

縣市合併後都會永續治理對區域發展影響之問題分析

：以台中都會區為例*

李長晏**

壹、前言

二十世紀以來世界各國隨著工業快速發展與都市化的結果，大量人口密集居住於各大都市與鄰近區域，形成所謂的都會區。都會區在全球化資訊時代成爲經濟增長的引擎，掌握著經濟發展的命脈，成爲經濟和政治創新的中心，也面臨社會層面的變遷，更帶來新的挑戰。台灣也逐漸發展出數個都會區，持續擴張的都會區將帶來的日益嚴重的困境，衍生出新的挑戰，都會治理能力已成爲當前重要課題，此乃爲本文研究動機之一。

馬英九總統在競選期間，提出三都十五縣行政區劃方案構想，其目的在配合都會化發展趨勢，以及共同生活圈的考量，推動行政區域重劃，合理調整都會區的治理範疇，建構完整的行政區塊，以促進台灣各區域平衡發展，並期使台灣都市具備國際競爭能力。此一構想乃是從區域平衡發展之立場與城市國際競爭力之觀點出發，一方面依據台灣總體戰略之目標，提昇台灣各區域競爭力，以利從事產業全球化佈局和參與國際社會，另一方面基於國土規劃理念，行政區域與空間結構的整合前提下，進行都市層級的重新擘劃與建設，並推動行政、財政和區域的改造，形成有利的台灣各都會區域均衡發展。如此，馬總統的三都十五縣行政區域規劃願景，對於研究台灣都會區域治理問題更深具意義。此乃爲本文研究動之二。

然台灣各都會區域的均衡發展必然涉及區域內各縣市進行資源整合及分享，不同於跨域治理，都會治理涉及的面向包括都會區的治理、都會治理制度與結構，甚至全球化下的都會發展等。其中台中都會區的發展向來是台灣三大都會發展上最爲緩慢、最爲牛步的一區域。雖然搭上馬總統三都十五縣的行政區劃構想而順利走入台中縣市合併升格直轄市，似乎爲向來爲人所忽略的台中都會區發展帶來一線生機。但是新直轄市的產生是否對台中都會區發展溢注正面永續的效益，尙待日後評估。不過眼前所需面臨的就是新直轄若欲帶動未來台中都會區的整體發展，一方面讓都會區面對全球城市的挑戰能展現出更強的城市競爭力，另一方面處理都會區域內與區際間的均衡更能造就出永續發展的城市生命力，此時就必需掌握台中都會區目前在區域發展上的困境或有待克服的問題，這些困境或問題也許是台中縣市合併當下和未來，新直轄市能否發揮區域發展、帶動區域經

* 本篇論文感謝國立暨南國際大學「府際關係與地方治理」學術特色研究計畫經費補助

** 作者爲國立中興大學國家政策與公共事務研究所副教授，changyen@dragon.nchu.edu.tw。

濟火車頭動力的關鍵因素，此乃為本文研究目的之一。

不約而同地，美國的「都會治理」、英國的「區域治理」、歐盟的「城市區域」、以及台灣的「縣市合併」，均展現出對城市國際競爭力、以區域為基礎的政策訴求、跨部門夥伴建立的倡導及新型態合作方式的需求的迫切性與高度重視（Otgaar et al, 2008）。然這些需求的實現卻有賴各都會或各區域之間如何建構出一套用以調和經濟、社會與環境等永續發展的永續治理制度，賦予此項制度能對區域發展上的問題具有一定的工具（夥伴關係）與能力（治理能力），透過多層次協商與跨域整合方式來加以解決，此處乃為本文研究目的之二。

為回應上述研究動機與目的，本文擬針對台中都會區治理問題進行檢視，一方面主要採焦點團體法的方式，經由與縣市政府主管機關、相關領域專家學者進行焦點議題的面對面對話和討論，以釐析台中都會區治理所面臨的問題與發展方向；另一方面輔以文獻分析，歸納整理出台中都會區治理發展上的特色與課題，以期能整合出具體的研究發現。以下具體陳述本文研究問題：

- 1、從都會永續治理觀點而言，縣市合併後台中都會區域發展將面臨哪些挑戰？
- 2、從都會永續治理觀點檢視，縣市合併後台中都會區域發展將面臨哪些有待克服的難題？

貳、都會永續治理理論建構與文獻回顧

一、都會永續治理的內涵與面向

首先，「永續發展」（或稱可持續發展）的意義基本上應從永續和發展二個概念來思維。永續（sustain）一詞，源自拉丁語 *sustenerere*，意思是「維持下去」或「保持、持續提高」，就字義則有「綿延不絕」、「生生不息」之意涵。從資源與環境觀點，則有延續資源使用及保持環境完整性之意，有使自然資源永遠為人類所利用之意。發展（development）一詞，原是狹義的是指經濟領域的經濟增長，然而追求最大經濟利益，而採取損害環境的經濟增長模式，往往過度佔用地球有限的資源，危害全人類的幸福，甚至使其生存遭受威脅。以下即針對永續發展理念之發展歷程討論，並依時間序列編製表一：

表一、永續發展理念之發展歷程

1972年6月	在瑞典召開的聯合國「人類環境會議」（The human Environment）中發表「人類環境宣言」，並由「羅馬俱樂部」提出「成長的極限」報告書（The Limit to growth--A Report of club of Rome），討論及環境保育與經濟發展的永續性問題。
1980年	國際自然與自然資源保護聯盟（IUCN）、聯合國環境規劃署（UNEP）、世界野生動物基金會（WWF）三大組織提出「世界自然保育方略」（World Conservation Strategy）的報告，提出永續發展理念，但主要方向則著重於發展與保育的整合，並將保育觀念融入開發行為中。
1980年3月	聯合國大會亦向全球發出呼籲：「必須研究自然的、社會的、生態的、經濟

	的以及利用自然資源體系中的基本關係，確保全球的永續發展」。
1983 年	聯合國通過成立「世界環境與發展委員會」(World Commission on Environment and development) 針對 2000 年乃至以後年代，提出實現永續發展的長期環境對策。
1987 年 4 月	聯合國「世界環境與發展委員會」(WCED) 提出「我們共同的未來」(Our Common Future) 報告，宣導永續發展的思想及實施程序，認為永續發展應具「需要」與「限制」兩個基本觀念。此時永續發展的理念在世界各國掀起浪潮，並提出永續發展的理念：「人類有能力使開發持續下去，也能保證使之滿足當前的需要，又不致危及到下一代滿足其需求能力」。
1990 年 8 月	全球 75 個國家 130 位地方首長聚集於加拿大多倫多市簽署「多倫多宣言--世界城市及環境」(The Toronto declaration on world cities and their environment)，將永續發展觀念由過去政府中央的施政方案，落實到地方組織及人民。更說明永續發展是從政者當有的施政理念，更是一般民眾應當參與力行的課題。
1991 年	IUCN、UNEP、WWF 三大組織又共同發表「關心地球」(Caring for the earth) 報告書，將永續發展理念落實到執行的層次上，強調所謂「永續發展是生存不超過維生生態系統容受力 (Carrying Capacity) 的情況下，來改善人類的生活品質」。
1992 年 6 月	聯合國在巴西召開「地球高峰會議」(Earth Summit) 提出「里約宣言」及「21 世紀議程」(Agenda 21) 促請世界各國研擬永續發展的具體政策與計畫。
1993 年	聯合國成立永續發展委員會 (UNCSD)
1996 年	歐盟通過永續水資源利用之基本法
1996 年 6 月	聯合國在土耳其召開「城市高峰會議」，針對全球都市危機謀求可行之行動政策，以促使全球城鄉達到健康、安全、平等、永續四大目標。此即實施 21 世紀議程之「全球思考、地區行動」(Think globally, Act Locally) 之觀念，藉由都市地方性策略達到全球永續發展之目的。
1997 年 11 月	160 多個國家於日本京都召開「防止地球溫室化會議」簽訂「京都協定書」，以反映人類對地球生態改變可能產生災害的警覺，亦是促進地球環境永續發展的思考方向。

資料來源：本研究整理。

如此看來，從早期 1970 年代為了促使工業化及開發中國家對人類棲息環境加以思考，共同勾畫健康又具有生產力的環境權範圍（聯合國人類環境宣言）。爾後，1980 年代國際性環保組織提出整合發展與環境保育，將保育及永續利用之生態系統觀念融入開發過程中，以調和當代及未來世代的經濟福祉。故 1987 年亦提出永續發展之意義乃「使人類有能力使開發持續，保證滿足當代之需要，且不致危及下一代滿足其需要的能力」。認為永續發展應包括公平性、永續性及共同性原則，從社會性角度而言主張公平分配，足以滿足當代及後代人類之基本需求，從經濟角度而言，應在保護地球自然環境的基礎上持續成長，從自然生態的角度而言，主張人類與自然和諧相處。1992 年 21 世紀議程 (Agenda 21) 以全球性經濟議題、資源保育與管理、各主要團體的角色貢獻及實施方案等四部分，作為邁向 21 世紀人類執行永續發展的工作藍圖。其在序言中，明確指出：

「(今日人類責任)是整合對社會發展與環境保育的雙重關懷，以促進兩者能滿足人類基本需求、改善生活水準，且同時能以更安全方式保護與管理生態系統，而營造繁榮的未來。然而本目標達成無法依賴單一國家的努力，而是需要基於全球性的夥伴關係共同永續發展」。

在此基本認知下，永續發展的內涵係以保護生態環境和天然資源的「永續環境」和塑造人類生命品質，不斷提昇社會公平、正義與和諧的「永續社會」為基礎，發展安和樂利、民生富裕、生活富足的「永續經濟」(轉引自廖俊松編，2009：18-19)。據此，我們可以知道永續發展的焦點是集中在能確保人類生存基礎及提高生活品質的社會、經濟與環境面向上，其中包括了「三生一體」(生態、生活、生產、體制)的重要理念，包括永續生態、永續經濟、永續社會及永續制度等四個面向：

- 1、永續生態：以維持生態環境為基礎，涵蓋生態能力與景觀綠化的考量。
- 2、永續經濟：使人類有能力使開發持續，以經濟成長為基礎，亦應同時兼顧環境，而以採取損害環境的經濟增長模式，掠奪自然資源，將使人類生存遭受威脅。
- 3、永續社會：包括世代中與世代間的公平，保證滿足當代之需要，且不致危及下一代，滿足其需要的能力。
- 4、永續體制：採取政治科學中的定義，所包含的不僅是組織、也包括機制與方針，以永續發展的理念結合都會治理的觀念來說明。

藉由上述三生一體的永續發展理念，以達致環境整合 (environmental integrity)、經濟效率 (economic efficiency) 以及社會公平 (equity) 等永續發展三大目標。本文主要著重於永續制度面，針對台中縣市合併升格後台中都會區域發展如何達成永續發展與提升區域競爭力的關鍵在於建立一個永續治理的制度，藉由理論建構與問題訪談加以探討。以下先行提出都會永續治理分析架構。

二、都會永續治理理論分析架構

由於都會區域治理具有跨行政轄區的特性，其有別於傳統科層體制之劃分，往往是由下而上地針對不同地方轄區之間所產生特定功能需求(例如環保、交通)，來進行特定職能需求的體制調整。為解決都會區域的各種問題，需要區域內各級政府的通力合作。Salet、Thornly 與 Kreukels 於《都會區治理與空間規劃》(Metropolitan Governance and Spatial Planning) (2003) 一書當中，檢視歐洲主要 19 個都市－區域 (city-region)，以探究都市決策制定所做的安排和空間政策協調兩者之間的關係。其目的在於討論策略性空間規劃的觀點，在都會區的應用與促使決策作成所需要的治理安排，這兩者之間的相存關係。為了達成一項廣泛地策略性計畫，是需要許多協調的存在，這種協調有下三個面向(李長晏，2007)：

