行動體系。另一方面也吸收新公共管理的思想精華，認爲在網絡中，政府與其他主體是平等的關係，需要透過對話，建立夥伴關係，以及相互協力來實現自身所無法達成的目標。

(二)政策工具的問題：「永續發展」挑戰傳統「政策工具」的合理性與有效性，原有的政策工具已難以處理都會區永續發展問題，而要有新的政策工具；從新治理觀點驅策下，未來的政策工具有五種轉移趨勢有：從機關方案到政策工具、從層級控制到網絡互賴、從公私對立到公私夥伴、從指揮控制到協商勸服、及從管理技巧到塑能技巧(Salamon, 2002: 9-18; 葉嘉南、李長晏, 2005)。

(三)處理「都會永續發展」要著重經濟分析的角度？還是利害關係人現實的角度？傳統的環境經濟學是否能夠有效解決永續問題？還是直接針對永續發展有關的利害關係人，才會比較有效？推動永續發展，要針對人，而不是針對事。人有感覺、知覺、感性，要激起利害

關係人對鄉土的熱愛。我們只有唯一的地球，受到污染、破壞的話，就很難再彌補回來。

(四)永續發展的問題是否顛覆了傳統「政策過程」的方式，需要另一套新的思維方式，重新建構「政策過程」？傳統上決策過程係基於理性決定及直線性的思維過程，亦即政策係由地方政府具有專業知識官僚擬定，交由地方議會通過後，再交由地方相關部門，透過層級體系來加以執行。這樣的理性決策過程，無法體現出今日政府部門決策的複雜性，蓋今日的決策過程已非線性的，整個決策過程從議題界定、問題調查、選項方案、政策規劃、立法或合法化、執行、監督或評鑑等為一循環性、持續性的過程，而非只是一組單一事件。對此，建構強調導航的政策目的、富有包容性的政策內涵、高度參與的政策制定之協力型政府，是有其必要性。在協力型政府體制下所形成的政策制定是一種協力型決策制定而非單一問題型決策制定(詳見表 2-6)。此種協力型決策制定具有下列構成要素(Williams, 1999: 452-453)：(1)協力型決策是以共同目標和詳細界定成果，而非以組織結構或現存功能來設計政策；(2)協力型決策主張確保政策應具有涵容性，盡可能考量所有受政策影響者的需求和經驗；(3)協力型決策極力避免加諸不必要的負擔，並在充分考量成本和利益之後才進行管制；(4)協力型決策提供其他行動者參與政策的制定，同時在中央政府、區域行政、地方政府和志願團體，以及私部門之間建立新關係，儘早與專家和涉及執行政策的行動者進行諮詢；(5)協力型決策主張改善風險管理的方法，並於從事評估、管理和溝通風險時，應遵循的良好實務運營；(6)協力型決策強調聚焦和全觀，採取一種超越現況的觀點，著手改善和擴大權變性規劃，並且從其他國家學習經驗，將歐盟和國際化作為整合進入決策制定中；(7)協力型決策主張從經驗中吸取教訓，將政策制定視為一種持續性的學習過程。

此外，上述協力型決策制定對於政策制定系統內部而言，可以鼓勵跨部門的合作。而對於系統與外部環境來說，可以充分考慮內外的交流。

表 2-6 政策制定的不同途徑

單一問題政策制定	協力經營型政策制定
<ul style="list-style-type: none"> ■ 由上而下：藉由政府採取集中式政策制定來解決問題。 ■ 短視遠景：錯置問題間的關聯性。 ■ 分散化政策制定：許多不同機關各自追求其本身政策，忽略整體社會的評估。 ■ 一致性：採取集中式的政策。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 由下而上：政策是否能成功執行，配合地方需求被視為是關鍵性。 ■ 廣大遠景：肯定因果關聯而非徵狀。 ■ 全觀性：透過協調與合作協助社會每一個人需求的滿足，並避免不可預期的結果。 ■ 系絡敏感性：政策要彈性及適應各地方情勢。

資料來源：林水波、李長晏 (2005)。跨域治理。台北：五南。

(五)「政策參與」的過程中亦受到了挑戰，一些由下而上的草根民主的參與方式，能否形成真知灼見？還是須由少數先知先覺者，去啓發多數的後知後覺者，而形成共識，才能真正解決都會區永續發展的問題？在政策參與上，都會區永續發展政策的推動著重在政策參與中的學習、教育、互動，著重在參與過程中，改變對生態問題的覺醒。在許多國家，市政當局已經賦予公民社會更大範圍、更大空間參與都市計畫和行動方案的擬定。而現在也有越來越多理由，支持公民社會在地方和全國層次上擁有更大涉入的空間。首先，在全國和地方層次上也有統治失靈的問題。爲了竭力完成和執行政策，以更有效的方式回應地方問題和需求，地方人民的參與被視為是必要的條件。除此之外，公民社會的參與，能夠協助政府的地方政策結構完成合法化，同時使得公共政策的作爲更有效率。其次，有關地方事務決定過程，中央政府應賦與地方政府治理的活力，尤其是地方政府應擁有國政參與

權。地方政府之「國政參與權」，係指在中央政府行政過程及立法過程中，地方政府為反映意見所為之參與。在制度設計上有如司法院大法官會議於 91 年 10 月 4 日做出釋字第 550 號的解釋文指出：中央政府政策如須要地方負擔經費之法律，於制定過程中，應給予地方政府充分的參與，以使其表示意見。這項制度的落實才能有助於地方自治的實現，減緩中央與地方的衝突。再者，民間力量的興起和民間資源的豐腴已廣為人熟知，將民間社會的資源導引注入地方事務的治理乃為當前地方治理上重要課題。在制度設計上如何誘導公私夥伴關係體制的建立，共同參與地方事務的推展現，地方政府必須結合各界的力量，以提昇公共服務的品質與能力。上述三種地方參與的治理結構，不僅改變了都會區內傳統中央與地方之間的上對下關係，也影響了地方公部門彼此之間的水平關係，同時更浮現出前所未有的地方與社區、企業、以及非營利組織之間的協力夥伴關係。這種權力相互分享的模式，除需要都會區內中央與地方協力之外，更需要政府與民間建立夥伴關係與策略聯盟，以發展公私部門各自的優勢與利基，達致都會區的永續治理。換言之，地方應將與中央、其它地方自治團體、社區組織、民間企業、公民團體、非營利組織之間的協力關係視為常態，同時設法根據問題屬性、資源分配、權責分擔及不同主體特性等因素，建構相配合的都會治理體制。

台灣都會治理之研究

第三章 我國都會區的形成與都會治理的挑戰難題

第一節 我國都會區的形成與分類

都會意指一個位居中心的主導城市(capital city)與其周遭的小區域聚落藉由運輸網絡所構成的一個經濟政治機能相互依存的地理單位；這個地域範圍又稱作一個「區域」(region)，據Soja(2000: 12-13)，「都會」或「區域」及「共生環境」這三個空間指涉常被交錯互用來形容一個「都市系統」(system of cities)的領域範圍，各依「範圍界定」的目的和觀點而異。由此看來，都會的空間範圍都是一種依統御治理需要和目的決定，在不同時代之政治、經濟、文化制度環境內常會有不同的詮釋。Keating認為都會區域可視為一個行動系統(as a system of actions)，考量政府和社會這兩項制度化的空間行動結構內涵；或是一個行動者(as an actor)，考量其自主(autonomy)與能力(capacity)(Keating, 2003: 264)。另外，界定都會區域或是劃設它的目的，無非是為了調節(regulation)或治理(governance)，使在這個領域內的各種行動，皆能遵照公共秩序之準則，朝預定方向發展。故須考量其構成目的、對其認知、以及公權力之權限對一個都會區域所構成之影響。以下即針對都會區之界定開始討論。

一、國外對都會區之界定

都會地區之政府都屬於地方政府，其既有承擔政府一般性職能的地方性，也有為了提供某項公共服務而專門設立的特別地方政府。城市化在1920年代後才進入大都市區化的歷史發展時期，城市化在20世紀成爲主導趨勢，都市地區之地方政府(例如：縣市政府)的職能變化，亦反映了這一主導趨勢。是故，由本文觀之，主題鎖定在都會治理問題之探究，故重點在探究「在臺灣都會區域範圍內治理作爲下之問題發現」，其中包含治理作爲前與治理作爲時以及治理作爲後，所引發之問題。但開始著手進行時，還須先界定何謂都會區，本研究所謂之都會區爲何及相關之界定。以下即以此爲開端進行討論。

20世紀初美國政府爲了反映城市化地區經濟、社會發展的整體化趨勢，爲當時的都市規劃和區域規劃提供可資參考的界線，故其人口普查局於1910年的人口統計中首次使用了大都市區(Metropolitan District)的概念。其標準爲「人口在10萬人或以上之城市及其周圍10英哩範圍內的郊區人口，或與中心城連綿不斷、人口密度達每平方英里150人的地區，均可合計爲大都市人口」。這個標準反映了城市化以來都市邊界紛紛擴張的現象，一些中心城市藉此擴大了其所擁有和影響的人口、地域的範圍，相關的政策與規劃思路也隨之發生了改變。⁷

在新標準的應用上，各地對區域或都會區的半徑範圍的劃定並不一致，許多都會區都按自身的情況來界定其自身之範圍。雖這些都會區未被人口普查局列爲地方政府之類型，但實質上就是在縣市或跨域範圍內提供服務的特區(Special District)，這些地區亦能夠在區域或地方政府範圍內最有效地執行服務職能(Harrigan & Vogel, 2000: 300)。另一方面，爲了擴張城市政府的規劃職能，體現創設都會區標準之社經意義，有些學者在對區域的認識上，亦無被官方標準所侷限。例如，於在1925年美國政治學會一次有關區域問題的會議，就將區域理解爲核心-邊陲的大都市區結構模式，並指出：「所有城市的成長以及交通體系的發展，已經與母城形成了一定程度的經濟或社會聯繫」(Harrison, 1926: 159)。此外，Paul Studensky亦提出：區域「作爲一個政治術語，其地域不同於市、縣或州。區域經常代表特定的社會經濟單位，有特定的政府職能需求，但是同現有的政治地區並不一致。區域範圍可能橫跨市、縣和州的界線，包含了若干市、縣、州的所有或部分地域。(Harrison, 1926: 158-159)」無疑地這些言論都代表了當代都會區標準下的區域主義思維的先聲。

爾後進入20世紀中後期，都會區域(Metropolitan Area, MA)之概念逐漸形成，於1940年，美國幾乎一半以上的人口生活在大都會地區，

⁷例如匹茲堡市曾在1920年代試圖將中心城市與其所在的勒格尼縣合併，成立一個統一的大匹茲堡市。參見Joseph T. Miller(1927), "Pittsburgh Plan of City-County Consolidation". *The American Political Science Review*, May., pp.365-369; Rowland A. Egger (1929), "City-County Consolidation in Allegheny County, Pennsylvania". *The American Political Science Review*, Feb., pp.121-122.

都會區域(MAs)及其相關概念就成為對美國城市地區進行統計分類的主要標準。為了更客觀地衡量都市化的發展水準，並制定相關都市政策，美國預算局於1949年給大都會區訂定標準，該定義下的地區被稱為「準都會區域」(Standard Metropolitan Area, SMA)，1959年變為「準都會統計區域」(Standard Metropolitan Statistical Area, SMSA)，1983年再轉變為「都會統計區域」(Metropolitan Statistical Area, MSA)。從1990年開始，上述概念被統稱為「都會區域」或「都會區」(MA)，並被用於1990年的美國該國人口統計之依據。現在使用的大都市區定義由行政管理與預算辦公室於1999年確立，包括「都會統計區域」(MSAs)、「合併都會統計區域」(Consolidated Metropolitan Statistical Areas, CMSAs)和「主要都會統計區域」(Primary Metropolitan Statistical Areas, PMSAs)。⁸

按照現行標準，都會統計區域至少包括一個人口不少於5萬的城市或者都市地區(Urbanized Area)，都會區域的總人口應不少於10萬人。一個人口在百萬以上的大都市統計區，如果區域內的某些單獨組成部分符合上述標準，則這些組成部分可被定義為主要都會統計區域，整個地區被稱為合併都會統計區域。並且，都會區域以該區域最大的中心城市或幾個主要城市名稱命名並向外延伸，地域達一縣市或數縣市不等。最大的城市所在縣市一般被稱為「中心縣市」，毗鄰縣市應該有至少一半的人口生活於最大城市周圍的都會地區。都會地區包括人口超過5萬的中心城市或中心地域，如果是鄰近中心區的城市邊緣區，則人口密度不應低於每平方英哩1,000人。倘若邊緣的縣市距離一個都會區域的中心較遠，但有相當部分的人口到中心地區通勤上班，這個縣市只要具備一定的條件也可被劃入都會區域。即通勤人口比例越高，則對該縣人口密度的要求越低。譬如，一個週邊縣市有15%-25%的人口到中心縣市上班，則人口密度應不低於每平方英哩50人；如果通勤人口比例達到50%，則每平方英里人口有25人即可(Hamilton，

⁸ U.S. Census Bureau (2001), *Statistical Abstract of the United States*, <http://www.census.gov/>

1999：5-6)。此情況明顯地揭示出美國人口高度集中於大都市區的發展趨勢。

根據上述討論，除了美國，據Bromley and Daniels(2001)之觀察，歐美國家於1990年代，大規模研究都會區域計畫，並致力於區域競爭力、成長管理、環境資源保育、以及歲入分享(revenue-sharing)等空間管理和區域治理之議題。歐盟國家，除了歐洲空間發展願景(European Spatial Development Perspective, ESDP)規定而產生的跨區域都會區域計畫，亦有許多國家為因應全球化經濟轉型與歐洲整合後的治理和競爭力問題而作出重訂都會區域計畫。在美加地區，Cascadia 都會區域的構成(由Seattle、Portland 和Vancouver跨國城市結合而成)，Minneapolis 和St. Paul 所組成的「雙城都會區域」，以及Indianapolis 的UniGov 都算是新興的都會區域計畫，值得關注。另外，由San Diego、Los Angeles 和Santa Barbra 的西加州都會區域合作計畫，Miami、Orlando 和Tampa 三城合作的南佛羅里達區域，與奧立崗州的Metro Portland Growth Boundary 計畫也儼然有「概念式的都會」(conceptual conurbation)或「共同利益社區」(community of interests)的景象。然而在面臨近來的全球議題時可以發現，因為全球化經濟轉型和歐洲聯盟的建置、以及環境保護思潮與政府結構的調整影響，使都會區域又有了新的意義。這些有關「都會區域」研究，大抵分成以下幾個方向：空間領域與經濟表現(territory and economic performance)、空間領域與治理(territory and governance)、永續性與治理(sustainability and governance)、公平與效率(equity and efficiency)(國土規畫先期作業，16-1)。

二、台灣都會區之界定與分類

依據行政院主計處中華民國統計地區標準分類⁹，都會區係指「在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉(稱為衛星市鎮)所共同組成之地區，且其區內人口總數達30萬人以上。」，其中，都會區內之

⁹ <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=955&ctNode=1313>

中心都市，須具備下列三項條件：一、人口數達20萬人以上。二、居民百分之70以上居住在都市化地區內。三、就業居民百分之70以上是在本市、鎮、鄉工作。

而衛星市鎮係在一個區域內，中心都市界限以外的市、鎮、鄉，合於下列條件之一者，劃定為衛星市鎮，但不與中心都市或其所屬之衛星市鎮相毗鄰者，應不視為衛星市鎮。其一為該市鎮鄉內之就業居民，至少有10%通勤至中心都市工作者。其二為該市鎮鄉內之就業居民，通勤至中心都市未達10%，但在5%以上；且其居民有40%以上是住在與其中心都市屬同一個都市化地區者。其三為均未達前兩項之標準，但其四面皆被衛星市鎮包圍者。其四為若一市、鎮、鄉依其就業居民通勤比率，同時可劃入兩個相異都會區時，則以通勤比率較高者為準，若比率相同時，則以距離中心都市較近者為準。¹⁰

根據行政院主計處劃分我國縣市都市區域之方式，具有依都會區分類、依區域分類、依都市化地區分類等類型。依都會區分類可劃分為五大都會區：臺北基隆大都會區、高雄大都會區、臺中彰化大都會區、桃園中壢大都會區、臺南大都會區(詳參表3-1)，然而此種分類方式為傳統五大都會區之分類模式，然而可能較不是適合台灣都會發展之現狀，即將台灣西部分為五個區域，雖符合多核心都會區域之形成，待在台灣現行發展模式之下（配合現有國道系統、鐵道系統和未來高速鐵路系統分布），將分散了台灣地區為以交通和電訊之聯結，以及節撙財政資源開銷，故本文認為應將台灣西部走廊劃置成三個都會區域。

10 都會區以其人口數之多寡分為大都會區與次都會區：(1)大都會區：其區內人口總數達一百萬人以上者。(2)次都會區：其區內人口總數達三十萬人以上，一百萬人以下者。都會區之名稱以區內人口數最多之中心都市名稱命名。兩個或兩個以上都會區，若其最大中心都市相距在 25 公里以內或相毗鄰連接面達一公里以上，且在就業通勤上有緊密之聯繫者，得合併成一個都會區，都會區之名稱則須以兩個較大都會區之最大中心都市之名稱同時命名，其名稱之先後以中心都市人口數多寡為序。

表 3-1 五大都會區分析表

	台北基隆 大都會區	中壢桃園 大都會區	台中彰化 大都會區	台南 大都會區	高雄 大都會區
範圍	台北市、台北縣（除土城市、鶯歌鎮外）與基隆市。以台北市為中心都市。	復興鄉外其他桃園縣的鄉鎮市，其中中壢市與桃園市並列為中心都市	台中縣（包含潭子鄉、大雅鄉、烏日鄉、大肚鄉、龍井鄉、霧峰鄉、太平鄉、大里鄉）、台中市與彰化縣（彰化市、和美鎮、花壇鄉），其中台中市、彰化市為中心都市。	台南市、台南縣（七股鄉、安定鄉、仁德鄉、歸仁鄉、關廟鄉、永康市）與高雄縣的湖內鄉、茄萣鄉。	高雄縣（包括鳳山市、林園鄉、大寮鄉、大樹鄉、大社鄉、仁武鄉、烏松鄉、岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉、彌陀鄉、梓官鄉、旗山鎮、美濃鎮、杉林鄉）、高雄市與屏東市、麟洛鄉。高雄市為中心都市
整體特色	政經中心、國際城市	國門之都、魚米之鄉	金融城市	文化古都、健康城市	重工業都市、亞太營運中心、海洋首都、港灣城市
科技園區	南港軟體園區、內湖科技園區、台北生物醫學生技園區、北投士林科技園區（規劃中）	桃園環保科技園區、青山科技園區、龍園科技園區、龍門科技園區	台中科學園區、彰化國家花卉園區	台南環保科技工業園區、台南蘭花生技園區、台南科學園區	高雄科學園區、高雄環保科技園區、高雄生物科技園區、屏東農業生技園區
交通運輸	松山機場、基隆港	中正國際機場	水湳機場、台中港	台南機場、安平港、興達港	小港機場、高雄港、屏東機場
觀光計畫	藍色公路計畫、陽明山花季、平溪天燈節等	桃園草花節、石門活魚觀光節、桃園蓮花季、桃園花海嘉年華、泰雅族豐年祭等	大坑風景區開發計畫、大肚山開發計畫、市中心區開發計畫、副都心開發計畫等	鹽水蜂炮、府城國際七夕藝術節、白河蓮花產業文化活動、府城觀光護照、七股洋香瓜節、關廟鳳梨竹筍節等	墾丁音樂季、海洋高雄藍色公路計畫、屏東黑鮪魚季、墾丁風鈴季等

	台北基隆 大都會區	中壢桃園 大都會區	台中彰化 大都會區	台南 大都會區	高雄 大都會區
對外 招商	台北市獎勵 民間投資自 治條例、台 北市獎勵民 間投資基金 收支保管及 運用自治條 例、設置台 北市獎勵民 間投資基金 等	新產業輔導 政策的推行 、兩免三減 半政策、推 動民間投資 參與公共建 設計畫等	台中市促進 民間投資自 治條例、對 外招商說明 會、經濟發 展中心單一 窗口服務等	工商綜合區 開發計畫、 農地釋出計 畫等	高高屏首長 會報、高高 屏三縣市聯 合招商等
文化 發展	台北國際詩 歌節、台北 兒童藝術節 、台北電影 節、台北傳 統藝術季等	桃園眷村文 化節、桃園 客家文化節 、中國傢俱 博物館、中 正航空科學 館、世界警 察博物館等	台中縣媽祖 國際觀光文 化節、彰化 大佛文化季 、台中文化 季、霧峰鄉 菇類文化館 、太平市荔 枝文化館等	府城媽祖文 化節、孔廟 文化節、台 江生態文化 季、國立文 化資產保存 研究中心暨 台灣文學館 等	高雄客家文 化藝術季、 高雄左營萬 年季、屏東 黑鮪文化季 等

資料來源：各縣市政府、交通部觀光局網站。本研究加以彙編。

另一種分類模式，是以都市化區域劃分，共分為38區域，將台灣依人口數與人口密度做劃分，在下表亦可觀察出，台灣之人口主要還是以少數都會區為主（台北、台中、高雄），故在劃分都會區域時，還是須以這些中心都會為主。

表 3-2 都市化地區

都市化地區名稱	都市化地區所包含之聚居地名稱及編碼
臺北都市化地區	臺北市、板橋市、中和市、桃園市、新店市、平鎮鄉、土城鄉、三重市、基隆市、新莊市、中壢市、永和市、八德鄉、樹林鎮、蘆洲鄉、汐止鎮、楊梅鎮大平、龜山鄉山福、龍潭鄉、淡水鎮鄧公、鶯歌鎮、大溪鎮、泰山鄉、三峽鎮、瑞芳鎮、五股鄉、蘆竹鄉大竹、林口鄉東林、大園鄉大園、深坑鄉、大園鄉林、龜山鄉大崗、萬里鄉萬里、新屋鄉頭洲、八里鄉龍源、烏

台灣都會治理之研究

	來鄉
高雄都市化地區	高雄市、鳳山市、屏東市、岡山鎮前峰、大寮鄉中庄、林園鄉、梓官鄉、仁武鄉、橋頭鄉、烏松鄉、大社鄉、大樹鄉久堂、彌陀鄉、麟洛鄉、大樹鄉樣腳、內埔鄉豐田、燕巢鄉鳳雄、大寮鄉義仁、岡山鎮復興
臺中都市化地區	臺中市、豐原市、大里鄉、太平鄉、和美鎮、潭子鄉、鹿港鎮埔崙、烏日鄉、大肚鄉、霧峰鄉、龍井鄉、大雅鄉大雅、花壇鄉長沙、神岡鄉豐洲、秀水鄉、福興鄉福興、福興鄉橋頭、伸港鄉全興
臺南都市化地區	臺南市、永康鄉、仁德鄉、歸仁鄉後市、茄苳鄉、路竹鄉、湖內鄉、關廟鄉香洋、安定鄉六嘉、歸仁鄉媽廟、新化鎮崙頂、關廟鄉埤頭
新竹都市化地區	新竹市、竹東鎮、湖口鄉、竹北市、新豐鄉員山、新埔鎮、橫山鄉橫山、芎林鄉、寶山鄉
嘉義都市化地區	嘉義市、水上鄉水上、中埔鄉和美、民雄鄉興南
花蓮都市化地區	花蓮市、吉安鄉北昌、新城鄉
南投都市化地區	南投市、草屯鎮
苗栗都市化地區	苗栗市、公館鄉館南、後龍鎮、銅鑼鄉、頭屋鄉、西湖鄉
宜蘭都市化地區	宜蘭市、員山鄉員山、壯圍鄉、礁溪鄉吳沙
臺東都市化地區	臺東市馬蘭、卑南鄉利嘉

資料來源：行政院主計處，統計地區標準分類，都市化地區

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/412314281671.xls>

說明：凡在同一區域內，合於下列標準之一者為都市化地區：一、具有二萬人以上之聚居地，其人口密度達每平方公里三百人以上者。二、不同市、鎮、鄉之二個以上毗鄰聚居地，其人口數合計達二萬人以上，且平均人口密度達每平方公里三百人以上者。且都市化地區之名稱以區內人口最多聚居地所屬之市、鎮、鄉名稱命名。此外，由於都市化地區過多，本文僅選取與本研究較相關之都會化地區表述，其他未列表之地區包括員林都市化地區、羅東都市化地區、頭份都市化地區、沙鹿都市化地區、新營都市化地區、斗六都市化地區、大甲都市化地區、蘇澳都市化地區、埔里都市化地區、佳里都市化地區、馬公都市化地區、潮州都市化地區、竹山都市化地區、東港都市化地區、北港都市化地區、內埔都市化地區、東勢都市化地區、虎尾都市化地區、田中都市化地區、北斗都市化地區、溪湖都市化地區、朴子都市化地區、旗山都市化地區、新化都市化地區、后里都市化地區、麻豆都市化地區、善化都市化地區等區域。

最後一種模式乃是依據區域劃分，將台灣分為北部區域、中部區域與南部區域，此區分方式乃是以直轄市、省轄市、縣等行政區域為組成之基本單元，依地理形勢、產業結構與運輸系統等因素劃分之。此分類方式較具生活圈之型態，但部分縣市之劃分還是包含弱勢區域，且未具有朝國際級城市邁進之競爭能力。

表 3-3 依區域分類的都會區

分類名稱	區域所包含之縣市名稱
北部區域	台北市、基隆市、新竹市、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣
中部區域	台中市、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣
南部區域	高雄市、嘉義市、臺南市、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、澎湖縣

資料來源：行政院主計處，統計地區標準分類，區域分類

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/5111515422571.xls>

說明：中華民國之區域分類，以市(直轄市、省轄市)、縣等行政區域為組成之基本單元，依地理形勢、產業結構與運輸系統等因素劃分之。

上述各種分類各有其時代意義，然考量台灣區域均衡發展與國際競爭優勢，以及配合馬總統三都十五縣的願景，並根據相關文獻與專家學者之意見，本研究擬將台灣區分為三大都會區。一方面，由於三大都會區的整合相較於五大都會區，對中央政府整體發展上，較具國際競爭力之優勢。另一方面，三大都會強化跨域執行之範圍，以避免不必要之資源浪費。且基於本文之研究屬性與目的，鎖定國家層級、跨域層級、地方層級三個構面來探討。本文亦提出自身之分類方式：首先，地方層級分為台北-基隆都會區、桃園-中壢都會區、台中-彰化都會區、台南都會區、高雄都會區等區域，探究個別性問題。其次，跨域層級分為北台都會區(涵括台北縣市、基隆市、桃園縣、新竹市)、中台都會區(涵括台中縣市、彰化縣、南投縣)、南台都會區(涵括

台南縣市、高雄縣市、屏東縣、嘉義縣市），探究共同性問題。最後，將三個跨域北台、中台、南台都會區結合，探究總體問題，如表3-4所述。

表3-4 本文將台灣區分為三大都會區

區域	總體問題	跨域問題	個別問題
北部地區	大台灣都會區	北台都會區	台北-基隆都會區 桃園-中壢都會區 (涵括台北縣市、基隆市、桃園縣、新竹市)
中部地區		中台都會區	台中-彰化都會區(涵括台中縣市、彰化縣、南投縣)
南部地區		南台都會區	台南都會區 高雄都會區(涵括台南縣市、高雄縣市、屏東縣、嘉義縣市)

資料來源：表格自製

第二節 我國都會區治理發展面臨的挑戰難題

隨著現代社會都市化過程，使得鄰近之地方政府必須面對日益嚴重的區域性水源用水、交通捷運、垃圾處理、營建廢棄土清運等議題，都會區域內的地方政府必須具體強化彼此的合作互動關係以解決區域內共同的問題。並透過區域治理或都會治理建立地方政府合作的機制，使地方政府間彼此相互效力、分享資源，共同解決跨區域的問題，避免各自為政之窘境，俾能帶動整體區域的共同發展。但在我國目前都會區發展常面臨的挑戰難題，可就行政法制、政黨政治、空間計畫及國際環境面問題分析如下：

一、行政法制面

(一)都會區治理現行法制規範的疏漏化

我國現行處理都會區跨區域事務之法律基礎，主要規範可從憲法、區域計畫法與地方制度法來討論。首先就憲法第 110 條第 2 項：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」就憲法本文之規定，並未禁止地方自治團體跨區域合作之可能，亦採容許之立場。申言之，地方自治團體對於其自治事項，本有自為立法並執行之權，彼此間對共同事務跨越其自治區域，對其共同辦理之事務，尋求共同解決的機制或制定共同遵守之自治法規，對該特定區域內之人或事務加以規制，本當符合地方自治制度保障之精神。

其次，區域計畫法第 18 條授權各個「主管機關為推動區域計畫之實施及公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會」。此一委員會似乎扮演都會區跨域事務整合與協調之功能，但是區域建設所需經費之來源係由區域內個別事業主管機關編列年度預算辦理，如此可能弱化此一委員會的功能，再加上目前為止尚未有區域建設推行委員會的執行經驗，使得原本法制上已有規範卻無法落實。

再者，目前地方制度法第 21 條之規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」。由此觀之，地方制度法似乎與憲法採取相反之態度，對地方自治團體之共同辦理，由共同上級業務主管機關統籌指揮辦理，或指定其中一適當地方自治團體限期辦理，並無述及地方自治團體自治事項的跨區域合作的模式。

因此，地方制度法僅能被動的給予地方自治團體施行跨區域合作的法源依據而已，對於促進跨域治理的積極性及建設性則顯得不足。加上強調上級機關之指派，並未落實促成地方政府的合作關係，徒具宣示形式。此外，各行政區域內法令互相牽制或劃地自限，尤其甚少提及跨域(cross-territorial)的合作及管理事宜（趙永茂，2003）。

由上揭跨區域合作相關條文中我們可以了解，現行法規的部分僅能概要地給予地方自治團體有關跨區域合作的法源依據。但對於跨區域管理的部分則仍不夠明確詳細，因此在如何推動跨區域管理的積極面及建設性則顯得有所不足，導致各目的事業主管機關法令必須明確交待跨區域事項之處理模式，才能促成縣市之合作，將來都會區域計畫之實際推動可能面臨各種法令之競和，應事先予以妥處以健全其落實環境。在依法行政的前提之下，以及公部門保守的心態作為，目前很難期盼地方自治團體會有開創性的作為。

(二)行政轄區割裂的本位化

各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，因此，在業務推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸般齟齬及對立的錯亂現象。以台北市和台北縣、桃園縣、基隆市為例來說，其在生活機能上，可謂是一體的；在此一都會區居住、工作的民眾，生活互動也十分密切。但是，由於行政區劃的不同，台北市和其他縣市的首長時有矛盾衝突；許多跨縣市的相關問題，協調起來困難重重。甚至來自如此緊密生活圈的民意代表，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此對立嚴重，此種就是錯亂現象的例証。

縣市整體發展在受到行政區劃割裂後，最直接而明顯的就是造成跨行政區的環境保護、汙染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質建設推動的困難，阻礙了地方整體健全發展（周志龍，2002：263）。

此外，目前我國都市計畫規定，公共設施是依計畫人口來加以設置，而都會區中，核心都市與鄰近衛星市、鄉、鎮關係密切、相互依存度高，所產生的問題，諸如：交通、水源及垃圾等，皆無法以單一的市鎮計畫或市縣綜合發展計畫加以克服。加上在都會區域內市、鄉鎮公佈實施都市計畫，均係依據個別地方需要擬定，並未顧及毗連地區與整體的發展觀點。相互間缺乏協調、不免發生抵觸以及互不相容

的土地使用。另從行政體系來看，地方政府間的不相統屬與地位上的不對等性，也常成爲侷限縣市合作的阻礙(夏鑄九，2004)。¹¹

(三)都會區公共事務的外部化

都會區內諸多公共事務並非完全侷限於一地方之行政轄區，有時這些事務具有「外部性」(externalities)或鄰避現象，而造成都會區中地方政府之間、中心都市與郊區之間的衝突，阻礙都會區域的發展。例如台北市實施垃圾費隨袋徵收及相關垃圾分類政策，台北縣政府即派員「戍守」與北市之聯絡橋樑、道路，防止有台北市之民眾挾垃圾「飛象過河」，因而造成縣市間的緊張關係。是以，公共事務處理所造成的外溢效果，若沒有一個有效的管理機制來管理協調，不但會加深地方政府的磨擦，亦會減低地方政府之效能。此外，如要推動跨縣市之合作，除牽涉的相關部會與主管法律之限制甚多，也會遭遇到諸如地方財政預算無法橫向配合，以及地方政府本位主義等問題的阻礙。在財政自主性不足、過度強調依法行政的保守心態、以及本位主義的政策執行情形下，很難期盼地方自治團體會有開創性的作爲。

(四)行政體制隸屬不同，造成實務運作上的溝通不易

近年來在國內，有關工業升級、科技發展、資料與技術密集工業的建立、資訊工業的開發、及至老人社會的來臨，都市化問題、生態環境問題、社區規劃問題、消費者保護問題、工業公害問題、乃至生活品質問題等等，這些繁多而複雜的問題，無一不影響中央與地方府際關係的運作。面對這類複雜的問題，在中央與地方府際關係上卻往往含有兩種對立的性質。其一是因複雜性問題所帶來的外溢性質(spillover)即這種複雜性問題之處理或解決，往往需投入大量的人力、

¹¹以大台北都會區現行行政區劃與政府組織架構而言，即存在著三個不同層級的地方政府，各有自己的管轄範圍，縣市之下又轄有 29 個自治鄉鎮市公所以及 17 個官派的行政區，而在這些複雜的政府層級之間，其間又穿插一些屬於中央政府各部會的分支機構，整體的行政體系編織成錯綜複雜的關係結構。這些組織之間的執掌，有平行也有相互牽制的關係，以致於在推動都會區域事務時。加上當預算執行效益影響其他縣市時，即會產生行政權責與利益分配上的問題，同時也會有中央進行解釋的權限與問題。

物力和財力，並非單一地方政府所能獨立應付。例如污水、垃圾的處理，往往需跨越不同鄉鎮、縣市或地域問題，不是單一政府層級或行政區域所能解決，而必須在不同政府層級進行跨域管理，藉由專業的整合予以解決(陳立剛，1997：3)。其二是在解決複雜性問題上所產生的執行權責的分散化(fragmentation)，即由於許多複雜性地方事務之解決需其它不同單位之配合，相對的執行權責就分散由不同的機關或政府負責，如此必然因事權不專一而導致執行成效不彰或甚至失敗的結果。在此兩種對立性致質的影響下，使得中央與地方府際關係面臨運作上的新困境，從而促動府際關係重構之必要。

另外，都會區內往往包含多個縣市，而每個縣市行政體制又分屬不同政府單位，造成在實務運作時，常會有地方本位主義出現，使得區域間的協調受挫，更遑論跨區域合作。例如，台北基隆大都會區內三個縣市在行政體制上隸屬於不同政府單位，然而社會經濟發展與實質建設卻甚為密切，舉凡都會區內的大眾運輸、商業交流、休閒遊憩、水利建設等，均無法由單一法定行政組織在其轄區內達成總體建設目標，而是需要透過縣市間的資源整合與跨區域合作，方能有效解決上述共同問題。

二、政黨政治面

(一)黨同伐異對立的磨合化

台灣中央與地方在歷經多次選舉後，衍然已形成不同政黨執政之分治政府(divided government)現象，各政黨間之互動，仍在緊張的磨合期，分屬不同政黨的中央，地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識的不同，常無法有效合作，甚至迭生齟齬，錯失共同協力解決區域性問題的機會。都會區域治理的困境所暴露的其實更根本的問題，顯示在台灣的認同政治與意識形態的主導下，國家制度治理與政策執行能力的喪失。地方議會和政黨因素的政治性介入，就現況而言，是台灣都會區域間在發展合作關係時所無法迴避的問題，也說明在目前台灣都會區內地方政府間策略性夥伴關係的政治環境仍未足夠成熟。

(二)都會區域資源因政治考量缺乏區域統合觀點

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訂上也缺乏都會治理的觀點。然而，某些區域性課題的延宕處理，卻會造成某些地方的發展危機，例如台北市工程剩餘土方處理問題，以及桃園縣的垃圾處理問題。這些危機雖引發地方自發地推動跨轄區的協調，卻又往往受制於地方政府間的政治考量，未能被理性而有效地處理(夏鑄九，2004)。加上地方財政赤字日益累積，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。

三、空間計畫面

(一)現行空間計畫體系的紊亂

空間計畫之規劃及執行對於一個國家的經濟發展、社會生活品質、自然環境保護以及國民福祉均具有身遠影響。我國現行的空間計畫體系，雖經多年的討論與逐步變革，仍然存在許多問題。其中最重要的還是在協調溝通與執行監督的問題。在協調溝通方面主要呈現在上下層級空間計畫體系的銜接問題與水平地區之間、部門之間的整合問題；在執行監督方面，就是為謀取空間計畫與資源配置的整體協調與一致性，而需要一套制度安排與制度設計來解決。上述兩大問題一直存在於我國都會區治理上，影響了我國長期的都會發展。

(二)整體都會區域發展的落差化

台灣地區都市化的現象在過去二十年有成長的趨勢；也就是說城鄉規模的差距不斷增加，而此種趨勢在未來將持續發展。此外，北、中、南、東四個區域過去二十年來以北部區域最具競爭優勢，而北部區域中尤以行政院直轄的台北市在行政上被賦予更多的行政資源與權責，來發展所管轄範圍。可惜，結果卻使得經濟結構與地方財政基礎

原本就處於薄弱的縣市政府，更是蒙上一層陰影。這樣的發展導致直轄市、縣市與其周邊的縣轄腹地在失連發展後，縣市間區域發展差距因而更進一步擴大，造成台灣空間極化現象。

由於台灣過去行政區劃與組織層級調整結果，並無法產生制度性的能力，反而惡化空間極化發展，它不只造成了地方產業圈與生活圈的割裂，影響地方整體建設發展，進而造成中央與地方兩者在社會與政治經濟的權力關係之緊張，影響了國家全球化策略的執行，阻礙了在全球化過程中台灣整體競爭力的提昇發展。

此外在都會區中地方政府財政收支各自為政，而都會區之居民其居住地點與工作地點常分屬兩個行政區，因而產生的稅源歸屬的問題。這種稅源歸屬常在都會區中不同層級地方政府及同級議會中引發不同意見衝突，同時對於都會區共同設施所負擔經費，如何計算不同行政單位合理分攤的比例也是爭執所在，如目前台北市與台北縣捷運經費分攤問題即是明顯案例。

四、國際環境面

(一) 網絡社會的衝擊

在資訊科技衝擊下所建構的網絡社會中，新興的資訊化資本主義積累模式，重塑了傳統的空間接合型態，電訊技術的進步與運輸成本的大幅降低，使電訊優勢產生更進一步的都市擴張，同時許多新興的服務業也藉此時機集中在都市當中，以上觀念架構促使都市發展空間，在結構上戲劇性的革命，也就是網絡城市的興起，以網絡城市(network city)作為主軸所發展出來的多核心都市區域，也正逐漸開始成形，都市發展正接受此一衝擊。北中南的都市區域網絡也開始逐漸被發展出來；「區域功能整合」在經濟發展過程中的重要地位，隨著空間規劃典範的轉移，跨行政區域空間定位與協調規劃漸漸成為規劃者需要解決的課題。因此，如何由都會區整體發展之觀點，透過「資源共享」、「分工合作」和「共存共榮」之合作理念，成為我國北中南三大都會區面對全球化都會區域競爭力挑戰之重要關鍵。

(二)都市全球化競爭的壓力

在近一、二十年來全球經濟最顯著的一個現象就是全球化現象(Globalization)。全球化是全球社會、經濟、政治、文化活動等空間領域擴大的過程，它也是人、勞務、財貨、資訊、資本、觀念、行為模式和實踐的行為等跨國流通過程。全球化反映在空間上的重要現象為人口與產業往都市集中過程中，而且有些都市規模與功能不斷擴大，與其他都市的互動不斷增強並且成為世界核心，有些都市則沒能成功與全球化接軌，被邊緣化而成為邊陲都市。全球化的模式促使世界經濟網絡與都市緊緊的結合在一起(瞿海源、王振寰，2002)。

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。台灣僅有台北市名列其中，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，乃為我國都會區治理上所要面對的重大挑戰。

第三節 我國都會治理能力的建構與提昇策略

一、何謂治理能力？

有關都會治理能力的探討及研究，近年來才在台灣興起，故對於治理能力的研究遠不及對於治理之研究。究竟「治理能力」指的是什麼？檢閱國外相關文獻，其中 Kooniman(1993)認為治理能力本身就相當有干預的意涵，也就是有目的的主導社會與政治的互動形式。Bovaird(2002)則認為治理能力與利害關係人有相當關係，利害關係人包括了企業、社區、志願團體、媒體、更高層級的政府、地方政府，要促成這些利害關係人互動必須累積相當的社會資本與信任，提供充

分的地方政府運作績效資訊，也要設計彈性工時等。反觀國內文獻，陳志瑋(2003)指出治理能力是包含各項資源獲取、資源管理、政策過程管理、環境感知、策略管理等能力，且這些能力的發揮以民主理念與價值為基礎，而非統治者或官僚所能任意宰制與主導。而朱景鵬等人(2004)更將治理能力區分為兩個概念：就政府外部而言應建立制度與維繫外部公共網絡，因此實繫於地方治理網絡之間的信任程度或水準；就政府內部而言，運用管理措施、制定規範提升管理能力，諸如人力、財務、資本、資訊等等。

一個完整的組織或政府不應該僅有單一的能力，治理的能力也不僅只有一種。對於治理能力有哪幾種分類，以及政府應具備哪些治理的能力，在過去的文獻和研究中有不一樣的見解。其中，孫同文(2000)認為治理能力涉及兩個層面的能力，包括達成基本要求的能力，獲取工具性技術、過程的改善與組織的調整；後者則強調滿足期待事項的層面，思考的焦點是對話溝通，選擇結構重新調整的手段。John M. Cohn(1995)從組織的角度出發，將治理能力界定為政府如何處理基本要求的能力(the ability to do what is required)以及處理期待事項的能力(the ability to do what is expected)。前者側重政府的治理能力中，如何處理基本要求部分，思考的重點在於理性，手段係採政府行政治理能力的的五大要素依序為：(1)政策執行人員的能力、(2)人力資源養成策略、(3)教育訓練制度、(4)組織外環境的支持、(5)組織內環境因素。Polidano(2000)則認為公部門的能力包括三項要素：第一為政策能力(Policy capacity)，所謂「政策能力」是指建構決策過程、透過政策分析進行反饋的能力；第二為執行權威(implementation authority)，所謂「執行權威」意指公部門本身與社會外界執行決策與執法的能力；以及第三是運作效率(operational efficiency)，所謂「運作效率」則是有效提供服務而且達到一定品質水準的能力；除此之外，Polidano 也強調「賦能因素」(a index of enabling conditions)，這種因素足以讓公部門超越控制，依據環境條件進行合宜治理。Grindle(1996)則從四種類型探討「國家能力」(state capacity)，分別是制度能力、技術能力、行政能力、以及政治能力，而具備此四種能力者，便足以讓地方政府促

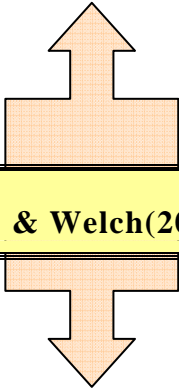
成合作性的夥伴行動。在 Moon & Welch(2000)的說法中，認為治理應該要從「流程」面進行解釋，因此包含了三種能力：(1)設計能力，係指制定規則的能力，以提供財貨或生產服務；(2)生產能力，則指能夠運用人力、資源、技術及專業經驗，去提供服務或生產財貨；(3)維持能力，乃指以監督、評估與執行，來評估前述設計能力與生產能力的狀況並加以改善，即所謂政治學中的回饋系統。

另外，Donald Kettle(2000)也歸納出三種治理能力，即(1)調適能力(adaptation)，調適問題為使傳統制度、層級節制系統、官僚體系適合於處理超越社區和國家疆界的問題；(2)排序能力(scale)，排序問題為因治理問題的複雜與繁多，而須排定不同治理層次的優先順序；(3)管理能力(capacity)。Graham S. Toft (1986)認為，治理行為就是政策的形成、施行細則的制訂、以及執行作為與環境變遷的督導等一系列行政行為。換句話說，治理行為指稱的就是組織性的策略形成、系統的協力運作、以及績效的評估檢視。本質上，強化都會政府治理能力的主要目的在於協助都會自治政府的自立與自助行為。在這樣的概念底下，都會政府治理可以明確界定為「政策制定能力」、「政策執行能力」以及「網絡組織能力」三個社群以作為實際現象的觀察與比較研究。孫同文（2003）則將這些都會治理能力的範疇分為：政府制度與人力資源發展、政策制定與執行間的相互作用狀態、外部行為者間的互動關係建構三個大區塊。本研究將所蒐集的相關文獻，進而歸納出的治理能力如表 3-5。

總而言之，當治理系統擁有更多的能力時，它的特點就是較少受到衝突和僵局的羈絆，並更多地採取集體行動。治理系統的能力是一個鼓勵不同的聲音和利益，確保他們能獲致資訊，並在治理過程中被授予適當的角色。它包含豐富的非營利組織，利益團體，和其他在社會中代表全部範圍的利益，以及發展專門知識和專長，藉以對治理過程做出貢獻。像這種系統的特點都是會在不同管轄範圍之間呈現出良好網絡化的工作關係、代表不同部門的代理機構、商業，教育，社會平等和民族的利益、非營利部門和倡議組織。這些不同的行動者可以相互信賴，並且相互承認本身的利益。這種治理系統會運用相關的知

識和技術專長使得能解決問題的適當團體共聚一堂，或是在短時間內找到解決的機會。

表 3-5 治理能力整理表

<p>「組織角度」的政府 治理能力</p>	<p>「流程面」的治理能力</p> 	<p>治理能力</p>
<p>John M. Cohn(1995)</p>		<p>Donald Kettle(2000)</p>
<p>1.政策執行人員的能力 2.人力資源養成策略 3.教育訓練制度 4.組織外環境的支持 5.組織內環境因素</p>	<p>1. 調適能力(adaptation) 2. 排序能力(scale) 3. 管理能力(capacity)</p>	<p>治理能力</p>
<p>「公部門」能力</p>	<p>Moon & Welch(2000)</p>	<p>Graham S. Toft(1986)</p>
<p>Polidano(2000)</p>	<p>1. 設計能力 2. 生產能力 3. 維持能力</p>	<p>1. 政策制定能力 2. 政策執行能力 3. 網絡組織能力</p>
<p>1. 政策能力 2. 執行權威 3. 運作效率</p>		<p>地方治理能力</p>
<p>「國家」能力</p>		<p>孫同文(2003)</p>
<p>Grindle(1996)</p>	<p>1.政府制度與人力資源發展 2.政策制定與執行間的相互作用狀態 3.外部行為者間的互動關係建構</p>	<p>1. 制度能力 2. 技術能力 3. 行政能力 4. 政治能力</p>

資料來源：本研究繪製

然而，治理能力主要依靠治理系統中的行動者都能在依據自身之力的基礎上獨立扮演適當的角色，這將不僅有利於自身，而且對整個系統也有助益。參與者既不是被動的，也不主動面對，但仍發揮積極作用，並在形塑公眾行動上扮演適當角色。行政機構，立法機構，和正式的治理安排都不能將公民和利害相關者的強加到違反他們本身的活動或協議上，因為這是早就為他們所知與反映的，換言之，治理能力也與社會資本有密切相關，當協力參與者的利益受到罔顧，或被強加本身不願意之事，都是降低社會資本的舉動。也就是說，像這樣的治理系統是結合了良好發展的市民社會、公民彼此間都能互相對話，進而發展出消息靈通的觀察者與評論家，對什麼是公共部門該做的提出看法，並以適度關懷政府為出發點去影響公共部門之作爲。這些關注的問題並不只是狹隘的自我利益，而是反映對集體福利的關注所形成對話的結果。治理系統的能力是彈性的，也就是說，它能迅速針對新情況、事件、機會和問題做出回應，並且適應和改變它自我的程序，啓發式方法和關係都是必須的。它不斷地改善其經濟，環境和公平的績效，或減緩或扭轉不利的變遷。總而言之，治理系統是處在制度不斷演變的狀態，把自我本身調整成一個彈性，可持續的系統。

二、都會治理能力的建構

過去在探討都會區域問題之際，大多是將重點放在地方政府之間的跨域合作之上，而本研究試圖藉由都會治理能力之概念來加以檢視這樣的都會區域問題。都會治理能力的提升可透過在組織內外部建立工作關係來達成，此種關係的建立，涵蓋政府與私部門、非營利組織、社區民眾等外部組織或團體的水平橫向合作，而組織內部的協調合作則是像府際之間的合作關係、政府組織內部的跨機關合作等，皆是政府與政府或是政府內部之間工作關係的建立過程，透過所謂內外部工作關係的建立，整合多元的目標、資源、行動者等各項因素，進一步提升公共政策的執行與運作。基此，本研究在參考 John M. Bryson、Barbara C. Crosby 與 Melissa Middleton Stone (2006) 針對跨部門協力關係所提出的跨部門協力的架構(請參閱圖 3-1)，以及 Judith E. Innes 與 David E. Booher 兩人認為提升協力計畫的治理能力面向等，從協

力治理的觀點歸納出本研究的都會治理能力分析架構（請參閱圖 3-2），共分成「過程面」、「結構面」與「結果面」三個面向，茲分述如下：

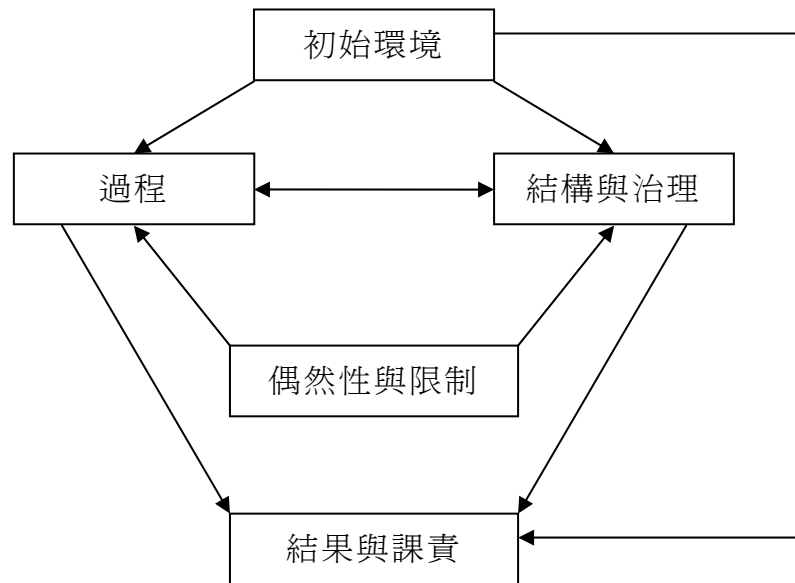


圖 3-1 跨部門協力認知架構

資料來源：Bryson, J. M., B. C. Crosby and M. M. Stone (2006). “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, *Public Administration Review*, Vol. 66 (Special Issue on Collaborative Public Management), p.55.

(一)過程面治理能力

過程面治理能力的建立或提升，與正式組織與非正式組織之間對共同目標的認知與連結，其實是有著至為重大的關係，相當程度上也與協力夥伴（collaborative partnerships）關係所訴求的多元行動者有很大的連結。而在過程面的治理能力則可分為初始協議設定能力、領導能力之建立、合法性建構能力、信任增進能力、衝突管理能力、方案計畫能力等六項，進一步分述如下：

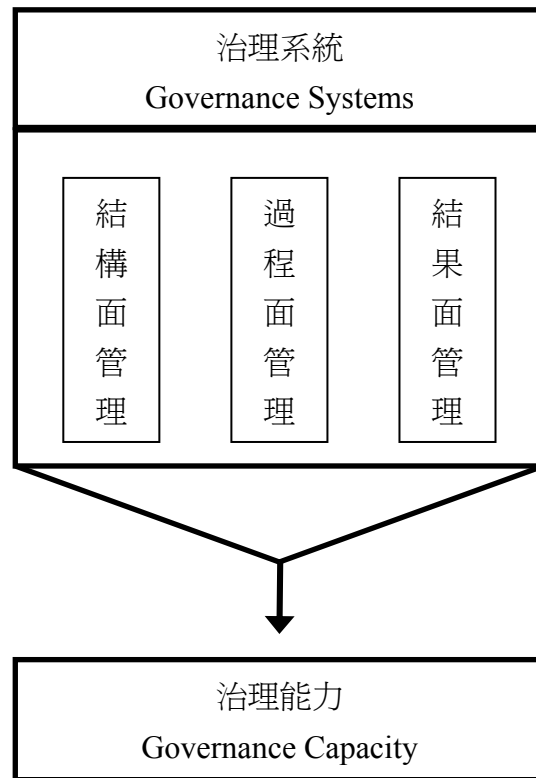


圖 3-2 都會治理能力分析架構

資料來源：本研究繪製

1、初始協議設定能力：非正式協議在有關協力的組成、任務和過程中所發揮的影響力頗大，但正式協議的優點是可以支撐課責制度的產生。初始協議必須要有更多不同的形式達成，也使得重新修訂協議的機會大增。因為協力的擴大與發展，能構在一個問題領域之內，聚集更多在地理上分散的合作夥伴和不同的行動者，並且將他們納入這樣的一個問題領域之中做決策。正式協議的組成要素可能包括廣泛的

目標、任務、資源的承諾、正式領導地位的指定、組成成員的描述、決策制定結構，以及爲了處理當地的情況和變化所建置的彈性(，例如中央政府在處理地方上的中央管河川之流域管理時，當地的河川局大致上會依照該河流所頒布的基本實施計畫執行，但也會有爲因應當地特定情況而產生的自我裁量權。但若當合作夥伴並不完全同意共同的目標時，這個協力關係可能就無法再進行下一步。協力治理研究著重於初始設計過程的重要性，是因爲在這起草的過程中要有高度的參與性，包括關鍵的利害相關人和執行者。

2、領導能力之建立：協力這個概念，提供了正式和非正式的領導者多元的角色。正式的領導職位可能包括共同主持的指導委員會，協力關係的協調者或者是計畫方案的負責人等等。爲了要更有效地去處理事情，這些人往往需要正式的和非正式的權威、願景、對協力關係的長期承諾、完整性、關係性和政治技巧。

3、合法性建構能力：在談到合法性之前，則先談論到制度理論。由於制度理論的爭辯，認爲一個組織將會爲了生存而去尋求獲得必要的資源，正因如此，其必須要利用針對制度環境的適當結構、過程和策略的運用來建立合法性。然而，當一個新組成的單位是一個網絡組織，而不是一個單一組織時，請問該網絡組織該如何獲得合法性呢？一個網絡或協力過程並不會自動被別人所關注(無論是內部或外部都是如此)。那若以作爲一個合法的組織實體來說，他相較於其他較多的傳統形式(像是官僚結構)，其實他們是處在於一種理解性和識別度都較低落的狀態，換言之，他們是比較少被理解以及缺乏較爲明確的判定標準。

4、信任增進能力：信任通常在協力治理上，被描述成爲一個重要的因素。他會是兼具潤滑劑以及黏著劑的角色。協力夥伴在建構信任時，是透過了分享資訊和知識，以及展示出他的能力，好的意圖目的、願景以及持續而來的一些行爲動作。那反過來說，如果在協力夥伴中，有發生一些疏忽、或者是某一方不去履行持續下去的行爲這類的情況，甚至是說在這樣的協力過程中，有發生一些未經討論或者是協調，

而只是出自於單方面的作為，那像上述這些狀況如果產生了，這樣其實會去傷害到彼此的信任。

5、衝突管理能力：衝突之所以會在一個協力組織當中出現，是源自於夥伴可能具有不同的目標，以及夥伴對於協力的看法，其實是抱著不同的預期。對策略和戰略具有不同的看法，以及企圖想要去保護或者是擴大對於夥伴的控制，是超出於協力的工作或者產出的時候，衝突也是會一觸即發。對此，組織之中或者是在協力之間，該如何去將因為不同意見目標，不同想法作為而引起的衝突加以處理，甚至是能夠合理的將這些衝突轉換成爲一種彼此的共識，其實是合作或者是協力能否成功的重要因素。

6、方案計畫能力：都會區方案計畫的執行成功，取決於兩個不同的能力增進途徑。其中一個途徑是強調協議的重要，即謹慎地去規劃任務、目標和目的、角色與責任，以及執行的階段與步驟。這個途徑就是 Mintzberg、Ahlstrand 和 Lampel(1998)所說的『深思熟慮』，以及 McCaskey(1974)所稱爲的『從目標而來的計畫』。當協力已經被明文規定之時，就要採取這種從目標而來的計畫。然而方案計畫的第二個途徑，則是主張對話的重要性，簡言之就是說我們在形塑對於任務，目標，角色，還有行動的步驟等等這些的觀點之際，通常需要許多的個人，團體以及組織的對話。透過不斷的對話與溝通，方能夠找尋出彼此間最大的共識與認知。這個途徑被 Mintzberg，Ahlstrand 和 Lampel(1998)認爲是緊急，而 McCaskey(1974)又認爲是『來自於衝擊的計畫』，那似乎說這些計畫的出現情況，幾乎都是當協力沒有明確指示的時候。那顯而易見的一點，對於利害關係人的關注，是此途徑成功的要件。這個過程應該也要重視建立信任，有效管理衝突的能力。

(二)結構面治理能力

1、組織成員：從組織成員角度來檢視都會區組織結構的運作成效，乃涉及到兩個治理能力的面向：

(1)個人能力：都會治理能力的建構是立基於治理成員個人的能力上。此種個人能力的具備在於，其能夠去檢視個人一個系統之內

行動，而且會去評估在這個系統之中，其應該採取何種行動，其背後之含意是什麼，而非只是把焦點放在一個立即的任務或是問題上。擁有這種能力的人，會學著去聆聽，仔細地聆聽到底在說些什麼，然後將各式各樣的資訊予以有意義化。同時也會幫助個人去建立與維持專業的與個人的網絡，也能夠透過自身的視野來提供領導力，並且能夠驅使，鼓舞其他人，甚至可以協助其他人去發展自己的能力。

(2)組織能力：當組織面對複雜的問題之時，其成員可以透過合作的方式來工作。資訊可以在組織內上下，跨部會自由的流通。一個有能力的組織，應該會有足夠的能力可以從它的環境之中去獲取即時的資訊，且把這些資訊用於改善其策略，使其得以在環境領域中，維持一個最佳位置。此種以分享式、啟發式的組織，其參與成員之間是透過用對話與溝通的方式，讓彼此知道如何行動對組織才是有益的。而組織之中，並沒有存在著一些所謂必要的允諾，或者是標準化的規則。有能力的組織，是具有彈性，而且是有能力去立即地回應一些突發狀況。

2、結構安排：

(1)結構與治理：都會治理能力的型塑深受組織結構構成要素的影響，這些要素包括有目標，任務專門化、功能分部、標準作業程序、以及權威行使關係等，它們可能會限制都會治理組織結構的運作，亦可能催化都會治理結構的重組。從組織結構面來建構都會治理能力，主要涉及到水平關係的整合與垂直關係的協調，以及將前述各項要素融入一個共同治理的結構中。換言之，在結構面下都會區治理需要具備競合管理能力與衝突協調能力。

(2)結構的系絡：前述都會治理結構的運行同樣也會深受環境系絡(如系統的穩定性、資源豐厚程度、黨派意識型態、轄區本位主義等)因素的影響。舉個例，政府政策的改變，通常會讓系統不穩定，或者是會讓在原先緊密結合的網絡中的政策領域，所握有的資源有所變化，也因此會讓結構中的一些原先結合在一起的成員產生重組現象。

(3)結構的配置：都會治理能力的強化與解決都會區發展問題所設計的都會治理體制息息相關。檢視相關文獻，Savitch 和 Vogel(2000：162-165)兩位學者提出五種都會治理組織結構模式：(1)合併成大都市政府；(2)多層級政府；(3)功能聯合；(4)網絡綜合體；(5)公共選擇。這五種都會治理結構模式，常因都會區治理發展問題、地理環境、歷史傳統等因素的不同，而有與之相對應的治理結構設計。

3、治理結構：當前公共事務的問題性質，由於具有一定程度的擴散性與複雜性，因此事件的發軔肇始與衝擊影響，跨越了功能化官僚組織的專業知識以及空間地理上的籬籬隔閡，使得一地或一區的問題發生後，連動牽引了鄰近地域範圍，進而使公共議題朝向了跨區域性與跨部門化的質變。對此都會治理結構的型態也從單一層級治理走向多層級網絡治理。

(三)結果面治理能力

1、公共價值：都會治理能力的構築是立基於地方公共價值的展現與維持(Moore, 1995)。換言之，公共價值的存在，是都會治理能力的提升與否的關鍵，而且這些公共價值是無法由轄區內單一地方政府或部門所為，而是需要進行跨轄區或跨部門的創造整合。公共價值的跨部門或跨轄區的合作是最有可能創造利用各部門的優勢，同時也設法盡量減少、克服或彌補各部門的弱點。從公共價值的創造來看待都會治理能力的提升，關鍵在於建立「一個制度的相互增益」效果，藉以產生廣泛，持久的公共利益，並且是以合理的費用和多數人民的深切關心和希望有一個更美好的世界等前提下加以執行。

2、評估方案結果策略：Innes 與 Booher(1999)為每個評估過程中所得出的幾個關鍵問題提出一個所謂三管齊下的策略。這一個策略包括：(1)評估計畫結果。關注在特定政策方案中所涉及的協力結構，該協力形式的計畫方案和特定方案，以及確認它們最終的結果。尤其是在如何幫助能力建立的方法方面要多多關注；(2)組織績效。這邊主要關注的是在適應性、協力合作能力、回應環境挑戰和機會的創造能力、主要是透過多元的、互動和過濾機制去檢視整個組織的績效表現；(3)

協力合作模式的有效性。這部分所關注的是組織所採用的基本模式，將此模式之結果與其他人所運用的不同模式結果相互比較。

3、彈性與再評估：建立協力夥伴關係是提升都會治理能力的必要條件之一，而協力夥伴則必須要有能力去進行關係的重組和再建構。當協力夥伴產生了的制度綜效之後，此時就應該要評估是否應該繼續，修改或終止。

三、都會治理能力的提昇策略

台灣各大都會區需要什麼樣的治理能力，方能改善當前都會治理發展的困境，本研究基於前述都會治理能力提升的分析架構，認為台灣各大都會區的治理能力應該從政策結果導向的能力面向之改善來著手，藉由結果面向能力的提升，進而使得過程面向以及結構面向也能跟著成長。是以，倘若把結果面向當成一種都會區的目標，那過程面向與結構面向，便是用以達到目標(結果面向)為前提來相互配合。以下，茲就此三面向進一步析論提升我國都會區治理能力的策略：

(一)結果面向能力的提升

結果面向的治理能力要得以提升，最重要的地方便是都會區在面對都會治理發展問題時，需要一種什麼樣的目標，能否具備有發展的願景，能否具有清楚與明確的政策方案，能否提供行動者一個行事的準則等等。本研究認為，都會區能否針對都會發展議題，透過願景的塑造與分享，能夠讓首長產生共識，彼此甚至形成一種夥伴關係，以攜手處理都會治理為目標。當然，要去塑造願景並不是單一地方政府便能夠做成的，主要還是要透過首長之間的對話溝通，民眾的需求以及更為廣大的意見交換，透過一次又一次的溝通，使得原本被動配合的同事關係，轉變成為具有共同理念共同目標的夥伴關係，當彼此的願景能夠藉由這樣的對話，意見交換，甚至是幾次合作的過程當中慢慢的形成。

(二)結構面向能力的改善

目前存在於都會區內的結構面向治理能力，主要是出在於人力不夠，經費不足，法令不允許這三個問題。基本上，這樣的困境如果沒有在制度上進行很大的改變，此三大問題是無法獲得解決的。但是本研究試圖透過與學者專家的訪談，找出解決目前這些結構上的問題，是否有其改善的策略。那沿著上面這樣的一種從願景出發的改善策略，是有其提升治理能力的機會。

(三)過程面向能力的強化

對於都會區這樣一個協力組織而言，要怎麼去強化過程面向的治理能力，最主要的因素在於，行動者能否在這樣的一個互動過程中達到他們的目標，滿足他們的需求。因為對於行動者來說，能否透過這樣的機制來創造成績，是會影響到彼此之間的信任感。如果希望讓夥伴關係能夠順利產生，便是要願意去遵守一些基本的準則，因為地方政府之間的合作，彼此並沒有法令上面的強制力，那要行動者願意配合，便是透過由願景而來的相關行動，而且再加上有做出實際的效果，那行動者自然會願意在這樣的機制中運行，那這樣一次次的互動都會帶來好的結果時，過程面向的能力也會隨著增強。

總而言之，要提升整體都會區的治理能力，應該要是以目標著手，從塑造共同願景開始，讓成員能夠形成一種夥伴關係，那夥伴關係所處的那結構面向與彼此之間互動過程面向，都是以達成這樣的願景目標為努力的方向，那在目標確定之後便能夠讓結構面向與過程面向相互配合，都會治理能力自然也能夠隨之的提升，那倘若是沒有彼此共同認同的願景與目標，要結構面向與過程面向能夠的能力自己便會提升，確實是有他發展上的困難性的。

台灣都會治理之研究

第四章 從永續發展觀點診斷我國主要都會區發展的問題

第一節 北部都會區治理

一、都會區發展現狀概述

都會區域計畫的重要目標在於提升國家整體競爭力，因此，有必要進一步掌握台灣在國際間比較優劣勢之所在，故下述由 IMD 整體國家競爭力、BERI 的投資環境比較、EIU 的經商環境比較與 WEF 成長競爭力比較等指標來觀察。

首先，IMD 整體國家競爭力評比，2008 年美國的整體國家競爭力排名全球第 1 名（表 4-1），台灣在 55 個受評比經濟體排名第 13，追趕過 2007 年排名居前的奧地利、芬蘭、德國與中國。並且優於日本（第 22 名）及南韓（第 31 名），且台灣的經濟實力（第 21 名）政府效率（第 16 名）與商業效能（第 10 名）皆優於南韓及日本。

其次，BERI 的投資環境比較，2007 年至 2008 年，在 131 個受評國家中台灣的成長競爭力為第 14 名，商業競爭力排名 23。亞洲國家中，我國位居第 5，落於新加坡（第 7 名）、日本（第 8 名）、韓國（第 11 名）和香港（第 12 名）之後。但在基本需要（包含「體制」、「基礎建設」、「總體經濟」及「健康與初等教育」）上優於日本（第 22 名）與美國（第 23 名）、創新與成熟度（包含「企業成熟度」與「市場效率」）優於新加坡（第 13 名）。

再次，EIU 的經商環境比較，商業環境風險評估公司（BERI）2008 年第 2 次的「投資環境風險評估報告」，台灣 2008 年的投資環境評比排名全球第 5 名，僅次於瑞士、新加坡、荷蘭及挪威，在亞洲地區與日本同列第 2 名，屬於適合投資的低度風險國家，其中，營運風險指標排名全球第 3 名，僅次於第二名的新加坡。

此外，2007 年至 2008 年 WEF 成長競爭力比較（表 4-2），在 131 個受評國家中台灣的成長競爭力為第 14 名，商業競爭力排名 23。亞

洲國家中，我國位居第 5，落於新加坡（第 7 名）、日本（第 8 名）、韓國（第 11 名）和香港（第 12 名）之後。但在基本需要（包含「體制」、「基礎建設」、「總體經濟」及「健康與初等教育」）上優於日本（第 22 名）、創新與成熟度（包含「企業成熟度」與「市場效率」）優於新加坡（第 13 名）。

表 4-1 世界各主要國家國際競爭力與投資環境排名

評比單位	項目	美國	德國	瑞士	日本	南韓	新加坡	台灣
瑞士洛桑國際管理學院 (IMD)	整體國家競爭力	1	16	4	22	31	2	13
	經濟實力	1	6	9	29	47	3	21
	政府效率	18	26	3	39	37	1	16
	商業效能	3	28	7	24	36	2	10
	基礎建設	1	6	2	4	21	3	17
瑞士商業環境風險評估公司 (BERI)	投資環境	12	7	1	5	22	2	5
	營運風險指標	8	8	1	15	26	2	3
	政治風險指標	8	13	2	15	23	1	9
	匯兌風險指標	20	7	2	1	12	4	5
英國經濟學人資訊中心 (EIU)	未來五年經商環境 (2005 ~ 2009 年)	4	11	9	27	26	3	19

資料來源：上述資料為 2006 年、IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2006。2、Historical Ratings Research Package (HRRP, 投資環境風險評估報告), BERI, 2006 年 9 月。3、country Forecast-Global Outlook (國家預測 - 全球展望報告), EIU, 2005 年 9 月。4、<http://twbusiness.nat.gov.tw/asp/superior3.asp>

如此看來，WEF 評比結果我國全球競爭力排名位居全球第 14，相較去年滑落 1 名，且被韓國超越，非常值得警惕與重視。但綜觀上述各種評比之結果，我國的優勢在於：教育品質高、積極培育高級菁英人才、創新能力強、企業成熟度高、技術準備度等方面，故在國際競爭力上還是具有一定之優勢。反觀，金融市場成熟度不足、財政赤字及政府債務高、就業市場僵固等方面，仍是我國應改進之競爭弱勢，國家與都市政府應針對評比數據較弱勢之項目積極檢討改革，研擬相關對策。

表 4-2 亞太主要國家的全球競爭力九大項目評比排名

項目	台灣	日本	香港	新加坡	中國	澳洲	韓國
基本需求	19	22	5	3	44	12	14
制度	37	24	12	3	77	13	26
基礎建設	20	9	5	3	52	18	16
總體經濟穩定度	26	97	5	24	7	34	8
健康與初等教育	6	23	28	19	61	17	27
效率提升	17	13	3	6	45	10	12
高等教育與職業訓練	4	22	26	16	78	14	6
貨品市場效率	17	19	1	2	58	11	16
勞工市場效率	22	10	4	2	55	13	24
金融市場成熟度	58	36	1	3	118	7	27
技術整備	15	20	6	12	73	17	7
市場規模	16	4	27	50	2	20	11
創新因素	10	2	21	13	50	23	7
企業成熟度	14	3	15	16	57	28	9
創新	9	4	13	11	38	22	8
全球成長競爭力	14	8	12	7	34	19	11
商業競爭力	23	10	12	9	57	18	19

資料來源：1.排名為 131 個國家總體排名 WEF「2007~2008 全球競爭力報告」，
<http://www.gcr.weforum.org/>。

由上述資料可看出，台灣具有一定的發展潛力與部分成就，根據各縣市總體競爭力的表現來看，可依據歷年遠見雜誌所做的縣市競爭力調查結果來檢視。資料顯示，長期以來均呈現以台北為中心，並朝北部區域傾斜之情形，近五年縣市競爭總體表現排名前五名城市大多是北部縣市為主（台北縣市、桃園縣、新竹縣市），亦可看出北部地區發展之潛力與可能性。

表 4-3 2004~2008 年 23 縣市競爭力總體表現排名前十名

年度 排名	2008	2007	2006	2005	2004
1	台北市	台北市	台北市	台北市	台北市
2	台中市	新竹市	桃園縣	新竹市	台中市
3	台北縣	桃園縣	新竹市	台中市	台北縣
4	新竹市	台北縣	台中市	桃園縣	新竹市
5	桃園縣	台中市	台北縣	台北縣	桃園縣
6	新竹縣	新竹縣	高雄市	新竹縣	新竹縣
7	台南市	高雄市	新竹縣	台中縣	台南市
8	高雄市	台南市	台南市	高雄市	高雄市
9	台中縣	嘉義市	基隆市	台南市	台中縣
10	嘉義縣	基隆市	嘉義市	嘉義市	嘉義市

資料來源：遠見雜誌，2008/7、2007/06、2006/06、2005/07、2004/07。〈遠見雜誌〉縣市競爭力調查以五大面向進行競爭力評等，包括經濟表現、政府效率、企業效率、基礎建設和科技指標，每一面向各有相關細項指標。以五大面向名次，合計出總體競爭力排名。計算方式沿用 IMD 公布的世界競爭力報告，先將每一細項下，每個縣市的評比值，經過標準化的過程，求其標準差值，再以加權算出每個縣市在每一類的排行榜，最後加總五大類的排行做為總表現排名。

此外，遠見雜誌所做的 2008 縣市競爭力五大面向進行評等（包括經濟表現、政府效率、企業效率、基礎建設和科技指標）。調查結果顯示，就經濟表現方面來看，評估項目包括平均每戶消費額和儲蓄率就業人口數和失業率等 11 項細項指標，前五名縣市皆為北部縣市，亦代表北部區域在國家經濟總體發展之重要性。此外，政府效率方面，評估項目包括教育經費、歲入、刑案和竊案破壞率、暴力案件破壞率等 14 項細項指標。企業效率方面，評估項目包括失能傷害頻率、營運中工廠家數、營利事業銷售額等 6 項細項指標。基礎建設方面，評估項目包括道路里程密度、自有住宅比率、自來水水質抽驗檢驗不合格率等 13 項細項指標。科技指標方面，估項目包括每千人擁有電視機數、電話用戶數、電腦數等 6 項細項指標。相關排名如後：

表 4-4 2008 年縣市競爭力調查五大面向排名表

面向 排名	政府效率	企業效率	基礎建設	科技指標	經濟表現
1	台北市 1	台北市 2	台中市 1	台北市 2	台北市 1
2	澎湖縣 *	台北縣 1	台南市 5	新竹市 1	新竹縣 3
3	花蓮縣 4	台中市 4	嘉義市 2	台中市 3	桃園縣 7
4	台中市 20	桃園縣 3	新竹縣 6	台北縣 9	台北縣 5
5	台中縣 19	台南市 6	新竹市 4	台南市 6	新竹市 4
6	嘉義縣 2	台中縣 5	高雄市 12	高雄市 4	台中市 2
7	宜蘭縣 10	高雄市 11	桃園縣 3	桃園縣 8	高雄市 6
8	新竹縣 5	嘉義市 9	台北縣 10	嘉義市 5	台南市 9
9	基隆市 3	台南縣 7	台中縣 13	基隆市 7	嘉義市 8
10	南投縣 22	彰化縣 8	台南縣 8	台中縣 11	基隆市 10

資料來源：遠見雜誌，2008/07/01，pp.182-183，
說明：縣市後之數字為去年之排名

故上述資料皆可看出，北部區域發展具有一定的成績，並且對台灣的發展具重要的影響。且都會區域計畫的重要目標在於提升國家整體競爭力，故北部地區掌握了台灣在國際間競爭力之優勢地位，則以觀之北台地區在台灣的重要性。

二、都會區發展特色分析

北台都會區係以台北縣市為中心，屬盆地地形，且四面環山形成連續性山系城市的地理背景，盆地中穿越有四條主要河流水域，台北市的都市發展脈絡即為為水域而生，依附水域而棲息。從淡水河艋舺發源再至大稻埕，進而擴張至台北舊城內在逐漸往東擴展。自 1884 年至今，橫跨一百多年的都市空間發展時空歷程，都市發展已越過原有的台北地域逐漸向外部擴張整合。考慮實際都會區的界限及行政區界，以基隆市、台北縣市、桃園縣、新竹縣市、苗栗縣等縣市所構成之區域為本計畫之北部區域所界定的範圍。

從自然地理來看，北部區域主要包含三大水系流域：台北盆地、林口台地、桃園台地的淡水河（大漢溪、新店溪、基隆河等）、新竹地區的頭前溪、蘭陽平原的蘭陽溪。山系則包括大屯山（陽明山國家公園）、觀音山及雪山山脈等，面積約 9,765 平方公里。

在都市發展方面，以台北市所在的台北盆地為主核心，高層級的金融、保險、技術顧問等生產者服務業服務範圍遍及全台灣；台北縣正由台北市的衛星城鎮轉型為分散式次核心區域，與台北市相互連結；基隆市擁有天然良港基隆港以及目前係作為通勤地區；桃園延續台北縣的產業帶、人口聚集以及國際機場等國家門戶優勢；新竹縣市因新竹科學園區的帶動，已發展為北部區域的次核心；苗栗所擁有之鄉村景觀，具備發展為優質居住原鄉；宜蘭以得天獨厚的生活環境，透過北宜高速公路成為大台北都會區的後花園。如此緊密的都市分工與合作使北部八縣市越來越具國際競爭優勢之區域。

是故，吾應思考如何充分發揮北部區域既有之優勢，亦須發現其將產生之問題，釐清定位、擬定發展策略方針進行資源整合，健全產業發展與地域特色，使北部區域成長，並作為與國際接軌之重要窗口。

未來除山川水域的阻隔外，台北的空間發展勢必會與周邊都市形成多中心的空間組織架構，以因應人口的擴張、都市機能擴張及都市空間不足等缺憾。同時奠定下世紀台北市「金融、經貿、科技、商業、文化、娛樂、流行」的國際競爭力，勢必會使大台北都會區的整體統合更加密切。

另外，在都會永續發展的目標架構下，北部都會區發展特色可就永續制度、永續經濟、永續環境、永續社會等四個發展領域，進一步析論之。

(一)永續制度

從政治層面觀之，台北市全台政治與中央政府所在地，具優久的政治版圖場域，加上現代民主思潮推演的演繹，促使台北市都市政治場域性與與多元制衡的分治空間狀態。但在進行都會區整合時，最好具制度化之機構，亦因為區域的問題，需有正式機構或機制，進行協調與運作，並須法源之依據。目前北部都會區發展，除了與內政部所推動之北部都會區域計劃相配合運營外，更受到北部八縣市聯合組成的北台區域推動發展委員會之相互牽引、相互影響。

(二)永續經濟

以經濟結構觀之，除了台北縣至桃園縣之傳統製造業分布地區外，高科技產業更是近年來經濟發展之重要指標，如台北市內湖科技園及南港軟體園區。台北縣則是從汐止、新店、中和、土城到樹林，在空間上已形成一個北二高科技廊帶。此外，以台北市為中心發展之文化創意與知識產業，近年來在國際間潮流影響與政策引導下亦加速推動中。台北亦是台灣的首要都會，將成為多數新興產業的孵育器（incubator）。加上台北具有台灣的中樞機能。如果台北的城市經營功能不能升級為亞太國際級的城市，就無法以經濟勢力支援台灣發展為亞太營運中心也唯有中心城市經營管理發揮功能，才能帶動周邊區域經濟的發展。配合亞太營運中心的構想，台北市必須整備國際經濟中樞所需的相關機能，做為國際金融、貿易、商務、人力、技術、通

信、資訊、研發的中心，才能支援其他地區發揮海運、空運、製造的中心功能，增強國際競爭力的亞太的國際性企業城市。

(三)永續環境

台北都會區（台北縣市、基隆、桃園）之景觀特色以大台北都會區以台北盆地為中心，涵括周圍山域及淡水河與大漢溪兩大河流水系。重要景觀包含東北角海岸地區、北縣東北角鄉鎮地區、基隆海岸及港區以及桃園台地景觀等，自然資源極為豐富。

(四)永續社會

從交通層面觀之，基於都市空間的擴張理論與台北便捷的交通運輸系統網絡，發展出多核心城市，區域的分析的社會空間聯繫的串連整合，都市發展的日趨必定會模糊的區域空間對比的差異，以會透過交通網絡的快速連結，加速都市整體區域整合的發展。

三、都會區發展優先議程

針對北台都會區治理之優先抉擇之議程來看，本文以歷年機關委託之研究案趨勢來探究。由於北台都市區治理之問題，在台灣都會區形成的過程中即已有所探討，相關政府部門曾針對台北區域問題進行過不少研究。然台北都會區在 1980 年代後之發展，面臨人口過度密集，產生都市蔓延、公設不足、交通擁擠及環境品質惡化等相關都市問題，亦與其他都會區間，發展差距逐漸擴大之問題。甚至，當時在野的民進黨亦曾分別在 1993 及 1998 年就國土規劃課題，委託台大城鄉所與都市專業者改革組織進行研究；其他學者也曾就台北都會區各項問題進行過不少的有關研究，都冀以能對台北縣市跨行政區界的課題，尋求解決之道與合作之機制。

在規劃研究報告上，近期明顯以台北都會區為研究對象者則有下列表 4-5，大致可分為兩個分期，即北台都會區域發展形成階段、北台都會區域整合共構階段，分別陳述如下：

表 4-5 北台都會區域發展相關研究報告

年份	研究題目	研究單位或委託單位
1962	台北基隆都會區域計畫	台灣省建設廳公共工程局
1967	台北基隆都會區域新社區發展地址之研究	經合會都市計畫小組
1967	台北基隆都會區域計畫	行政院經合會都市計畫小組
1969	台灣北區區域建設計畫	行政院台灣北區區域建設委員會
1974	建立大都會制度研究報告—都會行政組織與管理、都會公共設施	經設會都市規劃處
1984	台北都會區實質發展課題之研究	行政院經建會
1986	台北市行政區域調整問題之研究	台北市政府研考會委託研究案
1989	台北都會區實質規劃初步整體發展模式	台灣省住都局
1990	台北都會區實質規劃—初步整體發展構想	內政部營建署
1992	台北都會區實質規劃—空間結構及部門發展計畫	內政部營建署
1993	台北都會區實質規劃—部門整體發展計畫及執行體系之研究	內政部營建署
1993	大台北都會區空間結構與土地使用發展規劃	台北市政府研考會委託研究案
1993	大台北都會區行政組織調整規劃	台北市政府研考會委託研究案
1993	大台北都會區行政區定位之研究	台北市政府研考會委託研究案
1993	大台北都會區財政收支及其劃分之規劃	台北市政府研考會委託研究案
1993	大台北都會區國宅供需整體規劃	台北市政府研考會委託研究案

1993	大台北都會區教育體系調整之整體研究	台北市政府研考會委託研究案
1993	台北縣因應都會區縣市合併組織人事及相關政策規劃	台北縣政府
1997	我國行政區域劃分問題分析	行政院研考會委託研究案
1997	北部共同生活圈規劃	台北市政府研考會委託研究案
1998	北部區域縣市合作架構規劃	台北市政府都市發展局
1998	省虛級化後台北市政因應對策之研究	台北市研考會委託研究案

資料來源：本研究整理

(一)北台都會區域發展形成階段

行政院經建會之前身-經合會，於 1960 年時即研擬了台北基隆都會區計畫；爾後，行政院、台北市政府等組織亦研擬了相關的發展計畫、整體規劃或建設計畫等。直至 1990 年 6 月的國是會議論及台灣地區「地方自治」，其中有一子題即「地方自治區域調整方案」，並論一省二市、一省多市、多省多市之得失。內政部更於 1989 年起至 1993 年針對「台北都會區實質規劃」的初步整體發展構想、空間結構及部門發展計畫，與部門整體發展計畫及執行體系之研究進行研究規劃。

自此，台北縣與台北市便一直關心此一政策方案之發展，台北縣當時的縣長尤清在委託台大城鄉所作台北縣綜合發展計畫時，便要求規劃單位特別注意縣市合併之問題，隨後於民國 1993 年更委託台大政治系黃錦堂教授進行「台北縣因應都會區縣市合併組織、人事及相關政策規劃」。同時台北市研考會也成立縣市合併的研究專案，針對大台北都會區空間結構與土地使用發展規劃、行政組織調整規劃、行政區定位、財政收支及其劃分之規劃、國宅供需整體規劃、教育體系調整之整體研究等進行一系列的委託研究。

到了 1999 年，台北市政府研究發展考核委員會委託台大城鄉所王鴻楷教授針對北部生活共同圈課題進行課題分析與行動策略之研究，研究以淡水河流域為範圍，從「防洪與水土保持」、「水污染防治」、「工程剩餘土石方處理」等方面，探討地方政府自發地推動由下而上的流域管理一元化、區域資源整合、跨轄區行政合作的可能作法。研究指出河川流域從上由到下游、從給水道排水以及污水處理，涉及水資源開發與水權分配、都市與區域土地開發管制、水土保持、水質水體之保護，以及水患防治等各層面工作，因囿於下列原因而使淡水河流域長期以來水患頻仍：1、水利與流域管理分屬多項目的事業主管機關；2、河川長為行政轄區分界，導致河川左右兩岸之管制標準不一；3、跨轄區之區域性計畫的規劃權過度集中於中央政府，而資源分派又偏重台北市；以及 4、由上而下的計畫導致地方政府間對於區域性共同課題缺乏共識與合作的積極性。另一方面，由地方自發地推動跨轄區的協調，卻又限於地方政治考量，未能被理性而有效地處理。建議嘗試建立區域合作模式，作為推動「特定功能區域政府的基礎」。

在此階段，本文設定為北台都會區域發展形成階段，其相關研究報告如下，乃構建在都市發展與規劃及行政區劃之問題，故歸類為北台都會區域發展形成階段。

(二)北台都會區域整合共構階段

2000 年，台北市政府都市發展局委託中華民國都市計畫學會進行「台北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃研究」：內容主要針對台北縣、台北市、基隆市、桃園縣範圍內，因應都會區發展所面臨的兩大問題，包括缺乏整體規劃和行政管理系統等問題提出研究分析，並就休閒遊憩系統、區域性公共服務性設施、交通運輸系統，與環境敏感地保育利用等四部分，研擬台北都會區各該部門的合作議題，提出具體的合作執行計畫。其認為台北都會區整體建設計畫及應有都會區整體建設之共識並不缺乏，但是由於相關的法令機制、財政與機構等之體制均無法促都會區內各行政體之合作，因此造成資源

的重複、或浪費乃至抵銷的現象。尤其在缺少法制的基礎及相關機制的支援情況下，於合作的過程中，只要稍遇瓶頸或意見不合之處便易使合作終止，因此縣市的合作僅止於道德的訴求是無法獲得實踐的空間。就長遠的目標而言，法制的建立仍有其必要性，就立即要推動的合作案而言，縣市間彼此謹慎地維護共同經營的理念是必要的。在具體的策略上，除了中央應積極介入並輔導都會區合作的環境議題外，亦應依議題特性由各縣市政府召集，成立聯席會報或簽訂契約的方式進行區域性的合作計畫；或者由台北都會區四縣市基於共同利益應聯合共同向中央爭取都會區建設事項。此外，在目前縣市合作缺乏有效機制以及彼此互信的情況下，亦可由台北市政府優先提供協助事項，跨出縣市合作的第一步，建立彼此合作的互信。

2001年，台北市政府都市發展局委託天開規劃設計顧問有限公司進行「台北都會區縣市合作重要都市發展課題解決方案之規劃」的專案研究報告；同樣以台北縣、台北市、基隆市、桃園縣為研究範圍，在上述研究的基礎上，針對流通設施(包括倉儲設備、批發功能設施、貨物運轉中心等項)和都市服務型設施(主要針對汽車修護區)等兩項進行規劃研究。

2004年，台北市政府研考會委託夏鑄九教授針對台北縣市區域合作進行之《區域合作—以台北縣市為例》研究報告，本研究即以目前具體形成生活圈與產業圈的台北縣、台北市為研究範圍，針對台北都會區內主要的跨域課題與縣市合作情形進行研究，分析既存的法制、行政，以及政治上的癥結；進一步，將台北都會區放回其晚近的發展脈絡，以及全球化中都市區域所面臨的挑戰等現象中，加以分析台北都會區在推動區域合作時，浮現於經濟發展、環境生態，與市民社會中的癥結與危機，同時根據縣市資源與發展的差異情形、都市服務與都市機能的角色定位，財政收支與權責效能等因素，思考台北縣、台北市之間的區域整合的真實問題，最後指出台北縣、市必須加以重新整合成新的大台北市，並與鄰近的桃園縣、新竹縣、新竹市，以及宜蘭縣，發展公、私部門間的策略性夥伴關係，以迎向全球城市的競爭與挑戰。基於此，本研究先以相關具代表性的跨域課題作深入研究，

包括：跨域性的環境課題，以淡水河污染整治為例；鄰避性設施的處理問題，以區域性垃圾合作處理為例；以及實質的基礎建設議題，以大眾運輸與捷運路網的建立為例，從具體的政策執行面上的法制、行政體系，與合作的互動機制問題，進行不同面向的探討。其次，對於台北縣、市在區域合作上的經驗作歷史性的分析與研究，並針對台北都會區長期發展，以及在全球化趨勢下所浮現的各種現象與挑戰，分析影響台北縣、市區域合作的相關因素與初步規劃未來的整合方向。在結論與建議上，本研究認為，行政區劃重整與區域間夥伴關係的建立，二者不可偏廢。行政區域重劃是改善領域治理的根本體質，而跨域事務合作則是使領域治理得以獲得更有彈性、協調性的解決策略，兩者之間並非僵化的二選一問題，而是應視個別的討論個案加以調整其策略，例如將台北縣、市與基隆市合併成「大台北市」，並在都會區的發展關係中，進一步尋求與鄰近的桃園縣、新竹縣、市，與宜蘭市，逐步發展平等互利的策略性夥伴關係。

2006年，台北市政府研考會委託世新大學行管系彭滄雯教授，針對從多元文化論城市治理之《從多元文化論城市治理-以台北經驗為例》研究報告，研究從多元文化城市治理的角度，思考目前仍在累積進行中的台北經驗。研究團隊針對台北市政府自馬市長團隊執政以來，推展多元文化城市治理的施政經驗進行研究，鎖定原住民、客家、新移民、外籍勞工與同志等五個族群的相關政策為主要分析單位，並特別著重於呈現「非官方」的經驗與意見，以求與市府各局處本身的施政報告與白皮書作為互補，透過來自民間團體與學者的聲音，提供給台北市文化治理更多建設性的思考與建議。本研究經由回顧台北市政府辨認五個不同族群/團體的差異性的經驗，歸納出三種「看見」多元的途徑：一、由上而下，執行中央的政策；二、由下而上，回應來自民間的訴求；三、由外而內，社會運動者進入體制產生影響；最後這個模式又可分為三類型。首先是具有不同族群身份的政務官由外而內進入體制，進而對於推動該族群的政策有正面作用。另一類型則是社會運動者有意識地進入體制，並且有意識的將少數族群/團體的認同及觀點帶入體制。第三類則是一個類似統合主義的外界參與決策的平

台。簡言之，從台北的經驗可以發現在打造多元城市的過程中，決策應當盡量融入差異的代表和意見，這可以包括背景與身份多元的執政團隊，或是一個結合民間參與決策的體制平台，它的多元本質才比較能夠獲得制度性的彰顯和維繫，而能夠有機發展。其次，透過實證層次（政策執行）與規範層次（問題建構）的評估檢視，本研究綜合歸納出台北市推動多元文化治理需要持續努力的幾項課題，以供未來修正檢討政策方向和施行之參考，包括：

- 1、透過更深入的參與討論，釐清政策目標與方向：由於多元文化政策的需求可能隨著時空脈絡而不斷變遷，因此目標也應當透過不斷的檢討而再建構、確認，才能夠有效避免培力不成反而內耗的政策。透過多元參與的定期溝通，讓政策「目標」的建構更為完備，這樣討論出來的政策目標，不僅更合乎變動時代脈絡的需要，也可望獲得相關執行人員更高的認同，而得以確實落實。
- 2、從消極的個別福利保障，到積極的文化互動與學習：全球化的衝擊讓所謂的在地感與社區感，有了新的解釋，文化本身會持續互動與創新而產生新的變化，因此推動多元文化也是重新建構台北雜種認同的過程。市府可以嘗試對於「既有」與「新興」不同文化，在消極的保存和保護之餘，能夠積極地促進其互動、交流，透過不同文化元素的結合，創造出一種新的文化與社區感。
- 3、加強跨局處溝通、決策與合作：多元文化不可能僅由各個局處將「份內」個別族群文化業務執行完畢，因為文化與生活的各面向很難切割，特別批判的多元文化主義強調「多元而平等」，因此推動多元文化的同時，勢必以結構性的弱勢培力和基本權益的爭取為前提。而要促成及尋找這些跨局處合作以及溝通的機會，使得政策能發揮加乘效應，勢必由更高層次的機制來協調，才能超越目前局處各自為政的模式。
- 4、捍衛政策立場，超越政治利益：重視多元與差異的政府，不同於「和稀泥」的政府，並不是所有的差異或多元都應當獲得「一致」且「相同」的對待或重視，例如某些歧視外來移民或仇視同志的認同與論

述，本身就違背了尊重多元的原則，企圖壓制弱勢公民權利，就很難禁得起批判多元文化主義的檢驗。因此，市府在面對其他團體或勢力對於弱勢團體的打壓或否定時，應當採取明確態度捍衛「多元而平等」的政策立場。各項政策也應當以確實培力各族群，為主要政策考量依據，超越數字迷思，避免為了營造政績進行由上而下的動員。

2007年，台北市政府研考會委託中華國家競爭力研究學會黃朝盟教授，針對《台北市城市競爭力》進行之研究報告，認為在全球化的趨勢下，使得國家邊界變得模糊，而城市的重要性則相對提升，形成了城市之間的競合關係。城市的競爭已由過去所重視的人口數量、地理位置或自然資源等先天的固有優勢，逐漸讓位給強調具有低勞動成本、或高技能人才、或更優質生活環境等創新利基的競爭優勢。從創新市場利基的角度出發，城市的發展策略扮演著舉足輕重的角色，以便城市能夠採取適當的行動，進一步提高城市的競爭力。在全球化促使世界城市體系成形之時，許多關於城市間的競爭評比也相繼出籠，身為台灣首善之區的台北市，在國內城市的競爭中具有絕對的優勢，在區域的城市競爭裡尚有不俗的表現，然而在全球城市的競爭中，仍存有許多亟待加強之處。本研究希望從國內外相關的經驗中，彙整、歸納與梳理出各城市競爭力相關評比報告的指標，以及台北市的表現排名，並以此架構進行台北市城市競爭力的分析，最後，採取機威優劣（SWOT）的分析途徑，研提台北市未來發展的策略，以及相關的改進建議。

台北市政府研考會委託台大城鄉所夏鑄九教授亦針對《北台跨域合作機制規劃之研究》進行之研究報告，本研究探討全球化年代下的北台跨域合作機制。台北市與鄰近七縣市為了強化競爭優勢，帶動地方發展，自1987年起便致力於北台區域合作機制，並於2005年設置北台區域發展合作委員會。在各縣市首長的積極推動下，該委員會已成為地方政府跨域溝通的平台，會議共識已提出多項合作計畫。但囿於預算與人員編制問題，其功能受到相當程度的侷限，使得委員會所制定的決策無法執行。經由北台區域合作以回應全球競爭的效益，

仍有待落實。考量北台區域的社會經濟現況，以回顧文獻與全球區域至裡的相關案例為基礎，本研究提出正式化程度及行政部門參與水準兩大構面，建構概念性的分析架構。研究內容安排如下。首先回顧全球化時代區域治理議題的理論基礎，其次，藉由實務標竿案例探討，萃取跨域合作的成功要素。接著我們將以批判觀點探討北台區域發展合作委員會的運作發展。之後，則由北台區域此刻面對的特定議題著眼，設計對應之可行機制。最後本研究將指出：回應現實環境變遷，北台跨域合作機制之調適演化的路徑。預期本研究成果將可促使北台跨域合作更為具體有效。

以此時期觀之，北台都市發展呈現區域合作與整合性議題開拓之階段（如表 4-6）。對都市治理議題出現整體規劃與行政系統標準化之言論，此外，亦逐漸重視城市競爭力與多元文化，將北台都會區推向全球城市之林。

表 4-6 有關台北都會區課題之政府委託研究計畫表

時間	計畫名稱	研究單位或委託單位
1999	北部共同生活圈整合性課題及其行動策略之研究	台北市政府研考會委託研究案
2000	台北都會區重大都市發展課題：縣市合作之規劃研究	台北市政府都市發展局委託研究案
2001	台北都會區縣市合作－重要都市發展課題解決方案之規劃	台北市政府都市發展局委託研究案
2001	行政區域與鄉鎮市自治問題之研究	行政院研考會委託研究案
2002	台北都會區整體發展地位與建設構想之研究	行政院內政部委託研究案
2002	提升台灣地方政府能動力之研究－以建立區域治理機制之觀點	行政院國科會獎助研究報告
2002	我國加入 WTO 後台北市全球政經地位與因應措施之研究	行政院研考會委託研究案
2002	台北市政府組織重整之研究	行政院研考會委託研究案

2003	地方自治團體跨區域事務合作之研究	內政部委託研究案
2003	台灣都會區治理體制之可行性研究	內政部營建署市鄉規劃局委託研究報告
2003	台北市與中央關係之研究	台北市政府研考會委託研究案
2003	台北市因應全球化策略之研究	行政院研考會委託研究案
2004	區域合作－以台北縣市為例	台北市政府研考會研究報告
2006	從多元文化論城市治理-以台北經驗為例	台北市政府研考會研究報告
2007	台北市城市競爭力之研究	台北市政府研考會研究報告
2007	北台跨域合作機制規劃之研究	台北市政府研考會研究報告

資料來源：本研究整理

然而，由於各地方政府之施政計畫，多基於個別執掌轄區之政策需要加以建設，都會區合作發展建設之法令、機制均付闕如，使得多數探討與研究之結果多未能付諸實施。迄今都會治理問題中，亦是一個待解決的關鍵性議題(夏鑄九，2004)。

四、都會區發展困境難題

針對北部都會區之困境與難題，本文結合相關文獻與焦點團體之研究方法進行問題統整，一方面透過文獻，針對基本課題、領域治理與行政區重劃課題與其他課題分別進行討論。另一方面，結合研究方法-焦點團體之應用，針對基礎問題、跨域問題與關鍵問題進行討論。

(一)基本課題

根據中華民國區域科學委員會(2002)對於台北都會區發展現況的課題分析，以及透過本研究所蒐集的剪報整理，台北都會區的發展面臨的課題如下：

1、產業協同發展方面：

(1) 界定中央與地方的角色與協調機制，針對台北都會區內的工業區或工業群發展，進行整體規劃；(2) 加強台北市生產者服務業的發展，與台北縣的二級產業主力，形成緊密結合之產業鏈；(3) 針對產業轉型與升級需求，提供研發的技術輔導管道，使產業發展具競爭力的高科技、高附加價值產業，並提供傳統產業改進的輔導管道；(4) 充分運用自然資源、文化資產與都會區特色，發展觀光休閒遊憩產業。

2、交通系統建設方面：

(1) 應用智慧型運輸系統 (ITS) 以提昇都會區營運系統的營運效率、安全與服務品質；(2) 整合發展都會區內整體大眾運輸軌道路網特別是連接主要國際門戶 (機場或海港) 的軌道運輸，建立跨轄區的公車專用道系統；(3) 配合目前重大工程建設，有計畫的設置都會區所需的物流中心及聯合客運轉運中心；(4) 加強藍色公路的規劃發、營運機制與法令管制。

3、環境資源整合方面：

(1) 整合台北縣、市的親山親水計畫，建構台北都會區整體親山、親水觀光遊憩帶；(2) 協調北市自來水處及北縣自來水公司間水資泳的整合運用；(3) 針對縣、市鄰接之河川水土保育及防洪整治的共同合作；(4) 妥善規劃都會區有限的教育資源，整合都會區各級知識型研究機構和大專院校的分佈，形成學習型知識網絡以互相支援。

4、環境共同保護方面：

(1) 保育水資源、山坡地等自然資源，避免不當開發造成污染；(2) 尋求對產業廢棄物完善的跨轄區處理方法，對污染源進行整頓與管制，避免污染的持續惡化；(3) 成立都會區長期環保監控體系，對資源保育與污染問題做長期維護的工作。

然而當中大部分的課題，都將面臨到目前行政事權分立，並且在現行的制度下，都會區空間的極化發展所導致地方政府間的政策衝突。

(二)區域治理與行政區重劃課題

台灣地區現行區域治理的行政區劃為 1950 年實施地方自治時的基本結構，其間雖經直轄市與省轄市升格，都僅微小規模調整，至今已有五十餘年未有較根本的調整，致使面對上述全球經濟的挑戰時，區域發展則面臨嚴重的問題。此外，自 1987 年以來在全球化的進一步發展環境裡，隨著新自由主義的國家策略形塑發展，政治民主化與精省的發展，使得台灣地方行政轄區問題進一步惡化，並以新的形式呈現出來。台灣當前面對全球化下都會區域浮現與城市角色轉化的領域治理之挑戰包括(周志龍，2001；夏鑄九，2004a)：

1、全球經濟的競爭：

面對東亞與台灣的歷史特殊性，台灣的經濟必須接合全球經濟，加速產業轉型與技術升級，在全球經濟中定位台灣的空間分工為全球網絡中的營運中心。

2、空間極化、中央與地方權力關係的矛盾緊張，以及全球化下國家的轉化：

資本穿透與越界流動，使得原有的國族國家中，大有為中央政府的國家權力被削弱；而歷史的政治傷痛所造成的國族認同分裂，與日益升高的區域不均趨勢，造成了國家正當性危機，並加強國家的角色轉化與制度改革的必要性。在全球化過程中，台灣經驗最難堪的處境莫過於國家的制度性能力嚴重自我削弱，政府行政效率急遽降低。尤其是中央政府部分，與過去引領經濟發展方向的角色相對照，發展性國家(developmental state)的角色在當前，甚至是在可見的未來，都看不到任何改善的可能性。

中央與地方政府間的權力緊張衝突的根源，除了來自於空間的極化發展在縣市間造成發展差距惡化的現象外，另一重要的根源則在於全球化發展所伴隨的全球性經濟空間競爭中，台灣採取「深化市場機

制」及「自由企業主義」的新自由主義回應策略，這將迫使地方發展曝露於全球競爭環境中，也逼使精省後的地方政府，在中央集權之發展制度的策略性設計中，走入相互競爭之局，而要求地方經濟發展自主權。精省後中央集權的進一步深化，隨著中央與地方間省的政策協調功能的消失，更激化了地方主義的發展，形成中央與地方的進一步直接對立緊張，中央決策權的完整性與正當性遭到來自地方所未有的挑戰，而無法有效地在全球化過程中，執行國家再結構發展策略。或許，由中央集權的制度轉化、脫離，會是一種出路。

3、近年台灣社會的都市改革，以及民主化後的地方黑金政治文化：

在政治民主化過程中，市民社會浮現，使得台灣的城市有機會摸索都市自治與草根民主的可能性。這是早期的市民對都市改革的期望，也推動了地方政治的轉變與地方政府層級的改革必要性。但現行的政府層級太多，職能與權限不清，造成地方行政效率與效能普遍低落；暴力金權介入地方政治，也導致黑金政治盤據地方政府與民意機關，地方自治績效更爲各界所詬病。

4、國家競爭力發展的阻礙與國土治理體系面臨的挑戰：

總結台灣過去的行政轄區調整與精省所帶來的空間矛盾，在於它分化市與縣轄腹地的經濟生活與人文生態網絡關係，惡化空間極化發展，進而造成中央與地方在社會與政治、經濟權力上的緊張對立關係，不僅影響國家全球化策略的進行，也阻礙全球化過程中台灣整體競爭力的提升發展。

數年前台灣省精省匆促，錯失了制度改革的時機，行政區重劃未及配套，加上前述全球經濟中都會區域浮現的現實，使得都會治理已經成爲國家必須面對的挑戰。這也就是說，基於經濟全球化競爭壓力，必須重劃行政區，而行政區重劃不是實證科學式自以爲中性地將縣市空間領域合併而已，它牽涉中央政府與地方政府的關係調整，以及，地方自治的落實，對國家與社會的關係言，這是全球化下空間領域的再尺度化，(或說全球化中的規模重整，*rescaling in globalization*)課題，是極爲敏感的政治地圖重繪工作。有效的區域治理，以有競爭力

的區域經濟體為考量，將中央政府的權力下放至區域政府層級，配以國際化的海港、空港、資訊港、高科技科學園區與研究性大學，各區域之間則以高鐵聯繫，會有一些機會。

台北都會區向外擴展是不可避免之趨勢，然而以現行行政區劃與政府組織架構而言，大台北都會區存在著三個不同層級的地方政府，地方政府間的不相統屬與地位上的不對等性，使台北都會區的區域問題無法真正解決；行政區式的經濟競爭對區域經濟發展的分割，阻礙了整體區域經濟發展的積極性與發展結構的穩定；而地方政府基於地方稅收的考量對於企業競爭所進行的干預行為，更惡化了生態危機的浮現與片斷化城市的趨勢。

從地方分權與地方自主性來看，地方政府是最接近人民的政府，台灣目前的縣市，要求其涉足全球經濟競爭又太弱小，而落實草根社區賦權（授權，培力，empowerment，即，社區營造）與市民參與則又太大、太權威，更加上過去因單純地考量人口數而割裂了縣市關係，如新竹縣市、嘉義縣市、台南縣市等等，造成嚴重的地方治理上領域片斷化的難題。而過度分割的行政轄區，在治理上面對如何以有限的資源內，同時追求地方的發展、生活品質的提升、地方文化與歷史特的保存、環境生態的維護、休閒資源的開發利用，與投資條件的經營管理等，其結果卻是使得大多數的縣市在資源的獲取上處於相對與絕對弱勢，有限的資源在惡化的縣市競爭中不斷內耗，無法有效地發展地方經濟，也無法妥善發揮地方特色。對於這樣的窘境，目前的世界趨勢，正浮現一種替代性的模型—開放、去中心化(分權)、負責制(責任政治)與透明化的政府治理，這也就是都會區域治理概念的核心（夏鑄九、成露茜，1999）。

地方政府是全球化趨勢中的在地行動者，尤其作為國家與世界互動的過程中，更是扮演「聯結」與「落實」的角色。就目前領域治理的趨勢而言，在政治體制上要求中央政府應勇於授權，解除地方組織、人事、財務、以及行政運作上不合理的限制，落實地方獨立自主權限，協助地方政府執行可欲的公共服務與政策產出。同時，地方政府應去除「向中央對抗以凸顯自我」的政治思維。區域治理的發展並非僅是

單向對中央要「人才」、「權限」、「財源」的簡單思維，重要的是，透過城市的自我動力為其蓄能，如積極透過政策網絡的聯繫力量，結合地方自身的發展目標，才是地方治理成功的關鍵。

在全球化下，地方政府之角色與功能非但沒有泯滅；相反的，更應得到適度的擴張與調適，並且讓公領域與私領域同樣受到重視。更重要的是，政府功能如要得到充分的發揮，應以開放的治理，讓私領域中各類不同的企業組織與民間團體來輔助與推動。當然，地方政府業已成為國家的在地行動者與政策的執行者，其治理思維也不能只侷限於地方，而忽略國家整體利益的永續發展。做為資訊（信息）化城市，具有創新氛圍的都會區域是全球經濟中競爭力的優勢所在，台北，也就是台灣，力爭持續做為運籌中心的角色，卻苦於認同政治的糾結，無法突破兩岸政治上的阻力，然而，都會與地方政府或許在制度的彈性上存有歷史的機會。面對全球競爭壓力，區域與地方政府有了新角色的機會。譬如說，二級的區域政府、無以名狀的區域、政府角色轉變等課題，都關係著在全球化下國家角色的轉化，這是國家的再尺度化(即規模重整)(state re-scaling)問題。可惜，由於政治民主化過程的劇烈變動，台灣的都會治理(metropolitan governance)成為制度改革過程中還未被真正公共化的議題，因此也很不容易推動。

(三)其他課題

首先包含，重新定義都市政策與都市的管理方式。由於台北都會區如何在動態的縣市合作或區域整合過程中，以最佳的都市政體(urban regime)與轄區規模接合全球經濟，這是我們全球化時代中處理縣市互動必須要有的分析觀點。而地方與區域政府在全球競爭中被迫轉變其原來的角色與功能，形成所謂的城市與區域治理體系，或者說都會區治理(metropolitan governance)。因此，重新定義都市政策與都市的管理方式確實是重要的工作。

其次，為北台失能治理情況之產生。臺北市曾經有著成為亞太區域重要世界/全球城市的潛力，而北臺都市區域也是應當作為引導臺灣搶佔亞太區域分工的重要基地；然而，在當前國家策略與北臺區域間

的矛盾之下，顯然空間規劃活動僅能附屬在政治操作的意識形態下被犧牲。因此，如何化解過度損耗成本的政治對抗、開啓兩岸空間經濟連結的直接開放性、並賦予北臺區域跨界治理上更多的能力，才是這個課題中關鍵的關鍵。如果無法自這個迷思中走出，各種整合性的跨界空間規劃活動立意雖好，卻也僅是一個不切實際的想法。當然，由於本文目前重點主要在側重在透過空間再層級化的社會空間衝突過程，嘗試解釋並分析以臺北市爲首的北臺都市區域在兩岸關係、國家對抗及地方政治衝突等地緣政經張力下，所交織構成的都市區域「失能治理」的現象（藍逸之、李建平，2007：110-111）。

最後，爲全球化所推動的台北都會區整合。都會治理概念所潛藏的目的，就是要對比和突破中央政府集權與地方政府各自爲政的困境，共同合作來解決城市一區域的各項都市社會問題，以及，在全球經濟的競爭中讓地方產業的活力取得必須的制度性支持，改變政府的調控能力、建立互利的網絡鏈結，健全城市應有的機能，同時回應陳積已久的區域發展差距問題。其意義在於協調國家資源投資分配，並避免區域間及區域內縣市間的極化發展。台北縣、市的區域整合必須放到全球都會區域的新關係中加以檢視，才能掌握區域整合的關鍵所在。注意到台灣自 1960 年代以來的發展即與世界經濟系統整合在一起，因此跨行政轄區的整合也必須考量到自 1970 年代末期的全球化影響。由經濟全球化所帶動全球各區域、城市之間的競爭日益激烈，台灣現有都市格局已難與國際性大都會區或經濟區相抗衡。例如紐約、東京與上海均爲千萬人口以上的超大都會，而漢城、倫敦、北京均爲六百萬以上人口的大都會，這樣的行政規模在許多都市機能方面也支撐了這些都會區域的成長與發展，並整合且展現了堅強的經貿實力和優渥的工商發展條件，成爲最具競爭力的國際性都市。

五、焦點團體訪談結果分析

(一)基礎問題

研究方法進行時，本研究發現對於都會治理具有很多相關問題之提出，然本文以下僅針對較具特殊性或較具有價值之學者談話作討

論。針對基礎問題本文針對區分為三大都會區之理由、都會治理為動態之觀念、中央賦能的必需來探討。

1、都會區範圍區分為三大都會區

三大都會區的整合相較於五大都會區，對中央政府整體發展上，較具國際競爭力之優勢，由於國內層次已不足與國際城市相互競爭。如同座談學者所謂：

我們也要因應全球化我們國內的層次已有不足以國際競爭跟城市互相競爭，所以我們台灣當然要看這五大都會區，基本上我們都以三大都會區來尋求結盟來企圖挽救我們日益競爭的環境。就是為何要以三大都會區為主，而不是五大都會區。(NP07)

如果今天台灣的三大都會區或五個都會區，我比較認同三大都會區，三大都會區的整合對中央整個整體的發展在國際上的競爭力是強的，那他就願意做。但是地方政府在整個過程當中，如何去說服中央這個是重要的，比如說目前整個北台區域發展這就是很好的。(NS02)

