

跨域治理的比較研究：首爾電鐵系統與台北捷運系統

翟子睿* 周延**

摘要

在跨域治理的議題上，交通項目百分比甚高，本研究擇以首爾及台北兩大大都會區的軌道系統作為研究之主題。面對同樣跨行政轄區的現象，兩國出現的評價卻大不相同。兩者雖然都出現跨域現象，但各自表現卻具有很大差異，具有相當程度的比較價值。

本研究從跨域治理的形成因素、運作過程及產出效益進行比較，最後以跨域整合策略觀點作綜合性分析，印證跨域治理成功在互信。

關鍵字：跨域治理、首爾電鐵系統、台北捷運系統。

壹、前言

一、研究動機與目的

人類的生活空間，不斷擴大，跨越其「行政轄區」邊界(boundary)，產生跨域(cross boundary)問題，而需要跨域治理(Craven et al., 2019:13)。其中非常重要的跨域問題是大都會區的大眾交通軌道系統。以台北為例，台北都會區捷運所涉行政區劃以台北市與新北市兩個直轄市組成。再以首爾為例，「南韓首都圈電鐵」¹所

*中國文化大學政治系博士候選人，感謝匿名審查人提供之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

**現任 DIGITIME 研究分析師、成功大學政治經濟研究所碩士。

收稿日：2021 年 12 月 21 日。 同意刊登日：2021 年 12 月 29 日。

¹在韓文中，常把首都圈之地方政府經營之地鐵、國營鐵道以及私營鐵道稱之為「首都圈電鐵」，本研究中不刻意區分，但主要以電鐵稱呼為主。

涉行政區劃由首爾特別市、仁川廣域市和全部的京畿道等組成。²當中，兩國首都都會區在同一軌道系統上，都面臨了行政轄區的跨越現象。這也是當代都會區域發展的特性，都會區域治理體制最不同於一般行政體制，所以跨轄區問題隨成為設計都會區域合作的優先考量原則（李長晏，2021：41）。從兩國的政治發展來看，雙方都經歷了從威權體制到民主體制的政治發展，且在 1980 年代都創造過經濟奇蹟，被稱之為亞洲四小龍，這都有賴於政府一定程度的領導。當中軌道系統發展期程至今約 40-50 年間，政府體制對於政策的影響甚深，是可在政治視野下作一對比。換言之，兩國都會區軌道系統的發展，是從傳統中央對地方的垂直管理演變至中央、地方及民間的三方跨域治理型態，這種跨域經驗的累積，是具有比較性的。在同一發展的型態下，首爾地鐵系統從規劃、興建到營運的過程可謂波瀾不斷；而台北捷運系統則相對未出現太多爭議。面對同樣跨行政轄區的現象，兩國出現的評價卻大不相同。兩者雖然都出現跨域現象，但各自表現卻具有很大差異，具有相當程度的比較價值，此為本研究目的之一。

兩國都會區軌道系統政策本質上有跨越行政區劃的特性，當中跨域治理所產生的影響因素主要有三，一是**社會因素**，其焦點在於民眾需求，如大眾運輸導向發展 (transit-oriented development, TOD) 興起，即是為了解決民眾交通問題，進而透過沿捷運廊帶進行高密度集合住宅與購物中心之開發，大幅度提升民眾使用大眾運輸的便利性，從而減少使用私人運具旅次，成為各大都會之都市計畫與大眾運輸規劃的新興趨勢（李家儂與賴宗裕，2007：36）。二是**政治因素**，其焦點在於政府體制的互動，如當代美國交通政策的跨域治理，雖然仍為自上而下的操作模式，但是主要是採由聯邦或聯邦和州立法授權，各州或跨州的縣進行結盟的方式，設立專業委員會來進行都會區執行城市交通規劃(Agranoff, 2017:282)。三是**經濟因素**，其焦點在於區域發展的需求，Reggiani Aura 與 Peter Nijkamp (2007:298) 的分析，因應交通網絡與都會發展的結合有六大因素，包括交通網絡的彈性、交通的隨機性與秩序性、土地利用的改變、社會網絡的親和性、交通時間的前置分析與轉變中的空間群體等，這些因素都與區域經濟發展有直接或間接的關聯。而 C. Wood (2008:484) 指出，在區域與次級區域服務發展各項評比中，在交通項目上，跨域合作的百分比達 67.8%，是最能顯見跨

²韓國《地方自治法》第二條所定義之「市道」等級由中央直轄管理之法律位階平行之地方自治團體組合而成。

域合作的議題的標地。由上觀之，促成軌道系統的政策形成有政治、社會及經濟三種主要因素的投入，而這三種因素對跨域現象的產生，何者具有主要的影響性是至關重要的。因此在探討本研究跨域現象的比較上，必須分析比較，並能在此基礎上探討究竟何種因素的投入，對於都會區重要政策是有助益的，並可成為其他都會區重要政策投入時的啟發，此為本研究目的之二。

跨域治理已非傳統上對下的垂直政府管理角度，更是兼融了在都會區內中政府、民間及第三部門的合作型態，係屬於一種跨域網絡的型態。在跨域網路中，每個行動者都是體系中的一個節點，分別具有不同的利益偏好和政策目標，分別發揮著不同的政策功能和作用。在網絡治理觀點下的跨域互動機制有(1)跨域政策執行網絡(across policy implementation network)：即中央執政主導模式或雙邊關係、共識或協力、網絡模式。(2)公私合夥網絡(Public-private partnerships network)：公私合夥網絡乃指地方政府透過吸納社會力量和民間資源之途，共同從事此行基礎建設，一起承擔地方政府的責任(李長晏，2021：20)。在本研究所探討的主要議題上，這兩類互動機制皆會出現，如首爾與台北都會區在軌道系統規劃初期，都屬於中央執政主導模式來作政策推動。而發展至中後期，出現了地方政府主導，中央政府輔助，並轉向與民間進行資金或技術合作等情況，來完成政策推動。本研究從跨域治理的角度來看三方間彼此的整合過程，筆者擇以兩國都會區在軌道系統政策上，所涉之經費規劃及財產營運的議題出現之衝突或協力進行探討，並就跨域整合策略來探討各自軌道系統政策產生什麼樣的效益及影響，對兩國而言，究竟是否有達到國家整體或區域發展的效益，亦或是僅滿足民眾基本需求，亦或是淪為特定團體的利益？此為本研究目的之三。

二、文獻探討

本文所探討的「跨域治理」含括「區域治理」、「都會治理」及「廣域行政」等治理意涵。由各國區域發展的歷程觀察，跨域治理亦具有關鍵性的角色。值得思考的是為什麼當代會產生「跨域治理」一詞？其因素為何？李長晏(2021)在《跨域治理》一書中認為有最主要的原因來自於當代社會中府際關係於政治及政策制定，正面臨了 5 個趨勢挑戰，從而孕育了跨域治理。(1)打造新的治理空間，越來越多的傳統政治決策空間被擴大，這包括了傳統機構和傳統政治領域外的地方與地方、公私機構的合作。許多複雜的問題，如環境保護與交通運輸，已經超越了

單一政府的管轄邊界。中央政府發現他與多個地方政府合作以找到在共享權力脈絡下解決共同的問題。(2)社會複雜度造就不安定感增加：中央政府與地方政府常會遇到跨域專業分工的複雜性及空間結構的複雜性。公共議題呈現了跨區域及跨部門化的質變，使得衝突不斷增加。(3)社會更加多元化：中央與地方的決策者必須處理公眾大量且多元的觀點及觀念，決策者涉及複雜政策且公眾多元意見，並需透過對話與審議的程序來互相的了解。(4)政策制定中互賴感的增加：如果傳統政府機構不能提供解決辦法，那麼社會大眾必須創造互動、共享權力，並找到共同界定問題。(5)信任的動力是如何發生變化：政策制定並非僅是找到解決辦法，而且還產生集體行動和問題解決行動者之間的信任。因此，建立成功和培育信任是中央與地方間合作與協調整體成功的基礎(林水吉，2009：56)。

該書(李長晏，2021)對於本研究具有概念性的啟發，軌道系統作為都會區域發展的重要政策，在其發展過程中所面臨到的問題，即是遇到治理空間的擴大，中央政府、地方政府間除了面臨到行政區劃的跨越，更要在跨越當中，整合彼此的發展需求及策略，藉由共享權力解決問題。面對軌道系統如此高度複雜的政策形成的衝突，究竟是如何採用跨域治理的方式來解決。

J.O' Flynn、D. Blackman 與 J. Halligan(2014)在《公共管理與政策上之跨域治理相關國際經驗》一書中提到，「當前的公共政策與管理世界面臨著兩大外部化的挑戰(managing externalization)，其一是對民主政府解決經濟停滯的施政績效表現，逐漸產生的社會不滿。其二是疆界模糊化的現象，以致過去明顯劃分社會行動者與傳統公共行政角色已不復存在。同時政府也體認到，不可能僅依靠單方力量去解決社會複雜的問題，而是需要其他公共組織、私部門及第三部門，建立起相互合作的關係。」面對 21 世紀公共政策治理上的諸多問題，例如：公共安全與社會安全、貧富差距、社會排擠、人口流動、公共運輸、鄉村發展、都市再生或勞動市場整合問題等，似乎壓倒組織社會對這些問題的處置。加上不確定性和複雜性，碎片化和多樣性，**相互依賴**，**信任**的新動力，以及決策制定的新空間等趨勢的催促下，公共政策與管理建立一個整合性途徑的導航機制，以因應不斷變化的環境系絡，而跨域的協作就是公共政策上可以嘗試的治理途徑。

Robert Agranoff(2017)在《府際關係間的跨域》一書中提到，「協調是公共管理中的一個持久問題，並且在所有關注如何跨域的情況下，我們不應該陷入將邊界視為過時思維的症狀的陷阱。」政府間的管理直到現在依舊不可忽視協調方面

的挑戰，而是承認這種邊界不會消失。相反，邊界是公共管理和政策的核心部分且無法移除。這種邊界，包括了組織及政策，並創建了特定的議題，如健康、教育、就業和城市發展等例子。在公共部門、私人部門及非營利組織三者中，都具有不同的營運方式、支撐理念和目標。該書中提到這種跨域協調應用於美國肯塔基州大都會規劃組織，他是美國大約 400 個 MPO 之一。根據聯邦交通立法的定義，MPO 是二十一世紀交通公平法案下指定的地方決策機構，負責執行城市交通規劃過程。每一個人口超過五萬的城市地區，必須建立一個 MPO。肯塔基州包括路易斯維爾都會區的三個肯塔基縣和兩個印第安納縣。該網絡通過其運輸政策委員會運作，該委員會根據聯邦運輸法在 21 世紀和技術協調委員會指導聯邦產生的活動，該委員會負責提供技術建議和協助政策委員會。肯塔基州是肯塔基-印第安納州區域規劃和發展局的一部分，其董事會由每個地方政府的首席民選官員、州官員、交通官員和其他機構代表。該 MPO 高度參與了許多活動，最終形成了交通改善計劃和長期計劃。

這種類似模式是當代都會區交通政策的發展趨勢，而這也曾發生於兩國的軌道系統的營運上，例如成立首爾鐵道公社及台北大眾捷運公司，即是由中央政府及地方政府間的協調，為了跨越政府間既有的本位主義，而經協調後成立營運公司，以民營化的方式來作為軌道營運的主要模式。透過借鏡美國的經驗來看兩國的都會區交通政策發展，對於本研究有一定程度的啟發。

從文獻探討來看，都會區的公共政策議題有許多具有跨域的特性，以本研究的軌道系統政策來看，從社會因素、政治因素及經濟因素的需求導入成為政府的計畫，使原有地方的政策成為了中央政府、地方政府及民間三方互動的型態。其中，規劃大都會區內的各個政府達成共識，並採取聯合行動才能實施規劃。再者，當前都會區都傾向於制定聯合發展計畫，而地方政府的管理權限有限，面對這種軌道系統的綜合性計畫，有時需要上級政府的介入及社會成員的參與和合作方能進行。

在這樣的發展過程中，原先由中央政府主導的軌道系統政策，已然涉及到政府間、部門間及民眾參與的三方協力型態，進而就政策功能發揮業務協調。軌道系統的政策困難度頗高，對社會影響相當大，且難以依偏好順序排列，進行抉擇，因此這種問題有賴於不同行動者及利害關係人之間進行資源整合才能以解決。

由此來看，當代交通政策的跨域治理型態，受到**社會因素**中民眾需求的因素、**政治因素**中政府體制互動的因素及**經濟因素**中區域發展的因素投入，使跨域治理成為一種高度網絡性，是種有組織的、持續的、多層次的相互依存結構。更符合了跨行政轄區、特定功能需求、政策機動性及自治合意性的跨域合作治理機制設計原則（李長晏，2021：41-42）。綜上所述，本研究議題的跨域治理，在政府面向上有中央與地方政府的衝突與合作，在政治面向有政黨的衝突與合作，在社會面向上有政府與民間的衝突與合作，在經濟因素上有整體發展、區域發展及個人利益的衝突與合作。

