

## 第九章 研究結論與建議

本論文之目的在於釐清我國府際衝突原因、探求府際衝突解決機制、模擬我國府際衝突關係網絡及模擬府際衝突賽局模型，解決前述問題後，希望建構一個理論以詮釋我國府際關係衝突問題。本文第一節將提出四項綜合結論，第二節則就我國未來中央地方府際關係發展提出建議。

### 第一節 研究結論

觀察台灣中央與地方府際關係衝突個案，提出四項結論。一、法律與制度變遷與府際衝突交互運作影響；二、政黨對立為府際關係衝突最關鍵影響因素；三、建立多元之協調解決機制，為解決府際衝突之有效措施。四、提出全觀型府際賽局理論，以詮釋我國府際關係衝突現象。

#### 壹、制度變遷交互運作激化府際衝突

本論文探討之五個府際衝突個案，無論是統籌分配稅款之分配比例中央與地方之爭、直轄市與縣市之爭；地方積欠健保政府補助款，中央採取催討及強制執行；地方制定行動電話基地台自治條例，中央宣告該自治條例牴觸無效；台北市決定延選里長，中央卻撤銷台北市決定；中央任免地方警察局局長，地方首長抗議自治人事權被侵犯。綜觀我國地方自治之變遷過程，於法律制度變動之轉換期，例如解除戒嚴、地方自治法治化、精省、政黨輪替期間，更易產生府際衝突。

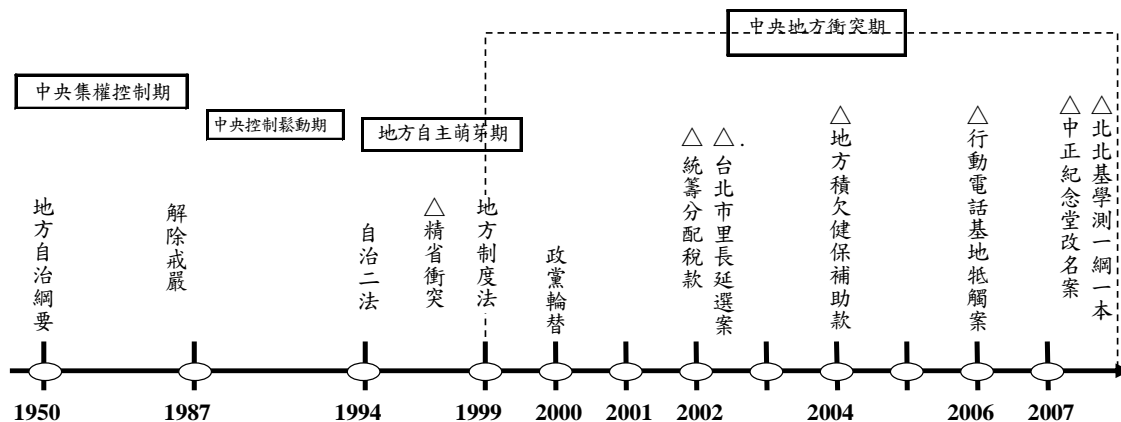


圖 9-1 台灣府際關係變遷與衝突過程表

資料來源：作者製作

政府或社會之制度變遷，其有可能源自外在或內在，自發性或非自發性，解除戒嚴宣告中央集權控制期之結束，中央控制開始鬆動，而促成了地方自治法治化，地方自主意識開始萌芽。精省工程之開始，雖官方說法為「精簡政府層級、提高行政效率效能」，但不能否認，中央惟恐台灣省政府省主席掌握權限與資源之「葉爾欽情結」，亦為一檯面下之因素。2000 年之政黨輪替，更為府際衝突之白熱時期。

府際衝突亦因法律與制度變遷交互運作而激化，抽離個案之表象，自權力 (power) 角度來論述論述 (discourse)，中央希望藉制度法律鞏固其獨占性地位，地方則希望藉衝突個案欲爭取更多權力。

