



如何強化中央與地方府際合作協調機制

李長晏 國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授兼所長

摘要

面對複雜的政策問題，在中央與地方府際合作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），這種複雜性問題之處理或解決，往往需投入大量的人力、物力和財力，並非單一地方政府所能獨立應付。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），因許多複雜性地方事務之解決需其他不同單位之配合，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。在此兩種對立性質的影響下，使得中央與地方府際合作面臨運作上的新困境，因此促動府際合作協調、建構有其急迫與必要性。

而近年新興府際協調事件案例，均突顯出中央與地方府際合作協調機制及法制層面的問題，與需要再重新釐清、建置的迫切性。因此有必要採跨轄區、跨專業、跨機關組織的多層次治理模式，強化不同政府部門間、不同層級機關間，乃至與非政府組織間的合作。

本文以多層次治理理論與概念探討臺灣中央與地方府際合作的困境問題與解決機制，並就此理論概念作為本文分析基礎，檢視我國新興府際合作協調爭議事件與現行府際合作機制運作情景，了解當前中央與地方府際合作可能面臨的落差。最後，提出我國中央與地方府際合作協調機制強化之具體建議，期能作為未來府際合作協調整體規劃的具體參考。

關鍵詞：府際合作、府際協調、多層次整合治理、新興府際爭議事件

壹、前言：府際合作協調的必要性

隨著全球化的變遷與衝擊，世界各國於 21 世紀初，皆面臨截然不同的治理格局，除了先前存續未解的既有發展課題之外，新興治理課題更

加速產生，如公共安全、社會安全、貧富差距、社會排擠、人口流動、公共運輸、地方發展、都市再生或勞動市場整合等，新興課題除為公共治理的運作帶來更強烈的衝擊，其影響範圍之廣，也持續打破傳統的專業分工、議題領域分野和

治理單位的職能分界，因而超越了單一政府部門之職掌能力所能負荷，因此，公共政策與管理勢必要朝向建立一個網絡化與整合途徑的府際合作關係。

面對上述複雜的問題，在中央與地方府際合作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，其處理或解決過程，往往需投入大量的人力、物力和財力，並非單一政府層級或行政區域所能應付。例如污水、垃圾的處理，往往需結合不同鄉鎮、縣市或地域機構，藉由專業的整合進行跨域管理，以達分散資源成本之效。其二是在解決複雜性問題上所產生的執行權責的分散化，因許多複雜性地方事務之解決需其他不同單位之配合，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。在此兩種對立性質的影響下，使得中央與地方府際合作面臨到運作上的新困境，於此，促動府際合作協調與建構則日趨重要。

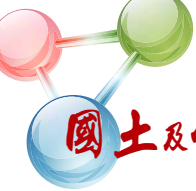
府際合作協調為原臺灣省政府與中央或地方聯繫之重要工作項目，精省後改由各部會依主管業務與縣市相關局處辦理定期、不定期專案聯繫會議運作，但是往往因公共議題的不確定性和複雜性，業務職掌分工的碎裂化，復以跨部會或跨地方政府橫向與向協調不足，而出現「權責不夠明確」或「分工卻未合作」情形，造成民眾之負面觀感。伴隨《地方制度法》公布實施後，中央與地方府際關係大幅改變，地方治理的彈性與空間擴大，地方自治逐漸步入更具實質性的自治階段，在此制度變遷下，也引發了中央與地方在權限劃分與自治監督上的爭議，影響施政調和與效能。司法院大法官會議

釋字第 553 號解釋：「《地方制度法》關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」除了提出關於中央與地方間互動機制待加強之處，更突顯出中央與地方府際協調、合作及法制等相關問題之探討。

此外，近來不斷浮現的新興府際協調事件案例，譬如高雄氣爆事件及該市公告實施《既有工業管線自治條例》及《環境維護管理自治條例》、雲林縣通過《工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例》，以及中彰投垃圾大戰等重大事件，均顯現出中央與地方府際合作協調機制及法制層面的困境，與需要再重新釐清建置的迫切性。因此有必要採跨轄區、跨專業、跨機關組織的多層次治理模式，強化不同政府部門間、不同層級機關間，乃至與非政府組織間的合作，範疇則涵蓋府際間業務協調與分工、資源整合共享、指揮體系建構等機制。

基於府際合作的多層次治理本質，本文運用多層次治理理論與概念探討臺灣中央與地方府際合作的困境問題與解決機制。首先就多層次整合治理的理論概念加以界定作為本文分析基礎；其次檢視我國新興府際合作協調爭議事件與現行府際合作機制運作情景以診斷當前中央與地方府際合作可能面臨的落差；最後，提出我國中央與地方府際合作協調機制強化之具體建議，以作為未來府際合作協調整體規劃的具體參考。

貳、多層次整合治理的概念原因與運作模式



一、多層次整合治理的概念與肇因

所謂多層次整合治理，係指在不同制度層次上各個治理系統之間協商式的交易行為，用來彌補以層級節制或命令控制為基礎的官僚體制，所衍生出的一種重要協調工具（Peters & Pierre 2001）。一方面地方政府公共服務是以議價方式來達成，而非屈服於中央政府的規定；另一方面則主張以公私交流，而非由地方政府單方決定公共服務的內涵。換言之，多層次整合治理乃著力於不同層級政府及公私部門間的夥伴關係結構，提供了一種用來解決基本公共服務上，其供給與需求出現差距的機制（李長晏，2007）。

本文認為缺乏多層次的整合治理，將導致區域空間衝突、部門本位主義、政策領域相互矛盾等現象，以致於難以建立府際合作的原因有以下3點（李長晏，2007；李長晏，2012）：

（一）行政轄區與實際地理空間的不一致

各級政府往往以個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整體發展為基礎，甚至離島各縣挾民意以自重，出現劃地自限而扭曲合理配置各項資源的情形，進而造成離島各縣之間諸般齟齬及對立的錯亂現象。然而現行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臺灣整體競爭力的提昇發展。

