

德國空間發展新理念與區域合作模式之研究 —兼論我國縣市改制後之發展啓示

李長晏

國立中興大學

曾士瑋

國立暨南國際大學

摘 要

本研究透過系統化地探討德國空間發展及區域合作的實踐，藉以對照臺灣相關體制之實踐，並論述其對我國縣市改制後逐步落實區域合作的相關啓示。首先，介紹德國政體特質以及相關地方體制之內涵，進而分析該國空間規劃策略之變革過程與新理念內涵；其次，分析邦際合作之類型與運作概況，同時探究聯邦制度之最新變遷與其影響；復次，探討德國地方政府合作模式，具體分析各模式之內涵及利弊；再者，綜合比較臺德兩國在中央地方關係、地方與地方合作，以及功能領域夥伴之特質；最後，依據前述內容，提出關於對我國落實區域合作之政策評估與建議。

關鍵詞：德國地方制度、聯邦主義、府際關係、跨域治理、區域合作

李長晏 國立中興大學國家政策與公共事務研究所副教授，

E-mail: changyen@dragon.nchu.edu.tw

曾士瑋 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士候選人，E-mail: swtzeng@ntu.edu.tw

（收件：2011年5月30日，修正：2011年8月5日，接受：2012年2月6日）

壹、城市崛起、區域發展與五都改制

21世紀初期，全球化變遷解構了各種人爲與地理疆界，使得世界朝向扁平化與網絡化發展；另外，多層次治理機制的交錯影響，也造成國家職能分散與城市的快速崛起；再者，歐盟區域整合與中國城市群的發展經驗，使全球吹起區域發展的熱潮。於是，如何將鄰近區域地方政府進行整合發展，或採取跨越轄區分界的跨域治理此類創新治理模式，便成爲競爭力能否提升的關鍵課題。國際知名學者Donald Kettl（2006:10）指出，新世紀公共行政的最大課題，即在因應各種體制上既定分界的解構與重整。過去，人爲劃定的各種分界，一直是行政體系有效運作的基礎；如今，面對新興議題快速變遷、牽扯面向多元化的挑戰，既有分界與體制結構難以因應之，反而成了行政管理的挑戰。因此，公共管理者唯有採取跨域治理策略與協力合作模式，才能有效因應全球化時局的變遷，同時避免行政效能不斷惡化。

2010年正值臺灣地方自治實施屆滿六十週年，也是臺灣行政區劃體制變革的分水嶺。自該年12月25日起，爲期三十年^①的兩直轄市格局正式終結，進入五都十七縣^②新時代。綜合行政院經濟建設委員會（經建會）2010年新提出之國土空間規劃「國土空間發展策略」（以下簡稱國土策略），以及縣市改制後行政院（2009）的政策說明，可歸納我國未來地方發展之策略綱要：其一，在直轄市增設與部分縣市合併改制的現況下，未來我國將以國土策略「一點多心」的精神下，以城市治理之實踐提升國家總體競爭力；其二，提出三大城市區域與七個發展區域^③等次國家空間體系概念，做爲未來推動區域合作發展依

^① 1979年高雄市升格後，兩直轄市體制成形，直至2010年五都改制才結束，爲期約30年。

^② 縣市升格改制後不久，桃園縣即因人口超越200萬門檻，符合準用直轄市之條件。因此，截至2011年底，臺灣行政區劃體制較精確之稱謂，應爲「五都一準直轄市」（黃錦堂，2011）。

^③ 經建會於2010年公布的「國土空間發展策略」，將國土空間結構分爲國際、全國、區域與地方四個階層。其中，區域階層由三大城市區域與東部區域組成，北部城市區域係指

循的框架，以逐步實現區域共榮和國家總體均衡發展之願景。此波改制固然確立了區域合作發展^④的政策方向，然而，姑且不論何種空間體系架構較為恰當，縣市改制即將屆滿一年的今日（2011年底），不僅各地推動區域合作發展的互動機制尚未完全確立，相關政策法令的配套機制也未臻完善，^⑤並連帶影響國土策略的推動。區域合作發展與國土空間規劃乃是一體兩面，能否建置健全完善的制度與法令，將直接左右我國此波改制的成效。而不論是制度規範的調整、治理機制的建置或配套措施的規劃，除應考量我國政經體制之系絡特質，國外治理經驗之系統性探討與比較分析，也是不可或缺的一環。

歐盟整合的經驗，是各國推動區域合作的重要啓蒙，在歐盟的眾多成員國之中，德國的發展經驗有相當值得探討之處。首先，作為歐盟創始成員國之一的德國，其人口規模與經濟產值^⑥都是歐盟最大，且被認為是在歐盟共同市場中獲利最多的國家，政經實力具有相當的代表性；其次，德國聯邦與各邦的府際互動體制，對我國中央與地方的互動模式和法制改革，具有啓發性的作用；再者，德國所面臨的地方發展問題，以及所擬定的空間發展新理念，皆與歐盟主要國家之情況和趨勢大體一致，其代表性不言可喻；最後，德國所施行的各種地方政府合作治理模式，其具體內涵與優勢弊病之探討，可供我國未來建制區域合作發展機制的重要借鏡。總體而論，本研究探討德國治理經驗之目的，

宜蘭至北苗栗、中部城市區域則指南苗栗至雲林縣，南部城市區域則為嘉義至屏東，而東部區域花蓮與台東則為東部區域之範圍；另外，地方階層包含「七個區域生活圈」及「縣市合作區域」，前者又稱七個發展區域，包含北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、澎金馬等七個區塊，後者則為不預設範圍的各種縣市合作區域。

④ 「區域合作發展」，係指在一定區域劃分範圍內，促進直轄市政府和縣市政府協力合作的治理模式，為本次縣市改制的重要願景之一。內政部原本希望以直轄市作為「對內整合、對外競爭」的發展核心，承擔起區域「領頭羊」之責（江大樹，2011）。然而，縣市改制即將屆滿一年的今日，區域合作發展體制建構未完備、地方互動待整合，後續發展仍待觀察。

⑤ 如中央與地方權限劃分爭議之協調、國土計畫及區域規劃等法令之健全化與相互搭配，以及誘因機制和課責標準的審慎規劃等。

⑥ 截至2010年為止，德國人口總數約8,175萬，GDP總額約24,768億歐元，參見德國統計局發佈的GERMAN ECONOMY 2011（Statistisches Bundesamt Deutschland, 2012:7）。

不在提倡一般性的制度移植，而是希望能有效增進知識廣度並激盪思考模式，以促進我國區域發展相關政策的思辯，最終建立符合我國需求的治理體制。

本文目的在系統化地介紹德國空間規劃及區域合作的相關機制，並以我國縣市改制後的地方合作發展及配套制度之研擬為標的，分析歸納德國經驗所帶來的啓示和可借鏡處。章節安排摘要如下：首先，介紹德國的政體特質與結構，進而探討其空間規劃策略之走向；其次，分析德國邦際合作形式之內涵與特性；復次，探討德國地方政府主要合作形式；再者，系統性地比較德國與臺灣之區域合作治理體制特性；最後，依據德國區域合作經驗之啓示，就我國區域合作發展之落實提出相關治理建議。

貳、德國政體概況與空間發展策略

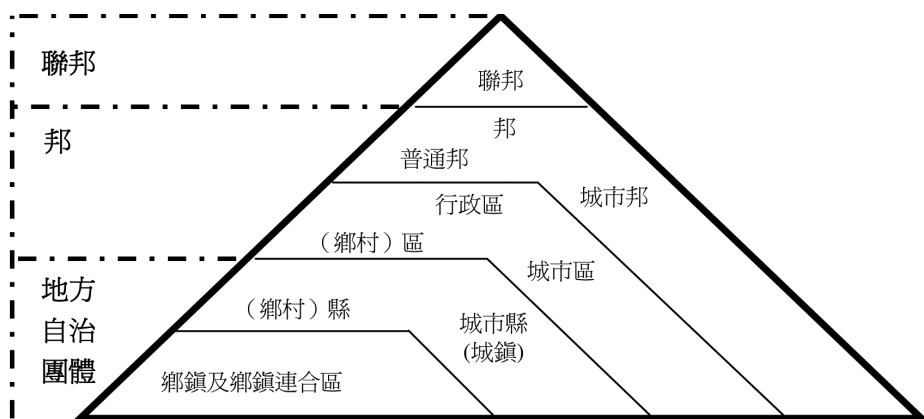
一、政體概況與特性

德意志聯邦共和國（*Bundesrepublik Deutschland*，^⑦ 英文稱Federal Republic of Germany）政體屬聯邦體制，政府體制可概略分為聯邦（*Bund*）、邦（*Länder*，共16個），以及地方自治團體（*Kommunen*）三個層級。邦擁有獨立的憲法、領域與權力（含立法、行政及司法），且分為普通邦（*Flächenländer*，共13個）以及城市邦（*Stadtstaaten*，共3個）；普通邦的行政結構分為三層，上層的行政區（*Regierungsbezirke*）^⑧ 和中層的區（*Region*）皆屬州政府機關，而區又可分為普通區與城市區；至於下層的地方自治團體，則兼具邦政府底層行政體制和地方自治團體的性質，其結構與組織依各

^⑦ 本研究係以跨國比較為主題，文中將出現大量國外專有名詞，為劃一體例並提升翻譯對照方便，將統一以斜體字呈現德文，並以正體呈現英文，以示區隔。

^⑧ 一個邦最多由七個行政區構成。參見德國統計局發佈的*GERMAN ECONOMY 2011*（Statistisches Bundesamt Deutschland, 2012:7）。本研究係以跨國比較為主題，文中將出現大量國外專有名詞，為劃一體例並提升翻譯對照方便，將統一以斜體字呈現德文，並以正體呈現英文，以示區隔。

邦獨立規劃而不盡一致，負責職務則由聯邦與邦法制所規範而大體一致，地方自治團體包括縣（323個），包含普通縣（*Kreis*）與城市縣（*Kreisfreie Städte*）；^⑨ 最底層의自治單位則是鄉鎮（*Gemeinden*，超過12,000個）及鄉鎮聯合區（*Gemeindeverbänden*）（經建會，2007:80；葉慶元等，2011:12；Heinz, 2007:93）。



圖一 德國政體結構示意圖

資料來源：本研究參考經建會（2007:80）、葉慶元等（2011:12），並對照 WIKIPEDIA網站，綜合前述資料及敘述重製。^⑩

^⑨ 爲了與城市邦（邦級城市）、城市區（區級城市）及城市縣（縣級城市）有所區隔，一般邦、區及縣可稱爲普通邦、普通區及普通縣，區及縣亦稱爲鄉村區及鄉村縣。另外，城市邦、城市區與城市縣皆無下設地方自治團體。再者，我國亦有多重位階城市的制度設計，如位階等同於省的直轄市（省級城市，如五都）、位階等同於縣的省轄市（縣級城市，如嘉義市），以及位階等同於鄉鎮市的縣轄市（鄉鎮級城市，如苗栗市）。

