

台灣地方民代公益論壇 函

地址：台北市長安東路2段112號2樓之1
連絡人：蘇月星
電話：(02) 2506-1023 分機403
0933-570-758

受文者：各縣市議會、各縣市政府、內政部、各議會議員、本會會員及顧問

發文日期：中華民國105年11月08日
發文字號：論壇活動字第1051108號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：普通
附件：

- 附件 1：2016 年 11 月 19 日議程及報名表
- 附件 2：2016 年 12 月 4—7 日「亞洲地方議員論壇(ACF)」議程
- 附件 3：國內學者撰寫的兩篇研究報告：(1).「台灣地方議會在政府治理與分權化中所扮演的角色」(方凱宏 著)；(2).「從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題」(趙永茂、李衍儒 合著)(各議會議員、本會會員顧問現場發送)

主旨：為召開2016年「台灣地方民代公益論壇」年度論壇暨「出席第一屆『亞洲地方議員論壇(ACF)』」，探討「提升我國地方議會角色之建議」暨「擴大授與地方更多自治權力與責任，並增加地方分權與中央和地方的夥伴關係」，敬邀本會會員顧問、各單位派員出席並請各議會議員踴躍參加發表意見。

說明：

一、時間：2016年11月19日(星期六)，早上9：30至12：10分 (9：00報到)

地點：台北市長安東路二段112號5樓(長安東路上，建國北路和伊通街中間，捷運：松山線、新蘆線，松江南京站下車，4號出口，直走松江路至長安東路左轉，即可到本論壇)

二、本論壇於2010年成立以來，每年舉辦國內論壇活動，2014及2015年連續舉辦2次國際論壇，2016年12月上旬將赴菲律賓參加第一屆「亞洲地方議員論壇」(Asian Councils Forum, ACF)，ACF 論壇今年討論主題是「以地方立法促進回應型治理與分權」，並訂出四個子題，分別是「地方立法議會聯合會在治理及反中央集權的角色」、「災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵」、「地方政府之間的關係與合作問題」及「地方立法議會聯合會在亞洲區域推動貿易及投資機會的角色」，本論壇針對四個子題邀請國內五位學術專精的學者撰寫相關學術研究報告。

三、其中由世新大學行政管理學系方凱弘教授撰寫「台灣地方議會在政府治理與分權化的角色」探討「提升我國地方議會角色之建議」，提出「增

加地方議會定期會天數」、「提升地方議員問政資源」及「強化地方議會之政策研究能力」等。

四、另由國立臺灣大學政治學系名譽趙永茂教授及臺灣大學政治學李衍儒博士撰寫「從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題」探討「經由地方政府改造與權限重新劃分等途徑，擴大授予地方更多自治權力與責任，並增強地方分權與中央與地方的夥伴關係，且應彈性增加地方的經營管理權力，強化地方政府更大的經營空間...」。

五、台灣地方治理的制度改革，是否應進入「二次民主化」，敬邀各議員、本會會員顧問及各單位踴躍派員出席發言，以便匯整向中央政府及立法院建言。

六、隨函檢附2016年11月19日議程及報名表，報名截止日：2016年11月18日中午12時以前，欲參加者請以傳真報名(傳真：02-2509-4374)，以便準備午餐。

正本收受者：各縣市議會、各縣市政府、內政部、各議會議員、本會會員顧問
副本收受者：

理事長

林晉章



(附件一)

**2016「台灣地方民代公益論壇」(TCF)年度論壇暨
出席第一屆「亞洲地方議員論壇」(ACF)
會議議程**

日期	時間	議程內容
11月19日(六)	09:00	報到
	09:30	開幕式致詞及合影 林晉章 理事長
	09:50—10:50 第一場	台灣地方議會在政府治理與分權化中所扮演的角色 主持人：謝政諭 東吳大學政治學系教授 發表人：方凱宏 世新大學行政管理學系助理教授 與談人：史美強 東海大學行政管理暨政策學系教授兼公共事務在職專班主任
11月19日(六)	10:50—11:00	休息

	11:00 — 12:00 第二場	從地方議會的角度來看臺灣的府際 關係與合作問題 主持人：謝政諭 東吳大學政治學系 教授 發表人：李衍儒 國立臺灣大學政治 學博士 (趙永茂合著 國立臺灣大學政治學系 名譽教授) 與談人：陳立剛 東吳大學政治學系 教授兼系主任
	12:00 — 12:10	閉幕 林晉章 理事長
	12:10 —	午餐

項目	時間
單一場次時間	60 分鐘
主持人引言	5 分鐘
發表人	12 分鐘
與談人	8 分鐘
主持人結論	5 分鐘
綜合討論(Q&A)	30 分鐘

注意事項：綜合討論(Q&A)的發言人提問時，請先告知服務單位及姓名後，再行提問。每發言人提問時以 2 分鐘為限。



(附件一)

報名表

(向本論壇報名截止日：2016 年 11 月 18 日，中午 12 時以前)

欲參加者請以傳真報名(傳真：02-2509-4374)，以便準備午餐

姓 名		職 稱	
機 構 名 稱			
聯 絡 地 址			
聯 絡 方 式	(公) (私) (手機) (E-mail)		
是 否 參 加	☐ 是 ☐ 否		

林晉章

林晉章 理事長 敬邀

台灣地方民代公益論壇

內政部核准字號：台內社字第 0990210950 號

台北市 104 中山區長安東路 2 段 112 號 2 樓之 1

02-2506-1023 分機 403 / 0933-570-758 (蘇小姐)

02-2507-9703 (廖小姐)

Fax：02-2509-4374

E-mail：89037@taie.com.tw

(TCF website) <http://www.tcforum.org.tw/>

(TCF Facebook) <https://www.facebook.com/TCFGCF>

(GCF Facebook)

<https://www.facebook.com/Global-Councils-Forum-391744064324282/>

(GCF website) <http://www.gcforum.org.tw/>

匯款帳號：瑞興銀行長安分行 0075211539300

戶名：台灣地方民代公益論壇

(附件 2)



菲律賓議員聯盟

菲律賓奎松市

10th Floor DILG-NAPOLCOM Centre Edsa Corner,
Quezon Avenue

<http://www.philippinecouncilorsleague.org/>

誠摯邀請您參加

亞洲地方議員論壇

“以地方立法促進回應型治理與分權”

2016 年 12 月 4—7 日，菲律賓 馬尼拉 Pasay City
Manila Marriot Hotel, Resort World

菲律賓議員聯盟(PCL)是 1990 年根據菲律賓地方政府法規定，集合全國城市及直轄市地方議員成立的組織。其主要宗旨是建立一個賦予地方自治與地方分權實質意義的全國性論壇。

菲律賓議員聯盟(PCL)與世界其他立法議會於 2015 年應邀參加在台灣台北市舉辦的全球地方議員論壇(GCF)。在該次論壇會議，與會組織主席們均同意經常性舉辦類似國際論壇，這對於全球政治及立法議會組織的成長發展是一件非常有意義的事。因此菲律賓議員聯盟(PCL)、台灣地方民代公益論壇(TCF)及日本地方議員連盟(JLCA)決定輪流在亞洲地區舉辦一年一次的國際性論壇，稱之為亞洲地方議員論壇(ACF)。該倡議亦經當時參加全球地方議員論壇(GCF)的「歐洲區域議會聯合會」(CALRE)主席之附和與支持。

