

## 論地方治理法制之建構：區域政府觀點

黃建銘

國立政治大學公共行政學博士

中華大學行政管理學系助理教授

### 摘要

隨著全球化時代來臨以及城市化現象的加速發展，區域政府的概念逐漸受到重視，由於區域力量的興起，地方治理法制也有重新調整的必要，為強化區域治理的精神以及落實區域政府的競爭力，實有賴儘速建立堅實的地方治理法制基石。

本文主要的目的在於探索區域政府的概念及其與我國地方治理法制發展間的關係。首先，說明區域及其產生的緣由背景；其次，闡述區域政府的意義、功能與可能型態；第三，探討現行法制下有關區域政府之相關法源與規範；最後，試圖構思區域政府在法制上的制度設計與主要內涵並討論區域政府概念對地方法制體系所可能牽動的效應。

關鍵字：區域、區域政府、地方治理

---

## On Framing Local Governance Legislation : Review of Regional Government

**Jian-Ming Huang**

Ph. D. in Public Administration, National Cheng-Chi University  
Assistant Professor, Department of Public Administration,  
Chung Hua University

---

### **Abstract**

With prompt developments of globalization and urbanization, we gradually pay much attention to the conception of regional government. Due to the arising of regional powers, it is necessary to reframe the local governance legislation. In order to strengthen regional governance and local competition, we should build up the firm and solid local governance legal systems in Taiwan.

The essay focuses on discussing the concept of regional government and the relation between regional government and local governance legislation. Firstly, the meanings and causes about regional government will be described. Secondly, the meanings, functions and types about regional government will also be illustrated. Thirdly, the current laws and rules about regional government will be showed. Finally, the conceiving institutional design and legal content on regional government will be explored. Besides, the local effects caused by regional government will be explained as well.

Key words: Region, Regional Government, Local Governance

## 壹、前言

近年來，我國在地方法制上的發展有相當大的變動，除了完成省縣及直轄市自治之法制化外，又因精省而使我國地方制度邁向一個嶄新之局，這些法制的變動不僅涉及憲法的修改，亦在法律上進行相當巨幅的調整，使地方民主化與地方自治精神得以逐步落實。

受到城市化現象的影響，我國城市在地方發展上佔有舉足輕重之地位，復因交通便捷大大縮短民眾的生活空間，人口流動因而更形頻繁，促使相關的公共事務範圍更為擴大，其性質也益趨複雜，這些公共事務早已超越既有的行政界限，所涉及的範圍不再僅限於單一行政區域，而形成一個跨區域的公共問題，所以傳統以現行行政區域做為處理公共事務之界分，恐已不符所需，且更易於陷入「見樹不見林」的泥淖，其結果不但無助問題之解決，反而治絲益棼，加深問題本身的複雜度，故以超越既有行政區域設限而以全觀立場思考具有共同生活區域之長遠發展已成為當代地方治理的主流思想，職此，區域政府（regional government）的概念乃應運而生。此一區域政府概念的提出無寧為我國地方發展注入一股全新的動力，其內涵頗為新穎，然由於此一概念仍未臻成熟，故其確切內涵猶待深究，又此一概念究將為我國地方制度的發展帶來何種影響更有進一步關注與思考的必要。

本文主要的目的即在於探索區域政府的概念及其對我國地方法制發展所可能產生的影響。首先，說明區域（region）及其產生的緣由背景；其次，闡述區域政府的意義、功能與可能型態；第三，探討現行法制下有關區域政府之相關法源與規範；最後，試圖構思區域政府在法制上的制度設計與主要內涵並討論區域政府概念對地方法制體系所可能產生的影響效應。本文冀望藉由此一概念以釐清區域政府的確切意涵，藉其概念的啓發進一步思考地方法制之走向，同時亦將提出若干相關看法及建言，盼能有助我國地方制度之良性發展。

## 貳、區域概念、發展背景及相關理論

本文主要的研究目的既在於探究區域政府對我國地方治理法制之影響，則首應釐清者即為區域概念並進一步闡釋區域概念何以形成的原因，蓋區域之發展背景實係促使區域概念形成的重要動力，而且有關區域的理論頗為豐富，以下亦將針對若干重要理論內涵予以陳明。

## 一、區域之概念

有關區域的概念並未有一個全然為各界所接受的統一標準，對於區域一詞有從國際角度加以定義，認為是某一地域範圍內的國家所形成之組織體，如東南亞國協、歐洲聯盟、北美自由貿易組織等俱為適例，但亦有立於一國有效管轄之領域角度出發，而認為區域係一連續性之領域（continuous territory），其較一般地方實體（locality）為大，但仍是較國家為小，並具有政治性權威或具備政府型態，故區域係「次於國家」（sub-state）之概念，（Anderson, 2001: 38）這種概念並進一步發展出「區域主義」（regionalism）理論，當然隨著各國國體的不同，對區域的認定亦有所別，如單一國及聯邦國在區域概念的認定上即有相當的差異性<sup>1</sup>。

本文對區域之定義亦是以一個國家所管轄的領域為探討標的，故所謂區域者，可謂係按一定標準劃分之有限的地域範圍。（高汝薰等，1998: 14）詳言之，區域乃是根據一定標準而為達某一功能或政策為目的而對一國之國土所進行之區劃所形成各個不同的地域範圍。然而，尚有若干與區域有關之概念須予釐清，最明顯者如地區（area）與空間（space）。就區域與地區而言，區域是具有某種程度之抽象性，但是地區則指較為具體之範圍；另就區域與空間而言，空間概念是對地表的立體化表述，由於空間的存在才發展出區域及地區的概念，所以區域必須築基於空間概念而存在，而區域形成的過程將為空間概念所涵蓋。

