

【專題演講】

臺灣地方間跨域合作的課題與對策

紀俊臣*

演講大綱：

壹、前言：臺灣地方間存在殊多跨域合作議題亟待積極策進

貳、臺灣地方間肇致跨域合作的成因與協力課題

一、地方間肇致跨域合作的成因

- (一) 資源分布未與行政區域合一
- (二) 行政區劃未與地方發展同步
- (三) 建設需求未與行政區劃同調
- (四) 建設應用未與地方版圖齊一

二、地方間亟待跨域治理的協力課題

- (一) 自然資源的合享
- (二) 公共設施的合用
- (三) 公用事業的合產

參、臺灣推動地方間跨域合作的問題與對策

一、推動跨域合作的問題

- (一) 法制不備
- (二) 經驗不足
- (三) 本位思維
- (四) 地方主義

二、推動跨域合作的對策

- (一) 自治前提
- (二) 契約委託
- (三) 硬體為先
- (四) 議題先行

肆、策進臺灣地方間跨域合作的積極作為與可行途徑

一、當前推展跨域合作的積極作為

- (一) 先檢討行政區劃
- (二) 先制定合作法制
- (三) 先運用權限委託
- (四) 先發展規模合作

二、當前推行跨域合作的可行途徑

- (一) 堅持區域主義
- (二) 發展區域經濟
- (三) 展現都會機制
- (四) 形塑生活圈文化

伍、結語：臺灣地方間跨域合作係地方資源共享的起始

*銘傳大學觀光事業學系與公共事務學系教授。

壹、前言：臺灣地方間存在殊多跨域合作議題亟待積極策進

臺灣係一個傾向中央集權的單一制國家¹，對於垂直間的府際權限分際，法制上已有地方制度法或其他法律的權力分配與權責分擔。但就水平間的府際權限分際，或稱地方間的政治權力的分割或分離，則因地方制度法或行政程序法之「土地管轄權」的確立，而較少受到重視。所稱「爭議」亦不多見²；反倒是因行政區劃所為人為或資源分配的限制，已成為探討跨域合作的重要地方公共議題之一。

就現行法制觀察，地方間受制於行政區劃的隔離，而致資源分配不均，或是資源不得共享，公共設施須重複投資，公用事業須獨力經營，甚至公共事務（public affairs）的職務協助可以，卻在行使公權力時不見容於合辦的可能性。對於上揭公共問題，早已成為跨域治理須要克服的地方行政問題。本研究正試圖比較根本性的探討地方跨域治理，亦期以比較積極性的協力治理思維，用以建構地方間跨域合作的新機制。

貳、臺灣地方間肇致跨域合作的成因與協力課題

臺灣是一個島國，土地面積祇有約三萬六千平方公里，在臺灣高速鐵路自2007年2月通車以來，臺灣南北已形成一日生活圈，足見地方間往來之密切，以及地方公共事務的互動性日高。唯在行政區劃長久未通盤調整的政治生態下，卻也存在殊多跨域合作的問題；更有不少推動跨域合作的障礙，須要採取必要的改造作為，始可迎接協力治理（collaboration governance）時代的來臨，並且呈現跨域治理（across-boundary governance）的地方治理模式。

一、地方間肇致跨域合作的成因

理論上，跨域合作係行政區劃限制資源共享，衍生公共議題須協同處理之必要治理過程。因之，跨域合作最佳的處理模式，就是排除需要合作治理的客觀條件，使地方能以獨立之自治模式，處理地方公共事務。基本上跨域合作是地方自治的解除條件；亦即地方自治可以在幅員重劃下，根本排除跨域合作，但除非設立城邦國家（city-state），如新加坡者，否則地方行政區劃勢必存在，從而跨域合作也就必然存在，而使跨域合作成為施行地方自治的停止條件。此種思考邏輯，正可供從事地方治理的研究者，在規劃地方自治模式的公共選擇之參考。唯在當前的政治生態下，跨域合作的存在是事實問題，包括：

（一）資源分布未與行政區域合一

臺灣各地方自治團體除金門縣因有金門高粱酒為其固有財源，而能維持高自有財源比例外，其餘地方自治團體皆有不少債務。在地方財源匱乏的情況下，各

¹ 雖然憲法第111條似有中山先生「均權主義」的政治思維遺跡，但一般憲法學者對該法條之解釋，不但不說明是「均權主義」，而且認為是易造成球員兼裁判，宜予廢止。基本上，該法應係政治權力分配的原則；也是垂直府際間權限爭議解決的機制之一。

