



Taiwan
Economic
Forum

經建
專論

THESIS

THESIS

北台八縣市區域發展 合作模式之研究

裴晉國*、施聖亭**、陳麗芬***

- 壹、前言
- 貳、區域發展合作理論探討
- 參、北台區域發展背景與運作
- 肆、北台區域合作模式之可行性探討
- 伍、結語

摘要

區域發展已是許多先進國家提升競爭力與促進國家發展進步的核心課題之一。北台八縣市亟思並建構核心城市與周邊城市的合作機制，有效結合北台區域各縣市的力量，共躋國際舞台，逐漸成為相關地方首長的治理共識。2004年時，北台八縣市凝聚此合作氛圍，由時任台北市長的馬英九總統倡導、催生出「北台區域發展推動委員會」進行運作。

* 聯繫作者：裴晉國，元智大學社會暨政策科學學系兼任助理教授

聯絡地址：桃園縣中壢市遠東路 135 號，(03) 4638800 # 2162；email: kimcopei@saturn.yzu.edu.tw

** 施聖亭，北台區域發展推動總顧問計畫共同主持人

*** 陳麗芬，中國文化大學中山學術研究所博士候選人

研究認為，北台八縣市區域合作與發展模式，已跳脫過去傳統改革主義者觀點與公共選擇理論，經由「由下而上」的運作模式，以新區域主義形塑區域間的策略性夥伴關係。然而此一運作除發生積極效用外，亦衍生相關合作基礎與困境的討論，包括《區域計畫法》、《地方制度法》、《行政法人法》、《國土規劃法》草案等相關法規措施之因應與整合。

在倡議區域合作與發展，並期待北台躋身世界核心城市的目標願景，本研究建構北台區域組織可與中央發展出共同推動區域合作的運作模式，包括成立如區域建設推行委員會、成立財團法人、社團法人、行政法人等，皆能協助北台區域組織成為法制化組織進行運作，並有助於進行區域合作與發展。

關鍵字：區域合作、區域發展、新區域主義、北台區域發展推動委員會

The Study on the Model of Regional Development Cooperation in Northern Taiwan

Abstract

Regional development has become an essential issue amongst many advance countries with regard to the promotion the competitiveness of a state. Eight counties in northern Taiwan have contributed an idea in relation to the cooperation of regional development. With the support of Former Taipei Mayor

Mao as well as many local governors, eight counties are collaborating their strength and founded Northern Taiwan Development Commission (NTDC) in 2004.

Studies show that the cooperation of regional development amongst eight counties has avoided the defects of traditional reformist view, as well as that of public choice theory. Through the operational model from bottom to up, new regionalism has established a strategy partnership. However, there is a need to form a complete set of measurements in order to make this cooperation more effective. Such measure might include the establishment of Regional Planning Act, Local Government Act, Administrative Legal Person Act, and National Spatial Planning Draft.

This study recommends the NTDC should collaborate with central government in advance regional cooperation. The establishment of Regional Construction Promotion Committee, legal person (foundation and association etc.) , all can contribute to the institutionalization of the NTDC in the name of regional development.

Keywords: Event Study, Seemingly Unrelated Regression, Financial Supervisory Commission

壹、前言

全球化都市概念自 21 世紀逐漸因知識經濟與全球經濟體的形成而興起，使得都市經濟的網絡組織及相關社會活動發展，跨越行政區域甚至發展成無國界的型態，並造就區域空間的地理不可分割結構體。由於都市化及區域發展的時代趨勢，我國縣市及鄉鎮市等地方政府均面臨組織規模不經濟、地方政府無法有效發揮功能、地方自治財政困窘、政治生態的腐化以及區域權限劃分等問題，凸顯出我國地方政府在管理上所面臨的困難。藉由建立地方政府跨區域合作體制及公私協力合作的機制，提升地方政府的治理能力，已有迫切的需求。

跨區域問題的形成，主要原因在於區域發展的落差不斷擴大。綜觀我國地方行政區域及分佈不難發現，經過多年發展的以來，在直轄市與周邊縣市間，經濟發展、衛生醫療、交通運輸、環境保護等議題，其發展差距不斷的加深，造成行政區域切割了地方產業與生活圈，阻礙地方整體的發展，在資源有限與分配不均的情形下，造成中央與地方政府在社會、政治、經濟等權力關係的緊張，也阻礙台灣在全球化的過程中，競爭力的提升與發展（林水波、李長晏，2005）。

過去權力與資源集中於中央政府的作法，無法展現均權主義的優勢，亦不符時代潮流而須調整因應。為了強化地方政府的治理能力，使其具有競爭優勢的前提下，將權力下放到地方的分權化（decentralization）作為，以及中央與地方政府間協力合作的夥伴關係（partnerships）的形成，都已經成為當代地方治理發展的主流價值。

此間行政院為因應國土空間規劃的未來發展，審議核准台北縣、台中縣市、台南縣市、高雄縣市等地方縣市於 2010 年底改制升格為直轄市之後，我國將形成台北、台中、高雄三大生活圈以及五大直轄市的格局，朝向七大區域均衡發展的方向邁進，實現馬英九總統所推動的「三都十五縣」及行政院提出的

「三大生活圈¹、七個區域²」的政策方向。以台灣最具發展優勢的台北市而言，在先天腹地有限的情形下³，與全球各大經濟體進行競爭確有其困難。事實上，區域發展已是國際發展主要許多先進國家提升國家競爭力與促進國家發展進步的核心課題之一，因此，亟思並建構核心城市與周邊城市的合作機制，才能有效結合北台區域各縣市的力量，共躋國際舞台，逐漸成為相關地方首長的治理共識，因而在 2004 年時，北台八縣市處於此一合作氛圍，以及國際趨勢與外在挑戰下，由時任台北市長的馬英九總統倡導、催生並發展出北台區域合作組織「北台區域發展推動委員會」進行運作。

本文將依循北台區域發展合作之軌跡，以區域發展合作理論為基礎論述，而北台八縣市又是台灣地區發展區域合作最早之組織，因此以北台區域發展為例，提供探索式的研究，進行背景介紹分析、提出區域合作模式可行性之建議，以做為其他區域發展之參考。