區域既指依照一定之標準所形構的一定空間範圍，是以區域本身應具有若干特性。最主要的特性有三：即區域的整體性、區域的結構性以及區域的聯繫性。（王錚等，1994: 3-4）所謂區域整體性係指因區域內部所具有的影響因素連結而成所呈現之一致性，而表徵出統一的系統功能，例如因氣候因素所形成的稻作區及表現農業發展的統一性特色；而區域的結構性是指構成區域的單元具有穩定性質，構成有次序的層級體系，並且彼此間會發生相互競爭，互相爭奪資源的態勢，如某一特定地理區域中的城鎮體系即為明顯適例；至於區域的聯繫性即指出區域與區域之間會因一定因素之引介而產生某種程度的連結，諸如彼此控制的關係、彼此互補的關係以及相互間的衍生關係，這種聯繫性多係透過產業間的流動及分工所造成。本文探討的重心乃針對因應地方行政運作所形成的區域概念，就此亦可發

<sup>1</sup> 如以德國及英國為例，德國將其既有的邦視為區域；而英國則除了英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭之傳統區域界分外，英格蘭的部分更分為八個區域。

現上述三項重要特性。

## 二、區域概念之發展背景

面對現今變化萬千的局勢，各國面臨著國內外諸多挑戰，早已無法完全自外於外界世界的變化而僅欲以固步自封之方式持續閉門造車，取而代之的是必須以更為敏銳的觀察力體察動見觀瞻的瞬息轉變而為即時的各項因應措施，尤其進入一個世界村時代，透過交通工具之傳輸已大幅縮短各國彼此的空間距離，因而人流、物流及商流也相對發生快速流動，所謂全球化（globalization）現象正逐步發展而在世界各國之政治、經濟、社會及文化等各層面斧鑿出深切痕跡，面對這種態勢，各國政府正亟思如何藉由全球化力量的引動而擷取最有利於本國發展的資源，透過本國國際競爭力提升而能爭取最大利基，對地方政府的長遠發展而論，全球化對地方政府的影響往往更甚於中央政府，因為地方政府將是全球化過程中，做為爭取國家發展資源的主要角色，然而對於一個過度割裂的地方行政體系要能稱職地扮演好此種角色殊為不易，於是地方行政體系的調整與重構成為無可避免的趨勢，一種以區域做為思考及整合地方行政體系的重整力量開始形成，成為因應全球化挑戰的重要基石。

本於人類群居之特性，城市的形成與發展乃係人類開創文明的重要紀錄，與人類文明演進過程產生彼此密接而無法任意割裂的聯結，所以城市歷史是人類歷史的一部分，有關城市的研究早已成為各方探究的焦點，事實上，城市是一個有機生命體，會隨時間演進而發生消長，所謂城市化即是指城市因其人口聚集而造成發展規模日漸擴大的現象，當然城市的成長過程絕非一蹴可幾，通常是由單一城市隨著商業交流及工業化結果而逐漸形成具有多元功能的地域中心，以此一中心城市對周邊的聚落或地區產生吸納效應，成為經濟機能的聚集點，加快中心城市量能之提升，藉此向外擴展將此量能對外放射，致形成以此一中心城市為核心的之多元發展圈域，因此城市化可以說是推動區域整合的另一股重要力量。

所以，基於全球化過程所產生的外在力量以及城市化現象所形成之內在動力，促使以共同生活圈域為基礎的區域概念更為快速進展，在全球化與城市化兩股力量的交互作用下，區域概念的形構成為沛然莫之能禦的趨勢，區域概念的形成雖可謂肇起於經濟力量的整合，然而區域所發揮的影響力卻已不再僅限於經濟層面，在政治、社會及文化等面向上，其所孕育的關鍵性能量正逐步地發揮其無可忽視的影響作用。

### 三、有關區域概念之理論發展

有關探析區域形成的理論非常豐富，十九世紀初期已開始出現有系統的理論介紹，此一時期最主要的立論基礎在於「區位理論」（theory of the location），其乃指藉由生產力的合理調配而產生最佳的空間布局理論，諸如 J. H. von Thünen 所創之「農業區位論」<sup>2</sup>、A. Weber 所提出之「工業區位論」<sup>3</sup>以及 A. Lösch 所主張之「區位租金（location rent）理論」<sup>4</sup>。

區域理論在各方努力下另闢蹊徑，發展有別於區位論點的地域結構體系，最為人所矚目之理論乃是 W. Christaller 所主張的「中心地（central place）理論」，氏係以德國南部的城鎮分布為研究對象，發現有關城鎮聚落的地域空間具有一定的結構特性，發展出城市等級與空間之間的聯繫關係，該理論認為若中心地對周邊地區所能提供的物資愈多、服務之範圍愈廣，則該中心地之等級即愈高；反之則愈低。如此，即可按照一定規律確定不同的城市等級，從而形成合理的等級體系，（高汝熹等，1998: 141）而中心地與其周邊次級城市的地域分布係以呈現出六邊形結構的排列最能達成市場、交通及行政等方面之最佳化配置方式。

前述兩種主要的區域理論實均以城市做為區域發展的核心，而從經濟地理學所發展出的「空間相互作用理論」更加強調城市在區域發展過程中的重要角色，所言空間作用實指產業發達區域與不發達區域間因經濟力之吸納與輻射作用所形成的互動作用，最能表現此種空間作用理論意旨者乃 F. Friedman 所提出的「中心—邊緣理論」，該理論強調在空間組織中的經濟活動，具有強烈的極化效應與擴散性之創新活動，一個經濟系統的空間結構是由中心區與邊緣區互相依存所構成，中心區在地域空間中具有吸引