（二）官僚地盤主義壓縮虛擬的合作空間

從行為的角度來看，府際合作難以推展主

因，就是官僚體系存在已久的「本位主義」問題，因為每一位社會行為人，包含官僚組織都是「領域的霸主」。換言之，官僚組織所追求的並非公共選擇學派所言的預算極大化，而是自主性。因此，官僚組織這種爭取自主的個別行為，對於整個公部門體系而言，會產生兩種影響：一是官僚體系內部合作的困難；二是任何部門都不願被其他部門所規範。這兩種結果，導致官僚體系分工明確但難以合作的現象（陳敦源，2002：135-136）。再者，府際合作事務的推動也增加了部門的工作負荷與壓力，使其不願積極投入與配合，從而壓縮了跨域合作的可能性。

（三）制度設計結果未能帶動合作性創能

從制度面來看可發現，這些年來許多制度設計並未能對府際合作或跨域治理產生合作空間擴大的效應，其原因乃在於對制度的建立產生太多預期與期待性，使得在制度選擇的過程中出現了集體行動、囚犯博弈及公地悲劇等困境，於是造成難以啟動合作創能的結果（王再文、李剛，2009；余遜達、陳旭東譯，2000；陳郁等譯，2010）。

第一，府際合作中存在著「集體行動」困境。著名經濟學家曼瑟爾·奧爾森在著作《集體行動的邏輯》中認為：「在集體行動中，儘管成員的行為目標具有一致性，但他們之間的利益衝突也不容忽視。」（Mancur Olson 2010）因為在一個較大集體中，利益衝突帶給合作的破壞力往往大於利益一致帶給合作的凝聚力。其原因來自三方面：其一是在府際合作中，可以預見的收益對於合作者來說是模糊、籠統的。這種具有不確定性的長期收益，缺乏足夠的吸引力使地方政府自願地支付一定的成本來參與合作；其二是缺乏合理的「選擇性激勵手段」。從「核

心一邊陲」理論得到佐證，市場機制不但不足以改變經濟發展的不均衡現象，反而對府際合作構成了較大的威脅。因為經濟發展水平的不同，使得各自擁有不同的利益訴求，意味著合作利益分配和成本分攤也是不均衡的。在缺乏合理的「選擇性激勵手段」的情況下，合作利益分配和成本分攤的不均衡會使一部分合作者失去合作的興趣和動力；其三，缺乏一套完整的具有約束力、自我強化（self-enforcing）制度。目前我國府際合作主要採取非制度化的協調機制，參與合作的地方政府間的協議往往缺乏法律效力和穩定性。這種非正式制度的協調機制一般採取集體協商的形式，沒有固定、正式的談判機制，一旦涉及到實質性的利益時，就會因為分歧太大而無法合作。

第二，「囚犯博弈」（Prisoner's Dilemma）。原本府際合作應該是有利於避免有限資源的浪費和無序的市場競爭，以優勢互補而實現更高收益，但是各地區的個體理性依市場法則所得到的結果卻並不是經濟的，有時會發生類似「囚犯困境」的情況。在府際合作過程中，地方政府具有兩種角色—地方管理者和府際合作的參與者。不過，他們所扮演的這兩種不同角色是有區別的：在其轄區內，地方政府是轄區內公共利益的代表；在參與府際合作的過程中，地方政府又是本轄區內公民利益的代表。也就是說，地方政府具有「經濟人」特質。因此，在信息不對稱的情況下，地方政府在府際合作中的博弈的原則是「趨利避害」；博弈策略是「先利己而無論利他」。地方政府的這種理性的微觀選擇必然會導致非理性的宏觀結果。

第三，「公地悲劇」（Tragedy of the commons）。美國科學家哈丁（Garrett

Hardin）指出：「在信奉公用地自由化的社會中，每一個人都會陷入一個迫使他在有限的範圍內無節制地耗用資源的制度中，導致所有人都奔向毀滅的目的地。」（Hardin 1968）對於府際合作而言，許多資源如：水資源、大氣資源等的使用均不具備排他性，即便某一地區實施對自然資源保護性措施，該地區卻無法保證和促使相鄰地區也採取同樣的保護性措施，更不能阻止其他地區分享實施該措施所帶來的收益。另外，如果某地區自省地限制對特定自然資源的使用量而受到損失時，不僅無法得到合理的補償；相反，該地區還會為那些不限制使用資源的地區帶來額外的收益。這些都會導致府際合作中「公地悲劇」的發生。

上述的干擾因素，導致了公部門在虛擬空間的組織合作，與地理空間的政策執行的鴻溝。雖然區域空間難以合作的原因是多樣的，但是本文認為，缺乏順暢的協調機制應該是其中的關鍵原因。

二、多層次整合治理的運作模式

由於府際合作具有跨中地、跨行政轄區及跨公私部門的特性，其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間所產生特定政策需求（例如環保、交通），來進行特定職能需求的體制調整。府際合作體制多因跨行政轄區之間有某些問題需要共同治理解決，故其所遭遇之政策議題多屬當地所關注之地方事務，仍屬地方自治權限範圍內。解決地方區域的各種問題，需要區域內各級政府的通力合作，而行政組織的重行調整又屬基本條件。

本文在此基於多層次整合治理觀點，為了解決國家決策制定所做的安排和空間政策協調



兩者之間的密合問題，需要許多的整合，主要有三個面向：空間整合意指從中央、區域、地方至社區的多層次政策協調；功能整合則是強調不同政策領域之間的多面向協調；部門整合則將公部門、私部門、第三部門及社區組織的資源進行多部門協調（Salet et al. 2003）。本文將多層次協調轉換為跨域協調，多面向協調則以政策整合替代之，以及多部門協調由公私夥伴治理取代。茲就此一多層次整合治理模式內涵分述如下：