2、都會治理是一種動態的觀念

傳統上的行政區域劃分純粹是一個政治性的系統，可是都會區為一個空間、政治、經濟、社會系統。由於人是會流動，的與環境互動的過程中，亦非只停留於同一個區域。故都會治理為一個動態之觀念，故當去界定都會區時亦須加入此概念探討。如同座談學者所謂：

就一個最簡單的事件來講就是說社會犯罪來講的話，犯罪的人住在台北縣，但是他不會很乖的就只在台北縣犯罪，所以人是流動的。所以其實都會區的一個問題它慢慢發現一個行政區劃大概很難去拘限，這個我想大家都是了解的，所以這個我想是一個非常清楚的問題。當然第一個我會比較要思考的是，可以反向來思考一個問題，就是從人的需求跟人所發生的問題，在重新來看看都會區這樣子一個發展，

當然這方面來講你可以看到的是交通、是環保、那麼是產業、是失業問題的解決這些各方面發展的問題。(NS02)

3、中央的賦能

中央在進地方政府推展跨域治理時有幾種方法，首先即透過中央政府補助，透果地方自行發展，透過地方政府之整體規劃與治理績效，來了解與評估。此外，還可透過賦能的過程，所謂賦能即授與地方權限在遇到共同的議題，授權予地方政府自行協調，來達到跨域協力、都會治理能力建構之問題。如同座談學者所謂：

那另外就是授權，中央除了補助之外，他可以透過他的授權，因為很多東西要報給中央核定，好那報給中央核定的時候，中央有這樣子的權力他可以要求地方涉及都會的共同的議題他要求地方政府去進行協調，你們要提出一個共識方案。所以授權他去做這件事情，以及核定他這件事情，我覺得中央政府大概起碼在我來看行政部門他可以透過援助、授權以及核定這三種方式來促成地方政府是不是針對都會區的這些議題來做出一些跨域合作的動作。(NP01)

(二)跨域問題

1、合作的誘因

在目前的行政架構下，什麼樣的動機、壓力會促使地方政府突破行政轄區範圍在都會區域的架構下進行實質合作與治理，即進行都會治理之合作誘因何在。在此我們可區分為外在因素與內在因素。外在因素最主要的就是國際競爭之趨勢，由於台灣現行區域都市規模相較於世界其他國家，規模都不夠完整甚至不夠大，故夠過合作之趨勢，進行跨域性的治理模式，提升城市競爭力，進而創造國家優勢，為外在因素之合作關鍵。其次為內在因素，地方政府勢必要在某些議題上突破行政轄區與其他縣市合作，例如河川整治、垃圾處理等問題，由於都會區本就就是一個生活圈，地方政府是介於這個生活圈之中的，單一地方行政體系勢必不能滿足一個生活圈的所有的需求規劃。

行政架構之下什麼樣的動機壓力，我的想像是說大概分兩個部分，一個是外在，一個是內在。有一個就是說地方政府他為什麼會突破這個行政轄區範圍以進行市鎮合作，那外在的其實剛才有提到就是國際的競爭，也就是說我們台灣個別縣市的這個劃分，從這個所謂的全球競爭來看，我們的規模都不夠完整或不夠大，那所以從國際的競爭來看，這是外在。……那第二部分是內在，就是地方政府他自己面臨兩個問題，我覺得是地方政府他勢必要在某些議題必須突破行政轄區。第一個他要讓他的選民滿意，一個就大家講的交通，譬如說河川的治理，等許許多多的問題，這些問題其實都是一個都會區他本身是一個生活圈，那他不會因為你人為的行政轄區一切開那麼人就不流動了。所以他要讓他的選民滿意，他就要解決這些問題，所以他必需要尋求跨域治理。（NP01）

2、弱勢縣市的隱憂

倘若台北市、台北縣、基隆市形成一個北北區的都會區，由於台北縣已升格為直轄市，那處於兩者間的基隆市，對於資源的配置跟地方發展會不會有不利的影響，此亦為進行跨域整治時須考量的問題。是否應先尋切出基隆市之優勢與特色，依城市屬性之不同予以規劃調整，在完善規劃後再進行治理之作為。

另一方面來看，台北縣升格所引發的縣市統籌分配款重分配。財政部公布新版地方財劃法修正草案，台北縣因幅員廣大、人口眾多，將成為拿到最多金額的縣市，一增加就是 261 億元。但升格效應也引起資源排擠疑慮，南部縣市已高分貝抗議。而根據桃園縣人口統計，目前距離升格準直轄市的 200 萬人口標準只剩 6 萬人差距，未來若桃園縣也升格成功，北部將有「北北桃」三個大直轄市連結在一起，統籌分配款將向北傾斜得更為嚴重，其他非北部縣市，將更位於國家之邊陲。

北北基來看，我們共同的生活圈、我們的人口將近七百萬，但是目前的形成區域劃分呢比較不合理的是基隆市人口只有三十八萬多的一個省轄市，台北市與即將升格的台北縣人口就將近六百五十萬，那我想基隆市就處在這兩大直轄市之間呢所以對於資源的配置跟地方發展將有不利的影響。尤其以我們的基隆港作為一個國際的港都，那在一百年預計他的貨櫃吞吐量到 206 萬噸也是滿，當然台北港也是會後起之秀，不過我想都有劃分拉變做近洋的一些貨物、貨櫃都以基隆港為重，遠洋的就以台北港。那我想我們基隆市他是有他重要的地位，可是以目前來看，我們基隆市港埠鄰近的萬里下面的瑞芳鎮，因為台北縣要升格為直轄市，甚至我們以後要開會我可能要先到板橋市先開好然後再到台北縣去開會。那我想這只是講說我們區域一定要先做相關的整合，要把你的強勢大家互相整合，像北台以後會有兩個國際港，就是台北港跟基隆港，那還有松山機場尤其是有兩個機場，松山機場跟中正機場，我覺得這是要好好的整合。我們現在整個區域的規模應該是類似用一個都會區的規模，來跟其他縣市或是重要縣市來做一些良性的競爭。（NP07）

3、制度化機制之缺乏

組織最好制度化，因為區域的問題啊，可能是有一些比較常態的問題，但有些可能也是臨時的，例如水患或地震等災難，故處理上需要有一個正式機構或機制，在行政區域沒有辦法全面把他調整過來成為一個大都會，那這個協調的機制要建立起來，此外，這個機制亦無法源依據。

這種組織最好給他制度化，因為區域的問題啊，可能是有一些比較常態的問題，但有些可能也是臨時的，像是說來個大水災，或者是大災難，這樣的處理要有一個機制，我認為這種區域間，在行政區域沒有辦法全面把他調整過來成為一個大都會，那這個協調的機制要建立起來，目前來說這個機制沒有法的依據。（NS05）

(三)關鍵問題

1、交通變革

機場、高鐵將台灣西部形成四個區塊的一小時生活圈，連帶也影響縣市競爭力消長，分別為大台北、竹竹苗、大台中、大高雄四個區域，此將加速整合周遭縣市的資源，提高各自區域的競爭力。此區域的競爭力經常是連繫在一起，造就這些區域整合的最主要因素就是地緣、交通、與政治情勢，其中尤以交通變革的影響力最大。但交通所帶來的是區域間往來越來越便利，然而會不會將西部實力全集中到台北市，使縣市間的城鄉差距拉大。故在交通快速發展之下完善的都會治理規劃成為越來越重要的議題，也迫使須正視都會治理的問題。

基本上以我們現在可以看到我們現在是在能夠改變台灣現在生態應該就是交通建設，高鐵、高速公路、快速道路，我們全台灣的島都已經在一日生活圈的範圍內，所以北部的這些區域呢我們更能在三小時之內通達到我們台灣各各主要的城市，所以已經打破了都市的行政的界線。可是我們目前最主要的是資源日益的減少跟競爭，在這種競爭的壓力之下我們透過區域大家來合作、來資源共享以合理分配，我是覺得這是我們現在要重視的議題。(NP07)

2、錢從哪來？如何分配？

再好的治理模式與合作意願，無財政支持或資金幫助，將無法成事。此外，若有錢了，要如何分配又是一個更大的問題，分配不均會不會又造成合作之失敗，亦為我們所需關注的問題。都市服務的公共財經常產生跨轄區的外溢效果，所以當預算執行效果溢出至其他縣市時，即會產生行政權責與利益分配上的問題。但在缺乏足夠的法規制之基礎保障下，若是資源充足，以及具有同等的受益分配，合作關係當然會很順暢。但當其中一方認為其本身犧牲太大，或受益程度不均

等，則共識十分容易破裂。即使最後達成協議，也可能會因面臨經費的問題而無法執行。而地方政府財政自主性，又與整體的經濟景氣循環與國家整體財政的負荷能力有關，能否建立地方財政自主的制度，也將影響地方政府間的合作意願。

借鏡 OECD 之經驗，在研究跨域治理研究的時候，他們發現最核心的問題還是在錢。資金如何取得？這還是前段的問題。取得之後如何合理的分配是更大的問題，如果有分配不均合作就破局，所以大概這個也是他和錢怎麼找來一樣。（NS02）

第二節 中部都會區治理

一、都會區發展現狀概述

根據縣市總體競爭力的表現來看，依歷年遠見雜誌所做的縣市競爭力調查結果來檢視。中部都會區一方面因中部科學園區之抬頭，亦與新竹科學園區互動密切，對位在其間的苗栗縣有帶動效果。另一方面，高鐵、高速公路越趨便捷，未來從台北縣市、桃園縣、新竹縣市、苗栗縣、台中縣市一路南下，科技產業連成一氣，總體競爭力也會連成一氣。

從前述表 4-3 觀之，縣市競爭力總體表現排名，台中市皆有不錯的表現。台中市是台灣中部消費大城，家戶汽車擁有數高，都市空氣比北部佳，環狀道路不斷開通，七期重劃區創造新都心，是個宜居城市。另外，以大台中為例，中科會迅速招商之完成，未來受到交通便利的影響，將足以與南科關擬。而原先台中縣的光電產業正好藉此形成上下游齊備的產業鏈。

此外，從表 4-4 遠見雜誌所做的 2008 縣市競爭力評等調查結果顯示，就經濟表現方面來看，評估項目包括平均每戶消費額和儲蓄率就業人口數和失業率等 11 項細項指標，中部縣市排名主要以台中縣市

為主，亦代表台中縣市在中部區域發展之重要性。甚至台中市今年之城市競爭力排行僅次於台北市。此外，企業效率方面，評估項目包括失能傷害頻率、營運中工廠家數、營利事業銷售額等 6 項細項指標，台中市與台中縣分別排名在第三名與第六名之間。基礎建設方面，評估項目包括道路里程密度、自有住宅比率、自來水水質抽驗檢驗不合格率等 13 項細項指標，台中更蟬聯第一名之位置。科技指標與經濟表現，中部地區亦有不錯之表現。

由這樣的地理區位觀之，中台都會區位於台灣地理中心，上接金融中心的台北都會區，下接工業中心的高雄都會區，往東可由橫貫公路到東部地區，往西有台中港及台中國際機場為國際運輸門戶，地理區位優越。地形高度由東向西遞減，東為高山地區，中為丘陵、台地、西為平原地區。地形變化成三階梯分布，腹地廣大。

長久以來為台灣第三大都會區之一，人口約六百萬，中小企業群聚，人文歷史文化悠久，亦為台灣重要的穀倉與蔬菜產地。中部地區自然資源稟賦與歷史文化條件優良，在中部科學園區設置招商後，成功吸引人才的匯集。2007 年高速鐵路通車後，烏日站已成為南北交通中點站，另外水湳機場、中興新村、成功嶺營區等公共空間土地的釋出，復加上兩岸三通的發展契機，現今為中部地區空間再結構與經濟再起飛的重要節點。

故上述資料皆可看出，中部區域發展之優勢，亦代表中部都會區發展亦為台灣總體發展之關鍵，故發展出自身之特色，凸顯中部都會區之特色亦為重要的國家發展課題。

二、都會區發展特色分析

「台中」地名之出現，最早見於台灣巡撫邵友濂奏改省城摺中有：「臺中海道淤淺，風汎靡常，輪船難於駛進。」(劉銘傳, 1987: 238-240) 而「臺中」一詞之正式使用，始自日明治 29 年(西元 1896 年)，中部地區劃規「臺中縣」轄域，並將「大墩街」改為臺中街。至日大正 9 年(西元 1920 年) 10 月 1 日，實施地方制度改正，廢廳設州，州下廢支廳設郡市，郡下廢區、堡、里、澳、鄉而設街、庄，全台行政區

劃分為五州（台北、新竹、台中、台南、高雄）兩廳（台東、花蓮港）。將原有台中廳合併南投廳為臺中州：轄台中市及大屯、彰化、大甲、東勢、豐原、員林、北斗、南投、能高、新高、竹山等十一郡，下設九街、五十一庄、三蕃地。州廳（臺中州廳設於日大正 2 年起造，大正 13 年 2 月（西元 1924 年）完工）則設於今台中市，並將台中市規劃為棋盤式街道，為台中市的現代都會發展奠定基礎。

日據時代後期，日本殖民官方未提升台中市的都市工商和經貿機能及對外吞吐口，改善其交通動能僅具鐵、公路和航空，獨缺海運之缺陷，同時基於中部軍事國防安全和物資供應、產業之需，故自 1930 年代開始評估於台灣中部興建港口計畫，以強化其作為中部地區的政經重心條件。（王建竹，1972：150-160；207-208）結果日昭和 13 年（1938 年），台灣總督府發表台中州梧棲築港計畫，最後昭和 14 年（1939 年）獲日本第 74 次帝國會議通過於今台中梧棲鎮闢建「中部港」並定名為「新高港」，至昭和 19 年 7 月（1944 年）因戰是惡化而停頓。戰後，國府派員接收後，雖曾稍加修繕，但未因特亦重視而荒廢，直至 1955 年才在地方有志者李晨鐘、楊丁、楊肇嘉等人組成「大甲溪綜合開發促進委員會」的奔走下，於 1968 年進一步結合中部六縣市共同成立「臺中漲重建促進委員會」，直至 1969 年 8 月 21 日終獲行政院通過，遂納入 1971 年之國家十大建設之一的「臺中港」建設計劃，並成為中部最重要之國際港。（秦壽樞編，1973：3-57）亦闢建「臺中梧棲間道路」（因台中港路-中棲路）作為連接兩者之臍帶。爰此，最為奠基於台中為開軸心之依託。

近年來中部都會區域因工商業發展繁榮，誘發的是都市發展急速加劇，亦使都會區界線之蔓延。而台中縣市及其鄰近地區經時間之發展，已逐漸形成相互依存的都會區域型態，然而，相關之都會化課題亦相映而來，如跨越縣市行政界限範圍的課題，永續生態環境之課題，區域間有效的協調與整合機制亦為缺乏。是故，研擬適當之解決辦法為因應以後之需，實屬必要。在此即以台中為核心，探討中部都會區的發展。

根據 1983 年行政院主計處所訂都會區範圍標準，對於台中都會區範圍界定之七個指標分別為：一、外圍市鄉鎮距中心都市在 30 公里以內（即通勤時間在半小時至一小時以內）。二、1984 年至 1989 年人口成長高於中部區域之人口平均成長率。三、1989 年底人口密度高於台灣地區每平方公里 558.4 人。四、中心都市之生活圈及其外圍毗鄰之生活圈。五、非初級產業人口占總就業人口在 70%以上。六、台中市自動電話區。七、重大建設計畫。故上述規劃選訂符合前列三項指標以上之市、鄉、鎮為本規劃之範圍，擬定台中都會區之範圍如下。

表 4-7 台中都會區實質規劃範圍一覽表

縣 市	鄉、鎮、市
台中縣	大安、大甲、外埔、后里、石岡、東勢、新社、清水、神岡、豐原、潭子、大雅、梧棲、沙鹿、龍井、大肚、大里、太平、烏日
台中市	中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區
南投縣	南投、草屯
彰化縣	伸港、線西、和美、鹿港、福興、埔鹽、秀水、員林、花壇、大村、芬園、彰化

資料來源：省府住都局（1992），《台中都會區實質規劃報告》，1992 年 6 月。

故本文之將中台都會區之行政區範圍擴及台中縣（包含潭子鄉、大雅鄉、烏日鄉、大肚鄉、龍井鄉、霧峰鄉、太平鄉、大里鄉）、台中市、彰化縣（彰化市、和美鎮、花壇鄉）及南投縣（南投市、草屯鎮），其中以台中市、彰化市為中心都市。都會區內有盆地（台中盆地）、台地（大肚山台地）、山地（頭料山地、八卦山脈）、沿海平原（彰化平原）與高山林區（花壇、彰化一帶），而區域內主要河川為大肚溪（即烏溪），其發源地位於中央山脈合歡山西麓，流向由東向西流，並注入臺灣海峽。

亦針對本研究計畫在永續發展的目標架構下，分為永續制度、永續經濟、永續環境、永續社會等四個領域討論：

(一)永續制度

著眼在台中縣市升格之政府整備工作與區會都會治理相關機制之討論。台中改制直轄市之後，過去縣、市政府體制下的行政管理勢必調整，方能因應全新的挑戰。新的台中市政，無論質與量的改變將會相當大，不僅原有的市政區域範圍擴大、政經財稅資源增多，市政的繁雜度亦相對成長，民眾更將寄予高度期望；同時，在現行法制下直轄市政府之編制，無論公務人員之官職等級或是數量，均非一般縣市可比，市長之人事任命權亦隨之擴大，若能善用大幅增加之公共行政資源，未來新台中市之公共行政應可呈現全新風貌。(陳立綱等，2000：139-140)且透過區域治理相關機制設立，有助於資源之浪費與治理能力之提升。

(二)永續經濟

國民政府遷台後，台灣省政府及省議會設置於中部地區，台中市都市之發展隨著台灣省行政中心之發展，而集聚相當之政經資源而逐步地發展，且在現代的區域規劃在產業圈的概念下，中部產業圈在先天上的地緣優勢，已紮下中部都會區的發展基礎，然而後天的規劃卻未適時地配合其空間優勢，創造其產業經濟特色的特殊性，反而導致中部產業結構的紛亂。是以從區域經濟發展的層面論之，中部都會核心的建立，一則有助於其產業結構的發展，另一方面則可刺激產業圈的競爭與合作，進而成爲推動我國產業轉型的另一股助力。

而中部地區長久具有機械設備業及金屬製品製造業的基礎，引此在機械製造業設備業亦或是金屬及加工業上皆有相當專業化技術之累積，再加上各式強化產業網絡與公共研發機制陸續成立。透過這些產業網路語言發機制的建立，以及相關工業長期累積之技術，應具有轉型爲高科技產業發展的優勢。且中區亦具有豐厚之人力資源培育基礎，對產業人才之需求亦有幫助。

(三)永續環境

台中都會區河川分布受地形影響，均由東北流向西南，北有大甲溪，全長 140.21 公里，流域面積 1,236 平方公里，其中上游水力蘊藏

量為全省之冠；南有烏溪，全長 117 公里，流域面積 2,026 平方公里，為台中縣、南投縣與彰化縣之界河，由於此二溪皆屬急流河川，其水力資源具有相當之潛力，不僅富於水力發電、灌溉，亦提供多樣性之觀光遊憩活動。

此外，亦包含多元的自然地景與低域文化、觀光資源，如備有多元之山脈、濱海與川溪等自然資源，以及歷史人文景觀，並適居住之宜人氣候。但雖台中都會區內有許多重要河川資源流經，但由於長期未受到政府單位與當地民眾重視，造成區內河川多已受到汙染，其中更有數條河川已呈現嚴重汙染的情況。

台中都會區重要河川汙染圖

大安溪－中度汙染	麻園頭溪－嚴重汙染	梅川－嚴重汙染
大甲溪－未受汙染	大里溪－中度汙染	柳川－嚴重汙染
烏溪－嚴重汙染	舊濁水溪－中度汙染	綠川－嚴重汙染
筏子溪－中度汙染	員林大排－管制區	旱溪－中度汙染

資料來源：境群國際規劃設計顧問股份有限公司（2001），《台中都會區建設方案之研究》，行政院經濟建設委員會委託研究，2001年12月，頁2-7。

並且，上有受到工廠排放廢水、廢棄的汙染，造成部分地區土壤重金屬含量過高；即在彰化沿海地區，由於養殖魚業長期大量超抽地下水，產生嚴重的地層下陷問題；加上 921 大地震後，地震斷層與土壤液化等問題亦一一浮現。

(四)永續社會

在實質發展下，台灣中區之各縣市已形成關係密切的都會區，大台中都會生活圈早已形成，並急速擴張中，其人口聚居和大量流動通勤者，對都會區之核心地區造成負擔，相關社會問題亦逐漸生成，諸如交通、衛生、住宅、垃圾、水資源、治安、教育等相關規劃建設工作，因問題性質跨越了既有縣市行政區域界線。因此，一直未能有效地進行整體的規劃與推動，現行台中都會區發展程度、人口規模、工商業等經濟產業發展持續進步，但現行財政資源和行政組織編制，已無法符合中部都會地區的發展需求，也承載都會區發展重任。

並且社區意識之凝聚亦為建構永續社會之重要指標，每一個區域，都可以透過民主的方式，組成自治的社區，照顧、管理、改善自己社區的環境、衛生、交通和社會治安，那麼整個都市就可以變成一個真正的城市共同體。一個大的社區，其所有居住的市民也就會產生共同意識。因此，要讓社區居民能夠自動來管理自己的社區，構成一個對成員具有約束力的社會，居民本身要具備相當強烈的社區成員意識和社區共同體意識。每一個成員，都應該有生命共同體的共識，每一個生活共同體、生命共同體。應該建立這些觀念並給社區居民，都有同樣的共識，願意積極參與，都會區生活共同體很快就可以自然形成，有關都會區環境和都會區秩序的問題也就能迎刃而解。

三、都會區發展優先議程

針對中台都會區治理之優先抉擇之議程來看，本文以歷年機關委託之研究案趨勢來探究。相關政府部門針對中部區域問題進行研究之研究還是以國科會研究為主，並且對於中部地區為主之相關委託研究亦較為缺乏。在規劃研究報告上，大致還是環繞在都市發展、生態與產業之研究，然而，對於台中都會區新市政中心之研究亦為近期發展之課題，分別陳述如表 4-8：

表 4-8 台中都會區相關研究議題

時間	研究題目	研究單位或委託單位
2008	「市地重劃與城市理性成長管理之研究-以臺中市為例	台中市政府
2006	政府部門區位評選之研究---以未來台中都會區新市政中心選址為例	行政院國家科學委員會
2005	都會區產業與都會發展之關係---以台中都會區為例	行政院國家科學委員會
2005	台中都會區生態經濟系統之結構及能價流分析之研究	行政院國家科學委員會
2000	台中都會區建設方案之研究	行政院經濟建設委員會
1998	台中都會區永續發展指標之基本研究	行政院國家科學委員會

資料來源：表格自製

1998年，國科會對於台中永續治理的一系列為期三年之整合計畫研究，亦基於國內目前經濟發展蓬勃，人口及產業活動快速密集於都會區，造成環境問題日趨嚴重，人口與產業活動密集的都會區尤為顯著。因此如何將永續發展觀念變成落實的策略，以改善台灣都會地區的環境惡化現象，是目前相當迫切的課題。因為永續發展的內容極為廣泛，採取科際整合的方式，結合環境工程與科學、都市規劃、土地管理、及經濟學等學門的研究人員組成研究群體，並以台中都會區為實証分析案例，來探討自然環境、都市規劃、及經濟發展的永續發展指標和策略的研擬。此整合型計畫有四個子計畫：自然環境部門、土地利用部門、產業區位部門、及經濟系統部門。此計畫三年工作如下：第一年為各部門的基本研究，配合永續成長指標的內容，著重於相關都市永續發展分析架構之建立。第二年為相關資料的蒐集和基本資料

庫的建立，以作為建立各部門指標之基礎。第三年屬於部門之間的整合，確立都市永續發展指標的內容，達成整體都會區永續成長指標之總目標。

2000年，黃文亮、黃代瑛受經建會之委託，擬針對台中都會區之綜合建設進行研究，研究成果將作為都市整體之參考。主要研究內容將包括台中都會區發展現況檢討；區域競爭發展的比較分析；台中都會區競爭發展的關鍵課題與潛力限制；台中都會區建設發展目標與競爭策略；台中都會區建設發展行動方案研擬；推動建設發展行動方案與執行計畫。

2005年，紀俊臣、李長晏以地方財政管理理論、系統理論及公共選擇理論，探討都會區產業與都會發展之關係，都會區產業對於都會發展的影響及擴大公共建設是否對於都會區產業及經濟有所助益。目的在都會區產業及都會發展間求得一平衡將交互利益極大化，進而創造雙贏的局面。因此，此研究將探討政策的形成對都會區產業與都會發展的影響。蓋都會區產業與都會區發展為「相互支援且互為限制」的關係，長久以來一直是從事經濟研究與地方財政研究者所關心的課題，但都會區產業活絡都會發展，卻也給予都會發展若干限制，而都會發展提供都會區產業公共建設的便利性及規模化的經濟市場，亦可能促使都會區產業產生量變及質變。由於中部科學園區即將開始營運，臺中都會區的發展成為最佳的觀察指標，此研究係以臺中都會區的發展沿革，產業的變遷與位移，建構都會區產業與都會發展的互動模式，以供政府制定政策及致力都會區產業與都會發展的重要參考。

同年，何友鋒與王小璘亦針對「台中都會區生態經濟系統之結構及能價流分析之研究」進行研究。認為在全球化的趨勢下，台灣在世界經濟體系中面臨產業轉型的挑戰，伴隨而來的是國土空間的再結構；其中，北、中、南三大都會區之形成，以串聯起台灣西部產業走廊，是台灣國土綜合發展計畫草案之上位空間發展策略。在此同時，面對環境資源與物種之逐漸枯竭、人民生活權之再分配、台灣產業之轉型與再發展等現況，都會區之實質與非實質空間脈絡，已儼然成為一個複雜且相互作用之動態系統。同時，都市化過程、都市及區域在

資訊化全球資本主義所推動的結構性轉化過程中改變了。主要在探尋未來台中縣、市合併升格後（以下稱為台中都會區），在產業全球化之趨勢下，二級產業轉型與區域永續發展間之互動關係。以新竹科學園區與台北都會區之發展經驗為基礎，並將灰色理論與系統動態模型結合，建置台中都會區產業與永續發展之「灰色系統動態模型」，以為台中都會區未來之發展策略提出具體建議。

2006年，衛萬明與吳桂陽針對「政府部門區位評選之研究---以未來台中都會區新市政中心選址為例」進行研究，由於近年來政府對於大台中地區各項重大相關政策不斷持續地積極推動，例如中部科學園區、水湳機場遷建、中二高完工通車等，使大台中地區產生人口的增加和交通擁擠程度提高，亦造成大台中地區行政服務空間逐漸出現不敷使用的情形。故此研究乃預期在未來探討都市發展內部結構當中置入新計畫時（即為台中縣、市合併升格），其將重新評選可能的新市政中心預定地，以符合且適用都市地位的再造，並且努力朝向新區位的發展，以開啓新市政中心轉移的契機。透過實際調查並蒐集政府部門於區位選址之評估資料，佐以政府及民間等公私部門之規劃相關資料，進一步評選出未來大台中地區新市政中心之座落區位點。透過實證分析與歸納，最後大台中地區未來市政府區位選址為實例說明所提出之研究方法的整合應用。

2008年，韓乾受台中市政府委託，針對「市地重劃與城市裡性成長管理之研究-以臺中市為例」進行研究，基於台中市之市地重劃已達第12期，對市地重劃之成效以及其政策、執行方法及成果是否需要做一通盤檢討，加以改進。故運用世界各國現代的都市理性成長與成長管理之概念與方法之借鏡，以改善市地重劃之做法，以提升都市環境品質。並以台中市之重劃案為例，進行此項研究。藉研究案對市地重劃之改善提出建言，以有助於城市之成長及都市生活環境之改善。

然而，如同北部、南部區域因地方政府之施政計畫，多基於個別執掌轄區之政策需要加以建設，都會區合作發展建設之法令、機制均付闕如，使得多數探討與研究之結果多未能付諸實施。迄今都會治理問題中，亦是一個待解決的關鍵性議題。此外，由於中部區域較缺乏

相關政府委託報告之研究，故對於都會區之相關議程較難歸納匯整，故以下亦針對近十年來以台中都會區為主之研究進行分析(如表 4-9)：

表 4-9 近十年來以台中都會區為主之研究文獻

年份	作者	題名	期刊	卷期	頁數
1996/09	劉小蘭; 陳維斌	都市發展過程之研究—以台中市為例	都市與計劃	23 卷 1 期	55-74
2000/10	中國地方自治學會	臺中市升格為直轄市之必要性何在?	中國地方自治	53 卷 10 期	2-2
2001/12	李永展; 陳安琪	台中都會區都市永續性之衡量—生態足跡分析法之應用	國立臺灣大學建築與城鄉研究學報	10 期	1-17
2002/10	何友鋒; 王小璘; 陸建浩	台中市都市永續發展系統動態模擬模式之研究	建築學報	41 期	107-128
2002/11	中國地方自治學會	台中縣市合併升格直轄市應有周延規劃	中國地方自治	55 卷 11 期	2-3
2002/12	湯京平; 吳重禮; 蘇孔志	分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治	中國行政評論	12 卷 1 期	37-76
2003/01	何友鋒; 廖秀蓉	台中市社會空間之研究	建築學報	42 期	11-23
2003/01	紀俊臣	臺中縣(市)合併升格直轄市之可行性分析	中國地方自治	56 卷 1 期	4-50
2003/06	鄭明仁; 柯貴勝	縣(市)建築管理自治法規階層體系建立之研究—以台中市為例	建築學報	43 期	13-25
2004/03	許麗惠	台中都會區零售服務業空間分佈及變遷之研究	國立臺灣大學建築與城鄉研究學報	11 期	1-19

台灣都會治理之研究

2004/09	王業立； 蔡春木	從對立到共治：台中縣地方派系之轉變	政治科學論叢	21 期	189-215
2004/09	李素箱； 徐志輝	社區民眾運動情形調查研究-以台中市、縣民眾為例	朝陽學報	9 期	393-407
2005/04	林良泰	台中市交通發展之對策	都市交通	20 卷 1 期	63-73
2005/10	台中市政府 交通局	台中市交通發展願景	都市交通	20 卷 3 期	75-88
2006/05	吳介英； 曾民賢	大臺中地區經濟與產業之促動與發展	中國地方自治	59 卷 5 期	40-76
2006/05	紀俊臣	都會區產業與都會發展之關係－以臺中都區為例	中國地方自治	59 卷 5 期	3-26
2007/11	紀俊臣	都市政治中心區位選擇與臺中市的願景	中國地方自治	60 卷 11 期	20-35
2008/01	李長晏； 曾淑娟	台中縣市合併升格直轄市後之府際關係重構	中國地方自治	61 卷 1 期	3-23
2008/03	黃正雄	大台中市區定位與功能之設計及發展	中國地方自治	61 卷 3 期	22-44
2008/03	高美莉	大臺中與中臺灣縣之府際競爭合作分析	中國地方自治	61 卷 3 期	4-21
2008/05	楊正寬	台中縣市合併升格直轄市觀光產業之規劃與行銷（上）	中國地方自治	61 卷 5 期	24-45

資料來源：表格自製

透過上述資料之呈現，本文劃分為四個趨勢：即制度面、經濟面、社會面與永續環境面作探討。首先，制度面主要在探討臺中市升格為直轄市與台中縣市合併升格之應有的周延規劃，此外，相關法規之討論（縣（市）建築管理自治法規階層體系建立之研究－以台中市為例）與府際關係之競合亦有討論，由此可見，合併升格與府際關係之重構乃為近年來中台都會致制度面主要討論之議題。其次，經濟面主要在

探討相關產業分布位置與都會區經濟與產業間影響之相關課題，亦有對升格後觀光產業發展之情形。復次，社會面則從社會空間之研究、派系政治之轉變與社區民眾運動情形的調查，亦包含交通發軔之規劃與建置。最後，以永續環境面，從早期都市發展過程到相關永續發展之模式建構，到最後設定各都會區域之定位與未來發展方針。

四、都會區發展困境難題

以下針對本研究計畫在永續發展的目標架構下，將實務上都會治理遭逢的問題，針對中台都會區之困境與難題，本文結合相關文獻與焦點團體之研究方法進行問題統整，一方面透過文獻，針對基本課題、區域問題與總體問題¹²。另一方面，結合研究方法-焦點團體之應用，針對基礎問題、跨域問題與關鍵問題進行討論。

(一)基本課題

1、產業發展亟待加強

台中都會區由於產業結構的變遷，導致了一級產業衰頹，台中縣亦呈現相同的趨勢；二級產業仍為台中縣之主要產業，但產業升級面臨技術資源不足的問題；三級產業因臨近台中市，在商業與服務業的發展上多為台中市的聚集效益所吸引，因此發展上遠不及台中市。

2、資源配置失衡

都會區發展集中台中市周圍地區，造成人口過度聚集，生活品質低落。由於台中市為都會中心，聚集了大量人口，且不斷的向四周台中縣的鄉、鎮、市擴大，由於人口高度集中，造成空氣污染、交通擁擠、生活品質低落等問題。且區域性公有設施過於集中於台中市，而台中縣內大型公有設施提供不足。全國性或區域性大型設施均集中都會中心，造成都會區發展不均衡的問題。此外，就台中縣之轄區而言，

¹² 此部份，本文參照內政部營建署網頁，「縣市綜合發展計畫」與「縣市綜合計畫發展報告書」，相關內容編纂，資料來源為：

http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/taichung_city/index.htm、

http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/Taichung_county/total/total.htm、

<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/index.htm>。

豐原地方生活圈之醫療設施比例，較台中及台中港地方生活圈為低，其中尤以后里、神岡一帶資源頗為缺乏。亦突顯出偏遠地區醫療設施不足。

(二)跨域問題

1、交通系統不健全

配合台中都會區多核多軸之發展型態，且為減少台中市過度發展之負擔，其路網型態需由原先之放射狀路網加強為網狀路網，並建立都會環狀快速道路系統。且因應兩岸關係之發展，及未來國際化之趨勢，提高台中都會區國際交通可及性，港口設施之加強及國際機場之興建勢在必行。為配合重大建設與都會區發展，宜及早進行各交流道特定區、高鐵烏日車站及各快速道路系統交流道之規劃。設區域性機場，其地點應選在都會區外圍。亦須健全路網系統，建立台中都會區之環狀道路系統，以因應都會區發展之需要，便於加強都會區各核心間之聯絡。

2、在都市體系及生活圈方面

台中都會區之發展，建議以生活圈為基礎，做多軸、多核心發展。由於目前台中都會區之發展，乃是以台中市為中心，呈輻射狀發展，故其發展重心完全集中在台中市本身，再加上台中市本身之道路狹小，且發展腹地有限，加上人口、交通等大量集結，造成台中市相當之負擔，故應於都會區中採多軸多核心之發展，以減輕台中市因都會區發展集中所產生之負效應，並均衡都會區之發展。

3、在產業經濟方面

台中都會區的一級產業人口漸行減少，且台灣地區之工資高漲，面臨著國外農產品的強烈競爭，故本區農業應朝高附加價值、高科技、及高生產力之精緻及休閒農業努力。此需有相關主管機關之輔導，且有高素質人力、改良研發及產銷單位之配合，故需產官學三方面合作，且應有整體之規劃。

以二級產業觀之，台中都會區之工業區呈小而分散的狀態，僅台中市及台中港特定區的工業區規模較大，且各都市計畫區內之工業區之發展狀況不良，工業發展集中在少數幾個大型工業區內，而土地使用及交通之問題。故應加強各都市計畫區內工業區之使用，及依各生活圈分配大型工業區，且各都市計畫工業區應重新加以檢討規劃並採整體開發方式，提供優良工業用地。並應提昇產業發展層級，引進高科技及低污染性工業。

三級產業之發展則應配合都會區各級中心之特性，建立層級性商業服務體系，以減少對中心商業都市之依賴，並避免不必要之往返旅次。未來台中都會區產業之變遷，商業之角色將日趨重要，而台中都會區內的商業區卻呈小而分散的型態，分散在各個都市計畫區內，因應未來產業之發展趨勢，現有商業設施必不敷使用，需有區域性商業設施之設立，以利都會區商業機能之運轉與推行。

(三)整體問題：強化行政功能

為加強台中市都會核心之行政功能，及平衡台灣省各區域之發展，應考慮將部分中央或省屬機構或其所屬機構遷移至本都會區，以加強本都會區之行政功能，引導產業、人口及各項實質環境之發展。

五、焦點團體訪談結果分析

此外，本研究亦針對台灣都會治理問題的做一個比較全盤性的檢視，透過焦點座談之方式，希冀從在各位學者專家的一些意見，作為歸納中部都會區發展之問題。如同本文所述之四個主題層次談，首先，即反映問題的迫切性，何以都會區作為一個分析的單位。其次，其會都會區治理會面臨哪些問題。其次，是針對未來議題開發做參考，主題為有沒有必要成立一個區域政府，還是維持目前那種鬆散的結盟方式，還是有其他的一些方向，這是不是一個議題，如果是一個議題的話，那可能討論的方向有哪些？即有關制度建構之問題。最後有關於都會區治理能力的問題，從哪幾個層面跟這個治理能力是有相關性的。根據這些面向進行研討。運行過程中，發現下述問題（以亦分為基本問題、跨域問題、關鍵問題作討論）：

(一)基礎問題

在基礎問題方面，中部都會治理面臨之問題包括：都會區劃分原則、都會區治理的公民參與力量不足、縣市劃分過於零散、地方政府本位主義色彩濃厚，以及中央部會欠缺鼓勵地方合作意識等，茲分述如下：

1、都會區劃分是以「生活圈」為基礎

都會區範圍的劃分應該優先確定，如此才能評估資源配置的合理性。都會區的劃定應該符合居民生活圈的概念，如從事經濟活動的範圍。在區域競爭的概念下，都會區的範圍應該確保其具有自給自足的能力。

對一個都會來講，真正跟經濟結合的是都市化區域而不是行政區域。(CS01)

都會區的建構的背後，其實是在符合生活圈的空間行為。(CS01)

區域是一個生活圈，這個生活圈要有自主的功能，這個生活圈沒有自主的功能他沒有辦法治理，因為他什麼事情都不能做，需要人家的支援，你要如何能夠自我治理。換句話說，生活圈裡的經濟發展跟產業的分布，要有區域間的考量。(CS02)

2、建構都會區之能力建構，而非依據行政區劃

即真正透過區域思維，去探索都會區能力建構之問題，而非依傳統之行政區劃方式。一方面可真正執行都會治理之成效，避免地域間因區位限制而阻礙發展。

……譬如說財政劃分，不用依二十幾個縣市來做劃分，僅須依六個區域劃分即可。財政問題，可能也可以獲得解決啦。這些可能都是我們要去思考說，在目前的區域政府形成之前，行政區劃要怎麼作深

切的討論，從他的源頭去考量。成本的問題啦，效益的問題啦，那個衝突的問題啦(縣市衝突的問題)，其實都會非常的嚴重。我們在高雄地區，因為我來自高雄，我對高高屏的了解是比較多的，高高屏其實現在我們常常形容說，高雄市高雄縣屏東縣是三塊不同顏色的拼花布拼起來的。為什麼呢，因為高雄縣市的都市計畫都是做自己的，有自己的想法，有自己中心發展的理念，那把三個擺在一起，其實是非常不協調的。每個人都要發展自己的東西，但是其實高高屏自己就是一個區域。如果你今天做這樣資源的浪費，資源這樣的配置，包括產業，像高雄市，根本就沒有工業區的土地，他還是發展科學園區，還要工業區的發展，事實上高雄縣是比較適合的，但是他卻也要發展商業中心，你可以看到太多由地方所主導的規劃，還是在於以地方為中心的思考模式。那麼，沒有辦法去擺脫，或者是說，這種本位的概念，那我們應該怎麼才能讓他們能夠從區域的角度來做思維。我們應該告訴他們說，公共設施的豐富，或者資源的分配利用，應該從區域面來考量，會達到更好的效果。(CS01)

3、區域性法令規章之缺乏

就相關的法令規章觀之，在執行上一定會有因統一標準，形成僵化難行之過程，如同中央所訂定的相關法令到縣市政府時，真的就可以順利執行嗎，想必還是有相當之困難，而中央政府卻僅有權無責。而地方政府在執行過程中，須依中央法令執行時就會碰到很多相關問題。如都市計畫法的施行細則，必須依照施行細則係針對其他縣市的狀況來一併處理而不是針對各縣市所需要的部分來訂定各縣市的施行細則，這樣在執行上會不會產生一些盲點，阻礙發展。

……譬如台中市，他們有一些相關的行業或者是類別在臺中縣根本就不適宜，台中縣有一些相關的行業，其實固然去裡面可以做但是跑到彰化並不適宜，其實種種這相關法令來說的話其實不應該來訂定一些相關施行細則，施行細則部分應該是由各縣市這否來制定，依照

各縣市政府的需要來訂定他的施行細則，我覺得這項法律上的問題在治理上就會有碰到一些瓶頸（CP02）

談到都會治理的話，可能有一些現行相關法令的增修，這是一個很大的議題，也是很大的問題。因為你要談到現行法令的問題的增修，牽涉的層面很範圍跟議題就很廣，但是你要回歸到真正要做為一個都會治理的話，我相信這是無法欠缺的問題。因為法令的增修我覺得也是最大的困難點，或是以現在的法令狀況之下來做都會的管理治理，我覺得可以從這方面來處理可能會比較好一點。（CP02）

4、官僚體系缺乏彈性

行政人員在面對治理過程時，應具適度的彈性，以便為治理能力執行時僵化之避免，並且官僚體系之建置需具為開放式的環境，而非故步自封，缺乏效率之運作。

公務人員的本身，公務人員長期在公家機關，其實他們有些的知識跟能力都還不錯，但是他長期在那環境裡面，他沒有跟外界跟企業有一些接觸，導致他在一個半封閉的社會狀態，他沒有去應映社會的環境社會的需要而有一些思想上的改變，更何況人家外界對公務員就是公務員依法行政，導致公務員就是我就是有法在那邊我就依法來辦理就好，導致公務員在面對治理的時候應該要有一些彈性的時候倒致公務員並沒有那些彈性可以去處理，更何況在加上剛才台灣的選舉制度來說的話會導致公務員會有因循苟且的方式來一天過一天（CP02）

5、意識型態與選舉制度設計之窘境，亦造成整合動機之缺乏

台灣之選舉制度，儼然成爲公務人員執行治理能力時之負擔，並且依選區之規劃，本位主義濃厚，減低跨域整合之誘因。且政治之意識型態亦對都會治理之永續性造成影響，前後期不同黨派之地方首長，對於治理能力之維持與建構是否會有一致之意見，會不會因不同之政治意識形態使然，造成因反對而反對。

選舉出來之後各相對鄉鎮市公所或縣市政府都一樣就是說碰到選票壓力跟人情壓力，雖然有些法令不能訂定很細的東西，但是有些碰到應該做但是公務員不敢作，理由就是一些選票壓力跟一些人情壓力，導致於公務人員想要去針對地方該有想要的一些發展目標該執行的時候，卻沒有辦法做，所以說在台灣的選舉制的話導致我們的縣市政府想要在執行某些業務或一個很重大的方向的時候，根本沒有辦法執行；（CP02）

整個行政區劃過小的問題，那地方政府事實上它有一個面對選民的壓力在，就是說他面對選民他必須要去回應一些問題，而且要去回應一些公共的需求，哪從以前的話以前可能交通還不是那麼發達，甚至是縣市之間的互動還不是那麼頻繁的時候，其實每個縣市政府都可以很單純的去解決自己單一行政區內的問題，沒有人會去想說我跟這個縣之間會不會有怎樣一個互動的關係，那慢慢的隨著整個社會的發展開始演變成比較複雜，而且是比较多面向的一種跨部門跨區域的服務（HP01）

這牽涉到三個層次，第一個就是地方首長的層次，有沒有這樣的一個概念，這可能又還牽涉到黨派，幸好現在都是同一黨，所以沒有問題，那如果是不同黨時，不管怎麼做都很難做。所以第一個就是地方首長在重視區域性發展以及區域這個概念的程度如何，這個重視程度不能只是事務性，因為事務性沒有幫助，要政策性才有幫助。那第二個官僚文官體系，而非首長。因為首長會輪替，而都會區的發展不是四年八年就可以做到，是需要長期的推動。所以文官體系有沒有這樣的認知便很重要。我想文官體系裡面對這個觀點最有認知的，我想應該是建設單位，或者是都市計畫單位，其他的我想，應該是比較少。（CS02）

6、中央部會欠缺「區域合作」意識

行政區劃的結果導致地方政府本位主義色彩濃厚。然而，倘若中央部會具有「區域治理」概念，則它們仍可透過補助或協助款的發放，誘導地方政府組成合作聯盟爭取預算。遺憾的是，由於中央欠缺區域合作概念，導致地方政府也沒有合作爭取補助款之必要。

是中央的支持。那中央相關單位，最重要是院長跟部長級的人，…現在地方上很多經費不足，在爭取經費上要合力爭取，而非個別縣市獨力爭取。但是基本上都是個別縣市獨力爭取。那在部會裡面也是各別給，也不會去想到說這其中可能有區域性的關係，你們自己是不是要區域研究完了之後，我們再給你。…我的第一個建議是要去加強各級部會單位對於區域都會治理或者是區域治理這個觀念的認知，那唯有如此，才有辦法去處理目前的狀況。（CS02）

7、在地特色之發展

在全球化趨勢潮流之下，在地化特色之發展亦越趨重要。由於在一個都會區位內，都會區內之縣市亦須發展出自身之區域定位與特色，一方面強化自身之競爭力，另一方面亦避免被邊緣化之危機。

……這是全球化跟在地化的過程裡面一個最重要的問題就是說，我們在地的特色是甚麼？我們有沒有很努力的去把在地的特色發展出來，使得我們的人民從一般的社會的運作邏輯的認知，到政府的這些領導人或者是政治菁英、，社會菁英，他們都有去認知不同的台灣社會的有趣的在地文化，然後去強化這個在地文化特質，我覺得這是最重要的議題（HS05）

8、誰來治理？公民參與不足？

治理和管理概念上最大不同，在於前者強調網絡和多元行動者的參與，因此地方政府不是都會治理的唯一參與者，而是企業部門、第三部門行動者都會涉足其中。儘管如此，理論層次的概念似乎和現實生活有點脫節，也就是說，台灣社會公民參與的力量仍舊十分不足。換言之，都會治理很大成分還是必須仰賴公部門力量的介入，或透過各種政策工具誘導民間參與。此外，對於都會治理能力之建構，公民參與機制之創見與設定亦為重要之課題，因為審議行為之發展乃將治理作為在地化的方式之一，亦避免民眾被排除在外的可能，真正落實以民為主的治理型態。

……公民參與機制是治理內涵很重要的環節，尤其是說不只要要求公民來參與，還包括說要讓他們具有這個真正審議的行動力，而不是隨便講講，天馬行空，腦力激盪，講一些不切實際的，或者是說受到現在媒體的影響，大家都是非常主觀，大家可以看到現在談話性節目都有各自的立場，這當然不是我們要的一種審議的能力……（CS03）

我們談治理的時候，公私部門的合作都是我們最主要的理念，企業本身還有公民本身，它在整個行動力上面，仍然是比較欠缺的，尤其是我們公民審議的能力還不足…尤其對都市的議題關心還是有限！（CS03）

不是說這個議題好像只有單一部門這個政府部門在動，其實這整個都會區的治理不單是政府部門，私人部門甚至每個第二關係人都要參與。…所以說我們希望能夠這個都會治理就是說男性跟女性都要能夠共同參與，我們希望能夠公私協力聯盟來共同致力於學習，來實現都會區民眾的夢（CP05）

(二)跨域問題

在跨域問題方面，中部都會治理面臨之問題包括：現有跨域協調

機制、該機制發揮的功能，以及如何強化未來協調機制的運作等，茲分述如下：

1、割裂的治理

都會區治理的困境在於現有行政區劃，不符地方人民生活圈之現實。現有行政區劃過於零碎、規模經濟不足，以及資源有限和相互競逐，影響地方治理能力的有效發揮。因此，治本之道在於合理化行政區域的範疇。

我們今天的縣市劃分的確是過度的零碎啦！…就是過去那種過度零碎的行政區域劃分，所造成的成本為何？…從這個部分來去推導說，恐怕我們必須要去考量縣市合併的問題。就是重新規劃我們的區域。（CS01）

2、地域間本位主義濃厚，影響都會治理之運行

前述割裂的治理意指制度安排不當，導致地方行政機關之間欠缺合作意願。不過值得注意的是，行政區劃不當，不僅影響地方行政機關的合作意願，即便行政機關彼此間達成合作默契，此等協議內容還必須取得地方立法機關的同意，往往地方民意代表站在地域立場，很容易出現本位主義的堅持。

區域間本位主義之觀念應剔除，對於縣市之發展特色應依地方之特性區發展，並且要思考需求與能力，以避免資源之浪費。並且在進行跨域治理能力建構時，因先將整體利益置放於前，而不是僅以自身之地方利益思考，造成跨域能力執行之缺失或不完善。

……可是因為本位主義，每個縣市的本位主義，大家都要科學園區，每個縣市都要故宮博物院，可是哪有那麼多的資源可以做分配啦！所以我們要去思考公共設施在區域裡面要怎麼去做分配……（CS01）

雖然市長覺得這個想法很對，但是他在議會行得通嘛？行不通！所以這邊太多的本位沒有辦法去打破。所以導致我們很多事務性的協商根本就沒辦法產生根本的效果。所以政策的規劃，都市的規劃，財務的運用，財政的困境，還是沒有辦法解決。（CS01）

中部幾個縣市有策略聯盟，事實上那都是首長在談…有的政策問題首長根本沒有辦法做決定，為什麼？因為還有議會和民意的壓力啊！地方首長怎麼敢去做政策決定？！（CP01）

……那我們地方政府就覺得要談到所謂的地方治理我覺得還有一段路，那然這個談回來就有點本位主義了，……我是以市政府跟縣政府的這個立場，所以比如說我們目前就在談鐵路高架，台中市跟豐原到烏日這段是要鐵路高架的一個問題，那我們市政府，就我們的了解，我們市長呈現很大的壓力，因為就長遠來看的确地下化是主要的目標，但是因為中央也承諾高架，不是高架就是不做，那高架的經費全部中央負擔，所以在這邊我們政府的財政負擔來講，我們今天的決議與議會的議決就是以高架化為主，那當然這個是遷就於中央跟地方的財政劃分的一個問題；地方政府也的确沒有那麼多的經費要馬上付出一百多億來做整個交通的建設，這比較困難一點，所以我覺得在這方面當然是要仰賴中央對於地方建設上的一個支援，那以及如果為了升格完之後呢，我們所扮演台中縣市合併完之後的一個都會治理角色我想相對的會比較嚴重……（CP04）

……像以石門水庫集水區為例，他已經跨新竹跟桃園了，集水區的管理也不是單一政府可以解決的，那還包括像剛提到的都會的一個社會跟經濟的發展，我想他們都已經面臨需要協調、需要合作，也需要共同管理這樣子一個問題；那因此就是說每個地方政府她沒有辦法再自己來單打獨鬥解決問題的時候，那唯一的一條路就是去尋求地方政府間彼此的合作，但是合作要由誰來領導這個問題又開始出來了，就是說一般來講我們都很習慣認為那當然就是中心都市來領導大家從事所謂都會治理的問題，但是其實在衛星城市他們也很怕中心城市會有一些本位主義，因此在一些衛星城市可能就逐漸被邊緣化掉……（HP01）

3、台中縣市合併前之前置問題

由於台中縣市，即將面臨合併升格之整合問題，此牽扯到長期分治的兩個縣市實體，故若要者何事必須要妥善的規劃、建置與協調。故須先進行適當之前置作業，以利於合併後問題之面對。

……現在問題就是說有這個兩塊台中縣市，兩個資源，是一個有些地方各有優缺點，是如何能夠在這一段的磨合期間不是說等到了這個合併了以後然後再開始在做進一步的調整，因為我們是希望能夠合併的時候就能夠齊步，像是我們可以看的到的就是這個內外環境分梯的規劃是非常重要的，那規劃的同時就是要能夠了解兩邊的資源的狀況，就優勢、劣勢、機會、威脅，希望能夠學習美國先進國家……(CP04)

4、公共設施整體性之考量

公共設施之建立，係基於全體國民之福祉而設，故不應偏重於個別區域好惡來執行，故公共設施之整體規劃與建置就顯的重要，一方面可減少資源之浪費，另一方面亦可做為區域間協調機制與整體規劃永續性之建置。

……如果在做規劃的時候，這幾個縣市，能夠成立一個所謂的區域規劃單位，反正你在做規劃的時候，就算是規劃各別縣市的，也是四個縣市區域規劃單位都市計畫建設單位合起來做規劃，政策性的規劃完之後，共同提出一個計畫來爭取預算，而不是各個縣市去做爭取，而是當成一個共同的計畫，短期中期長期的來做合力性的爭取，而這樣的話他所做的一些產業分配和分布便是整體區域性的分配與考量，所做的交通網的考量也是整體區域性的分配與考量，那這樣子的話或許短期間內會有縣市之間的衝突，可是能夠建立互信，長期來做而且建立一個四年至八年的規劃的時候，那這種整體性規劃，合力向中央爭取預算的時候，有兩個優點，第一個優點就是說這種區域規劃所合力爭取的預算，他的建設會讓四個縣市認為說這是我們共同的建設，

這樣的建設會比較偏向於跨區域而非單單只是落某一個地方。第二個，便是他在建立區域性治理的觀念，慢慢的他就可以形成。……
(CS02)

5、「聯繫會報」作為協調機制，但功能不足

中部若干縣市首長已組成所謂的策略聯盟，以作為區域合作的協調機制，在地方首長的重視下，此一協調機制某種程度上也發揮一些功效，特別是在事務性問題的解決方面。儘管如此，在政策性問題方面，由於牽涉地方議會或中央部會的參與和支持，因此能夠發會的功效相對有限。

聯繫會報政策性問題的解決能力仍然十分有限，主要原因來自於無法擺脫地方本位的立場，因此其功能主要還是以解決事務性問題居多。論者就表示，如果欠缺協力規劃的機制，落實資源共享的理念，只專注於技術性問題的解決，則聯繫會報所能發揮的作用將十分有限。

那我們台中市台中縣在升格議題之前也一直在談我們的整個業務聯繫會報，我們所談的議題相當的廣泛，只要是跨到縣市有關的相關的建設議題，我們都一併可以提到縣市聯合會報來，那提到縣市聯合會報主要是屬於列管的案件我們市長相當相當的重視。(CP04)

我們那個聯繫會報是有發揮功效啦！我舉個例，中科當初設置好的時候，是跨縣市的。台中市今天全市都是都市計畫區，那台中縣是土地變更，那在地價上面本身就有很大的落差。那有很大的落差，我們（台中市）辦徵收，他們（台中縣）也辦徵收。今天兩地的價格完全不一樣，標準也不同，那這個問題只能借重在雙方的聯繫會報（處理）。因為聯繫會報，首長，再加上每一個局處長，都一起出席，是兩邊對談的，那對談就有一些提案，然後就會有執行的成效與執行的成果。(CP04)

他是有他一定的成效，但是他沒有一個政策性以及一個比較廣泛的，我們的一些權力，其實都還掌握在中央手中。那在這些會議裡頭，其實中央都沒有參與。所以我們聯繫會報的結果，都只能我們自己去爭取，透過立委去爭取經費。（CP05）

現在我們台中縣市有聯席會報，但是真正聯席會報達到資源共享的，大概也很少啦！（CP03）

縣市首長的聯繫會報，裡面的內容，大概有百分之九十都是事務性的協商，都是急就章的小問題，…包括像是政策議題或者是預算分配，資源使用的時候，縣市長是沒辦法談問題了，因為都是事務性在協商。所以像是政策性的問題，政策性的規劃，還是沒有辦法擺脫本位的立場。（CS01）

這種聯繫會報其實是沒有用的。因為沒有這樣合力規劃的一個單位，…我的第二個建議是說，能否在縣市之間成立一個協力的單位，規劃的單位，什麼東西都是經由這個規劃單位來提到縣市，提到聯繫會報時由首長來做裁決，事務性的就由事務性的來做處理，政策性的部分需要能夠先出來。（CS02）

6、強化協調機制的拘束力

有論者主張在尚未成立都會政府、或調整行政區劃之前，我們仍應鼓勵地方政府相互合作，並以簽訂契約方式來減少資配配置的無效率。最重要的是，這樣的契約簽定應該具有法定拘束力，避免有人亡政息的現象發生。

我們既然有區域的結盟，但是很多的結盟成效不彰，那如何來對於這些區域的聯盟能夠建構一個比較具有拘束性，這種監督機制，或者是建立一個績效評估，這樣的結盟不只是像大拜拜這樣，大家開開會，敲鑼打鼓這樣子，那完了後續沒有一個成效出來。（CS03）

比較期待說在沒有整併之前，或者是都會區沒有辦法形成之前，或者是區域政府沒辦法形成之前，應該怎麼走向一個有效的，像剛剛有提到所謂的策略聯盟，或者是有效的協力機制的產生。…有這樣的一個約束力在裡邊，似乎在沒有辦法形成區域政府前，是一個不錯的辦法。（CS01）

(三)關鍵問題

在關鍵問題方面，中區都會治理面臨之基礎問題，包括：交通建設缺乏整體規劃、資源配置效率不彰，以及台中縣市的合併等，茲分述如下：

1、缺乏整合之交通體系，阻礙都會治理發展

在交通快速發展之下完善的都會治理規劃成爲越來越重要的議題，也迫使須正視都會治理的問題。中部各縣市對於交通問題，亦將其視爲關鍵問題。由於現在很多問題其實就存在於地方與中央之間，太零散亦缺乏整合，因此造成的一些規劃上面的問題。而交通建設涉及捷運、高鐵、高速公路、區域間聯繫道路等問題，這個很明確的與都會生活圈之發展極具影響，更有關跨縣市聯繫的問題，更涉及到都會治理課題。

……每個都市只做自己的都市計畫，所以都市內的交通是可以解決的，可是很多都市內的交通問題其實是因為過境的交通所造成的。根本就是很多要從台南到屏東，或者是高雄縣到屏東的交通路線，卻不必要的又繞到高雄市裡面來，所造成交通的打結，甚至產生了很多不必要的交通問題。可是這時候如果有一個過境交通的區域性計畫，其實這個問題是完全可以解決的。可是高雄市沒有能力去做這種區域性的問題。那中央交通部卻也沒有辦法涉及到地方政府的規劃問題。所以這便形成了一種很有趣的是，……（CS01）

……第二個就是公共設施，主要便是所謂便捷的交通網。而目前也是處於一種各做各的狀況，並沒有去做處理。（CS02）

事實上南投是不是很窮，那很窮像這樣一個發展的計畫當然是第一個最主要在交通運輸上要去突破。那這個比如果我們怎麼把將來台中市的捷運拉到南投去，這是一個發展的機會啦！（CP01）

……很多台中縣跟台中市跟彰化縣道路系統沒有辦法接，甚至根本就沒有講，你畫我的，我畫你的，剩下的就空起來，這是最明顯的在個別發展上產生最大困難，就是這個問題！因為過去我們也曾經規劃到捷運系統問題，在台中市來講，當然中部區域計畫也好，中部都會區也好，它是一個中心都市，顯然它是中心都市，一個中心都市當然會有衛星都市的產生，因為衛星都市產生以後，在整個交通系統上就是要配合，如果沒有配合會產生很多問題，這是大眾運輸系統的聯繫，這也很困難，這個大眾運輸系統…台中縣市道路，那縣的就用公路系統，那這就很難去搭配，我想這個問題……（CP03）

所以我覺得說目前來講有談到都會治理的除了交通建設很明確的、剛剛捷運的問題、高鐵的問題、高速公路的問題，這個很明確的以及目前推展的生活圈的道路，這個都跨到縣市聯繫的問題，比較有涉及到都會治理。（CP04）

2、財源與財政之分配

如同北部與南部區域，中部區域亦面臨財源之拓展與財政之規劃問題。好的治理模式與合作意願，但若無財政支持或資金幫助，將無法成事。分配不均會不會又造成合作之失敗，亦為我們所需關注的問題。地方政府雖具財政自主性，又與整體的經濟景氣循環與國家整體財政的負荷能力有關，能否建立地方財政自主的制度，也將影響地方政府間的合作意願。

……中央相關單位，最重要是院長跟部長級的人，如果沒有這種概念，現在地方上很多經費不足，在爭取經費上要合力爭取，而非各別縣市獨力爭取。但是基本上都是各別縣市獨力爭取。那在部會裡面也是各別給，也不會去想到說這其中可能有區域性的關係，你們自己是不是要區域研究完了之後，我們再給你。例如說捷運就是台中市台中縣，為何不跨到南投縣，彰化縣，其實講了很久，都是經費的問題。經費其實不是問題，觀念才是問題。沒有那個觀念，經費永遠是問題。有了觀念後，經費就不是問題。那在地方首長對於這個觀念剛開始有些認知，文官體系完全沒有認知，中央部會也沒認知的狀況下，有他的困難性。……（CS02）

……現今城市都面臨到財政的困境，二十三個縣市都是有財政上面的問題，那我們可不可以把他併成六個城市的問題，或者是五個縣市，或者是更少，我不曉得。基本上很多的財政問題，其實是因為我們今天把他們打散了，分散掉之後所造成的。所以今天我們還是必須要去重新思考整併的問題，回到一個比較符合經濟規模的縣市劃分。……（CS01）

3、資源配置效率

制度安排不當，導致地方政府帶有濃厚的本位主義色彩，競逐非常有限的資源。以中部科學園區為例，各地方政府無不卯足全力爭取興建，但事實上並非各縣市都適合發展科學園區。同樣地，各地方政府亦爭取興建垃圾焚化爐，但是重覆興建的結果，當垃圾焚燒量不足，可能產生不符規模經濟問題，也導致國家整體資源的浪費。

一個中科出來後，大家都想去爭取中科，為什麼，因為大家財源都不足。有了中科，我便有自主能力。那問題是說，真的都需要中科嗎？像我個人觀點，南投縣是根本不需要工業發展的地方，彰化縣也不需要。但是站在各個地方政府目前發展之下，他不去爭取，他財源無法獲得增加。（CS02）

公共設施…我們台灣資源就這麼多，那公共設施的規模和效率，我們怎麼去建構？我們就很頭痛！你想想看，過去很多縣市要建焚化爐都失敗，南投縣作了以後，南投縣有一個焚化爐，後來因為太小！垃圾拿去甚麼地方知道嗎？中部地區有很多，可以合作…比方說台中縣的烏日、彰化縣的溪州…還有台中市的文山焚化爐，我們的垃圾卻跑到岡山去！從南投運到岡山，這本身就是很大的問題。（CP01）

4、縣市合併

縣市合併也是中部縣市政府面臨的關鍵問題之一。論者也表示，整併才是區域規劃的長久之計，其他途徑則將收效有限。儘管我們知道合併的重要，但從整個大中部地區發展來看，我們也必須顧及台中縣市合併後對於鄰近城市造成的影響，如彰化市有否可能因此而被邊緣化。此外，縣市合併本身乃一政治性議題，涉及地方派系的政治勢力重組，因此值得我們加以關注。

當然我們現在所面臨到的就是說縣市的合併已經吵了很久了（CP04）

長期來看我們是希望走向都會區的整併，區域政府的合併。（CS01）

因為行政區劃你不去重新考量，還是各個區在做行政區內的考量，要求各個區的政府裡面在做跨區域的規劃，我認為這還是不切實際啦！（CS02）

我想彰化目前來說的話，其實面臨到個別發展上的問題，我想在整個心理因素，存在有一種被邊緣化的疑慮，就是說它畢竟在整個都會區裡面，雖然它跟台中縣接壤，那整個生活機能上，這個基本上彰化縣北邊其實跟台中縣連結…蠻密切的，但是彰化縣本身這個發展落差還是相當大，面臨到發展不均的問題。（CS03）

要打破縣市之間的一些利益者之間的問題應該好好去研究一下，因為你如果派系跟黨派跟既得利益者，他沒有辦法把本位主義來放棄，而針對很適合來做的話，我覺得這是不可能的事情。（CP02）

5、資源利益之整合

行政邊界的模糊，造成不合理的競爭與浪費，因為長期的城市空間的裂決，所以在某個程度上也要讓他們的邊界得以流動、模糊，但是回過頭來看這種邊界的流動與模糊，會有很嚴重的問題，便是資源分會有不合理的競爭與浪費。故勢必須建置適當之資源利益整合機制，以彌合上述之問題。

……要打破縣市之間的一些藩圍的話，可能對地方的派系，地方的黨派以及他的既得利益者之間的問題應該好好去研究一下，因為你如果派系跟黨派跟既得利益者，他沒有辦法把本位主義來放棄，而針對很適合來做的話，我覺得這是不可能的事情。所以說黨派跟派系我以台中縣來說的話，這是已經既有的問題存在，包括一些選舉拉，包括一些政策推動怎樣的，我覺得各方面跟他們如何取得一些協調，或是取得他們之間一些共識，我想這是非常重要的事情，所以我說第三點我就針對地方治理，地方的派系與黨派的整合，與既得利益者之間協調之類……（CP02）

第三節 南部都會區治理

一、都會區發展現狀概述

根據各縣市總體競爭力的表現來看，可依據歷年遠見雜誌所做的縣市競爭力調查結果來檢視，如表 4-3。資料顯示，長期以來均呈現以台北為中心，並朝北部區域傾斜之情形，近五年縣市競爭總體表現排名前五名城市大多是北部縣市為主，然而，相對於北部區域，南部競爭力就顯得比較落後，歸咎原因，南部發展主要受兩個大環境變數限制。首先，台灣產業分布是北部是科技產業為主而南部地區則是以傳統產業為主，而科技業產值大，相較於傳統產業之產值則較無競爭優勢；其次，製造業持續萎縮，觀光、金融、服務業逐漸抬頭，這些新興產業都是以北部為主力消費，南部趨於弱勢，不得不開始關注此

議題。雖政府致力於南北平衡之政策發展，但卻事倍功半，敵不過經濟的自然走勢。尤其在，倘若台北縣升格所引發的縣市統籌分配款重分配，台北縣因幅員廣大、人口眾多，將成爲拿到最多金額的縣市。但升格也引起資源排擠疑慮之效應。亦加上桃園縣人口統計，目前距離升格準直轄市的 200 萬人口標準只剩 6 萬人差距，未來若桃園縣也升格成功，北部將有「北北桃」三個大直轄市連結在一起，統籌分配款將向北傾斜得更爲嚴重。

此外，遠見雜誌所做的 2008 縣市競爭力調查結果顯示(如表 4-4)，就經濟表現方面來看，評估項目包括平均每戶消費額和儲蓄率就業人口數和失業率等 11 項細項指標，南部縣市排名約在第七到第九名之間，亦代表區域在國家經濟總體發展位居於北部地區之後。此外，企業效率方面，評估項目包括失能傷害頻率、營運中工廠家數、營利事業銷售額等 6 項細項指標，南部縣市排名約在第七到第九名之間。基礎建設方面，評估項目包括道路里程密度、自有住宅比率、自來水水質抽驗檢驗不合格率等 13 項細項指標，南部地區表現尚佳。科技指標方面，估項目包括每千人擁有電視機數、電話用戶數、電腦數等 6 項細項指標，南部地區表現相對較弱。

故上述資料皆可看出，南部區域發展具有一定的成績，但資料亦顯示其影響趨勢趨於弱化，亦代表政府對於南北平衡政策應更加落實，平均國家總體競爭力。亦即發展出自身之特色，凸顯南部地區區域競爭間之重要性。

二、都會區發展特色分析

南部區域佔台灣總面積的四分之一（27.4%），本文劃分其範圍涵括包含嘉義縣市、台南縣市、高雄縣市以及屏東縣計 7 縣市。地形結構上由於地處里山和玉山山脈南行末端，而中央山脈西側因斷層劃出一道陡崖，故山地、丘陵與平原由東而西依序排列，本區域平原地形由北而南依序爲嘉南、高雄與屏東；丘陵地形則爲竹崎、內門、恆春；北港溪等 11 條主要河川貫流其間。

南部區域而都市計畫面積佔總面積的 13.3%；都市化人口佔 77.6%。區域之總產值約佔台灣地區的 22%，產值結構大致為一級產業 5%；二級產業 66%；三級產業 29%。政府近年來投入的重要產業園區包括南科台南、高雄、生物科技園區；台南科工區；加工出口區；農業生技園區等；重要運輸系統則包括國際設施：高雄港、安平港、小港機場，城際設施：水上、台南、高雄、屏東、恆春機場；近期亦因高鐵之開通帶動嘉義、台南與左營站等區域可快速與北部做連結。

其曾經是全台發展之重心，但由於政治因素及貿易活動等人為因素使然，導致台灣發展重心北移。而南部都會區為複雜的空間組合，唯目前較多以高雄港市為中心，其中又特別以高雄港的發展軸最具支配性。以下從表 4-10 顯示其歷史面之發展歷程。

表 4-10 高雄港發展歷程

時間	高雄港之作爲	影響
清初	我國僅鹿耳門可與廈門對渡，高雄港殆爲運米私販所用。	
1855 年	美商安遜洋行的代表威廉，與清吏協商，以負責建設打狗港爲交換條件，投資四萬五千美元修改航道，取得台灣樟腦的經銷獨占權。	高雄港由過去的漁港一躍而爲商港，至此高雄港開始與安平港形成競爭的關係。
1861 年	依天津條約，開滬尾、安平兩港，但後來隨即爲基隆、打狗港所超越。	高雄港角色的提升，也改寫了港區一帶的功能與地景。
1884 年	光緒十年中法戰爭爆發，恐高雄港遭敵攻擊，建砲臺以固防守。	至此商港乃兼具軍港之基礎。
1885 年	安平港殆已全部淤積，高雄港遂而取代。	成爲南台灣對外海運的樞紐。
日 據 初 期	殖民政府致力全島的現代化建設。	
1904 年	縱貫鐵路高雄至斗六間已竣工，鐵道部有感於業務增加，擬擴建車站，遂決定以疏濬高雄港的泥沙做填築之用，以挖自港道	以此暴利後，又再整治高雄川，賺了溪埔的新生地。

	的泥沙填平鹽田四周，作為建築用地，促進鹽埕的繁榮。時設有「打狗整地株式會社」，專事收購土地。	
1905 年	日籍技師山形要助完成的調查報告中指出，台灣南部亟待建港，而南部各港中，尤應以高雄港為南部集散中心。	而高雄作為日本殖民政府南進的角色。
1908 年	正式被宣告，日人急於興建南部優良商港，作為獵取南洋資源的大本營，遂在第二次港灣調查後，決定興建高雄港。	配合其建設「大東亞共榮圈」的南進國策。
	同年立即開始高雄港第一期築港工程，甫全線通車的縱貫鐵路並以此為終站，設高雄站(今高雄港站)。	殖民政府積極的進行南進。
	同時公佈高雄都市計畫(打狗市區計畫)，面積 170 公頃，範圍包括運河以西的哨船頭與鹽埕區，計畫人口 42,000 人。	1908 年也是為高雄市計畫的開始。
1921 年	都市計畫擴大，增加運河東之前金與苓雅寮一部分。原計畫人口 116,000 人	
1932 年	發表了大高雄市計畫方案，但三年後方實施。	
1936 年	再度擴大高雄都市計畫，計畫面積 4,623 公頃。並增設高雄港陸軍專用航路之高雄東京附屬線。	以便其南侵政策之遂行。
1937 年	進行高雄港第三期築港工程開始，其中部分係為南侵企圖所建。	
1943 年	日人更擬鉅大之高雄港築港計畫，向內部展築，以二十五年完成計畫，完成十二公里之港灣，並計劃遷總督府於高雄。因是年日本太平洋戰爭已敗，遂止。	高雄港時為南洋軍需的供給港。
1944 年	盟軍大舉空襲高雄港，使之殆為死港。	高雄港市的發展關係至此又有另一次轉折。
1945—1952 年	高雄港務局進行清港與碼頭重建的工作。由於清港費用過鉅，高雄港市分治。而接收日產的製鋁、肥料、水泥、煉油、鋼鐵、機械相繼復甦，形成了前鎮港區一帶特有的工業港市景觀。	

1953 年	開始實施第一期四年經建計畫，高雄港市的發展，正象徵了台灣經濟起飛的縮影。	將高雄市列為工業經濟發展及建設的重心，致都市計畫規模逐漸擴大。
1955 年	內政部重新勘查擬定公告實施高雄市都市計畫範圍，計畫至民國 1965 年人口為 40 萬人。	
1958 年	擬訂高雄港十二年擴建計畫，同時開闢高雄港臨海工業區。	
1962 年	開始實施「加工出口區設置條例」	
1963 年	高雄港清港工作近尾聲。時國內鋼鐵需求增加，遂拆船業急遽擴張。	高雄港市與台灣第一的發展命運有了緊密的結合。
1966 年	高雄臨海工業區，包括高雄加工出口區第一期工程的完工，是高雄港市變遷中最大的象徵地景。	這個以廉價勞動力大量生產的工業基地，與鄰近的大仁宮拆船碼頭，都反映出台灣追求經濟成長背後所付出的社會代價。

資料來源：表格自製，內政部營建署，縣市綜合發展計畫資訊系統
<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/kaohsiung/total/total.htm>

如此看來高雄港區帶動了南部區域成為台灣重工業與石化業發展之基地。日據末期，隨著日本軍國主義的南侵政策，推展「工業化台灣」的策略，高雄縣也成為日本殖民帝國的南進基地。為後來高雄縣市奠定了重工業的基礎。¹³光復後，1953 年政府實施第一期經建計畫，將高雄市列為工業經濟發展及建設的重心，造成都市計畫規模逐漸擴

¹³ 除了製糖業研發的相關產業，無水酒精、紙漿原料及酵母等副產品外，原來的食品加工業就轉變為「甘蔗化學工業」，另外，各式化學、機械、金屬等產業也一一被發展。昭和 19 年(1944 年)成立東亞製紙株式會社於鳳山小港，即利用台灣製糖會社後壁林廠提供的蔗渣為原料，以曹達法製造牛皮紙，但因遭盟軍轟炸，未能正式動工。日本鋁業株式會社、南日本化學工業株式會等新興重工業是集中於高雄市，而岡山的武智鐵工所及中國鐵工所，則是因日本海軍航空器材之需而設立。這些日據末期的重工業建設，為後來高雄縣市奠定了重工業的基礎。

大。1958年發佈高雄港都市計畫，並擬訂高雄港十二年擴建計畫，同時開闢高雄港臨海工業區。1966年，包括第一加工出口區的高雄臨海工業區第一期完工。1968年高雄港擴建計畫完成，並完成大林埔外海浮筒及海底油管，可供大型油輪卸油。同年為配合國策，發展石化工業，於四月一日完成第一座輕油裂解工場。石化工業的發展，使得高雄重工業由原本的港區地帶，逐漸當時的都會區外緣蔓延，1973年底，政府推動十大建設，中油公司為配合政府發展重化工業政策，促進石化工業發展，責成高雄煉油總廠在林園成立林園廠，增產石化基本原料，以供應石化下游工業之所需。同年底，經濟部工業局發佈「台灣地區石油化學工業開發計畫」。並先後在1975年底完成林園、大社石化工業區後，石化業開始躍升為本縣最重要的產業。目前台灣地區高達70%的石化原料，是由位於高雄地區的五個石化工業區所提供。

此外，南部地區除了高雄，台南亦是台灣少有的具備多樣個性的城市，更是台灣少有的具備適當規模的城市。台南市由於經歷長時期的歷史經營與變遷，以及適度的自然條件與發展刺激，而具有其他城市所沒有的多樣及親切的色彩。台南的多樣性呈現在人文及自然兩方面，在人文方面由於歷經不同時代的經營與文化衝擊，而具備了各文化傳承下來的影響痕跡。台南市的發展速度雖然不如台北、台中、高雄等其他都市，但也正因如此，才使得這座古都的特色未被過度的外來文化及快速不成熟的開發形態所毀滅。質是，就南部地區發展現況觀之，在地理空間上以高雄市為中心，其位居台灣西部走廊的南端，其地形大部分為平原，轄境內山陵地極少，其中最高為西側之壽山，高356公尺，海岸則為隆起之沙岸，平直多瀉湖與沙洲，高雄港即由瀉湖改建而成，而旗津島則由沙洲所形成；高雄縣地勢東高西低，從3,500公尺以上的高山到平原地形變化極大，其間呈現山坡、丘嶺、河谷、台地及平原等各種面貌，地形主要可分為三區：東北區山地區、中部丘陵區、西至西南部平原區，而高雄縣西半部，北以二仁溪與台南縣市為界，南以高屏溪與屏東縣為鄰，此都會區內的高雄縣多位於西南部平原區，此區域亦為高雄縣人口、聚落和產業活動的主要空間；屏東市與麟洛鄉處於由高屏溪、東港溪、旗山溪、荖濃溪、隘寮溪、

林邊溪等網狀河流沖積而成的屏東沖積平原地區。整個高雄大都會區在空間上，山、海、河、港，組疊交錯之優勢。

以下，針對永續發展的目標架構下，分為永續制度、永續經濟、永續環境、永續社會等四個領域分述南部都會區發展的特色：

(一)永續制度

制度方面乃在中央都會或地方都會區設一互動之平台或機制，由於區域還是有很多需要整合的，亦可透過此機制來達成，例如成立相關委員會就是一種作法。就目前觀之，那高雄市剛好在高屏的中間，所以都會碰到區域的問題，目前的解決方法就是完全依照高高屏首長會報的方式，來做個平台，作為區域治理與溝通協調之機制。

(二)永續經濟

在經濟發展方面，高雄市為重化工業、港灣都市，境內亦有台灣最大的國際港，並為世界第三大貨櫃港，具有海空港之特色，與東南亞、東北亞及大陸經濟活動頻繁，發展潛力深厚，另外，市府正積極推動「高雄多功能經貿園區計畫」，以作為亞太營運中心之海運及製造二大中心發展起點。另外，高雄縣也有高雄科學園區、本洲工業區、環保工業園區興建中的遊艇專區，再加上縣府對招商活動行政效率的提升，都有助於招商成果。屏東市為屏東之縣治中心亦是縣政府所在地，加上屏東加工出口區、高鐵、捷運、機場及生物科技園區之設置，除能便捷經濟發展之外，亦能吸引許多金融機構在此設立，並結合週遭地區形成政治、金融、經濟合為一體之貿易中心。而高雄縣與屏東地區因風景秀麗、且富有自然景觀資源，除農林漁牧業均發達外，更可配合海洋高雄藍色公路計畫，形成套裝旅遊行程，有益於整體區域經濟利益。

(三)永續環境

除了上述之自然環境，文化觀光南部地區亦有特色。高雄市有歷史博物館、市立美術館、科學工藝博物館、壽山動物園、旗津海岸公園等，加上特殊港灣地形，高雄港是世界著名的港埠；高雄縣有公店

水庫風景區、佛光山風景區、觀音山風景區等，縣內美濃鎮也有頗具特色的公私文化機構，尤其重視客家文物的保存；而屏東縣有四季主題觀光活動的推行。高高屏地區的觀光旅遊，結合其交通運輸網絡而形成一體，再加上高高屏首長會報的定期舉行，三縣市首長對整個高高屏區域發展共同努力的共識，使得整個南部地區在觀光發展上密不可分，做為發展優勢特色之一。

(四)永續社會

社會方面，首重區域交通方面與產業活動。高雄縣交通路網大致可劃分為三大系統，即東北西南走向的旗山系統、東西向的鳳山系統及南北向的岡山系統；近年來國道 3 號、國道 10 號（南部第二高速公路系統）、快速道路等逐一通車，可使高雄縣省級以上的公路系統更加綿密、活動等時圈益形擴大，也將促使高雄縣與鄰近縣市的互動更加活絡。而高雄市交通網路有中山高速公路、南二高高雄環線、都會區快速道路（市區線、後勁溪線、左營區線、都會區環線）、東西向快速道路潮州線；交通設施有公車及渡船系統、貨物運輸系統與興建中的捷運系統。另外，以屏東市區為中心，有略呈輻射狀路網之東西向省道台 24 號，及略呈南北向的省道台 1 號、台 3 號與台 27 號，和都會平原區西側的國道 3 號（斜張橋）、省道台 1 號（高屏大橋）等。屏東境內還有內有台鐵西部幹線及南迴鐵路通行，而屏北機場作為國內線航機之備降場，紓解了高雄小港機場航班。整個高雄大都會區的交通是便利的，然屏東縣通往西部都會帶的重要聯外孔道大多受限於重要橋樑，若遇天災橋樑斷裂，交通就會受阻。

而產業活動方面，屏東縣過去以發展農漁業為主，近年來政府實施均衡區域發展策略，已推動工商業發展，因此工商、農、漁業相輔相成；高雄縣境內工商業發達工廠林立，有良好的投資環境和各種發展工業的有利條件，工業用地編定共有 11 地區，總面積為 1087.0048 公頃；而高雄市為南部區域之工業重心，在政府全力輔導及業者勤奮經營，加上優越的港灣條件，高雄市更是遠洋漁業重鎮。總括來說，高雄大都會區農林漁牧業均有，且為重工業發展中心，而近期因高雄科學園區、環保科技園區的拓展，科技工業也成為發展重心。另外，

觀光產業也是該都會區的發展重點，高雄市現正規劃進行輕軌捷運、旗津跨港空中纜車與高雄港一到二十二號碼頭周邊再造，就是為了透過交通運輸將觀光資源整合。

整體而言，高雄市為南部區域製造業、商業之重鎮，更是南部區域的金融中心；而屏東縣地處濱海旅遊交通中心與墾丁國家公園之所在，觀光遊憩資源豐富，其農漁業亦佔相當比重；另外，高雄縣境內古蹟眾多，在自然景觀上亦有絕對優勢，觀光資源頗豐。故高雄市有發達的工商港埠，高雄縣有蓬勃的農業生產，屏東縣有聞名的觀光遊憩資源，整個高雄都會區具有優越的港灣條件、發展潛力大，觀光遊憩資源豐富，可以說空中、水運交通運輸均很發達，而台南市素有文化古都之美稱，轄區內有多處古蹟文物，而境內的安平港又可分擔高雄港運輸機能，近年來市政府更加強安平地區的公共建設，使其儼然形成一個安平文化風景區。而台南縣地理高山平原兼備、海陸景觀俱全，是全台開發較早的縣份，其自然景觀頗具盛名，七股鹽山、黑面琵鷺保護區、潟湖景觀都是觀光客的最愛；而近年來成立的台南科學園區與台南科技工業區，更為台南市縣居民增加了大量的就業機會，企業的進駐更提升台南地區的產業發展。

此外，而高高屏首長會報可視為區域合作的協商機制，透過此機制，三縣市共同討論區域問題的解決方式，更企求能夠共同享有既得利益，首長會報之優點在於彈性，可立即溝通與處理跨縣市發展的行政層面問題，透過不同縣市的橫向溝通與協調，對於跨區發展事務可以直接由首長進行協調與裁決。定期舉辦之會報工作，可以針對例行性之合作事務進行研議與整合。然而、缺點就在於多著重執行層面之溝通，對於願景與長期之合作策略互動較少，合作之議題偏向短期合作，且討論之結果通常缺乏法令約束力（高雄市政府研考會：2007：5-14）。雖地區發展格局與資源利用模式決定了台灣南北消長，然而，歷史只兌現了其中一種的可能，故依循更深入之研究觀點審視南部區域之資源條件，透過問題檢閱之方式發現南部區域未來的發展方向亦為本文所欲之目的。

三、都會區發展優先議程

針對南台都會區治理之優先抉擇之議程來看，本文以歷年機關委託之研究案趨勢來探究。由於南台都市區治理之問題在台灣都會區形成的過程中即已有所探討，相關政府部門曾針對南部區域問題進行過不少研究（大致上還是以高雄為主）。在規劃研究報告上，近期明顯以南部都會區為研究對象者則有下列表 4-11，大致可分三個趨勢，其一針對「交通運輸發展之主題」、其二針對「區域發展機制之主題」最後針對「其他都會發展議題」作討論。分別陳述如下：

表 4-11 南台都會區治理委託之研究案

時間	研究題目	研究單位或委託單位
1984	高雄都會區捷運系統發展計畫與市區鐵路改善方案之配合規劃報告	高雄市政府工務局
1992	高雄都會區大眾捷運組織及捷運聯合開發決策與執行之研究	行政院國家科學委員會
1993	提昇高雄都會區整體生活環境品質:吸引高素質產業與人口之行銷研究	高雄市政府研究發展考核委員會
1993	高雄都會區知覺環境品質指標建立之研究	行政院國家科學委員會
1993	高雄都會區實質發展計畫規劃	內政部營建署
1994	高雄都會區工業發展的時空過程及其環境變遷之研究	行政院國家科學委員會
1994	高雄都會區發展策略及行動方案之研究	高雄市政府研究發展考核委員會
1995	高雄市產業發展白皮書	高雄市政府建設局
1999	高雄港區聯外道路與高雄都會區交通運輸整合系統方案研擬及評估報告	高雄市政府工務局
1999	高雄港區與高雄都會區發展分析與預測	高雄市政府工務局

1999	高雄都會區大眾捷運系統長期路網運輸規劃	高雄市政府捷運工程局
2000	高雄都會區建設方案之研究	行政院經濟建設委員會委託研究
2000	大高雄都會區跨域合作方案之研究	高雄市政府研究發展考核委員會
2001	高雄都會區捷運系統地下車站之緊急煙控策略及避難動線分析之檢討	高雄市政府捷運工程局
2001	都市規劃與設計的永續性規範及機制	行政院國家科學委員會
2002	台灣都會區治理體制之可行性研究	內政部營建署
2003	提昇高雄都會區服務業功能之研究	高雄市政府研究發展考核委員會
2003	高雄都會區大眾捷運系統防洪檢討研究	高雄市政府捷運工程局
2004	都會區域永續發展指標操作機制之研究	內政部營建署
2005	都會區域規劃標準作業程序之研究	內政部營建署
2005	台灣都會區域範圍劃設準則之研究	內政部營建署
2006	高雄都會區發展觀光整體策略之研究	高雄市政府研究發展考核委員會
2007	高高屏區域治理機制建構之研究都會發展憲章之探討	高雄市政府研究發展考核委員會

資料來源：表格自製

(一)交通運輸發展之主題

針對 90 年代以來相關高雄、南部都會區之政府委託研究觀之，皆以大高雄都會區為主，其中亦不免發現，現行研究案中聚焦於「交通運輸」為主題之研究案亦非為少數，諸如 1984 年高雄工業局委託之「高

雄都會區捷運系統發展計畫與市區鐵路改善方案之配合規劃報告」、1992年行政院國科會之「高雄都會區大眾捷運組織及捷運聯合開發決策與執行之研究」、1999年高雄市政府工務局委託之「高雄港區聯外道路與高雄都會區交通運輸整合系統方案研擬」與高雄市政府捷運工程局委託之「高雄都會區大眾捷運系統長期路網運輸規劃」以及2001年之「高雄都會區捷運系統地下車站之緊急煙控策略及避難動線分」、2003年之「高雄都會區大眾捷運系統防洪檢討研究」研究案。主題包含高雄市與其周邊聯外交通之規劃以及對於「高雄捷運」之大規模研究與評估，亦代表交通對一個區域發展之重要性。

早從1992年吳英明教授即針對「高雄都會區大眾捷運組織及捷運聯合開發決策與執行」進行研究，將大眾捷運系統的規劃建設、營運、管理、及聯合開發視為都會區發展之重要課題。除了單純的工程、技術或交通運輸等層面的問題，其更牽涉到土地的有效使用及都會發展之議題。基於能源、交通服務、生活環境品質、土地使用及都會區發展等因素的考量，大眾捷運系統的發展幾乎是每一個城市或都會區現代化過程中所共同面對的選擇。認為捷運系統的開發要能帶動都會區的發展，捷運系統的營運管理與捷運聯合開發是兩大重要環扣要素（Linkage elements）。捷運營運管理係指有關捷運設施、服務、資源和發展的經營。捷運聯合開發係指政府與民間對捷運場站毗鄰土地的不動產開發。係在捷運設施提供之市場與地點的有利條件下從事與公共運輸服務及場站設施密切相聯的不動產開發。各國都會區為了達到大眾捷運系統的整體發展的目的，其具體做法之一是大眾捷運的聯合開發。此外，若捷運的營運管理不善及服務品質不好，就無法帶動使用捷運的人潮，這不但減低捷運的運輸功能，並大大減低捷運聯合開發的機會，甚至使捷運聯合開發成為空中樓閣毫無意義。若捷運停靠站地點的選擇並不適合捷運聯合開發，則捷運系統對都會區發展的帶動將受到很大的限制。捷運系統的發展係透過高品質的運輸服務加上具吸引力的土地開發與合理的利益分配來刺激都會區商業經濟活動，以達到都會區發展並提升環境生活品質。高雄未來捷運組織的定位與捷運事務及捷運聯合開發的推動有密不可分之關係。本研究的目的即

在於探討如何將捷運組織的定位和決策程序及捷運聯合開發決策做有效的連結。

(二)區域發展機制之主題

針對 90 年代以來相關高雄、南部都會區之政府委託研究觀之，皆以大高雄都會區為主，其中以「區域發展機制」設計為主題之研究為主要之研究重點，諸如 1993 年內政部營建署之「高雄都會區實質發展計畫規劃」、1994 年高雄市政府研究發展考核委員會之「高雄都會區發展策略及行動方案之研究」、高雄市政府工務局於 1999 年之「高雄港區與高雄都會區發展分析與預測」、2000 年行政院經濟建設委員會委託之「高雄都會區建設方案之研究」與高雄市政府研究發展考核委員會之「大高雄都會區跨域合作方案之研究」、內政部營建署於 2005 年之「都會區域規劃標準作業程序之研究」、「台灣都會區域範圍劃設準則之研究」，以及 2007 年高雄市政府研究發展考核委員會之「高屏區域治理機制建構之研究都會發展憲章之探討」。從一開始的都會區雛型劃分，到近期已出現針對區域相關合作機制提出，亦代表了都會治理模式形成。以下提出數篇上述相關之文獻討論：

1993 年，內政部營建署委託完成之《高雄都會區實質發展計畫規劃》，對於都會區的發展現況預測，與實質問題的掌握，都較一般的上位計畫來得清楚，其具體的貢獻與可能的盲點有：

1、以高雄市為中心的縣市合併雛型

- (1)都會區範圍的界定，缺乏明確的指標，也未提及此一劃分結果，對南部資源競奪的影響。都會區的範圍基本上是以高雄市為中心所開展的，涵括了整個高雄平原與屏東平原的精華區，甚至包括高屏溪對岸的屏東縣（主要可能是基於水源的考量）。
- (2)傳統歷史地緣關係未被重視，如旗山地區僅有旗山鎮、美濃鎮被納入，其餘山地部分排除在外，且未做說明。
- (3)此一都會區似乎旨在強化目前高雄市的中心功能，例如文教設施、大專、體育、公園綠地、醫療等都市服務都普設於高雄市，

而將水資源、垃圾廠、果菜市場等都市必需卻具排斥性的公共設施向外緣的高雄縣、屏東縣擴張。

2、分區都市功能的定位(詳見表 4-12)

(1)都會區內的次功能區，泰半與地方生活圈重疊，均有其清楚的地域特質。

(2)各分區的都市功能多與現況一致，較不具啓發性。尤其岡山、旗山一帶的農地資源豐沛，未見發展遠景殊為可惜。另仁武、大社、林園的石化生產特性被再一次強調，可能不符地方居民的意願。

(3)各分區的功能仍太過抽象模糊。

表 4-12 南台都會區各分區功能定位

分區名稱	範圍	未來主要功能
高鳳功能區	高雄市各行政區、鳳山	區域商業中心、行政、工業（高科技型、技術密集型、港埠、倉儲、高密度住宅、運輸）
岡橋地區	橋頭、岡山、燕巢、路竹、湖內、茄萣、永安、彌陀、梓官、蓮、田寮	中密度住宅 地方商業中心
旗美地區	旗山、美濃、里港	農業 低密度住宅
屏東地區	屏東、九如、萬丹	中、低密度住宅 農業
仁武地區	仁武、大社、鳥松、大樹	科技型工業 高密度住宅 地方商業中心
大林地區	大寮、林園、新園	中密度住宅 技術密集型工業

資料來源：《高雄都會區實質發展計畫》，1993

2000年，高雄市政府研考會洪富峰委員研究之「大高雄都會區跨域合作方案之研究」，認為大高雄都會區（高雄市、高雄縣、屏東縣）在此趨勢下也體認到唇齒相依、共榮生存之重要性，針對「高高屏首長暨主管會報」所缺乏之跨縣市合作機制所闕如之處與已提出意見，並鎖定「生活品質」、「文化交流」、「產業發展」、「交通運輸」及「區域行銷」等五個面向，並依據都市發展理論、區域整合理論和都市行銷理論，嘗試提出跨域合作機制之芻議，共分成短程及長程目標。短程目標包含：(一)研析跨域合作模式，冀有效解決長久以來困擾高高屏三縣市居民的共同問題；(二)推動三縣市資源整合，共同發行藝文刊物及創造具有地方特色的活動。長程目標為：(一)建議高高屏地區整體發展機制、調整經濟結構、營造更好的共同生活圈，以平衡城鄉差距；(二)爭取社會人文科系的設置，培養專業人才，以提高整體文化素養和公共政策研訂的能力；(三)落實海洋教育，促使高高屏地區成為南台灣海洋文化的重心。

2000年，蔡敦浩之「高雄都會區建設方案之研究」，乃將大高雄都會區的發展也依循，都市人口都有先集中，繼而分散，形成衛星都市，進而形成更大的都會區域這種發展模式，在高雄市的周圍有許多衛星都市的出現，再加上共同生活圈，而區域內產生的共同問題，如：水資源開發、自來水、垃圾廢棄物、空氣污染、交通運輸、治安等也緊接著陸續出現。爲了要解決這些跨域性問題，都需要政府強而有力「跨域合作」的能力，並運用「跨域合作」的整合模式來建立協調溝通的管道，進而協同處理公共事務的共識，才能統合政府有限資源，補強即時回應公共問題之能力，以及加強衝突管理、危機管理的速度與有效性。而現今台灣地區隨著交通運輸之發達，空間阻隔縮小。高雄市、高雄縣及屏東縣地區經過近年來的發展，已然形成共同生活圈，區域間的發展是互補與互利的關係，而非主從或競爭關係，因此跨域合作已是潮流所趨。所以，高高屏三縣市若能以「互信互利」、「共存共榮」，的精神進行跨域合作的建設方案，將可一起營造出共贏、資源整合的高高屏共同生活圈，帶動整個區域間各項的建設發展並提高生活品質，進而成為台灣地區最具競爭力及最適合居住的區域。準

此，本研究在經過各種跨區發展之理論與實務的引介與比較後，將針對高高屏為範圍的高雄都會區，研提具體可行之跨區建設計畫。

2002年，內政部營建署委託王鴻楷教授研究「台灣都會區治理體制之可行性研究」，有鑑於我國都市發展長期以來受到各種體制因素的牽絆，無從發揮有效的都會區域整合治理功能，許多跨縣市的都會區問題因而難以解決，本研究擬參考國內外之跨轄區治理體制、經驗，從可行性角度來探討我國建立都會區域治理體制的條件與前景。研究目的主要包括以下數項：(一)掌握我國及他國跨縣市都會區發展之主要政策特性。(二)檢討我國及他國都會區之跨轄區合作機制及經驗。(三)釐清我國地方政府處理跨縣市發展問題時所面對的困境。(四)為我國都會區尋找可行的跨轄區治理體制及其策略配套。

2005年，內政部營建署委託陳彥仲、林漢良、楊筑甯、藍逸之等教授針對「都會區域規劃標準作業程序之研究」。目的在於整合都會區域資源，創造具競爭優勢的經濟發展模式、舒適的生活型態、和諧的社會關係，以及永續的環境生態。故而劃設都會區域的四大原則即在於空間及社會資源的利用必須符合經濟原則，各項資源必須公平合理的分配，環境資源必須予以保護與永續利用，及治理必須有效及合法。由此可見，都會區域之形成，除了要求存在規模經濟及聚集經濟外，亦需著重於都會區內各面向間之效率與公平，並促進都會區之永續發展。對於都會區域規劃之經驗，其內容包括各國的都會區域之認定、規劃目標擬定單位、規劃作業單位、審議單位、部門協調機制、以及民眾參與機制。從各個項目重點作為本研究擬定作業程序之參考基礎。同時並檢討國內現行的區域計畫之現況、體系、以及治理等問題。透過國外案例分析以及國內區域規劃體系之探討後，本研究訂定了未來都會區域規劃之定位及功能。

同年，內政部營建署委託何東波、謝宏昌針對「台灣都會區域範圍劃設準則之研究」，目的在於探討如何將都會區域計畫建構成為台灣空間計畫體制的一部分，並以都會區域範圍的劃設準則為焦點。該研究在方法上，以文獻研究法分析我國現有法制及國內外學者之相關研究，勾勒出現有都會區域之現況、問題，並進一步透過問卷及 GIS

之分析技術，選擇最適之方案。重要發現經過相關學理之分析，認為：社會公平、經濟競爭力、環境保護及財政效率是各先進國家規劃都會區域計畫的普遍目標，並依此考量達此四目標的治理機制。經檢視台灣地區現行的空間計畫體制和發展趨勢，我們認為都會區域計畫應該擺脫福利國家的思維，對於各種公共建設（與服務）的提供應視其類型分由公部門、公私合夥或私部門來治理，另外需要考量成長管理的理念與作法。本研究經訪問國內專家後，針對公共設施與治理目標以及公共設施與治理形式的關係，加上對於公共財治理的相關學理，推演出都會區域可以社會公平界線、環境保護界線、成長管理界線、以及預測發展界線來規劃之，並且提出劃設步驟。本研究另以四個模擬劃設都會區域範圍方案訪問國內官員、民意代表與學者，結果發現多數受訪者認為現行區域計畫不合適，並支持台灣地區在近期應劃設三個緊密發展的都會區域，而在遠期可考慮將全台規劃成一個都會區域。

2007年，吳濟華受高雄市政府研考會之委託，針對「高高屏區域治理機制建構之研究都會發展憲章之探討」主題進行研究，認為在全球化與在地化的兩個發展趨勢下，任何都市面臨著全球城市的競爭，地方都市的在地角色與競爭力絕不能侷限在都市本身，而必須統整在地甚至全國區域的經濟實力，進行整合實力的競爭。南部區域的產業與經濟活動同樣無法自外於全球趨勢而迴避來自世界城市的競爭壓力。因此如何結合都市本身的資源條件，有效整合鄰近都市的空間資源形成產業區域聚落，強化區域治理能力，共謀區域問題的解決達成區域分工的經濟效果，顯然是未來地方都市面臨的共同課題。城際合作的觀點是一種空間夥伴關係，透過合作方式結合成為城市區域(City Region)以因應全球化的競爭。高高屏地區長久以來在同一個生活圈下發展，三縣市在許多跨區域的議題上須尋求更強的共識建立合作基礎，未來在面對全球化的競爭之下，高高屏更應該本著區域合作的精神，在資源有限的限制下，利用區域治理發揮自有特色，並強化區域分工，以創造更多的合作利基。本研究檢視國外區域治理的理論基礎，包括城市區域、夥伴關係、區域主義。並歸納數個區域治理的模式，包括：簽署合作備忘錄、首長會報、區域委員會、區域經理制、策略

夥伴關係、廣域行政、區域政府等方式。並從高高屏現況的發展中，以公共經濟學和空間效率的觀點作為區域治理的論點，並尋找高高屏地區合適的合作模式，並從過去的研究與民眾的互動之中，檢視優先的治理議題形成區域共識，包括具有跨區域性質，跨部門性質以及跨領域性質的議題。例如：空氣污染、水資源管理、交通運輸整合、產業轉型發展等。故藉由政府間網絡、地域性網絡、生產網絡、政策社群網絡、議題網絡與專業團體間之網絡關係，研擬高高屏都會發展憲章，建立高高屏區域發展之地方性策略夥伴關係，強化區域分工，以利整合區域資源之配置與規劃，作為未來區域政府治理與住民生活圈建設之準則，已是必然的途徑。

(三)其他都會發展議題

此外針對南部都會之相關委託研究除了，「交通運輸發展」與「區域發展機制」之主題，還涵括了其他之議題，本文一併於此作研析。包含高雄市政府研究發展考核委員會於 1993 年之「提昇高雄都會區整體生活環境品質:吸引高素質產業與人口之行銷研究」、同年國科會之「高雄都會區知覺環境品質指標建立之研究」、高雄市政府建設局 1995 年之「高雄市產業發展白皮書」、2001 年國科會之「都市規劃與設計的永續性規範及機制」研究以及 2004 年內政部營建署都會區域永續發展指標操作機制之研究和高雄市政府研究發展考核委員會於 2006 年委託之「高雄都會區發展觀光整體策略之研究」。由上述資料呈現出一個趨勢，階位當地區域居來導向更好的生活，似乎即為各個研究安之研究大標的，亦出現了相關永續發展與找出當地合宜發展之特色（例如：高雄都會區發展觀光整體策略之研究）。以下提出數篇上述相關之文獻討論：

1993 年高雄市政府研討會委託胡國強教授進行之「提昇高雄都會區整體生活環境品質:吸引高素質產業與人口之行銷研究」，認為現有之物理性環境品質指標不易為民眾所瞭解與認同，且環境品質在本質上應兼及反映民眾觀察者之價值 判斷，故有必要建立「知覺環境品質指標」。在建立過程中，除討論樣本選擇，環境刺激呈現型式，環境品質評量方法，環境品質分析單位及信度、效度、效益等方法主題外，

亦援引 Craik and Zube「環境品質觀察者評估系統」以說明知覺指標產生歷程。而為通盤瞭解起見，亦論述指標意義，應用狀況及主觀指標之三種類型等，以實徵建立高雄都會區知覺環境品質指標之參考指引。

1994年，吳連賞之國科會研究「高雄都會區工業發展的時空過程及其環境變遷之研究」，主旨首先在於追溯探究高雄都會區工業快速成長的地理社經背景與歷史過程；其次探討本區工業發展在時間面、空間面及結構面的變化機制與演變脈絡；其三在探明工業發展營運條件的變化及其調適應變機制；其四則在瞭解本區民眾對環境品質的滿意程度及其對環境汙染影響程度的認知與識覺，並討論工業發展對各層面環境的衝擊與影響；最後則說明本區工業發展與環境變遷的前瞻方向。研究結果顯示：

- 1、地理上的必然和歷史上的偶然造就了本區繁盛而且高大雄偉的工業地景與都會風貌。本區工業發展共歷經五個時期，近期工業的再結構已形溯了典型的重化工業(大資本)與金屬工業(小資本)的雙元性經濟結構特色。
- 2、本區的工業化與都市化發展步調亦步亦趨，相隨進行。出現中心地帶與外緣地帶工業衰退而中間衛星過渡地帶工業蓬勃成長現象，工業擴散模式係以四條軸線向都會郊區四周輻散發展。
- 3、工廠調查顯示現階段本區工業景氣呈低迷狀態，影響投資意願低落。
- 4、民眾問卷調查顯示本區居民對整體環境品質的不滿意度達36.62%，社經地位階層愈高者不滿意度愈高，高度都市化區、重型工業或石化專業區所在地的汙染識覺尤為嚴重。總之，未來宜重新檢討本區都會發展與自然環境間的關係，期能減少環境汙染問題，重塑新的工業都會意象，追求軟體的、品質的和環境的要求與提昇。必能逐步邁向世界都市化、昂首走上21世紀的國際政經舞台。

此外亦有針對「提昇高雄都會區服務業功能之研究」，2003年高雄市政府委託黃義俊教授，由於高雄地區的產業結構最早是以重化工業為主，但隨著產業結構的轉變，使得原本以重製造業，輕服務業的

高雄，也開始注重服務業產業的發展。再加上政府在 2002 年提出「挑戰 2008：六年國家發展重點計劃」，計劃中涉及許多服務業產業的發展，例如，知識型服務業、分配型服務業及消費型服務業等等。而高雄為迎接此之六年國家發展重點計劃，高雄市政府以「海洋首都」為施政目標及發展「多功能經貿園區計劃」，期望高雄市躍為 21 紀新海洋首都。本研究以高雄都會區服務業為研究範圍，主要針對資訊產業、流通服務業及觀光服務業為研究對象，透過文獻探討法、訪談法與焦點團體法，以 SWOT 概念與關鍵成功因素來分析，並結合政府所開發的「海洋首都」與「多功能經貿園區」發展特色，探討提昇高雄都會區服務業功能的可行方案與策略。

2004 年，內政部營建署委託陳錦賜、蔡添璧、黃耀儀、梁琬如等人針對「都會區域永續發展指標操作機制之研究」，認為在全球化議題的趨勢下，都會區域產業、人口、政經等資源集中的特性，兼負帶領國家迎接國際挑戰的重要使命。為因應全球化之潮流，國內各都會區域的發展，已有必要應用一套客觀的評量系統，來衡量各都會區發展之問題，從全球宏觀的視野進行整體策略擬訂。為了落實國土規劃理念，提升國家競爭力，乃藉由國內外都會區域相關永續發展指標計畫為研究基礎，並依據全球化、永續發展理論、四生環境共生理論及成長管理的內涵，建立都會區域永續發展評估指標系統架構。台中都會區近年來在產業、交通等重大公共建設計畫的推動下，都會成長速度較以往更為快速。為因應其發展趨勢，並探討都會區成長管理與永續發展間的關係，本計畫乃以台中都會區作為都會區域永續發展指標機制操作的示範地區，期能藉此作為未來台中都會區永續發展評估基礎及檢討依據，以及台灣其他都會區永續發展評估的參考。本計畫以都會區域永續發展為主軸，建立一套確立可行之執行策略與操作機制，以供有效管制與決策參考。

然而，如同北部區域，南部區域因地方政府之施政計畫，多基於個別執掌轄區之政策需要加以建設，都會區合作發展建設之法令、機制均付闕如，使得多數探討與研究之結果多未能付諸實施。迄今都會治理問題中，亦是一個待解決的關鍵性議題。

四、都會區發展困境難題

針對南部都會區之困境與難題，本文結合相關文獻與焦點團體之研究方法進行問題統整，一方面透過文獻，針對基本課題、區域問題與總體問題¹⁴。另一方面，結合研究方法-焦點團體之應用，針對基礎問題、跨域問題與關鍵問題進行討論，另於下章中分析。

(一)基本課題

1、產業快速轉型的挑戰

GATT 入關後，現有農業將飽受衝擊，依政府政策，台灣即將加入關貿總協，由於將大量開放國外農產品進口，將對本縣農業造成嚴重影響。另外，三級產業不振，影響年輕人口就業意願，青壯勞動力外流嚴重，三級產業蔚為新主流就業趨勢，但南部區域成長遲緩，且層級不高，不足以吸引新增的年輕就業人口。

2、建構因應活動需要的運輸服務

為使區域邁向永續發展，運輸的形式必須兼顧活動需要以及環境保護，發展公共運輸則為共同解。由於高鐵通車，長程運輸市場發生變化，南部區域國內機場必須轉型發展。城鄉網絡系統不健全導致城鄉關係僵化。由於城鄉間缺乏互動，無法建構彼此間的發展網絡，導致鄉間因缺乏活動而顯得蕭條；而城市因高密度發展且生活單調而顯得缺乏創意，主要係空間機能分工不佳與網絡系統(包括運輸網路、資訊網路與合作關係)不健全所導致。亦加上南部區域大眾運輸系統使用習慣尚未建立，大眾運輸供給不足，加上個人運輸的使用缺乏應有的限制與管理。人本運輸的思維未深入交通建設計畫，以車輛行駛導向的設計與建設思維往往潛藏危機，特別是對於老弱婦孺較多的鄉間地區來說。

¹⁴ 此部份，本文參照內政部營建署網頁，「縣市綜合發展計畫」與「縣市綜合計畫發展報告書」，相關內容編纂，資料來源為：

<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cpclass/class10/ch09/ch9.htm> 、
<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/kaohsiung/total/total.htm> 、
<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/index.htm> 。

(二)區域問題

1、縣市合併問題

縣市合併與否，攸關地方自治與財源分配，影響地方發展甚鉅。並且鑒於過去都會區發展，每以高雄港市為建設重點，未來縣市合併除了站在高雄港市的立場思考外，若能同時兼顧高雄市、縣兩者的均衡發展，才能促進南部區域的整體發展。

2、治理在地化之時代挑戰

地方政府權能與業務劇增，高雄市和高雄縣政府應如何因應，鑑於地方自主時代的來臨，以及高雄縣地理環境的複雜性，是應該更貫徹地方自治的精神，授權縣政府或地方公所、議會、代表會更大的權限，以辦理地方自治事項。準此，未來縣府或公所的業務將相形增加，且各自治團體間的合作或衝突也可能隨之升高，應有積極的應對策略。此外，由於將來國土開發將以縣市為核心，且以縣市政府為主要的推動者，未來高雄市、縣政府的行政工作壓力勢必增加許多，對建設部門的業務構成極大的挑戰。

3、高雄都會區持續蔓延

高雄都會區持續由高雄市中心向外蔓延，人口、產業向緊鄰之高雄縣集中，並且都會區蔓延引發都市服務嚴重不足的警訊。高雄市中心都市成長壓力日漸增加，以及房地產市場向高雄縣發展的趨向，環高雄市的各鄉鎮市（高雄縣的內環）提供了相對價廉的住宅，使得人口有逐漸向高雄縣內環集中的趨勢。都會區蔓延，人口、產業向外集中，依據其他城市的發展經驗，將使地區車流增加形成塞車、開放空間面積縮小、學生人數增多但教育品質下降、社會混質化產生治安問題，引發許多外部不經濟，導致公共投資的浪費，應速謀對策。

4、區域分工與資源整合

由於各自發展導致個縣市間彼此市場競合，資源整合明顯不足。以觀光產業為例，無法觀光服務分工不清，海洋與港區、城市地區、大型據點、天然資源與農業地區等缺乏優勢分工，導致觀光呈零散點

狀發展，難以構成區域旅遊系統。南部區域除了高雄市、台南市與嘉義市之外，各縣發展願景相近，容易陷入競合關係，有待創造更大整體效益。發展觀光、產業（農業）科技化、優化環境與提高生活品質是各縣市普遍的重要主軸，而提高商業水準亦是南部縣市普遍的訴求。綜而觀之，各都市地區的發展願景較具特色，而嘉義、屏東與高雄等各縣的發展願景則相似度頗高，容易造成資源分配上的競爭以及區域空間機能的缺口，應設法適當協調因應，以創造更大的整體效益。

區域治理機制與平台尚未完善，故有關產業面、觀光資源整合、水資源調度、污染防治以及聯手國際行銷等事項，各縣市雖有高度共識，惟缺乏推行之動能，殊為可惜。

(三) 整體問題

1、總體環境惡化

在實質環境方面惡化嚴重，主要河川流域經營也管理不善，水質惡化嚴重、地區排水不良，雨季積水盈尺。另一方面，傳統重工產業為主之發展模式也造成石化廠區附近空氣、噪音、地下水污染嚴重、土壤重金屬污染。海洋資源因沿海漁業資源加速枯竭與海岸侵蝕、地盤下陷等受到影響。