<sup>2</sup> J. H. von Thünen 所創之「農業區位論」係以城市為中心，依照土地性質的運用以及運輸經濟成本等原則而以城市做為中心形成一個擴散式同心圓的經濟機能布局，氏假定城市是唯一的農產品消費中心，於是農業生產乃以該城市為中心形成圈層式布局，第一層為自由農作區、第二層為林業區、第三層為穀物農作區、第四層為谷草農作區、第五層為牧業區、第六層則為荒蕪區。

<sup>3</sup> A. Weber 所提出之「工業區位論」認為區域發展受到運輸、勞力以及聚集化三種因素的影響，所以在工業區位的布局上必須以經濟分析的角度妥善思考上述三種區位因素而進行工業區位布局的最佳選擇。

<sup>4</sup> A. Lösch 所主張之「區位租金（location rent）理論」比較了 J. H. von Thünen 之「農業區位論」以及 A. Weber 之「工業區位論」從而提出其對選擇即產生城市區位的理論分析，氏認為城市一旦形成之後，即對於整個區域經濟發展提供各項功能，成為各種經濟功能匯聚的核心。而且此一核心除了會及經濟力外，更有將經濟力向外擴散之趨勢，於是從單一城市發展成城市網絡甚而形成共同經濟發展區域。

及產生創新變化的社會組織之自主力量，而邊緣區則依附中心區而存在，並成為受中心區所掌控之次級系統，（高汝熹等，1998: 148）透過中心區對邊緣區的要素支配作用實踐空間之間的主從關係，成為構建區域經濟發展的主要基礎。

不論係由區位理論或由地域結構體系觀點，甚由空間相互作用理論之論點，均能體認城市在區域發展過程中乃是扮演極為關鍵性的角色，因此如何立基於城市的角度對區域整體發展進行合理的布局與規劃成為思考區域問題的主要途徑，在行政層面上，城市的重要性與其所產生的影響力也同樣不能等閒視之，是以從城市立場出發當是探析區域問題的關鍵途徑。

## 參、區域政府之意義

按區域政府概念乃係 2004 年我國舉行總統大選期間由中國國民黨（以下簡稱國民黨）與親民黨所組成之競選聯盟（以下簡稱國親聯盟）所提出的政策理念，國親聯盟所主張的區域政府概念係認為當前國土規劃體系應配合政經情勢及都會發展重新調整，對於都會經營管理之間題更應正視，所以臺北、臺中、高雄及臺南等地區都會發展尤應受到重視，未來應成立北、中、南、東四個區域政府，並設置區域政府委員會，做為區域規劃協調之機制，藉以統籌區域內之建設，以求城鄉關係進一步之強化，（國親政黨聯盟，2003: 39）不過上述國親聯盟所主張的四個政府並非唯一方案，其亦於 2004 年 3 月 15 日則提出所謂「臺灣新藍圖，城鄉新出路」之國土規劃政策，此依政策內涵係劃分八大區域，此八大區域方案較前述四個區域政府構想更為具體，並對每一區域各賦予不同的發展機能及重點，該方案內容可略述如表 1。

從上述國親聯盟所提出有關區域政府的概念意涵可以了解所謂區域政府係以都會發展之核心理念為主並以若干大型城市或以特殊地理生態環境為中心，同其周邊地區針對全觀性的國土規劃角度所建構而成具有特殊地理形貌及產業特色之區域，其構想係以既有行政區劃為基礎而進行區域整合，藉由打破既有行政疆界設限而達到同一區域中資源有效整合運用的目標。所以區域政府是建立於既有行政體系之上，對於「政府」一辭較偏向非制式性概念上的解釋，亦即未必真正增設一個具有地方自治法人性質的組織型態，故有認為區域政府可詮釋為「區域治理」，而區域政府係源於都會發展，跨越行政區域之界限，所為總體發展或稱廣域行政之組織設計，（紀俊臣，2004: 2）並非在既有地方政府層級疊床架屋，而係在地方政府層級下發展，（李長晏，2004: 6）所以區域政府主要關係隨都會發展與成

長，以致於突破既有行政區劃體系而根據若干標準試圖重新整合某一特定範圍的資源所形構而成的地域型態。

表 1：國親聯盟八大區域方案<sup>5</sup>

區域名稱	定位	發展重點
北部區域	亞太經貿運籌中心	北北基縣市合併，以松山機場為直航機場
桃竹苗區域	全球客家文化莊園與高科技生產中心	全球客家文化中心，建設新竹科學園區為亞太科技中心
中部區域	直航對渡的經貿基地	臺中縣市合併，以臺中港為兩岸直航對渡港
雲嘉南區域	向精緻農業轉型的出口平原	布袋港做為兩岸漁業運銷交流中心、生技研發與精緻農業基地
高屏區域	面向全球的港灣城邦	高雄縣市合併，高雄港為海峽航線的新樞紐
東部區域	魅力與多元的生態淨土	南島語系全球研究中心，生態文化觀光走廊
離島特別區	兩岸經貿觀光休閒	金馬為兩岸經貿介面，澎湖小琉球為休閒樂園
原住民自治區	生態保育、原漢和解	原漢和解示範性制度，特有生態保育之綠色樂園