（一）政策整合：連結不同政策領域

所謂政策整合是指將不同土地使用與活動功能整合到一種策略之中，並使之產生互動連結作用，例如住宅、交通、經濟發展、環境永續等，使社會和就業政策更緊密地結合在一起。此兩者政策相結合的原因是，對弱勢群體的勞動力市場參與還是取決於提供兒童保育、醫療保健、適當的培訓或心理諮詢。現今大部分女性在結婚生小孩後，大多以家庭為重，在就業前需要把家庭安頓好才能放心將時間、心力投入職場，而小孩的托育此時就顯得相當重要，假使小孩交付保姆或相關機構托育，就會考慮到托育單位專業度和整體環境、設施是否完備，且小孩托育也是家庭一大筆開銷，所以社會政策與就業政策的結合顯得相當重要。

（二）跨域協調：不同層次的治理

所謂確保不同政策層次，即從全國經由區域、都市到地方，彼此之間是一致性的，在都市區域內的地方性政策同樣也需加以整合，這樣地區化的量身定制使地方一級單位發揮重要關鍵作用。同時，國家扮演著領導的角色，然因地方最接近受益人（市民），必然最清楚了解此地方人民的需求與狀況，例如，雲林縣、嘉

義縣、臺南縣老年人口比例偏高，地方政府應以健康維護和生活照顧兩個面向加以規劃，增設社區照顧關懷據點，推行行動式老人文康休閒巡迴服務等，並視地方的人口狀況調整措施。雲嘉南地區同時面臨相同的問題，可設立南部共同合作平臺，進而討論、交流各地區的想法。

（三）公私夥伴治理：公共行動者、私營機構或公民社會

最後，所謂公私夥伴治理是指將公共、私人和志願部門的規劃、資源加以連結，以極大化策略性政策的一致性和政策執行的便利性。當談到制定提供服務，必須整合不同服務的供應者。公私合作夥伴關係可能提供更有效和有針對性的政策組織新方式，納入社會夥伴和民間社會組織亦能提高決策的知識。在專業度的考量下，社會組織或私營機構可以補足政府單位在專業度的不足，所以政府在擬訂政策時應多與民間組織、團體溝通，整合雙方資源與服務，以避免重疊或浪費的情況發生。

上述整合工作倘若具體落實，則需要特定的制度結構配合。然而，以功能化、法定職權為劃分依據的公部門組織，卻因過度依賴其職權範圍內的事務，而使公部門逐漸「分殊化」，反而形成難以合作的窘境，連帶造成政策執行時，各部門互踢皮球而衝突不斷。

參、從新興府際爭議事件檢視中央與地方府際合作的問題及落差

受到全球「地方崛起」風潮影響，我國加速落實地方自治，並在發展上強調地方應負擔更多發展責任，以解決自身的治理問題，因此，

地方自治立法與其監督運作也成為日漸重要的府際合作課題。近來諸多府際爭議事件頻仍，如南投縣之廢棄物處置、高雄市氣爆後的自治立法問題、雲林縣禁燒條例—PM2.5 空污、均衡城鄉發展推動方案、中部六縣市空氣汙染議題、南臺灣登革熱疫情等各項新興府際合作議題。這些議題一方面引發中央與地方的衝突，另一方面也連帶影響了府際合作的氛圍，同時更突顯出有關中央與地方府際合作協調上的問題（李長晏等，2016）：

一、全球化時期新興治理課題叢生，帶來立即廣泛的衝擊，地方政府由於必須直接面對相關困境，因而積極運用自治立法的創新，作為一種重要的治理工具。

二、縣市改制後，直轄市的重要性產生讓其他縣市產生相對的危機感，地方政府間的競爭白熱化之餘，也透過相互的合作串連，對中央提高相關訴求的強度。

府際互動「強地方、弱中央」的型態已然形成。

三、相關自治立法背景課題除涉及環境保護、土地開發保育，也關係到產業的全國佈局（如石化業的分布），這些多屬區域性議題，相關事務皆涉及中央部會主管權限，為我國發展上長期存在難題。

四、相關案例的回顧可發現，我國相關法制雖然增加了許多保障地方參與權之規範，但地方仍被排除於許多部會的協調決策。

五、中央與地方每每產生衝突時，既有機制未能有效扮演協調對話之作用，反而常見中央與地方首長透過媒體放話，形同兩條平行線，實不利於府際合作與政策協調。

六、從南部登革熱疫情之案例觀察，或可推論，中央與地方如有例行性的溝通協調機制，或許有利於類似情況重複發生時，減少雙方因資訊不對稱或溝通不良所導致的衝突。

除了上述府際合作協調問題外，本文在此針對較具關鍵性問題進一步分析如下：

一、單一部會主責地方協調事務之困境，政策協調缺乏地方參與

以往中央與地方共同事務之府際網絡，主要為「單一部會—單一地方政府」，合作協調相對單純；隨著公共議題漸趨棘手複雜，中央與地方共同事務，除了涉及多個橫向政府機關，空間上也經常跨越多個地方轄域，形成「多部會—多地方政府」的多層次網絡關係，容易造成單一部會主責地方協調事務面臨資源不充足的困境，使得協調不久就無疾而終。

而在國政參與層次上，臺灣目前直轄市市長列席行政院院會可能是唯一的案例。事實上，臺灣既無地方自治團體組成的法人組織（local government group），也無中央政府與地方自治團體相互溝通的場域。使得目前中央與地方的府際合作，僅有中央部會單方面認知的任務導向型事務，缺乏地方自治團體對於制度、政策、以及法令上的意見陳述與參與國務的制度，更遑論處理中央與地方權限爭議的中立機關。

二、各部會獨立規劃提供補助，缺乏橫向聯繫統合

就府際合作的觀點，精省後中央對地方政府的各種補助款，係透過各部會控管，然而，由部會個別獨立規劃地方的補助款，不論是一般抑或競爭型補助，皆缺乏橫向聯繫統合，因而造成以下問題：



