

## 2016「台灣地方公益論壇」年度論壇暨出席第一屆「亞洲的方議員論壇」行前發表會

第二場：從地方議會的角度來看台灣的府際關係與合作問題

時間：2016年11月19日，11:00-12:00

論文發表人：李衍儒（台灣大學政治系博士）

與談人：陳立剛（東吳大學政治系教授兼系主任）

主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）

根據剛剛我們的了解，今天與會者有從台南，有從南投，有從桃園來的朋友，所以還算蠻熱烈的，可見這個活動已引起大家的重視，今天的第二篇論文，是「從地方議會的角度看台灣的府際關係與問題」，論文的發表人，是台大政治系李衍儒博士，論文的評論人是東吳大學政治系系主任陳立剛教授。根據大會規劃，論文發表總共是12分鐘，不過剛剛我大概都給他們將近15分鐘的時間來談，與談人8分鐘，我希望大家將這兩個很專業的東西多談一點，然後，大家再針對它們發表的部分，提出一些相關的看法，現在我們是不是還是把握一下時間，首先請衍儒老師。

林理事長，謝老師，陳老師，方老師，還有各位有關地方自治和地方治理的實務界先進，跟與會貴賓，大家好！

我今天主要是要從地方角度，來看地方府際關係問題，對這個問題來做一個基本的簡報和說明，首先，要代表我們老師跟各位抱歉的是，這篇文章其實是我跟我們老師合寫的，經過我們老師有做一些理念或是觀念的分享和溝通，但是因為我們老師在台大在職專班有一些課程，所以他今天就沒有辦法前來，先跟各位說明，他特別交代向各位先進致個歉，我在這裡就幫我們老師轉達他的致歉之意，他也非常感謝林理事長提供這個這麼好的機會。

再來，有關我這篇文章，我基本上分五個部分來處理。

前言部分，我會扼要地說明，我所謂的基本的範圍界定，跟相關的一些研究限制在哪裡？

第二個部分，我會說明一下，就是有關傳統府際關係像地方議會的角色跟功能，其實跟剛剛凱弘老師有一些部分是有競合到，像有關一些所謂的匯集民意監督這個部分等等。

第三個部份，我是從有關所謂政府播遷來台以後，台灣在發展地方自治的民主化的歷程，到剛剛各位老師所講的二次民主化的過程，代議民主

的這個部分，我簡單的分成三個階段來回顧一下，這三個階段有關府會的關係怎麼樣？這是在第三節作介紹的部分，第四節的部分，前面會簡單的說明，台灣府際合作的機制，目前我們實務的作法有哪些？有產生了哪些瓶頸？再來，在第四節的第二個部分，目前我們遭遇的困境和障礙到底是甚麼？

然後結語的部分，我會分兩個部分，第一個就是，未來我們台灣府際合作的改進之道，第二個部分，我會強調我們的地方議會，怎麼樣除了扮演既有的傳統的角色跟功能以外，能夠續接到應該要怎麼樣更大更好，有關在府際合作，乃至於跨域治理、跨域合作的問題上，有甚麼更為長遠的個人淺見，也就是一些建議。

首先，我以這篇文章，簡單來說明我主要要探討府際合作的一些問題，當然我們在理念認知上，當如果我們要解決所謂的跨域跨層級棘手問題，包括所謂的跨部門跨領域問題的時候，我們都會想要用甚麼合作或協議的觀點？我們用協議或合作的觀點，來解決一個棘手問題，或者說是跨域問題，其實大家應該都知道，如果是對於是多因多果的問題，我們不可能用單方一相情願的方式，就能夠解決這些問題，也就是說我們都知道我們要合作，但是，彼此要怎麼合作？合作中間裡面，有一些權力利益，這中間怎麼樣去取捨的問題？我想這才是最重要的藝術之所在。

所以，我認為說有關府際治理和跨越合作，是一個知易行難的問題，第二個，就是說我們從當前的府際關係，跟合作的面相來看，我會限縮到我們討論所謂府際關係，也就是中央跟地方政府的關係，是一個所謂上下關係？或者是地方跟地方政府之間平行的關係？或者是地方跟私企業部門的夥伴關係？乃至於所謂的地方跟非營利組織的夥伴關係。

基本上，這一個問題，可能不是一個單一的面向，從這個圖我們可以看到，就是基本上，我主要看法是，中央跟地方政府之間，地方政府跟地方政府之間，但是地方政府跟這個所謂的企業公民社會的這個部分，其實還有很多範圍和研究的議題，值得我們去探討的地方，但是這個部分，在我這篇文章我可能就只能割愛，這是更為大的問題，我想包括中央政府之間，它跟所謂的企業，或社會部門而有不同，有關所謂跨部門治理，這又是另一個學術領域的問題，首先我大概簡單的說明一下。

我這篇文章所強調的府際關係，主要是在講所謂的上下層，跟所謂平行層級之間，採取合作原則，也就是我會聚焦在有關中央政府跟地方政府，以及地方政府跟地方政府之間的面向，也就是說目前我們學界的研究，大部分在談到府際關係，大家都在講行政部門，都在講中央政府跟地方政府，政府跟政府之間，怎麼樣合作？怎麼樣協調？

可是實際上，有關議會的角色跟功能，這一方面的研究，在國內實在是相當的少，所以這是我認為可以開發的所謂白地，這個部分，我認為有必要吸引更多的學者專家來多做一些努力，我也試圖在這邊，提供一些個人的淺見跟思考。