² 地方間權限爭議較少，除因行政區劃實施58年，已有相當穩定的界線或版圖依據外，祇要係地方間的爭權標的，在地方財政普遍困難之際，已無積極爭議的必要；至消極爭議，則報端尚有些許披露。

該地方自治團體皆在尋找固定財源，但固定財源係源自於所轄資源的有效利用，而其自然資源的分布，卻未能與行政區域相結合。質言之，地方資源分布的不平均，係肇致地方財政困難的原因之一。

設若地方自治團體在所轄行政區域內，能有合理的資源分布，再加上後天的「地方財源分配」機制合理化，則地方發展必可加速度成長。此際因地方資源分布的不平均；復因行政區域的限制，導致地方財政每下愈況。地方財政不好，地方建設亦必將落後；解決之道就是採取跨域合作，避免地方建設重複投資的無謂浪費。從而推動開源節流，以不負債的財力基礎，增大地方發展經費比例，促使地方經費的不足現象，可以有效改善。因之，跨域合作的主要成因之一，就是地方資源分配不均，需要採用跨域合作，減少公共設施的重複投資，致在檢討行政區劃重劃時，即須考量資源分配不均衡的解決之道，俾有助於定奪行政區劃的重劃基架。

（二）行政區劃未與地方發展同步

以往認為行政區劃宜考量自然、人文的統一性，但過往的經驗，卻因行政區劃的長久不調整，而使地方發展已與行政區劃完全脫離；此在都會地區更加明顯。如果詳加探討和分析，甚至可以看到行政區劃是地方發展的主要障礙。然而，行政區劃的政治改造工程，綠色執政八年毫無動靜，藍色新政府在「舊人新手」³的跌跌撞撞中，尚看不到有改造的勇氣。此時此刻，地方發展係提高地方財政自主性的比較可靠方法，既然行政區劃係地方發展障礙，而行政區劃尚無重劃之可能性下，跨域合作應是比較可行的公共服務途徑之選擇。

（三）建設需求未與行政區劃同調

臺灣的經建發展快速，各項軟、硬體建設多已具已開發國家的水準，但民眾的生活品質需求永無止境，以致建設需求即一再的增加，此對地方財政的壓力自然與日俱增。地方政府面對此種建設需求，可謂窮以應付，以致爭取中央補助款，提高統籌款分配比例，竟成為當下的地方政府最重要的財政策略。事實上，地方財政的不足，應由建構穩定自有財源著手，而建構穩定的自有財源，有兩種公共選擇，其中之一的「節流」，就是減少開銷，但人民生活品質的提昇，建設又不能不為。在此政經環境下，採取跨域合作興修公共工程，以推動經濟建設，實為比較可行的作為。

其實地方間的交通網絡，在南北二高、東西快速道密集的現狀下，公共建設的興築宜以區域主義(*regionalism*)的角度設計，而且堅持優質主義(*goodliness*)；亦即不建則已，要建就要有國際水準，甚至有如 101 大樓之有世界知名度。此對地方發展始有其提高國際知名度的競爭力；亦即呈現「全球在地化」(*glocalization*)的發展潛力。此皆在跨域合作下，始有其實現的可能。

（四）建設應用未與地方版圖齊一

地方民眾需要政府投資公共設施；尤其社會教育方面的公共設施，幾乎各地方政府皆傾其有限的地方財力，從事此一類的建設，但地方政府卻每年在廢除偏

³ 馬英九政府於今(九十七)年五月二十日宣誓就職，由於任命之閣揆、副閣揆及大部分閣員，皆曾在八年前藍色執政時代擔任政務官。因之，輿論界皆稱之「舊人」，但執政以來表現尚不盡理想；尤其處理政務似嫌燥進或生疏，致有「新手」之諷。

遠地區的國民小學，此些廢校後的公共設施，政府因維修經費不貲，亦未能有效利用，竟成廢墟；此誠然是令人心酸的決策。事實上，政府對公共設施的應用，可以有新的思維，將公共設施的應用採取多核心的區域發展觀念，拋棄單一行政區劃的狹隘觀念；亦即有跨域合作的觀念，促使公共設施可以增加使用率，而減少可能的荒廢；尤其偏遠地區的廢校設施，更宜編列經費或責由民間認養，以供從事地方文化採集或展示的服務；尤可供大專學生輔導偏遠學生課業的據點。

