

政府再造與區域治理

Government Reengineering and Regional Governance

葉俊榮（行政院研考會主任委員）*

Jiunn-Rong Yeh (Chairman of Research, Development and Evaluation Commission, the Executive Yuan)

摘要 Abstract

面對政治民主化、經濟自由化、社會多元化及資本全球化的挑戰，政府推動憲政改革、行政革新及政府再造等各項變革，藉以強化效率與效能。完整規劃的政府改造方案，至少要包含政府組織改造、機關業務調整、與行政程序改革，而其問題在於改造方向的掌握，以及有效推動機制的建立。推動政府改造要能真正發揮力量，必須掌握全球化的趨勢及台灣特殊的歷史脈絡與政經環境特色。

行政院組織改造的推動是要重新建立整體政府形貌，基本精神之一在於「民間能做，政府不做」、「地方能做，中央不做」。但業務的下放僅是中央地方關係改造工作的階段任務，更根本的是，在「全球性思考、在地化行動」(think globally and act locally) 思維架構下，重新規劃健全我國地方制度，推動「地方分權」與「區域治理」的地方再造政策，提升地方政府自治量能，並強化中央與地方間府際協調，重新形塑「中央與地方夥伴關係」。

Faced with the challenges of democratization, free market economy, societal diversification, and capital globalization, Taiwan government needs to push for constitutional reforms, administrative innovation, and government reengineering to be more efficient and effective. Comprehensive government reengineering should at least covers government restructuring, business rearrangement of government agencies, and reforms in administrative procedures. The key to successful government reengineering lies in appropriate orientations of the reform and establishment of an effective execution mechanism. For government reengineering to be effective, it must be carried out in line with the trend of globalization as well as historical development of Taiwan and her unique political and economical environment.

The main purpose of Executive Yuan's restructuring is to create a brand new image of the entire government with the philosophies of "What can be done by the private sector need not be undertaken by the government," and "What can be done by local governments need not be undertaken by the central government." Releasing businesses to local governments and the private sector serves as a short-term mission of reconstructing the relationship between the central and local governments. More importantly, in the long run it is for re-designing Taiwan's regional political system under the idea of "think globally and act locally" aiming to implement the policy of local government restructuring through decentralization and regional governance. By doing so, local governments may be empowered with autonomy and coordination between central and local governments may be reinforced and, as a result, the partnership between central and local governments may be reshaped.

關鍵詞 keywords：政府再造、全球在地化、地方分權、區域治理

government reengineering, globalization, decentralization, regional governance.

*

◆聯絡地址：台北市中正區濟南路一段二之二號七樓

◆聯絡電話：(02) 23419066

◆e-mail：jryeh@rdcc.gov.tw

壹、全球化與在地化：政府改造的縱深思考

東西冷戰結束、全球經濟轉變、國內威權體制轉型，台灣面對政治民主化、經濟自由化、社會多元化及資本全球化的挑戰，國家機關及民間社會間的關係，出現劇烈的變遷與轉型。面臨國際和國內的改革壓力，政府曾因行政與政策調整上的落差，呈現公能力的不足，因而導致其公權力的式微與公信力的衰落，和社會的嚴重失序。在社會各界的要求與期待下，政府推動憲政改革、行政革新及政府再造等各項變革，進行政府體制的功能性與結構性調整，藉以強化政府效率與效能^(註1)。

受到自由主義的影響，八〇年代之後，世界各國政府推動各種不同方式和規模的改革方案，第一階段改革焦點，主要集中在經濟自由化和國營事業民營化這兩方面，例如英國陸續推動「續階計畫」(The Next Steps)、「公民約章」(Citizen Charter)、「服務品質競賽」(Service Quality Competition)等措施。第二階段九〇年代的改革焦點，從民營化轉移到國家機關核心功能的調整，例如美國的「全國績效評鑑計畫」(National Performance Review)、加拿大的「公元二〇〇〇年公共服務計畫」(Canadian Service2000 Program)、紐西蘭的「邁向公元二〇一〇年」(Path to

