

# 地方政府跨域合作模式與案例分析

## —台灣與德國之比較<sup>\*</sup>

劉明德、徐玉珍<sup>\*\*</sup>

### 《摘要》

目前台灣地方政府間的合作非常有限，多停留在共同宣言和研討會的層次，並侷限於交通、垃圾處理等議題。相反的，德國具有地方合作的傳統以及各類型的合作模式，因此，德國經驗對於一直缺少合作經驗的台灣而言，當具有高度的參考價值。經過對台灣和德國跨域合作做比較分析之後，本研究認為，台灣的跨域合作應有根本性的改變，也就是不只要有非正式組織，更要從非正式組織進入正式合作的階段，具體的建議包括：以積極取代消極合作、立法地方合作法和修訂財劃法、成立直轄市論壇、都會區公司、縣市聯合協會、建立網絡式上下整合的合作平台、建立災害防救的負責伙伴關係等。

---

投稿日期：100年6月8日；接受刊登日期：100年10月26日。

<sup>\*</sup> 感謝匿名審查人審查的辛勞及所提供的寶貴意見讓本文更為嚴謹完善。也感謝趙永茂教授、陳德禹教授以及黃錦堂教授三位恩師的長期指導。本文內容容或有錯，文責當然由作者獨自承擔。

<sup>\*\*</sup> 劉明德為國立中山大學公共事務管理研究所助理教授，e-mail: liumingte@hotmail.com。  
徐玉珍為國立台灣科技大學數位學習與教育研究所博士後研究員，  
e-mail: hsuyuchen@mail.ntust.edu.tw。

[關鍵詞]：府際關係、跨域合作、地方自治、區域治理、負責伙伴關係

## 壹、前言

「公共政策引起爭論的一個關鍵因素是：時代變了，環境變了，科技改變了，新資訊出現了，新經驗累積了，新需求產生了，『政策』必然會產生『今是而昨非』及『今非而昨是』的現象」（高希均，2011：18）。其實，當前，不只是時代變了，國際局勢變了，世界政經秩序更是明顯改變了，典範必然因此轉移。同樣的，台灣傳統以來的中央集權治理模式，也已因中央政府的權威喪失、龐大財政赤字以及五都諸侯興起而難以為繼。代之而起者，乃分權化和地方跨域合作之發展趨勢。

由於經濟和科技的發展、市場的全球化、區域經濟的興起、天然資源的稀缺、地方財政困窘、跨域問題解決的需要、生活圈的擴大、城市化的加深以及競爭的全球化（Hollbach, Floeting, Kodolitsch, Sander & Siener, 2005: 13），地方政府間的合作變得越來越重要。但是，台灣的跨域合作至今仍處於嘗試摸索階段。因此，現階段我國最需要的就是成功案例的借鏡，而本文即以德國為例。

德國是一個有 16 個邦的聯邦制國家，而且，地方自治有著悠久傳統，因此，地方跨域間的合作已經累積了相多的經驗和模式。相對的，我國是單一制國家，一致性要求甚高，地方自治的法制化直至 1994 年省縣自治法和直轄市自治法在立法院通過才開始，又因為精省的關係，前述兩法在 1999 年廢止，而以地方制度法取代之。

德國地方政府間的跨域合作受到德國聯邦基本法、各邦所頒佈的地方自治法（*Gemeindeordnung*）和地方合作法（*Gesetz ueber kommunale Zusammenarbeit*）以及個別專業法律的保障和規範（Gern, 1992: 361-363）。德國基本法第 28 條第 2 項規定，「各鄉鎮在法定限度內自行負責處理地方團體一切事務之權利，應予保障。各鄉鎮聯合區（也就是縣）在其法定職權內依法應享有自治之權。自治權之保障應包含財政自主之基礎；各鄉鎮就具有經濟效力的稅源有稅率權，此為前述財政自主之基礎」。而跨域合作自主權即是地方自治的衍生權限。換言之，地方政府擁有與其他地方政府的合作權受到憲法的保障。

我國方面，並未制定地方合作專法，但在憲法第 109 條和第 110 條已經賦予地

方政府進行跨域合作的權限，<sup>1</sup> 「前項各款，有涉及二省（縣）以上者，除法律別有規定外，得由有關各省（縣）共同辦理」。至於地方合作較為明確的規範則出現在地方制度法，也就是在地方制度法的第 21、<sup>2</sup> 24、<sup>3</sup> 24-1、<sup>4</sup> 24-2、<sup>5</sup> 24-3 條共 5 個條文。<sup>6</sup>

本研究重點在於檢討我國之跨域合作機制並探討德國多樣化的合作模式，輔以

- 
- <sup>1</sup> 憲法第 109 條：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：一、省教育、衛生、實業及交通。二、省財產之經營及處分。三、省市政。四、省公營事業。五、省合作事業。六、省農林、水利、漁牧及工程。七、省財政及省稅。八、省債。九、省銀行。一〇、省警政之實施。一一、省慈善及公益事項。一二、其他依國家法律賦予之事項。前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理」。第 110 條：「左列事項，由縣立法並執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通。二、縣財產之經營及處分。三、縣公營事業。四、縣合作事業。五、縣農林、水利、漁牧及工程。六、縣財政及縣稅。七、縣債。八、縣銀行。九、縣警衛之實施。一〇、縣慈善及公益事業。一一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理」。
- <sup>2</sup> 第 21 條：「地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。」
- <sup>3</sup> 第 24 條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）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。」
- <sup>4</sup> 第 24-1 條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。前項情形涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意。第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應制（訂）定、修正各該自治法規。共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」
- <sup>5</sup> 第 24-2 條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依前條第一項規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：一、訂定行政契約之團體或機關。二、合作之事項及方法。三、費用之分攤原則。四、合作之期間。五、契約之生效要件及時點。六、違約之處理方式。七、其他涉及相互間權利義務之事項。」
- <sup>6</sup> 第 24-3 條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。」

經過德國聯邦政府認可的成功案例分析，<sup>7</sup> 提出適合我國地方政府跨域合作的模式與運作方法。簡言之，本文目的有三：一、分析現階段我國地方政府間的合作現況。二、闡述德國地方政府多樣之跨域合作模式並提供成功合作案例，以爲我國之參考。三、從二國比較之結果探究我國地方政府跨域合作的問題所在，並提出可行建議。

在進入主文之前，筆者先釐清本文分析的重要概念。

- 一、正式或非正式：正式的合作關係指的是地方政府彼此簽訂具有法律約束力的契約或者共同成立一個法人。非正式的合作關係指的是地方政府間的合作關係不具有強制力和法律效力，以自由意志爲原則，合作的基礎是彼此的信任關係（Wirth & Matschek, 2004: 20）。
- 二、公法與私法：關於公法與私法之區分，各國法院常視個案而採不同之判斷標準，而有所謂「利益說」、「從屬說」、「舊主體說」和「新主體說」。本文在此採取新主體說（也稱特別法理論），也就是：對任何人皆可適用，均有發生權利義務之可能，且雙方當事人立於平等之地位者爲私法；公法則係公權力主體或其機關所執行之職務法規，其賦予權利或課予義務之對象僅限於前述主體或其機關，而非任何人（吳庚，1992：28-29）。

## 貳、台灣地方政府跨域合作模式與案例探討

每個地方政府、每個城市都有其行政區，但城市的發展卻經常跨越了既有的行政區。因此，地方政府間，包括不同的區域間若不能彼此協調、資源整合，則必然產生排擠效應、重複建設等情形，例如：多縣市都在爭取興建捷運、展覽館、科學園區，也在爭取興建國內機場或國際機場等等，你要我也要，結果不是製造了更多的蚊子館就是利用率低，導致國家財政日益惡化。這個問題不只地方政府該負責任，中央政府更是難辭其咎。因此，地方政府間的跨域合作顯得特別重要，不只在

---

<sup>7</sup> 德國聯邦政府評選的標準爲：（一）合作個案必須是跨行政區域、合作結果因此節省了成本、服務品質比之前更好。（二）合作個案在評選時已經可以看到初步成果。（三）合作個案應起到示範的作用並觸到未來的挑戰。（四）在合作的實踐過程中，所產生的好處或壞處應清楚呈現。見：BMVBS (2006). *KommKOOP- Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen- Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006*. 第 12 頁。

於減少惡性競爭、合理規劃，也在於整合內部力量，達到提昇國際競爭力的目標。

根據內政部統計，至 90 年 4 月止，各縣市政府所提出跨域合作個案總共 26 件，分別是：台北縣、市合作進行台北商港離岸物流倉儲區填海造地工程。新竹市、桃園縣同意開放台北市餘土資源進入處理。台北縣、市成立淡水河系污水下水道系統營運管理委員會。台北縣、市共同草擬各機關處理台北都會區大眾捷運系統禁限建範圍內列管案件作業要點。台北縣、市合作辦理跨縣市核發登記謄本。台北縣、市研擬闢建中山高速公路東湖段南側便道。台北縣、市研擬推動大坑溪高架道路及其東側闢建平面道路之交通建設。台北縣、市研擬興建中正二橋。台北縣、市，新竹縣、市，以及桃園縣、基隆市、宜蘭縣輪流舉辦縣市研考協調會報。台北縣、市成立台北醫療區域緊急醫療網。台北市與基隆市垃圾處理緊急互助協議。台北市環保局與台北縣深坑鄉公所合作焚化處理垃圾及借道垃圾車通行協議。台北市與台中縣石岡鄉、南投縣中寮鄉、國姓鄉復健支援備忘錄。成立「高屏河流域管理局」。中部河川污染及檢驗。中部海洋污染防治。台南生活圈道路系統設計畫。台南新吉工業區開發案。南台灣地政電傳資訊整合系統合作發展。台中市移動性污染稽查合作。空氣污染跨區域合作善用空污基金。縣市河川污染防治及污染源求償合作。台中市垃圾處理問題。台中市跨區域稽查作業。台中市遊民處理方案。嘉義市使用嘉義縣之掩埋場和焚化場（轉引自林進忠、邱敬斌、高亞玫、邱秋瑩，2009：6-7）。從以上跨域合作案例可知，台灣各縣市政府的合作提案有交通、環保（垃圾處理和污染防治等）、工程建設、醫療、社政、一般行政、救災和資訊等，其中尤以環保和交通建設為主。

