

大都會區域治理策略之研究

—歐盟經驗借鏡

莊翰華

國立彰化師範大學

摘要

馬英九總統在競選期間，提出三都十五縣行政區劃方案構想，其構想是從區域平衡發展的立場與都市國際競爭力的觀點出發；一方面提升各區域競爭力—以利從事產業全球化佈局和參與國際社會，另一方面基於國土規劃理念—推動行政、財政和區域的改造（利於各都會區域均衡發展）。去（99）年 12 月 25 日起台灣行政區共有 5 個直轄市，分別是台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市等，五都的確立勢必為台灣的國土空間治理與競爭力帶來新的重整和轉型。觀之現有國內的學位論文、學術論文、研討會等的研究焦點，大皆著重於行政區劃建置及調整原則，或零星的從各個向度去討論，鮮少從大都會區域的空間治理策略去探討。¹鑒於此，本文以「五都」為探討對象，首先分析大都會區域的空間規劃差異（願景、規劃內容、主管機關、擬定及審議程序、發展現況）。再者分析歐盟大都會區域治理現況（發展差異、發展策略、發展影響），歐盟自 1974 年起戮力於消除歐盟地區發展差距，確保境內成員國經濟社會的均衡協調發展，已獲得具體的成效。最後綜合出歐盟大都會區域治理經驗對台灣五都治理的借鏡處，研擬空間治理面的可能改善方向，以為台灣推動大都會區域治理之參考。

關鍵詞：大都會、區域治理、歐盟

莊翰華 國立彰化師範大學地理學系教授，E-mail: hhjuang@cc.ncue.edu.tw

¹參見黃瑞琪（2002）、國圖碩博士論文資料庫、網路縣市合併研討會等。

壹、前言

「區域」(region)的概念在最初是建立在自然地理基礎上，為區別臨近區域或其他區域的自然條件上具某些同質性特點的地理區域，或作為一個政府或行政單位的區域。近則關注於國際關係中，區域為：除自然地理區域(地緣關係)，也指由某一地理界限劃定的地區，甚或指透過政治或軍事結盟所形成的區域概念(非地緣關係)。區域主義(Regionalism)中的「區域」特性：強調國家間互動、一種功能單位、政治觀念的建構。區域主義是一種意識型態和觀念信仰，為世界政治中區域內國家間的跨國交往和合作的現象。從發展程度視之，區域主義分為：跨國區域主義(非國家推動的區域化)、國家推動的區域主義合作和區域整合(經濟、政治安全、社會文化)等三種類型。區域主義之發展並不侷限於歐洲，但無論就實踐的進度或理論之探討，歐洲(以歐盟為主)均比其它區域豐富。

二十世紀 90 年代末期至今，區域主義出現「綜合-多元化」的發展趨勢：現實主義與自由主義、理性主義與社會建構主義乃至反思主義的理論綜合化，多層次(全球/區域(間)/國家(內))、多緯度(軍事/政治/經濟/社會/環境等)、多行為主體(民族國家/區域政府組織/區域公民社會組織)和多學科(經濟/政治/社會/歷史/生態等)的發展互動分析。區域主義是建構在「合作」的治理基礎上，具明確的主體性，亦即無論是安全、經濟、社會文化等領域，皆為區域主義關注的焦點，形成不同領域的合作性質機制。在「制度」的治理層面上，國家部分權力雖轉移到區域階層，在區域整合上仍居要角；無論是有形的法律約束或無形的機制與論壇，乃國家在不同領域的區域整合中共同之互動方式。

去(99)年 12 月 25 日起台灣行政區共有 5 個直轄市，分別是台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市等，五都的確立為台灣的國土空間治理與競爭力帶來新的重整和轉型。觀之現有國內的學位論文、學術論文、研討會等的研究焦點，大皆著重於行政區劃建置及調整原則，或零星的從各個向度(如：社會及實質條件、產業經濟、土地利用、交通、環保、防災等)去討論，鮮少從大都會區域的空間治理策略去探討¹；如何在短時間內提升(恢復)行政治理效率，創造並達到大都會的最大效益(公共利益)，縮減「亂」的程度與時程為關鍵議題。鑒於此，本文以五個「大都會」為探討對象，首先分析大都會區域的空間規劃差異(願景、規劃內容、主管機關、擬定及審議程序、發展現況)。再者分析歐盟大都會區域治理現況(發展差異、發展策略、發展影響)，歐盟自 1974 年起戮力於消除歐盟地區發展差距，確保境內成員國經濟社會的均衡協調發展，已獲得具體的成效。最後綜合出歐盟大都會區域治理經驗對台灣五都治理的借鏡處，研擬區域治理面的可能改善方向，以為台灣推動大都會區域治理之參考。

貳、大都會區域治理現況

一個真正完整的空間治理體系，應是透過對地表現象的分析、評價、規劃、

設計、經營，這五大面向依序連結且循環回饋而構成。本部分整理 5 都原四市四縣的綜合發展計畫、行政院經建會「都市及區域發展統計彙編」(2007)、相關法規等，就：發展願景、規劃現況、主管機關、擬定及審議程序、發展現況等向度，分析大都會的區域治理異同。

一、願景

計畫目標(願景)乃訂定期望實現的空間發展情況或追求的方向，為確定規劃內容與規劃策略之準則。由 5 都原四市四縣(台北市、台北縣、台中縣、台中市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市)的縣市綜合計畫顯示：願景並未詳細揭示，未具體說明該願景的研擬或決策過程；內容豐富多樣，存在大都會的「願景相容性」課題；大都會願景存在「營造都市環境國際化」的企圖心議題。大都會的區域治理願景如何「融入全球發展趨勢、新瓶裝舊酒」，面對全球都市的激烈競爭下，尋找新都的可行「願景」(融入舊縣)為當前區域治理亟需致力的工作；大都會的「錢」跟「權」都變大，如何各自發展特色逐夢與扮演領頭羊角色，透過高效率的施政與資源整合，帶動周邊區域的發展。

