

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

題目：地方政府間協調功能與機制之研究

計畫編號：NSC 89-2414-H-032-010

執行期限：88年08月01日至89年07月31日

主持人：呂育誠 淡江大學公共行政系專任副教授

協同主持人：黃臺生 空中大學公共行政系兼任副教授

計畫參與人員：洪許真 淡江大學公共政策研究所碩士研究生

．中文摘要

本研究係基於結構功能途徑，蒐集地方政府協調有關文獻，以歸納協調功能對今日地方政府的意涵、目標、特性，進而從各主要國家地方政府進行協調的經驗中，比較不同協調機制的重要共同點與差異，並探討其對今日地方政府功能與運作的影響。此外，基於對我國地方政府法制的分析及實際訪談結果，評估我國地方政府進行協調的可行性與必要性。最後本研究將從公共行政觀點檢討協調功能對今日地方事務與地方政府體制研究的啟示，以及有待克服或繼續研究的重要課題。

．英文摘要

This study contains four elements. First, the author tried to find out the meanings, goals, and characters of local government coordination from the function prospect. Second, compared different strategy or mechanism of coordination and point out the share points or arguments. Third, evaluated if the coordination strategies can be run in Taiwan by surveyed and literature review. Last, connect coordination and local affairs and summarized key points that may happen in local policy implementation or future study of public administration.

．計畫緣由與目的

在今日社會活動頻仍、民眾自主意識

普遍提高的環境下，地方政府除了要履行傳統政府的「管制」角色外，更要積極提升「服務」功能，以取得民眾的信任與支持。然而另一方面，在本身可用財源及上級補助的普遍緊縮，而民眾需求又不斷增加的雙重困境下，個別地方政府在實際運作中卻愈來愈難以負荷。基於此，不同地方政府間透過協調方式，並整合彼此資源來處理共同事務便成為重要的選擇途徑。

此外，就我國而言，憲法增修條文第九條以及地方制度法(以下簡稱地制法)的公布施行，雖然賦予我國各級地方政府的法定地位與基本職能，但是在功能層面上，地方政府如何妥善發揮效能以滿足民眾需求卻無明確軌跡可循，故本研究除了分析研究國外資料外，亦將探討協調功能與機制對我國地方政府運作的意涵，並經由訪談方式探索其必要性與可行性，期能提供我國地方政府功能發揮時，不同的思考途徑。

綜上所述，本研究目的主要有二：

1. 基於地方政府功能發揮的觀察角度，兼從理論與實務面，探討當前各國地方政府間進行協調工作的機制與功能內涵，期能瞭解府際協調的特性、策略，以及相關影響；
2. 探討協調功能與機制對我國地方政府運作之意義與可行性。

．研究架構與方法

本研究之進行，係從地方政府與地方自治團體的結構功能途徑，分析協調策略與機制之內涵與施行情形，同時思考其對

我國未來地方運作的意義。基於此，本研究架構設計分為下列三部分(圖示請見附錄一)。

- (一)文獻蒐集與整理。即儘可能蒐集國外關於地方政府協調之文獻。
- (二)資料歸納與分析。主持人基於組織及功能取向，對所得資料進行整理，同時發掘有關特點。
- (三)國內相關資料蒐集。鑑於我國尚缺乏具體之地方政府間協調機制或成果研究，故僅能選擇較有關之法制與實務問題進行分析。

針對上述架構，本研究進行方法主要分為兩部分，一是文獻分析。即廣泛從現有書籍、期刊，以及網路中蒐集資料，並進行整理；二是實地訪談。即由主持人及協同主持人連繫數位地方政府公務員，請其就個人所知及當前業務處理情形，評估當前我國地方政府間施行協調工作的必要性與可行性。

．章節安排

本研究各章安排如下：

- 一、緒言
 - (一)問題概述
 - (二)名詞界定
- 二、地方政府間進行協調的情境
 - (一)今日地方政府角色與功能的轉變
 - (二)地方政府間進行協調的主觀動力
 - (三)地方政府間進行協調的客觀誘因
- 三、地方政府間協調的策略分析
 - (一)協調的範圍與目標
 - (二)協調的權責分配
 - (三)協調的機制
- 四、協調對地方政府間關係的影響
 - (一)對地方政府本身
 - (二)對各級政府關係
 - (三)對地方民眾與地方事務
- 五、我國進行地方政府協調之評估
 - (一)環境評估
 - (二)法制評估
 - (三)運作評估
- 六、結論

．研究內容概述¹

一、地方政府間協調的內涵

組織間的「協調」(coordination)，係從功能發揮的角度進行瞭解，主要指兩個(以上)組織基於共同目標，而在相互合作的基礎上採行一致行動的關係。換言之，參與協調的雙方(各方)不僅應具有共同的努力目標(問題)，亦應採取彼此合作的、一致的行動。而對地方政府間的協調而言，則多是指在特定地理區域或範圍內，不同地方政府基於滿足區內民眾共同性的需求，或是訂定一致性管制標準的考量，而主動(各地方自治團體間自發性的推動)或被動(執行上級政府的法令)進行合作。Leach 等人認為今日地方政府進行協調，主要是基於下列理念

(Leach, et. al., 1997)：

1. 不應將所有地方上的事務或問題均限制在單一區域範圍內。
2. 地方權力與資源的重分配不應以單一地方政府為考量。
3. 應成立較不具傳統官僚特性的組織，以因應各項需求。
4. 應結合不同類別的專業人才，以符合現代社會之需求。

而根據 Atkins (1997) 之研究，地方政府間的協調可因為合作方式、權責劃分、資源共享程度之不同，而區隔出 25 種不同程度之類型，然而其目標與原則卻是一致的，即透過功能整合方式，以結合各地方政府分散的資源，進而截長補短，來達成共同的目標。

二、地方政府間進行協調的情境

(一)今日地方政府角色與功能的轉變

根據地方自治或傳統地方政府運作的觀點，地方事務係在各別地方政府的轄區內，或基於地方民眾透過民主程序決定，或基於法令規定，而由地方政府負責推動的。然而由於今日地方政府角色與功能的轉變，卻使此一觀點受到極大的挑戰。因為今日地方政府除了需履行傳統地方政府