我一直認為，不只是政府，尤其是議會，如何從議會的角度？來就這個議題，做一個政策倡議，乃至於說在這個有關所謂跨越治理，或跨部門治理上，議會可以提供甚麼樣的功能？能夠提供甚麼樣的著力點？也就是從進步主義來講，能夠提供一個未來更良善更美好的願景？這就是我為什麼要寫這篇文章，和我為什麼要做這樣的思考的原因。

在研究限制的部分，我這邊所指的議會，是指所謂直轄市跟縣市議會，我們講的地方議會，可能會涵蓋所有的鄉鎮市議會，或是虛級化的省諮議會，我想這也算是所謂的地方議會，我這篇文章雖然名為地方議會，但是我比較聚焦在直轄市跟縣市議會，這是我在文章結構上先做說明，以上就是前言的部分。

在傳統府際關係下，地方議會的角色跟功能，我想剛剛凱弘老師已經做了很多精彩的介紹，他在就所謂的民意的蒐集跟匯集的時候，像地方議會的基本功能，我綜合的用學界各家的說法，不脫以下主要有四大項：就是所謂的自治事項的立法、預算監督地方的代表性，跟均衡性跟正當性，當然也有一些文章會談到說，因為所有的地方到中央，我們有一些政治人物的訓練期，是一階一階上去的，所以它當然包括說政治的增補跟訓練，它也提供了政治社會化的功能，也會提供民主的教育跟宣導等等，這個部分是傳統地方議會，基本的功能跟角色，我在講議會未來的功能跟角色的時候，當然基本的功能和角色，還是持續要履行的。

根據這個觀察的趨勢，目前立法跟代表的功能，有日漸式微的現象，尤其是預算監督對市府監督這個部分，目前有越來越受到重視的傾向，再來有關傳統關係下，地方議會的角色跟功能，我想在凱弘老師的文章裡面也有介紹過，基本上，就是直轄市跟縣市議會權限加以臚列，我想這部分，我就簡單的帶過去。

再來，我們來談到轉變中的府際關係與地方議會，在戒嚴時期，就是1949到1987年間，從中央政府剛剛播遷來台的時候，如果我們對於所謂地方自治的發展有所理解的話，其實當中央政府播遷來台，我們必須老實說，當時有我們講的所謂的二元主義，在中央政府的高官，基本上是台籍菁英沒有辦法進去的，所以當時台籍人士只能對地方政治有所參與，但是即便是參與，在權力的分享和權力的分配上還是有限，尤其是當時在這個所謂資源分配有限的情況下。

所以在戒嚴時期，地方政府其實都沒有什麼實質功能，他只是秉持中央政府的命令，當然在戒嚴時期的地方議會，這個功能也是有限的，這個部分比較簡單，從解嚴以後，到第一次政黨輪替以前，中央政府跟地方政府的關係，從以往的指揮操控，變成相互依賴關係，在這個時候，由於解嚴的關係，地方各種的力量，包括各種的地方勢力，以及地方財團財閥也台灣隨著經濟的發展而興起，而種種政經力量也在地方形成。

這一時期，我們的地方制度，是採取一種地方政府和地方政府之間，它們是採取一種競合的關係，因為他們主要的資源，還是受中央的挹注，所以他們彼此沒有甚麼合作跟發展跟協議，而且那時候的人，也沒有這樣的概念，就是說當時的預算，就是因循以前的預算分配方式，直轄市的預算是占百分之多少這樣子。

在統籌分配的方式之下，如果我這個縣市多拿一點，哪是不是其他縣市就少拿錢？在這種情形下，縣市跟縣市議會之間，怎麼可能是夥伴關係？意思是你多拿五塊，我就要少拿五塊，那個時候的情形就是這樣子。

從 2000 年後，公民力量更為龐大，我在文章有介紹在國外的部分，已經有關地方議會新民主的理念，同時在 2000 年以後，剛剛史老師有講到茉莉花革命，基本上在這個網路全球化，以及資訊時代所造成新民主時代的來臨，它的特色是甚麼？就是所謂的公開透明，以及所謂的公民參與，包括剛剛很多老師也提到的參與式民主以及後代議民主等等一些概念。

為什麼我認為這個透明化的趨勢，對於我們地方的府會關係，是一個良善的發展趨勢？

很簡單，以前府會關係，比如說地方政府跟議會的關係，他們都是在「喬」事情，現在是透明化了，在以前威權體制之下，你要貫穿甚麼事情，或中央政府要強迫地方政府做一些事情的時候，以前沒有辦法，地方政府只有照做，地方議會也許無力，這個部分以前是沒有辦法的，現在是因為透過不管是網路，或是 face book，基本上這些訊息的流佈和散布，以及公民社會意識高漲之後，簡單來說，府跟會的立場一致，就是為民主來作出力，以民意為依歸，不會再以黨意或者是威權等等。

目前我政府府際合作互動的機制，實務上，包括這個所謂行政院部東部，中部服務中心，內政部營建署北、中、南工程處，內政部營建署各國家公園管理處、交通部公路總局各養護工程處，經濟部水利署各河川局暨水資源局，勞動部勞動力發展署各地方分署，農委會各農田水利會，以及省政府等等，我想這些機關跟權責，基本上是當年在中央政府，他們自己所提到的，所建構的府際互動機制，這是從中央政府文獻裡面可以看到的，當前我們中央政府它認為他們這樣子，就是在作府際互動，它認為這樣就

是在作誇區域治理。

實際上，你會發現這是絕對不夠的，因為基本上它講的，都有一個由上而下的思維，我剛剛講到的聯合服務中心跟省政府以外，基本上，他都是以特定業務為中心的，他是形式上跨及地方政府，實際上他並沒有跟地方政府，建立溝通協調聯繫的管道，所以我們可以稱這樣是實際的府際互動嗎？