公共設施使用成效不彰，固是臺灣公共設施最令人痛心的所在，如能有跨域合作的觀念；尤其跨域治理的新思緒，或能解決眼前的使用不力困境，而且相對亦可使該類公共設施活化，從而有效改善地方民眾的生活品質。

二、地方間亟待跨域治理的協力課題

當前的地方間公共事務跨域合作，其主要的協力課題，可分為：

（一）自然資源的合享

臺灣係多山丘少平原的地形，其最重要的水資源因水庫興建阻力大，而致年年有「水患」，更有「水旱」。每年夏秋之間，颱風來襲，水患嚴重，但颱風不來，則乾旱嚴重，都市地區更有輪流分區供水之苦⁴。事實上，興建水庫務必採取「少座大建」的原則；亦即興建大水庫，而不宜興建小水庫，使其水資源可提供多用途，而且水庫尤可以成為觀光景點。

此種自然資源共享的行政作為，將是解決地方間爭相興建公共設施的比較有效決策取向。地方間能有資源分享，而非獨享的大我政治思維，不但需要地方間跨域合作的政治理念，而且需要政府與民間的協力合作思維，始可促成合作而降低成本，且在有限的時間內完工啓用。臺北市與臺北縣在「資源共享」方面，已有長達四十年以上的經驗，此對臺北都會區的繁榮及其人民生活品質的提昇，自有其顯著的貢獻。此一資源共享經驗，正可佐證臺灣人是有資源共享的大我理念；從而顯示資源共享的跨域合作，是有其推動的可行性。

（二）公共設施的合用

如前述，臺灣各地受限於行政區域，公共設施重複投資，浪費公帑的情形屢見報端。此種不規模經濟的情形，究竟如何排除？比較符合經濟規模之考量者，即是政府興建公共設施，如大型體育館、社教中心、圖書館、博物館；甚至殯儀館、火葬場、焚化場皆可以區域功能加以設計及施築；尤其重視地方文化之整合，如此一來，該類設施可以少建卻能充分利用，而達致公共設施的合理使用。所稱公共設施的合用，是一個跨域合作的公共議題，其所涉及的問題，包括：經費的籌措、責任的分擔、管理的歸屬，在現行法律尚欠缺規定下，未來宜在地方制度法設置專章規定，抑或制定專法加以規制之。

（三）公用事業的合產

雖說「合產」(co-production)的觀念，是一個二十世紀中期即在美國積極推動的觀念，但臺灣的地方政府，似不容易接受此種降低「自治權」(autonomous

⁴ 臺北市在翡翠水庫尚未興建完成之前（即 1986 年），幾乎每年皆有分區供水的「節約用水」規定；即使是水庫興建完成，亦曾因長久水庫區不下雨，而有限定供水的輪流規定。

powers) 的自治思維，總覺得既然是地方自治團體就應有完整的「團體自治」，其可以公法人身分經營公用事業，以致在臺灣公用事業幾乎皆是公營，而且是採取公權力高度介入的「營造物」⁵型態，而不是公司化經營。直至經營不善，虧損累累，才改採公司化或民營化 (privatization)。在臺灣民營化固然是趨勢，但在物價上漲，民眾生活呈現M型社會之際，如有政府經營的公用事業，似可發揮其經濟調節的作用。因之，公用事業如能公營跨域化；亦即公用事業可由跨域政府合辦，以減少經營之最低成本，將是節省政府支出的可行作法。

公用事業固然要有成本的觀念，但在貧富懸殊的資本主義社會，如能採跨域合作，甚至與非營利組織合作，其實是比較可行的公用事業經營方式。此對受薪階級或是中低收入的廣大群眾，皆是比較可接受的行政作為⁶。地方政府如能落實公用事業的合產觀念，採用區域或市場的思維，以建構公用事業的服務領域；此服務領域必然可能超出行政區劃的限制。此時跨域治理的思維，將使辦理公用事業可以採取較為減低服務成本的方法，比如：紐約、巴黎等大城市，其地下鐵皆是不計里程的一票到底服務。此對日常上下班往返的交通支出，自可減少許多；相對而言，即可減輕受薪階級的日常生活支出，而此公用事業如跨越許多行政區域，其相關地方政府因有合產的觀念，始克達致此一跨域合作的營運功能。