台灣地方政府間跨域合作可分為正式合作和非正式合作。在非正式合作方面，例如：縣市首長會報或尚未法制化的區域合作組織；在正式合作方面，主要以雙方（或多邊）簽署行政契約為主，但也有成立私法人的案例，至於公法人則尚未有見。各合作模式及案例說明如下：

## 一、簽署行政契約

遠在地方制度法第 24-1 條還沒立法之前，<sup>8</sup> 地方政府間為了解決跨域行政的需要，在實務上，已經簽訂了少數的行政契約，例如：91 年 2 月 1 日台中市長胡志強和台中縣長黃仲生分別代表台中市和台中縣簽訂「中部科學工業園區台中縣、

---

<sup>8</sup> 地方制度法第 24-1 條等直至 99 年 2 月 3 日才增修通過。

市政府合作開發協議書」、台北市和基隆市在 92 年 7 月 21 日，台北市長馬英九和基隆市長許財利分別代表台北市和基隆市簽訂「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」，用以解決諸如垃圾處理、交通建設等共同需要。

## 二、成立私法人

在不涉及高度公權力的行使，而更多的是注重經濟利益考慮之下，地方政府間可以共組私法人，達成組織成立之目的。在台灣，台北捷運股份有限公司、<sup>9</sup> 台灣農產運銷股份有限公司等都是由政府 and 民間合資的公司，屬於公私協力的成功案例。<sup>10</sup>

## 三、非正式的跨域合作組織

目前台灣的跨域合作組織完全不具法人地位，包括我們所熟知的「高屏溪流域管理委員會」也是非正式組織，不具法源基礎（姜渝生，2008）。限於篇幅，本文不討論「高屏溪流域管理委員會」等與河川治理有關的跨域非正式組織，而只討論區域合作組織。

台灣的區域合作組織依成立的時間先後分別是：1978 年台中縣以及台中市訂定「台中縣市業務聯繫會報實施要點」、1995 年由台北縣市合組「淡水河兩岸整治計畫市縣聯合工作小組」，1996 年建立「高高屏三縣市首長及有關主管交換意見會議」、2002 年成立「南部七縣市首長論壇」、2005 年底「北臺區域發展推動委員會」（以下簡稱「北臺」）成立、2008 年 6 月「中臺灣產業聯盟—五縣市首長早餐會報」成立、<sup>11</sup> 2009 年 7 月雲嘉南五縣市長召開首次「雲嘉南區域合作聯盟會議」，雲嘉南之區域合作開始推動。其中，「南部七縣市首長論壇」只舉辦三

---

<sup>9</sup> 臺北捷運公司股東包括臺北市政府、交通部、新北市政府、唐榮公司及臺北富邦、兆豐、合作金庫等三家銀行計七位法人。其中最大股東是台北市政府，股份佔 73.75%，其次是交通部、新北市政府（台北捷運公司，2011）。

<sup>10</sup> 該公司總資本額為新台幣 2 億元。公股佔 45.52%，其中，行政院農委會和台北市政府各佔 22.76%。民股佔 54.48%，其中，各級農會 24.85%，農產品販運商 20.05%，農產品生產運銷合作社 9.58%（台灣農產運銷公司，2011）。

<sup>11</sup> 這裡的五縣市尚包括嘉義市，後來嘉義市退出因而改為「中臺灣產業聯盟—中彰投首長早餐會報」，在台中縣市合併升格之後，又改名「中臺灣產業聯盟—三縣市首長早餐會報」。

次就不再舉辦，<sup>12</sup> 形同解散，故本文不予討論，而只就「北臺」、「中臺灣產業聯盟三縣市首長早餐會報」（以下簡稱「中臺會報」）、「雲嘉南區域合作聯盟會議」以及「高高屏三縣市首長及有關主管聯繫會報」等四個區域合作組織進行比較分析（參見表一）。

表一 台灣當前的跨域合作組織

平台名稱	成員（涵蓋人口數）	成立時間	開會情形	合作項目	成立依據	專屬辦公室及網站
北臺區域發展推動委員會	宜蘭縣、基隆市、新北市、臺北市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣（共 1085 萬）	2005.11.21	委員會議一年一次	休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民	北臺區域發展推動委員會組織章程	有網站但沒有專屬辦公室
中臺灣產業聯盟三縣市首長早餐會報	合併後的台中市、南投縣、彰化縣（共 448 萬）	2008.6.8	一年約三次	以農業、觀光和交通建設為主	—	均無
雲嘉南區域永續發展推動委員會	合併後的台南市、雲林縣、嘉義縣、嘉義市（共 340 萬）	2009.7.30	一年一次	空間規劃、交通建設、觀光遊憩、農業發展、環保與生態、產業發展、教育文化等	—	均無
高高屏三縣市首長及主管聯繫會報	合併後的高雄市、屏東縣（共 364 萬）	1996 年	目前停擺	交通運輸、經濟產業、空間資源、環保衛生、教育文化、水系活化、警消社政等議題	—	均無

資料來源：作者整理

<sup>12</sup> 這三次的時間為 2002 年 4 月、10 月和 2003 年 8 月（姜渝生，2008）。



### (一) 北臺區域發展推動委員會

至今，台灣的地方政府跨域合作組織非常少，實際常態運作的大約只有三到四個，而「北臺」是目前最制度化，但非正式的跨域合作組織，是唯一訂有組織章程和自己網站（<http://www.ntdc.org.tw/>），但還沒有專屬辦公室和獨立預算，而是任務編組型的跨域組織，其功能仍停留在做為地方政府首長意見交換的平台。

「北臺」的成員有：宜蘭縣、基隆市、新北市、台北市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八個縣市，其源起可上推至 1995~1997 年間，台北市和台北縣為整治淡水河所成立的「淡水河兩岸整治計畫市縣聯合工作小組」。2003 年 7 月時，台北市政府與基隆市政府共同推動「北基垃圾處理合作案」，這時的跨域合作限於台北市和台北縣、基隆市之間。直到 2004 年，台北市政府舉辦「北臺區域縣市都市發展願景展暨交流論壇」之後，整個北臺灣的區域合作才展開序幕。2005 年 11 月 21 日北臺區域各縣市首長簽署成立「北臺區域發展推動委員會」，2006 年 1 月 13 日苗栗縣加入，「北臺」由原本的七縣市擴大為八縣市，並共同簽署「北臺區域發展推動委員會組織章程」，發表「北臺區域合作宣言」，推動休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民等八大合作議題。

「北臺」採議題分工，也就是由北臺八縣市各自負責一項議題，並由這八縣市政府的相關部門負責推動。例如基隆市負責休閒遊憩議題，該項議題便交由基隆市的都市發展處負責推動。

依組織章程第 12 條：「本委員會當然委員、推動小組、行政幕僚及各議題小組成員均為無給職。但外聘之一般委員得依規定支領出席費或交通費。委員會議、推動小組會議召開期間之一切費用，由當年度輪值之主辦單位編列預算支應之。」依此，「北臺」的工作人員，除外聘之一般委員外，皆為既有公務人力兼任，所以，「北臺」的主要開支項目為委員會議和推動小組會議的開會支出，而這些費用皆由當年度輪值之主辦單位編列預算支應。由於每個地方政府的財政能力以及籌辦意願不一，必然影響到當年度「北臺」的發展規模，這是非正式組織的問題之一。

在「北臺」的組織運作上，委員會由當然委員 8 人及一般委員 8-16 人組成。當然委員由北臺區域內 8 個地方政府首長擔任，一般委員由各當然委員推薦專家學者及產業企業界人士 1-2 人提報委員會議通過後聘任。又為使組織運作，委員會設主任委員一人，統籌推動區域內各項協調事項，由當然委員以協調方式每年輪流擔

任。委員會議原則上一年一次，於每年三月召開，由輪值的主任委員召集並擔任主席。

北臺之任務如下：1. 確立北臺區域發展定位、發展目標及發展政策之協調、整合與推動事項。2. 協調並整合推動北臺區域內之相關聯重大計畫。3. 北臺區域內之相關聯重大計畫與實施事項之研究與建議。4. 推動北臺區域內地方整合性發展必要法令之研訂。5. 有關北臺區域性重大計畫推動經費之籌措及協調事項。6. 其他北臺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。

## (二) 中臺灣產業聯盟—三縣市首長早餐會報

「中臺會報」是一個鬆散、缺少建制、但較有活力的地方合作組織。其成員為中部地區的台中市和彰化縣、南投縣三個地方政府首長。其源起是 1978 年的「台中縣市業務聯繫會報實施要點」，該「要點」後經 1993 年以及 2002 年兩次修訂（王福林，2007：90）。台中縣市業務聯繫會報每年舉辦 2 次，會報地點上半年在台中市，下半年在台中縣（莊麗蘭、楊睿雲、曾淑娟，2006：107）。在該實施要點的第 4 條列有會報的 20 項研討範圍，就台中縣和台中市間的鄰接都市計畫、連外道路、橋樑、防洪、區域排水、教育觀摩、社會福利、文化活動、重大交通建設與管理系統發展等展開合作對談（台中市政府，2008：9）。接著，2008 年 6 月 8 日由彰化縣長卓伯源發起「中臺區域發展聯盟五縣市首長早餐會報」，會中推舉台中市長胡志強出任聯盟首任召集人。由此展開了中部四縣市（中中彰投）為主的區域合作關係，這期間的活動包括：2008 年 7 月 4 日一同前往廈門、2009 年 1 月 9-12 日同行香港澳門行銷農特產品、2009 年 3 月 4 日召開產業聯盟會議，為行銷中部四縣市觀光與農特產品，決議建議交通部在高鐵烏日站設置聯合服務中心、連結四縣市的自行車道以及集體對外行銷中部四縣市。2010 年 10 月 3 日中中彰投 4 縣市正副首長發表共同聲明，成立「中臺區域合作發展平台」，但至今仍處於籌備階段。

2011 年 3 月 24 日，台中市、彰化縣和南投縣舉辦了台中縣市合併升格後的首次「中臺會報」。<sup>13</sup> 若從這次的討論提案以及之前的產業聯盟會議決議來看，中

