

## 摘要

關鍵字：行政區劃、三都十五縣、縣市合併

對於我國行政區劃之研究，研究團隊藉由文獻整理之檢閱，獲致國內有關行政區劃相關議題之研究大致可分為四個主要領域，包括：行政區劃之法制規劃、行政區劃之相關理論探討、我國行政區劃實務研究與他國行政區劃研究。

不僅如此，研究團隊之研究成果為行政區劃之理論係以政治決定論（權力決定論）為主，很難有所謂的最適規模之行政區劃理論；另外，研究團隊亦針對委託單位所關切的三都十五縣提出評估報告。

又整體而言，行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，如為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，仍應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等相關因素，審慎評估、合理規劃。就此而言，三都十五縣的行政區劃案仍有其可行之處。



## 第一章 緒論

「有土斯有財」，固然不一定真，但「有土斯有國」，則必然正確，國與土密不可分，成爲國之部分的地方，豈可無土？足見國土（territory）是國家成立的要素，區域（region）則爲地方自治的組合要素。區域是國土的一部份，而區域的劃分，則爲國家事務之重大工程（紀俊臣，2003：40）。

然雖然國家內部的地方區劃（local division），其複雜性絕不如國與國疆界的劃定；尤其涉及種族問題或族群問題，更將其獨立建國必要的國土疆界（territorial boundary）視爲存亡所繫之必要條件，數千年來阿拉伯人與猶太人的中東爭戰，迄今未稍歇，即是爲著疆界之爭奪。此種國際政治運作，自稱得上「地理政治」（geopolitics），但地方政府間爲求得較爲合理的資源分配，並強化地方自主性（local autonomous）的區域經濟（regional economy），對於行政區域（administrative area）的適時調整，乃顯得重要，並且成爲國內最受重視的政治議題之一。同時，行政區劃的設計或調整工程都是極爲敏感與政治導向的。

### 第一節 計畫緣起與目的

唯台灣地區現行行政區域劃分，大致完成於民國 39 年實施地方自治之時，其後復經台北、高雄兩市升格爲直轄市，嘉義、新竹升格爲省轄市等小規模的行政區調整，而成爲當前行政區域劃分狀況。換言之，台灣行政區域已歷五十年未曾大規模調整重劃，期間台灣地區人文條件、經社發展與交通建設，已經大幅改變各區域共同生活環境之範圍，而且各縣市、鄉鎮之人口增減與流動幅度很大，地方人口密度及社會結構與以往大不相同；同時台灣五十年來經濟快速成長，工業化、都市化之現象，也造成各地經濟條件的變遷，進而形成區域發展落差。

此外，台灣地區超過 30% 的人口，與過量的政經社會精華，集中在 5% 的土地上，造成各區域經社發展生態失衡。不但形成現行行政區域與生活圈脫節，難以統籌規劃區域公共設施，實有違國土整體開發與

利用的目標。同時，行政區域遲未進行重劃，勢將造成財政資源無法合理分配與有效運用，以及基層行政組織編制與人力資源調配不符實際需求之情形，長此以往，區域發展差距將持續擴大，進而影響國家整體的發展與進步。

事實上，英、日等先進國家在近一個世紀以來，不斷推動區域合併與行政區擴大之政策。以日本為例，在 1920 年至 1990 年間，歷經數次全國大合併，已整併三分之二以上的市町村。就 1953 年所進行的市町村合併經驗而言，不僅可以促成行政組織合併、重組與裁併，提高區域共同開發的意願，也可提高單位自治的經營績效，節省人事費用約在 10%~20%，稅收則增加 10% 左右，故行政區域重劃所達成的行政與財政效益十分明顯。再者，現代社會資訊科技、傳播媒體發展迅速，行政管理的技術大為精進，地方政府行政控制的幅度應可擴大。因此，台灣地區行政區域相互合併、擴大幅員，實為新世紀、新時代必然的發展方向。

同時，由於經濟全球化的趨勢，帶動全球各區域、城市之間的競爭日益激烈，台灣現有部市格局已難與國際性大都會區或經濟區相抗衡。例如紐約、東京與上海均為千萬人口以上的超大都會，而漢城、倫敦、北京均為 600 萬以上人口的大都會，故能展現堅強的經貿實力和優渥的工商發展條件，成為最具競爭力的國際性都市。然而我國行政區域劃分仍沿襲舊制，不僅都市規模受限、工商腹地不足，且缺乏整合都會區域基礎設施之能力，在全球化區域主義發展的競爭形勢中，實已造成至為不利的影響（趙永茂、陳華昇，2003：63-64）。

而除此之外，研究團隊參考紀俊臣教授先前所整理各論者之灼見，有關台灣目前行政區劃的相關缺失，至少還有下列數點（紀俊臣，2002：6-10、2004：6、2006：19-20）：

### 一、土地大小懸殊

臺北市與高雄市為臺閩地區二個直轄市，彼等土地面積各為 271.7997 平方公里、153.6029 平方公里，僅占臺閩面積 0.7151%、0.42451%，而臺灣省 21 縣（市）則為 35,580.7768 平方公里，占 98.3219%。各縣（市）中以花蓮縣面積最大，達 4,628.5714 平方公里，澎湖縣最

小，為 126.8641 平方公里，其分別為臺北市之 17.03 倍與 0.47 倍。由上揭數據之比較，可發現就臺灣本島而言，各縣市之土地面積分配極為不平均。

誠然學理上都市係人口集中之表徵，其土地面積狹小係普遍存在之事實。但臺灣情形卻是直轄市（甚至是首都所在地），其發展面積非常狹小，此與一般國家首都或稱首要都市（prime city）之情形完全不同。固然，面積大小並不代表資源多寡，但其造成建設經費之應增加而不能增加之情形，卻值得深究；尤其城鄉開發之遲緩，對於當地民眾生活品質，必有很大的影響，而使公平社會之建立，可能會受到住民之嚴重質疑。

## 二、人口分布失衡

就人口密度而言，北高二直轄市之人口密度分別為 9,691.06 人/平方公里與 9,770.47 人/平方公里。而相較於人口密度最低的台東縣（69.73 人/平方公里），其間差距分別為 138.98 及 140.2 倍，故我國各行政區人口分布之懸殊可見一斑。更重要的是，由於人口分布嚴重失衡，不但影響公共建設之需求與支出，而且對於公共投資的條件，亦有許多不利之作用。舉如：東部開發人力不足，成本提高，相對招商不易，開發一緩再緩；反之，人口密度高，犯罪率增加，公共建設經費亦需相對增加，亦對人民加重租稅負擔，足見人口分布失衡，弊多於利。

## 三、經濟建設偏頗

臺閩地區受限於軍事國防之考量，外島建設顯著落後，嗣後為因應海峽兩岸三通；復因離島建設條例之制定，當可有大幅度之改善。就本島言之，東西建設固然不同，即使南北亦有許多落差，此等經濟建設之落差，除政治中樞所考量者外，主要係受制於地緣關係，比如桃園、新竹工業區之發展，係著眼於交通運輸之便捷，以及高度都市化的結果；質言之，行政區劃勢將影響經濟建設之推動。

而臺北近郊建設之所以受到重視，係因其位處首都外圍，而中南部都會區，建設亦多快於其他農村地區。綜上，此種建設不均之現象，

實乃相當不利於長遠之經濟建設計畫，以及國家之整體發展。

#### 四、文化建設獨秀

就已完成之大型硬體建設分析，係以集中在臺北、臺中、臺南、高雄為主軸，此對當地居民自然樂觀其成，但就近郊或農村民眾而言，顯然相當不公平。今所以有此偏頗建設情事，實係行政區劃後，對於直轄市之該當文化措施特別重視所致。故臺中雖在人口密度上已高居第三位，且原係省垣所在，文化建設比起北高，仍有很大差距；所謂「文化城」並不相配。行政區域阻隔國家資源相互利用，即使在花蓮、臺東二縣，關係向稱密切，卻仍少有合作開發或共享設施之設計。

#### 五、久未重劃區域自主失真

地方自治團體之基本權，即為組織自主權、立法自主權及財政自主權，讓該自主權落實，須由其實際運作而非單憑制度面之規制。台灣 25 個地方自治團體中，除臺北市尚有獨立發展建設之自主能力外，即便是高雄市，亦係在中央政府全力支援下，始敢發包動工興建捷運系統（MRT），更遑論其他建設。此說明各地方自治團體，雖有組織自主權和立法自主權，但在財政極其困難的現實情況下，其如何展現自治之「自主性」本質？地方自治之條件原有住民自治與團體自治二項，在祇有住民自治，而無團體自治下，如何謂之地方自治？此乃極其簡單之邏輯。臺灣的分配政治（distributive politics），應係展現地方自治是否落實之指標之一，而在地方行政區域長期不依現實發展需要加以調整的情況下，地方自治制度豈有實現之可能？

#### 六、中央與省的幅員重疊性太高，形成葉爾欽效應

臺灣省的土地面積為 35,580.78 平方公里，臺閩地區即中華民國主權有效行使地區之面積為 36,006.18 平方公里，是以，省占全國土地面積的 98.8%；質言之，中央與省的幅員重疊性太高。設若臺灣省長由民選產生，中央政府之行政首長又由總統任命，即可能造成所謂葉爾欽效應（Yeltsin effect），而有功高震主，尾大不掉的疑慮。此可見第一屆省長就職後，中央與宋楚瑜省長關係惡化，甚至因而造成精省不無關係。

承上，可知我國因行政區域久未重構，實已對區域、國家之整體發展造成不利的影響。而研究團隊經進一步整理後，更發現目前尚有諸如下列重大嶄新議題值得深思：

近年來歷屆總統大選期間，諸多候選人提曾提出國土重新規劃之主張，例如民進黨候選人提出「新6星計畫」（簡稱6星計畫），國民黨候選人則提出「3都15縣」方案等。有關行政區劃之探討，除過去各項已提出之方案外，總統候選人之重要競選政見對未來政策方向亦有實質影響力。爰此，2008年中華民國總統選舉結果揭曉之後，以馬英九先生當選為新任總統為例，其「3都15縣」的政見理念該如何具體劃分，且是否具備可行性之政策議題，「我國行政區劃之研究」的新課題。也就是說，「3都15縣」係如何劃分？是否可行？有無再加以修正之必要？

又具體而言，馬英九先生「3都15縣」的構想，是合併台北市、縣、基隆市為「台北都」，中部合併台中市、縣為「台中都」，南部合併高雄市、縣為「高雄都」，形成所謂的「三都」（以上名稱仍可依法稱為直轄市）。此外，並擬合併新竹縣、市，嘉義縣、市及台南縣、市，再加上現有的桃園、苗栗、南投、彰化、雲林、屏東、宜蘭、花蓮、台東及離島的澎湖、金門、連江等縣，而構成所謂的「十五縣」。

也就是說，整併後的「三都」就是指北、中、南三大直轄市，每個直轄市都會，不但有海空港、重要產業，還可再進行轄區內的行政區域之重劃。其中，以台北市、台北縣、基隆市合併為「台北都」為例，人口總數約在700萬左右，轄下設「區」，每區則約30萬人左右，甚至可考慮民選區長之制度。至於，319個鄉鎮市，將以20~30萬人是一個基準重劃，但特定地區的重劃（如離島地區），則另考量各地的人口密度、社會經濟資源等相關問題因地制宜；但主張行政區劃方案應交由地方性公民投票決定之。其中，行政區劃方案應否再交由地方性公民投票決定之，也就成為本議題應討論的範疇之一。

但重要的是，馬英九先生「3都15縣」的構想，是否符合行政區劃之原則與標準？相關規劃內容是否就是符合區域發展之最適規模之推

估？規劃內容不足之處為何？以及需否另行構思該方案的配套措施？等等問題，相關研究者自應加以檢討並重新評估。

揆諸前文，可知在各項因素及地方制度法變革與國家新領導人政策推動的多重趨勢下，行政區劃等各項政策之推動可說已是箭在弦上。加以觀之近年來政府對縣市升格（改制）「準直轄市」或直轄市之要求多採個案模式處理，惟行政區劃議題如持續於個別爭論，欠缺整體性之規劃，恐不利於各項資源之有效配置，我國行政區劃究應如何配合區域發展與國家永續發展進行調整，實為不容忽視之問題。

又行政院業於 96 年 9 月將《行政區劃法》（草案）送第 6 屆審議，惟審議採屆期不連續原則之故，另於 97 年 2 月立法院第 7 屆第 1 會期開始後，復依法重新送請立法院審議。為有效掌握議題最新發展情勢與通盤瞭解過去政策研究內容，以有助於立法進度與新法施行後相關工作之順利，從而必須先再度檢視歷年來之重要研究成果，並應積極評估新近提出或已進行之相關方案。

不僅如此，本研究團隊的紀俊臣教授更認為由於以往台灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後即付諸實施（例如：北高兩市之改制為直轄市即屬明顯的例證，可以說就是「由上而下」的決定模式），然而憲法第 108 條第 1 項第 2 款規定，行政區劃事項應由中央立法並執行之，或交由地方執行之。故鑑於我國人民之民主法治意識高漲，行政區劃於配合國土整體規劃之前提下，亦應尊重民意，並考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化，進而轉採或亦應兼採「由下而上」的決定模式（如：亦可考慮以地方性公投決定行政區劃的方案）才是。

另值得注意的是，由於以往之研究，無論是本研究團隊成員之既有研究成果，抑或其他專家學者之研究成果，加以整理後，將會發現至少仍有兩項重要的行政區劃議題欠缺深入的研究，即：「準直轄市」形成後之行政區劃的合理性探討，以及「3 都 15 縣」（甚或「新 6 星計畫」）是否可行的政策說帖依然不足。基此，「我國行政區劃之研究」



自有再起爐灶的必要性。

也因此，研究團隊冀望能達成下列各項研究目的，以期對我國行政區劃後續配套作業研提具體政策建議。

一、檢視與評估歷年有關行政區劃之研究成果。

二、探討國外行政區劃之原則與標準，尤其將以國情相近的日本為例，再做進一步的比較。在其他民主先進國家的經驗援引部份，目前暫將德國與英國（或美國）納入研究範圍，然考量單一國與聯邦體制之差異，當在蒐集足夠文獻之後再確認，或有可能參考其他國家之經驗。

三、評析各界提出之行政區劃規劃方案（諸如：對「3都15縣」案等），並分析「準直轄市」的政治效應。

四、研擬我國行政區劃之標準與最適規模之推估。

五、研提具體建議方案與檢討配套措施。

## 第二節 研究架構與方法

行政區劃的目的，係為便於施政而劃定之地方自治團體或地方政府機關之治理範圍，且其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍；具體而言，行政區劃就是指行政區域之新設、廢止或調整。原則上，行政區劃應配合國土整體規劃，並應考量下列因素，諸如：1.行政區域人口規模、2.自然及人文資源之合理分配、3.災害防救及生態環境之維護、4.族群特性、語言、宗教及風俗習慣、5.鄉土文化發展及社區意識、6.地方財政、7.產業發展、8.交通發展、9.都會區、生活圈或生態圈、10.海岸及海域、11.湖泊及河川流域、12.選區劃分、13.民意趨勢、14.其他政策性事項等，才能使行政區域或自治區域之劃分，具備一定程度的合理性。

對本研究團隊而言，將以「南北雙峰、中部崛起、開發東部、建設離島」的主軸思維，並聚焦於人口規模、歷史傳統，以及地方財政、

產業發展等四大因素，作為檢證直轄市、縣市層級之行政區劃是否合理？是否符合最適規模推估的主要基準。詳言之，其他因素的參考價值將設定為輔助性的參考標準，而非主要的衡量基準；而本研究團隊之所以如此決定，係經過團隊成員之腦力激盪與現行學界主流通說意見而成。

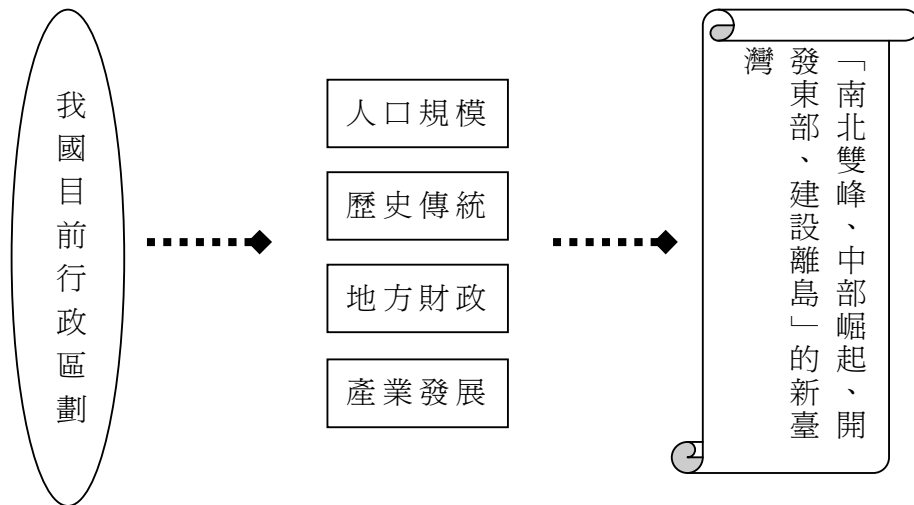


圖 1-2-1 研究架構圖

資料來源：研究團隊自繪。

更具體而言，人口規模必須與歷史傳統結合，以生活圈作為行政區劃的主要推估基準。主要的原因是，直轄市或縣市級行政區域係由一個或數個大城市與其腹地的鄉鎮市區所組成，由經濟關係、交通運輸和機能上相互依賴的制度系統所結合，其與週邊範圍內鄉鎮市區共同構成一個政治、經濟、文化制度和自然與生活環境共同系統，也就是一個兼具「行動力」和「行動系統」的區域，這才真正的生活圈。再者，行政區劃的劃定也會影響資源利用效率、經濟分工及公

共設施之分配，從而地方財政、產業發展的評估也必須列入推估基準。

至於，如設定人口規模、歷史傳統，以及地方財政、產業發展等四大因素的權重分配比例，或是另以 GIS（地理資訊系統，例如人口密度）作為行政區劃的唯一推估基準，都會存在「歷史傳統」無法量化的難題，以致於在操作上不具真實的可行性；畢竟，行政區劃的推估，並無法單純從「量化資料」加以推估，還必須顧及歷史傳統、既得利益者的反彈問題，尚須從「質化資料」（例如深度訪談或是焦點團體座談等，考量選舉政見、政治利益等項因素）加以研判。

是以，研究團隊將採取以下數項研究方法，針對本研究議題進行探討：

### 一、文獻分析法

本項方法係針對台灣各行政區域之歷史沿革、組織編制、地理概況、土地利用、國土發展、產業結構、社會文化、公共建設、資源分配、城鄉平衡、都會區及生活圈、環境保護、財政自主、政治生態、輿情及民意趨勢，以及外國各地方政府改革成功先例之相關資料進行蒐集。包括國內外各種行政區劃之專門著作、期刊、學術論文、政府出版品、以及國內現有之相關法規或法規草案等資料，進行系統性分析整理，同時對照行政區劃法草案之相關條文內容，以整理現行政區劃之各項特點並發掘其中可能潛存之問題）。

### 二、實地訪查與召開座談會

（一）本研究將針對研究過程所發現的各項初步成果，邀請學者專家進行訪談或意見交流座談，再廣泛蒐集並瞭解對本項研究議題的基本看法。

（二）此外，透過事前連絡，研究團隊也希望能訪問地方政經意見領袖或以召開小型座談會的方式以廣徵民意。並依其地域性，就該地區之政治發展、社會建設、文化建設、行政建制、財政收支、歷史沿革、自然環境、住民意願、環境保護、水資源及防洪、人口分布、交通設施、行政管理、產業結構及都市生活圈發展趨勢等方面為實地訪查。換句話說，本研究團隊將請地方政府就本研究團隊規劃的相關

方案舉辦進一步的討論。

在本案的研究期程中，研究團隊共訪查了台北縣市、高雄縣市、嘉義縣市等十三縣市。訪查的主要目的，在於實地蒐集官方網站未能及時更新或不足以登載的地方資訊，諸如工商發展，人口變遷與地方文化特徵等。

另外，訪查題綱的重點如下：

1、請問貴府（局、處）是否曾經針對行政區劃議題研議或討論（例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等）？有無具體結論或一致立場？

2、依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

3、目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣（市）是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

4、您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意（含民意機關）的支持？

5、您認為行政區域重劃會產生何種效應？（例如：政治、行政、經濟、社會 etc.）

6、現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

7、如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

8、您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣（市）的影響為何？

### 三、運用「國家政策網路智庫」系統平臺

蓋行政院研究發展考核委員會所建制之「國家政策網路智庫」（網址為 <http://thinktank.nat.gov.tw/>），原係為展現行政院重要政策，並廣納各界對研擬中政策的寶貴意見，特建置的公共網站，以期許達到下列

三項功能：

(一) 政策溝通

將推動中之政策公開於網站，以增進各界瞭解政府施政方向與重點。

(二) 政策討論

由主管機關提供研擬中的政策議題，藉由平台意見交流功能，供相關機關、團體或學者專家研提興革建議，再由主管機關參酌修正規劃內容，對於未採納的意見並予適當地溝通及回應，以形成政策研擬的氛圍與網絡，並減輕未來推動的阻力。

(三) 研究參考

提供相關研究報告連結，使各界瞭解政策規劃之依據與考量因素。

就此而言，本研究團隊將積極運用「國家政策網路智庫」系統平臺，蒐集各界意見，藉由網路經營方式廣徵各方意見或具體建議<sup>1</sup>。

### 第三節 研究流程與內容

至於，本委託研究案的研究流程如先予以圖示的話，則請參照下圖：

**研究計畫緣起與目的**

<sup>1</sup> 就該系統平臺的實際操作經驗而言，本研究團隊成員陳朝建（銘傳大學公共事務學系專任助理教授），即曾參與 2007 年 9 月由曲兆祥（台灣師範大學政治學研究所專任教授）主持的「國家政策網路智庫」委託研究案，主題即是「準直轄市的創設是解決問題還是製造難題？」（請參照 <http://thinktank.nat.gov.tw/public/data/015/7121118475271.pdf>），因此具備運用「國家政策網路智庫」系統平臺的實際經驗。

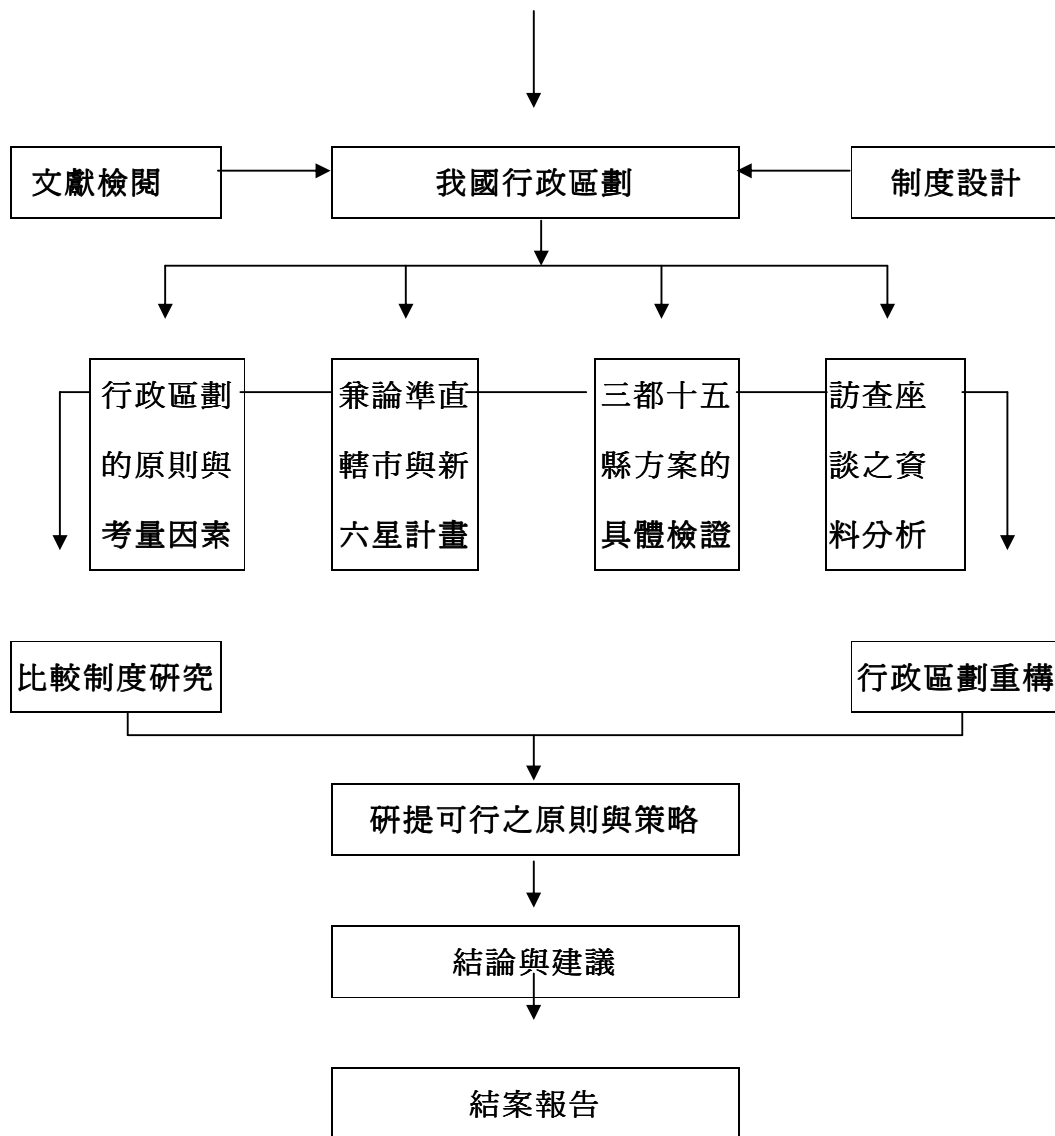


圖 1-3-1 研究流程圖

資料來源：研究團隊自繪。

另就研究內容而言，本委託研究之預定章節為：

第一章 緒論：說明本委託研究之計畫緣起、研究目的、架構、方法與流程等相關內容。

第二章 文獻探討：即就國內外與行政區劃主題相關之既有文獻加以檢閱（此部分亦將配合委託單位的規劃，將歷年來台灣地區行政區劃之研究成果加以彙整），並分析行政區劃所應考量之各項因素，以及在法制面向上的可能方案。

第三章 行政區劃的原理：此部分則擬將歷年來國內外學者對行政區劃該項主題所提出之各項原理原則進行總覽性之分析，以求未來所提出之政策建議能符合邏輯上與科學上之相關理念。

第四章 中國大陸與外國行政區劃經驗之分析：本章則擬介紹日本、法國、英國與中國大陸等國家之行政區劃經驗，主要著重於各國行政區劃的原則與因素之分析，甚或是針對成功的個案部分加以介紹（尤其是與台灣國情最為接近的日本，將會成為借鏡的最佳範例）。

第五章 行政區劃方案評估：即特別針對委託單位所關切的議題，就馬英九先生在 2008 年當選為中華民國新任總統後的「3 都 15 縣」構想進行可行性分析，並比較其他方案如「新 6 星計畫」的可行性。其中，「3 都 15 縣」與「新 6 星計畫」均將分別討論，並對行政區劃之標準與最適規模進行合理推估。惟 2008 年新政府上台之後，也會將更多的研究比重放置於「3 都 15 縣」及其相關的修正方案上。

第六章 實地訪查與座談會意見彙整與內容分析。

第七章 結論：即研提具體建議方案與檢討配套措施。

我國行政區劃之研究



## 第二章 文獻探討

### 第一節 行政區劃相關研究文獻檢閱

有關國內與行政區劃相關之研究，據內政部（2006：7）委託學者高永光等人之研究中指出：本項議題於早期並未受到太多的重視，直至1990年「國是會議」中提出加強地方制度改革以落實地方自治之決議後，相關專精地方制度論者方才將研究主題轉移到本項區塊中。而在此，僅將研究團隊目前所蒐集到之一系列相關文獻整理分類如下：

#### 一、與行政區劃理論相關者

首先，於徐吉志（2005：35-46）編譯 Eran Razin and Greg Lindsey 二氏所著之”Municipal Boundary Change Procedure: Local Democracy versus Central Control.”一文，分別探討行政區劃過程中「地方民主論」（Local Democracy）及「中央控制論」（Central Control）兩大理論的一些問題。其指出，通常各國行政區劃的調整可概分為以下五大類型：（一）立法機關決定；（二）人民決定；（三）地方自治團體的決定；（四）司法判決；（五）準立法機關決定。同時，又援引以色列、加拿大、美國印第安那州及歐洲各民主國家中一些行政區劃的實際案例來加以驗證。該文文末闡釋：創造一個「能夠提供地方公共服務」的政府，才是最佳的行政區劃模式，頗值研究團隊借鏡。

另於黃耀輝（2006：106-126）所發表之「突破地方財政困境的積極對策：行政區域重劃」一文中，則指出目前我國各地方政府，因（一）中央政府集權又集錢；（二）支出（權限）劃分不明確；（三）地方政府的支出長期超過收入；（四）地方政府缺乏財政自我負責的觀念；（五）中央政府請客，地方政府買單；（六）地方公共建設浮濫浪費；（七）財政資訊透明度不足；（八）地方政府課稅比例偏低，財產管理不佳；（九）統籌分配稅款制度不穩定；（十）因應選舉考量，不敢依地方稅法通則加稅；（十一）一般補助款限制用途；（十二）垂直

層級與地方政府水平結構數目太多等因素，造成地方財政困難。故長期而言，唯有透過行政區域的重劃，方能達到「錢盡其用」，有效運用公共資源的目標。該文對於研究團隊的影響在於，提供了未來構思行政區劃方案時，有關地方財政面向上的考量。

而在趙永茂、陳華昇（2003：63-67）所撰之「推動行政區域重劃，促進區域均衡發展」一文中，則指出行政區域重劃必須遵循六項原則，亦對研究團隊提供相當大的助益。茲將其原則整合為如下五項：（一）行政區劃應考量歷史文化、地理形勢、行政管理、社會共通性、財政自主程度、地域共同發展等因素；（二）依據都會生活圈之範圍，適度擴大都會轄區；（三）建構國際化都會的城市格局與型態：如完整的海陸空交通、區域內應有 50 萬人以上之核心城市，以及適度的工商腹地等；（四）促進區域均衡發展，縮短城鄉差距；（五）配合國家政策，一併達成選區重劃、提升行政效能等目標。

另外，在楊致遠（2004）「組織合併之探討－割裂指標觀點」一文，則以美國政治經濟學研究都會區域主義中最常使用的「割裂指標」為依據，比較台北都會區（台北市/台北縣）、高雄都會區（高雄市/高雄縣）於 10 年間在財務分配與預算運用上決策效率之變動。該研究所採用之量化指標，將使研究團隊審思行政區域的合併或重劃設計上，有所重要的憑據。

最後，比較特別的則是劉興鏘（2004）所提出的「行政區劃的政治經濟學：以馬武督為例」一文，該文同樣以政治經濟學的觀點，分別從（一）族群主體性建構及（二）族群認同政治的角度，審視行政區劃制度的缺失與不足，再深層探討行政區劃引發族群之間所存在不平衡的權力關係，及行政區劃被當成管理部落的資本流動的工具，對部落社會發展變遷的影響。文末指出，台灣戰後原住民部落的行政區劃政策，不能單由政府組織地位、地方政府定位的面向途徑，應由部落的資本化著手，擴大到國家的整體政治、經濟、社會發展等面向來觀察，並且應該扣連台灣所處的世界資本主義體系發展背景之關聯來設計，方能建構符合在地需求的區劃規模。對研究團隊而言，該文實為未來設計原住民地區行政區劃理念的重要參考。

## 二、與行政區劃法制規劃相關者

有關本部分的論述，學者黃錦堂（1997）早於「行政區域調整之憲法基礎：以臺北縣市、基隆市為例」一文中即有所探討。該文主要就憲法上與行政區劃相關之部分加以分析，來探討北北基合併乙案應受哪些憲法條文及原則之規範。其後，黃教授更於 2001 年所撰之「行政區劃法律草案與實質方案簡介」一文中，就我國行政區劃法草案之相關規定、學理理論，做一總整性的評析。而其重點，在於將地方縣市的合併要件歸納為四種類型，頗值研究團隊參考。

而研究團隊中的紀俊臣教授（2003：40-56）亦發表「行政區劃法制建構與地方自治」一文，曾提及就憲法與地方制度法而言，有關行政區劃事項應以法律加以訂定；同時，應由中央加以立法。唯我國遷臺五十餘年來，相關作為卻以行政命令便宜行之，實不利於地方自治之發展。於該文中，除簡介目前中央主管機關有關行政區劃法制化相關的推動過程，及其與地方自治的相互依存關係外，更分析目前行政區劃法草案的法制架構，認為該草案乃：（一）行政區劃以由下而上發動為原則，由上級政府決定為例外；（二）以局部調整為原則，而全面重劃乃為例外；（三）以維持現狀為原則，而區劃再造則為例外。綜觀該文，實可對研究團隊提供本議題法制面項上相當豐富的觀點。

另外，黃建銘（2004）於「我國行政區劃法制化之研究」一文，則闡明我國行政區劃的憲法基礎，兼復說明英、日兩國與大陸等國家的行政區劃相關法制，及我國行政區劃法制的歷史沿革，最後，再全面性地探討我國行政區劃法草案內容。對研究團隊而言，亦對於本議題相關法制的瞭解與建構有很大助益。

## 三、與我國行政區劃實務相關者

在行政區劃這項議題中，國內學者對於本部分的論著可謂最豐，諸如學者黃德福於 1996 年受行政院研考會委託主持的「我國行政區域劃分問題的分析」，及研究團隊中紀俊臣教授於 2001 年受上開單位委託的「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」，皆有相當完整的探討。而光是以紀教授來說，即發表了數篇相關之撰述。

首先，其在 2004 年所發表的「永續發展與行政區域設計」一文中，

指出行政區劃的最終目的乃在於提供地方持續發展，因此，其設計應秉持「合理化、均衡化、前瞻化」等三項原則。唯我國目前實務上，因行政區久未重劃實已難達成永續發展之目標，因此，其更於文末提出了：(一) 未來行政區劃之調整，應將地方永續發展列為優先考量；(二) 行政區劃應納入國土計畫體系；(三) 建構「3 都心、12 縣、127 鄉鎮市」之區域規模，期供相關單位參酌。

而後，其在同年所發表的「從永續發展看北基三縣市區劃之調整」一文，則更闡釋了國土計畫法草案中相關規定，指出行政區劃應秉持：(一) 永續發展；(二) 成長管理；(三) 國土保育；(四) 農業發展；(五) 城鄉發展等原則來劃定。最後，再以目前臺灣政經最集中的大台北地區為例，以 SWOT 分析法個別評析北北基縣市(一) 合併升格；(二) 部分合併升格；(三) 維持現狀等三方案的優缺得失，指出合併升格應屬最為妥適的方案。

另外，就臺灣整體行政區劃的討論而言，紀教授亦於 2002 年發表「台灣之行政區劃與地方自治」一文，其中除對英國的民選式地方政府及日本的市町村整併略加介紹外，更對我國行政區劃的歷史沿革及與地方自治發展間的關係作一描述。另者，更建議政府未來相關作為可參下列二原則：(一) 行政區劃應以「特別法」行之；(二) 行政區劃的調整應考量配套的政治改革。最後，再就「鄉(鎮、市)行政區域調整條例草案」做一說明，祈供朝野各界加速共識的建立，以利政策進展。

而於同(2002)年，紀教授又另行發表「地方行政區域調整方案之規劃與設計」一文，該文除對我國行政區劃的歷史與現有困境加以重述外，主要在於提出行政區劃應以(一) 由專業至民主；(二) 先行政後立法；(三) 由地方再中央；(四) 採總體復個體等四項策略為原則，同時復以諸如：(一) 由共同上級議事機關審議地方規劃方案；(二) 配合政府層級精簡措施同步行政區劃等實際作法，再加上多年期的政策施行步驟，方可對本項政策問題做出最妥善的處理。

最後，紀教授於 2006 年間，復又發表了「一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整」一文，除重申前揭行政區劃的各項歷史沿革與困境外，更指出既往相關研究由於未充分運用 GIS 分析工具、資料蒐

集欠缺深入、方案徵詢亦不夠普遍，尤其對原住民自治區甚少探討，因此在研究成果的信度及效度上並未符合一般科學原理。而本項看法亦實值研究團隊於後續研究過程中詳加注意。

#### 四、與中國大陸及外國行政區劃相關者

首先，在與中國大陸有關之行政區劃論述部分，研究團隊中的薄占宇（2003：95-120）曾著有「從中共少數民族自治論內蒙古盟旗行政區劃制度之變革」一文。於該文中，其不但談及大陸少數民族自治的現況與相關權利外，更對內蒙古自治區由清朝以來的地方行政制度變革有一概略性的闡釋。其指出，大陸自 1980 年代以來的「整縣改市」之舉仍存有諸多議題尚待解決，特別是有關政治參與的程度，仍有擴大及提升的必要。而相對於本研究而言，我國的原住民自治規模雖不若內蒙古地區擁有如此大的規模與人數，但仍是未來行政區劃中相當重要的一環，故大陸方面的既有作為，或可納入本研究中參考。

其次，薄占宇於 2005 年復又發表「中共地方政府『較大的市』建制與地位之探討」一文，主要係論及大陸為從事經貿發展而設置的『較大的市』建制。由該文中，可看出本建制不僅是一個形容詞，更是一種行政等級的名稱（具有一定的法定地位）。大體觀之，其乃為鄧小平所言：「讓一部份人先富起來」政策下的產物，對大陸的經貿發展有著一定程度的影響。惟該建制亦非完美無缺，目前仍存有設置標準不清及造成區域發展不均衡等多重負面影響。然相對於本研究而言，其仍可提供我國未來在謀思建構「大都會區」體制時一定程度上的參考。

另外，就其他各國的行政區劃探討上，張家洋早在 1978 年即撰有「美國都會地區的行政問題及其解決途徑」一文，分別針對該國各都會區的行政問題、成因與可能解決途徑，做出一系列的描繪。而周守琳（1993）在「美國都會區行政體制重整之探討：作為我國台北市高雄市行政區域網整之借鏡」一文中，則曾歸納該國都會區行政體制的重整主要可區分為兩大類型：（一）巨幅重整模式；（二）微幅重整模式。其分析，微幅重整模式在施行上較易獲得地方政府與民眾的支持。而對本研究而言，其論點將可作為未來擬定北、中、南三大都

會核心體制時參考。

尚有，游慶忠（2001）在「日本廣域行政之研究—以市町村合併為中心」一文，則是就日本廣域行政中的市町村合併議題來加以探討。其不但完整的介紹該國市町村的相關類型、合併方案及歷史沿革外，並分析既有的相關缺失及未來走向。文末，更比較我國與日本間於本項議題上之政策施為，提出如下數點建議：（一）調整現行鄉鎮市區劃，以提昇民眾的便利性；（二）檢討現行鄉鎮市區劃，進而推動跨縣市的建設計劃；（三）配合行政區劃調整，檢討國土開發計劃；（四）藉由行政區劃之調整，提昇鄉鎮市之地方形象與活力；（五）調整現行之鄉鎮市區劃，端正地方政治生態與選舉風氣；（六）行政區劃應該採取民意導向為原則；（七）導入與活用日本之「住民提議」與「住民投票」制度，用以解決行政區劃失當之問題。

以上，研究團隊茲針對目前所蒐羅到有關行政區劃範疇之既有文獻做一簡要回顧。於此之中，可發現本項議題所涉及之範圍包羅萬象，諸如前章中所提及的歷史沿革、組織編制、地理概況、土地利用、國土發展、產業結構、社會文化、公共建設、資源分配、城鄉平衡、都會區及生活圈、環境保護、財政自主、政治生態、輿情及民意趨勢等皆為考量要素。故此，以下研究團隊將於後文再行針對行政區劃所需考量的因素、學理、法制等另闢專章分析。

## 第二節 行政區劃法制設計

我國行政區劃的法律基礎，可分憲法和法律兩個層次：

### 一、憲法

行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，

應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。目前民主法治意識高漲，行政區劃於配合國土整體規劃之前提下，應尊重民意，並考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化。

## 二、法律：行政區劃法草案

行政區劃法草案於民國八十年代初期即由行政院向立法院提出，目前的「行政區劃法」草案（民國九十五年版），共二十二條，其要點如次：

一、行政區劃之定義、主管機關、行政區劃原因及考量因素。（草案第二條及第四條至第六條）

二、行政區劃由主管機關提出或由直轄市、縣（市）政府向主管機關提出。人民或團體並得向主管機關或直轄市、縣（市）政府提出建議。（草案第七條）

三、主管機關或直轄市、縣（市）政府提出行政區劃前，應就相關行政區域社會文化、國土環境、財經產業等面向，進行詳盡具體數據分析，並考量相關因素與未來發展方向，研擬具體計畫書表及圖說。（草案第八條）

四、主管機關或直轄市、縣（市）政府應於相關行政區域內，就研擬之計畫書表及圖說，辦理公民民意調查，舉行公聽會。並應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。（草案第九條）

五、行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應徵詢地方政府之意見；由直轄市、縣（市）政府擬訂者，應經該地方議會及相關地方政府及其議會同意。（草案第十條）

六、行政區劃計畫之內容。（草案第十一條）

七、主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。（草案第十二條）

八、行政區劃計畫報核之程序。（草案第十三條）

九、行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。（草案第十四條）

十、主管機關應會同相關行政區域之直轄市、縣（市）政府、目的事業主管機關及有關機關辦理有關業務及財產之改隸，並明定移轉、交接事項及有關財產移轉劃分原則。（草案第十五條）

十一、行政區劃計畫實施後，由相關直轄市、縣（市）政府依行政區劃計畫，豎立界標、測繪界線等事項，報主管機關備查。（草案第十六條）

十二、行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關（構）、學校之組織法規，應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止。（草案第十七條）

十三、行政區劃計畫實施後，相關機關（構）、學校之預算執行及處理程序。（草案第十八條）

### 三、行政區劃法律基礎的演進

#### 第一階段：地方制度法

##### （一）地方制度法之立法重點

台灣的地方制度法係一九九七年精省修憲後，為取代省縣自治法、直轄市自治法所制定的「自治憲法」，該法於民國八十八年（一九九九年）一月二十五日由總統以華總一義字第八八零零零一七八五零號令明令公布施行。

首先，地方制度法擬具之初，即以如下四點方針為主：1.整合以往的省縣自治法與直轄市自治法為一部新法，使其成為「自治憲法」的主要依據；2.因應憲法增修條文第九條之凍省修憲、精省變革，以統合台灣的地方制度，同步設計地方自治單元與地方行政單元的運作；3.排除往年實施地方自治的重要缺失，例如將地方行政首長辭職程序法制化，並對民意代表費用、村里長事務補助費等加以法制化；4.配合縣市直轄市同級化，建構新地方制度以強化地方自治，亦即提升縣市地位為地方制度法的重點。

其次，地方制度法比起以往的省縣自治法、直轄市自治法，另有如下的規範重點：1.建立地方政府對其施政優劣負責之條款，如設有酌予增減補助款之制度（第六十九條參照）；2.擴張縣市長人事權，除副縣市長外，使之至少有三至五名以機要人員方式進用之人事權（第



五十六條參照，惟近年另業予修正，再度擴大縣市首長人事權)；3. 強化縣市議會立法權，如明確規定地方議會之職權範圍，並將自治條例與自治規則法制化(第三十六條及第二十五條至第三十二條等規定參照)；4.設計化解地方府會僵局機制，俾符合地方自治之推動，亦符合權責制衡原則之規範，此參地方制度法第三十八條、第三十九條、第四十條、第四十八條、第四十九條等規定甚明；5.統一規範民意代表及村里長之補助津貼，將之具體法制化，俾能符合法治國家法律保留之原則(另以「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規範)；6.另明確賦予地方自治團體行政裁罰權，規定地方自治團體得對違反自治事項上之行政義務者，處以新台幣十萬以下的罰鍰或其他種類之行政罰(第二十六條規定參照)。

第三，地方制度法第四章名稱改「自治監督」為「中央與地方及地方間之關係」，亦有寓「府際關係」為新地方制度之設定基準，以迎向中央與地方、地方與地方夥伴關係之建構。例如，該法規定地方政府辦理事項違反上級政府法令，或有應作為而不作為時，上級監督機關得為之處置措施；另該法亦規定中央與地方自治團體垂直之間或水平之間的權限爭議解決機制，以期自治監督機制能於「輔助原則」下發生一定功效，而防止地方自治團體成為尾大不掉的國中之國。

此外，該法第五章「附則」另規定民選地方行政首長適用公務員服務法，其懲戒則準用政務人員之規範；復規定地方自治機關公務人員薪給應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理，均是解決以往類此之爭議問題而設定奪的規範。

## (二) 地方制度法之運作原則

又台灣的地方制度係另採取以下之基本原則，作為地方制度(尤其是地方自治)的運作基礎：

1、分權原則或權限劃分原則，係指國家包括中央與地方，惟凡事務之本質具有全國一致性質者，歸屬於中央辦理；凡事務之本質有因地制宜之需要者，則歸屬於地方執行。此項權限劃分原則之實踐，地方制度法第二十二條另規定應以「自治事項施行綱要」加以補充規範，俾以落實憲法第十章「中央與地方之權限」之意旨，惟迄今為止，仍無「自治事項施行綱要」之設計；

2、輔助性原則，是指地方事務由地方自治團體優先處理，只要地方有能力及有意願辦理的事項，應由地方自治團體優先處理，中央僅做事後性之介入，例如在自治監督的設計上，中央對地方自治團體之監督即應以事後監督為主，而非以事前監督為主（地方制度法第七十五條、第七十六條規定參照）；

3、住民自治原則，此為政治意義之自治，是指地方事務之推動應得到地方居民、地方議會或代表會之同意，始得為之。又地方議會或代表會之成員，以及地方行政首長，亦應由地方居民以直接選舉、定期改選方式產生，始能具備施政之正當性，甚至還包括地方自治事項亦得由地方居民直接以公民投票決定之（憲法第一百二十三條、地方制度法第十六條、公職人員選舉罷免法、公民投票法規定參照）；

4、團體自治原則，此為法律意義之自治，是指地方自治團體具有公法人資格，享有各種自治權限，以處理自治事項，並依法辦理委辦事項。又當地方自治團體之權利受損時，亦有訴願、行政訴訟或聲請憲法解釋等以資救濟之權（可參照訴願法第一條第二項之規定）；

5、權責制衡原則，如地方立法機關行使其立法機關之職權，地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議。地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；如就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明（地方制度法第三十五條至第三十七條、第四十條、第四十一條、第四十八條、第四十九條參照）。此乃基於民意政治及責任政治之原則，故地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係（亦有司法院大法官釋字第四九八號解釋可資參照）；

6、禁止越權原則，是指地方自治團體在辦理自治事項與委辦事項時，不能牴觸憲法、法律、法規命令或其他有效規章，例如地方制度法第三十條、第四十三條及第七十五條，即寓有此意。反之，地方自治團體若在憲法及法律保障範圍內，辦理自治事項與委辦事項時，自應享有自主與獨立之地位，此時國家機關則應予尊重。

當然，除上開原則外，如「地方財政自我負責」（地方制度法第七十條）、「地方財政自我平衡」（地方制度法第七十二條）……等相關原則，亦屬地方自治運作應有之基本理念，而為地方制度法所重視。

### (三) 地方制度法之修正重點

又近年以來，台灣的地方制度法則有零星條文的修正，例如第五十七條、第五十六條與第二十六條之修正等即屬之。其中，除第二十六條純屬變更原條文之贅文的修正外，第五十七條的修正係提升大型縣轄市（人口在三十萬人以上之縣轄市）之地位，而第五十六條之修正則是再度提升縣市之地位，尤其是強化縣市長之人事權。

首先，以地方制度法第五十七條來說，其修正重點為「……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……」據此分析，因本條條文修正而受惠之大型縣轄市，即人口超過三十萬以上之縣轄市，則有板橋市、中和市、新莊市、三重市、桃園市、中壢市，以及鳳山市等七個縣轄市。但比較值得注意的是，立法院審查本條條文修正案時，另曾作成附帶決議，即：「人口在三十萬人以上之縣轄市市長，參照簡任第十一職等本俸五級標準支給俸額、加給及主管職務加給」。

其次，就地方制度法第五十六條而言，修正重點係：「……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……縣（市）政府置主任秘書一人，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，得由縣（市）長以機要人員方式進用，其餘均由縣（市）長依法任免之……」質言之，其重點有二：（一）副縣市長從比照簡任第十二職等，提升至比照簡任第十三職等，即提升一個職等；縣市政府一級單位與所屬一級機關主管或首長，除主計、人事、警察、政風及稅捐之主管或首長，依各專屬人事管理法律及公務人員任用法任免外，其總數二分之一，得由縣市長以機要人員方式進用，其餘均由縣市長依法任免之，大幅增加民選縣市長之人事權。

顯然的，前述地方制度法的修正，似乎有意使台灣的地方自治擺脫「重視直轄市、輕視縣市、無視鄉鎮市」的昔日畸形發展，重新轉向以下兩點：1. 拉近縣市與直轄市的自治量能；2. 重新確認大型縣轄市

之政治地位，尤其是二〇〇七年底的立法委員選舉新制，大型縣轄市即為一個完整的單一選區甚或就是兩個以上的單一選區，從而又可以產生自己轄區的立法委員。

#### 第二階段 地制法施行～民進黨執政前

地方制度法為我國地方制度最重要之基本法律規範，自民國八十八年一月二十五日公布施行以來，其間行政院為落實「國家發展會議」及「經濟發展諮詢委員會」之共同意見，曾二度擬具本法修正草案函送立法院審議，但是，「地制法」中一些重要的，有關地方自治根本變革的條文，則屢屢提出修正草案，也經過行政院院會通過，提送立法院，但是，都沒有完成修正之立法程序。由於受限於立法院法案屆期不延續的規定，有關地方自治改革的修正草案可以說都是胎死腹中，十分可惜。

民國九十五年七月二十七、二十八日行政院召開「臺灣經濟永續發展會議」，其中共同意見「建立中央與地方權限爭議處理機制」、「擴大縣（市）政府政務職任用之範圍，強化縣（市）長人事權」、「配合組織精簡，提高縣（市）政府公務人員職務列等」、「制定『行政區劃法』，整體規劃推動地方行政區域調整，鼓勵縣（市）、鄉（鎮、市）合併調整」、「制（修）定相關法律，賦予地方以協議、行政契約、設立管理組織或行政法人方式，進行跨域合作」、「中央應建立跨區域事務協商平臺，解決跨區域事務衝突問題」、「立法禁止給予各級民意代表固定額度之『小型工程款』、活動經費及相關之費用」等七項，及其他意見「停止辦理鄉（鎮、市）長選舉，取消鄉（鎮、市）民代表會」等一項，均涉及本法之修正，其中與行政區劃法相關的部份，在新修正的條文草案，規定「整體規劃推動地方行政區域調整，鼓勵縣（市）、鄉（鎮市）合併調整」。有關台灣地區的行政區劃，已經將近五十年沒有調整，各界都認為現行之縣市區域，甚至於鄉鎮市之區劃，早已不合時宜。但礙於政治性因素，例如一旦區域進行調整，就會影響選舉的公共職位的數額變化，因此，沒有任何政治人物敢具體推動。可是，受到現行縣市及鄉鎮區域界限的影響，很多跨域問題的處理，例如水資源、垃圾、河川整治、區域經濟發展、交通運輸…等，都是重大問題的解決，卻變得束手無策。縣市的區域調整，受限於行政區劃

法，但若鄉鎮市的區劃調整，可以從地制法中找到法源依據，至少可以先解決鄉鎮市之間跨域問題的解決。因此，地制法在這方面修正的用意，是值得肯定的。

正因爲了跨域問題的解決，繼之而需要有的修正，就是跨域合作的方式及保障，原先地制法有關跨域合作，受限於地方議會彼此的同意，政治因素，甚至於政黨競爭的關係，使得原來地制法有關跨域合作的規範，形同具文。各縣市，甚至於鄉鎮市之區域合作，困難重重。現今提出的修正方向，是準備以制訂或修訂相關法律，賦予地方以協議、行政契約、設立管理組織或行政法人方式，進行跨域合作。這種以行政法人及行政契約的方式，進行跨域合作的方法，在國外行之已久。尤其是在美國，因爲係聯邦體制的關係，跨域合作必須靠法律來加以保障，成效不錯。台灣雖是單一體制國家，但如果跨域合作可以獲得法律保障，不受地方縣市長或鄉鎮長政黨輪替的影響，應該可以鼓勵彼此之間的合作。

在地方制度法第七條第一項規定，省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。行政院曾擬妥「行政區劃法草案」，送立法院審議，但久未完成立法，行政院乃撤回而正重新擬議當中。行政區劃涉及受調整地區內人民之權利義務，依我國憲法第 23 條，須以法律爲規定，地方制度法第七條乃屬必要。行政區劃畢竟屬於重要之制度，但立法院遲未完成審議，不無立法怠惰之嫌疑。

其次，台灣地區經由 1992 年第 2 次修憲凍結「省縣自治通則」以及 1997 年第四次修憲之「精省」已成爲單一國體制應無疑問，然而因縣市層級具有一定的重要性，因此公民投票模式並無可採。

我國先前之行政區劃法草案，共計十二條最主要之規定爲第五條至第八條。第五條規定，行政區域有下列原因之一者，得予調整：1、因地方政府層級變更需要者；2、因行政管理需要者；3、因區域或都會整體發展需要者；4、因地理環境變遷需要者。第六條第一項規定，中央主管機關於規劃及審議調整行政區域時，應設「行政區劃委員會」，其組織應報請行政院核轉立法院同意。第七條規定「行政區域調整計畫」之應有內容：1、預定調整前後行政區域人口及面積之對照；

2、調整目標；3、調整範圍；4、調整原因；5、調整前後利弊得失分析；6、預定調整前後界線、界標位置略圖；7、界線會勘情形；8、調整後行政機關變更與業務交接程序；9、公聽會及民意調查之分析報告；10、替代方案及其評估；11、其他有關調整之事項。第八條規定，凡涉及二以上省（市）行政區域者，由中央主管機關擬定調整計畫，徵詢有關省（市）意見，送請行政院核轉立法院同意後公告實施；涉及二以上縣（市）行政區域者，由省主管機關擬定調整計畫，徵詢有關縣（市）意見，提經省議會同意後，報請中央主管機關核定公告實施。其中，有關由省主管機關擬定調整計畫之部分，因省政府已遭大幅精簡，必須加以改變。

### 第三階段 民國 89.5.20~97.5.20

依照目前行政院版的行政區劃法草案，不論與國民黨版本，或是游錫堃擔任行政院長時期所提出的版本，都有顯著不同；最主要的差別，是現在的行政院版本，行政區劃案的提出方式或業務移轉上，幾乎是內政部一手統包。

以國民黨版為例，直轄縣市的合併升格提案，除由中央主管機關提出外，也可由立院三分之一的立委連署提出，最後同意權也是國會，要由過半數立法委員同意。至於一般行政區域調整，則要由地方議會同意，明訂縣市級以上的行政區劃案，須經所涉縣市的議會過半數之同意。

至於游錫堃時期的版本，光是主管機關就分成三級，中央主管機關為內政部，直轄市為直轄市政府，縣市為縣市政府，且包括中央主管機、相關直轄市、縣市主管機關，均可提出行政區劃案，比較符合「由下而上」的精神，不像現在只設有內政部一個層級，具有濃厚「由上而下」的精神。

特別的是，行政院擬定的版本，人民或團體只有建議權，但游錫堃時期的草案版本，人民或團體都提案權，且明訂主管機關如認沒有必要調整，必須附具理由書說明。現在版本則全數刪除相關規定。

不僅如此，游錫堃時期的行政區劃法草案版本，對於已通過的行政區劃案，明訂一到兩年的「日出條款」，給予各單位實施的緩衝期，

但現在的版本僅規定由主管機關公告實施日期，並未有期限規定，換句話說，只要行政院核定，即可以由內政部逕行宣布在短時間內實施，似乎已在為大選之前相關縣市的升格做政策準備。

對於行政區劃案的處理方面，行政院較早期的版本，要求審查過程中，必須設立「行政區劃委員會」，而在業務交接、轉移時，也設有「移轉交接委員會」；但行政院現在擬提出的版本，都沒有這些相關規定，僅強調採取合議制的方式，並由相關機關負責辦理業務移交。

因此，主管機關內政部有權直接針對直轄市、縣市政府的提出行政區劃案，且只要經行政院核定後，就可直接公告實施日期，整部草案賦予行政院極大權力。





## 第三章 行政區劃之理論與應用

自古以來人類即知道「逐水草而居」，「劃地爲限」，此二者就是行政區劃(administrative divisions)的理論建構，前者說明人類係考量生活所需而落地發展。此即最早的地緣政治觀念，因爲爭奪自然資源而須有固定的區域，以排除永無止境的資源掠奪。此種合理的區域生活安排，就是地緣政治學所關注的主要內容；反之，人類有此區域生活空間後，爲使其自然資源能夠生生不息，遂有了許多人爲的措施，且將該空間固定化，並且設置各種安全防禦設施；復制定許多機制，藉以避免無謂的掠奪衝突。此時就出現政治地理學的觀念；析言之，行政區劃在理論上係地緣政治學的適用，而經由行政區劃的調整，始可滿足人類生活空間的需求。此種調整或稱重劃(re-divisions)，即是政治地理學的應用；唯在現代的劃分作業上應係地理資訊系統(Geographic Information System; GIS)的操作成果。本研究係有鑑於臺灣自 1950 年 10 月，設定行政區域的劃分後，迄今 58 年以來，尙未再有較大管理規模的行政區劃變革。因之，遂有本研究之區劃分析以及既有區劃的再劃分之探討。

### 第一節 行政區域調整之地緣政治

所稱「行政區劃」係「指行政區域之新設、廢止或調整」；所稱「行政區域」，係「指省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)、行政院指定地區或其他法律規定之地方範圍。」<sup>2</sup>(92.7.30 行政院第 2850 次會議通過行政區劃法草案)質言之，行政區劃係指地方行政區域之新設、廢止或調整；唯就該草案亦指行政區劃，就是地方行政區域的劃設、變更

---

<sup>2</sup> 本研究所以以民進黨政府 2003 年版本爲立論基礎，主要係以該版本較符事實需要；目前馬英九政府尙未有新版本函請立法院審議。

與廢止而言。在此值得注意者，即地方行政區域的劃設標準何在？其他諸如地方行政區域的變更，乃至廢止，其原因又為何？本研究有鑑於行政區劃之理論建構，固然少有人重視，但基本上其係行政區劃的論述基礎，乃就上揭研究問題，由理論建構上加以探討和分析。

### 一、地緣政治與行政區劃

從十六世紀以來，地緣政治學(geopolitics)即成爲一門顯學，其旨在探討地緣關係與政治過程的互動作爲；亦即了解其對政治的互動關係。此所謂地緣，其實就是國土範圍(territory)或是地方區域(local area)，因爲區位(location)與資源分配的不同，其在國家發展與地方發展上即會衍生不同的發展結果。爲使任何國家內部區域設定都在資源分配上合理化，遂經由各種機制的設計，以達致行政區劃的最適化(optimum)<sup>3</sup>。但此種最適化的人爲設定，必然摻雜太多政治的運作過程。

臺灣於 1950 年 10 月所公告的行政區劃，即係臺灣省參議會、臺灣省政府及行政院三方角力的政治妥協產物。此證明地緣政治不僅適用於國土與國土安全，而且適用於地方與地方發展上面。就地方區劃而言，任何行政區劃必然影響到毗鄰地區的資源分配，以致毗鄰地區對各該行政區劃，必然寄以高度的關切，雖不敢說是寸金寸土的保護，卻是運用各種政治途徑爭取區域的最大利益。就因爲地方區劃前後，其政治的衝突可以預期，所以區劃應以穩定爲原則，非有特殊的政治考量，以及符合區域內外多數人的利益，而區劃後更應以穩定爲最高指導原則。臺灣歷經半世紀竟未有重大的區域調整，理由在此；即使臺北市、高雄市先後升格改制直轄市或是新竹市、嘉義市升格改制爲市(等同縣之市)時，亦因調整可能影響其他毗鄰區域的變動，而未有相當大幅度的調整，但由上揭隨同升格改制而併入的行政區域擴大，以及各該併入的區域發展比較觀察，卻是發展遠非其他未併入之毗鄰地區所可相比擬者。

此等臺灣島內行政區域的調整經驗，已足可說明行政區劃的政治敏感性；如再以地緣政治學的觀點，以分析行政區劃，至少可有下列

---

<sup>3</sup> 資源分配在國家內部區劃因係人爲設計，自可由資源分配合理化的基準上去設定，但在國際間則尚無此可能；即使是歐盟(EU)亦尚未有此區劃思維。

的特質及關係：

(一) 行政區劃係政治妥協結果

固然行政區域的區劃，旨在：

- 1、配合政府層級或組織變更。
- 2、因行政管轄需要。
- 3、配合國土發展。
- 4、因地理環境變遷。
- 5、因政治、經濟或其他特殊情事變更。

且在行政區劃時，應考量下列因素：

- 1、行政區域人口規模。
- 2、自然及人文資源之合理分配。
- 3、災害防救及生態環境之維護。
- 4、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。
- 5、鄉土文化發展及社區意識。
- 6、地方財政。
- 7、產業發展。
- 8、交通發展。
- 9、都會區、生活圈或生態圈。
- 10、海岸及海域。
- 11、湖泊及河川流域。
- 12、選區劃分。
- 13、民意趨勢。
- 14、其他政策性事項。

此即考量行政性需求、社會性需求、經濟性需求、地理資源性需求及政治性需求。事實上，政治性需求係其總體需求，而其他行政性、社會性、經濟性、地理資源性等四項需求，則為個體需求，甚至可說後者是達致前者的論述基礎而已。

就因為行政區劃的考量權重，政治性需求最高，甚至最高達90%以上，肇致在區劃過程中的複雜性，不易取得相關區域主體代表的共識，而在區劃勢在必行的情況下，除非經由受影響區域住民的公

民投票(referendum)，以直接民主取代議會政治的間接民主，否則其必然係政治妥協(political compromise)的產物(outcomes)。

## 二、行政區劃係公共議題的選擇

基本上行政區劃對於區域內之住民，皆有直接的影響，但因此種區域內行使公權力所造成的影響，並非每個人皆相同；比較上從事政治活動的政治菁英(political elite)，因其長年經營的政治版圖(political territory or political map)受到擴大、縮小或整併的不同變動影響，自然感覺特別深刻。因之，行政區劃固係公共議題的選擇，但其理性思考則有強弱之分，而其理性論辯(rational argument)，包括(George Tsebelis 1990：33-37)：

- (一)議題與資訊的突出性。
- (二)學習性。
- (三)個人的異質性。
- (四)自然選擇。
- (五)統計學。

質言之，行政區劃要能趨近理性選擇，必須使標的團體對該議題有興趣，隨之執事者應經由宣導，了解議題的特質與內容，並對個人的可能影響，甚至因人而異，給予充分的量化資訊，從而能以其自由意志做一選擇。目前的行政區劃法草案，在考量因子的歸類上，頗能掌握此一作為程序，足見內政部對行政區劃之審慎將事，已盡其能事。

此種公共議題的選擇，為儘量能杜絕爭議，勢須設定政治規則(political game rule)；亦即須立法院完成行政區劃法草案之立法，始可依法行事，積極促動該項政治工程之施築。

## 三、行政區劃係國家資源社會分配的基礎

國家究竟有多少自然或人文社會資源，固然需要探測和估算，但國家將領土分劃為若干行政區域後，即將該等資源儲藏，由各自的行政區域自治團體全權處理。質言之，國家進行行政區劃，隨之即將該區劃內的資源分配，由管轄之地方自治團體取得處分之權。就

因行政區劃決定國家資源的分配，而資源分配固然力求合理化，但其爭議仍難避免。

爲求國家資源分配的爭議，可以降至最低，其不但要有遊戲規則，而且需要經常進行政治溝通(political communications)，使標的團體能透過自由意志的意思表示，決定各該組織的作爲模式及行政區劃的未來政治版圖規劃。此項規劃過程，即是執事者的政治運作與行政領導人相結合後，始形成的發展新區劃模式。

#### 四、行政區劃之政經發展

在行政區劃的前後，各該區域將有不同的政治、經濟之發展；此項政經發展就是公共政策的執行結果。關於地方發展需要規劃、設計與執行的步驟，其間皆是不斷的政治選擇；亦即不斷的政治介入，但其將受制於既有的地緣關係。理論上，不論行政區劃係著眼於何種政治考量，其絕對必須先以所處的地理區位爲思維前提，或是經商或是務農。設若完全無視於既有的生態(ecology)，而完全以其政治決策者的好惡決定地方的發展，將是一項事倍功半的公共選擇。

就因爲依循區位生態，再爲合理的政治決策，將可使地方發展產生乘數效果或綜效作用。因之，理想區位生態的爭取即是一項政治工程；亦是一項政治運作的過程。臺北市所以有今天的發展，除區位的選擇外，就是區域的重劃；設若 1967 年 7 月臺北市升格改制爲直轄市，係採取大市制(city-county)，將臺北縣與基隆市全部劃入，試想其發展，將是如何景象？反之，臺北市在改制時，如不將毗鄰臺北市的臺北縣六鄉鎮劃入，今天的臺北市又將是如何景象？皆是一個很值得思考的公共議題。

由於地方政治與經濟的發展，與其行政區劃息息相關，以致衍生下列政治現象：

##### (一) 行政區劃決定政經發展取向

臺北市與高雄市各有不同的政經發展取向，前者係傾向泛藍的政治主張，經濟實力亦居臺灣首位，皆因臺北市係臺灣的政經中心；尤其國民黨長期在國家、首都執政；復因臺北市係臺灣首善之區，其決定經濟發展的走向，更非遠離中樞決策之高雄市可比。事實上，高

雄市有泛綠傾向，遠因係 228 事件受創最深；復因國民黨執政有重北輕南的偏失，自然影響到該地區的發展。此外，高雄市毗鄰高雄港；此項港都區位，對於高雄市的政經發展，亦係一項重大的影響因子。此即說明行政區劃，可決定政經發展的趨向。

## (二) 行政區劃影響住民的政經生活

位處高山峻嶺的行政區劃，其住民的政經生活必然與生活在海岸離島的住民不同，前者因與都會隔離，在謀生不易下，不僅生活清苦，而且政治態度保守，對於政治參與的興趣較為低落；反之，位在海岸離島的住民，其不但因行船與外籍人士接觸較多，而因長期與海洋接近，在政治態度上比較開放；對於經濟生活亦與山區住民想法不同，認為海島經濟應重視與他國的貿易，自然其生活思維就不至於太保守。此項行政區劃影響住民的政經生活，係一值得更進一步深入探討的課題。

由於行政區劃與政經發展有極其密切的關係，因此在主管機關進行行政區劃的重劃時，務必考量其既有的區位生態，不宜恣意重劃或整併，宜多方徵詢民意取向及考量政治生態；尤其經濟生活，而為利於民眾生活的規劃，始較容易取得多數住民的支持與認同。

## 五、行政區劃之社會人文發展

行政區劃多係在考量各該地區社會人文發展下定案，而未來如有行政區劃之重劃，亦係著眼於社會人文發展的傾向，形塑相同的社會人文環境，以為必要的區劃調整。臺灣與大陸的沿海各省，雖多位於沿海地區，但臺灣海島與大陸沿海社會人文不同，其行政區劃是在確立彼此的特殊性。一旦行政區劃確立後，該區位亦成為影響各該地區社會人文發展的原因之一。此種互動與互補的關係，係研究行政區劃者務必慎重其事的所在。

基本上，行政區劃與社會人文發展影響關係，可分為：

### (一) 行政區劃係社會人文劃分

主管機關在規劃行政區域之劃分方案時，最主要的依據之一，就是儘量將社會人文相同或相似之區域，在人口規模可以接受的前提下，劃歸同一行政區域。此種劃分原則，可說是自有行政區劃作

業以來，即是如此作為。臺北市改制升格直轄市時，將毗鄰的臺北縣 6 鄉(鎮)併入臺北市，其主要的併入理由，就是各該 6 鄉(鎮)與臺北市的相毗鄰行政區，在社會人文方面相接近，甚至可說早已成爲一體；如能併入，將可成爲臺北市未來新市區；亦是併入時，重要的市中心支援的衛星輻射區。改制 40 年來，該 6 鄉鎮不但與臺北市早已融爲一體，且是當前臺北市或臺北都會區最具國際競爭力的都市發展區。設若其非以社會人文爲併入考量，則在當前多元化社會，該 6 鄉鎮可能仍祇是臺北縣或臺北都會區的邊緣地區或邊陲地帶。

#### (二) 行政區劃影響社會人文發展

不但行政區劃係依社會人文劃分，而且行政區劃亦將影響各該區域社會人文發展。此係因社會人文的發展，係需要執政當局的積極推動，以及民間團體、當地公立學校的配合，始克循序漸進的持續與成長。因之，此等民間團體、當地教育機構，係在行政主管的指示與協助下，傾向協助的方式推動政府再造或組織再造。此時所協助的公共事務，即是以社會人文爲其改造之核心價值，如摻雜其他的阻礙因素，將至區劃困阻；反之，如能結合其他融合因素，將致區劃順利推動。以臺中縣市合併升格直轄市而言，雖說高至國家領導人皆已多次宣示，將推動該項區劃調整政策，但十數年來卻仍見不到任何具體的合併升格政策作爲，相關整備措施更是絕無僅有；反倒有互不相容的各自升格的地方意見之出現。此項阻礙合併的因素，竟使在社會人文完全可以融合的升格改制方案，遲遲不得定案，卻在各自獨立升格考量下興建許多公共設施，不但浪費公帑，而且使臺中二縣市都有負債，甚至因而排擠其他迫在眉睫的公共設施之動工興建，臺中捷運不能即時動工，即是一例。

對於行政區劃影響社會人文發展，最典型的案例就是政府正在推動的原住民族自治區的規劃。蓋原住民族自治區本係因應原住民族各自的社會人文發展而劃分，如各該原住民族自治區劃定後，彼等將在行政院原住民族委員會的政策規劃下，以自治區爲縣級機關定位執行。本諸發揚各該原住民族的社會人文爲前提或目標，積極展開各該自治區的社會人文軟建設，自治區運作有年後，其在各該自治區所將呈現的社會人文發展，自是臺灣的文化資產之累積。固然此項自治

區劃定，採縣級定位設計有其優劣點，必須盱衡考量，但劃定自治區與各該原住民族社會人文之發展，必然是一個良好的區劃設計，值得加速劃定。

## 第二節 行政區域調整之理論建構

關於行政區域之調整，究竟在理論建構上有多少論述，就國內外之相關著作加以探討或分析，除若干博碩士論文或政府委託研究報告中，曾有所論述外，似乎尚未見到比較成體系的研究發表。本研究係將地緣政治學、政治地理學、區域經濟學(regional economy)、政治發展學(political development)、文化人類學(cultural anthropology)、區位學(ecology)及都市經濟(urban economy)、都市社會(urban society)、都市文化(urban culture)等形成都市學(urbanology)加以整理後，歸納出下列理論建構：

### 一、依賴發展理論

國家發展依賴地方的協助，地方發展亦依賴國家的補助，國家與地方形成依賴的關係(dependent relations)，而地方的發展係國家發展的標的(content)，國家的發展則是地方發展的標竿(benchmarking)，形成國家與地方的發展關係(development relations)。當一個區劃確定後，該地方行政區即須以各該行政區域之資源為基礎；人民住居生活亦須以此資源為前提，形成行政區域與人民和地方政府的依賴關係。事實上，此種依賴關係亦係該地方發展的要件。該地方的發展如不能與其既有資源相融合，將耗費許多人力、物力；反之，如能與其既有資源相結合，則可在最低成本上獲致最大收穫，肇致地方資源成為地方發展的優勢條件。此說明依賴關係結合發展關係，係地方區劃後的可能發展取向。在此發展取向上設定發展願景(vision)，才是可以落實的地方發展目標。

地方區劃前，規劃區劃人員應考量區劃內之資源，以及當下的發展趨勢；再設計未來的區域發展願景。經過學者專家的專業分析



與評估，復經由法定程序完成行政區劃之劃定，公告施行。地方區劃後該地方自治團體組成員，即須依有關法令執行地方事務之管理。該項管理(management)已為治理(governance)所取代，結合公私資源，以形成協力關係(collaboration)，推動各該地方發展，在全球化下呈現全球在地化之優勢競爭力。此種行政區劃係理想型(idea-type)的行政區劃；實際上是行政區劃常受到社會人文的發展限制；亦可能受到區域經濟條件的影響，使其地方產業並非可自由的或是有計劃的營運。換言之，依賴發展理論(dependent-development theory)應係地方行政區劃的規劃思維模式之一；其所論述者皆是行政區劃的過程現象，卻非行政區劃的全部立論基礎。

## 二、區域經濟理論

行政區劃與經濟發展息息相關，行政區劃內之經濟資源，影響當地的經濟發展。因之，從事行政區劃前，可由二方面去斟酌考量，一為將相容的經濟資源結合，以強化其地方經濟的優勢；一為將地方經濟資源適當分配，避免相容經濟資源為特定區劃所獨享，以健全各該地方之財政基礎。此二種公共選擇係進行行政區劃規劃作業時，最困難的抉擇議題。蓋任何選擇皆有可能遭人非難或非議。因之，對於行政區劃係基於區域經濟的考量，實際上祇是部分考量因子，卻不是最重要或權重較高的考量因子。

比較理性的公共議題選擇，就是非零和遊戲(non zero-sum game)；亦即是採取雙贏策略或多贏策略。因之，地方行政區劃時，固然需考量區域經濟發展，但區域經濟發展卻不能以特定區劃為考量，而係在大區劃或跨區劃下，始可有此區域經濟的區劃思維；否則，行政區劃必會在區域經濟資源的分配上發生嚴重的政治衝突，終致決策者對行政區劃不敢適時定奪。此說明行政區劃如完全採取區域經濟理論(regional economy theory)，固不易取得各該區域進行區劃自治體與住民的諒解或認同，卻可以將此一區域經濟發展因素，列為區劃的考量因子，而有裨於當地區劃後地方財政之健全。

## 三、社會變遷理論

行政區劃係人爲的社群重組(community reset)，其總在社會變遷(social change)已經過相當時日後，且相關區域已形成穩定的社會生活或區域文化，始進行行政區劃之重劃；質言之，社會變遷係行政區劃的原因，而行政區劃則屬於社會變遷的結果。地方的區劃需要考量的因素繁多，是以社會人文爲考量基礎，係促進社區和諧，發展區域或地方文化的最低成本策略，所以行政區劃如能順應社會變遷，而爲發展性之社會重組，應是行政區劃的理性選擇；唯如何掌握社會發展的取向，則是行政區劃時，應借重社會學者參與規劃的原因所在。

對於此種社會變遷理論(social change theory)用之於行政區劃的規劃作業，雖然以往似無此論述，但都市社會學者在設計或評估都市規劃時，其實已有殊多類似論點。彼等最不認同者，就是因行政區劃而破壞地方生態(local ecology)。質言之，維護地方生態；尤其順應社會人文的發展，當屬社會學者最關注的區劃原則。嗣後區劃的過程中，尤其要以維護已存在的社會人文，並且期望在區劃後，經由自治體的積極軟體建設，而更加發揚光大，甚至因而成爲全球在地化的競爭優勢選項。因之，對於社會變遷已由區劃規劃前後的考量因子，衍變成爲行政區劃最值得重視的區劃前提。此在政治社會學(political sociology)的研究中，行政區劃與社會變遷的相互影響作用，則是一個值得嘗試的研究或分析途徑。

嗣後行政區劃的區劃取向，如就當今的發展趨勢，將以大市制或稱大區劃爲主要的區劃模式。此種大市制比較有足夠的管轄區域，以發揚或發展區域特色，而且此一區域係指特定區域，而非跨區域之形成一個都會或大型農業聚落，因其逐漸發展社區意識(community conscious)，致形成社群參與的前置程序；隨之進行政治社會化，而漸有公民社會的雛形，甚至以焉形成重視民主參與，尊重民意取向，掌握公民社會脈動的新文化模式。

#### 四、都市發展理論

近世紀以來,農村的在地有業人口逐漸減少，唯仍有就業能力者；尤其具備轉型的農村人口，不但主張重劃既有行政區域，使成爲一既有人口較高密度的新市鎮，而且可能發生人口大量外移，移往人

口集中、就業機會增加的市集地區，前者創造新都市(new city)；後者擴充舊都市為大都市(big city)。不論是人口居住於新都市或大都市，此種人口的集中化，皆稱之為都市化(urbanization)，而都市由小變大，由低一層級都市提升為高一層級都市，即是都市發展(urban development)。此項由小變大，由低一層級都市提升為高一層級都市，皆將因行政管轄權(administrative jurisdiction)的變動，而須在行政區劃上做適當的調整；當今的行政區劃比較上多屬於都市發展的相對應政治工程。

雖說，觀察行政區劃可能有上揭依賴發展理論、區域經濟理論、社會變遷理論之應用，但如就其催生行政區劃之重劃而言，將可以發現多屬於該地區人口以高密度集中；既有的行政管轄權機制亦不符合事實的需要，所為必要的行政區劃調整與管轄層級提昇，甚至說行政區劃調整與管轄層級提昇，係合為一體的政治工程。

中國大陸因擬將重慶市由地級市提昇為直轄市，且強化其管轄權，除將重慶市由四川省劃出外，並將部分原屬四川省的縣級行政區劃劃歸重慶市，致縮小四川省行政區域，而重慶市的區劃重劃，即是都市發展政治工程的必要作為。

地方行政區劃之變動，殆多屬於都市發展的相對應政治工程。其究竟如何區劃，政治性考量之權重較高，而其他的考量因素可能就相對降低；此亦說明所謂都市發展理論，究竟理論內容如何？則是一個很值得探討的議題。臺中縣(市)所以有多數民意支持合併升格，其論述自以臺中縣(市)已形成臺中都會區(metropolitan area；megalopolis)，為建構中臺灣的崛起基礎，對中臺灣的中心都市應提昇為直轄市的位階，形成北、中、南臺灣三都的都市發展態勢；復因臺中縣(市)因歷史發展、人文變遷，乃至自然資源的共享，尤其區域經濟或都市經濟、文化產業等，皆已渾然成為不可分的一體。際此合併條件已完全俱備，自以提昇管轄層級與擴充治理範圍，將跨域合作轉化為都市治理，將是累積社會資本的最有效途徑。由此分析，即可了解都市發展理論係行政區劃的形式上因子，而實質上則可能須應用上揭其他理論之整合。

## 五、綜合設計理論

就行政區劃的積極作為，其固有因應生態環境的因子，但就在進行區劃作業時，為增加區劃的優勢，自須有都市設計的考量。臺北市於 1992 年進行 16 行政區簡化為 12 行政區的區劃工程，舊市區，包括：原北三區建成、延平、大同因面積太狹小而整併為大同區，而其他如古亭區則更名為中正區；原南二區萬華及龍山二區整併為萬華區；原東二區景美、木柵合併為文山區；其餘即為松山因人口較多，遂將新開發的信義計畫區闢為新行政區—信義區。該信義區即係依都市設計的原理，規劃為新市區，15 年來該行政區已成為臺北市地價最貴，豪宅最鼎級之區域，世界第一高樓—101 大廈即位居該區域。

