

府際合作機制建立的問題與展望

呂育誠

摘要

府際合作雖然在口語上是常識性的概念，但在落實過程卻是不同層級政府間利益與需求的綜合考量。本文除介紹府際合作的概念意涵外，也分析推動相關工作必須基於資源共享與互利原則；並要解決概念與實務上所可能產生的落差。最後本文從我國近年府際合作的各項措施，提出未來應從「解決問題、發揮效益」，以及「基於業務導向整合中央與地方政府」二策略途徑，方能使府際合作發揮預期效益。

壹、前言

今日隨著跨地方或跨區域事務日漸增加，政府體系間的互動方式，也必須由消極的以指揮控制為主，轉而更重視積極的協調整合。於是府際合作常成為今日處理地方公共事務的重要途徑。同時，當府際合作成為合理且可接受概念時，藉由建立一套機制以促使合作關係更普遍、更固定，自然便是應努力實踐的目標。

表面觀之，府際合作似乎像是一個普遍

常識，因為提及合作概念常會使人聯想到「和諧」、「共享」、「相互扶持」…等正面用語，因此政府之間營造這些關係便「理所當然」。但若深入思考合作對象與內涵，以及建立合作機制在實務情境中可能潛存的許多模糊問題，例如「為何合作？」、「誰來合作？」、「如何合作？」…等。就可發現建立合作機制將是涉及多重因素的綜合設計。就我國而言，長期以來在單一國體制下，上級與下級，以及同級政府間的互動模式，常較重視地位區隔與指揮監督，因此如何轉化國際間各類有關府際合作主張，並融入我國政府生態，恐更是困難的挑戰。

基上理由，筆者認為今日期望藉由建立府際合作機制，來處理跨地方或跨區域問題前，實有必要先行瞭解相關概念意涵，以及概念與實務間可能形成的落差。故本文欲處理的焦點有二：首先分析府際合作意涵，以及建立機制過程中的考量要項；其次則回歸我國情境，探討建立府際合作機制的現有條件，與可行的策略途徑。筆者認為此一討論過程除有助於吾人以更持平的態度，來瞭解府際合作概念

外，更重要的是期望能對未來可能進行的府際合作機制設計，提供更宏觀的視野與具建設性的行動途徑。

貳、府際合作機制的概念分析

一、府際合作之意義與目的

府際關係(intergovernmental relations)一詞主要雖然源自於美國，且歷經長期發展後逐漸成形，而泛指中央與地方政府上下層級間，以及地方與地方政府或不同政府部門間的互動關係，同此關係內容所涉及的範圍，除了表面上的關係型式外，更擴大為涵蓋憲政思維、政府運作、財源分配、政策執行、政府網絡管理等議題(張四明，2001: 79；江大樹，2001: 25-34)。近年來，隨著政府所處環境快速變動，以及各界對公共問題日趨重視，因此各界多期望府際間能發展出良性的關係型式，進而能產生具體效益，「府際合作關係」(以下簡稱府際合作)乃因而產生。由此觀之，府際合作可說是各界對政府體系中，上下層級或平行層級的正面期望，亦即強調不同政府間應基於「合作」原則來互動，以產生「1+1>2」的功效。

上述觀點可舉 OECD 的決議為例。OECD 組織 1996 年於巴黎所召開的一個「面對未來公共服務之部長

級專題研討」(Ministerial Symposium on the Future of Pubic Service)會議中，即將「跨政府層級管理」(managing across levels of government，簡稱 MALG)¹ 設定為各會員國處理公共服務問題的重要策略。而之所以需要透過 MALG，乃是為了達成下列目標(OECD, 1997:13)：

- 第一，促進國家整體施政目標之達成。
- 第二，消除政府體系不必要的重疊與浪費。
- 第三，提昇納稅人所支付金錢更高價值。
- 第四，使各項公共服務更能反映地方需求。
- 第五，賦予公民更多參與公共事務的決策能力。

