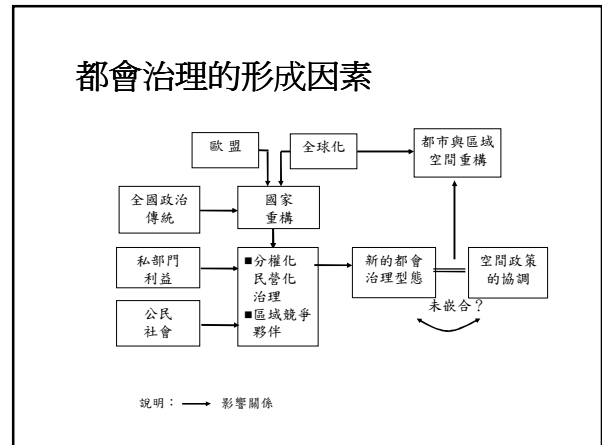


- 都會區(metropolitan area)的產生及成長是現代社會都市化進程中的一個重要特徵，也是二十一世紀世界城市化發展的主導趨勢。伴隨著全球經濟、社會人口、和資訊科技的變遷，都會區的出現不僅穿透了國家與國家之間的疆界關係、改變了中央與地方之間的互動關係，也使得城市區域空間形態與規模發生重組與變化、地方基礎設施規模和社區結構發生巨大轉型，進而對原有地方行政管理模式提出新的要求與挑戰。

### 都會治理研究的重要性

- **全球化與區域經濟整合的潮流與影響**，各國的地方政府莫不積極提升自身競爭力，以搶佔區域發展的戰略優勢地位，地方政府也不得不轉變其原來角色與功能。
- **當前公共事務的擴散性與複雜性**，逾越了以行政區劃的管轄權限，連動牽引了鄰近地域範圍，導致公共議題朝向了跨域性與跨部門化的質變。
- 地方政府面臨**財政支出日益緊縮的危機**，必須整合原本各自為政的公共服務體系，並且融入活力充沛的民間團體，以應付複雜化的棘手難題(wicked issues)。
- **地方政府之間與在地公民社會的協力整合**遂成為重要課題，讓原本單打獨鬥的地方政府，逐步朝向整合公、私部門力量的城市-區域治理體系，或稱為都會治理的機制調整。



### 都會區的界定

- 都會意指一個位居中心的主導城市(capital city)與其周遭的小區域聚落藉由運輸網絡所構成的一個經濟政治機能相互依存的地理單位，且「都會」或「區域」及「共生環境」這三個空間指涉常被交錯互用來形容一個「都市系統」(system of cities)的領域範圍，各依「範圍界定」的目的和觀點而異。

### 都會區的界定

- **國外對都會區之界定**  
都會統計區域至少包括一個人口不少於5萬的城市或者都市地區(Urbanized Area)，都會區域的總人口應不少於10萬人。一個人口在百萬以上的大都市統計區，如果區域內的某些單獨組成部分符合上述標準，則這些組成部分可被定義為主要都會統計區域，整個地區被稱為合併都會統計區域。並且，都會區域以該區域最大的中心城市或幾個主要城市名稱命名並向外延伸，地域達一縣市或數縣市不等。最大的城市所在縣市一般被稱為「中心縣市」，毗鄰縣市應該有至少一半的人口生活於最大城市周圍的都會地區。

## 都會區的界定

### ● 國內對都會區之界定

依據行政院主計處中華民國統計地區標準分類，都會區係指「在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉（稱為衛星市鎮）所共同組成之地區，且其區內人口總數達30萬人以上。」，其中，都會區內之中心都市，須具備下列三項條件：一、人口數達20萬人以上。二、居民百分之70以上居住在都市化地區內。三、就業居民百分之70以上是在本市、鎮、鄉工作。