2、區域獨特性有待深掘與行銷

經濟全球化導致成功的經驗更容易被複製。故發現區域資源獨特差異性，乃是區域發展回應全球競爭應有的態度，同時也是強化區域競爭力的基本對策。由於南台都會區灣位於亞太樞紐區位，然目前區域整體發展並未充份發揮該區位獨特優勢。並且未居北回歸線以南，氣候條件有別於中、北部，以及其他溫帶地區，目前並未充分運用此氣候上的特性與差異性發展區域特色產業、建築、能源與觀光等領域。南部區域文化資源豐富，然區域文化資產並未進行大格局的整體研究與行銷，區域發展缺乏文化獨特性。文化保存流於表像，文化內涵有待彰顯。

3、高雄都會區中心與邊緣兩極化現象擴大中

高雄都會區核心（即高雄市與高雄縣內環鄉鎮市）與外圍的高雄縣鄉鎮（即部分的岡山生活圈與整個旗山生活圈）正呈現兩極化發展的脫落關係。邊緣鄉鎮的生產角色長期低迷，加速青壯人口外流，社區聚落的老化。亦加上現有交通建設、公共設施投入，與中央的縣市合併構想，都再次強化都會區核心的功能，兩極化現象勢必持續擴大。

4、高雄都會區實質競爭力正衰退中

經濟起飛帶動之加工出口區、石化原料、國營企業等，由於勞力、環保成本的加重，競爭力已大不如前。南部區域經濟產值、人口數量的成長遲緩，甚至已遜於台北縣、桃園縣、新竹市、台中市。政府財政分配的指標，對都市服務長期的忽略，致生活環境惡化。區域計畫預期目標與實際執行情形有大落差，施政面多強調交通建設，其他如流域經營、水源保護、農業振興、污染防治、排水問題等，都未及解決。由於東亞經濟的快速崛起，馬來西亞、新加坡、上海等鄰近城市都已著手規劃興建自由貿易區、營運管理中心、利潤中心等高層級的區域營運中心，預料將為台灣經濟主要的競爭者。而南部區域卻缺乏國際都會所須的關鍵服務業（保險、金融、資訊）等產業，難以吸引有競爭力的服務業進駐。並且，高雄港物流航運競爭力近年嚴重衰退，港口設施營運的不效率，與碼頭工人的素質，關係未來全球運籌中心之成敗。

五、焦點團體訪談結果分析

(一)基礎問題

本研究發現對於都會治理具有很多相關問題之提出，然本文以下僅針對較具特殊性或較具有價值之專家學者與機關代表的對話作析論。本文針對基礎問題區分為三大都會區之理由、都會治理為動態之觀念、中央賦能的必需來加以探討。

1、政策利害關係人之顯現

一個代表的過程確保所有影響個別利益的有效主張，既不是在個人亦不是透過代理人。利害關係人可被定義為包含任一個正式或非正

式的團體，譬如公司、產業、團體、公開代辦處等形式。利害關係人有時更會涉及社會各個領域之中。並且，既使當參與的機會是對全部人公開，資源限制可以阻止某個社會階層參與。因此，具有利害關係的代表人，即為代表性的重點。故找出真正之利害關係人，發現真正問題，解決問題才是都會治理發展之關鍵要素。

……雅典憲章這種憲章的概念可去去規範你一個區域真正要的是什麼，然後我發現發回到我們這個政策網絡裡頭就是網絡關係人，……真正核心的政策利害關係人應該是在這個區域被找到然後在這個區域被發展出來，而不是期望說我們要透過什麼成立區域政府什麼成立都會區來把它調整到位，……（SS02）

2、資源互補強化聯繫

當整個南部的縣市能有效的整合，他的國際競爭力就會很高，國際的見光度就會很高，所以一個都會的概念的整合是有必要，勢必可創造更高的附加價值，例如高高屏都會區之特性皆不同，可透過資源互補做為發展之利基，並且找出聯繫之管道並強化才是永續發展之關鍵，因為不整合就會造成資源的浪費。

……高高屏事實上它三個縣市之間特性完全不同，他可以做很多的資源互補，他有很多資源互補的利基，可是他在政治上又有很多的這種衝突，所以這個其實回到治理的話，應該是回到治理的精神來看這件事，……（SS02）

其實我覺得南部七縣市之前便有一個首長聯繫論壇，我覺得如果可以將台南與高雄做個連結，我認為應該是很穩發展的空間，台南市跟高雄市其實距離並不遠，但其實這兩個都市之間並沒有做很好的連結，一般來講去高雄的地方並不會去台南，這個好像有個很大的落差，

我們看其實台南跟高雄有很多可以配合的地方，譬如說像交通，台南的機場，安平港等，都幾乎沒有任何作用了，所以除了高鐵之外並沒有其他的聯外管道了，這些我們覺得可能它只是一個景點卻沒有真正交通的作用了。（SS03）

那到中央以後，其實他就是由上而下的所謂跨域的問題，比方說各部會的一些問題，開議的問題，其實在中央那邊有一些層級的思維，就像在我們的市政府來講的話，我們有很多局處，也有很多行政區，那這個狀況之下，我們的規劃單位跟我們的研討單位，也會做一些整合性的思維，這是很重要的事情，有些事情如果不整合的話，他每個單位都是有他的一個思維與他的立場，那是需要整合的，如果不整合的話，是會浪費很多資源。（SP06）

3、強化服務業之機能

南部區域卻缺乏國際都會所須的關鍵服務業（保險、金融、資訊）等產業，難以吸引有競爭力的服務業進駐。並且，由於三級產業蔚為新主流就業趨勢，但南部區域成長遲緩，若三級產業不振，將會影響年輕人口就業意願，青壯勞動力外流嚴重，不足以吸引新增的年輕就業人口。

高雄都會區來講，以及與台南都會區，這兩個都會區的面向比較偏向於供給型，也就是說製造型的都市，所以我覺得就是發展比較不平衡，所以除了那五個重點之外，服務業的部分要強化。（SS01）

4、教育與地方治理人才之培養與留才

透過教育，培養優秀之地方治理人才，一方面形成聚落，形成為知識社群，透過這樣之方式，使優秀人才帶動地方發展並創造就業機會，亦提高區域之教育涵養。

……一個就是整個施政的指標就是人才流向，全世界我們談甚麼全球化都一樣，人潮只要去哪裡，哪裡就發，人從哪裡離開，哪裡就衰，小小台灣長時間人才就這樣子的一種異動，人才希望要在一個地方要能夠增加，只有兩種方式，一種是有誘因，要有就業，吸引過來。一個在地，然後去鼓勵，要去培養……。 (SS06)

(二) 跨域問題

1、合作的誘因

在目前的行政架構下，什麼樣的動機、壓力會促使地方政府突破行政轄區範圍在都會區域的架構下進行實質合作與治理，即進行都會治理之合作誘因何在。如同前章對於北部都會區之論述，可區分為外在因素與內在因素。外在因素最主要的就是國際競爭之趨勢，內在因素乃地方政府勢必要在某些議題上突破行政轄區與其他縣市合作，因為，單一地方行政體系勢必不能滿足一個生活圈的所有的需求規劃。此外，於南區之焦點團體座談中亦發現，政黨亦是促成合作誘因的一個重要關鍵，另外，整體共同生活圈亦為形成合作誘因之因素。

……會有什麼樣的因素來促使都會區域的地方自治團體必須進行合作跟治理，我想基本上政黨的因素也是一個，透過個人觀察，就是說，行政首長如果說他是同一個黨籍也許透過地方的一種結盟那麼他跟中央之間的一個協商呢也相對的會比較有力量；所以我想這是一個影響的因素，再來就是說生活圈的一種整體性，可能居民之間的一些交通啦、或者是教育啦、工作、或者是育樂活動，這些生活上的所需，讓整個地域的生活圈因而成形，我想這也是一個讓都會區的地方

自治團體必須要去思考怎麼樣來合作，怎麼樣來共同面對一些區域上的問題。（SS05）

2、都會區功能上的分工

由於每個地區都有其自身之發展特性，是故找出各地方之「特質性」乃都會區形成之重要依據，以免除邊陲城市之可能。以南部都會區來看，以高雄為核心，那楚瑜次核心之台南即可發展歷史文化之特殊聚落形成因素，成為此都會區之文教功能。

南部來講高雄會是一個比較大的核心啦，那相對於台南的話他就比較屬於次級的核心；所以在整個都會的核心角色來講，高雄應該是一個主要的核心。但是就這兩個都會來講他又有他各自發展的優勢，畢竟台南他是偏向一種歷史文化資源比較豐沛的，他可以提供的育樂機能可以補高雄的不足。在未來可能這兩大都會區裡面要做一種所謂機能上的分工……。（SS05）

北部是單一的，如果你要都會區北部變成一個南部變成一個，那北部就是很簡單就是以台北為一個放射，可是南部的話實際上是多核心；所以就是說如果你去研究治理的話，我們有多核心經營的模式，跟北部經營的模式不一樣，這樣子你有提供這種學習性的工具給這些地方政府，這些地方政府才知道說他們應該有哪些選擇。（SS01）

3、相關法源依據之缺乏

組織最好制度化，因為區域的問題可能將會是常態性之問題，雖然或多或少會有突發狀況（例如水患或地震等災難），是故法令規章之建置就成為政府應積極促成之要件。因為在處理上若有需要有一個正式的法源，亦強化都會區在執行治理能力之正當性。

我們可能要先去就制度面上要怎麼樣去建構比較完善的有關治理的一些法治的問題，包括我們現在法規可能沒有提到有關跨域或者是合作的一些比較健全的建置；另外對於地方制度法裡面人力的限制、財政的限制，可能是必須要優先處理的問題。（SS05）

……法規一定要有個區域性，剛剛有講到，你要讓他們做到區域性的，現在你的法規你的結構都是講說讓他們個別政府來申請。（SS05）

(三)關鍵問題

1、互動平台之建置

即在中央部會或地方都會區設一互動之平台或機制，此外，區域還是有很多需要整合的，亦可透過此機制來達成，例如成立相關委員會就是一種作法。就目前觀之，那高雄市剛好在高高屏的中間，所以都會碰到區域的問題，目前的解決方法就是完全依照高高屏首長會報的方式，來做個平台，那目前就是一年開兩次會，那輪流主辦，那議題當然包括觀光建設，除了觀光建設之外，還有觀光文化、水資源整合，還有相關區域性都市計畫，在縣市交界都市計畫相互配合的問題，相關的建設，都是移到這個平台來討論。

……比較有可行性的是在中央部會裡面，是不是在某些地方，可以設置一些都會級的或區域級的決策單位，研究這個部分，比如說像委員會，那委員會裡面也是分權嘛，有的是決策單位，相對有一個課責單位，像地方的議會之類的，這是我第一個建議。（SS05）

在中央政府裡面有個委員會，你說的那種是屬於地方上面的委員會，那由於處理縣市政府之間的協調，因為會有一些地牽涉方資源的

分配，我們希望說可以在中央部會裡面有一個這種協調的委員會，讓地方政府資源也會比較到位。（SS05）

2、交通變革

因為是交通區位決定產業的發展，還有他的型態機場、高鐵將台灣西部形成四個區塊的一小時生活圈，連帶也影響縣市競爭力消長，加速整合周遭縣市的資源，提高各自區域的競爭力。此區域的競爭力經常是連繫在一起，造就這些區域整合的最主要因素就是地緣、交通、與政治情勢，其中尤以交通變革的影響力最大。但交通所帶來的是區域間往來越來越便利，然而會不會將西部實力全集中到台北市，使縣市間的城鄉差距拉大。故在交通快速發展之下完善的都會治理規劃成爲越來越重要的議題，也迫使須正視都會治理的問題。南部各縣市對於交通問題，亦將其視爲關鍵問題，乃首要處理之問題。

交通問題比較是因為高鐵是在台南縣，跟我們台南市之間還有一段距離，現在是說高鐵還有接駁公車在運作，所以搭高鐵的人還滿多，所以我們市長是認為說高鐵如果是蓋在離台南市比較近的話，成效會比較好，到目前來說，高鐵站設在歸仁那邊，發展的狀況還不是很好，如果能跟高鐵可以離台南市更近或者是可以接的更起來的話，對於台南市與台南縣的發展會來的更好，那因為我們台南市是位在於被台南縣包圍住，而且是比較偏邊陲地帶，所以她在往外擴展出去的機會是比較不大啦，所以我們市長對於其發展也有所疑慮。（SP01）

台南是比較大的問題是交通的問題，譬如說我們在上課的時候，碰到一些學生或者是研究的人員，他們是覺得說台南是他到中部南部的話比較不會到的一個地方，高鐵站在歸仁，那之前可能是因為一些政治的因素所以再那邊設站，那個地方當然是有一個小的別墅建立，可是不太可能發展，好像每個高鐵站都有這個問題。……台南市的對

外交通並不是這麼的方便，這樣變成說台南在對外的交通和資源上都不是那麼的方便，那如果在這個過程裏面，如果我們用兩個原因來看，一個就是人力沒有辦法進來這個地方，觀光客就不一定可以算。那第二個就是資訊沒有辦法進到台南市，我做一些文化創意產業的東西，看看就是說台南市在這方面還能不能再做一些擴散啦，可是擴散是是有限的我們可以看到很多活動的舉辦，可以真正的效益不見得可以看出來。(SS03)

第一個是總體性的，可以這樣講，這 11 項來講無庸置疑的就是交通跟產業，是最重要的治理問題，都是無庸置疑，那這個產業跟交通的優先序，又是交通優先。(SP05)

3、財政金源短缺，無錢如何做事？

如同北部都會區，有好的治理模式與合作意願，但若無財政支持或資金幫助，將無法成事。分配不均會不會又造成合作之失敗，亦為我們所需關注的問題。地方政府雖具財政自主性，又與整體的經濟景氣循環與國家整體財政的負荷能力有關，能否建立地方財政自主的制度，也將影響地方政府間的合作意願。

……台南市面臨到的就是財政的問題，主要財政是我們很大的負擔，我們市長對於財務的劃分一直很有意見。府城是我們台灣很早以前便以發展的都市，但由於中央政府一直重視北部，相對於比較忽視我們，所以我們一值極力要去爭取預算，或是一些經費補助，可是相對的我們首長跟中央的關係也不是很好，所以爭取到的額度真的很少，所以變成要透過一些管到才能拉的到預算，所以我們目前面對到最大的問題就是財政的問題。(SP01)

目前各縣市政府所面臨的共同問題，最大的問題大概是財政困難！是每個縣市政府遇到的問題；（SP04）

4、民主品質提升與深化

由於都會治理（urban governance），係涵攝遍布於都市的公私領域中，個人與團體間事務管理與計劃的總和，並透過和不同層次間利益之衝突與融合匯集所採取的行動，最終目的為踏尋民主目的之實踐。且在基礎環境建制中，透過對其公民參與程度、涵容過程、課責機制、審議行爲、利害代表關係等作爲，是故民主之概念爲堆會治理之關鍵亦爲最終目標。

……我們民主來得太快，就這麼簡單，這就是問題啊！那我們現在倒過來看，要教育選民呀，選民素質要兩個方面去努力，一個是南部的選民需要被引導、被教育的，因為南部很清楚嘛…他們對外界的接觸太少，長時間被忽略，心生不滿，在投票當中，很容易被激化，這是問題呀！（SS06）

……縣的選舉體制、院轄市的選舉體制，跟中央的選舉體制，好像不能重疊的狀況之下，其實，在政策的研擬、執行與過程中，其實會造成很多的干戈，就這一點是蠻困惱的一件事情。（SP06）

第四節 整體都會治理

一、基礎問題

台灣整體都會治理面臨之基礎問題，從宏觀角度而言，如影響都會區治理的因素，涉及地理、人口、流動性，以及全球化因素等，以及都會區治理所涉及的實體和虛擬空間等，茲分述如下：

(一)地理、人口因素影響都會區治理

都會治理涉及到的第一個問題是：都會區應該如何定義？都會區應該考慮到人口數量，以及地理關係，現行主計處所提的五大都會區，便是依照上述考量下得出之產物。不過，這兩項因素應該只是考量因素之一，排除其他因素的考量，可能與常民的實際生活有所背離。

在定義的標準上面似乎有所不足，所以才會出現那一個很奇怪的五大都會區，跟我們的日常生活好像距離很遙遠的五大都會區，…我想，其中有一個可能性就是這個官方定義當中的產業性質跟產業層級的指標沒有，他只有一個人口數量跟人口的一個地理距離的指標。
(HS03)

你看看我們…的五大都會區，這是一個典型的受到地理區塊所作為前提假設的設計嘛！它先談到的就是地理範圍嘛！（HS02）

(二)流動性因素影響都會區治理

除了考量靜態的人口和地理因素外，我們還要加計動態的因素。這些動態的因素主要指涉地方人民之間的「流動性」，很大程度與交通可及性有關。因為交通便利，才可能促成跨區域生產行為的產生。國外某些都會區（如紐約）的形成，也同樣來自於發展經濟的出發點。換言之，經濟活動的延伸關係是界定都會區範圍的重要因素。

第一個是流動性，就是以前我們看都市出問題是因為人集中在固定的地方結果出問題了，現在其實比較關鍵的反而不是他們集中，而

是流動，而且這個流動不只是人的流動，還包括了資訊的流動包過了錢的流動。(HS03)

除了地理的區塊作為化分的一個主軸之外，我們還要注意到兩個層面，第一個層面是人的流動遷移跟互動的行為的一個測量，然後呢第二個層面就是經濟行為的一個連結性。(HS02)

特別是經濟活動的範圍或運作，是會讓我們開始重新去定義說要把某一種不一樣的概念帶進來了。(HS05)

我的個人觀點是其實我們在考慮這個都會的時候，可以以產業佈局或者是經濟的活動那種連結，可能比一般的單純的人口流動可能還比較貼切我們這樣的講法。(HS01)

以前的就是可及性很低大家不會去台這樣的問題，慢慢的從我們可及性變高的時候才會去延伸，當我們的可及性變高，可是我們的行政區劃也沒有跟著調整的時候，每個縣市能夠治理的範圍實在是太小了。(HP01)

(三)全球化影響都會區治理

以上分析偏向從國內因素來考量。儘管如此上，當全世界各國城市交流愈趨頻繁，全球化因素也會對都會區形成造成某種影響。以台灣而言，大台北都會區的影響是比較顯著的。全球化浪潮下，國與國之間競爭慢慢地被城市競爭所取代，並表現在技術、人力，以及經濟資本的競逐，一旦缺乏國際資本的挹注，城市蕭條自然在所難免。爲了維持城市具有足夠競爭力，必須透過世界各大都會區的相互比較，來判斷區域規模（如人口數、土地面積）的適當性。

都會區作為治理單位的動機跟壓力，其實是源自於我們目前台灣這種很小的單一縣市或是說生活圈；他本身獨力治理的規模事實上面對現在整個全球化的潮流已經不是一個有效率的單元經濟體了，所以是一個最根本的問題在這邊，就是我們的整個行政區劃過小的問題。（HP01）

剛剛很多學者也提到…全球化競爭、區域單位不足、規模不夠啦…所以，有開始去想像說，如果為了要適應怎樣的目的？為了要實現更周全的生活圈，或是為了要回應全球化的競爭。（HS04）

(四)不只有「實體空間」尚有「虛擬空間」

1、實體空間

都會區治理應該要有明確的空間範圍，才能擬定區域計劃，進而落實良善治理目標。台灣都會區空間結構的變化，很大程度是受交通因素所帶動。譬如說，過去是因為高速公路的興建，如今則是高速鐵路帶動城際之間互動。以後者而言，高速鐵路通車以後，某種程度可能改寫特定區域（如大台北都會區）經濟活動的結構；但從另一個角度而言，不同區域之間的落差也可能因而被突顯出來。無論如何，都會治理可以從人際互動角度畫出治理範圍。

我想治理本身不是一種口號，也不是一種虛擬的想像，治理他要回歸到行動計畫的落實，那因此我們在談計畫，那就一定要談論到空間，談空間，就一定會談論到範圍。（HP01）

當交通越來越發達的時候，我們的人可以可及的距離越來越遠的時候，…高速公路時代的通車之後才慢慢形成所謂的三大都會區，就是從那個時代，然後看慢慢的可能高鐵形成之後，可能大家也在談台

灣是西部一日生活圈走廊這樣子的概念出來，所以整個空間結構的變化是從整個交通建設過來的。（HP01）

很多人因為高鐵票價從新竹到台北的價格對他們來講其實是可以的，…這些人其實都是我們社會最重要的生產工作者，他們擁有最高度的資本，那這些人他們對於空間的定義就產生決定性的影響；那高鐵興建之後對他們來講只是強化他們的緊密性，這些北部精英的緊密性，他們跟南部之間的關係，跟中南部之間的關係顯然是越來越小，…我們的都會區其實因為這樣一個經濟活動結構的形成那包括交通工具的運作其實造成台灣社會的更高度的切割跟分離。（HS05）

2、虛擬空間

都會治理是否一定是實體空間？是否可以繪出明確範圍？許多學者對此抱持懷疑態度。若定義本身會影響我們觀察世界的方式，則只從實體空間角度定義都會治理可能過於狹隘。主要理由在於：受全球化影響下，實體空間本身可能難以定義，如果都會治理的定義要有前瞻性，我們可能要把虛擬空間（如向外移動）的概念納入想像，否則將影響都會治理能力的發揮。

都會就變成是說因為經濟活動所以想辦法去湊出來的一個區；他有地理上的意涵，他也有實質上想像的意涵，紐約市實際人口八百萬可是每天活動人口三千萬，那所以他的都會區到底有多大，其實是很難定義。（HS05）

那個空間是流動的，所以他可能不僅有實際的空間，他可能還有虛擬的空間存在，…這全球化的趨勢其實是很明顯的跟工業化是不一樣的，所以那個流動、連結的想像我們可能要有點想像的空間是應該超過於工業革命、高速公路那種連結那種流動。（HS01）

如果把全球化的概念帶進來的時候呢，那我們所看到的都會的活動，可能不僅是功能的連結了，他可能還有虛擬空間的互動，…比如說我們講說向外移動、向外移轉的這樣觀念，那是可能比較具有前瞻性的看法。（HS01）。

都會治理本身就是很動態的，中心城市與衛星城市之間的狀態是動態的，…那邊界不可能畫清楚，你一劃清楚，就會回到傳統的治理觀念裡面，那就失去了都會治理它的動態的本質，我想這個主題以往有作過很多研究，大家動不動就在期望政治制度產生、期望國土重劃、行政區域重劃…你動態的東西老是要用傳統觀念去看，我會覺得蠻懷疑的？（HS04）

二、跨域問題

在跨域問題方面，台灣整體都會區面臨之問題包括：政府失靈、多元行動者的參與、政府仍是主要行動者，政策問題的本質，以及建議採取功能導向的制度安排，以彌補地域劃分之闕漏等，茲分述如下：

(一)政府失靈

都會治理涉及多元行動者的參與，這些行動者已經不再侷限於政府部門。某種角度而言，民主政治的運作出現問題，導致單獨仰賴政府力量並無法解決廣泛的都會問題，因此必須鼓勵企業或社會資源的投入。

很大的差別是：原有的政府失靈了，既有的政府運作方式已經不敷使用，因此學者才會提出治理這樣的一個新的概念。（HS04）

在民主的過程裡面有一些遊戲規則開始出現問題了，在任期的過度頻繁的運轉，以及選舉變成是某種有錢人才能玩的遊戲的時候，他

開始出現很多問題，…政客為了選票開始開一些政見是城市或國家財政無法負荷的，那這樣狀況下我們開始去談治理其實就是說我們希望結合更多的，一方面當然是開個方便門，讓資本能夠介入。（HS05）

顯然這就是我們民選首長的邏輯嘛，就是只要在我任內沒有出事就好啦！…因為民主制度有衰退的狀況，所以我們的都會區域治理才會出現問題，因此才會有人去談都會治理。（HS05）

我想他是統治或是治理失敗，或是民主腐敗的結果，使得我們必須援引一些非正常體系的運作邏輯，不管是援引民間資本，或是援引民間的人力，來進入管理共同管理這個都會。（HS05）

(二)網絡管理

都會治理本身強調多元行動者、多元利害關係人，透過彼此互動、責任分擔方式，來解決都會區問題。隨著政策議題不同，這些行動者之間網絡關係也會隨之改變。因此，有學者認為都會治理的本質是一種「協力治理」。

它的本質是在 network 裡面，當我們談治理的時候，如果可以扣緊到在 network 的概念，再來看這個問題的時候，那我們的解釋是不是可以寬廣一點？（HS01）

第二個是網絡化，也就是說，在現代的都會區裡面出現了公部門私部門各自或者是公部門跟私部門之間各式各樣的大或小…所以使的過去我們那種比較是靜態想像的都市治理或者是都市問題有一個質變；我自己是比較從變遷的角度來看。（HS03）

他是跨既有的行政區域，所以它具有跨域的特質，跨域的特質裡面他一定是包含橫跨了不同的政府部門，包括水平的政府部門、垂直

的政府部門，還有包括我們的非營利組織。包括社區包括個人都在裡面，…比如說，全觀性治理或者協同式治理的概念可以適用在我們都會的定義裡面。（HS01）

(三)政府是主要行動者

前已論及，都會區治理的特徵之一是多元行動者合組而成的議題網絡。不過，以當前台灣公民社會的發展程度而言，公民參與的意願和品質都不是很理想，故而，政府仍將是網絡中的主要行動者。畢竟，政府是擁有公權力的代表，在型塑網路上仍須扮演積極的角色。

我們都知道治理裡面有一個非常重要的概念，就是不再是公部門或公權力唱獨腳戲了！它開始有很多不同部門，包括第三部門的參與，…坦白說，我自己的觀察，絕大多數而言，台灣都會區內部公民參與還是低度的，非常低度的！…這樣的都會的發展在其實所謂公私協力上面的發展，其實還是有一段距離的，我想，這是整體…整體上面的一個問題！。（HS03）

如果把治理跟網絡放成同一個來看，可能會有點危險性。…台灣就是民間團體不發達，老是要公私合夥，可是就是沒有私部門跟你合作，…網絡的務實性還是要被強調。都會發展的什麼階段，該是需要都市強制介入就需介入，而什麼狀況該是政府退到幕後，讓民間去主導，我覺得是必須要保持這種治裡的務實的想法。（HS04）

(四)政策問題的本質

除了民主弊病之外，從現實主義的角度而言，許多政策問題（如產業發展、交通建設、水資源管理等）是跨域性的，並非單一地方政

府管轄權所能獨立處理者，欲謀求此等跨域問題的解決，可能必須重新界定管轄權範圍，甚至採取重疊的組織安排。

合作要由誰來領導這個問題又開始出來了，就是說一般來講我們都很習慣認為那當然就是中心都市來領導大家從事所謂都會治理的問題，但是其實在衛星城市他們也很怕中心城市會有一些本位主義，因此在一些衛星城市可能就逐漸被邊緣化掉。（HP01）

以前的話以前可能交通還不是那麼發達，甚至是縣市之間的互動還不是那麼頻繁的時候，其實每個縣市政府都可以很單純的去解決自己單一行政區內的問題，…慢慢的隨著整個社會的發展開始演變成比較複雜，而且是比較多面向的一種跨部門跨區域的服務。（HP01）

像這種產業的佈局都已經不是單一縣市自己能夠解決了，還有包括像交通的建設，幾個大城市都已經在談捷運的建設、快速入網的建設，這種運輸廊道也不是單一縣市可以解決的，還包括像水土的治理，像以石門水庫集水區為例，他已經跨新竹跟桃園了，集水區的管理也不是單一政府可以解決的，那還包括像剛提到的都會的一個社會跟經濟的發展。（HP01）

(五)功能導向的制度安排

過去以來，我們對於地方政府管轄權的界定，向來是以地理區作為劃分標準。如今，我們發覺此一管轄權概念過時了、無法有效回應當今的政策問題。因此，我們可能要從兩種角度進行檢討：第一，重新劃設管轄範圍，這涉及行政區劃的問題；第二，改從議題導向進行組織安排。某種角度而言，如果我們接受都會治理問題的最大特徵，乃處理棘手的跨域問題（如流域管理），則我們可能要反過頭來優先確認，究竟哪些政策問題係屬典型的跨域問題，面對這些問題我們是否要統合相關機關，使之成為特定任務導向的專責機關進行管理。換

言之，跨域的、功能導向組織設計方式，應該被靈活運用在未來都會區問題的治理上。

基本上我比較傾向他是一個功能活動這樣一個場域，我們來界定這什麼叫一個都會。（HS01）

我的建議就是說…關鍵性議題就是以他的功能走向，而不要限制在地理疆界為它的範圍之內。（HS02）

我個人還是相當同意用功能性來看待都會治理的範圍。因為在實務運作上也是用這樣的角度來套用，就是說依照不同關心的議題，事實上就會衍生出不同的不一樣的都會治理的範圍。（HP01）

如果說我們為了解決大甲溪從上游到下游的問題，我們是不是先可以去想，林務局是不是可以...我們這樣來講，簡單講就是把它撤掉好了，把林務局關於在大甲河流域的水土保持，森林保育的功能，還有河川局啊，水土保持局啊，這樣通通都去整合，我們用流域來整合。（HS02）

我們整個都會治理現存的結構上的最大困境就是在於說，地理疆界的限制使得我們沒有辦法去從一個就是說突破性的觀點去看，比方說，...我們應該用水域的觀念去討論整個環境治理的強項。（HS05）

三、關鍵問題

在關鍵問題方面，台灣整體都會區面臨之問題包括：制度應該配套調整、「由上而下」與「由下而上」的制度安排各有其功能，以及強化地方政府的願景管理能力等，茲分述如下：

(一)制度配套調整

制度影響行爲，現有都會區問題的探討，可能必須從更廣大的制度系絡進行抽絲剝繭，或進行配套調整。論者認為目前地方政府施政績效不彰，很大程度必須檢視「哪些因素影響地方治理能力的發揮」。

某種角度而言，如果我們沒有檢視問題根本（如行政區劃不合理），或綜考相關配套措施（如選區劃分），只急於提出一套改善建議（如貿然成立都會政府），則只是尋求問題的「症狀解」而非「根本解」。

都會治理能力的問題，我也覺得這個是一個目前台灣都會區整體發展上，通通面臨的問題，像是體制匱乏。（HS04）

我認為說台灣在講都會問題時的前提，應該是要在簡化體制的複雜性，簡化橫向溝通的缺憾，簡化過份的資源競爭，簡化或消弭分工的爭議，讓民主選舉的政治現實可以回歸到比較合理的機制，因為我們在整個運作過程裡面（HS05）

我們還是要去談一些很實質的問題，你政府的體制還是要在講一次，你地方資源的分配還是要在講一次，這還是要去處理。（HS05）

我覺得是整體行政機關能力的問題，但他們的能力，是被限制在既有的僵化制度底下，他沒有辦法去應付我們所看到的網絡世界中的問題，所以他們的觀念跟能力會被限縮，所以他們不見得是沒有能力，那一些資源分配是被限制在僵化體制之下，所以他們若無法從網絡者的思考來看的時候，他們的能力沒有辦法被釋放出來。（HS01）

就長程來看的話，就制度角度來看，我個人就長程來看還是比較傾向行政區域重劃，…但是一定會碰到一個問題，就是疆界的問題。（HS01）

（二）「由上而下」與「由下而上」的制度安排

1、由上而下

有論者主張，都會治理應該採取「由上而下」途徑，此等看法是傾向「結構功能論」主張，亦即有某種結構就會產生相對應功能。有關這樣的制度安排，或許可以模仿日本的廣域治理模式，即成立一個委員會，統籌跨域資源分配事宜。不管怎麼做，最重要的是確保該機制的決策具有拘束力。

台灣可能不會有都會政府，那其實透過這樣子一種所謂的推動的一個委員會，或是說像協議會，其實我覺得說就讓這種協議會他做出來一個決議，只要能夠來影響所謂的部會的一個資源分配。（HP01）

既有的這個制度設計都有在，但事實上他功能都沒有辦法發揮出來，我覺得最核心的是甚麼，就是那個強制力。…類似日本的那個廣域的治理或像德國的，或是講重要的派出機關等等，他如果沒有一定的強制權或權威的話，那以上都是空談。（HS01）

我們為了協調我們設一個廣域政府，類似都會這種協調這種概念，但是一定在修法上面一定要給他一個做一個適置的資源配置或者是說有公權力，有權威的設計，否則他一樣跟行政院南部辦公室一樣的，那個功能一樣會不彰。（HS01）

2、由下而上

有論者並不認為制度可以解決行為問題，而是人的行為會反向操縱制度，特別是當這樣的制度本身欠缺正當性的話。因此，「由下而上」的觀點主張，我們應該提供一些對話平台，讓這些利害關係人有足夠機會進行協商、交換利益，這樣網絡關係背後形成的自發秩序，至少初期來看是相對穩固的。當然，此舉還有一些附帶效益，那就是

活化地方公民參與管道，鼓勵民間組織參與政策對話。不過，如何確保由下而上的討論結果可以付諸實踐，論者則認為應賦予這些彈性組織多一些合法性的權力。

我會比較期待是從下面所形成的一種，因為整個網絡參與所形成的強大的一種壓力，我稱他是一種強制力，…藉由某種彈性的制度設計，去累積某種政策的壓力政策的強制力。（HS04）

從網絡的概念來看，在制度的設計上面來講的話，就像回到馬克思講的說，我們多鋪陳一些平台出來，就是說讓參與的機會變多，他的影響力就會大的時候，一方面提升公民的教育，另外一方面讓機構跟機構之間他橫向聯繫，…更容易去傾聽不同單位或是不同縣市政府這個聲音。（HS01）

我提到那個公民參與能力很低，…正是因為這樣認為，所以我才覺得我們可以在實踐上面來改變這件事情，在我來看，我不是把它當作是一個反正公民很冷漠就算了，這樣一個平台假如能夠建立的話，或許我們可以藉著這個平台的互動，讓公民也有學習參與的機會。（HS03）

民間其實有很多有趣的活力跟想像，那這些活力跟想像我們到底要用甚麼管道讓他進來，我覺得這是治理上面最重要關鍵要討論的議題，因為這些人的進來，這些人的參與或許才能夠改變，甚至是讓這些行政官僚，專業的行政官員有那個能力去抗衡民選官僚。（HS05）

那剛剛提到像基金會，像 NGO 這種東西，我相信在整個治理的部分，他絕對可以參與沒有問題，可是他沒有辦法對城市要往哪裡走，有所謂的實質決策權，他這一部分他絕對不會有。(HP01)

彈性的組織可不可能在這些法制上給它賦予更多的可能性，…彈性組織就是針對都會區需要某個所謂的功能性的事務需要，我們就一個彈性的組織出來，然後在我們的制度上也給他，法制上賦予他相當的資源，相當的權力，用這樣的方式然後強制力主要是來自於我們建構出來的平台。(HS04)

(三)願景管理

都會區治理的另一個關鍵問題是，民選首長要把人民帶往哪裡去？缺乏願景管理能力，將使都會區治理欠缺方向。論者認為，都會區治理最重要就是為了落實「永續發展」的理念，包括：如何控制都會區成長？如何建構創新氛圍，以提昇其競爭力？如何有效因應突發性事件？

第二個是，我們的治理能力上，是缺乏願景力和執行力這兩個東西。因為缺乏願景力，所以我會覺得說我們談論到都會區，不管是高高屏也好，北北基也好，因為沒有提出一個願景，所以也缺乏一個正面社會的連帶以及認同感，這個東西沒有的話，根本不可能成為一個制度。(HS04)

那目標當然是，我們希望都市可以永續的發展，這是一個最基本的關鍵，如果我們不想讓這個都是衰寂下去的話，那我們就不用去談論治理的範圍，放任他自由發展就可以，可是當我們希望都會有秩序的，能夠永續的成長的話，那便需要去談論到治理的概念。(HP01)

一個是如何成長，一個是要控制成長，…像是高高屏感覺上有一點前瞻的願景，試著要去整合，可是都沒有成長啊，要往哪裡去成長

的問題啊。…那其次就是剛剛談到的成長管理的問題，到底都會區域，像是台北都會區是否發展成需要被疏散，…搞不好是要往疏散的方向。（HS04）

這個世界上我們看到那幾個比較好的，能夠吸引人才、吸引資金的大都會，大概都是它們能夠去建構出一種所謂創新的氛圍，…藉著這樣的營照，來使得它成為能夠吸引先進的服務業或高科技產業，或者是一些比較先進的人才，或者知識的匯聚。（HS03）

未來都會治理面對的大問題，或是需要培養的能力，或者值得研究的議題來看，恐怕是風險管理的機制，或者面對風險問題，以及如何培養管理風險的機制或能力？（HS03）

如果說從危機的角度來看的話那麼從都會治理的定義跟內涵當中，可能我們就必須要考慮到這個大都會未來可能會面臨到什麼樣的一個激烈的變化，然後我們如何整合這個區塊裡頭的資源，然後了加以的應對；…也許我們還可以再加一個就是未來危機的影響程度跟範圍來作為一個都會治理的概念。（HS02）

第五章 從永續發展觀點研提我國都會治理 關鍵性研究議題

第一節 都會治理研究關鍵性議題發展架構

台灣地區之區域發展區分為北、中、南三大都會區域，北部都會區域以台北市為核心向外拓展，形成台北都會區生活圈，此生活圈包含台北市、台北縣及基隆市等具有自治性質的行政區域；中部區域以台中市為核心向外拓展，形成台中都會區生活圈，此生活圈包含台中市、台中縣、彰化縣、南投縣等具有自治性質的行政區域，為一觀光旅遊生活圈；以及南部區域以高雄市為核心向外拓展，形成高雄都會區生活圈，此生活圈包含高雄市、高雄縣、屏東縣等具有自治性質的行政區域。

在現今全球化發展的趨勢下，各國之間已不再為固定疆界所約束，單一國家所存在的問題經常是全球性問題的一部分，特別是在社會生活、經濟產業及生態環境面向。解決全球化環境、產業和生活所衍生之相關問題成為國際矚目的重點，因而「永續發展（sustainable development）」的議題開始受到各國都會政府的重視，甚至成為全球都會治理發展的方向。本研究基於此項立論，擬採永續發展途徑的「三生一體」（即生活、生產、生態、體制）觀點，作為研提我國都會區治理關鍵性研究議題的發展架構(如圖 5-1)。

都會區治理的永續性乃是由四大面向所組成：經濟(生產)、環境(生態)、社會(生活)、與體制。要維持良好的生態，保持生活和經濟的生產，必須仰賴體制的構建、組織，因此，這幾個要素缺一不可。此外，都會區域的永續發展上必須具有下列三項主要特徵：(1)明智的治理模式，具有與私部門、市民社會及第三部門在合夥中運作的政府再造；(2)在對更深入的永續全球地方發展開發創新科技與經濟活動時，積極且具有創意的成員；(3)一個不僅是在經濟資本上豐富的地區，而且因為豐厚了人文、社會、文化及環境資本。

基於上述論點，本研究乃以都會永續發展觀點作為研擬我國都會治理關鍵性研究議題之發展架構，詳見圖 5-1。

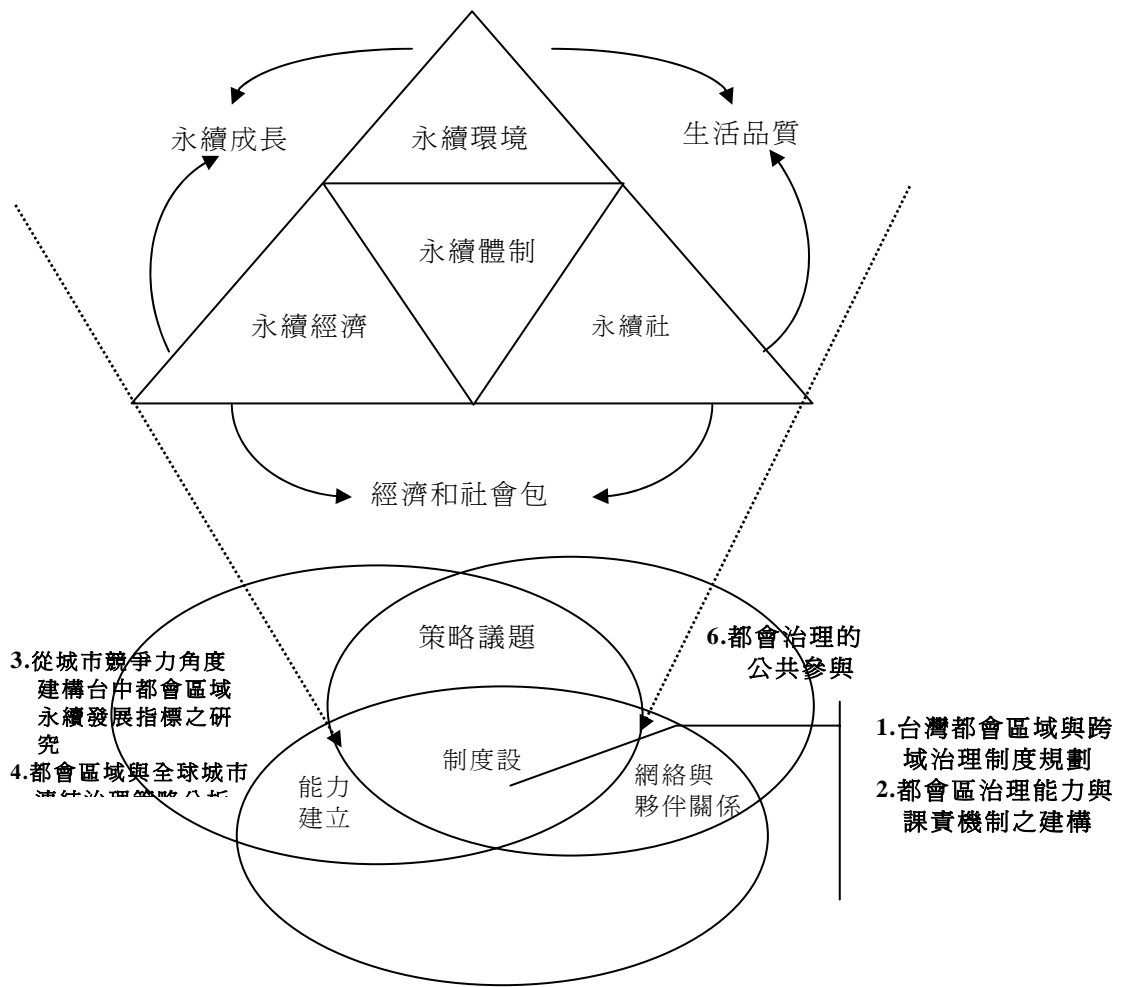


圖 5-1 研究議題發展架構

資料來源：本研究

第二節 都會治理關鍵性研究議題內容

依據第四章我國三大都會區焦點團體訪談結果，並配合前述永續發展的議題發展架構，本研究歸納出：永續體制面、永續經濟面、永續生態面、永續社會面及實質議題面等五大議題領域。其中，永續體制面包括：台灣都會區域規劃與跨域治理制度整合策略規劃之研究、都會區治理能力與課責機制之建構等二項研究議題；永續經濟面包括：從城市競爭力角度建構台中都會區域永續發展指標之研究、都會區域與全球城市連結治理策略分析等二項議題；永續生態面包括：生態型都會治理問題建構與策略擬定；以及永續社會面包括：都會治理的公共參與機制之研究。此外，從焦點團體訪談中發現尚有：區域性公共設施、區域產業經濟、危機管理、風險管理、都會區域範圍的劃定及鄰避情結等都會治理實質議題。在此茲就上述議題的研究重要性與研究內容論析如下：

一、都會治理之永續體制面

(一)研究主題：台灣都會區域規劃與跨域治理制度整合策略規劃之研究

1.研究緣起

進入 21 世紀後，面對全球化之競爭、區域化之走向與多目標之願景，都會區域規劃範圍有擴大之趨勢，使得都會區域規劃與治理工作更加複雜。而當都會區域規劃涵蓋範圍擴大時，牽涉之地方政治自治與利益團體勢必劇增，在國內政治制度與民主成熟度...等尚未臻理想的情形下，必須要有更優越之都會區域規劃與跨域治理機制，「地方化」、「行政法人化」等政策如可進一步對應設計出卓越的細部執行策略與機制，或可將現有之衝擊導向更有利之發展。

新的「國土計畫法」正在予以立法中，對於一個已經是高度都會化且發展環境變遷快速的台灣而言，具有相當大的政策與計畫轉型意涵。另方面，依「行政區劃法」草案第六條：行政區劃應配合國土整體規劃，並考量都會區等因素，而在未來行政區劃仍將可能重新分割

或合併了目前都會區的範圍，而使得跨域治理的問題有了新的層次，未來都會多層次治理機制如何在新的行政區劃下重新組織與整合，如何分工與執行、監督與修正，以達到最佳的跨域治理成效，在此行政區劃規劃之初，或可一併進行討論，應該是個好的契機。

加上，都市人口快速集中的都市化現象使得都會區急遽成長，而都會區發展往往超越法定的行政區域界限，甚至跨越數個不同的行政區域，直接造成有關環境保護、水源用水、垃圾處理、大眾運輸、河川整治、醫療衛生等問題龐大需求，皆因區域內行政權割裂、地方政府本位主義作祟及地方政府在資源、組織規模有限的情況下，難免感到捉襟見肘，以現有資源實不足以改善多樣之跨域公共問題，尤以缺乏一種區域的整體觀念而無法順利獲得解決，甚至有惡化之趨勢。因此建立統合的行政組織，統一政府事權，並以跨域協商聯繫的體制配合，實為促進都會區域發展，解決都會問題的基本途徑。

因此，世界各先進國家莫不以積極態度推動各式各樣的地方跨域合作機制，反觀我國有關地方制度相關規定中，地方跨域合作問題始終未受到重視，亦欠缺行政上的引導及相關法制的規範。如何順應 21 世紀新都會區域發展規劃新理念，掌握法令政策重新建置與調整之契機，提出初步因應之整合策略，作為後續進一步機制與功能設計之參考，以祈全面提升都會區域規劃與跨域治理之工作績效，達成跨域發展之目標。

2.研究重點

- (1) 從國土計劃、行政區劃、選舉制度、財政劃分及區域治理檢討我國都會區域與跨域治理問題，並進行都會區跨轄區政策議題的類型化，就不同類型設計整合機制與策略。蓋都會區治理有別於一般地方政府行政者，主要是它迫於形勢而須面對處理許多跨城市或跨城鄉之間的政策問題，唯有深入理解這些存在於跨城鄉之間的問題的類型和性質，才有助於針對問題，尋找出更具對應

性的體制創新。由於不同跨轄區政策課題在主要特性上不同，也直接間接影響到地方政府運作區域治理機制的策略作為。

- (2) 建立跨部會性中央機構協助跨區域規劃治理工作推行。由於綜合性、跨區域規劃治理工作非常重要，也是政府過去推動科學行政與重塑台灣地貌之關鍵，因此在地方化政策之推動過程中，仍宜有適當之跨部會性中央機構來協助綜合性、跨區域規劃治理工作之有效推行。
- (3) 研提各種因地制宜之跨域治理機制與策略。應視都會區域計畫中各子計畫或跨域推動事務之特性，配合設計各種因地制宜之跨域治理機制與策略，如配合行政法人化政策，由法人化之公共組織、非營利性民間團體、民間企業組織...等多樣化之組織中評選設計出較為妥適之組織型態或單位；且在進行細部機制設計時，應有更嚴謹周延之研究分析，藉此規劃設計評選出各種合乎需要之最佳方案。

(二)研究主題：都會區治理能力與課責機制之建構

1.研究緣起

都會治理涉及都會區內不同層級、不同部門或發展主體間的權利互動關係，因此如何建構一個有效、公平的創能型治理機制，是最困難解的問題。而在都會治理結構上，一直欠缺法制化機制的運作，因此在國內以「都會區」為主體的政策及空間規劃，不論在憲法或現行行政區劃制度中均無法律地位，這樣的治理條件無法支撐都會區治理的正當性(legitimacy)，因此從治理能力的角度切入分析都會治理分權、資源移轉、管制措施的安排，包括制衡、透明化、課責，以及明

確化規定程度...等等，以賦予都會治理正當性，將會是都會治理成效的關鍵。

都會治理涉及都會區外中央政府、縣市政府以及其他重要參與者的互動模式，其治理的課責機制實為重要，而績效管理或績效評估在都會跨域治理執行結構上具有不可或缺的必要性，惟國內相關研究多定位在概念上的探討，具體操作性的研究並不多見，因此，以都會治理的績效課責管理策略模式研究，研析都會跨域治理的整體績效評估管理系統，以績效回饋帶動跨域治理的良性循環，當為重要課題。

2.研究重點

- (1) 研析都會治理一個明確的治理能力指標，以供都會治理能力實務上能操作運用。都會治理能力的操作化其主要是希望建立一個以結果為導向的管理機制，運用了財政管理、人力資源管理、資本管理以及資訊科技管理等多種面向，以領導作為動力，以資訊作為連結，來建立治理能力的指標。
- (2) 都會治理能力的展現與強化，乃在如何有效具體運作與管理網絡以及協力關係？如何有效設計及運用論壇與對話機制？有哪些國外經驗可供參考？都會網絡應該如何組成，才能適當代表相關不同面向利害關係人的互動連結？都會中行政機關如何建立誘因機制，激發組織或個人參與政策的統合與協力？
- (3) 都會治理能力，除了以經濟的觀點建構外，更應強調對於公平正義、生活環境的各種非經濟面向的重視，因此對於都會治理能力的操作化過程中，尚必須加入課責的理念，課責要求所希望達成的目的，則應該在民主深化(透明、開放的決策過程)、社會正義(避免與制裁權力的濫用)、公務員舉止符合倫理要求(監督制衡以避免貪腐)，以及改善公共服務品質提升績效等等。如何將都會治理能力予以完整的分析整合，提出一套完整的操作化指標。
- (4) 目前都會治理有哪些「課責落差」(accountability gaps)或是課責

真空(accountability vacuum)的問題？成因為何？如何發揮主動的共同課責，解決課責落差的問題？有沒有可能透過建立指標或是評估課責的標準，來釐清政策失靈的責任歸屬？並建立一個優質的都會治理系統。

二、都會治理之永續經濟面

(三)研究主題：從城市競爭力角度建構台中都會區域永續發展指標之研究

1. 研究緣起：

在全球化議題的趨勢下，都會區域產業、人口、政經等資源集中的特性，兼負帶領國家迎接國際挑戰的重要使命。而全球化下所形成的國際競爭—如經濟競爭、體育競爭、產業競爭、觀光競爭等，已由原先的國家競爭轉向為城市競爭，因此永續城市發展亦成為國際競爭的主要論點。然而為因應國際城市競爭的優勢，每個國家莫不竭盡所能的擴大其城市競爭力，因此都會區（Megalopolis）城市、區域都市（Regional-polis）、大都市（Metropolis）等巨大都市（Megalopolis）觀念及建構便不斷形成，如美國東海岸的紐約都會區、西海岸的洛杉磯區域都市、日本的東京都會區、大阪都會區、英國的大倫敦市、中國大陸的北京都會區、大上海市、重慶區域都市等。然而這些大都市的永續發展能力如何？則是推動都市永續發展時所值得探討的。台灣是靠外貿競爭的島國，因此其因應國際競爭的新趨勢下，則是必需對應的，否則台灣將喪失競爭力。以此思維來推動台灣都市發展朝向都會區城市、區域都市、大都市的發展那是必然的。但台灣都市發展在朝向都會區城市或區域都市或大都市的發展下，其永續發展能力如何？亦是應該被檢視的。因此研擬一套永續發展能力評估體系與指標，來檢視台灣都會區域發展乃是必要的工作。

爲因應全球化之潮流，在國內台北、台中及高雄三大都會區中，其功能、規模不同，並各自有其發展定位及策略，已有必要發展出一套客觀的評量系統，來衡量及檢視全國各都會區發展之問題，從全球宏觀的視野進行整體策略擬定，以因應全球化所帶來的城市競爭的衝擊與影響。尤其台中都會區近年來在產業、交通等重大公共建設計畫的推動下，如第三科學園區、台中航太工業區、第二高速公路中部路段開通、中部國際機場的成立等，使都會成長速度將較以往更爲快速，此外，目前仍在計畫階段的台中都會區大眾捷運系統及鐵路高架化等重大建設，如能持續推動，更一舉將台中都會區推向世界舞台。加上台中縣市合併成直轄市後對台中都會區整體發展與競爭力勢必帶來重大變革，以及兩岸三通直航後更促成台中都會區角色扮演日益重要。爲因應其發展趨勢，並探討都會區成長管理與永續發展間的關係。研究議題以台中都會區作爲都會區域永續發展指標機制操作的示範地區，期能藉此作爲未來台中都會區永續發展評估基礎及檢討依據，以及台灣其他都會區永續發展評估的參考。

2.研究重點

- (1) 研析國際都會區域相關永續發展計畫，以作爲國內都會區域發展之借鏡。藉國內外都會區域相關永續發展指標計畫爲研究基礎，並依據全球化、永續發展理論、城市競爭力及成長管理的內涵，建立都會區域永續發展評估指標系統架構，期能依各區域不同資源特性及活力內涵，剖析目前國內都會區之發展，並作有效引導管制，以強化內部及外部競爭優勢。
- (2) 依據都會區域發展特性及永續發展支持力，以建立都會區域永續發展能力評估體系、指標系統與操作機制。以都會區域永續發展爲主軸，謀求在面對都會區域內部的環境、經濟、社會、政治、文化、科技的轉變，與外部全球化提升都會區域競爭力的壓力下，如何引導都會區域發展的永續性，如何融入永續發展指標於

其中，並建立一套確實可行之執行策略與操作機制，以供未來發展決策與有效管理的參考。

- (3) 基於都會區域永續發展能力來進行成長管理，並提出台中都會區域落實永續發展之執行策略。

(四)研究主題：都會區域與全球城市連結治理策略分析

1. 研究緣起

都會治理的策略發展，宜以建構國際級都會格局目標，並兼顧區域內縣市發展的特殊性。台灣五大都會區發展到現今的階段，應該重新思考如何把不同都會區的經濟活動串連起來，或者以城市群的概念進行調整，城市群一旦發展起來，區域經濟也將有新的發展格局。然而每個都會區各有區域發展上的優劣勢，也都面臨不同的機會與威脅。如何在內外環境因素下，找到適當的都會治理模式，提升都會的治理能力，將對於區域發展產生影響，更進一步影響區域競爭力。在全球化與兩岸互動連結關係的開展上，台灣各都會區所應思考的是如何在全球與兩岸間尋求新定位的利基，而各都會區有各自發展的條件與限制，如何在整體配置上設定或賦予個別主要或輔助的角色定位，並研擬整合性的全球接軌策略，與兩岸與全球大都會區進行分工與連結。

2. 研究重點

- (1) 在全球化與在地化的雙重困境下，藉由 SWOT(優、弱、機、威) 分析台灣各都會區的發展定位與運營方向，並檢討各自發展的條件與限制，尋求適當治理連結的工具，以作為研擬與全球接軌的基礎。

- (2) 研析各國主要城市進行全球城市連結的具體政策作為與執行方式，並檢討其優缺點，以及次要城市在主要城市全球化城市連結的壓力，又如何突破其本身限制而能成功地與全球城市接軌，其成功的策略與經驗有哪些？均是值得我國各主要都會城市及次級城市進行全球接軌經驗之參考。
- (3) 檢視目前我國主要都會城市，如台北市、台中市、高雄市等，在進行與全球城市連結的策略有何差異？各自面臨哪些困境與問題？有無突破改善的作法？
- (4) 研提在地化特色的都會區域與全球城市連結的策略與執行步驟。全球化城市連結的基礎是立基於在地化政策的深化與落實，如何結合政府與民間社會共同打造我國各都會城市的在地特色(如：地方社會文化、民情風俗、觀光休閒等)是全球城市連結的關鍵。是以，應從都會城市在地化特色的強化才能有助於與全球城市接軌。

三、都會治理之永續生態面

(五)研究主題：生態型都會治理問題建構與策略擬定

1.研究緣起

全球暖化與溫室效應的影響下，加上全球氣候的異常變化，使得都會區治理面臨生態環境改變的衝擊，都會區成長過度擴張所帶來的環境治理、危機治理及風險治理等課題乃成當前都會治理研究上的新興議題。同時如何建構生態城市也成為各國都市政府努力的方向。

都會區成長的主要原因係由於第一級產業部門相對重要性下降，而第二級及三級產業之相對重要性提高的影響；而第二、三級產業不斷地擴大產業規模，所產生的規模經濟，使得經濟報酬增加，再度吸引二、三級產業的就業人口投入，如此循環將帶動都會區發展，但也可能因過度的發展而形成居住環境惡化，生態空間受到剝奪，使得都

會無序蔓延，未來將可能付出更大的代價來處理生態環境的問題。尤其是涉及水源保護、湖泊河流、林地、濕地等生態敏感區，在土地分區利用等問題上應更為重視。因此在經濟發展的前提下，生態環境的問題與策略是應該併同納入都會治理規劃的框架中進行討論的。從生態環境觀點切入都會區治理的研究，有如下問題可加以探討：

2.研究重點

- (1) 檢視先進國家建立生態城市的發展經驗及其相關作為，並研析其所遭遇的問題與原因，以作為我國都會區生態城市設計方向之參考。
- (2) 全面探討國內外有關討論生態城市相關研究文獻，以瞭解和蒐集現存的研究成果，並分析、檢討與建議，以找出其優缺點，從而做為研究都會區生態城市問題之分析架構。
- (3) 探討我國目前都會區成長管理所面臨的生態問題？這些問題產生的原因為何？並檢視中央與地方各級政府所推動挽救都會區生態環境惡化問題的各項政策施為，以及評估實施成效，提出改進的具體政策意見。
- (4) 參酌各國生態城市政策推動經驗與考量我國各都會區發展的方向與問題，研擬一套適合我國都會區處理生態危機的政策與執行策略。

四、都會治理之永續社會面

(六)研究主題：都會治理的公共參與機制之研究

1.研究緣起

未來都市政治權力在邁向都會治理的新趨勢之一即為權力的向下移轉給社區及公民。在社區治理方面，各種社區組織比其他組織，更關心服務對象，更強調由下而上的參與，更了解社區自身面臨的問題，因而更能制定符合成員需求的政策，更有優勢立足於本土來解決問

題。而在提供公共服務時，也比政府部門和市場機制更富有彈性、效率、創意和具關懷精神。且在都會區中，更可透過社區居民融入都會，去除對都會的疏離感，萌生社區意識。同時透過社區的志願服務，以及透過各非營利組織或營利機構來整合社區資源，同樣都得以彌補都會治理上公共服務提供不足的問題。

在公民參與方面，在許多國家，政府已賦予公民更大範圍、更大空間參與都市計畫和行動方案的擬定。在全國和地方層次上因為出現了政府統治失靈的問題，為了彌補政策執行回應性不佳的情形，地方公民的參與被視為必要的條件，而且公民參與也能夠協助政府完成政策合法化，同時使得公共政策的作為更有效率。然而一般民眾對於所謂的都會區是否有所認同並且參與治理，是一個令人置疑的問題。都會區治理，會不會只是一種專家和技術官僚的想法而已？如何教育民眾？都是未來都會治理必須面對與解決的課題。

2.研究重點

- (1) 描繪我國都會區公共事務公共參與的圖像，以作為都會區公共參與政策制定以及各種參與機制研發之基礎。
- (2) 對目前台灣都會區已實施之公共參與制度進行相關的政策評估分析，以歸納出我國都會區公共參與現況與問題。
- (3) 針對都會區不同公共議題開發出不同的公共參與機制，並就每一種機制探討其優缺點及在我國都會區適用的限制與可行性。
- (4) 整理分析目前先進國家都會區公共參與制度的類型及優缺點，並對其公共參與政策作為進行評估檢討，以作為我國都會區欲建立公共參與制度之參考。

五、都會治理之實質議題面

(七)研究主題：都會區閒置公共設施活化策略與再使用效益檢討

1.研究緣起

都會區治理為提升城市競爭力的方法之一，為有效解決都會區共同問題、整合資源避免重疊浪費，有助於都會區內人民生活品質的提升。台灣三大都會區(台北、台中、高雄)已面臨許多都會生活圈擴大所帶來的資源分佈與空間配置不當問題，諸如：都市內公園綠地開放空間劃設的不足、都市公共設施用地開闢率偏低、區域型公共設施(譬如資源回收、區域型公園等)經常不足而有些公共建設卻又過度投資、重大公共建設各行其是且缺乏空間整體發展目標、產業投資者認為所需土地難以取得、民眾參與都市計畫意願普遍低等等，均為台灣都會治理發展帶來外溢效果。加上，各個縣市政府競相爭取開闢相似的公共建設或設施，而開闢後的設施卻又乏人使用，形成蚊子館，造成水平政府重覆或浪費投資的問題。上述這些問題的產生均與都會區生活圈劃定、區域空間配置及公共設施使用效益檢討等有密切相關，亦為台灣都會區治理整體發展上的重要議題。

2.研究重點

- (1) 檢視國內外閒置公共設施相關文獻，歸納出閒置公共設施的類型，以及為何公共設施會產生閒置的問題？是中央政府與地方政府缺乏公共設施整合性的策略規劃，還是地方首長為了彰顯政績相互競爭資源的結果，或是缺乏長期發展公共設施規劃與使用檢討的結果。
- (2) 找出台灣都會區與非都會區閒置公共設施活化成功與失敗的案例各四個，評估與檢討都會區與非都會區閒置公共設施活化成功的原因？有哪些活化的策略與治理工具？；以及造成活化失敗的因素為何？並就都會區與非都會區活化成功與失敗的策略與工具比較分析，提供未來政府研擬公共設施活化政策與管理制度之參考。
- (3) 針對台灣都會區公共設施使用效益進行檢討與評估，以作為未來政府各項公共資源配置與管理之政策研議的依據。

台灣都會治理之研究

第六章 結論與建議

第一節 研究發現與結論

一、基本概念的界定

首先，在都會治理的內涵上，都會治理模式其實是來自於兩個不同研究途徑的交互影響：傳統改革主義者和公共選擇理論。儘管這兩股潮流趨勢在 20 世紀後半葉引起沸沸揚揚地激辯，不只是在經驗研究的領域，甚至在許多先進國家的區域改革中都免不了受到此項爭辯的影響或主導，而為解決前述兩種理論的困境，1990 年代才有新區域主義的發展與興起。本研究發現在新區域主義觀點下，都會治理展現了五個運作屬性：即 1、強調治理而非政府；2、重視跨部門參與而非單一部門涉入；3、主張協力而非協調；4、考量過程而非結構；5、重視網絡而非正式結構。另外，新區域主義更賦予都會治理新的意含，本文則將之界定為「具有跨行政轄區的特性，有別於傳統科層體制之劃分，往往是由下而上地針對不同地方轄區之間所產生特定功能需求(例如環保、交通等)，來進行特定職能需求的體制調整。」

其次，在都會治理理論發展上，至目前為止亦為一種動態過程，就「研究方法」而言，偏向以質性研究並輔以個案研究或建構出治理模式為主。而「研究取向」由早期的政治為主、經濟為主的主題，逐漸轉換為多取向結合，甚至轉移向都會文化等角度發展。「研究議題」本文鎖定基礎環境建制、公民參與、涵容過程、課責機制、審議行為、利害關係與代表、永續善治等七個議題，在文獻中亦發現，議題彼此間呈現正相關性。此外，針對「理論選擇」而言，都會治理呈現多元之理論選擇，從早期之多元主義與菁英主義逐漸發展成機器成長論、成長取向結盟與都市政體理論，其後又拓展至新區域主義、新制度理論、多中心理論等範疇。

在都會治理實務上，可發現都會治理的出現正逐漸移轉國家機關的權力，而未來都市政治權力在邁向都會治理的新趨勢上，或許有四種不同的權力轉移方式：1、權力在都市政治體系中向下移轉，即移轉

給社區或公民；2、向上移轉，與中央政府建立夥伴關係，並成爲全球與地方經濟創新的節點；3、控制權向外移轉給遠離政治精英所控制的機構與組織，如非政府組織、準自治非政府組織、公私夥伴、民營化；4、向內移轉，重視多重組織部門間的夥伴關係。

最後，在都會區劃分上，根據行政院主計處劃分我國縣市都市區域之方式，具有依都會區分類、依區域分類、依都市化地區分類等類型。依都會區分類可劃分爲五大都會區：臺北基隆大都會區、高雄大都會區、臺中彰化大都會區、桃園中壢大都會區、臺南大都會區。依據區域劃分，將台灣分爲北部區域、中部區域與南部區域。以都市化區域劃分，共分爲 38 區域，將台灣依人口數與人口密度做劃分，台灣之人口主要還是以少數都會區爲主（台北、台中、高雄）。以上三種分類各有其時代意義，然考量台灣區域均橫發展與國際競爭優勢，以及配合馬總統三都十五縣的願景，並根據相關文獻與專家學者之意見，本研究擬將台灣區分爲三大都會區。一方面，由於三大都會區的整合相較於五大都會區，對中央政府整體發展上，較具國際競爭力之優勢。另一方面，三大都會強化跨域執行之範圍，以避免不必要之資源浪費。且基於本文之研究屬性與目的，鎖定國家層級、跨域層級、地方層級三個構面來探討。本文提出自身之分類方式：1、地方層級分爲台北-基隆都會區、桃園-中壢都會區、台中-彰化都會區、台南都會區、高雄都會區等區域，探究個別性問題。2、跨域層級分爲北台都會區（涵括台北縣市、基隆市、桃園縣、新竹市）、中台都會區（涵括台中縣市、彰化縣、南投縣）、南台都會區（涵括台南縣市、高雄縣市、屏東縣、嘉義縣市），探究共同性問題。3、將三個跨域北台、中台、南台都會區結合，探究總體問題。

二、我國都會治理面臨的挑戰

在我國目前都會區發展常面臨的挑戰難題不外乎包括：1、在行政法制上，有都會區治理現行法制規範的疏漏化、行政轄區割裂的本位化、都會區公共事務的外部化、行政體制隸屬不同，造成實務運作上的溝通不易等方面；2、在政黨政治上，有黨同伐異對立的磨合化、都

會區域資源因政治考量缺乏區域統合觀點等二方面；3、在空間計畫上，有現行空間計畫體系的紊亂、整體都會區域發展的落差化等二方面；4、在國際環境上，有網絡社會的衝擊、都市全球化競爭的壓力等二方面。

三、我國都會區治理問題比較

本研究係針對「台灣都會治理問題之研究」，共分為北部、中部、南部都會區作探討，統整上述研究發現編製表 6-1：

表 6-1 台灣都會治理問題比較

研究方法	研究面向	北部都會區	中部都會區	南部都會區
文獻分析法	基礎課題	產業協同發展交通系統建設環境資源整合環境共同保護	產業發展極待加強、資源配置失衡	產業快速轉型的挑戰、建構因應活動需要的運輸服務
	跨域課題	全球經濟的競爭、空間極化、中央與地方權力關係的矛盾緊張，以及全球化下國家的轉化、近年台灣社會的都市改革，以及民主化後的地方黑金政治文化、國家競爭力發展的阻礙與國土治理體系面臨的挑戰	交通系統不健全、在都市體系及生活圈方面、在產業經濟方面	縣市合併問題、治理在地化之時代挑戰、高雄都會區持續蔓延、區域分工與資源整合
	區域合作議題	法制規範的疏漏與行政體系的龐雜、公共財的外溢性、地方政府的本位主義、政黨政治的分	強化行政功能	總體環境惡化、區域獨特性有待深掘與行銷、高雄都會區中心與邊緣兩極化現象擴大中、高雄都會

		裂造成合作不易、政策缺乏區域統合觀點		區實質競爭力正衰退中
	其他	北台失能治理情況之產生、全球化所推動的台北都會區整合		
		重新定義都市政策與都市的管理方式、		
焦點團體訪談法	基礎問題	區分為三大都會區、都會治理是一種動態的觀念、中央的賦能	都會區劃分是以「生活圈」為基礎、建構都會區之能力建構，而非依據行政區劃、區域性法令規章之缺乏、官僚體系缺乏彈性、意識型態與選舉制度設計之窘境，亦造成整合動機之缺乏、在地特色之發展、誰來治理？公民參與不足？	政策利害關係人之顯現、資源互補強化聯繫、強化服務業之機能、教育與地方治理人才之培養與留才
	跨域問題	合作的誘因、弱勢縣市的隱憂、制度化機制之缺乏	割裂的治理地域間本位主義濃厚，影響都會治理之運行、台中縣市合併前之前置問題、公共設施整體性之考量、「聯繫會報」作為協調機制、聯繫會報功能不足、強化協調機制的拘束力	合作的誘因、都會區功能上的分工、相關法源依據之缺乏
	關鍵問題	交通變革、錢從哪來？如何分配？產業發展	缺乏整合之交通體系，阻礙都會治理發展、財源與財政	互動平台之建置、交通變革、產業發展、財政金源短缺，無錢

			之分配、資源利益之整合、資源配置效率、縣市合併	如何做事？民主品質提升與深化
--	--	--	-------------------------	----------------

資料來源：表格自製

根據上述關鍵問題的分析，可發現交通變革、產業發展與財政金援之短缺，乃現行台灣都會治理問題中最關鍵之因素，並且互動平台機制之建構與民主素養之養成亦為都會治理中不可免俗之關鍵問題。茲進一步分析如下：

首先，與會學者大多認為建議一個符合都會區的區域政府有其必要性，然在都會區劃分上則有不同意見。依據其意見分析，大致得到台灣北部呈現以台北市為核心的一極化現象、而南部則是以高雄市、台南市、嘉義市為軸的多極化現象之結論。也因此，台灣究竟應該為台北、台中、高雄三個都會區抑或是台北、台中、嘉義、台南、高雄五個都會區的議題，學者各有不同看法。另一方面，地方政府官員在此議題上，則是大多強調跨域的合作與中央資源的補助，但對於都會區政府的成立則採取較消極的態度。此原因在於學者著重於行政區劃與生活圈域整併之都會區治理學理，但政府官員則因實務運作的經驗，抱持著較為消極的心態。官員的經驗指出，各地方的本位主義、直轄市以及縣市間的財務不均、各地方財政困窘、以及中央掌控重大計畫將是都會區治理的障礙。無疑地，無論學者或官員都認為府際合作有其瓶頸，即使在相關地方自治體之間合作無間，也將因財政問題導致無事可成，顯見都會區跨域合併有其必要性與迫切性。然而，行政官員敏銳地發現，在現有的中央與地方制度下，無論是政府間合作或是行政區調整，僅能解決行政合作上的默契問題，卻無法解決地方行政的疲弊。事實上，兩個以上貧窮的地方自治體合併在一起還是一個貧窮的地方自治體，更何況有些直轄市或市在目前財政捉襟見肘的情況下，實在已無力在容納其他財政更差的縣或市。職是，無論是建構都會區府際合作的機制或是另行規劃都會區層級的地方政府，新的財政劃分配套措施顯然是最重要之要務。

其次，在都會區治理的關鍵性議題上，綜合學者與官員的看法，大致可歸納為：交通、產業、防疫、河川整治、觀光、環保、文化、社會福利、教育、財政分配、國際化、永續發展、公共設施、能源等問題。基本上，交通整備和產業發展兩個關鍵性議題，為與會人士視為最重要之議題。防疫、治水、防災、環保、以及永續發展的課題上，亦牽涉到各地方自治體之間的協調合作。此外，各地方自治體的福利政策因其財政能力不均而產生的區域不公平，亦被官員憂心忡忡地提出。

最後，在都會區治理能力上，訪談結果顯示加強都會治理能力的提升是有其必要性，惟對於一個都會區究竟應具備哪些治理能力則較少提及。與會官員認為高高屏首長會議已逐漸由特別的首長晤面，轉型為日常的行政聯繫之模式，此雖然是一良好現象，但亦存在許多議題上無法消弭本位主義與達成相同標準之問題，而淪為象徵的符號。此固然起因於相關地方自治體無一全權指揮者之故，但亦有各地方自治體預算不同之因素。因此，目前的都會區治理能力可以說是較為薄弱。在提昇未來的都會區治理能力的議題上，有學者建立直接建立區域政府以解決此問題。亦有學者建議，成立以行政院為主管機關的都會區治理委員會，以中央規劃地方參與的方式，來提升都會區治理能力。也有學者認為，分工合作跟分層負責的時代已然結束，目前正是整合創能的時代；因此需要屏除城市競爭的意識，在全觀的佈局下，以核心都市為主軸思考其都會區之發展。此外，亦有學者直言，台灣應該建立都會區的國際合作模式，特別是南部都會區，應積極在國際間尋求合作對象，藉此擴大國際能見度與開拓本身產業發展。相較於學者的熱烈討論，行政官員顯得較為持重，並對於提升都會區治理能力之改革抱持著悲觀的看法。學者提出的無論是都會區政府、都會區委員會、核心都市治理、或是都會區國際合作，皆有其價值，然在目前的地方財政、人力、立法規模之限制下，行政官員或者專家學者均覺得此皆空談。或者，正如某位與會學者所說，解除管制與核心願景才是台灣都會區治理的未來。

此外，從都會區永續治理觀點而言，台灣三大都會區未來發展可由永續性「三生一體」理念，尋找出治理方向：

- (一)體制面：從本研究報告書中，充分顯示出對於「制度準則」與「行為準則」之缺乏。制度準則即相關法規（城市憲章、區域或跨域合作法令之產出），行為準則即運行的常態性組織，即相關機制規劃之缺乏，此亦為台灣目前都會治理所面臨最需要解決的問題。
- (二)經濟面：在經濟全球化的思潮之下，世界經濟區域劃分亦逐漸形成，身為世界的一份子，台灣應有自身對於經濟發展的一套行為準則。而作為台灣內之都會區域，應考量自身的特性，發展各自的特色。是故，都會治理也應有「全球化」與「在地化」的思維，規劃出適切的指導方針，做為發展的藍圖。
- (三)環境面：永續生態應具「改善」、「維持」與「持續發展」之特性。首先，「改善」即對於已遭受傷害的環境進行修補，例如：污染河川之整治、錯誤交通規劃設計之彌補。「維持」即著重於環境生態發展的永續性，例如：稀少資源之問題處理、基礎建設功能之保護。「持續發展」即永續發展不僅要改善已遭受損害與預防所需的，亦要重要「持續發展」的進步力量。
- (四)社會面：除了都市社會發展應有的須求，諸如文化、治安等問題，亦應重視公民社會的涵養與素質的深化，此亦可幫助社會凝聚力之達成。

第二節 主要建議事項

一、立即可行之建議：進行都會治理相關議題之研究

都會治理的過程當中那些是關鍵性的研究議題，從 OECD 國家的區域治理經驗觀之，大都是涉及到綜合性的議題，從最軟性的社會福利到充分就業方案乃至於到最硬的產業經濟、公共建設或是環境保護，但在區域合作或是都會治理的過程當中，通常比較能夠成功的去

產生誘導性的是產業經濟。反觀我國都會治理議題研究，近年來才逐漸受到學界與實務界的關注和重視。在都會治理理論發展與實務議題的開發尚屬於初始階段，根據本研究所進行的六場次焦點團體訪談結果分析，發現較為重要的關鍵性研究議題包括有：區域性公共設施、區域產業經濟、危機管理與風險管理、移民社會、熱島效應與節能減碳、都會區域範圍的劃定、都會區成長管理與控制、都會區跨域治理體制的建立、都會區縣市合併與合作問題、公民參與、區域競爭與合作及永續發展等。這些課題對我國未來都會區發展影響甚俱，本研究建議短期內可就以下幾項都會治理議題進行委託研究，以累積都會治理理論知識與都會治理實務經驗，茲下表示之：

面向領域	都會治理關鍵議題	研究重點	涉及之政策、法規、推動執行	主辦機關（協辦機關）
都會治理之永續體制面	1.台灣都會區域規劃與跨域治理制度整合策略規劃之研究	<ul style="list-style-type: none"> ■都會區域與跨域治理政策議題類型化研究：從國土計畫、行政區劃、選舉制度、財政劃分、地方制度法、地方自治及區域治理檢討我國都會區域與跨域治理問題，並進行都會區跨轄區政策議題的類型化。 ■都會區域與跨域治理策略分析：就不同政策類型設計整合機制與策略，跨部會整合機制建構，以及都會區域治理組織之協調平台架構之建立。 ■各都會區因地制宜之跨 	國土計畫法	內政部
			行政區劃法	內政部
			財劃法	財政部
			經建計畫審議（國土資源與國土空間規劃與利用）	行政院經建會

		域治理機制與策略。		
	2.都會區治理能力與課責機制之建構	<p>■都會治理能力提升：1. 研析都會治理能力指標，2.建構運作與管理網絡以及協力關係，3. 設計及運用論壇與對話機制，4.都會網絡的互動連結，5.建立參與誘因機制。</p> <p>■都會治理課責機制建構：1.在課責的理念下，研析以民主深化(透明、開放的決策過程)、社會正義(避免與制裁權力的濫用)、公務員舉止符合倫理要求(監督制衡以避免貪腐)，改善公共服務品質提升績效。2.研析都會治理的「課責落差」(accountability gaps)或是課責真空(accountability vacuum)問題，3.建立指標或是評估課責的標準，作為績效管理的基礎。</p>	績效管理	行政院研考會
都會治理之永續經濟面	3.從城市競爭力角度建構台中都會區域永續發展指標之研究	■都會區域相關永續發展計畫研析：以國內外都會區域相關永續發展指標計畫為研究基礎，依據全球化、永續發展理論、城市競爭力及成長管理的內涵，建立都會區域永續發展評估指標	城市競爭力研究	行政院經建會、行政院研考會
			中部都會區域計畫	內政部

		<p>系統架構。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 都會永續發展能力提升：都會區域永續發展能力評估體系、指標系統與操作機制之建立。 ■ 台中都會區域落實永續發展執行策略：由都會區域永續發展能力來進行成長管理。 		
4.都會區域與全球城市連結治理策略分析		<ul style="list-style-type: none"> ■ 都會發展環境評估：藉由SWOT分析台灣各都會區的發展定位與運營方向，並檢討各自發展的條件與限制，尋求適當治理連結的工具。 ■ 全球城市連結力：各國主要城市進行全球城市連結具體政策作為與執行方式，檢討其優缺點，以及次要城市在主要城市全球化城市連結的壓力。 ■ 全球連結策略：1.我國主要都會城市，如台北市、台中市、高雄市等，在進行與全球城市連結的策略，2.各都會區面臨的困境與問題，3.突破改善的作法。 ■ 城市連結的在地行動：全球化城市連結的在地化政策，公私協力打造都會城市的在地特色以 	都會區域計畫	內政部
			城市競爭力研究	行政院研考會
			縣市綜合開發計畫	地方政府

		強化全球城市連結的節點。		
都會治理之永續生態面	5.生態型都會治理問題建構與策略擬定	<p>■發展經驗學習：先進國家建立生態城市的發展經驗及作為，遭遇的問題與原因。</p> <p>■都會區成長管理：1.都會成長下的生態問題，2.檢視中央與地方各級政府所推動挽救都會區生態環境惡化問題的政策作為，以及評估實施成效，提出改進的具體政策意見。</p> <p>■我國生態都會區策略規劃：參酌各國生態城市政策推動經驗與考量我國各都會區發展的方向與問題，研擬適合我國都會區處理生態危機的政策與執行策略。</p>	都會區域計畫	內政部（地方政府）
			都會區流域整治計畫	經濟部水利署
都會治理之永續社會面	6.都會治理的公共參與機制之研究	<p>■都會區公共事務公共參與圖像：以作為都會區公共參與政策制定以及各種參與機制研發之基礎。</p> <p>■國際經驗析探：分析先進國家都會區公共參與制度的類型及優缺點，並對其公共參與政策作為進行評估檢討，以作為我國都會區欲建立公共參與制度之參考。</p> <p>■公共參與機制分析：針對都會區不同公共議題開</p>	公共參與研究	行政院研考會 內政部

		<p>發出不同的公共參與機制，並就每一種機制探討其優缺點及在我國都會區適用的限制與可行性。</p> <p>■公共參與政策評估：現行台灣都會區公共參與制度政策評估。</p>		
都會治理之實質議題面	7.都會區閒置公共設施活化策略與再使用效益檢討	<p>■閒置空間診斷：歸納閒置公共設施的類型，以及形成原因。</p> <p>■個案分析：找出台灣都會區與非都會區閒置公共設施活化成功與失敗的案例，評估與檢討都會區與非都會區閒置公共設施活化成功及失敗的因素，以及策略與工具比較分析。</p> <p>■公共設施使用效益評估。</p>	閒置空間再利用	行政院 文建會 地方政府

二、中長期性建議

(一)從法制面、組織面、執行面重構行政區域與空間結構的衝突性，以利於都會區治理制度之建立（主辦機關：內政部、行政院經建會、行政院研考會）

根據訪談結果，目前我國都會治理在制度結構上面臨許多困境，如：資源減少與競爭、治理法規缺乏、區域競爭、財政困境、政黨屬性不同影響合作等整體發展上的問題。欲解決都會治理制度結構的問題，地方政府與中央政府在法制面、組織面、執行面上必須面臨什麼樣的調整與變革？首先，由中央政府成立一個所謂的區域規劃單位，進行都會區整體發展的計畫；其次，中央可以一方面透過一個補助計畫來促成地方政府的跨域治理，另一方面可以透過中央的授權，要求

地方政府涉及都會的共同議題時，應共同協調，提出一個共識方案。最後，透過短期地跨域合作體制建立以整合都會區域的介面，進而長期地建立一個都會政府或區域政府，以逐步推展方式帶動都會區的治理與發展。

(二)為因應都會區意外事件的管理，應強化各大都會區治理能力的提升(行政院環保署、內政部、行政院經建會、行政院文建會及地方政府)

在都會治理能力構築上，根據焦點團體訪談結果分析，可發現大多數訪談者均主張應提升都會區治理的能力，以促進都會的發展。尤其是都會區內當面臨危機事件時，應如何進行危機管理和風險評估；都會區的公共設施的興建與維護，如何鼓勵民眾的投入與參與，讓公民審議具有行動力；對於都會區產業的開發與配置，應如何促成公私協力夥伴的產生等等。此些問題的處置與解決則有賴都會治理能力的建立，因此在具體建議上：

- 1、應建置公民參與都會區公共事務的理念、制度、誘導公民參與的利益及
培養公民參與的審議能力。
- 2、透過公私協力夥伴關係的建立，以推動都會區產業經濟與公共設施的開
發和利用。

台灣都會治理之研究

附 錄

附錄 1：北區第一場焦點團體座談紀錄

時間：97 年 8 月 27 日

地點：政大公企中心 C-707 研討室

主持人：曾冠球教授

出席人員：李長晏、劉坤億、吳松林、張建祥、李得全、張桂林、邱敬斌、趙永茂、陳耀東

記錄：賴志奎、邱竹婷、黃馨筠

主持人致詞（略）

研究團隊簡報（略）

綜合座談：

李長晏教授：

各位學者專家，很歡迎各位來參加此焦點座談，本研究是針對台灣都會治理問題的做一個比較全盤性的檢視，今天舉辦這樣的一個焦點座談希望能從在座各位學者專家的一些高見當中提供我們一些研究的素材，甚至能夠讓我們作為一個整理一些針對北部都會區發展的問題。現在我先用簡報把整個計畫快速的做一個介紹，待會再請協同主持人曾冠球做引導討論，那我們採用的是一個焦點團體式的方式，所以會丟一些問題出來後，希望各位專家學者針對不同問題提出一些看法與意見。

曾冠球教授：

謝謝各位學者專家的一個參與，那我們接下來會針對焦點團體的部分，就是各位手上拿到的提綱，我們大概有四題，四個大問題下大概有幾個小問題。因為我想說站在這個主持人的立場，可能因為我們這是以一個團體互動的方式進行，所以它比較不同於一般的焦點團體座談會，所以等一下我進行的方式大概就是以一個大問題為主，那有些問題可能會稍微的獨立出來，因為可能另外相關的部分我們會把題目帶過去之後交由各位來討論。那主持人的角色大概就是在各位的發言當中如果說可能講到稍微有點離題的現象的時候，主持人大概在把問

題拉回到問題的主軸。那是不是我們先從第一題開始，我們第一題的題目是爲什麼要以都會區作爲一個治理的單位，至少說在過去以來，我們比較少把焦點放在都會區的上頭，我們比較可能放在地方政府層級否則就在中央政府的層級。那就目前來講我們這個研究案，都會區治理的研究，所以我們把單位放在一個中觀的層次，所以就這個第一大題的部分，各位可以思考一下的大方向是，就是說這個都會治理它到底應該討論哪一些的問題，以及在目前的架構之下、行政架構之下，什麼樣的動機和壓力會促使地方整府突破行政轄區範圍在都會區的架構之下進行這一個合作。就這個背景問題的部分，是不是就交於各位。有沒有哪一位可以先發言？劉老師，是不是可以請你...

劉坤億教授：

我很清楚爲什麼是我，因爲一方面是我的老師還有我學長都在這邊，二方面是這問題丟出來很像是很學術性的問題，這也不是學術性的問題拉，大概我想在座的先進與前輩，對於這樣的一個問題大概會覺得，問題就在這個地方，還需不需要討論。但是我想我了解到焦點團體座談的時候，它有它一定的操作程序，所以我大概就做一個開頭這樣。雖然這是一個好像看起來是常識性的問題，可是在思考上我們認爲在思考就是說以人類會形成一個都會區的生活型態，這是一個自然演化，你可以瞭解到說如果我們把都會區當作一個空間系統、是一個政治系統、是一個經濟系統、是一個社會系統，那你會發現到那麼傳統上的行政區域劃分純粹是一個政治性的系統。可是人是能動的，那麼人跟環境之間的一個演發出來的問題也是不會那麼聽話的，就乖乖的只停留在一個區域裡面發生的。就一個最簡單的事件來講就是說社會犯罪來講的話，犯罪的人住在台北縣，但是他不會很乖的就只在台北縣犯罪，所以人是流動的。所以其實都會區的一個問題它慢慢發現一個行政區劃大概很難去拘限，這個我想大家都是了解的，所以這個我想是一個非常清楚的問題。當然第一個我會比較要思考的是，可以反向來思考一個問題，就是從人的需求跟人所發生的問題，在重新來看看都會區這樣子一個發展，當然這方面來講你可以看到的是交通、是環保、那麼是產業、是失業問題的解決這些各方面發展的問題。我想

我先發言到這邊，因為這個問題你說是一個中觀的，也可以說是一個微觀的、巨觀的問題，好，我發言到這邊拋磚引玉一下。

曾冠球教授：

謝謝，各位在座專家對於這個問題有沒有可以就自己工作上面的寶貴意見可以在這方面做一些發揮？

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

跟各位報告一下，因為跟研考會有關的是涉及到這裡面第二跟三這兩個議題，跟一的部分可能跟經建會比較相關。在現在架構裡面我們現在現存的這個地治、地方自治的這個架構裡面，在地方的層級裡面當然有些假設與限制，在這部分那誠如剛剛所說的，現在的架構中呢其實已經遭逢到說對等的組織碰到它跨域的問題時候所遭逢的問題，那都會區會發生的問題呢，常常會涉及到兩層面，一個是府際合作，就是中央跟地方中間的，可能是整個中央部會與地方之間的，還有地方政府與地方政府之間的這種問題。那第二個就是跨域，它常常是呢不是單一的部門，它的問題經常是滿綜合性的，那像誠如剛剛所講的在我們現在的機制裡面，比較能夠符合的可能是生活圈的建設，它透過都市計畫、交通建設這些，或是河川治理約略都有採取這些，或是環保的整治有一些這些內容。可是還一個講起來它的操作方式呢，在目前大概維持這種等於是議題取向這種方式。

那，現在我們都會區的問題常常碰到的是它比這個更龐大，而且可能會隨著經濟的發展問題，越來越你會產生有點像是行政的失靈沒辦法應付這些問題，那所以行政院當時也試著有用過這種方式嘗試在台灣的北部、南部和中部設立所謂的聯合辦公室的處理性質，不過坦白講呢效果不是很好，立法院一向沒有給予肯定。好，所以第一個認為它變成是一種選舉操作，第二個它本身沒有法治地位，所以預算呢每年都全數刪除。每年行政院都全數照編，每年都在爭論這個問題。也就是這議題大家有感覺到它有必要性，又想嘗試處理這個目前唯一所處理是用行政命令的方式設立這種區域的聯合服務中心的型態，但執行起來呢成效不是很理想。那這個議題有值得再討論的第三點就是說它

其實會隨著現在台灣的發展其實不是只有跨域而已，它是我剛剛早上有跟李主委提到，現在兩岸的問題也是一個新的面向，你也可以把它稱爲一種國際性的議題，然後縣市政府跟這個潮流根本就是擋不住拉，縣市、兩岸之間的這種交流，恐怕要比你中央的腳步快很多，因爲它們沒有任何包袱，也沒有任何國號拉或是名稱的問題，在大陸上它很容易接受你是雲林來的你是高雄來的哪個縣市它都 OK 這樣，所以這樣會變成地方跑的比中央還快，所以這樣議題它的情況衍生呢已經從島內散發至島外了，所以這就是我先做這樣的一個報告，謝謝。

曾冠球教授：

因爲剛才處長提到這個客觀因素的改變對於凸顯這個以都會治理作爲一個單位它是有一些意義的，那不曉得我們今天還有請到其他縣市政府的一些專家，不知道在這部分發生哪些實質問題對於這在行政方面、實務方面能對應到這個以都會作爲一個單位的一個議題。

基隆市政府都市發展處張建祥處長：

主持人，還有各位先進大家好，我想我就從北部北台灣的城市，我先發表我的觀感。我想我們今天很高興能夠參加今天這個都會區治理這個座談，那基本上以我們現在可以看到我們現在是在能夠改變台灣現在生態應該就是交通建設，高鐵、高速公路、快速道路，我們全台灣的島都已經在一日生活圈的範圍內，所以北部的這些區域呢我們更能在三小時之內通達到我們台灣各各主要的城市，所以已經打破了都市的行政的界線。可是我們目前最主要的是資源日益的減少跟競爭，在這種競爭的壓力之下我們透過區域大家來合作、來資源共享以合理分配，我是覺得這是我們現在要重視的議題。

我們北台也在我們邱顧問他先前，現在專員，他先前的努力我們都有一些合作的機制，我是覺得也很慶幸能夠用這種機制呢，我們先前也都跟過長三角、珠三角、美國加州、南灣大家的整個區域合作，這整機制整個大家應該要事先交流過去揣摩，那我們也要因應全球化我們國內的層次已有不足以國際競爭跟城市互相競爭，所以我們台灣當然

要看這五大都會區，基本上我們都以三大都會區來尋求結盟來企圖挽救我們日益競爭的環境。

那都會區裡面的治理議題呢，除非我們的中央能夠有效的透過整個都會區的計畫，否則行政區的劃分現在都是會碰到很多瓶頸跟關鍵，那我們以台北都會區，我們北北基定期以都發的工作小組我們都有定期的聯繫。以我們這個北北基來看，我們共同的生活圈、我們的人口將近七百萬，但是目前的形正區域劃分呢比較不合理的是基隆市人口只有三十八萬多的一個省轄市，台北市與即將升格的台北縣人口就將近六百五十萬，那我想基隆市就處在這兩大直轄市之間呢所以對於資源的配置跟地方發展將有不利的影響。尤其以我們的基隆港作為一個國際的港都，那在一百年預計他的貨櫃吞吐量到 206 萬噸也是滿，當然台北港也是會後起之秀，不過我想都有劃分拉變做近洋的一些貨物、貨櫃都以基隆港為重，遠洋的就以台北港。那我想我們基隆市他是有他重要的地位，可是以目前來看，我們基隆市港埠鄰近的萬里下面的瑞芳鎮，因為台北縣要升格為直轄市，甚至我們以後要開會我可能要先到板橋市先開好然後再到台北縣去開會。那我想這只是講說我們區域一定要先做相關的整合，要把你的強勢大家互相整合，像北台以後會有兩個國際港，就是台北港跟基隆港，那還有松山機場尤其是有兩個機場，松山機場跟中正機場，我覺得這是要好好的整合。我們現在整個區域的規模應該是類似用一個都會區的規模，來跟其他縣市或是重要縣市來做一些良性的競爭。我想這基本上我是很樂意也很高興看到今天有台北都會治理的議題，我是覺得很高興，我也希望我們大家一起努力，謝謝。

曾冠球教授：

是，謝謝。

台北縣政府研究發展考核委員會李得全副主委：

我接著補充一下這個題目，我們現在談的是第一項，然後我現在針對拉伯數字二，在目前的行政架構之下什麼樣的動機壓力，我的想像是說大概分兩個部分，一個是外在，一個是內在。有一個就是說地方政

府他爲什麼會突破這個行政轄區範圍以進行市鎮合作，那外在的其實剛才提到就是國際的競爭，也就是說我們台灣個別縣市的這個劃分，從這個所謂的全球競爭來看，我們的規模都不夠完整或不夠大，那所以從國際的競爭來看，這是外在。那還有就是從地方政府的角度來看，中央的政策絕對會影響地方要不要跨域合作，所以我覺得主要外在有兩個，當然還有其他的啦。那中央包含行政立法監察等等，其實都可能影響地方政府的動機跟壓力，要不要進行所謂跨域的合作方式。

那第二部分是內在，就是地方政府他自己面臨兩個問題，我覺得是地方政府他勢必要在某些議題必須突破行政轄區。第一個他要讓他的選民滿意，一個就大家講的交通，譬如說河川的治理，等許許多多的問題，這些問題其實都是一個都會區他本身是一個生活圈，那他不會因爲你人爲的行政轄區一切開那麼人就不流動了。所以他要讓他的選民滿意，他就要解決這些問題，所以他必需要尋求跨域治理。

那第二個呢，其實不論是台北或是高高屏或者是台灣現在的地方政府，各自主動也好或者是這個相互串連，不論是基於政黨也好或是滿足選民需要來看，這些連結的這些組織，我覺得有一個共同最大的動機就是爭取經費。以前我在我服務過台南市，那我們也參加南部的，那現在我在台北縣，所以我覺得這個地方政府他要跟中央政府爭取經費，然後團結力量大，那甚至有人在講說要去打群架也會比較有利。那我覺得從這樣的一個邏輯來看，確實是看到現在的這個動機與壓力。我想大概可以提供一下這樣子的一個意見。

那我覺得中央在怎樣促進地方政府能夠進行跨域的治理我覺得他有幾個方法，現在其實中央也在用，那包含補助，就是中央的錢怎麼下去，那他下去的條件就是說你們跨域、流域的治理或是交通整體的規劃或是觀光整體的成效，這是我要的，可是我要補助的條件是你們縣市要協調好提出一個完整的計畫，所以我覺得這個可以透過中央的一個補助計畫來促成地方政府的跨域治理。

那另外就是授權，中央除了補助之外，他可以透過他的授權，因爲很多東西要報給中央核定，好那報給中央核定的時候，中央有這樣子的權力他可以要求地方涉及都會的共同的議題他要求地方政府去進行協

調，你們要提出一個共識方案。所以授權他去做這件事情，以及核定他這件事情，我覺得中央政府大概起碼在我來看行政部門他可以透過援助、授權以及核定這三種方式來促成地方政府是不是針對都會區的這些議題來做出一些跨域合作的動作。以上我就是我的建議。

曾冠球教授：

謝謝，李主委。在座的先進還有哪一位願意針對這些問題進行發言？

經建會都市及住宅發展處張桂林處長：

我想我就來就我工作上的經驗提供大家參考一下，現在就是說談都會區，我不知道這個題目是不是再做研究都會區，要不然我是覺得以台灣的人口密度跟交通的發達還有各種活動的頻繁，都會區我會覺得已經小一點了，我們現在在做 2030 年的國土規劃，把台灣劃成三大 city vision，這 city vision 現在在歐盟大家都用 city vision。那我們現在的劃法就是說台北到苗栗，然後苗栗就是竹南再下去一直到雲林虎尾這一帶這樣是中部，在往南就是南部，然後東部因為中央山脈的區隔所以東部我們不太強調他叫 city vision 因為那裡找不到一個中心大都市。那那個都會區的形成其實是從高速公路出現以後，從以前最早大概 60 年代高速公路開始出現以後，一高就有五大都會區，可是這樣那個五大都會區其實在後來在 20 年來的發展，從 60 年代、70 年代到 80 年代已經都差不多都，就是說他自己會連起來，就是說比如說台北跟桃園中壢一直到新竹，其實像大家現在在講科技走廊，就是說你那整個新竹科學園區、幾家大學然後以前學生大概都是一個小時的公路局的車子。那現在高鐵出現以後，其實台灣現在就變成一條小黃瓜，那些西部走廊就變成一條黃瓜，但是你還是要有一個區域的劃分，那這個區域的劃分。我現在就是說第一個就治理的定義跟內涵的話，我是覺得是基本上剛剛有提到，其實早期我是覺得我們用生活圈或是生活機能這會比都會區讓老百姓更加清楚，那生活圈裡面其實有一些是維生機能，比方說水或是垃圾這些大概都是比較、或這是電拉這些東西，大概就是這裡的電是由哪幾個發電廠供應這個地方，那水也是哪幾個水庫供應這個地方，那這種大概就是生命線的供應。那其他生活上的

像是交通的話，我是覺得你去看台鐵他每天早晚開的區域通勤列車，比如說從基隆一直開到楊梅或是開到新竹，他為什麼會有這樣一個短途的運輸，一定就是說有生活上的需要。還有就是說房屋市場的廣告，你看那個廣告他一定說哇那個高速公路旁邊或是報紙上打出來，那個房屋他蓋到什麼地方大概就是那個地方可能是比現在可以這個活動頻繁的稍微在出去一點。所以這些很可能大概就是說都市生活上的這個自動形成的，那我是覺得說目前為什麼我們會講這個 city vision 來取代都會區，也就是說他是一個 city 然後在一個 vision，這兩個併在一起，那這 city 基本上是提供人的 vision 最重要的養分，大家可能在這裡就業拉、大家在這裡滿足各種經濟社會文化的需要的一個平台，可是必須也要靠農業拉靠一個比較從環境上面來講可能有山有水有田野這些東西我想這些基本上都是古典的課題拉。

那我現在是說想要提供大家一個參考的就是說，從 economic scale 上面來講的話其實我是覺得比較像過去公共行政學在研究的時候，好像比較少去觸及的。就是說到底開一家銀行，你服務的 market 範圍是多大？也就是說我們台灣的銀行解放以後或是大學解放以後，這種東西過去的是管制的，那現在一開放以後就是說那個市場太小的地方擠太多這種東西，所以大家都是你爭我奪沒有一個規模經濟出現所以後來說要倒閉、營運不善因為你的客源不足，所以這個時候我會覺得說在這個領域裡面你就可以看得到，像現在醫院也是一樣沒有辦法經營，當然健保制度是一個拉，可是一個醫院你要服務的病人到底是在什麼地方，當然有些是全國級，像台大，也許有些住墾丁的人都要跑到台大來看個病。不過基本上來談的話，像是這一類的東西都是屬於一個比較可以觀察的一個效果。那那個財經的這個部分會變成說我在這裡開一個店，可是我的市場規模事實上譬如說我開一個大型的量販店，到底我那規模是要大到可以把其他跟我同一級的都吃掉，那像這種情形其實跟我們劃都會區域或者是 city vision 的關聯都相當有，那我是覺得這一部分可能是值得我們做一個觀察拉。

那麼在第二項裡面提到這些動機壓力，我想這就用台北市台北縣最近 20 年來都是兩個不同政黨在那個地方一直到周錫偉上台以後才同一個黨，那你就可以看尤清、蘇貞昌他們那個時代，或者是陳水扁跟馬

英九這幾位先生的時代都是主客易位，那我相信我從平常他們到中央來爭取什麼東西根本就是政治上的合者兩立，不合就是拉倒。那其實就是一個政治現實拉，所以假如說他們要談合作的話，表面上也是說這個是怎麼樣，當然是比如說像是水這一項，翡翠水庫的水他最重要是台北市在治理，可是他基本上是位在別人的地方，那可是他賣出來的最大的消費者是台北市民，那這兩者基本上像其他垃圾拉這些都是很古典的老問題拉。那我會，我在講一句話就是說突破那個行政轄區這一點，你也可以從好像有一些中央政府的單位他，比如說國有財產局他有些也是要分什麼分支機關出去的時後，他大概像國有財產局的土地管理，我想這大概研考會好像比較清楚，其他的分出去的那些，比如像工業局他也有中部南部很多地方的服務單位。像這種劃分大概可以回過來就是有一定是有他那個專業領域的劃分，比如說要服務的群聚、聚落在什麼地方。所以大概這些東西都是會打破行政疆界的，所以用行政疆界來講的話，純然都是針對我們現在所講的縣拉或者市，從那個內在來看外面說我是不是打破這個疆界，但就是如果從機能上從管理的所謂的規模來看的話，就是中央的一些什麼水利署拉他也是有好多什麼河川第幾工程局第幾工程局，他都有各自的管轄範圍，有的是線型有的是面狀的，所以這些地方我最後建議是說是不是我們那個第三個題目，在研究我們那個台灣都會治理的時候，我覺得我是比較建議拉，純粹還是用都會的話，是不是太小了一點。因為像是你們剛剛也談到台灣對都會的研究不太多，當然就是說因為我們都會的界線根本就是在角落，我記得我們在 60 年代的時候我是在台北市政府服務拉，那個時候我們在研究台北都會區合併的時候，想到烏來就覺得說好偏僻，可是現在 80 年代大家都是什麼一個小時就去泡溫泉或去幹什麼，以前根本就是好像滿遙遠的。所以我會覺得是說，是不是這個都會區我不知道我們的這個委託單位，是不是適度的把他擴大，這樣來進行分析，因為現在很多規模都超越都會區，不過要提都會區是一個概念，圍繞著中心都市的旁邊的一些經濟活動拉、產業活動拉比較強的地方，比如說河拉，但是真正我不知道你們研究包含有多大。

劉坤億教授：

我在這邊是不是補充一下，其實有關都會區問題的一個研究這個委託案，他一開始我在看背景資料的時候，對於我們所熟悉對都會區的定義，我是建議在重新做確認，因為這邊所提到的都會區的這些數據跟條件我想是舊的，那也不符合現況，那麼我同意剛剛處長所提到的，現在大家對於所謂一個都會區的看法，當然他有一個核心城市到兩個，也有什麼雙核心城市的都會區，那這種都會區的話，是以一個城市兩個城市來併三個城市形成一整個空間的系統、政治的系統、經濟系統、社會系統高度的一個互動或高度一個相關的生活圈，那那個規模應該把他談的更彈性一點。那第二個就是說在因為也很感謝當時台北市政府邱專員他們那時的一個研究案，所以那時我也做了台北市跟其他縣市發展夥伴關係研究的時候那也接觸到 OECD 國家對於所謂區域治理的一個研究的過程當中的一些看法，那因為剛好第一個焦點團體議題的第三項提到說台灣都會區治理的研究單元，有哪些關鍵性的研究議題可以深入的討論？他的研究內容可能是什麼？那這邊我提供幾個建議，第一個就是其實在 OECD 的報告當中，他們可能著重研究一個問題，就是各國在建立這種區域治理他們的一個所謂的領航機制是怎麼設計的，那每一個國家發現到他不同的方式

曾冠球教授：

不一樣，每一個國家每一個時期還不一樣。

劉坤億教授：

不一樣，他變動不斷的在做調整，所以我會建議說在台灣都會區的一個治理來講的話，大概現在都可以很清楚就是說傳統行政區劃的問題是沒有辦法去克服這一個問題的。那新的都會治理的話也不可能成立一個新的政府，甚至是政治上一個比較大的進級，那麼在這兩者之間大家一定可以去尋找一個領導的領航的一個機制，這個機制可能要去設計，我想過去趙永茂老師也有提到一些看法，那很多的教授包括李教授學長你也提出一些，當然我也提出一家之言，很多老師也都有提出來，那我覺得這個研究案可以針對國外跟國內目前提出來的各種可

能的領航機制去做比較分析，看看哪一種在台灣、在生態上是比較適合的、可行的。第二個是就剛剛這個主委所提到的，就是說中央政府的支持是非常重要的，那台灣的一個地方政府的發展當中，中央政府在態度上、法制上，包括現行的一些憲政法規、地治法規他基本上是非常不利於地方的一個合作關係的發展，包括他對於統合分配款的方式，以及對地方補助的一個方式，其實都很不利。那爲什麼會這個樣子，我覺得一部分當然我也知道貴處也都在思考這個問題，但我想是不是一個邏輯思維的問題，是不是台灣特有的一種政治的思維問題。特別是你可能從地方政府執政時期會抱怨說中央對於地方區域整合的一個爭議，可是等到他到中央去執政的時候，

曾冠球教授：
換位置。

劉坤億教授：

這也是很合理的所以一點都不會說不合理，這很合理。這當中我們一定會去思考爲什麼會這樣。。反過來講，如果今天台灣的三大都會區或五個都會區，我比較認同三大都會區，三大都會區的整合對中央整個整體的發展在國際上的競爭力是強的，那他就願意做。但是地方政府在整個過程當中，如何去說服中央這個是重要的，比如說目前整個北台區域發展這就是很好的。但是我剛剛在跟邱專員講的就是新政府上來三個月那其實還有很多問題，可是半年後等到從馬市長變成馬總統他靜下來的時候，這個時候你應該趕快把菜端出來，告訴他說當年你所推的這個北台區域這樣的一個聯盟，他其實有更好發展方案的時候，這時候在次年度的預算或次年度的規劃方面也許就會做一些改變。那我覺得這個研究案也滿好的，也許也可以給北台這樣的一個機會。所以當然我會建議是說在 OECD 他們的一個經驗當中可以發現到說，他們從不放棄對於聯邦政府或中央政府在政策、法制等方面的爭取而不是地方自己搞。

第三個就是，其實他們在研究跨域治理研究的時候，他們發現最核心的問題還是在錢。資金如何取得？這還是前段的問題。取得之後如何

合理的分配是更大的問題，如果有分配不均合作就破局，所以大概這個也是他和錢怎麼找來一樣。那當然 OECD 國家的經驗是非常多元的，這包括以德國的例子來講的話，比較有名的就是 IBA 的經驗來講的話他的經費來源是來自於歐盟，那因為德國是歐盟主要的國家所以他也會藉由說 IBA 的一個整個工業區的開發發展整個是一個有利於整個歐洲的就業，因為他是對於整個歐洲開放產業投資、勞動人口流入，所以歐盟也就投資進去，我覺得當然這是德國比較特有的。但在台灣來講的話，我們從這個角度去思考的時候，事實上也可以開始思維比如說現在中央政策開始開放中國的資金、中資進來，那麼中資再進來的時候我們可以在機制上設計他對於區域發展當中某一些建設，區域當中某一些公共建設的投入或者是哪一些產業的討論，這個是可以思考的。

第四個是在研究案也涉及到的就是說，那在區域治理的過程當中哪些政策議題是最重要的，那 OECD 國家我去過瀘之後發現大部分的區域治理都是涉及到綜合性的議題，從最軟性的社會福利到充分就業方案乃至於到最硬的產業經濟或公共建設或者是環保。可是後來我發現非常有趣的就是說在區域合作或是區域治理的過程當中，通常比較能夠成功的去產生誘導性的是產業經濟，因為那個第一個可以創造財富、創造就業機會是一個火車頭合作的火車頭的政策議題。那這個是給研究單位團隊的一個建議。

那第五個就是在區域整合的過程當中，在 OECD 國家的經驗當中他們沒有放棄從民間去取得資源，以及跟民間建立一個合作關係。所以在整個都會區的治理當中如果你從我想李教授再過去研究當中也去引用了多層次治理這個概念，也就是說都會區的治理恐怕也要超越不只是跨行政區的地方政府間的合作也可能是產業界的、或者是非營利組織的、或者是各類性的在這個區域當中活躍的一些組織那麼來帶領，來進行一些比較有特色的社區等等。我想這個是針對第三個小項的問題當中的一個回答。

曾冠球教授：

謝謝劉教授的發言，來邱專員。

台北市政府都市發展局邱敬斌專門委員：

不好意思剛剛幾位專家學者都提到北台這個機制，很高興因為今天看到很多的長官、老師我特別特別在這裡跟在座與會的專家學者做一個報告。

當時在 2003 年那時候正式推動整個北台的整合，從 2003 年推動到現在也將近快要有四、五年的時間，這期間裡面其實當時會推動區域整合概念是一個非常簡單的概念就是其實我們在 2003 年之前大概在 2000 年左右，台北市政府大概花了有將近四千萬的預算，分了四個年度我們做的研究，那做的研究結果只有一個答案，這答案幾乎是一樣的就是台灣沒有一個縣市可以單打獨鬥，你唯有經過整合你才有辦法在這世紀跟其他區域做競爭。當時我們體會到這點之後，我們開始想說這個部分因該要跨出去，可是跨出去的過程裡面為什麼我剛剛說非常謝謝與會的代表就是說這裡面有每一個人，我曉得跟研究單位不知倒是不是有刻意尋問過或是找諮詢，這是我必需要介紹有一些的機會就是北台區域整個跨域能夠整合裡面第一個關鍵的縣市是基隆市，台北市跨出去之後呢，基隆市是第一個給我們善意回應的，是因為在這個基礎底下我們跟其他縣市用同樣的態度面對他們，我們後來才發覺原來地方政府都有這樣的憂慮，所以後來我們就自發性的產生整合的觀點。可是在北台底下還有一個叫做北北基剛剛張組長也提到的北北基這樣組織的合作機制，這個機制是當時你如果是要要求我們這邊應該要考慮的問題，那我也跟李主委報告就是說，他提出來之後到現在我們幾乎一個月聚會一次，也提出了很多解決方案，這個機制是目前還在操作當中的。那當時我們北台區域整個整合完成之後呢，我們提出了很多方案想要做很多事情，但是沒有經費，所以我們第一個想到中央，那我們非常謝謝張處長，張處長他的單位是派第一個經建會派第一個單位參予北台的討論的這樣一個機制，而且張處長他也一直在持續關心所謂這樣整個機制的過程，但是我必須說明大概只有經建會張處長這個單位是中央跟我們有過密切的配合。我們甚至整個完成之後呢縣市首長簽完合作備忘錄之後我們發文給行政院，我們希望由行政院出來指導整個縣市整合的過程。但是我跟各位講，我們發文兩次