實際上，他只是換個形式的領導，很可惜的，行政院曾經在 2005 年，規劃設計一個叫府際合作處，來統籌所有中央跟地方的合作關係，包括不管是之前所謂的跨河流域的治理，之前有所謂的高屏溪，所謂的淡水河，濁水溪這些跨縣市的問題，其實行政院當時都有想過，要設個府際合作處。

可是最後為什麼沒有成局呢？當時我看到這個東西的時候，第一個反應是很可惜，第二個是我去思考，為什麼這個案子沒有成局？所以我就打電話問了當時在行政院本部，幾個當時承辦的這些科長跟他們的人員，他們翻出當時的會議紀錄，跟我說當時會議的結果，就是他們內部的各組，因為行政院有分各組，各組都是反對的，第二個他們的部會代表也是反對的，我再問他們反對的原因是甚麼？他們告訴我，基本上，還是會回歸到我前面講的那張圖，他們認為，我們的法令跟法制，都是以所謂的功能化為主，也就是專業為考量，我是經濟部水利署我就管水利，是農業就管農業，現在要跨起來的話我沒有辦法。

第二個，他說我們的法令跟預算分配，都是以一個縣市一個縣市為單位，對這種跨域治理的問題，包括我們之前發生重大災害的時候，就會遇到錢誰出的問題？也就是預算要算誰的？你說如果發生重大地震在台南，我消防隊派下去支援或救援，雖然我有合作的機制，我也去支援了，但是這些人的衣、食、住、行費用誰要出？他說通常這種跨域合作的問題，在災難或者是事情發生當時，都是可以處理的，但是一旦事後談到錢的時候就會吵架，以現在的法治的結構跟分配，他們基本上是反對的。

這種情形，讓我們思考到按目前行政學的發展來講，以前我們從行政生態來看，傳統鄰助到社會融合，以前未開發社會是因為行政的功能是渾沌的，所以我們認為它未開發，然後透過鄰助進入開發中，有些地方已經功能專化，有些地方沒有功能專化，我們以前認為開發中國家，是所謂的專化，實際上功能專化，你會發現受到的挑戰是甚麼？就是本位主義跟橫向的聯繫，也就是全局得思考不足，所以說現在行政學的發展，強調的講的是甚麼？可能是所謂的跨功能跨部門跨領域的合作，這個基本上，就會變成說我們以前的所謂的單一窗口，發展到沒有窗口的窗口，大概簡單就是這個概念。

再來，講到當前台灣府際合作的機制和困難，我們剛剛講的是實質的制度面，提到它的困難，就要講到它的困境，我把它區分制度結構和政治文化，那制度結構因素，包括我們的法制面，我們無論政治和制度，都屬於單一國，偏向中央集權的結構，以單一行政區為主體的情形下，我們對於地方自治的權限這個部分，還是不行的。

第二個就是相關法律，我們的法律，也是以單一行政區域為主，對於跨領域跨縣市的這部分，也是不足的。

第三個，再來就是財政預算的問題，第二個就是政治生態的因素，包括政黨對立，史老師也提過了，包括所謂黑金政治跟派系的問題。

第二個就是所謂本位主義的問題。

第三個就是有關地方政府公務人力的不足。

第四個就是地方監督，尤其我們剛剛講在解嚴到第一次政黨輪替前，很多黑道當議長的情形，這個我們就不再多說了。

有關第三點地方公務人力不足的問題，各位知不知道，目前台北市的公務人員裡面，真正具有公務人員資格的有幾成？我可以跟各位講，具有公務人員資格的大概只有七成，連台北是首善之區的公務人員，都有三成不是用約聘雇，就是政府採購法的契約勞務外包，新北市更糟，只有六成多，中南部以上，真正靠國家的或地方人員考試地方特考進去的，甚至連五成都不到，所以地方人力素質，我講的人力不足，不只是量，也包含質在內。

可是我們也發現，目前人事的實務上，更好玩的是，如果你想要回中南部，會碰到中南部的缺還更難調，因為中南部的公務員，只要一回去了，他就一直都要待到退休為止，所以在人力的這個部份，我覺得是有可以值得著墨的地方。

在八、九年前，我曾經在期刊撰文，我那時候其實跟主流的意見不合，當時我就提出一個觀念，順便在這裡，跟各位貴賓前輩跟在場的來賓就教，希望能獲得支持呼應，我那時候寫過一篇文章建議說，中央和地方的人事制度，要用兩套，就是中央和地方人事制度要分軌，可惜這個在我國整個考試院或人事一條鞭的體制下，一直沒有辦法獲得正面回應，但我還是一直在嚐試發聲，以上我做一個簡單的說明。

最後，我再來做重要的結尾的部分，結尾是，我認為未來台灣發展府際合作改進之道，首先，必須要打破當前法制的結構，先從結構的問題來做一個處理，第二個就政治文化層面，中央政府跟地方政府，必須要有建議跟組織的文化出來，第三個就是我們在做這個跨域治理的部分，或者是

我們大家合作解決，這方面所謂的知識跟應用知識的運用跟傳播，也需要大力的來推動。

第三個部分就是地方議會角色的積極作為的部分，我認為第一個就是地方議會，要擺脫本位主義，擺脫政治生態，擺脫地方政治派系，也許這只是我的理想，擺脫地方派系真的很難。

第二個就是地方議會，必須要協助地方政府，改善地方政府人力質量上的缺失，提高整體的人力素質，如果說，地方的公務人力，都能用成所謂的常任文官，或者晉用高素質的人力，其實有一個好處，議員也就不需要關說，如果說它都是依法的話，地方民代就不需要了，他關心的力道也會少一點。

