

RDEC-RES-090-019 (委託研究報告)

行政區劃與鄉鎮市自治 問題之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十年十二月

RDEC-RES-090-019 (委託研究報告)

行政區劃與鄉鎮市自治 問題之研究

受委託單位：中國地方自治學會

研究主持人：紀俊臣教授

協同主持人：陳滄海副教授

研究員：黃正雄

研究助理：徐吉志

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十年十二月

目 次

表 次	-----	
圖 次	-----	
提 要	-----	
第一章 緒論	-----	1
第一節 研究動機與目的	-----	1
第二節 研究方法與架構	-----	4
第三節 研究範圍與限制	-----	10
第二章 行政區劃與地方自治	-----	11
第一節 行政區劃之法制	-----	14
第二節 行政區劃之劃分原則與方法	-----	16
第三節 台灣行政區劃與實施地方自治之關係	-----	18
第四節 台灣行政區劃與實施地方自治之成效檢視	-----	24
第五節 未來策進臺灣行政區劃與強化地方自治之可行策略	---	26
第三章 台灣地方區劃與鄉（鎮、市）自治問題之分析	-----	35
第一節 鄉（鎮、市）事涉自治之行政區劃問題	-----	35
第二節 地方政府對鄉（鎮、市）行政區劃調整之方案與建議	--	42
第三節 縣政府研擬之強化鄉（鎮、市）自治之行政區劃方案	--	66
第四節 專家學者對縣政府改進方案之多數意見	-----	70
第四章 台灣實施鄉（鎮、市）區域調整以強化自治功能之策略與作法	-----	73
第一節 制定完整之行政區劃法制	-----	73
第二節 調整鄉（鎮、市）區域以強化自治功能之具體作為	-----	75
第三節 問卷調查分析	-----	77
第四節 模擬事涉鄉（鎮、市）自治之區域調整方案	-----	82
第五章 結論與建議	-----	113
第一節 研究發現	-----	113
第二節 研究發展	-----	116
第三節 研究建議	-----	116

附錄

附錄一	行政區劃與鄉鎮市自治問題意見調查問卷 -----	133
附錄二	「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」問題與對策五場座談會會議紀錄 -----	135
附錄三	「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」研究報告初稿座談會紀錄 -----	155
附錄四	行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者專家座談會紀錄 -----	161
附錄五	行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究各場次座談會建議意見處理情形一覽表-----	169
附錄六	行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者專家座談會建議處理情形一覽表-----	173
參考書目	-----	183

表 次

表 2-1	二十世紀英國民選式地方政府結構之變遷	11
表 2-2	日本市町村數的變遷	13
表 2-3	台灣省各縣市鄉（鎮、市、區）名稱一覽表	22
表 2-4	鄉（鎮、市）行政區域合併調整條例草案	28
表 3-1	各級行政區域都市人口數比例和成長率	36
表 3-2	座談會時程分派	43
表 3-3	客家族群分布一覽表	49
表 3-4	台閩地區地政事務所管轄區一覽表	52
表 3-5	全國各警察機關分局管轄行政區域範圍一覽表	56
表 3-6	台閩各縣（市）議會第十四屆議員選舉區之劃分	60
表 3-7	台中縣政府對鄉（鎮、市）行政區域調整方案	67
表 3-8	台南縣政府對鄉（鎮、市）行政區域調整方案	68
表 3-9	高雄縣政府對鄉（鎮、市）行政區域調整方案	69
表 5-1	台閩地區鄉（鎮、市）行政區域調整劃分一覽表	119

圖 次

圖 1-1 : 研究基本架構	8
圖 1-2 : 研究進度與完成工作項目甘特條型圖	9
圖 2-1 : 2000 年地方政府體系	13
圖 2-2 : 鄉(鎮市)行政區域合併調整計畫作業流程	34
圖 4-1 : 目前鄉(鎮市)自治選舉存在最大問題分析圖	78
圖 4-2 : 目前鄉(鎮市)自治功能不彰最大問題分析圖	79
圖 4-3 : 鄉(鎮市)重新區劃合併可否提昇行政功能題分析圖	80
圖 4-4 : 對鄉(鎮市)調整行政區劃採取方式之分析圖	80
圖 4-5 : 對鄉(鎮市)合併擴大可行性之分析圖	81
圖 4-6 : 對鄉(鎮市)調整推動最可行之途徑分析圖	82
圖 4-7 : 台北縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	95
圖 4-8 : 桃園縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	96
圖 4-9 : 新竹縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	97
圖 4-10 : 苗栗縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	98
圖 4-11 : 台中縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	99
圖 4-12 : 彰化縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	100
圖 4-13 : 南投縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	101
圖 4-14 : 雲林縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	102
圖 4-15 : 嘉義縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	103
圖 4-16 : 台南縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	104
圖 4-17 : 高雄縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	105
圖 4-18 : 屏東縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	106
圖 4-19 : 宜蘭縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	107
圖 4-20 : 花蓮縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	108
圖 4-21 : 台東縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	109
圖 4-22 : 澎湖縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	110
圖 4-23 : 金門縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	111
圖 4-24 : 連江縣鄉(鎮市)行政區域調整圖	112

提 要

關鍵詞：行政區劃、行政區域、地方發展、國土規劃、山地鄉。

一、研究緣起

本研究小組係就我國行政區劃與鄉（鎮、市）自治問題，經行政院研考會委託進行專題研究，依行政院研考會所提示的研究重點，包括：

- （一）現行行政區劃與鄉鎮市自治問題之檢視。
- （二）行政區劃調整與地方政府層級變動之規劃。
- （三）行政區劃法（草案）暨地方制度法之評析。
- （四）行政區劃法（草案）暨地方制度法之修正建議。

行政院研考會所以選定該一研究主題，應係著眼於當前鄉（鎮、市）自治體之缺失，以及新政府成立後，為落實國家發展會議共識，擬將鄉（鎮、市）由自治法人改制為非自治法人，鄉（鎮、市）長由民選改為官派之政策取向，所為必要且適時之研究課題。

事實上，鄉（鎮、市）自民國三十九年四月，公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以降，即賦予地方自治團體之法律地位，但過去無論以行政命令或法律規定實施地方自治，鄉（鎮、市）在財政困難，地方派系嚴重對立，以及相關法制未賦予必要之自治權能下，可謂為弱勢之自治體，甚至祇可謂聊備一格之自治體而已。

由於鄉（鎮、市）自治體之政治功能似乎正功能不如負功能彰顯。因此，多年來即有學者、專家以及相關權責機關主張，廢止法人化之鄉（鎮、市）自治體，將鄉（鎮、市）長由民選改為官派，鄉（鎮、市）自治選舉不再辦理，在無鄉（鎮、市）民代表會制衡下，鄉（鎮、市）公所改制為縣政府之派出機關（field agency）。此項變革主張經數十年之蘊育，總算於民國八十五年十二月之國發會獲致朝野共識，但國民黨所執政之時代，儘管完成地方自治之法制化以及精省後地方

制度法之立法，卻仍將鄉（鎮、市）維持自治體之體制，其立法理由係謂鄉（鎮、市）自治體在政治社會化（political socialization）之功能顯著，不容抹煞；復認為即使鄉（鎮、市）須改制，亦需有配套之措施，將既有之鄉（鎮、市）自治問題通盤檢討，始得進行改制，以符地方政府再造之本旨。

如上揭減緩鄉（鎮、市）改制之理由可以成立，則對鄉（鎮、市）自治問題宜有深入之檢討和客觀之分析。大抵言之，鄉（鎮、市）自治眼前所存在的問題固非祇一端，但臺閩地區三一九個鄉（鎮、市）幾乎無獨立存在之客觀條件卻是事實，所以國民黨執政之政府反對片面改制，並非強詞奪理；反倒是當前之新政府在政治改革中務須更周延考量，以建構更完整之體制。

基於上揭認識，儘管內政部之政策取向係重視縣（市）之區劃調整，但行政院研考會能適時委託學者專家就鄉（鎮、市）改制之根本問題，趁地方制度法修正案在短期內恐不易完成立法之有限時間內，進行專案研究，以供未來立法和法制作業、行政規劃作業之重要參考，當屬明智之舉。

二、研究方法及過程

（一）基本理論與假設

對行政區劃與鄉（鎮、市）自治之研究而言，理論上可由發展研究途徑（development approach）去了解二者關係，蓋鄉（鎮、市）自治如設定為發展目標，則鄉（鎮、市）自治之成效，可能受制於該鄉（鎮、市）之規模，而一旦涉及規模，即有先天之區域劃分問題，以及後來之區域發展問題。因之，由發展途徑研究，不失為值得嘗試之研究工具選定。

當然，行政區劃與鄉（鎮、市）自治亦可由依賴理論（dependent theory）去進行分析，蓋二者之影響究竟係行政區劃影響鄉（鎮、市）自治，抑或鄉（鎮、市）自治去影響行政區劃？如果就長期觀察，可能是行政區劃影響鄉（鎮、市）自治，但短期言之，則不無鄉（鎮、

市)自治影響行政區劃。蓋鄉(鎮、市)自治如有不足，其行政區劃大小已無意義，當無再加探討其如何自治之必要，這是一個值得再加思考之課題。

國內學者幾乎多認為行政區劃影響地方自治，理論上行政區劃有一最適規模時，鄉(鎮、市)自治始能最有效能。因此，從依賴理論觀察，並且設計行政區劃之公式，相信是值得嘗試之研究途徑。

關於研究假設方面，至少下列命題是本研究應加釐清之研究課題：

1. 行政區劃影響地方自治之發展。
2. 行政區劃影響地方自治政府之功能運作。
3. 行政區劃影響鄉(鎮、市)自治之發展。
4. 行政區劃影響鄉(鎮、市)公所之自治功能運作。
5. 行政區劃影響鄉(鎮、市)自治之改革策略與機制設計。

(二) 資料範圍與種類

由於臺灣於民國三十九年四月，行政院發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」後，鄉(鎮、市)始依上揭行政命令實施地方自治，辦理自治選舉，以致本研究所蒐集之資料似宜以民國三十九年(一九五一年)後之資料為限。儘管五十年來，地方自治已由命令化走向法制化，但鄉(鎮、市)之自治權能，仍無多大之調整；如有調整亦是趨向落實地方自治之取向發展。因之，自民國三十九年以後之資料為限，似有其研究上之必要性。

至於行政區域調整，除民國三十九年有較大之變動外，其後即未再有結構性之調整，如有係新竹市、嘉義市由縣轄市改制為市，即俗稱之「省轄市」(民國七十一年七月)，對毗鄰之新竹縣、嘉義縣有較重大之生態衝擊；新竹縣之香山鄉且劃為新竹市，以致對新竹縣精華建設有顯著之影響。

本研究係於民國三十九年後之鄉(鎮、市)自治與行政區劃之政治關係和法律關係，為探討和蒐集資料之範圍；其餘除非係關鍵因素，否則將儘量限縮，俾避免探討時有本末倒置之誤失。

(三) 採行方法與實施步驟

本研究係實用性研究，除必要性之理論建構和分析外，將著重於問題之分析與解決方案之研擬。復為使問題之分析能趨於客觀和深入，以符合社會科學分析之要求，本研究將利用一個月至一個半月，進行問題之訪談、分析，預計在北、中、南、東和外島辦理五場鄉（鎮、市）自治問題座談會，聽取縣政府及鄉（鎮、市）公所行政首長或單位主管之意見，並請求當地政府研擬可行之方案，以供本研究彙整之重要參考。質言之，本研究所規劃之行動方案，係參考地方主管機關之可行方案所為適合國家需要的方案，此種雙方溝通（two-way communication）所建構之方案，將具有民意或民主的基礎，亦可能係研究方法之創舉。

三、重要發現

對於鄉（鎮、市）施行自治以降，所呈現的自治問題；尤其鄉（鎮、市）區域劃分失衡現象，本研究群有如下之發現：

- (一) 民國三十九年進行之鄉（鎮、市）區劃，似偏重歷史傳統而忽略人口、面積基本條件之考量，致造成區劃嚴重失衡。
- (二) 現行鄉（鎮、市）財源困難多係法制所造成，區劃失衡影響有限。
- (三) 鄉（鎮、市）區劃宜採特別立法方式；如由傳統劃分之方式進行區域劃分，恐不但不切實際，而且可能一事無成。
- (四) 目前鄉（鎮、市）區劃存在有下列缺失：
 1. 都市規模太大，相關政府組織編制及其服務團隊尚難配合。
 2. 山地鄉面積遼闊，資源卻貧乏，造成居民生活困苦，急待政府調整區劃，支援建設。
 3. 以往鄉（鎮、市）區劃未能考量族群分布，影響地方文化活動之推廣。
 4. 鄉（鎮、市）雖隸縣政府，但派系對立，嚴重影響發展。
 5. 鄉（鎮、市）發展貧富懸殊、建設失調，以及政治惡質化之情

況，頗為居民所不滿。

四、主要建議事項

本研究群在研究時間極為有限的情形下完成研究工作，希望下列事項相關權責機關能積極推動，因研究之結果，由於台灣的區域範圍不大且政治生態特殊，為兼顧行政管理及法制作業因素，建議採一次調整完成，不分短、中、長程來推動辦理：

- (一) 鄉（鎮、市）區劃既已有五十一年之久，應由內政部會同相關部會、地方政府，儘速成立鄉（鎮、市）區域調整工作小組展開規劃作業。

關於鄉（鎮、市）究竟如何調整，本研究群經多次之研討，依所研擬特別法草案第三條規定，經規劃合併如表 5-1，其中考量條件經設定為：

1. 合併符合條件因素

- (1) 每一鄉（鎮）聚居人口不得少於六萬人；每一縣轄市人口不得少於二十萬人。
- (2) 一鄉（鎮）地理面積不得低於一百平方公里；每一縣（轄市）地理面積不得低於二十平方公里。
- (3) 縣聚居人口低於五十萬人，或地理面積未達一千平方公里者，所設置之鄉（鎮、市）以不超過六個為限。
- (4) 原住民聚居之山地鄉（鎮）人口以不低於五千人為原則。
- (5) 各鄉（鎮、市）因歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件及生活習慣等因素，而有必要調整行政區域者，或屬離島地區之鄉（鎮、市）者。

2. 合併之考量因素

- (1) 行政資源：如地政事務所所管轄區、警察分局警勤區之劃分。
- (2) 政治因素：如縣議員選舉區。

(3) 歷史文化：如日據時期之行政區劃、族群分布。

(4) 地理條件：地形因素、交通條件。

(5) 生活圈或其綜合性因素（如通勤區、消費活動、休閒生活）

(二) 鄉（鎮、市）區域調整時，應將部分生活習慣一致之鄰近鄉（鎮、市）或村（里）合併，以改善居民生活。

(三) 鄉（鎮、市）區域調整時，關於鄉（鎮、市）之法律定位，村（里）存廢均宜一併考量，作最完整之變革。

(四) 本（九十）年十二月三日，學者專家對本研究案，所提供之建議，亦請中央相關部會審慎參酌。其建議如下：

1. 本方案多能符合地方政府之劃分構想；惟有部分地區可再酌予整併。

(1) 屏東縣政府民政局許金德副局長曾建議依族群考量，將九如、鹽埔、里港、高樹等四鄉合併為九如鄉；將內埔、長治、麟洛、竹田、萬巒等五鄉合併為內埔鄉；將潮州鎮、新埤、枋寮二鄉合併為潮州鎮。此外，山地鄉整併為原北、原南二鄉。原北鄉包括：三地門、霧台、瑪家、泰武等四山地鄉；原南鄉包括：來義、春日、獅子、牡丹等四山地鄉。

(2) 台中縣政府代表對於烏坵鄉廢鄉後，將其改隸台中縣沙鹿鎮，認為應從長計議。

(3) 台南縣政府蔡局長主張對鄉（鎮、市）之用語，應訂定一套標準，此際尚未訂定標準應妥加規劃。

2. 本方案施行過程中應由權責部會多委託學者專家研究，注意生活圈及其人文資料之整理與分析。

3. 本方案之實施，應訂定時程，但時程中應有過渡條款，而時間尤不宜太倉促。

4. 本方案既然參考日本機制，即應多運用日本廣域行政之理

論。

日本市（町、村）之整併，尚在推動中，現行 3,200 個將再整併為 1,000 個左右，其立論基礎值得我國重視，應加參酌。對於實施區域調整因茲事體大，牽涉甚廣，學者建議不妨分段實施，或選擇縣（市）試辦為宜，但就台灣政治生態特殊，採用此一方案恐有困難之處。

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

一、 研究動機

本研究小組係就我國行政區劃與鄉（鎮、市）自治問題，經行政院研考會委託進行專題研究，依行政院研考會所提示的研究重點，包括：

- （一）現行行政區劃與鄉鎮市自治問題之檢視。
- （二）行政區劃調整與地方政府層級變動之規劃。
- （三）行政區劃法（草案）暨地方制度法之評析。
- （四）行政區劃法（草案）暨地方制度法之修正建議。

事實上，依「行政區劃與鄉鎮市自治問題」加以考量，其研究重點，似可擴大為：

- （一）行政區劃與自治問題之互動關係。
- （二）行政區劃之理論建構與區劃方法。
- （三）行政區劃之作業。
- （四）行政區劃調整與地方政府層級變動之規劃。
- （五）行政區劃調整考量之因素。
- （六）行政區劃調整之阻力與作業之困難。
- （七）行政區劃法草案之法制基本架構。
- （八）行政區劃法草案與地方制度法之相容與不相容之處。
- （九）行政區劃法草案之制度設計途徑與實施辦法。
- （十）行政區劃法草案所設計之區劃程序與區劃之理論作為。
- （十一）行政區劃法草案對地方制度法之影響。
- （十二）行政區劃法草案依賴地方協商機制困難所在。
- （十三）行政區劃法草案所設計之獨立作業之機制檢視。
- （十四）行政區劃與地方自治制度之理論發展與績效評估。

行政院研考會所以選定該一研究主題，應係著眼於當前鄉（鎮、市）自治體之缺失，以及新政府成立後，為落實國家發展會議共識，

擬將鄉（鎮、市）由自治法人改制為非自治法人，鄉（鎮、市）長由民選改為官派之政策取向，所為必要且適時之研究課題。

事實上，鄉（鎮、市）自民國三十九年四月，公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以降，即賦予地方自治團體之法律地位，但過去無論以行政命令或法律規定實施地方自治，鄉（鎮、市）在財政困難，地方派系嚴重對立，以及相關法制未賦予必要之自治權能下，可謂為弱勢之自治體，甚至祇可謂聊備一格之自治體而已。

由於鄉（鎮、市）自治體之政治功能似乎正功能不如負功能彰顯。因此，多年來即有學者、專家以及相關權責機關主張，廢止法人化之鄉（鎮、市）自治體，將鄉（鎮、市）長由民選改為官派，鄉（鎮、市）自治選舉不再辦理，在無鄉（鎮、市）民代表會制衡下，鄉（鎮、市）公所改制為縣政府之派出機關（field agency）。此項變革主張經數十年之蘊育，總算於民國八十五年十二月之國發會獲致朝野共識，但國民黨所執政之時代，儘管完成地方自治之法制化以及精省後地方制度法之立法，卻仍將鄉（鎮、市）維持自治體之體制，其立法理由係謂鄉（鎮、市）自治體在政治社會化（political socialization）之功能顯著，不容抹煞；復認為即使鄉（鎮、市）須改制，亦需有配套之措施，將既有之鄉（鎮、市）自治問題通盤檢討，始得進行改制，以符地方政府再造之本旨。

如上揭減緩鄉（鎮、市）改制之理由可以成立，則對鄉（鎮、市）自治問題宜有深入之檢討和客觀之分析。大抵言之，鄉（鎮、市）自治眼前所存在的問題固非祇一端，但臺閩地區三一九個鄉（鎮、市）幾乎無獨立存在之客觀條件卻是事實，所以國民黨執政之政府反對片面改制，並非強詞奪理；反倒是當前之新政府在政治改革中務須更周延考量，以建構更完整之體制。

基於上揭認識，儘管內政部之政策取向係重視縣（市）之區劃調整，但行政院研考會能適時委託學者專家就鄉（鎮、市）改制之根本問題，趁地方制度法修正案在短期內恐不易完成立法之有限時間內，進行專案研究，以供未來立法和法制作業、行政規劃作業之重要參考，當屬明智之舉。

對於上揭研究主題，如能委託學有專精之學者專家進行研究，相信研究成果必可供政府決策之重要參考；亦可供相關學術研究領域之研究發展建構新里程。

就目前所蒐集之相關文獻，以及多年來參與類似課題之研究，發現上揭研究主題，在學術研究上至少須達成下列預期研究目標：

- (一) 全盤掌握鄉（鎮、市）之區劃問題，並研擬可行改善方案。
- (二) 了解行政區劃對鄉（鎮、市）自治之正負面影響程度，並且提出負面影響至少，而正面影響至大之可行方案。
- (三) 解釋鄉（鎮、市）自治績效不彰與地方制度法之機制設計關係，以及正送審中之行政區劃法草案如完成立法後，可能之作業困境，暨適時提出再修正案之可能性，並研擬具體修正條文，提供中央部會修法之重要參考。

二、研究目的

(一) 預期研究發現

1. 釐清行政區劃與地方自治之法律關係。
2. 釐清行政區劃與地方自治之政治發展關係。
3. 了解行政區劃之問題。
4. 了解鄉（鎮、市）自治之問題。
5. 掌握行政區劃與鄉（鎮、市）自治之法律或政治關係。
6. 預判行政區劃調整對鄉（鎮、市）自治之影響作用。
7. 預判行政區劃調整對鄉（鎮、市）自治機制改革之影響情況。

(二) 對相關施政之助益

1. 因釐清行政區劃與地方自治之關係，有裨於掌控研擬相關政治改革方案之影響作用。
2. 因了解行政區劃與鄉（鎮、市）自治之互動關係，可研擬具體可行之區域調整方案。
3. 因可預判行政區域調整對鄉（鎮、市）自治改革機制之影響情況，從而可研擬適合行政程序法規定之改革機制，以

使依法行政原則得以貫徹執行。

4. 掌握行政區劃法制草案之可能缺失，了解地方制度法對行政區劃之法制瑕疵或漏洞，可及時研擬行政區劃法較周延之法案，以及必要之地方制度法修正條文，以使國家相關法制益趨健全可行。

第二節 研究方法與架構

一、基本理論與假設

對行政區劃與鄉（鎮、市）自治之研究而言，理論上可由發展研究途徑（development approach）去了解二者關係，蓋鄉（鎮、市）自治如設定為發展目標，則鄉（鎮、市）自治之成效，可能受制於該鄉（鎮、市）之規模，而一旦涉及規模，即有先天之區域劃分問題，以及後來之區域發展問題。因之，由發展途徑研究，不失為值得嘗試之研究工具選定。

當然，行政區劃與鄉（鎮、市）自治亦可由依賴理論（dependent theory）去進行分析，蓋二者之影響究竟係行政區劃影響鄉（鎮、市）自治，抑或鄉（鎮、市）自治去影響行政區劃？如果就長期觀察，可能是行政區劃影響鄉（鎮、市）自治，但短期言之，則不無鄉（鎮、市）自治影響行政區劃。蓋鄉（鎮、市）自治如有不足，其行政區劃大小已無意義，當無再加探討其如何自治之必要，這是一個值得再加思考之課題。

國內學者幾乎多認為行政區劃影響地方自治，理論上行政區劃有一最適規模時，鄉（鎮、市）自治始能最有效能。因此，從依賴理論觀察，並且設計行政區劃之公式，相信是值得嘗試之研究途徑。

關於研究假設方面，至少下列命題是本研究應加釐清之研究課題：

- （一）行政區劃影響地方自治之發展。
- （二）行政區劃影響地方自治政府之功能運作。
- （三）行政區劃影響鄉（鎮、市）自治之發展。

(四) 行政區劃影響鄉(鎮、市)公所之自治功能運作。

(五) 行政區劃影響鄉(鎮、市)自治之改革策略與機制設計。

二、資料範圍與種類

由於臺灣於民國三十九年四月，行政院發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」後，鄉(鎮、市)始依上揭行政命令實施地方自治，辦理自治選舉，以致本研究所蒐集之資料似宜以民國三十九年(一九五一年)後之資料為限。儘管五十年來，地方自治已由命令化走向法制化，但鄉(鎮、市)之自治權能，仍無多大之調整；如有調整亦是趨向落實地方自治之取向發展。因之，自民國三十九年以後之資料為限，似有其研究上之必要性。

至於行政區域調整，除民國三十九年有較大之變動外，其後即未再有結構性之調整，如有係新竹市、嘉義市由縣轄市改制為市，即俗稱之「省轄市」(民國七十一年七月)，對毗鄰之新竹縣、嘉義縣有較重大之生態衝擊；新竹縣之香山鄉且劃為新竹市，以致對新竹縣精華建設有顯著之影響。

本研究係於民國三十九年後之鄉(鎮、市)自治與行政區劃之政治關係和法律關係，為探討和蒐集資料之範圍；其餘除非係關鍵因素，否則將儘量限縮，俾避免探討時有本末倒置之誤失。

至謂資料之種類，將分為：

(一) 官方資料

由內政部、省政府(包括廳、處)、縣政府和鄉(鎮、市)公所所出版之官方資料，如涉及行政區劃事項，以及鄉(鎮、市)自治問題之剖析者，皆宜參閱，以提供分析參考。至於國外類同資料甚難蒐集，如能由都市或區域計畫之相關著作中取得，亦當提供參考。

(二) 機構研究報告

行政院研考會或省(市)政府研考會，以及縣(市)政府對層級調整、行政區域劃分，如有委託學術機構研究或自行研究者，皆當參閱，以供方案規劃之參考。

(三) 學者專家專題研究

國內研究法政、地政或都市計畫、地方財政之學者專家比比皆是，如有關行政層級、行政區劃或涉及地方自治；尤其鄉（鎮、市）自治問題之分析資料，皆當儘力蒐集，以供研究參考；必要時，可透過 internet，去了解國外對相關問題之處置對策

三、採行方法與實施步驟

本研究係實用性研究，除必要性之理論建構和分析外，將著重於問題之分析與解決方案之研擬。復為使問題之分析能趨於客觀和深入，以符合社會科學分析之要求，本研究將利用一個月至一個半月，進行問題之訪談、分析，預計在北、中、南、東和外島辦理五場鄉（鎮、市）自治問題座談會，聽取縣政府及鄉（鎮、市）公所行政首長或單位主管之意見，並請求當地政府研擬可行之方案，以供本研究彙整之重要參考。質言之，本研究所規劃之行動方案，係參考地方主管機關之可行方案所為適合國家需要的方案，此種雙方溝通（two-way communication）所建構之方案，將具有民意或民主的基礎，亦可能係研究方法之創舉。

關於本研究之實施步驟，因考量藉重所在地政府之豐富行政經驗，事先之整備工作格外重要，其實施步驟分為：

- （一）研究群整理現存之行政區劃與鄉（鎮、市）自治之問題。
- （二）研究群虛擬行政區劃與鄉（鎮、市）自治之關係。
- （三）研究群協調行政院研考會、內政部相關司處，函請地方政府協助本研究之進行，並且依時程辦理北、中、南、東與外島之「問題與對策」之座談。
- （四）研究群就虛擬之行政區劃與鄉（鎮、市）自治之關係，研擬討論題綱，以供「問題與對策」之座談參考，並且請求縣政府研擬改革方案。
- （五）研究群將座談之討論成果詳加整理；尤其縣政府所研擬之方案須詳加研析，並請相關領域之學者專家評比，以提出適合當前國家需要之方案。
- （六）提出專題研究報告，將整個研究過程和可行方案彙整為可讀性與可行性之學術研討報告，以供部會決策之參考。

關於邀請對象之選定，依過去內政部制定精省政策和新地方制度改制時，曾舉行分區座談之經驗，擬以下列方式進行之：

(一) 北區

包括：臺北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣等四縣，擬請臺北縣協辦，並請各縣政府行政首長或指派高級行政人員偕同主管局人員參加，並由各縣政府或研究群決定參加鄉（鎮、市）之人數。參加座談之鄉（鎮、市）宜考慮都會區、農村區及山地鄉之代表性，以符科學分析之需要。

(二) 中區

包括：臺中縣、南投縣、彰化縣及雲林縣等四縣，擬請台中縣協辦，其餘作業參考北區之規定。

(三) 南區

包括：嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣等四縣，擬邀臺南縣協辦，其餘作業如北區。

(四) 東區

包括：宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等三縣，擬邀花蓮縣協辦，其餘作業如北區。

(五) 外島：

包括：澎湖縣、金門縣及連江縣，擬請金門縣協辦；為利交通，可在金門或臺北舉行座談，其餘作業如北區。

上述五場座談會之座談意見，由研究群再加整理後即邀請學者專家再舉行座談，必要時分二場次舉行，所獲致之多數看法，即成為本研究最重要之研究發現。

由於研究時間有限，且為尊重民眾反應，本研究之基本架構，如圖 1-1 所示：

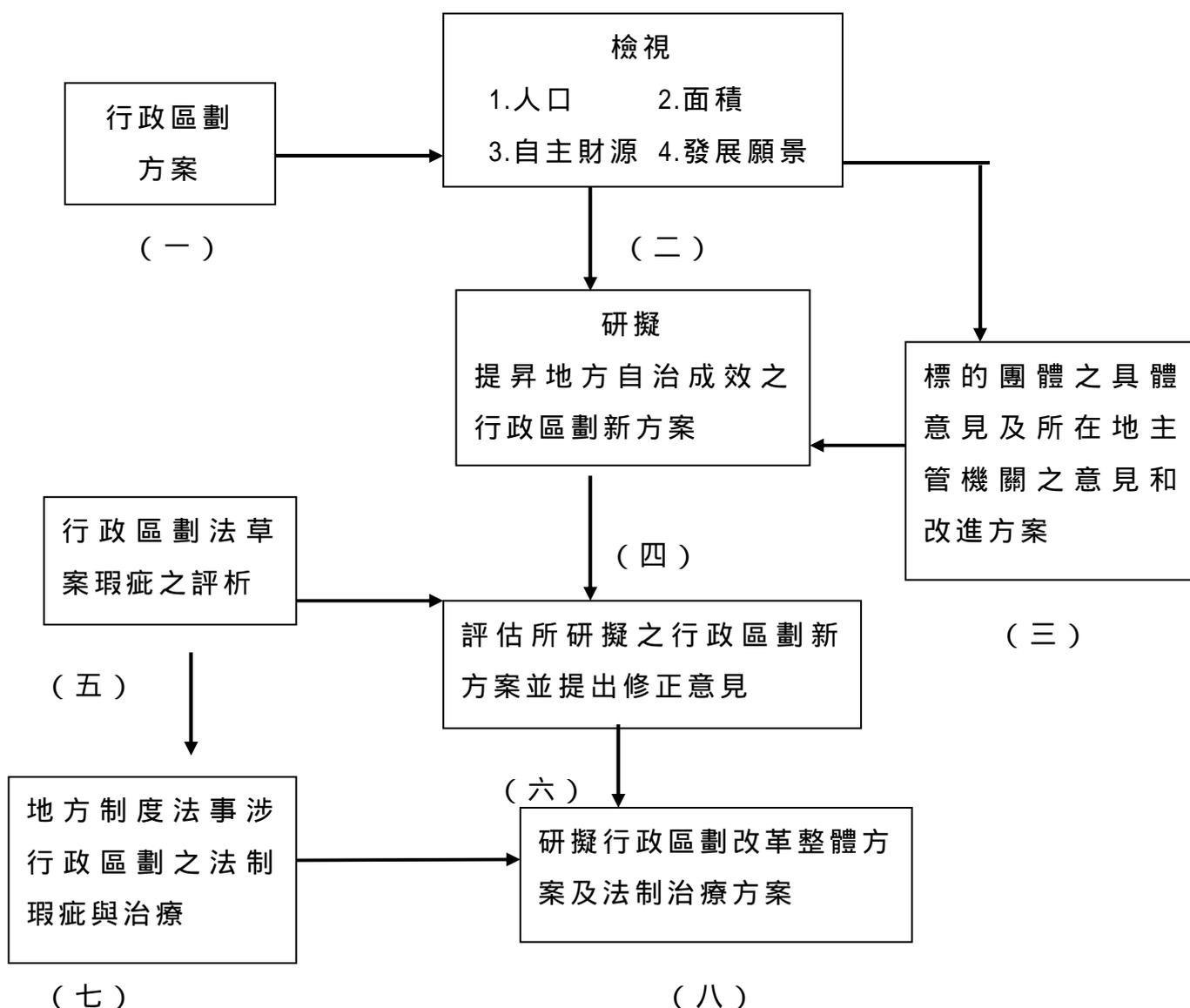


圖 1-1 研究之基本架構

- (一) 構思行政區劃方案。
- (二) 檢視人口、面積、自主財源、發展願景。
- (三) 蒐集標的團體的具體意見及所在地主管機關之意見和改進方案。
- (四) 研擬提昇地方自治成效之行政區劃新方案。
- (五) 評析行政區劃法草案。
- (六) 評估所研擬之行政區劃新方案並提出修正意見。
- (七) 研議地方制度法事涉行政區劃之法制瑕疵與治療。
- (八) 統合研擬行政區劃改革整體方案及法制治療方案。

工作項目	月份			
	九月	十月	十一月	十二月
蒐集研究相關資料	████████████████			
虛擬專題之互動關係	██████████			
檢視行政區劃法草案之瑕疵規範，並研擬具體可行修正條文		████████████████████		
檢視地方制度法事涉行政區劃法制之瑕疵規定並研擬修正意見		████████████████████		
研擬座談討論題綱及通知座談，並請縣政府研擬鄉（鎮、市）區域調整方案	████████████████			
整理分區座談研議成果、研擬整體改革方案			████████████	
邀請專家學者舉行座談並整理座談之多數意見			████████████	
撰寫研究報告				██████

圖 1-2 研究進度與完成工作項目甘特條型圖

第三節 研究範圍與限制

目前國內對於行政區劃的研究，因為資料蒐集的困難；尤其官方資料並未有專責機關加以有計畫的整理，以致研究尚不夠積極，其深化不足，廣度亦受限。就坊間有限的報告分析，似屬理論層次多於實務，而在實用上很不受重視。

當然對於鄉（鎮、市）自治問題，則屬另一範疇之課題，不但研究者較多，且多以如何改變政府政策為最後研究目標。蓋新政府主張鄉（鎮、市）擬改制為非自治法人在報端披露後，力主鄉（鎮、市）自治之學界人士，即有串連影響決策之企圖，研擬之改制方案尤非一端。

將行政區劃與鄉（鎮、市）自治整合為一研究主題者，僅有國立暨南國際大學江大樹教授指導之碩士論文一篇，該論文係由廖麗玉於民國九十年完成，以「臺灣地區的行政區劃與鄉鎮市自治」為題，對於當前行政區劃與鄉鎮市自治之相關問題，固有相當之探討，但因該篇論文係碩士論文，所援用之研究工具有限，所了解之問題亦多屬主觀之看法，如擬提供政府決策參考，在研究方法和探討範疇，均宜加調整和深化。

當然，如政大黃德福教授所完成之「我國行政區域劃分問題分析」，對臺灣地區之區域劃分有較為結構性之探討，係國內少見之實用較強著作。事實上，早在民國七十五年，臺北市政府研考會即曾委託政大華力進教授研究「臺北市行政區域之調整」，當時黃德福教授即曾參與該研究，而華教授上開研究報告對臺北市行政區域由十六區調整為十二區有顯著之啟示作用，足見政府對學術研究報告之重視，非僅供參考而已。事實上，國內最近出版之文獻，殆以暨南大學之江大樹教授，較重視「行政區劃與地方自治」之相關課題，祇可惜所論者均在哲學思考層次，對於實務上仍有其不足之處。

第二章 行政區劃與地方自治

地方自治 (local self-government) 的構成要件，為團體自治與人民自治¹，我國司法院大法官議決釋字第四六七號解釋，即持此種見解，乃謂須具有憲法規定之自治事項以及具備自主組織權，始為具有地方自治團體性質的公法人，蓋前者為團體自治之內容；後者為人民自治的前提。唯地方自治尚須有地方活動的範圍，即地方自治三要素：住民、區域自治權中之「區域」(region)。該自治活動範圍的大小，直接涉及國家資源的分配，蓋區域大，資源可能比較多；反之，區域小，資源可能比較少，所以區域大小的劃分或簡稱區劃 (division)，向為各國政治改革的重要課題之一。

英國著名學者 J.P. Mackintosh 在「權力的演進」(The Devolution of Power) 中，曾將英國行政區分為三類：省行政區 (provincial region) 市行政區 (city region) 以及集合都市行政區 (conurbation region)²，認為市行政區在地方組織重組扮演最重要的角色，蓋市行政區規劃適中，對於資源的運用、區域的認同、區民的參與、租稅的徵收、潛在衝突的排除，乃至權力的分配，皆非省行政區或集合都市行政區所可及者。此說明行政區劃在英國所以多次進行，但每次皆須審慎為之，但就整體觀察，其區劃則有逐漸整併之趨勢，如表 2-1，

表 2-1 二十世紀英國民選式地方政府結構之變遷

(a) 在 1974 年較大重組前之英國民選地方權力機制(1963 年在倫敦)

倫 敦	英國較大鎮和市	英格蘭其他地方	威爾斯	蘇格蘭
二層級	一層級	二層級	二層級	二層級 (主要的，但有 4 全權市)
倫敦縣議會	79 縣自治市	48 縣	13 縣	31 縣

¹松本英昭：新地方自治制度詳解，(東京：行政學會印刷所，平成 12 年 4 月)，頁 5。

² Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain* (London: Palgrave, 2001), pp.221-222。此謂都市行政區係大倫敦議會 (the Greater London Council) 與都會縣議會 (the metropolitan county councils) 為代表。

註解：松本英昭：新地方自治制度詳解，(東京：行政學會印刷所，平成 12 年 4 月)，頁 5。

註解：

註解：

註解：©Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain* (London: Palgrave, 2001), pp.221-222。此謂都市行政區係大倫敦議會 (the Greater London Council) 與都會縣議會 (the metropolitan county councils) 為代表。

28 都會自治市和倫敦市	79 縣自治市	1191 第二層級權力機制 (285 自治市、491 都市區、415 鄉村區)	164 區	第二層級權力機制包括較大市鎮、小市鎮和區
--------------	---------	---	-------	----------------------

(b) 在 1974-1999 年英國之地方權力機制 (從二個層級到混合體制)

日期	倫敦	省集合都市	英格蘭其他地方	威爾斯	蘇格蘭
1974	二層級 大倫敦市議會及 32 自治市 (加倫敦市)	二層級 6 都會自治縣 36 都會區	二層級 39 縣 296 區	二層級 8 縣 37 區	二層級 9 地方 53 區 (加 3 小島權力機制)
1986	一層級 32 倫敦自治市 (加倫敦市)	一層級 36 都會區	二層級 39 縣 296 區	二層級 8 縣 37 區	二層級 9 地方 53 區 (加 3 小島權力機制)
1998	一層級 32 倫敦自治市 (加倫敦市)	一層級 36 都會區	一層級 二層級 46 合一 34 縣 權力機制 238 社區	一層級 22 合一權力機制	一層級 32 合一權力機制

註：在 1999-2000 年更進一步變革，包括蘇格蘭和威爾斯議會 (1999) 採用，和蘇格蘭與威爾斯地方政府之暗示，和直接選舉市長與倫敦市區及郊區議會權力機制 (2000) 之採用，重建首都之二層地方政府。資料來源：Robert Leach and Janie Percy-smith, *Local Governance in Britain* (London:Palgrave,2001), p.63.

英國自一九七四年、一九八六年及一九九八年分三階段，基於地方選舉之考量進行整併。目前在英國最基層的政治組織，業經整併為倫敦：32 倫敦自治市 (London boroughs) 以及倫敦市；英格蘭集合都市：36 都會區 (metropolitan districts) 及 34 縣議會 (內有 238 區議會)、46 合一權力機制 (unitary authorities)；威爾斯及蘇格蘭各有 22、32 合一權力機制，可參閱圖 2-1 所示。

倫敦 英國的集合都市 英格蘭其他地方 威爾斯 蘇格蘭

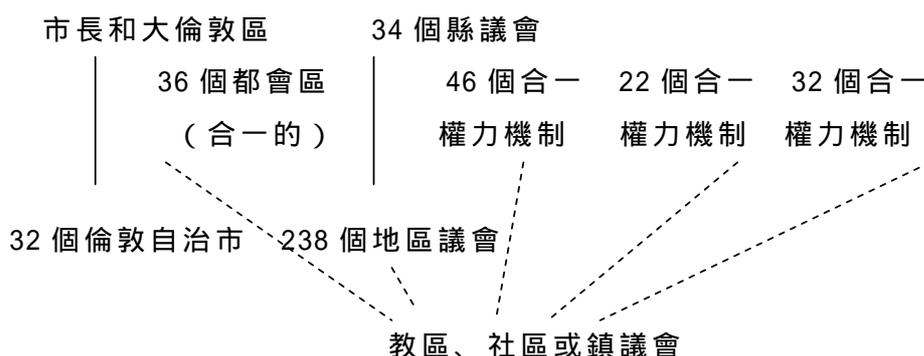


圖 2-1 2000 年地方政府體系

資料來源：Robert Leach and Janie Percy-smith, *Local Governance in Britain* (London:Palgrave,2001), p.62.

