

行政暨政策學報 第三十三期
民國九十年十二月 第 77~100 頁
Public Administration & Policy, No.33
December 2001 pp.77~100

從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行*

張 四 明**

摘 要

近年來台北縣汐止地區每逢暴雨即容易發生嚴重的水災，當地的居民怨聲載道、怒氣久久難以平復，接連的水患事件不僅暴露出基隆河整治工程未能落實的老問題，同時也顯露了台灣山坡地過度開發的潛藏危機。雖然在實踐環境保育及永續發展的理念催促下，政府自七〇年代起逐次推動各項有關山坡地開發的管制措施，針對屬於環境敏感地帶的山坡地開發採行一套開發許可制，允許民間的開發單位可以提出土地使用變更的申請，不過也要求已核准開發的山坡地必須依照開發計畫的內容來施工並接受管制監督。雖然如此，台灣各地區山坡地超限利用的情況卻令人怵目驚心，許多法定的公共設施要不是付諸闕如即是因陋就簡，水土保持的工作也往往只圖個表面形式，難怪在汐止地區前有聳人聽聞的林肯大郡災變，後有揮之不去的水患夢魘，究竟是哪些人謀不臧的因素導致我國山坡地開發管制政策淪為形同虛設？

公共政策的文獻早已揭示一項原則：政策執行經常發生在一個複雜的府際關係網路上，須仰賴兩個以上機關彼此的通力合作，預期的政策目標才能克竟全功。然而，令人遺憾的是政策執行在運作上卻時常遭遇許多的瓶頸，諸如陳述的目標未能實現、執行拖延以及財務成本過高，多元參與者聯合行動的複雜性(complexity of joint action)以及執行機關之間各自為政(coming apart)等項問題。本文依循府際關係運作的觀點，來探討我國山坡地開發管制政策為何會陷入一種執行失靈的困境？以下首先針對多元組織政策執行的文獻加以梳理，便於讀者能夠理解各級政府之間在垂直與水平互動的複雜特質；其次，簡述我國山坡地開發管制政策的發展歷史沿革，以及現行土地開發許可制的四大審議系統，來作為本個案分析的討論基礎；再次，從府際關係運作的角度，分析我國山坡地開發管制政策執行的相關問題，並進一步從促進府際管理的途徑，論述改進我國山坡地開發管制政策執行的建議作為本文的結語。

關鍵詞：府際關係、府際管理、山坡地保育區、山坡地開發、管制政策

* 本文初稿曾發表於《府際關係》學術研討會，東吳大學政治學系主辦，民國九十年六月九日。承蒙臺北大學地政學系陳明燦教授提供我國山坡地開發審查制度相關參考資料，以及兩位匿名審查人斧正之寶貴意見，對本論文的概念釐清與議題分析裨益良多，特別在此致謝。

** 作者為臺北大學公共行政暨政策學系副教授，美國馬里蘭大學公共政策哲學博士。

壹、前言

台北縣汐止地區每逢暴雨即容易發生嚴重的水災，當地居民怨聲載道、怒氣久久難以平復，水患事件不僅暴露出基隆河整治工程未能落實的老問題，同時也顯露了台灣山坡地過度開發的潛藏危機。然而汐止民眾接連不斷的苦難，似乎仍無法喚醒政府官員遇事互踢皮球、相互卸責的官僚作風。一方面中央官員斥責財團唯利是圖、不當開發山坡地的行爲，地方政府又未能善盡把關責任的缺失；另一方面地方首長也以中央主導的基隆河整治工程一再延宕爲由，來轉移紛至沓來的政治壓力¹。在官員以政治利益爲重的考慮下，民眾的疾苦早已被拋諸腦後，汐止水患問題孰令致之？難道又將演成國內公共政策執行失靈的另一樁羅生門？

歸納言之，汐止地區的山坡地過度開發、超限利用，是各界交相指責的水患癥結因素之一。憑藉著鄰近大台北都會區與交通便捷的優勢條件，汐止在最近十五年來已成爲大型財團推出不動產開發案的重心，加上山坡地開發和伴隨土地變更而來的鉅額利益所吸引，多數的開發案莫不指向屬於環境敏感地帶的山坡地或者山林保育地。但是山坡地超限利用的情況卻令人怵目驚心，水土保持工作往往只圖個表面形式，許多法定的公共設施要不是因陋就簡即是付諸闕如，因此先前的林肯大郡災變和接連的水患事件，都只是大自然反撲的縮影而已。值得深思的：爲何這麼多以環境生態爲重的山坡地或山林保育地，被大量開發爲住宅用地甚至於危害成災呢？除了台灣地狹人稠的先天不利條件外，有哪些人謀不臧的後天因素涉入相關的土地開發案，致使我國山坡地開發管制政策淪爲形同虛設呢？

公共政策的文獻早已揭示一項原則：政策執行經常發生在一個複雜的府際關係網路上，須仰賴兩個以上機關彼此的通力合作，預期的政策目標才能克竟全功。然而，令人遺憾的是政策執行在運作上卻時常遭遇許多的瓶頸，諸如陳述的目標未能實現、執行拖延以及財務成本過高(Bardach, 1977)，多元參與者聯合行動的複雜性(complexity of joint action) (Pressman and Wildavsky, 1984)以及中央與地方執行機關之間各自爲政(coming apart)(Scheberle, 1997)等問題。有鑑於此，學術社群轉而關注府際間或組織間網路(intergovernmental, interorganizational networks)的政策執行議題，並累積了相當可觀的研究文獻，例如歐臺利和孟樵(O'Toole and Montjoy, 1984)從組織間合作的觀點，探討跨越多重機關的政策執行效果；萊特(Wright, 1988)提出府際關係(intergovernmental relations, IGR)角度的分析，來描述美國聯邦體制下各級政府之間的互動行爲；斯克柏力(Scheberle, 1997)從聯邦與各州政府之間的運作關係，

¹ 參見康依倫，1998，新新聞週刊，608期，頁28-31。

討論美國環保政策執行隨著上級參與介入和彼此互信程度的不同，可能呈現能夠合作共事或者各自爲政的互動型態；最後彼得(Peters, 1998)以管理水平政府(managing horizontal government)的概念，論述公共部門從事政策執行或施政計畫協調時，經常發生重複多餘、三不管或者政出多門的問題。簡言之，有關多元組織或府際關係的執行研究日漸蓬勃發展事實，充分彰顯出政策執行不再被視爲決策作成之後目標的自動實現，而是一種非常複雜、多變的運作過程。

本文依循府際關係運作的觀點，來探討我國山坡地開發管制政策爲何會陷入執行失靈的困境？以下先針對府際關係下多元組織的政策執行文獻加以梳理，便於讀者能夠理解各級政府之間在垂直與水平互動的複雜特質；其次，簡述我國山坡地開發管制政策的發展歷史沿革，以及現行土地開發許可制的四大審議系統，作爲本個案分析的討論基礎；再次，從府際關係運作的角度，分析我國山坡地開發管制政策執行的相關問題；最後進一步從促進府際管理(intergovernmental management, IGM)的途徑，論述改進我國山坡地開發管制政策執行之建議作爲本文的結語。

貳、府際關係下多元組織的政策執行

府際關係(intergovernmental relations, IGR)乙詞最早出現於1930年代，Clyde F. Snider(1937)發表之論文《1935-36年郡及鎮區政府》(County and Township Government in 1935-36)，稍後由William Anderson(1960)以專書《府際關係評論》(Intergovernmental Relations in Review)加以倡導而獲得矚目。此一概念源自美國羅斯福總統的「新政」(New Deal)運動，當時聯邦政府廣泛介入經濟大恐慌之下各種社會、經濟問題的處理，因此強調府際關係的政策本質，亦即關心國家機關所採取的各項行動及實際效果，來回應某些對「新政」可能破壞聯邦體制下地方分權設計的質疑(Wright, 1988:13)。1959年美國國會正式創設府際關係諮詢委員會(Advisory Committee on Intergovernmental Relations, ACIR)，這個委員會以非常有限人力提供許多關於府際關係運作上的政策建議，因此逐漸成爲此項議題研究的領航者。

