

成立客家文化區域合作組織之初探*

王保鍵**

《摘要》

為使客家傳統聚居地區，以制度性傳承客家語言文化，政府於2018年修正客家基本法，建構「成立客家文化區域合作組織」之機制。本文以文獻分析法，運用跨域治理相關理論，探討地方制度法第24條之1所定跨域合作之實作情況，以及成立客家文化區域合作組織可能面臨的議題。本文研究發現為：（1）地方制度法第24條之1關於區域合作組織之實作，以成立區域治理平臺為主，並出現監察院指摘平臺缺乏實質功能而流於形式問題；（2）以往地方政府自主成立之區域治理平臺，其客家區域合作議題多偏重文化觀光；但因修正客家基本法及制定國家語言發展法，客家文化區域合作組織所應推動事項，以「客語復振」及「客家文化傳承」為重心。至於政策建議，本文建議循「議題合作為中心之區域治理平臺」方式，以成立客家文化區域合作組織。

[關鍵詞]：客家文化區域合作組織、區域治理平臺、跨域治理

* 本文為作者執行科技部專題研究計畫（MOST 108-2420-H-008-005-MY2）之部分成果。作者非常感謝兩位匿名審查人的寶貴意見。

** 國立中央大學客家語文暨社會科學學系副教授，e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw。

壹、前言

臺灣族群事務之推動，約略有族群事務機關、族群基本法、指定族群聚居地等 3 種政策工具。客家委員會、原住民族委員會為族群事務專責機關，客家基本法、原住民族基本法為族群性基本法，「原住民族地區」、「客家文化重點發展區」為政府所指定族群聚居地。

為整合客家族群聚居之鄉鎮市區，以形塑客家族群人文地理之完整性及發展性，客家委員會以族群主流化思維，參考魁北克案例，研擬客家基本法修正草案，設計「客家文化自治團體」機制，條文規定：「客家人口達二分之一以上之直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市、區），經公民投票，得成為或合併成為客家文化自治團體，並以客語為優先使用之國家語言；其推動方式以法律定之。」（草案第 5 條之 1）¹ 案經行政院請各部會就客家基本法修正草案表示意見，相關部會所提出意見，² 對成立「客家文化自治團體」，多持保留意見。客家委員會回應相關部會

¹ 本條項修法說明為：「為使客家傳統聚居地方得以制度性傳承客家語言文化，參考魁北克案例，使客家地區得以公投決定建立其地方自治團體，而得以地方自治形式實質進行『族群文化自治』營造客語使用環境。」

² 關於客家文化自治團體，各部會意見如次。法務部意見為：「本條另定自治團體，與現行行政區域之權責應如何劃分？於現行體制下應如何運作？涉及之法規盤點情形如何？均建請一併考量。」中央選舉委員會意見為：「本草案引進公民投票決定族群文化、語言等事項，其主管機關究係客家委員會或各直轄市等地方自治團體？是否委託本會所屬選舉委員會辦理及其間之權責關係為何？投票權人究係直轄市等行政區內之全體公民或客家人？如僅限客家人現行戶籍登記如何配合註記以利編造選舉人名冊？公民投票通過門檻及其效力為何等事項，均授權以法律定之。惟似宜先就上揭事項可否作為公投標之前題審慎研酌，以利未來研訂法律之順遂。」國家發展委員會意見為：「文化自治團體是否屬地方自治團體，及其自治事項是否得以限縮至文化事項，應予以釐清。」內政部意見為：「（1）草案所稱客家文化自治團體，其內涵、定位、權利、義務及與直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之關係為何？於本草案尚無明文，宜先予以釐清，並考量其與現行地方自治團體之權責如何分工？權限如何劃分？又如為傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客家文化產業，直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）亦得循地方制度法第 24 條之 1 規定，與其他直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）成立區域合作組織或訂定協議，共同推動客家事務。（2）另特定地區得經公民投票程序成為客家文化自治團體，惟有關公民投票案涉及之提案、連署、投票等程序，以及其辦理經費來源與辦理機關等，相關規定均付諸闕如，又得成為或合併成為客家文化自治團體之範圍包括直轄市、縣（市）及

為：「本條所指『客家文化自治團體』尚非屬地方制度法定義之『地方自治團體』所稱實施地方自治，具公法人地位之團體；本法增修所指『客家文化自治團體』僅係就『客家文化事項』予以自治，其性質與強度較內政部所提『成立區域合作組織或訂定協議』不同」；並將草案條文文字修正為：「客家人口達二分之一以上，且相鄰之鄉（鎮、市）及直轄市之區，經公民投票，得結合成為客家文化自治團體。」案經行政院審查後，將「客家文化自治團體」調整為「客家文化區域合作組織」，並將全案送請立法院審議。³

依修正後客家基本法第 8 條第 1 項規定：「政府應積極鼓勵直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）成立客家文化區域合作組織。」就上開客家基本法修法歷程以觀，並檢視行政院審查會議版本（客家文化自治團體）及行政院會通過版本（客家文化區域合作組織），修法理由皆為「為使客家傳統聚居地區，得以制度性傳承客家語言文化」，顯見成立「客家文化區域合作組織」，並非從處理跨域客家事務著眼，而係關注客家語言及文化之傳承。

成立客家文化區域合作組織，旨在既有的地方行政區劃框架下，循地方制度法第 24 條之 1 所定跨域合作機制，就「客家傳統聚居地區」建構「制度性」機制，以「傳承客家語言文化」。然而，客家事務之核心範疇為復振客家語言及文化，但客語存有多元腔調，客家文化則有地域性差異，並受不同地方自治團體管轄，建構跨域客家治理機制，有其需要。本文以文獻分析法，檢視立法理由、法制變革、監察院報告等文獻，並運用跨域治理相關理論，探討：（1）地方制度法第 24 條之 1

鄉（鎮、市、區），其投票範圍以及投票人資格應如何規劃及認定等問題，併請予以釐清。」行政院人事行政總處意見為：「查現行地方制度法針對地方自治層級，僅劃分為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等 3 個層級，及針對直轄市山地原住民區訂有專章，本案得否就『文化』面向單獨成立自治團體，事涉地方制度之解釋，擬尊重內政部、各地方政府意見及會議決定。」行政院主計總處意見為：「經查我國針對各族群之自治權，僅基於原住民族歷史文化之特殊性考量，實行地方自治，且係於地方制度法以專章規範。客委會為傳承客家語言文化，應由教育、文化發展政策著手，似無成立客家自治團體之必要。又倘有必要，則應查明是否與地方制度法所定地方自治章節規定相符。」

³ 客家基本法修正草案由客家委員會於 2017 年 1 月 6 日報送行政院審查，行政院於同年 3 月 9 日進行草案審查會議審查後，退回客家委員會再行研議；客家委員會於同年 3 月 31 日召開跨部會協商會議，就行政院審查會中各部會所提意見進行協商，並依據會議結論修正客家基本法修正草案後報請行政院審查；行政院於同年 5 月 2 日召開修正草案審查會議審查竣事，並於同年 6 月 15 日行政院第 3553 次會議討論通過（王保鍵，2018）。

跨域合作機制，為何實作結果多採「區域治理平臺」？其運作成效如何？（2）為獲致客家基本法政策目標，應如何成立客家文化區域合作組織？

貳、跨域合作之理論模式

跨域（across boundary）指涉「跨越多重領域」，就地方自治研究，導入跨域概念旨在期望超越傳統以政府層級或機關本位的限制，以更宏觀的考量不同來源與類型的影響力量（呂育誠，2012）。而跨域問題，係指兩個或兩個以上的組織、部門或地區，因管轄權或行政區劃，在彼此的業務、功能交界重疊之處逐漸模糊不明，而產生權責爭議、無人管理與跨部門（cross-cutting）問題（林水波、李長晏，2005：3；耿慶瑞、張文華、陳錦華，2015）。為處理跨域問題，並進行跨域合作，學界提出跨域管理（boundary-spanning management）、跨域治理（across boundary governance）、區域治理（regional governance）等概念，如陳敦源（1998）、林水波與李長晏（2005：3）、趙永茂（2003）。