據此，本研究採取**文獻分析法**進行，在跨域治理的理論上，文本大致採用近5年之相關著作。在軌道系統政策上，韓國的資料從政府官方開放資料庫，下載研究計畫報告及新聞資料為主，並由筆者自行翻譯分析。台灣的資料從國內圖書館及電子資料庫，下載政府研究計畫報告及期刊為主。透過兩位筆者在內容分析上進行整合，係屬台灣公共行政學界在軌道系統政策上，少有的中韓研究對比著作。

貳、跨域治理理論及研究架構

一、跨域治理理論

跨域治理(Across-Boundary Governance, ABG) 是一個複合名詞，乃跨域與治理的組合。所以，本研究擬先分述各自概念，再合併論之。

(一)治理概念

R.A.W. Rhodes 等學者的觀點指出，治理的概念範疇較政府統治更為寬闊，是一種權力行使與決策制定的動態過程，政府僅是諸多參與治理行動者之一，此種治理過程亦是一種自組化複雜網絡的管理 (Rhodes,1996；Kooiman,1993)。所謂治理與政府並非是同義的概念，政府是依據合法性正式的取得權威和警政權執行運作。治理是透過創造、執行與實施等活動去達成公民與組織的目標(Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005:548)。進一步而言，治理是包括了公共、私人與非營利組織為一新的治理結構，去反抗層級制的組織所作的決定。其主張這些新的面向治理，包含了公民是工具的製造者與工具的使用者，他們參與了政府的工作(Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005:547)。因此，治理並非傳統上對下或一對一的管理型態，而是一種相互影響的過程，J. Kooiman(1993:4)就曾提到，政府治理是一種「雙向道」(two-way traffic)，亦即被管理者(governed)，包括私部門、與公

民組織，會在某一層面影響政府作為，而非完全被政府操縱。

當代許多的公共事務需要跨越不同的行政管理轄區，導致治理權分屬不同的區域，需要不同行政區域的政府，甚至不同國家的政府之間的協調合作。換言之，「跨區域(cross-districts)」，意指某一公共事務，產生跨越行政管轄區(cross-jurisdiction)、地理區域等現象，導致其事權有分屬不同組織的現象。從政府治理的實務面向而論，許多公共政策的規劃和執行必須採取跨越轄區的宏觀視野(李長晏，2021：76)。因此，在治理概念上，是強調多元行為者參與公共事務的過程，重視過程中參與者之間的互動關係，因而形成一個較為開放的政治系統(Leach & Percy-Smith, 2001:3-6)。而公部門、私部門或第三部門共同參與公共政策時，公部門應發揮的是協助的角色，而非私部門或第三部門的上級。

Rhodes(1996: 658)曾言「治理就是有關網絡的管理(Governance is about managing networks)」。在「網絡」概念上，在現今的美國公共行政，也正在制定新戰略，即嘗試把公共行政與當今政府的多組織、多部門營運同步，這種方式就是基於一種協作的、網絡的方法(Agranoff :2017:51)。由此所衍生出來的跨域治理的概念，便成為公共行政與公共政策的主流研究議題。

(二)跨域治理

在美國，跨域治理被定義為「協力式的公共管理(collaborative public management)」。在英國，針對公部門以及公共服務日益碎裂化之問題，而希望透過提高整合、協調以及能力等方式的集體回應，則是普遍以「聯合政府(joined-up Government)」。在澳大利亞則關注「整體政府」(whole-of-government)模式，是指跨越不同組織的、管轄權的以及部門的界限的試驗(李長晏，2021：09)。從上述概念來看，當代跨域治理著重於跨部門組織的概念，並建立於多元行動者的跨域互動過程之上。

而丘昌泰(2010：346-347)認為，(1)跨域治理方式多元，涵蓋跨轄區、跨部門、跨政策領域的夥伴合作關係；(2)跨域治理的法制化程度不一，可以採行多元的方式；(3)跨域治理是高度政治性的課題，因涉及地方自主權，故需密切的政治協商與談判；(4)跨域治理需以民意為基礎，故需凝聚共識，博採周諮；(5)跨域治理應引進第二與第三部門，以擴大參與者的角色。所以，跨域治理定義相當強調可藉由廣泛參與、公平公開、對等協商以及課責監督的過程，以尋求共同點及因地制

宜的原則，建構中央政府、地方政府與民間形成共同的夥伴關係，用以解決因跨領域、跨行政區以及跨部門所引起之棘手難解的公共問題。

協力治理(collaborative governance)及網絡治理(Network governance) 等現象對跨域治理的概念影響甚大。協力治理的整合，主要角色有創建者及協調者，創建者角色側重於為證明創造力的複雜問題開發新解決方案的重要性，而協調者角色主要負責協作過程的規劃、服務和協調(Craven, Dickinson, & Carey, 2019)。協力治理的原則大致有三，(1)政策推動者，要確定主要議題是否要採用並行方式及商定的行動。(2)最初專門的工作組開始解決跨部門問題，這通常會導致兩個或多個機構的後續行動。(3)相關組織要交換信息，並經常推薦與各自資金、項目、計劃相關的機構互動 (Agranoff, 2017:258)。

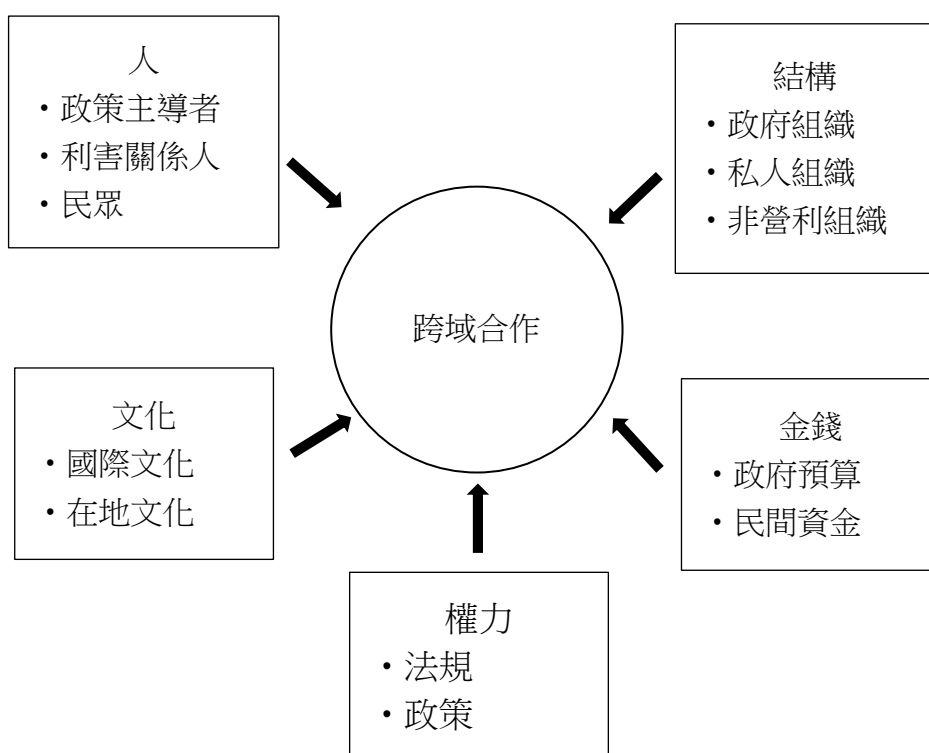
網絡治理則將觀點放置於多個節點的正式結構、機構、組織以及顧客中。並透過各節點的跨域協力活動來完成任務，它們之間構成了多種形式的協力活動(Agranoff, 2017:279)。像府際關係的網絡就包括政府、非政府機構、民間機構及公民等四類，他們通過參與公共政策制定和行政結構或計劃或服務交付而相互聯繫，通過這些機構可以規劃、設計及產生公共產品和服務。Anne-Marie Slaughter (2009:97) 指出，通過網絡治理或網絡權力，可以建立最大數量的有價值連接的能力。將彼此擁有知識和技能加以利用，透過這種力量來實現一個共同的目標。

「跨域治理」的概念在公共管理及公共政策領域日益受到學界以及實務界關注。在公共行政學科的應用上，主要的運行基礎有三，(1)跨域治理共通性在於多方行動者的政策參與，並且要有共同的目標與利益，若共同性不足將使行動者之間無法連結，共同性適合用解決棘手問題，也就是對於處理複雜的情況是有所助益的。如 Parsons 與 Timmins (1998)認為，跨域治理需要對問題、危機、結果有一致的共識協議，這種協議可以促進各個行動者對於目標的貢獻程度、投入轉換的結果進行對話溝通。(2)跨域治理重視合作協調機制，有別於新公共管理對市場競爭機制的強調，新治理機制的主張，相當重的比例是在於建立跨組織或跨部門的協調合作機制(coordination mechanism)(6 Perri et al., 2002:30; Christensen & Lægreid, 2007)。(3)跨域治理的成功因素，在於行動者彼此的信任。如 Richard Feiock 認為，當鄰近政府的領導間們，能建立信任、推動合作型態及促進集體的認同，則可產出其互動的社會資本。該社會資本能減

少集體行動的障礙及減少府際合作的交易成本(Hackathorn&Maser,1987:69-72)。所以優質的跨域治理，雙方或多方具有**合作、認同及信任**的基礎是不可或缺的關鍵點(林水吉，2009；56)。

二、研究架構

J.O' Flynn、D. Blackman與J. Halligan (2014: 4)在《公共管理與政策上之跨域治理相關國際經驗》一書中提到，當代的世界各國政府一直面臨跨域工作的挑戰，各國也認識到，他們總是需要與他人合作才能完成任務。隨著政府角色和性質的變化，各國政府越來越關注這一核心運作模式。跨域治理的驅動因素因國家而有差異，導致跨域活動的形式和配置也不同。在不同的國家和政策背景下，存在促成或破壞跨界嘗試的因素，這些因素提供了大量成功和失敗的故事。而促成這些跨域合作的因素，主要有人、文化、結構、金錢和權力的運作。而這些因素在跨域治理模式中形成了內置的障礙。由此可見，當代面對各國的跨域經驗雖各有其不同，就其主要涉及因素來看，涉及到人、文化、結構、金錢和權力。而對照本研究比較個案上來觀之，筆者製成跨域治理因素圖，如下圖1所示。



資料來源：參考自O' Flynn, Blackman & Halligan (2014: 4)。筆者自繪。

圖1 本研究跨域治理因素圖

首爾與台北兩都會區在軌道系統上的跨域治理中，人的因素涉及了政策主導者(中央或地方首長)、利害關係人(參與決策及推動者)及民眾。文化因素涉及了國際軌道的建設經驗以及在地化的文化需求等。權力因素，涉及到法規的制定與政策的制定相關過程。金錢因素涉及到政府預算及民間資金。結構因素涉及政府組織、私人組織及非營利組織。以上跨域治理的主要因素，引發了本研究將首爾與台北兩都會區作為跨域治理觀點中兩國比較的觀察基礎。