府際關係(IGR)指稱：普遍存在於各級政府之間或者政府內部單位之間的各種互動關係(Wright, 1988:14)。一般而言，這些關係包括中央與地方政府之間的垂直互動，以及同級政府或者不同政府部門之間的水平互動關係²。本文認爲將執行議題放在府

² 研究聯邦制的學者(如Wright, 1988)，常使用府際關係乙詞來描述各級政府之間多重的互動型態，典型上包含垂直的中央與地方關係，水平的同級政府之間或者內部單位間的競爭關係。相對的，以單一制爲研究旨趣的學者(如Loughlin, 1996; Wilson and Game, 1994)，慣常使用中央與地方關係來稱呼，筆者認爲兩個概念基本上可以互通。中央與地方關係重視各級政府之間權限劃分的議題，雖然名稱上具有簡潔易懂的優點，不過府際關係的概念較能貼切描述存在於政府間或部門間各種互動型態的實存現象，吻合公共政策執行所強調動態變遷的特質，因此本文以下通稱爲府際關係。

際關係的架構上討論，格外具有某些深層的意義。雷普利和富蘭克林(Ripley and Franklin, 1991)指出：典型的公共政策執行是發生在一個複雜的府際關係網路上，其中多元參與者(multiple actors)經常抱持分歧、而且衝突的目標與期望；基於此，各種層次的府際關係運作能否順暢無礙，自然與政策執行的效果息息相關。其次就府際間的協調觀點看來，府際關係不僅重視各級政府間靜態的權限劃分議題，同時也關心各級政府間所有可能的互動行為(張四明，1998：217)。析言之，府際關係的概念兼具有垂直面向的中央與地方互動關係，以及水平面向各種跨部門的分工與整合情形，這些特性適合來觀察跨越政府上下層級或不同部門間的執行議題。另外，在討論跨域管理(boundary-spanning management)問題的根源時，陳敦源(1999)更以「一條蛇」的譬喻，來闡釋當官僚體系試圖動起來做些什麼的時刻，亦即從事政策制定與執行的活動問題通常就會產生，因此存在於部際與府際關係的政策議題特別值得關注。

官僚體系好像一條蛇，不是不能伸直(沒有衝突)，但是一旦要動起來(政策規劃執行)，就必須彎曲(發生衝突)，這也就是為什麼政策執行論者對於部際與府際關係的關心，遠超過其他公共行政的領域(1999：241)。

自從普雷斯蒙和衛達夫司基(Pressman and Wildavsky, 1984)從奧克蘭計畫(Oakland project)個案研究獲得兩項重要啓示，亦即「執行不能與政策分離」以及「多元參與者聯合行動的複雜性」，打破長久以來大家認為公共政策可以自動實現目標的迷思，並凸顯有效的執行需要講求更為直接的方法，有關多元組織政策執行的文獻開始不斷匯集而出。這些研究不外乎採取由上而下(top-down perspectives)或由下而上的觀點(bottom-up perspectives)，來探討政策執行過程的相關議題(Sabatier, 1986)。前者通常假定政策制定與執行是分立的、有明確的分工和任務範圍，政策制定者能夠清楚地陳述目標，執行人員也擁有必要的技術、願意忠實地執行政策，因此政策執行本質上是一種技術性或非政治的決定(Nakamura and Smallwood, 1980:10-12)。由上而下的研究途徑強調層級節制的指揮命令關係，某些中央控制的變數對於地方執行的影響優先於其他的因素，試圖從政策制定與執行的結構中找尋執行活動失靈的環節與癥結(Bullock, 1980; Hogwood and Gunn, 1984; Mazmanian and Sabtier, 1983)。譬如愛德華三世(Edwards, 1980)指出組織結構、資源運用、執行人員態度以及溝通技巧等因素，都是影可能響政策有效執行的關鍵。雖然由上而下的觀點在執行過程可能發揮關鍵性影響，不過批評者認為實務上政策執行仍然取決於其他經常被忽略的因素，例如基層執行人員的意向與自由裁量權運用(張四明，1989；Lipsky, 1980)。

相對的，由下而上的途徑著重於政策制定與執行之間的互動性，多元參與者在政策過程的角色，制定者與執行人員一般是經由議價和協商過程來達成共識，兩者形成一種平行互動的合作關係。這種途徑運用利害關係人所形成的政策網路(policy

network)概念，來解釋不同參與者的偏好、運用策略與溝通管道等因素對政策執行的影響作用。主要的論點包括：由向前推進到回溯倒推的規劃(forwarding to backward mapping)(Elmore, 1979；1985)，多元組織的執行結構(Hjern and Porter, 1981; Hull and Hjern, 1987)，組織間的衝突程度及化解衝突的能力(Scharph, 1978)，組織間或府際間的協調合作問題(Marin, 1990; O'Toole and Montjoy, 1984; O'Toole, 1988; Peters, 1998)³。這方面文獻以巴德區(Bardach, 1977)的《執行遊戲》，賀傑和波特(Hjern and Porter, 1981)執行結構的觀點，歐臺利和孟樵(O'Toole and Montjoy, 1984)執行是組織間合作的觀點，還有斯克柏力(Scheberle, 1997)建構之中央與地方運作關係的類型等較具有代表性。以下根據相關學者的論點，進一步闡釋府際關係架構下公共政策執行的複雜特質。

巴德區(Bardach, 1977)的《執行遊戲》(Implementation Game)乙書，代表多元組織政策執行研究的重要分水嶺，公共政策執行被視為各級政府或各部會之間的互動遊戲，讓大家對於政府運作的認知揚棄傳統靜態的層級節制觀點，轉變為以動態的府際間互動關係為討論核心。基於工業化社會多元組織群集的趨勢，賀傑和波特(Hjern and Porter, 1981)提出「執行結構」(implementation structure)的研究途徑，修正古典行政模式太偏重公共的及正式組織的安排，忽略許多非正式組織在政策執行過程中的角色，從而發展出一個整合正式與非正式組織的執行模式。此一模式以多元參與者的行為分析和互動策略為中心，認為執行結構是透過多元參與者一種有意識的自我選擇(consensual self-selection)過程而形成。再者，多元組織的執行結構已不再仰賴傳統的層級節制體系來運作，而是經由非正式的社會結構進行互動，特別是一個地方化的執行結構(localized structure)位居於顯著的地位。稍後賀傑和胡爾(Hjern and Hull, 1982, 1985)將資源的因素納入，另行建構一個「協助結構」(assistance structure)的觀點，來探討中介者(intermediator)在政策執行過程如何進行協調與控制的議題，賀傑和胡爾認為中介者的功能在於協助問題界定、資源認定和資源動員等活動建立一個有系統的關連，唯有如此才能使執行活動更加順利。

歐臺利和孟樵(O'Toole and Montjoy, 1984)認為：執行在本質上是政府機關之間的合作問題，各機關可以基於正式權威、共同利益或者其他價值的交換來誘導合作的達成。雖然多元組織(multi-organizations)是用來描繪政策執行複雜性的關鍵因素，但由於多元參與者(特別是多元組織)之間溝通和協調的困難，行政運作缺乏有效的監督與課責系統，加上組織各單位之間是一種鬆散的組合，使得政府間的計畫執行充