至於達成上述目標的憑藉，就在於中央(聯邦)與各級政府應共同建立合作的機制，同時整合彼此資源配置，以及政策規劃與執行等層面的步調。

從 OECD 的主張，筆者認為今日「府際關係」演進到「府際合作」，在概念上可推論出下列三項意涵：

(一)以「合作」為基礎的關係型式

由於只要國家設有中央(聯邦)政府，以及地方政府，則「府際關係」必然存在，只是可能因為關係

¹本研討會對於 MALG 的界定範圍，是指包含了國家層次的中央與聯邦政府，州、省等第一級政府，以及各級基層地方政府間，在結構上與功能上基於治理(governance)原則進行重組或合作。

者間的互動方式不同，而可能有「好／壞」、「積極／消極」、「合作／衝突」之別。換言之，純就概念而言，府際關係應僅意指包涵多種可能性的現象而已；因此，強調「合作」便意味著府際關係應排除前述各種負面可能性，並以合作為唯一選項。簡言之，府際合作就是「以合作為基礎的府際關係」。

(二) 強調行動協調與資源分享

既然合作是唯一選項，則府際關係中的各成員(有關政府)自然應採取實際行動，來排除前述可能產生的負面互動方式。此其一；又因為是締結關係，所以各成員自然應捨棄部分本位心態，並以實際行動支持贊助整體。此其二。而基於此二項理由，以及前述 OECD 的主張，即可推論出府際合作的具體表現，應是成員間一定範圍或程度內，能協調彼此行動，或願意分享本身資源。不過此說法可能衍生「誰主導？」與「範圍程度多大？」的問題，筆者將於後文再述。

(三) 希望促成互利的結果

在因應環境挑戰以及各界對政府諸多期望的情境下，府際合作應非「為合作而合作」，而是希望藉此發揮「互利」功能，進而達成「雙贏」結果。換言之，府際合作應能使各成員均獲得實質效益，此關係才有意義，也才能維持。反之，若

有任一成員不能從中獲利，則「合作關係」勢必難以為繼，甚至破局。

上述從概念內涵分析府際合作，是希望在進入機制面的實質討論前，能先破除府際合作的「迷思」：亦即府際合作可能是「相當然耳，且理所當然的」；相反地，在民主政治情境以及政府體系對民眾的施政承諾下，建構府際合作必須能產生具體效用，且可能是要附加許多條件的。筆者認為此種概念內涵，也可作為吾人在實務上檢視府際合作是「虛」或「實」的憑藉。

二、府際合作的制度化

當府際合作成為政策期待，則制度化自然是應有的安排。本議題實際上已成為近年來各國致力推動的重要政策(OECD, 1997; 李長晏, 2005; 石振國, 2005)。從這些經驗中，筆者認為建立府際合作機制的模式，可依據基本考量焦點的不同，而區分為「業務導向」與「成員導向」兩類：前者府際合作機制是為了解決特定問題，或發揮特定功能而設置的；後者則是從參與者或利害關係人的需求，來成立合作機制。以下分述之。

(一) 業務導向

由於今日地方公共問題所涉及的影响範圍常是跨區域性的，或是個別地方政府無法獨立處理或承擔全部責任，於是乃需要藉由建構府際合作機制，來整合資源或分攤責

任。換言之，業務導向下府際合作機制的主要考量焦點，是為了滿足特定業務的需求。至於具體作法，可舉下列 2 實例說明之。

首先以英國為例，英國「新工黨」(New Labour)政府在 1997 年執政之後，曾提出了中央與地方政府「結盟」(joined-up)的政策。其內容主要是考慮到每一個地方政府，均會在教育、保健、住宅、警察、查驗認證、社會安全與服務…等業務上投入大量資源，並接受中央經費補助，因此作為承擔最終責任的中央政府，應積極整合與折衝各地地方政府的施政原則與步調，從而形成協力(collaboration)合作關係，以期在有限資源下，提昇前述業務的服務與管制品質(Cope & Goodship, 1999: 3-13)。

其次以美國為例，美國聯邦與州政府於 1995 年曾共同推動「國家環境績效夥伴系統」(The National Environmental Performance Partnership System, NEPPS)政策。主要是因為當時美國聯邦環保署(EPA)認為各州政府環保機關處理相關事務時，經常會面臨權責歸屬、問題界定，以及計畫落實等問題，故成立 NEPPS 的基本思維乃是藉由 EPA 賦予州環保機關更大的運作彈性，並強化其對納稅人或一般民眾的課責，以協調解決各州的環保問題。