參、臺灣推動地方間跨域合作的問題與對策

儘管臺灣的政治發展，已顯示地方間跨域合作的必要性，但跨域合作卻仍然存在阻力。其原因何在？究竟如何看待，始可解決該等跨域合作的困難？說明如下：

一、推動跨域合作的問題

臺灣推動跨域合作所存在的「不合作」(anti-cooperation) 現象，就是：

(一) 法制不備

由於起草地方自治法制時，似多以如何落實地方自治為前提，以致地方自治法制化後，似無法由該法制為依循推動跨域合作，而日本地方自治法在此方面的成就，值得國人重視。臺灣如能經由地方制度法之增修訂，將跨域合作的必要法制納入條文中，設能採用專章立法或專法立法體例，以充實法制之不備，將是有效排除跨域不合作的根本辦法。內政部新近的地方制度法修正案，已採列專章方式規制跨域合作，應屬較為進步之立法。

(二) 經驗不足

本文所以指摘政府相關部門對地方間跨域合作的作為「經驗不足」，係著眼於地方政府長久以來排斥跨域合作；導致跨域合作的興致缺缺。事實上，一般地

⁵ 營造物係人與物的組織體，政府為特定目的，制定特別規章，結合人與物形成的組織體，在日本、德國皆謂之「營造物」；臺灣雖有此概念，但法制上卻以「機關化」設計機制，形同介於機關與公司間的特殊組織體。

⁶ 公用事業如公共汽車、公共輪船，以至自來水、電源，皆是影響民生至鉅的公用事業，政府對價格的操作，並非以「服務成本」為唯一考量；尚有「社會成本」或「政治成本」之思慮。此係因M型社會，需要照顧的受薪階級及中低收入戶，政府要有福利服務的理念，以從事公用事業之經營。

方自治團體皆欠缺跨域合作的經驗，就以經驗較為豐富的臺北市與臺北縣而言，除捷運、公車、橋樑興築、自來水係跨域合作外，其他文化措施幾乎都各自為政，以致公共設施欠缺合理管理或有效使用的現象，仍然受到十分嚴重的批評。

基於臺北市（縣）的跨域合作經驗，可以得到如下的臺灣或臺北經驗：

- 1、域合作係排除土地管轄權的割據。
- 2、跨域合作係自治權的限縮，而非移轉。
- 3、跨域合作係自然資源的分享與公共設施的合用，甚至是公用事業的跨域經營，而非合辦。
- 4、跨域合作係地方財政匱乏的節流有效措施。
- 5、跨域合作係地方推動成本高的公用事業之最節省公共經濟投資。

（三）本位思維

任何地方自治團體固然要有本位主義（localism）的政治思維，但涉及非公權力的服務事項，就應該將「權利」（rights）或「權力」（powers）降為公益（public interest）的考量，就如通行地役權的形成。如果地方政府不能有此公益本位，而是「公法人本位」，即無從推動跨域合作，甚至可能是推動跨域合作的絆腳石。基本上，地方自治團體的相關權力機關均宜以生活圈（life cycle）或都會區（metropolitan area），以致都會鏈⁷（metropolitan chain）的思維，以發展地方建設。

（四）地方主義

地方主義常與「本位主義」視為同位語，就是因地方自治團體在推行政務時，太重視個別地域的政經利益，而忽略個別地域祇是較大或上位地域的部分地域。如果各該地方自治團體皆能有國土計畫（territorial plan）→區域計畫（regional plan）→都市計畫（urban plan）→直轄市計畫或縣（市）計畫的發展或體系概念；其在任何建設上皆可以排除過於狹隘的思維，而放大視野，並以總體主義（collectivism）為願景。當此推動跨域合作，如何排除不必要或過於短視的地方主義，固然尚需政治溝通，但中央執事人員應在作為上給地方首長有南北兼顧、東西均衡、藍綠同族、原漢同民的觀念，自然可以逐漸消弭地方主義，從而促使跨域治理之水到渠成。

二、推動跨域合作的對策

為使地方間的跨域合作，不管採用任何形式皆能合作到底，而非是合作的結果，就是不合作或是不能合作。因之，對於跨域合作的機制，應有周延的規劃與設計。以下是在規劃或設計時，須要善加斟酌或堅持的基本法則：