2010)，這股趨勢可說是公共管理的國際化^(註2)(internationalization of public management)。

政府改造絕非僅限於部會的整併，政府職能與相關業務的重新檢討以及決策程序更貼近人民需求的調整，都是國際上推動政府改造的主要項目，完整規劃的政府改造方案，至少要包含政府組織改造、機關業務調整、與行政程序改革。在行政程序改革方面，往往也必須同時強調「透明」(transparency)與「陽光政府」的需求，以為改革的果實能夠存續，及早地打底、建樁^(註3)。

不論從內部的改革呼聲，或回應全球化與全球競爭力的需求，台灣都必須進行政府改造，問題在於改造方向的掌握，以及有效推動機制的建立。尤其是，包括政府瘦身、民營化、充實地方、引進績效觀念，以及簡化程序等政府改造的作法，雖然具有高度的全球相似性，但卻必須嚴肅面對各國特殊的歷史脈絡與政經環境，台灣也不例外。對全球化與在地化的雙重思考，正是台灣當前推動政府改造的重點。

全球化動搖了以固定空間領域為基礎的國家機關治理型態。全球化現象可以說是「以市場機能而連結的世界性資本主義體系」快速發展，已經侵蝕到「以國家為基本單位的競爭性國家體系」的運作，全球化衝擊導致國家機關主權的瓦解和權力萎縮，但

是同樣的力量也增強了政府職能的角色。

台灣政府改造，並不是如歐美等先進國家般，可以化約為技術性的方案，在相當大的層面上，政府改造與台灣的民主與社會轉型，是必須放在同一個擘劃的理念與方案上，做完整的規劃與思考，這一方面加深了在台灣從事政府改造的難度，另方面也是政府改造工程在台灣要能真正發揮力量，所無法迴避的議題。急切推動固然難以有成，改革意念若不能延續，終將逐漸喪失改革的契機。重點在於對全球化的趨勢與台灣特有結構與形貌的雙重體會，才能在方向的掌握與推動的策略上均能逐步看到成績。

台灣的發展歷程有一個很重要的特色，在八〇年代的中期，新加坡、韓國、菲律賓，甚至於拉丁美洲各國，都吹起了所謂第三波民主化，台灣亦然。但是台灣的民主化從開始以來十幾年，都沒有發生政權更迭。也就是說，從民主化開始到公元兩千元的這段時間內，都還是同一個政權在推動民主化。結果造成許多在其他國家經過政權更迭而浮出檯面的議題，在台灣卻被多抑壓了十多年。二〇〇〇年的政權更迭，創造了「制度性機會」，對國家發展的慣性造成挑戰，而政府組織改造正應該被放在這樣的脈絡下去思考（註4）。

全球化現象，對於傳統政府的組

織型態與業務執行，造成強大衝擊，引發各國積極進行政府改造工程，台灣也不例外。政府效能是否能藉由此次改造大幅提升，進而強化台灣在全球的競爭力，乃是影響台灣未來長遠發展的重要因素。然而，由於政府組織改造的背後，涉及台灣在全球與區域的自我定位，政府職能的重新界定，以及各種現實政治的考量，政府各部門或社會各界若僅從某一機關在組織版圖上的變化來論斷政府改造，將使政府改造整體的理想與願景，在實際運作的過程中逐漸流失。

站在台灣的立場來思考政府改造，除了必須對於前述全球化脈絡有所理解之外，如何與台灣既有的發展脈絡（包含法律、政治、經濟、社會與文化）相扣合，一方面加強政府改造論述的縱深，另方面也使政府改造真正因應與台灣的在地需求與特色，就顯得更加重要。就政府改造的具體議題面向而言，不論是政府組織的調整、業務的檢討或行政程序的革新，在台灣，都有許多與其他國家在從事政府改造運動不同而必須加以特殊考量的地方。