二、規劃現況

都市計畫為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展(都市計畫法第一條)。地方人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區；人口集居達三千，而其中工商業人口占就業總人口百分之五十以上之地區皆應擬定都市計畫(都市計畫法第十一條)。5 都原四市四縣的都市計畫現況顯示：市的都市計畫區數為 1-2 處，縣為 29-46 處；市的人口密度為 4354-10289(人/km²)，縣的人口密度為 2204-3684(人/km²)；市的都市化程度為 99.1-100.0%(面積)/99.2-100.0%(人口)，縣的都市化程度為 9.7-58.9%(面積)/67.8-95.2%(人口)。大都會的都市計畫存在著：都市計畫區間的縫合、人口的合理分布、高低都市化程度的落差等，如何提供一個「好」的且「均衡」的生活環境為大都會的區域治理應戮力處。

都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區(都市計畫法第 32 條)；都市計畫法台灣省、台北市、高雄市施行細則分別劃定各種使用分區，分別限制其使用。5 都原四市四縣的都市計畫區土地使用分區面積百分比現況顯示：市的公共設施用地為 26.6-50.7%、縣為 9.1-21.8%；縣的農業區為 32.0-34.2%(台北縣 5.1%)，市為 2.0-15.4%(台南市 30.8%)；市的商業區為 2.6-7.2%、縣為 0.6-1.7%。大都會的都市計畫區(土地使用分區)存在著：生活品質的高度落差、舊縣為新都的空間發展腹地(台北縣、台南市除外)、舊縣商業機能的極度剝削(大者恆大，小者恆小)、新北市(台北縣)的弔詭發展(保護區 71.6%，商業區 0.6%)等，如何引進「創意」注入「活水」，為大都會的區域治理應著力處。非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、特定專用等使用分區(非都市土地使用管制規則第二條)。5 都原四市四縣的非都市土地使用分區面積百分比現況顯示：市的非都市土地使用分區皆無、縣則以山坡地保育區居多(24.7

-63.1%)，特定農業區以台中縣/台南縣為主(27.7/28.6%)。大都會的非都市土地使用分區存在著：在現行諸多土地使用的規範下，舊縣並未為新都留下「寬廣」的揮灑空間。大都會的競爭力提升，仍有賴區域治理如何「緊密」(Compact)的創意「都市計畫區」。

三、主管機關

各級地方政府為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之，並設置經辦都市計畫之專業人員(都市計畫法第 74、75 條)。5 都原四市四縣的都市計畫主管機關：市的主管機關為一級，台北市另設都市計畫委員會，高雄市另設研考會(第四組-負責都委會審查事宜)；縣的主管機關為二級-縣府及鄉鎮市公所；業務寬窄差異極大。大都會的都市計畫主管機關存在著：二種層級業務的調整、都市計畫「主管」業務的認定，實質上影響區域治理能夠著力的強弱。

四、擬定及審議程序

都市計畫由各級地方政府或鄉鎮公所依規定擬定之，主(細)部計畫應依相關規定分別層報核定之(都市計畫法第 13、20、23 條)。5 都原四市四縣的都市計畫擬定機關及審議程序：市為都市計畫的擬定機關，細部計畫由市都委會審議核定，主要計畫審議報內政部都委會核定；縣的鄉鎮市公所為都市計畫的擬定機關，細部計畫由鄉鎮市都委會審議，報縣都委會核定，主要計畫依次審議報內政部都委會核定。大都會的都市計畫擬定及審議程序存在著：計畫核定時間的縮減、治理權責的上移，隱含空間治理到底應「由上而下」或「由下而上」的迷思，公民社會如何參與、發言現身/現聲？效率與公平/菁英與庶民間如何拿捏的藝術。

五、發展現況

(一)社會經濟面

5 都原四市四縣的住宅發展現況顯現：平均每戶人數於縣市間未有顯著差異、縣的住宅所有權(自有)較高於市(高雄市除外)、市的建築式樣以 4 層樓以上為主，縣以 3 層樓以下為主、縣的平均每戶建坪皆大於市，平均每人建坪亦是。政府歲入(出)決算數百分比顯現：市的「稅課收入、規費收入」高於縣、縣的補助及協助收入高於市、市的平均每人歲入高於縣(台北縣遠低於其他縣市)、縣的教育支出高於市、市的交通支出高於縣、市的環境保護支出高於縣(台北市偏低)、市的平均每人歲出高於縣(台北縣遠低於其他縣市)。其他社會經濟發展現況顯現：市的平均每戶消費支出百分比(食品)高於縣(台北縣市除外)、市的房租住宅裝修高於縣(高雄縣市除外)，市的產業結構以三級行業為主，縣以次級行業為主，市的人口密度遠高於縣、縣的人口老化程度高於市(台北縣市除外)，縣的人口出生率高於市(台南縣市除外)、死亡率則低於市((台北縣市除外)，縣的不識字率高於市、大專以上程度者則遠低於市。大都會的區域發展現況存在著：居住型態、生活類型、人口結構、財政結構、福利整併等的差異，隱含大都會中每個成員的內在倫理習慣和相互約束的道德義務亦有不同。面對大都會帶來的區域發展再結構，如何化解空間社會資本儲存多寡的衝突，避免區域發展出現貧富差距擴大，建構一個「信任」(Trust)的空間發展主軸，為區域治理能否成功經營空間的

關鍵。

(二) 課題策略面

都市計畫的內容，視其目的與性質而定。一般都市計畫包括三方面：土地使用計畫、交通運輸計畫、公共設施計畫，而以土地使用計畫最為重要。舊縣市綜合發展計畫顯示：低度使用為共同課題，北部區域之核心課題為向內發展(地區再開發)，中部區域為本質發展(計畫定位不彰)，南部區域為向外發展(開發壓力與地區再開發)。各層面課題為「計畫欠缺指導功能(計畫)、發展零散(發展)、農地零碎/兼作他用(使用)、計畫用地發展率低/山坡地超限利用(利用)、發展遭遇阻礙(管制)、敏感地開發壓力/都市意象不明(經營)」。課題的系統瓶頸在於：殘缺的計畫權劃分、斲喪的土地倫常理則，此等制約著各層面課題之互動。縣市最常提及的土地使用策略為「受益者回饋-爭取上級政府補助、核算開發衝擊評估，整體通盤規劃-擬定地區整體再發展計畫、加快辦理(成長區)通盤檢討、擬定並執行分期分區發展，建立資料檔案-全面清查保留地/公地/農地使用現況、建立土地地理資訊系統，地區行銷-配合地方特性引進產業或觀光事業、結合觀光計畫改善設施，行政組織-加強審核及違章稽查取締，法令制度-落實獎勵私人設置開放空間辦法、調整土地政策與制度、建立土地儲備制度，規劃權-地方規劃自主」(莊翰華，1999/2000)。大都會的發展課題/策略存在著：新都並非解決區域發展課題的仙丹，如何綜攬區域的特色優勢向市場拓展財源，為區域營運治理的重要創收手段。