第三個就是地方議會，應該體認到公民參與的時代的來臨，說到這個，我就一直深刻的相信，公民參與一定是未來必然的趨勢，而且各種公聽會，包括商議民主等等，未來都是必要的，可是我之前的博士論文裡面，我做過統計跟資料，也做過法制分析，目前我國所有的公民參與制度，它強調的是一種程序正義，但是對於公民參與跟公聽會的結果，跟未來政策的產出，實際上沒有關係，沒有連結，它只是強調程序正義，但是跟結果沒有關係。

第四個，就是過去地方政府跟議會的缺失，可以透合作治理來達成，簡單就是這個概念，另外我想跟主持人再要一點時間，想就教各位在地方自治治理的專家一個問題跟分享，這部分跟我今天這篇文章沒有甚麼關係。

我要講的，就是有一次，我一個朋友他的同學，到某一個地方政府去任職，他是研考單位，我有一次跟他約見面，我從火車站走到他的地方政府去，我們約在傍晚的時候，我們學公行學政治的人，就覺得很好玩，新到一個地方，我就很好奇，我下了火車站，走到市政府，大概需要十五分鐘左右，我一下車站就看到左右兩排計程車為搶客人打架，我就跑去跟警察講，警察就問我，他們是打那個客人，還是兩派計程車在打，我跟他講是不同的公司的計程車在打，他就說不要緊，就慢慢的走過去了，我就在想，待會我一定要去問我的朋友。

繼續往前走，在往縣市政府方向走的時候，奇怪我怎麼覺得不太順，感覺上好像五百公尺跨欄障礙，因為我們在台北市，習慣那個騎樓都是平整的，它是一會兒高一會兒低，這也是公共行政的問題，我也要好好來問我的同學。

我和我朋友約的時間，正好是華燈初上的時候，這時候我才發現街頭燈紅酒綠的現象，鶯鶯燕燕花枝招展都快走到馬路中間了，這就是第三個

公共行政的問題，為什麼政府不管？

結果好不容易我走到市政府，碰到我同學然後問他，他的回答很簡單，第一個問題，計程車的部分，如果打人的時候他們警察一定要處理，而且他們會認真的處理，但是我說如果是兩派計程車呢？他說管不了，因為他說那個某一家計程車公司的頭家，是哪個議員，另外某一家又是哪個議員的，他說他們打架的話，他們自己會去「喬」，我們公權力不用管，如果打客人的話，就要管了，這個我就覺得他們好像都有默契。

第二個就是走路像跨欄那部分，他回答騎樓整平我們有編預算，我們也做了 i-voting，可是結果老百姓就問工期，我們回答要兩到四個禮拜，平均是三個禮拜老百姓就說不行，這樣我三個禮拜就不能做生意了，所以他們就不做了，這個既讓我覺得這真是民主嗎？公權力到底要站在甚麼立場？

第三個就是特種行業的問題，他說我們也知道啊，但是哪一家是哪一派的地方議員勢力所處理的，他們也都很清楚，所以他說不能抓，我說為什麼不能？他就點出一個問題，其實地方議會權力很大，我一直在思考地方的警察權，是不是要用地方預算，還是說由中央統包，地方只做所謂的項目分配，或是做刪減的處理就好了，這個可能還有研究的空間，我想跟各位請教一下，我一直對地方警察權預算，是不是應該給地方議會有點疑惑，也在這裡跟各位就教跟分享。

**主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）**

謝謝衍儒老師，本來我是想說把主席的時間三分鐘，多給他十五分鐘，不過他講了半小時了，後面當然故是很精彩，緊接著我們請陳主任來與談。

**與談人：陳立剛（東吳大學政治系教授兼系主任）**

主席、林理事長、兩位論文發表人，史老師、在座關心我們地方政治的先輩，大家早安、大家好。

有機會先拜讀趙老師跟李博士這篇文章，我覺得這篇文章是以很宏觀的角度，探討台灣整個府際關係跟合作議題的發展，提出一些初步規劃跟展望，當然如果要從地方議會來談，比較不容易，很多時候，台灣府際關係的發展，大部分跟行政部門有關係，少部分跟地方議會有關係。

我們都知道，很多的地方政府之間的合作關係，是必須透過議會同意的，舉一個例子來看，當年我們台北跟基隆的垃圾的處理問題，當時在議會就是很重要的議題，這也是早期地方議會合作的先例，當時是基隆垃圾來台北焚燒，焚燒以後有一些灰燼，因為台北沒有掩埋場，所以那些所謂

的灰燼就送回到基隆，這是一個相當成功的案例，這裏面也說明，台灣的很多府際關係理頭，議會往往扮演非常重要的角色，

但是，議會可能也會扮演一些不同意的角色，因為議會本身，像剛剛林理事長講的，議會是一個很複雜的地方，也是各方利益各方角力的地方，比如說，最近雲林的垃圾搬到台北市來燒，就被議會「k」得很慘，所以從議會的角度來看，台灣的府際關係，的確是一個很值得去做思考的地方，很有吸引力的地方。

其實就我個人所遇到的文獻，我建議李博士將來可以在你那邊做一個介紹，裡頭有關於議會怎麼樣去贊成和反對？彼此之間的合作關係的一些文獻，在李博士的文章中，提到幾個很有趣的大方向議題，就是他以台灣的民主政治的發展，做一個重要的軸線，他也拉出了幾條他看到的幾個議題。

