

都會治理的問題與策略性方案之研究： 以北臺區域合作為例

張力亞*

摘 要

伴隨著都市化與郊區化的相互激盪而產生的都會區，已將原本以個別行政區域為單位的公共服務提供模式進行解構，過往單一政府提供公共服務模式，已不能有效解決或滿足民眾的需求，取而代之的乃是對於都會治理、跨域治理的合作模式期待。企盼一方面藉以提升整體區域的競爭力，另一方面，又可滿足個別地方政府的合作需求，藉以共同解決彼此所遭遇且需共同承擔的棘手問題。

然而，對於臺灣而言，近年來在都會治理的發展與實踐上仍有許多瓶頸需要突破。在此本文遂以北臺區域合作為案例，進行問題檢視與策略性政策方案建構。在實踐上，北臺區域合作經常遭遇到法制、政治環境、規劃執行等面向的困境，就此，本文建議在北臺區域合作上，除了應先從法制面針對現行地方制度法及相關府際專法進行修正與草擬外，也應強化法律層面上的誘因機制提供；其次，在公務體系中需落實都會治理課程教育的深化；第三，則是進行相關非營利組織的倡議與培力，喚起相關非營利組織對於都會議題的重視與參與；第四，乃是針對相關都會議題的綜合性診斷，依據計畫類型，發展多元治理模式；最終，強化夥伴關係的委外模式建構。綜上，企盼透過上述的策略性方案建構，能有助於北臺區域合作的善治發展，並且活化臺灣都會治理的操作模式。

關鍵字：都會治理、跨域治理、北臺區域合作、大臺北都會區、策略方案

* 國立暨南大學公共行政與政策學系博士班學生，E-mail：s3106518@ncnu.edu.tw。

壹、前言

臺灣歷經過去半世紀的發展，從人口移動的脈絡來看，伴隨著光復後工業化與都市化的發展，導致人口不斷的往都市移動，逐漸形成臺北、高雄、臺中、基隆、臺南、桃園、新竹、嘉義等大都市。但是，由於都市化快速擴張發展的結果，大都市中心區逐漸產生生活環境惡化、交通擁擠、活動空間減少、教育人口增加、生活品質下降、治安嚴重惡化等問題；在此同時大都市周圍的次級都市與衛星城鎮，因基礎公共設施陸續完成，捷運及公路網密集、通勤時間縮短，從而使得中心城市人口逐漸往周圍城市移動，例如在 1990 年代之後，臺灣一些大都市如臺北市、高雄市的人口增加乃出現負成長（郭大玄，2005：120-122）。在這樣的發展趨勢下，中心都市及其鄰近縣市遂建構出都會生活圈形態的都會區，截至目前有臺北、臺中、高雄都會區、及桃園—中壢、新竹、臺南次都會區（郭大玄，2005：281）。然而，隨著都會區的形成，在人口群聚、生活圈的擴散、以及資源分配等自然、社會、制度面向上遂逐漸的浮現些許問題。

就公共服務提供而言，當中心都市範圍擴張至周遭衛星城鎮並形成一個共同生活圈時，將導致發生許多橫跨數個行政區的公共服務提供與公共問題（李長晏，2006），相關的政府部門要如何適切回應廣泛都會區居民的要求，從治理概念切入，遂有學者提出網絡治理、夥伴關係、跨域合作、多層次治理等概念（江岷欽等，2003；Agranoff & McGuire, 2003；Feiock, 2004：3-4；史美強，2005；林水波、李長晏，2005；劉坤億，2006；李長晏，2007），希望促使地方政府與其它社群建構出跨域式的策略夥伴（strategic partnering）合作關係（Filkin et al., 2001），型塑出都會治理，共同處理且回應相關的都會區公共議題。但是，在目前臺灣在實務上追求都會治理的過程中，卻面臨著許多阻礙，總的來看包含：1、縣市區域發展差距擴大；2、地方體制僵化不利提升地方與區域在全球的競爭力；3、地方自治規模不足以有效整合與運用資源；4、轄區管轄權的本位主義引發衝突；5、地方首長政黨屬性不同導致合作意願降低，甚至引發衝突；6、稅源與財政負擔分割所引起的衝突；7、法規不明且各行其是；8、都市規劃缺乏協調；9、鄰避現象導致居民不易溝通；10、區域協調平臺功效未能彰顯（陳立剛、李長晏，2003：6-7；林水波、李長晏，2005：44-47；劉坤億，2006）等。這些都造成我國在發展都會治理上的限制，實乃需要進行變革、創新與突破。

在臺灣都會區中，係以臺北都會系統擴充程度最大，且其實質待處理之課題也最為殷切。從區域範圍的自然、人文風情來看，臺北都會區域範圍內之基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣等四個縣市因地理環境、自然資源、風俗民情及產業活動等皆有類似之處，且由於近年來政府推動各項經濟及交通建設陸續完工，已將都會內之縣市距離大幅拉近，而逐漸形成生活共同體（彭光輝，2006：3-1）。然

而，隨著地方制度的變遷，臺北都會區的治理模式，亦從過往「省市建設協調會報」過渡至採行「中央直接主導，相關縣市配合」的大臺北都會區建設協調會報模式，近年來更在臺北市政府的主導下，透過分享各自優勢，提升大家共同競爭力的原則，積極結合鄰近縣市架構出北臺區域合作模式，企盼透過行政團隊整合，以縣市特色與優勢主導某項合作議題¹之策略進行跨區域合作。

然而這樣的模式，在實際運作上可能遭遇哪些課題，以及未來可以變革創新的策略，無疑是需要進行再討論的。就此，本文首先欲針對臺灣當前都會治理形成的緣由與困境進行討論；其次，從歷史的觀點，分析北臺區域合作的歷史脈絡、現況及其所遭遇的問題；最後，針對前述北臺區域合作發展困境，透過多元的都會治理模式進行策略性解決方案之討論，冀望可提出些許觀點以供參考。

貳、析論都會治理興起之原因

隨著不斷的都市化與郊區化結果，使得鄰近的都市與城鎮彼此交織出唇齒相依的都會生活圈，但隨之而來的公共服務提供與問題解決卻變得更具複雜性，此複雜性已非單一地方政府所能承擔解決，於是從理性的思維出發，地方政府彼此之間乃需尋求合作與結盟，才能有效回應廣泛的都會生活圈居民的期待以及適切解決共同面臨的公共問題。從理論切入，傳統改革主義、公共選擇、及新區域主義（new regionalism）乃主張都會治理（metropolitan governance）、區域治理（regional governance）與合作（collaboration）的需要性（Hamilton, 1999；Miller, 2002；Sullivan & Skelcher, 2002:1）。然而，從實存面向來看，則應從當前社經環境公民所需要的政府能力、治理以及他們的期待等「需求」面向進行討論，另外亦需從現行單一地方政府自我所能提供的能力、資源等限制之「供給」面向進行省思，此將有助於釐清都會治理興起之因素。