我們收到行政院的回文是存討，我們打電話去是不是可以由你們來指揮我們，可是我們得到的答案是存討。但是在這樣的過程裡面，我們其實並沒有非常失望，所以當時開始推動的過程裡面我要非常謝謝劉老師，剛好我們研考會委託他研究一個地方夥伴關係。在我們剛開始要跨出那一步的時候怎麼做我們都不清楚，以前不是沒有做過但是都沒有成功可是怎麼做才是一個合理的步驟，剛好我們藉由劉老師他們所作的研究，他們告訴我們進行的步驟你們應該怎樣去做，所以當時我跟劉老師講說你可不可以長期持續觀察這個案子，我們會持續往下做，會照著您跟江老師所提出來的那個立場去處理。那確實也證實了四年前所做的研究案的步驟是合理的且是成功的，到目前為止這個機制還在操作當中，今天下午八個縣市的副首長在新竹市見面的時候是今年的委員會的籌備會要召開，但是在這裡呢除了剛剛劉老師以外，還有一個非常重要的就是台北縣。剛剛曾老師有提到是說我們跟中央爭取經費之間當時在政黨意識底下，以前民進黨執政的時候可能我們可能在個情況下這部分比較困難，但是我必須跟各位講我們北台八縣市爭取到中央第一個補助的經費一千七百萬是我們八個縣市共同提出來之後當時的台北縣是由陳主秘他所簽署的，當時的縣長是蘇貞昌。可是我必須講其實我們當時都只是以專案規劃的部分，也就是他是個專業整合部門在處長或局長層級的部分就可以崛起的這樣的都市理論，所以呢城鄉局就代表台北縣也跟我們簽署了合作的提案書。在民國九十五年的八月一號，我到現在還記得很清楚，就是總共有七個縣市十三個副首長跟首長共同在營建署裡面共同為一個案子提出來爭取經費，這是北台休閒旅遊的觀光路線案子，所以我們提出來一個完整的報告。那那個部分當時執政的宜蘭縣跟台北縣還是由民進黨執政。那我把這個前提跟各位專家學者報告的情況底下，所以你可以看到這裡面有非常多第一個跳出來協助我們的。現在中央第一個用實質計畫在支持我們的就是國土隊的分隊長，他們現在藉由經建會委託的那個北台都會區研究案的部分是他們第一個提出計畫來協助我們的，所以我們特別非常感謝這裡面很多人都是第一個跳出來做這樣一個事情才能夠共同去促成這樣的一個事情。那目前我們大概也知道所以這裡面大概第二個小題裡面提到什麼樣的動機什麼樣的壓力會讓地方政府突

破行政轄區這樣的作法，其實如果說動機的話，在一開始推動這整個的過程裡面包括專家學者包括實務的單位包括所有的可能不一定在最高層級的首長，可能在一級處像處長各位這層級，大概都看到台灣未來的一個憂心。所以大家都想做一些事情，那台北縣台北市只是扮演一個角色、一根針把大家想要做的事情忽然把他串起來，那個心情大家突然都提出來。所以當時的動機沒有說爲了要解決什麼樣的問題，純粹只是覺得台灣應該要走這樣子的路，所以促成了做這樣的事情。台北市也有在某種壓力裡面有跨縣市的這個合作，因爲要解決垃圾問題，所以我們跟基隆市有合作。所以有些是在動機有些是在壓力，那個情況是不太一樣的。那剛才大家都有提到的我也非常贊成李主委提到的我們中央最需要的是爭取經費，當時最單純的想法就是希望中央給我們經費支持我們自主性的合作就可以了。但是我們後來得到一個意想不到的成果，就是經費支持不到，到目前爲止在經費上我們沒有得到中央的幫助，可是我們得到另外的一個成果，我想張處長跟我們都感觸很深就是中央在修法制定制度的過程裡面，我們發覺一個意外的成果就是會邀請都會區其他縣市參與，比如說像是建管法令等在修法的時候，以前我曾經觀察過各縣市在修法的時候會提各自的意見，可是我們現在在現場開會的時候，包括我跟李主委報告，我們在北北基這樣分工，都際法令的時候由一個縣市負責，邀請其他縣市的部分把對於中央應該要修的都際法令的部分大家先討論，希望中央往哪個方向去修；建管法令的部分，也由一個縣市主政，所以我們現在在法令制度上面我們可能就在地方政府裡面就先進行沙盤推演，如果時間不夠的時候那怕就在現場，你可能很難想像就像今天這樣就是大家都是好朋友大家都會問你對這個法令的見解是怎麼樣？那在開會的同時很清楚一個不一樣的狀況就是當基隆市提出一個意見的時候，我們覺得合理的時候這個時候其他縣市會做呼應，我們會呼應基隆市所提的意見，那怕那個案子不一定是台北市的。那這個就產生在某種程度上的不一樣，就是說當聲音一致的時候，我們對中央在制定法令或制定制度的過程裡面我覺得我們的聲音會變大，不在只是一個縣市。像以前我們在做這些修訂的時候某一個縣市提出來，如果我們沒有意見，也就是在那邊聽了算，因爲彼此之間也不是那麼熟悉，可是我們

在爭取預算的過程裡面，沒有想到其實我們也創造出這個效果出來，那這個效果其實是我們很難想像的，所以就是說這是我們想像不到的。所以我在這邊特別跟專家學者報告的就是說這方面我們非常需要這些專家學者給地方政府一些指導幫助我們方向該怎麼處理，因為畢竟所有的研究案他想的前瞻的角度會更遠，那至少我剛剛跟劉老師講我們這些執行的單位索幸是因為北台那個案子我們委託向教授他提出我們也說您的研究的部分我們幫你執行看看到底能不能做。我也跟劉老師講你的想法我們照你的步驟試試看到底能不能成功，如果我們這樣做都不能成功可見這個研究是有問題的。那李主委所提出來的北北基要合作的事情我們也去做，那做了的結果其實後來發覺那個成果，我們不敢說是成果那個效果其實對台灣的將來是很有幫助的。所以我跟各位專家學者報告的就是說，我們今年度主動的要求新竹市能夠將北台的主辦權能夠由我們跟新竹市共同主辦。原因就是去年年底就是在馬市長還沒有選上總統的時候，當時我們有意識到就是說這個委員會他必須做轉型，要跟中央能夠做互動，可是我們當時假設如果我們馬市長沒有選上總統的時候我們希望透過 NGO 組織的部分跟過去的既有政府做互動，因為這畢竟是一個台灣該走的路。那如果一旦他選上的時候我們會希望在他擔任總統任內能夠自己推動。所以我們技巧性的在台北市、台北縣去年主辦的場次裡面我們給他一個榮譽主委的頭銜，所以今年度年底的部分我們跟國土隊這邊可能會邀請中央很多的單位甚至是希望可以邀請到馬總統到現場致詞，所以我們年底把那個會議的部分把他提高層次到一個國際論壇，那我們預計目前跟市長報告的就是說要邀請歐洲的長三角、包括美洲的部分一些跨域合作這樣的機制相關的部分跟我們做一個互動。那這個部分要是能夠成形的話我們希望能夠跟中央建立起一個某種程度上的互動關係，那甚至八縣市都有一個共同的想法就是將來這個整個的指揮機制我們希望能夠回到中央，地方政府我們自主性合作的時候我們都可以談好但是只要中央認同的說，你認同地方政府已經有這樣的準備由中央來指揮地方我們都可以接受。只是過去確實，剛才我講的發了兩次的文都其實後來都被退，這是一個非常可惜的，可是我們並沒有放棄到現在還在進行，那我們希望今年是跟中央是一個非常重要的密切配合的機會。

那這個只是純粹在功能上面的整合，我們希望將來這個組織能夠提升到像是剛才老師所提的，治理的部分那個機制的部分，那個機制的部分我剛才特別跟劉老師了解，其實這個才是後面我們要了解的真正的問題。如果這個研究將來可以提出一些方向的時候，或許我們在整個機制上面可以做一些的調整，那我們非常期待能夠像劉老師上給我們的效果，其實是透過那個研究案之後才知道這樣的操作過程，對於這個研究我們也希望有這樣的效果存在。那大概我跟各位老師報告的就是說其實最後有一點我要特別提出來就是剛剛有提到的都會區的範圍的部分我滿贊成他的意見，因為台灣現在我們現在在台北市的部分跟其他縣市很少只有去談你們所設定的那個都會區，而是現在都在談北台這樣的一個範圍，包括經建會包括國土隊他們設定的範圍也都是這樣，所以這個範圍大概是我們目前一直在關切的，因為有的交通行為都改變了，所以剛剛張處長也特別提醒各位某些事是滿重要的，那前提的部分我先跟大家做報告，等一下有需要了解一些細節我在跟大家做說明。

曾冠球教授：

謝謝邱專員的寶貴意見。是，趙老師。

趙永茂教授：

我之前就跟李老師提到，我十一點有事，所以我可能等一下要先離開。剛才從各位先進的一些問題裡面我學到很多，那麼我想問題看起來有好幾個，但他全部是連在一起的所以我想一起來看。那剛才幾位先進提的我也是非常的感動。我記得在兩年前馬市長跟我談一個事當時談完之後我也是感到有點失望，就這個問題那地方府際的發展跟治理的發展台灣是非走不可，在社會治理、公共治理上面，所以我曾經給他做個建議，明暗示拉你要領導這個島，第一件事情跨域這件事情，不管是雲林嘉義拉或是台北縣台北市都可以合作都可以。但淡水河你過不去淡水河，講難聽一點你就不太配成爲領到者，也就是說很多政黨障礙，剛剛才到的，因為他不是你的政黨你就跨不過去，你跨過去跟蘇合作談幾個議題，可能就是跨過那幾個障礙。也就是台灣在這個部

分問題滿大的，所以我們也非常感慨也這樣好多年了，這障礙也的確大家都在討論、計畫也在做，逐漸也都打開。但現在台灣有一個障礙，這個障礙呢事實上大家也都很清楚，大家在這幾年也逐漸克服之下做了一些改變，像剛才幾位先進也提到的。就是說台灣是一個單一的國家，而且他是經濟、都市、教育發展非常快速基礎非常好的一個國家，也就是說基本上他又是單一制的又是中央在權力跟資源上面太過於集中，另外生態也有點壞掉過去的發展也被忽略了，所以在這種情況之下，剛才幾位中央單位的處長也就是我們也希望現在走到一個專案的整合，在法律上也帶出來做一些修改，也因為這幾年的研究跟提倡，大家比較有一點這樣的觀念，在行政上大家也感覺到應該要走這條路，那在學界也很多人願意來配合、往這方向來走。可是因為過去我們過度的忽略地方，也同時因為地方上等待我們在預算上的支持等待我們的行政的計畫，可是我們的計畫只存在一些預算、協助的計畫一些輔助的立場看待，但是早期我們連這個觀念都沒有，怎麼做跨域的整合概念都沒有，現在有了，但是政治不在我們手上，政治還要上面的決策跟立法。還有另外一個層次，在預算跟立法我們不能在政治上落實，我們中央的行政人員也沒有辦法，但至少目前已經有這種感覺了，也經準備動了，尤其是馬上來之前他有提到幾個，他的野心比較大他聽夏教授事實上這個大都會北北和桃竹苗最好是到新竹以北的這個走廊產業都納入北基這個地方。我在跟夏教授講你在政治上是有點白痴拉，專業上我們支持他，因為在校內的輩分上他也不好意思拉我講他他也會尊重，不過基本上他就是說你一旦達到那個之前不知道什麼時候，因為在政治上地方的議會地方的自治是不可能讓你去主導的那那是不可能的事情，政治上是不可能的。你台北縣市要整合會有困難，但是這樣的跨域的鼓勵支持相關的法治、預算跟支持下來這是一定要去下的，那時候他都聽不太懂，畢竟他是念法律的，這個限制還是有但他是好人可是呢他的寬廣度還是不夠太保守就是了。他希望一步到位一定要馬上整合以後，我說那不可能，你一日整合你外縣市的需要還是要跨域，所以這個部分的話，是現在至少照後續的發展來看，他的的確是跨域的部分的，從都市的這些。我們從國外的經驗來看，主要是從規劃都市大的生活圈的，像是經建會、研考會在主持研究的

案子，實踐上專業上做的最好的事實上是衛生署方面，在交通方面、經建會方面在醫療方面的網絡區域網絡上他們反而實踐的非常好比規劃的好，相關的法甚至比其他政治法、專業法都還好。所以台灣已經跨出去，不是沒有跨出去，我們怎麼樣看待這個部分讓他有更大的發展，尤其是都會區的發展經驗尤其是法國都會區發展的經驗，在經濟跟教育的發展上他是主要的一個。其他國家不一定，他的規劃中經濟發展一定是一個主要的部分、產業發展是一個主要的，可是其它相關的在水資源以及甚至在福利在教育、在警政尤其在環境的永續發展上面的規劃，他們已經做的滿好的。過去的發展過去，前面呢我們已經慢慢開始突破了，我們預計後續的發展應該還會更快，主要的是說因為我們過去在行政這一級跟醫學院這一級以外呢上層的政治沒有動，畢竟他是受到比較好的教育，他的領悟會比較高，重點在下層的政治配合，地方縣市級政府、鄉鎮級的政府的配合他們可能都還沒有這個觀念，縣市長有這方面觀念的可能不到五、六個，而且他都還是很淺的觀念，這點還是要我們在開發。可是，他們雖然在整個區域的發展上他們經費少依賴我們，過去過度的依賴，主要原因是過去過度的控制跟集中，那現在他們沒有這個觀念，可是他們掌握政治，現在你行政院長下來有些時候他們是副院長、秘書長、部長都以能夠選縣市長為目標為榮的，就走到這個程度了。也就是說縣市在政治上具有諸侯的角色，諸侯的角色他反對的話他地方的執行、各局處的執行事實上會有很多障礙再加上議會，如果官員都沒有辦法配合的話。所以台灣在幾個結構上面讓我們在推動這個上面倍感艱辛，剛才幾個先進提到，我們非常開心現在已經開始有啟動了，也有一部分已經開始在動了，包括中部他們有幾個有一個是建言會他們同一個機制比較可以接受區域間的產業的發展，產業交通的發展他相對的機制是他相關的這些公共設施變得很重要，公共設施都是跨區的、跨縣市的，所以他們有這個感覺，所以因此他們也希望能夠發動一些相關的地方區域政府能夠做這些合作，所以上次在台北也辦了一個中部七個縣市的副署長來學這個東西的時候，請我來主持的時候我就感覺到把這個經驗帶給他們。當時包括台中市的市長還有一些相關的局長來在談的時候我們有點感覺是他們真的是在認知的落差，反而是在局處長他們有這些觀

念，這個觀念裡面就是說，比如說警政方面我剛才也提到過，那我消遣台中市跟台中市說這個犯罪率最高的、治安最差的，可是我就舉一個這樣簡單的觀念，我覺得事實上來這邊開這些地下跟法律邊緣產業的事實上很多是台中縣、彰化甚至苗栗甚至雲林、南投一部分的黑道或相關產業進來的，其實他來這邊消費但他晚上是居住在其他地區的，所以很多犯罪的來源不一定是台中市，所以你要執行某些犯罪時你必須要跨域的去執行。我是打這個比喻，也就是說不是台中市長你的責任而是附近的縣市必須要共同的聯合來做打擊犯罪，那現在他們四個縣市也結合起來來做一些環境的規劃，是由卓伯源來當召集人，所以說他們也非常積極的在推廣這個東西。所以說在縣市這一級來看事實上呢我們有很多地方可以突破，反而像是在北台地區像是台北縣、市、基隆等地區呢因為大家在流動上、在資訊上需要性比較強，所以像台北縣、台北市、基隆、桃園現在都在整合上，流域的管理、環境上、相關的交通尤其在中央的經建會或者是在內政部、在研考會規劃之下很多案子的確是這樣。但問題是說這是結構性的問題，現在啟動的是中央行政的這些擬定都市的這些主管或是這些幕僚，以及學界有一定程度的這種。但是呢，我們要推動這樣的政策在政治上需要很多的預算，而預算沒有政策彼此間沒有存在誘因的問題，而是我們不能只用這個專案，而是要發展這相關的府際的跟跨域的很多合作的法治的建立，這是剛才提到的。但是相關的法治你會發現法律的建構有些困難，所以在前一段時間，在 91 年我參加政府改造的時候我強烈的建議之下，中央也準備成立所謂的府際關係的發展處，到目前也還沒有正式下來，也就是說我們的確已經跨出一步大家來努力府際跟治理的時代，但問題就是說這結構性的問題呢事實上還有待大家繼續努力，那我也是期待說更多的縣市長以及更多縣級的這一些主管或是縣級公務人員在這方面能夠加強，在訓練在發展上能有更多的推動。昨天在內政部的一個討論會我特別帶頭，就是說在跨域的協助取代訓練上面很多的應該支持、鼓勵地區性的縣市政府跟地區性的大學合作，能夠在這方面的推廣上能夠繼續努力。因為我們發現我曾經在一個地方縣市，你們請我們去結果十八個主管裡面只有兩個舉手願意推廣，也就是說還早，實在還早。但是我們不能夠失望，所以我們剛才

提到也非常感慨也是台灣的府際、跨域發展機制歷史的開始，那我想他今天討論的這個東西這個議題，第二個部分我在提一個剛才也提到的一個東西當然我也想在我們議題裡面也提到全球跟在地化這個地方這個概念，那現在台灣以台大來講我們現在發展的一個東西，那劉老師也是非常清楚，那事實上我們台灣除了行政界跟學界的努力來開發出這個時代，因為大家也都有這個使命感，大家也看到台灣在未來在國際上怎麼去開發發展，那我們以台灣的經驗來看中國大陸在奧運的打開跟韓國一樣透過奧運來解決地域上的衝突，到一個國家的整合到國際上，那台灣呢這塊做的反而不太理想。所以我們預計大陸在奧運之後他國際化的開展我們擔心在行政跟地方處理上它還有更多的突破，我想台灣應該要引進這些國際文化的概念。所以 EU、OECD 也好 UN 也好國際上有很多很好的發展的團隊的跟論壇的相關組織，台灣不是只有行政界跟學界的合作，也應該引進我們學界的一些相關的合作，把相關的經驗、制度透過這些研討來達成，也許有機會我們的研考會、經建會或相關的單位可以跟地方政府合作可以跟學界合作，我們也願意來促成這種比較大型的從不同的議題裡面去尋找、引進國際上的經驗，來衝撞這些政治、來衝撞地方上的整合來讓媒體也能重視這件事情。媒體也算支持的一半一樣，在都市政策議題上討論，媒體的整合在開發在促進很多改革、改造上的責任，這一點的話我們透過國際的合作媒體會感興趣一點才會來報導或討論國外的一些精神。所以我想也許我們有關這些國際性跨域的制度的議題的引進的討論，我想也許學界也可以做些反映。那最近呢在台大在這個最近兩年、三年的推動今年七月我們也推動一個福利體系的建立，做一個跨國性的建議，那麼跨國性的合作至少我們建立跨域的這個體系，那麼這個跨域的福利體系、社會的建立這個部分的一個國際的研討那引進他幾個平台跟國際的幾個學者包括愛爾蘭包括荷蘭、丹麥包括一部分這些日本的、德國的、英國的一些學界跟我們相關的團隊往來來對話這些觀念，把國外的這些制度跟經驗具體的能夠帶進來。那我想我們從書面上從學校裡面可以討論但是在書面上的討論最大困難是個案，實際的操作面太廣了，在法治面也幾乎沒有，所以我想在相關的政府機制裡面，相關的法制、相關的個案的手冊裡面建立一個，在很多的交流上很多

的訪談上我們也希望多在這方面。那現在有些部會也已經也有了，但地方上很多姊妹市拉很多的國外考察我們能不能也把這些東西帶進來，我想這些東西也是大家可以在努力的。所以有關的這些問題呢我也剛才的幾位先進也讓我們非常感動我們也碰到很多的障礙但是我們跟各位一樣我們也希望台灣是永續經營。尤其是我們台大最近發展兩塊一些跟大陸有關的研究接下來要建立一個歐盟的中心，其中我們要發展的就是這個小國論，小國論裡面小的國家他發展出來的東西尤其是跨域的這些東西，其實很多都是台灣明天的發展，這個東西是台灣的明天建立不是只有在地方的發展策略我們常提到我們不是鞏固哪些政黨或是鞏固哪些政治人物的權力，而是鞏固民間跟各位很多專業裡面的能夠發展出他的未來的這些政策、這些預算甚至他的相關體系的檢視。而這個部分的話，必須要民間跟行政的專業跟學界互動的關係跟更多前瞻性的國際性的結合。那這個部分只有我們的發展，在華人的地區不斷的湧現，台灣在未來、在國際上、在區域上才能有更好的發展，其中這一塊事實上是大家非常關切的。所以我想在這個環境的議題、在財政的議題、在經濟、在產業發展的議題、在這些流域的管理的議題、在福利的議題上面，甚至於在教育議題有待我們台灣進一步的發展。所以奧運會之後我們會有，因為我們在大陸的研究裡面就有大陸的各大學裡面包括社會科學院包括中央級跟省級地方級的單位我們也希望以最小的團隊來推動，所以這些合作也符合潮流的發展，那我們也看到這幾年中央相關的部會在這方面的推動，預算的推動、政治的推動，然後很多的計畫跟學界很多的合作那我想我們也希望更多的地方政府的參與。在北北基這個部分跟桃園這個部分也比較有些發展，那桃園縣這幾年也因為大部分來自台北的支援整個團隊也是台北市去支援，所以這方面的發展也滿好的，所以怎麼樣的來配合在地區的開發的部分、在流域的經濟開發的部分，以及在這樣帶上來的可能在相關的交通、相關的醫療、相關的福利、相關的這一些教育跟安全的議題，怎麼樣陸續的開發。我們希望不是只有中央透過議題來幫忙而是到一個程度這些府際的管理，從政策管理到中央在做預算的計畫，將來應該慢慢的讓地方政府長大，讓地方政府能夠負起夠大自己能夠負起的責任這個發展可能二十年、五十年但是這個時間是需要

的，但剛開始因為中央因為台灣是一個小島我們負擔更多的責任，但相關的法的推動相關的讓地方政府強起來的地方的社會地方的公務員、福利、知識怎麼讓他強起來這個也是長期要發展的。所以都會區的這個議題，就剛剛幾位先進講的他所帶動的效應我想這些議題的開放性發展我想我覺得剛才各位的報告有很大的啓發，個人也學到很多我也是有一些感想希望各位也能夠我們也繼續在努力在國際化、在地方化方面、在學界的合作上面我們引進國際化跟地方化的東西來驅使中央政治跟地方能夠來體認這個發展，那麼媒體也能夠進來關心不是只有透過高層的政治、行政的跟學界的努力，但是我們行政跟學界的努力是一個很好的開始，我想這些議題的開發發展呢也值得我們在做一些探討。

曾冠球教授：

幾位先進的討論內容大概針對我們都會治理的第二題問題，都有提到，現在我們可以拉高層次來討論這三題，綜合提出看法。

台北市政府都市發展局邱敬斌專門委員：

讓大家知道今天討論這議題的重要性在哪？！北台八縣市區域合作中，都發部門有 8 個議題，昨天聽到醫療部門中有 8 個縣市的醫療合作，他們負責的包括醫療體系的合作，他們已經做得很好了，有一項特別提出來，那就是這個平台建立之後，以前的問題就無解了，台北縣製造的問題出現在台北市，發現後，我們必須正式行文給台北縣，這時間需要兩天，最快也是要兩天，因為他們要看到正式行文，但這個平台建立之後，現在只要一封 e-mail，15 分鐘就可以收到了，並同時要求改善。這是功能上的整合之一，剛才趙老師也有提到，犯罪偵防的部分，目前警政系統合作上也是非常密切，我們在 94 年合作的時候，資訊之間互動往來還是必須要尊重到地方縣市，才能夠做資訊的互通，他們已經跟警政署要求，能夠來建立北台區域一個資訊的網絡，並授權地方政府可以查詢跨縣市的犯罪資料，甚至各縣市之間亦可如此，過去有三不管地帶的情況發生，未來可望避免。在 94 年合作的時候，他們一季多偵破六件重大刑案。當然社會福利也是一樣，其他部

分亦是，我們今天下午的會議就是要做個簡單的成果說明。這些是我們以前很難想像的，如同趙老師講的，政治的部分我們很清楚，縣市合併問題不談，有些縣市跨域之間的功能整合部分現在就可以做了，我們也特別要求。剛才張建祥處長有談到說，基隆港、台北商港、與蘇澳港，這三個港口所隸屬之縣市，能否跟港務局去談，有些土地可以釋出來，但單獨縣市去談卻沒辦法，我們希望這三縣市自主性地去跟港務局談，我們也希望拉到國土計畫裡面。除了這個以外，我也跟老師報告一下，94年跟中央政府爭取一千七百多萬，今年度因應節能減碳，營建署是首先在經費補助中有提出跨域合作議題的單位，今年城鄉風貌 82 億的補助裡面中，特別有一項永續發展跟跨域合作議題，我們八縣市也計畫校園屋頂 E 化以及圍牆跟校園綠化計畫做到節能減碳的目標，包括通學步道等，我們希望將所有可能之學校全部提出來。這是我們八縣市現在所要做的。這裡面有個重要問題，那就是「態度」問題。為何？因為老師可能會有疑問，預算爭取後如何分配？預算爭取前分配過程都沒有問題，包括校園預算這部分，我在這邊跟基隆市張處長特別拜託，台北市部分，民間已經有捐贈兩億元來讓我們做校園計畫，可是我們覺得校園計畫不能僅是在台北市做，所以我們跟他們說，計畫書由我們寫，但報告書則由基隆市代表八縣市出來，我們當作支援的團體，經費爭取下來之後，我們已經得到長官的認同，台北市現在有兩億元預算，將來預算下來，不用再給台北縣政府跟其他縣市政府來處理，我覺得這是態度問題，(強調：這是態度問題)。以前，經費預算爭取下來大家均分，大家會爭執，但我覺得這幾年下來，彼此互動的結果，大家已經有互信的態度，就像那 15 分鐘的 e-mail 一樣！以前需要正式行文才行，現在則是一封 e-mail 就可以，因為相處四年了，彼此都知道操作的機制，15 分鐘就可以要求處理，隔天收到公文都可以，所以我為什麼要特別提出來？原因在於：基層這部分都已經有這樣的共識，但到最高層的時候卻會考量政治因素，這是跟以前台灣思考不同之處，就像趙老師說的，以前是首長決策，基層則開始處理，現在包括李主委，或張處長等一級主管已經有這樣的方式之後，是自主性的整合，可以為台灣做一些不一樣的事情，這是我們最期待的。所以像各位所講的，無論在中央或其他部門，你們講話是

可以說服得了他們的，這觀念我希望要不斷地說、不斷地說、不斷地說，只有不斷地說，這議題才會覺得是非常非常重要，所以我今天非常謝謝研考會有這樣的議題，也希望研考會能夠看到臺灣現在地方政府的結構已經沒有本位主義了，大家也意識到了問題的存在，現在公務人員已有態度上的轉變，很難想像當時的提案都是由基層所提出來的，不是上面指示下來，這個案子不是由馬市長指示下來的，而是基層所推動的，是他認為應該做才去處理的。那我特別舉一個例子，也是李主委的例子，他以前是我長官，我們以前有討論巨蛋要不要放在松山菸廠，我非常佩服他，他是第一個在市長面前告訴他，這不應該放在松山菸廠的，當時我們覺得他膽識非常大，雖然最後沒有被接受，但是現在的基層公務人員已經願意將自己的專業告訴他們的首長，這部分該如何處理？！以現在來看，巨蛋放在松山菸廠是否最好？放在台北縣或是其他地方？，就以區域來看，那又是另外一個議題可以做討論的。到底放哪裡最好？我不敢去確定，但這是可以作討論的。這裡我特別談到這個問題，後續各位談其他二、三個議題的時候，我們希望以前傳統的觀念，讓老師知道現在行政機關有在作結構性的改變，將來在談治理的時候，會有不一樣的成果出來。這點我先作這樣的說明。

曾冠球教授：

謝謝邱敬斌專員。從邱專員口中得知：現在由下而上的力量開始在發展，那也有另外一種聲音出現，就是中央可以透過誘因的方式，不管是補助等方式、讓地方政府機關更有團結的可能性，減少這方面的交易成本。就這兩種觀點將其放在 OECD 的國家來做比較，這牽涉到我們第三個問題，跨域治理機制的部分，我們來檢視不同國家的發展，皆有其歷史背景，現在台灣已經有由下而上的這個力量可以作串連，政治考量當然就不談。這裡我們想關心的是，台灣在區域治理中該發展怎樣的特色機制？是學習別的國家採取較鬆散的聯盟，像北台區域合作這樣的一個典範，還是有成立區域政府的概念，當然還有很多東西待討論，像英國倫敦一樣的制度，其實有牽涉到功能怎樣去劃分，牽涉到我們第二個問題。有些是地方政府來負責，有些是區域這層次

來管理，那就依剛才各位所談的，就會有點困惑了啊，像犯罪、社會福利、水資源等問題，等以後有新的政府，就會有疊床架屋的問題，這問題真的非常非常複雜，權責如何去分配？是否應該要成立區域政府，就要考量到很多很多的問題，還是目前北台區域合作就是一個典範？這我們也不知道，我們檢視各國歷史或委託的研究報告，會有很多漏洞，他沒辦法將系絡演變說清楚，只能教我們學看東西而已，那我們如何作制度的選擇？

趙永茂教授：

我回應一下剛才主席所提的。大家對區域政府、區域組織不要造成一些誤會，就一定是疊床架屋的情況，因為我們要特別強調的是，所有的政府組織都是工具，當它沒有功能，就會把它廢掉，或是有些是什麼功能，就用那種組織的功能，所以不一定是政府層級，可能是議會、可能是委員會，或是很多委員會組成的什麼東西，它主要是協助上下級政府之間發展某種特定功能的工具，就要它的功能就好了，要它是層級也可以，不要它是層級也可以，端視看它有沒有什麼功能是我們所要的，所以我們檢視國外的組織有其不同的類型，它可能是鬆散的組織，鬆散的議會，它可能是有某幾個部門在處理某些業務的整合型組織，有些是會議型...等等。它可能有兩個單位實際在處理，可能是有五個單位，它可能是個委員會、整合型，是個平台，是彙整大家意見、形成政策的工具，作為遊說縣級政府或上級政府，包括預算、人力配合等項目，同意就參加，不同意就不要參加嘛，隨時可以退出來，不一定要參加每一個項目，但它的功能是要有達到某種目的，它是很有彈性的，非一定要怎樣？組織都是工具，要被我們所用，而不是...，所以很多國家可以去設定自己的工具，沒有功能的時候就可以考慮作調整，組織是被我們所用的，作好的研究是要了解我們所要的，是重要的，組織要發展成我們需要的那種型態，它是很有彈性的，非固定是哪種層級？(有事先行離開)

曾冠球教授：

大家可以繼續針對工具的問題，來迎合我們現實問題的考慮。

台北縣政府研究發展考核委員會李得全副主委：

我蠻同意趙老師的看法。研究案的結果，大家的看法都不一樣，制度是人設的，會隨時間、議題而不一樣，所以我覺得解決問題還是比較重要。跨域合作、區域治理要怎麼解決問題？要用什麼方法比較有效？現在北台區域合作八縣市也慢慢形成新的合作模式，它是動態的，所以我覺得這部分現在先不用先設定適用之模式，這樣，壓力太大了！研究案關鍵的議題，我覺得治理模式是可以考慮的，治理模式很多樣。可以透過此研究將其他國家之模式作分析，儘可能來蒐集像這樣的資料，未來無論中央或地方要推動的時候，也有較多樣的選擇和參考這是首要作的。第二，我們不能忽略選舉制度。我覺得選舉制度是關鍵。我覺得要談區域治理，不能不去談中央與地方的選舉制度，那就等於沒有搔到癢處！第三，都會區域治理，都會區或城市區與國土規劃是無法切割的。第四，行政區劃，行政區劃要在國土規劃架構之下來談，因為民主政治最後還是與選舉有關，選舉牽涉到選區劃分，所以選區與行政區劃是相關的。第五，財政劃分部分，國土規劃→行政區劃→財政劃分，那財政劃分就與剛才所說的區域治理模式有關；那剛才劉教授所說：中央與地方之間不太可能成立一個機構，我覺得不一定。像舊金山灣區政府，他們有一區域機構，他們也掌控部分的預算分配權與核定權，那北台區域合作中，若中央與地方可以合組一個組織，大家可以透過合議制來討論像是：北部的建設經費等，這是有機會的，端視大家要採取何種方式？這五項(區域治理、選舉制度、國土規劃、行政區劃、財政劃分)都是有關係的。而這些東西是我們島內自己在玩，那我們要看兩件事情。首先，此種機制與國際競爭，要如何競爭？再來，那這些機制與草根社區意識或民間力量的結合，這不是只由政府來操作，國際的競爭與民間的參與，外在的也好，或是由下而上的力量，與我們所研究出來的或是治理模式，好像都是官方的東西，有無辦法促成與國際競爭是同步互動的，與民間力量吸納或相互的模式。

劉坤億教授：

先作一個釐清。就剛才中央與地方之間不太可能成立一個政府型態，我作一解釋。通常我們提到地方政府是自治法人，中央也是自治法人，都是管制性法人型態，不同於一般企業。這樣的自治單位，它是一個代表性，不太可能去被解除掉。第二，我同意趙教授所講的，都會治理其機制可以是功能性的，在中央自治法人與地方自治法人這兩種公法人之外，再去尋求其他的治理模式。可以是私法人，也可以採取區域的議會體制，也是另一類的公法人型態，另外也可以考慮行政法人型態。我舉一個案例，那就是創意產業。最近我比較頻繁去上海看一些東西，我們知道 90 年代英國的創意產業，第二類產業、第三類產業，如果有創意產業來連結的話，是非常大的加分作用。所以台灣在 2002 年已開始提出創意產業的概念，到現在發展得非常地糟，並沒有去真正做出來，這回應到一個問題，全球化和區域化競爭的過程中，創意產業或某一種類型的產業有群聚效應或是品牌效應，上海跟北京也在競爭這個區塊，北京刻意去談及文化創意產業，上海則不屑去掛文化這個字眼，因為創意產業已涵蓋了文化創意產業，即使是中國兩個城市之間的競爭，更何況是台北或北台在亞洲地區的競爭，我們到底有無產業的品牌或產業，就以北部科技的走廊來說，這個走廊的優勢已經弱勢了，產業產值以及所產生的效益已經遞減了，所以大家都在尋找下一個造林的產業，回到都會治理的機制，我觀察上海創意產業的時候，他們也分享經驗，有提到三種東西，我非常訝異！產業發展的過程當中，上海市政府做什麼，是引導(steering)的功能。作為上海市政府來說，因為國際化因素、國際視野較大，可分成一個區兩個縣，就產業來說，引導是要導入市場的運作。第三、我覺得這很重要，是建立服務平台，治理模式的操作過程當中，有政府、有市場，強調服務平台的建立，服務平台的建立基本上是成立上海創意產業中心，並來建構六種平台，從訊息的平台，到投資的平台，到管制交易、到國際交流，到教育的培訓，還有知識產權的保障，當然設定在文化創意產業這個部分，可是我們可以去發現一個問題，在都會區都會治理問題上，我們有沒有一個清晰的策略，那就是我們要如何讓政府在這過程中扮演適當的角色，是引導(steering)還是控制(control)的角色？北台區域合作過程中，政府之間、甚至技術部門和行政部門在跨域部分

是很努力，但這在跨域網絡上僅是較為平面的，沒有更立體的，更立體的話就要思考到說，大家(縣市政府)玩得很高興，產業界的反映卻是...(哈哈)，如果區域合作無法創造整個區域的經濟發展、或生活條件的提升、或是整個國內區域和國際性或亞太區域發展的競爭，那大家往往都不愉快，只有你(縣市)在愉快而已，這沒有用！那我們就要想到市場運作的可能性，如何讓國際資金和廠商、現有產業願意去投資，我也認同地方政府在這方面很努力，像最近中科第四期工程計畫，大家搶得要死！，結果彰化二林搶到了，最後或許你會發現結果還是要用搶的，那結果會是如何？是不是我們要去思考市場、網絡，還有建構一服務平台，那這當然不同於創意產業，在都會治理過程當中，如何結合產官學暨社區，去發展或合作之平台，平台要如何去架設？我覺得這是蠻重要的！平台的搭建，不只是使用網絡、使用到區域，還可以與國際連結，區域性和國際來自全球化這部分，這是我們可以思考的方向。在整個治理模式設計過程當中，我會去建議去重新檢視中央政府在區域治理中，與地方政府的角色、功能，還有趣試圖關注到市場的運作機能，還有網絡的運作；更重要的是，在整個都會治理過程當中，設計出一種結合各種優勢的服務平台出現，當然我知道北台這個部分如果搭建起來，就是整個研究案所要去強化的資訊平台，一旦建立之後，會發現很多東西都可以作；除此之外，還有很多平台是可以建立起來，包括培訓的平台。就培訓的平台來說：全世界區域發展過程中，上海是很特別的，當然它的規模當然不能與台灣單一縣市相比，其常住人口就有一千八百多萬，加上居外人口就有兩千三百多萬，相當於台灣這麼多，但是在思考問題的時候，有很多的邏輯是可以參考的。就政府的引導、市場的運作、服務平台的搭建，網絡的運作。這四種東西可以為未來研究案之都會治理結構的設計作為參考。

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

我這邊補充一下。實務方面有兩點可以密切注意；一個是桃園國際機場特別條例，這案子目前是在交通部詳細列入國際機場的條例，國外常見以機場來帶動周邊的型態，最有名的就是：荷蘭、紐約的港口機場。台灣這種類型，中央與地方政府極有可能以公私的型態，但它是

行政法人；桃園機場目前是改成國際機場，換句話說，未來小港機場也有可能，南部會出現這個，中部清泉岡機場也會出現這個，只要是國機機場，將來花蓮、台東都有可能這樣。國際機場條例是目前交通部蠻積極在作的，可能是公私合夥的型態，治理模式中也會出現這樣的型態，不見得都用公權力來做。捷運是第二個例子。北部捷運是中央出錢，可是南部的捷運不是，而是 BOT 的方式，南部捷運是跨過高雄縣市，將來也有可能規劃延伸到台南縣市，北捷運也會橫跨到桃園，這個時候就不是單純一個台北市而已，台北縣市都 OK 嘛，會跨到桃園去，也就是說：捷運的模式也會出現像交通事業這樣的型態，將來的權利其實可能都比縣市政府都還要大，因為它實質使用的人是這些人民在使用，這些模式在研究結論方向中可以考慮到，經濟產業在帶動都會治理是很大的衝擊力量，因為彼此涉及的各級政府都還會有活力在。呈先前建議，行政院有這樣的意識在，是否都會區應該盡可能考慮到，希望讓政務委員帶隊的各區服務中心發揮這個功能，包括政令宣導，中部、北部、南部等，如果都會區都能擴及像張處長所提的，可能在行政參考中，就有蠻大的價值，提供未來區域治理模式有更好的著墨；在行政院組織法修正中，考慮在行政院內設一個府際合作處，處下面是三個中心，這三個不是機關，是代表行政院統合這個業務，目前立法院還未通過，也許這是一個比較能夠處理這些區域性的問題，那縣市中一些區域聯盟、縣市連繫會報、論壇，都還可以存在，像高高屏那樣永續發展，這都可以存在，都 OK 的，因為這種對話是寬鬆的，可以交換議題，這些議題慢慢會在體制上像預算等都會出現，維持多管道、多層次的來處理像這樣的模式設計。

內政部營建署城鄉發展分署國土隊陳志銘隊長：

我想從實務面的操作來做一個說明。首先，營建署在作成國土區域計劃時，從 2003 年國土計畫架構下，我們是認同未來台灣可分成北台、中台、南台，那我們也實際在參與策略性的規劃的工作，在北台跟中台部分，我們也嘗試不同的操作模式，到底哪一種比較適合台灣？北台跟中台是不一樣的操作方式，如同剛才張處長說的，那我先談北台。現在北台有區域推動委員會，它已經有這樣的模式在，基本上我們是

用這樣的架構來跟北台合作，而中台則是還沒有這樣架構，我們也已經有跟中部聯合服務中心接觸，也在談這些事情，如何使中部聯合服務中心來扮演這樣的角色？行政院本身也有意願，我們在思考如何去建立這樣的平台，↓我們假設它是一個虛擬的區域政府，要如何與地方串起來？基本上我們內政部與北台合作，有界定三個階段來處理：第一階段是地方政府的水平合作。也就是說，北台這個組織自 2003 籌備起來，它已經運作一段時間了。2006 年是第二階段，中央政府進場了，開始跟地方政府垂直合作，有其一定的基礎，這是目前階段。第三階段，是整個計畫成熟之後，中央政府、地方政府、與民間團體三者的三角合作關係，這是台灣最後的終極願景。新政府上任之後，先處理舊的問題，或許未來會思考什麼是我要的？我想第二階段的合作就是在準備這道菜(第三階段)了，也有一些雛形出來了，下午有個會議要報告，希望這樣的東西中央能夠支持，要看像張處長這樣這邊能否支持這樣跨域的計畫？來扮演這樣的角色。像趙教授所言的法制化問題，以及李主委特別提到的行政區劃、財政劃分等問題，對地方來說真的都是非常重要的。我們知道區域合作有其急迫性，那我們也不可能尚未制度化之前，就不去做任何事，其實區域計畫法早就授權這樣東西，可以去成立這樣的組織，法條中明定可以成立區域推行委員會，不管是都會區或整個大區域，其實都可以去成立這樣的委員會，我們營建署也在思考是否要將這委員會建立起來，那未來是否擁有預算的分配權，如果沒有，這委員會還是假的！我們已經有這樣的法制基礎在，所以一定要被賦予這樣的權力，去跟地方政府來談合作，這是我們對北台、中台的模式操作，跟大家作個分享。

劉坤億教授：

剛才陳隊長已經講到核心問題，那我們就來談這問題。區劃法、大眾捷運法、廢棄物清理法、財政收支劃分法，這些都已經在法例上提供區域合作的條件，關鍵性在於：有無機制或預算來審查，這是衝擊點。以北中南三都會區發展來說，北台灣在 2003 年，甚至更早之前，確實已經有這樣的條件了。這幾年我有持續觀察，發現到整個機制的設計，我有提出一套看法，看各位覺得可行或不可行。我在作行政法人研究

過程中，也發現到國外的這些機制，也涉及到一個問題，它具有區域重大方案的審查權，以及撥款權。這兩件事情如果沒有在區域治理的機制上去擁有的話。那真的都是空談。最糟的是，我覺得行政院政務委員都沒有政策整合、跨部會整合的功能，這很遺憾！我希望現在新政府上任，行政院副院長、政務委員能夠扮演這樣的角色，我還是覺得從行政法人新領航機制那樣的機構來說，我覺得北台可以成立行政法人，設立董事會，監督機關當然是行政院，董監事是由行政院來聘任的，有任期的，董事長可由政務委員或相關部會的政務次長來兼任，最好是曾擔任過該區地方行政首長為優先考量，因他熟悉地方，董事成員最好兼具代表性、專業性，中央跟地方政府的代表並且涵蓋都市計畫、產業經濟，跟法律財務、經營管理方面的專業人士，我的看法是：這些人是不受公務人員的限制，這些人真的是專業。這可以看國外的案例。角色功能方面，我覺得可以優先設定在兩個方面；都市計畫，目前在台灣國土的使用是最需要，第二則是產業經濟，在地方產業經濟這個部分能夠來扮演，所以一個行政法人是能夠具有規劃和提出都市計畫和產業經濟方案。第二，行政法人具審核跨縣市政府合作所提出之都市計畫和產業經濟方案，因為其他的法都具備了，但是送到行政院後，又要繞到各部會，那部會審核的時候，誰來統合？一定又是打來打去的，通常都相互攻擊，會喪失很多先機，所以不妨行政院直接授權行政法人做這樣的工作。第三，這行政法人能夠整合區域內公私部門合作所提出之都市計畫和產業經濟方案，這可以滿足產業界的需求，過去他們總認為其需求一直無法進入政策規劃階段，那透過這個平台可以來執行這樣的功能。第四，這類行政法人能夠對所通過之區域發展方案實際撥款補助。第五、這類型行政法人提供區域內都市跟產業經濟專業諮詢跟輔導之功能。它可以接受地方政府諮詢的功能。錢的問題，我的看法是，行政法人之經費是由行政院來補助，是由中央控管的統籌分配款所提撥的，本來就要撥下去的，乾脆撥出一塊，不要像現在一樣是有目的的，比方說聽話就給，或是選舉時給，到最後就失去專業性跟整合長期規劃的效果。所以直接從統籌分配款提撥出一定比例給這類行政法人去作。第三個就是跨縣市政府所提出之區域發展方案，我認為應該是縣市政府的預算要配合來分攤，那平

行預算支出比例則由行政法人來做協調。第四個，無論是行政法人自行規劃、跨縣市政府合作，或公私部門合作所提出之區域發展方案，都可以進入民間模式，那比例再去訂定，那運作經費就會在現有制度下獲得釋放。

曾冠球教授：

劉教授把整個骨架都填滿了，講得非常細緻！

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

在現行法制上一定要特別立法！不能廣泛行政運用，因為還要接受國會監督，所以我們也很期待桃園國際機場條例，因為要行政院派的話，就要到行政院去備詢了。第二條路就是財團法人，這條路也快被堵住了。漏洞太多了！現在立法院對財團法人是很感冒的，要求全面清查！

劉坤億教授：

目前國內政治環境是千載難逢，如果要做的就是現在了！

曾冠球教授：

政策窗剛好開啓！

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

所謂的行政部門除了有過北台的機制以外，其實郭台強曾經籌備整個北台產業的整合，我們其實也希望跟他們合作，但當時的行政機關沒有中央的支持，合作談不成，因為沒有法源的機制，中央盲目執行就會被監察院彈劾，這狀況會很多，南部像台電...等等，陳履安當監察院院長時，就被彈劾了！

劉坤億教授：

所以法制面的話，最近的辦理可以好好整頓之外，會比較清楚，到時候透過府院之間的協商，或是相關法源等。

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

比較可能說，就是特定議題，特定領域，像機場這個議題，因為台灣的機場的競爭力很低！大家看到桃園機場很傷心啊，看過北京、首爾，心想這是什麼所在？據說是比北韓好一點啦！像港口也是一樣情況！特定議題會比較有空間！像法人出來，其實在法制上也有！地方自治法、像那個地方行政法人也有(劉坤億：有啊！)只是報告給人事局，人事局卻從來不知道怎麼辦才好！一直都沒有案例成立地方行政法人，當時是想解決很多地方的文化中心、一大堆美術館，台北縣可能是最大的衝擊者，有好多博物館！不知道要怎麼樣去養它？！文建會是很大的部會，文化觀光部已經開始招兵買馬了，(劉坤億：文化觀光)(吳松林：對啊！)他蒐集很多教育部丟給他們的一些圖書館、博物館...

(大家一起討論起來了！)那馬英九先生的政見—三都十五縣，創出一個都政府，會有市轄縣出現，跟北京、上海一樣...

曾冠球教授：

再請教大家最後一個問題。像我們分成北中南三個區域的焦點座談，北部都會區這裡有一些縣市政府的長官，那不曉得北部都會區有否一些特殊性的一些東西，特殊性的一些治理問題。

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

宜蘭縣你們現在是算哪一部分？我們有幾個縣市最尷尬，一個是宜蘭、一個是苗栗，另外一個是嘉義，(劉坤億：應該是苗栗！)苗栗到底是北部還是中部？嘉義是中部還南部，那宜蘭是北部還東部？(笑聲不斷！)因為宜蘭從來沒有認為它是東部，它被歸到東部很沒面子！(劉坤億：我跟宜蘭縣政府談過，我是建議他們，哪一邊開的條件好，就去哪裡？)(大家哈哈！)它一定提它說是北台的，本來北台是七縣市，加宜蘭就剛好八個了！嘉義也說它很尷尬，它到底算是哪邊的？

李長晏教授：

根據相關研究發現，這兩個縣市應該是未來台灣在西部走廊發展上是最為嚴重的！最弱勢的！

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

這每次都是選舉的決戰線！政黨的分配...(有個聲音：行政區域調整就沒有問題)還是會有問題，因為行政區劃到最後永遠還是繼續劃，因為台灣目前只有走向合併之路，其它的合併、升格這兩條路而已！沒有其他第三種，其實可以創設出法人模式，國外很常見，法人、董事會一堆，一拖拉庫，就是功能解決導向問題。(這是一個可以思考的方向！)且它很有前途，它有鈔票，所以它走的路最快，工具齊備！

曾冠球教授：

最後一個問題！有關於我們說明書第七頁都會區治理問題，剛才劉教授有提到，市場力量的引入，不知道在這個部分，其它各位是否有其他意見？張處長！

經建會都市及住宅發展處張桂林處長：

簡單發表一些意見！這個治理能力...其實我是覺得目前的發展已經有很多政治、經濟的思考走在前面了，不是政治，就是經濟的，那像是台北都會區、桃園都會區，這樣的治理模式我是覺得可以！像台北基隆這樣子，因為基隆絕大部分，在生活上跟台北的關係，我是覺得差不多在 2、30 年前有思考過，一個大都市要不要一個出口港？那麼台北到基隆之間的距離，如果有鐵路、捷運，大概就是在 2、30 分鐘，差不多是 30 分鐘的路途，把它用那個頻率，比方說每 10 分鐘或每隔 15 分鐘，發一部在這兩城市之間的特快車的話，我是在想：是否推出第二代高鐵的路線，就是往北拉到基隆這個地方，然後讓它就是說，東部的人想坐西部的高鐵，不需再到南港這個地方來，當然這是我自己的想法！交通部當然是反對啦！因為交通部基本上只是在想說，最近這兩三年要多少錢，你給我就好了，它不想去想那麼長！那在台北、基隆之間，如果是說在交通的設備和交通的頻率上，其實你可以看得

出來，像阿姆斯特丹、一直到海牙，到鹿特丹，它每隔這個 10 分鐘或每隔 15 分鐘，就有一條 RAIL 在那裏跑，那台北、基隆，甚至往南至桃園，所以在交通上就比較困難！那港的再生，如果可以跟港的腹地，那現在的腹地是在南港，南港有非常多的國營事業、過去老舊工業區，這些可以重新調整結構，那它如果是比較遠的，那基隆港的海運功能其實是式微了，現在可能是轉到八里港，那我是覺得基隆有其先天的地理環境，那是種都市的享受，到九份等地方，但這裡不好意思對基隆的長官在這裡，我對於基隆的都市規劃不是很滿意，就是說依山面海的這樣子，像歐洲那樣非常漂亮，這可能是過去居民生活的型態，這部分如果能大大提升品質的話，這就是為什麼很多台北市的人要去擠在台北縣，來當然是開發很多山坡地啊。那基隆往南的話，那就是桃園、中壢，傳統跟台北較接近，像剛剛各位所提到的桃園國際機場，那種型態，我覺得台灣只能負擔一個特定區(桃園航空城)，當初要把桃園這兩個字拿掉，我們就反對，小港條例就這樣，它有它存在的空間；將來我是覺得空間治理上，會面臨兩極的現象，就是說不斷用一種目的特定事業，來切割你的區域，像是黨的特區；但另一方面，治理上是超載的話，那應該是要合併，分得越細，那界面就越多，那大家就吵得要分財產，其實在某種程度上，台灣這麼小，地裡界線或民族特性沒差太多，所以我們是覺得台北、基隆、桃園、中壢，硬是要去分成兩塊，港跟機場這樣兩大產業區帶動，那治理上我會覺得從基隆一直到中壢、楊梅，甚至到新竹、苗栗，這就是一個治理區域。馬蕭在競選時，把台灣切成七塊，也開很多支票，它其實就是有利益存在，那我認為 NPO、民間團體，這些其實都不需去干涉，他們很快會去找到方向，那我針對前面二、三題有一些意見供參考，我覺得政策議題，市民參與...等，我是覺得如果可以跟國際接軌的話，現在我們可以歸納成三大領域:經濟效益、環境永續、社會包容。這三大領域大概可以分成經濟議題，環境議題，我看前面比方像是財經就可以歸納出來，市民參與、社會公平，另外，產業再解構，老舊工業區、商業區，治理談國土美學和都市美學很重要，因為國民所得提升，我們住的環境，你知道整個品質，像歐美先進國家...你知道莫名奇妙講不出台灣的長相，國土和都市美學...等等，是屬於精神上的，這幾個東西

擺出來的話，那治理外國這些東西很重要，但在台灣似乎不太重視，這幾項產業競爭、都市美學...等，主軸似乎可以更突顯出來，再去想治理能力似乎比較有意義。另外，我思考層級是否可能再縮減，我是認為，中央很多政策與補助款，要落實的時候，現在沒有省政府，過去精省前還有個機制可以擋住壓力，或是將中央的政策透過某些單位來執行，但目前的中部、南部辦公室似乎成效有限，很多都是政治酬庸。另外，我們的機制就是中央直接去面對 23 個縣市政府，中間卻沒有機制來處理，可是這幾個辦公室給人形象不佳，很多選舉遊戲、政治指派，將一些政府虛擬化作為濃縮到區域，你配合就有中央補助款，政策上的配合，需視諸侯聽不聽話(配合)，那最大應該是縣長，所以我是覺得像德國的制度裡面，邦以下分成區域，有其區域政府，不具民意基礎，也無議會，類似省政府的功能，代替中央來審核(曾冠球：功能劃分)。這是統合性組織，像一些特定目的：如機場、工業區...等等，一定視將其切割成特定目的，預算下來有其特殊目的，像我們有很多蚊子館，有很多討價還價的現象，像是台鐵鐵路地下化工程，原先是要高架，後變成地下化就是如此。北、中、南三區域，南線拉到基隆去，將台鐵捷運化，路線不要只是劉銘傳時代那一條，跟一些中心都市的捷運，有些地方連接起來，整個網路就出來了，所以現在高鐵出來了，後高鐵時代的台鐵要如何因應？現在很多縣市長希望將捷運或高鐵拉至其區域，我覺得這是台鐵要做的，但台鐵都沒有，所以交通上趁現在節能減碳，做一個好的方向，配合產業發展，交通與產業這塊做起來的話，台灣慢慢地發展起來！我思考台灣是否只要一個就好了，分得越多，介面就多，政治酬庸就沒了，政治因素使然。

行政院研考會地方發展處吳松林處長：

公共行政領域的教授多多學習台灣經濟發展的手法，會有很多的靈感，因為台灣的製造業已經醞釀讓權視接相當出不錯的方式、途徑，有助於公共行政領域去參考。

曾冠球教授：

謝謝處長提供寶貴意見，提供我們想像空間，那還有沒有先進願意發言？

台北縣政府城鄉發展局陳耀東科長：

在座都是我的前輩，我有準備資料(簡報)。我的簡報是北台都市圈空間策略與產業整合。其實這部分有在聯結剛才幾位先進的想法，要落實在治理空間是最大的關鍵，要落實在治理機制有一些觀念性的議題，要在後面上去慢慢琢磨，我認為是一個對等的概念！那時間不夠，這資料(簡報)可以留下沒關係，當然在談這個概念時，這個案子的一些自我面向很重要，當然幾位先進在談區域治理，環境治理、都市治理，其實都在談一個前瞻性的概念，那當然我們也在談全球化、國際化、地方化，那地方政府在談地方化、社區化以及人際關係...等，一個空間的整合以及結構性的問題。我剛開始在看這個問題，這個案子會有一些挑戰，你們是國務所嘛！那做這個案子的目的是爲了要很清楚掌握到未來都會治理的問題，剛才處長以及教授們都講得非常清楚，因爲搞了幾十年的都會議題，學界也在講，那其實我們都聽到臭鋪味了，我個人覺得說，在這個問題裡面可能有一些在談平台的概念，就是說：我們這個研究在做平台的整合，或一些問題、或觀念上的問題，去做一些診斷，去做一些強化，然後在這提出一些所謂一些策略的研究出來，所以這邊也特別強調說，剛才也談到政策法令問題，資源分配問題，包括財政規劃、行政區域規劃劃分...等，那產業國內跨部門或 NGO 機制推動的問題，像北北基 8 個縣政府在談的這個問題，一些觀念性議題等，我是覺得這個部分在密集上做個收斂，這樣我覺得未來在操作上可能會比較清楚一點，那我也做一個建議就是說，北北基這樣跨 8 個縣市的操作以及對中央做一些研究，我覺得後續介面，以及專家學者在觀念上所建議的一些 KEY，這是我的建議。那剛才談到的概念，這個研究案的目的，如果是透過這樣的機制在談一個，到底是爲了專業諮詢，還是新的對話關係，當然這也談到中央與地方的合作關係，這個東西也在談這個部分，那...一個公部門與私部門在將來這樣的關係；還有政治者我們怎樣知道他這新的對話關係，我認爲這在將來未來治理上去做一個探討，那我認爲這觀念是正確的話，

將來在台灣的都會治理上面，慢慢的會有一個決策路徑慢慢走出來，不管是法律、政治...等，其它會有一些概念會慢慢釐清，這個概念是過去都會問題有太多問題，又要談內部新舊，所以這案子我偷偷問一下，就是說：在三個月有限時間，是不容易啦！那我看到你們網頁上說開創公共事務新格局，然後樹立國家政策新典範，讓我覺得這跟我今天做的簡報有些對應啦！去年我們北台 8 縣市本來要在上海有一個國際都會論壇，派我去參加另一個空間的論壇，其實我認為說：我認為有三個面向。第一，國際新視野、北台新格局。第二，產業新優勢、空間新策略。第三，創意新思維、投資新環境。既然是要玩真的，就要很清楚地去面對這個台灣目前結構性問題，去做思考，我有做這樣的簡報，這提供你們參考、見笑一下啦！因為我是覺得像剛剛幾個，包括像劉老師，還有張處長...等，我發現這些關鍵性議題是非常符合，且非常關鍵！因為問題太多，多到牛毛，倒不如只送合約去操作，我覺得現在是要去競爭，那競爭就要有前瞻嘛！像剛才處長所談的概念—economical，還有環境的問題，這個部分有談到族群，那這部分比較陌生，那前兩個都在談這個部分，那處長有談到區域治理，那它的概念就是節能減碳的概念，是所謂的空間美學，台灣不談這個，但我發現新的空間概念是要談這個，空間要去談這些，一個是行動確認、空間實踐跟都市美學，那其實這些東西在都會治理其實是可以放大的，那現在談論台灣這樣結構性的問題，行動確認是哪些行動要優先，去做出來，然後這些做出來會導入一個節制路徑。台灣在未來 30、40、50 年裡面，哪些東西是需要再重新去解構，做一個新的價值判斷，我最近在做溫室效應東西，針對台北都會區中的台北縣，這是我的專業部分，可提供未來老師研究的平台，我先做這樣的建議！

曾冠球教授：

謝謝！！謝謝！！各位的參與！！

附錄 2：北區第二場焦點團體座談紀錄

時間：97 年 8 月 27 日

地點：政大公企中心 C-707 研討室

主持人：曾冠球教授

出席人員：李長晏、許志堅、紀俊臣、王佳煌

記錄：賴志奎、邱竹婷、黃馨筠

主持人致詞（略）

研究團隊簡報（略）

綜合座談：

李長晏教授：

很高興今天邀請到各位專家學者來參加今天這一個有關於都會治理的研討，待會可能還有幾個專家學者會來，不過我們先進行，因為他們可能比較慢一點。我們這個案子是行政院研考會延展處委託的案子，主要是針對目前整個台灣目前北中南三大都會區的都會治理的發展，有些議題希望可以把關鍵性的問題開發出來，待會就把我整個案子的背景作一個很簡單的報告，給與會的人有一個基本的了解。我們接下來再針對討論的題綱，來就教於在場的專家學者的意見。我們先就研究目的做個簡報，再針對提綱請在場的專家學者來提供意見。

曾冠球教授：

謝謝各位專家學者的參與，大家是否可以翻開第六頁提綱的部分，依照委託單位的需要，我們可分為四層次來談，那第一個層次是為什麼要以都會區作為一個分析的單位，當然，有他的一些政策上面的需要，所以第一題和第二題的訪談提綱式在反映問題的迫切性，第三個問題主要是針對有沒有必要成立一個區域政府，還是維持目前那種鬆散的結盟方式，像是北台聯盟，還是有其他的一些方向，這是不是一個議題，如果是一個議題的話，那可能討論的方向有哪些？因為我們只是提供一個未來議題開發的參考。再來是第四點有關於都會區治理能力的問題，從哪幾個層面跟這個治理能力是有相關性的，引進市場的力量，網絡的結盟，開發一些服務的平台，這一類的東西就教於學者專家是不是有國外的經驗，還是您在有觀察到一些特殊的情況，可以提

供我們做參考...，因為我們人數少的關係，我們是不是直接就討論，如果說哪些的部分比較缺乏的，我們事後再提出來，在針對這方面做聚焦。不過作為一個主持人，我還是先請教學者專家的部分，以都會區當作一個議題來探討，在台灣當前是有什麼樣的迫切性，以及面對到的問題有哪些，而且反映這些問題是值得被研究的。

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

兩位主持人，因為我是剛從行政單位退下來，算是比較有實務經驗的，所以呢剛剛曾教授的幾個問題，我覺得最重要的還是要思考治理的目的，就是說昨天晚上有幾個市政府的老同事在交換意見的時候，就特別提到，我們有很多的河川淤積的很厲害，甚至是河道也改道，下雨的量在全世界應該是超過平均值了，就是我們的地形因素呢，導致我們是一個缺水的國家，所以我覺得就是說所謂的治理應該是要加或是減哪些東西，治理的目的在哪裡，治理的第幾單位，比如說是縣市，譬如說是直轄市，像是台北縣成為準直轄市後，到底縣民有沒有得到什麼樣的好處，或者是剛剛紀老師講的只有縣議員的薪水增加很多，或者是縣政府人員服務的職等也增加，如果某些東西是的話，這個東西是不是公平。所以我的意思是說，接下來才是治理的第幾個單元，那為什麼會從都會的角度，我覺得因為在我們台灣的地理單元，我們是民國 28 年有建築物法，29 年才有都市計畫法，一直到 50 幾年才有區域計畫法，到現在國土計畫法還沒有，也就是我們的法規是從下階先有，我蓋房子，你蓋房子，然後發現到房子有衝突，所以才應該從一個城市的層級來看這件事情，然後呢上下城市周邊里鄰的城市有了些矛盾，然後從區域來看，然後從區域來看之後才發現有不一致性與衝突之處，所以才要用國土的角度來看。所以我說先要去了解治理的目的，治理的第幾單元，再下來的話才就是說因為一些內在的外來的壓力，至少我覺得是競爭力逼使我們非的用都會治理的角度來看，今天台北市兩百六十三萬人口，不是通通的問題都可以在台北市裡解決，我既不靠港，也不靠海，也沒有空港也沒有海港，城市的密度很高，雖然有陽明山等，但我們不像台北縣桃園縣，擁有廣闊的自然休閒，甚至是戲水的空間，你不得不有某一程度的規模，才能讓你有各

式各樣的資源，讓你可以自足也好，永續發展也好，我覺得這個就是來自於你的競爭力。當然現在的動機，政府會不會基於什麼樣的壓力來有所突破，若沒有上位的法令的話很難，我們就台北縣台北市升格直轄市好啦，台北縣變成直轄市，連名字都沒辦法定，因為台北號稱他是荷包蛋，台北市是蛋黃，從都會區來看，有蛋黃有蛋白很好談，但如果只談台北縣，便成了只有蛋白沒有蛋黃，剛剛提到的五大都會區，以桃園中壢為例，他的中心都市是不是有達到一定的規模，我們在自己家裡比，說我們有到達第四或第五的規模，但我們要去跟外國比，要去跟別人比，所以我覺得，就是競爭力量的驅使，讓我們必須要合，這個合，從我自己的感覺就是說，行政單位沒有法令，很多東西是動不了的，名不正言不順沒有法規，沒有適當的組織，我們從以前，台灣的國土計畫號稱有七個區域，後來高速公路完了之後變成四個區域，現在高鐵完了大家都認為是一日生活圈，所以有些行政區的合併，在我個人的看法，是絕對的有必要。那這些的必要是什麼呢，像是資源的運用與公平，是倍受討論的。資源該怎麼運用，怎麼樣的公平，所以我自己的觀點來看，資源的有效運用與整體的規劃是相當重要的，不是每個城市都想要爭取國際機場，不是每個縣市都要爭取科技園區，若沒有做一些功能上的區分，所以我自己的理念就是說，為什麼要治理，住在城市，住在都會區，住在鄉下，各有優缺點。我不曉得今天桃園市、桃園縣，擁有很大的區域，可以爭取觀光客來，讓全世界放在必須拿來討論的城市嗎？所以呢我覺得將來的話一定要注意資源的永續運用，一定要注重整體的規劃，這些的目的，都是為了讓每一個國民有相等的機會，像是說居住在台北，享受到了城市的便利性，在此同時便要承擔空氣污染或者是擁擠的交通，相對而言，居住在鄉下，其擁有的是新鮮的空氣與環境，但是一些服務性的提供，便無法輕易的得到。這是一個取捨，這是可以讓民眾自己來做決定，所以他應該被賦予，能夠在經過了一些訓練與教育之後，能夠做自己的選擇，這是我針對第一個問題，便是都會治理的定義與內涵作的回應。第二，就是說有些層級一定要被消滅，台灣那麼小，你看有多少個部會，日本，中國大陸，他們的部會已經瘦身了，我們還在那麼多個部會，我記得從以前開始提到的政府再造，我當時聽到的時候科長

還沒當到，現在都已經局長退休了，已經過了 15 年了，就是說很多東西很不容易，在政治上上面一定要去碰到。另外還有一個某一些區域的功能分工，分工合作一定要在這個空間上面能有一些分合，那我覺得呢如果我們的規模太小的話真的沒辦法跟別人競爭，所以是不是有機會能夠在這個研究中，看看現在全世界大家覺得整體的環境，產業的競爭，生活的品質、文化的延續等等這些東西是比較好的話，大概的人口規模，地理的範圍的狀況到底是有多大，有些地方呢我覺得其實問題都差不多，只是規模大小不太一樣而已。以第三個來說的話，台灣的政治上面，是不是該重新分一下，也許我們不要那麼多層級的政府，但是呢，我自己的感受就是說，你沒有那一級政府的話，就沒有那個預算，以前的那些省市協調會報，縣市協調會報，我想紀老師以前非常的清楚，大概待一下就回到自己的議會，在那邊見面都好講話，但是回去面對自己的選民與自己的議會監督，就變成了兩回事了。所以有什麼樣子的辦法，最重要的就是在整合，從適當的層次面來看，可以減少許多不必要的內耗。這個大家呢其實可以把眼睛跟頭抬起來，我們要怎麼樣在外面去做競爭，八縣市以台北兩百多萬人口，我的職位常常被人家問說，我怎麼跟上海講，我怎麼跟北京講，有沒有人問過瑞士要怎樣跟俄羅斯講，沒有需要這樣，各有個的優點，各有各的不足，重點是要怎麼分工合作，那我們當初的想法是說，以台北市 260 幾萬的人口，一方面當然是因為經建會副主委張景琛有特別提出，台灣 2300 萬人口，如果可以分成三個或四個，每個大約是 600 到 800 萬，這樣子的人口，那我們的香港跟新加坡，我們的人口數就超過他們了，那我們當然是還有輸上海還有北京，但是我們的經濟力量比較少發達，所以這是我們還能一拼的程度。所以我們希望台北市把手伸出去，跟其他縣市可以結合起來，空港借助桃園，海港借助基隆，整個旅遊的部分借助台北縣，科技方面借助竹科以及清華、交大那些技術導向的大學，北海岸旅遊等等這些都是，所以才有了七縣市的合作，而那個時候所有事務性的工作大概都是由台北市來做，那我們認為呢，台北市位於都會區的中心，人力也相對比較多，所以那時候我們有要求我們同仁一定要先把手伸出去，但是一定要讓人看清楚，我要跟你合作，絕對不是要把我的垃圾場放在你那裡，不是要把

我的火力發電廠放在你那裡，不是要把一些鄰避的東西放到你那裡去，因為台北縣跟宜蘭縣是民進黨的執政，所以五加二是合作的沒那麼好，後來上次縣市長選了以後呢，七個縣市加上苗栗縣，都是藍色執政，所以在加上馬先生當時是國民黨的主席，所以我們那時候呢怎麼樣合作，有些縣市很擔心台北市是不是想把廢土傾倒在他們縣市，所以我們那時候的說法，是把市政建設大概分成八個議題，交通產業都是，包括像是治安社會福利，就是說切割成八個議題讓八縣市去發展，讓一個縣市去針對一個議題作發展，而議題發展不只是僅就你自己的縣市就好，是要去關注整個八個縣市的做法，就我的了解，像是治安，宜蘭縣跟台北縣有參與，將來北宜高速公路怎麼樣一起去逮犯罪的人，產業發展，台北縣有在處理，桃園縣有在處理運輸的，就是台北然後我們台北市因為有社福跟衛生的資源比其他縣市好一點，所以說呢，比如像是社會福利或是衛生的部分，台北市會把經驗與其他縣市作分享，但八個縣市的議會狀況，審預算的時間也不一樣，議題也不完全認同，剛剛紀老師有跟我問到說有沒有經費，其實沒有，八個縣市議會要去統籌去通過預算，大概也不太可能，但所以說當時想跟中央爭取，但當時中央是由民進黨執政，他們當時對於我們這樣的合作，立場是比較不肯，雖然沒有取得經費，但事情總是要做，所以我們當初的想法是說，觀光可能是很重要的資源，這個不管是對中國大陸或是日本韓國或是香港甚至是其他國家，如果我們能把八縣市的觀光通通都合起來的話，那應該是對大家都有幫助，所以我們那時候大概有五個議題，整個北部沙灘跟水的資源，然後文物，或者是一些特殊性的溫泉，節慶，就是說把八個縣市一起整合起來，可以做一日遊兩日遊等等規劃，這個議題有一個共同的 logo，有一個共同的網站等等的，這種議題基本上是多贏的狀態，所以當初的操作上是還不錯的，所以基本上呢這樣的討論的方式我自己認為是有助益的，因為畢竟我們技術人員是不參加選舉的，對於政治敏感度相對比較少，所以我認為這個會是有助益的。那第二個問題是說，這些東西未來可否長期的運作？是不行的。因為取得共識取得認同以後，有一些殘酷的議題還是要討論的，到底有沒有資源，放在誰那裡，或者是有個大型的建設應該放在哪裡呢，有些東西還是屬於競爭型的，所以長期我認為

這種聯盟的方式我認爲未必有效。那至於說 NGO 是不是該進來，我們當初那八個縣市，針對議題可以建議兩個專家學者，一個來自協助部門，一個來自專業部門，所以有更多的 NGO 參與，所以基本上我是贊成的。我認爲應該未來要有更多的 NGO 單位的介入，來參與協助與監督，那未來的趨勢我認爲就是要整併，那整併會面臨怎樣的挑戰呢？我覺得還是政治力上面。誠如馬英九先生提到的，我們有沒有辦法基本上還是以三個都會區爲主，東部就是花蓮跟台東，那離島應該要怎麼處理等等這些東西，我覺得政治上應該要處理，那只要有法令，有政府的層級，有預算的編列，我覺得哪些自己的人力都是可以培養的，但是會變成隨著法令再討論或是準備或是通過上面，其實是預期會碰到困難的，我覺得這是滿要有智慧的，我覺得很多東西還是要借助協助單位或者是專家學者所提出的意見，去做過充分的溝通，那也許未必立法院通過了，但也許還要一點時間來過渡，那這個啓動的時間，也許可以在一個更恰當的時間，那未來能夠在空間的規劃上，就能夠更合理，那基本上我自己基本上的背景是學規劃的，我覺得然後 NGO、NTO 的協助是相當重要的，所以在加上呢整體的規劃也是相當重要，我們台灣現在自然資源或環境的敏感度，現在怎麼會相對起來變得脆弱，其實有一些建設有一些開發未必恰當，但是呢從單一縣市來看，單一首長來看，即使連任也只有八年，能有夠多的發掘，或者是藝術或者是投入或者是產生，這些都未必是整體的，所以我覺得最重要的還是要全國人民的通通都要有這種空間治理的必要跟理性，而我把一些在行政單位的經驗，來給各位作一個研究的參考，除了看看經建會，主計處所提的，我也建議能參考國外的案例，以上意見提供參考，謝謝。

紀俊臣教授：

主持人，各位學者專家，我想今天的題目，滿有討論的意義，我先有個建議說，是不是我們這個研究最後，對都會治理自有一個定義，都會治理的界定，以都會區的界定，不管是跟據美國的資料也好，經建會的資料也好，我都覺得有探討的空間，因爲我覺得，都會區以人口數或者是說以工作的地點整個來看的話，還不如用生活的觀點，像是

過去說一個半小時活動空間來看，因為如果太遠的話，他就不會住在那裡，當然啦，現在因為交通工具的發達，現在坐高鐵（從台北）到新竹，大概只要半個小時，但是畢竟也要花不少鈔票，再加上下來之後還要坐車，這樣可能到新竹還要多花一些時間，事實上有很多人住新竹啦，再來一點是說，因為這個未來捷運的發展也要考慮，我剛剛看到說桃園中壢都會區，還有台北都會區，我看來要將兩者合併在一起的可能性滿高，這個就是我希望最後的結果要考慮的。都會區要畫大，不是把他畫小，像原來 30 萬人就是一個都會區，我覺得太小，這樣一來對地方的發展與互補來說，我覺的功能不夠。所以剛剛李老師說的之前是北中南三大都會區，其實是有道理的，一方面比較大，同時也有規模，我們都要談比較大的都會區，更何況現在捷運發展考慮，像桃園這條捷運如果跟台北接起來，狀況就不一樣了，這是我們要考慮的。那為什麼我們要談都會治理，這是我們要考慮的地方。主要就是資源分配不均，再加上行政區域限制了我們資源的運用，例如說台北市要做，但台北縣不一定做，因為沒有編預算，我前天去看陽光運河整治的問題，我覺得相當成功，沒有臭味，完全用物理的方式來做，用量子力學的，過去用化學的，還是有臭味，現在就沒有臭味了。這是一個新的方式，這如果拿到台北市來做，貢獻就更大了，但也要用一種都會區的觀點來看，因為這幾條重要的河川，淡水河，基隆河，新店溪，就牽涉到台北縣和台北市的問題，如果單單光台北市或台北縣來看，是無法解決問題的，因為都會的問題牽扯到許多資源的共享和資源的分配，以及公共事務共同治理的必要性，所以都會治理的觀點必須要考慮。就我們比較熟悉的例子來看，台北市比較有都會區的觀點，所有台北市政府的建設，都不是以台北市來考量，還有包括台北縣了。你說翡翠水庫，翡翠水庫是蓋在台北縣，但是受益者不只是台北縣民，還包括了台北市民。另外一個例子是捷運，當初台北市要蓋捷運的時候，台北縣沒有半毛錢，錢是由台北市和中央負擔，但是他考慮的是整個都會區，現在運輸的旅客，都是台北都會區(郊區)的旅客，反過來說，高雄市的捷運，只限於市區，沒有高雄縣，這是觀念的問題，那我們淡水河新店溪蓋這麼多座橋，哪一個不是考慮到都會區的問題，所以這一點來講南北就有差異，那台北市的經驗可以

給高雄，或者是台中縣市做一個參考，所以說我們如果能夠這樣的去研究台灣的都會區是有他的貢獻，那麼繼續我們要研究哪些問題捏，我想關鍵的問題是，現在都會區不管是北高也好，剛剛提到的三個都會區也好，道底有哪些問題，除了我們主持人去觀察以外，那麼再請教焦點團體，標的團體看他們的看法，像台中市來講，最重要的問題就是合併的問題啊，台中市和台中縣好不容易在上個禮拜首長做成了共識，希望能夠在 99 年改制，這幾十年來希望有個結果出來，所以說我覺得現在五個都會區的情況不太一樣，就拿桃園中壢都會區來說，我看她們最重要的關鍵就是垃圾要到在哪裡，各位要記得，中利曾經有三天沒地方倒垃圾，路邊到處都是垃圾，臭得不得了，所以每個地區的情形不一樣，交通問題應該是普遍的啦，但是個別的問題是有差異性的，所以這是可以考慮的。那麼剛剛我們局長也提到，現在台北市有一個北台區域聯盟，以前是省市協調會報，我當初在賦則省市協調會報時，省主席是李登輝，還有台北市長，本來是六個月要開一次會，因為公文往返，光承辦人一直到省主席至少蓋了 20 幾個章，加上修改等等的流程，結果光是記錄就搞了半年，然後為了確定下次的開會，又搞了半年，所以常常變成了一年多才了開一次會，但是雖然開會時間很少，但是因為是兩個巨頭開會，所以說的話是有影響力，翡翠水庫能夠蓋起來，也不能說他們沒有貢獻，有很多重大決定，便是這兩個省市首長所做成的，橋梁的問題啦，水庫的問題啦，甚至是後來捷運的問題，都是這個來做成。所以說呢，這種組織，最好給他制度化，因為區域的問題啊，可能是有一些比較常態的問題，但有些可能也是臨時的，像是說來個大水災，或者是大災難，這樣的處理要有一個機制，我認為這種區域間，在行政區域沒有辦法全面把他調整過來成爲一個大都會，那這個協調的機制要建立起來，目前來說這個機制沒有法的依據，跟提到的，光是預算上面就有問題，我那時候還好還有編了幾百萬，本來議會是有意見，但是我就說沒有預算要怎麼弄，所以就編了一點經費。那麼我是覺得，剛剛提到的，以北臺灣來講現在面臨到的治理問題，在制度變革方面，中央部分我們姑且不談，地方的部分一定要有一個對口單位，這個對口單位很重要，不能說到時候找不到人，在我是覺得在區域政府的觀念無法建立起來之下，，

至少協調機制要出來，然後對口單位要明確，然後要有個適當的規範，像我們現在地方制度法的規定之下，是不是呢用一個內部行政規範把他定出來，以前協調會報是定了一個要點，那現在有沒有定，我想應該是有，但是我是覺得是不足的，因為規範性太低，我們需要一個比較好的機制。爲什麼要這樣呢，因為協調出來後馬上就可以做，而且有憑有據的話呢，要編預算、要推動等等都方便，目前這方面可能比較欠缺，那麼再來一個問題就是，這個都會區以台北市來講的話，交通做得還不錯，那麼這些經驗應該要有人去整理出來，因為做爲一個其他都會區的參考。那麼再來一個問題就是剛剛局長提到的治理能力，都會區的治理能力，應該是考慮怎麼借重到民間的資源，若單單只是靠政府單一的行政能力是不夠的，一定要借重民間資源，能夠讓民間參與的，就讓民間參與，能夠運用民間資源的就去運用民間資源，但是問題是這個機制沒有建立起來，我是覺得說我們這次都會治理研究案的部分，可以把這個提出來。剛剛我們主持人提到的產業的問題，區域產業區域經濟的問題，更要借重民間的資源去協調或者是去設計，以前都談到說要運用一些非政府組織 NGO 去做，我倒覺得呢，非政府組織去作一些慈善福利的都會問題，可能我們也要議會去與企業界和民間組織做協調，因為像剛剛提到的，如果要做區域產業的話，企業界會比較清楚什麼是區域產業，那像我們台北都會區來講，我們的文山的一些產業，陽明山的一些產業，現在來講幾乎都是民間自己在弄，那事實上，這些活動有時候重疊性太高，那如果我們有一個機制，把他有規則的加以規劃，重疊性會減少，相對的，商機會更大，有很多的節慶活動，如果同時舉辦，效果就不好了，所以這是我認爲在區域經濟的部分也是在都會發展裡面很重要的，如果台北市這個台北都會區的核心都市這麼一個平台，一個商業平台，如果能夠和企業相結合，甚至企業能主動協助都會區裡面產業的發展，那麼他的貢獻會更大，但是誰要來作，政府要和他接觸。另外還有一點就是說，如果在都會區裡面，突然有一些危機處裡的問題啊，我們怎麼樣能夠結合民間力量，我們不知道天災什麼時候會發生，哪時候會發生地震，雖然現在可能不會發生地震，但是土石流天天有，一個颱風來就會有水災，那我們對於整個都會區可能發生的問題，一但問題發生之餘，

要怎麼去處理，便要借重民間的資源，但是政府要去了解民間到底有哪些資源，做有規則的協調，一但出問題的時候就可以共同來把危機以最快速度降到最低，這個我絕得是目前來講最欠缺的。那麼再來一點是都會裡面的公共設施，過去因為行政區域的問題重複投資太多造成浪費，以台北都會區來說，台北市有的，台北縣也有，可能最後變成了蚊子館，以地方財政狀況不佳的情況之下，甚至是像台北市是一個直轄市，台北縣是一個準直轄市，這種浪費的情況更加應該要協調，要怎麼把這些公共設施做一些區域性的規劃，你台北市有的話板橋為什麼要一個呢，結果蓋了半天也不一定可以用，另外一點來說要蓋就要蓋有特色的，不但是要做為台北都會區的建設，更是能夠成為全台灣的建設，像 101 你說他的貢獻有多大，所以我認為與其什麼都去蓋，不如去蓋好的，而且是蓋有規模的，這就都會區才能夠做的，鄉村是無法做的，因為農村蓋這個沒有意義。但是都會要蓋也不是每個地方都蓋，還有一點，我們以後所有的節慶，都要以都會區的觀點來看，比如說放煙火，為什麼每個縣市都要放煙火呢，這只是造成麻煩，還不如台北市、高雄市、台中市幾的大都市去辦就好。還有呢我們那個燈節觀光，像這個活動也是一樣，也是受到政治的影響，以前台北市辦明明比較好，偏偏要搬到台北縣去，但台北市是首都又不得不去辦，搞得人潮被分散減少了，相對來說能用的經費減少了，結果觀光的價值就沒有了，如果能夠用都會的觀點來看，觀光局每年就投資這幾個重要的地區。再來便是說我們每年辦燈節那個主題性的東西，辦完之後那個東西放哪裡也有問題，有人說放那些東西還不吉利，這是多慘的事情，如果可以好好規劃，把他變成觀光景點，所以我覺得這種大型活動都能夠用都會區的觀點去辦，資源可以有效運用，然後呢還可以減少很多浪費，這是幾點供研究單位參考。

曾冠球教授：

那就請王主任……

王佳煌教授：

主持人與各位先進，針對這個議題，我有稍微看一下貴單位的這一段座談會的說明書，我看到有一個東西總覺得今天難度很高，第一個就是說提到的美國的 MSA，那事實上在網路上看到的。我們從統計數字來看，他歸納出不同的階段，比如說他現在最新計算的大概是，它包括 micro 都會群，這不知道怎麼翻，一個都會區，這個其實是從行政體系的角度來去作一個實證的調查，這當然是個重要的基礎，只是當我們今天在談都會治理問題研究的時候，研究當為列出了一些數據，當然這可以參考，但我建議除了官方的縣府統計資料之外，是不是可能可利用 GIS 這方面來去作一個分析，實際上因為在行政轄區所劃分出來的區域，和實際用 GIS 統計所劃分出來的區域是不太一樣的，像我跟我同事年底要寫一份 paper，我們根據這個技術資料，我們所做出的資料發現出台北市歧化的狀況，從社會經濟地位和族群的角度來看的話，我們可以發現一些房價和生活水準是集中在特定區域，比較弱勢或者是中下階層也集中在特定地區，那在這樣的狀況之下，再加上與特定的都市計畫相互比較，我們可以得到一些參考，所以我覺得都會治理的部分，除了一些官方的數據參考之外，我們還可以利用一些 data，可以得到一些幫助。那另外一個程度上來看，都會治理的形況其實有幾個面向是可以考量的，第一個是策略型的規劃議題，我覺得這是非常重要的，那我為了另外一篇 paper 下個月要去訪談營建署，都發局還有經建處，目的就是要搞清楚為什麼我們的國土計畫法那麼重要的東西，到現在還沒有辦法貫徹，那如果空間規劃沒有那個上位的東西的話，那下面的一些區域計畫都市計畫，那可能便成為了各自為政，那各自為政的結果便是可能會有衝突，那有一個比較簡單的協調方式就是北台灣的方式，台北縣這邊有做，他提供一些資料，告訴我們再推動的內容上，是侷限在什麼樣的地方，在怎樣的一個架構之下做規劃，在全球性與區域性的部分來講的話，在全球化底下本來就是不僅跟全球的國家競爭，也跟內部的城市競爭，包括北中南都要辦一些文化的節慶活動，都要圖利一些地方上政客的需求。此外，目前還希望說可以跟像是越南，東協，甚至往西南方向去推，然後透過歐亞鐵路，可以從北極圈穿過中亞到歐洲去，他是一種全方位的發展，同樣的道理，今天我們跟中國大陸也是既競爭，又合作的關係，我覺得

從全球化和區域化的角度，我們需要一個整合性的。否則的話我們去談都會治理的東西就只能侷限在一些政策分析與實務操作上面的東西而已，如果是這樣來去看的話，現存的科層體制可能就有所侷限，那因為沒有一個整合的規劃體系，很有可能侷限在草圖畫畫，本位主義的現象，我覺得這是一個值得討論的議題。另外一個就是，所謂的府際關係，包括水平和垂直，那北台聯盟偏向水平性很高，政黨輪替之前，多多少少有一些政治利害，中央的狀況，現在政黨輪替之後，國民黨又在國會佔絕大多數，垂直的關係方面沒辦法在憲法、地方制度法和相關的法規方面做更進一步的說明，財政負擔反而越來越重，怎麼樣把垂直的再拉進來，水平的拉進來，我想這個府際關係，包括政治操作和行政的合作都是我們持續注意的地方。第三個就是 leadership 領導風格，包括縣市長個人他的團隊，還有地方上的菁英、政商界的菁英，彼此形成一個整合性的聯盟，帶動整體地方性的發展，而不是說地方上的正當性有自己的利益團體，然後他沒有考慮地方的發展。那縣市長個人的領導風格和他的團隊是不是能把整個都會問題帶起來，在都會治理是非常重要的。接下來是個人的觀察，現在郝市長和朱縣長，我不知道這個定義和他們的背景是否有關，他們的領導風格比較強勢，他們在協調和溝通方面較欠缺，看時報周刊或壹周刊對朱縣長的領導風格，還有一些都市更新，我的一些朋友在帶領一些新店溪以及這一帶針對都市更新的抗爭，他們對朱縣長的評語。所以在政治領導方面，除了要有一個統御力外，在協調力含溝通力方面顯然在這個層次是需要的。第四個就是我們談公私夥伴關係，從國外而來 public private partner，因為你們的 context 環境不一樣，所以人家可以去做一個 BOT 出來，我們卻出現狀況(小巨蛋)。所以公私夥伴合作關係只是 unitary 單一性，官僚精英領導，那私部門和第三部門並不是完全成熟的，我們在談 civic society 市民社會，是有些團體沒有錯，但有些團體是需要政府去輔助，像過去的無殼蝸牛，慢慢的轉移，變也變的很辛苦。大家去作一個標案的時候，或政府去作一個 case 的時候，它需要靠政府輔助，在這樣的情況下，他怎樣去發揮一個社會上的作用。或有些協會是公家單位成立的，像高等教育評鑑中心，他不像是一般基金會，根本就是教育部的化身和分身，不如去看一般社會

上較獨立自主的。像有一些實習課程，學生有到一些地方上的實務去。那個規模和空間是不能比的，高等教育評鑑中心他是大型的辦公室，大小型、中小型會議室都有，非常的豪華，中央空調。那你看去一些比較地方上的，感覺他就是一個小小的辦公室，他要去募款解決租金。所以公私夥伴關係，除了有一些 BOT 的法案之外，更重要的是地方團體有沒有辦法獨立起來，所以獨立起來之後，沒有人在旁邊介入。

曾冠球教授：

謝謝王主任的高見，因為我想不管是主任或是紀老師，我想剛才都有提到一點，就包括許局長所提到的這個要合併的問題，這個整合性的規劃架構就是我們第三點所提到的都會區治理的制度結構的一個問題，不知道能不能稍為談一下說就台灣來講，因為這類東西都跟本土的系絡會有點關係，採取怎麼樣的一個方式在這方面會比較適合我們的一個生態，早上的與會專家學者對這個議題的方面的發言，因為這個意見是蠻分歧的，不曉得在座的對這個議題有沒有一些想法，可能聽起來好像大家比較贊成說一定要有一個政府組織這樣的一個中介性的一個單位，來統合處理這種區域性的問題，因為剛有提到這個北台的部分，對於一些比較競爭性的東西依照這種方式來講，可能還是維持原狀，沒有辦法產生太大的效果。

曾冠球教授：

另外還有一個可以再深入討論的，就是剛才紀老師有提到借重民間資源的部分，機制要怎樣去把它建立起來，我想那個平台的部分其實是一個蠻實際的問題，因為其實現在很多東西有在做，當然不是很成熟，可是要讓他怎麼樣子有一個平台能夠建立起來，不知道有沒有一些經驗在這方面可以供參考。

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

在這邊我提一個意見給你參考一下，就是說我剛一開始問不是說這個治理的目的到底在哪裡，那其實就是如果從空間規劃來講的話原有的自然的資源加上人為的建設，所以剛剛紀老師也有提到就說公共建設

的提供，某些事應該考慮到適當的層面，我記得那時候，應該是台南縣吧，台南縣也希望有機場，希望有國際機場，那這個變成甚麼二十四小時的貨運，那其實在因為從高鐵開始蓋的時候，大家都可以預測的到，以日本或其他國家的經驗大概350公里到400公里的全部被擊敗了，那其實也沒有多久也發生在台灣，我那天隱約曾經聽到有一個是屏東大學，有一個是逢甲，有一個是政大吧，他們三個教授聯合的作一起研究，現在就在台中的高鐵碰面，三個地方，兩個從南北方來，一個從市區來，咦？大家討論完以後就可以回去了，所以剛剛紀老師獎得一個半小時當然不是絕對拉，不過以前的一個說法就是至少當天去到那裏行程上也可以來回麻!!就是來讓你當天這樣子的一個管道，尤其是現在有網路，網路的這種服務，其實是剛剛特別提到的，這個我不曉得拉，舉個例子，像各位老師在行政上，政府的層級很重要嗎？區公所很重要嗎？縣政府很重要嗎？其實那個對我們來講是那個都不重要，那自然總是要把它的層級這個給縮減後，我是覺得一定必要的。那剛剛王主任有特別提到一個國土計畫，為什麼國土計畫少，為什麼對這個就沒有辦法成立？因為我們的人或者甚至是這個常常有這個理面，你這個通通都訂了以後那我幹嘛去做這個東西呢？你如果從國土的規劃，某些東西合理的應該是放在這裡，紀老師想的是我認為是放在這裡那甚麼放在這裡，那我幹嘛去選這個縣市長呢？甚麼東西都已經安排好了嘛，所以就變成是為什麼我們到現在為止，國土計畫法一直遲遲沒有通過，其實也是這個我們有一些包括民意單位的立法院其實沒有充分了解，國土是全部的人要負責任，或者是這個執行國土計畫的人要為全國的國民來負責，納今天為什麼不是？今天他在這邊搶資源，然後如果用政治的力量去角力的話，有些資源就被扭曲掉了，那那個是絕對不恰當的，所以呢我非常贊成，舉個例子好了，我曾經建議台北市成為全世界NPO，NGO的重心，因為呢，每個地方都希望是金融中心，這個政治中心，文化中心，我們現在想到的全世界這個NPO，NGO的單位，這個各位會認為是哪裡是最重要的？但是呢，我記得以前曾經聽一個高級的長官特別提到，如果今天台灣或者是某一個城市，或者是台灣普遍的城市，通通都有很多國外的機構在這裡的話，那老共他敢打我們嗎？今天中研院，今天這個到處國際的會議，國際的組織

通通都在台北，高雄，台中花蓮開會，那你說他飛彈管你多少枚對我們看會不會打??不考慮到其他的因素，所以我的意思是說這個變成這個，我不曉得拉，也許像我剛剛所講的，因為也許有些太理性或者是太制度化的，那你有很多東西就變化就少，但是呢，從整個國土的角度來看，我希望趕快看到王教授這個研究出來，不是我要說，不是哪一次立法院會談一談，都給你們決定了那我還要幹嘛?那就不用選了，好啦，耽擱了，很多的這個重選又不連續，又回來，然後又這樣子一職循環下去，可是呢，如果大家可以同意的話，像王教授剛剛所講的，他規定計畫總是要先有!!中國大陸，我們剛剛有獎的，這個不管是東北西北西南通通都有一個方向，他們都不必加入方向的話，一定會再革命的麻，這個貧富差距越來越嚴重，那你不可能每個人通通都是往海邊走，也不可能每個人通通都是往北京，我聽說這個同濟大學的學生，同濟大學大概，設計院大概超過兩千個，畢業完了以後就不願意回去原來的地方，不管是他從哪裡來念，都不願意離開上海，為什麼??因為那個地方可以接觸到國際的，有機會到國際的機構去，趴趴這些東西的，我跟你講，我覺得就是是不是要有更多NPO，NGO的單位，如果可以的話，如果全部的人都討論了，談到NPO，我記得之後哪天有人問我NPO、NGO都很小，小沒有關係，小你可以做一個大格局通通都把它放進來，對不對?但是小的話，他互動起來，這熱量的很高拉，所以我會覺得就是說，像我剛剛講的，瑞士人最擔心中國大陸的崛起，但是瑞士人喜不喜歡去看西安的兵馬俑?然後呢?這個中國大陸人喜不喜歡戴瑞士的手錶?很喜歡!所以呢我覺得全世界就是一個分工合作的場域，如我以空間來講的話，某些空間如果台灣也有他的特色，那怎麼樣讓這些特色可以讓人家了解，能夠像我剛講的就規劃。早期我可以了解就是說在公務施工單位最好做得甚麼事，就是當中國的鐵道部部長，據了解鐵道牽到哪裡非常非常的重要，這個十幾年前我就覺得在中國大陸現在當哪個位子最好你知道??當旅遊局局長最好，通通都是在開發研究這個領域，為什麼全世界大家都願意去用觀光的這一塊?基本上你把你最有特色的，最值得給別人看的，我想拿出來，也許我們應該要痛定思痛，有政治太多的內耗，然後讓我們現在相對的某些競爭力都少掉，那如果這些年當然台灣的經濟成長率算最利的關係

歷來歷去的，如果像剛剛王老師所講的公部門如果力量稍微少一點，也許我們私部門可以發展得更好，那那時候公私的夥伴關係可以被更重視，那我曾經在台北市推動一個BOT案其實不夠成功，不夠成功的理由就台灣的政府畢竟我只要有一個BOT沒有辦法完全視為夥伴，我的問題就是你問題，你的問題不一定是我的問題，所以根本沒有第三個這個PARTNERSHIP的這種關係，變成我們的BOT巨蛋的部分，小巨蛋的部分到現在為止拿回來自己經營，大巨蛋的部分還沒有談完。再講一個笑話請紀老師不要嘲笑我，我這輩子幹公務員，第一個公文就是巨蛋的設置，第一個公文，這輩子的第一個公文，我都退休了到現在巨蛋都還沒有，我那時候一個非常卑微的這種想法，我希望我退休的時候我的同仁可以在巨蛋的餐廳歡送我或者是怎麼樣，沒有!!那你說我們會不會做規劃?那時候是李登輝先生當市長，黃俊英先生當工務局副局長，(紀老師:後來變成處長)拿著我們做的簡報，孫運璿先生批李登輝市長的時候呢，上級行政院院長孫運璿先生批:"請李市長變衷向總統簡報"，所以呢李登輝先生和黃俊英先生拿著我們給他做好的簡報去了，到現在你看多少年過去了，沒有!!這中間多少年消耗在哪?對不對?那我們也都了解大概一個巨蛋或者是一個要做好，公私夥伴，BOT的關係其實是非常非常重要，那我也依直認為就是說在台灣這塊土地的這種優勢其實規模都非常小，但是每一個的變化或者是努力的彈性，因為我剛剛早點到，我就到周邊去繞一繞，這個永康跟麗水街本來這個地方的活力就還不錯，就是你要找到一家很大規模的沒有，每家都很小，然後每家都有他的特色，那我覺得這個就是我們台灣沒有辦法像日本大的商社或者是韓國大的公司那種來拼，我們沒有，我們就是這樣單打獨鬥，每個人都努力，每個人都很用心。所以呢那我自己的想法，就是串的功能就很重要，你要去把大家的成就去給串起來，怎麼樣把像剛剛紀老師所講的大家的努力，這個活動去把它給串起來，每個地方都有一些特色，像我剛剛還特別把這個拿出來，你看你們連太陽餅都是買，我不曉得這在台北買的怎樣，至少我看的是台中自由路麻，這個就是說變成我們每個地方都有一些特色，我不曉得台中的太陽餅，也許胡志強市長非常的有魅力，有機會讓他登入這種國際關係的舞台方面，但是我覺得我剛剛在金石堂那邊有一本書，就

是"窮談思"，也會出現這邊寫的就是我現在很窮可是我要思，那他覺得台灣就作得到，每個地方都可以有，每個地方都可以享受，所以呢我覺得這個治理，老百姓其實不要管太多的，也不會管太多的，那我覺得呢政府的層級要更有效率，像王老師剛所講的能夠把民間的力量引導到正軌去，然後讓他通通發揮力量，這樣就好了，那我記得以前他們，就是在台灣只要兩種東西不要玩就好了，一個不要玩槍，其他的你就去作生意嘛，賺大錢就是你的本事，自己的能力當然剛剛這個紀老師提醒，因為規模大的密度高的，如果有這個特殊災害或者是沒有預期的這種強度發生的話，確實會帶來一個這個應變的能力，可是我覺得相對的只要有一個組織的話那總是能力依定會培養出來，所以我才希望就是說能夠有機會的話，是不是看看其他國家的一個優秀的，大家想到的最喜歡的看是哪裡，他的治理路線有怎麼樣的特色再回來放，我們將來應該要有的之類的治理的能力，然後要有那些資源能力，你只要一個組織進去了，一段時間以後應該都是OK的拉，我們的學習能力大概都還算蠻強的，所以這是我剛剛就老師所提的部分來做這樣的一個補充。

曾冠球教授：

再請教一下那個各位就是說，像這個目前的這種狀況來講，特別是向許局長剛剛所提到的這個北台都會區的幾個議題，這幾個議題本身不曉得當初他是怎麼形成的??譬如說有的可能關心新移民，新竹市or竹縣，有的是關心交通，每一個縣市政府認養一個議題，這個議題，其實我背後主要請教的問題是說有沒有一些問題在北台灣他是屬於區域層級應該關心的?因為如果是在其他的國外比較當中，我們了解到說有些東西應該放在適當的層次當中去做解決啦，那哪些東西是放在.....(許局長插話)

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

最大的問題就是紀老師剛剛講的，大概來講還是交通麻，這個交通當然還是這個intern跟intra的這種關係會是大家所比較在意的，那另外的，當然是這個區域性水的資源，尤其是剛剛紀老師特別提到的，現

在翡翠水庫，從去年開始台北縣吃水的人口數已經超過台北市，那台北縣吃水的人口數也就可以減輕石門水庫的負擔，所以呢這個石門水庫負擔如果稍微好一點的話，我想就是變成.....這個中國大陸為甚麼這個水南應北應變得這個西運東運的這個遊憩裡面，這個東西就是變成有些必須規劃好，所以我會覺得為甚麼我剛一開始講就是說治理的目的在哪裡，就是說每個地方不一定也不可能捏得通通都一樣，所以你就變成像剛剛季老師所提的，每個地方都有他的特色，每個地方有他的不足，然後政府要能夠適當的去補這個不足，不管是資訊的不足，醫療的不足，教育的不足，政府應該要適當的去彌補，但是不可能每個地方通通都一樣，我們又不是人民公社，大家吃大鍋飯，然後穿同樣衣服，不可能拉!!不可能做這樣的事情，所以我會比較傾向於就是說你今天住在里山，你當然可以看到日出，當然可以看到星星比我們平地裡來得大來得亮，但是呢你沒有辦法看到規矩，沒有辦法看到組織，但是是不是他一定的時間，例如說只要一段的時間他能夠得到一定的服務。那例如說學空間規劃的人就是所謂的這個重地理的，他本來就是投入的感情跟他的距離呈現一個相對應的一個，跟人口的密度呈現一個相對應的關係存在，不可能每一個地方通通都有有格局，舉個例子好了，從區域均衡的觀點，中央有一些建設要離開台北市，這個我是可以接受的，這個我是給予肯定的，那譬如說把故宮南移到嘉義，那你就要想想看，嘉義本身能不能撐得起來？那當初這個夜美經營不好，換了，本來當初有這個國際性的這種活動要來，也敵不過我們本土的競爭力，所以停下來的话，國際這種連鎖的這種的跨國企業他輸給我的本土了，可是我們本土的作起來了，我不曉得拉，這個太陽餅也許也有很多人會喜歡吃，但是你到時候會看到披薩店，到時候可以看到日本的壽司的火車，我們今天有沒有辦法，把我們的太陽餅打到每個地方的這個甜點管道呢，能不能更精緻?能不能更講出來他的道理?講出來他的特色?所以我覺得其實要讓大家了解就是競爭力到最後還是蠻重要的。

曾冠球教授:

那除了交通水資源還有沒有其他的問題？

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

都可以有，我覺得這都不是問題，這個以後碰到政府一定會去解決的，像幾位教授或者是年輕的老師，你們現在需要政府幫你做甚麼？沒有甚麼？政府其實做得很棒？你們也不需要政府做些甚麼？你們真的不需要。結婚去登記，要不要？還有甚麼？所以政府其實幫你們做甚麼？其實政府幫你們做剛剛紀老師所提的公共服務，像台北市，這個馬先生我們認為他做得比較成功的部分，之前是這個網際網路的推動，那個其實是一種不錯的構想，然後譬如說這個人行道的改善，還有騎樓，其實我覺得政府的能力都不是問題，不知道怎麼的，他就會去做。

曾冠球教授：

請教一下各位老師，在區域的治理結構上面，不知道兩位老師還有局長，對於這方面覺得我們是怎麼樣子去用一種什麼樣的機制能夠去處理像區域的問題，是合併還是什麼樣的一種方式比較適合我們目前一些現況？

紀俊臣教授：

如果以台北都會區我是主張北北基要合併，因為北北基合併以後會減少很多的浪費，再來呢，他很多處理的角度不會重複，過去能夠做的那麼有成就就是因為台北市一直在指導的結果，台北縣幾乎是配角，但是現在台北縣越來越有主張的時候，如果兩個弄起來可能就做不了了，所以我還是只能說合併，那像基隆市，基隆市他的條件越來越差了，最好是併到台北市來，有台北市給它挖出來，可能會更快，因為今天基隆市如果有一條捷運，我想情況可能會不一樣，那基隆市現在的基隆港吃土量很小，如果你不好好去投資改善，那一定沒有什麼發展，以基隆市目前的條件根本是沒有辦法，我是認為台北都會區來看，那至於剛剛提到桃園中壢，那比較簡單一點，因為桃園中壢一定是有桃園縣政府在指導嘛，而且桃園縣政府看，大概最快三年吧，應該就會變成直轄市了，他的整個結構上會有重大的調整，他的問題剛好有一個統合單位，反而是台中市是一個大問題，台中市因為台中市和台

中縣過而在競爭，一個是負債累累，一個是面積太小，但是呢，誰也不想認輸的話去做配角的話，那就永遠僵在那裡，所以就只好你蓋我也蓋呀，結果呢，蓋到一半就蓋不起來了呀，你看，我們台中市多少地方是空地，那空地都已經開工了，已開工都還沒動工，現在都還沒有招標，那你現在如果反而變成合併起來考慮可以減少很多不必要的投資，相對而言，就可以經費用在刀口上，像我是覺得台中市的問題應該是縣市合併，那至於要和彰化縣結合的話，那可能是一個很大的考量，因為畢竟這個彰化市的生活圈和台中縣不見得完全一樣，有這差異度。

曾冠球教授：

所以這樣聽起來似乎要按照各別的差異去做處理?!

紀俊臣教授：

對對對!應該是這樣。

曾冠球教授：

這好像是初步的一個共識，那北北基去做合併，因為有些學者會提到說，應該有一些區域層級的一些區域政府，這樣不同層級，當然我們可以在功能上去做一個劃分，減少資源的重複投資，這部分有沒有這種可能性?

紀俊臣教授：

你是說合併了以後（曾:嗯對，就是上面有一個政府，下面也有一個，兩個層級的governments），然後一個市政府再加上一個政府?我是覺得如果北北基能夠合併變成爲一個都會的政府的話，還是要維持現在的二級制，台北市中央地方這樣一級，然後其他的派機關去做就好，爲什麼，因爲現在這個交通越來越方面，多一個層級實際上多增加一個流程而已，階層爲什麼會有問題爲什麼做不好，因爲公文本來這方面就做不好了，現在又送到中央辦公室，中央辦公室的人又不敢做決定，又要再送台北市你看，本來一個層級現在變兩個層級，本來階層又要

減少又多一個，而且那個是完全無聊的事情，你看~我們這個縣市長要出國，要送到中央辦公室去批去辦，中央辦公室又不是那個人，是一個專門委員當主任，他又不可能特別跑到台北市來，真是無聊嘛!所以這個層級我認為最好是不要。

曾冠球教授:

疊床架屋!!在台灣做起來就變成疊床架屋。

紀俊臣教授:

因為現在我們交通發達，以前交通不是這麼發達的話，太遙遠可能都還有意見，這種感覺不太一樣，我看就這樣。

王佳煌教授:

針對這個部分，或許可以參考一下，這份中興都市計畫期刊的文章，這邊看到的資料顯示說，北台若繼續停留在這樣的協調過程，第一個會不會再政黨輪替我不知道，第二個就是說各個縣市長間選舉結果，即使是同一個黨團，不會把各自的理念相同，而且就目前而言，就2006年看到來看，其實這八個縣市派出來的協調單位不太一樣，有都發局，城鄉發展局，都發室，計畫室，那他在這邊做好協調以後，他還要透過各個部門，例如說計畫室就要透過管考部門就是這樣的一個情形，那你看像城鄉發展局或都發局，他回去以後必須跟其他單位配合，但其他單位未必會去配合他，所以這是一個很大的問題，像我有一個朋友剛辦完一個關於大稻埕活動，他就有跟我提到這個科層性，光辦一個，只是辦一個活動而已，在哪裡辦，在河岸辦，牽涉到好幾個單位，光是在一個政府的小小的活動，就相當不容易，如果你又往上拉，在拉到更高的縣市層級，其實受到的衝突會更大，所以沒有一個制度化的東西，沒有一個區域政府的框架。

曾冠球教授:

所以王老師的看法是要有一個.....?

王佳煌教授：

如果沒有一個制度性的東西的話，到時候就像剛剛紀老師所講的，都還要參考別的地方才能作成，但混來混去，就會造成資源重置，形成浪費，也就是浪費資源，那個交易成本就會很高，那其實你說這八大議題，你可以說他們可以各自去發展，比如說文化創意產業，向桃園新竹有山有水，不像台北市雖然有山有水拉，但是是水災拉，所以某些程度來講他可以互相支援，像防災，地震或者是之類的可以去預測，像比如說我們的這個埤塘，那這個埤塘他是早期的那些農業社會所遺留下來，那現在呢，現在他有防洪的功能，就發現到說石門水庫淤塞嚴重，翡翠水庫可能不夠用了，那這個埤塘他在這個就他在儲水或者他在觀光產業的發展上面他就可以發揮很大效用。所以他有他自己可以發展的，但是除了石門水庫以外在這方面是不是就可以整合，那你說在教育方面，現在大家談說要一綱多本還是要一綱一本，那北北基其實一綱一本，那現在不知道換誰？換教育部長。此外那你說原住民，新移民方面的部分是不是也可以討論，你說以桃園火車站來講，其實桃園火車站是一個外籍勞工的集散地，台北下來的跟新竹下來的他反而喜歡在那邊或是台北到新竹的或者是新竹到台北，可是這些外籍勞工他們有沒有一個聚集的，我們這個社會對他們有沒有一個聚集空間？偶爾辦一個甚麼潑水節甚麼的特殊的活動，但是除此之外他們一般的生活空間就侷限在桃園縣的後火車跟桃園縣站前。

曾冠球教授：

剛才王主任有提到那個英國的例子，GLA大倫敦政府的案例，因為我最近剛好觀察他們的歷史，他大概在1965年的時候他有一個GLE，等於是大倫敦議會，然後他是算一個區域政府，就兩個層級的，然後有一部分是處理這個自治市，還有倫敦城，大概是這樣在做一個統轄的一個關係，然後到了1986年的時候，柴契爾夫人因為對於官僚體制比較，對這方面不是這麼的喜歡，大部分就來仰賴市場的機制，所以這個中間層級就廢除在1986年的時候，然後到了1999年還是2000年的時候他又成立了一個，又成立了大倫敦政府，所以他又回到1965年那樣的制度，所以他是從兩個層級變成一個層級，又變成兩個層級，那我

觀察的重點是他爲什麼會有這樣的一個演變，然後這樣的一個功能他跟下面功能他是怎麼樣去做畫分，然後那所有的時空系絡是怎樣，爲什麼讓他去贊成去做這樣的一個，爲什麼會有這樣的一個中間層級的這樣一個政府，那時候這樣的一個演變方式，就是說廢除這樣第二個層級的政府的時候，當時的人民會覺得說，他們其實是認爲有必要去成立一個非常中間層級政府，這是當然是他們這些的系絡，因爲在廢除第二個層級政府的時候，很多時候是由中央，就像現在我們聯合辦公室的一個概念，但是聯合辦公室他其實畢竟還是不了解基層的一些問題，這邊會有一些落差，納因爲這個部分是國外的經驗，那跟國內的東西現在必須要去一些對照，那不知道，我不曉得有沒有這種，比照外國的東西。

紀俊臣教授：

不是，你剛剛講的倫敦的事情，那現在倫敦市長是直接民選，那大倫敦呢？

曾冠球教授：

大倫敦是直接民選，大倫敦是民選，大倫敦市政府。

紀俊臣教授：

最近民選的市長是大倫敦還是指倫敦市??(王:倫敦市!)

