

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

跨域治理中建立協力關係的實證研究—以新竹縣市為例 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-216-001-
執行期間：96年08月01日至97年07月31日
執行單位：中華大學行政管理學系

計畫主持人：葉嘉楠

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：謝啟謙
碩士班研究生-兼任助理人員：施乃銘

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 97年10月28日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 ■ 成果報告

跨域治理中建立協力關係的實證研究－以新竹縣市為例

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-H-216-001

執行期間： 2007年8月1日至 2008年7月31日

計畫主持人：葉嘉楠

共同主持人：

計畫參與人員： 謝啟謙、施乃銘

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢
涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

執行單位：中華大學行政管理學系

中 華 民 國 97 年 10 月 28 日

摘要

目前新竹縣市在教育處、工務處、交通處、社會處、都發處、觀光處、行政處、警察局、環保局、衛生局、及文化局等十一個單位，共二十二項議題上有所合作。本文針對縣有地爭議、交通建設、治安聯防、垃圾處理、園區觀光、青草湖整治、及竹竹苗輕軌捷運七項較重要議題加以探討，試圖了解新竹縣市跨域合作的原因、形式、爭議、影響因素及成效。

本研究分析新竹縣市七項跨域合作議題，有以下發現與建議：

一、跨域合作尚未成熟：地方間實際合作項目、內容、與範圍均不夠廣泛與深入，部分合作則流於形式。

二、協力關係大多為多方形式之合作（中央與地方、地方與地方、及地方與民間），且中央在縣市跨域合作上扮演的角色極為吃重。

三、地方首長及議會扮演重要跨域合作角色。縣市首長必須強勢領導，跨域合作才可能發生。

四、跨域合作均未明顯觸及獎懲、爭議解決機制及責任歸屬問題。

五、未來地方政府間跨域合作的項目還有很多可發展的項目，地方政府間應以更積極的態度創造互惠雙贏的局面。

關鍵詞：協力關係、跨域合作、新竹縣市

Abstract

Currently there are 11 bureaus of Hsinchu City and County working together on 22 issues of public affair. The study analyzes 7 important collaborative issues and explores the reasons, patterns, controversies, affecting factors, and accomplishments.

The study has the following findings:

1. It is immature on intergovernmental collaboration: the items, contents, and scopes of actual collaboration are still not comprehensive and profound; some collaborations are inconsequential.
2. Intergovernmental collaboration demonstrates the pattern of multiple players(central v.s. local governments, local v.s. local governments, and local governments v.s. private business and communities). Meanwhile, central government plays an extremely important role on intergovernmental collaboration.
3. Mayor and city/county councils play important role on intergovernmental collaboration. Mayor has to a strong leader in order to encourage the emergence

of intergovernmental collaboration.

4. Intergovernmental collaboration do not involve in the mechanisms of rewards and punishments, controversies, and accountability.
5. There are still many collaborative issues to be explored. Thus, local governments should confront the collaborative issues positively in the future.

collaboration, intergovernmental cooperation, Hsinchu City and County

壹、前言

目前新竹縣市在多項議題上有所合作，例如常見媒體的有北台區域合作聯盟、縣市聯手打擊飆車族、新竹縣市與科學園區首長高層會議、新竹市國小校地由新竹縣無償撥用、交通道路建設及觀光的策略聯盟等。事實上，目前在教育處、工務處、交通處、社會處、都發處、觀光處、行政處、警察局、環保局、衛生局、及文化局等十一個單位，共二十二項議題上有所合作（請見表 1-1）。在這樣的歷史背景、政治氛圍下，兩縣市在各項政策上的跨域合作應屬常態。然而，事實上是否如此？本研究針對現階段新竹縣市跨域合作事項進行分析與評估，試圖回答以下問題：實際上跨域合作的原因為何？誰來主導？決策過程為何？合作機制為何？縣市之間政策上的合作是否順暢？抑或有所爭議與衝突？經費如何分擔？爭議如何解決？責任如何歸屬等等？相關利害關係人實際上如何運作等問題。