經由此行政區設計的經驗，可以有以下三點發現：

(一) 行政區劃係人為的，如能綜合設計，將更具發展性。

行政區劃固然有多種理論基礎，但任何理論皆可能顧此失彼，無法全方位考量，而在政府治理趨向全觀治理(holistic governance)的新公共服務(new public service)理論促動下，對於行政區劃需斟酌地緣關係，社會人文發展，政經變遷；再就其區劃設計新的都市，必可使其都市更具競爭力，而可為住民增加就業機會，呈現有其特色的都市化、都會化模式。

(二) 行政區劃係人文的，如能綜合設計，將更具在地性。

行政區劃設定的目標，固然是在方便政府治理，但究竟如何治理，始為有績效的治理？基本上，應是重視民意的，鼓勵民眾參與的，而如何使民眾能積極參與，共襄盛舉，此應在治理作為上塑造鼓勵民眾參與的人文環境。一個多元社會如能塑造參與的政治文化(participant political culture)，鼓勵住民對公共事務的關心與參與，將可以形塑一個具有參與社群生命力的新市鎮。行政區劃應不是機械的，而是有機的；此即是在都市設計時，可以特別加重的評量因子，而展現新的在地化都市模式。

(三) 行政區劃係人性的，如能綜合設計，將更具環保性。

新興的市鎮，缺乏硬體建設，以致行政區劃確立後，即大興土木以推動各項公共工程之建設。此種公共工程之興築，本是應加鼓勵的必要設施；問題在硬體建設是否可再加強人性化的觀念；在當前強化環保觀念的建設風格中，更該由環保綠化建築中，建立地方建築新風貌，以促使地方發展，可以呈現一個符合住民期待的，而且是積極認同的鄉土社區。此項人性化的區劃，就是進行綜合設計時，執事者應多加強化的區劃作為。質言之，綜合設計理論(hybrid design theory)將是適應提昇生活環境品質下，行政區劃應多所應用的理論基礎。

### 第三節 行政區域調整之應用模式

儘管行政區劃可以由區劃經驗中歸納出若干行政區劃理論，但真正應用上節所介紹的區劃理論，卻可發現區劃理論在現實的政治環境中應用，實有其不夠周延之處，以致本研究認為應用綜合設計理論，以解釋行政區劃可能較切合實際。

#### 一、綜合設計理論與行政區劃重劃

行政區劃劃定後，係以持續穩定為原則，苟有重劃必要，應係該行政區劃已有許多需要重新設計的情況發生所致。蓋行政區劃經過若干年的政經發展，其區域空間恐不符合都會發展的需要；該區劃的社會人文變遷，如已跨越原區劃，而形成跨區域性之社會人文發展；或是都會發展已有跨越原區劃的區隔，則該行政區劃即面臨調整的空間設計狀態。

此謂空間設計狀態，係指行政區劃的重劃，並非僅將區域擴大或縮小，而是將既有的行政區劃詳細評估；復將可能的重劃方案，進行都市設計或區域發展設計，將上揭各種區劃理論綜合研判，以得出比較可行的方案評估結果，提供行政區劃重劃執事者之重要參考。當然行政區劃之重劃係一項政治過程，為使該類政治過程中的政治壓力，能相對減輕，其綜合設計的必要性更行重要。蓋綜合設計者係指都市本身的發展，而非區劃所蘊含的公職人員政治版圖之重劃而已。能有

更趨近事實的了解；能有更符合未來發展需要的配合措施，則該區劃之重劃必可迎合民眾的發展需要，從而體現新區域的發展性與競爭力。

## 二、行政區劃之政治過程

基本上，行政區劃直接間接影響區劃內外住民的生活；尤其影響長期經營政治版圖，而從事公職服務的政治人物之政治利益。其在區劃過程中必然有許多政治衝突、政治妥協的協商過程(deliberate process)。對於此種政治過程究竟應如何處置？固然可能有許多方式，但因其係以行政區劃之重劃為協商標的，所以在協商過程中，應注意行政資訊(administrative information)的公開，使受到影響的住民皆有知的機會，而且多方傾聽民意，以形成規劃方案，不成熟的區劃方案，絕不宜以強勢的政治壓力完成立法程序，所謂「服從多數，尊重少數」，就是行政區劃重劃時，應該特別遵行的議事倫理。

事實上，行政區劃要能遵行議事倫理，看似容易，其實執行上不無困難。蓋行政區劃的綜合設計，有相當的專業性，不是一般民眾所能完全了解。在規劃過程中，即應多方宣導徵詢專家意見，對於政治菁英因利益所在，更須將規劃方案公開，使彼等有表達意見的機會。規劃方案是否可以有多項方案；以供決策者定奪參考，應視區劃方案的性質而定，如屬於合併的區劃，宜分為全部整併、部分整併或維持現狀三案，再運用 SWOT 分析工具評估，提供定奪者參考；如屬於一分為二，則不宜再分為多案，而宜採分劃或維持現狀兩案，使民眾的公共選擇簡單化；如屬於合併升格改制，則應以合併改制或維持現狀二案，提供住民抉擇。此說明即使是最後提供定奪參考時，亦須考量方案的內容，而有不同的抉擇方案之設計，以使區劃內外住民知所了解，從而能積極參與區劃方案之決定過程，形成一個具有高度民主正當性的新區劃方案。

## 三、行政區劃重劃之規劃模式

即使行政區劃的法制化，可促使執事機關有法律依據進行各項作業，但實際作業時，可能仍然舉步艱辛，非局外人所能體會，此乃來自既得利益者之阻力。日本對市(町、村)之整併，儘管制定「合併特

例法」，明定平成十年限時法制，但阻力很大，後來平成十年五月，提出「地方分權推進計畫」(總理府 1997：690)，以有效解決阻力，始有當下之豐碩合併成效。事實上，在該合併特例法規定：

- (一) 關於合併協議會會長之選任。
- (二) 關於住民倡議制度之設計(松本英照 1999：373-374)。

此等規定，對於合併程序之處理，頗有助益。

就國土規劃抑或行政區劃而言，關於行政區劃之劃分原則，就是：

- (三) 合併數個區域為一區域。
- (四) 分劃一區域為數個區域。
- (五) 維持現制。
- (六) 特殊區域單獨或合併設置。

在行政區劃法草案第 4 條規定：

- (一) 新設行政區域。
- (二) 分一行政區域為二以上之行政區域。
- (三) 合二以上之行政區域為一行政區域；或分其他行政區域之一部併入另一行政區域。
- (四) 廢止原設置之行政區域。
- (五) 其他行政區域之變更。

嚴格言之，上揭並非行政區劃之調整方式，而是如有區劃變更之可能態樣；就行政區劃之劃分原則，卻可能維持原狀；亦可能另為其他特殊模式之設計。

比較合乎學理之說法，行政區劃之劃分條件，應該是：

- (一) 面積太大，大至無法有效管理者，應予劃分。
- (二) 面積太小，小至無法自立存在者，應予合併。
- (三) 人口太多，多至無法有效管理者，應予劃分。
- (四) 人口太少，少至無法自籌財政資源者，應予合併。
- (五) 財源充裕，充裕到銀行很多存款，應予維持。
- (六) 財政匱乏，匱乏到貧無立錐之地，應予合併。

至謂考量地理形態、人文發展、生態習性、歷史傳統，應係指行政區劃的考量因素；此即指唯有兼顧上揭人際間之互動關係，始能將

區劃設定為符合人性管理的人為機制。

將行政區劃的劃分條件和劃分考量因素，加以整合後，即可設計出比較符合民主化、人性化的區劃原則，如：

(一) 依政府層級設定每一行政區域之最小面積數和最少人口數。

1、人口聚居地區，同一行政層級，提高其最少人口數；相對降低其最小面積數。

2、人口分散地區，則將採基本數劃分之。

(二) 依政府層級設定生活習慣特殊地區之每一行政區域，最少人口數或最小面積數。

(三) 依政府層級設定歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件相同或相似之行政區域如符合人口最少、面積最小等基本條件，即經上級機關核准，辦理調整有關作業之事宜。

關於行政區劃的劃分方式，可依下列方式：

(一) 依地理形勢、人文發展、生活習性、歷史傳統等考量因素，採取同一化(identification)和合一化(unity)。

(二) 依符合人口最少數、面積最小數之條件，即逕行劃分為一單位之行政區域。

目前行政區劃之實施，都市地區比較注意第二種方式；農村地區比較注意第一種方式。事實上，將第一種、第二種因素同加考量者，亦非絕無僅有。

當然，在著手進行行政區劃時，須徵詢民意，爭取民意支持，甚至須獲得議會之通過，以取得法定正當性，固不待贅言。

至謂行政區劃之劃分方法，殆可分為：

(一) 配合政府體制的改革，全面進行行政區域之調整。

(二) 配合行政層級的調整，個別進行行政區域之調整。

(三) 因應生活習慣之互動情況，單獨進行行政區域之調整。

第一種方法工程浩大，政治阻力最大，但所進行之政治改革最具影響力，所需作業繁複而須積極整備。

第二種方法工程規模小，政治阻力少，但配套之政治改革可能性很低，是其最不受重視之所在。

第三種方法出現機會並不多見，其需要長遠之觀察，細緻的



分析，使得安排區劃事宜煞費周章。

#### 四、行政區劃重劃之執行模式

姑以臺灣 58 年來之行政區劃經驗，就其促進地方自治發展的執行績效分析。其成效可由三方面說明之：

##### (一) 改制較區劃更突顯自治之政治意義

臺北市與高雄市升格為直轄市後，其人口、面積固然略有增加，臺北市且因臺北縣 6 鄉(鎮)之併入，而有比較弘遠的發展潛力；甚至成為當今硬體建設的中心地區。但就地方自治之功能而言，北、高兩市改制為直轄市後，其行政機關編制擴大，中央統籌分配稅款亦分配較多，此皆非縣(市)政府所可比擬；即使臺閩地區之縣中有十八縣面積大於北、高兩市；亦有臺北縣人口大於臺北市，臺北、桃園、臺中三縣人口大於高雄市，皆在整體發展上落後於高雄市至少有二十年以上。此說明在臺灣行政區劃儘管賦予縣(市)大面積，多人口，亦因租稅資源不足，而無法健全發展，而此租稅資源分配規定，係因地方政府層級不同所致；即依財政收支劃分法之規定，即有不一致的分配。地方區劃在租稅資源分配上，所能產生之作用，並非一般學者所想像者<sup>4</sup>，能為該地區增加許多財源。

##### (二) 區劃大小懸殊，影響地方建設

姑且不論北、高兩市，改制升格為直轄市後，未能以「大市制」(municipality)，甚至「集合都市」(conurbation)，乃至「都會區」(metropolitan area)，更無「中心都市」(metropolis)的方案設計新都市，肇致臺北市與臺北縣一水之隔，建設卻判若二制。就單以臺閩地區二十三縣(市)而言，臺北縣人口已達 3,811,043 人，面積 2,052.5667 平方公里，但是澎湖縣人口僅 92,602 人，面積 126.8641 平方公里；即使是與臺北縣交界之宜蘭縣，人口 461,082 人，面積 2,143.6251 平方公里，面積相仿，但人口卻差距多達三百三十四萬餘人。

---

<sup>4</sup> 一般學者似乎認為行政區劃與租稅分配成正相關，此在臺灣絕非如此。臺灣的財政收支

劃分法所設定之統籌分配稅款分配公式，土地面積、人口數，只在直轄市時考量，縣(市)竟完全不考量(紀俊臣 1999：265-266)。

此種區劃大小失衡的現象，在縣轄之鄉(鎮、市)尤其嚴重，比如：金門縣代管之福建省莆田縣之烏坵鄉，人口僅 431 人(常住人口僅 60 人)、面積僅 2.6 平方公里，或是澎湖縣之七美鄉，人口 3,247 人、面積 6.9868 平方公里，而臺北縣之板橋市人口多達 549,620 人，面積 23.1373 平方公里。目前鄉(鎮、市)中，面積最大者為花蓮縣秀林鄉，達 1,641.8555 平方公里，人口卻祇有 14,945 人。此種縣(市)間懸殊之情形，或是縣內間懸殊，均相當顯著。此外，鄉(鎮、市)之自治財源中，能有 50%以上之自主財源之鄉(鎮、市)祇有 90 個，僅占 28.21%，而有鄉(鎮)竟無任何自主財源，如宜蘭縣大同鄉，面積有 657.5442 平方公里，人口 5,811 人，卻是不事生產之地區(紀俊臣 2008：37)。區劃儘管未必能解決財政問題，但如果完全漠視區劃與財政之關係，應非理性之行政區劃作為。

### (三) 區劃對族群融合之貢獻似不顯著

臺灣除少部分人口(僅 49 萬人)為原住民族外，其他絕大部分係來自中國大陸之後裔。質言之，臺灣的大多數住民，皆是來自中國大陸的族群，只是時間有先後不同而已。但近十數年，每逢政治選舉皆有或多或少的族群對立問題，不但有政黨挑撥政治對立，而且在正式投票時，亦有族群對立之孤影。為何如此？固然因素多端，但區劃時未能排除，則是不爭的事實。設若政府在進行區劃時，能有族群融合之考量，自然可以促進合作，減少對立，而在鄉(鎮、市)區劃時，更應避免受制於地方派系。事實上，政府在進行地方行政區域之劃分時，能注意外在的環境衝擊，務使建設有助於發展，區劃大小有討論空間，經常辦理聽證會，以促使執事當局，能以良性政治為重要考量因子，且以有餘分配不足，俾地方建設得在發展中更發展。

基於上述之分析，行政區劃與地方自治之關係，發現尚有調整的空間，而其發展策略尤其值得設計，說明如下：

1、行政區劃法制宜儘速完成立法，對全盤性之區劃調整，宜採另

定特別法制方式行之。

行政區劃法草案為何在立法院未能順利完成立法，其主要關鍵，即係行政區劃嚴重影響政治人物之政治經營；既得利益

者自然以不變動爲上策，以致立法不易通過。此外，臺灣政黨政治惡質化，地方派系更是爲反對而反對，在此政治生態下，如依內政部以往起草之行政區劃法草案執行行政區劃，因須關係之地方議會行使區劃調整之同意權，勢必使區劃作業感受重重阻力，而致無所作爲。因之，未來如縣(市)或鄉(鎮、市)有全面性的區域整併，宜參考 1972 年英國制定地方政府法(Local Government Act of 1972)、日本制定市町村合併特例法(昭和 40 年 3 月)之法制經驗，以特別立法方式解決全盤性行政區域之整併作業。此項立法固然置行政區劃法於不顧，但此乃因採特別立法時，尙能處理非區劃問題，卻與區劃相關之機制設計有關事項，比如：臺灣如擬配套解決鄉(鎮、市)之發展瓶頸，即宜制定「鄉(鎮、市)行政區域合併條例」，在該條例中，除對整併作業有所規定外，尙可就鄉(鎮、市)自治法人機制是否全盤修正或廢止加以規範，以免地方制度法之修正困阻費時。

## 2、行政區劃之調整，宜考量配套之政治改革。

行政區劃之調整勞師動眾，不宜輕率爲之；更不宜單項爲之。因之，設若政府對於縣(市)、鄉(鎮、市)之區域劃分，業已有全盤調整之方案研議，即應多邀學者專家，並且多徵詢地方政府、地方議會以及地方仕紳之意見，將當下之地方問題，經由區域調整之時機，全面且同時完成改革，相信必可減輕社會和政治成本。對於政治改革過去常有「始欲速則不達」的誤解，事實上政治改革並非欲速不達，而是草草行事才會半途而廢。既然有決心發展地方自治；尤其地方自治法制化後，地方自治權已擴大許多，如無周延的制度規範，社會風氣將無從革新，人民如何由自治中獲致實惠？現時社會制度設計，係在維護人民之基本權益；如人民根本無實益可得，該制度即應修正或廢止。對於未來行政區劃之任何政治作爲，慎謀而後動；動即非成功不可，始爲可行之作爲。

由上揭臺灣施行行政區劃的經驗，殆可發現行政區劃重劃的執行模式，可分爲：

### 1、單獨立法通盤調整各層級區劃的模式

對於行政區劃如涉及全國性的國土計畫，為其思維架構的各層級行政區劃，宜以特別立法方式制定法制，並就其處理程序簡化；尤其如須立法機關行使同意權，更須如臺灣第七屆區域立法委員單一選舉區之劃分方法，由立法院決定，不宜由各該選舉區所在之地方議會審議，始可減緩政治衝突的一再發生。

#### 2、單獨立法通盤調整特定層級區劃的模式

由於行政區劃可分為數個層級，如政府擬就特定層級之行政區劃，進行通盤檢討並做必要的調整，此時亦宜採單獨立法之法制作業。採用此種特別方法，可以設定許多政治衝突的停損點。蓋行政區劃由何機關定奪，關係行政區劃之合法化，自為相關政治人物所特別重視；設若執事者能將規劃、徵詢拉長，而將政治溝通過程設定為政治協商形成共識過程，其在最後定奪的衝突自可減少，而且該定奪採由國家最高立法機關行使同意權，亦可減少逐級審議之政治成本。

#### 3、制定普通法處理個別行政區劃的模式

對於一般行政區劃之重劃，宜以普通法方式辦理，如臺灣可以儘速完成「行政區劃法草案」之立法，將一般區劃處理程序法制化，俾個別的行政區劃有法制可為依循。此外，該法制雖為普通法，但其他地方作用法則不宜再有事涉行政區劃之規定，俾「行政區劃一本主義」的精神可以堅持。一旦進行行政區劃之重劃時，即可依法展開，而不致因法制紊亂，竟不知如何依法進行行政區劃之重劃作業。

### 第四節 行政區域調整之政治地理

行政區劃係地方自治權行使的範圍；在此範圍內，各該地區行政首長，始可有效行使行政權(administrative powers)；同理，各該地方立法機關始可有效行使立法權(legislative powers)。此外，行政區係地方政治人士經營政治版圖的範圍所在。在該轄區範圍內，從事各項地方發展，經營經濟生活，發展文化模式。此項政治權限的劃定，而衍生的政治生活，即是政治地理學所規範的內容。大抵而言，其行政區劃可依其人口數再劃分為若干選舉區(constituency or elect district)；

亦可將各該行政區即劃為一選舉區。該行政區劃可再依地方自治層級，再劃為若干同層級的次行政區，或是依駐在機關的管轄範圍，設置若干派駐機關，如分局、地政事務所或戶政事務所、公用事業營業據點；然現代政府進行行政區域之調整後，其原屬的次級組織模式，即須配合進行調整。

### 一、政治地理與行政區域調整

政府在進行行政區劃之規劃時，即須秉持政治權力的分配，地方政治認同的設定，而設計行政區劃。由於行政區劃定案後，將直接影響所轄住民的政治、經濟、社會或文化生活，且對轄區外之住民，亦有若干間接生活上的影響。一般而言，最受關注者，即係從事政治活動的公職人員，彼等所長期經營的政治版圖，將因行政區域之重劃，而須做許多補救措施，甚至祇好重新經營新的政治版圖。對於新的政治版圖經營，傳統的作法係經常參與當地的政治活動，重視公共關係網絡(public relations network)的建構，但在此多元社會，試圖介入各項人際網絡，其實有許多困難，而且經費、人力投資所費不貲，卻不見得可看到多少成效。因之，政治地理的發展，亦有若干值得重視之處。

比較符合管理經濟學(managerial economy)的政治版圖經營，就是將個人的代表性(representative)有充分的了解與解析；然後建立本人/代理人(principal/agent)的關係網絡，形成符合政治人物個人特質的人際關係網絡(interperson relations network)。此後透過代言人(spokesman)的角色扮演，在相關公共事務的議題選擇上，支持個自所代言的政治團體。此種分階層認同(segmental identity)，對民意代表部分係比較可行的政治經營策略，但對地方行政首長而言，則須分為初任與再任，出任復分為初任前與初任後，而有不同的公共關係發展策略。在地方行政首長將爭取所認同政黨之候選人提名時，其所建構之人際關係網絡，可能比較接近一般民意代表之階層認同網絡，但此項網絡可能有助於提名，卻不利於爭取多數選票的支持。因之，該政治人物應由階層認同所建構的人際網絡予以強化與廣化人際網路。

一旦當選後，除須維持既有關係外，尚需利用職務之角色，放開網絡之限制，不但不限於為特殊族群的代言人，而且是各該地方

自治團體相關民眾組織的問題解決的政治人(problem-solving political man)。具有問題解決能力的地方行政首長身分，其人際關係必可拓展很快，如能再善加深化，則其代理性必可相對鞏固，而政治版圖的經營，亦就更凸顯其政治效果。該政治人物如初任後，又再次當選，即為再任政治領導人。再任的政治人物固有其人脈，但因長年的政治生活，其在關係結合上將因政治利益之爭奪與分配，而產生親疏的「政治距離」(political distance)現象；此時唯有不斷的溝通或辯解，始可鞏固人際網絡，而不致顧此失彼的失去既有的政治影響力。

行政區域之調整，宜注意核心都市之區位，以及行政區劃的各自政治中心之區位，此可分為二方面說明：

(一) 設定行政區劃與核心都市的區位

就行政區域之調整，其與核心都市的關係，與其區位有關；此係因核心都市與其他非核心都市，具有政經發展上的關係。一個接近核心都市的行政區劃，自然與遠離核心都市的行政區劃，在政經發展的互動上有所不同，而致權力分配上亦有若干差異。唯在交通運輸系統逐漸高速化或捷運化後，比如中國大陸的北京到天津是一日生活圈，北京到上海也是一日生活圈；有如臺灣的臺北到新竹是一日生活圈，臺北到高雄也是一日生活圈，則此種行政區域與核心都市的區位政治效應即可相對減弱。

(二) 設定行政區劃的政治中心區位

每一個行政區劃係一政治單位，且可能係具公法人地位的自治組織體，自須設立行政主管機關，或是如同權力合一地方政府模式的地方當局(local authorities)。該決策機關的區位選擇，對於各該行政區劃的都市發展，具有相當的影響作用。除非該政治中心周圍，完全設定為土地使用分區(zoning)的行政區，而使商業區完全遠離外，該政治中心不但帶來政治活動的人潮，而且誘發經濟市場的設置。此說明行政區域的政治中心區位設置，亦是行政區域重劃時，值得重視的公共議題之一。

## 二、行政區域調整之政經發展

行政區域之調整，其最主要的原因，就是既有的區劃層級太

低或是區劃範圍太大或太小，而需要因應政治變遷或經濟發展作適當的調整。問題是誰主動催生行政區劃的重劃？就一般的看法，中央對地方的行政區劃殆多以穩定為原則，不輕易推動行政區劃之重劃，除非係主張合併升格，否則當以採取被動的角色為宜。因之，行政區劃之重劃，提議人通常是地方的政治菁英，或是地方行政首長，該等人士所以主張行政區劃之重劃，應係原有地方層級顯得偏低，而想經由擴大行政區域，以提高行政層級，俾便在國家的政治影響力可以增強，從而分配更多的政治資源。其次，就是經由行政區域之擴大，發展經濟，充實投資條件，以強化地方財政的能力。此種經濟考量係政治人物說服區域內住民支持重劃方案的最具說服力工具，但在政治人物的調整前提上，未必是最主要的考量因子。

對於行政區劃因土地面積太大，而再分劃為二區域，或是特定區域因升格考量，而將毗鄰之其他行政區域劃出部分併入，應係地方行政首長最忌諱之政治改革。蓋此種區域重劃對既得利益之原大區劃政治領導人而言，並非利多，而且係利空，自然不願有此政治主張。此時支持政策主張者，即係上級政府之執事人員及決策領導人，宜利用此一方法強化政治領導人之影響力。然而區劃之進行，上級政府宜邀請學者專家或政治人物協商或提供意見，促其政府傾聽民間疾苦，而為適宜的區劃作為。

究竟如何建構行政區域之經濟功能？比較進步的作法，就是強化都市經濟功能，甚至連帶有所謂「區域經濟」的出現。政府應結合民間的資源，發展都市經濟或區域經濟，使民間的偏遠地區產業，不致因行銷困難而市場蕭條。此外，將其視為核心都市的經濟腹地，而核心都市即係郊區或衛星城鎮的經濟發展平臺。

### 三、行政區域調整之社會人文發展

行政區劃對於社會人文的影響，基本上係被動的；亦即社會人文影響行政區域的劃分，而且在規劃行政區劃時，係以其社會人文的地緣關係為考量因子，但在行政區劃劃定後，該區域之社會人文發展，則與其行政區劃有密切的互動關係。此係因人類天生有其鄉土意識而在該特定區域生活的居民，由社會人文活動中凝聚鄉土意識或稱

社群意識，從而增強該特定區域的心理認同，不但積極參與該區域的群眾活動，且可能因行有餘力，而成爲當地民眾服務的志工成員。此種區域認同表現在各種競技的啦啦隊上面最爲明顯，身爲主場的鄉親自以聲援主隊爲多數；反之，客場的聲援力量，自以由客隊鄉親爲主。由此種極其平常的現象，即可看出行政區劃與其社會人文的發展關係。

事實上，行政區劃定案後，各該行政區劃政治領導人最重要的任務，固然是發展建設，但發展建設需軟硬體建設並進。此謂軟體建設就是發展社會人文，使住民了解該區劃之過去，也能參與當下的社區社會服務；尤能共同推動區域的美好未來，期望住民不僅享有當下的優質生活品質，而且嗣後更有幸福的生活福祉。此項共同遠景，並非僅是當地政治人物從事公職選舉的政治口號；主要更在發揮群眾力量，共同豐富住民的精神生活。社會人文的發展有如百年樹人，需要長久的灌溉，始能看到成果，歷經多任的地方行政首長的積極領導，以及當地住民不斷的參與，始可獲致些許的收穫。所倖行政區劃係穩定的、持續的，始可展現其社會人文特質的永續發展，形成該區域特殊的競爭力和發展性。

地方行政區域的社會人文發展，其實與其地緣政治關係密切，在山川與海島固然完全不同；即使在同一個都會區，其如有族群的差異，亦會形成不同的特色。美國華盛頓係國家首府，面積祇有 100 平方公里，但因種族複雜，在多元社會下已形成相當有其特色的社會人文。在黑人區所感受的社會人文特質，與唐人街(China town)所看到的華裔生活特質，絕對是一個很不相容的對比。華盛頓執事當局所爲者，係如何維持當地的不同社會人文特質，當不是爲白人的有效統治，而採取各種措施，以消弭已成型的族群社會人文。

地方行政首長在行政區劃朝大市化發展的時代，應了解區域內有其因族群不同所產生的特殊社會人文；亦能因應此種不同的社會人文，建構能容納該不同社會人文的文化機制，甚至應有使其更加發展的文化融合機制，始可建構一個適於發展人權保障的法治社會行政區劃。



## 第四章 比較行政區劃之制度

### 第一節 英國地方政府與行政區劃

#### 一、英國地方行政區劃概述

英國現行的地方政府自十九世紀開始，就是三級制，第一級地方自治團體有二，一為郡自治區(County Boroughs)，具有郡跟自治市的全部權力，並不受其他機關之管轄，同時，郡自治區也是獨立的，其下沒有次級機關，二為行政郡(Administrative Counties)，其於1888年設置，包括城鎮與縣屬地區，主要掌理衛生、警察、道路、公共救助、國民義務教育及中等教育等事項；第二級地方自治團體包括自治市(Municipal Boroughs)、鎮(Urban Districts)及鄉(Rural Districts)，其中自治市鎮分別創立於1835年及1882年，擁有縣議會行使之權力以外的自治權力，鎮創始於1872年，鄉級政府於1894創立，雖然都是地方自治團體，但是其權限相當小，例如，鄉鎮無警察、教育或道路等事項的處理權；第三級政府為教區教會(Parish)，創設於1894年，職權更小，該區居民較少者設有「教區教會會議」(Parish meetings)，居民較多者則設「教區教會委員會」(Parish council)。

隨著社會的發展，英國原有的政府層級與行政區劃已不符合現實環境之需求，例如，地方轄區及人口多寡不均，致使許多地方政府轄區過小、財源枯竭、人才難覓等，無法提供民眾良好的服務，因此，開始進行其後行政區劃與政府層級的調整；根據1972年保守黨提出、經英王批准公布「地方政府法案」(The Local Government Act, 1972)的內容，將全英格蘭分為15個郡(County)，其中有6個都會郡(Metropolitan county)，39個非都會郡(Non-metropolitan county)，不論在都會郡或非都會郡之下，都設有區(District)，都會郡之下的區稱為「都會郡區」(Metropolitan District)，非都會郡之下的區為「非都會郡區」(Non-metropolitan District)，區之下為「教區教會」(Parish)，為最基層的地方自治單位；另根據新的地方政府組織法，郡、區、教區教會都

有一個民選產生的地方議會(Council)，規模較大的教區教會除議會之外，還設有教區教會會議(Meeting)，至於大倫敦地區(Greater London)，除倫敦市(the City of London)外，還設有包括倫敦郊區等 32 個自治區(London Borough)，大倫敦地區的地方政府為二級制，在倫敦市及倫敦自治區之下，並不設區一層級的政府。

1980 年代與 1990 年代，是英國地方自治體制變遷的另兩個重要時期，1974 年地方自治的改革，提升了地方政府政治化的程度，這係因為行政區劃之後，地方政府的規模比改革之前大，掌握的資源也較多，主要政黨對地方政治的重要性及影響也因此而提高，許多地方自治委員會的組織架構與運作，都反映了西敏寺的運作模式，亦即政黨黨紀森嚴，對於該黨地方議員及地方自治委員會的決策過程都加以嚴格控制，雖然各主要政黨加強對地方政治的控制及監督，有助於強化地方自治委員會的組織跟運作，但是，1980 年代地方政治活動增加，特別是在工黨掌握多數的都市地區地方自治委員會中，卻導致中央與地方政府之間，因為意識形態的差異，而產生更為激烈的衝突。

柴契爾政府在該黨 1983 年大選的主要政見之一中，承諾將裁撤由工黨所掌控的幾個地方政府中最大的一個，即大倫敦自治委員會(GLC)，並在公布一項名為「簡化都市」(Streamlining the Cities)政策白皮書之後，於 1984 至 1987 年之間，裁撤於 1974 年地方政府改革中設立的大倫敦自治委員會及 6 個都會郡(metropolitan counties，包括 Greater Manchester、Merseyside、South Yorkshire、Tyne and Wear、West Midlands 跟 West Yorkshire)，這些都是工黨執政的地方政府；保守黨的這項制度改革，雖然主要是為了透過裁撤開支過多的工黨地方政府，以減少中央政府的地方補助預算，但也藉此消滅工黨在地方的政治勢力，被裁撤之自治委員會原有的功能及權力，則移轉到次一級的鄉鎮及市鎮自治委員會，或一些非選舉產生的聯合委員會，即一般所瞭解之「(政府的)特殊法人機構」(quangos，quasi-autonomous national governmental organisations)；而這項改革的主要影響，是將由選舉所產生的地方自治委員會，其權力及功能轉移到上述由中央任命組成的「特殊法人機構」，並且明顯地將地方政府制度導向「單一層級制」(unitary local government)，支持這項改革的人士認為，單一層級制的地方政府，可

以使地方政府的施政更負責任，也可以擴大鄉鎮(districts)自治委員會的視野、提升其施政能力等，不過，裁撤這些上層政府單位的結果，是以犧牲若干策略規劃權力，如教育、交通及經濟發展等為代價(explain why)，例如，改制後的倫敦，成為歐洲國家主要城市中，少數沒有由居民直選產生自治委員會的一個大城市。

1990年以「單一層級制」為主要方向的地方政府制度改革，打破了各政黨對建立兩級制地方政府的共識，梅傑(John Major)取代因徵收「人頭稅」(the Poll Tax)而引起民怨下台的柴契爾夫人成為新首相後，進行另一波的地方政府制度改革，一方面，因為他自己為倫敦Lambeth自治區(the London Borough of Lambeth)的地方議員出身，另一方面，則是因為人頭稅不當政策所帶來的壓力，要求新政府多關心地方事務，這項新的改革計畫，由當時的環境大臣(Secretary of State for the Environment) Heseltine主持，蘇格蘭及威爾斯大臣也參與該項計畫；關於英格蘭的改革部分，中央成立地方政府委員會(Local Government Commission)研究倫敦及都會區域鎮(metropolitan districts)以外地區地方政府制度改革，強調建立「有效率、負責任、反應民意及地方性」(efficiency、accountability、responsiveness及localness)之地方政府為改革的方向，並強調改革後的地方政府，其行政成本必須低於改革前，根據這些說法，中央政府明顯偏好於單一層級制地方政府。

至於蘇格蘭及威爾斯部分，根據威爾斯、蘇格蘭委員會(the Welsh and Scottish Offices)提出的建議報告，威爾斯將原有兩級制下的8個郡自治委員會(county councils)，以及37個城鎮委員會(district councils)等，重組為21個單一層級地方政府，負責各地所有事務，蘇格蘭也將原有總數為68的區域，以及城鎮自治委員會(regional and district councils)，改組為28個單一層級制地方政府，政府宣稱，這項改革是適當且正確的，因為改革後所推行的單一層級制地方政府，將有助於促進地方民主(因為權責清楚)、減少行政成本及改善服務品質，在建立「能動政府」(enabling authorities)的概念下，保守黨政府甚至進一步希望改制後的地方政府，能夠儘量以創新的方式來提供服務，例如與民間部門合作(即「外包」的方式)。

由於蘇格蘭及威爾斯地方政府向來都不是由保守黨執政，也

因此保守黨在蘇格蘭及威爾斯地方政府制度改革中「一意孤行」、忽視地方的反對意見等，並不需要付出政治代價，但是，在英格蘭的情況就不同了，一方面，因為委員會跟政府之間意見不合，緣起於委員會在其進度報告中宣稱推銷「單一層級制」不是他們的工作，並且反對將「降低成本」視為地方政府制度改革的主要目的，另一方面，保守黨必須考慮該黨執政之地方政府的反對意見，這些反對意見的產生，主要是因為郡(被裁撤目標)跟城鎮(予以保留，成為改制後之單一層級政府，其權力範圍更因接管郡之業務而擴大)之間的利益衝突，因此，地方政府制度改革在英格蘭推行的結果，是部分地方接受改革建議而改組為單一層級制，部分地方則維持原來的兩級制，共出現 46 個單一層級制新政府，而委員會認為「兩制並存」是合理且可以接受的主要原因，則是根據他們對各個地方政府行政成本、社區意識及地理位置的分析結果。

而保守黨政府所屬意的改革方向是單一層級制，對這個「兩制並存」的結果並不滿意，遂設法「主導」委員會提出符合其期望的建議，由於原委員會跟保守黨政府之間的歧見一直存在，最後中央改組委員會、新委員會建議設立單一層級制政府的地方，明顯比前委員會建議的多，雖然委員會強調其所提出的建議案只是「建議」，仍須徵詢地方的意見之後才可決定是否實施，而且仍可考慮其他方案，但是各界仍批評政府認為兩級制地方政府已經失敗的說法，同時也懷疑是否有足夠的證據證實單一層級制確實比較好，甚至連委員會的調查研究方法、經費等也遭到批評。

蘇格蘭及威爾斯最後在 1996 年 4 月 1 日全面實行新制，而英格蘭則從 1994 年開始，進行漸進式的改革，1994 年懷特島(the Isle of Wight)成為英格蘭第一個改組為單一層級制的地方政府，接著於 1996 年 4 月 1 日改為單一層級制的地方政府，則包括 Cleveland、Avon、Humberside 及 North Yorkshire 等郡；而 1997 年至 1998 年間，共有 46 個地方政府改為單一層級制，但是，基本上英格蘭的地方政府制度仍是兩制並存，其中摻雜有 1974 年時確立的組織架構、修正過的 1974 年的組織架構(基本上是兩級制)，以及新實施的單一層級制等；此外，1998 年 5 月舉行的一項地方公投結果顯示，支持兩級制地方政府制度

建議案、決定恢復在倫敦設立自治委員會並直選選出倫敦市長，共同負責治理大倫敦地方事務等，獲得相當程度的支持，這項決定可能會促使其他大都市如伯明罕(Birmingham)、曼徹斯特(Manchester)等地，是否也會要求跟倫敦一樣，由直選市長組成自治委員會，值得進一步觀察。(李昌麟，2000年，頁13-16)

## 二、英國地方行政區劃調整之探討

### (一) 1945年至2000年地方政府體制與組織之型態

地方政府在英國具有極為悠久的傳統，甚至於部分地方政府存在的時間遠久於國家，然而經歷長期發展過程，以及人口、社會的變遷，遂使各地呈現不均衡的情形，因此，第二次世界大戰結束後至2000年止，英國地方政府變革工作的重心，乃在於體制上與層級上的變革，相對地，地方政府組織架構型態，則未有太多的改變，故本階段將從體制與組織兩部分說明之。

1、體制部份：自第二次大戰結束至2000年，英國地方政府體制約可分為三個過程：

#### (1) 1945年至1974年

1945年第二次世界大戰結束，英國中央政府旋即制定「地方政府法」(local Government Act 1945)，主要內容有二，其一，調整各地方政府行政區域，其二，重新界定地方政府體系，此一時期英格蘭與威爾斯地區的地方政府架構，乃採行三級制體系：

A.郡級：本級再區分為「行政郡」、「郡區」、「大倫敦地區」三類，行政郡位於非都會(nonmetropolitan)地區，由於人口分散，故其下尚設置區與教區，以使各項公共服務與政策能層層落實至基層；郡區則是位於都會地區，由於人口較集中，故由單一地方政府管轄即可，其下不另行設置區級政府；大倫敦地區則包括倫敦市(City of London)與周邊都會區，此地區由於屬英國中樞，人口稠密，加上政治經濟地位重要，固專門設置一地區政府來統合管轄。

B.區級：區級在行政郡區分為「非郡區」、「都市區」、「鄉村區」三類，在大倫敦地區則區分為「倫敦區」與「倫敦市」；首先，在行政郡部分，非郡區常是昔日具有悠久歷史的郡，但經過長期演變，

人口規模已不若郡之龐大，且也與都市、鄉村有所區隔，故乃於郡之下設置地方政府來管轄；都市區則是位於非都會區的中、小型都市，其規模雖不比都會，但同樣具有人口集中的特性，故設置單一地方政府即可；鄉村除某些事務交由教區專責辦理外，可說是郡以下地方事務的基層單位；其次，在大倫敦地區中，倫敦是專指倫敦市中心，而倫敦區則是指倫敦市週邊的都會區。

C.教區級：教區可說是英國地方制度中的歷史遺物，顧名思義，教區早期就是指教會設置在各地方的傳教單位，然而經由長期發展，居民逐漸產生共同的生活特色或情感，地方政府於焉形成，不過，教區由於人口分散而有限（部分僅有數百人），故再分為「議會制」與「聚會制」兩類，前者由於人口較多，故循其他地方政府之例，設置議會來決定並處理事務，而區議會也賦予其較多的辦事權利；相對於後者，由於人口稀少，故僅設置功能與規模均有限的議事機制，並只執行區議會交付的固定任務；值得注意者，此時期地方政府雖然分為三級，但各級政府組織型態（聚會制教區例外），卻都是採行「議會」（council）制，即議會同時作為地方政府的決策與執行機制。

#### (2) 1974 年至 1985 年

二次世界大戰結束至 1970 年代，是屬於英國戰後重建與發展的階段，除了工商業再度繁榮促使地方民眾高度聚集之外，執政的工黨所推動的一系列社會福利制度，亦加重了地方政府的角色與功能，而這些因素都促成大都會的形成，基於此，都會區僅設置一級政府（郡區）的方式漸不符需求，因此，英國中央政府乃於 1972 年修訂地方政府法（Local Government Act 1972）來調整地方政府體制，並於 1974 年開始施行；而 1972 年地方政府法的主要內容，就是改變都會地區政府層級的架構，至於原有三級制的關係體系，則予以保留，至於各級政府組織形式（聚會制教區與聚會制社區除外），則仍沿用議會制架構，具體而言，1972 年修訂的地方政府法，對英國地方政府體制的變革主要為：

A.原有郡區改設「都會郡」（metropolitan county），其下則設置「都會區」（metropolitan district），以及教區，換言之，都會地區也實行三級地方政府體系，以充分滿足各方需求。

B.原有二級的非郡區，則視人口聚集的情形，分別併入「都會區」(metropolitan district)與「非都會區」(non-metropolitan district)中，以收簡化之效。

C.威爾斯地方由於並無大都會，故第一級地方政府全部稱為郡，第二級地方政府全部稱為區(district)，第三級地方政府改稱「社區」(community)，惟其組織架構則與教區一樣，亦即按人口數分為「議會制社區」與「聚會制社區」。

### (3) 1986年至2000年

1980年代，英國保守黨取代工黨執政，隨即基於「新右派」(new right)思潮，大力推動政府改革措施，諸如民營化、政府改造等，而對於地方政府部分，三級制地方政府體系固然使事務分工更為精細，但是英國政府歷經了1970年代後期的兩次石油危機，財源趨於枯竭之時，層級節制所連帶形成的龐大政府體系，反而形成難以承受的負擔；基於此，英國中央政府乃於1985年再度修訂地方政府法(Local Government Act 1985)，並自1986年開始施行，其主要內容除推動地方政府一系列提升能力的措施(如引進市場競爭機制)外，主要就是取消第一級的「都會郡」與「大倫敦地區」，也就是裁撤都會郡及大倫敦地區郡議會的組織，相關業務與權利則直接授予第二級的區議會，至於非都會郡，則考慮其管轄面積較大，且人口較分散，故仍予保留，換言之，經由1985年的改革，第一級地方政府，僅有英格蘭的非都會郡與威爾斯的郡，而第二級以下的原有建制，則仍然維持。

### (二) 組織部份

英國地方政府體系自1945年至1986年雖經歷三次重大調整，但各級政府採行議會制作為組織架構的方式，則沒有太大的改變，議會制基本上是由議會與執行部門(department)所構成的，茲分述如下：

#### 1、議會(council)

議會可說是英國地方政府組織的代表架構，除具悠久歷史外，其由民選議員直接負責推動地方事務的方式，也充分反映「地方自治」的制度特色，另從地方政府的組成要素而言，議會更兼具「反應或代表民意」、「決策」、「輔助與獨立」等重要功能，以一個郡議會而言，其架構主要包括二部分：

(1)大會 (council meeting)：大會是由民選議員 (councillor，或有稱為 elected members) 所組成，議員人數取決於轄區人口數，可能從十餘人至數十人不等，大會是地方政府最高權力機關，每位議員意見都可經由合議制的民主程序，決定地方政府各項施政措施，並且承擔相對責任；大會主席稱為議長 (Chairman of the Council，有些都市則直接稱為市長” Mayor” )，議長係由議員推選產生，每年改選一次，其職責除擔任大會主席職務外，對外也代表全體議會，作為地方政府形式上的首長。

(2)委員會 (committee)：由於地方事務瑣碎繁雜，為使各項意見提交大會決策時，都能先行凝聚問題焦點，並預先提出可能採行方案，故大會之下乃根據地方政府負責的事權範圍，設置各種委員會，必要時亦可在委員會下在分設「次級委員會」(sub-committee)，因此，委員會即是不同地方事務的主要管理或負責單位；委員會成員係由議員自願或其他議員推選，並經大會同意後任命，每一個委員會成員數不一定相同，主要取決於其負責的事務規模，委員會主席 (Chairman) 亦由成員推選，除主持會議外，也負責與其他委員會之間的協調聯繫工作；另就性質而言，委員會又可為三類：

A.法定委員會 (statutory committee)：其成立係根據國家法律的規定，每一個地方政府均應設立之，如財政委員會、計畫委員會等。

B.一般委員會：其設立取決於地方政府 (大會) 的考量或需求，故其數量、名稱、規模在各地均不同。

C.政策委員會 (policy committee)：其設立主要是基於推動特定政策所需，作為跨委員會間的正式協調或行動整合的機制。

2、執行部門：係由「支薪職員」(paid servant) 所組成，主要成員包括：

(1)行政官員 (officer)：主要是負責推動各類地方業務的專業與行政人員。

(2)一般員工：係指技術性、幕僚性的基層人員。

行政官員與一般員工均由議會任命，除薪俸由議會籌措付外，也必須遵守議會自行制定的人事管理規範，換言之，不同議會的支薪職員，可能是用不同的人事行政制度；而執行部門主要職責有二，其一，



執行議會各項決議；其二，承議會之命，辦理各項例行性事務，爲了確實履行其職責，執行部門又有下列分工：

(1)首席行政官 (Chief executive)：首席行政官可說是所有支薪職員與各執行部門的總協調或總顧問，爲了協助首席行政官達成使命，議會通常會任命若干人員組成管理團隊 (management team)，作爲首席行政官的輔佐，一般而言，首席行政官係由議會任命具資深行政經驗，或是專業素養之人員來擔任，其主要職責爲：

A. 協調整合各執行部門的行動。

B. 配合各委員會之運作，綜合研擬配套操作方案供大會決議。

(2)各個部門：執行部門實際上就是各部門的整體集合，部門設置主要是配屬在委員會之下，以作爲委員會主管事務的執行機制；部門主管稱爲首席 (Chief officer)，通常由專業人員擔任，承大會、委員會之決議，以及委員會主席之命，指揮所屬人員辦理各項事務，由於部門主要是配合委員會來設置的，故其性質也與委員會相似，可分爲兩類：

A. 中央或協調部門 (central or coordinating department)：主要提供跨部門間事務的協調執行。

B. 服務部門 (service department)：即專責提供特定公共服務的部門。

## 二、2000 年以後體制的變革

1997 年新工黨執政，首相 T. Blair 改採「第三條路」(The Third Way) 的治理思維，其中就地方政府議題而言，新工黨認爲昔日保守黨引進市場機制，以及種種服務導向的措施固然重要，卻模糊了民眾身爲公民 (citizen) 而非顧客 (customer) 的基本定位，以及社會資源配置的失衡，因此，新工黨政府乃自 1998 年開始，大幅度變革地方政府本身的體制，並重新調整中央與地方政府的關係；就實際而言，雖然「郡」、「區」、「教區」在英國地方政府體制中具有悠久歷史，但隨著政府財源不足、中央影響力量增加等環境因素變動下，三級制逐漸不符需求，特別是教區一級，由於其原有負責事項即屬有限，加上近年人口集中於都市的趨勢，致許多教區不是規模太小，就是功能不彰，基於此，

新工黨執政後便推動一系列的變革措施，一方面，檢討三級制地方政府體制的問題，另一方面，也期望能從不同途徑來提昇基層的活力，據此，相關政策措施包括：

(一) 1998 年公布地方政府白皮書（功能檢討報告）

1998 年，由當時負責地方政府事務的中央主管機關「運輸、地方政府與行區部」(Department of Transport, Local Government and the Region, 簡稱 DTLR) 公布一份地方政府功能白皮書《現代地方政府與接觸民眾》(Modern Local Government In Touch with the People)，其中指出當前地方政府的問題，乃在於過度重視市場機制，而與民眾需求脫節，故未來改革方向應更強調民眾參與，並調整地方政府組織結構。

(二) 強化並推廣「體制外公共組織」

在保守黨執政期間，英國中央與地方政府均大量運用「準自主地位之非政府組織」(quasi- autonomous non- governmental organization，簡稱 QUANGO)，其一方面可提供多樣化公共服務，另一方面也達成不增加政府規模的雙重目標，到了新工黨執政後，則進一步主張賦予 QUANGO 更多樣化的功能，並承擔更多的責任，因此，首相辦公室於 1998 年 6 月公布一項政策，主張「開啓 QUANGO 之門」(QUANGO: Opening the Doors)，將原有的 QUANGO 改稱為「體制外公共組織」

(non-departmental public bodies，簡稱 NDPBs)，其主要內容為保留該類組織不納入政府編制、獨立運作，自負盈虧等特點，但卻加強政府對其監督、考核的權力，且要求其各項運作均須更透明化，並提供民眾順暢的溝通管道，此外，首相辦公室亦開闢專屬網站，專門整合各機關有關 NDPBs 的資訊。

(三) 成立「地方政府現代工作團隊」

為促使地方政府能達成新工黨執政後的一連串變革，1999 年由副首相辦公室責成「運輸、地方政府與行區部(簡稱 DTLR)」，配合內閣「審計委員會」(Audit Commission)、「改革與發展局」(Improvement and Development Agency) 等機關，組成「地方政府現代化工作團隊」(Local Government Modernisation Team)，針對各級地方政府組織架構、功能等，進行全面性的檢討評估，並向首相辦公室提出檢討報告。

(四) 修訂地方政府法 (Local Government Act, 1999)

本法與舊(前)法之最大不同處，在於明定英國每一個地方政府組織，都應是「最佳價值機關」(Best value authorities)，其除了要遵守地方政府各項法令規定外，也要履行本法所規定之「最佳價值義務」，同時，各機關亦要律定執行計畫並定期評估執行成效，至於中央政府，則有權對計畫執行過程進行考核。

(五) 續修訂地方政府法 (Local Government Act, 2000)

延續 1999 年的修法，2000 年地方政府法的修改內容，則更為全面而徹底，其中主要包括重新界定地方政府在整個英國的地位、目標、政府組織結構、功能、官員產生方式、公民投票等，故可說是將前述 1998 年地方政府白皮書內容，轉化為具體的法律，而其中影響最大者主要為：

- 1、取消教區級，使地方政府由原來的三級制轉變為郡、區二級制。
- 2、各級地方政府組織架構，必須自三種形式中擇一採用，其分別是「市長／內閣制」、「市長／議會經理制」、「行政領導／內閣制」等。

(六) 提升地方政府主管機關層級

在 2000 年地方政府法修訂後，新工黨政府為因應地方政府組織架構的新變革，並整合各部與地方有關之事務，乃於 2002 年 6 月解散「運輸、地方政府與行區部(簡稱 DTLR)」，並將其原有地方事務主管權，移轉至「副首相辦公室」(Office of the Deputy Prime Minister，簡稱 ODPM)，其除接管原有地方政府業務外，更重要的工作，就是統合中央與地方間的關係，根據其在 2002 年 8 月 1 日所公布的「施政目的與目標」(Aim and Objectives)，主要職責分別是：

- 1、與中央各部會協同努力，以促進社會團結、地方更新，以及區域的發展。
- 2、對區域與地方事務，提供全國性的政策目標與指引。
- 3、提出有效計畫，以提升全國都市與社區的生活水準。

基於前述職責，ODPM 將成為區域事務的統合機關，並另於其下設置「區域協調單位」(Regional Co-ordination Unit，簡稱 RCU)，即將地理上相鄰的郡歸入同一個區域中，如此同區域內具有跨郡性質的公共事務(如勞工、區域開發等)，便得以整合，同時，為辦理這些跨區

域事務，英國中央政府於各 RCU 中設置「政府辦事處」(Government Office，簡稱 GO)，來負責協調與執行工作，並作為 RCU 與中央政府間的溝通窗口 (呂育誠、許立一，2004 年，頁 167-175)。

## 第二節 法國地方政府與行政區劃

### 一、法國地方制度概述

法國是個中央集權的國家，其政治制度的主旨，在於加強中央政府的權力，要想清楚理解法國地方制度，則必須從「權力下放 (deconcentration)」和「地方分權 (decentralisation)」等兩個角度對其進行認識，其中，權力下放並不意味「地方自治 (self-government)」，係指中央政府把行政管理權分出一部分，以授予其外部機構 (services extérieurs) 一定的權力，這種權力可隨時可收回，因之法國學者認為，權力下放是中央集權的一部分，是國家機構的組成部分，其作用只是「加強了中央政府地方代表的權力」；而地方分權，則意味著以法律的形式授予「地方單位 (collectivite territoriale)」或「公共機構 (etablissement public)」等在一定範圍內的長久自治權，由於地方分權機構由選舉產生，有一定的獨立性，故法國學者認為地方分權是「取消中央政府的一部分權力，把這部份權力轉移給獨立機構」。(許崇德，1993 年，頁 81-82)

相較而言，法國地方制度變革中，最為重要者是「地方分權單位 (Les collectivites deconralisees) 簡稱地方單位 (Les collectivites territoriales)」(許崇德，1993 年，頁 83)，這也說明何以法國人經常使用「地方行政 (local administration)」，而很少用「地方政府 (local government)」來描述其地方制度；而在法國人的政治觀念中，政府的主要職責就是行政，行政可分為中央行政和地方行政，二者是不可分割的整體，地方行政是對中央行政的輔助及補充，也由於這種中央集權的政治傳統，使得法國的地方制度表現出一致性，除巴黎、科西嘉和海外省外，法國地方制度基本一致，即地方政府的組織體制、任務和職權等，都由中央政府以法令行事確定。(許崇德，1993 年，頁 81)

### 一、省（department）級地方單位的機構

法國的省長體制確定於拿破崙時代，是國家權力的受託者，代表中央政府，它使國家的分支機構遍布全法國，省從設立之始，各省的行政區劃幾乎沒有什麼變化，法國現有 96 個省級單位，各省的面貌相差無幾，但人口數量和社會經濟發展則有一定程度的差異（許崇德，1993 年，頁 90）；1964 年的改革，雖確認立了省長在地方體制中的主導地位，不過，省級地方單位只有權選舉省議會，其行政首長仍是政府任命的省長，其後，省長還同時兼任省議會的行政首長，形成以國家官員和地方民選行政首長的雙重身分出現，同時，省議會議員多把省議會作為自己向全國性政治職位進軍的跳板，使得省級地方單位成為地方分權和權力下放的混合體。（許崇德，1993 年，頁 82-84）

#### （一）省議會

作為省的審議機構，省議會保持 1871 年以來的特點，省議員任期 6 年，每 3 年改選其中 1/2，由兩輪多數單名投票制選舉產生，若在第一輪選舉中沒有任何候選人當選，只有得票 10% 以上的候選人才可以參加第二輪選舉，按選舉法規定，省的每個選區得選出 1 名省議員，因此，省轄區成為議員的選區，選出的省議員成為本區的發言人，這種選舉制度確立時，法國居民中農業人口的比例占絕大多數，區有其實際的社會意義，不過，由於省長常技術性地平衡各區的利益，加以省議員力圖在省預算案中為本區多爭取些經費，致使預算案常常全體一致通過，在這種情況下，省長和省議員之間形同建立起某種「共謀」關係，這無疑與地方自治的理想背道而馳；但經過一個世紀的發展，法國工業化程度大大加強，居民構成逐漸複雜，在這種情況下，單名投票制受到的責難越來越多，很多法國人主張用比例代表制取而代之，此外，來自工業地區新一代議員開始出現，他們大部分比其前任年輕，有自己的政治基礎，其力量在部份省中佔有優勢，省議會中的表決結果便不同於以往，在這種趨勢下，行政權從省長轉移到省議會主席，便成為順理成章的事情，至此，省議會變成一個政治機構，其決議是省議會中各派政治力量競逐的結果。

#### （二）省議會主席

法國在 1980 年代的改革中，並沒有改變省議會主席的產生方式，

其於每 3 年改選議員後，經兩輪絕對多數制選出省議會主席，若兩輪投票仍沒選出，則在第三輪選舉中適用簡單多數選舉制，若在第三輪選舉中兩個候選人得票數相同，就由年齡較大的候選人當選；此外，從 1982 年起，省議會主席成爲省議會的執行機構，是全省行政事務的唯一負責人，因此，省議會主席全權管理省的行政部門，決定其人事安排，並可以行使一部分警察權力，但範圍很有限，而除行使行政權外，還可制定全省預算、向省議會提出議案，並執行通過後的決議，爲保證省議會的權力，法律明定省議會主席至少要在省議會開會前 8 天，將要討論的議題通知全體省議員。

### (三)省議會辦公廳

省議會辦公廳除省主席外，還包括 4 至 10 名副主席和一些其他成員，副主席及其他成員的選方式和任職期限均與主席相同，不過，辦公廳的地位很不明確，因一方面它繼承了以前省議會委員會對省長的監督職能，這使它變成爲省議會的一個組織，可以接受省議會的授權，辦理除預算之外的任何其他事情，但另一方面，它又是行使行政權力的集合體，這種不明確的地位導致兩種情況，即在一些省中，辦公廳只由省議會中多數派組成，而在另一些省中，辦公廳則包括省議會中各個派別，在後一種情況下，其開會形式有兩種，即一種是包括辦公廳全體成員的會議，另一種則是只包括主席和屬於多數派副主席的非正式會議，而真正的討論和決定，往往是在非正式會議中做出。(許崇德，1993 年，頁 91-93)

### 二、大區 (region) 體制及機構組織

在原先的法國地方體制中，省通過省長，是地方與中央聯結點，但隨著大城市的地位越來越重要，其與中央政府之間的關係，超過了與省之間的關係，在這種情況下，便成爲設立大區背景，同時，爲適應經濟發展和地區管理的需要，法國政府於 1960 年設立大區

(region)，當時大區只是國家行政管理區域(許崇德，1993 年，頁 84)，亦是一個聯合體而不具有地方單位性質(許崇德，1993 年，頁 90)，1964 年法國地方體制的改革，也只規定大區爲國家行政區劃的一種，不過，開始設立了代表機構，但該機構只有諮詢功能，其成員的一半來自各種經濟組織，如工業界聯合會、職業組織和公會等，1/4 由中央政府總

理確定，1/4 則由地方議會選派，其組成僅顯示出中央只想在地方，找一些比地方議員更合適的對話者，1972 年，法國政府規定大區為「地區性公共機構 (etablissement public regional)」，這一名稱說明大區並非是自治體，而是省和市鎮的聯合體，其地位類似市區聯合會和跨市鎮公會聯合會，因此，「公共機構」的地位也與其有限的職權相適合，另一方面，大區議會的組成也與其地位相適應，即除了直接選舉產生的議員外，還有一些議員，是由省議會和部份城市議會選舉產生。(許崇德，1993 年，頁 93)

1980 年代初，法國對其地方制度進行了一系列改革，經過這些改革，地方分權有了幾點根本性變化，其一，確立大區為地方單位，使得地方單位的類型從兩種增加到三種，其二，地方行政改由地方議會選出官員進行管理，取代了先前國家行政官員的政治地位(許崇德，1993 年，頁 84)；1982 年，大區取得地方單位的地位，使的原來中央與地方的一級聯結單位(省)，變為兩級單位，即省和大區，1986 年大區議會進行選舉，大區議會由直接選舉產生的議員組成，議會選舉大區行政首長，並另有一個諮詢機構，即經濟與社會委員會，至此，大區體制開始初具規模(許崇德，1993 年，頁 93)，不過，省和大區之間的職權劃分並不明確，只能根據實踐來確定，此外，如果說 1980 年代初的改革設立了大區這一地方單位，那麼也可以說其同時增大了省作為地方單位的權力，特別是省議會主席的權力更為突出，它是改革的最大受益者，更成為省政治的中心人物。(許崇德，1993 年，頁 90)

#### (一)大區議會

大區議會按比例代表制選舉產生的議員組成，每屆議會會期 6 年，議員的候選人由各省確定，這使得議員多自認為是省的代表，而不是整個大區全體選民的代表，因此，大區在某種程度上仍保持其「公共機構」的特色，具有各省聯合體的性質，其地位更因此而降低，故在法國政治人物的心目中，國民議會議員、省議會和市長的職位等，均比大區議員的職位更具吸引力，而大區議會成為政治新手累積從政經驗的訓練基地，換言之，大區並未取得足以抗衡省及城鎮的另一個權力中心；另一方面，大區議會雖和省及市鎮議會一樣，行使決定預

算等大權，但大區政治重心並不在議會，而在其行政機構。

### (二)大區行政機構

大區議會主席行使大區行政權力，他由大區議會選舉產生，其中，前兩輪選舉要求絕對多數，任期 6 年；主席是大區中重要的政治人物，決定大區的方針大計，除主席外，大區議會辦公廳還包括副主席和其他由議會選出的成員，主席可以把自己的一部份職權交給副主席行使。

### (三)經濟與社會委員會

按照法律規定，經濟與社會委員會由「大區內經濟、社會、職業、家庭、教育、科學、文化和體育界的代表」組成，該委員會有 40 至 110 名成員，其中，至少 35% 的代表來自企業界的非僱用職業階層、至少 35% 來自全國性公會組織、至少 25% 來自參與大區事務的其他組織、最多 5% 為社會名流；經濟與社會委員會是純諮詢性機構，但有些問題在交大區議會審議之前，必須由該委員會先討論，諸如國家在大區的計劃、全區性計劃等，更為重要的是大區預算及國家與大區之間的合作，此外，它還可以討論大區議會主席交付或委員會自己感興趣的任何問題，儘管如此，該委員會在大區中的地位，也並非頭等重要。(許崇德，1993 年，頁 93-94)

### 三、市鎮 (la commune)

市鎮是法國地方單位的第一層級，其工作和法國民眾的日常生活息息相關，法國的市鎮單位有 3.6 萬多個，其居民數量亦相差極大，如巴黎的人口超過 200 萬，而有的村鎮實際上幾乎空無一人；在法國歷史上，中央政府對市鎮實行集權控制的歷史可追溯到 1789 年之前的王朝，人民為了逃避封建領主的欺壓，在尋求國王保護的同時，也接受了其威權的地位，村鎮中的直接民主，也逐漸失去了其原有的權力，其後的政治體制，更是加強中央政府的控制；第三共和國時期，市鎮的管理形式用法律固定下來，頒布了市鎮法典 (Code des commune)，市鎮和省被確立為「有限」地方分權單位，市鎮議會和市鎮長由當地居民選舉產生，因此，市鎮人民不但可以自行選舉議事機構，即市鎮議會，而且市鎮議會還可以選出自己的行政領導，即市長和副市長，1884 年的一項法律規定：「市鎮議會管理本區事務」，但是，這種管理



權受到法律和省長的行政、財政監督權等極嚴格的限制(許崇德，1993年，頁 83)，且在現實政治生活中，這些法律規定並未得到完全徹底地執行，儘管如此，市鎮法典把管理市鎮的職責劃分給兩個機構，即作為審議機構的市鎮議會，以及作為執行機構的市鎮長。

#### (一)市鎮議會

市鎮議會每 6 年改選一次，由直接選舉產生，議席的數額按市鎮規模的大小而有所不同，而選舉的制度對市鎮的組成至關重要，一方面影響政黨和候選人之間的聯盟關係，另一方面也決定在市鎮議會中能否形成穩定的多數，1964 至 1982 年間實行的二輪多數選舉制規定，兩輪選舉之間不能變更候選人名單，這就迫使各政黨在第一輪選舉前結成聯盟，並使政黨組織在選舉中發揮舉足輕重的作用，因得勝的名單獲得市鎮議會的全部席位，使選舉結果兩極分化，有鑒於這一情況，一些政治力量極力主張採比例代表選舉制，其結果是從 1982 年起實行一種混合選舉制度，即在不足 3500 名居民的市鎮中，實行二輪多數選舉制，3500 人以上的市鎮，採用多數選舉和比例代表選舉相結合的制度，在第一輪選舉中若有一個名單獲得過半數，那麼該名單便獲得半數議席，其餘的名單則按得票比例獲得議席，若沒有任何一個名單在第一輪選舉中獲得多數，便進行第二輪選舉，然後則按得票比例分配議席，但在巴黎、里昂、馬塞等地，市鎮議會選舉是按區進行，而不是在全市範圍內舉行。

至於市鎮議會的運作，按法律規定，市鎮議會每季至少開會一次，市鎮長認為必要時，也可以召集臨時會議，不過，實際上市鎮議會的開會時間，往往是由市鎮長決定；而市鎮議會會議公開舉行，除特殊情況外，都由市鎮長主持會議，反對常派利用公開開會的機會，對議會的議案進行監督，若是市鎮議會中的多數不想讓其分歧公開化，便會祕密開會並做出決定，此外，每次開會前，有一個委員會為會議做好準備工作，在一些重要的市鎮中，有一個常設委員會辦理會務，常設委員會由市鎮長或其副手主持、決定有關事宜，委員會不公開開會；另市鎮議會的辯論，主要集中於一項議案的適宜性上，按多數票通過，通過的議案大多數具有執行效力，其餘的則主要有建議、勸告等性質。

#### (二)市鎮長

市鎮長是由市鎮議會通過三輪選舉在議員中選出，即前兩輪要求絕對多數，後一輪要求簡單多數，但在人口為 3500 人以上的市鎮中，議會選舉獲勝名單的領導人即為市鎮長；市鎮長被賦予執行市鎮議會決議的權力，儘管市鎮長與市鎮議會的權力關係，類似國民議會與中央政府之間的權力關係，但現實中市鎮長的權力很大，可按自己的意圖處理市鎮的事務，能從全面的角度掌握市鎮事務，市鎮長雖執行市鎮議會的決議，但並不對其責任，市鎮議會也不能罷免其職務，此外，隨著市鎮事務越來越複雜，使得市鎮議員們很難全部清楚送給他們審閱的材料，這無形中同等增大了市長的權力。

至於市鎮長的職權，其雖具有雙重身份，即國家的代表和市鎮的代表，但在國家官員的職權部份，是極有限的，且以這種身分行使職權時，尚要受省長的監督，相較而言，市鎮長作為本地方單位行政首長的職權更大也更為重要，一般來說，這些職權可分為三類，其一，準備並執行市鎮議會的議案和預算案，這時市鎮長受市鎮議會的牽制，市鎮議會可要求市鎮長報告情況並解答有關問題；其二，在法律規定的範圍內，市鎮議會可授予市鎮長一些權力，如簽訂合同、確定稅率等，但市鎮議會可隨時收回這些授權，而且市鎮長行使這些授權時，須即時向市鎮議會報告情況；除上述兩類之外，市鎮長還有一些職權，而行使這些職權時亦無須向議會匯報，也不受其牽制，這些職權包括兩部分，一部分是領導市鎮服務系統及其人事的權力，另一部分則是指揮行政、警察等權力。

關於副市鎮長，其同市鎮長一樣，也是由市鎮議會在第一次例會時從議員中選出，其人數為 1 到 20 人，不得超過議員總數的 30%，市鎮長和副市鎮長雖共同組成市鎮政府，但副市鎮長沒有固定的職權，只能行使、完成市鎮長交辦的任務，儘管市鎮長不能撤銷副市鎮長的職務，但市鎮長可以收回對副市鎮長的授權，同時，市鎮長也可以把收回的權力，授予某個市鎮議員行使，且由於黨派之爭等原因，這種剝奪權力的現象是經常出現。(許崇德，1993 年，頁 87-90)

#### 四、特別地方單位 (les statuts spécifiques)

##### (一)巴黎

法國首都巴黎是一特別地方單位，法律規定「巴黎是具有雙重地位的地方單位：巴黎市和巴黎省」，因此，巴黎議會變成同時行使省議會和市議會的職權，而巴黎議會由 163 名議員從各區按兩輪多數名單制選舉產生，議會選舉市長，巴黎市長同時行使市長和省議會主席的職權，一般來說，適用於省和市的法律對巴黎都有效；另巴黎分為 20 個區，每個區均有區議會和區長，區在巴黎的管理中擔負著重要作用。

### (二)科西嘉

科西嘉因其獨特的經濟和文化傳統，使其成為特別地方單位，由於該地爭取地方自治運動的結果，常引發暴力衝突，1980 年代初，法國政府決定承認科西嘉的獨特性，給予更大的自治權，1982 年，法國政府以法律的形式規定科西嘉為大區地方單位，但其議會稱為科西嘉議會，不稱大區議會，共有 61 名議員組成，按比例代表制直接選舉產生，任期 6 年，而科西嘉議會選舉出議會主席行使行政權，並設有科西嘉議會辦公廳，包括議會主席、副主席和其他成員，均由議會選舉產生，任期 3 年，此外，尚有兩個諮詢性機構協助議會工作，即社會和經濟委員會（le conseil economique et social）以及文化、教育和生活環境委員會（le conseil de la culture, de l' education et du cadre de vie）等。

### (三)海外地方單位（l' Outre-mer）

法國從第五共和國開始，隨著各殖民地紛紛要求獨立，現今法國海外領土已所剩不多，其分為「海外省」和「海外領地」等兩種。

1、海外省（Les departments d' outre-mer）：法國現有 4 個海外省，即瓜特羅普島，馬提尼克島，圭亞那、留尼汪島等，這 4 個海外省同時具有省和大區的地位，省議會和大區議會並存，省議會由各區按兩輪多數單名投票制選出的議員組成，大區議會則按比例代表制選出的議員組成，整個大區為一個選區，省議會和大區議會各自選出主席行使行政權力，其中，大區還有兩個諮詢委員會，即經濟與社會委員會（le comite economique et social）和文化、教育及環境委員會（le comite de la l' education et de l' environnement）等。

2、海外領地（Les territoirces d' outre-mer）：法國的海外領地，為位於太平洋中的一些島嶼，諸如法屬波利尼西亞和新喀里多尼亞等，

其中，法屬波利尼西亞其內部自治機構設有領地政府、領地議會、經濟與社會委員會等，領地議會選舉領地政府主席，領地政府主席向領地議會提出人事方案，由領地議會批准；此外，新喀里多尼亞的體制分爲三級，即領地，省和市鎮，新喀里多尼亞委員會管理該領地事務，委員會由三省議會組成，其行政首長爲法國中央政府委派的高級專員(許崇德，1993年，頁94-96)。

## 二、法國地方制度之變革

### 一、法國地方分權實施初期(1982至1986年)

1982年3月2日法國總統密特朗(F. Mitterrand)公佈所制定「大行政區、行省及市鎮之自由與權力」法律，該法律開啓了法國「地方分權」歷史，爲法國有史以來地方制度的一項重大改革，不僅改變法國中央與地方之關係，同時，地方的組織體系與運作方式皆起了重大轉變，此一時期改革的要點包括：

#### (一)大行政區(region)成爲地方行政單位

法國大行政區轉變爲地方行政單位，直到1982年才算成功，法律明文規定大行政區、行省與市鎮處於國家中同等位置，同時，法國今後地方行政單位即分屬三級制，法律亦規定「地方行政單位設置議會並經由普選產生」，並明確規定大行政區亦需遵照民選議會的規定，此即進一步確立大行政區、行省與市鎮均透過民選議會自由行政與管理。

#### (二)大行政區與行省之行政權轉變

依據地方分權有關法律在行政權轉移問題方面，特別規定以民選的首長作爲權力轉移之對象，且規定行省議會議長與大行政區議長皆由選舉產生，相對於長期以來行省之省長(prefet)皆由法國中央指派，並執行行省議會之決定等角色與功能論之，顯然具有雙重性質，並不符合地方分權之自主性原則，有鑒於此，1982年的改革，結束了從1871年來長達111年之行省省長雙重角色的制度，相關法律要點規定如下：

1、行省議長領導議會，並準備與執行預算及行省議會之決議，成爲行省(department)之首長。

2、行省議長辦公室成員皆透過行省議會選舉產生，按相關組織條例規定，同時設置一位以上之副議長，另外設有委員。

### (三)地方行政監督權之廢除

依據相關法律規定，在地方權限之轉移範圍內，不得許可某一地方行政單位對任一行政單位具備監督權，基於法律公平原則，避免大且重要之行政單位，對面積小之行政單位施以過度且不適當之監督權，此規定係特別針對「大行政區/行省(region/department)」，以及「行省-小市鎮(departement-commune)」間相互之關係所制定，以往在法國地方權限中之地方層級相互隸屬關係，在隨著上述法律之規定，強調監督權之禁止，改以共同開發與管理權取代，例如法國某行省針對某市鎮之請求有所謂提供技術、法律與財政之援助，因而制定有關之地方援助與開發計劃。

### (四)各地方行政單位權限之劃分

1、大行政區(region)係法國地方行政區中，主導國家在地方未來發展之命脈，其主要權限範圍在於經濟計劃、工業計劃、實施職業訓練與培訓計劃、中學校管理與農業教育學校管理等。

2、行省(department)係法國主要地方行政管理單位，該單位之管理方面特別針對服務與社會活動，例如社會行動與援助、鄉村事業、在都市以外之學校運輸、專門職業學校管理等。

3、市鎮(commune)係法國最基層之行政單位，其與一般居民之往來頻繁，以提供居民日常的服務，例如都市運輸、幼稚園與小學、都市開發、圖書館與博物館等方面為主。(李昌麟，2000年，頁103-106)

## 二、法國地方分權改革之發展（1986年以後）

### (一)地方改革停頓

1986年3月席哈克(Jacques Chirac)被任命為法國總理，法國開始進入長期以來罕見之「左右共治」時期，席哈克首先頒布法令停止法國地方分權改革，根據他所提出來的聲明，希望先停止之後，再仔細評估原先所制定之相關法律，席哈克認為先前法律有太「地方分權化」之嫌，並指出：「法國實無法很奢侈的承擔、擁有四級化的政府」，而席哈克所提出來之停止地方分權改革構想，在國會所制定之相關法

律中獲得通過，另將地方層級經濟干預之可能性，以及尋求市鎮間之合作關係等列為未來目標，因此，法律規定限制法國地方行政單位與私人企業進行借貸保證關係協議之自由，以使法國的市鎮透過此法之規定可獲得保護，並基於尊重市場自由之概念，亦規定地方行政部門不得過於干預市場之自由運作，除此之外，法律對有關市鎮之間與工會之關係更加靈活規範，允許市鎮部門與工會間，在合同關係的建立上有更大之彈性，進而使市鎮與工會之間保留一些自我權限的空間。

## (二)地方改革重新起動

1988年法國總統密特朗(Mitterrand)競選連任成功，地方分權改革再度重整旗鼓，並繼續1982年所制定之地方分權理念，通過了兩個相關主要的法律，其一為確立地方當選者之合法地位，其二為規定地方政府之地位與方向。

1、地方當選者權責之行使：1992年2月3日，法國頒布「地方當選者權責行使」之法律，該法旨在強調地方當選者權責行使之民主化與透明化等原則，同時，該法律亦規定地方權責行使時之相關津貼制度，不分貧窮與富裕區域，法國地方行政區域之大行政區、行省、市鎮等，皆因此公平之津貼制度實施而受惠。

2、1992年法國地方政府法：1992年12月6日，法國地方政府法之制定獲得通過，此與1982年3月2日地方分權法不同之處，在於該法對長期以來法國本身之主要體制，作了根本性之變革，所規定的事項，主要可分成三部份：

(1)中央的權力下放至地方：此為法國在體制方面之革新，政府對於國家所扮演的角色，除了在解釋法律條之外，僅在全國性的集體行政管理而已，換句話說，法國1992年法律確立之重要原則為：「國家集體行政需由各地方層級之行政單位確立之，同時亦需經由中央權力下放至地方行使之」因此，地方政府係國家體制建立之基礎，而不再是以中央集權體制作為基礎等地方分權與中央權力下放，係1992年12月6日法律制定時之主要構想；另一方面，法律規定權力下放的地方政府，實際就是地方首長(Prefets)，其除主管國家之大行政區與行省相關之業務，同時亦接管中央所下放之行政業務，此推翻了法國原有

既定之中央與地方權限，法律明文規定就中央層級而言，中央政府與地方政府關係之中，中央政府只保有協調與整頓、制定法令規章與政策規劃之功能，至於地方層級，尤其在大行政區之首長(Prefet)與同行政區之各行省首長(同為 Prefets 之稱)之權限相較，大行政區之地方政府比行省之地方政府享有某些程度較高之權限。

(2)地方民主：1992年12月6日制定之法律，亦致力於地方民主之改革，在地方民主改革方面，特別強調當地居民對地方事務之參與，以及當選者在議會之公開權限等；首先，關於當地居民之參政問題、居民獲得資訊權與決定權之管道等，借助於跨市鎮的諮詢委員會來進行，該委員會由當地議員與地方團體之代表合組而成，其次，當地居民亦可經由「市鎮級公民投票」的方式，對市鎮事務之決定作出意見反應，法律特別規定前項市鎮居民諮商的方式，其諮商的結果，具備意見參考的價值，但並不代表是最後的決定，而在大行政區範圍之內，亦有行政區的社會暨經濟委員會之設置，其主要權限亦在於諮詢方面，除此之外，法律亦規定地方議員基本權限，除規範議會少數政黨與多數政黨之關係外，其與當地行政單位之關係亦作了明確的規定，諸如延長了會議召集之時限，另在大行政區議會與行省議會設置永久委員會，該委員會成員係透過議會政治性之考量組合而成，而不再是以多數決選舉方式來當選。

(3)大行政區與市鎮間之地方合作：1992年12月6日制定之法律，亦強調促進大行政區與緊臨相同地區之融合關係，透過大行政區所建立出之關係，該法律規定得設置新等級之地方公共機構，同時亦可建立在市鎮間之合作，例如市鎮共同體與城市共同體等新的形式，關於共同體之設置，對於市鎮本身來說，係是一種整合之形式，即來自於城市及郊區之合併，此外，地方稅收、職業稅等，均可在共同體內部透過單一化方式徵取。

### (三)中央政府的再控制

自1993年起至今的這段期間，法國中央政府控制地方的權力，又再度的顯現出來，當時總理貝赫戈瓦(P. Berégovoy)有意透過制定的法律，防止地方在社經活動中，發生受到質疑之貪污腐化等情事，因而

該法律特別規定，請中央研擬「共同體法」，以建立透明與競爭制度；此外，1995年2月4日制定之法律亦規定，法國中央制定國土規劃與治理政策，同時必須改正地方之間失衡與不平等之問題，關於這些的發展，雖可說明法國朝向地方分權之改革，至目前為止，似乎已踏上既定的步伐，但仍有其錯綜複雜的挑戰（李昌麟，2000年，頁109-114）。

### 第三節 日本地方政府與行政區劃

#### 一、日本地方行政區劃沿革

日本的市町村制各有其不同變革的歷史，即使是同屬市的層級，其發展過程也盡不相同，有的從明治時代(1868年~1912年)起就已經是市，也有的在二次戰後由町發展為市，或者是近來由幾個町、村合併而成為市者，現在的市町村制的原型，形成的時間，可以追溯距今大約一百年前的明治二十一年(1888年)；在江戶時代(1603年~1868年)，曾設置比現在都道府縣制劃分更細的藩，並已具有相當獨立的性質，不過，到了明治時代，明治政府為了大力推動現代化的進程，其於明治四年(1871年)，實行了「廢藩置縣」的政策，設置府、縣以取代舊有的藩，並由中央政府任命府和縣的知事，初步完善了中央集權體制，此外，另新設置了區，以取代從江戶時代就延續下來之小範圍自治組織：町與村，使區成為最基層的地方行政區劃。

但是，此一制度隨即產生與現實不相適應之處，遂逐步進行了改革，進而通過明治二十一年(1888年)的市制、町村制，以及明治二十三年(1890年)的府縣制、郡制等，至此，日本最初且系統性的地方制度得以健全，其中也有許多至今仍被沿用，可以說日本地方制度的基礎，是在當時所形成；值得注意者，這個舊的地方制度在二次戰後的新制度建立前，仍經過了多次的變遷，其演變的大致情況，可分為明治時代後半期到大正時代(1912年~1926年)、昭和時代(1926年~1989年)初期等，這期間在擴大公民權、加強議會權限、放寬國家監督等擴充地方自治方面進行了修改，也因為參與戰爭的色彩，地方制