一、都會治理需求面分析

需求面必須思考的是環境系絡的變遷。首先，受到資訊科技發展、全球化的影響，無疆界的概念（林錫銓，2005）遂逐漸成爲主流意識；其次，隨著教育普及化與政治民主治理的影響，公民對於關懷及參與公共事務的態度、行動也較過去更爲積極與主動，這些因素都致使政府政策執行環境的改變，進而需進行職能

¹ 「北臺 8 縣市簽署區域合作宣言啓動新願景(1183)」，

http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=463629cd:6ca2（檢索日期：2008/7/17）

變革。就此，本文將從「公民意識的覺醒」、「跨域問題的浮現」、以及「全球競爭力的考量」等三面向進行說明：

（一）公民意識的覺醒

在美國的公民治理發展經驗中，普遍意識積極自我參與及共同合作的重要性。例如根據公共集體行動（Institutional collective action, ICA）的實際執行模式可以清楚發現，公民透過共同目標（common goal）、共同利益（common interest）、共同資源（common-pool resource）的分享，進行多元連結，此將能促進方案的成功執行（Feiock, 2004:6-7）。然而，公民之間要如何形塑有效的集體行動與民主原則呢？Box（1998:77-78）認為可以透過自我治理（self-governance）的參與模式進行行動，並於關鍵時刻（key times）進行合作、發展「合作治理」（collaborative governance）機制；另一方面，由於現代社會強調的是民主可親近性，意即重視公民、專家與政府官員之間的民主模式領導與互動（冷則剛，2003：14），並且共同參與政府組織內外部的公共政策規劃、決策與執行（Fischer, 2000:40）。申言之，公民意識的抬頭不僅促進公民自我對於公共事務參與變得更具積極性，也同時讓其體會到合作的意義。這樣的發展，對於政府將產生：1、分擔政府職責；2、勢必迫使各級政府更積極且有效的回應其需求等兩種效益。

（二）跨域問題的浮現

傳統政府視野經常侷限於自我管轄範圍，因而忽略許多政策問題是具跨域性特質。因而在解決上往往只能治標而不能治本，不僅造成資源浪費，也致使政府失靈。但隨著治理、跨域思維的普遍化，地方首長在面對相關跨域問題或是棘手問題（wicked problem）時，遂逐漸轉向思考跨域合作的模式。例如：要如何有效處理汽機車所排放的廢氣環境污染問題？在策略上，一部份需要中央政府制訂相關法令加以規範，另一部份，地方政府也應當擁有充分的公權力行使（李長晏，2007：18），甚至政府部門之間要進行合作建設便捷性的大眾運輸系統，鼓勵鄰里、社區居民多走路、多搭乘大眾運輸系統，或是進行跨國性的學習與推行，如此才能從根本之處解決廢氣環境污染問題。其他如河川、海洋及海岸、空氣、環境保護、垃圾處理、社區安全、青少年問題、都市更新、社會排擠、醫療衛生等（Richards et al,1999；林錫銓，2005：28-29；徐吉志、周蕙蘋，2006：7-8），亦是需加以全盤式進行檢視。然而，隨著這些議題的浮現與受到重視，各地方政府勢必要以合作（collaboration）作為核心策略進行行動（Agranoff & McGuire, 2003:1），整合相關資源有效使用，否則將徒勞無功。

（三）全球競爭力考量

在變化萬端的全球化時代中，城市亦逐漸從第二線走向第一線（冷則剛，2003：1）。但是，從理性途徑的全球經濟競爭力來看，各國主要城市都面臨到彼此競爭壓力，然而，單一城市不論是在整體人力、自然資源都有其侷限性，腹地亦不夠寬廣，亦即不具競爭優勢，就此乃需要積極架構出一套新的都會治理制度，藉以應對全球經濟的挑戰（Jouve & Christian, 2003:187-188）。再者，各個城市也應從「全球商品鏈」、「越界生產網絡」、「後進者」等面向進行省思，透過創新體系瞭解自我優勢與定位，進而積極塑造具競爭力的都會區域結盟，此將有助於個別城市與全球化進行接軌。但是，在這樣的過程中，亦需重視整體都會區域的片斷化連結（夏鑄九、劉昭吟，2003：45-48），意即需要採用文化融合與價值創新，藉以凝聚出彼此的共識，此作為將有助於整體競爭力之提升。

二、都會治理供給面分析

接續檢視的是當前地方政府在公共服務上「供給面」所面臨的問題，藉以說明地方政府為何總是被批評為「回應性不足」之課題。以下將透過「行政區劃不合理」、「建設區位不當且資源分配不公」、「地方財政問題」、「法令規範誘因不足」、「地方政府本位主義」（夏鑄九、成露茜，1999；陳立剛、李長晏，2003；紀俊臣，2006：24-25）等制度與資源分配面向進行討論。

（一）行政區劃不合理

從 1950 年 9 月進行全盤性行政區域調整後，迄今未再做大幅的行政重劃與修正作業，此部分與都市計畫、區域計畫固定每 25 年為一期的通盤檢討計畫概念有所落差，並造成城鄉不均衡發展與府際合作的衝突（江大樹，2006a）。畢竟，將近半世紀的發展，整體社經條件亦已有所變革，為符合當前的現況乃必須進行適切的通盤檢討，進而提出適切的國土行政區域重新再規劃，以利整體國家發展。但是，必須承認的是作為一項國家重要公共政策議題，行政區域的劃分或調整，必然有其複雜政經意涵，其包含政府層級調整的控制幅度、政策推動者對相關利益的追求等問題（江大樹，2006a），因此必須謹慎應對。

（二）建設區位不當與資源分配不公

從 1950 年 10 月開始迄今業已經過半世紀，臺灣的區域經濟發展已將既有的資源生態完全顛覆，不僅形成重北輕南、重西部輕東部的問題，也產生一縣市一垃圾場的怪情形，這些都顯示出臺灣過去在許多建設上的分佈不當之問題；另外，除了建設不當外，亦有諸多資源分配不公平之問題。最明顯的即為臺北縣市之差異。臺北縣的人口業已增加將近七倍之多（548,426 人；3,770,631 人），但

是整體的財政補助相較於臺北市而言，則是相對的稀少（2003 年臺北市²：1,100,000,000 元；臺北縣：244,961,841 元），其他公共設施服務水準亦遠低於一水之隔的臺北市，致使臺北縣民長久以來有著「二等公民」的感受，此也為臺北縣一直都欲積極爭取升格為直轄市之主因。綜上課題都在在顯示出臺灣過去因缺乏跨區域合作，致使相關公共設施建設配置不當以及整體資源分配不公的問題層出不窮，要如何尋求突破，勢必有需仰賴都會治理的模式建構，進而讓資源作最有效的運用。