貳、區域發展合作理論探討

為有效促進並帶動區域合作，由直轄市都會區扮演區域發展的領導者角色，並協助各自帶動區域內相鄰縣市的繁榮與成長，使都會區背負起鄰區較落後鄉鎮之「共生發展責任」，以縮短城鄉和區域發展落差，成為當前我國區域發展合作的基礎。換言之，區域合作乃是有效避免直轄市以外縣市在財政、建設和發展上遭到邊緣化的最有效機制。

北台區域在台灣國土中除本身即為政治經濟中心之優勢外，另如金融資本豐富、生產性服務業成長趨勢增加、運輸與資訊網路發達、人才儲量豐富及具

¹ 三都指北都、中都、南都，與三大生活圈相近。「三都」的概念並不同於傳統的「直轄市」，而是整合人口聚落、地理區位、經濟產業、交通網絡、歷史文化、生態環境等諸多面向的「生活圈」。

² 七大區域為北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬。

³ 台北市的地理空間為 272 平方公里，人口群估算為 263 萬人。

備全球會計、廣告、銀行與法律服務中心的潛力等優質因素，使得北台區域得以具有在全球競爭中占有先機。

因此，如何透過相關區域發展之理論途徑，研擬出適宜北台區域發展合作的模式，將先就其理論及國內相關制度類型的障礙進行說明。

一、區域發展合作理論

長期以來多數都市管理學者在研究都會區域相關問題時，多以強調傳統改革主義者觀點、公共選擇理論及新區域主義三種不同的理論研究途徑，以下分別說明之（陳立剛、李長晏，2003；林水波、李長晏，2005；李長晏、詹立煒，2005；紀俊臣，2004）。

（一）傳統改革主義者觀點（Traditional Reformist）

此觀點是經由結構途徑來研究區域政府，但涉及都市區域的整體改革，試圖驅除所有或大部分都會區內的小政府組織，並考量地方自治團體的自主性，主張採取所有都會區內之政府經由合併或整併等方式，整合成較大型的組織，以單一、全功能、普及而有力的都會政府對都會區內民衆提供服務，避免政府間不合作的問題發生，同時可使資源不足的地方政府可以得到發展，但另一方面又允許公民有充分參與公共事務的決定，進而有效帶動區域內的整體發展工作，均衡地方財政，提供跨域服務的措施等。

另外，可依據現有法制基礎，經由修法、制訂法律的方式，強化地方政府間的整合的意願，採取合作而非競爭的手段，進而發揮彼此「共同治理」的功能，以彌補各自資源不足的困境，並在單一政府的整體架構下，更容易達成合作結果，使地方與中央的競爭力同步提升，故又可稱為政府合併（consolidator）或大型都會區政府。

（二）公共選擇理論（Public Choice Theory）

此理論的出現，主要是反對傳統改革主義者單一政府模式的觀點，而依政治經濟學的觀點發展出另一理論途徑，主要透過以「市場」的概念強化區

域政府間的競爭性，使其能經由誘因的競爭而產生合作關係，主張多中心或多核心的政治體系，最能回應公民的需求。

公共選擇理論的中心論述是將都會區視為公共市場，允許公民在具有競爭性的公共服務供給者間做一抉擇，而公共選擇理論學者認為都會區內如有許多的地方政府存在，而且管轄權彼此重疊，可透過相互競爭以最有效率及效能的方式，來滿足人民的最大需求。

公共選擇理論在都會治理的體制上，提供多樣化與多元化的選擇模式，而這些選擇則可用地方政府間的協定、公私夥伴關係、區域聯合會及職能移轉等機制模式，以處理轄區內公共事務。然而公共選擇理論所建構出的多核心治理模式，則易造成管轄權難以釐清的問題。

(三) 新區域主義 (New Regionalism)

1980 年代以來，在都會區域合作治理上興起一股「新區域主義」運動，在傳統改革主義所持的「單一中心體制」觀點與公共選擇主義所持「多元中心體」制觀點相互發展而形成。傳統改革主義者觀點主張大型都會區政府整併的方式，但仍因是否可提升治理能力而受質疑。

持新區域主義論點的學者依「都會治理」的模式，架構協力 (collaboration) 和夥伴 (partnership) 關係的新區域主義模式。此一論點認為，在解決都會區問題時，應包含競爭與合作兩種體制同時運用，並結合都會區內各種資源，運用公部門的潛在發展力量，在地方政府社區組織、企業組織、非營利組織之間建立區域策略性夥伴關係 (regional strategic partnership)，構成新都會的發展生態，以解決都會區公共事務 (紀俊臣，2004)，才能真正達到都會區域治理的效果。

從區域治理的理論論述的觀點中，傳統改革主義者觀點與公共選擇理論的發展途徑並不能有效而及時的達成目標，轉而「新區域主義」的概念逐漸受到引用與重視，換言之，就是在公、私部門及第三部門非營利組織之間建立都會區治理策略性夥伴關係，以解決區域合作的問題，建立更務實的

良好合作與發展基礎，以建構區域發展更實質政策目標。而本文所探討北台八縣市區域合作與發展模式便是跳脫過去傳統改革主義者觀點與公共選擇理論的缺失，經由「由下而上」的運作模式，形塑區域間的策略性夥伴關係。

二、區域合作與治理機制的制度障礙類型

1980年代開始，各國逐步推動「區域政策區域化」，將其視為「制度面的基礎建設」，並於1990年代推動區域合作，強化地區競爭力，因而產生許多都會區跨域合作的組織。

對於都會區政府許多問題的探討中，認為都會區政府應進行改革的原因包含（Stephens and Wikstrom 2000:29）：（一）都會區內許多分散的地方政府，造成協調不易；（二）都會區內地方政府過於分散，造成無效率及資源浪費；（三）不同地方政府在都會區內形成財政、服務不均的狀況；（四）都會區內許多分散的地方政府，無法有效提供全區域性的服務；（五）都會區內許多分散的地方政府，無法提供強有力的都會區政治領導（political leadership），解決重大社會、經濟、政治等問題，故建立一個全區域的都會政府是必須的。

長期以來，都會區政府的合併問題，尤其是縣市合併的議題，仍是解決都會區發展與治理解套方針之一，許多學者仍認為都會區的重大服務措施，如飲水、污水處理、環保議題等問題，應採取數大經濟規模方式的提供，以減少浪費，其餘的公共服務仍應以考慮各地方政府的地方需求為主，何況如能透過有效的地方彼此間合作等機制，皆可協助解決都會區公共提供服務浪費的問題（陳立剛，2001）。