¹ 為節省篇幅，本文僅摘錄重要論據及結論，其他引申及附註則從略。

「管制」的角色與功能(如維持治安、保障民眾生命財產安全等)之外,更重視「服務」的功能(即多方面滿足民眾食、衣、住、行的需要),而在社會資訊日趨開放、人口流動頻率提高的環境下,個別地方政府不論進行管制或服務時,若不能考量其他地方政府的作法或實況,則各項工作將可能難以推動,特別是在服務問題上,個別地方政府若採行較優渥的措施,則將形成週邊民眾「搭便車」的行為;反之,若緊縮服務,則又可能引發抗爭。故採取開放立場參與各項事務的推動,將是區域內各個地方政府的共同問題與責任。

(二) 地方政府間進行協調的主觀動力

今日各國地方政府運作時,財源不足已是普遍性的現象,然而強調服務功能又使民眾對政府的要求增加,因此如何以最小投入完成最多樣、且能獲得民眾滿意的服務便成為地方政府的一大難題。

此外,隨著民營化、業務外包等一連串民間參與公共事務的熱潮,使地方政府不再成為地方事務的唯一推動者與主導者,此時若再不能積極提升本身能力,則地方政府勢將面臨緊縮甚至於裁撤的嚴酷挑戰。

第三,今日許多地方事務由於涉及層面與影響廣大,已非單一地方政府有能力解決,例如振興地方產業,或是提供地方民眾醫療照護等經濟與社會工作,均有賴於週詳的配套規劃以及一致性的執行標準方能落實。

綜上理由,進行地方政府間的協調將是互蒙其利的良好選擇。

(三) 地方政府間進行協調的客觀誘因

地方政府進行協調最大的誘因當屬資源的共享,即結合彼此力量、截長補短以解決共同問題。此外,在共同的基礎上,協調更提供地方事務不同的解決途徑,例如成立獨立的教育委員會來審查學區調整問題,使原本爭議性的政治問題可經由專家專責方式獲致合理的解決。最後,協調有助於從整體(地區性)觀點來處理公共問題,一方面地方政府間取得共同的行動標準;另一方面民眾亦較能以持平觀點考察個

別政府的施政良窳。

三、地方政府間協調的策略分析

(一) 協調的範圍與目標

延續前節整合的動力,並綜合本研究蒐集所得文獻得知,地方政府間進行協調的範圍,多以「服務功能」部分的增進地區民眾社會福利與經濟發展兩類工作為主,例如濟貧措施、青少年及老年照護、促進產業投資等;至於「管制功能」部分,則主要是以依據法律授權訂定一致化的執行標準,如規費費率、駕駛酒精測試標準等。「服務功能」之所以成為協調主要範圍的理由,除了反映出今日地方政府運作的重點方向外,基本上亦配合各國地方政府在整個政府體系中的角色。一般而言,各國地方政府所職司的業務,本來就以社會、經濟工作為主,故個別政府在擁有事務主導權的條件或權限下,自然較能彈性選擇適當的執行方式;反之,「管制功能」的發揮多須依循中央或全國一致性的法律,地方政府多僅能在執行層面依法制定施行細則或標準而已。

至於在協調的目標上,基本上可分為消極的與積極的兩部分。首先,就消極目標而言,地方政府之所以願意放棄某些事務的主導權,進而與其他地方政府合作,最主要的理由就是期望這些事務或問題能得到更有效率、更完善的處理,換言之,希望透過協調來降低事務處理的成本或複雜程度,進而減輕個別地方政府在資源或業務上的負擔。其次,在就積極目標而言,在科技進步、人口快速流動的環境下,許多地方問題的產生常是跨區域的,或是由不特定的民眾所共同面對。例如台北市要求騎乘機車不得側坐的規定即可能連帶影響到非屬台北市民的騎乘方式。因此個別地方政府唯有放棄部分權利,並與其他政府進行協調,方能共謀其利。同時,在較大範圍與層面的規劃下,地方問題亦可望有更周延的解決途徑。此種積極興利的協調觀點,可從下列六項推論中得到進一步的瞭解(Morgan, 1997):

1. 不同類型的地方政府服務,應在共同的

- 基礎上進行規劃、協調，並募集財源。
2. 各項地方服務應兼顧效能與效率。
 3. 地方政府的服務應可跨越行政區域。
 4. 地方問題的解決應以完整的區域為範圍。
 5. 不同地方政府間財政分散的情形應加以改善。
 6. 應創設某一機制，以強化各區域事務的領導權。

(二) 協調的權責分配

協調雖然是以問題或事務處理為導向的合作行動，但是由於參與者為具有法定地位且行動受法律嚴格規範的政府，故適當釐清其間的權責分配問題便極為重要，甚至於許多協調工作的成敗，常繫於參與各地方政府間權責分配是否能順利完成。

基本上，協調進行的權責關係，除了是有關地方政府間互動之外，實際上也涉及了中央與地方的關係，以及協調事務的性質，甚至於吾人可將地方政府間協調權責的分配與運作，視為是兩者綜合影響下的結果。以下茲分別說明之。

1. 中央與地方關係

中央與地方政府間的關係，一般常用「集權」、「分權」兩者予以區隔。而在此兩種關係下，協調的權責分配方式也有所不同，茲分述如下。

首先，就中央集權體制而言，協調可說是中央(上級)政府基於對特定事務處理一致化、標準化的考量，但由於本身沒有能力或不適合自行辦理，因而授權地方(下級)政府辦理的結果，基於此，其權責分配基本上包含下列重點：

- (1) 中央(上級)政府基於實際需求或本身能力的考量將權力授予地方政府。
- (2) 中央(上級)政府制定法律以規範協調進行的模式，以及有關資源的配置等要素。
- (3) 地方政府依法執行協調工作，並採行必要的配合措施。
- (4) 協調過程中地方政府須接受中央政府的指揮監督。

在上述權責關係中，協調基本上係由中央或上級政府所主導的，參與協調之地

方政府僅是另一種型式地執行上級指令而已。

其次，在分權的體制下，協調則是個別地方政府將原來屬於本身權責範圍的事務，透過一定程序進行整合，而取得一致的標準或處理方式。而協調在此種基礎上的權責分配主要亦有下列四項：

- (1) 協調事務原係屬於個別地方政府專有之權責範圍。
- (2) 地方政府基於共同的意願進行協調。
- (3) 協調過程所涉及的權責內容，由參與各方自行商定。
- (4) 中央(上級)政府僅作適法性的事後監督，其餘部分並無權干預。