貳、政府再造的整體圖像

面對瞬息萬變的環境，政府組織必須具備高度的創造力，才能爭取更大的生存空間。除適當回應外，更要主動因應出擊，以掌握優勢進而尋找

新的發展方向。為了創造「高效能」政府，並將有限資源作最合理的運用，世界先進國家莫不全力改善政府體質，強調管理技術、重視可量化的服務輸出與績效評估、靈活運用民間力量與建立政府機關的企業精神。同時，重新思考如何讓政府組織跳脫僵化的窠臼，轉為彈性、不斷創新、有適應力的有機體。

政府組織的設計需要具有彈性，並且能夠與民間合作，才能在全球化時代行政管制內容日趨複雜與流動的局面中發揮效能。因此，傳統行政法以訴訟為中心的思考邏輯，基本思考是防堵的概念，有權必濫的紅燈理論，基本上談的是如何控制、如何監督，而不是從強化總體社會資源配置角度，談如何促進效益，公務系統僵固思考模式，已無法因應全球化。全球化的趨勢下，議題的本質複雜而多元流動，行政機關在決策時應該具備一定彈性，組織型態也因而有更多元的組合，行政法的制度設計所要因應的不只是程序面向，組織面向亦有革新的需求，對於組織運作，「彈性」（綠燈）的要求逐漸大過「控制」（紅燈）（註5）。

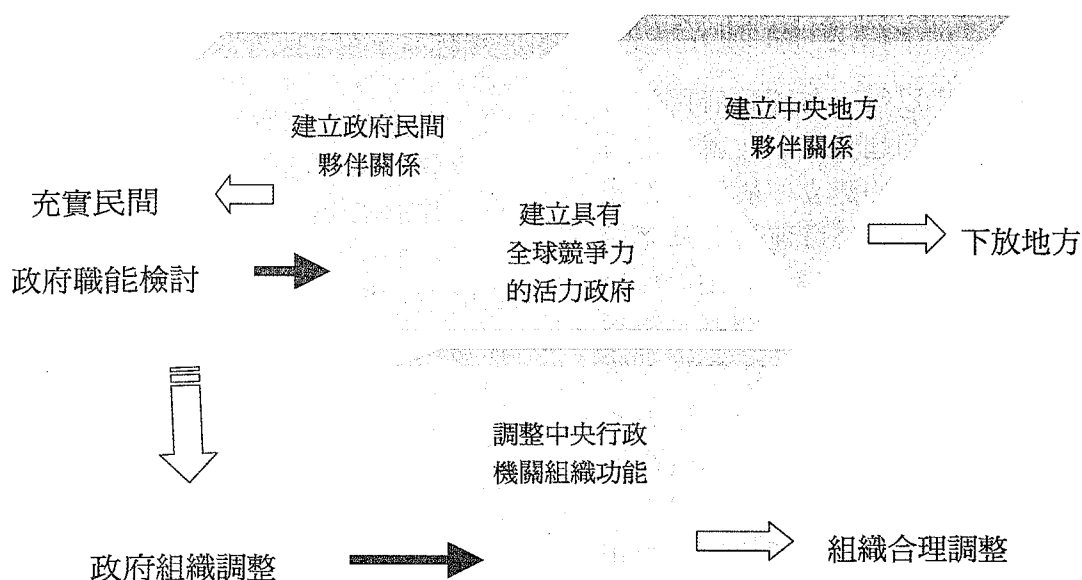
組織改造之基本精神之一在於「民間可以做的政府不做」、「地方政府可以做的中央政府不做」。行政院依循總統府政府改造委員會所提出「規模精簡化」、「組織彈性化」、「建制合理化」、「強化政策領導與統合」以

及「落實業務與組織合理劃分」等目標，提出了院屬二級機關整併調整以及總員額等政策，將組織三法送立法院後，進一步提出業務檢討，以去任務化、行政法人化、委外化與地方化等「四化」為推動機制，在二級機關整併未獲立法院通過之前，積極規劃進行三級機關以下的組織整併與調整。