（一）地方申請補助程序繁雜，建設無法一次到位

例如，一個地方要建設公園與鄰近的自行車道，在部會獨立運作的情況下，公園建設與自行車道建設可能得分別向兩個部會申請補助，不僅作業負擔倍增，個別部會的補助競爭者也不同，而且預算時程無法統整，可能導致公園已完工，周邊車道卻遲遲無法發包的現象。

（二）部會補助標的重疊，造成重複補助資源浪費

由於部會各自獨立提供地方補助，其補助標的也有相互重疊的模糊空間，例如，內政部針對地方民俗發展撥款補助，文化部著重地方文化發展，但民俗與文化在概念上不易區隔，易造成重複補貼同一地方相同需求，產生資源不效率和浪費問題。

（三）新興議題涉及多個部會職權，資源盤點不易

不論是近期新興的政策議題，或原有治理議題的轉化，經常可見同時涉及多個部會的功能職掌。例如，研發的概念（科技部、文化部、經濟部），災害應變（內政部、衛服部、農委會）等等。

三、自治立法與監督不妥適成為中央與地方衝突之根源

地方政府相對於中央更貼近實務發展，不僅直接面對相關治理課題的衝擊，也肩負著即刻應變的壓力。因此，許多政策、法令的創新，往往都出現在地方層次。受到氣爆事件、PM2.5空污議題所影響，2014年至2015年即有《雲林縣禁燒生煤及石油焦自治條例》、《高雄市

環境維護管理自治條例》、《高雄市既有工業管線管理自治條例》等法規，還有其他縣市及直轄市持續發動與呼應相關立法，顯現此一課題之重要與迫切。然而，自治立法與其監督過程，也揭露出中央與地方府際合作的相關問題：

（一）自治立法核定備查之時程問題

近期高雄市提送中央備查之自治法規，其回覆時程長短，有相當差距，對於地方政府因應重大議題的處置效能不無影響。針對中央核備的時程而言，核備的過程較久，是因自治法規涉及中央既定之權限，或該自治條例對國家發展有較嚴重的影響，如《雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例》對於發電廠與石化業發展之影響，因而需要較多時間磋商。

（二）中央與地方對核定備查認定差異

中央與地方在自治法規「核定」與「備查」程序的認知有一定的落差，造成實務上針對自治法規的處置，有「地方報請核定、中央以備查函覆」、「地方報請備查、中央函覆以核定」、「中央函覆修正核定」，以及「地方報請備查、中央函覆部分條文無效」等情形，造成自治法規效力的實質影響。

（三）中央地方就法規內容與施程序之彈性調節

對於中央函復修改地方自治條例，在核定程序中，中央逕行修改的立場是希望減少雙方的溝通成本，以免法令審議程序延宕過久。因過去習於修改後直接要求地方政府照修正版本公布，但近期地方府會互動也不斷進步，於此中央也開始讓地方自行選擇要逕行公布實施中央修訂後的自治條例，抑或再次送交議會確認之彈性。

針對事務主管權限原屬中央，但中央尚未研訂相關規範時，可以讓地方先行適用其自治規則，要求地方政府於自治條例中加註，待中央相關規範頒布，條例相關規定即停止適用。這樣的彈性條款，就出現在《高雄市環境維護管理自治條例》。

（四）自治立法的雙向溝通與觀念調整

中央在立法過程中，雖然形式上舉辦很多會議，但未能給予地方充分參與空間，地方政府亦然如此。中央部會過去在核定地方自治法規的過程，有時會在立場相對嚴謹保守的情況，但透過溝通、協調目前已經有所轉變，顯現中央與地方的良性互動，仍有努力與改善空間。

另外地方政府在府際互動上也有應當改善之處，地方政府訂定涉及中央權限之自治條例，往往並未主動、儘早地和相關部會協調磋商。

（五）地方執行中央政策之法規適用困境

關於地方政府諮詢法規適用之問題，高雄市政府曾詢問農委會及經濟部「中鋼廢爐渣（爐石）回填農地」是否可行？得到了農委會否定的回應，但經濟部函覆「中鋼轉爐石是產品，不是廢棄物，不適用廢棄物清理法」，造成地方難以取締，也未能獲得有效機制的答覆。另外，對於地方政策執行時的法規適用與應用疑義，中央常以「本諸權責辦理」回覆，無法有效協助。還有地方在政策執行提出相關疑問，中央函覆「請本於職權處理」，並非良性的府際溝通。

地方政府在政策執行過程中諮詢中央相關法規適用疑義，卻往往無法獲得有效回覆，是常見的府際合作困境。例如，長期照護的落實，醫院能否設置社區型日照中心，光以衛福部為主管的醫事法及護理法規即有不同界定，出現

同一部會法規不同調之情形。

（六）強化法規衝擊影響之評估能力

「法規影響評估機制」是將政策評估與法制作業整合，係指政府機關對於社會人民形成負擔的管制性法律、法規命令或行政規則以及造成增加政府財政支出的社福、教育或組織等法規，應於制定前進行影響評估，確定其得產生正面的整體社會效益，或所選擇的法規執行方式是對社會的最小負擔後，始得進行法制作業擬訂法規條文（林桓、鄭國泰，2015：6）。

中央法規主管指出，中央部會制定與修法都會提出「法規衝擊影響評估」（RIA），並邀集地方參與研商，然而，地方往往未能意識到相關規範對其後續發展之影響與衝擊，不僅未有職級夠高的相關職員出席，也未能提出相關問題或表示異議。此一現象顯現出，地方政府應對於法令修訂的影響衝擊，提高其法律意識和警覺。

四、既有府際合作協調機制未能有效扮演促進協調對話之作用

我國中央與地方府際合作與政策協調機制相當多樣化，包含行政院聯合服務中心、部會的協調會報、區域合作發展平臺等，其中以行政院聯合服務中心和部會協調會報，較具中央與地方之府際協調之職能。其中，行政院聯合服務中心雖然歷經相關努力與規劃，仍面臨組織及功能運作上的諸多問題，如首長位階、權限配置、缺乏監督管考權力、任務界定不明，且未能有效整合於許多國家與區域發展之政策與規劃過程（廖達琪主持，2009：6-14），因而其在中央與地方政府之間進行政策協調與促進府際合作之成效頗受侷限。