## 都會區的分類

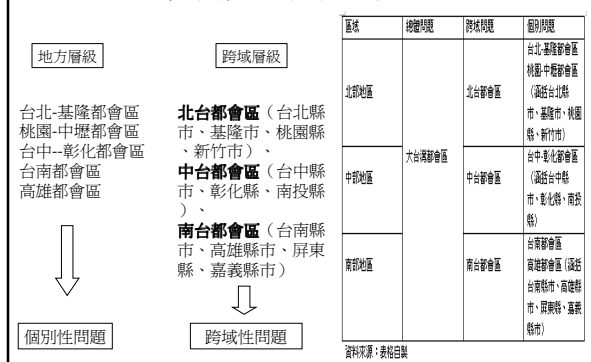
● 根據行政院主計處劃分我國縣市都市區域之方式，具有依都會區分類、依區域分類、依都市化地區分類等類型。其中，依都會區分類可劃分為五大都會區：臺北基隆大都會區、高雄大都會區、臺中彰化大都會區、桃園中壢大都會區、臺南大都會區。

### 台灣五大都會區現況概述

	台北基隆 大都會區	中壢桃園 大都會區	台中彰化 大都會區	台南 大都會區	高雄 大都會區
<b>範圍</b>	台北市、台北縣（除土城鄉、鶯歌鎮外）與基隆市。以台北市為中心都市。	復興鄉外其他桃園縣的鄉鎮市。其中中壢市與桃園市並列為中心都市。	台中縣（包含潭子鄉、大墩鄉、高日鄉、大肚鄉、龍井鄉、霧峰鄉、太平鄉、大里鄉）、台中市與彰化縣（彰化市、和美鎮、花壇鄉）。是台中市、彰化市為中心都市。	台南市、台南縣（七股鄉、安定鄉、仁德鄉、歸仁鄉、關廟鄉、永康市）與高雄縣的湖內鄉、茄寮鄉。	高雄縣（包括鳳山鄉、林園鄉、大寮鄉、大樹鄉、仁武鄉、岡山區、永安鄉、橋頭鄉、燕巢鄉、彌陀鄉、梓官鄉、橋山鎮、美濃鎮、杉林鄉）、高雄市與屏東市、麟洛鄉。高雄市為中心都市。
<b>整體特色</b>	政經中心、國際城市	國門之都、農米之鄉	金融城市	文化古都、健康城市	重工業都市、亞太營運中心、海洋首都、港灣城市
<b>科技園區</b>	南港軟體園區、內湖科技園區、台北生物醫學科技園區、光復士林科技園區（規劃中）	桃園環保科技園區、龍岡科技園區、龍門科技園區	台中科學園區、彰化國家花卉園區	台南環保科技工業園區、台南南區科技園區、台南科學園區	高雄科學園區、高雄環保科技園區、高雄生物科技園區、屏東農業生技園區

	台北基隆 大都會區	中壢桃園 大都會區	台中彰化 大都會區	台南 大都會區	高雄 大都會區
<b>交通運輸</b>	松山機場、基隆港	中正國際機場	水湳機場、台中港	台南機場、安平港、興達港	小港機場、高雄橋、興北機場
<b>觀光計畫</b>	藍色公路計畫、陽明山花季、赤珠大燈節等	桃園草花節、石門涼亭觀光節、桃園後花園、桃園花海嘉年華、泰安嘉年華、泰安嘉年華等	大地風景區開發計畫、大肚山開發計畫、市中心區開發計畫、副都心開發計畫等	鹽水蜂炮、府城國際七夕藝術節、白河蓮花皮蛋文化活動、府城觀光季、七股洋香瓜節、鹽田鳳梨竹筍節等	墾丁音樂季、海洋高樓藍色公路計畫、屏東農業嘉年華、墾丁風鈴季等
<b>對外招商</b>	台北市獎勵民間投資自治條例、台北市獎勵民間投資基金徵收基金徵收及運用自治條例、設置台北市獎勵民間投資基金等	新產業輔導政策的推行、南光三減半政策、推動民間投資參與公共建設計畫等	台中市促進民間投資自治條例、對外招商說明會、經濟發展中心第一窗口服務等	工商綜合區開發計畫、農地釋出計畫等	高層高長會經、高雄三縣市聯合招商等
<b>文化發展</b>	台北國際詩歌節、台北兒童藝術節、台北國際攝影節、台北傳統藝術季等	桃園農村文化節、桃園客家文化節、中國探礦博物館、中正航空科學館、世界警察博物館等	台中縣媽祖國際觀光文化節、彰化大佛文化季、台中文化季、霧峰鄉鎮級文化館、太平市高樓文化館等	府城媽祖文化節、孔廟文化節、台江生態文化季、國立文化資產保存研究中心暨台灣文學館等	高雄客家文化藝術季、高雄左營嘉年華、屏東農業文化季等