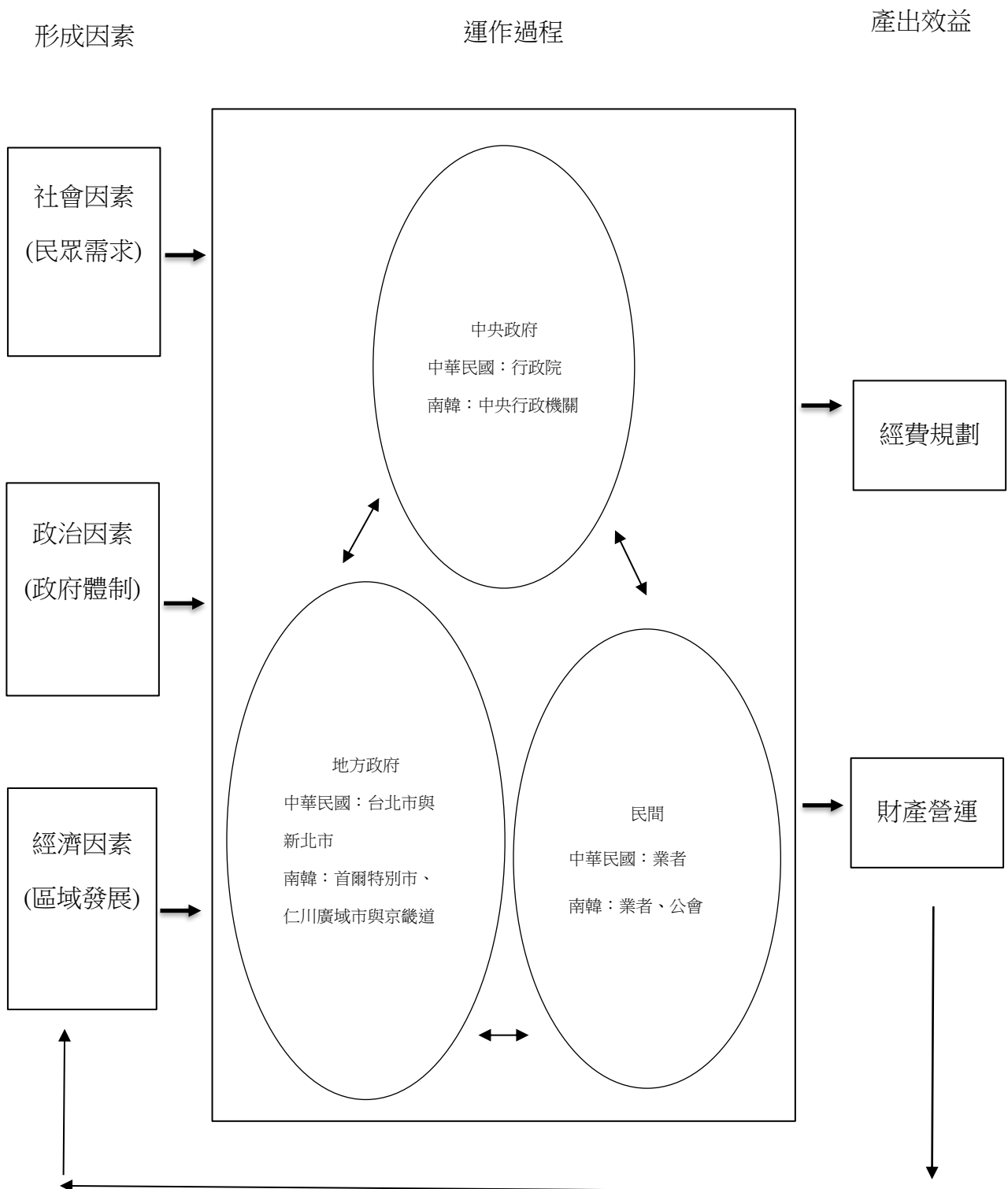
在本研究中，筆者融合了上述觀點，在比較觀點中，筆者就引發跨域治理的投入因素上必須先就比較的構面形成一定的對比基礎，即跨域治理的**形成因素**，包括社會因素、政治因素及經濟因素。在**社會因素**，民眾的生活圈擴大，要跨域到其他行政區域，要有更方便、快捷的大眾運輸系統。在**政治因素**中，各行政轄區的地方政府以及上級政府要處理「跨域問題」，以跨域治理方式，滿足市民跨域的需求。本文所探討的兩國都會區的軌道系統的「跨域治理」，主要在於政府體制的型態及互動方式不同。雖兩國中央政府體制略有不同，但其地方政府及地方自治團體之法律位階，皆屬中央直轄管理。然其面對政策過程最大差異在於，南韓政府在中央與地方的關係上，始終保持著上對下的互動型態，南韓的府際關係型態，使得政策推動的過程，容易形成中央與地方各自為政的發展模式，更是使彼此豎立起了相當程度的本位主義，導致在規畫、興建及營運的過程上衝突障礙不斷。而我國則較傾向地方分權自治的型態，中央政府雖為軌道政策的主要推動者，但在規畫、興建及營運的過程上，地方政府都有加入協調及權責分工中，而使得衝突與障礙相對於南韓而言降低許多。

在**經濟因素**上，兩國都會區的軌道系統政策，主要在於區域發展的焦點不同。南韓的軌道系統在營運後，因為營運的主體有中央政府型出資為主的市場型公營事業、地方出資為主的地方型公營事業及民間出資為主的民營事業三種營運公社型態，囿於當初投資金額及營運回收的原因，導致於有些路線營運出現虧損，各自營運公社基於本身利益，反而對國家整體發展及區域發展沒有發揮正面功能，甚至形成另一種國家或地方的財政負擔。雖然民眾需求曾提出要整併營運公社的要求，但是囿於政府間的協調未果及利益爭議，始終沒有達成營運共識。而我國在軌道系統的營運上，則是由中央政府、地方政府及民間具有公股之企業共同成立台北捷運公司，來負責整個跨域軌道系統的營運，其成效相對較好，且爭議較

少。

這種「跨域治理」的協作，面對了「邊界構建」(Craven et al., 2019:24))的過程，包含了象徵性的、社會的、正式的和非正式的一具有作為其必然結果的方法、模型和跨越這些邊界的嘗試，這在任何組織過程中都是不可避免的，無論是組織的、政治的還是部門的，而這些跨域協作和重新劃分邊界成為本世紀世界各國政府運作方式的中心 (O'Flynn, Blackman & Halligan:2014: 15)。從本研究的跨域角色互動中也正是如此，兩國對於跨域治理的**運作過程**中，同樣也具有主要有中央政府、地方政府及民間的涉入及互動。然而，跨域治理的本意在於以跨域治理的架構來推動政策，發揮出政府間及民間的協力關係。透過合作夥伴關係的建構，會產生聯合行動去型塑出各面向的因應策略。如同Thurmaier和Wood(2002:286)之看法，跨域治理要引導至「互惠型態」，互惠會比單純自利經濟，對府際契約或聯合服務協定更具強大的誘因，透過互惠型態的模式，在都會區治理上，區域間更能發展出鞏固的合作夥伴關係。但從上述的跨域互動過程來看，南韓並未真正的發揮合作夥伴關係的建構，而我國則比較有合作夥伴的互動型態。這當中的至要關鍵，則在於跨域治理運作過程的不同，其所涉者必須就兩國在各自互動過程中的現象進行比較。

在南韓，中央政府的主導者為中央行政機關、地方政府主導者為首爾特別市政府、仁川廣域市政府及京畿道、民間為業者及公會。在我國，中央政府的主導者為行政院、地方政府主導者為台北市政府與新北市政府、民間為業者。跨域治理運作過程，必然有其衝突及協力的現象產生。在經過兩國各自跨域角色的互動後，其效益體現於軌道系統政策中經費補助及財產營運上。從跨域治理的觀點來看，最終的結果是探討跨域互動後所**產出效益**，而兩國間有何異同？而這些效益的產出主要是受到政治因素、社會因素還是經濟因素的影響，最終結果是可再次回溯進行分析，並就兩國各自所呈現的跨域經驗進行比較，筆者依據上述的研究理路，製成研究架構圖2，如圖2所示。



資料來源：筆者自繪。

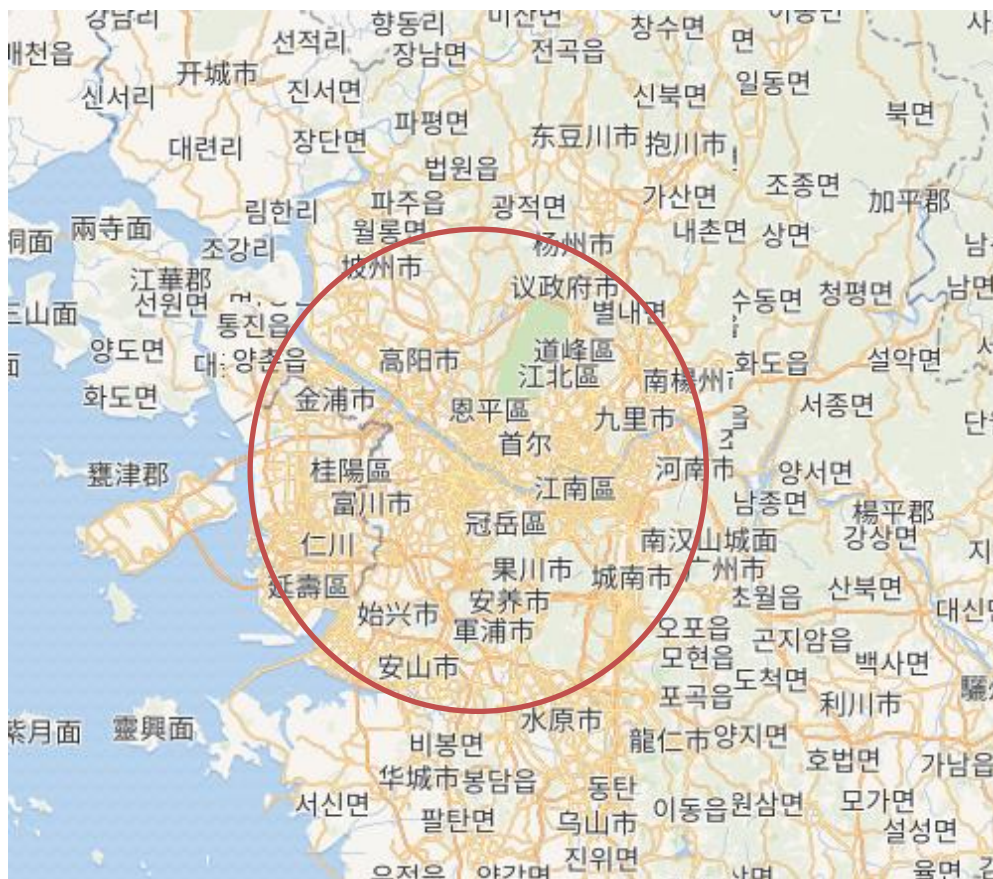
圖2 本研究架構圖

叁、跨域治理形成因素之比較

一、首爾電鐵系統的跨域治理形成因素

韓國首都圈(수도권)是一個位於大韓民國西北部的城市群，由首爾、仁川和全部的京畿道組成。首都圈集中了全國超過 45%的人口，約有 2400 萬的人口數 (2020 年統計資料)，乃是南韓的政治、經濟與文化中心，見圖 3。隨著韓國經濟發展，首爾市交通日益擁擠，交通壅塞造成之「交通難(교통난)」使民眾甚感不便，**民眾需求**更為便捷的都會運輸系統，解決交通堵塞的困境(**社會因素**)。因此，1962 年韓國政府頒布《第一次經濟開發五年計劃》(제 1 차 경제개발 5 개년 계획)，當中便由鐵道廳(철도청)提出興建首爾地下鐵之可行性，初估投入經費為 75.4 億韓元。在 1965 年首爾市發表《市訂 10 年計劃案》(시정 10 개년 계획안)，其中之《地下鐵建設計劃案(지하철건설계획안)》評估 10 年內興建 4 條地下鐵。³

³即現今 1 至 4 號線之最初路線。



資料來源：google 地圖，2021。

圖 3 韓國首都圈示意圖

1987 年以前韓國對於交通網絡之主要策略規劃見於 1963 年 10 月制訂之《國土建設綜合計劃法》(국토건설종합계획법)，該法第 3 條將《國土建設綜合計劃》(국토건설종합계획)區分為《全國建設綜合計劃》(전국건설종합계획)、《特定地區建設綜合計劃》(특정지역건설종합계획)、《道建設綜合計劃》(도건설종합계획)、《城鄉複合型態之市建設綜合計劃》(도농복합형태의시건설종합계획)，其中內含交通等建設規劃，而依據該法第 4 條規定，《全國建設計劃》為《特定地區建設綜合計劃》、《道建設綜合計劃》之基礎指導方針，而《全國建設計劃》之主管機關為中央之建設交通部⁴，故 1987 年以前之交通綜合計劃完全以中央主導為準。故於電鐵建設相關法規上，亦屬中央全面主導與審查，地方政府僅在《地下鐵道

4 現改組為國土交通部（국토교통부），國土交通部於不同時期之韓國政府曾有過「建設交通部」、「交通部」等不同名稱。本研究寫法則依照當時法律規定之名稱敘述之，故名稱上會有變動，在此敘明。

建設促進法》擁有小部分權限。⁵這些都是**政治因素**投入，以中央政府以通盤交通建設計畫為主導，所形成的電鐵建設跨域治理。

1987 年 4 月，為因應都市成長之交通需求，《都市交通整頓促進法》(도시교통정비 촉진법)正式立法實施，依當時該法第 5 條規定授權首爾特別市與其他直轄市長訂定《都市交通整頓基本計劃》(도시교통정비기본계획)，然亦規定基本計劃成案時須向交通部部長報告，交通部部長則須與有關中央部會首長合議後，送交中央都市交通政策審議委員會(중앙도시교통정책심의위원회)審查通過後，方才定案。

1988 年 5 月，在盧泰愚政府宣布《629 宣言》(6·29 선언)正式進入民主化時代後次年，韓國國會新修正《地方自治法》(지방자치법)，其中第 9 條與第 11 條正式將地方與中央權限明確訂入法條中，其中第 11 條明確規定郵務、鐵路等須以全國性標準來統一與調整之事務為國家所轄事務，故鐵路(一般鐵路、廣域電鐵)皆屬中央權限，但該法第 155 條也規定，中央對於地方自治團體事務擁有指導權，但必要時也須提供相關財政與技術支援，地方權正式賦予法定地位。