（三）地方財政問題

由於當前財政收支劃分之設計，使地方自主財源備受限制，再加上社會日新月異，對公共服務及建設之需求逐漸增加，地方政府在無法開源，更無力節流的情況下，形成地方歲出與歲入的不平衡，更造成地方財政匱乏之現象（蘇彩足，2002）。要之，我國目前地方財政狀況可說是既「患寡」又患「不均」。雖然於1993年已通過「地方稅法通則」，但受限於選票壓力、地方政府自身能力、整體稅制等影響（張其祿，2006），要透過稅收進行增加收入似乎比登天還難。在這樣的困境下，各地方政府如果要能強化其基礎建設，勢必可以嘗試採用跨域合作或都會治理的概念與鄰近縣市進行合作，促使基礎建設的延伸、資源的分享，或多或少將有助於財政窘境的突破（陳立剛、李長晏，2003：6）。但在這些合作模式中，則必須注意彼此間的經費分擔與課責問題。

（四）法令規範誘因不足

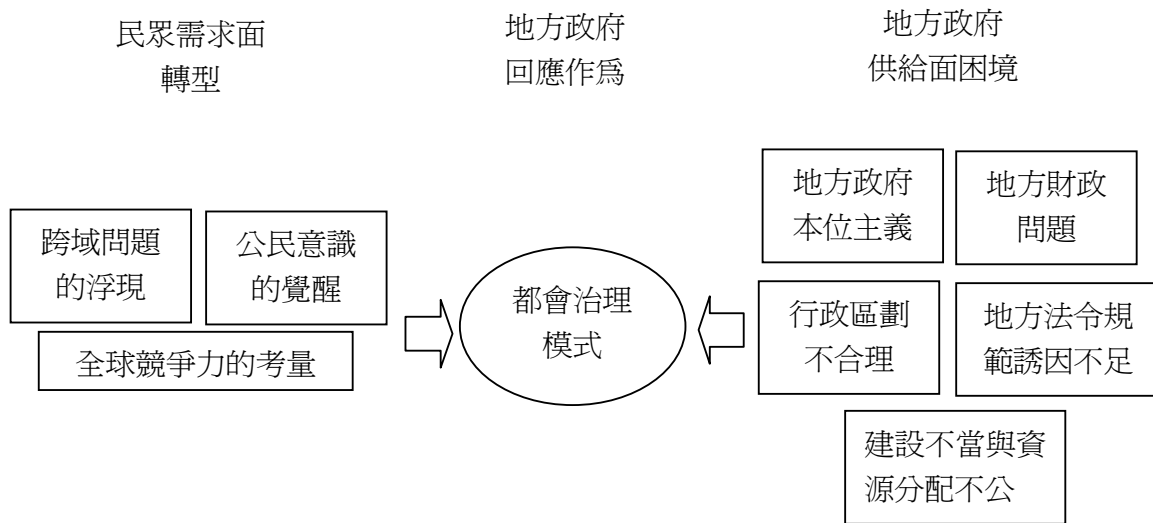
臺灣目前之所以跨區域合作事務仍不夠普遍的原因，有一部分乃出自於法令規範不夠完備。在法規上僅有地方制度法§21、§24 條簡略提及；行政程序法§19 第 1 款和§135 的條文內容也具類似概念。在這當中欠缺區域合作的成功案例可以作參考，以及相關激勵誘因（林水波、李長晏，2005：28-30）。雖然，2006 年內政部所提的地方制度法修正草案，將增訂地方自治團體進行區域合作之規範，修正條文§83 之 1 至§83 之 7。其內容增訂直轄市、縣（市）為共同處理跨區域自治事務或促進區域資源之利用，相互間得訂定行政契約、設立行政法人、或以其他方式合作，以及相關合作之規範及爭議之處理等規定（內政部，2006：3）。此新修正內容雖已較過去更具多元可行性，但關於誘因提供部分亦需更為積極的處理、設定，才能使整體內容較為完備。

（五）地方政府本位主義

² 普通統籌分配稅款短徵彌補設算 <http://www.nta.gov.tw/business/business4.asp>

雖然關於都會區的整體建設與縣市應彼此合作的共識以及認知並不缺乏，惟一旦涉及地方政府的控制權與地方利益無法達到平衡時，合作的計畫便無法執行（彭光輝，2006：3-2）。各地方政府往往因為土地管轄權因素，以個別行政區域為施政轄區，在業務推動上常受限於轄區割裂。以臺北縣市、桃園縣、基隆市為例，其生活機能上實為一體，不論是工作、居住、遊憩等互動十分緊密。但由於行政區域劃分，促使地方行政首長經常各自為政（陳立剛、李長晏，2003：6），缺乏跨域合作、都會治理的思維，進而造成整體都會區域內地方政府間聯合發展的限制。簡言之，縣市整體發展在受到行政區劃割裂後，最直接而明顯的就是造成跨行政區的環境保護、汙染防治、水源區開發、交通運輸與土地規劃開發等實質建設推動的困難，阻礙了地方整體健全發展（周志龍，2002：263）。

圖 1：都會治理形成因素圖像



資料來源：本文繪製。

綜上所述，從圖 1 可發現，地方政府當前面臨兩種困境，一方面為大環境的需求面轉變；另一方面，則是臺灣地方政府在當前運作體制下所面臨的一些困境，導致無法有效回應，致使政府運作出現空洞化（hollowing out）的情形產生（Sullivan & Skelcher, 2002:18）。面臨這些供需不平衡的狀態，地方政府實乃須進行積極性的變革，在此建議可以透過治理（governance）與空間領域（territory）（夏鑄九、成露茜，1999：59）的思維進行思索，活化其活動空間與擴展其活動能量，建構出適切的都會治理的合作模式，一方面藉以形塑具願景分享的形態，共同促使有限資源極大化，並在相關的政策與服務傳送領域中

極大化其影響力，進而滿足多元複雜需求、解決共同面臨的衝突問題（Sullivan & Skelcher, 2002:77），另一方面，則是擴展個別地方政府的治理能力。誠如《無重量世界》一書中預言，知識經濟的競爭新規則：「在無重量的世界裡，城市將重新奪回一世紀前，它所享有的重要性與經濟統治地位」（李雪莉，2005：97-98）。在這樣的趨勢上，地方政府必須積極轉型變革，善用跨域合作機制，才能擴展其活動能量，有效回應公民需求與全球城市競爭態勢。