^⑩ 從WIKIPEDIA網站參照Administrative divisions of Germany兩個圖示。網址：http://en.wikipedia.org/wiki/File:Administrative_divisions_of_Germany.svg以及http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/cc/Administrative_Divisions_in_Germany_%28Deutsch%29.png。

德國雖為聯邦國，其聯邦體制卻與一般聯邦政體之分權與多元特質相悖。首先，德國建國之初的基本法規範，雖未刻意限縮邦的立法權，然而，聯邦政府的立法權卻隨著聯邦制的實踐持續擴張，各邦的立法權則受到實質限縮（葉陽明，2011:89-93）。其次，其環境系絡具有社會利益團體集中、福利國家高度發展、經濟與歐陸高度整合，以及強調全國一體性與生活條件均等的政治文化等特性。最後，常見於一般聯邦體制的地方異質性與相互競爭，該國也不鼓勵。德國聯邦體制固然具有權力分立、權力下放，以及邦政府參與聯邦決策等常見於一般聯邦體制的特質；而聯邦與各邦政府在立法、行政與財政的權力共享，和普遍強調一體性與均等化的邏輯傾向，則使其政治運作產生「治國任務交織糾結」（*Politische Aufgaben verflechtung*）、垂直府際關係呈現出「聯合決策」（*Politikverflechtung*）的特質，德國聯邦體制也因此長期呈現出「合作型聯邦主義」（*Kooperativer Föderalismus*，^① 英文為 *cooperative federalism*）的色彩（Benz, 1999:55-56；葉陽明，2011:96-97）。

德國國會採兩院制，聯邦總理由眾議院（*Bundestag*，或稱聯邦議會）選舉產生，為聯邦政府實際的領導者；而參議院（*Bundesrat*）是由各邦派代表組成，代表各邦利益。雖然參議院的法案審理權限不若眾議院，但是和其他採取聯邦制和兩院制的國家相比，德國各邦可以透過兩院制的機制，與聯邦政府針對與邦有關的政策進行討論與談判，這也使得聯合決策常見於德國聯邦體制的運作（Benz, 1999:4-5; Lehmbruch, 2000）。德國聯合決策體制具有「分散法令研擬與執行成本」之優勢，然而，聯邦與邦的協商，在必須產出協商結果的壓力下，往往只能建立於最低共識基礎，致使一種避免衝突甚至阻止創新的保守主義心態盛行，因而牽制了聯邦政府的政治行動力，並造成現狀不易變動的困

^① 合作型聯邦主義，係指多個垂直層級的政府，含聯邦政府（中央）、邦政府，以及其下的各類地方政府，相互合作以解決共同問題之體制。一直到2006與2009年兩次基本法修正，開始為了朝向競爭型聯邦體制的轉型而鋪路，才開始有比較大幅度的轉變，相關內容將於後文中說明。

境。德國政治學者Fritz W. Scharpf（1985）即稱此為「聯合決策的陷阱（*Politikverflechtungsfalle*）」，Arthur Benz（2003:32）更諷刺合作型聯邦制為「改革煞車器（*Reformbremse*）」（蕭國忠，2011）。

在攸關區域發展的財政資源配置方面，德國聯邦政府制定之「財政平衡法」（*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*，簡稱FAG）規定了垂直與水平的財政平衡機制。就前者而言，德國基本法將稅分為一般稅（tax）與共享稅（shared tax），一般稅係專屬於聯邦或邦政府，共享稅則依相關規定分配給聯邦、邦甚至地方政府，這是邦政府最主要的收入來源；就後者而論，德國課予富有的邦（*Geberländer*，如巴伐利亞）提撥部分財政資源給貧困的邦（*Nehmerländer*，如德東五邦與首都柏林）之義務，以促進各邦之間的財政平衡（劉明德，2010）。德國的垂直與水平財政平衡機制，對於促進區域間的經濟平衡有相當大的助益，也是推動區域合作發展的重要基礎。然而，財政制度並非全然有助於促進地方政府合作，部分的地方財政自主權限如賦稅徵收與設定稅率，常會助長地方政府間的競爭，而不利於營造合作氛圍（Heinz，2007:93-94）。

在介紹了影響邦際互動和地方合作型態的德國聯邦體制特質、聯邦與邦的權限分配和財政資源配置後，以下將近一步探討與跨域合作密切相關的空間規劃體制發展。

二、空間規劃體制概況與最新趨勢

德國空間規劃之法令架構，同樣呈現出前文所述「各級政府權力共享」特質：國家層級的空間規劃主要用於協調聯邦與邦政府，邦政府的空間規劃成果則用於協調邦與地方政府，計畫過程的密切協調，使得上下層級空間計畫具有一致性。另外，德國空間規劃體制則同時存在由下而上與由上而下的特質，一方面，德國空間規劃法令明訂空間規劃為邦與地方政府之權責，因此並無所謂國家層級的空間發展計畫；另一方面，國家仍有提供空間發展策略之機制，德國

區域計畫法規定，聯邦政府運輸、營建和都市發展部應與各邦政府空間發展主管共同制訂「全國空間發展理念」。^⑫ 綜上可知，德國聯邦、邦與地方政府的空間規劃實權，呈現出金字塔式的配置型態，主要權力掌握於基層地方實體，然而，國內外環境變遷所造成的價值轉變和整合需求，也讓由上而下的空間規劃策略具有同等重要性（經建會，2007a:13；2009:26-27）。

1990年兩德統一後，原先的空間規劃理念轉為區域計畫綱領以及區域計畫策略架構，^⑬ 以促進德東和德西各邦之間的生活條件均衡。2005年，德國空間規劃部會的首長會議認為，1992年的空間規劃理念已不合時宜而應重新調整，於是，聯邦與各邦空間規劃首長先於2005年4月集會討論，提出新版空間規劃理念初步內容，並交由相關學者專家討論。2006年6月30日，聯邦政府運輸、營建和都市發展部核定新的「德國空間發展理念與策略（*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung*，以下簡稱「理念」），作為空間規劃的近程發展目標。新版「理念」除了作為全國性的國土發展策略，也融入了政府與社會各界共同關切的新治理課題。另一方面，「理念」雖為全國政策，仍應考量各區域的不同條件與個別需求，尤其在東西德統一的特殊歷史脈絡下，致使過去東德各邦之情形必須特別關注（王啓賢〔譯〕，Sinz〔原著〕，2010:61-62）。聯邦政府所擬定的「理念」，主要作為邦政府研擬空間規劃策略，同時也作為聯邦政府篩選投資項目之依據，「理念」本身雖不具拘束力，然而其各項原則與內容，如被其各邦之空間規劃或立法所採納，即會產生實質拘束力（謝敏，2009）。

德國「理念」的提出，與歐盟的發展有著密不可分的關係。首先，德國「理念」之內容即是歐盟發展策略相一致，歐盟所採「里斯本策略」（Lisbon Strategy）主張的追求經濟永續成長與創造更多更優異的就業機會，與德國

^⑫ 全國性的空間發展規劃，如我國經建會2010年公布的「國土空間發展策略計畫」。

^⑬ 前者於1993年，後者於1995年轉換。

「理念」主要內容互相呼應；其次，德國人口變動之情景也同樣遍及所有歐盟成員國，因此，德國與歐盟面臨的城市與區域課題也是極為雷同的。歐盟各會員國共同研擬並於2007年簽定的「歐盟國土議程」（European Territorial Agenda），係於德國擔任歐盟輪值主席時所推動，該議程主張在多元的經濟和文化下，實現里斯本策略之目標：創新和發展，此兩概念也成為德國「理念」的主要內容。德國「理念」所具備的重要性與代表性，由此可見一斑（王啓賢〔譯〕，Sinz〔原著〕，2010:62）。

進一步探討德國「理念」之特殊意涵，德國聯邦交通建築與都市發展部之國土空間規劃主導者Manfred Sinz指出，2006年所發佈的「理念」，除了作為「都會區域vs鄉村區域」相關論爭的一種新觀點，同時也象徵空間發展策劃所依循的典範，將從傳統上重視「區域間平等化發展」轉而強調「區域間成長與競爭」。各地都會區域的出現，不是受到空間發展策略的引導所產生，而是因為經濟發展的集中化以及知識社會中區位偏好改變所導致的結果。針對都會區域的政策規劃，將不再依循其與鄉村地區的「強勢vs弱勢」二分思維，而是以都會區域為成長引擎，透過政治、組織與資源的挹注，強化都會區域各主要治理職能，以將其成長動能擴及其他弱勢地區（Sinz, 2006:III）。

茲分點說明德國「理念」之三項主要理念之內涵：

（一）成長與創新（*Wachstum und Innovation*，產業經濟）

成長與創新理念主張，各區域皆有特定的經濟發展潛力，其成長與發展，深受歷史、自然與政治因素之影響，如人口發展、勞動力開發、區域經濟產值、充沛技術人員與優質環境。然而，區域優勢的展現，經常取決於公共事務決策與執行的企圖和決心，以及民間投資的佈局。而個別區域之劣勢，則需透過其他區域的優勢來彌補。

德國「理念」係以都會區這個概念為核心，將國土空間分為三類地區：都會區域、都會外的成長地區，以及需要穩定的地區（即經濟結構薄弱與邊陲地

區，多為衰退地區）。成長與創新理念主張，對於都會區以及都會區外的成長地區，應於內部都會功能顯著的地區施行成長策略、建立大區域的共同體制度，另外，也必須支持中型城市的發展，使其持續扮演區域創新與專業技術中心的特殊角色；另外，應透過都會區以及成長地區採取夥伴關係之策略，以強化需要穩定的地區之本地發展潛能，防止進一步衰退。

成長與創新的實施方針，包含「強化區域和城市之實體」以及「強化區域城市與人之間的合作」兩類。前者主要措施為推動交通連結與整合、強化知識社會對競爭成長重要性以及穩定結構薄弱地區；後者之重要主張則包含建立區域合作機制、促進市民參與、進行區域層級跨部門合作、支持區域合作組織之發展、提升優劣地區合作等（王啓賢〔譯〕，Sinz〔原著〕，2010:63-68）。

（二）確保公共服務品質（*Daseinsvorsorge sichern*，公共設施與交通運輸）

為了因應人口成長的停滯與下降、快速高齡化以及外來移民人口增加，造成適當公共服務的問題與挑戰，未來的公共服務必須符合社會相容的標準。各級政府應提供各階層人民取用公共設施和服務的管道，同時維持基本水準的服務供應，以維護區域內的公平機會。換句話說，必須在維護一定服務水準的前提下，同時避免資源配置的無效率。