度曾置於中央政府的強大統治之下，昭和十八年(1943年)實行了中央集權性質的改革，國家的統治貫徹到了基層，與此同時，東京都的職能開始發揮作用，東京都制從此誕生。

二次戰後，推進日本的民主化，成爲各方關注的課題，同時，對作爲其基礎的地方自治制度，開始進行了改革，昭和二十一年(1946年)修改東京都、市及町村的管理制度，其中規定達到成年的公民均具有同等的參政權，知事、市町村長、議會的議員等由居民直接選舉產生，藉以加強地方自治制度的自主性、自律性，擴大居民的權利並確保各自治體執政的公正，同年十一月，新頒布的日本憲法，特別制定地方自治一個章節，使地方自治成爲憲法的內容而得到了保障，依照憲法的有關條例，昭和二十二年(1947年)制定了「地方自治法」，並與憲法同時實施，確立了現行地方自治制度的基礎；而地方自治法從制定後到昭和三十一年(1956年)間，進行了多次修改，包括使地方公共團體能夠獨自從事規範居民權利的工作，強化地方公共團體的自主性、自律性，以及推進民主化、分權化的制度改革，此外，根據地方自治法施行以後的經驗、講和條約(1952年4月)生效後的形勢變化，從重視民主化和效率性的觀點出發，進行了切合日本實際情況的制度修訂，同時，爲了使市町村能夠勝任新的任務，進行了市、町、村的合併。

據此，經過了昭和二十年代間(1945年~1954年)的反覆改革，地方自治制度得以完善，地方自治法並在平成六年(1994年)的修改中，接受了第二十三次地方制度調查會的報告，建立了兩項新的制度，第一，加強實際規模能力比較大的城市之管理權限，盡量做到能夠就近辦公，建立了「中心市制度」；第二，爲了適應且有效地協調多樣化的廣泛行政管理需要，做好接受國家權限移交的準備工作，進行了「廣域聯合制度」的制定；另外，爲了將明治時期以來的中央集權行政系統，改變成爲地方分權行政系統，作出了平成五年(1993年)有關推進地方分權的眾參兩議院的決議，以及平成六年(1994年)有關推進地方分權大政方針的內閣會議決議，接著，又於平成七年(1995年)制定「地方分權推進法」，隨著該法的實行，進行了集中且計劃地組建而收到成果，普遍爲人民所認同，因之的該法實行，成爲繼明治維新、

戰後改革至今的「第三次改革」。

## 二、日本地方公共團體

### (一) 地方公共團體(地方管理機構)的劃分

日本目前是以都道府縣和市町村等為地方公共團體(地方自治體、地方機關)，設置於全國各個地區，市町村作為與居民最接近的地方公團體，從有關居民登記、戶籍等的業務，到提供居民利用的各種設施及道路等建設，處理事務非常廣泛，而都道府縣介於國家與市町村之間，處理境內市町村難以處理的大規模業務、國家與市町村間的聯繫，以及對市町村提出建議並進行工作指導等；都道府縣或市町村，其人口和面積亦是各不相同，以都道府縣來看，從人口超過一千萬的東京都到人口只有六十多萬的鳥取縣，從面積超過八萬平方公里的北海道到面積不足二千平方公里的香川縣等，四十七個都道府縣均有各自的特色，而市町村的情況更富多樣化，從人口超過三百萬的橫濱市到人口不滿二百人的東京都青島村，從面積達到一千四百平方公里的北海道足寄町到面積僅有一·五平方公里的長崎縣高島町，這些均是地方公共團體。

市、町、村雖屬同級地方公共團體，但其不同之處，在於人口規模、房屋的密集程度、產業結構、城市性設施的完善程度等方面，以市而言，雖在作為與居民最接近之地方公共團體的基本性質相同，不過，各自的組織及處理工作的內容卻有所分別，尤其部份政令指定城市及中心城市，通常也處理一部分由都道府縣辦理的業務，其與一般的市町村更有所不同；此外，除了都道府縣及市町村等普通地方公共團體，尚有被稱做特別地方公共團體的組織，例如「特別區」就是如此，由於東京作為日本的首都發揮著其特殊的機能，因此，在其中心設置了二十三個特別區，特別區有著與市相近的性質，另外，市町村由於人口規模、面積、地理條件等差異，根據工作的內容，有時會出現各市町村單獨無法應付，或採取效率相對更高等共同處理的方法，因此，由幾個市町村聯合起來成立合作社(組合)，共同處理包括垃圾、消防、中小學校、農業互助等多方面特定的工作，甚至將幾項工作配合在一起進行，這種合作社(組合)被稱做部分事務合作社(組

合)，也成爲特別地方公共團體之一（行政院研考會，1997年，頁1-5）。

## （二）地方公共團體的組織

地方公共團體爲進行工作而在其內部設立了各種機構，這種機構可分爲二部份，一是議會，即地方公共團體最高決策機構，另一是將議會的決定付諸於實行的執行機構，執行機構的代表，即都道府縣知事和市町村長，兩者合稱爲「首長」，此外，還設置了教育委員會及選舉管理委員會等，以防止權力過分集中於各級首長；日本地方自治制度中採用首長制的制度，這與美國的總統制一樣，首長係由居民選舉產生，不過，首長與議會處於同等地位，且兩者各自對居民負責，議會與首長互相制約，在協調中施政。

### 1、議會

地方公共團體的議會，是該團體最高的決策機構，議會的權限，最重要的是制定條例和決定預算，除此之外，還有同意副知事或助役、教育委員會和公安委員會等委員的任命以及批准決算的權限；議員從擁有該團體選舉權、年滿二十五歲的日本國民中，通過居民直接選舉產生，任期四年，議員的名額根據人口規模由法律決定，或在法定人數以下由條例決定，例如東京都爲128人，東京都利島村爲6人；議會透過每年召開四次以內的例行會議，以及根據需要召開的臨時會議來審議條例和預算等草案，按照少數服從多數的原則進行表決，由全體議員參加所召開的會議，稱爲全體大會，議會的決策表決在全體大會上進行，有關各別議案的詳細審查，則由在議會內部設置，並由部分議員組成的幾個委員會裡進行，這是慣例。

### 2、首長

首長是地方公共團體執行機構的中心，通過居民的直接選舉產生，任期四年，首長代表其團體，處理團體的日常工作，包括向議會提出議案、編成預算並予以執行、徵收地方稅及設施的使用費、取得資產並對其進行管理和處置等，另外，也處理由國家指派的許多工作，首長爲能處理這些工作，擁有制定規章制度、任免職員、指揮監督、設立必要的事務組織等權限，而且爲確保其團體全部工作的整體性和綜合性，尚被授與和其它執行機構在內的綜合協調權，另外，爲

分擔首長的工作，設有副知事、助役、出納長、收入役及其他職員，設置部、科、系等部門，其中，副知事和助役代理職務，出納長和收入役掌管團體的會計事務，這些人員均需經過議會同意而選任，任期四年，其他職員則由首長任命。

### 3、教育委員會

設置於各都道府縣及市町村內，除對有關教育、學術、文化等方面的工作負責外，還賦予執行這些行政的權限，委員由首長取得議會同意任命，任期四年。

### 4、公安委員會

本委員會只設置在都道府縣內，主要負責警察的行政管理及公安工作，委員由知事取得議會同意任命。任期三年。

### 5、選舉管理委員會

設置在各都道府縣和市町村內，除實施並管理其地方公共團體的選舉外，還實施並管理國會議員等選舉，委員由議會從擁有選舉權的公民中選出，任期四年。

### 6、監查委員

設置在各都道府縣和市町村內，對財務管理以及經營事業的管理進行監督檢查，在必要的情況下，也對其團體的工作狀況進行監督檢查，此外，還可根據居民的請求進行監查，該委員由首長取得議會同意後任命，任期四年，監查委員原則上不採用協議制，而是各自獨立行使其職權。

### 7、其他執行機構

在地方公共團體的事務中，有些工作特別對於政治上的中立性強烈要求，也有些工作需要極為慎重地進行公平的判斷，為處理這些性質的工作，在地方公共團體中，設置了具有與首長相對獨立、地位和權限的委員會及委員，各種委員會由數名委員組成，通過協商來決定委員會的意思，除此之外，在各都道府縣和市町村內還設置了人事委員會、地方勞動委員會、農業委員會等各種委員會（行政院研考會，1997年，頁7-11）。

### 三、日本市町村合併概要

#### (一) 市町村合併之定義

市町村合併，係指兩個以上市町村結合為一，另成立新的市町村，此即所謂「新設合併」，或是由某市町村編入其他市町村，此即所謂「編入合併」，依據「市町村合併特例相關法律(簡稱合併特例法)」中，其該法第二條第一項，對市町村之合併定義，有明確規範，即規定：「兩個以上市町村之全部行政區域或部分行政區域合併，另外設置新的市町村。其全部行政區域或部份行政區域編入其他行政區域，導致市町村數量減少者。」此即所謂市町村之合併，由此定義，市町村之合併，可分為「新設合併」及「編入合併」兩種，依合併特例法之定義，新設合併係指：「兩個以上市町村之全部行政區域或部分行政區域合併，另設新市町村之謂。」簡言之，即兩個以上市町村合併為一，另設置新的市町村；相對的，編入合併即指：「以某一市町村為主，該市町村編入其他行政區域之合併形式。」新設合併或編入合併，合併後對議會議員員額之規定不盡相同，故兩者之間應有所區分(內政部，2003年，頁9-10)。

#### (二) 市町村合併之歷史回顧

日本的町村數，在明治二十一年(1888年)底，計有71314個，這些町村都是江戶時代自然形成而延續者，明治政府為施行現代化地方自治制度，並由市町村處理戶籍、小學興辦等事務，便將自然形成的町村合併起來，以三百戶到五百戶為標準，於明治二十二年(1889年)實施了町村合併，其結果，明治二十二年(1889年)底之町村數為15820個，也就是減少到約為先前五分之一的數量，此稱之為「明治的大合併」，由於此次合併，同時也賦予市町村一定的能力，而這些能力已可足以因應該地域性所產生的行政課題，因而受到甚高的評價，經過於此，市町村數遂緩慢地減少，大正十一年(1922年)減至12315個，二戰結束後的昭和二十年(1945年)更減少到10520個；隨著新憲法與地方自治法的實行，如何將地方事務及權限儘量賦予地方公共團體，乃成為重大的課題，尤其應分配予最接近居民之基礎性地方公共團體，即市、町、村等，基於此一構想，隨著所謂「六、三」學制之

實施，設置的新制中學、市町村消防及自治體警察、社會福利、衛生保健等事務改由市町村處理。

然而，在當時的町村之中，規模顯著偏小，且缺乏財政能力者頗多，勢必調整其架構，方使其能夠承接新的事務及權限，基於此，經議會而制定了「町村合併促進法」，於昭和二十八年(1953年)10月施行，依據該法內容，其主旨係在規範人口規模能夠合理地營運新制中學，故一律約以8000人為標準，進行町村的合併，為使此一政策更加有利發展，昭和三十二年(1956年)進一步施行「新市町村建設促進法」，在中央及都道府縣主導下，在施行「町村合併促進法」的昭和二十八年(1953年)10月，降至9868個市町村，到了「新市町村建設促進法」失效的昭和三十六年(1961年)6月，則降至3472個市町村，亦即減少為昭和二十八年(1953年)10月數量的三分之一，而被稱之為「昭和的大合併」，不可否認地，在合併的過程中，有一小部分是採取較為強硬的手法而被詬病，這種特例應將其做為後續從事市町村合併的教訓，但因此而建立並應賦予市町村地域性新功能的基礎，這一點獲得很高的評價。

市町村在經過明治、昭和的大合併之結果，人口及面積之規模較以往增加，此後，則未曾在中央及都道府縣主導下，進行全國一致性的市町村合併，昭和三十二年(1955年)後日本的經濟邁向高度成長，不僅提高了國民的生活水準，也促進各地都市化的進展，因此，居民的日常生活圈擴大，要求超越市町村架構之廣域行政的推展呼聲，隨之而出，如何適當地因應此項要求，成為市町村發展之重要課題，為此，昭和三十七年(1962年)頒布施行「關於市合併之特例的法律」，由於此一法律係限於兩個以上之市進行合併或特定的合併的情形，不適用市町村多數的合併，為了因應全國性市町村合併的發展，昭和四十年(1965年)施行了以十年為期之限時法「關於市町村合併之特例的法律」，這個法律的內容，對於市町村的合併，可以說是當市町村自主性地決定合併時，對於因合併所產生的障礙予以排除的法律，此一法律於昭和五十年(1975年)及昭和六十年(1985年)加以延長，並將政令指定都市亦加入適用對象之內，因此，該法在基本性的部分未經變更之情形下，使用了三十年之久，同時在此期間，總共進行了

145 件的合併，其中昭和四十年(1965 年)至昭和五十年(1975 年)之最初的十年間，雖曾進行了 125 件的合併，但其後的昭和五十年(1975 年)至六十年(1985 年)之十年間，卻僅進行了 4 件的合併，其後，到平成六年(1994 年)止，進行了 16 件的合併，近年來，則再度見到對合併的動向漸趨於熱絡的關注。

### (三) 市町村合併之分析與探討

#### 1、市町村的規模

平成七年(1995 年)9 月 1 日的市町村總數中，市有 664，町村有 2568，合計 3232；市人口的合計是 88533470 人，町村的合計是 27915416 人；面積的合計，市是 104273.61 平方公里，町村是 266685.98 平方公里；市的面積雖僅占日本全國面積約三成，但集中約七成的人口，相反地，町村雖占全國面積約七成，卻僅居住約兩成的人口，此外，市區的的人口比率年年增加，而町村地區的人口比率則有減少之趨勢，可見都市人口集中之趨勢仍繼續在進行，市的平均人口是 133535 人，平均面積是 157.28 平方公里，町村的平均人口是 10854 人，平均面積是 103.69 平方公里；如從人口階段別的構成比來看，未滿三萬人的市有 9.8%，三萬人以上、未滿五萬人的市有 24.1%，另從町村來看，人口未滿一千人的町村有 1.6%，人口未滿一萬人的町村之合計占町村全體的 58.7%，市、町村的人口規模已顯現極大的差距，特別是人口規模未滿一萬人的町村，在全部町村內所占的比率，在昭和三十五年(1960 年)係五成，現已變成六成，人口未滿五千人的町村係一成，現已占有二.五成，由此項統計顯示，人口規模小的町村之比率逐漸在增高。

#### 2、大都市圈之狀況

在東京、大阪、名古屋等大都市圈內，隨著人口朝都市集中，產生了許多擁有相當多人口而面積狹窄的都市，在這種情況下，都市原有的機能未被充分發揮，廣域性調整也未見週全，地區計畫性且整體性之發展，也顯現停滯不前的狀態，例如，全國的市的平均面積為 157.28 平方公里，而東京都市的平均面積為 27.15 平方公里，埼玉縣為 44.35 平方公里，大阪府為 47.77 平方公里，奈良縣為 72.26 平方公里，愛知縣為 81.34 平方公里；另外，全國市的平均人口為 133535 人，

而東京都爲 132746 人，埼玉縣爲 134187 人，大阪府爲 252056 人，愛知縣爲 186531 人，若從平均面積來考量，則可瞭解人口集中的情形，因此，隨著經濟發展與人民所得增加，在這種都市圈域內，居民日常之生活圈也不斷擴大，當然，也會愈來愈會要求自己的都市應具備何種的面貌。

### 3、地方圈的狀況

地方圈隨著人口的減少，以及年輕人外流的結果，造成自然性人口減少的市町村數量逐漸增加，據統計，人口趨於自然性減少的市町村數量，已超過全部市町村的一半數量，此外，人口過少的市町村數量，總計有 1199，而縣內的市町村有過半數是人口過少的市町村，這種縣也有數處存在；另一方面，越是人口規模小的市町村，其人口減少率及高齡化率亦有越高的傾向，倘若這種的傾向繼續下去，有些地區恐會發生社會基礎生活動搖之虞，因此，在迎接高齡社會的同時，長期與居民最接近的市町村，其所提供社會福利與對居民等服務，必須予以更加充實，尤其，在規模較小的市町村，是否能確實投入與掌握其必要之人才，亦是問題重點所在（行政院研考會，1997 年，頁 23-31）。

## 第四節 中國大陸地方政府與行政區劃

### 一、中國大陸地方制度概述

#### （一）地方單位與層級的變革

1949 年 10 月 1 日中華人民共和國成立於北京，其後，爲了因應內部的情況，地方行政區劃曾作過多次調整，主要可分爲四個階段：

第一階段(1949~1953 年)：中共爲便於因地制宜領導各級地方政府進行工作，在政權成立之初，先後建立東北、華北、西北、華東、中南、西南等六大行政區，簡稱大區，作爲省以上的一級區域建制，設大區人民政府或軍政委員會，它一方面是中央政府的派出機關，另一方面又是地方政府的一個層級，每個大區轄若干省、自治區和直轄



市，不過，當時的省則適當的劃小，截至 1949 年底，全國大區以下的省、自治區和直轄市等二級政區共計 55 個單位，至 1952 年，又縮至 50 個單位，而省以下為縣，縣以下為鄉、鎮；這種大區、省、縣、鄉鎮四級皆設的人民政府制度，一直到 1952 年才略有改變，是年中共將大區改設行政委員會，僅作為中央人民政府的代表機關，領導和監督地方政府，已不再是一級地方政府，1954 年 6 月，為減少層級，加強中央領導，進一步撤銷了六大行政區的建制。

第二階段(1954~1967 年)：本階段主要是實行省、縣、鄉(人民公社)三級制，1954 年中共第一部憲法頒布後，地方各級人民政府的組織形式和行政地位有了改變，地方各級人民政府由本級人民代表大會選舉產生，名稱改為人民委員會，依中共憲法規定，地方各級人民委員會是本級人民代表大會的執行機關，是地方國家行政機關，同時，人民委員會又行使本級人民代表大會常設機關的職權；此外，1954 年中共開始進行全國性的行政區劃和地方行政建制的調整，調整的方式，是以 1954 年憲法為依據，依該憲法規定全國劃分為省、自治區、直轄市；省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮；直轄市和較大的市分為區；自治州分為縣、自治縣、市；自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方；經過這次調整，使得中共行政區劃漸趨定型，民族自治地方亦得以發展；不過，從 1958 年起，由於推行基層人民公社化，結果鄉的建制被取消，農村基層實行「政社合一」的人民公社，當時共建立了 26578 個人民公社，而人民公社既是農村集體經濟組織，也是基層政權組織，其由是鄉人民委員會改為人民公社管理委員會。

第三階段(1967~1977 年)：本階段為文化大革命發生的「十年動亂」時期，也可說是中共行政區劃和各級地方政府制度遭到嚴重破壞的時期，1967 年 1 月以後，中國大陸各地紛紛建立「一元化」的革命委員會，革命委員會實際上擁有黨委機關、地方國家權力機關和地方國家行政機關等「三結合」的全部權力；1975 年，當時掌權者頒布中共建政以來的第二部憲法，其第 22 條規定：「地方各級革命委員會是地方各級人民代表大會的常設機關，同時又是地方政府。」而在行

政區劃方面，除於 1967 年 1 月 2 日，由中共中央批准將天津由省轄市升為直轄市外，1975 年憲法亦把原有省級行政機關的派出機關，即委員公署所管轄的區域「專區」改為「地區」，作為省與縣之間的一級地方政府，使得地方的行政建制由三級(省、縣、鄉)，轉變為四級(省、地區、縣、鄉)。

第四階段(1978 年至今)：隨著「四人幫」垮台後，中國大陸的「十年動亂」總算結束，1978 年，中共頒布建政以來的第三部憲法，1979 年中共召開五屆人大第二次會議，對 1978 年的憲法作了局部修改，同時通過修正的地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法，地方各級革命委員會改稱為人民政府，縣以上地方各級人民政府不再行使本級人民代表大會的常設機關的職權，同時，本階段的地方層級，係採行省、縣、鄉三級制和省、市、縣、鄉四級並行制。

## (二) 現行地方行政區劃

1982 年 12 月 4 日，中共五屆人大第五次會議通過建政以來的第四部憲法，並於同日公布施行，依該憲法第 30 條規定，中共行政區域劃分如下：

- 1、全國分為省、自治區、直轄市。
- 2、省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市。
- 3、縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。

直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。

自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。

另該憲法第 31 條規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」據此，依前述規定，中共行政區劃的層級可有幾種情況，其一，是一般的三級制，即省(自治區)－縣(自治縣、市)－鄉(鎮、民族鄉)；其二，是二級制，即直轄市－區；其三，是四級制，即省(自治

區)－較大的市－縣(自治縣)－鄉(民族鄉、鎮)等。

此外，目前在中國大陸境內尚有少數名稱特殊的行政區域，如旗、自治旗、林區、特區等，這些均是相當於縣級的行政區域，其中旗、自治旗全部在內蒙古自治區內，特區在貴州省內，林區在湖北省內(薄慶玖，1994年，頁51-54)，另自1982年以來，中共省一級區劃較大的變動為1988年4月設立海南省，1997年7月設立重慶直轄市、香港特別行政區，1999年12月設立澳門特別行政區，而截至2004年12月31日止，中國大陸共有4個直轄市、22個省(中共計算省級數量時，一概將台灣計入，本文未計入之，故為22省)、5個自治區、283個地級市、374個縣級市、30個自治州、852個市轄區、1464個縣、117個自治縣、49個旗、3個自治旗、2個特區、1個林區、19892個鎮、16130個鄉、1126個民族鄉等(中共民政部，2005年，頁1)。

## 二、地方各級人民代表大會與地方各級人民政府

### (一)中共現今地方制度之分析探討

中共現今地方人大與政府之設置，依據1982年憲法(簡稱八二憲法)之條文內容規定，分別說明如下：

1、第3條規定：「中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。」

2、第96條規定：「地方各級人民代表大會是地方國家權力機關。縣級以上的地方各級人民代表大會設立常務委員會。」

3、第99條規定：「地方各級人民代表大會在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規的遵守和執行；依照法律規定的權限，通過和發布決議，審查和決定地方的經濟建設、文化建設和公共事業建設的計畫。縣級以上的地方各級人民代表大會審查和批准本行政區域內的

國民經濟和社會發展計畫、預算以及它們執行情況的報告；有權改變或者撤銷本級人民代表大會常務委員會不適當的決定。民族鄉的人民代表大會可以依照法律規定的權限採取適合民族特點的具體措施。」

4、第 101 條規定：「地方各級人民代表大會分別選舉並且有權罷免本級人民政府的省長和副省長、市長和副市長、縣長和副縣長、區長和副區長、鄉長和副鄉長、鎮長和副鎮長。縣級以上的地方各級人民代表大會選舉並且有權罷免本級人民法院院長和本級人民檢察院檢察長。選出或者罷免人民檢察院檢察長，須報上級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。」

5、第 105 條規定：「地方各級人民政府是地方各級國家權力機關的執行機關，是地方各級國家行政機關。地方各級人民政府實行省長、市長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。」

由中共憲法的規定，吾等不難發現中共是一個典型的中央集權制國家，其地方政府組織係採行「權力一元制」；所謂中央集權制，乃謂一國之治權，悉集中於中央政府掌握，地方政府只不過是中央為便於管理而分設的機關，對於事務的處理，仍必須聽命於中央的一種制度，因之此制度一般具有以下幾項特點：

1、中央雖對地方分配權力，但此權力並未與中央政府脫離關係，亦即權力仍為中央政府所有，只不過由地方行政機關以中央代理人資格，代為行使而已。

2、地方政府與中央政府的關係，係以行政上的職級隸屬關係為主，其權力之行使，雖須經權力機關，但大多仍基於中央行政機關的指揮命令。

3、中央與地方的分權，實際上只是分治，並非真正的分權，換言之，只是一種職務上的分配而已。

依前述這幾項特點觀之，相對照於中共的憲法，內容似已全部具備；此外，所謂「權力一元制」，即政府權力集中於議會，又稱議會

集權制，採行此制的國家認為，議會就是政府，至少也是政府的最高權力機關，其之所以有此觀念，因其認為人民對政治事務既不可能直接去處理，就不得不選舉代表，由代表組成議會，代為處理政治事務，所以議會就是政府，中共憲法第2條規定：「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。」即是此一觀點的展現；不過，議會為合議制機關，對於決議案的執行，總得付託一人或少數人為之，並付其責，所以常另設有行政機關，但即使有行政機關，其大權仍掌握於議會之手，基於此，「權力一元制」之下的地方政府，又有兩種不同型態：

1、機關單一制：這種制度是以地方議會為地方團體的唯一統治機關，也就是說，地方議會就是地方政府，凡立法和行政等的一切權限，皆集中於這一機關行使，如英國的地方政府，美國的市委員制，即屬此一型態。

2、機關分立制：這種制度是以地方議會為地方團體的最高權力機關，不過其所議決的事項，另設機關執行，並對議會負責，採行此制的國家認為，地方議會為地方民意機關，然執行需要責任與力量集中，因此，必須設置獨立的機關及負責的首長以主持推行，採行內閣制的國家即屬這一型態。

據此，中共地方政府的權力，依中共憲法的內容，明顯集中於地方各級人民代表大會，該憲法第96條規定，其為地方國家權力機關；第99條規定，法律規定的權限由其議決；第101條規定，地方行政首長由其選舉、罷免等，這均說明中共地方政府是屬於「機關分立制」之型態（薄慶玖，1994年，頁55-57）。

## （二）地方各級人民代表大會

依據中共現行制度，在省、自治區、直轄市、較大的市（設區的市）、自治州、縣、自治縣、市轄區、縣級市（不設區的市）、鄉、民族鄉、

鎮等皆設有人民代表大會，謹將其代表選舉、組織、職權等概述說明如後。

### 1、地方各級人民代表大會代表的選舉與任期

中共地方各級人民代表大會代表的產生，依據中共「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法(以下簡稱選舉法)」，對地方各級人民代表大會代表的選舉規定，分為「直接選舉」與「間接選舉」等兩種方式，即「全國人民代表大會的代表、省、自治州、直轄市、設區的市、自治區的人民代表大會的代表，由下一級人民代表大會選舉。不設區的市、市轄區、縣、自治縣、鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會的代表，由選民直接選舉(憲法第97條、選舉法第2條)」。

此外，中共自建政以來，其人口與職業組成，迄今仍以農村人口為主，為避免來自於農村的代表太多或城市的代表過少，依其選舉法規定，地方各級人民代表大會代表的選舉，除特殊情況外，農村與城市兩者間訂有一定的比例，即選舉法規定農村每一代表所代表的人口數應多於或四至五倍於城鎮每一代表所代表的人口數的原則分配，另為保障人口特少與少數民族地區，亦規定在縣、自治縣的人民代表大會中，人口特少的鄉、民族鄉、鎮，至少應有代表一人(謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，2005年，頁237)；至於地方各級人民代表大會代表的任期，原「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法(以下簡稱地方組織法)」的規定，地方各級人民代表大會代表的任期，以縣級劃分而有所不同，其後進行了調整，即依據中共十屆全國人大二次會議通過對憲法第98條的修正案，地方各級人民代表大會代表的任期均為五年(浦興祖，2005年，頁118)。

### 2、地方各級人民代表大會的組織

中共地方各級人民代表大會的組織，依其地方組織法規定，以縣級劃分而有所不同，其編制之組織與人員如下：

- (1)主席團：地方組織法規定，地方各級人民代表大會開會時，由主席團主持會議，主席團係於每次舉行預備會議時，由代表選舉，

其主要職責是主持代表大會的會議，以及按法律規定應由主席團審議、決定的事項。

(2)秘書長、副秘書長：縣級以上地方各級人民代表大會除主席團外，還設有秘書長與副秘書長，秘書長係由地方人大於舉行預備會議時選舉產生，副秘書長人選則由主席團決定，另秘書長之下設有秘書處，負責組織和安排各種會務事項。

(3)常務委員會：依中共憲法第96條第2項規定，縣級以上的地方各級人民代表大會設立常務委員會，另依地方組織法規定，縣級以上地方各級人民代表大會的常務委員會，是地方各該級人民代表大會的常設機關，在大會閉會期間，代行代表大會的大部份職權，並對本級人民代表大會負責並報告工作，由此可見，常務委員會不僅是一個工作機關，也是一個權力機關。(薄慶玖，1994年，頁58-61)

### 3、地方各級人民代表大會的職權

中共地方各級人民代表大會的職權，依憲法、地方組織法規定，亦以縣級劃分而有所不同，其主要內容簡述如下：

(1)選舉、罷免權：地方各級人民代表大會是地方國家權力機關，地方各級人民政府領導人的人選，由本級人民代表大會決定；另地方各級人民代表大會有權罷免本級人民政府的組成人員。縣級以上的地方各級人民代表大會有權罷免本級人民代表大會常務委員會的組成人員和由它選出的人民法院院長、人民檢察院檢察長。罷免人民檢察院檢察長，須報經上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。

(2)監督權：地方各級人民政府對本級人民代表大會負責並報告工作，地方各級人民代表大會除可對本級人民政府提出糾正、質詢和詢問外，亦可撤銷本級人民政府與憲法、法律、行政法規相牴觸的命令或決定；另縣級以上的地方各級人民代表大會有權撤銷本級人民代表大會常務委員會與憲法、法律、行政法規相牴觸的命令或決定。

(3)重大事項的討論、決定權：縣級以上的地方各級人民代表大會及其常務委員會有權討論、決定本行政區內政治、經濟、教育、科學、文化、衛生、民政、民族工作的重大事項，所作出的有關決議、決定，具有最高的權威和最普遍的約束力。

(4)地方立法權：省、自治區、直轄市的人民代表大會及其常務委員會，根據具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相牴觸的前提下，可以制定和頒布地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案；省、自治區人民政府所在地的市，以及經國務院批准較大的市的人民代表大會及其常務委員會，根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相牴觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區人民代表大會常務委員會批准後施行，並由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案（謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，2005年，頁245-252）。

### （三）地方各級人民政府

中共地方各級人民政府的地位與體制，依據其地方組織法規定，地方各級人民政府是地方各級人民代表大會的執行機關，是地方各級國家行政機關，由此可知，地方各級人民政府具有雙重地位，即一方面為地方政府之執行機關，另一方面為國家行政體系，亦因於此，地方組織法規定，地方各級人民政府對本級人民代表大會和上一級國家行政機關負責並報告工作、地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家機關，都服從國務院，不過，由於中共係一高度中央集權的國家，因之地方各級人民政府在運作與態度的比重上，往往偏向於國家行政體系；至於地方各級人民政府的任期，其與本級人民代表大會代表的任期相同，而體制則為首長制，地方組織法規定，地方各級人民政府分別實行省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長分別主持地方各級人民政府的工作。



針對於地方各級人民政府的職權，依憲法、地方組織法規定，仍以縣級劃分而有所不同，其主要內容簡述如下：

1、執行本級人民代表大會和其常務委員會，以及上一級國家行政機關的決議或命令、上級或國家機關交辦的其它事項。

2、領導所屬各工作部門和下一級人民政府的工作；改變或撤銷所屬各工作部門不適當的命令、指示，以及下一級人民政府不適當的決議或命令；依法律規定任免、獎懲工作人員。

3、執行經濟計畫和預算；管理本行政區內經濟、文化、衛生、教育建設，以民政、公安等工作；保護婦女及兒童權益、保障人民合法財產及勞動權益；維護社會秩序與道德教育、保障公民權利以及農村集體經濟組織的自主權。

4、保障少數民族權利及風俗習慣、協助少數民族實行區域自治、發展少數民族區域內經濟、文化建設。

5、省、自治區、直轄市的人民政府，以及省、自治區人民政府所在地的市和經國務院批准較大的市的人民政府，根據法律與國務院行政法規，可以制定行政規章（謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，2005年，頁302-303）。

關於地方各級人民政府的組織，除設省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長等首長外，在省、自治區、直轄市、自治州、設區的市，尚設有副首長，如副省長、副主席、副市長等若干人，以及各廳、局、委員會、直屬單位等；至於縣、自治縣、不設區的市、市轄區的人民政府，除設有副縣長、副市長、副區長等副首長外，尚設有局、科、委、辦，一般來說，中共各級人民政府的機構均相當多；而鄉鎮的組織比較簡單，以鄉而言，除設有鄉長一人，副鄉長若干人外，尚設有鄉政府辦公室、人民武裝部、農業辦公室和工業辦公室等，此外，還配有民政、司法、文教衛生、計畫生育、土地管理、監察等助理員；另以鎮而論，鎮的機構一般雖與鄉差不多，除設有鎮長外，亦有副鎮長若干人，但在一些較大的鎮，則設有較多的單位，如鎮政府辦公室、工商財貿辦公室、農村辦公室、民政司法辦公室、文教衛生

辦公室、計畫生育辦公室、城鎮規劃建設與管理辦公室等，人員編制一般也較鄉多一倍左右（薄慶玖，1994年，頁69-71）。

### 三、「市管縣」制度的形成與發展

中共建政以後，隨著所謂第一個五年計劃的開展，在結合城市與鄰近腹地關係的考量基礎上，1959年9月17日，中共第二屆全國人民代表大會常務委員會第9次會議，通過了「關於直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣的決定」，其中指出：「爲了適應中國社會主義建設事業的迅速發展，特別是去年以來工農業生產的大躍進和農村人民公社化，密切城市和農村的結合，促進工農業的相互支援，便於勞動力調配，決定：直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣。」這是中共建政以來，第一個關於「市管縣」制度的法律文件，直轄市和「較大的市」亦因此實行了轄縣的制度，並逐步在一些經濟比較發達的地區試行推廣，1978年，中共五屆人大通過的憲法中，第33條規定：「直轄市和較大的市分爲區、縣」，至此，「市管縣」體制正式載入了中共憲法，成爲一種正式的地方行政區劃型態，亦確認了直轄市和「較大的市」管轄縣的體制實行，中共黨的十一屆三中全會以後，隨著經濟體制改革的深入，爲發揮城市的中心作用，促進城鄉經濟的協調發展，中共有關部門對「市管縣」體制作了進一步的研究，1982年12月4日，中共五屆人大第五次會議所通過的現行憲法，第30條規定：「直轄市和較大的市分爲區、縣。」此即又一次清楚的確立「市管縣」體制，爲中共今後地方行政區劃的方向及建制，而於此同時，80年代初中共城市管理體制改革的重大措施，便是將「市管縣」體制由試點而作全面的推廣。

1983年5月18日，中共國務院勞動人事部、民政部在「關於地市機構改革中的幾個主要問題的請示報告」中，按市的行政地位，將市分爲「地區級市」和「縣級市」，同年，國務院在有關於其行政區劃的批覆中，正式使用「地級市」這一名稱，其後，爲了使地級市各有關方面的發展記載使用方便，1985年，中共民政部在編輯「中華人民共和國縣級以上行政區劃沿革〈1949至1983〉」一書時，對原來設置的市逐個予以認定，統一將市分爲「地級市」和「縣級市」，因此，地級市便

正式成爲1982年憲法「較大的市」之通稱，1993年，中共中央頒布「（關於黨政機構改革的方案）和（關於黨政機構改革方案的實施意見）的通知」（中發「1993」7號）指出：「目前，全國尚有14個地區機關與地級市機關併存於一地，原則上應予合併，實行市管縣的體制」，再次確認了地級市作爲省、縣之間一級地方政府的行政地位，而這個行政地位，就是1982年憲法行政區劃中所稱之「較大的市」（薄占宇，2005年，頁177-179）。

由於中共建政迄今，直轄市的數量僅有4個，因之「市管縣體制」的實行，便以地級市爲主體，而近二十餘年來的實行成效，也以地級市爲探討對象，關於此，理論與實務的爭論自實行至今，始終未歇，其主要者，首先，「市管縣體制」的實行，模糊了「城市」的概念，因「市」管「縣」中，「市」與「縣」實際是兩個不同的概念，而今「市」管「縣」，「縣」等於成爲「市」的一部份，亦即「市」的當中，包括一部份的「縣」，尤其這樣的「市」，卻又稱「地級市」，「縣民」成爲「地級市民」，「縣域」成爲「地級市域」等現象，如從外界觀之，實難清楚分辨，更有虛構「城市化」發展之嫌；其次，「市管縣體制」的實行與地級市之「地級」體制的形成，明顯是一種「配套」關係，自治州雖也稱地級，但數量偏少，換言之，中共原本地方政府層級，因地級市之「地級」體制的形成，由三級轉變爲四級，即省(自治區)－較大的市－區、縣(自治縣)－鄉(民族鄉、鎮)，且於中國大陸境內，除4個直轄市與海南省外，所有的省、自治區皆形成四級行政區劃，此究竟是爲了實行「市管縣體制」而形成、設置地級市？抑或是爲了升格、改制爲地級市，而實行「市管縣體制」？

再者，中共地方政府層級，因地級市之「地級」體制的形成，由三級轉變爲四級之情況，這還涉及到「管理幅度」與「管理效能」等問題，即一個實行「市管縣體制」的地級市，究竟應管轄幾個縣爲合理之型態？應具備哪些承載管轄縣的基礎條件？自實行近二十餘年來，始終沒有具體的論證，更遑論明確的制度規範，因之「市管縣體制」實行背後的隨意性，以及因實行「市管縣體制」而將市、縣強制藉由行政區劃調整、升格、改制爲地級市等之情形，相信並非爲實行

「市管縣體制」之初衷；此外，因地級市之「地級」體制的形成，由三級轉變為四級體制最為廣泛探討者，便是「管理效能」，以及隨之而來的「管理成本」等問題，眾所周知，近年來管理學界有關組織「扁平化」管理的探討，不勝枚舉，「扁平化」管理的具體實踐，便是如何減少管理層級，更因此而增加「管理效率」，減少「管理成本」，實行「市管縣體制」與地級市之「地級」體制的形成，不但明顯與此相違背，亦與中共大力推行之「機構改革」政策背道而馳。

最後，實行「市管縣體制」之後的市、縣關係，亦是相關議題探討的焦點，這又分成三種俗稱與型態，其一，「大馬拉大車」，即市、縣實力均等，「市管縣體制」之實行，多有利於市、縣互利共榮，這其中又以地級市管轄縣級市之「市管市」的發展情況較為普遍；其二，「大馬拉小車」，即市、縣實力相差懸殊，「市管縣體制」實行之實務中，許多市非但不「市幫縣」，反而「市卡縣」、「市吃縣」、「市刮縣」等，尤其設置較多市轄區之地級市，經常發生繁榮城區(地級市市轄區)，犧牲郊縣(市管之縣)的作法，換言之，地區之「中心城市」雖然形成，但城、鄉(地級市與縣)差距卻因此而拉大，這也說明實行「市管縣體制」所訴求的「城鄉一體化發展」，已近淪為空談；其三，「小馬拉大車」，即市與縣的發展均欠佳，地級市條件尚待加強(即小車)，但卻管轄眾多的縣(即大車)，在此情況下，「市域」與「縣域」相差無幾，中國大陸有一句順口溜形容的恰如其分，即「路不平、燈不亮、設不設市一個樣」，就是此「小馬拉大車」的具體寫照。

如何完善「市管縣體制」之發展，不僅是前述各項探討之總結議題，亦是今日中國大陸地方制度與行政區劃變革亟需面對的課題，關於此大致分為兩派看法，其一派見解認為，應該即刻全面廢除、停止「市管縣體制」之實行，重新回復到三級制，即省(自治區)－縣(自治縣、市)－鄉(鎮、民族鄉)；另一派見解認為，「市管縣體制」的立意是良好的，所需完善的是其實行的技術層面，如完善實行「市管縣體制」之制度，同時，該派見解認為，「市管縣體制」可予之保留，但在實行上，應因地制宜、區別以對，換言之，未來「市管縣體制」之實行，不可採取「一刀切」的作法，即要不然全部實行，要不然全部

廢除，而給予地方「盲從」的政策作為空間，此外，可以配套政策，如實行「市分等制度」，即具一定條件者，方可實行「市管縣體制」，亦可以多設置直轄市之方式，以減少目前省、自治區的管理幅度（薄占宇，2002年，頁225-241）。

目前「市管縣體制」之實行，中共的政策似乎以「維持現況、穩定發展」為主軸，但以此定論恐尚早矣！兩個因「市管縣體制」發展而形成的新跡象，正在不斷開展，其一，部份經濟、城市建設等基礎實力較佳的大型地級市，開始從「市管縣體制」走向「市管區體制」，即將原本管轄的縣、縣級市，藉由本身中心城市輻射能力的提昇，進一步達成省級、縣級、地級市三方合作，將所管轄縣或縣級市改制為地級市之市轄區，而真正併入城市，不但成為城市的一部份，更為城市提供良好的發展腹地，以湖北省武漢市為例，該市藉由從「市管縣體制」走向「市管區體制」，現在全市域內，已全為市轄區；其二，隨著中國大陸長江三角洲、珠江三角洲、渤海灣等「兩江一灣」區域經濟成形，尤其是商品通路的不斷建構，跨行政區域的交流、合作、結盟等地方政府間的互動，早已跳脫「市管縣體制」的框架，換言之，「市管縣體制」雖提供過去以經濟發展為主之建立中心城市、城市區域化發展、各級城市集體發展等概念，但可以預見，未來將會有越來越多因經貿、生態、資源、旅遊等因素相結合的城市，形成不同意義的新聯合體制。

## 第五節 各國地方制度變革分析

綜觀前述各國地方政府制度之發展，由於自然環境、歷史背景、政治體制等本質不同，因此，其地方制度演變之歷程，當然也會因各國本身之情況，而有所不同，雖然如此，若從各國實際的經驗觀察，卻仍有諸多值得參考的方向，以下試從二次大戰以來各國地方政府行政區劃變動的情況，予之探討說明。

首先，如從地方政府行政區劃變動的程序與型態而言，各國主要是依循法制變革的方式來進行與推動，不過，由於政治體制的不同，英、法、日本等國是藉由議會修法的方式來實行，因此，這些國家行政區劃的調整，在很大層面上，係行政機關與民意機關相互協調的過程，雖然民意機關無法代表、反映全部的民意，但民意的動向，多少會主導或影響有關政策的制定，監督相關於此的後續政策作為。

相較於中國大陸，雖然其地方行政區劃的變動，可從其憲法相關條文的內容，粗略瞭解其層級架構，然而，具體的主要變動，則多是以行政命令的方式來進行，換言之，這其中如何推動？影響的範圍為何？一般民眾大概只能被動的配合，更遑論有民意表達、制衡的機會，是故，中國大陸雖然行政區劃調整的過程和速度，可能較其他幾個國家來得迅速，但這也只能視為其威權統治的成效而已。

同時，如從行政區劃調整之型態來看，各國係明顯採取「由上而下」的方式來實行，此除了說明這些國家均屬於中央集權的政治體制表徵外，也從中顯示，地方政府相對的自主性是比較有限，實言之，中央與地方關係的垂直運作層面中，地方政府較難有個別性的運作空間，地方政府水平間的橫向調整變動，如果沒有中央或上級政府政策的支持與配合，即便如日本的市町村合併，也會有許多進行上的困難。

其次，如從地方政府行政層級的變化而論，各國的情況也有不同的發展，例如，英國的行政區域調整過程中，減少了行政層級，日本的市町村合併，係數量的變動，但行政層級並沒有改變，相對於法國和中國大陸，在行政區域調整過程中，卻是行政層級的增加，諸如法國增加了大區，中國大陸增加了地級，同時，如從都市治理的角度，巴黎、東京等大城市，以及中國大陸的地級市，分別開始有了「區」的設置，不過，區的性質與地位，卻有明顯的不同。

因此，如單純從行政區劃變動中「管理層級」與「管理幅度」的關係，據此相對觀察，各國行政區劃的變動，並未全然採行單一方向的調整，即減少「管理層級」而增加「管理幅度」的變動方式，而從這些國家的經驗顯示，行政區劃的變動，無論是地方建制或是城市管理

制度，必須涵蓋納入多方因素的考量，以及最適規模的問題。

例如行政區域的變動中，人口的因素，往往認為是其調整的重要考量，藉由人口數量與管轄面積的改變，可有利於改善人口密度與提昇行政效能，但實際上，從各國地方行政區劃的變動中，不難發現，多半並非僅以人口因素，為其調整之唯一因素，各國中央到地方不同的法制關係、歷史文化背景、民主機制、環境因素、經濟發展、各地方的財政狀況與資源之多寡，可能都需列入考量的範圍，換言之，行政區劃的變動，在此須瞭解者，即是其考量及納入的因素，應該是如何有利於整體品質與管理的改變。

再者，如從地方分權的角度，行政區劃的變動，是不是屬於中央對地方政府權利的全面下放？如果從地方自治與地方政府職權的觀點，各國的經驗中，也並非如此，例如法國大區的設置，相對而言，是省的權利發生較多的改變，中國大陸地級的設置，也因其地級市是否兼具「較大的市」的地位，而有所不同，因此，行政區域的調整變動，其和地方權利取得的關係，並非完全一致。

然而，從各國行政區域變動的經驗中，看到更多者，是如何加強中央與地方，以及地方政府間的合作關係，例如英、法等國皆有明顯的例證，即便是中國大陸，隨著各地區域經濟的發展，也開始有朝向此一發展之跡象，這說明各級政府間的合作關係，提供地方行政區域變動中，在效率與功能性的另一面向，尤其，地方政府間的合作，除突顯行政區劃變動的必要性，並跨越長期以來行政界限的藩籬外，對於行政區域調整中，其背後所涉及各地方政府間的錯綜複雜關係，地方政府間的合作，加速了對同事務解決的方式，也有利於資源整合，從而強化區域生活圈，因此，如果行政區劃的變動，能夠以各級政府間的合作關係，當作一個過程與階段，應將有利於未來變動的推行。

最後，地方行政區劃的變動，如從對地區的整體發展而言，未來究竟會走向資源的相對集中？抑或是能夠有利於資源的整合與均衡發展？這不僅關係到地方人民對此的期待，也關係到政策的推動，能否

產生持續而正面的誘因，以日本為例，都會區的發展與都市機能的提昇，已產生相當的落差，而郊區與都會區間的公共服務，也存在明顯的落差，這些問題的發生，部份原因雖來自於人口因素，諸如人口向都市集中之發展趨勢，但問題的解決，不能僅以人口因素為唯一思考，換言之，針對郊區現況，如何掌握郊區真正所需之資源投入，相對於都會區，如何採行更前瞻而具創新的城市規劃等，在結合民意的基礎上，以強化地區的整體發展為考量，方能進一步有利於都會區與郊區間的共同發展。

地方行政區劃的變動，相對於地區整體發展的另一例證，便是中國大陸所實行的「市管縣」制度，雖然其政策的推動，係企圖以地區中心城市帶動整體發展，但這種過度以行政手段所實行的變動，很明顯的，迄今的成果，仍與預期有所差距，其不僅形成虛假城市化現象，也突出中心城市與鄰近周邊地區，在整體發展上的諸多問題，同時，在欠缺完整的法制規範，以及可供科學論證之情況下，全面實行「市管縣」，給予地方政府隨意與盲從的政策追逐，因之「城鄉一體化發展」的政策目標，幾乎已淪為遙不可及的理想。

尤其，中國大陸行政區域調整所採行「一刀切」的作法，即要不然全部實行，要不然全部廢除的這種單向思維，不僅為有關政策實行，增添諸多的不確定性，其中，更不可能存有「因地制宜」與多元發展等實際作為的空間，因之中國大陸改革開放以來，其地方行政區劃的發展，可謂提供了相關行政區劃變動的經驗借鑒，實言之，由於地方行政區劃的變動，往往涉及到諸多複雜的因素與面向，亦非朝夕之間可以迅速完成，因此，其有關的政策制定，除須兼具法制完善、民意基礎、地方權限與地區特性外，更應考量、尊重中央與地方間的雙向溝通，這亦說明行政區劃的變動，如果只是地區行政資源的重新調整與配置，或形成更明顯的核心與邊陲關係（城市與鄉村），而不能夠藉此改變存在的不利因素，均衡地區的整體發展，經由各國的經驗顯示，欠缺周密規劃的行政區域變動，恐將只會形成更多差距與問題的開始。



## 第五章 行政區劃方案評估

本章所討論者為馬英九先生所提的三都十五縣與謝長廷先生所提的六星計畫（或稱為新六星計畫）之方案內容與相關評估，並將兼論準直轄市之形成對於行政區劃之相關影響。蓋如依內政部九十六年度「戶籍人口統計資料」之「各直轄市、縣市土地面積人口密度」觀之，現行直轄市、縣市之人口總數、土地面積與所轄鄉鎮市區概況如下（請參照表 5-1）：

台北市：人口數為 2629269 人，土地面積 271.7997 平方公里，所轄行政區域劃分為中正區、萬華區、大同區、中山區、松山區、大安區、信義區、內湖區、南港區、士林區、北投區、文山區。

台北縣：人口數為 3798015 人，土地面積 2052.5667 平方公里，所轄行政區域劃分為板橋市、中和市、永和市、土城市、樹林市、鶯歌鎮、三峽鎮、三重市、蘆洲市、新莊市、泰山鄉、五股鄉、林口鄉、淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉、汐止市、金山鄉、萬里鄉、瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉、平溪鄉、新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉。

桃園縣：人口數為 1934968 人，土地面積 1220.9540 平方公里，所轄行政區域劃分為桃園市、龜山鄉、八德市、蘆竹鄉、大園鄉、大溪鎮、復興鄉、中壢市、平鎮市、楊梅鎮、龍潭鄉、新屋鄉、觀音鄉。

新竹市：人口數為 399035 人，土地面積 104.1526 平方公里，所轄行政區域劃分為東區、北區、香山區。

新竹縣：人口數為 495821 人，土地面積 1427.5369 平方公里，所轄行政區域劃分為竹北市、竹東鎮、新埔鎮、關西鎮、湖口鄉、新豐鄉、芎林鄉、橫山鄉、北埔鄉、寶山鄉、峨眉鄉、尖石鄉、五峰鄉。

苗栗縣：人口數為 560163 人，土地面積 1820.3149 平方公里，所轄行政區域劃分為苗栗市、公館鄉、頭屋鄉、銅鑼鄉、三義鄉、西湖鄉、通霄鎮、苑裡鎮、後龍鎮、造橋鄉、竹南鎮、頭份鎮、三灣鄉、

南庄鄉、大湖鄉、獅潭鄉、卓蘭鎮、泰安鄉。

臺中市：人口數為 1055898 人，土面面積 163.4256 平方公里，所轄行政區域劃分為北屯區、西屯區、南屯區、北區、西區、南區、中區、東區。

臺中縣：人口數為 1550896 人，土面面積 2051.4712 平方公里，所轄行政區域劃分為豐原市、大里市、太平市、東勢鎮、大甲鎮、清水鎮、沙鹿鎮、梧棲鎮、后里鄉、神岡鄉、潭子鄉、大雅鄉、新社鄉、石岡鄉、外埔鄉、大安鄉、烏日鄉、大肚鄉、龍井鄉、霧峰鄉、和平鄉。

彰化縣：人口數為 1314354 人，土面面積 1074.3960 平方公里，所轄行政區域劃分為彰化市、花壇鄉、芬園鄉、鹿港鎮、福興鄉、秀水鄉、和美鎮、線西鄉、伸港鄉、員林鎮、大村鄉、永靖鄉、溪湖鎮、埔鹽鄉、埔心鄉、田中鎮、社頭鄉、二水鄉、北斗鎮、溪州鄉、田尾鄉、埤頭鄉、二林鎮、芳苑鄉、大城鄉、竹塘鄉。

南投縣：人口數為 533717 人，土面面積 4106.4360 平方公里，所轄行政區域劃分為南投市、埔里鎮、草屯鎮、竹山鎮、集集鎮、名間鄉、鹿谷鄉、中寮鄉、魚池鄉、國姓鄉、水里鄉、信義鄉、仁愛鄉。

雲林縣：人口數為 725672 人，土面面積 1290.8326 平方公里，所轄行政區域劃分為斗六市、斗南鎮、虎尾鎮、西螺鎮、土庫鎮、北港鎮、古坑鄉、大埤鄉、莿桐鄉、林內鄉、二崙鄉、崙背鄉、麥寮鄉、東勢鄉、褒忠鄉、臺西鄉、元長鄉、四湖鄉、口湖鄉、水林鄉。

嘉義市：人口數為 273075 人，土面面積 60.0256 平方公里，所轄行政區域劃分為西區、東區。

嘉義縣：人口數為 551345 人，土面面積 1901.6750 平方公里，所轄行政區域劃分為太保市、鹿草鄉、水上鄉、民雄鄉、新港鄉、大林鎮、溪口鄉、梅山鄉、朴子市、六腳鄉、東石鄉、布袋鎮、義竹鄉、中埔鄉、竹崎鄉、番路鄉、大埔鄉、阿里山鄉。

臺南市：人口數為 764658 人，土面面積 175.6456 平方公里，

所轄行政區域劃分為安平區、安南區、東區、北區、中西區、南區。

臺南縣：人口數為 1105403 人，土面面積 2016.0075 平方公里，所轄行政區域劃分為新營市、鹽水鎮、白河鎮、柳營鄉、後壁鄉、東山鄉、麻豆鎮、下營鄉、六甲鄉、官田鄉、大內鄉、佳里鎮、學甲鎮、西港鄉、七股鄉、將軍鄉、北門鄉、新化鎮、善化鎮、新市鄉、安定鄉、山上鄉、玉井鄉、楠西鄉、南化鄉、左鎮鄉、仁德鄉、歸仁鄉、關廟鄉、龍崎鄉、永康市。

高雄市：人口數為 1520555 人，土面面積 153.5927 平方公里，所轄行政區域劃分為楠梓區、左營區、鼓山區、三民區、苓雅區、新興區、前金區、鹽埕區、小港區、旗津區、前鎮區。

高雄縣：人口數為 1244313 人，土面面積 2792.6744 平方公里，所轄行政區域劃分為鳳山市、林園鄉、大寮鄉、大樹鄉、大社鄉、仁武鄉、鳥松鄉、岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉、田寮鄉、阿蓮鄉、路竹鄉、湖內鄉、茄萣鄉、永安鄉、彌陀鄉、梓官鄉、旗山鎮、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、內門鄉、茂林鄉、桃源鄉、三民鄉（現已更名爲那瑪夏鄉）。

屏東縣：人口數為 889563 人，土面面積 2775.6003 平方公里，所轄行政區域劃分為屏東市、潮州鎮、東港鎮、恆春鎮、萬丹鄉、長治鄉、麟洛鄉、九如鄉、里港鄉、鹽埔鄉、高樹鄉、萬巒鄉、內埔鄉、竹田鄉、新埤鄉、枋寮鄉、新園鄉、崁頂鄉、林邊鄉、南州鄉、佳冬鄉、琉球鄉、車城鄉、滿州鄉、枋山鄉、三地門鄉、霧臺鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉。

基隆市：人口數為 390397 人，土面面積 132.7589 平方公里，所轄行政區域劃分為仁愛區、中正區、信義區、安樂區、中山區、七堵區、暖暖區。

宜蘭縣：人口數為 460398 人，土面面積 2143.6251 平方公里，所轄行政區域劃分為宜蘭市、羅東鎮、蘇澳鎮、頭城鎮、礁溪鄉、壯圍鄉、員山鄉、冬山鄉、五結鄉、三星鄉、大同鄉、南澳鄉。

花蓮縣：人口數為 343302 人，土面面積 4628.5714 平方公里，所轄行政區域劃分為花蓮市、新城鄉、秀林鄉、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、萬榮鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉、卓溪鄉。

臺東縣：人口數為 233660 人，土面面積 3515.2526 平方公里，所轄行政區域劃分為臺東市、成功鎮、關山鎮、卑南鄉、鹿野鄉、池上鄉、東河鄉、長濱鄉、太麻里鄉、大武鄉、綠島鄉、海端鄉、延平鄉、金峰鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉。

澎湖縣：人口數為 92390 人，土面面積 126.8641 平方公里，所轄行政區域劃分為馬公市、湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉、望安鄉、七美鄉。

金門縣：人口數為 81547 人，土面面積 151.6560 平方公里，所轄行政區域為：金城鎮、金寧鄉、金湖鎮、金沙鎮、烈嶼鄉、烏坵鄉（目前烏坵鄉仍由金門縣政府代管）。

連江縣（馬祖地區）：人口數為 9946 人，土面面積 28.8000 平方公里，所轄行政區域劃分為南竿鄉、北竿鄉、莒光鄉、東引鄉。

表 5-1：我國地方行政區域概況

我國地方行政區域概況表									
行政區域	面積(平方公里)	人口	鄉	鎮	市	區	小計	村里	鄰
<b>臺灣省</b>	<b>36,006.1794</b>	<b>18,646,816</b>	<b>219</b>	<b>58</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>335</b>	<b>6,861</b>	<b>128,367</b>
臺北縣	2,052.5667	3,770,631	15	4	10		29	1,016	21,644
宜蘭縣	2,143.6251	460,354	8	3	1		12	235	3,732
桃園縣	1,220.9540	1,912,875	7	2	4		13	471	11,041
新竹縣	1,427.5369	488,312	9	3	1		13	182	3,019
苗栗縣	1,820.3149	559,837	11	6	1		18	271	4,574

第五章行政區劃方案評估

臺中縣	2,051.4712	1,543,719	13	5	3		21	411	7,670	
彰化縣	1,074.3960	1,314,903	18	7	1		26	589	9,017	
南投縣	4,106.4360	534,997	8	4	1		13	261	4,248	
雲林縣	1,290.8326	727,921	14	5	1		20	387	6,359	
嘉義縣	1,901.6750	553,458	14	2	2		18	357	5,311	
臺南縣	2,016.0075	1,106,396	22	7	2		31	521	9,701	
高雄縣	2,792.6744	1,244,993	23	3	1		27	443	9,377	
屏東縣	2,775.6003	893,124	29	3	1		33	464	7,458	
花蓮縣	4,628.5714	344,776	10	2	1		13	177	3,655	
臺東縣	3,515.2526	235,549	13	2	1		16	147	2,708	
澎湖縣	126.8641	91,850	5		1		6	97	1,401	
基隆市	132.7589	390,631					7	7	157	3,350
新竹市	104.1526	394,993					3	3	120	2,151
臺中市	163.4256	1,044,896					8	8	214	5,141
嘉義市	60.0256	270,693					2	2	110	1,815
臺南市	175.6456	760,170					6	6	233	5,032
<b>福建省</b>	<b>181.8560</b>	<b>86,887</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>59</b>	<b>893</b>	
金門縣	153.0560	77,100	3	3			6	37	756	
連江縣	28.8000	9,787	4				4	22	137	

臺北市	271.7997	2,630,872				12	12	449	9,474
高雄市	153.5927	1,514,935				11	11	459	8,475
合計	36,188.0354	22,879,510	226	61	32	49	368	7,828	147,209

備註：資料來源為內政部民政司，上又開所列資料係統計至民國 96 年 1 月止。

以下謹再就馬英九版的三都十五縣與謝長廷版的六星計畫（新六星計畫）之方案內容與相關評估，敘述如後兩節所述；至於準直轄市形成後之衝擊，則另以第三節加以兼論之。至於，最後一節（第四節）則是依委託單位之特別建議，回到現階段馬英九總統所提之三都十五縣規劃案之執行配套的相關分析。

## 第一節 三都十五縣的內容與評估

### 一、馬英九版的三都十五縣

二〇〇二年九月二十五日，國立政治大學法學院、公企中心與聯合報、新台灣人文教基金會辦理「行政區劃、財政劃分與地方自治改革」學術研討會之際，當時擔任台北市長的馬英九先生即公開提出「三都十五縣」的台灣行政區劃構想<sup>5</sup>，其具體內容是：

(一) 三都，也就是三大直轄市，指：

- 1、台北直轄都會區（北縣市、基隆市三縣市合併為台北直轄市）；
- 2、台中直轄都會區（台中縣、台中市二縣市合併為台中直轄市）；
- 3、高雄直轄都會區（高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市）。

(二) 十五縣：

<sup>5</sup> 可參閱馬英九著，《地方政府與國土規劃》，收錄於蘇永欽主編，《地方自治-落實人民主權的第一步》一書，頁 107-118。

桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、台南縣（台南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（連江縣）。

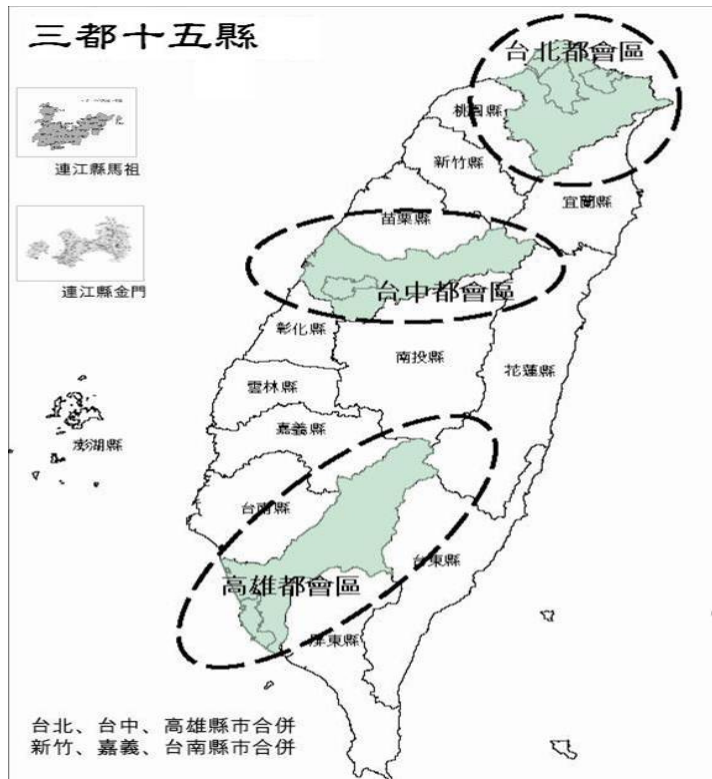


圖 5-1：三都十五縣

另在二〇〇八年總統競選期間，馬英九先生又再度提出「三都十五縣」並減少鄉鎮市數量的參選政見，即主張台灣既有的二十五縣市（含直轄市在內）應重新劃分為前揭的「三都十五縣」，且既有的三百一十九個鄉鎮市也有必要重新調整而予以「減少」，但不贊成鄉鎮市長改為官派。

如依馬英九先生的構想，整併後的「三都」就是指台北、台中與高雄等三大直轄市都會，不但有自己的海空港、工

業區、科技城、農業帶，還可再進行內部之區級政府的重劃（並建議區長民選，區有財政賦稅之權）。而且，馬英九先生也曾以台北市、台北縣、基隆市如果合併為例指出，三個縣市加起來的話，差不多七百萬左右人口數，其下設「區」，每區大概三十萬人左右（以配合立法委員選居之劃分），區長民選。

至於全國的三百一十九個鄉鎮市可作調整，例如比照直轄市都會的區，亦以三十萬人為基準，俾與立法委員選舉之單一選區規模類似；但詳細的重劃，則是要考量各地的人口密度、社會經濟資源等問題，仍必須因地制宜（以維持鄉鎮市自治為前提），且最好由下而上，交由縣市及公民透過自決的方式產生之。以上即是馬英九總統於二〇〇八年總統競選期間的談話內容，而總的來說，三都十五縣設定觀點則如以下表表 5-2：

表 5-2：三都十五縣設定觀點

設定觀點	行政區	涵蓋目前縣市	土地面積	人口總數
1.全球化發展趨勢，發展為國際大城市	台北都市	台北市、台北縣、基隆市	2457.1253	6828990
	台中都市	台中市、台中縣	2214.8968	2613951
2.國際海空港，成為大生活圈都會城市	高雄都市	高雄市、高雄縣	2946.2671	2765848
1 恢復生活圈	新竹縣	新竹市、新竹縣	1531.6895	900602
2.避免行政割裂	嘉義縣	嘉義市、嘉義縣	1961.7006	823129
3 強化產業均衡	台南縣	台南市、台南縣	2191.6531	1871398



傳統生活圈發展	桃園縣	桃園縣	1220.9540	1943756
	苗栗縣	苗栗縣	1820.3149	559861
	彰化縣	彰化縣	1074.3960	1313264
	南投縣	南投縣	4106.4360	532883
	雲林縣	雲林縣	1290.8326	725468
	屏東縣	屏東縣	2775.6003	887275
	宜蘭縣	宜蘭縣	2143.6251	460918
	花蓮縣	花蓮縣	4628.5714	342700
	台東縣	台東縣	3515.2526	232891
	澎湖縣	澎湖縣	126.8641	92458
	金門縣	金門縣	151.6560	83078
	馬祖縣	連江縣(馬祖)	28.8000	9958

## 二、三都十五縣的規劃優點

三都十五縣的規劃優點在於，(一)符合生活圈的規劃理念，蓋行政院經濟建設委員會基於均衡全國的地方發展趨勢，並避免人口過度集中於大都市以及根據地域、文化背景、經濟之同質性等因素加以考量，即將全國分成十八個生活圈。也就是說，生活圈之構想乃是以未來都市體系中，地方中心以上之都市為未來發展核心的都會城鄉圈。就此而言，三都十五縣的規劃扣除金門縣、連江縣（或馬祖縣）外，剛好較符合全國的十八個生活圈之規劃。

詳言之，台灣地區除離島的金門、馬祖生活圈外，係劃分為十八個生活圈，其中台北、桃園、新竹、台中、台南、高雄六個屬都會生活圈，其他基隆、苗栗、彰化、南投、雲林、嘉義、新營、屏東、台東、花蓮、宜蘭、馬公十二個生活圈屬一般生活圈。就中，三都十五縣的規劃與生活圈之理念設計較為接近。以台中生活圈為例，在行政院經建會的綜合開發計畫裡，台中生活圈就是涵括台中市及台中縣來劃設的，而且經建會所規劃中的國土綜合開發計畫中的生活圈本來

就是具有指導性、方向性發展的構想，如台中縣市合併的話，自與三都十五縣的規劃或是台中生活圈的設計符合。

三都十五縣的規劃優點在於，（二）推動大縣市制，將有助於特定地方自治團體自治量能之累積。詳言之，就三都十五縣的規劃而言，台北、台中、高雄三大直轄市的自治能量將大為提升，以北北基合併後的台北市為例，人口數會接近七百萬左右，創稅能力的權重將大幅度提升，復擁有完整的機場、海港與科技城，而成爲具備國際競爭力的都會。不僅如此，三都十五縣的規劃正因爲推動縣市合併的關係，又可以避免縣的精華地區獨立改制爲直轄市或市的行政割裂問題，而與台灣長久以來的各地發展歷程的歷史傳統相結合。

另外，三都十五縣的規劃優點在於，（三）三大都會區之設定，係因應全球化發展趨勢，發展爲國際大城市而設，且併入當地之國際海、空港，較有機會成爲大生活圈都會之中心城市；不僅如此，推動縣市合併亦得以恢復當地完整之生活圈，避免行政割裂之窘境，並得以強化科技、農漁產業之均衡發展。

### 三、三都十五縣的發展失衡問題

然而，三都十五縣的規劃也有直轄市、縣市自治能量擴大的問題，也就是更加重視直轄市而過度輕視縣的問題。尤其是，三都的人口總數（仍可參照表 5-1：我國地方行政區域概況）、自治能量將與其他十五縣產生明顯的競爭差距，也就是說，新的台北市、台中市、高雄市都將各自發展爲近七百萬、三百萬與三百萬的大城市（亦可參照前揭表 5-2：三都十五縣設定觀點），與其他縣市之差距將會再度擴大。

換句話說，三都十五縣的規劃結果將是「大都小縣」，有人口數近七百萬左右的台北都（北北基合併後），也有人口數僅一萬人左右的連江縣（馬祖縣），「大都小縣」的趨勢將更爲明顯。影響所及，無論未來的統籌分配稅款與補助款如何重新規劃與設定，都更可能出現「大都小縣」的不均情勢，而導致「大都一等公民，小縣二流國民」的窘境。

不僅如此，三都十五縣的規劃結果也將是「葉爾欽效應」再現，例如三都與中央所轄的面積、人口數與業務將高度重疊，而產生新的「北都效應」、「中都效應」與「南都效應」，威力將不亞於一九九四年至一九九八年期間的「葉爾欽效應」、「首都效應」與「港都效應」。也就是說，新的「首都效應」（北都效應）也可能會成爲未來再次精簡的新目標，因爲「北都效應」、「中都效應」與「南都效應」一旦發生的話，中央勢必需要再就三都的人事、財政與權限通盤考量，屆時中央與地方之間的爭議反而是剪不斷、理還亂。

尤有甚者，三都十五縣的規劃結果也可能會產生台灣特有的「北都現象」（大台北市現象），也就是未來的總統當選人極可能皆由台北都的直轄市長轉任或卸任後轉任，主要的原因是，「北都」的七百萬人是總統選戰的最大票倉，進而形成選上「北都」直轄市長就拿得下總統寶座，反之如無「北都」直轄市長之加持就無法成爲總統的政治畸形現象。連帶的影響是，所謂的「大都小縣」將是二個層次的「大都小縣」現象，即第一個層次的「大都小縣」是「都大縣小」之都縣資源不均的問題，第二個層次的「大都小縣」則是「北大、中小、南小」的「一大兩小」都會資源分配可能也不均的問題，進而導致「北都決定論」的出現。因此，總的來說，三都十五縣的規劃固然較容易實現，但缺點則是各行政區域的地方自治團體之間實力將更爲懸殊，且會遠比目前的現況更不均衡。

#### 四、具體例證一再以台中縣市合併爲台中都的優缺點爲例

就三都十五縣的優缺點之具體例證而言，假如以台中縣市合併爲台中都的優缺點爲例，亦可以做如下的鋪陳，例如：

##### （一）優點部分：

1、有機會促進台灣南北區域之均衡發展，蓋台灣現在的都會區域發展係以台北市、高雄市兩大直轄市爲主軸，如台中縣市合併形成便可成爲平衡南北區域的大台中都會區，以減少城鄉之間的差距。亦即，既可以維持「南北雙峰」的既定事實，又可以創造「中部崛起」的契機。

2、是台中都的財源增加，有機會產生綜合效應。也就是說，台中縣市合併後，形成「台中都（即大台中市）」，復得依法改制為直轄市，如依現行財政收支劃分法與統籌分配款分配辦法之規定，台中都仍將有機會導致預算資源增加，遠比現行的台中市、台中縣各自財源獨立來得多。

3、是台中都符合大台中生活圈的設計理念。亦即，在台中縣市合併之前，台中縣的建設在相較之下就顯得有些不足，如合併後因財源與行政統合的自治量能之提昇，較有機會可以提升整體台中都（大台中市）的建設，進而符合「區域均衡發展」的生活圈目標。不僅如此，台中縣過去一直以勞力密集的產業為主，如在縣市合併後，也有助於產業轉型或升級（如中部科學園區的再精進），同時讓台中都的產業結構更為健全，而可以吸引更多的人才、技術與資金，使台中都的發展更具契機。

## （二）缺點部分：

1、地方政治勢力面臨重組的排擠問題，蓋長久以來台中縣市的政治、經濟發展均受到地方大小派系或家族勢力甚或宗教團體勢力的影響，在縣市合併後，將因行政區域以及選區劃分的重新調整，使台中縣市原有政治生態，即地方派系、家族勢力與宗教團體影響力面臨重組的問題，但在重組過程中，基於既得利益的考量，地方派系、家族勢力與宗教團體影響力的彼此排擠問題在合併後的初期將會比現在來得嚴重。

2、台中縣市合併改制為直轄市，將導致該地區土地炒作投機興盛，亦即台中縣市合併後，台中都（大台中市）的幅員將會擴大，甚至誘使房地產投機炒作，以致於房地產價格居高不下，甚至反出現公共工程土地爭徵收困難、產業外移等的外溢效果。不僅如此，未來台中縣市合併後，勢必對周圍之縣市與鄉鎮市產生很大的吸引力，促使大量的外來城鄉居民移入大台中市，勢必加重目前台中縣市的都市機能設施（如學校、公園、交通路網、休閒遊憩設施、垃圾場、公墓、

社會福利等)之負擔，如行政能力無法配合同步提昇，易降低部份都市機能設施服務水準，並衍生其它外來人口增多所造成之社會問題。綜上所述，以下即以表 5-3：台中縣市合併改制直轄市相關數據一覽表（資料來源：台中縣政府民政局，2008 年 7 月 3 日整理提供）表示之：

**表 5-3：台中縣市合併改制直轄市相關數據一覽表**

項目	現有數據	合併改制後
1.人口數	台中縣 155 萬 2987 人，台中市 106 萬 1065 人	改制大台中市後 261 萬 4052 人
2.面積（平方公里）	台中縣 2051.4172，台中市 163.4256	改制大台中市後 2214.8968
3.鄉鎮市區數	台中縣 21，台中市 8	惟改制大台中市後可能必須重新區劃
4.法定組織數	台中縣 18 處 6 局，台中市 17 處 6 局	改制大台中市後不得超過 32 局、處、委員會
5.編制員額（含警消及公所人員數）	台中縣 7948 員，台中市 6439 員	改制大台中市後 2 萬 5639 員

我國行政區劃之研究

6.財政收入（億）	台中縣 216.56 億，台中市 197.54 億	改制大台中市後（將有機會達到）630.24 億
7.議員法定席次數	台中縣 57 席，台中市 46 席	改制大台中市後 51 席
8.各級學校數	台中縣大專院校 6 所、高中 27 所、國中 46 所、國小 166 所，台中市大專院校 12 所、高中 18 所、國中 24 所、國小 66 所	改制大台中市後的大專院校 18 所、高中 45 所、國中 70 所、國小 232 所
9.經濟數據	台中縣工廠數 1 萬 3002 間、商業登記數 6 萬 2498 間、農業產值 182 億，台中市工廠數 3318 間、商業登記數 2 萬 6190 間	改制後另對大台中市的產業有機會產生綜合效應

10.交通概況	台中縣台中港、清泉崗機場、國道一號、三號、四號高速公路、高鐵台中站、台鐵，台中市國道一號高速公路、台鐵	將對改制後的大台中市產生綜合效應
---------	---	------------------

資料來源：台中縣政府民政局，2008年7月3日整理提供

### 五、三都十五縣的學者暨訪談評估

而以本研究團對於民國九十七年六月二十七日所舉行之期初專家學者座談會來說，誠如與會學者李長晏教授所提，他即認為以下就有四個層面的問題是三都十五縣的規劃必須面對或討論之核心課題（請參照後附之 2008.06.27 會議紀錄內容）：

（一）管理層面：（李長晏教授認為）今天要把三都十五縣或台中縣的合併、行政區域要重劃，在管理層面上來講會涉及到幾個縣市間的組織、人事合併的問題，那這一部分是必須在區劃的過程當中，可能之前要先籌組類似像一個行政區域重劃的委員會的型態，當北北基三個縣市如果要來變一個大的直轄市，這個時候可能涉及到3個縣市間的在管理層級的組織、人事合併的問題，那這部分若沒有處理好，其實會帶來整個組織間的文化、認同之間的問題。

（二）行政層面：（李長晏教授認為）行政層面就是從法制跟作業的時間來看，如果以目前行政區劃－若朝三都十五縣來規劃，這個部分甚至台中縣市是否合併、北北基是不是要合併，可能在馬總統的任職內，在年底在法制的作業沒有辦法在立法院順利的通過－行政區劃法，可能在作業的時間就會延宕，也許會到104年（馬總統第二任

的時候，假設馬總統有第二任的時候，開始才會推動的)，這個部份在作業的時間上就會非常趕，在年底的下一個會期立法院開會若法治的作業沒辦法順利的通過，那這個部份在作業的層級上，在法制上要能夠再配合。以台中縣市合併的例子來看，行政作業上其實台中縣和台中市政府，之前我有做過一個，兩個副縣市長、兩個縣市長、民政處處長做了訪談，大致上他們的作業系統已經都準備好了，也就是說，而且台中縣他有委託一個台中縣的整個行政規劃的重劃，好像是把它分成 11 個區域，他已經有做好這個準備，台中市其實我們去訪談的時候，他們認為一切的作業系統是沒有問題的，所以在作業上的時間上個法治的通過這個部份在年底若是法制通過的話，地方上兩個縣市的作業系統將可以配合籌組委員會來推動。這是在行政層級上，法制層級若沒有在年底通過，整個將會往後延，這是一個比較趕的。

(三) 政策層面：(李長晏教授認為)台灣在整個行政的區劃上，從政策的定位到底目前我們行政院或總統府是否有決定要進行合併，是真的走向三都十五縣，亦或只是政治上的口號或是選舉口號，如果是真的要政策到位，那其他行政作業法制的通過甚至管理的這一個部份，這應該不是問題，主要還是政策面要具體，能夠真的定位、著力。但似乎不是那麼清楚，以目前來看，行政院在推行政劃好好像也不是很清楚，只是馬總統在選舉中喊了三都十五縣，對於三都十五縣他的定位為何？重點不是把台灣分成幾個縣，而是目標是什麼，也就是把台灣都市、縣市的發展上往哪個方向去走，這部分沒有清楚就會流於每個人都提出自己的版本，三都十五縣、六星計畫這些名稱都沒有什麼問題，而是目標清楚才是重點，目標清楚的話之後相關制度的建立或方法、手段的進行都應該比較容易到位，當然鋼所說的第三層次是從政策的層面來看，那事實上在台灣來看這個政策層面有更高的層次是政治上的壓力。

(四) 政治壓力：(李長晏教授認為)是一個風向球，他會依民



意的導向，重大事件而導致議題可能這段期間不會被討論或忽視，也有可能這四年經濟搞不好，這種行政區劃重劃就沒有人去談，只有學界在這邊研究，所以這種政策的壓力、風向球其實是很大的，因為我們台灣政策的定位通常會因政治壓力而改變，所以從這四個層面來看，台灣在行政區劃上的可行性問題，目前似乎可以看到一些現象，除此之外，對於這個國外行政區劃的經驗移植，我在過去也寫的一些行政區劃跟國外的經驗來看，國外的經驗大致上從 80 年代以後的國外行政區劃都已不注重在行政功能的整合而已，而是跟整個國土的規劃和區域的經濟相互整合在一起，那台灣現在的行政區劃要定位在哪裡，你要如何跟國土的規劃，而不是你的區域規劃跟國土竟然沒有辦法整合，那其實這是有困難的，未來在土地の利用、空間的管理上還是會出現這個問題的。還有區域的發展，例如北北基變成大的直轄市之後他可以發展成一個經濟體，那這個經濟體在未來進入全球的層次，形成一個全球的層次，那這個跟區域的經濟和帶動每個區塊和區塊之間的發展是有利的，這個國外經驗跟國土規劃和區域經濟發展上面是應該要統合，這一點在台灣是比較少去碰觸到的……。

另外，根據本研究團隊於二〇〇八年八月期間訪問新竹市市長、嘉義縣副縣長的訪談意見，也顯示地方行政首長對於三都十五縣或是其他行政區域調整的規劃案，並無特定支持或反對之意見，但都認為任何行政區域調整的規劃案都有實踐上的難題，如既得利益者的反彈與相關法令改革的障礙等沉澱成本存在。

## 第二節 六星計畫的內容與評估

### 一、謝長廷版的六星計畫

二〇〇八年總統選舉民進黨候選人謝長廷提出所謂的「六星計畫」(或稱為「新六星計畫」<sup>6</sup>)，指的就是要讓未來的台灣擁有六個

---

<sup>6</sup> 蓋謝長廷先生曾於行政院長任內提出「六星計畫」，當時所謂的六星計畫係指「台灣健康社區六星計畫」，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、

新加坡（星州）的國際競爭力。新台灣新聞週刊曾提出專論認為這是一個經過深思熟慮的國土改造計畫，而且具有全面提升台灣整體競爭力的深刻意涵<sup>7</sup>。

詳言之，謝長廷之所以提出六星計畫，是因為他於二〇〇七年八月造訪新加坡期間，曾分別會見新加坡資政李光耀和總理李顯龍等人，彼此之間除就兩岸、國際局勢等項議題廣泛交換意見之外，也借鏡新加坡的發展經驗，提出所謂的六星計畫（或稱為新六星計畫）。