（一）自治前提

地方制度法第二十一條，對於地方自治事項之跨域治理，係明定「自治」，但自治下再委託他治。質言之，既然是自治事項，就應由地方自治團體自行辦理，上級或中央政府應扮演指導或統籌的角色，而不宜逕行介入，代為執行的嚴重破

⁷ 都會鏈係指都會區形成後，都會區的資源提供或市場交易平臺，係以都會相關的地方區域相結合，彼此相依相成，始可推動都會區的政經發展，社會人文的進步。

壞地方自治。此項政治理念至為重要，因在單一制國家，中央政府極可能以各種「不理性」卻「合法」或「不合憲」的方式卻「合法」的方式，侵害自治權之行使，此在跨域問題上更常發生，務必審慎為之。

（二）契約委託

就因臺灣的地方自治團體欠缺跨域合作的經驗，更無法論斷跨域治理的績效。因之，比較穩健的作法，就是在行政區劃未調整前，先以權限委託的方式，將可跨域合作的地方公共事務中的自治事項；亦即類屬自治事項的可共同辦理事項，委託專一機關辦理。蓋公共事務可由單一機關，或雙方成立專責機關辦理，卻不宜由雙方各派若干人辦理。其因責任混同，經費不明所造成的行政困擾，將是跨域合作不易合作成功的原由所在。

當前的跨域合作，如由行政契約模式，建構跨域治理經驗，將使臺灣經驗的累積更具意義。此可由臺北市與臺北縣、基隆市的水資源管理，捷運興建與經營、公車經營及垃圾處理等經驗，再移植至其他縣（市），則可以逐漸形成臺灣跨域合作的特殊經驗，有別於其他國家地方政府的跨域合作多元模式，竟致莫衷一是，無所是從。

（三）硬體為先

一般認為地方間的跨域事務，殆以硬體建設為主，此由前述之自然資源開發、公共設施興築及公用事業經營，似已透露此一特質；但由公用事業經營亦透露軟體建設亦不排除。唯就跨域合作的契約合意，則以硬體建設容易，軟體建設較有困難，此應係硬體建設有明顯且量化的計畫，可以釐清經費分攤或責任分擔的困擾所致；反之，軟體建設期程長，在公權力的運作中，不免有許多政治性考量，影響決策的作成，致使責任很難釐清，經費亦有不易精算的苦楚。

為累積跨域合作的愉快經驗，並且形成常態的行政作為，地方間似宜由硬體建設為跨域合作優先考量的自治事項。設若硬體建設已有良好的跨域合作經驗，再推廣至軟體建設的其他公共服務事項。因有之前合作的成功經驗，建立跨域處理的信心，自然可使跨域合作更為廣泛而深入。

（四）議題先行

地方間全面性的跨域合作，比較不易為民意機關所接受，彼等認為如果可以全面性跨域合作，則不如裁撤某些浪費公帑地方機關，而且可以節省組織管理成本。

事實上，公共議題可大可小，如果依循民主法治的法則，且採議題主義；即以公共議題為合作的基礎。在各方面都能接受的議題先行合作；俟有了良好的跨域合作經驗後，再擴大至其他公共事務的範疇。

肆、策進臺灣地方間跨域合作的積極作為與可行途徑

臺灣 58 年來未曾進行地方區劃的調整，以致行政重劃竟成為地方發展的債務累積。此時立論跨域合作，可由下列二方法去尋求發展方案：

一、當前推展跨域合作的積極作為

（一）先檢討行政區劃

如前述，臺灣經驗是一個反「對立」的方案選擇。但行政區劃卻是許多政治人物所忌諱的政治工程；在執行初期，必然阻力重重。因之，克服該等障礙，就是從行政區劃的啟動開始；唯有民眾已能接納行政區劃，始可推動其他跨域合作。臺灣目前的政府主管部門尚未積極規劃行政區劃，此時政府宜敦聘學者專家積極展開臺北都會區建設的規劃，而此規劃係以北北基為思慮基礎，則其發生責任不釐清的現象，將可相對減少。