菲律賓議員聯盟(PCL)承諾在 2016 年舉辦首次亞洲地方議員論壇(ACF)。

基此，PCL 誠摯邀請您及您組織成員，參加 2016 年 12 月 4 至 7 日在菲律賓馬尼拉 Pasay City, Manila Marriot Hotel, Resort World 舉辦的第一屆亞洲地方議員論壇。

亞洲地方議員論壇是首次在亞洲舉辦的國際性地方議員會議，其宗旨目的是希望透過技術上交流與國際間合作，讓各組織在彼此之間更加了解並建立更堅固的連結。亞洲地方議員論壇也希望針對下面幾個重要主題，提供與會來賓代表與政府官員分享實務及經驗的機會：

- 地方立法議會聯合會在治理及分權扮演的角色；
- 災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵；
- 地方政府之間的關係與合作問題；
- 地方立法議會聯合會在亞洲區域推動貿易及投資機會的角色。

透過亞洲地方議員論壇，我們希望繼續為人群服務同時也有更好更光明的世界。

(附件 2)



謹代表 PCL 敬邀

議員 Maybelyn DC Fernandez
PCL 全國會長

議員 Elmer O. Datuin
PCL 全國會長主席

如果需要更進一步的訊息，請聯絡我們秘書處 Esther Cuadra 小姐，電話 +63918-9408652，或 asiancouncilsforum@yahoo.com，我們會很高興替您服務。

參加論壇的註冊費是每一位參加者美金 500 元，不包括住宿(住宿費用，請參見第 6 頁)。透過我們秘書處報名，截止日是 2016 年 11 月 30 日。

(附件 2)



會議議程(草案)

第一天(12 月 4 日)

6:30 PM 歡迎晚宴

第二天(12 月 5 日)

8:00 – 9:00AM 報到

9:00 – 9:15 來賓介紹
COUN. JOAQUIN EMMANUEL G. PIMENTEL
PCL 全國秘書長

9:15 – 9:30 會議概覽
Dr EDERSON DELOS TRINO TÁPIA
Makati 大學
管理及公共政策學院 院長

9:30 – 9:45 開幕詞
Honorable ELMER O. DATUIN
PCL 全國主席

9:45 – 10:00 歡迎致詞
Honorable MAYBELYN DELA CRUZ – FERNANDEZ
PCL 全國會長

10:00 – 10:30 演講人
Honorable ISMAEL MIKE SUENO
菲律賓內政及地方政府部 主任秘書

10:30 – 12:00 介紹各國地方立法議會聯合會組織

12:00 – 1:30 PM 午餐

各國地方立法議會聯合會的代表將在下面議題發表談話

1:30 - 3:00 地方立法議會聯合會在治理及分權扮演的角色：各國經驗

3:00 – 3:15 茶點時間

(附件 2)



3:15 – 4:45	災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵
6:30	晚餐
	演講人 Honorable ALAN PETER CAYETANO 外交關係委員會 主席 菲律賓參議員
第三天(12 月 6 日)	
8:30 – 9:00 AM	總結 Dr EDERSON DELOS TRINO TÁPIA Makati 大學 管理及公共政策學院 院長
9:00 – 10:00	地方政府法規下的分權：邁向聯邦形式的政府 Honorable AQUILINO Q PIMENTEL Jr 前菲律賓參議院 主席
10:00 – 10:30	公開論壇 Dr HELARIO T CAMINEROPCL PCL 立法學院 執行長 COUN. ROGELIO MONTESCLAROS PCL 倡議委員會 主席
各國地方立法議會聯合會的代表將在下面議題發表談話	
10:30 – 12:00	地方政府之間的關係與合作問題
12:00 – 1:30 PM	午餐
1:30 – 3:00	地方立法議會聯合會在亞洲區域推動貿易及投資機會的角色
3:00 – 3:15	茶點時間
3:15 – 3:30	ACF 的重要性 COUN. MAYBELYN DELA CRUZ – FERNANDEZ PCL 全國會長
3:30 – 3:45	GCF 的重要性 Honorable LIN CHIN-CHANG

(附件 2)



台灣地方民代公益論壇 理事長

3:45 - 4:15

透過技術交流的國際合作

Honorable ALEX B BRILLANTES, Jr, PhD

高等教育委員會委員

4:15 – 4:30

閉幕

Honorable ELMER O. DATUIN

PCL 全國主席

6:30

晚餐及地方立法議會聯合會代表的嘉許典禮

第四天(12 月 7 日)

7:30 – 8:30 AM

早餐並介紹旅遊

8:30 AM – 4:30 PM

為外國來賓舉辦深度旅遊

(附件 2)



敬愛的貴賓，

下列推薦的旅館位於菲律賓馬尼拉 Pasay City, Manila Marriot Hotel, Resort World。

下面已打折的旅館價錢均含早上自助餐，下面列舉的價錢以菲律賓錢幣 Peso 計價。

MARRIOTT HOTEL MANILA

單人房：Peso 5,500 (約台幣 4,042)

雙人房：Peso 6,000 (約台幣 4,400)

三人房：Peso 7,000 (約台幣 5,144)

Ms. Verniza Lopez

業務經理

verniza.lopez@marriott.com

手機：+639175193967

BELMONT HOTEL MANILA

雙人房：Peso 3,200 (約台幣 2,352)

Ms. Ivy Galang

業務經理

ivy.galang@rwmanila.com

手機：+639178728187

REMINGTON HOTEL

雙人房：Peso 3,200 (約台幣 2,352)

Mr. Wenie Maligaya

副主任

wenie.maligaya@rwmanila.com

手機：+639178728773

Ms. Shiela Li

副理

shiela.li@rwmanila.com

手機：+639178728518

您可直接與上述旅館代表訂房，但記得提醒是參加 ACF 會議才享有折扣價。

您也可以跟秘書處 Esther Cuadra 小姐聯絡訂房事，電話 +63918-9408652，或 asiancouncilsforum@yahoo.com。

(附件 3)

台灣地方議會在政府治理與分權化中所扮演的角色

方凱宏

助理教授／世新大學行政管理學系

壹、我國地方自治發展的系絡

我國在威權時代雖然依據《台灣省各縣市地方自治綱要》實施地方自治，但是由於自治綱要的位階屬於行政命令，亦即地方自治並未受到法律的保障，再加上國民黨實行威權統治，因此我國當時中央地方之府際關係偏向中央集權。此時地方自治完全由中央控制，地方縱有代表民意之議會機關，其議決事項尚不足與中央或上級政府命令對抗（高永光，2001）。

隨著民主化的進程與民進黨地方包圍中央策略的成功，我國府際關係偏向中央集權的情況也開始發生改變，出現地方分權化的現象，除了地方政府及其首長在我國地方治理過程中的重要性大增之外，許多政治菁英也透過參與地方議會選舉而成功進入政壇，包括後來擔任總統的陳水扁以及擔任行政院長的謝長廷，都曾經擔任過台北市議員。

