

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

北投溫泉產業治理之研究－區公所角色觀點

A Study on The Government of Hot Spring Industry in

Beitou -From The Perspective of District Office



陳銘國

Chen, Ming-Kuo

指導教授：黃錦堂 博士

Advisor:Hwang, Giin,Tarng,Ph.D.

中華民國 100 年 2 月

February,2011

口試委員會審定書

國立臺灣大學碩士學位論文 口試委員會審定書

北投溫泉產業治理之研究—區公所角色觀點

A Study on The Government of Hot Spring Industry in
Beitou -From The Perspective of District Office

本論文係陳銘國君（ P96322017 ）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 100 年 1 月 28 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

黃錦堂

（簽名）

（指導教授）

吳分科

黃錦堂

劉坤億



謝辭

回想起三年多前進入臺大就讀研究所時，心中充滿了喜悅與惶恐，能在全國最優質的學府求知學習，接受多位名師、教授啟迪與教導，那是多麼值得高興及具成就感的一件事啊！但同時也擔心自己是否有能耐完成研究所兩年密集的深度課程，尤其在公私兩忙之際，本身又缺少了左手臂的輔助，在求學期間繳交報告、期中考、期末考時，「一指神功」發揮到了極致，也造成相當大的困擾與不便；驀然回首，論文即將付梓，內心滿懷感恩與欣慰，總算盼到畢業的時刻，驗證了三年多來學習的收穫與成果，更滿載了師長、同學、朋友們的關懷與祝福。

論文的完成，首先要感謝指導教授黃錦堂老師的諄諄教誨與鼓勵，以豐富及專業的學術涵養指正我論文不足之處，並啟發我的觀念與思維，有如燈塔的亮光，引導著船隻安全地停泊靠岸；也要感謝口試委員一趙永茂院長和劉坤億教授所提供的寶貴建議，猶如畫龍點睛，使得整篇論文更具研究價值。

研究所求學期間，由於公務繁忙，活動頻頻，感謝區長李美麗的體恤，省掉很多的應酬與趕場，同事美芬、鶯鶯、櫻芬、雯綺、雯華、蓉華、盈慧、淑華、文聰等等多人的協助與幫忙；而同窗學長姐不時的鼓勵與提醒，讓我備感溫暖，尤其是班代盟顯兄主動協助論文的定稿及校對，更令我感激不已；兩年學習過程中與同儕戰友的酸甜苦辣，永遠難忘。當然，對於能在百忙之中撥冗接受訪談的熱心人士，使論文內容更臻完備，謹此致上由衷的謝意。

最要感謝家人一路上默默的支持與體諒，尤其是妻子鳳英無怨無悔的付出、兒子建鵬及女兒芳渝的包容和犧牲，陪我度過人生的每一道關卡。望著辦公室牆上的座右銘：「欲上青雲覽日月，要飽風雪經山川」，此刻，辛苦已化為甘甜，我終於做到了；想起在我論文撰寫過程中去世的父親，相信他老人家也在天上分享這一分的喜悅，。

陳銘國 2011 春 于台北, 北投



中文摘要

國立臺灣大學 99 學年度第 1 學期碩士學位論文提要

論文題目：北投溫泉產業治理之研究－區公所角色觀點

論文頁數：206

所 組 別：政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班（學號：p96322017）

研 究 生：陳 銘 國 指導教授：黃 錦 堂 博 士

關 鍵 字：地方治理、政策網絡、公私協力、職權下放、溫泉產業、在地團體
區公所

論文提要內容：

近幾年來，台灣致力於地方自治的落實，各地方政府競相加強公共設施，結合在地資源、改善工作及居住環境、提昇地方產業品質及重視人文素養，以增進地區競爭力。加以解嚴之後，歷經威權轉型及民主鞏固的時期，台灣地區地方自主意識覺醒，各地區開始體認地方發展之重要性；由過去傳統強烈依賴中央的形式，漸漸朝獨具特色的型態發展，民眾對於公共事務的參與漸趨熱絡，尤其對自己居住的在地產業的發展性事務更是深切關注，對地方政府的機能發揮更是殷殷期盼，此時，地方政府的治理能力與角色定位就相形重要。

本文以北投溫泉產業之治理進行研究，就直轄市而言，除了市政府之外，尤其是與民眾關係最貼近的區公所，其角色功能是否發揮，民眾的期盼是可想而知。根據地方制度法之規定，直轄市劃分為區，區公所為市政府派出的一級機關，而我國「區」的組織功能設計，尚須依據內政部地方行政機關組織準則設立，該項規範是否有侵犯地方政府自治權限之虞不無疑慮。區公所應由原本單純的承上轉下行政執行協調者角色，轉變為兼具多重市政業務統合功能性的組織，強化其治理能力，方能符合民眾的期待，以因應時代變遷之脈動。

本研究主要係從地方治理的角度，探討如何藉由公私協力的網絡建構，激發民間參與意願，引入地方民間各種資源，並有效統合，形塑地方產業特色，創造

地方繁榮。尤其是針對直轄市分派各區的在地機關－區公所的治理能力，希望能以區級治理政策網絡的建構及整合運作模式，提供政府重新省思；市政府職權下放，就地授權，讓區公所與區級相關單位組織轉型，強化區級政府職能，確立網絡治理的管理中心，並以市場導向的治理策略，結合公私部門共同營造地方特色，促進地方產業發展與繁榮。



英文摘要

ABSTRACT

A Study on The Government of Hot Spring Industry
in Beitou -From The Perspective of District Office

by

Chen, Ming-Kuo

February,2011

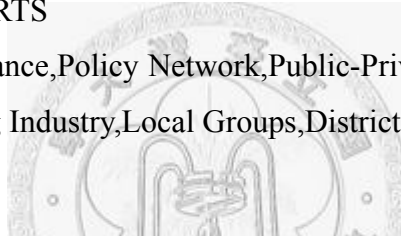
ADVISOR(S): Hwang, Giin,Tarng,Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR: GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: local governance,Policy Network,Public-Private Partnership,Government
Decentralization,Hot Spring Industry,Local Groups,District Office.



In recent years, Taiwan has been committed to the implementation of local self-governance. In order to enhance the regional competitiveness the local governments have competed to enhance public facilities, combined with local resources to improve the working and living environment and to promote the quality of local industry as well as the importance of humanities Furthermore, after the lifting of martial law, the local self-consciousness in Taiwan has arisen through the period of transition of authoritarianism and democratic consolidation. Therefore, each district began to realize the significance of local development, from strongly dependent on the central government to the development of unique features of each district. Recently, people have become more involved in public affairs, especially in the local industry and also looked forward to the greater functioning of local government. At this time, the role of local government has become much more significant.

The thesis aims at studying the hot spring industry in Beitou. In point of municipalities, it is no doubt that people's expectation of the functioning of District Office, which has the closest relationship between people and government, in addition to Municipal Government is rather high. According to the provisions of the Local Government Act, municipalities are divided into districts and District Office can be the first government organization which is directly appointed by Municipal Government.

Yet, the function of District Office has to be applied to the guidelines of local administrative authorities of the Ministry of the Interior and whether this may violate the autonomous powers of local government is not without doubt. In order to meet people's expectation, the District Office should transfer its coordinator role of executing policies from the central government to multi-functional role of integrating various municipal services, strengthening its governance capability.

This study discusses how to construct the network through public-private effort to stimulate community involvement, introduce and integrate a variety of local non-governmental resources effectively, form the characteristics of local industry and create prosperity of the district from the perspective of local governance. Besides, due to the integration as well as construction of the district-level governance network, we should rethink whether the autonomous powers should be transferred to District Office. Thus, we can strengthen the functions of District Offices and district-level governments, establish its network management of center governance, create unique features through the strategy of market-oriented management, and promote local industrial development and prosperity.



目 錄

口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	III
中文摘要.....	V
英文摘要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 問題意識與研究目的.....	4
第三節 研究架構、途徑與方法.....	8
第二章 相關理論和文獻探討.....	11
第一節 治理的意涵及演變.....	11
第二節 地方治理之界定與分析.....	15
第三節 網絡治理的過程與轉變.....	19
第三章 北投溫泉產業與區公所組織功能.....	29
第一節 北投溫泉產業背景介紹.....	30
第二節 在地團體的行動策略.....	43
第三節 區公所組織定位.....	55
第四節 區公所角色功能與困境.....	62
第四章 北投溫泉產業與區級治理網絡.....	69
第一節 臺北市溫泉產業發展政策與課題分析.....	70
第二節 區政運作機制現況.....	85
第三節 區級組織轉型與五都選後趨勢.....	91
第四節 區級網絡治理機制.....	100
第五節 實證調查與分析.....	111

第五章 結論	121
第一節 研究發現	121
第二節 研究建議	124
參考文獻.....	129
附 錄.....	137
附錄一 「北投憲章」摘要	137
附錄二 臺北市政府民政局組織規程	144
附錄三 臺北市各區公所組織規程.....	146
附錄四 地方制度法.....	149
附錄五 訪談紀錄	185



圖目錄

圖 1-1	北投溫泉產業治理網絡示意圖	7
圖 1-2	研究架構圖	10
圖 2-1	政府、網絡、行動者三者的互動過程	22
圖 3-1	直轄市地方行政機關組織編制架構圖	56
圖 3-2	臺北市政府組織系統圖	58
圖 3-3	臺北市政府區公所組織架構圖	59
圖 4-1	溫泉發展計畫目標理念構想圖	71
圖 4-2	溫泉計畫目標體系架構圖	72
圖 4-3	溫泉發展計畫範圍圖	73
圖 4-4	北投溫泉產業治理策略構思圖	84
圖 4-5	區公所與市政府、里、社區關係圖	90
圖 4-6	區級政策網絡建構圖	101
圖 4-7	區級治理網絡組織架構圖	108

表 目 錄

表 2-1	從「政府」到「治理」：焦點的轉變(the shifting focus)...	14
表 2-2	地方治理與政府本位之概念差異比較	24
表 3-1	臺北市溫泉地區導入活動類型一覽表	42
表 4-1	溫泉地區課題綜合整理表.....	80



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

我國政府施政與決策，長期以來注重國家整體經濟發展結果，導致地方發展參差不齊，地方文化意識薄弱，地方特色也漸形消失。及至近年，隨著時空轉變，地方發展已由過去強烈依賴中央的形式，漸漸朝獨具特色的型態發展；台灣地區地方自主意識覺醒，各地區開始體認地方發展之重要性。亦即地方發展須藉由結合在地自身資源進行營造，並且要具備與其他地區競爭之能力是日趨重要的課題，也是提升國家整體競爭力的主要元素。

近幾年來台灣致力於地方自治的落實，各地方政府間為了爭取更多的資金投入，人口與廠商的進駐，競相增強公共設施建設、改善工作及居住環境、提昇地方產業品質及加強文化素養，以增進地區競爭力。各鄉鎮區地方政府為因應此一潮流，亦深刻體認到振興地方經濟所為的種種改革及順應地區人民的需求，應將地區視為一個市場導向的企業，將地區未來的發展願景界定為一個吸引人的產品，藉由強化地方經濟基礎和更有效率的吸引既有與潛在的目標市場，營造地區的特色，增進地方居民福利及提高地區民眾滿意度。

地方發展的帶動大多是透過地方經濟發展而生，而地方經濟發展端視地方產業如何推動經營而定，可用之方法也很多，「行銷」¹則是其中方法之一。地方產業的發展帶來經濟上的效益，地方居民的需求則更受重視，人民對地方的向心力則更加凝聚。所以，除了一般營利性的工商企業外，地方政府對於「地方的行銷」倍加重視；區域的行銷，所參與的部門或團體，往往不僅限於單一的私部門或公

¹ 美國行銷學會（American Marketing Association, AMA）最早於 1935 年對行銷（Marketing）做出定義，而後分別於 1961 年、1985 年及 1988 年做了修訂；所謂行銷是指為創造滿足個人或組織目標的交換，計畫並實行有關創意、商品、服務、概念形成的孕育及價格設定、推銷、流通等的過程。

部門，所使用的行銷方式往往也包羅萬象；若加上地方政府的介入引導及管理，那可運用的方式就更多了；對外，可成立一新架構為經營管理單位，運用網絡整合的方式，改變人們對在地政府機關的刻板印象；對地區內部，可運用網絡治理的方式，將政策行銷以獲得居民的認同。因為地方繁榮所帶來的不只是人潮及商機，垃圾、汙染、噪音等等的負面現象也會隨之而至，地方政府此時可以引領者角色，以政策網絡行銷的方式，與在地居民意見及價值觀做整合凝聚的溝通，取得共識，此時，地方政府的治理能力就更形重要；就直轄市而言，除了市政府之外，尤其是與民眾關係最貼近的區公所，其治理的角色功能是否發揮，民眾的期盼是可想而知。

對於歐美等先進工業化民主國家來說，過去二十年來地方政府的角色職能已經出現了相當大的轉變，造成此一轉變的驅動力約可由以下三個層次來觀察：

其一，在分權化的潮流下，中央與地方的關係（**central-local relations**）已經轉換成更為廣闊的府際關係網絡（**network of intergovernmental relations**）。

其二，由於社會結構加速變遷，導致都市化或城鎮人口的集結化情形加劇，地方政府為回應日益增加的公共需求，除了必須提升本身的專業能力，也必須結合民間的力量來提供公共服務。

其三、地方政府不僅要處理因都市化所帶來的問題，同時也要面對全球化所帶來的挑戰，為此地方政府必須經常跨越國家界限，與其他國家的城市或地方發展出各種競合關係。²

我國為加強地方治理能力，豐富地方自治的內涵，近年來通過諸如地方制度法、規費法及地方稅法通則等法案，不僅希望在實質上、更要在內涵上增強地方治理的能力。本研究主要係從地方治理的角度，探討如何藉由公私協力的網絡建立，激發民間參與意願，引入地方民間各種資源，並有效統合地方民間資源，形塑地方產業特色，創造地方繁榮。本研究探討地方政府，尤其是針對直轄市分派各區的在地機關－區公所的治理能力，希望提供政府重新省思能以區級治理政策網絡的建構，市政府職權下放區公所，結合公私部門共同營造地方特色，促進地

²轉引自劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，2003：233

方產業發展與繁榮。

政府的存在是為人民提供永續服務，隨著時代的變遷和民智的提高，在人民的心目中，政府應該是要有積極創新、講求效率、發揮效能，並且是慧眼獨具、有達成政策目標的策略能力。而我國直轄市區公所，是地方政府中最貼近民眾的地方機關，採公務員行政取向，其組織功能與市政府局處業務高度重疊，而且是只負責執行，不能參與決策，區公所雖然具有在地的特殊性與重要性，但從「區」的組織定位、權責歸屬關係、區長的任命核派來看，實務上區公所是面臨許多角色困境，在許多政策事務的執行上，無法大力開展發揮應有的功能，嚴重抹煞地區特色的建立與發展，更遑論區級治理的能力了。

現今民眾對於公共事務的參與漸趨熱絡，尤其對自己居住的在地產業的發展性事務更是深切關注，對地方政府的角色功能發揮更是殷殷期盼，故「區」必須建立其「獨立的特色」才有存在的價值；惟根據民國八十八年一月二十五日公佈的地方制度法之規定，直轄市劃分為區，區公所成為市政府派出的一級機關，而我國「區」的組織功能設計，尚須依據內政部地方行政機關組織準則設立，該項規範是否有侵犯地方政府自治權限之虞不無疑慮。區公所應由原本單純的承上轉下行政協調者角色，轉變為兼具多重市政業務統合功能性的組織，強化其治理能力，方能符合民眾的期待，以因應時代變遷之脈動。

筆者因工作之故而認識北投，也因北投的山明水秀而定居北投，更因為工作業務的關係深入了解北投，³多次參與規劃北投地區各項公共建設及地區產業推廣、人文藝術等大型活動；這片美麗的土地中有著豐富的自然資源，和新舊交替、兼容並蓄的文化史蹟。這片質樸的土地上有著鬱鬱青山、淙淙綠水，更在高山、丘陵、平原、沼澤濕地等各式地景中孕育了豐富的動植物生態景觀，而溫泉更是北投的驕傲，北投溫泉的發展也深深牽動著北投經濟、文化與社區環境的發展；而在整個溫泉產業發展過程中，公部門投注的力量到底有多少？區公所的角色功能又如何？從日據時代起，因為日本殖民政府對溫泉的規劃與開發，使得溫泉成為北投在發展地區經濟及觀光產業上最重要的資源，但隨著溫泉應運而生的特種

³ 筆者於 74 年即服務於北投區公所，先後擔任里幹事、課員、民政課長、主任秘書等職，現為北投區副區長。

行業，讓純樸的北投有好一陣子給予外人情色頹靡的印象，市政府急於廢娼，沒有配套措施，也完全忽略了北投除了溫泉，其實還有許多豐厚的自然、人文、歷史等特色足以塑造規劃。

基於上述這些因素，以地方治理的觀點，探索北投地區公私部門網絡建立之途徑，如何結合理論與實務的運作，尋求一個合理的地方溫泉產業發展策略，此為本研究動機之一；另從網絡治理的角度，分析直轄市行政區的特殊性與重要性，區公所面臨的許多角色困境——舉凡權限與責任問題、市政府（各局處）與區的關係、區的定位問題、組織架構與功能是否合乎實際需要等等——在以產業升值、市場導向策略規劃為主軸的方向之下，區公所如何扮演北投溫泉產業發展的治理角色，實有加以探討的必要，此為本研究之另一動機。

第二節 問題意識與研究目的

臺北市的陽明山地區溫泉資源豐富，自日據時代即陸續開發，惟多數溫泉地區因開發甚早，欠缺周詳整體規劃，以及管理不當，導致遭遇公共設施不足、整體景觀零亂、管線任意架設、溫泉資源未妥善管理保育、建築物土地使用分區於法不合、非法佔用公有土地等諸多問題。台北市政府近年來在各局處的努力之下，依據「溫泉法」及「溫泉區管理計畫審核及管理辦法」規定，研擬「臺北市溫泉區管理計畫」，就全市轄區內溫泉地區進行通盤性資源及管線設備、水源取供、土地使用、產業生態等進行現況使用調查分析，劃設全市溫泉區範圍並提出經營管理計畫與執行策略，作為溫泉區發展與管理之依據，積極推動北投周邊的發展，並且早在民國八十五年委外完成北投溫泉親水公園整體規劃，且在後續分期之施作與努力下，改善成果不可謂不多。1997年（民國八十六年）更藉由捷運新北投站的完成通車，提供市民便捷的大眾運輸路線網；最近，更開設全國首創的溫泉列車頗受好評；台北市溫泉區管理計畫亦以北投溫泉親水公園為中心，劃設「新北投溫泉特區」，加上北投地區衛生下水道系統的完成，將可有效改善北投溪溪水品質；2009年（民國九十八年）11月20日重新以嶄新面貌呈現在市民面前的北投溫泉親水公園，已具備型塑國際級觀光景點之要素。

以整個北投溫泉產業發展來看，近年來政府對北投溫泉地區的規劃多偏重於新北投溫泉區塊的著墨，較為漠視同為北投區優良泉質的行義路溫泉，更遑論與鄰近的中山樓、馬槽等溫泉做一連結的規劃推廣，加上鮮少與地方社團組織、專業團隊與政府部門做人力資源的網絡鏈結，溫泉業者在商言商與當地居民強調的環境保護、居家品質格格不入，導致針對整個北投溫泉區觀光產業頗有助益的空中纜車興建案一經提出，正反意見水火不容，歷經多年仍無法順利問市營運。而且台北市政府對整個溫泉區的開發，雖然先後成立「臺北市溫泉開發管理專案小組」⁴及「臺北市溫泉業務聯合推動工作小組」⁵，但因位階及層級不高，各局處本位主義，步調不一，難以整合，成效不彰，「臺北市溫泉開發管理專案小組」早於民國九十六年停止運作；就以民國九十八年（2009年）來講，由台北市政府觀光傳播局主導舉辦的「臺北溫泉季」活動，在新北投溫泉區如火如荼盛大開幕，同一時間在北投行義路溫泉區，由臺北市政府產業發展局亦主導舉辦性質雷同的溫泉嘉年華行銷活動。將北投區溫泉產業作切割推銷，而且是由各局處逕與各該溫泉區域的業者組織為對口單位，多頭馬車，沒有做整體的規劃與設計，予人感覺整個北投溫泉產業發展是局部、片段、剝離的，而且推動的方式疊床架屋、資源分散又浪費。

如果從寬廣的公共治理角度來看，影響地區經濟與社會發展成敗最重要的因素就是治理品質的好壞；市政府未對北投溫泉產業作一整體性「良好治理」（good governance）⁶及地區行銷，是筆者認為多年來，北投溫泉產業未能大步邁前、品質提升的問題所在。「臺北市溫泉業務聯合推動工作小組」應該將在地居民代表、業者、環保團體納入成員之內，尤其應將北投區公所納入該工作小組，由區公所來整合北投在地團體對溫泉發展的不同意見，將北投地區溫泉產業進行通盤性資

⁴「臺北市溫泉開發管理專案小組」設置於民國93年9月13日，置召集人、副召集人各一人，委員十七至二十五人，包括市府各局處主任秘書以上人員擔任，每三個月開會一次；於民國96年9月17日因「臺北市溫泉開發管理專案小組設置要點」停止適用而廢止。

⁵「臺北市溫泉業務聯合推動工作小組」成立於民國96年11月22日，由市府秘書長擔任主席，小組成員有產業發展局、觀光傳播局、都市發展局、自來水事業處等單位。

⁶轉引自中國時報2010年1月8日朱雲漢「變形民主耗損台灣治理品質」，世界銀行在過去十多年大力推廣「良好治理」（good governance）的概念。世銀的專家總結過去半個世紀的開發中國家的發展經驗，認為影響經濟與社會發展成敗最重要的因素就是治理的好壞。

源的檢討，無論是水源取供、管線設備、土地使用、產業生態、景觀設施以及在地歷史教育文化等進行現況分析；強調公私部門的夥伴關係，是以「自我組織（self-organizing）」的網絡為主，其特色為相互依賴、資源交換和協議的遊戲規則及相對性的自主；並且更應強調政府角色的轉變，在決策的過程中，不再有獨占性，其權力概念更具多元化，成為眾多行動者之一，是具有多重治理的角色（范淑敏、周志龍，2008）。

除此之外，區公所的角色定位是另一個值得深思探討的問題。綜觀整個北投溫泉發展的脈絡，臺北市政府當然是重要的決策機關，但是區公所一直是被市政府所忽視的一環，即使是針對北投溫泉發展的聯合推動工作小組，亦未將北投區公所列入成員之內，付予整合意見的功能；所有重大的溫泉管理與發展政策，由市府相關局處略過區公所直接與溫泉協會及業者，或人文及環保團體對話，即使召開說明會，只有少數居民出席，未能廣納民意，區公所僅止於被知會或告知而已，充其量僅僅在政策執行遇到反對或阻礙時，才要區公所透過里鄰系統來出面協調，在整個地方治理與政策網絡的連結上，著實出現了相當大的漏洞，主要是市政府將區公所定位為派出執行機關，職能有限，編制地位層級低，不能參與決策；莫怪市政府原本引以為傲的北投公園咖啡香榭大道，至今仍為人們質疑其必要性；溫泉區廣告市招無法整體規劃，令出多門，至今仍為人詬病；頗具觀光價值的北投空中纜車興建案，反對的聲浪不絕於耳。

區公所是市政府的派出機關，就法律與實務面，區公所係「承上」－市政府、「啟下」－里辦公處與區轄內社會團體及「居中」－協調溝通或指導區內各單位的三合一工作角色，本來就與地方基層民眾較為密切，地方社團與居民因長期與區公所的頻繁接觸及良好互動，彼此已建立相當程度的信任關係，地方上有任何的意見與不同的聲音，區公所可以掌握第一手的資訊來作溝通協調，並且立即反映市政府瞭解相關輿情以為因應。因此市政府如何加強授權及權力下放區公所，提高區公所的網絡治理功能，整合各方的意見，在整個北投溫泉產業發展上，也是一個相當關鍵的因素（如圖 1-1）。

北投地區在國際化、全球化目標下所需要的，不是五光十色的科技建築和櫛

比鱗次的高樓大廈，而是透過「生活故事」⁷般重組的過程中，重新賦予自然資源與地方歷史的意義，進而實現住宅、史蹟、觀光、休憩及公共性並存的密集城市（Compact City），亦即實現「永續發展」的溫泉產業願景。在這樣特殊的文化與空間紋理下，冀望運用地方治理網絡互動的觀點及內涵於溫泉產業發展的過程之中。所以本文欲探討的重點問題即：政府部門如何以公共治理的角度，結合理論與實務的運作，提升地方政府（包括臺北市政府與北投區公所）治理的效能，在北投溫泉產業的發展和行銷上做一整體性的規劃與設計？而不是目前所採取之局部的、切割的、剝離的和單一性的推動。是以本文欲達成的研究目的有：

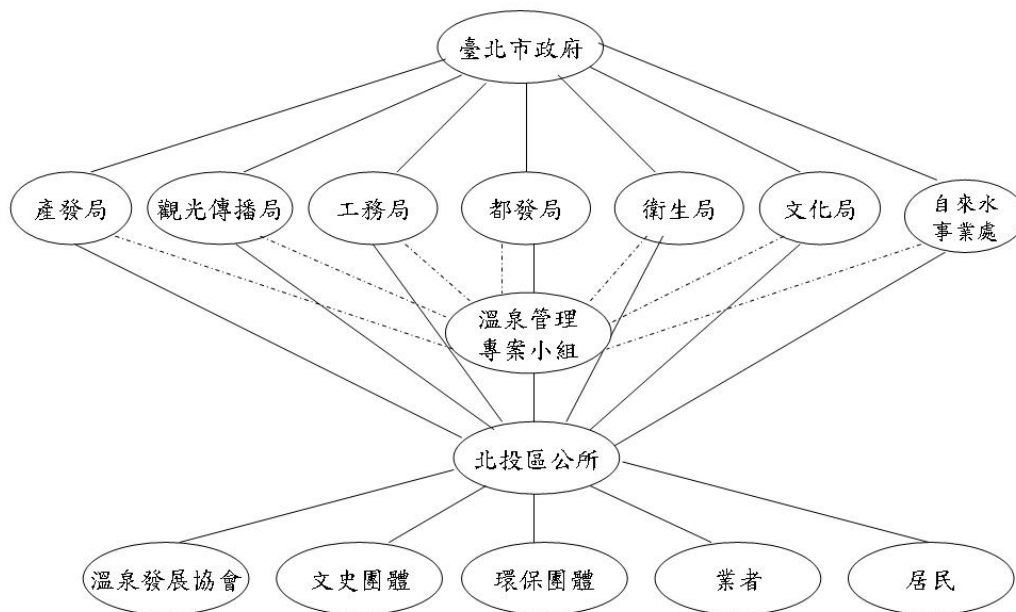


圖 1-1 北投溫泉產業治理網絡示意圖

資料來源：本研究整理

⁷ 北投的溫泉觀光產業自日治時期即頗富盛名，不管是在地人或觀光客均有很多的懷戀與回憶，透過點點滴滴的陳述及記載，已然融入在北投人的「生活故事」當中，重新賦予新的城市生命。而這些也是促使北投溫泉觀光產業永續發展的重要元素。

(一) 分析直轄市行政區的特殊性與重要性，區公所面臨的許多角色困境－舉凡權限與責任問題、市（各局處）與區的關係、區的定位、組織架構與功能是否合乎實際需要等等，市政府下放職權並提升區公所領航整合功能，增強城市地區競爭力，提高區公所地方治理能力，區公所又如何扮演地區產業發展的治理與推動角色。

(二) 以治理的觀點，探索北投地區公私部門網絡建立之途徑，結合理論與實務的運作，為北投溫泉產業發展提供新的思維－在以產業升值、市場導向策略規劃為主軸的方向之下，尋求一個合理的地方產業發展策略，提高溫泉產值、兼顧觀光與環境之品質、提供未來政府發展及推動地方產業之具體參考。

第三節 研究架構、途徑與方法

本研究係以定性研究途徑，也就是質的研究途徑，此乃一種產生描述性資料的研究途徑，相對於定量途徑而言，它注重人的內在觀點，自然情境的脈絡，以及理解人們解釋其經驗世界的過程；並經資料化約、資料展出而導出結論與確證（吳定，2003：28-29）。是以本研究架構乃從北投溫泉產業在歷史脈絡、經營特性、發展類型以及居民、在地團體、公私部門的內部環境與外部環境彼此交互影響的詮釋著手，配合理論探討區級治理政策網絡的轉型與建構，尤其是區公所的角色功能轉型，然後透過治理網絡組織運作，並提出地方產業發展的治理策略，作為回應本文的核心關懷（如圖 1-2）。

在研究方法上，本文將以文獻分析法、參與觀察法加上個案研究法、深度訪談法來進行研究，有系統的蒐集、歸納、整理並客觀而有效的分析，以發現真實與建立原則。最後，提出一套地區治理模式，提供北投地區溫泉產業的發展策略參考。茲說明如下：

一、文獻分析法（Literature Review）

羅致包括治理理論、地方治理理論、組織變革、組織重組及政府再造等相關之文獻、期刊、學術論文及網站資訊等，予以蒐集、整理、比較與歸納，以幫助

了解過去、解釋現在、分析未來，做為理論與實務分析評述的依據。

二、參與觀察法（Participant Observation）

針對真實生活中之當前現象進行研究分析的一種方法，也是一種經驗性的探究，藉由實際參與和個案背景中檢視相關行為，能讓研究者對情境的複雜性有更深入的了解，配合北投的地區環境人文特色，將有助於未來政策執行提供建議。筆者長期參與北投各項公共建設及大型活動之規劃及討論，希望就個人看法及客觀的分析，能夠對本文之研究有所助益。

三、個案研究法（case study）

個案研究法為一種個別的、深度的、描繪的，且偏向質性的一種研究方法，期望對於個案深入的瞭解，來探究其與全體的相同與相異點。其重點放在某一個案的研究人員及被觀察者的主觀經驗方面，此種研究方法可以使研究人員對被研究對象及其行動，建立並維持第一手接觸（吳定，2001：15）。申言之，個案研究的意涵為透過針對單一或若干個案進行研究，藉由多元資料的蒐集及多重的比較分析，以期找出規律性的東西，是一種邏輯性的導向思考過程，以尋求解決問題的方法。⁸北投區的在地團體多年以來展現了相當大的行動力，除了運用大型活動來展現北投的溫泉特色之外，更陸陸續續透過大小集會場合，宣揚北投具有的人文、歷史、古蹟及環境的優良地貌，讓代代的子孫都以北投為傲；每一個個案都值得提出深入探討研究，並分析改善精進的建議。

四、深度訪談法（depth interview）

訪問法（interview method）是從事各種研究調查工作所使用的蒐集資料的方法之一。基本上，是由研究者，透過面對面交談或訪問的方式，蒐集受訪者對某些問題之看法、觀感或意見，以作為研究分析基礎的作法。在這種訪問方式過程

⁸參見陳姿伶，〈個案研究法（Case Study）〉，中興大學農業推廣教育研究所，
http://74.125.153.132/search?q=cache:FtPwKKsh8w8J:www.extension.org.tw/book/02_92-1.9.doc+%E5%80%8B%E6%A1%88%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%B3%95&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&lr=lang_zh-TW。2010年2月1日搜尋

中，研究者可對問卷題目之目的、疑義等加以解說，並可瞭解受訪者問題之所在，即時加以說明，同時還可鼓勵受訪者回答，一方面可以避免發生漏答或錯答現象，另一方面亦可藉機觀察受訪者之言語、行為等（許盟顯，2010：8）。

由於本文主要探討北投溫泉產業之治理以及區公所網絡功能之運作，因此除了書面文獻之整理蒐集外，尚需針對地方相關利害關係人進行實地訪談，包括產、官、學、民等對象、以瞭解他們對於北投溫泉產業的推廣行銷、觀光發展、區級治理、區政規劃等議題認知的程度與贊同與否；並針對其各自立場、訴求主張、參與動機等加以歸納，期能充實本文理論之不足，藉以檢視區級治理網絡之機制對在地產業發展之重要性。

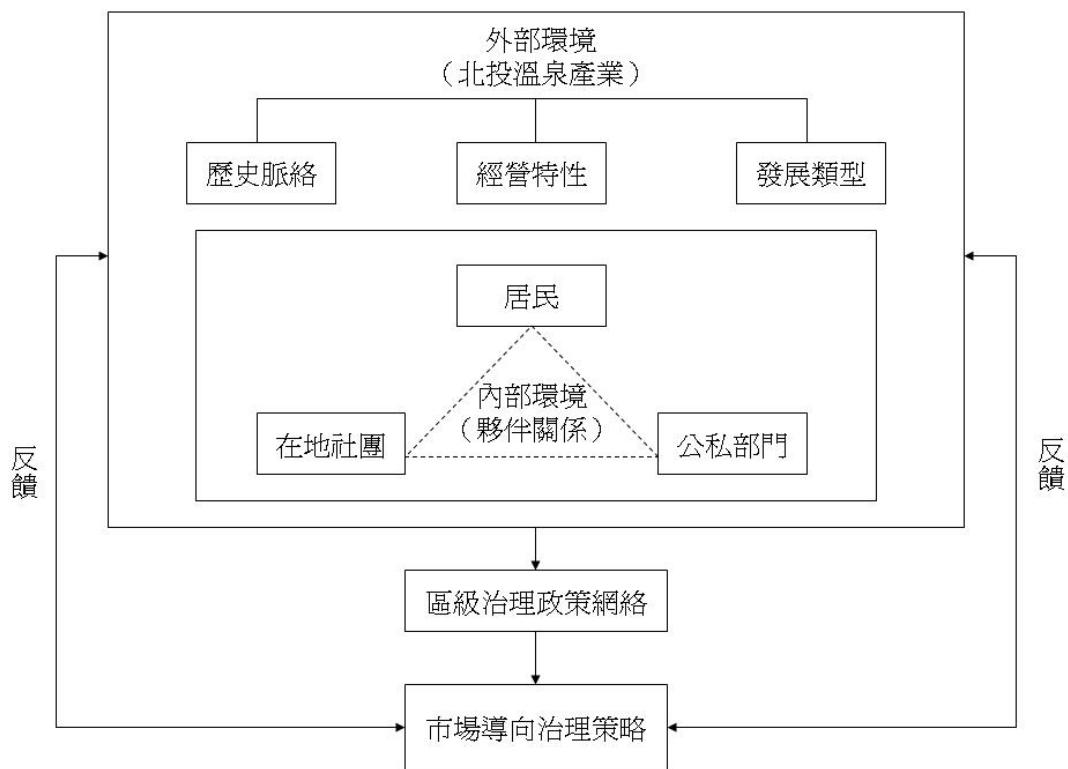


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：本研究整理

第二章 相關理論和文獻探討

地方政府相較於上級政府或中央政府，更直接地面對民眾，且必須直接面對地方系絡問題的多元性與複雜性，迫使地方政府需要進行更多元的考量，將治理的觀念運用於地方，表現出來的是中央與地方、地方與地方、以及地方與次級地方間、地方與各重社會團體的互動關係，並結合各種正式與非正式的對話機制，達到民主政府必須應具有的回應性（趙永茂，2005：24-25）。由此可知，在處理地方公共事務的治理過程中，涉及的行動者將不再侷限於中央政府與地方政府，而是擴及到政府以外的其他社會行動者，以及各類型的非政府組織（劉坤億，2003:241）。

伴隨著全球化的浪潮，現今治理的概念被認為與過去「統治」（governing）和「政府」（government）的觀念有所不同。為了進一步瞭解地方治理的概念，並且與本文之研究目的相互結合，故將先針對治理之概念進行分析，再聚焦於地方層次，俾瞭解地方治理的具體內涵。

第一節 治理的意涵及演變

推究「治理」（governance）一詞源自於古典拉丁文和希臘文中的「領控」（steering），原意係指涉統理、引導或操縱之行動，但無論傳統的或辭典上的解釋，都將它與「政府」（government）一詞視為同義詞，只是在越來越多的討論當中，對它的內涵和用法都有不同的詮釋。自二十世紀末開始，治理的概念逐漸被重視和討論，時至今日，治理已然成為社會科學界當中相當流行的理論，不僅在學術上強調以治理作為研究的焦點，在實務界更以治理作為其重要的口號。一般認為「治理」除了在意義上是政府的變革途徑之外，並逐漸和「政府」的概念區隔開來。近年來，由於經濟全球化的衝擊，許多的公共議題已非政府本身即有辦法可以解決，因此政府部門希望私部門與民間團體第三部門參與公共議題之合作及決策，以解決政府無法獨立完成之難題，如此的過程即稱之為治理，因此，

「治理」相對於「政府」而言，更具創意、涵義亦更為廣泛。

世界銀行（World Bank，1994）被認定最早使用「治理」一詞，在 1989 年的報告中曾經提出「治理危機」，而使治理的概念受到廣泛討論。世界銀行從國家的層次將治理界定為「一國在各個層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」。廣義來說，治理不僅僅適用於國家的範圍，並且適用於跨國界的國際社會。Rhodes（1996）甚至認為它是比政府範圍更廣泛的現象，包括了政府機構和非政府機構，都可以在治理過程中扮演重要的角色。

最早將治理概念化的是英國政治學者 Rhodes。Rhodes（1996：652-667；1997：47-52；2000：55-63）認為治理不同以往的國家研究、政府研究或者是公共政策的研究，其所關注的重點在於國家以外的那些自我形成的組織，那些組織之間相互依賴、交換資源、互動而形成不同於國家所訂定之遊戲規則，擺脫國家的干預或干涉，爭取自主性。此外，Rhodes 將治理界定為「自組化的，組織間的網絡」（self-organizing）。從理論的發展歷程來看，Rhodes 延續多元主義、統合主義的路徑，發展出「政策網絡」和「政策社群」等概念，並藉由政策網絡的概念進一步探討「治理」這項論題。他也指出「治理」概念具有以下四項特徵：

1. 組織之間是互相依賴的。
2. 由於相互交換資源和磋商共同的目標的需要，導致網絡成員之間的持續互動。
3. 這種「博弈式」（game-like）互動關係是以信任為基礎，經由網絡參與者磋商和彼此同意的遊戲規則來制約。
4. 保有相當程度的自主性。

而國內學者孫本初與鍾京佑（2005：107-135）進一步整理出 Rhodes 的運用途徑，將治理歸納出八種使用的概念如下：

1. 作為最小限度國家（as the minimal state）的治理。
2. 作為公司治理（as corporate governance）。
3. 作為新公共管理（as the new public management）的治理。
4. 作為善治（as “good governance”）的治理。
5. 作為國際相互依賴（as international interdependence）的治理。
6. 作為社會-控制體系（as a socio-cybernetic system）的治理。

7. 作為新政治經濟 (as the new political economy) 的治理。
8. 作為自我組織網絡 (as self-organizing network) 的治理。

治理的目的係「在建構更強的經濟和更好的社會，有效治理，企業、政府和市民都是夥伴的關係」(Gonzalez & Bhatta, 1998: 5)。治理不同於新公共管理的重大轉變，係尋求政府結構之外的改革，朝向社會政治共同管理的架構(孫本初、鐘京佑, 2005: 109)。在審視許多相關的文獻之後，英國學者 Gerry Stoker (1998: 17-28) 的說明似乎最能闡釋治理的涵意，他認為治理不該只限於指涉一套新的管理工具，其目的也不限於提高公共服務生產的效率。他針對各種治理概念整理出治理理論的五個命題 (propositions)，作為探討治理意涵之參考：

1. 「治理係指涉一組來自政府，但又不同於政府的機構和行動者」。
2. 「治理在尋求解決社會和經濟問題的方案過程中，存在著界限和責任方面模糊性」。
3. 「治理在涉及集體行為的社會公共機構之間，確定存在著權力互賴關係」。
4. 「治理係指行動者所形成具有自主性的自我組織網絡」。
5. 「治理意指完成事情的能力不一定使用政府的權力，亦不一定要由政府來發動或運用它的權威，而是看政府是否能夠運用其他的管理方法和技術，對公共事務進行更好的操控和引導」。

從這五個命題可以發現，「治理」並非政府所獨享，其明確指出：(1) 傳統的憲政體制和正式規範的政府權威，並非國家唯一的權力中心，許多公共事務實際上隱含著地方、地區、國家和超國家為中心多元權力的連結。(2) 國家與社會之間、公共部門與私人部門之間的界線和責任日益模糊不清。這種關係顯示，為達到其目的，各個組織必須相互交換資源、協商共同的目標。(3) 公共部門和私人部門的行動者形成一種治理網絡，涉及政策社群和其他組織的形式，以及討論公共政策議題，組成政治體制的另一種形式，並與政府在特定的領域中進行合作，分擔政府的行政管理責任。

Kooiman (1993: 4)指出，傳統上習慣將政府管理(governing)視為「單行道」(one-way traffic)，但事實上，政府管理應該是一種「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，是以「治理」跳脫了以往對於「政府」的認知。如表 2-1 所示，「政府」強調由上而下(up-bottom)的層級式的權威，相對於「治理」代表動態的過程，政府表現為較「靜態」的模式，重視制度與組織結構，而治理則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, Robert& Percy-Smith, 2001：3-6)。

表 2-1 從「政府」到「治理」：焦點的轉變(the shifting focus)

	舊政府(Old Government)	新治理(New Governance)
涵蓋面向	政府	政府與市民社會
參與者	公部門	公部門、私部門、第三部門
重視處	制度(institutions)	過程
政策運作模式	組織架構	輸入 (inputs)、結果 (outcomes)
政府領導方式	引導 (rowing)、提供	領航 (steering)、授能 (enabling)
運作方式	命令、控制、指導	促進 (facilitating)、合作、議價
層級關係	層級和權威	網絡與夥伴關係

資料來源：Leach, Robert& Percy-Smith(2001：5)。

此外，全球治理委員會 (The Commission on Global Governance) 於 1995 年發表了一份題為「我們的全球夥伴關係」的研究報告，對治理作出了以下的界定 (轉引自俞可平，2000：4-5)：治理是各種公共的或私人的個體和機構管理其共同事務的諸多方式的總和，它使相互衝突或不同的利益得以調和並且採取聯合行動的持續過程。它有四個特徵：即治理不是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程；治理過程的基礎不是控制，而是協調；治理既涉及公共部門，也包括私人部門；治理不是一種正式的制度，而是持續的互動。

綜觀以上各家學者對於治理概念的分析可以發現，現今的治理概念認為政府已非公共事務過程中的唯一行動者，它應該是一個「新治理」(New Governance) 的型態，政府在公共事務的提供上必須與私部門、第三部門、志願團體互動，政

府應該是以領航、分權授能、協商合作的運作模式，形成網絡夥伴關係，督促網絡內各種相關團體為有效的對話與決議，以網絡為主體，當網絡形成共識或結論時，政府必要時提供適當的政策工具協助，如資金、類法令效力的型式確認等（黃錦堂，2005）。

新治理與傳統治理模式不同，它強調擴大參與並將利害關係人（stakeholder）納入公共事務的管理與決策，避免傳統由政府、利益團體和學者專家所壟斷的決策過程，亦即政府在決策分析和規劃的過程之中，應強化「參與式」、「商議式」的面向，傾聽各方不同立場的看法，排除可能產生的負面影響，達成大家認同的總體目標，作為政策執行的共識（王皓平，2006；范玫芳，2008）。

台灣是一個進入已開發國家的後來者，採納西方治理觀念與理論時，不僅必須考量國內固有的政治、經濟、社會和文化發展脈絡，所形成治理問題與結構的特殊性，以長期經濟掛帥的發展取向，嚴重地壓縮社會福利、人文藝術或其他領域發展的空間。中央政府多年以來由上而下的統治模式，使得地方政府及民間部門，難以批判中央政府資源分配的適當性和合理性。因此，地方政府及民間部門只能在中央既定的計畫基礎上，針對自身發展的需求與屬性略做調整修改，但以公部門、私部門及第三部門作參與協商、溝通斡旋、達成共識的網絡治理趨勢已然默默成形。

第二節 地方治理之界定與分析

針對治理意涵及演變進行分析後，接著將治理概念轉換到地方治理的層次討論，尤其因本論文係以地方產業的區級治理為研究主題，所以區級治理的政策網絡更是需要作明確的界定與分析。

壹、地方治理

對於地方治理的核心概念，R. Leach 和 Percy-Smith（2001：9）提出了以下的看法：

「地方治理一方面指對某些特定服務政策的影響；另一方面指的是跨越不同服務界限的政策問題。因此非常需要部門之間的合作或是跨部門的合作，包括公部門、私部門、第三部門或是志願性組織和團體，如此多部門、跨部門的工作正是地方治理的核心，這些工作所出現的政策領域，包括都市更新、社區關懷和訓練。」

除了強調跨部門事務的合作之外，兩位學者亦特別重視地方性（locality）和社區（community），認為地方治理要能建立組織間彼此的互助合作，才能使地方治理克盡全功。他們發現在治理的過程中，政府和社會的界限已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體與社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供；由此可知，所謂地方治理是不同的組織和團體在不同的時間針對不同的目的而涉入的過程（R. Leach and Percy-Smith, 2001：32）。

另外 Bovaird 和 Loffler（2002：16）歸納了 OECD 國家推行治理的經驗，對地方治理作了下列定義：

「地方治理涉及正式與非正式的規則、結構與過程，其決定了個人與組織行使權利之方式，此方式除了超越一般利害關係人所作成的決策力量外，也會影響到個人或組織在地方層次上的福利。」

基於上述定義，Bovaird 和 Loffler（2002：16）更進一步地提出地方治理的五個意涵：

1. 多元利害關係人（multiple stakeholder）：假定政府無法獨立解決地方的公共問題，必須透過各個利害關係人的互動來解決，呈現多元利害關係人互動的情況。
2. 包括正式與非正式的規則（rule）：上述的多元互動過程是在正式與非正式制度系絡下運作，利害關係人互動過程中，兩種規則均會受到重視，但在協商過程中會尋找自己的使用權力，決定制度種類的重要性，產生不同的優先順序。
3. 多樣化的運作模式：除了新共共管理所強調的市場機制外，也重視政府原先的層級權威以及合作的網絡關係。
4. 考量程序價值的重要性：所謂的程序價值包括了誠實、透明與廉潔等。除了考量行政目標與手段、投入與產出等因素的重要性外，也會考量社會所重視程序價值的重要性。

5.基於政治運作傳統進行考量：地方治理的本質屬於一種政治性質，強調各利害關係人間的權力互動，以促進本身利益的情境，因此，地方治理的結果不只是藉由管理或是專業人員所作的決策制訂過程。

Bovaird 和 Loffler 以上所提的五個意涵，除了將治理概念更為具體化之外，更重要的是歸納出地方治理強調地方政府角色的轉換，在處理公共事務上，地方政府不再是唯一的主導者或是資源分配者。而地方政府比起上級政府或中央政府，更要能直接地面對民眾，尤其它必須直接面對地方問題的多元性與複雜性，這些公共事務情境迫使地方政府需要進行更多元的考量。將治理的觀念運用於地方，表現出來的是中央與地方、地方與地方、地方與次級地方(sub local authorities)間、以及地方與各種社會團體的互動關係，並結合各種正式與非正式的對話機制，達到民主政府需應具有的回應性(趙永茂，2005：24-25)。

國內學者劉坤億(2003：246-249)亦將地方治理特徵整理為以下四點，包括：

- (一) 多層次治理：中央與地方不再是處理與發展地方公共事務獨占性的地方行動者，其他地方政府、非營利組織、大眾傳播媒體、非組織性的公民運動、私部門廠商將依不同議題參與治理行動。
- (二) 多元化的治理關係：「傳統官僚體制的層級節制系統」將對地方治理產生某種程度的規範作用；「市場治理模式下的交易契約關係」將對私部門廠商、多國籍公司和跨國企業形成約束作用；「社群主義理念下的社群夥伴關係強調行動者間共同價值為政策制定基礎，而非追求個人利益之最大化。
- (三) 資源相互依賴：任何治理結果的產出必須依賴行動者間協商和資源交換。
- (四) 政策網絡管理：各類行動者將依不同政策議題、時間轉換、針對不同的目的而組成不同類型的政策網絡，而地方治理即是為這些自組化的網絡加以管理。

貳、地方治理的重要概念

地方治理課題與政策網絡、公私協力、公民治理與跨域治理等概念息息相關，部分涉及國家機關的權力移轉或府際關係的變革，而本文主張這些意涵是區

級治理政策網絡運作過程中很重要的要素，爰將這些概念分述如下：

一、政策網絡（Policy networks）

網絡是一種較不穩定和不確定的狀態，易受其形成與設計內容而呈現不同的互動關係，是以網絡是不同屬性的行為者與其他行動者產生穩定的結構，形成特殊的權力結構與特質。而政策網絡可視為政策利害關係人與國家機關部門間的互動關係或模式，對於關心的公共議題進行溝通協商，使參與者政策偏好被滿足或政策訴求獲得重視。通常，這些網絡內的行動者包括行政人員、國會議員、學者專家、利益團體等，這些參與者擁有不同的專業、權威、資訊，結合成不同的行動聯盟與利益共同體（劉宜君，2001：171）。

二、公私協力（Public Private Partnership, PPP）

公私協力是指政府、企業、第三部門與民眾共同合作的狀態。從廣義的角度，公私協力可定義為：「政府與私部門間的一種動態互動關係（dynamic interactive collaboration）」（Max O Stephenson，1991：109-110）。公私協力關係可以說是一種將私部門參與公共事務地位予以重構的論述，公私部門對公共事務的關係由上對下、單向的關係，調整為對等、互惠的合作、共責關係。其合作型態會因合作事務性質而有不同，但其基本精神皆為分享資源、增進效益。是以公私協立在區級網絡治理運作機制是十分必要的。