（二）先制定合作法制

地方制度法起草時，正逢基隆河氾濫成災，責任歸屬不明。在檢討未來處理模式時，即思考跨域之自治事項，堅持由自治機關處理跨域合作。此項法則宜在未來增修訂地方制度法，或是制定跨域合作專法的規制原則。對於臺灣的跨域合作經驗，宜多所思索和分析；儘量使跨域治理的治理模式，成為事涉跨域合作的合作模式，以避免跨域合作的法制作業過於繁瑣，而致裹足不前或是考量繁瑣過程，而致放棄跨域合作的治理模式選擇。地方政府的行政首長一向企圖心旺盛，但在當前地方的公共事務民眾需求有增無減下，必然不容易簡化或去任務化，而致地方服務成本愈加增加，甚至說地方財政的匱乏。因之，地方間唯有建立完備的跨域合作機制，而且是簡單易行的合作機制，始可減輕公務預算的編製，企使地方財政合理化，以從事具品味或品質的公共服務作為。

（三）先運用權限委託

政府為減輕服務成本，推行公共建設「公辦民營」(BOT)，但多年來的經驗顯示，BOT的方式並不是很容易推動的公共建設，且可減輕地方財政之政府負擔的模式。事實上，政府的公共建設經費龐大，除非財力雄厚，在龐大銀行利息負擔下即可使經辦者卻步。當此不愉快的經驗中，如能改由跨域合作的權限委託方式；亦即本政府將若干與他政府有跨域合作的可能性事項，委託他政府或他政府委託本政府辦理。利用此一權限委託方式，處理跨域公共事務，除可避免民間BOT的解約或違約法律問題外，亦可相互學習，從而體驗出究竟如何政府作為，使可勝任跨域合作事務。比如，臺北縣可將其境內的輕軌捷運，委託臺北市捷運局辦理；即係因臺北市捷運局在興建捷運，不管高運量的地下鐵，或是中運量的輕軌捷運，皆有良好的服務經驗⁸，遂已成為臺北市技術輸出的案例。

（四）先發展規模合作

由於地方事務正在逐漸擴充，需要採用跨域合作，以減輕財政負擔的事項，亦恐將有增無減。面對此種政治工程的變動，過去以擴充政府組織的模式，於今檢討，實為相當不理性的組織變遷。因之，對於事務之增加，在不擴充政府組織，亦不能全數委託他政府辦理的情形下，宜採取規模合作的方式。此即合作雙方應檢視評估合作的最適規模，對於已超過負載的權限委託，應予避免，始符合規模經濟的要求。事實上，所謂規模合作，亦會因經驗的累積，而擴大合作規模，臺北市捷運局因臺北市、高雄市的經驗，而使其興建捷運的能力，不但可加速臺北

⁸ 臺北市捷運(MRT)興築過程中風風雨雨，但因過程的經驗累積及若干創新的服務措施，其已成為世界其他重要城市興建的典範之一。巴黎市第14條捷運，即採用臺北市經驗設計。此外，木柵捷運線的經驗，則是走出臺北市，臺灣其他城市最可能採用的捷運措施，此即經費負擔減輕，而且興建阻力最小者。

縣輕軌捷運的施工，尚可包括臺中市捷運的興築。捷運局已有成爲市營大型工程公司的架式；此即跨域合作成功所給予臺北市捷運局的信心所致。

二、當前推行跨域合作的可行途徑

爲使臺灣成爲推行跨域合作的典範，本研究認爲跨域合作應依下列途徑積極策進：

（一）堅持區域主義

地方間要能合作，一定有其值得合作，也可以合作的客觀條件。此即是地方間存在有互動的基礎，或是生活圈或是都會區，有其歷史文化的融合基礎；亦有其地緣發展的整合條件。在此基礎上，始可形成區域發展（regional development）的模式，運用此一發展模式的理論建構，即是區域主義。地方間因跨域合作彼此互利，而且可能產生綜效（synergy），此乃推動跨域合作的最終目標。或許認爲跨域合作所達致的效益，如能圓滿達成任務，已算計畫效益，應係附加價值（additional value）。此種相當保守的計畫作爲，固然有其依據，但就跨域合作而言，其所以推動跨域合作，本就有社會資本的累積的意圖，而此社會資本之累積，係以全區域而非個別地域，始能計算出社會資本的潛在貢獻。

（二）發展區域經濟

比較進步的都市，在區域發展上所以以核心都市（core city）或中心都市（central city）扮演協調核心或交易平臺，即著眼於區域經濟（regional economy）是都市經濟的保證。固然經濟全球化以後，都市經濟已受到全球經濟的沉重衝擊，但保護城市經濟是區域經濟而非全球經濟。臺灣新政府成立後，政府企圖拚經濟，甚至有經濟「馬上好」的口號，結果股市大跌，股民受傷慘重；至今馬政府尚不知如何振興經濟⁹。事實上，臺灣的經濟復甦，就是地方間採取跨域合作，促使區域經濟有新的榮景。當今地方政府的角色，不獨在推動地方發展，更在促動地方繁榮。