有鑑於此，本研究透過深入訪談¹，希望以動態的政策過程來分析新竹縣市跨域合作的原因、形式、爭議、影響因素及成效。本文首先介紹跨域合作之定義與理論，其次探討國內跨域合作現況與成效，接著分析新竹縣市跨域合作的項目與內容，最後提出結論與建議。

貳、新竹縣市的跨域合作現況分析

目前新竹縣市政府的跨域合作，共涉及 11 個局處業務與 22 項案件的合作（見表 4-1），其中主要牽涉的議題有交通運輸、土地、環保、觀光、打擊犯罪、教育文化、及衛生醫療等，合作內容可謂十分廣泛。而在這些議題之中，本文針對縣有地爭議、交通建設、治安聯防、垃圾處理、園區觀光、青草湖整治、及竹竹苗輕軌捷運七項較重要議題加以探討。以下分析內容為根據訪談所得。

七項合作議題原因、合作機制雖不一，但大多牽涉中央，不論是地目變更、生活圈的交通建設、勤務指揮系統、停建焚化廠、園區觀光、青草湖整治、及竹竹苗輕軌捷運等，很少僅是地方政府間平行的跨域合作。合作發動者則以地方居多（土地撥用、道路、園區觀光、青草湖整治、及竹竹苗輕軌捷運），但多需中央配合。此外，如同紀俊臣教授觀察，硬體建設較容易合作（如道路工程）、單功能合作較易（如垃圾處理）、軟體合作不易（如觀光；本研究軟體合作唯一有實質正常運作的是警政署統一機制的勤務指揮系統）、及多功能合作尚未成形。值得注意的是，在獎懲機制方面，訪談過程中幾乎是完全沒有提及。當然其中理由也不難瞭解，一方面跨域合作法制不足，另一方面由於縣市過去合作經驗不多，大多數受訪者都表示以前沒有合作經驗（除了警政由中央指揮外），因此也不會提及獎懲機制。在合作績效方面，同樣以中央主導的較有成效（如中央補貼的道路建設及治安區域聯防），純粹地方間合作要有績效必須仰賴縣市首長的強勢領導與議會的配合，否則在沒有明確誘因下，雙方合作不易形成，或者合作只

¹ 本研究共訪談 15 人，以非結構方式提問，主要目的在了解跨域合作事項的內容與相關問題。

是紙上談兵，應付了事。

表 4-1：七項合作議題原因、機制、爭議、影響因素及成效

	青草湖、明湖國小校地無償撥用	舊港橋改建與白地橋新建、溪洲橋擴建	治安區域聯防	新竹縣垃圾送往新竹市焚化	新竹縣市與園區觀光	青草湖整治	竹竹苗輕軌捷運
發生原因	興建國小	內政部生活圈/地方提案	飆車族傷人	中央停建焚化爐	民意反映	新竹市反映	三縣市首長支持
發動者	新竹市	新竹縣市	警政署/縣市長	環保署	新竹市	新竹市	新竹縣市與苗栗縣
合作機制	縣府無償撥用	中央補貼/地方配合執行	勤務指揮系統	使用者付費	園市首長會議	不定期會議	不定期會議
引發爭議	有	無	無	有	有	有	無
職權劃分	模糊	清楚	清楚	清楚	模糊	清楚	清楚，竹市主辦
獎懲機制	無	無	無	無	無	無	無
影響因素	縣市首長態度	中央政策、地主態度	警政署政策	首長態度、民眾意見	觀光客、旅遊業者	中央政府、民意代表、新竹縣態度	中央政府是否補助
合作績效	有爭議	良好	良好	尚可	未知	未知	未知
未來發展	不明	良好	良好	不明	不明	不明	不明

從牽涉的單位來看，以上七項議題大都涉及中央與地方、地方與地方、及地

方與民間之關係，很少是單純的中央與地方或地方與地方關係。縣有地爭議主要是水平政府之關係，但亦涉及內政部都市計劃委員會對地目變更之決策。事實上，兩個國小土地之取得還涉及民間私有土地之徵收及未來校舍發包給民間興建。廣義來說，似乎也與民間有關。