透過定期檢討各區域的人口規模、結構與變化（成長與衰退），作為引導與調整基礎建設和公共服務之評估指標。當一區域的各層中心服務人口降到門檻下，即產生承載能力的風險，而應調整公共設施與服務的骨幹「中地系統（Central Place System）」，並擴大或合併其服務範圍；相反地，當高階服務中心基礎設施未達最低可及性標準時，則需增建公共設施，並移轉部分功能於其他中階中心。

確保公共服務品質理念的實施策略主要有四點：1、溝通與調整；2、調整措施必須包含於基礎設施的長期成本；3、公共服務應成為跨部門對話主題；4、以團結為基礎強化社區力量（王啓賢〔譯〕，Sinz〔原著〕，2010:69-71）。

(三) 資源保育、塑造文化景觀 (*Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten*，歷史文物資產與自然田野資源)

資源保育、塑造文化景觀理念的提出，說明空間規劃的任務已經由消極的土地保護，邁入資源和生產的管理以及確保多元景觀。反言之，除了探討多元景觀的保護問題，而需同時考量如何發展景觀潛力、提供各種運用，以邁向兼顧「保安」與「開發」的永續空間規劃。要言之，本項理念之重點，包含評估土地使用之需求競爭、保護開放空間和自然資源、建立多功能景觀空間，以及塑造文化景觀等。

資源保育、塑造文化景觀理念的施行策略主要有五點：1. 加強各邦與區域之規劃；2. 土地管理和節約使用；3. 開發跨學科之策略和文化景觀的願景。4. 沖積地區景觀和洪汛防護；5. 地方和區域土地管理（王啓賢〔譯〕，Sinz〔原著〕，2010:71-75）。

綜合以上關於德國「理念」之探討，可歸納出幾項啓示：

(一) 成長與創新理念所強調的「運用都會區域之功能強化，以提供周邊和邊陲等弱勢地區成長動能」之策略主軸，與我國五都改制之政策願景不謀而合。然而，我國目前對於賦予五個直轄市「帶動鄰近區域成長」角色，仍處於政策宣示階段，不論相關法規內容或者經建會的國土策略，皆未對於直轄市的角色與責任，抑或其與周邊區域的發展關係有明確界定。此種困境或許與我國推動縣市改制後，未能快速地就相關重要法令制度進行配套性修正，以致新直轄市未能顯著提升其治理能力以肩負新發展職責有關。未來，我國應依循德國「理念」所強調的精神，在「政治、組織與資源」等面向強化直轄市的治理能力與發展功能，以期逐步落實「區域合作發展」的政策願景。

(二) 確保公共服務品質理念主張，公共服務之資源配置與評估，應以「人口規模、結構和變化」為主要依循的指標。此一理念說明了「以客觀評估指標動態評估公共資源的配置效率」之必要性。經建會（2010）即指出，中央

對地方補助規則的僵化，致使弱勢地區的需求未獲照顧；而地方政府間的資源爭奪，則造成適性發展難以落實，最終呈現出整體公共建設與服務格局不足，卻同時存在資源閒置與低度利用的現象。欲改善公共建設與服務之資源配置效率，除了建置跨域平台並賦予其實質的決策影響力，以超越地方本位主義格局進行策劃考量；^⑭ 另一方面，如何仿效德國體制，建立重要的客觀指標做為調整公共服務與資源配置的重要依循，也是我國提升公共資源配置效率的重要課題。

（三）資源保育、塑造文化景觀理念，除了說明空間規劃之功能已由消極轉趨積極，同時說明將景觀與文化的多功能規劃的重要性。呼應前者之論點，經建會（2010）之國土空間發展策略改採策略空間規劃的理念與程序，就關鍵性之國土空間課題，提出原則、指導性之空間發展策略方向，並強調跨域、跨部門及多功能整合發展與治理（黃萬翔，2009:14），可謂符合時勢潮流。再就後者而論，永續發展思維的盛行，使得策略思維的引導價值漸趨複雜與多元化，不僅產業發展要兼顧保育，生態資源與文化資產也必須透過創意與規劃，發揮多元運用的潛能，此勢將成為我國未來政策規劃與實務發展的主流價值。

隨著全球局勢的轉變，空間發展策略已不再只是調整各類活動的空間分配與佈局的藍圖，更而被賦予新的價值與意義—亦即，空間規劃不再只是經濟發展結果的後端分配；空間規劃本身也對經濟成長與政策發展，具有重大影響與貢獻。就空間發展策略的落實而論，除了專責的統籌規劃機構、健全的法令體制等基本條件之外，跨區域、跨部門和跨功能等平台和治理機制的運作，亦為空間發展策略能否落實之重要關鍵，以下將探究德國邦際合作與地方合作模式之型態與內涵。

^⑭ 即超越各縣市與直轄市之現有轄域的區域思維格局。

參、聯邦體制下的水平邦際合作

德國的水平邦際合作，是由聯邦政體既存的垂直架構中推展出來。一方面，各邦在與聯邦政府的協議過程中，相互統合其政策；另一方面，各邦也會爲了對抗聯邦政府而組織各種聯盟，同時統一其政策立場。除了與中央政府對抗的原因，議題的內容和政治的情勢也將左右邦際聯盟型態：如在財政議題上，經濟利益的分配經常決定了邦政府之間的合作與對抗態勢；而在其他政策上，邦際聯盟經常是由政黨傾向所決定。垂直的府際衝突與僵局，經常透過政黨進行整合；而行政機關的協力網絡，則具有沖淡水平地域分界和政治版圖對峙的作用（Benz, 1999:1-2）。

德國的水平邦際合作同時爲三種要素所影響即：聯邦的區劃結構、政黨的政治勢力版圖，以及專業文官的聯繫網絡。此外，邦際水平府際關係的特質，主要可歸納爲三點：首先，邦際水平聯盟合作，經常由邦政府具主導權之議題中展開，如教育與文化。其次，地域相鄰的各邦，則透過各種跨域合作形式，協調整合各自的政策內容。最後，東西德統一後，東部與南部各邦常強化彼此的關係，以維護其在聯邦體制中的處境。綜合上述，邦際水平府際關係的發展，除了反映政治議題區域化的趨勢，也同時衝擊其他統合體系的影響力，如前述的政黨政治與文官網絡（Benz, 1999:1-2）。

綜合而論，德國水平邦際合作可分爲四種形式：一、聯邦立法過程的邦際合作；二、共同事務促成的邦際合作；三、府際會議與行政網絡中的邦際合作；四、區域合作中的邦際合作，以下分項探討之：

一、聯邦立法過程的邦際合作

邦政府透過參議院參與聯邦立法過程的制度設計，不僅反映德國聯邦體制的垂直連鎖政治特性，也促使各邦爲整合各自的立場而密切合作。各邦雖然有權對聯邦法案表示意見，但其實質權限仍在於以絕對多數投票，否決對其職能

具影響力之法案，並要求作進一步的審議。這類法案約佔所有法案半數，因此，聯邦政府必須與邦政府有效協調，以爭取多數邦代表的支持。此外，邦代表也需相互協商，以防止投票過程出現意想不到的情況。各邦之間的利害關係，除了受到議題的特質和選區利益所影響，但其立場仍然深受政黨政治的影響。

邦政府在聯邦立法過程的合作，是德國聯邦體制府際關係的基本型態。各邦之間的合作態勢，則隨著轄區間的競爭、政黨政治對抗與文官網絡的互動而改變。東西德統一前，地域與區位因素的重要性較低，而決策過程中特定文官網絡的影響，則使得政黨政治對抗趨於緩和，然而，這些情況隨著兩德統一而改變。經濟發展的落差，提升了邦際利益的衝突；而政黨體系的分化，則使得政黨政治結構更加複雜化。當邦際衝突不斷提升，文官網絡的影響力，也逐漸轉移到政治領袖，且對聯邦政策的制訂過程造成影響（Benz, 2009:5-6）。

歷經1952年參議院提出「全責理論」（*Gesamtverantwortungstheorie*）¹⁵和1974年聯邦憲法法院呼應提出的「一體論」（*Einheitstheorie*），¹⁶德國需參議院同意的法律（同意型法律）持續提升，2006年約佔所有聯邦法律60%，這種高強度與高密度的聯合決策體制下，參議院的同意便成為左右整個聯邦共和國運作的關鍵；另一方面，聯合體制也產生一種必須協商出政策的壓力，導致決策體系缺乏效率、創新與透明性。2006年德國基本法修訂後，致力於減少需參議院同意的法律數量，以強化聯邦的政治行動力，同時減少分立政府時反對黨藉由參議院刻意否決杯葛的可能性。根據德國推動聯邦體制改革的聯邦制委員會估計，基本法修訂後，需要參議院同意的法律應由60%降為35-40%，實際比例約40%左右（蕭國忠，2011）。

¹⁵ 德國（舊）基本法84條第1項規定「邦以執行聯邦法律為其本身職務時，除經參議院同意的聯邦法律另有歸定位，邦應對機關的組織與行政程序作規定」，基於此一條款之詮釋，參院於1952提出立法上的「全責理論」，主張參院同意權涵蓋法律的全部內容，其後參院又將該理論類推適用於法律的修訂。

¹⁶ 聯邦法院主張，法律只要其中有一部份涉及聯邦與邦的關係，即使是無關的實體規定部分，或未涉及執行部分的法律修改案，其通過毫無例外地需經過參議院同意。

二、共同事務 (joint task) 促成的邦際合作

1969年德國基本法修正案，除了規範聯邦補助款的分配，並訂定「共同事務」的憲政規範—將原屬邦政府的部分權限、區域發展、農漁政策、大學設立和教育政策規劃，定為府際共同決策事務。此外，聯邦政府可透過財政補助，協助邦和地方政府推動各項基礎建設。共同事務之設立，影響各區域和地方的財政分配，各邦也經常為此衝突。爭取補助的同時，各邦必須自籌部分款項，還得確保聯邦政府確實能提供其迫切需要的資源。因此，各邦參與共同事務的動機是複雜的。另外，各邦除了相互競爭，也期望維持或擴大整體補助款。而補助款中自籌財源的設計，也具有重分配各邦財政資源的作用。

值得注意的是，邦政府對共同事務補助款機制的決策與執行，其態度有些不一致。決策過程中，對補助款的分配架構與總體預算的配置規定，各邦通常很容易達成共識，且期望透過明確界定的重分配規範，可以使自己獲得公平的補助配額。但是到了實際參與共同事務的階段，各邦的財政能力差距卻產生顯著影響，並造成一些反常的現象：富足之邦所申請的計畫，即使未列入共同事務優先補助名單，也可自行籌資；窮困之邦有時卻連自籌款項都無法募足，最終只好放棄申請聯邦補助。此種情況在大學設立事務上特別嚴重，然而，相對於邦首長在財政上的顧慮，各邦負責共同事務的部門主管則相當支持補助款制度，且在聯邦政府補助職能轉移到歐盟後更為受益 (Benz, 2009:6-7)。