紀俊臣教授：

所以他如果是直接民選的，他可能不太聽你上面的!因爲現在改民選了以後，他可能又不一樣。

王佳煌教授：

我知道好像大倫敦市是民選。

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

我看那天奧運會接旗的那個年輕人？

紀俊臣教授:

那是大倫敦嗎?那時小倫敦吧

曾冠球教授:

他們一個叫倫敦城拉，另外一個是大倫敦Authority

紀俊臣教授:

Authority是當局拉，行政機關，不過那天講奧運那個人他就是倫敦市長，小倫敦，在五月一號才選出來。

王佳煌教授:

像那個倫敦的CASE，其實他的意識形態是新自由主義的，我們現在台灣談意識形態好像都侷限在好像到底是統還是獨，因為歐洲，歐美有左右派的衝擊，那柴契爾他那時候再搞的時候差不多也跟八零年代這股新自由主義有相關，那時候的新自由主義他就強調我們的政府是小而美，所以他們就反對廣泛的對社會組織做干預，可是當這個新自由主義進入到九零年代之後，新自由主義又被稱為新保守主義，因為你發覺到說太小規模的政府沒辦法去經營，就像我剛剛講的，因為他必須要面對Globalization八成沒有辦法去因應，他必須要從八零年代的企業管理主義去進展到九零年代的都市管理主義，基本上就是九零年代都市企業主義，那你這個政府就必須去扮演一個很強力的角色。

曾冠球教授:

我們大部分都是直接擷取別人的一段的東西(紀:沒有一個背後的力量)，這種東西也沒有一個明確的論述。

曾冠球教授:

許局長對於這個區域治理的結構有沒有能給我們一些指導，您有提到目前的聯盟這樣的一個方式可能不是很穩定，那怎麼做調整。

台北市政府都市發展局許志堅前局長:

就是整併，不過你要看怎麼整併，你要看管理的或是剛剛講到的。

曾冠球教授：

整併是減少最多成本的，也因為這樣的關係衝擊到原有的政治生態也是最大的，因為可能少掉很多位子或甚麼的，在台灣做任何的整併其實是非常非常困難，因為官僚他會不斷的自我分享，他會找運作去合理化自己的東西，這部分政治上面是不是很大的阻力？

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

會是一個辛苦的情境，但是我是覺得這個是一定要有，所以我剛剛有特別提到就是說，他的啓動時間可以給一個緩衝性，就是所有的法制化，討論了，然後有共識，然後進行法制化，然後在某一個時間在開始，其實不要這麼急，我再舉一個例子，當年尤清在台北縣，陳水扁在台北市，親水合作合作的起來嗎??同黨的野合作不起來。這個周錫璋先生跟郝龍斌先生合作得起來嗎?他們現在是好周到，這個郝，一個姓郝，一個姓周，所以叫好周到，那當然這個如果他這個縣長是這個準直轄縣所選出來以後的縣長，那他就不見得，就變成是周郝才對，就不是好周到了，所以我的意思是政治還是要談論到最後的全民的共識。大家都覺得這個政府其實離我們很遠，政府如果把某一件事情通通都很上軌道的話，政府其實並不會在我們的旁邊所以我會覺得政府的層級越高，作的決定才會快，然後所有的都不會來到選舉，你就不好的就直接下台，這個是我一向是主張認為每一個人都應該對自己負責任。

紀俊臣教授：

我講一個例子，我們台北的火車站，如果這個火車站是由台北市來蓋，絕對不是現在的樣子，(許:也不會是現在的位置)蓋得很差，對不對?又矮又不好看，如果是台北市來蓋一定蓋很高嘛，才能夠變成地標，這是交通部蓋的，交通部有考慮到蓋一蓋鐵路就好了，什麼樣都不管了，我們開會開一開甚麼都不甩了，就是一個都會發展還是要地方政府統籌來辦理。

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

我剛剛還有一句話就是說治理的目的跟整體規劃的重要，像譬如說剛剛有提到台中，台中的過去的歷任的市長其實很重視XXX，以前的台中市市長很喜歡做第幾期第幾期的重劃，然後將農業區轉建成建築用地，說好，從都市計畫的角度，他工作措施已經取得，說不好，現在台中，這個中港路靠最邊的河的七期，我昨天去台中，跟一個同學，他說他現在在辦公室的那棟大樓，他大概十五年前買十五萬，我說那現在多少？他說大概剩十萬，大樓？一棟大樓，管理得不錯，他說大概十萬塊錢，然後像舊的遠東，那個地方大概都畫了，因為他一直拓出去，台北市因為周邊水也繞著，山也繞著，拓不出去，所以台北現在有機會房價或者甚至於現在大家，連以前扁政府都非常關心的都市更新，其實呢我曾經跟馬先生跟郝先生都講說，都市更新，可以說也可以做，但是絕對不可以拿來作政見，因為都市更新涉及到人性的問題，不是只有在那邊種樹跟他澆水他就會長出來，高速公路他過一段時間他可能就會通車，給大家帶來交通的方便，都市更新是很複雜的，涉及到人性的問題，這個每一個人心裡都想我舊房子變新房子，小房子變大房子，沒有停車位變成有好的停車位，然後我不要出錢，那是不行的，所以政府要做，政府又給容積獎勵，因為容積獎勵對政府沒有成本，所以各位可以看得到現在某一些地方，那種發展根本已經是畸形了，已經不是那種永續發展的環境的，所以至少我很誠懇就覺得我們走的方向不是很正確，可是政府最慘，他做都市更新可以種多少樹呢？可以提供多少都會趨，可以提供甚麼甚麼，各位看得出來，你現在如果蓋了一些很糟糕的房子，區域拉這也叫做都市更新，執法方面都因人而異，所以我會覺得就是說整體的規劃時期蠻重要，這些都是為了未來的下一代，下下一代。

曾冠球教授：

從台北市的角度，土地使用就區域的觀點來看，台北市的土地使用上面如果有一個區域的，從區域的角度再做一些規劃，有沒有一個東西是可以去做一個調整？

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

那當然，應該有。比如說舉個例子好了，從我的，我是都市發展局的前局長，從我的角度，台北機場，松山機場到底要不要移？如果可以移開，那個地方有兩百多公頃，我可以蓋二十個巨蛋，我當然可以多出來很多規劃的籌碼，但是呢，只能說一個市中心區爲了要維持一個機場，過去所累積下來的，其實相對已經進步很多了，但這個東西要怎麼把它量化？所以這個其實是可以考量的，這個很多人都贊成拿掉，如果將來桃園機場到台北市中心的捷運站可以討論超過二十年，我們從當股長代表台北市政府去開會，我也都退休啦，我們很多東西，我剛爲什麼一職在講說政府依定要這個非常單純化，所做的決定就可以往下做，我們要不要再去討論呢，不要討論了，不然又覺得前人的做得不太足，然後自己在那邊又下不了決定，然後後面的人又檢討你，那永遠都玩不完了，所以只要像紀老師講的"怯怠"!!親自去看，看回來討論一下就可以做決定，這樣才會快，才會有效率。

曾冠球教授：

效率是一個問題，但是因爲討論這個都會區還有另外一個議題可能是不能太大，因爲太大可能會影響到這個公平的參與，因爲參與的都要有一個很小塊一個.....這又是另外一種觀點，這兩種觀點其實很多都還要再進一步再去做一些比較細部的討論。

紀俊臣教授：

我站在未來的發展，不太可能小拉，都是大，小的話這個財政困難，沒有辦法做事。

曾冠球教授：

看起來好像後面有一套主導的價值.....

台北市政府都市發展局許志堅前局長：

我也同意拉，因為處理的規模越大的話，他邊際成本還是會越來越高嘛，所以這個總是所謂從空間規劃他就講說最適規模嘛，他也不是講最大規模，是最適規模，對不對，有些東西總要分出去的，那我要提醒的是說各位也許可以從空間上去分布看看，比如說像剛剛您提的倫敦，相對不大，巴黎相對也不大，相對法國來講，可是呢，德國來講，或者是瑞士，柏林現在相對還沒有說很大，東西德的相對比較大一點，可是他譬如說漢堡，法蘭克福，慕尼黑各有各的功能，就像中國大陸一樣，我記得以前在討論的時候就覺得北京人想要把經濟也要拉上台，我都替上海的這個規劃單位覺得不太公平，北京甚麼都要搶，你本來就是文化的，就是政治的。對不對？你經濟的怎麼拉得上台，他就不是，他也希望多個金融區，多個大型的國際金融公司通通都搬進去，大型的國際銀行通通都進來，那你就搶了上海的功能。所以我是覺得說在空間上有一個分工，恐怕是要讓大家都共有選擇的機會，否則的話就一味的大餅，像墨西哥，墨西哥城是世界上最大的都市，那全世界單一城市最大的應該是在重慶，重慶超過三千萬人，省長呢要去聚集的這個最偏遠的地方，從別省的區還比較近一點，因為交通到不了，所以那個就是你剛所講的治理空間的概念也許意義就不太大。

曾冠球教授：

謝謝今天各位學者專家的一個寶貴意見，因為這些意見都可以作為我們規劃跟研究單位的一個參考。那因為時間差不多，今天是不是就到這邊結束。好謝謝!!

附錄 3：南區第一場焦點團體座談紀錄

時間：97 年 9 月 2 日

地點：國立中興大學舊理工大樓 108 研討室

主持人：陳建仁教授

出席人員：黃建銘、陳建仁、汪明生、蕭元哲、柯志昌、周彥廷、馬群傑、許秉翔

記錄：楊凱琳、賴志奎、邱竹婷

主持人致詞（略）

研究團隊簡報（略）

綜合座談：

陳建仁教授：

那麼，謝謝計畫主人的講解，那麼，我想因為時間有限的關係，我們就直接進入我們的這個議程；那麼首先我們第一個這個比較大項的議程是：都會治理的這個為什麼要以都會區作為治理單位。那麼剛剛這個長晏他也講過了，因為目前為止在研考會對都會區治理這本身的定義、他的意涵，他搞的目前並不是很清楚。所以我們現在...我想說是不是就針對這樣一個大項呢，我們直接來進行焦點的討論；我們就不再做這個細項的討論。我們直接講，第一個，我們台灣的這個是不是存在這個都會區治理？那麼，如果有存在都會區治理的話，那麼我們台灣究竟有哪些關鍵性的研究議題值得探討？好，那麼，由於這個時間的關係我們先請黃建銘黃教授來提供一下他的意見。

黃建銘教授：

在座的各位還有很多學術界的先進們，大家好，今天這個是南區的焦點團體啦，那事實上我對台南高雄的了解不是那麼樣的深齷，那基於一些我個人粗淺的一些觀察，那麼就我們主持人所提的這幾個問題呢，作一些我自己個人想法的表達，拋磚引玉，請各位來指教；那麼就都會區為什麼以都會區作為治理單位，那麼我想這是整個大都會發的趨勢，慢慢的走向一個都會的政府或所謂區域的政府，當然這樣的政府未必說是需要建立一種強制性的組織來做單一性的主導，他更需要表達的是，希望可以透過一些比較高度的公民參與去代表各個多元不同的聲音。那麼同時在這樣一個都會治理的過程裏面，希望能夠減

低敵對的政治性，在這樣一個協商的過程裏面，同時也去強調課責性。那至於說在現階段的行政架構下，會有什麼樣的因素來促使都會區域的地方自治團體必須進行合作跟治理，我想基本上政黨的因素也是一個，透過個人觀察，就是說，行政首長如果說他是同一個黨籍也許透過地方的一種結盟那麼他跟中央之間的一個協商呢也相對的會比較有力量；所以我想這是一個影響的因素，再來就是說生活圈的一種整體性，可能居民之間的一些交通啦、或者是教育啦、工作、或者是育樂活動，這些生活上的所需，讓整個地域的生活圈因而成形，我想這也是一個讓都會區的地方自治團體必須要去思考怎麼樣來合作，怎麼樣來共同面對一些區域上的問題。

那另外一點，就是說，也許就我們現階段來講，很多地方自治團體他可能本身的資源也不夠豐沛，那憑他單一的一個團體來講呢，也許沒有辦法完全的去處理他所面對的各種公共議題。就這樣子的一種狀況來講，有哪些研究議題比較值得我們關注的，我個人覺得就是說，我們學術界很多在討論，包括像是比較具有正面效益的觀光遊憩，或者是說產業的經濟發展這一類的，甚至是說比較在處理上比較可能也一些負面效益的環境資源的維護、環保的問題還有防災整合問題，我想這幾個都是現階段比較可能會去關注到的議題。當然，還有包括像是這個文化教育啦、甚至是說原住民的族群或是一些所謂外籍的新的族群產生的這些問題，那這是有關我個人針對討論提綱的第一大點所做的一些說明。

那麼第二大點，我個人是覺得說在都會區治理面對的問題有哪些，事實上我們主持人已經把有關的議題已經有羅列一些了，那包括這些市民參與啦、經濟競爭啦；我個人覺得就是說，我們可能要先去就制度面上要怎麼樣去建構比較完善的有關治理的一些法治的問題，包括我們現在法規可能沒有提到有關跨域或者是合作的一些比較健全的建置；另外對於地方制度法裡面人力的限制、財政的限制，可能是必須要優先處理的問題。因為可能都會治理要提到的是一個比較多元化比較自主彈性的地一種性質，才能藉由法規的鬆綁突顯出來。那麼另外一點就是說，既然是談到治理，比較偏重的就是政府部門的角度；事實上公民社會的塑造，怎麼樣讓這些都會區的居民有一定程度的誘

因，讓他們能夠參與地方公共事務的討論並且發表意見，來進一步的形成共識，我想這是蠻重要的。再來就是說在整個台南跟高雄兩個都會區上，有哪些發展上的問題，我想在整個發展上，剛剛主持人提過說三大都會，南部來講高雄會是一個比較大的核心啦，那相對於台南的話他就比較屬於次級的核心；所以在整個都會的核心角色來講，高雄應該是一個主要的核心。但是就這兩個都會來講他又有他各自發展的優勢，畢竟台南他是偏向一種歷史文化資源比較豐沛的，他可以提供的育樂機能可以補高雄的不足。在未來可能這兩大都會區裡面要做一種所謂機能上的分工，這是我個人的一個觀察。那麼，再來第三大點，是說都會區治理制度結構的一個問題，那我想在現階段來講，面臨到的主要的一個方向是在談地方政府的整併(18:52)，包括我們今年兩黨的候選人對於台灣未來的國土規劃都提出一些他們個人的願景和看法，不管是三都十五縣，其實都是在走向地方整併的趨勢，因此我們可能針對這個部分，相關的法源依據應該要盡快的去完成，同時要去降低本位主義的影響，突破人事還有財政上的過度嚴格的限制，同時對於如何讓民眾如何讓他說，比如說討論到台中縣市合併這些涉及到的相關利益團體，對於將來可能房地產的價格有一定程度的提升，這些跟民眾比較切身的議題，如何融入到學術界討論的領域來。我想這是一個可以讓民眾還有政府機關甚至民意代表還有企業界都可以同樣來關注的，那麼在相關的討論提綱上，討論到高高屏的區域聯盟未來對區域發展合作的影響，那麼我想高高屏的區域聯盟在座的各位老師都了解相當的深，對於這樣的一個運作，就他的整體來講，有相當不錯的評價。那可能要考慮的一個問題就是說，這樣一種跨縣市區域合作的永續性，我想這是一個比較值得關注的問題。尤其我們剛剛提到，整個高高屏的行政首長，從黨籍的角度來講的話剛好是同樣的一個政黨，也對於他在運作整個區域聯盟也許有一定程度的影響，那將來如果說不是這樣的一種組合的話，那是不是還可以繼續的維持，這是一個值得討論的議題。

最後一個大點，有關都會區的治理能力問題，在整個提綱裡面提到說，是有透過一個多元參與啦，像這種多元參與的重要性，也是值得肯定。就剛剛我們在我個人剛剛提過的是說，在都會治理裡面，除了這種參

與性以外，是不是能夠建立課責的機制。讓民間的企業呢，還有 NGO 來參與的時候都能夠為他們參與的角色扮演一定負責的程度的機制的設計。那另外就是，都會治理在整個未來可能的發展趨勢，那我想都會治理他本來就是一個比較鬆散的、在區內，整個都會區內，目前的直轄市、縣市，他的資源配置、資源擁有的程度，彼此之間也許有相當大的懸殊，因此在整個都會合作的組織上，不僅是說重視形式上的平等，重要的是要思考怎樣發揮相對的優勢性，我想這是一個比較值得關注的問題啦。當然在整個都會區的治理裡面，可能要有一個主導的角色，透過各項合作議題，由這個主導的角色來主導，縣市呢扮演一個輔助性的角色。這是我個人針對我們計畫主持人所提的提綱所作的個人簡單的回應。也許有很多思考不週的地方再請各位指教，謝謝。

陳建仁教授：

謝謝黃建銘老師，因為黃教授要提前離席，我們可以看到黃教授非常認真的給了我們四頁的意見書，在此非常感謝。另外在這邊我們再提一下，這個計畫是由我們三位老師共同所主持的計畫，一起來處理這個研究案，那麼我們這個研究案一開始碰到最大的問題其實就是，到底都會區治理有哪些關鍵性的議題？個是我們一直爭執不下的。為什麼爭執不下？我們都知道說如果今天我們的行政區跟都會區塊是合一的，那麼就沒有都會區治理的問題。可是現在偏偏我們台灣的行政區劃長年來都沒有改變。所以在這裡我們應該討論一個問題是都會區治理他到底是所有議題都是所謂行政區所應負責的範圍呢還是特定議題才是值得我們去探討，以後當未來我們遇到這種問題就可以直接把它提昇到一個都會治理的層級。所以這個地方我跟李老師還有另外曾老師我們一直僵持不下，花了很多時間在討論，所以我也很希望藉由這次焦點座談聽聽各位的意見。那麼首先我想聽聽看汪老師您的看法如何？就是說台灣都會區現在有哪些比較關鍵意的議題比較值得深入探討的？

汪明生教授：

我這個最後講好不好？

陳建仁教授：

，好，可以啊，好，那我們先請蕭老師來講講看。

蕭元哲教授：

第一個我覺得說以都會區最爲治理的單位這個原因我覺得是有兩個，一個是因爲全球性的競爭，這個是很重要的；全球性的競爭我覺得可以跟第一個問題，定義跟內涵，我覺得這個部分要反省。按照本來我看到他們在行政上的定義，我覺得跟現實現在需求是有點落差，所以我建議是可以從最近的文獻上在去做一個定義上的反省。第二我覺得是效率的問題，將都會分爲內外來講，都會內，假設分五個還是分三個我不管，但是假設是三個的話就是我們具有效率的問題，爲什麼？因爲很多都是現在是依照十六個縣市下去做決策嘛，那我們最常見就是有一個浪費的現象就是蚊子館，比如說機場，比如說現在每個縣市都弄一個機場，結果錢浪費了，等到後來西部走廊高鐵通車後你看現在機場就沒有運用。所以我覺得(27:30)，這個有效率的問題。所以我覺得這個要解決我們中央政府在行政的這個角色，那要考慮很多東西。那定義跟內涵爲何？我看它定義是用人口數，但是我認爲因爲現在的社會是講求速度的，我們到某個地方去，那是講距離爲單位，而不是講說我們的地理單位，而是講說從這到我的目的地需要多少的時間，所以我覺得這個呢可能是要做一個定義上的反省。然後呢我們也可以從這邊做一個延續性的調查，到底我們的定義，都會區三個五個是怎麼定義，要從這個地方對市民來做一個調查。

陳建仁教授：

那蕭老師你認爲應該針對麼區域做調查？

蕭元哲教授：

我覺得三個或兩個吧。

陳建仁教授：

就，北高？也有台中？

蕭元哲教授：

我覺得，你看嘛，你看高鐵的設計，他是，像我今天坐快速車，他是停台北、板橋停一下、然後再來就是台中，其實從台中到台北就是慢速車就是一個小時。我覺得一個小時就現代人來講他是可以接受的，

我在高雄市，上班我要花四十分哪，所以我覺得這個應該是再前面一個我們可以去調查，可以接受的或平均數的。

陳建仁教授：

所以向蕭老師這樣講我想起我們以施校長，他其實跟我講過一句話說他其實認為我們台灣就只有一個都會區—就是台灣都會區。

蕭元哲教授：

但是我覺得因為、為什麼會講到兩個，因為通常我人爲如果說這個都會區是比較地區化的這種概念的話，那他就是有兩個重點，一個就是實用嘛，跟支持嘛，如果換成我們經濟學概念的話就是供給跟消費，這兩個的問題；那比如說你供給—我人民再找就業機會的時候，你會到多遠的距離去上班？像南部來講，早上會有人從屏東、從高雄縣到高雄市、到中鋼、到小港去上班，那沒問題。那你消費的時候呢？消費的時候就是說週末的時候台南市的確一部分會到高雄市來消費。可是你問說嘉義的人會不會來到高雄來消費？就不一定會。所以我覺得這個應該要依民眾爲中心去做一個調查，不是以行政爲中心，這很重要。有什麼問題我忘記了。

陳建仁教授：

關鍵性的議題，有哪些關鍵性的議題？

蕭元哲教授：

所以我覺得齣，我可不可以把第二個次問題補充？我覺得什麼動機會促使地方治理，地方政府現在都是本位主義嘛，各自爲政，可是你即使是像高高屏，他是有一個首長會議，實際上他這個是個由下而上自發性的。但是我們現在講的是中央部會的行政下因爲這是研考會委託案，實際上是希望從這個地方來，所以我覺得還是很重要就是一定要有一個都會級或者是區域級的機制，來進行包括他的法規、比如說補助機制，否則的話你搶一個，比如說我們南部要建一個機場，南部應該是拼起來一個區域的概念可是實際上高雄也搶屏東也搶大家都搶，搶的大家傷感情。

再來就是研究的議題，我覺得研究的議題其實剛才建仁已經點到了，我覺得就是講到的一個行政組織的結構，這個是第一個我們先要講的，是不是說有一個區域政府？但是我覺得這個是困難度最高的，因

為涉及到政治、政治最複雜了，你想想看嘛，單單是那些政治要擺平就不太可能了，所以這個法案要通過幾乎不太可能。所以我認為比較有可行性的是在中央部會裡面，是不是在某些地方，可以設置一些都會級的或區域級的決策單位，研究這個部分，比如說像委員會，那委員會裡面也是分權嘛，有的是決策單位，相對有一個課責單位，像地方的議會之類的，這是我第一個建議。第二個就是法規，法規一定要有個區域性，剛剛有講到，你要讓他們做到區域性的，現在你的法規你的結構都是講說讓他們個別政府來申請。比如說南部因為菱形因為中心設在高雄，那就變成高雄市政府的利益了，那機場設在北就是北的了。這個應該是要說法規以後劃分說是幾個，可能就不只有單一縣市，可能要兩個縣市政府以上，然後我們再這部分有一定的補助金額，用這種方式來進行。然後，如果沒有的話，相對違法嘛，我們應該有一些政策工具，五到八種，這這個套進去看看是不是現在都會區域的工具都是有做區別。第三個就是說我們既然要發展這個那一定要有一個目標嘛，目標是最重要的，所有的活動的安排跟計畫一定要有一個目標，所以我覺得像都會還是區域的策略發展目標，而且這個區域發展目標我覺得還是很重要，像我剛才講的，由上像營建署國土規劃，他們的決策方式是由上而下，就跟地方的參與方式是不太一樣；所以就是說政策發展出來以後讓這些縣市有課責啦，讓他們願意來做，這就是讓他們有參與，所以我覺得是應該要有這方面的研究。

那第三個，就是要做什麼，最後的話我們還是希望做到一個整合，大家合作，如果是縣市政府研究的話那我覺得要有一個研究就是政府或者利害關係人的研究。你要讓這些人的結構重新改造嘛；然後最後一個是，我認為是三個或五個，這個分類應該要做一個研究。為什麼？因為我覺得北部跟南部，雖然我們通常都用同一個名字叫都會區可是實際上內涵是不一樣的。北部是單一的，如果你要都會區北部變成一個南部變成一個，那北部就是很簡單就是以台北為一個放射，可是南部的話實際上是多核心；所以就是說如果你去研究治理的話，我們有多核心經營的模式，跟北部經營的模式不一樣，這樣子你有提供這種學習性的工具給這些地方政府，這些地方政府才知道說他們應該有哪些選擇。所以我覺得可以由這些大概可以去做。

陳建仁教授：

那我們接下來我想聽聽看中華大學的柯老師的意見。

柯志昌教授：

爲什麼治理的出現，從 1990 年開始，我們在談這個 *governance* 的時候，可是他是有別於之前我們講的統治，那所以我覺得它的核心其實應該是在他裡面的，不是用行政區域去劃分的很不積極的方式會去造成怎麼樣一個區域政府，那個不太有意義。那以我現在一個觀察就是高鐵通車以後，整個台灣人口流動的版塊，從五到十年來看，其實高高屏地區再過去的五年甚至是十五年，高高屏地區的人口成長都在台灣的平均值以下，甚至在屏東地區都出現負成長，高雄縣也是，但是這其實是一個警訊是說當初國家的力量，作爲一個重大的國家政策，那花那麼多錢就是希望可以產生，人口可以普及，不要只集中在北部；可是事實上我們看到的就是有點反吸到回台北了。那台北當然它有點飽和，我們這幾年，從人口來看當然台北都會區是人口最多的，那成長最快的其實是在新竹縣跟桃園、台中地區，台中人口不見得是最多但是他成長速度是最快的，台中跟桃園地區，桃園在桃園機場那附近也是一樣的。那反而南部高高屏地區是呈現一個負成長。這其實是一個警訊，就是說我看到高鐵在世界各國的發展經驗來看，有兩種不同的現象，比如說像是日本的話就變成一種極化效果，可是在歐洲像是在德國在法國，或像他們現在有歐洲之星嘛，他們現在就是反而有點相反，可能有點波及，但是他們也出現所謂隧道效應，是站跟站之間是有效果的，那日本是大站跟大站之間，東京跟大阪之間發展比較好。那在歐洲的話是他們想要帶動地方的一些區域發展。那台灣現在我們從人口數上來看第一個出現的是變成南北要兩極化發展。那甚至之前有個蘇志龍老師他有提出一個，按照人口來看我們台灣應該是一個目前是三極化—就台北、台中跟高雄。在我們的書面裡頭有這樣一個區分都會區的方式其實我覺得是一個問號，我覺得不一定全部都照人口來看的。像是說從人口移動來看這也是一個、當然照健康來看這有點問題。從機能來看我覺得也是一種；像是有一些新的都會區雖然他人口不到百萬，但是以他的機能跟作用，在我們產業分工裡頭，新竹他其實就扮演著蠻重要的節點。可是就回到說我們爲什麼要有都會治

理？因為它出現問題了！高雄出現問題、新竹都會區其實也出現問題。就是，新竹都會區他依附到，我們 1997 年的資料來看，新竹都會區他出現很大的問題是，新竹市跟新竹縣他居民所得名列前三名，可是他的地方零售百貨的營收，跟這個地方老百姓的消費支出差了一百多億、去年更厲害，差了更多。就是說，新竹地區的這些市民他不在地方上消費。他是移動到，他往桃園或台北去消費。那我覺得治理的意義其實是在這裡，我們每年都要去報那個行政區劃其實是來不及的。但是看到說市民他到底為什麼會去移動這些事情，所以我們回到說都會治理，其實我們回到說讓這個區域更有競爭力，讓這個生活圈的人他的資源行動更有效率、配置上更好，那麼環境會更好，避免人大幅移動，因為假如你這個區域治理的好的話，這是治理而不是統治，就是這個市民他自己知道他想要的是什麼，他應該在這地方可以就地的消費、發展出他地方自己想要的東西。所以呼應到我們的政策網絡關係，我覺得這個地方就是，我們在台灣不管政策網絡關係裡頭是專業的網絡、一級網絡、其他的網絡，他其實並沒有很紮實的被發展出來。那以前我們在都會計劃裡頭其實有區域計畫，北中南東都有區域計畫，那區域計劃大部分最出來以後就堆在那裡啊。那每個區域政府在做規劃的時候，好，參考一下區域計劃在搞什麼，可是那個區域裡頭的關係根本沒有被連接起來。那回到我們高高屏來講好了，從 1999 年開始就有做的區域首長會報，然後有什麼區域發展委員會、地方發展委員會，各種委員會他都會呈現希望把這個高高屏的關係把他接的更綿密。可是，為什麼這幾年他的黨政策色彩是一致的，然後投注的資源更多，甚至資源都是往南投注的，可是為什麼人口反而是移動的？高鐵興建以後他反而是移動的，然後他的工廠佔地數量是最多的，然後失業率也是最高的。所以說這次選舉為什麼呈現他敗選，為什麼呈現本來是綠色的大票倉他為什麼出現鬆動了。你這個真正的就業率出現問題了，那，回到就是這個都會治理，所以我們之前在高高屏我們有擬了一個高高屏都會發展現狀，從一個現狀的概念，我們的治理是從 1990 年出現，可是我發覺，我們再從過去從 1933 年雅典憲章，他在 1933 年的時候他是從建築城市規劃角度來看，他們那時候在第一章裡頭就有提到城市區域的概念，他們就認為一個城市，跟區域的關係

要發展起來，那當然那些人是從建築師的角度，從一個城市一個區域要形成一個概念他認為這個重要核心就是居住、工作、交通、休閒，他認為一個城市區域把這四件事情搞定就好。早期他就有這個概念在做這件事情，那這些人都是由自願自發的團體發生的，那國家機器說，我要做這個城市規劃，要做這個城市區域、區域規劃這件事情，然後他到後來也就是一路發展嘛，1933~1977年，他們開始質疑這個雅典憲章，就是這件事情是好的，可是太偏向城市的機能的、功能的切割美學—所謂的機械美學。到後來就是有比如說1998年，跟03年雅典他們都陸續有新的憲章出現，他們認為城市區域那個概念很重要，然後等到國家機器來做統治動作太慢了，他們由市民的力量開始做建築師，到後來2003年1998年是同一個規劃師他們也是自組一個團體在歐洲跨好幾個國家，來研擬這個憲章，那他們認為這個憲章的概念是希望區域能有一個好像城市區域的自治法，他不是像，有點像我們憲法這類在對一個國家的精神做體現，那他的憲章的精神是說，你這個城市區域，每個城市區域的特性是不同的，他的需求是不一樣的，可是過去我們的都市計劃、每個城市的區域計畫，他就是定了一個東西在那邊，沒有考量你每個城市的不同在哪裡，你可能每年都隨時在動，所以歐洲這些經驗來看，他們認為雅典憲章這種憲章的概念可去去規範你一個區域真正要的是什麼，然後我發現發回到我們這個政策網絡裡頭就是網絡關係人，剛剛蕭老師有提到說，真正核心的政策利害關係人應該是在這個區域被找到然後在這個區域被發展出來，而不是期望說我們要透過什麼成立區域政府什麼成立都會區來把它調整到位，其實那個已經等你真的弄好的時候他其實已經改變了，因為你真的要做這個事情的時候，因為每個區域他真正核心的問題就像我講的，新竹都會，我在這個表格裡面沒有看到，我覺得有點可惜，他真的也出現問題，因為你不在地方上消費，可是你在全世界裡面的節點很重要，你在台灣的所有產業值又非常的高，可是卻在我們台灣都會區裡面，連這個五大分類的表格都沒有看到，好像新竹都會區再這個五大都會區消失了，可是事實上它應該是存在的，只是他出現了一個問題，我覺得那個問題是所以這個治理應該要被提出來討論所以我對五大都會區應該還要在想一下，還可以再作一點新的調整，那我也呼應就說這

都會治理爲什麼重要，他有些什麼壓力，要促使地方政府做這件事，是因爲在不做的話你這個區域會喪失競爭力，就什麼都沒有，完全沒有特色，然後等待中央政府來作任何的支配，可是事實上以高高屏的經驗來看，失敗啦我們政府投了那麼多資源下去，還是流失了，因爲你這個資源本來可以互相互補的，高高屏事實上它三個縣市之間特性完全不同，他可以做很多的資源互補，他有很多資源互補的利基，可是他在政治上又有很多的這種衝突，所以這個其實回到治理的話，應該是回到治理的精神來看這件事，會有更多的發想，謝謝，這是我初步的一些想法。

陳建仁教授：

謝謝柯老師，相信我跟長晏有很多事情想跟各位討論，但今天是焦點團體，你們才是主角，我們只是在旁邊顧著看而已，不然的話關於都會區的定義，我們自己也討論過很多次，好那我想我想聽看看周技正的看法。

台南市政府地政處周彥廷技正：

其實我們台南市面臨到的就是財政的問題，主要財政是我們很大的負擔，我們市長對於財務的劃分一直很有意見。府城是我們台灣很早以前便以發展的都市，但由於中央政府一直重視北部，相對於比較忽視我們，所以我們一值極力要去爭取預算，或是一些經費補助，可是相對的我們首長跟中央的關係也不是很好，所以爭取到的額度真的很少，所以變成要透過一些管到才能拉的到預算，所以我們目前面對到最大的問題就是財政的問題。再來就是所謂的社會公平，我們有一些社會福利的支出真的很高，那我們有問過一些業務課，她們有試著去輔導一些遊民，一些失業團體，但他們覺得說工作太重，便不去工作了，想說可以靠政府的補助過活就好了，所以變成這是一個社會上比較大的問題，也是其他縣市有的問題。第三個問題就是失業率的問題，那我們目前就是有個台南科學工業區，我們有積極的招商，目前招商的成效也還不錯，我們台南市的失業率是與台北市並列第一，還有那個就業勞動率是最高的，所以我們市長對於其施政成績滿自豪的。交

通問題比較是因為高鐵是在台南縣，跟我們台南市之間還有一段距離，現在是說高鐵還有接駁公車在運作，所以搭高鐵的人還滿多，所以我們市長是認為說高鐵如果是蓋在離台南市比較近的話，成效會比較好，到目前來說，高鐵站設在歸仁那邊，發展的狀況還不是很好，如果能跟高鐵可以離台南市更近或者是可以接的更起來的話，對於台南市與台南縣的發展會來的更好，那因為我們台南市是位在於被台南縣包圍住，而且是比較偏邊陲地帶，所以她在往外擴展出去的機會是比較不大啦，所以我們市長對於其發展也有所疑慮，但由於台南市是靠海，所以是不是可以藉由海岸觀光，所以我們有推安平風景區以及海岸風景區，希望能把台南市既有的海岸風光推展出去，也藉由高鐵的便利性，從台北出發只要兩個多小時便能抵達台南市，所以我們也是對交通方面相當關注，希望可以把台 86 號道可以拉到台南市來，那以上是我個人的一些意見。

陳建仁教授：

我想我們直接進入第二大項，我想要請問周技正的是說，請問就台南市政府來說，有沒有哪些議題是台南市問題想跟台南縣合作的，比如說像紅樹林區，或者是台南市與永康附近的交通問題，您是不是有什麼樣的意見？

台南市政府地政處周彥廷技正：

其實我們也跟台南縣有所謂的縣市業務聯繫會報，那我們之前遇到一個問題，我們目前有一個共同開發區，現在問題是說我們在他們那邊有一塊土地，但他們要標回去作歷史保存，可是變成說他們現在都拿他來作要脅，我們是很想要跟他們合作啦，但他們卻把這個當成附身符，我們需要他們的配合，他們也需要我們的配合，兩邊一值喬不攏，這樣開發的時程都耽誤到了，但兩邊的首長卻又不願意面對面處理，都是靠雙方幕僚在溝通，但可能都不清楚上面的長官到底的想法目的為何，這樣已經耽誤了一年多了。

陳建仁教授：

所以技正的你意思是說，與其說是議題，倒不如說是兩邊的行政機關無法協調才是問題

台南市政府地政處周彥廷技正：

對對對對對

陳建仁教授：

其實我們觀察日本的廣域行政，會有一個很有趣的現象，他們可以交換行政人員，就是互相交換待個兩年，這是題外話。所以你認為行政官員才是本位主義的最大隔閡，那，如果沒有本位主義的隔閡，什麼是台南市最想與台南縣合作的議題？

台南市政府地政處周彥廷技正：

當然是觀光，交通，因為交通網路如果有通出去的話，這樣子一來外面的人要進來就比較方便，一般民眾要來台南市都是要經過永康和仁德那邊，但如果那邊交通堵住的話，就要花比較多的時間才能來台南市，這樣子他們便不願意多花時間。而且台北到台南的機場已經停飛啦，只能完全靠高鐵。

陳建仁教授：

所以輕軌就不用再接到台南市了嗎？

台南市政府地政處周彥廷技正：

但是我們市長是認為要做，基本上我是不用了啦，台南市的道路跟高雄市是差很多，是小很多啦，而且做下去後周邊的商業都不用做了。

陳建仁教授：

那我接下來請問馬老師。

馬群傑教授：

這樣子後，第一大項我就稍微提一點啦，因為從政策分析的立場來看，我就把它當成一那大前提，那就大前提的角度來講的話，我覺得都會

治理可能我會用聯合國教科文組織所提的部分，但其不是那麼切合，不過他有一些觀念我覺得就是可以引用，譬如說像是都會治理需要去顧及到後代子孫的一些資源的這個角度出發，來發展一個地方文化來攫取地方的競爭力，他的想法是這樣，所以我覺得有兩個啦，一個就是全球化跟在地化的觀念，第二個就是都會永續發展的觀念，這也是這一兩年有看到台南都會區有在做的地方啦。那這一個情況之下我之前一兩年內做對高雄市的了解，那現在台南是跟高雄市的差異我絕得是比較大一點，一個是工業城市，一個是從農業轉型的城市，那如果說在這個過程裏面如果台南市的話如果只是發展觀光的話，我覺得不是很適合這個城市的發展，有一些情況是因為地方發展不能只靠一個觀光的發展，就像剛剛周技正提到的，有一些交通的問題，台南是比較大的問題是交通的問題，譬如說我們在上課的時候，碰到一些學生或者是研究的人員，他們是覺得說台南是他到中部南部的話比較不會到的一個地方，高鐵站在歸仁，那之前可能是因為一些政治的因素所以再那邊設站，那個地方當然是有一個小的別墅建立，可是不太可能發展，好像每個高鐵站都有這個問題

陳建仁教授：

除了台北跟高雄以外。

馬群傑教授：

這個我覺得是一個重點，這就變成是說台南市的對外交通並不是這麼的方便，這樣變成說台南在對外的交通和資源上都不是那麼的方便，那如果在這個過程裏面，如果我們用兩個原因來看，一個就是人力沒有辦法進來這個地方，觀光客就不一定可以算。那第二個就是資訊沒有辦法進到台南市，我做一些文化創意產業的東西，看看就是說台南市在這方面還能不能再做一些擴散啦，可是擴散是很有限的我們可以看到很多活動的舉辦，可以真正的效益不見得可以看出來。我們會跟觀光局或秘書處反應，看起來並不會吸引到很多人，可能會有一些觀光客啦，但真正對於經濟的發展幫助不大，對於就業的幫助也不大，那之前做的一些研究來說，討論到台南的經濟來說，在二級產業和三

級產業發展上是很平均啦，但是看起但是並沒有一個主軸，如果只靠觀光產業的話，是很難做爲台南市永續發展的方向，那如果就資源要做規劃和發展上看的話，我認爲之前的話可能有一個馬英九提的三都十五縣，三都是台北台中高雄，其實我覺得南部七縣市之前便有一個首長聯繫論壇，我覺得如果可以將台南與高雄做個連結，我認爲應該是很穩發展的空間，台南市跟高雄市其實距離並不遠，但其實這兩個都市之間並沒有做很好的連結，一般來講去高雄的地方並不會去台南，這個好像有個很大的落差，我們看其實台南跟高雄有很多可以配合的地方，譬如說像交通，台南的機場，安平港等，都幾乎沒有任何作用了，所以除了高鐵之外並沒有其他的聯外管道了，這些我們覺得可能它只是一個景點卻沒有真正交通的作用了，我看到北京與天津已經聯合起來了，他們叫做首都圈啦，這應該是從日本引進來的觀念，那其實如果台南跟高雄還沒有那麼長的距離，那像之前討論到的台灣只有一個都會圈，台北都會圈，或者是北高兩個都會圈，但其實很多的都會圈可以作一個連結，應該來講中部跟南部做個連結，他的效益可能可以與北部做的比較，但如果每個都會區都做了各自的區分，還是說各個縣市做了個區分出來，那我去看馬英九所做的那個三都的計畫，大概每個都會區都有 630 萬到 680 萬左右的人口，這可能是比較好的發展人口，譬如說像紐西蘭或是瑞士應該都是照這樣的比例去做劃分，那其實我覺得台南是要做發展的話，觀光的發展都只是對國內，那有時候應該對國外來說要提升其能見度，所以我覺得應該去作一個連結，應該說是一個策略聯盟，這可能比較偏向於一個公共管理的部分。那都會問題上還有一個問題的話，就是說在地方跟中央上來討論，便是少了一個省的單位，所以如果台南要去跟中央要資源的話，並不是這麼的方便，那如果說可以成立一個比較大的都會政府的話對資源分配會比較有幫助啦。

陳建仁教授：

抱歉我打斷一下，應該要成立都會區政府的，除了馬老師贊成，其他老師的意見是？

蕭元哲教授：

委員會

汪明生教授：

應該要做的事情很多.....事實上都不太容易。

許秉翔教授：

我比較接近蕭老師的意見，委員會。

蕭元哲教授：

分配比較會比較到位。

柯志昌教授：

弄一個非正式組織，比較有彈性的單位，這樣才能讓更多的企業家，政策利害關係人加進來。

陳建仁教授：

我是比較擔心的沒辦法統合各縣市首長。

馬群傑教授：

其實像這種委員會，在南部七縣市論壇裡面便有了，可是效果可能並不是很好啦。

蕭元哲教授

我的意思是她在中央政府裡面有個委員會，你說的那種是屬於地方上面的委員會，那由於處理縣市政府之間的協調，因為會有一些地牽涉方資源的分配，我們希望說可以在中央部會裡面有一個這種協調的委員會，讓地方政府資源也會比較到位。

馬群傑教授：

其實我應該是兩個都認同，只是說一個理想上面的劃分啦，但比較困難做到，那如果說現實可以做到的話，當然是委員會這種形式，那便是卡在說各個縣市要怎麼去配合。因為傳統以來的話中央對中南部都不是有很多的資源下放，那這跟地方民眾的參與是有關係的，那我最後再講一點，在我的研究裡面，在台南市來講的話，文化發展他有分財團法人跟社團法人，以財團法人來說在台南市發展空間並不是那麼的大，相對資源是比較有限，反而是社團法人是比較多的，我之前以為地方人民對於地方事務沒那麼多的參與，但後來發現其實不會，但是說他們只會對於他們認同的社團給予支持，所以這便是說社團法人比財團法人作用大的原因。我想這可提供給研究團隊做參考。

陳建仁教授：

我想我們台南都會區的討論到這裡，接下來進行高雄都會區的討論，所以我們是不是從許炳祥老師開始。

許秉翔教授：

大家好，我自己本身是學城鄉規劃的，那我當然會提比較多關於第一個和第二的問題，就是說你們比較在意的到底有哪些縣市的問題，因為過去在我從政府規劃的角度就是有區域計畫跟都會區域的計畫，因為區域計畫跟都會區域的計畫都沒有實施的主體，沒有預算，也沒有實施的誘因，所以他可能只是個路標，但他卻連路標都不看，現在的情況是這樣。我覺得比較注意的是說因為台灣現實的政治發展，縣市長權力比較大，那他的縣市綜合發展計畫其實就是施政計畫，所以那個部分是在台灣的地方自治和台灣的現實政治上是可以被落實的，那我覺得說都會治理比較有意思的是說，那各別縣市之間呢他會遇到很現實的問題，就是跨縣市的溝通，那這個才是我們今天談論到都會治理一個重要的角色。那我覺得這個還跟區域要做些區分，我自己本身做規劃的，空間上還是要有點區分。有時候我們講都會區可能只是講台南市台南縣、高雄市高雄縣，高雄市跟屏東縣。那剛剛主持人一直很關心的所謂到底有哪些問題，就是我分成四塊，我不知道有沒有超過就是剛大家講的環保交通觀光跟產業，我自己把他分成這四塊。那

環保的部分有河川的治理，垃圾的處理，水庫的問題。那河川整治的部分，因為陳老師你從立德來，所以也比較知道。像台南市跟台南縣跟永康之間，有一條溪叫做抬頭港溪？因為這條溪有時候會淹水，所以這條溪的整治，在地方上是個問題，所以雙方地方首長有針對這個問題做討論，後來怎樣我們不知道，所以這是一個很現實的問題。水庫，南化水庫，南化是在台南縣，那台灣其實有很多這種例子，就是水庫在我這裡，但水卻是都會區的人在用，那我到底如何，這個也是很重要的議題。交通我覺得可以考慮的是捷運，輕軌跟聯外道路，所以捷運當然在我們南部就是高雄市跟高雄縣之間的問題，那輕軌的話呢，在台南市跟永康之間有存在問題，因為輕軌有要拉到永康去。

陳建仁教授：

那條線拉了很多次了，要從捷運站拉到台南機場，拉到火車站再拉到永康。

許秉翔教授：

那觀光就我舉兩個例子，比如說是在曾文溪口，那邊有黑面琵鷺保護區的問題，黑面琵鷺在台南縣市便是一個很重要的國際議題，那有些黑面琵鷺是飛到台南市裡面，那台南市過去一直希望將這個地方規劃成國家公園，許添財在市裡面奮鬥了一段時間，但現在是被擱置，因為百姓認知到說如果劃成了國家公園，禁限建的問題，這是一個。另外一個就是上次台南縣在辦元宵燈會的時候，這也是構成一個都會區的問題，因為燈會是在南科辦，但去參觀的人都住在台南市，所以後來這個台南縣就覺得說我辦了這個燈會沒有撈到太大的好處，其實就跟這個計畫裡談到的，你要去定位中心城市跟核心城市，是相當重要的，因為他有一個很強的服務功能，所以這是一個議題。另外在產業的部分我可以想的到的就是，比如說在台南的光電 TFT LCD 的聚落，當然目前是以科學園區為主，但在台南市的科工區也有一定程度小的聚落，那這個其實已經成形了。又比如說高雄港引發出來的物流加工，就是高雄港真正的物流加工有，但是不多，那高雄港的物流加工跟高雄縣的大發工業區，跟路科跟屏東工業區，特別是跟大發跟路科有密

切的關係，我覺得都是議題。最後，就是關於都會公園這種公共設施，那在台南有個一個都會公園，這是蘇煥智花台南縣的錢去設，但是很搞笑的是他真正的區位是在台南機場的南邊，那那個地方其實離台南市比台南縣的任何一個地方都還要近，那其實蘇煥智是在幫台南市做休閒服務措施，其實蘇縣長有被批評的一件事情，其實就是他在當台南縣長時，好像在當內政部長，所以不管他在產業還是什麼東西，不太 care 財政，所以後來台南縣的地方財政會搞的這麼糟不是沒有原因的。不管怎樣，奇美在那邊設了一個博物館，所以蘇煥智對這個覺得說那是一個他很重要的政績，所以我絕得這些議題都是我們研究案可以去界定的議題。那我最後一分鐘就讓其他人繼續，我覺得在治理能力方面，我比較期待 NGO，那為什麼是這樣子的，因為我們在講治理，講由下而上的時候，企業在都會治理的時候是比較難被期待，因為我自己是感覺到說，企業是需要一個量身訂做的獎勵，所以他會比較希望就是跟縣市政府個別談，因為縣市政府才有那個行政資源，除非你的都會委員會或者是都會區政府能夠給一個很實際的，否則他找不到人去談，或者他直接跟中央政府談，那所以我覺得我可以有另外的政治制度，可是我覺得在目前的台灣架構之下來，談台灣的都會問題，要談到跨域的這種東西，似乎 NGO 的角色比企業更值得被期待被鼓勵，謝謝這是我的意見。

陳建仁教授：

謝謝。剛許秉祥老師講的一些有趣的東西，都會治理他覺得主要是四個大塊，那有沒有老師要對這四大塊以外作補充。交通，環保，產業，觀光，除了這四的大塊之外，有沒有其他作補充。

許秉翔教授：

五個，還補了一個都會型的公共設施。

陳建仁教授：

以高雄來講，台南都會區大概就是這五個，這邊大家再講的時候，我提供一個題外話，如果台南縣市為了都會治理而合併，變成一個大台

南市，假設來講的護，我提供一個數據，這個大台南市將負債八百億，台南市負債三百億，台南縣負債五百億，兩個窮人合併，這是題外話，提供給大家作參考。

蕭元哲教授：

其實如果說台南縣市要合併的話，其實很多縣市都有在講，那我覺得有一個可以提供給研究案，那就是說台北縣最近剛升格嘛，那很多關於財務上的變化，我覺得可以列為一個研究的對象，以高雄都會區來講，以及與台南都會區，這兩個都會區的面向比較偏向於供給型，也就是說製造型的都市，所以我覺得就是發展比較不平衡，所以除了那五個重點之外，服務業的部分要強化。服務業包括國際的，因為像台南有台南科學園區，高雄也有一個，那現在要發展服務業，若以高雄來講，很重要的一點就是說他自己能不能夠支撐下去，我舉一個例子來講，就像是高雄的漢神巨蛋剛開幕，我是這樣認為啦，巨蛋他的營運，主要是要吃岡山，橋頭那一塊的消費者進來消費，平常去看或者是周末去看都是這樣，所以也可以看到說捷運的興建，也與這個現象有關，像是說捷運有拉到那邊去，旁邊的橘線，有拉到鳳山去，他是這樣做的，但是我覺得就是有一個現象，這些人有些文化上差異，消費文化上的差異還是怎麼樣，進來的時候沒有想像中的那種效應，說像巨蛋漢神他本身便有點像市中心的那個新崛江一樣，其實都是青少年館，那是不是消費者的行為之類的，可能要有所調適，這個我覺得可以做研究。那第三個就是說剛才講到的交通，但我們現在講到的交通實際上是講道路地上的，還有空運，但實際上就集中在路運，可是實際上你別忘了台南還有個安平港，高雄還有一個高雄港，像那個航運你們自己講到的有一個海洋公路，海洋公路我覺得這個也是可以做研究，現在那兩個條例就是要解了嗎，解了之後以後那個國外來的遊輪，或者是所謂的文化觀光產業，這個東西才可以作，因為法規要鬆綁，所以我絕得這個可以考慮。

陳建仁教授：

如果我聽蕭老師你這樣子講的時候，好像是比較起來台南都會區比高雄都會區對交通的需求，好像台南都會區比較需求。

蕭元哲教授：

我看台南都會區，他就是都會之間內部的連結出了問題，都會跟都會之間的連結沒問題，他是內部出了問題，那高雄市是作的比較好，都會內部他至少有作捷運，雖然就是說有人說他是半殘廢，但至少有用去做，所以他的困難度比較低。

陳建仁教授：

那如果就剛剛許老師所提的那五個變相，你覺得高雄目前就迫切需要的，或者是要去排順序的話，是哪個比較嚴重，要怎麼去做排序。

陳建仁教授：

環保,產業,交通,環保公共設施

蕭元哲教授：

我選第二個產業，產業裡面的服務業。

陳建仁教授：

那你覺得可以透過公部門去推動嗎？

蕭元哲教授：

我覺得是可以啦，這個可以考量，裡面有一個招商的管道嗎，因為他缺少的便是服務業，郭台銘跑到高雄去了三千的工程師進來，那台南市的工程師為什麼跑到外地去消費，因為他的需求沒有受到滿足，所以你要往這個方向去想，企業他有這個需求，所以這個地方台南市跟高雄市重點就是服務業的發展。

陳建仁教授：

蕭老師你是台南人，對不對？(蕭元哲：對...)那你認為台南都會區在這五大項最需先發展哪一個？觀光、產業、環保、交通、公共設施。

蕭元哲教授：

我覺得交通。因為台南是一個典範，但價值被低估啦！就像股市一樣！主要就是說，文化或是觀光也講了，實際上是靠交通嘛！假設你所有來這邊玩的人，不管是...國內跟國外的遊客，因在時間上有限制，譬如說，你必需要有大客車能夠停靠的，停車場或什麼之類；像有些點，它真的是太偏僻了，所以很多在環境管制的時候，他不太可能去靠那個點，所以我覺得是交通問題！(陳建仁：所以高雄捷運要去拉到台南？！)，其實高雄捷運是不用拉到台南去，但是就是說...他有很多種，像鐵路它是可以去規劃的，他有在做，但是，我是覺得以台南市本身的交通面來看，高鐵上會設在那邊就是利基的問題嘛！本來是要在永康的，但在永康的效果就是...在台南科學園區的人就可以直接享受，那就沒有問題，那這樣區域是完全解決...那現在弄在那，誰去坐他？

陳建仁教授：

那...馬老師你也是高雄人嘛！也是兩個選項，也是台南都會區和高雄都會區來看，你會覺得哪一個(交通或產業)比較重要？

馬群傑教授：

我是這樣子啦！我再加一個教育。(陳建仁：你說的教育是怎樣子的運作？)，像地方人才的培育，這個的話...我覺得應該是可以再加進去，再跟產業做個連結的啦！因為產業也是從外面去吸引人口，那教育是從裡面去培養的，那台南的高素質教育人口是很多，可是這些人是沒有去做運用的啦！如果這以後要去做研究的話，這應該也是...還有剛才許秉翔老師說的，觀光的話...我覺得在低區發展的話可能可以在提升一點—那就是文化啦！加上文化這個部分，不只是有觀光、還有文化這些素材應該可以去加入，如果你說兩個的話，就是...我覺得最重要就是由產業跟教育來吸引人口啦！可是如果比較迫切需要的話，那

就是交通應該做一個...(陳建仁：台南是交通)台南是交通，那高雄的話，我覺得產業啦！可以去招商！我覺得就是後來台灣這樣走一走，你會覺得說北部整體就業率不太好啦！可是跟南部相比，就差很多！沒有就業機會，就沒有人要來，那所以我們最近有看巨蛋那個東西，人潮很多啦！可是對於就業機會，好像高雄蠻欠缺的！要怎麼去消費才能帶動地方的經濟發展？這是一個...(陳建仁：這我了解！我很多朋友台南人、高雄人最後逼不得已都只好到北部去發展)對！就是這個問題！(陳建仁：可是其實他們一直很想留南部，可是發覺就是沒有就業機會讓他們發展...)

蕭元哲教授：

我插話一下！汪老師他們前陣子有辦一個座談會，我有去參加，他有一個點子！不曉得行不行？！不過這是政治性！我覺得最實際的方式，就是把國都遷都的議題再吵一下！(陳建仁：這做不到！)牽幾個部分就好！牽幾個部分！

陳建仁教授：

那周技正你呢？你認為台南都會區面臨最重要的議題是什麼？

周彥廷技正：

跟蕭老師一樣，都是交通！(陳建仁：你對高雄熟嗎？)應該還算常常去啊！(陳建仁：你覺得高雄都會區最重要的問題是...?)其實應該是這樣，我覺得對高雄覺得他的路都很大條、人潮都很多啦！所以基本上我對高雄的問題，沒有像對我們台南市看得那麼清楚啦！我都路過去開會這樣子而已啊！我覺得他們的觀光發展確實是比我們進步很多啦！像有觀光運河啊！台南市還沒有發展到，是有運河啦...周邊也有一條人行步道，但觀光運河的部分我們就沒有去做到那邊，這部分工作是沒有去做到！那我們早就有規畫說，像漁光島那邊就整個挖掉，切斷掉，可以讓船直接從那進來，這我們就很期待那案子可以能順利的話，至少可以吸引一些觀光客進來！(陳建仁：前幾天去看那個地

方，我不曉得怎麼去吸引觀光客？！不過沒有關係！我們先休息十分鐘！)

汪明生：這我直接講！這種場合...話做開來講...你搞出一個政府，到底是哪邊的問題？！過去這十年的執政，對啊！這哪裡叫民主啊...不要騙人了！這才是問題嘛！這個是重要的，但是這是在正常情況之下，我們來做，台灣現在進展到非常時期，另外很清楚知道這問題的嚴重性，我們的後代，我們的未來，這才是一個問題！大家都看短的，學者拿研究案，政客在騙選票，商人包錢，這才是問題啊！

陳建仁教授：

迫不及待！那我們麻煩汪老師跟我們說一下！

汪明生教授：

我想我們還是先感謝有這樣的一個機會來接受邀請來台中，我們再怎麼講，以台中這都會來看，北中南，台中是台灣現在發展最平凡的地方，因為這很清楚的嘛！那反過來講，南部是一個長期失血，那北部是長時間高血壓嘛！就是這樣！基本上這就是問題嘛！在這麼一個基礎，大家都能認同的話，那我們才能夠談要能夠怎麼辦啊？所以我認為今天談這個都會治理，當然這是一個重要子題，關心和研究都該，但可是這個基本問題都能夠釐清，那下面問題我們就會清楚！那上面都搞不清楚，下面這些東西都是白搭，我的看法是這樣子！我大概舉最明顯的兩個對比，就是高雄市與台北縣。高雄市大概過去十年，我們這邊學生找到的數字，大概人口增加不到六萬，台北縣我沒有去查到說十年前人口是增加多少，那這也不難查，但是台北縣現在人口是三百八十萬，應該過去十年，保守估計增加六、七十萬人，過去印象是，台北縣人口不到三百萬，現在是三百八十萬，這是過去十年。然後，台北縣我大概有機會接觸了解是，台北縣現在核發了很多建照，就在過去幾年核發很多建照，一個建照所能夠支持的樓地板面積，它可以容納的人口是九百三十萬，這數字啊...這數字啊...九百三十萬，照這樣下去，台北縣可能未來，到了五年、八年，會有九百萬人口，那這人口從哪裡來？台北縣能不能夠容納這九百萬人口？空間可能可

以，台北縣腹地大，但現在這就是問題嘛...就是各種各樣公共資源、公共設施，要不要去配套？你配套下去，對整個台灣會是如何？這就是問題啊？！我們中央應該知道啊，但有能力嗎？有能力處理這個問題嗎？研考會的能力可以嗎？它有這個勇氣來面對這個問題嗎？我們這邊搞都市計畫的，開宗明義，對嘛！你不論講治理也好，講生活圈也好，完全違背嘛！那問題在哪裡嘛？那既然現在什麼都能講我就直接講，我就照我剛剛上課講的話，我們民主來得太快，就這麼簡單，這就是問題啊！那我們現在倒過來看，要教育選民呀，選民素質要兩個方面去努力，一個是南部的選民需要被引導、被教育的，因為南部很清楚嘛...他們對外界的接觸太少，長時間被忽略，心生不滿，在投票當中，很容易被激化，這是問題呀！這是根本問題呀！然後北部的素質是比較平均、比較高，這不用講，我們知道過去這十年，這些數據大概都能被查得到！大學畢業人口，畢業之後的流向，我想以高雄這幾個學校，我知道很多都是跑北部去的，這是問題！長時間沒有去扭轉，所以那呈現出來當然就是公共設施配置、高鐵通車，結果是差距更大，這是問題！那這個政府有沒有這個勇氣去面對這個問題？這問題如果能夠去面對，我們才有機會逐漸去改善！如果沒有勇氣面對，那這邊我認為，或者是好多位大家大概都沒有接觸過，我來關心一下、互動一下，那都沒有用，政府沒有這個魄力嘛！就這麼簡單啊...然後，那現在回頭要解的話，嗯...我現在先不講兩岸，先講台灣，台灣這邊應該還是說，嗯.....中南部我認為主要先從南部解，南部解我想剛才元哲兄也講了嘛！高雄要解，要從產業，而且應該要講是，服務也要去強調，但原來的港口、工業都應該要維持，不能說那不重要！那就要大力的去推動服務業，嗯.....那但是大力推動服務業是我們中央的政策，要大幅度鬆綁，那能不能做到？不知道！也就是在有沒有這個魄力啊？你大幅度鬆綁，就把高雄可以做個試點，或是先從高雄市。抱歉！我現在沒有在台南，但我基本上對南部都是關心的！我認為南部要從高雄解，高雄解，台南順道才能解，你不能都把高雄解，資源都是分散的，要齊頭的...不然到時候效果都不會出來，我們最後的檢驗指標就是，人才問題要往北部跑，還是南部跑？！對過去十年，我們整體發展，就是對政府政策的績效，你有一個成績單出來，就變

成南部的發展或政府的整個績效，就是用腳投票，就是那麼簡單！那南部就像 錢講的，選舉的時候是另外一回事啊！它會吵做、它會激化！最後不見得是那個...這個...我們想像中的那種選民，對！一般都知道嘛！南部...它是基層的力量比較大，這是根本的問題啊！北部人應該都知道啊！它也無能為力啊！最後就顧北部了！北部有這個條件，它當然敢談治理，跟全球接軌，這當然很好，可是南部就不談了，我們這個政府我不知道，因為我對政府長時間沒有什麼接觸啊！那我們政府有沒有這樣的心呢？沒有這樣的心，我覺得...我覺得研究案就做做就好，我們也不必太認真！大家分點資源，貼補家用，就這樣子啊！那真正問題是，我希望先從南部解，政策要大幅度鬆綁，那南部有更大的開放...，那當然等下我會講兩岸部分。然後，另外一塊應該是南部，剛剛講非營利組織，這都要該要有比較大的輔導，因為真正的治理...這治理的核心概念是扁平的，但南部的結構就不是扁平的，所以大概到台中為止，可能都比較好，可能再往濁水溪以南，尤其到...我想可能台南也都有，高雄尤其嚴重，它那個結構根本不是扁平的，所以到那談治理，根本是紙上談兵，那邊也講一大堆治理，像高高屏治理，什麼七縣市、八縣市首長聯盟，不會有即效的，條件不具備，這就是問題啊！所以我想...剛剛講長時間是失血，時間算起來大概是五十年，不是只有過去幾年，五十年來都是人才統統由南部往北部跑，五十年來...少有人才願意待在南部，所以我們都要相互勉勵啊！現在的情況...我聽過的...連教授...我聽到看到的，連教授都往台北跑，上禮拜有聽說清華大學的教授，被台灣科技大學挖角去，清華大學的教授被台灣科技大學挖角去，這台北已經...怎麼講？已經將人才全部吸去了，連清華大學的教授不願待在新竹，都往台灣科技大學跑，這就是問題！所以...嗯...所以剛剛講...一個是產業，南部產業要大規模鬆綁，非營利組織，這...

，我認為下面要操作得更精準，我認為主要不是資源投入，高雄來講，在過去十年，政府投資不少，問題是人不對、管道不對，所以整個地方所謂這個...藍皮的結構，太多地方都是欠缺的，所以政府應該要更認真用心去檢視，要去了解，資源需要一些去投入，但主要不是資源的問題，而是要把對的人要找到，把他組合起來。那我在這邊講一個

抽象概念，台灣又不大，如果真心看到南部是需要大力要去重視的地區，要去稍微的了解打聽，不論是非營利組織，產業工會，或者大學，比較有公共性的這些領域，政府其實也有，但是主要我覺得主要先不談這個，先談這個公民這個領域，非營利組織，包含一些產業的工會，學術界，還有一塊非常重要的一傳播媒體，傳播媒體...南部的傳播媒體已經十年，怎麼講？就是嗷嗷待哺！政府不給資源，所以最後就沒有辦法，那南部的媒體，就我的觀察是都回到戒嚴時期，是政府的傳聲筒，沒有太大的監督其公共性，這就是個問題！那麼...從高雄開始解，解到最後有一個指標，人才不要再往外跑，這樣人會回來！這個指標不難！讓這整個條件逆轉，那逆轉以後，當然，如果真能逆轉，我估計也不會很快，就是說台南也能逆轉，只要高雄能逆轉，整個南部都會開始逆轉！那就看北部人有沒有這個氣度？北部人都很優秀、很菁英、很專業，跟國際接軌，但北部人的眼光、格局、胸襟夠不夠？我是不知道！我是存疑的！台灣現在這樣，我必須要講，北部人也熬了八年，好不容易現在有個新的局面，心裡所想得是，趕快將這八年所欠的趕快補回來，不會想到整個台灣，不會想到南部，我認為大部分的官、大部分的企業，心態都是這樣，我講的對不對？對啊，所以，有這種心態，我們都可以理解，但你既然是個政府，你不能只謀自己，像現在的馬政府是號稱較為大公無私的，我不知道！我相信它比較無私，那它有沒有大公？我的腦袋是個問號，有沒有這個格局、眼光，我不知道！它要真正有這個所謂的公共性，要看到台灣自己，有多少人講過多少次！也不必再強調了！那從哪開始？你從高雄、高高屏開始，讓他們去了解關心，這是我所要強調的，資源不必太多，重要的是你要更精準，然後，政策、政策要更精準！那我剛剛建議的嘛！其實，甚至更重要的是媒體，媒體現在的影響力是很大的，那好像最近聽到什麼公廣？要從南部要回北部，(對！要回去了)，我們都知道有地下電台，政府有沒有處理？不要說處理，有沒有去輔導地下電台？有沒有？這是不是研考會...也應該要去考慮的，雖然這東西有新聞局、NCC，研考會該不該去考慮這些東西？這些東西去考慮，我們才會發現是真正去面對問題，都會治理...都是唱高調...這個條件是不具備治理的條件，都在形式、都在體制，真正問題抓不到的話，沒有用！

沒有意義！真正問題就是這樣！我已經講了！就從南部開始，從南部來檢驗一個政府的執行能力，決心，從南部來檢驗。那經濟這塊，剛剛講的...產業應該要給政策，當然產業這部分應該是兩岸，光憑台灣...我們必須講，整個台灣的吸引力，大步無前，我必須坦白這個事實，現在談什麼招商，大概都知道嘛！你要到哪裡招？！關鍵在兩岸嘛！你要去跟他對幹！不用了啦！你就跟他合作，合作我們就有機會了...但是，談到合作，我們現在看都是北部，縣市長積極的跑，胡志強積極的跑；那政治這邊我已經講了，我們民主來得太快！尤其是投票，他(選民)沒有考慮得很清楚！投完之後，再想哪ㄟ安餒？一直到今天，還是南部有不少這樣情形，所以需要一個公民的教育。這個東西當然聽起來...是很遠，但可是只要有去做，你就會有機會，你要把這個訊息、政策，要下放出去。我還是重複強調，媒體其實可以去好好發揮，而不是像現在無心無力讓它去；那另外當然就是，我認為主要應該要加強社會這一塊，也就是公民治理，都會治理核心是治理，它要有公民的關注。公民治理這東西是可以經過這過程來養成，甚至是比較有效去養成，短期的。公民治理人才的培訓，這個東西就像過去什麼社區營造，也有曾經做過，就是培養社區營造師...等等。公民治理可以這樣，但是一定是要...多管齊下，要持續去推動，這時間可能半年、一年，如果上軌道，可以繼續下去，一直不斷地下去。那...還有，當然，我先在把台灣這邊講完，我認為是說，比較扎根的工作可能是在大學裡面的領域，一個調整；大概來講，大學評鑑，現在有公共事務學門，但是公共事務學門沒有去結合，大概以我有限觀察，就政大為例。地政和公行還是分開，北大城鄉與公行，還是分開的！北大有公共事務學院，但卻還是分開的！大部分都是要看校長，是否有眼光這樣了解，但我認為這是學界該去努力的！像現在的 TASP A，裡面的聯誼當然很重要！不斷地去督促！現學現賣，不要坐在裡面嘛！裡面的聯誼不要最後搞的像扶輪社，那你應該書本上都這樣講，你念公共行政應該要有公共的關注，公共的關注就是外面這個台灣、這個台灣社會有一些問題，大家大概力量都不夠！那至少有多少做多少，盡量把力量串在一起，都市計畫本來也是，盡量談到公共的東西，都市計畫大部分我看的是專業掛帥，拿計劃案，成為大老，那公共的

東西不能談，那最後檢驗的東西是你們能不能對話？！這樣一個場域我們談話可以不受限制！就事論事！這是一個簡單的界面，但我發現很多學界卻做不到！那...這我扯遠了嘛！

陳建仁教授：

汪老師，我打個岔！這理想問你就是說：我們知道現在歐洲跟日本都在推動所謂地方政權改革，如果我們仔細去看地方政權改革的時候，我們最主要可看出會有兩個很重要的方針。一個是：權限下放，我們叫作權力下放。其實就是地方分權。第二個方針就是所謂的政策鬆綁；以日本來講，日本做得很絕！日本直接將委辦事項統統改成自治事項，中央不得隨意去干涉市民權的事務，就是直接修憲，中央不得干預地方。所以剛剛汪老師提出之政策鬆綁，這我很有興趣！到底現在以高雄都會區其高雄縣與高雄縣政府，他們要作其都會區治理的時候，有哪一些政策是台灣需要鬆綁的？

汪明生教授：

我當然對高雄了解多一點！我想主要還是在產業！產業的優惠政策；但是，產業優惠政策，包括政策鬆綁，我覺得不夠！大概在 2002 年高雄市長選舉，施明德候選人提出經貿自治港區，當時的法案很多立委認同，後來有在立院推，最後好像不了了之！就是說真正讓高雄有類似經貿特區的概念，在其行政組織當中，盡量去扁平化，包括稅...整體的配套，像是：物流、港口...，這些全部讓它...現在政府有作很多，但我要說的是，台灣該作的，到現在為止，市民可以觀察的到，就是市港尚未合一，如果這個地方我們去深究，也可以去理解，就一般人來講，對港的競爭力、對港的效益覺得不利；但是如果我們看，你要談治理、談國外，不要說歐美、像是：亞洲、日本、新加坡、中國大陸...其實是比較適合市港合一，為什麼我們做不到？直接講！高雄市市議會水準不夠，為何市議會水準不夠？因為市民水準也不夠！因為有素質的人都跑台北縣去了。這是問題結構，這一直在惡性循環啊！我講的是公民要再教育、產業要有政策、社會指標可否創造就業機會，可否留住人才？那這個東西我已經講了，光靠台灣是不夠的！現在就

講兩岸！台灣，尤其是高高屏應該要有區域合作，現在的政府我的瞭解是不反對，但它不敢講，現在政府不敢講...不敢講...它可以透過非營利組織、傳播媒體，讓高雄與產業怎麼真正來發展？！就是要兩岸！台中胡志強也跑廈門啊！台北像好像也跟福州簽姊妹市，我們的縣市政府又在作，中央不會管！我覺得非營利組織、傳播媒體這可以討論，政府當然要作，有制度得鼓勵嘛！來討論這些東西，要不要發展產業？要發展產業，讓兩案姚怎麼樣去結合？有一些疑慮、一些反對，那我們要用正常的方式，對不對？你到底怕什麼、顧慮什麼？聲音要出來！現在情況就是說，包含馬政府在選舉的時候，感覺其兩岸政策是著墨於產業，那我認為這是嚴重的失誤啊！那兩岸政策都圖利到產業去，那民眾在哪裡？基層民眾在哪裡？難道不能夠把它講清楚嗎？產業活絡以後，兩岸如果合作，產業活絡以後，你政府財政上才能改善，在政策上可以馬上嘉惠到基層，這應該是不難！應該也有建議和規劃！可能很少聽到他們講...這是說我覺得現在政府用心不夠！我們不要去懷疑它的能力不夠！懷疑是它的用心不夠！這都是他全盤要配套的，有了這個條件基礎，最後還是要強調嘛！指標是人才開始回流，甚至應該講，我可能想得比較...天真吶，台北縣你居然問題是人增加那麼多，那台北現很高興啊，人增加那麼多，我就趕快升格，對一些首長來講，說實話，這...水漲船高嘛！可是，下個問題，接下來，政府有沒有去考慮？！那...我講得比較簡單一點！我覺得台北縣其實需要密集，可能學界比較沒有牽扯到現實顧慮，也就是要人口疏散！台北縣要人口疏散，不要標榜人增加那麼多，可是政策要支援，那這真的太大了，台北縣要人口疏散，那...疏散到哪裡？比方說：跟高雄縣合作啊！一邊把人疏散過來，兩邊合作輔導他們回南部就業，這是我在十五年前提的都市行銷，我簡單的講，如果大概都看得比較長遠的，比較和諧的台灣的話...這個事情很清楚的，但是我覺得現在政府大概欠缺這些...，那就看學界有沒有這樣的眼光，如果有的話...我覺得...這是我的個人建議！台北，尤其是台北縣人口要疏散，不需要再去發展，簡單講：市場的力量，已經大到不用再去發展，你今天要的是疏散；反而來講，南部你要的是趕快挹注！趕快去充血！這就是地方...剛剛所講到的治理的概念，或是說剛剛蘇宏志所講的整個台南市大都會，

我不完全認同，可是這個部分也有它一些道理，南北爲什麼不能通力合作？！北邊疏散，南邊充血，兩邊都解決問題啊！這很簡單的概念嘛！台灣也沒這麼大，對不對？何況中央如果真的是考慮到全台灣，它應該來協調，來支持兩邊的首長對話、地方各界的對話，彼此的問題、彼此的需求，透過南北整個協商，真的要治理的概念，很多地方比較能夠化解，因爲這個至少都可以去提建議！何況現在政府都能夠這個...講得很現實嘛！它希望這個比較快...它希望這一兩年馬上就能提出來，這是我們內部應該可以作的，困難都會有，但誰都配合，你訴諸公益，媒體上把它曝光，把整個道裡、這件事可以把它講清楚！現在媒體力量這麼大，大家都關心整個台灣，那你把整個道裡爲什麼這樣做？！簡單地把那抽象概念具體，對不對？然後把它淺白地講，那大家覺得該不該這樣？！如果該這樣，多數民眾是認同的，那你政府就有民意的支持，那...這樣促成南北的協商對話，高雄市、台北縣，以這兩個縣市爲主，其他願意加入都歡迎，這完全是靠公民、市場的力量，但是這個東西，我覺得能夠做是會有幫助，最重要就是兩岸，原因就是因爲...國際的這些外商嘛！坦白講，已經很清楚！對台灣目前...到現在爲止，還沒有太大的信心，但反過來講，對那邊(中國大陸)信心會比較多，那這個東西我們應該去面對，我們爲什麼要去放棄這一塊？我覺得跟大陸之間...這當然有些較高層級的，但至少區域的城市是可以合作，不見得要去拒絕，去合作...我知道政府大概都知道，對外不講！像有些反彈聲音出現！我覺得...這些東西全部都環環相扣，抱歉！拉裡拉渣的...

陳建仁教授：

非常謝謝汪老師的這個意見，那麼我們當初在設定這個的時候，焦點團體設定的時候，我那時候其實質疑，抱歉，我覺得兩個小時半太短了，事實上證明，真的兩個半小時有點短，那麼所以最後，我們要講一個我們另一個非常非常關心的問題，那麼這個問題就是說，到底台灣的都會區治理應該是由中央來做，還是應該由地方來做？那麼，我們都知道根據地方制度法二十一條，一但有跨域事務的時候，中央統籌指揮嘛，所以我們自然而然會認爲應該由中央來做，可是我相信一定

有更多人認為這應該由地方來做，那假設如果由地方來做，現行地方的政府架構，他的組織有沒有辦法來做，有沒有辦法來做都會機制？那如果沒有辦法來做的時候，有沒有可能怎樣去改變讓他可以自己來做，就好像我們之前標榜的一句話就是：地方能做中央不做，民間能做政府不做。那當然我們都知道口號是喊的比較大聲一點。好，所以，我想，因為這是最後一個問題，那我又非常希望各位遠道而來，能夠給我們非常非常多精闢的意見，所以我希望大家都能夠或多或少講幾句話。

蕭元哲教授：

那個我這麼講，就說基本上我認為是要讓那個地方來，因為什麼？因為在整個現在來講的話，如果以後就是以都會區，以後就是，不是只有一個以中央政府出去打造，我們講全球化的話，就是幾個它可以變成幾個中間幾個五個或三個可以打造，所以基本上我認為就是說它在這些都會治理這個部分，治理能力要強化，包括他的制度，包括什麼，就是剛才那個汪老師有講到，實際上很多人才會外流就是，為什麼留北部，因為第一個，我們現在現行的制度裡面，中央的或者是台北市的它的職等比較高，公務人員職等比較高，南部的話大家也想說，除了南部除非是你無所求，要不然才會留南部，因為沒什麼，如果說比較積極的人，大致上大概就是會往那個北部，

陳建仁教授：

剛好相反，而且地方他們是自己招考的，所以台灣剛好相反。

蕭元哲教授：

所以就是剛才你講的，鬆綁的問題就是在這個地方，所以你就是說，以前我們現在所有規定都是以中央的一體適用，而且中央就是說，你就不能高過我個這權限，那實際上就是讓這個都會開始有產生競爭優勢就是差異化，所以包括有很多的地方，甚至社會福利的話也可以，有些什麼非營利組織，那你可能搞不好，我說不好聽，可以變成一個

什麼避稅天堂或什麼之類的，在稅法上的權限也可以調整嘛，因為會產生這個是一個很重大的權益。

陳建仁教授:

這樣就可以不用到國外開秘密帳戶(笑)

蕭元哲教授:

既然他要這樣子，還不如就說，我們把他運用在公共的利益上面會比較好，所以我覺得是這樣，但是因為就是我覺得就是治理能力，地方現在都是普遍不好，所以鬆綁之後實際上會沒有人才，剛剛呼應汪老師講的。

汪明生教授:

光制度是沒有用的，整體制度最重要。

蕭元哲教授:

對，等於說反而會出現很多的問題。

陳建仁教授:

那我可以問一下蕭老師一件事，我剛講的台南市和台南縣現在有負債的問題，那高雄縣市有沒有負債的問題?

蕭元哲教授:

有有有!像我們做捷運，他們本來承諾好像一億嘛，到現在為止都還沒有付款。

陳建仁教授:

那所以高雄縣市他們大概各負債約多少?

蕭元哲教授:

你不要問我(笑)，反正都很差。

汪明生教授:

你把老師的問題提清楚，我們當然可以幫忙了解，或可以直接問高雄市主計處，都有這些資料。反正你用常理都知道嘛，絕對有大的負債，絕對。

蕭元哲教授:

地方政府財政都不好啦。

汪明生教授:

而且明年中央財政都不會好。

蕭元哲教授:

所以你就是說，實際上是說你不是說把問題踢來踢去，中央在這個問題上，譬如說財政或其他問題踢來踢去，而是說你讓他自己說，我權限給你可是你自己可以生存下去，那在很多的方面，政府最大的這個手上最大的工具...

陳建仁教授:

所以蕭老師您認為只要政策一鬆綁，現在的地方政府有能力去承擔？

蕭元哲教授:

恩~沒有~我覺得當然要有一些配套，你不是說我不管你了，然後他就活下去，不是這樣，你應該還有嘛!譬如說你佔有一些地方，你可以調整，調整他某些權限，用人的權限或者是什麼，或者是產業，它可以經營什麼是不是?但是他要提出一套東西來嘛，等於說反過來，以前都是中央政府做什麼什麼的，但現在反過來變成是地方政府是要提案，然後我們有一個機制，一個決策的機制，然後後面有一個監督機制，他如果說這套他有承諾的話，做的不錯的話，那當然就是沒問題。

陳建仁教授:

那如果是這樣的話，蕭老師你剛提到的那個委員會，中央的委員會，他應該是一個什麼樣的一個角色，在你這樣的一個都會機制裡？

蕭元哲教授：

我覺得是決策啦。

陳建仁教授：

決策？所以他是直接指揮縣市政府嗎？

蕭元哲教授：

沒有沒有沒有~他只是一個決策，他提案嘛，他也不是，縣市政府總是..我們是有一個.....恩..公共事務有一個很重要就是說，他有一個是法律上，因為我們苛責問題是程序問題嘛，他必須要經過這個程序，確定這個程序可以的話，我們認可，那他就是有這個責任了，那我覺得我們在這個制度之下才能夠比如說補助或者是其他的，才能夠下去。

陳建仁教授：

謝謝~那請問一下，請馬老師發表意見

馬群傑教授：

這邊如果做結論的話，我可能是認為說兩個嘛，一個就是解除管制啦，就像剛才我所講的，那個都會區的觀念的話其實我所比較重視的那種課題，這個地區這些聯合起來的這些地區要有一個共同的核心願景，那這些願景的話，應該不是中央給的，就是說這些地區自己要去競爭，譬如說，你如果說台中的話要去國外的話行銷或是什麼事情的話，這個應該不太能做得到啦，譬如說雲林縣要去北京賣水果啦，什麼的這一些，所以我覺得另外一方面是呼應汪老師那一方面，就是這整個地區如果說有一個共同的願景的話，才能一起去國外，譬如說去兩岸做這些溝通還是說這些政策的規劃，那原則上中央政府是不需要去負擔這些地方事務的意思，讓地方自己去競爭，大陸好像就是這樣子發展，

(陳:他們叫分灶吃飯)這方面的情況來講，可能譬如說南部有南部自己的優勢，中部有中部的優勢，那原則上每個縣市其實他的力量，就如您剛才所講的台南市如果合起來的話，縣市合起來還負債這麼多，那如果說有這個一個區的...我不要說政府啦~應該是區的一個會議，譬如說有點像小內閣的這種制度的話，各個縣市首長來可以共同做一個什麼委員會的參與的話，我覺得找出各個地方的核心方向，然後重點的話應該像剛才我覺得汪老師那方面，就是說，兩岸問題應該是各個地區發展應該可以去注重的，應該，譬如說若我們要去招商的話，去到美國還是去到什麼英國那方面的話應該機會不太大，原則上大陸的話跟我們的結合應該會多一點，那這樣的話人才的話也比較有機會從，不要讓以前的人才就直接從北部那邊進入，可能可以從南部還是可以從中部這邊，資訊也是一樣，因為地方現在其實有自己的規劃啦，可是沒有人才跟沒有資訊的話都沒有辦法去跟世界上去做接軌，這是全國化下的議題這樣情況啦。

陳建仁教授:

謝謝~接下來請實務界的周技正。

台南市政府地政處周彥廷技正:

剛剛講到的都會治理的部分就是說，都會治理他的定位到底在哪裡，他的權限到底它有沒有決策能力或是說有沒有把決策變成一個所謂的政策，那至於政策好壞可能要靠人去執行，或這是說人去擬定嘛!所以剛剛各位老師談到人才和教育是非常重要的，因為現在其實說一般考試人員如果他真的想升的話一定先往中央跑嘛，因為中央他的階級等級，就是有人講說我只要從技士一直這樣做可以幹到技正嘛，因為技正在中央是九職等，在我們地方呢，只有除了一些機關首長才有可能九職等，就我們九職等的缺大概一個處來講的話大概只有五個而已，但中央可能有好幾十個，所以變成說，以一般如果真的是想要升的話，他絕對不會想在地方政府，而且地方政府它的工作量又很多，因為現在考慮到所謂的組織那個調整或者是人力的裁減嘛，所以一定是相對的說一般的工作一定是加在一般承辦員上面，那變成說他的工作量

多，可是相對他的升遷機會又少的話，所以相對他待在地方的意願會比較少，再來一個就是說，因為都會治理強調中央也要輔佐，因為不能無限制的膨脹他的權利，所以一定是中央監督跟地方自治如果去取的一個平衡點，這也是個蠻重要的特點，也是有勞各位老師要去多努力多研究的方向。

陳建仁教授:

我們接下來想聽聽看柯老師，您可以就新竹縣市就好，假設新竹縣市要加強它的治理能力的時候，縣竹縣市現在有辦法負擔嗎?或者您有看到它有什麼潛力?

柯志昌教授:

今天主題上是高高屏，剛剛有再想高高屏有一些結論，不過先講到新竹的話，就我的觀察，新竹剛有討論到說每個區域他的核心問題可能在這裡，那新竹我的觀察還是回到他的交通，他產業沒有問題，他有新興產業也有傳統產業，傳統產業它有在做更新，可是為什麼園區的關係和新竹市的關係會這麼薄弱，消費完全外移，不在新竹市區消費，還是回到他的交通非常不便，因為它是個老城，他沒辦法進來，他又沒有辦法結合現在的節能減碳的這種輕軌制的交通，或者是腳踏車或自行車這種，還設在海外，這種十七公里的海岸線，事實上這種和市區的關係事實上是很遙遠，那這是新竹它必須趕快解決的一個交通問題，那他當然，我是認為說竹北設了這個站以後，事實上本來是應該要讓園區有高鐵站這個東西，可以讓這個區域發揮出來，可是現在第一個，我們現在看的這個分區裡頭，這個地區也消失了，(00:44:44)那以國土總規畫來看，台北都會區事實上應該是涵蓋桃園，然後新竹都會區他自己有一個所謂的次核心，在台北都會區的外面的一個次核心，因為他有他特殊的功能，因為他有一個科技產業的關係，那產值非常的高，但是區域計畫這個功能已經開始喪失了，就是還是回到開始說真正的核心會是在哪裡，只是我認為新竹都會區他比較尷尬的是剛好他在台中跟台北中間，台北像剛汪老師也講了，台北過去已經高血壓了，他已經吸引了太多的資源在裏頭，然後桃園又開始，在過去

的十五年裏頭人口成長就將近百分之四十，可是我們南部地區都沒有超過百分之十，以過去成長的比率來講，所以以這個數字來看，事實上，新竹剛好夾在中間，所以他有他這個尷尬的可能，可是我認為他有他的獨特性就是因為他的產業獨特性在這個地方，然後又有就地的這種大學的資源，這是新竹的話我是認為他唯一第一個要解決的就是他的交通，那我剛剛在想說南部的高高屏，為什麼過去投入這麼多真正的資源，享受了這麼多的這種資源市場之後，可是並沒有有效的把人口帶進來，當然過去這種重北輕南，可是事實上政治資源已經開始導入了，可是他並沒有在這邊發酵，其實我是覺得他根本沒有找到他真正核心的特色，就是以我們看，譬如說像韓國好了，韓國在我那時候還在念高中國中的時候，每天在新聞上看到就是丟汽油彈，我想各位應該都看過那種畫面，可是為什麼它可以在這幾年裡面快速的在這個國家競爭力上突飛猛進，就像現在這次奧運也一樣，還超過日本，那我們看到譬如說他們的國家，像我們剛剛講說我們最後的問題是說到底需不需要成立一個都會的政府，或者是中央來主導，我認為是，就我的想法是不需要，應該重要就是提供一個平台，或者是釋放資源，那當然有各種可能性產生，那譬如像韓國的話，他就是有計畫的，政府是有計畫說我要提高我的影視產業，或者是電玩產業，所以他可以設立說，但不是由中央政府來主導的，他是由地方的，譬如說像剛剛汪老師也提到新聞傳播業，但是像韓國的話，他就是非常積極地的希望能夠把影視產業這一塊弄起來，所以他有一個甚麼"影視產業振興委員會"，結果他產值非常高，你看他的電視甚麼大長今，冬季戀歌，反正這一些所謂的影視產業，他可以把這個東西包裝到世界各國去，光是冬季戀歌，或是大長今，有翻譯了二十幾種語言，甚麼土耳其，對全世界都在看，他就是有計畫的把它的韓國的文化，產業輸出，那那個產值其實可以很高的，可是我們現在南部地區為什麼沒有，公廣集團往南下，可是現在好像又要回北部了，那這其實是你到底政府願不願意釋放這個平台出來，然後讓地方上的這一些人，他看到了有這些機會，因為現在就業均衡沒有，假如有這個平台在那裏，那有些創意的想法就要出現了，那像電玩好像大學生好像上課都沒甚麼精神，晚上都在打電玩，這是一個事實，那韓國他就把它變成說變成這個電玩

的學院，你要進到這個學院念三年，進去很容易，但是出來事實上不容易，但你一出來的話絕對可以找到工作，而且他把它當作是明星在包裝，這些電玩的學生他出來以後都變成明星，身上所代言的東西都可以像職業的籃球員或者是棒球員他們在代言一樣，所以他可以看到這個趨勢以後，他掌握那個平台，事實上出來以後，其實機會是很大的。而不需要政府好像所有東西都要掌控，因為假如這個都會，以高高屏來講他事實上有很多的特殊資源是北部或中部沒有的，比如說他的太陽，綠色能源政策其實是可以推廣的，太陽能拉，假設台南縣有太陽能光電城，或者是他這種熱帶海洋的意象很強，對不對？那現在這種健身形態，這種觀光自行車東西，事實上在歐洲德國把這種自行車的東西推廣非常的好，那他其實可以帶動很多周邊的產業，那就不會像說現在好像高雄你看到，城市景觀又改變拉，到處都有咖啡可以喝，可是不可能你25度C的時候喝咖啡吧？所以事實上，那個產業連帶的這種上下游關係其實要怎樣透過一個核心的這種主流的產業，或者是核心的創意的，所以現在為什麼說創意產業，創意城市開始被蓬勃的提出來，是因為它可以附帶的價值其實很高，而且他可以讓這個城市體系上下游中間都可以產生很多的關聯。那高雄，高高屏過去就是因為太多這種所謂的重工業，那他沒有辦法有效的去轉型，升級，所以變成很多的那個傳統工廠，傳統工業區就開始關廠，傳統的這種就業機會就喪失了，所以才會造成人口外流，或者是到大陸去，這是一個很大的問題，所以我認為像新竹剛剛有提到我認為是交通，可是在高雄今天可能在產業這個轉型上，政府應該要提供一個平台，讓這個平台譬如可以透過各種利害關係人，或者是委員會的形成，或者是怎麼樣的一個方式，由民間來主導，他其實可以發揮很多的力量。

陳建仁教授：

謝謝柯老師，那麼韓國電玩產業其實很令人印象深刻的，韓國連那個大明星都要去當兵，但是，只要從事電玩產業的就可以不用去當兵，這是他們對於電玩產業非常非常的這個...保護，那麼....說到這個東西

的話，高雄市的軟體科學園區的規劃案就是由許秉翔老師去執行，那麼我們接下來聽許秉翔老師的意見。

許秉翔教授：

這個，剛才問的那個問題，地方政府跟中央政府誰比較重要，我覺得這是一個比較規範式的問題，就是應該不應該，那從我的角度，我會覺得比較贊成地方，因為我覺得地方還是比較知道他真正的需要，那如果牽涉到我們今天討論的課題來講就是說，等於說是不同縣市長的vision不同的時候，那怎麼去協調，所以我們剛剛會講到說委員會，或者是會報，或者是說像美國人用的government association，就是地方政府的，小政府的地方政府的協會，其實這個都可以拉，當然在各位公行所，或者是公共行政的老師前面我也不敢耍弄這個關刀，那我覺得是觀念問題，就是配合的誘因是甚麼？我縣市長為甚麼要去join，為甚麼要花時間，為甚麼我可以得到甚麼好處，那美國人他是在設計他的機制的時候，他在處理區域問題的時候，雖然是透過government association，可是他其實是有政府的錢是透過一個審核機制去給他的，所以這個地方...所以他其實聯邦政府是透過某一些補助，或者是專案的機制去做這一些問題嘛，那我們沒有麻!!我們最後就是透過跟總統師兄弟的關係，或者是大家是不是同一個黨，那我覺得這個也是目前比較應該是被處理的部分，那第二個就是，我要跳開這個問題，我要針對觀光跟文化的部分再多說一點，恩...這個部分我把馬老師跟汪老師的觀點再綜合一下就是說，汪老師認為就是NGO當然是主要的，這個跟公民社會其實有很明顯的連結關係，那馬老師提到說這個財團法人跟社團法人問題，所以我把這個在引申一下，就是....我把文化跟觀光再拆開來說，比如說文化，高雄市跟高雄縣在share很多共同的泉漳，就是泉州跟漳州的這些閩南文化，比如說是那個叫皮影戲，所以個可以找到共同的這個文化議題，那台南市跟台南縣share很多鄭成功的，共同的issue，因為鄭成功的部隊，當然高雄市也有，高雄縣也有，可是大部分都是台南縣市，這個可以看得出來，那這個文化議題我要談的就是說，其實地方上的這個文化組織或者是文史工作室，或者是這些....非常的地域性，我的意思是說他可能只是一個社區或者是一

個鄉，或者甚至最多最多只到一個縣市，所以我們很難說看到說有一個文化的團體是關心整個跨縣市的問題，幾乎沒有!!因為它牽涉到非常....可能是文史他要非常重視地域性，還有他們非常重視地方的人脈，所以你怎麼把這個部分打開，我以我覺得這是一個挑戰，否則的話，你只能靠政府支援去誘使大家共同來合作，所以我比較看重就是說NGO或者是最近大家開始討論說社會企業，social enterprise，他是關心公共目的的企業，那我覺得他們有可能來介入都會的問題，那觀光的部分，大概我們現在比較看到的是鄉村旅遊，或者是青年旅遊，那鄉村旅遊農委會介入到休閒農場，青輔會介入到青年旅遊，就是鼓勵青年創業，然後去做一些不太像一般旅行社在操作的這些遊程，那我覺得這個部分也牽涉到剛剛馬老師提到的部分就是說這些不同的旅遊資源，他應該透過不同的組織被結合起來，所以過去是旅行社或是旅館，主題樂園，這些不同的，個別的產業在做這一些事情，那如果是跨域的時候，顯然是企業是一個部分，這些都顯然就是企業嘛，那我還是說現在台灣很多的NGO開始再做這樣的動作，那其實也就是說如果在這一個研究的時候，那我覺得是也許在，因為剛剛大家也討論到人力的資源的部分，所以應該是可以放一些心力在這一個方面的角度，以上報告完畢。

陳建仁教授:

非常謝謝，非常謝謝許老師的這個意見，那麼我們最後請汪明生汪老師，您想不想再補充一下有關於這個高雄縣市政府的這個都會區治理能力，是不是需要再提升?如何提升?

汪明生教授:

高高屏我認為.....我講高雄市拉，高雄市的治理能力我覺得.....非常....非常的不足，有沒有基本概念我都認為都不具備，我講直接一點，基本上，整個市政的最上層的考量都是選舉，不是說選舉都是罪大惡極，但只要一談選舉，那就是算計，整個訴求重點都是基層為主，對發展是絕對不利的，有太多地方看到這種操作，而且這問題我相信也不是新問題，老問題都在那裏，所以我還是一直強調就是我認為這個東西

要去解，最主要是媒體，而這個媒體要去把他呈現出來，但是高雄的媒體生態本身也是嚴重受限，這個是應該.....這個應該是期待有個中央，因為我感覺長期間在高雄不感覺有中央，中央不知道再忙甚麼，這是這樣!!我就直接講，反正錄音下來正好就copy給總統府，中央不知道再忙甚麼，都是為了選舉，以致於整個資源配置太多都是偏差，都是短線的，都是激化的(??)，你說這十年來真的這些資源投下去，太多我們所謂的蚊子館，太多的錯事，太多的表面，那問題在哪裡，其實我覺得根源就是高雄這個地方，監督力量非常不夠，市議會有，但是都是很有限，媒體基本上沒有監督，學術界基本上幾乎沒有監督，非營利組織基本上沒有監督，所以基本就是這樣，這個問題真的去面對，要看怎麼去解決這個問題，這個問題不解，你談甚麼治理能力，那個....很可笑!!我們從南部來看，我認為拉，我們從南部看北部，就覺得北部人.....

陳建仁教授：

其實我很了解汪老師力不從心的感覺。

汪明生教授：

我們活在那個不同的世界，小小台灣有三個世界，第一世界在新竹以北，第二個世界從新竹大概到濁水溪，我們是活在第三世界，就是這樣子，所以基本上就是這樣子，那所以在這個基礎上你要我來談這個.....

許秉翔教授：

的確，我其實支持汪老師講的就是說，在媒體的部分因為我有一點點了解，就是重要給政策(??)，為即使是上次公廣集團決定要高雄來，其實都還是，管碧玲跟姚文智，但是背後還是選舉，因為要選立委，但是後來又說要到新莊當時也是蘇貞昌當縣長的時候可能要挪回到這個新莊，所以這個事情最終究...還是一個南北差距的一個....給政策的一個政治判斷能力。

汪明生教授:

那我另外補充，就是說，人，我還是再三重複強調，一個就是整個施政的指標就是人才流向，全世界我們談甚麼全球化都一樣，人潮只要去哪裡，哪裡就發，人從哪裡離開，哪裡就衰，小小台灣長時間人才就這樣子的一種異動，那這個難道中央看不到嗎??這些中央官員在幹甚麼?(陳:因為中央在北部)，對，但是研考會在幹甚麼呢?難道這個問題他不知道嗎?他有沒有決心呢??就是...那人才你希望要在一個地方要能夠增加，只有兩種方式，一種是有誘因，要有就業，吸引過來。一個在地，然後去鼓勵，要去培養，對不對?那你希望說整個南部逆轉，要有就業，要把人才扭轉過來要有過程，那你就在地，你要去....我們講直接一點，就是用那個比較原始的方式，你要去訪查人才，我剛講這個包含產業工會裡面也有一些不錯的，他真正關心地方的，非營利組織也有一些，學術界也有一些，媒體有一些這種記者，有一些這種媒體的主管也還不錯，那就要去訪查，訪查把這些力量怎麼樣去結合，我講坦白話，不需要太多國外經驗，容許我就直接講，太多國外經驗，那個都是嘴巴講講很好聽的，真的...講真的，研究者都應該到南部下鄉去看一看，台灣沒那麼遠，你到南部實地去看看，國外的書我認為可以少讀一點，如果你真正關心台灣問題的話，國外的經驗是拿來作為.....但真正我們是要關心台灣，尤其問題在哪裡，那就要自己用眼睛用心去看去感受，這就是問題，我們的官員.....容許我講，研究者都是這樣!!可是我對他們不是逆轉，研究者都往北部跑，留在南部的，可能要長時間，....只能說堅持吧，只能這樣子講，這難道不是問題嗎?所以今天在這邊講這些東西我是覺得，這是第一世界的語言，我們活在第三世界。

陳建仁教授:

我想汪老師剛剛有一個提議就是以後中央的官員不要出國考察了，改成到南部考察，比較有用一點。那麼我們最後李長晏李老師做最後的結語。

李長晏老師:

這個還是很謝謝在座先進，我想今天跟上一次在北部的兩場，今天聽到的大家的一些意見有一些有共同的地方，不過我今天聽到這個汪老師是相當不一樣，而且我也發現到就是說對於這個地方的治理人才，這個人才的培訓這個部分，事實上我中央政府在研考會，在這個內政部拉，幾乎每個單位每一年都會編了很多的預算來培訓所謂的地方的人才，但是呢....當然我們也都去上過那個課呢，但是上一上之後呢，但是很抱歉也沒有培養到哪裡去，但是就我真的....就跟汪老師講的是一樣，太過於形式，因為你可以看到我們去跟他們這些地方的縣市，這些公務員講的時候，有時候，他完全就是，很多東西如果你語言跟他不一樣的時候，他就沒辦法接受，甚至他根本也聽不懂你這些東西，其實我們....事實上，剛汪老師也有提到說北部，新竹以北，其實大概我們在做北中南，當然中部還沒有做到，在北部的兩場當中，其實我們也邀請過新竹市，我們也邀請過桃園縣，當然我們也邀請他的那個，比如說桃園市跟中壢市的那個都市發展課的課長，你看光一個桃園縣，要建立一個所謂的航空城的城市，這兩個課長都講說這些題目看不懂，這個題目太艱難，那個甚麼都會治理他完全不知道，然後都是上面怎麼講我們就怎麼做，這個他講的也是事實話拉，但是我們有時候這個....真的就像汪老師講的，你要投入公民教育，你要投入這些人才的培養，這個真的要現在要做，再不做可能十年後汪老師還在跟我們說:你看!!還是沒做吧!!(汪:不會拉，我退休以後就不會有人再講)不過我覺得....那當然像有關於產業拉，或者交通，我發現這個議題應該是台灣都會的共同議題，為什麼?因為北部兩場幾乎也都在講這兩個，然後呢剛好今天所提到也是在講這兩個，所以可見這個應該不是分都會區的問題，他根本就是整個台灣的最主要的都會問題，我們做了這個幾場發現也蠻不錯了拉，當然在座也提到了像剛剛汪老師這個建議呢，產業工會，非營利組織，媒體，其實我覺得這個部分，建立一個台灣的那個，所謂的不管是公民治理人才這個資料庫拉，我覺得這個可能很好，很重要，最、我在看那個甚麼，康熙，康熙皇帝，譬如說康熙皇帝他要去打那個....這個說要平定三番的時候，馬上他旁邊的人就跟他講說誰有這個能力可以幫你平定，哪一個將領，哪一個地區的巡撫有辦法做，這個就是他們知識管理，資料庫在那邊耶，對不對?

