

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

從「地方治理」的趨勢變遷探討在現代城鄉互動體系下「區域政府」的建構課題

The role of community empowerment in the modern system of urban-rural interaction under the trend of local governance

—A Case Study of Taoyuan Terrace

計畫編號：NSC-92-2415-H-034-010

執行期限：2003年8月1日至2004年7月31日

主持人：廖石 副教授 中國文化大學建築及都市設計學系

共同主持人：陳博雅 副教授 中國文化大學市政及環境規劃學系

計畫參與人員：曾銘杉 研究生 中國文化大學建築及都市設計學系

一、中文摘要

由於全球化過程穿透了以國家為主體的世界資本主義體系，加上新自由主義對地方自立發展的驅動，「地方空間」已經成為全球經濟競爭的主要場域。在此一情勢下，經由「區域合作」整合地方資源，以強化區域整體競爭力的想法應運而生。本文比較歐洲及美國的區域主義思潮後指出，建構「區域政府」在理論上雖然有助於區域整合，但是其政治意義卻遠高於經濟意義，而且不必然可以提昇地方發展，在實務上的可行性也不高。在後福特主義時期，國家「治理」在空間尺度上的改變，應該著重人民對其本身生活型態的選擇，而不應該使「區域」成為新自由主義風潮下，國家重新結構的實驗場域。

關鍵詞：區域主義，區域政府，都市政權，城際競爭，都市企業化主義，治理

Abstract

For the penetration of the globalization process to the traditional state-centered world capitalist system and the boost of the neo-liberalism on self-help local development, local spaces have become the major arena of global economic competition. Under these circumstances, the notion of integrating local resources via

establishing regional governments thrives consequently. After comparing the thought of regionalism between the Atlantic Ocean, this paper suggests that although establishing regional governments can promote regional integration theoretically, its political meaning is much greater than its economical substance. Not only is it unnecessarily helpful in promoting local economic growth, but also politically infeasible. Therefore, whether to establish regional governments should be people's choice of their own life style rather than an experimental arena of state restructure in the fashion of neo-liberalism.

Keywords: regionalism, regional government, urban regime, inter-city competition, urban entrepreneurialism, governance

二、緣由與目的

由於全球化過程穿透了過去以「國家」為主體的世界資本主義體系，弱化了國家對市場機制的引導能力，使「地方」身不由己地成為全球經濟整合的直接參與者，加上新自由主義對地方自立自助 (self-help) 發展的驅動，「地方空間」逐漸成為全球經濟競爭的主要場域。但是大多數地方因為經濟規模及資源有限，又難以掌控如水銀般流動的全球資本，如果為了

吸引外來資本而從事永無止盡的基礎設施投資競賽，不僅會造成資源的浪費，以及地方政治、社會體系的片斷化(Bassett, 1996: 553)，而且地方發展也將日趨不均衡。為了因應此一情勢，以「區域」為單位形塑本身成長願景的想法逐漸受到重視。重新結構區域政治、社會制度，以因應現代國家整體經濟發展需求，則成為相關論述的重心。

一般認為，城際競爭使地方之間成為充滿敵意的兄弟(hostile brothers)(MacKinnon and Phelps, 2001: 257)，經由區域合作建構「區域政府」，不僅可以使國家有機會重拾對地方空間及經濟發展的主導地位，重組地方之間的互動關係；而且有助於整合城鄉資源，提昇區域的整體競爭力。但是從歐、美先進國家的經驗可知，建構「區域政府」在經濟層面上未必能夠有效提昇地方發展，在政治層面上也缺乏可行性。如果不能在現代政、經體系下尋求適當定位，「區域政府」將不會是解決國家社、經成長等問題的有效手段。本文基於此一想法，探討「區域政府」的建構課題及相關政策架構，其主要內容有如下三點：

- (一)從新自由主義的發展，探討現代區域整合思潮的形成與轉變；
- (二)比較歐美先進國家的區域主義思潮，探討區域在現代社、經體系中的定位；
- (三)從區域在現代社、經體系中的定位，檢討區域治理機制的建構課題。