- 1、空間 (Spatial)：確保不同政策層次，從全國經由區域、都市到地方，彼

此之間是一致性的。在都市區域內的地方性政策同樣也需要加以整合。

2、功能 (Functional)：將不同土地使用與活動，整合到一種策略之中，並使其產生互動連結功能，例如住宅、交通、經濟發展、環境永續等。

3、部門 (Sectional)：將公共、私人和志願部門的意圖、資源加以連結，以極大化策略性政策的一致性和政策執行的便利性。

前述永續發展的目標的達成，則一方面有賴於地方社區經濟、環保及社會的運作配合，及另一方面整合空間、功能與部門之永續發展的都會治理體制建立。此種理念乃符應多數學者建議應由地方性之行動策略來達成全球性永續發展之目標，此即為「全球思考，地方行動」的觀念。因此，永續性都會區 (Sustainable metropolitan) 可謂是地方在因應全球永續發展與解決全球環境變遷問題時，制定都會發展策略之最終目標 (Kidokoro et al., 2008)。換言之，都會區的永續發展決策是以全面改善並提高生活品質為目的，並追求社會整體的進步。其講求的是環境與發展並重，物質與精神的協調，兼顧社會各層面的均衡，從環境、經濟及社會等三方面永續發展與協調平衡，建立一個「生態、生活、生產」並重的都市發展體系，並從都會空間、功能及部門等三面向永續制度的建立與整合，才足以促使環境資源得以永續利用，都會得以永續經營與發展。

在永續都會的內涵上，永續都會的概念絕非僅止於廢棄物妥善處理、資源再利用、下水道接管率提升等等環境保護作為，而是一種經濟發展、社會利益與環境資源的利害關係的調和。它不僅關係到都會區域發展是「誰在治理」，還要回答「為何治理」，以及「如何治理」等制度設計的問題。若從都會永續治理主體的角度觀之，此又涉及到都會治理的自主空間、治理範圍、治理能力以及治理關係等問題 (Giersig, 2008; Dembski, 2008)。而這些問題又與歐洲永續都會所強調的全方位系統、跨域整合、治理能力、有效機制等原則相互輝應，頗有異曲同工之效 (轉引自林鑑澄、胡田田等譯，2004)。是以，本文將前述二者論點加以整合，據以建構出都會永續治理理論的分析架構，主要包括：

(一) 多層次治理與都會政府自主空間

在全球化趨勢下，由於國家與國家之間的相互依賴，使得國家內部的權力向上移轉；同時又再地方化的浪潮中，由於國家紛紛採行行政與政治的分權，是以，國家內部的權力亦向下移轉。在上述雙重壓力的影響下，整個國家內部的多層次治理 (multi-level governance) 便逐漸形成。所謂多層次治理，其指涉的是在不同制度層次上各個治理系統之間協商式的交易行為。多層次治理的出現是用來彌補以層級節制或命令控制為基礎的官僚無能，所衍生出的一種重要協調工具。它是一種解放與驅逐官僚體制的方式，一方面地方政府公共服務是以議價方式來達成，而非屈服於中央政府的規定；另一方面則主張以公私交流而非由地方政府單方決定公共服務的內容。

換言之，當都會政府日益處於多層次的組織體系 (包括空間、功能、及部門) 中，從跨國性機構、國家政府、區域政府至地方政府、社區等各組織之間已環環相扣。全球競爭體系中的都會可能會結成地方或區域性的聯盟，跳過國家主權範

圍，進而追求跨國合作。都會作為一個競爭主體，其政府的權力自主性除了受制於其行政管轄範圍之外，還關係到其在政府層級中的地位和權力。都市政府的權力自主必須展現在與中央政府關係的調節中，獲得來自中央的授權和支援，同時，都會政府的治理能力又必須展現在都會空間的規劃、地方財政的平衡、公共服務的提供等。

在這樣的思維之下，面對都會區的治理問題，多層次治理強調創造一個彼此都能夠認同的理念與方式針對各種不同的議題，運用跨越空間、功能及部門的界限，以促使政策能夠發展出更多的整合途徑的重要性。

（二）跨域治理與都會空間改造

跨域治理的興起根本原因在於，全球化的浪潮和時代的發展加快了一個國家或地區的政治、經濟和社會結構的變遷，這種情況下，公共安全、環境保護、治安維護以及水資源治理等議題，已經從過去單一行政區域內的問題演變成複雜的跨區域、跨部門的公共事務。而在面對這些比較棘手的政策議題（wicked problems）時，某一行政區域政府的治理能力是有限的，必須通過府際關係（intergovernmental relations）、公私合夥（public-private partnership）以及協力夥伴（collaborative partnership）等方式，把不同區域的政府、不同的政府組織以及私部門、非政府組織和公民等整合起來建立跨域治理網絡（governance across boundaries network），以應付複雜的議題。

跨域治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。換言之，跨域治理乃涵蓋了組織單位中的跨部門；地理空間上的跨區域；跳脫公私分野的夥伴關係；以及橫跨各政策領域的專業合作，因此它是一種以同心協力和互助合作方式的跨領域、跨區域及跨部門的治理模式（林水波、李長晏，2005）。

基於上述界定，跨域治理具有以下幾種多層面的治理方式：（1）行政單位中的跨組織治理（cross-administrative organizations），即指某一公共事務必須同時由兩個或兩個以上的政府組織參與才能得以解決，可以是組織內的部門或不同組織部門之間（intra-organizational or inter-organizational）的合作治理；（2）地理空間上的跨區域治理（cross-districts），即某一公共事務需要跨越不同的行政管理轄區，導致治理權分屬不同的區域，需要不同行政區域的政府、甚至不同國家的政府之間的合作治理；（3）優勢互補上的跨部門治理（cross-sectors），即指某一公共事務的治理需要跨越政府、私部門與非政府組織的界限，充分發揮各自的優勢，形成一種夥伴關係的治理（李長晏，2007）。

其中第二種治理方式的出現乃是伴隨著都市的迅速增長帶來了許多新的形態，如城市區域的蔓延和人口的集中、相互作用交通網路的擁擠、社會差異日漸增加、環境惡化、貧困增加以及社會分化嚴重等而發展。這些新的增長也帶來的

一些新的形態使得都市管理和政府職責更加複雜化,對都市政府形成了嚴重的挑戰。從跨域治理觀點分析,對於這種新的都市形態已引發兩種截然不同的反應。一種是主張擴大行政區域,透過兼併、合併等手段,促使都市與郊區、都市與都市之間合併以擴大行政區域,這樣可以把一些問題內部化,尤其是一些區域性的問題可以得到更好的解決,但這樣容易導致行政區域越來越大;與之相反的是主張多中心,透過成立新的較小政府單位來分別承擔不同的公共服務,這些政府單位的管轄區域是可以重疊迭的,他們之間藉由一些非正式的合作關係建立,以解決區域性的公共問題。

上述兩中方式均在打破都市管轄權的限制與將不同都會空間聯繫在一起,其主要是透過不同層級行政區之間的合作機制、利益衝突協調模式的探究,以尋求解決都市在發展中如何處理群聚經濟市場優勢的同時也能避免社會不穩定和減少環境代價的兩難,以及如何解決都市中土地供給、勞動力市場和人口流動的關係,藉以確保都會發展的穩定。

(三) 治理能力與都會功能重組

就都會或城市發展而言,都會空間是都市發展的前提和基本條件。都會空間的拓展也意味著都市經濟規模的擴大、都市人口增加,這都會提高公民對都市公共服務的需求。在這個過程中,都會政府就應該擔負起整合地方資源、促進公民參與、建立合作機制的功能。而這些更新、更高的要求都是與都會治理能力的特點有密切關係。

有關都會治理能力的探討及研究,近年來逐漸成為學術界與實務者討論的焦點。所謂「治理能力」,首先從社會與政治的互動關係而言,指出治理能力本身相當具有干預的意涵,也就是有目的的主導社會與政治的互動形式(Kooniman, 1993)。這種形式包括有:各項資源獲取與管理、政策過程管理、環境感知、策略管理等能力,且這些能力的發揮乃以民主理念與價值為基礎,而非統治者或官僚所能任意宰制與主導。其次就利害關係人角度而言,治理能力與利害關係人有密切關係,利害關係人包括了企業、社區、志願團體、媒體、更高層級的政府、地方政府,要促成這些利害關係人互動必須累積相當的社會資本與信任,提供充分的地方政府運作績效資訊(Bovaird, 2002)。再者從協力治理的觀點而言,治理能力能夠促進聯合決策與行動的應用,使在協力關係中各個利害關係人之間的權利差異情況能夠受到改善與管理,並將阻力化為助力,有利於協力優勢的產生。對此協力治理能力應該要著重在策略能力、治理能力、運作能力、實務能力、社群能力等幾個不同的面向(Sullivan 和 Skelcher, 2002)。最後,治理能力也與社會資本有密切相關,當協力參與者的利益受到罔顧,或被強加本身不願意之事,都是降低社會資本的舉動。也就是說,像這樣的治理系統是結合了良好發展的市民社會、公民彼此間都能互相對話,進而發展出消息靈通的觀察者與評論家,對什麼是公共部門該做的提出看法,並以適度關懷政府為出發點去影響公共部門之作為。這些關注的問題並不只是狹隘的自我利益,而是反映對集體福利的關注所形成對話的結果。

然而，治理能力也是一種鼓勵不同的聲音和利益，確保他們能獲致資訊，並在治理過程中被授予適當的角色。它包含豐富的非營利組織，利益團體，和其他在社會中代表全部範圍的利益，以及發展專門知識和專長，藉以對治理進程做出貢獻。治理能力主要依靠治理系統中的行動者都能在依據自身之事的基礎上獨立扮演適當的角色，這將不僅有利於自身，而且對整個系統也有助益。參與者既不是被動的，也不主動面對，但仍發揮積極作用，並在形塑公眾行動上扮演適當角色。治理能力是彈性的，也就是說，它能迅速針對新情況，事件，機會和問題做出回應的，並且適應和改變它自我的程序，啓發式方法和關係都是必須的。它不斷地改善其經濟，環境和公平的績效，或減緩或扭轉不利的變遷。總而言之，治理系統處在制度不斷演變的狀態，把自我本身調整成一個彈性，可持續的系統。

至於，治理能力的提升要求在於都市政府功能的重組，其原因是：(1) 都市政府功能重組的激發因素主要來自對保持自身競爭力、保持經濟增長水準和經濟活力、穩定基本稅收的需求以及來自於其他城市和區域強有力的競爭。問題的焦點是在競爭激烈的環境條件中，都會政府如何透過在區域合作、政策協調以及政府改革等措施以保持競爭的優勢。(2) 都會政府內部的財政拮据。日益上升的市政建設成本和衰退的財政稅收使人們認識到需要改善政府的效率，減少部門的開支。以及(3) 是現代公共管理中政府職能轉變，都會政府逐漸鬆綁對經濟活動的影響和干預，它的主要職能是制定規則來因應某些社會需求。在前述都會區域多層次治理與跨域整合需求的衝擊下，都會治理能力的建力是有其必要。

(四) 夥伴關係與多元利害關係人

夥伴關係 (Partnership) 可以被界定為是跨部門之間的互動關係，而互動的目的則是為了結合彼此的努力以期達成共同的目標與願景，這種合作的互動關係連帶地產生了合超效應 (Synergy)，也就是說，與組織間彼此獨立運作相比，合作則能使更多、更好的結果被達成。夥伴關係的重要概念是協力，參與者雖維持原有的自主性，但彼此合作尋求共同的目標，共同分享價值與獎勵。經濟合作發展組織 (OECD) (2001) 主張透過夥伴關係的建立以改善治理。由於其治理等同於政府在緩解政策問題的策略能力，故改善治理意味著必須藉由集體的社會力量，來解決社會問題並滿足社會需要，改善治理也因此成為政府為促進經濟繁榮、生活品質、及生態環境改善等的策略核心。

在都會治理的過程中，無論哪一個組織都不可能擁有知識和資源等各方面足夠的能力來獨自解決一切問題，它們必須透過與其他組織交換知識和資源達到目的，實現自身利益的滿足。從資源分配的觀點視之，公部門在面臨著資源有限而使得公共財政支出日益緊縮的危機時，不能將具有競爭力的民間充沛資源納進公共服務體系裏，將使得政府在試圖尋求問題的解決對策之際，會因選擇有限進而導致既有能力不足以因應逐漸複雜化的棘手難題。同時社群意識的抬頭，公共政策制定公開透明化的呼聲下，公共事務的參與仍以公部門積極主導為前提，將不免落入侷限性與欠缺正當性的泥淖之中。對此，跨部門、跨層級夥伴關係其理論依據，係以政治經濟學以及公共選擇理論為主，所投射的焦點在於落實公民參