此外，日本地方政府組織採取二級制，都（道、府、縣）下分為市（町、村）制，自明治 22 年 4 月施行以來，因「廣域行政」概念和理論之形成與發展，已進行多達 23 次之整併，其市（町、村）單位，詳如表 2-2 所示。

表 2-2 日本市町村數的變遷

年月	市	町	村	計
明治 21 年	--	(71,314)		71,314
明治 22 年	39	(15,820)		15,859
大正 11 年	91	1,242	10,982	12,315
昭和 20 年 10 月	205	1,797	8,518	10,520
昭和 22 年 8 月	210	1,784	8,511	10,505
昭和 28 年 10 月	286	1,966	7,616	9,868
昭和 31 年 4 月	495	1,870	2,303	4,668
昭和 31 年 9 月	498	1,903	1,574	3,975
昭和 36 年 6 月	556	1,935	981	3,472
昭和 37 年 10 月	558	1,982	913	3,453
昭和 40 年 4 月	560	2,005	827	3,392
昭和 45 年 4 月	564	2,027	689	3,280
昭和 50 年 4 月	643	1,974	640	3,257
昭和 55 年 4 月	646	1,991	618	3,255
昭和 60 年 4 月	651	2,001	601	3,253
平成 2 年 4 月	655	2,003	587	3,245
平成 7 年 4 月	663	1,994	577	3,234
平成 10 年 10 月	670	1,994	568	3,232
平成 11 年 4 月	671	1,990	568	3,229
平成 12 年 7 月	671	1,991	567	3,229
平成 13 年 1 月	670	1,990	567	3,227

平成 13 年 4 月	672	1,987	567	3,226
平成 13 年 5 月	670	1,988	566	3,224

資料來源：市町村合併問題研究會，全國市町村合併地圖，(東京：行政學會印刷所，2001年8月)，頁234。

由表 2-2 可知，日本市（町、村）之總數，固然減少多達 68,090 個單位，但市（町、村）個別數，則非常年遞減，蓋明治 22 年時，市有 39 個單位，町（村）二者共有 15,820 個，而大正 11 年時，日本之市已增加至 91 個，町有 1242 個，村有 10,982 個，合計 15,859 個市（町、村）。平成 13 年 5 月，市（町、村）有 3224 個單位；其中市有 670 個、町 1988 個、村 566 個。日本對於市（町、村）之整併，在亞洲國家中迄今為止是創舉，臺灣之鄉（鎮、市）行政區域之整併，需要借重日本經驗者頗多³。

第一節 行政區劃之法制

無論日本、英國、德國對於位同鄉（鎮）層級政治組織之調整都面臨法制的問題。臺灣對於行政區劃，迄今尚欠缺法制化的規範，儘管憲法第一百零八條第一項第二款：「行政區劃」，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，著有明文，但執事當局卻無立法之意願，直至學界力爭，始於民國八十二年起草行政區劃法草案⁴。

關於行政區劃之法制，如前揭所示，屬憲法保留之內容。由於行政區劃之法制，係憲法之直接授權所須制定之事項，對於行政區劃之行政作為，均應予以必要之規範。比如：

一、法制主管機關

一般法案多明定該法案之起草機關，為該法案完成立法後之主管機關，行政區劃法係行政法之一種，其既由內政部起草，該

³臺灣鄉（鎮、市）之整併，需要借重日本經驗之處頗多，除因人文發展背景較近，且因臺灣省精省後，地方亦採二級制，可供參照。

⁴內政部曾邀集學者專家研討政府起草行政區劃法制之可能性，會中絕大多數學者竟然多贊成以行政命令規範行政區劃。作者忝為與會學者之一，力辯行政區劃法制化之合憲性後，終有該草案之研擬，可畏備嘗艱辛，冷暖自知。

法案之條文，即應明定內政部為主管機關。或謂行政區劃事涉內政部之地方政府經營事項，財政部之地方財政管理事項；甚至尚有國防部之兵役行政服務事項，是否應由跨部會會銜公布？事實上，儘管事涉跨部會，但除內政部係地方自治主管機關，責無旁貸外，其他部會係配合性質，以致行政區劃法草案明定內政部為主管機關，其來有自。

二、區劃之基本原則

行政區劃後，原有之政治生態必受很大影響，所以區劃的基本原則，就須首先考量降低政治生態的衝擊，而在規劃行政區劃時，需要考量歷史流變、文化脈絡、生活圈、資源運用、地理分布（天然、人文地理）、政治經營，以及其他特殊政策考量。

對於上揭因素，宜分別賦予一定之權重，俾能以量化降低質化之說服力不足窘境。行政區劃法制，設無量化評量，其必然因欠缺說服力，祇好聽由有識之士的自由心證矣！

三、區劃的作業程序

行政區劃應鼓勵民眾參與，其作業程序勢需考量相關行政機關與立法機關之決策作成，以符民主化原則。問題是事涉資源重分配，地方政府如何同意？同意是否形同否決？採取相關權責機關之決策作成，可能是民主化卻非理性化之方式。如何處理得宜，恐需要相當之斟酌。

四、區劃的時程

行政區劃由規劃至執行，其步驟極繁複又瑣碎，任何環節皆可能發生意料不到的阻力，以致完成之日遙不可期。為展示有作為的政府，行政區劃的時程，可在法制上予以合宜之規範，俾知所遵行。

就以上之規範內容言之，我國行政區劃法草案，可能有許多不足之處；尤其對於政治經營、政治生態衝擊以及時程之規範，即未能善加考量，以致法案送請立法已長達八年，三度叩關，卻

都無功而返⁵。

第二節 行政區劃之劃分原則與方法

行政區劃的法制化，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，後來於平成十年五月，提出「地方分權推進計劃」⁶，可有效解決阻力，始有當下之豐碩合併成效。事實上，在該合併特例法規定：

1. 關於合併協議會會長之選任。
2. 關於住民倡議制度之設計⁷。

此等規定，對於合併程序之處理，頗有助益。

就國土規劃亦或行政區劃而言，關於行政區劃之劃分原則，就是：

1. 合併數個區域為一區域。
2. 分割一區域為數個區域。
3. 維持現制。
4. 特殊區域單獨或合併設置。

在行政區劃法草案第四條規定：

1. 新設行政區域。
2. 分一行政區域為二以上之行政區域。
3. 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。
4. 廢止原設置之行政區域。
5. 其他行政區域之變更。

⁵依內政部九十年第三次部務會報所再修正通過之「行政區劃法草案」，共有十三條，對主管機關、調整方式、調整原因、考量因素、作業程序、作業民主機制，以及調整後業務之交接等事項，皆有原則性之規定；卻獨漏政治經營、政治生態變遷之權重因素，以及調整時程等，是其嚴重之立法漏洞者。

⁶總理府：地方分權推進計劃，（東京：大藏省印刷局，平成10年6月），頁690。

⁷松本英昭：前揭書，頁373-374。

嚴格言之，上揭並非行政區劃之調整方式，而是如有區劃之變更可能態樣；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：

1. 面積太大，大至無法有效管理者，應予劃分。
2. 面積太小，小至無法自立存在者，應予合併。
3. 人口太多，多至無法有效管理者，應予劃分。
4. 人口太少，少至無法自籌財政資源者，應予合併。
5. 財源充裕，充裕到銀行很多存款，應予維持。
6. 財源匱乏，匱乏到貧無立錐之地，應予合併。

至謂考量地理型態、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：

1. 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。
 - a. 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。
 - b. 人口分散地區，則將採基本數劃分之。
2. 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。
3. 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：

1. 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）。
2. 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、第二兩種因素同加考量者，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：

1. 配合政府體制的改革，全面進行行政區域之調整。
2. 配合行政層級的調整，個別進行行政區域之調整。
3. 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，所須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。

第三節 臺灣行政區劃與實施地方自治之關係

台灣省於民國三十四年十月光復後，雖積極推動地方自治，但地方自治之施行，則延遲到民國三十九年四月，發布台灣省各縣市實施地方自治綱要後，以行政命令方式施行地方自治。

當時即配合辦理行政區劃之調整，此乃臺灣行政區劃與施行地方自治之互動關係之濫觴。按台灣光復當時，行政區域計劃分為八縣、九市、二縣轄市，此即：

- (1) 八縣：台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、花蓮、澎湖。
- (2) 九市：台北、基隆、新竹、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東
- (3) 二縣轄市：宜蘭、花蓮

八縣之下再分為五十三區：

1. 台北縣：七星、淡水、基隆、宜蘭、羅東、蘇澳、文山、海山、新莊九區（轄二十五鄉、十二鎮）。
2. 新竹縣：新竹、中壢、桃園、大溪、竹東、竹南、苗栗、大湖八區

- (轄二十九鄉、十一鎮)。
3. 台中縣：大屯、豐原、東勢、大甲、彰化、員林、北斗、南投、新高、能高、竹山十一區(轄二十八鄉、十八鎮)。
 4. 臺南縣：新豐、新化、曾文、北門、新營、嘉義、斗六、虎尾、北港、東石十區(轄五十鄉、十五鎮)。
 5. 高雄縣：岡山、鳳山、旗山、屏東、潮州、東港、恆春七區(轄三十七鄉、七鎮)。
 6. 臺東縣：臺東、關山、新港三區(轄九鄉、一鎮)。
 7. 花蓮縣：花蓮、鳳林、玉里三區(轄三鄉、二鎮)。
 8. 澎湖縣：馬公、望安兩區(轄五鄉、一鎮)。

區之下設鄉(鎮)，除山地鄉係新設立外，其餘均係將原有街庄改設而成。

民國三十八年，將原屬臺北縣之士林、北投二鎮改隸草山管理局，民國三十九年復改名陽明山管理局，是以截至民國三十九年，全臺灣計有八縣、九市、一局；二縣轄市、五十二區署；六十六區公所、二百二十五鄉、七十五鎮、二千八百七十五村、三千五百四十三里。

臺灣省政府有鑑於大縣制管理績效未見提昇，為求人口、面積相宜，謀求縣(市)均衡發展，改採中縣制之區劃原則，將臺灣省行政區域重新劃分為十六縣、五市、一管理局；七縣轄市、234鄉、78鎮、42省轄市區⁸。此即：

- (1) 五市：臺北、基隆、臺中、臺南、高雄。
- (2) 十六縣：臺北、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、臺中、南投、彰化、雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東、臺東、花蓮、澎湖。
- (3) 一局：陽明山管理局。

調整重點為：

1. 原臺北縣，分為台北、宜蘭兩縣。
2. 原新竹縣合原新竹市，分為：桃園、新竹、苗栗三縣。

⁸吳堯峰：「從台灣歷史演進看行政區域調整」，臺灣地區行政區域調整研討會，(臺北：台灣省都市研究學會，民國七十七年二月)，頁1-20以下。

3. 原臺中縣合原彰化市，分為：臺中、彰化、南投三縣。
4. 原臺南縣合原嘉義市，分為：臺南、嘉義、雲林三縣。
5. 原高雄縣合原屏東市，分為：高雄、屏東二縣。
6. 澎湖、花蓮、臺東三縣及五省轄市、陽明山管理局不變。

本次調整原臺北縣分為臺北、宜蘭二縣。臺北縣（原設）縣治設於板橋，轄原七星、海山、新莊、文山、淡水、基隆等六區，計轄板橋等三十四鄉鎮（包括陽明山管理局轄區之士林、北投兩鎮）；宜蘭縣（新設）縣治設於宜蘭，原轄宜蘭、羅東、蘇澳等三區及宜蘭市。計轄宜蘭市及羅東等十一鄉鎮。

原新竹縣合原新竹市分為桃園、新竹、苗栗等三縣。桃園縣（新設）縣治設於桃園，轄原桃園、中壢、大溪等三區，計轄桃園等十三鄉鎮；新竹縣（新設）縣治設於新竹，轄新竹市及新竹、竹東二區，計轄新竹市及新埔等十四鄉（鎮）；苗栗縣（新設）縣治設於苗栗，轄原竹南、苗栗、大湖等三區，計轄苗栗等十八鄉（鎮）。

原臺中縣合原彰化市分為臺中、彰化、南投等三縣。臺中縣（原設）縣治設於豐原，轄原豐原、大甲、東勢、大屯等四區，計轄豐原等二十一鄉（鎮）；彰化縣（新設）縣治設於彰化，轄原彰化市及彰化、員林、北斗等三區，計轄彰化市及員林等二十五鄉（鎮）；南投縣（新設）縣治設於南投，原轄南投、玉山、能高、竹山等四區，計轄南投等十三鄉（鎮）。

原臺南縣合嘉義市分為雲林、嘉義、臺南等三縣。雲林縣（新設）縣治設於斗六，轄斗六、虎尾、北港等三區，計轄斗六等二十鄉（鎮）；嘉義縣（新設）縣治設於嘉義，原轄嘉義市及嘉義、東石二區，計轄嘉義市及朴子等十八鄉（鎮）；臺南縣（原設）縣治設於新營，轄原新營、新豐、新化、北門、曾文等五區，計轄新營等三十一鄉（鎮）。

原高雄縣合原屏東市分為高雄、屏東二縣。高雄縣（原設）縣治設於鳳山，轄原鳳山、旗山、岡山等三區，計轄鳳山等二十八鄉（鎮）；屏東縣（新設）縣治設於屏東，轄原屏東、潮州、東港、恆春等四區，計轄屏東市及潮州等三十二鄉（鎮）。

臺東、花蓮、澎湖三縣，臺北、基隆、臺南、臺中、高雄等五市

行政區域暨陽明山管理局管轄區均照舊。

民國五十六年七月，臺北市升格為直轄市，次年七月，原陽明山管理局及臺北縣之南港、士林、景美、木柵、北投、內湖等六鄉（鎮）併入。民國六十八年，高雄市升格為直轄市，高雄縣小港鄉併入。民國七十一年七月，新竹及嘉義二縣轄市升格為省轄市，其中新竹縣之香山鄉併入新竹市，隨後復有鄉（鎮）改制為縣轄市，以致臺灣現行區域，計有：

（1）省：一臺灣省（88.7.1改制為精省）。

（2）直轄市：台北市、高雄市。

（3）5市：基隆、新竹、台中、台南、嘉義。

（4）縣：十六

臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、

雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣。

（5）縣轄市：二〇

臺北縣：板橋市、三重市、永和市、中和市、新莊市、新店市。

宜蘭縣：宜蘭市。

桃園縣：桃園市、中壢市。

苗栗縣：苗栗市。

臺中縣：豐原市。

彰化縣：彰化市。

南投縣：南投市。

臺南縣：新營市。

關於臺灣省個縣（市）鄉（鎮、市、區），其名稱如表 3-3，計 16 縣、5 市、32 縣轄市、58 鎮、219 鄉、27 區。

就整體觀察，臺灣的行政區劃與地方自治之運作，基本上是符合的，蓋行政區劃影響地方自治之機制設計，臺灣省在未實施精省前政治地位特別凸顯，即使同位之臺北市、高雄市，亦望塵莫及，乃因臺灣省面積大、人口多，省長民選後，更展現國家第二號人物之政治地

位。行政區劃就地方政府而言，係確立自治範圍，爭取更大自治權，臺北市在改制後，增大服務範圍，必有助於當今政治地位之強化。地方區劃係著重於經社環境變遷的有效行政管理，臺灣的省轄市、縣轄市，雖然從評估其對人民服務的績效是否優於縣和鄉（鎮）；但因資源之集中，至少可說服務的落實，恐超過鄉（鎮）。此外，行政區劃作為一項公共政策，其調整結果適反映出利益分配與爭奪中的權利互動。

行政區劃調整與劃分，既然實質決定有相關利益分配，而大幅行政區劃的決策前提，通常是中央與地方多數聯盟的政黨屬性相同⁹。臺灣的行政區劃已滿五十年，所以如此久遠，卻不能不變動，其實並非規劃無瑕疵，而係政府施行地方自治法制化過程緩慢，在地方自治命令化的政治發展過程中，省（市）定性獨大，縣（市）作用有效，鄉（鎮、市、區）能不彰，自然行政區劃能不動如山。

表 2-3 台灣省各縣市鄉（鎮、市、區）名稱一覽表

縣（市）別	鄉（鎮、市、區）名稱（有*者為山地鄉）
台北縣 （二九）	板橋市 土城市 中和市 永和市 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 金山鎮 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 （十三）	桃園市 八德市 龜山鄉 大園鄉 蘆竹鄉 觀音鄉 中壢市 平鎮市 大溪鎮 龍潭鄉 楊梅鎮 新屋鄉 *復興鄉
新竹縣 （十三）	竹北市 新豐鄉 湖口鄉 關西鎮 新埔鎮 竹東鎮 芎林鄉 橫山鄉 北埔鄉 峨眉鄉 寶山鄉 *五峰鄉 *尖石鄉
苗栗縣 （十八）	苗栗市 公館鄉 頭屋鄉 銅鑼鄉 三義鄉 西湖鄉 通霄鎮 苑裡鎮 竹南鎮 後龍鎮 造橋鄉 頭份鎮 三灣鄉 南庄鄉 卓蘭鎮 大湖鄉 獅潭鄉 *泰安鄉
台中縣 （二一）	豐原市 后里鄉 潭子鄉 大雅鄉 神岡鄉 東勢鎮 新社鄉 石岡鄉 大甲鎮 外埔鄉 大安鄉 沙鹿鎮 梧棲鎮 清水鎮 大肚鄉 龍井鄉 烏日鄉 大里市 霧峰鄉 太平市 *和平鄉

⁹江大樹：「府際關係與行政區劃」，府際關係工作會議資料，（民國九十年六月），頁 1-6。

彰化縣 (二六)	彰化市 線西鄉 埔心鄉 溪州鄉	花壇鄉 伸港鄉 田中鎮 二林鎮	芬園鄉 員林鎮 二水鄉 大城鄉	鹿港鎮 大村鄉 社頭鄉 芳苑鄉	福興鄉 永靖鄉 北斗鎮 竹塘鄉	秀水鄉 溪湖鄉 田尾鄉	和美鎮 埔鹽鄉 埤頭鄉
南投縣 (十三)	南投市 竹山鎮	名間鄉 鹿谷鄉	草屯鎮 埔里鎮	中寮鄉 國姓鄉	水里鄉 *信義鄉	集集鎮 *仁愛鄉	魚池鄉
雲林縣 (二)	斗六市 土庫鎮 麥寮鄉	荊桐鄉 褒忠鄉 東勢鄉	林內鄉 元長鄉 四湖鄉	斗南鎮 西螺鎮 北港鎮	古坑鄉 二崙鄉 水林鄉	大埤鄉 崙背鄉 口湖鄉	虎尾鎮 台西鄉
嘉義縣 (十八)	太保市 梅山鄉 中埔鄉	鹿草鄉 朴子市 番路鄉	水上鄉 六腳鄉 大埔鄉	民雄鄉 東石鄉 *阿里山鄉	新港鄉 布袋鎮	大林鎮 義竹鄉	溪口鄉 竹崎鄉
台南縣 (三一)	永康市 麻豆鎮 學甲鎮 安定鄉 仁德鄉	新營市 下營鄉 將軍鄉 新市鄉 關廟鄉	鹽水鎮 六甲鄉 北門鄉 玉井鄉 龍崎鄉	柳營鄉 官田鄉 新化鎮 楠西鄉	白河鎮 佳里鎮 山上鄉 南化鄉	後壁鄉 西港鄉 大內鄉 左鎮鄉	東山鄉 七股鄉 善化鎮 歸仁鄉
高雄縣 (二七)	鳳山市 岡山鎮 永安鄉 阿蓮鄉	大樹鄉 橋頭鄉 梓官鄉 美濃鎮	仁武鄉 燕巢鄉 旗山鎮 六龜鄉	大社鄉 路竹鄉 內門鄉 *茂林鄉	鳥松鄉 湖內鄉 杉林鄉 *桃源鄉	林園鄉 彌陀鄉 甲仙鄉 *三民鄉	大寮鄉 茄定鄉 田寮鄉
屏東縣 (三三)	屏東市 潮州鎮 新園鄉 恆春鎮 *瑪家鄉	九如鄉 萬巒鄉 萬丹鄉 滿洲鄉 *泰武鄉	長治鄉 內埔鄉 琉球鄉 車城鄉 *來義鄉	麟洛鄉 竹田鄉 林邊鄉 枋山鄉 *春日鄉	里港鄉 新埤鄉 南州鄉 *三地門鄉 *獅子鄉	鹽埔鄉 枋寮鄉 佳冬鄉 *霧台鄉 *牡丹鄉	高樹鄉 東港鎮 崁頂鄉
宜蘭縣 (十二)	宜蘭市 三星鄉	壯圍鄉 蘇澳鎮	員山鄉 冬山鄉	頭城鎮 *南澳鄉	礁溪鄉 *大同鄉	羅東鎮	五結鄉
花蓮縣 (十三)	花蓮市 玉里鎮	新城鄉 瑞穗鄉	吉安鄉 富里鄉	壽豐鄉 *秀林鄉	光復鄉 *萬榮鄉	豐濱鄉 *卓溪鄉	鳳林鎮
台東縣 (十六)	台東市 池上鄉 *海端鄉	卑南鄉 太麻里鄉 *延平鄉	成功鎮 大武鄉 *蘭嶼鄉	東河鄉 綠島鄉	長濱鄉 *金峰鄉	關山鎮 *達仁鄉	鹿野鄉
澎湖縣 (六)	馬公市	湖西鄉 白沙鄉	西嶼鄉	望安鄉	七美鄉		
基隆市 (七)	中正區	七堵區	暖暖區	仁愛區	中山區	安樂區	信義區
新竹市	東區	北區	香山區				

(三)			
台中市 (八)	北區 中區 東區 南區 西區 西屯區 南屯區 北屯區		
嘉義市 (二區)	東區 西區		
台南市 (七)	東區 南區 中區 西區 北區 安南區 安平區		
總計	二一縣(市)	三二縣轄市	備註 新竹縣政府所在地：竹北市 嘉義縣政府所在地：太保市
		五八鎮	
	三三一鄉(鎮、市、區)	二一九鄉(三山地鄉)	
		二七區	

第四節 臺灣行政區劃與實施地方自治之成效檢視

臺灣的行政區劃以最近一次，係在民國三十九年，至今已有五十一年；期中復有台北市、高雄市分別於民國五十六年、六十八年升格為直轄市，至今亦分別長達三十四年、二十二年之久；復有民國七十一年之新竹市、嘉義市，由縣轄市升格為省轄市，亦已有十九年之歷史。

就地方自治之成效而言，行政區劃與其關係，殆可作如下之說明：

一、改制較區劃更突顯自治之政治意義。

台北市與高雄市升格為直轄市後，其人口、面積固然略有增加，台北市且因台北縣六鄉(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，中央統籌分配款亦較多，此皆非縣(市)政府所可比擬。即使台閩地區之縣中有十八縣面積大於北、高二市；亦有台北縣人口大於台北市，台北、桃園、台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¹⁰，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、高二市，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，肇致台北市與台北縣一水之隔，建設卻判若二制。就單以台閩地區二十三縣(市)而言，台北縣人口已達3,593,315人，面積2,052.5667平方公里，但是澎湖縣人口僅91,052人，面積126.8641平方公里；即使是與台北縣交界之宜蘭縣，人口465,825人，面積2,143.6251平方公里，面積相仿，但人口卻差距多達三百萬人。

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407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3,183人、面積6.9868平方公里，而台北縣之板橋市人口多達531,899人，面積23.1607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15,265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，竟能有50%以上之自主財源之鄉(鎮、市)祇有21個，僅占6.796%，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5,718人，卻是無自有財源。區劃儘管未必能解決財政問題，但如完全漠視區劃與財政之關係，應非理性之行政區劃作為。

¹⁰一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，祇在直轄市時考量，縣(市)竟完全不考量。詳見紀俊臣：「地方財政之困境與財源分配法制」，精省與新地方制度，(台北：時英出版社，民國八十八年九月)，頁二六五-二六六。

三、區劃對族群融合之貢獻似不顯著。

臺灣除少部分人口(僅 39 萬餘人)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,臺灣的大多數族民,皆是來自中國大陸的族群,祇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,不但有少數政黨挑撥政治對立,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,政府在進行行政區域之劃分時,能注意外在的環境衝擊,務使建言有助於發展,區劃大小有討論的空間,而且經常辦理聽證會,以促使執事當局能以政治為重要考量因素,而且以有餘分配不足,使地方建設能在發展中更發展。

第五節 未來策進臺灣行政區劃與強化地方自治之可行策略

基於上述之分析,行政區劃與地方自治之關係,可謂尚有調整的空間,而其發展策略尤其值得設計。

一、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;既得權力者自然以不變動為上策,以致立法不易通過。此外,臺灣政黨政治惡質化,地方派系更是為反對而反對,在此政治生態下,如依內政部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,勢必使區劃作業阻力重重,而致無所作為。因之,未來如縣(市)或鄉(鎮、市)有全面性的區域整併,宜參考一九七二年英國制定地方政府法(Local Government Act, 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,但此乃因特別立法時,尚能處理

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，尚可就鄉（鎮、市）自治法人機制全盤修正或廢止，以免地方制度法修法之困阻費時。

二、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，不宜輕率為之；更不宜單項為之。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，即應多邀請學者專家，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「欲速則不達」的誤解，事實上政治改革並非欲速不達，而是草率行事才會半途而廢。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除，對於未來行政區劃之任何政治作為，慎謀而後動，動即非成功不可，始為可行之作為。

三、試擬鄉（鎮、市）行政區域調整條例草案總說明（並附條文表 2-4、圖解 2-2）

鄉（鎮、市）行政區域調整條例草案總說明

為提高地方行政效率、加強區域資源運用、促進鄉（鎮、市）之永續發展，特研擬「鄉（鎮、市）行政區域調整條例」草案乙種。本條例草案條文共十五條，其主要內容如次：

- 一、揭示本條例制定之目的。（草案第一條）
- 二、明定各鄉（鎮、市）行政區域調整之主管機關，中央為內政部；地方為各縣政府。（草案第二條）
- 三、明定各鄉（鎮、市）行政區域調整之原則。（草案第三條）

- 四、明定各鄉（鎮、市）行政區域調整之程序。（草案第四條）
- 五、明定地方及中央主管機關為辦理各鄉（鎮、市）行政區域調整，應組成工作小組及審議委員會，負責各鄉（鎮、市）行政區域調整計畫之提報及審議。（草案第五條）
- 六、明定各鄉（鎮、市）行政區域調整生效期日，由中央主管機關統一發布施行。（草案第六條）
- 七、明定各鄉（鎮、市）行政區域調整計畫，應具備之內容事項。（草案第七條）
- 八、明定地方主管機關應監督設立調整後之鄉（鎮、市）公所籌備工作小組，並研擬業務交接程序。（草案第八條）
- 九、明定調整計畫公告後，應行辦理事項，包括：新鄉（鎮、市）界線之勘察及標示（草案第九條）；及相關戶籍、地籍、街路名稱之變更（草案第十條）；以及財務、業務等移交事項。（草案第十一條）
- 十、明定於鄉（鎮、市）行政區劃之同時，一併調整將鄉（鎮、市）長及村（里）長改為官派產生，以配合未來地方自治改革之既定目標。（草案第十三條）

表 2-4 鄉（鎮、市）行政區域調整條例草案

鄉（鎮、市）行政區域調整條例草案	
條文	說明
第一條 為提高行政效率，統合縣轄資源運用，促進鄉（鎮、市）永續發展，辦理鄉（鎮、市）行政區域之調整，特制定本條例。	明定本條例制定之目的。
第二條 本條例之主管機關：中央為內政部；地方為縣政府。	明定鄉（鎮、市）行政區劃之主管機關。
第三條 鄉（鎮、市）行政區域應依下列原則調整之：	一、明定鄉（鎮、市）合併調整之原則。

<p>一、每一鄉(鎮)聚居人口不得少於六萬人；每一縣轄市人口不得少於二十萬人。但有特殊需要者，不在此限。</p> <p>二、每一鄉(鎮)地理面積不得低於一百平方公里；每一縣轄市地理面積不得低於二十平方公里。但有特殊需要者，不在此限。</p> <p>三、縣聚居人口低於五十萬人，或地理面積未達一千平方公里者，其設置之鄉(鎮、市)以不超過六個為限。</p> <p>四、原住民聚居之山地鄉人口不得低於五千人。</p> <p>五、各鄉(鎮、市)因歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件及生活習慣等因素，而有必要合併調整行政區域者，其鄉(鎮)之人口、面積應同時符合第一款及第二款之規定。</p> <p>澎湖縣、金門縣及連江縣之行政區劃，得不適用前項第一款至第四款之規定。</p>	<p>二、達到一定人口數及面積數為必要之條件。</p> <p>三、為考量原住民住居之山地鄉及離島鄉(鎮)之特殊狀況，而另作必要之特別規定。</p> <p>四、除依人口、面積作必要之鄉(鎮、市)行政區域合併原則外，其他地區若因歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件及生活習慣因素，亦得併同檢討調整其行政區劃。例如南投縣仁愛鄉華岡部落，因生活習慣歷來均由台中縣和平鄉進出，宜歸併入台中縣和平鄉；雲林縣古坑鄉草嶺村基於相同理由，亦可檢討併入南投縣竹山鎮。</p>
<p>第四條 鄉(鎮、市)行政區域之調整程序如下：</p>	<p>一、明定各鄉(鎮、市)行政區劃調整之作業程序。</p>

<p>一、由地方主管機關組成鄉（鎮、市）行政區域調整工作小組，於本法施行後六個月內提出鄉（鎮、市）調整規劃方案，送請中央主管機關審議之。</p> <p>二、中央主管機關組成中央審議各鄉（鎮、市）調整委員會，於本法施行後一年內完成各鄉（鎮、市）行政區域調整計畫之審議，並提報行政院核定。</p> <p>三、各鄉（鎮、市）調整計畫，於經行政院會議通過，並公告六個月後施行之。</p> <p>四、中央主管機關為審議地方提出調整計畫，必要時得請地方主管機關限期提出修正方案，或逕予修正調整。</p>	<p>二、依本條規定：合併調整各鄉（鎮、市）行政區劃之作業分為下列程序：先由地方主管機關組成工作小組，提出合併調整計畫，報請中央主管機關審議；中央主管機關應組成審議委員會，就各縣所提合併調整計畫，進行審議；中央主管機關審議後之計畫，應即送請行政院核定；行政院應將合併調整計畫提經行政院會議議決通過後，於各調整區域公告六個月後施行。</p> <p>三、明定中央主管機關於審議地方提出合併調整計畫時，得要求地方主管機關提出修正方案或逕予改正。</p>
<p>第五條 各縣設立行政區域調整工作小組及中央主管機關設立審議委員會，依中央主管機關訂定之辦法組成之。</p> <p>前項中央主管機關之審議委員會，應包括學者專家、中央相關部會副首長、縣政府與縣議會代</p>	<p>一、明定地方主管機關之合併調整工作小組及中央主管機關審議委員會之組成，授權由中央主管機關訂定辦法並組成之。</p> <p>二、明定中央主管機關之審議委員會，應包括學者專家、中央及地方政府相當層級之代表、地方民意機關代表及社</p>

表，以及社會公正人士。	會公正人士。
第六條 各鄉（鎮、市）行政區域調整生效期日，由中央主管機關統一發布之。	明定各鄉（鎮、市）合併調整期日，得由中央主管機關發布，以統一作業時程。
第七條 各地方主管機關提出各鄉（鎮、市）行政區域調整計畫，應具備以文字及圖解之書面資料，包括下列事項： 一、調整前後行政區域人口及面積之對照。 二、調整後之鄉（鎮、市）名稱。 三、調整之利弊得失分析。 四、調整前後界線、界標會勘情形及位置圖。 五、聽證或民意調查之分析報告。 六、其他有關調整之事項。	明定地方主管機關提出各鄉（鎮、市）合併調整計畫，應具備之內容、資料等項目。
第八條 各縣政府應於各鄉（鎮、市）調整計畫核定公告後，監督籌設合併調整後之鄉（鎮、市）公所籌備工作小組，並研擬調整後行政機關變更與業務交接程序，報中央主管機關備查後，依程序辦理交接。	明定地方主管機關應負責監督籌設合併調整後之鄉（鎮、市）公所工作小組，並研擬合併調整交接程序，並依規定監督合併後之鄉（鎮、市）辦理交接。
第九條 各鄉（鎮、市）調整計畫公告後，其新定界限由有關機關，依調整計畫測繪界	明定合併調整計畫核定公告後，由有關政府依計畫測繪界線、界標定位置、計算面積、繪具圖說

<p>線、標定位置、計算面積、繪具圖說、埋設界標，於實施前三個月報中央主管機關備查。</p>	<p>及埋設界標，於實施前三個月報中央主管機關備查，以利行政界線之管理。</p>
<p>第十條 各縣政府應監督調整後之鄉（鎮、市）公所，於實施新鄉（鎮、市）計畫前完成合併調整後之戶籍、地籍之歸隸、街路名稱之變更、標示及其他事項之更動、建檔。</p>	<p>明定各縣政府應監督工作小組就應行辦理之戶籍、地籍、街路名稱及必要事項之改隸、調整、變更與建檔等事宜。</p>
<p>第十一條 各鄉（鎮、市）行政區劃調整後，應將調整區域之相關業務、財務隨同移轉，並辦理交接。</p>	<p>明定各鄉（鎮、市）行政區劃調整後，有關業務應隨同辦理移交。</p>
<p>第十二條 台閩地區鄉（鎮、市）行政區域調整後，鄉（鎮、市）長由隸屬之縣政府指派人員擔任。有關地方制度法關於鄉（鎮、市）之規定停止適用，由內政部另定組織準則行之。</p>	<p>明定於合併鄉（鎮、市）行政區劃同時，就鄉（鎮、市）長之產生方式一併調整之，改由其隸屬之縣政府指派人員擔任。有關地方制度法關於鄉（鎮、市）之相關規定應停止適用。其他包括鄉（鎮、市）民代表會之設置等相關規定，亦應一併檢討修訂。</p>
<p>第十三條 村（里）長由隸屬之鄉（鎮、市、區）公所指派人員擔任。有關地方制度法關於村（里）之規定，停止適用，由內政部另定辦法行之。</p>	<p>政府配合前條鄉（鎮、市）長改為官派，明定村（里）長亦隨同改由其隸屬之鄉（鎮、市、區）公所指派人員擔任。有關地方制度法關於村（里）之規定，應停止適用。</p>
<p>第十四條 本條例施行細則，由</p>	<p>明定施行細則由中央主管機關定</p>

中央主管機關定之。	之。
第十五條 本條例自公布日施行。	明定本條例施行日期。

|

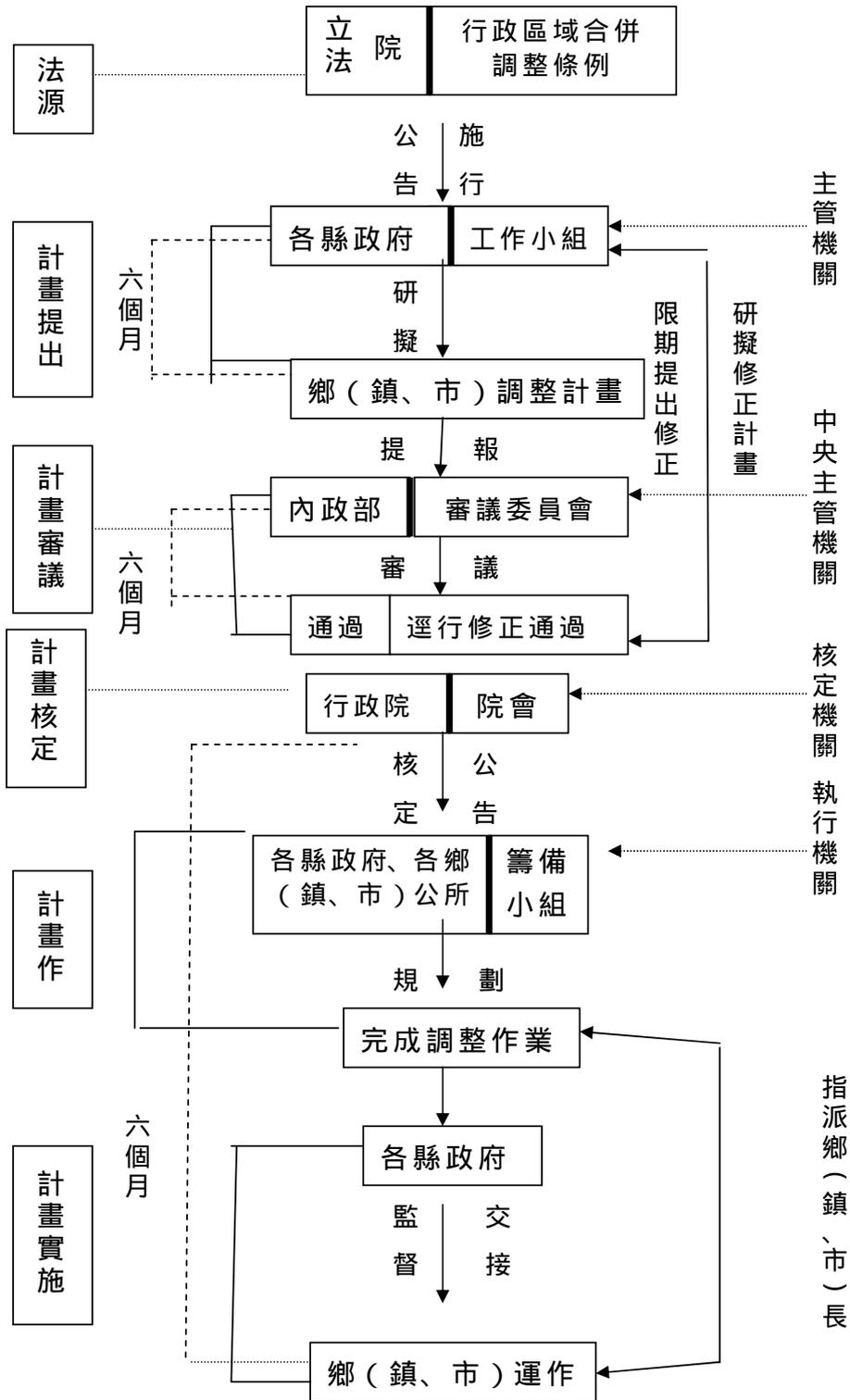


圖 2-2 鄉(鎮、市)行政區域合併調整計畫作業流程圖

第三章 台灣地方區劃與鄉（鎮、市）自治問題之分析

第一節 鄉（鎮、市）事涉自治之行政區劃問題

行政區（administrative region）是政府在國家領域內，依人口分布、土地面積、歷史傳統、文化背景、經濟發展、社會變遷和都會區域建設等因素的考量，分不同管轄等級所做的區域劃分。行政區是行政管轄的範圍，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，以致行政區的設置，政府必須慎重考量；設置後，非有必要，絕不輕易調整；就是要調整，也一定要經過一定的程序，才能夠調整。

鄉（鎮、市）是我國最低地方層級¹，隨政治、經濟的發展，已有都會型與農村型不同之發展型態出現，就目前台灣鄉（鎮、市）自治涉及行政區劃之問題，本研究以綜合方式分析下列因素，以探求鄉（鎮、市）自治與行政區劃之問題。

一、行政區劃與自治問題之互動關係

目前台閩地區十八縣共計三百十九個鄉（鎮、市），其行政區域，自民國三十九年劃分以來，除少數如台北市、高雄市、新竹市升格互有整併外，大多迄今未曾調整，隨五十多年來台灣政治經濟社會及都市化之發展與演進，差異甚大。單就以人口因素來說，目前未滿三萬人之鄉（鎮、市）個數有一百六十個；三萬人以上未滿六萬人者有九十個；六萬人以上未滿十萬人者有三十九個；十萬人以上未滿二十萬人者有十八個；二十萬人以上未滿三十萬人者有五個；三十萬人以上未滿五十萬人者有六個，五十萬人以上一個²，其中人口最多為台北縣板橋市，最少者為金門縣政府代管之莆田縣烏坵鄉四百零七人。三百十九鄉鎮市平均人口數為 56903.6 人，僅從人口數的分析，我們即可

¹我國地方層級依地方制度法第五條劃分為省、直轄市；省劃分為縣、市；縣劃分為鄉鎮縣轄市。村里鄰層級，僅是依人口編組而成之編組單位。

²資料來源：內政部民政司提供。

了解目前鄉（鎮、市）行政區域差距之問題。

據學者分析（表 3-1）台灣都市發展其個數人口、人口比例和都市面積，都有顯著增加，其中尤以都市人口成長率最高，鄉村人口甚至成為負成長。都市人口之變化幅度，以五十萬人以上之大都市及十至二十五萬之中型都市最高。

表 3-1 各級行政區域都市人口數比例和成長率

行政區域	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1991
五大都市	2489	3073	4159	4803	5300	5841	6193
縣轄市	1464	1809	2272	2983	3686	4164	4556
鎮	2403	2693	2889	3025	3155	3257	3355
鄉	4633	5260	5319	5496	5791	5995	6258
山地鄉	163	184	196	201	203	197	195
人口總數	11151	13019	14835	16509	18135	19455	20557
五大都市	22.32%	23.60%	28.04%	29.09%	29.23%	30.02%	30.13%
縣轄市	13.13%	13.90%	15.32%	18.07%	20.33%	21.40%	22.16%
鎮	21.55%	20.69%	19.47%	18.32%	17.40%	16.74%	16.32%
鄉	41.55%	40.40%	35.85%	33.29%	31.93%	30.81%	30.44%
山地鄉	1.46%	1.41%	1.32%	1.22%	1.12%	1.01%	0.95%
全部	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		1961-66	1966-71	1971-76	1976-81	1981-86	1986-91
五大都市		4.22%	6.05%	2.88%	1.97%	1.94%	1.17%
縣轄市		4.23%	4.56%	5.45%	4.23%	2.44%	1.80%
鎮		2.28%	1.41%	0.92%	0.84%	0.64%	0.59%
鄉		2.54%	0.22%	0.65%	1.05%	0.69%	0.86%
山地鄉		2.42%	1.26%	0.50%	0.20%	-0.60%	-0.20%
		3.10%	2.61%	2.14%	1.88%	1.41%	1.10%

註：成長率公式 $P(t) = P(o) e^{rt}$

資料來源：1. 台閩地區人口統計（民國 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80 年）

2. 孫清山：「戰後臺灣都市之成長與體系」，臺灣的都市社會（台北：巨流圖書公司，1999 年 3 月），頁 80。

就一般學理觀察，行政區廣大或狹小，都有優、缺點，諸如³：

行政區廣大

（一）優點：

1.人才較多

行政區廣大者，除非農村地區、邊陲地區，一般來說，這些地區的人口數也較多；相對而言，就有較多的政府可用之才。這些人才如能給予良好的教育，對於國家、社會的發展，將有顯著的貢獻。

2.資源豐富

行政區較大者，其自然資源的蘊藏量大；即使是人工培育的資源，也會增加很多，這當然有助於國家、社會的繁榮。

3.調節容易

由於自然、天候的影響，任何地區都有季節性的資源供需落差。因此，利用行政區廣大的環境，以調節盈虧的方法，就可解決落差所產生的困難。

（二）缺點：

1.困難

行政區太大、除非有較多的行政人員服務，否則治理工作就會顯得困難；尤其現代社會，政府要擴大為民服務工作，成為有能的政府，如果行政區太大，將不易實現這種服務的政府機制。

2.疏離

行政區廣大，人與人的接觸減少，互動比較不具情感因素，形成一個冷漠，或是疏離的社會。凝聚力不足，向心力不夠。這樣的生活環境，人與人比較自我中心，缺乏公益理念，容易形成自私自利的社會。

3.割據局面

行政區太大，嚴重的話，就會造成土地割據的局面。固然這種情形並不多見，但就一些國家的邊疆地區，往往因地處邊陲，而且祇有少數民族住居，在文化、語言隔閡下，就慢慢有民族自覺問題，割據

³詳見紀俊臣：政治地理

局面也就產生了。

行政區狹小

(一) 優點：

1. 治理容易

行政區狹小，人口普遍較少，如嘉義市僅有 60 平方公里，人口也只有 26 萬 5,000 人，如果機關編制健全，對於政府之治理，容易許多。

2. 認同增強

行政區較小，居民往來頻繁，彼此認識，溝通、協調均感方便，自然心理認同增強，彼此心理上之隔閡障礙，就可排除。

3. 協同一致

政府施政，需要住民的鼎力支持，在行政區較小的住民，與政府往來較為密切，建立共識，就能協同一致，團結起來，為共同理想去努力。

(二) 缺點：

1. 人才不足

行政區狹小，如果人口又少，儘管加強教育，仍然會有人才不足的問題。人才如果不足，對於國家、社會的建設，就可能有很大的阻礙。

2. 資源匱乏

行政區狹小，資源的蘊藏量相對減少，甚至會有匱乏的問題，這在交通發達地區可能問題較少；如果交通運輸落後，將會嚴重影響居民的生活。

3. 發展困難

行政區的設置，就是要求自立自強，但因面積狹小，人口可能亦不多，資源又匱乏，發展條件差，在整體建設上必然不可能加快；相對而言，這種行政區，就會成為落後的地區。

二、行政區劃之理論建構與區劃方法

由於鄉（鎮、市）行政區的劃分，受到主、客觀因素的影響，所以劃分後，行政區有太大或太小的情形，其形狀也不具規則性，加上

都會發展，人口流動，資源開發等因素，造成行政區的調整，勢在必行。但是，行政區的調整，可能影響政治人物之權力分配。因此，行政區的調整，往往有一股很大的阻力，如果不依法定程序處理，或是草率行事，可能在既得利益者的阻礙下，一事無成。