參、北臺區域合作的發展歷程、現狀與問題

臺北都會區從發展層面來看具備幾項重要優勢：一、政治行政中心，中央政府所在地的優勢；二、金融資本豐富，國際快遞量高的優勢；三、生產性服務業成長趨勢漸增的優勢；四、運輸與資訊網路發達的優勢；五、大量人口聚集，人才儲量豐富的優勢；以及六、具備全球會計、廣告、銀行與法律服務中心的潛力（郭大玄，2005：281；孫同文，2005：72）。然而，在臺北都會區內的各地方政府要如何適切分工合作，且形塑出創能型治理的夥伴關係，無疑是維繫上述優勢的重要課題。以下將針對北臺區域合作的發展歷程與現況、以及目前面臨的問題進行說明。

一、發展歷程與現況

在北臺區域合作的發展歷程，最初源自於早期三級地方政府時期中的「一省二市」地方政府體制。在此時期有關臺北都會區跨域議題，在體制上是採用：（一）「省市建設協調會報」模式，例如臺北市為翡翠水庫的用水而與臺北縣進行協調。再者，由於臺北市擴散發展，致使周邊交通運輸需求大增，因而要興建捷運，於是臺北市也透過省市建設協調會報的平臺而與臺北縣進行合作；（二）其次，承此合作模式，陸續以原有北北合作模式，擴及到「臺北市、臺北縣（基隆市、桃園縣、宜蘭縣）建設協調會談」之雙邊合作（江大樹等，1998：132-137；林水波、李長晏，2005：27-28）；（三）再者，除了上述省市建設協調會報及跨縣市建設協調會談外，亦有類似於1996年3月成立的「臺灣省、臺北市聯營公車路線審議委員會」（江大樹等，1998），以及由臺北縣市籌組「縣市合作共同解決問題幕僚會議」共同成立「淡水河兩岸整治計畫市縣聯合工作小組」³的模式；（四）最後，臺北縣市為解決用水問題，遂於1984年成立水源特定區域管理委員會，使臺北縣市民共同享用水權，此乃共同為特定議題成立管理委員會之模式。綜上，此時期大臺北都會區的各项跨縣市業務之合作，大致採行「中央直接主導，相關縣市配合」的大臺北都會區建設協調會報模式；另外，亦有少數的共同成立委員會或管理局之操作模式，但是此時期的的大臺北都會合作，主要仍聚焦於「北

³ 「北臺大事紀」，http://www.ntdc.org.tw/01_4_p1.htm（檢索日期：2008/5/25）

北」的縣市合作範疇。

值得注意的，由於臺灣省政府於 1998 年虛級化後以及 1999 年實施「地方制度法」之後，過往「省市建設協調會報」等機制，無不面臨中斷，但是根據內政部(2001)統計，在精省後以臺北市為核心的相關北臺跨域合作案包含下列幾項：「臺北商港離岸物流倉儲區填海造地工程」、「鄰近縣市政府同意開放臺北市餘土資源進入處理」、「淡水河系污水下水道系統營運管理委員會」、「各機關處理臺北都會區大眾捷運系統禁限建範圍內列管案件作業要點」、「與臺北縣政府地政局合作辦理跨縣市核發登記謄本」、「為改善東湖及汐止地區交通關建高速公路東湖段南側便道」、「為改善南港地區與汐止橫科地區聯外交通推動大坑溪高架道路及其東側關建平面道路之交通設施」、「為謀改善中、永和地區與臺北市間跨河橋樑於尖峰時段嚴重阻塞問題，同時縮小臺北縣市都市發展上的落差與限制」、「北部縣市研討協調會報」、「臺北醫療區域緊急醫療網係涵蓋臺北市、縣緊急救護資源」、「臺北市與基隆市垃圾處理緊急互助協議」、「臺北政府環境保護局與臺北縣深坑鄉公所合作焚化處理垃圾及借道垃圾車通行協議」等 12 項。從而觀之，在精省過後的期間以臺北市為核心的跨域合作問題，不降反增，甚至由「北北」為基礎的合作範疇擴展至「北北基」的都會區合作平臺建構。在這樣的發展趨勢下，身為直轄市的臺北市，勢必肩負更多主動性，如此才能持續延伸大臺北都會區的整體發展，藉以解決相關的共同跨域問題。

在省虛級化與頒佈「地方制度法」後，重新行政區劃前，礙於北臺區域各縣市之間依賴程度的增加，且越來越多的政策問題，需仰賴更多元的跨域政府共同解決，於是臺北市都市發展局遂於 2000 年、2001 年、2002 年陸續委託中華民國都市計畫學會辦理「臺北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃研究」、天開規劃設計顧問有限公司辦理「臺北都會區縣市合作重要都市發展課題解決方案之規劃案」、臺大城鄉所辦理「修訂臺北市綜合發展計畫-全球化趨勢下臺北市空間發展策略與目標研訂案」，提出以城市－區域形態連結上全球網絡，形成目前所謂的「北臺都會區域」，以評估、規劃北臺區域合作的相關機制、議題擬定。並以 2003 年臺北市政府與基隆市政府共同推動的「北基垃圾處理合作案」為基礎⁴，於同年以臺北市為核心，會同基隆市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣共同辦理「北臺區域合作備忘錄」簽署（臺北市政府，2006），嗣後開始積極辦理北臺區域內縣市都市發展「跨域合作計畫」，並於同年二月至六月進行縣市規劃單位互訪，建立後續發展合作關係。

接續，2005 年 3 月 25 日針對北臺七縣市休閒遊憩部門交流，於桃園縣政府正式簽署「共同提案意願書」，向中央爭取相關預算支持，並於後續依「北臺七

⁴ 「北臺大事紀」，http://www.ntdc.org.tw/01_4_p1.htm（檢索日期：2008/5/25）

縣市休閒主題地區遊憩資源之城鄉風貌計畫」及「七縣市共同提案意願書」內容，向內政部營建署都市計畫組進行說明，並於 6 月辦理「北臺區域整合高峰論壇」，邀請七縣市首長針對各項合作的議題與空間、進行對談，最終於同年 8 月 11 日正式向中央主管機關（營建署）提出「北臺七縣市跨域休閒主題地區城鎮地貌改造整合計畫」申請經費並獲得經費補助，為具體合作跨出歷史性的一步。後續，為求更制度化的永續運作，遂於 2005 年 11 月 7 日北臺各縣市首長共同簽署「北臺區域發展推動委員會」之組織章程，並舉辦兩場「北臺區域合作發展論壇」，廣邀專家學者與關心區域整合之人士，共同討論未來如何共啟新局⁵，並於 11 月 21 日成立「北臺區域發展推動委員會」，以作為後續重大議題決策的平臺。爾後，2006 年 1 月 13 日在臺北市力邀下苗栗縣加入，共同發表「北臺區域合作宣言」，就此大致底定以 8 縣市為合作基礎的北臺區域合作平臺建構完成。在 2006 年 6 月 26 日「北臺區域合作推動委員會」於新竹縣召開第一次會議，確立合作行動方案內容（臺北市府，2006）。嗣後，依據決議內容開始共同擬定多項的合作計畫，並依計畫類型屬性，分別由不同縣市進行主要負責與責任分擔，藉以架構出都會跨域政府間共同治理的合作模式。