(Löffler & Parker, 1999: 11)

上述 2 例均顯示：由於地方政府間可能長期存在共同的業務需求或問題，因此乃有必要藉由制度化的方式，來進行府際合作。

(二)成員導向

相對於針對特定業務，成員導向著重的是在政府間建立一般性、固定性的關係或連繫，以因應未來可能產生的合作需求。同時因為沒有具體的問題焦點，故此類制度化模式便較著重成員間權職的配置。具體作法亦可舉美、英 2 國實例如下：

首先就美國部分，自 1950 年代始，基於基層地方事務日益繁重複雜，而超越了個別「地方政府單元」(municipality)的能力範圍，因此區域上鄰近的郡、市、鎮等自治團體，常在州政府的協助下，組成「地方政府議會」(Council of Government, COG)。此組織基本上是由各相關地方自治團體自行發起與自願加入的，主要運作內涵在於採行議會制的合議方式，以協調各成員間的行動、凝聚共識，並分享資源與資訊(呂育誠，2001: 215-218)。

其次就英國部分，英國於 2002 年將地方政府主管權責，提昇至由副首相辦公室(Office of the Deputy Prime Minister)主管後，為更有效整合區域間公共事務的服務效能，並推動整體發展計畫，於是成「區域協調

單位」(Regional Co-ordination Unit)，將地理上相鄰的數郡劃歸同一協調單位中，來整合同一地理區域內具有跨郡性質的公共事務，包括勞工、區域開發…等。而為了強化區域協調單位之功能，中央政府各部會則於在單位中設置直屬中央的「政府辦事處」(Government Office，簡稱 GO)，來負責協調與執行工作，並作為區域與中央間的溝通窗口(呂育誠，許立一，2004: 174- 175)。

上述 2 例顯示建立府際合作機制的重點，並非處理特定問題或業務，而是建立協調連繫平台，以期凝聚共識與行動。

參、影響府際合作機制的因素

一、理念與實務的落差

概念上的理所當然，並不表示府際合作機制在實務上也能順利運作。事實上，許多研究均顯示其在實際運作時，並不一定能表現出「合作」的意涵，也不一定能夠發揮預期功能。

以下分別分析其中理由：

(一)來自上級政府的干預

府際合作事務由於跨越個別地方政府的管轄範圍，故勢必會連帶影響上級地方政府，甚至於中央或聯邦政府的權責；再加上整個政府體系間協調連繫的基本需求。因此納入上級政府的參與(或影響)，將是府際合作機制施行過程中難以避免

的課題，連帶地，上級政府便可「光明正大」地介入原本屬於地方自治事務中。Horgan 在研究英國自 1997 年新工黨所推動的府際合作政策後，便發現當合作機制成立後，反而加深中央各部會介入地方事務的程度，因為解決跨地方事務所引起的，個別地方政府歧見的最有效方式，就是全國主管機關的裁決。因此，建立府際合作機制實際上反而增加了中央集權程度(Horgan, 2003: 20- 22)。筆者認為來自上級政府的干預，可說是建立府際合作機制的兩難困境，理由如下：

就正面角度觀之，來自上級的影響力，不論是配合訂定合作機制所需的法規、對潛在衝突問題的折衝仲裁，甚至於財務資源上的補助，都是府際合作機制順利建構，以及發揮實質功能不可或缺的要害。

然而若從負面角度觀之，上級介入與影響程度愈深，則地方政府在合作機制的角色、功能就愈模糊，同時辦理地方事務的權責歸屬也連帶更為模糊。

必須說明的是，上述分析並非主張來自於上級政府的影響「不好」，或是主張上級政府不應介入府際合作機制；事實上，強化上級政府的影響力也可能是府際合作機制的設計選項之一，筆者將於後文再述。而此處所欲凸顯的，乃是不