在理論建構上，江岷欽、孫本初與劉坤億（2004）從資源依賴理論（resource dependence theory）、交易成本理論（transaction cost economics），以及夥伴關係發展的生命週期（life cycles）等，探討地方政府間之跨域合作策略。陳一夫、林建元與鄭安廷（2015）指出，地方彼此間以外部協調來獲致跨域治理之理論，略有傳統改革主義者（traditional reformist）、公共選擇理論（public choice theory）、新區域主義（new regionalism）；至於地方內部整合之跨域治理，主要有都市成長聯盟（urban growth coalition）、都市政權（urban regime）兩種理論。林水波與李長晏（2005：19-23）提出，發展跨域治理的3種策略為：型塑協力經營型政府（jointed-up government）、發展部門橫跨策略（development of cross-cutting policy）、以新公共服務精神型塑催化型領導。David Hamilton 則將跨域治理模式，分為集權式及分權式兩類：（1）集權式治理模式以單一行政主體為主，採取合併行政區域、縣市聯合等，以專責處理跨域事務；（2）分權式治理模式以多功能中心為主，採取單功能特區、地方政府協定、民營化等措施（趙永茂，2016：2-3）。

為使跨域合作常態化、制度化，應建構跨域合作機制。所謂跨域合作之「機制」，基本上包含各種議題、事件與觀點，經過各種正式的法制與行政流程，或透過非正式討論、協商，最後付諸行動及產生影響與結果之整體過程；可分為組織

（參與組成者結構）、推動過程（人員與財源等資源來源與運用、協商互動運作架構）、推動成果（影響的議題或事件）等層次（夏鑄九，2007：2-1）。而在處理跨域事務之政府機制，就相關機關的整合程度，可分為地方政府間跨域合作、設立跨域政府、合併地方政府等 3 種模式：⁴（1）既存政府機關間的合作，如英國的城市協議，或我國的臺北市與基隆市間「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」之功能性合作、「桃竹竹苗區域治理平臺」之區域合作組織；（2）創設新的跨域機關，如英國的跨域政府（combined authority）；（3）兩個或多個地方政府合併為單一政府，如我國臺中縣與臺中市合併改制為臺中市。

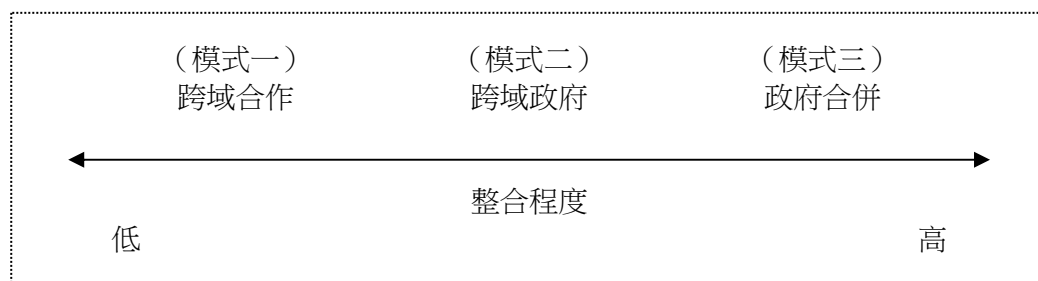


圖 1 跨域事務之處理機制

資料來源：研究者繪製。

上開 3 種模式，就地方制度法實作而言，已有模式一及模式三之實作經驗。模式一者，為地方制度法第 21 條、第 24 條、第 24 條之 1 之跨域合作，各地方自治團體之主體及自治地位仍予以維持，透過合作組織或合作協議方式，處理跨域事

⁴ 跨域事務處理機制類型，D. B. Walker 等分析美國實作經驗後歸納出：推動共同志工、非正式協議、正式地方政府間協議、簽訂地方政府間服務契約、委外、多數社區夥伴關係、跨部門合作、共同成立非營利公法人、共同實施境外管轄，共同成立區域政府議會、由聯邦政府誘導成立跨域性團體、共同成立區域性服務特區、地方政府間實施功能轉移、鄰區兼併、法人化、單一財產稅基分享制、共同設立政府平衡基金、服務的統合、共同推動都會地區改革、共同成立跨區性單一目的特區政府、成立區域性特殊管理局、成立都會區管理局、合併地方政府、成立聯盟型都會政府、共同成立都會政府等 25 種方式（趙永茂，2003）。又 Slack 與 Côté（2014：10）以城市治理（urban governance）角度，將治理結構分為：一級分權（one-tier fragmented）、一級集權（one-tier consolidated）、二級制（two-tier）、自主合作（voluntary cooperation/special districts）、上級政府角色（senior government role）等 5 種模式。本文聚焦於政府部門組織結構與區域治理關係，以 3 種模式為主。

務。⁵ 模式三者，為地方制度法第 7 條之 1 之縣（市）改制為直轄市，如臺中市與臺中縣合併改制為臺中市、臺南市與臺南縣合併改制為臺南市、高雄市與高雄縣合併改制為高雄市等。

至於創設新的跨域機關之模式二，可參照英國的跨域政府（combined authority）。⁶ 為處理跨域事務，英國以地方民主及經濟發展暨建設法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）及城市及地方政府分權法（Cities and Local Government Devolution Act 2016）兩部法律為基礎，建構跨域政府之治理機制。英國各地方政府（local councils）所共同設立之跨域政府，為具有法律主體地位（legal body），並就跨域事務進行合作及共同決策，可分為「民選市長制」（mayoral combined authorities）及「非民選市長制」（non-mayoral combined authorities）兩種治理方式（Local Government Association, 2016: 4）。迄今，英國陸續已設置大曼徹斯特跨域政府（Greater Manchester CA）、利物浦跨域政府（Liverpool City Region CA）、東北區跨域政府（North East CA）、雪菲爾跨域政府（Sheffield City Region CA）、蒂斯瓦利跨域政府（Tees Valley CA）、西約克跨域政府（West Yorkshire CA）、西密德蘭跨域政府（West Midlands CA）、劍橋和彼得伯勒跨域政府（Cambridgeshire and Peterborough CA）等。⁷

⁵ 跨域合作並非侷限於單一國家內的各地方政府間，也存於國家與國家之間。歐盟（European Union）就以“Neighbourhood and Partnership Instrument Regulation”（2007 年至 2013 年）及“European Neighbourhood Instrument Regulation”（2014 年至 2020 年）為基礎，推動歐盟與鄰近國家間之跨域合作（cross border cooperation, CBC）機制（European Commission, 2017）。

⁶ 觀察英國、臺灣之「國體」（政體）異同：（1）就世襲君主存否而言，英國為君主國，臺灣為共和國，但兩國皆為民主政體。（2）就國家與其內部次級統治團體關係而言，可分為「單一國」與「聯邦國」兩種型態，英國、臺灣皆歸屬為單一國。（3）就憲法型式而言，英國採不成文憲法，臺灣採成文憲法，但兩國法制框架，對於地方自治團體自治權，皆有相當程度的保障。（4）就行政權與立法權關係而言，英國實施內閣制，臺灣實施雙首長制，兩國政府體制雖不同，但兩國皆在 1990 年代末期進行地方分權改革（英國設立威爾斯議會、蘇格蘭議會、北愛爾蘭議會等 3 個委任分權政府，臺灣制定地方制度法）。因而，英國體制運作，雖與我國有所異同；然而，在地方層次之治理上，英國地方政府改革的理論基礎及運作經驗，對我國仍有相當的參照空間與參考價值。

⁷ 首個跨域政府為大曼徹斯特跨域政府，係由 10 個地方政府共同組成，設有一個民選市長，跨域事務由市長及 10 個地方政府首長組成之內閣（Mayor's Cabinet）決策；而在市

參、跨域合作與客家文化區域合作組織

因客家基本法第 8 條第 1 項所定成立客家文化區域合作組織，係依循地方制度法第 24 條之 1 所定跨域合作（模式一）規定，茲就我國法制及政策關於區域合作組織之演進，進行探討。

一、跨域合作以區域合作組織為主

地方制度法關於跨域合作發展，概可分為兩階段：（1）1999 年制定地方制度法第 24 條，承襲省縣自治法第 16 條規定，規範地方自治團體之合辦事業；並於同法第 21 條明定，⁸由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理跨區域事務。故 1999 年制定地方制度法，對於跨域事務之處理，採取中央集權之運作模式（江大樹、張力亞，2016：146），屬「以中央政府主導模式」。（2）2010 年修正公布地方制度法第 21 條條文，並增訂第 24 條之 1、第 24 條之 2、第 24 條之 3 條條文，建構「地方自治團體自行辦理模式」：即跨域事務先由各該相關