三、公民治理（Citizen Governance）

地方治理能力其實繫於公民，孫柏英（2004：44-45）將公民治理定義為：

「以城市、鄉鎮或社區為基本範圍，以與社區公民生活直接有關的公共政策制定和公共服務提供為主要治理議題，依靠社區內政府企業組織和公民組織之間建立的社會網絡組織，透過社區公民直接的、廣泛的參與而形成的模式。」是以，接續上述政策網絡結構觀之，公民治理係強調公民在其結構下參與並影響公共事務之決策。

四、跨域治理（Governance）

林水波，李長宴（2005：3）將跨域治理定義為：「跨域治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的功能、業務、或疆界相接或重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，來處理棘手、難以處理的問題。」

趙永茂，孫同文，江大樹（2004：15）針對跨域治理的特性，指出跨域管理強調政府與外部環境間的互動，同時關注系統管理者對系統邊界突破的認知，並且強調應該藉由各種行政策略運作，從外部環境爭取資源。是以，本文認為：「跨域治理是政府單位與其他單位的合作型態，包含政府與政府之間、政府與私人部門、政府與民間團體的合作，運用跨部門的治理模式，處理複雜的公共事務。」因此，本文主張將跨域治理納入地方治理內涵的範疇，並為區級治理網絡運作重要的一環。

綜而觀之，吾人可以歸納出，地方治理概念重新定義了地方政府的角色，地方治理強調地方政府在處理地方公共事務上的角色有所轉變，地方政府不再是地方公共事務唯一的主導者或是資源配置者，更不能再只是強調自主地位的地方自治團體，僅是運用傳統的管制工具對地方民眾進行約束，尤其在直轄市的區級機關，因為具有貼地性，在治理的層面上更需要重視政策的多元化及在地化。其次，地方治理概念亦重視利害關係人於地方公共事務決策過程中的角色及其間的互動關係。在政策形成過程當中，除了地方政府角色有所轉變之外，政策網絡、公私協力、公民治理，跨域治理等均為地方治理重要元素。而利害關係人亦為地方治理政策產出有所影響，因此利害關係人在政策過程中的角色及互動也是地方治理概念中值得關注的課題，此將在下一節詳加分析。

第三節 網絡治理的過程與轉變

網絡治理概念係指由兩個或兩個以上的人、團體、事件、組織的個體，在相互依賴的關係中，建構成穩定的夥伴關係結構。其參與者是多元的，包含政府、非營利組織、利益團體、市場與公民等公私部門，各行為者間各自具有自主性，

彼此分享資源，透過平等、互惠與互信的夥伴關係共同達成目標。具體而言，治理屬性上即如本文前面所述，係尋求政府結構之外的改革，朝向社會政治共同管理的網絡治理架構。應用在地方議題上，地方治理包含了多元性的機關間合作、夥伴關係及跨組織界線的政策網絡，社會中的其他行動者如第三部門或志願性團體，亦需納入治理的過程中（黃錦堂，2008.03.08 討論用講義）。

歸納而言，網絡式的治理具有下列的特質：（1）組織間的相互依賴：此意謂著公部門、私部門與志願性部門間組織界限的改變與模糊化；（2）網絡成員間的持續互動：組織網絡成員間互動關係的頻繁意謂著資源交換與共同目標協商的重要性；（3）議價（negotiation）或似賽局（game-like）的互動方式：組織網絡成員間的互動關係是基於信任（trust）以及網絡成員間相互認同的規則（rules）；（4）高度自主性（autonomy）：網絡狀態是處於自我管理的情境。在組織網絡中，政府雖然無法獨自佔據權威的地位（sovereign position），但是仍對網絡具有間接的領控能力；（5）網絡內行動者之間學習的過程（史美強、蔡武軒，2000：64-65；Vliet，1993：106）。因此，治理從某個角度加以詮釋，事實上它是一種自我管理的網絡，凝聚許多參與者共同行動的系統。⁹

治理的政策網絡模式漸漸地被提出，它相對於傳統科層體制，提供更多元化的改革思維，治理被描述為權力依賴的組織，形成具有半自主（semi-autonomous）以及自我管理（self-governing）的網絡，政府在網絡中僅是很多提供公共服務的行動者/組織的一員（Bevir&Rhodes，2001）。政策網絡似乎與府際關係與管理、政策倡導聯盟有頗為密切的關係，網絡重視的是各機關、團體專業價值之間的協調與整合，而不是層級節制與命令。對於公共管理實務者來說，在我們所主政與承辦的業務範疇，如何設計方案讓有關機關團體維持密切的溝通是最重要的，而且是在均等及公平的地位上為之，避免因組織成立的先後或人員多寡，造成強凌弱，眾暴寡之現象發生。換言之，網絡的管理才是公共治理的王道，所以，首長

⁹ 不過，有學者認為自我管理（self-regulating）的治理型態亦有其侷限性，自我管理代表一種形式，意謂著特定的社群自我的管理，以及政府對於自我管理機構的付託形式，意即在某些集體建立的規則或慣例下進行管理的活動。但問題是在什麼範圍下網絡可以自我管理？又在什麼條件下制度的複製過程可以導向有效的治理，或在何時何範圍內，需要自我管理的制度去約制（Dedeurwaerdere,2005）。

或主政者如何操作與管理網絡，決定政策網絡治理的品質。簡言之，地方治理是一種公私部門共同形構的政策網絡，逐漸發展成為一種網絡的治理，也由於地方治理的衝擊，促使地方政府的職能亦有所轉變（劉坤億，2003：233）。

壹、地方政府職能的轉變

傳統上認為地方政府僅是服務傳達體系的一部分，僅有執行的角色而非決策，然而在面對地方治理概念衝擊的情況下，地方政府角色的轉換並不僅僅是跳脫過去單純執行者的角色，地方政府也必須具備整合資源以及協調各個利害關係人的能力，因此地方政府在面對地方治理概念的衝擊下，並不是喪失了其在地方事務過程中的重要性，而是在面對轉型的壓力下進行角色的轉換。

Pierre 和 Peters(2000:14)認為治理是一種領控(steering)和協調(coordinating)的過程。地方治理由於處理跨越部門之間的政策問題，基本上必須講究相互之間的協調合作或談判。這種協調的動態過程，說明其網絡的建立與互動。從網絡的途徑探討治理的動態過程，可以區分三個主要變數：即政府組織、治理網絡與行動者之間互相作用的關係，它們之間形成互動關係。三者互動關係上可區分為兩種過程：一為「由上而下」(top-down)，包括政府政策和行動的分權化(decentralization)，使高階結構能夠和低階行動者產生連接；另一為「由下而上」(bottom-up)，及低階行動者採取行動參與(participation)政府政策和執行計畫，透過某些協商運作以影響高階結構等（三者之間的關係以圖 2-1 來說明）。

Allen 和 Carr (2002：100) 認為，現今的基層鄰里(neighborhood)組織概念已從個別地方政府的專屬轄區轉變為多元利害關係人所形成之關係糾結的網絡，因此，地方治理的意義在於重塑地方政府在民主政治運作模式中的下列能力：

1. 整合分歧的地方利益、組織型式以及各社會團體的能力，並藉以型塑出整體性的目標。
2. 具備擔任「地方凝聚行動者」(local collective actor)角色的功能，已能在地方環境或不同政府層級間與其他行動者互動。

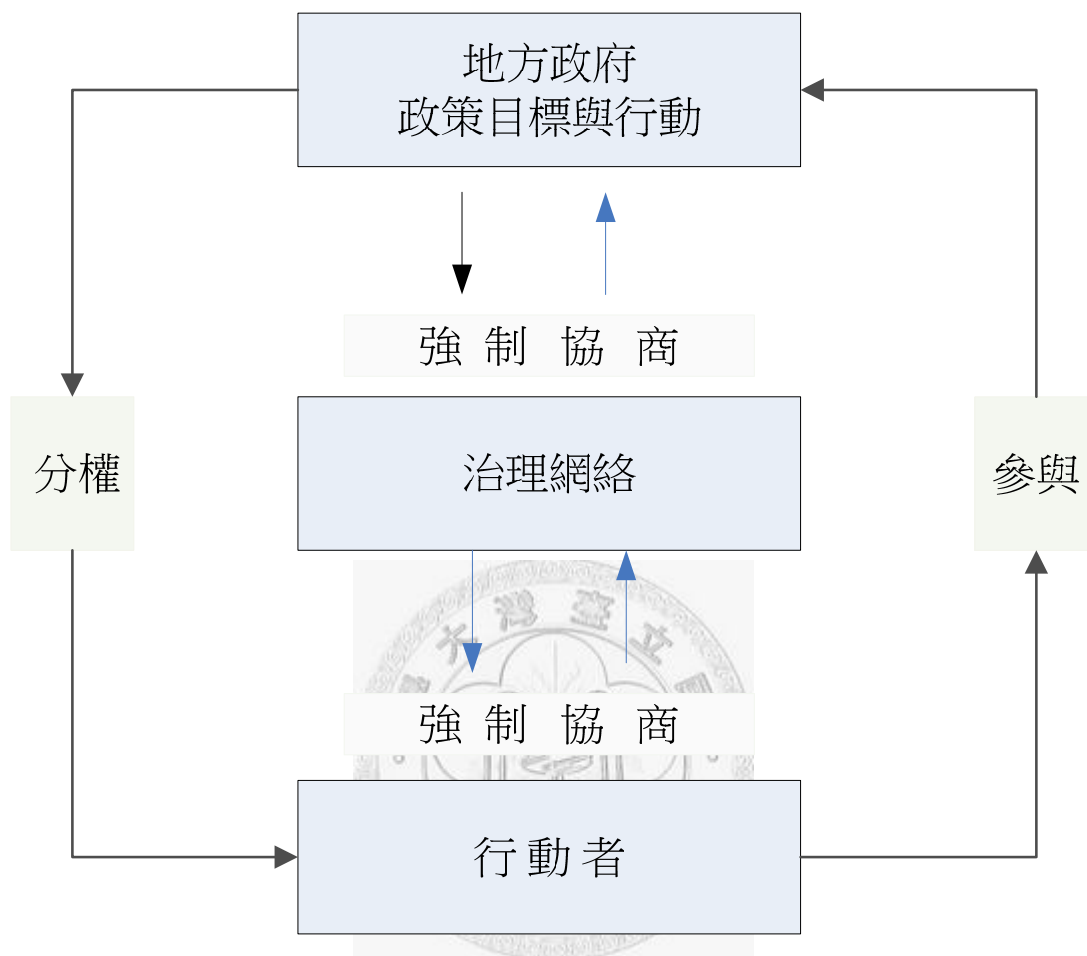


圖 2-1 政府、網絡、行動者三者的互動過程

資料來源：改繪自 Richard Scott(2001：195)

Richard C. Box 在〈公民治理：引領 21 世紀的美國社區〉(Citizen Governance : Leading American Communities Into The 21st Century) (Box, 1998：147-167)一書中，指出在公民治理模式下需要建立一個常設的「公民委員會」(Committee on Citizen Governance, CCG)，經由鄰里組織或委員會參與處理政策議題，協助政府警務、消防、安全、和社會服務等事宜，並理解「個人知識侷限性」(Individual

Knowledge Limit, IKL)¹⁰，規劃各公民委員會之成員、規模與職責等，來運作公民治理模式，形成社區治理的共同價值。其中亦提及實施公民治理模式具有五個步驟：(1)使結構正式化：公民治理具有開放的特質，地方公共事務的解決方式，經常依公民治理的結構與公民參與機制需要進行漸進式調整；(2)培訓工作人員：將政府官員從控制者轉變為「幫助者」及「公民協調者」的角色；(3)培訓委員會成員：使熟悉各自的職責，明白政府官員和專家是可以信賴的諮詢者和協助者；(4)解決問題：在公民治理委員會與政府單位之間建立一個會議日程表，採用報告或會議方式，以促進雙方進行溝通交流；(5)進行中期修改：在公民治理的運作過程中，須時時檢討此運作模式的分權狀況、監督效果及溝通績效。

趙永茂在〈強化台灣基層之政治社會民主化之研究—地方治理與社會參與個案分析〉(趙永茂主持，2005)一書中，整理了英國、美國、西班牙、愛爾蘭、澳洲這些西方民主國家治理之案例與體制，針對台灣本土個案部分，則分析了台北市議會、大安區、與民間組織等的公民參與模式，並將西方經驗作為台灣地方治理之啟發。指出台灣仍應積極往公民參與社會與地區建構之途徑上努力，一方面應與國際相關組織合作，請求協助與對話，另一方面應積極這些平台與管道，加強各類社會資源的動員，規劃各類民間團體參與行動體系，並努力發展這些行動體系的管理技術和知識，以在制度面、政治面、或管理面建構出更具公開性、透明性、深度與廣度之機制與平台，以加強地方公共事務的監督性與評估性。

除此之外，呂育誠(2005：5；2006：384)也提到，由於今日地方民間自主意識提升，各種團體或個人積極地參與公共事務，甚至在中央政府直接介入的環境下，地方政府獨佔的優勢已不復存在，地方政府不再是地方事務的唯一主導者，也不能完全基於本位考量或是採行強制方式達成目標，因此，考量多元因素，並基於互利等治理原則來建構關係網絡，方能確保其能順利運作。

¹⁰ 「個人知識侷限性」(Individual Knowledge Limit, IKL)的分析論點包含五個要素：(1)衡量成功：分析政府的運作是否能夠使人民達到最大程度的滿意；(2)評估知識與能力：政府事務的運作，應由公民來治理，並由政府官員來執行，亦即由依照民意與民眾期望來規劃政策，但由具有專業知識、瞭解政策運作過程之政府單位來負責執行與管理；(3)公民理解力：公民無法全部具有充分的專業知識、與熟悉政策運作過程，因而仍有賴政府的協助；(4)政府官員的理解力：政府需進行預算、人事管理等細項事務，但仍有賴民眾提供建言與進行監督；(5)管理幅度：需設定公民參與者規模、數量、政策議題等，並進行持續的溝通與對話(Richard C. Box, 1998：92-95)。

呂育誠（2005：6；2006：384）更引用 John 在研究西歐國家地方政府自 1990 年代後期，地方治理觀點出現之後，傳統以政府為本位的角色與功能模式開始有所轉變的比較，認為地方治理並非推翻地方政府的傳統角色，而是將地方政府的角色與功能範圍進行大幅的擴充，同時強調內部與外部人員間能夠開放與互動，進而激發地方政府組織的活力。如表 2-2 所示：

表 2-2 地方治理與政府本位之概念差異比較

	政府本位 (government)	地方治理 (local governance)
涉及不同制度數目	少	多
官僚結構	層級的，且強調一致性	分權的，且容許分散運作
橫向網路關係	封閉的	儘量向外延伸
國際網路關係	最小化原則	開放原則
在民主程序中的表現	代表性角色	兼具代表性與實驗性
政策特質	例行性	創新與學習
中央政府的影響方式	直接控制	基於分權並儘量避免干預
領導方式	集體的或顧客導向	首長主導或個人導向

資料來源：John，2001：17；中譯轉引自呂育誠，2005：6

上述觀點驗證了政府權力向下與向外移轉情況，政府須調整其角色與心態，並動員當地社區民眾積極參與，與當地民眾進行協商與溝通，以地區環境衛生的推動為例，早期由政府強制性的規定方式已無法吻合民眾習性，亦不符民主的精神，反而是透過社區團體、里鄰組織協調溝通，街頭巷尾的動員參與、口耳相傳，發自內心的配合，形成共鳴，彼此互相督促配合而完成該公共政策的任務。而近年來，區公所推動環境衛生相關政策時，亦是循此精神脈絡，召集區轄公私部門透過協調、溝通、互動的方式，凝聚共識，環保義工團隊橫向聯繫，延伸網絡，分權參與，強化民眾的配合度，去除傳統以政府強制性的本位主義，強調內部與外部環境的開放互動及自我管理，形成共識，以激發網絡治理的順暢。

當然，我國長期在威權體制的結構下，中央官僚集權式的領導，輔以壓制公民社會的模式，使得政府長期享有指導者與執行者的權力，毫不受到社會的挑戰（周桂田，2007：212）。即使在今日臺灣社會逐漸步入強調公眾參與取向的民主階段，政府亦已逐步轉型為新公共服務的輔助者角色、新治理的確認者與管理者角色，但政府長期以來主導公共政策的規劃與執行，仍不得忽略中央政府決策的權威性及指導性；故本文強調的是中央政府在政策計畫內容和規範方式有其最高的指導性質，然在過程之中，地方政府與民間社會在行動目標上及執行上應建構治理網絡中彼此的互賴性和配合性。

貳、利害關係人在政策網絡中的角色

地方治理概念下，融合了多元利害關係人參與政策過程之中，因此利害關係人在政策網絡中的角色及互動也是相當重要的課題。

根據 Knoke 和 Kulinski 的看法，治理網絡中利害關係人之間的關係具有兩種特質，一為內涵（content），一為形式（form）。內涵所指為關係連結的實際型態；形式則是指利害關係人之間的連結性質（轉引自史美強，2005：39）。就內涵的部分，Klijn & Teisman（1997：101-102）歸納其互動內容有兩種模式，一為網絡中行動者的策略行動；一為行動者本身的認知因素。而就形式部份可發現，網絡的形式又可被稱為關係連帶（tie），所謂的關係連帶是指網絡中的整合程度，所指的即為利害關係人之間的互動情形。

關於地方治理中網絡的行動者類型，根據 Johnston 和 Pattle 的看法，包括了個人、私部門、志願組織與公部門（轉引自 Valler, Wood & North，2000：409）。首先要強調地方政府在地方治理網絡裡面需扮演網絡管理者的角色，再納入民間社會的利害關係人，包括企業組織、社區組織與政治行動者，而各個利害關係人之間是存在著互動的關係。

網絡並非如同一般正式組織具有組織化特徵，因此與傳統的管理方式不同。在網絡的概念下，政府並非單一的政策決策者，在每個特性的治理議題中，有不同的網絡行動者，政策問題須靠這些利害關係人之間的互動才得以解決。地方治理中討論到利害關係人時，之所以會運用網絡的概念，主要是強調其中的「自

我組織的網絡關係」的概念。Kickert (1994: 200) 認為自我組織的網絡是指在複雜網絡中的自我控制與自主性特徵。Rhodes (2000: 61) 也指出，治理是等同於自我組織的網絡關係，將這些概念運用在地方治理的概念上時，期所強調的就是地方政府與其他行動者之間具備自主性的互動模式，以促進地方政府與私部門、社區團體等行動者之間的協商互動過程 (邱豐真: 2006: 5)。

所謂的治理應該就是要強化行動者間的互動，並對於政策目標進行協商產生共識。Kickert 和 Koppenjan (1997: 43) 也認為，網絡的觀點雖然可以瞭解利害關係人彼此之間的互動，但是對於如何型塑共識卻無進一步的探討，因此在行政實務上若是要達到所謂的「共同合作」(cooperation) 與「共同治理」(co-governance)，如此一來，就必須面對「網絡管理」的課題。

江岷欽在《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究》一書中(江岷欽、孫本初、劉坤億主持, 2003), 建議政府應積極扮演「結網者」的角色, 依據政策議題與其他地方政府建立各類策略性夥伴關係, 並和其他地方政府建立資訊分享的機制, 尤其更應該與地方團體建立起溝通協商的管道, 而這種策略性夥伴關係必須注意資源交換¹¹、治理成本¹²、與生命週期¹³三項重點。

朱鎮明在〈公務夥伴的整合之道—論政策網絡的管理〉一文中(朱鎮明, 2005a), 強調以政務整合來保持夥伴的密切溝通, 而這需要透過訊息的掌握, 以獲得關鍵資訊。這些資訊往往不在政府內部, 在於外面的利害關係人, 是以政府與民間機構需建立跨部門、跨部會的團隊, 設法將人與資訊加以整合、並追蹤執行資訊(data tracking), 建構出跨越建置、擴大政策諮商、常態性的對話機制以及資訊通報系統管道。

綜上所述, 雖然網絡強調的是自我管理的概念, 然而政策領域依舊需要有人

¹¹ 地方政府間的資源互賴包括土地、人力、財源、權威、正當性、資訊、組織、社會成本這幾種資源類型(江岷欽, 2003: 8-10)。

¹² 治理成本愈高, 表示行動者在夥伴關係中的剩餘控制權愈少; 反之治理成本愈低, 則表示其自主性愈高, 而願意維持既有的夥伴關係(江岷欽, 2003: 10-11)。

¹³ 夥伴關係具有生命週期(life cycle), 亦即組織間的夥伴關係不會是一成不變、長期穩定的某類治理結構, 利害關係人在不同時期需仰賴不同的治理模式來建構其夥伴關係。Lowndes & Skelcher(1998)將生命週期分為四個階段, 包括前夥伴關係階段、穩固之夥伴關係階段、協力遞送服務階段、以及夥伴關係終止階段(江岷欽, 2003: 12-14)。

扮演網絡管理者的角色，負擔最後的決策責任；誠如司徒達賢教授（2005：42）所說：「管理的核心在於整合」。政策網絡是在現有的政府組織架構下，讓政府站在制高點上，更能以深化民主的行政文化，盡量擴大政策諮商的範疇，尊重利害關係人的知識、經驗，及對於公共議題的見解和看法，並將此實質融入決策考量與內容。畢竟，決策的正當性來自於被統治者、被管制者的同意，而同意源自於有意義的參與、論述、對話及認同（Van Kersbergen and Van Waarden，2004；Hardy et al，2005）。故而，新的治理強調擴大參與並將利害關係人（stakeholder）納入公共事務的管理與決策；地方政府在決策分析和規劃的過程之中，應強化「參與式」、「協商式」、「分權式」的面向，傾聽各方不同立場的觀點，以「由上而下」及「由下而上」的交相互動，將地方政府職能發揮到最大彈性，整合達成大家認同的策略目標，作為政策執行的共識及依據。

本文在第三章第二節所提，以北投溫泉博物館的搶救為例，一封國小師生的陳請書加上下一代關懷鄉土的熱誠，凝聚了地區的共識，搶救北投溫泉浴場將被拆除的噩運，保存了深具歷史意義的古蹟；另外，楓香林蔭大道的規劃參與，亦為當地居民及人文團體的積極關注，老樹獲得新生，社區融入互動，造就北投居民及團體對人文關懷的精神象徵；這就是以身邊的社區經驗及利害關係人的知識為基礎，彙整大家對公共議題的見解與看法，而地方政府也能體認在地本土性的人文命脈之重要性，調整為大家共同認可的政策措施，達到共同治理的網絡管理，成為政府在作政策決策的重要考量。



第三章 北投溫泉產業與區公所組織功能

近年來，隨著溫泉養生保健功效日益受到重視，部份業者投資改善相關住宿、休閒設施，已提供較以往多樣性之溫泉利用方式，讓國人體驗新的遊憩機會，獲得較大之滿足，顯見台灣地區溫泉再造契機。然由於溫泉地區多位於山坡地或水岸邊，不當的土地開發除有土地違規使用問題外，更易造成水土保持被破壞，影響民眾生命財產安全，違法取水影響附近民生用水並破壞河川生態，違法的建築、招牌及管線遍布，破壞自然環境景觀，加上交通堵塞造成遊客與鄰近住戶困擾與不滿。有鑑於國內溫泉地區在未管束的情況下任意發展造成種種環境品質低落的現象，中央政府已於民國 92 年 7 月公布《溫泉法》，並分別由交通部觀光局、經濟部水利署、行政院原住民族委員會等單位研擬相關子法，於 94 年 7 月陸續發布實施，未來在《溫泉法》及相關子法的配套下，溫泉資源將得以保護，溫泉產業得以合理發展。

近年來，因為公民意識的覺醒，許多本著對社區的關懷，關心北投地方文史的社區民眾主動參與，各式各樣的非營利社團組織，如雨後春筍般相繼成立，致力於社區中史蹟文化的保存、自然生態的保育與環境再造，藉由文史社團的組織及在地居民的參與，喚起大家對鄉土的關懷，以及政府應重視北投溫泉產業對地方發展的重要性。但相對的各個團體對地方發展上多元的角度，不同的聲音及意見表達此起彼落，甚而透過組織的力量結合政府單位及民意代表彼此角力，實非地方之福，更可感受到政策網絡整合及區級治理的重要；然而，根據筆者多年觀察，中央及臺北市政府一直囿於區公所僅是一個不具法人資格的執行業務派出機關，區長乃是官派，不具民意，地位低落，有責無權，職能有限，難以付予重責大任，忽略其在地性的信任感，只依循舊規交辦承轉，導致功能不彰，殊為可惜。區公所的組織功能必須重新探討修編，成為區級治理政策網絡的中心，始可因應地方自主意識抬頭，及社會變遷潮流的趨勢，也才能提升地方競爭力，促進國家社會的整體繁榮。茲以北投溫泉產業的歷史脈絡、經營特性、發展類型等背景介

紹及在地團體行動策略分析，探討區公所之角色功能。

第一節 北投溫泉產業背景介紹

「北投」(patauw)的發音，據傳是平埔族中的凱達格蘭族語的台語譯音，意即「女巫」之意(陳國章，2001)，相傳過去即是女巫居住之地，因而得名(洪敏麟，1980)；北投原為凱達格蘭族(Ketagalan)部落居住的地方，本個案所處之行政區名即由此而來；因為擁有硫酸礦產，使得此地終年瀰漫著硫磺味和溫泉氣，煙霧裊裊有如神祕之地，族人因此對此地充滿了尊崇敬畏(許陽明，2000)。北投開發得很早，根據史籍的記載推論，早在14世紀的元代，漢人已到過今北投、金山一帶，發現硫磺物產，並指導原住民開採與製造技術，開始了以物交換硫磺的貿易行為。即使後來在西班牙人和荷蘭人佔據台灣北部後，這種交易仍未中斷。從這些種種的資料中，我們不難明白由於硫磺的交易使得漢人與原住民間的交往頻繁，對於北投早期的開發應有一定程度的影響。直到明末清初，已經開始有漢人在北投從事硫磺礦產的採集，硫磺是帶動北投發展的重要元素，而溫泉更是牽繫著北投產業發展與政經變遷。

日治初期將北投規劃為溫泉療養之地，接著發展出庶民風格強烈的湯瀧浴場；爾後，日本人將心靈寄託於溫泉守護神—湯手觀音，逐漸發展出獨特的溫泉文化，並在公私部門共同開發下，享有「歡樂鄉」的盛名，從而奠定北投溫泉區日後發展的良好基礎(陳瑋鈴，2004：31)。西元1945年(民國三十四年)日本戰敗無條件投降，原本在此經營溫泉旅館的日本人都被遣返回日本，其所留下的歡愉場所當然也就失去支柱而岌岌可危，北投溫泉區溫泉休閒產業為之消沉；但由於受到日治時期藝妓文化遺風的影響，煙花風月在光復後仍然繼續存在(蔡慈鴻，1997)。

西元1951年(民國四十年)在政府通過〈特種侍應生管理辦法〉，使得北投(尤其是新北投)地區成為合法的風化區；旅館、公娼可以在此公開營業，「溫泉加上侍應生」也就成了北投旅館最大的特色，「溫柔鄉」之名不脛而走。這樣的政策結果，使得北投區被形塑為以服務買春客為主的情色空間，卻也造成日後

北投區從繁華走向沒落的後果。

壹、歷史脈絡與政經變遷

綜觀整個北投區溫泉產業發展的歷史與政經變遷，大致可以分成下列五個時期來看：

一、先民農墾開發時期（1895 年以前）

北投最早的住民為平埔族，直到清康熙三十六年（1697 年）郁永河來北投採硫之時，聚落散居，少見漢人開墾，而郁永河撰之「裨海紀遊」，對於北投荒野、採硫辛苦的情況描述甚為詳盡。然而，平埔族藉著北投盛產的硫磺與漢人進行以物易物的交易，與外界接觸漸趨頻繁，使原本封閉的社會隨之逐漸開放，平埔族生活除了以漁獵和狩獵為主之外，採硫也增加了一項生計。而平埔族對土地開發的最大貢獻，應為粗略墾闢聚落空間及其附近地區，有利於後來的漢人進一步開拓，此可從清代早期漢人於北投地區所建立的「莊」仍以此地平埔族原社名如北投莊、牛稠內莊、奇里岸莊、瓦笠莊、磺溪莊、關渡莊、鹿角坑莊等來稱呼以資證明¹⁴。

自康熙末年至乾隆年間，大規模的漢人移民從大陸湧入臺灣，北投地區的聚落輪廓已大致成形，北投的發展也逐漸從採硫轉而成為農村聚落。然而，這時期無論是最早的平埔族原住民或是後來的漢人，對於北投溫泉產業的開發仍只限於硫磺的開採，此時的溫泉被視為礦產資源的一部分，而鮮少有其他用途。直到清光緒 13 年(1887 年)台灣建省，清政府於北投設立磺務分局，專司硫磺的出口，進而促進舊北投地區的發展，硫磺成為早期北投地方發展的重要元素¹⁵。總的來講，這段時期硫磺的開發與利用，為北投產業發展之濫觴。

¹⁴陳三井（1981）臺北市發展史，臺北市文獻會，頁 911-913。

¹⁵北投地區現今尚存有清代時期、日治時期及民國時期所立的各式石碑，其中「皇太子殿下御渡涉紀念碑」(1923)、「岡本翁頌德碑」(1941)及「清郁永河採硫處碑」(1985)等，均為當地歷史之見證。

二、殖民孕育發展時期（1896-1948 年）

清光緒二十一年（1895 年），甲午戰敗，清朝割讓臺灣，台灣自此半個世紀的日據時期，但也是北投溫泉萌芽孕育的時期。1895 年日本治臺，日本政府官員開始勘查台灣的溫泉源頭，尋求興建溫泉療養場的適當地點，北投的溫泉很快就受到矚目，其迥異於以前的溫泉利用方式，為北投溫泉產業帶來了全然不同的風貌；西元 1896 年，德籍硫磺商人奧里(Ouely)利用北投溫泉興建溫泉俱樂部，為北投溫泉觀光開發之始；日本大阪商人平田源吾接著興建台灣第一家溫泉旅社—「天狗庵」，為北投溫泉旅館浴場觀光開啟新的一頁。

溫泉旅館開始營業後，隨著遊客的增加及對觀光遊憩穩定發展的預期，陸續有業者投入提供遊樂設施服務的行列，為了提供遊客長期度假停留的便利性，除了溫泉旅館和飲食店外，更陸續開設了和民生相關的服務性行業，像是醫院、郵便（郵局）、鎖車行、理髮屋、按摩館.....等，甚至還有高爾夫球場這類的戶外遊憩場所，以增加溫泉旅遊的娛樂多元性；因此，北投溫泉區（尤其是新北投溫泉）發展出食、衣、住、行、娛樂等基本生活條件兼具的區域，進而形成經濟機能完備的生活圈。

與此同時，日本政府也提供了多項的公共建設；如交通建設：臺北大稻埕至北投間的道路、臺灣鐵道北淡鐵路、從北投十八份和大磺嘴鋪設鐵管引白磺泉到新北投、臺北城北門和北投間合乘自動車營運、北投給水道系統及北投到新北投鐵路支線的完工；另外軍事建設有：陸軍偕行社、臺北陸軍衛戍療養院北投分院（今國軍北投醫院）和設立日本軍士官俱樂部。其他尚有北投溫泉公共浴場的設立，開闢北投公園等重要建設。這個時期除了民間的投資增加之外，政府公部門提供多項公共建設，奠定了北投溫泉產業日後發展的基礎。

這個時期的新北投地區享有「歡樂鄉」的盛名，以新北投驛¹⁶站為起點向東延伸至北投溪一帶，形成溫泉街的型態，以溫泉旅館和溫泉浴場構成主要的街道特色，其中包括溫泉旅館、休憩所、料理飲食店、各種團體俱樂部、別墅、貸坐敷(妓女戶)，多為日本人經營或壟斷使用，只有少數是台灣人所經營的(中島春甫, 1930)。

¹⁶ 「驛」為日文火車站之意。

以感官和心理的新鮮感做為號召的新北投溫泉區，吸引了相當多的遊客，許多來自日本內地的遊客特地將新北投地區列為旅遊台灣必經之地；即使在 1945 年臺灣光復後，北投溫泉觀光產業仍是一片榮景。至此，北投以溫泉觀光為發展導向已無庸置疑，成為臺北都會區頗具規模的溫泉觀光區乃勢所必然。

三、威權體制統治時期（1949-1986 年）

此時期指國民政府遷台（民國三十八年）之後，隨著北投溫泉的日漸繁榮，各式各樣的溫泉旅館、餐廳、俱樂部等，於北投公園附近如雨後春筍般地開設，而傳統的日本藝妓、那卡西走唱團也開始進駐溫泉旅館，北投成了夜夜笙歌的「溫柔鄉」，「逍遙窩」之名不脛而走，儼然成為北台灣遊樂、休閒的樂園。民國 50 年代後，國內的觀光事業漸漸蓬勃，此地已成為中外遊客必訪之處，特種行業及與之「共生」的行業隨之昌盛，與溫泉相關的經濟活動幾乎都轉為對男性歡愉的直接服務，如以機車「限時專送」為代步工具、按摩業、那卡西...等消費行業等等皆是，使得原本樸實純淨的北投呈現紙醉金迷、燈紅酒綠的景象。

從民國四十三至六十八年（1954—1979 年），此時也是北投觀光事業的鼎盛期，以溫泉、旅館、娼妓三者結合為號召，北投溫泉區成為聞名遐邇的合法風化區，自然和人文資源的吸引力被色情產業所取代，為地區直接或間接帶來不少財富，帶動地方的繁榮，卻同時也使地方污名化，不但引發地方上許多自然、經濟和社會的問題，也讓北投溫泉區的聲名建立在溫柔鄉的負面印象中。到了民國六〇年代更達顛峰。直到民國六十八年（1979 年）政府宣佈「廢娼」後，北投的繁華景象才逐漸消褪，旅館業因生意難以繼續維持，許多業者選擇歇業一途，而北投溫泉旅館也頓然減少一半。位處於中山樓周邊的草山溫泉，因為政治及軍事安全上的考量反而不斷地受到限制，原有的溫泉旅館亦在國民政府接管後轉為機關用地，再加上周邊原以公共浴場、私人或團體招待所居多的使用型態，使得日據時期蓬勃發展的溫泉產業趨於沒落。

綜觀此時期，在政府威權統治之下，中央政府亟欲樹立政治與地位的合法性，以及能獲得國際間的認同，在民主政治的著墨甚力，對於北投溫泉觀光產業與情色之間相互掛勾的負面形象，急欲將其完全切割斬斷，以維護國際形象，乃毅然決然執行廢娼政策，卻沒有給予相關配套措施，任憑北投溫泉產業自生自滅；

僅僅是在民國七十四年（1985年）陽明山國家公園劃設之後，將光復初期既存的溫泉使用型態保留延續。

四、威權轉型解嚴時期（1987-1996）

從民國七十六年（1987年）解除戒嚴以後，反對勢力的政黨化和合法化，開起了臺灣政黨政治的新時代，這一連串的政治改革¹⁷，中央與地方政府之間的關係開始產生明顯的變化，加上民國八十三年（1994年）制訂「省縣自治法」、「直轄市自治法」作為地方自治與治理的法規依據，使得地方政府之地位與功能更加重要。解嚴後，臺灣的民主氛圍逐漸發展，地方意識的抬頭，政府對於公共政策的執行已不能專斷獨行，尚須聽取人民的意見。

北投的廢娼政策，引發了北投地區觀光產業相當大的轉變，觀光事業遲遲無法重振，溫泉產值更是一落千丈，缺少了情色的加持，北投溫泉的繁華榮景正式宣告落幕，溫泉產業進入了冷冽寒冬，觀光休閒產業也停滯、衰退、沒落，溫泉旅館浴場回歸單純化的住宅使用；而廢娼之後，因為公部門持續的漠視與消極的態度，此一時期，北投可說是沉寂落寞的地區，市政府與區公所雖然在民國八十年至八十五年當中，陸續規劃地方藝文活動來加強在地人文、歷史、古蹟的關懷，但是對北投溫泉觀光產業的復甦甚為有限。直到1994年發生了一件由地方居民自動發起的搶救古蹟行動¹⁸之後，公部門才驚覺到北投溫泉尚有甚具潛力的發展價值，態度上才出現了全然不同的轉變，也促使公部門對北投地區發展的重新思

¹⁷1990三月學運，又稱「台北學運」或「野百合學運」。將近六千名來自臺灣南北各地的大學生，集結在中正紀念堂廣場上靜坐抗議，提出「解散國民大會」、「廢除臨時條款」、「召開國是會議」、以及「政經改革時間表」等四大訴求。這不但是中華民國政府遷臺以來規模最大的一次學生抗議行動，同時也對臺灣的民主政治有著相當程度的影響。在該次學生運動後，李登輝總統一方面依照其對學生的承諾，在不久後召開國是會議，另一方面也在1991年廢除〈動員戡亂時期臨時條款〉，並結束所謂「萬年國會」的運作，臺灣的民主化工程從此進入另一嶄新紀元。參考維基百科，2010/02/06。

¹⁸1994年至1995年初，北投國小資優班師生進行鄉土教學活動時，於北投公園內赫然發現一幢年久失修殘破不堪的建築物－中山堂，經查考文獻得知此建物為興建於1913年日據時期落成啟用之「北投溫泉公共浴場」，隨後又輾轉得知，由於建物破敗頹圯，加上臺北市政府當時正規劃將北投空中纜車起站地點選定於此，建物正面臨將被拆除的命運。經過研究及多次討論，師生們咸認為這棟看來破敗荒廢建築物不但典雅美麗，更是地方的重要資產，見證了北投溫泉文化及社區發展歷史，於是便積極展開搶救行動，向市政府陳情建議，將之重新整修列為古蹟，同時亦促成了「北投溫泉博物館」的誕生。參考台北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。

考，才有了後來「北投溫泉博物館」、「凱達葛蘭文物館」、「北投溫泉親水公園」的誕生，使沉寂已久的北投溫泉，燃起了一線生機。這一連串的轉變，說明了公部門的政策措施對於地方產業發展是具有絕對的主導權。

五、民主鞏固再生時期（1996-2010年）

政府在民國八十五年（1996年）召開國家發展會議，獲得有關「合理劃分中央與地方權限、健全地方自治」之結論的共識¹⁹；而經過多年的地方選舉發展經驗與社會化過程，地方選民的公民自主意識已普遍提高，權力分工、權力制衡、自由平等權，以及多元社會的理念亦為普及。這些關於政治參與、政黨政治、分權、多元、自由、平等的觀念，正是臺灣民主化所發展出來的重要政治資產（趙永茂，1995：24-26；2002b：264）；而這也深深影響及促進了政府與民眾之間互動關係，北投也因這民主鞏固的階段而有了風華再現重生的契機。

民國八十五年（1996年）臺北市政府推動〈96 臺北市地區環境改造計畫〉，八十七年（1998年）又通過〈北投溫泉親水公園特定專用區〉案，加上關心北投地方文史的社區民眾的主動參與，經由古蹟再發現和爭取指定的過程，北投溫泉區重新被定位為充滿溫泉文化古蹟的「溫泉之鄉」。配合臺北市政府對北投溫泉區週遭環境的整體規劃，更由 2001 年（民國九十年）開始推動舉辦「臺北國際溫泉嘉年華」、「湯花戀」和「2003 臺北溫泉季」（按：臺北溫泉季至今已連辦八年）等活動，促銷北投溫泉觀光產業，讓地方的歷史文化與產業特色緊密的結合；與此同時，在地文史團體、環保組織亦因地方自主意識提高，保存在地特色思維，紛紛自發性的舉辦了「北投尋根之旅」、「復育北投溪」、「北投生活環境博物園區」、「北投藝術嘉年華」等具本土內涵的活動；而溫泉業者也集結同業的力量，組織了「臺北市北投溫泉發展協會」、「北投區行義路溫泉聯誼協會」，標榜地方特色，進行良性的競爭，全力爭取主辦活動，共同打響北投溫泉的名號。

¹⁹1996年國家發展會議有關「合理劃分中央與地方權限、健全地方自治」之結論，其重要內容包括：（一）調整精簡省府之功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉。（二）取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。（三）縣市增設副縣長，縣市政府職權應予增強。（四）地方稅法通則，財政收支劃分法應儘速完成立法或修正，以健全地方財政。

可惜的是，此階段市政府在北投公共建設部分多有建樹，但是許多的活動規劃直接由地方利益團體主辦，區公所淪為配角，缺少了多元化、在地化的整體呈現；尤其是「臺北溫泉季」的活動，其前身為區公所主辦的「櫻花、溫泉、那卡西」活動，因是在地機關所主辦，許多層面大致都兼顧到，民眾的反應相當熱絡，但是後來因為地方首長異動，認知有所差異而交由業者組織舉辦，事實上其味道是不同的；另外，「北投藝術嘉年華」是由在地社團結合學校、里鄰、社區共同舉辦，但兩者活動仍會請區公所透過里鄰系統配合宣導，增加活動的公信力，由此可知，區公所的貼地性仍是民眾最為信賴的。

客觀來說，這段民主風潮時期，也直接促進了地方民主的蓬勃，北投區的私部門與第三部門可謂爭奇鬥豔、推陳出新，在營利與非營利之間，地方發展免於偏袒失衡，第三部門的社會關懷犧牲奉獻理念，降低了溫泉業者及利益團體一味地將本求利，忽略了環境關懷與回饋地方的重要性；但也因為如此，在其兩者之間要取得一個平衡與共識，彼此磨合，避免偏差，市政府及區公所可以建立一個溝通協調的平台、建構治理網絡，扮演一個很重要的引導及管理者角色（從多位受訪者中也均持一致的看法）。這段時期可以算是北投溫泉產業曙光再現的轉捩點，許多民間企業仍看好北投觀光產業的商機，紛紛進駐或加碼投資，帶動一股投資風潮。

隨著「地方制度法」的修正，民國九十九年（2010年）改制後，我國地方體制有了重大變革，從兩個直轄市到五都的設立²⁰，除必須符合台灣內部國土分布的自然與人文生態特質外，這些變動涉及全球化中的國際定位、國土規劃、區域發展、地方自治、財政劃分、行政區劃等諸多面向。值得注意的是，改制直轄市是因應近年兩岸交流頻繁及國際政經快速變遷，期望藉由區域的結構化提昇城市競爭力，但改制之初未及思考新的地方治理模式，亦將影響我國地方的全球競爭力（蕭全政，2009：105-106）。

²⁰ 2009年4月3日立法院三讀通過增訂並修正地方制度法部份條文，正式賦予各縣（市）得單獨或合併申請改制直轄市的法源依據，經內政部召開改制計畫審查會議審查後報行政院核定，確立了台灣將從2010年12月25日起，從原本的「台北市」、「高雄市」二個直轄市增加為五個直轄市，分別是「台北市」、「新北市」、「台中市」、「台南市」及「高雄市」。

近幾年來，「泡湯」成為臺灣越來越盛行的休閒活動，結合溫泉洗浴與知性之旅成為受歡迎的大眾觀光活動。臺北市的溫泉產業發展最早係與硫磺的開採有關，目前，尤其是新北投溫泉區的溫泉業者經營方式變得更多元，除了溫泉旅館、溫泉餐廳、溫泉浴室，還有俱樂部和國術館，2010年為了配合政府開放兩岸政策，更以溫泉健檢保健，結合溫泉療效與病理推拿的方式，以吸引各種不同需求的客源，這與1996年時只有溫泉旅館和溫泉浴室兩種經營方式相較，確實不可同日而語。但是市政府在推動北投溫泉產業的步調上，僅僅是一些硬體設施的建設，放任業者以各自角度發展北投溫泉產業的方向，少有顧及人文歷史環境的軟性建設，亦未對業者與業者之間、業者與居民團體之間、利益團體與人文團體之間做一整合，更忽視在地行政機關區公所的功能角色，其實，市政府大可就地授權，強化區公所職能，建構區級治理網絡，提升其治理能力。

貳、經營的特性

休閒產業在經營和服務內容上，包括有下列項目：（1）自然或人文資源與遊憩設施之開發、建設、維護。自然資源或人文資源是遊憩的主題；遊樂設施則可增添輔助資源的吸引力。（2）基本設施的提供。如：交通、運輸設備、道路標誌、停車場、公共廁所、垃圾箱.....等等。（3）服務設施的提供。如：住宿、餐飲、購物商場、旅遊參觀、資訊之提供與查詢.....等等。在經營的型態和構築上，包括了政府部門的規劃管理、民營或公私合營投資的旅館業、餐飲業、零售業、娛樂業、紀念品特產店.....等，對遊憩區的投入，並有居中仲介的旅遊業、運輸業，連結遊客的需求與供給（邱雯玲，1990）。

陳昭明（1986）提到北投溫泉是典型的休閒文化產業，休閒產業經營管理的目的是將需求和供應連結在一起，使資源能滿足人類的需求與欲望（Pigram，1983），將各種環境生產因素予以投入，經過政策的規劃、設計、組織行政、管理、行銷等轉換作用，而產生的各種遊憩機會、場所、設施、活動之數量與品質。另外，陳瑋玲（2004）針對北投溫泉休閒產業亦提出其經營特性有下列三種：

一、綜合性

產業發展的經營，是由各項直接相關的行業綜合而成，包括有旅館業、餐飲業、交通運輸業、旅遊業、娛樂業……等等，甚至對上述行業提供原料和製成品的下游生產事業，也有間接的關係。因此產業經營可以說是影響了許多行業，具有綜合性，也提供許多就業的機會，具有經濟乘數效應，所以，政府和民間及各有關行業部門需彼此合作發展，以收經營成效；以早期北投溫泉區為例，旅館、侍應生、餐廳業者、旅遊業者、服裝店、皮鞋店、洗衣店、按摩店、美容院理髮業者、那卡西樂團、計程車司機及特有的限時專送摩托車騎士……等，形成一個共生且緊密的經濟體系。

二、服務性

北投溫泉產業發展從日治時期至今，儘管每個時期的溫泉業者針對不同的市場需求，推出不同的賣點，以吸引遊客的青睞，但販賣服務的精神卻始終沒有改變。直接相關的從業人員，如：餐廳和旅館服務人員、運輸業服務人員、旅行社服務人員、娛樂工作者、公部門相關的行政人員……等等皆是。

三、季節性

由於溫泉產業的生產與消費有許多時間與空間的限制，無法儲存，無法代購，遊客必須現地使用，使得投資龐大，但收益有淡季和旺季的差別。夏季因為天氣炎熱遊客銳減，旅館業常有設備閒置不用的現象，空間使用不易移轉或變更使用的目的；業者往往會搭配其他特殊主題或是以折扣促銷的方式，來突破淡季的衝擊。冬季由於氣溫降低，適合泡溫泉，遊客增加，為每年的旺季，常出現設備不足，使遊客飽受人滿為患擁擠之苦；若再遇上寒流來襲或特殊節日假期，沒有事先預約，往往是一房難求。

綜觀北投溫泉休閒觀光產業的發展歷程中，除了因殖民統治時期，日本人對溫泉的重視，積極地開發拓展，可見到公部門在各方面的規劃管理全力投入的痕跡，奠定了發展的基礎之外，嚴格來說，臺北市政府是從民國八十五年（1996年）之後，方才開始對北投溫泉觀光產業投注心力，但在規劃的策略上，卻因整個組織架構的偏執及迷思，未能付予在地機關—區公所整合的角色與功能，加以地方

首長係市政府官派性質，任期不長且異動頻仍，忽略了在地居民、團體代表、溫泉業者意見的分歧及地方生態的瞭解，以致於在公共設施與環境保護之間、在利益團體及文史組織之間，常有孰重孰輕之慮，錯失促進地方發展契機。市政府如能職權下放區公所，給予充裕經費及人力，整合地方各項資源，建立互信互利共識，以北投溫泉發展的綜合性、服務性和季節性經營特性為主軸，輔以在地文化史蹟生態的特殊景觀，讓市政府各部門在溫泉產業的發展型態構築上，更能符合在地民眾的需求與期待，區公所具一定的整合協調主導功能，亦更能深化民主治理精神。

參、發展的類型

誠如本文第一章所提，以整個北投溫泉產業發展來看，北投溫泉地區應包括有新北投溫泉、行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉等四大區塊。根據相關分析結果，各溫泉地區應根據本身的特殊條件發展不同機能，並依實際需要配置相關設施，發展各區域具有特色的溫泉文化（如表 3-1）。茲分述如下²¹：

一、新北投溫泉—綠色北投、健康溫泉

目前的發展特色中已經具有養生保健及遊憩健身的機能，未來除繼續原有之發展機能之外，現階段以配合現有經濟部商業司輔導之「綠色北投、健康溫泉」計畫，並依循當地溫泉歷史文化發展脈絡，發展出結合當地的溫泉飯店、餐廳、養生設施、博物館、異國文化於一體之地方發展模式，同時利用周邊的陸軍醫院、榮總、關渡、振興、和信等醫療體系發展健康人口之溫泉養生事業，鼓勵溫泉業者結合其他業種異業結盟，或利用豐富的地熱發展社區自給自足的地熱能源系統。

二、行義路溫泉—美食行義、秘湯溫泉

延續既有的溫泉餐飲文化，以養生保健及遊憩健身作為主要的發展功能定位，以陽明山腳下的秘湯作為未來發展的目標，以完善的公共設施、精緻的泡湯、

²¹見台北市政府 95 年 6 月 30 日公告「台北市溫泉區管理計畫書」，頁 23-25。

餐飲為主題，並利用硫磺谷做為教育解說基地，發揮既有溫泉餐飲與環境條件，提供都會養生處所；此外，並鼓勵當地溫泉協會對附近居民提供優待方案，達到敦親睦鄰之互動關係。

三、中山樓溫泉－草山御賓、養生溫泉

以日治時期為接待日本裕仁皇太子來臺而興建的草山御賓館、台灣首座總統官邸之草山行館、以及國民大會執行職務所在的中山樓...等人文歷史特性，配合陽明山國家公園計畫對本地區的發展定位，以養生保健、遊憩健身等既有的功能為基礎，結合周邊的景點及設施，增加會議與休閒等用途，同時更可以考慮山林景色對人類精神及心靈的療癒效果，引進增進身心健康為主的養生功能，結合藝文活動，塑造完善的養生及會議中心。