三、府際會議與行政網絡中的邦際合作

德國各邦除了在參議院合作之外，也在其他各類政策上進行協調合作，目的在於控管政策外部效應、協調共同利益以對抗聯邦政府，或調和法規與行政程序。為了不受國會政黨政治與利益團體的壓力影響，各地行政人員的串聯也成爲一種邦際合作的形式，甚至在聯邦體制尚未建立前，某些政策領域的行政人員網絡即已出現。

另一方面，雖然基本法並未訂有水平合作機制，各邦的首長與業務主管經常

在一些會議中聚集，如今，這些會議已經發展出正式規範與議事規則，各邦首長與業務主管都會定期會面，首長與財政主管更常在必要時額外集會。而聯邦政府的相關部會代表，也以會議成員或觀察員的身份，受邀出席這些集會。各邦輪流主持這些會議，並由業務主管擔任秘書。其中，文化與教育事務會議，於1959年透過協議的簽訂設有獨立行政單位，規模約200人，且設有委員會、次委員會和工作小組等次級編制超過36個。1990年代末，在政府再造風潮的影響下，部分府際會議大幅縮減次級組織數量。2004年7月，各邦首長正式決議縮減次級編制，並限定合作期限以抑制官僚網絡的發展。其後，次級編制大幅縮減，且首長影響力也相對於專家與官僚而提升（Benz, 2009:7-10）。

四、區域合作中的邦際合作

二次戰後德國戰敗，全國切割為佔領區與共管區，目前各邦的疆界也是當時所劃定，因而並未考量都市發展、區域經濟結構與居民身份認同等因素。其後，西德佔管者提議進行邦界重劃，德國基本法依此建構了相關憲政規定。但是，除了1952年巴登符騰堡（*Baden-Württemberg*）邦的創建之外，其他邦界重劃措施最終都失敗了。為了突破既有邦界的分割侷限，以解決區域（Region）發展與城市地帶（urban areas）的公用事業問題，各邦便在區的層級建立跨域合作機制。

不來梅（Bremen）、漢堡（Hamburg）與兩德統一後的柏林（Berlin）此三個城市邦，是最早面臨跨邦界發展問題的城市地帶，於是，德北各邦開始共同進行區域規劃。各級政府首長、秘書與部門主管經常定期聚會，邦政府甚至建立了聯合行政機關和聯合司法機關。此外，巴登符騰堡、黑森與萊茵蘭-普法茲三個邦政府則共同設立三個區域規劃機關（regional planning authority），以協調位於三邦鄰界的萊茵-內卡（*Rhein-Neckar*）區域之發展。這些機制的設立，使得地方政府和區域機構得以強化運輸、住宅、水保及廢棄物問題的協調整合。再者，部分邦政府也共同經營區域廣播服務，甚至設立邦營銀行。

雖然金融風暴的衝擊使得邦界重劃再度成爲熱門議題，然而邦界重劃茲事體大難度較高，因此，各種邦際的區域合作機制，仍將成爲近期跨域管理的主要手段（Benz, 2009:10-11）。

五、聯邦制度之修正與挑戰

自1949年基本法制定以來，德國「合作型聯邦體制」的特質也隨著該法的實踐不斷強化與鞏固，然而，該體制的長年運作卻也造成聯邦制缺乏效率、聯邦欠缺行動力，以及邦自主性低落等問題（Scharpf, 2009:30）。因此，德國於2006與2009年推動兩階段聯邦體制改革，除了希望逐步轉向競爭型聯邦體制，聯邦與各邦的權限調整也是改革焦點（葉陽明，2011:55-59）。

2006年的改革，主要在減緩德國聯邦體制單一制化的發展趨勢，以及減少需參議院同意的法律數量。該次改革使得各邦在職能分配上小有斬獲，且在立法及執法上取得更多的偏離權，而能依據各自的處境制定不同的法律規範，然而，在政治文化習於一致特質的影響下，即便解除了聯邦立法一體適用的束縛，各邦也並未個別進行立法，反而透過邦際協調達成一致的立法方案（蕭國忠，2011）。2009年聯邦與各邦財政關係重整後，不僅限制了聯邦與邦個別的舉債上限，並賦予聯邦與邦共同達成減債任務的責任（葉陽明，2011:55-59）。相關減債機制落實後，聯邦與各邦勢將出現新的互動型態與問題；另外，在強調財政紀律的時代下，部分區域合作機制勢將面臨整合與裁併，其運作績效勢將受到更嚴格的檢驗。

綜上所述，相較於基本法規範的「大幅」改變，德國邦際合作短期內仍將體現「路徑依循」的原則，雖會有一定程度的改變，卻不會產生顛覆性的新貌。綜合探討德國邦際合作之概況後，以下將進一步介紹地方政府層級的合作機制。

肆、德國地方政府合作模式之分析

一、地方政府合作體制概況

早在1939年德國即制定「目的事業公法人組織法」（Zweckverbandsgesetz），以推動區域公共事務合作組織之建立，各邦因此另行制定特別法予以規範，如巴登符騰堡邦制定「地方合作法」（*Gesetz Über Kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg*，GKZBW）；巴伐利亞（Bayern）邦的「地方合作法」（*Bay Kommzk*）；黑森（Hessen）邦的「地方共同體合作法」（*Hess KGG*）等（蔡宗珍，2001:23；黃子庭，2007）。1999年復頒佈「布蘭登堡邦地方自治團體間合作法」（*Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg*，簡稱GKG）此跨域合作機制專法（黃錦堂，2003）。

現今德國共有16個邦，在1990年兩德統一前，11個屬前西德、5個屬前東德，其中，原屬前西德舊邦^⑩的柏林、漢堡與不來梅，有著城市國家（city-states）的地位，既是邦也是城市。邦政府下的地方自治團體，包括縣、城市與鄉鎮（參見上圖一），這些地方自治團體具有邦政府派出機關與地方自治機關的雙重身分，主要職能包括供應基礎建設，與創造社會、文化、休閒設施，同時維護地方經濟發展與環境生態。地方自治團體處理公共事務的過程中，若涉及跨域性質的議題時，其被授權可與相鄰城市及鄉鎮進行合作，合作形式則由所屬邦政府予以規範（Heinz, 2007:92-93）。

德國地方政府協力合作的決定性因素包含以下七點，其中，前三點為既有議題，後四點則為近期新增的因素（Heinz, 2007:98）：

^⑩ 兩德統一後，習稱原屬西德的邦為舊邦，原屬東德的邦為新邦（neue Länder）。另外，德國統一後則不再稱西德、東德，改以德西德東稱之，以示區隔。

(一) 地方政治結構與行政結構的碎裂 (fragmented)

行政區未能重劃、或重劃結果不佳，造成地方政治與行政結構的碎裂。前者如德國統一時，併入的前東德新邦即包含7,500個各級地方政府；此外，德西許多城市區域 (city-regions) 重整轄界後，地方行政區劃無法因應大規模挑戰或共同規劃發展之需求。

(二) 核心城市¹⁸ 周邊地區的開發地持續與無序地擴張、都會區內部各實體¹⁹ 間的緊密功能互賴，以及區域內部土地利用規劃的重大改變。

1960與1970年代對於土地利用規劃的功能區分，已轉變為功能相近（無明顯區隔）的型態，致使核心城市與周邊地區之間的競爭更為劇烈。

(三) 核心城市、郊區與周邊地區的財政能力差異擴大

稅賦、成本與歲入的分配不均，擴大核心城市、郊區及周邊地區的財政差距。核心城市的高額中心成本 (centrality cost)，加上住民與企業遷徙致使歲入削減，因而產生「肥帶」²⁰ 環繞現象。

(四) 各層級政府財政補助的區域化

歐盟、聯邦與各邦的財政補助，經常以區域聯盟為預設標的。

(五) 城市區域不相當或不對等協商處境

地方政府的碎裂化，使城市區域與外部行為者協商時居談判劣勢。

¹⁸ 此處核心城市 (core cities) 泛指德國境內規模較大的主要城市，並非空間規劃的專業用語。

¹⁹ 包含核心城市、新設與既有的各種地方社群。

²⁰ 指核心城市的「周邊環狀地區」，以德國柏林為例，向外擴張30公里為經濟繁榮地區，稱之為肥帶。參見行政院經建會「德國空間規劃技術研討及培訓計畫」，網址<http://theme.cepd.gov.tw/gsspt/>。

（六）城市間競爭的白熱化

在全球化與歐盟化的過程中，城市間的競爭愈加頻繁與激烈。

（七）現有合作模式的不足與失當

不當的績效標準、過時的區劃界限、行為與權威缺乏正當性基礎。

1990年代以來，德國的區域整治和規劃的背景條件發生變化，原有的規劃體系面臨著新的挑戰，這些挑戰主要包括：首先，由於歐盟成員國之間的邊界相互開放，國家之間的競爭轉為區域競爭，國家宏觀調控能力被削弱，經濟自由化和競爭日益激烈；其次，全球經濟自由化的影響，區域利益集團能夠規避非共同利益而產生的國家干預；再者，生態風險標準的定義在不同利益集團之間的認知差異，深化了國家生態導向行動和市場導向地方利益行為的衝突；最後，由於社會各方不同利益衝突調節的制約，導致公共（國家的或歐盟的）投資週期愈來愈長，而私人的投資由於新信息技術的應用和創新競爭的壓力則變得愈來愈短，現行的規劃行政體系成為發展的絆腳石。因此，德國的各級政府和區域科學理論家期盼能找出一種新的調節形式，以降低協調成本和克服現行規劃、行政管理無法適應區域發展的遲滯性，同時提高所有參與者的相互合作和自我調節能力（李遠，2007:82）。於是，各種地方政府間的合作治理模式便開始浮現。

基於德國現行的法制架構與地方治理的需求，整體而言，近年來除了最盛行的單一目的事業公法人之外，各種非正式合作途徑已逐漸成為德國都會間的主要合作方式，這兩種途徑合作形式都是針對單一旦特定的目的而設計的，同時相對而言，都比較容易設立。其中，非正式合作的途徑雖然可以營造一種以共識為基礎的環境，追求參與成員雙贏的目標。但是這種途徑，通常只適用於一個被明確界定的區域內，而參與組織則通常結構類似且不存在爭議，換句話說，也因為如此，這種形式的合作也僅用於解決「軟性」（soft）的議題，而不觸及財政與成本的分擔、或者設立正式組織的責任等較為敏感的議題（Heinz, 2007:91, 109）。