有關推動鄉（鎮、市）行政區域調整，可依循下列方式進行調整⁴：

（一）新設行政區

基於地方政府層級之調整，管轄範圍大小的便利性考量，可能在既有行政區予以調整層級；也可能在既有的行政區重新劃分，而有新行政區的產生。

（二）分割行政區

對於廣大的行政區，基於管理上之效能性考慮，往往會將一個行政區重新劃分為兩個或是兩個以上的行政區，這時行政區的層級可能維持原層級；也可能提昇層級，但以前者較多見。

（三）合併行政區

如果原來行政區面積太小，資源不足，而且有可能浪費機關的資源，就應採取合併措施，將二個以上之行政區，合併為一個行政區。如果行政區面積太小，而毗鄰之其他行政區面積較大，且就文化、歷史、交通等方面考量，有與他行政區合併的必要，就將毗鄰其他行政區之一部分，併入毗鄰行政區中。

（四）廢止行政區

如果原來行政區面積太小，而毗鄰之行政區也不很大，依精簡政府層級或是精簡政府組織的原則，可廢止某一行政區，將該區域整個併入其他毗鄰之行政區。

（五）變更行政區

如果行政區的發展受到限制，或是行政區的層級調高，可將行政區做必要的調整，採取再劃分或再合併等方式，如嘉義、新竹改制為省轄市時，以有利於當地居民之生活，即曾進行必要的行政區調整。

⁴詳見紀俊臣：政治地理

三、行政區劃法草案之評析

行政區劃之調整無論調整層級之高低，皆事涉諸多複雜因素，參酌該法草案第六條規定：「行政區劃調整前應向主管機關提出調整區域人文社會、國土環境、財經科技等面向詳盡分析及未來發展方向」即可明知。現階段政府有關行政區劃之法制作業，是以行政區劃法為標的，該法從民國八十二年即開始研擬，迄今尚未完成立法。茲以就目前內政部地政司所研訂之行政區劃法草案（共十五條），茲分析該法之優劣：

（一）優點：

1. 考量因素周詳：

該草案對於行政區域的考量因素，不偏重政治因素，係就地方人文背景、人口成長、歷史沿革、國土資源、地理環境、產業結構、經濟財政自主能力等因素作整體及分析研究。

2. 準備完整：

該草案對於行政區劃調整、變更或設立等之程序，除須研提計畫書外，規定主管機關應設立行政區劃委員會廣納地方各界公正人士及專家學者，並應舉辦聽證，舉行聽證後，應辦理民意調查。

3. 程序嚴謹

依行政區劃法草案第十一條規定：「行政區劃調整應依循下列程序辦理，縣（市）以上之行政區域經公告二年，鄉（鎮、市）區之行政區域經公告一年後實施之：一、涉及省（市）行政區域者，經立法院提案或中央主管機關提議，由中央主管機關徵詢有關直轄市政府、縣（市）政府意見，擬定整調計畫，並經各該市議會及縣（市）議會同意後，報行政院核轉立法院同意後公告實施；二、涉及縣（市）行政區域者，經中央主管機關提議，徵詢有關縣（市）政府意見，擬定調整計畫，並經各該縣（市）議會同意，報行政院核轉立法院同意後公告實施；三、涉及鄉（鎮、市）行政區域者，經縣議會提案獲縣主管機關提議，由縣主管機關徵詢有關鄉（鎮、市）公所意見，擬定調整計畫，提經縣議會同意，並報中央主管機關核定後公告實施；四、

直轄市或市之區行政區域調整，由各該市議會提案或市主管機關擬定調整計畫，提經各該市議會同意，並報中央主管機關核定後公告實施。前項第一款、第二款受徵詢之直轄市政府及縣（市）政府表示意見前，應徵詢其所設之行政區劃委員會意見。行政區域之調整，涉及不同層級之行政區域者，適用較上層級之調整程序。」

從該草案第十一條規定觀之，鄉（鎮、市）之行政區劃除由縣議會提案外，尚可由縣政府提議，縣政府並徵詢相關鄉（鎮、市）公所（並不包含代表會）意見，再由縣政府擬定調整計畫書，提經縣議會同意，並在須經內政部核定後，方可實施。整個程序酌實嚴謹。

（二）缺點

行政區域調整原因之發生，雖然有諸多原因，然而一旦提出，就希望短期內能有明確調整結果，始能發揮調整後之實益；另就行政效率、行政可行性及地方政治影響性等考量，目前內政部所研擬之行政區劃法草案之缺點，分析如下：

1. 行政流程過長

地方行政區域調整固然須有完整及詳實之資料與計畫，然而當調整需求配合調整計畫，完成整體規劃後，相關行政作業流程應該予以迅速配合，草案規定之流程似乎過於冗長。

2. 瞻前顧後，畏首畏尾

行政區劃調整，必然涉及民眾意願與既得利益甚鉅，相關規劃思考之作業，當以國家整體利益為主要考量，其次方為地方公益及其他個別地方性因素。任何有關區域調整牽連因素甚多，因此決策時除考量須周延外，決策之時點與推動執行則須果決，以避免「夜長夢多」，使程序過程中，受到不必要之干擾而失敗。

3. 調整之阻力與作業之困難

觀看行政區劃法草案七條及第十條之規定，可知要進行一項區劃之調整，無論其區域之層級，先前準備之資料皆須十分詳實，就區劃調整規劃言，實屬必要。然整體而言，行政區劃調整之關鍵，是在於政治性「決策」之確定，後續規劃內容才能按部就班擬定與推動。然政治性「決策」之確定，如果變數甚多，舉棋不定，甚至朝令夕改等

阻力，整體後續規劃內容，勢難確定定案與執行，而此種制度之設計與理解，亦造成行政區劃法草案依賴地方協商機制之困難所在。

四、行政區劃法草案與地方制度法之關係

行政區劃法草案除係依據憲法第一百零八條第一項第二款規定研定，因其涉及地方制度法有關地方各級區域之劃分，與地方制度法關係密切。地方制度法有關行政區劃相關規定為第七條第一項：「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」，此乃以「法律保留」規範我國行政區域事涉設置、調整、廢止之制度性規定。在行政區劃法未完成立法前，相關鄉（鎮、市）行政區域之作業以此觀之，似乎難以依法行政順利推動與執行；亦即現行地方制度法與行政區劃法草案之架構下，要進行鄉（鎮、市）行政區域調整，除須有地方制度法與行政區劃法二法之搭配，方有實現之可能。復以在行政區劃法未完成立法前，任何行政區域之調整，僅能從地方制度法第四條以「升格」方式或降低「升格」人口門檻來辦理⁵。然此一修法是否涉及原台灣省行政區域之變遷，其適法性並非無疑義；另該修法僅適用特定地方層級，對於鄉（鎮、市）全面性或整體性之行政區劃，並無任何助益，突成聊備一格。

對於如此行政區劃之機制設計，在當前鄉（鎮、市）自治問題困境之突破上，想透過行政區劃來調整鄉（鎮、市）區域，建構新的地方層級，在行政區劃未完成立法前似乎是緣木求魚。至謂行政區劃法制不宜另定專法乙節，可參閱第二章註十二說明，不贅。

第二節 地方政府對鄉（鎮、市）行政區劃調整之方案與建議

本研究小組，在擬定本研究計畫時，即先參酌精省後我國地方制度係以縣（市）為自治核心為前提之設計。認為鄉（鎮、市）為縣之

⁵行政院於90年6月所提地方制度法修正草案，其中第四條將直轄市設置人口標準由一百二十五萬，調降至一百萬人，亦即針對台中市升格直轄市之特別規定。

次級地方區域，其自治功能之發揮自然與縣自治功能關係密切，而有關鄉（鎮、市）行政區之調整，縣政府以縣自治立場來檢討鄉（鎮、市）行政區劃調整與自治功能問題，其意見至為重要。因此本研究計畫即規劃台閩地區十八個縣政府、縣議會及鄉（鎮、市）等代表的座談計畫，因囿於研究時間之短促，僅規劃北、中、南、東及外島共五區召開五場座談會。五場座談會如下表：

表 3-2 座談會時程分派

區別	包含區域	日期/時間	協辦機關	開會地點
外島	澎湖縣、金門縣、連江縣	十月二日（星期二） 下午二時至四時	行政院研考會（研展處）	研考會七樓會議室
北區	台北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣	十月四日（星期四） 下午二時至四時	台北縣政府（民政局）	台北縣政府民政局三樓會議室
東區	宜蘭縣、花蓮縣、台東縣	十月十五（星期一） 下午二時至四時	花蓮縣政府（民政局）	花蓮縣政府第二會議室
中區	台中縣、南投縣、彰化縣、雲林縣	十月十七日（星期三） 下午二時至四時	台中縣政府（民政局）	台中縣政府四樓四之三會議室
南區	嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣	十月十八日（星期四） 下午二時至四時	台南縣政府（民政局）	台南縣政府二樓簡報室

五場座談會，主要針對下列問題，以開放方式討論，五場座談會會議紀錄如後附：

- （一）現行行政區劃與鄉（鎮、市）自治問題之檢視。
- （二）行政區劃調整與地方政府層級變動之規劃。
- （三）行政區劃法草案暨地方制度法之評析。
- （四）行政區劃法草案暨地方制度法之修法建議。

座談會的目的是希望與會者能就各縣轄鄉（鎮、市）自治問題探討與行政區劃之關係，在不調整縣（市）行政區域前提下，檢討鄉（鎮、市）自治功能與鄉（鎮、市）行政區域調整之可行性、執行策略與法制設計。五場座談會中各縣政府、縣議會或鄉（鎮、市）代表，紛從不同角度就本研究主題討論，其中部分縣政府甚至提出詳細的調整計畫，但亦有部分出席代表或縣政府認為該縣並無任何需要進行鄉（鎮、

市)行政區域調整。雖然本研究計畫僅舉辦五場座談會，但是透過開放方式的討論，我們不難可以從中歸納下列幾個考量鄉(鎮、市)區域調整之主要因素：

1. 歷史流變：

關於各鄉(鎮、市)之歷史流變，在討論過程，本研究小組曾建議是否可參考，各鄉(鎮、市)歷史沿革，尤其是台灣光復前，日據時期台灣地方州、郡、街(庄)的建置，當時台灣共劃分五個州，州下設郡，各郡分轄數個街庄，從現行台灣各鄉(鎮、市)名稱，對照當時街庄之名稱，不難發現，台灣鄉(鎮、市)歷史流變與沿革。座談會與會者大多表示並非十分了解台灣過去日據時期地方建置，僅部分認同此一考量，但甚少反對。台灣光復前地方建置情形如下：

台灣日據時期之行政區⁶：

台北市

臺北市：轄今之大同、中山、中正、萬華、大安及原屬七星郡之松山庄。

基隆市：轄今之基隆市仁愛、信義、中正、中山、安樂五區。

宜蘭市：轄今之宜蘭市。

七星郡：轄汐止街(今汐止鎮)、士林庄(今士林區)、北投庄(今北投區)、內湖庄(今內湖、南港二區)、平溪庄(金平溪鄉)等一街四庄。

淡水郡：轄淡水街(今淡水鎮)、八里庄(今八里鄉)、三芝庄(今三芝鄉)、石門庄(今石門鄉)。

基隆郡：七堵庄、萬里庄、金山庄、瑞芳街、平溪庄、雙溪庄、貢寮庄。

文山郡：新店街、深坑庄、石碇庄、坪林庄。

海山郡：板橋街、鶯歌街、三峽街、中和庄、土城庄。

新庄郡：新莊街、鶯州庄(今三重、蘆洲一帶)、五股庄(今五股、泰

⁶引自劉道義：「為什麼要廢省」，頁72-81

山鄉）、林口庄。

宜蘭郡：轄礁溪庄、頭圍庄、壯圍庄、員山庄。

羅東郡：羅東街、五結庄、三星庄、冬山庄。

蘇澳郡：轄蘇澳街及番地南澳鄉。

新竹州

新竹市：今新竹市。

新竹郡：轄新埔街（今新埔鎮）、關西街（關西鎮）、竹北庄（今竹北市）、紅毛庄（今新豐鄉）、湖口庄（今湖口鄉）。

中壢郡：中壢街（今中壢市）、楊梅街（今楊梅鎮）、平鎮庄（今平鎮市）、新屋庄（今新屋鄉）、觀音庄（今觀音鄉）。

桃園郡：轄桃園街（今桃園市）、蘆竹庄（今蘆竹鄉）、大園庄（今大園鄉）、龜山庄、八塊庄（今八德市）。

大溪郡：轄大溪街、龍潭庄、及番地（復興鄉）。

竹東郡：轄竹東街、芎林庄、橫山庄、北埔庄、蛾眉庄、寶山庄、番地（今尖石鄉、五峰鄉）。

竹南郡：轄竹南街、頭份街、三灣庄、南庄、造橋庄、後龍庄、番地（今南庄鄉賽夏族居地）。

苗栗郡：轄苗栗街、苑裡街、頭屋庄、公館庄、銅鑼庄、三義庄、通宵庄、四湖庄。

大湖郡：大湖庄、獅潭庄、卓蘭庄、番地（今泰安鄉）。

台中州

台中市：轄今台中市東、西、南、北、中五區。

彰化市：轄今彰化市。

大屯郡：轄大里庄、太平庄、霧峰庄、北屯庄、西屯庄、南屯庄、烏日庄。

豐原郡：轄豐原街、內埔庄（今后里鄉）、神岡鄉、大雅庄、潭子鄉。

東勢郡：轄東勢街、石岡鄉、新社庄、番地（今和平鄉）

大甲郡：轄清水街、梧棲街、大甲街、沙鹿街、外埔庄、大安庄、龍井庄、大肚庄。

彰化郡：轄鹿港街、和美街、線西庄、福興庄、秀水庄、花壇庄、芬

園庄。

員林郡：轄員林街、西湖街、田中街、大村庄、埔鹽庄、坡心庄（今埔心鄉）永靖庄、社頭庄、二水庄。

北斗郡：轄北斗街（今北斗鎮）二林街、田尾庄、埤頭庄、沙山庄（今芳苑鄉）大成庄、竹塘庄、溪洲庄。

南投郡：轄南投街、草屯街、中寮庄、名間庄。

新高郡：轄集集街、魚池庄、番地（今仁愛鄉）。

竹山郡：轄竹山街（今竹山鎮）鹿谷庄（今鹿谷鄉）。

能高郡：轄埔里街（今埔里鎮）國姓庄（今國姓鄉）番地（今仁愛、信義鄉）。

台南州

台南市：轄區今台南市東、西、中、南、北區及安平區。

嘉義市：轄今嘉義市。

新豐郡：轄仁德庄、歸仁庄、關廟庄、龍崎庄、永康庄、安順庄（金安南區）

新化郡：轄新化街、新市庄、安定庄、善化街、山上庄、楠西庄、南化庄、左鎮庄、玉井庄。

曾文郡：轄麻豆街、下營庄、六甲庄、官田庄、大內庄。

北門郡：轄佳里街、西港庄、學甲庄。

新營郡：轄新營街、鹽水街、白河街、柳營庄、後壁庄、番社庄（今東山鄉）

嘉義郡：轄大林街、水上庄、民雄庄、新巷庄、溪口庄、小梅庄（今梅山鄉）竹崎庄、番路庄、中埔庄、大埔庄（今大埔鄉）番地（今阿里山鄉）。

斗六郡：轄斗六街、斗南街、古坑庄、大埤庄、荊桐庄。

虎尾郡：轄虎尾街、西螺街、土庫街、二崙庄、崙背庄（今崙背鄉及麥寮鄉）海口庄（今台西鄉及東勢鄉）。

北港郡：轄北港街（今北港鎮）元長庄、四湖庄、口湖庄、林水庄

東石郡：朴子街、六腳庄（今六腳鄉）東石庄、布袋庄、鹿草庄、太保庄、義竹庄。

高雄州

高雄市：轄今高雄市鼓山、鹽埕、三民、新興、前金、苓雅、前鎮、旗津、左營、楠梓等十區。

屏東市：今屏東市。

岡山郡：轄岡山街、燕巢庄、田寮庄、阿蓮庄、湖內庄、彌陀庄（今彌陀、永安、梓官三鄉）。

鳳山郡：轄鳳山街、小港庄、（今高雄市小港區）、林園庄、大寮庄、大樹庄、仁武庄（今仁武鄉、大社鄉）、鳥松庄。

旗山郡：轄旗山街、美濃街、六龜庄、山林庄、甲仙庄、內門庄、番地（今三民、桃源、茂林三鄉）。

屏東郡：轄長興庄（今長治、麟洛二鄉）、鹽埔庄、高樹庄、里港庄、九塊庄（今九如鄉）、番地（今霧台、三地門鄉）。

潮州郡：轄潮州街、萬巒庄、內埔庄、竹田庄、新埤庄、枋寮庄、枋山庄、番地（今瑪家、泰武、來義、春日、獅子鄉）。

東港郡：轄東港街（今東港鎮、崁頂鄉）、新園庄、萬丹庄、林邊庄（今林邊、南州鄉）、佳冬（今佳冬鄉）、琉球庄。

恆春郡：轄恆春街、車城庄、滿洲庄、番地（今牡丹鄉）。

台東廳

台東郡：轄台東街（今台東市）、太麻里庄、太武庄、卑南庄（今卑南鄉一部份）、火燒島（今綠島鄉）、番地（今蘭嶼、金峰、達仁鄉及卑南鄉之一部）。

關山郡：轄關山庄、池上庄、鹿野庄、番地（今海瑞、延平鄉）。

新港郡：轄新港庄、長濱庄、都蘭庄（今東河鄉）。

花蓮廳

花蓮港市：今花蓮市

花蓮郡：轄吉野庄（今吉安鄉）、壽庄（今壽豐鄉）、研海庄（今新城鄉）、番地（今秀林鄉）。

鳳林郡：轄鳳林街、瑞穗庄、新社庄（今豐濱鄉）、番地（萬榮鄉）。

玉里郡：轄玉里街、富里街、番地（今卓溪鄉）。

澎湖廳

馬公支廳：轄馬公街、湖西庄、白沙庄、西嶼庄。

望安支廳：轄望安庄（今望安鄉）、大嶼庄（今七美鄉）。

2. 文化脈絡：

關於鄉（鎮、市）行政區劃所要關注的文化因素，實際上因素甚多，例如聚落形成之歷史、種族、經濟或政治軍事等，要一一考量固然可取，但也恐因素間交錯出複雜關係而難以取捨。鑒於如此，本研究小組在文化脈絡上，僅建議從目前鄉（鎮、市）聚落主要族群，如原住民族或客家族群等因素思考，以相同族群之鄉（鎮、市）為行政區域調整之原則。

目前台灣地區山地原住民鄉如下：

台北縣：烏來鄉。

宜蘭縣：大同鄉、南澳鄉。

桃園縣：復興鄉。

新竹縣：尖石鄉、五峰鄉。

苗栗縣：泰安鄉。

台中縣：和平鄉。

南投縣：信義鄉、仁愛鄉。

嘉義縣：阿里山鄉。

高雄縣：茂林鄉、桃源鄉、三民鄉。

屏東縣：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。

花蓮縣：秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鄉。

台東縣：海端鄉、延平鄉、金峰鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉

至於各原住民族分布情形，台灣目前原住民族主要族群有布農族、泰雅族、阿美族、卑南族、鄒族、魯凱族、賽夏族、雅美族、排灣族、邵族等十大族群，分部地區如下⁷：

1. 布農族居住於中央山脈的兩側，在海拔 1000—2000 公尺之間，典型的高山民族。最早的居住地是南投縣的仁愛鄉與信義鄉，後來經過

幾次的大遷移，往東至花蓮，往南至高雄及台東山區。總人口約四萬多人。

2. 泰雅族居住於本省中、北部山區，包括埔里至花蓮連線以北的地區，人口約九萬多人。族名 ATAYAL 原意為真人、勇敢的人。共分為兩個亞族，一是泰雅亞族（Tayal），一是賽德克亞族（Sedeq），兩個系統的生活習俗不同，語言的差異也大。
3. 阿美族居住於花蓮北部之奇萊平原至台東、屏東恒春半島等狹長的海岸平原及丘陵地，人口約十四萬人。由於居住地的差異，風俗習慣也略有不同。根據學者的分類，可分為以下幾個區域：(1) 北部阿美 (2) 中部海岸阿美 (3) 中部秀姑巒阿美 (4) 南部卑南阿美 (5) 南部恒春阿美。
4. 卑南族居住於台東平原的卑南鄉一帶，人口約一萬多人。
5. 鄒族主要居住於嘉義縣阿里山鄉，少部分居住南投縣信義鄉，合稱之為「北鄒」，與北鄒相對映，有稱之為「南鄒」的，居住於高雄縣三民鄉與桃源鄉。總人口約七千多人。
6. 賽夏族居住於新竹縣與苗栗縣交界的山區，人口約有七千多人。又分為南、北兩大族群。北賽夏居住於新竹縣五峰鄉，南賽夏居住於苗栗縣南庄鄉。
7. 魯凱族居住於台東縣卑南鄉、屏東縣霧台鄉、高雄縣茂林鄉，人口約一萬多人。
8. 雅美族居住於距台東外海 49 海哩的蘭嶼島，人口約四千人左右。
9. 排灣族居住於屏東縣的八個山地鄉與台東縣大武太麻里鄉一帶。人口約六萬多人。
10. 邵族居住於南投縣日月潭一帶，約有二百餘人。

目前客家族群因大多已融入台灣社會，與主要閩南族群並未有明顯區別，但如依客家族群來台聚居發展形成的聚落與分布一般來說，目前主要是以「客家語言」作為客家族群之分布，其大略如下：

⁷資料來源：行政院原住民委員會網站下載。

表 3-3 客家族群分布一覽表

全國客家族群占各鄉（鎮、市）人口比例	
客家人口所占比例	鄉（鎮、市）別
90%以上	台中縣新社鄉（約 2.4 萬人）、高雄縣美濃鎮（約 4.6 萬人）、屏東縣長治鄉（約 3 萬人）、麟洛鄉（約 1.1 萬人）、竹田鄉（約 1.7 萬人）、萬巒鄉（約 2.2 萬人）。
60%-80%	新竹縣：新豐鄉、湖口鄉、竹北市、新埔鎮、竹東鎮、寶山鄉、峨眉鄉、北埔鄉、芎林鄉、關西鎮、橫山鄉等（約 30 萬人）。 苗栗縣：竹南鎮、頭份鎮、後龍鎮、造橋鄉、三灣鄉、南庄鄉、苗栗市、頭屋鄉、西湖鄉、公館鄉、獅潭鄉、通宵鎮、苑裡鎮、銅鑼鄉、三義鄉、大湖鄉、卓蘭鎮等（約 36 萬人）。 台中縣：石岡鄉（約 1.2 萬）、東勢鎮（約 4.3 萬）。 雲林縣：崙背鄉（約 2.3 萬人）、西螺鎮（約 4 萬人）、二崙鄉（約 2.5 萬人）。 高雄縣：杉林鄉（約 0.9 萬人）、旗山鎮（約 2.6 萬人）、六龜鄉（約 1.4 萬人）。 屏東縣：內埔鄉（約 5 萬人）、佳冬鄉（約 1.6 萬人）。
50%	高雄縣：甲仙鄉（約 0.5 萬人）。 屏東縣：高樹鄉（約 1.5 萬人）、新埤鄉（約 0.6 萬人）
50%以下	桃園縣：八德市、觀音鄉、新屋鄉、楊梅鎮、中壢市、平鎮市、大溪鎮、龍潭鄉等（約 50 萬人）。 南投縣：中寮鄉、集集鎮、埔里鎮、魚池鄉、水里鄉、信義鄉等（約 6 萬人）。 台中縣：豐原市（約 3.2 萬人）、大里市（約 3.5 萬人）。 彰化縣：二林鎮、竹塘鄉、埤頭鄉、溪湖鎮等（約 0.9 萬人）。 嘉義縣：阿里山鄉（約 0.1 萬人）、中埔鄉（約 0.1 萬人） 台南縣：楠西鄉（約 0.2 萬人）。 屏東縣：車城鄉（約 0.1 萬人）、潮州鎮（約 0.6 萬人） 台東縣：長濱鄉、成功鎮、池上鄉、關山鎮、鹿野鄉、台東市、太麻里鄉、卑南鄉等（約 8 萬人）。 花蓮縣：花蓮市、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、瑞穗鄉、富里鄉、玉里鎮等（約 12 萬人）。 宜蘭縣：羅東鎮、三星鄉、員山鄉、冬山鄉、大同鄉、蘇澳鎮等（約 5 萬人）。

備註：上開資料依客委會表示，僅能大略估計，實際客家族群分布情形，尚待該委員會普查之詳細調查。

資料來源：行政院客家委員會提供（90年12月）。

從上開客家族群人口分布情形，除桃竹苗與南部高屏六堆地區為一般人廣為週知之客家聚落外，僅少數鄉（鎮、市）客家族群較有聚居之聚落形成，大部分客家族群多已和其他族群融合於台灣各地區。

3. 生活圈

地方生活圈形成的因素很多，有的是地理或地形因素（例如山川、湖泊、平地、高地等），有的是交通、通勤或就學、消費購物或是行政服務等因素。地方生活圈形成方式有自然形成，亦有人為形成。一般而言，自然形成最著名之理論為 1933 年德國學者 Christaller 提出之「中地理論」(Central theory)，該理論認為所有聚落和腹地都市有等級者，大的聚落提供較大的服務區域，較小的聚落所能提供之服務相對較少。中地理論之基本假設是一個大平原的國家，沒有山川阻隔，在社會人文環境均等的情況下，自然有一個最高級核心聚落形成，其次是有其他等級聚落之形成。中地理論雖然提供生活圈理論，但實際上卻很難找到一個完全符合之聚落。

其他影響生活圈之因素，如通勤圈、通學圈、經濟服務、行政服務、消費購物、休閒育樂等因素，基本上皆已跨越既有的行政區域。然而生活圈的形成大多有一個核心的都市，以目前台灣地區除北、高二直轄市及五個省轄市（基隆、新竹、台中、嘉義、台南）外，台灣本島十六個縣，計區分為十八個生活圈，其中三十二縣轄市設置如下：
台北縣：板橋市、三重市、永和市、中和市、新店市、新莊市、土城市、蘆洲市、汐止市、樹林市。

宜蘭縣：宜蘭市。

桃園縣：桃園市、中壢市、平鎮市、八德市。

新竹縣：竹北市。

苗栗縣：苗栗市。

台中縣：豐原市、大里市、太平市。

彰化縣：彰化市。

南投縣：南投市。

雲林縣：斗六市。

嘉義縣：太保市、朴子市。

台南縣：新營市、永康市。

高雄縣：鳳山市。

屏東縣：屏東市。

台東縣：台東市。

花蓮縣：花蓮市。

澎湖縣：馬公市。

基本上上揭各縣縣轄市，除部分為該縣縣治所在地，為當然縣轄市外，都屬人口集中地區，業經行政院經建會發布為各該縣生活圈之核心聚落。因之，如涉及鄉（鎮、市）行政區域之調整，宜以上揭縣轄市為規劃基準，應用中地理論進行規劃作業。

本研究係以生活圈為新鄉（鎮、市）區劃之考量因素時，並不僅僅以各縣縣轄市為核心生活圈考量。座談會與會代表，曾有建議以小區域之生活圈方式，例如台北縣瑞芳地區（瑞芳鎮、平溪鄉、貢寮鄉、雙溪鄉），因其地屬該縣東北角，自成一個次生活圈；又如新店市和烏來、坪林鄉亦成為一個次生活圈。是以生活圈之考量因素，在鄉（鎮、市）行政區劃過程中，自不同與單以大都會區方式之生活圈模式之區劃，須在各縣轄區內考量，當然為著眼於未來之發展願景，能考量人口成長以及其他發展誘因，以建構具經濟規模之最適區劃，乃為上上之策，但誘因常以政治因素考量而功敗垂成。

4. 資源運用

在此所謂資源利用，座談會與會者曾有提出以各縣地政事務所管轄區域或各縣警察分局警勤區為考量因素。就目前言，各縣並非每一鄉（鎮、市）皆設立地政事務所，地政事務所在設立時就有考量當地地理、交通、行政成本等條件。各縣警察分局警勤區規劃，亦考量當地治安與行政成本等條件設立，並非每一鄉（鎮、市）皆設立警察分局。目前台灣各縣地政事務所及警察分局警勤區資料如表 3-4、3-5：

表 3-4 台閩地區地政事務所管轄區一覽表

縣市別	地政事務所名稱	管轄區
臺北市	松山地政事務所	松山區、信義區、南港區
	古亭地政事務所	文山區、中正區（愛國東、西路以南）
	建成地政事務所	大同區、萬華區、中正區（愛國西路以北）
	士林地政事務所	士林區、北投區
	中山地政事務所	中山區、內湖區
	大安地政事務所	大安區
高雄市	新興地政事務所	新興區、苓雅區
	鹽埕地政事務所	鹽埕區、前金區、鼓山區、旗津區
	前鎮地政事務所	前鎮區、小港區
	楠梓地政事務所	楠梓區、左營區
	三民地政事務所	三民區
台北縣	板橋地政事務所	板橋市、土城市
	中和地政事務所	中和市、永和市
	三重地政事務所	三重市、蘆洲市
	新莊地政事務所	新莊市、林口鄉、五股鄉、泰山鄉
	新店地政事務所	新店市、坪林鄉、烏來鄉、石碇鄉、深坑鄉
	樹林地政事務所	樹林市、三峽鎮、鶯歌鎮
	汐止地政事務所	汐止市、金山鄉、萬里鄉
	淡水地政事務所	淡水鎮、三芝鄉、石門鄉、八里鄉
	瑞芳地政事務所	瑞芳鎮、雙溪鄉、平溪鄉、貢寮鄉
宜蘭縣	羅東地政事務所	羅東鎮、三星鄉、冬山鄉、五結鄉、蘇澳鎮、大同鄉、南澳鄉
	宜蘭地政事務所	宜蘭市、壯圍鄉、員山鄉、礁溪鄉、頭城鎮
桃園縣	桃園地政事務所	桃園市、龜山鄉
	中壢地政事務所	中壢市、觀音鄉
	大溪地政事務所	大溪鎮、龍潭鄉、復興鄉
	蘆竹地政事務所	蘆竹鄉、大園鄉
	楊梅地政事務所	楊梅鎮、新屋鄉
	八德地政事務所	八德市
	平鎮地政事務所	平鎮市
新竹縣	竹北地政事務所	竹北市、新埔鎮、關西鎮
	竹東地政事務所	竹東鎮、橫山鄉、寶山鄉、峨眉鄉、尖石鄉、五峰鄉、北埔鄉、芎林鄉
	新湖地政事務所	湖口鄉、新豐鄉
苗栗縣	苗栗地政事務所	苗栗市、公館鄉、頭屋鄉

	竹南地政事務所	竹南鎮、後龍鎮、造橋鄉
	頭份地政事務所	頭份鎮、三灣鄉、南庄鄉
	通宵地政事務所	通宵鎮、苑裡鎮
	銅鑼地政事務所	銅鑼鄉、三義鄉、西湖鄉
	大湖地政事務所	大湖鄉、卓蘭鎮、獅潭鄉、泰安鄉
台中縣	豐原地政事務所	豐原市、神岡鄉、后里鄉
	雅潭地政事務所	潭子鄉、大雅鄉
	東勢地政事務所	東勢鎮、石岡鄉、新社鄉、和平鄉
	大甲地政事務所	大甲鎮、大安鄉、外埔鄉
	清水地政事務所	清水鎮、龍井鄉、沙鹿鎮、大肚鄉、梧棲鎮
	大里地政事務所	大里市、烏日鄉、霧峰鄉
	太平地政事務所	太平市
	南投地政事務所	南投市、中寮鄉、名間鄉
南投縣	草屯地政事務所	草屯鎮
	埔里地政事務所	埔里鎮、仁愛鄉、國姓鄉、魚池鄉
	竹山地政事務所	竹山鎮、鹿谷鄉
	水里地政事務所	集集鎮、信義鄉、水里鄉
	彰化地政事務所	彰化市、花壇鄉、秀水鄉、芬園鄉
彰化縣	員林地政事務所	員林鎮、大村鄉、永靖鄉
	田中地政事務所	田中鎮、社頭鄉、二水鄉
	北斗地政事務所	北斗鎮、田尾鄉、埤頭鄉、溪州鄉
	二林地政事務所	二林鎮、芳苑鄉、大城鄉、竹塘鄉
	溪湖地政事務所	溪湖鎮、埔心鄉、埔鹽鄉
	鹿港地政事務所	鹿港鎮、福興鄉
	和美地政事務所	和美鎮、伸港鄉、線西鄉
	雲林縣	斗六地政事務所
雲林縣	斗南地政事務所	斗南鎮、大埤鄉
	虎尾地政事務所	虎尾鎮、土庫鎮、褒忠鄉
	西螺地政事務所	西螺鎮、二崙鄉、崙背鄉
	北港地政事務所	北港鎮、元長鄉、水林鄉、四湖鄉、口湖鄉
	台西地政事務所	台西鄉、東勢鄉、麥寮鄉
	嘉義縣	朴子地政事務所
嘉義縣	大林地政事務所	大林鎮、民雄鄉、新港鄉、溪口鄉
	水上地政事務所	水上鄉、中埔鄉、大埔鄉、太保市、鹿草鄉
	竹崎地政事務所	竹崎鄉、梅山鄉、番路鄉、阿里山鄉
台南縣	鹽水地政事務所	新營市、鹽水鎮、柳營鄉

	白河地政事務所	白河鎮、東山鄉、後壁鄉
	麻豆地政事務所	麻豆鎮、下營鄉、官田鄉、六甲鄉、大內鄉
	佳里地政事務所	佳里鎮、學甲鎮、西港鄉、將軍鄉、七股鄉、北門鄉
	新化地政事務所	新化鎮、善化鎮、安定鄉、左鎮鄉、新市鄉、山上鄉
	歸仁地政事務所	仁德鄉、歸仁鄉、關廟鄉、龍崎鄉
	玉井地政事務所	玉井鄉、楠西鄉、南化鄉
	永康地政事務所	永康市
高雄縣	鳳山地政事務所	鳳山市、大樹鄉、大寮鄉、林園鄉
	岡山地政事務所	岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉、永安鄉、彌陀鄉、梓官鄉
	旗山地政事務所	旗山鎮、杉林鄉、內門鄉、甲仙鄉、三民鄉
	仁武地政事務所	仁武鄉、大社鄉、鳥松鄉
	路竹地政事務所	路竹鄉、湖內鄉、茄萣鄉、阿蓮鄉、田寮鄉
	美濃地政事務所	美濃鎮、六龜鄉、茂林鄉、桃源鄉
屏東縣	屏東地政事務所	屏東市、萬丹鄉、長治鄉、麟洛鄉、九如鄉
	潮州地政事務所	潮州鎮、新埤鄉、內埔鄉、竹田鄉、瑪家鄉、來義鄉、泰武鄉
	東港地政事務所	東港鎮、新園鄉、林邊鄉、崁頂鄉、南州鄉、琉球鄉
	里港地政事務所	里港鄉、鹽埔鄉、高樹鄉、三地門鄉、霧台鄉
	恆春地政事務所	恆春鎮、滿州鄉、車城鄉、牡丹鄉
	枋寮地政事務所	枋寮鄉、佳冬鄉、枋山鄉、獅子鄉、春日鄉
台東縣	太麻里地政事務所	太麻里鄉、金峰鄉、大武鄉、達仁鄉
	台東地政事務所	台東市、卑南鄉、綠島鄉、蘭嶼鄉
	關山地政事務所	關山鎮、池上鄉、鹿野鄉、海端鄉、延平鄉、
	成功地政事務所	成功鎮、東河鄉、長濱鄉
花蓮縣	花蓮地政事務所	花蓮市、吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉、秀林鄉
	花蓮縣地政事務所	鳳林鎮、萬榮鄉、光復鄉、豐濱鄉
	玉里地政事務所	玉里鎮、富里鄉、瑞穗鄉、卓溪鄉
澎湖縣	澎湖地政事務所	馬公市、湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉、望安鄉、七美鄉

基隆市	安樂地政事務所	安樂區、中山區、暖暖區、七堵區
	信義地政事務所	仁愛區、中正區、信義區
新竹市	新竹市地政事務所	新竹市
台中市	中山地政事務所	中、東、西、南區
	中正地政事務所	北、北屯區
	中興地政事務所	西屯區、南屯區
嘉義市	嘉義市地政事務所	嘉義市
台南市	台南地政事務所	中區、西區、北區、安平區
	東南地政事務所	東區、南區
	安南地政事務所	安南區
金門縣	金門縣地政局	金城鎮、烈嶼鄉、金沙鎮、金湖鎮、金寧鄉
連江縣	連江地政事務所	南竿鄉、北竿鄉、莒光鄉、東引鄉

資料來源：內政部地政司（90年10月）

表 3-5 全國各警察機關分局所轄行政區範圍一覽表

臺北市政府警察局		第二分局	中區	竹南分局	竹南鎮、後龍鎮、造橋鄉
松山分局	松山區	第三分局	安南區	通宵分局	通宵鎮、苑裡鎮、西湖鄉
信義分局	信義區	第四分局	西區、安平區	頭份分局	頭份鎮、三灣鄉、南庄鄉
大安分局	大安區	第五分局	北區	大湖分局	大湖鄉、卓蘭鎮、獅潭鄉、泰安鄉
中山分局	中山區	第六分局	南區	臺中縣警察局	
中正一分局	中正區	宜蘭縣警察局			
中正二分局		宜蘭分局	宜蘭市、員山鄉		
大同分局	大同區	羅東分局	羅東鎮、冬山鄉、五結鄉	豐原分局	豐原市、神岡鄉、潭子鄉、大雅鄉
萬華分局	萬華區	礁溪分局	礁溪鄉、壯圍鄉、頭城鎮	清水分局	清水鎮、沙鹿鎮、梧棲鎮
文山一分局	文山區	蘇澳分局	蘇澳鄉、南澳鄉	大甲分局	大甲鎮、大安鄉、后里鄉、外埔鄉
文山二分局		三星分局	三星鄉、大同鄉	臺北縣警察局	
南港分局	南港區	臺北縣警察局			
內湖分局	內湖區	板橋分局	板橋市南區	霧峰分局	霧峰鄉、太平市、大里市
士林分局	士林區	海山分局	板橋市北區	烏日分局	烏日鄉、大肚鄉、龍井鄉
北投分局	北投區	永和分局	永和市	東勢分局	東勢鎮、新社鄉、石岡鄉
高雄市政府警察局		三重分局	三重市	和平分局	和平鄉

新興分局	新興區、前金區	中和分局	中和市	彰化縣警察局	
鹽埕分局	鹽埕區	新莊分局	新莊市、泰山鄉、林口鄉	彰化分局	彰化市、芬園鄉、花壇鄉
左營分局	左營區	新店分局	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉	員林分局	員林鎮、永靖鄉、大村鄉
楠梓分局	楠梓區			溪湖分局	溪湖鎮、埔心鄉、埔鹽鄉
鼓山分局	鼓山區、旗津區	淡水分局	淡水鎮、三芝鄉	北斗分局	北斗鎮、溪州鄉、田尾鄉、埤頭鄉
苓雅分局	苓雅區	汐止分局	汐止市		
前鎮分局	前鎮區	瑞芳分局	瑞芳鎮、雙溪鄉、平溪鄉、貢寮鄉	鹿港分局	鹿港鎮、福興鄉、秀水鄉
小港分局	小港區			和美分局	和美鎮、線西鄉、伸港鄉
三民一分局	三民區	三峽分局	三峽鎮、鶯歌鎮	二林分局	二林鎮、芳苑鄉、大城鄉、竹塘鄉
三民二分局		蘆洲分局	蘆洲市、五股鄉、八里鄉		
基隆市警察局		金山分局	金山鄉、石門鄉、萬里鄉	田中分局	田中鎮、二水鄉、社頭鄉
第一分局	仁愛區	樹林分局	樹林市	南投縣警察局	
第二分局	中正區、信義區	土城分局	土城市	南投分局	南投市、名間鄉
第三分局	七堵區、暖暖區	桃園縣警察局		草屯分局	草屯鎮、中寮鄉
第四分局	安樂區、中山區	桃園分局	桃園市	埔里分局	埔里鎮、國姓鄉
新竹市警察局		八德分局	八德市	中興分局	南投市中興新村
第一分局	北區	龜山分局	龜山鄉	集集分局	集集鎮、水里鄉、魚池鄉
第二分局	東區	中壢分局	中壢市	竹山分局	竹山鎮、鹿谷鄉
第三分局	香山區、東區	大園分局	大園鄉、蘆竹鄉、觀音鄉	仁愛分局	仁愛鄉
臺中市警察局		楊梅分局	楊梅鎮、新屋鄉	信義分局	信義鄉
第一分局	中區、西區	大溪分局	大溪鎮、復興鄉	雲林縣警察局	
第二分局	北區	平鎮分局	平鎮市、龍潭鄉	斗六分局	斗六市、林內鄉、荊桐鄉
第三分局	東區、南區	新竹縣警察局		斗南分局	斗南鎮、大埤鄉、古坑鄉
第四分局	南屯區	竹東分局	竹東鎮、寶山鄉、北埔鄉、芎林鄉	虎尾分局	虎尾鎮、土庫鄉、元長鄉、褒忠鄉
第五分局	北屯區				
第六分局	西屯區	竹北分局	竹北市、湖口鄉、新豐鄉	西螺分局	西螺鎮、二崙鄉、崙背鄉
嘉義市警察局		新埔分局	新埔鎮、關西鎮	北港分局	北港鎮、口湖鄉、水林鄉
第一分局	西區	橫山分局	橫山鄉、尖石鄉、五峰鄉		
第二分局	東區	苗栗縣警察局		台西分局	台西鄉、四湖鄉、麥寮鄉、東勢鄉
臺南市警察局		苗栗分局	苗栗市、公館鄉、頭屋鄉		
第一分局	東區		三義鄉、銅鑼鄉	嘉義縣警察局	
朴子分局	朴子市、六腳鄉		春日鄉、獅子鄉		