### 台灣都會區問題的層次化



## 全球化下台灣都會治理的壓力與困境

● 都市化是台灣地方政府發展的趨勢，都市化代表著人口高度密集、高運輸量及高商業活動，當然，都市化亦代表擁擠、污染、犯罪問題的叢生。在這樣高度的成長及變化，各國的大都市及其周遭城市所共同遭遇的問題，便形成跨越地方都市的都會問題。這裡所謂的「都會」(metropolitan)是指都市的聚合體(agglomerations)，並至少一主要大城市(prime city)及其他地理位置(geography)相連、經濟(economics)相關的次要城市或郊區政府所構成(Hamilton, 1999:5)。

- 隨著都會化現象的影響之下，以功能區域為導向的都會區域範圍超越了核心都市行政區域，因此，產生許多計畫、行政不易協調或配合體制的問題，諸如：行政協調配合、稅源爭取及財務負擔，運輸規劃及管理配合，公共設施使用計畫不協調，以及公害防治等。這些都會區問題凸顯出都會區域內各地方政府間各自為政、本位主義，極待建立一個有效率、有回應的都會治理 (metropolitan governance)，也呈現出區域之間各種功能目標調和的重要性，同時更說明台灣都會治理與區域發展課題在當前的急迫性。

- 土地管轄權的本位主義引發衝突
- 政黨屬性不同造成衝突
- 稅源和財政負擔的衝突
- 法規不明且各行其是
- 都市規劃問題
- 鄰避現象(Not in my backyard, NIMB)居民不易溝通

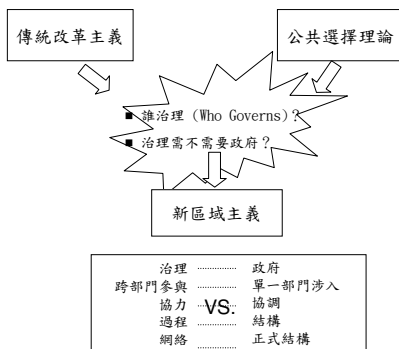
## 都會治理的內涵

- 1、跨行政轄區：轄區的跨越即是都會區域發展的基本特性，因此，都會治理體制最不同於一般行政體制，正式跨行政轄區的特性。當然跨轄區的都會問題遂成為設計都會治理機制所應優先考量的原則。
- 2、特定功能需求：都會治理體制有別於傳統科層體制之劃分，其功能需求乃是由下而上地在既有的不同地方轄區之間產生某些特定功能需求時，如交通、環保等事項，進而針對既存的特定職能需求進行體制的整合調整。對此，都會區域合作機制的設計應針對都會發展過程中衍生的特定功能問題，透過不同功能區域問題的合作機制加以解決。

## 都會治理的內涵

- 3、政策機動性：由於都會治理體制之創設乃著眼於某些特定的功能需求，因此隨著跨轄區特定功能需求的改變，都會區可做不同組織功能與型態的調整，體制運作的背後因而具有機動性的政策意涵。亦即在考量政策的機動性原則下，都會區域合作機制並非單一而是多元化、多樣式的營運型態。
- 4、自治合意性：都會治理體制乃源自於跨行政轄區之間某些問題需要共同解決，所遭遇之政策議題一般而言均屬當地所關注之地方事務，但需要的是擴大整合以共同辦理。因此，基本上仍為地方自治權限之範圍。因此，都會治理機制必需取得當地政府間、府會間及居民的認同，如此合作進行才能順暢無阻。