近年來針對特定政策領域，中央部會先後



設立各種「協調會報」以進行府際合作與政策協調，且多數協調會報所負責之標的政策，都與地方政府有關，上列相關會報之中，包含中央與地方、流行疫情處理，登革熱流行疫情處理以及 2015 年甫成立之空氣污染減量行動督導聯繫會報有地方政府的參與，顯現我國對於地方政府政策參與的重視。然而，此種聯繫會報主要是中央發動，地方政府的參與角色仍相對限縮且相對被動。

五、區域合作缺乏相應實踐經費誘因不足

針對區域合作的實踐，各縣市耗費心力凝聚共識規劃許多國建計畫，卻因各部會後續落實經費不足，白費大量規劃心力，中央在建立了跨縣市合作的誘因規範，施行效果卻不是很大。

六、中央與地方府際合作協調的九個落差

根據克萊爾 (Claire Charbit 2011: 213-214) 探究權力分散的多層次治理體制下，將不同政府單位間的政策合作協調問題歸納為七種，以及本文考量臺灣中央與地方府際合作之實務系絡特性和中央與地方府際合作上經常呈現出的特質，於克萊爾所提七大落差之外，增列另外兩項。藉由這九種落差評估臺灣中央與地方府際合作的問題。茲分述如下 (李長晏等，2016)：

(一) 資訊落差

政策的規劃、執行與傳送時，各層級政府之間的資訊不對稱現象，稱為資訊落差 (information gap)。資訊不對稱有時係源於政府部門間策略性地避免暴露其優弱勢所導致，尤其在責任歸屬會影響條件補助的情況。當然，

中央政府未能掌握標的區域的重要資訊，以及地方政府忽略補助目的和補助策略的情況，也是很常見的。此類資訊落差具體體現在高雄莫拉克風災應變、八一氣爆的管線設置資訊、地方補助款總體彙整，以及中央對地方計畫型補助資源統整等案例上。

(二) 職能落差

職能落差 (capacity gap) 係指政府機關欠缺實現任務所需之人力、專業知識或基礎建設的情形。此困境雖普遍存在於各層級政府，但地方普遍比中央嚴重。此類職能落差具體體現在南投縣未建置廢棄物焚化爐、深耕計畫補助鄉鎮區公所災害應變所需設施、地方執行中央政策法令適用疑問、地方對法律修定衝擊評估能力不足等案例上。

(三) 財政落差

財政落差 (fiscal gap) 係指地方政府發揮應有職能時，所面臨歲入與歲出的落差。從動態的角度，財政困難亦指預算實務與政策需求的無法配合，例如，多年期政策的預算被切分為逐年編列，使地方政府的財務支出缺乏彈性，無法適切調節因應環境的不確定性。另外，補助款指定用途規範太嚴不僅有礙於資源的適當替換，也會讓資源無法適切配置，進而限縮地方政府落實政策的能力。此類財政落差體現在地方設災防辦、殯葬場等建設之在地回饋金及中央部會優先補助跨縣市合作計畫。

(四) 政策落差

政策落差 (policy gap) 是指多個橫向的中央部會以由上而下的途徑處理區域問題，地方政府卻專長於調節不同政策領域的互補性，落實跨部門合作。部會橫向協調不足可能造成

行政部門的業務重擔，並使相關的措施無法以相同時程順序運作。當不同部門的決策者目標相互衝突時，政策落差甚至會引發嚴重的認知與解讀分歧。此現象表現在地方縣市制定不同標準空污防治、生煤管制、石化業管理、食安管控自治條例等案例。

（五）行政落差

行政落差（administration gap）係指政策規劃的單位和執行上涉及的職能單位四分五落。市府單位如過於分散，便無法產生規模經濟的效益。某些特定的政策也需要在特定且自然形成的分界內運作。如跨縣市流域整治、颱風停班停課措施及地方廢棄物處理之量能差距。

（六）目標落差

目標落差（objective gap）是指中央與地方政府政策規劃者採取不同思維理性，造成政策目標凝聚的困難。政黨本位的差異經常導致對立措施的出現，各級政府的分歧常在政治上被用來限縮政策論述，與公共利益漸行漸遠。即便中央、地方政黨屬性相同，地方首長也會因為本位的分歧，寧可違背廣大的全國政策目標，而選擇有利其選區的政策。例如中央、地方針對 PM 2.5 問題之問題診斷與改善規劃，與對自治條例內容進行溝通及核定立場。

（七）課責落差

課責落差（accountability gap）係因不同層次與轄域的政府，不易維持治理過程公開、透明，也難以確保開發採購中相關人員的廉潔。像跨縣市合作之責任分配、蚊子館等不符需求之公共建設及基隆市、臺北縣「市北 11 線」弊案等案例。

（八）政治落差

政治落差（political gap）係政府單位間因層級、權限、法令與職務分派與限制所致思維的差異，例如空污議題，地方政府面臨民眾壓力，而著眼管控企業和發電廠；中央部會則基於組織功能分派原則，考量如經濟部所提出的產業發展危害問題。具體案例如衛福部與南部縣市政府對登革熱疫情應變程序與工具的選擇、雲林縣政府與經濟部於生煤管制和產業發展之權衡。

（九）資源落差

資源落差（resource gap）指自然區位與人為制度所造成各級政府機關單位的資源不均，例如員額與組織法規對地方政府人力資源與組織結構的影響，以及直轄市的人才磁吸效應問題。如部會期盼地方獨立建置對應單位，以及地方期盼中央支持府際合作平臺運作，由各部會落實補助經費。

前述各項「落差」除可用於診斷政府單位在政策環境的問題癥結，也可評估政府因應政策問題應採用的工具。這些不僅牽扯到政府機關當前的互賴關係，更影響各單位間的動態關係，和未來可能遭遇的相關風險。針對未來中央與地方府際合作的健全化，理應特別注意財政落差的調節、目標落差的整合，以及資源落差的結構問題和衝擊。