	東石鄉				
民雄分局	民雄鄉、大林鎮、 新港鄉 溪口鄉	恒春分局	恒春鎮、車城鄉、 牡丹鄉 滿洲鄉		
水上分局	水上鄉、太保市、 鹿草鄉	臺東縣警察局			
布袋分局	布袋鎮、義竹鄉	台東分局	台東市、卑南鄉、 綠島鄉 蘭嶼鄉		
中埔分局	中埔鄉、大埔鄉、 番路鄉	大武分局	大武鄉、金峰鄉、 達仁鄉 太麻里鄉		
竹崎分局	竹崎鄉、梅山鄉、 阿里山	關山分局	關山鎮、海瑞鄉、 延平鄉 池上鄉、鹿野鄉		
臺南縣警察局					
新營分局	新營市、鹽水鎮、 柳營鄉	成功分局	成功鎮、東河鄉、 長濱鄉		
永康分局	永康市、新市鄉	花蓮縣警察局			
白河分局	白河鎮、東山鄉、 後壁鄉	花蓮分局	花蓮市		
麻豆分局	麻豆鎮、下營鄉、 六甲鄉 官田鄉	吉安分局	吉安鄉、壽豐鄉		
新化分局	新化鎮、山上鄉、 左鎮鄉	鳳林分局	鳳林鎮、光復鄉、 豐濱鄉 瑞穗鄉、萬榮鄉		
佳里分局	佳里鎮、西港鄉、 七股鄉	玉里分局	玉里鎮、富里鄉、 卓溪鄉		
歸仁分局	歸仁鄉、仁德鄉、 關廟鄉 龍崎鄉	新城分局	新城鄉、秀林鄉		
學甲分局	學甲鎮、將軍鄉、 北門鄉	澎湖縣警察局			
玉井分局	玉井鄉、楠西鄉、 南化鄉	馬公分局	馬公市、湖西鄉		
善化分局	善化鎮、安定鄉、 大內鄉	白沙分局	白沙鄉、西嶼鄉		
高雄縣警察局					
鳳山分局	鳳山市	望安分局	望安鄉、七美鄉		
仁武分局	仁武鄉、大樹鄉、 鳥松鄉 大社鄉	合計	129個分局		
林園分局	林園鄉、大寮鄉				
岡山分局	岡山鎮、橋頭鄉、 永安鄉 彌陀鄉、梓官鄉、 燕巢鄉				
湖內分局	湖內鄉、路竹鄉、 茄定鄉 阿蓮鄉、田寮鄉				

旗山分局	旗山鎮、美濃鄉、 杉林鄉 內門鄉、甲仙鄉				
六龜分局	六龜鄉、茂林鄉、 三民鄉 桃源鄉				
屏東縣警察局					
屏東分局	屏東市、萬丹鄉、 長治鄉 麟洛鄉				
潮州分局	潮州鎮、竹田鄉、 新埤鄉 來義鄉				
內埔分局	內埔鄉、萬巒鄉、 泰武鄉 瑪家鄉				
東港分局	東港鎮、崁頂鄉 林邊鄉、新園鄉、 琉球鄉				
里港分局	里港鄉、九如鄉、 鹽埔鄉 高樹鄉、霧台鄉				
枋寮分局	枋寮鄉、佳冬鄉、 枋山鄉				

資料來源：內政部警政署（90.10.30）

5. 地理分布

有關鄉（鎮、市）行政區劃調整，座談會與會者有建議應考量鄉（鎮、市）地理因素（包含交通條件），例如花蓮縣因海岸山脈區分縱谷區與濱海地區，進行鄉（鎮、市）行政區域調整時，不能僅就鄰近區域考量而調整，需考量彼此地形與交通條件因素，例如宜蘭縣南澳鄉與大同鄉雖屬同種族之原住民，但二鄉間因中夾中央山脈而無法將其合併為一。又如花蓮豐濱鄉因交通道路原因，無法與瑞穗鄉合併，僅能與光復鄉有合併之可能。又例如南投縣仁愛鄉部份原住民部落（華岡部落），因地形交通因素與台中縣中心聚落交通距離較南投縣中心聚落短些，此種情形，該部落似應併入台中縣而非劃在南投縣。

另屬離島之鄉（鎮、市）在進行區域調整時，雖然因地理條件區域各自獨立區隔，應顧及彼此間實際海上距離與交通時距，如距離與時距長者，並無必要將其整併或調整，而應維持現行狀況。但如彼此

距離不遠，又有其他交通建設或措施屬交通便捷者，則可考量予以整併。

6. 政治經營

關於政治經營，與會者皆認為主要考量就是縣議員選舉區，目前縣議員選舉區之劃分，係由各縣選舉委員會就該縣縣議員應選名額，參考轄區人口分布、地緣關係、地方派系等因素考量予以劃分，各縣縣議員選舉區或有適度調整，然調整幅度並未逸脫前揭因素。因此，曾經擔任縣議員，因長期經營選舉區，通常都以跨鄉（鎮、市）之行政區域為政治考量，所以座談會與會者，大多傾向建議以縣議員選舉區域作為鄉（鎮、市）區域調整之重要考量因素。目前台閩各縣（市）議員選舉區劃分如下（表 3-6）。

表 3-6 台閩地區各縣（市）議會第十四屆議員選舉區之劃分

縣市別	選舉區	範圍
台北縣	第一選區	板橋市
	第二選區	中和市
	第三選區	永和市
	第四選區	土城市、樹林市、鶯歌鎮、三峽鎮
	第五選區	三重市、蘆洲市
	第六選區	新莊市、泰山鄉、五股鄉、林口鄉
	第七選區	淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉
	第八選區	汐止市、金山鄉、萬里鄉
	第九選區	瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉、平溪鄉
	第十選區	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉
	第十一選區	平地原住民
	第十二選區	烏來鄉之山地原住民
宜蘭縣	第一選區	宜蘭市
	第二選區	頭城鎮
	第三選區	礁溪鄉
	第四選區	員山鄉
	第五選區	壯圍鄉
	第六選區	羅東鎮
	第七選區	五結鄉
	第八選區	冬山鄉
	第九選區	三星鄉、大同鄉
	第十選區	蘇澳鎮、南澳鄉

	第十一選區	居住大同鄉及宜蘭市、頭城鎮、礁溪鄉、壯圍鄉、員山鄉、三星鄉之山地原住民
	第十二選區	居住南澳鄉及羅東鎮、蘇澳鎮、冬山鄉、五結鄉之山地原住民
桃園縣	第一選區	桃園市
	第二選區	龜山鄉
	第三選區	八德鄉
	第四選區	蘆竹鄉
	第五選區	大園鄉
	第六選區	大溪鄉、復興鄉
	第七選區	中壢市
	第八選區	平鎮市
	第九選區	楊梅鎮
	第十選區	龍潭鄉
	第十一選區	新屋鄉
	第十二選區	觀音鄉
	第十三選區	居住各鄉（鎮、市）之平地原住民
	第十四選區	居住復興鄉及平地鄉（鎮、市）之山地原住民
新竹縣	第一選區	竹北市
	第二選區	湖口鄉
	第三選區	新豐鄉
	第四選區	關西鎮
	第五選區	新埔鎮
	第六選區	橫山鄉、尖石鄉
	第七選區	芎林鄉
	第八選區	竹東鎮、五峰鄉、寶山鄉
	第九選區	北埔鄉、峨眉鄉
	第十選區	居住尖石鄉及關西鎮、新埔鎮、竹北市、新豐鄉、湖口鄉、橫山鄉之山地原住民
	第十一選區	居住五峰鄉及芎林鄉、竹東鎮、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉之山地原住民
苗栗縣	第一選區	苗栗市、公館鄉、頭屋鄉
	第二選區	銅鑼鄉、三義鄉、西湖鄉
	第三選區	通霄鎮、苑裡鎮
	第四選區	後龍鎮、造橋鄉、竹南鎮
	第五選區	頭份鎮、三灣鄉、南庄鄉
	第六選區	大湖鄉、獅潭鄉、卓蘭鎮、泰安鄉
	第七選區	居住各鄉鎮市之平地原住民
	第八選區	居住泰安鄉及平地鄉（鎮、市）之山地原住民

台中縣	第一選區	豐原市、后里鄉
	第二選區	潭子鄉、大雅鄉、神岡鄉
	第三選區	東勢鎮、新社鄉、石岡鄉、和平鄉
	第四選區	外埔鄉、大甲鎮、大安鄉
	第五選區	清水鎮、梧棲鎮、沙鹿鎮
	第六選區	龍井鄉、大肚鄉、烏日鄉
	第七選區	大里市、霧峰鄉、太平市
	第八選區	居住各鄉（鎮、市）之平地原住民
	第九選區	居住和平鄉及平地鄉（鎮、市）之山地原住民
彰化縣	第一選區	彰化市、花壇鄉、芬園鄉
	第二選區	鹿港鎮、福興鄉、秀水鄉
	第三選區	和美鎮、伸港鄉、線西鄉
	第四選區	員林鎮、大村鄉、永靖鄉
	第五選區	溪湖鎮、埔鹽鄉、埔心鄉
	第六選區	田中鄉、社頭鄉、二水鄉
	第七選區	北斗鎮、田尾鄉、埤頭鄉、溪州鄉
	第八選區	二林鎮、大城鄉、芳苑鄉、竹塘鄉
南投縣	第一選區	南投市、名間鄉
	第二選區	草屯鎮、中寮鄉
	第三選區	集集鎮、水里鄉、魚池鄉、信義鄉
	第四選區	竹山鎮、鹿谷鄉
	第五選區	埔里鎮、國姓鄉、仁愛鄉
	第六選區	居住信義鄉及水里鄉、集集鎮、魚池鄉、名間鄉、竹山鎮、鹿谷鄉之山地原住民
	第七選區	居住仁愛鄉及埔里鎮、國姓鄉、中寮鄉、草屯鎮、南投市之山地原住民
雲林縣	第一選區	斗六市、荊桐鄉、林內鄉
	第二選區	斗南鎮、古坑鄉、大埤鄉
	第三選區	虎尾鎮、土庫鎮、褒忠鄉、元長鄉
	第四選區	西螺鎮、二林鄉、崙背鄉
	第五選區	台西鄉、麥寮鄉、東勢鄉、西湖鄉
	第六選區	北港鎮、口湖鄉、水林鄉
嘉義縣	第一選區	鹿草鄉、太保市、水上鄉
	第二選區	民雄鄉、新港鄉
	第三選區	大林鄉、溪口鄉、梅山鄉
	第四選區	朴子市、六腳鄉、東石鄉
	第五選區	布袋鎮、義竹鄉
	第六選區	中埔鄉、竹崎鄉、番路鄉、大埔鄉、阿里山鄉

	第七選區	居住阿里山鄉及平地鄉（鎮、市）之山地原住民
台南縣	第一選區	新營市、鹽水鎮、柳營鄉
	第二選區	白河鎮、後壁鄉、東山鄉
	第三選區	麻豆鎮、下營鄉、六甲鄉、官田鄉
	第四選區	佳里鎮、西港鄉、七股鄉
	第五選區	學甲鎮、將軍鄉、北門鄉
	第六選區	新化鎮、山上鄉、大內鄉
	第七選區	善化鎮、安定鄉
	第八選區	玉井鄉、楠西鄉、南化鄉、左鎮鄉
	第九選區	歸仁鄉、仁德鄉、關廟鄉、龍崎鄉
	第十選區	永康鄉、新市鄉
高雄縣	第一選區	鳳山市
	第二選區	大樹鄉、仁武鄉、大社鄉、鳥松鄉
	第三選區	林園鄉、大寮鄉
	第四選區	岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉
	第五選區	田寮鄉、阿蓮鄉
	第六選區	路竹鄉、湖內鄉、茄定鄉、彌陀鄉、永安鄉、梓官鄉
	第七選區	旗山鎮、內門鄉、杉林鄉、甲仙鄉、三民鄉
	第八選區	美濃鎮、六龜鄉、茂林鄉、桃源鄉
	第九選區	各鄉（鎮、市）平地原住民
	第十選區	居住茂林鄉及鳳山市、大樹鄉、仁武鄉、大社鄉、鳥松鄉、林園鄉、大寮鄉之山地原住民
	第十一選區	居住桃源鄉及岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉、田寮鄉、阿蓮鄉、美濃鎮、六龜鄉之山地原住民
	第十二選區	居民三民鄉及彌陀鄉、梓官鄉、路竹鄉、湖內鄉、茄定鄉、永安鄉、旗山鎮、內門鄉、杉林鄉、甲仙鄉之山地原住民
屏東縣	第一選區	屏東市
	第二選區	長治鄉、麟洛鄉、九如鄉、里港鄉、鹽埔鄉、高樹鄉、瑪家鄉、霧臺鄉
	第三選區	潮州鄉、萬巒鄉、內埔鄉、竹田鄉、新埤鄉、枋寮鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉
	第四選區	東港鄉、新園鄉、萬丹鄉
	第五選區	林邊鄉、南州鄉、佳冬鄉、崁頂鄉
	第六選區	恆春鎮、滿州鄉、車城鄉、枋山鄉、獅子鄉、牡丹鄉
	第七選區	琉球鄉

	第八選區	居住各鄉（鎮、市）之平地原住民
	第九選區	居住三地門鄉及高樹鄉、鹽埔鄉、里港鄉、九如鄉之山地原住民
	第十選區	居住瑪家鄉及內埔鄉、長治鄉、麟洛鄉、屏東市之山地原住民
	第十一選區	居住泰武鄉及萬巒鄉、竹田鄉、萬丹鄉之山地原住民
	第十二選區	居住來義鄉及新埤鄉、潮州鎮、崁頂鄉、新園鄉之山地原住民
	第十三選區	居住春日鄉及枋寮鄉、佳冬鄉、林邊鄉、東港鄉、琉球鄉之山地原住民
	第十四選區	居住獅子鄉及枋山鄉之山地原住民
	第十五選區	居住牡丹鄉及車城鄉、恆春鎮、滿洲鄉之山地原住民
	第十六選區	居住霧臺鄉之山地原住民
台東縣	第一選區	台東市、蘭嶼鄉、綠島鄉
	第二選區	卑南鄉、延平鄉
	第三選區	東河鄉、成功鎮、長濱鄉
	第四選區	鹿野鄉、關山鎮、海瑞鄉、池上鄉
	第五選區	太麻里鄉、金峰鄉、達仁鄉、大武鄉
	第六選區	居住台東市之平地原住民
	第七選區	居住卑南鄉、太麻里鄉、金峰鄉、達仁鄉、大武鄉、蘭嶼鄉之平地原住民
	第八選區	居住鹿野鄉、延平鄉、關山鎮、海瑞鄉、池上鄉之平地原住民
	第九選區	居住東河鄉、綠島鄉、成功鎮、長濱鄉之平地原住民
	第十選區	居住延平鄉及卑南鄉、東河鄉、成功鎮、長濱鄉之山地原住民
	第十一選區	居住海端鄉及鹿野鄉、關山鎮、池上鄉之山地原住民
	第十二選區	居住達仁鄉及大武鄉之山地原住民
	第十三選區	居住蘭嶼鄉及台東市、綠島鄉之山地原住民
花蓮縣	第一選區	花蓮市
	第二選區	新城鄉、秀林鄉
	第三選區	吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、萬榮鄉
	第四選區	瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉、卓溪鄉
	第五選區	居住花蓮市、新城鄉、秀林鄉、吉安鄉之平地原住民
	第六選區	居住壽豐鄉、鳳林鎮、萬榮鄉、光復鄉、豐濱鄉之平地原住民

	第七選區	居住秀林鄉及花蓮市、新城鄉、吉安鄉、壽豐鄉之山地原住民
	第八選區	居住萬榮鄉及鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉
	第九選區	居住卓溪鄉及玉里鎮、富里鄉之山地原住民
澎湖縣	第一選區	馬公市
	第二選區	湖西鄉
	第三選區	白沙鄉
	第四選區	西嶼鄉
	第五選區	望安鄉
	第六選區	七美鄉
基隆市	第一選區	中正區
	第二選區	信義區
	第三選區	仁愛區
	第四選區	中山區
	第五選區	安樂區
	第六選區	暖暖區
	第七選區	七堵區
	第八選區	居住各區之平地原住民
新竹市	第一選區	東區（一）東門里等三十六里
	第二選區	東區（二）南門里等十五里
	第三選區	北區（一）客雅里等十三里
	第四選區	北區（二）北門里等二十八里
	第五選區	香山區
台中市	第一選區	中區、西區
	第二選區	北區
	第三選區	東區、南區
	第四選區	西屯區
	第五選區	南屯區
	第六選區	北屯區
嘉義市	第一選區	東區
	第二選區	西區
台南市	第一選區	東區
	第二選區	南區
	第三選區	中區、西區
	第四選區	北區
	第五選區	安南區
	第六選區	安平區
金門縣	一個選區	全縣
連江縣	第一選區	北竿鄉
	第二選區	南竿鄉

	第三選區	東引鄉
	第四選區	莒光鄉

資料來源：本研究依據台灣省選舉委員會及金門縣、連江縣政府提供資料整理

7. 其他特殊政策作成

座談會中，多數與會者，曾有建議本研究小組在思考鄉（鎮、市）行政區劃時，應考量執行之可行性，多數認為在目前地方政治利益因素下，初任鄉（鎮、市）長將會反對鄉（鎮、市）行政區域調整，但不再連任者較可能支持，此乃地方鄉（鎮、市）公所與代表會間長期政治對立所引起之現象。

座談會與會者亦大多建議，未來鄉（鎮、市）行政區劃的進行，應配合地方制度法修正草案有關鄉（鎮、市）長官派之政策作為一併作業，方可成事；亦有囿於地方政治生態，建議先推動鄉（鎮、市）長官派，再進行鄉（鎮、市）行政區劃調整，或是建議先選擇部分地區先行試辦，評估政策成效或修正後再全面推行。

至於其他建議，部分與會者亦有建議，有關鄉（鎮、市）行政區劃應考量部分鄉（鎮、市）之整體發展，已與其他鄰近縣（市）之鄉（鎮、市）結合之因素，例如瑞芳等四鄉（鎮）與基隆市整體發展之緊密關係，彰化縣芬園鄉與南投縣草屯鎮生活圈早已結合在一起等事實，爰認為鄉（鎮、市）行政區域調整應包含縣（市）行政區域之調整。

又對於其他涉及鄉（鎮、市）自治問題部分，與會者建議本研究應有更宏觀思維，建議一併思考村（里）長與村（里）幹事之功能角色。多數主張，以目前地方基層自治問題，村（里）長與村（里）幹事功能重疊，形成鄉（鎮、市）公所行政資源浪費，村（里）長與村（里）幹事應二擇一，或裁撤村（里）幹事，並強化村（里）長行政能力，朝專業化方向調整，以健全其政治功能和角色。

第三節 縣政府研擬之強化鄉（鎮、市）自治之行政區劃方案

本研究召開五場座談會，邀集縣政府、縣議會及鄉（鎮、市）公所代表，就本研究主題進行廣泛之討論，有些意見雖未必完全經由縣政府首長認同之意見，但透過討論，亦使本研究小組對於各縣轄鄉（鎮、市）之政治生態、地理交通、人文、生活圈或族群等情況有所了解。

部分出席者對本研究主題，或有認為事涉敏感未能多作發言，但亦多能就本研究小組提出各縣鄉（鎮、市）自治之相關問題，提供見解，以補充本研究現況了解之不足。以下僅就有具體提供調整意見之縣政府書面資料加以整理如下：

1. 金門縣政府意見：

金門縣轄有金城鎮、金湖鎮、金沙鎮、金寧鄉與烈嶼等五鄉（鎮），並依行政院指示代管莆田縣烏坵鄉。該縣政府就轄內五鄉鎮調整具體建議如下：

- （一）金城鎮（或名為金西鎮）：土地面積 51.562 平方公里，人口數 29,118 人。
- （二）金湖鎮（或名為金東鎮）：土地面積 82.688 平方公里，人口數 21,862 人。
- （三）烈嶼鄉（保留原來行政區域）：土地面積 14.851 平方公里，人口數 5,244 人。

至於該縣政府代管之烏坵鄉，該縣政府意見認為，烏坵鄉之地理位置，位於福建海岸線之中段，為湄洲灣外之二座小島，東距台中 71 海浬、北距馬祖 86 海浬、南距金門 72 海浬，面積僅 1.21 平方公里，戶籍登載之人數為 407 人，常住人口約 60 人。金門縣目前與烏坵並無直接交通，欲往返烏坵均需取道台中，而台中現今往烏坵之交通通航為國軍補給軍艦，每月 5 日、15 日、25 日各一航次共三航次，是以該縣在行政管理上囿於交通之限制，實有鞭長莫及之困擾。該府認為，為烏坵之永續發展，建請由中央直接接管，或由距離最近，交通較直

接便利之台中縣代管較為妥適。

2. 台中縣政府

台中縣政府所提意見，如下表（表 3-7）所示，將二十一鄉（鎮、市），劃分為九區：

表 3-7 台中縣政府對鄉（鎮、市）行政區域調整方案

區別	鄉鎮市別	單位面積	單位人口	合併面積	合併人口	備註
1	豐原市	41.1845	161,594	76.229	224,291	
	神岡鄉	35.0445	62,697			
2	大雅鄉	32.4109	81,935	58.2606	172,425	
	潭子鄉	117.4065	90,490			
3	東勢鎮	68.8874	57,443	204.5044	99,377	
	新社鄉	68.8874	26,675			
	石岡鄉	18.2105	15,259			
4	后里鄉	58.9439	55,320	187.2774	186,613	
	外埔鄉	42.4098	31,493			
	大甲鎮	58.5192	78,380			
	大安鄉	27.4045	21,420			
5	清水鎮	64.1709	84,967	121.2362	208,568	
	梧棲鎮	16.6049	50,544			
	沙鹿鎮	40.4604	73,057			
6	龍井鄉	38.0377	67,096	118.4433	186,879	
	大肚鄉	37.0024	54,805			
	烏日鄉	43.4032	64,978			
7	大里市	28.8759	176,431	126.954	242,434	
	霧峰鄉	98.0779	66,003			
8	太平市	120.7473	167,529	120.7473	167,529	
9	和平鄉	1037.8192	11,264	1037.8192	11,264	山地鄉
說明：						
1. 本表面積單位為平方公里，人口數以九十年九月底為準。						
2. 本行政區劃參考方案係參考警勤區、縣議員選舉區劃及地政事務區劃，考量地理位置、風俗民情、土地面積及人口分布擬定。						
3. 本參考方案僅考量該縣狀況，如涉及縣、市合併升格直轄市之層面，則須另案考量。						

3. 台南縣政府

台南縣目前共劃分三十一個鄉鎮市行政區，534 個村里，9,683 個鄰，人口計有 1,106,748 人。因應本研究之主旨，該縣政府提出將

三十一個鄉（鎮、市）行政區調整成十個之方案，如表 3-8。

表 3-8 台南縣政府對鄉（鎮、市）行政區域調整方案

選舉區別	鄉鎮市別	九十年九月底人口數	調整後合計	調整後名稱
1	新營市	77,639	130,528	新營區
	鹽水鎮	28,765		
	柳營鄉	24,133		
2	白河鎮	34,561	87,449	白河區
	後壁鄉	27,763		
	東山鄉	25,125		
3	麻豆鎮	47,354	124,034	麻豆區
	下營鄉	27,860		
	六甲鄉	25,206		
	官田鄉	23,614		
4	佳里鎮	58,202	110,442	佳里區
	西港鄉	26,223		
	七股鄉	26,017		
5	學甲鎮	29,996	66,785	學甲區
	將軍鄉	23,399		
	北門鄉	13,390		
6	新化鎮	45,385	65,565	新化區
	山上鄉	8,200		
	大內鄉	11,980		
7	善化鎮	42,046	106,589	南科區
	安定鄉	29,941		
	新市鄉	34,602		
8	玉井鄉	16,915	44,331	玉井區
	楠西鄉	11,815		
	南化鄉	9,503		
	左鎮鄉	6,098		
9	歸仁鄉	63,960	172,916	歸仁區
	仁德鄉	66,123		
	關廟鄉	38,453		
	龍崎鄉	4,380		
10	永康市	198,109	198,109	永康區

4. 高雄縣政府

高雄縣政府所提鄉（鎮、市）調整建議，係以該縣警勤區為調整

依據，其具體建議如表 3-9。

表 3-9 高雄縣政府對鄉（鎮、市）行政區域調整方案

區名	原鄉（鎮、市）別	人口數		面積（km ² ）	合併面積
鳳山	鳳山市	317,456		26.7451	26.7451
仁武	仁武鄉	50,264	167,538	36.0808	154.2394
	大樹鄉	47,152		66.9811	
	大社鄉	33,162		26.5848	
	鳥松鄉	36,960		24.5927	
林園	林園鄉	71,828	187,532	32.2860	103.3297
	大寮鄉	115,524		71.0437	
岡山	岡山鄉	92,525	239,847	47.9421	188.2630
	橋頭鄉	38,208		25.9379	
	梓官鄉	39,741		11.5967	
	彌陀鄉	21,846		14.7772	
	永安鄉	14,669		22.6141	
	燕巢鄉	32,858		65.3950	
湖內	湖內鄉	28,522	156,497	20.1615	211.6553
	茄定鄉	33,372		15.7624	
	路竹鄉	53,333		48.4348	
	阿蓮鄉	31,338		34.6164	
	田寮鄉	9,932		92.6802	
旗山	旗山鎮	44,491	132,437	94.6122	538.3038
	美濃鎮	47,411		120.0316	
	內門鄉	18,304		95.6224	
	杉林鄉	13,254		104.0036	
	甲仙鄉	8,977		124.0340	
六龜	六龜鄉	17,729	27,585	194.1584	1,569.1384
	桃源鄉	4,810		928.9800	
	三民鄉	3,293		252.0000	
	茂林鄉	1,753		194.0000	

5. 嘉義縣政府

嘉義縣政府基於維持穩定之考量，建議該縣鄉（鎮、市）行政區域，暫不調整，俟縣（市）區域合併後，再通盤考量。

6. 宜蘭縣政府

宜蘭縣政府以本年十二月十三日專函，建議除冬山、五結二鄉及羅東鎮，已成羅東生活圈可加調整外，其餘維持現狀；尤其大同、南澳二山地鄉，人文特殊且行政區域獨立，在交通尚未改善前，仍維持現狀。此外，縣政府建議嗣後如有鄉（鎮、市）調整，應考量北宜高速公路通車後帶來之空間及生活的影響。如以生活圈劃分，尤應就財政及區域發展多所考量。縣政府認為調整業務之推行仍須以鄉（鎮、市）長官派為前提，復由中央統一立法並免經地方議會同意之程序，方屬可行。（宜蘭縣政府 90 年 10 月 23 日府民行字第 142532 號函）

第四節 專家學者對縣政府改進方案之多數意見

本研究群在研究過程中，曾專程自費赴中國大陸、日本、琉球等地方，蒐集中國大陸對縣（市）之鄉（鎮）、日本之市（町、村）整併經驗後，於今（九十）年十一月底完成初稿，乃於同年十二月三日（星期一），下午二時，假台北市台大校友會館三樓，邀請國內著名研究地方政府之學者：考試委員施嘉明教授、台大趙永茂教授、暨南大學江大樹主任、淡江大學呂育誠教授，以及地方政府代表台南縣民政局蔡宏郎局長等八人，就本研究群在聽取地方政府五場座談會及研擬之整併方案提供意見。茲將多數意見整理如下：

一、本方案多能符合地方政府之劃分構想；唯有部分地區可再酌予整併。

與會地方政府代表對於本研究群所擬議之鄉（鎮、市）整併方案，大體多能認同，咸認已能相當兼顧地方之人文、歷史；尤其依縣轄警勤區、地政事務所之轄區劃分，其可行性很高。惟與會地方政府代表，亦建議研擬方案宜多加斟酌；尤其徵詢地方議會意見可能很需要。

1. 屏東縣政府民政局許金德副局長曾建議依族群考量，將九如、鹽埔、里港、高樹等四鄉合併為九如鄉；將內埔、長治、麟洛、竹田、萬巒等五鄉合併為內埔鄉；將潮州鎮、新埤、枋寮二鄉合併為潮州鎮。此外，山地鄉整併為原北、原南二鄉。原北鄉包括：三地門、霧台、瑪家、泰武四山地鄉；原南鄉包括：來義、春日、

獅子、牡丹等四山地鄉。

2. 台中縣政府代表對於烏坵鄉廢鄉後，將其改隸台中縣沙鹿鎮，認為應從長計議。
3. 台南縣政府蔡局長主張對鄉（鎮、市）之用語，應訂定一套標準，現行未定標準應妥加規劃。

二、本方案施行過程中應由權責部會多委託學者專家研究，注意生活圈及其人文資料之整理與分析。

由於行政區域調整，將嚴重影響當地民眾之權益；尤其政治生態之變動，恐非議事機關所能接受，希望有完整之實證資料，避免太過草率行事。主管單位應積極規劃，並且邀同經建會、研考會共同參與，以厚植科學分析之基礎。

三、本方案之實施，應訂定時程，但時程中應有過渡條款，而時間尤不宜太倉促。

本方案在地制法實施後，應積極研擬方案之實行，人力資源不足者，應請其借重現代化之管理策略。本方案不宜粗枝大葉，任意行事，而需周延考量。為避免實施之有瑕疵，需要再敦請學者專家積極規劃設計。此外，過渡時期宜加訂定，使施行不至有太多之困難。

四、本方案既然參考日本機制，即應多運用日本廣域行政之理論。

日本市（町、村）之整併，尚在推動中，現行 3,200 個將再整併為 1,000 個左右，其立論基礎值得我國重視，應加參酌。對於實施區域調整因茲事體大，牽涉甚廣，學者建議不妨分段實施，或選擇縣（市）試辦為宜，但就台灣政治生態特殊，採用此一方案恐有困難之處

第四章 台灣實施鄉（鎮、市）區域調整以強化自治 功能之策略與作法

第一節 制定完整之行政區劃法制

一、行政區劃法之制定

依據憲法第一百零八條規定，行政區劃為中央立法並執行之，或交由省執行之事項，惟行政區劃法在無急迫性的環境下，並未積極推動立法，因此，台灣地區省、市行政區域調整，以往均係依層峰指示，由行政院會決議辦理（台北市改制為直轄市，係依據行政院第 1000 次院會決議；高雄市改制為直轄市，係依行政院第 1603 次院會決議）。近年來為配合環境變遷，加強行政管理，均衡區域發展，資源合理分配等；復受各界對行政區劃法治化的要求愈來愈高，內政部始依憲法之規定，積極研擬訂定行政區劃法草案。

行政區劃法草案內政部於八十一年五月研擬出稿，並邀集學者專家及相關機關成立專案小組，歷經十次會議研議完成；同年九月經行政院二次會議審查及第 2322 次院會審議通過，行政院於八十二年三月十九日送請立法院審議，並經立法院於八十五年五月一日一讀通過，迄今已有五年餘。其間歷經精省、地方制度法及行政程序法等相關法律之陸續公布，其原擬條文已不符合時宜，內政部遂依立法院職權行使法之規定，於八十九年八月三日報經行政院函請立法院，同意撤回行政區劃法草案，並經立法院第四屆第四會期第八次會議決定同意撤回。

行政區劃法雖經撤回重新檢討，並於九十年三月再報行政院審查（目前仍在行政院審查中，尚未函送立法院審議），且除配合精省、地方制度法及行政程序法作部分之修正外，亦增修部分條文，以揭諸尊重民意及促進國土整體開發與利用及財政自由化等條文，但該草案之內容仍不脫屬於行政區域調整之程序法性質及調整之原則規範，且其調整須經地方議會同意。在本位主義的觀念及政治生態的變動情況下，勢必難以推動，因此，縱使行政區劃法未來立法通過，對於行政

區域的調整合併亦將無任何助益，這可從本研究案的問卷結果獲得應證，亦即對於如將目前的鄉（鎮、市）予以合併，其最具可行性的方法途徑問卷中，選擇由各鄉鎮市轄區內公民投票決定的只有二人，占百分之四點一，選擇由鄉（鎮、市）公所與代表會決定的為零人，選擇由縣政府與縣議會決定的有七人，占百分之十四點三，選擇由立法院制訂鄉（鎮、市）合併特別條例來推動的則高達四十人，占百分之八十一點六，足見，未來惟有參考日本或英國之模式，由立法院制定鄉（鎮、市）調整條例來推動，始較具有可行性。

二、修正地方制度法之具體法制作為

民國八十三年制定公布之省縣自治法，其第七條規定，省、縣（市）、鄉（鎮、市）及村、里之設置、廢止及區域變更，依法律規定行之，惟該項法律遲未制定。由於行政區劃為地方自治相當重要的一環，八十八年一月，制定公布之地方制度法，其草案研擬初稿已將行政區劃之相關條文，納入為其第二章來規範；惟受內政部相關單位本位主義之反對而刪除，始於地方制度法第七條規定，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，但該法律亦遲未完成立法。

有關未來鄉鎮市之合併、調整與行政區域重新劃之推動，地方制度法應如何配合修正問題，如果鄉（鎮、市）行政區域調整、合併後，仍維持現行之鄉（鎮、市）自治體，則地方制度法尚無須配合作修正，惟依據本研究案於九十年九月及十月間，分北、中、南、東及離島等五區所舉辦之座談會中，百分之九十以上之與會人員皆強烈表示，由於行政區域之合併與調整，會嚴重衝擊地方政治生態之改變及影響既得利益之權利行使，咸認為鄉（鎮、市）行政區域之合併、調整，應以廢止鄉（鎮、市）自治選舉；亦即先將鄉（鎮、市）長改為官派，廢除鄉（鎮、市）民代表會為前提，方有推動之可行性。此一見解方向，符合民國八十五年國家發展會議所作成廢止鄉（鎮、市）自治選舉之共識。

另依內政部於民國八十九年十二月，委託蓋洛普徵信股份有限公司，有關民眾對「取消鄉鎮市自治選舉、鄉鎮市長依法派任」之問卷

調查，其中有關「取消鄉鎮市長選舉」之問卷調查中，有百分之四十五的受訪者表示非常贊成及贊成；惟亦有百分之二十九點四的民眾表示不贊成或非常不贊成，仍以贊成的比率高。同時，在「廢除鄉鎮市民代表會」之問卷調查中，有百分之四十一點六的受訪民眾表示非常贊成或贊成，也有百分之二十七點三的民眾表示不贊成或非常不贊成，足見該項問卷調查之結果大致符合一般社會各界之看法。

本案要廢止鄉(鎮、市)自治選舉，有關地方制度法之配合修正條文，內政部雖已於八十九年十月間函請行政院核轉立法院審議中，其配合修正條文係將鄉(鎮、市)民代表會及鄉鎮市之相關規定刪除，鄉(鎮、市)公所改為縣政府之派出機關；亦即未來縣政府與鄉(鎮、市)區公所之關係，猶如目前市政府與區公所之關係，固無須在地方制度法中規定，惟地方制度法仍以撤回重新檢討為宜。

第二節 調整鄉(鎮、市)區域以強化自治功能之具體作為

有關鄉(鎮、市)自治最為社會各界詬病，而認為應取消鄉(鎮、市)級自治的理由，大致包括：

1. 鄉(鎮、市)財源普遍不足，行政區域小，且人口不多，鄉鎮市公所又普遍缺乏人才，因此缺乏自治之條件。
2. 鄉(鎮、市)地方派系之介入，嚴重影響地方的發展與進步。
3. 黑道派系與金錢政治的介入，造成選舉的惡質文化。
4. 目前地方政府層級太多，影響行政功能與效率；又機關組織龐大，增加政府許多人事費支出及浪費資源。
5. 鄉(鎮、市)長與縣(市)長同為民選產生，鄉(鎮、市)與縣(市)均為地方之自治團體，縣政府與鄉(鎮、市)公所配合困難，影響地方之發展與進步。
6. 受到鄉(鎮、市)民代表會不理性、不合理的杯葛，造成鄉(鎮、市)政難以推動。

根據上述社會各界對於鄉(鎮、市)自治功能的質疑詬病，有關鄉(鎮、市)自治功能的改革大致已獲得社會各界共識，至於改革的

方向不外乎下列二種：

- 1.維持現行的鄉（鎮、市）自治體。但必須依據上述之被詬病理由，將鄉（鎮、市）之行政區域予以合理合併與調整。
- 2.取消鄉（鎮、市）自治選舉。雖然目前鄉（鎮、市）自治存在之問題相當多而且複雜，但一般認為要澈底解決的方法，就是取消鄉（鎮、市）級之自治選舉。而取消鄉（鎮、市）級自治選舉的同時；亦應一併調整合併現行之鄉（鎮、市）行政區域，以達事半功倍之效。

因而，未來強化鄉（鎮、市）功能的具體作法，應是取消鄉（鎮、市）自治選舉及合理調整合併鄉（鎮、市）行政區域，而關於鄉（鎮、市）行政區域之調整合併，則應考量下列的因素：

- 1.自然歷史文化因素：包括宗教、語言、生活習慣及族群關係等，歷史文化為過去自然形成鄉鎮聚落之重要因素之一，雖然目前台灣各地資訊、工商業發達、交通方便、居住環境的遷移的融合，居民對於自己的自然歷史文化觀念已漸漸淡薄，但其多少仍影響地方人民的情感與團結，行政區域的調整合併，如將地方歷史文化因素列入考量，將有利於未來的地方發展與進步。
- 2.人口均衡發展因素：由於工商業發展的結果，造成鄉村人口大量遷移都市，而都市人口集中帶來公共設施的不足，生活環境及品質的嚴重惡化；但鄉村人口的外移亦造成就業困難，財源不足而無力推動各項公共建設及社會福利政策，因此，行政區域之調整應考慮區域人口的均衡發展。
- 3.自然地理及交通因素：台灣地區由於山多、丘陵多、河川亦多，造成交通的不便，因此被分割成許多不同地理區域。目前此種情形雖因科技之進步而已大幅改善，但仍然受到自然環境及地理空間之限制，而無法完全克服，因此，為利於政府施政、行政管理及避免影響對民眾之服務品質，行政區域之調整應考量自然地理與交通因素。
- 4.共同生活圈因素：行政區域之調整除考慮政府施政及行政管理之方便外，有關行政區域內之道路交通、環保衛生、休憩空間、教育設

施、工商服務、財政狀況、福利及各種公共設施等與居民日常生活息息相關之整體綜合事項，並規劃具有適當地地方發展腹地的因素，均應納入行政區域調整之考量，這也是在本案問卷中，接受問卷者大都希望與鄰近鄉鎮市合併的主要原因。

5. 政治生態因素：目前鄉(鎮、市)之行政區域，係由於過去的自然地理條件、歷史文化、宗教語言、生活習慣等多項因素逐漸形成，加上台灣民主化的結果，民眾對於政治參與的普及。因此，長久以來已在地方形成一種特殊的政治生態，雖然現代世界各國行政區域的調整，大都以行政管理效率及區域的均衡發展為主要考量因素，但行政區域的調整與居民的生活與利益有密切關係，必須獲得人民的支持與配合始易於推動。對於諸如地方派系、利益團體等地方特殊政治生態的存在，於推動行政區域調整時，應一併納入考量因素。

第三節 問卷調查分析

- 一、問卷調查之對象：為參與五場座談會之各級地方政府首長、從事地方自治相關主管或民意機關之主管或民意代表等。
- 二、調查之方法：由於問卷僅是作為本研究的參考資料之一，同時為提高回卷率起見，均於座談會之同時發出問卷及會議結束收回。總計發出問卷五十八份，收回有效問卷四十九份，有效回卷率為百分之八十四點五。
- 三、調查時間：九十年九月至十月間
- 四、本研究之問卷對象大都為地方政府從事地方自治之相關人員，包括縣政府及鄉(鎮、市)公所之首長或民政主管及縣議會之主管或縣議員，其性別、教育程度等多項背景均相當一致，且問卷數量不多，僅採百分比分析。
- 五、本問卷共設計六個題目，這些問卷內容包括目前鄉(鎮、市)自治選舉存在的問題、自治功能不彰的問題、對鄉(鎮、市)行政區域重新調整合併效益的看法、鄉(鎮、市)應採取何種合併的方式進行調整、鄉(鎮、市)依其人口、面積、財政狀況等因素調整之可行性，以及鄉(鎮、市)合併以何種途徑方式較具可行

性。這些大都為目前社會各階層及實際從事地方自治人員所關注之焦點，尤其是值此推動政府再造之際，更凸顯其重要性，而各個題目之問卷結果分析如下：

(一) 請問目前鄉(鎮、市)自治選舉存在最大之問題是什麼？(可複選，選項請給予1.2.3之順序)

下圖係列第一重要給三分，列第二重要給二分，列第三重要給一分，計算其百分比。

本項有關目前鄉(鎮、市)自治選舉存在最大問題，接受問卷者以選擇地方派系介入選舉、黑道暴力介入選舉及金錢政治介入選舉三項為最多，其中選擇地方派系介入選舉為其存在之最大問題者有百分之四十一點二，選擇金錢政治介入選舉者有百分之二十八點二，而選擇黑道暴力介入選舉者有百分之十八，此三項合計即高達百分之八十七點四。至於選擇政黨相互間傾軋者為百分之十二點三，選擇其他者為零點三。

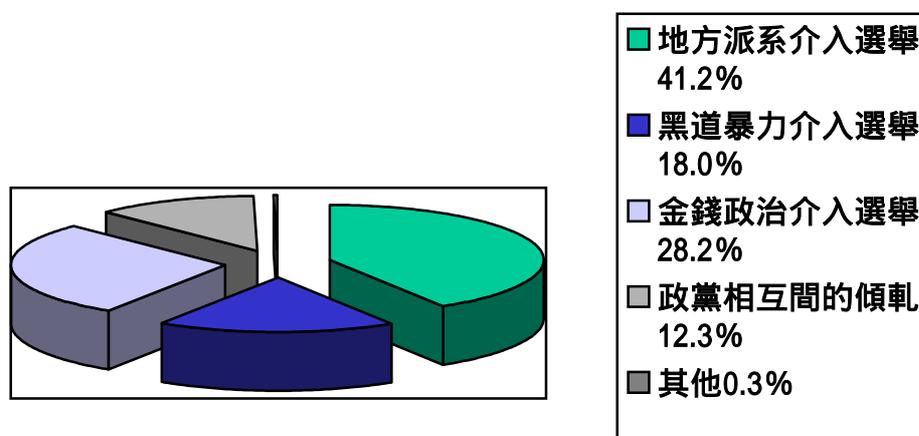


圖4-1 目前鄉(鎮、市)自治選舉存在最大問題分析圖

(二) 請問目前鄉(鎮、市)自治功能不彰之最大問題是什麼？(可複選，選項請給予1.2.3之順序)

下圖係以列第一問題給三分，列第二問題給二分，列第三問題給一分，計算其百分比。

本項有關目前鄉(鎮、市)自治功能不彰之最大問題，接受問卷者以選擇鄉(鎮、市)財政普遍不足、受制於地方選舉派系

及鄉(鎮、市)公所普遍缺乏人才三項為最多，其中選擇鄉(鎮、市)財政普遍不足為最大問題者即高達百分之四十五點三，選擇受制於地方選舉派系者有百分之二十點六，而選擇鄉(鎮、市)公所普遍缺乏人才者有百分之十八點九，此三項合計即高達百分之八十四點八。至於選擇縣政府與鄉(鎮、市)公所無法相互配合者為百分之十三點五，選擇其他者為一點七。