考量區域政府概念之濫觴，雖不以具制式化組織為其組成方式，然而對於國親聯盟所提出有關「區域政府委員會」型態及其組織方式究何所指，由上述對區域政府的界定以觀，各方或有不同看法，是以有關區域政府能達到何種功能以及其應以何種型態進行設計當容有再予商議之空間，故關於區域政府的功能及其型態進一步析述如次。

## 肆、區域政府之功能與型態

有關區域的問題既如前述係與城市有相當密切的關聯性，則現今有關「區域政府」的問題也必須藉此加以思考，因之，區域政府的型態與其功能可進一步說明如下。

<sup>5</sup> 參《蘋果日報》，2004年3月16日，A11版。

## 一、區域政府之功能

區域政府概念的提出主要在於解決既有國土規劃紊亂以及針對各項資源進行最有效利用所形塑而成的概念，從而可以了解區域政府概念的提出將體現以下幾項重要之功能。

### (一)促進資源有效整合與利用

在全球化影響下，國家作用被稀釋，作為一個主導全球化的實體顯然無法發揮積極影響力，但欲形塑文化的認同感以及促進公民主動參與之精神，而以一個國家為範圍顯得過於龐大，(Anderson, 2001: 37) 然而許多地方自治體所掌控的資源卻不足以因應來自國際的競爭，所以為求資源運用的有效統合，在既有的行政體系中進行某種程度的聯合，透過區域概念而組成更具規模的組織確實有其必要性。

### (二)平行面向府際關係之調控

許多國家對中央與地方間的垂直面向府際關係甚為重視，諸多地方自治的理論亦著眼於兩者間權限分配與彼此行為的互動關係，然而同級地方實體間的關係向來較受忽視，尤其經濟發展的失衡性加深同級地方實體的對立與衝突，造成資源重複配置的浪費與無謂競爭所導致的成本內耗，所以重新檢視平行府際關係的和諧互動自是當務之急，區域政府概念的提出開啓了重新省思並調控平行府際關係的契機。

### (三)帶動以都會為中心之共同生活圈域發展

城市化現象是產生區域政府概念的理由之一，面對這種快速的城市化過程，所帶來的問題亦日漸複雜，舉凡水源、環境保護、交通建設、垃圾處理及社會治安等問題均是在城市化現象影響下所必須積極面對並迫切加以解決的問題，而城市化現象造成城市範圍的擴增，前述 F. Friedman 所提出的「中心—邊緣理論」正足以說明在以中心城市為核心而構成整體共同生活圈域將是無可避免的趨勢，區域政府的概念對建構以城市為中心的共同生活圈域形成一個重要的指引及發展方針。

### (四)成為與國際發展將接軌之節點

面對全球化的競爭趨勢，自 1930 至 1940 年代盛極一時的國家主義 (nationalism) 開始受到挑戰，自 1960 年代起區域在許多國家就成為行政體制運作與政治動員的重要基礎，(Keating, 1998: 55) 1970 年代開始，區域政策漸受重視，在全球化的壓力之下，「次級國家區域」減弱對主權國家的依賴性，並增加本身吸引多國企業的投資，成為一種「全球化思考與地方化行動」(think globally and act locally) 的區域運作模式，(Anderson,

2001: 36) 是以區域政府概念的提出正是對全球化效應的關注與因應，藉此作為與國際發展相互接軌的節點。

## 二、區域政府之型態

儘管區域政府概念成形之初，係以非制式性組織作為主要型態，以充分體現區域治理精神，然而就一個不具有制式型態的鬆散組織究否足以達到上述各項功能恐待商議，是以未來區域政府走向一個具有正式組織型態且成為地方行政體系的一部分，這種可能性也無法全然排除，故有關區域政府結構的建置型態自是不容漠視。

實則區域的形成有賴兩股力量的作用，其一係由下而上 (bottom-up) 的力量，即因受長時間語言及文化之影響所產生的地域認同感；另一則則是由上而下 (top-down) 的力量，係國家透過區域問題的提出而強化所謂有關行政與經濟層面的區域化概念，(Anderson, 2001: 37) 從法國行區 (région) 建制的發展過程看來，制度設計隨時間而逐漸實體化似乎成為無可避免的趨勢，所以對於區域政府的界定或有不同看法，但非制式化區域治理與制式化區域政府組織兩者間的關係，就現階段而言，或有並行關係存在，然長遠視之，兩者可能呈現出先後發展的關係，這使得有關區域政府類型的探討，可以分為非制式化與制式化兩個面向加以思考。蓋有關區域政府的形構，係以特殊性功能目的所組建而成，故以區域治理為其主要要素，所以區域政府一開始係基於共同生活圈域中的公共事務所發展出來的概念，亦即區域政府必以「非制式化」之組織為先，然而此種建立在某一特殊情境而由轄有一定行政區域之地方自治法人團體透過彼此間信賴感所形成之非制式化組織運作必將面臨幾項嚴峻的挑戰：其一，此種基於信賴所建立的型態會否因參與區域政府的地方首長更迭或議會各政黨掌握議會席次的比例發生變動而發生中斷；其二，若參與區域政府的地方自治團體，彼此之間有所爭執，產生互不相讓或相互推諉情事，可以藉由何種機制來處理此種紛爭；其三，區域政府原係由各參與者立於平等地位所組成，則將如何決定其主要統籌資源及負責事務規劃與執行之領導成員；其四，各單一功能種類增繁多涉，必將造成疊床架屋的情況，使彼此事權劃分模糊失焦；最後，區域政府在現行法制上之法源基礎為何，如果缺乏特定明確的法源基礎，如何面對其與國家間之府際互動關係。諸如此類問題必然是在有意建構區域政府的發展態勢下，必須優先考量與深思的問題。