在那個時候好像就有拉，但是我們這邊哪個地方的治理人才，文化要找誰，觀光要找誰？這樣要想半天，你知道嗎？爲什麼？因爲光我們這一次我們在找這些在座各位來的時候，我就想了半天，想了好久，連我們這一些學術界這一些資料庫的人才都沒建立，更何況這個就很難。所以這個不過還是很感謝，這一些意見基本上還是會把它呈現給研考會，那當然因爲我們的逐字稿都會照各位專家所提的這些來呈現，那當然我們會分析之後再提供一些建議給他們，那當然也是希望有用的，不過汪老師真的是很語重心長，不過我覺得還是我對我們後輩來講是很重要，因爲如果沒有這個先進跟我們再傳授，我們如何在教導學生，就是要這樣繼續下去，所以我們還是可以繼續上課，好！那很感謝在座各位。

附錄 4：南區第二場焦點團體座談紀錄

時間：97 年 9 月 10 日

地點：行政院南部聯合服務中心 10 樓會議室

主持人：陳建仁教授

出席人員：洪曙輝、鍾萬順、王屯電、林高德、胡以祥、陳科長、趙子元、陳妤甄、吳英明

記錄：楊凱琳、賴志奎、邱竹婷

主持人致詞（略）

研究團隊簡報（略）

綜合座談：

陳建仁教授：

我們來看討論提綱第一題！我想這個題目，根據我們這幾場研討會下來，很多人會覺得這題目有些複雜。我想我大概跟各位簡單說一下...我們的行政區劃是在民國五十年左右，把他定下來的；但由於基本上沒有做重大之調整，但台灣總人口卻由 800 多萬人口，增加到 2300 多萬人口，所以都市集中的現象擴大了！但是我們的行政區劃卻沒有跟著被提升，所以我們現在講的高雄市或台南市的時候，其實往往他周邊的鄉鎮市呢...也包含在裡面；可是，由於我們行政機關本身，高雄市是由高雄市政府，高雄縣是由高雄縣政府，在這樣的情況之下，很容易造成人民完整的生活空間受到人工行政區劃的切割，因為這樣的結果，所以我們現在希望能夠討論，是否台灣需要開始進行，所謂都會區治理這樣的研究。那...我想今天時間有限，我們就不按照這個提綱順序慢慢講，所以我們的第一題的焦點，最主要把他放在台灣究竟需不需要都會區治理？那如果需要都會區治理的話，那究竟會有哪些問題是我們迫切需要來解決的，那麼先從我左邊的洪副局長開始，我們開始來討論看看，好不好？！謝謝！

高雄市政府都市發展局洪曙輝科長：

其實就我們工作的經驗...確實都會治理是一件非常重要的事情，我想我們在南部高高屏經常性會開會(高高屏會報)，那有一些問題確實是

需要透過這個平台去處理，會比較順遂，尤其現在高雄市與鳳山看不出來是有什麼差別？！甚至車子行經也不知道已經到高雄縣了，所以說，在會議中有非常多的問題，當然這個重要性是一定需要的，不過，就整個今天的議題，總共有四大項，如果依序談的話...其實前一段時間，全國建管都計會議討論了很冗長的一些過程，我個人覺得說：就我們建管和都計思維裡面，那本會議資料可以提供各位做參考...那是營建署所辦的，那份資料確實有談到非常多實務上的課題，我想這是可以做很大的建議啦！另外我們在實務的執行上，可能有些是代表我個人的意見，不見得代表我們機關的意見。那我們...也就是說...縣的選舉體制、院轄市的選舉體制，跟中央的選舉體制，好像不能重疊的狀況之下，其實，在政策的研擬、執行與過程中，其實會造成很多的干戈，就這一點是蠻困惱的一件事情，那好比說我們流行音樂中心要爭取...，結果半路就會有問題出現！當初也是為了一個故宮南部分院也是一樣，會做一些調整，所以說幾件事情從大問題來談好了。首先，我是覺得說，有時候中央與地方的權責分工，有時候是需要作一些思維，哪些東西是由中央來做、確定，哪些可以由地方來做、處理？包括你的第四個議題裡面的，政府團體跟非政府團體的處裡啦，我想說以地方的來講，需求是我們所能呈現出來的東西，那到中央以後，其實他就是由上而下的所謂跨域的問題，比方說各部會的一些問題，開議的問題，其實在中央那邊有一些層級的思維，就像在我們的市政府來講的話，我們有很多局處，也有很多行政區，那這個狀況之下，我們的規劃單位跟我們的研討單位，也會做一些整合性的思維，這是很重要的事情，有些事情如果不整合的話，他每個單位都是有他的一個思維與他的立場，那是需要整合的，如果不整合的話，是會浪費很多資源，很多...尤其現在產業發展瞬息萬變，根本等不到三個月、六個月，所以說很多事情中央與地方的權則是要分得清楚，會比較好。我想從頭到尾幾乎都是用選舉的嘛！那執政者他應該要承擔他的一些責任，和一些權力跟他應該做的事情，這是我覺得我從公三十年來的經驗，不要分得很清楚的話；即使是一個命令，若能夠長期執行的話，是會比較好的！那...第二點就是說：在資源分配這方面，我們還是要講一些話...其實資源分配應該是看重點來做分配；當然，

地方政府都會有他的立場和需求，由下而上的思維環境，在分配的時候應該有重點的分配和專業的思維，就整個區域治理的角度來講，這是需要作處理的。第三個就是產業政策，產業政策在那一次全國建管和都計會議中有提過，從在內政部這裡是國土計畫和區域計劃下來的體系，那其他還有經濟體系，跟很多不同體系下來的一些政策，我不覺得台灣的產業政策是隨意來做規劃的，講一句大陸上說的話：「誰說的算...」，所以就產生很多很多的問題，其實在南部地區，高鐵通車了，其結果就南部區域來講，甚至於高雄來講，如果不趕快努力的話，他只是血不斷的往外流，血不斷的往外流...只有南部自己把他強盛起來。至少說中部以南的血都往高雄這邊流，那我們就夠了，那東部往西部流，對於我們高雄都會區來講，就可以了。可能各位不知道，自從漢神巨蛋開幕以後，夢時代的替代率降為更低了，幾乎經營得很辛苦！像產業政策，雖然說高雄在北部的思維邏輯中，是有很多產業，有中鋼、中油、中船...很多產業啊！那他們的收入...，可能遠不及一個台南、台中、新竹、台北，甚至現在桃園也不錯，苗栗也有，苗栗竹南的也通過了，彰化也有，那我們不是說一定要有科學園區，在愛台十二大建設以後，郭台銘對高雄也有點鍾愛，但這個鍾愛會不會實現？！其實我們也在評估、觀察，我們也積極去配合、去協助、去努力！不過高雄的消費環境確實是我蠻...擔心的一件事情，那在這個狀況之下，我看到最後，血會往北部流，那...所以這一方面，產業政策應該是要有一個長遠的政策，大家努力去進行，而不是說這邊設一個；我記得有段時間，高雄的三隻老虎曾經在高雄徘徊了很久，結果跑到台中去了，後來台中科學園區起來，都全部到那邊去了，當初他們在加工出口區，在高雄附近的產業用地都找不到，那也牽涉到所謂全國性的一些問題，就是說：其實高雄的地價無法支應產業經營的成本，但是在我們高雄縣和屏東我是覺得機會蠻多的，主要是交通政策能夠更明確的話，那高雄的位階大概是南部的國際都市，對外有他不同的環境，那在這個狀況之下，產業政策會更明確！尤其像我們中油建國園區從 87 年核定的...到現在已經十年了，除了一些土地汙染的問題還沒克服以外，其他...我覺得最大問題是公有土地的無法掌握，這確實是無法掌握的，這我們待會再講好了，這個問題如果可以湊成

的話，對南部區域來講，高雄市是有機會！因為...高雄市以前有一位立委(羅志明)，在一次中山大學所舉辦的座談會中，他說到：公有土地是不是可委由地方政府來做開發或是...？但是，權屬還是屬於原來觀點，那沒有關係！是否可以委由地方政府，不管是縣市政府都可以，那...那個土地其實產業，郭台銘說：他是一元造鎮嘛！他用一塊錢就可以造鎮...我不知道他講得那一種思維...台灣的現行法令是有些困難，但是有一些爲了產業需求的話，我覺得特殊需求的話，那如果說中央相關的、甚至於國營事業的土地，能夠委由地方來做經營管理，那有一些特殊法令基礎，我是覺得有機會，不見得一定要國科會跨進來！目前來講，科學園區都是國科會進來以後，就有些機會，他有一些捉襟...等等，或是傳統產業、複合產業的成本；那另外一個就是說，沿海工業區前段時間有些再生計畫在研究，我們希望能夠腳步能更快一點...我想沿海工業區從六零年代到現在，已經很多年了，那...就高雄來講，他的產值要想辦法把他提高...這是我們共同的需求。第四點，剛剛有提到，高高屏會議，我們有在做一個平台，有定期開會，那...我想這好像看過簡報之後，便成一個台南跟高雄，便成了兩塊，幾乎快變成兩塊，由一塊變成兩塊，那這兩塊之間，到底有沒有合作的空間？我是很希望有這個機會，那怎麼合作？我想合作有很多...其實就交通方面處理好的話，其實是很大的一個機會，因為當初做一個就是路科多了一個高速公路(中山高)的匝道，到高雄要多收四十，來回要八十塊，其實當初在定案的時候，我們南部還不是很清楚，後來比較明確，因為那是在高雄縣，我們不是很清楚，後來明確之後，我們分析說對現在高雄人來講，現在路科，在路竹的人要往北部走，他一定要到台南，這對高雄人來講，這是很困惱，那我們希望說能夠把捷運拉到路科去，也就是說，他如果路科跟南科要連繫的話，那是很方便的，但如果說要去消費的話，如果有大眾運輸工具的話，我想說這對南部區域來說的話，這是有整合的機會啦！那台南和高雄在基本型態上確實有一點...在不是很像的情況下，是可以分頭來發展，不過他要從一些共同點來做一個整合，如果有需要的話...否則，南部再分成兩塊，很快就會更差...那我就先講到這邊，其實我是覺得與會者人數還不是很多，有機會的話，可以用訪談方式，像是我們陳副秘書長、吳

校長...其實吳校長有很多看法，有空的話去找他訪談一下也可以啦！
謝謝！

陳建仁教授：

那...我大概簡單講兩個感想！第一個，因為今天我們算是焦點座談，對我們來說，八個人我都覺得太多！因為焦點座談人更少會更好，大家更能暢所欲言！第二點，洪副局長講到：台灣現在會慢慢越來越重視這國有土地的問題，那這是我最近跟我學生合作寫一篇的研究主題，就是中華民國政府是中華民國這塊土地上最大的地主，百分之七十多的土地都是中央政府所擁有的，可是很有趣的是，地方政府卻沒有辦法使用這個土地，還要分有償撥用、無償撥用，把他們弄得非常非常複雜...可是到最後，卻是由中央的政治決定來決定能不能使用這些土地，他沒有完整的法制化，這是一個很有趣的議題！這個以後我們有時間的話，可再做更深入的討論。接下來，我們請鍾總工程司來繼續幫我們回答這個問題。謝謝！

高雄市政府工務局鍾萬順工程師：

我們工務局是在辦理公共建設，實務上是做工程的；那名義上，對於在實務上辦理公共工程時碰到區域整合的一些問題，給大家參考！第一個就是交通。剛剛李教授有提到：捷運拉到屏東，還有高雄縣。那目前我們要延伸到屏東。那交通部指定的，是由高雄市政府來做為主辦機關。所以，目前捷運通了以後，產生一個問題，那就是高雄市老人優惠和殘障優惠，高雄縣並沒有編預算，高雄市有編預算補助，所以高雄縣這邊的人可能就覺得有一點異議啦！可是這沒有辦法，這是捷運公司並非全額補助，或完全由政府來補助，同樣坐捷運，有兩種待遇，這就是一種。那在我們實務上，排水的問題。幾個主要河川，像：愛河、過境溪、前鎮河...有的起源、上游是在高雄縣，那我們在治理的時候，我們是下游，那在治理的時候，我們是覺得要配合；但是，高雄縣的步調會比較慢一點，那我們下游都做好，上游沒在做...所以現在我們河川最主要的改善方式，就是節流。那節流有個問題就是說：那下雨的時候開門還是要開，上游沒整治的水還是往下游來，

那平常就節流；因為下雨的時候，我們又不可能把所有的水集到汗水廠，容納不下的，所以這是有些問題。另外我們在做曹公圳水區活化的時候，曹公圳上游在高雄縣，水有流到高雄市，這也需要來整合。那我們在做造街，目前高雄市有很多造街，晚上來看會覺得很漂亮！高雄市九如路接過去就是高雄縣的建國路，我們不能做到他們那邊，(陳建仁：會變成陰陽路就對了！)讓如果我們做到那邊，會有管轄區的問題；所以在職務上，我們覺得說：區域還是有很多需要整合的，這是目前我們在職務上碰到的一些問題。那高雄市剛好在高高屏的中間，所以都會碰到區域的問題。那目前的解決方法就是完全依照高高屏首長會報的方式，來做個平台，那目前就是一年開兩次會，那輪流主辦，那議題當然包括觀光建設，除了觀光建設之外，還有觀光文化、水資源整合，還有相關區域性都市計畫，在縣市交界都市計畫相互配合的問題，相關的建設，都是移到這個平台來討論，以上我就實務上目前碰到的情形，跟各位報告完畢。

陳建仁教授：

好！謝謝鍾總工程司。其實如果我們對照台北市都會區的時候，我們會發現一些很有趣的問題！當初台北市升格為直轄市的時候，台北縣的珊瑚潭水域大概占台北縣三分之二這塊流域，是完全化歸台北市政府來管轄的，所以台北市本身並沒有水資源的問題，可是高雄市升格為直轄市的時候，並沒有把高屏溪所提供給高雄市的水源，化歸為高雄市來管理。所以，造成高雄市水資源在利用上一直有很深的問題！那麼...我們接下來請王屯電王代理處長，請幫我們回答，謝謝！

高雄縣政府計劃處王屯電處長：

這個都會治理的問題，我個人是認為：市政府目前最近在談的案子，包括像是區域計劃，目前南部區域計劃還在擬訂當中；然後行政區化調整，我們最近在談縣市合併的問題，不僅是高雄縣市，還有台中縣市也有在談，這些議題其實跟都會治理，我覺得應該都是息息相關啦！可是，我最近看到很多研究案，大家都是各說各話！都會治理的不會去找在談區域計劃的，談區域計劃的不會去找都市計畫的...因為區域

計劃是經建會在主辦的，那這個(都會治理)是研考會主辦的，可能縣市合併的部分，我們縣市政府也會去做討論，可是大家...好像那個人都是不同的，所以我想問一個問題就是說：剛剛主持人談論到、一開始在介紹的時候，都會區的問題，我想問說：都會區的問題是否真的在都會治理這個問題上面？還是說：要從整個區域計劃的觀點，或是從行政區劃應該要加強這環節來談？！那才能夠把問題釐得更清楚！因為我覺得範圍要擴大！從現在客觀的角度來探討，都會治理我覺得有一些困難，因為我看了一下你們的資料，你們也談論到說，其實我也看了一些其他文獻講到，是不是有都會政府、都會區政府，或是 NGO 加入這個治理，我覺得那個難度真的是相當地高！比我們在談行政區劃調整還困難！所以我會先針對我們今天所談的都會治理這個問題提出疑問來，剛剛前面高雄市兩位先進提到的一些，我先做個回應。再接續講我的想法。一開始洪副局長講到：鳳山市跟高雄市幾乎沒什麼差別，其實差別很大！然後，鍾總工程司提到說：高雄縣在進行治水工程，或者是其他一些都市發展的工程，像是道路的改善部分，步調都比高雄市慢；我覺得：這牽扯的真的不是都會治理的問題，因為計算的分配資源就是不一樣！我們分配到的資源就是高雄市的幾分之幾，所以真的是會比較慢！因為整個高雄縣要治理的範圍這麼大，但我們每年預算卻是高雄市的三分之一而已！那當然一定會比較慢！這牽扯到的問題就真的蠻複雜的！那如果單純從都會治理的角度來切入，真的沒有辦法談那麼清楚！我就提這個觀點囉！如果要講都會治理的話，其實...我舉一個實例。剛剛洪副局長在講捷運的問題，我們高捷紅線已經通了，橘線也快通了！可是，高雄縣應該分擔的配合款，到目前為止，一毛錢都還沒有還給高雄市，因為我們議會那邊一直將錢擋下來，那這個就是...如果真的要談都會治理...就是不同的縣市政府，大家有大家的...，其實很像去付...因為我們縣政府已經預算就編了，只是議會用各種理由說：不能付就是不能付！假設這樣子的一個本位主義的立場，一直沒有辦法被破除的話...很難去談所謂的都會治理啦！那我們當然有高高屏協調會報這樣的機制，那這樣的機制他談的是，從一開始在講說你的水資源問題、環保問題、交通問題，到現在就是轉換成觀光的合作、招商的合作，然後一些比較跟適性的活動

的合作，就是希望說，把現在三縣市之間的很多問題，不見得要在平台上才能去討論，如果說牽涉到縣市首長的決策的話，或是比較有建設性效果的話，才會放到那個平台去討論，那如果是在行政作業上，平常就可以溝通了，我很多案子經常在做各式各樣的溝通、協調。從早期高高屏會報這個制度，真的是為解決很多問題，到現在因為很多比較重大、比較剛開始需要解決的問題，也解決得差不多了！所以現在是轉型到，把南部力量結合，然後南部這個聲音容易被北部聽到，因為真的南部相對被忽略！這樣子的一個操作手法，目前高高屏會報已經轉型成這樣子的層次，他遲遲在解決問題的部分，很多時候不一定要透過這個會報才能討論；可是，還有另外一種情形，就是很多案子真的是縣市政府各有各的立場的時候，也沒辦法去取得共識，那就不要去提到這個會報了...像最近鴻海要招募環保數位科技園區，本來高雄市政府提一個提案，就是我們三縣市共同來爭取，但是高雄縣我們已經有想爭取的地點，那屏東縣也有他想爭取的地點，這個東西就不可能談合作，這是有各自的立場...因為我們背後背負著各自民意在後面，我們不能夠說，這東西爭取下來，是對我們在地民眾的一個責任、交代這樣...畢竟還是要全力以赴去做這樣的事情，做這樣的爭取...那在這種情況下，我會比較主張說：應該去做行政區劃調整，如果沒做行政區劃調整，至少我們討論是說...把高高屏三縣市重新整合成、重新去做縣市合併的這個動作，大概要談很多，真的是牽涉到彼此、相互牽扯，就很難去...我放棄我這邊，我去...不過還是有這樣的案例，但沒有辦法把每個案子都能夠這樣做得到。不過這樣還是有一些問題，就是我覺得最大阻礙是在政治這個區塊，因為政治版圖...像現在三縣市，或是高雄縣市合併現在都有在談...可是，那天民意代表...真的是投入政治很深的人，叫他重新另外去經營，做他的板塊方面的調整，我覺得這一塊是最難克服的啦！不然其他公共單位、公共機關，這些勤務作業這些東西其實都還蠻容易談的！難度大概是在中間！那如果真的要談都會治理的問題，還有蠻多問題，需要畢竟要一一克服的！可能之前有很多人提過，我就先把我們這些南部比較特殊的狀況先提出來，求教一下各位！這是我的一些初步的看法！

陳建仁教授：

謝謝王處長！那麼...其實我個人很想回答你的問題，但是因為我是主持人，所以不便回答！真的是...希望我們會後可以再交流！其實我本來明天在銘傳大學也有一場台灣行政區劃調整的座談會，那我後來就把他推掉了；我想，行政區劃在台灣現在其實是已經喊了三、四十年以上的問題，那麼相信台灣研究地方自治的學者，包括李長晏教授在內，我們其實都已經覺得很深很深地無力感在裡面了！不過，我想，都會區治理也好、區域治理也好，他並不見得就等同所謂的行政區劃調整，那麼在國外其實有非常非常多的作法，那這個...我們到第三個面向，我們再來討論...我接下來想請林副處長來回答這個問題。謝謝！

台南縣政府地政處林高德副處長：

我們處長今天開會沒辦法來！其實我們處長來的話，可能會對問題的研究會比較深入，因為他是有地政背景、還有都市計畫背景，所以他對相關的議題可以討論得較深入、較為廣泛！今天就我在工作實務上所遇到的，對於都會治理這個部分做一個個別的看法和報告。目前各縣市政府所面臨的共同問題，最大的問題大概是財政困難！是每個縣市政府遇到的問題；依台南縣政府就目前來說，我們大概一年的歲入大概 260 億左右，但正常支出，包括人事費用、社會福利的支出...還有必要的一些行政費用，加總起來大概 300 億以上！每年都有 4、50 億的缺口，每年財政狀況的惡化，沒有辦法去改善，那沒有辦法去改善的時候，那地方政府就舉債、借錢來過日子。如法炮製...在財政預算編列的時候，通常有一些縣有財產的出售，財政預算編列的時候，財政歲入跟財政歲出要把它平衡...就是說：我要出售財產，賣了幾十億，那其實有時景氣不好...不可能賣得出去，通常在第二批預算編列的話，通常看地方首長跟議會、府會關係的配合度怎麼樣？！府會關係和諧的話，通常會有一些地方上的考量，通常會有一些回饋，比方說：無條件交換預算上的通過，所以我們台南縣到目前為止的話，在這一方面目前還好啦！我們發現說：在地方政府面臨的一些問題，最主要還是財政問題。那都會治理的話...剛剛聽主持人講過，我們其實在整個不管是產業文化的發展、經濟社會文化的發展，或者說生活圈、

甚至生活教育的發展，比方說我們台南縣的縣府所在地新營市到台南市，可能半個鐘頭就到了，到高雄市大概一個鐘頭就到了，整個都會區發展，不是用一個行政區劃能夠來概括，是整個文化、經濟、社會變遷的變化，所以縣市政府已經不是行政區劃的一個名稱而已！所以整個生活圈、都會區已經形成了，那縣市政府要解決一個問題，就是說：產業本身的發展，剛剛跟主席報告的，在台南縣部分，我們在經濟拮据的狀況之下，去做都會治理方面...來處理他...，我們說：台南縣未來的希望在南科，台南縣要發展的話，大概有三千多公頃的特定區計劃，但實際上包含附近鄉鎮，包括：新市、善化、安定...它整個土地都在這個方面，這各區塊的話...我們在 89 年爭取到一個特定區計劃，我們有一個規劃來發展，有 90 公頃的第二計劃發展區，那這個開發建案要怎麼去開發它？在縣政財政困難之下，我們縣長當過法律的，創立這個 idea，他說沒錢、沒經費？那要怎麼辦？相關法律研究結果說，你不能用法律限制招商開發，大概原先要分成四個區塊，每個區塊大概 50~60 公頃，那區塊的發展，我們引用都市計畫的概念，就是「無構分區」；分區之後，我們沒有馬上去定案，這 800 多公頃，我們分成 15 個區塊，每個區塊沒有馬上去做都市計畫，那就不用招商方式去引進它，所以我們南科特定區大概有 87 公頃左右，整個開發成本大概 30 億，那要用什麼招商方式？就是說要問廠商開發意願怎麼樣？開發時，在我們台南縣政府沒有經費情況之下，所有開發經費全部由廠商負責，那我們所提供回饋條件是，他們將我們所需要的公共設施，包括周邊道路、開發園區的道路、還有學校、公園，全部的開發我們不用出半毛錢！都由廠商去出，那廠商出資了之後，變成說，剩下可開發成建築用地，用你們的開發成本去做，那廠商來了之後來講的話，他開發時每一公頃大概 1600~1700，而現在的廠商，有些地主將土地賣給建商、賣給開發廠商，現在大概是 5 萬~7 萬，廠商的開發成本預計 30 億，今年大概九月份要點交，估計 30 億回收之外，還可以賺 20、30 億，所以說利用這種方式來帶動整個台南縣產業的發展，目前我們的主要開發方式是這個樣子，這個方式在全國是首創的，各縣市政府沒有這個案例，這個方式到目前為止是蠻成功的！包括這個基金專區 277 公頃，大概 180 億的開發成本，我們都沒有錢，都是由奇美公司

去負責開發區塊，他們全部投入資金，然後再將我們要求的...當然我們也會做總量的管制！所以在這裡說，爲什麼要用都會治理的概念去做？地方政府除了地方產業的特色之外，還有區域性的共同問題要去整合，像交通問題、環保、垃圾清運問題，還有一堆河川整治的問題，推動是誰？是誰計劃？這都牽涉到很多縣市政府。特別說，我們縣市若是在下游，你要怎麼去整治它？沒有上游相關的縣市政府機構去協調、處理，不可能會成功的！所以說，整個外部的管理方面，需要說透過都會治理這個機制去把它完成，目前我們都認爲說：這些可能都可以透過這個概念去把它做出來，這是我個人的一些淺見，謝謝教授！

陳建仁教授：

謝謝你！謝謝！那麼...其實各個台灣自治團體的財政窘困啊...由來已久！日本在 2007 年十月的時候，北海道的夕張市(Yubari)宣布地方政府破產，那麼我最近也在思考，台灣的地方政府能自行宣布破產嗎？台南縣目前負債約 500 億，台南市大概是負債約 300 多億，高雄縣也負債 500 多億，台中縣大概也是一樣...那地方政府有沒有可能宣布破產？這在我們台灣未來將是一個很有趣的話題！那接下來請胡副研究員！

行政院南部聯合服務中心企劃組胡以祥專員：

基本上，首先針對都會要不要研究這樣的一個問題？還是單純研究跨域的問題...那我認爲都會治理研究的必要性，是很需要的！因爲都會的確是國際競爭力的標竿，那都會所遇到的問題，也跟一般縣市普遍性議題，是不太一樣的！我個人認爲：這樣的一個議題，如果獨立於區域整合、行政區域劃分，以及跨域治理，是有其特別的意義，學術上是有特別意義的！在實務上，是建設性的！那提到說南部較特殊的狀況，的確南部目前是存在兩個都會區的型態，那我有一個小小比方...我覺得泉州跟廈門的關係，有一點像是我們台南市跟高雄的關係，泉州在 600 年前，被義大利傳教士雅各稱之爲「光之城」！它的描述跟馬可波羅是一樣的！那光之城到了晚上還是燈火通明，所以泉州在 600 年前是世界第一大港，但是現在是比較蕭條！但是事實上雖然是

這樣，泉州的工業產值是福州(福建)的第一名，福建省的第一名其實是泉州，那大家思考泉州的發展，通常是把泉州、廈門與漳州，三個城市一起來做結合、整理來看待！所以這是一個對岸的狀況！高雄與台南的狀況也是一樣，300年前，一府二鹿，對不對？府城是最頂端的，高雄整個狀況大家也不了解，所以鳳山市，或是左營是個都會；那高雄市的發展在這六十年才發展出來的，甚至是用一百年建港這個概念，所以基本上高雄整個是有國際都市的態樣，相對於台南都會，它是一個次都會區的型態，即使是台南自覺要國際化；但事實上，目前是沒有那個條件獨立成爲一個！那還有一個很有趣的說法，大陸很多學者、政府官員，它不知道高雄市，它把高雄市當作台南市，因爲他們直覺上認爲，台北、台中、台南是台灣三大都市，甚至很多想要考考他們對台灣的地理常識；就像如果去台北，我常考我們的行政官員、經建會、研考會...我都考過了！問了二十個人，目前只有研考會一位同仁答對了！就是「屏東是在高雄的哪裡？」絕大多數人都說在正南方，(剛剛忘了考你們...)我就跟他們說正南方是小琉球，其實屏東在我們高雄市的東北方，其實我們也不要笑大陸人，我們自己北部人也對南部不太了解...所以基本上，我們從南部觀點來說，高高屏有沒有必要整合？！是有必要的！因爲以高雄市爲核心的話，高雄縣最好、最繁榮的兩個都會區，一個是鳳山、一個是岡山...事實上兩個都跟高雄市很緊密地連在一起！接著你在去談屏東市，屏東縣，屏東縣三個最繁榮的都會，次都心，屏東市，潮州跟東港，其實這三個沒有連在一起，屏東，潮州跟我們東港還是跟高雄串在一起，屏東市靠省道，台鐵，那潮州呢?是現在是靠我們 88 快速道路，所以從潮州開車半個小時進高雄市，那東港更是在我們高雄南邊，跟我們很多方面都結合在一起，所以整個屏東市的主要都會區是跟高雄縣市整合在一起，那你在去思考台南縣市的問題，台南市他在整個台南縣市的一個西南角，他往南很快就進入我們未來的這個一個新的都會，就是我們的岡山跟路竹，當高科技產業發展起來我們的台南就跟他整合在一起，所以剛剛我們的副處長說這個高鐵.....不是拉，那個那個高速公路的收通行費 40 塊錢其實是真的妨礙到路科跟高雄的整合拉，但是這個問題我們有去了解，因爲高速公路局是想要推一上高速公路就開始記

路程，所以他們因為把這個東西一直放在一個計畫行程裡面所以他們認為這個不是問題拉，但是因為以後一上高速公路，那個自動收費系統就開始啟動，所以他並不是有收費站的問題，這當然這個我們也可以了解，但是....這個台南，因為他未來跟著我們路竹跟我們岡山，就可以跟高雄整個串在一起，包括現在的，我們自己南部中心的同仁有很多是住在台南市，他坐個火車很便捷就進高雄市，然後來高雄市之後，這個捷運要到哪裡又很方便，所以整個台南市被我們高雄市吸...收起來是很快，那台南市，大家也可以.....再考大家一個地理常識，台南市比較大?還是高雄市比較大?要不要想想看，事實上，你去台南市，每次都在那邊停車塞車，塞得很嚴重，台南市真的很不好停車，可是整個台南市的面積比高雄市還大，聽說是二十幾公頃，那因為台南市在整個北區，那個安平區有好大一塊魚塢，安南區是不是?安南區是不是?那個從地圖看起來都是魚塢地一塊一塊的安奈(台)很大，所以我們從台南市往北，還沒離開台南市，其實已經是郊區了，更不要講進入我們的安平鄉，進入我們的.....那個叫甚麼?學甲鄉拉!那個根本就是....你說他是都會區我都不相信，是不是?遠遠才看到一個房子，台南市透過永康，新市的南科，整合在一起，可是永康，新市跟我們台南市的新營又沒有在一起，所以他是跳的，所以我們禮拜一有問這個許市長，許市長請我們吃飯，我們就問他說那個台南縣市說要不要合併?他笑一笑，說:"其實很難拉!!"因為我台南市都發展得很辛苦了，因為台南市一直有一個願景，叫做"文化古都，國際經貿科技城市"，所以他自己想要爬起來都很難了，更不要講有廣大的這個....台南縣在後面拉，他是覺得他很難，他是覺得對台南市來講也不公平，那高雄縣市的狀況還好，因為高雄市夠大，那高雄縣表現也相當不錯，老實講高雄縣也不錯，所以說整合的條件是有，可是你要再去整合屏東縣，恐怕又有同樣的問題會產生，因為要拉那麼大的一個區域起來，所以，從我剛剛這樣的描述來講，台南市以及我們高雄市的走廊，都會走廊其實是可以整合在一起的，而他的概念，跟我們在區域整合，縣市的區域整合他會有相當大的差異性，所以都市治理的問題在我們的台南區跟我們高雄區是有獨特的意義，因為鳳山岡山還有我剛講的潮州，東港。那第二個就是說我也認為，他不應該跟我們行政區域給連結在一起，

剛才大家都講到一些苦水的問題，你要去擺平，那些鄉鎮市代表就很難了，我先不講縣市議員，我就講鄉鎮市代表就很難了，你去問馬英九總統，現在一定要叫他總統，這裡應該要放一張照片，你要去問他，其實過去民進黨也一直主張要廢除這個鄉鎮市選舉代表的選舉，可是馬總統他的證件到目前來講都是反對的，所以高雄市他經營得比較有效率，可是高雄縣不一樣，他還要去養那個鄉鎮市代表，大家都了解那個狀況，又是黑道又是.....我們為講話負責，又是黑道又是要需索一些公共建設，所以說這是很困難的事情，那你更不要講說區域整合，高高屏整合在一起，多少人要失業?對不對?那就是有這個問題，那更不要講說，這個難得這個國民黨快要拿下高雄市了對不對?那你又把高高屏整合在一起，要過二十年才有機會，那這個國民黨他也不幹拉，說實在也是這樣，所以我認為在這種政治問題為穩定，或是未能夠充分滿足人一致性的需求的時候，都會治理是有意義，那有兩個模式可以特別考量，第一個就馬尼拉的模式，大馬尼拉市他有十七個城市，所以說這十七個城市的市長輪流來當主席，而這樣的一個市長是有相當大的 POWER，他可以就區域的衝突他來做一個協調調整，那原則上也有自主的部分，也有統一解決的問題。所以說像剛剛我們高雄縣跟高雄市的 24 一統籌分配款，其實在這個房間也都吵過架，為這個....那時候只有十億五千萬，那後來一直拖到 24 億，這的確是大家都有這樣的一個痛苦，那所以說大馬尼拉市的模式是可以考量的。那第二個就是現在的長三角，好像...我是有點忘記不知道是二十幾個城市還是十七個城市，那好多四五十個城市想加入，但他們只挑最菁英的二十幾個城市來...對!所以換言之，未來的高高屏跟台南的一個整合有沒有有可能成立一個這樣子的一個市長的座談會，聯誼會，甚至就是有實地的組織，推選主席，然後原則上還是以各縣市來自治，但是在重要議題，共同的概念，南部的一個發聲，他是可以來....就是有效的運作，那或是很多可以解決的問題就可以拿來這邊解決，那當然我們對高高屏首長會報的一個這樣的機制；剛剛其實王主任都講得很懇切拉!!就是說其實他的功能性已經轉變了，那這個轉變是好還是壞，我個人是比較保留，我覺得沒有真正解決問題啦。所以說真正的要解決一個都會的一個協調的一個爭端，除了平常的一個協調之外，有一些共同概

念的，要爭取的，還是可以放在這樣的一個機制來運作，所以長三角的模型就是可以考量，我個人是覺得，因為他比較寬鬆，他不像是馬尼拉市的那種模式，他是比較緊密一點的，那很多概念，像登革熱的防治，腸病毒的防治，在這樣的一個都會治理，他就是可以提出來討論，那基本上我覺得都會治理的一個目標應該是朝向基礎建設的健全拉，還有國際競爭力的提升，當....大家都是，很多統計指標都把高雄市獨立在評比，高雄縣獨立在評比，然後台南市在評比，那大家永遠是最後一名麻，對不對?很多的大學為什麼要整合?因為他一整合，他就把它的論文章量衝到全世界前幾名，所以我們中山大學每次都說我不要併甚麼大學，甚麼大學我不要，我只要併高雄醫學大學，高醫的那個論文章量很高，一下子排名全世界排名進一百多名，當然這也有他的目的，所以當整個南部的縣市能有效的整合，他的國際競爭力就會很高，國際的見光度就會很高，所以我認為這樣的一個都會的概念的一個整合是有必要，那當然就可以創造人民的光榮，一個感覺，就是我們南部跟台北就不一樣，今天台北縣他走向一個未來的一個準直轄市或是一個直轄市的概念，其實他是在內耗拉，他是在一個內耗，台北市跟台北縣就是在內耗，我覺得南部如果可以在這個時間反倒而走一個整合性的，那他就...實力會加強，那我個人認為說還是來自於國際的競爭的壓力以及區域間的競爭壓力，那這樣是一個最大的壓力，今天我們南部都被台北看衰麻，對不對?所以南部要不要整合起來?這個就是一個區域的競爭壓力，那如果提到一些關鍵性的一個問題，我個人認為說大概還是三方面的主要問題，一個是經濟面，一個是社會面，一個是知識面，如果在經濟面來講呢，大概就是產業的轉型，更新跟永續拉，那每個城市的興起，他一定有他的基本的產業條件麻，像高雄市的興起就是因為我們的海空雙港，我們的楠梓加工出口區，我們的中油，我們的中鋼，這些都是既有的，但是有些產業會開始轉型，要更新，那那些土地，原來土地要怎麼樣的釋放?或是轉化來使用，如何讓這個產業，另外一個問題是如何讓這個產業他可以賦予他新的意義，新的一個生產的功能，所以高雄市，無庸置疑的，在這個區位來講，他就是會發展成一個觀光的，休閒的一個城市，他盡量會把他製造的比重給減少，但是我們也對高雄縣要提出一個看法，當高雄縣全

力在拼製造業的時候，其實恐怕會毀掉高雄縣的好山好水，以及原來可以作為很好的高級住宅區的一個區域，然後這就會好到屏東縣，當高雄縣整個環境被大幅度的破壞了，那變成是一個以製造為主的一個產業園區的時候，那有錢人不住高雄縣了，他會跳，反正我 88，我到.....快速道路我就到潮州了，我很快的時間我就到屏東了，我就跳過了，所以這樣的一個層次性的一個發展，我就以紐約來做例子，紐約的曼哈頓區很繁榮麻，可是他的周邊，對不對!皇后區，布魯克林，對不對?最近那個誰，那個蔡英文去法拉盛，那這些地方就是相對的貧窮落後，所以再跳一下更遠了，因為他們做一個高速公路之後，長堤....長島就變成豪宅中心了，所以紐約的有錢人是住在長島，是住在長島，所以當高雄縣恐怕也要去思考，我今天是要走一個製造為主的，還是能夠也有做一個相當比例的，可以讓都會的概念可以在我們高雄縣來發展出來，也就是說跟高雄接得上，讓高雄市的這種繁榮的一種都市景觀可以依直延伸到高雄縣的某些地方，重要地方，而不是就是放給他散去，這個問題在岡山鎮很明顯，岡山都是違規的農地在轉型，在做工業使用，這個很多狀況。那在社會面來講，就是社會多元意見的團體的引入，我個人覺得這非常非常重要，因為社會多元意見，他會作觀念的啟發，還有他會做政府一些重要的委辦事項的一個委託，所以說在整個都會治理的部分，很多大家要面子的事情，有爭議性的問題是可以透過他們來做緩頰，透過他們來做協力，然後有一些最新的一些觀念，像剛剛主持人講到日本的某一些觀念，還有像我們蕭老師也經常介紹我們很多觀念，所以說這樣的一些觀念的一個導入，引進改變整個社會的認知，他是非常重要的，那這一點的話在高雄市是還不錯，高雄市都發會還有這一些公共事務學會，高雄市公共事務管理學會，還有一些甚麼 21 世紀，他們通常都有做一些這樣的一個活動，那高雄縣這樣就會比較少，屏東恐怕更少。那第三個知識，我個人覺得今天台灣的問題對國際的觀念完全都欠缺，你去大陸看那個大陸的電視，中央電視，他們會同時告訴你很多非洲發生甚麼事了，歐洲發生甚麼事了，然後中南美發生甚麼事了，那我們台灣的就不是，一窩蜂的，前一陣子是鄭麗貞，這陣子全部是扁，那我們台灣人長期沒有辦法有效的接觸到國際媒體，國際資訊，所以在我們整個南部地區都會地區，

這種國際事務的討論，還有國際事件的交往，交流，這需要政府來做一些補助跟支持，讓我們的社團，非營利組織能夠經常的進行國際交流，能夠把資訊帶進來，這一點台南市就做得非常好，台南市就有一些國際文化交流的一個協會他們會跟日本仙台"拜月娘"，來做串連，因為台南市他會主動做一些國際性的一個文化交流，當然高雄市這一點也是不錯啦，然後像另外一點就是利用特定的事件來創造整個社會的認同感跟對國際事務的一個認知了解，像奧運這一件事情，很多人就在講，北京改變了!其實北京的改變不是只有那個鳥巢，以及水立方，水煮蛋，這樣的一個建設，而是北京人他覺得他國際化了，所以一個警察可以講十七國語言，這是有一個特例拉，但是另外來講，北京的計程車司機已經學好幾年的英文了，可是高雄市要準備世運，也有做這樣的努力拉，但是高雄市的市民，你可以現在去做抽樣，抽樣甚麼呢?世運比賽甚麼項目?就這樣就好，請他填十項就好，三十幾項還是二十幾項，請他填十項就好， 很多人填不出來，也就是世運這個事件，這個重大事件跟我們市民的認知沒有結合在一起，更不要講高雄市最早三年前在做世運廣告的時候，是用撐竿跳，不對，是跳高，是用田徑來作世運，也就是說連那個做行銷的那個人都搞不清楚市運比賽甚麼東西，但是這個現象這三年沒有了，這兩年沒有了，可以這樣講，就是說我個人感覺拉，整個市民的參與資訊跟他的認知沒有達到一個高度拉，那我也不能說高雄市沒有做，有做拉，但是效果真的也不好，但是我也不是只有批評世運而已，就是說像高雄縣來講或是我們屏東縣也經常辦各種甚麼節節，虱目魚節甚麼的，可是當他辦完之後真的就是船過水無痕，那這一點當然是以我們東港的黑鮪魚是辦得最好，他基本上在辦一個活動可以帶動地方的產業，成爲一個典範，所以利用一個事件來創造市民的一個參與或是對都會的一個治理的一個議題的關注，這是一個重點，那我想講太多了，最後我再提一個就是說剛才主席有垂詢，就是說是不是有一些都會治理的一些問題是不是可以做後續研究的方向，當然第一個是跨域合作拉，那跨域治理，跨域合作在過去幾年也都討論過了，那第二個我認爲是公私部門的協力，公私部門的協力這一點蠻重要的，也還有很大的突破空間，第三個是永續發展，那這個永續發展我會比較偏重，我覺得永續發展這個

概念在台灣被狹義化了，我不要說被扭曲拉，就是有點被調整掉了，因為他翻錯了，他不是永續發展，他是可持續的發展，所以很多人把永續發展解釋成環保，那事實上如果是可持續的發展的話應該是經濟，也就是說在發展經濟的過程中，如何為下一代的都會市民或下一代的國民創造發展的機會，這個其實是永續發展的一部分，當然還有一個就是創意產業，因為當整個國際，像台灣的附加價值要越來越追求越來越高的時候，用產業來思維產業就會出問題，用製造業來思維產業就會出問題，然後最後一點就是國民外交，也就是都會之間如何運用都會的集體力量來做國民外交的一個合作事宜，比如說他是可以簽區域合作，或是鼓勵 NGO 的運作，那這一點我就是覺得還蠻重要的，所以我想就是說利用都會來做國民外交，來補台灣的不足，以上。

陳建仁教授：

謝謝胡副研究員的意見，那麼我們接下請陳科長來發表他的意見。

屏東縣政府研考處管核科陳科長：

主席，各位先進大家好，我是屏東縣政府管制考核科，對於今天都會區治理這個議題，我是今天早上我才拿到的，我在火車上趕快一直看，聽了前面幾個先進講了以後我才稍微有點概念，大概是講甚麼，那就像剛才那個李教授有講到說我們今天議題，我們台灣需不需要都會區的治理，如果都會區治理我們台南跟高雄又會面臨哪些問題，我想針對這個我個人的意見拉，我經常參加防治登革熱會報，我們就很緊張說那今天那個台南有幾個例子，高雄又幾個例子了，所以我們就很怕說蚊子會不會飛過來？快要到屏東了，我們就很擔心這些問題，就是利用一些會報在談一些問題的時候，這也讓我感覺到說就像今天的都會區治理一樣，這個蚊子他不會說在高雄在台南，他就不會到屏東，他會到處亂竄的，這個是有沒有需要都會治理這是一個考量。還有一個就那個交通問題，我以前在高雄市監理處上班的時候，我每天本來可以七點半從屏東坐車到楠梓還OK，可是越來，那個交通越來越亂，到後來我必須六點四十我就要出門了，趕到楠梓，所以這是一個交通網的問題，所以在交通網沒有解決之前，我再講那個都會區治理也是很

難再講了，因為我們屏東真的，交通很困難，還要轉兩三趟車可能才會到我們屏東。再來就是講到那個財政分配，如果都會區治理這個財政沒有重新分配，各個縣市的財政困難之下，你說哪個縣市要多出錢，哪個鄉鎮要多出錢，到最後，講到錢的時候，就是大家自理，不可能說我今天出這個錢，我得到的效果是要分給大家的，這是很本位的，講到大家財政困難的時候，就是想說我能不能少一點錢，我依附在比較大的縣市上面我可以得到相同的效益，這是最好的，這變成你如果把這個都會治理沒有把交通網，財政還有這個疾病管制，前提之下先討論好的話，我對那個都會治理還是很存疑，這樣，以上做報告。

陳建仁教授：

謝謝!那麼陳科長講得這些話其實我們在學術界有流傳一個笑話，就是準直轄市出來了之後，那麼各縣市就不再搞縣市合併，也不再搞府際合作了，他們現在就是設法要讓自己的縣市變成二十萬人，只要有二十萬人就可以升格為準直轄市，對!兩百...抱歉，兩百萬人，講錯，那為甚麼要有兩百萬人呢?因為準直轄市之後就可以拿到統籌分配款的43%，那麼到最後台灣整個西部的縣市通通都會升格成準直轄市，結果到最後是由東部的各縣市分57%的統籌分配款，那其他剩下的那些準直轄市的人去分43%的統籌分配款，這是我們學術界的一個笑話，那麼我們接下來請這個趙子元趙老師來發表意見。

趙子元教授：

主席，各位先進大家好，大家午安，剛才我們這個科長，他運氣比我好，我一直到會場來才拿到資料，所以我非常努力的剛才很快閱讀過這個整個要探討的內容，還好我這個之前有對這個議題還蠻有一點點興趣的，所以有稍微去了解一下下，其實我覺得剛才可能發言的都先是公部門的工務執行者，所以你們的思維跟想法都會比較站在政府，這個中央政府的角度跟立場，其實我覺得拉回我們今天第一個探討的這個議題，其實第一個議題跟第二個議題跟第三個大議題，其實這些東西都是連貫性的，都是錯綜複雜在一起的，所以可以一起的去談一談，但是我想最基本的，可以感覺得出來，第一個，大家對於都會治

理這個東西感覺是期望是蠻高的，我們可以去談一談，我們可以怎麼樣子的去處理哪些事情，但是我覺得.....恩....從都市計畫或者是從土地使用，或者是從整個大有為的政府角度來看，整個都會治理，我們必須要很快的要去釐清一些東西就是說，到底....我們期望都會治理能夠治理甚麼東西!都會治理一定有它可以解決的問題，一定也有他不能解決的問題，那這裡面就牽涉到比方說行政管轄的問題，比方誰是這個都會LEADER的問題，那這些東西如果說大家期望很高，但是最後發現真的要墨守下去，真的要著手下去做的時候，到底要怎麼去做他?我們所謂的這種metropolitan area這種觀念其實是，就說從美國他們這種國土遼闊廣大的這樣子的一個地方，從他們這邊有這樣子的一個想法，那主要有從urban開始，然後到甚麼metropolis，然後到urban跟metropolis中間的那塊灰色地帶，所以他們就建立了所謂的Metropolitan Statistical Areas，那目的也是爲了要方便他們去做一些統計資訊，做一些資料，那最後就發現因爲美國的國土廣大，所以他們有需要所謂的這種都會區域的存在，那換拉回來了，台灣呢?我們台灣其實就是，說得有點不是很好聽就是，可能就巴掌一點點大拉，那人家美國可能一個大都會區就比台灣還要大，那在這樣子的一個情況之下，我們真的還要再去切割說台南都會區，高雄都會區，當然這個都會區的定義是來自於說，你多少人拉，人口達到多少規模拉，然後多少人是從事農業工作拉等等，你從這些表象上面的統計數字去做一些歸納之後，對台南市的一個都會區，他達到那個標準，那高雄也達到那個標準，但是事實上，就整體性的層面來講的話，全世界的人看台灣是台灣，可是全世界的人看紐約，他不是美國，他是紐約，所以他的一個等於規模大小，跟一個等於說是思考的方式，我們是不是真的要從美國人的角度來去，美國人去做所謂區域治理這樣子的一個角度把他帶進台灣的區域治理，那究竟有沒有必要要去這樣子做切割，沒有錯他們說這個美國的人口達到多少以上，甚麼從事非農百分之七十五以上等等，所以這樣子的一個角度，我們可以繼續去看我們提出來的這幾個問題，就是換句話說，如果說大家對於都會治理這個東西還是有期待的話，覺得希望能夠去做的話，那麼我們到底就應該要把都會治理這個東西在台灣去做一個完整的定位，而不只是說，!對!我們

可以處理這個，我們可以處理那個，我們可以處理上，我們可以處理下，可以處理前，可以處理後，甚麼東西都可以處理嗎？其實我覺得就台灣的現有狀態的一個來看，你不要講別的，光是都市計劃跟土地利用這一塊中間就已經擺不平了，對不對？區域計劃的位階到底在哪裡？大家其實一直再吵一直再吵，在國土計畫整個一個概念之下，區域計畫到底有沒有必要存在？它存在的必要性到底他的位階應該處於甚麼？那長久以來台灣的整個的都市計畫體系，就是因為區域計畫他沒有發揮很大的功能，幾乎是呈現架空的狀態，所以才會有對不對，各個鄉鎮，各個城市之間的互相競爭，造成了很多城鄉差距的問題，造成了南部的人才都流到北部去等等有這些其他的問題存在，如果說我們要從這個區域治理也好，都會治理也好來看整個台灣的話，是不是真的有必要去把他細分出來，就是我覺得是細分出這麼多小的單元，都會區單元這個東西，我覺得可以去去做一個思考，可以進一步去做一個思考。那再來就是如果我們真的要做，我們到底要從哪些面向下去做，因為就現有的行政架構體制，整個的政府運作狀態來看，第一個我們，一定大家比我更清楚就是不可能的，短期之內不可能立刻有一個甚麼樣子的work together解決的方案，比方說大家都有所謂的主權問題，大家都有，剛才王代處長也有講過說，可能行政區劃的調整，可是那個也不是一蹴可及，也不是說說做就可以做到的，所以那到底要怎麼樣子的去切入，我們究竟要治理的是甚麼東西，我覺得這個東西這個也許我們今天...也許當然之前可能討論出一些內容拉，我因為都沒有參與，所以我還是把這個東西丟出來，覺得說到底要治理甚麼？好~那我覺得說如果說治理的話要怎麼樣子的去融合一些台灣現有的一些狀況，比方說你說台灣，台南都會區，剛才我們胡副研究員也有講到，台南都會區他的城鄉差距其實是非常大的，過了那個...那個甚麼溪，過了鹽水溪，那個整個過去看起來就是一片鄉村了，就是沒有甚麼都會發展的感覺，可是他是不是都會區？他是都會區，所以台灣的一個城鄉差距他不像美國，因為反正土地大，他的一個城市蔓延情況很嚴重，他可以分得出來那個城鄉差距的一個程度，台灣是，就是說在這麼小的一個範圍之內，他城鄉差距是呈現點狀的一個分布，那所以你要解決甚麼呢？是不是真的要解決城鄉差距的問題，還是要說帶入所謂的

smart golf這樣的一個想法，所謂smart golf就是我們講說可持續發展的另外一個，就是說政策層面的角度，對不對？成長管理這種角度，還是說我們到底要治理的是說一些公部門的問題，一些公共事務的問題，那我覺得從這個角度去看的話，可能可以研究幾個議題，當然可能前面諸位也講過，第一個就是所謂的公共事務的議題，大家都會，都比較沒有異議的問題啦，比方說像是這個可持續成長裡面強調的zero carbon這樣子的一個概念，京都議定書定下來之後，全世界都在強調我們要怎樣去進行二氧化碳交易，那在二氧化碳交易這樣子一個角度裡面來講話，也許台灣是一個單位，那也有可能他會分成因為北部跟南部的一個產業型態不同，他所產生的二氧化碳的一個狀態，污染情況不同，所以他可以變成南北的是一個不同的單位，那所以，當然二氧化碳他有一個好處去做這個治理的東西，他有一個好處就是二氧化碳呼出來到天空上面，他就沒有所謂的行政區域，他也沒有所謂的...這個jurisdiction，這個權限的問題，那從一些公共的角度，就是共同事務去思考的話，因為現在京都議定書的一個推動，現在是執行年期，到2012年，然後呢，接下來整個歐洲，整個亞洲地區全部都要參與進去，不管你有沒有簽署京都議定書，那台灣勢必也會需要這樣子下去做，當然這個是題外話，換句話說就是說如果說我們要做區域治理，所謂的都會治理的話，那都會區最重要的問題就是pollution，就是污染，就是交通，治安等等這些跟別人不一樣的問題，那這些問題去著手的話，可能會比較容易下去能夠懂得了，能夠著手的了，那另外一個問題呢，就是關鍵性的議題的話還有可能會包括是甚麼？就是到底這個leadership怎麼辦？所謂的都會區治理，我們說高高屏也好，或者是台南加高雄加屏東等等都好，那請問這個中間的leadership怎麼辦？那這個東西，美國舊金山地區他們在1950年代的時候，他們就有試著在他的bay area，就是現在舊金山灣區那邊，試著要去做一個所謂的區域性的這種政府，但是失敗，但是失敗了，所以換句話說，我們真的要去做都會區治理的話，這個leadership怎麼辦？由誰領導？誰能領導？那領導之後，剛才胡副研究員講的，是不是這個每個人輪流來做，是一個方法嗎？我覺得也許在國外可能會是一個方法，但在台灣可能做不到，因為這又牽扯到藍綠問題啦，政黨問題啦，今天你做的時候我就

把你前面的推翻，那你後面的怎麼辦？大家輪流作原本是想說公平麻，但是結果到最後我相信一定是反而是一事無成，所以這個問題我反而覺得是在整個，如果我們要探討都會區區域治理的時候，首先我們要去思考的，究竟怎麼定位，去面對去處理哪些議題，最後是人怎麼辦，因為都會區治理還是人在做，那這個人怎麼辦，以上我先提出這樣子的一些觀念，謝謝!!

陳建仁教授：

那麼趙老師稍安勿躁，人的問題我們在第三面向再來解決，那我們請蕭老師來發表一下您的高見!!

蕭元哲教授：

我上次已經講過一次了，那我只能講很少了，就補充，跟上次講得不同，我講一下，第一個我認為是這樣，我認為就是說都會區這個概念實際上在台灣我覺得還是在剛剛發芽的階段，實際上很多的如果是從.....其實不是政府，其實實際上現在大家生活的概念，還是都是認為說我是在高雄縣，高雄市或者是在哪裡，然後有很多是有這種現象，我認為是有這種現象拉，就是說區域內的，比如說我們現在在講都會區這概念可是很多人都會這樣子，就說可能我在，我住在高雄市，那我高雄市辦甚麼活動，那我希望呢實際上所有的效益還是留在高雄市，雖然我們有提供就是說可能是都會，但實際上我們是希望說在這個都會區裡面的，其他的縣市的資源流進來，就是你進來我這邊消費，但是呢未必呢我會同意或是支持一個政見就是說我讓這一些人出去，在其他地方造成其他的利益，所以我覺得有這種現象，現在還是就是說其實要講都會的東西，還是停留在我們講得都是在概念上的一個探討，然後再來我認為就是說這個有幾個次類子題，我心裡面想，實際上呢我覺得就是說這個會有講到定位的問題，如果說今天我們以比較核心的都會中心，比如說高雄市或者是台南市，假設這個是兩個都會中心，實際上這兩個都會中心可能大部分會比較強調服務的層次，服務的層次會比較多，那當然我覺得剛才幾位先進都有提到，實際上所有的這個都會的考量可能第一個層面事實上已經考慮到的是空間，就

是實質的環境是第一優先的，但是呢，我覺得這個呢實質的環境考慮之後才會有其他，第二法制拉，或是社會環境的驅使，第三點，但是我覺得最重要的是在第四個層面，就是利害關係，那所以呢，我覺得就是說在這個層次，剛才也有提到有的是交通問題，甚麼空間問題，但是我覺得說順便講一下，我覺得南部跟北部的空間比較不一樣，這是剛才趙教授也有講到，台北會比較像灣區，舊金山或者是紐約的型態，搞不好南部呢我們的空間是比較水平的，他這可能會像洛杉磯的型態，但是實際上，我們實際上因為在這個都會的概念還不是很清楚，還在發展，實際上我們在都會很多相關的政策那實際上也是沒有甚麼，譬如說如果說你是水平的空間，像洛杉磯，洛杉磯大概只有在都市中心才會蓋一個捷運，實際上他所有的交通應該就是以高速公路來串的，可能你在灣區或是在紐約才會做到，他是作垂直的空間嘛，他才會坐捷運，所以這個我們都還沒有，實際上我們在這個在高雄市裡面是一個交通大城，我們五種都有拉，鐵路拉，航空的拉，海面上的拉，你要想到的幾乎....我們這邊，高雄市其實蠻適合成立一個交通博物館的，是蠻適合的，甚麼都有，但是實際上對如果說從一個管理的角度來講，這個就是有一種是不是效率的問題產生，所以我們要考慮到這個，所以我覺得就是說以都會內部的一個形成還是有問題，那我覺得最重要就是這個概念要形成，然後再來才会有定位，那如果你定位的時候就會像前面看是趙老師或是以祥所講的，你就開始會知道就是說你在...譬如說高雄縣，屏東縣或是高雄市，本身你有些提供的服務，包括是公共的服務或企業的服務本身要轉型，假設就是說高雄縣，比如說我們義守大學搞一個義大城，我們二期的那個建設起價是兩千萬，就做豪宅嘛，那你就要開始要了解可能我們就開始有都會區，可是實際上我們就開始要了解，這時候我們是不是自己的定位就要做調整，我覺得這很重要，但是這定位做調整，另外一個研究的主題我覺得實際上就是會涉及到各位主政者的態度，我覺得這個可以研究，因為主政者的態度未必他會非常支持這個....這要看他的願景，還有他的反應的....也許他不是很積極，也許他只是可能願意我來倡導，但是我不願提具體的行動，就是會有這種現象，所以會這樣子，但是呢針對剛才這些講，我還是比較....學者嘛如果你不搞一個都會治理的研究

案，那我們要吃甚麼？所以呢我們還是會比較理想型，開玩笑拉，但是呢按照我的觀察，我所了解的數據就是講說全世界現在在競爭的時候，實際上以現在台灣這種區域的劃分，你只有畫一個縣市政府，你是不是要說現在拿到外面去跟人家...因為他現在不是台灣內部跟內部競爭，因為台灣太小，你事實上台灣的資源實在是有限，海島的國家就是有限，你最後一定要發展對外，所以貿易甚麼還是會比較重要，所以你還是要從點發展成線，然後最後還有有一個面，那當然這個到底台灣是應該就是只有一個區，還是兩個，還是三個，我覺得可以討論，就跟剛剛趙教授有提到，如果說以服務業，台南市或者是高雄市來講，實際上台南市應該是古都了拉，台灣數一數二的歷史，他實際上應該是著重在文化面這一塊，另外有一些服務業呢是比較適合高雄市發展，因為高雄市呢我覺得我們這幾年一直在提倡所謂的國際化，因為就是國際的社區，剛也知道趙教授也提到，以後我們有環保的議題，以後都是政府作平台麻，人流，物流，汙染流，知識流，甚麼之類，所以我們一定是一定以後會朝照種方式，但是只是要定位的時候，我覺得要從利害關係者的角度來講，比如說五們現在舉例來講你做一個小三通，我們現在定位是要大陸進來的旅行者，結果你要看看是不是我們是真的得到正面的幫助，像我們的政策最近不是有設計有一天三千個麻，結果實際上我們期待太高，但是呢你設計了大陸來了，結果我們發現就跟香港的問題一樣，到最後日本客人不來了，我們本來既有的客戶沒有了，但是新的客戶也沒來，造成台灣現在的這個窘境，所以我覺得呢這個部分實際上也值得可以研究，然後再來...因為我時間...因為我覺得兩千塊能講的有限，對不起，但是我是覺得就是說都會治理有幾個重點，第一個我還是會強調最後一個就是治理能力，因為我覺得就是有一個現象是全球化的影響，那全球化的影響實際上我們在這幾年實際上大概都有提，但實務上具體比較少，因為我住高雄市麻，所以對高雄市的動態比較....高雄市實際上有很多，像那個...我們辦世運會麻，台灣大概除了台北市，台中有幾個拉，台中打個棒球，洲際杯可能會有，但是呢像那個世運會，世界運動會這個東西就是一個很好的開始，但是就是要有延續，為什麼？這個就是我們在第七頁他講到，有一個 NGO 是不是要多元參與，實際上我們都知道，世

運會呢，他實際上是一個世界性的非政府組織，我們以前，我們大概只有想到公私協力，不是公，非公即私，現在實際上非公即私之外還有另外一個領域，就是會影響我們所為不管是都會或者是都市未來的發展，所以這個部分不是只有在概念上，這個應該更成熟進入到實務上，

那高雄市有這個機會，來承辦世運會，實際上呢，這個知識的累積我覺得很重要，而且這個地方不是只有我們這個地方的，就是區域內的，公民的參與實際上我們有國際的，我覺得這東西是高雄市，看是把它當作是一個機會，或者是一個威脅。再來就是剛才其實林處長有提到一個很好的概念，有些地方的政府他有創新，這個是提高治理能力，有提到好像是奇美那個案子，我不太清楚那個是什麼、是聯合開發還是什麼，我覺得這個很重要因為慢慢台灣在未來發展不管是不是都會區，其實這些新式的工具事實上是值得討論的，因為不是只有南部需要，向台北縣、台北縣最近升格嘛，他也會遇到有些問題，所以台北縣升格就變成學術界很多再研究的一個 case，包括裡面的公務人員的升等，因為這或涉及到我們另外一個問題，我們北部的公務人員跟我們南部的公務人員，對不起我要重複因為這個太重要我不講不行，我認為北部的公務人員跟我們南部的公務人員，為什麼人都會往北區跑，我覺得公務體系有一個現象就是職等的問題，南部的職等從你考進機關開始其實過幾年你會發現北部職等其實他跳的很快。南部就是會這樣子你做的事業務又多，所以我覺得這個是應該要研究的。至少這個是行政內部可以自己做的，錯在自己不是錯在別人。還有破產的問題，我覺得應該要列為關鍵研究的地方。

陳建仁教授：

蕭老師把我研究問題都講走了，我上次也有講過，在日本的作法是地方公務人員的薪水比中央公務人員高，而且高大概兩成左右所以到後來逼的他們的中央公務員了必須跑到地方去輪流的出差來賺取地方公務員的這個薪水。那這個地方我們台灣剛好相反因為我們台灣在民國五六十年時候就已經廢除地方自己招考公務人員。所以我們跟中央的職等就變成是中央高地方低。那這樣人才當然就越來越不容易留在

地方。好那麼剛剛我聽大家說完以後我大概可以歸納出都會區有哪些關鍵的議題，可以分爲以下十點，那麼第一點是產業，第二點是交通，第三點是水利包括治水排水等等，那麼第四點很有趣的是社會福利，包括我們知道說高雄市的社會福利比較好高雄市的社會福利比較不好，我們常看到的陰陽橋陰陽街等等這樣的問題，還有縣市的交界交通一定特別混亂因爲是這邊可能路比較大可是到縣那邊路就變的很小，所以就變成一個很嚴重的交通瓶頸問題。那麼第六點是交通文化，第七點是防災還有防疫，包括我們未來有可能的 H5N1，或是我們之前的 SARS，第八個是知識的傳遞，第九個就是環保、包括污染等問題，第十個是治安。不知道各位專家，除了這接議題以外還有沒有認爲還有其他都會區治理的議題呢？