四、馬槽溫泉－自然野趣、山林溫泉

根據陽明山國家公園計畫對本地區的發展定位，以遊憩區應有的溫泉養生、生態旅遊、步道健行功能為主，進行相關設施的配置，並以陽明山國家公園戶外公共設施為活動場地，推廣戶外體能運動與溫泉養生結合的附加活動，例如溫泉養生、環境教育體驗、菅芒花知性體驗等，提供民眾一個山林本質的溫泉空間。

隨著國內經濟情況的逐年成長，國內的旅遊熱潮更在周休二日政策的推波助瀾下，為溫泉觀光的相關產業帶來發展的契機。行義路地區原來以土雞城方式經營的餐廳業者為爭取陽明山地區逐年增加的旅客到此消費，原先以用餐消費贈送溫泉洗浴的促銷方式成功的打響了當地的溫泉餐飲名號，多數的土雞城更在近年內陸續地轉型為精緻的溫泉主題餐廳。新北投溫泉區，近年來同樣在地方社區組織及臺北市政府的積極協助下，陸續推動「北投溫泉公共浴場古蹟修復」、「北投溫泉親水公園」、「北投空中纜車」等建設，並以北投溫泉博物館為中心，經由古蹟再發現和爭取指定的過程，強化了北投觀光資源；而位處陽明山上的「中山樓溫泉區」及「馬槽溫泉區」亦受到這股泡湯熱潮的影響，遊客量及要求開發的壓力日增，在遊程設計上也多半會規劃與陽明山國家公園地區的登山或健行活動相結合。

惟令人較為遺憾的是，市政府對北投溫泉四大區塊的規劃欠缺了整體景觀的連結，而且偏向於硬體建設的開發，加上業者站在本身立場逕向市政府及中央爭取各項資源時，難免在商言商、將本求利，對於原有自然環境景觀的維護相對輕忽，區公所又被排除在規劃的專案小組之外，未能將各方意見整合納入，導致溫泉區土地違規使用、破壞水土保持、違章建築、管線凌亂等等，削弱了地方產業整體發展的力道。



表 3-1 臺北市溫泉地區導入活動類型一覽表

機能 溫泉地區	機能				設施		土地使用及活動				備註
	保健	養生	遊憩健身	地熱能源	既有經營型態	既有公共設施	周邊景點	土地使用	已有相關活動	引入活動或設施	發展類型
新北投溫泉地區	*	+	*	+	溫泉旅館、飯店佔70%，亦有純泡湯的浴池及溫泉餐廳	捷運淡水線新北投支線、北投溫泉公共浴池、未來北投纜車起點位於北投公園內	地熱谷、北投溫泉親水公園、北投溫泉博物館、北投文物館、凱達格蘭文化館	分為特定觀光商業專用區、特定休閒旅館住宅專用區、保存區及陽明山國家公園內之特別景觀區；公共設施用地包括公園、機關、交通、廣場用地和綠地	臺北溫泉季、湯花戀、北投溫泉嘉年華	<u>引入活動</u> ：已有相關活動舉辦，未來持續朝「北投社區憲章」內容辦理，陽明山地區觀光巡迴巴士 <u>引入設施</u> ：公共溫泉湯櫃、公共泡腳池、熱交換處理工廠	<u>綠色北投</u> 、 <u>健康溫泉</u> ：結合溫泉飯店、餐廳、養生、健康、博物館、異國文化於一體之活化博物館
行義路溫泉地區	*		*	+	溫泉餐廳、泡湯與餐飲結合	業者自行開闢之停車場，約617小客車位	陽明山國家公園龍鳳谷、硫磺谷	包括保護區及陽明山國家公園園內之特別景觀區、遊憩區(八)；保護區現正進行土地使用變更為「溫泉產業特定專用區」，增列溫泉相關允許使用項目	既有溫泉餐廳多違規使用，僅配合臺北溫泉季	<u>引入活動</u> ：臺北溫泉季、郁永河採硫之旅、陽明山地區觀光巡迴巴士、景觀步道遊程設計 <u>引入設施</u> ：公共溫泉湯櫃、污水處理場、熱交換處理工廠、公共泡腳池、地區溫泉資料館、自覽式景觀步道	<u>美食行義</u> 、 <u>秘湯溫泉</u> ：以完善的公共設施、精緻的泡湯、餐飲為主題，並利用硫磺谷做為教育解說基地
中山樓溫泉地區	*	+	*		溫泉旅館、飯店、機關或公司單位招待所	陽明山公共浴池、陽明山第一、二停車場、登山步道	陽明山公園、中山樓、草山行館、草山御賓館、陽明書屋、竹子湖海芋田	陽明山國家公園一般管制區(一)、遊憩區(四)、遊憩區(五)、遊憩區(六)、遊憩區(十一)及特別景觀區(中山樓地區)；一般管制區(三)、一般管制區(四)及特別景觀區(頂北投地區)、遊憩區(九)(冷水坑地區)	陽明山蝴蝶季活動、草山樂來越美麗音樂會、新春藝文雅集	<u>引入活動</u> ：自然、藝文活動、溫泉養生、陽明山地區觀光巡迴巴士 <u>引入設施</u> ：小型戲劇及音樂活動、餐廳、會議中心等	<u>華山御賓</u> 、 <u>養生溫泉</u> ：利用中山樓既有設備，結合藝文活動，塑造完善養生及會議中心
馬槽溫泉地區	*	+	*		溫泉餐廳、溫泉浴池	—	擎天崗、冷水坑、小油坑、漁路谷道、松園山莊、馬槽溫泉農場及花藝村	陽明山國家公園遊憩區一(容許使用項目包括服務中心、住宿、溫泉遊憩、餐飲商店、農產品銷售、解說、衛生等設施、綠地廣場、停車場、觀景眺望、步道)、一般管制區第三種用地、以及特別景觀區	—	<u>引入活動</u> ：溫泉養生、環境教育體驗、管芒花知性體驗等附加活動 <u>引入設施</u> ：依據容許使用項目提供供公眾之設施	<u>自然野趣</u> 、 <u>山林溫泉</u> ：以陽明山國家公園戶外公共設施為活動場地，推廣戶外體能運動與溫泉養生結合的溫泉養生中心

*表已具備此機能 +表建議新增機能 資料來源：台北市溫泉區管理計畫書，頁 25-26。

第二節 在地團體的行動策略

民國六十八年（1979 年）北投廢娼之後，因為公部門的漠視與消極的態度，北投的繁華景象不再，觀光事業遲遲無法重振，溫泉產值更是一落千丈，使得日據時期蓬勃發展的溫泉產業趨於沒落，當地居民也都只有默默地承受著。直到一件由地方居民自動發起的搶救古蹟行動之後，政府公部門才驚覺到北投溫泉尚有甚具潛力的發展價值，轉為積極規劃溫泉區域的相關建設，進而促成北投溫泉與觀光再次結合，也帶動了周邊產業與觀光產值的提升。這一連串的轉變與效應，皆起因於北投居民地方意識抬頭，多元的地方團體相繼成立，並且各自根據不同的立場、訴求、主張與行動策略，參與北投地方發展的政策規劃過程。而值得注意的是，在這諸多的行動策略中，市政府雖然關注到北投溫泉產業的發展，但對於整個規劃方案卻少有徵詢區公所的意見，除了楓香大道、公民會館少數案子，區公所有參與規劃發包之外，其餘最多只是轉達、公告、擔任說明會主持人而已，只因區公所是派出機關，無權參與決策；但以筆者多年觀察，區公所乃是代表市政府的在地機關，是民眾公認的最高區級公部門，可以展現的功能應不只僅是轉達、服務而已。

壹、地方意識的抬頭與凝聚

民國八十三年（1994 年）行政院文化建設委員會提出社區總體營造的政策，帶動一股臺灣社區營造風潮，居民對於地方事務、公共議題著力甚深，地方自主性大為提高，而北投的地方發聲其實正是處於社區營造風潮的時間點上。

同年至八十四年初（1994—1995 年），北投國小資優班師生進行鄉土教學活動時，於北投公園內赫然發現一幢年久失修殘破不堪的建築物—中山堂，經查考文獻得知此建物為興建於 1913 年日據時期落成啟用之「北投溫泉公共浴場」，隨後又輾轉得知，由於建物破敗頹圯，加上台北市政府當時正規劃將北投空中纜車起站站址選定於此，正面臨將被拆除的命運。經過研究及多次討論，師生們咸認為這棟看來破敗荒廢建築物不但典雅美麗，更是地方的重要資產，見證了北投溫

泉文化及社區發展歷史，於是便積極展開搶救行動，向市政府陳情建議，將之重新整修列為古蹟，同時亦促成了「北投溫泉博物館」的誕生²²。

陳情的過程遭遇到許多挫折，但是經過這群師生的努力，他們熱愛鄉土文化的情懷，撼動了在地朋友的內在深情，這棟建築物過去的身影，在北投人的記憶中也一一浮現。這棟建物過去伴隨了多少北投人的成長歷程，北投人看著它興盛，也看著它凋零，但卻沒有人知道它當年曾為東亞最大公共浴場，那段風光璀璨的過去，誰去在乎？昔日，北投人在那段溫泉與情色相伴的日子裡，是否都沉醉於紙醉金迷所帶來的繁華榮景，而對它棄如敝屣、不屑一顧？如今，是否在北投情色退卻，繁華盡落之時，又要將它無情毀滅？北投溫泉公共浴場所經歷的興衰，正如同北投起伏的命運，北投人深知此刻若再對它不聞不問，此棟極具歷史意義的建築物將灰飛煙滅，北投人對這份土地最深刻的記憶也會隨之消逝。

此時正值臺灣解嚴威權轉型，地方意識抬頭，民主風潮正起，市政府開始強調區公所的服務品質；包括了降低櫃檯、雙手奉茶、專人引導、綜合受理等等便民措施，民眾備感溫馨及備受尊重，並且開始注意民意管道暢通，以及在地環境品質維護的重要。這棟歷史悠久的建築物，不僅喚醒了北投居民的共同記憶，也喚起了北投人關愛家園的鄉土之情，因而搶救「北投溫泉公共浴場」的行動一發起，立刻獲得北投居民的廣大迴響，展現前所未有的凝聚力，一起為北投的過去、現在及未來發展而努力。

貳、成立社團組織搶救古蹟

為了「北投溫泉公共浴場」的搶救付諸行動，起初只是北投國小師生寫了陳情書要搶救那棟建築物，一圓小朋友的夢，但經過一連串的過程都沒有結果，搶救的過程並不順遂。在遭受許多的挫敗打擊之後，促使了北投地方意識抬頭，一群熱愛鄉土的地方仕紳、學者奮而起身籌組社區組織，團結力量，為此案奔走，1995年（民國八十四年）9月「社團法人台北市八頭里仁協會」於焉成立，協會更揭櫫設立信念為「提倡社區關懷、發揚社區倫理、推動社區服務」等三大宗旨，

²² 參考社團法人台北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。

期望凝聚社區共識，打造北投成為一個可以安居樂業、生活美滿的家園²³。

北投居民的吶喊，加上八頭里仁協會為推動主體，結合許多社區團體、文化工作者，夙夜匪懈的努力，終於獲得公部門善意的回應，1997年（民國八十六年）內政部正式公告「北投溫泉公共浴場」為三級古蹟，隔年（民國八十七年）台北市政府完成修復工程，以「北投溫泉博物館」的新形態再現風華。北投溫泉博物館一成立，立即成了北投溫泉景觀的新地標，也成為北投人認同在地性、本土性的精神象徵。北投人自此擺脫了風化污名的陰影，終於可以自豪地向世人展現北投深厚的歷史與文化底蘊，地方意識也因而在北投的各個角落不斷蔓延擴大。

一場搶救古蹟的行動，激發了師生的努力、居民的迴響、在地的共識、力量的凝聚與社區組織的發聲，也喚起了北投人集體的記憶，以及對地方的認同，今後，北投居民不再是當年默默接受政策擺佈的無聲者，而是轉變成勇於為地方發聲的捍衛者，更帶動了日後一連串尋覓與搶救北投人文、歷史、古蹟的風潮，也看到了北投人質樸、真實的一面；與此同時，區公所雖然也向市政府轉達了地方的訊息，但也令人感到區公所在職能受限的無奈。這股團結的力量，對於北投溫泉產業的發展將佔有重要的一席之地，也是北投溫泉產業發展重要的動力來源，更被視為在地團體回應地方產業發展行動策略的代表性案例。

參、催生「北投溫泉親水公園」

過去一般人談到北投與溫泉，總是帶著有色的曖昧眼光，這是過去沒有提倡文化，不注重溫泉文化使然，如果有一個可以展現與導向有內涵的溫泉文化之地，將有助於扭轉此一偏見，也可使居於其中的多數善良無辜民眾，轉為生活在驕傲與尊嚴之中。「北投溫泉親水公園」即是形成此一願景的最佳規劃，政府有必要來重視及建設此一全臺具悠久歷史且獨一無二的溫泉親水公園，這也是在地團體為北投溫泉產業發展具體行動的另一個策略方案。

1996年（民國八十五年）4月7日由八頭里仁協會與北投社雜誌社策劃執行，邀請北投區二十七個非營利之社團與學校共同主辦，舉辦「為北投溫泉親水公園

²³參見社團法人台北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。

催生」的戀戀溫泉文化園遊會，受到北投鄉親與各界的高度關注與熱烈支持，發揮可觀的影響力與號召力。同年 5 月 15 日在臺北市政府都市發展局針對「北投溫泉親水公園催生案」期中報告中，提出具體的工程進度規劃內容：

- (一) 北投溫泉親水公園工程設施規劃圖，訂 1996 年 7 月 31 日完成。
- (二) 北投溫泉親水公園細部工程圖，訂 1996 年 12 月 31 日完成。
- (三) 北投溫泉親水公園工程發包，訂於 1997 年初完成。
- (四) 北投溫泉親水公園工程開始施工，訂於 1997 年初完成。
- (五) 北投溫泉親水公園完工，預定 1997 年 12 月 25 日完成。

經過二個多月的努力，「北投溫泉親水公園計畫案」於臺北市政府市政會議通過都市發展局採納成為「社區環境改造計畫」案，而且還榮獲市政府頒發「優良都市設計獎」，後來，臺北市溫泉區管理計畫亦以該公園為中心劃設「新北投溫泉區」。之後，更於民國九十八年（2009 年）十一月二十日重新整修噴水池及增設夜間照明，以最新面貌呈現在市民面前的北投溫泉親水公園，已具備國際級觀光景點之條件。區公所在這個計畫中，負責的是提供場所開會、彙集地方意見轉達市府，這是除了搶救保存「北投溫泉公共浴場」古蹟歷史文化財之外，另一在地團體與當地居民凝聚力量獲得肯定的成功展現。

肆、參與公部門規劃案

除了上述「北投溫泉公共浴場」的搶救古蹟行動、「北投溫泉博物館」的轉型及「北投溫泉親水公園計畫案」等積極參與規劃的過程獲得鼓舞，北投的地方團體更由文化、歷史、社區、藝術、空間、傳播等各種不同角度切入，共同投入北投溫泉文化與生活環境重建及結合的工作。

一、 楓香林蔭大道

楓香林蔭大道是在 1998 年（民國八十七年）9 月所提出的地區環境改造計畫，由當地的林泉里辦公處與居民及八頭里仁協會之協助，經過了多次的會議、考究、討論，獲得一致的共識，透過區公所正式的提案，經過臺北市政府都市發展局的初審及實地勘查，這才發現北投區有這麼特殊的景觀，四十六棵百年以上的楓香

樹，聳立在北投新民路兩旁，蔚為奇景。同時也引起媒體的注意，使得全案備受矚目，但也因百年老樹之故，若不搶救恐有凋零之虞，至此確定有改造的急迫性及必要性²⁴。

全案是由新民路的逸仙國小、新民國中、中心新村、國軍北投醫院為範圍，委託合院工程顧問有限公司完成規劃設計，並透過錫鐺基金會邀請到台灣知名的樹醫楊甘陵先生來診斷，藉由整體的改造，建構人車分道的安全行走空間，尤其是通學步道的設計，行車速率的管控，搭配著楓香老樹的生態保護，引起社區居民非常大的回響與互動，市政府積極主動協調與參與，輔導社區參與公共事務，擺脫公部門僵化思維的態度，新民國中及逸仙國小的師生們，也參與了關懷老樹的行列，學生與楊醫師熱烈的互動，見證了醫樹的過程，紮紮實實經歷了一堂生態教學的課程，促進了社區居民對環境的關懷，大家集思廣益，終於促成了「楓香大道」改造案。

本改造計畫成果的另一個實質貢獻，除了成為附近學校環境教學的素材，並增進了公部門行政技能的提升，整個計畫過程，區公所展現了相當大的意志，從規劃設計、發包施工、監工驗收等，無不廣徵民意，期能符合地方生態，凝聚了社區意識及促進地方團結，也是公私協力運作的成功案例。

二、北投公民會館的誕生

「北投公民會館」²⁵現址在使用上分成幾個時期，在 1987 年（民國七十六年）解嚴以前，它是「警備總部北投調查組」，一說為諜報組，負責士林、北投、淡水、天母、陽明山等地區的情報蒐集及政治偵防的工作；主棟是兩層樓的建物，係原來的辦公廳舍，次棟是一層樓，內含有餐廳、廚房及駕駛宿舍，還有一個地下室車庫。在威權時期，據說此處為審問政治犯及黑道大哥的地方。解嚴以後，調查組裁撤，這個地方荒廢棄置、雜草叢生、斷垣殘壁、凌亂不堪，變成流浪漢

²⁴參見社團法人台北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。北投社雜誌，2001.06.20 出版第 20 期，18 頁。

²⁵民國九十年（2001 年）間，台北市政府希望在每個行政區各設置一座公民會館，作為各個地區公民養成教育、公民訓練或是參與公共政策等相關議題的場所，北投公民會館是第一個計畫實施的地方。

的棲息之地，形成治安的死角。此時北投地方意識已然抬頭，很多的公共議題，都能引發許多在地居民及社區的重視，針對這個曾經是戒嚴時期警備總部北投調查站，專司防範、管制甚至打壓公民運動的地方，早有重新整理修葺的共識，當在地團體知道市政府有設置公民會館之政策，則極力推薦該處實為最適當地點，成為公民訓練或是參與公共政策等相關議題的場所，地方居民與團體也高度的關注。於是包括了北投生態文史協會、八頭里仁協會、林泉里辦公處及當地仕紳、熱心人士，經常聚集會商討論，積極參與市政府民政局及北投區公所的規劃作業，尤其林泉里辦公處更是從設計、規劃、發包、施工、監工等所有過程中積極投入，配合區公所既定時程並協助解決所有過程中的障礙，終於在隔年（民國九十一年）誕生了臺北市第一座的公民會館。

現在的「北投公民會館」，有一個展示廳，以展出北投的地區發展、產業特色、人文歷史為主，是小而美的展覽空間；另有一個中型的會議室和兩個小型社區教室；戶外還有非常優美的活動空間，可以辦理小型的音樂會或園遊會²⁶。這雖是由市政府議定政策，但在執行過程中，有在地團體的積極參與並配合發動環境的整理，使得北投溫泉區增加了一處休閒的好景點，也賦予了北投公民會館宣揚溫泉文化古蹟特色的功能，同時彌補了溫泉親水公園文史介紹的不足，成為北投地區溫泉文化的另一個精神象徵，增進北投居民對鄉土的認同感。

三、社區新風貌－燕子步道

北投中央社區因位於舊北投之中央地帶而得名，自古即為台北至淡水的重要孔道。清代淡北古道即由中央社區之中正街通往淡水，日後鐵公路一如淡北火車線、中央南路、大業路及今日的捷運淡北線均由社區通過，帶動了北投之生活行止與繁華。對中央社區居民來說，老街上有一批每年固定會來拜訪的嬌客－燕子，往往在每年的三月到九月之間，老街騎樓上抬頭就可以看見燕巢，居民喜見燕子在自家騎樓頂築巢，因為在傳統民間觀念中，覺得燕子來居家築巢，就是福氣的象徵。數十年下來，燕子已經深入社區的生活，成為社區中特有的生態人文景觀，

²⁶參見社團法人台北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。北投社雜誌，2004.03.25 出版第31期，24頁。

也是居民成長記憶中，不可磨滅的生活寫照。

其中，位居北投捷運站出口處之光明路，自北投捷運站(原舊北投火車站)興建後，即扮演著聯絡社區與車站的交通要道。其街道本身不僅與社區中最具歷史意義的老街道、巷弄銜接，更保有傳統式的雜貨鋪、小吃攤、米糧行、當舖等活動。當地社團組織－中央社區發展協會²⁷有鑑於此，結合當地居民及店家的共同努力下，陸續於1999年(民國八十八年)進行統一超商「燕子步道社區情」規劃，及配合2002年(民國九十一年)臺北市政府都市發展局地區環境改造案－向政府提出北投捷運站光明路出口燕子鋪面、解說牌、燕子標誌等相關工作，為舊北投的生活環境改善，注入新的活力，並提昇地區環境品質，區公所在本案計畫，看到了地方生態環境的特色，但礙於能力及經費的限制，承轉市政府及內政部補助支援，並進而細部規劃成案。接下來，更進一步在2007年(民國九十六年)獲得營建署之『96年度營造都市社區新風貌計畫』²⁸，中央社區發展協會秉持著一貫之努力，期能落實本計畫之精神。

本案計劃範圍以舊北投地區周邊區域為主，以社區居民都熟悉的既有特色－燕子為主題，配合北投捷運站出口處之光明路兩側人行道的鋪面意像重塑、鳥類解說員培訓、燕巢的清查與檔板的施作等，主要由北投路、光明路與中央南路所包圍的區域，鄰近地區擁有魚丸店、老街、夜市、馬偕長老教會、硫磺總局、溫泉公共澡堂、區公所、市集、學校等重要地點。工作內容有清查老街上的燕巢資料、裝設燕巢隔板、設置識別系統、建立燕子步道的生態資料庫等，串連居民與燕子的生活故事，強化燕子與老街的特色，賦予老街新的活力和氣息，並與在地商家合作推動燕子商品，創造社區特色並凝聚更多居民的認同，讓環境品質更為提升、愛護生態的概念更能落實，賦予老社區新的活力和氣息，同時，結合捷運所帶來的交通便利與吸引更多人潮，如此一來，在每年的三月至九月燕子歸來之時，成為極具特色的觀光資源。

²⁷北投區中央社區發展協會成立於民國83年11月26日，於民國84年2月9日正式經市府社會局核准立案。

²⁸參見『96年度營造都市社區新風貌計畫』－²⁸台北市北投區中央社區風貌營造規劃設計『燕子步道規劃與社區環境綠美化』總結報告書。

伍、北投憲章的啟示

2001年5月17日由北投文化基金會²⁹舉辦的「北投－生態、溫泉、藝術展望研討會」，建議北投要長期發展需有整體的規劃及行動策略；就提出「北投憲章」的構想，希望能透過憲章的制定，而使得北投當地的各個社區能經過長時間討論、批判、互動來凝聚社區共識。這個構想意料之外引起極大的迴響與期待，經過審慎的構思，北投文化基金會開始推動一系列規模、形式不等的討論會，邀請公部門、民間社區團體與北投當地居民共同參與討論，該憲章最後以精簡 72 字定稿，包含【我的家鄉】、【共同遺產】、【描繪願景】及【國際交流】等四個意涵。並由詩人李魁賢改寫出一份閩南語版，於 2001 年 11 月 19 日北投國小百年校慶當日發表「北投憲章」十年計畫，傳播社區營造理念。

最直接影響「北投憲章」的遠因是世界鼎鼎有名於 1993 年發表的「雅典憲章」³⁰，該憲章可說是二次世界大戰後，各國都市建築與居住環境重建的指標及制訂都市憲章的範本。「雅典憲章」由理念的提出到落實於實質上，花了數十年，主要原因乃在於共識的達成，需要較長時間的討論與溝通。要化解彼此的歧見，達到一個多數居民都可以接受的平衡點，是要花費很多時間的，惟有長時間永續進行，不斷的修正與改善，如此的城鄉居住環境公共議題方能落實。

其實，2001 年 4 月 16 日監察院出版「社區總體營造總體檢調查報告書」報告內容點出當前社區總體營造的困境，其最大的問題在於缺乏遠見，欠缺前瞻性的理念。相同的，北投憲章的理念目前只達到表面的作用，主要的一個原因，就是台灣社會的大多數民眾，普遍缺乏法治觀念，契約或公約並非建立社會關係的普遍方式，而且即便因社區營造的推動而跨出個人、家庭的範疇，但仍只停留在功能性的事情上，而較未達到意識、計畫方面的社區凝聚，這樣的社會現實，是「北

²⁹ 台北市北投文化基金會成立於 2000 年 4 月間，係財團法人組織，由洪德仁醫師創立。

³⁰ 1928 年 6 月在 Helene de Mandrot 女是熱心推動下，召集歐洲各國建築師組成現代建築國際會議（CIAM），提出當代建築問題，喚醒人們對現代建築與都市計畫應有之居住環境觀念，並將理念深入技術，經濟與社會的領域之中。1993 年再雅典舉行第四次國際會議，提出世界著名的都市計畫憲章－「雅典憲章」。

投憲章」目前無法發揮社區契約的效能原因³¹。

但是，北投人都有一個共同觀點，「北投憲章」是為建立北投社區與居民對於北投未來遠景之媒介，雖然公部門少有參與，但其確是經過大家腦力激盪、集思廣益共同打造出來的生活契約；期盼在我國首創，由民間發起的「北投憲章」，能凝聚更多在地團體及北投人的共識，做自己環境的主人，塑造北投的新風貌，讓後代子子孫孫都稱讚這是有遠見的生活藍圖。

陸、舉辦在地特色活動

北投區居民地方意識的抬頭，促成了社區團體的爭相設立，所展現的動力與能量不可小覷，令人刮目相看，也讓人們見識到北投除了溫泉，還有歷史、人文、古蹟、藝術、環保等周邊產業的多元價值，地方團體相繼舉辦多項的大型活動，展現對北投在地力量的共識及促進觀光產值的升級。

一、「臺北溫泉季」活動

每年入秋之後，天氣變涼的季節是進入溫泉泡湯的旺季，由臺北市北投溫泉發展協會、臺北市政府觀光傳播局、民政局、原住民委員會、北投區公所、北投圖書分館、北投文化基金會、北投社區大學、北投溫泉博物館、北投文物館、大南汽車公司、振興醫院、新光醫院、陽明醫院等公私部門聯合舉辦「臺北溫泉季」活動，是北投一年一度的活動盛事。

「臺北溫泉季」³²活動，自 2001 年（民國九十年）開始舉辦至今，已邁入第十個年頭，當初是由北投區公所發起主辦，後來由業者組成的溫泉發展協會接辦，活動除了推廣北投溫泉養生健康的理念之外，並結合當地觀光特色與人文、古蹟資源，例如溫泉博物館、北投圖書館、凱達葛蘭文物館、北投文物館、公民會館及「梅庭」等六館特色，北投公園廣場的「女巫音樂會」展現獨特的北投那卡西

³¹參見臺北市北投文化基金會網站：<http://www.ptcf.org.tw>，王世燁，國立台北大學地政學系，北投人的願景—「北投憲章」。

³²「臺北溫泉季」活動的前身是在 1999 年、2000 年（民國八十八、八十九年）由北投區公所舉辦的「櫻花、溫泉、那卡西」活動，後來由新成立的「台北市北投溫泉發展協會」接辦，配合陽明山花季而更名為「湯花戀」活動，最後再擴大為國際性的「溫泉季」。

文化，還有一系列的「溫泉美食嘉年華」活動，區公所在近幾年的活動，配合藝文性、在地性的活動內容，讓參觀民眾感受北投溫泉區的熱情、魅力與美麗，也希望透過這樣的活動，沖消掉一些重商輕文的異聲，累積居民在地文化的藝術經驗，提升健康的生活品質，作為在地團體參與地方產業推廣行銷的行動策略。當然，這部份根據筆者的觀察仍有待加強。

二、竹子湖「海芋季」活動

陽明山，對於身處喧囂都會的臺北人來說，是最易親近的休憩去處。從市區到陽明山，只要短短的半小時車程，就可以清幽山林與鳥語花香中，清滌身心、舒解壓力。而每年三月至五月在北投陽明山竹子湖舉辦的「海芋季」，總是吸引大批遊客前來，不但可以欣賞滿山遍野由海芋鋪陳的純白花毯，還可以品嚐獨特風味的山野珍饈。

當春暖花開之際，正是海芋最美麗且盛開的時節，陽明山的海芋，主要分布種植於竹子湖一帶³³，每逢產季，總可見滿山遍野的白色花朵，隨著清風搖曳，帶起波波花浪，陣陣香氳，輕拂吹送。也因為這絕色美景，北投區農會除了積極輔導竹子湖鄰近農家種植之外，更相中海芋經濟產值的發展性，特別結合財團法人七星農業發展基金會、臺北市農會、湖田里辦公處、湖田社區發展協會、陽明山國家公園、北投區公所及臺北市政府產業發展局等公私部門，規劃舉辦「海芋季」活動，並向行政院農業委員會申請為每年度農業發展產值提升的重要活動，如今已是台北人每年最期待的活動之一！

竹子湖「海芋季」活動自 2001 年（民國九十年）開始辦理，至今年（民國一百年）已舉辦十年。由於該地區氣候偏於濕冷，極適合海芋的生長，加上「海芋季」活動的推廣行銷，使得鄰近農家也群起種植，而且經過農會輔導改良，發展成觀光農業、生態教學、地景展示及景觀餐廳等等不同的面向，使海芋不僅僅是一種作物，也帶動地區經濟活動的發展。一株柔美的花朵，竟能衍生出生態、文化、經濟的大幅轉變，乃始料所未及！區公所在此活動中，除了大力宣導之外，

³³ 竹子湖海芋，乃由素有「海芋之父」之稱的高于玄先生自日本引進培養種植。

亦協助排除因為人潮湧至山區所帶來的交通衝擊、並協調市府及國家公園對附近的公共設施進行改善。至今，竹子湖已成為台灣海芋花的重要產地，也有著「海芋之鄉」的美稱。

三、北投藝術嘉年華

「北投藝術嘉年華」活動，是北投在地團體為喚起北投人大家共同的記憶，及創造一個屬於北投人自己的節慶活動。推動「社區生活藝文化」一直是社團法人臺北市八頭里仁協會努力的目標之一，自 1999 年至 2000 年（民國八十八、八十九年）間，嘗試每月舉辦一次社區音樂會開始，其後每半年一次配合寒暑假邀請專業團體舉行藝文表演。在 2003 年（民國九十二年）為了慶祝北投公園九十歲生日³⁴和催生北投水道公共衛生系統古蹟，結合了許多社團及北投轄內的大學、中學、小學各校，在北投公園舉辦第一次的社區嘉年華活動，在相關單位和社區表演團體的熱情參與下，吸引了兩千多位當地居民參加，為嘉年華活動營造出歡樂的氣氛，也打響了「北投藝術嘉年華」的名號，讓社區團體與當地居民更具信心，一個屬於北投人的節慶活動芻型終於呈現³⁵。

接著下來的幾年，每年的活動均以不同的主題來舉辦；2004 年以「懷念老車站轉來新北投」為主題，在政治作戰學校均樂隊的帶領下，為社區帶來有別於廟會的另一種熱鬧氣氛；2005 年以「鼓動聲色」為主題，原住民朋友的艷麗服裝及面具隊伍，加上鼓霸大樂隊帶動了活動的高潮；2006 年以「北鼓泉聲 情投藝合」為主題，以花車踩街延續了活動的特色；2007 年及 2008 年為了早日重現新北投火車站風華，並為配合溫泉博物館開館十周年，以「鬧熱花車迎車頭」為主題，再一次凝聚了北投在地團體與居民的心，該活動一年比一年精彩，參與的人潮也一年比一年增多，2009 年更吸引許多的街頭藝人主動表達參與演出，獲得極大的迴響，參與表演的社團及師生莫不期待這一年一度的大活動。2010 年適逢國際花卉博覽會在臺北舉辦，以「北城花博 芬芳北投」為主題，期望「北投藝起來」共同

³⁴ 北投公園自 1913 年日據時期闢建，園內有拱橋、流水、老樹、噴泉及溫泉五瀧特色，溫泉博物館與國際認證綠建築的北投圖書館亦處於公園中，是遊客及北投居民假日與平時休憩的好景點。

³⁵ 參見社團法人台北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。

營造藝術的北投、人文的北投、氣質的北投。

綜上所述，在北投發展歷程當中，北投在地相當活躍的地方團體，各自以其立場、訴求、主張與行動策略，來推銷北投、行銷北投。北投的在地人士與團體主張在人文藝術、環境保育、古蹟保存、溫泉產業升值的前提之下，推廣宣揚北投獨特的歷史意義及文化藝術價值，有別於政府部門主張大刀闊斧地興建相關的硬體建設，將更能成功地凸顯北投的不同，並同時營造出溫泉觀光與在地公共空間共享的雙贏。因此，北投的地方團體，除了爭取參與北投地方發展的政策規劃過程，更積極主動地舉辦諸多的活動，並透過北投社區大學的課程設計，安排提供在地社區居民交流平台等行動策略，來回應在地居民與在地團體對於北投發展的殷切期盼。而這樣的在地團體對公部門之衝擊與互動影響，已建構成北投地方發展及推廣行銷的內部環境之重要力量，也是北投地區公私部門在規劃發展策略時所不可忽視的一環。

當然，從諸多在地團體的行動方案與策略中，我們不難看出他們各自以其立場而有所堅持，雖然每項活動都熱熱鬧鬧登場，也各自引起在地部分居民的迴響，在地團體行動力的展現亦頗值得肯定，中央及市政府慷慨補助，也樂見在地團體推陳出新提出活動計劃，但也看到區公所著力有限之處，因為在地團體，不管是溫泉業者組織或是人文團體，他們均瞭解區公所職權有限、地位不高，故而以自己的立場訴求來爭取認同，逕自向市政府或中央政府爭取經費；如此一來，對整個北投的溫泉產業發展缺少了整體感，沒有在地機關如區公所來整合協調，甚至民眾之間也因活動訴求的內容不同、認知的差異而呈現兩極化，雖然近一兩年來，雙方之間的互動磨合已較有明顯改善，但此也顯現出，地方產業發展如果完全交由私部門與第三部門承擔責任，沒有公部門的引導，領航、管理的網絡管理，即會出現此一偏差現象。所以，受訪者也都認同，貼地性的區級機關——區公所是可以被賦予此一溝通橋樑及管理的任務，擔當治理網絡掌舵的角色，如果以區級治理政策網絡，將在地的區公所職能提升，區長職權放大，以商議、溝通、協調、分權、參與、整合及管理，相信北投呈現出來的行動力會有另一番風貌。爰此，下一節將循此脈絡探討區公所的組織功能及業務困境。

第三節 區公所組織定位

1967年（民國五十六年）臺北市由省轄市³⁶改制為直轄市，層級隸屬行政院直轄，頒布「臺北市各級機關組織及實施地方自治綱要」及「臺北市政府組織規程」，行政層級仍分為「市」與「區」二級，市的行政機關為市政府（含各一級局處），區的行政機關為區公所，並隨即於隔年（民國五十七年）發布施行「臺北市區公所組織規程」，明定區長由市政府直接派任，區公所成為市政府的派出機關，且是由原先承上啟下的行政協調角色，逐漸轉變為以辦理業務為主的一級派出機關，屬功能性的業務組織，以執行上級交辦或委任、委託事務為主³⁷；民國七十九年三月十二日「臺北市區公所組織規程」更名為「臺北市各區公所組織規程」並修正內容，由原十六區調整為十二區（松山、信義、大安、中正、中山、大同、萬華、文山、內湖、南港、士林、北投），在行政體系上，區為市的地方層級，區公所是區的行政機關，是臺北市政府派駐各區的次級單位，以貫徹市政府的政策為第一要務，在法律上本身並無權力³⁸。

從我國地方自治體制上，市政府是一個地方政府，區公所是市政府的派出機關。派出機關在性質上與地方政府有三點差異（張潤書，2000）：

- 一、地方政府是地域性的行政組織；派出機關則是功能性的業務組織。
- 二、地方政府是綜合性的統治組織，概括管轄一般行政事宜；派出機關則是單純的管理組織，經指定辦理某種特別事務。
- 三、地方政府普遍皆具有法律規定的本身權力，具有相當的自主性或自治權，為憲法或法律所保障；而派出機關則僅是上級的委託機關或代理人而已，無本身權力，須以上級之意志為意志。

³⁶ 1945年（民國34年）台灣光復後，台北市改為直轄市，成立市政府，下轄61區，因其轄區既小，且與我國區市劃分原則及自治設施不合，乃按當時戶口、經濟、文化、交通等狀況化併為10區，暫設區辦公室，此為台北市設「區」之始；包括：松山、中山、延平、大同、建成、城中、籠山、大安、古亭、雙園等（台北市文獻委員會，1988：63-70）

³⁷ 1968年（民國57年）7月1日，北投、士林（陽明山管理局所轄二鎮）、內湖、南港、景美、木柵（台北縣所轄四鄉）改為六區，正式納入台北市新行政區建置，全市分為十六區。

³⁸ 民國83年12月23日，為配合直轄市自治法施行及全民健保開辦，訂定「台北市各區公所組織規程」暨編製表，同時廢止「台北市區公所組織規程」，明訂本規程依直轄市自治法規定訂定之。

由此可知，臺北市各區公所在性質上與臺北市政府的不同；區公所是區的行政機關，以執行的、事務的功能性業務為主；同時，各區公所為臺北市政府之派出機關，負有執行臺北市政府各行政區之業務推行與功能之責；也因如此，區公所被定位是業務執行組織，只是上級委託代理的機關，限縮了區公所功能性的發揮，然在實務上它是可以被賦予政策網絡管理的責任與角色者，換言之，區政發展的方向以在地機關最清楚，區公所是可以被賦予像地方政府的角色功能。

自地方制度法公佈實施以來³⁹，內政部依地方制度法第六十二條第一項至第三項規定，訂定「地方行政機關組織準則」，地方行政機關組織準則第十條規定「直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政；置副市長二人，襄助市長處理市政，由市長任命，並報行政院備查；直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免之；置副秘書長、參事、技監、顧問、參議，由市長依法任免之。」地方行政機關組織準則第十三條規定「直轄市之區設區公所，置區長一人，主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人，均由市長依公務人員任用法任免之；前項區公所內部單位不得超過九課、室。」如圖 3-1 所示：

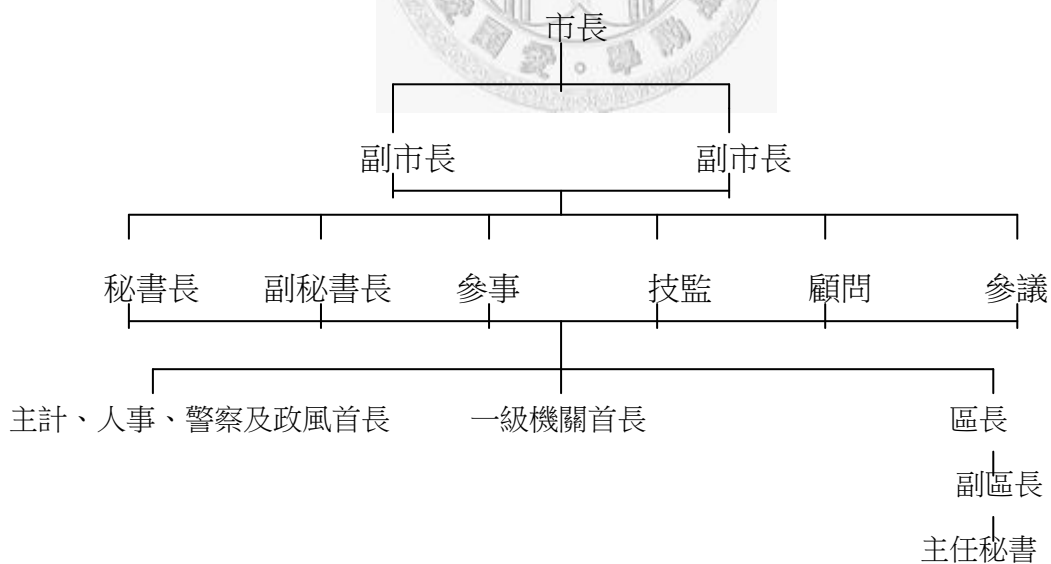


圖 3-1 直轄市地方行政機關組織編制架構圖

資料來源：本研究整理

³⁹地方制度法於民國 88 年 1 月 25 日公布，直轄市自治法於同年四月廢止，惟「台北市各區公所組織規程」迄今尚未完成修訂。

臺北市政府依地方制度法第六十二條第一項及地方行政機關組織準則第三條第一項規定，於民國九十年八月十八日制定公布「臺北市政府組織自治條例」。臺北市政府組織自治條例第十一條規定「本市各區設區公所，各置區長，承市長之命，綜理區政並指揮監督所屬人員。區公所之組織規程，由市政府擬訂，送市議會審議。」臺北市政府組織系統如圖 3-2 所示。依「臺北市各區公所組織規程」第二條規定「區公所置區長，承市長之命，民政局局長之指導監督綜理區政，並指揮監督所屬員工。」；凡行政區轄內之警察、消防、戶政及衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養路工程分隊、路燈工程分隊、及園藝工程分隊人民團體，對於協助推行行政區轄內自治事務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長之指導；但執行區級防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮所時，適時移轉指揮權。目前臺北市各區公所設有九個課室及各種委員會，分別掌理各項業務及政府授權事項，並受區長之指揮監督。（組織架構如圖 3-3 所示）：

- （一）民政課：自治行政、選舉、災害防救、活動中心及公民會館之經管、公共衛生、環境衛生、義務教育、國民體育、民防及其他有關民政事項。
- （二）社會課：社會福利、社會救助、全民健保、社區發展及其他有關社政事項。
- （三）經建課：鄰里公園維護管理、巷弄道路側溝維護、環境改造、農政、地政、工商、活動中心及公民會館新建修繕、度量衡及其他有關基層建設事項。
- （四）兵役課：兵役行政、國民兵組訓、兵役勤務、徵兵處理、後備軍人管理、替代役業務及其他有關役政事項。
- （五）人文課：人口政策宣導、新移民生活輔導、禮俗宗教、文化藝術、慶典活動、史蹟文獻、觀光宣傳及其他有關文化事項。
- （六）秘書室：文書、庶務、印信、會議、研考、出納、法制、資訊、公關及不屬其他各課室事項。另設有會計室、人事室、政風室及各委員會。

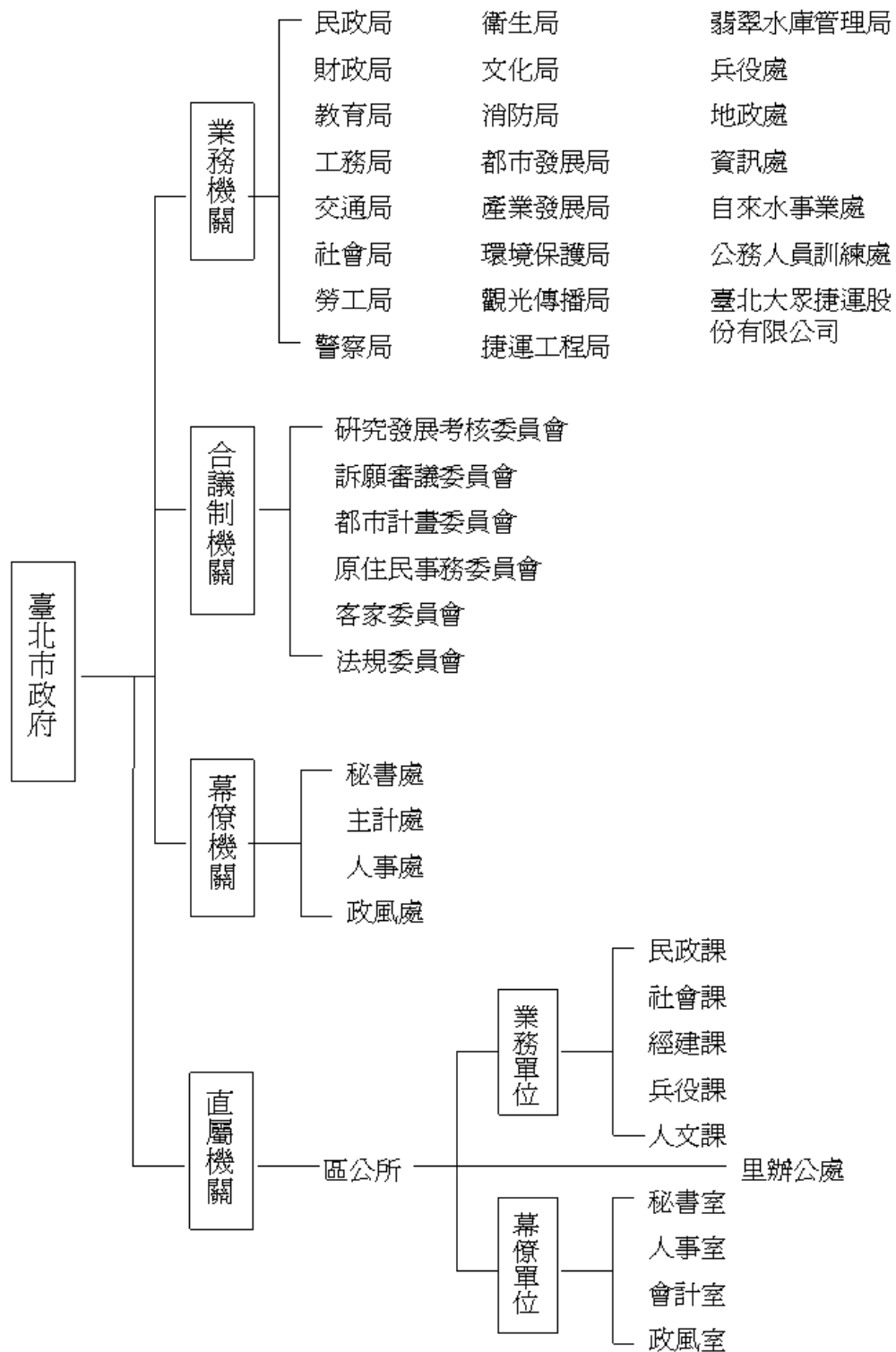


圖 3-2 臺北市政府組織系統圖

資料來源：本研究整理

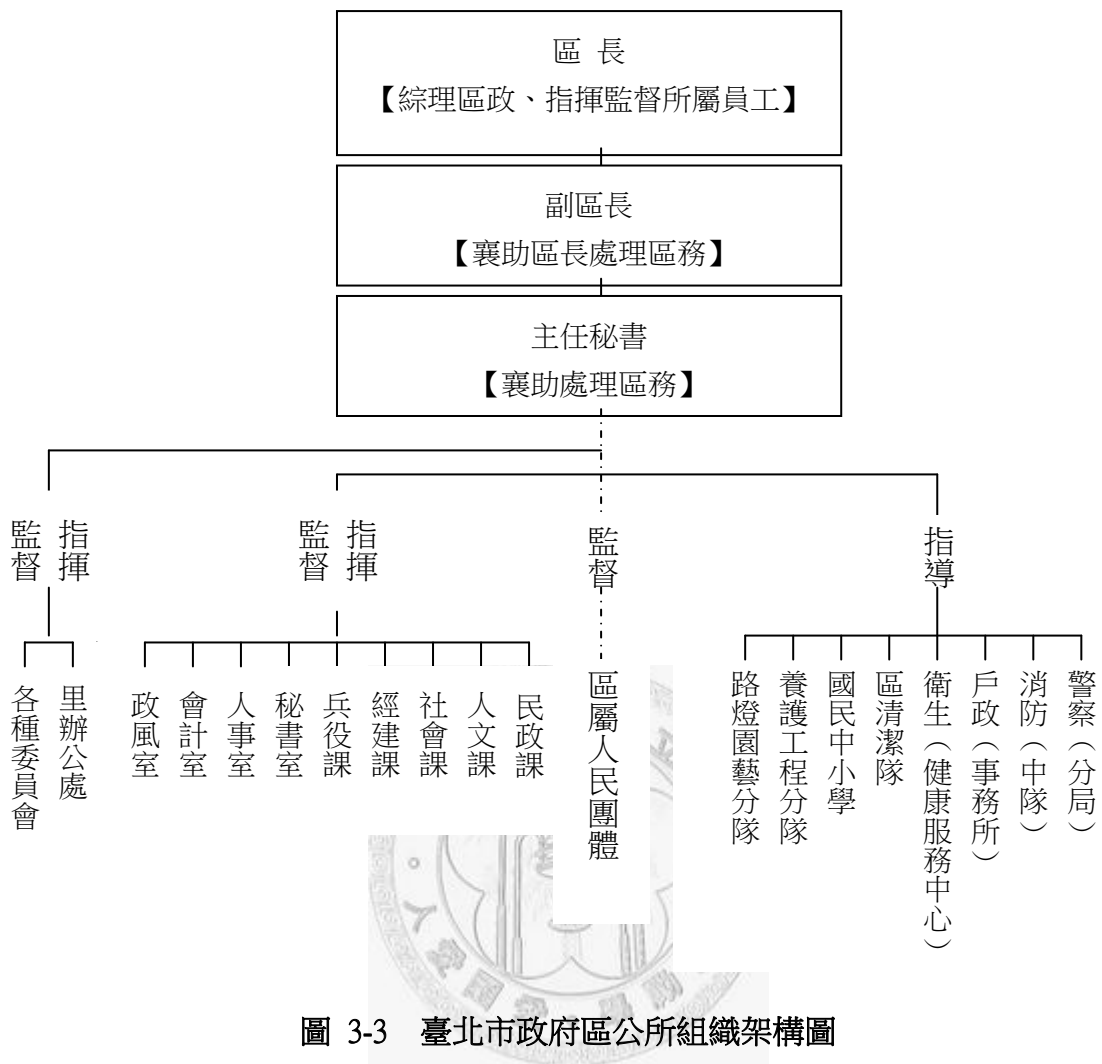


圖 3-3 臺北市政府區公所組織架構圖

資料來源：本研究整理

臺北市幅員廣闊，人口結構與政經背景各地不同，風土民情與社會人文區域有別，基於因地制宜及就近為民服務，乃劃分區域設置區公所，以執行區域性事務，解決民瘼。在性質上係屬市政府的派出機關，以執行市政府交辦或授權事物為其功能範圍。又地方制度法第五十八條規定「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」就層級地位而言，區公所是直接隸屬於臺北市政府的基層單位，分駐在各行政區，跟民眾第一線接觸，是市政府與民眾之間的溝通橋樑。並直接受市長之指揮監督，與市政府各局處為同一層級，屬於平行、協調、合作之關係；其地位在政治上而言，不是「地方政府」，而是「派出機關」；在法律上而言，不具「法人」身分，所以，不是地方自治團體；在組織體制上而言，負責執行區政及市政府交辦事項，