---

<sup>13</sup> 此次會報討論內容有 6 案，分別是：一、建請聯合中部三縣市共同規劃推動農產品行銷中國大陸工作計畫；二、建請台中都會區大眾捷運系統綠線由烏日高鐵站延伸至大里，以銜接橘線至南投縣南投市案；三、建請中部三縣市區域平台共同提案申請「國家建設綜合評估規劃作業」經費補助；四、建請加速台中捷運系統興建，將捷線綠線延伸到彰化；五、中部三縣市共同聯手，以最快速度將優質蔬果運輸日本；六、彰化縣洋桔梗銷

臺灣區域合作平台的合作內容主要集中於交通建設、產業發展、觀光遊憩和農特產品的行銷，但仍以交通建設和農業為主，蓋彰化縣和南投縣都是農業大縣，需要照顧為數眾多的農民。

### (三) 雲嘉南區域合作聯盟會議

2009年7月30日雲林縣、嘉義縣、嘉義市、台南縣和台南市的五個縣市首長在台南市召開首次「雲嘉南區域合作聯盟會議」，會中確認雲嘉南區域合作聯盟會議辦理機制，並討論了20個提案。<sup>14</sup>

2011年4月7日，該組織召開台南市升格為直轄市後的第一次雲嘉南首長會議，並將組織改名為「雲嘉南區域永續發展推動委員會」，會中達成區域產業與特色整合發展等共識，也通過「雲嘉南區域總體發展綱要計畫」、「雲嘉南區域永續發展推動委員設置要點」、「101年台南市、102年嘉義市輪值」，以及「設置雲嘉南農產品倉儲物流中心」之提案。<sup>15</sup>目前該合作組織還屬於草創階段。

### (四) 高高屏三縣市首長及主管聯繫會報

依據前高雄縣副縣長葉南銘在98年4月2日所做之簡報「高高屏區域合作之

---

日受歡迎，近期配合行政院農委會農糧署發動萬人插花活動，彰化縣將訂於4月17日於田尾怡心園舉辦。

<sup>14</sup> 作者把這20個提案區分為七大類，分別是：(1)空間規劃：台南縣市合併升格-區域空間發展策略規劃。雲嘉嘉都會圈發展計畫。雲嘉南田園城市計畫。(2)交通建設：台鐵捷運化—雲嘉南區域路網計畫。高鐵特定區重點開發計畫。西濱快速道路建設計畫。嘉義、台南高鐵站交通連絡計畫—輕軌優先路網系統。(3)觀光遊憩：雲嘉南沿海地區及港區景觀、休閒、生態資源、自行車道之整合規劃。雲嘉南地區沿台3線路廊之觀光休閒資源之整合及阿里山觀光軸線延伸發展計畫。台灣宗教旅遊及宗教文化園區之規劃。(4)農業發展：台灣農業經濟特區計畫。(5)環保與生態：雲嘉南生命園區構想案。北港溪流流域整治與水岸空間活化計畫。鹽水溪流流域整治與水岸活化規劃。雲嘉南濱海沙洲及海岸復育規劃。雲嘉南海域復育計畫。(6)產業發展：布袋港群建設發展計畫。中科雲林虎尾園區開發計畫。(7)教育文化：山與海的對話-雲嘉南地區校外教學資源整合計畫。嘉義市藝文特區構想案。參見：台南市政府都市發展處新聞稿，「雲嘉南區域合作聯盟會議圓滿結束，提供未來雲嘉南區域合作平台，期共同建立區域發展願景與定位」。http://bud.tncc.gov.tw/bud\_new/doc/news.asp?ID=1343

<sup>15</sup> 雲林縣政府(2011)。建立雲嘉南跨區域治理及整合平台協助100年度第一次首長會議，2011年5月17日，取自：  
<http://www.yunlin.gov.tw/newskm/index-1.asp?m1=6&m2=45&id=201104070008>

模式與成果」指出，<sup>16</sup> 高高屏區域合作平台始於 1996 年，那時由高雄縣縣長余政憲發起，邀請高雄市市長吳敦義和屏東縣縣長伍澤元召開首次合作會議，發表「大高雄都會發展共同聲明」，由此開啓了高高屏三縣市首長會報的序幕。

三縣市合作平台在 1996-1997 年間共舉辦三次會議，會議名稱爲：「高高屏三縣市首長及有關主管交換意見會議」。1999 年 1 月 31 日，三縣市首長會議通過「高高屏區域聯盟共同聲明」，做法是：1. 正式成立高高屏首長聯繫會報，會議名稱改爲「高高屏三縣市首長及主管聯繫會報」。2. 三個月召開會議 1 次（2002 年 4 月 27 日通過修正爲 4 個月召開會議 1 次）。3. 以議題討論爲導向。4. 委託民間團體或學術界研擬議題（高雄市政府研考會，1999）。2005 年起，改爲每年定期舉辦 2 次，但是自從 2009 年 4 月 10 日之後就沒有再舉辦過「高高屏三縣市首長會報」。

高高屏區域合作的模式以定期舉辦縣市首長會報爲核心，針對交通運輸、經濟產業、空間資源、環保衛生、教育文化、水系活化、警消社政等各項議題進行討論，並成立專案小組，包括：「高高屏空間資源跨域整合策略規劃工作小組」、「高高屏大眾運輸推動小組」、「高高屏水系活化推動委員會」、「高高屏觀光產業聯盟會議」、「高高屏遊艇產業與海洋遊憩推動小組」、「禽流感防疫緊急應變會議」。此外，成立「高高屏地區永續發展委員會」，自 2006 年起由 3 個縣市輪流舉辦，並推薦永續發展委員 29 人，探討高高屏地區永續發展相關議題。

從以上數個地方政府跨域合作組織的發展情形來看，顯示了台灣跨域合作的幾個特色：

- （一）都是非正式組織。不管是「北臺」、「中臺會報」、「雲嘉南區域合作聯盟」或「高高屏三縣市首長及主管聯繫會報」都是非正式組織，且沒有自己的預算和人力，至於成員的權利義務、組織要達成的目標也不清楚，決議或宣言欠缺約束力，其性質屬於地方政府間的意見交流以及做爲向中央發聲的機制。
- （二）組成單一。組織成員只有地方政府，而沒有企業、民間部門和學術界的參與，這裡的「參與」指的是實質而非顧問性質或受委託研究的參與。
- （三）淺層與消極。跨域合作停留在意見交換、研討和評估的階段，缺少共同規劃、分攤業務經費、合辦事業、業務或管轄權的轉移等更實質深入的合作關

---

<sup>16</sup> <http://www.tiup.org.tw/doc/980402-2.pdf>（05.22.2011）。同時參考李長晏、曾淑娟（2009：17）。

係。在合作的動力上，態度消極，如之前的垃圾處理、河川整治，基本上都是被動、不得不的合作，缺少開創性、積極進取的合作計畫。

- (四) 議題地方化。合作議題集中於民生、地方發展意義上的跨域合作，缺少全球視野、高層次的國家發展議題，例如：能源效率、氣候變遷以及具有政治整合意義的合作。
- (五) 侷限於地理上的比鄰。地理上的比鄰是北臺、中臺、雲嘉南和高高屏組成區域合作組織的主要原因，然而，地理上的孤立也使得金門縣、連江縣等沒有適當的合作對象。
- (六) 華而不實。區域平台所欲承擔的任務過重、議題太廣，卻沒有經費落實，也沒有管考機制。

### 參、德國地方政府跨域合作模式與案例探討

在完成我國跨域合作的現況分析之後，接著，我們來看德國的情形。地方政府跨域合作在德國已經有很久的傳統，從 1808 年的城市自治法到今天德國基本法第 28 條第 2 項，德國政府都賦予地方政府對於地方事務自我負責之權，其中也包括和其他地方政府合作的自主權，而各邦的地方自治法以及地方合作法也有關於地方跨域合作的規定，包括不同類型的法律形式、組織章程須有的內容、組織解散的規定等等 (Gern, 1992: 361-363)。

固然德國基本法保障地方自治和由此衍生的跨域合作自主權，但是，跨域合作事項必須在法律授權範圍內固不待言，其他的規範甚至包括合作事項的禁止以及合作的強制，例如強迫特定地方政府要加入區域公法人或將部分業務的自主權轉移到制度性的跨域合作機制，乃至容忍邦政府對此合作機制做出更綿密細緻的規定，而因此剝奪地方政府的自治權，也都可能發生。

德國地方政府跨域合作可分為非正式和正式的合作模式 (參見表二)，也就是說，地方政府在考慮跨域合作時，要先決定以非正式或正式的形式進行。在分析德國的跨域合作模式之後，本文將引介新型的地方政府間非正式的合作型態--負責伙伴關係。

## 一、非正式的合作模式

非正式合作關係大部分是地方政府首長間的協助、支持和協調等的承諾，不管是以口頭或以書面。非正式合作不具法律約束力與制度性，更多的是活生生、實際的參與。例如發生災害時，地方政府間的互助，提供救援物資、人力協助或召開緊急救援會議等。如以平時來看，通常這類型的合作關係是由相關的業務部門主管負責。例如：相鄰地方政府的土地利用計畫或營建計畫的共同規劃，就是由相關部門主管主其事即可。<sup>17</sup>

非正式合作中，地方政府間討論的議題可以很廣泛、參與的成員也可以很多元，除了地方政府首長或官員之外、地方上的企業、熱心公益人士、社會賢達等，也都可與會。非正式的合作模式有：地方政府首長會報、圓桌會議、幕僚會議、專家會議、非建制化的工作小組會議（Wirth & Matschek, 2004: 19-25）、負責伙伴關係等，而會議目的主要在經驗、意見和資訊的交流。

由於非正式合作沒有法律約束，因此合作門檻較低，合作容易進行，機動彈性等是非正式合作的優點；另一方面，非正式合作的組織化程度低，合作成本也低，有利於合作；再者，非正式合作關係是密集合作或正式合作的基礎，有助於彼此信賴和共識的建立，很多研究也證實，地方政府首長間的非正式關係有助於合作的拓展和深入（Friedrich-Ebert-Stiftung，簡寫 FES，2008: 45-47）。以下將以論壇為例說明非正式合作的運作方式。

### 【案例】比鄰地方論壇（Kommunale Nachbarschaftsforum）

比鄰地方論壇成立於 1996 年，<sup>18</sup> 是由柏林邦和布蘭登堡邦（地理位置猶如台北市與新北市的關係）下轄的部分地方政府所組成的非正式組織，是一個涵蓋約 400 萬人，由超過 70 個區政府、縣市政府和鄉鎮市公所所組成的都會區合作聯盟，<sup>19</sup> 致力於整個都會區（跨邦）的空間規劃。而兩邦政府的聯合國土規劃部門、區域規劃公法人（Regionale Planungsgemeinschaften）、民間組織如工商業聯

---

<sup>17</sup> Roland Schäfer (2008). Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen: Bestandaufnahme und Bewertung aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes, Retrieved May 11, 2011, from <http://www.roland-schaefer.de/kommunal-kooperation-26-02-08.doc>.