³ 歐臺利(O'Toole, 1986)曾對多元參與者執行的研究文獻作過一番有系統的整理，並提出相關執行問題的處理建議。詳細內容請參閱 Laurence J. O'Toole, Jr., 1986, pp. 185-205。

斥著不確定性，參與的執行機關愈多政策延宕的情況往往也愈趨嚴重(O'Toole, 1988: 422)。斯克柏力(Scheberle, 1997)認為政策是否能夠有效執行的關鍵，在於培養正面的府際間運作關係，她並根據聯邦與地方人員彼此互信程度以及上級機關監督介入情形，將府際間的運作關係(working relationships)區分為下列四種類型。在彼此互信程度高的情況，「合作共事型」(pulling together)允許聯邦機關高度介入地方執行，可望帶來顯著的政策執行效果；「合作但維持地方自主型」(cooperative but autonomous)相對的，在互信程度偏低的情況，「逃避式各自為政型」(coming apart with avoidance)屬於地方政府享有相當程度的自主性，聯邦與地方維持一個行禮如儀的表面關係，兩者欠缺實質上的政策連帶性，必須藉助於基層官僚和民眾的鼎力支持才可能取得有效執行；「爭鬥式各自為政型」(coming apart and contentious)偏向於聯邦高度介入地方事務但彼此的互信度不高，溝通不良是運作關係的主要特徵，因此基層執行人員習於陽奉陰違，時常擁有自己桌面下的議程(Scheberle, 1997:10-22)。綜合言之，在多元組織的觀點下，政策執行被視為透過一個府際間或組織間網路來實現目標，同時政策執行的過程充滿著高度的動態性與複雜性。

參、我國山坡地開發管制政策暨開發審查制度

在五〇年代早期，台灣山坡地是被當作不具利用價值的邊際土地，這類土地的開發利用不僅相當的零星稀少，政府對山坡地利用行為也採取一種自由放任的態度。然而，隨著經濟發展與人口迅速成長使得各類的土地需求急遽增加，復以在實踐環境保育與永續發展的理念催促下，政府自七〇年代中期才逐次推動各項山坡地開發的管制措施。

一、山坡地的定義

山坡地的認定範圍，可能隨使用目的的屬性而有不同詮釋。根據山坡地保育利用條例(以下簡稱為「山保條例」)第三條之規定，山坡地是主管機關參照自然形勢、保育利用之需要就：(1)標高在 100 公尺以上，或(2)標高未滿 100 公尺而其平均坡度在 5%以上者，劃定範圍並報請行政院核定公告之土地。目前依法劃定的山坡地面積為九十七萬三千七百三十公頃，不過因都市化過程中標高在 100 公尺以上者，大部分已經發展成為稠密的住宅社區，使得有些規劃設計者常會忽略這些範圍應認定為山坡地的事實(黃宗源, 1997: 33)。另外區域計畫法施行細則第十三條指出，山坡地保育區意指為保護自然生態資源、防治地質災害及涵養水源等水土保持，依據有關法令並會同主管機關劃定者。由此可知，山坡地的範圍可分為都市土地和非都市土地兩大類，各自包括不同意涵的山坡地，本文指稱的山坡地大致歸屬於非都市土地

之山坡地保育區。

二、我國山坡地開發管制政策的沿革

王敏順(1991)將政府對山坡地開發的管制措施，區分為下列六個階段：(1)無管制期：民國六十二年訂頒「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」以前，山坡地的開發與建築均缺乏相關的限制規定；(2)保育管制期：民國六十五年公布「非都市土地使用管制規則」與六十六年實施的「山保條例」，兩項法規是政府介入山坡地開發管制的濫觴，依法指定的山坡地開始實施局部的建築管理；(3)計畫管制期：各地方政府開始實施土地使用編定，到民國七十二年通過山坡地開發建築管理辦法(以下簡稱為「山開辦法」)之前，對已完成用地編定的區域進行計畫管制；(4)全面管制期：從「山開辦法」制訂公布，到民國七十九年第一次修正稱為全面管制期，最大特色係將開發許可制的精髓融入山坡地的建築管理；(5)績效管制期：介於「山開辦法」首次修正與民國八十四年訂頒「非都市土地開發審議規範」之間，按照建築型態與績效標準來實施管制，以因應日益增多的山坡地開發型態；(6)綜合管制期：「非都市土地開發審議規範」公布以後，我國山坡地開發進入綜合管理的新領域(引自陳明燦, 2000: 102-104)。

三、我國山坡地開發四大審議系統

依據國土綜合開發計畫(經建會, 1996)之內容，台灣是仿效英國土地發展許可制的概念，對於不動產開發案若欲改變土地使用分區與強度，應分別經過規劃許可、開發許可及建築許可等三階段的審查，其中規劃許可的准駁權限歸屬於中央政府，開發許可及建築許可的審查權限一般是交由地方政府負責。基於此，上述的土地發展許可制流程，勢必融入我國山坡地開發審查制度⁴。台灣地區的山坡地多數劃歸為非都市土地的範圍，而目前對非都市土地的使用變更是採行開發許可制，這項制度不僅允許民間的開發單位可以提出開發案及土地使用變更的申請，同時也要求已核准開發之土地必須依計畫內容施工及管制(經建會, 1998: 19)。值得注意的，開發許可制改變傳統上土地分區使用管制都是由政府部門負責規劃，並由政府直接興建公共設施的獨佔型態，從此以後民間業者也可以在土地開發上協力參與或者擔任主動的角色。

山坡地大都屬於環境敏感地帶的山林保育區，現行開發許可制的運作牽涉：(1)土地使用、(2)目的事業、(3)環境保護及(4)水土保持等四大審議系統。從縱向的行政

⁴ 關於台灣山坡地開發管制應否仿照英國的制度，學術界與實務界至今仍存在部分的疑慮，例如陳明燦(2000)指出：土地發展許可制的實施，對我國山坡地之開發審查具有重大貢獻，但如何不因此增加開發案的審查時程，也是地方主管機關應該考慮的當務之急。

層級觀察，這套開發審查制度又包括中央、直轄市或各縣市政府等層級，兩者連結形成一個距陣式的組織體系。根據現行區域計畫法之規定，區域計畫擬定機關為土地使用的主管機關，內政部區域計畫委員會負責十公頃以上山坡地開發之規劃許可審查事宜，並由內政部營建署擔任行政幕僚作業⁵，對於已開發的山坡地若需要進行土地使用分區編定之變更者，則委由各縣市政府的地政機關來處理。其次，有關目的事業主管機關係依土地開發的內容來決定，主要職責屬於對該項開發事業從事輔導、管理及監督的機關，例如依據促進產業升級條例申請之工業區，其目的事業主管機關為經濟部工業局，住宅社區之目的事業主管機關則為內政部營建署⁶。再者，大面積之山坡地開發案，通常需要辦理環境影響評估，土地開發行為分別依其開發面積(長度)、挖填土石方量、規模、產能或所在區位等因素，來決定是否應該實施環境影響評估。環評由目的事業主管機關之同級環保機關負責審查，因此在中央是行政院環保署，在地方則為各縣市政府的環保主管機關。最後，多數的山坡地開發案亦需進行水土保持審查，水保審查機關在中央為行政院農委會水土保持局，在各縣市政府由農業局水保單位審查。