是最基層的行政組織。區公所也是單純性的管理組織，本身權力來自上級政府的「授權」或「交辦」，所綜理的區政事項，包括區公所本身的職掌，即民政、社會、經建、人文、兵役等實作性業務，不若政治組織有「制定法律」的權力，因此，區公所不能視為行政組織，而是業務組織（林奕銘，1995：46-47）。

本文主要探討區公所在地方產業政策發展過程中，其區級治理之角色功能，綜合上述及觀諸各項法制規範，並從實務觀察歸納臺北市區公所的屬性定位有以下幾點：

一、區公所不是地方政府

地方政府（Local Government）乃一在國家特定區域內，依憲法或中央法令，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關；依此定義，地方政府必須具備幾個條件：第一、地方政府既以「政府」二字見稱，可見它必然是國家在地方上的統治機關，具有統治作用。第二、地方政府既係國家特定區域內之統治機關，其必然具有若干統治權力，或載於憲法，或由中央法令規定，其必有一定之形式，是故未具備此種形式者，自不得視為地方政府。第三、地方政府既係國家特定區域內的統治機關，則其所轄之事務不是全國性的，而是局部的，僅限該轄區內人民的利害關係；可見在憲法或中央法令範圍內，是得「逕行處理」，是以未具備此種特性者，自不得視為地方政府。第四、地方政府就其本身權力所處理的是地區的政務而非事務（薄慶玖，1989：6-7）。區公所對轄區內無實質的統治作用：區公所無依據憲法而有統治權的形式；區公所處理地方事務無逕行處理之能力與權力，因其行政作為受制於市政府，且在推行業務上受市長之指揮，本身無實權；區公所所處理者，乃基於市政府之授權處理地方性的事務（林義煊，1988：39-40）。因此，區公所不具備地方政府的地位。

二、區公所不具備自治權力

區公所無法人資格，所謂「法人」，學者梅仲協定義「法人者，非自然人，乃依法律之規定，享有權利能力之人合組組織體（社團），或財產組織體（財團）」

也。⁴⁰」簡言之：「法人者乃法律賦予權力能力之一種團體人也。⁴¹」依地方制度法第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」台北市政府為地方自治團體，即所謂的法人，具備自治權力。由條文內容類推可知台北市區公所不若各縣市鄉鎮市公所具法人資格為地方自治團體，僅係台北市政府的派出機關，區長由市長核派綜理區政，亦不若鄉、鎮、縣轄市長由民選產生，可辦理自治事項，在法律上不能為「權利」「義務」之主體，與各縣市之鄉鎮市公所之「完整法人」性質迥異（許長仕，1995：62-63）。

三、區公所為市政府的派出機關

觀諸地方制度法第五十八條規定「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」及台北市各區公所組織規程第二條規定「區公所置區長，承市長之命，民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。」可得三點結論：（1）區為市以下所設機關，表示市政府是區公所的上級機關；（2）區長承市長之命，受市政府的指揮監督，區公所一切行政作為均應以市政府的意志為意志，具有服從的意義；（3）綜理區政，為承「市長之命」而為，且區長是由市長「依法任用」，不若各縣市鄉鎮市長之由市民「依法選舉之」，具有政治組織之權力，因此，市政府要區公所辦理任何事項，區公所均不得抗命，蓋因其是市政府因功能需要而設的地區性分設機關。是以台北市各區公所為市政府的派出機關，需承市長之命辦理各項業務，不具備地方自治的權力，亦非地方政府（許長仕，1995：61-62）。

綜上，市政府職權下放區公所，區公所才有更大的能力承擔區級網絡治理的角色，當然在人力、經費、業務範圍及業務權限，仍有其存在的盲點及欠缺，但這些法制面與實務面的落差，不代表就此原地踏步，這是可以克服的。

⁴⁰梅仲協，民法要義（台北：自印本，九版，1996年3月），頁45。

⁴¹鄭玉波，民法（台北：華視文化出版，1977年8月），頁30。

第四節 區公所角色功能與困境

區公所是市政府的直屬次級單位，直接接近民眾，是民眾與市政府的溝通橋樑，以「為民服務」為主要目標，前一節談到區公所的組織定位，係市政府派出執行業務的代理機關，也瞭解區公所組織定位的尷尬，影響了它功能上的發揮；本節將以區公所的組織功能、區長所扮演的角色、以及區政推展的業務困境等三部分逐一分析：

壹、區公所組織功能

在業務執行上，區公所的組織功能共有（一）承轉功能（二）服務功能（三）領導功能（四）整合功能等四種功能（詹滿媚，1995：88-95；許長仕，1996：63-70），茲分析如下：

一、承轉功能

「區」為「市」的最基層的一個層級，區公所是市政府的派出機關，也是接近民眾最基層的政府單位，基於這種組織特性，所具有的承轉功能可分為案件的核轉與核復，及意見的溝通與協調兩部份：

（一）案件的核轉與核復

區公所對人民申請案件，在其權責範圍內可逕行核准之案件並不多，多數人民申請案仍須由市政府核准，例如人民申請低收入戶之生活救助，須轉報市政府核准後再通知區公所核發；其他如役男申請各項兵役業務及宗教寺廟登記與許可，均須轉報市政府核准。

（二）意見的溝通與協調

重大市政建設與政策宣導行銷，或須市民配合事項，以「由上而下」、「上情下達」的方式，透過區公所轉達給民眾；另一方面，市民的建議事項，或對市政施政及建設上有所要求、反映，或甚至不滿之陳情案，亦透過區公所「由下而上」、「下情上達」方式來反映到市政府。

二、服務功能

區公所設置目標是以服務市民為主，即結合市民意願，透過民意反映，瞭解不同背景的市民，對於各項市政服務需求程度，俾以依其意願，提供不同服務，滿足其願望與需要。換言之，為民服務工作乃以民意為依歸。

區公所的「服務」不僅是本身業務職掌項目下的服務而已，尚包括前述承轉市民的需求，即當市民的需求超出區公所的職掌和權責時，應代為轉請市政府權責單位為其解決，並提供服務；是以區公所具「服務」之功能，乃毋庸置疑，而區公所也一直致力於執行其服務功能。

三、領導功能

區公所視政府派出在各地區的分設機關，為達成派駐目的，賦予區公所領導權力為理所當然，區公所在管轄上具備的領導功能有二：一為「直接領導功能」：區長對區公所員工及里長應具有指揮監督之「直接領導」功能；一為「領導中心功能」：其對象有二：（1）對轄區內區級單位的「指導」；（2）對轄區內區屬人民團體及里鄰長的「監督」。

目前區長領導的方式，係採用五種「協調」與「連繫」的方式：

- 1.區內一般性工作，以召開區務會議方式行之，必要時得召開臨時會議。
- 2.區內之特殊性工作，邀請相關單位會商後處理之。
- 3.有關區內市容維護等工作，以召開市容會報方式行之。
- 4.有關區內各單位共同注意事項，以函告、通報等方式行之。
- 5.工作性質單純，或時間急迫者，以電話聯繫方式（電話紀錄）處理之。

此五種協調聯繫的領導功能，蘊含了區轄組織間自動自發意見溝通與協調之意味，其協調聯繫的單位除警察分局、清潔隊、戶政事務所、健康服務中心、各公立中小學之外，尚含工務局所屬有關單位、地政事務所、稅捐分處及自來水事業分處，甚至轄區內的國稅局稽徵分處、台灣電力公司服務處、各公私立大學、中學、小學等，亦都是協調聯繫的對象，使各單位保持良好互動，分工合作，執行各項區政工作。

四、整合功能

政策目標的達成鮮少僅由單一的執行機關獨立完成，參與執行工作的機關至少都在一個以上；區長既係「承市長之命，綜理區政」，顯然肩負整合區級單位的任務，因此區公所應發揮整合的功能。

區公所有兩項法定會議深具層級整合的功能，前面已有提及，其一為「區務會議」，其二為「市容會報」⁴²，透過這兩項定期召開的會議，達成內部與外部的整合，面對內在與外在的環境變遷，尋求因應之道。區務會議係依據「區公所組織規程」第十條之規定設置，由區長召集，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議。前項會議得由區長邀請區內有關主管列席，區長可透過區務會議之召開，謀求解決區政或市民之問題，甚而達到整合之功能。其次，市容會報係依據「台北市各區市容會報設置要點」而設置，亦為每月召開一次，由區長召集，必要時得召開臨時會或併區務會議舉行。實務上，依筆者多年觀察，「市容會報」上可達到它的效能，至於「區務會議」的功能未有發揮應有的功能，僅只於區級各公務部門每個月的工作報告或轉達而已，最多是部門間有須協調連繫的個案，無法觸及整體區域發展的議題討論，故宜應擴大其會議功能，設置「區政發展諮詢會議」，涵蓋公私部門的，整合多元意見，定能發揮更大的效益。

貳、區長角色

理論上，區長為一區之行政首長，並兼有地方首長的特徵（有管轄的人口及區域），其地位應不輸甚至超越市政府之一級機關首長，此種現象在台灣省各縣的鄉鎮市長地位往往高於縣政府的一級單位主管是存在的事實；然直轄市區長地位不如市府一級機關之局處首長久矣，深究其因，只為無民意基礎罷了⁴³，故而才

⁴² 臺北市各區的「區務會議」與「市容會報」係每個月召開一次，亦得召開臨時會或合併召開；「區務會議」由區長召集主持，區公所各部門主管及區轄各單位首長均須參加；「市容會報」係針對里辦公處建議案或未處理的市容查報案件進行溝通協調。

⁴³ 台灣省各線之鄉鎮市長由民選產生，具民意基礎，係地方自治團體，有獨立的財政預算及人事任用權，職權功能高度自主性，富政治聲望，地位通常高於僅屬業務監督的縣政府一級單位局處長，此乃普遍存在的現象。

會有區長民選的聲音。區長角色的扮演，應為肩負轄區內各單位指導與監督統合中心之領導者，惟在實際運作上，區公所與區級機關是立於「對等」的地位，雖關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，有應受區長指導之明文規定，惟並無「監督」及「指揮」之權，區公所與各區級機關間之關係僅是一種「業務協調」關係，此於上節已明白論及；轄區內各相關單位受區長之協調，所謂「協調」並無強制力及約束力，然而就法理上而言，轄區內之區級機關係市府各局處的次級機關，是一種縱向體系關係，各依其不同目的與功能運作，為免於這些機關間的衝突，並能得到妥適的調合，勢必要有一個「橫向」的聯繫與協調機關來加以統合，區公所正是扮演這樣的角色的機關（許長仕，1995：63），而區長是區公所的首長，更是一區之長，自然成為區政統合中心的領導者。區長若能成功的扮演「綜理區政」的角色，有效發揮應有之功能，區公所的地位則隨之提高，如果再加上市長的信任與重視、充分授權、員額酌增、職等提高等條件配合，將有助於區長角色之發揮，是以區長角色與區公所的地位是呈正面相輔相成之連動效應⁴⁴。依目前的法制設計及實地觀察，台北市各區公所的組織定位、組織結構、組織編制及角色功能均不合時代的脈動與實際需要，在財政預算上無獨立的財政權，而人事任用權上，又屢遭現實政治生態的運作中被架空，在無權無人的窘境下，區長要有效扮演統合中心領導者的角色，實非易事（陳百山，2003：122-123）。

就派出機關而言，一個區公所扮演的角色，是一個直轄市派在一個地區的機關，作為一個直轄市政府服務市民的單一窗口的整合運作機制，這個角色本身基本上是正確的。台北市是一個都會型的城市，每個區的地方環境特色不同，區公所要扮演的角色與功能亦有所不同，區長對整個區政發展的方向具有舉足輕重的關鍵地位，如果跟當地民眾生活習性不盡然相互配合，常常會造成民眾根本不知道區公所的功能為何？甚至連區長姓啥名誰都不知道，基層民眾與區公所之間是隔閡甚至是脫節的，所以區的組織本身沒有大問題，區長民選與否亦非問題，問

⁴⁴ 所謂「角色」（role）係指：「在一個社會團體的範圍之內，與完成某種社會功能有關的一組被期待著的、可資重複的行為與態度類型，這些角色的獲得，有賴於個人的社會化過程」，林嘉誠等，政治學辭典（台北：五南圖書公司，初版三刷，1994年9月），頁322。

題的關鍵應該是在區長的角色及區公所的運作功能是否有發揮出來。總的來講，理想的區長角色，除了應是區政統合中心的領導者之外，尚應具有以下的角色：

第一、區長應為承上啟下的溝通者。

第二、區長應為整合各方資源的協調者。

第三、區長應為熟悉當地區政發展生態的領導者。

第四、區長應為市府政策區政化的執行者。

參、區政業務困境

當然，實務上區長除了因為無民意基礎受制於人，導致無法發揮應有的角色功能之外，尚有幾點業務困境值得深思探討：

一、不具民意，角色尷尬

早期區長是民選，而里長是官派，事權統一，責任清楚，而且統馭有方，里長服從區長指揮監督為理所當然；現在區長是官派，里長是民選，且按規定里長必須接受區長的指揮監督，形成公務人員身份的區長要指揮具民意基礎產生的里長，在運作上就會產生衝突與矛盾。在上級長官市長及下級部屬里長皆為民選的情況下，區長處處受到壓抑與掣肘，角色難免有些尷尬（陳陽德，1999：83）；而市政府基於里長乃民選產生，具民意基礎，業務推動時為爭取里長支持而禮遇有加，甚至市長或民政局長略過區長，逕與各區里長聯誼會會長舉行業務會報，就市政重大政策會商決定，而區長係受市長之指揮監督及民政局長之指導監督，只有聽命行事；區長只因「不具民意基礎」的差別，遑論指揮監督所屬里長⁴⁵。即使在研討北投溫泉產業發展政策時，市政府邀請的是溫泉業者與具有民意的里長，區長少有能倍受重視而受邀參與表達意見，反正屆時聽命行事、配合辦理即可。

⁴⁵ 依地方制度法第五十九條規定，里長受區長之指揮監督，區長為里長的上級長官自不待言，但事實上由於里長係民選產生，具民意基礎，某些里長更自我膨脹，根本不把區長放在眼裡，甚而有些區長還需刻意拉攏里長，美言吹捧，俾利在市長或民政局長前獲得倚重信賴。

二、職能萎縮，地位低落

現行直轄市區制體系僅行政單位一區公所，為市政府的派出機關，屬功能性的業務組織，單純的管理機關，以執行上級交辦事務為主，無自治權責，須以市政府的意志為意志，在法律上本身並無權力，職權太小，在體系上僅是市政府的委託機關或代理人，功能萎縮，很多重要市政建設都由市政府各局處首長負責推動，其功能幾乎僅剩承轉功能而已，完全無自主權。單以「台北溫泉季」的年度活動來看，市政府的觀光傳播局與產業發展局才是主要的推動機關，而與當地溫泉產業及長時間與民意最貼近的區公所，只能淪為配合或宣傳的小角色。

區公所組織結構未能配合時代環境的變動而作適時實務需要的調整，區公所直接面對民眾，作為市政府與民眾溝通的橋樑，由於本身不具備地方政府特性，導致事事無權亦無法作主，凡事均須請示上級或彙整相關局處意見辦理，成為各局處業務承轉單位，不但突顯出區公所職能不足，也減損基層公務人員在民眾心中之地位與支持度（孫清泉，2005：54-82）。以區長職務列等而言，薦任第九職等或簡任第十職等，與比照簡任第十二及第十三職等的局處首長，根本無法相比；

甚至連二級機關，如工務局所屬的新工處、水利處，產業發展局所屬的市場管理處，其處長列簡任第十一職等都望塵莫及，相差太遠，是以區長職等偏低以致區公所地位低落其來有自，宜做通盤考量以求改善。

三、組織僵化，有責無權

組織的運作主要是配合機關的功能定位，規模大小與編制的多寡沒有絕對的影響或關聯，目前區公所業務權責配置不當，無法發揮應有功能，行政體制規定限於五課四室，一個政風室就佔去了區公所九分之一的編制，值得檢討；民眾在乎的是當需要市政服務時，能夠直接透過區公所獲得解決，提供有效率的服務，減少冗長繁瑣的等候程序。

由於市政府各局處往往有本位主義，授權僅授事不授人，造成區長有責無權，例如屬於環保局業務的整頓環境美化市容，不僅交給區公所執行，而且還要以上級姿態考核區公所，果真必要如此，何不將區清潔隊交由區公所指揮監督？另如屬於消防局之防災業務，只因為區長為區防災指揮官，就將防災業務交由區公所

來承辦，並且按時督導考核，導致區公所防災承辦人異動頻繁，每位同仁視該項業務為畏途；要知防災搶修救人，涉及層面何其專業，豈是一般行政人員即可勝任？更何況各區消防中隊亦非隸屬區公所指揮，但卻要區公所及區長負防災一切責任，實不盡合理。

總的來講，由於法規的限制及人為等現實因素使然，影響區公所組織定位有關之各項因素，包括區公所的屬性、層級及行政定位等相關議題之現況分析，不難發現諸多不合理的現象，在法制規範上定位不夠明確、區公所的權責不符，區長職等偏低，職能萎縮、地位低落、有責無權，人事權及財政權亦無法自主，雖然受訪者中也有人主張區長民選，但相關法令無法配合，僅以民選方式能具有多少意義？更何況五都成立，區長官派已是確定的趨勢。該檢討的是，區公所為市政府之派出機關，不具法人資格，區長由市長依民政局長建議核派，完全不考慮地方生態之熟悉度與認同度，凡事幾乎承奉上級指示辦理，毫無政策規劃之能力與明確之事權，區長難以發揮「綜理區政」之功能，喪失「治理」之能力，如果再加上被任命之區長抱持著「三年官，兩年滿」⁴⁶，只要配合上級指示執行，不要出事就好的心態，扮演的只是服務承轉的功能，對於區公所更重要的區政發展方向的領導整合功能，漠視忽略，棄如敝屣，甚而連碰都不敢碰，多一事不如少一事，如何論及城市競爭力，更遑論國際之競爭力。

北投區是臺北市唯一的溫泉區，溫泉是北投人的驕傲，更是北投區域發展的主軸，溫泉產業的蓬勃發展應是區公所最為重要的治理目標，臺北市的溫泉產業政策規劃，區公所不該淪為只是配合執行的配角，而是更應該具有整合地方資源及民意的主導角色；是以修訂相關法規，明確界定區公所的層級定位，甚至朝因地制宜、權責一致、事權統一之「區政府」組織方向，應為改進思考的課題；另外以整體考量，酌予調整區長職等⁴⁷，或可跳脫傳統思維，以直接可對市長負責的更高階具資格公務員來擔任區長，如技監、顧問、參議、參事等，並改進區公所的預算編列制度及人事任用權，以落實區政統合中心之地位。

⁴⁶根據筆者多年觀察，區長之派任取決於民政局長之好惡，且三年一任為不成文的規定，如此可便於民政局長操控區長之人事權。

⁴⁷據瞭解，區長職務調整案已躺在考試院銓敘部多年未決，區長為市長派任之簡任官，只要具簡任資格之公務員均可予已核派，實不必拘泥於十職等所限。

第四章 北投溫泉產業與區級治理網絡

一般來講，人們只要說到北投就會聯想到溫泉，北投幾乎已經是溫泉的代名詞，來北投泡湯過的人都知道，北投擁有青磺、白磺、鐵磺等三種優良泉質兼具的特色，可謂得天獨厚；尤其青磺泉更具獨特性，目前世界上所發現之青磺泉，只有日本秋田縣玉川溫泉和北投區的地熱谷二處，不但可以與全台各溫泉區做出市場區隔，吸引國內遊客，且可以吸引國外遊客前來。

北投既然擁有如此豐厚的天然資源，政府部門當然不該忽視其觀光發展的價值，從前面第三章資料史實得知，歷年以來，政府在北投溫泉產業的著墨及用心，可謂不遺餘力；但是為何近年來一般在地民眾所最常提到的一句話就是：「感覺不到政府到底在北投做了什麼？」一個北投空中纜車的議題，竟然撕裂了長年以來公私部門在北投密切合作的默契；姑且不論，臺北市政府和社區組織雙方提出的論點與數據何者是非，吾人寧可相信彼此之間的出發點都是為了北投區的地方繁榮。但是從北投空中纜車興建的議題可以見微知著，政府任何的公共政策及建設，在發展觀光、進行規劃的同時，應該與私部門或社區組織，尤其是地方文史生態團體建立對話機制，以瞭解在地居民的需求，化解認知的落差，避免以偏概全，更何況北投的觀光資源和天然產業並不只是溫泉一項而已。如果公私部門沒有對話機制，尤其是最貼地性的區公所，更應該被賦予這個機制的角色，否則將導致政府投入的資源沒能讓社區居民贊同叫好，反而容易遭到阻撓，形成浪費資源，勞民傷財，甚或是讓計畫的執行落入有頭無尾、事倍功半的窘境。

惟隨著全球化，城市經濟再結構後，創意、服務、觀光及消費將成為營造臺灣永續發展重要的工作；北投地區在特殊歷史情境下，擁有多項特色，包括後殖民時代建築及歷史遺跡（北投溫泉博物館及溫泉街沿街特色建築）、別具特色建築空間（北投文物館、普濟寺等）、鄰接著名溫泉旅館區並有北投溪（磺港溪）流經其中、更擁有珍貴環境資源—如地熱谷溫泉露頭區與唯一以臺灣地名命名的「北投石」。在全球化的腳步下，現有商家販賣的商品不能再只是單純地只有溫泉水而已，而是整個溫泉場域的氛圍營造與整體的體驗，與歷史空間所帶來的經

驗價值；空間須經適當輔導、完整鋪陳、創意包裝和整體行銷。而這不應該只是溫泉業者與商家的改變，政府機關公部門－尤其是臺北市政府及北投區公所，更是責無旁貸，擔負起更重要的領航、推動及管理的角色，透過新公共管理的地方治理、政策網絡、兼顧各種業者利益及人文環境的關懷，以市場導向的治理策略，結合產業特色的地區行銷，凝聚力量才能達成。

第一節 臺北市溫泉產業發展政策與課題分析

溫泉除了觀光休閒外，亦具有養生保健或發展生化科技等功能。因此，在達成溫泉產業發展願景的前提下，臺北市政府九十五年六月三十日公告「台北市溫泉區管理計畫書」，以「觀光遊憩、生活居住、生態休閒、產業發展、地區商業機能合一」為發展總願景，並配合各地區發展條件之整合，建構未來溫泉產業發展之目標體系，而北投區是臺北市唯一的溫泉區，故其發展管理計畫對整個北投區政發展方向可謂影響甚鉅，而這發展管理計畫的內容是否符合在地居民與團體的期待，其實也是本文研究所要探討的；另外，區公所是否應該在這個發展管理計畫佔有重要的角色扮演，提供可行的治理策略，達成政策網絡的建立。

壹、發展定位

依據臺北市政府九十五年公告之「台北市溫泉區管理計畫書」，建構未來溫泉產業發展之目標體系，包括「總目標」、「計畫目標」、「計畫範圍」、「標的及策略」等內容，分述如下⁴⁸：

（一）總目標

依據發展定位，並參酌生態資源維護及觀光產業發展之潛力，總目標以結合

⁴⁸參見臺北市政府 95 年 6 月 30 日公告「台北市溫泉區管理計畫書」，頁 22-31。

觀光休閒及永續發展的理念，並以「多元化觀光休憩、優質化生態生活」作為臺北市溫泉區發展的總目標（如圖 4-1）。

（二）計畫目標

促進溫泉資源之保育及永續利用。

依據溫泉資源特性劃設溫泉區。

建立溫泉開發管理制度，發揮溫泉資源之多樣化利用。

建立溫泉區內土地使用及發展機制，改善溫泉地區之環境與景觀。

形塑區域產業特色，推動溫泉地區再造。（詳如圖 4-2）

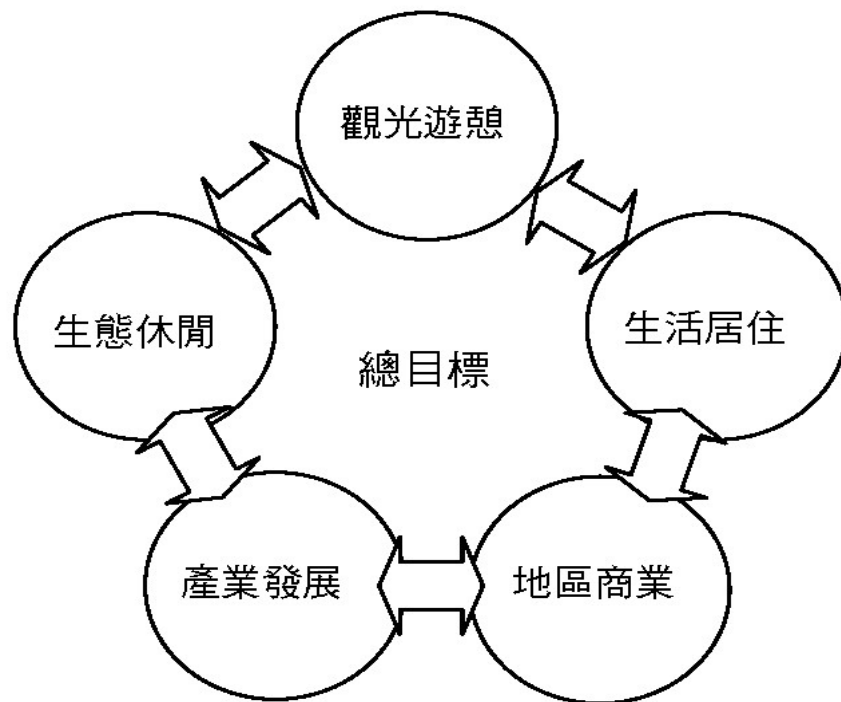


圖 4-1 溫泉發展計畫目標理念構想圖

資料來源：臺北市政府，2006，「臺北市溫泉區管理計畫書」

（三）計畫範圍

針對臺北市轄區內溫泉進行全盤性資源評估，計畫範圍主要包括下列四個溫泉地區：新北投溫泉地區、行義路溫泉地區、陽明山國家公園之中山樓溫泉地區、

馬槽溫泉地區等四個區塊，也都位於北投區內，換言之，整個台北市的溫泉產業發展即是北投溫泉產業的發展，如圖 4-3 所示。

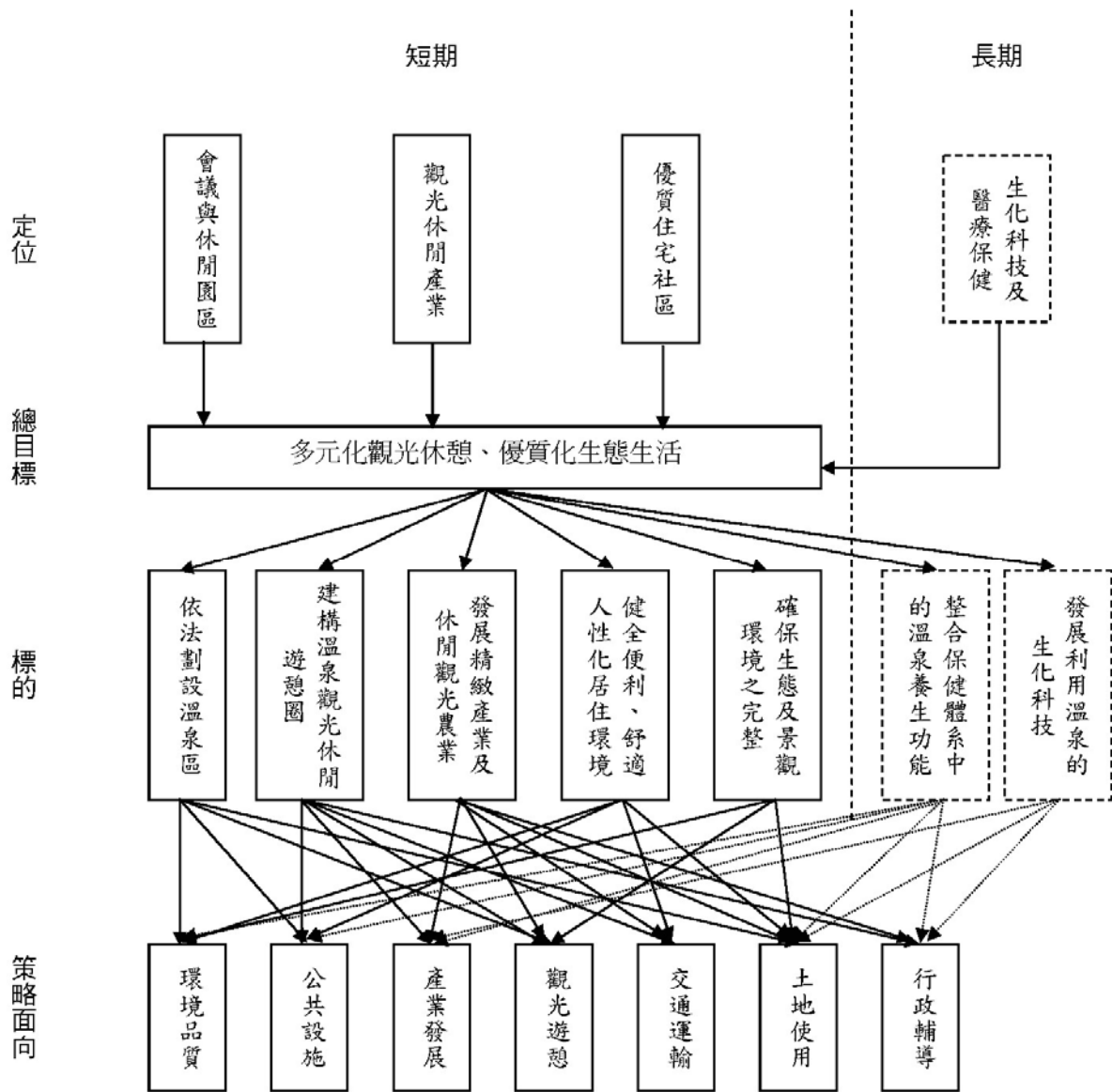


圖 4-2 溫泉計畫目標體系架構圖

資料來源：台北市政府，2006，「台北市溫泉區管理計畫書」

(四) 溫泉區發展標的與策略

在「多元化觀光休憩、優質化生態生活」的發展總目標下，進一步延伸成為標的及策略，作為實質計畫的指導依據。臺北市政府認為「溫泉區整體發展策略」的考量重點有二：一為達成全區管理提供優質溫泉區之目的；二為以永續發展的

理念有效誘導並促進產業發展。故須依照基地條件、土地權屬、政府投資強度以及未來產業發展潛力方向，擬定不同之土地開發策略。

1.依溫泉法劃設「溫泉區」

由於各溫泉地區內之土地權屬複雜，既有用地類型亦不少，依照未來溫泉法劃設「溫泉區」後，將各溫泉區視為經營管理專區，配合現有之土地使用管制及開發許可制度，在溫泉區中納入「土地使用分級制度」以切合實際之需要。

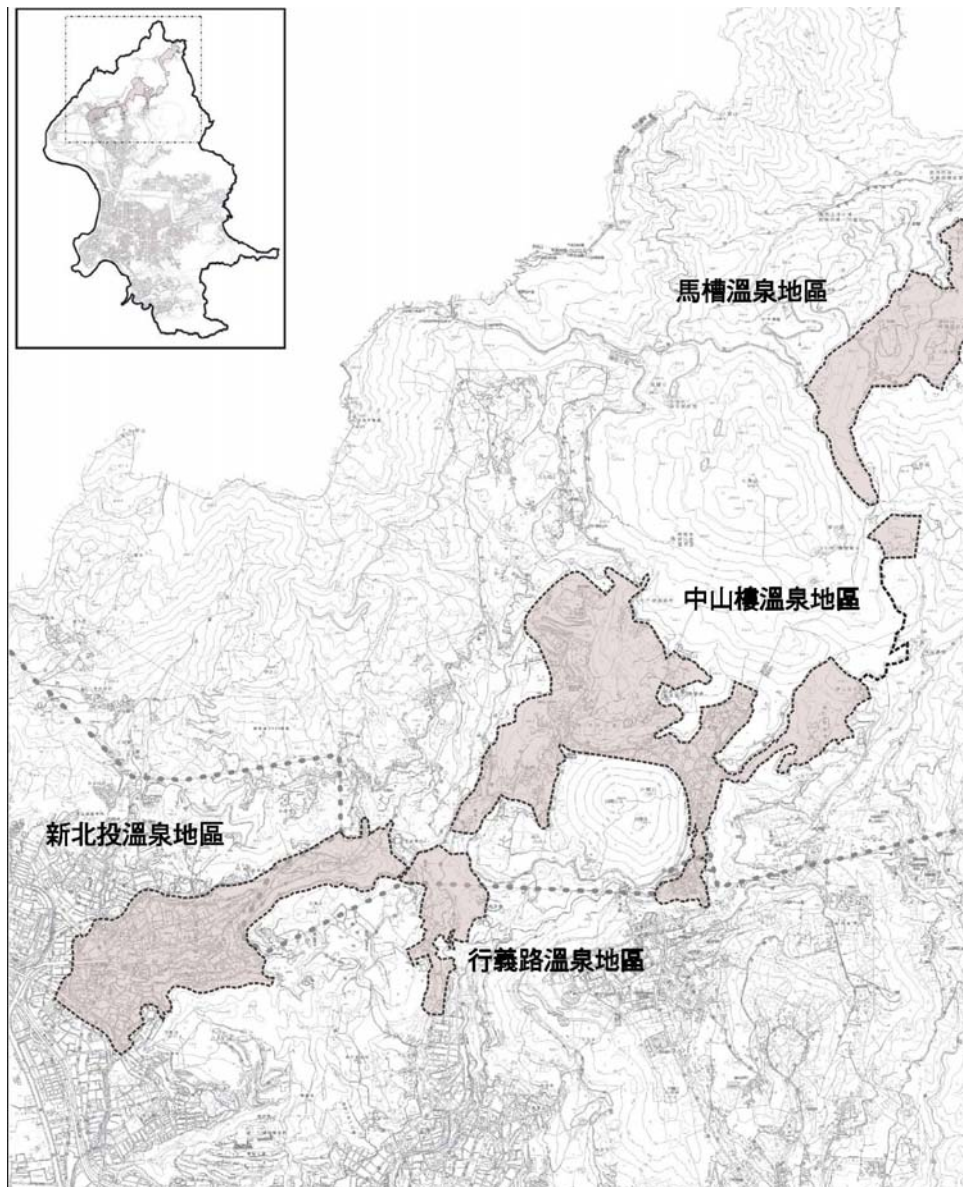


圖 4-3 溫泉發展計畫範圍圖

資料來源：臺北市政府，2006，「臺北市溫泉區管理計畫書」

2. 建構溫泉觀光休閒遊憩圈

根據臺北市整體空間發展機能之導向，各溫泉地區所處的大陽明山地區被視為未來發展觀光的重要地帶，尤其是陽明山國家公園內的生態及地質景觀資源豐富，又鄰近大臺北都會區之稠密消費市場，周邊的觀光休閒遊憩網絡早已成形，因此未來應充分利用這些區位上的優勢，結合陽明山之自然資源，建構溫泉觀光休閒遊憩圈。

3. 目前農業使用區域未來應朝向溫泉加值之精緻農業發展

各溫泉計畫區多位於地質或環境敏感地區，並不適合進行大規模的發展利用，而周邊的農業地景則提供了高品質溫泉區不可或缺的景觀資源，兩者應該相輔相成，故可透過休閒農場之方式申請開發許可，共同朝向溫泉加值的精緻農業發展。

4. 目前聚落地區，未來可朝向溫泉小鎮地區特色發展，並以都市設計規範管理

各溫泉計畫區內均已為聚落型態發展的地區，且地區歷史及相關產業發展均與溫泉產業息息相關，未來應利用此一地方特色發展，同時利用設計手法管理土地及建築物的使用風貌。

5. 確保溫泉露頭周邊景觀環境之完整

為確保溫泉露頭地區不受破壞，維護並展示特殊的地形與地質景觀，宜規劃足夠之緩衝地帶，避免不相容之土地使用；此外，宜串連周邊的景觀步道系統，藉由不同的觀察角度提供環境教學功能。

6. 配合本市人口發展趨勢，思考養生保健與溫泉社區的結合

溫泉產業的發展如何與周邊社區及全市的養生保健體系相結合，考量的重點不僅僅是新興的溫泉養生設施如何配置的問題，更是高齡化社會後溫泉養生機能如何納入保健體系管理的課題。

7. 有關溫泉區經營與管理事務，由臺北市政府與陽明山國家公園管理處共同執行

貳、課題分析

臺北市的溫泉管理計畫中，共分為溫泉資源、景觀遊憩、推動發展、水資源、土地使用、交通運輸及產業特色輔導等七個方面課題，分述如下：

（一）溫泉資源方面

課題一：溫泉資源使用缺乏規劃管理，極易造成過度使用影響品質

目前溫泉取用方式除新北投地區外，多以各業者自行接管為主，缺乏事權統一之專責管理機關統整水權管理，部分溫泉業者甚至是沒有合法水權的情況下營業；再者，從前對於溫泉取水量並未進行管制，溫泉水的使用及放流均無管理，導致水資源的浪費及河川的污染。另一方面，由於溫泉業者間存在著水權爭奪之競爭關係，不易產生同業聯合管理之機制，來分配有限之水資源並共同戮力於溫泉區的永續發展。

課題二：溫泉設施設備與管線凌亂待整理

目前溫泉業者多以明管方式進行接管，但因為缺乏管線規劃，形成在山凹谷地或路旁各式大小溫泉管路凌亂不堪，影響景觀與溫泉品質。

課題三：溫泉露頭地區屬珍貴自然資源，易遭受人為不當使用與破壞

因為溫泉資源之特性，露頭多發生在溪谷之中，而溫泉產業是資源導向之觀光產業，必須在距資源最近之地點開設溫泉館，以達經營上之效益以及發揮溫泉洗浴接近大自然之特質。再者，據相關研究調查結果，目前溫泉業者的取水方式不外乎以接引河川上游的冷水直接灌入溫泉露頭調配成溫泉水，再引流至各溫泉浴池使用；或於溫泉露頭處直接設置溫泉孔，再抽水引流至各溫泉使用事業的儲水設施中，如此極易破壞珍貴的溫泉露頭資源。

課題四：溫泉水量不足的情況下，如何管理並限制回收溫泉的使用

溫泉資源之供給量有限，不可能無限制之供給需求，因此在溫泉水的利用上便會出現回收再利用之現象，回收溫泉的使用是否合乎衛生標準？使用回收溫泉是否仍有養生的效果？將面臨市場接受度的嚴厲考驗。

課題五：溫泉水冷水取用跨區取水之可能性

臺北市溫泉地區目前多以氣孔生產溫泉水，必須規劃冷水集水管線，加以四處溫泉地區相互比鄰，日後必然面對不同溫泉取供事業跨區取水（冷水）所產生之土地使用問題。

（二）景觀遊憩方面

課題一 相關導覽交通指標或步道規劃尚顯不足

現有之溫泉導覽或交通指標並不明確，且除了新北投及中山樓地區外，其餘各溫泉地區之間均尚未規劃整體步道系統連接相關遊憩景點。

課題二：環境敏感地區及危險易發生災害地區之管制應落實

在保護區內部分潛勢危險或環境敏感地區周邊常有遊客活動，在缺乏現場管理人員在場監督之下，若發生意外將造成嚴重傷害或破壞珍貴自然資源，甚而影響溫泉觀光產業發展，需加強管理防範。

課題三：建築構造簡陋，影響視覺觀瞻

部份溫泉餐廳及其附屬建物構造多為 1~2 層 RC 建物或木造、鋼構、鐵皮屋的臨時建物，由於溫泉餐廳多集中設置成為較大量體，造成景觀的衝擊。

課題四：溫泉管線外露，有礙觀瞻

依據現況調查，目前計畫範圍內溫泉管線外露遍佈河床與山壁，湯櫃突兀地出現於山壁邊緣，造成視覺景觀的破壞。

課題五：招牌四處林立且未統一規劃

目前溫泉地區內廣告招牌四處林立，尤其是各轉彎入口處設置的各型店招常與周邊自然環境格格不入，而招牌雜亂亦為居民及遊客所一直詬病，有礙國際觀光景點的塑造。

課題六：完善的親山親水系統

溫泉地區周邊的住宅往往沿溪邊建築，導致都市計畫綠地系統中斷，擋土牆阻斷沿溪步道的完整性，並影響視覺景觀品質；而溫泉地區內亦欠缺完善的人行步道與親山親水系統。

（三）推動溫泉產業發展方面

課題一：臺北市溫泉地區發展推動之橫向聯結網絡

臺北市溫泉地區分布於本市及陽明山國家公園，未來應積極創造兩行政體系合作之平台，尤其加強在地區級行政機關之整合職能，避免因行政程序過於繁複造成推動窒礙。

課題二：溫泉區之劃設是否會改變原有土地使用

土地使用分區為現行都市計畫及國家公園計畫中慣用之專有名詞，為避免溫泉區內新創設發展分區而在原有規定上疊床架屋，混淆民眾認知，未來溫泉區內之空間發展除遵循原有之分區管制外，除非必要，否則並不因為溫泉區發展機能而予以不同規範。

除了以上的溫泉產業綜合性分析之外，其他尚有分布各個溫泉區塊所呈現出的相關課題；包括：溫泉及水資源的課題、溫泉地區的土地使用課題、交通運輸課題、以及產業特色建構輔導及地區發展課題等（如表 4-1 所示），茲再分析如下：

（四）溫泉及水資源方面

課題一：溫泉供給需透過冷水調配，但因人為不當攔水及氣候異常，導致地面水供應吃緊

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉〉

課題二：未使用之溫泉水亦無法回收再利用，造成水資源的浪費

〈區位：行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題三 溫泉污廢水及事業廢棄物未經處理排放，導致溪水水質受到污染

〈區位：行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題四：溫泉地區內的河段並未劃設為河川區或進行保護，導致違法開發佔用

〈區位：行義路溫泉〉

（五）土地使用方面

課題一：在現行的都市計畫用地編定下，許多溫泉業者的使用均屬違法行為，而部份合法業者任意搭蓋之違建亦影響環境品質與安全

〈區位：行義路溫泉〉

課題二：公私有地夾雜，產權複雜

〈區位：行義路溫泉〉

課題三：溫泉地區坡度陡，少部份地區有崩塌之可能影響

〈區位：行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題四：部分溫泉露頭位於陽明山國家公園範圍內，對溫泉取供設施之設置可能造成影響

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

（六）交通運輸方面

課題一：主要道路服務水準不佳，冬季塞車情形尤其嚴重

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉、中山樓溫泉〉

課題二：公有停車場未充分利用，私人劃設停車位分布零散且管理稍顯複雜

〈區位：行義路溫泉〉

課題三：運輸系統不發達，且遊客交通運具使用習慣偏向自用小客車，易造成道路擁塞

〈區位：行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題四：紓解假日交通擁塞壓力，提供完善之交通系統，減輕車潮

〈區位：行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

（七）產業特色建構輔導及地區發展方面

課題一：如何發揮鄰近市場的優勢，建立具有地方特色的溫泉產業

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題二：結合陽明山國家公園及北投地區之生態及人文特色，發展觀光事業

〈區位：新北投溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題三：業者與居民互動關係不佳，關心重點不同

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉〉

課題四：資源權責單位之管理目標各有所司，無法全力配合觀光發展需求

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

課題五：離尖峰之需求差距過大，供給面結構性失調

〈區位：新北投溫泉、行義路溫泉、中山樓溫泉、馬槽溫泉〉

綜觀上述整個臺北市溫泉區管理計畫，雖然兼顧了觀光遊憩、生活居住、生態休閒、產業發展與地區商業機能，但在發展標的及策略面向上，例如溫泉區塊遊憩圈的劃設界線、生態景觀環境之完整確保，以及交通運輸、公共設施、土地使用、居住品質與溫泉養生之結合等等，莫不與當地居民、地主及在地團體息息相關，當然，種種層面也牽涉到各方立場及述求之兼顧，確實需要與當地居民、公司業者、在地團體進行面對面的溝通及協調；而在溫泉區經營與管理事務方面，雖然提到由臺北市政府與陽明山國家公園管理處共同執行，但是如果沒有在地行政機關的區公所居中協調斡旋，恐怕難竟其功；因為除了區公所最瞭解在地特性外，業者與居民之間、私部門的利益團體與在地 NGO、NPO 等第三部門之間的關係與歧見，恐亦需要區公所平時已具備的公信力來協調溝通建立共識。



表 4-1 溫泉地區課題綜合整理表

課 題	區 位				
	綜 合 性	新 北 投	行 義 路	中 山 樓	馬 槽
④溫泉資源課題					
1. 溫泉資源使用缺乏規劃管理，極易造成過度使用影響品質	●				
2. 溫泉設施設備與管線凌亂待整理	●				
3. 溫泉露頭地區屬珍貴自然資源，易遭受人為不當使用與破壞	●				
4. 民眾對浴池的使用型式較偏好個人池，對大眾池的使用頻率不高	●				
5. 溫泉水量不足的情況下，如何管理並限制回收溫泉的使用	●				
6. 溫泉水冷水取用跨區取水之可能性	●				
④景觀遊憩課題					
1. 相關導覽交通指標或步道規劃尚顯不足	●				
2. 環境敏感地區及危險易發生災害地區之管制應落實	●				
3. 建築構造簡陋，影響視覺觀瞻	●				
4. 溫泉管線外露，有礙觀瞻	●				
5. 招牌四處林立且未統一規劃	●				
6. 完善的親山親水系統	●				
④溫泉地區發展推動					
1. 臺北市溫泉區發展推動之橫向聯結	●				
2. 溫泉區之劃設是否會改變原有土地使用	●				
④溫泉及水資源課題					
1. 溫泉供給需透過冷水調配，但因人為不當攔水及氣候異常導致地面水供應吃緊		●	●		
2. 未使用之溫泉水亦無法回收再利用，造成水資源的浪費			●	●	●
3. 溫泉廢水及事業廢棄物未經處理而排放，導致溪水水質受到污染			●	●	●
4. 溫泉地區內的河段並未劃設為河川區或進行保護			●		
④土地使用課題					
1. 在現行的都市計畫用地編定下，許多溫泉業者的使用均屬違法行為，而部份合法業者任意搭蓋之違建亦影響環境品質與安全			●		
2. 公私有地夾雜，產權複雜			●		
3. 溫泉地區坡度陡，少部份地區有崩塌之可能影響			●	●	●
4. 溫泉地區部分溫泉露頭位於陽明山國家公園範圍內，對溫泉取供設施之設置之可能影響		●	●	●	●
④交通運輸課題					
1. 主要道路服務水準不佳，冬季塞車情形尤其嚴重		●	●	●	
2. 公有停車場，私人劃設停車位分布零散且管理複雜			●		
3. 運輸系統不發達，且遊客交通運具使用習慣偏向自用小客車			●	●	●

資料來源：臺北市政府，2006，「臺北市溫泉區管理計畫書」

參、治理策略

從整個計畫書之訂定內容，未見在地意見及文化歷史古蹟之關懷，也未將區公所之行政任務及角色納入計畫之中，實為美中不足。本文謹就區級政策網絡的角度試著提供北投溫泉產業治理策略的構思（如圖 4-4），同時探討區公所在此治理策略中的角色核心所在。

（一）界定區級組織使命

區級組織的定位與使命，宜從民眾需求的角度出發，以顧客導向為核心的組織再造思維，讓區公所職權擴增，功能發揮，讓區級機關公務人員完全瞭解北投區政發展的方向、功能、目標與策略，朝區政府的組織規模轉型，並且配合北投溫泉產業的治理策略規劃構思，引領區級公、私部門及非營利組織，以全方位之治理，共同營造北投在地產業，使北投溫泉產業的發展行銷，不只具有知名度，更要有內部、外部環境市場的支持度及滿意度，發展成為全臺灣最優質、最具特色的溫泉觀光城。