<sup>18</sup> BMVBS (2006). *KommKOOP- Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen- Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006*. p. 65 以及 <http://kommunalesnachbarschaftsforum.berlin-brandenburg.de/> (May 21, 2011)

<sup>19</sup> 德國地方政府（縣市、鄉鎮市）的人口規模平均比我國小得多。

合會、客運公司、柏林機場公司等也都是論壇成員。

論壇設有辦公室，是柏林邦城市發展部的附屬單位，並有自己的單位預算，以支應合作項目以及各項開支，其任務是組織論壇的進行、會議準備以及做成會議記錄、對外公關以及協調工作。以 2007 年而言，論壇的合作項目之一是共同的自行車專用道的規劃。論壇分為東區、南區、西區、北區 4 個工作小組（Arbeitsgemeinschaft），每個工作小組有自己選出來的主席與副主席，分區主席應該每年召開 3-4 次的工作會議，分別致力於分區的住宅、土地利用、交通發展規劃以及就旅遊、就近休閒和文化景點方面展開合作。

比鄰地方論壇的最重要合作事項是兩個邦共同擬定邦層級的國土開發計畫，具體執行則由柏林邦的城市發展部負責協調以及以自己的部門預算支持各項合作計畫。這些計畫則交由地方政府執行並由地方政府以自己的預算支應。

## 二、正式的合作模式

所謂正式的合作關係，指的是地方政府間簽訂具有法律約束力的合約，並在合約中載明成員構成、經費分攤、選舉權以及合作宗旨等明確的權利義務關係。正式合作關係的缺點是參與者對自主權喪失的憂慮。小地方政府擔心大地方政府影響力太大，大地方政府則擔心被小地方政府杯葛。其次，相對沒有效率，特別是地方政府首長和文官感受到協商過程太冗長、太耗精神體力。其優點則是因為簽約的關係，權利義務明確，合作具有可預測性、穩定性和信任度（FES, 2008: 47）。

從法律形式來說，德國地方政府間的跨域合作可分為公法上和私法上的合作關係。而公法上的合作又可分為兩大類，一類為成立公法人，另一類為締結行政契約。而公法人又可有多种類型，包括：單一目的事業公法人（Zweckverband）、行政公法人（Verwaltungsgemeinschaft）、都會區相鄰伙伴公法人（Nachbarschaftsverband）、區域目的事業公法人（Regionalverband）等。在私法形式方面，地方政府間可以透過成立協會（Verein）、公司等方式就特定任務進行合作。以下僅就各類型之公、私法合作關係進行闡述和舉例：

### （一）公法形式

#### 1. 目的事業公法人

目的事業公法人（Gern, 1992: 364-367）是兩個或兩個以上的地方自治團體在

不完全考慮經濟因素下，尤其是爲了確保公共任務的執行、民眾基本生活需求的滿足，例如：水供應、垃圾處理、醫療院所、救災消防、大眾運輸等，依據法律或／以及契約所組成的公法人，在德國所有地方政府合作案中佔 21.7%（FES, 2008: 52），是德國非常普遍的地方政府合作方式，而且，從十九世紀末，德國就已經有這樣的組織。

依據德國行政程序法，目的事業公法人因爲是公法人的一種，故能在職權範圍內做出行政處分、訂定公法契約，並以自己名義參與行政訴訟，享有一個機關應有的權利和義務。既然成立了目的事業公法人，則參與的地方政府就該目的事業的權利義務自然整個移轉到該組織。而且，目的事業公法人只能承擔一項業務，例如：交通事業公法人只能負責交通，而不能兼做其他業務。所謂「多重目的事業公法人」的成立並不屬於地方政府的權力，而是邦的權力（FES, 2008: 53）。

目的事業公法人在其任務範圍內享有規章、財政和預算等自主權，並且有權利任用公務員。從組織面而言，目的事業公法人以會員大會爲最高權力機關，參與的地方政府至少可以派出一名代表。會員大會享有議決目的事業公法人章程的專屬職權。在章程中，應載明目的事業公法人的任務和宗旨、收入來源、名稱、個別成員的列舉、重要機構以及該機構的組成份子。爲了行政、決策以及諮詢需要，尚可經由章程成立管理委員會、決策委員會和顧問委員會等組織。目的事業公法人主席是會員大會之外的另一行政機關，對外代表目的事業公法人，一般而言，是管理委員會和會員大會的主席。

## 2. 公法契約

除了目的事業公法人之外，地方自治團體間也可以締結公法契約（Gern, 1992: 368-369），將特定任務交由其中一個地方政府來執行，這時候，任務的移轉可以是管轄權的完全轉移或是某一公共設施的共同使用，而約定的內容則可爲自治事項及委辦事項（蕭文生，2005：562）。

簽訂公法契約需有邦層級的立法依據，而且合約要生效，需要獲得上級監督機關的核可。契約生效後，所有該合作事項的權利、義務都轉移到承接的地方政府，儘管如此，委託政府並不是對該事項便毫無置喙餘地，而可以透過共組「委員會」和「抗議權」兩項機制發揮其影響力。與目的事業公法人一樣，對於履行特定任務有急迫性，而且符合公益者，則上級監督機關可以促使相關地方政府簽訂公法契約。但與目的事業公法人不同的是，相關地方自治團體簽訂公法契約並不因而產生



新的法律主體（Rechtssubjekt），因此，也沒有產生新的機關。

為履行該合作事業，受委託地方政府就該任務有專屬立法權，而該項立法權的涵蓋範圍包括所有簽署契約的地方政府轄區。此外，公法契約中需對下列事項明確規範：委託業務的界線和範圍、費用的分攤方式、合作期間、終止時間、契約修正的可能、爭議解決機制等。

公法契約適用於當某地方政府因為自己的行政能力不足，而有意把他自己的一項任務移轉給另一地方政府時。因此，公法契約最適合於行政能力差距較大的大小地方政府間。原則上，除了法律特別規定外，所有地方業務都可以是公法契約的標的。以德國為例，目前的跨域合作公法契約中，65% 與食品衛生管理、日常用品監督和退伍軍人照顧有關；有 64.3% 涉及法制、安全和秩序，而有 63% 與會計檢查業務相關（FES, 2008: 53）。

### 3. 地方工作小組 ( **Kommunale Arbeitsgemeinschaft** )

地方政府間合作最簡便的公法契約是組成地方工作小組。<sup>20</sup> 一般而言，地方工作小組的合作模式大致如下：首先，有意願的地方政府首長先聚會，說說自己的經驗和業務，就可根據德國聯邦行政程序法第 54 條 (§54 VwVfG) 的規定，在法律基礎上簽訂契約，不過，地方工作小組並不允許業務或管轄權的轉移（FES, 2008: 54）。

德國每個邦政府對地方工作小組的規定（法律地位）不同。這種合作關係有的可以簽訂公法契約，共享資源，不管是有形的人力物力財力，或無形的知識或人際關係，有得則允許在民法的基礎上以合夥公司、協會或有限責任公司的方式進行，有的則完全不加規定，而只是單純的分工方式。

就地方工作小組有以法律加以規定的邦有：布蘭登堡邦（Brandenburg）、巴伐利亞邦（Bayern）、黑森邦（Hessen）、北萊因威斯特法倫邦（Nordrhein-Westfalen）、萊因蘭法爾茲邦（Rheinland-Pfalz）和薩蘭邦（Saarland），其他邦則未加規定。一般而言，工作小組的功能主要用於協調和諮詢、提供建議和草擬沒有拘束性的決議。成立工作小組適用的地方很多，例如：文化事業、圖書館、電力供應、瓦斯供應、電子資料處理、各類活動日期安排、跨域業務規劃、鄰近交通路線規劃、大氣保護、河川管理。<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> 關於 Arbeitsgemeinschaft 的中文翻譯，有的稱為工作小組，有的則翻譯為工作團體。

<sup>21</sup> Friedlich-Ebert-Stiftung (1996). Wegbeschreibung fuer die kommunale Praxis. Die kommunale

#### 4. 行政公法人 ( **Verwaltungsgemeinschaft** )

一縣之內的相鄰鄉鎮市政府因行政能力不足，可以就跨域道路之興建、都市計畫之擬定等組織行政公法人，這時，行政公法人所擔負的任務通常不只有一個，而是有多個任務 ( **Aufgabengruppen** ) ( Gern, 1992: 370-373 )。在巴登符騰堡 ( **Baden-Württemberg**，以下簡稱巴符)、巴伐利亞、薩克森 ( **Sachsen** )、薩克森安哈特 ( **Sachsen-Anhalt** ) 和圖林根 ( **Thüringen** )、徐列斯威－霍爾斯坦 ( **Schleswig-Holstein** ) 等邦都設有行政公法人 ( FES, 2008: 54 )。在徐列斯威－霍爾斯坦邦的地方合作法 ( **Gesetz über kommunale Zusammenarbeit** ) 第 1 條即規定行政公法人是地方政府間為履行公共任務所採取的合作形式之一。

行政公法人尤其適合於小地方政府和大地方政府的合作或小地方政府彼此間的合作，例如土地利用計畫、污水處理、消防、公墓管理等非營利事業 ( FES, 2008: 54 )。行政公法人是目的事業公法人的特殊型式，但非地方自治團體，其成立的規則與目的事業公法人一樣 ( Gern, 1992: 370-373 )。行政公法人最重要的兩個機關是行政公法人主席以及由參與的地方政府的第一市長 ( **die erste Buergermeister der Gemeinschaftsmitglied** ) 所組成的會員大會。<sup>22</sup>