三、研究報告應含的內容

(一) 文獻回顧

在全球化過程中，歐、美主要國家雖然都認同必須結合公、私力量，以強化地方的經濟競爭力，但是因為大西洋兩岸政、經體制的不同，對倡導區域整合或建構區域政府，卻有截然不同的想法。

1. 地方治理(local governance)理論 vs. 都市政權(urban regime)理論

傳統地方政治論述大多依循地方社會主義(municipal-socialist)的思維，認為在以國家為中心的政、經、社會體系中，地方政府主要是扮演「提供者」(provider)

的角色，經由地方的政治機器，提供公共設施及服務，滿足居民的日常生活需求，以施展其家長式的德政(paternalistic benevolence)(Wood, 1998: 14-15)。但是近年來，為了因應全球化過程所造成的世界經濟結構變遷，多數先進國家以強化市場機能為原則，從事地方政、經體系改革，以維持其社會、經濟成長的需求。結果在歐洲地區造成「地方治理理論」的興起；在北美地區則催化了「都市政權理論」的發展。以上二種理論雖然有不同的起始點，但是其結果卻趨於一致，認為地方發展應該動員公、私力量，走向企業化經營之道，地方公共行政的本質也因此受到衝擊。

(1) 地方治理與公私合作

近代治理思潮主要源自於新自由主義尋求「將人民從國家福利主義中解放出來的想法」(Rose, 1999: 144)。此一想法認為在「後福特主義」時期，為了因應全球競爭，國家應該重新建構其政治體系，希望藉由國家的去社會化(de-socialized)，激勵人民的企業及競爭精神，並且運用私有化、公私合作等市場導向的政策，縮減國家財政支出，並維持國家的經濟成長。

在此一脈絡下，歐洲各國依循 Foucault 在〈政府經營理論〉(Theory of Governmentality)一書中對現代政府本質的主張(Ward and McNicholas, 1998: 27)，認為國家的定位應該是「指揮者中的指揮者」(conduct of conduct)，必須擁有足夠的技術與操作能力，才能有效管理其他的指揮者，因此強調以「經理主義(managerialism)的作法」，取代過去的「抽象統治原則」(abstract principles of rule)(MacKinnon, 2000: 295)。相關論者指出，過去國家對社會的統治，是基於建置或是憲法(normative or constitutional)的強制性權力(coercive power)。但是面對後福特主義時期的經濟及社會問題、跨國組織(例如：世界貿易組織)對國家運用傳統政策工具(例如：關稅政策)的規範、以及政府正式組織架構所難以掌控的現代社會多元網絡決策體系，國家不應該再依賴其強制性權力，而必須將本身配置於更寬廣的權力迴路中(wider circuit of power)

(MacKinnon, 2000: 297)，以將其政治實踐架構在各式的法令關係及相互協調上。

在治理的權力迴路架構中，國家不再僅是統治的機關，還必須經由策略、知識、技能、與計算等方法(Light, 2001: 1169)，結合各種鬆散的機構(agents)及行為者(actors)，形成「機能性的網絡」(Bennett, 2000: 879-880)。國家經由此一網絡，不僅得以與社會保持一定的距離(government at a distance)(Murdoch and Abram, 1998: 41)，卻仍然能夠有效「引導」(steer)人民的行為，而且可以回歸其固有功能(rolling back the state)，減少對人民社會生活的介入(例如：提供社會福利)。由於此一政治架構涉及政府內、外在的權力分配，著重政府與非政府組織之間的相互依賴關係，經由組織之間的密切協調、合作，地方政府、非經選舉產生的準政府機構、自願性組織、私部門、居民、跨國組織(例如：歐盟)，得以與中央政府共同融入地方公共事務的決策及執行體系之中，以在全球化過程中，走向自立自助的地方社會、經濟發展之道。