參、歐盟區域治理經驗

歐盟是一個擁有 27 個成員國，兼具超國家與政府間合作性質的組織，歐盟的組織機構層疊密緻、部門繁多。歐盟制度大體由基礎條約、條例指令、裁決判例、議事提案、表決規則等部分組成，因歐盟是獨樹一格的，是一個全新而無先例可循的組織，其最大創新就是制度，擁有一部經協商、妥協後的「憲法條約」，來體現與反映歐洲精神的內涵或實質。

一、歐盟的空間治理特質

(一) 歐盟精神

歐洲精神可狹義的稱為歐盟精神，是二次大戰後創立歐洲煤鋼共同體發展到現今的歐盟，這半個多世紀中，在歐洲一體化過程中發揮引領、推動、調適等作用的那些觀念意識、行為準則、處事方針。形成於歐洲一體化的實踐，根植於悠久歷史的歐洲文明，是一種獨特的包含歐洲民族與泛歐認同的內涵，特色是此兩種認同的衝突與融合、交會與滲透。歐洲精神的核心要素為自由、民主、法治、兼容四方面，自由與民主是價值觀念取向，法治是行為準則，兼容則既是處事方式亦為價值觀念，是支撐起歐盟制度的精神骨架。

歐洲精神的內涵包括：一、統合是歐洲和解與和平的最佳途徑，不論始於何種領域，均是一種以建造歐洲和平為使命的政治運動；二、統合思想是民族主義的最佳替代方案，既可維持歐洲秩序，又能兼顧各國差異；三、統合思想不僅與

許多政治思潮相容，且能將其吸納成為其中一部分，歐洲統合思想中蘊含國家獨立、民族自由、民主共和、聯邦分權、歐洲復興、世界和平等思想。歐洲精神體現於歐盟制度的建設中，發揮引領、推動、調適等多種功能，是一體化的動力來源；歐盟制度是歐洲精神的產物，有架構、規範、監控等多重功用，是一體化的監控系統。兩者相互為用，使歐盟朝認同基礎的治理組織邁進。

歐洲精神與歐盟制度為歐洲一體化的兩大實踐要素，二者間是一種源與流的關係。歐洲精神是歐盟制度建構的思想、觀念、價值、動力的來源；歐盟制度是歐洲精神的產物、呈現、匯聚地與載體，二者相互依存。沒有歐洲精神的引領，歐盟制度便失去發展與方向，也缺少動力與約束；沒有歐盟制度的呈現，歐洲精神也無所釋放與著力，難以將其觀念、價值、準則、方式變為現實。這種一體化的方式，既保障集體安全，又採取和平方式；既保證各方利益，又維護共同發展；既協調相互關係，又允許不同聲音；既推動歐洲統一，又保護民族認同；在平衡與妥協中求利益，在利益的共存中求和平，在和平的基礎上求發展。這種創新與守恆的精神與規範，與靈活的制度結合形成今日歐洲區域聯合與發展的新模式，推動歐盟朝歐洲認同基礎上的多層治理組織邁進。

(二) 歐盟的法律地位

歐盟的法源包含：共同體的創始條約、歐盟機構、成員國的實踐法則等，其組成為：主要法源(如：基礎條約、合併條約、預算條約、單一歐洲法等)、次要法源(如：規則、指令、決定、建議、意見等)、判例(如：歐洲法院、歐洲第一審法院)。歐盟受歐洲法的規範，其異於成員國國內法與國際法，為成員國間彼此共同的法律，具有特殊的地位與效力：優先適用原則、立即適用原則、直接效力原則等。歐盟法的效力或依據，為各成員國共同合意「創設一個沒有期限限制的聯盟，擁有自己的機構、法律人格、法律能力、國際上代表的能力等。成員國讓渡部份主權予歐盟，在某些領域限制本身國家主權的行使。創設一個歐盟法律體，對成員國及其公民具有約束力」。歐盟條約藉由現存的三個共同體形成歐盟的基礎，再補充增訂：共同外交暨安全政策、司法與內政範圍的合作；期使歐盟由經濟貨幣同盟邁向政治同盟。歐盟在國際法上本身並無法律上的行為能力，僅可透過歐洲共同體或成員國的運作來達成其既定目標，行使其權利、負擔義務。

二、歐盟的空間治理模式

自 1957 年羅馬條約簽訂後，歐洲的整合促使歐洲各國的政策功能之協調趨合，成員國獨特的治理體系面臨「歐洲化」(Europeanization)¹之挑戰。歐盟的統合過程仍屬進行式，現今至少在五個面向上尚未定型：憲政秩序、地理界線、制度平衡、決策規則、功能範圍等。因此，應將之視為一個正在成型的體系 (Laffan, 1998)，且是一個處於不穩定的均衡狀態、無國家基礎的政府 (Wallace, 1996)，目前研究趨勢是將歐盟視為「多層次的政體」。歐盟的統合源於成員國「不可瓦解的信念」，使得歐盟在廣化之前和遭受外在環境或內部挑戰之後，展開進一步

¹ 歐洲化在探討歐盟如何對各會員國的國內政治、經濟、法律、行政、社會、文化等向度造成衝擊及如何因應。

的統合。廣化不僅和深化呈正比，更是深化的動力，且愈廣化成員愈多，統合的基礎就愈穩固，歐盟的不可替代性就愈強。歐盟演變迄今，空間的治理模式有三種說法：

(一)沒有政府的治理體系(governance without government)