在類似財政移位效果 (displacement effect)<sup>6</sup> 的影響並基於制度本位主

<sup>6</sup> 所謂移位效果係指 Peacock 與 Wiseman 對英國政府財政支出的長期發展過程所發

義的思考定位之下，區域政府必然也將逐漸走向制式化型態，簡言之，區域政府仍以重構既有行政區劃體系做為組建區域政府的基本思維。畢竟區域政府係因起因於既有行政區劃的不合理性與不均衡性而提出的概念，既有行政區域的狹隘、人口失衡以及財政能力的貧困乃是地方制度的內在缺陷；而因應行政技術所引發行政機能的擴大化，既有地方制度的不均衡與窒礙難行造成地方發展的外部缺陷（姜光洙，2003：26），為了解決區域所存在的內外缺陷，即有認為必須由具有共同社會與生活圈之地域構造所形成的住民意識、有助於達成行政機能之區域即人口規模以及自治體本身的行政財政能力三方面加以考量以決定區域之適當規模（区域の適正規模），（姜光洙，2003：28）這三方面仍須由建構一個課責明確且運作穩定的制式型態組織方能奏功，因此區域政府概念的提出無可避免，必須就其法制面向加以思考以決定其未來可能的走向，從而探析其對整體地方法制所可能產生的影響。

## 伍、區域政府的法源基礎

本於「依法行政」原則，區域政府是否切實可行，必須尋覓其所賴以成立的法源基礎，就建構我國法制體系之主體者乃〈憲法〉及相關法律，故有關區域政府之法源基礎亦必須就此加以探尋。

### 一、憲法層面

我國〈憲法〉對地方制度的規範甚為嚴謹周密，此觀諸〈憲法〉第十章中央與地方關係及第十一章地方制度甚明。〈憲法〉第十章將中央、省及縣之立法與執行之事項以由上而下方式分別列舉，即先規範中央立法並執行之事項，而後依序規定中央立法執行或交由省縣執行事項、省立法並執行或交由縣執行之事項、縣立法並執行之事項<sup>7</sup>；第十一章則分別就省級制度及縣級制度規範其組成及相關權限，由此亦可知憲法對地方制度的設計乃採二級制，且對省級制度的運作方式傾向聯邦國家的運作型態。

就〈憲法〉本文而言，似乎難以窺探有關區域政府的直接依據，僅在第 109 條第 2 項規定：「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。」而第 110 條第 2 項仿前項條文而規定：「前

現的結果，認為若有較大的社會或國際性動亂產生，將使政府支出水準呈現長期性的向上移動現象，且此一現象一發生極難以回復到原有的水準，此即謂之移位效果。

<sup>7</sup> 參照我國〈憲法〉第 107 條至 110 條之規定。

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。」從這兩條條文的規定隱約可以看出跨越多個行政區域之事項即可由有所涉及的區域以「共同辦理」方式加以處理，但法律有特別規定者必須依其規定，雖然共同辦理之方式為何，〈憲法〉本文並未明確界定，然制憲之初，即已為將來可能發生跨域事務之可能性預為提供解決機制，這種立憲意旨實與區域政府概念若合符節，又所謂「法律有特別規定者」就其文義似乎是以限制共同辦理之事項為主，然而此所謂法律亦可能指有別於不以共同辦理之平行關係而以其他方式規範之事務處理準則。

經過 1997 年修憲精省後，省制發生重大變革，〈憲法〉第 109 條受到限制，但規範有關縣方面之第 110 條仍繼續適用，是以就〈憲法〉層次而言，區域政府概念之體現，由原來省及縣兩層次轉而成為以縣級體制為主要運作核心。

## 二、法律層面

對地方行政體制而言，〈地方制度法〉可謂我國規範地方體系運作的主要準據，以現行〈地方制度法〉而言，係依照〈憲法增修條文〉之規定而重新建構適合我國臺澎金馬地區運作的地方法制基準。

〈地方制度法〉所規定的地方行政體制包括省、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），而省依據〈大法官會議第 467 號解釋〉<sup>8</sup>以非屬地方自治團體性質之公法人，故整部〈地方制度法〉規範的重點主要在於該法第三章所謂「地方自治」的部分，而做為地方自治法人者，即有直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），雖然本章對地方制度運作的方式詳為規定，但欲從中尋繹有關「區域政府」之明確概念卻頗為不易，〈地方制度法〉第 21 條<sup>9</sup>規範有關辦理跨域之地方自治事項以及第 24 條<sup>10</sup>規定地方自治團體設立合辦

<sup>8</sup> 〈大法官釋字第 467 號解釋文〉謂：「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」

<sup>9</sup> 〈地方制度法〉第 21 條規定：「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，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」

<sup>10</sup> 〈地方制度法〉第 24 條規定：「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、

事業之組織可以勉強與區域政府概念相互連結，然而該法第 21 條所設計用以處理跨域事務之機制卻存有濃厚的層級節制色彩，而第 24 條的規定偏重地方立法機關的合作機制設計，對行政機關而言仍然未有明確規定，顯然要從這二條文推衍出地方制度法已賦予設立區域政府之法源，無論就理論或實務運作而言，均有欠周詳。

不論係就〈憲法〉層面或法律層面均難以找到設立區域政府之直接法源基礎，是以要將區域政府概念組建成制式化組織對我國既有的地方法制體系而言必將帶來強烈衝擊，就現階段而言，以區域治理精神做為運作區域政府之核心仍是較符合實際現況的做法，然而，如前所述，區域政府在非制式化以及制式化間存有先後關係，長遠視之，仍有必要考量區域政府法制化之可行性以及其對整體地方法制體系的影響。