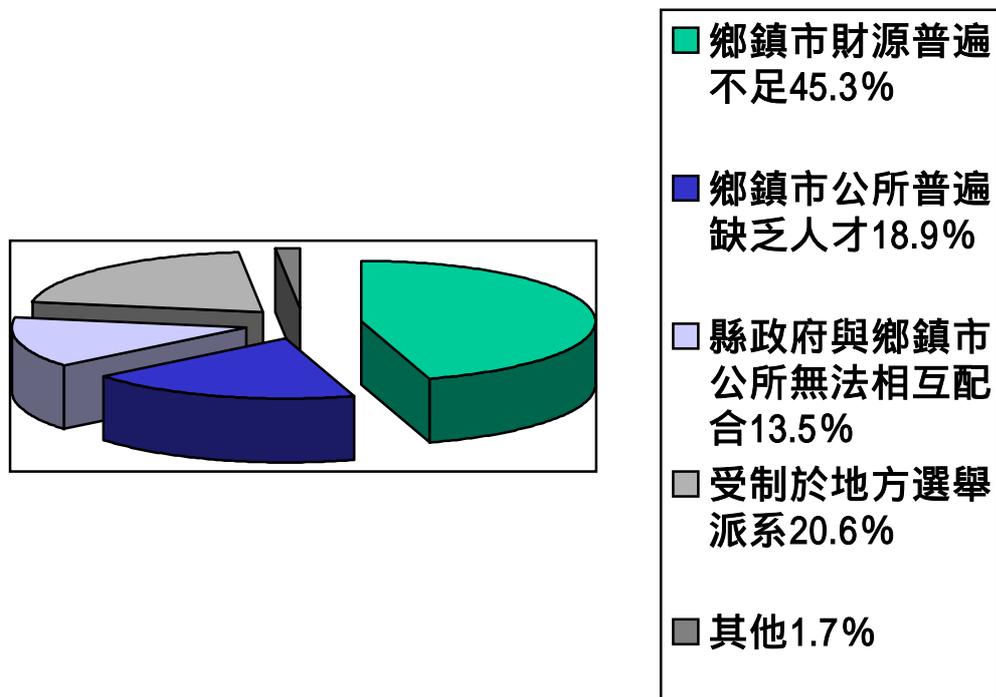


圖4-2 目前鄉(鎮、市)自治功能不彰最大問題分析圖

(三)如果透過鄉(鎮、市)之重新區劃合併，您認為可否增加鄉(鎮、市)之財源，減少資源浪費，提升其行政效率與增進自治功能？

有關鄉(鎮、市)區域重新合併，是否可能減少資源浪費，增加財源及提升行政效率，接受問卷者認為絕對可能及可能者高達百分之八十九點八，這也許是接受問卷者認為目前的行政區劃相當不合理，造成資源的浪費及自治功能的不彰，因此未來鄉(鎮、市)之合併應為許多從事地方自治人員所期待。惟亦有百分之十的接受問卷者認為不可能及百分之二認為絕對不可能。

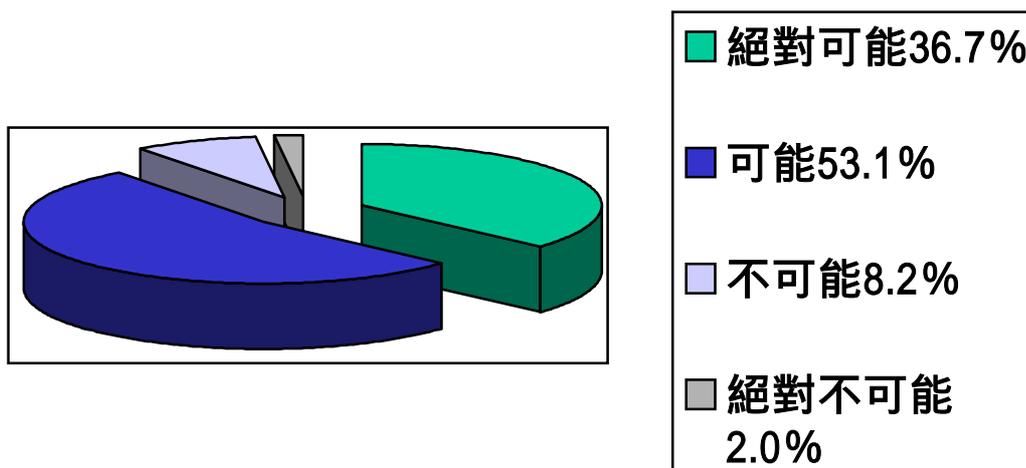


圖4-3 鄉（鎮、市）重新區劃合併可否提昇行政功能之分析圖

(四) 如果你認為鄉（鎮、市）需要調整行政區劃，請問貴鄉（鎮、市）宜採取何種方式進行調整？

有關鄉（鎮、市）行政區劃合併之進行調整方式，接受問卷者選擇與鄰近鄉鎮合併的有百分之五十一，選擇與鄰近鄉（鎮、市）合併的有百分之二十八點六，兩者加起來高達百分之七十九點六，其原因之一可能各縣之縣轄市數目不多，認為應與交通、地理環境、人文歷史及生活圈相同的鄰近鄉鎮合併較為可行。為亦有百分之十六點三的接受問卷者認為應維持現狀。

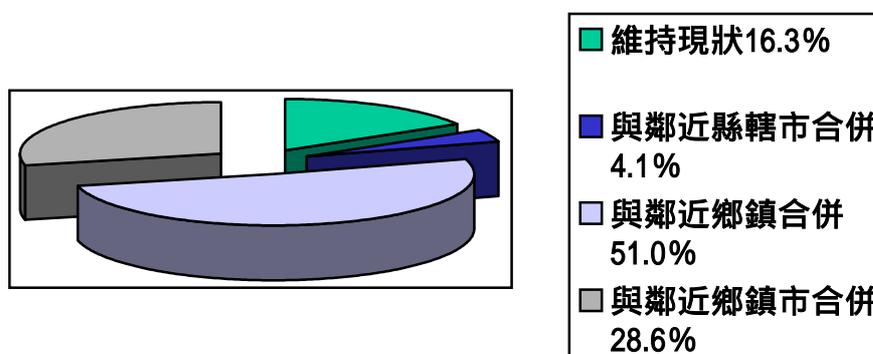


圖 4-4 對鄉（鎮、市）調整行政區劃採取方式之分析圖

五、如將目前的 319 個鄉(鎮、市)依其人口、面積、財政狀況等較小的 3-5 個鄉(鎮、市)予以合併為一個，您認為是否可行？

有關將目前較小的3-5個鄉(鎮、市)依其人口、面積、財政狀況予以合併，接受問卷者選擇相當可行的有百分之二十八點六，選擇可行的有百分之六十五點三，亦即有百分之九十三點九的接受問卷者認為可行，這應是反映目前鄉(鎮、市)財政狀況普遍不佳的結果。

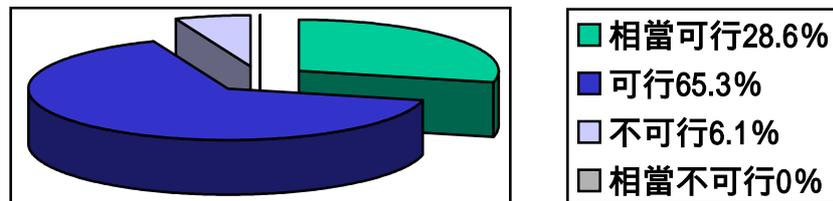


圖4-5 對鄉(鎮、市)合併擴大可行性之分析圖

六、如將目前的鄉(鎮、市)予以合併，下列途徑您認為最具可行者為何種方式？

有關鄉(鎮、市)合併的途徑最具可行性的方式，絕大部分接受問卷者，亦即有高達百分之八十一點六，認為應由立法院制訂鄉(鎮、市)合併特別條例來推動，可能一方面日本係採取此種模式，而更重要的是如由地方自己決定，受到政治派系及本位主義之影響，依過去村里調整之經驗，阻力相當大而難以推動；惟另外亦有百分之十四點三的接受問卷者，認為應由縣政府與縣議會來決定，或許因為鄉(鎮、市)為縣之下的一個層級。

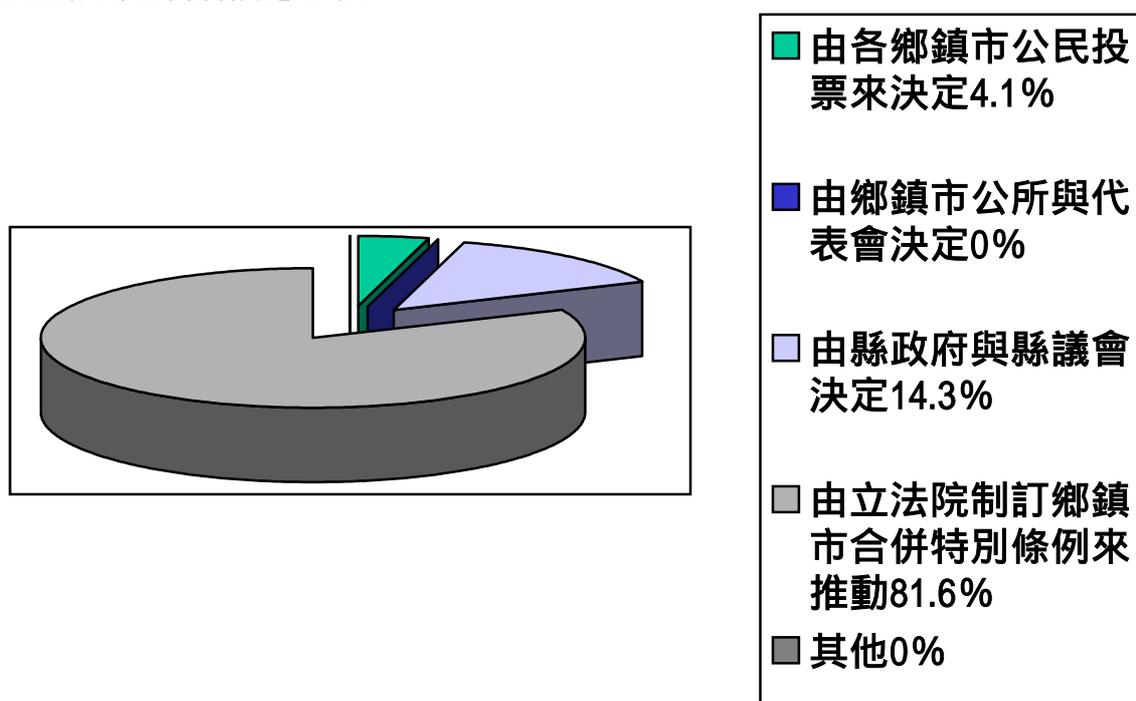


圖4-6 對鄉（鎮、市）調整推動最可行之途徑分析圖

第四節 模擬事涉鄉（鎮、市）自治之區域調整方案

有關鄉（鎮、市）行政區域就應如何調整，經綜合五個場次分區座談會與會人員之建議、問卷分析結果意見、上述行政區域調整應考量因素之分析，並參酌目前各縣（市）之縣議員選舉區之劃分、各地政事務所之服務轄區、各警察分局之管轄區域資料及各鄉（鎮、市）之人口分布、財政狀況、區域面積等條件後，研擬各縣（市）之鄉（鎮、市）行政區域調整之方案，如下：

北、中、南、東、外島縣級行政與立法機關座談之鄉（鎮、市）區域調整模擬

一、北

（一）臺北縣：

1. 板橋市：合併板橋、土城二市
人口：763,032 人
面積：52.6951 平方公里
2. 雙和市：合併中和、永和二市
人口：628,846 人
面積：25.8578 平方公里
3. 樹林市：合併樹林市、鶯歌、三峽二鎮
人口：320,326 人

- 面積：245.7044 平方公里
4. 三重市：合併三重、蘆洲二市
人口：551,324 人
面積：23.7521 平方公里
 5. 新莊市：合併新莊市、泰山、五股及林口三鄉
人口：560,588 人
面積：127.9137 平方公里
 6. 淡水鎮：合併淡水鎮、八里、三芝及石門三鄉
人口：180,971 人
面積：227.4052 平方公里
 7. 汐止市：合併汐止市、金山及萬里二鄉
人口：203,544 人
面積：183.8252 平方公里
 8. 瑞芳鎮：合併瑞芳鎮、雙溪、貢寮及平溪三鄉
人口：76,332 人
面積：388.2936 平方公里
 9. 新店市：合併新店市、深坑、石碇及坪林三鄉
人口：304,049 人
面積：455.989 平方公里
 10. 烏來鄉：
人口：4,273 人
面積：321.1306 平方公里
- (二) 桃園縣：
1. 桃園市：合併桃園、八德二市及龜山鄉
人口：615,310 人
面積：140.5334 平方公里
 2. 大園鄉：合併大園鄉、蘆竹及觀音三鄉
人口：232,669 人
面積：250.8757 平方公里
 3. 中壢市：合併中壢、平鎮二市
人口：521,742 人
面積：124.2732 平方公里
 4. 大溪鎮：合併大溪鎮、龍潭鄉
人口：189,952 人
面積：180.3547 平方公里
 5. 楊梅鎮：合併楊梅鎮、新屋鄉
人口：179,807 人

面積：174.1395 平方公里

6. 復興鄉：

人口：11,251 人

面積：350.7775 平方公里

(三) 新竹縣：

1. 竹北市：合併竹北市、新豐、湖口二鄉

人口：206,425 人

面積：151.6140 平方公里

2. 關西鎮：合併關西、新埔二鎮

人口：69,267 人

面積：197.7104 平方公里

3. 竹東鎮：合併竹東鎮、芎林、橫山二鄉

人口：124,731 人

面積：160.6493 平方公里

4. 北埔鄉：合併北埔、峨眉、寶山三鄉

人口：29,879 人

面積：164.3119 平方公里

5. 五峰鄉：

人口：4,828 人

面積：227.728 平方公里

6. 尖石鄉：

人口：8,186 人

面積：527.5795 平方公里

(四) 苗栗縣：

1. 苗栗市：合併苗栗市、公館及頭屋二鄉

人口：47,156 人

面積：123.9569 平方公里

2. 銅鑼鄉：合併銅鑼、三義及西湖三鄉

人口：47,344 人

面積：188.7987 平方公里

3. 通霄鎮：合併通霄及苑裡二鎮

人口：90,545 人

面積：176.0959 平方公里

4. 竹南鎮：合併竹南、後龍二鎮及造橋鄉

人口：126,645 人

面積：161.3649 平方公里

5. 頭份鎮：合併頭份鎮及三灣、南庄二鄉

人口：109,200 人

面積：271.1107 平方公里

6. 卓蘭鎮：合併卓蘭、大湖及獅潭三鄉

人口：43,188 人

面積：246.5873 平方公里

7. 泰安鄉：

人口：5,496 人

面積：614.5127 平方公里

二、 中

(一) 台中縣

1. 豐原市：合併豐原市、后里鄉

人口：216,851 人

面積：100.1284 平方公里

2. 潭子鄉：合併潭子、大雅及神岡三鄉

人口：234,756 人

面積：93.3051 平方公里

3. 東勢鎮：合併東勢鎮及新社、石岡二鄉

人口：99,352 人

面積：204.5044 平方公里

4. 大甲鎮：合併大甲鎮及外埔、大安二鄉

人口：131,324 人

面積：128.336 平方公里

5. 沙鹿鎮：合併沙鹿、梧棲及清水三鎮

人口：208,449 人

面積：121.2362 平方公里

6. 大肚鄉：合併大肚、龍井及烏日三鄉

人口：186,503 人

面積：118.4433 平方公里

7. 大里市：合併大里市、霧峰鄉

人口：242,265 人

面積：126.9537 平方公里

8. 太平市：

人口：167,530 人

面積：120.7473 平方公里

9. 和平鄉：

人口：11,140 人

面積：1037.8192 平方公里

(二) 彰化縣

1. 彰化市：合併彰化市及花壇、芬園二鄉
人口：303,346 人
面積：140.0620 平方公里
2. 鹿港鎮：合併鹿港鎮及福興、秀水二鄉
人口：170,056 人
面積：118.7006 平方公里
3. 和美鎮：合併和美鎮及線西、伸港二鄉
人口：137,911 人
面積：80.3469 平方公里
4. 員林鎮：合併員林鎮及大村、永靖二鄉
人口：202,372 人
面積：91.4599 平方公里
5. 溪湖鎮：合併溪湖、埔鹽及埔心三鄉
人口：126,081 人
面積：91.6199 平方公里
6. 田中鎮：合併田中鎮及二水、社頭二鄉
人口：110,022 人
面積：100.1954 平方公里
7. 北斗鎮：合併北斗鎮及田尾、埤頭、溪州三鄉
人口：128,570 人
面積：161.874 平方公里
8. 二林鎮：合併二林鎮及大成、芳苑、竹塘三鄉
人口：94,923 人
面積：198.7546 平方公里

(三) 南投縣

1. 南投市：合併南投市、名間鄉
人口：147,441 人
面積：154.6976 平方公里
2. 草屯鎮：合併草屯鎮、中寮鄉
人口：115,538 人
面積：250.6868 平方公里
3. 水里鄉：合併水里、集集及魚池三鄉
人口：52,510 人
面積：277.9427 平方公里
4. 竹山鎮：合併竹山鎮、鹿谷鄉
人口：81,800 人

面積：389.232 平方公里

5. 埔里鎮：合併埔里鎮、國姓鄉

人口：110,863 人

面積：337.9269 平方公里

6. 信義鄉：

人口：17,743 人

面積：1422.4188 平方公里

7. 仁愛鄉：

人口：15,347 人

面積：1273.5312 平方公里

(四) 雲林縣

1. 斗六市：合併斗六市及蔴桐、林內二鄉

人口：154,396 人

面積：182.1688 平方公里

2. 斗南鎮：合併斗南鎮及古坑、大埤二鄉

人口：106,978 人

面積：259.7537 平方公里

3. 虎尾鎮：合併虎尾、土庫二鎮及褒忠、元長二鄉

人口：146,867 人

面積：226.4056 平方公里

4. 西螺鎮：合併西螺鎮及二崙、崙背二鄉

人口：111,902 人

面積：167.845 平方公里

5. 台西鄉：合併台西、麥寮、東勢及四湖四鄉

人口：110,313 人

面積：259.7402 平方公里

6. 北港鎮：合併北港鎮及水林、口湖二鄉

人口：111,763 人

面積：194.9218 平方公里

三、 南

(一) 嘉義縣

1. 太保市：合併太保市及鹿草、水上二鄉

人口：106,554 人

面積：190.3313 平方公里

2. 民雄鄉：合併民雄、新港二鄉

人口：106,897 人

面積：151.5464 平方公里

3. 大林鎮：合併大林鎮及溪口、梅山二鄉
人口：77,326 人
面積：216.9697 平方公里
4. 朴子市：合併朴子市及六腳、東石二鄉
人口：103,243 人
面積：193.4152 平方公里
5. 布袋鎮：合併布袋鎮、義竹鄉
人口：57,484 人
面積：139.0615 平方公里
6. 竹崎鄉：合併竹崎、中埔、番路及大埔四鄉
人口：105,351 人
面積：582.5013 平方公里
7. 阿里山鄉：
人口：6,123 人
面積：427.8471 平方公里

(二) 台南縣

1. 新營市：合併新營市、鹽水鎮及柳營鄉
人口：130,528 人
面積：152.077 平方公里
2. 白河鎮：合併白河鎮及後壁、東山二鄉
人口：87,449 人
面積：323.5413 平方公里
3. 麻豆鎮：合併麻豆鎮及下營、六甲、官田三鄉
人口：124,034 人
面積：225.8459 平方公里
4. 佳里鎮：合併佳里鎮及西港、七股二鄉
人口：110,442 人
面積：182.958 平方公里
5. 學甲鎮：合併學甲鎮及將軍、北門二鄉
人口：66,785 人
面積：140.0718 平方公里
6. 新化鎮：合併新化鎮及山上、大內二鄉
人口：65,565 人
面積：160.2484 平方公里
7. 善化鎮：合併善化鎮及安定、新市二鄉
人口：106,589 人
面積：124.3893 平方公里

8. 玉井鄉：合併玉井、楠西、南化及左鎮四鄉

人口：44,331 人

面積：432.4201 平方公里

9. 歸仁鄉：合併歸仁、仁德、關廟及龍崎四鄉

人口：172,916 人

面積：224.2804 平方公里

10. 永康市：

人口：198,109 人

面積：40.2753 平方公里

(三) 高雄縣

1. 鳳山市：

人口：322,860 人

面積：26.7450 平方公里

2. 大樹鄉：合併大樹、仁武、大社及鳥松四鄉

人口：175,524 人

面積：154.2394 平方公里

3. 林園鄉：合併林園及大寮二鄉

人口：187,281 人

面積：103.3297 平方公里

4. 岡山鎮：合併岡山鎮及橋頭、燕巢二鄉

人口：153,912 人

面積：139.2750 平方公里

5. 路竹鄉：合併路竹、湖內、彌陀、茄定、永安及梓官六鄉

人口：191,175 人

面積：133.3467 平方公里

6. 旗山鎮：合併旗山鎮及內門、杉林、甲仙、田寮及阿蓮五鄉

人口：124,078 人

面積：544.5688 平方公里

7. 美濃鎮：合併美濃鎮及六龜鄉

人口：63,390 人

面積：314.1900 平方公里

8. 茂林鄉：

人口：1,793 人

面積：194 平方公里

9. 桃源鄉：

人口：4,715 人

面積：928.98 平方公里

10. 三民鄉：

人口：3,361 人

面積：252.9895 平方公里

註：茂林、桃源及三民等三山地鄉如調整為一山地鄉。

人口：9,869 人 面積：1,375.9695 平方公里

(四) 屏東縣

1. 屏東市：

人口：215,769 人

面積：65.067 平方公里

2. 九如鄉：合併九如、里港、鹽埔及高樹四鄉

人口：108,316 人

面積：265.441 平方公里

3. 內埔鄉：合併內埔、長治、麟洛、竹田、萬巒等五鄉。

人口：148,181 人

面積：227.8062 平方公里

4. 潮州鎮：合併潮州鎮及新埤及枋寮二鄉

人口：99,296 人

面積：159.187 平方公里

5. 東港鎮：合併東港鎮及新園、萬丹與琉球三鄉

人口：158,732 人

面積：132.0441 平方公里

6. 林邊鄉：合併林邊、南州、佳冬及崁頂四鄉

人口：80,084 人

面積：100.561 平方公里

7. 恆春鎮：合併恆春鎮及滿州、車城、枋山三鄉

人口：57,529 人

面積：347.0857 平方公里

8. 原北鄉：合併三地門、霧台、瑪家、泰武等四山地鄉

人口：21,022 人

面積：672.5199 平方公里

9. 原南鄉：合併來義、春日、獅子、牡丹等四山地鄉。

人口：23,280 人

面積：810.615 平方公里

四、 東

(一) 宜蘭縣

1. 宜蘭市：合併宜蘭市及壯圍、員山二鄉

人口：152,993 人

面積：179.7955 平方公里

2. 頭城鎮：合併頭城鎮、礁溪鄉

人口：71,354 人

面積：202.3208 平方公里

3. 羅東鎮：合併羅東鎮及五結、三星二鄉

人口：131,713 人

面積：194.4357 平方公里

4. 蘇澳鎮：合併蘇澳鎮及冬山鄉

人口：98,222 人

面積：168.8769 平方公里

5. 南澳鄉：

人口：5,825 人

面積：740.652 平方公里

6. 大同鄉：

人口：5,718 人

面積：657.5442 平方公里

註：南澳及大同二鄉如調整為一山地鄉為：

人口：11,543 人

面積：1,398.1962 平方公里

(二) 花蓮縣

1. 花蓮市：合併花蓮市及新城鄉

人口：128,809 人

面積：58.8190 平方公里

2. 鳳林鎮：合併吉安、壽豐、光復、豐濱四鄉及鳳林鎮

人口：133,648 人

面積：723.7643 平方公里

3. 玉里鎮：合併玉里鎮及瑞穗、富里二鄉

人口：60,367 人

面積：564.3286 平方公里

4. 秀林鄉：

人口：15,265 人

面積：1641.8555 平方公里

5. 萬榮鄉：

人口：7,643 人

面積：618.491 平方公里

6. 卓溪鄉：

人口：7,077 人

面積：1021.313 平方公里

註：萬榮鄉與卓溪鄉緊鄰可合併為一山地鄉。

人口：14,720 人

面積：1,639.804 平方公里

(三) 台東縣

1. 台東市：

人口：110,993 人

面積：109.7691 平方公里

2. 卑南鄉：

人口：20,016 人

面積：412.6871 平方公里

3. 成功鎮：合併成功鎮及東河、長濱二鄉

人口：39,862 人

面積：509.2715 平方公里

4. 關山鎮：合併關山鎮及鹿野、池上二鄉

人口：31,415 人

面積：230.1185 平方公里

5. 太麻里鄉：合併太麻里、大武二鄉

人口：20,016 人

面積：165.7977 平方公里

6. 金達鄉：合併金峰、達仁二鄉（係將二山地鄉合併）

人口：7,451 人

面積：687.1089 平方公里

7. 海端鄉：合併海端、延平二鄉

人口：9,466 人

面積：1335.9187 平方公里

6. 蘭嶼鄉：

人口：3,156 人

面積：48.3892 平方公里

7. 綠島鄉：

人口：2,844 人

面積：15.0919 平方公里

五、 外島

(一) 澎湖縣

1. 馬公市：合併馬公市、湖西鄉

- 人口：65,861 人
面積：67.2926 平方公里
2. 白沙鄉：合併白沙、西嶼二鄉
人口：17,583 人
面積：38.8023 平方公里
3. 望安鄉：
人口：4,425 人
面積：13.7824 平方公里
4. 七美鄉：
人口：3,183 人
面積：6.9868 平方公里

(二) 金門縣

1. 金西鎮：合併金城鎮、金寧鄉
人口：29,118 人
面積：51.562 平方公里
2. 金東鎮：合併金湖、金沙二鎮
人口：21,862 人
面積：82.688 平方公里
3. 烈嶼鎮：(原烈嶼鄉)
人口：5,244 人
面積：14.851 平方公里

註：烏坵鄉：

人口：407 人
面積：1.21 平方公里

該鄉宜併入金門縣烈嶼鎮，或依金門縣政府建議
併入台中縣梧棲鎮(擬改併入沙鹿鎮)。

(三) 連江縣(維持現制)

1. 南竿鄉：
人口：5,034 人
面積：10.4 平方公里
2. 北竿鄉：
人口：1,635 人
面積：9.9 平方公里
3. 莒光鄉：
人口：822 人
面積：4.7 平方公里
4. 東引鄉：

人口：825 人

面積：3.8 平方公里

註： 為指定山地鄉。

綜上所述，本研究擬具各縣鄉（鎮、市）行政區域調整圖，共十八圖，如下：：

台北縣

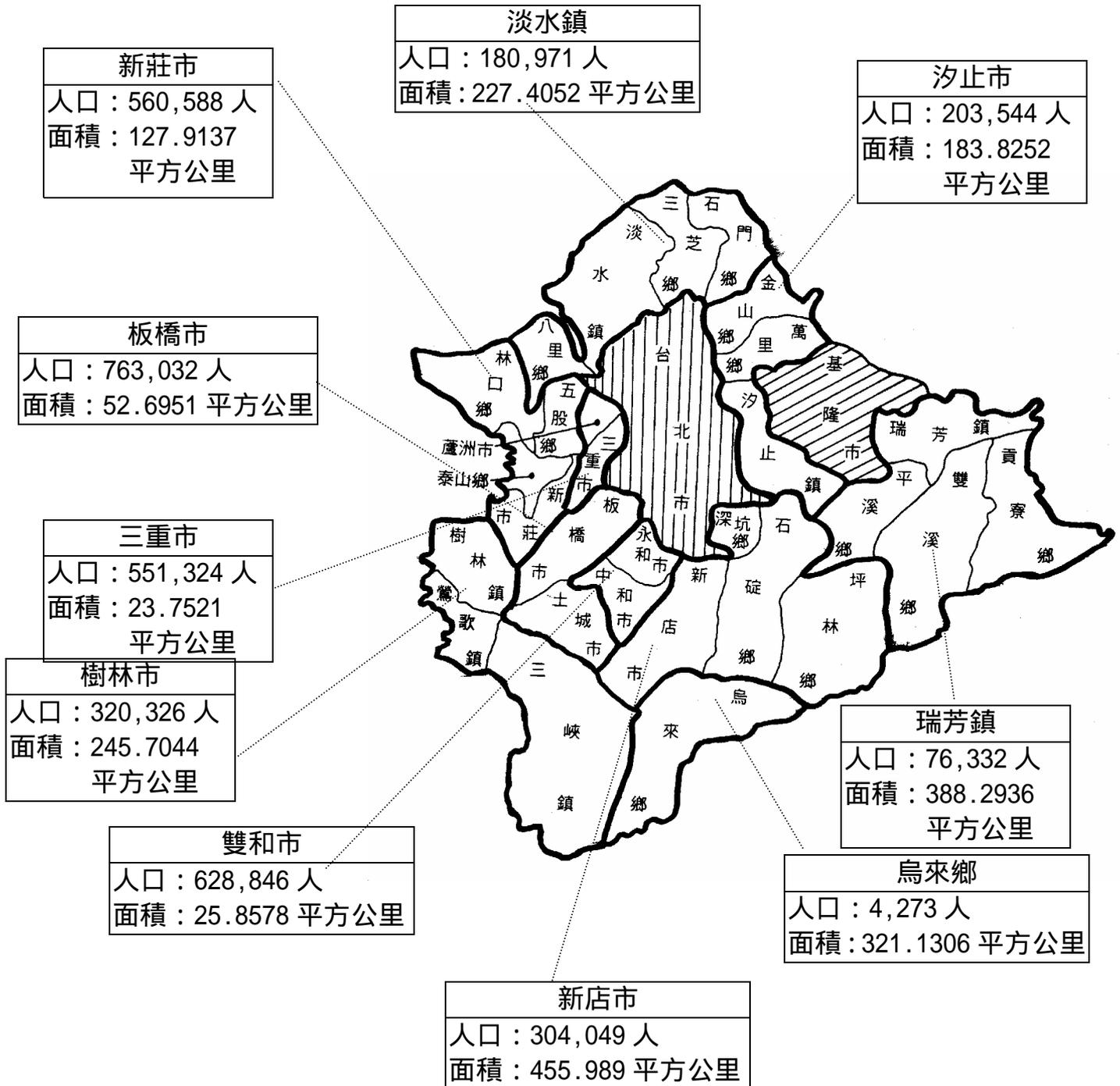
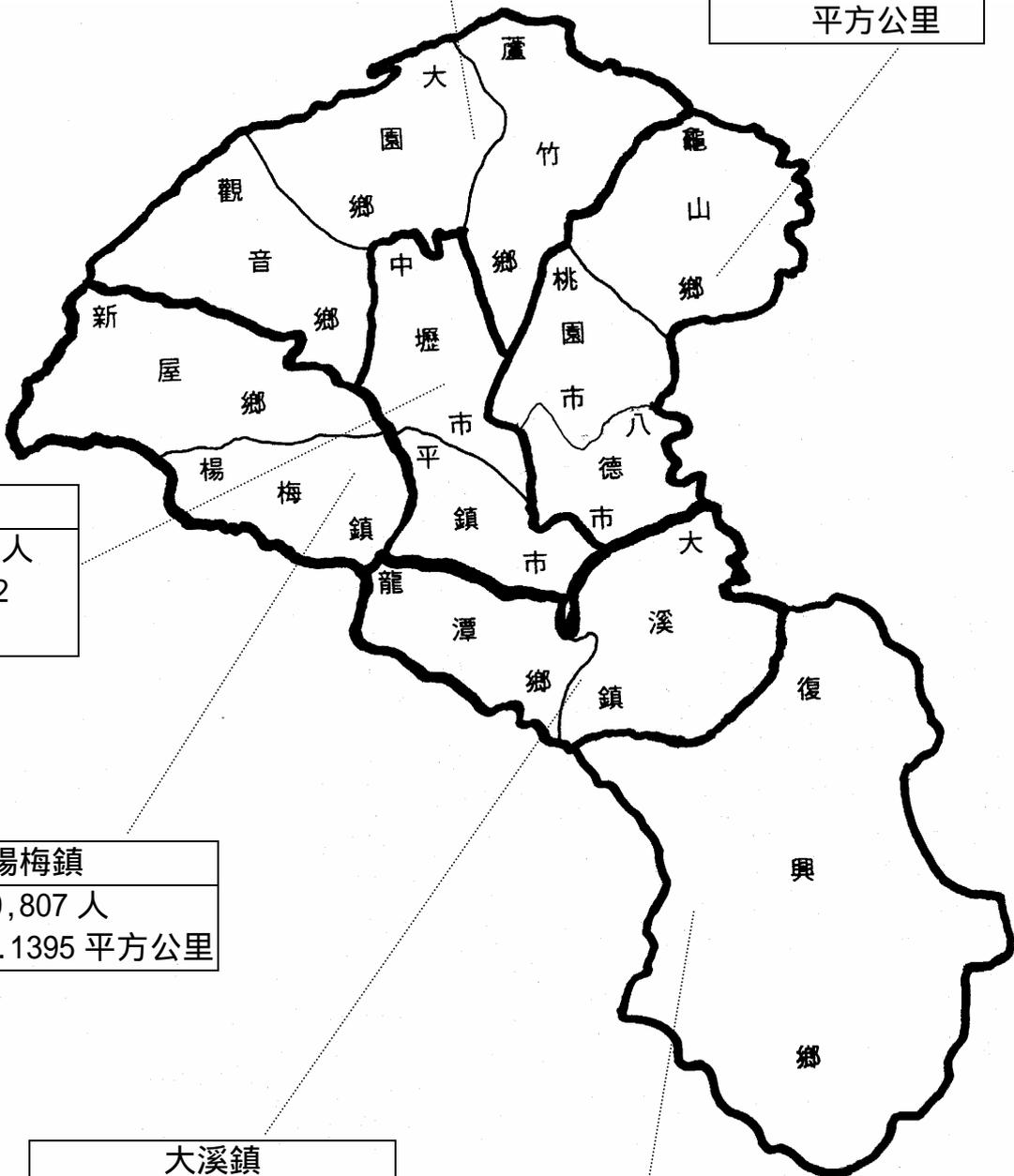