## 貳、政黨對立為府際衝突之關鍵影響因素

觀察本論文之五個衝突個案，發現政黨因素我國中央與地方之府際衝突中為居於幕後但其影響卻不容忽視。本研究發現中央與地方首

長如分屬不同政黨（垂直式分立政府），發現黨同伐異會造成中央與地方政府間陷入意識形態的對立與僵局。

尤其直轄市之政黨情結更為嚴重，例如統籌分配稅款及地方積欠健保政府補助款案，原先為地方政府（直轄市與縣市）共同對抗中央，惟最後成為直轄市與中央抗衡之情勢，甚而轉變為台北市單獨對抗中央之局面。自然不容否認與台北市與中央為「垂直式分立政府」、高雄市與中央為「垂直式一致政府」有關。

**表 9-1 1995 年至 2007 年中央與直轄市之府際關係政黨型態表**

年	中央政府	台北市長、黨籍 府際關係政黨型態	高雄市長、黨籍 府際關係政黨型態
1995 年之前	國民黨	(官派市長) 國民黨 垂直式一致政府	(官派市長) 國民黨 垂直式一致政府
1999 年 12 月	國民黨	馬英九、國民黨 垂直式一致政府	謝長廷、民進黨 垂直式分立政府
2000 年 5 月- 2006 年 12 月	民進黨	馬英九、國民黨 垂直式分立政府	謝長廷、民進黨 垂直式一致政府
2006 年 12 月- 2007 年	民進黨	郝龍斌、國民黨 垂直式分立政府	陳菊、民進黨 垂直式一致政府

資料來源：筆者製作 2007（修改自吳重禮，2005：83）

### 叁、建立多元協調解決機制為府際衝突之有效解決措施

#### 一、司法院大法官釋憲功能有待發揮

我國司法院職司憲法解釋，誠為憲法秩序運作與衝突解決之關鍵機制。憲法解釋指涉對政治實體規範價值的理解及變遷，故釋憲者之合憲性控制功能，對於政治及社會變遷具有相當之影響力。於前述之五個衝突個案中，惟有針對健保政府補助款案及台北市里長延選案作出司法院釋字第 550 號及第 553 號解釋，雖然第 553 號解釋被評為「治

絲益焚」或「橫看成嶺側成峰」<sup>1</sup>，司法院大法官釋憲於垂直府際衝突之仲裁功能尚未完全發揮，但至少地方政府認為於府際衝突爭議中，司法院大法官解釋機制為一可信任之機制。

但是司法院大法官解釋亦有其限制，台北縣警察局長任免個案中，台北縣提出司法院釋憲案請內政部層轉，內政部即以法律實體及程序上不合而不予層轉，正如同 2000 年時高雄市以財政部立法剝奪地方之公益彩券發行權，侵犯地方自治權憲，聲請司法院釋憲，卻由中央（行政院、財政部）直接不予層轉。原為公正客觀之司法院大法官解釋，卻仍必須受限於行政機關之層轉限制，中央原為衝突爭端之另一造，卻也同時掌握司法權仲裁之程序把關員，誠為值得檢討。

聲請司法院大法官解釋解決府際衝突之應不周延處包括

#### 1.地方自治團體直接聲請解釋

中央與地方對地方自治監督爭議解決途徑法規之規定不合理，例如中央與地方爭議皆有快速解決的急迫性，因為其關係到整個國家的運作。但我國聲請司法院解釋或提起行政救濟皆無快速程序可資適用（行政爭訟程序勉強還有暫時權利保護制度）。不允許地方自治團體直接聲請解釋，對於監督機關之處分行為如有不服僅能提起訴願與行政訴訟的看法，等於迫使地方自治團體只能無奈地接受上級監督機關可能違法的要求。凡此不合理之處顯然已無法透過法律解釋，而只能透過修法的方式來加以解決。（陳淑芳，2003：237）

#### 2.函告無效，應循地方制度法第 30 條第 5 項規定向司法院大法官聲請解釋

<sup>1</sup> 司法院秘書長於公布里長延選案釋字 553 解釋時之附帶說明。

地方自治團體對於其自治事項本有自行處理之權，故縱使是行政院及中央主管機關亦只能進行合法性監督，而不是適當性監督。地方自治團體對於行政院及中央主管機關的函告無效，應可循現行地方制度法第 30 條第 5 項規定，逕向司法院大法官聲請解釋，以貫徹制度性制度地方自治的意旨。(李惠宗，2007：15)