由上可知，在分權體制下的協調工作，基本上係由地方政府主導，因此只要不違背憲法或中央法律，則不論在協調範圍上或方法上，均較集權體制具有彈性。

2. 管制與服務的性質差異

除了因政府體制不同而導致權責差異外，協調事務的本質亦會產生影響。其間差異吾人可用地方政府服務與管制兩種功能進行區隔說明如下。

第一，若協調事務屬於服務性質，則權責劃分便等同於提供服務過程中「供給/需求」關係的劃分。具體而言，其包括下列重點：

- (1) 協調是地方政府間興利的共同途徑。
- (2) 各地方政府應基於「合夥人」(partner)或契約的原則進行協調。
- (3) 協調過程的成本與結果所產生的效益或代價，亦由各方依約分攤。
- (4) 只要不違反法律，並取得參與各方的同意，權責分配方式可隨時進行調整或取消。

由於提供服務功能屬於「興利」的性質，基本上不會減損地方民眾與政府，或是參與政府間固有的權利義務，故權責劃分便類似建立合作契約，即個別地方政府提出合理的資源(投資)，經由協調而換取更多收益。

第二，當協調內容屬於管制性質時，由於可能涉及法定權利義務的變更，故權責劃分便相對較為複雜。因為其間不僅將

改變民眾(被管制者)與政府既有一對一的管制關係,也涉及參與協調各方如何建立共同管理機制以統合相關行動的問題。此一部分,Cope 與 Goodship 兩人研究英國個案時所提出的「管制制度模式」(Regulatory Regime Model)內容,或可作為本處論據的參考。他們認為地方政府進行協調行為時,基本將產生三種基本的角色:「贊助者」(sponsor),即參與協調的政府,「管制者」(regulator)即政府間為達成協調所成立之機制,以及「被管制者」(regulated),即標的團體或個人。而此三種角色間又可因為主導者的不同而產生下列權責關係:

- (1)由管制者主導。即由共同成立之協調機制主導協調工作,此時不論贊助者或被管制者均須受其節制。
- (2)由贊助者主導。即參與各地方政府對協調享有主導權,此時將會衍生出下列三種權責關係
 - a.贊助者與管制者共享權力,均有權影響被管制者。
 - b.除了前項權力共享的內容外,管制者尚可基於共同授權反過來對贊助者進行節制。
 - c.基於被管制者不斷變動之需求,由贊助者與管制者共同協商管制的方法。

從上述「管制制度模式」內容可知,當協調涉及權利義務的變動時,則其內涵將不單是處理地方事務的不同選擇而已,其更是各「利害關係人」(stakeholders)間互動關係的重新調整。換言之,地方政府間欲發揮協調功能將是其間權責關係的重分配。

(三)協調的機制

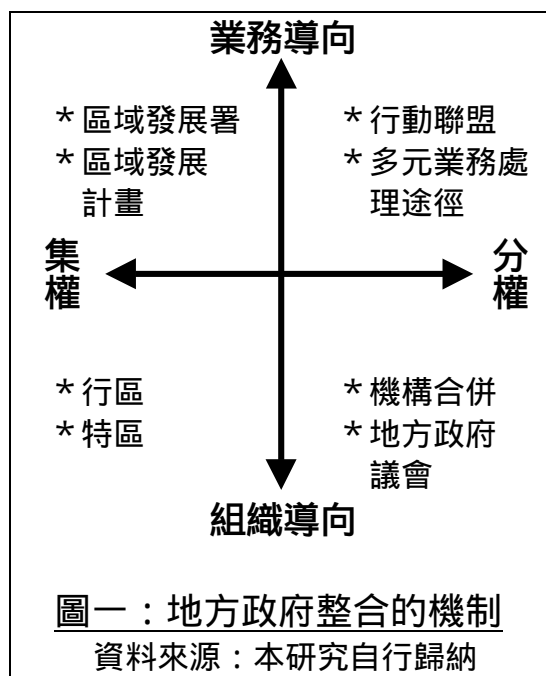
如前所述,協調工作由於預設目標、權責配置等因素的不同,而可能產生不同的考量之外,各國本身制度、文化背景的差異亦具有相當影響,因此協調機制的建立便呈現多元化的表現。

為求更深入瞭解協調整制的內涵,本研究蒐集了英、美、法、日四個國家刻正進行的經驗共八項,分別是「區域發展署」、「區域發展計畫」、「行區」、「特區」

「機構合併」、「地方政府議會」、「行動聯盟」、「多元業務處理途徑」。經過分析歸納後發現,這八類地方政府間的協調機制基本上可從下列兩個層面進行分類:

- 1.業務導向/組織導向。此分類主要是針對建構協調機制時的主要變革或調整部分加以區隔。其中業務導向係指建構協調機制主要焦點在改變政府服務或管制業務的產出方式;反之,組織導向則主要在調整參與政府間的組織架構或權責關係。
- 2.分權/集權。此分類係指進行協調過程中各方權力的互動情形。其中分權係指參與協調各方的地位是對等的、互惠的;而集權則指有一主導力量(常是中央或上級政府)來統合參與協調各方。

若將上述兩種分類模式併同考量,則可得出一個2×2的象限關係,如圖一所示:



本研究認為藉由圖一中橫軸(集權/分權)與縱軸(業務導向/組織導向)的關係,能較單純地陳述各國制度並有助於吾人瞭解並比較不同協調機制的特性。以下茲分別說明圖一各個象限中協調機制的意涵。

1.(集權,業務導向)

此一象限主要是基於集權的基礎,針

對特定業務進行協調。其中「區域發展署」(Regional Development Agencies, 簡稱 RDA)是英國於 1998 年「區域發展署法」(Regional Development Agencies Act, 1998)施行後所設立的區域協調機制。該法規定國協所轄各地理域均應設置 RDA 以推動區內經濟發展、研擬提升政府競爭力措施,同時配合各項全國性或歐盟規定以落實區域發展。

區域發展計畫(Regional Development Planning)則是日本政府自 1962 年開始推動的四個國家發展計畫(Comprehensive National Development Plans, CNDP)中的重要環節之一。其主內容是將日本國土按照地緣關係劃分為九州、四國、中國、中部、關東、東北、北海道八個區域。每一個區域再配合國家發展計畫中的子計畫,如促進產業發展、擴大公共投資等政策進行細部且符合區域特性的規劃。相近於英國的 RDA,日本區域發展計畫的目標亦在於整合區域資源與特性,進而促進區內產業的繁榮發展。

由上述兩個例證可知,「集權,業務導向」的協調機制具有下列特性:

- (1)由中央(上級)政府主導。
- (2)預先設定協調之目標或業務範圍(如經濟發展),以及有關機制。
- (3)地方政府的角色在於被動的配合。

2. (集權,組織導向)