圖 4-7 台北縣鄉(鎮、市)行政區域調整圖

桃園縣

大園鄉
人口：232,669 人
面積：250.8757 平方公里

桃園市
人口：615,310 人
面積：140.5334 平方公里



中壢市
人口：521,742 人
面積：124.2732 平方公里

楊梅鎮
人口：179,807 人
面積：174.1395 平方公里

大溪鎮
人口：189,952 人
面積：180.3547 平方公里

復興鄉
人口：11,251 人
面積：350.7775 平方公里

圖 4-8 桃園縣鄉（鎮、市）行政區域調整圖

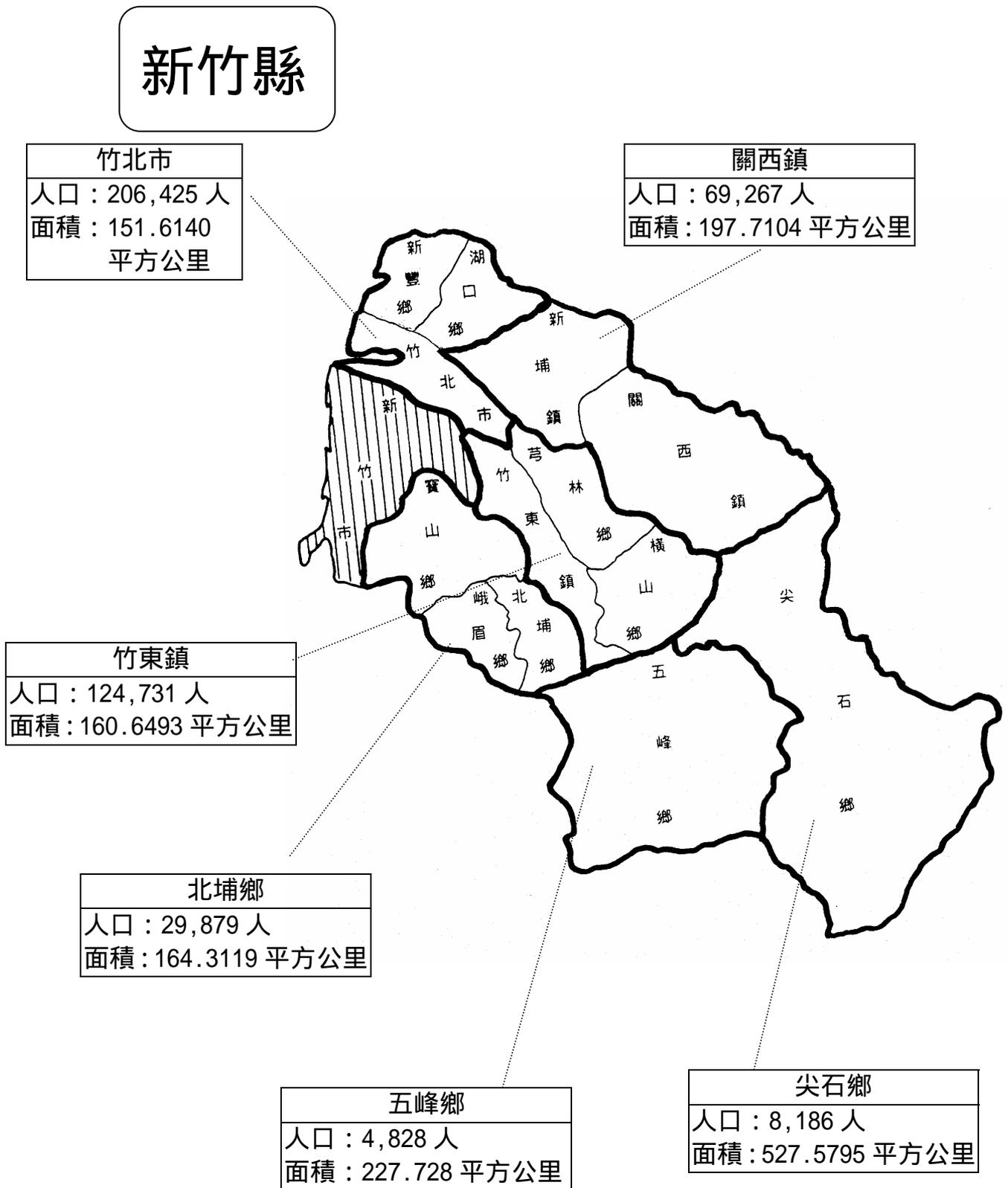


圖 4-9 新竹縣鄉(鎮、市)行政區域調整圖

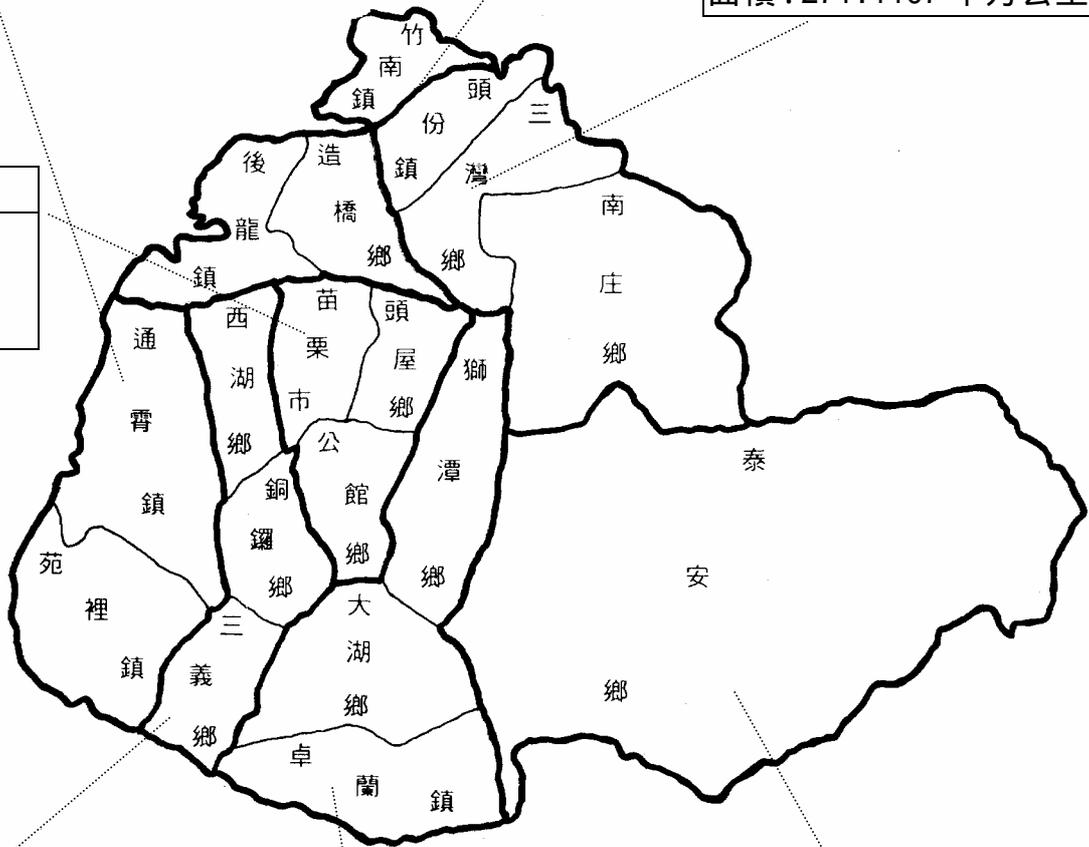
苗栗縣

通霄鎮
人口：90,545 人
面積：176.0959 平方公里

竹南鎮
人口：126,645 人
面積：161.3649 平方公里

頭份鎮
人口：109,200 人
面積：271.1107 平方公里

苗栗市
人口：47,156 人
面積：123.9569 平方公里



銅鑼鄉
人口：47,344 人
面積：188.7987 平方公里

卓蘭鎮
人口：43,188 人
面積：246.5873 平方公里

泰安鄉
人口：5,496 人
面積：614.5127 平方公里

圖 4-10 苗栗縣鄉（鎮、市）行政區域調整圖

台中縣

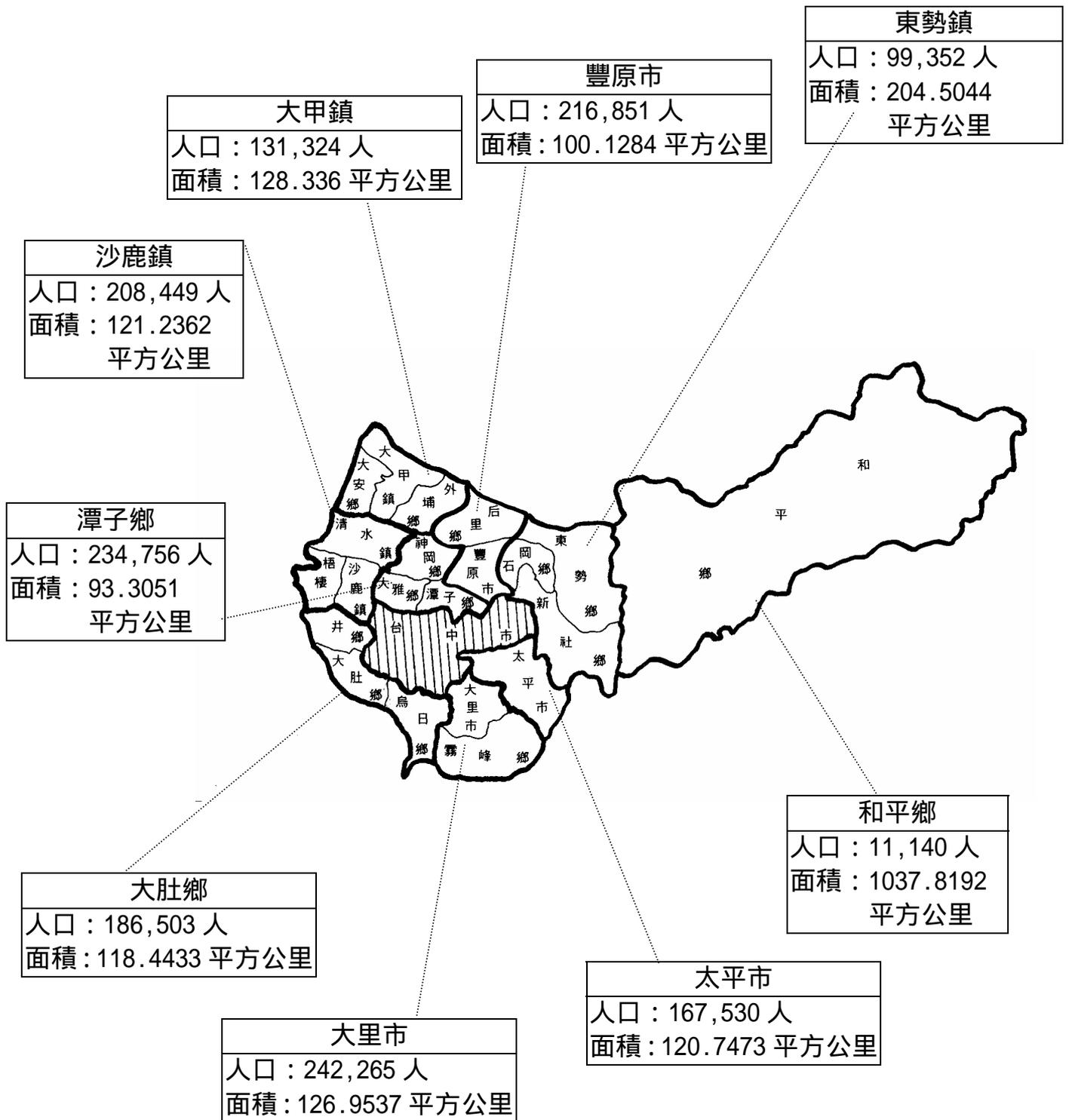


圖 4-11 台中縣鄉(鎮、市)行政區域調整圖

彰化縣

和美鎮

人口：137,911 人
面積：80.3469 平方公里

彰化市

人口：303,346 人
面積：140.0620 平方公里

員林鎮

人口：202,372 人
面積：91.4599 平方公里

鹿港鎮

人口：170,056 人
面積：118.7006 平方公里

二林鎮

人口：94,923 人
面積：198.7546 平方公里

北斗鎮

人口：128,570 人
面積：161.874 平方公里

田中鎮

人口：110,022 人
面積：100.1954 平方公里

溪湖鎮

人口：126,081 人
面積：91.6199 平方公里

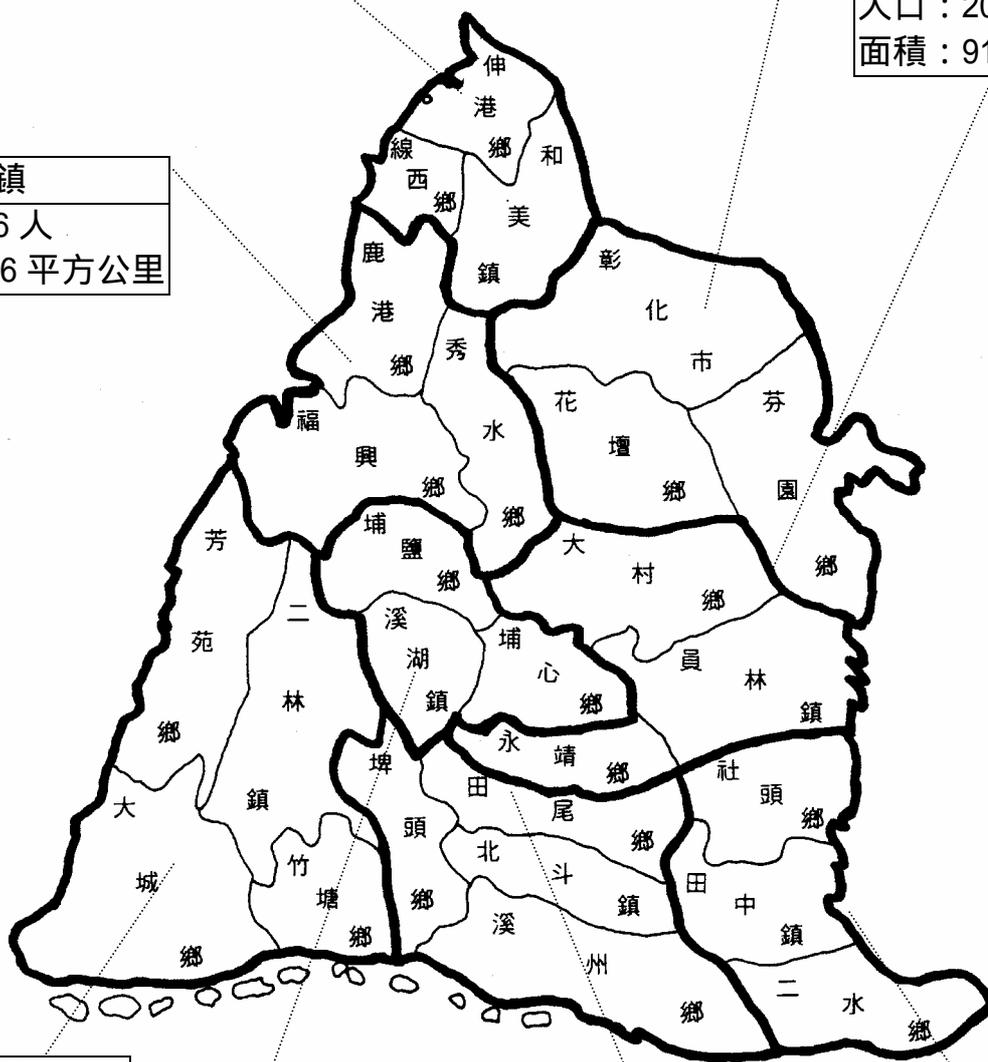


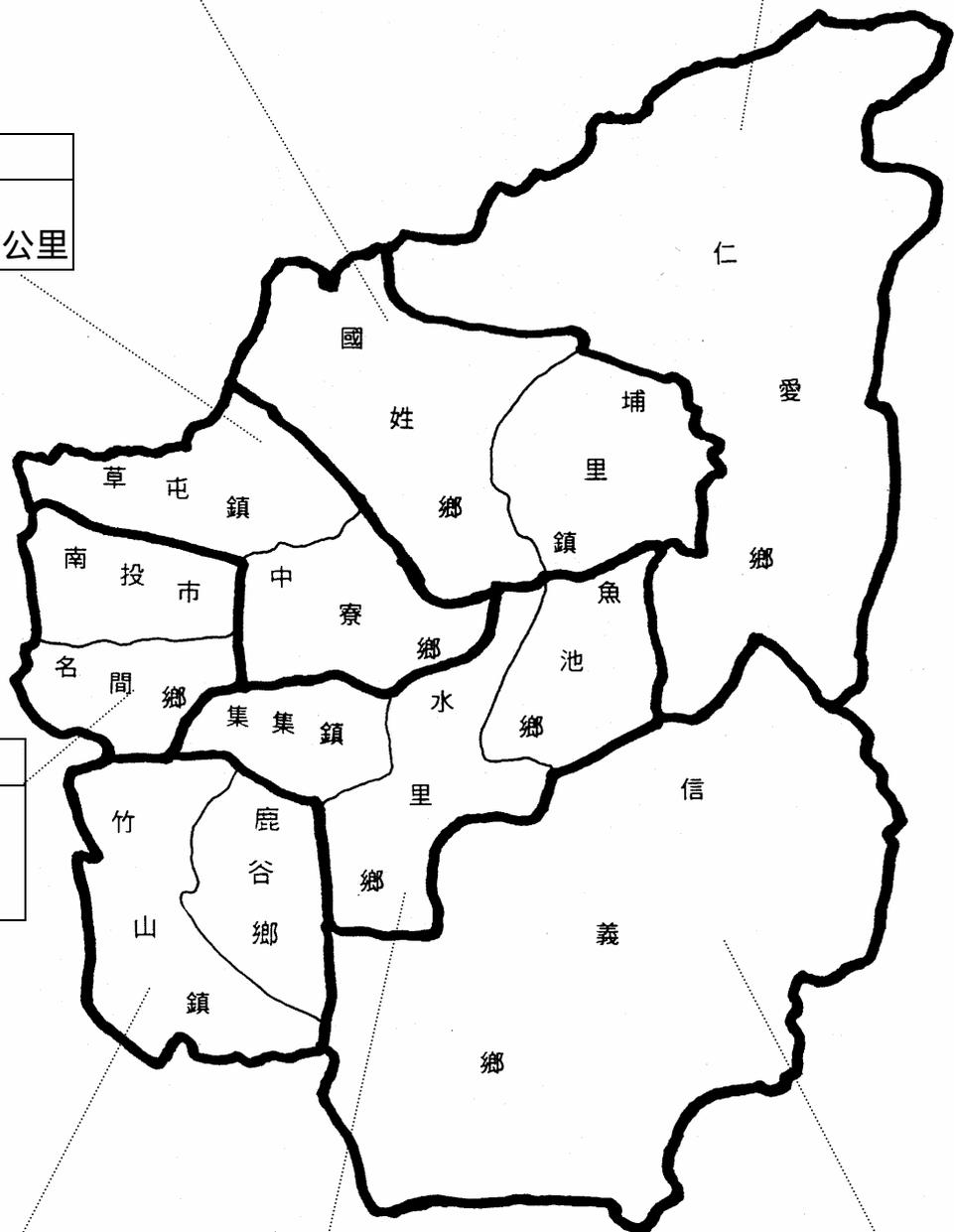
圖 4-12 彰化縣鄉（鎮、市）行政區域調整圖

南投縣

仁愛鄉
人口：15,347 人
面積：1273.5312 平方公里

埔里鎮
人口：110,863 人
面積：337.9269 平方公里

草屯鎮
人口：115,538 人
面積：250.6868 平方公里



南投市
人口：147,441 人
面積：154.6976 平方公里

竹山鎮
人口：81,800 人
面積：389.232 平方公里

水里鄉
人口：52,510 人
面積：277.9427 平方公里

信義鄉
人口：17,743 人
面積：1422.4188 平方公里

圖 4-13 南投縣鄉(鎮、市)行政區域調整圖

雲林縣

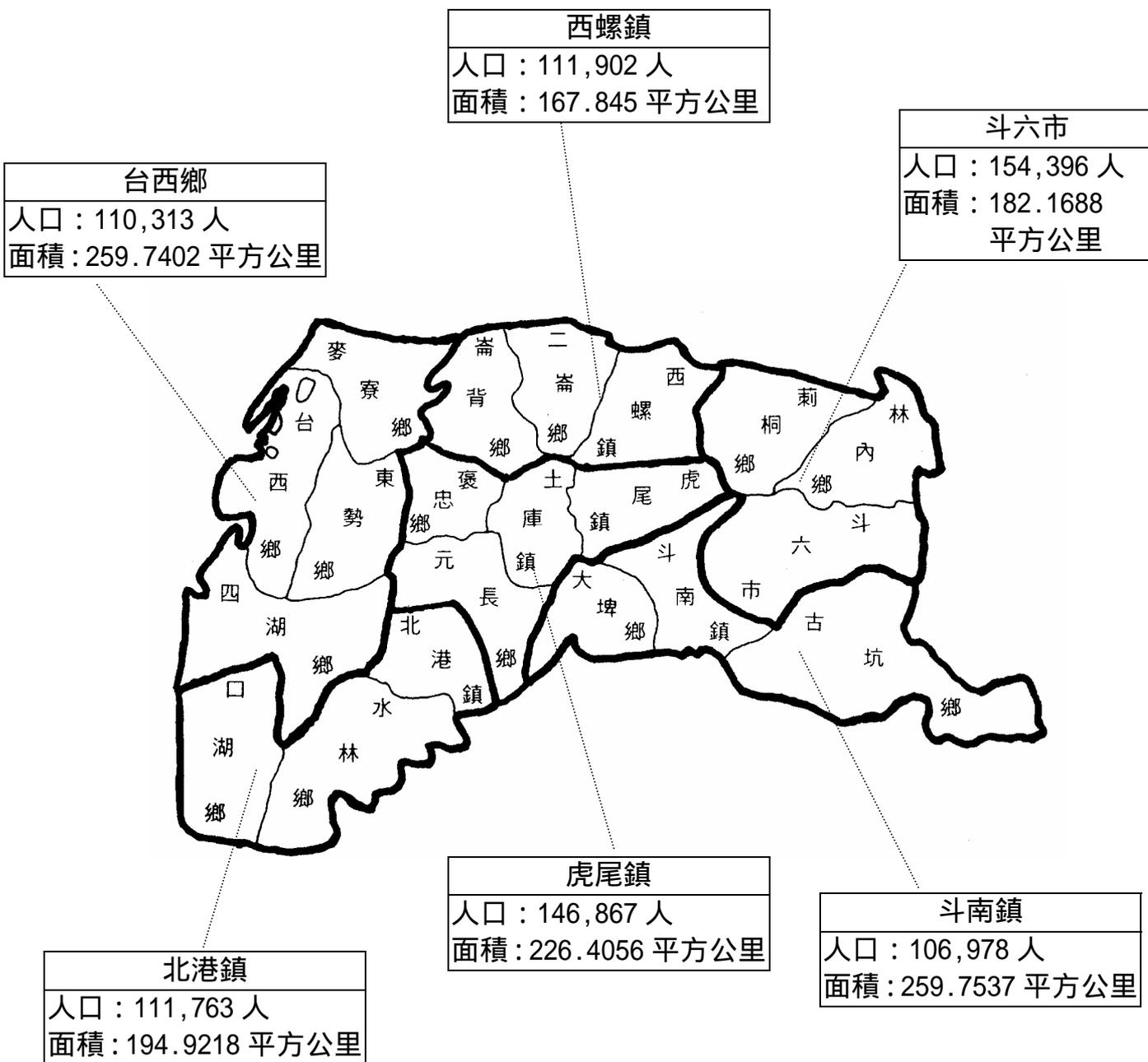


圖 4-14 雲林縣鄉（鎮、市）行政區域調整圖

嘉義縣

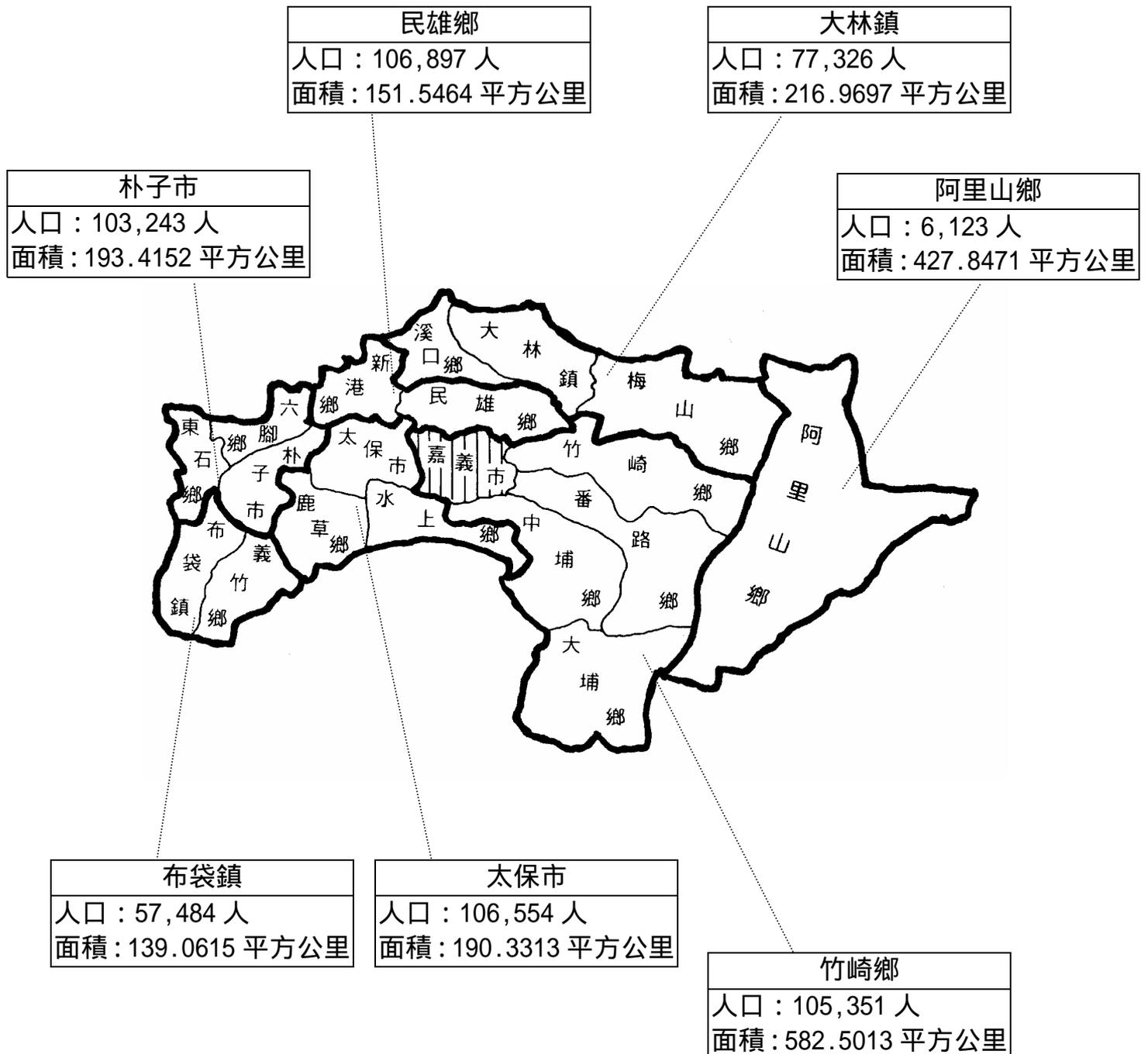


圖 4-15 嘉義縣鄉(鎮、市)行政區域調整圖

台南縣

麻豆鎮
人口：124,034 人
面積：225.8459 平方公里

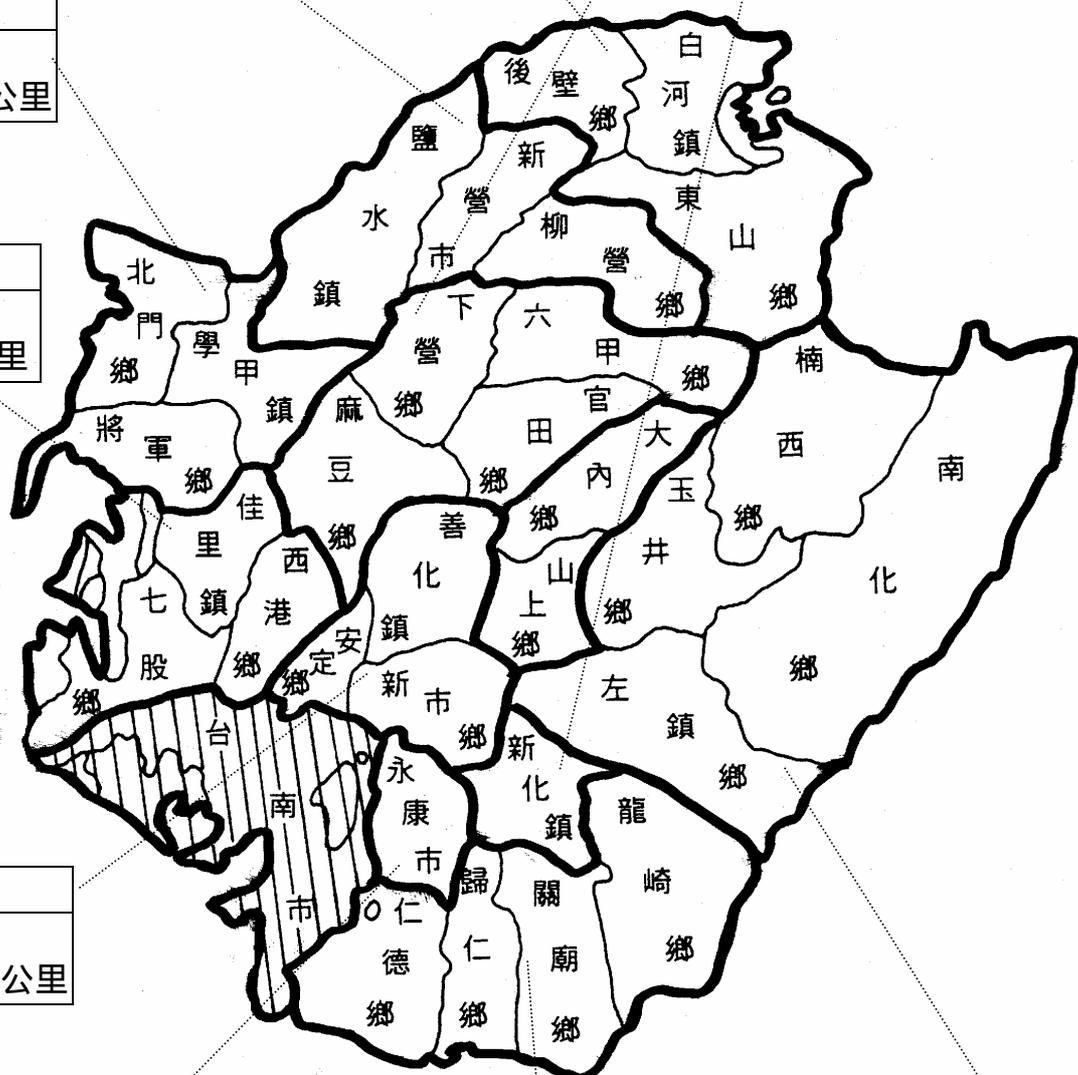
白河鎮
人口：87,449 人
面積：323.5413 平方公里

新營市
人口：130,528 人
面積：152.077 平方公里

新化鎮
人口：65,565 人
面積：160.2484 平方公里

學甲鎮
人口：66,785 人
面積：140.0718 平方公里

佳里鎮
人口：110,442 人
面積：182.958 平方公里



善化鎮
人口：106,589 人
面積：124.3893 平方公里

永康市
人口：198,109 人
面積：40.2753 平方公里

歸仁鄉
人口：172,916 人
面積：224.2804 平方公里

玉井鄉
人口：44,331 人
面積：432.4201 平方公里

圖 4-16 台南縣鄉（鎮、市）行政區域調整圖

第四章 台灣實施鄉(鎮、市)區域調整 以強化自治功能之策略與作法

第五章 結論與建議

對於鄉（鎮、市）區域調整及自治法人地位廢除，原獲有朝野各界人士的積極支持外；其他發現，亦可提供各界參考，爰簡要說明如后。

第一節 研究發現

對於鄉（鎮、市）施行自治以降，所呈現的自治問題；尤其鄉（鎮、市）區域劃分失衡現象，本研究群有如下之發現：

一、民國三十九年進行之鄉（鎮、市）區劃，似偏重歷史傳統而忽略人口、面積基本條件之考量，致造成區劃嚴重失衡。

民國三十九年，臺灣省政府民政廳基於「中縣制」之縣（市）規模設計，將臺灣省縣（市）重新劃分並且下轄若干鄉（鎮、市）。由於該項區劃已達五十一年之久，臺灣各鄉（鎮、市）之人口流動和成長，皆非昔日可比，懸殊太大，遠非當時設計人所考量者。現今鄉（鎮、市）擬政策上將其由自治法人地位，變更為非自治法人，且行政首長由民選改為官派，如此之制度上重大改革，自宜先將區劃求其合理可行。因此，當下不將人口數、面積數列為設定鄉（鎮、市）之最大基本條件，將使上揭政治改革落空，爰以提出鄉（鎮、市）區劃之調整計畫。

二、現行鄉（鎮、市）財源困難多係法制所造成，區劃失衡影響有限。

臺閩地區三一九個鄉（鎮、市）中，其財政之自主財源達 50% 之鄉（鎮、市）僅占 6.796%，足見地方財政困境，已是司空見慣，眾人皆知之事實，但其原因經調查並非區劃肇致，而是財政收支不平衡，入不符出，以及財政收支劃分法規劃和分配不當所致。

當務之急，即是透過立法修正財政收支劃分法，將其不當之處或獨厚機關之處全面調整，以符租稅公平原則，發展鄉（鎮、市）預算制度。對於原屬地方稅之營業稅，使直轄市，各縣（市）、鄉（鎮、市）之租稅收入略有增加。質言之，誠然區劃失衡絕非造成預算失衡之主因，然而行政區劃仍然是當今國家重大政策，

宜積極籌備和發展。

三、鄉（鎮、市）區劃宜採特別立法方式；如由傳統劃分之方式進行區域劃分，恐不但不切實際，而且可能一事無成。

行政區劃法制雖屬憲法所明定，務必及早完成立法，以為未來實施行政區劃之法律依據。但對於有如臺閩鄉（鎮、市）、縣（市），乃至直轄市之全面調整，則因有其他法制上之重大調整，則宜制定特別法方式進行區劃之作業，既可節省政治成本，復可全面改革，其成效絕非行政區劃法所可及。

臺灣之政治生態，即使是在今（九十）年十二月一日，執政的民進黨在立法院成為第一大黨，卻未過半的情形下，仍難得安寧。此種政治現象，地方尤其困難，在飽受地方派系把持下，行政區劃祇有全賴立法院之特別立法，並以比較具強制性之手段以進行區域合併，始克完成合併工程之規劃和執行。

四、目前鄉（鎮、市）區劃存在有下列缺失：

（一）都市規模太大，相關政府組織編制及其服務團隊尚難配合。

目前臺灣省有三十二個縣轄市，人口達三十萬以上者，有七個。但其編制，除可增置副市長一人外，其他規模都一致。此在諸如板橋市已達五十三萬人之大都市，豈非強人所難？大都市係都市化的結果，並非任何個人的操作，設無進行區域調整，加以適當之變動，相信上揭困難永無解決之可能。

（二）山地鄉面積遼闊，資源卻貧乏，造成居民生活困苦，急待政府調整區劃，支援建設。

省政府民政廳於民國三十九年，曾為保障山地原住民之權益，指定包括臺北縣在內之十二縣設有三十個山地鄉，山地鄉之土地面積，最小 48.3892km²（蘭嶼鄉），最大 1,641.8555km²（秀林鄉），可謂懸殊達三十四倍以上。事實上，30 個山地鄉中，有 29 個超過 200km²，超過 300km²有 28 個以上，超過 500km²有 27 個以上，說明山地鄉之面積大，而人口在 15,000 人以下，更占絕大多數。試想資

源如何開採？山地鄉一貧如洗，其自主財源不足，更無一倖免。

因之，依族群分布，將山地鄉加以合併，可能事非得已，卻是不得不為之上上之策。

(三) 以往鄉(鎮、市)區劃未能考量族群分布，影響地方文化活動之推廣。

鄉(鎮、市)如改為非自治體，即成為縣政府之派出機關，其作為將成為縣政府之政績。過去鄉(鎮、市)自治財源不足，鼓勵公共造產，發展觀光事業。文化活動是藝術之主要內容，鄉(鎮、市)區劃如能考量族群分布，將可發展地方文化藝術，拓展觀光事業，對於地方之公共造產助益甚大。

(四) 鄉(鎮、市)雖隸縣政府，但派系對立，嚴重影響發展。

縣(市)之發展，多少依賴政府之編列預算，但無論綠色或藍色執政，就任後即進行「秋後算帳」，對於選舉未曾支持或出力者，即減免中央統籌分配款，此種政治性現象，使縣與鄉(鎮、市)之心結加深，已嚴重影響地方建設。嗣後唯有將鄉(鎮、市)機制酌加調整，始能展現政治作為，及早通過特別法進行區劃，將是手段高明之政策措施。

(五) 鄉(鎮、市)發展貧富懸殊、建設失調，以及政治惡質化之情況，頗為居民所不滿。

鄉(鎮、市)之人口、面積懸殊，經濟發展亦頗為不平均；尤其地方派系在鄉(鎮、市)之活動，更非縣(市)可比，鄉(鎮、市)建設遲緩，此乃主要原因之一。對於此種業已存在多時，卻苦無對策之懸疑問題，唯有經由鄉(鎮、市)區域調整，同時進行政治改革之機會，才有解決之可能。

鄉(鎮、市)區域之調整，既已為朝野各黨派所期待，祇有周延考量，即行調整，相信必有顯著成效。

第二節 研究發展

行政區劃之研究，國內尚停留在觀察的階段，大學院校博士班尚無人以此專題進行研究，碩士班雖已有十篇左右，但因未作經驗研究，其論證仍停留在哲學思考之階段。因之，今後學術界；尤其法政領域之學者專家，應肩起責任，以積極推動方法，其經驗研究與哲學研究並行，以掌握發展之信息。

由於行政區域之研究，必要時可採取歷史研究法，但相關資料如何蒐集？此乃未來從事類似研究之困難所在。因此，對未來之鞏固理論基礎，將是首要之研究步驟。此外，借重學界人士，全力以赴，相信效果會更好。

希望在本研究報告告一段落，即積極安排，進行任務更艱鉅之縣（市）區劃研究；按區劃務必法律依據，希望能於完成立法後即刻展開縣（市）區劃研究。

第三節 研究建議

本研究群在研究時間極為有限的情形下完成研究工作，希望下列事項相關權責機關能積極推動：

一、鄉（鎮、市）區劃既已有五十一年之久，應由內政部會同相關部會、地方政府，儘速成立鄉（鎮、市）區域調整工作小組展開規劃作業。

此次第五屆立法委員選舉，執政之民進黨已在立法院取得第一大黨之席位，祇要國家安定聯盟發揮功能，相信諸如地方制度法修正案、鄉（鎮、市）行政區域合併調整條例制定案，皆可順利完成立法。一旦立法完成，鄉（鎮、市）區域調整，即由規劃作業，走向執行作業。

關於鄉（鎮、市）究竟如何調整，本研究群經多次之研討，依所研擬特別法草案第三條規定，經規劃合併如表 5-1，其中考量條件經設定為：

（一）合併符合條件因素

- A、每一鄉（鎮）聚居人口不得少於六萬人；每一縣轄市人口不得少於二十萬人。
- B、一鄉（鎮）地理面積不得低於一百平方公里；每一縣（轄市）地理面積不得低於二十平方公里。
- C、縣聚居人口低於五十萬人，或地理面積未達一千平方公里者，所設置之鄉（鎮、市）以不超過六個為限。
- D、原住民聚居之山地鄉（鎮）人口以不低於五千人為原則。
- E、各鄉（鎮、市）因歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件及生活習慣等因素，而有必要調整行政區域者，或屬離島地區之鄉（鎮、市）者。

（二）合併之考量因素

- 1、行政資源：如地政事務所所管轄區、警察分局警勤區之劃分。
- 2、政治因素：如縣議員選舉區。
- 3、歷史文化：如日據時期之行政區劃、族群分布。
- 4、地理條件：地形因素、交通條件。
- 5、生活圈或其綜合性因素（如通勤區、消費活動、休閒生活）

二、對於臺閩地區十八縣 319 鄉（鎮、市）之區域調整，擬做如下之建議：

（一）臺北縣

29 鄉（鎮、市）併為 10 鄉（鎮、市），即：

板橋市、雙和市、樹林市、三重市、新莊市、汐止市、新店市、淡水鎮、瑞芳鎮、烏來鄉。

（二）桃園縣

13 鄉（鎮、市）併為 6 鄉（鎮、市），即：

桃園市、中壢市、大溪鎮、楊梅鎮、大園鄉、復興鄉。

（三）新竹縣

13 鄉（鎮、市）併為 6 鄉（鎮、市），即：

竹北市、關西鎮、竹東鎮、北埔鄉、五峰鄉、光石鄉。

（四）苗栗縣

18 鄉（鎮、市）併為 7 鄉（鎮、市），即：

苗栗市、通霄鎮、竹南鎮、頭份鎮、銅鑼鄉、卓蘭鎮。

（五）臺中縣

21 鄉（鎮、市）併 9 鄉（鎮、市），即：

豐原市、大里市、太平市、東勢市、大甲鎮、沙鹿鎮、潭子鄉、大肚鄉、和平鄉。

（六）彰化縣

26 鄉（鎮、市）併為 8 鄉（鎮、市），即：

彰化市、鹿港鎮、和美鎮、員林鎮、溪湖鎮、田中鎮、北斗鎮、二林鎮。

（七）南投縣

13 鄉（鎮、市）併為 7 鄉（鎮、市），即：

南投市、草屯鎮、集集鎮、竹山鎮、埔里鎮、信義鄉、仁愛鄉。

（八）雲林縣

20 鄉（鎮、市）併為 6 鄉（鎮、市），即：

斗六市、斗南鎮、虎尾鎮、西螺鎮、北港鎮、台西鄉。

（九）嘉義縣

17 鄉（鎮、市）併為 7 鄉（鎮、市），即：

太保市、朴子市、大林鎮、布袋鎮、民雄鄉、竹崎鄉、阿里山鄉。

（十）台南縣

31 鄉（鎮、市）併為 10 鄉（鎮、市），即：

新營市、永康市、麻豆鎮、佳里鎮、學甲鎮、新化鎮、善化鎮、玉井鄉、歸仁鄉。

（十一）高雄縣

27 鄉（鎮、市）併為 10 鄉（鎮、市），即：

鳳山市、岡山鎮、大樹鄉、林園鄉、旗山鎮、美濃鎮、路竹鄉、茂林鄉、桃源鄉、三民鄉。

（十二）屏東縣

33 鄉（鎮、市）併為九鄉（鎮、市），即：

屏東市、恆春鎮、潮州鎮、東港鎮、九如鄉、內埔鄉、林邊鄉、原北鄉、原南鄉。

（十三）宜蘭縣

12 鄉（鎮、市）併為 6 鄉（鎮、市），即：

宜蘭市、頭城鎮、羅東鎮、蘇澳鎮、南澳鄉、大同鄉。

（十四）花蓮縣

13 鄉（鎮、市）併為 6 鄉（鎮、市），即：

花蓮市、鳳林鎮、玉里鎮、秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鎮。

（十五）臺東縣

16 鄉（鎮、市）併為 9 鄉（鎮、市），即：

台東市、成功鎮、關山鎮、卑南鎮、太麻里鄉、金達鄉、海端鄉、蘭嶼鄉、綠島鄉。

（十六）澎湖縣

6 鄉（鎮、市）併為 4 鄉（鎮、市），即：

馬公市、白沙鄉、望安鄉、七美鄉。

（十七）金門縣

6 鄉（鎮、市）併為 3 鄉（鎮、市），即：

金西鎮、金東鎮、烈嶼鎮。

（十八）連江縣

4 鄉維持現狀，不予調整；即：

南竿鄉、北竿鄉、莒光鄉、東引鄉。

綜上所述各縣鄉（鎮、市）行政區域調整建議詳如表 5-1。單位：人/平方公里

表 5-1 台閩地區鄉（鎮、市）行政區域調整劃分一覽表

縣別	新鄉（鎮、市）名稱	合併之原鄉（鎮、市）	符合條件因素					考量因素						
			A	B	C	D	E							
台	板橋市 人口：763,032 面積：52.6951	板橋市、土城市	√											
	雙和市 人口：628,846 面積：25.8578	中和市、永和市	√											

北 縣	樹林市 人口：320,326 面積：245.7044	樹林市、鶯歌鎮、三峽鎮	√	√										
	三重市 人口：551,324 面積：23.7521	三重市、蘆洲市	√											
	新莊市 人口：560,588 面積：127.9137	新莊市、泰山鄉、五股鄉、林口鄉	√	√										
	淡水鎮 人口：180,971 面積：227.4052	淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉	√	√										
	汐止市 人口：203,544 面積：183.8252	汐止市、金山鎮、萬里鄉		√										
	瑞芳鎮 人口：76,332 面積：388.2936	瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉、平溪鄉	√	√										
	新店市 人口：304,049 面積：455.989	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉	√	√										
	烏來鄉 人口：4,273 面積：321.1306	烏來鄉		√		√	√							
桃 園 縣	桃園市 人口：615,310 面積：140.5334	桃園市、八德市、龜山鄉	√	√										
	大園鄉 人口：232,669 面積：250.8757	大園鄉、蘆竹鄉、觀音鄉		√										
	中壢市 人口：521,742 面積：124.2732	中壢市、平鎮市	√	√										
	大溪鎮 人口：189,952 面積：180.3547	大溪鎮、龍潭鄉	√	√										
	楊梅鎮 人口：179,807 面積：174.1395	楊梅鎮、新屋鄉	√	√										
復興鄉 人口：11,251 面積：350.7775	復興鄉		√		√	√								

新竹縣	竹北市 人口：206,425 面積：151.6140	竹北市、新豐鄉、湖口鄉		✓	✓		✓						
	關西鎮 人口：69,267 面積：197.7104	關西鎮、新埔鎮	✓	✓	✓								
	竹東鎮 人口：124,731 面積：160.6493	竹東鎮、芎林鄉、橫山鄉	✓	✓	✓								
	北埔鄉 人口：29,879 面積：164.3119	北埔鄉、峨眉鄉、寶山鄉	✓	✓	✓								
	五峰鄉 人口：4,828 面積：227.728	五峰鄉		✓	✓	✓	✓						
	尖石鄉 人口：8,186 面積：527.5795	尖石鄉		✓	✓	✓	✓						
苗栗縣	苗栗市 人口：47,156 面積：123.9569	苗栗市、公館鄉、頭屋鄉		✓			✓						
	銅鑼鄉 人口：47,344 面積：188.7987	銅鑼鄉、三義鄉、西湖鄉		✓									
	通霄鎮 人口：90,545 面積：176.0959	通霄鎮、苑裡鎮	✓	✓									
	竹南鎮 人口：126,645 面積：161.3649	竹南鎮、後龍鎮、造橋鄉	✓	✓									
	頭份鎮 人口：109,200 面積：271.1107	頭份鎮、三灣鄉、南庄鄉	✓	✓									
	卓蘭鎮 人口：43,188 面積：246.5873	卓蘭鎮、大湖鄉、獅潭鄉		✓									
台	泰安鄉 人口：5,496 面積：614.5127	泰安鄉		✓		✓	✓						
	豐原市 人口：216,851 面積：100.1284	豐原市、后里鄉		✓			✓						

中 縣	潭子鄉 人口：234,756 面積：100.1284	潭子鄉、大雅鄉、神岡鄉	√	√									
	東勢鎮 人口：99,352 面積：204.5044	東勢鎮、新社鄉、石岡鄉	√	√									
	大甲鎮 人口：131,324 面積：128.336	大甲鎮、外埔鄉、大安鄉	√	√									
	沙鹿鎮 人口：208,449 面積：121.2362	沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮	√	√									
	大肚鄉 人口：186,503 面積：118.4433	大肚鄉、龍井鄉、烏日鄉	√	√									
	大里市 人口：242,265 面積：126.9537	大里市、霧峰鄉	√	√									
	太平市 人口：167,530 面積：120.7473	太平市		√			√						
	和平鄉 人口：11,140 面積：1037.8192	和平鄉		√			√	√					
彰 化 縣	彰化市 人口：303,346 面積：140.0620	彰化市、花壇鄉、芬園鄉	√	√									
	鹿港鎮 人口：170,056 面積：118.7006	鹿港鎮、福興鄉、秀水鄉	√	√									
	和美鎮 人口：137,911 面積：80.3469	和美鎮、線西鄉、伸港鄉	√										
	員林鎮 人口：202,372 面積：91.4599	員林鎮、大村鄉、永靖鄉	√										
	溪湖鎮 人口：126,081 面積：91.6199	溪湖鄉、埔鹽鄉、埔心鄉	√										

	田中鎮 人口：110,022 面積：100.1954	田中鎮、二水鄉、社頭鄉	√	√										
	北斗鎮 人口：128,570 面積：161.874	北斗鎮、田尾鄉、埤頭鄉、溪州鄉	√	√										
	二林鎮 人口：94,923 面積：198.7546	二林鎮、大城鄉、芳苑鄉、竹塘鄉	√	√										
	南投市 人口：147,441 面積：154.6976	南投市、名間鄉		√			√							
	草屯鎮 人口：115,538 面積：250.6868	草屯鎮、中寮鄉	√	√										
	集集鎮 人口：52,510 面積：277.9427	水里鄉、集集鎮、魚池鄉		√										
	竹山鎮 人口：81,800 面積：389.232	竹山鎮、鹿谷鄉	√	√										
南	埔里鎮 人口：110,863 面積：337.9269	埔里鎮、國姓鄉	√	√										
投	信義鄉 人口：17,743 面積：1422.4188	信義鄉		√			√	√						
縣	仁愛鄉 人口：15,347 面積：1273.5312	仁愛鄉		√			√	√						
	斗六市 人口：154,396 面積：182.1688	斗六市、荊桐鄉、林內鄉		√			√							
雲	斗南鎮 人口：106,978 面積：259.7537	斗南鎮、古坑鄉、大埤鄉	√	√										
林	虎尾鎮 人口：146,867 面積：226.4056	虎尾鎮、土庫鎮、褒忠鄉、元長鄉		√										
縣														

	西螺鎮 人口：111,902 面積：167.845	西螺鎮、二崙鄉、崙背鄉		√									
	台西鄉 人口：110,313 面積：259.7402	台西鄉、麥寮鄉、東勢鄉、四湖鄉		√									
	北港鎮 人口：111,763 面積：194.9218	北港鎮、水林鄉、口湖鄉		√									
嘉義縣	太保市 人口：106,554 面積：190.3313	太保市、鹿草鄉、水上鄉		√			√						
	民雄鄉 人口：106,879 面積：151.5464	民雄鄉、新港鄉	√	√									
	大林鎮 人口：103,243 面積：216.9697	大林鎮、溪口鄉、梅山鄉	√	√									
	朴子市 人口：103,243 面積：193.4152	朴子市、六腳鄉、東石鄉	√	√			√						
	布袋鎮 人口：57,484 面積：139.0615	布袋鎮、義竹鄉		√									
	竹崎鄉 人口：105,351 面積：582.5013	竹崎鄉、中埔鄉、番路鄉、大埔鄉	√	√									
	阿里山鄉 人口：6,123 面積：427.8471	阿里山鄉		√			√	√					
台南縣	新營市 人口：130,528 面積：152.077	新營市、鹽水鎮、柳營鄉		√			√						
	白河鎮 人口：87,449 面積：323.5413	白河鎮、後壁鄉、東山鄉	√	√									
	麻豆鎮 人口：124,034 面積：225.8459	麻豆鎮、下營鄉、六甲鄉、官田鄉	√	√									
	佳里鎮 人口：110,442 面積：182.958	佳里鎮、西港鄉、七股鄉	√	√									