## 二、行政爭訟程序為衝突解決法律管道

事實上，中央地方爭議之解決，應循行政爭訟程序處理。自得由該地方自治團體，依訴願法第 1 條第 2 項、行政訴訟法第 4 條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。正如同地方積欠中央健保衝突案之解決方式方為正道。但是訴諸行政爭訟仍討論修正之空間，引起許多討論。例如中央健康保險局與台北市政府間有關健保費之衝突個案，中央健康保險局得主張者，為公法上返還請求權。中央健康保險局與台北市政府間就有關健保費爭議之法律關係而言，係基於平等之地位，並無上、下隸屬關係，中央健康保險局不得對台北市政府作成行政處分。中央健康保險局向台北市政府請求返還積欠之健保費時，應向行政法院提起一般給付之訴。

行政訴訟法上一般給付之訴 (allgemeine Leistungsklage) 之原始功能，即在於解決行政主體間之公法上爭議。多數非隸屬於同一公法人之行政主體相互間，除地方自治監督機關與地方自治團體間就具體執行行為之監督措施，以及行政制裁之處分行為，其性質為行政處分，應依循撤銷訴訟之模式主張權利保護之外，均應提起一般給付之訴請求法院權利救濟。本件爭議中，台北市政府未依全民健康保險法第 27 條之規定支付其應負擔之保險費補助款，致中央健康保險局健保費之歲入短收，符合公法上返還請求權「財產變動」之要件。全民

健康保險為憲法第 155 條、第 157 條、憲法增修條文第 10 條第 5 項、第 8 項所明定國家應推行之制度，中央與地方間就特定被保險人保險費補助款分擔之問題，屬「公法範疇」，亦無疑問。全民健康保險法第 27 條規定台北市政府應支付特定被保險人保險費補助，台北市政府並無同位階法規範（法律）以上之抗辯事由可資援引，而仍拒不支付，是為「欠缺法律上原因」，故本件爭議符合公法上返還請求權之構成要件。中央健康保險局向台北市政府請求返還積欠之健保費時，應向行政法院提起一般給付之訴。（劉建宏，2006：8-12）

### 三、引進德國高等行政法院對於原則規範審查程序於我國行政訴訟法制

德國高等行政法院對於原則規範審查程序，原則上應作成判決，例外方得以裁定為之。重要的是，高等行政法院於審理結果，確信系爭法規不具效力時，應宣告其為無效；於此情形，裁判具有一般拘束力，聲請之相對人應以與公布該法規相同之方式，公布判決主文（系爭法規無效）。此一制度若能引進於我國行政訴訟法制中，則可取代地制法第 30 條第 5 項的規定，將自治法規之合法性審查交由高等行政法院以特別的訴訟程序為之，不但可避免讓自治法規之效力爭議逕行飛躍至掌理法律合憲性解釋為主要任務的大法官手中，且方可落實有效的主觀權利保障，應為未來值得參考發展的制度。（蔡宗珍，2006c：175）

成文法規範效力之論斷必須由法規範審查與指摘程序始可得出具體結論，而法規範審查與指摘程序可分為司法審查與行政監督兩類，並非所有法規範審查與指摘程序均必兼具兩者。凡屬於國會制定之法律，即不存在行政監督程序。就地方自治法規而言，此兩類規範審查程序則併存且發揮不同的功能，其中自治法規的行政監督部分，

構成自治行政監督的一種特殊類型，而自治法規之行政監督足以影響司法審查，甚至可能有司法救濟的問題，但自治法規之司法審查並不受限於行政監督之運作。我國現制下的自治法規之效力確認程序，亦應分為行政監督與司法審查兩大部分，分以不同的程序與法定手段為之。(蔡宗珍，2006c：175-176)

就行政監督部分，地制法第 30 條第 4 項與第 43 條第 4 項之規定原本僅屬行政監督之有權機關與無效指摘形式之規定，而非形成自治法規無效之監督手段規定。理論上須有其他據以形成具體自治法規之無效的法律行為在先，始有無效指摘形式之問題。一旦依據形式要件與程序制定之法規，無從不待任何公權力作用而當然自動失效。囿於現行法制規範不周詳，不得不將地制法第三十條第四項與第四三條第四項解為壓制性監督手段（糾正處分）者，地方自治團體即應得以之為行政處分，循行政救濟途徑以解決爭議。另外，現制規定忽略自治事項與委辦事項之監督屬性、手段與形式間之差異，導致監督機關對於地方自治團體之自治事項與委辦事項之辦理實質上均限縮於合法性監督，就委辦事項而言，原法定之中央主管機關形同實質喪失對其應承擔決策責任。(蔡宗珍，2006c：175-176)