#### 5. 都會區相鄰伙伴公法人 ( **Nachbarschaftsverbände** )

都會區相鄰伙伴公法人是目的事業公法人的一種，其成員是相鄰的地方政府，目的是促進該區的空間規劃和土地利用，尤其是就核心城市及其周邊地方政府的問題解決，並促進成員間的利益平衡和發展均衡。其主要任務是該公法人內土地使用計畫之擬定以及依據地方合作法所交付之任務 ( Gern, 1992: 374 )。

#### 6. 區域目的事業公法人 ( **Regionalverbände** )

區域目的事業公法人在巴符邦中，是一個經由邦綜合開發計畫法 ( **Landesplanungsgesetz** ) 所創設的公法人，由邦裡面的縣市政府組成，一般區域目的事業公法人並沒有跨越邦的疆界，是區域內空間規劃和區域發展的主體，同時參與邦層級的國土規劃。依據巴符邦在 1971 年實施的區域目的事業公法人法

---

Arbeitsgemeinschaft, Retrieved May 17, 2011, from [http://www.fes-kommunales.de/data/S\\_Kommunale\\_AG](http://www.fes-kommunales.de/data/S_Kommunale_AG)

<sup>22</sup> Verwaltungsrecht, R. (2011). Wie können sich Kommunen zusammenschließen? Retrieved May 17, 2011, from [http://www.verwaltungsrechtatgeber.de/verwaltungsrecht/kommunalrecht/index\\_19.html](http://www.verwaltungsrechtatgeber.de/verwaltungsrecht/kommunalrecht/index_19.html).

(Regionalverbandsgesetz)，以巴符邦為範圍，區分為 12 個區域公法人，<sup>23</sup> 受邦憲法保障，負責區域計畫。區域目的事業公法人依據邦發展計畫 (Landesentwicklungsplan) 擬定區域計畫，經過邦政府核准後發佈 (Gern, 1992: 374)。

## (二) 私法形式

若任務之執行涉及高度公權力之行使，則私法形式並不適合 (蕭文生, 2005: 559)。反之，與公權力行使無高度相關者，則地方政府間也得採私法形式進行合作。在德國，這類案例非常普遍 (FES, 2008: 55)。

### 1. 成立協會 (Verein)

跨域合作也得以成立協會的方式進行。在德國，只要有七個成員以及一個章程即可成立一個協會。章程中要規定理事會的職權和協會宗旨，而不論公益或營利目的。協會經由向地方法院登記之後，就成為「註冊協會」(eingetragener Verein, e.V.)，然而，「註冊協會」不能是營利性質，而須是公益或聯誼或理想性質。

#### 【案例】慕尼黑休閒區協會

地方政府間成立協會的一個典型例子是慕尼黑休閒區協會 (Erholungsflächenverein, 全稱是「慕尼黑跨域休閒區安全保障協會」Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V.)。該協會在 1965 年成立，由慕尼黑市、6 個縣和 58 個鄉鎮市組成，他們一起買地、規劃人行步道、腳踏車專用道、休閒遊憩區，2009 年的年度預算高達 140 萬歐元 (以 1:40 計算，約折合新台幣 5,600 萬元，若以 1:45 計算，則折合新台幣 6,300 萬元)。

德國的地方政府除了可以因公益、業務需要成立協會之外，也可以為了向聯邦政府、聯邦議會 (Bundestag)、聯邦參議院 (Bundesrat) 以及歐盟等與其自身權益相關的各種組織爭取權利，以及為彼此經驗和資訊交流之需，成立各層級的地方政府協會。在聯邦層級共有三個總會，分別是：主要由德國各大城市所組成的「德國城市聯合會」(Der Deutsche Städtetag)，主要由德國各中小型城市以及鄉鎮所組成的「德國城鄉聯盟」(Deutscher Städte- und Gemeindebund) 以及由德國各縣

---

<sup>23</sup> 其中 Region Donau-Iller 為巴登符騰堡邦與巴伐利亞邦共同簽署的跨邦區域聯盟。2011 年 5 月 30 日，取自：<http://www.badische-seiten.de/baden-wuerttemberg/regionalverbaende.php>

政府所組成的「德國縣聯合會」(Deutscher Landkreistag)。

與目的事業公法人或行政公法人等不同，地方政府協會沒有行政業務，這時候的地方政府協會屬於一種代表地方的利益團體，目的是爭取成員的權益，以及就當前的政治發展向聯邦政府、各邦政府表達立場以及透過聽證(Anhoerung)程序影響立法，避免國家以財政和立法手段淘空地方自治權。

## 2. 成立上市公司 ( Die Aktiengesellschaft, AG )

因為德國法律對地方政府成立上市公司有特殊規定，因此，地方政府共組上市公司的案例較少。可以切割責任是地方政府想要成立上市公司的一個決定因素，因為一旦成立公司之後，就該項業務(事業)所發生的責任問題便限縮在這家公司而不及於地方政府本身。上市公司有自己預算，並就承擔的任務單獨負起執行之責。上市公司設有理事會和監事會，除了監事會之外，股東，也就是地方政府，可以在股東大會對公司的經營管理施加影響力。

由於成立上市公司的門檻很高，包括成立費用、資本額、行政支出也都很可觀，因此，很少成為地方政府跨域合作的選項。一般適用領域在能源供給等經濟事業。地方政府間合組上市公司需要受到上市公司法(Aktiengesetz)以及各邦地方自治法的規範，有些邦的地方自治法則禁止成立上市公司，除非以其他方式仍無法滿足公益目的之時。

## 3. 成立有限責任公司 ( GmbH, Gesellschaften mit beschränkter Haftung )

相較之下，地方政府間要共組有限責任公司比較容易，因為根據德國的有限責任公司法(Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, GmbHG)，只要 25,000 歐元的資本額就可以成立一家公司。有限責任公司特別適用於需與私部門競爭的業務範圍，例如：垃圾經濟、區域行銷、旅遊、經濟促進事項。

地方政府共組有限責任公司需遵守有限責任公司法和各邦的地方自治法。各邦的地方自治法有規定，地方政府在成立公司的時候，除了要確保地方政府在股東大會的影響力之外，也要建立公司的財務透明制度。

### 【案例】漢諾威-布倫瑞克-哥廷根-狼堡都會區公司

以下仍以個案說明，德國地方政府間如何成立以及運作一家有限公司，以達成區域發展和經濟促進之目的。漢諾威-布倫瑞克-哥廷根-狼堡都會區公司(Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg) (以下簡稱漢諾威

都會區公司)成立於 2009 年 6 月,該公司的服務範圍涵蓋 400 萬人,面積約 19,000 平方公里(約是台灣面積的 53%)。目的是要把這幾個城市在經濟、學術和文化的力量整合起來,以利於在國內和其他城市區以及在國際上的競爭。這家公司有四大股東集團,分別為地方政府聯合會、業界聯合會、學界聯合會和下薩克森邦政府。地方政府聯合會是由以漢諾威、布倫瑞克、哥廷根和狼堡為首的 48 個地方政府組成,占整個公司股份的 46%;業界聯合會是由福斯汽車公司(Volkswagen)、西門子公司(SIEMENS AG)、大陸集團(Continental AG)為首的企業組成,占股份的 23%;學界聯合會是由位於該都會區內的大學和研究機構組成,占整個公司股份也是 23%,剩下 8% 的股份則由下薩克森邦政府所持有。

都會區公司有三個權力機構,分別是會員大會、監事會、顧問委員會。會員大會每年召開一次,主要是決定公司發展方向以及工作計畫。監事會由 17 名監事組成,監事會主席由漢諾威和布倫瑞克的第一市長輪流擔任,同時負責該公司的營運。顧問委員會主要是為都會區公司的發展策略提供諮詢,顧問的組成是依據下薩克森邦議會的政黨比例分配。在監事會的召集之下,顧問委員會每年至少開會一次。

都會區公司的使命在消除不具生產力的競爭、發展經濟和學術的合作關係、向世界開放以及追求創新和提昇城市競爭力。相對於其他純粹經濟取向的地方合作組織,都會區公司還有一項政治任務:由於都會區公司位於整個歐盟在地理上的中心位置,因此被德國國土空間規劃的部長會議賦予支持歐盟整合過程的角色,也就是該公司的業務取向要與歐盟里斯本策略(Lisbon Strategy)有關。

重點業務為交通網絡、能源事業、醫療產業、學術網絡、會展業務。自 2009 年 10 月起,都會區公司擬定了 2009-2011 的工作計畫,進行了以讓歐洲強大、潛能連結、知識連結、能源效率、重新定義流動、開發天賦等為目標的約 30 個項目,這些研究項目是從歐盟的政治高度所從事的上層研究,同時是建立在知識經濟的基礎上,力求提昇該區域在全球的競爭力。

#### 4. 簽訂私法契約

地方政府間不只可以簽訂公法契約,也可以簽訂私法契約,就某一項業務移轉到另一個地方政府,因此,簽訂私法契約並未產生新的法人。不過對於地方政府簽訂私法契約,立法者一直存有質疑。蓋私法契約簽訂之後,如何確保地方政府仍能在該業務發揮影響力以及負起責任,這是立法者擔心的問題。因此,相對於公法契約,私法契約的標的侷限在業務的執行權部分,例如:垃圾焚化或清運,而不涉及

整個業務或管轄權的移轉 (FES, 2008: 56)。

### 5. 成立民法合夥組織 ( Gesellschaft bürgerlichen Rechts, GbR )

所謂「民法合夥組織」意指兩個以上的人 (不管是自然人或法人) 的組合 (<http://www.juraforum.de/lexikon/gesellschaft-des-buergerlichen-rechts>)，透過簽訂合夥契約，契約中明訂彼此的權利義務，尤其是費用的承擔，為共同的目的而努力，這裡的目的不以營利為限。民法合夥組織常見於聯合律師事務所、聯合診所等的經營或臨時性的組合，例如：共同承租一輛車出去郊遊或建築業中常見的合建等方式。