長之下設有二位分管警政及經濟的副市長，以及一位執行長（chief executive），推動跨域之經濟、交通、警政、消防等事務（Greater Manchester Combined Authority, 2018）。又最近新成立的劍橋和彼得伯勒跨域政府，係依劍橋和彼得伯勒跨域政府辦法（The Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority Order 2017）由劍橋市（Cambridge City Council）、劍橋郡（Cambridgeshire County Council）、東劍橋區（East Cambridgeshire District Council）、芬蘭區（Fenland District Council）、杭亭登區（Huntingdonshire District Council）、彼得伯勒區（Peterborough City Council）、南劍橋區（South Cambridgeshire District Council）等 7 個地方自治團體及商業委員會（business board）組成，並於 2017 年 5 月 5 日以增補性投票制（supplementary vote system）直選首任市長，由 James Palmer 在第二輪計票以 56.9% 得票率當選（British Broadcasting Corporation[BBC], 2017; Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority, 2020）；另商業委員會係 2010 年聯合政府協議（coalition agreement）所建構的地方企業夥伴（Local Enterprise Partnership）機制：由地方政府與民間企業共同組成（Bentley, Bailey, & Shutt, 2010）。

⁸ 1999 年地方制度法第 21 條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。

地方自治團體自行協商辦理，必要時，才由共同上級業務主管機關介入協調，並規範「成立區域合作組織」、「訂定協議」、「行政契約」、「其他方式合作」等多元之跨域合作模式。⁹

學界對臺灣現行跨域合作之運作，提出許多觀察。劉坤億（2006）指出，合辦事業就經費分攤、合辦事業之專責機關隸屬，以及相關營運規範等均未有明確的規定，導致制度運作上的不確定性和增加許多無謂的交易成本。李長晏（2016）指出，行政轄區與實際地理空間不一致、官僚地盤主義壓縮虛擬的合作空間、制度設計結果未能帶動合作性創能，導致不易建立府際合作。劉明德與徐玉珍（2011）認為，目前跨域合作機制存有非正式組織、缺乏非政府力量參與、淺層消極、議題地方化、侷限於地理上比鄰等問題。

實作上，在中央政府經費補助之政策工具導引下，各地方自治團體間之跨域合作機制，概以「成立區域合作組織」模式為主。按行政院依 2009 年 6 月 29 日「縣市改制說明」¹⁰ 所核定「國土空間發展策略計畫」，在「地方階層」提出「七個區域生活圈」及「縣市合作區域」發展策略（國家發展委員會，2010：8-1），區域內之共同事項（如整體發展規劃及重大公共建設），應先經過區域發展合作平臺討論、協調，形成共識，再進行審議，最後形成共同提案，以推動實施建設（國家發展委員會，2010：10-7）。嗣後，為落實「國土空間發展策略計畫」，行政院於 2012 年 5 月 30 日院臺經字第 1010029053 號函核定「國家建設總合評估規劃中程計

⁹ 地方制度法修正草案條文對照表之條文說明指出，所稱「成立區域合作組織」之形式，包括會議、會報、聯盟等方式；至「其他方式合作」，包括地方為處理跨區域事務時，得與非營利組織合作之方式。合辦事業者，如「桃園大眾捷運股份有限公司」；行政契約者，如臺北市與基隆市簽訂「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」。至於地方自治團體間與非營利組織合作者，則以契約委外為主（李長晏，2013：241）。又桃園大眾捷運股份有限公司股權結構為桃園市政府 64.01%、新北市政府 29.32%、臺北市政府 6.67%（交通部，2018），全由地方政府出資，且完全無民間資金；而臺北大眾捷運股份有限公司股權結構中，交通部佔有 17.14%、民間企業佔有 0.36%（臺北大眾捷運股份有限公司，2020），桃園大眾捷運股份有限公司較趨近地方制度法第 24 條之合辦事業。

¹⁰ 縣市改制說明指出，以「北臺灣」、「中臺灣」、「南臺灣」3 大生活圈，以及「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個發展區域之國土規劃藍圖，行政院建議同一區域內的縣市能夠建立起跨縣市合作平台，共同規劃攸關區域整體發展的事項。另「國土空間發展策略計畫」，係行政院於 2010 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定。

畫」，國家發展委員會並於 2013 年 2 月 5 日訂頒「補助地方政府辦理『國家建設總合評估規劃作業』經費補助及執行管考要點」¹¹。在上開計畫及要點規範下，中央政府鼓勵各直轄市、縣（市）政府共同參與成立區域發展合作平臺（平臺定位為推動區域合作之組織），並優先提供預算補助（國家發展委員會，2012a：36），因而「成立區域合作組織」遂成為我國跨域合作機制中最常見者。¹²

現行已成立的許多區域合作組織，約略可分為 2 種運作方式：（1）以議題合作為中心之區域治理平台，如「桃竹竹苗區域治理平台」、「中彰投苗區域治理平台」、「雲嘉嘉聯合治理會報」、「南高屏澎區域治理平台」等；此類治理平台，係由地方首長們共同簽署不具法律拘束力之區域治理「合作宣言」，採取各縣市輪辦首長會議方式。（2）任務編組的非正式政府組織，如依「北臺區域發展推動委員會組織章程」所成立「北臺區域發展推動委員會」，由當然委員 8 人及一般委員 8 至 16 人，組成委員會，協助區域內各地方政府推動各項重大計畫或跨區域建設開發事業。¹³

然而，現行區域合作組織之運作，亦存在許多問題，招致審計部之關切，¹⁴ 及

¹¹ 補助地方政府辦理「國家建設總合評估規劃作業」經費補助及執行管考要點第 1 點規定，國家發展委員會為配合「國土空間發展策略計畫」，引導地方政府朝區域分工及規劃各區域適合發展的產業類型，並加強地方基礎建設的投資方向，補助地方政府推動跨域合作之作業執行經費，特訂定本要點。第 2 點規定，直轄市、縣（市）政府應共同籌組區域合作平臺，以作為中央部會與地方政府間聯繫協調之角色，並整合各區域合作議題，協調地方政府共同提案。

¹² 又行政院依花東地區發展條例第 4 條規定，於 2012 年 9 月 7 日訂定「花東地區永續發展策略計畫」。「花東地區永續發展策略計畫」共分 9 章，第 8 章（區域治理：跨域合作共雙贏，花東品牌全球傲），旨在以整體花東地區為治理對象，結合花蓮及臺東兩縣政府建立區域合作平臺，就跨域合作的相關議題，合力規劃、討論及提案，以循序漸進建立成熟的區域合作及治理模式（國家發展委員會，2012b：32）。

¹³ 目前臺灣的跨域合作組織完全不具法人地位，此種尚未法制化的區域合作組織，為地方政府間之非正式跨域合作（劉明德、徐玉珍，2011）。

¹⁴ 依審計部 2016 年中央政府總決算審核報告指出，區域合作平臺由地方政府自主推動管理，發生制度規章未盡周全完備，運作成效尚未彰顯情形，包含：（1）部分平臺未訂定組織運作規範，或規範內容未臻周延，致權責劃分、溝通協調、監督管考等機制未盡明確；（2）平臺非屬正式編組單位，難以規劃長期任務方向及工作目標，亦無法累積相關專業知識及傳承經驗；（3）部分地方政府提案內容間有未臻完備周整，未妥善運用區域合作平臺溝通協商、資源分享功能，肇致後續作業停擺、撤案或發生不經濟支出等情

監察院內政及少數民族委員會之調查。¹⁵ 簡言之，現行跨域合作以區域治理平臺為主，區域治理平臺雖被定位為區域合作組織，但因區域治理平臺屬非正式編制組織，缺乏制度性規範（組織法規及財政預算），且區域合作組織之成立及運作，涉及地方政治力量（政黨意識形態的差異、行政首長的政治願景、議會政治生態），致使區域合作組織，甚難發揮聯合治理之效能。

事；（4）部分區域合作平臺討論通過之跨域合作事項，因參與地方政府缺乏執行誘因，配合意願不高，致原定評估規劃未能具體落實；（5）各參與地方政府就應辦事項，僅形式提供相關資料，或回歸各自處理，地方政府間未見實質合作；（6）亟需跨域協調解決之議題，未妥適納入區域合作平臺討論，致相關問題遲未獲有效解決（審計部，2016：乙 65-67）。