能受限於字面上的意涵，而將府際合作視為只是存在於地方政府間的，平等的互動關係而已。

(二) 個別參與者間客觀與主觀條件的差異

府際合作機制雖然是「互蒙其利」考量下的結果，但是參與成員間客觀與主觀條件上的差異，卻可能影響合作進行，以下分述之(Visser, 2002: 46- 47)：

首先就客觀層面而言，參與合作的地方政府間，彼此在轄區上的人口、經濟、交通…等環境因素上，勢必有所差異，故各自對合作機制應所應處理業務的需求、類別、優先順序，乃至於最終成果等，可能會有不同期望。此種差異或可藉由「多數決」的民主程序，來獲得型式上的解決，但是實質上卻仍無法處理某一(些)成員待遇不佳的問題。此情形若再考慮上級政府參與，則差異勢將更為擴大。

其次就主觀層面而言，能參與合作機制建立，勢必是具有法定自主地位的地方自治團體，在民主政治的「遊戲規則下」，自治團體決策首長不僅要對轄區民眾承諾，也有本身的政治理念與主張。因此合作機制的參與成員，可能要包括不同黨派、訴求、主張的地方政府代表。要求這些人基於「互利」的理想而放棄原有堅持，實為一艱難任務。

Stewart 在分析英國「區域政府」(regional government)制度的影響時亦指出，區域政府設計理念固然是基於合作概念，並期望能解決成員共同的問題，但施行的結果卻往往形成「過與不及」的效果：不是區域政府過於強勢而剝奪地方政府的權利；就是過度重視地方自主地位，而弱化區域政府的功能(Stewart, 2003: 198- 202)。於是在主、客觀因素的障礙下，將使合作機制運作充滿高度不確定性。

(三) 合作機制所產生的效用

府際合作不是為合作而合作，而是期望能產生「1+1>2」的「綜效」(synergies)。然而由前述二項分析可知，組成合作機制可能不一定是「百利而無一害」的，甚至其中可能潛存許多制度設計上與運作上的障礙(前者如上級政府的介入；後者如各地需求不同)。基於此，採行府際合作途徑，未必是解決地方政府間共同問題的最佳選項。Budd 與 Hirmis 在研究英國不同區域間的競爭力問題時，即認為區域競爭力的表現乃是涵蓋了多重變數，包括所處環境、成員能力、國家政策…等交互影響下的結果，故相對地其提昇途徑，也是技術、法制、運作等途徑的綜合運用(Budd & Hirmis, 2004: 1021- 1025)。筆者認為由 Budd 與 Hirmis 的研究可以知：不論就提昇個別地方政府能

力，或是解決跨域問題而言，建立府際合作機制都不是萬靈丹！而應只是眾多政策選項的一種而已。換言之，建立府際合作機制只是手段而非最終目標；且首要思考重點，乃在於其最後所產出的效益，是否優於其他選項？以及是否確實能發揮實質效益等問題上。

二、合作的基本考量

當府際合作機制不再作為目標，而是同時可能產生正面與負面影響的政策選項時，接下來的問題便在於找出營造合作機制的的基本要素，以及合作所欲達成的目標。以下分述之：

首先，關於合作機制的的基本要素，OECD 於 1999 年曾針對各會員國欲營造府際夥伴關係(intergovernmental partnership)時，應考量的法制內容進行研究。本報告結論主張欲建立固定合作關係時，應考量下列 3 類基本要素(OECD, 1999)：

(一) 規劃分配資源與執行責任的指導原則

本部分為府際夥伴關係形成的基本條件。其又分為 3 部分：

1. 自主性(autonomy)。夥伴關係並非要求各參與者均放棄本身法定職權，而是提供更多的選擇空間。因此國家訂定有關法制時，除了不能侵犯各級地方政府的法定地位與權益外，也要確保其有充分自主空間。
2. 合法性(legality)。夥伴關係不是超越

原有法制規範，而是在國家法制範圍與法定程序內，規劃可行的策略方案。

3. 補助性(subsidiary)。夥伴關係並非所有成員平均分配資源，而是上級政府，包括聯邦與中央政府均應基於共同目標需求，將資源逐級配置至下級，如此基層政府才能擁有足夠資源以履行整體任務。

(二) 建立監督與控制機制

為確保府際夥伴關係能具體落實，故有必要制定監督與控制之法制。此一部分係由國家層次的中央或聯邦政府執行，包括制定進行合作的法制，並透過司法途徑要求各參與者遵守規定。