在《省縣自治法》與《直轄市自治法》於 1994 年通過並施行後，省與直轄市在組織權、立法權、人事權與財政權取得更大的自主性，除了讓民選的省長與直轄市長在地方治理過程中的影響力大增，省議會與直轄市議會作為省與直轄市的立法機關，也藉由對自治條例的立法權、對預算的審議權以及對行政部門的質詢權，在地方治理過程中扮演更重要的角色。1999 年《地方制度法》通過並實行後，奠定了我國當前地方制度的基礎，在《地方制度法》的規範下，省不再具有地方自治團體之地位，縣（市）之職權與功能則朝直轄市之同等地位設計，使得縣（市）與直轄市在我國地方制度中的地位差異縮小（紀俊臣，2004：376-377；黃正雄，2009：41），除了擴大縣（市）在權威分配、預算分配與資源分配上的權力，也讓縣（市）長的政治地位與影響力獲得提升（趙永茂，2009：51；轉引自方凱弘，2016：21）。

進入六都時代，我國中央與地方關係將更朝向「強枝弱幹」傾斜（紀俊臣，2011：327-328）。不但六都在地方治理過程中將轉為積極主動，不再扮演被動的角色之外，各縣（市）也將在民意的趨使下，積極回應在地需求，向中央爭取資源，而在此過程中，地方議會所扮演的角色也將有增無減，甚至要求地方民選首長必須爭取更大的自治權限與自治性，進而促成我國地方制度進一步地分權化。

基於上述對我國地方治理系絡的理解，本文以下首先介紹地方議會之職權，並接著描繪在目前的法定職權下，地方議會在地方治理過程中所扮演的角色。接著，本文檢視《地方制度法》所建構之地方政府法規體系，對於地方議會角色所造成之限制。最後，本文將針對提升未來地方議會在我國地方治理與分權化之角色提出建議。

貳、地方議會之職權

我國直轄市與縣（市）議會之職權，分別規定於《地方制度法》第 35 條與第 36 條。其中，根據第 35 條之規定，我國直轄市議會之職權有下列 10 項：

1. 議決直轄市法規。
2. 議決直轄市預算。
3. 議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
4. 議決直轄市財產之處分。
5. 議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
6. 議決直轄市政府提案事項。
7. 審議直轄市決算之審核報告。
8. 議決直轄市議員提案事項。
9. 接受人民請願。
10. 其他依法律賦予之職權。

此外，第 36 條針對我國縣（市）議會之職權規定如下：

1. 議決縣（市）規章。
2. 議決縣（市）預算。
3. 議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
4. 議決縣（市）財產之處分。
5. 議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
6. 議決縣（市）政府提案事項。
7. 審議縣（市）決算之審核報告。

8. 議決縣（市）議員提案事項。
9. 接受人民請願。
10. 其他依法律或上級法規賦予之職權。

根據上述之規定，我們可以發現《地方制度法》針對直轄市與縣（市）議會職權之規範並無明顯不同，其中較重要者，包括議決自治條例的立法權與議決預算案的預算審議權。首先，由於特別稅課、臨時稅課及附加稅課皆須以自治條例的方式提出，因此第 1 條、第 3 條與第 5 條可視為地方議會議決自治條例之立法權，分別針對一般法規、地方稅相關以及組織相關之自治條例進行議決。其次，第 2 條為預算案之議決權，雖然預算案也可以視為法律案，而使其具有立法權之性質，但是根據《地方制度法》第 40 條的規定，直轄市議會與縣（市）議會對於直轄市政府與縣（市）政府所提預算案不得為增加支出之提議，因此相對於法律案議員可以提案也可以進行文字修正，地方議員在預算案之議決上所受到的限制較多，而應與立法權有所區隔。

除了立法權與預算審議權外，我國地方議會另一項主要的職權為針對行政部門的質詢權。根據《地方制度法》第 48 條與第 49 條的規定，直轄市議會與縣（市）議會開會時，除了直轄市長與縣（市）長應提出施政報告，其各一級單位主管及所屬一級機關首長也應就主管業務提出報告外，直轄市與縣（市）議員亦有權就其主管業務質詢地方政府首長或單位主管，或要求其針對特定事項列席議會說明。

當地方議會主要透過對自治條例之立法權、對預算之審議權以及對行政部門之質詢權等 3 項權力影響地方治理，我們思考地方議會在地方治理過程中所扮演的角色，就可以從這 3 種權力出發。

參、地方議會之角色：民意匯集與反應

如果民眾希望地方政府改善某項地方問題、進行某項建設或調整某項政策，除了直接向行政部門反應之外，便是向選區議員提出陳請，希望選區議員可以透過質詢、預算審議或者是在審查自治條例時，將其意見反應到行政部門所推動的政策中。

不論是直轄市或是縣（市）長，面對的是地方政府所轄區域的整體需求或利益，但是在多元民主的國家，直轄市或縣（市）內部各地區民眾之需求並不一致，甚至是相衝突，因此選區範圍較小之地方議員，在此時便負起捍衛選區民意的責任，確保選區民眾在整體建設或政策推動的過程中，相關權益不會受損，或至少將受損的情況降到最低。

舉例來說，地方議員在垃圾場、焚化爐、道路用地徵收或者各種拆遷案，常代表地方發聲甚至抗爭，確保地方權益不會受損；針對各種地方建設，地方議員除了代表地方爭取，也代表地方民眾反應對於這些建設的需求，要求行政部門在規劃時納入考量；此外，針對如國教政策、敬老津貼或地方稅等政策，地方議員也會代表不同想法的地方民眾或團體，爭取所期待的政策目標能夠被實現。

為求選區民意可以被行政部門所接受，地方議員除了可以透過上述之預算審議權、質詢權與立法權的行使外，也可以透過向行政部門索取資料，了解各種行政措施或政策的決策、辦法、措施或成效，或者透過召開記者會或公聽會的方式蒐集與表達民意。以下進一步說明。

一、預算審議

巧婦難為無米之炊，如果沒有預算支應各項支出，行政部門希望落實之各項業務便無法推動。因此，在預算過程中取得議會的支持，爭取相關預算可以通過審議，便成了行政部門施政的關鍵。從這樣的角度反過來看，審議預算的權力，也可以視為地方議會影響地方治理最重要的一項權力。透過預算審議的權力，地方議會除了幫地方民眾看緊荷包之外，也可以透過刪除相關預算的方式，確保選區民眾所不樂見的政策或建設不會被推動。此外，在預算審查時，地方議會還可以透過附帶決議的方式，要求行政部門在執行預算時，必須符合議會所設定之若干條件。

二、監督市府

本文前面提到，地方議會為監督地方行政部門，根據《地方制度法》第48條與第49條的規定，可以藉由聽取施政報告或業務報告並提出質詢，或藉由要求地方政府首長或單位主管針對特定業務列席議會說明。由於地方政府首長或單位主管在與地方議員進行詢答過程中的互動與發言，往往透過各種媒體的傳播而受到民眾的關注，進而形成民意壓力而影響行政部門的施政。因此，地方首長或單位主管為求詢答之順利進行，除了會針對各別議員之政策想法進行了解外，在政策研擬的過程中，也會考量議員的意見並且設法納入政策決策中，以降低相關政策在爭取議會支持過程中所可能出現的阻力，而這也使得議員針對特定政策之意見得以被納入行政部門的決策中。

然而，由於民眾對於公共議題的意見往往是多元且具有衝突性，因此議員所提之意見或建議，並無法完全被行政部門吸納到行政部門的決策中，在此情況下，議員也可以透過詢答的過程，與地方政府首長或單位主管進行政策辯論，並且透過媒體的傳播而爭取民意的支持，並對行政部門形成壓力。