地方間跨域合作可以減輕地方財政缺口，相對就是豐富地方財政。祇有地方財政相對充裕，始有較充裕經費從事地方軟硬體建設，以改善地方居民的生活環境。地方的居民生活品質提高，始可加強消費，刺激景氣。地方活動固是充實地方居民生活，但活動帶來人潮，人潮帶來商機，區域經濟的貢獻於焉產生，而區域經濟的總和，即是國家經濟的形成。因之，地方間跨域合作，其所產生的經濟效應，可能是全國性的，大陸區域經濟一片榮景，國家經濟即有繁榮象徵，可資佐證，而其區域發展和跨域治理，均已成爲相當流通的行政概念。

（三）展現都會機制

臺灣未來的區域發展，除東部及離島外，基本上將以生活圈爲小核心都市，再複合成爲大生活圈或稱都會區的次核心都市，其中較具整合功能的直轄市型都市，如臺北、臺中及高雄等三市，皆已具各該都會區的核心都市定位。因之，對於地方間跨域合作，就以上揭三核心都市，形塑都會化之政治機制，以發展地方

⁹ 馬政府認爲振興股市或振興經濟並無萬靈丹，此說法固不無理論基礎，但在過往解決亞洲金融風暴時，祇因因應成功，卻不祇說是因應有效，而說振興有方，豈不矛盾？

建設。此不僅繁榮都會區，而且繁榮北、中、南三區域，而且可由此核心都市的都市功能或都會功能，調和區域經濟，並且呈現區域繁榮。對於如何建造或呈現都會機制，固然尚欠缺法制規制，致僅能以不成文規範運作，而少有經驗之傳承，實值得執事者積極施為，以成文去規範機制運作。

（四）形塑生活圈文化

臺灣的經濟正面臨十字路口，是中國化或臺灣化。基本上應是臺灣化為體，中國化為用，體用並進，始可克服一波波的經濟危機。此在地方政府間可以著力的，就是採取生活圈文化的經濟策略；將每一生活圈的文化生活列為地方提升生活水準的改造基點，而且將每一生活圈的文化特色，給予適當的地方行銷（local marketing），以創意產業爭取商機，從而擴大市場規模。

地方間的跨域合作，在消極面係合作經營地方公共事務，達致節流的施政目標。事實上，跨域合作的積極面，即是提昇文化素質，強化商業能力，以及活化社會互動，而形成具有「全球在地化」價值的地方特質。中國大陸若干列為世界文化遺產的古城，其在當地已成為一定範圍的生活圈，且有其特殊文化模式，不知造就多少居民的生活。事實上，此等古城已成為特殊的區域經濟，而該區域經濟是與該地文化相結合的經濟模式，臺灣至今除臺南市外，幾乎難找到此種區域經濟模式。

地方間跨域合作，形式上是不拋棄行政區劃的設置，但運作後必然是拋棄行政區劃的羈絆，而且可能導致行政區劃的重劃或是行政區域層級的上昇，此係跨域合作始料未及，卻是跨域合作的最可能結果。所謂「融化」或「漢化」，即是互動和交流的結果，而跨域合作就有上揭制度解構的功能。地方間如能善用生活圈文化的模式，推動跨域合作，不但隔閡減少，而且相容增加，更且形成本位一體。

伍、結語：臺灣地方間跨域合作係地方資源共享的起始

對於臺灣地方財政困乏，殆成為中央與地方行政首長施政的最大瓶頸，但究應如何脫離困乏，呈現榮景，卻未見執事者有從「跨域治理」的觀念紓困的主張。本研究所提出的看法，係從宏觀的觀點（macro-view）探討地方改造的可能模式，而此一模式係寧靜革命，所負出的政治成本較低，卻可因跨域治理而強化地方發展。縱使推動跨域合作，不在於上揭附加價值的形塑，但至少可以發揮資源共享，設施共用，事業共辦的減少地方財政負擔的經濟效果，從而改善地方財政體質，以迎向未來無以預判的政經或社教發展需求，實屬地方政府必須積極策進之重要思維和作為。