

地方制度法分別於第18條、第19條及第20條，就「事務之性質」分項歸類直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應有基本自治權；再依其性質為細目性之規範，有如日本地方自治法的規定模式，使自治事項因為法所明定，而不易衍生權力模糊之混淆。事實上，自治事項既為法所列舉，則不列舉者即應歸中央之權限，以釐清中央和地方間之權限爭議。嗣後如欲新增自治事項，除非在其他法律有所規定，否則勢必修正地方制度法，從而顯示自治事項之穩定性、明確性和可期待性。

(二)委辦事項集權化：

由於委辦事項係「指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」所以委辦事項基本上係地方自治團體以「行政體」的地位，所為上級政府交辦之事務。為使該工作能順利展開，通常上級機關應以「行政領導」的角色，積極規劃和策動工作之推展，如能有統一的指導權，其效果自然可以預期，地方制度法乃在相關條文中以「集中化」為該項職權運作的歸趨。後續地方制度法第29條規定，各級地方政府為辦理上級機關委辦事項，得依法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則，但其法律效力卻受中央優於地方位階之限制，其立法旨趣亦即在於委辦事項之強化極權化行政。

第四節 跨域治理與府際合作

一、跨域治理的意涵

「跨區域合作治理」，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，以處理解決彼此共同問題之機制。

「跨區域合作治理」乃涵蓋：1. 組織單位中的跨部門；2. 地理空間上的跨區域；3. 跳脫公私分野的夥伴關係；以及4. 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。

(一)跨域治理的緣起

1. 近年來地方政府間合作關係的建立已是國際上的共同趨勢，區域內各地方政府為謀求民眾福祉最大化，必須整合彼此的資源和行動，通力合作解決共同問題，以發揮綜效作用，提升地方競爭優勢。蓋自一九

九〇年代中期以來，各國推動政府再造的方案中，就有一個共同的新趨勢，即建立起地方政府之間的合作關係；用日語而言，此即「廣域行政」，如從英美各國經驗來看，則稱為「跨域治理」或是「跨域合作」與「區域合作」等。

2. 隨著各縣市都市化發展，使的相鄰近的地方政府必須面對日益嚴重的**區域性水源用水、交通捷運、垃圾處理、營建廢棄土清運、公共安全等公共議題**，基於資源有效利用、管理經濟規模與成效共享的夥伴精神，區域內的各縣市政府必須強化彼此的合作互動關係，以解決區域內共同的問題。並透過地方政府間跨域合作的機制，使地方政府間彼此相互效力、分享資源，共同解決跨區域的問題，避免各自為政之窘境，才能帶動整體區域的共同發展。對此，「如何增進地方政府間的跨域合作」，此一議題已成為地方制度發展上的重要課題。

(二) 跨域治理的重要性

1. 面對21世紀全球化區域經濟發展趨勢及跨區域、跨部門問題的嚴峻考驗，地方治理管理者已無法僅從單一向切入思考，而應顧全解決方案的全局性。換言之，傳統上的以公部門為主體的統治方式，亦或是由市場主導的管理模式，此等單一途徑已無法有效解決問題，而著重公私協力合夥，打破鴻溝以擴大參與者，並跨越藩籬促進合作的跨域治理作為，已蔚為當前處理棘手詭譎問題的有效辦法。
2. 「跨(區)域治理」之概念，係源自於歐美國家地方區域發展之需要，以解決地方區域內有關交通、環保、治安及地方財政等跨部門議題所形塑而成的管理模式。在以解決地方重要公共事務為前提之下，為了能適切地反映出地方之需求及特性，歐美各國跨區域治理機制的規劃，也就並未侷限在企盼會有「放諸四海皆準」的思維窠臼中。換言之，制度上的設計也就能貼近地方民眾的期望因而具有良好的地方適應性。

(三) 「跨域治理」的本質：

1. 它具有不可分割的公共性
由於跨域性公共議題的範圍往往超越了任何單一部門、組織、或政府層級的管轄權之外，因此，問題的解決方法即是跨域治理，且無法單憑某一政府部門或公私組織之力所能完成。
2. 它具有跨越疆界的外部效益
跨域性事務的另一項特性是，當某一部會組織或政府機構，所採取的政策或行動，其所產生的後果卻可能是由其他的地方及人民來承擔。
3. 它具有政治性
正由於跨轄區事務本身的公共性具有不可分割的特質，因此無論是共同利益的追求，如行政院南部觀光產業策略聯盟；或是避免共同性災難如河川整治及空氣污染防治，都須要具備某種政治性的安排，例如