而所謂的「六星計畫」，指的就是要讓未來的台灣擁有六個新加坡（星州）之國際競爭力。亦即，他主張台灣的行政區域應做全盤的重新規劃，劃分為六個行政區域，且每個區域的自治能量則約等於一個新加坡的規模，再依據各個區域不同的特性和特色，進行適合各地區的開發發展計畫；換句話說，六個區域均衡發展起來，台灣等於就有六個新加坡的競爭力，台灣的國際競爭力就有機會大幅躍升。

至於「六星計畫」的六星，更明確言之，就是指台灣地區劃分為：北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏以及宜花東等六個區塊（離島地區則亦成立特別行政區，所以實質上則是「七大區塊」）<sup>8</sup>。謝長廷認為，行政區域如果做這樣重新劃分，較有機會讓每個區域

---

環保生態等六大面向作為社區發展的目標，促進社區健全多元發展，並以「六星級社區」為新故鄉社區營造計畫的願景。對照於此，「新六星計畫」則是指謝長廷先生對於台灣的理想行政區劃藍圖，主張台灣的行政區劃可以劃分為六個新加坡（星州），故曰「六星計畫」或稱「新六星計畫」（以有別於以往的「台灣健康社區六星計畫」）。

<sup>7</sup> 可參照鄭進興，《永續台灣新活力 謝長廷推六星計畫》，新台灣新聞週刊，第 595 期，2007/08/16；或是李鴻典，《訪星交流六星 謝長廷很用心》，新台灣新聞週刊，第 595 期，2007/08/16，以下亦同。

<sup>8</sup> 類似的概念也曾經被前副總統呂秀蓮所倡議過，她主張台灣現有的領土劃可以分為四個省，以及二個特別行政區，亦即將台灣分為四個省，即台北省（台灣北部地區）包括：台北縣市、桃園縣、新竹縣市和苗栗縣；台中省（台灣中部地區）包括：台中縣市、彰化縣、雲林縣和南投縣；台南省（台灣南部地區）包括：嘉義縣市、台南縣市、高雄縣市以及屏東縣；台東省（台灣東部地區）包括：台東縣、花蓮縣、宜蘭縣。兩特區分別是山地特別行政區，包括各縣市的山地鄉鎮；離島特別行政區，包括各離島，澎湖、金門、馬祖等。同時，前副總統呂秀蓮也認為台灣應設立雙首都，除了首都台北之外，另外則在台中或高雄設立第二個首

內的資源配置、產業發展與人口均衡作最妥適的運用，並發展每個區域各的最大特色，而且他認為這六個區塊（或七大區塊）就等於有六個（或七個）新加坡的競爭力，如此台灣在國際上的競爭力就更有機會得以提升。

另就人口均衡來說，謝長廷主觀以為台灣現有近兩千四百萬人口之多，如以新加坡的人口規模四百萬來計算，則台灣的人口規模就等於有六個新加坡，所以六星計畫也正是要把台灣分六個區域，讓每個區域的人口規模大約都相當於一個新加坡，並依據每個區域不同的特性，各自去發展自己的特色以提升競爭力，讓台灣則可以有相當於六個新加坡的競爭力。

再具體而言，謝長廷先生的「六星計畫」（或稱新六星計畫），除期望台灣的「六大區塊」都能均衡發展外，在中部地區更有「中彰投七仙女計畫」，東部亦有「東台灣領航計畫」以及「新農業運動」等規劃，期盼藉此紓解人口及就業機會過度集中台北市或大台北都會區的現象，期以有效拉近台灣的城鄉及貧富差距。以下謹以中彰投七仙女計畫為列<sup>9</sup>，即就六星計畫中的中彰投區域發展予以表列（參照表 5-4：中彰投七仙女計畫）：

表 5-4：中彰投七仙女計畫

謝長廷先生的「幸福台灣」	「幸福經濟」的「中彰投七仙女計畫」
台灣維新	1.中興新村發展為國際非政府組織(NGO)中心，連結世界進步力量
「主體性」、「開放性」	2.讓水湳機場成為台中旗艦地標，「都市新綠核」

都。

<sup>9</sup> 惟遍查謝長廷先生迄今為止的相關論述，發現除中彰投七仙女計畫較為具體明確外，其他的六星計畫的構想都僅是原則性或理念性的宣示。

經濟發展·社會公義·環境永續 並存的黃金三角	3.以中科為圓心，建構中台灣高科技走廊，創新傳統產業
「弱勢」、「台灣」、「環境」、「文化」四大優先	4.打造大台中山手線雙環鐵路網，結合台中捷運線，形成雙環軌道路網
聯結國際，啟動台灣	5.促進中台灣文化藝術館群的合作，帶動文化創意產業
累積共識，尋求共生的兩岸願景	6.彰化成為亞洲最大的「花卉生物技術園區」
「新六星計畫」、「東台灣領航計畫」、「新農業運動」及「中彰投七仙女計畫」	7.以景觀重塑農村風華，讓南投提升為休憩觀光結合文化的都會

備註：參考財團法人台灣智庫，網址 <http://www.taiwanthinktank.org/>與謝長廷部落格，<http://www.wretch.cc/blog/FrankCTHsieh>；並整理自謝長廷，「幸福台灣·幸福經濟」。

## 二、六星計畫的優點：符合「都會區域整合管理」的觀點

至於，六星計畫的優點則是符合「都會區域整合管理」的觀點，蓋為因應都會急速發展所帶來的各項公共問題，自須透過行政區劃的調整來界定基本的管理體系與權限劃分。例如，在美國若干州內即有所謂市郡聯合的制度，這種制度是把市與鄰近的郡加以整併，做功能上或結構上的整合，產生專業管轄權甚或單一管轄權，以解決都會區域內的各項公共問題。不僅如此，即使中國大陸近年來所推動的「市管縣」之制度，也是企圖以中心城市（或核心城市）的方式，帶動整個當地區域發展尤其是經濟發展的目標。

以六星計畫為例，撇開離島特定之行政區域外，如果將本島部分如台北縣市及基隆市整合為單一行政區域（如稱為台北區），而桃園縣、新竹縣市、苗栗縣則整合為單一行政區域（如暫定為新竹區），而台中縣市、彰化縣與南投縣則整合為單一行政區域（如暫定為台中區），而雲林縣、嘉義縣市與台南縣市則整合為單一行政區域（如暫定為嘉南區），而高雄縣市、屏東縣（甚或部分離島縣亦予以合併）則整合為單一行政區域（如暫定為高雄區），至於東部的宜蘭縣、花蓮縣與台東縣則整合為單一行政區域（如暫定為花蓮區），的的確確是較有機會成為六個較為均衡的行政區域（如下圖 5-2 所示）。

〔圖14〕六個區域圖

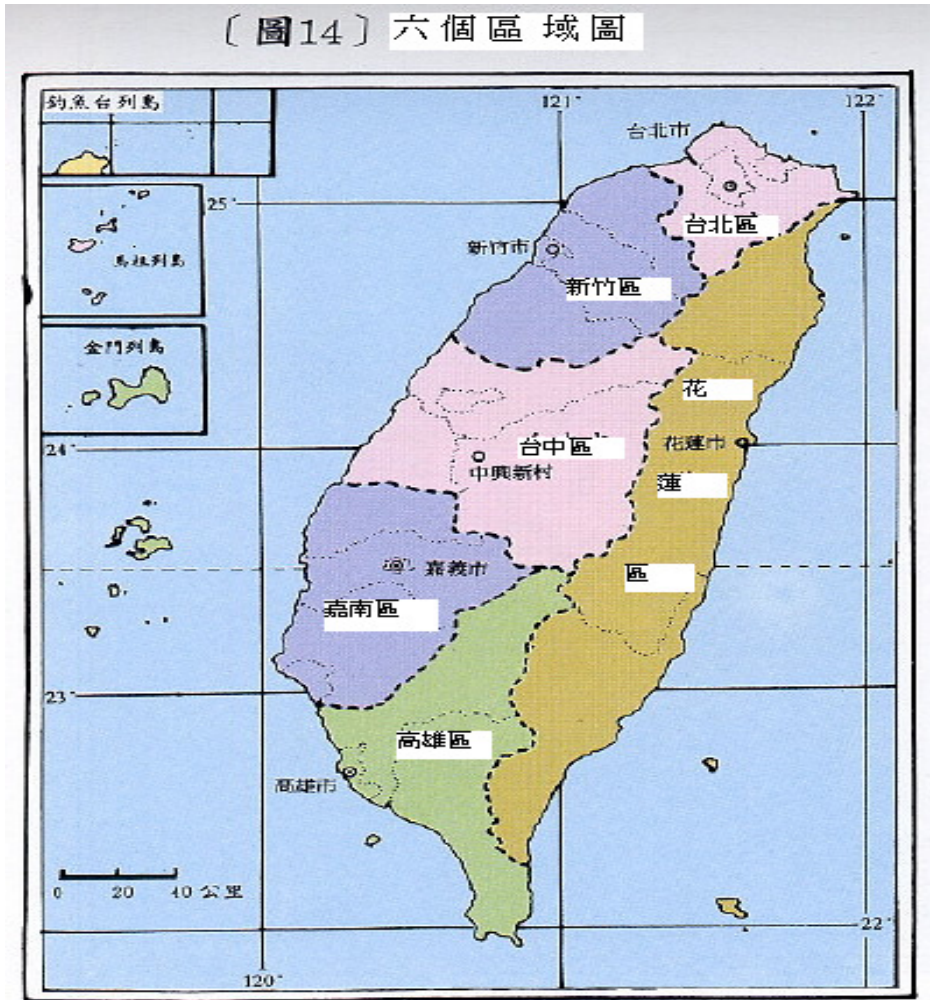


圖 5-2：六星計畫圖

### 三、六星計畫與區域計畫的衝突

依目前行之有年的《區域計畫法》、《臺灣地區綜合開發計畫》而言，若撇開離島地區另外適用《離島建設條例》之外，台灣地區的區域計畫包括：

(一) 北部區域：含台北市、基隆市、新竹市、台北縣、桃園縣、新竹縣及宜蘭縣。

(二) 中部區域：含台中市、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣及雲林縣。

(三) 南部區域：含高雄市、台南市、嘉義市、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣。

(四) 東部區域：含花蓮縣及台東縣。

而就前述的「六星計畫」(如不含離島地區的話)與首揭四大區域計畫綜合觀之，吾人可知至少將有以下問題存在：

(一) 北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏以及宜花東等六個區塊，並無法完全與北部區域、中部區域、南部區域、東部區域的規劃相符合，例如宜蘭縣在區域計畫中屬北部區域(不像花蓮縣及台東縣屬東部區域計畫的範圍)，但在六星計畫中則為宜花東區域。同理，苗栗縣在區域計畫中屬中部區域，但在六星計畫中則為桃竹苗區域，然而桃園縣、新竹縣、新竹市則屬於北部區域計畫的範圍。

(二) 總體而言，《區域計畫法》、《臺灣地區綜合開發計畫》的台灣規劃是西部為經濟發展軸、東部則為綠色長廊的理念，儘管本質是「重西輕東、重北輕南」，甚至配合《離島建設條例》設計的結果，還是「重本島、輕離島」。對照於此，「六星計畫」則是六個新加坡，力求每個區域內的資源配置、產業發展與人口均衡作最妥適的運用。質言之，如擬配合「六星計畫」之規劃，就必須反向修正《區域計畫

法》、《臺灣地區綜合開發計畫》。

#### 四、六星計畫的人口分布依然失衡

又即使撇開離島行政區域（也就是澎湖、金門、連江等三縣）不論的話，六星計畫的「六大區塊」的所轄土地面積雖然相當接近，但是人口分布則出現明顯的差異，例如北北基（將近七百萬左右）、宜花東（約一百萬人左右）的人口規模就相當懸殊（亦請參照本章前揭之表 5-1：我國地方行政區域概況）。在此，單就人口分布來說，六星計畫似乎並沒有辦法滿足謝長廷先生所稱的六個四百萬人的新加坡之理念。

### 第三節 兼論準直轄市設置之影響

另由於地方制度法第七條修正後，出現人口數達二百萬以上之縣得準用直轄市之權限、人事與財政之規定（簡稱「準直轄市」），導致

許多縣市認為重新行政區劃與否，並不重要（例如，桃園縣希望人口達二百萬以上之後適用「準直轄市」規定即可，請參照第六章之訪談內容與分析）。加諸，「準直轄市」之設置與馬總統三都十五縣之主張可能衝突（例如「準直轄市」算不算是「都」？以台北縣為例，如未與台北市合併，是否為「都」？），仍有分析之必要。在此，以民國九十六年《地方制度法》修正以後的「準直轄市」衍生之問題為例，「準直轄市」所形成之諸多問題，即以府際財政問題為主，諸如<sup>10</sup>：

**一、統籌分配稅款的重分配爭議：**原有的中央統籌分配稅款直轄市分配比率為 43%，本由台北市、高雄市兩市共享，但改制為「準直轄市」者如又與北、高共同瓜分該統籌分配稅款的結果，無論是依人口數、土地面積、財政能力等因素予以分配，在任何情況下，則原由

---

<sup>10</sup> 以下另可參照陳朝建(2007)。<〈準直轄市所衍生的問題分析〉，載於《國家政策網路智庫》，2007/9/20，網址為 <http://thinktank.nat.gov.tw/>。

台北市、高雄市的分享的統籌分配稅款都勢必會大幅減少。也就是說，直轄市原有的統籌分配稅款會部分流向新設的「準直轄市」（如台北縣）甚或是未來的新直轄市，而引發北、高兩市的不滿，並導致中央與地方、地方與地方之間的府際關係僵化。

**二、「準直轄市」必須面臨補助款減少的「蹺蹺板」現象：**蓋「準直轄市」如台北縣，或是其他的新直轄市如享有較多的統籌分配稅款之後，將導致其一般補助款減少。亦即，單以台北縣改制「準直轄市」為例，其雖得依法如願爭取更多的統籌分配稅款，但依法其原有的一般補助款卻也會面臨減少的問題，也就是說，補助款（尤其是一般補助款）會與統籌分配稅款呈現「蹺蹺板」現象。不僅如此，「準直轄市」的支出規模依法卻將比原有的縣市多，反會導致「準直轄市」與既有的直轄市之財政更加惡化。

**三、「準直轄市」預算支出規模的增加：**承上「一、」所述，「準直轄市」的支出規模依法必須增加，甚至單以台北縣改制準「準直轄市」為例，其每年預算支出規模將倍增達一千五百億元以上；而且，「準直轄市」之人事員額倍增、職等提升的結果是，單單每年人事經費就必須依法增加，遑論其他如勞保、健保費用等相關負擔至少又得增加數百億元以上，「準直轄市」甚或縣市合併改制為新直轄市的話，能否自行負擔不無問題<sup>11</sup>？

**四、其他縣市跟進的「羊群效應」：**當台北縣得以改制為「準直轄市」後，則緊鄰該縣的桃園縣人口已達一百九十餘萬，或是台中縣市合併後也會超過二百萬人的準直轄市門檻，而它們也都有改制為「準

<sup>11</sup> 依據李桐豪教授的看法，單以台北縣準用直轄市之規定為例，其在財政收支上（尤其是支出部分）至少即新增：一、人事擴編足額進用，則每年將至少增加 177 億元的費用；二、依相關法令，如勞工保險條例、全民健康保險法及相關社會福利法等，每年至少將增加支出 106 億元的負擔；三、依環保等相關法令，每年將增加支出 22 億元以上；四、依兵役法及相關水利法規，每年又將增加支出 17 億元以上；五、其他業務擴編與移轉每年增加 75 億元，而必要資本建設經費每年也會將增加 268 億元以上。他認為要解決台北縣等準直轄市或其他準直轄市或新直轄市之財政問題，最根本作為還是得修改財政收支劃分法，詳細見解可參照李桐豪（2007）。〈準直轄市所衍生的問題分析-以台北縣準用後引發的財政問題為例〉，載於《國家政策網路智庫》，2007/9/20，網址為 <http://thinktank.nat.gov.tw/>。



直轄市」甚或直轄市的計畫，則「準直轄市」或未來擬新設之直轄市與既有的直轄市、縣市之間的搶錢大戰反而會更加激烈，屆時爭議焦點也將從統籌分配稅款的面向上轉向財政收支如何重分配，甚至是行政區劃如何再重新調整的地方制度改革議題。

**五、準直轄市轄內鄉鎮市是否改制為區？**蓋原有直轄市、縣市及鄉鎮市之稅課收支分配差異依法即有很大不同，如遺產及贈與稅部分，直轄市可獲五成，鄉鎮市可獲八成；地價稅、土地增值稅、房屋稅、契稅、娛樂稅等地方稅，直轄市可獲百分之百，但縣的部分則必須再分配給鄉鎮市（如地價稅部分，縣可獲五成、鄉鎮市可獲三成，惟縣另有兩成列為統籌款項）。但縣市改制為「準直轄市」後，鄉鎮市如維持自治團體之地位，則「準直轄市」還是會受到原有鄉鎮市的政治掣肘、財源分享而無法有效施展<sup>12</sup>。

**六、「準縣市」的再複製效應：**由於有些鄉鎮市，如板橋市、中和市、新莊市、三重市、桃園市、中壢市、鳳山市等縣轄市的人口數已在三十萬人以上，其與多數縣市人口數並不惶多讓，則縣市得改制為「準直轄市」的經驗，也會導致前開縣轄市亦擬促進修法規定人口數在三十萬人以上之縣轄市亦得準用縣市的人事、組織、財政等項規定，一旦通過的話，屆時反產生更多「剪不斷、理還亂」的權力糾葛<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> 例如，財政部即主張依民國 96 年 5 月 10 日及 6 月 6 日由政務委員林錫耀主持召開之行政院因應立法院三讀通過地方制度法第 4 條、第 7 條修正草案專案小組第 1 次及第 2 次會議結論，依地方制度法第 3 條規定，縣下劃分為鄉鎮市，均為地方自治團體，而直轄市劃分為區，係屬派出機關，二者制度設計本有不同。鑑於同法第 4 條第 2 項修正條文之適用主體，係指人口聚居達 200 萬人以上，且未改制為直轄市前之「縣」，又該修正條文並未準用上開第 3 條有關直轄市劃分為區之規定，故縣準用直轄市稅收劃分規定，應不影響鄉鎮市自治，凡涉及鄉鎮市之稅收分配，縣仍不得準用直轄市規定。以上可參照行政院《因應地方制度法第 4 條、第 7 條修正本院專案小組第 3 次會議》資料。

<sup>13</sup> 類似的見解，另可參照項程華(2007)。  
<台北縣升格為準直轄市之法制面向議題>，載於《國家政策網路智庫》，2007/9/20，網址為 <http://thinktank.nat.gov.tw/>。其中，項程華即認為目前直轄市所轄之「區」並非自治團體。惟台北縣準用直轄市規定後，原本屬於自治團體的鄉鎮市要不要取消自治地位？更有甚者，台北縣改制為準直轄市之後，縣治所在地板橋市人口聚居已近 60 萬人，是否得改制為準縣市？亦即，板橋市如改制為準縣市之後，則位於板橋市的台北縣政府應否搬遷呢？

在此，單以台北縣改制為「準直轄市」為例，即以台北縣準用直轄市之相關財政及預算規定來說，預估在歲出部分就會增加六百五十億元以上。詳細而言，包括<sup>14</sup>：

（一）人事費部分：如足額進用，初期將增加約一百七十七億元。蓋直轄市政府之組織員額最高可編列一萬五千四百員額（仍不含警、消、醫院暨教職員），扣除現有該縣鄉鎮市公所及代表會之員額以三千人計（實際約二千八百七十人）後，應可擴編至一萬~一萬兩千人左右。另外，警察、消防之組織員額依警力、消防人力計算基準後，將各增六六三三人及一千零四十一人。至於，學校之教職員將增加三千四百七十三人，此係依國民教育法等規定之師生比編制調整教員一千四百三十人及職員六十二人，以及縣內國立高中職移撥之教職員額一千九百八十一人。綜上，就組織員額增加部分，如前述三項增加員額皆足額進用的話，人事費至少將增加一百七十七億元<sup>15</sup>。

另外，縣議會人事費用部分，單就縣議員待遇相關規定而言，研究費即從每月七萬六千零六十五元調升為十一萬六千七百二十元，助理費則從八萬元（原有助理兩人）比照直轄市議員增加為二十四萬元（即助理改為六人），每月為民服務費又從九千元增加為兩萬元；出席費一天一千元縱然沒有增加，惟卻從一年開會一百一十五天倍增為兩百三十天的會期天數，自會導致開會支出增加一倍以上。同時，縣議員出國考察費一年十萬元，亦會增加為一年十五萬元。

（二）在法定支出部分：至少增加一百四十五億元。蓋依勞工保險條例、全民健康保險法政府負擔之補助勞工勞保健保、農漁民

---

<sup>14</sup> 以下更詳細的資訊，有興趣的讀者，則可以參照台北縣政府所規劃的「升格直轄市主題網」，網址為 <http://upgrade.tpc.gov.tw/web/Home>。

<sup>15</sup> 也就是說，相對比較臺北市政府、高雄市政府及縣市政府組織結構，可以發現台北縣改制為準直轄市後，將增加的組織員額數，至少包括：捷運工程及其相關所屬機電工程機關；接收轄內國立高中職，或是辦理縣立大專院校；公立醫院；老人安養、特殊教育安養、幼兒托育（按台北縣公立托兒所係鄉鎮市公所業務）；自來水事業經營（如台北市政府有翡翠水庫管理局及自來水事業處等公營事業）；文教機構（如台北市有天文科學教育中心、教師研習中心、兒童育樂中心、動物園、交響樂團、國樂團、美術館等）等等。

健康保險、低收入戶健保等負擔類別及比例調升之社會保險經費，直轄市（含「準直轄市」甚或擬新設之直轄市）均應予以負擔。其中，老農福利津貼按直轄市負擔 50%，及依老人福利法與社會救助法等規定，最低生活費調升以致經費增加一百零六億元。另依廢棄物清理法、水污染防治法、空氣污染防治法、噪音管制法及其施行細則等環保法令必須增加業務負擔及設置噪音監測站等增加經費二十二億元。此外，其他如兵役法規定之補助「在營軍人家屬生活扶慰助經費」負擔比例調升 50%、水利法、自來水法、下水道法、水污染防治法、河川管理辦法、排水管理辦法等規定增加之支出等計十七億元以上。

（三）準用直轄市以致業務擴編及業務移轉所需經費另會增加七十五億元以上，同時資本建設經費等增加兩百六十八億元。比較台北市平均每人歲出 54137 元、高雄市 44776 元的預算規模，台北縣應有的歲出預算規模至少為一千百億（含鄉鎮市在內），預計也是增加六百五十億元以上。

由此可知，如果桃園縣或台中縣市合併而紛紛改制為「準直轄市」或直轄市的話，前述所指的準直轄市設置之影響，將不會出現而導致中央與地方、地方與地方之間更多的紛擾。基此，釜底抽薪之計，即是積極推動合理的新行政區劃一併解決此等不必要的紛擾，自屬當務之急。

不僅如此，《地方制度法》第七條修正後，又增訂「縣（市）改制為直轄市，如不涉及行政區域劃之劃分、調整者，縣（市）政府提請縣（市）議會通過後，由內政部轉報行政院核定之，不適用前項規定。」此一個程序性規定，又會產生其他的行政區劃問題，茲分述如後：

（一）單一縣市不推動縣市合併而單獨改制直轄市的問題：蓋《地方制度法》第七條第二項，允許地方以單獨改制直轄市的方式，跳開原先必須要有《行政區劃法》的架構，反而會導致地方單獨改制直轄市無須適用《地方制度法》第四條的程序及條件。也就是說，日後中央政府擬推動三都十五縣或六星計畫抑或其他合理行政區劃方

案，都會面臨「既定事實」（許多縣市已改制為直轄市）的難題，而又增加改革的沉澱成本。

（二）新直轄市內的鄉鎮市又該如何處理、是否改制為區的難題：例如，臺北縣準用直轄市規定後，如又單獨依法改制為直轄市，則鄉鎮市勢必須改制為區，與現行準直轄市底下的鄉鎮市仍得維持鄉鎮市自治不同。以台北縣板橋市，其設籍人口數業已超過五十五萬人，如另外改制為與縣同級的市，則台北縣政府與相關政府機關勢必要從台北縣板橋市搬遷出來；相反的，板橋市如改制為區（即成為新直轄市以下的區），也必須面對行政區劃的問題——如果直轄市內的區之區劃以人口規模均衡為主要考量的話。

#### 第四節 三都十五縣的執行策略

誠如前述，「三都十五縣」為馬總統的競選政見之一，亦為各界所關心的重要政治議題，儘管其並非馬總統的政見白皮書的政策主張。然此關涉臺灣整體的國土規劃與區域經濟發展，對於臺灣地方自治發展與國家競爭力，誠屬關鍵的重要政治改革工程，復為近期媒體普遍報導，諸如台中縣市即將合併改制為直轄市案，即屬三都十五縣的初期工程。

蓋馬總統認為現存臺灣地方制度的主要問題，為「競爭無力」、「治理無效」、「參與不足」等三大問題：

（一）「競爭無力」：指多數縣市規模太小，且未掌握海空通路，無法成為區域經濟的引擎。

（二）「治理無效」：指精省後，權力不但未下放反而「上繳」中央，地方財政與授權不足，縣市首長很難進行有效治理。

（三）「參與不足」：指民意上達是民主政治最珍貴的機制，然而鄉鎮自治功能不彰，縣市層級又嫌太高，使得草根民意的上達困難重重。

基此，馬總統認為地方制度改革為國土改造的首要議題，治本之道即打破行政藩籬，積極整併縣市。亦即地方制度的空間改革，是要配合國土改造與國家競爭力（尤其是區域競爭力）為之。此外，鄉鎮市的治理問題，雖有部分諸如效能不彰或黑金政治之弊端，然鄉鎮市民主為民主政治之基石，亦為鄉土認同與基層公共服務之功能，馬總統仍認為不宜因有弊端而因噎廢食取消鄉鎮市自治。當然，馬總統亦認為中央權力下放地方，除配合財政收支劃分法修正外，海、空港及招商權限皆賦予地方更多權限，促進地方經濟與產業發展。

總的來說，「三都十五縣」政策，就是希望從土地利用、國土規劃、都市土地使用，配合高鐵通車後的空間改變，帶動城鄉基層的空間重建，以面對兩岸發展、全球化發展的各項挑戰。故而，此種是透過國土規劃的利用與在思考，結合地方基層發展的面向，檢視當前地方制度的改革，不同於傳統政治的、法律的面向思考。

不僅如此，馬總統似乎也認為「三都十五縣」的空間改造，亦需可以帶動區域、社會與經濟產業的提升。面臨資訊化時代，將知識運用於產業升級，打造公私部門的 E 化環境，善用傳統文化的優勢，建立臺灣在華語文文化的優勢，發展兩岸經貿關係，提升國家競爭力。因為他認為三都十五縣的都皆可發展對兩岸三通的地方自治團體之故。

除此之外，其「三都十五縣」政策同時也考量到過去臺灣發展過程中，累積許多環境負債因素，期待在溫室效應、能源有限，避免水土超限利用的複雜環境中，建立永續發展的國土規劃與環境；目的就是要讓大型縣市（尤其是直轄市）更有自治能力足以面對此類全球化變遷發展的挑戰。

總之，就三都十五縣的政策目標來說，該規劃案是配合整體國土改造的一環，並非僅從地方制度改造的觀點出發，故不宜純以地方制度的思維推動此項政策，宜另從國土規劃、區域經濟發展等方向考量之。

#### 一、「三都十五縣」是地方自治團體數量的變動

按我國現行地方自治團體，如依地方制度法第 3 條與第 14 條之規定，是中央以下有直轄市、縣市；縣再劃分為鄉鎮市。至於，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、里以內之編組為鄰。依此，我國地方制度現有統計如下表 5-5：

表 5-5：我國地方層級數量統計表

地方層級	數量	地方自治團體
省	2	×
直轄市	2	○
縣	18 (臺灣省 16 個縣，福建省 2 個縣)	○
市 (昔省轄市)	5	○
鄉鎮市	319	○
區	49	×
村里	7827	×
鄰	147,490	×

基此，「三都十五縣」依馬總統之構想，係第一級地方自治團體的調整，暫不包括省之地方制度層級的數量變動，至於 319 鄉（鎮、市）及 49 個區的數量是否調整，則涉及「三都十五縣」調整後，其下劃分鄉鎮市區之區域是否配合調整而定。故可確定之事實為「三都十五縣」之政策規劃，代表兩個直轄市及三十三個縣市（含台北縣為準直轄市之設計），合計二十五個地方自治團體之數量調整為 3 個都會之直轄市及 15 縣（取消市的規劃），合計 18 個地方自治團體，數量減少將達 7 個之多。

## 二、「3 都 15 縣」自治條件差異甚大

蓋以目前 2 直轄市、23 縣市所構成的地方自治體系，僅以人口及

土地面積因素，本即存有很大的差異。以「3都15縣」架構，18個地方政府的自治條件，其轄區內人口及幅員範圍的差異將更將明顯，如下表 5-6：

表 5-6：「3 都 15 縣」土地及人口資料

區域別	土地面積	土地面積比	人口數	人口比	人口密度比(人/平方公里)	3 都 15 縣	土地面積	土地面積比	人口數	人口比	人口密度比(人/平方公里)
臺北市	271.7997	0.75%	2,630,966	11.45%	9679.80	台北都會區	2,457.13	6.79%	6,827,076	29.70%	2,778.48
基隆市	132.7589	0.37%	389,730	1.70%	2935.62						
臺北縣	2,052.5667	5.67%	3,806,380	16.56%	1854.45						
宜蘭縣	2,143.6251	5.92%	460,992	2.01%	215.05	宜蘭縣	2,143.6251	5.92%	460,992	2.01%	215.05
桃園縣	1,220.9540	3.37%	1,941,878	8.45%	1590.46	桃園縣	1,220.9540	3.37%	1,941,878	8.45%	1,590.46
新竹市	104.1526	0.29%	401,108	1.75%	3851.16	新竹縣	1,531.69	4.23%	899,083	3.91%	586.99
新竹縣	1,427.5369	3.94%	497,975	2.17%	348.84						
苗栗縣	1,820.3149	5.03%	559,920	2.44%	307.60	苗栗縣	1,820.3149	5.03%	559,920	2.44%	307.60
臺中市	163.4256	0.45%	1,059,821	4.61%	6485.04	臺中都會區	2,214.90	6.12%	2,612,532	11.37%	1,179.53
臺中縣	2,051.4712	5.67%	1,552,711	6.76%	756.88						
彰化縣		2.97%	1,313,669	5.72%	1222.70	彰化縣		2.97%		5.72%	

我國行政區劃之研究

	1,074.3960						1,074.3960		1,313,669		1,222.70
南投縣	4,106.4360	11.35%	533,170	2.32%	129.84	南投縣	4,106.4360	11.35%	533,170	2.32%	129.84
雲林縣	1,290.8326	3.57%	725,491	3.16%	562.03	雲林縣	1,290.8326	3.57%	725,491	3.16%	562.03
嘉義市	60.0256	0.17%	273,486	1.19%	4556.16	嘉義縣	1,961.70	5.42%	823,314	3.58%	419.69
嘉義縣	1,901.6750	5.26%	549,828	2.39%	289.13						
臺南市	175.6456	0.49%	766,292	3.33%	4362.72	臺南縣	2,191.65	6.06%	1,871,198	8.14%	853.78
臺南縣	2,016.0075	5.57%	1,104,906	4.81%	548.07						
高雄市	153.5927	0.42%	1,522,343	6.62%	9911.56	高雄都會區	2,946.27	8.14%	2,765,806	12.03%	938.75
高雄縣	2,792.6744	7.72%	1,243,463	5.41%	445.26						
屏東縣	2,775.6003	7.67%	887,914	3.86%	319.90	屏東縣	2,775.6003	7.67%	887,914	3.86%	319.90
臺東縣	3,515.2526	9.71%	233,176	1.01%	66.33	臺東縣	3,515.2526	9.71%	233,176	1.01%	66.33
花蓮縣	4,628.5714	12.79%	342,898	1.49%	74.08	花蓮縣	4,628.5714	12.79%	342,898	1.49%	74.08
澎湖縣	126.8641	0.35%	92,415	0.40%	728.46	澎湖縣	126.8641	0.35%	92,415	0.40%	728.46
金門縣	151.6560	0.42%	82,768	0.36%	545.76	金門縣	151.6560	0.42%	82,768	0.36%	545.76
連江縣	28.8000	0.08%	9,986	0.04%	346.74	連江縣	28.8000	0.08%	9,986	0.04%	346.74



合計	36186.6	100.00%	22983286	100%	635.13	合計	36186.6	100.00%	22983286	100%	635.13
----	---------	---------	----------	------	--------	----	---------	---------	----------	------	--------

統計資料時間：97 年 4 月底，資料來源內政統計資料

從表 5-6 分析，「三都」的人口數合計有 1 千 220 萬 5,414 人，占全國人口數 53.11%，面積占全國面積，21.05%。又「3 都 15 縣」的人口差距方面，臺北都會區 6,827,076 人遠遠高於連江縣 9986 人，計 683.6 倍；以臺灣本島為例，臺北都會區人口數高於臺東縣 233176 人約 29.3 倍。故而「3 都 15 縣」後的地方自治條件差距較原本 25 地方政府的自治條件差距更大，在同為國家第一層級地方自治團體，此種「3 都 15 縣」合併模式，是否有利於國土資源分配與兼顧城鄉均衡發展？實有審酌之虞。而此項疑慮，本研究報告也已再本章第一節做過說明，仍請參照。

### 三、「3 都 15 縣」法律地位問題

2 直轄市及 23 縣市政府皆為地方自治團體公法人，調整為「三都十五縣」之後，縣的地方自治團體法律地位並未變動，惟「都」與「市」的法律地位問題如下：

(一) 都：究係類似日本「都、道、府、縣」之「都」，還係為「直轄市」。如改稱為「都」，因憲法地方層級並無「都」，在未修憲增加地方層級「都」時，恐有違憲之虞；如「三都」仍為「直轄市」者，則尚不影響地方制度法對於直轄市之層級設計，目前馬總統、行政院或內政部的規劃，則是以「直轄市」為主（只是簡稱為「都」）。

(二) 市：憲法第 128 條規定，市準用縣自治；依地方制度法規定，縣市屬同一層級地方自治團體，「三都十五縣」將基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市、臺南市等 5 個臺灣省下劃分之市，與「都」、「縣」合併，則無異取消「市」級地方自治團體，是否有違憲之虞，仍屬需慎酌的政治問題。

### 四、地方議員名額及選區恐重新調整

2 直轄市及 23 縣（市）議會議員名額，係依地方制度法第 33 條及地方立法機關組織準則第 6 條規定計算，直轄市議員計 96 席，縣市議員計 901 席，共計 997 席。若 25 地方政府調整為「3 都 15 縣」，在上開地方制度法與地方立法機關組織準則有關議員名額規定不變前提下，除 25 個議會調整為 18 個議會外，議員名額估計約 731 席，將大幅減少議員 266 席，比率達 26.68%。再則，目前 25 地方議會議員選舉區，行政區域有變動之地方，亦將配合「3 都 15 縣」及議員席次的調整重新檢討修正原有選舉區域。

### 五、「3 都 15 縣」與鄉鎮市區之關係

我國目前有 319 個鄉鎮市與 49 個區，合計 368 個鄉鎮市區為直轄市與縣市下之次級區域。設若「三都十五縣」不涉及鄉鎮市區之行政區域調整，仍有以下問題：

1.3 個「都」皆有與鄰近縣合併，在「都」為直轄市地位前提下，則合併縣以下現有鄉鎮市是否改為「區」？果此，合併縣的鄉鎮市將取消自治團體公法人地位。

2. 市與鄰近縣合併後仍為縣，則原有市下之區，是否改為鄉鎮市？果此，無異將原本屬於非地方自治團體公法人的「區」，轉變為具有公法人地位的地方自治團體。

是以，「三都十五縣」將改變現有部分鄉鎮市區的法律地位，同時也隨之改變「三都十五縣」與鄉鎮市區的互動關係，那些原本具公法人地位的鄉鎮市改為區後，即為隸屬「都」自治行政體系之一環，而原本市之區因縣市合併後，則調整為具公法人法律地位，亦屬隸屬於縣的次級自治團體。

### 六、選舉期程調整

依現況下一屆直轄市議員與直轄市長就職日為民國 99 年 12 月 25 日。下一屆縣市議員與縣市長就職日為 98 年 12 月 20 日。以縣市合併模式，不影響縣市議員與縣市長就職日，亦不影響其選舉期程。然以「三都」合併模式，因部分縣市與直轄市合併，或縣市合併改制

為直轄市，則原有縣市與直轄市公職人員就職日不一，勢將有所調整，隨之選舉期程亦將有所變動。

## 七、地方政府組織調整

直轄市政府與縣市政府之組織，係分別依地方制度法第 55 條、第 56 條、第 62 條及地方行政機關組織準則規定辦理。在上開法制度未變動前提下，「三都十五縣」的地方政府組織調整涉及直轄市政府與縣市政府組織的整併，其問題如下：

### （一）組織規模：

直轄市政府所屬一級機關總數，依地方行政機關組織準則第 11 條規定，以 200 萬人分 2 個級距，超過 200 萬人者，最多 32 個；200 萬人以下最多 29 個。以「3 都」合併模式皆超過 200 萬人，每一個直轄市政府所設所屬一級機關皆為最高 32 個。

縣市政府組織，由一級單位與所屬一級機關組成，依地方行政機關組織準則第 15 條規定，按人口數分 7 個級距，最高 26 個處、局，最低 15 個處、局。

依在上開地方行政機關組織準則第 11 條與第 15 條規定，「3 都 15 縣」地方政府一級單位與所屬一級機關總數變動情形，如表 3，25 地方政府從 571 個一級單位與所屬一級機關總數，整併為 420 個一級單位與所屬一級機關總數，精簡 151 個，比例達 26.44%，詳見附表 4。

### （二）員額總數：

25 地方政府員額係依據「地方行政機關組織準則」以定額方式框定 25 地方政府員額總數，25 地方政府在員額總數範圍內，自行配置。另以現有員額合併計算原則規劃，「三都十五縣」合併模式後的員額總數情形如表 5-7。

表 5-7：「3 都 15 縣」地方政府員額總數分析表

我國行政區劃之研究

編號	區域別	員額總數	編號	3 都 15 縣	合併後員額	對照地方行政機關組織準則規定
1	臺北市	15400	1	台北都會區	32156	超過準則第 22 條規定 15400 人上限
2	基隆市	1356				
3	臺北縣	15400				
4	宜蘭縣	1244	2	宜蘭縣	1244	未有影響
5	桃園縣	2219	3	桃園縣	2219	未有影響
6	新竹市	1092	4	新竹縣	2263	需重檢討
7	新竹縣	1171				
8	苗栗縣	1396	5	苗栗縣	1396	未有影響
9	臺中市	1920	6	臺中都會區	4178	尚有 11222 名員額成長空間
10	臺中縣	2258				
11	彰化縣	2173	7	彰化縣	2173	未有影響
12	南投縣	1389	8	南投縣	1389	未有影響
13	雲林縣	1625	9	雲林縣	1625	未有影響
14	嘉義市	920	10	嘉義縣	2404	需重檢討
15	嘉義縣	1484				
16	臺南市	1988	11	臺南縣	4163	需重檢討
17	臺南縣	2175				
18	高雄市	6500	12	高雄都會區	9006	尚有 6394 名員額成長空間

19	高雄縣	2506				
20	屏東縣	2008	13	屏東縣	2008	未有影響
21	臺東縣	1117	14	臺東縣	1117	未有影響
22	花蓮縣	1203	15	花蓮縣	1203	未有影響
23	澎湖縣	618	16	澎湖縣	618	未有影響
24	金門縣	454	17	金門縣	454	未有影響
25	連江縣	187	18	連江縣	187	未有影響
	合計	69803		合計	69803	

依上開表 5-7 分析，臺中縣市與高雄縣市合併後，依地方行政機關組織準則第 22 條規定，2 個都會政府員額分別尚有 11222 名與 6394 名員額成長空間。其它未整併的縣，縣政府員額總數不受影響，至於合併後的臺北都會政府、新竹縣、嘉義縣及臺南縣政府員額總數則須重新檢討修正。

## 八、財政收支方面

依據「中央統籌分配稅款辦法」有關直轄市、縣市及鄉鎮市統籌分配稅款分配比例，43%、39%及 12%，如在維持鄉鎮市 12%分配比例不變下，以 97 年度統籌分配稅 2 直轄市、23 縣市政府的分配數估算「三都十五縣」的統籌分配稅款情形如下表 5-8。

表 5-8：97 年統籌分配稅款分配數 單位：百萬元

地方別	通知分配金額	3 都 15 縣	調整後初 估算	百分比
台北市	40806	台北都會區	75550	45.02%

我國行政區劃之研究

台北縣	31814			
基隆市	2930			
宜蘭縣	2835	宜蘭縣	2835	1.69%
桃園縣	6120	桃園縣	6120	3.65%
新竹市	2410	新竹縣	5463	3.26%
新竹縣	3053			
苗栗縣	3467	苗栗縣	3467	2.07%
台中市	3266	臺中都會區	10282	6.13%
台中縣	7016			
彰化縣	6741	彰化縣	6741	4.02%
南投縣	4180	南投縣	4180	2.49%
雲林縣	5031	雲林縣	5031	3.00%
嘉義市	1664	嘉義縣	5787	3.45%
嘉義縣	4123			
台南市	3190	臺南縣	8954	5.34%
台南縣	5764			
高雄市	12057	高雄都會區	18309	10.91%
高雄縣	6252			
屏東縣	5823	屏東縣	5823	3.47%
台東縣	2925	臺東縣	2925	1.74%
花蓮縣	3269	花蓮縣	3269	1.95%
澎湖縣	1585	澎湖縣	1585	0.94%
金門縣	1192	金門縣	1192	0.71%
連江縣	290	連江縣	290	0.17%
合計	167803		167803	100.00%

資料來源：財政部 97 年統籌分配稅款通知數

依上表分析，「三都」統籌分配稅款合計 1 仟 04 億 1 佰 41 萬元（144,141 佰萬元），佔整個統籌分配稅款（167803 佰萬，1 仟 6 佰 78

億 03 佰萬元) 的 62.06%，顯見財政資源高度集中於「三都」。故「三都十五縣」的財政收支劃分問題仍需妥善解決，以合理分配財政資源。

## 九、其他相關問題

(一) 公共債務法第 4 條第 1 項明定直轄市舉債上限為 5.4%，其中臺北市為 3.6%，高雄市為 1.8%。為因應「三都十五縣」，應配合修正舉債上限之規定或於相關法律中增訂暫行之措施。

(二) 「三都」如等同直轄市，則究屬「新生」直轄市抑或原有直轄市(如原有的北高二市)，如屬新生直轄市，則應重新檢討直轄市組織編制，並依據地方制度法規定，訂定新設之直轄市政府及議會組織規程。

(三) 「三都十五縣」有涉及區域整併之地方政府，其相關人員、財產移撥，法規整併、機關學校之組織改隸皆應一併檢討或制定相關暫行措施。

總體而言，三都十五縣的執行配套除上揭問題外，尚須建構其他完善的配套法案，諸如：

(一) 行政區劃法：為期行政區域調整法制化，內政部業依憲法第 108 條第 1 項第 2 款規定，擬具「行政區劃法(草案)」，明定行政區劃之原因、考量因素、調查分析之面向、行政區劃計畫之內容、擬訂、審議及公告之程序、以及行政區劃計畫之實施等事項。

(二) 地方制度法：96 年 5 月 23 日修正公布之地方制度法第 7 條修正條文，僅規定縣市單獨改制為直轄市之程序規定，合併改制則欠缺規範，此亦應積極修法進行。

(三) 財政收支劃分法：財政部業已擬具「財政收支劃分法」修正草案，未來直轄市及縣市之財政收支，包括稅課分成及中央統籌分配稅款，將採一致性之基礎(即公式化)，而不依昔日以來的分配比例先區分直轄市及縣市比例

總的來說，臺灣行政區劃之重劃，就整體思考係在於重建國土規劃 (territorial planning)；亦即以國土計畫的塑造為規劃遠景 (planning vision)，而就各該行政區域的重劃，包括：整併、分劃或廢除等，係以各該行政區域所為之地方自治團體 (local autonomous group)，能否展現地方治理 (local governance) 的治理能力 (governance capacity) 為劃分的最高量化根據。至於如何呈現各該地方自治團體的地方治理能力，而評量指標應以其生產力 (productivity)、競爭力 (competition)、執行力 (implementation) 和發展力 (development) 之總和為衡量或決策作成的量化依據。

所稱「生產力」係指行政區劃前後的區域經濟生產力之比較；「競爭力」係指行政區劃前後的區域間競爭力，包括經濟、文化等產業，在區域市場的競爭實力變動；「執行力」係指各該地方自治團體及其輔導民間組織的行政作為能力之先後差異比較，尤其重視區劃變動前的行政執行力；「發展力」係行政區劃變動前後，所可能成長的區域發展實力預測。此四種評量指標可在細分，俾使評量指標的相對客觀性大於相對主觀性，而就其政策主張的政治性，可因上揭評量指標的量化，而相對減緩或排除政治性。

行政區劃法草案所擬具的 14 項考量因素，可分別歸類為上揭評量指標的組合群組。而且該 14 項考量因素如經由 GIS 技術，可獲致更為精確的科學數據，以供建立最適規模的量化總和。其試算公式為：

$$e = \Sigma(p + c + i + d)$$

e 代表：地方治理能力

p 代表生產力

c 代表競爭力

i 代表執行力

d 代表發展力

如果有加權的必要，再做最客觀的加權。設若地方治理能力為



1，亦即  $p + c + i + d = 1$ 。當  $p + c + i + d > 1$  即須分劃的行政區劃。當  $p + c + i + d < 1$  即須整併的行政區劃。如何重劃，則視 GIS 的資源分配合理化情形而定。

茲以臺中縣(市)合併升格直轄市的政策選擇為例，說明行政區劃最適規模的設計：

1. 臺中縣或臺中市的合併前生產力與合併後生產力。
2. 臺中縣或臺中市的合併前競爭力與合併後競爭力。
3. 臺中縣或臺中市的合併前執行力與合併後執行力。
4. 臺中縣或臺中市的合併前發展力與合併後發展力。

經計算或綜合權重評量後。如合併前的總和不能達到 1，即說明其已有區劃變動的需要；如合併後的總和能達到 1 或大於 1，即說明該合併所呈現的區劃變動係可行。

經由上揭計量程序，在進行決策方案的研擬，將可使決策者獲致最適規模的行政作為基礎。由於行政區劃將涉及政治權力的重分配；或是朝野政黨政治版圖（political territory）的變動，如能經由上揭量化的數據呈現，不但朝野易求得區劃的最大公約數，亦可減少社會或政治成本的支出，甚至可以獲致行政區劃調整後的社會資本（social capital）累積。



## 第六章 實地訪查與座談會意見彙整與內容分析

### 第一節 實地訪查意見彙整

#### 一、前言

根據本研究案之研究設計，必須進行實地訪談以周嚴於研究成果，因之研究團隊自民國 97 年 8 月 5 日至 11 月 19 日期間，總計對 13 縣市進行實地訪談，謹此感謝各縣市撥冗接待，訪談提綱暨相關時間、對象說明如後。

#### 一、訪談提綱

(一)請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?

(二)依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何?其優先順序?

(三)目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題?您認為行政區域重劃能否解決此問題?或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正?

(四)您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行?應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持?

(五)您認為行政區域重劃會產生何種效應?(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

(六)現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃?其法令依據為何?

(七)如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併?

(八)您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣(市)的影響為何？

二、訪談時間暨對象說明(依時間順序排列)

(一)新竹市政府，訪問時間：8月5日；訪問對象：新竹市長林政則。

(二)嘉義縣政府，訪問時間：8月11日；訪問對象：嘉義縣副縣長黃癸楠先生、研究考核處處長張至淵先生。

(三)嘉義市政府，訪問時間：8月22日；訪問對象：嘉義市企劃處處長簡子濤先生。

(四)台南市政府，訪問時間：10月3日；訪問對象：台南市市長許添財先生。

(五)台中市政府，訪問時間：10月8日；訪問對象：台中市都市發展處處長黃崇典先生。

(六)台中縣政府，訪問時間：10月20日；訪問對象：台中縣縣長黃仲生先生。

(七)台南縣政府，訪問時間：10月27日；訪問對象：台南縣縣長蘇煥智先生、簡任秘書張益隆先生、民政處處長蔡宏郎先生。

(八)桃園縣政府，訪問時間：11月7日；訪問對象：桃園縣秘書長許育寧小姐。

(九)金門縣政府，訪問時間：11月12日；訪問對象：金門縣縣長李炷烽先生。

(十)高雄市政府，訪問時間：11月14日；訪問對象：高雄市政府副市長李永得先生。

(十一)高雄縣政府，訪問時間：11月14日；訪問對象：高雄縣縣長楊秋興先生。

(十二)台北縣政府，訪問時間：11月18日；訪問對象：台北縣縣

長周錫璋先生。

(十三)台北市政府，訪問時間：11月19日；訪問對象：台北市副市長吳清基先生。

## 二、地方首長訪談意見彙整

關於對13縣市進行實地訪談要點，為能具體陳述內容，以下將依據訪談題綱，逐次說明，並以縣市為訪談對象稱謂。

(一)請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?

新竹市：沒有考慮，沒有想到這個問題，……所以我沒有想過這個問題。

嘉義縣：其實沒有構想，只有想法，……由於嘉義縣市合併沒有誘因的情形下，本府對此並無研議或討論，但是針對行政區劃，本市預訂於99年2月實施本市行政區域暨里鄰調整編組，本案經本市議會第六屆第五次定期會通過，並報內政部備查。

台南市：……，台南縣的立場與本市一致，為回應民眾對於升格的期待，本府與台南縣有共同提出爭取合併升格為直轄市之意見與作法，台南縣、市首長及多位民意代表曾於2007/5/16及2007/7/2二度聯合召開記者會，……。

台中市：……，他們曾經有針對議會做專案報告，主要是以升格院轄市為專題報告，……。

台中縣：本府自民國 91 年起推動「臺中縣市合併升格直轄市」案，建議中央儘速籌組「臺中縣市合併升格直轄市推動小組」，並完成相關配套法案之立（修）法程序，故曾於 94 年間委託逢甲大學作「臺中縣市合併對大臺中發展之影響評估」研究報告，……。目前本縣對行政區劃以臺中縣市合併為立場，與馬政府之「三都十五縣」構想相符合，希望能儘速促成臺中縣市合併改制直轄市。

台南縣：……..。本府和議會先後辦理「說帖」記者說明會和「台灣地方政治體制改革」聽證會。

#### 一、「台南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖記者會

……，於 96 年 6 月 15 日完成「台南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖。並於 96 年 7 月 2 日與台南市政府，在「國立台灣歷史博物館」辦理「推動台南縣市爭取合併升格為直轄市」記者說明會。就大台南生活圈的獨特性，提出縣市合併升格的 7 個重要面向和共識：

##### (一)、縣市合併升格的 7 個重要面向

##### 1.就政治面而言：

- (1)國家資源的分配傾斜：……。
- (2)直轄市與縣市資源分配不公：……。
- (3)公共管理的事權分割：……。
- (4)縣市合併，成本與效益均可內部化，減少不公平之現象。……。
- (5)……，增進中央與地方之互動進而帶動區域發展。

##### 2.就經濟面而言：

- (1)南台灣「科技金三角」形成的效能：……。
- (2)旅遊動線的整合：……。

(3)人口的成長趨勢：……………。

3.就文化面而言：

(1)打造台灣京都：……………。

(2)裨合生活圈的系統完整：……………。

4.就都會區域發展面而言：

(1)合併後的大台南的都會區：……………。

(2)合併後的鄉村區：……………。

(3)縣市合併升格的模式，將能展開更理性、更有效益的國土規劃及利用，均衡城鄉發展。……………。

(4)合併後的人才運用：……………。

5.就全球化的競爭而言：……………。

6.就事權統一而言：……………。

7.就整體國家資源而言：

(1)……………目前以台灣省政府架構下的縣市區劃，加上所衍生的財政收支劃分，已到重新思考的時機，……………。

(2)……………，節省鄰近地區公共設施的重複投資。

(3)……………，將鄉鎮市公所改為區公所型態，節省行政資源，提升行政效率。

(二)台南縣、市的共識

1.台南市政府與本府已達成初步共識，……………。

2………………。

## 二、「台灣地方政治體制改革」聽證會

……………由本縣議會舉辦，於 96 年 8 月 8 日舉行。由本縣林議員進旺主持，並邀請中正大學政治系廖教授坤榮、蔡教授榮祥、陳教授

尙志及成功大學政治系蔣教授麗君，本府由行政管理處、人事處、主計處、財政處及民政處參加；會中由本處蔡處長宏郎就「台南縣政府進行台南縣地方政治體制改革實施現況」進行報告。這次聽證會所研討的三大議題：

(一)停止鄉鎮市長暨民意代表選舉，鄉鎮市行政首長改以遴選派任制度進行之可行性探討。

(二)探討如何重新劃分本縣現行鄉鎮市行政區域，以達廣域治理效果。

(三)探討地方改革之配套措施。

因本次聽證會僅為與會人員意見陳述並無結論或共識。

桃園縣：……，近年來桃園縣雖然沒有針對行政區域劃分的議題多加討論，但與行政區劃息息相關的「財政收支劃分」，卻是本府自始以來相當重視的問題，不管是我們現在在討論行政區劃的迫切，或是之前部分縣市極力爭取升格直轄市，無非考量的就是資源的問題。……。

金門縣：近年來本府未曾舉辦類似議題專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等情事，惟曾就本縣成立特別行政區一節，邀請學者專家參加座談。

高雄市：我們有多次研究報告，且有不同單位參與〈包括都、發、局〉，也有正式發公文向中央提過「縣市合併」，在民政局也有做過此類報告，幕僚的意見是贊成 2010 年與台中縣市同步升格，……，我們就定期有舉行高高屏首長會議，範圍包括觀光、產業、交通等多議題，且每三個月會定期聚會一次。



高雄縣：無專案會議，……………。我也做過高雄縣市合併的民調，高雄縣有 7 成 5 的民眾贊成合併，連高雄市都有 5 成 9 的民眾贊成合併，……………。

台北縣：其實行政區域早就該重劃了，重劃不外乎兩個部份：

1.行政的資源分配不公平：……………。

(1)……………。

(2)……………。

2.行政的中央和地方權責不明：……………。

……………。

台北市：……………；本府自民國 79 年將 16 行政區調整為 12 行政區後，分別於 80、81、83 年曾進行市縣合併及大台北都會區行政區域調整之委託研究，臚列如下：

(1)80 年本府財政局「台北市在擴大行政區域(台北市縣合併)後之財政狀況分析報告」。

(2)81 年本府民政局「大台北都會區行政區域調整民政業務規劃課題之分析報告」。

(3)81 年本府研考會「大台北都會區行政區域調整評估報告摘要」。(……………。)

(4)83 年本府民政局委託柯三吉博士主持「大台北都會區行政區域調整方案之研究」專案。

上開提出跨域整合方案，每一研究均提出數種可能方案再分析其利弊，並無一致的立場。

(二)依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

新竹市：第一個是民意趨勢，……，第二個是自然跟人文資源的合理分配……第三個的話，應該是族群特性、語言、宗教及風俗習慣，……。

嘉義縣：……第一個是適當規模，……；第二個是財務自足，……；第三個是產業結構，……。

嘉義市：……，就本府轄區而言有如下的考量：(1)財政狀況；(2)當地民眾意願；(3)都市發展情形；(4)交通運輸情形；(5)工商業發展情形；(6)人口分布。

台南市：……，本府認為應從地理、歷史、人文與生態著眼，台南縣市具一體性，整合絕對有利城市區域經濟發展，另外如人事精簡、財政重劃分、資源重分配等均是考量因素，財政與資源是優先考量；……。

……，還有社會文化的考量也是，……，我們應該從宏觀的考量來看，而執行層次則包括：

第一：先從目的來看，合理的目的為何？應有的目標為何？然後再想辦法。……。

第二：強化都市機能，都市的服務範圍如何的重組？……。

台中市：……，基於產業發展的前提下，自然與人文資源為優先，由於台中市未臨海，所以資源是不足的，若能有效整併就可以，其他的因素是短暫的。

台中縣：本府認為進行行政區域之調整最主要的考量因素依序如下：

- 1.國土整體規劃能提升國家競爭力。
- 2.生活圈及產業的發展規劃。
- 3.配合地方自治層級的規劃，並能實現地方自治。
- 4.人口及面積的規模。
- 5.環境特色及行政管轄的便利。
- 6.民意的趨勢。
- 7.選舉區的劃分。
- 8.其它政治性的考量。

台南縣：如果依法得進行行政區域調整，最主要的考量因素可以從以下幾個方面分別說明：

一、.....，最主要考量的因素是歷史文化之傳承.....，續為政治利益之分配.....、財政劃分及經濟效益.....、公共服務之便利性.....、共同生活圈之均衡發展.....。

二、.....。如依法律須進行行政區域之調整時，歷史文化的傳承應是最主要的考慮因素。

三、政治利益之分配：.....：

(一)選舉制度的考量因素

1.....。

2.....。

(二)藍綠黨派勢力的劃分：.....。

(三)利益團體的資源分配：.....。

桃園縣：……………：

一、人口規模：……行政區域的調整必須要考慮到人口規模的影響，它將直接影響到地方政府的施政品質；……………。

二、地方財政：……………，因各行政區域的經濟活動不同，稅收有別，將間接影響各行政區域民眾所享有公共設施與公共服務的品質。所以，地方財政的考量，也是非常重要的一點。……………。

三、交通發展：……………。

四、族群特性：……………。

金門縣：……………，但所轄地理位置較遠之烏坵鄉，建議自成一特區，或劃歸由目前該鄉居民生活權(例如：台中)較近之縣市管轄，以利時效。

高雄市：我們以城市競爭來作為主要的因素。而其中最重要三項因素分別為：

(1)產業(互補性)例如：製造業、觀光。

(2)人文(居民認同感)

(3)財源分配

高雄縣：區域的發展，不論是產業、生活圈、區域的競爭力皆包括，但區域的競爭力是第一考量，……………。

台北縣：除人口數之外，先講國家是以自然疆域來做區分，……………：

1.人口當然會去考量，……………。

2. 以天然的疆域來看，……………。

3. ……………在資源上也要來做考量，……………。

台北市：……………，本府認為應將區域管理之效能列為第一考慮因素，……………，爾後才考量自然地理人文環境及政治生態等因素。……………。

(三)目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

新竹市：當然，……………。

嘉義縣：嘉義縣與嘉義市相比，是比較多一點，但是差距不大，……………。…財源不足的問題，不只是嘉義縣有這個問題，財源不足的問題是全部縣市的問題，……………！最重要的是政府的心態跟制度，中央政府的心態就是中央集權，……………。

嘉義市：自有財源不足幾乎是各縣市政府長久以來的問題，本市自不例外，……………，實言之，地方自有財源不足，係因中央與地方財源劃分未予衡平所致，僅靠行政區域重劃並無法解決地方普遍性的財政困窘，惟有修正財政收支劃分法，釋出中央財源彌補地方之不足，方可解決此一問題。

台南市：……………，地方政府自有財源不足以應付各項支出已成爲各縣市共同的難題，……………，要解決地方財政困窘，本府認爲必需徹底修正財政收支劃分法，切實提出透明化、公式化、具有明確約束力的分配方法，使錢、權之權利義務相稱，促使地方財源實質增加；地方財政問題，涉及政府職能與權限劃分、行政區域重劃以及政府組織再造等議題，整個地方財政改革工程的推展，必須整體的規範與持續的進行，才能克竟其功。而中央與地方政府職能權限與財務責任間之關係的明確釐清，是財政收支合理劃分的前提與要件。我們也期待，透過行政區域重劃，並配合財政收支劃分的調整，可以改善當前行政區劃不合理的現象，調整台灣現有行政區域劃分，以促進國家資源有效配置，均衡北中南區域發展，縮短城鄉建設落差，……………。

台中市：台中縣的欠債是 800 億，而台中市的債務大概是 30~40 億，而且是形式上的債，實質上是資產遠遠大於負債。……………。爲了避免地方間的紛爭，其資源的籌措還是要由地方自行承擔，但是還是需要中央的支持，……………。

台中縣：賦稅收入是本府主要收入，惟因現行財政收支劃分法稅收集中中央，地方稅收嚴重不足，中央統籌分配稅款分配辦法分配比例偏重台北、高雄兩直轄市，縣市分成明顯偏低，……………；行政區域調整可整併台灣行政區域，減少行政資源重疊浪費，提升行政績效，並可適度解決目前各縣市城鄉差距、財政豐吝問題，尤以「台中縣市合併升格爲直轄市」爲首要目標，可均衡北、中、南區域建設，帶動整體經濟發展。爲改善各縣市財政普遍困難問題，除加速「行政區域調整」外，也建請中央儘速修訂「財政收支劃分法」，增加地方稅收分成，減少地方支出負擔，及合理調整「中央統籌分配稅款」分配方式，以紓解地方財政困境。

台南縣：關於目前面臨自有財源不足，以及行政區域重劃能否解決等問題，分別說明如下：

一、目前台灣各縣市政府，普遍都面臨自有財政不足的窘境，台南縣政府自無例外，目前財政缺口頗爲困難。

二、縣市行政區域的重新劃分和期待升格爲直轄市的最大誘因是自治財政權之問題，無不希望藉由行政區劃或升格而獲得更多的統籌分配稅款。……………。

三、……………。如台灣地區重新行政區劃，府際關係的權力劃分與財政關係都須作體制內的改革，明確地劃分中央與地方的權限，配合「地方制度法」精神，將各級政府權責、政務，作徹底的釐清，明確責任歸屬，然後再訂定一明確的府際財政關

係，以爲地方政府財政收支劃分的平等依據。

四、攸關地方財政資源分配及縣市合併升格的財政收支劃分法與行政區劃法，冀望中央與立法院能聯手儘速通過修正法案，改採公式法入法<sup>16</sup>，將統籌分配稅款餅做大，增至 2800 億元，新增 900 億元。未來台中縣市、台南縣市不必爲搶錢爭取合併升格，也能分配到合理財政資源。

桃園縣：……，目前各縣市普遍面臨的問題，當然桃園縣也有這樣的問題存在。歸咎其主要的原因是在於直轄市與縣（市）的資源差距過大，以及同級政府劃分的不當。……。行政區域的未能合理調整，不僅導致都會區發展所面臨的問題無法有效解決，城鄉發展的差距更是日益擴大；……；所以問題的癥結是在於，行政區域重劃後是要站在平等的地位，合理的分配資源，所以必須配合修改財政收支劃分法、地方制度法，以及中央補助款的分配方式，使城鄉盡量達於平衡，或許取消直轄市是可以考慮的選項，可以讓重劃分以後的所有的縣市皆位於同等的地位。

金門縣：……；以本縣目前狀況，金酒公司上繳之菸酒稅款多於中央補助之總額，並不合理，又中央長期以軍事及國家公園法令限制本縣發展，應相對給予增加補助。

高雄市：高雄市負債 1500 多億，……？高雄市若要合併，財源稅收是會增加，但是對於長遠的效果，還是盼中央可以做長期的規劃，要有其配套措施，因此，「三都十五縣」只對某些地區好，是少數人得益，所以其影響是要做規劃，除非要做修改相關制度(例如：人事精簡)等等，其細節應多討論。

---

<sup>16</sup> 所謂公式入法的新分配方式，是依各直轄市、縣市人口、面積、財政需求及創稅能力等條件，分別乘以一定權值，計算出應分配稅款。即九成以上按「公式入法」分配給地方，其中七五%依各縣市政府收支差短「財政需求」分配；另二五%依各縣市「財政努力」分配。另保留四%作爲地方財政調節款，彌補地方稅收不足時之用。



高雄縣：……………，假設高雄縣市合併之後，我們的餅還是這麼大，但資源分配下來會更有效益，將會較均衡發展，對整個產業來講會更有競爭力，建設會比較進步，所以合併升格之後，中央當然也要把餅做大，稅改跟各方面產業調整還是需要修改。

台北縣：……………。而且絕對不能有都跟縣的區分，因為縣一定死定了，表示中央還在抓權，這是不合理的，……………。

台北市：目前地方政府自有財源不足係普遍的問題，就台北市而言並不會因行政區劃調整而獲得改善。如要改善就現行財政收支劃分重新審視，修正「財政收支劃分法」俾讓地方政府有足夠的自治財源，不必事事仰賴中央政府的補助，如此地方自治才得以正常的發展。

(四)您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

新竹市：……………。

行政區域重劃應該透過何種程序來進行，就是說看中央要怎麼規畫，他要規畫要說服到大家願意接受，……………。

其實我做這個滿意度，因為我六年多來，做事都是由下而上，……………我能得到滿意度最高，就是我能由下而上，而且由下而上比較好推動。

嘉義縣：……………，一個就是政治力量的應用，……………，第二個就是可以節省很多錢嘛！……………。

嘉義市：……………，針對行政區域內民眾辦理民意調查，舉行聽證，及行政區劃計畫相關審議程序；……………，更應該讓民眾了解、參與，討論相關議題達成共識，先爭取民意支持，再透過法定程序。

台南市：合併升格過程中，如何整合各地方自治團體之共識是困難的，特別是自治層級第二層之鄉鎮市公法人。……………，每個鄉鎮市法人中又有鄉鎮市長及代表會的意見必須整合。……………，各界初步共識係縣市既有區劃的完整性及生活圈規模不宜過大，乃為學界多數共識，惟縣市本身多會憂慮合併後是否出現核心-邊陲的情形，必須尊重地方意願，採取漸進調整模式，賦予決定，目前唯一需要儘速推動的是通過行政區劃法草案。……………。另外我們應可考慮使用公民投票的機制，加強公民參與，透過教育以及溝通，加強人民對政府業務的理解與認知，……………，透過公民投票之機制，便可另闢管道，合法地克服並突破現行法制限制。

台中市：由上而下，……………經過議會的通過來合併升格，而關於時程問題還是要由中央來掌握，地方其實不會有意見。

台中縣：建議由中央研擬行政區劃方案，廣徵產、官、學界及各級民意代表之看法及意見，並應以宏觀的角度，就全球化及提升我國競爭力等層面作考量，以爭取民意的最高支持度，……………。

台南縣：行政區域重劃應透過何種程序進行，並如何爭取民意機關的支持，分別說明如下：

一、……………。

二、行政區劃如何爭取民意的支持

(一) ……………必須將公職人員選舉區與行政區域間之連結予以脫勾，另於立法院中設一容納各黨派代表、社會賢達及學者專家之超然公正之選舉區劃分及調整機制，讓立法委員的選區劃分由立法院處理。藉此將行政區獨立於選舉區外，行政區劃法自比較容易獲得朝野政黨精英及民意代表之支持而完成立法程序。

(二) ……………，公民投票……………，地方自治的精神就是人民自己解決自己的公共事務，訂定符合自己需要的法規。所以採取公民投票是最能解決地方制度法、行政區劃法等法案的捷徑。

桃園縣：……………以較公開、公平的方式來進行。要能廣辦公聽會，讓民眾能夠清楚了解區域劃分前後的差異；並且尊重地方意見，必要時透過區域公民投票的方式來了解地方民意；……………，若「行政區劃法草案」完成立法，與「地方制度法」、「財政收支劃分法」修正構成完整配套，能夠有效解決直轄市與縣市政府間資源懸殊問題；並依據地方經社條件及民眾意見，提出有利區域產業發展、縮短城鄉差距之整合性方案，相信不管是民眾或民意機關，都是能夠給予支持的。

金門縣：……………，然為增加民意代表支持度，席次調減建議循序漸進，逐漸遞減方式為之。

高雄市：應設溝通平台，有論壇可以討論、協商，且必須要有縣市首長、各界學者專家、各議會民代共同溝通，沒有人會反對國土規畫調整，……………。

高雄縣：由上而下的阻力會比較小，……………。

台北縣：中央先做規劃，……，再由地方的角度去做一些輔助，……放下個人的利害，把整個國家和地方政府放在第一優先，找一些專業的人士來做規劃，很獨立很專業很客觀的方式來做。接下來才是溝通，……。

台北市：……，行政院應送請立法院同意後核定)，故有聽證會之設計，自是包含地方民意機關之意見，惟如實務上為求地方意見統合，敝人認為應由地方行政機關先行審理後，再對地方民意機關作專案報告，俾取的民意機關之支持，爾後再辦理聽證會，較易得事半功倍之效。

(五)您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

新竹市：本題未訪問。

嘉義縣：……………觀光產業……………工業發展……………交通……………。

嘉義市：……………，可以改善當前行政區劃不合理的現象，促進國家資源有效配置，均衡北中南區域發展，縮短城鄉建設落差，並提升都會發展潛能，厚植區域經貿競爭能力，展現堅強的經貿實力和優渥的工商發展條件，成為最具競爭力的國際性都市，……………，各地方都可以建構生活好環境；……………，地方政府行政控制的幅度應可擴大。……………，提高區域共同開發的意願，也可提高單位自治的經營績效，節省人事費用，增加稅收，……………。

台南市：……………：

1.政治面：……………可有效解除內部政治對立與衝突與減緩，……………，其鄉鎮市區是否維持自治、鄉鎮市區長將官派或由選舉產生，必須在「地方制度法」中明確規定，……………。

2.社會面：……………。

3.行政面：……………。

4.經濟面：……………。

台中市：甲.財政上：……………；乙.政治上：……………。

台中縣：……………：

1. 促進產業轉型、升級：……………。
2. 提升國際競爭力：……………。
3. 加速商業均衡發展：……………。
4. 加速區域經濟建設整合：……………。

台南縣：……………：

一、政治效應：……………。如何整合各鄉鎮市長及各鄉鎮市代表會之意見，讓大家都願意自廢武功，接納合併升格後必須廢除自治選舉改為官派，是一項難度很高之挑戰。

二、行政效應：……………，各行政區之間的矛盾和利益衝突也會十分尖銳，……………。

三、個人意見：……………。

桃園縣：……………：

1. 在經濟面上：……………，可以提出有利於地方的經濟發展政策，透過移轉支付的手段，以及社會福利措施的施行，減少弱勢地區差距。……………。

2. 在政治面上：……………可以減緩內部政治對立與衝突，……………。

3. 在行政面上：……………重劃亦有減少國家人力及各項資源浪費的功能，相對而言，組織瘦身會造成人員退離、安置問題，進而影響財政收支分配。

……………，對台灣長期發展將有深遠的影響，特別是對經濟不發達的縣市政府而言，公共設施的龐大的成本，將因人口的降低，使得平均使用成本提高。……………。

金門縣：……，重劃後應能強化地方政府機能，均衡區域發展及維持穩定性，當然，正反效應均可預見，……。

高雄市：(1)政治：政治資源縮減、議會合併，會帶來阻力。……  
；(2)經濟：是合併最大的好處。

高雄縣：不會有負面的效果，反而是更有效率更有競爭力。

台北縣：本題未訪問

台北市：……：

一、就以政治層面而言，……，其反對也勢必最大，……  
長期而言政治因素反倒最微不足道，……。

二、至於行政方面，……。

三、經濟方面，……。

四、…社會方面，…文化……。

(六)現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

新竹市：……我跟鄭縣長合做了縣市財產的劃分，……現在我們要竹竹苗的輕軌捷運的規劃，……現在又要做新竹市跟新竹縣觀光要合併，……我們教育方面的也有合作，……兄弟縣，……。

嘉義縣：……我們有聯繫會報，……連繫會報就是有相互需要支援的議題會提出來討論，譬如說交通、殯儀館，……，……行政事務上的議題會比較多，……！

嘉義市：目前本府與鄰近縣市(嘉義縣)合作之計畫，有仁義潭風景特定區(……)規劃及嘉義交流道貨物轉運中心區細部計畫之擬定，……，因空氣污染具跨縣市傳輸性質，雲嘉南空品區 5 縣市(雲林縣、嘉義縣市、台南縣市)共同推動空氣污染管制措施，……，跨縣市污染管制工作由行政院環境保護署協調，雲嘉南空品區 5 縣市依據污染特性共同推動。

台南市：請參閱第一題內容。

台中市：甲.定期的聯繫會報 ……。

乙.中科設置的合作，……。

丙.中科特定區的規劃。

丁.就學的問題 ……。

戊.共同爭取重大建設 ……。

己.大專院校座談會(……)。



台中縣：目前本府與鄰近縣市進行多項合作計畫，並依「臺中縣市業務聯繫會報實施要點」定期召開臺中縣市聯繫會報，就各項需協調事項進行研討。另本縣與台中市、彰化縣、南投縣、嘉義縣組成「大台中區域合作聯盟」，共同推動中部地區產業、文化觀光及未來在兩岸進展的合作計畫。此外，為整體發展中台灣經濟，本縣與台中市、彰化縣、南投縣成立「中台產業聯盟四縣市首長會議」，由各縣市政府工策會主辦共同推動中台灣產業經濟，……………。而本府於今年7月份也與台中市、彰化縣、南投縣聯合至廈門參加「台灣中部地區與廈門經貿交流研討會」共同推介、營銷中台灣，並舉辦兩岸雙向招商會，促進中臺灣城市與廈門的互動發展。

…在「安全維護」方面，本府結合臺中市、彰化縣、南投縣成立治安聯防區塊，定期召開「中部四縣市治安聯防會議」，並實施『同步執行專案勤務』。……………。

在「公共建設」方面，本府與台中市聯合闢建「中部科學工業園區東向聯外道路」及聯合規劃開闢縣道 129 線；此外對於「國道台中環線豐原霧峰段、台中生活圈二號東段及四號線北段整合計畫」也與台中市共同爭取中央專案補助儘速闢建；另本縣與台中市也合作爭取水利署儘速完成辦理旱溪排水整治工程。除前述區域合作計畫外，目前由中央執行大型跨域計畫尚有「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫」及「臺中都會區鐵路高架捷運化計畫」。

台南縣：為加速推動「台南縣市合併」案，本府成立「台南縣市爭取合併升格為直轄市推動小組」分設政治法規、經濟與都市發展、教育文化與其它等 4 小組，由縣市長、議長輪流擔任召集人，定期召開會議，研定、議決各項議題，共同和台南市政府於 96 年 7 月 2 日，在「國立台灣歷史博物館」辦理「推動台南縣市爭取合併升格為直轄市」記者說明會，且正式提出「台南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖。……………。

桃園縣：………………。目前桃園縣與鄰近縣市的合作計畫，主要是透過「北臺區域發展推動委員會」這個區域合作機制；其中北台區域，包括：宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八縣市，在民國 93 年 1 月首辦「北臺區域縣市發展願景展」時，即共同簽署「合作備忘錄」宣示攜手進行跨域合作；94 年 11 月時在桃園縣正式成立「北臺區域發展推動委員會」的區域合作機制，並針對休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民等 8 項重大民生議題，共同合作與整合。…………。

金門縣：……………，目前與其他縣市尚未建立合作關係。

高雄市：有很多，例如：(1)交通：捷運、自行車道；(2)農產品：高雄市成立高高屏農產品特產中心(夢時代)。

高雄縣：三縣市(高高屏)有共同的合作議題 例如：水資源整治的問題。

台北縣：台北縣市的合作是最多的，不管交通、教育的政策(一綱一本)、城鄉發展……………我們縣市局裡頭都有溝通的平台，…………。

台北市：本府都市發展局長長期以來即與北台八縣市進行各項合作，擬訂「北台八縣市區域合作發展計畫」，針對安全防災、教育資源、健康福利等等各種層面推行整合方案。

(七)如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

新竹市：照理論上應該有必要性，那實務上來推動的話有它的困難度，……………，理論上是可行，……………。

嘉義縣：從政治的觀念來講，願意合併，……………，至於不想跟嘉義市合併？沒有不想阿！也沒有很想，因為嘉義市是不太願意，尤其是張博雅當家。

嘉義市：由於本市有其獨特性之地理因緣及人文特性，實不宜與鄰近縣市合併，……………，而且基於衡平區域發展、合理分配運用資源考量下進行區域重劃，本市亦予贊同，惟劃分原則須以嘉義市為合併主體進行區域調整，……………。

台南市：台南市不需要什麼前提也願意跟台南縣合併，……………，台南縣市遂有被邊緣化的危機，是以合併升格已成縣市民的共識共見。

台中市：合併來說已經形成共識了，……………。

台中縣：本縣一向主張並強力推動「臺中縣市合併」方案，於該法通過後，欣見與臺中市合併。

台南縣：自就任以來，即積極推動台南縣、市合併一案，……………：

(一)……………。

(二).....。

(三).....。

桃園縣：.....，若行政區劃法草案三讀通過，各縣市需進行合併。我認為可以採取的作法，應該是依照目前各區發展的相關性予以整合，當然最重要的是要考量民眾的感受，假如大多數桃園縣的居民是願意接受合併的，且與鄰近縣市合併對桃園未來的發展是好的，站在縣府的立場當然是全力來給予推動。

金門縣：.....，致並無意願與鄰近縣市合併。

高雄市：有意願，.....。

高雄縣：非常有意願，除了跟高雄市合併，若能增加屏東的話更有競爭力。我們高高屏目前已經有八年的聯繫會報。

台北縣：.....，民國 103 年台北縣市合併我完全同意。

台北市：目前本府尚無跨縣市行政區域合併之構想及規劃，悉依據中央規劃辦理。

(八)您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣(市)的影響為何？

新竹市：我沒有意見，我說贊成，我對我這些閩南閩南市民怎麼交代，……，我說反對，那不是跟馬總統在唱反調嗎？你說我有什麼意見？因為政治人物不好表態，……！

嘉義縣：這種支持和反對還沒經過討論無法得知，……，事實上，我們樂觀其成，……。

嘉義市：「三都十五縣」的政策對本市的影響，可從以下幾個方面分別說明：

(1)……，如縣市合併，行政組織結構改變，行政管理因應之管道不同效率降低，將不利於嘉義市民眾。

(2)嘉義縣政府財政赤字嚴重，縣市合併後人力及經費資源重分配，本市資源勢必減少，會導致建設落後，將影響本市發展及競爭力，本市可能因此沒落。

(3)嘉義縣市若合併，現有公共(辦公)設施部分將閒置造成浪費。

(4)現職員工(含臨時人員)工作權、工作地點及家庭將面臨立即影響。

(5)行政區劃涉及受調整地區內人民之權利義務，以「三都十五縣」的主張來說，若新成立政府之服務轄區擴大，民眾洽公距離因而拉長，就戶政、地政等與居民生活密切相關領域，原先在地單位固然仍得維持而免去居民跋涉奔波之苦，但就各種工商、環保、人民團體、勞工、交通安全、建築消防等有關證照之申請而言，人民一般仍須直接向縣市政府本身洽辦。……。

(6)……整體規劃配套再依相關法規程序據以辦理，俾資周妥。

台南市：……………。

……………我國各地方迭有要求縣市升格或整合之呼聲；而且馬總統亦根據台灣社會發展及地方行政之需要，於總統競選期間提出「三都十五縣」的行政區劃主張，因此，推動台灣地區行政區域重劃，不僅符合地方民眾期望，和諸多縣市之縣市之需要，也是配合社會脈動與時代潮流，因應全球競爭挑戰的重大政府再造工程，實有其迫切性與必要性。