第一個因為民主政治的發展，地方的權力分配改變，從父權式的中央集權，開始談到權力的共同分享，這就是我們談到的權利的夥伴關係，這是第一條軸線拉出來的。

第二條軸線我們看到就府際關係的合作，跨域治理的合作與開始，我們開始談夥伴，所謂的夥伴，就是中央和地方是夥伴，地方和地方叫合作，這時候就拉出第二條軸線說，我們台北市和新北市和桃園要怎麼樣合作？因為等於說父權式的中央集權，已經打開了，所以就引起很多的對話，這是第二條很重要的軸線。

剛剛提到公民社會的崛起，因為在台灣公元 2000 年之後，我們看到民主的發展，網路社群的出現，公民青年太陽花崛起，這些崛起，對於我們的地方議會，造成很大的衝擊，其實我們林理事長有先見之明，在 2015 年，我們舉辦了議會跟公民社會之間的研討會，我覺得那是很劃時代的議題，面對這樣的一個局勢，怎麼樣把他拉到整個地方議會問政的網路裡面來。

我想李博士提出這三個很重要的主軸，其實都是蠻重要的，我想李博士在裡面內容非常的多，不過我提出一些簡單的分享，就是我們談到說中央跟地方的互動關係轉變的時候，其實有幾點可能要去比較仔細的分析，到底是法制面有沒有改變？就是我們理事長剛剛點到的。

其實這一路走來，我們從所謂的綱要，到地方自治雙法，再轉進到地方制度法，這一路以來，我們地方政府的分權，剛剛主持人也有提到，到底是寸進呢？還是大躍進？

依我個人看起來，還是匍匐前進，雖然表面上，其實是有很大的變化，

可是我還是認為中央政府，對於地方的分權方面還是非常小心翼翼的，這就是說為什麼在地方自治兩法，轉成地方制度法的時候，他把一個地方給扣起來，等於就是讓我們的地方自治法有一點跛腳，他還是不放心不放心地方議會的壯大，我想這是第一個。

第二個，就是預算權，剛剛我們主席也提到，其實我們提到地方分權，如果你沒有掌握這個財政的預算權，你絕對跛腳，我們看台灣整個地方政治的發展，台北市應該是整個地方自治財務最理想的，大概它自主的財務權有百分之六、七十那麼多，其他都是三十、四十以下，其實台灣要談地方自治，如果不回頭去看財務分配這職錚錚的事實的話，我覺得也蠻難談的，地方的分權，中央掌握你的錢，就掌握你的權，這是另外一點要去做思考的。

另外，就是行政管理上面，或多或少，中央在這方面有他相當程度的授權，因為畢竟民主政治選舉的崛起，地方的首長，特別是六都的首長，他有他的行政的效率，所以在這個地方，內政部也好，交通部也好，不得不做做某部分的授權，我想這個地方談到整個地方議會，特別是地方分權發展裡面，這些議題可能必須要做一些闡述。

接下來，我們回應李博士這篇非常精彩的文章，讓我在看與其說評論，應該說是與談，讓我突然想到很多很多的議題，可以跟李博士來對話，就說你第一個談到府際之間的機制的問題，這個問題，在我們台灣，目前並沒有府際之間所謂規劃或者仲裁的單位，我記得你剛剛提到很多的表格，那些表圖，大部分都是各部會派駐地方，或分區的所謂辦事單位，從水利局也好，所謂的經濟部也好，都是一個辦事單位，即便我們是行政院南部聯合辦公室，中部聯合辦公室，基本上，它還是行政院的橋樑而已，可是如果要談到區域治理的話，我們台灣可能必須思考，在分區在中區，在北區，在南區有沒有一個單位，來進行所謂的區域規劃，事實上好像有，像我們的國發會。

事實上也有北台八縣市的聯合會議，馬市長在任內推動一個八縣市的聯合會議，我們看東部有所謂的聯合會議，雲嘉南也有所謂的聯合會議，這些所謂比較先進的地區性聯合會議，目前還是一個開會的方式，由每一個地方政府輪流做莊，然後開開會，吃個便當吃個飯，然後有機會在媒體發布一下。

雖然也的確在一些跨區域的議題，進行了一些整理，進行一些所謂的市政聯合運作，不過大部分都是一些不重要的議題，比如說，北部八縣市會議已經進行了十年了，不要說北台八縣市，我們北台四縣市，或是三縣市有一個很重要的議題，就是道路運輸跟捷運，它就沒有去整理，它這十年的會就沒有去處理。

為什麼新北市有一個捷運管理處，台北市有捷運公司捷運工程局，桃園有桃捷公司，平均一個小時的車程，我們的三個大都市，分別成立三個不同的管控單位，哪請問將來整個大台北都會區，台北市、新北市、桃園地區的大眾運輸，特別是捷運如何做整合？

北台八縣市區域治理會議，討論的都是一些比較屬於腳踏車步行道這些比較小的議題，沒有針對大都會發展的重大議題，進行一致比較精緻長遠性的規劃，我想這是我們在談台灣的區域治理機制時，發現的這樣的機制並沒有出現，還沒有一個組織一個人事，這是我想這是第一個問題。

第二個問題，就是我們談到的預算的問題，我想剛剛李博士談到共同區域發展的問題，就點出沒有預算，沒有辦法來共同規劃預算，這是我們如果要發展區域治理得時候，一定要有一個共同匡列預算的一個機關，或一個法制面的規劃。

台北市、新北市跟桃園市，在作很多的共同區域發展規劃時，他們的預算是各自編列的，他必須各自回到他的地方議會去，他並沒有一個共同匡列預算的可能性，所以說在我們的預算法裡，或是在中央部會匡列預算裏，沒有說先指定這一塊，是要給某一個都會區，做某一個共同計劃經濟或共同計劃的共同匡列的預算的話，地方政府是不可能法制面，也不可能共同來處理預算問題。