由於協調需求的產生常是多元的,或是業務本身具有高度複雜性而不易以個案方式處理,故需要從地方政府組織層面直接加以調整。此類策略可用法國的「行區」(region)與美國的「特區」(special district)兩種制度加以說明。

法國行區的前身為「區域經濟發展委員會」(Commissions de développement économique regional, 簡稱 CODER),係法國中央政府在各地地方所成立的區域性規劃諮詢機構。該委員會主要目的在於廣泛接納不同團體對於地方區域發展與建設的意見,故成員包括中央及地方行政與立法部門代表、利益團體代表、專業人士等。但是委員會的各項建議並無具體影響力,純

粹僅供決策者參考而已。

上述情形自一九八二年地方分權法施行之後,始產生重大改變。行區基於中央權力下放的考量,成為正式地方政府層級。其不僅組織型態上有所改變,在功能上也獲得加強。就前者而言,行區設「行區議會」(regional council),由各省按比例推派代表組成,任期六年,各代表並互選一人為議長,並兼任行區首長,故行區議會不僅是行區各項事務的議決機關,也是執行機關。而就後者而言,行區議會設有「經濟及社會委員會」(Economic and social Council),主要由行區內各民間代表組成,包括企業人士、專業人士、各類協會與工會、社團等,作為行區議會的諮詢及建議機構,法國地方分權法更明定行區議會議決有關事項時,必須向該委員會諮詢意見。

美國的「特區」可說是一種「單一目標」的政府機關。其主要職責在於推動或管制特定政務,如水源、廢棄物、休憩場地、高速公路、橋樑、消防、墓地、圖書館,以及其他公共設施等。而學校區更是其中極為特殊的類型。設立學校區的主要意義在於讓社區民眾對子女的教育具有控制與主導權力。在過去歷史中,學校區一度曾是分權的重要象徵而不受任何外力的干預;然而時至今日,即使維持差異仍是其重要宗旨,但卻也必須遵守有聯邦與州法律的規定。多數情形下,學校區主要由民選委員會方式管理,地方政府有時亦有權任命部分委員參與運作。而其他的特別區(有時也稱之為「管理局」(authorities),雖然也是採委員會方式管理,但絕大部分的成員卻是由地方政府所任命的。因為業務特性的關係,特別區的管轄範圍經常可能跨越數個地方政府,此時各有關政府也常有權派遣代表參與委員會的運作,同時為使特別區所主管之事務能順利推動,委員會也可基於「使用者付費」的原則向地區民眾收取必要的費用。

由「行區」與「特區」內涵可知,此類協調機制具有下列特性:

- (1)協調目標常是綜合性的,或是單一業務

具有多元特質。

(2)可能由中央(上級)政府主導,亦可能是地方政府自發性的組合。

(3)參與地方政府的組織及連帶的權責須配合改變。

3. (分權, 組織導向)

本象限中進行協調的工作焦點係在於以分權的方式進行地方政府組織架構的調整。茲以美國的「機構合併」(consolidation)與「地方政府議會」(Council of Government, COG)為例說明之。

「機構合併」有時也稱為「事務歸併」(amalgamation), 其主要是由於地方政府間對於處理某些公共問題均有共同的考量或困境, 或是基於互利的考量, 因此依據業務類別將原來各自隸屬於不同地方政府的單位或機關進行整合, 以發揮事權統一的功效, 同時將不同政府間所面臨之共同問題進行整合, 亦有利於產生經濟規模, 並使投入的人力、財力不需重複配置, 故能有效節省各別政府的負擔。

在聯邦制的政治傳統下, 美國地方政府對於各項事務常享有充分的主導權, 此種情形除代表著上級或聯邦政府甚少干預地方事務外, 亦隱喻地方政府常須獨立承擔各項問題的責任。此種情形在近年來地方財源趨於困窘, 而民眾需求又不斷提升的情形下將對地方政府各項運作產生沈重的壓力, 此時採行機構合併的作法應是較可行的選擇, 因為雖然此一作法可能需要與其他地方政府共享權力或資源, 但卻有助於以較低成本滿足民眾需求, 同時維持對地方事務主導權。

地方政府議會之設立係源自一九五〇年代, 基本上是一個地方政府間自願性的合作組織, 它可能是基於州議會的授權, 或是在地方事務上具有共同關連性的郡、市等所共同發起, 並由各個參與的地方政府派遣代表參與, 而以議會的形式進行各項決定。議會開議時若基於議程的需求, 尚可邀請有關專家列席參與討論。地方議會既然是地方政府的組合, 因此其所需經費亦由參與之各地方政府共同承擔, 不過

近年來聯邦政府為了推動部分地方政策, 亦會採直接接補助地方議會經費的方式, 以換取該項聯邦政策的落實。

地方政府議會既然是地方政府間的志願性的組合, 因此其功能發揮的焦點主要係針對地方上的共同問題, 特別是關於都會地區與鄰近城鄉間的所共有的公共事務。至於其設立的主要目標, 並不在實際管理地方公共事務, 或是提供特定服務, 而是建立一個各地方政府協調行動或交換意見的機制。此外, 透過此一機制的整合, 亦可將原本零散分佈、資源有限的地方政府結合起來, 從而成為具有一定規模與資源實力的地方政府組合, 此時將有助於向上級政府或聯邦政府爭取更多的經費補助。

從「機構合併」、「地方政府議會」的內涵中, 本研究認為本象限協調機制具有下列特質:

- (1)地方政府具有較大主導權, 以及對協調事務較大的自主空間。
- (2)協調著重在資源共享或現有地方政府組織的功能調整。
- (3)除了達成協調目標外, 參與地方政府亦期望藉以達成其他邊際效益, 如節省經費、彈性調度人力等。

4. (分權, 業務導向)

本象限可說是協調機制中較為鬆散的一類, 相對地, 參與協調地方政府所受的約束亦較小。以下茲以「行動聯盟」、「多元業務處理途徑」加以說明。

嚴格而論, 「行動聯盟」(coalition) 並未採行詳密的協調策略, 或是建立具體的協調機制。換言之, 它並不具有一定的型式, 甚至其只是經由非正式的溝通協商, 所產生的一種「共識」或「默契」而已。

基本上產生行動聯盟的原因主要可能來自兩方面, 其一是協調事務的本質可能較為單純明確, 或只是在執行層面上需要取得一致的行動標準, 因此不必要進行複雜的整合; 其二是參與協調之各地方政府由於受限於本身法制架構, 或是複雜政治因素的考量, 難以有效組成具體的協調組