目前區域發展與合作在世界各國的案例運用中，當屬「歐盟」（European Union, EU）的運作案例最為全面有效。歐盟透過健全的跨域治理機制，超越了國境界限的藩籬，成功的跨越國家統治權，有效整合區域內的經濟、民生與環境的經驗，實際發揮區域整合的效果，強化了歐洲的整體競爭力。而其他相

關區域發展與合作的運作實例，如美國舊金山灣區地方政府協會、泛珠三角、長三角區域合作等運作模式，無論是跨區域或跨縣市的資源整合與分工合作趨勢，亦已在全球間逐漸產生。

「北台區域發展推動委員會」的運作特性，是以各縣市首長的高度參與度組織結構，並以非制度性的區域合作與治理的模式進行，容本文於後敘述。推動區域合作與治理機制的研究中，學者指出當前存在了三種類型的制度障礙或挑戰，分述如下（黃錦堂、2001；周志龍、2002；趙永茂、2003；李長晏、2004；紀俊臣、2004；劉坤億、2006）：

（一）國家權力結構傾向於中央集權，地方自治權力與責任相當有限

一旦課題跨越行政區域界線，所屬法制規範均將事權或財政權劃歸中央，使得地方政府缺乏合作的實質權限或資源。例如，《地方制度法》第 21 條規定：涉及跨縣市之自治事務時，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；條文內容優先強調上級政府的統籌指揮，並未能促進地方政府共同合作。

（二）基於政黨屬性或意識歧異，政治利益掛帥，黨同伐異，形成不同政黨的分治政府（divided government）現象

基於政黨屬性或意識歧異，無法進行合作協商趨向共同利益，而難以形成有效合作事項，以協力解決所涉及之區域問題。

（三）實際可運用的資源方面，受制於行政轄區劃分切割與地方政府層級差異，導致政府行政措施的本位主義

由於政府機構能力的差異，在其人員能力、預算能力與可運用政策工具能力等方面均有相當落差的情形下，實難以形成有效溝通與落實跨域合作機制。因此，也呼應了國外政治學及公共行政管理學的推論（如 Wilson, 1989、Bardach, 1977、O'Toole, 1988），主張政府「分工但不合作」是一種常態。若無刻意推動，僅存有跨域管理的分工，則無法形成「跨域合作」的狀態。同時，即便推動「跨域合作」事項，仍須面對政府在制度、人員心態與能力上「分工不合作」的現實。

因此，各種研究均顯示台灣過去推動區域發展的合作機制時，呈現國家權力呈現中央集權狀態、政治利益凌駕一切公共事務的困境，更因為受限《行政區劃法》尚未重整的因素下，發揮空間實屬有限。⁴

江岷欽、孫本初、劉坤億（2003）於「地方政府間策略性夥伴關係建立之研究」指出，對於地方政府間策略性夥伴關係的建立，是基於（一）地方政府間資源優勢的共享和資源劣勢的互補；（二）為了超越現行法制的限制和行政區域的界限，使地方政府間合作的關係更具彈性；（三）合作的雙方或多方，任何一方的行動必須考量另一方或其他各方的反應；（四）形成策略性夥伴關係的各地方政府必須能夠共享利益及分擔責任。

地方政府為求突破現有政策的問題框架，又不影響地方政府間的權利義務關係，區域合作進行運作時，尤其需要具備循序漸進的合作歷程與磨合。亦即，在欠缺實質法源前提下，欲求立即達成合作的目標，在人、事、時、地、物的整合與處理實難達成。因此，區域發展與合作模式之實質運作，更應考量各區域之政治經濟社會運作的背景與現實限制，包括參與成員的協商互動運作架構型式、政黨意識如何超脫，啟動與中央協商權力的動能等等，更應務實面對政府機關整合資源能力的落差，適度導入銜接機制，以協助整合鄰近的區域發展與建設。

叁、北台區域發展背景與運作

不論從區域發展抑或區域合作的角度進行探討時，區域經濟確實能帶來許多實質的效益。然區域治理的範圍實際牽涉的相當廣泛，包含法律制度、財政制度、組織制度等等相關配套機制。而北台區域因意識到區域合作是突破城市

⁴ 夏鑄九教授在 2004 年的「全球化下的北台都會治理」專題演講中，明確指陳北台都會治理宜有都會區域、都會治理與區域政府三個層次的構想，其中北台區域政府即以區域經濟體為考量，包括現有北台八縣市合組為北台直轄市，以建構大型區域政府面對全球挑戰以回應全球經濟。然而此一行政區劃的調整與重組的限制與實行困難度高，也肇致目前相關區域議題落在區域合作、區域治理的層次為多，區域政府的討論較少。

發展瓶頸的重要關鍵因素，在當時受限於人力與資源的情形下，突破層層限制成立「北台區域發展推動委員會」進行實質的參與執行，經過多年的運作已開創出不同以往傳統區域治理發展的新格局。

由於地理環境、自然資源、風俗民情及產業活動等有其相似之處，依北台區域範圍包含宜蘭縣、基隆市、台北縣、台北市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八個縣市，且近年來中央政府所推動的各項經濟及交通建設陸續完工後，已將北台區域幾個縣市距離大幅拉近，逐漸形成生活共同體。2009年4月地方制度法修正三讀通過後，國內大幅聚焦在縣市升格的議題上，各地方政府大多相信升格可使其原有的資源擴大分配，提升民衆的福祉，對於北台區域內將升格的台北縣，及發展成準直轄市的桃園縣，未來實質的資源分配是否會衝擊北台區域既有的合作發展，後續發展均滲入新的挑戰與思考。⁵

國內外對於區域治理的體制研究，近年來文獻報告正迅速的擴展中，除基本區域治理概念的探討、區域發展理論的論述外，更同時增加許多實務上跨區域政策的領域、跨行政轄區的地方策略性夥伴關係所建立的個案研究，另外，國內知名區域治理領域的專家學者紀俊臣（2003）、彭光輝（2000）、黃錦堂（2003）、陳立剛與李長晏（2003）、趙永茂（2007）、劉坤億（2006）皆提出不同區域治理的概念、理論及相關合作機制的論述，顯見區域發展與區域治理受到關注的程度。