#### 【案例】卡斯魯爾科技區公司

1987年，由10個城市、4個縣以及1個區域目的事業公法人 (Region Mittlerer Oberrhein) 組成「卡斯魯爾科技區」 (Technologieregion Karlsruhe)，<sup>24</sup> 為一具有民法性質的合夥組織，是德國境內最早以發展區域經濟為目的的地方政府合作組織之一。成員的加入完全是依自由意志、並沒有上級的指示或法令的強制，透過在經濟、旅遊、文化、教育、科技、行政等方面的合作，追求效益最大化，並一起向聯邦政府和邦政府爭取權利。自從該組織成立之後，發展了很多合作項目，例如：興建新的卡斯魯爾展覽館、把北約 (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) 的空軍基地變為卡斯魯爾和巴登巴登 (Baden-Baden) 的民用機場，以及其他有利於經濟發展的合作項目。

在組織結構上，卡斯魯爾科技區並沒有自己的經理人，而是由工商業聯合會 (Industrie- und Handelskammer, IHK) 的一名代表、區域目的事業公法人的一名代表、以及卡斯魯爾市長分別掌管，其中，工商業聯合會負責區域經濟發展、區域目的事業公法人負責空間規劃與城鄉發展、魯斯魯爾市長的幕僚單位則負責公共關係、預算編製、項目管理以及合作會議的聯繫工作。至於個別的項目則由股東 (也就是組成的地方政府) 執行。

卡斯魯爾科技區有三個權力機關，一是股東大會，另外兩個是理事會和區會議 (Regionalkonferenz)。股東大會由所有參與的地方政府首長組成，理事會則由3個較大城市的市長、2個縣長以及區域目的事業公法人的主席組成。區會議則由股東的法律代表以及至少20人來自於經濟、文化和學術界的代表組成。區會議的職

---

<sup>24</sup> 該公司原本只有3個縣加入，在2009年 Südliche Weinstraße 縣也加入，因此，目前在縣的成員有4個。該組織所涵蓋的人口數達到120萬人 (BMVBS, 2006: 50)。

責是為該區發展新的項目和設定新的目標。

在財源方面，由於所有參與的地方政府都要依照人口數繳交費用，因此，卡斯魯爾科技區公司有自己的預算以支持各項專案。如有需要，還可就個別專案徵收特別費。

#### 6. 成立城市網絡 ( *Städtenetz/ city network* )

城市網絡是由一個區域內的城市或相鄰區域內的城市，在志願、平等的基礎上所建立的合作平台。目的是充分發揮伙伴城市的潛力、達到因為經濟效益和基礎建設共享所產生的綜效，藉此改善區域內合作、落實分散發展的空間政策和土地政策。城市網絡被視為現有聯邦綜合開發計畫的補充機制，也就是希望城市網絡能就現有跨域的規劃系統，扮演彈性、專案取向、和執行取向的輔助角色。

城市網絡屬於中長期的目的事業聯盟，依需要而產生，也可以因為任務完成或轉移而解散或併入其他組織。城市網絡得以公法方式表現，例如：成立地方工作小組、目的事業公法人、簽訂公法契約等或以私法方式成立協會皆可。所需經費來自於成員按一定比例分攤。

城市網絡有 2 種類型 ( *Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung, 2003* )

- (1) 建立在功能關係基礎上的跨區域城市網絡。在該類型中，空間距離的遠近並非成為成員或取捨成員的重要因素。這類型城市網絡的目標，一方面致力於更大區域（例如國家層級或歐盟層級）的強大，但另一方面，又能維護各自的認同。合作領域特別集中於科學研究、技術轉移、城市行銷或文化發展等類別的行動策略。
- (2) 以空間距離為考量的區域內城市網絡：這類型城市網絡的成立目的是想把區域內不同條件秉賦的城市連結在一起，發展區域內共同體的感情，同時消除地方政府以鄰為壑或惡性競爭的情形，並節約資源、發揮綜效以及建立共同的區域發展政策。

### 三、個案引介

由於德國地方政府間合作案例和類型非常多，限於篇幅，難以逐一詳述。又慮及台灣地方政府間跨域合作主要是以非正式合作呈現，故本文特別介紹同樣是非正式合作方式的「負責伙伴關係」 ( *Verantwortungspartnerschaft* )，並說明此模式進

行的步驟與方法。

### 【案例】史塔肯堡（Starkenbourg）負責伙伴關係

所謂「負責伙伴關係」就是由不同性質的利害相關團體所建立的非正式組織，而且，該組織至少要進行一個由參與成員所共同執行的項目，才能稱為「負責伙伴關係」，而參與的成員則被稱為「負責伙伴（Verantwortungspartner）」<sup>25</sup>。由於「負責伙伴關係」是由不同的利害相關團體共同組成，因此，開會的時候，也是由各界，包括：政府部門（包括地方立法部門）、學界、業界共同參與，成員間地位平等，沒有上下層級關係，採定期會議方式進行，而且是無給職。合作項目是對當地經濟、永續發展和地方安全有助益的議題，但不以此為限。

負責伙伴關係有特殊的運作模式，透過定期聚會、一起作業與不斷對話的方式交換意見，以利里程碑會議的進行。<sup>25</sup> 而里程碑會議具有協調各伙伴的工作進度、作業方式和共同發展下一步行動方向的作用，但前提是彼此有共同的價值觀、目標以及發展成果導向的對話方式。換言之，負責伙伴關係中的成員應該為區域的未來、所面臨的挑戰共同規劃和提出解決對策。

---

<sup>25</sup> 里程碑會議是一個專案管理（project management）的術語，其功能在於檢查、評估專案的進度是否達到預期效果。

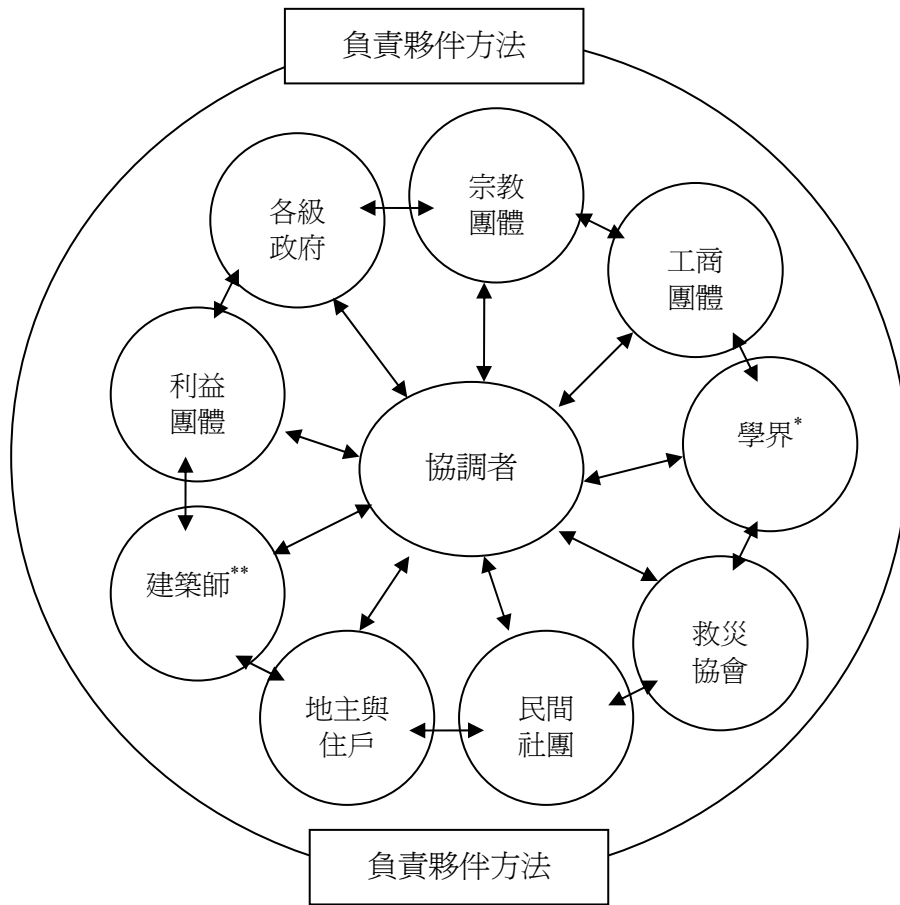




水發生時的所有可能處置措施，特別是災害防治的土地使用計畫，並從中建立基本資料圖庫和行動準則。爲了確實達到防災的目的，史塔肯堡負責伙伴往易淹水地方進行洪害防制的巡迴說明，在各地舉辦與防災有關各項活動和戶外教學，讓當地政府和民眾也都能參與整個計畫而達到防洪的目的。

該「負責伙伴關係」的核心組織是專業會議，在專業會議之下成立地區工作小組以及三個分組：資訊分組、支流分組和住宅用地分組。

負責伙伴關係都是以專案呈現，時間長短不定，或一年或三年。可針對不同的議題實施，例如社會救助、文化發展、青少年輔導或本文的防洪計畫。以負責伙伴關係進行跨域合作有很多好處：整合了專業和民主、政府和民間、理論與實務、當地和辦公室（研究室）、具有實驗性質，因此，能夠提供新的視野和解決方法，而有助於問題的正確解決。



\* 學界：包括都市計劃、土地經濟、森林經濟等相關系所。

\*\* 建築師：尚包括營造、工程、結構、律師等相關專業團體。

圖二 負責夥伴方法網絡圖，以 Starkenburg 的防洪計畫為例

資料來源：修正自 *Vernatwortungspartner. Unternehmen. Gestalten. Region* (p. 18), by Bertelsmann Stiftung, 2010, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