歐盟是個沒有政府的治理體系(Wallace, 2000;Rhodes, 1996;Rosenau and Czempiel, 1992)。「主權人民」只在個別成員國內才具主權，代議民主的慣例並不逾越成員國的疆域。政治授權並非直接針對歐盟層次的決策機構，權限的授與並不完整，惟歐盟層次的決策對各成員國的公民具有約束力。歐盟雖「無」政府，各成員國卻已被「治理」(Kohler-Koch, 1999)。歐盟治理體系的政治管轄權常因不同政策議題分別由超國家組織、成員國(中央政府、區域或地方政府)等負責執行，形成類似「規範性國家」(regulatory state)的治理架構(Majone, 1996)。

(二)多層級網絡治理(multi-level network governance)

歐盟成員國(中央政府)的決策權力和功能已逐漸移轉至超國家組織、成員國下的區域或地方政府(Marks, Hooghe and Blank, 1996)，甚或非政府的民間組織和行動者。成員國原本階層森嚴的官僚治理體系由組織鬆散的「網絡治理」取代(Falkner, 2000;Waarden, 1992)，其政策網絡成員和運作方式隨政策領域不同而異。歐盟的多層級網絡治理，其政治領域為「相互連結」(interconnected)而非層級「巢構」(nested)，運作的顯著程度則因各成員國現存的憲政體制而異。

(三)開放方法的協調機制(open method of coordination)

歐盟成員國依其特性發展各自的政策執行方法和策略，在不修改歐盟條約移轉權限下，協調各成員國以達成歐盟的政策共識，發展出「開放方法的協調機制」(Hodson and Maher, 2001

)。「開放方法」容許各成員國彼此協調以趨近歐盟層次的共同政策目標，又不致於侵犯各成員國的主權；其強調水平學習過程、同儕互評壓力、權力分散、階層鬆散及不具單一目標的動態多速整合，惟對抗拒者並無法律制裁能力，為「功能外溢」的運作機制。

歐盟的區域治理政策分為：財政、能源、共同外交暨安全、出入境管制、交通、電信、教育、共同農業、經濟暨貨幣同盟、藥品管制、對外貿易、單一市場去除障礙、競爭、科技研發、共同區域、環境、社會、單一市場建構規範、經濟結構重整等十九個面向²。歐盟的區域治理模式可分為三個向度：

- 1.三層分享治理層級-分為國家主導、國家/歐盟組織共同主導、國家/歐盟機構/區域/地方政府/非政府組織共同分享治理權力等三種。
- 2.網絡治理型態性質-分為水平聯繫的議題網絡、垂直互動的政策社群。
- 3.多速整合彈性程度-容許例外適用情況、選擇完全不參與某項歐盟政策、需參與但可選擇性不適用某項規範等。

² 整理自 Andersen and Eliassen(1993),Wallace and Wallace(1996),Richardson(1996),Armstrong and Bulmer(1998),Peterson and Bomberg(1999),Hix(1999),Dinan(2000),Héritier et al.(2001),黃偉峰(2003)。

歐盟的區域治理進一步就：分配性、規範性、高低層政治分野、利益團體、外部性等分析。結果顯示：

1.分配性

1.1 涉及歐盟自有財源— 共同區域/共同農業/科技研發等政策皆由歐盟主導，歐盟與國家(各級)分享治理權力；政策適用彈性幾乎為零。

1.2 國家掌控資源—社會福利/財稅政策之資源仍由各成員國控制，歐盟的影響力只能間接傳達；即便歐盟有規定，其適用彈性仍為最大的。

2.規範性

2.1 歐盟主導立法— 單一市場去除障礙/競爭/經濟暨貨幣同盟等政策涉及單一市場去除貿易障礙者，各成員國配合歐盟立法修改境內法規，或授權各利益團體自行設定規範；政策適用彈性很小。

2.2 歐盟與國家共同主導—對外貿易/共同農業/單一市場建構規範/教育等政策涉及建構單一市場的規範，歐盟只能設定最低標準，各成員國再依各自條件調整適用彈性。

2.3 國家主導— 交通/電信/能源等政策雖涉及單一市場去除貿易障礙性質者，各成員國卻處處阻撓，居於主導地位；政策網絡型態傾向穩定的政策社群。

3.高低層政治

3.1 國家主導—高層政治範疇的財稅/共同外交暨安全/經濟結構重整/出入境管制/社會等政策由成員國的中央官僚主導，政策適用彈性大。技術層次且低層政治(惟屬策略性產業，關乎國家生存)的交通/能源/電信等政策亦由成員國的中央官僚主導。

3.2 歐盟主導或各級分享—低層政治範疇的環境/科技研發/單一市場/藥品管制/競爭/共同區域/經濟暨貨幣同盟等政策由歐盟主導或被各級政府瓜分治理，政策適用彈性較小。惟常涉敏感的高層政治之教育政策仍屬此類。

4.利益團體

4.1 政策社群—財稅/共同外交暨安全/能源/電信等政策之利益團體實力堅強團結，國家主導的政策網絡型態屬之。例外者為藥品管制政策，治理權各級分享惟皆願授權於堅強團結的益團體；經濟暨貨幣同盟政策由歐盟主導，惟具高專業由各成員國參與。

4.2 議題網絡—環境/共同區域/科技研發等政策之利益團體實力薄弱對立，歐盟與國家(各級)分享的政策網絡型態屬之。

5.外部性

5.1 公共財—共同外交暨安全政策。

5.2 私有財—共同區域/科技研發/共同農業等政策。

5.3 共同資源財—環境/競爭政策。

5.4 俱樂部財-單一市場/對外貿易/歐元等政策。

歐盟的區域治理結構分為三種層次並構成三對關係：歐盟和成員國、成員國和地方政府、歐盟和地方政府；成員國無法獨享空間治理權，需和歐盟及區域/地方政府等共同決策，共用治理權和協調政策。第一對關係對歐盟的區域治理結構最具關鍵性，可劃分為四種類別：

1. 歐盟作為獨立的治理體

在關稅、對外貿易、貨幣等政策方面，成員國把治理權完全交給歐盟並接受其法規的統一管轄，歐盟對此享有完全的治理權。

2. 歐盟作為成員國的競爭體

在農業、稅收、經濟、維護基本自由等政策方面，成員國只能在歐盟法規還沒有涉及到的地方頒佈法律並實施治理權，其範圍隨歐盟的深化而縮小，歐盟與成員國對此處於一種相互競爭的關係。