與、發揚住民自主精神的社區營造發展，以及整合公私部門資源的跨部門策略性合作夥伴。透過跨部門與跨層級夥伴關係的建立，用以融合都會永續發展中不同利害關係者的利益和主張，才能促成永續的經濟、社會與環境面向的整合改進。

綜合上述各項理論觀點，本文於實證研究中將根據此一理論架構，配合焦點團體訪談與次級資料，針對縣市合併後台中都會區域發展可否進行永續性治理的問題與制度加以分析。

三、台中都會區相關文獻回顧與分析

本文以歷年機關委託之研究案趨勢來探究台中都會發展議題發現，相關政府部門針對中部區域問題進行研究之研究還是以國科會研究為主，並且對於中部地區為主之相關委託研究亦較為缺乏。在規劃研究報告上，大致還是環繞在都市發展、生態與產業之研究，然而，對於台中都會區新市政中心之研究亦為近期發展之課題，分別陳述如表二：

表二、台中都會區相關研究議題

時間	研究題目	研究單位或委託單位
2008	「市地重劃與城市理性成長管理之研究-以臺中市為例	台中市政府
2006	政府部門區位評選之研究---以未來台中都會區新市政中心選址為例	行政院國家科學委員會
2005	都會區產業與都會發展之關係---以台中都會區為例	行政院國家科學委員會
2005	台中都會區生態經濟系統之結構及能價流分析之研究	行政院國家科學委員會
2000	台中都會區建設方案之研究	行政院經濟建設委員會
1998	台中都會區永續發展指標之基本研究	行政院國家科學委員會

資料來源：表格自製。

然而，如同北部、南部區域因地方政府之施政計畫，多基於個別執掌轄區之政策需要加以建設，都會區合作發展建設之法令、機制均付闕如，使得多數探討與研究之結果多未能付諸實施。迄今都會治理問題中，亦是一個待解決的關鍵性議題。此外，由於中部區域較缺乏相關政府委託報告之研究，故對於都會區之相關議程較難歸納匯整，故以下亦針對近十年來以台中都會區為主之研究進行分析（如表三）：

表三、近十年來以台中都會區為主之研究文獻

年份	作者	題名	期刊	卷期	頁數
1996/09	劉小蘭; 陳維斌	都市發展過程之研究—以台中市 為例	都市與計劃	23 卷 1 期	55-74
2000/10	中國地方自 治學會	臺中市升格為直轄市之必要性何 在?	中國地方自治	53 卷 10 期	2-2
2001/12	李永展; 陳安琪	台中都會區都市永續性之衡量— 生態足跡分析法之應用	國立臺灣大學 建築與城鄉研 究學報	10 期	1-17
2002/10	何友鋒; 王小璘; 陸建浩	台中市都市永續發展系統動態模 擬模式之研究	建築學報	41 期	107-128
2002/11	中國地方自 治學會	台中縣市合併升格直轄市應有周 延規劃	中國地方自治	55 卷 11 期	2-3
2002/12	湯京平; 吳重禮;蘇 孔志	分立政府與地方民主行政：從台 中縣「地方基層建設經費」論地 方派系與肉桶政治	中國行政評論	12 卷 1 期	37-76
2003/01	何友鋒;廖 秀蓉	台中市社會空間之研究	建築學報	42 期	11-23
2003/01	紀俊臣	臺中縣(市)合併升格直轄市之可 行性分析	中國地方自治	56 卷 1 期	4-50
2003/06	鄭明仁;柯 貴勝	縣(市)建築管理自治法規階層 體系建立之研究—以台中市為例	建築學報	43 期	13-25
2004/03	許麗惠	台中都會區零售服務業空間分佈 及變遷之研究	國立臺灣大學 建築與城鄉研 究學報	11 期	1-19
2004/09	王業立;蔡 春木	從對立到共治：台中縣地方派系 之轉變	政治科學論叢	21 期	189-215
2004/09	李素籍;徐 志輝	社區民眾運動情形調查研究-以 台中市、縣民眾為例	朝陽學報	9 期	393-407
2005/04	林良泰	台中市交通發展之對策	都市交通	20 卷 1 期	63-73
2005/10	台中市政府 交通局	台中市交通發展願景	都市交通	20 卷 3 期	75-88
2006/05	吳介英;曾 民賢	大臺中地區經濟與產業之促動與 發展	中國地方自治	59 卷 5 期	40-76
2006/05	紀俊臣	都會區產業與都會發展之關係— 以臺中都區為例	中國地方自治	59 卷 5 期	3-26
2007/11	紀俊臣	都市政治中心區位選擇與臺中市 的願景	中國地方自治	60 卷 11 期	20-35
2008/01	李長晏;曾 淑娟	台中縣市合併升格直轄市後之府 際關係重構	中國地方自治	61 卷 1 期	3-23
2008/03	黃正雄	大台中市區定位與功能之設計及 發展	中國地方自治	61 卷 3 期	22-44
2008/03	高美莉	大臺中與中臺灣縣之府際競爭合 作分析	中國地方自治	61 卷 3 期	4-21

2008/05	楊正寬	台中縣市合併升格直轄市觀光產業之規劃與行銷（上）	中國地方自治	61 卷 5 期	24-45
---------	-----	--------------------------	--------	----------	-------

資料來源：表格自製。

透過上揭文獻的分析，本文歸納出在研究台中都會發展大約有四種不同取向：即制度面、經濟面、社會面與永續環境面作探討。首先，制度面主要在探討臺中市升格為直轄市與台中縣市合併升格之應有的周延規劃，此外，相關法規之討論〈縣（市）建築管理自治法規階層體系建立之研究－以台中市為例〉與府際關係之競合亦有討論，由此可見，合併升格與府際關係之重構乃為近年來中台都會致制度面主要討論之議題。其次，經濟面主要在探討相關產業分布位置與都會區經濟與產業間影響之相關課題，亦有對升格後觀光產業發展之情形。復次，社會面則從社會空間之研究、派系政治之轉變與社區民眾運動情形的調查，亦包含交通發軔之規劃與建置。最後，以永續環境面，從早期都市發展過程到相關永續發展之模式建構，到最後設定各都會區域之定位與未來發展方針。以上四種不同取向可以整合成永續發展的觀點，而在都會永續發展的目標架構下，檢視未來台中縣市合併後台中都會區域發展，可進一步從文獻回顧中歸納出都會永續治理的基本課題、跨域問題及總體問題等三個影響面向及其各因子，以做為後續焦點團體訪談設計與分析之基礎。

（一）基本課題

1、產業發展亟待加強：台中都會區由於產業結構的變遷，導致了一級產業衰頹，台中縣亦呈現相同的趨勢；二級產業仍為台中縣之主要產業，但產業升級面臨技術資源不足的問題；三級產業因臨近台中市，在商業與服務業的發展上多為台中市的聚集效益所吸引，因此發展上遠不及台中市。

2、資源配置失衡：都會區發展集中台中市周圍地區，造成人口過度聚集，生活品質低落。由於台中市為都會中心，聚集了大量人口，且不斷的向四周台中縣的鄉、鎮、市擴大，由於人口高度集中，造成空氣污染、交通擁擠、生活品質低落等問題。且區域性公有設施過於集中於台中市，而台中縣內大型公有設施提供不足。全國性或區域性大型設施均集中都會中心，造成都會區發展不均衡的問題。此外，就台中縣之轄區而言，豐原地方生活圈之醫療設施比例，較台中及台中港地方生活圈為低，其中尤以后里、神岡一帶資源頗為缺乏。亦突顯出偏遠地區醫療設施不足。

（二）跨域問題

1、交通系統不健全：配合台中都會區多核多軸之發展型態，且為減少台中市過度發展之負擔，其路網型態需由原先之放射狀路網加強為網狀路網，並建立都會環狀快速道路系統。且因應兩岸關係之發展，及未來國際化之趨勢，提高台中都會區國際交通可及性，港口設施之加強及國際機場之興建勢在必行。為配合重大建設與都會區發展，宜及早進行各交流道特定區、高鐵烏日車站及各快速道路系統交流道之規劃。設區域性機場，其地點應選在都會區外圍。亦須健全路網系統，建立台中都會區之環狀道路系統，以因應都會區發展之需要，便於加強都

會區各核心間之聯絡。

2、在都市體系及生活圈方面：台中都會區之發展，建議以生活圈為基礎，做多軸、多核心發展。由於目前台中都會區之發展，乃是以台中市為中心，呈輻射狀發展，故其發展重心完全集中在台中市本身，再加上台中市本身之道路狹小，且發展腹地有限，加上人口、交通等大量集結，造成台中市相當之負擔，故應於都會區中採多軸多核心之發展，以減輕台中市因都會區發展集中所產生之負效應，並均衡都會區之發展。

3、在產業經濟方面：台中都會區的一級產業人口漸行減少，且台灣地區之工資高漲，面臨著國外農產品的強烈競爭，故本區農業應朝高附加價值、高科技、及高生產力之精緻及休閒農業努力。此需有相關主管機關之輔導，且有高素質人力、改良研發及產銷單位之配合，故需產官學三方面合作，且應有整體之規劃。以二級產業觀之，台中都會區之工業區呈小而分散的狀態，僅台中市及台中港特定區的工業區規模較大，且各都市計畫區內之工業區之發展狀況不良，工業發展集中在少數幾個大型工業區內，而土地使用及交通之問題。故應加強各都市計畫區內工業區之使用，及依各生活圈分配大型工業區，且各都市計畫工業區應重新加以檢討規劃並採整體開發方式，提供優良工業用地。並應提昇產業發展層級，引進高科技及低污染性工業。三級產業之發展則應配合都會區各級中心之特性，建立層級性商業服務體系，以減少對中心商業都市之依賴，並避免不必要之往返旅次。未來台中都會區產業之變遷，商業之角色將日趨重要，而台中都會區內的商業區卻呈小而分散的型態，分散在各個都市計畫區內，因應未來產業之發展趨勢，現有商業設施必不敷使用，需有區域性商業設施之設立，以利都會區商業機能之運轉與推行。

（三）整體問題：強化行政功能

為加強台中市都會核心之行政功能，及平衡台灣省各區域之發展，應考慮將部分中央或省屬機構或其所屬機構遷移至本都會區，以加強本都會區之行政功能，引導產業、人口及各項實質環境之發展。

參、台中都會區發展現況分析與縣市合併後面臨挑戰

一、都會發展現狀概述

根據縣市總體競爭力的表現來看，依歷年遠見雜誌所做的縣市競爭力調查結果來檢視。中部都會區一方面因中部科學園區之抬頭，亦與新竹科學園區互動密切，對位在其間的苗栗縣有帶動效果。另一方面，高鐵、高速公路越趨便捷，未來從台北縣市、桃園縣、新竹縣市、苗栗縣、台中縣市一路南下，科技產業連成一氣，總體競爭力也會連成一氣。

從前述表四觀之，縣市競爭力總體表現排名，台中市皆有不錯的表現。台中市是台灣中部消費大城，家戶汽車擁有數高，都市空氣比北部佳，環狀道路不斷開通，七期重劃區創造新都心，是個宜居城市。另外，以大台中為例，中科會迅

速招商之完成，未來受到交通便利的影響，將足以與南科關擬。而原先台中縣的光電產業正好藉此形成上下游齊備的產業鏈。

表四、2004~2008 年23 縣市競爭力總體表現排名前十名

年度 排名	2008	2007	2006	2005	2004
1	台北市	台北市	台北市	台北市	台北市
2	台中市	新竹市	桃園縣	新竹市	台中市
3	台北縣	桃園縣	新竹市	台中市	台北縣
4	新竹市	台北縣	台中市	桃園縣	新竹市
5	桃園縣	台中市	台北縣	台北縣	桃園縣
6	新竹縣	新竹縣	高雄市	新竹縣	新竹縣
7	台南市	高雄市	新竹縣	台中縣	台南市
8	高雄市	台南市	台南市	高雄市	高雄市
9	台中縣	嘉義市	基隆市	台南市	台中縣
10	嘉義縣	基隆市	嘉義市	嘉義市	嘉義市