¹⁵ 依監察院 2018 年 9 月 6 日調查報告所陳，國內各直轄市、縣（市）政府雖已建立區域合作平臺，長期推行跨域合作，惟多年來區域合作平臺所處理事項，仍多偏重事務性的協調與軟性議題，流於形式；至於地方政府間所遇到的區域問題，例如交通運輸不連貫、社會福利不一致、垃圾處理爭議等，卻未能於區域合作平臺中獲得有效的討論與處理（監察院，2018）。上開調查報告具體指出，跨域合作主要問題為：（1）中央及地方對於區域發展方向、計畫優先性、或跨域議題的補助主軸不盡相同，造成規劃計畫與工程經費無法銜接；（2）跨域議題屬跨部門、跨地方自治團體政策，非短期內一蹴可及，須長期推動，但合作方案可能因政權輪替而需重新檢討；（3）主要區域政策資源仍以中央部會為主，中央對於地方區域合作應多加參與、瞭解與支持；（4）目前平臺走勢偏向地方政府合作，缺乏中央機關的指導與協助，難以配合目前國家政策方向；（5）跨域治理涉及之議題與層次甚廣，皆由現有人力兼辦，人員異動頻繁不利經驗累積與傳承，人力及經費不足，無法賡續建立長期的規劃與工作方向；（6）區域合作平臺係由地方政府自主形成的非正式組織，在缺乏法源依據的情況下，其運作及效益的提升面臨許多困難，包括：地方政府在考量民意、議會壓力及有限的人力和預算狀況下，缺乏積極推動跨域合作之動力；每年輪值主辦的模式讓區域合作計畫的推動產生經驗傳承上的斷裂；在無固定財源，且缺乏經費補助的情況下，跨域合作議題的推動顯得困難重重等；（7）區域治理實質上涉及我國整體國土規劃，惟中央對於區域合作之協助及推動力道稍嫌不足；（8）地方政府間因經濟發展程度上互有差異，為符各自的施政目標，往往各自努力，出現共同政策議題之歧見與爭議，易形成地方間發展落差及發展失衡現象；（9）離島 3 縣（金門、連江、澎湖）因土地不相連，亦非共同生活圈，發展重點與需求也不盡相同，一般的公共建設難以共同辦理，建設的效益亦難以外溢至其他離島，影響合作意願與成效（監察院，2018）。

二、客家文化區域合作組織以客家傳統聚居地區之地方自治團體為主

政府研擬客家基本法修正草案時，客家委員會原所欲採取的政策工具，較偏向跨域政府（模式二）設計；然而，修正後客家基本法所定「客家文化區域合作組織」，則偏向跨域合作（模式一）機制。意即，客家基本法第 8 條第 1 項，意欲建構制度性機制，以傳承客家語言、文化為目的，惟因現行行政區劃¹⁶分割客家傳統聚居地區，受限於整體國家法制架構，無法以公民投票成立客家文化自治團體，遂改採地方制度法第 24 條之 1 的跨域合作機制。

就修正後客家基本法第 8 條第 1 項，檢視其立法目的，依「客家基本法修正草案條文對照表」條文說明指出，「為使客家傳統聚居地區，得以制度性傳承客家語言文化，政府應積極鼓勵各級地方政府，共同處理跨域之客家事務，爰參考地方制度法第 24 條之 1 有關跨域治理之規定，於第 1 項定明以成立客家文化區域合作組織方式辦理。」因而，本條項規範機制為，（1）政策目標（立法目的）：於客家傳統聚居地區，以制度性機制，傳承客家語言及文化；（2）政策工具（手段）：成立客家文化區域合作組織；（3）規範對象：地方自治團體（直轄市、縣市、鄉鎮市）。

關於「客家傳統聚居地區」的概念，約略可分為「客家傳統聚居區」（或稱帶狀客家傳統聚居區）與「客家傳統聚居次分區」兩層次。「客家傳統聚居區」，包含北部（桃竹苗）地區、南部（六堆）¹⁷ 地區、東部（花東）地區等 3 大帶狀區塊；此 3 大帶狀客家傳統聚居區，分屬不同地方政府管轄，治理機制存有官派區長

¹⁶ 依地方制度法第 3 條規定，地方劃分為省、直轄市；省劃分為縣、市，縣劃分為鄉、鎮、縣轄市；直轄市及市均劃分為區。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體公法人，區公所為直轄市派出機關。

¹⁷ 康熙年間（1721 年）發生朱一貴之亂，南部客家族群成立民間義勇，共有中、前、後、左、右、先鋒及巡查營，當時的六營後來演變為六堆，即中堆（竹田）、前堆（麟洛、長治）、後堆（內埔）、左堆（新埤、佳冬）、右堆（美濃、高樹）、先鋒（萬巒），橫跨高雄市與屏東縣（客家委員會客家文化發展中心六堆客家文化園區，2016）。又協助清朝官軍平定朱一貴亂事而犧牲的客家義民，後世奉祀為「忠勇公」，與北部乾隆年間（1786 年）因林爽文事件所犧牲客家義民，被奉祀為「義民爺」，兩者後來成為「南忠勇公，北義民爺」的重要客家宗教信仰（客家電視台，2016）。

與民選鄉長之差異。至於「客家傳統聚居次分區」，係指在客家傳統聚居區內，因人文地理、宗教祭祀圈、語言使用等因素所形成。¹⁸

事實上，2010年制定客家基本法時，即以「客家文化重點發展區」（現行法為第4條第1項）機制，將「客家傳統聚居地區」予以法制化。依2009年10月22日行政院第3167次會議通過客家基本法草案第6條條文說明：「藉由選定具特殊客家特色之特定地區，凸顯客家語言、文化與其他族群文化之區別，達成客家語言、文化及產業傳承創新之政策目標；爰於第一項明定客家人口數達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），列為『客家文化重點發展區』」。客家委員會依客家基本法規定，以既有的之鄉（鎮、市、區）行政區劃為基礎，迄今所指定的70個客家文化重點發展區，多位桃竹苗、六堆、花東等地之客家傳統聚居地區。

因此，客家基本法第8條第1項及地方制度法第24條之1所架構之客家文化區域合作組織，應以客家族群（客家人所組成之群體）聚居（客家人口達一定比例）¹⁹之地方自治團體（直轄市、縣市、鄉鎮市）為主。

肆、成立客家文化區域合作組織之策略

臺灣現行區域合作組織，受中央政府政策導引，多採區域治理平臺，而出現「多偏重事務性的協調與軟性議題，流於形式」（監察院，2018）之弊。成立客家文化區域合作組織，非僅單純處理跨域客家事務，更具有復振客語、傳承客家文化之重要目的。而跨區域治理機制的建構，往往需要中央的政策支持，並非地方政府間可輕易發展出來（夏鑄九，2004：15）。如何以地方制度法第24條之1之法制框架，實踐客家基本法第8條第1項，成立客家文化區域合作組織？

¹⁸ 以北部桃竹苗地區為例，「客家傳統聚居次分區」可分為：（1）在人文地理上，桃園呈現北桃園多為閩南族群、南桃園多為客家族群，新竹縣與苗栗縣則呈現近山客家、濱海閩客混居之分布。（2）在宗教祭祀圈上，客家族群重要信仰之新竹縣新埔枋寮義民廟，其15聯庄祭祀圈中，新屋區以社子溪劃分為溪北、溪南，分屬新屋聯庄祭祀圈、溪南聯庄祭祀圈（張智欽、韋煙灶、林雅婷，2009）。（3）在語言使用上，桃園市中壢區、平鎮區、龍潭區多使用四縣腔客語，但新屋區與相鄰的新竹縣新豐鄉、湖口鄉多使用海陸腔客語。

¹⁹ 按客家基本法第2條對於「客家人」、「客家族群」、「客家人口」，皆有明文定義，可作為客家文化區域合作組織之界線，並為界定該組織內成員之基礎。

一、客家文化區域合作組織應推動之共同事項

依地方制度法框架，跨域合作事務，係以地方跨域自治事項為中心，由地方自治團體「由下而上」推動區域合作，共同處理跨區域之自治事務；中央政府之角色，為跨域合作之輔助者（或監督者）。²⁰ 而目前地方政府自主成立的區域合作機制，所處理之跨域客家事務，多屬議題性取向。以北部客家傳統聚居區（桃竹苗）地方政府自主成立的「桃竹竹苗區域治理平臺」為例，其共同處理事項中涉及客家事務者：第 1 次首長會議（2016 年）為「浪漫臺三線跨域整合計畫」；²¹ 第 2 次首長會議（2017 年）為「兩岸城市交流暨客家論壇」議題；²² 第 3 次首長會議（2018 年）為「義民文化祭聯合行銷」及「浪漫台三線茶產業合作計畫」；²³ 第 4 次首長會議（2019 年）為「漫遊桃竹竹苗客庄鐵馬串接計畫」。²⁴ 上開 4 次首長