## 國際都會治理的理論發展



- 新區域主義  
1990年代以來，在都會治理上所興起的一股「新區域主義」運動就是傳統改革主義與公共選擇相互對話下的產物，認為在解決都會問題時競爭與合作，兩種體制應同時兼顧運用，才能有效達成治理都會區域的效果。所謂新區域主義就是要在都市政府、社區組織、企業組織、及非營利組織等之間，建立一種都會治理策略性夥伴關係(local strategic partnerships)。此種夥伴關係涉及都會區域治理上的合作 (cooperation)與協力(collaboration)。

● 傳統改革主義

主張合作（而非競爭）才能有助於統合以都會區為範圍的政府，且在單一都會政府的巨大安排架構下，更容易達成合作的結果。此種觀點乃是源自傳統政治學的論據，將都會區域視為一種有機的整體(organic whole)，採取集體主義理性途徑進行組織設計，展現在都會治理上有區域合併、多層級體制和功能聯合等策略。

● 公共選擇理論

認為競爭而非合作是促進都會區之效能、效率與回應的機制安排。此種觀點則是源自經濟學的論據，將都會區域視為多中心區域(polycentric region)，採取個人主義理性途徑來設計組織，表現在都會治理上則有複雜性網絡、契約、及政府間協議等策略。

國際都會治理的研究趨勢

- 本研究針對60 餘篇有關都會治理之文獻進行爬梳，希冀歸納出當今都會治理發展趨勢與關鍵問題之所在，再藉由「研究方法」、「研究取向」、「研究議題」、「理論選擇」與「其他」等面向之分類，找出相關文獻之特性，以確認都會治理研究的發展趨勢。

學者	年份	基礎理論	公民參與	協商過程	議事程序	權責關係	利害關係	本體論	研究主
Bevir	2006	Y	Y	Y	Y	Y			Y
Bevir & Rhodes	2001								Y
Hooghe and Marks	2008	Y	Y					Y	Y
Sager	2006							Y	
Haywood	2006	Y	Y	Y	Y	Y	Y		Y
Glanemann & Orillon	2004								
Suzuki	1998	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Wier	2004								
Erd & Slack	2004								
Miller	2001								
Thurston & Goh	2004								
Hill & Lynn & Proeller & Schedler	2005	Y	Y				Y		
Alain	1999	Y							
Paytas	2001								
Braunton and Nicholls	2008								
Harpham & Boateng	1997	Y							
Mearns & Boateng	2006								
Hill	2004								
Dijkster & Kempen	2005								
Hoch & Neuer	2005	Y							
Klein	2006	Y							
Stewart	2006	Y							
Cross	2007	Y							

- 就「研究方法」而言，大多數文章皆以文獻分析為主，再輔以比較觀點（Denters & Mossberger, 2006; Pierre, 2005）或量化之研究途徑（Paytas, 2001; Lolojih, 2001）等方式，踏尋都會治理發展趨勢與歸屬，並且，都會建構其自身之指標與配合個案研究。以本研究觀之，在60餘份文獻資料中有建構或透過經驗研究設定之模式指標中28筆資料具有建構指標，即具46%有建構指標。而34筆資料有增加具體個案，即56%有加個案。亦藉由spss12.0作資料分析處理，運用皮爾森相關係數（Pearson Correlation），針對模式建構之數據得出數值如下：