一般都將政府改造工作的焦點集中在部會組織調整這個面向上，事實上，中央部會調整僅是整體改造工作的一部份而已。整個行政院組織改造的推動是要重新建立整體政府形貌，也就是政府先進行「塑身」後，才會清楚仍要由中央政府辦理的業務有哪些，然後才有中央機關應如何合理分配組織、業務的問題。

具體的來說，應該先思考政府與民間的合理分工為何，一方面依「民間能做，政府不做」的原則，將不必由政府親自辦理的業務盡量委由民間辦理；另一方面，用更有彈性的組織方式，如以獨立於一般行政機關之外的法人等，辦理各機關原先的業務；再一方面，甚至要更根本的思考目前政府有許多業務是否根本不必辦理？如果是，就應該解除相關管制措施。經過這樣的改造之後，將可把大量政府業務外放到民間去，同時強化「引爆」（empower）民間的活力，建立起新的「政府民間夥伴關係」。

接續「地方能做，中央不做」的



附圖 組織改造的整體圖像

原則，應該全面檢討目前中央政府的業務有哪些應該是交由地方政府辦理較為適宜，盡量將業務下放地方；但業務的下放僅是中央地方關係改造工作的階段任務，更根本的是，重新規劃如何健全我國地方制度，從「錢、權、人、責」等方面的搭配下放，提升地方政府自治量能，以重新形塑「中央與地方夥伴關係」。

國際上地方自治之發展有幾個趨勢^(註6)：民主化加深的傾向、市民社會運動逐漸興起、地方事務處理公開化、中央與地方垂直的權力分立、地方事務地方優先原則。因此，凡屬地方政府核心功能之業務，在政策規

劃、執行階段，以社區化、在地化概念辦理較佳，且地方政府有能力興辦者，中央機關亦不宜介入。

本會曾舉辦「中央各機關業務移予地方政府研討會」，聽取各機關意見，並提出初步調整構想，即業務下放地方應先回歸地方制度法及財政收支劃分法，再就世界各國中央政府體例，檢討是否專屬中央政府核心功能之業務。倘若並非僅中央政府有能力協調解決，基於行政效率、管理經濟、服務就近性、地域侷限性、住民基本需求、地方政府興辦能力等因素，該業務仍以地方政府辦理為宜（參見附圖）。

參、地方分權與區域治理

九〇年代以後，各國政府再造方案中重要的共同趨勢之一，就是地方政府間夥伴關係的建立。經濟合作發展組織（OECD）將這種趨勢歸諸於下列幾項原因^{（註7）}：第一，由於環境保護和經濟永續發展政策問題，亟須區域內各地方政府間協力處理；第二，由於區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業和貧窮等社會問題；第三，在全球化衝擊下，區域內各地方政府間必須藉由資源和行動的整合，以發揮綜效作用（synergy），提升地方競爭力。

「全球在地化」（Glocalization）即是國家機關鞏固其民族意識、促進國家統合、強化區域利益、爭取自主空間的全球性反思運動。在「全球性思考、在地化行動」（think globally and act locally）思維架構下，國家機關就其結構與角色進行轉型，推動「地方分權」與「區域治理」的地方再造政策，提升地方政府管理全球變遷的能力、機會與可能性，強化中央與地方間垂直的府際協調。

地方自治基於憲政民主主義、實現國民主權，確保地方政府的自治能力與自律性，乃是地方政府管理與地方治理的基礎。近年來幾次大法官會議解釋，採用了領先的憲法學觀念，更逐步確認我國地方自治的本質是「制度性保障」與「住民自治」，中央

政府與地方自治團體的互動關係上，確立了垂直分權、憲法保護的自治監督，奠定地方政府自主、自決管理地方事務的權能基礎，落實憲法層次的民主政治運作基本原則^{（註8）}。