肆、強健臺灣中央與地方府際合作機制之途徑

本文以前述多層次整合治理的三大關鍵元素，如：政策整合、跨域協調、夥伴治理等，提出強化與健全府際合作協調的機制：



一、強化跨部會政策整合

政策整合性發展是一種途徑，協助在國內外政策制定各階段能有效整合經濟、社會、環境及治理面向之政策工具。政策整合的主要目的有三：第一，孕育跨越經濟、社會和環境政策領域之綜效，以支持永續發展；第二，增強政府能力以界定取舍和結合國家政策、地方意願的目的；第三，處理國家政策在長期發展前景下衍生的負面外溢性。以上三種目標則有賴跨部會整合機制的落實，這些機制包括：

（一）依政策管理之精神，進行跨部會補助資源之盤點統整

針對部會獨立執行計畫型補助導致的碎裂治理、重複補貼以及城鄉發展不均問題，內政部營建署已透過「均衡城鄉發展推動方案」，統整各部會 500 億計畫型補助經費，不但為部會間就地方事務的府際合作與政策協調跨出第一步，也讓公共建設的資源配置，和全國城鄉發展總體佈局，以及偏鄉的整體規劃做更緊密的連結與嫁接。

有鑑於此種資源統整能加強行政效率與資源運用的成效，中央政府可針對當前重大的地方發展政策主題，尤其是涉及多個部會職掌者，如研究發展、災害防救、節能減碳等，仿效內政部採取之均衡城鄉方案，以特定部會為首，對相關部會進行資源盤點，依地方發展需求進行適當的分派和總體彙整。

（二）行政院政務委員應就特定政策涉及跨部會功能與業務整合進行政策協調之角色

過去行政院在大部會時代，政務委員功能限縮無法發揮整合與主導不同部會政策的步調。

而今行政院強調大政務委員時代的來臨，如何在特定政策上盤點政策工具，避免資源重複投入並整合為跨部會合作計畫，以期達到各部會政策的串接與縫合。以區域產業政策鏈結為例，政務委員在整合跨部會政策時，應先盤點政府產業創新政策工具、釐清目的與對象，並目標導向地檢驗工具本身成效；藉此作法除可作為未來修正政策工具之參考依據外，亦可依鼓勵對象（中小企業）創新能量強弱、研創成果導入市場所需時間長短、培育人才或產學合作不同目標，將統合為跨部會合作計畫，以整體性思維去規劃未來國家跨部會創新政策與落實工具（傅清萍、王寶苑，2015：11）。

（三）國發會可就地方事務強化跨部會協調之角色

中央政府曾於 2002 年至 2004 年間，責成內政部辦理「中央與地方聯繫協調會報」，然而效益並不顯著。究其原因，在中央與地方的垂直協調方面，或與雙方對該協調會報的認知不同有關，也可能受到地方政府間的競爭激烈所影響，使該會報反倒成為地方爭取建設的角力場合。

另外，就跨部會的府際合作協調而論，地方事務涉及多個部會職掌時，內政部不論在定位、職掌與位階，實不利進行跨部會政策統籌協調，而中央地方例常性的共同事務又相當多樣，政策協調也必須從平時做起，才能透過互動與溝通逐步累積產生成效。國發會既以邁向「國家發展策略運籌總部」為願景，擔負國家整體發展之規劃、設計、協調、審議及管考等任務。在職掌與定位上相當適合扮演中央與地方府際協調的角色。

然而，要能發揮府際協調的成效，並非單

憑一個專責的機制或組織可以達成，只要是政府機關都有本位主義，且彼此間的互動，也受到法律和位階結構限制，這是為何府際協調不易達成的要素。因此，若要以國發會同時進行跨部會與跨層級的府際政策協調，除了國發會的現有職能，應賦予該會兩項條件：

1. 宜賦予國發會高於部會之統籌協調權

國發會雖扮演著政策統籌與協調之角色，但從組織結構的角度，還是與其他部會處於同一位階，如本研究在諮詢中央部會相關代表時發現：「部會間相互獨立，若以特定部會進行跨部會整合，最重要的還是必須有上級長官的授權」。因此，未來或可結合國發會與政務委員或行政院副院長，在組織上採取任務編組或委員會，負責進行中央地方府際合作事務之政策協調，或可評估「由行政院副院長直接兼任國發會主任委員」之可行性，使其足以有效統籌各部會。

2. 評估建置區域協調處，並賦予管考和財務實權

中央或地方都對於國發會強化府際協調之角色有所期許，但亦表示按照該會現行的內部單位架構，恐難以對府際協調的運作產生重大影響。因此，建議國發會將管考處功能從行政管考朝向策略管考調整，並賦予地方協調科，或轉型為區域協調處以扮演中央與區域協調的角色。

就權限和職能而論，國發會固然適合扮演統籌協調之角色，然而，其身為幕僚單位，則需具有相關資源與權限作為誘因或影響媒介，方能對地方發展具有實質影響力。由於當前地方政府之資源，主要仍依賴中央部會的補助分配，因此，若能讓國發會在相關補助計畫掌有部分的管考權限，有效發揮府際協調之影響力，

也可避免重蹈行政院聯合服務中心因權力不足無法有效協調之窘境。

（四）地方與中央應落實夥伴關係精神於自治立法之程序

有關近期地方推動之自治立法核定爭議，如高雄市《環境維護管理自治條例》內文之調整，可視為與中央在立法政策步調不一的突破性處置。該自治條例透過第9章附則規範：「本條例在其他溫室氣體法令公布後將從其規定」，不僅維護了地方政府自治立法之正當性，也尊重了中央部會之法定權限，並預留了未來研定全國一致規範之彈性，此種條件式的程序規範，可供其他地方自治條例參考。