在北臺區域合作的新興議題上有：休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境保育、區域防災與治安、區域醫療、縣市合作方式、推動機制以及文化教育、健康福祉、原住民、客家族群與新移民等（李永展等，2005）。在相關議題的推動上，遂委由不同的縣市政府進行負責，相關分工如下表 1 所示：

表 1：北臺區域合作議題分工

主要議題	負責縣市	2006 年 11 月執行成果
休閒遊憩	基隆市 都市發展局	1、整體規劃北臺區域休閒遊憩系統網絡 2、建立旅遊資訊連結平臺 3、建立跨縣市聯合航線審議機制平臺 4、整合腳踏車到系統；5、整合各縣市登山步道系統 6、發展國際、國內套裝旅遊路線
交通運輸	桃園縣研究 發展室	1、建立無間隙公共運輸；2、整合交通管理資源 3、提升物流管理體系；4、孕育知識傳承平臺
產業發展	臺北縣住宅 及城鄉發展 局	1、北臺聯合招商；2、建置「北臺地方產業交流平臺」 3、建置「北臺商圈人才培育交流平臺」 4、建置「北臺科技產業交流平臺」
環境保育	苗栗縣 計畫室	1、公共工程營建剩餘土石方交換再利用 2、北臺縣市聯合水土保育教育宣導及工程觀摩 3、加強貨卡車污染稽查取締計畫

⁵ 「北臺大事紀」，http://www.ntdc.org.tw/01_4_p1.htm（檢索日期：2008/5/25）

		4、污水下水道建設與水污染改善措施經驗交流
防災治安	宜蘭縣 計畫室	1、聯合攔截圍捕計畫 2、提升並維護北臺八縣市災害應變中心指揮派遣及資訊系統功能及建置防災與救災資源資料庫 3、治安要點監錄系統資源共享計畫
文化教育	新竹市 都市發展局	1、節慶活動聯合行銷暨資訊互通 2、北臺八縣市地方文化館聯合論壇 3、北臺八縣市藝術家聯展 4、古蹟巡禮觀摩暨業務執行交流研討會 5、數位學習教材資源調查彙整 6、數位學習教材入口網頁製作 7、運用教育部教材資源網站分享開發教材 8、完成各縣市教師進修系統作業流程與認證作業
健康福祉	臺北市 都市發展局	1、身心障礙者及老人臨時暨短期照顧服務 2、福利高風險家戶資訊系統交流；3、社區交流 4、經驗交流--(1)落實兒童少年保護、家暴及性侵害事 報及防治工作實施方案(2)執行大溫暖「弱勢家庭 脫困計畫困境研商」 5、北臺區域跨縣市緊急醫療支援救護機制
原住民、 客家族群 與新移民	新竹縣 計畫室	1、增進北臺區域新移民文化之交流與融合 2、「客家文化產業設計發展中心設立及推展」計畫 3、辦理 2006 年世界客屬懇親大會相關事宜 4、客家語言文化合作保存發展計畫—北臺灣幼兒客語 教學觀摩/競賽活動 5、客家文化、事務人才培訓計畫 6、2007 年北臺客家文化節 7、「桃園客家」雙月刊資源共享計畫 8、行銷北臺八縣市原住民文化觀光景點 9、北區原住民農特產品暨生態套裝旅遊聯合行銷計畫 10、強化客家語言教育計畫 11、客家文化交流與信仰宣揚計畫 12、北臺八縣市客家策略聯盟 13、客家語言文化保存資源共享

資料來源：北臺區域發展推動委員會，2006。

從而觀之，北臺區域合作並無因為省虛級化而半途終止，相反的，在臺北市的積極推展下，遂以原本的「北北縣市合作」作為常態性的合作基礎，逐步邁向以功能（議題）導向合作的「北北基」都會區合作實踐，最終達成「北臺八縣市」

的都會區合作整合平臺建構，冀望藉以分層治理的模式，從小到大規劃區域總體構想、願景，以提升區域競爭力，並且促使區域特色共同行銷，進而帶動個別城市競爭力向上提升。

二、北臺區域合作的問題

在北臺區域合作部分，未來仍有些許課題亟待突破：例如多元參與管道形塑與交流、中央政府的跨域平臺建構以及法制化等議題（臺北市政府，2006），本文接續將從法制面、政治環境面、規劃執行面，檢視北臺區域合作在運作上會遭遇到的困境。

（一）法制限制面

此部分是針對地方政府間合作機制與運作過程中，各種有關法制規範的問題進行討論。現行有關地方政府間合作關係所涉及的主要法律依據，包括地方制度法（§21、§24、§77 條第 2 款）、財政收支劃分法（§30、§38、§38-1），以及其他如大眾捷運法（§4、§5、§10、§13）、廢棄物清理法（§7）與區域計畫法（§5 第 2 款、§13 第 3 款）等。總結上述的法規發現幾項問題：1、地方政府間的合作關係徒具形式，不具實質意義；2、跨域合作的規範內容過於簡化，亦造成權責劃分、課責不易的情況產生；3、相關合作機制是否可完全適用行政程序法之規定，不無疑問；4、地方議會干預的空間疑慮（江岷欽等，2003：45-47；吳介英、紀俊臣，2003）；5、亦缺少積極性獎勵誘因等。

面對這些繁雜的問題，有學者乃建議必須針對地方制度法進行調整，甚至應積極建構出一套完善的跨域行政專法，致使相關都會治理、跨域合作模式有法源可依循，此將有助於解決上述模糊問題。

（二）政治環境面

從府際政經互動角度出發，臺北市其權力來自於直轄市及首都的優勢位置，利益則是確保本身或是大臺北都會區的持續發展（江大樹等，1998：130）。但也經常因自治位階的問題而與中央、其他縣市產生資源分配上的競爭與衝突。雖然這些問題不一定會造成跨域合作的阻礙因素，但是勢必會有所影響。例如在江岷欽等（2003）針對「北基合作垃圾處理案」、「北臺區域城市策略聯盟」的研究明確指出，不論是地方議員或是地方行政人員，都會受政黨因素與政治利益影響，使之政治考量太過，衍生出許多的複雜問題（江岷欽等，2003：45-47）。以「北基合作垃圾處理案」為例，在過程中必須考量地方首長的意願；接續行政部門人員必須評估議會及相關單位的態度，藉以進行遊說爭取支持；最後爭取中央