（二）區政發展功能定位

1.生活居住功能

北投區位於臺北市的最北端的郊區，也是臺北市唯一的溫泉區，三面環山，風景優美，緊鄰著陽明山國家公園，有著豐富的生態景觀與綠色能量，而天然資源的溫泉、陶瓷、唶哩岸石等，與新舊並蓄的文史古蹟，更增添北投的內涵氣質；北投區內有七所大學及五座大小規模的醫院，學術研究及醫療資源相當豐沛，加上距離市區不遠，交通方便，居家生活機能強，將這些資源與在地社區特性相結合，可以建構優質的綠帶生活圈。

2.觀光休閒功能

北投區擁有青磺、白磺、鐵磺等三種溫泉泉質，尚有地熱谷、貴子坑、軍艦岩、大磺嘴、小油坑等特殊地形地景，以及陽明山、大屯山的農特產品，具備完整

的內部優勢；配合學術單位、醫療資源及便捷交通⁴⁹的外部機會，可以目前擁有之產業基礎、地質景觀、文史古蹟，擴大「臺北溫泉季」、「海芋季」、「北投藝術嘉年華」的舉辦規模，並推廣鄉土及生態教學的地區特色活動，讓溫泉觀光經濟產值與文史古蹟生態景觀同步成長，創造具在地性、獨特性的休閒觀光型態。

（三）訂定發展目標與策略

1. 建立完善行銷制度，塑造溫泉觀光城

因應週休二日觀光旅遊休閒風氣，以北投區溫泉天然資源的優勢，還有特殊的地形景觀，建立完整的行銷配套策略與方案，諸如歷史事件行銷、名人古蹟行銷、溫泉行銷、文宣行銷及紀念產品設計等，推廣結合自然生態、溫泉特殊地景之觀光休閒產業。像遠近馳名而日漸沒落的「地熱谷」景觀區⁵⁰，就是值得重新塑造開放的觀光特色景點；另外可將快成廢墟的臺灣銀行舊宿舍，重新整修成獨具特色的「北投那卡西紀念館」，在老舊歌曲的回憶中賦予新生命；溫泉旺季時，以北投在地特色的「櫻花、溫泉、那卡西」為活動促銷主軸，輔以豐富的文史古蹟，完善的導覽機制，公私部門整合建立健全的行銷網絡，與其他溫泉區作市場區隔，吸引大量的遊客前來。

2. 結合公私部門資源，營造健康優質居住環境

北投擁有豐沛的社區及學校資源，在地團體的行動力十足，加以山巒疊翠、景色優美的陽明山、大屯山環抱四周，還有規劃完善的登山步道蜿蜒其中，已經國際認證的「北投健康城市」搭配青、白、鐵三磺兼具的溫泉特質，強調健康、環保、安全、品質，營造健康優質居住環境的條件相當成熟，透過區公所職能的轉型，政策網絡的協調整合，朝低密度開發，管控土地品質，與當地居民建立良好互動關係，而公共設施規劃設置時，其外觀應配合週遭地區景觀，是協調的且具和諧感，使產業發展與環境保護兼容並蓄，相得益彰。

3. 提振精緻產業，增進地方經濟發展

⁴⁹ 北投區除了公車四通八達之外，區內捷運沿線有明德、石牌、唎哩岸、奇岩、北投、復興崗、忠義、關渡及新北投等九個站，居臺北市十二區之冠，交通非常便利。

⁵⁰ 「地熱谷」景觀區是北投相當富有盛名的觀光景點，因為利用溫泉地熱可以煮蛋，早期人潮洶湧，遠近馳名；後來因為發生燒燙傷事件而改為僅供觀賞之地。

北投轄區之陽明山、大屯山的高山蔬果，甘甜味美，獨具特色，每年的「海芋季」活動更帶來大量的商機，應整合農委會、產發局、衛生局及區農會、溫泉業者、社區與在地農民，舉辦大型促銷活動，擴大建立完善行銷體系，避免中間商剝削，甚至可以將一年四季不同的農產品，配合健康養生、溫泉觀光的行銷，異業結盟，使溫泉區的餐飲在地化，讓溫泉業者與在地農民互蒙其利，共創無限的商機，近一步可與區內學術單位建教合作，提升農特產品之精緻化，提高附加價值與產值，增進地方經濟繁榮並增加農民收益。

其次，值得一提的還有北投的陶瓷產業，貴子坑具有全臺最優質的陶土，早期是北部陶瓷產業的生產集散重鎮，目前仍有零星的燒窯廠⁵¹及一些燒窯遺跡，可見當年之盛況；後來因為環境保育及位處地震帶之故，禁止開採而沒落，整個陶瓷產業重心移往北縣鶯歌，但是很多陶瓷藝術家，仍然喜歡居住在北投幽雅的環境中創作，尋找靈感，是故鶯歌的陶瓷產品中不乏出自北投。可以將這些陶瓷藝術家集中，設立「北投陶瓷紀念館」使其有發揮集體創作藝術的空間，讓陶瓷產業精緻化，開發另一項觀光經濟財源。

（四）執行方案管控與回饋

執行時需隨時掌握內部與外部環境之變動情形，並評估環境變動對原訂策略與方案之影響，重新審視、修正原定的策略方案，同時亦須經常追蹤執行進度及成效。因此，除了掌握時代脈動、趨勢轉變，基於地方的永續發展及採取適當的行銷策略之外，由區公所結合公、私、第三部門、學術單位及地方的熱心人士等形成完整的區級治理政策網絡就相對重要。例如北投地方民間社團－八頭里仁協會，近年來積極推動爭取新北投火車站返回原址⁵²，公部門可說著力有限，沒有全力引領主導此方案，殊為可惜；如以設置「區政諮詢會議」之運作機制，採委員會組織制，由區公所主導，審慎面對該議題，以專業的諮詢顧問群管控督導方案

⁵¹ 位於北投中和街錫安巷內的「曉芳窯」，是北投陶瓷產業碩果僅存的燒窯廠，臺北故宮明清仿製品大多出自其手，可見其技術之爐火純青，國內外媒體爭相報導，更吸引美、英、星加坡卸任元首老布希、余契爾、李光耀等指定參訪。

⁵² 新北投火車站設立於1916年（日治大正5年），遊客可以從北門搭車直達新北投。1989年因配合捷運北淡線開通，台北市政府將其捐贈給彰化「台灣民俗村」，保留車站之原樣原貌。

執行進度與回饋，同時可以協調民間參與開發推動，創造觀光產值及增進經濟效益，並回饋在地居民、社區團體受惠，相信政府更能得到民眾讚賞。

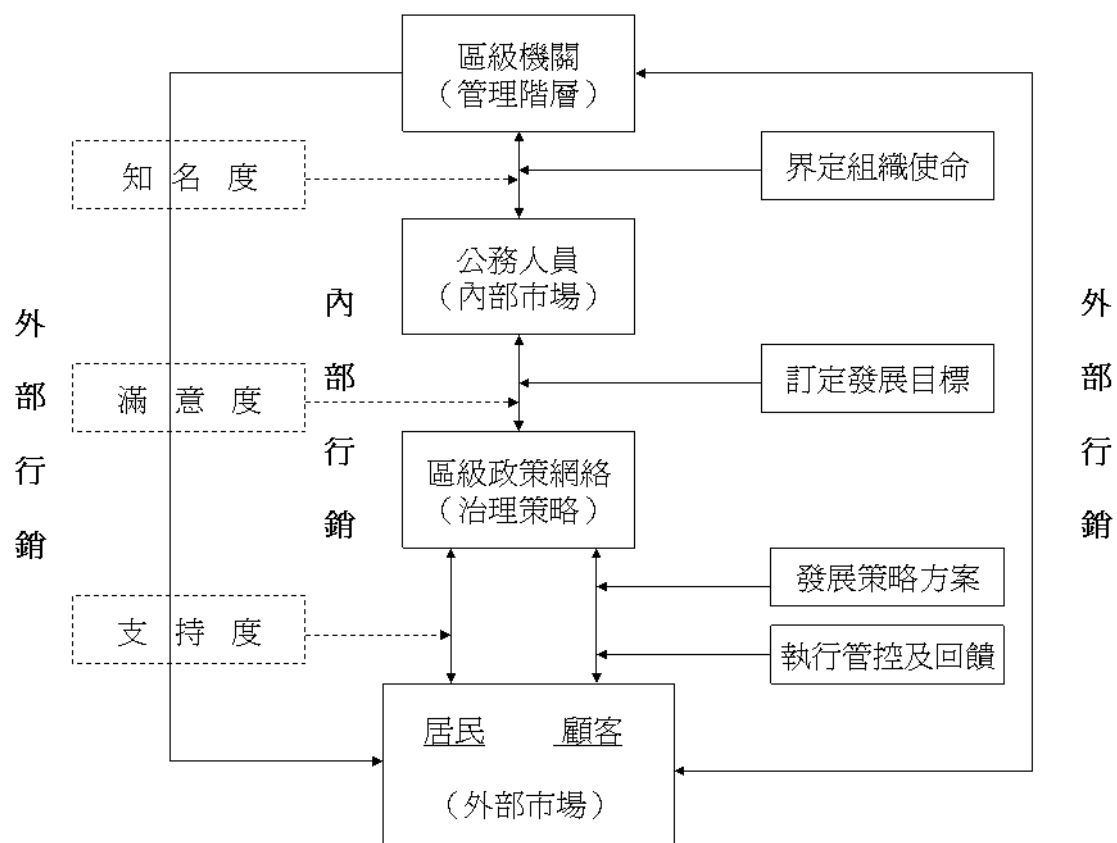


圖 4-4 北投溫泉產業治理策略構思圖

資料來源：本研究整理

第二節 區政運作機制現況

從地方制度法及實務運作來看，臺北市各區公所既為市政府的派出機關，自然就是市政府的一個「層級組織」，也就是市政府最基層、也是唯一的行政組織。區公所與市政府之間的關係是：（1）「區」與「市」體制上為直接隸屬關係；（2）「區」秉承「市」之意志執行特定業務關係；（3）「區」代表市政府整合區政關係。依現行法制上的規範，區公所與市政府間的互動是一種上下隸屬的「指揮監督」關係；與市政府各局處等一級機關的互動是一種「業務監督」關係；與各區級機關的互動是一種「業務協調」關係；與各里辦公處間的互動，如同與市政府之關係，亦是一種上下隸屬的「指揮監督」關係，此在前面第三章已有論述；另外區公所與社團組織的社區發展協會之「指導」關係，亦為區政運作中重要的一環，其間相互之關係，謹析述如下：

（一）區公所與市政府之關係

台北市各區公所既是市政府的派出機關，區長又是市長依法任命，承市長之命綜理區政，可見市長是區長的直接上級長官，有上下隸屬的關係，申言之，市政府是區公所的上級機關，區公所直接隸屬於市政府，受市政府之「指揮監督」；所謂「監督」係指行政監督而言，「行政監督乃是在行政機關系統中，基於隸屬關係或職權關係，由正當權限機關依法對一般行政機關及人員，所作具有控制、考核、糾察與督導作用等職權的行使。⁵³」屬消極性的靜態作用；而「指揮」係指積極性的動態作用，在運用上兩者互相關聯且具有相輔相成的效果，然在實務的行政作用上仍有幾點區別：第一、指揮權必須有監督權配合行使，始能貫徹作用；而監督權則可單獨行使，無須指揮權的配合；第二、指揮權在原則上必須存在於隸屬關係中，而監督權並非必然存在於隸屬關係中，即使無隸屬關係，亦可單獨行使其監督權；第三、指揮權僅能由上級機關行使，監督權並非僅限於上級對下及行使，同級間亦可行使；第四、監督權的行使，僅限於被監督者職權範圍內的

⁵³ 張家洋，行政法（上），（台北：華視出版社，六版，1989年8月），頁296。

事項；指揮權的行使則不以職權範圍內的事項為限（張家洋，1989：298-299）。由此可知，「指揮監督」係一種上對下的絕對權力行使，並且是有限定事項，無所不包的職權監督，通常市政府對區公所的指揮監督權係透過對區長的人事任免獎懲權、預算審核權及業務指示督導權三方面來展現，以達到指揮監督之作用。

（二）區公所與市政府各局處之關係

臺北市各區公所與市政府各局處等一級機關是一種「業務監督」關係，依目前法規制度上看並無上下隸屬的關係，市政府各局處等一級機關，對區公所的「業務監督」，應只限於其主管業務與區公所有關之事項，或依「台北市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點」規定之授權、委任或委託業務項目，如民政局的行政區劃、里鄰長福利及宗教寺廟業務，社會局的社會救助及社區發展業務，產業發展局的農林牧業及工商度量衡業務，環保局的環境衛生推展業務，工務局的八米以下巷道工程及兵役處的各項兵役業務等。總之，區公所與各局處間之關係，應視為一種合作協調、不相隸屬的平行對等關係。然而，在實務運作上，「市政府」整個大機器是包括各局處在內，各局處職有所司，權管業務與區公所的職掌或市民的權益均有相關，既然「區長受市政府之指揮監督」，而各局處又屬於「市」的層級，往往可藉市長之名義行文指揮區公所，或有甚者直接以局處發函行文區公所辦理相關業務，導致市府各局處對區公所業務有直接統籌傾向（葉傑生，2003）；此一現象，蓋因區政的許多工作或民意反映建議事項，能否獲得即時之處理，與各局處的支持配合程度有極大的關係；同時，各局處許多業務的推行亦須區公所的配合與協助，因此，其間之關係有如唇齒，相輔相依（林義煊，1988：55），是以區公所也只能從善如流照單全收，如期辦理完成任務，如此現象無形中或有降低區公所地位之虞。在角色上，區公所同時要面對來自市長及各局處首長不同要求，而產生「角色衝突」現象；在地位上，區公所將成為市長、各局處室與市民間難以定位的一個組織或層級（呂育誠，2001）。

尤其是民政局與區公所之關係更形特殊，依「台北市各區公所組織規程」第二條規定，區長受民政局長的「指導監督」，此一權力為其他局處首長所無，只

有民政局長所獨享，因民政局負有區政監督之責⁵⁴。民政局長除了可以市長名義指揮區公所之外，又可以市長辦理「區政監督」之幕僚機關的身分「指導監督」區公所，民政局長儼然成為區長的上級長官，民政局與區公所形同上下隸屬的關係；雖然「指導」不同於「指揮」⁵⁵，區公所並非隸屬於民政局，但在實際運作上，各局處若有需要區公所配合協助事項，每多透過民政局統籌交辦，蓋民政局長以「指導」、「監督」區長之權力，加上對區長人事任命的建議權，以及對區長考績的初核權⁵⁶，更增加了民政局長掌控區政及領導統馭區長之實質作用，是以民政局長對區公所的關係而言，是除市長以外最具影響力的關鍵人物（林義煊，1988：56），其重要性自非其他局處首長可相比擬。

（三）區公所與區級機關之關係

台北市區公所與各區級機關的關係是一種「業務協調」關係。由於高度專業化及都市化的結果，台北市政府各局處為了便利推行各項業務，均在各行政區設置附屬機關，如民政局轄下之戶政事務所、警察局轄下之各區警察分局、派出所、衛生局所屬的各區健康服務中心、環保局所屬的區清潔隊、以及工務部門所屬的各區工程分隊等均是。在工商發展、資訊發達的現代社會環境下，民眾期待政府為其解決的問題大幅增加，且有多樣化的趨勢，對於這些問題，往往不是一個機關所能單獨解決的，常須聯合兩個或數個機關共同處理，方能有效解決，進而滿足民眾之需求，而由於區公所與各區級機關並無隸屬關係，此時就必須透過業務「協調」（Coordination）與「溝通」的手段來達成任務⁵⁷。依台北市各區公所組織規程第三條規定：「行政區內之警察、消防、戶政及衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，關於協助推行行政區

⁵⁴ 參見「台北市政府民政局組織規程」第三條之規定。

⁵⁵ 就「指揮」而言，被指揮者有服從之義務，「指導」則無，層次較低。

⁵⁶ 依筆者多年觀察發現，區長的人事異動及職位調整，實際決定權在民政局長，市長只是做形式上核定罷了；另區長的年終考績分數高低，亦由民政局長決定，市長也只是做形式上核定，少有變更民政局長之初核分數。

⁵⁷ 所謂「協調」係指：組織內各單位之間、人員之間再工作上密切配合的一致行動，其與溝通有著密不可分的關係。溝通在求思想觀念的一致，而協調則在求行動的一致，正如一體之兩面，溝通本身雖有其目的，但其目的之一則在求協調，所以可以認定溝通是達成協調的手段之一，而協調則是溝通的結果。（張潤書，行政學，台北：三民書局，1988年4月，頁440。）

內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導；但執行區級防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮所時，適時移轉指揮權。」來看，條文內容似有把轄內區級機關，視為區政統合中心內部的一個單位，而由區公所總其成之意，若能作如是觀，則區長應可發揮「綜理區政」之功能。惟在實際運作上，區公所與區級機關是立於「對等」的地位，雖關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，有應受區長指導之明文規定，惟並無「監督」及「指揮」之權，區級機關並無服從之義務，區長難收領導統馭之效，更遑論區公所對區政總其成之能。即使執行區級防救時，應受區長之指揮監督，但那也僅止於救災時之臨時編制而已，於整個區政發展並無助益。

由此可見，區公所與各區級機關間之關係僅是一種「業務協調」關係，區長並無真正擁有「綜理區政」之權力，只能視為彼此間一種互相支援的相互依賴關係，蓋各區級機關均各有其上級機關之指揮體系，有其專業考量，難予同意授權由區長指揮監督。

（四）區公所與里辦公處之關係

依地方制度法第三條規定略以：「.....直轄市與市均劃分為區。鎮、縣轄市及區以內之編組為里」及第五條第四項規定：「.....村（里）設村（里）辦公處」觀之，「里」為區以內之編組，故里辦公處係隸屬於區公所之編組單位。

又依台北市各區公所組織規程第十二條規定：「區以內之編組為里，置里長，無給職，由里民依法選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。」里既是區內的編組，里長又受區長之指揮監督，如同區長對區公所所屬人員之指揮監督，可見台北市區公所與里辦公處之間是一種上下隸屬的「指揮監督」關係，在法制規範上亦恰如市政府對區公所的「指揮監督」關係；區長可說是里長的實質長官，有權交辦事項給里長執行，而里長亦應服從和執行區長所交辦事項，理論上其關係應是區公所為主，里辦公處為從的主從關係（許長仕，1995：64）。

然在實際運作上，官派區長本就無法指揮監督由公民選舉產生具民意基礎之

里長，充其量只能視為一種特殊的溝通協調關係。區長與里長間的關係，實際上包含了指揮的、監督的、協調的，溝通的、合作的、對立的以及講求私誼的錯綜複雜的關係；這可從兩方面看，一方面里長因是里公民選舉產生，基本上，必須具備相當的社會地位，及一些群眾基礎方能當選，與民眾接觸頻繁，又有鄰長歸其指揮監督，因此，里長實為「里的領導中心」，故對於結合地方力量，疏導民怨，排解地方紛爭，宣導政令等工作上，區長必需借重里長的影響力。另一方面當里長欲為地方爭取基層建設，又須仰賴區長行政權的協助與支援，形成一種互賴的合作關係（林義煊，1988：57）。因此，里長與區長之關係不若區長對市長具有絕對服從之關係，區公所對里辦公處亦不若市政府對區公所具有絕對的「指揮監督」之權，多透過協調溝通與里長互動。

（五）區公所與社區發展協會之關係

依「社區發展工作綱要」規定，社區發展協會，係非以營利為目的之社會團體，經社區發展主管機關劃定⁵⁸，推動社區發展工作之組織與活動區域。社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源、從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展，及居民之意向、興趣與共同需求等因素為依據。社區發展協會應針對社區特性、居民需要，配合政府社區發展指定工作項目、政府年度推薦項目、社區自創項目，訂定社區發展計劃、編訂經費預算積極推動。

近年來社區發展協會普遍設立，多具政治色彩，其組織範疇不但與里規模相近，所推動之指定工作事項，包括⁵⁹：1、公共設施建設；2、生產福利建設；3、精神倫理建設等項目，亦皆為里辦公處里長平時執行的事項，兩者推動之業務項目呈現高度重疊。因此，社區發展協會常與里辦公處出現分庭抗禮的情況，加上社區發展協會理事長經常出馬角逐里長一職，與里長成為犄角對抗之勢，彼此衝突，

⁵⁸ 社區發展主管機關：在中央為內政部社會司；在省（市）為省（市）政府社會處（局），在縣（市）為縣（市）政府；在鄉（鎮、市、區）為鄉（鎮、市、區）公所。

⁵⁹ 「社區發展工作綱要」第十二條。

時有所聞。區公所雖有負責社區發展協會計畫績效評估、核銷輔導之責任，事實上亦難以對其「指揮監督」，充其量只是「指導」、「輔導」而已；區公所身為里與社區兩者之共同指導單位，往往須居中協調及解決其紛爭（席代麟、樊中原，2003：41-42）。

區公所與市政府之關係，包括市長、民政局長、各局處首長、區級機關，及里辦公處、社區發展協會之關係，如圖 4-5 所示。

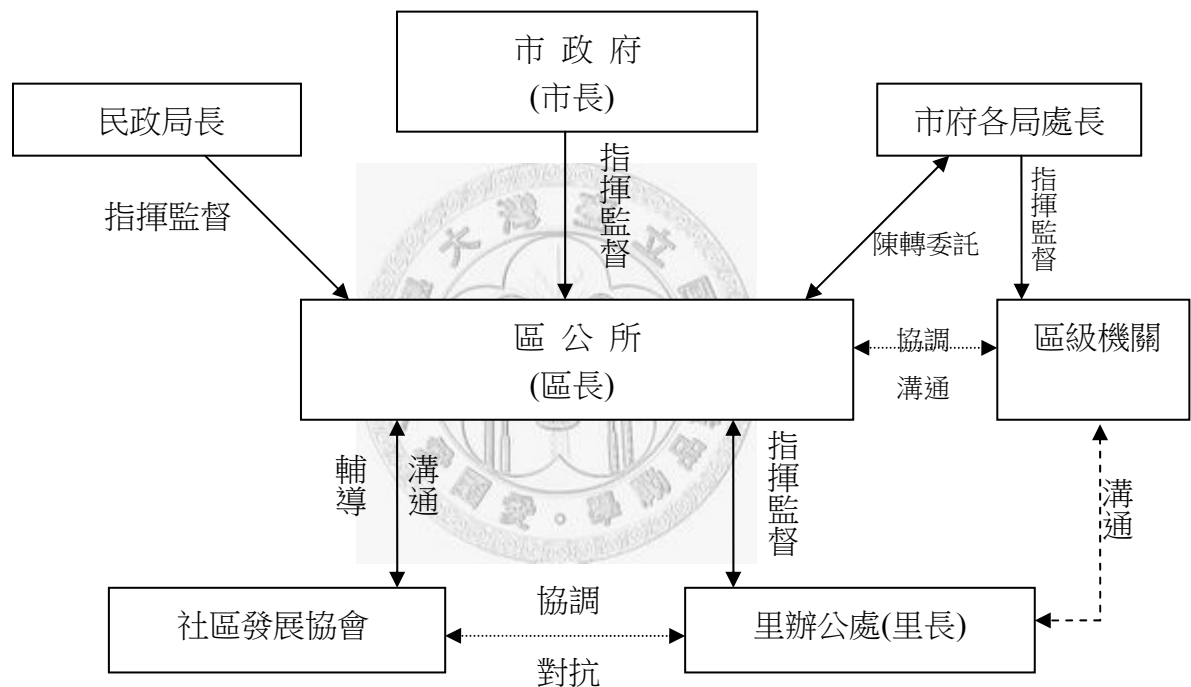


圖 4-5 區公所與市政府、里、社區關係圖

資料來源：本研究整理

第三節 區級組織轉型與五都選後趨勢

由於傳統公共行政的式微與全球治理趨勢的形成，政府因此也必須重新調整其職能與工作，方能有效回應全球化的變遷及挑戰，並維繫國家在全球競爭中的能力。其中在政府職能與工作上最大的改革便是從以往「大有為」式的政府，轉變為「小而美」與「小而能」的政府，並且以治理合作來替代政府獨攬的統治方式。這是政府職能的一種重新定位，亦即對政府的業務內容做整體的檢討之後，將不必要或不適合執行的任務釋出，再將有限的資源集中在更核心的業務之上。同時因為民間部門、第三部門與國際及區域性組織的成熟茁壯，政府部門也可以與這些組織及部門建立一種合作協力的關係，一同推展公共服務，達成政府任務縮減與社會自我治理（self-governance）的綜效。

臺灣歷經 1987 年（民國七十六年）的解嚴，及 1994 年（民國八十三年）12 月臺北市長首次民選等外在政治環境民主化的衝擊，民間社會力大量綻放，隨著這波社會力不斷壯大的浪潮，為區公所組織定位及功能結構建立了調整的氛圍，區政機關的轉型由微調以致必須往組織變革改造的方向思考，也因為各個區域之社會生態、人文習性、風土民情、經濟產業各有特色，原本「一體適用」的區制設計，無法滿足在地居民的期待，尤其在 2010 年（民國九十九年）12 月 25 日，五都形成之後，臺北市都會型的「區」制是否完全適用原高雄縣的原民鄉，強行複製所衍生之後遺症又該如何預防及解決？諸如此類，更加突顯「因地制宜」的區級政府地方治理轉型趨勢之重要。

壹、區公所—區政府的轉型脈動

我國地方自治自從民國三十六年憲法頒布實施，地方政府的架構藍圖即高懸迄今，直至民國八十八年地方制度法公佈施行後，始有目前地方政府體制的規模，惟仍屬因循舊制套入政府組織現況的規模，難以符合社會變遷與時代潮流，茲分析如下：

（一）地方自主意識抬頭

自從 1989 年（民國七十八年）柏林圍牆倒塌，全世界一片「非共化」，加上 1991 年蘇聯解體，掀起「第三波民主化」浪潮，非但強化了民主的意識，更深化了二十一世紀民主的進程，民眾強烈的自主意識成為政府施政的壓力，民意訴求的主要方向，大致歸納為迅速的服務（效率）、完全的滿足（效能）及預期民眾需求的服務（前瞻性）等三大面向，而區級機關具在地性及貼地性，在提供效率、效能、了解民眾需求的功能上，無疑較上級機關來的更優越，且因應地域性的差異，以區為單位的機關編制一區政府，相較於職能萎縮的區公所，更具全面性與實務性，易於發揮整體功效。

（二）政府再造組織變革的推波助瀾

近年來，世界各國為確保國家競爭優勢，因應益趨激烈的國際競爭情勢，加速提昇國家整體競爭力，已為各國政府責無旁貸的首要工作。而「政府再造」是提升國家競爭力的奠基工程，也是當前先進國家追求高度發展的重要策略⁶⁰。美國 1993 年政府再造風潮席捲民主國家的施政方向，我國亦於民國八十六年提出「政府再造綱領」，引為政府施政重點工作，綜觀美國政府再造觀點，仍以新公共管理理論為核心，發現當前政府治理最迫切需要的是一種「新相互主義」（New Mutualism）⁶¹，強調市場、顧客導向與社區型政府，此波風潮方興未艾，未來對區政府的型塑當有重要的引導作用。

組織變革（organizational change）是組織因應內、外環境的需要，改變組織的策略、結構、技術、文化、人員及產品，以追求組織的生存與發展（McCann,1991），是屬於大幅度的改造，而非以積少成多的方式來提升績效。新公共管理之公共服務品質的提升，更需要一種來自於公民社會的「自我式組織」，強調人民自我授能及課責（詹中原，2002：2）；以我國目前現況，尚缺乏此類自我式組織，公共服務與民眾完整的課責系統亦尚待建立，惟已有透過里辦公處志義工系統，與社區組織與相關地方團體的相互結合逐漸成型；此類由下而上的協同推動地方公

⁶⁰魏啟林「我國組織再造工作展望」，立法院院聞，第二十八卷第三期（2000年）頁15。

⁶¹英國的政府再造，經過二十年的新公共管理實驗，發現當前的政府治理最迫切需要的是一種「新相互主義」（New Mutualism），亦即將公共服務提供責任及擁有權，移轉給公共服務的使用者。

共事務，正是區級政府組織調整與增強職權的契機，區政府的組織結構轉型應循此思考方向檢討修正（于保雲，2008：91-92）。

（三）經濟體制結構的影響

我國實行資本主義市場經濟是以「顧客導向」、「企業導向」、「市場導向」、「任務導向」、「結果導向」為基礎，自二十世紀受到全球化之衝擊，益加凸顯我國經濟體制影響政治體制的現實情況，尤其進入二十一世紀市場經濟更主導了全球每個國家的政經結構，民眾以經濟體制下的思維，進而要求在地區級政府機關改善及提升其生活品質，訂定符合其期待的服務措施，乃最自然不過的事，此也完全符合新公共管理理論的基本論述（于保雲，2008：91-92）；當前北投地方基層民眾形成一種共同的社會氛圍，那就是如何提高北投溫泉產業的觀光產值，改善並建立完全屬於北投特色的經濟結構，大家對市政府及區公所期待的服務是必然的，這股經濟體制結構的影響所及，區政府的轉型建立實為正確思考的方向。

（四）塑造公民責任之共識

政策網絡的推動基礎就是公民社會，在邁向公民社會的進程中，其核心意涵即是公民責任⁶²；在塑造公民意識的過程中，必須緊密與地方結合，以落實公民參與，活絡公共政策的推動工作；另從英國前殖民地香港的改革經驗，為推動民主政治，有感於社會公民意識不足，成立「公民教育委員會」，網羅社會各界人士、地區領袖、在地團體以及公部門代表，推動公民責任與教育意識，並鼓勵市民積極參與社會事務。質而言之，小而美又分權的政府組織，才是培養公民責任的平台，透過地方政府職權的行使來推動，尤其是以最基層的區級治理網絡來推動，可謂大勢所趨。

貳、「區」制的變革與重構

區公所的結構組織屬一元統屬制，以固定組織執行較為單純的區政業務；也

⁶² 公部門有「職權責任」、私部門有「企業責任」、第三部門有「社會責任」，統稱為「公民責任」。

因為區長為市長指派，民意無法監督之外，面對因都市化快速發展，而促使地方業務蓬勃且多元成長的環境，以單純服務地方民眾為第一要務的區公所，其行政定位、組織結構與角色功能流於僵化，無法及時因應當前面臨之問題。更重要的是民眾需求日殷，原有的組織型態已逐漸陷入左支右絀的窘境，呈現「不可治理」與政府產生「正當性危機」的情形，深究其因，肇因於政府的組織功能無法滿足民眾的需求，區級政府組織型態亟須變革，改弦更張，以符合大環境的需求；長期而言，「區」應賦予地方自治體制的法人資格，授予更多自治權限，朝向區級政府體制之建立邁進。茲就區公所之確立首長制及組織變革再造兩方面來分析探討：

（一）確立首長制

行政組織依「機關最高決策人數」為區分標準，可分為「首長制」與「委員制」⁶³。臺北市區公所的組織型態，依「地方制度法」及「臺北市各區公所組織規程」之規定可知區長總攬區政，並指揮監督所屬員工，負行政上之完全責任，毫無合議制之型態，顯然為首長制。任何制度皆有其優缺點，惟在實務運作上，臺北市區公所既是首長制的行政組織，其應有的優點並無完全發揮，例如在事權集中、責任明確與指揮調度、爭取時效上，往往因區長須聽命於上級長官，尤其又同時受民政局長之指揮監督，呈多元領導現象，而無法當機立斷，發揮明確果斷、迅速效率及因事因地制宜的效果；且區長職位任期亦無保障，缺乏安定感，無法發揮應有的區政功能。

區長乃一區之長，區政良窳亦影響市政之好壞，雖有區長改為民選之論述，但在地方制度法尚未修訂之前，為了顧及全國制度的一致性，目前仍以強化區長職權，確立首長制度為首要，且區長之地位形同區公所之法定位階，提升區長的職等，俾其發揮功能，實為必要之整體考量；若以嚴格之法治觀點來論，民政局長僅係業務上之指導監督關係並無指揮控制之權限，而區公所及區長是直接面對民眾、瞭解民意的第一線機關，區政問題如何能在第一時間獲得解決，區長實具

⁶³ 一機關的事權交由一人單獨負責處理者為「首長制」或稱「獨任制」的組織；若交由若干人共同負責處理者為「委員制」或稱「合議制」的組織。

有相當關鍵的重要角色。前一章亦提到或可跳脫傳統思維，以直接可對市長負責的更高階具資格公務員來擔任區長，如市政府技監、顧問、參議、參事等，確立區公所的首長制度，並改進區公所的預算編列制度及含課室主管的人事任用權，以落實區政統合領導中心之地位，否則，在無錢無人的窘狀下，往往無法統籌全局發揮領導之功能。

（二）組織變革再造

目前區公所行使的職權係由市政府委任及各一級局處委託而來，組織的性質以職權行使來決定組織定位，在政治地位上不是地方政府，而是臺北市一級派出機關；在法律上又不具法人身份，所以不是地方自治團體，卻是臺北市最基層的行政組織（紀俊臣，2004：32），惟就地方治理的觀點，將區公所納入政策執行體系內，增加整體工作執行能力，似乎更符合現階段市政府的整體效益。所以，市政府應先整體規劃區公所轉型，透過轉型的組織再造及變革，再據以職權下放⁶⁴，提高組織功能；職權下放後，除了可帶動第一線為民服務的效率提升，也因業務之因地制宜，行政效能亦相對提高，故從地方治理推動的實務面觀點，區公所組織結構並不符地方治理的要求與條件，組織的變革與重組是必然的趨勢，當然，組織變革所涉及的內在環境與外在環境因素不一：

1.內在因素有（1）組織結構老化；⁶⁵（2）組織僵化，趕不上社會變遷速度；（3）區公所員工對「治理」之認知普遍不足。

2.外在因素有（1）顧客導向—民眾需求日殷；（2）多元公民社會的形成壓力；（3）市場導向的期待；（4）網絡治理的統合能力。

目前區公所計有五個業務課—民政、社會、經建、兵役及人文課（臺北市區公所組織架構如圖 4-6 所示），其中以民政課為首，職掌範圍最廣，包括各項區里鄰大小事務，看似最契合地方治理的業管課室，其他社會課、經建課、兵役課及

⁶⁴ 職權下放對應於市政府，可能產生被剝奪感，許多局處或許會排斥放權讓利，此乃區公所轉型最大的障礙。

⁶⁵ 現有區公所組織係依民國八十三年十月通過之「臺北市各區公所組織規程」之結構型態，歷經十餘年組織仍然依舊，只做權宜性的內部調整，無法滿足民眾與地方團體的需求。

人文課，其關連性不如民政課來得貼切，然民政課僅為區公所法定的九個課室之一（區公所除了五個業務課，尚有四個幕僚單位），即便是新成立的人文課，掌管有文化、觀光、宗教、新移民人口等業務，但在編制員額限定之下僅有五位人員，如何承辦文化觀光此等龐大業務，可說只是權宜性的調整措施，能夠發揮之功效相當有限，此畢竟不是可長可久的制度。

以北投區公所為例，溫泉產業所能帶動的產值提升，無疑是北投地方經濟命脈之所繫，亦為北投在地居民與團體的共同期待，而溫泉的推廣及管理業務卻不屬區公所職掌，導致民眾、社團及業者針對溫泉相關的業務問題，無法在最基層的地方政府機關獲得解決，行政效率與效能均大打折扣；而將與在地產業發展最為密切的觀光業務，調整為人文課職掌，實屬牽強，如果能讓區公所經建課掌有溫泉產業發展業務，甚至調整或設立產業發展課，無疑將對北投溫泉產業的升值及發展，必有一定的發揮與幫助，相信更能符合在地人民的期待。

此外，區級公部門的整合重組亦為區級組織轉型的必要方向，區公所目前透過單一的電腦「戶役政系統」，辦理民眾的申請案件，整併戶政與役政業務，完成了組織變革的基礎，也增加了組織結構重組的調整空間，最後將戶政事務所納入區公所管轄；其次，區清潔隊、區消防中隊、區工程養路分隊平時即與區公所互動搭配，災時更須接受區指揮官（區長）之指揮調度，納入區公所之組織編制乃勢所必然；除了配合各區產業特色成立產業發展課外，亦可將現在經建課工程業務與新工處各區養路分隊歸納為「工務課」⁶⁶，俾其事權統一，朝向區級治理政府組織型態邁進，以因應大環境之變遷，契合「新地方治理模式」⁶⁷的時代潮流。

當然，組織重組涉及法令修編，時間冗長且曠日廢時，受訪者有人主張區公所維持現狀，如果是維持現狀，那至少在運作上，仍須賦予區長更實質的指揮整合的權力，讓地區內不管是公部門、私部門及非營利團體組織，有明確的管理主導中心，否則多頭馬車，效能無法發揮。所以，區級組織的轉型與變革，必須建

⁶⁶台北市政府在民國99年開始曾將原區公所經建課負責的8米以下巷道鄰里工程收回由新工處統一掌管，惟因不符合地方里長及民眾期待而告失敗。

⁶⁷英國當今中央與地方的關係，在結合控制、重組和管理主義等三大策略後，傳統地方政府的角色及功能不斷受到挑戰，甚至被要求應該轉變成為具有自我負責性的「新地方治理模式」（江大樹，2006：225）。

立在「治理」的基礎上，區公所組織僅作內部微幅調整是不足的，它必須以建構政策網絡執行能力為方向，整合區級各機關，融合利害關係人，以及滿足顧客需求為導向的重構原則，不以人事權及財政權的刻限制，再加以整個法治面的修訂調整，以長遠的考量作轉型，重塑內外環境的網絡治理氛圍，在區級政府的領航下，提升區級治理能力及績效。

參、五都選後「區」制定位與職能之檢討與因應

在臺灣地方自治發展過程中，地方政府之鄉（鎮、市）不但數量最多，且長期扮演政府與民眾互動的第一線角色（呂育誠，2003：135）。各鄉（鎮、市）公所組織雖然依服務人口之多寡而不同，但其所辦理之自治事項與委辦事項大同小異，以滿足居民各項日常服務需求為主，並以此訂定組織自治條例及所屬機關組織規程。

由於鄉（鎮、市）長期舉辦選舉，地方民眾或精英能直接參與地方事務監督與治理，對地方事務認同感較強，就鼓勵政治參與與推動政治社會化（political socialization）⁶⁸，顯已獲致顯著成就。但相對的，鄉（鎮、市）也引發政治腐化與制度失靈的負面功能現象，派系鬥爭、利益掛勾、黑金政治與行政效能不彰。1996年（民國八十五年）國家發展會議，國、民兩黨有了取消鄉（鎮、市）自治的共識，2010年（民國九十九年）依修正通過之地方制度法確定五都改制直轄市的鄉（鎮、市）一律改為「區」，鄉（鎮、市）長改為官派區長。

一、改制後直轄市所屬「區公所」衍生之問題

2010年五都改制直轄市後，未來直轄市的人口及面積將大幅膨脹，五都人口將佔我國總人口數百分之六十，面積也將超過我國總面積四分之一。未來直轄市所屬「區」制之實施，對內攸關民主政治之落實、地方政黨與派系之轉變、以及整個區域之發展；對外則面對國際城市之競爭與永續經營實存之壓力。依筆者個

⁶⁸ 政治社會化，是某個社會中的個人逐漸認識政治體系的過程，並因此在某個程度上，決定了個人的認知，以及他們對政治現象的反應，也就是人們學習政治且獲得政治價值的過程（Rush Michael, 1992:92）。

人之觀察，改制後直接衝擊的即為區長之職權及區公所之編制組織，可能衍生之問題有：

（一）職權急速萎縮，功能性降低

區長由原民選鄉鎮市長改為官派，原來隸屬鄉鎮市公所的清潔隊、路燈隊及圖書館、文物館都歸為市府相關局處所轄，區長有責無權、區公所組織編制受限、自治功能快速銳減，若加上區長不具在地性，恐難以解決長期累積下來的行政習性及地方特性的發展問題。

（二）財政預算無法自主，影響行政效率

原來的鄉鎮稅收完全上繳市府中央，經費預算更受限於各區統一編列共同性，若有特別性質之預算科目，亦須仰賴上級關愛的眼神，公文往返，曠日費時，影響行政效率，且壓縮或約束區公所可運作之權限與範圍。

（三）行政區劃失衡，鞭長莫及

傳統的鄉（鎮、市）劃分，偏重歷史傳承及鄉土民情，五都成立之後，未來可能硬將不同屬性之鄉鎮市劃為同一區，而且區的面積龐大，要將區做整體性的規劃，就算地方政府功能再大，恐也鞭長莫及，公共服務也來不及因應，品質勢必大為降低。

（四）服務需求快速增加，品質堪慮

地方自主意識高漲，居民對於地方事務的參與、公共服務品質的提升，要求日益增加，對地方政府，尤其是在地機關區公所的專業能力、治理能力多所期待，如因區域遼闊、區公所可運用資源有限，恐無法及時有效率地回應民眾需求，為民服務品質將大打折扣。

（五）整體區政發展陷入困境

區公所功能在目前情況僅能作承轉、服務、執行的事項，對於區域整體性的發展規劃，完全需仰賴市政府的決策，在地民意聲音無法整合上達，政策恐失之偏頗，施政將陷入困境，可能面臨治理上的危機。

二、臺北市區政組織與業務對其他直轄市的啟示

臺北市是政府來臺後的第一個直轄市，歷經多次的整併，目前十二個行政區

也運作了滿二十年⁶⁹，但組織編制的限制（九個課室）、職權的規範及功能的約束，雖然在臺北市行之有年，但並不代表其績效優良，毫無破綻，無懈可擊，其可探討的空間仍很大；尤其五都成立之後，更以臺北市為標竿，期望複製北市區公所的運作型態，實則差矣。

北市乃一大都會區，民眾一般法治程度的素養較高，雖然面對目前不是非常符合民眾期待的區級制度，但也都能依法規定遵守行事，然而，其間仍對區政制度檢討聲音不斷，尤其針對各區在地發展特色部分，區公所功能無法因應及發揮，最為人所垢病；現行區政所呈現的問題，諸如（一）行政定位問題：區長不具民意，角色尷尬，無自主權；（二）區政結構問題：職能萎縮，地位低落，有責無權；（三）區政系絡問題：市府局處職權凌駕區公所，區長的監督僅止於區公所內，所外則較無強制性。如此一來，大多民眾甚至於本應受區長監督之里鄰長，習慣直接與市府各局處溝通協調，在地的區公所反而被邊緣化。

由此可知，五都改制後，要將北市的「區」制「一體適用」的替代原來鄉（鎮、市）制度，而未考慮各地區的在地特性，作一審慎細密、可長可久的制度思考，是一項很大的冒險。

三、五都選後「區政」調整的方向與對策

五都選後，區制上路，從各方面資訊得知，新成立之區問題層出不窮，皆因新制倉卒實施，相關配套不足，產生水土不服，如果以本文研究探討溫泉產業治理之觀點，區級制度可以進行適度之調整，以符合現實及期待：

（一）區制彈性化

依地制法維持區制，但區長官派宜由可直接對市長負責之簡任十一職等以上公務員擔任，強化其職權；區公所仍維持九個課室，但應授權有區域特殊產業之區公所，設置產業發展業務相關的專責課室，以增加其政策推動的活絡，加強授權且是就地授權，提升區的地位與功能。

（二）政策網絡的建立

⁶⁹ 臺北市於民國七十九年（1990）三月十二日，將原來十六區調整為目前的十二區。

檢討改善現行區制的缺失，針對原來鄉（鎮、市）自治行政所產生之疑慮，建立區與市政府各機關之橫向聯繫機制，並建構區級治理網絡，包括與營利事業組織、非營利團體、學術單位、里鄰組織及社區之溝通管道。

（三）區政發展諮詢制度化

制度的變革，不僅是制度上的調整，更應有積極的相關措施的同步變革，除了相關法令的修正，與民眾最貼近的還有區域合作、跨域治理、地方特色、公私協力等機制之建立；除了本文提到設置「區政諮議會」及「公民審議制」或「溝通說明會」之外，廣納民意，將與民眾日常生活息息相關之事務，透過協調機制交由在地機關區公所處理；另外，未來五都大城小鄉的地區差異性擴大，本研究認為，可在「區」之下依原來各鄉鎮市屬性特色，劃分數個次分區，並將「次分區會議」制度化，採取因地制宜的跨域治理，減少糾紛，以因應不同屬性的鄉鎮市劃歸同一區之困窘，避免影響區政的整體發展。

第四節 區級網絡治理機制

地方治理所涉及的決定主體，不應侷限於中央與地方政府的互動與合作，更涵蓋處於不同的公、私組織和志願性團體間的互動關係，其目的在保持各種需求與潛能之間的動態平衡（趙永茂，2004）。過去，產業和環境間常被視為一種「零和賽局」（江大樹，2006：313），尤其環境保護和地方產業成長之進退兩難，乃是世界各國追求地方發展過程，經常遭遇的棘手問題。北投既然是以「溫泉文化產業」做為地方發展的主軸，此新興的觀光產業發展之規劃，對於北投的經濟、社會、人文、環境勢必造成衝擊。此外，近年來北投地方社團活躍的現象，雖提高了當地環保意識、文史經驗與藝術文化的累積，但由於不同派系、意識型態所構成之心結紛擾的地方現象，反而導致公部門在治理發展上遭遇相當的困難；而不同地方團體基於各自的立場、訴求而主張不同的行動策略，更加深了地方發展規劃的整合與掌握之難度與挑戰。從區級治理的角度，政府的權力應該朝開放民

主、公開透明、分權課責與行政能力的方向發展⁷⁰，政策網絡的建構應納入區內公、私及第三部門的平行式組織，包括政府體制、私人組織、民間企業和利益團體及非營利組織等行動者（如圖 4-6），彼此必須共同協力推動執行，形成架構綿密、環環相扣的區級政策網絡。

區級機關不應只是承上啟下的功能，它更是具有服務、統合、領導功能的角色，滿足地區民眾的需求、善用在地的特色與資源，逐步脫離地方派系和特定利益團體的枷鎖，達成區級治理的目標；因此，如何彙集地方上不同利害關係群體之資訊、整合不同立場主張之利益衝突、協調保有原來的文化資產和環境資源、以及維持北投溫泉產業經濟的永續發展，已是公部門——尤其是臺北市政府與北投區公所刻不容緩且要勇敢面對的治理課題。

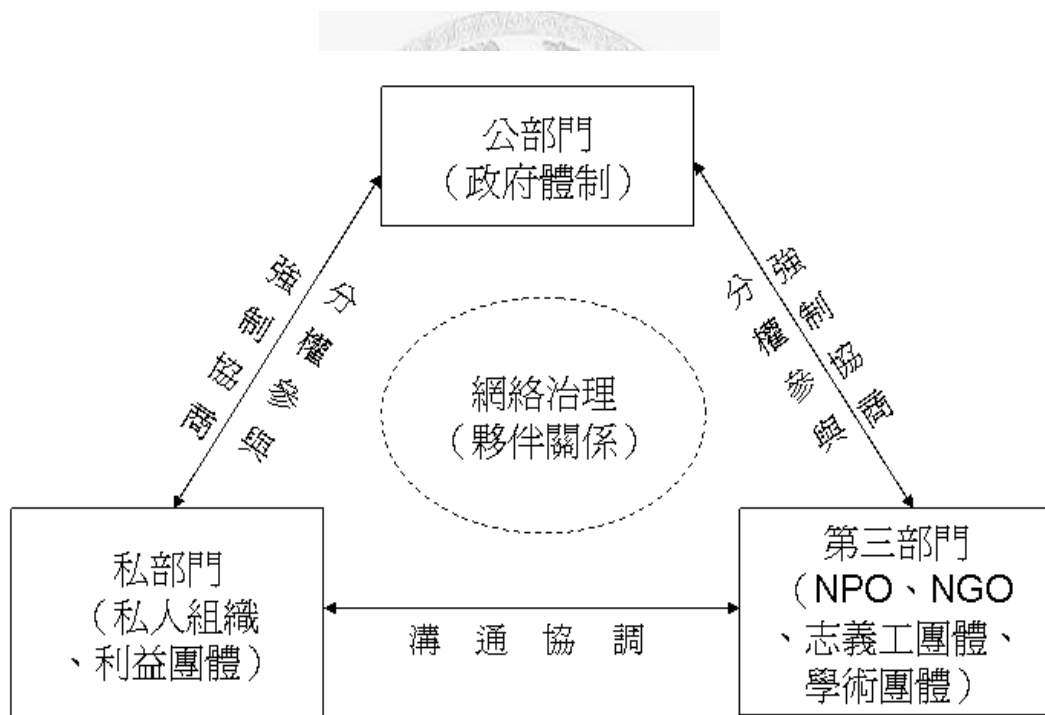


圖 4-6 區級政策網絡建構圖

資料來源：本研究整理。改編自于保雲（2008：93）

⁷⁰ 趙永茂（2007）在討論台灣地方治理的發展策略與方向時，提出權力開放政治、權力透明政治、權力責任政治與權力能力政治。

壹、多元行為者的協調與互動

在建構區級政策網絡時，須將公部門、私部門和第三部門這些區級相關的單位、團體整合，彙集所有資源，做好協調溝通的準備，再以分權的方式執行各項工作；畢竟網絡治理結構係在一種多元行為者互動的系絡中，所講究的是彼此溝通協調的機制，迥異於強調層級節制的傳統行政，以及強調競爭與顧客導向的市場模式。

（一）公部門協調

北投的治理應該要有大格局的思維，不要侷限在互搶政績、互爭功勞的小地方打轉，北投區政規劃與溫泉產業發展治理網絡中，公部門行為者主要為台北市政府及北投區公所，因此，市府各局處與區公所間之利害衝突與協調當然是非常重要的一部分：