所以我想李博士指出了這個問題，台灣如果要進行跨區域的合作，中央跟地方，地方跟地方這些法制面的問題可能要先解決。

第三點，我想分享同意我們剛剛談到地方議會的禁忌，提到怎麼樣加強地方政府，所謂的預算的專業化，特別是我們議會的資源，比如說預算法制的專業化，可是我個人認為，我研究預算有一段時間，中央政府跟地方政府的行政部門，都不希望看到我們立法院法制局預算中心壯大，同樣的地方政府也不希望議會壯大，因為這牽扯到你要撥給他預算，你要撥給他人力，你如果要撥給我們的立法院，像美國國會的預算中心，或像美國國會相關的法制單位的話，那是數百人以上在運作的，那就造成他能站起來，監督我們的中央政府。

所以，我認為多年來，中央政府行政部門不願意看到這樣的方式來發展，所以不管學界，包括我自己呼籲多久，從來沒有看到預算，會來到立法院或地方議會給這些相關專業人員看，繼續弱化，是保證行政單位持續掌握資源，持續掌握資訊的方式，這是必然的。

所以我倒認為，剛剛我們李博士提到一個蠻有趣的觀念，我們是不是由地方議會，跟所謂的公民團體，組成一個很強大的資訊網路，這個地方持續的合作，也就是說它不是對立的，有人會認為公民參政，會取代或剝

奪某種議會所扮演的角色，可是我卻認為我們這兩邊如果可以合作，很多地方的這些 NGO，是很關切台北市的發展，如果這個地方能組成強大的網路，資訊的分享，如果可以的話，我覺得這是可以強化地方議會，來監督地方政府，也可以讓地方議會的資訊，披露給地方的 NGO，甚至是可以教育我們地方的老百姓。

所以我一直認為，公民社會的崛起，我一直認為地方議會要好好運用這一塊的崛起，把它好好的結合，把它做一個共同的努力，來監督地方政府，我個人有機會拜讀李博士這篇文章，我覺得非常的精采，裡面提到很多具有啟發性概念性的文章，我閱讀之後，不敢說是評論，只能說是與談，反省呼應我簡單的報告到這裡，謝謝！

**主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）**

謝謝陳主任的與談，有沒有怎麼樣的問題？來跟論文發表人來進一步請教討論，我們今天有幾位從外縣市來的朋友，令我特別感佩，我相信剛剛有點到了很多的問題，這些問題，學界都關心很久，存在我們府際之間也很久了，如果你回去可以跟你的議員建議說，這些跨領域的東西，可以凸顯他的問政，如果能從這裡下手的話，大家都可以看得到，這是我們很大的弱點，也是極需要要去做突破的地方，李博士把這個問題弄得很清楚，各位有沒有進一步來跟他談到的？

如果沒有，那我暫時拋開主持人的立場，來就教因為李博士這篇東西，正視我們社會上很多的問題，不是一個縣可以單獨解決的，一個市可以單獨解決的，跨域是台灣多年來每一次碰到颱風地震天然災害時，中央推給地方，地方開始反彈，水利署忙於經費的編列，一編就是幾百億，可是問題似乎都沒有解決。

我的幾個小問題，就是在我們這本書的 33 頁，你把農委會下來的農田水利會，跟其他的部會，非常所謂的公權力的部會做併列，當然你是要凸顯府際的合作，但是農田水利會的性質，跟其他各部會的性質是不同的。

第二個向你請教的是，你對行政院府際處，做了這麼好的深入調查之後，儘管最後是胎死腹中，但是有沒有可能隨著大問題浮現的時候，能夠在用甚麼樣方式讓它死灰復燃？目前行政院的北部、中部、南部的辦公室，它的職能又是如何？目前功能似乎非常微弱，有一點讓沒有選上立委重新在那裡在蹲點一下，好像有一點慰勞的性質，哪要怎麼樣加強？如果行政院本身沒有辦法，有沒有辦法加強這三個中心的功能？

我的問題都比較技術面，不像我們陳主任提到的都是大枝大脈的東西，進一步我看沒有別人提問題了就補白一下，還有沒有其他問題？在座有其他議員的助理，或辦公室的助理有沒有？

**于智勇（台灣地方民代公益論壇副秘書長）：**

主持人、謝院長、各位先進，各位老師，大家好，我現在想提的是，前一場聽到那個史老師，提到的有關議會功能和代議制度弱化的問題，我個人的觀察是這樣子的，現代民主政治代議制度的形成和功能，在某種程度上，它是作為一個政府和人民橋梁的功能，但是這種橋梁功能的形成，是在一個資訊不發達，資訊欠缺的時代所形成的，因為在那個時代，政府和人民沒有一個直接的溝通管道，必須藉由代議制度的形成來進行。

隨著現代科技網路的發達，政府和人民的溝通管道已經更為健全，這個可能也會造成剛剛史老師講的代議制度弱化的問題，哪社群媒體對現代民主政治的影響，從最近的幾個選舉就可以看得到，包括美國川普總統的當選，還有在座王議員的助理，應該感受很深，就是在現代選舉當中，社群媒體已經發揮了很大的功能，除了選舉以外，我認為在整個代議制度的問政當中，社群媒體也已經在發揮它充分的功能，比如說，我最近在觀察臉書的運作，因為臉書的創辦人日前曾預言，臉書的內容隨著智慧型手機的發展，臉書內容將走向動態影片化，果不其然，今年很多的議會問政內容，已經被大量使用影片直播的方式呈現，比如最近熱們的日本核食物進口，以及地方房屋稅抗稅的議題，議員都大量透過影片的方式來分享呈現。