隨著民主化與《地方自治法》實施後，後續有關鐵路建設有關立法，均加入地方參與權利。1997 年 4 月金泳三(김영삼)政府提出之《大都市廣域交通管理特別法》(대도시권 광역교통관리에 관한 특별법)獲得國會通過，其中第 3 條規定由中央建設交通部部長定期針對大都會區域有效交通管理等議題，經聽取地方特別市市長、廣域市市長、道知事、特別自治市⁶等意見後，以 20 年為單位製成《大都市圈廣域交通計劃》(대도시권 광역교통계획)，2007 年 1 月修正該法將原計劃改稱《廣域交通基本計劃》(광역교통기본계획)。⁷亦規定地方首長針對大都會圈

⁵ 而在 1987 年以前有關鐵路、地鐵相關規劃之法令僅有 1960 年代制定之《鐵道法》(철도법)與 1979 年 4 月制訂之《地下鐵道建設促進法》(지하철도건설촉진법)。《鐵道法》第 3 條與第 94 條規定鐵道之建設、營運、監督等事宜皆由建設交通部令與其部長確定；另《地下鐵道建設促進法》第 4 條雖規定地方自治團體可依《都市計畫法》(도시계획법)提出《都市計劃》選定相關路線，但該《都市計劃》成案時須經交通部部長同意，且地鐵之路線指定權也在交通部部長手上。

⁶ 配合「世宗特別自治市」成立而增加之內容，於 2014 年 2 月實施。

⁷ 明確要求該計劃至少須具備以下事項：(1)大都市圈廣域交通之現況與定期交通需求預測有關事項、(2)廣域交通基本計劃之目標與分階段推動策略有關事項、(3)廣域交通體系之建設與廣域交通需求管控有關事項、(4)廣域交通設施之定期擴充與其他交通設施延長等有關事項、(5)大都市圈大眾交通工具之定期擴充與改善事項、(6)廣域交通設施建設之必要財源籌措之基本方針與投資優先順位、(7)以上以外之由大統領令定之大都市圈廣域交通改善事項，並以此《基本計劃》為依據，訂定 5 年為單位之《大都市圈廣域實行計劃》(대도시권 광역교통시행계획)；此外，第 10 條也針對地方政府首長若執行廣域交通設施建設與改良所需之必要費用給與補助，例如：

內對交通有影響之大規模開發事業者，地方亦應針對此開發事業提交《廣域交通改善對策》(광역교통개선대책)給建設交通部部長。且該法授權於建設交通部下成立「國家交通委員會」(국가교통위원회)，針對地方之《廣域交通改善對策》進行審查(박규영, 2014)。因該特別法順利通過，使中央與地方間大都會區鐵路建設費用負擔之爭議方才停止(임규준, 1997/8/27)。經濟因素的投入的區域發展問題，至為關建的經費問題解決後，才逐漸使電鐵建設邁入更為廣闊的都會區計畫當中。

1998 年開始，韓國政府又將《國土建設綜合計劃法》中抽出交通建設部分提出《交通體系效率化法案》(교통체계효율화법(안))，亦須設置《智慧型交通體系基礎計劃》(지능형교통체계기본계획)，而在該計劃下，為求中央之基礎交通建設設施與地方自治團體所管轄之交通設施聯結或延伸，中央國土建設主管部門需再訂立 5 年為期之《交通設施投資計劃》(교통시설투자계획)⁸，其中第 7 條明定針對經中央政府《交通設施投資計劃》認定之交通設施事業，將由中央給與地方自治團體相關支援；而地方自治團體針對其所管轄之計劃案別有涉及《國家基礎交通網計劃》亦可依該法向國土建設主管部門首長提出；而中央國土建設主管機關在制定或修正該計劃時，需先與中央其他業務主管機關首長合議後，提交最後版本至國務總理直屬之「交通政策委員會」(교통정책위원회)審議方才確定。(김광재, 1998)該法案經國會通過後，於 1999 年 8 月正式實施生效。

2009 年李明博執政後，大幅修正《國土建設綜合計劃法》，更名為《國家統合交通體系效率化法》(국가통합교통체계효율화법)，其中《國家基礎交通網計劃》做法不變外，於《智慧型交通體系基礎計劃》外另行規定地方自治團體可因其需求設立《地方自治團體智慧型交通體系計劃》(지방자치단체의 지능형교통체계계획 수립)，正式授權地方自治團體能夠訂立相關交通計劃，為市、道首長擬定《地方自治團體智慧型交通體系計劃》後，須將該計劃提送中央主管之《智慧型交通體系基礎計劃》草案中，並將之提交給國土建設主管首長，再由國土建設主管首長判斷各市、道之《地方自治團體智慧型交通體系計劃》是否有彼此衝突或與中央衝突，若由可要求市、道進行修正。

《大都市廣域交通管理特別法》雖確立中央補助地方交通建設之規定，但也

該法通過當時，針對首爾等 6 大都會區之鐵道建設經費將補助 50% 之費用(河俊宇, 1997)。

⁸ 別名又為「中期投資計劃(중기투자계획)」。

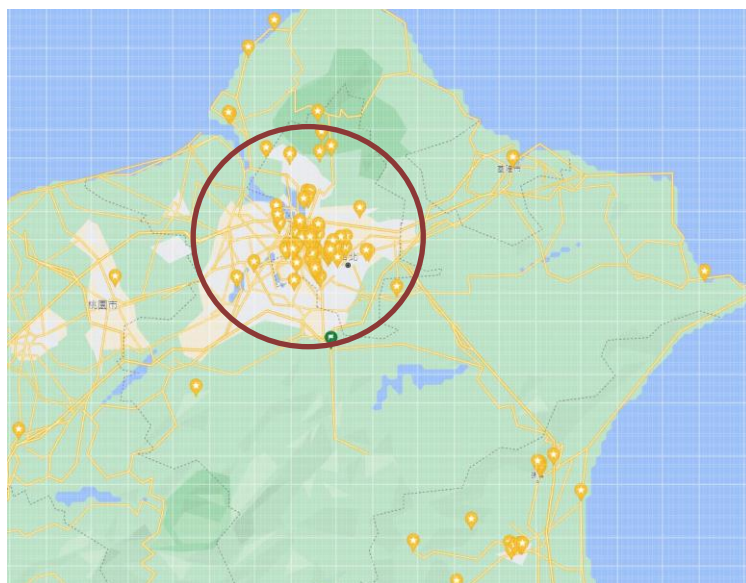
要求中央政府依法需建立《大都市圈廣域交通計劃》，而地方政府之相關計劃皆須參照該中央制定計劃，地方出現中央過度主導之疑慮，一切目標都由中央規定計劃，地方政府只能執行而無法保有彈性。並認為這些計劃應為由下而上方式，加強地方自治團體間進行協商合議之角色，而非中央政府主導，也能夠體現民主化後地方民意的多元參與(김문현등, 2007:22-23)。而從 1999 年通過之《國土建設綜合計劃法》當中也可以看到，地方政府僅能透過主動提議方式參與《國家基礎交通網計劃》，最終決定權仍在中央政府，地方政府能夠參與的不多；而在《智慧型交通體系基礎計劃》中地方政府甚至連提案權都沒有，完全保持中央政府主導，故為從上至下之治理模式。雖然於 2009 年以降，新法《國家統合交通體系效率化法》開放授權地方自治團體亦得提出《地方自治團體智慧型交通體系計劃》，但遇衝突時仍以中央政府命令其修正為主，雖有授權地方，唯仍以中央上至下之治理模式為主。

治理要發揮協力效果，可以透過修改規則，鼓勵協同工作，為那些真正合作達成的協議的實施提供資金，並為執行人員進行調整和達成協議創造決策空間，並不斷更新所有程序並消除任何阻礙合作的障礙(Agranoff, 2017:242)。從上述南韓電鐵系統發展可知，起初的規劃是由於民眾的需求及因應區域發展所需(社會因素)，開始推對電鐵系統的規劃，而主要的推動者是中央政府。其中，中央進行統合、劃定，地方主要負責執行以及細部之規劃。而民主化後，由中央給與補助(經濟因素)與指導等規定才相應提出，中央有權劃定與指導，亦有義務給與地方財政與技術支援。整體來看，韓國電鐵系統從已有 40 餘年，當中隨著時空背景不同而有轉折。從整體發展來看，跨域形成因素的投入，主要是中央政府與地方政府，而鮮少有看到民眾需求及區域發展需求而納入政策的推動過程當中。就政治因素的角度來看，南韓作為中央集權式之國家，其治理模式仍保有「上對下」為主的觀念，雖發展至後期所涉及之「對象」從初始興建時的「單純中央規劃、地方執行」，複雜化至更多對象涉入其中。但實際上，原有中央政府主導角色厚重的觀念，依舊沒有改變，南韓的電鐵系統可謂受政治因素影響甚鉅。

二、臺北捷運系統的跨域治理形成因素

台北都會區亦是台灣發展的首都核心區，2010 年 12 月 25 日，台北縣正式改

制為直轄市，並更名為新北市。至此，北台灣出現了兩個直轄市的區域發展型態，如圖 4。依據兩市的人口統計資料，台北市與新北市人口數加總後，在 2021 年 4 月已超越 660 萬人，就其都會區發展型態皆為高度人口聚集的首都區域，必然面對都會治理所衍生出的交通問題。都會區發展要克服諸多問題，尤以交通壅塞是首當其衝，可謂首都硬體建設中的關鍵。是以，當代的都會區致力於打造更為便民的大眾運輸系統，民眾有此強烈需求，其中尤其以軌道系統作為都會區交通項目的發展趨勢（社會因素）。



資料來源：google 地圖，2021。

圖 4 台北都會區示意圖

台北捷運系統規劃初期，即是以台北都會區的概念進行設計。在 1975 年交通部奉行行政院指示，著手研究台北都會區大眾捷運系統的初步規劃工作，並於 1977 年提出建議報告。1981 年 8 月，交通部運輸計畫委員會委託英國大眾捷運工程司(BMTC)聯合中華顧問工程司進行研究。該研究除修正原本建議路線外，並建議採用高運量捷運系統技術(MRT)。⁹在英國大眾捷運工程司建議之路網提出後，因當時並未涵蓋木柵動物園與信義副都市中心兩大市政建設，因而引進中

⁹高運量與中運量間在國外並未特別區分，在歐美地區並無"中運量系統"之名詞，而以 Light Metro 或 Light Rail 稱呼，台灣學術上多翻成"輕軌捷運"，以區分路面"輕軌"電車。就台北市捷運工程局之資料顯示，就高運量與中運量之差別主要還是以系統運能為主，台北捷運除文湖線外，其他皆屬高運量。

運量捷運系統(MCT)以輔助其路線規劃，在 1982 年委託交通部運輸研究所研究後，提出「台北市中運量捷運系統發展計畫」，並於 1984 年提報行政院核定。

1983 年，英國大眾捷運工程司完成捷運系統的報告，認為捷運資金應由中央與地方政府共同提供。且由於捷運系統之服務範圍包括台北縣與台北市，因此認為不宜將捷運的營運管理機構單獨隸屬於台北市政府或台灣省政府之下，而應由中央政府、台北市政府、台灣省政府共同投資成立一個獨立的公司組織，而有**政治因素**。1983 年，交通部與台北市政府為了中高運量的問題進行協調，先於 1985 年 3 月確定由台北市主辦大眾捷運系統規劃、設計與興建的工作；後於十月份經建會整合中高運量系統之下，底定現行捷運路網。1986 年行政院核定經建會所建議的捷運路網，台北市並於同年成立捷運工程籌備處(魯俊孟等，2005：124)。

台北市捷運系統以台北市為放射狀的路網進行設計，雖各路線的終點皆通至鄰近的台北縣所屬市鎮，但這些市鎮彼此間幾乎無捷運系統連接，因此皆須至台北車站轉乘。為解決此問題，台北縣政府在 1987 年即提出建設「台北捷運系統環狀線」構想，希望串聯大台北 11 條捷運線路，此環狀線將跨越台北縣的 10 個市鎮，如此可以有效縮短台北縣不同鄉鎮市縣民轉乘捷運時間，同時帶動地方整體發展(徐仁輝，2010：55)。時至今日，台北都會區的捷運路網依然擴大在增建，更有信義線東延段、萬大-中和-樹林一期與二期、環狀線北環與南環等持續建設中(台北市捷運工程局網站，2021)。