總體來說，中央將逐步揚棄對地方的支配與優越關係，將以往「行政保留式」的地方自治，轉變到「法律保留式」的地方自治，提升地方自治團體的自我解決責任意識與自治能力，發展中央與地方間共識型夥伴關係。地方事務將由法律層面的形式上自治，逐漸轉變到政治參與的實質治理過程；由以主權國家為中心的權力授與，逐漸轉變到以「社會」為中心的人民主權、住民自治、地方優先。學界有關我國地方政府、地方治理的研究，漸從制度規範面朝向動態過程面，從中央集權朝向地方自治與分權，從以政府為中心逐漸轉變到重視社會與社區的行為者^{（註9）}。過去政策執行採縱向分工方式推行，執行機制往往是單一具有壟斷特質，因應社會多元化現象，政策的形成、規劃、執行及評估過程中，將改採多元政府中心的橫向合作方式執行，轉變為水平多元的協調執行模式。

以往舊地方主義造成地方勢力的崛起，以及中央與地方政府的對抗，但今天的新地方主義則是建立在合夥關係的基礎上，中央以尊重的態度授權地方處理管轄範圍內的自治事務。根據新地方主義的論點，行政組織的

施政必須要向民意機構負責，民意機構則要向當地的居民負責，並援引民主與市場（Democracy and Market）觀念，進行地方政府層級的改造，針對合法權力劃分中央與地方權限，透過市場理念區隔中央與地方責任。

不過，現行的地方自治機制仍缺乏中央與地方之間的溝通、協調機制，大法官會議釋字553號解釋理由書末段指出，地方制度法對於自治監督的制度設計，除了該法規定的監督方法外，缺乏自治團體與監督機關之溝通、協調機制，以致影響地方自治功能之發揮，立法者應該增加適當的機制設計。

特別是全球化將弭平地理區隔，增加國與國間的互動，並突破既有民族國家概念與藩籬，一方面顛覆了過去發展掛帥的國家功能形式，一方面造成政經社會與空間層級的關係變化。台灣是一個開放型經濟體，九〇年代開始尋找國土（含都市及區域）再結構策略與治理模式，特別是二〇〇二年加入WTO以後，更是史無前例的空前發展。全球化所主導的經濟流動，為台灣帶來政經空間新的挑戰。經濟力量的整合促使政治權力加速分權，基於規模經濟考量，逐漸凸顯區域化與地方化趨勢。

從宏觀面來看，全球化促成產業變動的速度與幅度越來越快，企業體的經營能力更強，活動自由空間日益增大，使各國的中央政府對產業流動

的規劃與管理能力逐漸降低。另一方面，在吸引外資，促進經濟發展等事務上，地方政府所扮演的角色越來越重要，因而其活動空間與自由度，也越來越需要更多的彈性與更高的效率。

台灣地區都市化的現象在過去二十年有成長的趨勢，城鄉規模的差距不斷增加，縣市間區域發展差距擴大，造成台灣空間極化現象。由於過去行政區劃與組織層級調整結果，並無法產生制度性的能力，反而惡化空間極化發展，不只造成了地方產業圈與生活圈的割裂，影響地方整體建設發展，造成社會與政治經濟的權力關係緊張，影響了國家全球化策略的執行，阻礙整體競爭力的提升發展。

面對全球化的浪潮，產業網絡所形塑的新經濟空間、技術進步的空間發展衝擊、台灣地區生活圈新結構等，無不對國家的空間治理策略形成挑戰，倘若任令空間極化發展，將導致城鄉矛盾的惡化，深化區域不正義與不對稱關係，威脅台灣社會與經濟的永續發展，亟須調整空間治理策略，建構區域治理政策（註10）。

區域治理旨在推動跨域合作事務，配合都會生活圈範圍，以便對於水資源、交通運輸、環境保護、公害防治、教育設施、河川整治、社會安全、休閒空間、居住品質等，建立都會化建設之整合架構，總體運作同步推動以增加服務效益。至於區域治理