三、自治條例之立法

經由民主化、精省與六都的成形，我國府際關係也出現了分權化的情況，地方政府因此針對地方公共事務取得更大的自主性與決策權。劉文仕（2014：255）指出，地方制度法將地方自治法規採用與國家法律同樣的法制用語，而以自治條例稱之，並賦予自治條例得規定罰則，建構出「自治條例保留」的概念，也使得我國地方自治已具備「自治性」的法制發展環境。

由於自治條例為地方立法機關針對其自治事項所制定之法規，具有法律的性質，為地方行政機關基於依法行政所必須遵守者。因此透過自治條例之立法，地方議會也可以確保地方行政部門之各項措施，特別是有關人民權利義務者，都可以藉由自治條例的審議而反應民意的需求，避免對於民眾之權利義務產生侵害。

四、資料索取、記者會與公聽會

地方議會除了透過預算審議權、質詢權與立法權的行使影響地方治理外，也可以藉由問政資料之索取、記者會與公聽會之召開而影響地方行政部門之各項作為。首先，地方議員基於問政需要，可以向行政部門索取各種行政或政策資訊。透過取得行政部門資料的權力，除了可以了解行政部門各項決策與作為外，也可以藉此達成政府透明化的效果。

其次，記者會與公聽會的舉辦，除了有其新聞性，可以藉由媒體的報導而讓特定議題或個案凸顯出來，進而獲得民意的重視而形成對行政部門的壓力外，公聽會另提供了一個各方專家、利益團體與政府官員表達意見並且討論的場域，除了有助於爭議點的釐清之外，也有助於找到各方都能夠接受的解決方式，讓議員可以在更全面了解議題的情況下要求與監督地方行政部門。

肆、當前法制環境對地方議會的限制

我國地方議員近年隨著分權化的落實與地方政府自主性的提升，在地方治理過程中也扮演著越來越重要的角色。然而，在目前《地方制度法》架構下所形成之地方政府法規體系中，相較於地方行政部門，地方議會及其議員在行使其職權過程中仍然受到較大的限制。以下分別從強市長制之制度設計、會期之限制以及問政資源不足等面向進行討論。

一、強市長制之制度設計

我國地方政府體制之設計，偏向強市長制，並且在行政與立法分立之設計上，向行政部門傾斜，進而弱化了立法部門監督行政部門的能力。方

凱弘（2015）便指出，在現行府會關係的設計下，地方首長除了針對自治條例與總預算案被賦予覆議權之外，即使被要求在地方議會定期會開會時應提出施政報告，並接受議員的質詢，但事實上，議員所提出的意見，除非以自治條例草案的形式提案並獲通過，對於行政部門並無法定之拘束力。

此外，由於地方單位主管之任命，在直轄市除主計、人事、警察與政風外皆由市長任免，而在縣（市）則是除主計、人事、警察、稅捐與政風外，其總數二分之一得列政務職由縣（市）長任免。換句話說，直轄市長或縣（市）長掌握了地方政府一級單位主管之人事權，即使在縣（市）有二分之一的單位主管需由具公務人員任用資格者擔任，但是縣（市）長只要依據相關人事法規仍然可以任免這些單位主管。也因此，雖然根據《地方制度法》第48條與第49條的規定，地方首長所任命之各一級單位主管及所屬一級機關首長應就主管業務向議會提出報告，或者針對特定事項赴議會列席說明，但直轄市長或縣（市）長可以藉由其掌握之人事權，確認各項施政須符合市長意志，而這也使得地方議會對行政部門之意見能否落實，在沒有法定拘束力的情況下，仍須視直轄市長或縣（市）長之態度而定。

二、地方議會之會期限制

自治條例之立法權、對預算之審議權以及對行政部門之質詢權等3項地方議會的主要權力，皆須透過開會才能行使，但是《地方制度法》對於地方議會會期的規範，卻主要透過第34條針對地方議會開會的天數與次數進行限制，包括第1項針對直轄市與縣（市）議會定期會開會的天數進行規範；第2項針對延長會期的天數進行規範；而第3項則針對召集臨時會的次數與天數進行規範。

根據《地方制度法》第34條第1項的規定，直轄市議會一年最多可以開定期會140天；議員總額40人以上之縣（市）議會一年最多可以開定期會80天；而議員總額40人以下之縣（市）議會一年最多可以開定期會60天。如果進一步加計定期會之延會以及臨時會，直轄市議會一年最多可以開定期會240天；議員總額40人以上之縣（市）議會一年最多可以開定期會120天；而議員總額40人以下之縣（市）議會一年最多可以開定期會100天。相較於立法院一年定期會的會期就達8個月，地方議會之會期在現行《地方制度法》第34條的規範下，除了定期會的會期過短之外，縣（市）議會不論議員總額多寡，一年內可開會天數的上限，合計都少於4個月，對於地方行政部門監督的力道自然也就受限（方凱弘，2015）。

三、問政資源之不足

在論及地方議員問政資源之前，我們必須先釐清在當前我國地方治理的環境下，我們需要的是兼職議員還是全職議員，並據以釐清我們對於議員監督行政部門力道與政策研究能量期待。然而，如果我們需要的是全職議員，那麼我國現階段給予地方議員的問政資源，特別是給予縣（市）議員的問政資源，便可能有進一步提升的空間。

首先，就助理而言，我國地方議會議員所能聘用之公費助理，在直轄市可以聘用 6-8 人，而在縣（市）則能聘用 2-4 人。就其薪資來看，在直轄市由議員在總額 24 萬的額度內分配給所聘用的助理；在縣（市）則由議員在總額 8 萬的額度內分配給所聘用的助理。根據以上所述，我們可以發現不論就助理人數或是薪資總額來看，直轄市議員皆有較大的空間可以聘請所需人力協助問政工作的進行。進一步來看，由於我國基本工資逐年上升，因此如果一位縣（市）議員就上限聘請 4 位助理，那麼即使每人皆領資本工資，薪資的總額也將超過法定的 8 萬元上限，而使得縣（市）議員在實務上，最多僅能聘請 3 位助理。

除了助理之外，直轄市與縣（市）議員所能領取之公費，則規定於《地方制度法》第 52 條以及《地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例》第 3 條、第 4 條與第 5 條。在直轄市與縣（市）議員所能領取的各項公費中，研究費、出席費、交通費、膳食費與春節慰勞金在性質上比較偏向薪酬，而健康檢查費與保險費則比較偏向福利，其中，研究費在直轄市參照直轄市政府所屬一級機關首長本俸、專業加給及主管職務加給；而在縣（市）則參照縣（市）政府一級單位主管簡任第 11 職等本俸 1 級及專業加給。此外，為民服務費與出國考察費也出現直轄市高於縣（市）的情況，其中，為民服務費直轄市議員每人每月之上限金額為 20,000 元，縣（市）議員每人每月之上限金額為 9,000 元；就出國考察費而言，直轄市議員每人每年之上限金額為 150,000 元，縣（市）議員每人每年之上限金額為 100,000 元。

整體而言，在當前地方治理的環境下，縣（市）政府所具有的權限與精省前相較已經不可同日而語，然而當前給予縣（市）議員的問政資源，不論就議員助理或是公費來看，皆與直轄市議員有一定之差距，而有提升與改善之空間。