……………，行政部門與立法部門宜通力合作，儘速完成「行政區劃法」之立法工作，使中央和地方在推動行政區調整和地方升格問題時取得法制依據，以解決當前我國推動行政區域重劃所面臨的程序困境，才能加速台灣區域整合工程，符合地方提昇行政區層級及促進區域建設發展之期望，若根據馬總統所提「三都十五縣」的區劃構想（即台北市、台北縣、基隆市合併為台北直轄市、台中縣市合併為台中直轄市、高雄縣市合併為高雄直轄市，三個直轄市外，保留縣制，但新竹縣市合併、嘉義縣市合併、台南縣市合併），如此一來，本市將成為台南縣之縣轄市，對於此構想尚需徵求各方意見共同討論。

台中市：對公務機關整體是有利的。

台中縣：本縣所推動之「臺中縣市合併改制直轄市」案，與總統提到「三都十五縣」之構想不謀而合，有利改制直轄市之早日實現，亦是大臺中大多數民眾之共同期望。

台南縣：

……………但因都會呈現不平衡發展，台南縣市遂有被邊緣化的危機，是以合併升格已成縣市民的共識共見。……若台灣三大都會區成形，未來台南將被邊緣化，甚至可能成為高雄的衛星縣市，重大建設將無法順利爭取，升格直轄市對台南地區的

發展很重要，……馬英九的三都十五縣政見，還是脫不了利益掛帥。……，中央打出「三都十五縣」的旗號，一仍獨鍾北中高，反而擴大城鄉差距，尤其使財政困難的縣市更是雪上加霜，反觀台南縣市民直如「三等公民」，就台灣整體發展而言顯得相當不合理。從而凸顯台南縣市合併升格的必要性和迫切性，甚至中央部會遷至台南縣市，也應併同考慮。……。

桃園縣：……，新三都的台北市、台中市、高雄市都將各自發展為近七百萬、三百萬與三百萬的大城市，與其他縣市之差距將會再度擴大，故規劃結果將是「大都小縣」，而台北都將形成超級都會。

……，劃分三都十五縣後，可以預期市政發展的重心與資源將更集中於台北、台中與高雄三個城市，其他十五個縣市如果沒有規劃後續的配套措施，例如地方產業的發展政策、或是縣政組織改進計畫等等，恐怕會擴大城鄉差距。……。「三都十五縣」除涉及民選首長、議員席位整併問題外，將涉及地方政府組織與公務員編制員額的整併調整問題。……。

……，三都十五縣的行政區劃方案，對桃園縣並沒有很大的影響，並不會改變到行政區域，也不會對民眾的生活受到影響。唯一必須考量的是：三都十五縣的行政區劃與財政收支劃分的關係，不能因此排擠到像桃園縣這樣人口數較多的縣，所以最好是十五縣和三都在財政劃分上是平等的。

金門縣：……，本縣與連江及澎湖並無調整，故對本縣無明顯之影響，惟因應海峽兩岸情勢發展及地方生活圈等因素考量，建議可將金門、馬祖各成立特區，而特區的形式可比照中國「一國兩制」的型態(香港/廈門)，除國防、外交可交由中央，其餘權力下放，並將特區賦予一定的自治權限。

高雄市：……………有在評估和有討論的空間。

高雄縣：贊同，覺得立意很好，對高雄縣市是正面的。

台北縣：我認爲這個政見是不可行的，……..，我是建議七大區塊(北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、離島)，把一個台灣搞到那麼多的層級是做什麼，不需要的，如果你把它分成七個地方政府、一個中央政府，把財政、權責釐清，這樣就是有效，……。

…………行政效率的問題以及資源不公平的問題、國家未來的發展，我認爲把所有的縣市選舉延到民國 99 年，從現在開始到明年一整年的時間來做國土的規劃，台灣有人才、有時間，也不就是選舉的延後、國土的調整，…………，我建議是馬總統一次到位，……..，如果我們都覺得三都十五縣不可行，六星計畫比較可行，爲什麼我們不要超越黨派讓這個聲音出去呢？

台北市：……………：

一、就負面而言：

- 1.因地方擴大、人口增加造成財政負擔更大，財政缺口將增加。
- 2.政府組織擴大而指揮長度加大，造成組織臃腫、行動遲緩。
- 3.另現行台北縣山區納入，將造成地區差異性擴大，導致部分民眾會有次等公民之感。

二、至於正面影響：

- 1.因管轄區域擴大而有足夠空間規劃、發展區域政策，提升城市的國際競爭力。
- 2.另因單一管轄可讓整個區域的到均衡發展。

三、……………。



## 第二節 實地訪談內容分析

本章第一節整理歸納了實地訪查受訪者答覆的重點，自今年 6 月下旬至 11 月中旬，研究團隊共進行了 13 個縣市的實地訪查，尤其在 9 月之後（期中報告於 8 月 31 日繳交），密集地訪問了 10 個縣市。有關訪查的地點、時間、訪問對象及訪問題綱已如前揭小節所述。本文前揭章節分別討論行政區劃的理論、他國的經驗以及我國目前的可能調整方案，本章所欲歸納分析的乃是政治實務工作者以及學者專家的意見。本節謹就實地訪查彙整的重點，依訪談題綱題目之順序製表並爰以文字分析如下：

**(一)請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)? 有無具體結論或一致立場?**

	是,有想法	否	不清楚(未明確回答)	舉辦議、說帖、座談、研究案	備註
新竹市		*			
嘉義縣	*				
嘉義市		*			
台南市	*			*	
台中市	*				
台中縣	*			*	
台南縣	*			*	
桃園縣		*			
金門縣		*		*	
高雄市	*			*	
高雄縣		*			
台北縣	*				
台北市			*	*	

從訪談過程，我們發現受訪的十三縣市中，新竹市、嘉義市、桃園縣、金門縣、台北市是比較偏向消極的態度，甚至並未將這行政區劃議題，當作是施政的主要方向，而比較積極的縣市，則以台南縣市、台中縣市、高雄縣市、台北縣態度比較積極，如果從這些態度積極與消極的縣市相比較，除了台北縣因地方制度法修改，而為直接獲益之動機外，台南縣市、台中縣市則是因同一政黨執政，相對比較容易取得協商的空間，也成為國內兩大政黨，在地方政務推動上的主要標竿，這也說明目前如進行全面性的行政區劃調整，恐將有其困難之處，而以部分縣市單獨個案之進行，屬於本政策推動較妥適之方向。

(二)依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

	民意、政治	財政(源)、經濟	地理、自然、資源、人口規模	社會、歷史文化、族群特性、語言	交通、產業發展、都市發展
新竹市	1		2.	3	
嘉義縣		2	1		3
嘉義市	2	1			3
台南市		1	2	3	
台中市			1		
台中縣	6.8	7	4		2
台南縣	2	3		1	
桃園縣		2	1	4	3
金門縣					
高雄市		3		2	1
高雄縣					1
台北縣			1.2.3		
台北市	3			2	

如從各縣市實行的情況，主要考量因素以及優先順序，其中存在得差異性，以及各縣市考量的重點，是本題在十三縣市首長訪談中的最大特色，諸如新竹市強調是民意趨勢，嘉義縣、桃園縣、台北縣強調是人口規模，台南縣市則共同強調歷史文化獨特性，台中市、嘉義市、台中縣、高雄市、台北市則強調財政狀況、產業發展等，因此，我們從這裡不難看出即使同屬於都會區型的縣市，北中南各地仍有差別，這些充分說明如果未來要進行行政區域調整的推動，除了考量政策推動之因地制宜性外，似乎在尊重民意及認同度，應給予地方較大的空間彈性，以及政策執行之回饋機制。

**(三)目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？**

	有財源不足問題	沒有財源不足的問題	認為行政區劃可以解決(期待)	認為行政區劃不能解決	無表態是否透過行政區劃解決
新竹市	*				*
嘉義縣	*				*
嘉義市	*			*	
台南市	*		*		
台中市	*				*
台中縣	*		*		
台南縣	*		*		
桃園縣	*		*		
金門縣		*			*
高雄市	*		*		
高雄縣	*				*
台北縣			*		

台北市	*			*	
-----	---	--	--	---	--

長期以來台灣各地方政府財政不佳的狀況，本次的訪談只是再一次說明這樣的事實，因此，除了金門縣外，各地的財政狀況只有負債多與少的不同，尤其，普遍認為都會區的地方政府，可能會因商業發展條件較佳的情況，在訪談中卻發現，其與一般的認知有很大的差距，諸如台中縣欠債 800 億元，高雄縣負債 1500 多億元，換言之，如單純以行政區重劃的角度來思考，目前地方財政普遍不良的情況，恐需要相關政策的利多配合，同時，如何藉由強化地方財政結構等配套措施，將成為本政策說服地方及民意的重要推動方向。

**(四)您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？**

	議會、民意機關、代表	廣徵各界意見、(聽證)公聽會	公民投票	通過法案、修法	中央先做詳細規劃(由上而下)
新竹市					*
嘉義縣					*
嘉義市		*		*	
台南市	*		*	*	
台中市	*				*
台中縣		*			*
台南縣		*	*		
桃園縣		*	*	*	
金門縣					
高雄市		*			
高雄縣					*
台北縣		*			*

台北市	*	*			*
-----	---	---	--	--	---

依據目前學界看法，行政區域重劃的程序，可分為「由上而下」及「由下而上」等兩種主要的程序來進行，當然如同各國實際經驗的比較觀察，由於各國的政治體制、歷史文化與民族特性、產業與經濟條件等各有不同，因此，並沒有單一或絕對的推動程序，如果從這個角度來分析訪談的縣市，我們可以發現各縣市的主張也未必相同，這也說明中央政策的制定與地方政策的執行之間，政治目標與政治利益的不一致性，換言之，中央的政策推動，往往是全盤性、全面性的一致思考，而各地方政府所能顧及者，往往是各自區塊間，眼前面對的問題，雖然如此，無論是「由上而下」及「由下而上」的程序，爭取民意的支持，均是中央與地方對此的最大交集，隨著我國民主化的持續發展，未來有關政策之推動，依循民意機關或公民投票等途徑，是本次訪談中較多縣市共同的想法。

**(五)您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)**

	政治面	行政面	經濟面	社會面	備註
新竹市					
嘉義縣			*		
嘉義市			*		
台南市	*	*	*	*	
台中市	*		*		
台中縣			*		
台南縣	*	*			
桃園縣	*	*	*		
金門縣				*	
高雄市			*		
高雄縣			*		

台北縣					
台北市	*	*	*	*	

關於行政區劃重劃會產生何種效益，各縣市強調的重點，大體而言，可以劃分為兩大方向，諸如台南縣市、台北市以政治層面的效益為主要的評估考量，嘉義縣市、桃園縣、台中縣市則著重於財政、產業轉型以及區域發展等經濟面項因素，因此，我們從訪談中可以進一步發現，行政區重劃的影響層面絕非是單一性的，如從這個角度認識及思考，未來有關政策的推動，應更納入多面向的可能因素擬定，尤其不可忽視者，是長期存在於地方人民中的心理層面及觀感，這些隱性因素，恐是未來後續研究應深入探索的方向。

**(六)現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？**

	有	無	備註
新竹市	*		
嘉義縣	*		
嘉義市	*		
台南市	*		
台中市	*		
台中縣	*		
台南縣	*		
桃園縣	*		
金門縣		*	離島
高雄市	*		
高雄縣	*		
台北縣	*		
台北市	*		

目前來講各縣市間合作計畫的性質，依據訪談的內容，大體可劃

分為幾個方向，第一類，屬於區域性共通性質，如水資源、河川整治、環境保護等，第二類，屬於生活圈型態，例如學區、大眾運輸、社會福利、安全維護等，第三類，以互補性為考量，諸如公共工程、工業園區、以及地方產業結盟等，這些不同形式的合作，比較顯現的是攸關於民生、經濟發展等面向，說明各縣市間的合作，提供區域整合性發展的思考模式，因此，中央如何從政策面給予更多實質的鼓勵，除將有利於行政區域調整的正面助益外，亦有利於跨越不同政治立場之協商空間。

**(七)如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？**

	有意願	無意願	備註
新竹市	*		
嘉義縣	*		
嘉義市	*		
台南市	*		
台中市	*		
台中縣	*		
台南縣	*		
桃園縣	*		
金門縣		*	
高雄市	*		
高雄縣	*		
台北縣	*		
台北市	*		

從行政區劃的調整到縣市合併，實際上是一個政策制定到執行的過程，一些原本就已經具備意願的縣市，諸如台中縣市、台南縣市、高雄縣市，台北縣外，對於其他訪談縣市而言，縣市合併的執行層面，

恐是後續推動的問題開始，訪談發現，這其中包括複雜的族群因素、政治利益、本位主義，以及接連而來財政、民生、地方建設等，縣市合併突顯了彼此間長期問題的所在，也非地方政治人物或地方人民單一面向之意願思考，這充分說明，未來部分縣市的合併，將會是一個漫長的協商歷程，包括中央與地方的協商，地方與地方的協商，政府與人民的協商，如何在各方考量與利害平衡之間，先行建立多方互動的機制，宜是提升其合併意願的重要考量。

**(八)您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣(市)的影響為何？**

	有	無	不清楚	未明確回答	備註
新竹市	*				
嘉義縣	*				
嘉義市	*				
台南市	*				
台中市	*				
台中縣	*				
台南縣	*				
桃園縣	*				
金門縣		*			
高雄市	*				
高雄縣	*				
台北縣	*				
台北市	*				

馬總統的「三都十五縣」主張，在本次訪談的過程中，不同陣營執政的縣市，反映的差距相當明顯，這其實是一般可以預料到的結果，但如果從「三都十五縣」政策的可行性來進行分析，這時部分縣市的疑慮，政治色彩就已經沒有那麼明顯，比較共同關注者，是產生加乘



效果？還是承受更多的負擔？城鄉差距是否因此減少？抑或是進一步的拉大？資源配置能否均衡？仍是更加集中？縣市間的發展究竟邁向整合？恐會走向邊陲？諸如此類的聲音，執政者當如何面對，應有更務實的態度，誠如部分縣市訪談者所言，任何再好的「政見」，若沒有縝密的規劃、配套與溝通，終將成爲束之高閣的理想。

### 第三節 學者專家座談會意見彙整

#### 壹、前言

爲精進本研究之成果，研究團隊先後於民國 97 年 6 月 27 日、9 月 29 日、11 月 17 日等，分別進行 3 次的學者專家座談會，謹此感謝與會學者專家提供建言，討論提綱與受邀之學者專家如下。

#### 一、討論提綱

- (一)有無行政區劃的理論基礎或設計模型？目前台灣最需要的行政區劃參考標準爲何？
- (二)請說明國外行政區劃的經驗移植、看法爲何？
- (三)馬總統選舉政見所提之三都十五縣方案，是否可行？
- (四)國內行政區劃的最適規模設計爲何？
- (五)離島及花東在行政區劃中的定位？
- (六)行政區劃法草案之特色爲何？草案中關於行政區劃之考量因素，有無值得斟酌損益之處？
- (七)我國現行之行政區劃（包括直轄市、縣市及鄉鎮市三個層級）是否合理？其調整之必要性爲何？
- (八)行政區劃調整有無相關配套的法制作業？其重要性爲何？
- (九)行政區劃調整若涉及直轄市或縣市原有行政區域之極大改變（例

如縣市的合併)，該如何爭取民意的支持(包括地方民眾及議會)?  
(十)三都十五縣與六星計畫相較，何者較為可行？抑或有無修正方案  
或替代方案？

## 二、邀請之學者專家

第一次(6月27日)：

銘傳大學公共事務學系助理教授 方凱弘老師

國立中興大學國家政策與公共事務研究所助理教授 李長晏老師

國立台北大學公共政策研究所教授 呂育誠老師

第二次(9月29日)：

國立台北大學公共行政暨政策學系教授 吳秀光老師

開南大學公共事務管理學系副教授 仇桂美老師

玄奘大學公共事務管理學系助理教授 劉佩怡老師

東海大學政治系助理教授 陳建仁老師

第三次(11月17日)：

國立台灣大學政治學系暨研究所教授 黃錦堂老師

國立金門技術學院教授 高輝老師

立法院法制局副局長 曾明發老師

考試院考試委員 蔡良文老師

行政院研考會代表：呂昭輝 專員、林嘉琪 科長

## 貳、座談會意見彙整

針對本研究所舉辦之 3 次座談會，為能具體陳述相關意見，以下將依據各次座談綜合討論提綱，逐次說明。

### (一)有無行政區劃的理論基礎或設計模型？目前台灣最需要的行政區劃參考標準為何？

黃錦堂教授：……………行政區劃應該要衡量很多因素，就像行政區劃法草案裡講的那麼多(山川、水文、國防、居民認同感等等)，這樣很不容易找出趨勢，但我認為在這些條件下是有合併的趨勢。而在台灣來說，在都會區是比較容易合併的，都會區如果不合併也是朝著高強度的合作模式，……………。

曾明發教授：……………，制定行政區劃法，務必要配合修正地方制度法及財政劃分法，才能使行政區劃達到預期目的，尤其是財政劃分法，涉及到中央與地方財源的分配，正是各地方自治團體最為關切者，……………；其實行政區劃是高度政治化的工程，需要考慮的因素固然很多，但最終還是取決於政治實力與政治妥協，而非依據學理或合理模型，……………。

蔡良文教授：……………，有一種公共抉擇理論基礎是我比較傾向的，至於設計模型的部份大概會有三個區塊的部份要去處理，是地方空間還是地方組織的問題還是地方民主的問題，這三個區塊也是有點選擇性的，找一個可行性較高的，這個可行性較高的要配合憲政體制的問題、政治文化、地方派系的問題，看決策者怎麼去判斷處理的優先順序。

## (二)請說明國外行政區劃的經驗移植、看法為何？

李長晏教授：……………；在美國的經驗來看，過去做了很多市郡的合併，有一篇是整理過美國過去三十年成功經驗的案例去分析，發現有很多問題和台灣還滿像的，它講到市郡合併能不能成功？有一個是議會的結構，這個跟我們地方議會的結構處境是有關的，第二個就是所謂稅賦的負擔問題，合併之後會產生中心城市跟邊緣，所以公共服務設施之間的差距，那在台中縣市合併之前，最大問題就是台中市不願意去合併，台中縣負債那麼高，我跟你結婚要幫你承擔，那當然不要，所以這是卡在這樣的因素，……………。

……………。

呂育誠教授：……………我們更應該做一個目標，整個規模的部份，可以做一個做一個綜合性「由下而上」加「由上而下」，英國有個 local government association，它其實是一種「由下而上」跟「由上而下」的例子，它屬於一種高度自主性，只要不違反 chapter，它是一個中央成立，會員是每一個郡，所以這個 association 是滿好的，就是說政策上不直接下令到郡，它先透過這個 association 先處理，所以可以當作鄉鎮市問題的一個緩衝，決策當然需要中央，可是在於整個操作盡量淡化中央控制，我覺得會比較可行。

方凱弘老師：提到英國的例子，事實上在美國也有一樣的，它是由地方發起的但由中央接下，它基本上就是提供地方政府在這個單位裡面來思考一些問題，我想這個在台灣有機會可以試試看我們要如何規劃，……………。

仇桂美教授：……………，而中國大陸的地級市體制，在我看來是透過行政力強力介入，但效果出不來，其原因是它的城鄉落差、農業人口

佔了七八成以上，所以它的地級市的市，要帶動週邊縣級的發展有其困難，有點被虛級化了，所以我們可能必須走一種方向，至少可以帶動起來且有國際化的大都會區，要有能見度和世界接軌，不然內部再怎麼劃分，我想影響都不大。

**陳建仁教授：**我以日本市町村合併來講例子，……………；之後的第二階段就是「交付議會」來表決，……………他們並不是由行政機關來解決這件事，而是由立法機關，……………，若台灣真的有心要弄的話，我認為最重要的是「生活圈」的概念，而第二點是「民主」的概念，所以我會希望台灣行政區劃調整，此過程應該可以能夠是個民主訓練，這樣可以讓人民提供意見、提案，甚至進行公投，由公投在慢慢推演出一個政策，例如說台中縣市要合併等等，是否有讓人民有討論的空間(論壇)，從這個討論空間去凝聚出共識出來，這是我個人的想法。

### (三)馬總統選舉政見所提之三都十五縣方案，是否可行？

吳秀光教授：……………三都十五縣……………，就這個部份，有幾個優點：

- 1.符合生活圈的規劃。
- 2.推動大縣制。
- 3.不會割裂幾個精華區，符合歷史的發展。
- 4.在幾個都會區內都有空海港，對於提升競爭力方面會很有幫助。

同時，這整個計畫的實施，尚分短、中、長時期，從這裡面，我提出幾個需要注意的方向：

- 1.河川治理的問題：……在行政區劃裡面可能有一部分的事物，那河川是代表，就是因為他會穿越所有的行政區劃，如果沒有像美國田納西河管理局那種方式的特殊安排的話，那我覺得還是會有很大的問題。
  - 2.財政劃分的部份該如何處理：以目前台北縣要升格的問題，其最大的爭論就是統籌分配款的部份重新來調配，……………。
  - 3.城鄉差距的現象造成很多基層的人員不願意待在都會區，……………。
  - 4.原住民是否需要形成特殊的行政規劃：……………。
- ……………。

在目前馬總統「三都十五縣」的規劃裡面，其中有個令人擔心的問題，如果是把台北、台中、高雄這三個地區改成直轄市，那就會碰到目前台北縣碰到的問題，……………其他相關業務並沒有做配套的調整，整個財務包括中央跟地方的分配都沒有處理，那變成整個都虛掉了，即你會增加一堆的支出，……………。

仇桂美教授：……………，我想把它定位清楚就對了，但是「都」，很明顯的，就是北、中、南三塊的都會區，我們是要把它定位成行政區，或是功能治理區？再來，就是配套問題，譬如像高雄，如果港市不合

一，我想那個都意義也不大，也就是要有一些配套的作法。

劉佩怡教授：……………「三都十五縣」就目前來看，跟其他大規模區域調整的方案來看，似乎「三都十五縣」它的調整規模是比較小的，所以可行性比較高一些，但是現狀來講，我個人認為可行性仍然是很低的；……………。

陳建仁教授：馬總統所提出的「三都十五縣」，……………，那如果今天資源都放在三個都的時候，那台南的發展完全就要往高雄市匯集，這樣匯集的結果，很明顯就變成頭重腳輕，那台北市的發展是一級獨大，因為交通發展便利，所以台北市以台北為基礎，基隆、台北縣、桃園縣成為核心一級發展，可是南部交通不發達的情況下，南部會呈現多級發展的情況，高雄市、台南市、嘉義市三個極端在發展，…，這樣的情況下，資源只會流往三個都，先不論什麼是區域均發展，我單單認為要把資源網這三個都去集中的時候，又出現一個問題，就是「這三個都非為領導中心」，……………；「三都十五縣」到底可不可行？當然可行，因為事實上它所耗損的成本最低，可是我並不認為它對我們台灣真正有很大的實際幫助，事實上我不相信有什麼區域平衡發展，區域平衡發展不應該存在，因為照這樣說，那就把花蓮建設成跟台北一樣的都市，這種東西是不太一樣的。

黃錦堂教授：…「三都十五縣」政見直接把它變成政策是不對的，…行政區劃較全盤性改變的時候，像德國是要有一套完整的構想，例如需要台灣整套的行政區劃藍本，所謂整套就是要完整、全方位的，不能只講台中縣市合併，你今天談「三都十五縣」，那雲嘉南怎麼辦？…。……………，比較理想的方式是這樣，台中縣市先合併，但其他的地方需趕快組一個委員會，在內政部或行政部下做研究，把「三都十五縣」好好精緻化、論述化，基本上要經過委員會的研究，地方

自治團體的聽證，……，最後我認為三都十五縣是太過急躁，沒有詳細調查、研究、委員會、聽證等過程，這樣不完整。

曾明發教授：……，三都十五縣依個人觀點，不外是考慮現實情勢，在改變最小的方案中去選擇，……台北縣成爲準直轄市已是既定事實，當時是立法委員爲了政治利益匆匆提案通過，並非政府經過審慎研究後提出的準直轄市條款，……，未來凡符合改制直轄市的直轄市，都會要求比照台北縣先改制爲準直轄市，由此可顯現我國行政區劃欠缺考量、雜亂無章，至於其缺失，如「大都小縣」、「葉爾欽效應」等，恐無法再去考慮防範，因世界各國的行政區劃都有此一通病，也是任何國家都無法避免的問題。

……，未來人口增加符合直轄市、準轄市、省轄市規模者，可否再升格？如可升格，則本次區劃將徒具形式，根本毫無效用，……，如不可升格，則地方制度法或行政區劃法必須配合將升格規定刪除，所以政策決定後，相關法律就必須配合修正，以免法律規範衝突；再者，國家機關層級多寡，主要在考量行政效率及效能，……，鄉鎮市長改爲官派，使符合行政區劃之目的(政府提供人民有效率及效能之服務)，顯然馬總統提出的反對鄉鎮市長官派及院轄市之區改爲人民直選(使都成爲三級政府)這種構思似有違反行政區劃的基本原理，不無討論調整的空間。

高輝教授：……，我現在大概看一下三都十五縣還有六星也好，好像是現行憲法台灣地區內部的事情，跟兩岸關係沒有什麼明顯的影響，但是可以看的出來是說脫離原有台灣版圖的限制，又往前走了一步。

蔡良文教授：……馬總統選舉政見所提之三都十五縣方案，是否可行？應先搞定台中縣市，台中縣市是執政黨的，然後台北市和台北縣準直轄市的問題，原則是採用三都，但是變通的三都，尤其是北北基談的太好了，但是可行性確實有待考驗，現在執政黨是要完全責



任制，而且泛藍席次 2/3 強，現在應該是可以過才對，現行的國會和行政院是統一政黨的時候，要落實三都十五縣的機會是最好的，……。

(四)國內行政區劃的最適規模設計為何？

李長晏教授：……………理想的最適規模很不容易，也許原則性會比較好，當然，也許會有人認為應該先建立一個 model，但要建 model 可能有些資料，有些規模經濟比較大的時候才有去整併在一起，如果規模經濟小，你說台東跟花蓮合併，它的整合效益沒什麼用，……………，所以合併在財政上還是非常關鍵的。

### (五)離島及花東在行政區劃中的定位？

吳秀光教授：……，花東真正 care 的問題是中央跟地方重新分配的問題，所以我從這個角度，就是「中央要如何把資源下放」？這部份若沒有做到，在原來的分配水準裡面就沒有什麼意義，……。

仇桂美教授：……，我覺得一個這麼小的規模把它變成特區，不符合經濟成本，最好是澎湖和哪個行政區的地理位置，或各方面比較同質性高的併進來，也就是單獨變行政區，……。

劉佩怡教授：……，這三個離島地區，其所需要都並不一致，包括金門的金廈生活在共構當中，若我們把它們組成一個特別行政區的時候，金廈生活圈在裡面應該扮演何種角色？這是一個很大的問題；同時，三個離島同屬區域不盡相同，如果編列為一個行政區的話，並不能解決問題反而製造問題；……。

陳建仁教授：……，我並不認為把這三個合成一個特區就可以解決，我反而覺得，在人稀的地方，是否可以隸屬內政部管轄或是在行政院管轄，而中央有一定的支配權，協助做地方自治，但又不見得此地就沒有民主，它還是有民主，但是因為其自治能力不夠或是財政不夠，可以由中央直接指揮，我想對於這些離島、花東，用此種方式也許是一種方法，……。

曾明發教授：……，我國金門、馬祖、澎湖都是位於離島，將其設為特別行政區，顯然有其特別考量，不過，當地立委對此方案並不滿意，惟恐「特區」降格，而影響資源分配，故希望維持原來縣的名稱，……。花東地區，面積雖大，但人口不多，工商又不發達，如何規劃都無特殊效益，故維持原狀應該是最佳抉擇，……。

**高輝教授：**……………，離島中有澎湖、金門、馬祖等，澎湖是屬於台灣省的，金門、馬祖是屬於福建省的，所以我剛剛講的不要忘了，我們還有一個福建省政府。

……………，我認為福建省政府要實體化，台灣省要實要虛不在我的討論範圍內，但我認為就台灣現在的憲法體制與兩岸關係來講，福建省有必要實體化。

……………，那福建省實體化有什麼好處？我想也不用修憲，也不用在法規調整什麼，只是把它強化實化而已，……………，由於金門馬祖特殊的關係，不能和台灣的法規一體適用，需要因地制宜，所以，我是建議讓福建省更實體一點，更有省這一級的地方自治，……………，這樣的情況底下，若省這一級可以去設有限的行政單位，去處理金、馬和大陸之間的關係，那麼不會就把所有金、馬區域的事情，全部集中到大的兩岸關係上，因此，省主席可以官派，可以找當地人，……………，若是有省政府夾在中間，它可以做緩衝，那中央的政策，既然他是中央派的，他一定會聽中央，那他又一定要管好這個縣，那他一定會跟縣來做協調，兩方來做協調。

……………簡單的說，金門的區域發展跟台海關係的兩岸關係中這種矛盾的地方，假如有個福建省在的話，可以有個橋樑，不會讓金門人認為台灣不要他，也不會因為金、馬的關係，而讓台灣和大陸的關係走的太快，金、馬現在如何的開放，那是福建省的事情，只要在中華民國的憲政體制下，這樣的福建省政府，對大陸他們的福建省政府會有一點壓力，但是並不會破壞兩岸關係，因此，可以金馬特區為考量，但特區的模式以省的擴大為建制。

**黃錦堂教授：**如果現在讓福建省政府官派、坐大，但他還是會有這些問題，其民意基礎該如何駕馭，……………，是否可以譬如說金馬合起來成爲一個區，其名稱再做調整，那他就是民選的，其首長來擔任福建省政府主席，他就成爲金、馬的霸主，因此，成爲特別行政區，表示其很多地方是需要特別規範。

**蔡良文教授：**在此我是建議有個原住民族特別行政區，……………，然後有幾個區塊的國家公園管理區，……………，這一部份給他一個特別行政區的事權的部份。

**(六)行政區劃法草案之特色為何？草案中關於行政區劃之考量因素，有無值得斟酌損益之處？**

**李長晏教授：**……「北北基」整個發展上面是一個區塊，它是都市生活較接近的，可以做為區劃的考量，那至於產業的發展來看，那就比較容易分區的經濟發展作一個結合，兩個比較之下來看，生活圈是比較多人從這方面去建立區域的整併，這是我從過去看到的資料。

**呂育誠教授：**……若用生活圈或是經濟發展來看的話，我覺得比較 ok，或採行都會區的方向，我覺得滿理想的。

**仇桂美教授：**行政區劃法草案中第三條，把社會文化排第一，國土環境排第二位，財經產業排第三，這個在當初草擬的時候，有沒有優先順序的問題？還是只是將這三項堆進來而已？這樣的順序會影響到區劃的依據，也就是變項的選擇為何要這樣立？社會文化指的又是什麼？台灣的區劃，大致上是日據時代所留下來的架構，所以它所指的社會文化指的是什麼？我會充滿疑惑，我認為國土環境有沒有包含交通？我認為交通應該要放進來，……產業實體上來看，我們的交通和土地環境的結構，應該還是排在前兩位，剛才所談到的河川、地理等，這應該還是交通的一部份；……，我覺得交通是很重要的，而且交通便捷，產業才帶動的起來，因此我是傾向於交通擺第一，經濟排第二，那民意在更後面。

**劉佩怡教授：**……，為什麼有些國家行政調整是非常成功的？其實是因為有某種誘因，這誘因最重要就是財政上的誘因，所以當我們進行調整的時候，免不了對於財政上的劃分跟中央補助的比例，必須進行調整，所以並不是指行政區劃法的問題，因為行政區劃法只是空的一個程序法，它並不能解決問題，包括中央跟地方權限的問題，還有中

央要不要「放權」、「放錢」？這都影響到行政區劃是否成功的重要因素，……………。

黃錦堂教授：在行政區劃草案內的 14 項因素中，我們應該找出已經出現了哪些大的問題，把大的缺失改進，從缺失的改進中去想，至於何者排在最優先？我會認為是「都會區的交織程度」，可以說是最重要的考量，……………。

曾明發教授：……………。

…，關於行政區劃的考量因素有無值得斟酌損益的議題，查草案第六條提出考量因素第 14 項，這 14 項因素也是本論文文獻分析所引用，其中較有爭議的因素是第 14 項，所謂：「其他政策性事項」，這項因素原本不能成為因素，只是立法技術上，因為怕考慮欠周，會遺漏了某些因素，因此，用一個概括性的條款來概括，可是這麼一來，這一個因素反而會成為行政區劃最關鍵的因素，……………，因此，學理上 13 項都非常周妥，但這些因素最後都僅作為背書及合法化之用，行政區劃絕不可能以那 13 項因素做為依據，因為那 13 項因素中，還有許多因素彼此之間是矛盾的、衝突的或根本違反現實利益的。

(七)我國現行之行政區劃(包括直轄市、縣市及鄉鎮市三個層級)是否合理?其調整之必要性為何?

仇桂美教授:……………我認為兩級會比較符合台灣的經濟規模以及組織成本,所以盡量不要三級,如果都、縣的話,看鄉鎮要怎麼處理?如果是兩級的話,也要符合制衡原理;……………。

劉佩怡教授:……………,我們到底是幾級的地方政府?從地制法的字義上來看的話,是三級地方政府,但「市」就有直轄市、省轄市、縣轄市都有「市」,而這問題在日本已經解決了,在台灣並未解決。  
……………。

陳建仁教授:我國行政區劃是否合理?我認為當然不合理,從這二、三十年來一直有人提,之前黃德福老師講的「六省」,薄慶玖老師的「五省」,或是蕭萬長所提到的「小縣治」,把台灣拆得小小的,讓它跟鄉鎮市合併等等,那為什麼有那麼多想法?就是我國行政區劃一直沒調整,一直都沒調整變成台灣的「縣」與「市」已經無區別性了,……………,那我們對都市的定義,應該是對密度的定義,而不是人口多寡的定義,這樣會出現很多問題;……………:

1.輔助性原則:……………,我們台灣就是第一級地方政府太多了,所以中央跟地方無法對等,如果我們將台灣整併成四、五個的時候,那每一個地方首長的權力就會跟中央對等的越明顯。

2.可進性原則:可進性指的是,居民周圍的公共事務應該要跟最接近人民的地方政府有相關,也就是第二級地方政府要越接近人民越好,第一級就是所謂大區劃,第二級就是貼近人民。

所以按照這樣來講的話,台灣的鄉鎮市不應該廢除,或者甚至市跟直轄市裡面的區,都應該要進行區長的選舉跟區議會選舉,這是我個人

的認為。……………。

……………，我會希望台灣應該先從鄉鎮市的行政區劃調整開始，即「由下而上」的行政區劃，從小地方開始作訓練，訓練之後在做更大型的訓練，我認為這樣會比較好，……………。

**曾明發教授：**……………，縣的地方自治，因為其所屬的鄉鎮市亦為地方自治團體，具有公法人地位，其鄉鎮市長亦為人民選舉產生，必須對人民負責，故其施政理念如與其上級縣不同時，將產生縣與鄉鎮各行其事的窘境，……………。

……………，但鄉鎮自治確實會割裂縣自治整體建設，故應該要廢除地方自治地位，鄉鎮長改為官派，由縣長統一指揮，整體建設；再就法制觀點而言，我國憲法僅規定縣實施地方自治，鄉(鎮、市)並不包括在內，鄉(鎮、市)的地方自治地位是依地方制度法第 14 條取得，該條明文規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體。」因此，鄉(鎮、市)的地方自治地位是法律所創設，屬於立法政策考量範圍，不涉及修憲問題，今因政黨政治利益考量，致根本無法從學理或政府效率效能專業的去理性考慮。

**蔡良文教授：**至於我國現行之行政區劃是否合理？我傾向直轄市或準直轄市用「區」的設置，以後三都如果弄了，也是要用區比較好，……，關於準直轄市與鄉鎮市間，建議是說鄉鎮市不選舉，然後改成官派或彈性，讓準直轄市去協調鄉鎮市長。



(八)行政區劃調整有無相關配套的法制作業？其重要性為何？

陳建仁老師：長期以來行政區劃在法律上，有個很大的衝擊，中央制定的法律跟地方自治法規衝突的時候是以中央法律為準，……，所以台灣是屬於多層次事務分配，同一件事務是中央有權力，地方也有權力，導到最後即是，中央有權力去做所有決定，……，我會比較會 care 市民的民主訓練，以鄉鎮市假使要官派為例，那就不需要去調整行政區劃，只要縣長一個公文就可以直接調整了，因為這是屬於縣內的事務，可是今天鄉鎮市長要維持民選的話，那行政區劃調整就不可能變成官派，……。

曾明發教授：關於行政區劃調整有無相關配套的法制作業？其實這已凸顯出我國未來的行政區劃調整，究竟要由行政院獨占行政區劃的決定權？還是要由代表民意的立法院分享決定權？很明顯的，這也是決定於政黨實力，……。

……。

……。

蔡良文教授：…行政區劃調整有無相關配套的法制作業？重要性為何？分別說明：

1.如何地方民主和中央控制來做一個協調，……。

2.在法制方面絕對要過，……。

3.再來就是時機點的問題，……。

(九)行政區劃調整若涉及直轄市或縣市原有行政區域之極大改變（例如縣市的合併），該如何爭取民意的支持（包括地方民眾及議會）？

李長晏教授：……………區域之間的整合有時候還是要看領導力，政策方向是目標確定之後，接下來就直接要下指令去做。

方凱弘老師：……………，除了議會，還有一個東西可以用，就是公民投票法，在縣的層級可以用，因為鄉鎮市不能用，公民投票也有執行性也有法律效用公民投票，這可能可以再思考，在地方民眾表達意見的層次，也許不完全只能停留在議會，可以透過投票的方式讓民眾去了解，直接民意的好處也許是在投票的過程當中，可以跟選舉做結合，一結合之後可能比較有機會讓民眾思考，獲得認同，相對來說政治人物可能就沒有那麼大的力量去抵抗。

吳秀光教授：……………：

1……………。

2.目前有幾個明確的政治力量，……………，由於這幾個地區他們的結合力很強、資源豐厚、資訊非常暢通，所以可以動員的力量當然會比別人來的大，所以如何合宜的處理將是很大的關鍵。

3……………。

仇桂美教授：……………..要增加支持度，我想首屈一指的考量還是交通；同時，行政區劃調整中既然交通、經濟那麼重要，那效率跟民主化要整體一起發展，如果只談效率而不談民主化的話，那地方自主是有後遺症的，……………；另一方面，可從生活圈的角度思考，何謂生活圈？該如何自然形成行政區劃？我認為不是要公權力介入，而是讓他水到渠成且是否具有可能性的問題，因為合併之後的首要問

題，就是席次會減少的问题，第二個，就是統籌分配稅款馬上受影響，這是很實務的問題，所我們不能一廂情願的認為大家都想升格，我想也未必。

曾明發教授：……；至於要如何爭取民意的支持，這是技術性問題，但這也涉及到政黨政策取向，民主性高的政黨，可能透過人民公投，或函徵地方議會同意，但這些都不是絕對的，最重要還是政黨的政策及實力。

蔡良文教授：……，我們可以說有一個過渡時期設計，來增加案子推動的可行性；同時，這個議題是非常重要也非常有意義，我想它的目的與功能部分，我的基本看法是：

- 1.能夠將一些法律問題(廣義)與憲法問題先釐清。
- 2.推動的程序能夠有步驟。
- 3.細部配套能夠將原則性定出來。

……，我是建議譬如行政院組一個專案小組，類似過去修憲法那樣的模式，那樣綿密的去徵詢各機關，每個分組裡面要有非常專精且不能夠隨意離職的人，讓他長時間的去召集會議，我想這樣是會有成績的。

黃錦堂教授：……不管是三都十五縣或其他的，一定要有配套，其財政、人事方面都必須要妥善的來做考量；原住民的部份，如果你們聽到他們的原住民自治區的話，會被他們嚇壞，他們基本上是每一族都是一個自治區，每個自治區就代表一個王國，所以這個問題如何去疏導說明，都值得深入討論的。

**(十)三都十五縣與六星計畫相較,何者較為可行?抑或有無修正方案或替代方案?**

吳秀光教授：……, 我個人從學術的角度, 六星計畫的改制有他的邏輯和道理, 只是說我同時也覺得從實務面來講其實三都十五縣的可能性(執行面)比較高, ……………。在我看來這兩種方案的差別不大, 不管是成立一個區域政府或是把這三個地方升格為直轄市, 其實重點都在他的細節裡面, 例如首長如何選? 財政如何分配? ……………。

劉佩怡教授：……我們從財政角度上去看的時候, 這是一個重點, 當我們去進行合併的時候, 要用什麼樣的指標去看? 而有個非常重要的指標就是從「財政」的角度, 今天我要跟你合併的時候, 其實是因為我獲得怎樣的利益? 是我願意合併。如果當我提不出來我有一個怎樣的目標, 縣市合併、「三都十五縣」或是任何方案, 我覺得可行性都不高。

蔡良文教授：提到三都十五縣或是其他比較彈性的設計, 事實上是一個方向, 所以有關議題不只是三都和十五縣的問題, 可以漸進的去推動, 但全盤性的去推動可行性不高; 至於六星計畫, 姑且把它列為新竹省、台北市, 我建議就是單純化, 不要寫省, ……………, 我是比較傾向六星計畫的優點, 缺點部份, 省真的要拿掉, ……………, 而評價部分, 我是建議把日據時代的那部份, 從有關行政區劃且用地區空間的角度來看, 那是一個方向, 我認為六星計畫不錯, 但有可行性的問題。

曾明發教授：如果要落實行政區劃的話, 三都十五縣一定可行性優於六星計畫, 因為它改變最小, 但是他必須要有配套的考量, 六星計畫本身就對單純台灣的區劃, 掌控性滿有崇高理想的, 不過它涉及到縣鎮的體制問題, 恐怕還有兩岸關係的問題, 不易可行, 原住民的部分, 我也是認為應該給他特區;

實言之，三都十五縣的構想，.....，基本上，因改變不多，阻力也相對減少，相較而言，也較為可行。

## 第四節 座談會內容分析

本小節依本章第二節之體制，在彙整歸納學者專家座談會的學者發言重點之後，綜整三次座談會的討論提綱，分析於后。

### 壹、行政區劃的理論基礎或設計模型

與會學者皆認為行政區劃確需考量諸多因素，但在劃分前必須審慎思考劃分的目的。以世界的趨勢來看，「政府再造」(reinventing government)運動蔚為潮流以來，各國政府組織改造莫不朝提昇競爭力的方向在努力。提昇政府競爭力的策略與執行方策固然各有異同，其共同目標－提高政府施政效率與效益則並無二致。我國目前的行政區劃已有近半個世紀的實施經驗，地方政府自治的層級與規模早已深植人心。因此行政區域的重劃究竟是現行制度運作經驗的產物還是以理論或模型建構來導引，恐仍需再作更深入的討論。

### 貳、他國經驗有無借鑒之處

根據學者專家座談會與會學者的發言，並對照本報告第四章研究團隊蒐集的數國資料，研究團隊發現聯邦國家與單一制國家對於行政區劃所採取的觀點大相逕庭。

聯邦制如美國，地方政府一來在各州的層級並不一致，權限大小也各有不同，因此行政區劃的途徑似是循「由下而上」的模式，地方自治團體享有較大的自主權。

至於單一國，不論是日本、英國、法國或是中國大陸行政區劃似乎是由中央政府主導，固然英國成立了類似地方政府協會的協調組織，但就學者提示的重點來看，這種協會似乎是「統合主義」(corporatism)所描述的「層峯聯合組織」(peak associations)的功能十分接近。

### 參、我國現行行政區劃的合理性及調整的必要性

我國現行的行政區劃是否需要調整，觀諸行政院提出的行政區劃法草案以及學者專家的共識，其必要性早已不言可喻。至於現行行政區劃是否合理，多數學者雖較少論及縣市的行政區劃，但對縣自治以下的鄉鎮市自治，幾乎都表達了負面的看法。大體而言，鄉鎮市自治地位的調整本是 1996 年國家發展會議朝野政黨的共識，惜因諸多因素作梗迄今仍是未定之數。從法制的觀點來看，鄉鎮市自治地位的調整無涉修憲的層次，鄉鎮市的行政區劃亦不論是否調整其自治地位均可為之。國內學者對鄉鎮市行政區劃的調整，本文前揭章節已評估數個熱門方案，茲將其關聯性分析如下：

一、縣市合併後，如果成立直轄市，例如台中縣市，不可能讓民選的鄉鎮市長與官派的區長同時存在而形成一國兩制。其結果是依地方制度法全部設區，是否可依法整併鄉鎮市，重定區界；或是如馬總統所言，重訂並擴大區界後，將區長改為民選，未來仍待討論。

二、縣市合併，但名稱未定，例如台南縣市、嘉義縣市，雖然不是直轄市，但因市以下設區，一如直轄市，區為派出機關，鄉鎮市為自治法人，兩者顯不相容，一如前述，如何整合？

### 肆、行政區劃的配套措施

研究團隊設計本題之初衷，乃是認為行政區劃除了應依憲法規定予以立法規範之外，涉及了相關自治團體的財政、人事及對外關係，

因此我們在思考行政區劃的問題時，應該從整個地方自治的法制體系加以通盤考量。

然觀諸學者專家在座談會上的發言，我們發現其更重視行政區劃涉及的中央 V.S 地方權限劃分以及行政區劃的程序 V.S 實體辯證。當然仍有學者指出，地方制度法以及財政收支劃分法仍是必須同步配合修正的法律。

## 伍、行政區劃與民意

民主政治就是民意政治，政治學者在檢驗民主政治是否為民意政治時提出了兩個指標：(1) 一個民主國家必須有某種機制

(mechanism)，使公職人員知道什麼才是人民所希望採行的公共政策；(2) 確知人民的好惡之後，公職人員在基於公益或至少不違背公益的考量下，不管本身同意與否都得將它付諸實行。

準此以觀，行政區域的調整固然需要取得法源，但在立法前及立法過程中似應廣徵民意，以強化其合法性，但誠如學者所言，一般民眾只關心食衣住行等生活上的問題，對政治或政策的問題較不關心。但如果行政區劃涉及自身利益，例如地方政府組織調整或議會席次的改變，相關的利害關係人就會表達強烈的意見。總的來說，傾聽民意仍是行政區劃必經的程序。

## 陸、離島及花東地區的定位

與會學者皆認為離島與花東地區的屬性不同，在行政區域調整時所應考量的因素也有所不同。

先論離島，三個離島縣治：澎湖、金門、連江成為地方自治團體的時間各有先後，地理位置、人口規模、產業發展及裁員以及歷史文化等各不相同，難謂已形成共同生活圈或已具冶於一爐的單一行政區

域，如果要維持既有的自治地位、自治範圍，一切率由舊章，則討論行政區劃本無意義，現階段執政黨所規劃的三都十五縣大致就是維持這樣的思考方向。

如果將三個自治縣納入一個單一的特別行政區（或取仍稱為縣），將衍生的問題如：

（一）特別行政區的首長是官派或是民選？官派明顯違反民主潮流且與台灣本島所欲建立的體制有所違背。然若民選產生，則現有人口較少的小縣顯無力與大縣的候選人抗衡，其所產生的不良後果可能就是小縣的權益被犧牲。

（二）特別行政區的功能與組織定位有待討論，特區政府是個溝通平台或是擁有統治實權，現階段仍缺乏共識。

再論花東地區，即如學者所言，花東地廣人稀，地理上的區隔形成了各自的行政區及生活圈。同理，維持既有的行政區就無需贅言，如果要合併，則兩縣合併後所產生的治理問題，只會治絲益零。因此有學者指出對花東地區而言，真正急迫的問題不在於行政區劃，而是中央與地方權力分配，也就是中央如何將資源合理下放，讓花東地區能夠持續發展並建立地方特色。

## 柒、行政區劃的考量因素

根據行政院所提出來的行政區劃法草案第 6 條的內容來看，其總共列舉了 14 項因素，有學者指出在條文中所列舉的因素之先後順序，是否隱含了行政機關對這些因素的偏好，值得我們觀察。也有學者認同由生活圈或「都會區交織程度」作為行政區劃的考量因素，當然，「生活圈」本來就是上揭草案的內容。其他學者的發言內容，其實大致不脫前述的 14 項因素。

然若深究草案中的 14 項因素，多半是抽象性的原則規定，就以多數學者所支持的「生活圈」或類似概念來說，如何界定生活圈？誰來



界定生活圈？重疊的生活圈如何整合？此皆非立法所能解決的問題。無怪乎有學者一語道破，行政區劃最終可能會成為政治考慮凌駕專業意見，所有的考量因素可能僅作為政策背書及合法化的工具。

## 捌、行政區劃的各種方案

有關行政區劃的討論方案與行政區劃的「最適規模」(right size)是一種相關但層次相異的概念，最適規模屬於理論建構的層次，如果我們能夠釐清並明確指出行政區劃所需考量的因素（當然，我們也會因此而承擔掛一漏萬的風險）並給予適當的權重，或許可以建構最適規模的模型。而行政區劃的方案乃是一種政策或政治導向的方案設計，例如馬總統的「三都十五縣」原本乃是選舉政見，將政見轉為可兌現的政策本為民選政治領袖所欲承擔的責任，但選舉口號未必皆適合成為可執行、應執行的政策，由政見到政策，需要更嚴謹的轉化過程。

就三都十五縣的方案設計來看，多數學者並不否定其可行性，研究團隊高度認同某位學者的觀點，也就是我們還是應該確認為什麼要進行三都十五縣的合併工程？它要解決什麼問題？它的功能是什麼？也有學者提醒我們幾個需注意的方向，例如河川治理的問題、財政劃分的問題、城鄉差距的問題以及原住民自治區的問題。歸納學者觀點，三都十五縣的推動當然會面臨阻力，方案本身也是優劣並存，但就可行性而言，仍不失為一較佳的選舉。

另就六星計畫而言，其方案內容在本文前揭章節已有深入分析，此方案較諸三都十五縣，似乎更重視六個行政區域發展的均衡性，但其較諸現有的行政區劃，變動幅度極大，在打破-重構的過程中如何形塑新的組織、新的區域認同、新的生活圈都是在方案設計時不得不考慮的問題。



## 第七章 結論

### 第一節 研究發現

透過既有文獻之檢閱整理，行政區劃相關議題之研究大致可分為四個區塊：行政區劃之法制規劃、行政區劃之相關理論探討、我國行政區劃實務研究與他國行政區劃研究。以下依續說明研究團隊之初步研究成果，另外並針對委託單位所關切的三都十五縣提出初步評估報告。

#### 一、行政區劃之法制設計部分

我國行政區劃的法律基礎，可分為憲法和法律兩個層次。在憲法層次上，以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之（惟現行實務上的理解是，配合憲法增修條文精省的設計，係指中央立法並執行之，或交由直轄市、縣市執行之）。有鑒於目前民主法治意識高漲，行政區劃於配合國土整體規劃之前提下，應尊重民意並考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化。

在法律層次上，地方制度法是我國地方制度最重要之基本法律規範，係 1997 年精省修憲後，取代省縣與直轄市自治法所制定的「自治憲法」，並於 1999 年公布施行。又地方制度法第七條第一項規定，省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。

對此，行政院曾於 90 年代初期擬妥「行政區劃法草案」，送立法院審議，但卻久未完成立法，行政院乃撤回重新擬議當中。目前「行政區劃法」草案，共計二十二條。而行政院現在擬提出的版本與先前

著重最後同意權在於國會之國民黨版本與游錫堃擔任行政院長時所提出強調「由下而上」的版本，亦均有所不同，其最大差別在於行政院版本無論是行政區劃案的提出方式或業務移轉，幾乎皆由內政部統籌包辦，具有相當濃厚的「由上而下」精神。

## 二、行政區劃之相關理論部分

「行政區劃」在理論上乃為地緣政治學的適用，而透過行政區劃的調整，來使一國之內部區域設定能在資源分配上合理化。此種調整或稱重劃即是政治地理學的應用，在現代的劃分作業上應係地理資訊系統（GIS）的操作成果。

我國自 1950 年設定行政區域的劃分後，迄今 58 年以來，尙未有較大管理規模的行政區劃變革，而就地緣政治學的觀點來分析從我國行政區域劃分與調整的經驗來看，我國行政區劃至少有其下列的特質及關係：

(一) 行政區劃係政治妥協結果。

行政區劃時應考量社會性、經濟性、地理資源性、行政性及政治性需求。但就因為行政區劃的考量權重以政治性需求最高，肇致在區劃過程中的複雜性，不易取得相關區域主體代表的共識而可能成為政治妥協下的產物。

(二) 行政區劃係公共議題的選擇。

行政區劃雖為公共議題的選擇，但要能趨近理性選擇。為求杜絕爭議，勢須設定政治規則；亦即須立法院完成行政區劃法草案之立法，始可依法行事，積極促動該項政治工程之施築。

(三) 行政區劃係國家資源社會分配的基礎。

為使國家資源分配的爭議降至最低，不但需要遊戲規則，而且也要經常進行政治溝通，使標的團體能透過自由意志表示，決定各該組織的作為模式及行政區劃的未來政治版圖規劃。

再者，關於行政區域調整之理論建構，研究團隊就國內外相關著作加

以探討，雖歸納出幾項理論建構，但這些區劃理論在現實政治環境中應用，實有其不夠周延之處，以致本研究認為應運用綜合設計理論（Hybrid design theory），且應以政治因素為主，以解釋行政區劃可能較為切合實際（可參照本研究訪談內容與座談會內容分析）。而當行政區劃劃定後，若有重劃必要，並非僅是將區域擴大或縮小，也不是區劃所蘊含的公職人員政治版圖之重劃而已，而是將既有的行政區劃詳細評估；復將可能的重劃方案，進行都市設計或區域發展設計，將上揭各種區劃理論綜合研判，得出較為可行的執行方案。當然行政區劃之調整過程是一項政治過程，為使該類政治過程中的政治壓力，能相對減輕，其綜合設計的必要性更顯重要。而從我國相關行政區設計運用綜合設計理論的經驗來看，可以有以下三點發現：

（一）行政區劃係人爲的，如能綜合設計，將更具發展性。

行政區劃雖有多種理論基礎，但任何理論皆可能顧此失彼，無法全方位考量，而在政府治理趨向全觀治理的新公共服務理論促動下，對於行政區劃需斟酌地緣關係、社會人文發展、政經變遷，並就其區劃設計新的都市，使其都市更具競爭力，而可為住民增加就業機會，呈現有其特色的都市化、都會化模式。

（二）行政區劃係人文的，如能綜合設計，將更具在地性。

行政區劃設定的目標，固然是方便政府治理，但究竟如何治理，始為有績效的治理？基本上，應是重視民意、鼓勵民眾參與。應在治理作為上塑造鼓勵民眾參與的人文環境，鼓勵住民對公共事務的關心與參與，將可以形塑一個具有參與社群生命力的新市鎮。行政區劃應不是機械的，而是有機的；此即是在都市設計時，可以特別加重的評量因子，展現新的在地化都市模式。

（三）行政區劃係人性的，如能綜合設計，將更具環保性。

新興的市鎮缺乏硬體建設，以致行政區劃確立後，大興土木以推動各項公共工程之建設。而公共工程之興築，本是應加鼓勵的必要設施，問題在於硬體建設是否可再加強人性化的觀念。在當前強化環保觀念的建設風格中，更該由環保綠化建築中，建立地方建築新風貌以

促使地方發展，呈現出符合住民期待而且是積極認同的鄉土社區。此項人性化的區劃，在進行綜合設計時，執事者應多加強化的區劃作為。換言之，綜合設計理論將是適應提昇生活環境品質下，行政區劃應多所應用的理論基礎。

### 三、我國行政區劃實務研究部分

在行政區劃這項議題中，國內學者對此部分的論著可謂最豐。以本研究團隊紀俊臣教授為例，紀教授於 2001 年受上開單位委託的「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」，已有頗為完整的探討。2002 年時，紀教授另行發表「地方行政區域調整方案之規劃與設計」一文，提出行政區劃應以（一）由專業至民主；（二）先行政後立法；（三）由地方再中央；（四）採總體復個體等四項策略為原則，同時復以諸如：（一）由共同上級議事機關審議地方規劃方案；（二）配合政府層級精簡措施同步行行政區劃等實際作法，並加以多年期的政策施行步驟，方可對我國行政區劃做出最為妥善的處理。

此外，紀教授於 2006 年發表「一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整」一文，指出既往相關研究由於未充分運用 GIS 分析工具、資料蒐集欠缺深入、方案徵詢亦不夠普遍，尤其對原住民自治區甚少探討，因此在研究成果的信度及效度上並未符合一般科學原理，實值研究團隊與相關研究單位詳加注意（但本研究也必須指出，行政區劃係政治決定，至於 GIS 分析工具、資料蒐集與方案徵詢等僅屬輔助性工具，並無所謂行政區劃的標準計量模型可以運用）。

### 四、他國行政區劃研究部分

本文已於第四章對英國、法國、日本與中國大陸之地方制度發展與行政區劃沿革加以提及，此處不再贅述，僅就與台灣國情最為接近的日本為例，說明日本市町村合併之梗概，以作為我國行政區劃之研究參考。

所謂的市町村合併，係指兩個以上市町村結合為一，另成立新的市町村，稱之為「新設合併」，又或者由某市町村編入其他市町村的「編入合併」之意（內政部，2003 年，頁 9-10）。市町村制是本地

方制度的基礎，而日本近一個世紀以來，持續進行區域合併與行政區擴大之政策。在 1920 年至 1990 年間，歷經數次全國性的合併，整併三分之二以上之市町村。就 1953 年昭和時期所進行的市町村合併經驗來說，不僅促成行政組織之合併、重組與裁併，也提高區域共同開發的意願與單位自治的經營績效，故若推行得宜，行政區域重劃所達成的行政與財政效益將會十分明顯。

然而不可諱言，日本在陸陸續續合併的過程中，有一小部分是採取較為強硬的手法而遭人詬病，此種特例不僅應作為日本後續從事市町村合併的教訓，也應作為我國日後行政區域調整重劃之借鏡，但日本市町村的合併因此應賦予市町村地域性新功能的基礎，這一點則是獲得相當高的評價。

不過，日本經過近一個世紀的市町村合併之後，據統計，1995 年日本市的面積雖僅占日本全國面積約三成，但集中約七成的人口。相反地，町村雖占全國面積約七成，卻僅居住約兩成的人口。市區的人口比率年年增加，而町村地區的人口比率則有減少之趨勢。

因此，以東京、大阪、名古屋等大都市圈為例，都市人口集中趨勢，產生許多擁有相當多人口而面積狹窄的都市。在這種情況下，都市原有的機能較難以被充分發揮，廣域性調整也未見週全，地區計畫性與整體性的發展也顯現停滯不前的狀態與問題。

至於在地方圈部分，隨著人口的減少以及年輕人外流的結果，造成自然性人口減少的市町村數量逐漸增加。據統計，人口趨於自然性減少的市町村數量，已超過全部市町村的一半數量。另一方面，越是人口規模小的市町村，其人口減少率及高齡化率亦有越高的傾向。而在迎接高齡社會的同時，長期與居民最接近的市町村，其所提供社會福利與對居民等服務，必須予以更加充實，尤其在規模較小的市町村，是否能確實投入與掌握其必要之人才更是問題重點所在（行政院研考會，1997 年，頁 23-31）。總之，日本的市町村合併的經驗與影響結果，可適度作為我國推展行政區劃之相關政策與建立相關配套措施之參考依據。

## 五、三都十五縣規劃案之評估部分

又就本文第五章的初步結論而言，如單以三都十五縣規劃案為例，評估其優缺點，將可發現三都十五縣的規劃優點在於：

首先是符合生活圈的規劃理念，蓋為均衡全國的地方發展趨勢，並避免人口過度集中於大都市以及根據地域、文化背景、經濟之同質性等因素加以考量，即將全國分成十八個生活圈。

其次則是推動大縣市制，將有助於特定地方自治團體自治量能之累積。詳言之，就三都十五縣的規劃而言，台北、台中、高雄三大直轄市的自治能量將大為提升。以北北基合併後的台北市為例，人口數會接近七百萬左右，創稅能力的權重將大幅度提升，復擁有完整的機場、海港與科技城，而成為具備國際競爭力的都會。另外，三大都會區之設定，係因應全球化發展趨勢，發展為國際大城市而設，且併入當地之國際海、空港，較有機會成為大生活圈都會之中心城市。

當然，三都十五縣的規劃也有直轄市、縣市自治能量擴大差距的問題，也就是更加重視直轄市而過度輕視縣的問題。尤其是三都的人口總數、自治能量將與其他十五縣產生明顯的競爭差距，也就是說，新的台北市、台中市、高雄市都將各自發展為近七百萬、三百萬與三百萬的大城市，與其他縣市之差距將會再度擴大，導致「大都小縣」的弊端，並誘發三都的「葉爾欽效應」出現。

## 第二節 研究建議

誠如行政區劃法草案內容所言，行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，如為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，自應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等相關因素，審慎評估、合理規劃。



就此審慎評估、合理規劃的模型理論來說，研究團隊亦經由國內外相關資料的蒐集與撰寫，以及依據全國各直轄市、縣市之實地訪談暨座談會內容分析的結果，發現行政區劃的模型理論，目前係有以下兩種主要的模型理論為主：

第一種是政治決定論：即主張「行政區劃＝政策決定＋政治妥協」的模型公式，也就是權力決定論。其中，該處所謂政策決定正是指民選總統的政見主張或是內閣（在我國為行政院）的政策主張，尤其是總統、內閣對於行政區劃方案的規劃設計。至於，政治妥協則是指中央與地方利益的妥協（包括府際財政的利益分配）、地方與地方利益的妥協（依舊會是以府際財政的利益分配），以及既得利益者的利益妥協（尤其是首長或民意代表連任或更上層樓的政治利益）問題；除此之外，整個政治妥協也涉及法令結構的限制問題。就公共政策改革成本來說，即屬改革的沉澱成本(sunk cost)之問題。

舉例來說，馬總統代表藍軍的國民黨取得中央的執政權力之後，其行政區劃方案即以「三都十五縣」為主積極推動，既然如此積極，似乎就不會另外參考敵對陣營所謂「六星計畫」的設計（儘管綠營的「六星計畫」為藍營的周錫瑋縣長卻公開支持，請參照訪談內容整理與分析之章節說明）。從而，政策決定之後，僅剩的問題是政治妥協的問題，至於其他所謂區域整理發展的考量或是縮小城鄉差距的考量等等行政區劃亦應考慮的問題（諸如生活圈、歷史傳統、自然人文、經濟建設、社會文化等相關因素），終將仍為政治決定論下的輔助性因素、次要考量因素，更沒有所謂 GIS 合理設計或是其他最適規模的考量問題，因為政治妥協的問題係在於府際財政的利益分配與既得利益者的利益分配問題。

第二種是專業決定論（或稱為專業因素決定論）：即主張「行政區劃＝（應）回歸專業或專業因素的決定」的模型公式。其中，專業決定的專業係由各該專業領域所決定，例如本研究藉由國內外相關資料的蒐集，以及實地訪談暨座談會內容分析的結果，發現如從河域治理或河川整治的概念重新區劃的話，也就是從『流域水土管理一元化』的角度來思考，則其基本構想是，水資源與土地為基本天然資源，水

我國行

資源  
因此  
個大  
必要  
利用  
單元

流域  
與流  
區劃



但這種劃分的結果是，行政轄區變動幅度過大，對現行體制所產生的衝擊也愈強烈，所花費的社會成本也相對增加，對統整都會機能及生活圈建設仍缺乏積極性的改良效果。

有意思的是，該河流域治理的行政區劃將與既有的行政區劃之歷史傳統、經濟發展因素脫鉤，也未必符合政策決定與政治妥協的利益分配，自有其難以實踐的問題。同理，學界現亦有積極投入以 GIS 計量模型設計行政區劃案者，但問題是所有的文獻資料與訪談分析均指出，如以 GIS 計量模型設計行政區劃，其所謂的最適規模本即版本各異，也無法得到統一的見解，主要的原因是，行政區劃所需考量的因素如何排序（例如生活圈在前抑或區域經濟發展在前）、如何給予權重，就是權力決定論的範疇，根本無法導出所謂最適規模版本。更重要的是，有些行政區劃的量因素並無法量化（例如政治妥協的因素即無法量化，即連生活圈的因素或是區域經濟發展的如何量化也有難題），也是 GIS 計量模型設計行政區劃的致命傷。

充其量，就專業決定論（或專業因素決定論）而言，其公式雖仍可設定為「 $\text{administrative division} = F_1 + F_2 + F_3 + \dots + F_N$ 」；其中  $F_1 + F_2 + F_3 + \dots + F_N$ ，則是指行政區劃所應考量的眾多因素。但是，何以  $F_1$  在前、 $F_3$  在後，以及  $F_1 + F_2 + F_3 + \dots + F_N$  等項因素如何分配權重，

卻是政治決定的問題，除非我們將「administrative division= $F_1+F_2+F_3+\dots+F_N$ 」修正為「administrative division= $F_N$ 」的單一因素。但即使如此（「administrative division= $F_N$ 」），又何以以某項單一因素為主要或唯一的考量因素（如前述所指的河域治理之行政區劃），仍將欠缺民主程序的正當性，也將備受政策決定與政治妥協的質疑甚或加以否決。

基此，本研究建議既然行政區劃就是政策決定、政治妥協的政治問題，不妨捨棄專業決定論（或專業因素決定論）的緣木求魚，轉以政治決定論、權力決定論為模型理論（「行政區劃=政策決定+政治妥協」）為主即可，只要期能創造一個「能夠提供地方公共服務」的地方政府，就是最佳的行政區劃模式（亦即，Eran Razin and Greg Lindsey 二氏所著之“Municipal Boundary Change Procedure: Local Democracy versus Central Control.”之見解，可參照第二章文獻檢討之內容）。同時，亦如同第二章文獻檢討所言，以都會區行政區劃的重整為例，所謂兩大類型即是：（一）巨幅重整模式，即以專業因素重新決定區劃；（二）微幅重整模式，即政治決定論在現有基礎上作微幅調整。但探究其實，還是微幅重整模式在施行上較易獲得地方政府與民眾的支持，亦為本研究所支持。

另本研究第二章文獻檢討、第六章訪談暨座談會內容分析，也均指出政治決定論以及微幅調整論是各國包括我國在內於從事行政區劃時無可避免的最主要考量因素，至於專業決定論的部分則會陷入分析困境，單以我國為例，畢竟每個直轄市、縣市政府或學者主張的優先考量因素均明顯不同，導致根本無從產生各項專業因素的排序與權重設定，因為其本質就是政治決定的。舉例來說，新竹市認為民意趨勢與接受度應該給予最高權重，但高雄市縣則認為區域合併發展與生活圈考量才是行政區劃的最重要因素，不同於此，台中市則認為財政因素會影響台中市縣合併的重要因素。但另基於委託單位之建議，本研究已在第五章文末嘗試提出行政區劃的標準與最適規模推估的評量指標。

又目前研究團隊的其他建議則是：

一、台灣合理的行政區劃設計，必須參考其他國家的行政區劃經驗（如日本廣域行政或市町村合併經驗）。而且，無論是三都十五縣的規劃案，抑或新六星計畫的區域均衡發展，還是設定所謂最適規模的行政區劃案，都會有人贊成，也會有人反對；任何行政區劃案的合理設計，都將取決於政治勢力的決定，而與行政區劃是否有標準計量模型設計無關。也就是說，專業因素決定僅能提供行政區劃之政治決定或微幅調整的參考依據，但仍無法成爲主要的決定因素。

二、台灣合理的行政區劃設計，在規劃完畢之後，必須以之爲政策說帖，並形成政治上的民意壓力；並藉此說服地方行政首長、地方議會議員等民選地方公職人員（或與其充分溝通），以減少既得利益者的反彈。以訪談心得而言，本研究團隊即發現民選地方行政首長對於台灣合理的行政區劃設計並無明顯偏好，但多數民選地方行政首長則指向，他們都必須向選民交代，所以未贏得多數民意支持的行政區劃案，他們就無法強力支持。除此之外，本研究團隊也發現民選地方行政首長以外的副縣市長或是縣市政府一級機關、一級單位主管，則認爲任何行政區劃案提出之後，民選地方行政首長也將會重新計算其政治利益，而決定是否強力支持所謂的最適規模的行政區劃案。

三、台灣合理的行政區劃設計，除須行政區劃法與相關法律（如財政收支劃分法等）的配合外，亦應設置行政區劃推動小組職司此項重任。例如，行政院得設置臨時性的行政區劃推動小組，比照日本地方分權推進的經驗，或是參考台灣的精省經驗、準直轄市設置經驗，由行政院正副院長統合相關部會首長指導地方行政首長、地方議會議員的接受度，唯有如此，台灣才能有所謂的合理行政區劃案（也就是最適規模的行政區劃案；其中，多數直轄市、縣市首長或局處首長接受訪談時，不分藍綠執政與否，多半表示三都十五縣或六星計畫均屬可行的合理方案，最重要的是，合理與否，應以該方案是否得到民意支持爲主要判斷依據）。

基此，以「三都十五縣」的規劃案之執行爲例，因其涉及國家重大地方政治結構的大盤整，爲避免引起眾多利害關係者的反彈，執行策略自宜採「先易再難」、「由小至大」、「先都會再鄉村」方式進行。

例如，例如可分二階段辦理之：

第一階段：先推動已有高度共識的「臺中縣市合併改制為直轄市」，亦即達成臺灣「中都」，預定最遲應於 2010 年 12 月 25 日達成。

第二階段：累積成功經驗後，再賡續推動其他區域調整，以漸進方式達成「三都十五縣」目標，例如可規劃於總統連任之後的任內即 2016 年前完成。

與此同時，地方制度法、行政區劃法、財政收支劃分法修正案或制定案則應列為三大優先法案；而其他法律則配合政策方針，並可採包裹式修法。在此，以三都十五縣或三都十五縣的修正建議為例，就相關法規修正之具體建議為：

- (一) 地方制度法第四條直轄市、縣轄市之設計保留，甚或準直轄市之條款亦得予保留；但該條第二項市之設置條件必須刪除，始能正面、積極促成縣市之合併，以達三都十五縣的規劃或三都十五縣的修正規劃目標。亦即，地方制度法第四條刪除第二項即可。
- (二) 現有行政院版或內政部版之行政區劃法草案，既以行政區劃法為程序性法律之設定，雖無須再做細部修正之必要，但於其送立法院審查時，應與前開地方制度法修正案列為優先法案。
- (三) 除此之外，得修正財政收支劃分法條文第十條至第十二條中央統籌分配稅款分配為公式入法，並改縣(市)之用語為縣，如：

1、總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣應分配之比率分配之：

(1)各該直轄市及縣財政能力(基準財政需要額減基準財政收入額之差額)，權數占百分之七十五，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。

(2)各該直轄市及縣財政努力，權數合計占百分之二十五。

2、總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣因本次修法採劃一標準分配與基準年期比較減少之收入數，且於設算時，亦應併

同考量收入及支出減少變化。如有不足時，應另以後述之地方財政調節款彌補之；如有賸餘時，應加入地方財政調節款分配。

3、總額百分之四列為地方財政調節款，以下列事項為限，由行政院核定分配：

- (1)彌補前述 2.之不足數額。
- (2)支應直轄市及縣緊急及重大事項所需經費。
- (3)支應前二日後之賸餘數應留存作為中央統籌分配稅款短收時之填補財源。
- (4)年度結束後，累積未分配數超過當年度總額百分之十時，超額部分應於以後年度加入前述 1、之分配稅款分配之。

最後，本研究建議亦依行政院研考會專案研究作業要點第十四點第六款規定，將「立即可行建議」及「中長期建議」(均應列明主辦及協辦機關)，敘明如後：

一、 立即可行建議：

1. 行政院設置臨時性的行政區劃推動小組(主辦機關為行政院，協辦機關為內政部、財政部、經建會與研考會)。
2. 修正地方制度法、制定行政區劃法(主辦機關為內政部)，並修正財政收支劃分法(主辦機關為財政部)。
3. 即刻優先積極推動台中市縣合併改制為直轄市，為三都十五縣規劃案或三都十五縣規劃修正案的起點(主辦機關為內政部，協辦機關為財政部、經建會與研考會)。

二、 中長期建議：累積台中市縣合併之成功經驗後，再賡續推動其他區域調整(尤其是其他縣市之合併)，以漸進方式達成「三都十五縣」目標，例如可規劃於總統連任之後的任內即 2016 年前完成(主辦機關為行政院，協辦機關為內政部、財政部、經建會與研考會)。

## 參考文獻

- 1、中華人民共和國民政部編，中華人民共和國行政區劃簡冊(2005)，北京：中國地圖出版社，2005年。
- 2、行政院研究發展考核委員會，日本地方自治概要，台北：行政院研究發展考核委員會，1997年。
- 3、江大樹，邁向地方治理：議題、理論與實務，2006年。
- 4、呂育誠、許立一，地方政府與自治，台北：國立空中大學，2004年。
- 5、李昌麟，英法地方自治體制之研究，南投：台灣省諮議會編印，2000年。
- 6、松本英照，要說地方自治法，東京：學陽書房株式會社，2004年。
- 7、周守琳（1993），「美國都會區行政體制重整之探討：作為我國台北市高雄市行政區域網整之借鏡」，住都雙月刊，第103期，頁33-47。
- 8、周志龍，全球化、台灣國土再構造與制度，2003年。
- 9、紀俊臣，地方政府與地方制度法，臺北：時英出版社，2004年。
- 10、紀俊臣，鄉(鎮、市)自治效能檢討與改革配套之研究，臺北：內政部委託研究報告，2008年。
- 11、紀俊臣（2001），行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究，行政院研考會委託研究。
- 12、紀俊臣（2002），「台灣之行政區劃與地方自治」，理論與政策，第62期，頁111-136。
- 13、紀俊臣（2002），「地方行政區域調整方案之規劃與設計」，中國地方自治，第55卷第7期，頁4-24。
- 14、紀俊臣（2003），「行政區劃法制建構與地方自治」，月旦法學雜誌，第93期，頁40-56。

- 15、紀俊臣（2004），「永續發展與行政區域設計」，中國行政評論，第 13 卷第 2 期，頁 4-36。
- 16、紀俊臣（2004），「從永續發展看北基三縣市區劃之調整」，中國地方自治，第 57 卷第 12 期，頁 29-46。
- 17、紀俊臣（2006），「一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整」，中國地方自治，第 59 卷第 4 期，頁 3-32。
- 18、浦興祖主編，中華人民共和國政治制度，上海：上海人民出版社，2005 年。
- 19、許崇德，各國地方制度，北京：中國檢察出版社，1993 年。
- 20、鄭喜夫，臺灣行政區劃之沿革，中國地方自治 52 卷 8 期，1999 年，頁 4-38。
- 21、總理府，地方分權推進計畫，東京：總理府，1997。
- 22、薄占宇，中共地方政府「較大的市」建制與地位之探討，台北：復興崗學報 83 期，2005 年。
- 23、薄占宇，改革開放以來中共地級市體制行政區劃發展之研究，台北：中國文化大學中國大陸研究所碩士論文，2002 年。
- 24、薄占宇（2003），「從中共少數民族自治論內蒙古盟旗行政區劃制度之變革」，東亞季刊，第 34 卷第 4 期，頁 95-120。
- 25、薄慶玖，「中共行政組織及人事制度研討會論文集」，中共地方政府初探，台北：國立政治大學公共行政研究所，1994 年。
- 26、徐吉志編譯（2005），「地方行政區域調整的程序：地方民主論與中央控制論的思辯」，中國地方自治，第 58 卷第 9 期，頁 35-46。
- 27、高永光、楊松齡（2006），行政區域調整方案之研究（第一年），內政部委託研究報告。
- 28、張家洋（1978），「美國都會地區的行政問題及其解決途徑」，政治大學學報，第 37/38 期，頁 75-104。



- 29、游慶忠（2001），日本廣域行政之研究—以市町村合併爲中心，中國文化大學日本研究所碩士論文。
- 30、黃建銘（2004），我國行政區劃法制化之研究，國立台北大學法律專業研究所碩士論文。
- 31、黃德福（1996），我國行政區域劃分問題的分析，行政院研考會委託研究。
- 32、黃錦堂（1997），「行政區域調整之憲法基礎：以臺北縣市、基隆市爲例」，理論與政策，第 27 期，頁 3-15。
- 33、黃耀輝（2006），「突破地方財政困境的積極對策：行政區域重劃」，財稅研究，第 38 卷第 3 期，頁 106-126。
- 34、楊致遠（2004），組織合併之探討—割裂指標觀點，國立台北大學企業管理學系碩士論文。
- 35、趙永茂、陳華昇（2003），「推動行政區域重劃，促進區域均衡發展」，國家政策論壇，夏季號，頁 63-67。
- 36、劉興鏘（2004），行政區劃的政治經濟學：以馬武督爲例，世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 37、劉道義，台灣新地理，1999 年。
- 38、謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮著，中國大陸政府與政治，台北：五南圖書公司，2005 年。
- 39、蘇定東譯，市町村合併，台北：行政院內政部編印，2003 年。
- 40、Morphet, Janice, *Modern Local Government*, London : Sage, 2008.
- 41、Tsebelis, George, *Nested games : rational choice in comparative politics*, Berkeley, Calif. : University of California Press, 1990.
- 42、<http://www.npf.org.tw/particle-3621-1.html>
- 43、<http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbid=423&entryid=58>

我國行政區劃之研究

207

44、<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/089/R/IA-R-002.htm>

45、<http://www3.nccu.edu.tw/~ykkao/epaper/37.htm>

參考文獻



## 附錄

### 壹、實地訪查資料

#### 一、訪談提綱

- 1、請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?
- 2、依貴府轄區而言,如果依法得進行行政區域之調整,請問您認為最主要的考量因素為何?其優先順序?
- 3、目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題,請問貴縣(市)是否也有此問題?您認為行政區域重劃能否解決此問題?或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正?
- 4、您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行?應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持?
- 5、您認為行政區域重劃會產生何種效應?(例如:政治、行政、經濟、社會 etc.)
- 6、現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃?其法令依據為何?
- 7、如果行政區劃法草案三讀通過,請問貴府有無意願與鄰近縣市合併?
- 8、您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張,請問該主張對貴縣(市)的影響為何?