整體來說，綜合捷運規劃與建設，規劃階段各建議方案之發展主要規劃與發展方式有如下五階段，第一階段：從早期都市發展集中於台北車站一帶，因此規劃構想建議以穿越式輻射狀路線相交，轉乘點集中於台北車站附近之路網型態。第二階段：為避免路線集中，修正為 L 形路線銜扣成輻射狀路網，增加路線進入市區之集散點，並將轉乘點略為擴大集中於舊市中心西半側區域之路網型態。第三階段：有鑒於台北市逐漸向東區發展，再修正 L 形路線銜扣之輻射狀路網，使各路線於市區交叉成格狀路網，轉乘點平均分散於市區之路網型態。第四階段：台北市捷運局就各界建議之路網型態意見再綜合檢討分析，在 L 形路線於市區銜扣成格狀路網架構下，增加規劃一連接外圍衛星市鎮之環狀線與各輻射路線相交成重要轉車站，以增加外圍市鎮聯繫之便利性，減少未來利用市區轉乘之旅次。第五階段：因應都市逐漸向外圍發展趨勢及考量外界之需要，台北市捷運局陸續評估分析各延伸線的必要性。在上述的規劃過程後，

台北都會區捷運路網也確定架構與發展方向，有關系統選擇則依據廊帶運輸需求量、工程可行性、用地取得、環境影響、經濟財務可行性等綜合評析，來決定採用高運量系統或中運量系統。

從跨域治理的形成因素來看，我國對於捷運系統的政策推動，雖然民眾有殷切需求(社會因素)，但起初是從經濟因素的區域發展作為規劃，在引進外國建議後，就建設經費議題，也是由中央及地方政府共同負擔，並將主要負責興建的台北捷運工程局設立於台北市政府轄下。並且經由雙北市政府的溝通後，將路線從整體區域發展的角度，進行了放射線的路網規劃。從整體發展來看，是以區域發展作為主要因素，而後參考國外研究報告，才開始規劃中央政府與地方政府的分工及經費的分攤，這使得後續推動的過程有了溝通先決基礎。從府際的跨域合作來看，這種中央先發起作一整體區域規畫，而地方加入意見討論的過程，係屬於一種次國家主義，即區域、省和類似的二級政府以及市、縣和城市區域等地方的行動-網絡中，主要是自下而上的活動，增加了國家層面的法律和經濟政策的涉入(Agranoff, 2017:345)，可讓跨域合作更有成功的機會。

肆、跨域治理運作過程之比較

一、首爾地鐵系統跨域治理的運作過程

跨域治理的運作過程是由中央政府、地方政府與民間力量共同互動進行，其中主導、配合、合作、衝突、協調情況，因不同階段而不同。首爾首都圈地鐵興建可分為三大階段，第一階段為 1970 年代起首爾地鐵 1 號線至 4 號線；第二階段為 1987 年首爾地鐵 5 至 8 號線與仁川 1 號線；第三階段為 2000 年以後之 9 號線、龍仁、議政府輕軌線等。

1、第一階段：1970-1985 年

1970 年首爾市政府設立地下鐵建設本部(지하철건설본부)，專責興建首爾地下鐵(서울특별시 도시기반시설본부, 2012/2/09)。1971 年 3 月《地下鐵建設計劃案》正式經由建設部中央都市計劃委員會(중앙도시계획위원회)審查通過(《매일경제》，1971)。1970 年首爾市地下鐵建設本部表示，將借助日本地鐵興建技術興建首都圈首條 1 號線，當時並宣布要於 1973 年完成市中心主要線路、1976 年完成至衛星城區之聯接線、1981 年將完成外圈支線，預計需籌措 1000 億韓元之

建設經費，市府將以預算支應外，也將向本國資金與外資籌措部分經費支應(《동아일보》，1970/8/10)。1971 年 4 月，首都圈第一條地下鐵 1 號線在時任總統朴正熙主持開工典禮下正式動工，當時朴正熙表示，為了快速解決都市化交通困難、住宅困難等問題，以及達成首都圈人口分散成效而推動興建，第一條興建之 1 號線規劃長度為 9.5 公里共 8 站，預計 2 年後完工，總投入資金為 260 億韓元(《경향신문》，1971)。

1974 年 4 月，地下鐵建設本部更名為「地下鐵本部」(지하철본부)。1978 年 2 號線一期工程通車，1975 年 3 月首爾市都市計畫為營造多核之都心，確定將 2 號線規劃為環狀線並開始動工，直至 1984 年 5 月才正式完成全部環狀工程(서울특별시 도시기반시설본부, 2012)。1、2 號線通車主要由中央政府主導興建計劃，由首爾市政府負責主要建設經費。首爾市地下鐵不僅負責 1 號線的營運，同時也負責興建 2 號線。爾後，3、4 號線則因為 1、2 號線通車後面臨龐大營運花費以及 1970 年代石油危機導致原物料大漲，1977 年 12 月首爾市政府正式發布「吸引民間建設公司」(민자유치 건설사)投入方案，企圖引進類似日本私人鐵道模式來吸引民間投資。

1981 年 8 月，首爾市政府將興建及營運業務分離，興建業務改由首爾特別市地下鐵建設本部(서울특별시지하철건설본부)行政機關負責；營運則由成立「首爾特別市地下鐵公社」(서울특별시지하철공사)來負責(위키백과, 2015)。1985 年，首爾市電鐵第一階段興建告一段落，而中央政府及地方政府也未有意願再興建新的電鐵，主要原因有二，(1)第一階段的 1 至 4 號線開通後，首爾市政府面背負了龐大貸款負債。(2)開通後的營運量並沒有達到當初中央計畫中所預測的效果。停滯興建後的電鐵，失去了再次整合的機會，結果等到都會區民眾對電鐵需求運量增加後，中央政府才又開始就區域發展進行規劃，導致一連串跨域協調問題再度浮現。

2、第二階段：1987-2000 年

1987 年首爾首都圈開始了 5 至 13 號線的規劃及興建。面對地方政府經費短缺的問題，這次中央政府於 1992 年先將 5 至 8 號線納入《第七次經濟開發五年計劃》(제 7 차 경제개발 5 개년 계획)中，預計投入 2 兆韓元興建。中央政府採取的方式是中央政府財政補助及透過法律給予地方政府低利貸款兩種方式，以解決地方政府興建時的財務壓力。然而，這樣的方式根本不起效果，整個經費的重

擔最後仍以首爾市政府來負擔（《매일경제》，1987）。

同時期，首爾都會區另一地方政府-仁川廣域市也著手進行了行政區內電鐵 1 號線的興建，仁川廣域市宣布於 1991 年預計投入 1.8 兆韓元（《경향신문》，1991），1993 年擴編仁川市地下鐵建設本部（인천시 지하철건설본부），開始投入實體興建。隨著仁川 1 號線動工，仁川市議會在 1998 年通過《仁川廣域市地下鐵公社設置條例》（인천광역시 지하철공사 설치 조례），仁川交通公社正式開始運作。面對其他地方政府也紛紛興建電鐵的需求，**中央政府不得不重新調整中央財政補助的方法**，1997 年 4 月金泳三政府通過《大都市廣域交通管理特別法》，就該法第 10 條針對地方政府首長若執行廣域交通設施建設與改良所需之必要費用給予補助，將補助首爾電鐵興建費用比率從 25% 提高至 45%，而釜山、大邱、仁川、光州、大田等電鐵興建費用補助比率亦從 30% 提升至 50%（윤영미, 1997）。

第二階段時期，可以看到因應都會區發展因素而推動政策重新規劃的契機。然而，面對電鐵系統至要關鍵的興建經費，中央政府與地方政府已然失去再次**轉型跨域合作的機會**。此時期興建電鐵的需求轉由地方政府提出，中央政府又再次以中央補助及貸款的方式來作協助，卻忽略了汲取第一階段的規劃失當的經驗，先作好通盤政策評估，再次調整政策後投入。而首爾市、仁川市及其他都會區的地方政府，也只看到民眾需求，而各自為政，將興建電鐵的政策作為競賽，同樣也失去了協調的契機，實際上，跨域的政策是需要地方政府的相互調整，甚至能發揮另外一面的協作功能。誠如 Agranoff (2017:39-40) 指出，協調幾乎變成了「組織關係、政策實踐、項目或計劃的變化」，這些變化將解決中央與地方關係鏈中的任何衝突或中斷。這是一個**相互調整**的問題，而不是**中央協調**的問題。面對這樣的情況，中央主要站在監督的角色上，透過使用溝通、融資授權和組織工具來協助政策推動，而不是使用傳統自上而下的權威。

3、第三階段：2000 年後

1993 年底，首爾市政府即宣佈第三期電鐵計劃，即 9 至 12 號線之興建。然時任交通部部長朴天龍在第三期路線建設計劃公聽會中表示，興建所需財源估計超過 9 兆韓元，並計劃中央政府投入 30% 資金，但以政府目前財力似乎無法負擔，希望採分期興建方式（《매일경제》，1993/12/4）。1997 年初首爾市地下鐵建設本部表示將根據運輸迫切度優先興建 9 號線，而 10 至 12 號線則要視財源籌措與否再興建之，並向中央要求給與興建經費 50% 之補助（유하룡, 1997/2/10）。同

年 3 月，首爾市政府再次表示中央政府應協助負擔總建設經費之 53%(約達 4.823 兆韓元) (조연현, 1997/3/13)，首爾市政府之所以如此要求，乃因當時首爾市負債中，地下鐵建設負債佔了絕大多數，1996 年首爾市總負債為 4.9173 兆韓元，其中興建電鐵之負債就達 4.5334 兆韓元，達總負債之 92%，與 1997 年首爾市全年總預算 9.391 兆韓元相比達 48%，市府過度負擔沉重 (尹懷燮, 1997)。

1997 年 11 月韓國也陷入亞洲金融風暴後，中央政府無力達成原先補助比率，1998 年 6 月時任首爾市市長高建(고건)宣佈無限期推遲第三期電鐵興建，同年 9 月重新修正計劃，僅 9 號線照原案動工，其於個線均改由其他原有線路延伸或該以輕軌電車替代。面對 9 號線的興建經費，最終結果是加入了 BTO 模式興建，透過站體綜合開發吸引民間參與等形式進行，才將 9 號線順利完成。正因 9 號線加入了 BTO 模式興建，中央與地方政府間協商外，更涉及民間業者之溝通協調。這使得後續其他地方政府興建的路線也仿效此種模式，如龍仁、議政府輕軌線之興建，還牽涉次一級地方政府與上級所轄地方政府(京畿道)或上級非所轄地方政府間(首爾市)間之協商。故第三階段電鐵政策上，除了政府間、公私間協調外，關係更擴大至與社會團體之溝通協調。

第三階段時期，地方政府開始了與民間展開合作，其中 2000 年以後興建之電鐵多採用 BTO 模式興建，與前兩階段全部由政府興建與公營事業管理之模式有不同。三個階段的跨域治理運作過程，大致上環繞在興建經費上，中央政府與地方政府始終陷入經費的補助與相關方式的解套，除了整體規劃與後續的評估不足外，可以看到中央政府與地方政府並未發生夥伴關係的協調機制，這使得地方政府間也缺乏相互合作的基礎，從而讓電鐵系統淪為政策的競賽。這樣的情況，實際上到了 2000 年後才藉由民間加入而解套，但是民間加入營運後，依舊沒有為地方政府負債累累的危機脫困。就三階段興建的跨域治理上，只能說不論中央政府或地方政府，碰到問題就是解決問題，而並未發揮跨域治理的整體協調及宏觀性的協作效果。



資料來源：首爾地鐵，2021。

圖 5 韓國首都圈電鐵系統路線圖

二、台北捷運系統跨域治理的運作過程

台北捷運系統跨域治理的運作過程是由中央政府、地方政府與民間力量相互配合互動進行。台北都會區的捷運系統係以台北車站為核心設計，採放射線環狀方式設計。行經領域橫跨台北市及新北市兩個地方政府。台北都會區的捷運系統相較於南韓則較為單純，這有賴於政策形成的初始階段，中央政府的規劃得宜所致。大致上，台北都會區的捷運系統以時間性來區分，可分為兩個階段，其區分關鍵大體上是路線規劃是由中央政府或地方政府為主來規劃提出。第一階段為行政院核定後，包含了淡水線、新店線、南港線、板橋線、中和線、木柵線，共計為 6 條路線。第二階段為台北市與新北市政府委由台北捷運工程局提出規劃遠期路線，包含了環狀線南環段、環狀線北環、新莊線、松山線、信義線、蘆洲線、信義線東延段、萬大-中和-樹林一期與二期等 8 條路線(台北市捷運工程局網站，2021)。

1、第一階段：1975-2000 年

台北都會區捷運規劃初期，即是以台北都會區的概念進行設計。同時因應整體發展，經過評估後，捷運興建的資金由中央與地方政府共同提供。1983 年，交通部與台北市政府為了中高運量的問題進行協調，先於 1985 年 3 月確定由台北市主辦大眾捷運系統規劃、設計與興建的工作；後於十月份經建會整合中高運量系統之下，確定第一階段捷運路網的興建。由於興建過程起先由台北市路網為主，經中央與地方協調後，1986 年成立台北市捷運工程籌備處，即現今台北捷運工程局。