²⁰ 現行地方制度法第 24 條之 1 第 4 項雖定有中央政府對地方自治團體所提跨區域合作事項，應優先給予補助；惟就地方制度法第 21 條及第 24 條之 1 第 1 項，區域合作組織處理事項與地方自治事項，高度牽連，須由地方自治團體「由下而上」之「自主推動」。中央政府（國家發展委員會）為推動區域合作機制，2009 年建立「中央協助地方」模式，輔導地方政府成立及運作區域合作治理平臺；2010 年地方制度法增訂第 24 條之 1，自 2012 年起，各區域治理平臺運作方式由「中央主導、地方執行」，調整為地方政府「由下而上」及「自主推動」模式，由參與之行政首長合意，自主性橫向串聯（審計部，2016：乙 65）。

²¹ 「浪漫臺三線跨域整合計畫」：包含「開發臺灣好行新路線—浪漫台三線」、「打造國際客家文化博覽會」、「兩蔣園區與張學良園區旅遊方案」等 3 項子計畫（桃園市政府新聞處，2016）。

²² 「兩岸城市交流暨客家論壇」議題，規劃由桃竹竹苗 4 縣市向對岸友好城市提出聯合邀訪，藉由城市論壇意見交流及桃竹竹苗城市導覽，以提升兩岸實質互動能見度、強化客家情感連結並奠定文化交流基礎，同時可行銷桃竹竹苗之縣（市）政績效、推廣觀光產業、創造未來合作契機，使兩岸共享交流的廣域效益（新竹縣政府，2017）。

²³ 就「義民文化祭聯合行銷」議題，桃竹竹苗 4 縣市將共同參與新竹縣政府舉辦的「義魄千秋」全國義民祭活動，以實際行動表達對客家文化的重視與支持；就「浪漫台三線茶產業合作計畫」，4 縣市將聯合爭取中央支持，透過土地活化，擴大種茶面積，輔導茶廠轉型建立亮點茶莊，並結合茶及茶花產業行銷與經驗交流，形塑區域亮點（新竹市政府，2018）。

²⁴ 「漫遊桃竹竹苗客庄鐵馬串接計畫」為整合自行車道斷點，串聯桃竹苗地區自行車道網絡（桃園市政府新聞處，2019）。

會議，呈現出地方政府所關注跨域客家事務，偏向「文化觀光」之議題取向。

相對地，客家基本法第 8 條第 1 項，明定「政府」應「積極鼓勵」各相關「地方自治團體」成立客家文化區域合作組織：本條項雖採「積極鼓勵」之柔性字眼，而較無強制性；但就規範主體與客體而言，係要求「中央政府」應以積極性政策作為，促使「各級地方政府」（地方自治團體），共同處理跨域客家事務。意即，客家基本法之客家文化區域合作組織，與現行地方制度法之跨域合作採「地方自治團體自行辦理模式」，必要時，上級機關才介入，兩者法制規範，對中央政府之角色及區域合作機制之形成，有不同的期待。²⁵ 事實上，現行客家委員會已主動建構整合相關地方自治團體的區域治理機制，如客家委員會六堆客庄整體發展規劃推動小組設置要點、²⁶行政院客庄 369 治理平臺設置要點等。

又檢視客家基本法規範成立客家文化區域合作組織之立法意旨：依「客家基本法修正草案條文對照表」第 8 條第 1 項條文說明指出，成立客家文化區域合作組織，旨在制度性傳承客家語言文化，共同處理跨域之客家事務。復客家基本法第 3 條，定客語為國家語言，並賦予人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利。

因此，客家文化區域合作組織所應推動事項，將有別以往地方政府自主成立之區域治理平臺所關注「文化觀光」議題，應推動「客語復振」及「客家文化傳承」相關議題之共同事項。

²⁵ 就客家委員會權責，地方客家事務之規劃、推動及辦理，為其法定職掌。依客家委員會組織法第 2 條第 2 款，客家委員會掌理：地方及海外客家事務之研議、協調及推動。客家委員會處務規程第 6 條第 7 款，客家委員會綜合規劃處掌理：地方客家事務、全國客家會議、全國客家事務首長會議之規劃、推動及辦理。

²⁶ 依客家委員會六堆客庄整體發展規劃推動小組設置要點第 1 點規定，客家委員會為協同相關機關，研議高屏六堆客庄文化、環境、產業之整體發展方案，特設六堆客庄整體發展規劃推動小組。同要點第 3 點規定，本小組置委員 21 人至 25 人，其中 1 人為召集人，由客家委員會主任委員遴聘高屏地區社會賢達人士擔任之；副召集人 4 人，由本會產業經濟處副處長、客家文化發展中心副主任、高雄市政府客家事務委員會主任委員及屏東縣政府客家事務處處長兼任之；其餘委員由六堆 12 鄉（區）首長及聘任專家學者 4 人至 8 人擔任，任期 2 年。

二、成立客家文化區域合作組織之路徑

就跨域事務之處理機制 3 種模式（圖 1）而言，客家文化區域合作組織之法制規範，較偏向於跨域合作（模式一）。地方制度法之區域治理平臺運作，為地方政府「由下而上」及「自主推動」；但客家事務具有相當程度的特殊性，中央政府（客家委員會）已積極「由上而下」推動區域治理平臺，如「行政院客庄 369 治理平臺」（改制前為「行政院臺三線客庄浪漫大道治理平臺」）。在法制規範與實作經驗交錯下，本文擬議成立客家文化區域合作組織之兩種路徑。

（一）路徑一：以議題合作為中心之區域治理平臺

依客家基本法第 8 條第 1 項立法意旨，客家文化區域合作組織所處理跨域事務，應聚焦於「客語復振」及「客家文化傳承」兩大面向。目前地方政府所成立區域治理平臺，對於客家文化之傳承，已有所作為，如「桃竹竹苗區域治理平臺」以「文化觀光」方式傳承客家文化。至於客語跨域合作事項，為目前地方自治團體尚未觸及領域。惟 2018 年修正客家基本法、2019 年制定國家語言發展法，建構客語復振之諸多制度性機制，如客語為學習語言、教學語言、地方通行語等，伴隨產生客語事務之跨域治理需求，尚需地方政府共同進行區域合作。

以推動客語為學習語言及教學語言所需之「客語師資」為例，為培育客語師資，教育部依客家基本法第 12 條第 1 項及國家語言發展法第 10 條第 2 項規定，發布高級中等以下學校及幼兒園客語師資培育資格及聘用辦法。依上開辦法第 5 條第 2 項規定，客語教師以專任為原則；必要時，得由學校採合聘方式為之。所謂「合聘教師」或「巡迴教師」係由數校共同聘任一教師，由該教師巡迴至各合聘學校進行教學活動。²⁷「合聘教師」或「巡迴教師」之任教學校，雖以同一直轄市、縣（市）為原則；然而，因授課時數，單一學校恐無法單獨聘任客語教師，且客語部

²⁷ 依高級中等學校合聘教師辦法、直轄市縣（市）立國民小學及國民中學合聘專任教師應注意事項第 3 點、偏遠地區學校合聘教師及巡迴教師聘任辦法及高級中等學校合聘教師辦法第 4 條規定，主聘學校與從聘學校以在同一直轄市、縣（市）為原則，但經各該主管機關協商同意者，不在此限。

分客家腔調²⁸僅使用於特定「客家傳統聚居次分區」，致使特定腔調客語教師，可能出現跨縣市之巡迴教學情況，因而須由兩個（或 3 個）直轄市、縣（市）共同聘任少數腔調客語師資，如桃園市新屋區與新竹縣新豐鄉同為海陸腔客語，或如苗栗縣卓蘭鎮與臺中市東勢區所使用的大埔腔客語。²⁹ 意即，少數腔調客語之使用人口，跨越行政區域者，透過成立客家文化區域合作組織，進行客語相關議題之跨域合作，有利於強化客語復振並落實國家語言法制。

又現行區域治理平臺多由直轄市、縣（市）政府共同成立，討論議題屬縣（市）層級，兩鄉（鎮、市、區）間之客家跨域事務議題，不易納入討論。意即，許多傳統客家共同生活圈是由兩個或 3 個鄉（鎮、市、區）所形成，惟因地理區位跨越現行直轄市、縣（市）行政疆界，致使跨鄉（鎮、市、區）客家事務，非單一縣（市）政府可處理，而須提升至跨縣（市）區域合作平臺；例如，苗栗縣卓蘭鎮與臺中市東勢區在地理區位、經濟產業、大埔腔客語使用之共通性，³⁰所產生區域合作需求。然而，跨鄉（鎮、市、區）客家事務之議題，涉及鄉（鎮、市）地方自治權，是否適合在縣（市）層級區域合作平臺討論，恐有疑義。