1. 臺北市政府內部局處的協調

針對北投溫泉產業的管理及規劃，觀光傳播局負責觀光產業發展，產業發展局負責公用事業及相關產業的企劃，商業處也會在溫泉觀光軋一角，文化局主導北投溫泉博物館周邊景點的管轄，衛生局是溫泉水質的權管機關，而掌管溫泉管線的維護管理又分別隸屬於自來水事業處的溫泉科、產業發展局等，在溫泉區環境整體規劃時又牽涉到工務局、環保及都市發展局；誠如第一章所言，同一年的泡湯季節，由台北市政府觀光傳播局主導舉辦的「臺北溫泉季」活動，在新北投溫泉區如火如荼盛大開幕，而在北投行義路溫泉區另一端，由臺北市政府產業發展局亦主導舉辦性質雷同的「溫泉嘉年華」行銷活動，公務資源無法有效整合，將北投區溫泉觀光產業切割行銷，沒有做整體的規劃與設計，可謂令出多門，雖然有一個溫泉業務管理推動小組，但因各局處本位主義，步調不一，難以整合，成效不彰，導致目前已有傳聞要撤銷此推動專案小組。

由此可知，市政府內部跨局處的溝通交流運作方式是有問題的，溫泉產業是一項可以充分利用的天然資源，它所衍生的相關週邊產值是無可限量的，應該要讓此專案小組的運作機制轉型成委員會的組織架構，不可因噎廢食，尤其要將區

公所及在地團體加入委員會運作，相信加入了地方意見的專案小組，將更貼近民意且較能取得共識，衝擊的阻力相對減少，成效一定更加顯著，若跨部門會議無法達成共識時，則由市長裁決或擔任仲裁者的角色。

2. 府際間的協調

臺北市為推動溫泉業務，成立聯合推動專案工作小組，雖然針對觀光行銷、資源保育、水質管理、養生保健及相關溫泉公共環境的改善略有成果，但在北投民眾與社區團體的感覺中，卻總是好像缺少了甚麼，那就是在地的文化、在地的融合；市政府內部專案小組進行北投溫泉區相關的規劃，竟然未將北投區公所納為固定夥伴，聽取在地基層的聲音，顯示市政府內部仍囿於本位主義，認為區公所之位階豈能與各局處平起平坐，以致區公所與市政府並未形成固定的府際合作關係，共同來規劃北投的發展與未來；反而是採取個案式、零散的、剝離的方式，區公所與市府局處規劃的動機與目標也並非一致，其成效不彰導致推動小組可能遭撤銷命運，乃屬預料中事。

一般而言，區公所為市政府的派出機關，整個市政規劃是整體的、不分區域的，各區都應該全力配合，區公所更應該秉承上意，為市政府的政策作完整的宣導與執行，甚至是為市府政策辯護，府際間協調應該不是問題；惟二十世紀的民主浪潮所帶動的社會變遷，進入二十一世紀，公民意識抬頭，原來的傳統科層行政體制及作為，已無法迅速滿足及解決民眾的問題，民眾希望政府機關能在最短時間就將問題解決，及時回應民意，這時，與基層民眾最接近的在地機關—區公所，便成為民眾最為倚賴期待的行政單位，甚至是民眾或公民團體接近政府資訊、參與區政事務的管道組織，這是市府龐大機器所不能忽視且無法取代的角色。

總之，區公所代表了最基層民意的展現，市政府各局處更須先屏除「本位主義」心態，放權讓利，職權下放，彼此互動支援，溝通協調，使「區政功能化」，如此一來，溫泉博物館、凱達葛蘭文物館、梅庭等景點之導覽、管理、行銷等可作一整體規劃；新北投溫泉區與行義路溫泉區可作連結一致的規劃行銷活動；甚至將海芋季的活動，結合陽明山特有的高山蔬菜、鮮花、水果等農產品，作一系列的周邊產業規劃行銷，這些都可以在區公所整合完成，避免多頭馬車，疊床架屋。這是一股去中心化的趨勢，國家向社會釋放力量，中央向地方授權，地方向

基層社區賦權，摒除傳統政府主控一切公共事務的迷思，而相對的，不只公部門以開誠佈公、寬廣的視野來整合協調，私部門內部亦應如此。

（二）私部門協調

北投溫泉產業發展的治理網絡中，私部門的民間資源其實相當豐富，包含了地方社團、私人企業、利益團體、溫泉業者、在地產業等，但彼此之間尚存有相當距離的差異。

1. 地方團體與溫泉業者之協調

北投地方團體活躍，其訴求、主張之議題多元而分歧，也間接形成了地方發展意見難以整合之情形，再加上溫泉產業組織針對地方發展之方向及訴求與在地居民、團體看法不同，又沒有完善的協調機制，導致各行其是、步調不一之困境。例如以北投空中纜車興建案來說，溫泉業者寄以厚望，希望纜車的興建帶來人潮、生意與財源，促進地方繁榮；但地方團體的看法則有相當大的不同，除了擔心空中纜車之興建所帶來的環境衝擊與生態破壞，甚至質疑纜車興建之必要性，光是一個纜車的起站地點就紛爭不斷，難獲共識；顯示業者之在商言商與在地團體的人文生態觀點存在了某種程度上的差異，其協調性是不足的，兩方甚至欠缺意見交流或接觸的機會。

另外，每年爭取政府公部門大筆經費，由臺北市溫泉發展協會所舉辦的「台北溫泉季」活動，照理說可為北投溫泉產業發展帶來很大的商機及產值提升，但事實上在整個活動過程中，少有地方團體及居民主動加入、熱情參與，業者的活動少了在地文化、藝術、歷史與古蹟的人文內涵，活動即使再盛大熱鬧，卻無法引起內部顧客－在地居民與社團的共鳴，則其預期效益是有限的。吾人相信兩方團體組織對於北投溫泉產業發展均持樂觀其成的相同態度及共同目標，只是彼此切入的角度不同，此時此際，政府公部門或區公所應設法居中協調，建立一個整合機制，化異求同，化解因觀點不同或是利害衝突而產生意見相左之情況。

2. 在地產業、私人企業、利益團體間之協調

私人產業間基於領域、業務、利潤、所得、經營型態之不同，較難將這些業者、團體整合為固定的夥伴關係，更遑論讓他們主動定期開會，進行資源分享。

北投的溫泉蘊藏豐富，分布在四大區塊，以較為大眾熟悉的新北投溫泉與行義路溫泉兩大區域來講，各自有其經營的方式及型態，亦各自成立有溫泉業者組織——「臺北市溫泉發展協會」及「臺北市紗帽山溫泉協會」，平時各自運作，亦各自向市政府爭取經費預算，促進公共建設及舉辦促銷活動，兩個區塊屬性相同，且距離不遠，資源卻無法整合；而竹子湖的在地產業，具有相當特色的農業產品，又有農會的系統作輔導及組織的運作，同樣也有來自市政府及中央政府的經費挹注；如果能夠將這些團體與週邊產業加以整合，進行利益協商及分享，配合各個區塊不同的特色與經營型態，在不同的季節型塑不一樣的行銷，讓資源交流並有系統的規劃，避免特定利益流向特定的派系或團體，加強私部門間的協調性，成效必更顯著，此時，區公所提供溝通對話平台，居間扮演協調者的角色即相當重要。

（三）公私部門及第三部門之協調

目前整個北投溫泉產業發展與觀光行銷，沒有建立一個整合機制，方向不一見紛歧；如前所述，市政府的溫泉專案小組亦因功能不彰即將撤銷，公私部門合辦的大型「溫泉季」、「海芋季」、「嘉年華」、「關渡藝術節」等活動，距離在地文化融合還有相當大的落差；而私部門自發性的活動，諸如「北投憲章」、「北投藝術踩街」、「北投綠活節」等，要引起在地志義工團體、居民的共識認同，尚有待努力加強，而且區內「八頭里仁協會」與「北投文化基金會」雖然屬性相近的人文團體，但因述求角度不同，少有交集，形成資源重複浪費。另外，如公部門掌管的「北投溫泉博物館」、「凱達葛蘭文物館」、「梅庭」、「公民會館」等，亦沒有整體行銷的整合規劃，包括志工、導覽、文宣等資源的共同運用及分享；其次，北投區轄內有相當多的學術教育單位⁷¹，亦應具有專業的熱忱，可提供並規劃出更完善、更具接受度的地方產業發展與環境保護兼顧的行銷策略，可惜多年以來這部份是乏善可陳，付之闕如，這也是區公所身為地方行政機關功能無法發揮遺憾之處。

⁷¹ 北投區轄內有國立臺北藝術大學、國立臺北護理健康大學、國立陽明大學、國防大學政戰管理學院、北臺灣科技學院、馬偕護理學院、國立中國醫藥研究所及北投社區大學等學術單位。

因此，公私部門應摒棄「本位主義」、「利害關係」，加強彼此之間互動頻率，強化協調品質，尤其公部門應重視私部門、第三部門及學者專家的意見，主動積極與其結成「夥伴關係」，將其納入決策過程，訂出大家都可認同的政策；特別在北投的溫泉產業發展中，除了市政府相關局處的放權讓利、職權下放，區公所尤其要擔綱重要的催化整合的角色，並以分權、信任、互賴、包容之治理精神，形成完整的政策網絡，規劃地方產業行銷策略⁷²，永續經營與發展，提升區級政府治理效能。

貳、區級治理的整合運作

新型治理模式的觀點，認為地方政府不是地方權力行使的唯一中心，各種公共和私人機構都可以在特定議題領域行使其權力；事實上，今日政府的行政改革除朝向政府規模的精簡(downsizing)之外，正體現出國家權力向上(moving up)、向下(moving down)與向外(moving out)移轉的治理模式特徵(pierre and peters, 2000)。而由上述北投地區多元行為者間之互動協調結構，印證了區級政府不管在區政發展的規劃，或是制定地方產業的行銷策略，必須協調民間部門的行動配合與資源投入，而實際上目前市政府在地方產業的推動雖然偶有協調民間部門配合，但是在整個區域發展的方向上卻是零散的，所以，區級政策網絡的建立就相對重要，而整合機制在這個過程中是不可或缺的，區公所的角色功能更不應該被忽略。本研究係以在地產業區級治理政策網絡之建構為探討主題，故從區公所的角度，應該由市政府職權下放，人事預算鬆綁，提高區公所職能足以擔任網絡治理整合的角色。茲從組織架構、網絡建立方向(如圖 4-7)及運作模式三方面析述如下：

(一) 組織架構

1. 公部門－區公所

⁷² 地方治理可做為地方行銷的重要策略，遠見雜誌每年的地方首長及城市競爭力排名，當地方政府治理效能提升，將有助於地方首長之聲望及績效的提升。

區公所以領航者的角色，針對區政發展的政策規劃與執行，結合私部門與第三部門，進行協調與溝通，有效整合區內資源。

2.私部門—私人組織、利益團體

私部門以划槳者角色，提供本身的資源，協助政策的推動執行，發揮「利己利人」的精神，促進地方產業升級與發展。

3.第三部門—非營利組織（NPO）、非政府組織（NGO）、志工及學術團體

第三部門秉持服務社會的宗旨，是促成公民參與的重要推手，塑造公民社會的基礎；因此，第三部門可說是強而有力的划槳手，也是區級公部門最大的幫手（于保雲，2008：93-94）。

（二）治理網絡建構方向

1.向上—市政府放權讓利

市政府職權下放的態度與廣度，是區級治理功能發揮與否的首要條件，尤其是預算權與人事權的鬆綁與支援，更具重要關鍵。

2.向外—結合非政府、非營利、志義工及學術等團體組織

從社會分權概念的角度，導人民間力量的社會團體，讓民眾全面參與及發揮社會動能，建立區級治理模式。

3.向下—建構區級政策網絡

政策網絡係為平行式夥伴關係，公部門以領航的作法，透過不斷的溝通協調，結合私部門、第三部門等相關團體，共同划槳推動區政工作，建構掌舵方向的區級政策網絡。

從以上組織架構及治理網絡建構方向兩方面，可以看出區級政策網絡是區政工作推動的基礎與核心，區公所以領航者的角色，針對區政發展的政策規劃與執行，整合區內私人組織、利益團體、非營利組織（NPO）、非政府組織（NGO）、志義工及學術團體等資源，以功能性來看，因私部門與第三部門各自動機與目的出發點不同，但因促進地方發展與繁榮的目標是一致的，所以公部門的區公所可以站在領導管理的高度，透過協商、溝通、整合來建立共識的夥伴關係，平衡兩方部門的訴求與目的，避免雙方因為組織大小、資源多寡而產生嫌隙，忽視居

於少數或弱勢的利益，削弱了治理的力道和能量。加以區公所平時與在地居民、團體所建立的信賴感與公正性，在整個區級治理政策網絡圈，區公所一定是最重要的主角；當然，市政府的職權下放是區級治理政策網絡圈架構最關鍵的因素，而網絡建構的良窳，為區級治理成敗的關鍵所在（于保雲，2008：101-103）。

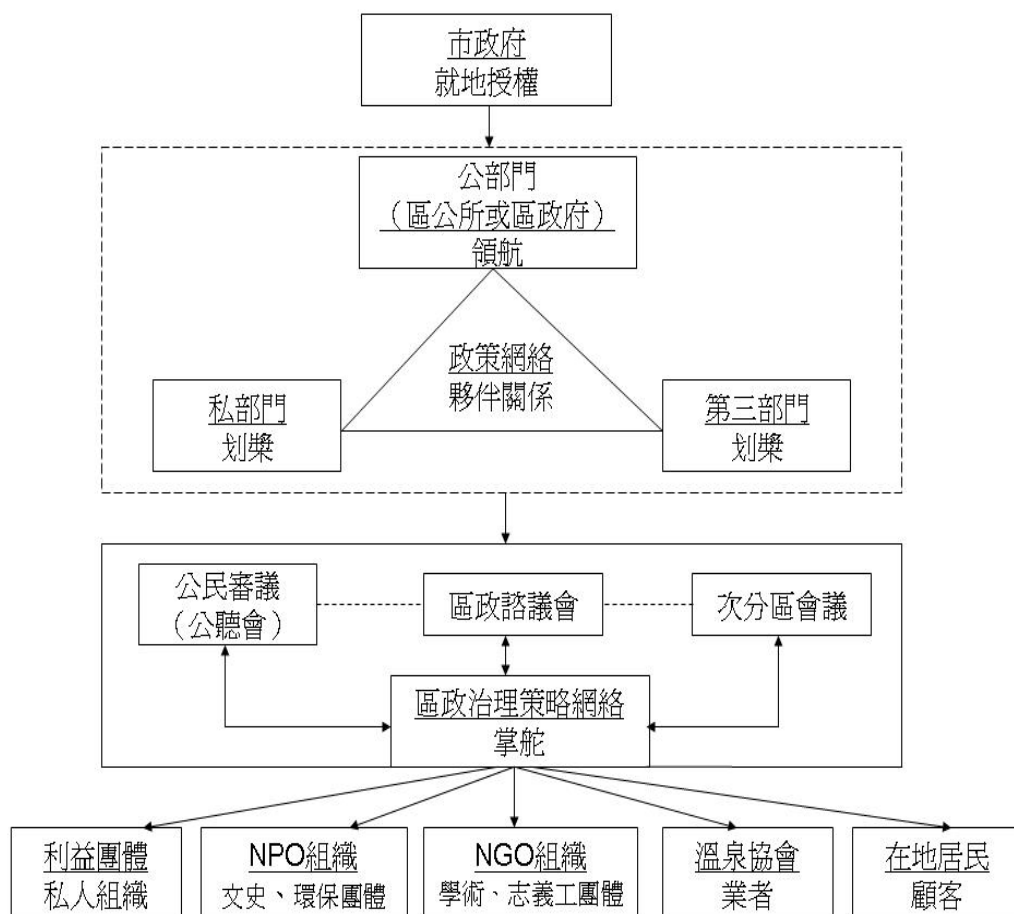


圖 4-7 區級治理網絡組織架構圖

資料來源：本研究整理

(三) 整合運作的模式

1.公私協力，政府引領－設置「區政諮議會」

隨著區級政府的轉型，對應治理面向的發展趨勢，建置政策網絡為核心的整合運作機制，應可促進區內公私部門彼此化解歧見，建立共識，將區級治理網絡

體制化，符合在地發展的最大利益。區級治理網絡的組織，是由公部門、私部門、第三部門組合而成，並由區級政府領航掌舵，私部門與第三部門配合划槳，建構區級政策執行網絡，其平行式的網絡結構屬性，更增添溝通協調的必要性，在協力推動的氛圍下，凝聚地區的共同目標，奠定區政發展的合作基礎；區公所可以將目前行之有年的「區務會議」，擴大層面並增其功能，目前由區長召集區公所課室主管及區轄各單位列席的方式，只有流於政令宣導，個案的橫向協調而已，針對區政整體發展規劃方向少有觸及；設置「區政諮議會」，有如鄉（鎮、市）代表會，除了邀集區級公務機關學校之外，最重要更要將包括人文社團、溫泉協會、文化基金會、里辦公處及社區發展協會等在地團體、意見領袖參加，由區公所主導，拋出議題，不論產業發展問題、公共工程問題、區域規劃問題、或部門整合問題等等，均可充分討論，集思廣益，公私兼顧，創造三贏，將溫泉產業與區政發展之公共利益極大化。

檢視北投區公私協力之運作，的確有互動不足的問題，公私部門兩方並未形成平等互惠、責任分配與分擔風險的固定夥伴關係。例如溫泉業者支持興建空中纜車、舉辦促銷活動，係著眼於利潤與利益的商機，而地方非營利組織等第三部門明顯有不同見解，畢竟「取之於社會，用之於社會」的理念，會對私部門的營利導向產生一定的壓力與制衡，其角色在區級治理網絡中，具有重要關鍵性指標作用，兩者之間都是需要溝通協調、化解歧異的對象；此時，區級政府須扮演引導者、掌舵者的角色，以「區政諮議會」機制提供溝通平台，成員涵蓋公、私及第三部門等代表，並邀集嫻熟北投地方人文生態之本地專家學者，強制協商，促成彼此對話，整合雙方理念之差異，以北投區公共利益之發展為最大公約數，讓資源共享，避免地方產業發展政策偏差與失焦，也由權力互賴相互牽制的平衡模式，做好分權參與的步驟，完成政策網絡的目標。

2. 公民治理，鼓勵參與－建立「公民審議」制度

國家與社會的所有權人是人民，公共服務的提供未必全然要仰賴公部門，「第三部門式的政府」（the third party government）讓公共事務突顯提供和決定權，回歸社區自主處理，成效將會更具體；政府與民眾越接近，民眾便越信任政府；與民眾越接近，公務員就越肯負責，也越肯仔細琢磨如何解決問題；由本章前面所

述可以發現，北投在地居民與團體已具備了相當的公民參與、公民治理的知識素養，但礙於各自立場主張、意識型態以及利害關係等現實現象，仍有不少阻力與困難。例如新北投捷運線的班車取消接駁案，因有兩方居民各自不同的觀點，也導致新舊居民產生嫌隙，及融合的爭議，捷運線附近居民惟恐直達車次一多，將會影響居家安寧與生活品質，但對於居住在新北投的多數民眾，出入確實不方便，尤其對整個溫泉區的發展更是一大阻礙，加上市府公部門未積極重視至今仍無法改善；區級政府此時就應該挺身而出，提供意見互動的平台，「公民審議」制度是一個可以建立的機制，不管是由公部門，或委由社區大學等不具利害關係的第三部門領銜召開，由區長主持，邀集市府相關單位出席，經由公民參與、協商溝通，雙方不傷和氣來取得共識形成決策，共同解決當地交通出入及環境問題，亦可發揮參與公共政策民主化的精神。

早期固定一年一度的里民大會，其實對地方上的建設與發展，有發揮一定的功效，只是大多侷限於里內小型工程之議題，未有跨域整體規劃之格局。區政發展可以建立「公民審議」、「公民會議」的方式，鼓勵民眾參與，尤其針對大區域整體發展之議題，特別鼓勵「參與式管理」，讓正反雙方暢所欲言，成為區民共識、「區政方向」的凝聚平臺，區公所以公共治理導向整合為施政方針，並予付諸實行與管理，同時也實踐參與民主式的價值，完成政策目標。

3. 跨域治理，分進合擊－強化「次分區會議」

將北投七個次分區⁷³作為跨域治理的合作模式，並經由資源共享的整合，尤其應將溫泉產業與周邊各次分區的人文特色，作一整體的規劃與推展，並以次分區的個別特色前後呼應，展現區政發展的獨特性及在地性。惟在實際運作上，除了期待各層級政府相關單位能確實擺脫「本位主義」，區公所更應該扮演好統合、領航、掌舵的角色，「次分區會議」可以讓每個區塊的特性展現，並且凸顯在地本土性的人文生態，區公所可針對各個次分區特性，逐一過濾、篩選、結合，兼顧全區及次分區的發展，發揮區際合作與跨域治理之功效。

區級治理網絡的組成是因應政策工作的推動，它代表 case by case 的精神，

⁷³ 北投區內依各個區塊發展屬性不同，共劃分有陽明山、大屯、關渡、新北投、舊北投、唎哩岸及石牌等七個次分區。

針對某一政策的執行系統，而成為政策網絡的職權行使，因為各個次分區有其不同的發展脈絡、環境生態，所擬定的政策網絡不見得一體適用，故而是有其獨特性。以石牌地區來說，人口密集，商店林立，生活機能完整，具有小都會型態的發展條件，但巷道較為狹小，企待都市更新改善；新舊北投則充滿人文歷史古蹟的溫泉地景，「生活故事」般的歷史回憶，集合觀光、休憩、住宅及生活美學，是這個區塊發展的最有利方向；而關渡地區與陽明山地區則又是另一種規劃的思考方向。所以，區級政府透過治理的過程與機制，將區級相關單位團體納入整合，持續互動，作好溝通協調的工作，兼顧每個區塊的在地性與獨特性，彙集所有資源，相互支援呼應，分進合擊，避免彼此產生互斥效應，集體解決問題，達成全區整體平均發展的社會期待。

第五節 實證調查與分析

依據本研究對北投溫泉產業相關議題的探討，以及區政業務執行困境與五都選後之省思，勾勒出論文的核心問題，設計議題後，排定時間進行訪談並作成記錄，據以綜合彙整研析，以期尋找出解決之方向與途徑。

壹、擬定「訪談對象」

考量研究內容需要，擬訪學者專家、在地團體代表、基層里長以及溫泉業者等，諮詢相關興革意見。本研究擬訪談對象之考量因素與標準為：

一、具有理論與實務經驗之學者專家

包含：中央大學土木工程學系副教授陳慧慈先生、北台灣科技學院校長連信仲先生。訪談記錄分別以「A1、A2」稱之。

二、溫泉與飯店業者

包括：臺北市北投溫泉發展協會理事長周水美小姐、加賀屋溫泉飯店副董事

長德光信誠先生。訪談記錄分別以「B1、B2」稱之。

三、基層與在地人員

包括：社團法人臺北市八頭里仁協會理事長林冠宏先生、臺北市北投區李美麗區長、北投區長安里里長陳章生先生。訪談記錄分別以「C1、C2、C3」稱之。

貳、設計「訪談大綱」

質性研究，應先列出與研究相關的領域，再根據這些領域依序發展出問題系列（潘淑滿，2008：149-150）。本研究主要領域為：溫泉產業、地方治理、區政業務與區公所功能等，據此，擬定訪談大綱如下：

- 一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？
- 二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何種功能？
- 三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？
- 四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？
- 五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，有哪些不合時宜的法令規定？對推廣北投溫泉觀光產業有哪些可用的策略？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？
- 六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

參、訪談結果分析

經由各領域學者專家面對面實際訪談後，將訪談結果依據資料的類別屬性，分成、「公私部門整合機制」、「溫泉產業發展」、「區政功能發揮」等面向進一步分析與詮釋。

一、公私部門整合機制

(一) 建立溝通協調平台

政府應積極結合三方成立：區政諮詢委員會等溝通協調平台，以建立整合機制。⁷⁴至於整合的機制，除了先前提到的區公所必須扮演主導的角色外，我對於「整合」的看法不是整合成單一，而是在多元的溫泉文化及產業的建構中，善用在地各團體與單位的能量及創意，以達到最佳的效果⁷⁵。

政府部門應參酌民意，謹慎擬定政策，建立管制、輔導、協調等機制，以公平態度面對業者，而業者在發展企業追求利潤同時，宜應珍惜天然資源、兼顧環境生態保育及愛護尊重在地溫泉歷史文化；第三部門可扮演發揮監督第一部門及第二部門之角色，對於不當政策、施政單邊傾斜之狀態加以指正、建議、協助。⁷⁶

(二) 區公所應扮演整合主導機關

區公所為民政服務第一線先鋒機構，自應扮演主導整合協調之主導機關，除對於地方事務快速反應外，亦可匯整公民意見，使下情上達，俾利政策擬定降低民怨，達成善治之目標。⁷⁷

區公所目前僅扮演承上轉下及傾聽民意之角色，應可更積極建立溝通平台，以公平、開放之中立角色，主動召集業者、在地團體、地方意見領袖，針對區內重大議題定期協商，尋求公民共識，降低政府施政成本及縮短決策擬訂時程。⁷⁸

綜上，應由三方合作以產官學方式進行，政府有權，產業有利，非營利第三

⁷⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第一題。

⁷⁵摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第一題。

⁷⁶摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第一題。

⁷⁷摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第一題。

⁷⁸摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第三題。

部門（民間社團學界）有理想。⁷⁹

（三）舉辦研討會、座談會，尋求平衡點

區公所邀請藉由學術界舉辦研討會，研討舉辦方式與探討各方想法，異中求同，使主辦者可將其他單位所重視之因子，納入於活動之中，尋求最大共識平衡點。⁸⁰

政府對北投的區政發展方向應可朝向在地溫泉的特質、觀光產業、科技趨向、休閒旅遊及醫療等幾個主軸來規劃；而在私部門及 NPO、NGO 之間，因為他們彼此是站在不同的角度，各有立場，各有主張，本來就應該大家面對面的來溝通，區公所可以提供類似座談會、說明會的平臺，然後彙整大家的意見反映給市政府做為政策決策的參考。⁸¹

（四）公、私部門共識管道

市府與相關非營利組織主管機關或民意代表、官員與 NPO、NGO 組織之私人交誼，對於公共議題僅能透過會勘、協調會等方式為之。區公所應可扮演代表市府，就近協調私部門及在地非營利組織型塑共識之機制，以其在地，熟稔地方事務、人親土親之情感特性，圓融社區意見，適時反應民意，成就推動地方行政最大福祉之角色。⁸²

（五）評析

政府政策的形成，一定是經過多層次的思考，提出供各方面多次的說明、溝通及傾聽可行才能定案。對地方產業的發展政策，多方面的考量及產生共識更是必要。北投溫泉產業的發展，牽涉到公部門、私部門、第三部門和當地居民，整個區域發展的面向多元，觀光發展所帶來環境地景的衝擊，兩者可謂「互斥」現象，受訪之業者及學者亦都有此體認，但也都認為政府部門及區公所，可以建立一個溝通平台、整合機制，受訪者具體提出區政諮詢委員會、溝通說明會、座談會、會勘協調會等方式，來做為公私部門協力整合的機制管道，尋求平衡點，達成共識；當然這個整合的共識，並非整合成單一，而是公、私、NGO、NPO 及居

⁷⁹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第一題。

⁸⁰摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第六題。

⁸¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C2，第六題。

⁸²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第六題。

民福祉兼顧而共享。

受訪者提到對區公所的期許時，一致認為目前區公所雖然職權有限，但區公所乃為民政服務第一線先鋒機構，自應扮演整合協調之主導機關，除對於地方事務快速反應外，亦可匯整公民意見，使下情上達，俾利市府政策擬定時降低民怨，造福全民。

二、溫泉產業發展

（一）北投區整體區政發展規劃方向

觀察臺北市政府目前對於北投區整體區政發展之規劃方向，應以發展觀光、休閒、健康養生為第一要務。⁸³

區公所應該根據未來北投區志中所揭示的北投的特色，制訂出北投未來發展的藍圖，而不是任由市府和建商假借都更之名破壞了北投風情，喪失它原有的傲人特色。⁸⁴

（二）注入文化創意永續因子

市政府目前扮演配角，而民間扮演主導，但學界未加入個人感覺有點遺憾，商業氣息太重，缺乏地方文化與學界之投入。區公所應協助地方大專院校參與，共同為地方努力，使得這些活動除商業氣息外，可以注入一股文化創意與永續之因子。⁸⁵

其次，應建立地方有文化有特色之產業，例如運動：北投登山、關渡水上活動等；休閒：藉陽明山花季建立北投區成為花藝公園區等。⁸⁶

（三）溫泉泡湯融入生活化

區公所在執行業務過程中，對北投溫泉產業推廣的策略一應該了解商圈地方上的需求並予相當的輔導及協助，在北投地區將溫泉泡湯融入生活化。⁸⁷

（四）讓北投有如「小京都」的溫泉文化

⁸³摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第六題。

⁸⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第六題。

⁸⁵摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第二題。

⁸⁶摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第六題。

⁸⁷摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第五題。

區公所應該在結合北投溫泉產業的發展與北投生活文化的前提下，透過與社區和業者的討論，構思一個可行的策略以及應該舉辦的幾個重要活動，提供市長參考，在發展溫泉產業的同時，也能兼顧到社區居民的生活環境與文化的提升，而不是亂槍打鳥式的舉辦各種活動。區公所以其對北投地區的了解整理出所有的資源，接下來與在地的團體和個人討論出幾個與推動溫泉產業和凝聚居民社區意識的重要活動，然後再由業者針對這些活動提出他們的意見，(必要時可以增加)，最後再召開全體的會議達成共識，這一共識除提報市政府外，也必須成為區公所的年度計畫。以日本京都為例，一年到頭都有大大小小的活動，但是最重要的只有三個(在北投而言也就是區公所必須全力主導的活動)：時代祭、祇園祭和葵祭，再加上所保存的各式古蹟等，一年可以吸引 5000 萬的觀光客。北投在大家的努力下，就溫泉文化的發展的保存而言，頗有「小京都」的規模。⁸⁸

(五) 區公所之角色與功能

區公所應找出雙方癥結因子，主動投入協調雙方歧見，同時藉由學界為平台共同開發。進而言之，區公所可以在溫泉業者與在地團體、居民之間，找出彼此的問題癥結因子，主動介入溝通協調，而且是不定期的，避免認知落差愈來愈大。另外還可以加強媒體部分的宣傳，由區公所來整合發布。⁸⁹

一般來講，溫泉區的當地居民對溫泉業者都偏向站在對立的，也就是說比較反對因開發觀光而帶來環境的破壞，日本也不例外，我剛剛有講過，日本的溫泉區業者組成的協會組織，必須要發揮主動與居民協調的誠意，並且要將居民的擔心和意見納入改善的做法，如此就可以讓居民放心，取得信任與共識。當然，區公所也該提供溝通的平臺，主動關心，包括場地、主持公道等。另外民意代表也是區公所可以邀請的對象，因為立法委員、市議員代表了民眾的心聲。⁹⁰

北投的整體發展，市政府應該要以觀光、人文、歷史、古蹟一起做規劃，除了硬體的建設，一些文化性、環保性的軟體建設也要注意，相信地方居民、代表、里長、溫泉業者與老板都很好溝通，區公所可以協助溝通，協助向市政府反映民

⁸⁸摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第五題、第三題。

⁸⁹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第四題、第五題。

⁹⁰摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第三題。

意，爭取經費，並且盡快解決問題，消除民怨。⁹¹

再者，區公所應整合鄰里長的意見及合作，彙整並提供地區性的特色，讓當地居民更了解所居住處的地方上舉辦活動~目的及內容。⁹²

綜上，區公所應主動出擊，針對區域整體發展先提出構想，讓大家討論產生共識。⁹³

(六) 評析

溫泉是北投人引以為傲的資產，對於北投區整體區政發展之規劃方向，自應以溫泉產業的發展為主軸，北投的溫泉區在台灣來講，最得天獨厚，交通便利、泉水獨特、文史豐富又鄰近陽明山國家公園，從受訪者口中可以感覺得出，每個人對北投的溫泉觀光文化產業都寄予高度的厚望；當然對政府的態度同樣也有著很高的期待，因為大家都知道，地方產業要發展，經濟要繁榮，政府的政策領導是具帶頭作用，而整個區域的發展，必須是公私及第三部門，產官學界大家一致的共識，尤其在此民主日趨成熟的時代，當地居民的意見更是不能忽視；受訪的加賀屋日籍業者還特別強調邀請民意代表參與的必要，大家化解彼此歧見。這其間的溝通、協調、凝聚的過程，政府單位，尤其是在地機關區公所應該要主動關心，提供平臺並且主持公道，整合意見，將泡湯生活化，永續經營。

北投區的整體區政發展，朝溫泉觀光、健康養生、文化史蹟的方向規劃，區公所功能的發揮佔有一定重要的角色，這是受訪者一致的看法。

三、區政功能發揮

(一) 改制為「區政府」之必要性

目前區公所角色功能不符人民期待。應賦予區公所更大職權及組織彈性，使其成為「區政府」，方能有效落實地方自治之精神。⁹⁴

就實務層面來看，區級治理實為最貼近民眾之施政經驗，如能給予區公所上

⁹¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C3，第六題。

⁹²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第二題。

⁹³摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第六題。

⁹⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第四題。

述權限適度解放與歸屬，應可發揮落實地方自治之精神，兼具施政效率提昇及調合鼎肅之功能。⁹⁵

區公所的職權若沒擴大，力量有限，還是必需透過市政府來提供資源及授權在地方上才能得到支持度。⁹⁶如果區公所的功能只是派出單位，當然從日常生活的業務上可以滿足大多數人的服務需求，因為不必大老遠的跑到市政府去辦理。但是如果從北投地區發展的角度而言，派出單位的角色無法做出任何決定性的策略；一來是經費有限且不具太多的自主性，二來是既然區長是派任，自然會以市長或市政府中階層較高的單位的想法為主，完全無法針對北投的特性做出最佳的政策。當然，「區政府」因為是民選且具有相對於區公所較好的自主性，對於區域的發展是較有利的。但是制度是人訂的，我相信只要市政府很清楚的告知各區域的發展計畫必須由各區自行制訂，透過某種程序取得大多數居民的認可後，即可配合市政的規劃做適度的整合規劃，我相信還是可以達到很好的效果。⁹⁷

區公所為地方重要的機關，民眾當然希望很多事情可以在區公所得立即回應及獲得解決。如果區公所職權擴大，增加預算的分配，許多事情不用再層層轉請市政府，因為市政府不在本地，對這裡瞭解有限，而且台北市有十二個區要照顧，北投在郊區，鞭長莫及，如果有了區政府，預算大一點，可以發揮更大的功用，相信民眾與業者更加高興，更能符合民眾期待。⁹⁸

目前區公所組織定位為市府派出的機關，角色功能值得檢討，有民眾希望區長能民選（不是說李區長作不好），區長民選的好處：1.有選票壓力；2.北投人當知道北投人需求；3.對北投人有一份情感；4.對北投一草一木、一點一滴都能充分了解。民選區長是要北投人負責，官派只要對市府的長官負責。⁹⁹

（二）區政改革具體意見

具體建議為：1.針對區公所業務組織應按地方特色、歷史文化背景開放彈性組織建構；2.市府各局處派駐區內業務單位之調派、任務分配之權力應歸區公所節制

⁹⁵摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第二題。

⁹⁶摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B11，第四題。

⁹⁷摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第四題。

⁹⁸摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第四題。

⁹⁹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C3，第四題。

指揮；3.補助地方非營利組織之經費，可由區公所進行補助及協辦事宜；4.設立區政諮詢會議，廣納轄區各方意見，形成區政治理最大公約數。¹⁰⁰

（三）彈性授權管理區政

台北市共有 12 區，不同的區域要做不同的機制管理，無法一體通用，身為一位領導者，在地方上做核心的領導，處理決策上必需更親力親為。¹⁰¹

（四）提升區級人事職等

區級單位公務人員職等偏低，實是導致行政協調、地方業務推行不受重視之主要問題，我國向來重視行政倫理，如區級人事位階、職等無法提升，對於各局處派駐區內機關僅能唯命是從，遑論溝通協調，至於指揮調度更屬奢望，故此，為落實地方自治實有提升區級人事職等之必要。職是，至盼區公所能成為地方自治最佳平台。¹⁰²

區公所本身業務功能性不夠，預算經費亦有限，溫泉產業的相關業務專業性強，公所人員無法承擔，是區公所較為難的，所以，應該增加區公所的人員與經費預算，有能力去規劃並承擔。¹⁰³

（五）五都選後區政職權應予調整

區公所目前為是政府派出機關，功能上確實較難以符合民眾的期待，因為她的職權太小，小事情可以幫民眾解決，大事情就沒辦法了。但是如果因此而要將區公所改為區政府，我想目前不太可能，因為五都剛成立，每個鄉鎮已像台北市一樣改為區公所，短期內要再更改不太可能，當然在職權強化方面，倒是可以期待的。我也很希望有區政府的出現，職權增加，區長職等提高，效能提高，對民眾有更快速的服務，民眾會更滿意，但這牽涉太廣，恐怕不容易在近期中完成區政府的型態。¹⁰⁴

（六）評析

目前區公所職能有限，功能性不足，從受訪者對談的內容中，可以看出這是

¹⁰⁰摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第四題。

¹⁰¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第六題。

¹⁰²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第五題。

¹⁰³摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第五題。

¹⁰⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C2，第五題。

存在的事實，大家也期待區公所能夠被賦予更多、更大的職權，以能針對整個地方產業的規劃，地方經濟繁榮，展現更大的能力。市政府的授權及區公所的人事預算提高也是大家一致的看法。雖然有受訪提到民眾有區長民選的聲音，也提到了相關的理由，但民選首長雖然具有民意，沒有地方代議機關（如代表會）監督制衡，恐流於一意孤行；再者，區公所職權受限，人事預算經費額度太小，即使民選區長又能發揮多少？加上選舉所產生的地方派系、利益糾葛、權力傾軋等負面社會成本，更是得不償失。更何況五都剛剛上路，區長官派乃法所明定，改為民選勢不可行，應該在如何使直轄市政府就地授權、職等提高、加強區公所功能方面著手，將市府各局處所轄區級機關，歸區長指揮約束，形成類似區級政府的組織型態，領導公私部門建構治理網絡，落實地方自治精神。



第五章 結論

本論文從地方治理的觀點來探討北投溫泉產業的發展策略與內涵，並且以區級政府的組織轉型及角色功能，嘗試跳脫傳統單純以區公所組織功能或以溫泉觀光遊憩為核心的理論和個案研究。從區級治理網絡機制的建構，期使溫泉區的產業發展，因為市場導向的策略規劃，能帶來一連串整體的經濟效益；而這也瞭解在區級政策網絡的整合運作，同時操控了網絡中不平衡的互動關係，針對北投溫泉產業發展進程中，除了釐清其政經變遷與發展脈落之外，進一步分析多元行為者、利害關係人在產業發展過程中所扮演的角色及其發揮的功能與影響，最後針對地方政府，尤其是在地機關－區公所的角色功能與作為進行分析，以瞭解區級政府在地方產業治理過程中的定位，也期盼北投溫泉產業發展與區級治理的政策規劃研究範疇中提供較為完備的觀點。

第一節 研究發現

壹、地方政府職能的轉變

中央政府與地方政府的關係不再是過去自上而下的威權關係，兩者之間建立了資源互賴、利益共享的夥伴關係，且由於公部門資源與財政上的有限，地方政府必須與在地的私部門或是非營利志義工團體分工合作，如此才能提供更完善的公共服務；由此可知，地方政府已經不再是地方公共服務唯一的供應者，而是與其他的社會主體發展出一個更為活絡的網絡關係。未來時代的潮流，直轄市是一個國際化的都市，是一個具競爭力的城市，市民對政府的要求越來越高，而在地居民之自主與自覺，才有可能達到真正的地方自治與治理。

就整個政經脈動轉變，本論文前一章提及地方自主意識抬頭、政府再造組織變革的推波助瀾、經濟體制結構的影響、塑造公民責任的共識等因素，期望地方

政府的角色與職能必須隨著第方特色的產業發展而轉變，如此才能達到良善的治理 (good governance)。直轄市區公所是各區與民眾最接近、最貼地性的政府機關，故培養地方的「公民意識」，形成「社區意識」，進一步成為「發展政策」，可謂區級地方治理之核心價值。

貳、利害關係人多元行為的角色功能

公部門、私部門、非營利組織、志義工團體等多元化的社會行為者，依照不同的政策議題而參與各種的治理過程當中，利害關係人都在一個互賴共存的網絡關係中，透過社會過程的引導，形成一種「自我組織的網絡治理」(self-organizing network governance)，各個行為者依照不同的政策議題、不同的時間及不同的主張、訴求、目的而自我組織成不同類型的政策網絡，治理便是將這些自組化的治理網絡進行管理。

從北投區內多元行為者的行動過程中，展現了相當旺盛的行動力與企圖心，但也發現彼此信任之不足，各利害關係人形成了一個關係糾結的網絡，而地方政府在這個過程當中首先是要整合分歧的利益、各團體的力量以及建構網絡的組織形式，共同理出整體之目標；接下來是作為一個「結網者」(reticulists)，也就是「地方凝聚行動者」(local collective actor)的角色，在不同的環境與層面彼此互動，解決問題，而公部門的不偏不倚的立場與身份，即為各個利害關係人、多元行為者所認同及倚賴；雖然網絡強調自我管理概念，然而政策領域仍需要有人扮演網絡管理者的角色，負責最後的決策，因此，在區級治理的網絡中，區公所正好可以發揮領導統合的功能，擔綱管理者角色。

參、區公所轉型的必要

直轄市區公所在時代的變遷下，它的功能已經由原先單純的溝通、協調、傳達者的角色，漸漸地變成一個需要具有統合、領導、救災、服務等功能兼具的機關，故區公所已慢慢轉變為具部分準法人的角色。將施政業務交由區公所辦理，根據區域的特性，以適當的方式進行達成任務，亦能解決市政府所難以完成的問

題，突破相關局處施政上的瓶頸。

區公所的組織結構，確實已到需要重新變革轉型的地步。在訪談的過程中，多位受訪者均表達出對區公所功能發揮的期許，民眾關心的是區公所能否有效率且快速的解決問題，服務的品質是否貼近民眾需求，而北投區內私人組織利益團體，以及在地文史團體非營利組織、學術單位，對區公所的角色扮演與擔當起更大的領導功能都寄予厚望；故確立區公所的首長制、調高區長職權、市政府職權下放、區級機關與區公所組織變革重組，朝「區政府」組織方向轉型，提升區級治理能力乃勢屬必然；由區公所領銜的區級政府領航、引導及掌舵，結合私部門及第三部門，使其成為一個經營管理組織，誠如本文第一章開宗明義所言，將地區視為一個市場導向的企業體，將地區未來的發展願景界定為一個吸引人的產品，藉由強化地方經濟基礎及更有效率的吸引既有與潛在的目標市場，營造地區的特色，規劃完善的市場導向政策網絡，達成北投溫泉產業發展的治理目標。



第二節 研究建議

壹、建立溝通平台，凝聚地方共識

由於北投溫泉業者分布四大區塊（見本文第三章第三節），雖有各自之協會組織，但彼此之間對於溫泉產業發展的方向、預期的目標仍有不同，加上業者彼此之間的競爭心態，對於整個溫泉產業缺乏共同經營發展的想法；區內居民對於業者利潤掛帥的在商言商普遍存有疏離感，加上溫泉業者大多並非「在地人」，且多半是以租賃的方式經營，所以民眾與業者之間的合作意願薄弱。還有在地的文史團體組織，因各自主張及訴求之不同，與業者、民眾之間偶生齟齬，然而無論是業者或是文史團體或當地居民，都是屬於溫泉產業發展政策的利害關係人，除了會受到發展政策的影響，亦會影響整個溫泉產業的發展。因此，這是訪談的重要主軸，在訪談過程中，不論是業者、學者、意見領袖、團體代表及公部門都一致表達，區公所可以成為大家溝通的橋樑，用「區政諮議會」、「公民審議」或「公聽會」、「次分區會議」等方式皆可，建立溝通平台。在地方民意激盪的過程中，讓大家都有機會發表意見，並就其意見溝通協調，縮短各利害關係人認知差異，區公所發揮整合領導的功能，並且在每個過程加以列管、追蹤，促成共同合作意識，完成政策的推動。

貳、重視公私協力合作，市場導向的策略規劃

本研究建議北投溫泉產業發展治理過程中，公部門應將上對下、單行道的駕馭指揮關係，調整為與私部門、第三部門在彼此對等、雙向道、互信、互賴、互惠的合作與共責關係。雖然其合作型態會因合作事務性質，或因私部門、第三部門之特性而有所不同，然其在資源共享、促進地方繁榮及增進經濟效益之基本精神是一致的。尤其北投的在地團體組織非常廣泛且活動力強，有溫泉業者組織、文史生態團體、大型醫療院所、學術團體、金融銀行、私人企業財團，甚至農特產業組織、機車業者組織等等，對整個區域發展營造都具有相當程度的影響力。

是以在北投溫泉區產業的整體發展，公私協力的整合運作機制是相當重要的；這種機制的建立，除了期待公部門的催生之外，應摒棄本位主義，以更具包容性的態度與私部門進行交流與對話；而私部門及在地團體亦應拋開各自立場，捐棄私利與成見。值得一提的是，從訪談中可以得知，北投的溫泉業者組織，以北投之公共利益和永續發展為共同目標，並以市場導向的行銷策略，提出業者組織要主動與在地團體、居民溝通，尊重居民聲音的善意，讓大家都有一致的共識，共同來營造健康優質的居住環境，創新精緻產業，提高溫泉觀光的周邊產值，並以內、外部市場行銷的滿意度與支持度來作治理策略方案的執行管控與回饋，創造公私部門「三贏」的局面。

參、強化區公所職能，建構區級治理網絡

目前區公所行使的職權係由市政府及相關局處委任或委託而來，組織定位為市政府的派出機關，非地方自治團體，惟就地方治理的觀點，將區公所納入政策執行體系內，增加整體工作執行能力，似乎更符合現階段市政府的整體效益。從訪談的多位意見當中，可以感覺得到大家對區公所的角色及功能有諸多期待，而且看法是趨近一致的。所以，市政府應先強化區公所職權功能，針對各區特性，透過「因地制宜」的組織再造及變革，配合法規的鬆綁解套，使北投區公所擁有溫泉產業發展規劃的專責單位，並且提高區長職等，確立其首長指揮地位，發揮整合領導的功能；在人事與預算的職權擴大下放，促使區級機關朝「區級政府」模式轉型，結合區內公部門、私部門及第三部門，組成夥伴關係的平行組織，以強制協商、分權參與、資源交換、互信互賴為原則，健全組織功能，落實「領航、划槳、掌舵」的運作方向前進，進而建構區級治理執行網絡，除了提高行政績效之外，在政策反饋上，因貼近民意並兼顧各方面之公共利益，符合民眾的期待，建立地方特色，當可有效提升城市競爭力。

肆、實施「區級自治」乃未來思考方向

全球化帶來的衝擊與影響，讓我國在地方制度上作出重大的修正與改變，以

最快速的時間對於直轄市下之「區」制進行改革調整，確立了原來的鄉（鎮、市）改制為區，將都會化的區制模式套用在改制後的鄉（鎮、市）上，簡化了改制後會產生的問題，並且刻意忽略地方民意及各地區在地特質的發展屬性，導致至目前為止，運作上已然出現格格不入、停滯不前的窘境。

五都成立，我國直轄市的規模朝向「大型都會」擴大，對內要進行整合發展出屬於各自的特色，帶動區域性的發展；對外則要面對不同屬性的國際競爭，在全球化的氛圍中強化地方在地發展的能力。是以著演於整體地方政府組織變革調整，以及地方治理能力提升的方向與手段，一體適用的改制並沒有太大意義，例如：臺北市大安區的區里模式如何適用於高雄的信義區或那瑪夏區？採用多元網絡治理的模式，適時加入在地特色，並且就地授權，彈性的調整，給予準自治權的組織定位，也許可以緩衝因急速改制所造成的後作力和反效果。

二十一世紀已邁入大都會型的城市競爭時代，區域特色文化、產業提升、經濟發展、公共服務.....等等功能是區級政府未來施政的重點，才能確保城市永續發展的競爭力。就以本文強調在北投溫泉產業的發展過程中，市政府如能就地授權，放權讓利，賦予區公所準自治權的功能，整合區轄各公私部門，在健全的治理網絡策略之下，相信具有天然優勢條件的北投溫泉觀光產業會有另一番不同的風貌呈現，發展出真正屬於自己的城市魅力。

伍、後續研究建議

本研究期待透過區公所的角色功能探討北投溫泉產業發展治理的過程，進行理論和實務的對照與運作，尋求合乎在地產業發展的合理對策，尤其面對政經社會的變遷，區級政府的轉型與變革是必然的趨勢，以區級治理網絡建構的角度，在地方產業升值、市場導向策略為規劃主軸的方向之下，為地方溫泉產業發展提供新的思維，這也是本研究論文一開始之目的所在。當然，受限於時間、資源與人力，本文在研究方法上，未能更深入、廣泛地進行訪談與分析，以及經由問卷調查等量化方式來加強個案的理論依據，確有未盡完善之處。

而對於本文所提及溫泉產業發展與區級政府角色功能、區級治理網絡與在地公私部門的整合運作方式、「區政府」的建立與市場導向的治理機制等觀察論述，

以及本文中未能深入探討的議題；例如北投境內七個次分區各具特色的營造、九個捷運站各有成為交通樞紐發展的條件、今（2011）年初政府「舊屋換新屋」的都更政策對老北投集體記憶的衝擊、北投空中纜車的爭議及其觀光產值、日本加賀屋在今（2011）年進駐北投所帶來的溫泉觀光行銷模式改變效應，以及區公所或區級政府未來與市政府、各局處之關係及如何分工、面對地方產業發展變遷區級治理組織調整、區里重劃之因應等，皆有待後續研究者繼續關注與追蹤，呈現更多元與豐富的研究面貌。