## 二、訪談紀錄逐字稿或書面擬稿(按照時間順序排列)

### 1、新竹市

(1)時間：97年8月5日星期二 下午4點整

(2)地點：新竹市政府

(3)訪談對象：新竹市市長林政則先生

(4)研究團隊：紀俊臣老師、席代麟老師、陳朝建老師、許郁珮、劉芝青

(5)逐字稿：

**紀俊臣老師**：這是研考會的一個台灣行政區劃的研究，他們希望我們能夠訪問一些縣市長做深入訪談，第一站就想來訪問林市長。就市長的看法，現在行政區域的問題，市長有沒有在這方面考慮過這個問題？

**林市長政則**：我個人沒有考慮，沒有想到這個問題。因為我就這麼被選出來做一個市長，我都沒就沒有去想這個問題，因為我不是中央層次，我選來當市長就把這裡做好，我哪有吃飽飯的想怎麼合併，所以我都沒有思考過，我坦白講。

**紀俊臣老師**：因為我們這個行政區劃法改制，市長當立委的時候就已經提出來，到現在還沒完成立法，那你的看法來說，這種行政區劃法，在目前台灣來講的話，是不是有其必要性？

**林市長政則**：我覺得照理論上應該有必要性，那實務上來推動的話有它的困難度。

**紀俊臣老師**：對！政治因素非常多。

**林市長政則**：就是理論上來講，就整個國土重整規劃這一大塊土地，要怎麼樣(做)？同樣地，就根據水文相同、地理環境、還是人文族群相同的來規劃，那也是一種考慮，理論上是可行。但是真正要執行起來，因為已經這麼久的一個鄉鎮區跟縣鎮，這麼久的話要打破可能要

宣導。你想想看新竹縣跟市，我舉個例子來講：新竹縣跟市，以前新竹市要升格為省轄市，本來沒有那麼積極，但是因為新竹縣都是客家人，新竹市都是閩南人，所以以前的政治生態是，新竹縣縣長一定客家人，新竹議長一定閩南人，但是因為邱??先生是客家人爭取到了當議長，所以他爭取到那一屆，新竹市就醞釀要離開，我們閩南人沒有當議長，因為搞破了政治生態，所以就積極的要離開，後來新竹跟嘉義就一起升格。它是為了一個議長的席位而分開，大家本來都是有默契都很平衡，那就是因為一個客家人多拿了一席的議長，所以縣長跟議長都客家人，新竹市就升格出來，那現在你說要怎麼合？現在兩套議員，你也當議長我也當議長，就行政資源來講，兩個是平等的，合起來當然節省行政資源，但是誰要被合掉？是這樣子的。

**紀俊臣老師：**還有就市長的經驗來看，這 16 年來，我們新竹市因為升格省轄市以後發展和過去縣轄市發展應該大不相同吧！？

**林市長政則：**大不相同，當然大不相同。因為經費也多啦！每個公務員的官位也高啦！以前是縣底下的鄉鎮市，現在是跟縣平行嘛！

**紀俊臣老師：**就建設方面呢？

**林市長政則：**建設方面當然是獨立的，這很重要，所以新竹市就財力方面，可以說是都會區。**(紀俊臣老師：現在經費多少？)**現在是一年 170 億左右，**(紀俊臣老師：現在有 30…6 萬人？)**是 40 萬人左右，我現在六年多，人口都一值成長，升格省轄市以後…..。

**陳朝建老師：**請問一下，在馬總統的政見中提倡「三都十五縣」，那「三都十五縣」的內容，其中有一項內容是新竹市縣合併，你對於馬總統這樣的一個政見看法如何？

**林市長政則：**要溝通嘛~~你要來溝通。現在不是說中央講的話就算，這要溝通，這個「三都十五縣」不是壞，以前呂秀蓮副總統也很熱心改成五個院轄市比較大，她這樣講也有道理，所以每一個在規劃都有它的道理，但你要能實現的話就要能溝通。

**紀俊臣老師：**所以你認為還是要「由下而上」？

**林市長政則：**不過你上有目標是可以，但你如何說服到大家來做？否則的話做不起來…

**陳朝建老師：**所以是要「上下」、「下上」，雙向溝通？

**林市長政則：**對！你就要溝通！「三都十五縣」….

**陳朝建老師：**就你現在的立場，你如果聽到「三都十五縣」就是新竹市縣合併，第一個想法是贊成還是反對？

**林市長政則：**我沒有意見。我說贊成，我對我這些閩南…(我是客家人)，所以閩南市民怎麼交代，好不容易才從裡面獨立出來，我請你當市長，你又贊成合併，我說反對，那不是跟馬總統在唱反調嗎？你說我有什麼意見？因為政治人物不好表態，你表態的話你選民的結構就變得不一樣。……

**陳朝建老師：**市長另外我想請教，新竹市跟新竹縣分割 26 年以來，有沒有一些重要合作的經驗？

**林市長政則：**有啊！就是我跟鄭縣長合做了縣市財產的劃分，該給他的給他，該給我的給我，我們就沒有在糾紛了。(席代麟老師：你說縣市的財產？)對啊！縣市財產劃分，以前要劃分 71 年時劃分不清楚的地方，有啦~幾乎都給縣拿去了，以前的公有地就要做縣府嘛！新竹市升格的時候，只要沒有特別寫新竹市的，全部都是縣管，所以現在很多新竹市的土地都是算縣的，所以在我跟鄭縣長任內劃分的事情擺平了，以前常常在爭，以前的土地我故意跟你劃一公里，不讓你賣，那就互相之間會抵制，那我跟鄭縣長上任這六年多來，講清楚你的地就給你，該給我的地就給我，你給我要賣錢，我還是跟你買，這樣地就清楚了。那現在我們要竹竹苗的輕軌捷運的規劃，就是合作了，現在又要做新竹市跟新竹縣觀光要合併，因為一個縣市資源不夠，所以合作就是這一些，還有我們教育方面的也有合作，像我們市區的學校在縣交界的地方，只要交通方便，我們有設學校，我們也歡迎他們的學生來。(紀俊臣老師：喔！就不一定要新竹市的~)對啊！(席代麟老師：學區的部份…) 學區我們也讓他的學生來，(紀俊臣老師：給一點彈性) 我們是幫忙學生的啦！其實我們付的錢是市政府教育，但是我



們還是這樣，覺得是兄弟線，立法院跟他六年同事，這邊又兩任，所以這是交情的問題。(陳朝建老師：我想問一下，這種學區的合作除了小學之外，國民中學有沒有…) 一樣，國民中小學都是，他願意到交界的地方啦！他願意到我們交界附近的國中，我們都接受。

**陳朝建老師：**那對於市長來說，就台灣行政區劃有沒有你個人的構想？

**林市長政則：**沒有，因為我忙我這個，真的自己顧自己就顧到沒閒(台語)，假如說你把我當研考會主委，我當然會去想，今天不是我的職責，我去想這個我不是很荒繆的事嗎？所以我沒有想過這個問題。

**席代麟老師：**想跟市長請教就是說，那這樣行政區劃的議題…(林市長政則：上頭熱，地方冷，地方最重要就是爭取預算做建設，是我們最重要的事情。) 那議會會去曾經關注過？也沒有？(林市長政則：沒有。不會去在意這個。) 沒有人講的話，他們就不會去提就對了…

**林市長政則：**我當議員，到時候我跟你講一講的話，到時候我合併掉我就沒議員了，是不是？大家總會是為地方爭取嘛！不然就是我要併你，這樣我願意，假如我要被你併，我就變得跟賣江山一樣，對不對？里長也會不同意啊！所以這個議題，假如沒有很大的推動，我想四年一下就過了，看可能到時候也是這樣沒有結果，只是一個研究案。

**陳朝建老師：**那以你的看法，新竹市跟新竹縣的角色不太一樣 (林市長政則：他農業區，我們都會區)，新竹縣會不會想要跟市合併？

**林市長政則：**他也不敢講，他也不會這樣表態，他一定會講說我面積比你大好多，應該你併過來才對，他只能這樣講，他只要講說要併過來(市)，那個人他馬上落選，(陳朝建老師：他會想併過來新竹市嗎？) 不會，每個人都有自尊嘛！新竹縣縣民也有他的自尊，以前都是新竹縣才把新竹市分出來，現在新竹縣假如併過來(市)，沒有新竹縣都是大型都市，(陳朝建老師：就是整個變新竹縣，沒有新竹市嗎？) 就是說看中央要怎麼規畫，他要規劃要說服到大家願意接受，其實這個東西是不是很急要？今天經濟弄起來才重要，誰併誰？這 317 個鄉鎮非常習習慣慣就好了，你在花很多錢在搞這個合併，可能真的要很長遠

的時間要去宣導，大家都能接受以後就很自然，我的看法是這樣。

**陳朝建老師：**那就現階段來說，你覺得新竹市的財源，不論是資源的財源還是…做市政是否足夠？

**林市長政則：**當然是…我也不能講足夠，一般都會講不夠，我講足夠，中央就不給你了，對不對？一般是都會不夠，但是比其他縣市，新竹市算比較好，新竹市自有財源算比較好，我記得我們 170 億的話，自有財源的話差不多要 120 億左右。(陳朝建老師：那很高。)，所以新竹市社會福利做得比較好。

**席代麟老師：**想跟市長請教一下，就在馬總統上任之前，在民進黨執政後半段，他們曾經提了一個行政區劃法的草案，現在立法院的版本，其實是舊政府所提出來的版本，那就市長多年的經驗，可以給你看一下，在行政區劃法草案裡面，它特別有提到，有關於行政區劃調整所要考量的原則，倒是想說跟市長請教看看，就是說在第六條裡面，你個人覺得比較重要，如果說有三、五個一定要考量的因素，它的優先順序來講，是哪些？

**林市長政則：**我覺得第一個是民意趨勢，影響那麼多人，人家同不同意？人家願意的話，一個南一個北都可以合在一起，人家不願意的話，兩個隔壁都合不起來，所以，第一個是民意的趨勢，因為你是牽涉到人民的權益，你要大家都同意，這就很快了，你弄到大家鬧革命，你怎麼做？假如你要我選三個，第一個是民意，第二個是自然跟人文資源的合理分配應該可以考慮，因為人是生長在地理上面的，地理是規範著人，所以地理的環境跟人文、自然、水文的，那就很自然的形成一個區塊，生活在那裡就很整體了，這就是我的看法，這就政治地理學，人就是依著地理嘛！第三個的話，應該是族群特性、語言、宗教及風俗習慣，這三個是比較重要，其他的十幾個我覺得是比較次要。

**紀俊臣老師：**不過事實上，真正在決定好像是政治因素決定。

**林市長政則：**但是政治因素是人嘛！民意趨勢就是會引導他的立法委員，立法委員會引導到中央，但政治因素不能強迫，作不成，所以真正只有第一個民意趨勢，第二個就我剛剛講的自然跟人文，第三個就

是族群跟宗教、語言，這三個我覺得比較重要。(紀俊臣老師：如果是  
以這個來考量的話，新竹縣市就不應該合併。)，就不會合，可能新  
竹會跟竹南，竹南一直要過來，苗栗不讓它過來，竹南都閩南人嘛！  
那頭份也想過來，那新竹竹南頭份那就一大區了，他們願意來但他們  
縣不願意來，新竹往南生，就是生活圈嘛！就都會區嘛！我是在這裡  
感覺這樣。好不容易你才脫離，再回去，那種推動在民意方面比較難  
說服，假如上面真的能說服，我覺得也很好，但是可能性不大。

**紀俊臣老師：**現在講起來，新竹市的財力應該是新竹縣來得好？

**林市長政則：**嗯…(紀俊臣老師：整體來講。) 整體來講會是比較好沒有錯。他們就是花在社會福利花太多了，(紀俊臣老師：六千塊)，然後土地就一直賣，一直賣，他有土地可以賣，我們沒有土地可以賣。

**席代麟老師：**在跟市長請教，因為你剛剛特別提到，高董事送你這個獎牌，(林市長政則：對！他昨天來)，提到競爭力的問題，不管從市政滿意度還是遠見雜誌都是市長名列前茅，所以跟市長請教，如果我們從競爭力的觀點去看的話，學界有個說法，如果把行政區域做個重新調整，假設立法通過，行政區域有重劃的依據的話，縣市區劃調整可以去解決縣市財源不足的問題，那市長你對這個觀點？

**林市長政則：**如果立法院通過，縣市要合併，解決財源的問題，縣市兩個政府要變一個，兩個祕書長變一個，就省了人事費，但是他的阻力多大？問題是做得成嗎？我是擔心到最後還是做不成嘛！你上面有政策下來，一定要議會通過，那座談會、公聽會一直反對下來，那現在還沒有看到整合的成功，已經碰到整合的分裂跟內鬨，那就沒有什麼建設，那是大家在爭，鬥來鬥去，整個社會不安定，其實一個安定的社會，國家競爭力才會起來，你可以合併，為什麼要一下全國來做？假如說分期分段，等到一段、一段都做好，整個就成功，不用好大喜功一下全部做，那烽火遍地，這邊反對那邊反對，而且政治人物有時候會去操作，假如說宗教、族群不是有共識的，所以我為什麼一定要民意共識，假如沒有共識的話，到時候一定遍烽火做不起來，大家不和諧。其實我做這個滿意度，因為我六年多來，做事都是由下而上，

里鄰要我做這個我就做，你們要我做我就做，大原則是市長要這樣做就這樣做，但是我真的要這樣做還要他們來聽，他們同意了，認為可以了，我才做，這樣沒有阻力，人家都滿意嘛！那你沒有尊重到地方沒有尊重到當事人，就好像學校來講，今天銘傳大學說學校教授升遷制度，叫校長跟董事長講好，就規定一個辦法出來，教授一定會反彈。所以我能得到滿意度最高，就是我能由下而上，而且由下而上比較好推動。

## 2、嘉義縣

(1)時間：97年8月11日星期一 下午4點整

(2)地點：嘉義縣政府副縣長室

(3)訪談對象：嘉義縣副縣長黃癸楠先生、研究考核處處長張至淵先生

(4)研究團隊：席代麟老師、陳朝建老師、許郁珮、劉芝青

(5)逐字稿：

**席代麟老師**：之前有去過新竹縣市了，馬上就要進行期中報告了，所以我們就到嘉義縣市了，那因為我們特別跟副座報告一下，就是嘉義市我們也是照研考會要求也要去，可是他還在排時間，所以我們今天就先到縣府來做訪問。

**陳朝建老師**：縣市有什麼不同的差異，若是要合併？

**黃副縣長癸楠**：立場不一樣，因為嘉義縣人比較多，嘉義市人比較少，假設把嘉義縣市合併的話，因為政治版圖會重蓋，那整個民意代表也好、民選行政首長也好，他的地盤會變。

**陳朝建老師**：從以前到現在縣市合併的構想，譬如歷任的縣長就任…

**黃副縣長癸楠**：其實沒有構想，只有想法，政見也都沒人講，只是大家有在傳，大家會覺得說當年把嘉義縣市分開是不對的，現在才發現說分開之後規模都變得太小了，所有的資源都集中在嘉義市，但是嘉義市的地太小只有60平方公里，都沒有發展的空間，沒有腹地，事實

上嘉義縣市都融合在一起，(陳朝建老師：現在人口數是多少?) 嘉義縣大概是 56 萬多人，但是我們這裡的面積大概是 1902 平方公里，那嘉義市大概是 27 萬人，常年來很微量的增加，面積只有是 60 平方公里，所以這個差距很大。(陳朝建老師：那預算規模?) 嘉義縣是比較多一點，但是差距不大，(陳朝建老師：那預算規模大概是多少?) 預算規模大概是 187 億左右，但是實際上的預算規模大概是 180 億左右，我們在實際運作的時候會做大一點點，比原來的需求大一點點，制定的結果會少一點點，大概是這樣。

**席代麟老師：**剛剛陳老師有談到預算的問題，那就請教副座一下，嘉義縣是不是也有財源不足的問題？

**黃副縣長癸楠：**不只是嘉義縣有這個問題，財源不足的問題是全部縣市的問題，嘉義縣的缺口非常多，我們的自由財源比例大概只有 1/9，如果是企業的話大概要關門了，就是很低，180 億的預算規模，正式的自有財源大概只有 20 幾億不到，那為什麼會這樣子，就是說，精華區都在嘉義市了，扣不到稅，留在嘉義縣的都是農民，農民哪有什麼稅，不但沒有稅，你還要花錢去照顧他，(陳朝建老師：那你們為什麼不想跟嘉義市合併?) 沒有不想阿！也沒有很想，就是從政治的觀念來想，不一定有錢好治理，你看想北韓阿都是很窮的，那政治人物考量的不一定要是有錢，(陳朝建老師：不一定是想合併，那跟嘉義市合作…) 願意合併，但沒有非常想，意願也很高，但是我們從來不講，因為嘉義市是不太願意，尤其是張博雅當家(陳朝建老師：現在沒有合併，那有沒有合作的例子?) 有，我們有聯繫會報，縣市之間我們有成立聯繫會報，最近比較少，所謂連繫會報就是有相互需要支援的議題會提出來討論，譬如說交通、殯儀館，他們的殯儀館是在嘉義縣，需要我們來配合他，公車處也在嘉義市，公車處雖然有一塊地在那邊，但公車處對我們來說是一種累贅，他們要我們也會送給，因為都是虧本的，現在說如果從公車處的角度來看，是我們窮人幫助有錢人耶！他是縣營的，一定要經過他們嘛！因為他們是在中間，又是他人口集中的地方，所以要經過他，那他來補助公車的錢其實是不夠的，我們花 10 塊錢，她們可能只有給 2~3 塊，事實上我們是貼補。(陳朝建老師：那在殯葬

業他們有什麼援助?) 他殯葬的設施全部都在嘉義縣，他要重建…，那回饋的部份只有對當地，對於這一點他本來要改建的時候，嘉義縣市要一體要公平，後來他做了一段時間之後反悔，就是只回饋給水上鄉，其他沒有，這一點對嘉義縣民是對不起的，(陳朝建老師：除了交通、殯葬以外，未來想要合作的是什麼?)其實我覺得很多，但是有了兩種原因導致不多，第一一定是政黨，顏色不一樣；第二個是本位，大概是這兩個因素，其實我覺得要合作的地方很多，(陳朝建老師：譬如說?)譬如說要爭取重大建設，請問嘉義市哪裡有土地，一定要到嘉義縣來嘛!(席代麟老師：嘉義市只有 60 平方公里)第二個如果我是嘉義市長的話，我一定在重大建設我一定支持縣政府，可是我有個條件，你選擇的地方要是在臨近嘉義市的地方，那我受益最大，如果聰明的市長是這樣。

**陳朝建老師：**在今年總統選舉裡面，藍軍就是說要推動三都十五縣，其中嘉義縣市是要合併的，綠軍是有六星計畫，把台灣分成六大區塊，那這六個區塊盡量相當，那就副座這邊來說，以嘉義縣來說，就你所悉，馬總統上任之後，三都十五縣力推嘉義縣市合併，那我們縣府的態度立場是什麼?

**黃副縣長癸楠：**我們樂觀其成，但是事實上不管是三都十五縣還是六星計畫，那個都是一個理想，就是一個 model，實際上做起來不會這樣子，因為那是一個方向，但是調整不會是我們想的這樣那麼單純，一定是會再修正。(陳朝建老師：當然。以嘉義縣的角度來看全台灣的行政區劃想法…)我覺得都一樣，現在的行政區劃，在當時是農業時代的行政區劃，可以是說在台灣經濟還沒有發展，人口遷移還沒有定論之前的行政區劃，現在經過幾十年的產業結構還有地理區位完全都變了，本來就是要調整阿!只是說要怎麼調整?而且這個政治力量夠不夠，我們這個案子一定要政治力量很強才可以做到。(陳朝建老師：所以你認為說行政區劃，如果嘉義縣市要合併一定是要靠政治力去推動?)對。(陳朝建老師：那產生的效應也是政治力的衝擊，因為政治版圖會重新洗牌?)對，政治效應才有人力推動，但政治效應會站在本位立場去推動。

**陳朝建老師：**我們受行政院委託想了解地方上的想法，認為在行政區劃過程中有許多的因素會主導這個行政區劃，那哪些因素是該考慮的？排行在前面 3 個。

**黃副縣長癸楠：**我很客觀來講，不要有政治、派系的影響，我想最重要的第一個是適當規模，大概是一個縣應該是 100 萬人口或 200 萬人口為一個規模，這裡的最適規模可能是地理位置、人口是最重要的還有城鄉的偏遠；第二個是財務自足，譬如說你這個規模拆開之後，那個財源是七成還八成那個最適規模；第三個是產業結構，產業結構要適當，可能需要科學的研究；第四個是地理因素。**(陳朝建老師：**我也聽過一個講法，縣府說你什麼都不要說，只要民眾支持，我都不考慮這些因素，所以是民意支持擺第一，那嘉義縣會不會用這種方式去…) 嘉義縣會不會這樣我不知道，我個人是反對，我可以告訴你民眾的想法絕對是錯誤的，民眾只站在自己的立場去想，不會是正確的，這要理性的分析**(陳朝建老師：**所以以副座的講法，那就是說撇開政治的考量、民意考量來說，就是適當規模、財務自足、產業結構、然後是地理因素) 那有時也要遷就一些歷史繼承的現象，那是沒有辦法的。

**陳朝建老師：**那過去以來我們的想法，嘉義縣大概分哪幾區，或嘉義縣市的合併，譬如研考處或民政處有沒有什麼規劃？

**黃副縣長癸楠：**沒有政治的規劃只有非正式的討論。**(陳朝建老師：**例如台中縣市合併規劃案有個備案就是台中縣單獨改制為直轄市，那過去嘉義縣市有沒有這樣的方式？) 沒有。台中縣市其實也只是構想而已。**(陳朝建老師：**而且這個構想是有夢最美希望破滅。) 我住過台中縣市所以我知道，台中市土地太大了，因為台中市有 100 多萬人而且持續再增加。

**陳朝建老師：**縣市的財源是不足的，那你也希望合併之後財源可以達到六成阿八成阿，那縣市合併可不可以解決這個問題？

**黃副縣長癸楠：**合併沒辦法解決全部的問題，只有部分，我想如果要編一個大字典，你把政府的定義叫做負債，中央政府沒有一個不是負債的，**(陳朝建老師：**那你認為如果要達到你的構想你認為要如何修

正？)(**席代麟老師**：我想行政區劃法目前也還只是個草案而已，各縣市都是財源不足的問題，那站在合併的前提下…)我認爲應該先把現有的負債做一個適當的處理，嘉義縣是中等負債，像台南縣是比我們還要嚴重的，台東縣甚至超過 500 億。( **陳朝建老師**：那站在你們的立場，也希望財源可以自主化。) 財政收支化法我認爲不全然可以解決，只有局部啦!最重要的是政府的心態跟制度，中央政府的心態就是中央集權，我也在政府部門待過，就是心態問題，那裏有說錢是中央收來，然後錢你來跟我講我在分給你，要多少都沒有章法，他高興給誰就給誰，就是獨裁心態嘛!即使以前在地方換到中央，也都換了位置就換了腦袋，這是心態問題和制度問題。( **陳朝建老師**：就你所知，馬總統推動三都十五縣，那嘉義縣議會是會支持還是反對?) 這種支持和反對還沒經過討論無法得知，一定是有人贊成有人反對，沒有辦法預測，要看每個議員的立場，如果這個變更對我有利的話那他一定贊成，如果不利的話他一定反對，任何一個民意代表都是自私的。( **席代麟老師**：那現在陳縣長主政，好像府會關係算是很和諧吧?) 府會關係是還算和諧，那是因爲他的派下較多，但遇到利益關係的時候就…其實議員沒有什麼歷史的使命感，只有自己權益的使命感。

**陳朝建老師**：剛剛副座也說，政黨的的色彩對嘉義市合作的影響也是滿大的，過去有聯繫會報可以常常開會，現在比較少了，那未來如果嘉義縣市都是藍藍或綠綠的時候，那合作的機會是不是又會變多？

**黃副縣長癸楠**：我看會稍微多一點也不會很多啦!看個人或是看議題啦!看是什麼議題，大概是行政事務上的議題會比較多，以現在來說縣市也是處的都還不錯。

**陳朝建老師**：假如說現在不推動縣市合併改推動鄉鎮市官派，當然現在的可能性是降低的，那假如真的推動的話，副座的看法是？

**黃副縣長癸楠**：贊成。到目前爲止我看鄉鎮只有負功能沒有正功能( **席代麟老師**：副座的意思是說，如果是民選的話比較沒有正面的功能，他還是可以當個派出機關…)因爲他不能做主，他可以做一個地區的行政中心，但是不需要做爲一個民選的政府層級。



**陳朝建老師：**過去 18 年來，政府本來是要做鄉鎮市官派，但是因為政治因素而延宕，那現在因為…

**黃副縣長癸楠：**我認為短期內是不可能，因為現在對馬總統是有利的，他為什麼要把它分解掉。

**陳朝建老師：**我突然有個突發奇想，想要問副座，不論嘉義縣市是不是同一黨，假如中間拋出一個風向球就是說嘉義縣市要合併，請市長入閣做部長，那這樣的情況下給了一個誘因，那這樣的誘因有沒有可能加速合併？

**黃副縣長癸楠：**我看不會，入不入閣跟嘉義縣市合併沒有什麼關係，不會因為市長入閣就合併，我不這樣想。**(陳朝建老師：**那你認為如果中央要鼓勵縣市合併，他可以拿出什麼樣的誘因來刺激縣市願意思考這個問題？) 我覺得有兩點，一個就是政治力量的應用，像李登輝當初在改變憲政一樣，就是握有絕對多數的支持度才可以改變，不然就會一直亂下去；第二個就是合併對地方有什麼好處，要有很具體的東西，不是光講合併合併…

**席代麟老師：**像遠見雜誌每年都在做地方政府的競爭力的評比比較，那從競爭力來看，現在中央政府在推組織改造，從組織精簡的角度來看，來提高政府服務品質以及對民眾的滿意度、提高效率等等，假設行政區域重劃嘉義縣市合併之後那對於整個嘉義縣的遠景有沒有什麼正面的效應？

**黃副縣長癸楠：**具體的好處就是對整體的建設是最好，你現在嘉義縣弄嘉義縣的嘉義市弄嘉義市的，現在很好笑，那嘉義縣的人要葬在哪裡？那嘉義縣的好朋友來嘉義市玩，要帶他去哪裡玩，最多是去喝茶和過夜生活而已，其他沒有。所有的風景區都在嘉義縣嘛！那這個整體的規劃當然是最明顯的東西。第二個就是可以節省很多錢嘛！你可以用一套人馬何必要用兩套人馬去做，光是人事費就省很多了**(席代麟老師：**那議會…)議會也不用養啦！因為議會他的正面功能其實也不多啦！

**陳朝建老師：**每個都市都有自己的競爭力和代表，像新竹市有花園城市、科技之都，那嘉義縣有什麼特色？

**黃副縣長癸楠：**特色來說嘉義縣市觀光產業豐富，很有發展空間，第二個就是說嘉義縣有工業發展的潛力。嘉義縣最大的資源就是土地取得容易且好用，只是還沒被發現以及交通方便。**(陳朝建老師：**那嘉義縣市合併或分開對產業的發展有沒有什麼好處?) 合併有好處，就是生活機能全部涵蓋進來，嘉義縣現在就是沒有都市，科技人都希望住在都市然後休假的時候有個度假的地方，那就是一定要具備生活機能，度假方便、子女受教育很方便。

### 3、嘉義市

(1)時間：8月22日 星期五

(2)訪問對象：嘉義市企劃處簡處長

(3)研究團隊：席代麟老師、劉芝青、許郁珮

(4)逐字稿：

1.請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?

A 所謂「行政區劃」，在結論上係指現行地方自治團體之行政疆界被重新劃定，而就實質內容而言，則約可分為獨立升格、合併升格、核心城市外擴而併入衛星城鎮、單純之行政疆域改變。行政區劃可發生於鄰、村里、鄉鎮市、縣市、省市等不同層級，各有不同的行政複雜度與政治敏感度。

民國九年(一九二〇)，開始實施地方自治，嘉義正式成為自治團體的嘉義街，民國十九年(一九三〇 昭和五年)嘉義街改陞為市，嘉義市自此正式誕生。民國三十四年，台灣光復，嘉義市改為縣轄市，各項經費短絀，影響建設，民國七十一年七月一日，在地方人士多年奔走下，再恢復改制為省轄市。

由於嘉義縣市合併沒有誘因的情形下，本府對此並無研議或討論，

但是針對行政區劃，本市預訂於 99 年 2 月實施本市行政區域暨里鄰調整編組，本案經本市議會第六屆第五次定期會通過，並爆內政部備查。

2.依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

A 基本上，行政區調整應考量歷史文化延續、地理天然形勢與行政管理便利等因素，亦應顧及社會發展的共通性、財政自給自足、經濟效益性、地區共同發展的前瞻性等。就本府轄區而言有如下的考量：

- (1)財政狀況
- (2)當地民眾意願
- (3)都市發展情形
- (4)交通運輸情形
- (5)工商業發展情形
- (6)人口分布

3.目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

A 自有財源不足幾乎是各縣市政府長久以來的問題，本市自不例外，在現制之財政收支劃分法下，地方自有財源尚不足以支應人事費支出，須仰賴中央的統籌分配稅款及一般性補助款支應，方得勉力維持基本經常之運作。公共建設等資本支出，只能舉債支應，以致地方的收支差距逐漸擴大，累積債務亦逐年增加。

地方自有財源不足，係因中央與地方財源劃分未予衡平所致，僅靠行政區域重劃並無法解決地方普遍性的財政困窘，惟有修正財政收支劃分法，釋出中央財源彌補地方之不足，方可解決此一問題。

4.您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

A 行政院會通過之「行政區劃法草案」目前尚在立法院審議中，有關行政區劃合併，對於社會與政治秩序影響甚大，除依序該草案明定之特定調整原因、行政區劃應考量之因素外，尚應尊重民意，針對行政區域內民眾辦理民意調查，舉行聽證，及行政區劃計畫相關審議程序。

在高度現代化、自然生態急遽改變與高鐵通車後的空間重構等情況下，過去的行政區劃方式，已經不適用台灣目前的發展。在民主社會中，每一個想法都需要經過更多討論、更多檢驗，讓更多人來思考。行政區域重劃對於台灣的永續發展與長治久安影響深遠，更應該讓民眾了解、參與，討論相關議題達成共識，先爭取民意支持，再透過法定程序。

5.您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

A 由於經濟全球化的趨勢，帶動全球各區域、城市之間的競爭日益激烈，台灣現有都市格局已難與國際性大都會區或經濟區相抗衡。基本上，透過行政區域重劃，並配合財政收支劃分的調整，可以改善當前行政區劃不合理的現象，促進國家資源有效配置，均衡北中南區域發展，縮短城鄉建設落差，並提升都會發展潛能，厚植區域經貿競爭能力，展現堅強的經貿實力和優渥的工商發展條件，成為最具競爭力的國際性都市，使台灣可以迎向世界新挑戰，各地方都可以建構生活好環境。

而且現代社會資訊科技、傳播媒體發展迅速，行政管理的技術大為精進，地方政府行政控制的幅度應可擴大。行政區域重劃可以促成行政組織合併、重組與裁併，提高區域共同開發的意願，也可提高單位自治的經營績效，節省人事費用，增加稅收，故行政區劃重劃所達成的行政與財政效益十分明顯。然為避免各種不良後遺症，應實多面向討論。

6.現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

A 目前本府與鄰近縣市(嘉義縣)合作之計畫有仁義潭風景特定區(第三次通盤檢討)規劃及嘉義交流道貨物轉運中心區細部計畫之擬定，因

上開兩次計畫跨越嘉義縣市，依據都市計畫說明書，係為嘉義縣、市政府聯合擬定，故須由兩縣市政府主管機關共同規劃，並經兩縣市都市計畫委員會審查通過，再依程序辦理向上級呈報或共同發布實施。

另外，因空氣污染具跨縣市傳輸性質，雲嘉南空品區 5 縣市(雲林縣、嘉義縣市、台南縣市)共同推動空氣污染管制措施，如柴油車自主管理、柴油車聯合攔檢、逸散性污染源管制等，以跨大汙染源管制成效。跨縣市污染管制工作由行政院環境保護署協調，雲嘉南空品區 5 縣市依據污染特性共同推動。

7.如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

A 由於本市有其獨特性之地理因緣及人文特性，實不宜與鄰近縣市合併，若合併，則人力、物力抽離，將嚴重本市市民生活品質及都市發展。例如在消防資源上本市車輛、人力、分布密度、出動速度、戰力均較優於嘉義縣，合併則擔心戰力降低，是以一般市民較無意願合併。

然而，如果行政區劃法草案三讀通過，本府當然會依法令規定辦理。而且基於衡平區域發展、合理分配運用資源考量下進行區域重劃，本市亦予贊同，惟劃分原則須以嘉義市為合併主體進行區域調整，此亦是回應本地市民的期望。

8.您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣(市)的影響為何？

A (1) 省轄市為較具規模之都市，因生活型態與鄉村互異，人口集中，行政管理因應之效率高，如縣市合併，行政組織結構改變，行政管理因應之管道不同效率降低，將不利於嘉義市民眾。

(2)嘉義縣政府財政赤字嚴重，縣市合併後人力及經費資源重分配，本市資源勢必減少，會導致建設落後，將影響本市發展及競爭力，本市可能因此沒落。

(3)嘉義縣市若合併，現有公共(辦公)設施部分將閒置造成浪費。

(4)現職員工(含臨時人員)工作權、工作地點及家庭將面臨立即影響。

(5)行政區劃涉及受調整地區內人民之權利義務，以「三都十五縣」的主張來說，若新成立政府之服務轄區擴大，民眾洽公距離因而拉長，就戶政、地政等與居民生活密切相關領域，原先在地單位固然仍得維持而免去居民跋涉奔波之苦，但就各種工商、環保、人民團體、勞工、交通安全、建築消防等有關證照之申請而言，人民一般仍須直接向縣市政府本身洽辦。以嘉義縣、市合併來說，若新成立縣市政府設立在太保市，則對嘉義市民洽公將造成一定影響。

(6)將影響現行衛生機關配置及衛生資料統計的重整與政策。

嘉義市幸福力第一名，以嘉義市為合併主體為前提思考縣市合併，進行區域調整是市民衷心期盼，並且整體規劃配套再依相關法規程序據以辦理，俾資周妥。

#### 4、台南市

(1)時間：97年10月3日

(2)地點：市長室

(3)訪問人物：台南市長許添財

(4)研究團隊：席代麟老師、劉芝青

(5)逐字稿：

(許添財市長)行政區劃一則反應整個社經文化的發展和結果，一則是要重新策劃未來在國家治理跟地方發展上所需的組織架構；但如果永遠沒有原則跟章法的話，那就不能得到好的結果。像現在因為台北市機能退化，所以投資報酬率降低，為了維持台北市機能的水準，必須要耗費全民更多更大的資源來維護台北市，這個過程就是所謂的劫貧濟富，因此蹉跎了全面發展的契機，所以老是扶持一個台北，就是破壞整個台灣，這並不是說台北變得是台灣發展的障礙，而是在整個國家治理上面應該釐清整個系統與機能，這是長期以來嚴重的問題。讓

台北市自然發展，而自然發展的結果，是擴散到台北縣、桃園縣，而其他的地區的問題處理上則是頭痛醫頭腳痛醫腳，所以所有建設的公共支出都是事倍功半，讓邊際經濟效益、投資報酬馬上又遞減，在這樣的情形下商品與貨幣越來越不對稱，台灣人要接受通貨膨脹台幣貶值的懲罰，在這過程當中有錢的就資金逃避、外流，而國家後續的資本累積與人力資源培養越來越趕不上國際的需要，所以台灣就陷入相對低度金融的惡性循環。台灣行政區劃與政府治理已經出現台灣經濟發展的困境，所以行政區劃不改變，政府治理即使想提高，也沒辦法立竿見影，所以行政區劃真的需要大幅調整。而現行的行政區劃調整有兩大問題：

1. 沒有整體宏觀地演進，憑想像，仿國外，無法成功。像日據時代的殖民統治，是配合皇民化政策、工業政策，殖民的統治是有效率有手段的，導致有良好的典範。(即使殖民統治是不對的)
2. 不愛台灣，像台中縣市合併不是亂搞嗎?台北縣升格不是亂搞嗎?是因爲著眼太淺統籌分配稅那一塊，統籌分配稅是人爲的不當的結果拿來當目的去爭取，所以弄得吃相難看。這不是切豆腐畫地圖，應該要從經濟發展的需要，與從社會功能、行政效率來看應有的規模做總的考量。

所以行政區劃應從整個台灣的經濟規模，不管是效力還是產業結構等等來看，還有社會文化的考量也是，絕對不是現在這一套，不但不能解決問題在製造新問題。

所以我們應該從宏觀的考量來看，而執行層次第一：先從目的來看，合理的目的爲何?應有的目標爲何?然後再想辦法。例如：憲法就可修憲，立法問題的，現在是民主時代只要人民同意是做得到的，而如果是衝突的牽扯到個人利益，可以交給全民公投，人民最大。第二：強化都市機能，都市的服務範圍如何的重組?等等太多專業考量，我不是專家但可以想像，所以以台灣來說，從社會、政治、文化、經濟，也許從濁水溪以南可以變成一個區域經濟。而政治是爲經濟服務的，經濟是要爲文化服務的，文化是要爲人民服務的，不能因爲經濟的需

要否定、不重視，然後惡搞政治，反而政治變成經濟發展的障礙。所以在這樣的情況下，行政區劃不見得要剛好等比例的經濟區域整合，例如濁水溪以南把它當作一個經濟區域來發展，這個區域經濟內部有互補功能，外部有替代功能，濁水溪以南的六百多萬人口，所居住的範圍裡面產業上要去作垂直的整合，不像是北部，所以以北部為核心，全國各地圍邊陲，就產生距離的差異，而距離的差異爲了提高效率，就一直開道路，這樣道路永遠蓋不完，弄到最後的結果，像高鐵大家都要求每一個縣市要設站，區域內部若沒有整合，大家都向台北，所以近水樓臺先得月，後面就排隊，排隊就無法機能發展，也無法同步發展，而平面的競爭就變得無效率，因爲都是垂直的競爭，那先發展的永遠都領先。所以台北沒落，台灣就沒落，沒有辦法台北沒落，台南崛起來彌補，變得大家都喝同一口井的水，水位如果下降，大家就都口渴了。(自有財源不足是否能夠由合併改善?) 覺得與重劃無關，因行政區劃是爲了提高市場發展、商機等等經濟效益，並不會因爲合併及改善這個問題，只要公平分配資源，即可解決財源不足的問題(南北差距)。

台南市不需要什麼前提也願意跟台南縣合併，但是合併也沒有用，應該南部經濟區域整合(濁水溪以南)，且要有合理的分配，例如台南縣有地，就可以蓋運動場，台南市就不用寸土寸金的去做運動場，可以做社區工業，所以區域的整合要利用資源去分配，不要功能衝突，造成資源的浪費，(如何爭取支持?) 這樣的行政區劃議題需要市(縣)議會的支持，議會都知道資源需要的分配，若能政策、宣導同步，理念一致就可以成功，再加上手段上技術上要可行，如果真的有爭論，頂多可以公投，只要有合理、理性的要求。(與台南縣有無合作?) 台南市與台南縣有設置溝通平台，一年至少有一到兩次的縣市的聯合會議，在過程中有小型的小組會議。

## B 擬答

Q1：請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?



A：本府向來主張台南縣市合併升格直轄市，台南縣的立場與本市一致，為回應民眾對於升格的期待，本府與台南縣有共同提出爭取合併升格為直轄市之意見與作法，台南縣、市首長及多位民意代表曾於 2007/5/16 及 2007/7/2 二度聯合召開記者會，表達爭取台南縣台南縣、市合併升格直轄市市合併升格直轄市的決心。

Q2：依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

A：台南縣市是台灣開發最早的地區，有其歷史、文化的獨特性，縣市合併後人口接近 200 萬人，都會區包括台南市、永康、仁德等地區則逾百萬人，中小企業的數目甚至超過高雄市及台中市。如得進行行政區域之調整，本府認為應從地理、歷史、人文與生態著眼，台南縣市具一體性，整合絕對有利城市區域經濟發展，另外如人事精簡、財政重劃分、資源重分配等均是考量因素，財政與資源是優先考量。

台南縣市如合併升格為直轄市，可享有較充裕的財源分配、行政資源，並定位為「文化、生態首都」，台南安平港可發展為「亞太海運中心」的輔助港，而台南科工區、永康科工區及南科園區等科技廊帶，可結合成大，提供高價值產業環境，進而增加更多的就業機會。至於台南縣，可擴張為台南都會區製造業基地，安南區、台南縣七股鄉等鄰近鄉鎮，可整合為台南都會農業事業專區，強化產業聚落整體發展效應，並提升台南機場服務量，且落實高鐵通車後台灣地區成為一日生活圈構想。

Q3：目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣（市）是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

A：基於民意高漲，民眾對於政府要求日益增加，地方政府自有財源不足以應付各項支出已成為各縣市共同的難題，本市竭力於各項開源節流之措施但仍面臨財源拮据的問題，要解決地方財政困窘，本府認為必需徹底修正財政收支劃分法，切實提出透明化、公式化、具有明確約束力的分配方法，使錢、權之權利義務相稱，促使地方財源實質

增加。地方財政問題，涉及政府職能與權限劃分、行政區域重劃以及政府組織再造等議題，整個地方財政改革工程的推展，必須整體的規範與持續的進行，才能克竟其功。而中央與地方政府職能權限與財務責任間之關係的明確釐清，是財政收支合理劃分的前提與要件。我們也期待，透過行政區域重劃，並配合財政收支劃分的調整，可以改善當前行政區劃不合理的現象，調整台灣現有行政區域劃分，以促進國家資源有效配置，均衡北中南區域發展，縮短城鄉建設落差，並提升都會發展潛能，厚植區域經貿競爭能力。使台南市可以迎向世界新挑戰，建構良好的生活環境。

Q4：您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意（含民意機關）的支持？

A：合併升格過程中，如何整合各地方自治團體之共識是困難的，特別是自治層級第二層之鄉鎮市公法人。如台南縣與台南市合併升格，尚須考慮台南縣所屬的鄉鎮市自治公法人的意見必須整合，每個鄉鎮市法人中又有鄉鎮市長及代表會的意見必須整合。特別是要改變現狀之改革，更涉及既得利益者之抗拒。故要能整合出共識實際上是困難的。基本上，可歸結為「人」的因素。即政治精英們願意與否的因素，更具體的說，就是民選公職人員與政黨領導人同意與否的因素。如果我們的中央公職人員（立法委員）能通過行政區劃法之立法，地方公職人員與政黨領導人都願意且積極地推動合併升格，則合併升格自然水到渠成。其次，各界初步共識係縣市既有區劃的完整性及生活圈規模不宜過大，乃為學界多數共識，惟縣市本身多會憂慮合併後是否出現核心-邊陲的情形，必須尊重地方意願，採取漸進調整模式，賦予決定，目前唯一需要儘速推動的是通過行政區劃法草案。根據憲法第 108 條的規定，省縣自治通則可由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，因此省和縣的議題，只要重擬行政區域法，交由立法院來審議，不用經過複雜修憲程序。另外我們應可考慮使用公民投票的機制，加強公民參與，透過教育以及溝通，加強人民對政府業務的理解與認知，願意承擔社會責任，惟人民的直接管理與地方議會の間接管理應予釐清，透過公民投票之機制，便可另闢管道，合法地克服並突破現行法

制限制。

Q5：您認為行政區域重劃會產生何種效應？（例如：政治、行政、經濟、社會、etc.）

A：行政區域重劃不僅涉及行政區調整，更牽涉諸多問題，必須作整體考量，試就政治、經濟、社會、行政等層次分析如下：

（一）政治面：行政區域重劃亦可有效解除內部政治對立與衝突與減緩，由於行政區域重劃使得選民結構改變，政治人物為了獲得選舉勝利，將會接受大部分人的意見，至少將使政治對立不再尖銳。另外一旦縣市升格為直轄市後，其鄉鎮市區是否維持自治、鄉鎮市區長將官派或由選舉產生，必須在「地方制度法」中明確規定，以避免形成嚴重的政治問題，干擾行政區域重劃之進程。

（二）社會面：行政區域重劃可適應人口結構的轉變，在台灣人口增加幅度逐漸縮小，甚至有單月負成長的背景下，新生兒減少，老年人增加，對台灣長期發展將有深遠的影響，特別是對經濟不發達的縣市政府而言，公共設施的龐大的成本，將因人口降低讓使用率降低，而使得平均使用成本提高，行政區域重劃是相當迫切且有必要的，透過區域重劃，更能夠提升地方政府的國際競爭力，面對全球化的挑戰以及世界城市的競爭。

（三）行政面：行政區域重劃還可以大幅節省行政支出，透過政府單位合併的組織精簡，預計將可減少人事費用的支出以及增進行政效率的目的。

（四）經濟面：行政區域重劃可以縮小區域間的不均衡發展，像是從教育面的改革，以提升人力素質，透過社會福利措施，可以提高貧窮地區的人民所得。如果台南市有舉辦大型國際活動得機會，比如亞運或奧運，則靠單一縣市政府能力明顯不足，若能透過行政區域合併，使區域內人口數量充足，進而提高發展能力，才有機會面對挑戰。要能提升台灣城市競爭力，從國家長程角度來看，應盡早且必須進行全面性的行政區域重劃。

Q6：現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計畫？其法令依據為何？

A：同第一項。

Q7：如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

A：台南縣市合併升格為直轄市，不僅能改善財政匱乏、都市規劃、人員進用等行政事權問題外，更可以讓台南都會區發展腹地擴大，有利整體規劃都會規格的交通建設，並可有效處理生活圈的教育、水源、垃圾處理、治安、衛生醫療等建設發展的共同問題。台南縣市各別雖達不到直轄市門檻，但合併以後，人口即達一百八十六萬人，依《地方制度法》規定，「人口聚居達一百廿五萬人以上，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」，何況台南縣市是台灣開埠最早的區域，具有特殊的歷史背景；但因都會呈現不平衡發展，台南縣市遂有被邊緣化的危機，是以合併升格已經成為縣市民的共識共見。

Q8：您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣（市）的影響為何？

A：在我國劇烈變動的經濟社會發展情勢下，現行行政區劃業已不符地方發展之需要。尤其在全球化的時代趨勢下，城市競爭、區域整合為世界性潮流，所以我國各地方迭有要求縣市升格或整合之呼聲；而且馬總統亦根據台灣社會發展及地方行政之需要，於總統競選期間提出「三都十五縣」的行政區劃主張。因此，推動台灣地區行政區域重劃，不僅符合地方民眾期望，和諸多縣市之需要，也是配合社會脈動與時代潮流，因應全球競爭挑戰的重大政府再造工程，實有其迫切性與必要性。然而，未來我國推動行政區域重劃，宜就我國經濟社會發展實際需要，再參酌先進民主國家行政區調整原則與實例，並依據地方經社條件及民眾意見，從提昇行政效能、建構合理生活圈、促進都會建設、推動縣市發展、有利區域產業發展、縮短城鄉差距、健全國土規劃、均衡區域發展等面向，妥善規劃我國行政區劃調整之整合性方案，另一方面，行政部門與立法部門宜通力合作，儘速完成「行政

區劃法」之立法工作，使中央和地方在推動行政區調整和地方升格問題時取得法制依據，以解決當前我國推動行政區域重劃所面臨的程序困境，才能加速台灣區域整合工程，符合地方提昇行政區層級及促進區域建設發展之期望。若根據馬總統所提「三都十五縣」的區劃構想（即台北市、台北縣、基隆市合併為台北直轄市、台中縣市合併為台中直轄市、高雄縣市合併為高雄直轄市，三個直轄市外，保留縣制，但新竹縣市合併、嘉義縣市合併、台南縣市合併），如此一來，本市將成為台南縣之縣轄市，對於此構想尚需徵求各方意見共同討論。

## 5、台中市

(1)時間：97年10月8日 星期三

(2)訪問對象：台中市都市發展處黃處長

(3)研究團隊：席代麟老師、陳朝建老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

1.請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?

A 我們行政劃分是屬於民政處的業務，他們曾經有針對議會做專案報告，主要是以升格院轄市為專題報告，當時最早提出來是希望先升格然後分階段性再來跟台中縣談合併，因為台中縣太廣闊了。

2.依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

A.台中市民都很期盼合併升格，以黃處長的觀點來說，認為一部分是社會成本的考量，光是戶籍、地籍…等變動，其成本就很嚇人了，所以之後合併會花很多的經費在這些瑣碎的事情上。

以黃處長的觀點來說，以長遠的利益來看，基於產業發展的前提下，自然與人文資源為優先，由於台中市未臨海，所以資源是不足的，若

能有效整併就可以。其他的因素是短暫的。

3.目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

A.台中縣的欠債是 800 億，而台中市的債務大概是 30~40 億，而且是形式上的債，實質上是資產遠遠大於負債。其實解決財務的方法有很多種，例如：可以將公有地做一部分的處分或是開放公共建設讓民間企業來分以收取回饋。為了避免地方之間的紛爭，其資源的籌措還是要由地方自行承擔，但是還是需要中央的支持，因為所有的開發權還是在中央手中。

4.您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

A.由上而下，以上級機關來主導，如果民意機關都不要有私心的話(即政治因素)。民意和民意機關意見其實都不一樣，其實民意都同意合併升格，但問題是民意代表都因有自己的想法，但是在上一次的選舉大家都有共識經過議會的通過來合併升格，而關於時程問題還是要由中央來掌握，地方其實不會有意見。

5.您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

A.甲.財政上：台中縣的欠債是 800 億，我們台中市的債務大概是 30~40 億，但我們的債務是屬財務操作的債務，實際上我們有很多的資產，所以基本上我們跟他們合併，假設中央不解決財務上的問題的話，是會拖垮的。

乙.政治上：劃分之後地方上的派系會重新整合，而且立委的席次會少一半，那很多人就沒有政治舞台，而且以台中市的人口來講，如果要選的話，台中市除非你是明星級的政治人物，不然很難選上，是屬於弱勢；就面積來看，議員的席次台中市只能佔 1/3 的席次，2/3 都是台中縣。

6.現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

甲.定期的聯繫會報 例如:道路的打通

乙.中科設置的合作，所以中科現在是處在縣市之間

丙.中科特定區的規劃

丁.就學的問題 例如：理想國那一區的學生主要都是在台中縣，他們想要就讀但附近都沒有學校，所以他們希望到台中市來讀，當然要來讀是沒有問題，只要將戶籍遷過來就可以了，問題是台中縣希望台中市可以為他們設置一所學校，但是現在這個已經在做協調了，因為那邊現在有個台糖的土地，可以以租約的方式來做，但是坐落在台中市，所以我們要為他們做土地變更，來讓他們來經營。

戊.共同爭取重大建設 例如:清泉岡機場

己.大專院校座談會(每三個月召開一次中部學校各校長開會)

7.如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

合併來說已經形成共識了，基本上我們本來想先單獨升格，第二階段再跟台中縣談合併，這樣技術上是比較簡單一點，後來台中縣堅持要一次合併，我們也開過聯繫會報，希望是 99 年縣市長選舉的下一次(也就是 102 年)再合併，認為是最適當的方式。

8.您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣(市)的影響為何？

對公務機關整體是有利的。

## 6、台中縣

(1)時間：97 年 10 月 20 日

(2)訪談對象：台中縣黃仲生縣長

(3)研究團隊：席代麟老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

1、請問貴府是否曾經針對行政區劃議題研議或討論?有無具體結論或一致立場?

參考答案:

本府自民國 91 年起推動「臺中縣市合併升格直轄市」案，建議中央儘速籌組「臺中縣市合併升格直轄市推動小組」，並完成相關配套法案之立(修)法程序，故曾於 94 年間委託逢甲大學作「臺中縣市合併對大臺中發展之影響評估」研究報告，評估結論針對臺中縣市合併後之行政區域劃分方式，以「生活圈」為主要考量依據，將大臺中市分為 11 個行政區域較為適合。

目前本縣對行政區劃以臺中縣市合併為立場，與馬政府之「三都十五縣」構想相符合，希望能儘速促成臺中縣市合併改制直轄市。

2、依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何?其優先順序?

參考答案:

本府認為進行行政區域之調整最主要的考量因素依序如下：

- 1.國土整體規劃能提升國家競爭力。
- 2.生活圈及產業的發展規劃。
- 3.配合地方自治層級的規劃，並能實現地方自治。
- 4.人口及面積的規模。
- 5.環境特色及行政管轄的便利。
- 6.民意的趨勢。
- 7.選舉區的劃分。
- 8.其它政治性的考量。



3、目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣是否也有此問題?您認為行政區域重劃能否解決此問題?或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正?

參考答案:

賦稅收入是本府主要收入，惟因現行財政收支劃分法稅收集中中央，地方稅收嚴重不足。中央統籌分配稅款分配辦法分配比例偏重台北、高雄兩直轄市，縣市分成明顯偏低，實際分配給縣庫稅收尚不足支應人事費用，雖獲行政院一般性補助款，亦不足支應本府各項法定支出。且 88 年精省後，原由省庫負擔之警政支出，退休撫卹補助等，均移由縣市政府負擔，縣市政府減收、增支，造成財政普遍困難。再加上近幾年來中央一再減徵縣市之地方各項稅、費措施，加上經濟不景氣等因素影響，收入成長趨緩。歲出方面，因配合中央各項政策推動，支出快速膨脹，致造成本縣財政嚴重窘困。

行政區域調整可整併臺灣行政區域，減少行政資源重疊浪費，提升行政績效，並可適度解決目前各縣市城鄉差距、財政豐吝問題，尤以「台中縣市合併升格為直轄市」為首要目標，可均衡北、中、南區域建設，帶動整體經濟發展。

為改善各縣市財政普遍困難問題，除加速「行政區域調整」外，也建請中央儘速修訂「財政收支劃分法」，增加地方稅收分成，減少地方支出負擔，及合理調整「中央統籌分配稅款」分配方式，以紓解地方財政困境。

4、您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行?應如何在法令規範下爭取民意的支持?

參考答案:

建議由中央研擬行政區劃方案，廣徵產、官、學界及各級民意代表之看法及意見，並應以宏觀的角度，就全球化及提升我國競爭力等層面作考量，以爭取民意的最高支持度，並利我國之永續發展。

5、您認為行政區域重劃會產生何種效應?

參考答案:

1.促進產業轉型、升級

台中縣以勞力密集的產業為主，台中市產業以服務業為主，台中縣市行政區重劃後，可有助於產業轉型或升級，並可吸引更多的人才、技術，促進產業之轉型與升級，促進台中縣市產業共榮。

2.提升國際競爭力

台中縣具有國際化的海空港，廣大的工商腹地等優異條件，對內擁有中部科學園區、台中港區、自由貿易港區、經濟部加工出口區、工業區等產業；對外則因高鐵通車，南來北往更加便利。未來台中縣市行政區域重劃，讓中台灣區域發展腹地得以擴大，並以台中港和清泉崗機場為基礎，因應兩岸三通的發展以及亞太營運中心規劃，發展成為國際性海、空港，讓台中縣市具備有發展成世界都市的條件，進而平衡北中南的區域發展落差。

3.加速商業均衡發展

長久以來因台中縣市間財政建設差距，形成本縣大里、太平、潭子等部分人口外移至台中市，造成城鄉差距日益擴大，台中縣商業群據性相對薄弱。台中縣市行政區域重劃後，因財源與行政機關能力的提昇，加上「區域均衡發展」的生活圈目標，可促進台中縣建設在質與量的改善，輔以台中縣土地取得成本相對便宜，可加速台中縣人口的回流，商業新聚落形成。

4.加速區域經濟建設整合

以往台中縣市財源各自獨立，但財政狀況差距甚大，因而許多重大經濟建設，甚至牽動地方經濟發展的交通、衛生、住宅等都市建設發展計劃，往往各自為政，無法順利配合聯結，達到規模經濟。未來透過台中縣市行政區域重劃，對於橫跨台中縣市行政區的公共建設，如捷運、中部科學園區、都會公園等大型公共設施，均能有效地進行整體規劃與推動。

6、現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計畫?其法令依據為何?

參考答案：

目前本府與鄰近縣市進行多項合作計畫，並依「臺中縣市業務聯繫會報實施要點」定期召開臺中縣市聯繫會報，就各項需協調事項進行研討。另本縣與台中市、彰化縣、南投縣、嘉義縣組成「大中台區域合作聯盟」，共同推動中部地區產業、文化觀光及未來在兩岸進展的合作計畫。此外，為整體發展中台灣經濟，本縣與台中市、彰化縣、南投縣成立「中台產業聯盟四縣市首長會議」，由各縣市政府工策會主辦共同推動中台灣產業經濟，在 8 月份討論議題包含：中部四縣市農產品聯合行銷澳門、設置中臺灣自由貿易區、中部四縣市聯合企劃廈門來台行程、中台產業聯盟聯合開發北京新興商圈計畫、兩岸合辦嘉年華、確立清泉崗機場功能定位，促進大中部地區產業服務國際化等議題，以加強推動雙方文化、觀光交流，動帶中台灣經濟發展，而會中也決議於今年 12 月聯手到香港與澳門行銷中台灣特色產業。而本府於今年 7 月份也與台中市、彰化縣、南投縣聯合至廈門參加「台灣中部地區與廈門經貿交流研討會」共同推介、營銷中台灣，並舉辦兩岸雙向招商會，促進中臺灣城市與廈門的互動發展。

其中在「安全維護」方面，本府結合臺中市、彰化縣、南投縣成立治安聯防區塊，定期召開「中部四縣市治安聯防會議」，並實施『同步執行專案勤務』。而為取締防制危險駕駛，本府警察局依轄區道路狀況及車隊行駛路線，啟動「中彰投」區域聯防機制，並依本府訂定「提升『路檢盤查』效能策進作法」，每月規劃與鄰近臺中市及苗栗縣交界處重要路口，實施路檢盤查勤務。此外，本縣依據行政院災害防救委員會「直轄市縣(市)政府災害防救相互支援協定作業規定」與臺中市、彰化縣、南投縣、苗栗縣、宜蘭縣、花蓮縣等縣(市)政府訂有「災害防救相互支援協定書」。

在「公共建設」方面，本府與台中市聯合闢建「中部科學工業園區東向聯外道路」及聯合規劃開闢縣道 129 線；此外對於「國道台中環線豐原霧峰段、台中生活圈二號東段及四號線北段整合計畫」也與台中市共同爭取中央專案補助儘速闢建；另本縣與台中市也合作爭取水利署儘速完成辦理旱溪排水整治工程。

除前述區域合作計畫外，目前由中央執行大型跨域計畫尚有「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫」及「臺中都會區鐵路高架捷運化計畫」。

7、如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

參考答案：

本縣一向主張並強力推動「臺中縣市合併」方案，於該法通過後，欣見與臺中市合併。

8、您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張對貴縣之影響為何？

參考答案：

本縣所推動之「臺中縣市合併改制直轄市」案，與總統提到「三都十五縣」之構想不謀而合，有利改制直轄市之早日實現，亦是大臺中大多數民眾之共同期望。

7、台南縣：

(1)時間：97年10月27日

(2)訪問對象：台南縣縣長蘇煥智、簡任秘書張益隆先生、民政處處長蔡宏郎

(3)研究團隊：席代麟老師、薄占宇老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

壹、請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)？有無具體結論或一致立場？

爲了再現台灣“歷史首都”打造大台南國際新都會，避免南北城鄉嚴重失衡邊陲化，使大台南地區得以總體振興。本府和議會先後辦理「說帖」記者說明會和「台灣地方政治體制改革」聽證會。

## 一、「台南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖記者會

經多次協商業獲雙方高度共識，於 96 年 6 月 15 日完成「台南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖。並於 96 年 7 月 2 日與台南市政府，在「國立台灣歷史博物館」辦理「推動台南縣市爭取合併升格為直轄市」記者說明會。就大台南生活圈的獨特性，提出縣市合併升格的 7 個重要面向和共識：

### (一)、縣市合併升格的 7 個重要面向

#### 1.就政治面而言:

##### (1).國家資源的分配傾斜

長久以來，每次提到要平衡南北城鄉區域落差，第一個被考慮的就是高雄，第二就是台中，其他區域就被這三大都會區邊緣化，台南縣市淪為邊陲的邊陲。

##### (2).直轄市與縣市資源分配不公

台北市、高雄市二直轄市 96 年度平均每人總歲出預算分別為 5.4 萬元及 4.5 萬元，而台南縣、台南市分別為 2.8 萬元及 3.1 萬元，由此突顯國家資源分配不公，重直轄市而輕縣市，造成基礎建設嚴重落差。

##### (3).公共管理的事權分割

原本縣市間性質相同之公共問題，因為牽就縣市行政轄區而分割權責單位，以致形成三不管地帶；聯結道路，常因施工、保養單位不同，而無法畢其功於一役；交通運輸管理事項亦常因事權不一而無法一致。諸如：本縣仁德鄉、永康市、安定鄉和台南市多處交界地，經濟發展連成一脈，市街幾乎看不出任何行政區界線，但實際上仍有部份地段，跨縣市致使地上物徵收補償標準不一引民怨、區段開發介面整合困難，例如柴頭港溪，彎彎曲曲，犬牙交錯，不利於整體開發；近期台南市德高保護區區段徵收作業及仁和自辦市地重劃區，實際環境影響範圍跨越縣市行政區界，如能合併兩縣市，對於合理地價補償、縮短行政作業程序、土地整體開發及空間配置都是有利的，建設成為優質生活都會。

(4).縣市合併，成本與效益均可內部化，減少不公平之現象。而中央政府在資源分配上較有整體性，並避免因縣市角力而重複投資。

(5).台南縣市合併升格為直轄市，可增加立法委員席次 1 名，直轄市長亦可出席行政院院會，對地方整體發展情形與需求可直接向中央稟報與溝通，增進中央與地方之互動進而帶動區域發展。

2.就經濟面而言：

(1).南台灣「科技金三角」形成的效能

以台南科工、永康科工、南科為發展主軸，台南縣、市在合併升格後，會發揮台南都會區之群聚效益，搭配周邊新市鎮的開發，讓出口導向產業迅速集中於台南市周邊鄉鎮，台南縣將擴張成台南都會區製造業基地。因而強化產業聚落整體發展效應，提昇價值鍊附加價值。台南市安南區及台南縣七股鄉等鄰近鄉鎮可整合成為台南都會農業事業專區及結合科技工業、文化商圈、農業生態的台江城，支援台南市建立工業發展的農業生產基地，形塑區域產業增進工商農服務效能，再創新一波的台灣奇蹟。

(2).旅遊動線的整合

大台南地區擁有多元豐富自然景觀資源、古蹟、文化資產、美食、地方特產、遊樂觀光景點，便利交通路網串聯縣市套裝行程，取代分屬縣市之個別化行銷，增強觀光發展及地方競爭力，提升全面服務品質，建構國際化高品質的文化觀光城市。

(3).人口的成長趨勢

合計已逾 190 萬人口的大台南地區，隨著南科高科技產業的發展，未來 10 年內人口數將超過 200 萬人。

3.就文化面而言：

(1).打造台灣京都

將來合併後的大台南之於台灣，猶如京都之於日本。荷鄭時代，台南地區實為台灣歷史開發之起源。台南縣境地下蘊藏豐富的考古遺

址（目前僅南科即已發現 57 處），府城則是台灣開發最早的地區，常民文化與市民文化皆承自共同脈絡，大台南地區之文化資產保存若能整合活化，必能打造台灣第一文化古都。

#### (2).裨合生活圈的系統完整

台南縣民與台南市民共享都市提供的公共服務功能；台南縣民到台南市緬懷先民來台披荆斬棘、筚路藍縷所留下文化歷史古蹟之美，台南市民則到台南縣擁抱鄉村獨具的自然健康環境，就像一個家裡的不同區域，各具功能卻又彼此緊密結合，不可或分。

#### 4.就都會區域發展面而言：

##### (1).合併後的大台南的都會區

包括的目前台南市、永康、仁德等鄉鎮，人口逾百萬人，中小企業的數目甚至超過高雄市及台中市。

##### (2).合併後的鄉村區

有南縣境內豐富的生態資源，包括不虞匱乏的農漁產區，更有山海各一處的國家風景區，可吸納周邊的休閒旅遊需求。

(3).縣市合併升格的模式，將能展開更理性、更有效益的國土規劃及利用，均衡城鄉發展。而非只是個別縣市爲了與北高爭取中央資源的本位思考而已。

##### (4).合併後的人才運用：

所有建設發展均需要仰賴人才，目前縣市政府的組織編制，人員職等遠低於中央與直轄市政府，對於縣市政府的各級公務人員極不公平，相對也使優秀人才往中央或直轄市發展，對台南地區欲留住有經驗且能力佳之公務人員有相當難度，合併後可提升公務人員職等，吸引優秀公務人員盡心爲台南地區服務。

#### 5.就全球化的競爭而言：

在全球化的激烈競爭下，以城市而不以國家爲對象，及以城市爲主的區域整合已爲趨勢，例如聯合國綠色城市議定書、WHO 健康城市聯

盟、赫爾辛基宣言等國際組織，均以城市而非國家為成員，顯示擁有完整功能與發展條件之城市，才有逐鹿世界的條件，台南市、縣在各方面之機能互補與互利，合併升格後絕對有條件站上國際舞台。

6.就事權統一而言：

台南市縣唇齒相依，地理上屬完整區塊，例如二仁溪、鹽水溪、柴頭港溪、嘉南大圳、曾文溪等河川，上中游均位於台南縣，都匯於台南市出海，但礙於行政區劃，在環境保、交通規劃、縣市邊界地區的開發，常因分屬不同行政區域而有整治或整體開發上的缺憾，這些問題，常為中央所漠視，若能將台南縣市合併升格後，將可收事權統一之效。

7.就整體國家資源而言：

(1).台灣事實上已為主權獨立國家，對於目前以台灣省政府架構下的縣市區劃，加上所衍生的財政收支劃分，已到重新思考的時機，方可使臺南地區居民不至與直轄市民盡同樣的義務，卻淪為三等國民。

(2).台南縣市地理位置相鄰，且台南市周邊鄉鎮已高度都市，諸多公共設施應可互通有無，例如垃圾處理、大眾運輸、都市計畫、污水處理等，若能合併升格，將可跨越行政區域、預算編列等藩籬，節省鄰近地區公共設施的重複投資。

(3).台南縣各鄉鎮市目前仍屬地方自治團體，在地方制度法未修改前，以目前鄉鎮市的自有財政，僅維持代表會之運作即耗費不少資源，且常易淪為地方派系分裂鬥爭、阻礙建設進步的原因，若合併升格，即可在不修法的情況下，將鄉鎮市公所改為區公所型態，節省行政資源，提升行政效率。

(二).台南縣、市的共識

1.台南市政府與本府已達成初步共識，目前進行合併的政黨猜疑也最小，正是縣市合併的適當時機。

2.法律規定之要件上，大台南地區完全符合地方制度法第4條有關直轄市設置之條件，接下來僅需依循地方制度法第7條、第54條及第



6 2 條之規定，由行政院訂定台南縣市合併後之新設直轄市組織準則及新設直轄市議會組織規程後，即可順利達成台南縣、市合併升格為直轄市之政策目標。本案正可以作為中央政府對地方行政區域調整的開端。

## 二、「台灣地方政治體制改革」聽證會

本次聽證會是由本縣議會舉辦，於 96 年 8 月 8 日舉行。由本縣林議員進旺主持，並邀請中正大學政治系廖教授坤榮、蔡教授榮祥、陳教授尙志及成功大學政治系蔣教授麗君，本府由行政管理處、人事處、主計處、財政處及民政處參加；會中由本處蔡處長宏郎就「台南縣政府進行台南縣地方政治體制改革實施現況」進行報告。這次聽證會所研討的三大議題：

(一)、停止鄉鎮市長暨民意代表選舉，鄉鎮市行政首長改以遴選派任制度進行之可行性探討。

(二)、探討如何重新劃分本縣現行鄉鎮市行政區域，以達廣域治理效果。

(三)、探討地方改革之配套措施。

因本次聽證會僅為與會人員意見陳述並無結論或共識。

貳、依貴府轄區而言，如依法律得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

擬答：

一、行政區劃之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。在行政區域規劃時，最主要考量的因素是歷史文化之傳承（文化脈絡、風俗習慣、宗教信仰），續為政治利益之分配（選舉制度、地方派系、利益團體）、財政劃分及經濟效益（政府財政收支、產業結構、就業情形、區域定位）、公共服務之便利性（財政能力、基礎建設、教育、衛生、戶政、地政、治安、交通等公共服務）、

共同生活圈之均衡發展（產業結構、就業情形、區域定位）等因素。

二、台南縣、市是漢人和荷蘭人最早接觸、開發的地區，因此也留下相當多的紀錄與繪圖，在台灣歷史上有相當重要的地位，荷蘭時期當時的人們即稱今日的安平為「大員灣」。台南縣位毗連台南市，為本省最早開發區域，荷據時期荷蘭人為確保其根據地糧源，並開拓台島，經獎勵漢人移往開發，迄鄭成功驅逐荷人後，漢人大量移徙。至鄭氏治台時期，鄭成功明朝制度典章引入台灣，以府城為都設置天興、萬年兩縣並分北東南三路外射屯墾，更在台南縣留下「屯田」營、鎮、宿、協的地名；先民就是以台南縣市為基地向外拓展，並無彼此之分，台灣近代發展史都由此開端。

台南縣、市共生共榮的歷史發展脈絡及情感，加上近年來台南縣、市重大建設之陸續投入，台南都會區的重要性勢必將更為鞏固。如依法律須進行行政區域之調整時，歷史文化的傳承應是最主要的考慮因素。

### 三、政治利益之分配

地方政治利益的實質影響更為不可忽視的決定力量，包括選舉制度的公平正義、藍綠黨派勢力的劃分、利益團體的資源分配，才是阻礙行政區域合理劃分的癥結。

#### (一)、選舉制度的考量因素

##### 1. 法制因素

選區重劃成為地方政治角力之結果，無法秉持中立、專業、公正之原則，甚至遭到嚴重扭曲，形成所謂「傑利蠔蝟<sup>17</sup>」(gerrymandering)等不合理的選區劃分之情形；又可能造成屬於共同生活圈之不同鄉鎮市，因人口數差距限制之考量，而須分別劃於不同的立委新選區，使得將來其選出之立委或縣市議員，無法代表該生活圈之利益。

---

<sup>17</sup> 乃指選區劃分之方式是專為某方選舉利益而設計的。這個字詞從美國麻薩諸塞州州長蓋利(Elbridge Gerry)的名字，及當時劃分後的選區形狀貌似蠔蝟(salamander)此兩者而來。

## 2.民意代表的利益考量因素

攸關民意代表自身利益，更足以左右政黨勢力消長，觸動各地政治生態變遷，因此，民意代表為極力爭取個人利益，不顧選區劃分之應有專業與原則，而提出不合理之選區劃分要求，杯葛選委會縣市選區劃分方案。

### (二)、藍綠黨派勢力的劃分

「選區劃分法」，做為選區劃分依據，且選罷法對於選區劃分，須顧及到目前藍綠黨派的公平合理分配，協商一套合民主原理的終場解決機制，在現任者利益思考的選區協調下，朝野黨派著重現有政治勢力，為現任者創造安全選區。

### (三)、利益團體的資源分配

在社會資源與利益有限的情況下，每一利益團體都希望透過政府多分配一些利益。就此而論，利益團體之間的關係應是一種你贏我輸的零和競賽<sup>18</sup>(zero-sum game)。影響所及，將使任一團體均無法單獨支配政府的所有決策過程，或取得所有利益。而利益團體的運作，也將限制政府或領導者之權力，使之無法壟斷決策過程或利益分配過程。

參、目前台灣各縣市普遍面臨自有財政不足的問題，請問貴縣是否也有此

問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

一、目前台灣各縣市政府，普遍都面臨自有財政不足的窘境，台南縣政府自無例外，目前財政缺口頗為困難。

二、縣市行政區域的重新劃分和期待升格為直轄市的最大誘因是自治財政權之問題，無不希望藉由行政區劃或升格而獲得更多的統籌分配稅款。國家有責任縮短城鄉差距及貧富差距，故應給予發展較落後之

---

<sup>18</sup> 所謂「零和」,是指參與賽局的各方,其利益總和是固定的:一方的勝利,就是另一方的失敗。

縣市、鄉鎮市較多之統籌分配稅款的照顧。而統籌分配稅款乃基於平衡城鄉發展之思維，可說是憲法所保障之「平等權」的體現，讓城市與鄉村之間能均衡與平等發展。

三、我國憲法第 10 章、第 11 章，亦即從第 107 至 128 條有關中央與地方之權限，以及地方制度規範，明確指出「地方自治」的精神。如台灣地區重新行政區劃，府際關係的權力劃分與財政關係都須作體制內的改革，明確地劃分中央與地方的權限，配合「地方制度法」精神，將各級政府權責、政務，作徹底的釐清，明確責任歸屬，然後再訂定一明確的府際財政關係，以為地方政府財政收支劃分的平等依據。

四、攸關地方財政資源分配及縣市合併升格的財政收支劃分法與行政區劃法，冀望中央與立法院能聯手儘速通過修正法案，改採公式法入法<sup>19</sup>，將統籌分配稅款餅做大，增至 2800 億元，新增 900 億元。未來台中縣市、台南縣市不必為搶錢爭取合併升格，也能分配到合理財政資源。

肆、您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規劃下爭取民意（含民意機關）的支持？

一、在臺灣修訂行政區域區劃的官員或政黨，其意識型態總以中央集權式或大黨獨尊的思維作規劃。甚少參酌學者專家、不同黨派領袖或地方意見領袖的建言，喜歡就內部草擬綱要，邀集地方縣市開會背書，再以政黨優勢力量，強渡關山，由上而下頒布法制實行。台灣政府不讓地方自治團體自己決定如何改變行政區域，這是不爭事實。前幾年，日本推動大規模的行政區域重劃，史稱「平成大合併」。他們的中央政府並不擅自決定行政區域要怎麼劃分，而是提供財政上的誘因，

---

<sup>19</sup> 所謂公式入法的新分配方式，是依各直轄市、縣市人口、面積、財政需求及創稅能力等條件，分別乘以一定權值，計算出應分配稅款。即九成以上按「公式入法」分配給地方，其中七五%依各縣市政府收支差短「財政需求」分配；另二五%依各縣市「財政努力」分配。另保留四%作為地方財政調節款，彌補地方稅收不足時之用。

吸引地方政府自行協議、舉辦公民投票，完成重劃的工程，這才是真正具有地方自治精神的國度。

## 二、行政區劃如何爭取民意的支持

(一)、解決之道，則必須將公職人員選舉區與行政區域間之連結予以脫勾，另於立法院中設一容納各黨派代表、社會賢達及學者專家之超然公正之選舉區劃分及調整機制，讓立法委員的選區劃分由立法院處理。藉此將行政區獨立於選舉區外，行政區劃法自比較容易獲得朝野政黨精英及民意代表之支持而完成立法程序。

(二)、縣市合併升格是一個重大議題，在民主制度下，公民投票是直接民主的表示，也是人民對重大議題所採取的必要手段。人民有表達自己意思的權力，地方自治的精神就是人民自己解決自己的公共事務，訂定符合自己需要的法規。所以採取公民投票是最能解決地方制度法、行政區劃法等法案的捷徑。

伍、您認為行政區域重劃會產生何種效應？（例如：政治、行政、經濟、社會 etc.）

### 一、政治效應

行政區劃模式隱含著濃厚的南北之爭、縣市之爭與大縣小縣之爭，而這本位化、地方化與草根性的行政區劃模式，容易挑起敏感的政治神經，處理這問題的敏感度和圓融度極須朝野和諧共識下，作區域整合與重劃的動作，不然，其影響後果難以估量。

國家政策研究基金會的國政研究報告中，指出內政部與中國國民黨組工會針對鄉鎮市長與代表會主席之民意調查結果，發現大多數的鄉鎮市民代表會的主席與副主席，皆不贊成官派鄉鎮市長（前者為 65.4%，後者為 62.8%）(2001)。這現象顯示，在台灣基層民意代表階級是反對行政區劃的合併，是以地方自治團體對合併升格之意願，特別是第二層地方自治團體（鄉鎮市）之意願，是一重要關鍵因素。如何整合各鄉鎮市長及各鄉鎮市代表會之意見，讓大家都願意自廢武功，接納合併升格後必須廢除自治選舉改為官派，是一項難度很高之挑戰。

## 二、行政效應

行政區劃一旦實施將牽扯到各種利益關係，如各行政層級之間的權力博弈，尤其是省制改革過程中的中央與地方的權力博弈和撤地過程中省地、縣地之間的權力博弈。在行政區劃變動過程中，各行政區之間的矛盾和利益衝突也會十分尖銳，如劃分、併縣過程中被合併的縣市與其他縣市的矛盾，被切割的鄉鎮市和區間的矛盾。撤地、併縣、虛鄉過程中大量的人員裁汰、職位變動、重新安置等一系列非常具體而又複雜的問題。成功的改革必須充分考察改革背後權力結構的巨大變化，充分協調不同權力主體的利益關係。

## 三、個人意見

台灣朝野積極推動行政區域重劃同時，宜視目前的政治氛圍及經濟狀況和民意的真正需要，再參酌日本、英國等先進民主國家行政區調整原則與實例，並依據地方特性建構合理生活圈、縮短城鄉差距、推動縣市發展等等面向，妥善規劃我國行政區劃調整之整合性方案，縮小城鄉差距的不公。另一方面，行政部門與立法部門宜通力合作，儘速完成「行政區劃法」之立法工作，使中央和地方在推動行政區調整和地方升格問題時取得法制依據，以解決當前我國推動行政區域重劃所面臨的程序困境，才能加速台灣區域整合工程，符合地方提昇行政區層級及促進區域建設發展之期望。

陸、現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？法令依據為何？

為加速推動「台南縣市合併」案，本府成立「台南縣市爭取合併升格為直轄市推動小組」分設政治法規、經濟與都市發展、教育文化與其它等 4 小組，由縣市長、議長輪流擔任召集人，定期召開會議，訂定、議決各項議題，共同和台南市政府於 96 年 7 月 2 日，在「國立台灣歷史博物館」辦理「推動台南縣市爭取合併升格為直轄市」記者說明會，且正式提出「台南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖。「地方制度」法第七條第一項規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區之設置及廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。惟礙於「行政區劃法」目前中央仍在審議中。

柒、如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

一、自就任以來，即積極推動台南縣、市合併 1 案，亦多次向中央提出建議，且擬「台南縣市合併升格直轄市說明」，設台南縣市合併為直轄市後，行政區域調整為 16 區：

(一)、台南市現有行政區分為東、中西、南、北、安南、安平等 6 區。

(二)、台南縣則考量行政區劃、地方特色及人口數等因速，將 31 鄉鎮市調整為新營、白河、曾文、佳里、北門、新化、南科、玉井、新豐、永康等 10 區。

(三)、縣市合併後，局、室提升為機關，鄉鎮市改設『區』，改為官派，政令貫徹一條鞭，可提升行政效率。廢除鄉鎮市民代表會可精簡人力資源，避免地方派系因基層選舉惡質化。

捌、您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣的影響為何？

一、「三都十五縣」是馬英九總統的選舉政見，也是目前新政府的行政區劃之規劃主軸。

(一)、所謂三都：

1.台北都：台北市、台北縣、基隆市三縣市合併為台北直轄市，簡稱台北都。

2.台中都：台中縣、台中市二縣市合併為台中直轄市，簡稱為台中都。

3.高雄都：高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市，簡稱高雄都。

(二)、所謂十五縣就是指縣市合併為桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、台南縣（台南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（即連江縣）等。

二、台灣南北縣市長久失衡發展是事實，目前台南縣是農業大縣轉型

科技大縣的契機，本縣的南部科學工業園區、柳營科技工業區，正如火如荼招商，縣府未來將結合產、官、學、研等單位，再結合台南市各大工業區、成功大學等學術殿堂，將會使大台南地區成台灣科技重鎮。台南縣市的合併是樂觀其成，台南縣市是台灣開埠最早的區域，具有特殊的歷史背景；但因都會呈現不平衡發展，台南縣市遂有被邊緣化的危機，是以合併升格已成縣市民的共識共見。

三、早在 2007.4.12 上午，煥智 緊急召開記者會，提出台南縣市合併為直轄市的聲明且將正式提案，表示台灣發展多著重於都會區，台南縣市應積極向中央提案合併升格為直轄市的強大意願與需求。若是台灣三大都會區成形，未來台南將被邊緣化，甚至可能成為高雄的衛星縣市，重大建設將無法順利爭取，升格直轄市對台南地區的發展很重要，並且表達如下的聲明：