資料來源：遠見雜誌，2008/7、2007/06、2006/06、2005/07、2004/07。《遠見雜誌》縣市競爭力調查以五大面向進行競爭力評等，包括經濟表現、政府效率、企業效率、基礎建設和科技指標，每一面向各有相關細項指標。以五大面向名次，合計出總體競爭力排名。計算方式沿用 IMD 公布的世界競爭力報告，先將每一細項下，每個縣市的評比值，經過標準化的過程，求其標準差值，再以加權算出每個縣市在每一類的排行榜，最後加總五大類的排行做為總表現排名。

此外，從表五遠見雜誌所做的 2008 縣市競爭力評等調查結果顯示，就經濟表現方面來看，評估項目包括平均每戶消費額和儲蓄率就業人口數和失業率等 11 項細項指標，中部縣市排名主要以台中縣市為主，亦代表台中縣市在中部區域發展之重要性。甚至台中市今年之城市競爭力排行僅次於台北市。此外，企業效率方面，評估項目包括失能傷害頻率、營運中工廠家數、營利事業銷售額等 6 項細項指標，台中市與台中縣分別排名在第三名與第六名之間。基礎建設方面，評估項目包括道路里程密度、自有住宅比率、自來水水質抽驗檢驗不合格率等 13 項細項指標，台中更蟬聯第一名之位置。科技指標與經濟表現，中部地區亦有不錯之表現。

表五、2008 年縣市競爭力調查五大面向排名表

面向 排名	政府效率	企業效率	基礎建設	科技指標	經濟表現
----------	------	------	------	------	------

1	台北市 1	台北市 2	台中市 1	台北市 2	台北市 1
2	澎湖縣 *	台北縣 1	台南市 5	新竹市 1	新竹縣 3
3	花蓮縣 4	台中市 4	嘉義市 2	台中市 3	桃園縣 7
4	台中市 20	桃園縣 3	新竹縣 6	台北縣 9	台北縣 5
5	台中縣 19	台南市 6	新竹市 4	台南市 6	新竹市 4
6	嘉義縣 2	台中縣 5	高雄市 12	高雄市 4	台中市 2
7	宜蘭縣 10	高雄市 11	桃園縣 3	桃園縣 8	高雄市 6
8	新竹縣 5	嘉義市 9	台北縣 10	嘉義市 5	台南市 9
9	基隆市 3	台南縣 7	台中縣 13	基隆市 7	嘉義市 8
10	南投縣 22	彰化縣 8	台南縣 8	台中縣 11	基隆市 10

資料來源: 遠見雜誌, 2008/07/01, pp.182-183。

說明: 縣市後之數字為去年之排名。

由這樣的地理區位觀之, 台中都會區位於台灣地理中心, 上接金融中心的台北都會區, 下接工業中心的高雄都會區, 往東可由橫貫公路到東部地區, 往西有台中港及台中國際機場為國際運輸門戶, 地理區位優越。地形高度由東向西遞減, 東為高山地區, 中為丘陵、台地、西為平原地區。地形變化成三階梯分布, 腹地廣大。

長久以來為台灣第三大都會區之一, 人口約六百萬, 中小企業群聚, 人文歷史文化悠久, 亦為台灣重要的穀倉與蔬菜產地。中部地區自然資源稟賦與歷史文化條件優良, 在中部科學園區設置招商後, 成功吸引人才的匯集。2007 年高速鐵路通車後, 烏日站已成為南北交通中點站, 另外水湳機場、中興新村、成功嶺營區等公共空間土地的釋出, 復加上兩岸三通的發展契機, 現今為中部地區空間再結構與經濟再起飛的重要節點。

故上述資料皆可看出, 中部區域發展之優勢, 亦代表台中都會區發展亦為台灣總體發展之關鍵, 故發展出自身之特色, 凸顯台中都會區之特色亦為重要的國家發展課題。

二、都會發展特色分析

近年來中部都會區域因工商業發展繁榮, 誘發的是都市發展急速加劇, 亦使都會區界線之蔓延。而台中縣市及其鄰近地區經時間之發展, 已逐漸形成相互依存的都會區域型態, 然而, 相關之都會化課題亦相映而來, 如跨越縣市行政界限範圍的課題, 永續生態環境之課題, 區域間有效的協調與整合機制亦為缺乏。是故, 研擬適當之解決辦法為因應以後之需, 實屬必要。在此即以台中為核心, 探討台中都會區的發展。

在永續發展的目標架構下, 檢視台中都會發展特色可分為永續制度、永續經濟、永續環境、永續社會等四個領域加以討論:

（一）永續制度

著眼在台中縣市升格之政府整備工作與區會都會治理相關機制之討論。台中改制直轄市之後，過去縣、市政府體制下的行政管理勢必調整，方能因應全新的挑戰。新的台中市政，無論質與量的改變將會相當大，不僅原有的市政區域範圍擴大、政經財稅資源增多，市政的繁雜度亦相對成長，民眾更將寄予高度期望；同時，在現行法制下直轄市政府之編制，無論公務人員之官職等級或是數量，均非一般縣市可比，市長之人事任命權亦隨之擴大，若能善用大幅增加之公共行政資源，未來新台中市之公共行政應可呈現全新風貌（陳立綱等，2000：139-140）。且透過區域治理相關機制設立，有助於資源之浪費與治理能力之提升。

（二）永續經濟

國民政府遷台後，台灣省政府及省議會設置於中部地區，台中市都市之發展隨著台灣省行政中心之發展，而集聚相當之政經資源而逐步地發展，且在現代的區域規劃在產業圈的概念下，中部產業圈在先天上的地緣優勢，已紮下中部都會區的發展基礎，然而後天的規劃卻未適時地配合其空間優勢，創造其產業經濟特色的特殊性，反而導致中部產業結構的紛亂。是以從區域經濟發展的層面論之，中部都會核心的建立，一則有助於其產業結構的發展，另一方面則可刺激產業圈的競爭與合作，進而成為推動我國產業轉型的另一股助力。

而中部地區長久具有機械設備業及金屬製品製造業的基礎，引此在機械製造業設備業亦或是金屬及加工業上皆有相當專業化技術之累積，再加上各式強化產業網絡與公共研發機制陸續成立。透過這些產業網路語言發機制的建立，以及相關工業長期累積之技術，應具有轉型為高科技產業發展的優勢。且中區亦具有豐厚之人力資源培育基礎，對產業人才之需求亦有幫助。

（三）永續環境

台中都會區河川分布受地形影響，均由東北流向西南，北有大甲溪，全長140.21公里，流域面積1,236平方公里，其中上游水力蘊藏量為全省之冠；南有烏溪，全長117公里，流域面積2,026平方公里，為台中縣、南投縣與彰化縣之界河，由於此二溪皆屬急流河川，其水力資源具有相當之潛力，不僅富於水力發電、灌溉，亦提供多樣性之觀光遊憩活動。

此外，亦包含多元的自然地景與低域文化、觀光資源，如備有多元之山脈、濱海與川溪等自然資源，以及歷史人文景觀，並適居住之宜人氣候。但雖台中都會區內有許多重要河川資源流經，但由於長期未受到政府單位與當地民眾重視，造成區內河川多已受到汙染，其中更有數條河川已呈現嚴重汙染的情況。

台中都會區重要河川污染圖

大安溪－中度污染	麻園頭溪－嚴重污染	梅川－嚴重污染
大甲溪－未受污染	大里溪－中度污染	柳川－嚴重污染
烏溪－嚴重污染	舊濁水溪－中度污染	綠川－嚴重污染
筏子溪－中度污染	員林大排－管制區	旱溪－中度污染

資料來源：境群國際規劃設計顧問股份有限公司，2001，《台中都會區建設方案之研究》，行政院經濟建設委員會委託研究，頁 2-7。

並且，上有受到工廠排放廢水、廢棄的污染，造成部分地區土壤重金屬含量過高；即在彰化沿海地區，由於養殖魚業長期大量超抽地下水，產生嚴重的地層下陷問題；加上 921 大地震後，地震斷層與土壤液化等問題亦一一浮現。

（四）永續社會

在實質發展下，台灣中區之各縣市已形成關係密切的都會區，大台中都會生活圈早已形成，並急速擴張中，其人口聚居和大量流動通勤者，對都會區之核心地區造成負擔，相關社會問題亦逐漸生成，諸如交通、衛生、住宅、垃圾、水資源、治安、教育等相關規劃建設工作，因問題性質跨越了既有縣市行政區域界線。因此，一直未能有效地進行整體的規劃與推動，現行台中都會區發展程度、人口規模、工商業等經濟產業發展持續進步，但現行財政資源和行政組織編制，已無法符合中部都會地區的發展需求，也承載都會區發展重任。

並且社區意識之凝聚亦為建構永續社會之重要指標，每一個區域，都可以透過民主的方式，組成自治的社區，照顧、管理、改善自己社區的環境、衛生、交通和社會治安，那麼整個都市就可以變成一個真正的城市共同體。一個大的社區，其所有居住的市民也就會產生共同意識。因此，要讓社區居民能夠自動來管理自己的社區，構成一個對成員具有約束力的社會，居民本身要具備相當強烈的社區成員意識和社區共同體意識。每一個成員，都應該有生命共同體的共識，每一個生活共同體、生命共同體。應該建立這些觀念並給社區居民，都有同樣的共識，願意積極參與，都會區生活共同體很快就可以自然形成，有關都會區環境和都會區秩序的問題也就能迎刃而解。

三、縣市合併後台中都會發展正面臨的挑戰

縣市合併後新直轄市將成為中台灣的發展核心，在區域發展上，也將可能與領導北台灣發展的台北市、以及領導南台灣發展的高雄市在擴大經濟發展與策略聯盟上產生對話；而在與周邊縣市的互動上，預期將產生競爭排擠效應，卻也可能藉由區域聯盟的運作聯合發展為重要夥伴。而這樣的影響乃突顯出新直轄市未來在帶動台中都會區整體發展時將面臨以下四種挑戰：

（一）都市全球化競爭力的需求

面對來自全球經濟的壓力與衝擊，世界各個都市都必須重新審視自己，在不斷擴張的全球體系中所扮演的角色定位，來面對全球化的衝擊。國際都市並不是取決於都市的區位環境和政治因素，而是決定於其對全球經濟不穩定特質的適應能力，以及帶領全球經濟持續成長的領導能力。台灣僅有台北市名列其中，而且在世界都市體系中已逐漸提升，但是距離主要都市及支配性的世界城市仍有相當的距離，是屬於次級的全球都市。因此，如何突破全球都市經濟的宰制及全球各都市間之聯接（networking）及整合所造成城際間競爭的衝擊，乃為新直轄市未來帶動台中都會區向上發展所要面對的重大挑戰。

（二）以區域為基礎的政策訴求

今天，治理是發生在一種由更多元中心的行動者所組構的系統中，國家較之過去已較不具主宰性。多元行動者複雜化了政策制定的過程，因為再也無任何一行動者具有排他的合法權去主導社會的變遷。未來台中都會區域發展是牽涉到許多利害相關者的主張，都會的永續發展是需要藉由結盟、聯合和妥協等方式產生。這種新式的集體行動迫使中央政府在解決問題和制定全國性政策必須考量到區域發展的利益與訴求。

（三）跨部門夥伴建立的需求

許多區域公共事務不是單一的行政轄區所能解決，像污水處理、廢物排放、公共交通和供水供電等公共事務的解決，就需要多個轄區政府的共同努力和聯合行動。這些努力和行動，使政府間關係逐漸由原先的縱向權力劃分，演變為共同承擔責任和共同解決問題的政府間，所組構而成的高度複雜合作體系。換言之，許多政策性和行政性的事務，今天不只涉及單個社區及其官員，還會導致上下左右縱橫交錯的官員或政府部門之間，正式和非正式關係的複雜網絡。在此網絡中，經常也將志願部門、非政府組織和私人部門包含在內。透過夥伴關係建立的過程，不同部門的相對優勢是以一種相互支持方式下加以開拓。