當前自治條例的制定程序，在政策協調上都有可改善之處，中央部會針對地方所擬定之自治條例，應考量權變與彈性法則，協助地方透過規範內容之調修，使該條例能有合乎相關專業法令規範之可能性，而非嚴守法令權限設定，稍有違法瑕疵即全盤否定。

另外，地方政府在自治條例的初始研議過程中，即應通知中央部會，並就相關規範進行協調溝通，若等到議會通過後才提送中央部會進行核定，屆時若發現有不法法令與權限劃分之情事，則中央是否還有要求調修相關規範之空間，調修內容是否也應取得地方議會同意，都將造成府際合作之困難。

二、進行有效的跨域協調

（一）彙總重要府際合作議題組成議題網絡圈，邀集中央部會與地方局處定期商議相關事務

由近期府際合作的案例回顧以及座談所得



之實際建議可知，府際合作相關政策能有效進行協調，相關政府單位如能有「例常性的互動連結」和「平時性的協議討論」，將有助形成初步共識並解決相關細節問題，進而避免府際衝突。

我國各部會與相關地方局處之垂直溝通較無問題，因此，本研究建議由國發會邀集中央部會與各地方政府，針對涉及跨部會之府際合作議題予以彙整，著重其中主要者，建立議題網絡圈並定期聚會與會商，以利政策內容之協調與排除相關法令爭議。

（二）行政院院會定期舉辦「擴大院會」，邀集縣市及直轄市政府就重大議案進行政策商議

目前六都十六縣體制下，直轄市依據《地方制度法》得參與行政院院會，已造成縣市的相對剝奪感，容易造成府際協調的障礙，基於促進地方發展，應賦予縣市政府同樣的協調權利。

本文建議行政院應定期舉辦院會，必要時宜邀請縣市及直轄市共同參與，對重要事務進行協商，惟此機制應搭配前項建議，由中央與地方事務官先行對相關議題進行例常性的討論，再將重大決議或爭論提交，以利議事商論。

（三）臺灣西部各區設置區域基金，支持府際合作平臺之運作和建設計畫之落實

臺灣西部各府際合作平臺運作已有初步成果，地方政府普遍皆有積極研議合作事宜，然而，因中央未能持續編列維運經費，且地方政府財務核銷多有限制，造成平臺的運行出現困難。另外，內政部雖已規範跨縣市重大建設優先撥款補助，但實質上各部會能配合落實的程度十分有限，造成地方耗費心思研提之合作計畫，極少得以具體呈現。國外區域治理不乏設置基金

機制支持府際合作。臺灣目前僅有離島及東部有區域發展基金，建請仿效設置各區域發展基金與運作條例規範，由重大建設相關部會提列定額比例之預算，並規範地方的配合負擔款項，同時納入民間資源，除支持各平臺運作，亦作為重大建設及計畫案之經費。

（四）成立全國性之促進地方發展與府際政策協調組織

從英國及日本府際合作與政策協調經驗得知，兩國都有設立由中央與地方政府之首長，或相關部會首長所組成之政策協調組織。除了讓中央與地方平起平坐地相互協調，更重要的是讓地方對全國重大政策事務之立法與決策擁有實質影響力。

我國雖然近年來在政策上不斷提倡要強化地方之發展，希望地方在管理上能更為「自主」，甚至能帶動國家競爭力。然而，不僅政治體制與相關法規未能大幅配套調修，地方政府對部會的協調溝通權限也十分有限。另外，從實務上觀察地方政府的治理作為而論，也存在著對中央的依賴，再從近期環境議題的自治立法案例中觀察雙方府際協調與互動過程，固然中央政體依然存在者集權和上下從屬關係的色彩，但地方政府在協調溝通上，也未必能體現平行夥伴關係之對等精神，某種程度上，中央與地方依然未完全擺脫中央集權體制下的既有角色。

因此，成立以促進地方發展和政策協調的全國性組織是有必要的，而府際合作與協調貴在平時互動所累積的信賴資本，因此，或可由中央部會與地方局處之主管組成公法人團體，針對特定重大政策議題，在平時就經常性地就相關政策與法制進行會商，方能有助於府際合

作與政策協調之健全化。

三、推動夥伴治理以提升地方治理能力

(一) 以地方歷練，作為評估中央主管級事務官之任用與升遷的優先條件，以促進中央與地方人事交流

中央與地方的人事派任或互訪，有利提升人事的歷練，增進中央與地方政府在政策規劃或執行過程的相互理解，避免施行內容缺乏可行性，造成「中央請客、地方買單」之情事。

人事互訪雖立意良善，然而，如以地方政府之歷練作為出任中央主管必要條件，恐有違憲法與相關法律對工作權以及公務人員權益之既有保障，另外，考量政務官原本即需為政策負擔政治責任，故此機制宜限適用於事務官。因此，本文主張採取較為軟性之途徑，建議可評估以「曾於地方政府任職之經歷」作為評估中央主管級以上事務官升遷、任用的優先條件。亦即中央中高階主管是否需具有地方政府一定年限的職務歷練，以助於提升國家整體政策規劃，又地方政府一定層級以上的公務員是否保留由中央高階公務員擔任，以達成激勵中央與地方人事交流之目的。

(二) 透過教育訓練與案例講習活動，深化中央與地方府際合作治理及法制之教育與理念

府際合作的落實需建立在治理觀念的普及深化。然而，本研究從相關案例中發現，不論中央或者地方政府，其相關主管職員在府際互動與政策協調過程中，仍有認知差異和協調溝通不足之情況，因而不易將夥伴關係的理念予以落實，顯現此為共同性的問題，無法歸咎於任何一方。

本文主張透過在職教育，研訂幾項重要府際合作議題，依據議題的特質將相關的中央部會與地方局處予以分組。例如將近期的環境議題，納入中央與地方政府的環境、水利、經濟、計畫部門，定期辦理實務課題和法規教育、衝擊影響評估等訓練。透過學理講述和實際案例的研習，使彼此合作的概念能更加深植。