綜上，我國直轄市、縣（市）區域合作治理平臺運作已有豐富經驗，因應修正客家基本法及制定國家語言發展法，復振客語法制框架，所衍生相關跨域客家事務，須進行區域合作。本文建議：可循過往區域合作治理平臺運作經驗，以「議題合作為中心之區域治理平臺」的路徑，成立客家文化區域合作組織。此外，為使客家文化區域合作組織能充分回應在地客家族群需求，並避免治理平臺之疊床架屋，應優先鼓勵鄉（鎮、市、區）成立客家文化區域合作組織；³¹ 例如，在花蓮縣三大

²⁸ 依客家基本法第 2 條第 3 款規定：客語，指臺灣通行之四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因加入現代語彙而呈現之各種客家腔調。

²⁹ 大埔腔客語使用者，主要聚居於苗栗縣卓蘭鎮（中街、內灣、水尾），及臺中市之東勢區、石岡區、新社區、和平區（臺中市政府客家事務委員會，2013）。

³⁰ 卓蘭鎮跟東勢區僅一河之隔，跟苗栗其他鄉鎮反而有山脈阻擋，故卓蘭交通出入都經由東勢，且水果種植，也是東勢跟卓蘭共同的生計或主要產業，促使兩地來往密切，導致卓蘭鎮許多居民都會說大埔腔客語（新北市客家語文館，無日期）。

³¹ 客家基本法第 8 條第 1 項之文字規範為「鄉（鎮、市）」，未納入「區」；另於同條第 2 項規定，直轄市之區由鄉（鎮、市）改制，且屬客家文化重點發展區者，政府應考量轄內客家族群意願，保障客家族群語言文化之自主發展。但在實作上，區公所可與其他同

客家生活圈規劃基礎上，³² 鼓勵之各該生活圈內之鄉（鎮、市）成立客家文化區域合作組織。

（二）路徑二：中央與地方共同簽署三方協議

英國的跨域政府（模式二），係以城市協議（City Deal）實作經驗為基礎所發展出來者。就地方分權，城市協議可視為第一階段的分權（stage one devolution），分權協議則為第二階段分權（stage two devolution），如英格蘭地區（England）於第一波完成城市協議者，多數也完成分權協議；意即，在城市協議所建構的合作基礎上，可進一步透過分權協議，設置跨域政府（Universities UK, 2016）。

英國於 2011 年制定地方主義法（Localism Act 2011）建構城市協議機制，以雙向協議分權模式，分權予地方政府，打造城市為驅動區域經濟發展的火車頭。依地方主義法第 15 條至第 20 條的「核心城市條款」（Core Cities Amendment），英國政府積極推動「城市協議」政策，賦予地方政府（local councils）更高的自治權，俾利區域經濟之發展。英國「城市協議」之特徵為：中央政府邀請特定具有經濟發展潛力的城市，由地方自治政府就其地方特色與自治量能提出城市發展的長遠規劃方案，與中央政府協議，獲得中央政府認可後，由中央政府賦予相應所需之自治權，俾利地方自治政府發展經濟（王保鍵，2015）。³³ 2012 年至 2014 年，英格蘭

級鄉（鎮、市、區）公所簽署區域合作協議書，如 2016 年臺南市南區、東區、中西、北區、安南、南區、仁德、永康等共 8 區公所共同簽署「災害防救相互支援合議協定書」，以強化跨域防救災能力（臺南市南區區公所，2016）。

³² 花蓮縣三大客家文化生活圈為，（1）北區：新城鄉、花蓮市、吉安鄉、壽豐鄉，發展主軸為「文化生活廊道」；（2）中區：鳳林鎮、光復鄉、瑞穗鄉，發展主軸為「健康慢城廊道」；（3）南區：玉里鎮、富里鄉，發展主軸為「品牌米香廊道」（李婕妤，2018）。

³³ 按英國以「客製化」的城市協議機制，將城市轉化為經濟發展的火車頭；此城市協議政策有別於傳統的地方自治概念，觀其大者為：（1）擴大地方自治政府的職能，地方政府從過去承擔居民日常生活服務的提供者，轉變為國家經濟發展的引擎；（2）非全面性的地方分權，以具有經濟發展潛能之特定大城市，為主要適用對象；（3）由各地方自治政府提出各自的發展計畫（ask），與中央政府協議，中央政府並依協議將權力移轉給地方（offer）；（4）採雙向協議移轉權力（two-way transaction）的分權模式，取得權力的城市，也須承諾負擔特定的義務；（5）嚐試平衡都會區與鄉村地區之區域發展差距（王保鍵，2015）。事實上，英國城市協議採取一個新的地方分權模式：揚棄一體適用（one-

地區經過兩波協商後，完成 26 個城市協議，而第一個英格蘭地區以外的城市協議是 2014 年的「格拉斯哥與克萊德城市協議」（Glasgow and Clyde Valley City Deal），除英格蘭的 26 個城市協議外，加上蘇格蘭的 5 個及威爾斯的 2 個，總計有 33 個城市協議（Ward, 2018: 5）。³⁴

按客家文化區域合作組織，旨在整合「客家傳統聚居地區」內的不同層級、不同管轄權地域的政府部門，俾以傳承客家語言文化。然而，客家事務推動，除客家傳統聚居地區受不同地方自治團體管轄外，更有「客家語言文化多樣性」及「客家事務中央集權化」交錯議題。意即，臺灣客語腔調多元性、客家文化多樣性，³⁵ 致使各客家傳統聚居地區之語言及文化存有差異性，實應因地制宜的推動區域合作；然而，受財政收支劃分法及客家基本法規範框架，及部分地方政府未設有客家事務專責機關，導致客家政策制定及預算資源，多掌控於客家委員會，形成客家事務中央集權化之現象。³⁶在實作上，中央政府對客家事務，具高度主導性，並以區域治

size-fits-all) 模式，改採個別協議 (individual city deals) 模式 (HM Government, 2011)。

³⁴ 以 2018 年 3 月簽署的「史特靈與克拉克曼南郡協議」（Stirling and Clackmannanshire City Region Deal）為例，該協議由中央政府（UK Government）、蘇格蘭委任分權政府（Scottish Government）、克拉克曼南郡政府（Clackmannanshire Council）、史特靈政府（Stirling Council）、史特靈大學（University of Stirling）、史特靈委員（Stirling City Commissioner）等 6 方共同簽署。檢視該城市協議，可觀察到：（1）跨域合作非僅水平面的兩個地方政府間，還包含垂直面的兩個不同層級之上級政府（中央政府及蘇格蘭委任分權政府）；（2）跨域合作非侷限政府部門，大學學術機構及民間企業亦為跨域合作之參與者。又為因應「史特靈與克拉克曼南郡協議」之簽署，克拉克曼南郡政府（Clackmannanshire Council）於 2018 年 6 月創設克拉克曼南郡委員會（Clackmannanshire Commission），由議員、第三部門、商業團體、教育團體等代表組成委員會（Clackmannanshire Council, 2018）。（3）上級政府以經費補助及權力下放，創造地方經濟發展。另澳洲借鏡英國，進行澳洲自己的城市協議：澳洲聯邦政府於 2016 年提出「智能城市計畫」（smart cities plans），透過鼓勵創新、經濟成長、創造就業，打造具生產性及宜居性的城市（Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications, 2018）。而達成智能城市計畫之主要機制，就是以城市協議串接澳洲的 3 個層級政府及社區（Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications, 2018）。

³⁵ 如南北客家在義民信仰（南忠勇公、北義民爺），及天穿日習俗（僅北部有天穿日習俗）之差異（鍾榮富，2018）。

³⁶ 以地方通行語為例，客家基本法第 4 條及客語為通行語實施辦法第 3 條，由客家委員會

理平臺，整合中央政府及數個地方自治團體。例如，行政院為推動「國家級臺三線客庄浪漫大道」，以區域聯合治理概念，進行臺三線行政部門之整合與特色規劃，串聯中央及地方政府的權力（行政院，2016），訂頒行政院臺三線客庄浪漫大道治理平臺設置要點（現已調整為行政院客庄 369 治理平臺設置要點）³⁷。意即，地方自治團體不易自主成立客家文化區域合作組織；縱使勉為成立，若中央政府未分享權力，所成立的客家文化區域合作組織，亦恐功能不彰。