以山坡地開發為住宅社區的審查制度為例，一項開發案須經過申請規劃許可、開發許可、雜項執照、土地使用編定變更以及建築執照等繁複的程序，最後才能成為一個嶄新的山坡地住宅社區。具體言之，山坡地開發計畫通常需先取得區域計畫擬定機關(亦即內政部區域計畫委員會)的審查同意後，縣市政府建築主管機關(建設或工務單位)再據以核發開發許可。建商提出山坡地開發案申請時，先要檢附環境影響評估及水土保持計畫書備查，其中環境影響評估由目的事業主管機關之同級環保機關負責，水土保持的審議分為兩階段實施，第一階段在申請山坡地開發許可時，由區域計畫擬定機關之同級水保機關負責審查，第二階段是山坡地開發案核准之後，由目的事業主管機關將水土保持計畫書轉送地方水保機關審議，各縣市政府通常委託民間的專業團體來處理，並由農業局水保單位負責山坡地開發案水土保持的施工監督與檢查。其次，當取得山坡地的開發許可時，建商可以根據水土保持計畫進行整地；但整地若需挖填土石方或其他雜項工作物者，應先向地方政府建管機關申請雜項執照，並由該建築主管機關負責雜項執照的施工監督與檢查，等到雜項工程完工查驗合格後，建商始可向縣市政府地政單位辦理用地變更編定為建地等事宜。最

⁵ 精省以前台灣省政府亦設有區域計畫委員會，受理台灣中部及東部的土地使用計畫之許可審查，內政部區域計畫委員會僅負責審查台灣北部及南部的土地使用申請。

⁶ 其他各類開發事業之目的事業主管機關，請參見行政院經建會，1998，非都市土地使用變更作業手冊，表二，頁23。

後，建商進一步向各縣市政府請領建築執照，俟各項設施建造完畢後，再向鄉鎮公所取得一份公共設施無妨害證明，才能到縣市政府申請建築物使用執照。

四、小結

綜觀前述管制政策的發展軌跡，台灣地區的山坡地開發利用，在規模上已由零星個案走向整體開發；在管理策略上也由只重視水土保持，朝向與區域整體發展相互配合的方向；在管制政策上也從放任無為的作法，到以開發許可制為核心的審查制度。民國七十二年通過之「山開辦法」，被視為我國山坡地開發管制政策的分水嶺，將開發許可制的精神灌注到非都市土地的開發利用上。另外，現行的山坡地開發審查制度，賦予中央政府規劃許可的審查權限，有關開發許可、雜項執照及建築執照的核發與監督權，劃歸為地方的縣市政府負責，鄉鎮市公所只有出具公共設施無妨害證明的權力。雖然在形式上不同層級的政府各自有法定的權責分工，但是有關台灣地區山坡地開發與管理的府際關係運作上，卻潛藏許多難以化解的問題進而導致管制失靈的危機，相關的問題將在下一節詳述之。

肆、我國山坡地開發管制政策執行之問題分析

台灣地狹人稠與都市空間嚴重不足的環境特性，使得住宅社區移往鄰近的山坡地發展，逐漸成為一股不可抗拒的趨勢。以大台北都會區周邊為例，主要道路行車所及的郊區山坡地大部分變成節比嶙峋的住宅社區，台北縣新店和汐止地區尤其是如此。陳東升在「金權城市」乙書的分析指出：由於水返鎮（亦即目前汐止市）的自然條件提供數量龐大的山坡地，配合上便捷的交通網路以及大型財團擁有良好政商關係所建立的政治機會結構，使得當地不動產開發已不再是單純的經濟活動而且包含文化生產的行為；基於此，許多大型企業與建設公司決定進入水返鎮開發不動產(1995：296-297)。對於想在狂飆房價稍作喘息或者遠離都市塵囂的族群而言，這些新興的山坡地住宅自然成為他們所寄語的新希望。然而，山坡地不當開發與超限利用的警訊接踵而來，暴露出我國山坡地開發管制政策執行失靈的老問題。根據行政院農委會的統計，截至民國八十七年為止，全國山坡地超限利用者共四萬多筆，面積廣達兩萬七千多公頃，在已查獲違規使用地點中台北縣的問題個案最多，違規項目中有四分之三屬於非農業使用⁷。

上述諸多的現象若以薩貝提爾和梅茲攻尼(Sabatier and Mazmanian, 1983)之語形容，台灣的山坡地開發管制是一項可處理性偏低的議題(an intractable issue)。為什麼

⁷ 事實上台北縣是全台灣山坡地分佈最多的地方，同時鄰近的山坡地開發頻率也相當高。本文引用的數據參見中國時報，民國1999年5月5日，一版。

在斜坡地開發與政府管制之間無法取得一個適當的平衡點？台灣斜坡地開發與用地變更編定所挾帶的鉅額利益，刻正吸引各種金權勢力大舉介入斜坡地開發管制政策的執行過程，並造就一個容易鑽營取巧的斜坡地開發審查制度，加上地方執行結構受制於惡質政治生態的包圍，亦未能落實執行斜坡地開發的管制措施。這種由鉅額利益引誘、不良管理制度與形式化執行三者合成的惡性循環圈，恐怕才是當前斜坡地開發與利用問題的癥結所在。從比較宏觀的府際關係角度分析，我國斜坡地開發管制政策的執行問題歸納為下列五點：

一、政府反應慢半拍，造成管制的中空地帶

就我國斜坡地開發管制政策的沿革觀察，在五〇、六〇年代期間，政府對斜坡地的開發與建築大致採取一種放任無為的態度，直到民國六十六年「山保條例」公佈實施，以迄於民國七十二年通過「山開辦法」，才逐步建立現行的斜坡地開發審查與許可制度。然而，不管是消極不作為或積極介入處理(do-nothing or step-in)，各級政府行動疏漏連連、反應太慢的事例不勝枚舉。六〇年代中期都市計畫修訂時，中央政府並未重視都市計畫業務，使得立法院通過的法案既無財源也缺乏開發手段的配合，最終成爲一個消極性的管制計畫(張景森，1993：76)。再如，七〇年代全面實施區域計畫完成土地使用編定之前，由於區域計畫適用範圍僅限於依法指定公布的山坡地，加上地方政府實施土地使用編定的時間前後不一，形成各地區管制寬嚴不一的漏洞，間接促使搶建與濫建的情事層出不窮。雖然「山開辦法」的實施，正式宣告台灣斜坡地全面管制的時代來臨，但是利益團體依舊透過「老丙建」的特別條款(詳述於第三點說明)，有效突破政府設定的各種管制規則。粗糙的管制立法徒然授予土地開發者掠奪山林資源的合法口實，在經濟利益掛帥的前提下，斜坡地水土保持工作經常容易被忽視，亦欠缺對自然環境生態應有的尊重與保護。總之，在公私部門的角力過程，民間要不是搶在管制生效前偷跑造成既成的事實，即是在管制實施之後尋求例外待遇來突破，而政府慣常的反應總是慢了半拍，連帶造成許多斜坡地開發管制上的中空地帶。

政府在斜坡地開發管制上出現的反應遲鈍現象，可類比爲韓亭頓和克羅齊爾(Huntington and Crozier, 1975)所謂不可治理(ungovernability)的危機⁸。爲何政府的作爲經常落在民間的期望與行動後面？政策執行學者指出：唯有參與者凝聚共同的利益或目標時，才能促進政府機關之間的通力合作(Marin, 1990; O'Toole and Montjoy, 1984)。不過對於斜坡地開發的管制議題，中央與地方政府顯然卻未能分享共同的目

