

從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行*

張四明**

摘要

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

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

關鍵詞：府際關係、府際管理、山坡地保育區、山坡地開發、管制政策

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

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