表 1-2 都會治理的研究方法

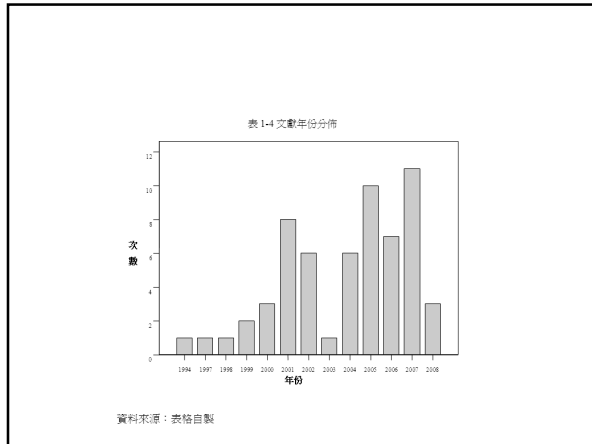
	文獻分析	量化	指標建構	個案
文獻分析	Pearson Correlation	1	-.052	-.034
	Sig. (2-tailed)		.694	.799
	N	60	60	60
量化	Pearson Correlation	-.052	1	.076
	Sig. (2-tailed)	.694		.562
	N	60	60	60
指標建構	Pearson Correlation	-.245	.076	1
	Sig. (2-tailed)	.059	.562	
	N	60	60	60
個案	Pearson Correlation	.034	.224	.107
	Sig. (2-tailed)	.799	.085	.414
	N	60	60	60

資料來源：表格自製

表 1-3 都會治理的研究取向

	政治	經濟	文化
政治	Pearson Correlation	1	-.092
	Sig. (2-tailed)		.485
	N	60	60
經濟	Pearson Correlation	-.092	1
	Sig. (2-tailed)	.485	
	N	60	60
文化	Pearson Correlation	-.065	.319(*)
	Sig. (2-tailed)	.622	.013
	N	60	60

資料來源：表格自製  
\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).



- 針對「研究議題」而言，從五方面歸納都會治理變項：
  - 第一種即聯合國人類住區規劃署（UN-HABITAT）提出的「都會善治指標」
  - 第二種即針對聯合國記事（UN Chronicle）所提出的觀點
  - 第三種根據瑞典「國際民主與選舉協助研究所」（IDEA），針對地方民主的核心概念，所提出的四個議題
  - 第四種是根據William D. Leach於2006年〈*Collaborative Public Management and Democracy*〉一文，中所提出的七個規範架構
  - 第五種為經濟合作與發展組織（OECD）界定出之都會治理的原則。

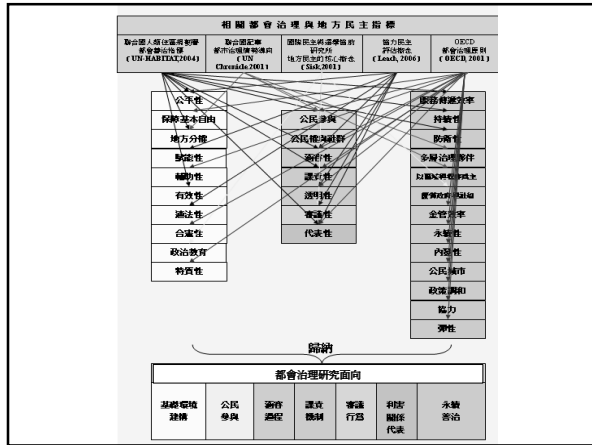


表 1-6 都會治理研究議題相關性

	基礎環境	公民參與	新行政	議政體制	利益關係	永續善治
基礎環境	1	.377(**)	.319(*)	.098	.313(*)	.381(**)
公民參與	.003	1	.269(*)	.218	.285(*)	.268(*)
新行政	.003	.003	1	.178	.335(**)	.265(*)
議政體制	.013	.028	.173	.009	.041	.007
利益關係	.003	.003	.003	1	.371(**)	.366(**)
永續善治	.197	.261(*)	.015	.155	.366(**)	1

資料來源：表格自製  
 \*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).  
 \* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

- 就「研究取向」而言，文獻資料取向偏向政治取向為主，其次為經濟取向，再次為社會文化取向，但其中亦出現有關政治社會、政治經濟，甚至是政治經濟與社會綜合類型的文章取向，可見都會治理具有多樣的面貌，倘若僅專針對政治取向研究，可能缺乏審慎行文之考量。亦藉由spss12.0作資料分析處理，運用皮爾森相關係數（Pearson Correlation），針對模式建構之數據得出數值如下：