我剛有提到一個國際交流。

陳建仁教授：

好，國際交流。那，還有嗎？好，那如果沒有的話那我們休息一下，等下休息結束想跟大家討論我們都會，就高雄台南都會區目前最迫切需要解決的問題，行政機關自己沒有辦法解決的問題。

~~~~中場休息~~~~

**陳建仁教授：**

好那麼我想，我剛剛有提到就是希望大家談一談你們認爲目前就是高雄市或是台南市都會區，如果要進行治理的時候，那麼我們現在是哪幾個議題是比較重要的，這裡如果各爲你們想講高雄都會區就可以講高雄都會區，如果你覺得台南都會區你也有想法，那麼歡迎您說！那麼我們還是一樣從我左邊的洪副局長開始。

**高雄市政府都市發展局洪曙輝科長：**

那，講三個問題啦，那我們就講三個問題囉；首先我們就講我們高雄現在有一個發展的構想－北科技中經貿跟南物流，現在我們是切成三

塊。那我第一個議題是講到北科技這個部分，其實剛剛高雄縣也有提到，當初鴻海造鎮的時候，當天報紙刊出來其實我們中午就在開會討論，那當初市長是在歐洲，那府裡面大家是蠻緊張的再討論這個議題，那天討論的過程中，我們就提到，因為他那邊提到是 24 萬人嘛，估計算一下這個造鎮如果要好一點估計要一千五百公頃，如果最基本的規模大概要一千公頃。我們當初在會中就談到，我說可能我們政策上要做一個決定，就高雄市來講無法提供那麼大面積，而且他所謂的億元造鎮我不知道他的意思是什麼，所以當初我們回覆是說可以縣市共同去考慮的。當時我們就提供了兩個資料，一個就是機場北撤，那個整個那一塊，我們機場北撤包括縣市的都市計劃，如果我們高雄是政府把整個高雄縣市的都市計劃全部都整合在一張圖上了我們是不是看的很清楚；那第二個區域就是北高雄，北高雄包括高雄新市鎮的二三期，包括第一科技包含高雄大學，還有剛有老師提到的就是我們是運會開完以後那個地區的再發展，那另外就是我們高雄北區的眷村改建以後提供了非常多的土地，裡面也包括了許多文化資源在裡面，那我們是希望能夠做一個北科技的一個整合，包括高雄現有七個大學的學園計畫，那整個跟我們的捷運能夠整合起來的話，如果這個捷運能夠拉到路科的話，我覺得這個機會是很大的、雖然說有人說火車也可以通啦，但是到底她從路科到火車站還是有一段距離啦，從岡山機場拉過去大概不到五公里的距離，很近，大概可以拉到這邊。拉起來的話一個北高雄科技的一個生產環境或者是工作環境或者是居住環境他都是非常的樂意去的，在現在的都市規劃來講這三個是整合在一起他不用分開的；他的產業是不會有污染的，他的產業的企業總部甚至是一個創意的一些產業在裡面的話是可以形成的；將來如果整個捷運系統拉到屏東跟台南的話，我覺得這整個機會、南部可以形成這種氣候、與北部來做一個競爭；北部現在是已經到竹南了，就是那一天我們還講了三個地方，一個是台北、一個是苗栗、一個是高雄。那台北應該指的是土城那一個，然後苗栗是竹南那一個，剛剛也是講很好玩的－竹南在哪一縣很多同事都不知道，應該在苗栗縣啦；那高雄當初他也不知道在講哪裡啦，高雄他當初的意思就是軟科跟那個，他在軟科裡面有投資嘛，他現在也在高雄租了員工的四人宿舍嘛，當然我們現在也在

幫他找一些地能夠容納那三千員工的，那個也在高雄現在縣市界在處理。那個就整個來講我們希望這個北科技這整個議題能夠討論。那我們現在本身有在委託成大江老師在作高高屏整合的一些規劃，這方面資料其實我們也可以提供啦。

那第二個就是南物流的方面，其實高雄港自從深水港做好了以後我們外海陸也把它拉到台十七，那我們現在就是有一個議題在去年、在前一個政黨的時候就已經把他送到交通部去了；有關高雄深水港怎麼去直接拉一條快速道路也好、高速公路也好，怎麼去銜接八十八，怎麼去拉到大發工業區，然後很順利的可以接屏東，因為現在高速公路他除了要往北的話他要去金斯湖繞一圈才能往屏東走，他沒有辦法直接上八十八直接往屏東。那事實上屏東他的觀光價值還有他的生技產業其實是蠻有競爭力的，其實有一些資源的分配要尊重一些專業跟一些重點，那重點他們現在是發展生技產業，那怎麼接到我們高雄深水港，對外的交通，現在交通部也在做研究。所以這一部分就是我們縣市在共同爭取然後交通部也在做研究；我覺得這對高雄來講是蠻重要的一件事情。

那最後一件事情就是產業佈局的問題，產業佈局的問題可能是除了我剛提到的這一部分以外、那個屏東的觀光還有他的生技，往北還有太陽能產業等等光電產業的一些發展，那對高雄本身來講因為我剛才就提到了，高雄的地租是比較貴的，那在這個狀況之下，國營事業跟國有土地是不是可以做一個適當的釋放，那讓產業界能夠進來高雄，我覺得這個是很重要的事情，說時在我們在地方政府的角度是很痛苦的，我們在生存邊緣，在這邊努力，你不努力就是被淘汰。那像前一段時間我們南新自由貿易港區我們是主要計劃已經確定了，自由貿易港區的發展配合深水港，早期我們在開會的時候市政府也很難去做主動的產業發展，就是說我們自己投資進去做那是很難的，那當初我們就找過經濟部交通處處長去，也找過港務局，都來開過會，結果他們都是沒有興趣。沒有興趣結果中油也要做煉油廠，台電也要做發電廠，那當然受到地方的反對嘛，我們那麼多CO<sub>2</sub>，其實我們沒有辦法接受那麼多人再進去；所以我們第一是想引進產業，後來中鋼他說要，中鋼要再納編作成品的暫放，因為中鋼他賺很多錢要買很多土地嘛，

所以我們剛提到說中鋼這部分是不是應該放在臨海工業區這邊做再深的思維。南新自由貿易港區是不是跨部會的能夠整合讓產業能夠進來，我們是希望說增加就業機會，然後提高產值這是我們的希望；那還有現在好像港務局他慢慢了解他要地了，因為二貨櫃那塊好像他跟萬海有協議，那後還鴻海他又要二貨櫃了，那變成現在他要去找我們的南新，其實我是認為就是其實也有意思叫鴻海去南新，當然這就整個產業的一個規劃來講其實有的時候就市政府來講只是一個需求面啦，至於這個制度面跟需求面在規劃的時候可能還是需要一些跨部會的一些整合，那我先簡單的說到這裡。

還有剛剛講的其實，剛剛講到一個問題就是我們為機感很重的就是剛剛講的北部人升等的機會比較高嘛，其實我們在分析這件事情的時候不是這樣分析的，台北縣市的經常門支出是高雄縣市經常門支出的多少被可以去算一下，把這些現金拿到市場上去流通再回到銀行之前他所造成的效益我們估計是有一百倍，這是我們高雄很蠻擔心的一件事情。不只是那些工業區可以生產就OK了，是那些經常門的問題，所以經常門是跟他的工業產業他的薪資有關，有的時候重大建設是搬到南部來，但是更重要的是資本門，所以說部會南遷對高雄來講是個好事，因為他職等比較高他薪水會比較高，消費能力比較高，製造我們的商業環境也比較好。這是我們希望所努力的地方，謝謝。

**陳建仁教授：**

我想再請問一下洪副局長你覺得除了產業以外還有哪兩項是高雄市現在都會問題？

**高雄市政府都市發展局洪曙輝科長：**

是交通的問題。

**陳建仁教授：**

一個是交通一個是產業。

**高雄市政府都市發展局洪曙輝科長：**

深水港怎麼去接台八十八的問題，以及往屏東那邊走，那第二個就是說我們北部的北科技這個部分怎麼去做一個連貫起來，除了高雄縣市本身我們做個產業的佈局以外我們也希望交通可以做個聯繫往台南那邊走。那是繼續我們還希望繼續努力的。最後就是這個產業，產業方面我們是希望能夠就部會之間能夠整合。

**陳建仁教授：**

好，我們謝謝洪副局長，那個胡校長，我大概跟您報告一下我們現在進行到剛剛大家討論出來台灣的都會治理大概有上述的這些問題，那吳校長如果你覺得多的也們關係，那麼我們現在在討論的是不管是你台南都會區也好高雄都會區也好，到底是哪三項，才是治理最關鍵的議題，那麼我想給您一些時間您先思考一下，接下來我想請鐘總工程師。

**高雄市政府都市發展局鐘萬順總工程師：**

主席還有各位先進大家好，在市政府方面分工就是由都市計劃局來辦理，那我們就是實務上來做工程建設，那有關這幾項問題，從我們參與來講比較的還是交通，那目前剛剛副局長有談過，我們現在六貨櫃中心—就是紅毛港那個六貨櫃中心，我們現在在協調交通部規劃一個環狀的快速道路，直接從高雄接到台南，橫跨高雄縣到台南目前有評估幾條路線，現在是先作可行性分析，那如果可以接到台南這兩個都會區就可以更連結，可以紓解令一條高速公路，因為目前整個貨櫃的運輸都是要經過市區，依照我貨櫃中心是位在市區嘛，現在我們是做一條專用道，直接接到我們高雄市的一號高速公路，那六貨櫃我們要接到台南，整個把台南海港跟空港結合起來，剛剛講說是接到八十八這個都是專案之一，所以就我們來講還是交通，另外就是水利，因為我們有河川整治的問題，覺得這個議題以我們的業務來講可能比較優先，以上報告。

**陳建仁教授：**

好，謝謝，那我們接下來請這個王屯電王代理處長。

**高雄縣政府計劃處王屯電處長：**

我的感覺大概很難這樣子分，因為就政府的角度來看這些業務，都是同時在推進。而且在預算或是資源的分配上面基本上是不是採用都會治理應該不會產生排擠現象，所以我會認為說，去談他的優先次序要另外來思考。因為基本上每個領域要去談都會治理都有他的可能性，比較就目前高雄的需求來講的話，我想產業的引進是一個很重要的議題啦。可以看到高雄縣跟高雄市甚至屏東縣這幾年來整個人口的成長其實是平持的狀態，那這個其實反映到我們產業的成長也是平持的，那南部近來其實是很積極在招商的，那希望產業進來可以帶動一個很積極的效應，那招商其實很難都會治理，除非把不同的加工出口去或工業區產業定位做的很清楚，否則的話要在這個區塊上面，舉行共同治理是很困難的，我覺得這個問題要去討論，事實上在談區域治理，因為這個是議題面的東西，有哪些議題哪些面向是可以做都會治理的，可是這個問題我覺得目前看來列出來這些都有他的可能性，另外我比較關心的是最難的是大家在治理的時候是要怎樣建立架構，你的資源要怎麼分配由誰主導，像是針對交通的部分，到底由誰來主導，因為我們操作過高高屏的一個會議我們知道，那麼非常的複雜非常的繁瑣，真的難度很高，所以如果說有一個比較主導的角色可以做充分的授權然後有人可以很快的去作主導的話，相對他繁瑣的程序被簡化掉那可能性就比較高，到現在目前這個狀況來講是很難，那剛講到像水的部分其實現在有成立一個管理高屏流域政府還是委員會，其實他的作業也是希望用都會治理的概念去處理高屏溪的問題，可是其實他的作用還滿有限的，目前我們看到的狀況是這樣。

**陳建仁教授：**

好那麼我們謝謝王屯電處長。

**高雄縣政府計劃處王屯電處長：**

那我補充一下不好意思，關於這個都會治理的部分我建議你們因為對南部的資料可能有些以前有做的一些研究要去搜集，像是市政府這邊講的江老師的案子，還有研考會他們有做高雄縣市都會治理的研究，

那是去年做的，然後大概兩三年前吧我們高高屏三縣市也有一個委託吳繼毫吳教授一個統計發展策略的研究。你們大概可以從裡面看到一些脈絡啦，我做以上的建議。

**陳建仁教授：**

好那麼我們謝謝王屯電處長，看書是我們學者的專長，我們就是害怕看書，沒有真正接觸到我們實務界的肉身，所以才招開這個實務界的焦點座談，那麼其實我們的三個面向期待王屯電處長來跟我們分享他跟高雄市政府交手的一些需求，這個我還蠻期待的我們可以等下再講，那麼接下來我們請台南縣的地政局副局長林高德先生。

**台南縣政府地政處林高德副處長：**

主持人、各位大家好，我們列了 11 個議題其實都有關錢的問題。所以在還沒談這個議題之前江教授講的是不是要談談 q u o t a 的問題，最近政府面臨的財政狀況其實都蠻差的，不過我們台南縣這邊縣長他比較有它獨立思考的模式他跳脫一些法律的框框的限制，這裡說法律的限制式只在公部門也好私部門也好在產業的引進作一些做一些相關的福利設施，這些法令的限制其實政府很難去伸展他的抱負尤其是一個縣市的首長剛上任，他怎樣去把他的政見化為實際上的計畫然後去實現，能夠把他所有的政見去做對選民承諾的實現，所以我們縣長出了一本搶救南方大作戰，他就把我們高高屏通通搶救在內了，其實他在裡面都講他的規劃，他怎麼樣從台南縣一個農業縣裡面跳脫成科技環保的大縣，就是說他整個施政報告剛有報告過的是說，我們在財政困難之下就是用招商的方式，本來我們都市計劃裡面每個土地都有一個都市計劃，商業區、工業區、住宅區、農業區，農業區還分為什麼一般農業區什麼特定農業區，他分為很多分區這些分區都有他的限制，他的一些功能還有一些本來的角色在規範他土地的利用方面，那這些相反的是引導我們的土地作最大的利用，那相對的他也是限制到土地的利用，那縣長就是說在土地的利用方面我們要跳脫他，那怎麼辦，就是利用招商的方式，那我們南科的開發就是一個區塊五十公頃六十公頃我用招商的，招商有很多需求你認為我市場需求是怎樣，我

投資在市場方面的話我可以開發，這個開發讓它本身去做一個都市計劃，讓我們來審核，那招商我們不花半毛錢他開發可以到帶動整個周邊產業的發展；那在都會治理方面我在產業方面個人的看法是說，台南大都會區跟高雄大都會區其實整個產業發展來講高雄大都會區比較發達啦，台南這邊比較落後來講台南縣市這部分就針對南科做一個整體的開發，所以我們這邊有一系列的開發計畫，有優先開發區有第二開發區我們大致上有做個規劃；那像我們台南大都會區跟高雄大都會區在這個產業的開發我看這個資料上面他有一些相同，那到底這個園區的定位，比如說我們台南一個台南環保科技工業區，那高雄同樣一個環保工業區，他們的產業定位是不是一樣不是很清楚啦，那看這個文字上的內容好像相同的，那整個都會治理的概念來講應該是每個地方政府他有他的特色，他要開發的產業結合當地文化的產業和特色，就地方整個產業特色來講不應該有重疊性，把它分開來講比如說像高雄你的產業特色是什麼，在台南的定位是什麼，應該把它做一個區隔，那可能會整個產業方面的話會做一個帶動，而且你互相有一個支援的觀念上哩，比如說你定位是這樣他定位是這樣，你互相有一個支援的觀念性存在，那可能對台南都會區對高雄都會區的發展會有加分的作用，這我個人的見解；那另外在水利的方面的話我們在面對的實務上應該其他縣市會有同樣的問題，其實我們最主要的河川的汙染，實際上我們在縣市政府都沒辦法很多的去著力，因為那些河川都不是縣管河川，很多其實是央管河川，在河川的治理上比如說跨縣市的話當然要跟其他縣市去協調去配合，那實際上是央管河川的話，我們根本有時候也始不上力，比如說最近的卡梅姬颱風，我們那個巴掌溪那邊崩堤，崩堤之後堤防就整個淹沒，造成人生命財產上的一個損害，我們請水利署那邊來治理，他們在權值方面的發揮說他們認為地方政府你哪個地方處理不好，比如說高鐵經過那個地方說高鐵也有責任，中央河川局也有責任，他們就是說在權責劃分上有推託，認為這個原因不只是我，我平常做的好好的，那你高鐵經過因為在重新開發那個回填的時候沒有做好，就是責任上的理清楚沒有辦法做一個很明確的反應，那縣市政府的話我們要照顧縣市民的生命財產我們要很快的做反應，那部分的話我們認為說中央的有時候我們要做水利治理的話，真



的是使不上力。在地方財政上面其實有些民意代表建議，我們可以賣一些砂石，中央授權地方去開發，我們可以賣一些砂石賣一些土方然後從中得到一些財政上的益處，本身基本上有發生的問題的探討。那目前我們還是在反應當中，中央還沒有做回應，這涉及到中央跟地方權責的劃分，上次在講說我們台南縣來講我們台南縣的土地有兩千多平方公里，大家都講這個土地真正屬於台南縣的不多，都是國有的，這思考一個問題是說，在縣市政府，如果他的財政能夠達到他的理想的話，這些土地在台南縣通通登記台南所有，那當然是不可能啦，在法律上來說，如果說在縣市政府的財產土地不屬於縣市政府所有，通通是屬於國有的，國影土地你要利用的話要透過撥用，撥用的話有時候你要做計劃，計畫的話送到中央審核，我有一個想法說如果說縣市政府財產的所有土地都把它登記為地方政府所有，把國有的土地通通轉為縣市政府所有，可能可以解決縣市政府破產的問題，這是我個人的想法，謝謝。

**陳建仁教授：**

謝謝林副局長的這個意見，那麼其實我們之前有過一個很有趣的討論就是為什麼國有土地不用繳納土地稅，因為土地稅是屬於地方政府的錢，因為國有土地那麼多可是卻從來不繳土地稅，好這只是開玩笑的，那麼我想接下來我們請胡副研究員來發表意見，胡副研究員你可以發表台南都會區也可以發表高雄都會區，謝謝。

**行政院南部聯合服務中心企劃組胡以祥專員：**

其實有兩個層次性的問題。第一個是總體性的，可以這樣講，這 11 項來講無庸置疑的就是交通跟產業，是最重要的治理問題，都是無庸置疑，那這個產業跟交通的優先序，又是交通優先。因為是交通區位決定產業的發展，還有他的型態，這個是定律了啦，早期為什麼台南可以發展，因為台南是港，為什麼高雄可以發展，因為高雄有更好的港，那為什麼台北可以發展，因為劉銘傳鐵路帶過來，所以從基隆到新竹，所以交通方式的改變、擴展更新，就是決定了那個產業的發展，所以高雄港下一步，就是剛剛我們副局長所講的，洲際貨櫃中心如何

有高速公路可以把他結上，中山高速公路，幫高雄市解套，那南部其實我所認為現在最迫切迫切的交通問題，這就不分台南跟高雄了，就是南部國際機場。他的問題在因為我們的小港國際機場，晚上十一點以後是夜航限制，所以貨運就被限制了，那貨運跟客運又有什麼關係呢？早期還有比較大的區別，有的飛機專門飛貨運，那現在的飛機越來越大，所以在越來越大的過程中他的機腹，你不可能把旅客坐兩層三層，你不可能讓旅客坐在機腹裡，所以那麼大的機腹空間他就要載貨才能發達，所以他相伴生的就是貨運的產業對南部運輸非常非常重要，在這個情況之下高雄機場一定要另覓一塊地，那這是一個很現實的問題，整個南台灣找不到地了，那縣政府在推的彌陀永安，一塊地在那裡，也許有機會，如果連那一塊地都沒有的話，南部國際機場的下一塊選址，應該是在水上，高雄人坐飛機要去嘉義，所以這個國際機場的重要性是這麼這麼的迫切，中央政府一直遲遲的不做決定，那跟台北官僚的心態是有關係的，因為他們一直覺得應該要把桃園機場的運能給餵滿，南部機場再考量，甚至他們還可以把那麼重要的松山機場來做直航機場，他們也不願意讓高雄多幾條航線，所以在基本上我們為的交通是非常多元的，包括捷運的延伸，包括港口的擴建，包括鐵路的捷運化，包括我們公路網的更密，這個都很重要，然後他也會決定都會區跟縣市的發展，那在這個過程裡面我覺得南部國際機場，你說今天我們要畫一個國畫一個油畫，你總是要有一個佈局一個主角嘛，那有了國際機場之後，台南開始作佈局，因為現在全世界的各大都市的串聯都是靠飛機來串聯了，所以他是具有決定性的因素啦，那如果我們今天可以如願在我們的永安彌陀做國際機場的話，那高雄也繁榮了，台南都會區也繁榮了，而且這兩個都會區就自然的被整合起來了，因為一個在機場的南邊一個在機場的北邊，然後又有南科又有路竹科學園區，那整個捷運剛講的延伸就會很自然的延伸出來，而且它必須連到機場去。第二個講到的就是產業的問題，高高屏他正好是呈現一個分工的態樣，高雄市逐漸的成爲一個國際的會展中心，服務業中心，生產者服務者的一個形態，他開始是一個生活機能、休閒機能，那高雄縣呢也隨著我們路科、岡山、本州工業區他開始成爲製造的中心，而且是一個高科技的一個製造中心，所以說他是一個

分工的一個態樣，那屏東縣呢就會變成觀光休閒，而且我們剛剛有提到就是說我們的生技產業，屏東農業生物科技園區的發展，所以高高屏都會整合起來，所以我覺得這個產業的發展，包括台南縣市包括高雄縣市，就類似的狀況，他都必須要隨著交通動線來做規劃，那如果只能選第三個的話就有點難了，第三個的話，當然就是，我認為啦文化、知識跟國際交流都很重要。但他的核心應該還是在國際的這個部分，今天全世界台灣跟國際的接軌是透過台北市，所以我們的媒體都在台北，我們所閱讀的一些國際資訊也都透過台北的解讀，高雄缺乏這樣的能力，高雄的民間社團跟國際的的直接聯絡的能量也少經費也少，那長久以來這個是差別越來越大，可是當我們去思考說整個高雄市的轉型必須要成為國際匯展的中心，必須要成為一個服務業生產者的中心，那我們要走這個國際軟體等等的一個我們獎第三代或第四代產業的方向，設計製造服務業，那麼國際化是太重要的東西，太重要了，所以這部分就是說高雄市如何能帶頭，這個我們不能期望其他的縣市了，高雄市要帶頭，這個都會的功能要發揮，然後跟國際來接軌，所以我也很強調這樣的功能，整合南部八縣市或是幾個縣市的一個能量，一起來做，這樣我們在國際上講話比較大聲，我代表一個區域、我的人口數有多少，你永遠就只有看到一百五十萬人口，你去跟人家評比就是一個五六流的城市，那你把它整合起來、南部八縣市成為一個整體，來跟國際發聲、跟國際連結，那他就應該是一個二流的一個國際城市了，就是說比較有機會，那可以這樣講就是說為什麼知識也很重要，因為知識就是要讓我們的市民同胞能夠有自覺，我們要成為一個國際化的城市我們是一個光榮的市民，我們南部不是被人家講下港人，不是，我們在南部也可以發展的很好，發展的比北部好，我在南部我的知識也不會輸給北部，那這樣需要很多非營利組織來做傳播，那這個文化也很重要，但是文化觀光你把它整合在一起感覺還是產業的一種，但是我認為這的文化還是一種自尊、自傲有特色，他不需要觀光客很多，但是大家都以身為南部人為榮，高雄人為榮，屏東人為榮，台南人為榮，那這樣的一個文化的深化，他可以使得我們的產品變得有意義，比如說像奧圖碼公司，就是中強光電的子公司，他併購了琉璃工仿，變成了琉璃奧圖碼，所以他以後賣投影機就比較好

賣，對不對，因為我的投影機投出來的是五彩光芒，那這裡有琉璃的感覺在裡面，所以換言之我們高雄賣的產品，高雄賣的液晶，奇美賣的液晶在我們路科生產的，他是來自高雄會不會賦予它加值的效果？義大利的皮鞋，米蘭的時裝，義大利的遊艇，今天高雄賣出去的遊艇，大家都知道遊艇產業是南部一個很重要的產業，高雄賣出去的遊艇是不是代表休閒跟光榮的感受，我是舉這個例子啦，那以後屏東賣出去的農業生物科技產品就是代表健康，陽光，長壽，那這種產品的加值其實是我們下一代要追求的，所以我個人認為文化知識跟國際交流，是可以整合的概念...，但是前兩個就是交通跟產業還是很重要的。

**陳建仁教授：**

時光飛逝。我們先暫時延長個半個小時，那我們接下來請這個陳科長。

**屏東縣政府研考處管核科陳好甄科長：**

每天早上如果從屏東到高雄，所有的路段，不管是鐵路還是公路，都塞滿滿的人，這代表著什麼，代表我們屏東的就業機會真的很少，只好往高雄這種大都會去發展，我們縣長上任了以來，發現了一個問題，我們工作機會這麼少我們就要努力招商引進產業，那產業招商不進來，就只能創造產業，所以大產業沒有的話，便很鼓勵小型的產業，像三地門的那些琉璃珠，產業交流中心，也增加一些農民的收入，也增加了一些工作的機會。我們也很努力，所以今年我們就得到招商評比第二名，也賺了一筆外快，六千萬進來，所以引進產業創造產業，真的是我們屏東縣目前就迫切需要的，再來一個交通，我們屏東人從歷任縣長都認為我們是次等國民，我們大概只有三班車可以直接到台北，可能要去高雄，去台中轉車，所以這個也是我們一直努力的，一直跟台鐵溝通的，但是都沒有什麼成果。所以現在都還是維持大部分都要到高雄去轉車，然後往北部走，所以我們也希望說都會區治理形成之後，交通方面一定要把我們考量進去，可是常常為了配合款我們又被停擺了，因為我們拿不出鉅額的配合款。再來一個社會福利的問題，因為稅收問題，所以一般我們社會福利方面，與高雄市來相比的話，我們就常常被罵，然後縣民到服務中心跟我們抱怨說，我們乾脆

搬到高雄是算了啦，高雄市連裝假牙都不用錢，所以都會治理方面，希望能夠把社會福利考量進來，謝謝。

**陳建仁教授：**

高雄市連老人都搶。接下來我們請趙教授。

**趙子元教授：**

綜合上面各位講到的。仔細看這幾個治裡的問題唷，基本上就是各各政府每天都要探討的問題，所以拉回來，我們要探討的問題是什麼，都會治理，那什麼東西是都會治理，必須要跟一般地方政府治理，他們自己行政區域之內有什麼不一樣的地方，我想看了一些文獻包括李教授也寫過，比方說都會治理最主要的目的，不外乎是提升公共投資的效率，還有增加產業經濟的產值，我想這兩個就等於是從都會的角度來看這個東西，那這邊就可以從某一個點，便是產業的角度來做切入，像所謂的破產怎麼辦，破產就反應了幾件事情，地方財源不足，因為人口的問題，因為稅收的不足，因為地方招商不力等等唷，那為什麼會有這種情況財源不足的情況呢，以這個角度去看的話，台南都會區欠缺的唷，是這幾個東西，第一個東西，是都市計畫的東西，原諒我吧，我就是念都市計畫的人唷，我就會去看都市計畫的東西，都市計畫會牽扯到各種的基礎建設，像是各種土地權屬的問題，像台南就是一堆台糖的土地，但台南沒有辦法用，那這些東西都跟整體的都市計畫體性有關聯性，台南地區欠缺的部分，那基礎建設就是簽扯到交通的部分，台南好不容易有一條輕軌也停擺了，也沒有辦法做下去，那整體台南的交通呢，連公車都要高雄客運來營運，這都再再的顯示出台南市的各種城市發展基礎建設是相當不足的，這邊不要講都會治理，以台南都會區來講，我要從台南市到新化新營，我一定要開車，我非開車不行，要不然，我就像沒有腳一樣，這是我從台北下來第一個面臨到的文化衝突，天！我一定要有一台車，我才有辦法在台南活下去，那這個問題反應出來的，也是相對來講很重要。那第三個部分呢，我覺得就是要發揮整個台南都會的優點，而本身所擁有的優勢，就是所謂的文化觀光，那文化觀光他又沒有辦法去跟國際交流去做一

個切割，因為我們都體認到了，也是在我們的討論當中，國際化，全球化的一個衝突之下，我們台灣要如何定位自己，那更不用講說整個南部都會區要如何定位自己，跟國際交流一定有非常大的關係，那這就回應到說，為什麼招商不力，就是具有國際地位的或者是國際級的，這些廠商為什麼沒有來台南，南部地區來設廠，就讓我想到兩年前天下雜誌做的兩岸四地四十幾個城市所做的國際化的評比，其實唷，台北台中台南高雄都在榜上，都在前十名的榜之內，那這代表什麼意思呢，他這個評比標準是什麼，第一個，產業，產業是代表什麼，產業是代表說跨國企業有在當地設總部或者是分公司的比例，還有另外一個，就是公部門，我們地方政府自己的基礎建設的投資量，每年投入了多少的錢進去，我覺得最主要最重要的便是這兩的點他拿來做比較，那比起來我們台灣這幾個城市在兩岸四地中都名列前茅，那換句話說就是說我們要去處理都會治理，要去解決整的南部都會區，給人感覺好像是北強南弱的狀況，那該如何解決呢，就是加強我們的國際，加強我們一個國際知名度，藉由增強我們的國際知名度，你才有辦法去招商，招到非台灣地區的商，要不然我們一直談台灣地區，但台灣地區企業都已經出走了，雖然大陸現在比較困難了，但他們仍然在尋求在東南亞生存，那真正台商回流到底有多少？那如果我們只是在台灣內部自己玩自己的話，那麼在都會治理方面來說是有其困難的，所以就台南都會區而言的話這三個東西，當然其他東西也是很重，但是我覺得國際交流對於台南都會區來講是非常重要的。我最後還是要提出一個點就是說，都會治理跟地方政府所做的工作，到底要差在哪邊，這個一定要做一個區隔出來，不要最後變成地方政府沒辦法處理的問題就變成都會治理的問題，那這樣一來都會治理便成爲了補洞的工具而已，那都會治理該不該變成了一個補洞的工具，這是我們要小心的。

**陳建仁教授：**

好，我們謝謝趙教授的意見。那我們現在聽聽看蕭老師的意見。

**蕭元哲教授：**

我的看法跟前面幾位前輩都一樣，但是我有一些補充的，或者是有一些我個人的想法，台南市我不敢講，就高雄市來講，高雄市下個階段的願景，我的所謂的下個階段是便是說目前的願景是放在世運會上面，那世運會之後呢，高雄市未來要怎麼發展，我認爲就不是很清楚了。我覺得這個遠景是很重要的一個議題，因爲這個方向會決定到我們是否怎樣去配置我們的資源，所以這個是第一點。再來就是說交通，交通也很重要，但是我覺的交通或者是剛剛提到的產業方面來說呢，可能要從利害關係人來講，如果是用都會的角度來看的話，一種就是地理的概念，另外還有一種概念，如果現在是地理的概念，南都會區的利害關係人，高雄市，高雄縣，屏東縣等等站在利益的角度，其實都應該是要受益的，所以呢我覺得有一些產業裡面要做調整，所以我有一個想法，剛剛洪副局長有提到的一點，就是北科技中經貿南物流，但是剛提到的是經貿的部分就比較少一點沒有著墨，不知道是說是這一塊比還在討論到呢，還是說時間不足個關係，但是我是認爲有一個很重要的地方就是說如果從產業的角度，產業和交通這兩個就優先順序來說都是很重要的，但是如果試產業的話我覺得有一個重點是台商的回流，台商的轉型，以前的台商就是打帶跑，就是賣嘛，便是所謂的貿易，可是實際上台商在過去幾年都累積了資本，實際上台灣錢是不缺的，台灣是不缺錢，只是在看有沒有很好的機會可以讓他們進來，所以台灣很多台商實際上他們已經從貿易的角度變成海外直接投資，他們是用概念，像鴻海再回來，他其實是全球性的，他認爲對台灣其實就是一個全球的佈局，所以我覺得有幾個我們可以考量的，第一個就是財政上與財稅上的修正，我們現在很多的權力很多的稅賦其實都是屬於中央的權限，是不是有一些要考量便是說我們要發展經貿這一塊，實際上不是很簡單做匯率那一塊，那個對我們來講沒有什麼利潤，沒有什麼競爭的優勢，實際上要用策略的角度去思考，稅賦是不是要有分權或下放這種東西，我們在這邊投資某個東西，是不是我們有地方政府，就像剛剛林處長講的，我們從法規來講，是不是有權限在一個範圍內做一些調整，這樣我便可以做一個差異化，甚至可以做區域上的一個經營。第二個就是交通的問題，我覺得交通我是把它看成一個行銷的部分，便是一個通路的部分，我們高雄就是一個平

台，那今天就是要去檢驗，在這個平台上有什麼價值進來，我們一般來講就是製造業，高雄便是製造業，所以會跟高雄港有關係。可是我覺得傳統上除了物流外，還有一點，人會帶錢進來，人潮就是錢潮，講現實一點，有錢人才會帶錢進來，沒有錢的叫他不要進來，所以我認為高雄港有一個很好的條件，便是說港口有四五種功能，像是說做遊港，但這邊一直沒有做起來，那我們現在就是把它作物流製造港的功能，物流的就是大型遊艇或是小型遊艇，實際上進來不一定要從空中進來，從空中進來也可以，但是我總覺得從南部進來在南部做擴建的機場，但好像在短時間內不是一個有效的替代方案，但是高雄港這個就很單純嘛，便是我們與交通部之間就可以處理的問題所以我大致上就是這樣。

**陳建仁教授：**

謝謝蕭老師，那我們接下來請高雄空中大學的吳英明吳校長。

**高雄市空中大學吳英明副校長：**

我覺得這個題目非常好，我也覺得我應該要來。我大概有以下幾個綜合性觀察，第一個我們在談到都會治理的時候，我覺得中央政府要重新去思考，他對於所謂的都會、都市、縣市，我現在把都市跟縣市當成同一個單位，包括都市就包括高雄縣高雄市，雖然可能理面內涵不一樣，但我把他當成這樣來看，我覺得中央在發展競爭力的當中，大概還沒有形成他的執政的價值，從過去到現在都是一樣，也就是說他以為高雄市高雄縣還有屏東縣，誤以為他就是地方政府，他從來沒有把高雄市高雄縣還有屏東縣，想成是一個很能跟國際互動的政經實體，這種觀念如果沒有形成的話，我們很難去談論到提升國家的競爭力啦，那我的論述的標準就是說今天提升都市的治理，提升區域的治理，是提升台灣整體競爭力的前提，這點有沒有充分的被了解，中央如果沒有充分的了解這點，那你會發現，還是用傳統的方法，你要什麼你來申請，我給你，你要什麼，你去整合，這種讓速度就變的非常慢了，其實今天在台灣非常的小，如果用加州的觀點來看，根本沒有什麼中央與地方的問題，所以我的感受是說中央對於什麼叫做地方政



策或是區域政策，那這一方面我覺得恐怕這座談會對中央比較高階的文官，要給他們去論述，去問問看他們，妳們對於城市，對於都市，對於區域的觀點是什麼，我覺得有需要找他們來談一下，而不只是找地方的政府代表來談而已，我覺得這是第一個。第二個，每一個區域，都應該要有其區域主義，高雄市是要帶領南台灣的區域主義，去跟國際接軌得部分，所以接下來核心都市的格局是非常重要的，我從來不覺得屏東縣或台南縣跟我們的發展是沒有關係的，因為我發現在移動率很快，我可以去屏東中學演講，也可以很快的回到高雄，其實現在移動率很快，我們是居住在同一個區域裡面，那核心都市的角色，我覺得核心都市一定要被賦與新的功能，因為他最貼近當地，所以我覺的核心都市是最重要的，核心都市不是把資源放在核心都市，不是這個意思。核心都市在區域政府當中，他應該更積極扮演整合創能的角色，我看法是如此。那在過來，除了我們用新的眼光新的治理來看這種地方政府的角色，那城市競爭與區域創能的時代，我覺得我們不應該停在都市競爭的年代，其實高雄市跟高雄縣有什麼好競爭的，高雄市跟屏東縣有什麼好競爭的，我實在搞不懂，我覺得我們不存在競爭的關係，我們只存在區域合作創造新的能量的關係，所以我覺得我們區域應該朝著區域創能，我一直主張高高屏是這樣，你們去看高高屏首長會議，你看原始資料應該是我才對，那個時候是伍澤元、吳敦義，跟余政憲。我為什麼談這個呢，譬如說是高雄市，南台灣他明明面臨的高雄縣跟屏東縣，都是農業縣，那高雄市比較厲害得應該是研發與行銷，所以南台灣的水果怎樣拿到日本去賣，所以南台灣的水果怎樣去做與國際接軌，如果我想的話，其實我是想把高雄縣跟屏東縣想成我(高雄市)的農業莊園，那這一種的視野與思維方式，現在是不存在的，所以這種核心都市的...要改變，再過來譬如說，我們一定要去國際，那在台灣還沒有任何一個都市在國際上有去設置他的國際辦事處，其實南台灣非常需要，其實高雄市應該積極的去跟東京，大阪連結，南在胡志明市，以及與上海有國際的接軌這部分，那你現在這種事情(與國際接軌)你叫屏東縣去做，或者是叫高雄縣去做，基本上是不可能的事情，他沒有那個能力去做這些事情，縱使他們有能力，也還是需要與其他人相互整合，其實你知道嘛在國際上設辦事處其實

是很容易的事情，如果是東京的話，漢來，漢神，還有國賓都在東京設有辦事處，他們是用在地的人去做整合，其實不是那麼困難的事情，所以像這種核心都市的架勢，就非常重要，所以就區域的角度而言，那像大家說的增加公共建設與招商的機會，其實我覺得我們區域治理有個需要學習的部分，那便是全觀的布局，首長之間有全觀的布局，彼此怎樣做串連整合，城市與城市之間有價值的關聯，要怎麼做這樣的動作，是相當重要的，我現在就作這樣的分享。

**陳建仁教授：**

我現在就問一個問題，請各位回答。就目前為止，要解決上述這些都會治理的問題，應該要怎樣的來解決，也就是說，在行政組織方面，我們應該怎樣的來解決這些都會問題，我大概提幾個選項，區域整合，例如說高高屏合併，或者是恢復到日據時代的高雄周台南州，也有人說是府祭合作的做法，有人的想法是說乾脆由中央來做，也有人說把南部聯合服務中心擴大，把他變成一個南部各縣市的頭。有各式各樣的方式，或者是我想這個問題可能比較大一點點，那還是希望各位可以發表一下自己的看法。我們還是從洪副局長先開始。

**高雄市政府都市發展局洪曙輝副局長：**

主持人提的問題，其實我一開始就講了，執政者有權也有責，有責也有權，我還是比較傾向於就中央的各相關部會做資源的整合與分配，做專業的重點的分配，而不是議事同仁去做分配，謝謝。

**陳建仁教授：**

那洪副局長的看法，是由上而下的一個做法。

**高雄市政府工務局鐘萬順總工程師：**

我還是贊成洪局長的看法，地方政府還是會受到地方議會的監督與壓力，所以我覺得還是由中央來辦理。

**陳建仁教授：**

接下來我們請王屯電代理處長。

**高雄縣政府計劃處王屯電處長：**

我是覺得台灣的行政區劃劃分的太細了啦。如果可能的話應該是把那個行政區劃劃大，也就是一個區域政府應該管理的部分要加大，這樣才會比較有效率，但現實上政治的考量，或許比較困難，只能討論到這邊，我沒有更好的建議。

**陳建仁教授：**

那當然大區劃是目前世界各地的趨勢唷，好，那現在請林副局長。

**台南縣政府地政處林高德副處長：**

那目前談論到這個題目，專家學者有三大理論，一個是合併，另外一個是公共選擇的理論，再來一個折衷的方案，便是折衷兩種的區域主義。但就目前的政治環境下，要去談論合併是比較困難的，台南縣和台南市也討論過合併，那都喊得很響亮，我曾經去問過那個議員說，你們真的贊成合併嘛，他們不贊成，但說沒辦法，爲了要去亮相，所以大概反對的比較多。那另外就是要朝向法制化的方向，便是說去訂定相關法令，但目前所有的法令都沒有這方面的規劃。

**陳建仁教授：**

我們可以很肯定的是林副局長看過李長晏老師的著作。那我們現在請胡副研究員。

**行政院南部聯合服務中心企劃組胡以祥專員：**

我是比較建議採用區域合併，那如果這個合併的架構是採用高高屏的話，可能又遺失掉了台南縣市，所以這個合併的範圍我認爲還要比高高屏更大。其次，我覺得，我認爲最好的方式其實是上海的模式，就是呼應剛剛吳校長提的，高雄市應該站出來，高雄市應該當核心啦，那上海的那個模式，就是上海跟其他 20 幾個城市的市長聯合開會，大家都想來但他不一定要讓你來，那高雄市今天來號召，我相信一定有

一些縣市會想要來加入，那不願意加入就算了，以這樣的話，吳校長舉例的，我們去東京成立一個聯合招商辦公室，誰願意出來加入，那權力和應該分配的款項該怎麼分配，那個市長會議就可以來做，而這樣的一個市長會議，他又不跟各縣市的運作和議會的牽涉有什麼關係，他就是一個真正可以達到都會治理效能的一個組織。

**陳建仁教授：**

我們請陳科長。

**屏東縣政府研考處管核科陳好甄科長：**

事情比較簡單，人比較複雜，如果可以共推一個領導者，訂定規則，我想事情會比較好解決，謝謝。

**陳建仁教授：**

可以再詳細一點嘛？

**屏東縣政府研考處管核科陳好甄科長：**

共推啦，應該是說一個團體裡面共推一個領導出來，如果是由上面訂定的遊戲規則，反悔的還是有，我們自己就有碰到過。

**陳建仁教授：**

謝謝，那我們請趙教授。

**趙子元教授：**

我想可以從短期和長期來看啦。從短期立刻可以做得部分來看，我的想法與胡副研究員是不謀而合的，成立一個 **council of government**.....，短期之內各個縣市政府他們的疆界是沒有辦法改變的，去成立一個 **council** 解決問題，以議題為導向，等於說是處理整個區域環境裡面一些共同的問題，以這個東西下去做應該是可行的啦。長期來講的話，我覺得要從政府本身下去思考，要去做政府企業化這個動作，那只有藉由政府企業化這個動作，政府的思維才能更加的有

彈性，更加的有活力，然後才能做到台南都會區，南部都會區，甚至是整個台灣都會區治理的目的，謝謝。

**陳建仁教授：**

我們接下來聽聽看蕭教授不一樣的看法...。

**蕭元哲教授：**

我其實大概看法跟那個以祥跟趙教授類似，我認為這問題是有三個方法可以解決，我們通常談到治理有三個方法，一個是市場的方式，一種是政府，政府就是官僚，分層的，另外一個就是社會的途徑，我認為他們講的是比較是屬於社會途徑，就是從趙教授剛剛提到的 council，實際上在洛杉磯的一個方式，比方說啦，他有個洛杉磯河的整治計畫，實際上就是成立一個委員會，是比較志願式的，他們會開一個會，這個會會加入一個不是委員會的委員，他們自己是委員會的委員，來的話他們自己想做公共建設，或者是提供公共服務，他們會請市府的人員來，別忘了請市議員來，剛剛講到的議員是最難擺平的，來的時候他們會針對所謂的市場途徑，那個供給跟需求，因為市場是提供私人財，我們是提供公共財，所以會有這種類似的方式，所以這個是一種我知道我比較傾向於參與式的，有所謂的有相關的公共議題由下而上的方式，如果是傳統的還是有官僚的方式，不管你是水平的整合，或者是垂直的工作分工，我覺得還可能有個問題，短期間可能不是個可行的方法。

**陳建仁教：**

謝謝蕭教授。接下來請吳英明校長。

**高學市空中大學吳英明副校長：**

我覺得分工合作跟分層負責的時代已經過去了，現在是談論到整合創能的時代，直到我們建構這種新的智能模式的時候，否則我們老是用這種舊的方式思維，譬如說民選的首長你就比較大，我就比較小，如果還是用這種方式來思考的話，這都是非常困難的。那至於中央的介

入來看，中央介入最好的方法就是需要很多錢的時候你介入。其實都會裡面有很多的事情可以去談整合創能的，有一些已經既有的模式就讓他繼續下去，譬如說河川的整治，可以讓他更有效率，又譬如說交通運輸網的建構，有很多非常好的具有傳統的溝通運作模式，我覺得有很多是新興的議題，那新興的議題就讓他去做區域的，我不認為屏東的招商，跟我們高雄市沒有任何關係，因為他們要進入到屏東縣高雄縣，都是以高雄市作為門戶，我覺得高雄跟南方的任何一個都市都有關係，那核心城市要去建構他自己新的心智模式，怎樣去發展與他周邊都市的關係，我覺得這個是現階段可以不需要考慮到修法和作其他的變動便能做的事情，這便是種心智模式的改變而已，那這種心智模式的改變是需要的，那如果中央政府也有一些人有這種心智模式的改變，例如說交通部長，內政部長有這種心智模式的改變，其實在南台灣這很好，每次都把南台灣的三個縣市首長聚在一起吃飯，一起打高爾夫球，打久了他們自己就會合作了，我覺得那有時候只是一種領導的問題而已，並沒有那麼嚴重，謝謝。

**陳建仁教授：**

請問洪副局長跟王屯電處長一個問題，就是為什麼目前高高屏首長會議不可以處理目前面臨到的問題，或者是可以，謝謝。

**高雄市政府都市發展局洪曙輝副局長：**我想說有些問題是可以處理的，有些問題還是沒有辦法處理的。剛剛也講的很清楚了，其實各有各的立場。有時候很難去處理。但是每一個人去分一個，我想也不是適當的啦，那就看怎樣去看適當的分配，也有些東西是可以去分配，有些東西是無法去分配的啦，但如果可以站在比較高的角度去看的話，其實可以看到一些東西。

**陳建仁教授：**

我們請王屯電王代理處長。

**高雄縣政府計劃處王屯電處長：**

目前有很多協調的機制在進行了。高高屏首長會報這個機制其實它比較是個象徵意義，但目前為止是這樣啦。那很多的需要協調的東西，其實平常就有再做，那不是說這個會報沒有辦法處理，而是說我們想在那個會報當中呈現什麼，讓三縣市的民眾知道說政府目前對於什麼樣的東西或議題有所共識，而這個共識是希望能夠讓民眾有很強烈的印象，那個會報目前的意義是這樣，那事實上很多需要聯繫的東西與業務，在平常的一些聯繫機制就有再做了，但有些議題確實是各有各的立場，市政府的預算比較多，縣政府的預算比較少，那我們怎麼在社福方面的水準能夠拉到相同的標準呢，沒有辦法能力根本就是不一樣，像這種東西就不可能有同樣的標準啦，這個是客觀的因素使然，那如果是條件上面是可以允許的話，其實本來像是都市計畫的部分，在一些邊界的地方本來就可以擴張出去，才能夠把計畫做好。

**行政院南部聯合服務中心企劃組胡以祥專員：**

我補充一下，我想這就是一個組織的生老病死啦，一開始生的時候就是要解決實際的問題啦，那現在是成熟期啦，成熟期就是一個非正式組織變成一個正式組織，然後變成一個儀式型組織，然後開始在兩年前提案，一年本來辦三次，然後發現太浪費時間變成辦兩次，當他變成了儀式型組織時，就走入了衰病死的階段，我相信有一天他會被取消掉，因為他浪費時間浪費人力，就會有一個新的組織功能出現，就像剛剛王主任談到的，往後會有非正式的協調機制就會產生。

**屏東縣政府研考處管核科陳好甄科長：**

我補充一下，這次的高高屏首長會報剛好在九月十九日在屏東招開，宣示主題還是有點意義啦，兩鐵共乘，節能減碳，還是有其宣示性意義啦，部要在屏東辦，屏東變成終結者。

**高雄縣政府計劃處王屯電處長：**

我再補充一下，我們其實不是說他沒有功能，你們認為很多應該要協調的問題，其實不見得要提到那個會報來談，也不是說非得要到那個會報才能夠談，目前我們的操作方式是說，被提到那個會報談論的議

台灣都會治理之研究

題，其實是比較屬於有宣示性意義的議題，因為你不是說所有大大小小的議題都要拿到那個會報來談論，沒那個必要。

**陳建仁教授：**

沒想到這個問題讓大家這麼踴躍。

**李長晏教授：**

作結論……南部的整個發展，我們座談會大概到這邊。

散會：16 點 43 分



**附錄 5：全國區焦點團體座談紀錄**

時間：97 年 10 月 16 日

地點：國立中興大學綜合教學大樓 1311 會議室

主持人：李長晏教授

出席人員：馬彥彬、魯俊孟、董建宏、陳志銘、史美強、林錫銓

記錄：楊凱琳、賴志奎、邱竹婷

綜合座談：

**李長晏教授：**

好,那對於這五個議題,我想我們就先針對第一個來看,就說在都會區,什麼叫都會治理啦,都會區的治理當作一個單位的時候呢,那他是什麼樣的一個力量來促成我們今天會去關注這樣一個都會的議題,那這個部分呢,我們哪位學者專家能夠先,那個馬所長可以嗎?

**馬彥彬所長：**

謝謝李老師的厚愛,但是呢我真的很惶恐,尤其我的對面史老師是我們的先進前輩,這方面的專家,可能叫我先講的目的是因為我最不會所以笨鳥先飛,拋磚引玉一下也許待會的各位可以提供更多的意見,那,我先自首,這個我是唸社會學的,所以唸社會學談治理,還真的不太會,有唸過都市社會學沒唸過都會社會學,那怎麼辦呢?所以可能接下來呢我自己可能會比較從我自己的偏見,就說我是一個關心觀察社會變遷的人,然後我認為從社會變遷的一些的轉變,表現在都會上面的一些現象,那他可能會導致治理議題上面的一些新的思維、新的思考,我非常嘗試性的大膽的丟出來,反正史老師在後面會幫我的解決啦。

這個長晏老師說五個要一次談我有點吃力,所以,我可不可以按照順序,我就先談第一個;先談第一個我自己的看法,這個首先是我們在社會學裡面我們對於任何一個現象的定義,通常有各種不同的定義方式,一種是最簡單的官方定義,另外一種是可能就是大家在日常生活當中經過社會建構以後所建構出來的定義,有時候是另外一種可能第三種是學者專家爲了研究上的方便建構的一個定義,那如果說要就這

三個來看的話，我自己在這次的資料蒐集跟閱讀這個李老師所提供的資料裡面，這樣一個定義都會、或者都會區的這樣一個定義呢，事實上，的確是在定義的標準上面似乎有所不足，所以才會出現那一個很奇怪的五大都會區，跟我們的日常生活好像距離很遙遠的五大都會區，然後在比較上面非常的困難，因為他的這樣一個區劃會發現這五大都會區的異質性非常非常的高，所以我想，其中有一個可能性就是這個官方定義當中的產業性質跟產業層級的指標沒有，他只有一個人口數量跟人口的一個地理距離的指標，那它缺乏人口本身的性質、素質的一個指標，也就是說他們主要的職業別，或者是他們主要的就業別，這些的指標呢假如說未來如果說我們把都會治理當作是一個值得繼續發展而且投注以一個公部門的資源或者是注意力的時候，或許在我們標定都會區的時候，可以這方面來做一個檢討或重建，這是我想第一個提出來的。

第二個是都會治理他的一個內涵歐，我自己的一個看法是這樣子，從一個比較長時間的觀察的話，都市化其實已經工業革命之後這兩百多年來其實到處都在或塊或慢或早或晚的正在進行中，那麼都是問題的發生，也已經很久了，我們都知道這是一個很重要的問題而且導致治理上的需求，以前的一個看法主要的原因是因為人口的集中，量集中了，那量集中以後呢，密度增加，密度增加以後互動增加，互動增加就會產生很多互動上的規範的需求，或者是公眾需求的滿足的問題；如果從這種過去兩百年來的延續性來看今天的都會治理問題的話，坦白講可能沒什麼稀奇，我們已經從事都市管理，公共管理上我們已經發展了太多太多的技巧跟理論，我自己會比較這樣的來看都會或者都會區，我認為他跟過去所謂的城市問題或都市化的問題最大的不同，可能我借用一下社會學家的看法他認為主要是兩方面跟以前的城市或者是都市化不一樣，第一個是流動性，就是以前我們看都市出問題是因為人集中在固定的地方結果出問題了，現在其實比較關鍵的反而不是他們集中，而是流動，而且這個流動不只是人的流動，還包括了資訊的流動包過了錢的流動，那這一個流動使的都會的都會區他會顯著的跟其他地區在整個生活方式上面，或發展潛力上面會有質上的不同。那也因為這樣所以他在治理上的需求可能也會產生質上的不同，

那我認為這是跟以前的都市化會者是所謂城市化的問題一個比較鮮明的差別，這是第一個。

第二個是網絡化也就是說在現代的都會區裡面出現了，公部門私部門各自或者是公部門跟私部門之間各式各樣的大或小而且有的時候聚集，有的時候分散，有的時候建構，有的時候分解的網絡，大大小小的網絡，那這些網絡呢分享的資源分享的權利，所以使的過去我們那種比較是靜態想像的都市治理或者是都市問題有一個質變；我自己是比較從變遷的角度來看，我們今天面對都會治理的時候也許可以去注意到這樣一個比較根本性的改變，那是我想說我對第一個問題是不是容我先拋個磚請大家指正。

**李長晏教授：**

謝謝馬所長。接下來是不是再請魯老師？

**魯俊孟教授：**

謝謝主席，也謝謝馬所長，這個先講有個好處可以先講完，後面的先進可以再加以指正，當然承接馬所長剛剛的一些議題，我個人的看法是，為什麼要以都會區做為一個治理單位在現在人的生活角度來看的話，那當然我們現在目前為止台灣已經形成了一些生活上頭的聚落，以主計處的這個台灣五大都會區的分析表，我們個人當中，我個人對這張表的看法，當然是覺得這當中有非常多的加強的餘地，我覺得在未來的都會治理的定義跟內涵當中除了地理的區塊作為化分的一個主軸之外我們還要注意到兩個層面，第一個層面是人的流動遷移跟互動的行為的一個測量，然後呢第二個層面就是經濟行為的一個連結性，對於我們現在所在的一個台灣中部的台中彰化大都會區，以我妹主計處的一個範圍來看的話，我們就明顯的看到了台中縣的濱海四鄉鎮到哪裡去了？豐原呢？東勢呢？如果以地理區塊來講的話那個和美跟花壇跟我們台中彰化都會區當中大概跟彰化的互動可能比較近一點，那這個時候我們會想到，那當初這五個我們講的濱海四鄉鎮，這些未什麼不會在這個大都會區裡頭呢？那當然我們還可以在延伸，那新竹呢？苗栗呢？雲林嘉義呢？屏東呢？這些單位大概都離我們所定

義的都會區的主要中心城市也並不遠，那他們怎麼會消失呢？所以說可見，事實上呢我們就來談苗栗，苗栗如果我們就從三義卓蘭鎮的這個角度來講，他可能會跟台中市這個都會區的互動反而會更為頻繁，那北苗的部分向頭份竹南可能跟新竹假設是是新竹都會區的互動頻繁程度可能會高過跟台中市的互動頻繁程度，那這個時候我們的都會治理的定義是不是我們可以從人的互動、經濟行為的互動，等等的角度來劃分，會不會是比較符合未來，就如同馬所長所指出的更適合我們來研究的一個範圍，那事實上我認為個人覺得都會區作為一個治理單位他當初的一個動機來講的話，或者壓力來講的話，我們可以從這次的后豐大橋的斷橋事件看，其實都是以天災人禍或是弊案跟醜聞形成的一種壓力，那這個我們可能在定義都會區的區塊裡頭還要特別注意到在我們這個區塊裡頭呢，未來還可能有哪一些不論是經濟的危機、交通的危機或是生態的危機或是建設的危機，我們大概要從這個地方來看，就是從危機的角度來看這個擴展的影響的行為跟範圍到底有多大，因此呢我們如果說從危機的角度來看的話那麼從都會治理的定義跟內涵當中，可能我們就必須要考慮到這個大都會未來可能會面臨到什麼樣的一個激烈的變化，然後我們如何整合這個區塊裡頭的資源，然後了加以的應對；意思是說我們可以明顯的看到現在這個全球經濟的蕭條來看的話，可能台北都會區的衝擊性會更高一點，尤其是以這一個我們現在講的金融的危機來講，那高雄大都會區他是以工業為重心那這個以工業為重心的時候他勢必整個經濟危機應對的方式是不一樣的，也許我們還可以再加一個就是未來危機的影響程度跟範圍來作為一個都會治理的概念，那這是我首先對第一個問題的一點點看法，我現在把想法呢給各位先進來做指教，謝謝。

**李長晏教授：**

感謝魯老師，他的界定基本上我想到這前面這兩位學者他的一個歸納來看了，都會區的界定可能整個強調所謂人口流動拉遷移啦或者是網絡拉甚是經濟行為間的連結歐，這個部分我發現到這一次確實是跟談到現在跟我們前面的兩場地區座談好像有不同的觀點近來，我覺得這

是一個蠻可以發現到接下來可能陸續會有新的東西，那我想接下來是不是我們就按照這個順序請董老師。

**董建宏教授：**

那感謝李老師，感謝各位在座的前輩，其實這個議題也真的是晚輩後進，不敢說什麼樣的看法，就簡單提出一些我目前剛好看到的一些東西；基本上我想都會治理的定議或內涵其實有一個有趣的現象是說雖然我們在談組織在談城市，那我的很多標準定義裡面是定義城市啦，那城市定義也很簡單啦，大概五千人口就是城市了，那這個放到來那不得了台灣其實沒有鄉村了，我是農村規劃所，那如果把這個標準放到台灣來，會發現我們這個所不應該存在，因為基本上台灣大概沒有鄉村，因為每個都叫做城市因為我們的人口密度大概達到很高的，五千人其實不難拔到甚至在台北市以現在的集合住宅的運作邏輯可能兩三個集合就五千人了，照美國的運作標準可能台灣台北是裡面很多都是市，台北市裡面很多自己就是市了；我們會變成是說誠如前面兩位老師提到的，整個都市的人口的流動性人口的特質差異是我們開始會去，特別是經濟活動的範圍或運作，是會讓我們開始重新去定義說要把某一種不一樣的概念帶進來了，不能再用單純的城市，因為鄉村其實是沒有明確指涉的，鄉村其實是在指一種生活模式而以；所以他可能變成是可以砍的東西，問題是說，假設說在紐約是一個城市，應該比較熟悉是說紐約他其實本身內部是有好幾個小的區，而這個區其實，這些郡或縣，其實在別的州這些郡或縣是獨立運作的，只是在紐約底下三的區，其中還有一個郡跟別人分享，這些郡或縣是不運作的；就是說其實是有一些機動的機制在重新規範他認為是什麼樣的範圍活動是符合他這個地方要做的，那為什麼他會去形成，我覺得問題是在於說紐約市之所以成爲紐約市，在我個人的經驗裡面我們觀察到的是其實是跟他的主體經濟活動運作邏輯其實是有關的，他今天之所以變成一個大的都會區當然關鍵是在一八九八年他當時爲了一個很有趣的夢想，他爲了要跟當時的倫敦拼誰是世界第一大城市，當時世界第一大城市的指標是人口數，所以他跟布魯克林區商量請他併進曼哈頓，連同當時的皇后區連布朗斯區一起吃進來之後，然後跟布魯克林區是

最難協商的，因為當時布魯克林區是有錢人住的，所以交換條件就是蓋布魯克林大學，然後地鐵延伸到布魯克林區。這樣的結果其實我們看到的是在將近一百年之後，布魯克林區從一百年前是當時紐約市的中產階級，專業人士醫生律師在住的地方，到今天我們很多人去看布魯克林區大概會覺得沒有那麼好的發展了，那他有很多比較衰退的狀況，那甚至是市政府必須花很多的經費重新去更新這個地區，所以都會區其實組成原因、動機可能是因為經濟活動，可他也因為這個經濟活動的想像造成了某些區塊的強勢跟某些區塊的弱勢，可是在這個過程裏面我們開始會去談治理而不是統治我想成大的都計系謝宏昌老師的論文就是在討論這個概念，我們習慣談都會治理可是我們可能都把，就誠如李老師說的，我們把治理，跟統治，我們常常把他搞混在一起，其實治理跟統治是有很大的落差的，統治其實它是有公權力的明確執行，而且他其實是有法律規範，可是治理其實是有點弔詭的，也就是說他其實是應該在一九八零年代之後的產物，在隨著所謂的經濟自由化，解制之後，這些口號之下，而且政府面臨了很多的預算的問題大家都知道一九八零年代紐約是破產，以前我爸常講說錢要存在政府開的銀行不會倒，結果在我深存的年代突然發現說老一輩的觀念可能都有問題了，第一個城市會倒閉，紐約是在一九八零年代宣佈破產，然後呢今天我們在二零零八我們突然發現連國家也會倒閉，當我聽到冰島總統宣布說請人民回去捕魚的時候我突然覺得真的是很可怕很誇張的事情，可是在過去我們的觀念裏面會覺得，政府，不管是城市政府或州政府怎麼可能會有破產這件事情，可是在八零年代因為自由化等等之類事情，這些政策，因為政府開始面對說做重要壓力來自於民選這件事，我們今天不是在譴責民主，我覺得民主很重要，可是在民主的過程裡面有一些遊戲規則開始出現問題了，在任期的過度頻繁的運轉，以及選舉變成是某種有錢人才能玩的遊戲的時候，他開始出現很多問題，那這個問題使得資本部門開始願意介入，同時政客爲了選票開始開一些政見是城市或國家財政無法負荷的，那那這這樣狀況下我們開始去談治理其實就是說我們希望結合更多的，一方面當然是開個方便門，讓資本能夠介入，比如說在紐約是幾乎你想像的到看的到的東西幾乎都民營化了。中央公園，在我一九九六年到紐約的時

候中央公園蓋了一個溜冰場，當時因為中央公園是市政府的溜冰只要五塊錢，到了兩千年我想要去溜冰的時候，他跟洛克斐勒中心前面溜冰是一樣貴的。為什麼？因為紐約市是政府把中央公園私有化了一經營管理權私有化，為什麼要私有化，因為政府覺得說我為什麼要去管，我請人家去管就好了，我還要編列預算，然後你還要講我說我養一堆冗員，我乾脆把這些人砍了然後租出去我每年就收租金，你愛怎麼賺就怎麼賺反正中央公園就在那邊，那某個城布上他當然保障了某一種城市品質，因為中央公園在所謂的私有化過程裏面他讓某些區域變的很好讓紐約市第五大道週遭的整個房地產價格都往上升，我們可以看到說中央公園的運作可以滿足一些國際資本家，那但是另外一方面它其實也開了另外一個門就是當我們發現說在整個城市治理過程裏面，在整個都會治理過程裏面，透過正常的民意管道沒有辦法監督政府的時候，因為議會可能有某些東西或者是選一個議員其實也很困難，甚至是美國的蝶娘選區，百選不倒，他怎麼樣選就怎麼樣當選這樣，遇到那種已經七十幾歲了他照樣繼續做，這個時候新的民意想要怎麼進入？治理其實就是結合我們所謂的PPP就是公共、私人、政策，在這個地方其實是讓非政府組織有個機會也可以介入市政，不是透過一個所謂民主體系，或者是因為一個民主的腐敗，民主體系的問題所以我們只好讓這些非政府組織有一個另外的角度能夠進來，我想治理的意涵跟內涵可能是在這個地方能夠發生，我想他是統治或是治理失敗，或是民主腐敗的結果，使得我們必須援引一些非正常體系的運作邏輯，不管是援引民間資本，或是援引民間的人力，來進入管理共同管理這個都會，那都會就變成是說因為經濟活動所以想辦法去湊出來的一個區；他有地理上的意涵，他也有實質上想像的意涵，紐約市實際人口八百萬可是每天活動人口三千萬，那所以他的都會區到底有多大，其實是很難定義的，但是我們可以看到說像老師們剛提到的流動性，其實都在這個概念裡面產生，問題是說如果我們換回來台灣的角度時候我們要怎樣看待這個事情；比如說高鐵通車之後，高鐵之前的一些夢想是在高雄住在台北上班，或在台北住家在高雄視察投資，結果我們今天看到的事情其實是有一個儼然的都會區開始形成了，就是以北北基加桃園新竹的北部生活圈其實是形成的，很多人因為高鐵

票價從新竹到台北的價格對他們來講其實是可以的，那住桃園的人也覺得一切都很划算，那這些人其實都是我們社會最重要的生產工作者，他們擁有最高度的資本，那這些人他們對於空間的定義就產生決定性的影響；那高鐵興建之後對他們來講只是強化他們的緊密性，這些北部精英的緊密性，他們跟南部之間的關係，跟中南部之間的關係顯然是越來越小，那他們對中南部的理解變成我透過去看海角七號就了解原來台灣的南部是這樣子，我想這個其實是一個台灣社會可能接下來要去討論的一個另外一個更嚴重的問題，就是我們的都會區其實因為這樣一個經濟活動結構的形成那包括交通工具的運作其實造成台灣社會的更高度的切割根分哩，我想這才是未來我們社會可能要進一步去討論。那以上啦啦哩哩講一堆不好意思就交予各位，謝謝。

**李長晏教授：**

謝謝董老師，剛剛董老師提到的有關於高鐵甚至於有關整個經濟活動的，台灣都會區的形成，我覺得這個還蠻有意思的，從票價的訂定竟然可以產生都會區的形成，我想這個可以繼續發展成爲一個可以觀察到的重要議題。那接下來我們是不是請陳。

**內政部營建署城鄉發展分署國土隊陳志銘隊長：**

那主持人還有各位與會的學者專家大家好，我想今天可以來談這樣的議題我想是非常有意義，就是說，誠如計畫主持人及剛剛李教授也提到，在新的國土計劃法事實上也已經開始重視都會區的問題，那也嘗試這要把都會區計劃給法制化，那我這邊在看，就回到第一個問題，都會區作爲治理單位的動機跟壓力，其實是源自於我們目前台灣這種很小的單一縣市或是說生活圈；他本身獨力治理的規模事實上面對現在整個全球化的潮流已經不是一個有效率的單元經濟體了，所以是一個最根本的問題在這邊，就是我們的整個行政區劃過小的問題，那地方政府事實上它有一個面對選民的壓力在，就是說他面對選民他必須要去回應一些問題，而且要去回應一些公共的需求，哪從以前的話以前可能交通還不是那麼發達，甚至是縣市之間的互動還不是那麼頻繁的時候，其實每個縣市政府都可以很單純的去解決自己單一行政區內



的問題，沒有人會去想說我跟這個縣之間會不會有怎樣一個互動的關係，那慢慢的隨著整個社會的發展開始演變成比較複雜，而且是比較多面向的一種跨部門跨區域的服務，因為剛提到我們的行政區域太小，可是當我們的可及性變大的時候就會發現我們現跟縣之間，甚至縣跟市之間的一個互動它就越來越頻繁了，那我這邊提到了例如像剛提到互動之間可能包括項產業的佈局，像台北這邊本身就有一條科技走廊在，從台北一直延伸到新竹，中部慢慢從中科也形成、他也在談科技走廊的概念，甚至在南部他也在談科技走廊的概念，那像這種產業的佈局都已經不是單一縣市自己能夠解決了，還有包括像交通的建設，幾個大城市都已經在談捷運的建設、快速入網的建設，這種運輸廊道也不是單一縣市可以解決的，還包括像水土的治理，像以石門水庫集水區為例，他已經跨新竹跟桃園了，集水區的管理也不是單一政府可以解決的，那還包括像剛提到的都會的一個社會根經濟的發展，我想他們都已經面臨需要協調、需要合作，也需要共同管理這樣子一個問題；那因此就是說每個地方政府她沒有辦法再自己來單打獨鬥解決問題的時候，那唯一的一條路就是去尋求地方政府間彼此的合作，但是合作要由誰來領導這個問題又開始出來了，就是說一般來講我們都很習慣認為那當然就是中心都市來領導大家從事所謂都會治理的問題，但是其實在衛星城市他們也很怕中心城市會有一些本位主義，因此在一些衛星城市可能就逐漸被邊緣化掉；所以才會有一種說都會區治理的聲音它就逐線浮現出來，那我是這樣從整個觀察台灣就是說，從以前的就是可及性很低大家不會去台這樣的問題，慢慢的從我們可及性變高的時候才會去延伸，當我們的可及性變高可是我們的行政區劃也沒有跟著調整的時候，每個縣市能夠治理的範圍實在是太小了，其實那種問題才會慢慢的延伸出來，所以這可能你在發現在二三十年前的台灣也許沒有這樣子的問題存在，可是當交通越來越發達的時候，我們的人可以可及的距離越來越遠的時候，像剛剛有提到高鐵的問題，其實我是覺得說是從整個高速公路上來，他開始延伸出來的，高速公路時代的通車之後才慢慢形成所謂的三大都會區，就是從那個時代，然後看慢慢的 ممکن 高鐵形成之後，可能大家也在談台灣是西部一日生活圈走廊這樣子的概念出來，所以整個空間結構的變化是從整

個交通建設過來的，當交通建設越發達的時候，我們所謂跨區去工作、就學甚是購物休閒等等的那個需求就會越來越高，那越來越高的時候就不是一個縣市政府自己能夠解決的，這時候才會有那種都會的治理的聲音就開始會逐漸浮現，那我大概先針對這樣子第一個議題我先簡單的說明到這邊，也請教各位專家的意見，謝謝。

**李長晏教授：**

好，感謝陳隊長的一個從比較實務性的角度來看，那我們接下來是不是請史老師。

**史美強教授：**

主席，各位老師各位長官大家好，各位的發言我學習很多，不敢講我這個真的不是專家，所以剛才我從各位的發言裡面，我是覺得說，我真的感覺各位講的都有道理，納其實非常符合我們在日常生活中所觀察到的發展趨勢，確實是如此，那我非常同意馬所長所講的，從工業革命以後，大都會就逐漸開始興起，到剛剛講的高速公路興起以後，不過我想這裡我們在談都會治理我們可不可以加一點想像的空間，那回到馬所長所講的觀念裏面來，那個空間是流動的，所以他可能不僅有實際的空間，他可能還有虛擬的空間存在，不做在配合上，主任所講的那的全球化的趨勢，這全球化的趨勢其實是很明顯的跟工業化是不一樣的，所以那個流動、連結的想像我們可能要有點想像的空間是應該超過於工業革命、高速公路那種連結那種流動，他的範圍可能會無限大，所以很可能我們這邊所講的都會治理可能是make a city，不一定是在一個固定的邊界裡面來，所以我是建議說，在我們談論這個東西的時候，事實上，都會他並不是一個很清楚界定的行政單位嘛，在目前我們並沒有嗎，他是一個概念，是一個虛擬的概念而已，但是在我們生活的發展趨勢底下來講，他可能自然而然形成一個問題，所以在談第一個定義的時候，如果說假定我們真要把都會做一個定義的時候，我們一定考慮說如果是像這個都會我可以畫個邊界，這邊界畫在什麼地方？人口的流動來畫邊界的話，可是人口的流動我怎麼測量？那如果說以人口的聚積來做邊界，那就忽略掉人口的流動，對不

對，那這是一個比較困難的地方，那其實我的個人觀點是其實我們在考慮這個都會的時候，可以以產業佈局或者是經濟的活動那種連結，可能比一般的單純的人口流動可能還比較貼切我們這樣的講法，所以第一個齣，我們在談這個當然定義很重要嘛，定義會牽扯到我們觀察世界的一個方式，所以如果說把都會治理分成兩部分來看，一個是都會、一個是治理，那這個都會很明顯它現在可能不是一個很清楚的一個行政管理上所界定的一個概念，那如果說行政區重劃以後呢？那可能他就會變成一個實體的疆界，那很明顯的這個都會就像主持人給我們的參考資料，他可能是一個功能性的一個場域，工能性的一個活動的場域，那這個功能性活動的場域他的邊界可能是模糊的、他的邊界可能是變化的，所以這個都會他很可能是跨既有的行政區域，這是一個考慮面向，第二個呢，就我們如果回到台灣目前情況來看，就日常生活裡面，我們其實一般人大概都會指出台北都會區、台中都會區、高雄都會區，這是常識，所以很明顯的是那個主計處分類的方式可能會有一點比較需要再補強的地方，所以我們可不可以回到我們一般常民的生活方式裡面來看那個我們概念中的都會區是什麼，這是第一個；接著他不是一個很明顯的一個行政的區劃，他是一個功能活動的表現的話，他這個都會的概念他一定含有跨域治理的概念在裡面，那這個跟跨域治理是不一樣的，所以他處理的就是都市問題，可是都市問題可能是跨域的，然後再這個裡面他也不是一個單一的行政區域可以去處理的問題，那我想說就把各位所講的還有提供的參考資料裡面我把它融合出來，所以基本上我比較傾向他是一個功能活動這樣一個場域，我們來界定這什麼較一個都會，這都會很可能就是人口幾百萬以上的，包括中心程式跟衛星城市都在裡面，但他會有一個界定上的困難，既然說他的活動範圍他可能是跨邊界，他一定是跨邊界的情況，不管是水的汙染、經濟的活動、交通、治安等等，那面對這個求證不出的問題的時候，我們該怎麼來看都會的問題，那後面就牽扯到治理的概念了，那治理的概念他可能是行政學上一個比較特殊的界定，談概念問題、治理問題，剛董老師剛講過說治理的概念裡面可能從一九九零年代中期以後可能經濟的危機等等興起這個部分，事實上我們看治理現在已經有不同的看法，主持人也在這邊談到，比如說全國性的

治理等等，所以我會建議就是說在我們考慮的部分在下定義的時候，我分長同意馬所長說，我們應該可以有點想像的空間，如果把全球化的概念帶進來的時候呢，那我們所看到的都會的活動，可能不僅是功能的連結了，他可能還有虛擬空間的互動，虛擬互動的連結可能是跨過中央程式到外面去，比如說我們講說向外移動、向外移轉的這樣觀念，那是可能比較具有前瞻性的看法。所以回到這裡面來看的時候那我們對治理的這個定義我們可能就必須要做一個比較清楚的、有一個前瞻性的這種思考，那我會建議是說也許我們可以從他談都會治理的時候呢，也許可以從兩個我們現在比較流行的觀念裏面來做觀察。第一個就是全觀性治理，另外一個叫作協同式治理，這兩個角度裡面會有不同的意涵在裡面，為什麼談這個部分，假定我們都會談的是一個功能、一個生活的一個連結，它可能不是很固定在一個固定的行政疆域裡面來看的時候，那他具有跨域的特質的時候，他牽扯到受影響的人數可能是非常廣的時候，我們從這個定向來思考的時候，那面臨這樣會出不窮的問題，我們衷心的價值觀是什麼，可能要去來做一個判准，是不是這兩個觀念提供我們一個不同思考的角度，在這樣裡面來講他可能包括是垂直的、水平的多項的網路連結在這裡面，還有一個就是公部門在這裡面扮演什麼樣的角色？他是領航還是操槳，還是領航和操槳都有等等，這可能是我們必須要去思考的問題，所以在這個部分裡面來看，我們談動機促進壓力底下來看的話，那我個人覺得它是生活方式自然而然形成的一種生活的區域，這包括人口的流動經濟的活動在裡面，甚至我覺得包括文化的互動都在裡面，那這個東西我們可能不能夠以固定的疆域來看，第二個特質他是跨既有的行政區域，所以它具有跨域的特質，跨域的特質裡面他一定是包含橫跨了不同的政府部門，包括水平的政府部門、垂直的政府部門，還有包括我們的非營利組織。包括社區包括個人都在裡面，因此我們在思考這個治理的時候，第一個這個政府的定位是什麼？第二個呢，我們的價值觀是什麼？所以是不是我們所講的比如說全觀性治理或者協同式治理的概念可以適用在我們都會的定義裡面，第三個講說，如果說我們要對都會地區跨邊界，比如說談到最後一個第四個－他的治理結構，在我來看，如果說我們要談到都會治理的時候，真的要談下去很可能在

台灣來講一定要做行政區域的重劃，當你一定要做行政區域重劃的時候那個行政區域的邊界就要下去，當行政區域邊界一下去的時候他自然就會形成一個整個生活的重組，那從這個角度來思考如果他是有一個正式化過程底下的時候，正式化過程變成一個行政單位的時候，那我們在去思考在這個裡面的時候那我們的公權力或者是我們的行政機關、我們在體制上應該怎麼去變化，這時候可能跟我們的概念有很大的不管是任何一個治理的概念裡面大概都有非常密切的連結，那為什麼最後一個抬這個東西，全觀性治理或協同式治理的觀念來看，第一個我們可以從兩個角度來看，一個全球化變遷，你在看看各國家發展趨勢底下，不管是歐洲國家或者應美國家，都講公私協力，很明顯的就是說在西方國家裡面他的社會變遷發展趨勢底下他界線是很模糊的，另外回過來看我們看台灣的發展情況是不是也一樣？我個人的觀察也一樣是如此，這個是邊界模糊的一個狀態，他不可免的狀態，從國際發展趨勢跟台灣發展趨勢其實方向上是很類似的，這是第一個，第二個呢在制度選擇的方向上我們主要都是蔣民主制度，其實我們看共產國家，古巴那些不要講，你看像中國大陸，他的發展趨勢是不是也是往這個方向來走，他也是邊界模糊儘管他共產黨還是扮演很強大的角色，可是他在授權的方向來講是不是基本上也是往這個方向來走，如果說往這方向在走的時候那裏實務上的考量回過頭來看，在東方或西方不管在政府角色變遷底下，不管是單一制國家或者是聯邦制國家過者內閣制國家底下，政府的角色是不是也在根本的變化，那這也是我們觀察到的趨勢，如果說實務上跟政府角色變化的趨勢都是我們所看到往這個方向來走的時候，那再回來看我們使用這概念，當然我會問：是不適合用在台灣？如果這個這個發展趨勢至少說他的本質的意涵概念部分可能對台灣的現象解釋還是有某些的部分的啓發，雖然是實際上不太一樣，那這是我對這個部分我個人一些基本不同層面的分析請各位來指教，謝謝。

**李長晏教授：**

謝謝史老師給我們從各種層面的角度來看，而且把都會跟治理這兩個作蠻清楚的指引...怎樣對他做個定義，我想...我們會在整個研究過程

當中，這些功能性活動的表現，我們也都有關注到，甚至處理跨域的問題，當然都會裡面的跨域問題，跟一般的所講的跨域...這種跨行政區，有些可能是縣市之間，那還是有一些差異，這個部分我想...在這邊又得到一個印證，只不過就治理的部分，倒是第一次聽到史老師建議我們從全觀性跟協同治理的角度來看，這倒是我沒有特別注意到，我想這是提供我們一個思考，甚至可以把它用在都會治理的界定，或是在整個處理都會...制度設計的一個參考，那接下來我們請林錫銓老師...

**林錫銓教授：**

那既然是焦點團體，那就要沒大沒小...大家就隨便發言嘛！我也提供一些看法，那我會覺得都市(會)治理這個概念...基本上是區別性的概念，區別與何呢？就是剛剛主席講的都市管理、都市統治這樣的概念，既然要做區別，都會治理，就是當地方管理、地方政府這樣的概念是談了很久才冒出來的新的概念，我想兩者之間，既然是區別性的概念，它必須要把區別性的概念清楚點出來，可能對都會治理的概念才更清楚，那...首先，城市管理跟都市治理的差別在哪？當然第一個是...一個是城市、一個是都會。我覺得對都會的理解的話，是 city region，這概念是比較清楚的...就是包含一個中心城市，和其衛星城市，這樣子的概念構成的，從 city region 來看待都會區是比較容易了解的，它也必然是剛才史教授所講的，它必然是跨界的、跨既有的行政界限，它本質上必然是這樣子；然後，其次，那地方政府管理與治理的差別，大家剛剛都有提到，很大的差別是：原有的政府失靈了，既有的政府運作方式已經不敷使用，因此學者才會提出治理這樣的一個新的概念，這...我會覺得說都會治理這樣的概念，或是治理，這樣概念的本質...核心本質是動態與務實的觀點...從務實角度來看的話，都會區的形成，都會區的歷史發展，就是整個社會生活的實際面，我應該這樣講...它其實它的務實是展現在兩個方面，第一個，都會治理是在回應社會生活的實際生活發展，回應社會生活的實際生活發展這個務實面，原本地方政府的管理方式已經不足以回應社會這些實際的城鄉交流，中心城市跟衛星城市這些複雜的互動關係，它沒有辦法回應！所

以它必須要有新的政治運作模式，叫作都會治理，以來回應實際的生活需求；那第二個務實層面就是，剛剛講的既有地方政府失靈，既然失靈了就必須要找出新的管理方式，那...所以我會覺得說，在理解都會治理的時候，我們常常會有一點中毒太深，就是說：很容易將政治運作停留在原本的傳統政治運作思維裡面，動不動就要行政區域重劃...、一個合法性的制度...這樣的概念不斷地要把疆界劃清楚，可是基本上都會治理本身就是很動態的，中心城市與衛星城市期之間的狀態是動態的，隨時隨著產業、社會生活...各種面向，隨時都在動的，所以就像剛剛史老師講的，那邊界不可能畫清楚，你一劃清楚，就會回到傳統的治理觀念裡面，那就失去了都會治理它的動態的本質，我想這個主題以往有作過很多研究，大家動不動就在期望政治制度產生、期望國土重劃、行政區域重劃...你動態的東西老是要用傳統觀念去看，我會覺得蠻懷疑的？！這樣的思維是不是出問題了？包括我們待會要討論制度設計的問題，這個東西是不是要更多想像，還是要回到傳統，尋找一個很制式的制度設計...我會覺得說，它的本質是動態、是務實的觀點的話，其實它是要隨時回應都會區社會生活的變動，所以我認為，它的產生是因為要正常是對傳統政治運作模式作個批判，我認為不應該區別出來，所以我們對都會區治理的想像、制度上的想像應該是要掌握這個本質。第二題，我想說都會治理成為治理單位其動機與壓力？我覺得這可以從兩個面向來看，都會區之所以會變成重要的討論的治理單位，它其實有主動與被動的面向，被動的面向就是剛剛講的，社會生活是活的，制度是死的，那社會生活一直在變，尤其是都會區這種超複雜的社會，它的變動性是很大的，所以...社會生活是活的，制度是死的，因此常常是制度在追著這都會生活的狀態跑，所以他很多狀況是社會問題，都會、城鄉之間，中心與衛星城市之間，發生很多...交通、環保問題之後，這政府部門或制度上才會辛辛苦苦的...爲了要回應這個東西，他被動必須要去創造一個新的、跨界的...或是甚麼高高屏(會報)，以來回應這個，他是被動性的，他是所謂被討論都會治理的壓力。可是另一方面，也有是主動面的，創造性、想像的這個面向，剛剛很多學者也提到...全球化競爭、區域單位不足、規模不夠啦...所以，有開始去想像說，如果爲了要適應怎樣的目的？

爲了要實現更周全的生活圈，或是爲了要回應全球化的競爭，那麼...我們是不是要提出某個願景來促成某個都會區的形成？之所以都會區會被這樣探討，有它的被動壓力，與主動的創造願景，是這兩個東西下去促成的，那請各位指教，謝謝！！

**李長晏教授：**

感謝林老師！我想...第一個問題經過在座各位提供意見，針對都會治理有歸納出這些特點，包括幾位老師講到的，所謂對都會區的定義，可能在人口流動，或經濟活動上的連結，交通運輸這部分...另外，從我們所講的都會治理內涵上面來看，大概可以從幾個角度來看，譬如說：功能性活動的展現、甚至它可能是一個跨域、跨疆界的這樣一個特質，以及同時剛林老師也提到 city region，這種歐洲強調的城市區域這樣的概念，還有從動態面跟務實面這個角度，可以讓我們了解到都會治理的一個特質，我想第一題就到這邊打住！那接下來，我們再針對第二個問題跟第五個問題，我們可以放在一起來看，台灣整個都會治理上面，假設北部、中部、南部這三個都會有它個別發展上的議題，或是它整體發展上，從這些當中可以提供我們一些關鍵性跟都會區治理有關的議題的時候，就這個部分，甚至它的整個研究內容是甚麼？我們把二(第二題)跟五(第五題)合在一起來講、來看的話，是不是可以就教各位，針對這一部分的問題提出一些意見，來作個討論！那我們先請史老師！

**史美強教授：**

我想先徵求主席同意，可不可以先在第二題跟第五題討論之前，我再補充一點小小的意見，好不好？因爲今天題目是都會治理，那我就想說...那既然是治理，治理在行政學上我們會有一些討論，我先提供我個人經驗，再來看第二、三題。第一個，在實務觀察來講，它會面對甚麼問題？就像主席所列的(wicked problem)棘手問題，可是這個棘手問題的本質是甚麼？那我要用甚麼觀點去處理？這是概念上的問題，我們跟董教授作整份計畫的時候，他的標題叫作環境治理，又是治理，所以我就在想怎麼都是治理？我就開始作了很多蒐尋，把 local



**governance** 地方治理、跨域治理，都會治理我沒有處理，全觀性治理、多層次治理、環境治理，我把學者所講的，還有歐盟所講的定義，我全部把它拿出來看看，到底怎麼講？後面都是治理，前面都不一樣，後面都一樣...對不對？好，那我怎麼把它作定義整個搜尋以後，搜尋以後，我發現它們有一個共通點，那這個 **governance** 的核心是甚麼？不管是明白地講出來，還是隱喻地講出來，我歸納出一個東西，它們在講 **governance** 的時候，不管前面 title 是甚麼？**governance** 有很重要的特質，就是 **network**，就是網絡...因此我們談治理的時候，它是跟管理不一樣的，那在 **governance** 概念底下我怎麼作管理的動作？或是 **governance** 底下我怎麼作 **governing** 的動作？就有層次的分別出來了，所以爲什們跟第二題跟第三題有問題？因爲它有棘手問題反映怎麼樣的社會現象，那跟我們治理概念能不能配合在一起呢？這是我們必須要去討論的嘛！當我作搜尋完之後，我還寫了 paper，說明核心就是 **network**，這是一個中性的概念，是描述現象，那我們所談的 **governance** 的背景，就是 **network**，那我在 **network** 裡作 **governance** 的工作，這裡有兩個層次要談；第一個，在 **network** 裡作 **governance** 的工作，那政府的角色是甚麼？第二個，你的棘手問題是不是也在 **network** 裡面？那個棘手問題也是跨邊界的，也就是說，在談都市治理的時候，你處理棘手問題，跟處理跨邊界的棘手問題，你的特質是甚麼？或是在一個行政區之內，或是在一個行政區之外，它都是跨界的，那從 **network** 裡面來看，它所面對的問題，是這兩個就是不是可以有個關照了？！我們看這個問題就不是單向的問題，是多面的問題，它的本質是在 **network** 裡面，當我們談治理的時候，如果可以扣緊到在 **network** 的概念，再來看這個問題的時候，那我們的解釋是不是可以寬廣一點？剛好前面我是跟董教授作計畫時，我作過這樣的一個搜尋，所以我把它提出來，爲什麼我前面在講說...在談定義的時候，全觀性治理跟協同式治理，它是有價值意涵在裡面的，那其實它的核心都是 **network**，包括這次最新一期的 JPR，它有一篇文章談協同式治理，事實上你看一下，它的核心就是 **network**，如果這可以釐清的話，再來看這個問題的時候，那這個問題自然必須就把它放在網絡裡面來

談，這樣的觀念跟問題，我們就可以取得一定的連結。對不起，浪費各位的時間...作點小補充！

**李長晏教授：**

謝謝史老師的補充！那這個部分確實要有這樣的網絡的現象！好！那我們接下來是不是針對第二題跟第五題這兩個一起來談，那我們先請魯老師！

**魯俊孟教授：**

主席、各位先進！聽過各位先進剛剛所談到的很多概念，讓我想到了...我們是不是可以在談跨域治理，或是都會治理這個概念的時候，先揚棄我們人類在談管理疆界上的先見，就是地理疆界的限制，如果我們可以把它拋掉的話！那我們這時候如果要談治理的制度結構或治理的關鍵性議題的時候，我們是不是可以容許一個變動式的管理機制？也就是說，我們先假設...你看看我們說明書的表一(來自主計處)所列的五大都會區，這是一個典型的受到地理區塊所作為前提假設的設計嘛！它先談到的就是地理範圍嘛！如果我們今天不要硬把它分作五大或多少大都會區...我們今天就來看，如果我們用功能，譬如說：治水。如果我們以治水來講的話，我們談中部的治水，中部的治水到底有幾個流域？我們就成立治水的 **society** 這樣的觀念，由它自己來整合它的疆界，也就是我們今天可能必須要去接受非常多的不同疆界的管理的這樣子的機制，而這個機制可能會長期存在，或是短期的存在，只要它能夠解決問題！那如果我們現在先揚棄地理疆界，然後虛擬的、變化的、動態的、網絡的關係的時候，我們這時候可能要從功能來界定都會治理的範圍，如果假設是說中部的經濟發展，可能我們就是要連苗栗南部的幾個鄉鎮或彰化的，甚至遠到雲林的幾個鄉鎮，我們都能納入中部經濟發展範圍之內，如果談到中部的工業發展，可能我們範圍就會變化！那如果我們可以接受這種變化，以功能來作為先決條件，來決定都會治理的範圍的話，可能會比我們先以地理環境來作為分界的範圍來看的話來得好！因為明顯假設我們看到這樣一個問題，這個研究單元有哪些關鍵性議題值得討論？如果我們按照地理疆界來

畫的話，我們很明顯的會把桃竹苗三個地區的客家文化切作三個區塊，那文化傳承活動怎麼串連？所以說如果我們可以討論這樣的議題的話，倒不如我的建議就是說...關鍵性議題就是以他的功能走向，而不要限制在地理疆界為它的範圍之內，這是我提出來的一些看法，就教於各位先進...

**李長晏教授：**

魯老師，如果說從功能面這樣的角度來看，那可能都會區治理的一些議題，大概譬如說：水資源的、甚至有所謂我們所講的...文化，那因為文化本身可能又侷限在各個縣市政府、各個行政疆界的影響，就是說在這樣的情況之下，那我們整個都會區在發展上面，剛從功能面來界定，我想這可能是一個方向，可以去思考，就是說都會區的關鍵性議題可以從功能的角度來看有哪些？那...能不能有其他的角度來看？怎麼樣去界定關鍵性議題？因為我們大概講到說產業的發展、水資源的管理...這幾個特定的功能議題，一般也大概是從這方面來探討。那我想再聽聽看是不是哪一位，還是馬所長好了...

**馬彥彬所長：**

謝謝！我覺得剛剛我當磚當得不錯！後面有很多玉...再丟一下我自己的一些觀察跟看法，但是可能沒有辦法完全扣合主持人的要求，就是第二題跟第五題，可能有一些還會涉及到第四題...就是未來的一些挑戰...我自己的一些想法是這樣子：就是...如果我們說整體發展的問題，那當然有一些是普通性的問題，那普通性問題就是說...大概交通大概跑不掉，一定會有，現在最新研究是，雖然電子化了...雖然網路化了...大家都說可以可能在家工作，大家都說辦公室可以非常的流動，所以說不定交通會好一點！可是所有的研究都說錯了...所有的研究都錯了...交通只有更差，不會更好，為什麼？因為大家跑得更勤了！因為到處都可以去！跑得更勤了！所以交通更慘！它這個資訊化程度越高！交通更慘！所以這一類需求我就不再多發揮了！像治安、環境這些問題都是一定會有的！我想我比較扣在台灣的一些問題，我自己的一些觀察，也許有錯誤！第一個就是，我覺得台灣的都會發展它們

還有一個彼此間的相互關係，可能也是值得我們去觀察的！我為甚麼要講這個？我只講一個...我老覺得所有都會都想複製台北經驗，我個人觀察是這樣，都想複製台北經驗！但是，第一個，台北經驗好像沒那麼好！這是第一個！第二個，不見得能複製，它有捷運，我們就要有捷運；它有大劇院，我們就要有大劇院，它要有甚麼，我們就要有甚麼！我覺得複製的這樣的一個態度，我覺得可能是第一個小子題，那整體發展的問題，我自己好像看到一個缺乏它自己都會區的定位或是策略，我覺得好像沒有看到這個部分，那同時，即使想要複製，好像也無助於目前各個都會區之間，假設五個、三個，不管怎麼比啦！並沒有解決這幾個都會區彼此之間的不均，就是差距！並沒有解決嘛！雖然都想學，結果都學得不好！學得不像！這是一個問題。第二個問題就是說，我剛剛講的都會區彼此之間的問題，整體而言，如果說每個都會區內部的問題的話，我自己感覺到一個共通問題，就是...可能也是全台灣的問題，但是沒關係！反正都會區已經佔了一半以上的人口，所以本來就算！雖然我們都說公私協力是未來發展的趨勢，我們都知道治理裡面有一個非常重要的概念，就是不再是公部門或公權力唱獨腳戲了！它開始有很多不同部門，包括第三部門的參與，這些我們也都有觀察到，好像有這些現象！也都好像看到這樣的一個趨勢，坦白說，我自己的觀察，絕大多數而言，台灣都會區內部公民參與還是低度的，非常低度的！所以，在這種情況之下，說是公民冷漠，也可以說是市民冷漠也可以...這種情況之下，這樣的都會的發展在其實所謂公私協力上面的發展，其實還是有一段距離的，我想，這是整體...整體上面的一個問題！那第二個，我還是從社會變遷的角度來看看，我認為也許可以從幾個問題來看台灣都會區未來應該要發展出來的一些新的能力，或是必須要面對的新的問題！我想，第一個指出來的是，現在是個風險社會，這個概念是現在社會已經進入到風險社會，最簡單的英文比方就是，**from good to bad**，就是從 **good**、好到，現在我們已經開始重視 **bad**，我們開始不在乎哪一個奶粉比較營養？我們比較在乎哪一個奶粉裡面有毒？這樣的一個風險社會的一個變遷，其實它改變很多生活邏輯，跟社會文化邏輯，改變了很多！所以，在我來看，未來都會治理面對的大問題，或是需要培養的能力，或者值得

研究的議題來看，恐怕是風險管理的機制，或者面對風險問題，以及如何培養管理風險的機制或能力？或者最後一題啦...作為研究課題，在台灣如何建立起風險管理的機制？我覺得應該是一個大的課題！這是其中一個！另外一個，從社會變遷來看，台灣的移民社會色彩在上升當中，就是說外來移民這個色彩在上升當中，雖然，或許在某些地方我們看到是可能是在偏遠地方，也許在漁村，也許不在我們今天所謂都會區裡面，可是這樣的趨勢跟比重似乎有在增加的情況！那麼，隨著台灣的社會變遷，可能未來都會治理也必須要面對所謂的移民，我不知道再用治理，會不會被史老師罵？！移民治理，這我亂講的！也許還真的沒聽過有人講，也許不好！我覺得面對移民問題、移民社會如何來處理它們的...我想...用管理是非常不當的！管理移民是不當的！就是如何在生活裡面，在社會制度裡面，包括社區關係、包括教育體系當中去接納，以及跟他們產生融合，或是一個共容，不一定是融合...這樣的一個關係，我認為可能也是未來都會治理必須要面對的問題，那同樣的！因為面對這個問題，所以應該要培養這方面的治理能力，或許也可以當作是一個該研究的課題，對我而言啦...我是把它串在一起！一個是風險社會、一個是移民社會；那第三個，我想...任何一個都會還是跑不掉啦！在全球化的發展當中，都會與都會之間還是有競爭的，這樣的競爭其實對內來說是正當性的宣稱，對外還是有發展上的...吸引資源、吸引外部人才，或者是資金的一個非常重要的競爭力的來源，而這個來源怎麼建立？我還是用也許是學者的看法，有些經驗研究我還沒作，它們比較強調就是這個世界上我們看到那幾個比較好的，能夠吸引人才、吸引資金的大都會，大概都是它們能夠去建構出一種所謂創新的氛圍，一個創新的氛圍，這個氛圍不是用喊的，它是必須要用很多包括服務業，包括知識產業，包括文化產業在上面的一個營造，那藉著這樣的營照，來使得它成為能夠吸引先進的服務業或高科技產業，或者是一些比較先進的人才，或者知識的匯聚，這個我覺得恐怕是未來都會治理上面必須要面對的一個課題，也就是說：我非常同意剛剛林教授說的，不只是被動去回應已經產生的問題，還必須前瞻地主動去創造價值，我覺得這恐怕也是未來都會治理不能夠去迴避的一些問題，我想說就先這樣子提一下，北中南有甚麼差別、

有些甚麼問題？這個其實我也很少去台北，也很少去高雄，所以不太知道！台北的問題，我覺得啦...剛才董教授講的我覺得蠻同意的，台北我覺得應該是兩面，一面它應該是全台灣這個嵌入到全球化網路最深的一塊都會，相較於南部地區而言，北部地區它嵌進去的程度最深，所以他最有機會成爲台灣進行全球競爭的都會區，但是反過來也因爲這樣，它跟其他地方越來越不一樣，越來越孤立、切離！我想這是一體兩面！我想這是一體兩面！所以說假如我們賦與他這樣的定位跟期待的話，那這樣很明顯地它現在面對的問題，恐怕就是它的國際競爭力實在不怎麼樣！就是還差得很遠！可是它卻是我們比較有機會的一個，也許這是一個它可以去進行、去努力的！那台中地區的話...不太知道，一天到晚聽到說台中縣市要合併，然後一說要合併，聽到很多人說...這是我聽他們講的...就是說...像台中市說合併可以，但和平鄉它不要，合併可以，但和平鄉我不要，爲什麼？那麼大，又沒人，沒產業，包袱...也就是說在中部都會區我們看到的是，其實我說的是即使是以主計處這樣的劃分的話，我們看到的其實城鄉差距跟貧富差距，似乎還是在三大都會區裡面，看起來恐怕是比較明顯一點！南部的話，也許我有偏見，不是都不好，所以差距也不是太大！南部其實面對的恐怕是它怎樣整體人口跟產業的提升跟轉型，恐怕是這個問題比較大！我想說，先匆匆忙忙地把第二題跟第五題...好幾題一起回答，再拋一塊磚，謝謝！！

### 李長晏教授

謝馬所長！馬所長當這個磚塊真的蠻厲害的！不過剛建議我們這幾個風險社會、移民社會跟都市或都會治理上的創新，其實我發現我在閱讀國外一些文獻，我發現到好像在談都會治理最近有一篇文章蠻好玩的！它講到當創意碰到都會治理的時候，會是怎麼樣的一個狀況？creative 跟 metro-political-governance，當這兩個東西碰在一起的時候，我發現...噢！這個觀察越來越強調城市美學、創意，這個部分我想，我們林教授在這方面政治美學有他的相當獨特的見解！我想，接下來是不是...請董教授！

**董建宏教授：**

不好意思！剛剛聽了好幾位先進的一些見解，覺得真的是學習到蠻多東西，特別是像幾位老師在定義上面的釐清，覺得對我們這些後進學者來講都蠻重要！談很多現象，可是一些本質問題很多都沒有抓住...那我想其實...對我來講，都會治理會有哪些問題？你說會有關鍵性議題是哪些？從我個人研究經驗來講，那些我很想去討論...就是說，當我們剛剛提到說，governance 的核心在 network，就...史老師談這個，魯老師跟馬所長也都有提到一些...流動式管理或交通便利...或風險的想像的時候，我其實在想到的是說，其實 network 所造成的東西其實是很有趣的，它在一方面把某些人拉近了！它一方面也疏離了某些人！因為當你沒有那個資源切進去的時候...那個 network 的時候，你本身就是局外人了，我以前讀過兩篇文章，一篇是我的老師寫的，一篇是一個華人作家寫的，很有趣都在講紐約市，他們兩個人講的紐約市是兩個不一樣的紐約市，雖然他們幾乎作的是一樣的事情；那個華人作家寫的紐約，他說：他形容他們的生活是比較早期，大概六、七十年代...六十年代的留學生，他形容他們的紐約的生活是像老鼠一樣，為什麼？他們住地下室，很窮！住地下室！然後呢...搭地鐵，然後，在中山館的地下室洗碗、煮飯，他的一天都在地下室！他唯一看到地面的時候是天黑了！或者太陽還沒有出來！這是紐約社會底層的人的生活模式！我的老師他寫一篇文章，討論那個 transportation 仕紳化，我們老師說其實紐約現在所謂的新興的 power block，他們過的生活是 city daily，封閉式的生活，比方說像我講的那位台灣同鄉住在川普大樓裡面，他在一定程度上不需要接觸紐約的空氣，因為他就直接搭電梯從他的住家到地下室，開著他的車出去，出去到哪裡？可能到歌劇院，不是！是 Lincoln center 的地下停車場，停了...他坐電梯去聽音樂，然後就出來，然後又到別的地方去，也是一樣！停到地下室就出來，他跟紐約空氣的接觸是...他跟那些勞動的人不同，就都不一樣！他自願的！他覺得他爽，就去中央公園走一走，去呼吸新鮮空氣；如果不爽他一生就這樣過也沒關係！很多人這樣作，非常多人的生活是這樣子！過去紐約的有錢人是要去 long island，現在他們要從 long

island 搬回到紐約市中心，然後他們就過這樣子的生活，可是紐約市民，所以紐約市的警官誰看？紐約市警官給我們...第一個，像我們這樣的窮學生去看，沒事就在那亂晃！第二個、而且主要是給觀光客...那我們回過頭來看這個跟台灣有甚麼關係？顯然剛剛各位老師都有提到的...就是台北市，跟大台北都會區，跟台北市以外的幾個城市想要作的事情，我的生活經驗是最有趣的，我們家裡有一小間房子在台北，所以我戶籍必須搬到那裡，省房屋稅，然後我在台中工作，我家在高雄，我每次去銀行開個戶，人家都以爲我是詐騙集團！覺得說...你這怎麼這麼奇怪！戶籍在台北，你資料有一部分要寄到台中，一部分資料要寄到高雄，你這是在幹甚麼？我說這很台灣化啊！現在在高鐵運作邏輯之下，很多人是這樣生活，可是這樣生活如果是甚麼？當我們都透過大眾運輸系統，透過大的這些交通工具在運作的時候，我們發現說：彼此之間對很多東西印象開始模糊了！我上上禮拜到中研院去發表一篇論文，就是討論高鐵...我的研究是做高鐵的，然後林欽榮老師是我的評論，然後我們就提到一件事情是說，隨著高鐵運作越來越流暢，大家越來越多人，很多人開始發現說：他對台北市的理解越來越模糊了！對台北市的印象越來越模糊了！爲什麼？我下了高鐵，搭捷運就到我要去的地方，捷運不會到的地方，我大概也不會去！所以我對台北市的認知是什麼？是那幾條線。線以外的空間到底發生甚麼事？我不知道！一樣的，你對高雄市，只要不是住在高雄市的人，現在到高雄市的運作到底是甚麼？下了高鐵就是去搭捷運，捷運站到的地方他們會到，捷運站不會到的地方，他們也就不會到，就是這樣子...那我們對這城市的理解是甚麼？我們甚至會越來越發現說，台灣社會從過去以來，一直存在著所謂城鄉差距，南北差距...其實反而會隨著這樣的 network，network 的想像、network 運作的邏輯會加重，因爲我們會越來越不認識彼此！我們越來越不認識彼此！我在台中市沒有車，所以我對台中市的認識是甚麼？就是中興大學！或者是中興大學公車可以到的地方，那比方說我要去那個上次史老師他們開的研討會...我去東海就搭公車，原來搭公車可以到東海，所以顯然的是，只有我這種人才會去搭公車，因爲我是外來人。對於本地生活在這邊的人，生活習慣是不一樣的。那顯然結果是什麼，如果有我們這種所謂



外來的知識菁英，不要這樣說好了，就是有念過一點書的人，要去跟人家講這個城市應該要怎麼發展，顯然是有點可笑。可是我們這些人，或者是比我們更有能力的人，他們其實是這樣在運作的，因為他們是處於這樣子的 network 裡面，他們在進行這樣的 governance，所以這樣像馬老師提到的風險管理，我其實覺得這樣才是風險，他的風險來自於說，在地經驗沒有辦法跟實質的管理階層做連結，胡志強是怎樣的人，他是一輩子在台北當官的人，他的台中經驗只是他大學以前在台中念書的經驗，他跟台中市的關係，就是他回台中當台中市長，所以他對台中的治理經驗，就是引進國外的資本，來改善城市，這從哪裡可以看得到，從高雄市看到，謝長廷也是做同樣的事情，謝長廷藉由城市風貌的改變，吸引了大量的土地資本或者是建築資本營建資本的進入，改善了高雄市的都市風貌。可是當我們第一代的高雄小孩，就是我們父母是移民的，我們是第一代的高雄小孩，我的朋友都是屬於中產階級的，我們要回故鄉，其實故鄉變得比較好了，我們真的就像『海角七號』裡面的『嘉』一樣很厭倦台北了，想要回去了，我們突然發現說，我們回不去了，因為沒工作，當城市變得很漂亮的時候，城市的實質內涵是什麼？沒有！台灣的社會或者是中央政府一直在強調的是什麼，是高科技產業，服務業，金融服務業，甚至是今天還有新聞談到邱正雄副院長還在提台灣要成為亞太營運中心，亞太金融中心，他難道不知道，今天世界上叫做金融中心的都倒掉了嗎！而且台灣目前的產業狀況實值上來說，還有百分之四十幾的製造業，我們的製造業還是佔了百分之四十幾，我有一個學弟正在做研究，發現到說台灣社會有一個迷思，認為說我們就應該發展服務性產業高科技產業，其實都沒有正視到製造業在台灣一直佔有很高的比例，有百分之四十幾，不是像美國說製造業已經萎縮到只剩一點點，那就是說是誰提供一些資訊來運作一個都會，我剛剛看那些資料，其實我之間看那些資料，就一直有個疑問想要請教主計處，就是說為什麼台中市叫做金融城市，台中市哪個地方讓主計處或者是其他都是會認為說他是一個金融城市，他有什麼樣的優勢去發展成為一個金融城市，我完全不懂，我們從一個網絡的角度來看，他的網絡有能力去做這樣的事情嗎？所以我覺得回過頭要來談的是說，當我們再討論都會治理的時

候，台灣面臨一個最關鍵的問題是說，我們因為長期的城市空間的裂決，所以在某個程度上也要讓他們的邊界得以流動，模糊，但是回過頭來看，這種邊界的流動與模糊，會有很嚴重的問題，便是資源分會有不合理的競爭與浪費。我的老師張景森在十幾年前便寫到台灣要變成三都十五縣，即便到了今天依然沒有三都十五縣，我當初有參加那個計畫書的撰寫，我一直到了今天仍然覺得那個東西對台灣是很重要的，因為有一個問題便是說我們今天空間資源與土地資源的規劃運用的邏輯太奇怪了，然後我們的縣市首長，因為是民選的關係，隨著民選的加強，隨著中央到地方什麼都可以選的時候，我們開始去所謂資源無謂的浪費與競爭，比方說對我來講，台灣應該要去做一件事情，南投應該要廢縣，南投之所以有那麼多亂七八糟的開發，就是因為南投有一個縣，有縣就會有縣長，就會為了選舉而亂開支票，像是廬山（溫泉業者）只有四張合格執照，告訴各位，那四張也是不合格的啦，他的建築執照跟他行使的部分根本是不符合的啦，所以廬山（溫泉業者）沒有一個是合格的，那為什麼廬山可以這樣子做，很簡單，就是選舉人情壓力！吳敦義譴責前任縣長，人家告訴他說那家倒掉的業者在你的任內你也沒去取締，吳敦義說，在我任內他（溫泉業者）沒有倒掉！顯然這就是我們民選首長的邏輯嘛，就是只要在我任內沒有出事就好啦！現在我們台灣一個最主要的問題，就是我們民主制度有衰退，因為民主制度有衰退的狀況，所以我們的都會區域治理才會出現問題，因此才會有人去談都會治理。因為管理都失效了，所以回過頭來說，如果我們先不去處理這些地方政府，不去處理進行一些實值的空間的再改造，你根本沒有辦法去討論下一步要做的事情。如果我們沒有辦法去把實值空間做完整得更合理的運作的時候，各個地方首長，姑且不管有沒有私心，都要替自己的地方講話！我以前住紐約的時候，看到說我們駐紐約的代表非常可憐，每一個月都要應付地方首長的要求，說我們要招商，我們的代表真的很努力，但是就是說紐約的生意人都很疑惑，每一個地方都拿厚厚的一本計畫書，都說自己有多好有多好，都說自己有機場有什麼，他們會想說，奇怪，你們台灣真的有那麼大嘛？怎麼每一個城市都可以有機場，有科學園區，有金融中心，這完全違背了人家對於一個國家資源運作的理解，所以我認

為說台灣在講都會問題時的前提，應該是要在簡化體制的複雜性，簡化橫向溝通的缺憾，簡化過份的資源競爭，簡化或消弭分工的爭議，讓民主選舉的政治現實可以回歸到比較合理的機制，因為我們在整個運作過程裡面，其實台灣都會區所發生最大的問題是，他的集體消費不足，而這卻是過去政府有意運作的結果，因為當集體消費不足的時候，我們就會用比較廉價的方式去運作，讓大家就生活比較容易，擺地攤就可以生活啦，房子也不用蓋那麼好，只要有地方住就好，所以相對的你的工資也比較便宜，所以出口的產品相對來說也比人家的低廉。但這是過去的事情了，現在在面對到集體消費不足的時候，就應該要去面對與解決。可是我們的都會，城市甚至是地方政府的運作邏輯卻沒有跟著改變，中央與地方政府的關係沒有改變，地方政府每年都要向中央來去討，中央統籌分配款在那邊吵，其實我覺得這是很不合理的，我們的地方政府又礙於選舉，又沒有那種膽識去訂定地方稅，在都市計畫裡面我們有講一件事情很重要，就是說土地增值稅是地方稅，而且要百分之百留作都市再開發基金。可是顯然我們的現實不是這樣子，土地增值稅拿去做很多其他的事情，而且土地增值稅中央會先抽掉，這很奇怪，所以我們永遠有一大堆都市保留地沒辦法開發，我們有很多事情在都市沒有辦法作，又比如說像是雲林縣，台灣第一窮縣，顯然很多事情都不能做了。我的學地在雲林縣當局長，他告訴我他佩服那些政治人物，到雲林去做視察的時候，居然敢只穿皮鞋就進去踩，他說他們地方上（的人）都要穿雨鞋，為什麼，因為他們窮到說在雲林那邊毒品的取得是相當容易的，所以那個田裡面很常是埋藏針頭，用完都亂丟，雲林為什麼是黑道之鄉，因為政府無能，所以黑道代表新的秩序，廖福本為什麼很有力，因為他做事情都很公道，他價目表在他服務處貼出來，你要辦什麼事情都有價錢的，辦不到的，還可以打八折還給你，收兩成的工本費。很合理，民眾都覺得很合理，比起很多形象派的立委，甚至是你還錢送進去，他都不會幫你辦，他說你這叫做政治獻金，我沒有義務要跟你做對價的交換。就是說我們有太多資源分配的不公以及民主的衰退，所以導致了在都會治理裡面出現了，我認為的所謂需假的需求。因為原先應該要由地方政府要去功能的功能，沒有去做，反而想要去乞求一個更好的東西，

但請問，這樣有比較好嗎？可能不見得。所以我覺得要去談這些問題，最主要的前提還是說體制的複雜，橫向聯繫的缺乏，資源的過度競爭以及民主的衰退，使得我們沒有辦法用一個合理的方式去運作我們的政府，因為沒有辦法運作，所以我們才會想東想西，想一些有的沒有的，就像是史老師一開始提到的，網絡這個東西其實是在我們生活中最明顯也最嚴重的，而這個網絡往往都是掌握在少數的菁英手上，而這些菁英，常常又都是從台北看天下，而這些少數菁英在從台北看天下的時候，在面對很多層出不窮的地方問題時，又只能用很都市的角度去看，所以他們會大量的去蓋一些公共工程，交通建設，期望藉此來紓解人口壓力，促進地方發展，蓋高鐵的目的是什麼，高鐵都蓋在什麼地方，為什麼他們那些站都選擇蓋在很偏僻的地方，因為他說要發展新市鎮，為什麼要發展新市鎮，土地便宜，可以蓋很多房子，很多都市的人買不起房子就到中南部來買房子，有可能嘛？我請教各位，大家都是比較有能力的人，你們有可能在台中買房子，到台北工作嘛？高鐵一張票多少錢，有可能每天這樣坐嘛？我不要說別的啦，政府願不願意這樣做？你把一半的部會搬到中南部來，然後立院質詢的時候官員在坐高鐵上去開會，你看你願不願意，我覺得這是一個政治體制的問題，是一個民主衰退的問題，我們若不先去處理這個問題，那我們只是去處理都會治理問題的時候，我覺得這會有一個模糊性，所以我覺得研考會委託李老師研究的都會治理的研究相當重要，但是我覺得一個最重要的關鍵議題是說，我們還是要去談一些很實值的問題，你政府的體制還是要在講一次，你地方資源的分配還是要在講一次，這還是要去處理，我們今天再談都會治理時某種程度要去模糊掉這些問題，我覺得是有問題的。

**李長晏教授：**

謝謝董老師。我想剛剛提到的體制的複雜，橫向聯繫的缺乏，資源的過度競爭以及民主的衰退，剛好我最近也在看一篇文章，我不知道為什麼都會很恰巧去看到，可見得這個問題可能不是台灣特有的，而是全世界都可能有的問題，尤其台灣的現狀更可能讓人家憂心，所以這個部分，為什麼我們要談論到都會治理時，政府的體制還有地方資源

的配置，在我們整個研究的部分還是會碰觸的。好，那接下來請陳隊長。

**內政部營建署城鄉發展分署國土隊陳志銘隊長：**

剛這樣聽下來，好像一個很簡單的事情都被制度複雜化了。也就是說台灣有很多底層的東西若沒有辦法解決，其實我們都很習慣去透過一個新的途徑來解決舊有的問題。我想回到這個主題，我個人還是相當同意用功能性來看待都會治理的範圍。因為在實務運作上也是用這樣的角度來套用，就是說依照不同關心的議題，事實上就會衍生出不同的不一樣的都會治理的範圍，例如說交通產業所衍生出來的都會範圍，跟環境保護所衍生的都會範圍，甚至像是政治、文化或是信仰所衍生的範圍，在整個實務規劃上本來就不一樣。那我想治理本身不是一種口號，也不是一種虛擬的想像，治理他要回歸到行動計畫的落實，那因此我們在談計畫，那就一定要談論到空間，談空間，就一定會談論到範圍，我所謂的範圍是指計畫實施的範圍，一種計畫主題式的範圍，這個範圍基本上就會隨內在環境的變化，包括我們整個都市的變遷，還有包括人口的流動，這會變成一種動態的範圍，而七〇年代八〇年代，甚至是未來二十年在談論到都會治理時，都會不一樣，因為都市會成長。那為什麼要去談論到這種動態的形態，就是要談到資源的投入，我們一定要讓資源的投入有所目標，那就要回歸到都會治理的目的到底是什麼，為什麼我們要談這個治理，那目標當然是，我們希望都市可以永續的發展，這是一個最基本的關鍵，如果我們不想讓這個都是衰寂下去的話，那我們就不用去談論治理的範圍，放任他自由發展就可以，可是當我們希望都會有秩序的，能夠永續的成長的話，那便需要去談論到治理的概念。因此整個治理面對的問題我規劃是四個面向，那第一個是所謂環境的治理，包括像水資源的治理，包括像是災害的防治，便是所謂防災的合作。那第二個其實是社會文化的活動，包括像是休閒遊憩的合作，其實像北台已經在處理休閒遊憩的合作，我相信在中部南部都會有這種策略聯盟合作的概念。那其他還有像是治安的合作，其實每個縣都有警察局，但這種跨區域的合作，其實是需要被拿來討論的，那第三個其實是經濟產業的合作，那第

四個我認爲是最容易卻也是最難的，就是治理這樣一個制度的設計。就是說怎麼樣的治理模式是適合台灣的，國外也有提出很多種模式，但到底哪種是適合台灣的，我想說這個問題可以繼續在第三題做討論，就是說台灣到底應該用怎樣的治理模式，雖然也許他可以解決目前的問題，但在縣有的包袱下，像是地方自治的問題，地方派系的問題下，我們用怎樣的治理模式可以去達到所謂的跨域治理的問題喲，我想我針對第二的問題提出這樣的看法，謝謝。

**李長晏教授：**

謝謝陳隊長。請史老師。

**史美強教授：**

好，謝謝各位。我有一些意見希望可以給各位參考一下。我非常同意陳隊長剛剛提的那些產業發展，永續發展，環境治理是一個相當迫切的議題喲。那回到董老師所講的，如果我把董老師講的這些現象，可能國內國外都有，如果我們把那個董老師講的那些現象，as given 的時候，可是這種 as given 並不能阻礙都會發展，所以這種 as given 是既定的事實，而這種都會發展他也是一個發展的趨勢，他中間一定有忤格，但沒有辦法去避免的，如果說我們把董老師說的 as given 他就是一種制度了，不管正式的還是非正式的，都很難一夜去改變，可是我個人的觀點，我比較沒有那麼悲觀，那我覺得還是有活力衝破這個發展的可能性，這是第一個。第二個呢，很多行政的發展，管理上面，就像鍾擺一下，一下子擺過來，一下子擺過去，部見得什麼是最好的啦，如果我們是用這種觀點來看，我們心理上就比較不會那麼焦急，那回過頭來看，按照這樣的發展來看，目前的制度不太可能改變，即便是行政區域重劃，也沒有那個容易改變，那很多的法令也很難一夜之間把他改變，所以我們就把他們當成 as given 好了，可是這個時候來講呢，當都會發展他是一種不可逆的發展的時候，那這兩個一定會有衝突的地方，所以我覺得在整體的發展上面，除了我們所講的風險確實很重要，一個禮拜一個颱風，那地方政府該怎麼辦呢，我們可以看到他們沒有能力，那中央與地方政府在協調上面一定是出問題的，

永續發展跟環境治理，經濟發展，他都是會出一些問題，那當然是說我們需要那麼多的科技走廊嘛？這也是另外一個討論部分，那很明顯的說，在這種 as given 的發展趨勢底下，他的發展趨勢跟我們制度之間的扞格，那這個是整體發展中很重要的問題，那也是治理的關鍵性問題之一，第二個，就回到 as given 來看，到發展趨勢裡面來，不管他是風險議題風險管理，或者是我們說的永續發展議題，就我個人的觀察，我是覺得說，在整體發展上，還有都會治理上，有一個很關鍵的議題，就是那個治理能力的問題，以我們在來看地方機關還有一些中央機關，我是覺得說那些治理能力，可能在應付風險的時候，還有前瞻性的計畫，甚至是制度扞格底下發展出另外一條路的時候呢，這可能都會有不足的地方，可是我覺得是整體行政機關能力的問題，但他們的能力，是被限制在既有的僵化制度底下，他沒有辦法去應付我們所看到的網絡世界中的問題，所以他們的觀念跟能力會被限縮，所以他們不見得是沒有能力欸，那一些資源分配是被限制在僵化體制之下，所以他們若無法從網絡者的思考來看的時候，他們的能力沒有辦法被釋放出來，這是第一個。第二個，他真正的能力的部分，就我的觀察來看，他們可能還無法去面對這個風險的社會，那個挑戰，所以在總體的發展之下。所以我們在看關鍵性議題時，要去看什麼是治理能力，這個治理能力可能才是真正關係到為什麼我們是單一制的國家，即使是網絡化趨勢底下的時候，政府還是掌握資源的最大塊，然後他在裡面一定扮演絕對的影響力，於是政府的治理能力才是最重要的部分，這是我個人的看法。那回到整體發展上還有很重要的，就是資源配置的不公平。那中部有什麼特色，我們說不出來。北高或許都可以，台北感覺好像比較國際化，而台中我們很難去說出都會有什麼樣的特色。長期上來講資源的配置很不公平。那各別上的問題，我同意馬老師講的，他的發展策略特色是在什麼地方，那這個我是看不到，這個特色比如說像是永續發展，北部地區，中部地區，南部地區的永續發展策略，應該會不一樣吧。那就產業來講，應該會有不同的產業別的注重吧。那環境的話應該也會不一樣。所以在各別的發展議題上來講，是不是說他們整體的發展策略，那這個又跟原來的制度設計有關係，那比如說南部高高平的聯盟，或者是北北基的聯盟，或者是中

部的聯盟，這都是非正式的，他可能不見得有那個強制的約束力。那我們就去看地方政府跟地方政府之間，某些局處之間，或者是中央政府跟地方政府之間，都還有協調的機制來處理問題。那這個協調機制究竟可以達到多少效果，或是消弭掉多少的本位主義，我還是要打個問號。那除了治理能力之外，在既有的制度設計底下，他沒有變化的時候，我們在橫向上面可以發展出怎樣的機制。另外的機制，他可能就是跨區域的，這樣一個協調的機制出來，而這樣的機制可能有一些強制力，那這可能在解決問題上來說，不管是個別問題或者是整體問題，他可能才有一定的效果。

**李長晏教授：**

謝謝史老師。老師也是認為都會發展也是一個趨勢，談到的一些台灣現狀，像是現在的制度設計的不合理，資源配置的不合理，兩者之間的衝突，可能治理能力就相當重要。那這個部分其實在之前研考會也做過地方治理能力的評鑑，那這個部分的確有需要去發展。而除此之外，各個都會區也需要去發展自己的特色。在南部的場次時，吳英明教授談論到，台北在發展上最大的壓力，就是人口的壓力，他應該要進行疏散，對於台北都會區應該要進行疏散的策略，只有疏散才有辦法解決台北都會區的問題。而此外，北部其實還是掌握了發展上面的優勢，我們可以看到說不管是中部，南部的大學畢業生，都是往北部跑，這種人才的流動，其實對於都會發展上面人力發展上都是有所影響的。

**林錫銓教授：**

我提供一些不同的意見供各位參考。那剛剛董教授這樣說了以後，我發現說好像談不下去了喲。因為既有的問題，政府的失靈，制度的失效，民主赤字，政治死亡，好像快談不下去，還好史教授說他有樂觀的一面，那我們就是秉持著一種我們沒有悲觀的權力，還是要繼續走下去。那即使那麼多政治學者均有談論到民主的問題，可是有時候就是說人類歷史的轉變不完全寄望於大改革，搞不好有時候是因為有一個小突破，有個什麼案例出來，第二個案例出來第三個案例出來，這



搞不好就是另一個歷史的變遷。這樣想一想好像又可以繼續談到都會治理的可能性。首先，心理上的陰影拿掉後，剛魯教授提到是不是可以用功能性的角度來取代討論都會區治理，我可能有一點不太一樣的看法，基本上區域治理的概念，還是要跟都會區治理的概念有點區別，因為都會區他畢竟是一個，基本上他的中心城市，有一定的特殊的政經地位。都會區所形成的生活模式基本上是有一定的特殊性的，可能每一個都會區都不太一樣，但都會區這樣的概念跟功能性的不太相同。他們的共通處可能是跨區域，可是都會區的概念應該被強調的地方是特殊的生活樣態，因此我是覺得說，如果這樣談論都會治理，就不能空泛的談，就必須要回到剛剛的概念，那是個務實的概念與本質，就是馬教授所談論到的社會生活面的東西，就是各個生活區有什麼樣不同的生活樣態，那在談論到都會治理的時候，也不能想說要用一套模式套用在所有的都會形態，他還是必須要回到各別的都會區。那在這邊就有一個重要的課題就是說，他必須要去找尋各個都會區他們各自的都會政策議題。台灣各大都會區，都有各自的脈絡所形成的都會政策議題。其次就是說，這個也回應剛董教授提到說，地方政府跟首長的施政經驗是跟在地經驗脫節的。那又回到剛剛的概念，就是不務實。其實他沒有很務實的去看他們都會區裡實際的社會生活樣態。那從這也可以導出一個重要的議題就是說，我們這樣務實的去看都市的生活樣態，那其實都會區的體制社會學研究學就相當重要了。我們在思考都會治理的體制設計的時候，必須要是從他的社會脈絡，社會實際的生活面去做制度的設計，而不能只是從空泛的想怎麼樣的共同的制度設計。他必須要是從社會學發展出來的。那剛剛史教授提到的，把治理跟網絡的關連，我可能有一點點不同的看法。我會覺得說，治理這樣概念，網絡他基本上只是一種比較是手段，治理的話他根本上還是一個務實解決問題的政治運作模式，就是說黑貓白貓都是貓，只要能解決問題就是貓。他可能是群龍無首的，不見得是國家層級或者是非營利組織所主導的，就像剛剛講的，如果把治理跟網絡放成同一個來看，可能會有點危險性。就像是馬教授提的，台灣就是民間團體不發達，老是要公私合夥，可是就是沒有私部門跟你合作，那問題是要丟在那裡不管嘛？網絡的務實性還是要被強調。都會發展的什麼階

段，該是需要都市強制介入就需介入，而什麼狀況該是政府退到幕後，讓民間去主導，我覺得是必須要保持這種治裡的務實的想法。那其次呢，剛剛就是說陳隊長提到都市成長的概念，我之前也是在思考，都會區永續成長，我覺得有一個重要的議題，就是說到底都會區成長管理這個課題。那以往談論到成長管理，就是說過度成長需要管理，如果放在台灣的話，需要有不同的理解，我覺得有兩個不同的面向，一個是如何成長，一個是要控制成長，這樣兩個面向來看。就是說我們還沒有成長，有些都會有一個願景，像是高高屏感覺上有一點前瞻的願景，試著要去整合，可是都沒有成長，要往哪裡去成長的問題。有人從主動的角度，從願景，去發展一個有競爭力的都市，這是值得去研究的。那其次就是剛剛談到的成長管理的問題，到底都會區域，像是台北都會區是否發展成需要被疏散，搞不好台灣是需要走到這樣才是，不一定要真的往那個方向，搞不好是要往疏散的方向，我覺得這些東西都是值得深入去討論的。那其實剛剛史教授提到的都會治理能力的問題，我也覺得這個是一個目前台灣都會區整體發展上，通通面臨的問題，像是體制匱乏，像是高雄縣，我是覺得高高屏的首長會議，至少已經踏出一步了，去做制度上的嘗試。可是其他的縣市我是覺得那個制度的想像還是相當的陳舊。本位主義，根本就還沒有都會治理的概念。就制度而言，我們如果從新制度論來看，制度根本其實是人的一個儀式性的常例的運作而以，他只要有功能，他就是制度。可是現在大家還是停留在期待一個合法的制度，大家都還是在原地踏步。制度的匱乏其實是目前台灣三大都會區都面臨到的問題。第二個是，我們的治理能力上，是缺乏願景力和執行力這兩個東西。因為缺乏願景力，所以我會覺得說我們談論到都會區，不管是高高屏也好，北北基也好，因為沒有提出一個願景，所以也缺乏一個正面社會的連帶以及認同感，這個東西沒有的話，根本不可能成爲一個制度。有些都會可能也是有願景，但是若缺乏執行力，也是相當困難的。我覺得這也是一個接下來可以發展的議題。

**李長晏教授：**

好，謝謝林老師，對於剛剛歸納至少有三個方向，一個比較屬於從一個社會脈絡，社會生活面來看這個都會區的一個制度的設計，這個部分可能跟我們在第三這個制度結構的設計上，這個是一個新的角度，讓我們看起來不會這麼硬，就是對於整個都會區的問題解決，從一個比較社會生活面的角度來看，社會學的。另外就是有關都會區的成長管理，這一個部分是我們辦的幾場的論壇裡面，也發現到市有學者，甚至是有機關代表談到這問題，當然過去可能我們講成長，現在恐怕是台灣也許有些部分，可能有些層次或是有些都市要去控制這個成長，或是說你成長的管理的問題，還有呢，就是治理能力上的願景力跟執行力，這個部分大概吳英明教授在南部那一場他講得最多，他希能有創能這樣的一個理念，就是要你有沒有願景，到底你要把一個城市或是一個整個都市帶領到甚麼方向，這個會關係到後面所有的運作，所以我想這個部分我們就先就此打住了，那最後我想就把第三跟第四，因為剛剛老師也都大部分也都會提到這個第四的治理能力問題，那我想在第三有關台灣都會治理的制度結構，假設說拉，是不是說我們有可能，我們用一個光譜來看，就是說假設左邊的光譜是一個比較屬於政府的，正式的制度，另一個比較是屬於非正式的這樣來看，那現在有可能就是說未來如果行政區劃法假設通過，未來會做行政區域的改變，是不是我們在處理這種區域的問題，或都會區的問題，有沒有必要，或有沒有可能去成立一個都會區政府的體制，那如果都會區政府的產生，那可能就有疆界的問題。或者是說我們是不是還是一樣可能會採取一個比較採用那種跨域合作的方式在進行，那這個部分就關係到我們這個都會治理，都會區治理的制度結構這部分的設計，那當然這邊因為剛好北台還有南台灣他們都有一些所謂的從過去的那種北台八縣市成立的推動委員會，還有南部的高高屏這樣的發展經驗，現在他們也面臨到這個困境，就是接下來他們要怎麼走下去，是不是要讓他，因為如果說只是首長之間的聯繫，吃吃飯那事實上都變成是儀式性，我們做了南部的論壇，談到高高屏的部分事實上首長會報已經變成儀式性的會議，從一開始很有魅力，很有魄力，但是都走入了儀式，那北台其實他們也會面臨一個困境就是說接下來到底要怎麼，整個我們的發展都市也所謂的直轄市來帶頭，就是台北市跟高雄

市來帶頭，那我們的這個制度如果說要為他們作診斷，未來他們是不是真的要走入到變成是一個區域政府或是都會區政府這樣的一個產生，還有呢我們可能面臨到在法制，組織跟執行面上這個問題是甚麼，我們就大概針對這問題來做最後的一個，因為我們的時間也浪費老師很多時間，來這邊區區領個兩千塊實在是很不好意思，因為我們學校，因為每個學校的規定都不一樣，當然能夠希望以後還有機會能夠彌補，不過我們就針對最後這個問題來做一個討論，那我們還是請我們的馬所長，因為他可以敲磚不少。

**馬彥彬所長：**

反正今天當磚當到底了，我想就是制度設計的問題，坦白說，剛才董教授這個很...一方面慷慨激昂，一方面我實在對他很佩服，為什麼？因為看他非常年輕，可是，他對這個台灣地方發展其實非常熟，這個我已經有在盤算要找他到我們所裡來演講，我非常同意他對於地方的觀察以及點出的這項的問題跟隱憂，可是也正是因為如此，可能我個人比較傾向於比較像剛才陳隊長說的那種不好的那一種，就是說這個問題沒辦法解決，想另開戰場，坦白講，我還真的是這麼想，也許我錯了，為甚麼呢？我舉一個最簡單的例子，我所知道，台中縣市合併八字還沒有一撇，這個台中直轄市長的檯面下的選戰已經開打了，就是已經都開始在搶了，所以你說三都十五縣，這個劃一劃就能夠比現在會有多少的根本上的，本質上的改變，其實我坦白講，我可能更悲觀，所以我比較是從這裡...所以好，如果說另開戰場的話，我自己會比較傾向史教授非常強調網絡這樣一個概念，為什麼？因為網絡在我來看，他最大的好處，他比較多元參與，他比較有彈性，他比較動態，因為比較動態，所以他的自我修正，或者是調整錯誤，反饋的這樣一個機能可能比這種固定式的政府機構可能好一點，所以我還是比較傾向於說用這種方式也許可以試試看，那如果這樣一個概念落實在制度上的話，我可以想像的其實很膚淺拉，其實也就是我們建構一個，我們不必強加去對實質內涵做預先的設定，不論是菁英的偏見或者是受制於地方的勢力，其實在我來看也就是我們好好設計，建構一個平台，一個能夠讓網絡發聲，能夠讓網絡他自我的組織或者是結組，有時候他

就自我節組了，這也很好!這樣一個平台或許是我們可以來努力的，所以剛才林教授講說我提到那個公民參與能力很低，我真的是如此這樣認為，可是正是因為這樣認為，所以我才覺得我們可以在實踐上面來改變這件事情，在我來看，我不是把它當作是一個反正公民很冷漠就算了，這樣一個平台假如能夠建立的話，或許我們可以藉著這個平台的互動，讓公民也有學習參與的機會，在參與當中學習，或許有一些改善，這個是我在整個制度上面的一個想像，那這個第一塊磚，也是最後一塊磚，謝謝!

**李長晏教授:**

謝謝，那我們是不是再請這個魯老師。

**魯俊孟教授:**

那我就在馬老師這塊大磚上放我一顆小石頭上去就好了，其實我們覺得在制度結構上頭，如果我們又回到一個，那剛剛講的像我們主持人所談到的那個北部八縣市的首長聯繫會議或是高高屏的首長聯繫會議要不要成立一個固定式的組織，那我們後來想一想那會不會是省的復辟，那這個政治的紛擾會不會更嚴重?現在大台中直轄市都還沒有運作，就已經有人想要選那個市長了，如果我們再來在規劃當中再有這個所謂的省的概念，會不會將來又會有新的省長?這個其實我覺得如果我們先承認不要受限於疆界的一個概念，我們先來講說把事情作好，就是我們剛剛林老師所談到的務實，我們就先來想一個狀況，大甲溪，假設我們把，就是說如果說我們爲了要解決大甲溪從上游到下游的問題，我們是不是先可以去想，林務局是不是可以....我們這樣來講，簡單講就是把它撤掉好了，把林務局關於在大甲溪流域的水土保持，森林保育的功能，還有河川局，水土保持局，這樣通通都去整合，我們用流域來整合，也就是說中央的功能精簡，功能釋出，然後呢，我們成立一個專業組織，我們先找一些明顯看得到的危機，或是風險，然後我們成立這樣子一個大甲溪一個譬如說管理單位，我就是要你從中央山脈一直管到出海口，所有跟大甲溪有關的橋，颱風的時候這個橋不能夠弄斷掉幹嘛的，我們先不要去談那個省的那種觀念，例如固定

疆域的一個行政組織，我們先談這個類似這種專案組織，由小而大，由簡而繁，由試驗而固定，那這時候我們是不是就可以就脫掉這一個....因為像剛剛董老師所談到的民主decay的這個問題，如果我們現在又回到了那我們北部八縣市，中部五縣市，六縣市，南部五縣市六縣市，會不會又是一個新的地理疆域，又是新的僵化的文官體系，又是新的一個....將來又是一個，到最後省與省之間假設....我不曉得那個東西叫甚麼，省與省之間要不要有個跨省治理，對不對?那會不會到最後治絲愈棼? 所以我們是不是先把這個概念先脫掉，然後我們先從中央精簡一些功能，就去檢討，林務局，水土保持局，河川局，以流域來劃分，因為現在會有一個蠻奇怪的...水資源局抱歉!中央單位就有這三個單位可以管，可是管好了沒有?那如果沒有的話，那我們現在是不是就是說大甲溪流域我從上游的水土保持到下游的出海口我就找一個單位，你就給我保證颱風的時候橋不會斷掉，水不會漲，上游不會發生土石流，如果是這樣子的話是不是可以會是一個比較好的制度結構，這是提供給予會的先進做一個批評跟指教。

**董建宏教授:**

不好意思，剛才做了太多無謂的抱怨，引發各位這個....也謝謝馬老師的抬愛，不是說我對地方特別理解，而是我這個人的個性看事情比較負面，不過我想如同各位老師所談的，作為一個學術工作的研究者，我們不能是只有很負面，尤其是做一個real policy的researcher，我們還是要去談說事情還是應該怎麼解決，要不然的話，政府沒有必要找我們去complain嘛，比我們complain的人多得是，那我覺得真正的意涵應該在於說，我非常同意像是林老師或者是魯老師所提到的一些做法，包括，其實我覺得最重要的就是說你用務實去看的時候的意義是甚麼?這剛好是在全球化底下一個最重要的論述，在地的精神是甚麼?在地的意涵是甚麼?在地社會的特質是甚麼?我覺得其實關鍵性議題的研究，或者是說我們現行都會結構上的困境都在於說我們都不太了解在地，或者是說在地的聲音都不太能夠發出來，其實在地有沒有很活化的東西，其實有，我覺得其實台灣社會在今年在瘋海角七號的意涵其實在這裡，海角七號就是在講一件事情，就是他很在地，他非常非常的在

地，我故鄉就是那個枋寮，就在恆春附近，那片沙灘我都很熟悉，可是我覺得說這個是台灣社會一個有趣的地方就是說，很多人沒有看過那片沙灘，因為他們覺得離他太遠了，其實它明明就在那邊，然後他們跑去哪裡？他們跑去蔚藍海岸去看那片同樣的沙灘，這是全球化跟在地化的過程裡面一個最重要的問題就是說，我們在地的特色是甚麼？我們有沒有很努力的去把在地的特色發展出來，使得我們的人民從一般的社會的運作邏輯的認知，到政府的這些領導人或者是政治菁英，社會菁英，他們都有去認知不同的台灣社會的有趣的在地文化，然後去強化這個在地文化特質，我覺得這是最重要的議題，也是因為這樣子一個議題，所以我們才要去討論說像魯老師剛才提到的，我們整個都會治理現存的結構上的最大困境就是在於說，地理疆界的限制使得我們沒有辦法去從一個就是說突破性的觀點去看，比方說，像林老師提到的，我們應該用水域的觀念去討論整個環境治理的強項，我們每次在處理就是說颱風來了之後，水保局作水保局的事情，然後森林管理處，國家公園管理處，然後各縣市政府，就是那套制度就是變成說我是求自保，坦白講我是求自保，只要不出事情就好了，我其實一定程度上同意胡志強市長講的，就是說我如果底下的人有很認真在做事情的話，你care不care我市長在不在有甚麼關係，的確是這樣子！因為重點不在於市長在不在，市長在跟不在，如果你沒有辦法好好的function，你在有甚麼用？如果你的治理能力，你的運作邏輯，你的整個的體系分配分工作得很好的時候，你市長在不在有甚麼關係？這我們顯然的，這整個討論的過程中，就是我們的社會在討論很多事情的過程中，我們模糊掉很重要焦點，就是務實上去看的時候，應該甚麼事情是最重要的，不是那個市長在不在，不是總統有沒有去游泳，這都不是重點，重點是他底下的這些組織有沒有真的去做好該做的事情，就像史老師提的，function，你的government的那個治理能力到底有沒有？然後這個治理的能力有沒有其實出現在就是說我們的制度上面，法制上面規範你到底願意授權給這些地方行政組織有多大的運作空間，還有他願意，他能不能拉到多少資源，比方說像馬老師提到的就是所謂civil society的不足，正好應該要更加強去把civil society引進來，的確是這樣嘛，當我們認為說治理是networking的時候，那我當然就要

想辦法透過各式各樣的模式，想辦法讓civil society，讓這些ngo有一個參與的機會，你不讓他參與，你怎麼知道他有沒有能力呢？你不讓他參與，你永遠就不知道民間的聲音是甚麼嘛，或許人家真的有很好的idea，或許他....好吧，有些人覺得"他就是來亂的!(台)"，可是爲什麼他會來亂？來亂的原因可能真的很重要的關鍵是他一直覺得他被忽視嘛，那如果你讓他進來，然後讓他知道說他有參與的權利，他的聲音被聽到，搞不好他的態度就不是這樣子了，我覺得台灣社會現在很缺乏就是說兩件事情，第一件事情是我們對在地文化的認知跟自信心是不足的，使得我們沒有辦法認真的去面對我們這個社會，在面對全球化的挑戰之後，應該怎麼做，所以我們到處去copy其他的國家，所以人家有古根漢，我們以要有古根漢，人家有歌劇院，我們也要有歌劇院，所以那個意涵在哪裡？我覺得這個是最大的問題。然後再來就是說，民間其實有很多有趣的活力跟想像，那這些活力跟想像我們到底要用甚麼管道讓他進來，我覺得這是治理上面最重要關鍵要討論的議題，因爲這些人的進來，這些人的參與或許才能夠改變，甚至是讓這些行政官僚，專業的行政官員有那個能力去抗衡民選官僚，因爲民選官員其實一定程度上他也說我有多少萬票，我有多少百萬票，可是，當你吧民間團體引進來的時候，這些專業官員也會發現其實民間團體是反對我的專業意見，他不back up你這個政治人物，因爲你的政治人物可能因爲政治獻金等等之類的，你只聽從某一些方面的意見，我覺得這個才是給專業官僚一個有趣的發展機會，在我的論文研究裡面，我一直有發現說宜蘭的經驗很特殊在於說，宜蘭他透過一個有趣的.....就是蘭陽基金會，他很適當的去調節了他作爲一個基金會的角色，他很適當的讓政府的官員跟民間的這些所謂過去在野的，社運團體的人士共同坐下來去討論我要怎麼去發展宜蘭，這很有趣，一開始官員跟這些在野的社運團體，他們覺得說，過去不是仇人嗎??可是在這個機制運作之下，他們慢慢發展出一套就是說其實原來大家彼此可以共事的，原來大家對宜蘭有一些有趣的共同的想像，我覺得台灣現在缺乏的是這樣的機制，我們太容易爲一些政治色彩去模糊掉我們社會其實有其他更好，更有能力的人，他們在做的是更有意義的事情，謝謝!!



**李長晏教授：**

我們是不是再請陳隊長。

**內政部營建署城鄉發展分署國土隊陳志銘隊長：**

大家好，我想回到這樣子一個問題就是說，其實我們開始在探討一個延續剛剛董教授講的一個問題，到底都會治理他是不是一種公權力的延伸，如果是的話，剛剛提到的，一個不是法制化的組織，他在整個都會治理的公權力上，他是不是能真正有一個效力存在？甚至對地方政府是不是有強制的約束力，我想馬上就會面臨很大的一個挑戰跟質疑了。那剛剛提到像基金會，像ngo這種東西，我相信在整個治理的部分，他絕對可以參與沒有問題，可是他沒有辦法對城市要往哪裡走，有所謂的實質決策權，他這一部分他絕對不會有，因為這一部分要有所謂的選票的一個back up，這樣子的一個背景上，你才有這樣子的一個實質決策權，要真正的政府才能真正的做到這樣子的一個東西，但是參與的話，我想不管是民間，不管是第三部門，絕對都是可以參與。那台灣在一個精省之後，走向一個二級政府這樣子一個明確架構，應該是很清楚了，不可能再走向省府這樣子的一個回頭路出來了，所以以目前以這樣的一個態勢，要在中央政府跟地方政府之間，我們要再加入一個都會政府一定很困難，那如果說再談到行政區劃的問題，行政區劃他又涉及到所謂選區的劃分，我想我們也是在避免，其實政府都是在思考如何去避免產生像葉爾欽效應這樣子一個問題，我想也很不容易，所以行政區劃談很多年為什麼談不下來，我想這個跟選區的劃分有很大的關係。因此如何去避免就是說疊床架屋的政府組織，因此我這邊就要提一個所謂的虛擬的，虛擬的都會政府可能是台灣可以走的一條途徑，那其實在台灣目前北中南他們都有不一樣的作法，那其實剛剛主席這邊也提到的，北部都會目前有成立像台北市為首的一個北台區域發展推動委員會，就是北台八縣市這樣子，這個是由地方政府他自主去發起的一種非正式的一種組織，那中部都會的部分，目前我們內政部也在跟所謂的行政院中部聯合服務中心有機會由他們來召集所在的一個縣市，共同組成一個都會協調的平台，那我這邊要談的是一個協調的平台，那當然這也是一種中央發起的非正式組織，那感

覺上很像是一個小省府沒有錯，可是實務上卻往往又需要有人來主持協調這一個平台在，不然不知道該找誰來主持這樣子一個東西，就是整個的一個都會的未來發展，那我想整個都會的發展一定是台灣未來城市發展上一股不可以逆轉的趨勢，那我這邊就以日本為例，其實日本的經驗我倒覺得說台灣這邊也可以稍微借重一下，就是說日本前幾年，大概在2005年左右，他在推所謂的國土形成計畫法這樣子一個概念，那裡面除了談全國國土計畫，他也很重視像都道府縣，以前日本這邊有所謂47個都道府縣，他們談的一個跨域問題，他其實在國土形成計畫法也在談這樣一個問題，也就是說在日本我們都在談所謂的大都市圈或是像地方圈，這邊所形成的廣域地方計畫這樣子，他設計是在地方政府跟中央政府之間，他去組織一個所謂廣域地方的計畫協議會，他這個協議會不是真正的區域政府，但是協議會他所做成的一個決議對所謂中央部會的資源分配，他可以發揮影響力，因為他已經立法在裡面，那其實我們沒有所謂的都會政府，其實就是要類似像這種推動委員會或是像日本這種協議會，我覺得這是一條可以思考的路，因為台灣可能不會有都會政府，那其實透過這樣子一種所謂的推動的一個委員會，或是說像協議會，其實我覺得說就讓這種協議會他做出來一個決議，只要能夠來影響所謂的部會的一個資源分配，我想大家很關心一個都會問題就是所謂資源分配這一件事情，如何讓資源分配合理化，然後可以符合整個地方發展的一個需求，我想可以透過這樣一個方式，也許是一個可以思考的路，以上我提供這樣一個經驗，謝謝。

**李長晏教授：**

好~那史老師。

**史美強教授：**

我們在談那個第三個制治理的制度結構，他既然是制度結構的話，那一定有正式制度跟非正式制度部分，如果我們今天回來看一下治理關鍵議題，我剛剛綜合一下他可能有永續發展，環境治理，風險管理或風險社會，那另外一個還有社會文化，另外還有治理核心加一個議題，

第一個當然說，我們現在談的這個都會治理，他還是一個比較.....他不是一個實體的運作嘛，他是一個發展的趨勢，一個對現實的一個應照觀察，既然他如果是一個發展趨勢，他一定會跟我們實體現有的行政制度的設計一定會有干戈跟衝突的地方，那我們特別先從我們的觀察來開始來看，你看現有的制度設計，不管他是縣市長聯繫會或等等的這個部分，他到底彰顯了多少實質的功能，他減少多少本位主義，這是第一個比較高層次部分，那再來中層次的部分來看，我們知道各個的專業單位領域他也有他們的跨界聯繫的會報都有的，那這個可以用policy networking的觀點來看，那這個呢，他又解決了多少的問題？如果我們從這樣比較高層跟中層的，已經既有的這個制度的設計，運作多年的，行政院的中部辦公室，南部辦公室，或是現在已經虛掉的這個省府，或者已經是由中部辦公室來看，他這裡面發揮了多少我們講說橫向協調整合的功能，可能都要打個問號。這都是已經既有的這個制度設計都有在，但事實上他功能都沒有辦法發揮出來，我覺得最核心的是甚麼，就是那個強制力。好，如果回到陳隊長所講的類似日本的那個廣域的治理或像德國的，或是講重要的派出機關等等，他如果沒有一定的強制權或權威的話，那以上都是空談，那如果在近程上面來講的話，如果說我們可以在從網絡的概念來看，在制度的設計上面來講的話，就像回到馬克思講的說，我們多鋪陳一些平台出來，就是說讓參與的機會變多，他的影響力就會大的時候，一方面提升公民的教育，另外一方面讓機構跟機構之間他橫向聯繫，有一些已經有了，能夠更加強，能夠更容易去傾聽不同單位或是不同縣市政府這個聲音，那這樣資訊的流通可能更順暢，我想繼續再加強。那對回到裡面來了，可能對一些問題的解決共識的形成可能會有幫助，但這個不見得有實質的強制力，那接下來也就是說我們可以考慮廣域政府的設立，例如說我講三都五縣或三都五省，如果這樣設計有甚麼不好？如果需要甚麼不好？不好再改嘛！沒有一個行政制度是永遠的嘛！！對不對？好，那如果說是類似在現有的制度上面來講的話，我們爲了協調我們設一個廣域政府，類似都會這種協調這種概念，但是一定在修法上面一定要給他一個做一個適置的資源配置或者是說有公權力，有權威的設計，否則他一樣跟行政院的南部辦公室一樣的，那個功能一樣會不

彰，這是中程這樣的看法。可是在我看法來講，就長程來看的話，就制度角度來看，我個人就長程來看還是比較傾向行政區域重劃，一方面減少很多選舉，一方面我們減少很多政治人物，但是一定會碰到一個問題，就是疆界的問題，對不對？那我會認為說既然要往這方向走，疆界問題到時候再來處理吧。那民主decay的問題也不是一時半刻可以解決的問題，他有野心去選台中市的直轄市長，那有甚麼不好？他有抱負就好了。他有民意基礎就好了。所以在制度上，就目前我們看到制度的設計部分來講，一旦廣域的，那個虛擬的政府設計，或者是那個平台，到最後你都會碰到既有的法制跟組織面的限制，那個突破不了的時候，你的活動的範圍還是會被限制在既有的法令跟那個組織的規則裡面，那個不打破，你所有的設計大概都沒有辦法發揮他最大的功效出來，所以我從這個制度設計來講，我們可以從近程，中程，遠程的角度來做觀察，那當然我個人在遠程上面來講我認為是非常困難的工作，可是台灣的發展趨勢來看的話，是不是我們講的行政區域重劃，那也談了很多年嘛，立法的準備也都有嘛，那是不是真的可以往這個方向來講，但我不敢講說他可以解決所有的問題，那不可能的事情，那至少在近程中程遠程的角度來思考的話，是不是比較符合我們所看到的現在生活發展的趨勢，謝謝！！

**李長晏教授：**

謝謝史老師，提供蠻精確整個近程中程遠程這樣的一個建議，接下來我們是不是就請林老師。

**林錫銓教授：**

首先我澄清一下，我不是反對說network，不是反對參與，絕對不是，這違反我一向的主張，我剛剛只是強調govern的務實性，他有他的階段性的務實考量，因為政府治理嘛……他必然是要借重網絡的力量嘛，它是必然的手段，只是我的意思是說governance他的本質上是很強調階段性的務實性，所以他作為一個執政者，執行者的話，他必須要去衡量每個階段，假設要運用網絡資源的話他也要必須要這是一個精心的設計，怎麼引入這個網絡資源，該強勢的，或是階段性的務實，

我是強調那個東西。然後，其實就光在談這個都會區的都會設計，我想說我是比較不信任這個正式制度，一個制度政治化之後常常容易有這個制度上的怠惰就馬上出來了，就像學生不喜歡讀教科書，喜歡讀課外課本一樣。那反而是非正式的制度，他如果能夠發生，他可能發生的效益是不容忽視的，因為我發現說制度的設計，他其實....我們從現在新制度論的角度來看的話，制度他其實他只是在研究他某種可能性而已嘛，藉由制度提出某種可能性而已，可是這個可能性能不能發展他關鍵性還是在人!當然說你賦予他多少的強制力當然有幫助，可是那個強制力是真的可以發揮效果嗎?搞不好也不行，就像剛剛主席有提到高高屏的首長會議，現在大家都說那個只是一個聊天的儀式，可是這曾經發揮實際的效用，所以甚麼人在執行甚麼制度，這個關鍵就是在...就像我們在作社造一樣，社區能不能永續發展，最後還是在人，而不是說有甚麼制度。所以我會覺得說反而剛剛史教授提到那個強制力，我不同的詮釋反而是說，不是說制度給他賦予一個制度上強制力的觀點，我反而覺得說從治理的角度，就為什麼要談都會區治理，而不是又回到說都會區統治，都會區管理，而是大家在談的都會區治理，其實已經看到原本傳統制度上的局限性。所以我會覺得說那樣子的再回去再寄望一個區域政府，我會覺得有危險性，反而我是覺得從可行性上來講，我倒是願意期待說從期待政治人物，有些政治人物如果從這個非正式的角度，高高屏類似這樣，我覺得它是一個很好的平台，只是現在運作因為人事的變遷或甚麼的，運作的不好，可是我覺得這樣子的平台，如果我們在制度上設計，剛剛史教授提到就是說是不是真的這種魯教授講到就是說，彈性的組織可不可能在這些法制上給它賦予更多的可能性，從這個角度去思考這個致這樣子，彈性組織就是針對都會區需要某個所謂的功能性的事務需要，我們就一個彈性的組織出來，然後在我們的制度上也給他，法制上賦予他相當的資源，相當的權力，用這樣的方式然後強制力主要是來自於我們建構出來的平台，透過剛剛講的網絡參與，各種民間拉，公私部門進來之後，形成的某種共識，某種願景，這樣展現出來的由下而上這種強制力，而不是由上丟下來的，說制度上我有這樣的強制力，我要怎麼樣就怎麼樣，我會比較期待是從下面所形成的一種，因為整個網絡參與所形成

的強大的一種壓力，我稱他是一種強制力，這樣子的話搞不好才是真正的務實的在去解決....去藉由某種彈性的制度設計，去累積某種政策的壓力政策的強制力，搞不好才是去解決一個都會問題的比較可行和實際的可能拉，謝謝!!

**李長晏教授:**

謝謝林老師的一個看法，那我想剛剛針對就在做各位的意見，事實上當然有些，一般來講，當然有的譬如史教授講的是有階段性的，就是有近程中程長程。當然有的是從一個比較由下而上，或許是我們在講的empowerment那個意涵上面，就是說讓他展現一個由下而上的力量，其實這一點來看，可能....剛剛這個董教授講到那個海角七號，我想這裡面那個鄉民代表會的主席，我們多希望他是這樣的，雖然他說我是殺人，我是恐嚇的，但是他還是爲了他在地化的特色能夠展現出來由下而上的力量。我想我們也需要這樣一個東西拉，那都會的治理是不是有可能真的就是說，因爲到最後，我們看過美國的各種文獻，或是英國的也是一樣，這些國家的文獻裡面，其實在談到都會的制度，這個都會治理的設計上面，事實上是相當多元化的，或許他可能是因爲都會區產生的問題不一樣的時候呢，可能他容許他有不同的機制或者是制度設計產生。那我們台灣可能比較習慣的就是說那比較一致性的東西出現，所以這個可能也剛好也跟都會治理的意涵上有相互背道而馳的情形，我想這個在座各位所提供的一些針對我們這五個議題所提供的一些建議，我覺得今天收獲良多，而且讓我們更清楚，也就是.....。

**林錫銓教授:**

剛看完海角七號，我想要呼應一下他剛剛講得那種對在地的陌生，對在地感的重要性重新被喚起來。那我是覺得從這個角度其實可以去思考說到底我們的都會區治理，到底我們的都會區在我們整個台灣發展裡面，他的角色定位是應該有的，我的意思是說假如我們的整個台灣的未來發展是應該鼓勵"嘎"(台)回去鄉下把在地經營起來，那台灣的幅員不是很大的話，是這種在地性的價值是必須要靠疏散都會區去把

他....這才是我們台灣的永續之道的話，那都會區的整個發展定位恐怕也是一個值得探討的課題，不好意思!!

**李長晏教授:**

好，剛剛在座各位所提的，給我們今天在未來尤其我在寫期末報告的時候會有更多的素材，蠻感謝在座各位利用整整將近有三個小時，實在是深感到非常的抱歉，不過也真的感謝你們給這麼多的意見，那我想我們可以，因為這個案子在結束以後呢，當然一定要提出一些重要的研究議題，或許接下來可以提供給在座各位後續的研究，我想這個都會治理，我們每一個人都不可否認就都同意他是一個重要的議題，只是從這邊我們希望說把都會治理的概念把它更透過這樣子一個專家的座談能夠更清楚的把它釐清，至少讓我們在教學上也比較方便一點，不然為了解釋這個東西，解釋到最後連自己也搞不清楚了，那就謝謝各位!!謝謝!!

**附錄6：中區焦點團體座談紀錄**

時間：97年10月23日

地點：國立中興大學綜合教學大樓1311會議室

主持人：李長晏教授

出席人員：蘇瑞祥、鄭慶賢、劉政宏、曾民賢、吳濟華、廖俊松、黃建銘、劉應榮、黃子華

記錄：楊凱琳、賴志奎、邱竹婷

綜合座談：

**南投縣政府計劃處蘇瑞祥處長：**

主持人還有各位教授跟各位代表，笨鳥先飛啦，我想把這個針對這個問題先提出來，那我想大家都知道勳南投縣是一個可以說以觀光為主的一個縣市，那現在個觀光這個產業是藏富於民，那事實上老百姓所看到的是整個經濟的發展，南投縣最可惜就是因為我們從全國來看，每一個縣市幾乎都有類似大的科技園區或者工業區可是南投縣卻沒有，所以我們這次極力爭取中科第四期在南投來設立，可是這個案呢已經擇定在彰化，那所以南投縣市是一個機會，所以這樣來看的話事實上我們一直在講治理，那治理就是說將來，我們中彰投現在也成立四個縣市所長的中部發展的策略聯盟，那曾經開會幾次會，那這個策略聯盟老實講如果說以這樣的定義來看是大家應該在要有一個共同價值作為政策制定最大的公因數，也就是說我不是追求個別利益的行動的最大化，不是這樣子，所以我們彰化縣長一直在說南投是後花園，說南投是不是我們的祖先留下祖產給你所以南投擁有很多台灣的第一，台灣的最高山玉山台灣的最大湖泊日月潭，最大的河流濁水溪，那最大的溫泉都在南投，什麼都在南投，可是事實上南投是不是很窮，那很窮像這樣一個發展的計畫當然是第一個最主要在交通互壤上要去突破。那這個比如果我們怎麼把將來台中市的捷運拉到南投去，這是一個發展的機會啦；那第二個是說我們中部發展裡面要制定各縣市去弄一個特色，還有比如說南投縣要發展什麼、然後彰化縣、台中市、台中縣，要怎麼樣子，然後這個特色裡面最好是主軸不要差太遠，比如說南投現在在辦活動，花卉嘉年華，那是南投的特產，彰化田水也



在辦花卉嘉年華，有時候這一個活動就會把一些人相對抵銷，如果說以後要辦這樣活動能夠把它只有，比如說彰化縣最近在辦媽祖遶境很成功，那如果說媽祖遶境那把它拉到埔里來也可以，插到南投這樣埔里也有一個媽祖，就順便把它用宗教文化整個帶動村里發展，我想類似像這樣一個發展都可以共同去研究啦；所剛剛這個獎的非常好，我想將來就是因為地方現在大家財政都很困難，那過去的傳統的上下層級之間的思維模式要改變；那第三個就是說希望自己的都市不要被邊緣化，所以我們必須這樣子，然後我們也不是只要考慮目前要處理都市化的問題，我們還要考慮到以後面臨全球化的問題，這是我們這時候在考量的，這樣我先談到這邊，想聽各位委員講我在發表意見這樣子，謝謝。

**李長晏教授：**

好，謝謝處長，那對於這個從南投縣的角度來看當然南投縣也許是中部的後花園，他所產生出來大概就觀光啦，長期以來就是一般被認為觀光相當豐富的地點，那觀光產業的推展當然又關係到所謂的交通運輸的問題，所以這兩個其實事實上也都是在都會的發展上面很重要的課題，那我想甚至呢各縣市的發展特色這一部分接下來就這部來看呢我們是不是請鄭科長。

**台中市政府都市發展處企劃發展科鄭慶賢科長：**

主持人，各位長官大家好，我台中市政府都市發展處，那我想相較於南投縣或者彰化縣台中縣來講，中部地區裡面我們台中市可以說得天獨厚啦，當然他也是他的歷史發展的淵源，因為早期我們也知道早期是準備把台灣省的中心、治理所在設在台中市的，那當然這有歷史發展的一個因素啦，那就目前來講，整個區域計劃來講也是以台中市當區域中心，因為有這樣的關係所以台中市陸陸續續的一些建設才會一直慢慢慢慢的投注下來，當然我們現在所面臨到的就是說縣市的合併已經吵了很久了，那當然這個也是上一任的總統包括現任總統對於台中市所賦予的一個政策面的決策、升格為直轄市，那我們現在目前已經在談，時間呢中央也給我們一個很明確的答案但是是兩段時

間，我們目前議會在開啦，議會還在吵這個問題，到底是九十九年還是一百零三年，這個時間點的問題也涉及到整個未來縣市首長選舉的問題，所以說因為有這樣的一個關係那我們目前也一直在談的跟台中縣也關係相當密切就是說縣市合併之後的議題，以台中市來講就我了解目前台中縣好像已經談到升格之後的行政組織體系了，他們已經有一個這樣子普遍的著墨了，但是我們台中市現在還沒有談到那麼細，就是合併完了之後的一個行政組織體系如何的擴編，現在還沒有完全的著墨；如同剛才南投縣長官提到的就是說，這幾個縣市首長有定期的在做一些會報，那我們台中市台中縣在升格議題之前也一直在談我們的整個業務連續會報，我們所談的議題相當的廣泛，只要是跨到縣市有關的相關的建設議題，我們都一併可以提到縣市聯合會報來，那提到縣市聯合會報主要是屬於列管的案件我們市長相當相當的重視，逼著我們要馬上做一些回應馬上要辦哩，所以這個在我們承辦立場來講是都還蠻緊張的，那麼所以現縣市聯合會報我們都可以得到很明確的兩個縣市的協調問題，但是我自己比較徬徨的就是說談到都會治理，地方政府在都會治理上著墨比較少，比較使不上力；我今天台中市很明顯可以看到的都會區的捷運系統，當然我們借調於中央所訂的財政跟我們地方的財政問題，所以目前僅僅就定一條路線，那以前的都會捷運他的一個規劃也沒有到達南投啦，也沒有到彰化啦，就我了解就是台中縣市，那未來如果說是涉及到升格問題那又扯不上都會區的問題了，如果是未來合併升格那所談的捷運就是僅僅一個台中市，這個是不是有辦法去涉及到都會治理，我覺得地方政府比較涉及不到。所以我覺得說目前來講有談到都會治理的除了交通建設很明確的、剛剛捷運的問題、高鐵的問題、高速公路的問題，這個很明確的以及目前推展的生活圈的道路，這個都跨到縣市聯繫的問題，比較有涉及到都會治理，但是偏偏這個都會治理都是中央在主導，那我們地方政府就覺得要談到所謂的地方治理我覺得還有一段路，那當然這個談回來就有點本位主義了，因為我認爲的意象只能花在我市政府的建設上，當然是以我市政府跟縣政府的這個立場，所以比如說我們目前就在談鐵路高架，台中市跟豐原到烏日這段是要鐵路高架的一個問題，那我們市政府，就我們的了解，我們市長呈現很大的壓力，因為

就長遠來看的確地下化是主要的目標，但是因為中央也承諾高架，不是高架就是不做，那高架的經費全部中央負擔，所以在這邊我們政府的財政負擔來講，我們今天的決議與議會的議決就是以高架化為主，那當然這個是遷就於中央跟地方的財政劃分的一個問題；地方政府也的確沒有那麼多的經費要馬上付出一百多億來做整個交通的建設，這比較困難一點，所以我覺得在這方面當然是要仰賴中央對於地方建設上的一個支援，那以及如果為了升格完之後呢，我們所扮演台中縣市合併完之後的一個都會治理角色我想相對的會比較嚴重，我報告先到這樣，謝謝。

**李長晏教授：**

那謝謝政課長，那我想剛剛鄭科長提到現在的中部都會區裡面蠻重要的議題就是台中縣市合併升格的議題，那合併本來就是一個都會治理裡面重要的方式，就是說我要處理跨區域的問題上面我可以用合併的方式來處理，剛剛有提到就是台中縣他已經有事先規劃到說在未來縣市合併之後的行政組織體系怎麼樣去整併，怎麼樣來作擴編這樣的問題，那就台中市來看呢，有沒有做相類似的就縣市合併以後他對於整個都會區可能會有向高雄市跟台北是對都會區有一個帶頭的作用，那台中市在目前有沒有這對於這樣一個發展的方向上面有沒有一些方向或比較可能要注意的議題，不知道鄭科長有沒有？

(鄭科長搖頭)

**李長晏教授：**

還沒有是不是？

**台中市政府都市發展處企劃發展科鄭慶賢科長：**

這點就我的了解我們目前市政府是還沒有，那僅就於上次縣市聯合會報談出來要中央去爭取我們盡速升格，所以才會訂出了兩個時間點一九三年或一百零三年，當然這是涉及到縣市長的介任的問題，選舉的問題，所以就訂出這兩個請中央盡速給我們一個答覆究竟是哪一個，那我在那一次之後就我了解是縣政府那邊有在著手談到擴編之後的問

題，或者是說這樣的結論會提到下一次的縣市聯繫會報來比較密切的談，那我台中市政府方面知道還沒有很明確的去明定他一些詳細的細節。

**李長晏教授：**

好，謝謝，那除了這個我們剛鄭課長有提到的，那接下來就是說我們那個台中縣的劉技士，是不是可以就整個中部的都會區在發展上面比較重要的整體上的問題，是不是就你的業務上來提供一些意見？

**台中縣政府建設處劉政宏技士：**

謝謝主持人，與會的教授及各位長官，台中縣政府這邊就是說針對我們有都市治理方面，就對於我們有些整個大環境的經濟環境的變遷，我們由相關的條例式法律來說，在我們執行上會有一定的僵化難以執行，比如說現在中央方面所訂的一些相關法令到縣市政府這邊真的有相當難以執行，變成中央方面是有權並無責，地方政府是執行中央法律來說會碰到很多相關的問題，比如說像都市計畫法她的施行細則，我們必須要依照施行細則針對其他縣市的狀況來一併處理而不是針對各縣市所需要的部分來訂定各縣市的施行細則，這樣在執行上會有一些不好是說，在比如說台中市，他們有一些相關的行業或者是類別在臺中縣根本就不適宜，台中縣有一些相關的行業，其實固然去裡面可以做但是跑到彰化並不適宜，其實種種這相關法令來說的話其實不應該來訂定一些相關施行細則，施行細則部分應該是由各縣市這否來制定，依照各縣市整府的需要來訂定他的施行細則，我覺得這項法律上的問題在治理上就會有碰到一些瓶頸；然後第二個就是台灣的選舉制度，台灣的選舉制度就是說我們縣市政府不管是彰化、南投或是台中縣市政府都一樣歐，他們選舉出來之後各相對鄉鎮市公所或縣市政府都一樣就是說碰到選票壓力跟人情壓力，雖然有些法令不能訂定很細的東西，但是有些碰到應該做但是公務員不敢作，理由就是一些選票壓力跟一些人情壓力，導致於公務人員想要去針對地方該有想要的一些發展目標該執行的時候，卻沒有辦法做，所以說在台灣的選舉制的话導致我們的縣市政府想要在執行某些業務或一個很重大的方向的時

候，根本沒有辦法執行；然後第三點我想在講的是，我們在講公務人員的本身，公務人員長期在公家機關，其實他們有些的知識跟能力都還不錯，但是就是他長期在那環境裡面，他沒有跟外界跟企業有一些接觸，導致他在一個半封閉的社會狀態，他沒有去應映社會的環境社會的需要而有一些思想上的改變，更何況人家外界對公務員就是公務員依法行政依法行政，導致公務員就是我就是有法在那邊我就依法來辦理就好，導致公務員在面對治理的時候應該要有一些彈性的時候倒致公務員並沒有那些彈性可以去處理，更何況在加上剛才台灣的選舉制度來說的話會導致公務員會有因循苟且的方式來一天過一天，然後第四點我想說，回過頭來現在都已經國際觀，可能在一些老百姓的方面的一些教育的問題，我覺得一些企業跟一些財團法人跟一些相關團體，因該可以組織一個類似地方法律的推廣跟一些權利的認知，讓他們認識政府的功能功效在什麼地方，像台中縣政府如果要實施一個法律或者是一個政策的時候，那我們民眾跟老百姓能夠知道這個政策對老百姓的好或是不好，但是我們現在所看到的包括一些法令或政策在推動的時候，全部都是由公部門在說，而老百姓不知道公部門在說什麼，就缺乏政府跟百姓之間一個橋樑，所以說希望呢看能不能是說一個企業或一個財團法人或一個當地的居民是不是能夠組織一個類似相關機構或團體之類的來認識政府，來協助政府在推廣政策跟法令上有所依據，以上報告。