(一)、各地爭取升格直轄市的理由，主要是財政分配大餅及人事編制及職等提升及資源增加之考量。

(二)、而台南縣市，目前的處境很尷尬，提到南北平衡，南就被高雄市所代表，而高高屏三縣市似乎就已代表南部了。提到北中南，台南縣市更沒有份。

(三)、如果台中市、台北縣提昇為直轄市，台南縣市更加邊緣化。

(四)、為了爭取台南地區在全國資源分配的地位能夠提升，台南縣市有必要合併，共同爭取直轄市，而成為「台南直轄市」。中央資源分配台南地區總被跳過去，令人遺憾；從荷鄭時代，台南地區實為台灣歷史開發之起源，自台江內海、倒風內海淤積，台南地區喪失其海運、貿易地位後，地位開始下降；但作為台灣歷史的起源，政府在高唱本土化、台灣化之際實應真正重視台南地區之重要性

四、馬英九的三都十五縣政見，還是脫不了利益掛帥。台灣資源分配，一向偏重北高兩直轄市，台北市、台北縣、基隆市三縣市合併為台北直轄市後，台北縣和基隆市從過去「二等公民」的地位稍獲平反。然而，中央打出「三都十五縣」的旗號，仍獨鍾北中高，反而擴大城鄉差距，尤其使財政困難的縣市更是雪上加霜，反觀台南縣市民直如「三



等公民」，就台灣整體發展而言顯得相當不合理。從而突顯台南縣市合併升格的必要性和迫切性，甚至中央部會遷至台南縣市，也應併同考慮。讓中央了解南部人的需求，即使無法立即達成升格目標，至少可以喚起中央注入更多資源，營造「再現台灣歷史首城，打造大台南國際新都會」的契機。

## 8、桃園縣

(1)時間：97年11月7日

(2)訪談對象：桃園縣秘書長許育寧

(3)研究團隊：席代麟老師、陳朝建老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

請問貴府是否曾經針對行政區劃議題研議或討論？有無具體結論或一致立場？

我國現行行政區域劃分大致完成於民國39年，但近60年來台灣經濟社會快速進步，整體交通和產業建設都有長足的發展，地方生活圈已經產生大幅變動。因此，在現今經濟社會發展情勢下，現行的行政區域劃分早已不符地方發展之需要。加以近10年來部分行政區單獨升格，以及精省的行政層級體制調整，造成資源配置上產生許多失衡問題，對政府整體施政績效與地方自治的發展已產生負面影響，更加不利國家整體競爭力的提昇。

面對資源配置所衍生的問題，近年來桃園縣雖然沒有針對行政區域劃分的議題多加討論，但與行政區劃息息相關的「財政收支劃分」，卻是本府自始以來相當重視的問題。不管是我們現在討論行政區劃的迫切，或是之前部分縣市極力爭取升格直轄市，無非考量的就是資源的問題。像桃園縣去年創稅將近2000億，但依現行的財政收支劃分法，只有土地稅和房屋稅屬於地方政府，地方政府確實很難有效改善現有窘困的財政狀況。

行政區劃必須從整個國土規劃，也就是臺灣整體空間結構及區域應均衡發展，資源應合理分配，所以包括財政、人口、交通、產業等各方面都應該列入考量，並尊重民意，而非單純的行政區域之新設、廢止或調整。而本縣依據 13 鄉鎮市的區域發展特點與差異，將本縣發展面向劃分為北運籌、中政經、東休憩、南研發與西港產等 5 個區域，以展現各鄉鎮市獨特魅力，發揮區域特色，在行政區域劃分上無整體規劃前，對桃園縣而言，「推動升格」似乎是比較好的方向。

依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

行政區域是行政管轄的範圍，對於當地人民的政治參與，權利行使，以及權力分配，都有直接、間接的影響，以致行政區域的設置，政府必須慎重考量，設置後非有必要，絕不可輕易調整，以免徒增民眾的困擾。所以下列幾個考量因素是相對較為重要的。

#### 一、人口規模：

以現行體制來看，台北市約有 260 萬人、台北縣約有 360 萬人、桃園縣約有 195 萬人，但在財政規模和人事組織等資源上卻差異甚大，這是非常不公平的，所以行政區域的調整必須要考慮到人口規模的影響，它將直接影響到地方政府的施政品質。另外，產業發展後造成都市經濟繁榮，促使人口不斷向都市集中，在都市人口大量增加之後，人口再往都市周圍的郊區遷移，但仍留在中心都市就業、就學或消費，與中心都市保持密切關係。因此，人口的往來移動形成了交通擁擠、地價昂貴、環境污染、治安危機、越區就讀等公共政策問題。因此行政區域調整，應考量人口在都會區中往來移動以及居住分佈的情況，注意維持人口的適當分佈，藉行政區域的調整紓解部份人口壓力，減低上述公共政策問題惡化的趨勢。

#### 二、地方財政：

行政區域調整必須考慮到對區域發展的影響，因各行政區域的經濟活動不同，稅收有別，將間接影響各行政區域民眾所享有公共設施與公共服務的品質。所以，地方財政的考量，也是非常重要的一點。例如

桃園縣 5 年前的稅收為 900 多億留在桃園的約 20%，而 95 年稅收達到 1974 億，成長了超過 1000 多億，但留在桃園的卻僅有 249 億，比例降至 12.7%，在人事費、教育費鉅額負擔下，財政缺口日益加大，上級補助收入減少，中央統籌分配稅款獨厚北高兩直轄市，形成對其他縣市政府的不公平，這除了是財政收支劃分法造成不公外，未來在行政區域調整的同時，財政資源分配絕對要重視。

### 三、交通發展：

交通與資訊網絡的發展也很重要，自從高鐵通車已縮短了台灣民眾一日生活圈，台北市快速發展的結果，造就了高房價、高消費，因此台北人已把生活圈逐漸外移到鄰近的台北縣、桃園縣，因此交通建設的規劃不能侷限以縣市來考量，而是要了解民眾的工作及生活型態，做跨域性的規劃整合，就以桃園機場捷運來說，已規劃往北延伸到台北縣三重，而桃園都會區捷運系統也計畫延伸到台北捷運與新莊線、土城線、三鶯線之捷運路網接軌，以因應北北桃區內流動人口的需求，就交通面來看，桃園與台北都會區的緊密度極高。

### 四、族群特性：

關於行政區劃所要關注的族群因素，實際上因素甚多，以族群而言，桃園在過去發展上，大致可區分為南北二區，北區以閩南人居多，而在南區則以客家人佔多數，約有 70 幾萬客家人，是全國最多客家人的縣市，而傳統認知上桃竹苗則應屬同一區域，都是以客家族群為主的區域。族群在過去政治權力分配上有特定考量予以平衡，但時至今日，族群問題的政治考量已較少，惟客家族群仍有其共通特點，未來行政區劃仍須予以一體考量。

目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣是否有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

自有財源不足的問題，目前是各縣市普遍面臨的問題，當然桃園縣也

有這樣的問題存在。歸咎其主要的的原因是在於直轄市與縣（市）的資源差距過大，以及同級政府劃分的不當。例如：桃園縣的人口將近 200 萬人，與北、高二直轄市的人口已相去不遠，面積更比北、高二市的大；而同樣層級的嘉義市，人口僅有 27 萬多，人口與面積皆比許多縣（市）下的鄉（鎮、市、區）來得少，但在統籌分配款等資源分配上卻與桃園縣相當，其影響地方的均衡發展可見一斑。行政區域的未能合理調整，不僅導致都會區發展所面臨的問題無法有效解決，城鄉發展的差距更是日益擴大。

之前，像台北縣、桃園縣、台中市等縣市極力爭取升格直轄市，無非考量的就是資源的問題。去年立法院三讀通過「準直轄市」的機制，人口必須達到 200 萬人以上才可升格，而台北縣就是依此法升格為「準直轄市」。但所謂「準直轄市」，目前為此在財政方面卻沒有真正比照直轄市，所帶來的困擾更多。像桃園縣去年創稅已將近 2000 億，幾乎已到頂峰，但只有土地稅和房屋稅屬於地方政府，地方政府很難改善窘困的財政狀況。

所以問題的癥結是在於，行政區域重劃後是要站在平等的地位，合理的分配資源，所以必須配合修改財政收支劃分法、地方制度法，以及中央補助款的分配方式，使城鄉盡量達於平衡。或許取消直轄市是可以考慮的選項，可以讓重劃分以後的所有的縣市皆位於同等的地位。

您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意（含民意機關）的支持？

行政區域重劃應該以較公開、公平的方式來進行。要能廣辦公聽會，讓民眾能夠清楚了解區域劃分前後的差異；並且尊重地方意見，必要時透過區域公民投票的方式來了解地方民意。

依目前行政區劃法草案（第 10 條）中，對於主管機關（內政部）及縣市政府擬訂重劃計畫，須向相關地方政府徵詢意見及縣市議會之同意，因為任何的行政重劃，都會涉及到鄉鎮市間甚至到村里鄰的調整，其程序並無徵詢當地鄉鎮市代表會意見之規定，若鄉鎮市（現仍為自治團體）反對重劃案，在民意與行政兩者權衡下，易造成兩難局面，

此部分應要有配套措施，以求程序之完備。

其實，未來縣市如何合併？縣市合併之後，鄉鎮市的新設、廢止或調整又如何處理？這都牽涉「行政區劃法」、「地方制度法」、「財政收支劃分法」三法之整體配套，若「行政區劃法草案」完成立法，與「地方制度法」、「財政收支劃分法」修正構成完整配套，能夠有效解決直轄市與縣市政府間資源懸殊問題；並依據地方經社條件及民眾意見，提出有利區域產業發展、縮短城鄉差距之整合性方案，相信不管是民眾或民意機關，都是能夠給予支持的。

您認為行政區域重劃會產生何種效益？（例如：政治、行政、經濟、社會）

台灣進行行政區域重劃，主要在於希望提升政府效率與效能，有利於事權的統一，使單位間協調更為有利，許多跨縣市問題，像是環保問題、國土規劃、公共設施利用等問題，都得以有效解決。以目前地方政府所面臨的跨縣市問題，主要有兩種解決的方式，一個是以現有縣市形式進行跨區域合作，但此成效有限，且合作範圍也小。所以行政區域重劃為勢在必行的方法，也就是說合作固然不可少，但合併的效益將會更多。

綜觀行政區域重劃的效應說明如下：

在經濟面上：區域重劃可以縮小區域之間的不均衡發展，從經濟面的改革，可以提出有利於地方的經濟發展政策，透過移轉支付的手段，以及社會福利措施的施行，減少弱勢地區差距。雖然行政區域旨在推動政治發展，但最主要之區劃功能，仍在繁榮地方經濟，增加就業機會，行政區劃適時調整將避免二區域間惡性競爭、且可共生共榮，將資源運用到需要的地方，可加速地方繁榮進步，故合宜的行政區劃可促進資源利用，符合公共利益。

在政治面上：行政區域重劃可以減緩內部政治對立與衝突，由於行政區域重劃使得選民結構改變，政治人物為了獲得選舉勝利，將會接受

大部分人的意見，至少將使政治對立不再那麼尖銳，惟行政區域重劃定會影響政治板塊的變動，最直接反映在各級民意代表選舉制度上，上至中央立法委員選舉，下至鄉鎮市長、代表、村里長的選舉，其選舉區就須要重新調整劃分，是相當複雜的調整工程。

在行政面上：行政區劃係便於施政而劃定之治理範圍，其目的在確認地方政府權力之行使、責任歸屬、財政取得之範圍。權力與責任的歸屬尤為重要，避免多頭馬車或有權無責的情形；而重劃亦有減少國家人力及各項資源浪費的功能，相對而言，組織瘦身會造成人員退離、安置問題，進而影響財政收支分配。

另外，在台灣人口增加幅度逐漸縮小，甚至有單月負成長的背景下，新生兒減少、老年人增加，對台灣長期發展將有深遠的影響，特別是對經濟不發達的縣市政府而言，公共設施的龐大的成本，將因人口的降低，使得平均使用成本提高。加上，行政區域重劃還可以大幅節省行政支出；能夠提升地方政府的國際競爭力，面對全球化的挑戰以及世界城市的競爭。舉個例子來說，假如台灣地區若能舉辦奧運比賽，則以現有各縣市政府能力可能不足以勝任，若能透過行政區域合併，使區域內人口數量充足，進而提高發展能力，才有機會面對挑戰。

現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計畫？其法令依據為何？

都會區域的跨域合作、結盟為新時代的趨勢與潮流。目前桃園縣與鄰近縣市的合作計畫，主要是透過「北臺區域發展推動委員會」這個區域合作機制。

北臺區域，包括：宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八縣市，在民國 93 年 1 月首辦「北臺區域縣市發展願景展」時，即共同簽署「合作備忘錄」宣示攜手進行跨域合作；94 年 11 月時在桃園縣正式成立「北臺區域發展推動委員會」的區域合作機制，並針對休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民等 8 項重大民生議題，共同合作與整合。這個機制運作至今已有多 4 年多，每年由各

縣市輪流主辦，並針對上述議題提出各項短中長期合作計畫，落實執行，並於每年年底舉辦成果展，具體展現合作成果。

現階段本府因應地方制度法第 4 條的修正，正積極推動人口數突破 200 萬人門檻，希望未來能準用直轄市相關規定，爭取財政稅收與組織編制的合理分配。惟目前台北縣雖然表面是增加 100 多億的統籌分配稅款，但有些業務是要自行承擔一部分，未來若本縣若也適用直轄市（準直轄市）相關規定，再加入統籌分配款的分配時，對於是否有利於財源，仍須再進一步觀察。

如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？行政區域的劃分除了配合整體發展的需求，還得因應行政管理的需要，因此在調整行政區域的原則上，需要重視地方歷史背景，通常每個地方或多或少都有其獨特的風俗習慣及發展沿革，這是因歷史傳統所逐漸形成的區域，由於是自然的結合，行政區域調整時必須加以注意，應儘量維持這些地方的完整性及同質性，否則可能影響地方發展，阻礙社會、經濟的進步。

所以，若行政區劃法草案三讀通過，各縣市需進行合併。我認為可以採取的作法，應該是依照目前各區發展的相關性予以整合，當然最重要的是要考量民眾的感受，假如大多數桃園縣的居民是願意接受合併的，且與鄰近縣市合併對桃園未來的發展是好的，站在縣府的立場當然是全力來給予推動。

您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣的影響為何？

「三都十五縣」規劃構想是台北縣市、基隆市三縣市合併為台北直轄市，簡稱台北都；台中縣、台中市二縣市合併為台中直轄市，簡稱為台中都；高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市，簡稱高雄都。

十五縣就是指縣市合併，分別為桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、

苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、台南縣（台南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（即連江縣）等。由此可知「三都十五縣」之行政區劃案就是屬於中小幅度的行政區劃改革案，主軸就是「縣市合併」。

三都十五縣確實符合既有生活圈或是大都會區設定的需求。然而，三都十五縣的規劃也有直轄市、縣市自治能量之擴大差距的問題，也就是更加重視直轄市而過度輕視縣的問題。亦即，三都的人口總數、自治能量將與其他十五縣產生明顯的競爭差距，也就是說，新三都的台北市、台中市、高雄市都將各自發展為近七百萬、三百萬與三百萬的大城市，與其他縣市之差距將會再度擴大，故規劃結果將是「大都小縣」，而台北都將形成超級都會。

從區域發展來看，劃分三都十五縣後，可以預期市政發展的重心與資源將更集中於台北、台中與高雄三個城市，其他十五個縣市如果沒有規劃後續的配套措施，例如地方產業的發展政策、或是縣政組織改進計畫等等，恐怕會擴大城鄉差距。有學者說：縣市合併雖然是不可避免的趨勢，但合併之後仍必須要有後續的發展規劃，例如行政區劃分後，行政組織的改造也必須進行調整，整個政府機能才可以切合民眾的需求，同時帶動周邊縣市的發展。

另外「三都十五縣」除涉及民選首長、議員席位整併問題外，將涉及地方政府組織與公務員編制員額的整併調整問題。依現行制度，直轄市政府所屬一級機關總數，最多僅設三十二個；縣市合併後的縣，最多亦僅能設置二十六個局處（部分為機關、部分屬單位），故會涉及公務員員額數面臨重新檢討的問題。

整體上而言，三都十五縣的行政區劃方案，對桃園縣並沒有很大的影響，並不會改變到行政區域，也不會對民眾的生活受到影響。唯一必須考量的是：三都十五縣的行政區劃與財政收支劃分的關係，不能因此排擠到像桃園縣這樣人口數較多的縣，所以最好是十五縣和三都在財政劃分上是平等的。



9、金門縣

(1)時間：97年11月12日

(2)訪談對象：金門縣縣長

(3)研究團隊：席代麟老師、陳朝建老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

1、請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?

近年來本府未曾舉辦類似議題專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等情事。惟曾就本縣成立特別行政區一節，邀請學者專家參加座談。

2、依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何?其優先順序?

本縣屬島嶼群型態，除烏坵自成一區，距其他縣市均有相當之距離，基本上與其他縣市合併調整空間有限，但所轄地理位置較遠之烏坵鄉，建議自成一特區，或劃歸由目前該鄉居民生活權(例如：台中)較近之縣市管轄，以利時效。

3、目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題?您認為行政區域重劃能否解決此問題?或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正?

分析本縣財政結構是「單一產業，脆弱(被動)財政」，依中央統籌分配款分配辦法定義之自有財源比例達71.33%(大多為金酒公司之單一產業)，而課稅收入僅佔2.06%，基本財力可見；以本縣目前狀況，金酒公司上繳之菸酒稅款多於中央補助之總額，並不合理，又中央長期以軍事及國家公園法令限制本縣發展，應相對給予增加補助。

4、您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行?應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持?

行政區因時空背景、人口遷移等因素，致規模差距有越來越大之趨勢，位經濟效益、均衡發展等，確實有需要重劃，重劃時首當其衝的是民意代表席次及公務人員員額減少，後者有法令之保障，爭議較少，然為增加民意代表支持度，席次調減建議循序漸進，逐漸遞減方式為之。

5、您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

以馬總統所提「三都十五縣」構想，重劃後應能強化地方政府機能，均衡區域發展及維持穩定性，當然，正反效應均可預見，但長遠方面整體而言，重劃案應以正面看待之。

6、現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

本縣自成一區之離島縣，與其他縣市距離遙遠，礙於交通等因素，目前與其他縣市尚未建立合作關係。

7、如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

本縣位屬離島，周邊鄰近縣市均有一定之距離，且生活習性及風俗民情自成一格，無法與鄰近縣市形成生活圈，故與鄰近縣市合併將產生格格不入之窘境，致並無意願與鄰近縣市合併。

8、您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的政見，請問該規劃如果成真的話，對貴縣(市)的影響為何？又貴縣(市)是否支持該主張？

馬總統針對國土改造所提「三都十五縣」構想，尚將目前三個離島縣列為「縣」的地方政府層級，本縣與連江及澎湖並無調整，故對本縣無明顯之影響，惟因應海峽兩岸情勢發展及地方生活圈等因素考量，建議可將金門、馬祖各成立特區，而特區的形式可比照中國的一國兩制的型態(香港/廈門)，除國防、外交可交由中央，其餘權力下放。以及將特區內取消自治。

10、高雄市

(1)時間：97 年 11 月 14 日

(2)訪談對象：高雄市副市長李永得

(3)研究團隊：席代麟老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

1、請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)?有無具體結論或一致立場?

A 我們有多次研究報告，且有不同單位參與〈包括都、發、局〉，也有正式發公文向中央提過「縣市合併」，在民政局也有做過此類報告，幕僚的意見是贊成 2010 年與台中縣市同步升格，範圍是高高屏(包括屏東)，我們原本是希望要全盤討論後再提，但台中縣市先有動作，高雄縣市爲了不落後(擔心會影響城市競爭等等)，所以希望可以與台中縣市同步。

謝長廷做市長之後，我們就定期有舉行高高屏首長會議，範圍包括觀光、產業、交通等等多議題，且每三個月會定期聚會一次。

2、依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認爲最主要的考量因素爲何?其優先順序?

A 我們以城市競爭來做爲作主要的因素。而其中最重要三項因素分別爲：

(1)產業(互補性)例如：製造業、觀光。

(2)人文(居民認同感)

(3)財源分配

3、目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題?您認爲行政區域重劃能否解決此問題?或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正?

A 高雄市負債 1500 多億，從整體來看我們質疑「三都十五縣」，因爲

第一，無整體性，第二，無完整規劃，第三，「三都十五縣」帶來的影響？當初做「三都十五縣」的目的是什麼？這個方案對高雄縣市是好事，但對其他地區怎麼辦？例如台南、嘉義、雲林等地區呢？高雄市若要合併，財源稅收是會增加，但是對於長遠的效果，還是盼中央可以做長期的規劃，要有其配套措施。

「三都十五縣」只對某些地區好，是少數人得益，所以其影響是要做規劃，除非要做修改相關制度(例如：人事精簡)等等，其細節應多討論。

4、您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

A 應設溝通平台，有論壇可以討論、協商，且必須要有縣市首長、各界學者專家、各議會民代共同溝通，沒有人會反對國土規畫調整，但問題是怎麼做？詳細規劃「三都」以外的縣市，不要造成城鄉差距過大，學校、衛生設備都要做討論。

5、您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

A (1) 政治：政治資源縮減、議會合併，會帶來阻力。民意代表的名額要由誰決定？還是要依其配套處理，但很難。

(2)經濟：是合併最大的好處。

6、現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

A 有很多。例如：(1)交通：捷運、自行車道。

(2)農產品：高雄市成立高高屏農產品特產中心(夢時代)。

7、如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

A 有意願。希望可與台中縣市同步(2010年)，達成之後可以在談”屏東”，我們很支持可以與高雄縣合併，但希望可以考慮均衡(北、中、

南的均衡性)、經濟問題。

我們可以參考一些日本的作法，日本鼓勵地方自己談自治，以減少一些地區被邊緣化，只要設一些大原則(人口條件等等)，其他小細節都讓地方自己去決定。

8、您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的政見，請問該規劃如果成真的話，對貴縣(市)的影響為何？又貴縣(市)是否支持該主張？

A 我們應先了解這件事對台灣整體有無好處？論據為何？也就是是否可以達到當初預期的目標，而且「三都十五縣」是否可以達到均衡或者是增加城鄉落差？有在評估和有討論的空間。

11、高雄縣：

(1)訪問時間：97年11月14日

(2)訪談對象：高雄縣縣長楊秋興

(3)研究團隊：席代麟老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

1.請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)？有無具體結論或一致立場？

A 無專案會議，因為我們是處理縣的事情，而行政區劃是屬於比較高的位階。不論是縣府或議會，大家都贊成，我認為區域調整是必要的。我也做過高雄縣市合併的民調，高雄縣有7成5的民眾贊成合併，連高雄市都有5成9的民眾贊成合併，在民國70年代就開始在談合併，所以我覺得高雄縣市合併是迫切的事。高雄縣縣議會是同意的且正式提案並正式通過，但是高雄市市議會未表態，因為可能合併後議員席次就會減少了。

2.依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

A.區域的發展，不論是產業、生活圈、區域的競爭力皆包括，但區域的競爭力是第一考量，很多區域的合作，資源共享，可以整個地區來做行銷，高雄縣市的互補性很強，例如：河川整治的問題。

3 目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

A 財源的問題，高雄縣市合併之後，我們的餅還是這麼大，但資源分配下來會更有效益，將會較均衡發展，對整個產業來講會更有競爭力，建設會比較進步，所以合併升格之後，中央當然也要把餅做大，稅改跟各方面產業調整還是需要修改。

高雄縣政府的土地 125 萬而預算一年 300 億，高雄市政府的土地 150 萬而一年 800~900 億，我們預算的規模卻差那麼多。

4.您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

A 由上而下的阻力會比較小，因為地方的話會卡在民意代表利益的關係，所以我評估行政區劃的發展由上而下比較好。接下來看行政程序，市比較沒有問題，縣有鄉鎮市的問題。

5.您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

A 不會有負面的效果，反而是更有效率更有競爭力。

6.現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

A 三縣市(高高屏)有共同的合作議題 例如：水資源整治的問題。

7.如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

A 非常有意願，除了跟高雄市合併，若能增加屏東的話更有競爭力。我們高高屏目前已經有八年的聯繫會報。

8.您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的政見，請問該規劃如果成

真的話，對貴縣(市)的影響為何？又貴縣(市)是否支持該主張？

A 我贊同，覺得立意很好，對高雄縣市是正面的。

## 12、台北縣

(1)時間：97年11月18日

(2)訪談對象：台北縣縣長周錫璋

(3)研究團隊：席代麟老師、劉芝青、許郁珮

(4)逐字稿：

1. 請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)？有無具體結論或一致立場？

A：其實行政區域早就該重劃了，重劃不外乎兩個部份 1.行政的資源分配不公平：我們在 95 年 96 年編的預算大概在 750 億左右，台北市大概在 1500 億左右，如果以平均分配來算的話，一個縣民可分到不到 2 萬，一個市民大概是 5 萬 5，全國縣市分到最少的是台北縣，那公務人員我們編制 4000 多，台北市 1 萬 4000 多，臺北縣的人口大概多台北市 120 萬人，台北縣的土地是台北市的 7 倍半大，所以台北縣根本沒有足夠的公務人員來服務，更不用說品質或其他的問題。財政也是如此，我們的預算是台北市的一半，雖然我們縣是任用直轄市，實際上在明年編的預算還是不夠，大概台北縣是 1 人 3 萬 5，台北市是 1 人 6 萬 5，高雄市是 1 人 5 萬 5，如果以這樣的資源分配來說這是完全不公平的，但是中央政府他的預算公不公平，當然是不公平的，從兩個角度來想，(1)中央政府要做的事情都要在地方做，所以他會給你一般性的補助款，其資源是由上而下，掌控在中央和北高兩市。我要講的是說我們連一個基本的公平都沒有，所以我們當然要爭取來解決這個問題。(2)當政黨不同的時候，就把你壓死了，你根本沒有錢的做事空間。2.行政的中央和地方權責不明：譬如鄉鎮市做的事情縣市政府不做，縣市政府做的事情鄉鎮市不做，那中央跟縣市政府權責也釐清

不清楚，做了很多重複的事情，這些的權責沒有下放，在地方政府是沒有自治可言的。

我們今天的中央根本就沒有去思考今天每個地方的發展如何讓他去資源公平，讓他發揮效率，其權責部分根本就不釐清，所以現在這樣的體系當然是迫切要改，特別強調一點，過去我們都從選票去做有關政策、制度、中央和地方的考量，來去討好選民，以決定整個政府的體系和運作，現在應該要醒過來了，應該是要想政府要如何有能力有效率。不能只從表面去想問題，而是要從根本的問題去思考。

2.依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

A：除人口數之外，先講國家是以自然疆域來做區分，那行政區域是不是朝這樣的方式來看？我覺得有好幾個因素要考量，1.人口當然會去考量，是不是未來有可能將台北縣的一部份人口切割出去，讓人口數能夠平均。2.以天然的疆域來看，是很難分隔的。所以我在想是不是以人口、文化、交通、區域的發展來做一個思考的角度是可以討論的。3.還是要濟弱扶傾，台北縣市一合併，旁邊的基隆、宜蘭要怎麼辦？在資源上也要來做考量，是不是有足夠的稅收財源，以及未來的發展是不是有自由財源的經濟基礎，必須要有一個策略性的整合、配置，而不是單看哪一個。

3.目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

A：財劃法包括什麼是中央稅什麼是地方稅、以及比例分配的問題、獎勵性的政策…等，當然錢是很重要的，一定要做改革。第二個部份就是人事的編制很重要，依照權責的劃分來釐清，舉例來說台北縣市的公務人員分配的比例相差很大，那麼服務的能跟量在台北縣來講都是不夠的，其職等不夠高也找不到這樣的人來幫你做，那麼這個政府的效能就沒辦法運作。而且絕對不能有都跟縣的區分，因為縣一定死定了，表示中央還在抓權，這是不合理的。所以我才主張將行政區劃



分成六個，因為整個職等會調升、有足夠的人力、財力是足夠的，這樣才能要他們負責任。

4.您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

A：中央先做規劃，把做這樣的規劃有什麼好處，再由地方的角度去做一些輔助，因為中央是站在至高點上，看的是最清楚的，比較沒有私心，此時要放下個人的利害，把整個國家和地方政府放在第一優先，找一些專業的人士來做規劃，很獨立很專業很客觀的方式來做。接下來才是溝通，溝通的過程當中法律要開始做調整，因為行政區劃法一定會規定地方要合併、報升直轄市經過議會的同意，將來如何過這一關？絕對不能有選票的考量，如果有一定注定失敗。

5.現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

A：台北縣市的合作是最多的，不管交通、教育的政策(一綱一本)、城鄉發展…等，還有很多，我想已經是息息相關了，且我們縣市局裡頭都有溝通的平台，因為彼此首長都是同一政黨，彼此也都能互相合作。例如交通來說，我們捷運的連結、交通的道路…等，有一定的績效，但是遇到大的問題時，我覺得是推不動的，所以行政區域當然要打。在例如投資，台北縣的地比較大，台北市的地比較小，台北縣沒辦法投資的可不可以投資到台北縣來，再來投資者到台北縣有什麼福利，到台北市有什麼福利，是有差別的。

而縣市合作也有困難點，例如教育，我們縣從小一開始教 3 堂英文，台北市沒有做，其他縣市也沒有做，我們先做。所以我在想的是很多好的制度，有錢沒錢都可以做，而是好的辦法能不能推廣到其他縣市去做，這才是需要做的機制。

大的行政區劃是很重要的，河川的整治、大的交通運輸系統可以更完善、以及飲水的系統的規劃，所以大的行政區劃有他的效率性也有他的必要性。

6.如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合

併？

A：台北縣如果要升格為直轄市我必須要承諾 103 年台北縣市合併我完全同意。

7.您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的政見，請問該規劃如果成真的話，對貴縣(市)的影響為何？又貴縣(市)是否支持該主張？

A：我認為這個政見是不可行的，北都是 700 萬，更多人會更集中在北都，會有磁吸效應，根本無法對抗。如果要合併那不是壞事，那桃竹苗要合併。我是建議七大區塊(北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、離島)，把一個台灣搞到那麼多的層級是做什麼，不需要的。如果你把它分成七個地方政府、一個中央政府，把財政、權責釐清，這樣就是有效。為什麼不讓少一些的單位讓菁英政治進入各個局處室，使職等提高，地方首長的職等也提高，給一個好的人才到大的區塊內，讓他可以盡情的去發揮。

再來談到區長的選舉，是可以的，但區要非常大，我們現在碰到的問題是一個縣下面有鄉鎮市，基礎建設是做在鄉鎮市，所有資源他有討好選民的作法，你也必須為你的政見來做負責，他不一定會跟你配合，彼此都有資源會造成浪費，那為什麼還需要多一級的政府，那麼沒有信心嗎？難道區長不能官派嗎？那為什麼台北市可以這樣做，臺中縣人口也超過 100 萬阿，那為什麼底下沒有鄉鎮市？這個制度是荒謬的。應該讓好的人才進來做事，不要為了討好選票來浪費資源。應該是在精不再多。所以我的主張是兩級政府，一個地方政府，一個中央政府，甚至連區的選舉都不要。我認為做這樣的事情一定要大魄大力，不能有私心。再來民主民意的監督是要存在的，但是現今台灣的民意監督已經過於浮濫了，今天我們討論議題可不可以不要有政黨的惡鬥，能不能不是作秀，能不能夠專業的去監督任何一個建設或是政策，是沒有辦法的，所以我說看問題要看根本。

我認為已經看到行政效率的問題以及資源不公平的問題、國家未來的發展，我認為把所有的縣市選舉延到 99 年，從現在開始到明年一整年的時間來做國土的規劃，台灣有人才、有時間，也不就是選舉的延

後、國土的調整，誰說做不到，我建議是馬總統一次到位，坦白說這樣人民對政府的信心會出來、效率會出來、新的人才會出來，國家是以人文本，現在的選舉制度是沒辦法激勵好的人才，觀念是有沒有更好的人能夠出來，民主就是這樣，要選賢與能。

現在台灣所面臨的挑戰，應該要有新的思維和想法，這是展現在一位總統的魄力和擺脫傳統給他的束縛，我覺得在今天來講對他是一個絕佳的機會，在最不好的狀態下來做改變是最好的。如果我們都覺得三都十五縣不可行，六星計畫比較可行，為什麼我們不要超越黨派讓這個聲音出去呢？

### 13、台北市

(1)時間：97年11月19日

(2)訪談對象：台北市吳清基副市長

(3)研究團隊：陳朝建老師、薄占宇老師、劉芝青、許郁珮

(4)擬答：

1.請問貴府(局、處)是否曾經針對行政區劃議題研議或討論(例如召開專案會議、委託學者專家研究或提出政策說帖等)？有無具體結論或一致立場？

A：台北市行政區劃分為區外，為便於行政管理，區以下編組為里，里以下編組為鄰。自62年迄今計辦理5次里編組調整，最近一次於91年9月辦理第5期里區域調整，目前全市計449里，9,496鄰，958,065戶，2,622,539人。

本府自民國79年將16行政區調整為12行政區後，分別於80、81、83年曾進行市縣合併及大台北都會區行政區域調整之委託研究，臚列如下：

(1)80年本府財政局「台北市在擴大行政區域(台北市縣合併)後之財政狀況分析報告」。

(2)81年本府民政局「大台北都會區行政區域調整民政業務規劃課題

之分析報告」。

(3) 81 年本府研考會「大台北都會區行政區域調整評估報告摘要」。(研考會依據台北市議會第六屆第五次大會民政部門質詢，要求本府針對大台北都會區行政區域調整案提出因應對策，各局處所提報告綜合各項重大課題提出摘要。)

(4) 83 年本府民政局委託柯三吉博士主持「大台北都會區行政區域調整方案之研究」專案。

上開提出跨域整合方案，每一研究均提出數種可能方案再分析其利弊，並無一致的立場。

2. 依貴府轄區而言，如果依法得進行行政區域之調整，請問您認為最主要的考量因素為何？其優先順序？

A：依現行「地方制度法」第 7 條規定：「省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及區〔以下稱鄉(鎮、市、區)〕之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」可見區行政區域之劃分、調整須依法律調整，惟內政部就「地方制度法」修正草案、「行政區劃法」草案均就區行政區域之劃分、調整，擬修正為地方政府之權責。如法律通過後，本市區行政區域可依本府訂定之「台北市行政區劃及里鄰編組自治條例」予以調整，倘要調整最先考慮當為資源之整合(如民政、工務、環保及衛生等與民眾息息相關之業務)，並擴大區公所之職責，俾提供因地制宜之服務。

惟如針對涉及全國行政區域調整部分(主管機關為內政部)，中央及地方政府、人民均得提案，除配合中央之規劃辦理外，本府認為應將區域管理之效能列為第一考慮因素，例如將基隆河、淡水河及新店溪等流域之管理、交通網絡規劃等，爾後才考量自然地理人文環境及政治生態等因素。因為畢竟須以國家利益、發展為主要考量，至於有關文化及政治生態的改變固會引起激烈反應，但這些因素均可因時間的洗滌而形成及消失，故可列入次要考量因素。

3. 目前台灣各縣市普遍面臨自有財源不足的問題，請問貴縣(市)是否也

有此問題？您認為行政區域重劃能否解決此問題？或者還需其他中央或地方法令配合制定、修正？

A：目前地方政府自有財源不足係普遍的問題，就台北市而言並不會因行政區劃調整而獲得改善。如要改善就現行財政收支劃分重新審視，修正「財政收支劃分法」俾讓地方政府有足夠的自治財源，不必事事仰賴中央政府的補助，如此地方自治才得以正常的發展。

4.您認為行政區域重劃應該透過何種程序來進行？應如何在法令規範下爭取民意(含民意機關)的支持？

A：依據「行政區劃法草案」規定，行政區域劃分、調整得由中央或地方政府及人民提出，但均不必提立法院審議通過(但行政區劃計畫牽涉面積一萬八千平方公里、人口數一千兩百萬人或直轄市、縣(市)數十二個以上者，行政院應送請立法院同意後核定。)，故有聽證會之設計，自是包含地方民意機關之意見。惟如實務上為求地方意見統合，敝人認為應由地方行政機關先行審理後，再對地方民意機關作專案報告，俾取的民意機關之支持，爾後再辦理聽證會，較易得事半功倍之效。

5.您認為行政區域重劃會產生何種效應？(例如：政治、行政、經濟、社會 etc.)

A：行政區劃重劃既以國家利益及發展為考量，故必對政治、行政、經濟及社會等各方面均產生影響：

就以政治層面而言勢必變動公職人員數額，對政治生態的影響最大，其反對也勢必最大，但就長期而言政治因素反倒最微不足道，因為政治生態將因時間的流逝及政權的多次更換而趨於平緩。

至於行政方面將因範圍擴大(依目前各種研究均建議合併為大區域者)，管理將更形重要，而大都會以下層級的政府(目前區非政府、帝制法亦擬將鄉鎮非法人化)功能勢必擴大，方足以因應幅員擴大所生之管理需求。

經濟方面因有較大的空間可資規劃，則地方將可以有自己的產業政

策，提供足夠的誘因，發展經濟，提升國際競爭能力。

而社會方面，因文化的形成是人民生活習慣的延續，因此反倒不是最主要考量因素，整個社會制度、文化均可透過事先的設計，慢慢形塑。

6.現階段貴府與鄰近縣市有無任何合作計劃？其法令依據為何？

A：本府都市發展局長長期以來即與北台八縣市進行各項合作，擬訂「北台八縣市區域合作發展計畫」，針對安全防災、教育資源、健康福利等等各種層面推行整合方案。

7.如果行政區劃法草案三讀通過，請問貴府有無意願與鄰近縣市合併？

A：目前本府尚無跨縣市行政區域合併之構想及規劃，悉依據中央規劃辦理。

8.您認為馬總統多次提到「三都十五縣」的主張，請問該主張對貴縣(市)的影響為何？

A：三都十五縣之規劃，三都係指台北直轄都會區(台北市縣及基隆市三縣合併)、台中直轄都會區(臺中市縣合併)及高雄直轄都會區(高雄縣合併)；十五縣則係指桃園縣、新竹縣(新竹縣市合併)、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣(嘉義縣市合併)、台南縣(台南縣市合併)、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣。

**依上開規劃台北直轄都會區面積將達 2457,13 平方公里、人口數達 6,789,970 人，為三都十五縣中面積最廣、人口數最多之都會，將產生如下影響。**

就負面而言：

1. 因地方擴大、人口增加造成財政負擔更大，財政缺口將增加。
2. 政府組織擴大而指揮長度加大，造成組織臃腫、行動遲緩。
3. 另現行台北縣山區納入，將造成地區差異性擴大，導致部分民眾會有次等公民之感。

至於正面影響：

1. 因管轄區域擴大而有足夠空間規劃、發展區域政策，提升城市的國際競爭力。
2. 另因單一管轄可讓整個區域的到均衡發展。

要改善上開負面影響：

1. 第一應就財政負擔加重部份予以緩解，亦即上述財政收支劃分必須重新規劃修正。
2. 至於組織臃腫、行政遲緩部份，應適度授權區及政府，擴大區政功能，俾及時提供政府資源。
3. 另區域內地區差異性，宜就不同的地理區域做不同方向的發展(也就是發展區域特色例如休閒遊憩、住宅、商業、工業等)。

## 二、受訪機關提供之書面資料

### 1、台南市

臺南市、縣合併升格直轄市影響分析彙整：

壹、重點影響項目：

一、優點：

(一) 財政：

- 1、逕撥縣市之稅課收入微增：合併升格後，依財政收支劃分法第 8 條規定，遺產及贈與稅將由原分配比率 80%降為 50%，另依同法第 12 條規定土地增植稅將由原分配比率 80%增為 100%，以本市 96 年度預算為例，遺產及贈與稅將減少 234,745 千元，土地增值稅將增加 424,058 千元，兩稅合計微增 1.89 億元。
- 2、中央統籌分配稅款可爭取比照北、高兩市擴增：依財政收支劃分法第 16 條之 1 及中央統籌分配稅款分配辦法第 7 條規定，由所得稅、營業稅、貨物稅及土地增值提撥一定比例作為統籌分配稅款，

其中有 94% 按比例分配給直轄市及各縣市，目前 23 縣市分配之比例為 39%，為北高兩直轄市分配比例為 43%，以 96 年度中央統籌分配稅款預算數 1,839 億元計算，本市獲配約 26 億元，台南縣約 48 億元，合計台南市縣為 74 億元，而北、高兩市約 546 億元及 205 億元，台南縣市合併升格為直轄市後，依現行規定所獲配統籌分配稅款將可爭取比照北、高兩市增加。

- 3、公共債務債限比可爭取比照北、高兩市修法提高，以增加調度空間：依公共債務法第 4 條規定，北高兩市之長期債務債信債限比為國民生產毛額 5.4%，其中台北市為 3.6%，高雄市為 1.8%，但 23 縣市之長期債務債信債限比為國民生產毛額 2%，一旦合併升格為直轄市，可爭取比照現有直轄市規範，修改公共債務法予以提高。
- 4、公有土地價值提升：台南縣有土地遼闊，偏遠土地尚多未開發，縣市合併升格直轄市後，可作整體規劃，爭取更多建設經費挹注，並吸引建商、投資客開發土地，活絡房地產市場，提高台南縣市土地增值空間，帶動公有土地價值提升，並可挹注財政收入。
- 5、公有土地更靈活運用：台灣光復後，由於縣市分產造成台南縣、市政府均有相當面積的土地位於對方轄區內，致未能做統籌有效的管理及運用且易生爭端，縣市若能合併，公有土地將更能靈活運用，達到盡其利之效。

(二)都市計畫：就台南市縣整體發展而言，合併有助事權統一，相關都會區規劃與建設（如道路系統、大眾運輸規劃等）可整體規劃，推動中、大型計畫及跨區域建設開發。

## 二、缺點：

### (一) 財政：

1. 台南縣市合併升格，雖然比照現有直轄市規範下，可望爭取增加統籌分配稅，但在目前中央地方一起叫窮的財政狀況下，中央若無法將統籌分配稅款做大，各縣市又不願釋出既有財源，則升格後財源是否可以樂觀的確認可比照北、高兩



市擴增？且相對升格直轄市後之經費支出驟增，整體財源是否呈現淨成長，有待商榷。

2. 現行公共債務法明確規範北、高兩市之債限比，惟若擬比照辦理，尚需透過修法程序。
3. 基本支出大幅增加：升格為直轄市後，市府、市議會相關組織編制員額增加，職務列等提高，各項基礎建設經費需求增加，加上目前位於台南縣市內之 22 所國立高中職學校若比照北、高兩市改為市立高中職，並由地方政府就所增加之統籌分配稅款財源內自行吸納負擔，則人事費、辦公費、建設等經費支出將遽增。有關支出增加部分請洽人事室、主計室及相關局室。
4. 中央補助款補助成數減少：依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法規定，有關大眾捷運系統、都會區鐵路立體化、都會區快速道路、污水雨水下水道工程等重大計畫，本市（財力分級為第 2 級）最高可補助 85%，但直轄市最高僅補助 75% 或 50%，另生活圈道路交通系統建設、河川防洪排水重要建設及高、快速公路交流道聯絡道路改善工程、國土資訊系統計畫、生態工法作業計畫等經費，本市最高可補助 70% 至 78%，直轄市則無補助，其餘上述補助辦法中規定酌予補助之事項，縣市最高可獲補助 90%，直轄市則為 50%。

(二) 政治：目前（至 96 年 5 月止）台南縣有 1,105,779 人，縣議會有 50 席議員，本市有 762,090 人，議會有 41 席議員，依據「地方立法機關組織準則」第五條之規定，合併升格直轄市後，預計市議會最高可有 46 席，議員次減半，將造成地方政治生態很大的衝擊。

(三) 勞工：縣市合併升格後，原由中央政府負擔之勞保補助費，改由直轄市政府負擔，將加重極大的財政負擔。（依勞保條例 15 條規定，事業單位加保者被保險人負擔 20%、投保單位負擔 70%、其餘 10% 在省政府由省政府由中央補助 5%，直轄市補助

5%；職業工會部分被保險人負擔 60%、其餘 40%原在省政府時由中央補助，若升格為直轄市時即由直轄市補助）

(四) 總務：兩縣市目前之辦公廳舍，若於縣市合併後均不足以容納直轄市之組織，重建新市政中心，將耗費鉅資，

(五) 都市計畫：

1. 短期間將投注較多資源於檢討處理原都市邊界之縫合，含鄰近農、工業區之規劃，台南縣大量可開發用地納入後，本市中心區更新業務勢必更難推動。
2. 合併後就原台南市區域而言，原台南縣生活品質、公共設施服務水準較不足之地區，將瓜分台南市原有資源，恐造成效益下降。

## 2、台中市

### 臺中縣市業務聯繫會報實施要點

中華民國八十二年十二月二十一日臺中市政府八二府計綜字第一四五二一〇號函頒發

中華民國九十一年五月二十九日臺中市政府九一府計綜字第七七五七四號函修正

中華民國九十一年六月七日臺中市政府九一府計綜字第〇九一〇〇七七五七六號函修正

中華民國 97 年 3 月 4 日府計綜字第 0970050278 號

一、臺中縣、市政府，為加強業務之協調聯繫，以發展地方建設，增進社會繁榮，特依據兩縣市首長之協議，訂定臺中縣、市業務聯繫會報實施要點（以下簡稱本要點）。

二、本會報每年召開兩次，上半年假臺中市政府舉行，由市長主持，下半年假臺中縣政府舉行，由縣長主持，如縣市之間遇有緊要聯繫事

宜，得由縣市之一方函請召開臨時聯繫會報。

三、本會報參加人員如下：

- (一) 縣、市長。
- (二) 副縣、市長。
- (三) 秘書長。
- (四) 計畫處處長。
- (五) 其他經指定與會報提案有關之人員。

四、會報研討範圍如下：

- (一) 協商縣、市鄰接之都市計畫配合事項。
- (二) 協商縣、市交界處道路橋樑銜接設計施工標準事項。
- (三) 協商縣、市同一道路工程舉辦時間及工程受益費徵收標準事項。
- (四) 協商縣、市間各項公共設施所需經費負擔事項。
- (五) 協商縣、市同一河川區域排水改善維護及管理配合事項。
- (六) 協商縣、市間國民中、小學觀摩教學，及教師聯誼活動事項。
- (七) 協商縣、市間國民中、小學學生越區就學，校外生活指導及就業輔導事項。
- (八) 協商縣、市間公告土地現值、公告地價訂定均衡事項。
- (九) 協商縣、市間銜接道路開闢時之地價及其他補償事項。
- (十) 協商縣、市同一道路妨礙交通之整理事項。
- (十一) 協商縣、市間經費支付標準事項。
- (十二) 協商縣、市社會福利相關事項。
- (十三) 協商縣、市界址疑義事項。
- (十四) 協商縣、市文化設施及文化活動合作聯繫事項。

- (十五) 協商縣、市重大交通建設推動事項。
- (十六) 協商縣、市間交通管理系統發展、整合及其相關事項。
- (十七) 協商縣、市觀光產業資訊、活動聯盟相關事項。
- (十八) 協商縣、市投資優惠相關事項。
- (十九) 協商本市有機垃圾委託臺中縣外埔堆肥場代處理相關事項。
- (二十) 其他有關縣、市業務興革事項。

五、臺中縣、市政府對施政措施，如有興革建議事項，應於會報前十天，將書面資料（格式如附件）送計畫處，以便編列議程，提會討論。

六、本要點經縣市首長核定後實施，修正時亦同。

## 貳、學者專家座談會資料

### 一、討論提綱

#### (一) 第一次討論題綱

主持人：紀俊臣老師

協同主持人：席代麟 陳朝建 老師

與會者：

銘傳大學公共事務學系助理教授 方凱弘老師

國立中興大學國家政策與公共事務研究所助理教授 李長晏老師

國立台北大學公共政策研究所教授 呂育誠老師

時間：六月二十七日，早上十點開始

地點：銘傳大學基河校區的 BB902

討論提綱：

#### (1) 行政區劃的學理與實務

A、有無行政區劃的理論基礎或設計模型？

B、目前台灣最需要的行政區劃參考標準為何？

(a) 例如：GIS、選區規劃對行政區劃的影響？

(b) 新（準）直轄市對行政區劃設計的衝擊？

#### (2) 國外行政區劃的經驗移植

A、中國大陸的行政區域重劃經驗

B、日本的市町村整併經驗

C、英美等國的行政區劃經驗

D、其他國家的行政區劃經驗

(3) 三都十五縣與六星計畫

A、三都十五縣是否可行？

B、北北基三縣市合併是否產生葉爾欽效應？

C、六星計畫與新六星計畫有何不同？

D、上開行政區劃的構想是否重西輕東、重北輕南？

(4) 國內行政區劃的最適規模設計

A、既有文獻與規劃的檢討

B、理想的台灣行政區劃為何？

(二)第二次討論提綱

主持人：紀俊臣 老師

協同主持人：席代麟 陳朝建 老師

與會者：

國立台北大學公共行政暨政策學系教授 吳秀光老師

開南大學公共事務管理學系副教授 仇桂美老師

玄奘大學公共事務管理學系助理教授 劉佩怡老師

東海大學政治系助理教授 陳建仁老師

時間：9月29日星期一 早上九點半

地點：銘傳大學 基河校區 教室 J504

討論題綱：

一、 我國現行之行政區劃（包括直轄市、縣市及鄉鎮市三個層級）

是否合理？其調整之必要性為何？

二、 行政區劃法草案之特色為何？草案中關於行政區劃之考量因素有無值得斟酌損益之處？

三、 行政區劃調整有無相關配套的法制作業？其重要性為何？

四、 行政區劃調整若涉及直轄市或縣市原有行政區域之極大改變（例如縣市的合併），該如何爭取民意的支持（包括地方民眾及議會）？

五、 馬總統選舉政見所提之三都十五縣方案，是否可行？

六、 離島及花東在行政區劃中的定位？

### (三)第三次討論題綱

主持人：席代麟老師 陳朝建老師

與會者：

國立台灣大學政治學系暨研究所教授 黃錦堂老師

國立金門技術學院教授 高輝老師

立法院法制局副局長 曾明發老師

考試院考試委員 蔡良文老師

時間：11月17日上午9：30

地點：銘傳大學 基河校區 J404

討論提綱：

一、 有無行政區劃的理論基礎或設計模型？

二、 我國現行之行政區劃（包括直轄市、縣市及鄉鎮市三個層級）是否合理？其調整之必要性為何？

三、 行政區劃法草案中關於行政區劃之考量因素有無值得斟酌損益之處？※註：據悉行政院將撤回該草案

- 四、行政區劃調整有無相關配套的法制作業？其重要性為何？
- 五、行政區劃調整若涉及直轄市或縣市原有行政區域之極大改變（例如縣市的合併），該如何爭取民意的支持（包括地方民眾及議會）？
- 六、馬總統選舉政見所提之三都十五縣方案，是否可行？其主張對現行的地方自治體制將會造成哪些衝擊？
- 七、離島及花東地區在行政區劃中的定位？
- 八、能否提出我國行政區劃的標準與最適規模的推估？
  - 1、就行政區劃因素或標準而言，其考量順位排序為何？
  - 2、三都十五縣與六星計畫相較，何者較為可行？抑或有無修正方案或替代方案？

## 二、第一次座談會紀錄

### 紀俊臣教授：

民國 39 年 10 月「中國自治研究會」當時省政府的案子和省議會的案子衝突，而省政府的想法就是要中央集權，所以這個案子到行政院被推翻，所以我們可以和民間團體好好研究，但是現在政府的問題最大，因為對行政區域的目標完全不知道，完全沒有目標，不管是內政部還是民政司在推也好，但是到底是誰來做比較好？這是個大問題。

所以我們做這個就是一個機會，我們就來提出一個目標作出貢獻，再來就是區域的觀念，我們分北中南東、離島，五個區域，因為如果單以國土規劃的觀念來看的話，沒有辦法劃下去，為什麼？因為有的人口很多，面積很小，有的是人口很少，面積很大，花蓮現在有四千六百多平方公里，人口才三十七萬多，那花蓮可以劃給別人嗎？以它的地緣劃，劃給誰，誰倒楣。這就是我們以區域主義的觀點來看，所以我們談到最適規模，我們未來所考慮的縣市行政區的調整，以區域主義為主要的目標之一，我們想要東部發展起來，我們要怎麼劃？如果它原來就劃錯的，我們要怎麼劃？舉個例子，中部地區某一地方屬於



南投縣，但必須從台中縣進去。所以就是我們要考慮到它的實務區域發展，所以我們今天說的重劃，也不見得是大劃，說不定也能局部的調整，提供人民便利也是貢獻，說不定也能局部的調整提供人民便利也是貢獻，再說個例子，民國 38 年有個大地震把嘉義縣的地撥給了雲林縣，921 地震把雲林縣的地撥給了嘉義縣，像這種也需要調整。這個地的開發如果好好規劃變成一個觀光地，對當地的發展是有貢獻的。而我們要怎麼去創造財政，現在理論和現實有程度的差距，但是我們要怎樣把現實往理論走，那就需要綜合條件，要能規劃。而因為我們行政區域的縣市不能發展，是因為有兩個落差，舉個例子，台中市有條路叫中港路，但台中縣叫中基路，同條路卻不同名，但對於民眾是不方便的，所以我們要區域主義的觀點來設計，比如說：北部地區到底台北市、縣、基隆有沒有合併的必要？如果準直轄要廢掉，那根本就找麻煩，變得不三不四，造成縣的整體開發會有問題，今天為什麼有問題，主要是因為鄉鎮太窮了。我是覺得最理想應該是三個合起來，如果台北市真的有那個企圖心，要跟上海平起平坐的話，首先要把規模弄大一點，因為上海五千平方公里，台北市只有兩百七十一點多，這樣要怎麼平起平坐，就人口來講的話，上海至少有一千兩百萬，台北兩百六十四萬人，這樣子差距那麼大怎麼可能，所以我們可以這樣說，爲了要和爲了要和國際大規模的條件和在一起是比較可行的，合在一起所產生的「」可行大一點，資源投資會減少，我覺得台北都會區整個公共設施的建設一定要以供給爲考量，不要說因爲我是台北縣大縣，爲什麼沒有？而基隆雖然是小市，但也需要，等到資源合理分配之後，該要該用的用，不該用的做別的用，這樣財源就爲鄉鎮市增加了，我們今天地方財源不足，其實有大部分都是重複資源投資浪費，這就是我們可以考慮的。那現在我是以最適規模，以縣市的區域部分來看，而國土重劃是一個大原則，真正要落實的是區域發展，今天爲什麼馬英九會提「三都十五縣」？

#### 席代麟教授：

譬如說，嘉義縣在「三都十五縣」的概念裡面就是一個嘉義縣市的合併概念，不管叫什麼稱呼，就像老師講的以前的省轄市就這樣沒有。

**紀俊臣教授：**

但一般來講，我現在市被改成縣，和不高興，感覺被降級了，其實這是一樣政治考量，寧願有市也不要改為縣，感覺市比較會被開發，比如說桃園縣，人口一千兩百多產值達千億，工業區有 24 個，這整個加起來比新竹科學園區還大，桃園縣會認為自己是大縣，應該改為直轄市才對，所以這個是建議考量的因素。還有就是民間的觀感，怎樣提供參與機會這樣是很重要，但事實上，要給民眾參與到什麼程度？所以要參與成立一個委員會，讓他們參加，但是這個決策過程不要經過地方議會通過，地方議會可以建議怎麼做，但是不要給予決策權，為什麼？因為給予決策權就沒辦法通過啦！作為全盤性，應該由立法院通過，但是徵詢地方議會也是要的，我是贊成由下而上，但是如果變成一個必要的過程可以，但要做一個決定的過程，那就完蛋了。

**呂育誠教授：**

可以做一個由下而上加由上而下，做一個綜合性。反而我們更應該做一個目標，整個規模的部份。英國有個 local government association ,他其實是一種由下而上跟由上而下的例子，它屬於一種高度自主性，只要不違反 chapter，它是一個中央成立，會員是每一個郡，所以這個 association 是滿好的。就是說政策上不直接下令到郡，它先透過這個 association 先處理，所以可以當作鄉鎮市問題的一個緩衝。決策當然需要中央，可是在於整個操作盡量淡化中央控制，我覺得會比較可行。

**李長晏教授：**

那天我去訪問台中市的副市長，他們就針對很多區劃不經過縣市議會做反彈，認為不符合民主，這也是很大的政治角力。縣市之間的合併問題，台中縣市搞得 20 幾年，合都合不來，光縣市的協調，可能再 20 年都不會合併，所以區域之間的整合有時候還是要看領導力，政策方向是目標確定之後，接下來就直接要下指令去做。國外經驗要用哪些國家，例如日本、英國、美國把歐洲的國家很多都納進來，也有就亞洲的觀點來看行政區域劃分，然後北美的行政區劃總體來看，它是較集權還是分權，還有從歐洲的趨勢來看，可以看區域整併的趨勢和

過程經驗，如果這樣來的話可能處理經驗的一個方式。行政區域的重劃可能會跟同樣研考會接的那個案子「都會治理」，比如說「北北基」，以內政部公佈的都會區「北北基」，這三個加起來就是一個都會區，第二個是在中壢桃園，台中彰化市第三個，台南縣市是第四個，第五個都會區是高雄縣市，那在區的區的整併上，我們以都會區的觀念來看，我們不一定只有三都，可以有五都，那台中縣市來講，台中市的人事實上在那邊的並不多，很多就業就學都是台中縣進來的，所以他們居民之間的交流，可能會有區域的認同問題，如果台中市改為台中縣之後，縣就不見了，所以這個都會區跟行政區域來看，都會區就會談到生活圈的問題，所以「北北基」整個發展上面是一個區塊，它是都市生活較接近的，可以做為區劃的考量，那至於產業的發展來看，那就比較容易分區的經濟發展作一個結合，兩個比較之下來看，生活圈是比較多人從這方面去建立區域的整併，這是我從過去看到的資料。那至於最適規模真的不好處理，之前台北大學接的一個案子，做台北市的最適規模，怎麼弄都很難，最適規模每個人看法不一，每個人從好幾個觀點去推，用了很多東西，結果市政府官員都不去談，它用 AHP 去推就太抽象了，實際操作方面很困難，所以理想的最適規模很不容易，也許原則性會比較好(席：他還希望我們建 model)要建 model 可能有些資料，有些規模經濟比較大的時候才有去整併在一起，如果規模經濟小，你說台東跟花蓮合併，它的整合效益沒什麼用，沒有錢的兩個人在一起還是沒有錢啊！一個有錢的跟沒有錢的在一起，那沒有錢的會被吸納，而如果兩個有錢人加在一起會更有錢，所以窮的合併，還要靠中央，所以合併財政上還是非常關鍵的。在美國的經驗來看，過去做了很多市郡的合併，有一篇是整理過美國過去三十年成功經驗的案例去分析，發現有很多問題和台灣還滿像的，它講到市郡合併能不能成功？有一個是議會的結構，這個跟我們地方議會的結構處境是有關的，第二個就是所謂稅賦的負擔問題，合併之後會產生中心城市跟邊緣，所以公共服務設施之間的差距，那在台中縣市合併之前，最大問題就是台中市不願意去合併，台中縣負債那麼高，我跟你結婚要幫你承擔，那當然不要，所以這是卡在這樣的因素，那這些有一些文章談到美國過去的經驗所提出來的，我看到這兩點是跟我們台灣滿相

像的，當然他們多元的關係，區劃做得相當多，這個部分我覺得可以去參考。

**席代麟教授：**

我想跟幾位老師指教一下，關於離島特別行政區，如何均衡？

**呂育誠教授：**

特區的特點在哪裡？

**席代麟教授：**

是一個自治團體，金門縣政府再五年前就曾經委託國民黨的智庫，作有關自治，譬如說離島的工業區，可以專案引進陸勞到金門來，可以接除特殊條件的限制。在法制作業的準備工作上來講現在好像還是大不行，造行政區劃的草案的說明來看，他們是要均衡區域的發展，那我不知道說，對離島我們要怎麼去定，我們不可能叫三個離島合併，給它一個 title 不是重點，重點是合在一起後，要怎麼去均衡發展。所以在離島部分有沒有處理上的建議？

**紀俊臣教授：**

離島三個地方距離太遠，離島要怎麼定位？我們可以設計一個區來做優惠條件，比如說選舉制度可以不一樣，連江縣沒有幾人就要一席，那我們就要 31 萬人一席，如果以區域的觀點來看的話，這三個離島建立一個機制，這個地方來講，金門的自主性很高，在行行政區分調整的話，它的組織結構要怎麼變成具體而為，這點值得去提。

**席代麟教授：**

我們常去上課，覺得他們官太多了，在離島大家都希望讓政府來養，大概一家三口四口只要有人在金門縣政府有職務就很好，那如果夫妻倆口都是大概就過得非常舒服，所以大家沒有那麼動力在私部門的發展情形，所以他沒有辦法達到這樣的規模，金門馬祖都有同樣的問題，所以金門的問題就是把政府當公司，政府在養金門縣民，所以我們去金門馬祖認為，政府的組織規模太多，雖然它是一個縣的規模，但其

實它連一個鄉鎮的規模都遠遠不足，所以我們還是要維持官制官等，這也不合理。所以特區要如何定位？

**呂育誠教授：**

台北縣錢拿到了，但是不知道怎麼去做，現在中央要扣款，鄉鎮市也要跟他要錢，變成說進退不得，這個案子其實幫它找一個情況，一方面要跟中央做配套，二方面跟鄉鎮市交代，我會覺得一個滿弔詭，我跟你合作沒有辦法把另一人幹掉，或者兩個沒有辦法變成取代，像「高高屏」也是一樣，頂多作一些像高屏溪，像高雄市高雄縣跟屏縣到底誰來負責？誰來當頭？但若用生活圈或是經濟發展來看的話，我覺得比較 ok，像剛剛李長晏教授說的都會區，我覺得滿理想的。

**李長晏教授：**

從地方角度來看，地方政治角力、意識形態是很重要，但全球化的角度來看或國際角度，這個合併可能是必要的，但從全球化和地方自治來看，好像是一個滿衝突的地方，剛剛紀老師說，從區域主義來說剛好可以從這個方面切入，所以可以著墨在區域治理上面，或許在全球的中間那塊，現在很多公共問題很難分大小，因為是小而美還是大政府，現在走的都是中觀這一塊，也許可以在這個層面走出來。因為它可以把全球跟地方觀點拉在一起，在去切割，我之前看過美國的新區域就是這個觀點，過去就是合併成一個大政府，比較公平很多事情可以在這個區域切割掉，相對來講就可以能資源大二不當等等沒有彈性，有一派就是切割小越小越好，區域主義就是在做這個，針對各種不同功能去做切割，比如行政、協調、有結構式，這個部份有本書在介紹。

**方凱弘老師：**

我有一個想法，在全球化的過程當中地方政府必須整合資源才能平衡，另一個角度地方角度，在兩個全球化跟地方化掙扎的過程，有個問題就是，誰來規劃區域的制度，還是漸進主義來談，這兩個會有不同的作法，如果說已完全理性的角度來看，那也許我們今天就可以開始拿筆來劃，但是如果從漸進角度，可能某種程度上可能就會談到都

會機制，這個機制如果未來民眾有需求、目標的時候，我們來讓他們有能力去做，讓他們做生活區的調整，剛剛紀老師提到地方議會的角色，在地方來講，這幾年民主化讓地方風氣已經非常強，除了議會，還有一個東西可以用，就是公民投票法，在縣的層級可以用，因為鄉鎮市不能用，公民投票也有執行性也有法律效用公民投票，這可能可以再思考，在地方民眾表達意見的層次，也許不完全只能停留在議會，可以透過投票的方式讓民眾去了解，直接民意的好處也許是在投票的過程當中，可以跟選舉做結合，一結合之後可能比較有機會讓民眾思考，獲得認同，相對來說政治人物可能就沒有那麼大的力量去抵抗。第二個李老師有提到英國的 LGS，事實上在美國也有一樣的，它是由地方發起的但由中央接下，它基本上就是提供地方政府在這個單位裡面來思考一些問題，我想這個在台灣有機會可以試試看我們要如何規劃，當機制真有機會成功，讓地方政府長官可以坐下來，我們到底要他們聊什麼？我們是要讓他劃區域嗎？就回到我們一個開始談的，目標在哪裡？或者讓他們來討論，他們的需求？這個是可以去思考的。

**紀俊臣教授(總結)：**

肯定要思考行政區調整的方向，必須要從目標來著手，和以現實問題來設計比較可行方案，在行政區劃合法化的過程尊重民意，可以透過議會徵詢，但因為特殊的政治生態，最後由立法院，在設計的過程中，可以請民間團體委託公權力的可能性，更能無政治干擾，從生活圈方面去思考計畫的可行性。

### 三、第二次座談會紀錄

**紀俊臣教授：開場白(略)**

**吳秀光教授：**

就中央行政區劃的部份的主張，學界過去當然有的不同的看法，但是從實務面的角度來講，可能比較在意幾位政治人物他們在競選的期間或者是前一段時間曾經提出來幾個不同的看法，因為行政區劃的問題

不免會牽涉到政治、經濟、各方面資源的重組，所以有時候我們學界的想法未必會比政界已經提出來的看法更受重視，所以我就斗膽的先從幾個比較瞭解的政治人物所提出來的規劃來做討論。第一個是我們在思考行政區劃的問題恐怕除了從學理做各種思考之外，主要是從幾個政治力量他們對事情的看法，像中央政府在馬總統的主政之下，當時在 2002 年九月的時候曾經提出了三都十五縣顯然就是其中的一個，令一個就是呂秀蓮提出來的釋憲二特區雙首都省轄市兩特別行政區還有台中直轄市這樣的一個規劃，另一個就是謝長廷先生在選舉時所提出的六星計畫。我提出的觀察是，這幾個不同的政治力量以我目前歸納可能是以這三個得到最多的討論，現在既然是馬先生贏得了這個選舉，所以目前似乎是以三都十五縣到最多的討論，就這個部份在陳朝建先生的部落格裡已經做了很不錯的整理，朝建兄有特別提出來說馬總統的這個計畫中有幾個優點 1.符合生活圈的規劃。2.推動大憲制。3.不會割裂幾個精華區，符合歷史的發展。4.在幾個都會區內都有空海港，對於提升競爭力方面會很有幫助。同時也提出了這整個實施的計畫有分短中長時期，這些整理都非常的好。從我個人的經驗裡面我提出幾個需要注意的方向，而怎麼樣解決還需要就教於各位。

1、河川治理的問題：在所有的行政區劃裡面，其實都會就河川治理的這個部份行程某種割裂的效果，因為河川所帶來的水患、傷害幾乎年年都有而且愈來愈嚴重，各個朝代又是 8 年 8 百億、又是多少多少億，沒有一次可以有一點點的幫助，只有愈來愈壞。這是因為一條河川有太多機關來治理有非常大的關係，而每一段分割都牽涉到各個的利益，所以河川是永遠治不好的，情況只會愈來愈嚴重。所以在行政區劃裡面可能有一部分的事物，那河川是代表，就是因為他會穿越所有的行政區劃，如果沒有像美國田納西河管理局那種方式的特殊安排的話，那我覺得還是會有很大的問題。

2、財政劃分的部份該如何處理：以目前台北縣要升格的問題，其最大的爭論就是統籌分配款的部份重新來調配，透過這次行政區劃之後各個縣市在改變財政方面的一個好的機會，如果沒有做一些配套安排的話，我覺得縣市到最後還是會很失望，因為他們真正的問題就是沒

錢嘛!所以錢的部份要從稅、稅的分配以及在致用方面權屬的問題，這幾個不同的層面去想，很多事情都是牽一髮而動全身的，例如遺產稅的部份，從整個國家經濟發展的角度來思考，但對很多地方政府來講很快的就衝擊到他們的稅源，像花蓮的吉安他們可放在建設的部份只有 10 幾億而已，但在兩年前有兩個從台北搬過去的老人家就死在吉安，那一年就多出了 4 億多將近 5 億的錢。

3、城鄉差距的現象造成很多基層的人員不願意待在都會區，尤其是以警察、消防類似這種特別辛苦工作的人特別嚴重，因為他在都市工作的份量可能是他在花蓮工作的份量大概 5 倍以上。

4、原住民是否需要形成特殊的行政規劃：這個部份已經是世界的潮流，像美國、加拿大都已經有他們的自治區的設置，這個自治區的設置有利有弊，我拋出這個問題是先未雨綢繆，以我的了解有些原住民的有識之士開始在跟國際性的組織有所串聯，所以到時候他們會提出這樣的政治主張。

所有的這些調整，在兩岸的這種競爭之下，在台灣認同的議題下會如何的定位，這是目前中央政府可能最需要注意的一點，其處理方式會讓台灣的獨立的國格更加彰顯或是讓台灣的地域色彩更加的強烈，這在政治上會影響到很大的迴響，會使得本來想限制在行政的效率地討論辦成政治上的討論，會掩蓋行政面、效率面、競爭面的考量，所以政治面的考量也是這個案子必須注意的問題，必須將焦點對準在行政規劃上，不要使焦點模糊了。

**紀俊臣教授：**

對岸也在做大的行政規劃，而我們要注意的是我們的行政規劃是放在效能方面，如果聚焦在政治色彩上那就本末倒置了。

**陳朝建教授：**

Q1.是否贊成北北合併或是北北基合併？

**吳秀光教授：**

從功能的角度來看，我是很贊成的。因為北北基是個很 national 的都



會區，他的合併是可以讓台北的這個地方有空港有海港，同時可以加速像基隆，如果基隆含納到這一區且捷運有到的話，那影響就會非常大。基本上我個人是支持，但這裡面會牽涉到幾個問題。1.這個區域在台灣政經的比重，就會變很大，與其說是 1/3 甚至是遠遠超過 1/3，將來這個地方的手掌就會變成一個眾所矚目的政治焦點。2.目前有幾個明確的政治力量，像板橋、基隆，如果整個合成一區，顯然他過去的政治運作的模式會整個被打破掉，所以我們可以想像在這過程當中這個問題會變成一個爭論的焦點，由於這幾個地區他們的結合力很強、資源豐厚、資訊非常暢通，所以可以動員的力量當然會比別人來的大，所以如何合宜的處理將是很大的關鍵。3.財務的問題，過去某些地方所得到的資源已經是特別的多，等到將這三區合併起來，那資源更是多，那是否該有所調整。但仔細去看，不管是馬英九、謝長廷或呂秀蓮，基本上都不算是很反對這個方向。

**陳朝建教授：**

Q2：馬總統所提出的三都十五縣的構想，是以都會型的政府來成立還是直轄市？Q3：三都十五縣或是六星計畫都有提到北北基合併的問題，那老師覺得哪種方案比較合宜？

**吳秀光教授：**

以馬先生的三都十五縣的部分，雖然已經考慮到北中南這三個大的地方，在 15 縣的幾個縣市做了結合，我個人從學術的角度，六星計畫的改制有他的邏輯和道理，只是說我同時也覺得從實務面來講其實三都十五縣的可能性(執行面)比較高，因為三都的部份(台中縣市、高雄縣市、台北縣市)已經成為比較重要的地區了，其他的地方只是 15 縣市合併的部份，所以他在執行上面來講他的阻力會比較小，另一個問題是走到像六星計畫這樣一個大的發展，勢必要將這六個區重新命名，那就有那種省的味道，那在政治意涵上就會產生一個新的意義出來，那我覺得那個部份會引起新的爭論，那我覺得這沒有什麼好壞的問題，只是你要不要去面對以及是否有足夠的政治力量去處理這樣的事情。在我看來這兩種方案的差別不大，不管是成立一個區域政府或是

把這三個地方升格為直轄市，其實重點都在他的細節裡面，例如首長如何選？財政如何分配？我覺得名稱不是主要的關鍵，從實務面來講將這三個地方升格為直轄市，在政治上的可能性，我個人覺得是比較高，因為台中市一定很高興；那臺北市不會反對，因為對他來講沒有變化，可能會有阻力的地方，我想會是台北縣、高雄縣、台中縣裡面的幾個政治勢力會有影響，其政治力量將會重新洗牌。

### 仇桂美教授：

何謂生活圈而有該如何自然形成行政區劃，我認為不是要公權力介入而是讓他水到渠成且是否具有可能性的問題。因為合併之後的首要問題就是席次會減少的問題，第二個就是統籌分配稅款馬上受影響，這是很實務的問題，所以我們不能一廂情願的認為大家都想升格，我想也未必。所謂的水到渠成，所為治理的觀念，像美國很多的特區有很幾千個，事實上他也不是行政區，他只是因為功能機制已經發展到一個程度了，所以形成了宗教區或…，那國內似乎沒有這樣的環境，就是說他發展不像美國那麼的精緻，而大陸的地級市，在我看來是透過行政力強力介入，但效果出不來，其原因是他的城鄉落差、農業人口佔了七八成以上，所以他的地級市的市，他要帶動週邊的縣級的發展有其困難，有點被虛級化了，所以我們可能必須走一種方向，至少可以帶動起來且有國際化的大都會區，要有能見度和世界接軌，不然內部在怎麼劃分我想影響都不大。關於北北基的問題，我會認為基隆的發展有他的侷限，桃園有一個航空城計畫，這個計畫有人看好有人覺得不好，這個也是講了很久了，如果我們要增加國際化的能見度，我會認為桃園和大台北縣市先整併反而比較重要，因為海陸空，就是很少可以看到一個國際化的大都會他的國際航線很脆弱，所以要增加能見度，我想首屈一指的考量還是交通，在此我想到一個問題，行政區劃法草案中第三條，他把社會文化排第一，國土環境排第二位，那財經產業排第三，這個在當初草擬的時候有沒有優先順序的問題？還是只是將這三項堆進來而已？這樣的順序會影響到區劃的依據，也就是變項的選擇為何要這樣立？那社會文化指的又是什麼？那台灣的區劃大致上是日據時代所留下來的架構，所以他所指的社會文指的是什麼我會充滿

疑惑。我認爲國土環境有沒有包含交通?我認爲交通應該要放進來，以目前台灣的地方發展情況滿明顯的像松山到台北市區的機場捷運線如果開通的話，周邊所帶動的產業是滿大的，所以像美國西部大開發，他也是先從交通，所以以產業實體上來看，我們的交通和土地環境的結構應該還是排在兩位的，剛才吳老師所談到的河川地理，這應該還是交通的一部份。馬總統所提的三都十五縣，其都不管是直轄市還是都會，我想把它定位清楚就對了，但是「都」很明顯的就是北中南三塊的都會區，我們是要把它定位成行政區或是功能治理區?再來就是配套問題，譬如像高雄，如果港市不合一，我想那個都意義也不大，也就是要有一些配套的作法。既然交通、經濟那麼重要，那效率跟民主化要整體一起發展，如果只談效率而不談民主化的話，那地方自主事有後遺症的，所以像港市合一，這種資源整合的集中使用，不一定是中央的集中，只要地方有收有支的使用也是地方自主最好的狀況，所以如果能配套是更好。在紀俊臣老師的報告中有看到 30 萬的縣市是否要變成準直轄市?例如板橋、中永和…這都發展到一定的規模了，那這一部份如果不處理的話會有問題，因爲 50 萬的板橋其實對很多縣級的市，他的規模還有他的都市發展的狀況是好太多了，所以法制跟實務脫節。是否要提升位階的問題?那會牽涉到一個問題—那鄉鎮怎麼辦?在 520 之前，民進黨積極的再推動鄉鎮官派，目前看起來我接觸到的國民黨民意代表好像都不贊成，我不曉得中央最後的決定是怎麼樣?不過看起來國民黨好像沒有這樣的打算。(紀俊臣教授：要透過民意調查來擺平這個問題。)最後一個問題，我們手邊會有一些數據，就是全世界有那麼多的國家，三級政府他的數字是排第一；二級的是排第二；一級的是排第三，從數字來看，三級的幾乎都是開發中國家，二級的幾乎都是已開發中的國家，其原因出在會有很多歷史疊床架屋的問題，所以我認爲兩級會比較符合台灣的經濟規模以及組織成本，所以盡量不要三級，如果都縣的話，看鄉鎮要怎麼處理?所以如果是兩級的話要符合制衡原理。最後一個問題是離島花東問題，我覺得一個這麼小的規模把它變成特區不符合經濟成本，最好是澎湖他和哪個行政區的地理位置或各方面比較同質性高的併進來，也就是單獨變行政區，和原住民是不一樣的，原住民是具有單獨的文化因素，但像這種離島

如果單獨變特區，以兩岸的發展以及未來台灣行政區劃的整併，我認為如果整併成一個經濟特區是划不來的。

**陳朝建教授：**

行政區劃需要考慮的因素有很多，假設給老師幾個選項來排優先順序的話，將第三陶的選項分成三個主流的話，1.財政產業的考量；2.民意趨勢的考量；3.其他特殊因素的考量。會如何來做排序？

**仇桂美教授：**

民意若放在第一位就會非常嚴重，因為譬如像之前一些公聽會的民意代表，他在想什麼你永遠搞不清楚。我還是認為交通第一，經濟第二，但一般國家不是這樣，可是台灣可能需要這樣，因為我們的城鄉落差很大，在北南的選舉是完全不同的，所以我覺得要縮短這些問題，我覺得交通是很重要的。而且交通便捷，產業才帶動的起來。

**陳朝建教授：**

我們有到各地做訪談，如果對象是民選行政首長的話，在眾多因素的考量下，首要她們會挑民意(仇桂美教授: 因為他們可以操縱。); 如果對象是副座，他們會認為是財政、生活圈；如果訪問的對象如果是專業的主管或機關首長的話，他們會認為河川或市交通這塊是比較重要的。那老師給我們的建議是交通擺第一，經濟排第二，那民意在更後面，這是老師給我們的。(仇桂美教授: 我是傾向於這樣。)

**劉佩怡老師：**

這個主題紀老師是前輩，我以後學的身份來參與學習。我把近幾年學習到的心得跟大家報告，目前我肯定目前台灣的行政區劃是有調整的需求，最主要是因為目前行政區劃出現了許多的問題，這些問題經過十幾年的累積後並沒有適當的解決，也有地方自治或地方制度混淆的問題，譬如說：台北市的區和台北市政府之間的關係，或是地方自治的功能，像我住在中和市，中和市的區和縣政府之間的關係，像它的自治功能，像我服務的地方是玄奘大學，玄奘大學在新竹市，新竹市的區它的自治功能跟市政府之間的關係，這些都沒有適當的釐清，會

有很多混淆，另外，我們到底是幾級的地方政府？從地制法的字義上來看的話，是三級地方政府，但「市」就有直轄市、省轄市、縣轄市都有「市」，而這問題在日本已經解決了，在台灣並未解決。在我們討論行政區劃時，首先我們第一個目標是要先釐清，到底我們要解決什麼問題？目前問題到底在哪裡？就目前行政區劃若要調整的話會遇到很大的障礙，這在之前做的民意調查可以看出結果，這些障礙不只是地方政治人物的反對，另有一大部份是民眾認同的問題，譬如：我是中和人，那跟永和合併之後變成「雙合」，但是「中和」和「永和」在歷史文化上有些差異性，雖然在兩個地理連結性來看的話，它們是聯結在一起，而且就生活圈來看的話，它們是同一個生活圈，但是要把它們放在一起，還是會碰到地方認同感的障礙；另外有實際上的問題，例如：我們的地址是否改變？類似這樣行政上的問題，這些綜合影響了我們對於行政區劃調整的整體看法，所以像上次選舉提到，台北縣市合併，就會討論到底是誰併誰？這是一種認同感的問題，所以在做調整的時候，先要了解我們有哪些問題？然後針對問題去提出解決的方法，這是第一個角度。