## 陸、區域政府對地方治理法制體系的影響

有關區域政府法制設計方式有二：其一為善用治理精神，在現有地方體制下，透過公部門間的協調以及公私合夥方式以達成公共目標之非制式化途徑；另一則是建立具有直接且明確法源依據之單一功能或多元功能的法制化組織，甚或使其成為具有地方自團體性質之公法人，亦即採取將區域政府制式化之途徑。無論前者或後者，區域政府概念都必然對法制體系產生某種程度的影響，隨著時移勢異，後者之衝擊恐比前者為甚，因此上述兩種途徑對法制體系的影響力，頗值吾人加以關注。

### 一、非制式化途徑

若區域政府僅是以區域治理精神為核心，並排除對既有地方體制的更動，則公部門間與公私部門之間所存在的合作型態或行政行為關係如何妥善建構將是能否有效達成治理的關鍵所在。當然，這類公部門或公私部門間的合作型態可以採取不具法律效力之非正式性結盟或口頭承諾為之，然而對公共事務的處理有其時間性，若因行政首長之更迭而導致原先合作事項中斷，對資源的浪費恐較貪污為甚，故透過法制所規範的行政行為態樣加以約制，使其具有法效性，誠為必然之舉。

以我國行政程序法所規範之各類行政行為態樣而論，行政契約在未來將會扮演相當重要的角色，考量近代行政契約之成形乃因應給付行政國家

---

鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。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。」

之所生，在十九世紀中葉，處於一個高權行政概念，行政處分方為整個行政體制運作的主要方式，彼時即便 Otto Mayer 都不看好行政契約的發展前景，然而進入給付國家時代，行政契約逐漸以「代替行政處分」的角色出現，從而開展行政契約的新時代，雖然行政契約現已成為我國〈行政程序法〉所規範之行為態樣，然而行政契約在實務上的運用卻仍不普遍，有時更與私法上契約相互混淆，行政契約的發展相形受限，我國〈大法官會議第 533 號解釋〉<sup>11</sup>已明確認定中央健康保險局與特約醫事服務機構所締結之合約為行政契約，此號解釋為我國行政契約的發展奠立堅實的基石，而近年來有關臺北市及基隆市間垃圾處理的互助協議，也為行政契約的發展立下良好的模式。

不過我國〈行政程序法〉對行政契約並無明確之定義，僅於該法第 135 條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」而同法第 136 條及第 137 條有關和解契約及雙務契約之類型，著重於行政機關與人民間之締約關係，與行政機關間相互締約情狀仍有不同，在區域政府概念的影響下，以行政契約做為行政運作方式必然日漸頻繁，故未來除了公私部門間可以訂立行政契約外，如何強化行政機關間行政契約的運作方式將是需要進一步努力的目標，甚至未來可以考量訂定「地方政府關係互動法」對行政契約的運作方式詳為規範，為我國行政機關間行政契約的發展奠定良好的基礎。故就非制式化途徑以觀，區域政府必將強化行政契約在地方法制上的運作機率，成為築基區域政府概念的主要手段。

<sup>11</sup> 〈大法官會議第 533 號解釋文〉謂：「憲法第十六條規定，人民之訴訟權應予保障，旨在確保人民於其權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟以求救濟。中央健康保險局依其組織法規係國家機關，為執行其法定之職權，就辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與各醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，約定由特約醫事服務機構提供被保險人醫療保健服務，以達促進國民健康、增進公共利益之行政目的，故此項合約具有行政契約之性質。締約雙方如對契約內容發生爭議，屬於公法上爭訟事件，依中華民國八十七年十月二十八日修正公布之行政訴訟法第二條：『公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。』第八條第一項：『人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。』規定，應循行政訴訟途徑尋求救濟。保險醫事服務機構與中央健康保險局締結前述合約，如因而發生履約爭議，經該醫事服務機構依全民健康保險法第五條第一項所定程序提請審議，對審議結果仍有不服，自得依法提起行政爭訟。」

## 二、制式化途徑

在城市化現象日益蓬勃的今日，城市在區域規劃的角色上益形重要，「城市政體理論」（urban regime theory）也被用於區域治理的研究上，城市政體理論與前述 J. H. von Thünen 所創之農業區位論、A. Weber 所提出之工業區位論、A. Lösch 所主張之區位租金理論、W. Christaller 所主張的中心地理論以及 F. Friedman 所提出的中心—邊緣理論均有所關聯，城市政體論假定地方政府的效能有賴非政府部門間的合作以及國家能力與非政府資源的整合，此一政體乃公私部門間為達成並實現統領決策所形成的聯盟，可以用來分析區域治理上有關政治及經濟的關聯性，（Hamilton, 2002: 404）這與新區域主義所強調以政府部門間的合作及公私部門間的聯盟達到制定及執行公共政策的目標實相一致，此一立論關注焦點在於藉由區域間政府間合作方式所從事有關區域議題的決策過程，不僅關注政府結構亦重視治理、過程以及結果（outcome），而此種合作即容納來自公私部門中各個參與者的一種不具層級節制性（nonhierarchical）之過程。（Hamilton, 2002: 404-405）所以區域政府的理念必須以城市為其核心，「城市區域」（city region）意謂透過市及其所處區域的整合所形成具有功能與制度之政府，（Herrschal and Newman, 2002: 2）此亦與發展以市為中心的區域政府體制構想相符合。