就監督措施是否侵害地方自治權的爭議，德國法制大抵認其應循一般行政爭訟途徑解決，僅於法律違憲侵害地方自治權的情況，始允許地方自治團體逕自提起憲法訴願。此種制度設計自難逕予援用。惟其將諸多國家與地方的爭議交由行政法院解決，而非輕率委諸憲法法院的作法，實值留意。在我國現行法制上，至少可以考量，先由一般行政法院審查監督措施的合法性，司法院大法官則以行政法院的裁判為基礎，審究相關監督措施的合憲性（陳愛娥，2007：45-46）

#### 四、多層次治理之府際溝通管道

台灣中央與地方之府際關係，目前並無溝通機制之正式制度設計，所以，事務性之中央地方公共政策，往往被激化成府際衝突。如果以制度設計的觀點，安排中央與地方間互動關係，中央與地方政府間權責劃分、權限爭議、政策衝突、府際財政管理等建立溝通之平台或機制。

目前台灣中央與地方會不定期舉辦全國縣市長座談會，由行政院長主持，各部會首長及縣市首長出席，為並非常態性之機制。如過能引進英國之多層次治理運作機制，建立中央與地方、民間團體、社區之對話論述機制，平日及建構一種信任關係，遇有衝突時及展開溝通協調機制，而非動輒提司法院大法官解釋或行政爭訟，而非僅為權力爭奪及資源競逐關係。唯有如此，方有機會建構未來良性府際關係，競爭與合作之動態發展。

在政策規劃、執行過程當中（或稱政策前），透過諮商、意見表達/聽取、請願/請求、甚或協議/同意/否決等，讓中央與地方針對特定政策或方案的內容與執行細節進行溝通。意見表達是最基本的政策協調方法，不過中央政府是否認真處理地方意見，通常法律不會進行規定，而且效果有限。

關於監督手段，我國並無「諮詢」(erating)之事前監督機制，故大法官在台北市里長延選案之釋字第 553 號解釋理由書中指出：「惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」故將來似有必要參考德國法制，建立類似「諮詢」之事前監督以利地方「自治團體與監督機關間之溝通、協調」，進而發揮地方自治之功能。倘中央與地方之間能有事先之溝



通協調，當不致於發生爭議。(許春鎮，2005：278-279)

#### 五、參考英國、德國及日本之政策及立法協調

英國的府際關係互動論壇、共同備忘錄、專門性府際事務署、中央與地方政府論壇等等，出英國的府際關係正以網絡、共識，以及協助關係的府際關係管理。英國地方政府法，規定地方政府「必須」以各種諮商方法(consultation methods)，提供機會讓當地民眾主動參與，這雖非適用在中央決策過程中地方政府的諮商，但本質上則是指指出政策的「利害關係人」，在攸關本身權益與職權的決策當中，應該享有被法律所保障的意見表達機會(朱鎮明，2005)。在我國，行政程序法第164條有關特定土地或公共設施計畫的裁決，行政機關必須辦理公開及聽證的程序，也是類似的規定。

在憲法與實證法架構下，以憲法原則與法律詳細規範去調和中央與地方關係或解決府際爭端。例如德國基本法以上議院保障各邦實質參與聯邦的立法決策；並在國會設立一個特別調解委員會，解決特定政策或議案的歧見與衝突。聯邦制的德國，以及例如德國基本法規定，聯邦若要制訂與各邦有關的法律、行政程序、一般行政規則等，須經過聯邦上議院同意(各邦政府可派遣代表加入上議院)。某些狀況則需要當地公民投票同意才有合法性，地方的政策參與機會更強。德國，地方參與及表達意見方式之一是「聽證」(黃錦堂，2000：206；2003)，在某些專業法律中與情形下，未辦理聽證，將可能讓某些行政決定被認定為違法。