織，故僅能藉由正式或非正式協商方式進行聯盟，並據以約束彼此的行動。這種協調機制雖然免除複雜的整合程序與權責劃分，但是相對地其對參與地方政府間的拘束力也較小，甚至於在沒有具體承諾或規範的制約情形下，協調往往容易隨時空環境的改變而扭曲變形，或淪為空泛的口號。

「多元業務處理途徑」基本上亦非地方政府間正式的協調機制，而是著眼於地方事務的特性、處理效益等因素，改變傳統上由各別地方政府獨自處理的模式。

採行多元業務處理途徑最為一般人所熟知的理由，殆為自一九八〇年代興起的「民營化」風潮。有鑑於地方需求與複雜性的快速增加，使傳統地方政府既無足夠財源支應，也欠缺靈活的應變能力。故開放社會各界參與地方事務(特別是提供各項社會與經濟服務)便成為重要的因應策略，然而社會參與公共事務處理需要一定經濟規模才能獲利，故不同地方政府可能一方面必須釋放原先管轄事務項目進行合併處理，一方面也要採行必要的配合措施作為誘因。故彼此間雖然不一定有協調之名，但卻在實質上形成協調的結果。以英國為例，許多原先屬於各個地方政府權限範圍的業務，如垃圾清運、學校伙食、公共設施維護等，均先後開放民間參與經營。而 1988 年英國政府更制定「強制競爭方案」(Compulsory Competitive Tendering, CCT)，使不同地方政府亦可與民間一樣，承攬其他地方政府事務的處理權。在此一情形下，原本分散於各地方政府的事務便因而結成一體了。

綜上分析，本研究認為在「分權，業務導向」象限中，與其說是協調機制的設立，不如說協調是地方事務處理方式變革後的結果。具體而言，其具有下列特質：

- (1) 協調的模式與內涵基本上取決於事務的性質及地方政府本身的考量。
- (2) 參與協調者除地方政府外，也可能包括來自各方的「利害關係人」。
- (3) 協調目標主要在於改變事務處理方式，各個地方政府可能扮演主動倡導

者，亦可能只是被動的配合者。

四、協調對地方政府間關係的影響

(一) 對地方政府本身

傳統上不論中央集權或地方分權的國家體制，地方政府的概念均是特定區域內公共事務的主導者或負責者，甚至在地方自治的政治理念下，地方政府更成為地方民眾自主的重要象徵。然而由於協調功能發揮，地方政府本身的地位與功能將產生重大的改變，具體言之約有下列各項：

1. 地方政府對部分事務的權力不是唯一的。

不論是主動或被動進行協調，地方政府均要節制(甚至放棄)本身權力，換言之，在協調範圍內，個別地方政府的決定可能並不是最終的決定。此時，在協調範圍內，傳統上地方政府與民眾的「上/下」從屬關係將可能轉變為「提供服務/進行選擇」的對等關係。同時，基於協調需求，地方政府亦可能需與其他參與者共享資源或遵守共同規範。

2. 除了消極的管制作為外，地方政府將必須主動或被動的提供更多的服務。

當協調工作開始推動，便意味各地方政府可以藉由資源共享或其他合作方式處理地方問題。此時在運作更為彈性化以及配合協調進行的考量下，除了傳統的管制工作外，將逐漸增加地方政府提供服務的壓力。例如各地方政府採行協調方式清運垃圾後，各界可能將會要求政府將節省的人力、物力用於提供其他服務，而此一服務到達一定規模後，又可能需要進行協調，如此不斷循環，將使地方政府的服務功能不斷膨脹。

3. 地方政府運作將趨於多元。

在服務需求不斷增加，但可用資源卻相對有限的困境下，進行協調即蘊含地方政府未來必須尋求更多元運作模式的趨勢。而從前文四個象限內容的說明，更可知所謂多元不僅是事務處理方法的調整，更可能涉及地方政府組織、權責的改變。而若此這種情形持續出現，則勢必對傳統地方制度設計中的行政與立法功能，以及

兩者之互動產生完全不同影響。

4. 在特定事務中，地方政府是可以被取代的。

綜合前面三項陳述，本研究認為協調對地方政府本身最大的影響，也是最值得謹慎思考的問題，可能是個別地方政府組織是否可進行整合的問題。因為當地方政府進行協調時，除了會改變事務原有處理方式外，也意味該事務不一定非由該政府獨立處理方能完成。如此類推，若協調的深度或廣度不斷增加，則個別地方政府專有的權限便相對受到擠壓，此時是否有必要再花費龐大資源維持一功能有限之政府機關存在？或是原有的組織架構是否有必要繼續存在？諸如此類的問題均指向一個答案，即未來某些地方政府(的功能)將是可能被取代的，至少在協調的範圍內，地方政府的功能將面臨重大的調整。基於此，本研究認為進行地方政府間的協調工作，或可成為檢討地方政府功能現況，進而評估其組織變革的重要策略。

(二)對各級政府關係

協調除了改變個別地方政府組織的功能，更是集體性的行動，因此其對原有上下與平行地方政府間關係產生影響將是必然的。根據本研究歸納，其約有下列特點：

1. 府際關係的重組

傳統府際關係不論採中央集權或地方分權，基本上不外乎強調地方政府的獨立自主地位(分權制)，或是上下級政府間的隸屬關係(集權制)。同時彼此間的權責關係亦強調適當的劃分。然而在發揮協調功能的考量下，此種關係將面臨重大的轉變。首先，就組織層面言，為求協調機制能公平而有效率(效能)的達成目標，則賦予相當權力實屬必要，而一旦此機制具備實質權力，即便其仍須受參與地方政府的監督控制，但卻等於是在傳統府際關係中另外衍生出新的互動模式，因此，本研究認為當協調功能或協調機制一旦普遍化，則上下與平行政府間的互動關係均將可能趨向於「網路化」，即彼此間不再以法制上的規定作為界定彼此關係的唯一標準，而是依照業務需求或功能考量，彈性變動特

定工作的領導核心。換言之，未來地方府際關係可能是功能導向而非制度導向。

其次，就業務層面而言，由於協調內容基本上是共同性的問題或服務。故為求順利達成目標，或是避免出現各參與者負擔不均衡的結果，參與協調的各方不論原來法制的地位有何差異，均將轉化為合作對等的關係。例如台北市若欲與台北縣共同整治淡水河，則雖然彼此在法制上的地位不同，但仍惟有以平等地位進行互動方可望達成目標。