(三) 創造一個能有效課責管理的法制環境

除了關係建立、監督控制等設置基本法制外，各參與者亦應在運作上亦應共同建立能使夥伴關係達成課責目標的規範。具體而言包括下列 5 項：

1. 各參與夥伴雖均擁有自主性，但卻應限制於最低限度，如此方能使整體夥伴關係接受外界課責。
2. 對於某一公共事務是否自行處理？或是訴請夥伴關係處理？基層地方政府應享有自行決定權。
3. 當上級政府基於補助原則將資源分配予下級時，也應同時確定下級具有完整執行相關任務之能力。

- 4.立法機關應具體界定夥伴關係責任內容，並立法防止參與者任意毀棄夥伴關係。
- 5.整體對各別參與政府機關的授權，必須同時賦予課責規定。換言之，合作關係應與監督關係並存。

筆者認為上述 3 類基本要素所欲處理的，就是參與合作關係各成員間的權責關係，簡言之，各成員均應基於「權責相稱」原則來建構彼此關係模式與運作原則，而非僅強調模糊的「夥伴」或「合作」概念，而忽略其中可能的衝突與爭議。

其次，在合作機制所欲達成目標而言，如前文所述，可能包括制度上與運作上等不同層面。由此推知，合作機制所可能產生的功能將是多元的。Cameron & Danson 兩人認為歐洲各國地方政府營造合作關係，可能產生下列正功能與負功能 (Cameron & Danson, 2000: 31- 32)：

(一)正功能

- 1.可經由機關間的對話與互動，以及對問題不同的責任分配與觀察，而提昇政策創新性，並作出更佳操作決策。
- 2.可增進個別機關政策的持續性與一致性，並使各參與機關能彼此信任與理解。
- 3.藉由廣泛的諮詢與共同參與決策過程，來解決成員間衝突與意見差異。
- 4.經由協調與整合行動，以及統合個

別預算資源，來強化整體決策的影響力量。

- 5.在對彼此重要需求或目標優先順利建立共識後，提昇策略規劃與決策品質。

(二)負功能

- 1.通則化(generalized)的壓力。亦即個別成員妥協於整體目標或決議，卻對本身的不同條件或需求產生衝突。
- 2.為使決策過程透明化並符合課責需求，卻要耗費大量時間來進行各項合法程序。
- 3.成員間權責歸屬，以及分工方式不明確。
- 4.成員間利益考量與權力關係不均衡，從而導致某些成員從合作關係中獲利較多，或是相對影響其他成員權益。
- 5.合作機制運作過程可能充滿政治考量，且多僅能作短期規劃。
- 6.在地方事務專業化日漸普遍的情境下，合作機制所屬成員的組合與共同決定的重要性，將相對降低。

筆者認為上列正負功能內容，充份顯示出府際合作機制的工具性或手段性。亦即府際合作經由適當設計與運作，可發揮綜效並使各參與成員互蒙其利；反之，則不僅將成為沉重負擔，更可能對個別地方政府形成傷害。

肆、當前我國建立府際合作機制的條件

一、相關法制與政策規定

雖然府際合作在概念上是「理所當然」的，但現行法制卻仍較重視中央或上級政府的指揮監督，以及財源經費上的分配。以下說明之：

(一)重視中央或上級政府的指揮監督

憲法第 109 條、第 110 條均規定地方事務涉及二省或二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各省、縣共同辦理。此 2 項規定固然可視為是府際合作的基礎，但是由於「共同辦理」的內涵不明，還是需要其他法律補充。

地方制度法(以下簡稱地制法)對於府際關係的規定，主要有下列 4 條：

1. 第 21 條。本條主要規定跨地方自治事項之辦理，「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」。
2. 第 22 條。本條規定「自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定」。
3. 第 24 條。本條規定地方政府間合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過

後，得設組織經營之。

4. 第 77 條。本條則規定中央與地方權限爭議由立法會議決之；縣與鄉鎮市間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之；同級地方自治團體之爭議解決，則分別由行政院、內政部，以及縣政府解決之。