從台北都會區捷運系統的法規上來看，依據大眾捷運法第四條指出「大眾捷運系統主管機關，在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市) 為縣(市) 政府。」第九條指出「各級主管機關為促進大眾捷運系統之發展，得設協調委員會，負責規劃、建設及營運之協調事項。」又同法第十條指出，「大眾捷運系統之規劃，由主管機關或民間辦理。」從政府間互動的觀點來看，可分為兩種模式：行政主導與網絡互動(Stever, 2005:382-384)。台北捷運系統的第一階段來看，主要是採行政主導(executive-centered)型態，也又是由上而下，經由層級節制去協調與管理中央與地方的互動。

與南韓相同的是，第一階段的規劃及興建都由中央政府主導推動。在興建的經費上，主要也由政府出資。與南韓相異的是，經費的來源是有所不同的，台北捷運系統的興建經費中央負擔比例為 58.75%、台北市 36.875%、新北市(改制前為台北縣)4.375%，如表 1 所示。換言之，中央政府在第一階段不僅是規劃者，更擔負起了主要經費的支出，而不是像南韓一樣，中央政府僅負責規劃、補助，而地方政府負責執行還要籌措經費。

筆者認為，雖然第一階段的政策推動，採中央政府行政主導的型態，但是已然具有跨域協調的雛型在其中。從上述來看，中央政府負責規劃及投入多數經費，地方政府投入較少經費及成立台北市捷運工程局負責興建工作。這當中的過程，中央政府是從協調的角度出發，而不是全然採上對下主導的府際管理型態。這種跨域政策的協調在過程中，是能發揮政府間的目標一致性及相互協作的正向功能。如李長晏(2021：77)指出，參與跨域協調的組織層會形成一種組織網絡，而組織網絡的意涵即在突顯跨域協調的參與者彼此間存在著相互依賴，也因為其彼此間的相依性(mutuality)，促使跨域協調之參與者的通力合作。

而實際上，當第一階段的捷運系統開始營運後，在捷運路網的地區確實提升

了整體都會區的發展，包含了居民生活的便利性、次級區域與主要核心區域的連結與地方經濟的提升等正面功能。

2、第二階段：2000 年以後

依據大眾捷運系統法第十三條揭示：「大眾捷運系統之建設，由中央主管機關辦理。但經中央主管機關報請行政院同意後，得由地方主管機關辦理。」因此，由第二階段開始，地方政府依據法令及自身需求及評估後，開始投入台北捷運系統的興建，而整個跨域治理的運作過程，逐漸轉向在地方政府本身。第二階段的運作過程可以看出**更注重以網絡、共識，以及協力關係(networking, consensus and collaboration)為核心**，進行跨域治理的運作。並且雙北市政府的首長在目標上，也將捷運政策視為重要都會區交通政策，從而負責擔任跨域政府間的協調角色。

因此，第二階段的興建，從南港線東延段、信義線及松山線來看，中央政府的投入經費大致上已下降至 3 成左右，而地方政府則提高為 3 成左右，並有自償率的規劃提出。而當部分路線跨域現象出現時，基本上是由台北市政府與新北市政府先行協調，再匯整規劃後，由地方政府主動提案，交由行政院核定後興建。

在第二階段的政策運作過程中，實際上也有過衝突現象產生，在新北市尚在台北縣政府時期，環狀線計畫於 2000 年獲得行政院通過，為解決縣政府無能力負擔問題，當時的蘇貞昌決定採取 BOT 方式進行。然而 BOT 工程的招標進度並未順利，2005 年時任縣長的周錫瑋決定改為縣府自行興建，並委託台北市捷運工程局興建，才在 2008 年開始動工。這種衝突主要是中央政府與地方政府分屬不同政黨所產生的，實際上並非少見。Agranoff(2017:27)就曾提出，府際間的跨域治理並不一定消除所涉及的政治，因為政府也在起著作用。政黨政治有時確實發揮作用，不論大黨或小黨，乃至於不同政黨間，在外部化和網絡化中的政治行動一是可見的、隱藏的或微妙的滲透到看似常規的交易中。

第二階段時期，跨域治理的運作過程可以看出，**地方政府的主導角色加重，這是基於自身區域發展的需求所產生**。在上述的分析中，其運作過程也可看出中央與地方政府若分屬不同政黨執政時，也會發生政策衝突的機會，其最終的解決方式，實際上是地方首長採用了地方間的跨域合作方式進行解套。此外，雖然中央政府雖然在運作上的主導性逐漸降低，但是在整體規劃上，還是有著最終決策的權力。中央政府在興建過程中依舊擔任出資者及協調者，仍具備財政及技術支

援的重要功能。



資料來源：台北大眾捷運公司，2021。

圖 6 台北捷運系統路線圖

伍、跨域治理產出效益之比較

當代的跨域治理新模式，主張透過區域合作與整合性規劃之思維，將地方政府在推動公共建設時之方案規劃、預算財源等進行整合與運用，創造**中央、地方與民眾三贏**之局面，此為中央與地方間共同推展跨域合作成功之關鍵（李長晏，2021：201）。就本研究而言，藉由比較兩國在經費規劃及財產營運，可分析出兩者在跨域治理的產出效益，並梳理出跨域治理運作成功及失敗的關鍵點。

一、經費規劃的效益比較

從兩國的軌道興建的經費規劃比較來看，其最大的差異即是在(1)降低地方對中央財政補助依賴；(2)地方政府對於公共建設經費自償能力上。透過經費規劃的過程，可分析出兩者間在跨域整合上的差異，作為本研究探討比較研究之關鍵。

南韓的經費規劃始終出現地方政府不斷要求中央政府補助的政治性喊話。按1979年實施之《地下鐵道建設促進法》第11條規定，電鐵系統的興建經費來源

分別為：(1)國家或地方自治團體預算支援、(2)發行地下鐵建設債券、(3)外國借貸、(4)政府之借貸與補助。據資料顯示，第一階段的 1-4 號線最終總建設經費為 2.3926 兆韓元，其中，中央政府直接補助部分佔 2.7%，首爾市政府則負擔 97.3% 之建設費。而首爾市負擔的經費中有 73.6% 為銀行借貸及發行地鐵公社公司債，另 26.4% 為市府財政預算支出(배경록, 1997)。由於中央政府補助甚少，導致至 1987 年 1 至 4 號線通車後，首爾市政府已累積 2.1 兆韓元之負債，讓首爾市負擔沉重。

第二階段時期，首爾市政府與當時中央財政預算主管機關經濟企劃院(경제기획원)協商後，雙方達成「4.2 大都市交通綜合對策」(4.2 대도시 교통종합대책)協議，依照此協議中央將負擔至 2001 年為止之第二期電鐵興建費用之 30% 資金。然而 1990 年 9 月，經濟企劃院卻又以未來兩年國家財政需求過大為由，表示無法維持該標準，原先首爾市政府要求將每年中央政府徵收之汽油特別消費稅(휴발유특소세)其中收入之 4% 補助首爾市興建電鐵，經濟企劃院僅願意以該稅金收入中先扣除 10% 後，再以 40%、40%、20% 之比例分配給首爾、釜山、大邱等城市興建電鐵(《경향신문》，1990)。首爾市政府在得不到中央足額補助，持續爭取未果後，決定依照新修正之《都市鐵道法》第 11 條新增之相關規定自行想辦法籌款，開始以出售市有土地、發行市府債券、海外貸款債券等方式進行(한겨레, 1993)。最終，第二階段的 5 至 8 號線，總建設經費 8.83 兆韓元當中，17.1% 為中央政府出資的 1.5085 兆韓元，其他 82.9% 為首爾市政府出資，市政府出資中約有 33%(達 2.9212 兆韓元)之資金為貸款，另 45.8% 為市府財政預算支出(배경록, 1997)。

第三期階段興建時，首爾市政府有鑑於過去中央補助經費不足，加之 1997 年亞洲金融風暴後，國際貨幣基金組織(IMF)要求韓國須加快經濟自由化腳步，韓國政府遂於 1998 年將促進民間參與之舊法大幅修正為《社會間接資本設施之民間投資法》(사회간접자본시설에 대한 민간투자법)，提供政府引進民間參與建設法源依據，遂使首爾市再次嘗試民間參與籌資模式。1999 年，首爾市政府表示，9 號線第一期總工程初估須花費 2.2 兆韓元，其中 1.45 兆建設工程費用由市府負擔，而 0.75 兆元之設備費用預計將透過站體綜合開發吸引民間參與等形式進行，遂開啟 9 號線成為韓國第一條私人鐵路先河(안호기, 1999)。2005 年 5 月李明博擔任市長後，與現代 ROTEM(현대로템건설주식회사)公司正式簽訂 BTO 合約，合約

中總工程費用 3.46 兆韓元，0.5458 兆為該公司負擔，佔 15.77%，其餘 1.1641 兆為中央政府補助，佔 33.65%，首爾市政府則負擔 1.7501 兆，其中 0.53 餘兆從貸款投資及資本投資項目來而，佔 50.58% (홍순만, 2014)。

表 1 首爾電鐵建設計畫經費來源表

路線 \ 經費來源	中央政府	地方政府	民間	總計
第一階段 (1-4 號線)	2.7%	97.3% (73.6%銀行借貸及公債)	0%	100%
第二階段 (5-8 號線)	17.1%	82.9% (出售土地、貸款及公債)	0%	100%
第三階段 (9 號線)	33.65%	50.58% (15%貸款及投資項目)	15.77%	100%

資料來源：筆者整理製表。

而台北捷運系統，在依據大眾捷運法第五條所揭示：「建設大眾捷運系統所需經費及各級政府分擔比例，應依第十二條第一項規定納入規劃報告書財務計畫中，由中央主管機關報請或核轉行政院核定。」第一階段時期，基本上是採以中央負擔比例為 58.75%、台北縣 4.375%、台北市 36.875%。第二階段時期，如新莊線及蘆洲支線扣除自償性財源 15.41%後，中央補助比例為 73.53%、新北市政府為 11.06%。南港線東延段扣除自償性財源 29.67%後，中央補助比例為 35.165%、台北市政府為 35.165%。信義線扣除自償性財源 33.71%後，中央補助比例為 33.145%、台北市政府為 33.145%。松山線扣除自償性財源 35.02%後，中央補助比例為 32.49%、台北市政府為 32.49%，詳如表 2 所示。

表 2 台北都會區捷運系統建設計畫經費來源表

路線 \ 經費來源	中央政府	地方政府	自償率	總計

第一階段	58.75%	台北市 36.875% 台北縣 4.375%	0%	100%
第二階段 (新莊線及蘆洲支線)	73.53%	11.06%	15.41%	100%
第二階段 (南港線東延段)	35.165%	35.165%	29.67%	100%
第二階段 (信義線)	33.145%	33.145%	33.71%	100%
第二階段 (松山線)	32.49%	32.49%	35.02%	100%

資料來源：台北市捷運工程局：2021。筆者整理製表。

在經費規劃效益的比較上，南韓與我國是呈現完全相反的狀態。隨著軌道系統的擴建，南韓的中央政府受制於地方政府的不斷要求，反而一直增加對於地鐵系統興建的補助。從政治面向來看，南韓第一階段的興建經費，是由於韓國政府尚屬威權統治體制，由於《地方自治法》等相關法規當中都沒有規範中央地方權限，加之交通總體規劃等許多政策皆由中央主導，中央政府擁有絕對權力，地方政府只能期待中央之「恩賜」。到了第二階段時，《地方自治法》、《地下鐵道建設促進法》陸續修正、制訂，加之民主化後，首爾市政府開始會與中央討價還價，並透過對媒體公開表示建設經費不足，給予中央壓力。中央無法像過去「規劃政策」後即「相應不理」，亦須回應民主地方自治需求而增加對地方之補助。到了第三階段時，中央政府與地方政府彼此陷入困境，地方政府轉而向民間求援，以BTO的方式，將營運的利潤共享給予民間，方才完成興建後續路線。

我國從政策推動的主導者來看，是從中央政府主導轉向地方政府主導的方向前進。由於第一階段的成功，帶動了地方政府的區域發展。第二階段則由地方政府主導，中央政府核定的方式進行。而在經費上，促使了中央財政可以遞減挹注，而地方也減少了對中央財政補助依賴，轉向以地方自籌經費及提高自償率的創能模式發展。跨域治理概念下，水平與垂直關係是可以超越或並存的，亦即在目標

導向下，政府內在與外在利害關係人都可能是合作參與者(呂育誠，2012：91)。在政策目標上，中央、地方政府及民間都呈現出整體且一致性目標。這在跨域治理上，降低了本位主義的干擾及增加了協力性，從而使台北的捷運系統每個參與者都具有合作的意向。