二、地方政府合作治理模式

德國地方自治團體間的合作型態，依據學者黃錦堂（2003）之研究，主要可分為以下五種：（一）成立共同工作團隊；（二）訂定公法協議，達成行政委託或委任或約定超越土地管轄權範圍之使用；（三）目的事業公法人及專業法律所規定之目的事業公法人；（四）共同設立私法組織；（五）都會區的共同治理。而Werner Heinz則以法制體系為框架，將德國地方政府合作的治理模式分為八類，包括：（一）非正式合作途徑；（二）私法規範下的合作；（三）為特定合作目的而設立之組織；（四）鄰近區域組織；（五）區域規劃聯盟；（六）多部門合作途徑；（七）地方整併；（八）新設區級地方政府等八種形式，以下統合說明之（Heinz, 2007:99-105）：

（一）非正式合作途徑（成立共同工作團隊，*Kommunale Arbeitsgemeinschaft*）：此模式無須邦之法律依據或地方議會自治條例之授權，所設組織非行政機關，所為決議亦無拘束地方自治團體的效力。具體規範可以德國布蘭登堡地方自治團體合作法第二條²¹之規定，由相關的地方自治團體首長或一級單位主管間簽訂協議（*Vereinbarung*），以共同規劃與整合特定的地方政府業務。

非正式合作途徑之類型包含區域大會（*Regionalkonferenzen*）、各種網絡組織和論壇。區域大會始於1980年代末，其後逐漸普及各邦，參與代表包含地方政府、工商會，以及科技部門（如大學），其將焦點置於區域的經濟發展與潛能開發。該機制優點在於帶動各界人士長期參與，並可作為型塑意見的平台；缺點在於涵蓋空間的侷限、參與者的條件篩選、民主正當性不足，以及議題的既定。網絡與論壇則是在正式區域合作機制之外所設立，主要關注於區域發展與都市計畫之相關議題。此種機制係以對話協調為主要特質，其優點在於較能

²¹ 有關德國布蘭登堡地方自治團體合作法第二條具體內容，詳見網站：http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47179.de。

快速因應新興議題的挑戰、較能納入新參與者和各種城鄉勢力，以及建構互動平台；缺點則包含偏重私部門代表與經濟議題，缺乏民主控管與正當性，以及侷限於能力範圍內可行之議題。

我國常見的跨縣市首長會報合作形式，在歸類上也是一種非正式的合作途徑，然其組成人士僅限於地方政府代表，不易發揮協調整合區域內各界勢力之作用，亦無法扮演政策對話和互動之平台。

（二）私法規範下的合作（共同設立私法組織）：此類模式係以共同設立私法組織的方式，例如有限公司或股份有限公司或私法上的社團，以承辦共同的任務。德國常見的例子，為地方自治團體以民間社團方式組成聯合會，如德國市政會議（*Deutscher Städtetag*）、德國城市與鄉鎮市聯合會（*Deutscher Landkreistag*），或各邦所成立之地方自治團體之保險協會（*Kommunale Versicherungsvereine*）等。而亦可共同組成某一公營企業，以有限公司或股份有限公司方式出現。德國的斯圖加成立的商業促進局（*wirtschaftsförderung GmbH*）屬之。

透過私法組織進行合作的形式，最常應用在技術性基礎工程、經濟發展或是觀光的領域，其優點在於明確界定行動的範圍、促成行政上的相互依賴與更快速地進行決策，但是其可能缺點則在於公私部門利益所可能產生的衝突、由於私部門化所造成之地方自治權力的受損、以及缺乏民主的控制。

（三）地方目的事業公法人（*Kommunale Zweckverband*）：此類公法人在於承辦某一專門目的，而非廣泛承辦各種業務。此類目的事業公法人的設立，須有法源，各邦地方政府間合作法提供其法源，且須得到上級監督機關的許可。其可分為兩種類型，一是地方自治團體間自發性地成立；另一則是在一定的必要條件下，由邦強制相關的地方自治團體設立，共同承辦委辦事項及法定義務事項。同時，目的事業公法人得擁有自己的機關，如會員大會、委員會、主任委員。而目的事業公法人為了完成其任務，必須有穩定的財政收入，因此亦得在其成立的法律中直接規定規費或受益費的收取、會員的繳納金額等。德

國的萊茵-美茵運輸協會（*Rhein-Main-Verkehrsverbund*）屬之。

透過目的事業公法人所處理之公共事務，主要為技術性與社會性的基礎建設，包括飲用水與能源的提供、下水道與垃圾處理的管理、公部門運輸系統的服務、以及文化與休閒公共設施的維護等。雖然這種合作的模式有其在提供單一特定服務上的優勢，但是由於地方機關必須將該服務提供的權力移轉到所設立之單一功能公法人，因此也不免會造成地方政治行政結構更為破碎以及民眾進行民主監督能力的減弱。

（四）鄰近區域合作組織：這種合作的模式個案相對較少，在德國的45個都會區中大約僅存在20個鄰近區域組織，除了巴登符騰堡邦六個城市區域中的社區協會（neighborhood associations），以及其他負責區域規劃的協會之外，其他屬此類模式之個案，組織型態、功能與轄區因聯邦法規和政治社會結構的影響而有相當的獨特性。就六個社區協會而言，其主要的功能在於針對聯合土地使用計畫進行規劃，但由於缺乏決策權以及在規劃的過程中過於考量政治因素，因此社會協會成立的成效也招致批評。

（五）區域規劃聯盟：巴登符騰堡邦與巴伐利亞邦設有獨立區域規劃組織，其他各邦則將區域規劃指派給特定機構；兩德統一後，梅克倫堡邦與薩克森邦也成立區域規劃聯盟。區域規劃聯盟主要的任務在於進行區域發展計畫以及協調各部門的發展。區域規劃聯盟在管理與控制上的權責不足，也因此所能發揮的實質影響有限，所以其最主要的功能便在於提供了一個核心都市與周遭地方政府間對話的平台。德國慕尼黑區域規劃聯盟（*Regionaler Planungsverband München*）也是相當著名的案例。

（六）多部門合作途徑（multisector）：城市區域的多部門合作途徑，通常具備兩個或以上的功能，同時也會成立一個由民眾直選的議會。然而由於該合作模式公共服務提供的責任是與原本的地方機關分享，加上也無法分配到稅收，因此必須自行課徵稅賦，以取得所需財源，此外，由於並不具備行政能力，因此也無法順利融入地區既有的政治行政結構中。在黃錦堂的分類中，訂

定公法上協議（*Vereinbarung*）與都會區的共同治理應皆屬此類別。德國最著名的案例為斯圖加區域組織（*verband region Stuttgart*）。

首先，訂定公法上協議是指達成行政委託或委任或約定超越土地管轄權範圍之使用，而所謂「公法上協議」係指地方自治團體間經由協議，而將某一（或某些）地方自治團體所承辦的業務，其業務以及管轄權（及決定權）移轉到另一地方自治團體身上；另一種模式則不涉及管轄權之移轉，而只是一種委任，原地方自治團體仍保有相關的權利義務。相關的法制可見布蘭登堡邦地方自治團體間合作法第23、24、26條。

其次，都會區的共同治理亦即都會區的治理，即都會地區核心城市與周圍鄉鎮們的合作，若只以目的事業公法人為之，因只限於該目的事業一項而有所不足，而共同工作團隊模式太過簡單，不能針對都會區各領域已經廣泛交織的有效治理。可行的方案，係針對都會區常見的各種問題，包括區域計畫、景觀計畫、國家都會公園的規劃和經營、區域交通規劃、區域垃圾處理、區域經濟輔助、區域觀光行銷等，成立共同經營管理的機制。

（七）地方整併（*amalgamation*）：將地方機關進行整併，因此原本的地方機關便不復存在，而由新成立的機關完成公共服務的提供。德國於1960-70年代推動的縣與鄉鎮整併精簡，以及臺灣本次五都改制過程中，臺中、台南與高雄縣市合併成立的直轄市即屬之。

（八）、新設區級地方政府：此一形式的合作為最強烈的合作模式，新成立的區級地方政府（城市、縣市），有較完整的政治與行政職能。德國的薩爾布呂肯城市聯合體（*stadtverband Saarbrücken*）屬之

雖然各城市區域與都會區域皆意識到地方合作的必要性，並一再地提倡推廣相關理念，然而，德國目前以區域協調合作的途徑解決區域問題之個案依然相對少見，如不計入鄰里組織和負責土地規劃與區域計畫的相關單位，德國僅有一小部分的地區曾經實際運行地方政府的區域合作，這些多半是經濟發展上重要的城市區域，在強大的外來競爭壓力推動區域合作。而就其他地區而論，

區域合作不易施行的原因主要有以下幾點 (Heinz, 2007:109-110)：

(一) 獨立各邦之既存治理結構的阻礙

城市區域的政治與行政管理，經常必須採用不尋常的手段。因此，地方政府區域合作的治理模式，經常不相容各邦的治理結構，致使地方合作不易實現。

(二) 地方層級政治行政結構複雜程度之影響

地方政府數量少、政治行政結構越單純的情況，如漢諾威區域僅有一個縣圍繞著主要城市，施行合作或推動區域整體改革是相對容易；反之，則區域合作和區域改革措施不易實現。德國16邦不論人口、面積、失業率與財政收支情形（表一）皆有相當大的差異，若考量城市邦的情況，則地方結構更為複雜，因而不利地方合作之推動。

(三) 執行區域合作重要行為者與決策者

行為者與決策者之立場與利益愈分歧，愈無法立場一致地支持區域合作，因此，地方政府合作的成敗，某種程度上也反映出當地主要行為者之間的組成概況、立場態勢與相互妥協。

以上所述說明地方政府合作之困難，地方合作雖然有其工具性效益，亦即可更有效地從區域整體的層次解決地方民眾所遭遇的公共問題，提供地方民眾所需要的公共服務，但即使不涉及財政資源移轉或合作成本分擔等敏感事務，也難以避免既有機關權力的移轉與弱化，且區域合作組織制度化的程度愈高，原有機關權力弱化的情況就愈加明顯。此外，從市民的角度以觀之，雖然區域合作的機制帶來提升公共服務品質的願景，然而，區域合作組織的首長不必然是民選的，也不一定受到地方議會的監督，因此在擔心這些區域合作組織不受選民控制、無法課責的情況下，便偏向反對其設置。