（四）新型態合作方式的需求

從區域發展均衡的角度來看，若相互競爭的縣市之間能共同從區域上與彼此的優劣勢條件中，協調出分工合作的模式，則可能訂定出較合理的區域規劃。但由於目前行政轄區的區隔，其政治上的發展卻使得與鄰近的縣市間，多以自身之發展需求與利益為思考基礎，因此在都會區域資源整合相關政策的制訂上也缺乏都會治理的觀點。加上地方政財政赤字日益累積，地方政府間又缺乏共同協商與合作發展的精神及機制，導致區域間的資源無法發揮整合之效果。因此，如何尋求新型態的合作方式成為都會永續治理的重要課題

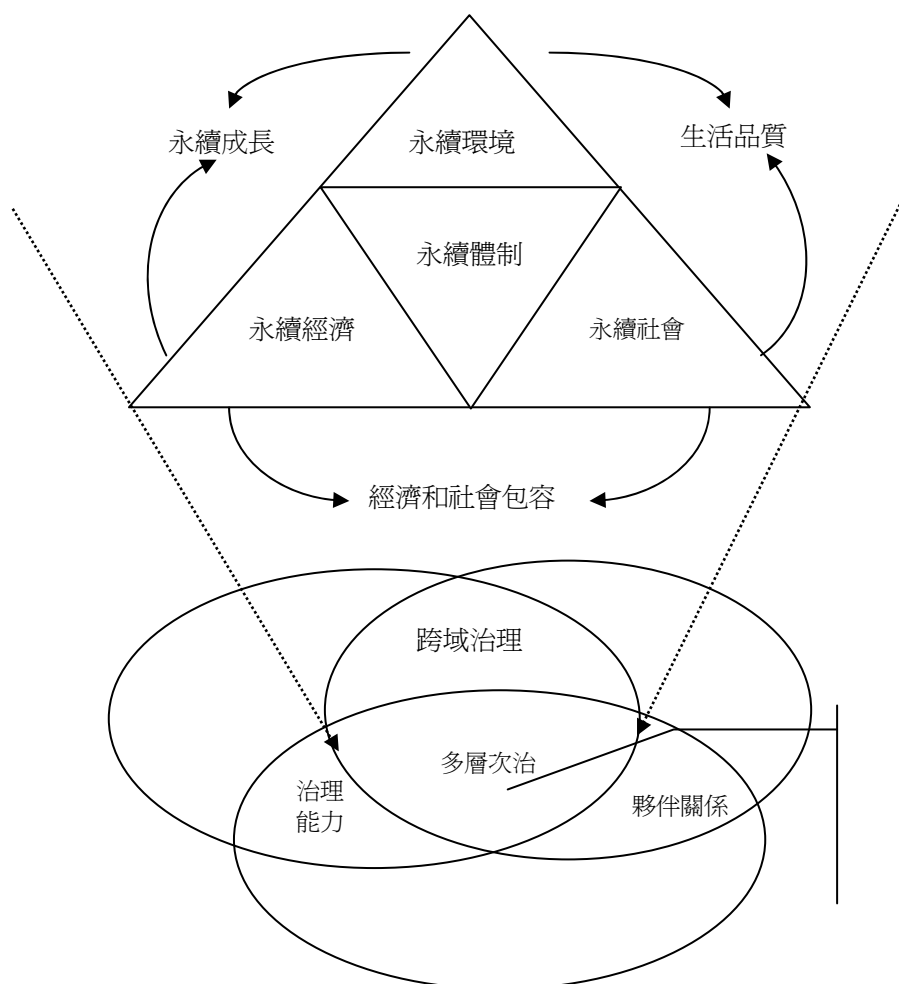
肆、研究設計與研究方法

一、研究架構

在現今全球化發展的趨勢下，各國之間已不再為固定疆界所約束，單一國家

所存在的問題經常是全球性問題的一部分，特別是在社會生活、經濟產業及生態環境面向。解決全球化環境、產業和生活所衍生之相關問題成爲國際矚目的重點，因而「永續發展 (sustainable development)」的議題開始受到各國都會政府的重視，甚至成爲全球都會治理發展的方向。本研究基於此項立論，擬採永續發展途徑的「三生一體」(即生活、生產、生態、體制)觀點，作爲都會區治理發展的架構。

基於上述論點，本研究運用前文都會永續治理理論，包括：多層次治理、跨域治理、治理能力及夥伴關係等四個分析面向作爲本文研究架構，乃立基於都會永續治理的制度，一方面必須鑲嵌在永續經濟、永續社會及永續生態等三方面的融合概念上，另一方面由於永續經濟、社會、生態的發展涉及至都會空間、部門、功能三方面的整合，因此必須透過空間夥伴、部門整合及功能協調等三種不同治理行動的整合，才能推動與落實都會區發展的永續性，詳見圖一。



圖一、研究架構

資料來源：本研究自繪。

二、研究方法

由於台中都會永續治理所遭逢的問題，在本質上兼具了區際間共同性的制度問題與區域內個別性的政策問題。基此，本文採取次級資料法（secondary data）與焦點團體法（focus group），做為資料收集與分析之依據。

（一）次級資料法

本文針對都會治理、都會區發展、都會區域整合等相關議題，蒐集國內外政府部門與學術單位的研究報告、統計資料、期刊等文獻資料，希冀藉由文獻彙整的過程，梳理都會治理的重要因素。再以上述相關的次級資料為基礎，作為研提焦點團體討論題綱的依據。

（二）焦點團體法

本文希冀藉由焦點團體法的方式，邀請對於都會治理研究具有深入了解的專家學者與機關代表，藉以獲得對於台中都會區治理問題的深入研究。參與的專家學者在本研究所擬定的討論題綱之中，由主持人引導參與者針對討論題綱進行互動式的意見對談。透過這種基於社會互動、具有彈性、表面效度高且能迅速產生結果的方式（李美華譯、Babbie 原著，1998：385），能夠將台中都會治理的所面臨的挑戰，尤其是面對縣市合併後台中都會區與其週邊縣市所構成的整體區域發展，如何帶動與提昇其城市競爭力，促進都會區域的永續發展，聚焦其脈絡以利本研究的後續分析。

三、焦點團體訪談實施

本研究在訪談對象的抽樣上，主要分為兩大階段，首先就立意抽樣形式進行訪談，而後以滾雪球抽樣的方式找出個案中其餘關鍵資訊者（見表六），並針對研究問題及研究大綱擬定下列訪談大綱（見表七）。

（一）訪談對象

在訪談對象的選擇上，分別選定台中縣、台中市、南投縣之相關官員（縣市長、局處長）與專家學者。本研究為了資料的方便分析，將訪談內容撰述為逐字稿。研究訪談對象有 13 位相關局處首長與專家學者，其依訪談順序設定編碼為 CP01、CP02、CP03、CP04、CP05、CP06、CP07、CP08、CP09、CS01、CS02、CS03、CS04。

表六、焦點團體訪談對象

編號	服務單位
CP01	南投縣政府計畫處
CP02	台中縣副縣長
CP03	台中縣民政處
CP04	台中縣政府建設處
CP05	台中市副市長

CP06	台中市民政處
CP07	台中市政府都市發展處
CP08	台中市政府都市發展處企劃發展科
CP09	台中縣沙鹿戶政事務所
CS01	國立中山大學公共事務管理研究所
CS02	國立暨南國際大學公共行政與政策學系
CS03	國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系暨政治學研究所
CS04	國立中興大學農村規劃研究所

(二) 訪談問題

本研究主軸聚焦於「縣市合併對台中都會區域發展影響的都會永續治理問題」，故訪談內容，即針對台中都會永續治理所需面對的都會問題、制度結構、多層次治理、跨域治理、治理能力及夥伴關係等面向討論，詳見表七。

表七、訪談面向與問題

都會永續治理面向	永續制度屬性	概念化	訪談提綱
都會問題	×	區域內個別發展與區際間整體發展的問題	台中都會區治理面對的問題(包括區域內個別發展與區際間整體發展)有哪些？
制度結構	×	制度結構的困境與調整	現行台中都會治理在制度結構上存在的困境？欲解決都會治理制度結構的問題，台中都會區與中央政府在法制面、組織面、執行面上必須面臨什麼樣的調整與變革？
多層次治理	空間夥伴	區域政策與全球競合辦理國際交流活動與參與加入國際組織運作	在國際參與以及外交政策上，除了締結姐妹市與辦理國際交流活動外，您是否贊成新直轄市應更積極正式地加入國際組織運作？為什麼？
跨域治理	部門協力	周邊縣市的衝突與合作區域合作模式	新直轄市如果因為各方資源流入而產生磁吸效應，將可能對周邊縣市（如彰化、南投、雲林）產生排擠效果，您的看法如何？一旦資源流入，在配置上，您認為應先促進轄區

		建立	內的均衡發展還是先擴大與轄區外的縣市合作？ 在區域治理的部份，我們可以觀察到北台與高高屏區域聯盟的運作逐漸形成了良好的區域合作模式，您認為未來新直轄市是否應更積極發起中台灣區域聯盟的成立，建立中部縣市之間的穩定合作關係？
治理能力	功能協調	機關業務協調與部門功能的整合	您認為一旦合併升格後，新直轄市在組織結構與業務功能調整上會遇到哪些問題？有哪些可行的調整策略或調整原則？在調整後如何讓原先來自不同縣市政府的人員很快地融合、增加認同感？ 為因應台中縣市合併，未來台中都會區應具備哪些治理能力？
夥伴關係	政策工具	區域夥伴建立對區域發展的效益	您認為合併升格後，直轄市長將可列席行政院院會，對台中都會區的發展會有重要的助益嗎？直轄市與中央的關係會更接近實質的夥伴關係嗎？

伍、縣市合併後下台中都會區域發展的問題分析

本文運用前述永續治理的觀點擬對台中都會治理問題的做一個檢視，透過焦點團體訪談方式，希冀從在各位學者專家的一些意見，作為歸納台中都會區發展之問題。如同本文所述之六個主題層次進行訪談，首先，即反映問題的迫切性，都會區治理會面臨哪些問題。其次，為有沒有必要成立一個區域政府，還是維持目前那種鬆散的結盟方式，還是有其他的一些方向，這是不是一個議題，如果是一個議題的話，那可能討論的方向有哪些？即有關制度結構之問題。最後有關於都會區永續治理制度所涉及的制度結構、多層次治理、跨域治理、治理能力及夥伴關係等五面向的問題加以分析，藉以瞭解影響縣市合併後台中都會永續發展的可能因素。

一、多層次治理

在多層次治理方面，台中都會治理面臨之問題包括：在地特色之發展、區域內施政建設的平衡性、區域政策，以及如何強化全球競合政策等，茲析論如下：

1、在地特色之發展：在全球化趨勢潮流之下，在地化特色之發展亦越趨重要。由於在一個都會區位內，都會區內之縣市亦須發展出自身之區域定位與特色，一方面強化自身之競爭力，另一方面亦避免被邊緣化之危機。

……這是全球化跟在地化的過程裡面一個最重要的問題就是說，我們在

地的特色是甚麼?我們有沒有很努力的去把在地的特色發展出來，使得我們的人民從一般的社會的運作邏輯的認知，到政府的這些領導人或者是政治菁英、社會菁英，他們都有去認知不同的台灣社會的有趣的在地文化，然後去強化這個在地文化特質，我覺得這是最重要的議題（CS04）

2、區域內施政建設的平衡性：台中縣市合併後，行政管轄範圍擴大，山地和城市區域的建設將形成很大的差距，未來將面臨了究竟應採「均衡城鄉發展」或以「成本效益」為施政依據，將成為治理上的重要的課題，因此，在合併升格協調中，台中縣的和平鄉納不納入也是協商重點。在台中市的立場認為，建設的差異所形成的投資報酬不相稱的情況是不被肯定的，而台中縣則以水源所在，確保和平鄉（大甲溪水源地）存在的價值：