2. 資訊交流的頻仍。

府際關係網路化、合作化的結果，將使資訊交流成為重要的特質。值得注意的是，此處所指的資訊除了指政府各項作為的內容資訊，亦指對各項作為事前評估或事後績效的資訊，同時提供與運用資訊者除了各參與政府外，也將包括民眾、中央政府，乃至於其他國家的中央與地方政府。例如甲乙兩地方政府欲建立垃圾清運的協調機制時，甲乙兩造間資訊的往來交流固屬必要，但是民間有能力參與此工作的企業、社團、個人，或是中央政府有關部門，乃至於國際環保團體等均可能要求取得有關資訊，因為跨政府間的協調內容，已非「個別地方政府的固有權責」，故資訊交流乃成為不可避免的結果，而協調結果也將是各方資訊彙集互動後的結果。

3. 地方政府界限模糊化

當府際關係改變、資訊不再為少數人所獨享之後，傳統地方政府以地理區劃為主的界限將逐漸模糊。特別是若功能協調成為各地方政府提供服務的普遍選擇後，民眾雖然在不同地方政府的轄區中，但所享受的服務、須遵守的規範可能趨於一致，則地方政府間的界線將僅成為象徵性的地標而已。

4. 提供專業化、標準化的服務

傳統政府組織基本上是一種政治設計，即不論組織架構設立或運作程序的規範均是特定政治理念或目標的反映。這種特質在今日地方事務高度複雜化的情形下，不但逐漸難以順利達成使命，更常成為外界批評的主要焦點。對於地方政府而

言此種壓力將更為明顯，因為其政府制度設立基本上不若中央或聯邦政府具有高度的政治意涵與重大影響，同時其所負責的業務又多與民眾生活密切相關。故近年各國對行政革新的倡導，常係由地方所發動。因為除了政治意涵外，民眾更要求地方政府能提供其更好的生活品質。在此觀點下，地方政府間的功能協調可說是兼顧兩方面問題的解決途徑。一方面藉由協調機制的運作與整合，使特定事務較能進行專業化、標準化的服務以滿足民眾需求；另一方面地方政府仍可保留其固有組織架構，而不必隨不同事務的性質而頻頻修改其組織。同時，當地方事務能回歸專業化與標準化的處理方式時，地方政府的合法政治地位亦相對更能鞏固。

(三)對地方民眾參與地方事務

1. 民眾可以採取主動地位

傳統民眾對地方事務的參與，主要是透過定期選舉(或罷免)，要求地方首長或民意代表為民服務，部分國家對於重大事務，地方民眾尚可進行創制、複決兩權。然而這些方式不但程序冗長，也較難發揮直接的影響。然而對功能協調而言，因為是一個開放式的行動過程，因此各參與者均有機會發揮影響力，並爭取本身利益。對於民眾而言，此一情形則象徵民眾可以經由更主動而多元的方式來參與地方事務。例如在明確負責機制下，民眾可直接向其表達建議，甚至於在多元事務處理途徑下，民眾更可能直接參與地方事務的處理。同時事務在專業專責的處理模式下，民眾也較能確定究責的對象。

2. 民眾可以獲得更多樣化的服務

在傳統地方政府運作中，民眾對於不滿意的事務，多僅能委屈接受，因為若欲訴諸政治程序解決，不僅耗費的時間精力是一般人難以承受的負擔，且在既定的政府組織架構與文官體系下，是否確能達成目標亦不無疑問。當然，採行功能協調並不必然就能解決上述問題，但至少提供地方事務不同的處理方式，同時，參與協調各方基於對等關係，以及本身利益不受侵犯的考量，亦應較關切事務處理的效能與

效率，必要時更可打破協調局面進行權責的重組。這些作為不僅能改變地方事務的處理模式，也等於提供民眾更多樣化的服務選擇。

3. 使用者付費觀念的落實

當地方事務的管制或服務由地方政府獨立供應，轉變為特定機制進行協調時，民眾的角色亦將隨之改變。傳統上政府囿於預算程序與本身的法定職責，並不特別關切提供管制或服務所需支付的成本，然而當協調機制取而代之，各參與者基於對等原則分攤責任時，成本與效益便成為不可或缺的重要考量，因為其不僅維持整個協調機制的公平性，更提供推動協調的誘因。而此一轉變對於民眾而言，便是「使用者付費」觀念的落實。亦即當民眾在要求高品質而專業服務的同時，也要支付相對的代價。唯有如此，協調才能真正減輕個別政府的負擔，並使經濟規模的整合產生預期效益。

五、我國進行地方政府協調之評估

本部分為綜合現有地方政府間功能協調之文獻、現行我國地方制度，以及訪談所得資料後對我國地方政府進行協調之綜合性評估。由於篇幅的限制，本處僅呈現本研究重要的結論，至於其中相關參考資料則從略。

(一)環境評估

本部分主要是從協調所需的環境及其中潛存的誘因，探討今日我國地方政府是否有進行協調的必要。而經由各方資料的彙整與歸納，本研究認為地方政府進協調不僅具有實質上的需要，更具有時間上的急迫性。此推論的主要理由主要有下列五點：

1. 地方問題多元化、國際化的趨勢。

在邁進廿一世紀的世界環境中，台灣的地方事務事實上亦不再只是「地方」問題，而是與國家整體發展、世界潮流具有高度關連而相互影響的重要問題，例如台南黑面琵鷺保育，是普受國際矚目的保育問題；而鄉鎮農產品的運銷，亦可能受台灣未來加入世界貿易組織(WTO)而產生重

大改變。這些問題所涉及的層面均非個別地方政府或傳統上下級政府隸屬關係所能因應的。

2. 地方政府體制長期難以調整的問題。

台灣現行二十一縣市的架構，基本上開始自民國五十六年，其間雖有高雄市升格為直轄市，以及新竹嘉義升格為省轄市，但是政府組織型式並無重大改變。今日各界雖有針對個別政府提出改制的呼聲(如台中市升格)，但是礙於政治、經濟、社會等多層面的考量，中央政府始終未能提出明確決定。在此種組織變革遙遙無期，而地方事務又不斷膨脹的情形下，現有地方政府間進行功能協調實為一政治成本較小，而又較能產生實質效益的策略。