因此，北台區域發展與合作主要以「北台區域發展推動委員會」作為區域合作平台之基礎組織架構，北台區域發展背景與北台區域發展現況說明如下。

一、北台區域發展背景

北台區域的合作開端主要從2004年開始，由台北市政府舉辦「北台區域縣市都市發展願景展暨交流論壇」，並簽署「北台灣區域縣市跨區發展合作備忘

⁵ 此一區域原僅存在台北市單一直轄市，原有的區域合作與整併焦點在結合台北市、台北縣與基隆市，成為北北基。然而在2009年的台北縣升格準直轄市後，雙城獨立發展又成為當前的主要做法。2010年6月，桃園縣人口突破200萬人，可能升格為準直轄市。未來是否形成三城發展，或重回北北基的思考，甚而結合北北基桃成為一足以與國際大城市相匹配之城市，形成為該區域發展研究的新關注焦點。

錄」。復於 2006 年 1 月 13 日共同簽署「北台區域發展推動委員會組織章程」，並共同發表「北台區域合作宣言」，確立北台共同合作架構，宣示未來將朝八大議題共同合作推動。至此，「北台區域發展推動委員會」正式進入北台八縣市共同攜手合作的時代。⁶

同（2006）年以「鼓動北台新未來」的活動重點，將所規劃的八大合作議題正式對外公布，並以一個縣市負責主政一項合作議題的方式，擴展出北台區域合作的具體工作方向。當時基於合作議題多元性的需要，共分為防災治安、休閒遊憩、產業發展、健康社福、交通運輸、原住民客家族群及新移民、教育文化、環境資源等八大議題。

「北台區域發展推動委員會」的主要執行內容包括合作計畫之議決與討論；綜整合作計畫內容、協調縣市間之合作與執行、計畫進度管制及時程安排；合作計畫之研擬、執行及成果彙整；提出區域合作課題及需求、合作計畫之討論、研議等工作。因此，以下將分別說明有關北台區域發展的背景，並包含北台區域發展合作機制的特性、北台區域發展合作運作的任務、北台區域發展合作議題的分工等三部分（台北市政府都市發展局，2009）。

（一）北台區域發展合作機制的特性

1. 北台區域合作的並非一如過去中央主導，再由地方執行的模式，而是地方政府以「由下而上」與「自主推動」的運作模式逐漸發展而成，與現行政府計畫多以「由上而下」的施行步驟有所不同，而成為運作至今的一大特色。
2. 運作初期因無一般行政命令與法令的直接依據，故權宜性地以「北台區域發展推動委員會」作為最高決策單位。
3. 由於無正式法令規範賦予行政、預算與人事職權。故過去北台區域發展推動委員會運作模式，所組成的成員皆由北台八縣市民選首長擔任，並同時賦予合作推動的責任。

⁶ 北台區域發展委員會初期由台北市、台北縣、基隆市、桃園縣、新竹縣及新竹市等六縣市共同成立，而後宜蘭縣於 2005 年 12 月 20 日加入，苗栗縣於 2006 年 1 月 13 日加入，此時共同簽訂「北台區域發展推動委員會組織章程」，並發表「北台區域合作宣言」，以八縣市進行合作模式運作至今。

(二) 北台區域發展合作運作的任務

北台區域所進行的運作任務，目前係依「北台區域發展推動委員會組織章程」第 3 條之規定，其相關內容說明如下：

1. 確立北台區域發展定位、發展目標及發展政策之協調、整合與推動事項。
2. 協調並整合推動北台區域內之相關重大計畫。
3. 北台區域內之相關重大計畫與實施事項之研究與建議。
4. 推動北台區域內地方整合性發展必要法令之研訂。
5. 有關北台區域性重大計畫推動經費之籌措及協調事項。
6. 其他北台區域發展有關之重大建設計畫或開發事業之研議、協調與實施事項。

(三) 北台區域發展合作議題的分工

為因應區域合作議題的多元性需要，共同研擬出由北台八縣市各自負責一項合作議題，並分工由各縣市政府機關的專業單位負責推動與執行主要議題。另外，於 2009 年 2 月副首長會議中通過，將原本負責運作之幕僚小組，修正組成為「發展推動組」，使得原本八大議題組，擴增為九大議題組，目前分工情形如表 1。

表 1 北台九大縣市議題分工情形

九大議題	主政縣市	主政單位
原住民客家族群與新移民	宜蘭縣	民政處
休閒遊憩	基隆市	交通旅遊處
產業發展	新北市	經濟發展局
健康社福	台北市	社會局、衛生局
防災治安	新竹縣	消防局、警察局
教育文化	新竹市	文化局、教育處
環境資源	苗栗縣	農業處
發展推動	台北市	都市發展局
交通運輸	桃園縣	交通處

資料來源：北台區域發展推動委員會，<http://ntdc.org.tw/1-2.php>。

二、北台區域現行合作模式分析

近年來，我國地方政府在發展過程當中，受到都市化與全球化的雙重影響，地方政府間發展夥伴關係的實際需求相當迫切，例如垃圾處理、營建廢棄土清運、河川污染防治等環保議題，機場捷運、都會區大眾捷運、海上藍色公路等交通建設議題，地方產業外移和輸入外勞所引發的失業問題，振興地方農漁牧產業的問題，都市行銷和對外聯合招商的議題。

基本上，這些政策問題或議題不僅涵蓋了地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也必須跨越行政區域，藉由地方政府間建立各類協力合作關係，才能進一步獲致問題的改善或解決（劉坤億，2006）。台灣區域發展的關鍵在於中央區域發展政策無法及時跟上國際潮流趨勢步伐，加上國內政治氛圍與經濟情勢的阻礙下，使得台灣區域發展最早起步的「北台區域發展推動委員會」的組織運作，受到相當多不確定因素的影響。

由於各地方區域間的發展與合作關係建立均有其不同的運作形式，相對於北台區域發展與合作，「北台區域發展推動委員會」此刻正面臨缺乏組織實體化運作、缺乏專職人力配置、區域合作議題廣泛無法呈現具體成果效益、北台各縣市間無明確管理與監督規範等問題。然而身處台灣最具優勢的北台區域而言，如何突破現行區域合作發展的困境，朝向共同合作解決的目標，是目前所必須面對的問題。為釐清北台區域現行運作機制的問題提出相關問題的探討：