英國的城市協議機制，以發展地方經濟為目的，並於運作順暢後，進一步轉型成立跨域政府。暫不論由下而上或由上而下之方式形成協議，英國城市協議所具有的「個別協議」、「雙向協議」、「特定功能」之特性，或可回應臺灣監察院認定區域治理平臺缺乏制度性機制問題，而為臺灣下一階段建構客家文化區域合作組織之制度性機制的借鏡。事實上，臺灣實作經驗，已有中央政府與數個地方政府共同簽署三方協議之例，如「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫建設與營運三方協議書」。³⁸ 因此，未來俟跨域客家議題外溢至客庄經濟產業等其他領

公告「客語為通行語地區」；然而，其他國家語言（閩南語）則依國家語言發展法第 12 條，由地方立法機關議決後，指定實施。

³⁷ 依行政院客庄 369 治理平臺設置要點第 1 點規定，行政院為落實臺三線、六堆及臺九線客庄（以下簡稱客庄 369）政策之推動，啟動客家文藝復興，再造客庄新生命，特設行政院客庄 369 治理平臺。同要點第 2 點規定，本平臺置委員 23 人至 25 人，其中 1 人為召集人，由本院院長指派政務委員兼任；副召集人 3 人，由經濟部長、本院農業委員會主任委員及客家委員會主任委員兼任；本平臺除召集人及副召集人為當然委員外，其餘委員由本院院長就下列人員派（聘）兼之，任期二年：（1）內政部次長，（2）教育部次長，（3）交通部次長，（4）衛生福利部次長，（5）文化部次長，（6）原住民族委員會副主任委員，（7）桃園市市長，（8）新竹縣縣長，（9）苗栗縣縣長，（10）臺中市市長，（11）高雄市市長，（12）屏東縣縣長，（13）花蓮縣縣長，（14）臺東縣縣長，（15）學者專家 5 人至 7 人。

³⁸ 「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫建設與營運三方協議書」，係於 2008 年 11 月 15 日由交通部、臺北市府、臺中市政府三方共同簽署；交通部為建設主管機關、臺北市府為工程主辦機關、臺中市政府為營運及土地開發主管機關（行政院，2008；臺北市士林區公所，2018）。就前開三方協議書，可觀察到：（1）中央政府將權限移轉給地方政府：依大眾捷運法第 13 條第 1 項及第 3 項規定，大眾捷運系統之建設，由中央主管機關辦理，並得委任、委託其他機關辦理。本三方協議書係交通部依大眾捷運法規定委託臺北市府辦理設計、施工。（2）資源共享及充分運用：考量地方都會區捷運建設推動需要，及充分運用當時臺北市府捷運局既有人力資源與經驗，遂由

域，或許以三方或多方協議模式，由中央與地方共同成立客家文化區域合作組織，是一個可思考的路徑。³⁹

伍、結論

本文檢視跨域治理相關理論，以政府間整合程度高低，提出跨域事務之處理模式，可分為跨域合作、跨域政府、政府合併等 3 種。臺灣增訂地方制度法第 24 條之 1，建構區域合作組織之跨域合作機制，惟受中央政府預算補助導引，實作結果，以成立區域治理平臺為主；但區域治理平臺缺乏制度性機制，而產生監察院所指摘缺乏實質功能而流於形式問題。

2018 年修正客家基本法建構成立客家文化區域合作組織之機制。本文檢視客家基本法修法歷程，釐清客家委員會處理跨域客家事務之政策目標為「傳承客家傳統聚居地區之客家語言及文化」，惟受現行地方制度法之法制框架限制，而放棄設立「客家文化自治體」，改採成立「客家文化區域合作組織」。然而，以區域治理平臺運作模式為主的區域合作組織，其推動跨域客家事務，多以客家文化觀光為主；惟 2018 年修正客家基本法及 2019 年制定國家語言發展法，建構復振客語法制框架，致使跨域客家事務，由「文化觀光」轉變為「客語復振」及「客家文化傳承」，並產生成立客家文化區域合作組織之需要。本文擬議成立客家文化區域合作組織之兩種路徑，考量地方制度法法制框架及區域合作實作經驗，建議採「議題合作為中心之區域治理平臺」方式，以成立客家文化區域合作組織（路徑一）。未來俟跨域客家議題外溢至客庄經濟產業等其他領域，再研議「中央與地方共同簽署三方協議」以提升客家文化區域合作組織之制度性機制（路徑二）的可能。

此外，精簡臺灣省功能與組織，以及 1999 年實施地方制度法，雖提升縣（市）地方自治團體之自治量能，但過去由省政府主導之跨域事務處理機制似亦隨

臺北市府捷運工程局前往臺中市興建捷運（交通部，2015）。（3）中央政府主導：本三方協議書之產生，係由交通部協調臺中市政府及臺北市府同意（交通部，2015）。

³⁹ 若參採英國城市協議實作經驗，客家文化區域合作組織之成立，可循：（1）以三方（或多方）協議模式，由國家公法人與相關地方自治團體公法人，簽署協議，共同成立；（2）協議書應載明國家、地方自治團體委託予客家文化區域合作組織之事權，及相應的經費分攤比例；（3）客家文化區域合作組織自身應訂定組織章程，明定組織與職權。

之瓦解。⁴⁰ 2010年修正地方制度法第21條，並增訂第24條之1，跨域合作由「中央政府主導模式」改採「地方自治團體自行辦理模式」，由地方自主成立區域治理平台，自行處理跨域事務，中央政府的功能及角色退縮。然而，跨域合作非單純各相關地方自治團體間的合作，更涉及中央與地方權限劃分、財政分配等議題，或許可思考應重構中央與地方權力關係。⁴¹

⁴⁰ 依省縣自治法（已廢止）第6條及第65條規定，過往臺灣省政府核心功能之一，為處理跨縣市業務之爭端問題（楊志誠，2007：62）。

⁴¹ 如欲重構中央與地方權力關係，或許可能的討論方向為：（1）改變中央政府在跨域合作上的角色，由被動消極的監督者，轉化為主動積極的參與者；（2）改變地方分權模式，由一體適用之分權模式，轉化為因地制宜的「個別協議」分權模式；（3）改變中央與地方權力關係，由上下級之自治監督關係，轉化為「雙向協議」之夥伴關係。

參考文獻

- 王保鍵（2015）。英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發。文官制度季刊，7（4），39-72。
- 王保鍵（2018）。客語共同體的想像：比利時經驗之借鏡。臺灣民主季刊，15（1），79-119。
- 交通部（2015）。臺中捷運委託北市興建，資源共享，地方合作推動捷運。2020年8月22日，取自：https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0.2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201504120001&toolsflag=Y。
- 交通部（2018）。桃園都會區大眾捷運系統營運概況。載於交通部（編），107年度交通年鑑 第十三篇：都市交通（第7章第4節），2020年08月13日，取自：https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=7&parentpath=0&mcustomize=yearbook_list.jsp&volumeid=7910&year=107&dataserno=107&aplistdn=ou%3Ddata%2Cou%3Dmotcyear%2Cou%3Dap_root%2Co%3Dmotc%2Cc%3Dtw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard。
- 江大樹、張力亞（2016）。地方治理：變革、創新與實踐。臺北：元照。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）。地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以臺北市及其鄰近縣市為例。行政暨政策學報，38，1-30。
- 行政院（2008）。劉揆出席「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫」建設與營運三方協議書簽署典禮，宣示中央與地方共同推動臺中捷運的決心。2020年8月22日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/ca24857d-a519-4931-a8b5-9d56e7ecbca2>。
- 行政院（2016）。國家級臺三線客庄浪漫大道推動方案規劃。2020年10月1日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/89639354-41f8-4e5b-931f-6c1920c74950>。
- 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（2013）。我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告（RDEC-RES-101-017），未出

版。

李長晏（2016）。如何強化中央與地方府際合作協調機制。《**國土及公共治理季刊**》，4（3），42-57。

李婕妤（2018）。浪漫臺九線，串聯三大客家文化生活圈。《**更生日報**》。2020年10月22日，取自：http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0001192445。

林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。臺北：五南。

客家委員會客家文化發展中心六堆客家文化園區（2016）。涵蓋範圍。2020年8月19日，取自：<https://thcdc.hakka.gov.tw/wSite/ct?xItem=5401&ctNode=719&mp=3>。

客家電視台（2016）。客家義民信仰起源 三大「民變」密不可分。2020年8月25日，取自：<http://www.hakkatv.org.tw/news/142811>。