透過中央單向公權力的介入、雙方議題的連結、或是多重組織夥伴體制之建立。換言之，所有的跨轄區公共議題無論是否與政治有關皆是屬於高階政治的議題。

(四)「跨域治理」之特性

- 1.傳統上，在地方行政區域內通常只有一個自治團體的主體機關，掌理本地區的社會經濟等諸多事務。但是有越來越多的跡象顯示出，地方自治團體逐漸面臨許多跨區域、跨領域及跨部門的橫跨性議題。這些議題所影響的範圍超越了原有的區域疆界，進而使既存的地方行政管理模式形塑重組。這種趨勢促使地方自治團體之間，必須打破舊有本位主義、掌控地盤的思想藩籬，超越行政區劃的疆界隔閡，以同心協力攜手共進的思維來解決問題。是以，跨域問題已成為地方治理發展中的重要研究取向。
- 2.面對上述跨域問題的衝擊，就得需跨區域合作治理機制以為因應。在建立跨區域合作治理機制之前，必須先對此一概念加以解釋才能釐清所謂的跨區域合作治理：
 - (1)首先就**治理的概念**而言，它是相對於**傳統政府科層式的統治和市場競爭式的管理之模式**。尤其是當地方主義的興起，非營利組織、社群團體的蓬勃發展以及全球化的潮流趨勢下，無論是公部門、私部門或第三部門，都是治理網絡裏的參與者。在此系絡中，沒有一個參與者具有主導權或絕對權威，彼此皆以對等之夥伴互動、對話與協商。換言之，前述治理模式已朝向一種**多層治理體系**。
 - (2)就**有關跨域的定義**，通常係指兩個或兩個以上的組織、部門或地區，因其管轄權或行政區劃，在彼此的業務、功能交界重疊之處逐漸模糊不明，而產生權責不分、無人管理或跨部門問題的發生，因此導致公部門的能力不足以回應。為了要解決這一類難以處理的問題，希望透過上述治理的途徑，藉由**協力、社群參與、公私合夥或協定**等多種方式，以解決跨域性問題。

二、我國有關跨域治理之法制

我國現行處理跨區域事務之法律基礎，主要規範可從憲法與地方制度法來討論。

(一)憲法有關跨域合作事務之規定：

- 1.憲法第110條第二項：「前項各款，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。」：
- 2.就憲法本文之規定，並未禁止地方自治團體跨區域合作之可能，亦採容許之立場。申言之，地方自治團體對於其自治事項，本有自為立法並執行之權，彼此間對共同事務跨越其自治區域，對其共同辦理之事務，尋求共同解決的機制或制定共同遵守之自治法規，對該特定區域

內之人或事務加以規制，本當符合地方自治制度保障之精神。

(二)另外在地方制度法當中，亦明定了地方自治團體有關跨區域事務之規範：

- 1.地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。(第21條)
- 2.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。(第24條)

(三)法制規範意旨之探討

- 1.地方制度法第21條賦予地方自治團體在自治事項中，得以辦理跨區域合作的法源依據。然第18、19、20條所列舉有關直轄市、縣(市)的十三項自治事項及鄉(鎮、市)的九項自治事項中，卻並非都有跨區域合作的必要。直轄市、縣(市)的自治事項中以教育文化、都市計畫、經濟服務、水利、衛生環保、交通觀光、公共安全及事業經營管理等八項可適用於跨區域合作；而鄉(鎮、市)則以環境衛生和觀光較為適宜。
- 2.我國係單一國體制，中央本具有適法性之行政監督權限；然明定由各該地方自治團體協商辦理；必要時，再由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定相涉之其中之一自治團體辦理，而非由中央逕行代為辦理之可能有介入權干預之虞。換言之，地制法對於跨域自治事務，係本諸尊重自治權之原理，採取由地方自治團體自行辦理之機制；即使中央介入亦僅利於統籌指揮，而不採取代為執行之方式，俾能落實地方自治。

三、跨區域合作的運作模式

(一)地方制度法增訂『第24-1條、第24-2條』：

近年來新修訂之地方制度法第24-1條、第24-2條，特別針對如何進行跨區域合作，已有明文規範：

- 1.地方制度法第24-1條：
「直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。」
- 2.地方制度法第24-2條：
「直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)依前

條第一項規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：

- 1.訂定行政契約之團體或機關。
- 2.合作之事項及方法。
- 3.費用之分攤原則。
- 4.合作之期間。
- 5.契約之生效要件及時點。
- 6.違約之處理方式。
- 7.其他涉及相互間權利義務之事項。」

(二)台灣實施跨區域合作之運作模式

- 1.聯繫協調會報模式：雖然地方制度法對於跨越兩個以上行政轄區的事務處理方式並無相關規定，但為協調跨區域事務在行政實務上歷年來已發展出不同類型的定期性協調會報，例如：行政院中部聯合服務中心與南部聯合服務中心，定期召開中部、南部首長會報；中央與地方民選首長高峰會及區域性地方政府定期召開業務協調聯繫會報。
- 2.管理組織模式：此種模式是以委員會、臨時任務編組、及管理局方式組成，其本身可自主運用公權力資源以作為跨區域問題處理的機制。例如：高屏溪管理委員會、新竹科學園區管理局等。台北市與新北市所推動之「黃金雙子城、淡水河曼哈頓計畫」，成立於關渡碼頭之「淡水河管理委員會」，共同掌舵雙北一起管理淡水河，既可整治淡水河之水質及周邊環境，亦可藉此發展橫跨兩市的光雕橋樑，共同營造雙北生活圈。
- 3.城市聯盟模式：例如台灣健康城市聯盟、台中縣市聯盟、高高屏區域城市聯盟及北臺區域合作發展聯等。
- 4.行政契約模式：其中應以台北市與基隆市共同簽署的「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」最具有代表性。這是目前我國地方自治團體之間，簽署成功並持續進行的跨區域管理協議。

四、影響跨區域治理的難題

任何試圖解決公共問題的政策工具，均不可能百分之百解決其所對應的問題。同樣地，跨域治理及跨區域合作之機制，也不可避免地會面臨到障礙因素。因此，不僅要解決因跨區域而衍生的問題，同時也要掌握並處理影響跨區域治理的難題。其影響的因素有析論如下：

(一)現行法制規範的疏漏化

就憲法本文之規定，並未禁止地方自治團體跨區域合作之可能，亦採容許之立場。申言之，地方自治團體對於其自治事項，本有自為立法並執行之權，彼此間對同事務跨越其自治區域，對其共同辦理之事務，尋求共同解決的機制或制定共同遵守之自治法規，對該特定區域內之人或事務加以規制，本當符合地方自治制度保障之精神。

現行地方制度法僅能概要地給予地方自治團體有關跨區域合作的法源