日本部份的法制賦予地方政府在政策過程當中，不同程度的同意權。日本地方公共團體法參與的國政參加機制，以及地方自治法所規範的紛爭處理機制等。

## 肆、全觀型府際賽局理論，詮釋我國府際關係衝突現象

### 一、提出府際賽局理論

本研究嘗試以賽局理論分析府際關係衝突，將外生之衝突事務，其賽局理論分析，並模擬出其賽局模式，對於我國以後府際關係衝突，能迅速分析其衝突癥結，並使中央地方能作出策略性選擇，以達到柏雷圖最適 (pareto optimal)，使有限的公共資源得到最適當的運用，使政策達到效率與效能，於此本論文提出一項全觀型理論「府際賽局理論 (intergovernmental relations game theory, IGRGT)」。

賽局理論具有解釋、預測及建議等三種功能；第一個功能賽局理論能協助了解並解釋不同目標下的決策互動；第二個功能在觀察參與者決策及互動行動後，能以賽局理論預測對方會採取的行動及可能的結果；第三個功能，提出建議，賽局分析何種策略能獲得良好報酬，那些策略可能帶來損失提出建議 (Dixit, 2004: 30-35)。

### 二、府際賽局理論運於府際衝突研究之限制

由於為一項初探性研究，研究過程中遭遇許多困難，可歸類為三項限制，第一，賽局理論無法適切解釋中央地方府際衝突每一個衝突階段，可能原因為中央地方府際衝突太過複雜，賽局理論之假設太過簡化，故無法確實分析。

本研究第二項難題為賽局性質之判斷。如前述，既然參與者之理性偏好及真正之報酬很難判斷，而行為者報酬之優先序，又影響判斷賽局性質 (囚徒困境或懦夫遊戲)，故賽局性質之判斷為本研究之另一研究限制。

第三個限制，分析衝突個案之賽局結構時，如何判斷參與者之理

性偏好及真正之報酬，為本研究碰到之最大困難。例如「囚徒困境」係探討個體理性的障礙，追求個別之利益。行為者在報酬上呈現的優先序，對判斷他們是在參與什麼性質的賽局很重要。如果雙方衝突的結果對行為者而言是最嚴重的話，則表示是懦夫遊戲。亦即報酬定義了賽局的種類。依照賽局理論的原本設想，函數是內生的，作為解釋項，行為則是依變項，或被解釋項。但實際上，函數的種類往往依靠行為的表現來類推，此即 revealed preference (Herriges and Kling, 1999)，則解釋項的數值來自被解釋項。

賽局中之一方目的不在於真正檯面上之報酬，而是在於其幕後之報酬，例如。最近 2007 年 5 月發生的台北市政府拆除台灣民主紀念館招牌事件後，郝龍斌於接受新新聞週刊專訪時，公開聲明其「以戰止戰，運用地方自治和地方制度法作武器，以反擊中央既集權又集錢，並為未來選戰做準備」。本文無法判斷其所偏好之報酬為「中正紀念堂之古蹟價值」或對抗中央所獲得之聚光英雄焦點。相同的，台北市積欠健保費和里長延選案，是為了爭取減少繳款還是想凸顯中央對於財政收支劃分結構之不公平，里長延選案係為槓上中央而槓上中央，亦或真的為了調整里界而必須延選里長。

## 第二節 我國府際關係發展建議

為使我國未來府際關係能逐漸去紛止爭，本研究提出五項建議，有助於未來我國府際關係正向發展。

### 壹、釐清府際衝突深層網絡關係結構

行動電話基地台管理自治條例引發之中央與地方間立法權之爭議，甚而有不同法律體系間（電信法、建築法、公寓大廈管理條例、都市計畫法）適用之爭議。而行動電話基地台亦可就公共政策層面分析，亦即政府應該在民眾健康之私益、一般民眾之通訊權益、電信業者之經營權益及政府公權力執行等各方因素作衡平考量，有效運用地方治理。政府應該居間成為一個客觀之協調者，透過多層次網絡治理，兼顧各方利害關係人之權益。

中央地方府際關係衝突之癥結，其原因不僅在於中央之政治（政黨對立）、地方政治正式規範的問題（如地方制度法與相關法令），還包括錯綜複雜的非正式網絡關係（如地方派系與選舉文化）深層的結構問題。具體而言，地方政府政治制度所影響的不只有治安，包括環保（汙染）、河川（盜採砂石）、營建（違建）、衛生（醫療）、工務（工程發包）等，只要牽涉到（龐大）利益的業務，經常都有地方政治（人物）勢力的介入，地方政治涉及龐大利益的網絡結構，不容易被打破。後續如果能選擇衝突個案進行深層網絡關係結構，標出網絡中利害關係人之互動，府際關係網絡操作化增加個人訪談，以呈現官員、決策者、執行者、參予之互動過程或策略賽局行為，預測未來府際衝突之衝突模式，應該相當具有政策及學術價值。