耿慶瑞、張文華、陳錦華（2015）。跨縣市捷運系統營運管理之探討：以臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫為例。《**商學學報**》，23，113-150。

夏鑄九（2004）。**區域合作：以臺北縣市為例**。臺北市府研究發展考核委員會委託之專題研究報告，未出版。

夏鑄九（2007）。**北臺跨域合作機制規劃之研究**。臺北市府研究發展考核委員會委託之專題研究報告，未出版。

桃園市政府新聞處（2016）。「桃竹竹苗區域治理平台」第一次首長會議：四縣市首長凝聚共識。2020年9月30日，取自：https://news.tycg.gov.tw/home.jsp?id=9&parentpath=0%252C2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201608160003&aplistdn=ou=news.ou=chinese.ou=ap_root.o=tycg.c=tw&toolsflag=Y。

桃園市政府新聞處（2019）。「搶攻穆斯林旅遊市場，桃竹竹苗籌組穆斯林友善旅遊環境聯盟」。2020年9月30日，取自：https://news.tycg.gov.tw/hotkey_print.jsp?mtitle=%E6%90%B6%E6%94%BB%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97%E6%97%85%E9%81%8A%E5%B8%82%E5%A0%B4%EF%BC%8C%E6%A1%83%E7%AB%B9%E7%AB%B9%E8%8B%97%E7%B1%8C%E7%B5%84%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97%E5%8F%8B%E5%96%84%E6%97%85%E9%81%8A%E7%92%B0%E5%A2%83%E8%81%AF%E7%9B%9F&contentlink=ap/news_view.jsp&mserno=201906250004&id=2&contentid=9。

國家發展委員會（2010）。國土空間發展策略計畫。2020年8月15日，取自：

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6BB60D1AAEF70918&s=207C8A546A91AE>
[D3](#)。

國家發展委員會（2012a）。國家建設總合評估規劃中程計畫。2020年8月15日，

取自：<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=2B3911AF933DF44D&s=FEE731D5>
[D9D24B6E](#)。

國家發展委員會（2012b）。花東地區永續發展策略計畫。2020年8月15日，取

自：<https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/12/ckfile/87d4d8bf-dfd5-4816-be47-11881ea32860.pdf>。

張智欽、韋煙灶、林雅婷（2009）。祖籍的空間分布特性與歷史地理區域形塑之關

聯性探討：以楊梅及新屋地區為例。**人文及管理學報**，6，95-132。

陳一夫、林建元、鄭安廷（2015）。跨域治理模式的建構與評估。**都市與計劃**，42

（2），153-170。

陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護（編），**公共管理**

（226-269）。臺北：商鼎文化。

新北市客家語文館（無日期）。大埔腔。2020年10月2日，取自：

<https://www.hakka-language.ntpc.gov.tw/files/15-1008-3217,c425-1.php>。

新竹市政府（2018）。「桃竹竹苗區域治理平台」首長會議，達成地方特色產業行

銷等4項共識。2020年9月30日，取自：https://www.hccg.gov.tw/ch/home.jsp?id=48&parentpath=0,16&mcustomize=municipalnews_view.jsp&dataserno=201807220001。

新竹縣政府（2017）。桃竹竹苗區域治理平台第二次首長會議，共同打造臺灣最優

質幸福城市。2020年9月30日，取自：

https://www.hsinchu.gov.tw/News_Content.aspx?n=153&s=101902。

楊志誠（2007）。**行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究**。行政院研究發

展考核委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

監察院（2018）。我國區域合作治理已推行有年，惟流於形式，未見實效，監察院

函請行政院督促所屬檢討改進，以確實均衡區域發展，並提升國家競爭力。

2020年8月15日，取自：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&

[sms=8912&s=13063](#)。

臺中市政府客家事務委員會（2013）。客語腔調分布。2020年10月2日，取自：

<https://www.hakka.taichung.gov.tw/381494/post>。

臺北大眾捷運股份有限公司（2020）。組織架構：股東結構。2020年8月13日，

取自：<https://www.metro.taipei/cp.aspx?n=3C7A1F15A9E6FA91&s=20636DA30CCD8C83>。

臺北市士林區公所（2018）。交通維持>為何臺中市政府捷運工程局會去臺中興建捷運工程？2020年8月22日，取自：https://sldo.gov.taipei/News_Content.aspx?n=D974C6E770CD7D89&s=7B52503A96DE194E。

臺南市南區區公所（2016）。南區等八公所結合簽定「災害防救相互支援合議協定書」提升災防能量。2020年10月3日，取自：

https://www.tnsouth.gov.tw/News_Content.aspx?n=16976&s=5839970。

趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，18，53-70。

趙永茂（2016）。導論。載於趙永茂（編），民主發展與地方治理變革：都會治理與跨域管理（1-26）。臺北：國立臺灣大學出版中心。

劉坤億（2006）。臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會。臺灣民主季刊，3（3），1-34。

劉明德、徐玉珍（2011）。地方政府跨域合作模式與案例分析：臺灣與德國之比較。公共行政學報，41，37-72。

審計部（2016）。中華民國105年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）。2020年8月20日，取自：<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-3500.c280.php?Lang=zh-tw>。

鍾榮富（2018）。南北客家人今天穿日。2020年8月25日，取自：

[http://hakka.ncu.edu.tw/hakka/modules/tinycontent/content/paper/paper313/313\(5\).html](http://hakka.ncu.edu.tw/hakka/modules/tinycontent/content/paper/paper313/313(5).html)。

British Broadcasting Corporation [BBC] (2017). Mayor of Cambridgeshire & Peterborough. Retrieved August 25, 2020, from: <https://www.bbc.com/news/topics/c40rjmqdwevt/mayor-of-cambridgeshire-peterborough>.

- Bentley, G., Bailey, D., & Shutt, J. (2010). From RDAs to LEPS: A new localism? Case examples of West Midlands and Yorkshire. *Local Economy*, 25(7), 535-557.
- Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority (2020). Who we are. Retrieved August 25, 2020, from: <https://cambridgeshirepeterborough-ca.gov.uk/about-us/who-we-are/>.
- Clackmannanshire Council (2018). Clackmannanshire Commission to be established. Retrieved November 15, 2018, from: <https://www.clacks.gov.uk/council/press/?release=4283>.
- Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications (2018). Cities agenda. Retrieved November 17, 2018, from: <https://infrastructure.gov.au/cities/>.
- European Commission (2017). Cross border cooperation. Retrieved December 19, 2018, from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation_en.
- Greater Manchester Combined Authority (2018). The mayor. Retrieved December 24, 2018, from: <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/the-mayor/>.
- HM Government (2011). *Unlocking growth in cities*. Retrieved October 2, 2020, from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7523/CO_Unlocking_20GrowthCities_acc.pdf.
- Local Government Association (2016). *Combined authorities: a plain English guide*. London, UK: Local Government Association.
- Slack, E., & Côté, A. (2014). Comparative urban governance. Retrieved October 2, 2020, from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf.
- Universities UK (2016). Innovation and growth factsheet series: City deals. Retrieved November 15, 2018, from: <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2016/city-deals-factsheet.pdf>.
- Ward, M. (2018). City deals (Briefing Paper, Number 7158), Retrieved 31 October, 2018, from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07158/>.

An Exploration of Establishing Regional Hakka Cultural Cooperation Organization

Pao-Chien Wang*

Abstract

In order to institutionalize passing on the Hakka language and culture in Hakka traditional areas, Taiwan's government amended the Hakka Basic Act to create a mechanism for the establishment of regional Hakka cultural cooperation organizations. The essay employs the theory on cross-boundary governance as well as the research method of literature review to explore the implementation of cross-border cooperation, which is regulated by Article 24-1 of the Local Government Act. It also discusses the issues of establishing a Regional Hakka Cultural Cooperation Organization. The essay found that (1) Article 24-1 of the Local Government Act calls for regional governance platforms which the Control Yuan has criticized as being incapable of handling cross-boundary issues. (2) The regional governance platforms, which are organized by local governments, tend to promote Hakka cultural tours. As the government has amended the Hakka Basic Act and introduced the Development of National Languages Act, regional Hakka cultural cooperation organizations should pay attention to the issues of Hakka language revival and Hakka culture promotion. The essay suggests

* Associate Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw.

that regional Hakka cultural cooperation organizations could be established in the form of regional governance platform, which focuses on cooperation on specific issues.

Keywords: regional Hakka cultural cooperation organization; regional governance platform; across boundary governance