（一）北台區域發展現行合作組織運作問題

北台區域各個縣市具有其共容性，但實際運作過程中卻經常面臨地方體制僵化不利提升地方與區域在全球的競爭力、地方自治規模不足以有效整合與運用資源、轄區管轄權的本位主義引發衝突、地方首長政黨屬性不同導致合作意願降低，甚至引發衝突、都市規劃缺乏協調、區域協調平台功效未能彰顯（陳立剛、李長晏，2003；林水波、李長晏，2005；劉坤億，2006）等課題。

「北台區域發展推動委員會」的成立與發展過程，礙於現行的跨域合作與發展相關法制之中，對於跨縣市合作的行政程序與權責劃分未有明確的法律與權限的規範下，實際面對的是北台區域預算來源不明導致無專責人力協助等問題，而無法將「北台區域發展推動委員會」轉換為實體化運作的組織。

令人擔憂的問題在於委員會屬非正式的區域合作組織，對組織中長期合作發展而言，恐有組織鬆動、弱化甚至淪為形式之虞的顧慮。雖然中央政府對於區域合作與發展政策已逐漸重視，但對於協助北台區域進行實體化運作方面，仍無法提供立即的協助措施，迫使北台區域無法穩定而持續的有效執行運作。

目前與區域合作相關之法規散見於《國土規劃法》、《區域計畫法》、《地方制度法》等相關法令之中，雖中央政府自 2009 年已積極召開如現行區域計畫如何調整研商會議⁷、辦理「國家建設及區域合作平台連結機制研討會」⁸、「98 年度國家建設整合計畫補助案」四區域平台後續推動內容及個案執行進度研商會議⁹等相關會議，且目前區域計畫法業管單位層級過低的情形下，要進行統籌跨區域的整合，無論對中央、地方政府間皆無法擔任起如此重責，應以具有政務委員以上之職等，協助整合才可發揮其功能。否則無法有效協助地方政府區域發展與合作提出更具體之配套措施建議。對於委員會實體化的問題，屬北台八縣市最為關注之焦點，目前最優先之考量是以將委員會進行實體化運作，並向中央聯合提案爭取申請協助推動實體化辦公室運作，提供北台八縣市相關專業議題推動的協助；其次更進一步聯合向中央請命要求重視北台區域發展需要的迫切性，協助北台區域朝向立即可行的組織運作方向前進。

⁷ 2009 年 9 月 23 日內政部營建署召開因應行政院指示「三大生活圈、七大區域」有關現行區域計畫體制應如何調整研商會議，會中針對區域計畫法相關運作及修正執行期程，均提出官方說明。

⁸ 2009 年 11 月 25 日召開，針對北台區域發展推動委員會發展現況與前瞻為主題，由經建會黃萬翔副主委專題說明有關「跨域整合之現況與推動策略」，進行中央與地方政府間意見交流。

⁹ 2009 年 12 月 28 日內政部營建署召開「98 年度國家建設整合計畫補助案」四區域平台後續推動內容及個案執行進度研商會議，針對四大區域平台運作情形與「98 年度國家建設整合計畫補助案」進行討論與說明。

(二) 北台區域發展現行合作運作議題問題

「北台區域發展推動委員會」依先前規劃之議題方向，區分為環境資源、防災治安、健康社福、休閒遊憩、交通運輸、原住民客家族群與新移民、教育文化等八大合作議題。而現行合作運作議題所產生的實務問題包括：

1. 「八大議題」分別由各縣市議題小組推動，導致各縣市間無直接聯繫討論空間，形成各縣市間議題推動，產生執行成效上的落差。
2. 北台委員會運作至今已多年，值得討論的是各縣市是否該一直負責同一議題而不輪流，或者八大議題是否可調整等等考量？
3. 防災治安議題的成效，在短期內無法呈現具體成果。
4. 文化教育、健康社福、防災治安三個議題方面，皆屬雙向主議題，議題涵蓋範圍過於廣泛，並橫跨不同局處協助辦理，無法有效達到立即共識。
5. 原住民客家族群與新移民議題，中央政府編制下各有原住民委員會、客家委員會、內政部等主要單位負責相關議題的執行，導致議題推動上與中央業務重疊不易發揮實質效益。
6. 休閒遊憩議題本身涵蓋觀光產業的推行，業務成果需要龐大預算支持，僅由單一縣市進行業務推動恐無法有效落實。

由上述北台區域合作議題過程中，確實因地方政府間對於合作議題的關注與掌握程度，有其執行成效上的疑慮，但其議題本身仍有範圍過大、與中央業務重疊性高、執行之預算來源龐大、議題跨局處等問題亟待解決與克服（台北市政府都市發展局，2009）。

(三) 北台區域發展現行合作管理問題

「北台區域發展推動委員會」主要是結合北台八縣市採取「由下而上」的方式，尋求中央部會的支持。適逢內政部研擬推動「三大生活圈、七大區域」政策及行政院經建會「98年度國家建設整合計畫」、「99年國家建設總合計畫」，並由「北台區域發展推動委員會」運作的研議與整合後，聯合北台八縣市共同向行政院經建會提案，此為現行中央與北台區域合作平台的運作狀況。

而從過去北台區域合作發展的經驗而言，多屬地方政府間水平式互動夥伴關係的建構，因北台八縣市地方首長高度重視與參與下，在中央或地方政府間雖無人力與經費上的支持，但在各縣市公務人員義務協助下，北台區域合作的成績仍然亮眼，相較與跟中央政府產生垂直式互動的夥伴關係上，也由於近兩年中央意識到區域合作發展的重要性及區域合作發展相關法案的通過下，終於有互動對話的區域平台空間，然而未來中央區域發展政策是否有所調整或轉變，仍須視北台區域是否有決心與企圖心，引領台灣走向更具核心價值的城市。

綜合上述所言，本文試圖從北台區域發展現況最迫切的發展重點，分析出北台區域發展所面臨的問題，如何讓北台區域能以最立即及有效整合區域資源的方式進行實體化運作，則為目前主要推動的重點工作。