- 就「理論選擇」而言，都會治理之研究取向大致呈現三種趨勢
  - 第一種趨勢即傳統之都市權力結構發展時期，都市權力遷移軌跡中所運用之理論模式討論，其中包含：
    - 多元主義（Hunt, 1953; Harpham & Boateng, 1997; Bevir, 2006; Beaumont and Nicholls, 2008）
    - 菁英主義（Hunt, 1953; Gissendanner, 2004; Haus Heinelt Stewart, 2004）
    - 機器成長論（Molotch, 1976; Stephens & Wikstrom, 2000）
    - 成長取向結盟（Mollenkop, 1983; pierre, 1999）
    - 都市政體理論（Stone, 1989, 2002, 2005; Gibbs & Jonas 2000）
    - 都會治理體制建立（Pierre, 1999）。

- 第二種趨勢主要發生在近年來都市研究之趨勢，有學者稱之為都市管理學者從事研究都會區問題時呈現不同概念途徑，主要包含傳統改革理論 (Dente, 1990)、公共選擇理論 (Peterson, 1981; Stephens & Wikstrom, 2000; Bevir & Rhodes, 2001)、新區域主義論 (Weir, 2004; Heywood, 2006)；但當然亦包含了許多如制度主義論 (Bever & Rhodes, 2001; Hohn & Neuer, 2005)、路徑依賴理論 (Moulaert & Martinelli & González & Swyngedouw, 2007)、多層次中心論 (Glanzmann & Grillon & Kruse & Thierstein, 2004; Keil, 2006; Denters, 2006)、新都會治理理論 (Uitermark, 2005; Keil, 2006)、新改革理論 (Lowery, 2001)，此外，亦學者認為根本無理論途徑可檢視，都市社會去有其特質性，故根本無法透過理論途徑得到答案，故僅需設計出自身事宜之治理模式即最佳之都會治理形式 (Bever & Rhodes, 2001; Pierre, 2005)。

- 第三種趨勢即配合政治學發展所形成之大第三種都會治理之研究方式，Sapotichne, & Jones & Wolf即將政治科學與都市政治置放於同一平台，討論兩者時代脈絡 (1975-2005年) 下領域與理論架構的發展，作者將主要領域分為美國政治/政治科學、都市政治/都市研究、公共政策/公共行政、國家與地方政治/聯邦主義，將理論架構分為Dahl (1961) 提出之多元主義 (pluralism)、kingdom (1995) 與Baumgartner & Jones (1993) 提出的議題設定 (agenda-setting)、Schneider, Teske & Mintrom (1995) 與Peterson (1981) 提出之公共選擇理論、Ostrom (1990) 主張之集體行動 (collective action)、Sabatier & Jenkins-smith (1993) 主張之擁護聯盟 (advocacy coalition) 以及 Stone (1989) 提出之政體分析 (regime analysis) 作交叉統計分析 (Sapochne et al., 2007: 89-90)。