### 貳、擴大跨域合作府際關係

地方自治是落實民主政治的基石，地方自治除應加強與中央政府之良性互動暨府際關係之建立於「合產」(co-Production)關係。以國家發展的多元主義來闡訴府際關係的運作過程，由落實地方自治的觀點，地方自治團體既具有公法人之地位，其因政策選擇而與中央政府有不一致之看法，此乃正常且合理的政治行為。事實上，由近二十年來的地方自治發展趨向言之，地方主義抬頭，國家主義式微；復以單一主義為多元主義取而代之，補助地方的依賴關係走向合產的夥伴關係。

1990 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 (OECD, 2001)：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，協力合作的夥伴關係，更為將來應該加強之方向。

當今中央政府所關心的政務，係如何使其政績凸顯，如何因而開拓票源，自然忽略跨越問題的處理，國家發展也就因此類跨域問題之不處理或處理欠缺成效，而致呈現競爭力不強，或是國家總體生產力下降的現象。質言之，都會形成後，如不能調整行政區劃，而致成立都會政府 (metropolitan government) 或區域政府 (regional government) (紀俊臣，2005：37-38)，以解決都會不經濟現象，亦即跨越計畫之執行問題，則未來都會之發展將是悲觀大於樂觀。如何利用此種現象而改革都市？比較可行的方法，就是鼓勵民眾參與 (civil participation)，使民眾關心公益並且積極參與公益活動。

### 叁、追求中央與地方府際之最適效益

在全球化下，中央與地方的關係，聯邦國與單一國其實都採取相同的對應，即權力下授；隨著中央的權力中心逐漸向地方移動後，地方也逐漸形成另一類的權力中心主軸。此時，中央與地方的權限區隔，已不在行政上的劃分，而是在運作上的效益與效率。

為使中央地方能作出策略性選擇，以達到柏雷圖最適（pareto optimal），使有限的公共資源得到最適當的運用，試擬央地方成本效率報酬圖，作為每一個衝突個案檢驗其策略報酬及效益。