肆、北台區域合作模式之可行性探討

北台區域發展與合作的運行已推行近 7 年的時間，而最重要的課題仍在如何將北台區域合作組織進行實體化運作及推動法制化？對於北台區域發展而言，下一個階段的運作任務，不應僅停留在基礎面向的規劃與執行運作而已，所面對的是須朝向世界區域城市的核心邁進，作為創新的下一個閃耀的城市，才能呼應國際趨勢的發展。

過去「北台區域發展推動委員會」運作方式，依委員會章程規定，主政縣市採每年輪替制，並定期召開幕僚會議、副首長會議、首長年會等相關區域會議，並無實體而常設的單位，故而造成無法有效橫向聯結北台區域跨縣市執行的業務，甚而容易造成溝通認知上的落差。為解決目前所造成的問題，成立實體化與常設化的組織，屬最立即性問題。設有常設化辦公室可統合與協助北台各縣市議題運作相關事務，有效發揮北台委員的監督與輔導功能，強化北台區域運作機制，使北台八縣市能持續維持與發展。由於台北市位處交通便捷之

處，可先協調北台八縣市，初期設置實體化及常設組織，由台北市先行協助籌設辦公單位，設置相關組織編制，提昇各界人員參與程度，以協助北台區域邁向更實體組織的運作（台北市政府都市發展局，2009）。

此外，除解決實體化與常設化單位問題外，更重要的是具備法制化的運作基礎，如此才可有效將區域平台的功能發揮極致，形成北台八大縣市單一彙整窗口，統一向中央爭取與對話，以降低行政資源往返的浪費與整合。

因此，本文參酌其他區域合作相關法規後，嘗試著研擬出以下幾種可行的運作模式，例如由北台八縣市共同向中央行文成立區域建設推行委員會模式、成立社團/財團法人模式、成立行政法人模式等方式，協助北台區域突破現行區域合作的瓶頸，以下針對各項可行運作模式進行說明。

一、成立區域建設推行委員會方式

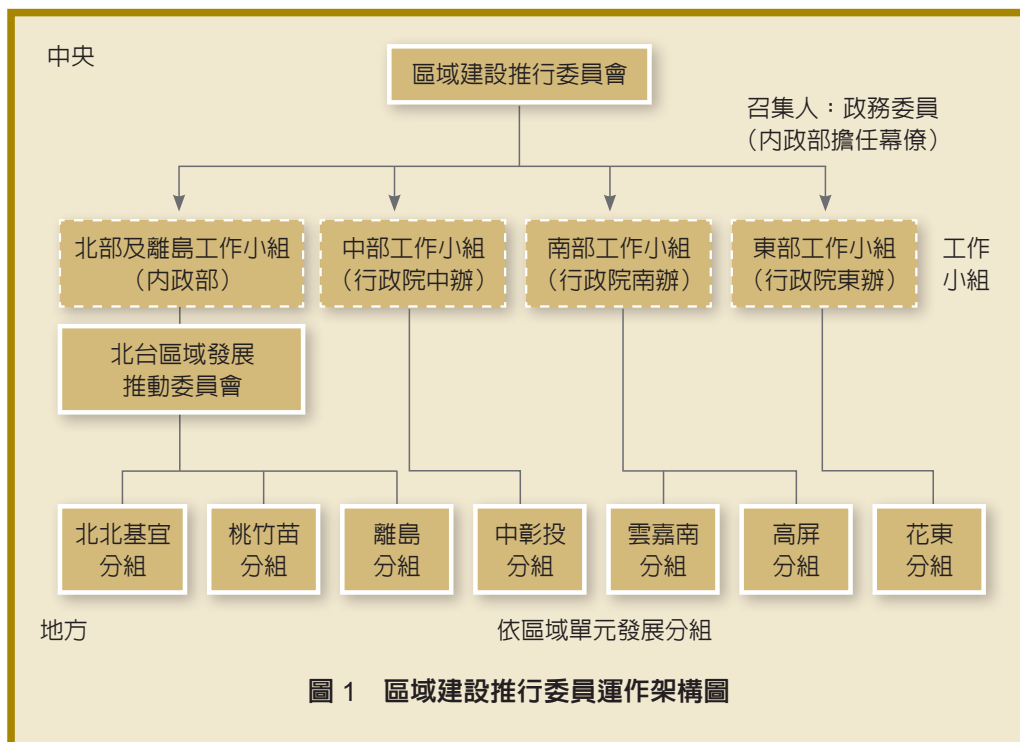
行政院經建會 2009 年頒布「2030 國土空間發展策略」，有別於過去的規劃方式，改採行策略空間規劃的理念與程序。其中針對關鍵性國土空間發展課題，提出原則性、指導性之發展策略方向，並強調跨域、跨部門及多功能整合之發展與治理。此規劃內容揭示，未來的國土空間發展將特別著重於城市區域的整體性發展策略，而區域治理與合作的推動工作將特別著重於（一）區域合作及城鄉新夥伴之規劃建設機制；（二）公共建設財源合理分擔及整合運用；（三）推動區域合作發展規劃輔助弱勢地區發展等行動計畫的落實。

另為因應縣市改制，內政部營建署於 2009 年 7 月 9 日召開「研商縣市改制後續立（修）法事宜會議」，強調中央及各級地方政府得依《區域計畫法》相關條文規定¹⁰，組成區域建設推行委員會。

10 區域計畫法第 18-20 條。

過去中央「區域建設推行委員會」之所以無法有效執行運作，其主要因素為（一）委員會成員多屬兼任居多，易造成無法有具體決策的窘境；（二）委員會無預算審核權，亦無法要求各級政府配合區域計畫編列相關預算；（三）委員會無監督考核權，易造成會議結論無約束力量，導致執行效率不彰等種種問題。

為擺脫過去中央對於區域建設推行委員會執行效率不彰的問題，重申對於區域發展與合作重視的決心，行政院經建會依照區域計畫法第 18 條的規定，在中央組成區域建設推行委員會並成立各區工作小組¹¹，將地方區域分別組成北北基宜、桃竹苗、離島、中彰投、雲嘉南、高屏及花東 7 個區域發展單元，各區域發展單元可以結盟或聯合提案的方式，向各區工作小組提出申請（如圖 1）。