3. 歐盟作為成員國的夥伴體

在競爭、科技研發、共同區域等政策方面，歐盟法規比成員國法規享有優先權，歐盟與成員國對此處於一種部份治理權上的平等共用關係。

4. 歐盟作為旁觀體

在外交、國防、稅收等政策方面，相關治理權保留在各成員國自身，歐盟只能提建議或意見，成員國對此享有完全的治理權。

成員國和地方政府彼此間具有區域的屬轄關係，具體的法律屬性因各成員國政體而異，如：法國的中央集權-上下屬轄關係明顯、德國的聯邦制-聯邦和地方政府明確分權(多數權力集中在聯邦)、比利時-中央和地方只在很少領域具屬轄關係。歐盟和地方政府的空間治理關係，相較以上兩者相對薄弱得多；在現有歐盟的法律體系中，地方政府只享有聽證權和建議權；通過歐盟的諮詢機構(地方委員會)，地方政府才得以參與歐盟的建設和發展。綜上分析可知，歐盟現有的空間治理模式並非一個靜態實體之思維，為一個正在成型(becoming)的治理體系。歐盟至少在憲政秩序、地理界限、制度平衡、決策規則、功能範圍等五個面向尚未成型，其政治權威/能力/資源/正當性等與「傳統的民族國家」相比較為脆弱，惟相較「國際組織」則為開放/有活力/完整。

肆、經驗借鏡處

大都會治理為因應區域議題，由不同機構與組織主責在地策略之決策和服務之運輸；存在價值為減低公共支出，並增加公共服務的問責與效率。區域的「善治」(good governance)取決於：組織態勢(組織合作、組織協調、網絡溝通)、執行模式(程序分明、即時回應、依法行事、依法苛責、公正廉明)、參與機制(共同意識、權力互賴、民眾參與、權責分明、多元開放)、資源運用(資源管理、資源融入、執行效益、永續發展)。歐盟的區域治理主要強調：成員國間的協調與談判、凝聚力的增強、裂變示範效應的避免。歐盟及其成員國(間)的相互依存又相互競爭的矛盾貫穿於其間，如：扶持與抑制、依存與自主、平等與協從、競爭與

協調、拋棄與逃避、責任與收益等，為歐盟區域治理過程中需克服的心理障礙，亦為能否永續治理之關鍵。

一、區域治理的雙重特性

治理的管轄範圍為超國家的、國家內部的、跨越國家界限的事務，區域的善治強調的是法治、效率、責任的公共體系，具備兩項要素：組織面向(組織精簡、合作互動、互信互賴網絡、轉化協調)、政策執行面向(督導責任、有效管理、政治合法、權責相當、創造性與回應性)。歐盟的重要特色在於多層次的區域治理系統：歐盟、成員國、地區層面，其間之關係主導著歐盟的空間生活，標示著歐盟的區域發展方向。歐盟混合著國家和超國家的特性，具有自己的財政來源且可在成員國主權讓渡的區域內頒布具有法律效力的政令和法規，對成員國具有縱向和橫向的效力。區域治理的運作是先從某些經濟部門出發，逐漸過渡到其他的經濟部門，進而上升到政治部門的全面合作，通過「溢出效應」實踐一種從低層政治到高層政治的區域發展模式。歐盟整合過程中，各成員國向歐盟讓渡主權的規模越見擴大，層次越見加深，惟核心力量仍為各成員國。歐盟還沒發展為一個完全自主的行為體，和各成員國間沒有形成完全的屬轄關係，對其區域/地方政府的政治影響相對更為薄弱。

二、區域治理的知識轉變

治理是公民利益間關係以及地方、國家和區域等各不同層次間關係在空間中的組織藝術，具有意義、兼顧各種社會複雜性並有利於對話和集體行動的遊戲規則的創造藝術。歐盟各成員國(國家層次)在區域治理結構中現仍扮演著主導性的角色，惟歐盟面臨著：知識社會來到、地區主義上升、公民社會發展等處境。知識社會的到來促使國家不再扮演核心角色，轉而為管理者，為保障知識的有效傳播、公平競爭和維護法制安全等基本的公共秩序(Pong, 1999)。歐盟的知識處境為：社會關係多元化、社會力量分散化、國家作用淡化等，各成員國(國家層次)的治理權力勢必逐漸向歐盟轉移和集中，聚合和分散成為歐盟空間治理結構中兩個相悖的方向

，知識已導引著經濟領域的生產程式及其組織形式。地區主義上升，區域/地方政府要求對歐盟的空間治理享有發言權和參與權，如：舉辦歐洲地區會議、組織院外集團、成立地區委員會等；歐盟本身內部地方行政區域聯合趨勢的加強，如：德/荷/比三國、德/法邊境交界的「歐洲地區」(交通/教育/語言培訓、生產/物流/投資等領域)；地區層次的區域治理地位提高，三層治理結構間的關係趨於平衡，增進系統運作之穩定性。公民社會發展，歐盟公民參與如：協會、聯合會、非政府組織、公民倡議組織、自助組合基金會等，形成歐盟範圍內的社會網絡/空間，歐盟的區域治理變革需納入考量，以利於區域資源的整合和優化。

三、區域治理的法律定位

治理隱含著結合整體空間網絡中各種鬆散的治理層級(含行動者)，形成一有機體系的機能性網絡，其間涉及到治理層級間內外存在的權力分配之議題。為有效解決日益複雜的空間問題及創造出空間政策環境的制度安排，藉由明確且公平的

法律規章，促使區域治理者自覺認可(服從)於空間秩序和威權。歐盟在法律上屬於哪一類型的政治組織？目前的歐盟既不是聯邦，也不應視為邦聯，更不能被稱作一個國家，因其不具有作為一個國家所需具備的最高決策權力。歐盟的定位到底是什麼？因為敏感、不確定、各有所圖，聰明的政治人物選擇迴避問題，因為他們不想製造不必要的敵人；學者專家們束手無策，因為目前歐盟的整合過程還在進行，沒人知道未來究竟如何發展，乾脆不表示意見，深怕做出錯誤的推斷；而歐洲人民卻感到焦慮，越來越想知道歐盟的未來會是如何？歐盟對於一般民眾是否利多於弊？解決此一棘手問題的最佳途徑即是一—確定歐盟的法律地位。