**李長晏教授：**

謝謝這個劉技士，那這個對於我想今天彰化縣的臨時都有事沒辦法來，不過我想整個最主要的中部都會區可能他們發展上面，其實我們這邊還有來自彰化的學者，也有來是我們南投暨南大學的學者，當然我們有一位是台中縣的，他也是在我們東海大學都市計劃中心的曾教授，那他對於這個台中的整個都會區的發展他長期有他的一個關注而且他也曾經擔任過台中縣的計畫室的主任，所以我想這個部分我們是不是就整個中部都會區的發展上面，就你的過去的經驗還有你現在的長期的關注來看，有沒有可以提供給我們一些在整體上的問題或者是一些個別上的問題？

台中縣沙鹿戶政事務所曾民賢主任：

李教授、各位先進大家好，今天很榮幸有機會來參予這樣一個研討會，這個都會區的治理，可以說是在個人感覺上是我們當前需要奮鬥需要努力的，那麼在中興大學在台大在各個大學都，中興大學對這方面特別的積極，所以個人感到非常榮幸有機會到這個地方來，那我在個人就是據我在這個一個整個實際的感受，所了解到的就是說我們知道都會區，這個治理他是一個複雜政治的績效衡量，就是說你的政策的良窳、都會的治理，他很多的特性就可以展現出來，那我們如何能夠展現因為他基本上已經是一個人權的問題，也是一個人權的議題，所以我們政府機關，尤其是我們現在中央政府跟地方政府，那地方政府現在目前的權限慢慢就從這個改至以後慢慢就有點提升，不過在地方政府剛剛我們台中縣也有地方代表說，當公務員依法行政，有很多因為現代的公共管理革命，你要能夠去推動，大家就很少去touch，不過我認為政府應該著手全球性的公共管理革命，是策略性的績效管理，也就是說，最重要的就是現在目前來講剛剛講的是縣市合併或對應某些政策議題，不是說這個議題好像只有單一部門這個政府部門在動，其實這整個都會區的治理不單是政府部門，私人部門甚至每個第二關係人都要參與，參與的話就是說希望能夠因為整個全球化的發展還有新經濟的典範，所以說我們要這樣一個狀況脈絡是這樣一個快速社會一個市場環境，一個社會環境一個資訊社會的環境，在這種狀況之中，我們是不是能夠依過去傳統那種觀念或是少數的資訊就來做這個決策，是有問題的，所以我們要做到S W O T分析，目前現在地方政府都沒有在做，那我們知道縣市合併的話就是基於整個一個在我們民政處，他所一個整個基本的立點當然是對的，縣市合併以後可以增加國際的競爭力，這是事實，但是現在問題就是說有這個兩塊台中縣市，兩個資源，是一個有些地方各有優缺點，是如何能夠在這一段的磨合期間不是說等到了這個合併了以後然後再開始在做進一步的調整，因為我們是希望能夠合併的時候就能夠齊步，像是我們可以看的到的就是這個內外環境分梯的規劃是非常重要的，那規劃的同時就是要能夠了解兩邊的資源的狀況，他優勢、他劣勢、他威脅一個整個那個機會

在哪哩，這個我們希望能夠學習美國先進國家，對不對，我們要能夠把這個SWOT的東西要能夠人民能夠參與，現在參與最重要的工具是什麼，就是網路，我覺得網站你把它標列出來，讓民眾去勾選然後回來做統計分析，就可以了解到我們真正的優勢在哪哩，還有機會在哪哩，這個機會與優勢說不定政府機關都知道，可是你要凝聚全民的共識，大家願意去為這塊土地努力奮鬥，這個是非常重要的；你政府管理的是分崩離析，所以我們在這個地方一定要透過網路透過問題的設計，然後怎麼樣能夠把他統計出來做一個分析，然後再怎麼樣來運用；集思廣義來擬定長期的願景，願景現在目前台中縣市，我們的台中市長他做的不錯，他很多打台中願景，但是這些願景我們希望能夠是由下而上，由上而下能夠凝聚一個共識，長期願景，這願景是應映策略而改變的，就是說未來是一個好的一個狀況，那就是要變，願景絕對不是不變的，不變的願景不是願景，所以它需要有豐富的想像力，才能夠達得到，這些想像力都是要運用很多的智慧，很多的專家、學者還有很多的這些組織變更的夢想家來共同來促成，所以說我們希望能夠這個都會治理就是說男性跟女性都要能夠共同參與，我們希望能夠公私協力聯盟來共同致力於學習，來實現都會區民眾的夢，那這樣當然就提升優良的生活品質，這個是第一點；那第二點就是，我個人感覺到就是說，現在目前來講的話，我們台中縣市要能夠擁有國際的競爭力，我們要讓全員都動的起來，不是只有中興大學、或者東海大學，或是幾個政策會動，我們希望能夠全部帶動起來，那帶動的話我們就希望能夠標竿學習先進民主國家，邁向全球化民主治理時代，各位要把人民當做資產，就是說有錢人的小孩和窮人的小孩都要一視同仁，像這樣的一個非常重要的理念讓每一個人都能夠有機會來為公領域裡面有關的政策議題都能夠貢獻他的智慧和力量；還有一個非常重要就是我個人認為以現在目前來講的話這種包青天思想的遺毒，真的是要屏除，因為這種東西就是我們認為事情都等他爛，等他爛了以後然後才出現包青天，才出現了很多人的出線，我們希望是能夠預防於未然，就是說每一個人都能夠共同努力共同互助，這個都會區裡面能夠有一個正確的都會區，然後能夠凝聚民眾相互的合作共識，共同形成一個優質社區來分享彼此的奮鬥榮耀跟喜悅，那我先就報告到這哩，謝謝。

**李長晏教授：**

好，謝謝這個曾老師，那我想我們就接下來就我們的專家學者是不是要，請吳老師好不好。

**吳濟華教授：**

我想這個問題本來就是比較複雜與困難的，可能我們要先去了解說，都會區或者是剛剛講的城市區域的形成，他的形成其實是從生活圈來開始的。都市的生活，因為經濟活動的擴充，所以慢慢跨越到很多行政界線，所以出現了所謂的城市區域，或者都會區的形成。這個區域的形成，其實背後有經濟的力量，很多建築，交通的行為都形成了。那也就是說我們過去做的行政區域以及都市化區域其實是不一致的。我們的行政區劃跟都市化區域其實是不相同的。但是呢，對一個都市來講對一個都會來講，真正跟經濟結合的是都市化區域而不是行政區域。所以在這種情況之下，這兩個區域之間的不一致，就會產生現在所說的割裂的狀況。最近國外很多在研究都市割裂的現象，他們在探討說會什麼那麼多的區域劃分那麼多的行政區塊，會產生很多的無效率，包括公共設施的興建沒有規模。台灣其實就有這個問題，在公共設施的分布上面呢，就明顯存在在縣市行政區域過度的分散，割裂的這種現象。譬如說我們的文化中心，很多縣市都有文化中心，但是也是有很多的文化中心其實是用不上的，是不需要的，可是有些地方是不夠的。那麼其他的公共設施也是存在著一樣的問題。那麼像是產業的配置也是一樣，都市地區跟都市周邊，他需要的產業配置應該整體去考量與規劃。可是因為本位主義，每個縣市的本位主義，大家都要科學園區，每個縣市都要故宮博物院，可是哪有那麼多的資源可以做分配啦！所以我們要去思考公共設施在區域裡面要怎麼去做分配，那麼因此，這種行政區劃的這種分割性呢，就變成一個非常重要的問題。所以我們過去談論到大區域與小區域的問題，就是要從區域的設施，包括交通問題上來去考量。譬如我去年在替高高屏做高高屏都會發展問題的時候，會發現一個非常有趣的現象，像交通啦，高高屏很多交通的產生，其實是因為沒有區域的規劃所造成的。每個都市只做自己



的都市計畫，所以都市內的交通是可以解決的，可是很多都市內的交通問題其實是因為過境的交通所造成的。根本就是很多要從台南到屏東，或者是高雄縣到屏東的交通路線，卻不必要的又繞到高雄市裡面來，所造成交通的打結，甚至產生了很多不必要的交通問題。可是這時候如果有一個過境交通的區域性計畫，其實這個問題是完全可以解決的。可是高雄市沒有能力去做這種區域性的問題。那中央交通部卻也沒有辦法涉及到地方政府的規劃問題。所以這便形成了一種很有趣的是，現在的很多問題其實就存在於地方與中央之間，太零散，卻又沒有辦法去整合，因此造成的一些規劃上面的問題。產業分布的問題，都市外溢的問題，就像是垃圾，現在我們的縣市，高雄市的垃圾必須要掩埋在高雄縣，高雄縣被抗爭，這種外溢的現象會越來越嚴重，有一天縣市會大戰。包括砂石車的問題，這都牽涉到在都市之間，有沒有一致的規劃，有沒有一致的管理。那麼更有趣的是，污染，現在高雄市的污染標準跟高雄縣的污染標準都不一樣，高雄市的(污染)標準嚴了之後產業就往高雄縣移動，所以這個產業是會跑來跑去的，所以我們這個區域沒有一個區域的管制標準，那麼今天產業跑的狀況會越來越嚴重。所以你要有一個整體的管理，所以就我來看，我們今天的縣市劃分的確是過度的零碎啦。就是零碎，所以才需要去檢討。這個問題其實已經存在很久了，例如說我們縣市要去重新做行政區域劃分，基本上我覺得我們要從這個思維來去看，就是過去那種過度零碎的行政區域劃分，所造成的成本為何?我們增加了哪些成本，增加了哪些環境的外部性，增加了哪些的社會成本，包括很多環境成本的增加，從這個部分來去推導說，恐怕我們必須要去考量縣市合併的問題。就是重新規劃我們的區域，整個台灣可能不需要二十幾個縣市，恐怕就是五個或六個來做分析，看看說這樣好處會怎麼樣，譬如說財政劃分，就不用二十幾個縣市來做財政的劃分，六個區域就劃分掉了。財政問題，可能也可以獲得解決啦。這些可能都是我們要去思考說，在目前的區域政府形成之前，行政區劃要怎麼作深切的討論，從他的源頭去考量。成本的問題啦，效益的問題啦，那個衝突的問題啦(縣市衝突的問題)，其實都會非常的嚴重。我們在高雄地區，因為我來自高雄，我對高高屏的了解是比較多的，高高屏其實現在我們常常形容說，高雄

市高雄縣屏東縣是三塊不同顏色的拼花布拼起來的。爲什麼呢，因爲高雄縣市的都市計畫都是做自己的，有自己的想法，有自己中心發展的理念，那把三個擺在一起，其實是非常不協調的。每個人都要發展自己的東西，但是其實高高屏自己就是一個區域。如果你今天做這樣資源的浪費，資源這樣的配置，包括產業，像高雄市，根本就沒有工業區的土地，他還是發展科學園區，還要工業區的發展，事實上高雄縣是比較適合的，但是他卻也要發展商業中心，你可以看到太多由地方所主導的規劃，還是在於以地方爲中心的思考模式。那麼，沒有辦法去擺脫，或者是說，這種本位的概念，那我們應該怎麼才能讓他們能夠從區域的角度來做思維。我們應該告訴他們說，公共設施的豐富，或者資源的分配利用，應該從區域面來考量，會達到更好的效果。資源的使用會達到更經濟有效，規模效率才能夠發揮。而要讓地方政府有這個了解，我想中央政府在這方面還需要努力。雖然經建會有一些研究，但是都比較零散，我們應該同整讓地方政府知道說，他們不能在這樣做了。如果在這樣繼續做下去，接下來就變成了地方割據了。在規劃上面是割據的，資源分配上是割裂的。這個是在這個研究案中，要去加以深思的。而另外，要去屏除這種本位主義，在高高屏這個會報中，剛剛談論到這個會報的功能，我有做過調查，在高高屏也是每三個月有召開一個會議，或者是叫做縣市首長的連繫會報，裡面的內容，大概有百分之九十都是事務性的協商，都是急就章的小問題，縣市大家談一談，宣示一下而以。雖然高高屏的首長都很重視(連繫會報)，可是對整個規劃是沒有幫助的。包括像是政策議題或者是預算分配，資源使用的時候，縣市長是沒辦法談問題了，因爲都是事務性在協商。所以像是政策性的問題，政策性的規劃，還是沒有辦法擺脫本位的立場。這些在議會根本就沒辦法過關。高雄市的議會也不允許預算是給高雄縣來使用。所以在這種情況之下，彼此要去劃分一個中心功能，根本就是不可能的。我常常告訴高雄市長說，你是一個中心城市，應該要協助鄉鎮幫助鄰近的縣市發展，那麼其實最後受益的是中心，因爲整個高雄區域的經濟發展，受益的是高雄市。雖然市長覺得這個想法很對，但是他在議會行得通嘛?行不通!所以這邊太多的本位沒有辦法去打破。所以導致我們很多事務性的協商跟本就沒

辦法產生根本的效果。所以政策的規劃，都市的規劃，財務的運用，財政的困境，還是沒有辦法解決。公共設施的問題，我想這些都是老問題。區域的規劃，其實可以促進區域競爭的優勢。這是我覺得背後第一個值得來談得。現在全世界都在談區域競爭，就是說你一個單打獨鬥，是不會有太好的成績，是需要聯合區域的資源，剛剛有人談到觀光，很多的行銷啦，還有一些整合，這個就是區域競爭。所以在都會背後的區域競爭優勢，其實是需要去討論的。那麼第二個呢，他們是符合生活圈空間的建構，都會區是說要能夠符合人生活在其中的一些功能，這些功能都能滿足人們的需要。所以，你一個小的都市其實是不的。經濟發展，包括產業啦，就業啦，他其實都不是在一個都市。我們現在台灣講的都市，在國外這個問題是比較沒有。他本身就是個城市區域。所以，這個都會區的建構的背後，其實是在符合生活圈的空間行為。那麼第三個，其實是符合規模的經濟效益。我們現在台灣的都市規模經濟效益是無效率的。你要達到管理的規模效益，恐怕在整個行政的這個層級要去重新思考，要去檢討，要去重新的整併。那另外就是財政困境。今天每個城市都面臨到財政的困境，二十三個縣市都是有財政上面的問題，那我們可不可以把他併成六個城市的問題，或者是五個縣市，或者是更少啦，我不曉得。基本上很多的財政問題，其實是因為我們今天把他們打散了，分散掉之後所造成的。所以今天我們還是必須要去重新思考整併的問題，回到一個比較符合經濟規模的縣市劃分。那目前，從都會區的治理角度來做是比較快的。那今天不管是三個都會區也好，五個都會區也好，基本上已經有一個區域的架構在那邊。所以如果是用這個角度來看整併，可能會是比較快的，比較快能夠切入我們今天台灣整個行政區劃劃通盤檢討的路徑。那麼當然我對於這個看法是滿悲觀的，今天談論到縣市合併，其實是幾十年的老問題了。那麼以目前我們的政治生態，我也覺得不樂觀。因為這牽涉到很多的政治利益的問題，包括政黨的問題。所以會比較期待說在沒有整併之前，或者是都會區沒有辦法形成之前，或者是區域政府沒辦法形成之前，應該怎麼走向一個有效的，像剛剛有提到所謂的策略聯盟，或者是有效的協力機制的產生。我在高高屏是提出都會發展憲章，那是參考歐盟的作法，就是我們用一種不是法令的

位階，但是是由地方政府來進行協議的，他是契約的方式，那這是可以避免掉縣市長在政黨更替之後，很多政策的不協調性。我們在高雄也曾經提過這樣的一個案子，三個縣市首長也很重視，也很希望來突破。但是這個都還需要一個很好的氛圍。而且這個內容還要能夠滿足三個縣市的需要，這需要去做調查，了解，把這些相關規定定在這個契約裡面，這個契約是三個縣市長的合約，但是他有共識的，其實歐盟就是這種作法，歐盟的很多國家，就是透過這個雅典憲章，來規定每個國家，在一些規劃的議題啦，規劃師的角色啦，他其實是不成文的規定，但是大家卻都不會去違背他。那麼有這樣的一個約束力在裡邊，似乎在沒有辦法形成區域政府前，是一個不錯的辦法。所以我最近是在推動這個概念，就是說對於那個成立都會區政府以及區域政府目前困難度很高的情況底下，有沒有可能像那種雅典憲章的概念，我們透過幾個縣市簽定這種憲章的方式，對於未來的政策需求，對於未來的政策規劃，有一個共識，包括像是永續發展我們有一定的作法，有共同的想法，那麼把他透過三個縣市議會或者是四個縣市議會，通過之後變成一個憲章。用這個來約束地方的政策規劃的走向，可能是現階段短時間似乎還比較可行的作法。當然長期來看我們是希望走向都會區的整併，區域政府的合併，這些做法應該是長期需要去推動的。但是過渡時期可能可以透過我剛剛講的這種憲章的概念去達成，這大概是我這幾年來我一直認為要去克服目前困境的可能可以考量的作法。

**李長晏教授：**

謝謝吳教授比較從各個層面上來看，我們可以發現說吳老師從整體的區域經濟，區域的角度來考量到公共設施的配置，財務的運用。那在吳老師的講話裡頭有特別談論到關於策略聯盟，聯繫會報的部分，在這邊我也想請教關於台中這方面，關於台中縣市首長聯繫會報，到底對於台中縣市的發展有無他的功效，而吳老師的研究是覺得似乎功效不大，那不知道台中這邊的狀況如何，那是否能請鄭科長表達一下您的看法。

**台中市政府都市發展處企劃發展科鄭慶賢科長：**

我是覺得說我們那個聯繫會報是有發揮功效啦。我舉的例，中科當初設置好的時候，是跨縣市的。台中市今天全市都是都市計畫區，那台中縣是土地變更，那在地價上面本身就有很大的落差。那有很大的落差，我們（台中市）辦徵收，他們（台中縣）也辦徵收。今天兩地的價格完全不一樣，標準也不同，那這個問題只能借重在雙方的聯繫會報（處理）。因為聯繫會報，首長，再加上每一個局處長，都一起出席，是兩邊對談的，那對談就有一些提案，然後就會有執行的成效與執行的成果。那因為有了中科，就有了東向連外道路，連接到我們環中路。那這條六十米的道路，到底是要在台中市還是台中縣，這個跨縣市的問題，最後決議是縣市各半，這也是借重於聯繫會報來談。台中縣有台中縣議會，台中市有台中市議會，都是各自為當地的居民來爭取最大的權利，那最後這條從中科出來往東延伸到環中路的聯外道路，最後決定面積是佔縣市各半，也是因為(聯繫會報)有這樣的結論之後，我們去辦說明會時相對順利，因為這個層級更高，而且有通過縣市議會的支持，所獲得的一個答案。另外一個例子，是生活圈的道路系統，這個是由國工局他們辦的，那我們是彼此做一些配合，因為這個案子辦下來也會牽涉到我們都市計畫的變更，台中縣也是，雙方需要一些協調。誠如我剛剛提到的，他的業務大，很大，大到縣市合併升格問題，小也可能小到一個都市計畫變更案，這些裡面很多東西都是需要雙方來處理的，我是覺得還發揮滿大的功效啦，只是說相對的，我們承辦的壓力好大。

**台中縣沙鹿戶政事務所曾民賢主任：**

李教授，關於台中縣市業務聯繫會報，我記得我在台中縣政府的時候，當初是我跟台中縣市兩個開始成立，到後來是在陳庚金那個階段開始的，到了廖了以縣長，他爲了要配合整個區域計畫，所以就擴大成爲四個縣市，南投，彰化，台中縣台中市。就執行上面，誠如剛剛鄭科長提的，他是有他一定的成效，但是他沒有一個政策性以及一個比較廣泛的，我們的一些權力，其實都還掌握在中央手中。那在這些會議

裡頭，其實中央都沒有參與。所以我們聯繫會報的結果，都只能我們自己去爭取，透過立委去爭取經費。

**李長晏教授：**

我們請廖老師提供一下意見。

**廖俊松教授：**

很多觀念吳老師就有談到了，我就一些比較細部的關於台中都會區的提供我一些看法。從吳老師的論點中給我一個感覺，就是都會治理基本上就是一種跨域的觀念，區域的觀念，那就目前的區域劃分來看，似乎是不利於都會區的發展，一些像是不同都市計畫，不同行政區域間的跨域治理的問題，那這個問題雖然剛剛吳老師說他有點悲觀，雖然我們有一些在努力的機制在裡面運行。但即便是悲觀，吳老師也是在提一個憲章的概念在進行。那我大概也是就這兩個觀念與概念來衍生做出發。第一個講法其實就是，都會區這個概念其實都是學者在推的，如果只有學者在推，這的確是很悲觀。那真的要去做的人，是不是有這樣的概念，這牽涉到三個層次，第一個就是地方首長的層次，有沒有這樣的一個概念，這可能又還牽涉到黨派，幸好現在都是同一黨，所以沒有問題，那如果是不同黨時，不管怎麼做都很難做。所以第一個就是地方首長在重視區域性發展以及區域這個概念的程度如何，這個重視程度不能只是事務性，因為事務性沒有幫助，要政策性才有幫助。那第二個官僚文官體系，而非首長。因為首長會輪替，而都會區的發展不是四年八年就可以做到，是需要長期的推動。所以文官體系有沒有這樣的認知便很重要。我想文官體系裡面對這個觀點最有認知的，我想應該是建設單位，或者是都市計畫單位，其他的我想，應該是比較少。我個人的認知，應該是還沒那麼強烈。但是一個都會區域治理其實是一個整個地方單位的所有部會都要有的相同認知，可能是不同縣市，但是不同縣市再做到的時候要有同樣的認知。我們可能再做什麼樣的規劃或計畫時，可能會跟其他縣市有重疊或者是重複到，所以一開始在做規劃或計畫時，就要先考慮到這個層面，去跟他取得協調，一起來做規劃的動作，然後在分頭執行。但事務上我不懂，

就光就在報章媒體上，我沒有看到類似的報導，好像只是自我規劃，然後碰到衝突再來進行協調與解決。跟合力規劃，各別執行的概念是不一樣的。所以在行政作業的這個層面，是還沒有概念的。再來第三個，是中央的支持。那中央相關單位，最重要是院長跟部長級的人，如果沒有這種概念，現在地方上很多經費不足，在爭取經費上要合力爭取，而非各別縣市獨力爭取。但是基本上都是各別縣市獨力爭取。那在部會裡面也是各別給，也不會去想到說這其中可能有區域性的關係，你們自己是不是要區域研究完了之後，我們再給你。例如說捷運就是台中市台中縣，為何不跨到南投縣，彰化縣，其實講了很久，都是經費的問題。經費其實不是問題，觀念才是問題。沒有那個觀念，經費永遠是問題。有了觀念後，經費就不是問題。那在地方首長對於這個觀念剛開始有些認知，文官體系完全沒有認知，中央部會也沒認知的狀況下，有他的困難性。所以要去，我的第一個建議是要去加強各級部會單位對於區域都會治理或者是區域治理這個觀念的認知，那唯有如此，才有辦法去處理目前的狀況。那就目前北北基，高高屏，與中中各個都會區聯繫會報之中，對於提升這樣都會區域治理與區域治理的認知，是有其正面助益的，但如果可以在這種聯繫會報與行政處理的時候，能夠就目前現有的機制引發出一個行政重新區劃，行政區劃已經提很久，但都沒有做，我們先去做這樣的一個行政區劃的工程，比做個別區域的可能比較好。那因為行政區劃你不去重新考量，還是各個區在做行政區內的考量，要求各個區的政府裏面在做跨區域的規劃，我認為這還是不切實際啦，那因為四年一次的選舉，底下又還有鄉鎮市長的選舉，使得很多跨區域的協調有他的困難性，所以我覺得行政區劃還是在做都會區域治理底下一個相當重要要去做的事情。但是不是說他不解決就不去做啦，現在的會報是一個開始，憲章也是一個開始，李老師很多跨域治理的文章研究也是一個開始。那剛剛區域發展裡面最重要的兩個部分，其實最重要的就是區域是一個生活圈，這個生活圈要有自主的功能，這個生活圈沒有自主的功能他沒有辦法治理，因為他什麼事情都不能做，需要人家的支援，你要如何能夠自我治理。換句話說，生活圈裡的經濟發展跟產業的分布，要有區域間的考量。就像是剛剛提到的中科，一個中科出來後，大家都想

去爭取中科，爲什麼，因爲大家財源都不足。有了中科，我便有自主能力。那問題是說，真的都需要中科嗎？像我個人觀點，南投縣是根本不需要工業發展的地方，彰化縣也不需要。但是站在各個地方政府目前發展之下，他不去爭取，他財源無法獲得增加。於是要如何去產業區域性的分配，這是值得去考慮的。那第二個就是公共設施，主要便是所謂便捷的交通網。而目前也是處於一種各做各的狀況，並沒有去做處理。我對這兩個都沒有辦法提出問題，但是我想提出的是說，那如果在做規劃的時候，這幾個縣市，能夠成立一個所謂的區域規劃單位，反正你在做規劃的時候，就算是規劃各別縣市的，也是四個縣市區域規劃單位都市計畫建設單位合起來做規劃，政策性的規劃完之後，共同提出一個計畫來爭取預算，而不是各個縣市去做爭取，而是當成一個共同的計畫，短期中期長期的來做合力性的爭取，而這樣的話他所做的一些產業分配和分布便是整體區域性的分配與考量，所做的交通網的考量也是整體區域性的分配與考量，那這樣子的話或許短期間內會有縣市之間的衝突，可是能夠建立互信，長期來做而且建立一個四年至八年的規劃的時候，那這種整體性規劃，合力向中央爭取預算的時候，有兩個優點，第一個優點就是說這種區域規劃所合力爭取的預算，他的建設會讓四個縣市認爲說這是我們共同的建設，這樣的建設會比較偏向於跨區域而非單單只是落某一個地方。第二個，便是他在建立區域性治理的觀念，慢慢的慢慢的他就可以形成。所以我這是補充憲章的概念，所以我跟吳老師想的一樣，這種聯繫會報其實是沒有用的。因爲沒有這樣合力規劃的一個單位，那這個合力規劃的單位不一定要由中央來給，地方政府自己就可以處理了。三個月開一次會不夠啦，最好每個禮拜開一次會。雖然很多時間都是在協調來協調去，但是這種重要性的區劃規劃建設裡面，本來就是需要這樣不斷的來處理。那我舉個例子來講，譬如說我昨天在跟學生上課的時候上到一個加拿大，他們在做永續發展的時候，中央政府的一個重視狀況，成立一個協調會報，是由中央做莊，十三個州長出席，每個月都是總理跟十三個州長一起開會，他不是事務性，都是在政策性。所以當我們的開會不能成爲一種定期性開會，甚至是例行性的聯合機構的時候，那當然都會行政區域治理會產生困難。所以我的第二個建議是說，



能否在縣市之間成立一個協力的單位，規劃的單位，什麼東西都是經由這個規劃單位來提到縣市，提到聯繫會報時由首長來做裁決，事務性的就由事務性的來做處理，政策性的部分需要能夠先出來。那第三個就是說，針對中彰投(論壇)的那個困難，就是其實只有中中而已，彰化跟南投都是在邊緣了，台中都會區確定是中彰投嗎?從現實面來講，我看彰投就不要了啦!中中能夠先把他搞好就好了。因為不能成為合作機制要去談合作，有他的困難性，那不如中中先把他搞起來比較重要。否則一下子要放四個，問題多，困難多，協調的東西也多，反而問題比較大，如果能先從鄰近的縣市先做起，再來謀求擴大，或許整個成效會比較大一點。那這是從實際面向來說，那跟四個縣市本身的狀況都沒有特別的想法，那因為現在在討論到縣市合併也是台中市跟台中縣，其他也沒有做處理，那在這樣的一個規劃之下，最後一個談的就是說合併升格不是99年就是103年，我覺得是越快越好，不要在拖了。我覺得其實99年開始是一個大衝擊，這個衝擊其實是程序上的衝擊。那現在呈現出來，台北縣的升格，連財源都找不到，那台北縣的升格，其實中央跟地方的財政劃分法並沒有去畫分，那當然在這個情況之下我覺得台中要讓他升格很困難，就財源的考量，就目前的有限的統籌分配款裡面是沒辦法的，只有中央投入更多的錢下來，才能夠符合台北縣的需要以及合併後的台中市的需要，我覺得這才是最大的考量，其他的考量都是假的，都是還好，那如果越早升格，就能讓中央政府及早去正視財政劃分法的不合理性，然後在去編個更大的統籌分配款，來做合理的分配，而不是去挖其他縣市的，而是把它作擴大，那這個擴大就可以做合理的分配。我是站在衝擊的角度啦，希望說可以藉此讓中央與地方政府能夠及早去正是目前區域劃分的問題，讓他們有比較見地性的考慮，而不是像目前留在研究的學者的規劃而已。

**李長晏教授：**

廖老師提到那個經濟發展跟產業分布，要從區域面來切入，我想這個部分也可以提供給我們下一個議題，就是所謂新的研究議題的產生這

個地方加以討論。因為這個研究問題真的相當重要。那我們先請黃老師先發表。

**黃建銘教授：**

主席、還有吳老師、廖老師，以及我們公務界的先進大家好！因為...我算是比較晚...講這些意見...因此其他的...多數意見大概前面的學者專家都有陳述，我主要針對主持人所提出來的問題，那麼我簡單來提一下我個人的看法...那麼在整體發展上，台灣三大都會區...我想整體發展上所面臨的問題，我個人覺得有幾項：第一個就是說，在我們談治理的時候，公私部門的合作都是我們最主要的理念，企業本身還有公民本身，它在整個行動力上面，仍然是比較欠缺的，尤其是我們公民審議的能力還不足...尤其對都市的議題關心還是有限！我想，這是在我們倡議都會治理裡面，需要再極大加強的部分，這也有賴於學術界去推動，在各個都會治理處理上面，需要融入更多結合企業和公民的力量，共同來努力！那第二個，我想就是說，剛剛吳老師所提到的、以及我們公務先進所提到的...整個治理法規上，仍然是還欠缺周詳的一種規劃啦！剛剛吳老師所提到的憲章的建立，我覺得是一個很好的概念，但是在既有的行政法制上，我們到底是說以權限委任或權限委託，或是行政協助...等等這些既有的這些管轄核定必要的法制上的規範，是不是有這樣的一種力行啊...這是仍然有待努力的！這是整體上的問題！那第三點，我個人認為是，剛剛吳老師有提到，就是財力上的困境啊...這跟整個轄區、跟整個產業的發展，本身刺激的程度，有相當的關聯性啦！這是普遍整體上的問題。那第四點，就是我個人認為是，在整個都會區裡面發展特色的區隔不明啦！我想這一點在剛剛我們很多公務界先進有特別提到，大家都喜歡講同樣的東西，這樣的狀況就造成一個資源配置上的重複，甚至是浪費！也包括說文化活動的這個...過度同質化，造成特色沒有辦法區隔啦...當然真正的區隔也牽涉到說，我們這種...都會區的聯盟，既然有這種所謂的策略聯盟，在探討這些事情，是不是有這個下功夫？！或者是真正去觸碰，或是去做功能特色角色上的區隔，我想這是比較重要的...那在中台灣方面，我記得在去年也一直有在談這個...觀光的發展聯盟，但是就這個

部分，實際上，執行的成效上對一般民眾來講，似乎還不是...印象不是那樣的深刻，但當然我想在公務機關裡面，也許在這部分有在做努力，可見成效還是仍然還是有待強化！那第五點，我個人認為在整體發展上就是說，整個三大都會區，我是不曉得說，這個...主持人在第一題...所謂三大都會區這個範圍，我們需不需要去考量到，去界定這個都會區的區域範圍？因為區域範圍的確立，影響到整個都會真正核心點的確立，這都會影響到資源整個配置效果，以及整個都會區居民對區域本身的認同的這種向心力，那麼對於如何來確立區域？我覺得這也是整體發展上需要處理的問題，我覺得對於在整個我們中區上面，不全然是都會區，整個經濟發展、或是各種教育活動，很多縣市都是屬於這種邊界的模糊地帶，包括這些...像嘉義到底是南區還是中區？苗栗到底是中區還是北區？這些可能交界地帶的縣市，在未來整個西部平原去做這個所謂都會區區域劃分的時候，如何來確立都會區整個發展範圍？！那這是我個人覺得在整體發展上的蠻大的問題。那麼，就個別問題、個別發展上的問題來講，因為我服務的地方在彰化，就我個人的一些觀察，跟包括彰化縣政府這些公務界先進做一個接觸，我想彰化目前來說的話，其實面臨到個別發展上的問題，我想在整個心理因素，存在有一種被邊緣化的疑慮，就是說它畢竟在整個都會區裡面，雖然它跟台中縣接壤，那整個生活機能上，這個基本上彰化縣北邊其實跟台中縣連結...蠻密切的，但是彰化縣本身這個發展落差還是相當大，面臨到發展不均的問題，尤其是彰化縣西南部(二林、芳苑、大城...)這些鄉鎮人口流失蠻多的，爲了處理這些問題，卓縣長也特別努力在做一些產業轉型，尤其這個...剛好爭取到中科四期就在二林跟溪湖的交界，台糖的土地，那麼或許對於將來發展不均的問題，可以做有效的改善啦！那第二點就是說，在彰化整個碰到的個別問題，我想產業的轉型，因爲是有涉及到剛剛所講的整個發展不均的問題，在整個彰化縣一個都市聚落裡面，明顯在八卦山脈這個前面聚落，要比中部地區、西南部地區要來的發展比較大，將來可能在整個發展的一個...因爲二林中科還有將來包括高鐵田中設站，有可能改變整體一個發展樣貌，但是在整體產業轉型上，仍然是有很多需要努力的地

方，這是就我個人的觀察，以下幾點提供在座各位參考，也希望多多指正！謝謝！

**李長晏教授：**

感謝黃教授！他從這個整體面來看。幾乎我們做幾場座談之後，發現整體上的問題大部分都是財務、法治，或是整個都會區發展上的不明確，甚至有一些造成資源上的重疊、浪費的問題，對於區域範圍的界定，這個部分可能其實也是蠻重要，不過呢...我記得在內政部營建署委託的國土計畫案，不動產研究中心也做過這個國土計畫底下都會區的劃分，這個劃分還沒有完全...因為國土計畫法還沒有通過，到現在還沒有完全確認，我給各位參考的五大都會區是按照行政院主計處粗略的，但實際上劃分並不是很能夠涵蓋...去說明到我們的現狀，現在比較籠統上的劃分就北部、中部、南部，那也有人講到東部是不是需要都會區？！這根本就不可能！不如把東部發展成生態旅遊區，我覺得反而還更好一點！所以我想...剛所提到這些整體上的議題，我覺得對整個研究案都蠻有收穫的！蠻有一些可以讓我提供一些建議，那接下來是不是請劉副處長來針對我們台中...中部都會區在整個整體發展上面，可能也許在縣市合併以後要面臨的問題是甚麼？請劉副處長發表一下您的看法，謝謝！

**台中市政府都市發展處劉應榮副處長：**

謝謝！現在這個時間正是議會開議時間！我們同仁大該都沒有辦法來！其實這個題目我覺得非常好！剛才李教授所講的國土規劃法還沒有完成以前，其實台灣的國土規劃是蠻亂的！其實先要有國土規劃，再有區域計劃，再有都市計劃，再有細部計畫...而國內是先有都市計畫，再套區域計劃，又再套國土規劃，現在最後還在擬國土規劃！那整個來講，台灣地區在營建署所講的...把台灣地區分成四大區域計劃，分成中部、北部、南部、東部，剛才主持人提到，東部要不要發展成都會區，我是覺得...當然在營建署規劃的國土規劃裡面，是有可能配合目前的區域計劃的形式去重新來調整！因為事實上在營建署所規劃的四個區域計劃地區裡面，它已經有...我想已經可以看得出來它

的基本定位，中部以後要發展成怎麼樣的地區？北部要發展成怎麼樣的地區？南部要發展成怎麼樣的地區？我想區域計畫可以看得出來，因為區域計畫中部地區已經進入到第二次總體檢討了，現在大概中部的部分已經送到行政院裡面去了，中部地區在區域計畫裡面，它是用生活圈來規劃，因為早期還沒有國土規劃，早期省政府時代，已經都用生活圈來規劃，大概我們同仁都有講到，很顯然地，交通系統如果沒有生活圈來具體外，很難去克服，因為這樣的問題產生...我想有先分出來，為什麼要先分出來？因為第一個...都會區即使沒發展成四大都會區，也有三大都會區，這個都會區，這個題目也有講到中部區塊，我想過去也很少講到中部區塊，那胡市長因為他就任之後，畢竟當過外交官，國際視野當然就比較不一樣！它提出中部區塊這個觀念出來，有沒有必要？我是覺得有必要！因為...當然從兩個方面來講：當然從政治面來講，既成的政治面也有可能很難去克服！因為中部區塊有五、六個縣市，大概有五、六百萬的人口，目前既成政治利益的整合是最困難的問題，都會區如果能夠整合，我想在資源是可以共享的，對國土開發整個資源的運用上，顯然可以得到相當大的功效，因為其實可以看到...現在我們台中縣市有聯席會報，但是真正聯席會報達到資源共享的，大概也很少啦！大概縣市目前所提到的共同推出...我們產業共同推出、共同行銷的，較容易做...因為有些縣市交界沒有辦法解決，這很容易在經過縣市會報大概就解決了，過去也沒有縣市聯席會報，因為地方首長是民選的，理念不合或者是大家都想當老大，就沒有辦法開縣市聯席會報，還是要經過溝通協調，因為台中縣市過去大概在民進黨執政時代，也曾經開過，兩個都是民進黨的縣市長，台中縣、市都是，後來就都沒有開了，縣市會報的提議就按照正常程序在做，我想都會區的縣市聯席會報會慢慢推動到中央國土規劃完成以前，中部區塊的聯席會報也都有講到，畢竟中部區塊的聯席會報，在我印象中，前一年大概都沒有，今年大概...應該是九月份，為了共同行銷農產品，開了一個四縣市首長早餐會報，那就...這樣的話當然就顯然踏出一步，但還有很多資源上的共享還很困難要去克服，因為其實在中部都會區來講，台中市要成立一個院轄市，那要成立一個院轄市，最起碼條件要有空港和海港，那台中市很顯然這兩個沒有，必須

跟台中縣配合，那資源上到底能不能這樣分配？！資源上如果要分配，我剛才講到政治上利益要怎麼去進展？這個...我想是困難，大概現在問題是最困難這一點！純粹從技術上去克服，目前中部區域計畫所規劃的相關程序，大概技術上還能夠來溝通，但是台中縣跟台中市擬定的都市計畫裡面，大概就有縣市共同聯合都市計畫，這還是要經過溝通，這個縣市共同聯合都市計畫，到底要台中市去做？還是台中縣去做？當然台中縣市大概是溝通相當地順暢的縣市單位，但是在個別發展問題來講，很多沒有辦法考慮到是縣好、還是市好，這顯然又脫節！我們也都看到，國外縣市聯席，跨區整體的開發，當然是整體的考量，那如果我們台中縣也考量、台中市也考量，最簡單、最明顯的部分就是交通系統...交通系統就發生瓶頸了，我們過去可以發現，很多台中縣跟台中市跟彰化縣道路系統沒有辦法接，甚至根本就沒有講，你畫我的，我畫你的，剩下的就空起來，這是最明顯的在個別發展上產生最大困難，就是這個問題！因為過去我們也曾經規劃到捷運系統問題，在台中市來講，當然中部區域計畫也好，中部都會區也好，它是一個中心都市，顯然它是中心都市，一個中心都市當然會有衛星都市的產生，因為衛星都市產生以後，在整個交通系統上就是要配合，如果沒有配合會產生很多問題，這是大眾運輸系統的聯繫，這也很困難，這個大眾運輸系統...台中縣市道路，那縣的就用公路系統，那這就很難去搭配，我想這個問題，是最後應該要有國土整體規劃再重新規劃過，這樣才能達到台灣有限的資源上，才不會去浪費！我想這是我個人的看法！先做以上的這個報告，謝謝！

**李長晏教授：**

謝謝劉副處長！好！大概就是針對第一個問題，大致上第一個問題的討論當中，我想有些也針對第三個問題一起談，就是都會區治理的制度結構，那像剛剛吳教授有提出都會憲章的問題，另外當然...還有像目前的聯繫會報...這些，事實上也都還有可能...以目前還沒有進入到都會治理的階段，可能它都是目前重要的機制，那接下來我們第一個問題剛剛也差不多涉獵到第三個問題，所以接下來我們第三個問題差不多...接下來我們討論一個問題(第四題)，這個問題當然也是我們研

究報告最重要的問題，所以這個部分也希望實務界跟學者能夠多給我們提供：如果以台灣做為都會治理的研究單元來看，在實務界來看這個問題的時候，你們覺得哪些是比較關鍵性的議題？應該要迫切，甚至要馬上去研究的議題，那能夠提供我們...這些議題可能有甚麼樣應該注意的相關內容，如果能夠在這邊提供的話，當然更好啊！另外一個角度來看，就是說從我們學者其研究領域方面來看，台灣這三大都會區在研究議題上面，可以提供給行政院研考會，或許也會有相關的研究，都會治理能夠更加深化，是不是有哪些比較重要的、屬於實質空間上的議題，也有一些是屬於其他的，譬如說制度面，或是哪一些層面上的議題？是不是可以也請我們專家學者可以想一下，是不是可以提供我們一些研究上的議題，還有一些涉及到的相關內容，這是研究案裡面事關成敗的關鍵...希望專家學者跟機關代表能夠提供給我們，不管是從中部、北部或南部來看，或整體台灣都會治理的研究東西，有甚麼問題能夠把實務上的問題，尤其比較能夠提供政策建議，因為這個議題是要提供中央各部會其政策上的建議、都會區治理的問題。好！我們就針對這個部分來進行討論，那先請蘇處長！

**南投縣政府計劃處蘇瑞祥處長：**

事實上從剛剛我們學者跟公務機關代表所看得這樣的治理問題的時候，也提出很多這方面的觀念，那我想接下來的關鍵性研究議題，這個部分就要牽涉到剛剛所問的問題的導向裡面，我想要繼續來做個延伸：第一個，我想當然包括剛剛所談的一些國土規劃問題，我想這是迫切...國土規劃將來怎麼區域的發展？還有國土規劃要怎麼做？這可以說是很重要的議題！尤其在我們將來區域發展裡面，到底台灣要把它化成幾個區塊？那縣市要不要那麼多？鄉鎮要不要那麼多？這裡剛才才談到過有很多本位主義沒有辦法破除，這根本就存在...第二個就是說還有一部分牽涉到政治結構，剛剛講到中部幾個縣市有策略聯盟，事實上那都是首長在談...有的政策問題首長根本沒有辦法做決定，為什麼？因為還有議會和民意的壓力啊！地方首長怎麼敢去做政策決定？！所以在成立規劃...那個甚麼，我想都沒有辦法形成的！這沒有辦法作！第三告就是說，從政策網絡之間，現在我們還停留在單

中心，甚麼是單中心？就是單單向的，如果我們去建立都會中心網絡的協調合作，這樣一個觀念就牽涉到共需關係，那共需關係就是說我們現在生活圈逐漸在形成，那生活圈自然就是一個因素，比方說我們南投縣很多縣民來台中市上班，可是台中市的生活和休閒可能就跑到南投縣，比方說我剛剛談到過交通捷運或是道路規劃，這大家就會有一個共識，我想這是怎麼樣來建立共需關係，最後一個議題就是說，公共設施...我們台灣資源就這麼多，那公共設施的規模和效率，我們怎麼去建構？我們就很頭痛！你想想看，過去很多縣市要建焚化爐都失敗，南投縣作了以後，南投縣有一個焚化爐，後來因為太小！垃圾拿去甚麼地方知道嗎？中部地區有很多，可以合作...比方說台中縣的烏日、彰化縣的溪州...還有台中市的文山焚化爐，我們的垃圾卻跑到岡山去！從南投運到岡山，這本身就是很大的問題，我們大家怎麼把資源作運用？資源互賴的網絡關係，資源互賴怎麼去這樣子去作，我想未來就是說，剛剛講的財政劃分法就歸朔到財政劃分這個部分裡面，比如說台中市長去年跨年晚會的時候，就曾經邀集我們的縣長說，你出一百萬，我們共同來辦這活動，後來我們縣長說我哪有一百萬？結果我們就自己辦，我們辦在哪裡？辦在清境農場，high 到最高點，只有花二十萬，沒錢...我們財政結構就是本身的問題，財政劃分這部分我想中央必須要重視！再一個問題就是，這部分如果要治理就是要授權！剛剛很多學者講的，法律規範到底可以作到甚麼程度？這個問題也是存在的...我想這些議題跟剛剛所講的問題作個連結，可以作為都市研究的議題，謝謝！

**李長晏教授：**

謝謝蘇處長！那接下來請曾老師！

**台中縣沙鹿戶政事務所曾民賢主任：**

我想我提出個人一點淺見！最重要的...我個人感覺上，今天所談的就是說...都會區的治理，也就是說為什麼我們講治理？在 21 世紀特別要講的是治理而不是講管理？所以我一直在思考這個層次！那治理的基本涵義跟管理大概有甚麼不同？管理就是講機制...講一些法令規章；



那治理的話...我看整個文獻探討，是公平正義，就是要讓這塊土地上，人人活得有希望、人人活得有保障，人人活得有尊嚴，所以在整個治理裡面，它有幾個重要型模跟它的特性...它需要是公平性，它需要是安全的，它需要是有效率、永續的，它需要是創新的、它需要是分權的、它需要透明的、課責的，需要是一個民眾可以參與的，這樣一個...達到全面指標，就是剛剛談到的說，因為都會區治理最重要就是一個績效的平和，破除政治裡面，制度面或各種層次...實際方面，最後就是結果希望能夠展現公平正義，讓這塊土地的人民都能夠都活得很快樂，活得很好！那我們目前來講...剛剛聽到我們這些專家學者所談到的，那就是很多東西沒有辦法...無奈，我的感覺...我可以看到說...人民為什麼沒有辦法...stakeholder 利害關係人沒有辦法來參與？我個人感覺第一個就是：在憲法結構本身上面的執行上，是有待去斟酌的！如果我們基本問題不解決，來談枝尾末節的事情，這樣是很難的！像是我們的參政權、選舉、罷免、創制、複決...我們現在人民的創制複決有多少權力？我們現在在講破題話，目前我們議會、代表會、定期大會的法案沒有像美國...等，他們是可以公佈網站的...可以讓所有人知道，而且他們可以參加複決，yes or no，那我們現在都沒有...就是說...人民被政府機關也好、議會也好，完全是經由委任，來交與他們來處理，人民依然是漠不關心的！所以這是一個基本問題，這個是不是要改變？讓人民去參與？是不是要從制度上面去改變？這對治理上是很重要的！像台東縣長鄭麗貞出國這個事情，出國事件到現在還沒有辦法作個處理！在都會區治理裡面，我們希望出國的錢能夠發揮到它最高的效用，那效用在哪裡？我們可以看到的說，她的出國報告是向研考會報告，研考會主委說，我們這個像是一個備查而已！像這樣的話，因為這筆錢是來自人民的血汗錢，這個錢發下去的話，是整個國家、尤其在台中縣要發揮他的效益，當然這個報告，個人認為除非是向研考會報告以外，還要向人民報告，向人民報告有甚麼好處？希望能夠形成共識，所以我們...包括台中縣市升格問題，在我們向內政部報告以外，還要向人民報告、向人民行銷，那台中縣市的整個發展，大家會覺得有希望、有意義！這是我個人認為的第一點！這是都會區治理所面對的第一個問題！第二個問題就是，如果...從 1995 年網際網

路問世以來，資訊資產、智慧資產不斷蓬勃發展，包括整個都市，整個規劃、型態已改變，網際網路的產業、網際網路的地理，已經完全改變了！在這個東西完全改變狀況之下，這個都會區治理裡面，我們所講的效率、效能是不夠的，現在要講的是 SPEED 速度，那速度靠甚麼？靠 ICT(資訊通訊科技)，那目前台中市政府在地方...我們現在有所謂的敏感性治理，敏感性治理就是資訊通訊科技裡面，有兩項法寶！一個是最尖端的資訊科技，一個就是虛擬實境，INTERNET、GIS，台中市在今年努力之下有一點成績，成績可以說是非常好，那要談縣市合併的時候，這個成績一定要讓台中縣自己趕快做起來，就是台中縣要主動，不是說光要在組織上要升格，那目前地方制度法的改變之後，現在銓敘部有意見，經費膨脹，沒有辦法作有效的整合，這個層次上，速度上要讓都會治理發揮它最大效用，也許是用 ICT，也許是跨時代跟創造新典範的新資源，GIS 所運用的最新進的策略性武器，虛擬實境和網際網路地理資訊系統，來推動電子化治理，因為我們光是都會治理是不夠的，還要電子化，現在已經到 MOBILE 行動了，未來搞不好是用語音的商務，這樣的狀況我們在這個層次上是相當重要的！如果都會治理能透促使全民能夠動起來，希望在學術界、李教授極力推展之下，結合中興資科所，還有很多層次，把目前共應面的問題，都會區內資源規畫的問題、公共關係、流動關係的管理問題，整個資源、都市規劃怎樣透過網際網路、語音商務...，那很快就可以整個改觀...所以這方面能夠創造路線導向、現代化，既有的都市區域能夠把剛剛所講的供應面，還有資源規劃、還有民眾關係管理...這些東西能夠作有效的一個管理，我相信都會區就會有很大的一個的轉變，我覺得這是整體的，不單單是我們工程部門、計畫部門、資訊部門...等很多，公共藝術也是，公共藝術不要是藝術家，我們希望是公共經理人，能夠總攬...像現在我們講分權，可是嚴格來說，公共經理人占非常重要的角色，這樣成為公共經理人是最標準的，在這個地方我提出我個人意見，謝謝！

**李長晏教授：**

好謝謝曾老師，這個有關資訊科技，其實這個也是我一直在想的就是說那個地理資訊系統能不能用在這種都會治理，其實我想應該是可以的，比如說我們現在縣市要合併，你地理資訊系統能不能幫助你怎麼樣合併的，哪些鄉鎮哪些怎麼樣合併，而不是合併好像把兩個東西"結作伙"(台)，這就叫合併，這有時候也產生一個不具規模效益的直轄市，所以我覺得這個還蠻好的一個可以發展的方向，而且還蠻新的概念，好那接下來我們是不是請.....。

**台中市政府都市發展處企劃發展科鄭慶賢科長：**

我提兩點唷，跟前面重覆我就不再談，我想第一點，都會範圍的劃定我覺得這個應該是第一步拉，因為你一旦都會區成立之後，中心都市，衛星都市都相繼的形成，因為這個範圍劃定完之後會影響到衛星都市的整個發展，我直接講說譬如說我們中科進來了，我們台中市整個西屯地區整個帶動起來了，那當然你如果衛星城市如果畫到所謂的都會區的這個範圍內的時候，他真的會整個相皆的帶動，所以我覺得這個是蠻重要的問題，譬如說以台中縣市來講，大肚山是我們台中縣市很明顯的一個界線，那麼彰化跟南投呢是八卦山，那畢竟一個資源的問題，那你一旦劃定完就是一個共享的問題，所以當然就衍生出來就是說我們後續的目前比較很明確的，而且是最近以來的影響性，颱風來的時候，這個河流，水患，這個水患的治理變成是都會的一個大問題，這不是一個觀光，一個城市一個都市的一個發展所能去克服的，這是第一點。那第二點當然也是引申到剛剛前面先進所提到的，環境的一個永續跟資源的一個共享問題，我是建議拉，在所謂的熱島效應這個議題，整個全球性的議題能不能也落實到我們都會治理的一個研究議題上，那熱島效應衍生出來的當然，所謂的節能減碳等等這些大環境的一個問題，應該也是運用到我們整個都會治理的一個主要關鍵性，我僅就這兩點，謝謝!!

**李長晏教授：**

好，太好了!這個熱島的效應這個其實我規畫當中，我想像中的那個議題其實應該我們的這個都會區當然一定要配合整個全國整體的政策，

所以而且這又是馬總統很重要的一個政策，所以這個能源減碳的問題，這個熱島效應其實像台北都為區這個問題其實是很嚴重的，所以我覺得像台北市它也有針對節能減碳的問題做了很多一些，甚至訂了一些條例或是怎樣，所以這個議題我覺得是蠻好。還有另外一個就是剛剛鄭科長也提到就是所謂都會區的水患問題，這個當然造成了所謂的.....這個部分其實都是跟環境治理都很有關，就是你流域，水患拉，水資源這一部分，還有自治區範圍的劃定，我想這真的是蠻重要的，因為我們到目前為止整理了很多各種不同的研究，發現到其實每一個都講自己的，但是政府就沒有給他一個....這個主管單位就沒有給他一個很明確的東西，或許這個是我們是可以建議的一個方向，感謝!是不是在請我們副處長。

**台中市政府都市發展處劉應榮副處長：**

我想這個議題裡面，事實上你們這個都會區，我不曉得這是預定的還是你們假設的議題，我不曉得這是怎麼分，其實都會區的確定應當.....跟他生活的區域會有關係，我是覺得這個應該要這邊去定，定那個都會區，因為它在生活上它必須要的相關的部分應當要在都會區裡面顯現出來。那再來一個就是講到很現實的問題，因為都會區治理.....都會區事實上我們現在講的都會區並沒有一定法定的範圍，是我們在講，但是從這個部分去講，我們要不要利用這個機會，在這個研究報告裡面讓以後國土規劃，行政區調整之後有這個話題存在，要不要這樣子做?因為事實上這是看來會有那種味道在，我的題目要不要這樣子界定，這是比較長程的。那短期的當然就從目前近程的部分，就從現在的我們一直在提的，一直在講的，不管是都會區也好，生活圈也好，我們要怎麼樣去資源的整合，資源的共享，那這個部分要不要從這邊去探討，因為現在就剛才李教授講的，"打A攏工嘎底ㄟ拉"(台)，南投縣講南投縣的，台中市講台中市的，彰化縣講彰化縣的，彰化縣現在好像又要提出一個甚麼，周縣長好像提出.....彰化甚麼...又一個口號了，那台中縣也有在提。那這樣在治理上就各談各的，這個是近程的部分要不要去談到?因為現在那個縣市聯繫會報大概會很難去提，那個只是講到共同產業的行銷，那也只是提到某一部分而已，他不是很多

方面的在提，那我們這個建議裡面要不要去提到，當然行政區域通程，國土規劃那個當然就沒有問題了，那個等於是全部打破了，不管是財政拉，這個政治上的都打破了，那目前不曉得甚麼時候，國土規劃，行政區域的調整老是在講，五省也好啦，兩都也好啦，大概調整這樣，那調整是幾個縣，或是調成三個省，那這個很多版本嘛，以目前的行政區域來講，我是覺得應當提供，這個案子如果能夠原則出來，提供讓各個縣市政府知道說你這個是北部區塊，中部區塊，南部區塊，那你們大概在還沒有調整以前大概要怎麼重新去整合這個資料，我想應當要在這個研究報告裡面可以很明顯的讓這個執政者，縣市政府的執政者能夠很明確的....不然現在執政者...民選，地方議會的壓力，地制法的產生，地方自治規則的制定都不太一樣，那不太一樣，執行起來就造成人民很多的不便，我想應當是在這個報告裡面，應當讓生活在這個區塊裡面的人民，他會覺得政府真正在考慮他們的生活，我想這是比較重要的，謝謝。

**李長晏教授：**

好，謝謝這個副處長的對都會區的...如果我們能做到這樣當然最好，不過這個....我盡量做拉，看能不能....但這恐怕也蠻難的，因為要用這樣一個案子提拱給其他的行政區劃，不過都會區的確立我覺得是蠻重要的，那大致上我們這個部分因為我們今天沒有特別再討論它是因為我們前面幾場都討論過了，然後我的期中報告裡面也有做了對都會區，甚至其他國家的都會區的一些界定，我大概都有做了一些分析，所以在整個，這一個部分，可能或許我想可以從未來提供一些相關的建議，好，那是不是我們劉技士。

**台中縣政府建設處劉政宏技士：**

都會治理的關鍵性講到現在，幾乎前面的一些長官們都已經講了在實務上講得差不多，然後我針對這方面就是說，本人有幾項拙見給大家參考一下，就是剛才提到說縣市間的交通問題，公共設施分配拉相關的一些理念性問題，是不是換個角度來想就是說我們是不是都會區所謂的治理方面，是不是工作跟平衡方面之間的可以來探討，或是工

作與居住之間的平衡，工作與居住之間的範圍，或是工作與居住之間的需求等等相關議題來看這問題。我為什麼會提出這問題就是說當一個人民他是需要居住在這環境的時候，他本身要有一個工作，他工作才能滿足他基本的生活需要，那既然生活需要他才會居住在這地方，因為有很多人居住事以工作為需求，而不是以居住為需求，所以要探討都會的治理方面，我覺得回歸到最原本的一些議題就是說，人未甚麼要居住在這個地方，是因為工作，是因為怎樣子，我覺得是不是可以有一個角度來想說以他本身工作需要的方向或範圍，包括他通勤時間拉，他的一些通勤的需要，來看你都會治理有需要做哪些事項，或是需要幫忙人民或民眾做哪些事情，我覺得是否由這方面來切入的話是不是會比較好一點。第二點就是說要談到都會治理的話，可能有一些現行相關法令的增修，這是一個很大的議題，也是很大的問題。因為你要談到現行法令的問題的增修，牽涉的層面很範圍跟議題就很廣，但是你要回歸到真正要做為一個都會治理的話，我相信這是無法欠缺的問題。因為法令的增修我覺得也是最大的困難點，或是以現在的法令狀況之下來做都會的管理治理，我覺得可以從這方面來處理可能會比較好一點。第三點就是談到有些比較關鍵性的就是你要打破縣市之間的一些藩圍的話，可能對地方的派系，地方的黨派以及他的既得利益者之間的問題應該好好去研究一下，因為你如果派系跟黨派跟既得利益者，他沒有辦法把本位主義來放棄，而針對很適合來做的話，我覺得這是不可能的事情。所以說黨派跟派系我以台中縣來說的話，這是已經既有的問題存在，包括一些選舉拉，包括一些政策推動怎樣的，我覺得各方面跟他們如何取得一些協調，或是取得他們之間一些共識，我想這是非常重要的事情，所以我說第三點我就針對地方治理，地方的派系與黨派的整合，與既得利益者之間協調之類，我覺得應該是好好研究這方面，我覺得是該好好去研究這方面，以上說明。

**李長晏教授：**

好，這個地方派系過去在相關研究上有人從這個角度，但是談它跟都會治理跟都會區的發展上面似乎是比較少，不過這個部分我覺得是可以是個著墨的空間，而且可以從這個角度去切入，尤其對於這種所謂

的台中縣市，中部的這種派系的影響，可能會對都會的發展他可能有.... 甚至是資源的配置上面，可能會有一定的影響，那所以我想這個部分是可以從這角度來看，那接下來剩下我們兩位的教授，那我們是不是請廖教授提拱給我們一些具體，比較研究的一些議題。

**廖俊松教授：**

李教授，在座各位先進，具體研究大概沒有了拉，這個東西是比較實務性的，大家都是從實務面去處理比較好，但是今天看到一個新聞是說，是不是有個大同工學院的教授說國科會三年來給他的一億多元研究經費遠多於一般研究人員可以用到的經費，我們一般研究案平均可以從國科會裡面拿到大概一年是五十萬，那團隊研究大概是....三年期大概四百萬，那個老師主持的研究案單一個年研究案一年就好幾百萬，然後三個研究案，然後好幾年期，然後這個研究案都是針對大陸，做甚麼？做資料庫的蒐集，報紙就說這是國安會指示的，那國安系統大概比較強大拉，所以可以用指示，那當然研考會系統是不能用指示拉，但是如果從這個地方來講是不是也可以建議研考會，我不曉得，因為這是從研考會開始，之前比較少看到這樣子一個議題，那如果他真的是國家未來發展跟重要的，是不是建議國科會就乾脆去設這樣子的一個，好像永續發展的議題，每個人都在研究，那這也是新興的，就乾脆從國科會的經費裡面撥一大筆經費每年固定來做都會治理的研究，為什麼這樣講？因為像研考會的永續發展都是強調實務的，過於理論他都不接受。我是覺得可以做這樣子的建議，那否則單研考會的研究經費一年大概一兩百萬，談的這些東西其實不用談了拉，一下子就做完了，沒甚麼好做的拉，除非你有個龐大的研究潛能才有可能，這是我第一個建議，請國科會出一筆一年只要出一億就好了，不用太多。那第二個就是這個研究絕對不是個人型的研究，個人型的研究絕對沒辦法，那這種研究也是跨領域的研究，那所以既然研究議題他必須要跨領域的研究，那跨領域的研究各方面其實都是要研究拉，那其實政府各個的相關業務，那地方政府的各個相關部門，其實每個部門都有跨區域的，所以我對這個研究的議題沒太大的興趣，因為每個議題都可以當作跨區域的研究，但是我倒是覺得國內其實在研究都會治理其實

也多少人，除了都市計畫一職從都市規劃跟工程裡面，其他領域大概也很少做，那是不是你乾脆針對前面所針對的議題，然後鼓勵研考會如果明年真的有心，就編一筆錢叫作團隊研究研究的錢，他一定是一個團隊來接的，不要是個人來接的。換句話說，像國科會還是教育部，不是成立一個公共治理中心嗎？~那是研考會的，對拉！就類似這樣子，有個都會治理研究中心，就是一個中心下去，一年給他幾百萬，那中心就成立幾個人，那至少先給個五年期的錢吧，你這樣子才有辦法做出東西來，否則你一年做個小東西，做一個小東西，你也沒多少錢去處理這樣子一個概念，那不太有意義，所以我是覺得要作就用團隊研究，那李教授剛好在這方面....至少在法政學界是比較有創新，因為之前我們系雖然有個府際中心，台大有個地方治理研究中心，政大也有個資料庫，但是那個基本上都還是一個老師在處理，帶一大群學生在處理，老實說還沒有形成一個研究團隊的樣子，那我們系三個老師老實說也還不太像一個研究團隊，那最新的地方治理，府際關係，跨域的研究都往這方面來，那乾脆真的就統合所有的資源，用個東西來做處理，這是我第二個建議，任何一個東西也是從剛剛那個接大陸幾億元的那個來講，我是想說如果那幾億元給我多好，不過我要講的不是那幾億元，是說現在要做資料庫，所以任何的一個施政的建議，或者是理論的研究都要在資料庫，雖然我目前對資料庫沒有甚麼概念，可是我建議還是開始從事都會治理資料庫的建立，是不是請人開始來做資料庫的設計跟逐年來做慢慢的處理，那我舉個例子來講，我們國家有各種的統計，都有例行的，每個月，每季，每年都有再做，可是有些東西不是每季每年都在做，像身心障礙者五年才做一次，那都會治理當然很多會跟其他指標可能會有重複，之所以會有重複是因為他沒有自己的方向，所以是不是應該慢慢的三年五年來做個資料庫，從明年就可以先開始，然後慢慢的去嘗試把都會治理的資料庫建立起來，他才會有個先導性，或者是誘導性的一個作用，否則沒有資料庫還是百家爭鳴，還是跟現在的地方治理研究一樣，每個人做的領域都可以跨到地方治理，所以沒有太大的意義，那我還是贊成技正的話，就是....他是從地方派系的角度來研究拉，我倒是不是這樣，我想說資料庫一方面是統計數字，一方面是民調數字，是不是就開始編一筆錢去



做民調，跟治理相關的民調的東西，我比較不是從個案或是從個別的面向，是從整體的東西去做這樣子的一個建議，這是我的想法，謝謝!!  
李老師:這個是能夠催生都會治理研究中心的建議，那可能研考會還要再編一千萬，對不對?研考會是不是已經有好幾個中心了是不是?

**行政院研考會黃子華專員:**

不過研考會已經有三個中心了，一個是電子治理中心，一個是公共治理中心，一個是國際英語生活環境這三個中心，那都是在前施主委的時代成立的，那像公共治理研究中心的話，其實他是四年期，他是四千多萬的一個專案這樣子，那如果說剛剛老師講的事情的話，因為現在目前主委並沒有再成立中心的打算，那所謂都會治理的這些問題的話，因為現在公共治理中心他現在比較處理的是透明度的問題，比較不會說去涉及像我們都會治理這樣子的問題，那我們現在也是非常重視這個都會治理的議題，今年委託李教授來辦理，因為李教授這個研究計畫是一個先期性的規劃，請教各位的意見以後，我們會請李教授規畫出六個關鍵的議題，那我們明年可能會發展出一個大型的研究案，那如果說目前的計畫.....就是看看各位如果說提出來的議題，如果說真的是非常重要的話，我想可以進行一個大型的一個整合性的研究，那不曉得這樣廖教授還可以接受，因為國科會的計畫其實跟我們不太一樣，那我們研考會是有一套經費標列的標準，但是行政政策類比較沒有計畫說像國科會也許他是科技計畫，去買設備的經費，那行政政策類的話就是除了一個月主持人只能兩萬塊這一種，其他都是資料蒐集費，各種行政費用，實在沒有辦法編列到太高的預算，那希望如果說明年的六個計畫很重要的話，我想也可以整合成一個大型的研究計畫，希望這是一個很好的開始。

**廖俊松教授:**

其實剛剛我沒有講清楚，譬如說我為什麼這樣子說，因為國科會有一個永續發展，他是變成一個學門在處理，這個永續發展裡面像研考會特別強調地方永續發展，所以國科會那裏在做研究，可以評鑑是地方研習中心，今年又把他發包出去了，然後兩年前才作發包一次，所以

我的意思是說其實都會治理在現在剛開始的時候，目前還沒成型的時候有些是屬於研究議題上的東西，那當然實務議題的由研考會來做處理，但有些還是屬於研究議題，屬於規劃型的我是覺得...當然國科會不一定會接受，但是站在研考會立場其實可以做這樣一個建議，不用覺得說好像一定不可以，因為他其實還是有分工，研究的性質在國科會嘛，那我們更實務的性質研考會這樣可以處理，我只是增強你往國科會去爭取資源，而不是資源一定要研考會拿出來。

**李長晏教授：**

我們謝謝我們的委託單位，不過我覺得都會治理的資料庫的建立，能夠建立好對我們整個實務上尤其是我們各個都會區，假設真的能夠建立好這不僅在學術上的研究，很重要是在實務上有很多的議題更可以讓我們中央的各部會或地方的首長能夠知道都會的問題，譬如說剛剛講的熱島效應，這個總是需要數字資料來呈現的，總不能我們只是用理論下去講，講太多也沒用，所以我覺得這資料的建立其實是蠻好的一個東西，這個另外再附帶另一個研究的主題上面，其實我也有想到這部分，最後我們請黃教授。

**黃建銘教授：**

那麼就現在PPT上面呈現的議題來看，我有三點建議拉，第一點，在研究議題上，綜合很多我們公部門的先進，都會區跟行政區域之間的關係是可以進一步探討的，尤其是行政區對都會區的影響是甚麼，那都會區將來成型之後有沒有進一步的帶動行政區重新的整併那樣的關係，那甚至是我們的探討也不見得要在縣的層次，也可以從衛星都市的生活區域開始做鄉鎮市的生活圈域的整併，或者是涉及到行政區域，記得在前不久這個南投縣李縣長提出說南投縣境內鄉鎮市太多了，要併幾個這樣子的概念，我覺得這兩者之間的一個關係我個人認為是蠻重要的議題。另外，第二個研究議題我想就是回應我們曾主任的，整個公民參與機制這是智里內涵很重要的環節，尤其是說不只要公民來參與，還包括說要讓他們具有這個真正審議的行動力，而不是隨便講講，天馬行空，腦力激盪，講一些不切實際的，或者是說受

到現在媒體的影響，大家都是非常主觀，大家可以看到現在談話性節目都有各自的立場，這當然不是我們要的一種審議的能力，當然審議的能力我很非常認同曾主任的看法，就是說這個公共關係的規廣，這方面怎麼來做，或許我們希望看到有一天收視率很好的講話性節目，剛好討論的議題就是這個，都會治理他到底有甚麼樣的議題，而不是每天都是政治人物這些負面的消息，或是帶有比較主觀性的批判。那麼當然在這部分要引起一般公民來參與，可能這個議題必須要有吸引力，這跟我們整個處理都會的治理要比較具有生活化，我覺得像剛剛治水拉，熱島效應這些都是跟居民的生活切身有關，那包括像現在的毒奶粉事件，食品安全部分可不可以在都會治理裡面成立一個讓公民對這議題有比較關心的程度，包括像現在失業率很高，都會區的自治體有沒有辦法去解決，那諸如此類的議題，包括項最近北北基他們要自辦學測，這個都是跟整個民眾切身比較有關聯的，而且攸關他們生活的，這些議題我像是可以進一步去激勵民眾去參與都會事務的討論，那可能像過去SARS這個疾病怎麼防治，這個都會的自治體之間怎麼樣來處理這方面的問題，我想這都是讓公民有參與的機會，同時也去形塑那種區域認同感很好的契機，這是我個人第二個研究議題。那麼第三個就是剛剛很多先進都談過，就是整個我們既然有區域的結盟，但是很多的結盟成效不彰，那如何來對於這些區域的聯盟能夠建構一個比較具有拘束性，這種監督機制，或者是建立一個績效評估，這樣的結盟不只是像大拜拜這樣，大家開開會，敲鑼打鼓這樣子，那完了後續沒有一個成效出來，像先前這個北台八個縣市沸沸揚揚的組成一個所謂的區域發展聯盟，也建構相關的網站，但那個網站除了招商的部分是比較有內容以外，其他的部分似乎都沒有資料的更新，甚至很多這些的規章都還是舊的，可見這樣的一個聯盟就沒有他實質的意義，所以對區域聯盟的這種所謂促動他成長的力量是怎麼建立出來，我覺得這是都會治理上面我個人認為會是一個蠻重要的議題，以上一些淺見提供各位參考，謝謝。

李長晏教授：

謝謝黃老師的建議，當然整個我們這一次議題的討論給我們在研究上面真的有更多比較聚焦的研究議題，不管是在實務上的，或是說有一些從學術理論上來看待，剛好在理論跟實務上也可以做一個整合，所以我想我們今天這樣一個討論，主要的目的也是要針對這兩個大問題來看，那因為在後面的兩個問題大致上有很多....譬如說我們的治理能力到底是怎麼樣，其實治理能力講到最後不是人就是錢，所以那部分大概我們前面講場也都有談到，譬如說都會區的治理根所謂的NPO，NGO對都會區的治理有甚麼樣的影響，像一些國際性的跨國組織，他為了要協助開發中國家他的地方發展，他們直接投入到這樣一個地方區域當中，去幫他們解決貧窮的問題，那這個所帶動的效應是甚麼，其實這個對一個國家的地方，甚至整個都會的發展其實相當有實務性的，而且可以有理論上的意涵的議題，那這一部分我想今天的時間關係，也讓在座各位....最後不知道還有沒有.....。

曾主任:剛剛談到這一個跟我們台中縣有關黨派這一個問題，那麼我個人的淺見是黨派必然是在過去傳統一直存在到今天，今天我面臨要改變，勢必一定要去面對，不能講說黨派這樣，都會區的治理就不能去行動，所以說在治理能力上面，我個人認為在我們公務員的體系裡面應該要加強政治台辦的能力，如何能夠達到雙贏，這一方面是必定要去做，謝謝。

**李長晏教授:**

好!謝謝!!今天我們的時間也就....那也希望我們這個研究案能夠很順利的去完成，剛剛吳濟華老師因為有事先離開，不過他也提供了一些很實務導向的議題給我，所以我想我大概可以把這些問題再做一個整理之後，已經比較有把握把關鍵性的議題提出來，那感謝在座各位的指導，謝謝!!

附錄 7：期末報告學者專家審查會會議紀錄及有關意見之修正說明

| 審查會議之發言要點（依發言次序）                                                                                                                                                                               | 研究小組之修正說明                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 史教授美強(東海大學行政管理暨政策學系)                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                   |
| <p>1、研究方法：</p> <p>研究團隊在本研究案中採取了次級資料分析法以及焦點團體方法以蒐集相關資料，堪稱允當。次級資料分析方法主要是用於理論建構與都會治理有關研究分析，六場焦點座談參與之專家者均為一時之選，相當具有代表性。惟若以焦點座談資料而言，似乎焦點團體座談在討論中未完全扣緊研究問題。</p>                                      | <p>有關焦點團體座談討論題綱的產生，是根據本研究問題之所需而進行研擬的，由於委託單位的建議在進行焦點團體座談時較偏重於某些討論題綱，使得訪談結果的資料分析放在都會治理六大研究議題與我國主要都會區的治理問題上。</p>                                                                                     |
| <p>2、研究資料：</p> <p>本研究取材豐富，特別是在第一章中對都會治理研究文獻探討部分，不僅從理論選擇、研究方法、研究取向以及研究議題四大面向進行分析，更將文獻資料中之重要論述歸納出基礎環境建構、公民參與、涵容過程、課責機制、審議行為、利害關係代表，與永續善治七大都會治理研究議題，相當難得。此外，本研究在第二章中將都會治理的理論發展趨勢，也做了完整的論述。惟在研</p> | <p>本研究只著重於跨域層級的處理，較少涉及國家層級、地方層級，其原因是本研究將都會治理的定義界定為跨行政轄區，詳見頁 34-37，再加上都會區治理問題原本就是跨域層級的，所以本研究才會著重於跨域層級的探討。另外有關問題意識 3(第 2 頁至第 3 頁)已於第三章第三節(第 83 頁至第 92 頁)中補入。</p> <p>至於出現之永續制度、永續經濟、永續環境及永續社會四領域</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>究資料的呈現上，下列幾點建議供研究團隊參考：</p> <p>(1)本研究之研究架構（第 3 頁），似乎未能與理論基礎以及都會治理面臨的挑戰難題（第 67 頁）緊密結合，以致於完整性稍弱。</p> <p>(2)本研究鎖定國家層級、跨域層級、地方層級三個構面來探討，但在本文中似乎只著重於跨域層級，對其他二構面則著墨甚少。</p> <p>(3)研究問題 3(第 3 頁)，並未明確地處理。</p> <p>(4)第 16 頁歸納出之都會治理研究議題、第 67 頁之面臨挑戰戰難題、第 87 頁及第 92 頁之都會區發展困境難題，三者間相關性為何，在論述中未地清楚說明。</p> <p>(5)第 78-79 頁出現之永續制度、永續經濟、永續環境及永續社會四領域與前三章之邏輯關連性為何，文中未有明顯說明。</p> | <p>與前三章之邏輯關連性，也分別於第二章第四節(第 58-67 頁)開宗明義就加以論述，同時將第四章調整為「從永續發展觀點診斷我國主要都會區發展的問題」(第 93 頁)及第五章修正成「從永續發展觀點研提我國都會治理關鍵性研究議題」(第 181 頁)，以期運用永續發展觀點串聯各章節。</p> |
| <p>3、研究結論：</p> <p>在研究結論中，本研究提出七大未來研究關鍵性議題、涵蓋面甚廣，研究團隊從永續發展角度出發，兼顧發展與生態，思慮周詳。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>本研究提出這兩個主題的用意是一方面從三大都會區中選定台中都會區作為研究議題，是基於未來台中縣市合併升格後是否能帶</p>                                                                                    |

|                                                                                                                                                            |                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>惟研究主題三聚焦於台中都會區，研究主題七探討閒置公共設施活化策略，此二主題是有過於窄化之虞。</p>                                                                                                      | <p>來城市競爭力的提升；另一方面針對都會區實質議題加以研究，其中公共設施閒置問題是台灣各大都會區發展所面臨的熱門課題，如此才選定此一議題。</p>                                  |
| <p>4、研究結論是否具體可行：<br/>本研究指出七大未來研究方向，雖然均符合都會治理發展趨勢而且有創新構想，但就立即可行建議與中長期建議觀之，有失之抽象之虞。若要具體執行恐需耗費多年光陰，是否與研考會委託研究宗旨相符，不無疑問。</p>                                   | <p>本研究同意此項建議。</p>                                                                                           |
| <p>5、建議本研究應(可)修訂部分：<br/>研究架構與理論基礎關係，建議再釐清。</p>                                                                                                             | <p>本研究同意此項建議。</p>                                                                                           |
| <p><b>朱教授景鵬(東華大學公共行政研究所)</b></p>                                                                                                                           |                                                                                                             |
| <p>1、研究方法：<br/>本研究主要採取次級資料分析法及焦點團體法，研究方法尚屬適當，惟在訪談問題設計上應可再更細緻，不同都會區的問題結構應有不同議題的回應與設計，藉以突顯區域結構的治理困境與可能的政策因應。本計畫共執行六場專家學者座談，廣度方面已兼顧，在深度分析、論述與歸納方面仍有強化的空間。</p> | <p>由於研究期程只有六個月，在辦完六場次專家學者座談後所餘研究時間相當有限，因此在訪談資料的分析上有些部分也就較無深度分析，不過就政策實務的觀點而言，本研究在訪談資料的分析與呈現上已能符合研究計畫的要求。</p> |
| <p>2、研究資料：<br/>本研究使用中英文資料計達 120</p>                                                                                                                        |                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>餘筆，就一個研究計畫而言，資料廣度已足以支撐本研究所使用的次級資料方法的運用，且本計畫的文獻專業性亦甚具深度。同時本計畫第一章對於都市治理文獻類型的整理相當具有參考價值，惟若能針對文獻分析的結論與發現進行更具體的整理、歸納並輔以台灣經驗的檢視與檢證，則將使本研究更具價值？另中文文獻之分析(第 26 頁至第 32 頁)只呈現個別觀點，未進行綜觀分析評論，甚為可惜，第 51 頁至第 58 頁的論述幾無文獻來源，或者文獻整理的結論，應可補充或說明。</p> | <p>第 51 至 58 頁的論述已補入文獻來源，詳見修正本頁 51。</p>                                                                                      |
| <p>3、研究結論：<br/>本研究主要結論集中於概念、挑戰與我國都會治理問題比較三個面向，結論主要依據研究方法應用理論上具有客觀的分析，也具有參考價值，惟在當前政府三都十五縣的政策思維如何對應於本研究發現的問題，進而提出更具視野或更具可行的都市治理層級與規模，則仍是本研究可被期待的研究結果分析面向；又本研究通篇論述以「永續觀點」出發，雖符合時代潮流發展趨勢，惟在本研究方法之運用或概念途徑的</p>                              | <p>本研究重點是在於台灣都會治理問題之建構，以期<b>研擬出六大未來可研究的都會治理議題</b>，應不在於三都十五縣的政策思維下。不過在永續發展觀點上，本文遵照辦理，並將審查意見納入修正本中，詳見<b>第二章第四節頁 58-67</b>。</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <p>運用，則未見解釋與說明，建議本研究開宗明義及應指陳永續發展對於本研究重要性以及如何界定、運用及其與本研究主題之相關性。</p>                                                                                                                                                                                                                |                                                             |
| <p>4、研究結論是否具體可行：<br/>本研究提出立即可行之研究議題總計包括七項議題以及十九個研究重點，大體上已觀照都市治理的體制、社會、環境、經濟等面向。惟若細究各議題再輔以台灣各級政府體系所進行之各類研究，似仍可發現重疊性甚高。因此，若能以當今全球治理體系因應金融海嘯後的變遷、挑戰以及因應方案與政策的衝擊回應，以此再思考我國都會治理的反省與定位，可能較具意義。又對於我國都會治理的本土化指標與政策框架、問題與政策挑戰與回應等的落實，似亦刻不容緩。至於中長期建議似亦可朝都會治理潛在性危機課題或政府內控機制、政策調控機制等進行研究。</p> | <p>這項建議可以放在結論與建議部分，作為後續研究的努力方向。</p>                         |
| <p>5、建議本研究應(可)修訂部分：<br/>(1)本研究在都會治理文獻分析部分涉及外文文獻的爬梳整理，惟在文字表述或文句通暢度方面均有較大幅度的改善空間（其成果報告的第 17 頁</p>                                                                                                                                                                                   | <p>有關本研究第 17 頁至 25 頁的文字表述或文句通暢度，已進行部分修正，詳見修正本頁 17 至 25。</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>至第 25 頁)。</p> <p>(2)第 16 頁表 1-13 的結構清晰，但圖的設計較顯凌亂，可考慮重整或重新設計。</p> <p>(3)第 23 頁指涉歐盟治理層級的 European Council 應為歐盟高峰會議，歐洲理事會應為 Council of Europe，其為另一個歐洲區域組織，請研究團隊再查證所指為何。</p> <p>(4)第 84 頁表 4-6 等有關委託研究計畫之整理，似可考慮非僅呈現題目，或可將計畫之結果、結論與建議等面向整理成表，對應於本研究計畫的結果、結論、發現與建議，或可作為本研究之另一類貢獻。</p> | <p>遵照辦理。</p> <p>依據審查建議修正。</p> <p>有關表 4-6 等有關委託研究計畫之整理，本研究贊同審查意見，不過有關表 4-6 的委託研究計畫，本文已在內文中針對每一委託研究計畫的結果、發現與建議，加以論述評析，所以才會以僅呈現題目方式處理，詳見第 106 頁。</p> |
| <p><b>呂教授育誠(台北大學公共行政暨政策學系)</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                   |
| <p>1、研究方法：</p> <p>(1)研究方法符合委託機關要求。</p> <p>(2)能蒐集據建設性之資料，同時參與者條件均能平衡考量。</p>                                                                                                                                                                                                          | <p>關於都會區或都會，以及都會治理之概念，本研究已作了界定，都會區(詳見頁 75)，都會(詳見頁 69)，都會治理(詳見頁 34-37)。</p>                                                                        |
| <p>2、研究資料：</p> <p>(1)資料豐富且能進行綜合歸納</p> <p>(2)理論與座談、訪談資料能相互呼應。</p>                                                                                                                                                                                                                    | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>3、研究結論：</p> <p>(1)能配合委託單位需求提供相關結論。</p> <p>(2)能提出短期與長期研究建議。</p>                                                                                                                                                        | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>4、研究結論是否具體可行：</p> <p>(1)研究建議能從宏觀角度觀照各議題。</p> <p>(2)研究建議能進行區隔並分列內容或分工。</p>                                                                                                                                             | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>5、建議本研究應(可)修訂部份：</p> <p>(1)關於都會區或都會，以及都會治理之概念，應作為本研究之定義。</p> <p>(2)第五章採用「永續發展」概念說明都會治理，為一新穎之嘗試，惟建議與報告第 16 頁(都會治理七項研究議題)之關聯性，予以補充說明，以期前後連貫。</p> <p>(3)研究建議部份，建議可在針對中央政府/都會區內地方政府/其他地方政府，對於都會區政府未來發展路徑與應採行之策略，提出建議。</p> | <p>有關永續發展概念，本研究已分別於<b>第二章第四節</b>開宗明義就加以論述，同時將<b>第四章</b>調整為「從永續發展觀點診斷我國主要都會區發展的問題」及<b>第五章</b>修正成「從永續發展觀點研提我國都會治理關鍵性研究議題」，以期運用永續發展觀點串聯各章節。</p> <p>另外，有關審查意見「建議可在針對中央政府/都會區內地方政府/其他地方政府，對於都會區政府未來發展路徑與應採行之策略，提出建議」，本研究任為這項建議可以放在結論與建議部分，作為後續研究的努力方向。</p> |
| <p><b>紀教授俊臣(銘傳大學公共事務學系)</b></p>                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>1、第 28 頁提及都市治理(urban governance)，與本研究題目都會治理(metropolitan govemance)，前者在解決都市行</p>                                                                                                                                      | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                                                                                                                     |

|                                                                                                                         |                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>政區域的問題；後者則在解決跨行政區域的問題，兩者有所不同，建議予以區分。</p>                                                                             |                                                                                                                              |
| <p>2、第 34 頁提及歐盟提出之都會治理問題，因並非指涉全世界的形成因素。另外，可以在探討台灣都會治理的研究架構。</p>                                                         | <p>遵照辦理，詳見修正本頁 34。</p>                                                                                                       |
| <p>3、本人於立法院建議行政區劃法應納入地方制度法，內政部地政司已初步表示同意，此項最新法制發展提供研究團隊參考。</p>                                                          | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                            |
| <p>4、第 136 頁提及治理對張政府，建議是否應修正為治理對張統治。</p>                                                                                | <p>遵照辦理，詳見修正本頁 36。</p>                                                                                                       |
| <p><b>羅簡任秘書瑞卿(內政部民政司)</b></p>                                                                                           |                                                                                                                              |
| <p>1、研究結論是否具體可行：<br/>第 181 頁立即可行建議部份提出 7 項值得研究的都會治理關鍵議題化研究部分，甚為完整，其中第 1 項有關政策議題類型、行政區劃...等面向外，建議，除從國土規劃增加「地方自治」之面向。</p> | <p>遵照辦理，詳見修正本頁 188 內文：「都會區域與跨域治理政策議題類型化研究：從國土計畫、行政區劃、選舉制度、財政劃分、地方制度法、<b>地方自治</b>及區域治理檢討我國都會區域與跨域治理問題，並進行都會區跨轄區政策議題的類型化。」</p> |
| <p>2、建議本研究應(可)修訂部份：<br/>(1)第 94 頁中間提及「由於台北縣亦即將升格為直轄市」建議文字依實情酌作修正。<br/>(2)第 139 頁(一)第 1 行提及「政策宣布將於 1998 年進行南北縣</p>       | <p>(1)已修正為：「倘若台北市、台北縣、基隆市形成一個北北區的都會區，由於<b>台北縣已升格為直轄市</b>，那處於兩者間的基隆市，…」，詳見頁 114。<br/>(2)已修正為：「縣市合併與否，</p>                     |

|                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>市合併」，不知論述引據從何而來？請再確認。</p> <p>(3)目前政府在規劃縣市改制直轄市的政策上，係希望透過縣市行政區域的調整，解決區域治理的問題，但是未來也有可能縣、市單獨改制直轄市的可能，例如台北縣如單獨改制，可能形成和台北市成爲 2 個獨立的直轄市，甚至可能產生 2 大都會區政府相鄰情形，在治理上有何特別注意之處，可加思考。</p> | <p>攸關地方自治與財源分配，影響地方發展甚鉅。並且鑒於過去都會區發展，每以高雄港市爲建設重點，未來縣市合併除了站在高雄港市的立場思考外，若能同時兼顧高雄市、縣兩者的均衡發展，才能促進南部區域的整體發展。」，詳見頁 159。</p> <p>(3)這項建議可以放在結論與建議部分，作爲後續研究的努力方向。</p> |
| <p><b>張處長桂林（行政院經建會都市及住宅發展處）</b></p>                                                                                                                                             |                                                                                                                                                             |
| <p>1、研究方法</p> <p>(1)從學理上很完整，從實務上很欠缺（不過不是本研究的目的）</p> <p>(2)建議可以探討一些現況而倒逆推衍，人才流動、繳稅的地點(財務能力)、土地開發及購屋能力分布、產業區位。</p>                                                                | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                           |
| <p>2、研究資料</p> <p>60 年代這話題很熱，也有較多的資料，以沈寂 20 多年，近期又熱起來，似可探討早期的資料。</p>                                                                                                             | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                           |
| <p>3、研究結論</p> <p>地方領導，（人）是一個真正影響治理的問題，所以可否真正針</p>                                                                                                                               | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                                                                                                           |

|                                                                                                                                         |                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <p>對同黨（或不同黨）的地方首長所產生的治理的問題有所討論（下一次延續研究）。</p>                                                                                            |                                                                       |
| <p>4、研究結論是否具體可行：就學術上可說是一篇好的研究，但就實務上仍須再加入比較實務（追究原由）的探討琢磨。</p>                                                                            | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                     |
| <p><b>謝副主委惠卿（高雄市政府研考會）</b></p>                                                                                                          |                                                                       |
| <p>1、這是一本學理與內容極為豐富的研究，幾已將國內外相關研究蒐集參考，並對北、中、南大都會區現況有相當程度分析。</p>                                                                          | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                     |
| <p>2、跨域治理其實一大部分癥結集中於組織架構、政治權力分配，事實上所謂的公民參與確有不足，但此情況的形成實有其歷史、人文淵源，加上盤根錯節互相影響，除了核心城市公民參與自覺與程度較高，其餘外圍區域仍尚有努力的空間，但可慶幸鄉土意識覺醒，公民參與程度將會提高。</p> | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                                     |
| <p>3、本研究集中於都會區跨域合作治理層面，但目前最迫切需要的反而是縣市合併議題，隨著縣市合併的成型，必然影響到未來都會區跨域治理的架構與運作模式，至本研究相關議題的假設與</p>                                             | <p>這是很好的建議，不過有關縣市合併所引發的影響與應變模式，並非是本研究的主要目的，亦非委託案中的要求，所以可建議列入後續研究。</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>利基可能很快就有不同，因此建議本研究是否能多考慮加入縣市合併所引發之影響與應變模式等議題，也能提供高雄縣市推動線適合並之參考。</p>                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>4、第 139 頁所述(一)縣市合併問題，似乎與目前情況有所不符，高雄縣市合併其實以高雄縣推動最為積極，民調贊成度最高，反而高雄市議會有著許多不同聲音，而文內高雄都會區以高雄港市為建設重點一節，也有所不符，高雄縣獲得中央頗大助力，推動許多園區建設，而高雄港目前中央管轄，且受到諸多限制，因此高雄都會區建設並非獨厚高雄市，高雄縣也非淪為附庸，此節敘述煩請研究團隊能稍加持平：(二)治理在地化之時代挑戰與(三)高雄都會區持續蔓延之論述也有類似情況，煩請研究團隊能再加考據斟酌。</p> | <p>有關「(一)縣市合併問題…」已修正為：「<b>縣市合併與否，攸關地方自治與財源分配，影響地方發展甚鉅</b>。並且鑒於過去都會區發展，每以高雄港市為建設重點，未來縣市合併除了站在高雄港市的立場思考外，若能同時兼顧<b>高雄市、縣</b>兩者的均衡發展，才能促進南部區域的整體發展。」詳見頁 159。</p> <p>有關「(二)治理在地化之時代挑戰」已修正為：「地方政府權能與業務劇增，<b>高雄市和高雄縣政府應如何因應</b>，鑑於地方自主時代的來臨，…<b>未來高雄市、縣政府</b>的行政工作壓力勢必增加許多…。」詳見頁 159。</p> <p>有關「(三)高雄都會區持續蔓延」已修正為：「<b>高雄市中心都市成長壓力日漸增加</b>，以及房地產市場向高雄縣發展的趨向，環高雄市的各鄉鎮市（高雄縣的內環）提供了相對價廉的住宅，使得人口有逐漸向<b>高雄縣內環</b>集中的趨勢。」詳見頁 159。</p> |

|                                                                                                                                                                      |                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <p><b>劉副處長應榮（台中市政府都市發展處）</b></p>                                                                                                                                     |                                                  |
| <p>1. 建議都會治理的方式是否因應各都會的特性、情形，而有不同的分析、作法；另整合性的區域計畫如何落實，也請建議納入考量。</p>                                                                                                  | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                |
| <p>2. 過去常有「重北輕南忘記中部」的說法，建議除三大都會的治理，應補充其他次要都會（如雲林、彰化、投）的治理與現況資料。</p>                                                                                                  | <p>由於本研究將台中都會區的範圍界定在台中縣與台中市為主，所以沒有處理次都會區的問題。</p> |
| <p><b>賴局長伯勳（經濟部水利署北區水資源局）</b></p>                                                                                                                                    |                                                  |
| <p>1. 研究方法：研究方法採取次級資料分析法與莘、點團體法，其資料不夠多元廣泛，焦點團體法參與人員未含多領域不同專業人員參與。</p>                                                                                                | <p>本研究讚同此項意見。</p>                                |
| <p>2. 研究結論：<br/>                 (1) 本研究將台灣區分為三大都會區的立論依據及利弊分析，不夠具體多元說明，如遽然朝此方向規劃，恐爭議不少，台灣究應劃分為幾個區域，較符合目前生活圈的整體發展，建議再進一步研究。<br/>                 (2) 本研究將台灣區分為三大都</p> | <p>本研究讚同此項意見。但可列入後續研究。</p>                       |



|                                                                                                                                                                                                                                               |                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| <p>會區，所做問題分析比較，就整體而言，三大都會區所面對問題應該大同小異，本研究應可就問題做多元的了解及進一步請專家做深入分析。</p>                                                                                                                                                                         |                            |
| <p>3. 研究結論是否具體可行：<br/>地方因涉及到資源的分配及政治立場的不同，造成本位主義、溝通不易，是必然的現象，而要打破地方本位主義的問題，首要之務，並非在建立一個區域性的組織機構（目前行政院院會就有這個功能），而應就目前人民生活圈的擴大，如何在目前的政府體制下，研訂整體的國土規劃與區域計畫，通盤解決一個生活圈所面臨的交通網建構，水資源的開發調度，區域醫療體系及老人照護，人民就業及居住等問題，以作為各地方政府協力合作、資源分配及中央各部會絕政的準依據。</p> | <p>本研究讚同此項意見。但可列入後續研究。</p> |
| <p>4. 建議本研究應（可）修訂部分：<br/>為提升區域治理能力，應在不增加政府機關及人員的大原則下考量，因增加機關及人員，必會增加政府支出及溝通問題，不符合人民的期待，這也是政府當初精</p>                                                                                                                                           | <p>本研究讚同此項意見。但可列入後續研究。</p> |

|                                                                                                                             |                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| <p>省的主因，而台灣地小人多，以目前人民的生活圈，劃分為二十二個縣市，三百多個鄉鎮，已不符目前整體環境需求，也是整體區域治理最主要的障礙，如要提升政府區域治理能力，除法令的研訂外，地方縣市政府及鄉鎮公所，先合併再逐漸精簡，應先著手規劃。</p> |                            |
| <p><b>李參議得全（台北縣政府研考會）<br/>（書面意見）</b></p>                                                                                    |                            |
| <p>1、研究方法：量化研究未來應可納入交互比對驗證。</p>                                                                                             | <p>本研究讚同此項意見。但可列入後續研究。</p> |
| <p>2、研究資料<br/>(1)中央政府組織再造及三都十五縣國土規劃架構如何與本研究之台灣都會治理相互統整分析似可納入。<br/>(2)北中南三都會區與東北亞、中國大陸及東南亞對口發展戰略政策是否納入分析。</p>                | <p>本研究讚同此項意見。但可列入後續研究。</p> |
| <p>3、研究結論：<br/>本案研究主題涉及層面廣泛，研究方法亦將各相關層面有所討論分析，惟研究結論如何進一步與本研究之預期目標更緊扣回應，似乎可再去蕪存菁。</p>                                        | <p>本研究讚同此項意見。</p>          |
| <p>4、研究結論是否具體可行：<br/>(1)本研究之建議事項宜再就重</p>                                                                                    | <p>本研究讚同此項意見。但可列入</p>      |

|                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>要性、迫切性与可行性提出建議之優先順序，以利後續循序推動。</p> <p>(2)都會行政區域之重構就與三都十五縣政策之落實及目前縣市合併或單獨升格直轄市之時程壓力而嘗，似應列為立即或近期優先處理之議題。</p> | <p>後續研究。</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>5、建議本研究應(可)修訂部分：</p> <p>(1)地制法是否併案納入建議事項之立即可行之建議項目中推動執行。</p> <p>(2)都會區治理組織成立前中央與地方是否先成立一協調平台架構來逐步推展。</p>  | <p>本研究讚同此項意見。並已於頁199列入研究議題中如：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■都會區域與跨域治理政策議題類型化研究：從國土計畫、行政區劃、選舉制度、財政劃分、<b>地方制度法</b>、地方自治及區域治理檢討我國都會區域與跨域治理問題，並進行都會區跨轄區政策議題的類型化。</li> <li>■都會區域與跨域治理策略分析：就不同政策類型設計整合機制與策略，跨部會整合機制建構，以及<b>都會區域治理組織之協調平台架構之建立</b>。</li> </ul> |

台灣都會治理之研究

## 參考書目

- 王佳煌(2005)。《都市社會學》，台北：三民。
- 王紅揚 譯(D. Shaw 著)(2001)。戰略規劃：大都市地區有效治理的方向盤—大倫敦戰略規劃的演變與最新發展。國外城市規劃 5: 9-12。
- 王振寰(1996)。《誰統治台灣？》，台北：巨流。
- 王建竹(主修)(1972)。《臺中市志卷首·第四篇大事記》，台中市：台中市文獻委員會。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2003）。地方政府間策略性夥伴關係建立之研究。台北市政府研考會委託研究報告，台北市：台北市政府研考會。
- 生小剛、李婷、張錦雲、艾曉峰(2006)。英國大倫敦市政府的組織機構及啓示。國外城市規劃 3: 21-24。
- 李長晏 (2007)。《邁向府際合作治理：理論與實踐》，臺北：元照。
- 李長晏、莊旻達 (2007)，《都市治理與地方民主—都市民主協同治理模式概念設定》，發表於 2007 年中國政治學會年會暨「制度、治理與秩序」學術研討會，2007 年 9 月 30 日。
- 吳濟華、柯志昌（2007）。《高高屏區域治理機制建構之研究—都會發展憲章之探討》，高雄市政府研究發展考核委員會委託研究案（KCGRDEC-1-9506）。
- 林水波、李長晏（2005）。《跨域治理》。台北：五南。
- 林水波 (2002)。提昇台灣地方政府能動力之研究---以建立區域治理機制之觀點。台北市：行政院國科會補助專題研究計劃成果報告。
- 林錫銓 (2007)。跨界永續治理。台北市：韋柏。
- 夏鑄九（2004），《區域合作—以臺北縣市為例》，臺北市政府研究發展考核委員會委託研究案（市政專題研究報告第 340 輯）。

台灣都會治理之研究

- 紀俊臣（2006）。《都市及區域治理》，臺北：五南。
- 施鴻志（2002）。地區發展管理。台北市：建都文化出版社。
- 胡朝進（2004），〈誰打造汐止-新都市政治經濟學分析〉，東吳大學社會學系在職專班碩士論文。
- 洪富峰（2000）。大高雄都會區跨域合作行動方案之研究。高雄市政府研究發展考核委員會研究報告，高雄市；高雄市政府研考會。
- 孫群郎（2005）。美國城市郊區化研究。上海：商務印書館。
- 省府住都局（1992）。《台中都會區實質規劃報告》，省府住都局。
- 秦壽樞編（1973）。《促成大甲溪主要資源開發輯要》，台中縣：大甲溪綜合開發促進委員會。
- 陳立剛等（2000）。《台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討》，行政院研究發展考核委員會研究委託。
- 陳閩齊（2003）。大倫敦地區規劃對長江三角洲的啓迪——羅賓·湯普森先生採訪錄。城市管理 1: 30-32。
- 境群國際規劃設計顧問股份有限公司（2001）。《台中都會區建設方案之研究》，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 劉銘傳（1987），《劉銘傳撫臺前後檔案》，台北市：台灣大通書局。
- 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。頁 1-23。
- 趙永茂（2003），台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，第 18 期，頁 53-70。
- 彭光輝（2005），英國地方永續發展推動策略機制與現況。研考雙月刊 29(5): 53-65。
- 彭光輝、李永展、林峰田、郭建興、賀陳旦、黃定國、蘇瑛敏（2000）。台北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃研究。台北市政府都市發展局委託研究報告，台北市：台北市政府都發局。

黃錦堂、蕭代基、楊致行（2004）。垃圾處理設施興建及區域性合作機制之規劃調查。行政院環境保護署委託研究報告，台北市：行政院環保署。

謝宏昌（2007），規劃「都會區域」：一個概念的考察，《都市與計劃》，第34卷，第3期。

嚴榮(2005)。大倫敦政府：治理世界城市的創新。上海城市管理職業技術學院學報 3: 46-47。

Anas, Alex(1999) , ‘The Cost and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies’, “*Planning and Markets*” Vol. 2, Issue 1, pp. 1-14.

Antalovsky, Eugen & Dangschat, Jens S. & Parkinson, Michael(2005), *European Metropolitan Governance: Cities in Europe – Europe in the Cities*, Vienna: European Urban Knowledge Network.

Appadurai, Arjun(2001), ‘Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics’, “*Environment & Urbanization*”, Vol. 13, No. 2, pp. 23-43.

Barristers, A. C. (2000). *A Guide to the Greater London Authority*. London: Sweet & Maxwell.

Baumgartner, F. R., and Jones, B. D. (1993), *Agendas and instability in American politics*, Chicago: Univ. of Chicago Press.

Beaumont, Justin & Loopmans, Maarten(2008), ‘Towards Radicalized Communicative Rationality: Resident Involvement and Urban Democracy in Rotterdam and Antwerp’, “*International Journal of Urban and Regional Research*”, Vol. 32.1, pp.95-113.

Beaumont, Justin and Nicholls, Walter(2008), ‘Plural Governance, Participation and Democracy in Cities’, “*International Journal of Urban and Regional Research*” ,Vol. 32.1, pp. 87-94.

- Benz, A. (2001), “Vom Stadt-Umland-Verband zu “regional governance” in Stadtregionen”, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, II, pp. 55–71.
- Bevir, Mark and Rhodes, R. A. W. (2001), “A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation” (March 9, 2001). *Institute of Governmental Studies. Paper WP2001-10*. <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2001-10>
- Bevir, Mark(2006), ‘Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives), *Public Administration Review*. 1 (66), pp. 426-436.
- Bird, Richard M. & Slack, Enid(2004), “*Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*”, International Tax Program Papers 0401, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.  
<http://ideas.repec.org/p/itp/itpwps/0401.html>
- Brenner, N. (1999), ‘Globalization as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union’, *Urban Studies* , Vol.3, pp. 431.
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces—Urban Governance and the Rescaling of Statehood* , Oxford: Oxford University Press.
- Christiaens, Etienne & Moulaert, Frank & Bosmans, Bie(2007), ‘The End of Social Innovation in Urban Development Strategies? : The Case of Antwerp and the Neighbourhood Development Association ‘Bom’, “*European Urban and Regional Studies*”, Vol. 14, No. 3, pp. 238–251.
- Clark, Jill(2001), ‘Six Urban Regime Types: The Effects of State Laws and Citizen Participation on the Development of Alternative Regimes’, *Public Administration Quarterly* , Vol. 25, No. 1, pp. 3-48.



- Dahl, R. A.(1961), *Who governs? Democracy and power in an American city* , New Haven CT: Yale Univ. Press.
- Davies, J. S.(2002), ‘Urban regime theory: A normative-empirical critique.’, *Journal of Urban Affairs* , Vol. 24, No.1, pp. 1-17.
- Dekker, Karien & Kempen, Ronald van(2004),‘Urban governance within the Big Cities Policy: Ideals and practice in Den Haag, the Netherlands’, “*Cities*”, Vol. 21, No. 2, pp. 109–117.
- Denters, Bas & Mossberger, Karen(2006),‘Building Blocks For a Methodology For Comparative Urban Political Research’, “*Urban Affairs Review*”, Vol. 41 , No.4, pp. 550-571.
- Digaetano, Alanone(1994),‘Urban Governance in the Gilded age an Examination of Political-Culture, Social-Control, and Fiscal-Ideology Theories’,“*URBAN AFFAIRS QUARTERLY*”, Vol. 30, No. 2, pp. 187-209.
- Duany, Andres, Plater-Zyberk, Elizabeth and Speck, Jeff (2000) , *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream* , New York: North Point Press.
- Elander, Ingemar(2002),‘Partnerships and urban governance’,“International Social Science Journal : Urban Partnership”,Vol. 172, pp. 192-204.
- Galès, Le (1998), ‘Regulations and Governance in European Cities’, *International Journal of Urban and Regional Research* , Vol.3.
- Gibbs, David & Jonas, Andrew E.G.(2000),‘Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach ’,“*Geoforum*”,Vol. 31, pp. 299-313.
- Glanzmann, Lars & Grillon, Nathalie & Kruse, Christian & Thierstein, Alain(2004), *Polycentricity and metropolitan governance. A Swiss case study*, [ERSA conference papers](#) ersa04p440, European Regional

- Science Association, pp. 1-21.
- Gross, Jill Simone (2007), '***Governance as a 'democratic process.'*** ***Can Top-down Models respond to Bottom-Up Demands? The West European Experience***', Paper prepared for "A Global Look at Urban and Regional Governance: The State-Market-Civic Nexus", A Symposium sponsored by The Halle Institute for Global Learning And the Political Science Department Emory University Atlanta, GA, January 18-19, 2007, pp. 1-24.
- Hadjimichalis, Costis & Hudson, Ray (2007), 'Rethinking Local and Regional Development: Implications for radical political practice in Europe', "***European Urban and Regional Studies***", Vol. 14, No. 2, pp. 99-113.
- Harpham, Trudy & Boateng, Kwasi A. (1997), 'Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in Developing Countries', "***HABITAT INTL***", Vol. 21, No. 1, pp. 65-77.
- Haus, M. & Heinelt, H and Stewart, M. (2005), ***Urban governance and democracy: Leadership and community involvement***, New York: Routledge.
- Heywood, Philip R. (2006) ***The Metropolitan Region : the New Challenge for Regional Planning***. , Australian : Queensland University of Technology, pp. 1-74  
<http://eprints.qut.edu.au/archive/00007941/01/7941.pdf>
- Hill, Carolyn J. & Lynn, Laurence E. Jr. & Proeller, Isabella & Schedler, Kuno (2005), 'Introduction to a Symposium on Public Governance', "***Policy Studies Journal***", Vol. 33, No. 2, pp. 203-211.
- Hill, Hermann (2005), '***Urban Governance and Local Democracy***', Paper for the Study Group IV, Local Governance and Democracy, on the EGPA-Conference "Reforming the public sector: What about the

- citizens?" at Bern, Switzerland from 31st August – 3rd September 2005, pp.1-14.
- Hohn, Uta & Neuer, Birgit(2005), 'New Urban Governance: Institutional Change and Consequences for Urban Development', "***European Planning Studies***", Vol. 14, No. 3 , pp. 291-298.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary(2008), 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance ', ***The American Political Science Review***, Vol. 97, No. 2, pp. 233-243.
- Hunter, Floyd.(1953), ***Community Power Structure***. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Imbroscio, David L.(2003), 'Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory ', ***Journal of Urban Affairs***, Vol. 25 , No. 3.
- Jones, Andrew E. G. and David Wilson.(1999)"***The City as a Growth Machine: Critical Reflection Two Decades Later***" . pp. 3-18, in ***The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later***.
- Kearns, Ade & Forrest, Ray(2000), 'Social cohesion and multilevel urban governance', "***Urban Studies***", Vol. 37, No. 5-6 , pp.995-1017.
- Keil, Andreas(2006), 'New Urban Governance Processes on the Level of Neighbourhoods', "***European Planning Studies***", Vol. 14, No. 3, pp. 335-364.
- Kingdon, J. W.(1995), ***Agendas, alternatives, and public policies*** , New York: Longman.
- Kubler, Daniel & Heinelt, Hubert(2005), ***Metropolitan governance: Capacity, democracy and the dynamics of place***, New York: Routledge.
- Kubler, Daniel & Walti, Sonja(2000), '***Metropolitan governance and democracy: How to evaluate new tendencies?***' Paper prepared for the

- 28th ECPR-Joint Sessions of Workshops, University of Copenhagen, 14-19 April 2000; workshop no. 20 "Democracy from below", pp.1-24.
- Lolojih, Peter K.(2001), 'Enhancing Local Governance: the efficacy of bilateral cooperation', "*Journal of Humanities*", vol. 3, pp. 20-45.
- Lowery, David (2001), 'Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective', "*Swiss Political Science Review*", Vol. 7, No. 3, pp. 130-136.
- Marissing, Erik Van & Bolt, Gideon & Kempen, Ronald Van (2006), 'Urban governance and social cohesion: Effects of urban restructuring policies in two Dutch cities', "*Cities*", Vol. 23, No. 4, pp. 279-290.
- Menegat, Rualdo(2002), 'Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil', "*Environment & Urbanization*", Vol. 14, No. 2, pp. 181-206.
- Miller, David(2001), 'Fiscal Regionalism: Metropolitan Reform Without Boundary Changes.', "*Government Finance Review*", Chicago: Government Finance Officers Association, pp. 2-6.
- Milner, Susan(2003), '*Urban Governance and Local Democracy in France*', paper for French/Italian politics panel, PSA Annual Conference 2003, pp. 1-11.
- Mollenkopf, J.(1983)*The contested city*. Princeton University Press.
- Molotch, H.(1976), 'The city as a growth machine: Toward a political economy of place', *American Journal of Sociology*, Vol. 82, pp. 309-330.
- Morison, John(2001), 'Democracy, Governance and Governmentality: Civic Public Space and Constitutional Renewal in Northern

- Ireland’, “*Oxford Journal of Legal Studies*”, Vol. 21, No. 2, pp. 287–310.
- Moulaert, Frank & Martinelli, Flavia & González, Sara & Swyngedouw, Erik(2007), ‘Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities-urban development between path dependency and radical innovation’, “*European Urban and Regional Studies*”, Vol. 14, No. 3, pp. 195–209
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- Paytas, Jerry(2001), ‘Does Governance Matter?: The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness’, Carnegie Mellon Center for Economic Development, pp. 1-39.
- Peterson, P. E.(1981), *City limits*, Chicago : Univ. of Chicago Press.
- Pierre, Jon(1999), ‘Models of Urban Governance- the Institutional Dimension of Urban Political’, “*Urban Affairs Review*”, Vol.34, No.3, pp. 372-396.
- Pierre, Jon(2005), ‘Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities’, “*Urban Affairs Review*”, Vol. 40 ,No. 4, pp. 446-462.
- Polat, Rabia Karakaya (2005), ‘The Internet and democratic local governance: The context of Britain’, “*The International Information & Library Review*”, Vol. 37, pp. 87–97.
- Poppelaars, Caelesta(2007), ‘Resource Exchange in Urban Governance: On the Means that Matter’, “*Urban Affairs Review*”, Vol. 43, No. 1, pp. 3-27
- Putz, Marco(2005) , ‘Regional Governance and the Role of Power in Strategic Spatial Policy Making’, Paper prepared for the Regional Studies Association International Conference 2/11/2006, pp. 1-11.

- <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/putz.pdf>
- Raco, Mike(2007), ‘Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning’, **“European Urban and Regional Studies”**, Vol. 14, No. 4, pp. 305-320.
- Raco, Mike & Flint, John(2001), ‘Communities, places and institutional relations: assessing the role of area-based community representation in local governance’, **“Political Geography”**, Vol. 20, pp. 585-612.
- Rosenau, J. N. (2000) , ‘Change, complexity, and governance in a globalizing space’, in: J. Pierre (Ed.) , “Debating Governance—Authority, Steering, and Democracy”, Oxford: Oxford University Press, pp. 167-200.
- Ross, J. 2001. Management Philosophy of the Greater London Authority. **Public Money & Management** 21(4): 35-41.
- Russo, Antonio P. & Berg, Leo van den, & Lavanga, Mariangela(2007), ‘Toward a Sustainable Relationship between City and University: A Stakeholdership Approach’, **“Journal of Planning Education and Research”**, Vol. 27, pp. 199-216.
- Sabatier, P., and Jenkins-Smith, H.(1993), **Policy change and learning: An advocacy coalition approach** , Boulder, CO: Westview Press.
- Sager, Fritz(2006), ‘Policy Coordination in the European Metropolis: A Meta-Analysis’, **West European Politics**, Vol. 29, No.3, pp.433-460.
- Salet, Willem & Thornley, Andy(2007) ‘Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions’, **“Journal of Planning Education and Research”**, Vol. 27, pp. 188-198.
- Sapotichne, Joshua & Jones, Bryan D. & Wolfe, Michelle(2007), ‘Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between

- Political Science and Urban Politics’, “*Urban Affairs Review*”, Vol. 43, No. 1, pp. 76-106.
- Savitch, H. V. (1997) ,“Globalisation and local politics”. Paper presented at the FASP Colloque on Local Politics and the Changing Public Sphere, Lyon
- Schneider, M., P. Teske, and Mintrom, M.(1995), *Public entrepreneurs*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Sellers, J. M.(2007),‘Re-Placing The Nation: An Agenda for Comparative Urban Politics’, “*URBAN AFFAIRS REVIEW*”, Vol. 40, No. 4, pp.419-445.
- Sellers, J. M.(2002)“Federalism and metropolitan governance in cross-national perspective: the case of urban sprawl”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 20, No. 1, pp. 95 - 112.
- Slack, E. 2007. *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. The World Bank.
- Steinacker, Annette(2004),‘Metropolitan Governance: Voter Support and State Legislative Prospects’, “*Publius: The Journal of Federalism*”, Vol. 34, No. 2, pp. 69-93.
- Stephens, G Ross & Wikstrom, Nelson (2000), *Metropolitan government and governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York: Oxford University Press.
- Stewart, Kennedy(2006),‘Designing good urban governance indicators: The importance of citizen participation and its evaluation in Greater Vancouver’, “*Cities*”, Vol. 23, No. 3, pp. 196-204.

- Stoker, G.(1995)‘Regime theory and urban politics’, in *Theories of Urban Politics*, edited by Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. London: Sage.
- Stone, Clarence(1989), *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence(2002),‘*Urban Regimes and Problems of Local Democracy*’, Paper prepared for Workshop 6 Institutional Innovations in Local Democracy. ECPR Joint Sessions ,in Turin, Italy, 22-27 March 2002, pp.1-22.
- Stone, Clarence(2005),‘Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis’,“*URBAN AFFAIRS REVIEW*”, Vol. 40, No. 3, pp. 309-341.
- Suzuki, Itoko(1998),‘**Metropolitan Governance: Strategies for Capacity Building**’, “*Asian Review of Public Administration*”, Vol. X, Nos. 1 - 2 (January-December 1998), pp. 285-297.
- Thierstein, Alain & Gabi, Simone(2004),‘When Creativity Meets Metropolitan Governance’, “*DISP*” ,Vol. 158, pp. 34-40.
- Tomàs, Mariona(2002),‘*Dealing with metropolitan governance. A case study: Madrid*’, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, pp. 1-14.
- Thornley, A. 2003. “London: Institutional Turbulence but Enduring Nation-state Control.” in Salet, W., Thornley, G. M and Kreukels, A. (ed.). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*, pp.41-56. New York: Spon Press.
- Travers, T. 2002. Decentralization London-style: The GLA and London Governance. *Regional Studies* 36(7): 779–788.



- Uitermark, Justus(2005),‘The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches’,  
“*Political Geography*”, Vol. 24, pp. 137-163.
- Volmer, Philipp B. & Werner, Jorg Richard & Zimmermann,  
Jochen(2007),‘New governance modes for Germany’s financial  
reporting system: nother retreat of the nation state? ’,  
*Socio-Economic Review* , March, pp.1-29.
- Weir, Margaret(2004),“*A Century of Debate about Regionalism and  
Metropolitan Government*”, ,This paper was funded by the  
MacArthur Foundation as part of the project on Building Successful  
Regions.  
[http://sociology.berkeley.edu/faculty/weir/weir\\_pdf/weir-century\\_of\\_debate.pdf](http://sociology.berkeley.edu/faculty/weir/weir_pdf/weir-century_of_debate.pdf)
- Welch, Richard(2002),‘Legitimacy of rural local government in the new  
governance environment’, “*Journal of Rural Studies*” ,Vol. 18, pp.  
443-459.
- West, K. et al. 2003. The Greater London Authority: Problems of  
Strategy Integration. *Policy & Politics* 31(4): 479–496.
- Is London Working?  
<http://www.london.gov.uk/assembly/reports/londongov/islondonworking.pdf> (date of review: 2008/07/02)
- [http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/taichung\\_city/index.htm](http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/taichung_city/index.htm)
- [http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/Taichung\\_county/total/total.htm](http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/Taichung_county/total/total.htm)
- <http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/index.htm>