11 由內政部、行政院中辦、行政院南辦、行政院東辦等具地緣關係的單位擔任區域建設推行委員會幕僚，並成立工作小組。

北台區域合作的運作如同現行中央所規劃之區域建設推行委員會一般，整合了北北基宜、桃竹苗兩組進行區域合作，亦代替了北部及離島小組的功能，協助中央進行區域平台的整合。但現行的《區域計畫法》中並未明確規範區域合作相關事宜，且跨區域整合單位定位不明、層級過低、執行效能有待評估等問題，仍是中央推動區域合作的瓶頸，如何有效落實仍須中央審慎評估。

目前可依中央區域建設推行委員會規劃的模式進行運作，透過北台區域平台聯合向中央提出成立區域合作組織的對話窗口，爭取中央支持並成立實體化運作組織。另可再依《地方制度法》第 21 條、第 24 條相關規定建立地方自治團體間跨區域合作相關規範及爭議處理機制，作為過渡時期之運作，協助中央提供相關建議。

二、成立社團 / 財團法人方式

非政府組織（NGOs, Non-Governmental Organizations）的型態並不屬於政府，所指為獨立於政府之外，經常被視為城市或區域之生命力以及發展程度的重要指標。倘若要將非政府組織的力量引入，是否做為納入北台區域發展合作機制的方式之一，並補足法源及提升民衆參與程度，成為監督各縣市機構執行任務的推動力量。

基本上，有關跨區域治理課題一旦涉及公權力的行使，理應由中央主導而非交由非政府組織（NGOs）去執行，因本身涉及的跨域合作及預算執行監督與考核，所包含層面過於廣泛，已超過非政府組織所能管理與控制的範圍。對於非政府組織（NGOs）的成立淵源與型態而言，例如環保、勞工等團體長期以來扮演的角色，多以督促政府機關落實或修訂相關政策為主。

因此，北台區域若以非政府組織（NGOs）申請社團法人¹²或財團法人¹³成立，其相關規定與因應方式如下說明：

¹² 社團法人依人民團體法第 8-12 條及民法 25-44 及 45-59 條相關規定辦理。

¹³ 財團法人依民法 25-44 及 59-65 條相關規定辦理。

(一) 成立社團法人協會方式

北台區域以社團法人名義成立，其優點在於具有實質的法人地位，可採用會員的制度，透過個人或團體會員的名義加入，透過入會費、常年會費、事業費、會員捐款、基金及其孳息或其他收入的方式，獲得組織運作的預算來源。但其缺點為社團法人無法落實監督功能、跨域合作經費龐大、預算來源有限等棘手問題，仍無法克服。因此，若以社團法人方式申請成立，對於北台區域組織的運作仍有其限制發展的空間。

(二) 成立財團法人基金會方式

北台區域若以財團法人基金會名義成立，首先面臨到的問題則是須有基本資金的成立門檻，在中央政府無法提供足夠的預算補助下，必須由北台八縣市編出預算成立基金會，在其北台八縣市各自預算編列標準，並受縣市議會監督下，要突破資金問題，實有其極大的困難度。

因此，除非中央政府經評估後願意提供捐助或補助的方案，協助北台區域以財團法人基金會名義成立，但值得深思的是，若中央政府提供補助執行北台區域相關工作內容，則須受中央政府監督及相關政策的設限，無法發揮北台區域自主運作的功能，將失去當初北台區域合作由下而上發展的成立初衷。故此方式現階段仍無相關解決之配套方法，而無法執行。

三、成立行政法人方式

我國設置「行政法人」的構想溯源於 2002 年，爾後行政院於 2009 年 2 月通過人事行政局所提《行政法人法》草案¹⁴，其目的在於相較於傳統行政機關之外，成立屬公法性質的獨立實體，讓不適宜由傳統行政機關來推動的公共任務項目，或是民間沒有意願或能力承接的公共任務，交由公法人團體來協助處理。

¹⁴ 《行政法人法》草案曾經在 2003 年及 2005 年兩度由行政院與考試院會銜送請立法院審議，但都未能完成立法程序。總計分為總則、組織、營運（業務）及監督、人事及現職員工權益保障、會計及財務、附則等 6 章，共 41 條條文。主要是針對行政法人的共通事項予以規範，以作為未來行政法人個別組織法律或通用性法律制定的基準。

若以行政法人的方式成立，中央或地方政府仍需編列預算支應其大部分或全部之經費，使行政法人在執行業務之餘無後顧之憂，並確保這些公共任務的實施及法人機關營運的自主性。而其優點在於可引進企業管理經營之精神，使業務的推行能更專業化與更具效能，且不受到現行行政機關人事、會計等制度的束縛。

故北台區域若以此方式設置董（理）事會，並由行政院副院長或政務委員兼任，董（理）事及監事由監督機關聘任，或提請行政院長聘任，採任期制，由中央負責執行監督的工作，亦可便於進行協調跨部會相關事宜，且處理地方事務時，則更易掌握。對於地方政府而言，該法第 41 條規定，經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣（市）得準用之，制定自治條例以設立行政法人。因此，北台區域若以行政法人形式成立，在組織的法制化、預算來源、人員編制皆可解決目前所面臨的困境，但是否實質適用，仍有待討論。行政法人法已於今（2011）年 4 月 27 日公布施行，然相關配套機制等內容尚未具體呈現，其運作執行有待觀察，但可高度期待之。

綜上所述，北台區域要進行法制化可行性方式，有如成立區域建設推行委員會模式、成立財團法人或社團法人模式、成立行政法人模式等多種方案可參酌，但各種方案間仍有其需要克服之問題（如表 2）。

表2 北台區域發展合作模式之可行性分析

模式	形式	優點	目前困境
區域建設推行委員會	北台區域發展推動委員會	1. 依《區域計畫法》成立 2. 可由政府單位派任公務人員	1. 主管機關位階過低無法發揮整合功效 2. 中央尚未研擬出完整配套措施
財團法人	基金會、NGO/NPO 模式	1. 具有法人地位 2. 具有經費來源	須自籌資金來源
社團法人	協會、協進會、學會	1. 成立門檻較低 2. 申請速度快	1. 申請補助困難 2. 仍需透過競標方式取得運作資金
行政法人	法人機關	不受有關人事、會計等制度限制	《行政法人法》已制定公布，惟運作執行仍有待觀察，可高度期待