伍、提升我國地方議會角色之建議

透過對自治條例之立法權、對預算之審議權以及對行政部門之質詢權，我國地方議會在地方治理過程中所扮演的角色已經顯著提升，然而，透過本文的分析，《地方制度法》架構下所形成之地方政府法規體系，仍存在著重行政而輕立法，重直轄市而輕縣（市）的情況。為平衡行政立法之制

衡關係，強化地方議會在地方治理過程中的角色，本文提出增加地方議會定期會天數、提升地方議員問政資源以及強化地方議會之政策研究能力等 3 項建議。

一、增加地方議會定期會天數

我國地方議會定期會之會期短，即使加上定期會之延會與臨時會，除了直轄市議會最多可開會 240 天之外，縣（市）議會可開會的天數都不超過 4 個月，而這也限制了地方議會監督行政部門的力道。在此情況下，本文建議適度增加地方議會定期會天數，並且縮小直轄市與縣（市）議會定期會開會天數的差距。透過開會天數的增加，一方面提升地方議會監督地方行政部門的能量，另一方面也讓地方議會有充裕的時間可以完成預算案的審議及各種地方自治條例之立法，強化地方議會在地方治理過程中之角色。

二、提升地方議員問政資源

我國目前地方議員問政資源的主要問題，應在於縣（市）議會議員所享有之問政資源與直轄市議員差距過大。在精省後縣（市）地方政府職權大幅增加的情況下，縣（市）議員之問政資源也應該適度提升。本文建議，短期應可先調整縣（市）議員助理薪資總額的上限，以平均每位助理 3 萬元，並按照上限聘請 4 位助理計算，應可將縣（市）議員助理薪資總額的上限從現行之 8 萬元調整為 12 萬元。就長期而言，則可重新檢視精省後直轄市議員與縣（市）議員在地方治理過程中所負擔之職能，並且根據所負擔之職能合理化其問政資源。

三、強化地方議會之政策研究能力

地方議會目前針對地方議員進行政策研究所做的協助，僅止於圖書資源的提供，且多仍屬不足。本文建議，首先，為強化地方議會之政策研究能力，可以透過各種新聞或期刊資料庫的訂閱，並且結合議政資料庫的建立，厚實地方議會在政策與議政知識管理上的能量，以提升地方議員及其助理對於政策資訊的掌握，進而提升質詢或提案內容的品質，強化對於地方行政部門的監督。其次，也可參考立法院法制局與預算中心的設置，由地方議會設置專責之政策研究單位並配置專任人力。現階段可先透過擴大法制室之執掌與編制，強化其政策資訊蒐集與研究能量，提供地方議員更豐富且更優質之問政資訊（方凱弘，2015）。

參考書目

- 方凱弘（2015）。〈我國地方議會助理制度與議員問政資源〉，發表於「2015『台灣地方民代公益論壇』暨『全球地方議員國際論壇』」，台北市：台灣地方民代公益論壇，8月29日。
- 方凱弘（2016）。《建構區自治的議題與選項：美國地方自治與行政專業化的啟發》。台北市：翰蘆圖書出版有限公司。
- 紀俊臣（2004）。《地方政府與地方制度法》。台北市：時英出版社。
- 紀俊臣（2011）。〈五都對中央與地方關係之衝擊與因應〉，紀俊臣（主編），《直轄市政策治理》，頁321-334。新北市：中國地方自治學會。
- 高永光（2001）。〈地方政府研究的理論重構：地方立法權的分析〉，《國政研究報告》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 黃正雄（2009）。〈地方制度法之制定、施行與展望〉，《中國地方自治》，第62卷，第1期，頁37-62。
- 趙永茂（2009）。〈我國地方制度的改革工程〉，《研考雙月刊》，第33卷，第4期，頁44-59。
- 劉文仕（2014）。《地方制度法釋義》。台北市：五南。

從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題

趙永茂*、李衍儒**

壹、前言

對於涉及跨區域與跨層級的政策問題，採取府際合作的方式來加以解決，在概念上並不難理解；但是在實踐的過程中，則因為涉及不同層級政府間、地方政府彼此之間、地方政府與私部門之間，以及地方政府與非營利組織間，相互的權力運作與利益分配等綜合因素的影響，而使得府際合作的實踐成為難解的問題。

近年來有關府際關係與合作的議題，從研究的趨勢與實務見解來看主要可以區分為以下 4 個面向，包括：（一）中央政府與地方政府的夥伴關係；（二）地方政府與地方政府之間的夥伴關係；（三）地方政府與私企業部門的夥伴關係；以及（四）地方政府與非營利組織的夥伴關係。從關係屬性上來看，後兩者屬於公、私夥伴關係（Public-private Partnership）；而前兩者則為政府間的府際關係（Intergovernmental Relationship, IGR）。府際關係中，中央與地方政府為一種垂直的（Vertically）的府際關係，地方政府間則是一種水平的（Horizontally）的府際關係，後者也被稱為區域治理（Regional Governance）或跨域治理（Across Boundary Governance）（陳立剛，2001；劉坤億 2006）。

從理論上來看，府際關係理論重視垂直或水平層級內各政府間彼此分享權力，共同與民間建立策略性夥伴關係，在彼此合作之下，設定互惠與誘因結構，在市場化、賽局與結盟 概念操作之下，建立各種政府間的合力管理協議（Joint-Power Agreements），以開放政府間及民間共同參與決策，並共同監督或管理，形成多元治理（Multigovernance），進而建立彼此合作的政策網絡，進行對彼此有利的合作，發揮權力互賴（Power-dependence）與資源互賴，以協力增效原理（Corporate Effect），在很多地區各級政府進行部分人力、組織與財政的合作、共享，進行組織重組，甚至設立各種準自治非政府組織（趙永茂，2003）。

簡言之，府際關係泛指中央與地方政府上下層級間，以及地方與地方政府或不同政府部門間的互動關係，府際關係之內容所涉及的範圍，除了表面上的關係形式之外，更擴大為涵蓋憲政思維、政府運作、財源分配、政策執行、政府網絡管理等府際合作協力治理等相關議題（張四明，2001；江大樹，2001）。也就是藉由政府體系之中，上下層級或平行層級等不同

* 國立臺灣大學政治學系名譽教授。

** 國立臺灣大學政治學博士。

政府間，採取「合作」的原則來互動。

當前府際關係與合作等相關研究的討論，大多聚焦於政府的「行政部門」，而鮮少以「立法部門」為核心，但實際上如果要能真正達成府際合作治理的目的，無論是資源或權力的共享、組織與財政的調整與重組，立法機關的角色都是不可或缺的，特別是地方議會在府際合作之中所扮演的角色與功能，尤其有再進一步加以探究之必要。爰此，本文擬從直轄市議會與縣市議會的角度，探討臺灣府際關係與合作治理的發展演變，以及直轄市議會與縣市議會在府際關係與合作上的角色與功能，構思如何增進府際合作治理，以及直轄市議會與縣市議會未來可能的著力點。同時本文所稱地方議會主要係指直轄市議會與縣市議會；至於已虛級化的省諮議會，以及縣層級之下的鄉（鎮、市）民代表會則非討論的焦點。以下分別從傳統府際關係下地方議會的角色與功能；轉變中的府際關係與地方議會；當前臺灣府際合作的機制與困境等加以論述說明；最後提出未來臺灣府際合作的改進之道及地方議會應扮演的角色功能。