的策略發展，將以建構國際級都會格局為目標，並兼顧區域內縣市發展的特殊性，建設具有地方特色的區域經濟體，使各區域都具備國際化的海空港，建構能與國際接軌的完整空交通網路，並有重要核心城市及工商腹地，以發展具有競爭力的產業經濟，且在政治、經濟、文化等方面發揮國際性影響力，使國家經濟融入全球經濟體系。

檢討地方產業圈與生活圈的關係，可知地區經濟更依賴公司、工廠所在區域能否提供優秀人才、資本、基本建設，而這些條件之良窳，有賴於區域整體的協調與發展、兼顧工作機會與永續居住的生活品質提升，而非侷限在個別有限的行政轄區。回顧我國地方自治發展之歷程，卻常以單一行政轄區為基礎，缺乏跨區域治理方式之規劃，往往忽略了區域協力合作的重要性（註11）。

反觀英國在此項議題上，近年來逐漸發展出許多區域管理機制，建立了以問題解決為導向的眾多合作形式，或是採「傳統改革模式」，經由區域內政府的合併或整併，組成較大型組織；或是採「公共選擇模式」，透過政府間的協定、契約、功能移轉等，處理跨域議題；或是採「新區域主義」，以協力與夥伴關係之建構，結合公私部門各種資源，建立區域治理之策略性夥伴關係。

在英國過去三十年，夥伴關係已

成為最受歡迎的協力型式，以追求共同政策與公共服務，共創民眾更好的生活福祉，例如環境永續、預防犯罪、弱勢照顧等跨域議題，都必須公私部門、志工團體共策群力始得其功。夥伴協力為一九九七年工黨執政後所力主政見之一，無論是改善貧窮地區居民生活的公共服務協定（Public Service Agreement）、改善青少年教育的Sure Start計畫、關注地方政府健康照顧與社區安全的「社區新政」（New Deal for Communities），或是以地區發展導向的策略聯盟（Area-based initiations，ABIs），均為重要的夥伴機制，紛紛成立「地方策略性夥伴」（Local Strategic Partnerships），地方政府與公私部門、志工團體、社區意見領袖建立溝通平台，共策群力推動社區安全、健康行動、經濟發展等地方再造行動，地方政府的夥伴協力逐漸由臨時短期走向長期制度化，依據英國副首相辦公室統計，目前地方政府約有5500個夥伴協力機制，型態多達60種，從健康改善到兒童發展、鄉村交通建設，無所不有（註12）。

肆、推動地方再造的政策方向

憲法上的地方自治源於多元民主的信念。多元論者主張，必須允許國家內部同時存在許多不同性質的團

體，讓它們共同參與並分散國家的統治權力，以作為中央集權的緩衝地帶，並充分發展其價值理念與生活方式，進而創造國家公共生活文化的多元性。憲法上基於垂直分權、因地制宜理念所設計的地域性團體，即賦與該地域團體內居民可以自行處理自己事務而不受國家干涉，以貫徹多元民主的價值。現行憲法雖於一九九七年第四次修憲完成精省改革，確立單一國體制，地方自治制度已有所調整，但仍保護地方自治團體一定的地方自治權，中央不能完全剝奪^(註13)。

台灣的地方治理模式正處於過渡與轉變時期，例如：地方自治雖已獲制度性保障，但中央與地方夥伴關係與溝通協商制度、地方政策參與機制等，仍在建構中；各地方政府直接與

國際社會接軌，納入全球競爭體系後，如何在全球化「趨同」的壓力下保持競爭優勢，卻又能維護地方獨特的社會和文化差異性；都會地區如何改變中央與地方間互動關係，並在府際關係重組（reconfiguration）中調整其動員管制資源的能力，解決跨越地方都市的都會問題等。學者整理歸納地方治理議題、模式與努力方向如附表，可資參考^(註14)。