在工務方面，內政部生活圈計畫提供給地方政府主要經費來源，跨縣市的白地橋涉及兩個地方政府合作，而白地橋部分土地要向民間徵收，而工程則是民間興建，一樣涉及多方之合作。

在治安方面，勤務指揮系統是由警政署主導全國統一的機制，地方政府平時透過區域聯防互通情資、打擊犯罪。嚴格來說，治安維護還是需要民眾配合，至少要有人報案，才能發揮打擊犯罪的功能。

在垃圾處理方面，由環保署出面協調將新竹縣垃圾送往新竹市焚燒，而新竹市焚化爐則是委外經營管理，也同樣涉及多方之合作。

園區與新竹縣市觀光需要中央修法與同意開放園區，而地方之間目前雖未有實質合作套裝行程，但未來也不排除可能，至少雙方在此議題上已多次討論。而民間旅遊業者在觀光議題上則代表消費者有實質的影響能力。

青草湖整治除了中央願意補助經費外，居於上游新竹縣願意配合整治（或中央願意出面協助）也是關鍵，並減少養豬戶排放的糞便，似乎也是多方合作才能解決問題。

最後，竹竹苗輕軌捷運除了需要中要大量經費支援外，三縣市的合作與向民間土地徵收也是必要的，多方合作也是必然。

由此可知，跨域合作實質上必須要以治理觀念切入，才能窺得全貌，否則得到的只是片面的真實。

表 4-2：七項合作議題涉入的各方

	中央與地方	地方與地方	地方與民間
縣有地	是	是	否
工務	是	是	是
治安防颯	是	是	否
垃圾處理	是	是	是
園區觀光	是	否	是
青草湖整治	是	是	是
竹竹苗輕軌捷運	是	是	是

參、結論與建議

本研究分析新竹縣市七項跨域合作議題，有以下發現與建議：

一、跨域合作尚未成熟：地方間實際合作項目、內容、與範圍均不夠廣泛與深入，

部分合作則流於形式。

二、協力關係大多為多方形式之合作（中央與地方、地方與地方、及地方與民間），且中央在縣市跨域合作上扮演的角色極為吃重。在七項合作議題上都與中央脫離不了關係，不論是主動或被動的介入，如內政部都市計畫委員會的審核、環保署協調垃圾處理、勤務指揮系統、內政部生活圈、園區修法開放大陸客觀光、青草湖整治、及竹竹苗輕軌捷運等。而民間通常也有涉入，如土地徵收、工程發包及垃圾處理委外、旅遊業者等。

三、地方首長及議會扮演重要跨域合作角色。縣市首長必須強勢領導，跨域合作才可能發生，否則水平機關間自發性的合作幾乎不太可能。同黨籍的縣市長雖有助合作，但也需議會配合。青草湖國小及高峰國小在同黨籍的前縣市首長任內並未達成合作，除了首長風格外，議會支持與否也十分重要。

四、跨域合作均未明顯觸及獎懲、爭議解決機制及責任歸屬問題。究其原因，主要是缺乏跨域合作的相關法規。此外，過去合作經驗不多，所以尚未發生需要解決爭議與責任歸屬的問題。或者，一些硬體建設已有明確的公式分配及負責單位（如新竹市工務局負責興建兩座橋，新竹縣配合徵收）。此外，沒有明顯的誘因機制與獎懲標準也來自跨域合作事項通常都在既有管轄業務以外，也因此除非長官要求，否則在不屬於自己責任範圍內，公務員不願接受額外的風險。因此，跨域治理的提昇在誘因上其實應考量水平機關或政府間合作的配合程度，而並非傳統由上而下的績效評估。