## 肆、台德地方政府跨域合作模式比較

根據以上台灣與德國的地方政府跨域合作分析，筆者試將台德兩國地方政府跨域合作模式製作一簡要的比較表如下，由此呈現兩國在正式與非正式合作兩方面的

合作類型。

表二 台灣與德國地方政府跨域合作模式比較表

法律 依據	非正式合作	正式合作		
		私法形式	公法形式	
			業務功能取向	轄區取向
德國的 合作類 型	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 地方首長間的經驗交流，如：首長會報</li> <li>▪ 圓桌會議</li> <li>▪ 專家論壇</li> <li>▪ 專案，如：負責伙伴關係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 責任有限公司，如：都會區公司</li> <li>▪ 上市公司</li> <li>▪ 民法合夥組織（合夥企業）</li> <li>▪ 協會</li> <li>▪ 城市網絡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 目的事業公法人</li> <li>▪ 公法協議（行政契約）</li> <li>▪ 地方工作小組</li> <li>▪ 區域規劃公法人</li> <li>▪ 城市網絡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 比鄰地方政府公法人</li> <li>▪ 區域目的事業公法人</li> <li>▪ 城市網絡</li> </ul>
台灣的 合作類 型	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 地方首長間的經驗交流，如：首長會報等</li> <li>▪ 區域合作組織，例如：北臺、中台會報等</li> <li>▪ 高屏河流域管理委員會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 責任有限公司，如：台北捷運公司、台灣農產運銷股份有限公司</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 行政契約，如：區域間都市垃圾緊急處理互助協議書</li> </ul>	

資料來源：作者整理

由上表可以看出，台灣和德國的地方政府跨域合作的差異甚大，比較顯著的差異在於：

- 一、型式的單一與多元。台灣的跨域合作模式以非正式合作為主，兼有少量的公法契約和公私協力；德國則呈現多元面貌，固然有非正式組織，也有正式組織。在涉及公權力行使的時候，成立公法人，在涉及事業經營、經濟利益的時候，成立私法人，而每一種類型，又有各種次類型。
- 二、非專業與專業。台灣的跨域合作組織因為是非正式組織，沒有專人負責，經驗無法累積。在本文中，德國的跨域合作不管是正式或非正式組織，都有自己的

- 辦公室和預算，運作才能長久，經驗才能累積、專業才能深入。
- 三、法令相對不足與法令相對完備。我國固然有地方制度法保障地方的跨域合作，但缺乏積極性誘因和強制合作選項。<sup>26</sup> 台灣雖有法卻沒用，可能因為地方制度法才剛修正通過，<sup>27</sup> 一時尚難有明顯之進展；也可能是一旦進入正式合作之後，約束多了，地方政府首長不願意。德國則除了訂有地方自治法和地方合作法之外，也在政策上鼓勵地方合作，因此能發展出各種合作類型。
- 四、財源不穩與財源穩定。台灣的四個區域合作組織都沒有固定財源，當然如果合作平台的作用只是過過場，基本上不用花太多錢，也不需要制度化。如果真要做一些事，則穩定的財源、單獨的預算是必須的。相對於台灣鬆散的跨域組織，德國的跨域合作組織既有自己的預算，公法人甚至還有規章權、任用公務員的權利。
- 五、水平合作與垂直合作。台灣的跨域合作以水平合作為主，也就是縣市層級之間的合作，而德國的跨域合作則不只是水平合作，也經常是垂直整合。例如：前述漢諾威都會區公司的組成除了四個大城市漢諾威、布倫瑞克、哥廷根以及狼堡之外，也包括邦政府和鄉鎮市公所。
- 六、封閉與開放。台灣的地方跨域合作組織基本上是地方政府們的事，而德國的地方跨域合作經常把民間力量拉進來，包括：當地民眾、非政府組織和企業界。
- 七、集權與分權。台灣的跨域合作由於沒有涉及權限轉移，因此，權力都集中在地方政府手中，而德國的跨域合作經常涉及業務的權限轉移以及合作的深化，以及因應專業化的需要，而成立了各式的公私法人，因此，地方政府的權力必須釋出，這是德國行政分權化精神的反映。
- 八、地方政府間的實質跨域合作事項有異。在台灣，主要集中在交通建設和環保事項；而德國的跨域合作組織因為非常多樣，所以，合作內容也會有差異。例

---

<sup>26</sup> 趙永茂、黃錦堂等人的研究指出：「我國地方制度法也欠缺德國式的目的事業公法人類型與權限委託委任之公法契約類型。我國法也未有出於公共福祉需要，而由上級監督機關限期相關地方自治團體簽訂協議或組成目的事業公法人之規定」。（見趙永茂、黃錦堂、呂育誠、江瑞祥、楊戊龍，2008），地方政府組織改造策略之研究，內政部民政司委託研究計畫案，第 267 頁。

<sup>27</sup> 這裡指的是 99 年 2 月 3 日修正第 21 條並增訂第 24 之 1 至 24 之 3，這些條文有利於地方跨域合作的進行，而之前條文則不利，例如：修正前的第 21 條條文：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）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」。顯然，若跨域事項需由上級業務主管統籌指揮則明顯不利於地方跨域合作之進行。

如：單一目的事業公法人只負責一項業務，而多重目的事業公法人則可擔負多項業務。在私法人方面，以卡司魯爾科技區為例，該組織致力於卡司魯爾區域的經濟促進、市場行銷、會展的參與，並舉辦各種經濟文化活動，業務內容較台灣更為清楚、明瞭、集中。

九、SNTV 與政黨比例代表制。台灣在地方層級所實施的單記非讓渡投票複數選區制（Single Non-Transferable Vote, SNTV，往往造成選人不選黨的特殊競選與投票行爲（江大樹，1992：145），使得黨紀不若個人的選區經營重要，因此，一旦鄰避問題發生，例如：焚化爐、垃圾掩埋場的興建，則當地議員往往犧牲大我（全國或全縣市的民意），成全小我（當地民意），導致跨域合作常碰到當地居民與民代的阻撓。<sup>28</sup> 相反的，德國地方議員的選制是「個人化的政黨比例代表制」（Korte, 2000: 82），因此，候選人對政黨的依賴比對選民的依賴還高。民代固然要考慮選區民意，但更要考慮國家（邦）的整體利益，否則，無法獲得黨的提名，所以，即使碰到鄰避現象，在公益的要求下，地方政府間的合作較台灣容易進行。

十、行政契約的內涵有別：相對於德國地方政府間簽訂行政契約需要上級監督機關的核可，我國地方政府間簽訂行政契約則只要報共同上級業務主管機關備查即可。另外，德國公法契約中的合作事項主要是：食品衛生管理、日用品監督和照顧退伍軍人，在我國則是垃圾處理和交通建設。

## 伍、結論與建議

### 一、我國地方政府跨域合作所面對的課題

由於缺乏經驗與配備，台灣跨域地方合作組織的運作和發展上出現很多問題。本文認為，台灣的跨域合作有下列缺失，值得各級政府重視並加以克服：

（一）缺少法制化。會報或論壇等非正式組織不應成為跨域合作的常態。非正式合

---

<sup>28</sup> 「民代基於選票的考量，若在某一地區設置垃圾處理場，便可能失去該區選民的支持，便積極介入或主導當地的抗爭事件。在每一場垃圾抗爭中，幾乎都可看到朝野民代介入的痕跡」。見：龔意琇（2002）。臺灣垃圾跨區域處理之個案研究。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。

作的功能相當有限，經常出現運作不穩、財源不確定等問題。

- (二) 政黨對立嚴重。從台灣四個區域合作組織來看，「北臺」以及「中臺會報」的成員幾乎都是國民黨籍，而「南部七縣市首長論壇」或「高高屏首長暨主管會報」或「雲嘉南區域永續發展推動委員會」的成員都是民進黨籍，換言之，不同黨籍卻要參加同一個合作組織，在目前的政治生態下很難。
- (三) 本位主義及信任基礎不足。受限於本位主義，除非有利可圖，或者來自於法規以及上級政府的強制，否則跨域合作不易形成，再加上中央集權的治理型態，造成地方政府間沒有合作的習慣和傳統。此外，地方政府彼此信任不夠，擔心主導者另有目的，地方政府的跨域合作便難以開展。
- (四) 現行法令缺乏積極性誘因進行跨域合作。雖然地方制度法第 24 條之 1 已經給了地方政府跨域合作的法源依據，但趙永茂、黃錦堂等人也指出，我國迄今地方制度法與專業法律並不精密，未引入強迫合作機制，也未規定常見合作機制的細膩制度與權限賦予（趙永茂、黃錦堂、呂育誠、江瑞祥、楊戊龍，2008：271）。另外，現行財政收支劃分法對地方政府跨域合作也沒有積極性的設計。
- (五) 對世界局勢認識不足。正當全球範圍內的區域經濟組織不斷形成、國家範圍內的區域整合不斷深化之際，台灣的地方政府仍各自為政。如此，何以侈談國際競爭力？
- (六) 棄嬰現象。當多數縣市政府都已組成區域合作組織時，卻有少數縣政府仍沒有歸屬，例如：金門、連江、澎湖、花蓮、台東。
- (七) 建設是王道的迷思。<sup>29</sup> 中央和地方普遍存有「建設是王道」的迷思，誤認建設可收買民意、促進經濟繁榮，政權可因此延續；也以爲土地開發可以徵收到更多房屋稅和地價稅，財政赤字可因此縮小。建設看似一舉數得，實際卻是後患匪淺，如：蚊子館不斷出現，<sup>30</sup> 財政赤字不減反增、貧富差距擴

---

<sup>29</sup> 作者並不反對該有的建設，但是反對未經經濟效益評估、短線操作、過多政治考量的建設工程。

<sup>30</sup> 根據行政院工程會於 2011 年 2 月 15 日所公布的「行政院活化閒置公共設施專案小組執行情形」報告（99 年 12 月），完全閒置的公共設施計有 20 處。以上見：<http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/ChtIndex.do?site=002>。又根據監察委員馬以工、李復甸、洪德旋的調查報告，臺南市海安路地下街，截至民國 98 年，臺南市海安路地下街相關工程約花費 25 點 4 億元，另用地徵收、地上物拆遷補償約 16 點 4 億元，總共花了近 42 億元，結果，完全閒置。以上見監察院監察成果調查報告，審議日期，98

大等。以致原本可以共享資源或沒有實質效益的設施，在此思維主導下倉促上路，等惡果出現的時候，再由後來的政府組成「活化閒置公共設施專案小組」，如此惡性循環。

## 二、我國地方政府跨域合作可行方向建議

針對台灣跨域合作組織所出現的問題以及未來可以努力的方向，本文謹建議如下：

### (一) 向正式組織邁進

相對於德國多樣的模式，我國的跨域合作仍侷限於非正式的縣市首長會報或區域論壇，雖然此類會報有其意義與貢獻，但不宜老是停留在非正式組織，而宜往制度化的方向推進，也就是建立法制化的組織、具有約束力的合作內容。