台灣隨著民主化的邁進，政府被賦予的公共性角色，然而，傳統中央與地方政府間權力關係與權力運作體制僵固，加上公共政策的制訂與執行，仍然普遍受到泛政治化的衝擊，因而模糊了政府改造方向。尤其，台灣法令體系繁雜紊亂，府際間權責劃分不清、專業分工各自為政，未能有

附表 地方治理議題、模式與努力方向

治理議題	現 在 模 式	未來走向
自治監督	監護型自治行政	走向法律保留式地方自治，逐步落實地方自治價值，以國政參與、自治團體與監督機關之溝通協調機制，建構分權合作的中央地方夥伴關係。
府際關係	靜態法制模式	動態過程模式的府際關係管理、廣域行政、協議組織，以利害關係人為主的政策網絡與交換關係，建立地方各層級的聯絡社群。
政府管理	傳統管理模式	走向組織現代化，透過新的管理策略、定位、領導及資源重組，重視成果甚於流程與辦事程序，將編製預算當成決策過程、整合行政系統、樽節成本、績效測量與標竿學習、品質管理、彈性合作安排與配置。

效整合，短期間要建立區域治理機制，推動政府與民間團體各類結盟及合夥經營，或進行各種合作變革時，在在涉及原有公共人力、財力與組織是否能彈性運用，預算法、會計法、審計法、國有財產法、各行政機關組織條例或組織規程等相關法規，如果無法配合修訂，仍然無法運作。

精省工程完成後，地方政府將是政府層級體系中最核心角色之一，為此，釐清地方政府對公共政策建設的新思維，改善地方政府運作模式與行政文化，強化地方政府對上與對下的互動網絡關係，重新思考整個政府組織網絡最佳運行方式，將是地方政府未來改造的主要方向^(註15)。

台灣地方治理策略的建構重心在「權限劃分」與「功能整合」。依據地方分權與區域治理概念，關於權限劃分方面，行政院已修正「地方制度法」及「財政收支劃分法」，將取消鄉鎮市自治選舉，檢討鄉鎮市自治團體地位，建構二級政府體制；調整統籌分配款結構與基準，將公式分配入法，配合「錢權同時下放」政策，調整移列計畫型補助經費，增加一般性補助款規模，改善地方財政結構，充裕地方自主財源。一旦完成立法程序，將有效釐清中央與地方之權責及業務，大幅擴張地方自治權限，增強地方政府財政、人事、組織運作上的自主權限，強化地方的經營管理空間。

至於功能整合方面，鄉鎮、村

里、社區等空間單元，近年來雖有草根組織、志工團體、學術機構熱情投入新故鄉社區營造、原住民新部落運動、新客家運動、城鄉新風貌、水與綠建設等，但縣市以上仍較少區域合作個案。

最近行政院已制定完成「國土計畫法」(草案)，送請立法院審議，草案第六條規範有關都會區域計畫推動委員會之設置，設計了跨域推動機制類型，將由內政部邀集都會區域計畫範圍內之地方政府首長、中央機關、民意機關、人民團體及學術機構等推派代表組成。該推動委員會統籌協調推動有關都會區域計畫發展課題、目標及策略之擬訂及諮詢、各項部門計畫建設之推行事項及經費運用之協調等事項。此一機制設計為我國區域合作執行體制奠基，若能有效運作，都會區域治理共同性議題，如土地利用、大眾運輸、環境經營管理等，將可加強資源整合。

伍、珍惜改革時刻

「中央行政機關組織基準法」(以下簡稱基準法)已在今(九十三)年六月二十三日公布施行，將有助於政府機關組織職能合理化、架構明確化、組織精簡化及調整彈性化。基準法的通過，意謂政府組織結構的新設計，它建構組織編制原則、匡定機關總數、確立政府規模，並鬆綁四級機