貳、傳統府際關係下地方議會的角色與功能

關於地方立法機關所扮演的角色，或許因各國制度設計的不同而有所差異。歸納傳統上地方議會的基本功能，主要有以下 4 種，包括：自治事項之立法、預算監督、地方居民的代表、正當性；此外，尚有政治甄補與訓練（Political Recruitment and Training）、政治社會化（Political Socialization）、宣導及教育等。茲就前述地方議會 4 項基本功能詳細說明如下：

首先，就地方議會的立法功能而言；地方議會對於自治事項擁有立法的權力，主要是基於地方議會議員經由選舉或各國所規定的法定程序所選出，其組成結構係由社會各界的代表所組成，自然有權代表人民討論決定地方自治法規的規範。其二，就地方議會的監督功能而言；從既有的研究指出（陳淳斌，2007），地方議會的立法控制與監督地方政府的途徑包括幾種方式：1、預算審查；2、組專案小組調查；3、議會總質詢；4、議會提案；5、透過私人關說或派系運作影響及施壓；6、通過中央民意代表（立委）向地方縣市政府施壓。其三，就地方議會的代表性功能來看，學說上包括代理說、代表說及混合說等不同的觀點，但實務上則無法明確予以區隔，實務上比較普遍的情形是認為地方議會議員應該發揮智慧，視議題而決定其所扮演的角色，有時扮演代理人，有時扮演代表人，端視選民的需求與政黨的政策與約束力等多元因素，來衡量其角色扮演的傾向。其四，從地方議會的正當性功能來看，地方議會議員經由選舉或各國所規定的法定程序所選出，具有代表人民的性質。因此地方議會行使其立法權、監督權，代表地方政府的是政與決策得到人民的同意。使地方政府的決策、立

法與施政具有正當性或稱合法性（Legitimacy）。

前述地方議會的 4 項主要功能中，立法與代表的功能有日趨式微的現象，但其監督功能則日益受到重視。地方議會除對於縣市政府的施政得進行調查及質詢外，尚包括對其自治事項之政策選擇與執行成效、經費預算編等進行審查或行使同意權。而地方議會在預算及政策決定的辯論過程中，可使政策的各種選擇方案受到公評，使人民得以知曉縣市首長施政之利弊得失，進而影響輿論與選民的支持方向，促使地方縣市首長能更加認真負責地做好施政工作。

目前我國直轄市議會及縣（市）議會職權之規範，主要規定於地方制度法第 35 條及第 36 條，直轄市議會之職權包括：1、議決直轄市法規。2、議決直轄市預算。3、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。4、議決直轄市財產之處分。5、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。6、議決直轄市政府提案事項。7、審議直轄市決算之審核報告。8、議決直轄市議員提案事項。9、接受人民請願。10、其他依法律賦予之職權。縣（市）議會之職權則為：1、議決縣（市）規章。2、議決縣（市）預算。3、議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決縣（市）財產之處分。5、議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。6、議決縣（市）政府提案事項。7、審議縣（市）決算之審核報告。8、議決縣（市）議員提案事項。9、接受人民請願。10、其他依法律或上級法規賦予之職權。

參、轉變中的府際關係與地方議會

臺灣在 1949 年 5 月 19 日頒布戒嚴令至 1987 年 7 月 15 日止，屬於國民黨獨大時期，地方政黨對立並不存在，中央政府僅以行政命令即可指揮地方政府首長，地方政府首長對中央指令近乎言聽計從，而地方議會僅存在形式上的功能。

1987 年 7 月 16 日起解除戒嚴開放黨禁及報禁之後，由於臺灣地方政治，在新興工商團體及黑道的介入之下，有日趨惡化的現象。各政黨在擴張與維繫地方政權的壓力之下，中央政府與地方政府逐漸形成政治權力與經濟利益共生共利的關係體系。中央政府與地方政府間的關係透過與地方勢力關係的運作，從以往的指揮、操控逐漸轉變成權力相互依賴（Interdependence）的關係。而各種地方政治勢力透過縱向與橫向的連接，以及中央民代職權的行使，均會影響我國中央及地方政府的互動關係（陳華昇，1993；趙永茂，2004）。由於地方政府與政治經常直接單向汲取中央資源，使得地方政府彼此間成為資源競爭的零和遊戲，也因而切斷了地方政府之間協議合作與協議發展的生機。此外，來自中央與地方關係的惡

化，也容易造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，以及地方派系、黑金政治，乃至在政黨對立、對抗的政治結構之下，確實不利於談判及協議政治的發展，也不利於區域主義與鄰近縣市鄉鎮的合作。

此外，臺灣中央與地方政府間垂直與水平府際關係的變化，受到民主轉型，亦即對抗型政黨政治的影響頗大。自黨禁解除後，政黨對立在地方形成壓力，地方首長基於選票的考慮，常向中央抗爭及爭權與爭錢，亦使得府際關係產生變化；甚至地方民選首長的短視與缺乏府際間合作的意願，也會影響府際與府會間的合作。特別是臺灣在地方民主化之後，地方的政治分歧（Local Political Diversity）增加，使得中央與地方府之間，地方與地方政府之間的利益衝突與對立加劇。

1987 年至 2000 年時臺灣的地方議會雖然在形式上履行傳統上地方議會的基本功能，諸如：自治事項之立法、預算監督、地方居民的代表、地方政府施政正當性的確保等。但是由於我國地方民意代表的素質與中央民意代表有所落差，以致於地方縣市議會等所制訂的自治規章難以達到一定水準，在政策上也大多是遵循中央法令，很少自訂；而此同時英國與美國，則已逐漸打破中央與地方政治權力的協商統合與補助干預式關係，在逐步邁向中央與地方的合夥與合作（Partnership and Cooperation Relations）之後（Kenell and Jacobson, 2003; Rhodes, 1997; Wright, 1988），地方政治正開啟了府際關係型政府與政治時代（the Governments and Politics of Intergovernmental Relations），正式步入中央政府與區域內地方政府間協力及合力經營、發展的世紀，也重啟地方多元自治社會發展的生機。

2000 年後迄今，歐美各民主先進國家在長期累積地方自治選舉與自治參與的經驗下，政治權力（含行政與立法權）在政治過程中已逐漸開放（the politics of openness），公民社會參與地方立法與行政過程的權力意識逐漸升高，各類參與管道和方式已制度化和規範化，人民和他所屬團體的權力以及規範他們權力的制度，已不再是權力者的工具，而是能釋放出很大的權力監督的功能。也就因為民間團體（公民社會團體）政策與利益意識高漲，加上網路政府（E-government）與各種傳播工具的開發，開啟了公民社會（Civil Societies）與地方民主治理（Local Governance）等所謂新民主（New Democracy）的時代（趙永茂，2004）。

此一時期臺灣同樣受到民主浪潮的洗禮，除於 2000 年中央政府發生首度政黨輪替，2008 年及 2016 年中央政府同樣發生 2 度及 3 度的政黨輪替，地方政府及議會的選舉，在政黨席次占有數的板塊上，更是提早預先反應了政黨輪替的風向。此外，在全球化（Globalization）、資訊及網絡化、現代化之下，人民對於整個政府高度的不滿，尤其是對於公平正義的殷切期