表一 德國16邦發展概況

邦名稱	人口 (人)	面積 (km ²)	失業率 (%)	邦稅收 (百萬歐元)	邦債務 (百萬歐元)	鄉鎮稅收 (百萬歐元)	鄉鎮債務 (百萬歐元)
Baden-Württemberg 巴登符騰堡(巴符)	10,744,921	35,751	4.9	24,444	41,705	9,858	5,513
Bayern 巴伐利亞	12,510,331	70,549	4.5	29,440	22,117	11,989	13,010
Berlin* 柏林	3,442,675	891	13.6	13,277	55,961	2,714	-
Brandenburg 布蘭登堡	2,511,525	29,481	11.1	7,962	17,134	1,371	1,602
Bremen* 不來梅	661,716	404	12.0	2,097	15,277	680	-
Hamburg* 漢堡	1,774,224	755	8.2	5,272	21,618	2,833	-
Hessen 黑森	6,061,951	21,114	6.4	13,882	30,555	6,288	7,474
Mecklenburg-Vorpommern 美克連堡-佛波美爾(美佛)	1,651,216	23,188	12.7	5,495	9,916	715	1,606
Niedersachsen 下薩克森	7,928,815	47,634	7.5	17,642	50,209	5,820	7,085
Nordrhein-Westfalen 北萊茵-威斯特法倫(北威)	17,872,763	34,088	8.7	40,789	113,600	16,472	23,223
Rheinland-Pfalz 萊茵蘭-普法茲(萊普)	4,012,675	19,853	5.7	9,470	25,722	2,756	4,768
Saarland 薩爾	1,022,585	2,568	7.5	2,473	9,494	709	959
Sachsen 薩克森	4,168,732	18,419	11.9	13,303	9,584	2,210	3,677
Sachsen-Anhalt 薩克森-安哈特	2,356,219	20,448	12.5	7,735	19,808	1,130	2,892
Schleswig-Holstein 徐列斯威-霍爾斯坦(徐霍)	2,832,027	15,799	7.5	6,568	22,372	1,916	2,130
Thüringen 圖林根	2,249,882	16,172	9.8	7,269	15,319	1,001	2,443
德國(各邦加總)	81,802,257	357,123	7.7	207,119	480,392	68,463	76,381

資料來源：本研究整理自Statistische Ämter des Bundes und der Länder（德國統計局）網站：
<http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/>。

說明：1. 表一資料年度為2009年。

2. *為城市邦。

儘管區域合作不易實現，德國也曾出現合作成功的案例，Heinz (2007:112) 由成功案例的相關文獻歸納出區域合作成功的前提，並強調這些前提雖然無法保證區域合作水到渠成，但是當這些前提以特定的方式結合，並搭配特定的跨層級政治行政體制與經濟背景，合作成功的機會便會提高。這些前提包括：

1. 在地方的層級中，不同利益的行為者的數量不多。
2. 既有的合作方式與新的合作形式能結合地域的認同。
3. 邦政府的支持或壓力。
4. 核心城市市長的支持。
5. 公部門特定高階人士的支持與參與。
6. 出現重大的壓力，特別是來自的經濟上的壓力。

最後，茲將德國地方政府區域合作模式之內容整理於下表二。

伍、德國與臺灣治理體制之比較

面對全球城市競爭白熱化與跨域平台連結的態勢，臺灣除了積極推動行政區劃調整和縣市升格直轄市，以突破既有的兩直轄市結構；同時也透過國土空間發展策略的重新訂定，作為各區域協調與整合各自發展策略的總體指引。凡此，皆是為了實現縣市政府改制的最終目標—「提升城市競爭力」與「促進區域共生發展」所做的相關政策規劃。

然而，以我國現況而論，區域發展的落實仍有許多問題亟待克服，以下舉例說明之。首先，跨縣市合作法源已然具備，但正式化合作機制之具體規範仍待建立，而其他法規也有待立法程序；其次，國土空間策略雖已重訂，但空間計畫體系的紊亂，致使都市計畫與非計畫區的開發運用難以統合；復次，現行財政制度與預算規劃，尚未有效連結共同發展事務之需求；再者，精省後中央地方的協調機制仍待強化，以期能在區域發展等課題上整合彼此認知；最後，區域發展除了開放多元行為者共同參與協議，也需搭配適當的績效標準或課責

表二 德國地方政府區域合作模式一覽

合作型態 特質	非公法規範之合作型態		公法規範下之合作型態					
	A1. 非正式合作模式	A2. 共同設立私法組織	B1. 目的事業公法人	跨域合作		新公共權威		
體制名稱	區域大會、網絡、論壇	泛指私法規範下之各種組織	為特別任務所籌設之公共體制聯盟	B2. 鄰近區域組織	B3. 區域規劃聯盟	B4. 跨部門合作	B5. 地方整併	B6. 新設區級地方政府
合作誘因	共同討論區域問題並取得資訊、研擬共同發展的指導方針	提升決策效率、大範圍正式行動、行政獨立自主	跨越地方疆界的問題與挑戰、職能的整合、效率的強化	鄰近區域組織	單一區域的超地方區域規劃、部門規劃的協調平台	核心城市與鄰近城市功能互賴程度漸增、確保聯盟所屬地域的發展協調性	東西德的區域改革、社會經濟的互賴運作與地方政府疆界的不協調	都會區域內的地域改革與結構整合、區域競爭都會內部城市之間的競爭，以及各地方負擔、成本、效益的分配失衡
核心成員	地方與各邦政府高層代表、產業界行為者	地方政府	地方與城市政府、相關地區主管代表（依據任務目標）	巴登符騰堡邦當地的地方政府	數個邦政府的業務主管或首長	當地邦政府的業務主管或首長	邦政府的業務主管或首長，甚至包含地方政府代表（漢諾威）	
行動領域	跨域各部門主導經濟問題；主要活動從分析討論到策略與行動的擬定	特別指技術性基礎建設之相關活動；地方政府權力所不及之處	幾乎涉及所有地方政府的責任領域；主導技術性基礎建設的相關活動，以及公部門大型計畫	籌備土地聯合開發計畫；可能賦予進一步的權限	區域規劃；可能改變其他的行動	區域規劃、公共運輸等各種活動	為地方擬定土地開發計畫，行政區職能，以及基層地方政府之職責	為地方擬定土地開發計畫，行政區職能，以及基層地方政府各式各樣的行動，與當地指派之任務：區域規劃和各種執行功能

② 表一資料年度為2009年，資料參照Statistische Ämter des Bundes und der Länder（德國統計局）網站：[http://www.statistik-portal.de/](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/)

表二 德國地方政府區域合作模式一覽 (續)

合作型態 特質	非公法規範之合作型態		公法規範下之合作型態				新公共權威	
	A1. 非正式合作模式	A2. 共同設立私法組織	B1. 目的事業公法人	跨域合作		B4. 跨部門合作		B5. 地方整合
組織結構	無固定形式，由組成之群體決定	股份有限公司的股東與股東大會	聯盟會議代表與聯盟領袖，成員組成的負責機構，單一或所有地方政府的行政組織	B2. 鄰近區域組織 聯盟會議代表與聯盟領袖	B3. 區域規劃聯盟 詳見：鄰近區域組織：巴伐利亞的額外行為者	B4. 跨部門合作 聯盟的會議、委員會與執行長、地方政府集會、區域會議與雙重首長	B5. 地方整合 地方政府的固定政治行政結構(個別邦政府之構造)	B6. 新設區級地方政府 依據行政區的型態：議會、委員會與城市首長。另包含規劃土地開發計畫之規劃會議。以及區域會議、委員會、首長和地方政府之集會
參與群體	公私部門之重要「區域組織」、地方行政主管，與有組織的利益團體之代表	公部門與私部門行為者	尤其指地方與城市政府	巴登符騰堡邦內部六大城市與周圍地方政府	巴伐利亞之各郡與個別城市，和從屬於郡之地方政府	聯盟領域內的郡與城市	核心城市與周邊或相鄰地方政府	核心城市與其他九個城市漢諾威與漢諾威郡內部之城市與地方政府
財政概況	地方補助款與參與者的財力	股東的投資資金	會員費用、捐獻、徵收款項，成本收益的相關自由協議	聯盟徵收款項	聯盟徵收款項，各邦之補貼與補助款	聯盟徵收款項(不同採計標準)與費用	稅款(地產及營業稅)、費用與捐款	稅款、地方補助款之分配款和額外稅收
空間範圍	都會區域(依任務與組成份子)	依據任務個別特質	參與地方及城市之領域	核心城市與周圍地方之領域	聯盟成員的領域	核心城市與周圍郡市的領域	合併後地方政府的領域	新城市政府所屬地方的領域
民主調控	由參與機構任命重要代表，無民選正當性	間接民主控制：聯盟或若公司會議包含地方政府代表	間接民選正當性：地方議會選出聯盟大會代表	間接民選正當性：來自聯盟大會的部分成員	詳見：鄰近區域組織	間接民主控制(聯盟成員之會議代表)	地方議會成員的直接民選	都會區域議會和區域會議成員的直接民選
互動頻率	數個邦組成區域會議，與都會區域的網絡和論壇	會面頻率逐漸增加	較大的邦施行多種措施	巴登符騰堡邦的六個協會	4個邦的38個區域聯盟	4個邦的都會區域之5個聯盟組織	各邦之下數千個案例	薩爾布呂根與漢諾威區域的兩個城市政府

資料來源：本研究轉引Heinz (2007:106-108)。

機制進行把關檢驗，以免淪為一時風潮而無法發揮實益。

綜合以上各項問題診斷可知，臺灣目前仍處於區域發展的萌芽期，相關制度要件仍未齊備。欲建構有效可行的區域發展策略，則須廣泛比較與探討他國的治理經驗，以及綜合考量我國本身政經系絡特質，兩者缺一不可。本研究探討德國治理經驗，目的不在於提倡制度移植，而是希望能有效增進知識廣度並激盪思考模式，以促進我國相關政策倡議與辯證，最終建立符合我國需求的治理體制。以下將綜合前文所探討之德國發展經驗，並加入臺灣目前的實務概況進行對照。依據「中央地方關係」、「地方與地方合作」和「特別事務功能」此三類治理關係，探討並比較兩國在合作原因、治理模式、法制規範、財政管理、民主課責與協調機制等要素之異同，相關內容呈現於下表三。

綜合比較臺德相關治理體制後，最後歸納幾項對於我國的制度建議：

一、地方制度相關法規仍待健全化

初探德國相關法制體系可知，德國除了憲政上的基本法與各邦所訂之地方自治法規，亦有地方自治團體合作和目的事業公法人之專法法規，法規體系已相當完備；反觀我國地方制度、行政區劃以及區域治理之相關規範，目前仍有未通過立法程序者，如行政區劃法、國土計畫法草案，以及行政法人法等。這些法案對國土空間發展策略規劃的落實、各層級區域計畫與國土計畫之有效統合，以及區域治理模式之選擇與制度化發展，都有相當重要的影響性。

前述法案未能完成立法程序，部分原因在於相關法條內容仍存有未解之爭議（如國土計畫法），以及制度仍存有實務運作的可行性爭議（如行政法人法）。蓋法令之頒布將造成廣泛且深遠之影響，因此，職司者之主要課題在於必須兼顧效率與正當性，有效整合各方利害關係人之爭點以尋求共識；同時審慎評估相關制度與我國政治經濟系絡之相容性與可行性，方能提升相關法制之健全性，並促進區域發展政策願景之落實。