⁸ 引自林鍾沂，1994，*政策分析的理論與實踐*，第二章，「論不可治理、統合主義與政策作爲的實踐」，台北市：瑞興圖書公司。

標。一般來說，中央政府希望透過管制政策的執行，取得斜坡地開發利用與環境生態保育兩者之間的平衡；相對的，由於斜坡地開發的鉅額利益使然，地方政府在土地開發集團的強大壓力下，傾向於運用自由裁量權來迎合利益集團的要求，致使管制政策的執行常淪爲一種象徵性的行動。再者，政策執行所需的資源嚴重不足，諸如缺乏專業人才和經費來監督水土保持的工事品質，也是地方政府在管制執行上力不從心的原因。最後，土地使用的管制措施難免會與地主的經濟利益背道而馳，地方政府爲顧忌民衆的反彈和抗爭，可能採取較爲寬鬆或者得過且過的執行策略來安撫民心，使得斜坡地開發管制政策愈趨於不確定。

二、地方執行結構被金權勢力操縱扭曲

在邁入全面管制和績效管制期之前，各縣市政府是位居斜坡地開發案審議的核心地位；因爲屬於都市計畫區內的土地開發與利用需經過都市計畫委員會的審查同意，而非都市土地也有一部份必須獲得縣市長批准後，再循行政系統向上級區域計畫委員會呈報。換言之，早期的斜坡地開發管理是以地方執行結構爲中心，政策網路的主要參與者包括：縣市首長、都計會委員、地方官員和民意代表等。這種現象符合某些文獻所指陳，都市計畫委員會是土地炒作很重要的策略點(張景森，1993)。不過從都市計畫委員會的組成與運作方式來觀察，此一把關機構經常無法維持其應有的公正客觀性。一方面都市計畫委員會由地方首長兼任主任委員，都計會委員並由縣市長派任，致使都市計畫委員會幾乎全數在行政首長的掌握中。另一方面，從夏正鐘和張璠(1996：59)對都市計畫審議機構的研究發現：地方首長傾向於選舉利益的考量，容易失去審議的公正與客觀立場；更有甚者，都市計畫委員會難免以首長的意志來主導，並成爲行政首長從事利益輸送的白手套。難怪陳東升的實證調查顯示：縣長在掌控非都市土地變更編定的鉅額利益上，通常是非常關鍵性的人物(1995：285)。

地方派系與財團受到鉅額土地開發利益所吸引，相當熱中於插手都市計畫委員會的運作，都市計畫通盤檢討也被視爲幫助權勢份子創造經濟租金(economic rent)的過程，亦即財團及政客累積財富的一種工具(陳東升，1995：296)。透過定期選舉的操作，派系或者黑道勢力長期把持地方政治的動向，有些地方政治人物甚至和土地開發集團存在密切的結盟關係，使得地方派系與財團可以藉由綿密的政商關係，來左右都市計畫委員會的審查作業。其中以財團或大型建設公司爲中心的利益團體，又特別鐘愛於斜坡保育地的開發案；因爲多數財團擁有自己能夠掌控的金融機構，資金來源的方便性奠定財團企業在不動產開發市場的雄厚基礎。更重要的是，斜坡地住宅的開發案從申請許可一直到完成使用地的變更編定，都需要經過縣市政府、內政部營建署或者內政部區域計畫委員會等機關的同意。財團企業可以透過良好的

政商關係，動員各級民意代表與政府官員加以協助，並且不斷地強化既有的政商關係以便取得土地開發上的特權(陳東升，1995：275-276)。這是財團或大型建設公司不僅在山坡地開發建築上佔據優勢的地位，同時也可以憑藉強大的遊說力量來操縱遊戲規則的主要原因。

一個地方化的山坡開發管制執行結構，儼然被派系、財團與政治人物構築的金權勢力所俘虜。特別是中央還沒有大舉介入山坡地開發審查之前，縣市政府尤其是行政首長的主導權非常大的時候，派系、財團與政治人物自然形成一個利益共棲集團，這股金權勢力競相涉足土地開發案來攫取鉅額的經濟利益。當中央政府逐步介入審查之後，由於中央與地方執行結構缺乏共同的利益，使得地方政府對中央訂頒的管制措施要不是採取拖延的策略(如有關區域計畫的土地使用編定，實施的時間先後不一)，即是故意放水、任憑申請人鑽營法規的漏洞(如將十公頃以上的山坡地開發案，化整為零向地方政府送件申請，以迴避中央區域計畫委員會的審查監督)。此外，地方金權勢力也可能透過綿密的政商關係和遊說活動，極力向中央爭取全面管制下的例外待遇(「老丙建」是為顯例)，導致我國山坡地開發審查制度的運作疏漏連連。

三、法令體系繁雜紊亂，發生嚴重的疏漏

台灣山坡地開發與管理涉及諸多的法令，若以法令位階區分包括上位層次的「山保條例」、「水土保持法」和「環境影響評估法」，平行層次的「山開辦法」和「非都市土地開發審議規範」，還有下位層次的「加強山坡地推行水土保持要點」和「山坡地開發建築面積十公頃以下核發開發許可應行注意事項」等；除此之外，還牽涉其他綜合性土地使用管制法令或者單一目標事業法令(王敏順，1991：52)。如此龐雜的管制法令體系，勢難免出現法規疊床架屋的問題，例如政府先訂頒「山保條例」，稍後又增加由農委會主管的「水土保持法」，兩者很難區分管制功能上有何不同。其次，許多的法令規章屬於行政命令，位階過低容易滋生法令適用競和以及破壞法令體系完整性的困擾(陳明燦，2000)。更嚴重的是，現行山坡地開發管制的法令體系過度繁雜，也使得相關法令的適用與各主管機關之間的協調合作變得非常複雜，甚至於衍生學者彼得(Peters,1998)指稱的：兩個機構擔任相同工作的重複問題(redundancy)，或者政出多門的不一致困擾(incoherence)。

尤其是法令規範欠缺一致性的問題，更容易淪為鑽營取巧者玩法弄權的灰色地帶。民國七十二年公布的「山開辦法」，雖號稱為我國山坡地開發管制政策的一道里程碑，可惜該辦法並未依循整體的國土規劃政策，對台灣山坡地開發利用建立完善的管理制度與配套措施；相反的，「山開辦法」顯示向特定利益團體妥協的痕跡班班可考。民國七十九年內政部為「山開辦法」另立一項特別條款，對已完成水土保持設施的山坡地可以追溯並且免經開發許可的程序，直接取得雜項執照及進行土

地使用編定的變更事宜，合於這項特別條款的山坡保育地的建築個案俗稱為「老丙建」(康依倫，1998：28)。由於「老丙建」個案的審查規定過於寬鬆，使用分區變更編定為建築用地的獲利可觀，因此埋下日後山坡地住宅社區災害頻傳的禍因。數年前汐止林肯大郡災變的建築物，即利用原屬於山坡保育區變更編定為丙種建築用地後，再申請開發建築為住宅社區。這類土地開發的雜項執照審查，只須經縣市政府二級單位即可核准，審查內容也僅限於幾項水土保持計畫，與「山開辦法」所定的繁複程序和審查項目差距甚大(黃宗源，1997：40)。這項例外待遇明顯為台灣山坡地的管制使用開啓一道方便的後門，並提供建商規避法令管制與牟取土地開發暴利的機會空間。