我的意思是說，因為社群媒體的發達，政府和人民之間溝通管道，更快速，更全面，更身歷其境，這種發展勢，必造成剛剛史老師所擔憂的代議制度弱化問題，我認為有關網路社群媒體的發展，可能對當前的民主制度造成甚麼樣的影響？也許可以是各位老師將來在研究政治學上的一個重要課題，謝謝大家。

**主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）**

有沒有進一步的問題？

**王弘岳（台灣地方民代公益論壇秘書長）**

不好意思，對學術議題的設定我比較陌生，但是我有一個疑問，就是在府會關係，除了他們是對立以外，媒體的角色是不是也應該可以做為研究的對象？

因為媒體很簡單，如果它偏向哪一邊，哪一邊的聲音就會大，很多行政機關處理的速度就會很快，所以是不是我們在作地方府會關係研究的時候，能納入媒體角色的研究？

第二個我也贊成剛剛謝院長所提的，將議會的法制室擴大，但是我認為這是沒有用的，原因是市政府也有研究考核委員會，每一年花幾百萬，

你問它有幾個研究是對它們行政有幫助的？幾乎等於零，都丟在那裡。

所以我認為，與其這樣，我認為我們議會有所謂的資深議員，為什麼沒有資深的助理呢？因為留不住人才，它永遠只是三萬塊薪資，再加也是一兩千塊，因此，議會助理，除了是想要進一步從政外，根本就留不住人才，所以與其擴大法制室，不如將議員質詢組議題做一個組合，能夠相互溝通研究，在將議員助理的升遷薪資合理化法制化，才能留住助理人才，總結就是，與其擴大法制單位不如合理化議員助理的薪資，將更有助於議會的議是效率。謝謝！

**主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）**

謝謝！我們看美國的例子，美國參眾議院的助理，都是學經歷非常強，社會形象也非常好的人才，很多部分都真的幫國會議員，來回應民間的問題，甚至我們的外交部也想努力邀他們來台灣，讓他們了解台灣，幫台灣講話，議員都很忙，國會助理如果強棒的話，可以解決很多事情。

還有一個小問題，提供給李博士作參考，在你文章第 31 頁中，我發現雖然你很清楚，但是你可能在下筆的時候可能太快了，就是你文章中提到在 49 年到 87 年，地方政府對立並不存在，我覺得你應該很清楚，你提到台灣實施第一次地方首長民選的時候，「五虎將」就出來了，也就是說，就地方政府而言，國民黨政權到台灣來，它所掌控的地方政府也好，地方議會也好，其實都是百分之六七十，都沒有達到百分之八十，也就是說，台灣的地方政府的部分，一直都有所謂的黨外。

今天有一個政大的國外的學生，來寫了論文，寫到黨外，我也跟它說，你那個黨外用得很好，但是你要註明，要不然你直接用英文拼音，沒有人知道這個黨外是甚麼意思，其實黨外一直有它的力量在，包括許信良的「風雨之聲」，包括省議會，那就更清楚了，在解嚴之前，在省議會七十幾席當中，已經達到二十幾席了，所以有關「對立並不存在」這個地方，你下筆太快了。

各位還有沒有其他？我們林理事長一定有很多感觸，就我們了解，林理事長它在台北市問政，是超越藍綠的，而且藍綠的議員，對他的問政的認真，一直都是非常敬佩有加，所以能否多提一點意見給我們學界參考？

**林晉章（台灣地方民代公益論壇理事長）：**

我對於李博士提到，我們要從議會的角度，來看府際關係的合作這個看法，我覺得非常重要，然後我很佩服陳立剛老師，你馬上就點出來我們北基垃圾處理的那個例子，然後也提到台北跟雲林的垃圾處理。

其實我當議員二十幾年，我覺得這個合作機制，身為民意代表，能夠

為台北市民做一個表決，就是北基合作的那個案子，我深以為傲。當時候，我們台北市，從內湖垃圾山，一直進化到山豬窟、木柵垃圾掩埋廠，我們議員都要在那裡表決，因為我代表中山區的民眾，我議員如果不表決同意，讓它設在內湖木柵或是南港的話，那就會跑到我中山區來，所以其他十一個區的議員都表決同意設在那邊，就不會跑來我們這邊，但是那一區的議員你叫他怎麼辦？不管，那是跨黨派的表決，所以只要是木柵區或是南港區的議員，政黨都同意他跨黨派，你們都可以投反對票，到時候就決定垃圾掩埋場設在哪裡。

到了垃圾焚化廠的時候，雖然大家都認為垃圾焚化廠比掩埋場較好，可是還是最好不要設在我們家附近，結果還是要表決，等到焚化廠設了以後，十六年前，台北市推動垃圾減量、垃圾分類、資源回收、垃圾不落地，台北市的垃圾焚化廠竟然沒有垃圾可以燒，三個垃圾焚化廠一年要隨時停爐一個，他們叫歲修，結果基隆因為沒有垃圾焚化廠，等到垃圾處理出問題，這時候我覺得中央就發揮了力量，他就協調台北市和基隆政府對政府去討論，而且非常重視兩個議會的意見，然後協調出基隆市的垃圾，可以運到台北市來燒，然後燒完的灰渣還是要回基隆，基隆有垃圾掩埋場，我們台北市不夠垃圾燒，當時我們是還把過去的內湖垃圾山山豬窟及木柵掩埋場，已經埋場的垃圾，再挖出來燒，燒完的灰渣，一樣運到基隆去掩埋處理，大家是互利，經過兩邊的議會通過和監督，所以這個案子就執行得很好。