支持與補助、爭議仲裁等。在此合作案例中，在完備上述複雜問題後，才於 2003 年 7 月 21 日由兩市市長共同簽訂「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」(劉正元, 2005: 47-49)，正式開啓合作機制。

從上述案例中可瞭解，在進行都會跨域合作時，必須面對複雜的政治現實環境，這勢必將增加其運作過程中的協商成本。然而，要有效降低成本、解決問題，地方首長的支持態度與行政部門的努力固然重要，但在過程中，資源共享原則的實踐與民間社會力量的形塑與應用亦是關鍵。

(三) 規劃和執行面

地方政府之間在進行跨域合作的過程，行政人員的規劃、執行能力亦是成功的關鍵所在。研究指出，當前行政人員的思維仍難以跳脫出以「行政區域」、現行法規和預算制度的依法行政框架(江岷欽等, 2003: 49)，此外也受制地方制度法、地方行政機關組織準則及我國文官政策的影響，致使直轄市與縣市政府間公務人員的職等與專業性有所差距；另一方面，當前許多公共政策時常涉及不同單位之間的協調與整合，更何況是都會跨域合作案，其涉及與整合的單位更為複雜。以上幾點問題，在缺乏誘因與法制化的影響下，乃考驗著不同地方政府間行政人員的協調整合意願與行動力展現。

綜合上述三個面向的分析，當前北臺區域合作，在政治環境與法制面的限制下，侷限與壓抑地方政府行動者在規劃與執行上的行動創新意願與空間，未來要如何進行突破，實乃值得思考。

肆、北臺都會治理的策略性解決方案

前面兩部分已針對當前臺灣在都會治理的興起緣由與現行臺北都會治理所面臨的問題進行討論。在進行都會治理的模式前，必須思索幾項重要原則：全觀型視野、共同利益、避免衝突、具共識性且易執行、個別施政優先順序、彈性合作方式等(林水波、李長晏, 2005; 彭光輝, 2006: 3-3; Sullivan & Skelcher, 2002:56-57)。另一方面，亦涉及民主治理(democratic governance)、經濟成長(economic growth)、環境外部性(environment externalities)、平等(equality)(Feiock, 2004:4)等原則。在此承上述面向進行策略性解決方案的思考。

一、府際專法制定與鬆綁

政府任何的行政作為係以「依法行政」為原則，據此本文將先針對都會治理法制面的部分進行探討，如前所述目前北臺區域合作在法制上，是缺乏誘因與相關配套機制的，因此假若要健全架構出完善的跨域合作機制，勢必需從誘因提供

面向進行著手。因為從理論上來看，所有的合作政策（cooperative policies），除了必須強調流動性（mobilized）的規範性承諾，也應同時在合作的過程中，重視財務（financial）與其他誘因（inducements）的合理配置。再者，在合作的政策設計上，各地方政府之間也應各自保有自主裁量權（May, et.al., 1996:4-5），如此才有助於互助互惠的合作開展。承此，未來如何在提供適切誘因的原則下，完備北臺區域合作的法制化基礎，在此，本文將針對地方制度法、制訂跨域合作專法、訂定跨域合作契約範本三面向進行說明。

（一）修正地方制度法

地方制度法部分因涉及精省的影響，其主要內容必須進行調整，方能符合當前政府實際運作狀況。內政部於 2006 年 10 月 5 日臺內民字第 0950154464 號函報行政院核議「地方制度法修正草案」，建議刪除現行地方制度法§21、§24 及§77 條第 2 款部分內容，並增訂地方自治團體進行跨區域合作之規範（修正條文§83-1 至§83-7）。其內容增訂直轄市、縣（市）為共同處理跨區域自治事務或促進區域資源之利用，相互間得訂定行政契約、設立行政法人、或以其他方式合作，以及相關合作之規範及爭議之處理等規定（內政部，2006：3）。這樣的修正將有助於促使合作機制更為法制化與健全化。

（二）制定跨域合作專法

由於跨域合作及地方自治團體自治權之行使，以及跨域間權力分配及資源共享之權利法律關係，透過地方制度法之修正，能否滿足跨域合作發展在法制上需求，不無疑問。於是可以思考透過地方制度法之授權，另外訂定專法，進行規範與推廣。

（三）訂定跨域合作法規命令

假如認為依法授權下，制訂跨域合作專法，還有違一般授權立法之慣例，乃建議依據行政程序法§150 條⁶，訂定法規命令，俾利地方自治團體間或與民間合作上進行使用。

（四）訂定跨域合作行政契約範本

針對跨域事務之合作，係至少兩個以上平行地方自治團體之合作行為，其最

⁶ 行政程序法§150 條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

為可行與便利之法制作為，乃是依循行政程序法所規定相關行政契約內容，訂定合作所需之相關行政契約。此外也可以參考歐洲各國經常在環境議題上使用的合作備忘錄（agreements），在不牴觸原有法律的範疇下，不論是地方政府間或是地方政府與民間在合作上，都可以透過此種以「彈性」、「志願性導向」的合作備忘錄進行合作方案簽署（Glasbergen edited, 1998），此將促使我國地方政府跨域合作方案的多樣性發展。

二、都會治理課程教育的深化

當前都會治理的阻礙之一乃是土地管轄權所帶來的本位主義；另外，文官傳統思維的「依法行政」觀念，這兩種觀念對於文官的政策創新與跨域合作觀念而言，具有阻礙效果。鑑於此，未來似乎需從「健全公務人員培訓制度，落實培育優質公務人力」的方案著手（江大樹，2006b），透過文官研習課程，深化文官對於「府際合作」、「網絡治理」、「都會治理」、「跨域合作」、「策略性夥伴關係」的思維，積極形塑出勇於負責、主動型文官，並讓文官能具備創新、創造與學習的能力，且能負起個人責任進而與他人合作，最終得以運用新技術傳送高品質且具良好價值的服務成果（Wilson, 1999:2）。申言之，企盼透過觀念的改造，藉以觸動其行政活化的動能展現。換言之，從跨域管理面向出發，其乃是府際管理概念之擴充，運作主體不再侷限於各級政府，包含公部門內每一個公共組織與公務人員，唯有讓整體公務人員具備這樣的知識，才能促使彼此間的面對面互動、型塑集體認同、深切瞭解地方政府間合作的重要性，並且增加領導者之間的信任（Feiock, 2004:8），最終有效促進方案實踐。雖然這樣的轉變不能立即成效，但仍必須持續進行，此將有助於未來北臺都會治理的實踐。

