

# 名家 觀點

VIEWPOINT

## 誰來給付區域治理 機制的建置成本？

國立台北大學公共行政暨政策學系副教授 劉坤億



國立台北大學公共行政暨政策學系副教授劉坤億認為，區域治理問題，亟需地方政府協力合作，並建置更具規範力的機制，才能獲得改善與解決。

近年來，台灣與其他先進工業化國家一樣，地方政府在發展的過程中，都同樣面臨到都市化和全球化的雙重衝擊。是以，如何超越行政區劃的藩籬，與其他地方政府間建立實質的合作夥伴關係，成為迫切需要解決的區域治理問題；這些問題包括地方產業經濟發展、都市及區域規劃、交通建設、環保、水資源有效管理、乃至城市行銷和聯合對外招商等。基本上，這些政策問題或議題不僅涵蓋地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也必須跨越行政區域，

亟需藉由地方政府間建立各類協力合作關係，建置一個更具規範力的區域治理機制，才能進一步獲致問題的改善或解決。

## 台灣區域治理機制之現況

實際上，多年來，我國地方政府間不乏尋求建立各類合作夥伴關係的實例。例如南台灣，早在 1996 年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立的「高屏首長會報」，2002 年南部 7 縣市（屏東縣、高雄縣、高雄市、台南縣、台南市、嘉義縣及嘉義市）地方行政首長則進一步成立首長論壇，這些地方聯盟成立的目的是為了有效整合南部行政資源與區域發展。不過，就組成規模和運作的持續性，成立於 2005 年的「北台區域發展推動委員會」（以下簡稱北台）則更具代表性。

北台是台北市政府於 2004 年與台灣北部幾個縣市共同舉辦「北台區域縣市發展願景展」，並共同簽署「北台區域合作備忘錄」後，逐步發展出來的區域治理平台。北台正式成立後，共有宜蘭縣、基隆市、新北市、台北市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等 8 個縣市長期參與。然而，即使是規模最大、組織力最強的北台，成立至今仍面臨區域治理機制的定位不明，未能常設化以致功能受限的瓶頸。

當然，從台灣地方自治的發展脈絡來觀察，自從精省之後，任何在中央政府與縣市政府間，創設某種中介型的治理機制，恐怕都會被慣性的理解為是「疊床架屋」的層級節制；再者，如果談到近年來國外盛行的跨域治理風潮，部分論者也會舉出我國現行法制，早已有鼓勵地方政府間建立跨域合作的法律依據，包括《地方制度法》（第 21 條、24 條、77 條 2 款）和《財政收支劃分法》（第 30 條），以及其他相關的法律如《大眾捷運法》（第 4 條、5 條）、《廢棄物清理法》（第 7 條）和《區域計畫法》（第 5 條 2 款、13 條 3 款）。

## 區域治理機制的交易成本

對於前述兩種觀點或論點，在此不做過多評論，只想點破以下事實：其一，如果中央政府能夠有效處理目前的區域治理問題，那麼諸如北台的發起和持續運作就不會存在；其二，現行法制條件如果能夠滿足區域治理的機能需求，目前北台也就不會出現建置常設區域治理機制的議題。

在這裡，我們要思考的是，台灣現行的相關制度是否具有足夠的誘因力量，能夠有效引導那些鄰近（neighborhood）或利害相關（stakeholder）的地方政府發展出更具實質機能的合作關係？正如 R. Coase 在《廠商的本質》（The Nature of the Firm）中所提出一項革命性的理論要點：當交易成本存在時，制度就舉足輕重。更清楚的說，North 認為制度的演進會創造有利的環境，有助於讓行動者間採取合作的方式解決複雜的交換，進而促成彼此效益的極大化。我們要問的是，北台 8 縣市如果期望藉由建置定位清楚，並且具有實質功能的常設化區域治理機制，那麼成敗之間的交易成本為何？

進一步，我們可以採用新制度經濟學者 David Lake（1999）的分析要點，他發現至少有三項主要變數會影響組織間建立共同規範或合作關係的意願，這三項變數包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）。

### （一）聯合生產經濟交易成本

所謂聯合生產經濟，是指生產單一產品的單一經營單位所增加的規模，減少了生產的單位成本時所獲致的經濟（效益）；亦即，當生產單位經由聯合生產擴大生產規模之比率小於產量或收益增加之比率時，即可達到規模效益遞增。從組織間合作關係的角度來看，如果合作可以促成聯合生產經濟，則組織間的合作意願將提高；反之，則組織間的合作意願將大為降

低。觀察北台過去 8 年的發展歷程，某種程度而言，8 個縣市政府首長仍認知或相信北台的合作，尚能締造聯合生產經濟。

## （二）機會主義的預期成本

再者，所謂機會主義的預期成本，是指行動者若預期投機行為所產生的成本較高，則比較願意與其他行動者建立較為穩定的合作關係；反之，行動者若預期採取投機行為所付出的成本較低，則比較不願意與其他行動者建立常態性的夥伴關係。審視北台各個行動者間，機會主義的出現機率始終存在，尤其當常設的區域治理機制未能儘速建置，北台各縣市出現機會主義的機率將會持續提高。