四、府際間權責劃分不清、權責分散

縱向的審議層級與橫向的審查作業權責劃分不清，也是長久以來受到學者與實務界詬病的問題。以住宅社區的開發審查為例，目前中央與地方政府均有介入山坡地開發案的審查作業，內政部營建署是土地使用計畫的審查機關，縣市政府建管單位負責開發許可及雜項執照的審議工作。然而，上下層級政府之間的分工並不是很清楚，重複的審查作業徒增冗長的流程，非但沒有達到預期的防弊效果，反而容易造成府際間推諉塞責的藉口(吳清輝，1997：55)。其次，雖然現行山坡地開發的四大審議系統各有所司，但因為開發案審查的權責劃分過細，以致於可能發生一些重複審查的問題。就審查流程的重複性而言，各機關依權責自行研訂審查作業準則；例如，工商綜合區的目的事業主管機關是各縣市政府建設局，申請人雖然可由推薦審查直接向縣市政府提出開發案，不過在申請開發許可時又必須再向建設單位提出，造成冗長、無效率的審查流程。就審查內容與項目而言，各主管機關的評估事項也有諸多重複之處，特別是環境影響評估與水土保持審查事項未能明確劃分，部分環評項目與水土保持及土地使用的審查相互重疊。由於山坡地開發案的審查作業欠缺橫向的聯繫協調，加上尚未建立一套明確的審查作業標準，往往使得審查機關的評估不是重複雷同，便是意見相左(陳明燦，2000：121)。最後，在國土調查規劃與土地管制之間也存在事權分散的問題。內政部營建署掌理有關國土規劃和都市土地使用分區編定等事項，而非都市土地(含山坡地)使用分區編定的權責，隸屬於內政部地政司及各縣市政府的地政機關負責。土地事權分散的結果，容易造成國土利用規劃與管制作業之間的失落連結(missing linkage)，使得土地使用管制的功能無法真正落實。

府際間審議層級與審查作業的權責劃分不清的老問題，將會干擾我國山坡地開發管制政策的執行成效。由於權威分散與彼此的權責重疊不清，使得執行機關之間各自為政或者遇事推託逃避的現象層出不窮，所以執行權威片斷化被認為是府際間

協調失靈的成因之一(張四明, 1998)。林水波等也指出：政策執行力低落的原因，經常涉及執行機關數目過多的問題。特別是中央與地方關係無法再以指揮命令的方式運作，參與執行機關之間的溝通就益形重要；而良好的溝通可以透過釐清各個執行機關的權責，或者權責爭議的解決途徑來達成(林水波, 1993: 191)。未來應該從儘量釐清府際間的權責劃分，並建立一個整合性審查制度的方向著手。

五、專業分工各自為政，未能有效整合

山坡地開發屬於一項高度複雜的議題，除了用地變更編定關係鉅額的經濟利益之外，開發審查作業也牽涉到許多不同的專業領域。一般來說，山坡地的開發過程需要開挖整地、闢建公共設施以及水土保持工事等，這些事項廣泛涉及建築、都市計畫、土木、結構、大地、水土保持及環境工程等專業技師，並非傳統的建築法規所能涵蓋，因此實務界主張山坡地開發不宜單從雜項執照來管理，應該以土地開發執照正名之(吳清輝, 1997: 57)。自從「山開辦法」將開發許可制的精神納入審查制度以來，落實水土保持與環境生態維護的呼聲逐漸升高，使得參與土地開發計畫的審查機關隨之增加，同時對審查內容的要求也逐步走向專業化。這種趨勢見諸於現行山坡地開發審查制度，包括土地使用、目的事業、環境保護以及水土保持等四大審議系統，其中土地使用計畫、環境影響評估、水土保持審查以及用地變更編定的事權，在中央政府分別屬於內政部營建署、行政院環保署、行政院農委會以及相關目的事業主管機關來負責，乃至於各縣市政府的建築主管、環保、水保及地政機關等都牽涉在內。這種細密的業務執掌分工型態，雖然反映山坡地開發審查涉及不同專業領域的事實，但只講求專業分工、忽略垂直及水平整合的結果，經常造成參與的政府機關各行其是、審查作業缺乏橫向聯繫的問題。前述的山坡地開發審查作業側重於建築技術議題、忽視土地規劃與管制的面向，審查的內容重複及流程冗長等病徵，都暴露出現行審查制度面臨「只有分工、缺乏整合」的困境。

組織設計走向專業化(specialization)，本來是當代官僚組織的一種常態現象，高度專業分工的結果通常伴隨跨部門或府際間的合作需求；弔詭的是，假若參與互動的政府機關愈多，政策執行延宕的情況可能會更加嚴重(O'Toole and Montjoy, 1984; Pressman and Wildavsky, 1984)。主要原因來自官僚組織的組成目的與運作方式，潛藏著公益與私利可能衝突的矛盾性，而個體的行為又具有趨利避害、不願意為集體利益犧牲的傾向，因此容易衍生許多府際關係運作上的難題。譬如執行延宕的問題根源來自多元參與者之間的互信程度偏低(如因未能分享共同利益、尊重對方的活動等)，導致府際間的運作關係陷入一種各自為政的局面；至於地方機關是採取爭鬥或逃避的(contentious or avoidance)回應方式，端視中央政府是否高度介入執行的過程來決定(Scheberle, 1997)。再例如，不同領域的專家若無法跳脫本位主義作祟，也可能

進一步惡化府際間的協調問題(張四明, 1998)。本位主義一般指稱某些政府機關以追求個別的偏好、專業至上，只關心自我目標的實現，卻忽略與其他機關間的協調配合。

伍、結論：改進我國山坡地開發管制政策執行之建議

既然瞭解公共政策執行經常發生在多元組織網路的事實，就很難迴避討論府際關係架構下的執行議題。本文從府際關係運作的觀點，探討我國山坡地開發管制政策過去的執行實況，並以汐止水患反映的山坡地過度開發、超限利用問題，試圖來剖析我國山坡地開發管制運作失靈的癥結因素，綜合歸納出：(1)政府反應慢半拍，造成管制的中空地帶；(2)地方執行結構被金權勢力操縱扭曲；(3)法令體系紊亂，並發生嚴重疏漏；(4)府際間權責劃分不清；以及(5)專業分工各自為政，未能有效整合等五大問題。回顧我國山坡地開發管制政策的歷史沿革，先是政府反應遲鈍因素造成管制的中空地帶，後來因為管制的法令體系紊亂、權責劃分不清的問題，加上金權勢力介入操縱地方化的執行結構，以致於形成一個漏洞百出的開發管理制度。由於山坡地開發利用牽涉鉅額的經濟利益，素來即吸引大批的財團和地方派系積極介入，財團和地方派系也樂於透過政治投資建立起從中央到地方綿密的政商關係，再配合縣市政府首長兼任都市計畫委員會主委的身份，以及地方環境保護、水土保持機關監督力量薄弱的事實，這股金權勢力自然組合成一個相互幫襯的利益共棲集團，利用山坡地開發管理制度諸多的缺失來攫取土地開發的不當利益；簡言之，先天的制度條件不足、後天的府際關係運作失調，大致是過去山坡地開發管制執行困境的最佳寫照。

府際關係運作上的問題可以從府際管理的途徑來突破，已逐漸在學術社群之間形成共識(Agranoff, 1988; Mandell, 1988; O'Toole, 1988; 陳金貴, 1990; 張四明, 1998; 陳敦源, 1999)。府際管理是一種用來動員及維護組織間網路的功能，以便能順利推動發生在跨部門或政府層級間的公共政策，管理要旨在於強調連接不同的政府部門，來實現特定政策目標的動態過程。歐臺利建議採取下列三項府際管理的策略，來潤滑府際關係運作的各種難題(O'Toole, 1988: 428-434)。其一管理者可以從影響政策設計著手，特別留意網路結構的彈性設計、資源承諾的重要性和降低執行的風險等議題；其二透過動員、維護和管理組織間的結構，來促進公共政策的有效執行，如檢討參與執行的單位數量和組織間的互動型態；其三是妥善利用資訊來增進彼此的互信與目標認同，例如匯集並推動跨越組織界限的承諾感，使用資訊來降低認知上的障礙，活絡資訊的流動來凝聚共同的利益。張四明(1998)認為透過經濟誘因和附帶條件的財政補助，以議價和協商為基礎的衝突管理，還有強調多邊協商的組織間網路