當初成立歐盟的本意，即建立一個「越來越緊密的，最終能成為歐洲各民族一體化」(enger werdenden Vereinigung der Völker Europas)的政治實體。歐盟或早期歐洲經濟共同體的定位為何？許多政治與國際法學者提出諸多不同定義：Ulrich Beck and Edgar Grande(2005)認為是一種新型態且屬於後帝國的帝國

(neu-artiges, post-imperiales Empire)，它立基於無國界、自由意願、共識、法治、跨國連結，及由此產生之政治剩餘價值。Christoph Schönberger

(2004)及 Ulrich Preuß(2005)根據 Carl Schmitt(1889-1994)把聯盟作為共同體的一種特殊類型看法，提出聯盟(Bund)的概念，認為無論就理論或現實層面看，邦聯或聯邦無法真正詮釋歐盟，建議歐盟可用「國家聯盟」來定位，這是為了處理歐盟的法律地位和歐盟公民的雙重國籍問題。

歐盟究竟應以條約(Vertrag)或憲法(Verfassung)來標識歐盟的法律地位？負責起草歐盟法律體制的歐盟制憲大會，給了一個充滿妥協色彩的名字「憲法條約」(Verfassungs-vertrag)。Schönberger認為如果跳脫聯邦或邦聯的概念，選擇聯盟的概念，就可以發現「聯盟中的成員國體制上密切連結，但同時保有他們在法律上個別存在的自主性」。在歐盟公民的國籍問題上：在邦聯中，國籍屬於各成員國；在聯邦國家中，公民只有一個聯邦國籍。歐盟憲法條約第一部分第十條(Art.1-10)即規範：「擁有歐盟成員國國籍者，均為歐盟之公民」。歐盟公民身分的人同時保有原國家的公民身分，意即歐洲—公民具有雙重國籍。

歐盟憲法條約第一部分第一條(Art.1-1)開宗明義規定歐盟的成立：「成員國將要實現共同目標的職權交給歐盟，歐盟負責協調各成員國的政策，及用共同處理的決策方式，執行成員國交予歐盟的職權，以達到共同之目的」。歐盟職權的行使並非由一兩個國家所把持，而是由歐盟所有成員國共同決定，歐盟成員國仍保留歐盟機構的最後決策控制權。歐盟職權若事關全體成員，則必須得到每一個成員國的同意；若事關歐盟機構的人事部分及有關事項，則必須得到特定多數的同意。只要歐盟成員國不放棄其原有之權力，歐盟的成員國就是歐盟憲法條約的主人，而不是歐盟本身。

歐盟就組織結構而言，與以往及現有的世界強權完全不同；就職權而言，只要歐盟成員國團結一致，歐盟超國家組織就不可能壟斷所有的權力，成員國擁有主權，則無須擔心會有被消解的危險。以目前歐憲條約的內容，足以阻止歐盟成為一個超級國家，成員國不可能喪失其獨立國格。因為至少有四個領域的職權仍

操之在成員國身上，而不歸屬歐盟。分別是：文化、學術和教育；社會保險及退休金制度；外交和安全政策；稅賦政策。只要歐盟仍保有聯盟的特殊性，則所有的疑慮，包括成員國會被剝奪權利及喪失自主性，都將變得毫無根據。只要成員國的國家特質依舊存在，聯盟依舊是聯盟。目前無論是聯邦、邦聯或聯盟都無法精確描述歐盟且廣為接受的定義，以致在歐盟內部引發許多爭辯、論戰及各種情緒反應。如何給歐盟一個儘可能中性、不和其它字義混淆、並可跨越不同語言障礙的法律定位，應是歐盟發展的當務之急。

四、區域治理的民主赤字

治理為一種治理層級(公、私、第三部門)均能參與其中的社會化過程，強調直接民主精神、決策資訊公開化、自由與開放地討論，非依菁英團體的偏好來決策。評估民主政治最重要的標準之一就是執政者決策之合法性，而合法性的兩個指標〈代表性〉與〈解決問題的能力/效率〉，卻有相互抵銷的效果，民主合法性的兩難在深化及廣化後的歐盟格外明顯。就代表性而言，歐盟層次的決策者有多大程度能代表歐洲人民？就決策者解決問題的能力/效率而言，歐盟層次的決策者能否有效為歐洲人民解決他們的問題？特別是跨國的公共問題，如果歐盟層次議題事事須經會員國公民之授權方能通過，那歐盟機構解決問題的能力/效率將近乎於零；若歐盟機構凡事皆以其所認知之最佳解決問題之方式處理，而不顧及代表性之問題，那歐盟機構與歐洲人民間之距離甚至嫌隙將愈擴愈大。目前各界對歐盟民主赤字問題之批判主要在於-歐盟不斷在解決問題的能力/效率上求取進步，卻以其代表性作為代價。

欲評估歐盟立法機構之代表性，可將歐盟之立法機關區分為由歐洲人民直選的「歐洲議會」，與非由歐洲人民直選的立法機構。歐洲議會雖由歐洲人民直選，但歐洲選民一向不認為他們能透過選舉左右歐盟的政策，故並不嚴肅看待歐洲議會選舉，歐洲議會選舉反而被視為選民為本國現任政府打分數的機會。另外，歐洲議會被視為許多政治人物退休後的好去處，及議會議員的濫用公帑，議員們在選民心中之形象並不良好，以致歐洲議會在選民眼中的重要性節節下降。歐洲選民對歐盟的支持與否，取決於政府在國內的政治表現，而非歐盟在歐洲層次的作為，縱使歐洲議會獲得若干權限的提昇，歐洲選民與歐洲議會間嚴重的隔閡問題並未獲得改善。其次非由歐洲人民直選的立法機構是負責提案及執行政策的歐盟執委會，部長理事會由各國民選政府指派之官員組成，因無民意基礎卻仍擁有制定束縛歐洲人民的法律，卻不受民主監督，造成如今真正在負責大部分足以影響歐洲人民生活各層面之相關決策立法的，卻是遠超乎國家之上的歐盟層次機構。而這一群歐盟執政者並不是選民能透過對其執政之觀察，並透過選舉便能換掉的，權力由國家層次上移至超國家層次，這就造成現今歐盟的管理困境-民主赤字。