(2) 政權理論與公私合作

都市政權理論解釋了在片斷化的政治體制中，尋求(address)共識及共同行動之道(Strange, 1996: 432)，也解決了長期以來，美國有關於地方精英或是多元利益團體主導地方政治的論述爭議。此一理論認為地方政治是利益團體運用其有限資源進行權力爭奪的過程，這些團體以「共同可以接受的政策議題」(policy agenda)為基礎，形成統治聯盟(governing coalition)，當某一統治聯盟在地方政治上形成主導力量，即構成一個「政權」(Gibbs and Jonas, 2000: 304-305)。因此「政權」基本上是一種圍繞於政府正式職能之外的非正式配置或安排(informal arrangements)(Stone, 1989: 3)。由於政策議題的傳達受限於統治聯盟資源的多寡，政權在地方時空序列中絕非單一或是穩定的組合，而是隨著政策議題及利益團體的消長，以及公部門可動用資源的多寡而轉換(Gibbs and Jonas, 2000: 306)。

在全球化過程中，為了提昇地方在空間經濟(space-economy)上的競爭力，治理

政權(governing regime)必須尋求集體安排，以同時動員公、私部門的資源，使地方成為有效的累積場所(site for accumulation)(Jones, 1998: 965)。因此其重點在於建立地方政府與商業精英基於「互惠、互信」的非正式合夥關係(Stone, 1989: 3)。Stone(1989: 299)認為在現代的政經體制中，權力的意義已經不在於控制(power over)，而在於賦予(power to)，是為了社會生產(social production)，而不是為了「社會控制」(social control)而存在。「社會控制」模式植基於地方精英主義的想法，著重於主領、附庸的關係，但是反支配力量的抵抗會擴大控制的成本，增加體制運作的負荷，結果削弱了統治團體的資源，因此順從的成本是由統治團體負擔；「社會生產」模式則強調治理能力(governing capacity)，認為在一個分散化的權力世界中，行為者必須跨越原有的制度界限(institutional line)，經由協調去創造對社會大眾有利的結果(Stone, 1989: 8-9)，因此，除非反對力量有強大的社會基礎，否則反對的成本將由挑戰團體負擔(Stone, 1989: 227-228)。

因為地方精英結盟受到市場目標的驅動，都市內部聯盟的建制除了能解釋都市各種政策形塑的原因與過程，而且在全球化過程中，由於都市政權理論強調結合公私力量、創造就業機會、以及穩定年度預算，結果也導致企業化都市(entrepreneurial city)觀念的形成(Gibbs and Jonas, 2000: 306; Strange, 1996: 432)，成為美國地方競爭相關論述的基礎。

2. 歐洲的區域主義與區域治理

西歐國家的區域整合，一方面是福利主義國家面對全球經濟結構轉變的因應方式；另一方面也是歐盟介入會員國地方事務的政治手段。

(1) 歐洲國家的區域主義

新自由主義論述認為，在全球化過程中，現代國家已經失去其原有的定位，甚至已經逐漸「空洞化」(hollow out)(Gibbs and Jonas, 2000: 303)。Ohmae (賴宗裕, 2001: I-A1-2)就指出，從現代資本市場的觀點來看，民族國家已經沒有地位可言。

但是部分學者卻認為，在現代資本主義社會，國家仍有其正當、永久、而且必要的操作空間，以具體化(embodiment)國家的政策(Gleeson and Low, 2000: 89)；Deas and Ward(2000: 277)就指出，近年來對國家機器(state apparatus)的論戰已不再是「空洞化」的問題，國家在累積政權上仍有其關鍵性的角色，但是缺乏在不同「空間尺度」及其「機能」上的統一綱領。

近年來「區域」成為國家介入的主要空間經濟尺度的原因有二。一是因為科技進步雖然促使產業生產及資本流動的全球整合，但是產業競爭卻仍然緊密地著床於地方生產網絡(Brenner, 2002: 14)；二是因為區域在產業研發及經濟活動中的動態與彈性遠大於國家(Chung, 2002: 487)。Storper(1995: 210)就指出，區域是最切合全球化政治經濟力量的空間尺度，代表了資本主義未來最重要的變數，是建構學習、創新環境的關鍵因素；Peirce(Swanstrom, 2001: 482)也認為，在全球經濟競爭中，實有必要同時重新結構在區域層級的經濟及政府。