台中縣幅員非常大，單一個和平鄉就比彰化縣大，如果變成一個大台中的直轄市的話，可能會鞭長莫及，甚至於在比較偏遠的鄉鎮，可能會投入非常多的建設經費，比如說一些土石流的地區政府可能要花費幾十億，那幾十億對台中市來講可以開好多條道路，因此建設上的差距可能會導至觀念上的不一致（CP05）。

他們認為和平不是一個大都市（metropolitan）該有的，那這也很奇怪，LA比半個台灣大很多，洛杉磯也有山，所以我認為這種思維是沒有看清楚世界，或沒有跳出來看整個環境的思維，…都會聚落真正就是水在哪裡才有可能建立一個都市，古人逐水草而居，今人所謂的都市建築，都市架構，都市其實真正是水，沒有水都不可能真正成為一個都市的啦！…如果台中縣台中市持續要用分家的態度來看，光水這件事就可以不合作，不合作的情況下，對台中市民有好處嗎？（CP02）

3、區域政策：在全球化與兩岸互動連結關係的開展上，台灣主要經濟圈的境外連結，在功能上北部由於生產技術性與商務及金融服務的跨國流動連結，成為「空港型」境外轉運經貿連結；南部由於能源、產業原物料進出口與國際轉運商務，成為「海港型」境外轉運經貿連結。而中部則由於連結設施機能以及區域經濟專業化，不似南北明顯多元，在台灣的全台與兩岸連結上，處於弱勢地位（周志龍，2003）。而且以目前台中縣市的行政格局，在區域政策的發展上受到發展規模限制、公共建設不足以支持發展政策的問題。以產業政策來看，受訪者也表示：

現在有很多產業要進來我們沒有土地給他，…現在招商遇到一個阻力，因為招商時他們都會問到兩件事情，一個是你們有沒有國際機場？一個國際海港，目前台中市沒有嘛（CP06）

因此，台中縣市合併升格後，應將區域發展政策納入重要的施政考量，以新直轄市成為中台灣區域發展的引力核心，創造出區域經濟上優勢，並且與鄰近週邊縣市建構新的產業互動網絡，促進產業區域間流動。

4、全球競合政策：在全球化架構下，地方治理強調「網絡」、「多核心」、「多層次」的概念。不再只侷限於國家內部政府或其他部門間的關係，而是向上跨越出國家的疆界，與國際行動者產生密切的互動（孫同文，林玉雯，2007）。而目前由於中央對直轄市的授權不夠，以及組織規模問題，台中縣市要加入正式國際組織的機會並不大，相對地限制了全球開展競爭的優勢。雖然台中縣近年與日本鳥取縣以梨穗採購開始發展的農業交流以及其他擴展到其他面向交流，台中市更積極參與國際組織，推動城市外交，然而在國際參與上仍然受到先天城市規模不足的限制，受訪者在訪談中也反應出這樣的問題：

這個是個好問題，第一個面向是自己的面向，如果你是 163 平方公里，你要去參加什麼國際組織，人家都覺得你怪怪的，因為現在潮流是 mega city 還不是 metropolitan，怎麼會有一個 township 要來參加組織…。另一段還牽涉到中央政府，因為比方說近年沒有縣市在和別人締結姐妹縣市，因為外交部並沒有准許你締結姐妹縣市，…，地方政府間要和其他國家地方政府締結姐妹市，必須報外交部核准後才能辦（CP02）。

因為我們（台中市）現在不是直轄市，因此在國際上的評比都不會被列入，譬如說城市競爭力、英國經濟學人每年對適合居住城市的評比，亞洲周刊最適合居住城市的評比。有些地方如果你是直轄市較有機會與其他城市結盟，甚至結為姐妹市都有可能，因為不是直轄市，我們找到姐妹是差不多都是低一級的，在美國、日本、韓國大概只能找到一二十萬人的城市，要找到百萬人口的城市做姐妹市，基本上是有困難的。這幾年姐妹是有增加，但增加的都不是很強的區域，我們最想擴展日本與歐洲的關係，但都沒有姐妹市，這當然也與外交部的推動有關係（CP05）。

然而，在全球的競爭趨勢上，國際參與是很重要的一部份，「城市必須在國際間偉大，她才會偉大」（CP02）。因此，合併兩縣市如何透過參與國際組織運作的經驗交流，更高程度地經營新直轄市成為國際網絡上的重要節點，擴增網絡建構的合作廣度，也是未來在全球發展政策上必須考量的課題。

二、跨域治理

在跨域問題方面，中部都會治理面臨之問題包括：現有跨域協調機制、該機制發揮的功能，以及如何強化未來協調機制的運作等，茲分述如下：

1、割裂的治理：都會區治理的困境在於現有行政區劃，不符地方人民生活圈之現實。現有行政區劃過於零碎、規模經濟不足，以及資源有限和相互競逐，

影響地方治理能力的有效發揮。因此，治本之道在於合理化行政區域的範疇。

我們今天的縣市劃分的確是過度的零碎啦！…就是過去那種過度零碎的行政區域劃分，所造成的成本為何？…從這個部分來去推導說，恐怕我們必須要去考量縣市合併的問題。就是重新規劃我們的區域。（CS01）

2、地域間本位主義濃厚，影響都會治理之運行：前述割裂的治理意指制度安排不當，導致地方行政機關之間欠缺合作意願。不過值得注意的是，行政區劃不當，不僅影響地方行政機關的合作意願，即便行政機關彼此間達成合作默契，此等協議內容還必須取得地方立法機關的同意，往往地方民意代表站在地域立場，很容易出現本位主義的堅持。

區域間本位主義之觀念應剔除，對於縣市之發展特色應依地方之特性區發展，並且要思考需求與能力，以避免資源之浪費。並且在進行跨域治理能力建構時，因先將整體利益置放於前，而不是僅以自身之地方利益思考，造成跨域能力執行之缺失或不完善。

……可是因為本位主義，每個縣市的本位主義，大家都要科學園區，每個縣市都要故宮博物院，可是哪有那麼多的資源可以做分配啦！所以我們要去思考公共設施在區域裡面要怎麼去做分配……（CS01）

雖然市長覺得這個想法很對，但是他在議會行得通嘛？行不通！所以這邊太多的本位沒有辦法去打破。所以導致我們很多事務性的協商根本就沒辦法產生根本的效果。所以政策的規劃，都市的規劃，財務的運用，財政的困境，還是沒有辦法解決。（CS01）

中部幾個縣市有策略聯盟，事實上那都是首長在談…有的政策問題首長根本沒有辦法做決定，為什麼？因為還有議會和民意的壓力啊！地方首長怎麼敢去做政策決定？！（CP01）

……那我們地方政府就覺得要談到所謂的地方治理我覺得還有一段路，那然這個談回來就有點本位主義了，……我是以市政府跟縣政府的這個立場，所以比如說我們目前就在談鐵路高架，台中市跟豐原到烏日這段是要鐵路高架的一個問題，那我們市政府，就我們的了解，我們市長呈現很大的壓力，因為就長遠來看確地下化是主要的目標，但是因為中央也承諾高架，不是高架就是不做，那高架的經費全部中央負擔，所以在這邊我們政府的財政負擔來講，我們今天的決議與議會的議決就是以高架化為主，那當然這個是遷就於中央跟地方的財政劃分的一個問題；地方政府也的確沒有那麼多的經費要馬上付出一百多億來做整個交通的建設，這比較困難一點，所以我覺得在這方面當然是要仰賴中央對於地方建設上的一個支援，那以及如果為了升格完之後呢，我們所扮演台中縣市合併完之後的一個都會治理角色我想相對的會比較嚴重……（CP04）

4、公共設施整體性之考量：公共設施之建立，係基於全體國民之福祉而設，故不應偏重於個別區域好惡來執行，故公共設施之整體規劃與建置就顯的重要，一方面可減少資源之浪費，另一方面亦可做為區域間協調機制與整體規劃永續性之建置。

……如果在做規劃的時候，這幾個縣市，能夠成立一個所謂的區域規劃單位，反正你在做規劃的時候，就算是規劃各別縣市的，也是四個縣市區域規劃單位都市計畫建設單位合起來做規劃，政策性的規劃完之後，共同提出一個計畫來爭取預算，而不是各個縣市去做爭取，而是當成一個共同的計畫，短期中期長期的來做合力性的爭取，而這樣的話他所做的一些產業分配和分布便是整體區域性的分配與考量，所做的交通網的考量也是整體區域性的分配與考量，那這樣子的話或許短期間內會有縣市之間的衝突，可是能夠建立互信，長期來做而且建立一個四年至八年的規劃的時候，那這種整體性規劃，合力向中央爭取預算的時候，有兩個優點，第一個優點就是說這種區域規劃所合力爭取的預算，他的建設會讓四個縣市認為說這是我們共同的建設，這樣的建設會比較偏向於跨區域而非單單只是落某一個地方。第二個，便是他在建立區域性治理的觀念，慢慢的他就可以形成。……（CS02）

5、「聯繫會報」作為協調機制，但功能不足：中部若干縣市首長已組成所謂的策略聯盟，以作為區域合作的協調機制，在地方首長的重視下，此一協調機制某種程度上也發揮一些功效，特別是在事務性問題的解決方面。儘管如此，在政策性問題方面，由於牽涉地方議會或中央部會的參與和支持，因此能夠發會的功效相對有限。

聯繫會報政策性問題的解決能力仍然十分有限，主要原因來自於無法擺脫地方本位的立場，因此其功能主要還是以解決事務性問題居多。論者就表示，如果欠缺協力規劃的機制，落實資源共享的理念，只專注於技術性問題的解決，則聯繫會報所能發揮的作用將十分有限。

那我們台中市台中縣在升格議題之前也一直在談我們的整個業務聯繫會報，我們所談的議題相當的廣泛，只要是跨到縣市有關的相關的建設議題，我們都一併可以提到縣市聯合會報來，那提到縣市聯合會報主要是屬於列管的案件我們市長相當相當的重視。（CP04）

我們那個聯繫會報是有發揮功效啦！我舉個例，中科當初設置好的時候，是跨縣市的。台中市今天全市都是都市計畫區，那台中縣是土地變更，那在地價上面本身就有很大的落差。那有很大的落差，我們（台中市）辦徵收，他們（台中縣）也辦徵收。今天兩地的價格完全不一樣，標準也不同，那這個問題只能借重在雙方的聯繫會報（處理）。因為聯繫會報，首長，再

加上每一個局處長，都一起出席，是兩邊對談的，那對談就有一些提案，然後就會有執行的成效與執行的成果。（CP04）

他是有他一定的成效，但是他沒有一個政策性以及一個比較廣泛的，我們的一些權力，其實都還掌握在中央手中。那在這些會議裡頭，其實中央都沒有參與。所以我們聯繫會報的結果，都只能我們自己去爭取，透過立委去爭取經費。（CP05）

現在我們台中縣市有聯席會報，但是真正聯席會報達到資源共享的，大概也很少啦！（CP03）

縣市首長的聯繫會報，裡面的內容，大概有百分之九十都是事務性的協商，都是急就章的小問題，…包括像是政策議題或者是預算分配，資源使用的時候，縣市長是沒辦法談問題了，因為都是事務性在協商。所以像是政策性的問題，政策性的規劃，還是沒有辦法擺脫本位的立場。（CS01）

這種聯繫會報其實是沒有用的。因為沒有這樣合力規劃的一個單位，…我的第二個建議是說，能否在縣市之間成立一個協力的單位，規劃的單位，什麼東西都是經由這個規劃單位來提到縣市，提到聯繫會報時由首長來做裁決，事務性的就由事務性的來做處理，政策性的部分需要能夠先出來。（CS02）

6、強化協調機制的拘束力：有論者主張在尚未成立都會政府、或調整行政區劃之前，我們仍應鼓勵地方政府相互合作，並以簽訂契約方式來減少資配配置的無效率。最重要的是，這樣的契約簽定應該具有法定拘束力，避免有人亡政息的現象發生。

我們既然有區域的結盟，但是很多的結盟成效不彰，那如何來對於這些區域的聯盟能夠建構一個比較具有拘束性，這種監督機制，或者是建立一個績效評估，這樣的結盟不只是像大拜拜這樣，大家開開會，敲鑼打鼓這樣子，那完了後續沒有一個成效出來。（CS03）