三、非營利組織的倡議與培力

誠如美國的全國公民聯盟（National Civil League, NCL）等非營利組織，其設置宗旨與目的，皆冀望可以協助地方政府與社區、公民進行良好夥伴關係建構，以及幫助社區願景的新模式創新，藉以提昇地方政府的治理能力與民主深化（Sirianni & Lewis, 2001:78）。在操作上，透過研究與出版，無形架構出一套地方政府間互動學習的機制平臺，甚至全國公民聯盟每年都會選取全美城市獎之標竿學習的城市⁷，以做為其他城市效法的對象，此些對於地方政府間的自我能力提升與合作能量累積，都有其正向效益。綜觀全臺灣目前並沒有特定的非營利組織，是以協助地方政府累積治理能量或是積極投入跨域問題的倡議為職志，雖然

⁷ 全美城市獎（All-America City Awards）係為美國最早期與最有聲望（original and most prestigious）的社區表彰方案，始於1949年。「The National Civic League Who we are」：<http://ncl.org/about/>（檢索日期：2008/5/25）

有些非營利組織關注於跨縣市的議題，但是並未架構出一個跨縣市、都會型的交流平臺，此部分值得學習、借鏡。

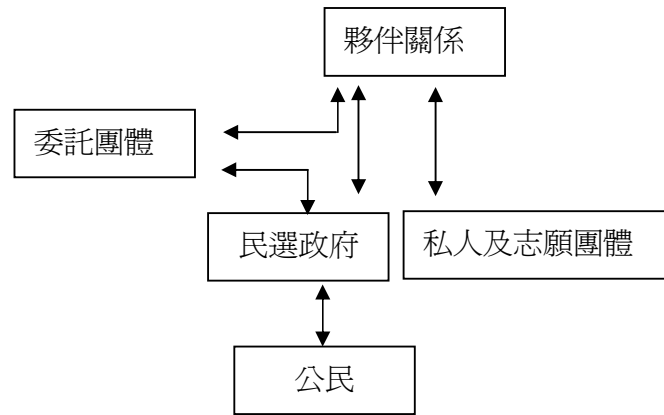
四、依據計畫類型，發展多元治理模式

在北臺區域合作議題上，涉及休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境保育、區域防災與治安、區域醫療、縣市合作方式、推動機制以及文化教育、健康福祉、原住民、客家族群與新移民等議題（李永展等，2005）。在此，政府部門應當嘗試全面檢視這些議題的屬性，歸類出適宜政府部門、公民社會主導參與的議題，並且調查目前有哪些的公民或非營利組織可以進行連結合作，另一方面，在前述法規的授權下，依據不同的政策議題而與公民、非營利組織進行緊密程度不一的策略性夥伴關係互動，藉以架構出多元的治理模式。此部分的效益在於，一方面可以彈性、創新都會治理的合作機制，另一方面，也可以全面體檢當前相關非營利組織的運作能力，藉以採用多元的治理模式，以為都會治理導入更具實踐性的策略。

五、夥伴關係的委外模式建構

當前臺灣在政府改造策略中，其中一項乃是「委外化」，藉以引進民間的活力、創造力，進而提升公共服務的品質。在「委外化」過程中，主要是依據契約行之。但是，「夥伴關係」的建構乃是其成功的重要關鍵，根據加拿大委員會定義為：「在公私部門間的冒險性合作，彼此以專業知識建構在一起，清楚定義公共需求，透過適當的資源、風險與獎賞作連結」（Kamensky & Burlin, 2004:25）。夥伴關係傾向的是一種較為正式的合作途徑，GAO's Goldenkoff 指出合夥係指：「政府機關答應第三部門、NGOs 行為者去傳送或執行公共服務。」答應的方式可分為：委外、補助、備忘錄的安排（Kamensky & Burlin, 2004:11-12）。簡言之，各地方政府可以透過委託方式與相關委託團體、私人團體及公民進行夥伴關係建構，此不僅有助於公共服務傳送品質的優質化，亦能在民主的原則下形塑出群聚式的政府模式（Sullivan & Skelcher, 2002:19）。

圖 2 以民主夥伴關係原則架構群聚政府模式



資料來源：轉引自 Sullivan & Skelcher, 2002:19.

在臺灣，委託大多採取以契約形式將業務委託之方式。所謂「契約形式之業務委外」，係指建立在契約的行為上，以契約規範雙方的權利與義務作法。委託單位仍需盡輔導、訓練、考核之責任，與受託單位建立一個溝通管道。此又可細分為：單純的業務委外及契約形式委外並提供設施（王仁宏，2002：36-37）。未來如何在既有的模式基礎上，積極融入夥伴關係的元素，致使政府部門能與相關公民社會團體之間在資訊傳遞與傳承、契約簽訂、建立彼此信任感、建構完善的諮詢服務以及具健全嚴謹的評鑑方式等面向（張瓊玲、張力亞，2005：55），進行更緊密的結合，實乃需積極努力。

綜上，本文認為在北臺區域合作的實踐上，除了從法制面著手改革外，亦可從文官的跨域合作觀念教育進行著手，甚至可以依據不同的政策類型，尋找相關的非營利組織進行協助，委託進行研究、主辦活動，並且從旁培力其跨域整合的能力，待組織能力建構後，勢必有助於在都會治理議題上，塑造出合適的公私夥伴關係。例如在「休閒遊憩」類型的「整合腳踏車到系統」方案，政府部門其實可以委由「中華民國自行車騎士協會」、「中華單車休閒旅遊協會」或是「臺灣自行車環島運動協會」等相關非營利團體進行研究、規劃，不僅可以讓規劃方案更貼近於使用者觀點，也將有助於公務人力的負擔。爾後，相關的維護與管理亦可以委託之。申言之，企盼透過上述不同的模式改革與創新，為北臺區域合作，甚至臺灣整體都會治理模式建構出多樣化的策略性跨域合作方案，以有效解決都會治理議題。

伍、結論

都會區係屬一種複合式且功能性的行政區域，其所產生的問題往往超過一個

地方政府的管轄範圍。因此解決都會區問題的直接責任和主要責任，應由相關的地方政府共同負擔（李長晏，2006）。再者，近年來臺灣各地方政府普遍面臨「公民意識的覺醒」、「跨域問題的浮現」、以及「全球競爭力的考量」等需求及「行政區劃不合理」、「建設區位不當且資源分配不公」、「地方財政問題」、「法令規範誘因不足」、「地方政府本位主義」等供給的雙重壓力，遂逐漸興起以都會治理的行動思維，冀望藉以有效解決單一政府所無法獨自解決之政策議題。但在實務運作上，卻常遭遇到法制、政治環境、規劃執行等面向的諸多困境，本文所欲討論的北臺區域合作個案亦是如此。