從有關城市政體理論與新區域主義的觀點看來，公部門及公私部門間的合作已是無可避免的趨勢，其間又以城市作為連結此種合作機制的核心，故區域政府概念如何落實與城市在區域中所能發揮的效能息息相關，亦即擺脫城市的重要性而冀望區域政府能妥善可行，實乃緣木求魚。若區域政府走向一個制式化的組織，對城市發展的思考必然成為規劃此一組織的思維主軸，此種思維勢必造成地方法制體系的劇烈變革，甚而激盪憲法與相關法律所規範的地方制度。因此，此乃涉及憲法之相關規定，在不變動既有之憲法體制前提下以及重構現行〈憲法〉的情況下，當有不同的設計取向與策略方案，故應分別由現行憲法體制下以及未來可能制定新憲法的情況下，論述區域政府對整體法制體系的影響。

### (一) 現行憲法體制之下

前以述及，欲在現行〈憲法〉中尋覓有關區域政府的法源基礎實乃極其有限，故以現行〈憲法〉所規定之地方制度及有關城市政體、城市區、新區域主義的觀點而論，適合做為未來區域政府建制之地方制度當以直轄市最為合適。我國〈憲法〉第 118 條規定「直轄市自治，以法律定之。」

對此〈憲法〉除肯認直轄市之自治地位外，相較於省、縣（市）亦賦予較大的彈性空間，尤其以現行發展狀況而論，臺灣西部平原帶幾乎成為一綿密的城市群，臺北、臺中及高雄分據北、中、南之樞紐地位，掌握區域之政經局勢自不待言，而有關擴大此三個城市轄區之提議所在多有，從國親聯盟所提「臺灣新藍圖，城鄉新出路」之國土規劃政策亦可見之。

當然若以直轄市制度做為未來建構區域政府的基礎，自不能再以現行體制為主，必須賦予直轄市更大的發展空間，其下應不限於只劃分為區，蓋城市化現象加劇，直轄市未來必定會合併周邊縣域做為發展腹地，苟以區做為唯一之建制，實難以體現地方自治運作本質，況且以現今國親聯盟所提將臺北縣市、臺中縣市及高雄縣市合併成為直轄市僅係解決這三個城市本身的发展問題，然而卻不免衍生拉大城鄉差距的另一憂慮，所以直轄市的區域應更為擴大，未來可以考量將臺灣本島劃分為四個直轄市，而直轄市內部建制亦可賦予轄縣或其他行政體制，甚而建構二層級之地方行政體制，如此一方面可以解決目前縣市數量過多而影響中央對地方管理幅度過大的問題，另一方面亦可兼顧直轄市內部體制的自治權限與多元發展，亦即可以促進一級地方制度的單純化同時顧及二級地方制度的彈性化。

在以「廣域化直轄市」做為區域政府型態的構想下，所牽動其他法律的更動必然甚為龐雜，諸如〈地方制度法〉、〈財政收支劃分法〉、〈地方稅法通則〉、〈區域計畫法〉、〈都市計畫法〉、〈地方行政機關組織準則〉及未來的行政區劃法等均須全盤調整甚將其重新制定，以〈地方制度法〉為例，該法第3條恐須重新修正，而第4條關於直轄市設置標準亦須重新擬定，而在精省之後，所有將直轄市及縣市地位同等的制度設計將被打破<sup>12</sup>，而回復直轄市優位的體制，所以在不變更現行〈憲法〉之情況下，以直轄市為主的法制將成為設計區域政府的主要依據，而相關地方體制亦將一併配套修正。

## （二）以推動新憲所進行之設計

若以更動現行〈憲法〉的途徑思考未來區域政府的型態，則依照前述城市區域概念，仍應以城市或都會發展做為構建區域政府的主要思惟，另外尚須顧及的就是有關少數民族之自治區與單一事務功能的區域組織。據此，區域政府概念對未來憲法地方制度的設計影響表現在三種型態，其一為城市型；另一為民族自治型，再一則為單一功能型。

<sup>12</sup> 雖然精省後縣市地位在形式上大為提升，然而許多法制規範卻仍存在直轄市高於縣市的思維，以統籌分配稅款的比例以及有關直轄市及縣市間人員職務列等的配置不難看出縣市實質地位的提升仍是相當有限。

首先就第一種類型而言，區域政府在城市政體的影響下，以城市做為區域核心的理念是未來設計區域政府的基準，當然隨著城市規模不一，而有不同建制名稱，為了擺脫過去直轄市所存在的刻板印象，可以改稱為「都」、「府」或「廳」等名稱，形成同級分等的城市型區域政府型態，當然這種透過變更憲法方式所建構的地方行政建制必將影響相關法律的更動與調整，〈地方制度法〉、〈財政收支劃分法〉、〈地方稅法通則〉、〈區域計畫法〉、〈都市計畫法〉、〈地方行政機關組織準則〉及未來的行政區劃法仍是首當其衝必須重新檢視及修正的重要法律，整個法制變革的工程可謂經緯萬端，自非旦夕可成。

第二類則為民族自治區型，就臺灣地區而言，首重「原住民自治區」，以目前發展態勢而論，此種自治區的設計將定位為一級地方行政體制，不過在既有的城市型區域政府的設置前提下，又有何種空間以構建此一原住民自治區頗值商榷，蓋制式化區域政府的建立必須有足夠的財力與人力方能落實所謂「自治」的目標，然若以現有山地鄉做為組建原住民自治區的轄區，其能否具有充足財源以貫徹自治目標頗令人存疑，若僅為了具有政策性象徵而建立此種自治區，亦甚易流於空泛的政治圖騰，從而如何思考並訂定「原住民自治法」成為此種類型的區域政府能否有效運作的重要關鍵。