設計等途徑，也都是促進府際間協調合作的可行途徑。根據動態的部際與府際互動關係之特性，陳敦源(1999：252-255)指出：公共管理者唯有保持組織內部基因的正常運作，例如建立長期的互動關係、良好的溝通機制、有效的賞罰機制、重視非正式組織運用以及領導的功能，才能化解許多跨域管理（boundary-spanning management）的疑難雜症。以下從制度設計觀點及府際管理策略的啓示，提出改進我國山坡地開發管制執行的具體建議。

一、重組山坡地開發審查相關的法令體系

山坡地開發管制的法令體系繁雜，法令規範欠缺一致性，這些法令不完備的問題不僅可能引發相關法令適用的爭議，也容易造成執行機關之間取得協調合作的絆腳石。陳明燦綜合整理學者專家的意見之後，曾提出建構整合性法令體系的建議，短期的修法重點包括：對於山坡地開發申請案相關書件之規定重新檢討整合，審查流程應避免越權規範到其他機關的審查程序，審查內容與標準應以自身權責為限等(2000：124)。上述建議在回應法令體系不完備的問題上方向大抵正確，不過似可以採取更為積極的具體作法。本文認為相關的山坡地開發管制法規有待進一步評估檢討，再建構出一個嶄新的整合性法令體系。值得特別注意的，在重組山坡地開發相關的法規時，未來對我國山坡地開發管制政策的定位，必須先依國土綜合發展計畫拿捏清楚，然後根據國土規劃政策逐一檢討個別法令的規範角色；換言之，整體的國土規劃屬於上位的指導綱領，用來規範山坡地開發管制政策方向及相關法令體系的定位。基於此，參與討論修法的學者專家應該從宏觀的視野來關照整體的發展目標，改變過去任意攫取現有法條來支持自己立場的作法，才能有機會建構出一個目標協同的山坡地開發管制法令體系；相反的，假若仍耽於自身專業本位的考慮，只是據法言法、各自解讀條文、各取所需，勢將難免重蹈以另一個殘缺不全的體系替代現有不備法令的覆轍，致使法令不完備的因素再度成為府際關係運作的紛擾根源。另外，中央對山坡地開發申請案之規劃許可內容與縣市政府的細部審查工作，彼此之間的權責劃分應該明確釐清，才能使中央的開發許可與地方政府的監督管理緊密連結。

二、建立一套整合性山坡地開發審查制度

基於網路結構的某些重要特徵將會影響府際間的政策執行，如交互依賴結構的型態決定了系統的權力中心，成員之間進行議價的可能性及容易度(O'Toole, 1988)，因此針對目前山坡地開發四大審議系統各自為政的現象，還有縱向審議權責劃分不清，橫向審查作業缺乏聯繫等諸多府際關係運作上的問題，未來應朝向建立一個整合性審查制度的方向發展，以取代相關主管機關各自組成審查委員會，造成審查內容多所重複、審議流程冗長或者標準不一等困擾。這項建議也獲得許多國土規劃和

地政界的菁英支持，具體作法是成立一個「綜合審查委員會」，來取代各自分立的四大審議系統；至於審查委員的遴選可參照國土綜合發展計畫法之規定，由綜合發展計畫審議委員會的委員來兼任，並以中央的土地使用主管機關(亦即內政部營建署)負責幕僚作業；另外，各縣市政府應依據綜合審查委員會的決議內容，辦理有關開發許可事項的細部審查工作(陳明燦，2000)。雖然從釐清權限爭議來看實施山坡地開發的整合審查有其必要性，但因為制度面的變革幅度相當大，難免引發利害關係人的反彈，因此這項改革須留意規劃政治可行性的配套措施，經由充分的溝通討論後再形成實施整合審查的共識。畢竟若不考慮其他的條件，審查內容、流程重複的問題一般較容易被發現並加以處理，然而誠如學者彼得(Peters, 1998)指出，不一致或者政出多門的現象卻難以有效的界定，因為每個單位不僅有合理化論述去參與政策執行，同時也各自擁有的不同的隸屬機關或者服務對象來作為後盾，使得府際間權限劃分問題的釐清更加困難。這意味著尋求一個整合性山坡地開發審查制度，未來是一項較為艱鉅的改造工程。

三、推動山坡地開發審查制度的流程再造

針對審查流程不明確、徒令土地開發申請人無所適從，或者各機關自行依法令權責研訂審查流程，但是發現審查項目存在諸多雷同之處，以致於發生重複審查的問題，顯示未來配合整合性山坡地開發審查制度的建構，有關審查程序的釐清與簡化事宜是有其必要性。許多流程上的瑕疵大都與管轄權重疊有關，從制度設計和流程再造的觀點，可以設置單一窗口來統籌受理申請案件，再交由相關的審查單位處理。單一窗口作業方式不僅具有便民、服務顧客導向的特質，同時可以藉由官僚組織內部的協調機制，化解民眾與政府機關發生多點互動時可能身陷叢林危機的困擾。根據國土綜合發展計畫的立法意旨，這類單一窗口應該由土地使用主管機關來擔綱為宜(陳明燦，2000：120)。此外，由於山坡地開發審查流程涉及相當多的政府機關，在考慮開發時程的壓力下，因此部分審查程序宜採行「聯合會勘」或者「併行審查」的運作模式，譬如內政部營建署可以配合環境影響評估的實施，協同行政院農委會與環保署進行聯合會勘，以提高審查作業的行政效率。

四、設置「府際管理者」來潤滑山坡地開發管制系統的運作

我國山坡地開發管制的府際關係運作困境，不能單靠建構一個整合性法令體系、成立「綜合審查委員會」及單一窗口作業等制度設計的途徑來解決；事實上，存在於平行政府之間或跨部門的水平互動關係所可能顯現的集體行動問題，或是中央與

地方垂直互動關係經常出現的隱藏資訊和行動(hidden information and action)的問題⁹，使得缺乏互信、溝通不良和監督失靈等都依然是府際關係運作面之一大挑戰。「府際管理者」可以在跨域管理上扮演一種居中協調和聯繫的角色，來潤滑我國山坡地開發管制系統的運作。這些整合角色所要求的能力與修為，常隨著網路結構的特性而有差異；他們可能是《執行遊戲》(Implementation Game)作者巴德區(Bardach, 1977)指稱的「問題解決者」(fixer)，負責追蹤處理執行延宕引發的抱怨，或者歐臺利(O'Toole, 1988)認為在執行過程扮演代理人角色的「促進者」(facilitator)，還是孟德爾(Mandell, 1988)強調近似於一位作曲或製片家的「多邊仲介角色」(multilateral brokerage role) (張四明, 1998: 235)。居中協調的「府際管理者」可以發揮促進溝通的功能，協助參與者研訂彼此合作的細節與權利義務關係，以期建立一種「合則兩利、分則兩害」的共識；常設的「府際管理者」擔任聯繫協調、意見回饋的工作，也有助於增進參與山坡地開發審查單位彼此間的瞭解與互信關係，來降低隱藏資訊和隱藏行動問題的衝擊；更重要的是，「府際管理者」可以成為跨域管理問題的處理樞紐，在關鍵時刻發揮領導功能來界定山坡地開發的問題內涵與解決方法。