表三 德國與臺灣治理體制比較

國家		德國	臺灣
治理特質			
中央 地方 關係	合作原因	連鎖政治特質 邦政府參與聯邦立法之必要	中央地方權限劃分不明確、權限歸屬非絕對性所衍生之統治糾紛
	治理模式	理論：聯邦立法、邦執行為原則 實質：聯邦與邦共同協商決策	理論：均權制度 實質：中央集權
	法制規範	基本法、財政平衡法	憲法、地方制度法、區域計畫法、行政區劃法草案、國土計畫法草案
	財政管理	聯邦與邦政府「共享稅」 共同事務：聯邦補貼、邦部分自籌	財政收支劃分法、中央對直轄市及縣市政府補助、中央統籌分配稅款分配 地方稅課收入
	民主課責	兩院制衡 直接與間接民選代表	單一國會 直接民選代表
	協調機制	正式：聯邦參眾議院組成協商委員會 非正式：聯邦、各邦與各政黨協商	精省後無正式機制（行政院院會） 2008年後恢復「中央與地方聯繫協調會報」，同時以縣市首長會報為聯繫平台
地方 與地 方合 作	合作原因	時空背景：全球變遷、歐盟統合、城市擴張、經濟發展、跨域議題 特殊系絡：德國統一	時空背景：全球變遷、兩岸關係、城市擴張、經濟發展、跨域議題 特殊系絡：五都改制與區域重定 *未來可能透過經建會，優先補助跨縣市計畫
	治理模式	一、邦際合作： 聯邦立法過程的邦際合作 共同事務促成的邦際合作 府際會議與行政網絡中的邦際合作 區域合作中的邦際合作 二、地方與地方合作： 非正式的合作 共同設立私法組織 目的事業公法人 鄰近區域組織 區域規劃聯盟 多部門合作途徑 地方整併 新設區級地方政府	縣市首長聯繫協調會報 區域管理組織 行政契約 城市聯盟
	法制規範	一、邦際合作： 財政平衡法 二、地方與地方合作： 各邦制定之地方合作法 各邦制定之地方自治團體間合作法	憲法、地方制度法、區域計畫法、行政區劃法草案、國土計畫法草案

表三 德國與臺灣治理體制比較（續）

國家 治理特質		德國	臺灣
地方 與地 方合 作	財政 管理	一、邦際合作： 聯邦補助款 徵收款項 稅款 二、地方與地方合作： 徵收款項 邦之補貼與補助款 稅款 額外稅收	大體缺乏正式化財源，亦未有參與者負擔 比例之規範 地方稅課收入、地方稅法通則、政府規費 法
	民主 課責	一、邦際合作： 兩院制衡 二、地方與地方合作： 直接與間接民選代表	正式：共同上級業務主管機關協調，或依 司法程序處理 非正式：中央、地方與政黨協商
	協調 機制	一、邦際合作： 協商委員會 聯邦、各邦與政黨協商 二、地方與地方合作： 區域大會 網絡 論壇 依法設立之組織	以上級政府作為協調機關，但缺乏正式權 力協調機制
功能 領域 夥伴 關係	合作 原因	公共事務跨域化、資源配置效率化	公共事務跨域化、資源配置效率化
	治理 模式	目的事業公法人 區域規劃聯盟	行政契約 城市聯盟
	法制 規範	目的性聯合組織法	各專業機構相關法律
	財政 管理	會員費用、捐獻、徵收款項 各邦之補貼與補助款	主要依賴中央主管功能機關預算編列
	民主 課責	兩院制衡 直接與間接民選代表	單一國會 直接民選代表
	協調 機制	協會 聯盟	無

資料來源：本研究整理自Benz（2009:1-15）；Heinz（2007:106-108）；黃錦堂（2003）；劉明德（2010）。

二、中央與地方協商互動仍待加強

德國憲政體制之運作雖使聯邦實質掌握較大的立法權限，然而，聯邦立法過程仍須借重邦政府之執行經驗，同時在制度上亦賦予邦政府參決及否決之制衡權限。我國憲政體制及議會制度雖與德國不同，然而，強化中央與地方政策溝通協調之目標卻無不同。另一方面，從實務發展以觀之，我國不僅長期存在諸多中央與地方權限劃分之爭議，且在精省後經歷府際關係的轉變並衍生相關衝突，致使中央地方之協調溝通成爲刻不容緩之治理課題。我國精省後，中央地方聯繫機制之運作幾經波折，且未能發展爲正式制度，目前主要透過「中央與地方聯繫協調會報」以及「縣市首長會報」兩項機制爲主要的垂直府際溝通平台（吳怡銘，2009）。有鑒於跨縣市及跨區域事務之協調發展，將有賴於中央政府之密集溝通，故未來不論中央與地方政府，均應積極參與相關溝通協調平台，進而主動營造各種互動機制，以期有效促進區域發展之落實。

三、調節財政制度並改善財政不均

從德國財政制度之探討可知，完善的財政平衡機制能促進區域均衡發展，同時扮演促進地方政府合作的重要誘因；其次，2009年憲改則使減債和限債成爲重要發展課題，區域合作發展也得有效運用財政資源以創造政策實益；再者，財政自主權的賦予可能不利地方政府合作；最後，由聯邦對各邦補助款的實踐可知，各邦財政能力的差距將左右財政制度的運作成效。就我國推動區域合作發展而論，如何審慎調整財政制度，以創造更均衡的財政資源分配，並建立回饋弱勢地區的財政分配機制，將決定地方政府對區域合作發展的投入程度；另一方面，在全球財經體制危機四伏的今日，如何有效並節制地使用財政資源以創造最大合作效益，也將成爲我國推動區域合作發展的重大挑戰；最後，任何財政誘因機制的規劃設計，皆應考量地方政府財政能力差距的既定情勢，以避免政策實踐背離政策立意的情形發生，例如地方政府只爲爭取與瓜分中央補助而營造合作表象，實際上並未深化其協調合作之互動。

陸、結論

在五都體制屆滿一週年的今日，對照並反思德國空間規劃與區域治理經驗治理經驗可知：任何體制皆有其優勢和不足之處，沒有完美長遠可行的體制！因此，對於各國治理經驗之探討，除了考究其優越性，亦應特別重視其相關制度設計與弊病之連結。德國聯邦憲政之設計，本應有助於中央與地方之互動，然而，合作聯邦體制下的保守主義與阻礙創新，反而阻礙了相關制度改革的推動，故有論者稱合作聯邦為「改革煞車」之譏。鑑此，臺灣區域合作發展之落實，應當在反思本國發展系絡特質之前提下，審慎評估外國制度之優劣勢與可借鏡之處，以「漸進但不失積極」的原則審慎推動相關改制措施，才能在改革衝擊降至最低的情形下逐步實現其政策願景。具體言之，德國治理經驗值得我國借鏡與省思之處，以下分項論述之：

首先，在空間策略規劃方面，德國新「全國空間發展理念」之相關內容，肯定了「空間規劃」對總體經濟發展的影響，並反映空間規劃做為發展工具的新趨勢。即便如此，空間規劃亦非萬靈丹，且僅是發展策略的其中一環，除了必須和其他策略相互協調搭配，且需以各種跨區域整合、跨部門參與和跨組織協力為實踐工具。同時，在核心城市與鄰近區域的發展上，必須在制度與誘因機制的建立上有效配套，才能促進國內各區域的共生發展。

繼德國於2006年重新修訂其「空間發展理念」，無獨有偶地，我國經建會於2009年新制訂的「國土空間發展策略」，也順應此趨勢，以有別於前二次國土開發計畫之藍圖式規劃，改採策略空間規劃的理念與程序，就關鍵性之國土空間課題，提出原則性、指導性之空間發展策略方向；並強調跨區域、跨部門及多功能整合發展與治理，以因應國內外瞬息萬變之社會經濟與環境變化（黃萬翔，2009:14）。然而，受限於國土計畫法仍未完成立法程序，此策略規劃能否發揮主導國土空間應用之作用，只能依賴地方政府的自發配合。

再就德國的邦際合作模式之探討，則可歸納出兩項啓示：

一、德國兩院制的代表設計，使得各邦可透過參議會參與聯邦立法，並就與其職能有重大影響之法案投票否決。此項體制特性，固然促成了邦際的水平合作行爲，然而，即使邦代表應以選區利益爲考量，政黨的影響力亦可能凌駕於區域政治之壓力。由此可知，區域合作固然已成爲發展上之重要議題，惟政黨等其他重要政治因素是否能同樣有區域一致性，將對區域合作的成敗帶來舉足輕重之影響。我國此次縣市改制，大體順應著北藍南綠的態勢，中部三縣市亦屬同黨執政，因而得以順利改制，然而政黨的對峙與惡性競爭，仍可能使得區域合作發展之議題融入政治因素，此乃值得注意之處。

二、德國憲政體制改革過程中，邦政府的特定職能納入「共同事務」，確實使中央與各邦政府有更多協調溝通之機會，而聯邦補助款機制的設計，除了呈現出重分配的特性，也同時課予各邦進行財政努力的規範。依據Heinz（2007）、Benz（2009）等相關文獻研究分析之結果，重分配的價值固然普遍受到邦政府的支持，但財政努力的責任課予，卻產生窮邦在申請上的困境，最終減損了重分配目標的實踐。此一特殊現象，顯示出財政補助對於促進特定價值實現，和引導地方政府行爲的困難性。因而，中央政府在設計相關財政誘因機制時，也必須審慎評估其可能造成的效應與衝擊，以免產生違背政策立意的反效果，或者其他意料之外的效應。

以我國現況而論，經建會於2010年8月所提之「補助地方政府辦理國家建設總合評估規劃作業要點」，即以財政補助款作爲促進區域發展之誘因。依其設計，地方政府所提出之計畫案，若具有區域、跨域性質且經過地方區域平台討論者，將可優先獲得補助，該政策亦同時要求地方成員共同參與相關計畫案之執行過程。此種優先給予區域計畫補助之作法，亦符合地方制度法第24-1條第4項「共同上級業務主管機關對於直轄市、縣市、鄉鎮市所提跨區域之建設計畫或第1項跨區域合作事項，應優先給予補助或必要之協助」之規範。然而，以德國經驗爲鑑，運用財政資源作爲誘因機制時，應審慎評估其是否有助於促進區域合作發展之目標實現，且應避免財政補助反客爲主、由工具變成目

標，而造成地方政府「為補助而合作」的情形，如此，將不利於區域合作發展的實踐。

最後，由德國地方政府合作模式的探討中可知：一、在全球化變遷的新局中，區域治理的實踐確實成爲一種普遍趨勢。二、德國地方合作模式的多樣化，與各模式之適用條件和議題的差異性，說明了區域合作雖有其必要性，區域合作的可行性卻非理所當然。三、區域合作的實踐，即使不涉及財政資源的移轉或是合作成本的分擔等問題，也必然涉及既有機關權力的移轉與弱化，特別是合作組織制度化程度愈高時，原有機關權力弱化的情況就愈加明顯。四、區域治理的權力機制，若未搭配適當的課責機制，亦將很快地失去正當性。