高雄縣	學甲鎮 人口：66,789 面積：140.0718	學甲鎮、將軍鄉、北門鄉	√	√										
	新化鎮 人口：65,565 面積：160.2484	新化鎮、山上鄉、大內鄉	√	√										
	善化鎮 人口：106,589 面積：124.3893	善化鎮、安定鄉、新市鄉	√	√										
	玉井鄉 人口：172,916 面積：432.4201	玉井鄉、楠西鄉、南化鄉、左鎮鄉	√	√										
	歸仁鄉 人口：172,916 面積：224.2804	歸仁鄉、仁德鄉、關廟鄉、龍崎鄉	√	√										
	永康市 人口：198,109 面積：40.2753	永康市					√							
	鳳山市 人口：322,860 面積：26.7450	鳳山市	√				√							
	大樹鄉 人口：175,524 面積：154.2394	大樹鄉、仁武鄉、大社鄉、鳥松鄉	√	√										
	林園鄉 人口：187,281 面積：103.3297	林園鄉、大寮鄉	√	√										
	岡山鎮 人口：153,912 面積：139.2750	岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉	√	√										
	路竹鄉 人口：191,175 面積：133.3467	路竹鄉、湖內鄉、彌陀鄉、茄定鄉、永安鄉、梓官鄉	√	√										
	旗山鎮 人口：124,078 面積：544.5688	旗山鎮、內門鄉、杉林鄉、甲仙鄉、田寮鄉、阿蓮鄉	√	√										

屏東縣	美濃鎮 人口：63,390 面積：314.1900	美濃鎮、六龜鄉	√	√									
	茂林鄉 人口：1,793 面積：194	茂林鄉		√			√						
	三民鄉 人口：3,361 面積：252.9895	三民鄉		√			√						
	桃源鄉 人口：4,715 面積：928.98	桃源鄉		√			√						
	屏東市 人口：215,769 面積：65.067	屏東市					√						
	九如鄉 人口：108,316 面積：265.441	九如鄉、里港鄉、鹽埔鄉、高樹鄉	√	√									
	內埔鄉 人口：148,181 面積：227.8062	內埔鄉、長治鄉、麟洛鄉、竹田鄉、萬巒鄉	√	√									
	潮州鎮 人口：99,296 面積：159.178	潮州鎮、新埤鄉、枋寮鄉	√	√									
	東港鎮 人口：158,732 面積：132.0441	東港鎮、新園鄉、萬丹鄉、琉球鄉	√	√									
	林邊鄉 人口：80,084 面積：100.561	林邊鄉、南州鄉、佳冬鄉、崁頂鄉	√	√									
	恆春鎮 人口：57,529 面積：347.0857	恆春鎮、滿州鄉、車城鄉、枋山鄉					√						
	原北鄉 人口：21,022 面積：672.5199	三地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉、泰武鄉					√		√	√			
	原南鄉 人口：23,280 面積：810.615	來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉					√		√	√			

宜蘭縣	宜蘭市 人口：152,993 面積：179.7955	宜蘭市、壯圍鄉、員山鄉		✓			✓						
	頭城鎮 人口：71,354 面積：202.3208	頭城鎮、礁溪鄉	✓	✓									
	羅東鎮 人口：131,713 面積：194.4357	羅東鎮、五結鄉、三星鄉	✓	✓									
	蘇澳鎮 人口：98,222 面積：168.8769	蘇澳鎮、冬山鄉	✓	✓									
	南澳鄉 人口：5,825 面積：740.652	南澳鄉		✓		✓	✓						
	大同鄉 人口：5,718 面積：657.5442	大同鄉		✓		✓	✓						
花蓮縣	花蓮市 人口：128,809 面積：58.8190	花蓮市、新城鄉					✓						
	鳳林鎮 人口：133,648 面積：723.7648	吉安鄉、壽豐鄉、光復鄉、豐濱鄉、鳳林鎮	✓	✓									
	玉里鎮 人口：60,367 面積：564.3286	玉里鎮、瑞穗鄉、富里鄉	✓	✓									
	秀林鄉 人口：15,265 面積：1641.8555	秀林鄉		✓		✓	✓						
	萬榮鄉 人口：7,643 面積：618.491	萬榮鄉		✓		✓	✓						
	卓溪鄉 人口：7,077 面積：1021.313	卓溪鄉		✓		✓	✓						
台東市 人口：110,993 面積：109.7691	台東市					✓							

東 縣	卑南鄉 人口：20,016 面積：412.6871	卑南鄉		√		√	√						
	成功鎮 人口：39,862 面積：509.2715	成功鎮、東 河鄉、長濱 鄉		√									
	關山鎮 人口：31,415 面積：230.1185	關山鎮、鹿 野鄉、池上 鄉		√									
	太麻里鄉 人口：20,016 面積：165.7977	太麻里 鄉、大武鄉		√									
	金達鄉 人口：7,451 面積：687.1089	金峰鄉、達 仁鄉		√			√						
	海端鄉 人口：9,466 面積： 1335.9187	海端鄉		√		√	√						
	蘭嶼鄉 人口：3,156 面積：48.3892	蘭嶼鄉				√	√						
	綠島鄉 人口：2,844 面積：15.0919	綠島鄉				√	√						
澎 湖 縣	馬公市 人口：65,861 面積：67.2926	馬公市、湖 西鄉			√		√						
	白沙鄉 人口：17,583 面積：38.8023	白沙鄉、西 嶼鄉			√		√						
	望安鄉 人口：4,425 面積：13.7824	望安鄉			√		√						
	七美鄉 人口：3,183 面積：6.9868	七美鄉			√		√						
金 西鎮 人口：29,118 面積：51.562	金城鎮、金 寧鄉			√		√							

門 縣	金東鎮 人口：21,862 面積：82.688	金湖鎮、金 沙鎮			√		√					
	烈嶼鎮 人口：5,244 面積：14.851	烈嶼鄉			√		√					
連 江 縣	南竿鄉 人口：5,034 面積：10.4				√		√					
	北竿鄉 人口：1,635 面積：909				√		√					
	莒光鄉 人口：822 面積：407				√		√					
	東引鄉 人口：825 面積：3.8				√		√					

備註：

1. 人口單位：(人)；面積單位：平方公里
2. 三地門鄉、霧臺鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉等八山地鄉。除霧臺為魯凱族外，皆為排灣族，宜以族群劃分為二鄉。
3. 合併之符合條件因素：
 - A. 每一鄉(鎮)聚居人口不得少於六萬人；每一縣轄市人口不得少於二十萬人。
 - B. 每一鄉(鎮)地理面積不得低於一百平方公里；每一縣轄市地理面積不得低於二十平方公里。
 - C. 縣聚居人口低於五十萬人，或地理面積未達一千平方公里者，所設置之鄉(鎮、市)以不超過六個為限。
 - D. 原住民聚居之山地鄉(鎮)人口以不低於五千人為原則。
 - E. 各鄉(鎮、市)因歷史淵源、水文地理、族群聚落及經濟條件等因素，而有必要合併行政區域者，或屬離島地區之鄉(鎮、市)者。
4. 合併之考量因素：

：行政資源：如地政事務所管轄區、警察分局警勤區之劃分。

：政治因素：如縣議員選舉區。

：歷史文化：如日據時期之行政區劃、族群分布等。

：地理條件：地形因素、交通條件等。

：生活圈或其綜合性因素（如通勤區、消費活動、休閒生活）

三、鄉（鎮、市）區域調整時，應將部分生活習慣一致之鄰近鄉（鎮、市）或村（里）合併，以改善居民生活。

本研究群曾深入了解台灣族群分布，詳如第三章說明。此外，對於部分山區或平地，有生活習慣頗為一致，卻需遠走他鄉，拔山涉水，與政府公部門洽公之不方便情形。如南投縣仁愛鄉翠華村華岡部落面積達 689 公頃，271 戶，人口 681（男 420 人，女 261 人），平時即至台中縣和平鄉出入。在 921 地震及今年多次颱風土石流橫流後，已完全無法從仁愛鄉出入。又如雲林縣古坑鄉草嶺村，面積 30.3736 平方公里，人口 260 戶，819 人，其係濁水溪大支流清水溪之源頭，平時即經由草竹公路，至南投縣竹山鎮桶頭里出入，與古坑鄉反而遙不可及。有如彰化縣之芬園鄉民，平時即與南投縣草屯鎮來往密切；甚至靠近基隆市之瑞芳鎮、貢寮鄉、平溪鄉、雙溪鄉，幾乎出以基隆市為生活中心，卻須至板橋洽公路途遙遠。此外，金門縣代管之烏坵鄉，宜廢鄉後，由出入之台中縣沙鹿鎮管轄，均宜在此次鄉（鎮、市）區域調整時，一併考量調整，以貫徹便民利民之最大國民待遇之施政原則。

四、鄉（鎮、市）區域調整時，關於鄉（鎮、市）之法律定位，村（里）存廢均宜一併考量，作最完整之變革。

鄉（鎮、市）區域調整，係國家未來二年半中最具挑戰性政治改革之一，阻力大，障礙多，卻有不得不為之時代性。務請行政院責成相關部會全力以赴，建構最妥善之改革方案付之施行。對於鄉（鎮、市）之法律地位是否變動，亦及是否由自治法人改為非自治法人，以及鄉（鎮、市）長是否民選改為官派。此外，對於村（里）之設置，尤其一旦鄉（鎮、市）長改為官派，村（里）長如民選產生，是否有很大的矛盾之問題，均宜儘速研擬檢討意見，供行政當

局決策參考。

五、本（九十）年十二月三日，學者專家對本研究案，所提供之建議，亦請中央相關部會審慎參酌。其建議如下：

（一）本方案多能符合地方政府之劃分構想；惟有部分地區可再酌予整併。

1. 屏東縣政府民政局許金德副局長曾建議依族群考量，將九如、鹽埔、里港、高樹等四鄉合併為九如鄉；將內埔、長治、麟洛、竹田、萬巒等五鄉合併為內埔鄉；將潮州鎮、新埤、枋寮二鄉合併為潮州鎮。此外，山地鄉整併為原北、原南二鄉。原北鄉包括：三地門、霧台、瑪家、泰武等四山地鄉；原南鄉包括：來義、春日、獅子、牡丹等四山地鄉。
2. 台中縣政府代表對於烏坵鄉廢鄉後，將其改隸台中縣沙鹿鎮，認為應從長計議。
3. 台南縣政府蔡局長主張對鄉（鎮、市）之用語，應訂定一套標準，此際尚未訂定標準應妥加規劃。

（二）本方案施行過程中應由權責部會多委託學者專家研究，注意生活圈及其人文資料之整理與分析。

（三）本方案之實施，應訂定時程，但時程中應有過渡條款，而時間尤不宜太倉促。

（四）本方案既然參考日本機制，即應多運用日本廣域行政之理論。日本市（町、村）之整併，尚在推動中，現行 3,200 個將再整併為 1,000 個左右，其立論基礎值得我國重視，應加參酌。對於實施區域調整因茲事體大，牽涉甚廣，學者建議不妨分段實施，或選擇縣（市）試辦為宜，但就台灣政治生態特殊，採用此一方案恐有困難之處。

附錄一：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究問卷調查法

研究單位：中國地方自治學會
委託機關：行政院研究發展考
核委員會
計畫主持人：紀俊臣教授（東
海大學政治系
專任教授）

編號：_____

一、請問目前鄉鎮市自治選舉存在最大之問題是什麼？（可複選，選
項請給予 1.2.3.之順序）

1. 地方派系介入選舉
2. 黑道、暴力介入選舉
3. 金錢政治介入選舉
4. 政黨相互間的傾軋
5. 其他（請說明）_____

二、請問目前鄉鎮市自治功能不彰之最大問題是什麼？（可複選，選
項請給予 1.2.3.之順序）

1. 鄉鎮市財源普遍不足
2. 鄉鎮市公所普遍缺乏人才
3. 縣政府與鄉鎮市公所無法相互配合
4. 受制於地方選舉派系
5. 其他（請說明）_____

三、如果透過鄉鎮市之重新區劃合併，您認為可否增加鄉鎮市之財源，
減少資源浪費，提升其行政效率與增進自治功能？

1. 絕對可能
2. 可能
3. 不可能
4. 絕對不可能

四、如果您認為鄉鎮市需要調整行政區劃，請問貴鄉鎮市（或貴縣轄
區鄉鎮市）宜採取何種方式進行調整？

1. 維持現狀 2 與鄰近縣轄市合併 3 與鄰近鄉鎮合併 4.
與鄰近鄉鎮市合併

五、如將目前的 319 個鄉鎮市依其人口、面積、財政狀況等將較小的
3-5 個鄉鎮市予以合併為一個，您認為是否可行？

1. 相當可行 2. 可行 3. 不可行 4. 相當不可行

六、如將目前的鄉鎮市予以合併，下列途徑您認為最具可行性者惟何
種方式？

1. 由各鄉鎮市轄區內的公民來投票決定
2. 由鄉鎮市公所與代表會決定
3. 由縣政府與縣議會決定
4. 由立法院制定鄉鎮市合併特別條例來推動
5. 其他（請說明）_____

基本資料：

一、請問您是參加那一場座談會？

1. 北區 2. 中區 3. 南區 4. 東區 5. 外島區

二、請問您的服務機關是：

1. 縣議會 2. 縣政府 3. 鄉鎮市公所 4. 其他_____

三、請問您的年齡是：

1. 30 歲以下 2. 31 - 45 歲 3. 46 - 60 歲 4. 61 歲以上

四、請問您的政黨傾向是：

1. 中國國民黨 2. 民主進步黨 3. 親民黨 4. 新黨 5. 其
他_____

五、請問您的學歷程度是：

1. 高中 2. 專科 3. 大學 4. 研究所 5. 其他_____

謝謝您的支持與合作

行政區劃，相關法律應全面檢討，在執行上建議先從財政劃分法先檢討，再配合區域劃分；至於區劃上，個人認為先升格為直轄市。至於鄉（鎮、市）轄區的檢討，建議維持現行二十九鄉（鎮、市），以避免地區人脈及生活習慣變動太大。

2. 台北縣民政局課長胡合鎔

台北縣目前八月份人口數已將超過三百五十九萬，即將超過三百六十萬。二十九鄉（鎮、市），十五個鄉、四個鎮、十個縣轄市，其發展型態結構不一，約略可分都市型及鄉村型或半都市半鄉村型態，但其人口差距很大，如板橋市超過五十萬人，烏來鄉僅四千多人。從縣政行政管理觀點，一個行政命令，皆適用二十九鄉（鎮、市），造成管理上之不方便。

縣政府贊成鄉（鎮、市）有些地區是可以合併，但有地區則不能合併，合併的考量因素如當地的人口面積人文地理，地緣關係及其自有財源等因素。另合併亦須有民眾參與。又鄉（鎮、市）合併方式，可由立法院立特別法著手。如要調整合併，都市型如板橋市與土城市合併可行性不高，但偏遠地區可行性高。

3. 主持人

如以十二萬人選出一名立法委員，並配合單一選區二票制因素考量，不知其可行性如何？

4. 台北縣議會議員周勝考

鄉（鎮、市）的合併不能單從配合十二萬人一名立法委員標準考量，如此容易造成國會議員的地區化，對地方派系政治易造成過大衝擊。

5. 台北縣政府民政局課長范姜坤火

鄉（鎮、市）的區劃如以十二萬為標準，是可以思考。然如有調整，希望調整後的鄉（鎮、市）為行政體而非自治體。然而對都市型地區，不宜以十二萬為標準，例如板橋市；但對鄉村型地區如瑞芳則可行性高，但其合併鄰近鄉（鎮）後人口亦不超過十二萬。

另鄉（鎮、市）公所的功能應有檢討，應著重在執行面、服

務面及公共設施的維護，例如目前台北縣各村（里）有小型工程的維護，簡單的如排水溝的疏通等，皆可由村（里）長執行，但重大工程山坡地及水土保持則仍由縣政府主導。

台北縣鄉（鎮、市）如須合併，目前二十九個鄉（鎮、市）應可合併成十個鄉（鎮、市），但此方案尚須和縣政府長官研究。

6. 新店市公所民政課課長陳麗卿

鄉（鎮、市）之行政區劃應配合廢鄉（鎮、市）自治層級。鄉（鎮、市）之基層行政功能上最主要的問題是代表會杯葛、財政不足、人才不足等。至於鄉（鎮、市）合併，新店市可就地域性方式和鄰近鄉（鎮）合併；另可配合縣議員選區調整鄉（鎮、市）區域。此外，區域調整建議參考休閒、生活及交通等因素。

7. 桃園縣政府民政局楊長楊寶勛

桃園縣十三個鄉（鎮、市），並無有行政區域調整之必要。目前鄉（鎮、市）僅復興鄉財政較差外，其餘鄉（鎮、市）財政皆比縣政府好。

8. 新竹縣政府民政局黃隆鉅局長

新竹縣是農業縣，三個立法委員、十三個鄉鎮、一個縣轄市、含二個山地鄉。另有二個鄉（鎮）沒有縣議員，分別是峨眉鄉及寶山鄉。鄉（鎮）資源不同，差距也大，有些可以合併，有些不能合併，但建議每個鄉（鎮）應有縣議員產生。至於新竹縣鄉（鎮、市）區域調整，北埔鄉和峨眉鄉可以合併（此為個人看法），然合併後鄉（鎮）財源仍有不足。另山地鄉財源嚴重不足，無自治功能可言。

9. 主持人

目前執政黨有提出原住民自治區構想，是否有將五峰及尖石鄉合併，成為自治區可能性？

10. 新竹縣政府民政局黃隆鉅局長

不可能，因此二鄉一為泰雅族，一為賽夏族，種族不同，文化不同、習俗不同，難以合併。但如果合併後成為縣級區域，向

中央爭取經費，則樂觀其成。

11. 北埔鄉鄉長陳正順

曾參加內政部開會，個人贊成廢鄉（鎮、市），但並非從地方派系，選舉黑金考量，是從財政及補助款運用機制上，認為地方行政層級實有檢討必要。

有關鄉（鎮、市）行政區域的調整，未來不能僅從立法委員單一選區考量，應從都市型態地區與鄉下型態地區考量。例如板橋市人口超過五十萬，但新竹縣人口四十幾萬，其劃分標準就有不同。以新竹縣為例，應從各鄉（鎮、市）人口數考量，以幾千人或一至二萬或五萬人為基準。目前鄉（鎮）最主要的問題，事事靠上級，財政不足、人才不足，故區域調整後，鄉（鎮、市）長改官派。

舉例，偏遠地區公所可分上午十點下班、中午十二點下班及下午三點下班，在人少的地區，鄉民因早起，因事少習慣八點一上班即到公所洽公，此為偏遠地區公所服務型態，自不同都市型態之公所，因人口多可能下午五點還不能下班。故偏遠地區鄉鎮可以合併；但合併時要考慮到當地之人文、習俗或祭祀之廟宇，一般而言，北埔、寶山及蛾眉三鄉因地域性、生活習俗相近可合併，然合併方式不宜採行公民投票方式，可用半強迫方式，由立法院制定特別法律推動。

12. 主持人

參考國外實例，鄉（鎮、市）行政區域調整，如配合鄉（鎮、市）長改為官派衝擊面較小，其方式可參考日本市町村合併方式進行。

13. 苗栗縣議會法制室主任許桂蘭

關於鄉（鎮、市）合併問題，苗栗縣議會並無討論到此一問題。苗栗縣十八鄉（鎮）差距很大，如要合併可從生活圈及互動性考量。例如苗栗市附近的公館鄉、頭屋鄉可以合併，南庄、泰安及獅潭因發展落後又有原住民，如原住民地區能合併為特別區，由中央補助，則可解決苗栗縣縣政發展之困難。至於整體鄉

(鎮、市)區域調整，可依縣議員選區為區劃考量之標準。

14. 苗栗縣民政局副局长潘大州

鄉(鎮、市)區域之合併，苗栗縣有其需要，但合併後的鄉(鎮、市)長應改為官派，至於推動方式可採立法院制定特別法方式。合併參考標準，建議以人口、地理交通及生活圈等因素考量。

15. 苗栗市市長邱炳坤

鄉(鎮、市)如要合併是可參考縣議員選區進行，但個人不主張將鄉(鎮、市)長改為官派。因為、如要推動一鄉一特色，鄉(鎮、市)長仍須維持民選。然而當前應強調如何落實地方自治，提升鄉(鎮、市)自治能力與行政效能，才能滿足地方民眾之需求。

至於鄉(鎮、市)區域調整不能僅從成本節省考量，應要從地方自治功能提升考量。

「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」問題與對策（中區）座談會 會議紀錄

一、時間：九十年十月十七日（星期三）下午二時

二、地點：台中縣政府四樓四之三會議室

三、主持人：紀俊臣教授

紀錄：徐吉志

四、出席人員：

台中縣議會議員陳萬通（未出席）

台中縣政府民政局課長林增富

台中縣政府民政局課員黃貴財

台中縣大里市公所民政課長李開文

彰化縣議會法制室主任閻再奮

彰化縣政府民政局局長李武雄（孔正裕課長代表）

彰化縣北斗鎮洪參民鎮長

南投縣議會主任秘書陳國忠

南投縣政府民政局（未出席）

南投縣竹山鎮鎮長許文欽

雲林縣議會法制室主任張志坤

雲林縣政府民政局局長黃定川

雲林縣斗六市公所民政課長林通鋒

五、發言摘要：

紀教授：致詞（略）

1. 台中縣政府民政局課長林增富

在談鄉（鎮、市）區域調整前，有關鄉（鎮、市）官派問題應予重視，已連任的鄉（鎮、市）長支持度較高；尋求連任者，則反對，不支持。但基層公務人員，則傾向支持鄉（鎮、市）長官派。民政局從監督鄉（鎮、市）自治問題，則支持鄉（鎮、市）長官派。

鄉（鎮、市）自治主要問題是在財政問題。就行政區劃問題言，本縣鄉（鎮、市）人口最多者大理市十七多萬人，人口最少

者石岡鄉一萬五千多人，公所編制員額大里市一百零一人，石岡鄉三十三人，但以每一公務人員服務人口比，石岡鄉不超過五百人，而大理市則為一千五百人，差距甚大。故從行政資源之整合利用觀點，鄉（鎮、市）有合併之必要。

另如從立法委員單一選區言，以十二萬人為一標準，整併鄉（鎮、市）似乎較不可行。個人認為如從縣議員選區或警察分局管區整併，則較可行。其他例如地政事務所，也是有跨區服務之功能。至於山地鄉和平鄉因為原住民地區，建議維持現狀。

2. 主持人

如台中縣鄉（鎮、市）要合併如何進行（經討論後如下）：
霧峰鄉、大理市可合併；烏日鄉、龍井鄉、大肚鄉可合併；梧棲、清水、沙鹿可合併；大甲、大安、外埔可合併；神岡、潭子、大雅可合併；石岡、東勢、新社可合併。

3. 台中縣大里市公所民政課長李開文

如以立委單一選區考量未來鄉（鎮、市）合併，個人認為將使立法委員地方化，無全國性之宏觀視野。

另村（里）長與村（里）幹事問題應一併思考，目前村（里）幹事功能萎縮，又村（里）長之事務補助費業有提高，村（里）長選舉熱烈，容易形成地方分裂。建議村（里）長應朝專業化或村（里）長官派。

4. 彰化縣議會法制室主任閻再奮

關於鄉（鎮、市）行政區劃之調整，縣議會初步建議仍以縣政府意見為主。個人認為鄉（鎮、市）合併問題一定會遇到阻礙，但此一議題如已有高度共識時，建議以立特別法方式執行。有關鄉（鎮、市）區域調整，建議以縣議員選區或警勤區為範圍，較為可行。目前彰化縣共有八個分局，縣議員選區亦分為八區，故彰化縣二十六鄉（鎮、市）可調整為八區。

至於村（里）長官派問題，個人認為如果村（里）長官派可能有違民主發展？蓋其將使選舉途徑減少，可能引起反彈。村（里）長官派，在民眾共識尚未形成前，容易造成精英政治，對

民主政治參與精神無法落實。至於村（里）幹事功能卻有檢討之必要。另行政區劃調整時對有關地方公務人力之運用應一併考量，建議在總員額法通過後執行。此外，在合併時，亦需考量彰化縣邊陲鄉（鎮）問題，例如芬園鄉併入南投、草屯較好，但縣政府不一定同意。

5. 南投縣議會主任秘書陳國忠

南投縣鄉（鎮、市）行政區域之調整，因南投面積轄區大，但人口不多，又多山，交通不便利，故應以共同生活圈為主要考量。另信義鄉及仁愛鄉因交通問題須特別考量，例如華岡部落應併入台中縣；又例如魚池及埔里可合併，草屯可和中寮合併。又芬園鄉雖屬彰化縣，但其生活圈與草屯接近，其電話區域碼與草屯 049 相同，應併入南投縣。

至於村（里）長部分建議仍維持民選，但要專業化，代替村（里）幹事，強化村（里）長功能。

6. 南投縣竹山鎮鎮長許文欽

南投縣考量目前生活圈、交通、地理及政治生態，建議鄉（鎮、市）行政區域之調整，以縣議員選區與警勤區一併考量。目前南投縣鄉（鎮、市）可合併為八區。至於山地原住民地區，建議維持現制。

另村（里）幹事改革，應配合村（里）長官派一併考量。

7. 雲林縣政府民政局局長黃定川

各縣有關鄉（鎮、市）行政區域調整問題大同小異。目前地方制度法修正鄉（鎮、市）長官派應予支持；至於鄉（鎮、市）合併應朝效率化方向發展，合併後之鄉（鎮、市）公所，其組織架構亦應配合調整。

村（里）幹事有其一定之正功能，但可逐步調整其角色。至於村（里）長選舉問題，建議村（里）長與社區理事長交色定位應釐清。

8. 雲林縣議會法制室主任張志坤

關於鄉（鎮、市）行政區域調整問題，縣議會目前無任何意

見，但會尊重縣政府行政單位意見。

9. 彰化縣北斗鎮鎮長洪參民

鄉（鎮、市）行政區域之調整，可以從縣議員選區或警勤區方面思考。另合併後之鄉（鎮、市）仍應維持民選，方符民主政治基本精神。

10. 彰化縣政府民政局課長孔正裕

鄉（鎮、市）合併，建議以縣議員選區及警勤區為原則，可行性較高。村（里）長制度應朝專業調整，建議改為官派。至於村（里）幹事之職責，建議都市型之鄉（鎮、市）可轉換成為以社福工作為主，鄉村型則先維持現制，再逐步調整。

「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」問題與對策(南區)座談會會議紀錄

一、時間：九十年十月十八日下午二時

二、地點：台南縣政府二樓簡報室

三、主持人：紀俊臣教授

紀錄：黃正雄

四、出席人員：

嘉義縣議會主任秘書林清紋

嘉義縣政府課長陳增松

嘉義縣太保市公所課長龔海清

台南縣議會秘書陳榮勝

台南縣政府主任秘書李國堂

台南縣政府民政局長蔡宏郎

台南縣新營市長陳慶泰

高雄縣議會秘書龔金德

高雄縣政府民政局長黃逸民

高雄縣岡山鎮公所課長林清安

屏東縣議會(請假)

屏東縣政府民政局副局长許金德

屏東縣獅子鄉鄉長張孝娘

五、陳縣長唐山致詞

地方自治要落實，自治權一定要下放，而今天討論有關鄉(鎮、市)自治問題，八十五年的國家發展會議曾作熱烈討論，並作成廢止鄉(鎮、市)自治選舉，鄉(鎮、市)長改為官派之共識結論。有關未來鄉(鎮、市)行政區域的調整，應考量配合未來立法委員實施單一選舉區之規劃；同時行政區劃亦應配合整體國土規劃方向，而不應受政治力影響依上述原則，並配合行政效率之提升及政府財源之節約，未來台南縣的鄉(鎮、市)，以調整合併為十個行政區較為適當合理。

六、發言摘要

1. 台南縣政府主任秘書李國堂

台南縣 31 個鄉（鎮、市）中，人口一萬人以下的有四個，不但鄉（鎮、市）行政區域要調整，村（里）行政區域亦應配合調整；尤其房屋稅是地方相當重要之稅收之一，但大部分卻只夠支用於地方民意代表之支給費用。

台南縣的縣議員選舉區有十個，因此贊成將台南縣之鄉（鎮、市）依選舉區調整為十個行政區，但後壁併入新營區、鹽水併入學甲區、柳營併入白河區，可能較為適當，而鄉（鎮、市）行政區域之合併，應配合鄉（鎮、市）長官派，才有可能推動。

與鄰近鄉（鎮、市）之合併調整，應配合地理環境、人文生活及交通等條件，並由立法院以半民主的方式，制定特別條例來推動，使各行政區資源平均分配，節省財源，提高行政效率。

軍公教人員退休之優惠儲蓄利率應降低，中央與地方之福利措施不要一再重複。

2. 台南縣政府民政局局長蔡宏郎

目前台南縣 31 個鄉（鎮、市）中，有十二個鄉（鎮、市）無法支付其人事費，如不重新調整合併，地方自治將流於形式。

行政區域的調整，一般都會受到相當的阻力，例如台南縣的村（里）本就應該調整，但受制於代表會的反對而無法推動。因此，未來鄉（鎮、市）的合併調整，應由中央直接立法訂定一套原則模式，再讓地方舉辦公聽會，廣納民眾意見後推動之；否則，如要經地方民意機關同意或以政黨立場考慮，將永遠無法調整。

3. 台南縣議會秘書陳榮勝

目前台灣各縣（市）各鄉（鎮、市）之交通已相當方便、資訊非常發達，贊成將鄉（鎮、市）適度調整合併，以節省政府財源，提高政府行政效能。

4. 台南縣新營市長陳慶泰

在既有的模式及利益之下，要推動鄉（鎮、市）的改革，將有一定的阻力；如要推動鄉（鎮、市）行政區域之調整，應先將代表會廢除。調整的原則，應考量未來的區域發展空間，建議將

縣政府的構想略做調整；亦即將柳營調整併入白河區、後壁併入新營區較理想。

調整後鄉(鎮、市)長仍應維持民選為宜，同時應賦予鄉(鎮、市)長有相當的財政權。

另外，應考慮調整合併後公務人力之安置問題；同時，應建立公務人員的淘汰制度，以提升公務人員之素質與服務精神。

5. 嘉義縣議會主任秘書林清紋

地方的行政區域無論如何調整，似乎都很難解決地方普遍財政不足之問題。因此，行政區域的調整，應配合國土的整體規劃；同時將政府的行政層級分為中央與地方二級，即可。

目前立法委員之名額太多，只要 120 名，即可；行政區域之調整減少，應由立法院制定特別法，授權縣議會決定即可。

6. 嘉義縣政府課長陳增松

嘉義縣十八個鄉(鎮、市)之行政區域，應如何調整劃分，已簽請縣長核示中，但行政區域之調整影響深遠，因政治生態的改變會引起地方菁英的反彈，居民對於習慣的改變也會造成反對。

個人贊成行政區域應調整，區域不要太小，而且要有未來發展的腹地，最好先選擇一、二個縣(市)先試辦，然後再全面擴大推動。

另外，鄉(鎮、市)公所與代表會之間常有摩擦，建議下次地方制度法之修正，應將該問題考量納入。

7. 嘉義縣太保市公所課長龔海清

鄉(鎮、市)行政區域的調整合併，應先將鄉(鎮、市)自治選舉廢除，鄉(鎮、市)長改為官派，否則被併之小鄉(鎮、市)會反對，同時代表會無實際功能，已無存在之必要。

另外村(里)長與村(里)幹事的同時存在，是一種資源的重複浪費，只要有一種存在，即可。

8. 高雄縣議會秘書龔金德

關於行政區域的調整，都會遭遇到阻力，如高雄縣一直想推

動村（里）的調整合併，但鄉（鎮）長不改為官派，代表會不廢除，則難以推動。

另關於高雄縣（市）的合併問題，業已討論多時，而且也獲得相當的共識，高雄市的主要問題為水源、水質問題，高雄縣（市）如合併，高雄縣成為高雄市的後花園，然後將鄉（鎮、市）之行政區域分為岡山區、旗山區、鳳山區、仁武區、六龜區、林園區……等，即可一併解決鄉（鎮、市）行政區域的調整問題。

9. 高雄縣政府民政局課長黃逸民

從高高屏縣（市）首長會議的討論來看，高雄市下設官派之行政區長，行政效率較高。

鄉（鎮、市）行政區域的調整合併，可改善地方財政狀況，但合併應考慮選區問題，以七個警察分局為劃分標準較理想。

鄉（鎮、市）未來合併後，應配合政府組織再造，精簡員額，同時鄉（鎮、市）長改為官派，廢除代表會後，不應再增加縣議員名額。

村（里）行政區域的調整即有很大的阻力，因此其調整應有法律規定，才有辦法推動；另外，村（里）長功能不彰，應廢除，保留村（里）幹事即可，村里業務由社區去發展即可。

10. 高雄縣岡山鎮公所課長林清安

鄉（鎮、市）行政區域調整後，鄉（鎮、市）長應改為官派才合理，同時縣與鄉（鎮、市）之執行事項不應重複。

鄉（鎮、市）行政區域之調整，應由立法院制定合併條例來推動。因資訊、交通已相當發達便利，村（里）長已無實際功能，可將村（里）長與村（里）幹事合併；村（里）長之功能亦可由社區理事長取代，以減少村（里）長與社區理事長之爭執。

11. 屏東縣政府民政局副局長許金德

鄉（鎮、市）行政區域之調整，應配合鄉（鎮、市）長的官派才有可能推動，同時應一併考慮村（里）行政區域的調整，未來村（里）長是否繼續選舉等。

鄉（鎮、市）行政區域的合併，應依其人口、地理環境、語言、交通、生活習慣及種族等因素納入考慮。現行的鄉（鎮、市）區域最好不要切割，例如屏東、九如、麟洛；竹田、內埔、萬巒；恆春、車城、滿州；高樹、鹽埔、里港；崁頂、南州、林邊；佳冬、新埤；枋寮、枋山等，大約以五萬人以上劃分為一行政區，有關合併之方案俟簽准後再告知。

鄉（鎮、市）行政區域調整，應由中央主導制定法律，並徵詢地方希望如何合併之意見後推動，否則，如要經地方議會或代表會通過，將無法推動。

12. 屏東縣獅子鄉鄉長張孝娘

屏東有八個山地鄉，除霧台鄉為魯凱族外，其餘大都屬排灣族，八個山地鄉可合併為南北二個，但以合併為四個可行性較高，亦即牡丹鄉、獅子鄉；春日鄉、來義鄉；泰武鄉、瑪家鄉、三地門鄉；霧台鄉。

「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」問題與對策（東區）座談會 會議紀錄

- 一、時間：九十年十月十五日（星期一）下午二時
- 二、地點：花蓮縣政府二樓會議室
- 三、主持人：紀俊臣教授 紀錄：徐吉志

四、出席人員

宜蘭縣議會（請假）
宜蘭縣政府民政局課員李汪慶
宜蘭縣羅東鎮公所課長蔡宜潔
花蓮縣議會（請假）
花蓮縣政府民政局黃新興
花蓮縣政府民政局自治課課長顏增耀
花蓮縣政府民政局課員謝雲詠
花蓮市公所民政課課長黃平滄
台東縣議會（請假）
台東縣政府民政局局長賴順賢
台東市公所民政課課長陳鎮武

五、發言摘要

主持人致詞：略

1. 宜蘭縣政府民政局課員李汪慶

宜蘭縣鄉（鎮、市）分布，以蘭陽溪，分溪南、溪北各六鄉（鎮）。其中羅東、五結、冬山曾有提及合併，但未成功。鄉（鎮、市）合併，建議由中央立法，參酌地方歷史、天然、地理、人口及財政資料劃分之。

南澳及大同為山地鄉，但交通極不方便，雖是同族，仍不利合併。

2. 羅東鎮公所課長蔡宜潔

羅東、冬山和五結曾有合併構想，其中五結主動想併入羅東，但冬山認為羅東併入冬山，而羅東認為冬山併入羅東。個

人同意由中央立特別法辦理，不要採取行政區劃係由地方先行協調之機制。

3. 花蓮縣政府民政局局長黃新興

行政區域每一階段各有其不同考量。目前花蓮縣暫無調整構想或提議；但如需調整鄉（鎮、市）行政區域，建議由中央立法，不要透過行政區劃法之機制。

花蓮縣原住民有布農及泰雅族，有山地及濱海，各有其生活圈，如原住民鄉合併，建議仍需考量族群意願。

村（里）長與村（里）幹事問題，建議納入本研究案一併考量，朝精簡方式辦理。

4. 台東縣政府民政局局長賴順賢

行政區域調整阻力在所難免，甚至無法推動，為化解此阻應先實施鄉（鎮、市）長官派。其次宜選定具代表性地區試辦。再將優點加強宣導（依試辦檢討資料）再付諸實施。本案在作法上，宜由中央立法，交地方執行。

至於本縣如何調整鄉（鎮、市）現行行政區域方案？將俟與首長報告後，再行提具。在此之前，並請受託機關（單位）敘明方向（如考量生活圈、山川阻隔、族群等等）以為依據。

5. 台東市公所民政課課長陳鎮武

建議中央立法或先行實施廢除鄉（鎮、市）民代表會，鄉（鎮、市）長改為官派，以利縣轄市各里合併。台東市分四十六里，最大里豐榮里 2,890 戶，最小里鐵花里 200 戶，差異太大，300 戶、400 戶、500 戶之里太多，形成資源浪費。如中央立法規定各里基本戶數，以一里 800 至 1000 戶為宜。不但可節省資源，也利市政業務推動。廢除鄉（鎮、市）民代表會，鄉（鎮、市）長官派，則是當今普遍認同的構想。

「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」問題與對策（外島）座談會 議記錄

一、時間：九十年十月二日（星期二）下午二時

二、地點：行政院研考會七樓會議室

三、主持人：紀俊臣教授

紀錄：徐吉志

四、出席人員：

澎湖縣議會法制室主任郭承榮

澎湖縣政府民政局專員許自西

澎湖縣鄉鎮市公所代表：請假

金門縣議會主秘李增德

金門縣議會法制室主任張國丁

金門縣政府民政局課長陳金增

金門縣金沙鎮公所課朱國華

連江縣議會組員林惠蘭

連江縣政府民政局局長陳傳立

連江縣北竿鄉鄉長王朝生

五、出席人員發言摘要

主持人致詞：略

1. 金門縣議會主秘李增德

資訊時代，行政層級應配合調整。目前金門鄉（鎮）自治，最大問題是錢太少，皆需要縣政府補助，已無自治功能可言。又縣政府，目前財政，因有金酒公司財政收入，尚可支應；但未來財源恐有問題，尤其是中央統籌分配款的減少，未來將無法滿足鄉（鎮）之需求。如鄉（鎮）能合併，將可減少人事費用，亦可提高行政效能。

烏坵鄉從金門縣立場看，因交通不便利，應廢掉。

從金門之發展及大武山系看，目前五鄉（鎮），應可合併為三個鄉（鎮），如金沙鎮及金湖鎮可合併為金東鎮；金城鎮烈嶼鄉合併為金中鎮；金寧鄉及烏坵合併為金西鎮。至於金湖鎮的瓊

林、尚義小境等地區，可併入金寧鄉。

2. 金門縣議會法制室主任張國丁

鄉（鎮）與縣從行政層級、自治功能看，重疊太高，有違行政、組織再造精神。

烏坵問題，如同李主秘所言，就其地理區位與交通因素，以及代管經費，應廢掉。

3. 金門縣政府民政局課長陳金增

有關鄉（鎮）合併，金門縣政府的構想，是從目前五鄉（鎮）改為三鎮一鄉。

烏坵鄉應廢掉，併入金湖鎮或台中縣或中央接管。

4. 金門縣金沙鎮公所課長朱國華

從自治功能言，目前金門縣鄉（鎮）無法落實自治，建議鄉（鎮、市）長改為官派。

5. 澎湖縣議會法制室主任郭承榮

行政區劃雖是時代潮流，但仍應考量區域均衡及地理條件等因素，澎湖因其多離島，各有其條件，應維持現行區域，不宜合併。

有關鄉（鎮、市）代表會應廢除，然鄉（鎮、市）長仍有其功能，應予維持，如此對行政效率之提升，有一定之功能。

6. 澎湖縣政府民政局專員許自西

贊成郭主任的意見，維持澎湖目前的行政區域。

澎湖的鄉（鎮、市）自治問題，主要是財政問題；如果能廢除鄉（鎮、市）自治選舉，相關鄉（鎮、市）民代表的費用支給，就不用支出，對地方財政將減少其壓力。另從所會和諧及運作關係看，縣政府支持廢除鄉（鎮、市）自治選舉。

7. 連江縣政府民政局局長陳傳立

以連江縣的地理條件看，四個鄉分屬不同島嶼，各自獨立，故不宜合併。

鄉（鎮、市）如廢除自治選舉，可節省經費支出。村（里）可以合併，如此亦可減少支出。

8. 連江縣北竿鄉鄉長王朝生

行政區域仍應維持現制，但贊成鄉（鎮、市）長官派。另鄉稅收及財政困難，然可從精簡公所編制人員著手，內部單位數不要太多。

9. 連江縣議會組員林惠蘭

因地理條件因素，維持現行區域。然近來所會關係緊張。另鄉公所與縣政府，行政配合度不高等問題，議會認為鄉（鎮）長官派，可以解決此問題。又村（里）有調整必要。

附錄三：「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」研究報告初稿座談會議紀錄

- 一、時間：九十年十二月三日（星期一）下午二時
二、地點：台大校友會館（台北市濟南路一段二之一號）三樓 B 室
三、主持人：紀俊臣教授
紀錄：黃正雄

四、出席人員：

暨南大學江教授大樹
淡江大學呂教授育誠
考試院施委員嘉明
台灣大學趙教授永茂
行政院研考會黃雅文小姐
台北縣政府民政局課長胡合鎔
桃園縣政府民政局課長楊寶勳
台中縣政府民政局張淵勝先生
南投縣政府民政局課長胡弘振
台南縣政府民政局局長蔡宏郎
屏東縣政府民政局副局長許德金
屏東縣政府民政局楊秀玲小姐
金門縣政府民政局課長陳金增

五、主持人致詞：略

六、發言摘要：

1. 台北縣政府民政局課長胡合鎔

本研究所提出將台北縣鄉鎮市行政區域調整為十個之構想，大致符合縣政府及各界之看法，應具可行性；惟瑞芳鎮與基隆市接鄰，雙溪鄉、貢寮鄉與宜蘭縣接鄰，可否考慮分別將其併入基隆市及宜蘭縣。

2. 桃園縣政府民政局課長楊寶勳

本研究所提出將桃園縣鄉鎮市行政區域調整為六個之構想，大致符合各界之看法，應具可行性，縣政府贊同。

3. 台中縣政府民政局張淵勝先生

本研究所提出將台中縣鄉鎮市行政區域調整為九個之構想，大致符合實際情況，惟建議將后里鄉併入大甲鎮應較具可行性；另烏坵鄉併入台中縣部分，應再徵詢地方意見，縣政府持保留態度。