### (二) 解鈴還需繫鈴人—中央政府責無旁貸

地方政府間合作的前提是中央政府能夠放權，法制能夠完備、要能體認到地方政府合作對國家發展和地方建設都有益。中央除了應立法支持之外，也應從政策面、財政面支持。立法支持方面，一方面用正面立法，鼓勵跨域合作，例如立法「地方合作法」或在現有的「地方制度法」中增加「跨域合作」專章，<sup>31</sup> 不過比較好的做法還是制定地方合作法為宜，蓋地方政府間合作所涉及範圍甚廣，恐非以地方制度法之一章所能涵蓋，例如：德國巴伐利亞邦的地方合作法就有 55 個條文，裡面具體規定各類的正式合作形式。另一方面，在財政上予以支持，例如在財政收支劃分法中明文規定，凡是跨域合作之建設事項，將依重要性而得到中央政府不同等級的財政補助，乃至全額補助。在政策上，可舉辦跨域合作成果競賽選拔或成立區域合作發展基金，鼓勵跨域事業進行。

---

年 4 月 22 日，電子文件第 6 頁。[http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/Op\\_Upload/eDoc/調查報告/98/098000158980422\\_活化調查意見.pdf](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/調查報告/98/098000158980422_活化調查意見.pdf)

<sup>31</sup> 紀俊臣、李長晏等人亦主張之，見紀俊臣（2008）。台灣地方間跨域合作的課題與對策。《研習論壇月刊》，92，145-163。以及李長晏（2008）。台灣地區自治團體跨區域管理機制之探析。《研習論壇月刊》，91，123-143。



### (三) 以積極取代消極合作

目前台灣被動消極的跨域合作無法因應現代城市區域和巨型城市的挑戰。為此，台灣的地方政府應該整合力量、共同規劃、主動出擊，而非靜待核心城市的擴散來決定跨域合作的伙伴。換言之，除了傳統以地理上的比鄰、以生活圈為導向的合作之外，更可以建立以城市連結為導向的跨域合作，主動創造合作機會，提昇我國的城市競爭力。

### (四) 成立都會區公司

地方制度法第 21 條以下已經賦予了地方政府以自己之力進行跨域合作事務之權利。因此，地方政府可參考漢諾威都會區公司的模式成立類似的合作組織，以解決人力、財力不足的問題，並把學術界、企業界的力量帶入區域合作組織，賦予他們一定程度參與決策的權力，而不是只是個別學者背書的角色。

### (五) 建立網絡式上下整合的合作平台

中央政府應尊重地方政府的跨域合作自主權，另一方面，地方政府（直轄市、縣市、鄉鎮市）也應善用這項權利，而與其他地方政府進行多層次、多主體、網絡式的合作，並非只能參加一個合作平台。

### (六) 成立有獨立預算的直轄市論壇

以直轄市論壇連結台灣的五個直轄市，整合五直轄市的力量，所需經費依每個直轄市的人口數平均分攤。對外共同向世界發聲，行銷台灣，對內資源整合，不只是經濟產業，也是文化社會，更需要整合政治力量，因為政治對立是台灣發展最大的阻礙，而五直轄市長是最適合的人選，因為他們基本上可以不用碰觸到認同問題，更多的是關注民生經濟議題以取得選票。

### (七) 拋棄政策買票和建設是王道的短線作法

如前所述，中央政府的政策買票和建設是王道的思維是台灣財政惡化和地方間不需要合作的原因之一。原因不除，不合作如故。

#### (八) 在各地建立災害防救的負責伙伴關係

鑑於台灣多天災，因此，如何預防與救災乃是中央和各級政府的重責大任。而非正式組織的負責伙伴關係最適合於災害防救等類型的合作需要。一來，這是一個短期組織，運作成本低，但效果佳；二來因為把所有的利害關係人納入合作組織，如圖二，有利於災難發生時做最有效的統合；第三，善用專家和企業界的力量，可以輔助政府能力不及之處。例如，災害發生時，快遞或運輸公司可以把物流的管理觀念運用到救災，將救援物資分類，並快速分送到各災區，而不會有全部救援物資都堆積在救難中心或體育場的情形（徐重仁，2011：160），而這一部份，正是政府較為缺少的能力。

## 參考文獻

- 王福林（2007）。**地方政府跨域治理競合策略之研究—以台中縣市中部科學園區整合發展為例**。逢甲大學公共政策研究所碩士學位論文，未出版，台中。
- 台中市政府（2008）。**台中市政府公報**。台中：台中市政府。
- 江大樹（1992）。**當前民主國家選舉制度評介**。台北：業強。
- 吳庚（1992）。**行政法之理論與實用**。台北：三民書局經銷。
- 李長晏（2008）。台灣地區自治團體跨區域管理機制之探析。**研習論壇月刊**，**91**，123-143。
- 紀俊臣（2008）。台灣地方間跨域合作的課題與對策。**研習論壇月刊**，**92**，145-163。
- 徐重仁（2011）。救援宅急便 災民才有福。**天下雜誌**，**473**，160。
- 高希均（2011）。不做舊思維下的新囚徒—決策要與時俱進。**遠見雜誌**，**5**，18。
- 莊麗蘭、楊睿雲、曾淑娟（2006）。城市聯盟與國際城市組織。**研考雙月刊**，**30**（5），101-114。
- 趙永茂、黃錦堂、呂育誠、江瑞祥、楊戊龍（2008）。**地方政府組織改造策略之研究**。內政部民政司委託研究計畫案（編號：096-000000AU-601-001），未出版。
- 蕭文生（2005）。地方自治團體協力合作法制化之研究。載於劉后安（編），**民主·人權·正義—蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集**（547-564頁）。台北：元照出版社。
- 龔意琇（2002）。**臺灣垃圾跨區域處理之個案研究**。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。未出版，台北。
- 姜渝生（2008）。**96年國土規劃總顧問案**。台北市：內政部營建署市鄉規劃局。

李長晏、曾淑娟（2009）。北臺與高高屏區域聯盟治理營運之比較。臺灣民主季刊，6（2），1-60。

台北捷運公司（2011）。組織架構，2011年5月12日，取自：

<http://www.trtc.com.tw/ct.asp?xItem=1034751&ctNode=22331&mp>。

台灣農產運銷公司（2011）。台灣農產運銷公司官網，2011年5月12日，取自：

<http://www.tapmc.com.tw/>。

高雄市政府研考會（1999）。高高屏首長暨主管會報，2011年5月17日，取自：

<http://rdec.kcg.gov.tw/cooperation/cooperation.php>。

林進忠、邱敬斌、高亞玫、邱秋瑩（2009）。改進政府機關間溝通與協調作法探討—以地方政府間跨域合作為例。飛訊，85，1-15。

雲林縣政府（2011）。建立雲嘉南跨區域治理及整合平台協助 100 年度第一次首長會議，2011年5月17日，取自：<http://www.yunlin.gov.tw/newskm/index-1.asp?m1=6&m2=45&id=201104070008>。

Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung (2003). *Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe*. Hannover.: ARL.

Bertelsmann Stiftung (2010). *Vernatwortungspartner. Unternehmen. Gestalten. Region*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006). *KommKOOP-Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen-Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006*. Berlin: BMVBS.

FES (Friedrich-Ebert-Stiftung) (2008). *Interkommunale Zusammenarbeit- Handreichung für die Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Friedrich-Ebert-Stiftung (1996). Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft. Retrieved May 17, 2011, from [http://www.fes-kommunales.de/data/S\\_Kommunale\\_AG](http://www.fes-kommunales.de/data/S_Kommunale_AG).

Gern, A. (1992). *Kommunalrecht fuer Baden- Wuerttemberg* (5<sup>nd</sup> Ed.). Baden Baden: Nomos Verl Ges.

Hollbach, G. B., H. Floeting, P. Kodolitsch, R. Sander, & M. Siener (2005). *Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik* (Rep. No. Z6-10.05.05.1). Berlin: Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Korte, K. R. (2000). *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale

für politische Bildung.

- Schärfer, R. (2008). Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen: Bestandaufnahme und Bewertung aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes, Retrieved May 11, 2011, from <http://www.roland-schaefer.de/kommunal-kooperation-26-02-08.doc>.
- Verwaltungsrecht, R. (2011). Wie können sich Kommunen zusammenschließen? Retrieved May 17, 2011, from [http://www.verwaltungsrechtstratgeber.de/verwaltungsrecht/kommunalrecht/index\\_19.html](http://www.verwaltungsrechtstratgeber.de/verwaltungsrecht/kommunalrecht/index_19.html).
- Wirth, K. & Matschek, M. (2004). Interkommunale Zusammenarbeit in Österreich – Aktuelle Trends und Thesen zur weiteren Fachdiskussion. *Österreichische Gemeinde-Zeitung*, 9, 19- 25.

# Analysis on the model and case of cross-boundary cooperation among local governments between Taiwan and Germany

Ming-Te Liu, Yu-Chen Hsu<sup>\*</sup>

## Abstract

Currently there is yet little cooperation between local governments in Taiwan. Among the few cooperative efforts, most stay in the level of common manifest or symposiums with agendas limited to such as traffic and garbage disposal. In contrast, Germany is noted for its tradition in the cooperation among local governments in various ways. In this regard, Taiwan may learn and benefit a great deal from Germany. The current study conducted comparative analysis between Taiwan and Germany and proposed that a fundamental change is needed in terms of collaboration among local governments, which suggests escalating the current informal mode of cooperation to a formal level. The study also offered concrete recommendations which include: (1) encourage proactive cooperation, (2) draw up the collaboration of local governments Act and revise the allocation of fiscal revenue and expenditure Act, and (3) found Direct-controlled municipality forums, Limited liability companies from public and private sectors, national

---

\* Ming-Te Liu, Assistant Professor, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University.

Yu-Chen Hsu, Postdoctoral Researcher, Graduate Institute of Digital Learning and Education, National Taiwan University of Science and Technology.

associations of cities and municipalities, and platforms to facilitate both vertical and horizontal cooperation among governments.

**Keywords:** intergovernmental relationship, cross-boundary cooperation, local self-government, regional governance, responsible partnership