在治理的思潮下，現代區域主義論者指出，區域政策必須致力於建構政府機構、企業團體、研究單位、以及第三部門之間的網絡。經由社會互動、共用設施，依據某種特定的路徑依賴，區域內會產生難以標準化的「物質」與「非物質」資產，例如：非交易性的相互依賴關係(untraded inter-dependency)，可以刺激企業精神的滋長，並促使經濟發展在該等地區著床(MacLeod and Goodwin, 1999: 703)。在類似論述中，Amin and Thrift (MacKinnon and Phelps, 2001: 257)的「制度厚實」(institutional thickness)強調支持地區經濟發展著床的「社會及文化過程」。學習性區域(learning region)的論述認為發展「共同資源」(例如：非正式的合作、相互學習、相互信賴)可以使廠商快速自我調整，以適應經濟環境的變遷。在此一思潮下，「區域」已經被賦予振興國家經濟的重責，被認為是在全球化時代，地方經濟系統最恰當的調節形式(legitimate mode of regulation for local economic systems)(Pichierri, 2002: 694)。第三義大利

區(Third Italy)以及矽谷(Silicon Valley)的發展則成為相關政策的典範。

(2) 歐盟的區域政策與結構基金

歐洲地區的區域整合主要由歐盟委員會主導，現在已經對部分會員國的區域發展造成重大影響。歐盟 1957 年的 Treaty of Rome 雖然就已經包含了「降低會員國之間以及區域之間不均衡發展」的議題，但是直到 1970 年代早期，歐盟各國才逐漸認知協助區域發展的重要性，確立了「以空間整體發展為向度」的區域政策，並因此設立了「歐洲區域發展基金」(European Regional Development Fund, ERDF, 1974)，資助落後地區的產業發展與基礎建設(Robert, 2003: 6)。ERDF 在 1988 年經過重整，納入 European Social Fund，以及 European Agricultural Guidance and Guarantee Fund，結合成為結構基金(Structural Fund)。

區盟結構基金的運用以促進區域的均衡發展為導向，著重長期、有連續性的計畫。會員國要得到補助，就必須上繳區域計畫。此一計畫必須「由下到上」，得到公、私機構(包括國家、區域及地方利益相關團體或行為者)的共識及參與，而且必須強調對地方性中、小企業的扶持，以及與其他區域政策的整合。會員國對資金運用有極大彈性，以切合各國的文化及社會特性。歐盟則扮演地方利益的監護者、以及個別計畫合夥人的角色。由於歐盟對結構基金的成功運用，使地方或區域組織有機會接觸、學習歐盟其他區域的統治與制度文化，有效增強了區域的治理能力(Robert, 2003: 9-20)。

英國長期以來一直認為，「都市」是健全國家經濟發展的主要貢獻力量，也是在地理空間上較適合國家介入的層級(Deas and Ward, 2000: 274-275)，因此在第一、二階段結構基金計畫中，並沒有區域治理的層級。但是到了 1997 年，英國為了因應結構基金的要求，而成立了區域發展機構(Regional Development Agency, RDA)，結果改變了區域計畫的方式，也提昇了區域的決策功能，區域甚至肩負起部分財政責任(Robert, 2003: 19-24)。此一結果經常被用來證明結構基金的設計，確

實有助於國家分權的過程(Robert, 2003: 44)。

依據德國的憲法架構，區域發展由聯邦及邦(länder)政府共同負責，但是在結構基金介入初期，僅由聯邦經濟部與歐盟協商相關事宜，邦政府因為被排除在結構基金分配的決策過程之外，只負責計畫制定及執行，而與聯邦政府產生極大的爭議。結果由於歐盟委員會強烈支持邦政府與歐盟委員會之間的直接連結，確立了邦政府在歐盟區域發展政策及計畫中的地位(Hogl, 2002: 307)，也貫徹了歐盟在區域政策上，與地方或次國政府結為「夥伴關係」的原則。