就此，要如何突破現行困境，本文認為除了政府應積極創新作為與擔負責任之外，公民社會的參與亦是重要關鍵所在。畢竟一個成功的都會治理，應具備高度的公民參與、較少的敵對較多的同意、較強的代表性、具備公共企業精神、社群的差異與短期性、自我治理課責機制等要素（Feiock, 2004:30）。在此本文建議在北臺區域合作上，除了應先從法制面針對現行地方制度法及相關府際專法進行修正與草擬外，也應強化法律層面上的誘因機制提供，藉以，建構出具積極性及誘導性的規範，提供地方政府間勇於跨域合作的空間與條件；其次，在公務體系中需要落實都會治理課程教育的深化，此將有助於政府體質的變革；第三，則是進行相關非營利組織的倡議與培力，喚起相關非營利組織對於都會議題的重視與參與；第四，乃是針對相關都會議題的綜合性診斷，依據計畫類型，發展多元治理模式；最終，強化夥伴關係的委外模式建構。綜上，透過這些的政策策略變革與創新，冀望有助於北臺區域合作的治理模式發展，並且活化臺灣都會治理的操作模式。

參考書目

一、中文部分

- 內政部，2006，《地方制度法修正草案》，臺北市：內政部。
- 王仁宏，2002，〈公務人力業務委外〉，《人事月刊》，34：5，頁35-42。
- 北臺區域發展推動委員會，2006，〈第2次北臺區域發展推動委員會會議資料〉，臺北：北臺區域發展推動委員會。
- 史美強，2005，《制度、網絡與府際治理》，臺北：元照出版社。
- 臺北市政府，2006，〈北臺灣區域合作推動經驗〉簡報資料，臺北市：臺北市政府。
- 江大樹，2006a，《邁向地方治理：議題、理論與實務》，臺北市：元照。
- 江大樹，2006b，〈建構地方文官培訓藍海策略：網絡治理觀點〉，收錄於行政院

- 人事行政局地方行政研習中心主辦「建構公務人員培訓之藍海策略」研討會。
- 江大樹等，1998，《省虛級化後對臺北市政因應對策之研究》，臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。
- 江岷欽等，2003，《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》，臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。
- 冷則剛等，2003，《臺北市因應全球化策略之研究》，臺北市政府研究發展考核委員會委託。
- 吳介英、紀俊臣，2003，《地方自治團體跨區域事務合作研究》，臺北市：內政部委託研究。
- 李永展，2005，《臺北市綜合發展計畫—從北臺區域整合發展研擬臺北市都市發展願景暨鄰近城市適合作執行方案期末報告書》，臺北市政府都市發展局委託。
- 李長晏，2006，〈新區域主義與府際合作治理策略〉，收錄於國立暨南國際大學公共行政與政策學系 2006/11/4 主辦「地方政府、第三部門與永續發展」學術研討會論文集，頁 4-1-4-32。
- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理：理論與實踐》，臺北市：元照。
- 李雪莉，2005，〈城市 2.0 臺灣 25 縣市尋找一個幸福城〉，臺北：天下。
- 周志龍，2002，《全球化、臺灣國土再結構與制度》，臺北市：詹氏書局。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，臺北市：五南。
- 林錫銓，2005，《疆界之隱現—跨界永續治理之體制演化研究》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 紀俊臣，2006，〈臺灣地方政府間區域合作事務之類型分析〉，《中國地方自治》，59：12，頁：23-30。
- 夏鑄九、成露茜，1999，〈歷史之債？：臺灣的領域治理與跨領域之社會〉，《城市與設計學報》，7：8，頁 57-91。
- 夏鑄九、劉昭吟，2003，〈全球網絡中的都會區域與城市：北臺都會區域與臺北市的個案〉，《城市與設計學報》，15：16，頁 39-58。
- 孫同文，2005，〈全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估〉，收錄於陳志民、劉淑惠編著《全球化與政府治理》，頁 49-87，臺北縣：韋伯。
- 徐吉志、周蕙蘋，2006，〈都市治理之基本意涵與發展〉，收錄於紀俊臣編著《都市及區域治理》，臺北市：五南，頁 3-43。
- 張其祿，2006，〈「地方稅法通則」執行問題評估：第三代政策執行理論之應用〉，收錄於中興大學國際政治研究所主辦之「府際合作南區公共論壇論文集」，頁 2-1-2-21。

- 張瓊玲、張力亞，2005，〈政府業務委外經營管理及運作過程之研究－以臺北市政府社會局為例〉，《華岡社科學報》，19，頁 31-59。
- 郭大玄，2005，《臺灣地理自然、社會與空間的圖像》，臺北市：五南。
- 陳立剛、李長晏，2003，〈全球化治理--臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究〉，《中國地方自治》，56：2，頁 4-19。
- 彭光輝，2006，〈從區域發展探討府際合作：以臺北都會區休閒遊憩系統規劃為例〉，收錄於中興大學國際政治研究所主辦之「府際合作南區公共論壇論文集」，頁 3-1-3-13。
- 劉坤憶，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》，3：3，頁 1-33。
- 蘇彩足，2002，〈論地方財政之透明化〉，《中國地方自治》，55：7，頁 25-31。

二、英文部分

- Agranoff, R. and McGuire, M. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D. C. Georgetown University Press
- Box, R. C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Feiock, C. R. 2004. *Metropolitan Governance : Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D. C: Georgetown University Press.
- Filkin, G. A. E. and Williams, J. 2001. *Strategic Partnering for Local Service Delivery*. London: New Local Government Network.
- Fischer, F. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham and London: Duke University Press.
- Glasbergen, P(ed.). 1998. *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Hamilton, D. K. 1999. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. New York: Garland Publishing, Inc
- Jouve, B. and Christian, L. 2003. "Metropolitan Governance and Institutional Dynamics," in Robin Hambleton, Hank V. Savitch, and Murray Stewart, et al. *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. New York: Palgrave Macmillan. pp.:185-198.
- Kamensky, J. M. and Burlin, T. J. 2004. *Collaboration: Using Networks and Partnerships*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.

- May, J. P. et al.1996.*Environmental Management and Governance Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability*. London and New York: Reutledge.
- Miller, Y. D.2002.*The Regional Governing of Metropolitan America*. Oxford: Westview Press.
- Richards, S. B. et al.1999.*Cross-Cutting Issues in Public Policy and Public Services*. London:DERT.
- Sirianni, C. and Lewis, F.2001.*Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*. California: University of California Press.
- Sullivan, H. & Chris, S.2002.*Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wilson, R.1999.*Civil Service Reform Report* (December) . London: HMSO.