區域的整合因為共同利益而相互依賴，利益的分歧而發生衝突，其間存在著共同利益和分歧利益。共同利益使區域的整合趨於緊密，分歧利益促使區域成員國試圖各行其是。為處理與平衡區域(內/間)的關係，以往常採行在制度內的對話

方式，近則採取較為鬆散、非正式、多層次及多元化協商的方式進行區域(內/間)的對話。聯合國前祕書長安南(1999)在瑞士達沃斯世界經濟論壇上提出「全球公約」(Global Compact)，宗旨是鼓勵世界上的所有大型企業，聯合國下屬組織，國際勞工組織，非政府組織，及其他一切實體超越傳統的對立，加入一個開放、公正的全球合作公約。「全球公約」強調人類的最高利益應由全人類約法三章，共同維護，所有國家都是世界共同體的成員，每個成員必須將自己的利益服從於整體利益。一個由整體世界、國家和個人組成的三極體系，在這個體系中，每一方都處於另外兩方的監督之下。國家主權就其本質正在被重新定義，這不僅是全球化效應和國際合作的結果。現在，國家被看作為人民服務的工具，而不是相反。二十一世紀面對一個嶄新的、更廣泛的國家利益的定義；它要求所有國家團結一致追求共同的目標和價值。「全球公約」依據的就是「全球治理」(Global Governance)的思想，核心內容是使世界成為一個公共空間；政治任務是保證人類的永存和發展，公共衛生，環境保護，尊重人權等問題占據政治的首要地位。

歐盟的區域治理經驗顯示：空間善治要在和平環境中保護多樣性，鼓勵民主協商，促進多元化和創造性；政府是一個政治體制的權力機關，是成員國的最高行政當局，須維持等級關係，自上而下地發號施令，並要求絕對服從，在本質上是一個強硬的權力(hard power)。區域善治不是政治實體，是一個組織和連接社會結構的系統，拒絕等級觀念，要求參與者間的平等。嘗試豐富公民的參與形式，方法之一是發展公共討論的空間，綜合論壇或對話程序，使公民與專家、議員和經營者討論，要求一個通過激勵和說服發生作用的溫和的權力(soft power)。區域善治的長遠目標是代替政府實行區域治理，用說服和妥協代替武力和對抗。所推行的調控方式使政府的地位和傳統角色發生了根本的變化：政府成為整體的一部分，一個體系的組成部分，其決策權的行使以便利和觀察社會活動為依歸。區域治理者是一個比政府更廣泛的概念，既包括嚴格意義上的政府機構，也包括那些追求各自利益的非政府組織，是一個同時建立在人際關係以及明確的制裁措施和法律之上的規範體系。

區域治理經驗另亦顯示：在歐盟區域整合的浪潮下，「國家」發生了劇烈的變化。政府自主權受到挑戰，國家主權受到越來越嚴重的分割，這些發展卻不受政府掌控，而是跨國或超國家組織(如：營利、非營利、公家、私人等)的決策或行為造成的結果。若權力由國家上移至超國家機構，在歐盟區域整合的衝擊下，將導致「跨國治理」此一結構的出現，跨國治理的結構逐漸發展出獨立自主的邏輯，而形為者會因這些邏輯和結構調整其行為與期望。歐盟層次訂定區域治理之相關法律規章，適用範圍遍及歐盟成員國，歐盟全體公民皆受此法律之保護與束縛。歐盟在上層(決策者)具備了政體的條件，以超國家的形式存在，惟與下層(公民)卻未整合為一體，產生上、下層未能適切相對應的問題。

傳統的民主政治模式已無法修補歐盟的民主赤字，原因為：歐盟(決策者)立於超國家層次，不受限於傳統的國家疆域觀念、歐盟面臨問題是超國界的，著重利益集結的代議式民主相當程度失去著力點，須仰賴審議式民主來補其不足。

歐盟應在審議式互動的原則下，透過其現存之委員會體系，來提昇決策之民主內涵。歐盟(2001)發表的「歐洲治理白皮書」中，認為：治理是影響到歐洲權力的行使，特別是從開放、參與、責任、效率與和諧的觀點出發的程序和行為，強調整個行使權力的程序。對此社會結構和政治環境的轉變，歐盟憲法草案(2004)的通過與簽署，標示著：歐盟的區域治理機制出現著新的規範。

1.知識公民社會的回應

憲法第二篇納入「歐洲保障人權和基本自由公約」，大大推動歐盟範圍內集體認同感的建設，加速泛歐範圍內公民社會的建構。憲法草案第 46 條規定：歐盟各機構應通過適當手段，給予公民和社團在聯盟的一切活動領域中表達和公開交換他們看法之機會；聯盟各機構應與社會團體、公民社會保持一種開放、透明、定期的對話。顯示著：歐盟對泛歐公民社會逐漸發展的回應，建構空間治理的政治面。

2.地區治理層級作用的提升

憲法草案第 9 條第 3 款明定：輔助原則³(Principle of Subsidiarity)的適用政府級別為「歐盟層面、成員國(中央、地區、社區)層面」，集體行動的每一項任務儘可能由最低政府級別負責，儘可能保護本地權益不被上一級機關濫用。成員國議會對歐盟機構(歐委會、歐洲議會、部長理事會等)的一切立法議案具知情權與上訴權(違反輔助原則疑義)，後者還擴展到地區委員會。顯示著：歐盟在立法層面對地區/社區政府級別的權益照顧，提升其在歐盟空間多層次治理中之作用。

近來全球都市之理念逐漸轉變朝向全球都市區域(global city-region)發展，倡導「區域功能整合」在經濟發展過程中的重要地位。而隨著空間規劃典範的轉移，跨行政區域空間定位與協調規劃漸漸成為規劃者需要解決的課題。台灣地區五大都會區與整個區域空間範圍(間)的資源共享、分工合作、共存共榮之合作理念，將成為面臨全球化都會區域競爭力之重要關鍵；如何建立一個多極權力體系，又不使多樣性導致混亂無序是空間治理的困境。區域治理體系若能由一個朝氣蓬勃的統一性所牽引，多元性和協同治理就會並行不悖，歐盟就是用統一性帶動區域特殊性的成功範例，成功因素：確定最高共同利益(和平，貿易，經濟增長，團結互助和社會公正)、制定一系列具憲法效力的基本公約(保證成員國享有平等的權利和義務)、確保公民自由發展的遊戲規則(人權，財富、服務、資本和人員的自由流動)、保障人權和競爭條件平等的獨立監督機制(如：歐洲人權法院，歐洲委員會)、多種上訴途徑(如：歐洲人權法院、歐共體法院)、政治非意識形態化(共同市場的管理只按照技術標準，保證企業和公民的自由與平等發展)等。