3. 地方政府區劃

同於前項體制變革的困難，現行地方政府區劃也由於歷經多年尚未調整，不僅不符當前環境所需。更由於劃分過於細密，從而使有限地方資源無法整合，各個地方政府相互牽制，導致問題產生後權責不明、相互推諉的結果。

4. 城鄉差距逐漸惡化

今日台灣社會由於工商業一支獨秀，導致鄉村人口大量湧向少數都市謀取更佳工作機會，然而由於城鄉間缺乏整體發展規劃，失衡的負面效應乃日益浮現。對於都市而言，由於人口高度集中，雖然享有較繁榮的經濟與較富裕的生活水準，但是就業、交通、治安、社會福利等問題也隨之而至；對鄉村而言，人口外流與產業衰退更成為惡性循環，若城鄉差距持續擴大，則不僅鄉村地區長期的貧窮落後的問題以解決，都市地區長期累積的成果亦將不保。

5. 開發地方的配套考量

台灣社會歷經長期的開發，各地方的問題已有逐漸合流影響的趨勢。以西部走廊為例，其間雖然包括兩個直轄市、十二個縣、五個縣市，但是當日後高速鐵路通車，台北市至高雄市的通勤時間預估縮短為九十分鐘時，這些行政區的界限將逐漸模糊，相對地，許多昔日屬於單一地方政府的問題也將成為地方政府間的共同問

題。例如當桃園縣垃圾處理能量不足時，不肖業者可能透過便捷的交通網路，而將垃圾傾倒於台中縣、雲林縣的河床上。

6. 中央與地方關係的重組

民國八十六年公布施行的憲法增修文，除了大幅度精簡省級政府組織外，實際上亦等於重新調整了中央與地方政府的關係，今日中央各部會所面對的，將不只是昔日的一省二市而已，而是二十一縣市與二個直轄市，中央政府在組織難以大幅擴編的限制下，勢必改變對各縣市指揮連繫方式，或是在因地制宜的考量下，賦予各縣市較大的自主權將可能必然的選擇。

綜合上述六項理由分析，本研究認為未來各地方政府間若能推動協調的理念與機制，不僅可以在功能與運作上彌補當前地方政府運作上的不足，以及精省後中央與地方指揮命令的落差，其對現狀所形成的衝擊亦是較能為各方接受的。

(二) 法制評估

目前地方制度法(以下簡稱地制法)對地方政府協調之規定主要有二：

1. 第二十一條：「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」。
2. 第二十二條：「第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定」。
3. 第二十四條：「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。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。」

上述三項條文雖然可作為地方政府間協商的依據，惟深入分析其意，則具有下

列問題：

1. 中央政府仍維持主導權，致各地方政府缺乏協調的彈性空間。
2. 協調的方式、權責規定並不明確，地方政府為減少不必要的麻煩可能會避免推行。
3. 相關配套措施、程序並未明訂，致可能使參與協調各方由於缺乏誘因而不願進行。

除了地制法的規定外，目前我國地方政府有關法制設計，仍沿續昔日中央集權，或一條鞭式的思惟，致地方政府本身彈性自主空間相當有限，如此將使其主觀參與協調的意願難以實現，同時在客觀法制上也只能消極遵循上級所給予的指令以照章行事。

綜上分析，本研究認為若不能改變傳統中央與地方的指揮服從關係，並配合法令與行政措施的鬆綁，賦予地方政府更大的自主空間，否則未來我國地方政府間的協調，僅能限於前文圖一之「集權，組織導向」與「集權，業務導向」，必須完全由中央進行規劃與推行。

(三)運作評估

雖然在法制上缺乏協調的明確規定，但各地方政府事實上已開始注意協調的重要性，並實際採行協調的作為。例如台北縣市對淡水河流域污染的整治、高雄市、高雄縣、屏東市共同尋求飲用水問題的解決等，均是協調的具體例證。此種情形說明了當前各地方政府間確實存在協調的需要。然而正如前節所述，現行法令仍是基於中央集權立場處理協調問題，也尚未賦予地方政府充分的協調空間，是以當前地方政府進行協調的方式，傾向於前文所述「分權，業務導向」中的行動聯盟，即偏重於採行非正式的、協商的方式促使彼此行動的一致。此種方式雖然可以規避現行法令的限制，同時對某些急迫性的問題爭取解決的時效，然而在缺乏明確協調機制的情境下，彼此的合作關係便顯得脆弱而不穩定，特別是當執政首長更替或是個別議會進行杯葛時，協調共識將很容易被推翻，而參與各方也難以對協調工作承諾具

體的責任或投注資源。

綜合以上環境、法制、運作三個層面之分析，本研究認為當前協調功能對於我國地方政府具有下列意義：

1. 協調是區域內各地方政府因應環境變動、解決共同問題的重要選擇途徑。
2. 不論就個別地方政府的需求，或是現行地方事務的特質，協調均具有相當之必要性。
3. 目前法令雖已對協調進行初步規範，唯仍傾向中央集權的思考而壓縮各地方政府的協調空間。
4. 協調不僅是地方事務處理方式的變革，更是地方政府地位、權責，乃至於中央與地方關係的重新調整。

結果與討論

經由文獻整理與訪談，本研究認為參與協調乃是今日地方政府發揮功能的重要途徑。因為不論是從今日地方事務的複雜特質，或是從政府可用資源的縮減而言，進行協調可說是兼顧現狀與需求的務實策略。此外，個別地方政府尚可經由協調方式，促使本身資源的彈性運用，而能在消極面解決本身難以獨自解決的區域性問題，積極面進而能提升政府運作效能、儘量滿足地方的需求。

雖然主客觀因素賦予協調的正當性及必要性，但是協調並非只是概念上的期望，其更應轉化為具體的行動或機制。而此一轉化不僅涉及不同國家構成地方政府的政治理念(集權/分權)，更與欲協調的事務特質具有密切關連。而在此兩因素的互動影響下，使協調不僅可能改變地方政府既有的事務處理方式，更可能改變地方政府的組織架構及權責關係。

歸納各項研究成果，本研究認為今日地方政府進行協調時，基本上具有下列重要意涵：

1. 跨地方政府間公共事務的處理或公共服務的提供，將是今日地方政府所面臨的重要課題。
2. 地方政府間充分運用有限資源以解決共同問題將增加協調的重要性。

3. 功能協調提供地方政府問題解決或事務處理另一種選擇。
4. 協調工作推行除了著眼於解決實際問題外,更可能涉及地方政府體制及權責的變動。
5. 推動協調工作應建立一個完整配套策略。