愛爾蘭在傳統上是較為集權的國家，其區域產業計畫一向由國家主導，因此在結構基金介入初期，不得不將整個愛爾蘭視作一個接受補助的「區域」單位。在歐盟委員會的要求下，愛爾蘭從 1994 年起創設了 8 個區域機構，以符合歐盟的計畫補助原則，但是該等機構卻幾乎沒有權力及預算，只負責監控結構基金補助款的支出。直到 1999 年，愛爾蘭為了換取歐盟 2000-2006 的金援，不得不承諾建立具有實質權力的區域政治層級(Boyle, 2000: 742)，現在已經成為結構基金與區域治理改革直接連結的重要案例。

3. 美國的地方政治體制與區域整合

美國崇尚自由主義。在政治上認為最小的政府即是最好的政府，加上強調地方自治，結果形成高度片斷化與分散化的地方政治體制；在經濟上認為經由市場競爭可以提昇財貨生產效率，並擴大人民選擇生活方式的機會。因此區域政府的想法一直無法被社會大眾所接受。

(1) 美國的地方政治體制與地方競爭

Tiebout(1956:416-424)認為地方政府提供財貨必須符合消費者的偏好。由於各個地方政府有其固定的收入及支出模式，居民會依據地方政府所提供服務的種類及數量，以及其所要求稅率的高低，選擇最符合自己喜好的社區。在此一空間政、經架構下，地方政府的數量愈多，消費者的可能選擇愈多，也愈有機會得到最大的滿足。本理論最大的貢獻在於使「公

共財」的提供得以類比於「私有財」，使消費者在居住地點的選擇上，就如同進入市場中購物一般，充分顯露其對公共財的偏好。地方政府則必須提昇其效率，在固定的稅收下提供消費者最好的服務，以滿足居民對生活環境品質的要求。

Tiebout 的想法在相關論者的闡述下逐漸完備，結果建構了美國以「競爭」為基礎的現代地方政治體制。Hirshman(1970)認為，在一個高度競爭的市場中，消費者對特定財貨表達其不滿的方式主要有二：一是直接離開(exit)，由於廠商根本沒有機會了解並修正其產品缺失，此一行為對廠商經常會造成毀滅性的後果；二是發出怨言(voice)，抱怨雖然有助於廠商改善其產品品質，但是對消費者言之，抱怨的成本高，結果又充滿不確定性(ibid: 36-40)。因此除非替代品的價格與品質相差極大、替代商品種類有限(ibid: 39)、進入成本大(例如：高價耐久財)、或是離開成本高(例如：家庭、國家)，才會對該等產品產生較高的忠誠度(loyalty)，而延遲離開的時間(ibid: 93-97)。

此一想法如果反映在居民的住宅選擇行為上，對中低收入者言之，由於購買房屋所佔收入的比例高，加上遷移能力低(進入、離開成本都高)，較可能以抱怨的方式抒發對居住環境的不滿；但是對高收入者言之，在一個大家都努力向上層爬升的社會中，成功者離開其原有社會階層的同時，也會朝向更高價、高品質的鄰里移動。如果對現有居住環境不滿，多會直接選擇離開，直到遷移至居住成本佔收入比例極大，或是已難找到類似的高品質社區為止，才可能以怨言取代離開，結果在居民流動的過程中，鄰里之間的差異將會愈來愈大(ibid: 51-53)。

Hirshman(ibid: 106)指出，選擇離開是美國人的傳統，也是美國歷史的重要部分，美國早期移民就是選擇了不去對抗封建社會及其槍砲的壓制，才從歐洲遷移到新大陸。因此從地方政府的觀點言之，除非本身所管轄地區已是附近地區環境品質最佳的地方，或是替代產品有限，消費者才不會輕言離開(ibid: 53)。否則地方政府就必須一方面減低稅率、提昇公共服務

的供給效率；另一方面提供居民抱怨的管道，並作快速反應，留住現有高收入者，或吸引更多高收入者移入，才可能提昇地方財產價值，以更低的地方稅率，提供更佳的公共服務，並進一步吸引更多高收入者移入，進入地方發展的良性循環(virtuous circle)過程。否則對公共服務或環境品質不滿的高收入居民將會選擇直接離開，留下較低收入者。結果當地方政府警覺到本身公共政策的問題時，地方已經走向衰微之途。