關之法制約束，明定獨立機關定義與相關建制要求，制定行政法人組織類型法源依據，將帶動政府組織全盤改造，建立施政策略聚焦的體系，為政府機關的組織形貌開創新局。

回顧台灣自一九八〇年中期以政治民主化為主軸進行了一場「寧靜革命」，從威權體制演變為趨向西方自由民主政體，從半封閉的社會發展趨向多元開放的社會，從半保護的產業政策逐漸接受自由化與國際化的挑戰。從憲法的角度看，寧靜革命也同步造就憲法的典範轉移（paradigmatic shift），近年來台灣憲法秩序的變動幅度深及民主憲政最核心的基本權利、國家認同、國會代表性及中央政府體

制，堪稱是一項革命性的變化。吾人如以憲法危機的主觀意識、憲法思辯的客觀動員及憲法秩序的革命性變化作判準，台灣的政治民主化過程的「寧靜革命」，確實為國人創造了一個值得高度重視的憲法時刻（註16）。

基準法的通過，是政府組織改造的重要一步，但也只是憲政改造運動開始的一小步，後續仍需大幅調整個別組織，減少施政資源重疊使用，有效控制公共支出規模，並帶動地方政府的跟進改造。這是個相當困難的工作，行政團隊與研考會勢必面臨非常嚴峻挑戰，但處於百年難得的改革時刻，請大家共同來珍惜，參與改革的行列。

附註：

- 註1：有關台灣威權轉型與憲法變遷之討論，請見葉俊榮，民主轉型與憲法變遷，元照出版有限公司，2003年2月初版。
- 註2：孫同文，從威權政府到民主治理，頁11，元照出版有限公司，2003年6月初版。
- 註3：葉俊榮，全球化與在地化：政府改造的縱深思考，摘自政府改造網站<http://www.reform.nat.gov.tw>。
- 註4：有認為威權轉型本身隱含政經權力不穩定性，台灣近期的行政革新或政府再造，本質上是為解決威權轉型未曾解決的功能性或結構性殘餘問題，請見孫同文，前揭書，頁158。
- 註5：葉俊榮，落實政府改造：兼論法律的角色，摘自政府改造網站<http://www.reform.nat.gov.tw>。
- 註6：黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，頁27，翰蘆圖書出版有限公司，2000年8月初版。此外，2004年9月於馬來西亞吉隆坡舉行之第28屆國際都市發展協會論壇（INTA）亦以Metropolisation：Integration or Disintegration？（都會化：整合或分治）為題，邀集53個國家專家探討都會區域治理相關議題。
- 註7：OECD，2001，Local Partnerships for Better Government，引自江岷欽，地方政府間策略性夥伴關係建立之研究，頁1，台北市政府研考會委託，2003年12月出版。
- 註8：例如釋字498號（確認地方自治有憲法位階的制度性保障）、釋字527號（確認地方行政部門可聲請解釋憲法）、釋字550號（確認地方政府對於國政的參加權利）、釋字553號（確認自治監督原則及適法性監督審查密度判斷基準），林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，憲法—權力分立，頁379至437，學林文化事業有限公司，2003年10月初版。
- 註9：朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎，地方政府治理能力評估模式建構之研究，頁65至66，行政院研考會九十二年度委託研究，2004年5月出版。
- 註10：周志龍，全球化、台灣國土再結構與制度，頁258，詹氏書局，2003年2月初版。

- 註11：我國現行法制有關地方政府間合作關係的法律規範不多見，如地方制度法第21、24條、財政收支劃分法第30、38條、大眾捷運法第4、5條、廢棄物清理法第7條、區域計畫法第13條。
- 註12：魯俊孟等，推動跨域管理機制，頁12至13，行政院研考會九十三年度委託研究。
- 註13：林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，前揭書，頁385、639。
- 註14：朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎，前揭書，頁79。
- 註15：趙永茂，「台灣府際關係與跨域管理的發展方向」，收於蘇永欽主編，政府再造—政府角色功能的新定位，頁308、309，翰蘆圖書出版有限公司，2002年8月。
- 註16：葉俊榮，「消散中的憲法時刻」，見「民主轉型與憲法變遷」，頁83至頁85，元照出版有限公司，2003年2月初版。