五、未來地方政府間跨域合作的項目還有很多可發展的項目，地方政府間應以更積極的態度創造互惠雙贏的局面。尤其是吾人應以 6 Perri 所提出的全觀型治理（holistic governance）角度思考跨域合作。例如，目前新竹縣一般垃圾送往新竹市焚化爐一公噸一千五百元，如果縣有地無償撥給市政府，是否也可考量降低每噸燃燒費用以利合作。對於此一議題，新竹市長林政則在 2008 年 8 月市務會議中主張將外縣市垃圾焚化費用每公噸降至 800 元，以表達對新竹縣政府在高峰國小、青草湖國小等多項教育、交通建設的支持協助，達成回饋新竹縣民且有效增加焚化廠進廠量的雙重目標，目前仍待議會通過。但這已顯示新竹市已有善意的表現。類似的跨域合作都應拋開單一議題與功能，而以全方位與宏觀角度思考地方間合作的機會以發揮綜效（synergy）。

天下雜誌在「城市群合作才能立足世界版圖」一文中寫道，美國北卡三角園區因全球競爭而出現發展瓶頸時，他們才發現合作的重要。於是十三個地方政府不再將彼此視為敵人，而決定利用整合的策略，迎向全球競爭，如同在一艘船上一般。因為未來的趨勢已走向城市的結盟，區域與區域的競爭（天下雜誌，2006）。新竹縣市的發展與命脈與竹科息息相關，如同美國北卡三角園區的案例一般。未來城市的競爭力不是單打獨鬥、各自為政，與鄰近地方、私部門、及非營利組織合作才能共創雙贏。新竹縣市未來的競爭力不在個別縣市的表現，而在大新竹區域合作與整合力量的發揮。

參考書目

中文

- 天下雜誌，2006，「城市群合作才能立足世界版圖」，**天下雜誌**，第354期。
- 江大樹，2001，「府際關係導論」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，**府際關係**，元照出版公司。
- 李台京，2008，**台灣地方政府**，三民書局。
- 李長晏、詹立煒，2004，「跨域治理的理論與途徑之初探」，發表於銘傳大學2004學術研討會。
- 李長晏等，2006，**府際合作治理制度之規劃研究**，行政院研考會委託研究。
- 李信宏、陳維仁，2007，「竹苗輕軌捷運，勾勒願景」，3月7日。
- 紀俊臣，2006，「台灣地方政府間跨區域合作事務之類型分析」，發表於**地方制度改造與跨域治理座談會**，內政部主辦，台北，12月16日。
- 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**，第56卷，第2期。
- 陳愛珠，2007，「青草湖議題 選戰意味濃」，**中國時報**，11月6日。
- 陳敦源，1998，「跨域管理：部際與府際關係」，在黃榮護主編，**公共管理**，商鼎文化出版社。
- 陳敦源、王光旭，2006，「跨域協調：組織間政策執行的管理眉角」，**游於藝雙月刊**，第53期，第3版。
- 游慶忠，2001，**日本廣域型政之研究—以市町村合併為中心**，中國文化大學日本研究所碩士論文。
- 趙永茂，2003，「台灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑」，**中國地方自治**，第五十六期，頁21-40。
- 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**，第十八期，頁53-70。
- 羅浚濱，2006，「竹市縣有地，縣府清查」，**中國時報**，12月12日。
- 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**，第3卷，第3期。
- 鄭國樑，2006，「阻建灰渣掩埋場，自救會強硬」，**聯合報**，12月23日。

英文

- Aldrich, Howard E. and David A. Whetten. 1981. *Organization Sets, Action Sets, and Networks: Making the Most of Simplicity*. Oxford: Oxford University Press.
- Alter, Catherine and Jerald Hage. 1993. *Organizations Working Together*. London:

- Sage Publications.
- Agranoff, Robert. 1991. "Human Services Intergration: Past and Present Challenges to Public Administration." *Public Administration Review*, 51:533-542.
- Stephenson, Richard and Jenny Poxon. 2000. "Regional Strategy Making and New Structures and Processes for Regional Governance." *Local Government Studies*, Vol. 27(1): 109-124.
- Perrie, 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. 2003. *Governing in the Round-Strategies for Holistic Government*. Demo: The Mezzanine Elizabeth House.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. Palgarve Macmillan.