³輔助原則為「在那些超出聯盟專屬權限範圍的領域，聯盟只有當出現以下情況時才採取行動：各成員國不能令人滿意地通過其中央政府或通過其地區或地方政府實現擬議行動的目標、考慮到擬議行動的規模和效果只有聯盟才能夠更好地實現擬議行動的目標。相關聯的原則有：授予原則(conferral)(聯盟在本憲法中各成員國所授予的權限範圍內為實現本憲法所確定的目標而採取行動，本憲法中沒有授予聯盟的權限屬於各成員國)、均衡原則(聯盟行動的內容和形式不得超過為實現本憲法目標所必需的範圍)。

惟歐盟仍面對著：成員國在面積/人口/資源/經濟實力等的不平等、建立於理性的力量可以化衝突為分歧、極端分離主義分子不尊重成員國的領土完整、放棄將對抗爭作為解決爭端的有效手段等。

伍、結論

歐盟的區域治理為一個超越或廢除地緣政治的嘗試，透過共同市場的建立，消除歐盟成員國間的戰爭隱患，實現永久和平的目標；不同的治理層次遵守同樣的遊戲規則，力量消長和競爭結果導致多贏。在區域治理過程中，歐盟要求成員國在聯盟的框架內共同分享主權，與社會菁英和一般民眾的認知發生嚴重分歧：歐盟的區域整合最終會成為一個超越各成員國的歐洲合眾國？或保持目前主權獨立國家聯盟的治理機制？台灣地區面臨大都會區域整合，區域研究者如何借鏡歐盟區域治理之成功經驗，在大都會政府間多重行政與政治單元、甚至跨越不同區域界線的整合區域下，建立起有效的空間政策協調機制，將區域內多元的利害關係者以共同合作的政策整合在一套協調機制內，為急需共同關注的議題。本文限於時程與研究資源無法深入個案進行分析，但台灣大都會治理現況及歐盟治理經驗，仍對台灣大都會區域治理過程內化的潛在危機，提供一個鮮明的觀察與省思機會。永續發展及跨域治理的實踐不能侷限在指標系統或硬體建設的呈現，而在於如何鞏固跨區域協調與規劃的實質權力，以避免淪為各大都會間追求經濟發展或政治資源的附屬品。本文提出的問題僅是冰山一角，台灣的區域發展追求「共榮共治的合作」而非「貌合神離的競爭」；大都會區域善治才有進展的可能，且可行的策略才有落實的未來。

參考文獻

- 莊翰華 (1999) 台灣地區縣市土地使用課題之探討, 台灣土地金融季刊, 142:59-79。
- 莊翰華 (2000) 台灣地區縣市土地使用策略之探討, 台灣土地金融季刊, 143:99-116。
- 黃瑞琪 (2002) 台中縣市合併升格直轄市組織設計之研究-人力資源管理理論之應用, 私立東海大學政治學系碩士論文。
- 黃偉峰(2003) 剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系, 歐美研究, 第 33 期第 2 卷, 頁 291-344。
- 經建會(2008) 都市及區域發展統計彙編, 經建會。
- Andersen, Svein S., & Eliassen, Kjell A.(Eds.)(1993), Making Policy in Europe: The europeification of nation policy-making. London: SAGE Publications.
- Armstrong, K., & Bulmer, S.(1998), The governance of the single European market. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Beck, U., & Grande E.(2005),“Empire Europa: Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund”. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 52,4:397-420.
- Kohler-Koch, B. & Eising, R.(Eds.)(1999), The transformation of governance in the European Union. London: Routledge.
- Falkner, G.(2000),“Policy networks in a multi-level system: Convergence towards moderate diversity?”. West European Politics 23(4):94-120.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M., & Douillet, Anne-Cécile(2001), Differential Europe: The European Union impact on national policymaking. Lanhan, Boulder, New York and Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hix, S.(1999), The political system of the European Union. London: Macmillan Press Ltd.
- Hodson, D., & Maher, I.(2001),“The open method as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination”. Journal of Common Market Studies 39(4):719-746.
- Laffan,B.(1998),“The European Union: A distinctive model of internationalization”. Journal of European Public Policy 5(2):235-253.
- Majone, G.(1996), Regulating Europe. London: Routledge.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K.(1996),“European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance”. Journal of Common Market Studies 34(3):341-378.
- Peterson, J., & Bomberg, E.(1999), Decision making in the European Union. New York: St.Martin’s Press.
- Pong, A.(1999), In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Dilemma Verlag. München.
- Richardson, J.(Ed.)(1996), European Union: Power and policy-making. London and New York: Routledge.
- Rhodes,R.A.W.(1996),“The new governance: Governing without government”. Political Studies 44(5):652-667.
- Rosenau, J.N., & Czempiel, E-O.(1992), Governance without government : Order and change in world politics. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Wallace, H., & Wallace, W.(Ed.)(1996), Policy-making in the European Union. Wxford: Oxford University Press.

2011 第四屆城市學研究學術研討會論文

Waarden, F. Van.(1992),“Dimensions and types of policy networks”. European Journal of Political Research
21:29-52.

Metropolregion Governance Strategy: Experience on European Union

Han-Hwa Juang

Abstract

The article analyzed the difference of regional governance between new-Metropolregion and old- County (positioning, planning presents, administrative organization, planning process, development presents etc.), reviewing and summarizing the EU-experience related to Metropolregion good-governance. Through the re-examination process and results, a new paradigm of evolving New-Metropolregion was practiced in regional governance field.

Keywords: Metropolregion, regional governance, European Union.

Han-Hwa Juang is professor at Department of Geography, National Changhua University of Education, Changhua, Taiwan. <hhjuang@cc.ncue.edu.tw>

〔著作權屬作者所有，任何轉載、轉印及公開傳輸等行爲，需經作者同意，侵犯必究〕