(2)美國的區域發展與整合

美國在 1930 年代經濟大恐慌以前，區域相關計畫著重於建構法規及行政管理體系，以引導都市擴張與工業發展(Wheeler, 2002: 268)。當工業城市漸漸成熟，都會區內部的緊張關係開始浮現，中心都市意圖將都會治理作為控制周圍地區發展的政治工具，新的郊區域鎮則希望脫離中心都市的控制，以得到較大的政治及年度預算自主權，結果導致了很多單一目的機構(special districts)的成立，以提供公共服務(Brenner, 2002: 6)。

從戰後到 1960 年代後期，傳統單核心工業都市逐漸成為多核心的都會，但是「舊都市核心的空洞化」以及「種族在住宅空間的分化」造成嚴重的社會、政治衝突，結果新都會區域主義興起，認為都會區內管轄權片斷化是導致都市問題的主因。雖然公共選擇理論學者(例如：Tiebout)認為，管轄權分散化有助於提昇政府效率並增加消費者的選擇機會，但是都會區政治改革者建立了許多志願性機構，支持以「區域」為尺度的管理。自從 Advisory Commission on Intergovernmental Relation 在 1959 年成立後，聯邦及州政府開始要求作區域計畫，結果成立了很多都市區域(city-region)，例如：Miami/Dade County, Baton Rouge, Minneapolis-St. Paul, Jacksonville, Indianapolis, Portland and Seattle 等(Brenner, 2002: 6-7)。

在 1960 年代末期以前，聯邦政府是區域主義者的主要戰場。都會區相關機構在聯邦政府的支持下，統籌分配都市地區的聯邦補助及公共服務，成為凱因斯福利國制度下，行政管理、年度預算及計畫的

重要次國家機構。但是郊區化、管轄權片斷化、聯邦運輸公路政策等因素，仍然導致都市中心的衰退。聯邦政府雖然以都市更新為手段，擴大中心都市稅基，但是效果十分有限(Brenner, 2002: 7)。

及至 1970 年代中期，由於福特主義衰退，新自由主義興起，很多人開始質疑聯邦政府在都會區機構的角色。Nixon 時代是美國都會改革的高峰；在 Ford 及 Carter 政府時期已經走下坡；Reagan 受到歐洲(尤其是英國)新自由主義政治改革的影響，不僅裁減了聯邦政府的社會及都市政策相關經費，而且將部分年度預算權及行政管理權下放給州及地方政府，結果造成了新地方主義(new localism)的興起，也引發了州及地方政府的企業化思潮。

到了 1980 年代後期，都會區域的想法隨著凱因斯福利國的空洞化，基本上已經不存在了，甚至被認為是過去「大政府」(big government) 的遺物，是不明智而且無效率的作法(Brenner, 2002: 8)。在 Reagan 的市場導向政策下，由於適者生存，都市貧窮、年度預算、公共設施品質、種族等問題日趨惡化。雖然 Bush 以及 Clinton 因此而修正了部分 Reagan 政府的作法，但是大體言之，仍延續其「新聯邦主義」(New Federalism)的施政模式。在此一時期，由於 Tiebout 等人的公共選擇想法主導了地方政、經體制的發展，合理化了都會區行政管轄權片斷化的現象(Wheeler, 2002: 268)。結果現存的都市區域已經寥寥無幾(例如：Metro Miami-Dade 以及 Portland and Minneapolis)。區域議會的數目也已經從 1977 年的 669 個減少到 2000 年的 450 個(Olberding, 2002: 481)。

及至 1990 年代，隨著全國性地方經濟發展政策革新，都會區合作的想法再度浮上檯面。美國國會於 1996 年通過了 Charter of the New Urbanism，認為必須協調在不同「尺度空間」的計畫與設計，但是因為都市基礎設施基本上已經完成，因此在實務上多轉向都會區的成長管理，著眼於限制都市蔓延、建立集約社區、活化都市中心、以及保育生態等議題(Wheeler, 2002: 270)。到了 1990 年代後期，區域議題才隨著歐洲的腳步，轉向為追求區域經