由上述所引 4 條文內容可知，除了第 24 條之外，其他各條對於府際關係規定，主要著眼於爭議解決，以及中央或上級政府的指揮監督。

(二)財源經費的配置

另一個涉及府際合作的法律為財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)，其主要規定有下：

1. 第 30 條、第 31 條。此 2 條文分別規定中央或縣為謀地方經濟均衡發展，得「酌予補助」地方政府。
2. 第 37 條。本條規定各級政府支出劃分方式，其中第三項規定，由中央或直轄市、縣市、鄉鎮市二以上同級或不同級政府共同辦理之事項，其經費應按比例分攤之。
3. 第 38 條。本條規定各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。

上述 3 條規定內容顯示：財劃法對地方政府間財源或經費運作用，法主要著重於分配或責任分攤之上。

除了地制法與財劃法之外，目前中央政府對府際合作較具體的措施

如下(行政院研考會, 2005) :

【行政院 94 年 2 月規劃於院本部內設置「府際合作處」, 統籌中央與地方政府合作關係、經費補助、行政區劃、地方制度規劃及原住民自治等事務, 並將中部與南部聯合服務中心改制為府際合作處之派出單位, 統籌協調區域均衡發展、資源整合、建立區域整合及溝通機制, 加強府際合作及聯合服務等相關事務】

綜合當前我國法制對於府際合作的規定可知: 其仍較偏重於消極性的權責劃分, 以及確立中央、上級政府的指揮監督與仲裁權利。至於政策宣示部分則由於尚未完成立法過程, 故具體內容仍將有變數。

二、既有的府際互動機制

府際合作機關內容固然尚未確定, 但是政府卻早已設置許許多多機關, 來辦理跨地方政府間的事務如表一所示。

從表一內容, 可顯示出當前我國辦理跨地方政府事務時, 具有下列特性:

第一, 主要由中央業務主管部會主導, 而非地方政府主導。

第二, 除行政院中部與南部聯合服務中心, 以及省政府外, 均屬專責性機關。即以辦理特定業務或發揮特定功能為主。

第三, 承前項, 除 2 聯合服務中心與省政府外, 均直接負執行之責, 且未與相關地方政府建立正式協調

表一：當前我國辦理跨地方事務之機關

機 關	主 要 職 責
行政院南(中)部聯合服務中心	1.提供有效率的單一窗口, 服務南(中)部地方民眾。 2.協調地方重大建設事項之推動, 以促進南北均衡發展。
內政部營建署北、中、南區工程處	執行各項工程規劃、設計、施工等任務。
內政部營建署各國家公園管理處	將國家公園區域按其資源特性與土地利用型態劃分不同管理分區, 以不同措施達成保護與利用功能
交通部公路總局各區養護工程處	各地區道路興建與道路養護。
經濟部水利署各河川局暨各水資源局	治理轄區主要河川(含堤防、護岸新建、歲修、養護)、次要河川(堤防、護岸、新建), 及縣市沿海海堤之整件與養護業務, 另尚辦理轄區水文觀測及河海堤管理等業務。
勞委會各區職業訓練中心	配合勞工政策之推行, 對各級技工養成訓練暨技術人力供需作更有效之調節運用。
農委會各區農田水利會	農田灌溉、工務、營業。
省政府	受行政院指揮監督縣(市)自治事項。

※資料來源：電子化政府入口網站(<http://searchn1.www.gov.tw/html/info/siteindex/index.html>, 2005.12.查詢下載)

溝通管道。

簡言之，目前我國跨地方政府事務之設計，主要是以中央政委會主管業務為中心，設置專責機構來執行。至於地方政府間主動成立之合作機制，則多屬臨時性的任務編組或業務協調，機制本身並未產生實質的執行力量²。筆者認為未來建立府際合作機制，雖未必要受到上述現行制度內涵的約束，但是卻一定要考慮到如何與現制接軌與整合的問題。

伍、策略途徑

一、應解決的問題與發揮的效益

綜合前述討論可知：概念上合理且可接受的府際合作，在實際建立制度時，卻可能要受到環境特性，以及由中央與地方不同層級、性質政府的影響。簡言之，府際合作機制設計，乃是特定問題系絡中各因素交互影響下的產物。故以下筆者將從「問題」與「效益」²層面，分析我國未來建立府際合作機制的限制，以及此機制應發揮的功能。