比較期待說在沒有整併之前，或者是都會區沒有辦法形成之前，或者是區域政府沒辦法形成之前，應該怎麼走向一個有效的，像剛剛有提到所謂的策略聯盟，或者是有效的協力機制的產生。…有這樣的一個約束力在裡邊，似乎在沒有辦法形成區域政府前，是一個不錯的辦法。（CS01）

三、治理能力

在治理能力方面，台中都會治理面臨之問題包括：都會區劃分原則、都會區治理的公民參與力量不足、區域性法令規章之缺乏、官僚體系缺乏彈性、以及意識型態與選舉制度設計之窘境等，茲分述如下：

1、都會區劃分是以「生活圈」為基礎：都會區範圍的劃分應該優先確定，如此才能評估資源配置的合理性。都會區的劃定應該符合居民生活圈的概念，如

從事經濟活動的範圍。在區域競爭的概念下，都會區的範圍應該確保其具有自給自足的能力。

對一個都會來講，真正跟經濟結合的是都市化區域而不是行政區域。
(CS01)

都會區的建構的背後，其實是在符合生活圈的空間行為。(CS01)

區域是一個生活圈，這個生活圈要有自主的功能，這個生活圈沒有自主的功能他沒有辦法治理，因為他什麼事情都不能做，需要人家的支援，你要如何能夠自我治理。換句話說，生活圈裡的經濟發展跟產業的分布，要有區域間的考量。(CS02)

2、建構都會區之能力建構，而非依據行政區劃：即真正透過區域思維，去探索都會區能力建構之問題，而非依傳統之行政區劃方式。一方面可真正執行都會治理之成效，避免地域間因區位限制而阻礙發展。

……譬如說財政劃分，不用依二十幾個縣市來做劃分，僅須依六個區域劃分即可。財政問題，可能也可以獲得解決啦。這些可能都是我們要去思考說，在目前的區域政府形成之前，行政區劃要怎麼作深切的討論，從他的源頭去考量。成本的問題啦，效益的問題啦，那個衝突的問題啦(縣市衝突的問題)，其實都會非常的嚴重。我們在高雄地區，因為我來自高雄，我對高高屏的了解是比較多的，高高屏其實現在我們常常形容說，高雄市高雄縣屏東縣是三塊不同顏色的拼花布拼起來的。為什麼呢，因為高雄縣市的都市計畫都是做自己的，有自己的想法，有自己中心發展的理念，那把三個擺在一起，其實是非常不協調的。每個人都要發展自己的東西，但是其實高高屏自己就是一個區域。如果你今天做這樣資源的浪費，資源這樣的配置，包括產業，像高雄市，根本就沒有工業區的土地，他還是發展科學園區，還要工業區的發展，事實上高雄縣是比較適合的，但是他卻也要發展商業中心，你可以看到太多由地方所主導的規劃，還是在於以地方為中心的思考模式。那麼，沒有辦法去擺脫，或者是說，這種本位的概念，那我們應該怎麼才能讓他們能夠從區域的角度來做思維。我們應該告訴他們說，公共設施的豐富，或者資源的分配利用，應該從區域面來考量，會達到更好的效果。(CS01)

3、區域性法令規章之缺乏：就相關的法令規章觀之，在執行上一定會有因統一標準，形成僵化難行之過程，如同中央所訂定的相關法令到縣市政府時，真的就可以順利執行嗎，想必還是有相當之困難，而中央政府卻僅有權無責。而地方政府在執行過程中，須依中央法令執行時就會碰到很多相關問題。如都市計畫法的施行細則，必須依照施行細則係針對其他縣市的狀況來一併處理而不是針對各縣市所需要的部分來訂定各縣市的施行細則，這樣在執行上會不會產生一些

盲點，阻礙發展。

……譬如台中市，他們有一些相關的行業或者是類別在臺中縣根本就不適宜，台中縣有一些相關的行業，其實固然去裡面可以做但是跑到彰化並不適宜，其實種種這相關法令來說的話其實不應該來訂定一些相關施行細則，施行細則部分應該是由各縣市這否來制定，依照各縣市政府的需要來訂定他的施行細則，我覺得這項法律上的問題在治理上就會有碰到一些瓶頸（CP02）

談到都會治理的話，可能有一些現行相關法令的增修，這是一個很大的議題，也是很大的問題。因為你要談到現行法令的問題的增修，牽涉的層面很範圍跟議題就很廣，但是你要回歸到真正要做為一個都會治理的話，我相信這是無法欠缺的問題。因為法令的增修我覺得也是最大的困難點，或是以現在的法令狀況之下來做都會的管理治理，我覺得可以從這方面來處理可能會比較好一點。（CP02）

4、官僚體系缺乏彈性：行政人員在面對治理過程時，應具適度的彈性，以便為治理能力執行時僵化之避免，並且官僚體系之建置需具為開放式的環境，而非故步自封，缺乏效率之運作。

公務人員的本身，公務人員長期在公家機關，其實他們有些的知識跟能力都還不錯，但是就是他長期在那環境裡面，他沒有跟外界跟企業有一些接觸，導致他在一個半封閉的社會狀態，他沒有去應映社會的環境社會的需要而有一些思想上的改變，更何況人家外界對公務員就是公務員依法行政，導致公務員就是我就是有法在那邊我就依法來辦理就好，導致公務員在面對治理的時候應該要有一些彈性的時候倒致公務員並沒有那些彈性可以去處理，更何況在加上剛才台灣的選舉制度來說的話會導致公務員會有因循苟且的方式來一天過一天（CP02）

5、意識型態與選舉制度設計之窘境，亦造成整合動機之缺乏：台灣之選舉制度，儼然成為公務人員執行治理能力時之負擔，並且依選區之規劃，本位主義濃厚，減低跨域整合之誘因。且政治之意識型態亦對都會治理之永續性造成影響，前後期不同黨派之地方首長，對於治理能力之維持與建構是否會有一致之意見，會不會因不同之政治意識形態使然，造成因反對而反對。

選舉出來之後各相對鄉鎮市公所或縣市政府都一樣就是說碰到選票壓力跟人情壓力，雖然有些法令不能訂定很細的東西，但是有些碰到應該做但是公務員不敢作，理由就是一些選票壓力跟一些人情壓力，導致於公務人員想要去針對地方該有想要的一些發展目標該執行的時候，卻沒有辦法做，所

以說在台灣的選舉制的話導致我們的縣市政府想要在執行某些業務或一個很重大的方向的時候，根本沒有辦法執行；（CP02）

這牽涉到三個層次，第一個就是地方首長的層次，有沒有這樣的一個概念，這可能又還牽涉到黨派，幸好現在都是同一黨，所以沒有問題，那如果是不同黨時，不管怎麼做都很難做。所以第一個就是地方首長在重視區域性發展以及區域這個概念的程度如何，這個重視程度不能只是事務性，因為事務性沒有幫助，要政策性才有幫助。那第二個官僚文官體系，而非首長。因為首長會輪替，而都會區的發展不是四年八年就可以做到，是需要長期的推動。所以文官體系有沒有這樣的認知便很重要。我想文官體系裡面對這個觀點最有認知的，我想應該是建設單位，或者是都市計畫單位，其他的我想，應該是比較少。（CS02）

6、誰來治理？公民參與不足？：治理和管理概念上最大不同，在於前者強調網絡和多元行動者的參與，因此地方政府不是都會治理的唯一參與者，而是企業部門、第三部門行動者都會涉足其中。儘管如此，理論層次的概念似乎和現實生活有點脫節，也就是說，台灣社會公民參與的力量仍舊十分不足。換言之，都會治理很大成分還是必須仰賴公部門力量的介入，或透過各種政策工具誘導民間參與。此外，對於都會治理能力之建構，公民參與機制之創見與設定亦為重要之課題，因為審議行為之發展乃將治理作為在地化的方式之一，亦避免民眾被排除在外的可能，真正落實以民為主的治理型態。

……公民參與機制是治理內涵很重要的環節，尤其是說不只要求公民來參與，還包括說要讓他們具有這個真正審議的行動力，而不是隨便講講，天馬行空，腦力激盪，講一些不切實際的，或者是說受到現在媒體的影響，大家都是非常主觀，大家可以看到現在談話性節目都有各自的立場，這當然不是我們要的一種審議的能力……（CS03）

我們談治理的時候，公私部門的合作都是我們最主要的理念，企業本身還有公民本身，它在整個行動力上面，仍然是比較欠缺的，尤其是我們公民審議的能力還不足…尤其對都市的議題關心還是有限！（CS03）

不是說這個議題好像只有單一部門這個政府部門在動，其實這整個都會區的治理不單是政府部門，私人部門甚至每個第二關係人都要參與。…所以說我們希望能夠這個都會治理就是說男性跟女性都要能夠共同參與，我們希望能夠公私協力聯盟來共同致力於學習，來實現都會區民眾的夢（CP05）

7、組織結構與業務功能上：台中縣屬於非都市型的自治團體，而台中市則為典型的都市型自治團體，而此兩個行政體系，不論是在施政重點，或是業務屬性上均有明顯的差異，在行政組織結構上亦不盡相同。以現行的行政組織看來，台中縣、市政府目前分設 18 個及 17 個一級單位與警察局、消防局、衛生局、環

境保護局、文化局及地方稅務局等一級機關，在合併後人事、組織及業務功能等行政結構重新調整，以及未來如何在單一體制下有效地傳遞不同型態的公共服務，以滿足「城」、「鄉」不同民眾的需求，顯然是重要的問題，但卻不是是困難回題，台中縣政府的受訪主管認為，客觀來說，在組織結構調整方面，「縣市政府屬性相同、公務人員職務列等相同，權利義務等並無差異」（CP03），而且合併後「常任文官還不夠」（CP02），也不會有人員因縮編而產生的排擠問題，因此合併後的組織結構與業務功能調和的府際問題只是技術問題，重點在於必須在制度面規劃好配套措施。他認為：

目前雖各因地理、人文特性，在組織設計上有所不同，例如台中市政府之「經濟發展處」、「都市發展處」；本縣之「農業處」，但是有更多相同之處（均設立民政處、教育處…等 14 個相同單位）。一旦合併，就現有台中縣政府一級單位整併，應仍能兼顧原有不同特性且符合「地方行政機關組織準則」對單位數之規範，故應無組織結構與功能調整上之問題（CP03）。

另一個功能業務調整的更重要關鍵則在治理的問題與能力的提升：

組織合併應該不是很大的問題，倒是管轄範圍擴大後，山地與平地城市區域的差別性很大，所以將來的治理會有很大的問題（CP06）。

四、夥伴關係

1、中央部會欠缺「區域合作」意識：行政區劃的結果導致地方政府本位主義色彩濃厚。然而，倘若中央部會具有「區域治理」概念，則它們仍可透過補助或協助款的發放，誘導地方政府組成合作聯盟爭取預算。遺憾的是，由於中央欠缺區域合作概念，導致地方政府也沒有合作爭取補助款之必要。

是中央的支持。那中央相關單位，最重要是院長跟部長級的人，…現在地方上很多經費不足，在爭取經費上要合力爭取，而非個別縣市獨力爭取。但是基本上都是個別縣市獨力爭取。那在部會裡面也是各別給，也不會去想到說這其中可能有區域性的關係，你們自己是不是要區域研究完了之後，我們再給你。…我的第一個建議是要去加強各級部會單位對於區域都會治理或者是區域治理這個觀念的認知，那唯有如此，才有辦法去處理目前的狀況。（CS02）

2、資源利益之整合：行政邊界的模糊，造成不合理的競爭與浪費，因為長期的城市空間的裂決，所以在某個程度上也要讓他們的邊界得以流動、模糊，但是回過頭來看這種邊界的流動與模糊，會有很嚴重的問題，便是資源分會有不合理的競爭與浪費。故勢必須建置適當之資源利益整合機制，以彌合上述之問題。