除了探討協調的內涵與機制,本研究亦發現許多對協調的質疑與批判:

1. 協調可能因為權限的分攤或授予方式不同於既有地方政府運作模式,使其成為個別地方政府逃避民意監督的障眼法。
2. 進行協調將影響地方政府自治權限的完整性。
3. 協調將改變或削弱地方立法機關監督功能的行使。
4. 協調責任歸屬的困難。
5. 協調成本支出的增加將對個別地方政府形成新的負擔。
6. 協調難以在不同地方勢力間取得共識並要求其進行合作。

綜合以上正反兩面的評價,本研認為正凸顯功能協調在今日地方研究上的重要地位。同時也說明了協調絕非解決地方問題的萬靈丹,或是崇高而抽象的理念,而惟有針對地方政府既有體制以及實際處境進行綜合評估,並輔以適當的推行策略,協調才能產生實質的效用。

最後,就我國地方環境與地方問題而言,地方政府間確實存在協調的需求,然而在法制與定位不明確的條件下,協調機制卻尚停留於地方政府間的非正式協議。故未來實應深入檢討協調需求,同時輔以地方政府功能的重整並提供具體誘因,方能有助於將協調導入正軌,從而發揮其應有的效能。

. 計畫成果自評

本計畫進行之成果,基本上可分為理論、實務,以及研究三個層面。以下茲分述之。

首先,在理論部分本研究藉由各項協調功能與機制文獻的分析整理,而能產生下列效益:

1. 界定地方政府間協調的意涵。
2. 深入瞭解協調的背景因素及地方政府參與協調的可能動力或誘因。
3. 歸納執行協調的目標的各類機制。
4. 瞭解不同協調機制的意涵及其對地方政府運作的影響。

其次,在實務部分本研究主要嘗試將協調問題置於本土環境中,並藉由訪談以瞭解其中可行性及必要性。其間具體效益有下:

1. 分析當前地方政府進行協調的需求與阻力。
2. 瞭解今日地方政府進行協調的急迫程度。
3. 分析今日地方政府環境、法制、運作等因素對協調的影響。
4. 探討未來我國從事協調應採行的配套措施。

第三,經由長時間的資料蒐集、分析與整理,本計畫在研究層面上的效益有下:

1. 藉由計畫進行整合理論與實務之問題。
2. 能將國外理論、實務經驗與國內問題進行綜合比較。
3. 在研究經費支援下協助研究人員能有機會實際接觸實務人員,以印證各類理論並深入瞭解我國地方現況。
4. 提供研究生適當報酬並提升其實地進行研究之能力。

. 重要參考文獻

- 行政院研考會(1993)。《日本、韓國地方自治相關法規彙編》。
- 呂育誠(1999)。“法國省制研究”。《法政學報(淡江大學)》,期9,頁101-128。
- Abe, H.(1996),” New Directions for Regional Development Planning in Japan”, in J. Alden & P. Boland, (eds), *Regional Development Strategies: A European Perspective*, London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Alden, J.(1996),”Regional Development

- Strategies in the European Union: Europe 2000 +1", in J. Alden & P. Boland, (eds), *Regional Development Strategies: A European Perspective*, London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Atkins, P.S. (1997), "Coping with Externalities: Regional Councils and Challenges of Management and Governance", in J.J. Gargan, (ed), *Handbook of Local Government Administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Brooks, J. (1999), "(can) Modern Local Government (be) In Touch With the People?", *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.1., pp.42- 59.
- Cope, S. & Goodship, J. (1999), "Regulating Collaborative Government: Towards Joined- up Government?", *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.2., pp.3- 16.
- Dommel, P.R. (1991), "Intergovernmental Relations", in Bingham, R.D., (eds.), *Managing Local Government*, London: Sage Publications.
- Fenwick J. & Bailey M. (1998), "Decentralisation and Reorganisation in Local Government", *Public Policy and Administration*, Vol.13, No.2., pp.26- 39.
- Hand, L. & Lovell, A. (1999), "Expanding the Notion of Organizational Performance measurement to Support Joined- up Government", *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.2., pp.17- 29.
- Jennings, E.T. & Ewalt, J.A.G. (1998), "Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance", *Public Administration Review*, Vol.58., No.5., pp.417-427.
- Kliksberg, B. (2000), "Rebuilding the State for Social Development: Towards Smart Government", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.66, No.2., pp.241- 257.
- Leach, S. (1994), "Reorganising for Enabling? Restructuring Local Government for an Altered Role", *Public Policy and Administration*, Vol.9., No.3., pp.52- 62.
- Mogrn, D.R. (1997), "Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management", in J.J. Gargan, (ed), *Handbook of Local Government Administration*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Nagata, N. (1998), "The Development of Japanese Local Government and its Reform Towards the Globalized Age", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.64, No.2., pp.219-233.
- Park K. O. (1995), "The Impact of Special Districts on Local Expenditures in Metropolitan Areas: An Institutional Paradox", *State and Local Government Review*, Vol., 27., No.3., pp. 195- 208.
- Peters, G. (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination", *Public Administration*, Vol.76., No.2., pp. 295-311.
- Reid, M. (1994), "Local Government - - Service Delivery or Governance ?" *The Public Sector*, Vol.17., No.2., pp.2-6.
- Robinson-Barnes C. J. & Waugh, W. L. Jr. (2000), "The Logic and Pathologies of Local and Regional Economic Development Strategies", *International Journal of Public Administration*, Vol.23., No.9., pp.1573- 1597.
- Ross, K. & Osborne, S. P. (1999), "Making a Reality of Community Governance: Structuring Government- voluntary Sector Relationships at the Local Level", *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.2., pp.49- 61.
- Safran, W. (1995), *The French Polity*, 4th.ed., New York: Longman Publishers.
- Sancton, A. (1997), "Reducing Costs by

Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario”, *Canadian Public Administration*, Vol. 39., No.3., pp. 267- 289.

Tsurutani,T.(1998),“ The National Bureaucracy of Japan, *International Review of Administrative Science*, Vol.64, No.2., pp.181-194.

UK Department of the Environment, Transport and the Region (2000), *Regional Development Agencies’s Regional Strategies*, [http:// www.local-regions.detr.uk/rda/ strategy](http://www.local-regions.detr.uk/rda/strategy)

Williamson, J.(1995), “Local Government as a Context for Policy”, in M. Mullard,(ed), *Policy-making in Britain: An Introduction*, London: Routledge Publishing Co.

附錄一：本研究架構圖