(一)問題面

本層面係指建立府際合作機制時，可面對的限制因素。這些因素又可分為「前提性」與「權宜性」²大類：

第一，所謂「前提性」因素，主要指目前我國政府體系的特性，以及未來可確定的運作特性，這些因素或因涉及制度基本原則，或故不受時空環境變動，而難以輕易改變，故僅能作為決策的前提：就前者而言，主要為單一國中央集權的政府體系特質，此因素將使合作機制建立難以排除上級或中央政府的影響；就後者而言，主要為在未來中央行政機關組織基準法的架構下，以及中央政府機關總員額法、行政院組織法相繼完成立法後，政府體系勢將朝精簡方向發展，於是合作機制便難以發展出另一個地方政府層級，或是享有優厚的財政收入與組織員額。

第二，所謂「權宜性」因素，為既有跨地方事務的處理方式，以及地方政府運作模式，相對於「前提性」因素的不易改變，這些因素較能配合決策需求加以調整或變動，至於變動幅度則取決於決策者的權衡考量：前者例如本文「肆」所述，現行跨地方事務處理方式，主要由各部會直接設置派出機關專責處理，故未來成立合作機制勢必要改變現行制度；就後者而言，目前地方政府運作仍較重視上下層級

² 例如台北市與基隆市之「臺北市與基隆市區域間垃圾緊急互助協議」，已於 94.10.31 日結束；高雄市、高雄縣、屏東縣合組之「縣市首長會報」則主要作為意見交換、行動協調的平台，最後執行仍由各地方政府自行辦理。

間之指揮監督，因而未來建立合作機制，也勢須改變此種權力態勢，而要兼顧垂直的與水平的互動關係。

上述 2 類因素，可說是未來建立府際合作機制時，所應克服的障礙。

(二) 效益面

除了排除負面影響，府際合作機制也應能創造實質效益，才能激發參與意願，並使機制能長久運作，而非僅具象徵性的意義而已。至於效益內容，則可從個別與整體層面分析如下：

首先，就個別層面而言，不論府際合作機制是基於業務導向以解決特定問題，或是基於成員導向作為溝通協調平台，其都應成為提昇個別政府能力之憑藉。換言之，個別政府可藉由此機制，使本身更有能力、或更效的處理相關事務，如此參與府際合作也才有意義(Hartley & Allison, 2002: 101- 118; Page, 2003: 311-340)。

其次，就整體層面而言，府際合作也要能產生綜效。亦即除了滿足個別參與者的需求外，其也能產生額外效益。筆者認為此項尤為重要，因為若缺乏綜效，則個別政府只要尋求自我提升能力的變革策略，即可獲致相同的結果，根本毋需大費周章的調整本身組織與運作，來成立合作機制。

相對於應克服的障礙，滿足上述 2 類因素將使建立府際合作機制，具備正當性與合理性。

二、基於業務導向整合中央與地方政府

在前述問題面與效益面的雙重考量下，目前施行於各國的制度設計，如英國的「區域協調單位」或美國的「地方政府議會」，可能均不適用於我國。因此未來建立合作機制較務實的途徑，應在於在現有中央與地方關係架構上，進行中央與地方權限的調整組合，具體原則為「中央設立協調機制、地方設立執行機制」(紀俊臣, 2005: 13)。筆者亦贊同此設計構想，因為在我國中央政府對地方事務具有高度影響力，以及未來政府組織架構趨於精簡的趨勢下，建構府際合作機制的焦點應在努力落實「合作」，而非在於另外設置機關。另外，考量目前中央部會已設置的跨地方事務處理機關(構)，以及各地方政府歷經多年發展所形成的差異特質與需求，前述原則可再補充「中央部會負責決策與監督、地方政府負責規劃與落實」之運作規範。而綜合兩陳述，筆者認為未來我府際合作機制運作內涵如下：

第一，行政院設立協調機制，對跨地方事務之處理目標、處理原則等基本要項作成政策性決定，同時建立相關部會之共識。

第二，業務主管部會根據前項共識研

擬具體工作目標與績效評量標準，並送前述協調機制審議通過，完成決策程序。

第三，相關地方政府成立執行機制，針對中央協調機制決定之政策目標，根據本身條件、需求、環境特性等因素，研訂工作方式、重點，以及步驟等執行策略。並經參與成員間溝通協商後，形成行動方案。