參考文獻

壹、中文部分

- 于保雲，2008，《台北市政府職權下放區公所之研究》，銘傳大學國家發展研究所碩士論文。
- 王光旭，2005，〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，5：61-102。
- 王志弘，2003，〈臺北市文化治理的性質與轉變，1967-2002〉，《台灣社會研究季刊》，52：121-187。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流圖書公司。
- 王皓平，2006，《地方利害關係人治理模式之研究：以台北市大理街社區運動為例》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 史美強，蔡武軒，2000，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，第十卷第一期，33-74。
- 朱鎮明，2005b，〈政策網絡中協力關係的成效：理論性探討〉，《政大行政學報》，17：113-158。
- 江大樹，2005，《邁向地方治理－議題、理論與實務》，臺北：元照出版社。
- 江香樺，2001，《北投居民對觀光再發展影響之認知與態度研究》，世新大學觀光學系碩士論文。
- 吳定，2001，《公共政策辭典》，臺北：五南圖書出版有限公司。
- 吳英明、張其祿，2006，《全球化公共管理》，臺北：商鼎文化出版社。
- 吳凱斌，2001，《以居民觀點建構北投核心完全生活圈之研究》，國立台北大學地政學系碩士論文。
- 呂育誠，2001，〈直轄市區公所角色與地位調整芻議〉《中國地方自治》，54(10)：3-10。
- 呂育誠，2003，〈我國鄉鎮市制度變革問題之研究〉《中國行政》，73：135-161。

- 呂育誠，2007，《地方政府治理概念與落實途徑之研究》，臺北：元照出版公司。
- 李東明，2000，《永遠的北淡線》，玉山社出版事業股份有限公司，138-149。
- 李錦春，2004，《台北楓香咖啡節方案規劃與執行之研究：政策網絡分析與探討》，中央警察大學行政管理學系碩士論文。
- 周桂田，2007，〈新興風險治理典範之芻議〉，《政治與社會哲學評論》，22：179。
- 林玉華，2002，《政策網絡之研究》，臺北：瑞興圖書公司。
- 林志寰，2001，《北投非營利組織對居住環境影響之研究》，國立臺北大學地政學系碩士論文。
- 林嘉誠等，1994，《政治學辭典》，臺北：五南圖書公司，初版三刷，頁 322。
- 林博文，2002，〈地方政府之行銷研究〉，《法政學報》，15：115-158。
- 社團法人臺北市八頭里仁協會網站：<http://www.peitou.org.tw>。
- 邱豐真，2005，《網絡與制度觀點下地方治理機制之研究：以北投線空中纜車為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 施鴻志，2000，《地區經營管理》，新竹，建都文化事業股份有限公司。
- 洪婉琦，2001，《台北市娼妓管理辦法之研究》，國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文。
- 洪德仁，1997，《戀戀北投溫泉》，玉山社出版事業股份有限公司。
- 洪德仁，1998a，〈北投溫泉公共浴場的新生－北投生活環境博物園區的夢想與芻議〉，《臺北文獻》，直字第 125 期，167-185。
- 洪德俊，2000，〈北投溫泉發展史〉，《北投雜誌社》，第 13 期，16-20。
- 紀俊臣，2007，《都市及區域治理》，臺北：五南圖書公司。
- 范玫芳，2008，〈「參與式治理研究」之現況與展望〉，《人文與社會科學簡訊》，9（2）：29-35。
- 孫 煒，2007，《第三部門的治理研究》，臺北：翰蘆圖書公司。
- 孫仁和，1999，《溫泉遊憩區遊客特性之研究－以北投、陽明山、馬槽溫泉遊憩區為例》，銘傳大學管理科學研究所碩士論文。
- 孫本初、鍾京佑，2005，〈治理理論之初探－政府市場與社會治理架構〉，《公

- 共行政學報》，第十六期，107-135。
- 孫清泉，2005，《臺北市區公所組織功能之研究》，銘傳大學公共事務研究所碩士論文。
- 翁興利，2004，《政策規劃與行銷》，臺北：華泰文化。
- 財團法人臺北市北投文化基金會網站：<http://www.ptcf.org.tw>。
- 張家洋，1989，《行政法（上）》，臺北：華視出版社，六版，頁 296。
- 張潤書，1988，《行政學》，臺北：三民書局，頁 440。
- 梅仲協，1996，《民法要義》，臺北：自印本，九版，頁45。
- 莊孟榮，2000，《探討北投溫泉博物館的形塑過程與居民參與機制》，雲林科技大學工業設計系碩士論文。
- 莊翰華，1998，《都市行銷理論與實務》，臺北，文笙書局股份有限公司。
- 許長仕，1996，《北市區公所推動為民服務之研究－企業型政府觀點》，中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。
- 許陽明，1997，〈北投生活環境博物園區的建構與步驟〉，《北投社雜誌》，第七期，9-13。
- 許陽明，2000，《女巫之湯》，臺北：新新聞文化。
- 許盟顯，2010，《監察院糾彈權與公務員課責之研究》，國立台灣大學政治學系碩士論文。
- 許銘文，2009，《全球化下地方文化產業羸造之研究－古坑咖啡產業個案分析》，國立台灣大學政治學系碩士論文。
- 郭中端，2001，〈北投溫泉地區的開發與遠景〉，《北投溫泉博物館專刊》，第一期，54-59。
- 郭百修，2000，《地方文化產業機制之研究－以美濃鎮為例》，國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 陳三井，1981，《臺北市發展史》，臺北市文獻會，頁 911-913。
- 陳允芳，2002，《北投傳統人文景點研究》，國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文。
- 陳百山，2003，《高雄市區公所組織定位與業務功能之研究》，國立中山大學政治學研

究所碩士論文。

陳姿伶，〈個案研究法（Case Study）〉，中興大學農業推廣教育研究所，
http://74.125.153.132/search?q=cache:FtPwKKsh8w8J:www.extension.org.tw/book/02_92-1.9.doc+%E5%80%8B%E6%A1%88%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%B3%95&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&lr=lang_zh-TW。

陳彥銘，2002，《臺北都會溫泉遊憩區遊客區位選擇模式之建立》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

陳國章，2001，〈北投地名的兩大特色〉，《北投溫泉博物館專刊》，第一期，頁 25。

陳惠滿，1998，《北投聚落景觀變遷之研究－人文生態觀點之探討》，國立臺灣師範大學地理研究所碩士論文。

陳瑋鈴，2004，《臺北市新北投溫泉休閒產業發展的時空特性》，國立臺灣師範大學地理研究所碩士論文。

陳慧慈，1998，〈纜車！「北投居民」之所欲嗎？〉，《北投社雜誌》，第十期，8。

陳慧慈，2006，《反對興建北投陽明山纜車回顧》，綠色消費者基金會，3-5。

黃俊英，2000，《行銷管理－策略性的觀點》，華泰書局。

黃錦堂，2003，《論地方自治團體間之合作》，〈月旦法學雜誌〉，第 93 期，8-22。

黃錦堂，2005，《行政組織法論》，臺北：翰蘆圖書公司。

黃錦堂，2008，〈地方政府與管理〉，臺北，2008.03.08 討論用講義。

黃曜雯，2004，〈從溫柔鄉到「新」溫泉鄉－新北投休憩空間再發展機制之研究〉，《地理學報》，38：63-91。

楊深耕，2006，〈地方文化產業的理論內涵分析：歷史社會學與文化經濟學視角〉，《文化研究月報》，第 59 期。

詹中原，2002，〈政府再造的新思維〉，臺北，《國家政策論壇》，第 2 卷第 4 期，12-125

臺北市北投區公所網址：<http://www.btdo.taipei.gov.tw>。

臺北市政府，2004，《北投線空中纜車計劃報告》www.taipei.gov.tw。

- 臺北市政府工務局新建工程處，2002，《北投纜車空中計畫預先評估環境影響報告書》www.nco.taipei.gov.tw
- 臺北市政府都市發展局，2009，《北投溫泉親水公園周邊環境暨內部空間整合規劃設計案》www.udd.taipei.gov.tw。
- 趙永茂，2002，《台灣地方自治的變遷與特質》，臺北：翰蘆圖書公司。
- 趙永茂，2005，《強化台灣基層政治社會民主化之研究：地方治理與社會參與個案分析》，財團法人台灣民主基金會委託案。
- 趙永茂，2007，〈台灣地方治理的發展策略與方向〉，《研習論壇月刊「理論與實務」》，第七十四期，7-14。
- 趙永茂，2007，〈從地方治理論台灣地方政治基本問題〉，《政治科學論叢》，第31期，1-38。
- 劉少玲，2002，〈北投溫泉導覽〉，《臺北文獻》，直字第141期，199-236。
- 劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，國立空中大學，第十三期，233-236。
- 劉阿榮，2007，《都市治理與地方永續發展》，臺北，揚智圖書公司。
- 潘有諒，2002，《地方政府推動地區行銷之策略規劃研究－以燕巢鄉為例》，國立中山大學管理學院碩士論文。
- 潘淑滿，2008，《質性研究：理論與應用》，臺北：心理出版社股份有限公司。
- 潘蓬彬，2001，《溯古論今畫北投》，中國文化大學藝術研究所碩士論文。
- 蔡允棟，2002，〈新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析與整合〉，《中國行政評論》，第十一卷第二期，47-76。
- 蔡慈鴻，1997，〈北投地區溫泉建築及其空間變遷之研究〉，淡江大學建築學系研究所碩士論文。
- 鄭玉波，1997，《民法》，臺北：華視文化出版社，頁30。
- 魏啟林，2000，〈我國組織再造工作展望〉，《立法院院聞》，第二十八卷第三期，頁15。
- 蕭全政，2009，《三都十五縣政策規劃建議書》，臺北；內政部委託研究報告。

貳、日文部分

- 平田源吾，1909，〈領台前的北投溫泉〉，《北投溫泉誌》。
- 中島春甫，1930，〈北投草山溫泉案内〉，《台灣案内社》。
- 矢內原忠雄，1987，《日本帝國主義下之台灣》。臺北:帕米爾書店。

參、西文部分

- Adler,Paul S. 2001 Market, Hierarchy and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. Organization Science. Vol.12. No.2, pp.215-234.
- Bevir, Mark and R. A. W. Rhoeds 2001 A.Decentered Theory of Governance: Rational. Choice, Institutionalism, and Interpretation, Paper to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001.
- Bouckaert, G. et. Al. 2002 Trajectories for Modernizing Local Governance? Public Management Review ,Vol. 4, No. 3, pp. 309-342.
- Brinton, H. and Keith G. Provan 2002 Networks Are Governed. In Heinrich, Carolyn J. and Laurence E. Lynn (eds.) Governance and Performance: new perspectives, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bovard, Tony and Elke Loffler 2003 The Changing Context of Public Policy,pp.13-23. In Bovard, Tony and Elke Loffler (eds.) , Public Management and Governance,London:Routledge.
- Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt 2000 The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review. Vol. 60, No. 6, pp. 549-559.
- Evans, Mark. 2001 Understanding Dialectic in Policy Analysis. Political Studies. 49, August: 542-550.
- Goss, S. 2001 Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change. New York: Palgrave.

- Hood, C. 1991 Public Management for All Seasons ? Public Administration, Vol. 69, 3-19.
- Heinrich, C. J and Lynn JR., L. E. 2002 Governance and Performance. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Jessop, B. 2002 Governance failure. In G. Stoker (ed.) , The New Political of British Local Governance, pp.11-32. New York: St Martin' s Press,Inc.
- Johnson, R.A. and N. Walzer (eds.) 2000 Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition. London: Quorum.
- Klijn, Erik-Hans 2002 Governing Networks in the Hollow State, Public Management Review ,Vol. 4, No. 2, pp. 149-165.
- Kooiman, J. 1993 Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage Publications.
- Leach, R. and J. Percy-Smith 2001 Local Governance In Britain. New York: Palgrave.
- Martens, Kerstin. 2001 Non-governmental Organization as Corporatist Mediator ? An Analysis of NGOs in UNESCO System. Global Society. ,Vol. 15, No. 4, pp. 387-404.
- Minogue, Martin. 2000 Should Flawed Models of Public Management be Exported ? Issues and Practice. U. K Manchester: Public Policy and Management Working Paper.
- North, D. C. 1990 Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. New York : Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy 2001 The Future of Governing. Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre J. and B. Guy Peters 2000 Governance, Politics and the State. London: Macmillan.
- Rhodes, R.A.W.2000 "Governance and Public Administration," in Jon Pierre (ed.) , Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, pp.54-90. New York: Oxford.
- Savas, E. S. 2000 Privatization and Public-Private Partnerships. New York: Chatman House.

Swarbrooke, John 2000 , The Development and Management of Visitor Attractions,
The Both Press.



附 錄

附錄一 「北投憲章」摘要¹⁰⁵

北投憲章本文

大屯山 關渡米 北投石 磺水味

北投的山水 我們的家園

土地情深 人文樸實

在地的精神 代代的傳承

相互扶持 共同努力

創造北投的光與熱

立足台灣 關懷世界

展現家鄉的真善美



北投憲章本文（台語版）

李魁賢改寫

大屯山 關渡米 北投石 磺水味

北投山水清秀氣

土地有情人有意

代代傳 無了時

大家打拚好企起

創造北投好景緻

愛台灣 世界表善意

萬年家鄉真善美

¹⁰⁵ 參見財團法人台北市北投文化基金會網站，
http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=182&page=1。

北投憲章本文解釋

解釋文前提

憲章本文的內涵可由四大主軸詮釋，分別為我的家鄉、共同遺產、描繪願景、國際交流，我們因此將解釋文以四個部分呈現，針對其意義及實踐方式分別以旨趣及行動方針作淺顯說明，期待大家共同認識及落實憲章所建構之北投願景，最後部份為進階指南，提供於北投憲章制定過程蒐集過的資料和訊息供諸位參考。

本文: 大屯山 關渡米 北投石 磺水味

北投的山水 我們的家園

(我的家鄉)

旨趣:

大屯山，位居臺北市的最北端，海拔1092公尺，讓我們享有最佳的視野，還有滿山翠綠的寶藏……。

關渡平原，臺北市唯一的遼闊田園，盛產的關渡米，養育了眾生，讓我們成長茁壯……。

北投石，全世界唯一以我國地名來命名的礦石，獨特的自然資源，讓我們名揚國際……。

磺水味，意謂擁有令人稱羨的溫泉，悠久的溫泉文化和產業，讓我們成為溫泉鄉的代言人……。

北投所擁有的好山好水，塑造出優良的居家環境，讓孩童快樂的成長，讓我們安居樂業。當回憶起過往的種種，總會有共同的回憶，將是構築在北投家園的美好時光……。

行動方針:

- 1、走出戶外，體驗家鄉的百種風情，發掘大自然的奧妙。
- 2、挽起衣袖，整理居家的內外環境，注意資源回收和廢物利用。
- 3、努力追求健康、安全的社區家園。
- 4、人性尺度空間的建立，能促進我們之間的關懷和交流。
- 5、時時傾聽「心」的感受，處處留意「生活」的需求。
- 6、秉持地方自主的精神，提昇生活環境品質，創造和諧的人際關係。

- 7、不濫墾開發，避免土石流失破壞山系風貌。
- 8、其他。

本文: 土地情深 人文樸實
在地的精神 代代的傳承
(共同遺產)

旨趣:

北投過去歷經繁榮與滄桑，如今已蛻變為一人文樸實的生活家園，人們對於土地的情感，已落地生根，漸漸成長茁壯。

我們擁有豐富的自然資產，獨特的文化氣息，都必須加以妥善維護與傳承，讓北投的在地精神得以發揚。

行動方針:

- 1、落實鄉土教育，建立起居民對於家園的瞭解與情感。
- 2、開辦社會學院，傳授和終身學習北投家園的豐富文化、產業與資源。
- 3、發揚傳統文化，建立地方特色;凝聚地方共識，傳承在地的精神。
- 4、保護自然與人文資產，重視生態與文化的存在價值。
- 5、其他。

本文: 相互扶持 共同努力
創造北投的光與熱
(描繪願景)

旨趣:

北投的光與熱代表了北投的陽光與地熱，孕育了北投的生命，使得我們的祖先得以在北投生根...。

北投的光與熱代表了北投特有北投石的放射線以及溫泉的熱力，身為北投人的我們應一同將北投的特色推廣出去...。

北投的光與熱更代表了北投人的活力與熱力，大家共同為北投創造光明的未來...

。

行動方針:

- 1、對於北投特殊的地質生態環境要積極地維護。
- 2、加強並聯繫相關組織與團體對北投事務的共同關懷和參與。
- 3、積極參與社區營造的工作和相關公益活動，共創理想的家園。
- 4、關心弱勢族群創造社會福利。
- 5、溫泉資源是大家的共同財產，應發展多元的利用方式，而非隨意浪費。
- 6、宣導北投石復育的理念和工作。
- 7、其他。

本文: 疼惜台灣 關懷世界

展現家鄉的真善美

(國際交流)



旨趣:

北投，孕育了我們代代的子民，賦予了我們美好的家園、豐富的資產、熱情的性格，我們應該時時懷著感恩的心，更要珍惜有緣共同生活在寶島台灣的人、事、物，用心去關懷，用情去包容，用愛去疼惜；我們是在大自然恩賜下相互扶持的兄弟，多站在對方的立場想想，互相幫助，親切對待每個人，用行動將溫暖的友情表現出來，愛將散播在世界各個角落，人與人之間情感的交流的將構築一座跨國界的橋樑。

各位，讓身為北投人的你我一起手牽手，用真誠表現自我，用善意對待他人，用美好迎接明天，參與社區藝文活動，齊力打造北投理想的家園，共同創造北投夢想的未來，讓北投不只是我們的驕傲、台灣的榮耀，更要扮演世界城市交流的主角。

行動方針:

- 1、對於觀光旅客要親切，用熱情的待客之道，化解彼此的界線。
- 2、待人親切，溫柔對話，培養個人同情心。
- 3、左鄰右舍多親密交流，共同創造快樂城市。

- 4、多觀看新聞書報，瞭解世界脈動。
- 6、發揮自我的創造力和想像力，參與藝文活動，融合彼此心靈。
- 8、培養良好宗教觀念，發揚真善美精神，創造社會共同福利。
- 9、訓練相關志工以及製作手冊作為北投地區導覽。
- 10、其他

進階指南:

一、網站類

(一)國內網站

1.政府機關

【行政院文建會】<http://www.cca.gov.tw/cgi-bin/index.cgi>

(社區總體營造資訊)

【北投區公所】<http://www.ptda.taipei.gov.tw/>

(北投區基本資料)

【台北市都市發展局】<http://www.planning.taipei.gov.tw/>

(公部門對北投相關發展計畫和溫泉網站介紹)

【台北市交通局】<http://www.dot.taipei.gov.tw/>

(公部門對北投相關交通計畫)

【台北市建設局】<http://www.dortp.gov.tw/>

(公部門對北投相關建設計畫)

【陽明山國家公園】<http://www.cpami.gov.tw/ymsnp/ymsnhome1.htm>

(陽明山國家公園介紹)

2.學校

【台北市北投國小自然科資料庫】<http://nature.ptes.tp.edu.tw/>

(北投自然資源資料庫)

3.非營利組織

【北投文化基金會】<http://www.ptcf.org.tw/>

【中華民國自然步道協會】<http://naturet.ngo.org.tw/>

【八頭里仁協會】 <http://www.peitou.org.tw/>

【中華民國社區營造協會】 <http://www.cesroc.org.tw/>

4.其他

【干豆門】 <http://home.pchome.com.tw/cool/weng12561/>

【台灣民俗北投文物館】 <http://www.fulu.com.tw/>

【台灣地區之自然保留區】 <http://wagner.zo.ntu.edu.tw/reserve/index.htm>

【關渡四季】 <http://techart.nia.edu.tw/www-4season/>

【關渡自然公園與自然保留區解說教育宣導資料庫】

<http://wagner.zo.ntu.edu.tw/guandu/index.htm>

(二)國外網站

【甲府市市民憲章】 <http://www.city.kofu.yamanashi.jp/>

【聯合國教科文組織】 <http://www.unesco.org/general/chi/>

(聯合國對世界遺產、憲章的採取做法介紹)

【華盛頓憲章】 <http://arch.cycu.edu.tw/research/HA—law/8981010—1.htm>

二、書籍類

【北投采風】，洪德仁，人人月曆出版。

【雅典憲章】，1996，施植明譯，田園城市文化。

【故鄉魅力俱樂部】，1999，西村幸夫，王惠君譯，遠流出版。

【新北投地區發展計畫—生活環境博物園區之建構】，2000，潘瑾怡等，台北大學都市計畫研究所。

【女巫之湯—北投溫泉鄉重建筆記】，2000，許陽明，新新聞。

【北投！我的家：建構以溫泉為特色的生活家園】，1999，台北市八頭里仁協會編輯與出版委員會。

【社區總體營造總體檢調查報告書】，2001，黃煌雄等，遠流出版。

三、刊物類

【北投憲章構想說帖】，北投憲章推動委員會。

【北投文化】，北投文化基金會。

【新故鄉雜誌】，中華民國社區營造協會。

【北投社雜誌】，八頭里仁協會。

【社區發展季刊】，社區發展雜誌社。

建議欄

北投憲章本文、解釋文目前由推動委員會負責草擬，自2001/11/17起，有一年的時間廣納地方居民、組織的建議編修，希望在一年後能成為正式的版本。北投憲章應屬於全北投人的智慧，委員會只是拋磚引玉作一催生的角色，真正的主角還是北投的居民，不論各階層的人士，都希望您將對北投的期待轉化為對憲章的指教，讓我們一起為北投的美好未來鋪路。

今天 播下一粒夢想的種籽

您我共同細心的呵護

十年後 托孩子的福氣

何等美麗的夢 我們將擁有~



附錄二 臺北市政府民政局組織規程

臺北市政府民政局組織規程

中華民國 98 年 06 月 26 日

臺北市議會第 10 屆第 12 次臨時大會第 2 次會議三讀通過

- 第 1 條 本規程依臺北市政府組織自治條例第六條規定訂定之。
- 第 2 條 臺北市政府民政局（以下簡稱本局）置局長，承市長之命，綜理局務，並指揮監督所屬機關及員工；置副局長二人，襄理局務。
- 第 3 條 本局設下列各科、室，分別掌理各有關事項：
- 一、區政監督科：行政區劃、區政監督、區政發展、區里組織、區級災情監控、輿情整合及不屬各科之區政等事項。
 - 二、自治行政科：地方自治、里鄰長福利、研習、考核、里鄰基層會議、里鄰基層建設、里鄰公園管理維護、公民會館、區民活動中心、里民活動場所、民生社區中心管理及協辦公職人員選舉罷免等事項。
 - 三、宗教禮俗科：本市宗教行政、宗教輔導、祭祀公業、神明會、殯葬、禮俗、基層藝文、祭祀儀典及各項慶典活動、傑出市民遴選表揚、調解業務、非政府組織會館及林安泰民俗文物館經營管理、孔廟管理委員會業務監督等事項。
 - 四、戶籍行政科：各項戶籍登記、戶籍行政、戶籍資料、道路命名、門牌編訂之規劃推展、戶政人員之教育訓練及戶政事務所業務之監督考核等事項。
 - 五、人口政策科：人口政策規劃、宣導、國籍案件審查、新移民輔導及新移民會館經營管理等事項。
 - 六、秘書室：綜合業務、研究發展、法制、施政計畫、公文時效管制、事務、出納、文書、檔案管理及不屬其他科、室之事項。
 - 七、資訊室：民政資訊系統之整體規劃、發展、協調、推動、管理、維護、訓練及督導等事項。

- 第 4 條 本局置主任秘書、專門委員、科長、主任、秘書、視察、專員、股長、分析師、管理師、設計師、科員、技士、助理員、辦事員及書記。
- 第 5 條 本局設會計室，置會計主任、股長、科員及佐理員，依法辦理歲計、會計及統計事項。
- 第 6 條 本局設人事室，置主任、股長、科員及助理員，依法辦理人事管理事項。
- 第 7 條 本局設政風室，置主任、專員、股長、科員及書記，依法辦理政風事項。
- 第 8 條 本局設殯葬管理處、孔廟管理委員會及各區戶政事務所，其組織規程另定之。
- 第 9 條 本局得視業務需要，報經臺北市政府核定後設置各種委員會。
- 第 10 條 本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。
各職稱之官等職等，依職務列等表之規定。
- 第 11 條 局長出缺，繼任人選未任命前，由臺北市政府派員代理。
局長因故不能執行職務時，職務代理順序如下：
一、副局長。
二、主任秘書。
三、專門委員。
- 第 12 條 本局設局務會議，由局長召集之並擔任主席，每月舉行一次，必要時，得召開臨時會議，均以下列人員組成之：
一、局長。
二、副局長。
三、主任秘書。
四、科長。
五、主任。
前項會議必要時，由局長指定所屬機關主管或邀請區長及有關人員列席或參加。
- 第 13 條 本局分層負責明細表分甲表及乙表，甲表由本局擬訂，報請臺北市政府核定，乙表由本局訂定，報請臺北市政府備查。
- 第 14 條 本規程自發布日施行。

附錄三 臺北市各區公所組織規程

臺北市各區公所組織規程

中華民國 99 年 11 月 10 日修正

- 第 1 條 本規程依臺北市政府組織自治條例第十一條第二項規定訂定之。
- 第 2 條 區公所置區長，承市長之命，臺北市政府民政局（以下簡稱民政局）局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。
人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，襄助區長處理區務。
- 第 3 條 行政區內之警察、消防、戶政與衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮所時，適時移轉指揮權。
- 第 4 條 區公所設下列各課、室，分別掌理各項業務及臺北市政府（以下簡稱市政府）授權事項。
- 一、民政課：自治行政、選舉、災害防救、公民會館、區民活動中心經營管理、環境衛生、公共衛生、國民教育、國民體育、民防及其他有關民政事項。
 - 二、社會課：社會福利、社會救助、全民健康保險、社區發展及其他有關社政事項。
 - 三、經建課：一公頃以下鄰里公園管理維護、八公尺以下巷弄道路維護管理、公民會館、區民活動中心新建、修繕工程、地政、工商、農政、社區環境改造及其他有關基層建設事項。
 - 四、兵役課：兵役行政、國民兵組訓、徵兵處理、兵役勤務、後備軍人管理替代役業務及其他有關役政事項。
 - 五、人文課：人口政策宣導暨移民生活輔導、文化藝術、社區藝文、禮俗宗教、慶典活動、史蹟文獻、觀光宣導及其他有關文化事項。

六、秘書室：文書、出納、總務、資訊、法制、公關、研考及不屬其他各單位事項。

第 5 條 區公所置主任秘書、課長、主任、秘書、視導、技士、課員、技佐、辦事員及書記。

第 6 條 區公所設會計室，置會計主任及佐理員，依法辦理歲計、會計及統計事項。

第 7 條 區公所設人事室，置主任及助理員，依法 辦理人事管理事項。

第 8 條 區公所設政風室，置主任及助理員，依法辦理政風事項。

第 9 條 區公所得依有關法令規定設各種委員會。

前項各委員會所需專任人員均列入區公所編制。

第 10 條 區長出缺，繼任人選未任命前，由市政府派員代理。

區長因故不能執行職務時，職務代理順序如下：

- 一、副區長。
- 二、主任秘書。
- 三、民政課課長。

第 11 條 區公所設區務會議，由區長召集之，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議均以下列人員組成之。

- 一、區長。
- 二、副區長。
- 三、主任秘書。
- 四、課長。
- 五、主任。

前項會議得由區長邀請區內下列有關人員列席。

- 一、警察分局分局長。
- 二、戶政事務所主任。
- 三、稅捐分處主任。
- 四、健康服務中心主任。
- 五、國民中小學校長。
- 六、社會福利服務中心主任。
- 七、清潔隊隊長。

- 八、消防中隊長。
- 九、養護工程隊分隊長。
- 十、路燈工程隊分隊長。
- 十一、園藝工程隊分隊長。
- 十二、其他有關人員。

區市容會報得合併區務會議舉行之。

第 12 條 區以內之編組為里，置里長，無給職，由里民依法選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。

里以內之編組為鄰，置鄰長，無給職，由里長就該鄰內成年居民遴報區長聘任之，受里長之指揮監督，辦理有關事務。

第 13 條 里設里辦公處，置里幹事，承區長之命，里長之督導，辦理自治及交辦事項。

里幹事員額列入區公所編制。

第 14 條 里長於任期內辭職、去職、死亡時，所遺任期不足二年者，不再補選，由區公所派員代理，均以補足本屆所遺任期為限，停職或因故不能執行職務時，

由區公所派員代理。

鄰長辭職、死亡或被解聘時，應辦理補聘。

第 15 條 區公所分層負責明細表，由民政局訂定，報請市政府備查。

第 16 條 本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

各職稱之官等職等，依職務列等表之規定。

第 17 條 本規程自發布日施行。

附錄四 地方制度法

地方制度法

民國 99 年 02 月 03 日

第 一 章 總 則

第 1 條 本法依中華民國憲法第一百十八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之。

地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。

第 2 條 本法用詞之定義如下：

一、地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。

五、備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。

六、去職：指依公務員懲戒法規定受撤職之懲戒處分、依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依本法規定被解除職權或職務者。

第 3 條 地方劃分為省、直轄市。

省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉（鎮、市））。

直轄市及市均劃分為區。

鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰。

第 4 條 人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。

縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。

人口聚居達十五萬人以上未滿五十萬人，且工商發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完全之地區，得設縣轄市。

本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用第一項、第三項及第四項之規定。

第 5 條 省設省政府、省諮議會。

直轄市設直轄市議會、直轄市政府；縣（市）設縣（市）議會、縣（市）政府；鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所，分別為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之立法機關及行政機關。

直轄市、市之區設區公所。

村（里）設村（里）辦公處。

第 6 條 省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、區及村（里）名稱，依原有之名稱。

前項名稱之變更，依下列規定辦理之：

一、省：由內政部報行政院核定。

二、直轄市：由直轄市政府提請直轄市議會通過，報行政院核定。

三、縣（市）：由縣（市）政府提請縣（市）議會通過，由內政部轉報行政院核定。

四、鄉（鎮、市）及村（里）：由鄉（鎮、市）公所提請鄉（鎮、市）民代表會通過，報縣政府核定。

五、直轄市、市之區、里：由各該市政府提請市議會通過後辦理。

鄉（鎮）符合第四條第三項規定，改制為縣轄市者，準用前項之規定。

第 7 條 省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區〔以下簡稱鄉（鎮、市、區）〕之新設、廢止或調整，依法律規定行之。

縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制為直轄市者，依本法之規定。

村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之。

第 7-1 條 內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，應擬訂改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣（市）政府意見後，報請行政院核定之。縣（市）擬改制為直轄市者，縣（市）政府得擬訂改制計畫，經縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之。

縣（市）擬與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，相關直轄市政府、縣（市）政府得共同擬訂改制計畫，經各該直轄市議會、縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之。

行政院收到內政部陳報改制計畫，應於六個月內決定之。

內政部應於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將改制計畫發布，並公告改制日期。

第 7-2 條 前條改制計畫應載明下列事項：

- 一、改制後之名稱。
- 二、歷史沿革。
- 三、改制前、後行政區域範圍、人口及面積。
- 四、縣原轄鄉（鎮、市）及村改制為區、里，其改制前、後之名稱及其人口、面積。
- 五、標註改制前、後行政界線之地形圖及界線會勘情形。
- 六、改制後對於地方政治、財政、經濟、文化、都會發展、交通之影響分析。
- 七、改制後之直轄市議會及直轄市政府所在地。
- 八、原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）相關機關（構）、學校，於改制後組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規處理之規劃。
- 九、原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）相關機關（構）、學校，於改制後預算編製及執行等事項之規劃原則。
- 十、其他有關改制之事項。

第 7-3 條 依第七條之一改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。

第二章 省政府與省諮議會

第 8 條 省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項：

- 一、監督縣(市)自治事項。
- 二、執行省政府行政事務。
- 三、其他法令授權或行政院交辦事項。

第 9 條 省政府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，由其他特任人員兼任，綜理省政業務，其餘委員為無給職，均由行政院院長提請總統任命之。

第 10 條 省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見。

第 11 條 省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人，並指定其中一人為諮議長，綜理會務，均由行政院院長提請總統任命之。

第 12 條 省政府及省諮議會之預算，由行政院納入中央政府總預算，其預算編列、執行及財務收支事項，依預算法、決算法、國庫法及其他相關法令規定辦理。

第 13 條 省政府組織規程及省諮議會組織規程，均由行政院定之。

第三章 地方自治

第一節 地方自治團體及其居民之權利與義務

第 14 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

第 15 條 中華民國國民，設籍在直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)地方自治區域內者，為直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民。

第 16 條 直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利如下：

- 一、對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
- 二、對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。

- 三、對於地方公共設施有使用之權。
- 四、對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權。
- 五、對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
- 六、其他依法律及自治法規賦予之權利。

第 17 條 直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之義務如下：

- 一、遵守自治法規之義務。
- 二、繳納自治稅捐之義務。
- 三、其他依法律及自治法規所課之義務。

第 二 節 自治事項

第 18 條 下列各款為直轄市自治事項：

- 一、關於組織及行政管理事項如下：
 - (一) 直轄市公職人員選舉、罷免之實施。
 - (二) 直轄市組織之設立及管理。
 - (三) 直轄市戶籍行政。
 - (四) 直轄市土地行政。
 - (五) 直轄市新聞行政。
- 二、關於財政事項如下：
 - (一) 直轄市財務收支及管理。
 - (二) 直轄市稅捐。
 - (三) 直轄市公共債務。
 - (四) 直轄市財產之經營及處分。
- 三、關於社會服務事項如下：
 - (一) 直轄市社會福利。
 - (二) 直轄市公益慈善事業及社會救助。
 - (三) 直轄市人民團體之輔導。
 - (四) 直轄市宗教輔導。
 - (五) 直轄市殯葬設施之設置及管理。
 - (六) 直轄市調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

- (一) 直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。
- (二) 直轄市藝文活動。
- (三) 直轄市體育活動。
- (四) 直轄市文化資產保存。
- (五) 直轄市禮儀民俗及文獻。
- (六) 直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於勞工行政事項如下：

- (一) 直轄市勞資關係。
- (二) 直轄市勞工安全衛生。

六、關於都市計畫及營建事項如下：

- (一) 直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。
- (二) 直轄市建築管理。
- (三) 直轄市住宅業務。
- (四) 直轄市下水道建設及管理。
- (五) 直轄市公園綠地之設立及管理。
- (六) 直轄市營建廢棄土之處理。

七、關於經濟服務事項如下：

- (一) 直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。
- (二) 直轄市自然保育。
- (三) 直轄市工商輔導及管理。
- (四) 直轄市消費者保護。

八、關於水利事項如下：

- (一) 直轄市河川整治及管理。
- (二) 直轄市集水區保育及管理。
- (三) 直轄市防洪排水設施興建管理。
- (四) 直轄市水資源基本資料調查。

九、關於衛生及環境保護事項如下：

- (一) 直轄市衛生管理。
- (二) 直轄市環境保護。

十、關於交通及觀光事項如下：

- (一) 直轄市道路之規劃、建設及管理。
- (二) 直轄市交通之規劃、營運及管理。
- (三) 直轄市觀光事業。

十一、關於公共安全事項如下：

- (一) 直轄市警政、警衛之實施。
- (二) 直轄市災害防救之規劃及執行。
- (三) 直轄市民防之實施。

十二、關於事業之經營及管理事項如下：

- (一) 直轄市合作事業。
- (二) 直轄市公用及公營事業。
- (三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

十三、其他依法律賦予之事項。

第 19 條 下列各款為縣(市)自治事項；

一、關於組織及行政管理事項如下：

- (一) 縣(市)公職人員選舉、罷免之實施。
- (二) 縣(市)組織之設立及管理。
- (三) 縣(市)戶籍行政。
- (四) 縣(市)土地行政。
- (五) 縣(市)新聞行政。

二、關於財政事項如下：

- (一) 縣(市)財務收支及管理。
- (二) 縣(市)稅捐。
- (三) 縣(市)公共債務。
- (四) 縣(市)財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

- (一) 縣(市)社會福利。
- (二) 縣(市)公益慈善事業及社會救助。
- (三) 縣(市)人民團體之輔導。
- (四) 縣(市)宗教輔導。

(五) 縣 (市) 殯葬設施之設置及管理。

(六) 市調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

(一) 縣 (市) 學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。

(二) 縣 (市) 藝文活動。

(三) 縣 (市) 體育活動。

(四) 縣 (市) 文化資產保存。

(五) 縣 (市) 禮儀民俗及文獻。

(六) 縣 (市) 社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於勞工行政事項如下：

(一) 縣 (市) 勞資關係。

(二) 縣 (市) 勞工安全衛生。

六、關於都市計畫及營建事項如下：

(一) 縣 (市) 都市計畫之擬定、審議及執行。

(二) 縣 (市) 建築管理。

(三) 縣 (市) 住宅業務。

(四) 縣 (市) 下水道建設及管理。

(五) 縣 (市) 公園綠地之設立及管理。

(六) 縣 (市) 營建廢棄土之處理。

七、關於經濟服務事項如下：

(一) 縣 (市) 農、林、漁、牧業之輔導及管理。

(二) 縣 (市) 自然保育。

(三) 縣 (市) 工商輔導及管理。

(四) 縣 (市) 消費者保護。

八、關於水利事項如下：

(一) 縣 (市) 河川整治及管理。

(二) 縣 (市) 集水區保育及管理。

(三) 縣 (市) 防洪排水設施興建管理。

(四) 縣 (市) 水資源基本資料調查。

九、關於衛生及環境保護事項如下：

(一) 縣 (市) 衛生管理。

(二) 縣 (市) 環境保護。

十、關於交通及觀光事項如下：

(一) 縣 (市) 管道路之規劃、建設及管理。

(二) 縣 (市) 交通之規劃、營運及管理。

(三) 縣 (市) 觀光事業。

十一、關於公共安全事項如下：

(一) 縣 (市) 警衛之實施。

(二) 縣 (市) 災害防救之規劃及執行。

(三) 縣 (市) 民防之實施。

十二、關於事業之經營及管理事項如下：

(一) 縣 (市) 合作事業。

(二) 縣 (市) 公用及公營事業。

(三) 縣 (市) 公共造產事業。

(四) 與其他地方自治團體合辦之事業。

十三、其他依法律賦予之事項。

第 20 條 下列各款為鄉 (鎮、市) 自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 公職人員選舉、罷免之實施。

(二) 鄉 (鎮、市) 組織之設立及管理。

(三) 鄉 (鎮、市) 新聞行政。

二、關於財政事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 財務收支及管理。

(二) 鄉 (鎮、市) 稅捐。

(三) 鄉 (鎮、市) 公共債務。

(四) 鄉 (鎮、市) 財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 社會福利。

(二) 鄉 (鎮、市) 公益慈善事業及社會救助。

(三) 鄉 (鎮、市) 殯葬設施之設置及管理。

(四) 鄉 (鎮、市) 調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 社會教育之興辦及管理。

(二) 鄉 (鎮、市) 藝文活動。

(三) 鄉 (鎮、市) 體育活動。

(四) 鄉 (鎮、市) 禮儀民俗及文獻。

(五) 鄉 (鎮、市) 社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於環境衛生事項如下：

鄉 (鎮、市) 廢棄物清除及處理。

六、關於營建、交通及觀光事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 道路之建設及管理。

(二) 鄉 (鎮、市) 公園綠地之設立及管理。

(三) 鄉 (鎮、市) 交通之規劃、營運及管理。

(四) 鄉 (鎮、市) 觀光事業。

七、關於公共安全事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 災害防救之規劃及執行。

(二) 鄉 (鎮、市) 民防之實施。

八、關於事業之經營及管理事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 公用及公營事業。

(二) 鄉 (鎮、市) 公共造產事業。

(三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

九、其他依法律賦予之事項。

第 21 條 地方自治事項涉及跨直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。

第 22 條 第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。

第 23 條 直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。

第 24 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之。

前項合辦事業涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會約定之議會或代表會決定之。

第 24-1 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。

前項情形涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意。

第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應制(訂)定、修正各該自治法規。

共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。

第 24-2 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前條第一項規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：

- 一、訂定行政契約之團體或機關。
- 二、合作之事項及方法。
- 三、費用之分攤原則。
- 四、合作之期間。
- 五、契約之生效要件及時點。
- 六、違約之處理方式。
- 七、其他涉及相互間權利義務之事項。

第 24-3 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。

第三節 自治法規

第 25 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。

第 26 條 自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。

前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。

第 27 條 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。

前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關備查：

- 一、其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。
- 二、其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。

第 28 條 下列事項以自治條例定之：

- 一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
- 二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。
- 三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。
- 四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。

第 29 條 直轄市政府、縣 (市) 政府、鄉 (鎮、市) 公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。

第 30 條 自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。

自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。

委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。

第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

第 31 條 地方立法機關得訂定自律規則。

自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。

自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。

第 32 條 自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第三十九條規定提起覆議、第四十三條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於三十日內公布。

自治法規、委辦規則依規定應經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關三十日內公布或發布。

自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。

自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。

第一項及第二項自治法規、委辦規則，地方行政機關未依規定期限公布或發布者，該自治法規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布。

第四節 自治組織

第一款 地方立法機關

第 33 條 直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表分別由直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額，應參酌各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）財政、區域狀況，並依下列規定，於地方立法機關組織準則定之：

一、直轄市議員總額：

（一）區域議員名額：直轄市人口扣除原住民人口在二百萬人以下者，不得超過五十五人；超過二百萬人者，不得超過六十二人。

（二）原住民議員名額：有平地原住民人口在二千人以上者，應有平地原住民選出之議員名額；有山地原住民人口在二千人以上或改制前有山地鄉者，應有山地原住民選出之議員名額。

二、縣（市）議員總額：

（一）縣（市）人口在一萬人以下者，不得超過十一人；人口在二十萬人以下者，不得超過十九人；人口在四十萬人以下者，不得超過三十三人；人口在八十萬人以下者，不得超過四十三人；人口在一百六十萬人以下者，不得超過五十七人；人口超過一百六十萬人者，不得超過六十人。

（二）縣（市）有平地原住民人口在一千五百人以上者，於前目總額內應有平地原住民選出之縣（市）議員名額。有山地鄉者，於前目總額內應有山地原住民選出之縣議員名額。有離島鄉且該

鄉人口在二千五百人以上者，於前日總額內應有該鄉選出之縣議員名額。

三、鄉（鎮、市）民代表總額：

（一）鄉（鎮、市）人口在一千人以下者，不得超過五人；人口在一萬人以下者，不得超過七人；人口在五萬人以下者，不得超過十一人；人口在十五萬人以下者，不得超過十九人；人口超過十五萬人者，不得超過三十一人。

（二）鄉（鎮、市）有平地原住民人口在一千五百人以上者，於前日總額內應有平地原住民選出之鄉（鎮、市）民代表名額。

直轄市議員由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區，並得按平地原住民、山地原住民或在其行政區域內劃分選舉區。

臺北市第十一屆議員選舉，其原住民選舉區之變更，應於第十屆議員任期屆滿之日六個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第三十七條第一項但書規定之限制。

各選舉區選出之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。

直轄市、縣（市）選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。鄉（鎮、市）選出之平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。

依第一項選出之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。該宣誓就職典禮分別由行政院、內政部、縣政府召集，並由議員、代表當選人互推一人主持之。其推選會議由曾任議員、代表之資深者主持之；年資相同者，由年長者主持之。

第 34 條 直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長、主席召集之，議長、主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之；副議長、副主席亦不

依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：

- 一、直轄市議會不得超過七十日。
- 二、縣(市) 議會議員總額四十人以下者，不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日。
- 三、鄉(鎮、市) 民代表會代表總額二十人以下者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日。

前項每年審議總預算之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應直轄市長、縣(市) 長、鄉(鎮、市) 長之要求，或由議長、主席或議員、代表三分之一以上連署，提經大會決議延長會期。延長之會期，

直轄市議會不得超過十日，縣(市) 議會、鄉(鎮、市) 民代表會不得超過五日，並不得作為質詢之用。

直轄市議會、縣(市) 議會、鄉(鎮、市) 民代表會遇有下列情事之一者，得召集臨時會：

- 一、直轄市長、縣(市) 長、鄉(鎮、市) 長之請求。
- 二、議長、主席請求或議員、代表三分之一以上之請求。
- 三、有第三十九條第四項之情事時。

前項臨時會之召開，議長、主席應於十日內為之，其會期包括例假日或停會在內，直轄市議會每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；縣(市) 議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次；鄉(鎮、市) 民代表會每次不得超過三日，每十二個月不得多於五次。但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。

第 35 條 直轄市議會之職權如下：

- 一、議決直轄市法規。
- 二、議決直轄市預算。
- 三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- 四、議決直轄市財產之處分。
- 五、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
- 六、議決直轄市政府提案事項。

七、審議直轄市決算之審核報告。

八、議決直轄市議員提案事項。

九、接受人民請願。

十、其他依法律賦予之職權。

第 36 條 縣 (市) 議會之職權如下：

一、議決縣 (市) 規章。

二、議決縣 (市) 預算。

三、議決縣 (市) 特別稅課、臨時稅課及附加稅課。

四、議決縣 (市) 財產之處分。

五、議決縣 (市) 政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。

六、議決縣 (市) 政府提案事項。

七、審議縣 (市) 決算之審核報告。

八、議決縣 (市) 議員提案事項。

九、接受人民請願。

十、其他依法律或上級法規賦予之職權。

第 37 條 鄉 (鎮、市) 民代表會之職權如下：

一、議決鄉 (鎮、市) 規約。

二、議決鄉 (鎮、市) 預算。

三、議決鄉 (鎮、市) 臨時稅課。

四、議決鄉 (鎮、市) 財產之處分。

五、議決鄉 (鎮、市) 公所組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。

六、議決鄉 (鎮、市) 公所提案事項。

七、審議鄉 (鎮、市) 決算報告。

八、議決鄉 (鎮、市) 民代表提案事項。

九、接受人民請願。

十、其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。

第 38 條 直轄市政府、縣 (市) 政府、鄉 (鎮、市) 公所，對直轄市議會、縣 (市) 議會、鄉 (鎮、市) 民代表會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣 (市) 議會、鄉 (鎮、市) 民代表會得請其說明

理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。

第 39 條 直轄市政府對第三十五條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會。

縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款至第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。

鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。

覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者，不在此限。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應就直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。

第 40 條 直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。

直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所發布之。

直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所所提預算案不得為增加支出之提議。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案，如不能依第一項規定期限審議完成時，其預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

(一) 新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。

(二) 前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

三、履行其他法定義務之收支。

四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。

第 40-1 條 改制後之首年度直轄市總預算案，應由改制後之直轄市政府於該年度一月三十一日之前送達改制後之直轄市議會，該直轄市議會應於送達後二個月內審議完成，並由該直轄市政府於審議完成日起十五日內發布之，不受前條第一項規定之限制。

會計年度開始時，前項總預算案如未送達或審議通過，其預算之執行，依下列規定為之：

- 一、收入部分依規定標準及實際發生數，覈實收入。
- 二、支出部分，除新興資本支出外，其維持政府施政所必須之經費得按期分配後覈實動支。
- 三、履行其他法定及契約義務之收支，覈實辦理。
- 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

前項收支，均應編入該首年度總預算案。

第 41 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效，優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別分別決定之。

法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。

直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所參照法令辦理。

第 42 條 直轄市、縣(市)決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出決算審核報告於直轄市議會、縣(市)議會。

總決算最終審定數額表，由審計機關送請直轄市、縣(市)政府公告。直轄市議會、縣(市)議會審議直轄市、縣(市)決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明。

鄉(鎮、市)決算報告應於會計年度結束後六個月內送達鄉(鎮、市)民代表會審議，並由鄉(鎮、市)公所公告。

第 43 條 直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。

縣(市)議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。

鄉（鎮、市）民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則牴觸者無效。

前三項議決事項無效者，除總預算案應依第四十條第五項規定處理外，直轄市議會議決事項由行政院予以函告；縣（市）議會議決事項由中央各該主管機關予以函告；鄉（鎮、市）民代表會議決事項由縣政府予以函告。

第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

第 44 條 直轄市議會、縣（市）議會置議長、副議長各一人，鄉（鎮、市）民代表會置主席、副主席各一人，由直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表以無記名投票分別互選或罷免之。但就職未滿一年者，不得罷免。

議長、主席對外代表各該議會、代表會，對內綜理各該議會、代表會會務。

第 45 條 直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之選舉，應於議員、代表宣誓就職典禮後即時舉行，並應有議員、代表總額過半數之出席，以得票達出席總數之過半數者為當選。選舉結果無人當選時，應立即舉行第二次投票，以得票較多者為當選；得票相同者，以抽籤定之。補選時亦同。

前項選舉，出席議員、代表人數不足時，應即訂定下一次選舉時間，並通知議員、代表。第三次舉行時，出席議員、代表已達議員、代表總額三分之一以上者，得以實到人數進行選舉，並均以得票較多者為當選；得票相同者，以抽籤定之。第二次及第三次選舉，均應於議員、代表宣誓就職當日舉行。

議長、副議長、主席、副主席選出後，應即依宣誓條例規定宣誓就職。第一項選舉投票及前項宣誓就職，均由第三十三條第六項規定所推舉之主持人主持之。

第 46 條 直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之罷免，依下列之規定：

- 一、罷免案應敘述理由，並有議員、代表總額三分之一以上之簽署，備具正、副本，分別向行政院、內政部、縣政府提出。
- 二、行政院、內政部、縣政府應於收到前款罷免案後七日內將副本送達各該議會、代表會於五日內轉交被罷免人。被罷免人如有答辯，應於收到副本後七日內將答辯書送交行政院、內政部、縣政府，由其將罷免案及答辯書一併印送各議員、代表，逾期得將罷免案單獨印送。
- 三、行政院、內政部、縣政府應於收到罷免案二十五日內，召集罷免投票會議，由出席議員、代表就同意罷免或不同意罷免，以無記名投票表決之。
- 四、罷免案應有議員、代表總額過半數之出席，及出席總數三分之二以上之同意罷免為通過。
- 五、罷免案如經否決，於該被罷免人之任期內，不得對其再為罷免案之提出。