整體而言，筆者以跨域連結策略(Fenger& Bekkers, 2012:10)作一對比，現代社會的治理受到互動連結性及削減碎裂化的影響，跨域治理往往會採用整合性策略，將高層級的行政或政治機關在正式性的分立制度中明訂彼此的承擔責任，這有利於減少組織重疊功能(Organizational redundancies)和組織隔閡，進而促進具備理性、效率和效能的政策制定。這種整合策略可以減少組織在執行上的錯誤，並對組織間進行資源及資訊的轉換。南韓在電鐵系統的推動一開始，即發生了兩個重要的問題，一是政策推動雖稱之為中央規劃，地方執行，然而在正式制度中，並未有相關配套的舉措。二是中央政府與地方政府經費補助上的信任爭議，逐漸演變為中央政府與各地方政府間各自為政，導致地方政府面對經費問題時，轉而向民間求援，導致三方各自為政，難以整合，從而使效率及效能低落。而我國則在政策推動的初始，就開始了整合策略的推動，面對經費的規劃、執行興建的角色及後續協調的方式都有一定的協調過程，這使得我國在捷運系統政策上發揮出更佳의效率和效能產出。

二、財產營運的效益比較

韓國電鐵系統(수도권 전철)路線繁多，行經領域橫跨首爾特別市、仁川廣域市、京畿道等3個不同行政區域。從電鐵興建的經費規劃來分類，一種為中央政府出資興建之國有鐵道，包含一般鐵路與廣域電鐵；另一種為地方自治團體出資之電鐵鐵路。在產權上，路線與站體歸出資政府所有。在營運上，就由當初出資的政府分設不同的公營公社來負責營運管理。

1970年代初期，電鐵系統由首爾市政府下轄的「地下鐵本部」(지하철본부)負責興建及財產營運。直到1978年首爾市政府提交《3、4、5號民資建設基本計畫報告(3,4,5 호선 민자건설 기본계획 보고)》至總統，時任總統之朴正熙指示國務總理提出《地下鐵道促進法(지하철도 촉진법)》法案建立民間參與方式。該法於1979年4月正式通過實施，故將之改為「首爾特別市地下鐵建設株式會社」(서울지하철건설주식회사)，希望引進民間建設公司進行投資，促進民間參與電

鐵興建及站場周遭之開發。1981 年 8 月，首爾市政府將興建及營運業務分離，營運由「首爾特別市地下鐵公社」(서울특별시지하철공사)來負責，自此將興建及營運作一管理權上的分離。

1990 年代的 1 號及 4 號線，由韓國鐵道公社及首爾地鐵公社(서울메트로)兩個分屬中央政府及地方政府的公營事業負責經營，由當初興建出資的政府各自營運。如 4 號線有 71.5 公里，其中果川線(14.4km)及安山線(26.0km)由韓國鐵道公社營運，剩餘路線(31.1km)則由首爾地鐵公社營運。但是隨著路線的開展，電鐵系統開始出現了路線跨域直通各地的現象出現，因此，1990 年代開始，不斷有聲音要求韓國政府解決同一直通路線不同家公社管理經營之訴求。但因為產權部分協調無果，收購其他政府之產權意味要一併繼承該路線興建時的債權，導致掌握產權的中央或地方政府，沒有任何意願談論統一營運公社的議題。而且各營運公社，本身已運作有年，各自亦皆有其工會壓力須面對，沒有單位願意自我消滅，故最後的結果就是各營運公社維持協調班表的模式而已。

1990 年後，第二階段的 5 至 8 號線開始營運，面對營運管理上的便利性及民眾的需求，首爾市府想重新調整營運公社的設置。當時規劃 2 個方案，一是成立新公社來營運管理，二是由原 1 至 4 號線的首爾地鐵(서울메트로)統一營運。兩種方案的討論持續 3 年多，於社會各界亦各有支持論述(정희일, 1993)。最終，首爾市府認為，分立兩家地鐵公社，有助於互相比較經營效率，也能促進兩家公社彼此競爭，決定將第二期建設的電鐵營運將交由新成立之「首爾特別市都市鐵道公社」(서울특별시 도시철도공사)營運 (이영수, 2014)。這樣的營運方式，直到 2014 年發生了變化。首爾市政府想將首爾地鐵與首爾特別市都市鐵道公社 2 公社合併，但當時因為 2 公社各自所屬工會反對，最終於 2016 年 3 月停止。不過，2016 年 5 月於首爾地鐵九宜站發生月台門維修派遣勞工死亡事故後，基於社會大眾要求改善地鐵安全維護，又重啟 2 公社合併契機。最終於 2 公社、3 個勞工工會、首爾市政府間三方進行合併協商後，最終獲得三方同意，首爾市議會於 2017 年 3 月通過《首爾交通公社設立條例》(서울교통공사 설립조례)，成立首爾交通公社 (서울특별시청, 2017)。至此，首爾市的電鐵系統方統一為一家公社進行營運。同樣情況也發生於仁川市政府，2009 年仁川市比照首爾市將仁川地鐵與(舊)仁川交通公社整併為(新)仁川交通公社(인천교통공사)，因整併緣故，其負責業務橫跨地鐵與公車、停車場建設與管理等，相較首爾特別市都市鐵道公社相較較多

其他業務。

整體而言，首爾都會區電體系統混亂的主因，是由於韓國法規對各種鐵道分別以不同法規規定之，由中央政府出資經營之韓國鐵道公社管轄之一般鐵路與廣域電鐵適用《鐵道產業發展基本法》(철도산업발전기본법)¹⁰，但由首爾市政府出資經營之兩家地下鐵道公社則另以《都市鐵道法》(도시철도법)¹¹規定之，即韓國法規將鐵道分成國鐵之一般鐵道與地方政府之都市鐵道二元方式進行管理，造成兩種法定軌道直通整合遇到許多法規問題，如表 3 所示。

表 3 首都圈鐵道適用法律一覽表(2003 年以後)

區分	一般鐵道與廣域電鐵	都市鐵道
適用法律	鐵道產業發展基本法、鐵道安全法、鐵道事業法、鐵道建設法	都市鐵道法、鐵道安全法、鐵道事業法、軌道運送法
營運機關	韓國鐵道公社 (中央型公營事業)	• 首爾特別市：首爾地鐵(地方型公營事業)、首爾特別市都市鐵道公社(地方型公營事業)→首爾交通公社(2017，地方型公營事業) • 仁川廣域市：仁川地鐵(地方型公營事業) • 民間：首爾地鐵九號線株式會社(民營)

資料來源：筆者整理製表。

10 該法前身為 1960 年代制定之《鐵道法(철도법)》，2003 年盧武炫政府將鐵道「興建」與「管理」機關分開，2004 年正式通過《鐵道產業發展基本法》，廢除《鐵道法》，新法中將原先負責一般鐵道建設之當時建設交通部(건설교통부)轄下機關鐵道廳建設本部(철도청 건설본부)與高速鐵道建設公團(한국고속철도건설공단)合併為「韓國鐵道設施公團(한국철도시설공단)」；另原先鐵道廳之鐵道管理營運部門等則改組為「韓國鐵道公社(한국철도공사)」，同時該法針對韓國「鐵道運送事業(철도운송사업)」之路線內容、運送人貨區分等項目進行細部分類，詳參當時韓國政府該法立法理由：대한민국 정부, 2004.06。

11 該法前身為 1979 年 4 月制訂之《地下鐵道建設促進法(지하철도건설촉진법)》，由於《地下鐵道建設促進法》當時僅針對「地下鐵」進行相關規定，隨者交通運輸工具多元化，輕軌電車、地面電車等行車種類紛紛出現，為統合各種都市內之軌道交通工具，1990 年 12 月制定《都市鐵道法》，取代舊法，正式將單軌電車(모노레일)等有軌道之交通工具全面納入。

從表 3 來看，營運管理機關有：韓國鐵道公社(中央政府持有)、首爾地鐵公司(首爾市持有)、首爾特別市都市鐵道公社(首爾市持有)、仁川交通公社(仁川市持有)、首爾地鐵九號線株式會社(民間持有)等不同公營公司營運。

而台北都會區則因為早期評估認為捷運系統的服務範圍包括台北市與新北市，而後在大眾捷運法第二十五條規定下：「中央主管機關建設之大眾捷運系統，由中央主管機關指定地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。地方主管機關建設之大眾捷運系統，由地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。」最終營運公司的成立，是由台北市政府、新北市政府、交通部、唐榮公司、台北富邦商業銀行、兆豐國際商業銀行及合作金庫銀行等七家法人¹²以公司法設立台北捷運公司來營運。

台北捷運系統的營運上，是依「公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例」設置，從上述的股東結構性質來看，實質上為公辦公營，台北市政府為官股之最大股東，故台北捷運公司也歸類為台北市政府的一級單位，制度法規皆依台北市政府規定。若按大眾捷運法第二十五條規定，台北都會區的興建擬可如南韓一樣，按照興建經費來處理產權及營運分開的經營模式，但是這樣的規定，似乎只會造成政府間的財產及營運更多的衝突與爭議。因此，台北捷運系統最終決定，不論是由中央與地方規劃興建，最後營運的職責都會歸在共同出資的台北捷運公司身上，並就公司股份比例，由台北市政府為主要管轄機關。

以現階段台北捷運系統營運管理來看，台北縣改成新北市之後，可以有自己的捷運公司，但是怕營運上會有盈虧及利潤共享的問題，所以後續就以向台北市捷運公司認股，委由台北捷運公司經營來避免營運爭議。這大致上是從跨域治理中理性協商的方式來解決營運問題。現階段而言，新北市已有自己的捷運工程局，可是新北市無法負擔如此龐大的人力，所以三環三線部分路段，依舊是請台北市捷運工程局來建造，新北市支付價金的方式進行。但後續值得觀察的是，這樣的營運模式是否會引發跨域衝突，也就是隨著新北市路網的擴大，未來是否應自行成立一個捷運公司營運？或還是繼續委託台北市捷運公司營運？如委託營運，盈餘又將如何重新分配？這都需待後續跨域協商解決之。

¹²台北市政府持股 73.75%、交通部 17.14%、新北市政府 8.75%、民間股份僅占 0.36%也皆為公股銀行。

整體而言，筆者以跨域連結整合性策略作一對比。南韓的營運管理受到先期經費出資的問題，導致中央政府與地方政府就於本位主義及法規所囿，導致彼此權力重疊，面對原可以創造三贏的營運模式中斷，形成中央政府、地方政府、民間各自在利益上的糾結，難以達成營運共識，最終在利益分配上，陷入惡性循環。而台北都會區捷運系統，則因為先前規劃良好，且經過跨域協商，成立台北捷運公司來處理整體營運管理，而創造三贏的局面。就跨域治理產出的效益而言，我國顯然比南韓要來的更佳。

陸、結論

在軌道系統政策也都呈現跨越不同地方政府行政區域的現象，符合了當代行政疆界模糊化的現象。然而這種跨「行政區域」的情況並不會消失，導致了明顯劃分的傳統政治決策空間被擴大，從而有著更多中央與地方、地方與地方、公私機構的合作等機制出現。

從形成跨域治理的因素來看，兩國都有社會、政治及經濟三種主要因素的投入。南韓地鐵系統的政策推動，主要是受**政治因素**影響甚鉅，而鮮少有看到**民眾需求及區域發展**需求而納入政策的推動過程當中。而我國對於捷運系統的政策推動，起初是從**經濟因素**的區域發展作為規劃，在完成協調與分工後，各政府達到了一致的共識性，從而使跨域合作有了協調及溝通的基礎。雖然南韓與我國在政治發展上，都歷經了威權至民主的過程，但是在政策的發展過程上，南韓屬**政治因素**主導。而我國則屬**經濟因素**主導，從兩國跨域因素投入角度來比較，經濟因素是比政治因素效果來的更好。

從跨域治理運作的過程比較來看，南韓大致上環繞在興建經費上，中央政府與地方政府始終陷入經費的補助與相關方式的解套，除了整體規劃與後續的評估不足外，更失去了政府間的**互賴感、互信感**。結果可以看到中央政府與地方政府並未發生夥伴關係的協調機制，這使得地方政府間也缺乏相互合作的基礎，從而讓地鐵系統淪為政策的競賽。南韓地鐵在三階段興建的跨域治理上，只能說不論中央政府或地方政府，碰到問題就是解決問題，而並未發揮跨域治理的整體協調及宏觀性的協作效果。而我國在初期政策運作上，即出現跨域協調的現象，其運作的過程，大體上中央政府是從協調的角度出發，而不是全然採上對下主導的府際管理型態。這種跨域政策的協調在過程中，是能發揮政府