理念的深植有賴於教育訓練的培育，內政部已不時舉辦相關講習訓練及宣導活動，然而在垂直府際互動上，如以內政部為單一主辦單位，實務上經常出現只對應的地方政府少數單位（如民政局），又落入「單一部會—單一局處」的窠臼，因而建議由內政部主辦，有必要邀集各部會共同協辦，研習議題之權責部會及行政院人事行政總處協辦。

(三) 確立國政參與之三階段，以增進府際合作協調

臺灣未來在垂直府際合作中，可以透過三個階段來發展國政參與：

1. 短程目標：確立定期的地方自治團體表達意見的場域

對於地方政府官員而言，如何與忙碌的中央官員進行溝通與陳情是非常重要的。因此，就有必要確立一個讓中央部會首長與地方行政機關首長能夠彼此晤談的定期會議，藉此來凝聚中央與地方的共識並消弭歧見。與此同時，中央部會需要建立與地方自治團體溝通的單一窗口與專任職員，以利事務的執行與追蹤。

2. 中程目標：協助建立地方自治團體組織

近年來民主國家中，無論是英國、法國或是日本，皆成立地方自治團體組織來促進地方發



展與府際合作，因而我國中央部會亦有必要協助地方成立相同的組織，由於國情的不同，建議臺灣可以分別建立「全國直轄市縣市首長會」、「全國議長會」、「全國鄉鎮市區首長會」、以及「全國民代會主席會」四個公法人團體，除了由中央與地方各自派遣公務員組成組織外，亦由雙方依比例分擔運作經費。與此同時，這四個團體的法人代表（會長），則分別由各自成員中推選產生。這些地方自治組織除了定期匯集與匯出各方意見、協調府際合作、以及建立地方政策建言的平臺之外，同時可以享有對中央決策過程的專家、學者人選舉薦權。

3. 遠程目標：建立中央與地方的協議場域

此點分為兩個部分，其一是中央與地方對與區域相關的國家事務進行交流的「協議場」；其二則是仲裁中央與地方權限爭議的「準司法機關」。前者可以在地方自治團體建立後，仿效日本，由行政院院長召開，秘書長主持，中央部會首長與各組織代表共同出席，進行意見與事務分擔的協商；後者，則依據《中華民國憲法》，中央與地方的權限爭議由立法院解決，故比照日本的「國家地方係爭處理委員會」模式，設置由國會同意任命的專家、學者組成的常設機關，以解決中央球員兼裁判的問題。

一國事務的核心，其實就是全國整體與地方個別利益之爭。全部歸屬全國利益，則地方萎縮衰退；全部偏向地方，則國家分崩瓦解。因此，在這個向心與離心的拉鋸之間，希冀透過以合作的方式來解決雙方矛盾係屬緣木求魚。事實上，當代治理之定義，即是多元行動者衝突且合作的決策過程。換言之，承認衝突是治理的起點。也因此，建立具有法律保障的府際合作與溝通制度，顯是重要之舉。

伍、結論

地方事務同時涉及多個部會已成趨勢，卻缺乏明確有效之協調機制，導致中央地方各說各話，造成政治對立與治理僵局。

近年來公共治理之相關理念，已成為實務發展的重要綱領，其精神強調權力的分散與公民的政策參與。另外，我國也在政策上不斷強調強化地方發展和城市治理的能力，若基本決策過程仍排除地方參與，實與國家總體強調的「地方自主發展」和「實現政策參與」之方向相違背。

臺灣由於地方意識抬頭，處處可見縣市與直轄市政府間的競爭，中央政府也不斷在相關政策上宣示提升地方發展，帶動地方治理能力。然而，受限於經濟發展的困頓，國家總體財務狀況不佳，卻還得支應新興發展課題的需求，因此，如何促進各方合作協調的有效運用，便成為一項重要課題。

經上述分析，本文研究發現欲有效增進府際合作協調，則需立基於三階段：第一，主要盤點目前地方政府施政計畫與其他中央行政機關的關係，與未來規劃雙方所扮演的角色，和現存的協調機制；第二，評估現存協調機制是否充分滿足地方政府的現況與未來的需求；第三，使政府間協調目標清晰化，建立相關的實施方案，以確定在政策計劃中需要的調解部分。只有透過積極的與各方團體進行長期、穩定的溝通、交流，另外，落實多層次整合治理的三個關鍵元素：強化跨部會政策整合、進行有效的跨域協調、推動夥伴治理並提升地方治理能力。方能實現地方政府與各界人士對未來的憧憬。

參考文獻

1. Elinor Ostrom 著。2000。公共事務的治理之道：集體行動制度的演進（余遜達、陳旭東譯）。上海：上海三聯書店。
2. Mancur Olson 著。2010。集體行動的邏輯（陳郁等譯）。上海：上海人民出版社。
3. 李長晏、陳建仁。2016。我國中央與地方府際合作機制與法制之研究。臺北市：國家發展委員會編印。
4. 李長晏。2007。邁向府際合作與治理理論與實踐。臺北市：元照出版。
5. 李長晏。2012。從空間夥伴治理觀點探析金門縣地方區域發展的提升策略。空大行政學報 32：124-152。
6. 林桓、鄭國泰。2015。法規影響評估之比較分析：制度上的省思。第 7 屆公共治理「城市發展、公共服務、區域治理」國際學術研討會及論壇。臺中市：國立中興大學國家政策與公共事務研究所。
7. 傅清萍、王寶苑。2015。借鏡德國跨部會的產業創新政策作法。國際經濟情勢雙週報 1822：5-11。
8. Charbit, C. 2011. Governance of Public Policies in Deentralised Contexts: The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*. OECD Publishing, Paris.
9. Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, no. 3859: 1243-1248.
10. Olson, Mancur, Jr. 2002. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Massachusetts: Harvard University Press.
11. Peters, B. G. and Pierre, J. 2001. *Multi-Level Governance: A Faustian Bargain*. Conference on Multi-Level Governance, Sheffield.
12. Salet, Willem, Thornly, Andy, Kreukels, and Anton. 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London: Spon.