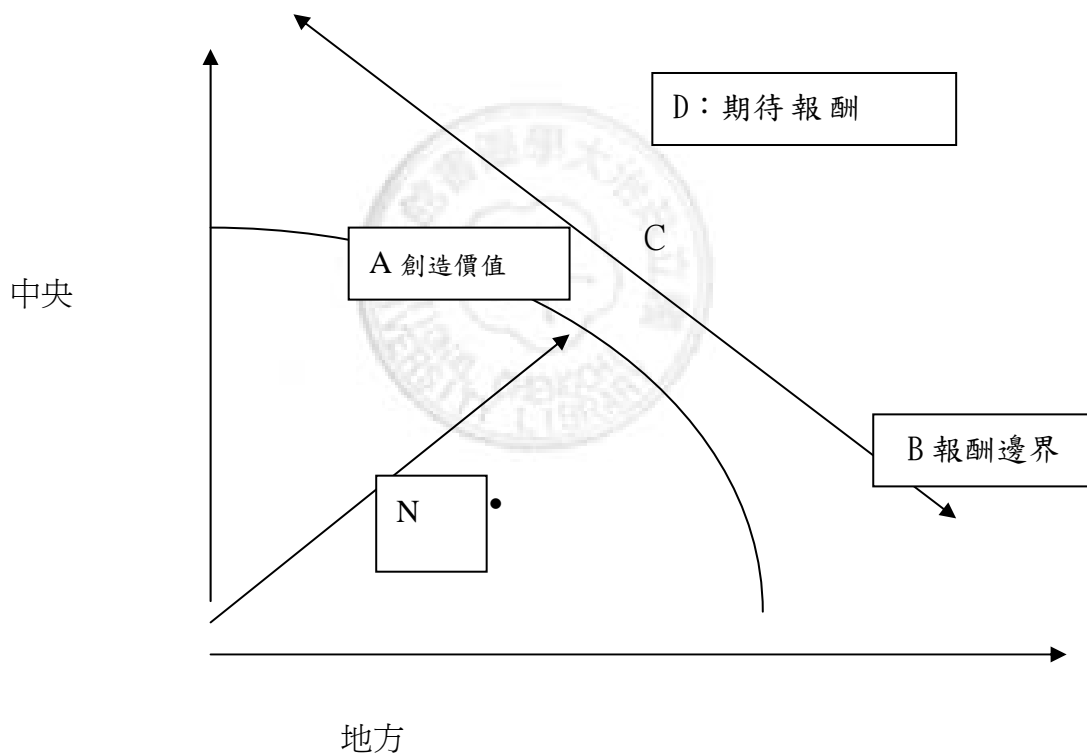


圖 9-2 中央地方成本效益報酬圖

資料來源：作者製作，2007。

A 線：為中央與地方衝突能協商創造之價值

B 曲線：中央與地方能選擇最適報酬邊界

C：柏雷圖最適 (pareto optimal)，中央與地方能選擇最適。

D：中央與地方期待報酬，很難達到

N：目前個案之交其點， $N=1,2,3,\dots,N$ ，隨個案之策略選擇而變動。

就以統籌分配稅款個案為例，台北市提出財政收支劃分法修正案，希望把餅作大，即為 A (創造價值)，並且提高地方之分配比率，此作大之財政大餅符合地方之預期報酬為 D (期待價值)，然因為 B 實為中央地方可以接受之報酬邊界線，C 為柏雷圖最適 (pareto optimal)。不過財畫法修正案遭覆議後，迄今仍未修正過，於是此僵局只能停留在 N。

本圖係自成本效率報酬觀點<sup>2</sup>出發，受限於本論文之個案，僅於最後提出此圖，對有關中央地方爭議效率之提供簡單檢驗，希望能有後續研究針對府際關係衝突效益進行檢驗。

#### 肆、邁向多層次之地方治理

我國地方自治對應的政治、經濟及社會的理論應是甚麼？由本研究隱約可發現一個多元多層次參與的地方治理理論，須以地方分權及輔助原則為核心價值，事務的分配，以下級地方自治團體為優先，凡下級自治團體能辦理之事務，中央及上級自治團體不宜干涉。讓民眾有表達地方性的需求及支持 (demand and support)，地方輸入 (local input) 進入地方政治系統，才能真正轉化出地方輸出 (local output)。地方治理意味著政府體制的分殊化 (differentiated)，權力的細分、授權，方法上的多樣化 (高永光，2004：415)，無論於立法或政策，均

<sup>2</sup> 若要探討中央地方衝突互動中之交易成本則須考慮不確定性、少數目的協商、有限理性、投機主義、道德危機、資訊不對稱等因素。

必須考慮民眾真正的需求，方為實質的地方自治。後續研究可朝此方向進尋有系統之研究。

Guess 在其論著「分權或不分權」(To decentralize or not to decentralize?) 中提出一個相當有趣的觀點，地方分權或不分權對於新興民主國家是一項困難之抉擇，尤其新興民主國家必須面臨國內社會基本支持、文化制度及技術設計順序等基礎問題，總之，有效的地方分權必須提供回應性、創新性及課責性(Guess, 2005: 217-219)。我國未來府際關係之制度變遷，必須認清我國政治及社會制度，而非純為追逐「地方分權」或「地方治理」潮流，方能有府際關係之建構。

一般所謂的「從政府轉向治理」，排除政府在治理上的所有角色。民主治理在許多重要層面已有大幅改變，但這些改變應該說是政府角色的變遷，而不能說是以治理取代政府，或沒有政府的治理。政府一直是民主治理的核心，但其角色已被重新定義。(Pierre, 2007: 66)

## 伍、體認「地方自治為憲法制度性保障」之真諦

垂直府際關係發生衝突，其關鍵之一為地方爭取地方自治核心權，與中央集權控制相互拉鋸。目前，地方分權已為世界趨勢，故，中央地方必須體認「地方自治為憲法制度性保障」之真諦，於平日垂直府際運作時，中央地方應彼此尊重，真心為地方人民之利益著想，盡量去除政治性因素，否則中央地方將衝突不斷，成為無窮盡之賽局。