表 1-7 都會治理研究的理論選擇相關性

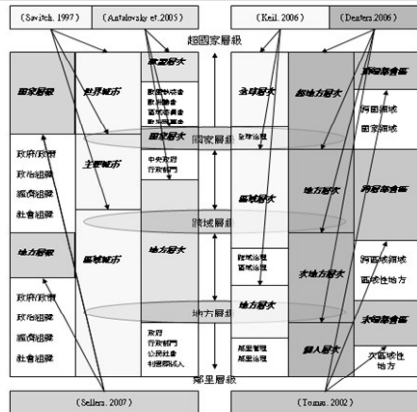
		改革機 理	都市政 體	新區域 主義	新制度 主義	公共選 擇	路徑 依賴
改革機 理	Pearson	1	.415**	-.102	-.131	-.083	-.034
	Correlation						
	Sig. (2-tailed)		.001	.436	.317	.528	.794
都市政 體	Pearson	.415**	1	-.247	-.221	.040	.166
	Correlation						
	Sig. (2-tailed)		.001	.057	.089	.762	.208
新區域 主義	Pearson	-.102	-.247	1	-.056	-.035	-.102
	Correlation						
	Sig. (2-tailed)		.436	.057	.672	.789	.436
新制度 主義	Pearson	-.131	-.221	-.056	1	.063	-.131
	Correlation						
	Sig. (2-tailed)		.317	.089	.672	.631	.317
公共選 擇	Pearson	-.083	.040	-.035	.063	1	.166
	Correlation						
	Sig. (2-tailed)		.60	.789	.631	.208	.60
路徑 依賴	Pearson	-.034	.166	-.102	-.131	.166	1
	Correlation						
	Sig. (2-tailed)		.794	.208	.436	.317	.208
	N	60	60	60	60	60	60

資料來源：樂錫自製

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

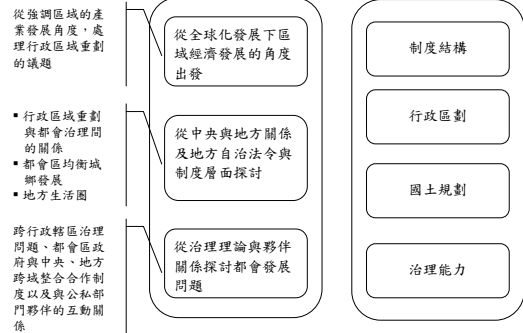
- 都會治理之發展，至目前為止亦為一種動態之過程，首先，就「研究方法」而言，偏向以質性研究並輔以個案研究或建構出治理模式為主。其次，而「研究取向」由早期的政治為主、經濟為主的主题，逐漸轉換為多取向結合，甚至轉移向都會文化等角度發展。再次，「研究議題」本文鎖定基礎環境建制、公民參與、涵容過程、課責機制、審議行為、利害關係與代表、永續善治等七個議題，在文獻中亦發現，議題彼此間呈現正相關性。此外，針對「理論選擇」而言，都會治理呈現多元之理論選擇，從早期之多元主義與菁英主義逐漸發展成機器成長論、成長取向結盟與都市政體理論，其後又拓展至新區域主義、新制度理論、多中心理論等範疇。

### 國際都會治理的研究層次

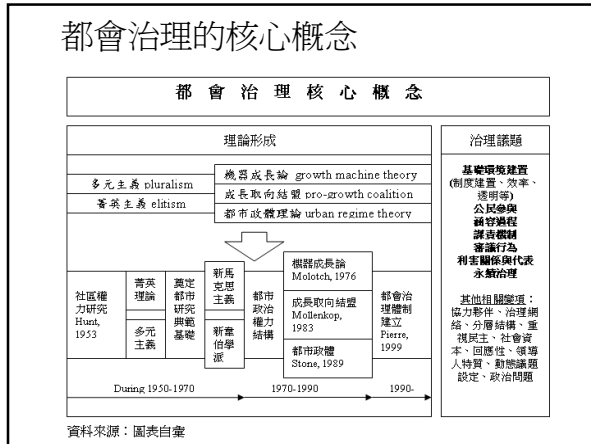


資料來源：圖表自繪

### 國內都會治理相關研究回顧



## 都會治理的核心概念



## 都會治理三個共同目標

- 1、在都會區域中結合正式與非正式的方法來提升地方政府間的合作，並透過相互協力合作使城市區域在當前全球化經濟體系中更具有競爭力。
- 2、藉由都會治理機構，應付解決都會區域因政府轄區破碎化而不受抑制發展下所產生的負面外部性問題。
- 3、透過新建立的都會治理機構，提供一個財政和減稅的方法來促進城市中心的發展，緩和與減輕市中心與郊區域發展間的差距，以便於它們能夠更有效地帶動其所屬的區域經濟。