前項第三款之罷免投票，罷免議長、主席時，由副議長、副主席擔任主席；罷免副議長、副主席時，由議長、主席擔任主席；議長、副議長、主席、副主席同時被罷免時，由出席議員、代表互推一人擔任主席。

第一項罷免案，在未提會議前，得由原簽署人三分之二以上同意撤回之。

提出會議後，應經原簽署人全體同意，並由主席徵詢全體出席議員、代表無異議後，始得撤回。

第 47 條 除依前三條規定外，直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長及鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之選舉罷免，應於直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會組織準則定之。

第 48 條 直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及所屬機關首長，均應就主管業務提出報告。

直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管應列席備詢。

第 49 條 直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管列席說明。

直轄市議會、縣（市）議會委員會或鄉（鎮、市）民代表會小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。

第 50 條 直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會開會時，直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限。

第 51 條 直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表除現行犯、通緝犯外，在會期內，非經直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之同意，不得逮捕或拘禁。

第 52 條 直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。

違反第三十四條第四項規定召開之會議，不得依前項規定支領出席費、交通費及膳食費，或另訂項目名稱、標準支給費用。

第一項各費用支給項目及標準，另以法律定之；非依法律不得自行增加其費用。

第 53 條 直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，不得兼任其他公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任各該直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法律、中央法規另有規定者，不在此限。

直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表當選人有前項不得任職情事者，應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職時視同辭去

原職，並由行政院、內政部、縣政府通知其服務機關解除其職務、職權或解聘。

就職後有前項情事者，亦同。

第 54 條 直轄市議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市議會應依準則擬訂組織自治條例，報行政院核定。

縣（市）議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣（市）議會應依準則擬訂組織自治條例，報內政部核定。

鄉（鎮、市）民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府核定。

新設之直轄市議會組織規程，由行政院定之；新設之縣（市）議會組織規程，由內政部定之；新設之鄉（鎮、市）民代表會組織規程，由縣政府定之。

直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定後，應函送考試院備查。

第二款 地方行政機關

第 55 條 直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬人以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。

直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。

副市長及職務比照簡任第十三職等之主管或首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

依第一項選出之市長，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。

第 56 條 縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）

民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。

縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。

副縣（市）長及職務比照簡任第十二職等之主管或首長，於縣（市）長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

依第一項選出之縣（市）長，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。

第 57 條 鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次；其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，或以簡任第十職等任用，以機要人員方式進用之副市長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

山地鄉鄉長以山地原住民為限。

鄉（鎮、市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管均由鄉（鎮、市）長依法任免之。

依第一項選出之鄉（鎮、市）長，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。

第 58 條 直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。

直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期四年。但有下列情事之一者，不得進用：

- 一、涉嫌犯第七十八條第一項第一款及第二款所列之罪，經起訴。
- 二、涉嫌犯總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、農會法或漁會法之賄選罪，經起訴。

三、已連任二屆。

四、依法代理。

前項以機要人員方式進用之區長，有下列情事之一者，應予免職：

一、有前項第一款、第二款或第七十九條第一項各款所列情事。

二、依刑事訴訟程序被羈押或通緝。

直轄市之區由山地鄉改制者，其區長以山地原住民為限。

第 58-1 條 鄉（鎮、市）改制為區者，改制前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。

區政諮詢委員職權如下：

一、關於區政業務之諮詢事項。

二、關於區政之興革建議事項。

三、關於區行政區劃之諮詢事項。

四、其他依法令賦予之事項。

區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議。

區政諮詢委員為無給職，開會時得支出席費及交通費。

區政諮詢委員有下列情事之一者，應予解聘：

一、依刑事訴訟程序被羈押或通緝。

二、有第七十九條第一項各款所列情事。

第 59 條 村（里）置村（里）長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。

村（里）長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由鄉（鎮、市、區）公所就該村（里）具村（里）長候選人資格之村（里）民遴聘之，其任期以本屆任期為限。

依第一項選出之村（里）長，應於上屆任期屆滿之日就職。

第 60 條 村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。

第 61 條 直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長，應支給薪給；退職應發給退職金；因公死亡或病故者，應給與遺族撫卹金。

前項人員之薪給、退職金及撫卹金之支給，以法律定之。

村（里）長，為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。

第 62 條 直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。

縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之。

前項縣（市）政府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位及所屬一級機關之一級單位為科。

鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬訂組織自治條例，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報縣政府備查。鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之。

新設之直轄市政府組織規程，由行政院定之；新設之縣（市）政府組織規程，由內政部定之；新設之鄉（鎮、市）公所組織規程，由縣政府定之。

直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。

第五節 自治財政

第 63 條 下列各款為直轄市收入：

- 一、稅課收入。
- 二、工程受益費收入。
- 三、罰款及賠償收入。
- 四、規費收入。
- 五、信託管理收入。

- 六、財產收入。
- 七、營業盈餘及事業收入。
- 八、補助收入。
- 九、捐獻及贈與收入。
- 十、自治稅捐收入。
- 十一、其他收入。

第 64 條 下列各款為縣 (市) 收入：

- 一、稅課收入。
- 二、工程受益費收入。
- 三、罰款及賠償收入。
- 四、規費收入。
- 五、信託管理收入。
- 六、財產收入。
- 七、營業盈餘及事業收入。
- 八、補助及協助收入。
- 九、捐獻及贈與收入。
- 十、自治稅捐收入。
- 十一、其他收入。



第 65 條 下列各款為鄉 (鎮、市) 收入：

- 一、稅課收入。
- 二、工程受益費收入。
- 三、罰款及賠償收入。
- 四、規費收入。
- 五、信託管理收入。
- 六、財產收入。
- 七、營業盈餘及事業收入。
- 八、補助收入。
- 九、捐獻及贈與收入。
- 十、自治稅捐收入。
- 十一、其他收入。

- 第 66 條 直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 應分配之國稅、直轄市及縣 (市) 稅，依財政收支劃分法規定辦理。
- 第 67 條 直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。
- 地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。
- 地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。
- 第 68 條 直轄市、縣 (市) 預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；鄉 (鎮、市) 預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌平。
- 前項直轄市、縣 (市) 公債及借款之未償餘額比例，鄉 (鎮、市) 借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定。
- 第 69 條 各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。
- 各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。
- 第 70 條 中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。
- 直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。
- 第一項費用之區分標準，應於相關法律定之。
- 第 71 條 直轄市、縣 (市)、鄉 (鎮、市) 年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。
- 地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。

- 第 72 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。
- 第 73 條 縣(市)、鄉(鎮、市)應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之。
- 第 74 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應設置公庫，其代理機關由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所擬定，經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意後設置之。

第 四 章 中央與地方及地方間之關係

- 第 75 條 省政府辦理第八條事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 縣(市)政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 鄉(鎮、市)公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 第 76 條 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、

中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對前項處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴。行政院、中央各該主管機關、縣政府得審酌事實變更或撤銷原處分。

行政院、中央各該主管機關、縣政府決定代行處理前，應函知被代行處理之機關及該自治團體相關機關，經權責機關通知代行處理後，該事項即轉移至代行處理機關，直至代行處理完竣。

代行處理所支出之費用，應由被代行處理之機關負擔，各該地方機關如拒絕支付該項費用，上級政府得自以後年度之補助款中扣減抵充之。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。

第 77 條 中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

第 78 條 直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，有下列情事之一者，分別由行政院、內政部、縣政府、鄉（鎮、市、區）公所停止其職務，不適用公務員懲戒法第三條之規定：

一、涉嫌犯內亂、外患、貪污治罪條例或組織犯罪防制條例之罪，經第一審判處有期徒刑以上之刑者。但涉嫌貪污治罪條例上之圖利罪者，須經第二審判處有期徒刑以上之刑者。

二、涉嫌犯前款以外，法定刑為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，經第一審判處有罪者。

三、依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。

四、依檢肅流氓條例規定被留置者。

依前項第一款或第二款停止職務之人員，如經改判無罪時，或依前項第三款或第四款停止職務之人員，經撤銷通緝或釋放時，於其任期屆滿前，得准其先行復職。

依第一項規定予以停止其職務之人員，經依法參選，再度當選原公職並就職者，不再適用該項之規定。

依第一項規定予以停止其職務之人員，經刑事判決確定，非第七十九條應予解除職務者，於其任期屆滿前，均應准其復職。

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長，於本法公布施行前，非因第一項原因被停職者，於其任期屆滿前，應即准其復職。

第 79 條 直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長有下列情事之一，直轄市議員、直轄市長由行政院分別解除其職權或職務；縣（市）議員、縣（市）長由內政部分別解除其職權或職務；鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長由縣政府分別解除其職權或職務，並通知各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會；村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所解除其職務。應補選者，並依法補選：

一、經法院判決當選無效確定，或經法院判決選舉無效確定，致影響其當選資格者。

二、犯內亂、外患或貪污罪，經判刑確定者。

三、犯組織犯罪防制條例之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者。

四、犯前二款以外之罪，受有期徒刑以上刑之判決確定，而未受緩刑之宣告或未執行易科罰金者。

五、受保安處分或感訓處分之裁判確定者。但因緩刑而付保護管束者，不在此限。

六、戶籍遷出各該行政區域四個月以上者。

七、褫奪公權尚未復權者。

八、受監護或輔助宣告尚未撤銷者。

九、有本法所定應予解除職權或職務之情事者。

十、依其他法律應予解除職權或職務者。

有下列情事之一，其原職任期未滿，且尚未經選舉機關公告補選時，解除職權或職務之處分均應予撤銷：

- 一、因前項第二款至第四款情事而解除職權或職務，經再審或非常上訴判決無罪確定者。
- 二、因前項第五款情事而解除職權或職務，保安處分經依法撤銷，感訓處分經重新審理為不付感訓處分之裁定確定者。
- 三、因前項第八款情事而解除職權或職務，經提起撤銷監護或輔助宣告之訴，為法院判決撤銷宣告監護或輔助確定者。

第 80 條 直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長、村(里)長，因罹患重病，致不能執行職務繼續一年以上，或因故不執行職務連續達六個月以上者，應依前條第一項規定程序解除其職務；直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表連續未出席定期會達二會期者，亦解除其職權。

第 81 條 直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表辭職、去職或死亡，其缺額達總名額十分之三以上或同一選舉區缺額達二分之一以上時，均應補選。但其所遺任期不足二年，且缺額未達總名額二分之一時，不再補選。

前項補選之直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表，以補足所遺任期為限。

第一項直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表之辭職，應以書面向直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會提出，於辭職書送達議會、代表會時，即行生效。

第 82 條 直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長及村(里)長辭職、去職、死亡者，直轄市長由行政院派員代理；縣(市)長由內政部報請行政院派員代理；鄉(鎮、市)長由縣政府派員代理；村(里)長由鄉(鎮、市、區)公所派員代理。

直轄市長停職者，由副市長代理，副市長出缺或不能代理者，由行政院派員代理。縣(市)長停職者，由副縣(市)長代理，副縣(市)長出缺或不能代理者，由內政部報請行政院派員代理。鄉(鎮、市)長停

職者，由縣政府派員代理，置有副市長者，由副市長代理。村（里）長停職者，由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職或死亡者，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。

前項補選之當選人應於公告當選後十日內宣誓就職，其任期以補足本屆所遺任期為限，並視為一任。

第一項人員之辭職，應以書面為之。直轄市長應向行政院提出並經核准；縣（市）長應向內政部提出，由內政部轉報行政院核准；鄉（鎮、市）長應向縣政府提出並經核准；村（里）長應向鄉（鎮、市、區）公所提出並經核准，均自核准辭職日生效。

第 83 條 直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。

直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長依前項延期辦理改選或補選，分別由行政院、內政部核准後辦理。

鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長依第一項延期辦理改選或補選，由各該縣（市）政府核准後辦理。

依前三項規定延期辦理改選時，其本屆任期依事實延長之。如於延長任期中出缺時，均不補選。

第 83-1 條 下列地方公職人員，其任期調整至中華民國一百零三年十二月二十五日止：

- 一、應於一百零二年十二月二十日任期屆滿之縣（市）長。
- 二、應於一百零三年三月一日任期屆滿之縣（市）議員及鄉（鎮、市）長。
- 三、應於一百零三年八月一日任期屆滿之鄉（鎮、市）民代表及村（里）長。
- 四、應於一百零四年一月十六日任期屆滿之臺北市里長。

- 第 84 條 直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。
- 第 85 條 省政府、省諮議會、直轄市議會、直轄市政府、縣(市)議會、縣(市)政府、鄉(鎮、市)民代表會、鄉(鎮、市)公所員工給與事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理。
- 第 86 條 村(里)承受日據時期之財產，或人民捐助之財產，得以成立財團法人方式處理之。
- 第 87 條 本法公布施行後，其相關法規未制(訂)定、修正前，現行法規不牴觸本法規定部分，仍繼續適用。
- 第 87-1 條 縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣(市)議員、縣(市)長、鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長及村(里)長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。
- 改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。
- 前項直轄市議員選舉，得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區；直轄市議員選舉區之劃分，應於改制日六個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第三十七條第一項但書規定之限制。
- 第 87-2 條 縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市，原直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用二年。
- 第 87-3 條 縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者，原直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之機關(構)與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。
- 縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市之財政收支劃分調整日期，由行政院以命令定之。

縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣（市）所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。

在第二項財政收支劃分未調整前，改制後之直轄市相關機關（構）、學校各項預算執行，仍以改制前原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）原列預算繼續執行。

改制後之直轄市，於相關法律及中央法規未修正前，得暫時適用原直轄市、縣（市）之規定。

依第一項改制而移撥人員屬各項公務人員考試及格之現職公務人員者，移撥至原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校或原得分發之機關、原請辦考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校服務時，得不受公務人員考試法、公務人員任用法及各項公務人員考試規則有關限制轉調規定之限制。

前項人員日後之轉調，仍應以原考試及格人員得分發之機關、原請辦考試機關或移撥機關之主管機關及其所屬機關有關職務為限。

各項公務人員考試法規定有限制轉調年限者，俟轉調年限屆滿後，得再轉調其他機關。

依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任，於限制轉調期間內移撥之人員，得不受該條例限制轉調機關規定之限制。但須於原轉任機關、移撥機關及所屬機關合計任職滿三年後，始得調任其他機關任職。

第 88 條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十六年六月十四日修正之條文，自九十六年一月一日施行；九十八年五月十二日修正之條文，自九十八年十一月二十三日施行。

附錄五 訪談紀錄

訪談編號：A1

訪談對象：陳慧慈先生 中央大學土木工程學系副教授

訪談時間：100 年 2 月 1 日上午 10 時 10 分至 11 時 30 分

訪談地點：臺北市北投區新市街 30 號 4 樓

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

北投溫泉在過去曾經是全台四大溫泉之一。然在廢娼之後，台北市政府未能善加輔導轉型，再加上都市計畫的問題，使得北投的溫泉產業在 1998 年左右跌落至谷底。回顧自 1995 年以來北投地區溫泉文化的保存與再生的推動，北投在地居民與社區團體扮演了重要的角色，相對的區公所經常是被動的參與；有時候甚至是因為是公務單位，必須配合市長的政策，以公務倫理為搪塞沒有做到下情上達。在今天台灣各地溫泉區如雨後春筍般的出現，對期待能重生的北投溫泉產業的確是一個相當嚴峻的考驗。當今北投溫泉產業最大的問題點在於過去有 90% 以上的旅館、招待所等的溫泉區，如今卻是 99% 與溫泉產業無關的一般住民。不可否認的，大量的旅客湧入會降低原有住民生活品質，而業者則是旅客多多益善，如何在兩者之間取得平衡，必須要由政府擔起責任，而區公所因為對在地資源與環境的了解，自然是最佳的主導者，透過一次又一次有計畫的會議，找出在發展北投溫泉產業中，又可以為社區營造優質生活環境的營造策略，來達成居民與業者的共識，讓彼此互蒙其利。至於整合的機制，除了先前提到的區公所必須扮演主導的角色外，我對於「整合」的看法是不是整合成單一，而是在多元的溫泉文化及產業的建構中，善用在地各團體與單位的能量及創意，以達到最佳的效果。

二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活

動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何種功能？

北投區得天獨厚，自然與人文的資源豐富，因此不缺乏大型活動主辦的題材。我個人以為，各種大型活動的舉辦，必須考量到當地居民的需求以及有相當程度的居民的參與，而不是委給一個與當地毫無淵源的公關公司來舉辦。問題中所提出的三個活動正好代表了一個大型活動的不同的特質。

「海芋季」舉辦的地點在竹子湖，是一個推廣在地產業與提升經濟收入的產業活動；由於在當地有著眾多人口從事此一產業，再加上有許多的土雞城提供餐飲服務，因此受到當地居民支持度應該是相當高的。

「溫泉季」雖然是另一個與產業推廣有關的活動，但是因為整個活動的舉辦雖然有些表演活動來與社區居民同樂，但是整個活動給居民的感覺就是拿一大筆政府的錢來要賣各旅館的泡湯卷的業者的活動而已，在地居民並沒有感受到是屬於自己的節慶活動的感覺；雖然宣傳品上寫的活動時間很長，但是除了開幕以及賣泡湯卷其間之外，你再也看不到任何活動，讓人覺得有點不實在。「藝術嘉年華」則是一個由社區自主發起的活動，主要的目的在提升北投社區的藝文生活水準，因此社區居民與團體的參與扮演了重要的角色；這一個活動的目的不在吸引觀光客，因此過去並未受到政府的大力支持；然而在舉辦活動時，有時候區公所的區長、副區長和幾位與社區有良好互動的同仁會參與或協助活動的主持等。由於這一活動的主辦單位與市政府在北投纜車興建的議題上有不同的立場，我個人的感覺是區長對於參與此一活動都有所顧忌。藝術嘉年華動用的經費不多，主要經費來自募款，一部份的經費向文化局或文建會申請，再加上社區居民與團體對於參加此一活動的意願很高，至今已舉辦 8 屆，且逐漸成為新舊北投地區的重要年度活動。雖然如此，社區也認識到提升活動品質的必要性。

前兩個活動是由市政府配合業者大力推動，動用的經費據說達一、兩百萬以上，並委由公關公司負責規劃與行銷。然而據我所知，區公所在這兩個活動中，大都居於配合的角色，以致無法達到公所既定的目標，這是我經常聽到的抱怨。第三個活動則是八頭里仁協會自籌各項費用，以簡約的方式，為北投居民營造快

樂的藝文生活。區公所雖然樂觀其成，且有幾次在碰到困難時給予必要的協助，但是因為社區是站在不願意在增加區公所同仁的業務壓力下，大都自行辦理，不過最近也有聽到聲音是希望能將此一活動和區公所的活動結合，我覺得這是一個好現象。

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？

這是一個重要的問題，也是需要一點時間和智慧來解決。對於要如何取得平衡與共識，我的看法是區公所一定要擔任主導的角色。首先區公所以其對北投地區的了解整理出所有的資源（目前進行中的區志編纂就是一個很好的來源），接下來與在地的團體和個人討論出幾個與推動溫泉產業和凝聚居民社區意識的重要活動，然後再由業者針對這些活動提出他們的意見，（必要時可以增加），最後再召開全體的會議達成共識，這一共識除提報市政府外，也必須成為區公所的年度計畫。以京都為例，一年到頭都有大大小小的活動，但是最重要的只有三個（在北投而言也就是區公所必須全力主導的活動）：時代祭、祇園祭和葵祭，再加上所保存的各式古蹟等，一年可以吸引 5000 萬的觀光客。北投在大家加的努力下，就溫泉文化的發展的保存而言，我常說已經達到了「小京都」的規模。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？

如果區公所的功能只是派出單位，當然從日常生活的業務上相信可以滿足大多數人的需求，因為不必大老遠的跑到市政府去辦理。但是如果從北投地區發展的角度而言，派出單位的角色無法做出任何決定性的策略；一來是經費有限且不具太多的自主性，二來是既然區長是派任，自然會以市長或市政府中階層較高的單位的想法為主，完全無法針對北投的特性做出最佳的政策。當然，「區政府」

因為是民選且具有相對於區公所較好的自主性，對於區域的發展是較有利的。但是制度是人訂的，我相信只要市政府很清楚的告知各區域的發展計畫必須由各區自行制訂，透過某種程序取得大多數居民的認可後，即可配合市政的規劃做適度的整合規劃，我相信還是可以達到很好的效果。

在台灣我覺得有一個迷失就是政治人物常以他自己或所謂的智囊（往往不是在地人士）的想法為依據最為推動建設的依據，幾乎很少去真正了解的需求；而受委託的各規劃機構則以其所謂的「專業能力」進行與社區脫節的規劃（在北投這一情況近年來稍有改善）。在北投無曾經無法忍受的是業者要拆北投公園進行所謂光點的建設，殊不知如此一來，北投的會重傷北投的人文歷史的獨特景點。其實我心目中的作法應該是根據社區的特性，以及大多數居民的期望，以規劃公司的專業能力和政府的行政權來達到區域建設特色和人民的期望，而不是人民只要一塊小肉，政府卻塞給足以讓他撐死的大魚大肉。如果市政府願意，區公所正好可以扮演這一個角色。我個人覺得心態和想法最重要，制度會因想法而變。對於組織的變動就能完成某些事，如果心態不便，就我這些年的所見，我無法作太多的期待。

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，對推廣北投溫泉觀光產業有哪些可用的策略？有哪些不合時宜的法令規定？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

這個題目我很難回答，因為我自己和區公所的業最互動非常少。到目前為止，與我最常有互動的區公所同仁主要還是在民政課和人文課。我的感覺是他們對北投都很用心。我想區公所面對的最大困難在於它是市政府的派出單位，位階在民政局之下，也許僅能執行市政府的政策。我的經驗是每當重大的政策與地方的想法不一時，區長必須屈就於公務倫理，以北投的情況，溫泉業者以其巨大的財力與良好的政商關係，主導著市政府的許多思維，我側面知道區公所同仁即使不同意，也不敢表達意見，這是我覺得最遺憾的地方。受限於現在的體制，我知道對區公所的期許不能太高。目前我的期許是，區公所應該在結合北投溫泉產業的發

展與北投生活文化的前提下，透過與社區和業者的討論，構思一個可行的策略以及應該舉辦的幾個重要活動，提供市長參考，在發展溫泉產業的同時，也能兼顧到社區居民的生活環境與文化的提升，而不是亂槍打鳥式的舉辦各種活動。

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

對於北投的發展，我相當的憂心，因為目前的都市更新計畫就是在摧毀北投的特色，作法是完全錯誤的。在狹窄道路的兩側，興建高達十幾、二十幾層的大廈，不但讓北投居民與山水隔離，將來更會有嚴重的「風巷」出現，也就是在有風的日子，走在北投的街上會有很多機會碰到強風，屆時風城不會在新竹而是在北投。

我不反對都市更新，但是都市更新不應該將北投變成信義區，如此何來特色之有？大家都說北投沒有建設沒有開發，但是大家都沒有想到也因為如此我們保有了全台難得一見的溫泉文化景觀。我前年帶了一群日本教授造訪曾經是台灣四大溫泉的屏東四重溪溫泉，我感受不到任何的溫泉文化，甚感尷尬。這就是北投與眾不同的地方，也是北投溫泉走向國際化的本錢。區公所應該根據未來北投區志中所揭示的北投的特色，本著先前所提的作法制訂出北投未來發展的藍圖，而不是任由市府和建商假借都更之名破壞了北投風情，喪失它原有的傲人特色。我知道這是一件艱鉅的工作，因為公部門、私部門、NGO, NPO 等都有其想法，立足點可能都不一樣，因此我認為只能談的部分是什麼是不可以變的，使得北投在未來的改變中仍然是特色的北投，而這不可變的就是區公所必須和社區一起努力的方向。

訪談編號：A2

訪談對象：連信仲先生 北台灣科技學院校長

訪談時間：100年2月2日下午3時10分至4時30分

訪談地點：臺北市北投區學園路2號

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

1 三部門各應如何面對？應由三方合作以產官學方式進行，政府有權，產業有利，非營利第三部門（民間社團學界）有理想。

2 是否應建立整合機制？應該。應將三方資源整合方可共享與三贏，至於誰主導需看哪方願意投入熱誠與資源而定，唯有此兩項投入北投溫泉產業發展方可永續發展與創新。

3 誰主導？初期建議由政府拋磚引玉主導，再尋求有熱誠與資源團體接棒。

二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何？

1.大型活動這是深根地方建立地方文化產業之正確作法，近程為地方帶來商機，遠程為地方文化產業建立永續經營之機制。

2.「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動的舉辦個人給予高度肯定。

3.市政府目前扮演配角，而民間扮演主導，但學界未加入個人感覺有點遺憾，商業氣息太重，缺乏地方文化與學界之投入。

4. 區公所應協助地方大專院校參與，共同為地方努力，使得這些活動除商業氣息外，可以注入一股文化創意與永續之因子。

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？

- 1.請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？北投溫泉業者除商業利益外，應對當地之文化投入資源共同認識與建立地方文化與認同，如果可以應從商業利益提撥固定百分比回饋地方建立文化特色。在地團體亦應肯定業者資源投入，唯有業者有更大之商業利益，地方便有更多經費投入公益建設彼此雙贏。
- 2.區公所應找出雙方癥結因子，主動投入協調雙方歧見，同時藉由學界為平台共同開發。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？

- 1 區公所目前礙於政府制度經費與資源都有限實難有更大發揮。
- 2 有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？同意這者看法，可以讓區公所有更多的功能來發揮。
- 3.建議應給予更多之資源與經費方可扮演適當角色。

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，對推廣北投溫泉觀光產業有哪些可用的策略？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

前面有提到區公所可以在溫泉業者與在地團體、居民之間，找出彼此的問題癥結因子，主動介入溝通協調，而且是不定期的，避免認知落差愈來愈大。另外還可以加強媒體部分的宣傳，由區公所來整合發布。

區公所本身業務功能性不夠，預算經費亦有限，溫泉產業的相關業務專業性

強，公所人員無法承擔，是區公所較為難的，所以，應該增加區公所的人員與經費預算，有能力去規劃並承擔。

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

- 1 除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？建立地方有文化有特色之產業例如運動：北投登山關渡水上活動等，休閒：藉陽明山花季建立北投區成為花藝公園區等。
- 2 公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？每次舉辦大活動前，區公所邀請藉由學術界舉辦研討會，研討舉辦方式與探討各方想法，異中求同，使主辦者可將其他單位所重視之因子，納入於活動之中，尋求最大共識平衡點。
- 3 區公所如何角色定位？如上所述。區公所應主動出擊，針對區域整體發展先提出構想，讓大家討論產生共識。



訪談編號：B1

訪談對象：周水美小姐 臺北市北投溫泉發展協會理事長

訪談時間：100 年 2 月 6 日上午 10 時 10 分至 11 時 30 分

訪談地點：臺北市北投區光明路 224 號

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

北投在臺北市是十二個行政區域範圍內的第 2 大區，因地理位置廣大需將區域分別歸類為市區、郊區、山區，如同副區長所提出，區公所是否該一體套用；另各區各有其特色，為了北投溫泉產業的發展，應該運用最簡易的方法及說明來介紹，並

且行銷及管理、整合,進而宣傳的普遍印象.

由政府公部門來做主導,業者私部門及非營利第三部門做協助,政府公部門建立整合機制;定期的做討論與檢討,密切積極的會議,以提升北投溫泉產業的發展.

二、近年來,北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動,您的看法如何?民眾反應如何?市政府居於何種角色?區公所又該發揮何種功能?

1.舉辦活動是必要性的宣傳,加上與時事新事物上做結合,都能做為吸引民眾興趣的方式.北投地區的文化推廣及活動的舉辦是必要的;加上舊有的北投文化故事去勾畫喚起民眾的回憶.竹子湖的海芋季及陽明山的花季都是每年固定季節性特色的活動,不可或缺的藝術嘉年華.同樣重要;另宗教也是國人非常崇尚的信仰,不分一年四季宗教型態的活動皆可隨時隨地的推動與舉辦,並獲得民眾的認同與參與.

2.溫泉季應該擴大為地方性的活動,密切的與地方上的區公所(例鄰里長),及市政府的共同發起響應、認同並一同推動,以增加內部的支持及外界的滿意度。

3.區公所應整合鄰里長的意見及合作,彙整並提供地區性的特色,讓當地居民更了解所居住處的地方上舉辦活動~目的及內容。

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識?區公所如何扮演溝通協調的角色?

此問題可參考上一題的回答,我們業者也衷心希望與在地團體及居民,和平相處,共同為北投打造美好的未來。市政府與區公所提供溝通的機制,視我們大家共同的期待。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關,角色功能是否符合民眾期待?有人主張將區公所改為「區政府」,強化職權,請問您的看法為何?有何具體建議?

1.在這個民主的社會上,民眾一定會有贊同及反對的意見及聲音.基於少數服從多數的大原則,亦要與少數者的負面反應,再多做努力的溝通,盡量達到盡善盡美.

2.能由區政府給予更多的資源,是樂觀其成.但執行力就必需再探討.區公所的職權若沒擴大,力量有限,還是必需透過市政府來提供資源及授權,在地方上才能得到支持度.

3.具體對區公所的建議為:多推廣泡溫泉的好處及知識,並需靠民眾的口耳相傳,更能珍惜溫泉水資源的產業.近年來盡力的在溫泉觀光加入在地文化做結合,我們更應該保留最好的故事~提供給下一代.

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，對北投溫泉產業推廣的治理策略為何？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

區公所在執行業務過程中，對北投溫泉產業推廣的策略—應該了解商圈地方上的需求並予相當的輔導及協助.在北投地區將溫泉泡湯融入生活化.

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

1. 於公於私,市政府給予的預算都有限,地方要爭取更多的活動補助,並整合地方上的特色把餅做大.業者各自的經營是無法長久的.一市有 12 區,不同的區域要做不同的機制管理,無法一體通用.身為一位領導者,在地方上做核心的領導,處理決策上必需更親力親為.

2.全區的發展方向，可以採點-線-面的思維去規劃，讓新、舊北投、石牌、關渡、甚至陽明山都有商圈，帶動整體經濟發展；政府應該像一個企業體，有企業經營的方式，有能力強的 CEO 來負責執行，企劃、行銷、行政等各司其職，使得經濟發展，地方繁榮，人文環境也受到照顧；區公所除了擔任溝通的橋樑，更要將地方上的意見彙整反映給市政府作決策時加以重視。

訪談編號：B2

訪談對象：德光信誠先生 加賀屋溫泉飯店副董事長

訪談時間：100年2月7日下午2時10分至3時30分

訪談地點：臺北市北投區光明路236號

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

在日本的溫泉區推廣型態，業者所組成的協會組織發揮很大的功能，但是這當中有一個前提，那就是要與當地的居民產生共識，而這共識是需要政府（區公所）來作中間的橋樑溝通來幫忙。所以應該由公部門來主導，較大的經費預算由市政府來做，小的預算就由當地的政府機關，這裡應該就是區公所了，來主持整合的工作。一般來說，居民大多是不太同意太多遊客人潮帶來環境的影響，但其實業者和居民一樣都希望促進地方繁榮，所以業者協會要有功能，取得民眾得信任，區公所主導溝通的橋樑很重要。

二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何種功能？

活動的舉辦只要目的明確，主題清楚，對於整個北投區是有加分的作用，民眾亦認為有舉辦的必要，但是最好舉辦的時間能夠錯開，不要撞期，能夠一年四季都有活動舉行，可以增加北投的知名度；而這個溝通協調的工作就要靠區公所了。另外，市政府在宣導上應該注意泡溫泉是四季皆宜的，不要讓媒體誤導只有冬季才泡溫泉，對北投這麼好的天然資源就太可惜了！

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？

一般來講，溫泉區的當地居民對溫泉業者都偏向站在對立的，也就是說比較反對因開發觀光而帶來環境的破壞，日本也不例外，我剛剛有講過，日本的溫泉區業者組成的協會組織，必須要發揮主動與居民協調的誠意，並且要將居民的擔心和意見納入改善的做法，如此就可以讓居民放心，取得信任與共識。當然，區公所也該提供溝通的平臺，主動關心，包括場地、主持公道等。另外民意代表也是區公所可以邀請的對象，因為立法委員、市議員代表了民眾的心聲。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？

區公所為地方重要的機關，民眾當然希望很多事情可以在區公所得立即回應及獲得解決。如果區公所職權擴大，增加預算的分配，許多事情不用再層層轉請市政府，因為市政府不在本地，對這裡瞭解有限，而且台北市有十二個區要照顧，北投在郊區，鞭長莫及，如果有了區政府，預算大一點，可以發揮更大的公用，相信民眾與業者更加高興，更能符合民眾期待。

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，對推廣北投溫泉觀光產業有哪些可用的策略？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

區公所的業務我不是很了解，但是對北投溫泉觀光產業，區公所其實可以做很多事，例如以溫泉博物館來說，目前只開放到下午五點，讓很多遊客覺得可惜，夜晚吃飽飯後，想要去溫泉博物館流覽觀賞，順便多瞭解北投，但是卻關門了不能進去。區公所如果可以管理溫泉博物館，配合溫泉區的特性，相信對北投溫泉觀光的推廣行銷更有加分作用。另外，我認為政府也可以規劃台北市中心是各項大型會議的地方，但將住宿休閒放在北投，讓北投優質的溫泉特色好好的利用，就好像日本石川縣金澤市一樣，造就了金澤市與周邊溫泉的產值，每年都有好多好多的遊客到來。

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

北投是相當好、相當漂亮的地方，我在這八年來，一直認為這個地方值得發展，除了溫泉要讓居民有認同感之外，更要讓北投人具有驕傲感，那就是北投的古蹟、歷史、人文、環境、品質都是北投人的驕傲。北投每個區域各有特色，各有歷史，政府應該將她們連結起來規劃發展，石碑、行義路、紗帽山、陽明山，溫泉、野鳥、櫻花、海芋、捷運等等好多特點，區公所是政府單位最了解業者、民眾及文化團體的需要，可以當溝通的橋樑，這是很重要的。

訪談編號：C1

訪談對象：林冠宏先生 社團法人臺北市八頭里仁協會理事長

訪談時間：100 年 2 月 1 日下午 2 時 30 分至 3 時 30 分

訪談地點：臺北市北投區大業路 543 號

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

答：（一）政府部門應參酌民意，謹慎擬定政策，建立管制、輔導、協調等機制，以公平態度面對業者，而業者在發展企業追求利潤同時，宜應珍惜天然資源、兼顧環境生態保育及愛護尊重在地溫泉歷史文化；第三部門可扮演發揮監督第一部門及第二部門之角色，對於不當政策、施政單邊傾斜之狀態加以指正、建議、協助。

（二）政府應積極建立整合機制（例如結合三方成立：區政諮詢委員會等溝通協調平台）。

(三) 區公所為民政服務第一線先鋒機構，自應扮演主導整合協調之主導機關，除對於地方事務快速反應外，亦可匯整公民意見，使下情上達，俾利政策擬定降低民怨，達成善治之目標。

二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何種功能？

答：(一) 「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」皆為北投區重要活動，其目的雷同之處在於：運用活動舉辦，創造北投觀光、藝術文化發展、推銷北投之美、促進公民參與地方事務之意願；三者之差異性在於：1.經費來源不同：〈「溫泉季」、「海芋季」以第一部門經費為主，「藝術嘉年華」則以民間募款為主〉；2.活動目的不同：「溫泉季」、「海芋季」以發展觀光商業利益掛帥；「藝術嘉年華」則以提昇社區藝文水平及公共議題倡導為依歸。

(二) 民眾反應日漸熱絡。「溫泉季」、「海芋季」以外來遊客為主要對象，而「藝術嘉年華」則以在地公民為首要對象。

(三) 目前市府扮演經費補助、協助活動辦理、審查、管制之角色。

(四) 北投區公所受限於預算經費、人事管轄、首長個人意願等因素，對於區內大型活動舉辦處於被動配合狀態。就實務層面來看，區級治理實為最貼近民眾之施政經驗，如能給予區公所上述權限適度解放與歸屬，應可發揮落實地方自治之精神，兼具施政效率提昇及調合鼎鼐之功能。

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？

答：(一) 目前北投溫泉業者與在地團體、居民之間並無常態性溝通協調平台，為達成政策平衡，均採各自遊說、政治角力、創造各自議題主張平台等方式為之，對於社區部份重大議題（例如：興建北投纜車）尚未形成各方共識。

(二) 區公所目前僅扮演承上轉下及傾聽民意之角色，應可更積極建立溝通平台，以公平、開放之中立角色，主動召集業者、在地團體、地方意見領袖針對區內重大議題定期協商，尋求公民共識，降低政府施政成本及縮短決策擬訂時程。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？

答：(一) 目前區公所角色功能不符人民期待。

(二) 個人認為賦予區公所更大職權及組織彈性，使其成為「區政府」，方能有效落實地方自治之精神。

(三) 具體建議為：1.針對區公所業務組織應按地方特色、歷史文化背景開放彈性組織建構；2.市府各局處派駐區內業務單位之調派、任務分配之權力應歸區公所節制指揮；3.補助地方非營利組織之經費，可由區公所進行補助及協辦事宜；4.設立區政諮詢會議，廣納轄區各方意見，形成區政治理最大公約數。

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，有哪些不合時宜的法令規定？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

答：(一) 例如：對於轄區公共空間借用，涉及其他局處主管者，區公所皆無權置喙，形成「有責無能」之奇特現象！市府各局處直接與里長進行業務協商，使里長養成越級溝通之常態，區公所變成「耳聾目盲」之派出機關，業務資訊落後，自是無法提昇施政效能，亦不受里辦公處及區民重視。

(二) 而區級單位公務人員職等偏低，實是導致行政協調、地方業務推行不受重視之主要問題，我國向來重視行政倫理，如區級人事位階、職等

無法提升，對於各局處派駐區內機關僅能唯命是從，遑論溝通協調，至於指揮調度更屬奢望，故此，為落實地方自治實有提升區級人事職等之必要。

(三) 至盼區公所能成為地方自治最佳平台。

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

答：(一) 觀察臺北市政府目前對於北投區整體區政發展之規劃方向，應以發展觀光、休閒、健康養生為第一要務。

(二) 公、私部門及第三部門之間對於共識機制管道僅賴於：市府與相關非營利組織主管機關或民意代表、官員與 NPO、NGO 組織之私人交誼，對於公共議題僅能透過會勘、協調會等方式為之，故無恆定機制。

(三) 區公所應可扮演代表市府，就近協調私部門及在地非營利組織型塑共識之機制，以其在地，熟稔地方事務、人親土親之情感特性，圓融社區意見，適時反應民意，成就推動地方行政最大福祉之角色。

訪談編號：C2

訪談對象：李美麗小姐 臺北市北投區長

訪談時間：100 年 2 月 8 日上午 4 時 10 分至 5 時 30 分

訪談地點：臺北市北投區公所（新市街 30 號 4 樓）

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

對於北投溫泉產業，政府部門應該在硬體設施、輔導、宣傳、行銷做規劃；私部門本身軟體設備、服務品質要加強其內容，使遊客滿意；第三不捫則要在文化創意方面多多關懷。至於整合的機制，我的看法應該由市政府產業發展局來主導，因為產發局是推動該業務的主管單位，俟時機發展成熟再交由民間成立類似產業促進會的組織來推動發展。

二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何種功能？

這些活動提升了北投溫泉產值、提高了農特產業的商機、也提高了北投的知名度，對北投地方文化產業更是有一定的幫助。民眾正反面的評價都有，但整體來講正面的居多；而活動所帶來的交通及環境的影響是民眾較為不滿意的，政府就應該對民眾反映不滿意的部份來做改善。區公所該站在協助及輔導的立場發揮其功能。

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？

溫泉給業者帶來了生意和人潮，居民感受到的是有發展但也有陣痛，包括交通、環境、品質的衝擊，在地團體所關心的人文、藝術、歷史、古蹟等，也應該納入整個區域性的整體發展，這是大家所應該凝聚的共識。

區公所因為並不是溫泉產業的主管單位，再三者之間是可以提供一個溝通協調的平臺，邀集大家就見解落差的部份坐下來談，取得共識。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？

區公所目前為是政府派出機關，功能上確實較難以符合民眾的期待，因為她的職權太小，小事情可以幫民眾解決，大事情就沒辦法了。但是如果因此而要將區公所改為區政府，我想目前不太可能，因為五都剛成立，每個鄉鎮已像台北市一樣改為區公所，短期內要再更改不太可能，當然在職權強化方面，倒是可以期待的。我也很希望有區政府的出現，職權增加，區長職等提高，效能提高，對民眾有更快速的服務，民眾會更滿意，但這牽涉太廣，恐怕不容易在近期中完成區政府的型態。

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，對推廣北投溫泉觀光產業有哪些可用的策略？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

區公所並非推展觀光業務的主要業務機關，充其量只是觀光業務的協辦角色，協助推廣，協助行銷及問題的反應而已；老實說，區公所的業務職則並無涵蓋這項業務，如果將這項業務交給區公所，礙於人員及經費預算，恐怕我們也做不好。所以說，目前區公所只要把該協助的、該反映的、該對民眾服務的品質給做好是最重要的。

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

政府對北投的區政發展方向應可朝向在地溫泉的特質、觀光產業、科技趨向、休閒旅遊及醫療等幾個主軸來規劃；而在私部門及 NPO、NGO 之間，因為他們彼此是站在不同的角度，各有立場，各有主張，本來就應該大家面對面的來溝通，區公所可以提供類似座談會、說明會的平臺，然後彙整大家的意見反應倒是政府做為政策決策的參考。

訪談編號：C3

訪談對象：陳章生先生 北投區長安里里長

訪談時間：100年2月7日上午10時0分至11時10分

訪談地點：臺北市北投區大同街140號

訪談紀錄：

一、對於北投溫泉產業發展，您認為政府公部門（含區公所）、業者私部門及非營利第三部門各應如何面對？是否應建立整合機制？由誰主導？

針對北投溫泉產業發展，北投當初因溫泉「溫柔鄉」而著名，每到夜晚笙歌四起，可以說本里大街小巷（新北投部分）都是機車（野雞車）到處接送小姐至飯店旅社，那時候北投人有多少依賴著溫泉飯店業者在生活，68年李登輝市長廢娼後，溫泉飯店業者因經營不善，有十幾家改建成大廈，之後經過一段相當長的陣痛期，慢慢改變成現代化，商務商店及休閒飯店，重新燃起北投溫泉飯店商機，幾乎假期家家客滿，業者要永續經營，應該學習日本箱根飯店經營，須加強行銷北投，把北投的文化、歷史、古蹟、特色、名產，熔為一體，讓外來消費者有賓至如歸，晚上可以欣賞北投人各種藝人的表演，打成一片，這樣才有辦法永續經營不要著眼利潤，而忘了去經營北投好山、好水、好古蹟這一層次。

非營利第三部門應該如何面對，市府產業發展局應儘快召開會議，由市府主導（含區公所），北投人洗溫泉一律免費（含北投公共浴室及露天溫泉）才是德政，北投人有多少人在洗公共溫泉，每天須付90元，65歲以上須付50元，實在不合理又太貴，有許多人洗不起，看看蘇澳冷泉，礁溪溫泉只要不是私部門，一律免費，北投人長期聞溫泉味，家電的損壞，壽命減短及塞車問題，這部分市政府應該儘快整合，由市政府主導，社區志工服務認養，共同在非營利第三部門有所面對，給北投人一點回饋。

二、近年來，北投區舉辦了「溫泉季」、「海芋季」、「藝術嘉年華」等大型活動，您的看法如何？民眾反應如何？市政府居於何種角色？區公所又該發揮何種功能？

每年 10 月份的溫泉季都由北投溫泉協會周水美理事長召集，都能邀請各里里長開會、協調，相當注重社區領導者的意見，也連續四年舉辦那卡西歌唱比賽（算是北投文化盛事），經費來源市政府產發局、觀光局，在經費不缺，辦活動就容易，協會每年直接委託廣告公司去策劃，最近幾年辦得有聲有色，也透過超商、媒體來行銷北投溫泉，開幕當天都有義賣所得捐贈北投區附近三個小學作營養午餐，所以每年溫泉季都有在攤位行銷，打折來帶動北投溫泉業者商機，並回饋北投小學低收入戶營養午餐。

海芋節都在三月中旬舉辦，為期一個月由產發局、農委會補助經費，北投區農會並配合湖田里來舉辦海芋節，海芋花朵能見能愛，是北投產業的特色，值得推展，並可以帶動附近的商機，上山去觀賞一定會去吃美食、野菜、甘藷，隨便買幾朵海芋回家欣賞，美中不足路邊攤販多，交通阻塞。

藝術嘉年華由八頭里仁協會舉辦，長安里協辦，經費來源文化局補助小部份，其餘里民捐款，已經連續辦理六年藝術踩街表演活動，深獲北投居民認同，第一年大約只有 1000 多人，今年參加社團、機關、各學校達到 8000 人次，可以說花小錢辦大事，各機關學校都會製作環保花車，達到節能減碳，廢棄物再利用，這二年協會都在七星公園露天廣場舉行，各團體盡情發揮所能，把最好的一面，表演給觀眾欣賞，九十九年郝市長也蒞臨現場致詞，並承諾今年還要來，所有攤位都資源回收二手貨義賣，深獲北投人的贊同，相信今年一定能突破萬人來欣賞北投區嘉年華會，每年 11 月舉辦都在溫泉季之後緊接舉辦，每年都有主題，例如「新北投車站回娘家」、「溫泉北投溪、守護北投石」、「花城花博芬芳北投」，真正在行銷北投好山好水好古蹟；不管是溫泉季、海芋季及藝術嘉年華等活動，北投人都認同，一到現場都是人山人海，在行銷北投好山好水好人情味，來帶動北投的商機。我個人看溫泉季和藝術嘉年華可以一起辦理，溫泉季可以把嘉年華會納入是溫泉季的一部分，市府、區公所可以開會協調，相信二個協會都會同意，把餅作大是民眾樂觀其成，現在每年的那卡西歌唱比賽，區公所都有參與規劃舉辦，八頭協會也都把區公所列為協辦單位，相信是沒有困難問題（里長都能辦成）；市政府文化局補助嘉年華會的經費太少，有錢好辦事，希望市政府長官應多參與

北投的活動，看看協會是真的出錢出力在辦活動。

三、請問北投溫泉業者與在地團體、居民之間如何取得平衡與共識？區公所如何扮演溝通協調的角色？

北投溫泉業者都有在作回饋，一有工作機會都會通知里辦公處，元月份才釋出三百多個工作機會，里辦公處辦理中秋節活動會請溫泉業者贊助泡湯券或住宿券摸彩共襄盛舉，互動良好，業者的基層建設里長都會協助爭取，最近本里在北投爭取到新北投商店圈的建設，美化四家溫泉業者，包括入口意象、花鉢、行道樹及日式景觀燈、階梯圍牆綠化及木棧階梯等工程，預計 100 年 3 月 31 日完工，相信這些都是溫泉業者都需要，一定能帶動北投觀光商機，區公所應該了解溫泉業者的需求，業者最怕生意不上門，沒有生意，這樣就員工薪資發不出來，區公也應該主動去了解，透過里長、里幹事確實作好溝通協調角色。

四、目前區公所的組織定位為市府派出機關，角色功能是否符合民眾期待？有人主張將區公所改為「區政府」，強化職權，請問您的看法為何？有何具體建議？

目前區公所組織定位為市府派出的機關，角色功能值得檢討，有民眾希望區長能民選（不是說李區長作不好），區長民選的好處：1.有選票壓力；2.北投人當知道北投人需求；3.對北投人有一份情感；4.對北投一草一木、一點一滴都能充分了解。民選區長是要北投人負責，官派只要對市府的長官負責，區長民選一直無實施，如人主張將區公所改為「區政府」強化職權，本人認為不妥，區政府算是北投老大，必須指揮北投區所有機關團體、分局長、消防隊等，只是區公所擴權，實際上功能有多少，值得去研討，我是持保留的態度，相信區長要指揮這些單位，還要去磕頭拜託長官、分局長，還是指揮不動，不如維持現狀。

五、就您的角度，區公所在執行業務過程中，對推廣北投溫泉觀光產業有哪些可用的策略？其中最無法解決的問題為何？您對區公所的期許為何？

區公所在執行過程中，對推廣北投溫泉產業應該都了解業者的需求，最怕飯店沒生意，北投電纜車，市府須環評，林建元副市長選前來現場溝通會勘，明確告訴大家，起點選在北投公園，環評不會通過，並和地方代表、里長、溫泉業者、廠商達成共識，希望改在北投兒童樂園，希望環評後，儘快施工，給溫泉業者帶來商機。北投公園古蹟遊園電動專車，儘快請交通總局核准電動執照，相信是北投另一樣特色，也是帶來無限商機；遊覽車一直亂停，沒有停車位，已經造成民怨，區公所及市府應儘快解決。

六、除了溫泉觀光產業，針對北投區整體區政發展，政府的規劃方向為何？公、私部門與 NPO、NGO 之間共識機制為何？區公所如何角色定位？

北投的整體發展，市政府應該要以觀光、人文、歷史、古蹟一起做規劃，除了硬體的建設，一些文化性、環保性的軟體建設也要注意，相信地方居民、代表、里長、溫泉業者與老板都很好溝通，區公所可以協助溝通，協助向市政府反映民意，爭取經費，並且盡快解決問題，消除民怨。