我國各縣市政府對於重要的跨域性議題，已有初步的合作處理經驗，且能發展出穩定可行的解決模式，然而，區域發展與跨域治理層次不同、難度更高。目前我國新改制成立的直轄市政府，除了面臨程度不一的轉型過渡挑戰，地方與財政法制配套的不足，也使得新直轄市的治理能力未隨著升格立即提升，再加上縣市政府升格直轄市後，選民期盼和治理挑戰無疑將接踵而至，直轄市政府在自顧不暇之餘，實難有效扮演區域合作發展領頭羊。因此，要在五都改制後落實七個區域的共生發展，並超越當前多數跨域合作會議所採取的鬆散、自發性且無拘束力的對話模式（如早餐會報），有以下四項策略可努力：首先，必須儘速完成各區域的發展優勢之評估、重要治理課題之擬定，以及共同發展願景的商議等基本工作。其次，中央政府各部會也應協助設立區域治理平台，以供相關區域規劃的協調商議與共識建立。建立區域治理平台的同時，也應規劃初步的運作規範，以引導其成員之對話討論；同時修訂相關法規，使該平台的運作具備法制基礎。再者，區域治理平台應如何籌措其營運財源，也是決定其是否能永續運作之重要因素。最後，區域治理平台是否能設立適當的績效標準，同時妥善運用各種課責機制以敦促其發揮積極作用，都將影響區域發展的運作成效。

參考文獻

- 王啓賢（譯），Manfred Sinz（原著）（2010）。〈德國空間發展理念與策略空間新展望－空間發展的新理念〉，《研考雙月刊》，第33卷，第4期，頁60-76。
- (Sinz, Manfred [2010]. Chi-Hsien Wang [trans.]. "Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany." *RDEC Bimonthly*, Vol. 33, No. 4:60-76.)
- 江大樹（2011）。〈從縣市合併升格到區域合作治理－「3都15縣」政策評析〉，《研習論壇》，第123期，頁1-25。
- (Da-Shu Chiang [2011]. "Policy Assessment of the '3 Metros and 15 Counties' Reformation." *Forum on Training and Development*, No. 123:1-25.)
- 行政院（2009）。〈縣市改制說明〉，行政院網站。<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=55730&ctNode=2313&mp=1>。2011/11/11。
- (Executive Yuan [2009]. "Explanations on County and City Reform." Executive Yuan Website. <http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=55730&ctNode=2313&mp=1> [accessed November 11, 2011].)
- 吳怡銘（2009）。〈我國中央與地方聯繫機制〉，《研考雙月刊》，第33卷，第4期，頁110-114。
- (Yi-Ming Wu [2009]. "Coordinating Mechanisms for Central and Local Governments in Taiwan." *RDEC Bimonthly*, Vol. 33, No. 4:110-114.)
- 李遠（2007）。〈德國「區域管理」理論與實踐及可鑒之處〉，《經濟與社會發展》，第5卷，第11期，頁82-86。
- (Yuan Li [2007]. "The Theory and Practice of Germany 'Area Management' and Its Lesson." *Economic and Social Development*, Vol. 5, No. 11:82-86.)
- 黃子庭（2007）。〈以日、德經驗論臺灣跨域治理的法制思維及策略〉，《嘉義大學通識學報》，第5期，頁417-446。
- (Tzu-Ting Huang [2007]. "The Constitutional Thoughts of Across-Boundary Governance in Taiwan with Reference to German and Japan." *General Education of Chia-Yi University*, No. 5:417-446.)
- 黃錦堂（2003）。〈論地方自治團體間之合作〉，《月旦法學》，第93期，頁8-22。
- (Chin-Tang Huang [2003]. "On the Cooperation between Local Governments." *The Taiwan Law Review*, No. 93:8-22.)
- _____（2011）。《地方制度法論》。台北：元照。
- (_____ [2011]. *Local System Law Review*. Taipei: Angle.)
- 黃萬翔（2009）。〈從全球競爭觀點看臺灣區域發展與區域合作〉，《研考雙月刊》，第33卷，第4期，頁13-23。
- (Wan-Hsiang Huang [2009]. "Taiwan's Regional Development and Regional Cooperation from a Global Competition Perspective." *RDEC Bimonthly*, Vol. 33, No. 4:13-23.)

- 經建會（2007）。〈德國空間政策與治理（全國層級）〉，經建會網站。<http://theme.cepd.gov.tw/gsspt/images/研討主題三.pdf>。2011/11/11。
- (CEPD [2007]. “Germany’s Spatial Policy and Governance (National Level).” CEPD Website. <http://theme.cepd.gov.tw/gsspt/images/研討主題三.pdf> [accessed November 11, 2011].)
- _____（2007a）。〈德國空間發展之基礎架構與趨勢〉，經建會網站。<http://theme.cepd.gov.tw/gsspt/images/研討主題一.pdf>。2011/11/11。
- (_____ [2007a]. “The Fundamental Framework and Trend of Germany’s Spatial Development.” CEPD Website. <http://theme.cepd.gov.tw/gsspt/images/研討主題一.pdf> [accessed November 11, 2011].)
- _____（2009）。〈歐盟空間發展現況、議題及最新趨勢〉，經建會網站。<http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=8822>。2011/11/11。
- (_____ [2009]. “Current Status, Issues and Latest Trends on EU’s Spatial Development.” CEPD Website. <http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=8822> [accessed November 11, 2011].)
- _____（2010）。〈國土空間發展策略計畫（核定本）〉，經建會網站。<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011780>。2011/11/11。
- (_____ [2010]. “Strategic Plan for National Spatial Development.” CEPD Website. <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011780> [accessed November 11, 2011].)
- 蔡宗珍（2001）。〈德國現行跨區域事務合作模式概觀〉，「地方自治團體跨區域事務行政契約之訂定研討會」論文。台北：內政部主辦，4月20日。
- (Tzung-Jen Tsai [2001]. “Overview of the Cooperation Mode of Germany’s Cross-Regional Issues.” Paper presented at the Thesis of the Cross Regional Administrative Contract Conference. Taipei: Ministry of the Interior, April 20.)
- 葉陽明（2011）。《德國政治新論》。台北：五南。
- (Young-Ming Yeh [2011]. *New Perspective on German Politics*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)
- 葉慶元等（2011）。〈德國地方自治法制、國家賠償、政府採購、消費者保護等業務之實務運作〉，台北市政府公務出國報告網站。http://163.29.36.160/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C100AW290&fileNo=1。2011/11/11。
- (Ching-Yuan Yeh et al. [2011]. “The Practice of Germany’s Local Regulations, National Compensation, Government Purchase, and Consumer Protection.” Foreign Mission Reports of Taipei City Government. http://163.29.36.160/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C100AW290&fileNo=1 [accessed November 11, 2011].)
- 劉明德（2010）。〈避免五都以外縣市被邊緣化之策略—德國制度與經驗的啓示〉，財團法人國家政策研究基金會網站。<http://www.npf.org.tw/post/1/8527>。2012/02/05。
- (Ming-Te Liu [2010]. “Strategies of Avoiding Marginalization for Counties other than Five Municipalities.” National Policy Foundation. <http://www.npf.org.tw/post/1/8527> [accessed January 5, 2012].)
- 謝敏（2009）。〈德國空間規劃體系概述及其對我國國土規劃的借鑒〉，《國土資源情報》，第11期，頁22-26。
- (Min Xie [2009]. “Spatial Planning in Germany with Its Implication in China.” *Land and Resources Information*, No. 1:22-26.)

- 蕭國忠 (2011)。〈德國在合作型聯邦制下的聯合決策之形成、運作與問題〉，「2011第五屆轉型與治理學術研討會」論文。台北：銘傳大學公共事務學系、中國大陸研究協會、中國行政評論主辦，3月27日。
- (Kwo-Chung Shaw [2011]. “The Formation, Execution and Problems of Joint Decision under Germany’s Cooperative Federal System.” Paper presented at the 5th Conference on Transformation and Governance, Taipei: Ming-Chuan University, March 27.)
- Benz, Arthur (1999). “From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock After 50 Years.” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 29, No. 4:55-78.
- _____ (2003). “Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat.” *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung), B29-30/2003:32-38.
- _____ (2009). “Intergovernmental Relations in German Federalism—joint decision making and the dynamics of horizontal cooperation.” Paper presented at La Federalización de España, Los deficit de la Cooperación Intergubernamental Conference of the Forum of Federations, Spain (Zaragoza), March 27-28.
- Heinz, Werner (2007). “Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch Between Existing Necessities and Suboptimal Solutions.” In Rudie Hulst and van André Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 91-115). Dordrecht: Springer.
- Kettl, Donald F. (2006) “Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative.” *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 6:10-19.
- Lehmbruch, Gerhard. (2000). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Salet, Willem, Andy Thornley, and Anton Kreukels (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London: Spon Press.
- Scharpf, Fritz W. (1985). “Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich,” *Politische Vierteljahresschrift* (Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag), 26/1985:323-256.
- _____ (2009). *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt: Campus Verlag.
- Sinz, Msnfred (2006). “Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung—Anmerkungen zu einem politischen Diskurs.” Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development official website. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_168570/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2006/Heft11_12LeitbilderKurzfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Heft11_12LeitbilderKurzfassung.pdf (accessed December 11, 2006).
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2012). “German Economy 2011.” Statistisches Bundesamt Deutschland. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Publikationen/SpecializedPublications/Nationalaccounts/DeutscheWirtschaft,property=file.pdf> (accessed November 11, 2011).

Spatial Development and Regional Cooperation in Germany: Implications for Taiwan's Regional Development

Chang-Yen Lee and Shih-Wei Tseng

Abstract

The year 2010 was a milestone of Taiwan's local development. Not only because it was the 60th year of local self-government practice, but because it was the end of the era of "5 Special Municipalities" which lasted for a 30-years of period, and the starting point of 5 Special Municipalities. The propose of this reformation, was to promote urban competitiveness and the practice of regional governance. As a result, the study of foreign regional development practice has become very important. The purpose of this article is to introduce the Germany's regional cooperation development. We will first introduce the basic characters of German federalism, and discuss the contents of the newly established "Concepts for spatial development" . Secondly, we probe into all sorts of interlocal relation patterns. Thirdly, introduce all modes of inter-municipal cooperation. Finally, we will conclude this review with several implications and suggestions for Taiwan's regional development.

Keywords: German local government, federalism, inter-governmental relations, cross-boundary governance, regional cooperation.

Chang-Yen Lee is associate professor of Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University. <changyen@dragon.nchu.edu.tw>

Shih-Wei Tseng is Ph. D. student of the Department of Public Administration and Public Policy, National Chi Nan University. <swtzeng@ntu.edu.tw>