第二個角度是當我們在討論調整的時候，都會有合併方案，譬如「三都十五線」或「六星」，提到台北縣市合併，以及新竹、台中、嘉義、台南、高雄的縣市合併，在實際操作過程，發現「縣」的意願通常比較高，「市」的意願比較低，最主要的原因是因為財政上的問題，譬如：像「新竹縣市」合併的時候，「新竹縣」非常的樂意，「新竹市」是極度不願意，同樣「嘉義縣市」、「台南縣市」都會有同樣的問題，就目前來講，「台南縣市」比較好解決，但「台南縣市」合併後有一個目的，就是希望可以升格為直轄市，就馬先生「三都十五縣」的構想，縣市合併之後仍然為「縣」，這樣子的可行性似乎很低，也就是我們從財政角度上去看的時候，這是一個重點，當我們去進行合併的時候，要用什麼樣的指標去看？而有個非常重要的指標就是從「財政」的角度，今天我要跟你合併的時候，其實是因為我獲得怎樣的利益？是我願意合併。如果當我提不出來我有一個怎樣的目標，縣市合併、「三都十五縣」或是任何方案，我覺得可行性都不高。另外，我們從國家調整的

角度看的時候，發現到一點，爲什麼有些國家行政調整是非常成功的？其實是因爲有某種誘因，這誘因最重要就是財政上的誘因，所以當我們進行調整的時候，免不了對於財政上的劃分跟中央補助的比例必須進行調整，所以並不是指是行政區劃法的問題，因爲行政程序法只是空有的一個程序法，它並能夠解決問題，包括中央跟地方權限的問題，還有中央要不要「放權」、「放錢」？影響到行政區劃是否成功的重要因素。另外從負面角度去思考，當我們進行調整，必須注意到地方自主權的問題，在我們進行調整的時候，並不代表所有的人都會支持，包括像日本，四町村合併的時候，也有不願意被合併，即使有財政上的支持、誘因也不願意，因爲每個地方有自主性，有自己的特色，這種情況之下，調整合併的意義在哪裡？可能要去思考。

第三個角度就我本人的看法，「三都十五縣」只部分解決目前台灣區劃的問題，故提出一個想法，爲什麼要去進行「三都十五縣」的構想？purpose 是什麼？功能是什麼？它的目的是什麼？尤其是有許多縣市是希望合併之後可以升格爲直轄市，這個問題沒有解決，爲什麼要合併？所以「三都十五縣」就目前來看，跟其他大規模區域調整的方案來看，似乎「三都十五縣」它的調整規模是比較小的，所以可行性比較高一些，但是現狀來講，我個人認爲可行性仍然是很低的；有另外一問題：當我們在討論「三都十五縣」時，有非常大比重的資源都投入到「北北基」，把「北北基」當作一個行政區來看，不只是功能區，就馬先生來看還是一個「行政區」，它是個直轄市，這樣資源的投入需要一個 purpose，那 purpose 到底是什麼？不管是馬先生的政見裡面，還是謝先生的政見裡面，我們都看不出來目的是什麼？如果我們去猜可能的目的的話，是希望可以塑造一個比較能夠跟其他全球城市相競爭的基礎，可是會造成另一個負面的效應，就是當資源過度集中的時候，會造成資源均衡不平等的問題，所以爲什麼其他縣市要去支持「北北基」的合併？這是另一個大問題。

第四個角度是關於有關於離島與花東的地位的問題，我要怎麼去說服民眾或政治人物，要有非常具體的目標，要行政區劃的原因是什麼？要達到什麼功能？離島花東如果不調整，就是目前的現狀，大家都接

受的，若要調整的話，離島變成一個離島特區或者花東變成特區，它的目的是什麼？它可以帶動怎樣的發展？還是能夠產生怎樣的效應？譬如說有很多方案是在討論花東合併，在「精省」之前，一直到現在所有行政區劃調整方案有幾十個，有一個有意思的特色，是都有提到花東合併，都有一個問題，是從花蓮的最北端到台東的最南端，這狹長的行政區要如何進行地方治理？這是一個很大的問題。最近我看到一個方案在討論，台灣東部的三個縣市如何調整，有個想法是把台灣切成三塊「北、中、南」，宜蘭在北部，花蓮在中部，台東在南部，所以有各式各樣的劃法，用尺就可以劃，但問題是劃的原因是什麼？目的是什麼？可能要從此角度思考，民眾接受度比較高一點，這是我粗淺的想法提供各位。

**吳秀光老師：**

我滿贊成剛剛劉老師講的，以花東目前的形況來講，花東真正 care 的問題是中央跟地方重新分配的問題，所以我從這個角度引出另一個話題，就是「中央要如何把資源下放」？這部份若沒有做到，在原來的分配水準裡面就沒有什麼意義，這是第一個我補充的，如何透過這次的行政區劃把中央跟地方的資源做重新調配？這是滿重要的。在目前馬總統「三都十五縣」的規劃裡面，其中有個令人擔心的問題，如果是把台北、台中、高雄這三個地區改成直轄市，那就會碰到目前台北縣碰到的問題，這三個地區都很高興，因為所有人員的職等都提升，可是其他相關業務並沒有做配套的調整，整個財務包括中央跟地方的分配都沒有處理，那變成整個都虛掉了，即你會增加一堆的支出，以台北縣來講，台北市之所有那麼多員額，是因為很多區公所等等都不是選的，而台北縣也要那麼多員額，可是事實上各縣市很多部屬於他管的，這中間就有很大的落差，我的意思是，這些部分的配套調整要一起來，否則的話會徒勞無功，只是會給自己創造一些新的問題而已。

**陳朝建老師：**

假如現在中央做了一個地方財政的重建基金，類似 RTC，那效用多大？

**吳秀光老師：**

這就有點像銀行貸外帳，政府全部概括承受，它會處理短期的問題，可以我覺得他會留下非常深遠未來的問題，因為這些債所累積的過程，每個縣市歷史不太一樣，就我個人角度來講，有些事情是要追究的，因為有些好壞、是非被掩蓋，不良體質的銀行也不會被發現，繼續沿用原來的機制產生後續的問題，在地方也會有同樣的情況，這次會這樣做，對於地方首長來講誘因都沒有消失，我從這裡看到，將來被標到的可能性，如果是我當地方首長的話，我一定如法泡製，我每年都借到百分之十五，那將來影響會更嚴重，不過現在就台灣來講先把短期問題解決再說。

**紀俊臣老師：**

那我們劉老師有何意見？

**劉佩怡老師：**

這有負面問題存在，剛剛吳老師有提到，我認為如果不要從這個角度進行解決地方事務的話，是一個很大的問題，看起來初步財政問題好像適當解決，但事實上就那幾年解決，長期累積的問題會造成地方自治功能上的傷害，與其這樣解決，不如真的去做「放錢」、「放權」的設計會比較好，所以就目前效果來講會出現一些，而長期來講我覺得對地方自治來講是個很大的傷害。

**陳朝建老師：**

如果地方重建基金調整一下思考方式，調整成作業基金，例如中間我找出一筆錢給願意合併的地方，但是以後還是要還，降低長期的風險。

**吳秀光老師：**

對！會比剛剛那樣好。第一個，我覺得過去的事情不能完完全全遺忘，我覺得責任還是要明確，對於過去做的也要有所獎賞。第二，用作業基金方式的話，我覺得 INF 的作法，可以參考，有幾個特點，第一，你可以提一個計畫給我，這個計畫的錢我先給你用，但是，要有常態計畫，而這常態計畫還要有個附帶條件的一些要求，譬如說：每一年我要求你要做什麼樣的事情，未來的十年你可以清償完畢，同時在制



度面做些的改進，我覺得這一套 INF 已經滿完整了。過去針對主權國家的做法，如果當時 INF 對主權國家都有可能做這樣的要求，那中央政府對地方政府的可行性應該是更高，所以說不定這個部份也可以給各位來參考，它們叫做是「附帶條件」的一個配套作法。

**席代麟老師：**

關於離島的問題，三個離島縣在行政區劃中的定位？成立特區的必要性？或者維持現狀？

**劉佩怡老師：**

有關於離島的部份，我們應從解決問題去思考，目前離島產生什麼問題，它的需求為何？我們在調整的時候不要沒有解決問題反而製造問題，而我們知道三個離島有其特殊的生活環境跟歷史文化背景，剛剛提到把三個縣劃作一個特區，這是很久以前就有討論過的，包括營建署，而營建署的想法是打破離島特區的作法，從行政管理的角度把馬祖編配到北部區，金門編配到中部區，澎湖編配東部區，但這樣的行政管理的編配是被批評，一點用處、功能也沒有，所以我認為還是回到原來我們解決問題去思考，這三個離島地區，其所需要都並不一致，包括金門的金廈生活在共構當中，若我們把它們組成一個特別行政區的時候，金廈生活圈在裡面應該扮演何種角色？這是一個很大的問題。三個離島同屬區域不盡相同，如果編列為一個行政區的話，並不能解決問題反而製造問題。另外，當我們在設計特別行政區的時候，有無牽涉到憲法層次？這是需要請教的問題，如果是的話問題更大了，所以就目前的看法，把它們設計為一個特區並不是不可行，我們也認為對於產業發展是有某種效益存在，基本上不是一個特區，而是三個特區，那另外一個特區的問題就是，其特區政府到底在哪裡？例如：三年一任，每一年到一個島去？這個問題都很難解決，目前構想其實是離島特區化，這是可以進行的，其特區化的目的是為了產業發展，因為這三個離島的產業有其特殊性，但並不是編配為一個行政特區，這是目前的構想。

**陳建仁老師：**

台灣行政區劃調整先天上一直都有跟「台獨」牽扯不清的問題，我去研究過 1920 年代日本在台灣行政區劃，最近「海角七號」很流行，大家都知道「恆春町」海角七番地，其實是隸屬在恆春郡高雄州，那麼日據時代有五個州，台北州、新竹州、台中州、台南州跟高雄州，當時宜蘭是劃到台北州去，而花蓮是劃成花蓮港廳，台東是劃成台東廳，澎湖也是劃成澎湖廳，我覺得奇怪為何當時是用「廳」，而清朝時後淡水也有叫做淡水廳，後來知道「廳」這個字是用來開拓的一個地方，特別是地廣人稀，或者是此地開發未完整的時候，需要特別被照顧的地方就叫做「廳」，我想「廳」就有點像是「特區」，又有點像是政府直接管轄的感覺，剛剛席老師提到金門、馬祖和澎湖的問題，相較之下我覺得金門問題較不大，因為金門每天可以拿到 120 億的統籌分配款，相較台南才拿到 30 億，金門是拿非常多，他們看病不用錢，買車不用牌照稅，在此情況下，我並不認為把這三個合成一個特區就可以解決，我反而覺得，在人稀的地方，是否可以隸屬內政部管轄或是在行政院管轄，而中央有一定的支配權，協助做地方自治，但又不見得此地就沒有民主，它還是有民主，但是因為其自治能力不夠或是財政不夠可以由中央直接指揮，我想對於這些離島、花東，用此種方式也許是一種方法，我不敢說一定對，除了大家要求地方自治、地方分權之外，是不是也有些地方擁有要求中央要集權的能力，這是我的一個想法。

而我國行政區劃是否合理？我認為當然不合理，從這二、三十年來一直有人提，之前黃德福老師講的「六省」，薄慶玖老師的「五省」，或是蕭萬長所提到的「小縣治」，把台灣拆得小小的，讓它跟鄉鎮市合併等等，那為什麼有那麼多想法？就是我國行政區劃一直沒調整，一直都沒調整變成台灣的「縣」與「市」已經無區別性了，我們分不清楚為什麼要有「縣」、為什麼要有「市」，那「鄉鎮」跟「市」，變成只是人口之間的不同而已，可是當時行政區劃是一開始就劃的，不是用密度算，而是用人數算，那我們對都市的定義，應該是對密度的定義，而不是人口多寡的定義，這樣會出現很多問題。順帶一提，如果假設台中縣市要合併成一個「都」是直轄市的情況之下，會有個原住民鄉

的問題，原住民鄉的鄉長應該由原住民來擔任，那如果變成直轄市一定是被劃成「區」，那台中縣有一些原住民鄉，那區長不可能找原住民來擔任，這個地方在技術性要在可能要警覺。

我以日本四町村合併來講例子，日本四町村合併分為兩階段，第一階段是「民意形成」階段，民意形成可由地方第三部門或是讀書會等等提案，提案完再進行住民投票，此為第一階段。之後的第二階段就是「交付議會」來表決，在民主國家裡面，不管任何一種政治決定都需要民意來支持，所以他們並不是由行政機關來解決這件事，而是由立法機關，也就是地方議會來決定此案子願不願意通過，若願意通過，提報內閣總理大臣，所以在此，我覺得討論行政區劃調整方案，超過兩三百種，很多東西都不見得可行，若台灣真的有心要弄的話，我認為最重要的是「生活圈」的概念，而第二點是「民主」的概念，所以我會希望台灣行政區劃調整，此過程應該可以能夠是個民主訓練，這樣可以讓人民提供意見、提案，甚至進行公投，由公投在慢慢推演出一個政策。例如說台中縣市要合併等等，是否有讓人民有討論的空間(論壇)，從這個討論空間去凝聚出共識出來，這是我個人的想法。

而馬總統所提出的「三都十五縣」，身為一個在台中教書的老師當然要贊成，可是身為一個在台南居住的居民我當然要反對，因為這樣幾乎是宣判的台南市的死刑，我們知道所有資源應該是向上集中(寡頭鐵律)，那如果今天資源都放在三個都的時候，那台南的發展完全就要往高雄市匯集，這樣匯集的結果，很明顯就變成頭重腳輕，那台北市的發展是一級獨大，因為交通發展便利，所以台北市以台北為基礎，基隆、台北縣、桃園縣成為核心一級發展，可是南部交通不發達的情況下，南部會呈現多級發展的情況，高雄市、台南市、嘉義市三個極端在發展，那今天變成三都，要把台南市劃成台南縣，先不用講願不願意，如果是這麼做的話，那就是間接把台南市矮化了，包括嘉義市也是同樣的道理，這樣的情況下，資源只會流往三個都，先不論什麼是區域均發展，我單單認為要把資源網這三個都去集中的時候，又出現一個問題，就是「這三個都非為領導中心」，譬如，南部的七縣市，高雄市是主要的核心都市，由它來帶動其他七縣市，但事實並不是這樣，

因為高雄還是與他周圍的城市還是對等的，在這樣的情況之下，反而會造成很大的問題，地方自治團體本身的不對等，這是會產生更大的隔閡，像我們在做都會區研究案的時候發現，與高雄市的高雄縣或屏東縣，大多是敢怒不敢言，高雄市一天到晚會說，你們還欠我錢沒還，但問題是這些地方根本就是沒錢，所以，有很多問題。「三都十五縣」到底可不可行？當然可行，因為事實上它所耗損的成本最低，可是我並不認為它對我們台灣真正有很大的實際幫助，事實上我不相信有什麼區域平衡發展，區域平衡發展不應該存在，因為照這樣說，那就把花蓮建設成跟台北一樣的都市，這種東西是不太一樣的。

我研究地方自治多年，以歐洲地方自治宣言的兩個主軸為例：

一、 輔助性原則：照輔助性原則的結果，歐洲到最後演變成大區劃，何者為大區劃？意思是把第一級的地方政府合併成一個更大的第一級地方政府，那原因為何？是因為要造成中央跟地方可以對等，我們台灣就是第一級地方政府太多了，所以中央跟地方無法對等，如果我們將台灣整併成四、五個的時候，那每一個地方首長的權力就會跟中央對等的越明顯。

二、 可進性原則：可進性指的是，居民周圍的公共事務應該要跟最接近人民的地方政府有相關，也就是第二級地方政府要越接近人民越好，第一級就是所謂大區劃，第二級就是貼近人民。

所以按照這樣來講的話，台灣的鄉鎮市不應該廢除，或者甚至市跟直轄市裡面的區，都應該要進行區長的選舉跟區議會選舉，這是我個人的認為。所以在這樣的情況下我不反對鄉鎮市的合併，因為如果按照之前紀老師所說的，台灣現在有三分之一的鄉鎮市是沒有半點自己的財源，幾乎是零，三分之一是完完全全要靠政府補助的，那這樣的情況下，台灣的四町村合併是有必要的，而不管如何，台灣所有的行政區劃，在學界主要是講效率、生活圈、交通、產業，可是我個人實際去跟行政部門討論的結果會發現他們對於區域調整是興趣缺缺的，而如果真的有興趣，他們的目標是在財政，那說真的，行政區劃不是完全為了財政，也沒有直接的關係，而在地方的自主財政不夠的情況下，

是不可能地方自治的。我們台灣坦白說，大家早就都在破產邊緣，台南市自有財產才 30 億，結果已經負債到 300 億了，再加統籌分配款，什麼事情都不做，大概要五年才能償還，所以這個問題是很大。

**陳朝建老師：**

請教各位，若行政區劃真要進行的話，以台灣來說，應該是要「由上而下」還是「由下而上」較好？

**陳建仁老師：**

我個人是希望「由下而上」。

**陳朝建老師：**

因為如果是「由下而上」的話，比較會考慮到的是民意，那生活圈就未必會一樣….

**陳建仁老師：**

對！未必會一樣，譬如說，嘉義縣市來講他們說不定會想跟台南縣市合併…

**陳朝建老師：**

至少某些鄉鎮是這樣的想法…

**陳建仁老師：**

其實按照這樣說，我們還有很多問題要克服，例如：有些地方比較靠近其他縣市，可是一開始它的行政區劃是劃在一起的，而它想說脫離時，那該怎麼辦？那不管如何，若是真的要做，我會希望台灣應該先從鄉鎮市的行政區劃調整開始，從小地方開始作訓練，訓練之後在做更大型的訓練，我認為這樣會比較好。

**陳朝建老師：**

那如果是從「由下而上」的行政區劃，可能會有幾的問題產生，第一，地盤可能會談不攏，第二，若以民意為考量，那反而會創造很多「準直轄市」，因為民意會希望就算不是直轄市，也至少可以是「準直轄

市」，包括離島或花東都會有此問題，那是否你還是會堅持「由下而上」？

**陳建仁老師：**

我會堅持「由下而上」，其實剛剛你講的「準直轄市」，花東是不可能，因為人不可能會破兩百萬，可是如果在西邊的話很有可能，譬如說，台中縣市合併就算沒有「直轄市」，也應該會有「準直轄市」的資格，那如果台南縣市合併，也應該是具備「準直轄市」的資格，那這本身不是居民的錯，而是一開始在制度規劃上是有問題的，我認為是這樣。

**陳朝建老師：**

假如我們推動「三都十五縣」或者「縣市整併」，以每個縣市生活圈會有次生活圈，甚至每個次生活圈又有次次生活圈，譬如說，台北本身的生活圈是要由許多次生活圈跟次次生活圈所構成，那所有次生活圈的形成都需要公投來決定？

**陳建仁老師：**

我想若是台北的話，台北的交通太便捷了，次生活圈跟主要生活圈大概是差不多，在這樣的情況下，若要講次生活圈，是只對南部、中南部比較有意義，對北部相對來講比較沒有太大的差別。還有「巡里圈」的概念，如果我們要讓台北縣跟台北市的人彼此之間要更有認同感的話，那其實要合併才更有認同感，因為不管是公務員、居民，他們在巡里圈規模裡面，會更加擴大他們的認同感。

**薄占宇老師：**

剛剛您有提到區長的選舉，我是比較想請教，會不會跟縣市的議員的角色有問題？

**陳建仁老師：**

法律上有個很大的衝擊，中央制定的法律跟地方自治法規衝突的時候是以中央法律為準，可是按照憲法來說，一開始已經把地方政府的事項都寫清楚，可是台灣在制定法律的時候，又把主管機關寫成中央主

管機關，所以台灣是屬於多層次事務分配，同一件事務是中央有權力，地方也有權力，導到最後即是，中央有權力去做所有決定，而在這樣的情況下，有時候明明是地方的權力，那卻變成中央說的算，同樣，今天我們說這是鄉鎮市的權力，可是縣卻可以直接監督，那在此處是有很多可商榷之處，其實台灣現階段此問題還不大，因為台灣不用講縣市立法，鄉鎮市立法的自治條例都不多，所以這不是一個很大的問題。我會比較會 care 市民的民主訓練，那至於村里長，我可以跟你講一個數據，台灣有七成以上的人民不知道自己的村里長是誰，可是台灣又有七成以上的人認為應該要保存村里長，為什麼？因為居民認為有個里長伯在，心理比較安心，那我只能說，這是一個習慣傳統，是無法改變。

**薄占宇老師：**

您剛剛提到由鄉鎮市「由下而上」的調整，麻煩您說明一下調整的方向跟鄉鎮市官派之間的關係？

**陳建仁老師：**

這麼說好了，如果鄉鎮市要官派的話，就不需要去調整行政區劃，因為只要縣長一個公文就可以直接調整了，因為這是屬於縣內的事務，可是今天鄉鎮市長要維持民選的話，那行政區劃調整就不可能變成官派，我覺得這兩個第方不一樣，那我剛也表明立場，我認為如果在一個民主國家，地方自治應該要有兩層，一層可進性原則的話，今天台灣把鄉鎮市長廢除了，以後我是這個縣一兩百萬分之一的時候，我要跟我的政府產生連結性，這是不高的，那不高的時候，就沒辦法變成地方自治之民主主義的小學校就沒辦法出來，因為人沒有辦法對他周邊的事務有辦法自行解決，真正的地方自治，是人應該是有辦法解決週遭的公共事務，可是如果把鄉鎮市去除，那永遠沒辦法解決，永遠都是希望下級幫你解決，這是我個人想法。

**紀俊臣教授：**

剛剛提到行政區劃離島中的三個縣不可能合併，誰合併誰倒楣，三個那麼遠的地方不能硬扯在一起，所以你說三個特別區還比較有道理，

這還牽扯到修憲的問題，有修憲跟沒有修憲方案不一樣，現在只有縣和直轄市憲法有規定，這點要注意一下，在憲法規定之下，有何方案？在牽扯到修憲層次的話，有何方案？剛剛陳老師提到鄉鎮市的部份，一般來說，應該先調整鄉鎮市，因為規模小比較容易調整，但是台灣制度文化剛好相反，所以台灣還是應該「由上而下」較好。

#### 四、第三次座談會紀錄

**席代麟老師：**(開場白略)

**黃錦堂老師：**

有無行政區劃的理論基礎與設計模型，要衡量很多因素才可以做成方案，德國在 1970 年以來，包括兩德統一後，還有中國大陸也有此種現象，在資訊網絡化的社會，交通視訊傳播發達，全球化競爭與地方政府的知識水平都較為進步，我認為凡事實施小鄉鎮、小縣的國家，像德國，大概 20 萬就算是很大的城市，基本上都是為合併的，所以適度合併是世界趨勢，日本的四町村也朝著一百萬人口規模，中國大陸也是有在合併，德國是在 1970 年就進行合併，合併的那一波還不夠，還在進行討論鄉鎮市的合併，所以，行政區劃應該要衡量很多因素，就像行政區劃法草案裡講的那麼多(山川、水文、國防、居民認同感等等)，這樣很不容易找出趨勢，但我認為在這些條件下是有合併的趨勢。而在台灣來說，在都會區是比較容易合併的，都會區如果不合併也是朝著高強度的合作模式，我曾經寫一篇文章，是內政部地方自治文章選集裡，把德國都會區合作的模式，透過立法成立多功能或是單一目的且整合的公法人，所以都會區核心城市的業務都交給共同性的組織，而好的行政區劃是需要許多綜合衡量，不容易有定案，我們再把公共政策做好的時候，標準是要很清楚，至少組織、程序要講究。馬總統直接把政見變政策是不對的，本來政見就是選舉期間的，所以經歷的評估度還是有差，很多領域會認為當時你就是這樣講的，譬如社福領域會叫你兌現，愛台十二建設業者也會叫你兌現，所以政見及政策這是不對的，且行政區劃較全盤性改變的時候，像德國法是要有一套完整的構想，例如需要台灣整套的行政區劃藍本，所謂整套就是



要完整、全方位的，不能只講台中縣市合併，你今天談「三都十五縣」，那雲嘉南怎麼辦？所以未來的國家是往哪個方向走？例如是經貿？在整體的發展構想下，才可以說出我們是用三都十五縣來套，這樣大家比較服氣，但現在不是，其實三都十五縣市民進黨時代很早提的方案，而馬大選的時候拿來用，我認為是不是有稍稍時過境遷的問題？它現在概念非常抽象，希望用北中南三的火車頭帶動其他地區，各有機場、港口、科學園區，但爲了要大家服氣，他應該要講清楚，爲何是「三都十五縣」？其詳細理由和配套。這次內政部在台中縣市合併的時候，他的說法是台中縣市「申請」合併，而行政區劃應該要分兩個理念，一個是「當事人申請」，一般來講是小鄉小鎮合併，影響不大，另外一種就是叫「全盤性」的，所以內政部是轉了一個彎，等於他們願意的，沒有反對用來做，那這樣如果「雲嘉南」說要合併呢？那內政部怎麼說？那現在高雄縣市要合併，那你爲何又說台中縣市比較急？嘉義、新竹、台南縣市就不急，所以我認為「三都十五縣」應該要在講得完整，配套方案清楚，甚至可以解釋台中縣市爲何可以先行。如果是要幫內政部圓場，我們可以說這次是「示範」，那這樣說法 OK，比較理想的方式是這樣，台中縣市先合併，但其他的地方需趕快組一個委員會，在內政部或行政部下做研究，把「三都十五縣」好好精緻化、論述化，基本上要經過委員會的研究，地方自治團體的聽證，德國各邦都有提到若違反聽證程序，此行政程序是會被撤銷，不能補正，最好經過委員會調查、聽證，形成一個整套的方案，在司法上就沒有問題，最後我認為三都十五縣是太過急躁，沒有詳細調查、研究、委員會、聽證等過程，這樣不完整，我先行討論到這邊……

**陳朝建老師：**

剛剛黃老師提到，行政區劃變數滿多的，那在這行政區劃草案內 14 項因素，您認為哪些因素應排在最優先？

**黃錦堂老師：**

我們應該找出我們已經出現了哪些大的問題，把大的缺失改進，從缺失的改進中去想，那我會認為是「都會區的交織程度」，可以說是最重

要的考量，因為台灣發展到一個相當的程度，都會區已成行，我們基本上的格局是縣把都市包圍住，都市與縣的交織成度太高了，所以我認為是「都會區的交織程度」應該為第一優先。而現在台灣以經濟規模的角度看，施政太浪費，其實大可在擴大，我們現在的規模和格局可能是 20 年前所訂下的，以不符現在要求。

**席代麟老師：**

我們接著請法制局的曾副局長給我們一些指導。

**曾明發老師：**

我們作一個諮詢者，不外希望提供研究者一些意見，引發研究更為可行、周妥，其實國民年金跟行政區劃很像，就是都是高度政治化的工程，需要考慮的因素固然很多，但最終還是取決於政治實力與政治妥協，而非依據學理或合理模型。其實放眼世界各國的行政區劃經驗，雖然都有一些學者提出合理化研究，但實際規劃結果仍然問題叢生，因此，行政區劃不斷在檢討，不斷在修正。顯然一切的理論基礎或最適化的規模等學理，都僅止於輔助性，而非主體性。行政區劃最重要在於各方政治勢力的妥協，才能確實可行，否則即本末倒置。

關於提綱的第二個問題是否合理，其現行行政區劃，直轄市及省轄市應該是 2 個層級，因為「區」並非地方自治團體，只有縣才是 3 級政府，因為縣下轄有許多鄉鎮市(縣轄市)。從地方自治效率及效能的學理觀察，直轄市及省轄市的地方自治效率及效能，應該會高於縣，理由在於行政指揮及治理的一體，不論對於中央政府交辦事項的執行或地方自治事項的規劃執行，因為行政指揮及治理的一體，其效率及效能必然較高；反之，縣的地方自治，因為其所屬的鄉鎮市亦為地方自治團體，具有公法人地位，其鄉鎮市長亦為人民選舉產生，必須對人民負責，故其施政理念如與其上級縣不同時，將產生縣與鄉鎮各行其事的窘境，尤其是當鄉鎮長與縣長不同政黨時，更是常有政治凌駕民意需求之情形，此時，地方建設，尤其是不同政黨執政的鄉鎮建設，將是寸步難行，相對的也會影響縣的施政效率與效能，這也就是為什麼過去曾有一派人認為鄉鎮應廢止地方自治團體，鄉鎮長改為官派的

理由。但因為鄉鎮市大多數是國民黨執政，國民黨基於政治利益考量不肯改變，民進黨執政時期朝小野大，根本無法修法廢止鄉鎮市長民選。但鄉鎮自治確實會割裂縣自治整體建設，故應該要廢除地方自治地位，鄉鎮長改為官派，尤縣長統一指揮，整體建設。

再就法制觀點而言，我國憲法僅規定縣實施地方自治，鄉(鎮、市)並不包括在內。鄉(鎮、市)的地方自治地位是依地方制度法第 14 條取得，該條明文規定：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體。因此鄉(鎮、市)的地方自治地位是法律所創設，屬於立法政策考量範圍，不涉及修憲問題，但因政黨政治利益考量，根本無法從學理或政府效率效能專業的去理性考慮。

首先要說明的是行政區劃法草案行政院已於本(11)月 5 日函立法院撤回，但立法院程序委員會經排入 11 月 14 日第 7 屆第 2 會期第 9 次會議報告，同意撤回，但因為民進黨黨團反對，乃決議退回程序委員會(未通過)。

這次的草案是民進黨執政時期行政院於本年 2 月 4 日提出，業經立法院內政委員會於 4 月 24 日開會審查過一次，僅止於大體討論階段，但因意見分歧，且涉及地方制度法及財政劃分法之配合考量，故決議：「定期舉行公聽會，聽取學者專家、直轄市及縣市首長意見後，再行審查。」公聽會原預計在 520 以前舉行，但迄今並未舉行。可以預期，這個法案是不可能再審查，將會配合馬總統競選所提「三都十五縣」政策修正後再提出。附帶說明，民進黨時期所提地方制度法(主要在取消鄉鎮市自治地位)，行政院已於本年 7 月 8 日撤回。由此亦可證明行政區劃的政治性。

其次關於行政區劃的考量因素有無值得斟酌損益的議題，查草案第六條提出考量因素第 14 項，這 14 項因素也是本論文文獻分析所引用，其中較有爭議的因素是第 14 項，所謂：「其他政策性事項」，這項因素原本不能成為因素，只是立法技術上，因為怕考慮欠周，會遺漏了某些因素，因此用一個概括性的條款來概括。可是這麼一來，這一個因素反而會成為行政區劃最關鍵的因素，因為馬總統的行政區劃政策為

「三都十五縣」，行政區劃法制有可能再考慮其他 13 項因素嗎？就像民進黨總統候選人謝長廷提出「六星計畫」，當時行政院送來的地方制度法草案及行政區劃法草案，也一定朝「六星計畫」及廢止鄉(鎮、市)地方自治方向立法，這也證實了政治凌駕專業的推論。因此，學理上 13 項都非常周妥，但這些因素最後都僅作為背書及合法化之用。行政區劃絕不可能以那 13 項因素做為依據，因為那 13 項因素還還有許多因素彼此之間是矛盾的、衝突的或根本違反現實利益的。

行政區劃是地方自治行政區域的劃分，劃分的主要目的在於使地方政府的行政區域適當，能更有效率及效能來服務人民；另一方面，劃分的目的在於使國土更有效利用，能增加地方自治財源，來建設地方。前者涉及地方制度法，後者涉及財政劃分法。因此，制定行政區劃法，務必要配合修正地方制度法及財政劃分法，才能使行政區劃達到預期目的。尤其是財政劃分法，涉及到中央與地方財源的分配，正是各地方自治團體最為關切者，如果沒有公平合理的財政劃分，則行政區劃再好也將無濟於事。

行政區劃是政治版圖及政治勢力的角力，一般人民關心的是他們的生活能不能過得好，哪一個縣與哪一個縣的合併，或鄉鎮市要不要地方自治，根本不是他們關心的對象。最關心行政區劃及地方自治者非政黨及政治人物莫屬，這些政治人物在政治領域發展，行政區劃結果將關心他們政治版圖及政治勢力的挪移，鄉鎮市是否民選也關係他們的從政利益，他們當然會寄予最大關心。基此，如果行政區劃方案或地方自治方案對他們有利，他們當然會支持，反之，對他們不利，他們也一定會反對，這是就政治人物個人而言。但政黨政治發達的國家，政治人物不能自外於政黨，而且絕大部分的政治人員出於政黨，在政黨最大利益考量下，政治人物個人的利益必須加以折衡，必要時可能要放棄個人利益，但政黨的政治利益與政治人物個人的政治利益，仍取決於實力原則。有時個人的政治勢力甚強，政黨必須稍作讓步，這時必須修正政黨政策，成全政治人物個人政治勢力。因此，執政黨之行政區劃方案規劃過程中，當然會給地方機關現有的政治人物參與，現有的政治人物也會透過各種可能管道去影響政策，已取得最大利

益，最後經政黨核心人物折衝妥協就定案。至於要如何爭取民意的支持，這是技術性問題，但這也涉及到政黨政策取向。民主性高的政黨，可能透過人民公投，或函徵地方議會同意，但這些都不是絕對的，最重要還是政黨的政策及實力。另外，究竟要由行政院獨占行政區劃的決定權，還是要由代表民意的立法院分享決定權，這也是決定於政黨實力。民進黨執政時，國民黨版行政區劃法草案，設計行政區劃案必須先經立法院同意，而民進黨的版本則主張由行政院獨占決定權，但因國民黨在國會佔絕對多數，民進黨的版本當然無法通過。不過基於權利分立原則，行政區劃既屬「國家重要事項」，依據憲法第 63 條規定，理應先送立法院同意，較符合憲法意旨。縱然目前立法院國民黨委員佔絕對多數，要同意執政黨的方案已易如反掌，但程序的正當正可彰顯我國民主政治的成熟度。當然目前行政區劃法草案的各個版本，都將行政區劃法定位在行政區劃的「程序」規定，不涉及行政區劃的實質政策選擇，這些選擇一但依據各個考量因素提出後，是先由內政部組織臨時性任務編組審查後再由行政院核定。這樣一個思考模式，主要是避免行政區劃的實質政策選擇各方見解分歧，根本無法成案，故將此爭議最大的問題隱藏不碰，只談「程序」問題，實質政策選擇則授權主管機關依規定的因素考量，先交由看似公正的第 3 者來決定，但骨子裡卻隱藏著行政機關獨攬的策略，因為一旦行政區劃法的「程序」完成立法，將授權由行政院獨攬決定權，就等於行政部門取得立法授權的尚方寶劍，可以為所欲為，肆無忌憚，這是民進黨版本的略謀。當然如果現在的國民黨採用該版本，也是由行政權獨攬行政區劃結果無疑，只是該版本尚有一部份涉及到鄉鎮市區的調整問題，這些都與馬總統的行政區劃政策不盡相符，也有近一步檢討的必要，故行政區劃既是政治化大工程，應該要審慎為之，不宜時時變動，故行政區劃法制是否非一定是「程序」的規定而已？可否破除這一個常年來的迷思？實在有討論空間。進一步言，行政區劃法似亦可考慮直接將我國行政區劃分的實質政策，顯現在法律上，比如說中華民國的地方制度分為幾個層級？分哪幾個直轄市、哪幾個縣？甚至於現行直轄市、縣市如何合併等，這不就很清楚嗎？一旦政府提出構想後，經過宣導溝通，提出法律草案經由立法院同意，就完成正當法律程序，以後

立法政策有改變需要前是否應先經立法院同意的爭議，當然這個立法政策方向完全顛覆過去既有的思維，必須重起爐灶，但公共政策的選擇，必須考量其合理性與正當性，並非人云亦云。

三都十五縣方案的優缺點，本文以提到一些，任何公共政策都沒有絕對的優點，也沒有絕對的缺點。三都十五縣依個人觀點，不外是考慮現實情勢，在改變最小的方案中去選擇。因為台北縣成爲準直轄市已是既定事實，當時是立法委員爲了政治利益匆匆提案通過，並非政府經過審慎研究後提出的準直轄市條款，但民進黨朝小野大，根本無力阻擋法案的通過，加上地方民意代表及政府機關人員的壓力，執政黨委員也不敢貿然阻擋，因此通過此一地方自治的怪獸，其後遺症，本文也提及一些，許多問題到目前都無法解決，得利的只有少數政府官員升官發財，但此門一開，後遺症可是無窮，未來凡符合改制直轄市的直轄市，都會要求比照台北縣先改制爲準直轄市。由此可顯現我國行政區劃欠缺考量、雜亂無章。三都十五縣的構想，其台北都主要可能就是爲了解決台北準直轄市的窘境，另爲了符合世界大都市規模(有海港)，特將基隆市也納進來，台北市及基隆市原本都是由台北縣獨立出去的，現在合併來，再合理不過了。另外台中都、高雄都也都是將原來分離出去的區塊合併起來改制，完全是找尋最簡單改變最小的合併模式，而其他的縣，則將原本分離出去的省轄市合併回來，也是找最簡單改變最小的模式，基本上，因改變不多，阻力也相對減少，較爲可行。至於其缺失，如「大都小縣」、「葉爾欽效應」等，恐無法再去考慮防範，因世界各國的行政區劃都有此一通病，也是任何國家都無法避免的問題。

不過在此必須提出一個疑義，未來人口增加符合直轄市、準轄市、省轄市規模者，可否再升格？如可升格，則本次區劃將徒具形式，根本毫無效用，因爲未來可能變爲 5 都或 8 都，然後一堆準轄市、或相當縣級的省轄市，顯然這個方案是有問題的，如不可升格，則地方制度法或行政區劃法必須配合將升格規定刪除，所以政策決定後，相關法律就必須配合修正，以免法律規範衝突。

再者，國家機關層級多寡，主要在考量行政效率及效能，過去之所以

將「省」級地方政府自治廢除，理論上也是基於政府層級減少可提高行政效率及效能。既然直轄市的二級政府(中央、直轄市)，其效率及效能顯然優於縣的三級政府(中央、縣市、鄉鎮市)，則未來縣級所屬之鄉鎮市，也應考慮廢除其地方自治機關地位，鄉鎮市長改為官派，使符合行政區劃之目的(政府提供人民有效率及效能之服務)。顯然馬總統提出的反對鄉鎮市長官派及院轄市之區改為人民直選(使都成為三級政府)這種構思似有違反行政區劃的基本原理，不無討論調整的空間。

行政區劃除考量各種合理因素外，也要考量區域的現實性，否則阻力重重根本推動不了。我國行政區劃最難的也就在於離島地區，人口少、土地面積又小，要劃為一個縣顯不符適當規模，可是要其降格為一個鄉鎮，又因涉及既得權力的剝奪，必引起激烈的反抗。因此，馬總統想到一個「特區」的政策，這和中國大陸海南島一樣過去因不符合省的規模，所以將其設為「特別行政區」。我國金門、馬祖、澎湖都是位於離島，將其設為特別行政區，顯然有其特別考量，不過，當地立委對此方案並不滿意，惟恐「特區」降格，而影響資源分配，故希望維持原來縣的名稱。顯然，馬總統的方案阻力還不少。

至於花東地區，面積雖大，但人口不多，工商又不發達，如何規劃都無特殊效益，故維持原狀應該是最佳抉擇。總之，行政區劃絕對不可能十全十美，而且許多自然因素及現實狀態也不允許有何開創性的規劃，行政區劃貴在可行，而變動最小的區劃通常阻力最小，最為可行。有些行政區劃很有前瞻性、理想性，但因變動太大整合不易，根本不可行。

#### **蔡良文老師：**

這個議題是非常重要的也非常有意義，我想它的目的與功能部分，我的基本看法是 1.能夠將一些法律問題(廣義)與憲法問題先釐清。2.推動的程序能夠有步驟。3.細部配套能夠將原則性定出來。我想這個研究案就是大功勞一件了。這個案子過了以後，我是建議譬如行政院組一個專案小組，類似過去修憲法那樣的模式，那樣綿密的去徵詢各機關，

每個分組裡面要有非常專精且不能夠隨意離職的人，讓他長時間的去召集會議，我想這樣是會有成績的。本研究初步的撰寫原則上我是贊成，細部的部分我再進一步的提供意見，後續是一定要去推才可以，推的前提是以選舉政見的三都十五縣方案應該容有小幅度的去做調整。在結論部份可以有些觀念的釐清，可以在政見中有關的結構上聚焦，有些是可以讓的有些是不能讓的。

一、 有無行政區劃的理論基礎或設計模型？

在研究報告中理論部分已經很充足，有一種公共抉擇理論基礎是我比較傾向的，至於設計模型的部份大概會有三個區塊的部份要去處理，是地方空間還是地方組織的問題還是地方民主的問題，這三個區塊也是有點選擇性的，找一個可行性較高的，這個可行性較高的要配合憲政體制的問題、政治文化、地方派系的問題，看決策者怎麼去判斷處理的優先順序。

二、 我國現行之行政區劃（包括直轄市、縣市及鄉鎮市三個層級）是否合理？其調整之必要性為何？

我傾向直轄市或準直轄市用”區”的，以後三都如果弄了也是要用區比較好，現在又聽說區長要用民選的，那這是走回頭路好不好的問題，我倒是可以說區長的資格條件可以放寬，不要純粹用事務官或常任文官，我們可以用準政務官或特別職的，所以未來的區長應該用準特別職的人員或用雙軌開放常任文官這個部份，這樣彈性好不好就漸進可行。準直轄市這個部份在報告內，給他一個建議是說鄉鎮市不選舉然後改成官派或彈性，讓準直轄市去協調鄉鎮市長。

三、 行政區劃調整有無相關配套的法制作業？其重要性為何？

一、 如何地方民主和中央控制來做一個協調，從憲法來找看有沒有另外一條路，因為中山先生在憲法有說以事務性質來劃分。

二、 在法制方面絕對要過，地制法、財支劃分法。回歸地方組織為什麼要升格且重要，我看研究報告中問新竹市市長，包括直轄市或準直轄市都是組織提升了，每個人本來都是九職等、十、十一職等現



在都變成十二、十三職等去了，本來單位主管變成了單位首長了，單位首長底下又有獨立預算、獨立人事，成為完全不同的格局，所以本來一級主管科長級的要經過升遷法才能升，現在不用了，只要上面的要你升就升，整個人事全都擴大了。所以大家都希望提高，我們常說只要把學者專家請到那個機關去的話，只要幫忙講說這個任務多麼多麼重要的話，所以你們機關層級要提升，那那個學者專家在那個機關就是最受歡迎的了。

三、再來就是時機點的問題，現在目前的大環境確實不是很好，國際的經濟環境不好，國內的通貨膨脹又有壓力，失業率又會增加，這是危機也是轉機，我的意思是說在這個危機過程當中建議執政團隊或是政府先穩住他的內部政治結構，然後地方制度他本身的團隊與執政先取得共識，乍看之下好像是危機，但也是他的轉機。現在妥善規劃，在三年內是一個非常好的時機。

四、馬總統選舉政見所提之三都十五縣方案，是否可行？其主張對現行的地方自治體制將會造成哪些衝擊？

先搞定台中縣市，台中縣市是執政黨的，然後台北市和台北縣準直轄市的問題，原則是採用三都，但是變通的三都，尤其是北北基談的太好了，但是可行性確實有待考驗，現在執政黨是要完全責任制，而且泛藍席次 2/3 強，現在應該是可以過才對阿！在研究報告內可以寫在現行的國會和行政院是統一政黨的時候要落實三都十五縣的機會是最好的，否則這個機會稍縱即逝。而且這個問題涉及政治勢力的問題，可以做結構性的堅持然後部分的放寬。

五、離島及花東地區在行政區劃中的定位？

原住民族我是建議有個特別行政區，就分幾個區塊，阿美族是最大的族是沒錯但他已經漢化到你已經看不出來了，然後有幾個區塊的國家公園管理區，目前只有 50 幾個鄉鎮，如果加入平地的話，真正純山地部分只有 33 個鄉鎮，這一部份給他一個特別行政區的事權的部份。

**陳朝建老師：**

有四個問題來跟四位老師來做分享也順便就教於四位老師。

1、三都十五縣中有分甲乙案，甲案是照三都十五縣來做，乙案就是台北都在跟分成兩都，那這是否會成為定案，在這幾天大概會有一些動作出來。如果三都十五縣的配套方案出來，那也就是四都十五縣的話，何者會比較理想？

我們在訪問各縣市首長的時候，有一個特別感慨的心得，這也是一個不能說的秘密，就是多數的縣市首長他們會給我們一個印象，就是縣市首長大部分是泛藍在執政，目前訪問的縣市裡頭，大概也都是以泛藍百里侯為主，每次做訪談時會問的一個問題，就是對馬總統的三都十五縣你們支不支持？那麼每位首長都是百分百支持。那我們在問他如果有六星計畫的話，那你會支持哪一種？他們是說還是會公開支持三都十五縣，但私底下他的內心是支持六星計畫，因為為了避免成鄉之間的差距，也許是他們內心的想法。那想請問老師的是，三都十五縣與六星計畫會比較偏好哪一個方案，或是否有其他的替代方案出現？

訪問各縣市首長的時候他們的考量點都不一樣，而財政是他們最主要的考量點，如果馬總統要實施三都十五縣的話，縣市合併是一個不可避免的趨勢，而且也是我國必須突破的結構性問題，這在剛剛黃老師的說明中都會區交織必須要合作、合併可以看的出來，那有沒有哪些作法或誘因可以強化合併？

在三都十五縣之外有個小配套包括離島、原住民，有沒有需要就特別行政區，那我想了解一下學者專家的一些看法。

**高輝老師：**

現在新的規劃裡面關於省的問題是不論的，還是虛在那邊。我現在的思考點就是說從我去金門已經是第三年任教，那從第二年有研究生，所以對金門也在陸陸續續的了解也在思考，以下我要提的意見是個人不成熟的意見。首先不管行政區劃如何的做調整，一定會牽涉到修憲的問題，修憲的部份，好像馬總統是說，兩年後再做考慮，因此現在是在現行的憲法架構底下討論這個問題。那行政區劃這部份來說不是

我的本業，但是我是從涉及兩岸大陸來看待這個問題，那省政府的動向，在兩岸關係是一個敏感的問題，那麼台灣是否在兩岸關係中維持現況是大陸很關心的議題，如果是維持現狀就還好，如果是往獨或是統，就會引起很大的關注，那當初在動省時，內外的聲音相當的大。這次陳雲林的訪台，我認為兩岸沒有發生很大的變化，而是更清楚的讓現有的中華民國的民主更加的鞏固而已。我現在大概看一下三都十五縣還有六星也好，好像是現行憲法台灣地區內部的事情，跟兩岸關係沒有什麼明顯的影響，但是可以看的出來是說脫離原有台灣版圖的限制，又往前走了一步。

離島的問題，事實上我在金門的感受愈來愈深刻，金門是最重要的代表，大家對金門的重視是不夠的，那我想這是我們要提醒大家重視的問題，為什麼呢？因為金門他是兩岸關係中前緣的位置，我常常講說台海兩岸關係，其實受另外兩個兩岸關係的牽動，一個太平洋兩岸關係，一個是中美的關係，中美的關係絕對會牽動台海之間的關係，還有一個關係就是金廈的關係，也是台海之間關係很重要的一個槓桿。但台灣很少想到這樣的關係。雖然我們有離島特區條例，但離島有不同的離島，離島有澎湖、金門，澎湖是屬於台灣省的，金門是屬於福建省的，所以我剛剛講的不要忘了，我們還有一個福建省政府。我想提的一個想法就是說由於台灣省都虛了，福建省就更虛了。其實福建省現有的這些島嶼，在原來福建省的行政區劃裡面分屬四個縣，不是只有兩個縣，烏坵、東營分屬兩個不同的縣，烏坵是歸金門管；東營是歸馬祖管，因此我們是有福建省的建置在裡面，也是虛在那邊，在民進黨快下台之前，他開始用行政院秘書長去接福建省省長，他的用意是說你看我把你們福建省重視提高了，但是對金門來說，只是剝奪金門人的職位而已，而且行政院秘書長公務繁忙，你可以管金門多少事情。那現在國民黨上來以後繼續這個體制。所以就變成對福建省來講就是不重視我們。不重視對台灣好不好呢？我認為是不好的，金廈的關係，是台海之間關係很重要的一個槓桿，反過來看，大陸的福建省對金廈、對金馬是很好的，所以我們常聽到金廈生活圈、金廈特區，現在的金門人意見領袖的講法都是對福建省那邊的牽下去，現在又在講

要不要建金嶼大橋，那金嶼大橋建的話，就中華民國現行的憲法，台灣地區與大陸地區第一次的土壤接壤就在橋上。代表金門就是大陸的，金門人有錢都到廈門找房子，他的生活圈供水供電，那你們台灣就這樣決定送給他們嗎？台灣的主體與我是這樣想，而主張台獨的朋友是想這樣最好，就因為你們金門拉在我們這邊，所以我們沒辦法台獨。金嶼大橋建的話，金廈的生活圈就已經超過兩岸關係的意義了。所以這個形勢怎麼辦呢？五想可能不符合現在三都十五縣的想法，我認爲福建省政府要實體化，台灣省要實要虛不在我的討論範圍內，但我認爲就台灣現在的憲法體制兩岸關係來講，福建省有必要實體化。剛好符合良文兄的大原則，把大家升格大家都很高興。那福建省實體化有什麼好處？我想也不用修憲也不用在法規調整什麼，只是把它強化實化而已，然後中央多給資源，由於金門地理位置的特殊，很多在台灣適用法規在金門是沒辦法實行的，我們常講台灣人有 228 的悲情，金門人的悲情事更近的，對金門來講民選，台灣人實行地方制度民選多久，金門才多久。所以金門人有完整的公民自由是晚近的事。而民進黨是主張台獨的，所以在金門是沒得混的，但也很討厭國民黨，現在在金門執政的是新黨，站在台灣的主體立場，金馬是想要兩岸是和解的和平發展，兩岸關係的重身還是要靠金門來維持，當金門馬祖還是堅定是在中華民國體制內得時候，你才有個重身，不是打戰的重身而是兩岸的重身，假如我們把福建省政府實化一點，讓福建省政府扮演金馬和中央之間的一個溝通時，可以免除掉很多金馬與台灣的問題，我們可以看到之前李炷烽嗆賴幸媛要去大陸訪問的事情，李炷烽也不領情，反指陸委會「敬酒不吃吃罰酒」，還說自己的身分是選民決定，不是由陸委會決定，搞的很難看，由於金門馬祖特殊的關係，不能和台灣的法規一體適用，需要因地制宜，所以我是建議讓福建省更實體一點，更有省這一級的地方自治，因為我們不要把金馬看成是同一個，雖然都是離島，這樣的情況底下，若省這一級可以去設有限的行政單位去處理金馬和大陸之間的關係，那麼不會就把所有金馬區域的事情全部集中到大的兩岸關係上，因此省主席可以官派，可以找當地人，然後他參加行政院院會，就不必讓縣長跟中央去對嗆，因為縣長爲了選票和地方民意，他什麼事都可以做什麼事都可以幹，若有省政府夾在中間，它可以做緩衝，那中央的政策既然他是中央派

的，他一定會聽中央，那他又一定要關好這個縣，那他一定會跟縣來做協調，兩方來做協調，事實上，中央是不會去管金馬在想什麼，但是如果有個福建省政府更好，雖然現在是有，不過太虛了。另外還有一點是，除了將福建省政府凸顯一點以後，現在大家都知道大陸的福建省政府有個海西經濟區，這個海西經濟區若真的被他搞起來之後，會把金馬弄進去，因此台灣面對大陸那麼多經濟特區該怎麼辦呢？簡單的說，金門的區域發展跟台海關係的兩岸關係的這種矛盾的地方，假如有個福建省在的話可以有個橋樑，不會讓金門人認為台灣不要他，也不會因為金馬的關係而讓台灣和大陸的關係走的太快。金馬現在如何的開放，那是福建省的事情，只要在中華民國的憲政體制下，這樣的福建省政府對他們的福建省政府會有一點壓力，但是並不會破壞兩岸關係。

**(以金馬特區為考量，特區的模式以省的擴大為建制)**

**蔡良文老師：**

根據剛提的四個部份，四都十五縣或是其他比較彈性的設計，事實上是一個方向，所以第一個議題不只是四都和十五縣的問題，可以漸進的去推動，全盤性的去推動可行性不高。

第二個議題的部份，根據研究報告寫的六星計畫，我想要請教的是說裡頭寫的是說姑且把他列為新竹省、台北省，這是現在寫的還是研究計畫要寫的。那我建議就是單純化，不要寫省，這樣對研究計畫報告只有負面沒有好處，這寫下去名稱就是台灣共和國。因為已經沒有台灣省，所以就是用六個區塊。剛剛有跟研究助理談，現行的桃竹苗本來就是一個類似以前的州，我建議把日據時代的翻出來看看，是不是類似一樣。我是比較傾向六星計畫的優點缺點部份，省真的要拿掉，不然如果我是記者看了這個我就會把他做很大，因為行政院委託的研究報告且謝長廷不談的我們談，這樣不好，而且沒有特殊意義，所以就把他寫成區塊。而評價部分我是建議把日據時代的那部份是有關行政區劃且用地區空間的角度來看，那是一個方向。那我認為六星計畫不錯但可行性的問題？

第三個問題合併不合併的問題，提到財政、組織和政治力的問題，我的建議是說要合併也好甚至給現行的既得利益者一年或兩年更多年都沒有關係，有

沒想過說以前民意代表給他 1000 萬還是怎麼樣都值得，整個國會都改造了，同樣的這些政治人物、包括議會的部分，還有民選的首長這一部份，我們可以說有一個過渡時期設計，來增加案子推動的可行性。

**曾明發老師：**

如果要落實行政區劃的話三都十五縣一定可行性優於六星計畫，因為它改變最小，但是他必須要有配套的考量。六星計畫本身就對單純台灣的區劃掌控性滿有崇高理想的，不過他涉及到縣鎮的體制問題，恐怕還有兩岸關係的問題，不易可行。原住民的部分我也是認為應該給他特區。

**黃錦堂老師：**

你現在讓福建省政府官派、坐大，但是他還是會有這些問題，其民意基礎該如何駕馭，金馬的行政首長和立委他們的票數都少，所以他們都是高度的關注民意，那官派的福建省政府主席大概很難駕馭，是否可以譬如說金馬合起來成爲一個區，其名稱在做調整，那他就是民選的，其首長來擔任福建省政府主席，他就成爲金馬的霸主，成爲特別行政區，表示其很多地方是需要特別規範。另外就台北縣市是否會合併，那國民黨內應該是反對，因為在怎麼選都是泛藍的，合併之後其戰況可能就很激烈了，那誰在執政可能就要想很久了。其實一直會有疑問，且合併那麼大是不是會直逼中央。也許是不是台北市吃下東邊的部份，台北縣還是維持升格，或是透過什麼協議，讓他們密切合作。不管是三都十五縣或其他的一定要交代配套，其財政、人事方面都必須要妥善的來做考量。原住民的部份，如果你們聽到他們的原住民自治區的話會被他們嚇壞，他們基本上是每一族都是一個自治區，每個自治區就代表一個王國，所以這個問題如何去疏導說明都值得深入討論的。

**研考會：**

我們是要求行政團隊可以在兩位總統候選人的選舉政見中提出標準進一步做最適規模的推估。我們很同意黃老師開始開宗明義說的行政區劃的整併是一種趨勢，但是標準可能是不一的，而且事實上確實從總統政見要到落實還留白非常多的空間，那我們會委託這個案子也就是希望能夠將這個留白填補起來，因此也期望研究團隊在做政治考量的時候，是不是也可以去做一些客觀條件的分析，其整併的目的性爲何？我們要發展國際都會他的規模是怎麼

樣？由於有不同的目的，才会有不同標準的權重，那才會有一個我們的最適規模，很可惜的是這次的座談會並沒有聚焦於此。由於行政院在委託行政區劃的案子從 80 幾年就有，我們看過有生活圈、交通圈、生態圈，所以我們現在想要知道的是比較具體的東西，例如說那些留白的部份，我們在做政治妥協之前最重要的是政治溝通，那政治溝通最重要的是證據基礎的背景，那這個部分希望行政團隊可以有比較具體的說明。甚至是三都十五縣搭配 GIS 可以分析出有哪些客觀的條件是均衡還是失衡，我們沒有說他是最後的定案，但我在想從學術界來看政治的政見，可以有比較理性的批判或意見來作提供。

**曾明發老師：**

我發現報告中引用外國的資料在行政區劃的法制面相當缺少，可以再收集一些他們法治的條款，可能會更有效益。





## 參、行政區劃法草案

### 行政區劃法草案總說明

行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。目前民主法治意識高漲，行政區劃於配合國土整體規劃之前提下，應尊重民意，並考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化，爰擬具「行政區劃法」草案，共二十二條，其要點如下：

一、 行政區劃之定義、主管機關、行政區劃原因及考量因素。(草案第二條及第四條至第六條)

二、 行政區劃由主管機關提出或由直轄市、縣(市)政府向主管機關提出。人民或團體並得向主管機關或直轄市、縣(市)政府提出建議。(草案第七條)

三、 主管機關或直轄市、縣(市)政府提出行政區劃前，應就相關行政區域社會文化、國土環境、財經產業等面向，進行詳盡具體數據分析，並考量相關因素與未來發展方向，研擬具體計畫書表及圖說。(草案第八條)

四、 主管機關或直轄市、縣(市)政府應於相關行政區域內，就研擬之計畫書表及圖說，辦理公民民意調查，舉行公聽會。並應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。(草案第九條)

五、 行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應徵詢地方政府之意見；由直轄市、縣(市)政府擬訂者，應經該地方議會及相關地方政府及其議會同意。(草案第十條)

- 六、 行政區劃計畫之內容。(草案第十一條)
- 七、 主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。(草案第十二條)
- 八、 行政區劃計畫報核之程序。(草案第十三條)
- 九、 行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。(草案第十四條)
- 十、 主管機關應會同相關行政區域之直轄市、縣(市)政府、目的事業主管機關及有關機關辦理有關業務及財產之改隸，並明定移轉、交接事項及有關財產移轉劃分原則。(草案第十五條)
- 十一、 行政區劃計畫實施後，由相關直轄市、縣(市)政府依行政區劃計畫，豎立界標、測繪界線等事項，報主管機關備查。(草案第十六條)
- 十二、 行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關(構)、學校之組織法規，應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止。(草案第十七條)
- 十三、 行政區劃計畫實施後，相關機關(構)、學校之預算執行及處理程序。(草案第十八條)

### 行政區劃法草案

條 文	說 明
第一條 本法依中華民國憲法第一百零八條第一項第二款規定制定之。	本法制定之依據。
第二條 本法所稱行政區劃，指行政區域之新設、廢止或調整。前項所稱行政區域，指省、直轄	一、行政區劃之定義。 二、第二項所定其他行政院核定之區域，係考量未來有非省、直轄市

<p>市、縣（市）或其他行政院核定之區域。</p>	<p>、縣（市）之特別行政區等，以為彈性之規定。</p> <p>三、有關鄉（鎮、市、區）之新設、廢止或調整依本法第二十條規定，由直轄市、縣（市）政府以自治條例定之。</p> <p>四、又村（里）之編組及調整事項，依地方制度法第七條第三項規定，係由直轄市、縣（市）另定之，故未列入本法規範。</p>
<p>第三條 行政區域調整，指下列情形：</p> <p>一、劃分一行政區域為二以上之行政區域。</p> <p>二、合併二以上行政區域之一部或全部為一行政區域。</p> <p>三、劃分一行政區域之一部併入另一行政區域。</p> <p>四、其他有關行政區域之調整。</p>	<p>明列行政區域調整之情形。</p>
<p>第四條 本法所稱主管機關為內政部。</p>	<p>行政區劃之主管機關。</p>
<p>第五條 行政區域有下列情形之一者，主管機關得依本法規定辦理行政區劃：</p> <p>一、配合政府層級或組織變更。</p> <p>二、因行政管轄之需要。</p>	<p>一、明列得辦理行政區劃之情形。</p> <p>二、行政區劃，對於社會與政治秩序影響甚大，故除特定原因外，行政區域以保持相當穩定性為宜。</p>

<p>三、配合國土發展。</p> <p>四、因地理環境變遷。</p> <p>五、因政治、經濟、社會、文化或其他特殊情勢變更。</p>	
<p>第六條 行政區劃應配合國土整體規劃，並考量下列因素：</p> <p>一、行政區域人口規模。</p> <p>二、自然及人文資源之合理分配。</p> <p>三、災害防救及生態環境之維護。</p> <p>四、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。</p> <p>五、鄉土文化發展及社區意識。</p> <p>六、地方財政。</p> <p>七、產業發展。</p> <p>八、交通發展。</p> <p>九、都會區、生活圈或生態圈。</p> <p>十、海岸及海域。</p> <p>十一、湖泊及河川流域。</p> <p>十二、選區劃分。</p> <p>十三、民意趨勢。</p> <p>十四、其他政策性事項。</p>	<p>一、行政區劃考量之因素。</p> <p>二、行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，故應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等因素，審慎評估。</p>
<p>第七條 行政區劃由主管機關</p>	<p>一、行政區劃提出之機關得由主管</p>

<p>依本法提出，或由直轄市、縣（市）政府依本法向主管機關提出。</p> <p>人民或團體得以書面敘明事實及理由，並附具相關資料，向主管機關或直轄市、縣（市）政府為行政區劃之建議。</p>	<p>機關提出，或由相關之直轄市、縣（市）政府向主管機關提出。</p> <p>二、行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍，給予人民或團體對於行政事項之興革建議之權利，以維護行政上之權益。第二項爰規定人民或團體對行政區劃有建議，亦得隨時以書面敘明「事實」及「理由」向主管機關或直轄市、縣（市）政府提出。此建議乃「陳情」性質，應由受理機關依行政程序法有關處理陳情之原則，予以回應。</p> <p>三、第二項所稱「事實」，乃具體描述相關區域當時之實際情況及客觀環境，並應提出相關資料加以佐證；所稱「理由」，指提出行政區劃建議時，係依據本法第五條之何種情形提出，並將實際情況涵攝至本法相關規定之情形詳細敘明，俾便受理建議之主管機關或直轄市、縣（市）政府瞭解其建議觀點。</p>
<p>第八條 主管機關或直轄市、縣（市）政府提出行政區劃前，應就相關行政區域之社會文化、國土環境及財經產業等面向，進行詳盡具體之數據分析，並考量相</p>	<p>行政區劃應就族群特性、人口、語言、宗教、風俗習慣、文化、資源分配、財政收支劃分、產業發展、科技研發、地理、地形、水文、國土規劃、生活圈、自然生態等因素</p>

<p>關因素與未來發展方向，研擬具體計畫書表及圖說。</p>	<p>作整體規劃及分析研究，並考量本法第五條及第六條規定之相關因素，彙整成具體可行之計畫書表及圖說。</p>
<p>第九條 主管機關或直轄市、縣（市）政府應於相關行政區域內，就前條研擬之計畫書表及圖說，辦理公民民意調查，並舉行公聽會。</p> <p>前項公聽會，應邀請下列人員出席：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、相關領域學者、專家。</li> <li>二、相關行政區域內各級民意代表。</li> <li>三、相關行政區域內各級地方政府首長。</li> <li>四、相關行政機關代表。</li> <li>五、相關行政區域內企業代表。</li> <li>六、相關行政區域內社團代表。</li> <li>七、相關行政區域內社會公正人士。</li> </ul> <p>主管機關或直轄市、縣（市）政府應參酌第一項公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。</p>	<p>一、行政區劃應尊重民意，讓民眾充分陳述意見。主管機關或直轄市、縣（市）政府應針對相關行政區域內之公民，辦理民意調查，並舉行公聽會，以集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能。</p> <p>二、為落實地方自治精神，擴大地方民意參與決策，爰規定主管機關或直轄市、縣（市）政府應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。</p>
<p>第十條 行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應送相關直轄市、</p>	<p>行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應徵詢地方之意見；由直轄市、縣</p>

<p>縣（市）政府徵詢其意見。其由直轄市、縣（市）政府擬訂者，應經該直轄市、縣（市）議會同意，如涉及其他直轄市、縣（市）行政區域之調整，應送該直轄市、縣（市）政府及其議會同意。</p>	<p>（市）政府擬訂者，應經該地方議會及相關地方政府及其議會同意。</p>
<p>第十一條 行政區劃計畫，應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、行政區劃目標。</li> <li>二、行政區劃範圍。</li> <li>三、行政區劃原因。</li> <li>四、行政區劃前後行政區域人口及面積。</li> <li>五、行政區劃前後利弊得失分析。</li> <li>六、替代方案及其評估。</li> <li>七、公聽會及民意調查之分析報告。</li> <li>八、標註行政區劃前後行政界線之地形圖。</li> <li>九、界線會勘情形。</li> <li>十、行政區劃後相關機關（構）、學校組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及法令修正之程序。</li> </ol>	<p>明列行政區劃計畫應具備之內容。</p>

<p>十一、行政區劃後相關機關（構）、學校業務、財產之移轉交接事項。</p> <p>十二、其他有關行政區劃之事項。</p>	
<p>第十二條 主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。</p> <p>前項成員人數十一人至二十五人，其中學者、專家及社會公正人士人數，不得少於總數三分之一。</p>	<p>考量行政區劃涉及各相關機關業務，主管機關應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式，負責審議行政區劃等事項；所需工作人員，則由主管機關或相關機關人員派充或兼任。</p>
<p>第十三條 行政區劃計畫應經主管機關審議通過後，連同實施日期報請行政院核定。</p>	<p>行政區劃計畫報核定之程序。</p>
<p>第十四條 主管機關應於收到前條行政院核定公文之次日起三十日內，將行政區劃計畫發布，並公告其實施日期。</p>	<p>行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。</p>
<p>第十五條 主管機關於行政區劃計畫發布後，應會同相關直轄市、縣（市）政府、目的事業主管機關及有關機關辦理下列事項：</p> <p>一、關於業務之移轉、交接之事項。</p> <p>二、關於財產之移轉、交接之事</p>	<p>一、第一項明定主管機關於行政區劃計畫、發布後，相關直轄市、縣（市）政府、目的事業主管機關及有關機關應派員會同主管機關辦理有關業務及財產之改隸。</p> <p>二、第二項明列移轉及交接之項目。</p> <p>三、第三項明定有關財產移轉劃分</p>



<p>項。</p> <p>三、關於業務、財產之移轉、交接之爭議協調事項。</p> <p>前項移轉及交接之事項，應包含下列項目：</p> <p>一、地籍、戶籍、稅籍、車籍等機關（構）管轄之資料。</p> <p>二、機關（構）、學校及其既有組織編制人員及業務。</p> <p>三、財產及其清冊。</p> <p>四、其他經主管機關指定之項目。</p> <p>前項第三款財產，其移轉劃分原則如下：</p> <p>一、原行政區域所屬之機關（構）、學校改隸後，其經管之不動產，其中公用部分產權移轉行政區劃後之行政區域；非公用部分，仍屬原行政區域所有。動產部分，其屬行政區劃後之行政區域必需使用者，隨同移轉；不需用者，仍屬原行政區域所有。</p> <p>二、坐落行政區劃後之行政區域內之原行政區域所屬房地，其屬公用及作公共設施使用之公用財產，其產權移轉行政區劃後之行政區域，其餘仍歸原行政區域</p>	<p>原則。又本法規定之公用不動產移轉，非屬土地法第二十五條及地方制度法第三十五條第四款、第三十六條第四款規定之處分行爲，無須徵得該管區內民意機關之同意。</p> <p>四、第四項及第五項明定移轉及交接事項之完成期限及延長。</p> <p>五、第六項明定移轉及交接事項，遇有爭議時之處理程序。</p>
---	--

<p>。</p> <p>三、非屬行政區劃相關行政區域所有之財產，仍依原有權屬。</p> <p>四、第一款及第二款規定於原行政區域廢止時，其歸屬原行政區域之財產，歸屬於行政區劃後之行政區域。</p> <p>第二項移轉及交接之事項，應於行政區劃計畫實施前完成。</p> <p>行政區劃計畫實施前仍未完成移轉及交接者，得報請行政院延長之。</p> <p>主管機關辦理第一項第三款遇有爭議經協調仍無法解決時，得報請行政院決定之。</p>	
<p>第十六條 行政區劃計畫實施後，相關直轄市、縣（市）政府應依該計畫豎立界標、測繪界線與界標位置、計算面積，並繪具圖說，於六個月內報主管機關備查。</p>	<p>行政區劃計畫實施後，由相關機關依該計畫辦理豎立界標、測繪界線等事項，並繪具圖說，於六個月內報主管機關備查，以利行政界線之管理。</p>
<p>第十七條 行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關（構）、學校之組織法規，應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止之。</p>	<p>行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關（構）、學校之組織法規，自應配合調整，爰予訂明應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止。</p>
<p>第十八條 行政區劃計畫實施後，相關行政區域之機關及所屬</p>	<p>明定行政區劃計畫實施後，相關機</p>

<p>機關（構）、學校各項預算之執行，依下列方式處理：</p> <p>一、其業務未移轉者，原機關（構）、學校依原列預算繼續執行。</p> <p>二、其業務經移轉後，承受機關（構）、學校仍以移撥前原列相關預算繼續執行。</p>	<p>關、學校預算之執行及處理程序。</p>
<p>第十九條 原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。</p>	<p>原住民族自治蘊涵著尊重各原住民族之傳統與意願，並考量原住民族自治區之特殊性及創設性，爰規定原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，不適用本法。</p>
<p>第二十條 鄉（鎮、市、區）之新設、廢止或調整，由直轄市、縣（市）政府擬訂自治條例，經直轄市、縣（市）議會同意後，報主管機關核定。</p>	<p>鑑於鄉（鎮、市、區）分屬縣、直轄市與市之下之劃分，且非憲法明定之地方制度層級，宜由縣、直轄市、市視其區域發展之整體需要，予以規劃設置，爰明定以自治條例定之，並報主管機關核定。</p>
<p>第二十一條 本法施行細則，由主管機關定之。</p>	<p>本法施行細則之訂定機關。</p>
<p>第二十二條 本法自公布日施行。</p>	<p>本法之施行日期。</p>



## 肆、期中報告初審意見回應表

## 「我國行政區劃之研究」委託研究案期中報告審查意見回應表格

項目	審查意見	回 應 說 明
一、研究方法	<p>本案之研究方法(p.17)除「焦點團體座談」外，亦已就縣市政府主管進行「深度訪談」法，應予以區分說明。</p>	<p>已修正。</p>
二、內容與資料	<p>1.第二章文獻探討，應整合相關文獻、法制及歷史沿革，對行政區劃問題作一小結；另英、日文之相關文獻蒐集整理較為不足，請補充。</p> <p>2.第二章「文獻探討」與第三章「行政區域調整之理論與應用」之關連性應更具體說明。</p> <p>3.本報告對各國行政區劃之概況已有初步掌握，惟應建</p>	<p>1、第二章為既有文獻回顧與重點歸納。第三章則從政治地理學的角度探討行政區劃的理論及應用模式。</p> <p>2、方案評估於第五章敘明。</p> <p>3、究竟有無行政區域之最適規模，研究團隊將在結論說明。</p>

	<p>立參照標準以進行橫向比較後綜合評論，並應包括各國推動行政區域調整之作法及其成效評估。</p> <p>4.對於國內各行政區相關基礎資料之蒐集與分析（如：歷史傳統、地方財政、產業發展等）宜再強化。</p> <p>5.有關研究目的（p.13）第四項「研擬提出行政區劃之標準與最適規模之推估」乙節，應先釐清推動行政區域調整之目的（如：考量人口均衡、國際都會、產業規模、文化類屬……等），俾設定行政區劃之原則或標準，並據以提出最適規模方案；另應提出替選方案之分析，其內容建議包括：各行政區劃方</p>	
--	--	--

	<p>案之可行性、各行政區劃方案之利弊分析及其理由、相關配套法規之修正等。</p> <p>6.有關三都十五縣與六星計畫之評估，應就方案之可行性與我國最適規模行政區劃案之關聯性及配套措施等進行說明。</p>	
三、初步研究發現	<p>1.對三都十五縣規劃案之優缺點，應扣緊分析架構之各變項進行探討並詳加評估。</p> <p>2.後續應針對推動行政區域調整時所應考量的因素、尙待克服的障礙及可能採行的程序等，提供完整的執行規劃。</p>	已修正予以補充。
四、有關建議事項：	1.研究架構之分析因素，宜	已參酌修正。

	<p>增加土地面積、交通狀況與人口密度等。</p> <p>2.章節安排應立專章敘述我國行政區劃之歷史沿革、現況問題及相關改革提案分析。</p> <p>3.關於研究建議所提「行政區劃委員會」，應對其組成、運作、功能等作更深入分析；另依中央行政機關組織基準法規定，除該法及各機關組織法外，不得以作用法規定機關之組織，且除政策統合委員會及獨立機關外，一律不稱「委員會」，應予修正（參考：「行政區域調整推動小組」）。</p>	
五、有關參考資料：	1.參考資料可增加：(1)周志	已列入參考。



	<p>龍，2003，全球化、台灣國土再結構與制度；(2)江大樹，2006，邁向地方治理：議題、理論與實務；(3)劉道義，1999，台灣新地理。</p> <p>2.英國自 2006 年後，地方政府主管機關與業務重點均已改變，建議更新相關資料。</p>	
<p>六、其他</p>	<p>1.整體而言，本案大致符合計畫時程與進度，後續應確實依計畫書內容完成各項研究目的。</p> <p>2.圖表編輯應置於同頁，以利查考（如 p.14、p.22）；部分引用資料未列入參考文獻，應予補齊；期中報告尚未完全符合本會專案研究作業要點所定之體例與格式，</p>	<p>已修正。</p>

我國行政區劃之研究

	應於提送期末報告初稿時確實修正。	
--	------------------	--

## 伍、期末報告初審意見回應表

## 「我國行政區劃之研究」委託研究案期末報告審查意見回應表格

項目	審查意見	回應說明
一、文獻探討部分	英、日文之相關文獻蒐集整理較為不足，應予補充。	英日文相關之文獻已儘量轉化為中文資料，轉引之二手資料也已註明出處，應不至於妨礙研究團隊資料蒐集。
二、比較各國制度部分	<p>(一) 第四章業蒐集英國、日本、法國、中國大陸等國之地方制度，惟僅為相關資料之陳述，欠缺比較分析與綜合評估，應予補齊。</p> <p>(二) 英國自 2006 年後，地方政府主管機關與業務重點均已改變，應更新相關資料。</p>	已增列一節予以歸納比較。
三、相關方案評估部分	<p>(一) 國內各行政區相關基礎資料之蒐集與分析(如：歷史傳統、地方財政、產業發展等)宜再強化。</p> <p>(二) 3 都 15 縣之訪談評估(pp.165-169)原文僅轉錄單一學者談話內容，應綜整各場專家學者座談會及實地訪談結果，依不同面向具體論述。</p> <p>(三)第五章第三節(p.177)應說明「準直轄市」與「行政</p>	<p>回應(一)：歷史傳統、地方財政、產業發展等基礎資料雖已蒐集，但研究過程中發現，並無法以權重方式設定其比例而加以分析。</p> <p>回應(二)：實際上，3 都 15 縣之訪談評估已另呈現於第六章之實地訪查與座談會意見彙整與內容分析(請參照)，至於該處之所以僅引單一學</p>

	<p>區劃」之關連性。</p>	<p>者談話內容，係因為其所談結構完整，復為第六章分析內容之其他學者或地方行政首長所支持。</p> <p>回應(三)：業稱其關聯性予以敘述，內容為：另由於地方制度法第七條修正後，出現人口數達二百萬以上之縣得準用直轄市之權限、人事與財政之規定（簡稱「準直轄市」），導致許多縣市認為重新行政區劃與否，並不重要（例如，桃園縣希望人口達二百萬以上之後適用「準直轄市」規定即可，請參照第六章之訪談內容與分析）。加諸，「準直轄市」之設置與馬總統三都十五縣之主張可能衝突（例如「準直轄市」算不算是「都」？以台北縣為例，如未與台北市合併，是否為「都」？），仍有分析之必要。</p>
<p>四、實地訪查與座談會意見分析部分</p>	<p>第六章第一節、第三節有關座談會與實地訪談意見之彙整，應就所蒐集之意見依主題進行整理，各與會者及受訪者</p>	<p>為了較完整呈現受訪者之意見，第六章第一節、第三節摘錄之訪談內容較多，分析的內容詳見第二、第四及第五小節，完</p>

	之發言內容另於附錄呈現。	整的發言內容已收錄在附錄中。
五、研究建議部分	<p>(一) 本報告初稿建議捨棄專業決定論，轉以政治決定論、權力決定論為模型理論 (p.346-347)，惟行政區劃之推動不僅需考慮政治因素，仍有賴專業原則作為依憑，加以「研擬提出行政區劃之標準與最適規模之推估」為本案研究目的之一，爰請摒除政治考量的部分，針對行政區劃之客觀條件進行分析，例如其整併目的性、國際都會發展規模為何等等，根據不同調整目的給予相關條件不同的權重，進而得出最適規模之推估，俾作為後續立法過程政治溝通之證據基礎。</p> <p>(二) 本報告初稿有關配套措施之檢討 (p.349) 部分，請具體敘明相關法規應配合修正之內容。</p> <p>(三) 本案研究建議應依「本會專案研究作業要點」第十四點第(六)款規定，區分為「立即可行建議」及「中長期建議」，並均應列明主辦及協辦機關。</p>	<p>回應(一)：惟本研究文獻檢討、訪談暨座談會內容分析，均指出政治決定論以及微幅調整論是各國包括我國在內於從事行政區劃時無可避免的最主要考量因素，至於專業決定論的部分則會陷入分析困境，以我國為例，畢竟每個直轄市、縣市政府或學者主張的優先考量因素均明顯不同，導致根本無從產生各項專業因素的排序與權重設定，因為其本質就是政治決定的。舉例來說，新竹市認為民意趨勢與接受度應該給予最高權重，但高雄市縣則認為區域合併發展與生活圈考量才是行政區劃的最重要因素，不同於此，台中市則認為財政因素會影響台中市縣合併的重要因素。但另基於委託單位之建議，本研究仍將增加我國行政區劃最適方案之建議，轉以政治決定論為</p>

		<p>主、專業決定論為輔的思維。</p> <p>回應(二)：業以三都十五縣或三都十五縣的修正建議為例，就相關法規修正之具體建議敘明。</p> <p>回應(三)：業依委託單位建議，敘明於研究建議末段。</p>
六、附錄部分	<p>(一) 台南縣實地訪查部分 (pp.403-420) 之「擬答」用詞請刪除。</p> <p>(二) 學者專家座談會部分 (pp.463-522)，請於歷次基本資料中加列「與會者」。</p> <p>(三) 期中報告審查意見之回應說明 (p.535) 應具體列出修正章節與頁數，俾供查對。</p>	遵照辦理
七、報告格式部分	<p>(一) 本報告格式請依「本會專案研究作業要點」附件七、八、九所定之體例與格式修正，包括封面、頁眉、標號序等，並於本文前加列「提要」。</p> <p>(二) 表-3 及表 5-3 請加註資料來源，並加框線；部分文</p>	遵照辦理

	字及數據仍有錯漏，請詳加校對。	
--	-----------------	--