……要打破縣市之間的一些藩圍的話，可能對地方的派系，地方的黨派以及他的既得利益者之間的問題應該好好去研究一下，因為你如果派系跟黨派跟既得利益者，他沒有辦法把本位主義來放棄，而針對很適合來做的話，我覺得這是不可能的事情。所以說黨派跟派系我以台中縣來說的話，這是已經既有的問題存在，包括一些選舉拉，包括一些政策推動怎樣的，我覺得各方面跟他們如何取得一些協調，或是取得他們之間一些共識，我想這是非常重要的事情，所以我說第三點我就針對地方治理，地方的派系與黨派的整合，與既得利益者之間協調之類……（CP02）

五、制度結構

在制度結構方面，中區都會治理面臨之基礎問題，包括：交通建設缺乏整體規劃、資源配置效率不彰，以及台中縣市的合併等，茲分述如下：

1、缺乏整合之交通體系，阻礙都會治理發展：在交通快速發展之下完善的都會治理規劃成為越來越重要的議題，也迫使須正視都會治理的問題。中部各縣市對於交通問題，亦將其視為關鍵問題。由於現在很多問題其實就存在於地方與中央之間，太零散亦缺乏整合，因此造成的一些規劃上面的問題。而交通建設涉及捷運、高鐵、高速公路、區域間聯繫道路等問題，這個很明確的與都會生活圈之發展極具影響，更有關跨縣市聯繫的問題，更涉及到都會治理課題。

……每個都市只做自己的都市計畫，所以都市內的交通是可以解決的，可是很多都市內的交通問題其實是因為過境的交通所造成的。根本就是很多要從台南到屏東，或者是高雄縣到屏東的交通路線，卻不必要的又繞到高雄市裡面來，所造成交通的打結，甚至產生了很多不必要的交通問題。可是這時候如果有一個過境交通的區域性計畫，其實這個問題是完全可以解決的。可是高雄市沒有能力去做這種區域性的問題。那中央交通部卻也沒有辦法涉及到地方政府的規劃問題。所以這便形成了一種很有趣的是，……（CS01）

……第二個就是公共設施，主要便是所謂便捷的交通網。而目前也是處於一種各做各的狀況，並沒有去做處理。（CS02）

事實上南投是不是很窮，那很窮像這樣一個發展的計畫當然是第一個最主要在交通運輸上要去突破。那這個比如果我們怎麼把將來台中市的捷運拉到南投去，這是一個發展的機會啦！（CP01）

……很多台中縣跟台中市跟彰化縣道路系統沒有辦法接，甚至根本就沒有講，你畫我的，我畫你的，剩下的就空起來，這是最明顯的在個別發展上產生最大困難，就是這個問題！因為過去我們也曾經規劃到捷運系統問題，在台中市來講，當然中部區域計畫也好，中部都會區也好，它是一個中心都市，顯然它是中心都市，一個中心都市當然會有衛星都市的產生，因為衛星都市產生以後，在整個交通系統上就是要配合，如果沒有配合會產生很多問

題，這是大眾運輸系統的聯繫，這也很困難，這個大眾運輸系統…台中縣市道路，那縣的就用公路系統，那這就很難去搭配，我想這個問題……（CP03）

所以我覺得說目前來講有談到都會治理的除了交通建設很明確的、剛剛捷運的問題、高鐵的問題、高速公路的問題，這個很明確的以及目前推展的生活圈的道路，這個都跨到縣市聯繫的問題，比較有涉及到都會治理。（CP04）

2、財源與財政之分配：如同北部與南部區域，中部區域亦面臨財源之拓展與財政之規劃問題。好的治理模式與合作意願，但若無財政支持或資金幫助，將無法成事。分配不均會不會又造成合作之失敗，亦為我們所需關注的問題。地方政府雖具財政自主性，又與整體的經濟景氣循環與國家整體財政的負荷能力有關，能否建立地方財政自主的制度，也將影響地方政府間的合作意願。

……中央相關單位，最重要是院長跟部長級的人，如果沒有這種概念，現在地方上很多經費不足，在爭取經費上要合力爭取，而非各別縣市獨力爭取。但是基本上都是各別縣市獨力爭取。那在部會裡面也是各別給，也不會去想到說這其中可能有區域性的關係，你們自己是不是要區域研究完了之後，我們再給你。例如說捷運就是台中市台中縣，為何不跨到南投縣，彰化縣，其實講了很久，都是經費的問題。經費其實不是問題，觀念才是問題。沒有那個觀念，經費永遠是問題。有了觀念後，經費就不是問題。那在地方首長對於這個觀念剛開始有些認知，文官體系完全沒有認知，中央部會也沒認知的狀況下，有他的困難性。……（CS02）

……現今城市都面臨到財政的困境，二十三個縣市都是有財政上面的問題，那我們可不可以把他併成六個城市的問題，或者是五個縣市，或者是更少，我不曉得。基本上很多的財政問題，其實是因為我們今天把他們打散了，分散掉之後所造成的。所以今天我們還是必須要去重新思考整併的問題，回到一個比較符合經濟規模的縣市劃分。……（CS01）

3、資源配置效率：制度安排不當，導致地方政府帶有濃厚的本位主義色彩，競逐非常有限的資源。以中部科學園區為例，各地方政府無不卯足全力爭取興建，但事實上並非各縣市都適合發展科學園區。同樣地，各地方政府亦爭取興建垃圾焚化爐，但是重覆興建的結果，當垃圾焚燒量不足，可能產生不符規模經濟問題，也導致國家整體資源的浪費。

一個中科出來後，大家都想去爭取中科，為什麼，因為大家財源都不足。有了中科，我便有自主能力。那問題是說，真的都需要中科嗎？像我個人觀點，南投縣是根本不需要工業發展的地方，彰化縣也不需要。但是站在各個地方政府目前發展之下，他不去爭取，他財源無法獲得增加。（CS02）

公共設施…我們台灣資源就這麼多，那公共設施的規模和效率，我們怎麼去建構？我們就很頭痛！你想想看，過去很多縣市要建焚化爐都失敗，南投縣作了以後，南投縣有一個焚化爐，後來因為太小！垃圾拿去甚麼地方知道嗎？中部地區有很多，可以合作…比方說台中縣的烏日、彰化縣的溪州…還有台中市的文山焚化爐，我們的垃圾卻跑到岡山去！從南投運到岡山，這本身就是很大的問題。（CP01）

4、縣市合併：縣市合併也是中部縣市政府面臨的關鍵問題之一。論者也表示，整併才是區域規劃的長久之計，其他途徑則將收效有限。儘管我們知道合併的重要，但從整個大中部地區發展來看，我們也必須顧及台中縣市合併後對於鄰近城市造成的影響，如彰化市有否可能因此而被邊緣化。此外，縣市合併本身乃一政治性議題，涉及地方派系的政治勢力重組，因此值得我們加以關注。

當然我們現在所面臨到的就是說縣市的合併已經吵了很久了（CP04）

長期來看我們是希望走向都會區的整併，區域政府的合併。（CS01）

因為行政區劃你不去重新考量，還是各個區在做行政區內的考量，要求各個區的政府裡面在做跨區域的規劃，我認為這還是不切實際啦！（CS02）

我想彰化目前來說的話，其實面臨到個別發展上的問題，我想在整個心理因素，存在有一種被邊緣化的疑慮，就是說它畢竟在整個都會區裡面，雖然它跟台中縣接壤，那整個生活機能上，這個基本上彰化縣北邊其實跟台中縣連結…蠻密切的，但是彰化縣本身這個發展落差還是相當大，面臨到發展不均的問題。（CS03）

要打破縣市之間的一些利益者之間的問題應該好好去研究一下，因為你如果派系跟黨派跟既得利益者，他沒有辦法把本位主義來放棄，而針對很適合來做的話，我覺得這是不可能的事情。（CP02）

另外，有關台中縣市合併前之前置問題，由於台中縣市即將面臨合併升格之整合問題，此牽扯到長期分治的兩個縣市實體，故若要者何事必須要妥善的規劃、建置與協調。故須先進行適當之前置作業，以利於合併後問題之面對。

……現在問題就是說有這個兩塊台中縣市，兩個資源，是一個有些地方各有優缺點，是如何能夠在這一段的磨合期間不是說等到了這個合併了以後然後再開始在做進一步的調整，因為我們是希望能夠合併的時候就能夠齊步，像是我們可以看的到的就是這個內外環境分梯的規劃是非常重要的，那規劃的同時就是要能夠了解兩邊的資源的狀況，就優勢、劣勢、機會、威脅，希望能夠學習美國先進國家……（CP04）

陸、結論

都會治理的永續性乃是由四大面向所組成：經濟（生產）、環境（生態）、社會（生活）、與體制。要維持良好的生態，保持生活和經濟的生產，必須仰賴體制的構建、組織，因此，這幾個要素缺一不可。此外，都會區域的永續發展上必須具有下列三項主要特徵：（1）明智的治理模式，具有與私部門、市民社會及第三部門在合夥中運作的政府再造；（2）在對更深入的永續全球地方發展開發創新科技與經濟活動時，積極且具有創意的成員；（3）一個不僅是在經濟資本上豐富的地區，而且因為豐厚了人文、社會、文化及環境資本。然而為了促使都會區域永續發展則賴於永續治理理念的建立，同時更植基於都會永續治理制度的完善設計與否。本文從這個角度切入探討縣市合併後台中都會區域發展的永續性問題，有如下研究發現：

一、在理論建構上，本文整合都會治理相關學理歸納出都會永續治理應從空間夥伴、部門協力及功能協調等三方面切入整合都會的經濟、社會、生態的永續發展，才能有效掌握永續治理的內涵。然本文在從空間、部門、功能三方面在進行其都會治理的理論建構，發現都會空間發展與多層次治理密切關聯，部門協力與跨域整合可以相互連結，功能調整則關乎都會政府的治理能力，當然夥伴關係則是一種能貫穿多層次、跨部門以及產生治理能力的一項治理工具。因此本文乃以這四個不同面向作為研究架構。

二、在個案實證分析中，本研究發現影響台中都會區發展的因素不外乎有：產業發展亟待加強、資源配置失衡、交通系統不健全等所形成的都會發展上的基礎環境設施問題，與在都市體系及生活圈方面、在產業經濟分布重整方面所產生跨域治理問題、以及加強本都會區之行政功能，引導產業、人口及各項實質環境發展的治理能力問題。相較於藉由焦點團體訪談結果，似乎也印證了都會永續治理之制度結構、跨域治理及治理能力等面向上的問題。此外，從訪談中也發現縣市合併後台中都會區能否就此提升區域競爭力與都市永續發展，應從制度結構、多層次治理、跨域整合、治理能力以及夥伴關係等五個面向著力克服其困境與難題。

參考書目

- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理：理論與實踐》，台北：元照。
- 周志龍，2003，《全球化、台灣國土再結構與制度》，台北縣：詹氏書局。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，台北：五南。
- 林鑑澄、胡田田等譯，2004，原作者 Joe Ravetz，《都市區域 2020 永續環境的整合性規劃》，台北：詹式書局。
- 孫同文、林玉雯，2007，〈析論府際關係的多元面向〉，《研習論壇理論與實務》，75。
- 廖俊松主編，2009，《地方永續發展－台灣與大陸的經驗》，台北：元照。
- Bovaird, T., E. Löffler, & S.Parrado-Diez.2002. *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Auflage.
- Giersig, N.2008. *Multilevel Urban Governance and the 'European City':Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Kidokro, T., N. Harata, L. P. Subanu, J. Jessen, A. Motte, & E. P. Seltzer.2008. *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*. Japan: Springer.
- Otgaard, A., L. Ven Den Berg, J. Van Der Meer & C. Speller.2008. *Empowering Metropolitan Regions Through New Forms of Cooperation*. EURICUR: Ashgate.
- Salet, Wilem, Andy Thornley, and Anton Kreukels.2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London: Spon Press.
- Sullivan, Helen and Chris Skelcher.2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kooiman, Jan.2003. *Governing as Governance*. London: Sage
- Dembski, S.2008. *Metropolitan Governance and Strategic Learning in City-Regions: The Ruhr and the Randstad Compared*. Saarbrucken: VDM Verlag Dr. Muler Aktiengesellschaft & Co. KG.