間的目標一致性及相互協作的正向功能。透過跨域協調，讓參與者彼此間存在著**相互依賴、相互信賴**，也因為其彼此間的相依性，促使跨域協調之參與者的通力合作。

在跨域治理產出的效益比較上，筆者以跨域整合策略觀點出發，就經費規劃及財產營運作一比較。在經費規劃方面，南韓在電鐵系統的推動一開始，即發生了兩個重要的問題，一是政策推動雖稱之為中央規劃，地方執行，然而在正式制度中，並未有相關配套的舉措。二是中央政府與地方政府經費補助上的**信任爭議**，當信任爭議未解決則失去了**合作與協調**的成功基礎，結果演變為中央政府與各地方政府間各自為政，導致地方政府面對經費問題時，轉而向民間求援，導致三方各自為政，難以整合，形成了府際跨域中政策制定的困境。

而我國則在政策推動的初始，就開始了整合策略的推動，面對經費的規劃、執行興建的角色及後續協調的方式都有一定的協調過程，這使得我國在捷運系統政策上發揮出更佳의效率和效能產出。在財產營運方面，南韓的營運管理受到先期經費出資的問題，導致中央政府與地方政府就於本位主義及法規所囿，導致彼此權力重疊，面對原可以創造三贏的營運模式中斷，形成中央政府、地方政府、民間各自在利益上的糾結，難以達成營運共識，最終在利益分配上，陷入惡性循環。而台北都會區捷運系統，則因為先前規劃良好，且經過跨域協商，成立台北捷運公司來處理整體營運管理，而創造三贏的局面。就跨域治理產出的效益而言，我國顯然更具有達到國家整體及區域發展的正面效果。

綜上所述，筆者認為，跨域治理的因素投入具有關鍵性的作用，民眾需求及區域發展的投入是有助於跨域治理的整合性的策略產出，而政治體制的互動則是主導政策發展的主要關鍵。從南韓與我國的比較來看，政治體制若能屏除本位主義，並在政策推動前加以**信任、協調及整合**，對於跨域治理的正面功能會有積極性效益的發揮，反之，若政治體制秉持著**本位主義，缺乏互信**，則易形成都會區交通政策的惡性循環，導致衝突不斷，整合困難。本文的研究印證了跨域治理成功最重要的因素：信任(Agranoff, 2017; Hackathorn & Maser, 1987: 69-72; O' Flynn et al., 2014; 林水吉, 2009: 56)。最後，筆者期許本研究對比兩國軌道系統政策，能給予後續跨域都會區發展能有貢獻及啟發。

參考文獻

一、中文部分

- 丘昌泰，2010，《地方政府與自治》，台北：三民。
- 呂育誠，2012，〈跨域治理概念落實的挑戰與展望〉，《文官制度季刊》，4(1)：85-106。
- 李長晏，2021，《跨域治理》，台北：一品文化。
- 李家儂與賴宗裕，2007，〈大眾捷運車站周邊土地使用規劃模型之探討—多目標與多評準決策方法之應用〉，《都市交通》，22(1)：35-49。
- 林水吉，2009，《跨域治理—理論與個案研析》，台北：五南。
- 徐仁輝，2010，〈都會型政府與多中心治理：論五都政府的職能〉，《研考雙月刊》，34(6)：55-63。
- 魯俊孟、李台京、黃國敏、李長晏、葉嘉楠、邱冠斌、黃建銘、曾建元與高子雲，2005，〈推動跨域管理機制研究案〉（2004/07/20-2005/05/20），台北：行政院研究發展考核委員會委託研究案。

二、英文部分

- 6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Agranoff, Robert. 2017. *Crossing boundaries for intergovernmental management*. Washington, DC : Georgetown University Press
- Bingham, L. B., T. Nabatchi & R. O’Leary. 2005. The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review*, 65(5): 547-558.
- Christensen, T., & P. Lægreid. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6):1059-1066.
- Craven, L., H. Dickinson & G. Carey (eds). 2019. *Crossing boundaries in public policy and management : tackling the critical challenges*. New York: Routledge.
- Fenger, M. & V. Bekkers. 2012. Creating Connective Capacities in Public Governance: Challenges and Contributions. In M. Fenger & V. Bekkers (eds.),

- Beyond Fragmentation and Interconnectivity* .Amsterdam: IOS Press.
- Hackathorn, D. & S. Maser. 1987. Bargaining and the sources of transaction costs: The case of government regulation. *Journal of Law, Economics , and Organization*, 3:69-98.
- Kooiman , Jan. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. California: Sage Publications.
- Leach, R. & J. Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- O' Flynn, Janine, Deborah Blackman & John Halligan (eds). 2014. *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*. New York: Routledge.
- Reggiani, Aura & Peter Nijkamp. 2007. Transport Networks and Metropolitan Development: New Analytical Departures: Guest Editorial: Towards a Network of Simplicity, *Networks and Spatial Economics*,7(4):297-300.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Slaughter, Anne-Marie. 2009. America's Edge: Power in the Networked Century. *Foreign Affairs*,88 (1): 94–110.
- Stever , James A. 2005. Adapting Intergovernmental Management to the New Age of Terrorism. *Administration & Society*, 37 (4):379-403.
- Thurmaier, K. & Curtis Wood. 2002. Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, 62(5):585-596.
- Wood, Curtis. 2008. The Nature of Metropolitan Governance in Urban America: A Study of Cooperation and Conflict in the Kansas City Region. *Administration & Society*, 40(5):483-501.

三、韓文部分¹³

¹³針對韓文姓名翻譯上採取以下原則：(1)若作者有直接使用其漢字姓名，則僅列出漢字，不額外列出諺文。(2)若作者僅使用諺文拼寫其姓名，則本研究使用兩種翻譯方式。其一，若作者於作品中有額外使用其拉丁字母拼音，則尊重作者原文拼音方式呈現；其二，若作者於作品中未有其姓名拉丁字母拼音，則統一使用韓國最大入口網站 naver 網站自動提供的常見韓國姓名拉丁化拼音（網址：<https://dict.naver.com/name-to-roman/translation/?where=name>），且如本註解所見，

- 《경향신문》(京鄉新聞)，1990，〈서울시 지하철건설國庫보조마찰 기획원(首爾都市地鐵建設國家輔助規劃)〉，9月11日，社會版。
- 《매일경제》(每日經濟)，1971，〈建設部 서울地下鐵 1號線확정(建設部 首爾地下鐵1號線確定)〉，3月20日，社會版。
- 《매일경제》(每日經濟)，1987，〈서울지하철 4개노선 추가건설(首爾地下鐵追加建設4條路線)〉，10月21日，社會版。
- 《매일경제》(每日經濟)，1990，〈交通網확충 27兆 투입(交通網擴建 投入27兆)〉，4月2日，經濟版。
- 《매일경제》(每日經濟)，1993，〈서울 3期지하철"財源조달 어렵다"(首爾第3期地下鐵「財源籌措」困難)〉，12月4日，社會版。
- 《연합뉴스》(聯合新聞)，2013/4/10，〈같은 역 다른 명칭...기흥역·구갈역 '기흥역' 통일(同一個站，不同的名字...機興站與國歌站“機興站”合併)〉，4月10日，社會版。
- 《한겨레》(韓民族日報)，1993，〈서울 2기지하철 건설 큰 차질〉(第2期首爾地下鐵建設大差錯)，6月14日，社會版。
- 김광재(Kim Kwang-jae)，1998，〈교통정책 종합조정안 추진중(交通政策綜合調整方案正在進行中)〉，《동아일보》(東亞日報)，9月11日，社會版。
- 김문현(Kim Moon-hyun)，도난영(Do Nan-young)，이종현(Lee Jong-hyun)，조정현(Cho Jung-hyun)，김제국(Kim Je-guk)，국현민(Kook Hyun-min)與임혜순(林惠順)，2007，〈수도권 광역계획의 합리적 수립과 실현방안 연구(首都都市圈廣域計劃的合理性建置與實施方案研究)〉，《정책연구》(政策研究)，44：22-23。
- 尹懷燮，1997，〈서울지하철 부채 4兆5,000億...시예산의 50%육박(首爾地鐵負債4兆5000億...接近市府預算的 50%)〉，《동아일보》(東亞日報)，3月24日，社會版。
- 河俊宇，1997，〈광역교통망 건설비 50% 국고보조(廣域交通網建設費用 國庫補助50%)〉，《동아일보》(東亞日報)，8月27日，社會版。
- 박규영(Park Kyu-young)，2014，《대도시권 광역교통관리에 관한 특별법》(大都

於「作者名」中間加上「-」區別斷音處。

市圈廣域交通管理特別法)》，首爾：國家檔案館。

배경록(Bae Kyun-grok)，1997，〈한겨레·도시연대 공동기획

21세기,지하철시대를 가다: 1.투자 및 운영(韓民族日報：21世紀都市連帶共同企劃，走向地下鐵時代：1. 投資與營運)〉，《한겨레》(韓民族日報)，9月4日，社會版。

서울특별시청(首爾市政府)，2017，〈서울지하철 23년 만에 ‘서울교통공사’로 통합〉(首爾地下鐵時隔23年後整併為「首爾交通公社」)，首爾市政府：<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/12217795>，檢索日期：2021年6月15日。

안호기(An Ho-ki)，1999，〈지하철9호선 첫'私鐵'된다〉(地下鐵9號線 為第一家私人鐵路)，《경향신문》(京鄉新聞)，8月20日，社會版。

유하룡(Yoo Har-yong)，1997，〈서울3기 지하철 내년 하반기 착공〉(首爾地下鐵第3期 明年下半年開工)，매일경제(每日經濟)，2月10日，社會版。

윤영미(Yoon Young-mi)，1997，〈서울지하철 국고지원을 내년부터 40%상향조정〉(首爾地下鐵國庫補助率 明年起上調40%)，《한겨레》(韓民族日報)，7月10日，社會版。

임규준(Im Kyu-jun)，1997，〈수도권 광역전철사업 내년 시작〉(首都圈廣域電鐵事業明年開始)，《경향신문》(京鄉新聞)，8月27日，社會版。

조연현(Cho Yeon-hyun)，1997，〈3기 지하철건설 전망과 과제 서울시민 수송 70%담당〉(70%首爾市民運輸擔當的第3期地鐵建設之前景和議題)，《한겨레》(韓民族日報)，3月13日，社會版。

홍순만(Hong Sounman)，유진빈(Yoo Jin Bin)，김선행(Kim Sun Hyoung)，2014，〈서울시 지하철 9호선의 민간투자 정책 사례 분석-서비스 운영의 효율성 및 정부재정에 미친 효과를 중심으로〉(首爾市地下鐵9號線民間投資政策案例分析—聚焦服務營運效率性及政府財政上的影響效果)，《韓國政策學會報》，23(4)：71-89。

四、網路資料

기획재정부(企劃與財政部)，2001，〈서울지하철 9호선 및 의정부 경전철 민자사업〉(首爾地下鐵9號線與議政府市輕軌民資事業)，10月26日 URL：<http://www.mosf.go.kr/policy/policy02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=76>

&cvbnPath=&sub_category=127&hdnFlag=1&cat=&hdnPage=284&&actionType=view&runno=220913&hdnTopicDate=2001-10-26，檢索日期：2021年4月25日。
台北大眾捷運股份有限公司，2021，〈捷運路線圖〉，台北大眾捷運股份有限公司：https://web.metro.taipei/c/pic_menu.asp?target=bs 檢索日期：2021年12月30日。
台北市捷運工程局，2021，〈2020年捷運政策白皮書〉，台北捷運工程局網站：<http://www.dorts.gov.tw/ct.asp?xItem=209998&ctNode=45211&mp=115001>
檢索日期：2021年05月05日。
首爾地鐵，2021，〈首爾地鐵路線圖〉，首爾地鐵官網：
<http://www.seoulmetro.co.kr/kr/cyberStation.do?menuIdx=538>，檢索日期：2021年12月30日。

Comparative Study of Across-boundary Governance: Seoul Electric Railway System and Taipei MRT System

Tzu-Jui Chai* Yen Chou**

Abstract

On the issue of across-boundary cooperation, the percentage of transportation projects is very high. This study selects the rail system in Seoul and Taipei as the research theme. In the face of the same phenomenon across administrative jurisdictions, the evaluations of the two countries are very different. Although both of them have across-boundary phenomena, their respective performances are very different and have a considerable degree of comparative value.

* Ph.D. student, Department of political science, Chinese Culture University.

** The research analyst of DIGITIMES. Master of Political Economy, National Cheng Kung University.
Received: December 21, 2021. Accepted: December 29, 2021.

This study compares the formation factors, operation process and output benefits of across-boundary governance, makes a comprehensive analysis from the perspective of across-boundary integration strategy and finally finds that trust is key point in across-boundary governance.

Key Words: Across-boundary governance. the Seoul Electric Railway System, the Taipei Metropolitan Rapid Transit System, trust.