盼，政府沒有能力來解決這些問題。此即當代政經結構的變換、全球化、資訊及網絡化、後現代化，抑或更高度的現代化，專業的串聯、並聯等，所形成快速無國界的結果。以在臺灣所展現的實例來看，諸如：大埔案、文林苑案、美麗灣案乃至太陽花運動等，事實上的參與者包括：產、官、學、研，以及當地的受災戶、律師、激進的社團，甚至是許多非營利組織的聯合抵抗與連結，成立一個聯盟，透過 facebook、twitter 等，結合在總統府前凱達格蘭大道抗議的群眾、在地的青年、甚至所謂的奮青、專門負責訴訟的律師團，以及擅長網路的經營、傳播與國際連結，此為當前臺灣公民社會力積極參與公共事務的新民主形態（李衍儒，2014）。

自 2014 年 3 月 18 日至 4 月 10 日間發生的太陽花運動之後，民間社會及其組成之團體組織積極參與官民組成之各種決策、規劃、執行之評估審查委員會、公聽會；其他官民競爭性審查機制與公共事務之經營管理；與公共事務相關之論壇、民調與公聽；以及其他創制、複決等直接民主機制，使得地方議會的運作，同樣受到要求與衝擊，表現在地方政府與地方議會之間的府會關係上則是透明、責任與監督的要求。此種民主化的進程，對於府際關係與合作產生正面積極的影響，同時由於當前社會力的強化，正促使府際合作與府會關係朝向更為良善方向加以演變之中。

肆、當前臺灣府際合作的機制與困境

以下分別就當前臺灣府際合作的機制，以及府際合作時所面臨的困境等 2 方面來加以說明。

一、臺灣當前的府際互動機制

我國目前實務上的府際互動機制，主要係以中央政府對地方政府的垂直整合方向為主，涵括：行政院南部、中部及東部聯合服務中心；內政部營建署北、中、南區工程處；內政部營建署各國家公園管理處；交通部公路總局各區養護工程處；經濟部水利署各河川局暨各水資源局；勞動部勞動力發展署之各地區分署；農委會各農田水利會；以及省政府等，分別說明如下：

（一）行政院南部、中部及東部聯合服務中心

行政院為加強服務南部地區民眾、促進區域均衡發展及協調地方重要建設，由院長指示於高雄設置「行政院南部聯合服務中心」，並於 1998 年 6 月 1 日開始運作。嗣行政院參照南部聯合服務中心設置模式，並考量中部地區特殊需求後予以設置「行政院中部聯合服務中心」於 2003 年 5 月 14 日正式揭牌成立運作。同樣地，行政院為加強服務東部地區民眾，就近提供便捷之服務並促進區域均衡發展於 2007 年 9 月 29 日成立「行政院東

部聯合服務中心」。上述 3 個聯合服務中心主要職責包括：1、提供有效率的單一窗口，服務南部、中部或東部之地方民眾。2、協調地方重大建設事項之推動，以促進全國各區域之均衡發展。

（二）內政部營建署北、中、南區工程處

內政部營建署於 2000 年 9 月 1 日，以任務編組方式，成立北區、中區及南區工程處，各區工程處之主要職責為執行職掌區域內之各項工程規劃、設計、施工等任務。

（三）內政部營建署各國家公園管理處

墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、海洋及臺江等 8 個國家公園管理處為內政部之所屬機關，各管理處之主要業務職掌係依國家公園區域按其資源特性與土地利用型態，劃分不同的管理分區；以不同的措施達成保護與利用功能。

（四）交通部公路總局各區養護工程處

交通部公路總局各區（第一區至第五區）養護工程處，原係臺灣省政府所屬機關，1999 年 7 月 1 日公路局組織改隸中央直屬交通部，臺灣省公路局各區工程處改名為交通部公路局各區工程處。2002 年 1 月 30 日交通部公路局更名為交通部公路總局，各區工程處同時更名為交通部公路總局各區養護工程處。主要業務職掌為各地區道路興建與道路養護。

（五）經濟部水利署各河川局暨各水資源局

為提昇水利事業推動效率及統一事權，臺灣省水利機關分兩階段辦理組織調整，第一階段整合建設廳第六科及原水利局於 1997 年 5 月 13 日成立臺灣省政府水利處，第二階段係將臺灣省石門水庫管理局等 19 個水利管理機關重新整合，於 1997 年 1 月 23 日掛牌成立臺灣省北、中、南水資源局、臺灣省第一至第九河川局等相關機關，並隸屬臺灣省政府水利處。1999 年 7 月各附屬機關隨水利處改隸為經濟部，另於 1999 年 11 月 16 日成立第十河川局。經濟部水利署各河川局暨各水資源局的主要業務職掌為治理轄區內的主要河川（含堤防、護岸新建、歲修、養護）、次要河川（堤防、護岸、新建），及縣市沿海海堤之整件與養護業務，並辦理所屬轄區內的水文觀測及河海堤管理等業務。

（六）勞動部勞動力發展署之各地區分署

勞動部勞動力發展署於全國各地設有：北基宜花金馬分署、桃竹苗分署、中彰投分署、雲嘉南分署及高屏澎東分署，各分署之主要職掌為辦理

職業訓練、技能檢定、就業服務及跨國勞動力等業務，促進地區勞動力發展。

（七）農委會各區農田水利會

農田水利會為公法人，以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。各區農田水利會一律冠以所在地區或其水系埤圳之名稱。其組織通則之主管機關為行政院農業委員會。主要職掌事項為農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項、災害之預防及搶救事項、經費籌措及基金設立事項、農田水利事業效益之研究及發展事項，並配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項，以及主管機關依法交辦事項等。

（八）省政府

省為我國之第一級行政區劃，由行政院直轄。我國自 1999 年起，將「省」層級之制度予以「虛級化」，移除其地方自治團體的地位，而成為中央與地方間過渡性的行政單位。省政府的主要業務職掌為受行政院指揮，監督縣（市）之自治事項。

我國當前府際互動的機制呈現以下 3 項特性：第一，主要由中央業務主管部會主導，而非地方政府主導。第二，除行政院各聯合服務中心，以及省政府外，均屬專責性機關。即以辦理特定業務或發揮特定功能為主。第三，除行政院各聯合服務中心，以及省政府外，其他機制均直接負執行之責，並未與相關地方政府建立正式協調溝通的管道（呂育誠，2007）。

此外，我國行政院雖然曾經於 2005 年 2 月規劃於院本部內設置「府際合作處」，來統籌中央與地方政府的合作關係、經費補助、行政區劃、地方制度規劃及原住民自治等事務，並試圖規劃將中部與南部聯合服務中心改制為府際合作處之派出單位，統籌協調區域均衡發展、資源整合、建立區域整合及溝通機制，加強府際合作及聯合服務等相關事務，惟事後並未做成具體決策，經洽據行政院相關業務權責管理人員表示略以，當年邀集相關部會討論時，除各部會均表反彈外，行政院內部各組亦表反對意見，主要的原因是由於我國無論中央法規係以業務性質為權責劃分之基礎且過度重視中央或上級政府的指揮監督關係，而地方法規則通常以單一行政區為原則，因此對於跨業務性質、跨數縣市行政區劃的府際合作治理問題，與現有的法制結構未符，勢必引發日後權責難分的困境，故而打消此議。