第四，個別地方政府依據行動方案所賦予的權責，確實履行，同時也要接受來自於中央各主管部會，以及地方執行機制的監督考核。

透過上述以業務為導向，整合中央與地方政府而建立的合作機制，或較能在不額外增加人員與經費的限制下，產生實質綜效，進而能落實「府際合作」理念。

陸、結語

藉由建立府際合作機制，來整合各級政府行動、解決共同問題，確實是劇烈變動環境下，有限資源運作較有效率與效能的策略選擇。然而在實際執行層面上，府際合作機制則並非萬靈丹，可以滿足不同條件參與成員的需求；同時其更潛存許多制度面與運作面的障礙，使得機制建立與落實過程具有高度不確定性。從本文對合作概念的分析，以及建立府際合作影響因素、我國的法制規定與施行環境等層面的探討可知，府際合作機

制應該是整合中央與地方政府體系、兼顧個別政府因地制宜特性，以及增進整體合作利益的綜合考量。而最後提出「中央設立協調機制、地方設立執行機制」與「中央部會負責決策與監督、地方政府負責規劃與落實」兩策略，則是期望未來府際合作機制不止具有象徵或形式意義而已，更重要的是能產生實質效益。唯有如此，府際合作機制才能真正提升區域的福祉，並使每一成員共蒙其利。

■作者：呂育誠

現任：台北大學公共行政暨政策學系副教授

參考書目

- 石振國(2005)，〈美國府際合作的制度設計與運作經驗〉，行政院研考會主辦，《中區推動府際合作公共論壇》發表論文。
(<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=2505>，2005.12.下載)
- 李長晏(2005)，〈我國府際合作治理之分析模式〉，行政院研考會主辦，《中區推動府際合作公共論壇》發表論文。
(<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=2505>，2005.12.下載)
- 行政院研考會(2005)，《中區推動府際合作公共論壇大會手冊》。
- 呂育誠(2001)，《地方政府管理：結構與功能的分析》，台北：元照出版公司。
- 呂育誠、許立一(2004)，《地方政府與自治》，台北：空大出版社。

- 紀俊臣(2005),〈府際合作治理體制之組織設計〉,〈我國府際合作治理之分析模式〉,行政院研考會主辦,《中區推動府際合作公共論壇》發表論文。
- Cameron, G. & Danson, M.(2000), “The European Partnership Model and Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspectives” , in M. Danson, H. Halkier, & Cameron, G., ed., *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Cope, S. & Goodship, J.(1999), “Regulating Collaborative Government: Towards Joined-up Government?” , *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.2., pp.3-16.
- Hartley J. & Allison, M.(2002), *Good, Better, Best?: Inter- Organizational Learning in a Network of Local Authorities* , *Public Management Review*, Vol.4., No.1., pp.101-118.
- Horgan, G. W.(2003), “Devolution and Intergovernmental Relations: The Emergence of Intergovernmental Affairs Agencies” , *Public Policy and Administration*, Vol.18., No.3., pp.12- 22,
- Löffler, E. & Parker, C.(1999), *The National Environmental Performance Partnership System(NEPPS) Between the States and The US Environmental Protection Agency*, OECD Public Affairs and Communications.
- OECD(1999), *Accountability Management of Intergovernmental Partnership in a Legal Perspective*, OECD PUMA/RD (99)4, (<http://www.oecd.org> , 2004. 11. 29.查詢下載)
- Page, S.(2003),” *Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration*” , *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.13., No.3., pp. 311- 340.
- Rhodes, R.A.W.(1999), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, 2nd ed., Aldershot: Ashgate Publishing.
- Stewart, J.(2003), *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Program*, New York: Palgrave Macmillan, Co.
- Budd, L. & Hirmis, A. K.(2004), “Conceptual Framework for Regional Competitiveness ” , *Regional Studies*, Vol.38., No.9., pp.1015- 1028.
- Visser, J. A.(2002), “Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations” , *American Review of Public Administration*, Vol.32., No.1., pp.40- 65.