濟成長(Swanstrom, 1996: 6)。

4. 小結

現代區域主義是因應後福特主義時期的全球經濟結構變遷以及都市化問題，所導致的新空間尺度政治(a new politics of scale)。由於全球化力量有系統地重整了跨國、國家及次國家尺度上的經濟活動與政治關係，部分先進國家因此希望藉由國家重新結構，建立新的區域空間尺度規則(new scales of regional regulation)，使區域與其他空間尺度產生結構化連結，一方面尋求新的累積節點，達成資本累積的目的；另一方面管理後福特主義時期的都市化問題(Brenner, 2002: 4-10)。然而 Lake(1997: 5)就指出，「重新結構」雖然是國家面對經濟危機相對簡單的解決方式，也是在其能力所及範圍內的作法，但是此一作法並沒有觸及更基本的社會關係，而且是否可以有效解決國家治理失靈(governance failure)的問題也不無疑問。

(二) 實証研究

1. 調查方法:

本研究於民國 92 年 9 月到 12 月間，檢選各大專院校(包括:台灣大學、政治大學、成功大學、台北大學、文化大學、長庚大學、逢甲大學、朝陽科技大學、長榮大學、高雄大學、中華大學、昆山科技大學、立德管理學院、)，以及北部地區主要公務機關(包括:內政部營建署、經建會、台北縣、市政府、桃園縣、市政府)，具有城鄉規劃、建築、地政相關專業的學者與專家，共計發出問卷 178 份，回收 110 份，回收率約 6.1 成，其中包括專家學者 70 份，公職人員 40 份。本次調查限於研究經費，並未對全省公務機關發出問卷，但是對各大專院校學者有全面性的調查，應該可以克服一部分結論難以一般化的問題。本問卷部分問題因為爭議性大，並非每位受訪者皆願意回答，因此將回收問卷皆視為有效問卷，未回答的問項則以遺漏值(missing values)處理之。

2. 研究方法:

本研究調查採用封閉型問卷，所得資料多是不連續變數(nominal variable or ordinal variable)，因此以卡方檢定(Chi-square)分析二組變數間的比例關係。

3. 實証結果:

- (1) 以競爭為基礎的地方行政體制雖然可以快速提昇其本身的行政效率，並且增加國家整體性的經濟成長，但是不免為了吸引外來投資，競相投資硬體建設，而導致地方資源的浪費，而且由於台灣的個別都市規模普遍過小，並不適用此一以競爭為原則的地方體制。
- (2) 區域整合不僅可以擴大地方的經濟規模增加區域整體的經濟競爭力，而且可以協調地方之間的公共建設，有效減少地方政府對公共投資的支出或浪費的必要，是台灣經濟發展所不可或缺的政策走向。
- (3) 區域整合雖然是台灣經濟發展的政策趨勢，但是建構區域政府卻不必然是區域整合的適當選擇。區域政府不僅無助於促進地方之間的均衡發展，或是減少利益團體對地方政府施政的影響或操控；中央政府也不會因此而較易於協調地方之間的爭議。
- (4) 台灣設立區域政府不僅政府效益有限，而且在政治上窒礙難行。建構區域政府的不僅可能擴大官僚體制規模，造成地方行政的疊床架屋；而且嚴擊現有地方政治、經濟利益結構，在現今紛擾的政治環境下，即使中央政府以增加「統籌分配款」為誘惑，也難以順利成立區域政府。
- (5) 台灣經由賦予國土計畫「法定地位」，並強化其政策性功能；或是「由下到上」鼓勵地方政府合作成立以「協調」為目的的「區域議會」，都是未來區域整合較務實可行的作法。

四· 計劃成果自評:

1. 研究內容與原計畫符合度:符合度高。
2. 預期目標情況:與目標符合。
3. 成果的學術或應用價值:極具價值。
4. 在學術期刊發表的價值:第一部分已

經投稿。

5. 本計劃相關學生畢業論文:無。

五、參考文獻

1. 賴宗裕 (2001), 全球化下區域空間再結構之初探, 中國民國都市計劃學會—2001年年會及學術研討會論文集(I), 2001年12月8日, 台北, 台北: 中華民國都市計劃學會, I-A1-1—I-A1-17。
2. Bassett, K. (1996). "Partnerships, business elites and urban politics: new forms of governance in an English city?" *Urban Studies* 33(3): 539-555.
3. Bennett, P. (2000). "Environment governance and private actors: enrolling insurers in international maritime regulation." *Political Geography* 19: 875-899.
4. Boyle, M. (2000). "Euro-regionalism and struggles over scales of governance: the politics of Ireland's regionalisation approach to Structural Fund allocation 2000-2006." *Political Geography* 19: 737-769.
5. Brenner, N. (2002). "Decoding the Newest 'metropolitan regionalism' in the USA: a critical overview." *Cities* 19(1): 3-21.
6. Chung, S. (2002). "Building a national innovation system through regional innovation systems." *Technovation* 22: 485-491.
7. Deas, I. and K. G. Ward (2000). "From the 'new localism' to the 'new regionalism'? The implications of regional development agencies for city-regional relations." *Political Geography* 19: 273-292.
8. Gibbs, D. and A. E. G. Jonas (2000). "Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach." *Geoforum* 31: 299-313.
9. Gleeson, B. and N. Low (2000). "Revaluing planning rolling back neo-liberalism in Australia." *Progress in Planning* 53: 83-164.
10. Hogl, K. (2002). "Patterns of multi-level co-ordination for NFP-processes: learning from problems and success stories of European policy-making." *Forest Policy and Economics* 4: 301-312.
11. Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
12. Jones, M. (1998). "Restructuring the local state: economic governance or social regulation?" *Political Geography* 17(8): 959-988.
13. Lake, R. (1997). "State restructuring, political opportunism and capital mobility." In *State Devolution in America. Urban Affairs Annual Reviews* 48, 3-20. Ed. L. Staeheli, J. Kodras and C. Flint. Thousand Oaks: Sage.
14. Light, D. W. (2001). "Managed competition, governmentality and institutional response in the United Kingdom." *Social Science & Medicine* 52: 1167-1181.
15. MacKinnon, D. (2002). "Rural governance and local involvement: assessing state—community relations in the Scottish Highlands." *Journal of Rural Studies* 18: 307-324
16. MacKinnon, D. and N. A. Phelps (2001). "Regional governance and foreign direct investment: the dynamics of institutional change in Wales and North East England." *Geoforum* 32: 255-269.
17. MacLeod, G. and M. Goodwin (1999). "Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation." *Political Geography* 18: 697-730.
18. Murdoch, J. and S. Abram (1998). "Defining the limits of community governance." *Journal of Rural Study* 14(1): 41-50.
19. Olberding, J. C. (2002). "Does regionalism beget regionalism? The relationship between norms and regional partnerships for economic development." *Public Administration Review* 62(4): 480-491
20. Pichierri, A. (2002). "Concertation and local development." *International Journal of Urban and Regional*

- Research* 26(4): 689-706.
21. Robert, P. (2003). "Review—partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes." *Progress in Planning* 59: 1-69.
 22. Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
 23. Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-88*. Lawrence: University Press of Kansas.
 24. Storper, M. (1995). "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies." *European Urban and Regional Studies* 2: 191-221.
 25. Strange, I. (1996). "Local politics, new agendas and strategies for change in English historic cities." *Cities* 13(6): 431-437
 26. Swanstorm, T. (1996). "Ideas matter: reflections on the new regionalism." *Cityscape* 2(2): 5-21.
 27. Swanstrom, T. (2001). "What we argue about when we argue about regionalism." *Journal of Urban Affairs* 23(4): 479-496.
 28. Tiebout, C.M. (1956). "A pure theory of local expenditures." *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
 29. Wheeler, S. M. (2002). "The new regionalism—key characteristics of an emerging movement." *APA Journal* 68(3): 267-278.
 30. Ward, N. and K. McNicholas (1998). "Reconfiguring rural development in the UK: objective 5b and the new rural governance." *Journal of Rural Studies* 14(1): 27-39.
 31. Wood, M. (1998). "Advocating rurality? The repositioning of rural local government." *Journal of Rural Study* 14(1): 13-26.