最近雲林垃圾送到台北市來燒，為什麼引起這麼大的爭議？造成台北市議會反彈，就是因為中央直接下令，雲林的垃圾送到台北來燒，台北市政府也沒有讓議會知道偷偷的燒，才引起議會的反彈，當然對雲林議會而言，它不會有意見，但是台北市議會是維護為了台北市民的利益，對焚燒了色本來已經怕得要死，結果你還瞞著議會偷偷的燒，才引起議會的反彈。

所以這個府際合作，議會其實可以扮演很好的角色，我們的經驗，還有一個翡翠水庫的水資源管理局，也是一個成功的例子，翡翠水庫設在新北市，投資的人是台北市，但是使用的人大部分是台北市，新北市也有使用自來水，在這種情形之下，我們的水費要提撥多少錢出來，給水資源管理局去做回饋維護等等？其實這就是一個跨區域的治理，這個部分做得還算相當的成功。

另外一個就我們的捷運跟公車，過去我們好像都處理得不錯，省政府跟台北市是同級去處理，中央分擔多少這都沒有問題，但是等到省府虛級化以後，現在還一筆爛帳沒有解決，中央也不願意管，中央說這個省虛級化以後，跟中央就沒有關係了，現在為了蓋捷運，台北市政府墊了多少錢，

先去把這個捷運後續給完成，中央也不管，新北市政府說這是以前省政府要負責的事，結果台北市政府吃虧。

還有一個公車，現在也開始發生問題了，就是公車票價的問題，我們台北市政府是補貼，定價 18 塊實收 15 塊，每一個人台北市就補貼 3 塊，因為使用人中那些是台北市民？那些是新北市民？無法得知，原本他就有一個分配機制，但是現在慢慢的民意高漲，大家就為這個分配吵起來，未來怎麼解決？我還不知道，我想把這府際合作的經驗，把我曾經參與過的經驗，提供出來給大家參考，其中有成功的，也有不成功的。以上謝謝！

**主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）**

問政用心，我相信市民都會永遠感謝，功德也永遠在這個社會上，剛剛有提到新媒體跟媒體對府會的報導，也是一個很好的議題，我們記得去年辦活動時候，有一個來自宜蘭的議員，他把那個到地方去會勘的東西，馬上拍成影片上傳，結果他高票當選，都不用走路工這些東西，真的新媒體產生很大的功效，各位還有沒有問題？幾位議員的助理，有沒有甚麼問題？我們再保留一兩分鐘，工各位再提問題，最後會給李博士綜合回應，如果沒有的話，我們就請李博士。

**論文發表人：李衍儒（台灣大學政治系博士）**

主持人、謝謝陳老師提供了很多精闢的見解，我也非常的認同，也會再做一些更為細緻的處理，不管是包括府際的合作，中央權力的軸線的問題，作更為細緻化的說明，以及後續所提到的合作跟預算的問題，這個部分我都會再加強再更為細緻化。

再來就是主持人也提到幾個問題，有關農田水利會的部分，因為我第一個舉的府際互動的例子，當時這是政府的文獻資料，他大概有臚列了這幾個機關，另外在政府的網頁上也有，當時他把這個也列入他的政績，所以對我來說，就把他給引過來，我還沒有注意到他公法人相關法律性質，跟機關組織結構的問題，這個可以做一個簡單的說明。

第二個就是府際合作處後續，比如說包括是他否是屬於行政院分支機構？還有這些功能，謝老師這個是大哉問，未來他要怎麼處理？我可能要再去深入研究，我想這是一個很好的議題，確實我們一直在中央政府缺乏一個可以統籌地方政府合作的機構。謝謝！

**主持人：謝政諭（東吳大學政治系教授）**

我們沒有綜合討論，今天的會似乎要告一個段落了，主辦單位有一點時間，最後閉幕，是不是請我們的林理事長再來做總結一下。

**林晉章（台灣地方民代公益論壇理事長）：**

謝謝我們謝院長，非常辛苦，我們是不是給主持人一個掌聲，也請各位給各位自己，一個熱烈掌聲，謝謝各位今早上的參與，

我覺得雖然時間短，篇數不多，像最近我去參加一個學術論文發表，一次大概八個場，每一場有四篇論文在發表，整個就可以感受到我們學術發表進步的情況，今天因為我們搭配要到 ACF 菲律賓去開會，我們先把其中的兩篇拿來先做消化，然後到菲律賓去可以代表台灣做一個發言報告。

我覺得透過今天的小型論壇，我想大家應該有共識地方，就是地方治理是越來越重要，這是大家不該否認事實，

第二個從現在網路現代化，透過公民參與就會產生新民主時代的來臨，以及將來是否會有二次民主化的產生？是我們未來要探討努力的方向，

第三個就是透過種種的透明化以後，是不是會讓行政機關的力量越強，讓議會弱化，其實我剛剛也跟幾位教授提到說，馬英九郝龍斌實施「1999」的時候，議員跟里長都反彈，認為市府搶了他們的工作，將來如何選舉？但是你如果細想，「1999」如果能把議員本來在作的服務工作取代掉的話，難道就沒有工作了嗎？事實是，結果工作更多，台北市民也得到更好的服務了，所以當我們透明化公民參與，讓這個行政機能可能越來越強，議會是否會弱化？我覺得反而是會有一個另外的轉型，也就是議會它可能研究的水準會更高，我想這個是我們未來的期待。

最後，我仍然希望有更多的學者，能夠加入探討的行列，也讓更多的公民團體，也能夠加入這個行列，總結一句話，所有的制度都是地方制度，我記得馬英九，在接見國外的會長的時候，也如此表示，最後，謝謝大家今天的出席！