五、透過資訊的匯集與交換來建構一個共同努力的目標

從林肯大郡災變到汐止水患事件獲得的警惕，我們學習到更謙卑地面對大自然，在山坡地開發利用與環境生態的維護之間取得一個平衡點，政府與民間必須要協力合作，透過資訊的匯集與交換來輔助山坡地開發管制系統的運作，以落實維護水土山林資源和環境生態的目標。關於資訊的匯集與交換的作法，政府應定期將一般山坡地濫墾、濫伐等違規使用的調查資訊對外公佈，並依據相關的法規取締告發、督促違規的事實儘速改正。再者，基於民眾參與公共政策運作的理念，有關山坡地開發個案的管制執行，部分的監督權可以交由受到環境衝擊的地區民眾來主導；學術社群也可以針對個別山坡地開發衍生的效益和衝擊，還有鄰近地區所有開發案的累積性影響進行有系統的評估分析，以供政府審議相關的山坡地開發案之參考。總之，資訊運用的目的在於建構一個政府與民間存有共識的努力目標。

⁹ 陳敦源(1999)引述獵鹿與打雁遊戲的故事，來描述部際或府際間水平互動關係可能因彼此利益衝突，加上溝通不良問題而造成集體行動的困境。另外，從代理人理論(agency theory)看來，科層體系的上下垂直互動關係也可能因為逆向選擇(adverse selection)與道德危機(moral hazard)兩個保險事業常見的現象，進一步衍生隱藏資訊和行動(hidden information and action)的問題，導致上級的政治控制或行政監督失靈。有關存在於部際與府際關係下跨域管理的問題根源，參見陳敦源，1999，頁 240-251。

參考書目

中文部分

- 王敏順，1991，「山坡地開發建築型態發展歷程回顧與探索」，現代營建，12 卷 10 期，頁 51-56。
- 吳清輝，1997，「山坡地的開發與管理—與山坡地和平共處」，法律與你，48 期，頁 50-57。
- 林水波等，1993，強化政策執行能力之理論建構，台北市：行政院研考會。
- 林鍾沂，1994，政策分析的理論與實踐，台北市：瑞興圖書公司。
- 張四明，1989，「執行人員意向與政策執行：我國體罰禁令執行的個案分析」，公共行政學報，4 期，頁 357-417。
- _____，1998，「府際間的協調：問題與解決途徑」，行政學報，29 期，頁 213-250。
- _____，1999，「汐止水患的省思—由中央與地方的權責劃分談起」，社區通訊，第五期第三版。
- 康依倫，1998，「官員最愛踢皮球，治水再等下一回」，新新聞週刊，608 期，頁 28-31。
- 陳東升，1995，金錢城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析，台北市：巨流圖書公司。
- 陳金貴，1990，「美國府際關係和府際管理的探討」，行政學報，22 期，頁 13-26。
- 陳明燦，2000，「我國現行山坡地開發審查制度之研究」，國立台北大學學報，第一期，頁 93-128。
- 陳敦源，1999，「跨域管理：部際與府際關係」，收錄於黃榮護主編，公共管理，第六章，台北市：商鼎文化出版社。
- 黃宗源，1997，「從法規及技術面探討山坡地能不能蓋房子？」，法律與你，48 期，頁 32-49。
- 內政部營建署，1998，非都市土地開發審議規範，台北市：內政部營建署編印。
- 行政院經建會，1996，國土綜合開發計畫，行政院經濟建設委員會編印。
- 行政院經建會，1998，非都市土地使用變更作業手冊，行政院經濟建設委員會編印。

英文部分

- Agranoff, Robert. 1988. "Directions in Intergovernmental Management." *International Journal of Public Administration*, 11(4): 357-391.
- Anderson, William. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Bardach, Eugene. 1977. **The Implementation Game**. Cambridge, MT: MIT Press.
- Bullock, C. S. III. 1980. "Implementation of Equal Education Opportunity Programs: A Comparative Analysis." In D. A. Mazmanian and P. A. Sabatier eds., **Effective Policy Implementation**. Lexington, M.A.: Lexington Books.
- Edwards III, George C. 1980. **Implementing Public Policy**, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F. 1979. "Background Mapping: Implementation Research and Policy Decision." **Political Science Quarterly**, 94(4): 601-616.
- _____. 1985. "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy." In Kenneth Hanf and Theo A.J. Toonen, eds. **Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design**. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Hjern, Benny and David O. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis." **Organization Studies**, 2(July): 211-237.
- Hjern, Benny and Chris Hull. 1982. "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." **European Journal of Political Research**, 10(June):105-115.
- Hogwood, B. W. and L. A. Gunn. 1984. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press.
- Hull, Chris and Benny Hjern. 1987. **Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach**. London:Croom Helm.
- Lipsky, Michael. 1980. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York, N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Loughlin, Martin. 1996. **Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations**. Oxford, N.Y.: Oxford University Press.
- Mandell, Myrna P. 1988. "Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective." **International Journal of Public Administration**, 11(4): 393-417.
- _____. 1990. "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector." In Robert W. Gage and Myrna P. Mandell, ed. **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks**. New York: Praeger Publishers.
- Marin, B. 1990. "Generalized Political Exchange: Preliminary Considerations." In B. Marin ed. **Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits**. Frankfurt: Campus Verlag.

- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood. 1980. **The Politics of Policy Implementation**. New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- O'Toole, Laurence J., Jr. and Robert S. Montjoy. 1984. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." **Public Administration Review**, 44(November/December): 491-503.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1986. "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field." **Journal of Public Policy**, 6(2): 181-210.
- _____. 1988. "Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks." **International Journal of Public Administration**, 11(4): 417-441.
- _____. 1990. "Multiorganizational Implementation: Comparative Analysis for Wastewater Treatment." In Robert W. Gage and Myrna P. Mandell, ed. **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks**. New York: Praeger Publishers.
- Peters, B. Guy. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination." **Public Administration**, 76(Summer): 295-311.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1984. **Implementation**, 3rd. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1991. **Congress, the Bureaucracy and Public Policy**. Pacific Grove, C.A.: Brooks/Cole Publications.
- Rosenbaum, N. 1980. "Statutory Structure and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation." In D. A. Mazmanian and P. A. Sabatier eds., **Effective Policy Implementation**. Lexington, M.A.: Lexington Books.
- Sabatier, Paul A. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." **Journal of Public Policy**, 6(1): 21-48.
- Sabatier, Paul A. and Daniel A. Mazmanian. 1983. **Implementation and Public Policy**. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Scharpf, Fritz W. 1978. "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives." In Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf eds. **Interorganizational Policy Making**. London: Sage Publications.
- Scheberle, Denise. 1997. **Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Snider, Clyde F. 1937. "County and Township Government in 1935-36." **American Political Science Review**, 31(October): 909.

Wilson, David and Chris Game. 1994. **Local Government in the United Kingdom**. Hampshire, England: Macmillian Distribution Ltd.

Wright, Deil S. 1988. **Understanding Intergovernmental Relations**, 3rd ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

_____. 1990. "Conclusion: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management--Conceptual Reflections, Comparisons, and Interpretations." In Robert W. Gage and Myrna P. Mandell, ed. **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks**. New York: Praeger Publishers.

Implementing the Regulatory Policy for the Hillside Land Development in Taiwan: An Intergovernmental Relations Perspective

Ssu-Ming Chang*

Abstract

Based on the intergovernmental relations perspective, this study is designed to evaluate the regulatory policy of hillside land development in Taiwan and explores why the implementation of hillside land regulation often went wrong during the past three decades. This paper first reviews the literature on multi-organizational implementation, allowing readers to capture the essence and complexity of intergovernmental interactions. A history of the regulations on hillside land development in Taiwan then describes briefly, following by the discussion of the current reviewing system of hillside land development. Using the intergovernmental framework, the implementation problems of hillside land regulations are examined in detail. Finally, several suggestions are made to alleviate such a missing linkage of governmental intervention.

Key Words: intergovernmental relations, intergovernmental management, hillside land development, regulatory policy, implementation

* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.