第三類則是具有單一功能之特區組織所建構之區域政府類型，這種組織一向被認為可以透過行政契約的訂定以處理跨越數行政區域的事務，這類組織仿如美國「特區政府」(special district government) 概念，此種組織係以公共組織為其定位，卻帶有私部門的營運色彩，(Foster, 1997: 8) 最為著名的乃是 1933 年美國國會立法所設立的田納西流域管理局，(Tennessee Valley Authority, TVA) 該局的設立乃是有關單一功能性組織一個非常成功的例子，該局管轄的範圍跨越七個州，只要是有關田納西流域之事務均可由該局統一管理，包括航運、發電、防洪、水質管理、土地利用及娛樂設施等均可由該局加以統籌，該局成立之初，羅斯福總統即向國會提出，田納西流域管理局應是享有政府權力，同時又必須兼具私人企業之靈活性與主動性的機構，從而該局被界定為聯邦一級機關<sup>13</sup>，田納西流域管理局的成功雖受其時代背景所影響，然而該局具有堅實的法源基礎及透過制式化組織所展現的行政動力才是該局成功運作最主要的關鍵所在，故而我國如欲取法該局成功經驗，即必須賦予此種單一功能之特區政府穩固的

<sup>13</sup> 參照 <http://yz.yztoday.com/2004/3-30/164034.html>。

法制地位，故除了新憲法應訂立有關設置此種區域政府之法源外，也必須訂立相關「特區政府法」，方可解決其與既有城市型區域政府因管轄領域交疊所衍生而出職權混沌的困境。

無論係就現有憲政體制下對區域政府所為之形構抑或以推動新憲而對區域政府重為設計之途徑，都使區域政府概念對我國法制體系產生相當程度的衝擊，然而欲使區域政府發揮實質性功能，必然要使其取得制式化地位，而非僅以行政契約或其他不具法律效力之事實行為做為維繫一個鬆散區域政府運作的基礎，尤其面對未來制定新憲的時機，區域政府概念對地方體制的建構將更具多元化，除以城市政體內涵所形成的城市型區域政府之外，更應兼顧民族自治型及單一特區型的發展，而後二者就可能與前者發生管轄區域重疊的情況，其可能衍生的爭議更是相當棘手的難題，故地方制度法必須全然翻新，而〈財政收支劃分法〉、〈地方稅法通則〉、〈區域計畫法〉、〈都市計畫法〉、〈地方行政機關組織準則〉等重要地方法令也應重新修定，此外行政區劃法、國土計畫法、原住民自治法及特區政府法的立法工作更須加速進行。

## 柒、結語

區域政府概念的提出無寧為我國地方制度的發展重啓新頁，尤其對我國地方治理法制的影響效應更不容忽視，雖然區域政府係因 2004 年總統選舉期間所提出之政見，儘管該項選舉已然落幕，但此一概念卻仍激盪著既有的地方制度體系，呼應並啟動地方行政改革的契機，面對全球化挑戰及城市化現象，區域的整合不但是逐鹿全球的重要主力，更是提升整體國家競爭力無可或缺的動力，面對區域力量逐日強大，區域政府概念對我國地方行政體制的革新有其正向且積極的意義，同時也彰顯研究此一議題的正當性與迫切性。

本文為探究區域政府概念對我國法制體系所帶來的衝擊，除說明區域概念、發展背景及相關理論外，亦針對區域政府之意義、型態與功能詳為闡述，認為區域政府將先以非制式型態體現區域治理之精神而後勢必轉為制式化組織，因此試圖尋覓現行法制下有關成立區域政府的法源，並分析區域政府對我國地方法制體系之影響，若區域政府概念得以落實，必然使我國地方法制體制邁向一個嶄新且多元並進的新時代。

## 參考文獻

王錚、丁金宏，1994，《區域科學原理》，北京：科學出版社。

- 李長晏，2004，〈從全局治理論區域政府之設計〉，臺灣原住民塔麓灣永續發展協會主辦《提升政府競爭力》學術研討會，地點：新竹。
- 紀俊臣，2004，〈由地方治理論區域政府之設計可行性〉，《中國地方自治》，第 1 期，頁 1-2。
- 姜光洙，2003，〈日本の地方制度における区域問題と地方総合行政體制——区域問題をめぐる既存の接近法の再検討とその含意（上）〉，《行政管理研究》，第 102 期，頁 25-40。
- 姜光洙，2003，〈日本の地方制度における区域問題と地方総合行政體制——区域問題をめぐる既存の接近法の再検討とその含意（下）〉，《行政管理研究》，第 103 期，頁 78-93。
- 高汝熹、羅明義，1998，《城市圈域經濟論》，昆明：雲南大學出版社。
- 國親政黨聯盟，2003，《國親政黨聯盟政策主張：建構永續臺灣篇》，臺北：國親政黨聯盟。
- Anderson, J., 2001, "The Rise of Regions and Regionalism in Western Europe", in M. Guibernau Eds., *Governing European Diversity*, London: Sage, pp. 35-64.
- Foster, A. K., 1997, *The Political Economy of Special Purpose Government*, Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Hamilton, D. K., 2002, "Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago", *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.4, 403-423.
- Herrschel. T. and P. Newman, 2002, *Governance of Europe's City Region*, London: Routledge.
- Keating, M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.