資料來源：本研究整理。

目前若要解決北台區域組織法源地位之迫切問題，除可先中央爭取支持成立北台區域運作組織做為與中央對話的窗口外，進一步向中央申請跨域合作補助預算，協助北台區域組織實體化的運作，以作為在相關法令規範與配套措施尚未完備前的運行模式。

伍、結語

北台區域作為台灣政治及經濟之中心，有其絕對優勢可為台灣帶來更多區域經濟發展的加乘效益。目前受限於中央推動區域發展與合作的步伐無法協助北台區域發展的運作具有實質的助益下，加上北台區域內的台北縣升格為直轄市，桃園縣也已因人口數達到 200 萬人而邁入準直轄市的關卡，有別於過去僅有台北市為直轄市的北台區域，輔以新竹縣、新竹市、桃園縣、宜蘭縣 4 位新上任民選首長等變動下，是否會因前述因素的影響，其合作關係會產生微妙的變化，將成為未來觀察重點。

從無到有的北台區域發展組織，目前已發展到實體化、法制化的進程。未來組織型態的調整改變，對中央、地方而言，都具有高度的發展旨趣與組織再造的可能性。具體的研究結果與建議如下。

一、北台區域的內容及運作

北台區域發展的整體架構主要建立在溝通合作的夥伴關係及共同發展合作計畫之上，而合作機制的涵蓋範圍僅包括各地方政府間議題部門的運作，尚未擴及民間企業組織的合作。此外，中央與地方政府間的垂直關係，也僅限於向中央爭取補助經費，尚未建立整體區域發展網絡的型式，建議應逐步朝向新區域主義發展的概念，不僅整合地方政府間的平行合作關係，垂直關係的連結，向上對中央政府可建立合作對話窗口並參與協助制度設計與相關法規的修改，

向下則延伸與非營利組織與民間企業共同合作，整合更多資源，以達成區域合作之縱貫面向的永續發展，提升北台區域發展合作之目標。

二、北台區域發展合作可行性模式

北台區域法制化已是北台區域發展的關注焦點，而過去北台區域成立初期因運作尚未成熟而未受中央重視，但區域發展與合作的夥伴關係已是國際趨勢，相關區域合作成功的案例更是不在少數。北台區域組織的發展因《區域計畫法》、《地方制度法》、《行政法人法》、《國土規劃法》草案等相關法規與配套措施的不完整，肇致目前組織建置的困境。研究建議目前可與中央發展出共同推動區域合作的運作，包括可成立如區域建設推行委員會模式、成立法人模式（財團法人、社團法人、行政法人）等，皆能協助北台區域成為法制化組織進行運作。事實上，無論北台區域組織最終以何種方式進行運作，除北台各縣市間溝通與協調之角色外，未來將肩負與中央溝通平台的主要力量，在台灣區域合作平台尚未完整建立的階段前，北台區域組織扮演著示範性的角色，並積極協助區域合作的進行。

總之，中央協助地方政府間成立區域發展與合作組織，已是刻不容緩的事實，故積極促使中央參與瞭解北台區域發展的運作已朝向更實質而深化的區域組織型態邁進，並促使中央加快區域合作相關法規的修訂，以落實中央與地方關係建立與合作的未來發展。而未來無論採用何種區域發展運作型態進行，仍須有賴各地方政府間高度的合作與參與，並在中央的協助下，發展出適宜北台區域合作的運作模式，並可做為台灣與其他國家區域合作的範例。🔗

參考文獻

一、中文文獻

1. 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」，台北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。

2. 林水波、李長晏（2005），《跨域治理》，台北：五南。
3. 周志龍（2002），「全球化、台灣國土在結構與制度」，台北：詹氏。
4. 李長晏（2004），「全球化治理：地方政府跨區域合作分析」，《研考雙月刊》，28:5，55-65。
5. 李長晏、詹立煒（2005），「中台灣區域發展之協調機制」，載於紀俊臣主編，《都市及區域治理》，台北：五南。
6. 夏鑄九（2004），「全球化下的北台都會治理」，發表於《北台區域縣市發展願景展主題演講論文》（台北：台北市政府都市發展局主辦，2004年1月12日）。
7. 黃建銘（2003），「城市化發展與行政區劃之重構」，發表於2003年《中華民國都市計畫區域科學住宅地區發展學會聯合年會暨論文研討會論文》（新竹：都市計畫學會、區域科學學會、住宅學會與地區發展學會聯合主辦，2003年12月20日）。
8. 黃錦堂（2001），「地方制度法基本問題之研究」，台北：翰蘆。
9. 黃錦堂（2004），「行政區劃與地方自治」，《中央與地方關係學術研討會論文集》，國立政治大學中山人文社會科學研究所主辦。
10. 陳立剛（2001），「府際關係研究—區域治理問題及其策略」，《中國地方自治》，54:1，20-29。
11. 陳立剛、李長晏（2003），「全球化治理—台灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究」，《中國地方自治》，56:2，4-19。
12. 紀俊臣，（2004），「論台灣跨域治理的法制及策略」，《研考雙月刊》，32:5，26-33。
13. 劉坤億（2006），「台灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會」，《台灣民主季刊》，3:3，1-34。

14. 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》, 18, 53-70。
趙永茂 (2007), 「從地方治理論台灣地方發展的基本問題」, 《政治科學論叢》, 31, 1-38。
15. 台北市政府都市發展局 (2009), 「北台領航－北台區域整合發展二部曲」, 台北：台北市政府都市發展局。

二、英文文獻

1. Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MA: MIT Press.
2. Christensen, K. S. (1999), *Cities and complexity: Making intergovernmental decisions*, London: Sage.
3. Kamensky, John, M. & Burlin, Thomas, J. (2004), *Collaboration: Using Networks and Partnerships*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
4. O'Toole, Laurence J. Jr. (1988), Strategic for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks, *International Journal of Public Administration* 11(4): 417-441.
5. Sullivan, Helen & Chris, Skelcher (2002), *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
6. Stephens, G. Ross and Neslon Wikstrom (2000), *Metropolitan Governance and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York: Oxford University Press.
7. Wilson, James (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, NY: Basic Books.