二、臺灣當前府際合作的困境與障礙

臺灣府際關係與合作的困境，主要涵括制度結構層面的因素與地方政治生態的因素，分述如下：

（一）制度結構的因素

臺灣府際關係與合作的結構性困境，主要在於無論就制度面或政治面，主要係因臺灣中央與地方關係還是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，且無論中央或地方法規之制度設計係以單一行政區劃為主體，地方財政預算未觸及或提供府際合作適切的財務制度規範，導致地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。

大抵而言，臺灣各縣市的跨區域合作面臨制度結構上的障礙，主要有以下 2 點（呂育誠，2007）：

第一、相關主管法律之限制。臺灣地區性發展之法規，通常以單一之行政區為基礎，缺乏跨區域或以區域發展方向的規劃，且過度重視中央或上級政府的指揮監督，例如我國憲法第 109 條、第 110 條均規定地方事務涉及二省或二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各省、縣共同辦理。此 2 項規定雖可視為是府際合作的基礎，但是由於「共同辦理」的內涵不明，還是需要其他法律補充。此外，地方制度法對於府際關係的規定，主要有第 21 條、第 22 條、第 24 條及第 77 條，除了第 24 條係有關地方政府間合辦事業應經地方議會同意之規定外，其他各條對於府際關係規定，主要著眼於爭議解決，以及中央或上級政府的指揮監督。因此往往忽視了區域協力合作的重要性。

第二，財政預算之問題。受限於預算法、財政收支劃分法等限制，各地方政府在編製預算過程中，仍侷限於各個行政轄區之內，無法橫向配合；再者，每個地方政府的財政狀況不一，在財政分配上常有爭執而財政收支劃分法對地方政府間財源或經費運作用，主要著重於資源分配或責任分攤之上，也未觸及或提供府際合作適切的財務制度規範。

（二）地方政治生態的因素

臺灣府際關係與合作的困難，除制度結構的因素外，主要來自於地方政治與政治生態的惡化，以致造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，及地方派系、黑金政治，乃至政黨對立、對抗的政治結構下，除不利於談判、協議政治的發展，更難以推動區域主義及與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。同時本位主義的問題，在區域的合作發展中，由於各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，也常造成區域合作之破局（行政院研考會，2001；劉坤億，2006）。此外，由於地方政府公務人力不足，約雇人員或契約進用人員過多，整體平均人力素質亦不如中央政府，監督力又因地方派系或黑道漂白等因素而遭致扭曲，導致推動府際關係、跨域治理的行政管理規劃能力不足等，均屬有待克服的問題。

伍、結語：未來臺灣府際合作的改進之道及地方議會的角色功能

關於未來臺灣發展府際合作的改進之道部分；首先，為促進府際合作的開展必須要打破我國當前法制結構上的限制。中央政府宜透過府際關係法制的建構及預算法規的修正，經由地方政府改造與權限重新劃分等途徑，擴大授予地方更多自治權力與責任，並增強地方分權與中央與地方的夥伴關係，且應彈性增加地方的經營管理權力，強化地方政府更大的經營空間。同時亦應修正預算法、財政收支劃分法之規定，於各地方政府預算編製的過程之中，增列跨越個別行政區劃合作治理政策橫向配合的預算編列制度，以營造有利地方政府及地方議會發展府際合作的環境。其次，就政治文化層面而言，中央政府與各地區地方政府間跨域管理與合夥治理的組織與文化，亟待有計畫的推動與發展。其三，各級地方民選行政首長及民意代表有關跨域管理與合夥治理知識的推廣亟待進行，一般民眾與社會菁英有關公共治理與地方治理的知識與技術，亦需大力推動，地方治理與公共參與的成功則取決於政治或公共領導與公民參與文化的形成。

至於地方議會角色功能的積極作為方面，除積極履行傳統上地方議會的基本功能，諸如：自治事項之立法、預算監督、地方居民的代表、正當性之外，則有以下幾點建議：

- 一、為因應治理型政府及跨域型政府時代的來臨，地方議會允宜擺脫本位主義、狹隘的、對立的、孤立的政治生態，及地方派系、黑金政治，營造有利於談判、協議政治的發展，以推動區域主義及與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。
- 二、地方議會允宜協助地方政府改善公務人力質量上的缺失，減少約雇人員或契約進用人員，建設誘因機制提升整體平均人力素質，並積極鼓勵宣導及推動有關府際合作、跨域治理的行政管理知識，以提升地方行政官僚之規劃能力。
- 三、地方議會應體認公民社會參與公共事務的權利，在行政與議會運作過程中，應多成立各種政策與公共事務論壇、評估會、審察會與公聽會等，透過中央與區域內地方政府間的合作途徑，促使地方政府及政治，發展成為具有透明（transparency）、課責（accountability）及塑能的政府與政治（enabling government），以及整合各類意見、技術及財物資源等特色的地方自治體。
- 四、過去臺灣地方政府與議會常見到一些無效率（inefficient）、無反應（unresponsive）、不公正（unfair）、不負責（unaccountable）及不合作（uncooperative）的現象。這些地方政府的缺失，可以嘗試透過區域性、合作性、府際管理以及新公共管理的理論加以補強。一方面強

調自治區內政府及議會內部管理技術、制度與文化的變革，一方面仍須強調地區內各小地方政府間的整合，藉以倡導都會區內資源的共享，並消除市、縣的分裂，增強縣市政府的功能。尤其較大區域內各地方政府間的合作或結合，可以減低單位的服務成本，擴大自治規模，減少重複服務的浪費，同時又可以促進政策協調及各級政府間的合作、共同協力發展（Park, 2000）。而此一方面的發展則有賴地方議會負起更多督促、導航與整合的角色加以實現。

參考書目

- 行政院研考會，2001，《全國行政革新會議議題報告》。臺北：行政院研考會。
- 江大樹，2001，〈府際關係導論〉。趙永茂、孫同文、江大樹，《府際關係》，臺北：元照出版社。
- 呂育誠，2007，〈府際合作機制建立的問題與展望〉，《研習論壇》，第 75 期，頁 16-29。
- 李衍儒，2014，《後代議民主之參與制度設計—以我國觀光賭場博弈公投為例》，臺北：國立臺灣大學政治學系博士論文。
- 陳立剛，2001，〈府際關係研究-區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第 54 卷，第 1 期，頁 20-29。
- 陳華昇，1993，〈威權轉型期地方派系與選舉之關係—臺中縣地方派系之分析〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 陳淳斌，2007，〈地方議會的立法控制與監督：嘉義市第六屆議會的個案分析〉，《空大行政學報》，第 18 期，頁 63-104。
- 張四明，2001，〈從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行〉，《行政暨政策學報》，第 33 期，頁 77-100。
- 劉坤億，2006，〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷，第 3 期，頁 1-34。
- 趙永茂，2003，〈臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，第 18 期，頁 53-70。
- 趙永茂，2004，〈地方議會的角色與轉變-地方政治與政府幾個發展趨勢的因應與調整〉，「慶祝高雄改制院轄市二十五週年（民主化・全球化・議會角色）學術研討會」論文（12 月 4 日），高雄：國立中山大學政治學研究所與高雄市議會。
- Kenell, Samuel and Gray C. Jacobson. 2003. *The Logic of American Politics*. Washington D.C.:CQ Press.

Park, K. 2000. "Integrated Fragmentation:A New Local Governing Structure for the 21st Century." *Open Public Administration Review*. 10: 129-154.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Wright, D. S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.