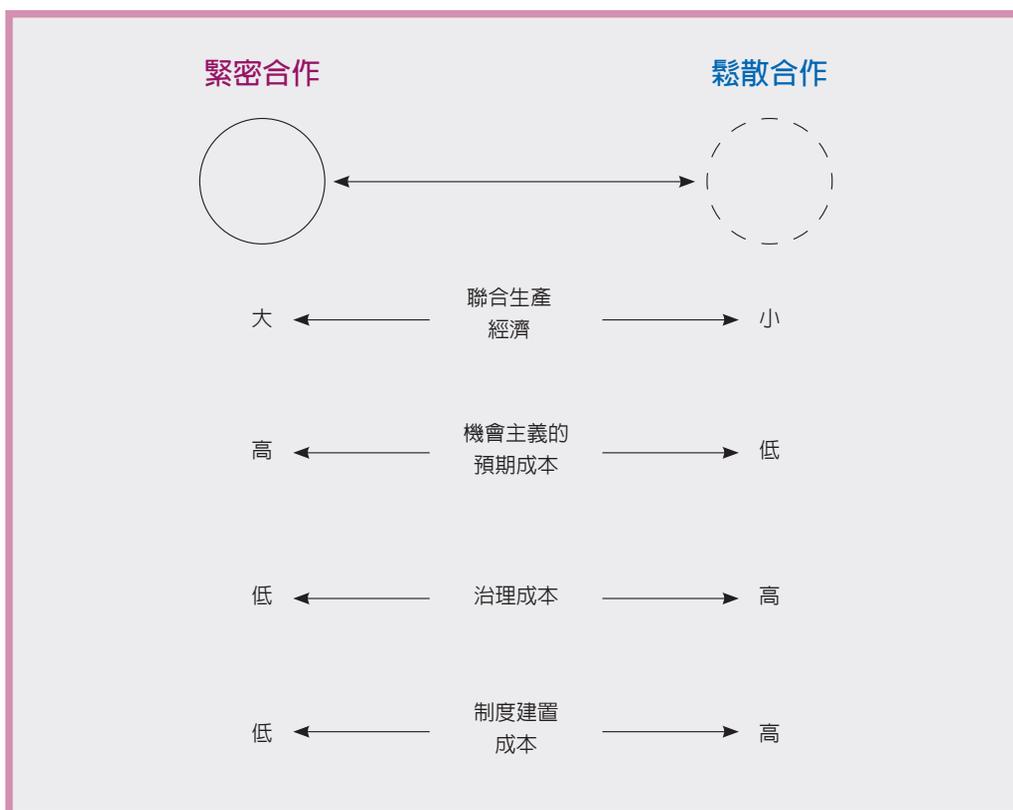
## （三）治理成本

最後，所謂治理成本，是指行動者間在建立合作關係時，自身所能夠保留的剩餘控制權（自主性）多寡的考量。治理成本愈高，表示行動者在夥伴關係中的剩餘控制權愈少；反之，治理成本愈低，則表示其在夥伴關係中的自主性愈高。過去 8 年來，根據北台組織章程第 5 條規定，北台主任委員是由 8 縣市當然委員每年輪值擔任，統籌推動區域內各項協調事項，並主持委員會會議；而輪值主任委員任職之直轄市或縣市政府，也是該年度的主辦單位，需主導推動北台之相關事務及計畫。由此可看出，北台在組織運作上，刻意藉由 8 縣市輪值主辦，以降低此一交易成本。

除了上述三項交易成本，個人認為制度建置成本是一項更為關鍵的交易成本。依據新制度經濟理論中的相關論述，制度建置或制度創新亦存在成本；亦即，當地方政府間要發展合作關係的制度時，如果所付出的成本低，則各地方政府間將願意緊密合作，反之，合作之意願則將大大降低。

## 結語

觀察目前北台所面臨最大的危機，即是過去 8 年來所欲建置的常設區域治理機制，始終未成形，而其中根本的問題就是誰應該來給付此一交易成本？表面上看，此一交易成本理當由北台 8 縣市依共同約定之標準提撥給付；然而，這種想法顯得過於粗糙和天真，因為一個具有實質功能的區域治理機制，勢將牽動現行法制所能允許的職權範圍界定，以及一定規模的預算及其支配權。這項議題的主要利害關係人不只是北台 8 縣市，還包括中央政府，亦即，此一制度建置的成本給付，雖說中央政府不是唯一的成本給付者，卻是最主要和最具能力的成本給付者。🏠



交易成本與區域合作的策略選擇