4. 南投縣政府民政局課長胡弘振

本研究所提出將南投縣鄉鎮市行政區域調整為七個之構想，大致符合實際情況，惟建議將中興新村接鄰草屯鎮之五個鄰併入草屯鎮，應較具可行性。

5. 金門縣政府民政局課長陳金增

本研究所提出將金門縣鄉鎮行政區域調整為三個之構想，大致符合實際情況，應屬可行；至於烏坵鄉雖距離金門、馬祖及台中縣之梧棲鎮均約為七、八十海里，但其鄉民均以梧棲交通較為方便，而作為其出入地點，因此建議仍應考慮將烏坵鄉併入梧棲鎮為宜。

6. 屏東縣政府民政局副局長許德金

本研究所提出將屏東縣鄉鎮行政區域調整為七個之構想，建議作下列之調整：(1) 建議將琉球鄉改併入東港鎮；(2) 建議將長治鄉、麟洛鄉、萬巒鄉、竹田鄉、內埔鄉等五個鄉合併另外成立一個內埔鎮；(3) 將八個山地鄉劃分為二個，即將三地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉、泰武鄉合併為泰北鄉，將來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉合併為泰南鄉。

7. 台南縣政府民政局局長蔡宏郎

本研究所提出將台南縣鄉鎮市行政區域調整為十個之構想，係中國地方自治學會十月份在南區舉辦座談會時，縣政府所提出之建議，本府贊同；另鄉鎮市調整之標準如何？調整後之行政區域名稱應稱為市或鎮？抑或一律稱為區？宜請建立一個規範或標準。

8. 專家學者意見

一、考試院施委員嘉明

1. 台灣鄉鎮市行政區域要調整，有關日本市町村合併之報告資料應具有參考價值，日本現有市町村三千多個，未來有計畫要合併調整剩下一千多個。

2. 未來鄉鎮市行政區域調整擴大後，應賦予鄉鎮市較大之財政權、自治權，亦即要將縣政府之權力下放，讓鄉（鎮、市）作更多的事。
3. 應將行政區劃法與鄉（鎮、市）行政區域合併調整條例整合為一個法律，以利未來行政區域調整之推動。
4. 目前鄉（鎮、市）自治功能不彰，應將自治權下放並建議強化鄉鎮市之自治功能，同時補充鄉鎮市行政區域調整之理由。
5. 鄉（鎮、市）行政區域之調整，如由中央立法，應給予地方很多誘因，讓地方能主動配合推動。

二、淡江大學呂教授育誠

1. 有關鄉（鎮、市）行政區域合併調整計畫作業流程中，建議採由下而上之決策模式，其阻力會較小，亦即由中央協助地方推動，而非由中央主導推動。
2. 鄉（鎮、市）行政區域合併調整條例，應明訂主管機關、協辦主機關為何，以免發生爭議；另原住民自治區之劃分是否為內政部，抑或為原住民委員會之職權應予釐清。
3. 有關鄉（鎮、市）行政區域合併調整計畫作業流程中，規定六個月提出計畫，六個月審議計畫，其時程太急，不要細分時程，較具彈性。
4. 鄉（鎮、市）行政區域之調整，會涉及資源之重分配，中央主管機關除內政部之外，亦應請經建會及研考會加入，同時由縣政府主導，中央協助即可。
5. 有關鄉（鎮、市）行政區域合併調整作業，其工作小組之成員、人力及相關資源之來源如何，是否應一併規劃。

三、暨南大學江教授大樹

1. 台灣長期在地方自治相關之研究上，偏重在省市、縣（市）或地方與中央之關係上，對於鄉（鎮、市）自治問題甚少關心。本研究未來仍會面臨如何提出一個合理與理想的鄉（鎮、市）行政區域之合併標準。執行上仍會面臨阻力，

對於行政效力提昇不大，但對於地方自治功能衝擊甚大。

2. 鄉（鎮、市）合併建議可先從都市化較高的鄉鎮市先開始，對於鄉村型合併，似乎不需要，目前實際上，有無必要進行大規模鄉鎮市合併，個人存疑。
3. 鄉（鎮、市）行政區劃之合併，僅是改善鄉（鎮、市）自治問題之手段之一，並非絕對，仍可透過組織精簡、財政改善達成。
4. 鄉（鎮、市）長官派之改革可能會比行政區劃改革，較有實益。
5. 鄉（鎮、市）合併，建議可由下而上方式，不宜全由中央主導。行政區域調整應以生活圈為主要思考。建議以漸進方式調整，避免衝擊過大。另建議研究小組將鄉（鎮、市）區域調整類型化，歸納優先順序。
6. 本研究鄉（鎮、市）合併考量因素主要以行政管理如地政、警勤區或選區為主要考量，並未如日本以生活區為主，建議補充之。
7. 鄉（鎮、市）區域擴大，對行政功能雖有助益，但對自治功能可能有問題。本研究尚屬小規模調整，但仍會涉及縣（市）區域與村（里）區域之調整，請研究考量都會型鄰近鄉（鎮、市）合併之考量。整體看來，從行政角度鄉（鎮、市）合併有助行政效率，但對於自治功能之發揮有違。建議未來可將村（里）與社區法人化，以強化地方基層自治功能。
8. 本研究本屬難度很高之研究，尤其在很短的時間內，但整體而言，對於行政區劃研究之累積，仍有高度貢獻。

四、暨南大學趙教授永茂

鄉（鎮、市）改革屬地方政府改造一環，本研究能和地方政府一起作雙向溝通甚佳。對研究報告內容仍提供下列建議：

1. 鄉（鎮市）合併，應可提供誘因及配套機制，鼓勵鄉（鎮、市）自願合併。

2. 本研究第二章有關鄉（鎮、市）行政區域合併條例草案第三條所建立之標準，說理似乎不強，建議加強。抑或可建立地方彈性調整機制。
3. 未來鄉（鎮、市）合併政策如何擬定執行方案，減少阻力，尤其是原住民地區的意見，如何顧及，建請研究小組再予考量。
4. 本研究第四章有關調整後的圖，能否再精確。
5. 有關調整時程似乎太快，對於公務人員、組織、相關法令及財務系統調整之配套，並未敘明。另本案未來鄉（鎮、市）合併有無過渡條款之設計，請考量。
6. 改造之優點雖有提及，但改造之負面影響，建議應予提及，以利決策之周延。
7. 本研究結論建議方面，雖然需顧及本屆立委選舉之生態考量，然需顧及地方意見，未來執行上有無優先順序考慮。參考日本地方合併經驗，其發展過程都市化快速，建議以都市帶動鄰近鄉（鎮、市）整併，及整體區域之發展。
8. 另建議本研究多考量其他替代方案，以利未來進行政策遊說時之運用。抑或先透過地方府際間的合作關係，鼓勵地方政府先行就共同關心議題透過類似日本廣域行政方式，亦可達成鄉（鎮、市）之整併。
9. 本研究結論有關鄉（鎮、市）自治目前之問題，論述正確，但整體上地方自治問題不只鄉（鎮、市），建議行政院研考會可設計多一點相關研究，如擴及縣（市）區域間之問題等，以利研究資料及實證累積，提供未來政策需要。
10. 有關原住民地區，本研究並無過多的調整，有無檢討目前原住民地區，將其與鄰近鄉（鎮、市）合併之考量，建議未來可以加入本部分。

附錄四：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者專家 座談會紀錄

- 一、時間：九十年十二月二十日（星期四）上午九時三十分
二、地點：行政院人事行政局公務人員住宅及福利委員會八樓會議
室
三、主席：余副主任委員玲雅 紀錄：黃雅文
四、出（列）席人員：

學者專家（依姓氏筆劃排列）：

- 呂副教授育誠（淡江大學公共行政學系）
李副主任委員高朝（行政院經濟建設委員會；夏處長正鐘代）
李政務次長逸洋（內政部；蔡科長日升代）
林委員豐喜（立法委員；請假）
高所長永光（政治大學中山人文社會科學研究所）
高科長美莉（內政部民政司）
陳副教授立剛（東吳大學政治系）
陳教授慈陽（台北大學法學系；請假）
張縣長榮味（雲林縣政府，吳副局長登林代）
黃教授錦堂（台灣大學政治學系；請假，提供書面意見）
蘇縣長貞昌（台北縣政府；陳副主任美娟代）
蘇縣長嘉全（屏東縣政府；許科長招治代）

研究小組成員：

- 紀俊臣先生（中國地方自治學會理事長）
陳滄海先生（台北市立師範學院社會科教育學系副教授）
黃正雄先生（研究員）
徐吉志先生（研究助理）

本會列席人員：

- 廖副處長麗娟
方科長衍濱
黃代理科長忠真

五、主席致詞：略

六、研究小組報告：略

七、發言要點（依發言順序）：

（一）高所長永光：

- 1、本報告建議制定「鄉鎮市行政區域合併調整條例草案」，然地方制度法第七條明定省、直轄市、縣市、鄉鎮市之設置、廢止與行政區之劃分、調整，依法律規定行之。此即行政區劃法草案之法源，如以另訂特別法之方式，否定法源基礎，在法律正當性上可能有問題，未來在立法過程中，亦可能引發政治上之爭議，建議研究小組應提專章討論。
- 2、報告頁一一四至頁一二四，建議將台閩地區調整為一二七個鄉鎮市，並列明每一鄉鎮市合併之符合與考量之因素，但未予充分之說明，說服力可能稍嫌薄弱。
- 3、鄉鎮市合併對於資源配置問題的解決可能還是很有限，如與鄉鎮市長官派、選區劃分問題結合，說服力可能更大，個人建議可於地方如：縣議員選舉試行單一選舉制度，並建議研考會可繼續就相關議題進行研究。

（二）呂副教授育誠：

- 1、受研究時程過短限制，本研究除理論分析外，尚進行北、中、南、東、外島之分區座談，實難能可貴。惟報告初稿僅將座談結果彙整於附錄，殊為可惜。建議將各分區意見加以整理歸納，以呈現問題焦點。
- 2、報告頁一〇九研究發現二「現行鄉鎮市財源困難多係法制所造成，區劃失衡影響有限。」若據此陳述推論，當前鄉鎮市問題重心可能不在「區劃」之上，如此與研究主旨似不相符，宜深入說明；研究發現四指出目前鄉鎮市區劃之五點缺失，除第三點「未能考量族群分布」與區劃有關之外，其餘四點均似與區劃無關，宜再進一步論述。
- 3、本研究主旨雖在於鄉鎮市之問題研究，但重點似在鄉鎮市

之「合併」問題上。政府問題中，合併雖為普遍呼聲，但亦有分割之可能與需求，故建議「鄉鎮市行政區域合併調整條例草案」直接採用「調整」即可，無須過度強調合併。

- 4、無論是合併或調整，均應尊重地方民眾之自主意願，中央僅需提供必要的資源與監督協調，由地方凝聚共識，採取由下而上之模式。此外，合併亦可採階段性推動之方式，在短期上鼓勵鄉鎮市自行合併，中長期上則可由中央分期分區辦理。
- 5、建議行政院召集內政部、經建會、研考會、原民會、經濟部、主計處組成「鄉鎮市區域調整工作小組」，除規劃合併案，亦同時配套設計區域開發與發展計畫，供各縣市參考，以提供各鄉鎮市進行合併之誘因，且利於說服地方民眾支持合併案。

(三) 陳副教授立剛：

- 1、本研究採多元、綜合的研究方法，尤其對實務的分析，更是本研究的重要優點。惟頁十二、十三英國資料建議轉換成中文，鄉鎮市合併的目的並應先予釐清，各鄉鎮市區分的標準(合理的原則)亦宜加強說明。
- 2、行政區劃決策過程應由下而上或由上而下，依美國行政區劃調整之做法，係採由下而上，由人民、議會投票的方式來表達合併或調整的意願，但在台灣，縣市、鄉鎮市是否具備決策能力，仍持保留之態度，因此，建議由中央扮演政策、法律規劃的角色，但給予地方表達意見之空間。
- 3、行政區劃與其他重要議題，如：選區劃分、財政分配等，仍需進一步之探討。
- 4、報告建議將三一九個鄉鎮調整成一二七個，政治及財政上之可行性應再予分析。此外，調整後的鄉鎮市，其規模差距仍大，如：板橋市與土城市合併等，和極小的烏來、坪林地位相等，可考慮再予調整。

(四) 夏處長正鐘：

- 1、 題目建議更改為「鄉鎮市行政轄區調整及其有關問題之研究」，較符合研究意旨。
- 2、 本案劃設的指標較偏向過去與現在，建議針對當前各鄉鎮市的社經發展，包括：就業、就學、通勤、就醫、交通建設等進行問卷調查，並應納入未來前瞻性之指標。
- 3、 頁一一四至頁一二三提出鄉鎮市之調整部分，仍有大小差異甚大之問題，若干鄉鎮市與鄰近之縣市關係可能更密切，似宜斟酌作跨縣市之調整，如：平溪、貢寮等建議納入基隆市。同時鄉鎮市調整對政治、財政、公共建設的影響，亦應多予說明。

(五) 蔡科長日升：

- 1、 行政區劃之依據應為憲法第一〇八條第一項第二款與地方制度法第七條，內政部草擬之行政區劃法草案，於八十四年十月經立法院一讀通過，八十九年七月二十四名立法委員，聯名要求撤回，內政部於本(九十)年三月將檢討修正之新版本送至行政院，目前尚擱置於行政院。
- 2、 陳教授剛提到之政策規劃問題，主管機關規劃行政區劃之重點包括：配合環境變遷、適當調整各級行政區域、均衡城鄉區域發展；促進國土整體開發之必要；重視民意、尊重地方自主權；重視行政管理效益、資源合理分配與共享；重視程序正義、符合憲法相關規定等。行政區劃法草案亦從人文、社會、國土、環境、財經、科技等多方面考量，也規定調整時應依行政程序法之規定，舉行正式的聽證會，對象包括：學者專家、各級民意代表、相關行政機關首長、區域內企業、社團代表等，已涵蓋各界精英。
- 3、 行政區劃雖必會牽涉到政治層面，但如能暫時與政治脫軌，從公共利益、資源合理分配、行政管理等技術性層面著眼，尋找一個可行方案。政治的部分則留待立法院作最後之角力，如此應比較不會模糊焦點，也更能符合民眾之需要。

(六) 高科長美莉：

- 1、取消鄉鎮市自治選舉，應是鄉鎮市區劃調整之前提問題，目前鄉鎮市之問題，如：自主財源過低、代表會與鄉鎮公所派系間之角力問題等，在鄉鎮市長改為官派之後再來調整，可能比較沒有那麼多政治力之介入。目前內政部民政司之政策規劃方向，係先進行縣市區劃之調整，鄉鎮市長改官派之後再進行鄉鎮市區劃之調整。
- 2、研究報告建議板橋市與土城市合併，以板橋市現行之人口數、經濟條件，再與土城市合併，可能會加深與台北縣間之緊張關係，其他縣市可能也會有類似之情形，建議研究小組應針對此現象再予補充。
- 3、選區的劃分問題，內政部目前朝中選區之方向規劃，建議研究報告可納入、補充說明。

(七) 吳副局長登林：

行政區域重新劃分，中央政府的立意甚佳，時空環境之改變，確有調整之必要。惟為減少地方政治力之干預，建議應先修訂地方制度法，廢除鄉鎮市法人層級，將鄉鎮市長改為縣市政府官派，以求地方自治簡政化，地方行政區域重劃才能順利推動。

(八) 陳副主任美娟：

- 1、鄉鎮市區劃之調整，如以鄉鎮市長官派為前提，則財政之問題可不必納入考慮，而應思考鄉鎮市應提供的功能是什麼？相關之配套措施也應說明。
- 2、本研究曾邀請鄉鎮市公所代表參與座談，但缺少鄉鎮市民代表之參與，方案若實施其應是最主要之利害關係人，建議仍應納入其意見。
- 3、報告提及鄉鎮市行政區域合併調整計畫作業流程，應詳細說明各階段之工作內容，俾憑估算所需之時程。

(九) 許科長招治：

- 1、行政區劃可以高高屏三縣市首長會議為例，對建立區域之間共存共榮之合作關係，作進一步之研究。

- 2、在鄉鎮市長官派的前提下，行政區域的調整應配合政府組織調整，將各基層機關依其提供的服務作組織之合併。

八、書面意見：

(一) 黃教授錦堂：

- 1、本報告之研究期間只有四個月，加上人力配置有限，儘管有問卷與座談，仍難對各縣市內鄉鎮市區調整實質方案做精密研究。
- 2、報告頁七七以下之鄉鎮市區之合併或區劃方案，充其量只有參考之功能。若行政院真欲完成，須有類如「政府改造委員會」層次之委員會出面調查並經由聽證而提出完整報告，如此始有公信力可言。德國、英國之行政區化大體均是如此。這類委員會之組成並不困難，也無須法律依據。
- 3、鄉鎮市區之合併之改革，恐難免各縣之內之方案意見分歧，而且費時，甚且不排除人員移撥調任與官舍新建等問題。鄉鎮市區之大幅合併不利於人民之洽公，也對向來之人文鄉里記憶造成折喪。若能經由鄉鎮市自治選舉之取消，則其將不再嚴重或急迫，蓋未來由縣作統籌之規劃、指揮與調度即可。鄉鎮市自治選舉取消並有助於消彌基層之黑金，有助於縣長之統籌施政。
- 4、建議內政部立即與主要政黨協商取消自治選舉，並於獲致共識後宣布暫緩鄉鎮市長選舉之登記，至於已登記者則可考慮補償其損失。若過於匆促，也可協調修法，讓這一屆先延任三個月，再作打算。
- 5、若合併鄉鎮市區，則依德國作法，須考慮將縣政府之權責進一步下放，亦即進行功能改革 (functional reform)，以便就近執行，而且擴大後之鄉鎮市區一般會有較大的自主需求。

九、本會意見：

- (一) 頁十一至十五英、日之區劃經驗僅數語帶過，宜加以補充。
- (二) 頁二十四「區劃對族群融合之貢獻似不顯著」的立論根據有些牽強，請說明出處或補充加強其論證。

- (三) 頁二十六表 2-4 鄉(鎮、市)行政區域合併調整條例草案，有關合併調整原則如何產生，是根據什麼標準，地政、警勤區、議員選區，未見說明。另外，這個條例如何與審議中的「創制複決法」的相關機制配合，未見說明。
- (四) 頁六十八有關內政部所做「鄉鎮市長官派」的民調結果與一般調查結果不一致，民眾多不贊成「鄉鎮市長官派」，但是菁英人士卻多贊成「鄉鎮市長官派」；據了解其原因為「民調機構」的樣本分配有問題，與母體不一致，又未加權處理所致。相關調查請參考本會網頁上的調查。
- (五) 頁七十七「調整方案」偏重於「合併」而沒有「分割」的做法，目前在野人士對「鄉鎮市長官派」的最大質疑為「五十三萬人口的板橋市如改為官派，那麼三十九萬的基隆市、二十七萬的嘉義市卻依然民選，其道理何在？」文中對於人口超過三十萬人口以上的七個縣轄市-板橋市、中和市、三重市、新莊市、桃園市、中壢市、鳳山市都採合併或維持原況的構想，較難說服在野人士。
- (六) 擬訂鄉鎮市行政區域合併調整條例草案之必要性及其與行政區劃法草案之關聯性宜多加說明。

十、研究小組說明：

- (一) 謝謝各位學者專家的寶貴意見，研究小組將在有限之時間內盡力調整報告內容。
- (二) 請夏處長提供經建會生活圈之最新資料。

十一、主席結論：

- (二) 國情與我相近之日本，其行政區劃之經驗頗值參考，請研究小組補齊日本之相關資料，本會之出國考察亦可考慮納入此主題。
- (三) 今天各位學者專家所提意見經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考；再次感謝各位學者專家提出的寶貴意見。

十二、散會（上午十一時五十五分）

附錄五：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究各場次座 談會建議意見處理情形一覽表

場次別	建議人	建議事項	處理情形
北區座談會	台北縣議會周勝考 議員	建議台北縣先升格 為直轄市，同時配 合行政區劃	台北縣是否升格為 直轄市，並非本研 究之範圍，宜留供 有關機關政策之參 考
北區座談會	台北縣政府胡金鎔 課長	建議鄉鎮市合併應 考慮當地之人口面 積、人文地理、地 緣關係、共同生活 圈等相關因素	本研究已採納將這 些因素納入考慮
北區座談會 北區座談會 中區座談會 南區座談會 南區座談會 南區座談會	台北縣政府范姜坤 火課長 北埔鄉陳正順鄉長 台中縣政府林增富 課長 台南縣政府李主任 秘書國堂 太保市公所龔海清 課長 高雄縣議會龔秘書 金德	鄉鎮市之主要問題 是財源不足，無自 治之條件，建議鄉 鎮市行政區域之調 整，應一併將鄉鎮 長改為官派，否則 難以推動	本項建議已採納列 入本研究之結論與 建議
北區座談會 北區座談會 南區座談會 東區座談會	苗栗縣政府潘大州 局副長 北埔鄉陳正順鄉長 台南縣政府蔡宏郎 局長 花蓮縣政府黃局長 新興	鄉鎮市調整合併之 方式，建議應由立 法院制訂特別條例 來推動，否則難以 推動	本研究已採納本項 建議，並擬妥鄉鎮市 行政區域調整條例 草案一種提供參考
北區座談會 中區座談會 中區座談會	新竹縣政府黃隆鉅 局長 台中縣政府林增富 課長 竹山鎮許文欽鎮長	原住民鄉因各種族 不同，文化不同、 習俗不同，難於合 併，建議維持現狀	本研究已採納本項 建議，並作為規劃主 要之參考方向
中區座談會 中區座談會 中區座談會	竹山鎮許文欽鎮長 北斗鎮洪參民鎮長 彰化縣政府孔正裕 課長	鄉鎮市行政區域之 調整應以縣議員與 警勤區等一併考量	本研究已採納本項 建議，並作為規劃主 要之參考方向
中區座談會	大里市公所李開文	鄉鎮市行政區域之	村里行政區域之調

中區座談會	課長 雲林縣政府黃定川	調整，應將村里長是否官派、村里幹事之功能及村里行政區域等一併考慮調整	整係屬鄉鎮市之權責；村里長及村里幹事之相關問題，係屬未來政府政策應考量之問題，不屬本研究之範圍，但已列入本研究之結論與建議，供有關機關政策之參考
中區座談會	局長 彰化縣政府孔正裕		
南區座談會	課長 台南縣政府李主任		
南區座談會	秘書國堂 太保市公所龔海清		
南區座談會	課長 高雄縣政府黃課長 逸民		
外島座談會	金門縣議會李主秘	從金門與烏坵的交通來看，烏坵鄉屬金門縣管轄相當不方便，建議廢鄉併入金門其他鄉鎮或台中縣之梧棲鎮	本項建議已採納列入本研究之規劃方向
外島座談會	增德 金門縣政府陳金增 課長		
外島座談會	連江縣政府陳局長 傳立	從連江縣的地理位置來看，四個鄉鎮分屬不同島嶼，各自獨立，故不宜合併	本項建議已採納列入本研究之規劃方向
中區作談會	彰化縣議會閻主任 再奮	行政區域調整時，對有關地方公務人力之運用與安置等問題應一併考量，並應建立公務人員的淘汰制度	有關公務人力之運用、安置或淘汰等問題，因公務員有一套任用與保障制度，行政區域調整後之公務員，自應適用各該相關法規規定
南區作談會	新營市陳慶泰市長		
研究報告初稿座談會	考試院施嘉明委員	鄉鎮市行政區域之調整，如由中央立法，應給予地方許多誘因，讓地方能主動配合推動	有項建議相當具有建設性，為涉及政策考量及資源之分配問題，將提供相關機關未來規劃之參考
研究報告初稿座談會	淡江大學呂育誠教授	行政區域合併調整應採由下而上之決策模式，由人民、議會表達意願，中央扮演政策、法律規劃之角色並協助地方，而非主導推動，其阻力會較小	根據多場座談會的與會意見，建議由中央立法的意見佔大多數，實際上雖由中央原則立法，但實際上如何調整，其推動仍需先由地方參與，並提出計畫，因
研究報告初稿座談會	暨南大學江大樹教授		

附錄五：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究各
場次座談會建議意見處理情形一覽表

			此與本研究之方向 並無不同
--	--	--	------------------

附錄六：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者專家 座談會建議意見處理情形一覽表

建議人	建議事項	處理情形
政治大學高所長永光	本報告建議制訂「鄉鎮市行政區域合併調整條例草案」，然地方制度法第七條明訂省、直轄市、縣市、鄉鎮市之設置、廢止與行政區之劃分、調整，依法律規定行之。此及行政區劃法草案之法源，如以另訂特別法之方式，否定法源基礎，在法律正當性上可能有問題，未來在立法過程中，亦可能引發政治上之爭議，建議研究小組應提專章討論。	查地方制度法第七條僅規定，鄉鎮市之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之，並未限制制定何種名稱之法律；如同時制定鄉鎮市行政區域調整條例草案與行政區劃法草案並未互相衝突，日本亦是如此。況且行政區劃法僅是行政區域調整之程序法，為普通法性質，而鄉鎮市行政區域調整條例為行政區域調整之實體法兼程序法，亦屬特別法之性質
政治大學高所長永光	報告頁一一四至頁一二四，建議將台閩地區調整為一二七個鄉鎮市，並列明每一鄉鎮市合併之符合與考量之因素，但未予充分之說明，說服力可能稍嫌薄弱。	鄉鎮市之合併建議，已列明每一鄉鎮市合併之符合條件因素與考量因素，至於進一步之生活圈等相關資料之補充說明，因本研究掌握資料有限，有待調整之實際政策明確後，再作進一步之研究。
政治大學高所長永光	鄉鎮市合併對於資源配置問題的解決可能還是很有限，如與鄉鎮市長官派、選區劃分問題結合，說服力可能更大，個人建議可於地方如：縣議員選舉試行單一選舉制度，並建議研考會可繼續就相關議題進行研究。	此項建議涉及內政部主管之選罷法規定及中選會職掌之選舉區劃分和政府之政策方向，宜留供各該機關及研考會參考。
淡江大學呂副教授育誠	受研究時程過短限制，本研究除理論分析外，尚進行北、中、南、東、外島之分區座談，實難能可貴。惟報告初稿僅將座談結果彙整於附錄，殊為可惜。建議將各分區意見加以整理歸納，以呈現問題焦點。	本項建議已採納辦理，並列入附錄中。

<p>淡江大學呂副教授育誠</p>	<p>報告頁一〇九研究發現二「現行鄉鎮市財源困難多係法制所造成，區劃失衡影響有限。」若據此陳述推論，當前鄉鎮市問題重心可能不在「區劃」之上，如此與研究主旨似不相符，宜深入說明；研究發現四指出目前鄉鎮市區劃之五點缺失，除第三點「未能考量族群分布」與區劃有關之外，其餘四點均似與區劃無關，宜再進一步論述。</p>	<p>根據問卷調查分析的結果，目前鄉鎮市自治遭遇最大之困難，就是財源普遍不足，而財源不足之原因，主要係財政劃分之不合理，亦即法制使然，這是屬開源的部分，但節流得部分亦相當重要，而調整合併是節流的重要方法之一，如同時亦停止鄉鎮市自治選舉，並重新修正財政收支劃分之規定，開源節流並進，將可達事半功倍之效。</p>
<p>淡江大學呂副教授育誠</p>	<p>本研究主旨雖在於鄉鎮市之問題研究，但重點似在鄉鎮市之「合併」問題上。政府問題中，合併雖為普遍呼聲，但亦有分割之可能與需求，故建議「鄉鎮市行政區域合併調整條例草案」直接採用「調整」即可，無須過度強調合併。</p>	<p>本項建議已採納辦理。</p>
<p>淡江大學呂副教授育誠</p>	<p>無論是合併或調整，均應尊重地方民眾之自主意願，中央僅需提供必要的資源與監督協調，由地方凝聚共識，採取由下而上之模式。此外，合併亦可採階段性推動之方式，在短期上鼓勵鄉鎮市自行合併，中長期上則可由中央分期分區辦理。</p>	<p>根據多場座談會的與會意見，建議由中央立法的意見佔大多數，實際上雖由中央原則立法，但實際上如何調整，其推動仍需先由地方參與，並提出計畫，因此與本研究之方向並無不同。</p>
<p>淡江大學呂副教授育誠</p>	<p>建議行政院召集內政部、經建會、研考會、原民會、經濟部、主計處組成「鄉鎮市區調整工作小組」，除規劃合併案，亦同時配套設計區域開發與發展計畫，供各縣市參考，以提供各鄉鎮市進行合併之誘因，且利於說服地方民眾支持合併案。</p>	<p>本項建議宜留供委託單位-行政院研考會參考。</p>
<p>東吳大學陳副</p>	<p>本研究採多元、綜合的研究方法，尤其對實務的分析，更是本研究的</p>	<p>本項建議已採納辦理，至各鄉鎮市合併之標準已列明</p>

附錄六：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者
專家座談會建議意見處理情形一覽表

教授立剛	重要優點。惟頁十二、十三英國資料建議轉換成中文，鄉鎮市合併的目的並應先予釐清，各鄉鎮市區分的標準(合理的原則)亦宜加強說明。	每一鄉鎮市合併之符合條件因素與考量因素。
東吳大學陳副教授立剛	行政區劃決策過程應由下而上或由上而下，依美國行政區劃調整之做法，係採由下而上，由人民、議會投票的方式來表達合併或調整的意願，但在台灣，縣市、鄉鎮市是否具備決策能力，仍持保留之態度，因此，建議由中央扮演政策、法律規劃的角色，但給予地方表達意見之空間。	同淡江大學呂副教授育誠之建議意見。
東吳大學陳副教授立剛	行政區劃與其他重要議題，如：選區劃分、財政分配等，仍需進一步之探討。	本項建議宜留供委託單位-行政院研考會，作為進一步委託研究或送交相關機關之參考。
東吳大學陳副教授立剛	報告建議將三一九個鄉鎮調整成一二七個，政治及財政上之可行性應再予分析。此外，調整後的鄉鎮市，其規模差距仍大，如：板橋市與土城市合併等，和極小的烏來、坪林地位相等，可考慮再予調整。	本項建議宜留供委託單位-行政院研考會，作為進一步委託研究之參考。另外行政區域之調整，除考慮人口因素外，尚有歷史文化、地理條件、生活圈及政治因素等，板橋係屬較特殊之各案，未來實際推動時可採個案處理，並不影響本案之通案研究方向。
經建會夏處長正鐘	「鄉鎮市行政轄區調整及其有關問題之研究」，較符合研究意旨。	由於研究之題目係委託單位所提供，修不修改應不重要，但求研究方向與內容能符合委託單位之要求最重要。
經建會夏處長正鐘	本案劃設的指標較偏向過去與現在，建議針對當前各鄉鎮市的社經發展，包括：就業、就學、通勤、就醫、交通建設等進行問卷調查，並應納入未來前瞻性之指標。	鄉鎮市之合併建議，已列明每一鄉鎮市合併之符合條件因素與考量因素。至於進一步就業、就學、交通等生活圈因素相關資料，因受限於時間、經費及本研究小組掌握之資料有限，有待未來調整之實際政策明確後，再

		作進一步之前瞻性指標研究。
經建會 夏處長 正鐘	頁一一四至頁一二三提出鄉鎮市之調整部分，仍有大小差異甚大之問題，若干鄉鎮市與鄰近之縣市關係可能更密切，似宜斟酌作跨縣市之調整，如：平溪、貢寮等建議納入基隆市。同時鄉鎮市調整對政治、財政、公共建設的影響，亦應多予說明。	行政區域之調整，除考慮人口因素外，尚有歷史文化、地理條件、生活圈及政治因素等。至於平溪、貢寮等納入基隆一案，因屬跨縣市之調整，已超出本研究之範圍，但本研究仍將其納入未來調整之建議。
內政部 蔡科長 日升	行政區劃之依據應為憲法第一〇八條第一項第二款與地方制度法第七條，內政部草擬之行政區劃法草案，於八十四年十月經立法院一讀通過，八十九年七月二十四名立法委員，聯名要求撤回，內政部於本(九十)年三月將檢討修正之新版本送至行政院，目前尚擱置於行政院	宜留供相關機關參考。
內政部 蔡科長 日升	陳教授剛提到之政策規劃問題，主管機關規劃行政區劃之重點包括：配合環境變遷、適當調整各級行政區域、均衡城鄉區域發展；促進國土整體開發之必要；重視民意、尊重地方自主權；重視行政管理效益、資源合理分配與共享；重視程序正義、符合憲法相關規定等。行政區劃法草案亦從人文、社會、國土、環境、財經、科技等多方面考量，也規定調整時應依行政程序法之規定，舉行正式的聽證會，對象包括：學者專家、各級民意代表、相關行政機關首長、區域內企業、社團代表等，已涵蓋各界精英。	宜留供相關機關作為未來推動行政區域調時之參考。
內政部 蔡科長 日升	行政區劃雖必會牽涉到政治層面，但如能暫時與政治脫軌，從公共利益、資源合理分配、行政管理等技術性層面著眼，尋找一	宜留供相關機關作為未來實際制訂相關法令或推動行政區域調時之參考。

附錄六：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者
專家座談會建議意見處理情形一覽表

	個可行方案。政治的部分則留待立法院作最後之角力，如此應比較不會模糊焦點，也更能符合民眾之需要。	
內政部 高科長 美莉	取消鄉鎮市自治選舉，應是鄉鎮市區劃調整之前提問題，目前鄉鎮市之問題，如：自主財源過低、代表會與鄉鎮公所派系間之角力問題等，在鄉鎮市長改為官派之後再來調整，可能比較沒有那麼多政治力之介入。目前內政部民政司之政策規劃方向，係先進行縣市區劃之調整，鄉鎮市長改官派之後再進行鄉鎮市區劃之調整。	本研究案之結果，係提供給相關機關作為未來實際推動行政區域調整之參考方向，至於究竟縣市或鄉鎮市先調整，或鄉鎮市先改官派後再調整，宜由政策層面去考量，因此並不影響本案之研究方向與結果。
內政部 高科長 美莉	研究報告建議板橋市與土城市合併，以板橋市現行之人口數、經濟條件，再與土城市合併，可能會加深與台北縣間之緊張關係，其他縣市可能也會有類似之情形，建議研究小組應針對此現象再予補充。	同東吳大學陳副教授立剛之建議。
內政部 高科長 美莉	選區的劃分問題，內政部目前朝中選區之方向規劃，建議研究報告可納入、補充說明。	同東吳大學陳副教授立剛之建議。
雲林縣 政府吳 副局長 登林	行政區域重新劃分，中央政府的立意甚佳，時空環境之改變，確有調整之必要。惟為減少地方政治力之干預，建議應先修訂地方制度法，廢除鄉鎮市法人層級，將鄉鎮市長改為縣市政府官派，以求地方自治簡政化，地方行政區域重劃才能順利推動。	本項建議已採納列入本研究之結論與建議。
台北縣 政府陳 副主任 美娟	鄉鎮市區劃之調整，如以鄉鎮市長官派為前提，則財政之問題可不必納入考慮，而應思考鄉鎮市應提供的功能是什麼？相關之配	本研究之行政區域調整，並不以鄉鎮市長官派為前提，但經分區座談及問卷調查之結果，多數認為鄉鎮市

	套措施也應說明。	行政區域之調整，涉及地方政治生態問題，如搭配鄉鎮市長官派，其推動之可行性最大，但並未排除調整後仍實施自治的可能。
台北縣政府陳副主任美娟	本研究曾邀請鄉鎮市公所代表參與座談，但缺少鄉鎮市民代表之參與，方案若實施其應是最主要之利害關係人，建議仍應納入其意見。	本研究受到時間及經費之限制，因此座談會地方代表部分，只邀請縣市政府、縣市議會及鄉鎮市公所參與，但已具有相當的代表性。未來在推動上，雖可能由中央原則立法，但實際上如何調整，其推動仍需先由地方參與，並提出計畫，因此未來鄉鎮市民代表仍有參與並充分表達意見的機會。
台北縣政府陳副主任美娟	報告提及鄉鎮市行政區域合併調整計畫作業流程，應詳細說明各階段之工作內容，俾憑估算所需之時程。	本項建議已採納修正。
屏東縣政府許科長招治	行政區劃可以高高屏三縣市首長會議為例，對建立區域之間共存共榮之合作關係，作進一步之研究。	有關跨區域首長會議及跨區域合作，為未來的趨勢，不屬本研究範圍，但內政部目前已積極研究中，本建議宜留供內政部參考。
屏東縣政府許科長招治	在鄉鎮市長官派的前提下，行政區域的調整應配合政府組織調整，將各基層機關依其提供的服務作組織之合併。	本建議亦為本研究的方向之一，惟未來政府組織應如何配合調整合併，係屬下一步驟實際推動之細節問題，宜俟政策方向決定後始有可能討論。
台灣大學黃教授錦堂	本報告之研究期間只有四個月，加上人力配置有限，儘管有問卷與座談，仍難對各縣市內鄉鎮市區調整實質方案做精密研究。	本研究之主題為行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究，有關於進一步之未來政府組織應如何配合調整合併或就業、就學、交通等生活圈因素相關資料，因受限於時間、經費及本研究小組掌握之資料有限，有待未來調整之實際政策明確後，再

附錄六：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者
專家座談會建議意見處理情形一覽表

		作進一步之精密研究。
台灣大學黃教授錦堂	報告頁七七以下之鄉鎮市區之合併或區劃方案，充其量只有參考之功能。若行政院真欲完成，須有類如「政府改造委員會」層次之委員會出面調查並經由聽證而提出完整報告，如此始有公信力可言。德國、英國之行政區化大體均是如此。這類委員會之組成並不困難，也無須法律依據。	本建議與本研究之方向內容吻合，同時本研究亦已將鄉鎮市行政區域調整計畫委員會之作業組織與流程納入。
台灣大學黃教授錦堂	鄉鎮市區之合併之改革，恐難免各縣之內之方案意見分歧，而且費時，甚且不排除人員移撥調任與官舍新建等問題。鄉鎮市區之大幅合併不利於人民之洽公，也對向來之人文鄉里記憶造成折喪。若能經由鄉鎮市自治選舉之取消，則其將不再嚴重或急迫，蓋未來由縣作統籌之規劃、指揮與調度即可。鄉鎮市自治選舉取消並有助於消彌基層之黑金，有助於縣長之統籌施政。	本研究經分區座談及問卷調查之結果，多數認為鄉鎮市行政區域之調整，涉及地方政治生態問題，如搭配鄉鎮市長官派，其推動之可行性最大，但並未排除先停止鄉鎮市長選舉後再考慮行政區域調整之可能，惟宜由政策方向去考量。
台灣大學黃教授錦堂	與主要政黨協商取消自治選舉，並於獲致共識後宣布暫緩鄉鎮市長選舉之登記，至於已登記者則可考慮補償其損失。若過於匆促，也可協調修法，讓這一屆先延任三個月，再作打算。	本項建議在實務上有困難，因下一屆鄉鎮市長即將在九十一年元月二十六日選舉產生，且本建議亦已超出本研究之範圍，宜留供相關權責機關參考。
台灣大學黃教授錦堂	若合併鄉鎮市區，則依德國作法，須考慮將縣政府之權責進一步下放，亦即進行功能改革（functional reform），以便就近執行，而且擴大後之鄉鎮市區一般會有較大的自主需求。	本項建議係屬下一步驟實際推動之細節問題，宜俟政策方向決定後始有可能討論。
行政院研考會意見	頁十一至十五英、日之區劃經驗僅數語帶過，宜加以補充。	本項建議因受時間之限制，無法大量補充資料，惟已參酌建議意見酌予修正。
行政院研考會意見	頁二十四「區劃對族群融合之貢獻似不顯著」的立論根據有些牽強，請說明出處或補充加強其論	本項建議已參酌修正。

	證。	
行政院 研考會 意見	表 2-4 鄉(鎮、市)行政區域合併調整條例草案，有關合併調整原則如何產生，是根據什麼標準，地政、警勤區、議員選區，未見說明。另外，這個條例如何與審議中的「創制複決法」的相關機制配合，未見說明。	本研究所提鄉鎮市行政區域之調整條例草案內容，除考慮人口因素外，尚有歷史文化、地理條件、行政管理、生活圈及政治因素等，因此地政、警勤區、議員選區等因素均已考量在內。另創制複決法是人民的直接民權，為一種的普通法，鄉鎮市行政區域調整條例，係行政區劃法之特別法性質，兩者並無必然關係，如有，當為特別法與普通法之關係。
行政院 研考會 意見	頁六十八有關內政部所做「鄉鎮市長官派」的民調結果與一般調查結果不一致，民眾多不贊成「鄉鎮市長官派」，但是菁英人士卻多贊成「鄉鎮市長官派」；據了解其原因為「民調機構」的樣本分配有問題，與母體不一致，又未加權處理所致。相關調查請參考本會網頁上的調查。	本項建議已參考納入修正。
行政院 研考會 意見	頁七十七「調整方案」偏重於「合併」而沒有「分割」的做法，目前在野人士對「鄉鎮市長官派」的最大質疑為「五十三萬人口的板橋市如改為官派，那麼三十九萬的基隆市、二十七萬的嘉義市卻依然民選，其道理何在？」文中對於人口超過三十萬人口以上的七個縣轄市-板橋市、中和市、三重市、新莊市、桃園市、中壢市、鳳山市都採合併或維持原況的構想，較難說服在野人士。	同東吳大學陳副教授立剛之建議。
行政院 研考會 意見	擬訂鄉鎮市行政區域合併調整條例草案之必要性及其與行政區劃法草案之關聯性宜多加說明。	查地方制度法第七條僅規定，鄉鎮市之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，

附錄六：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究學者
專家座談會建議意見處理情形一覽表

		依法律規定行之，並未限制制定何種名稱之法律；如同時制定鄉鎮市行政區域調整條例草案與行政區劃法草案並未互相衝突，日本亦是如此。況且行政區劃法僅是行政區域調整之程序法，為普通法性質，而鄉鎮市行政區域調整條例為行政區域調整之實體法兼程序法，亦屬特別法之性質
--	--	---

參考書目

一、中文資料

1. 石再添主編，1999，臺灣地理概論，台北：臺灣中華書局。
2. 江大樹，2000，「臺灣行政區劃調整的回顧與前瞻」，暨大學報，第4卷，第2期，頁51-70。
3. 江大樹，2001，「論行政區劃與府際關係的相互影響性」，民國九十年六月九日，府際關係學術研討會，東吳大學政治系、暨南國際大學公行系、內政部主辦，頁1-20。
4. 李淑惠，1993，臺灣地區行政區域調整發展過程與策略之研究：兼論臺北都會區之發展經驗。臺灣大學政治學研究所碩士論文。
5. 呂育誠，1998，「縣市行政區域調整之配套思考—區域功能之整合」，研考雙月刊，第22卷，第6期，頁87-92。
6. 吳堯峰，1988，「從臺灣歷史演進看行政區域調整」，民國77年2月26、27日，臺灣地區行政區域調整研討會，臺灣省都市研究學會主辦，頁13-49。
7. 紀俊臣，1999，精省與新地方制度，台北：時英出版社。
8. 紀俊臣，2000，地方政府再造 - 機制建構，發展願景系論，台北：時英出版社。
9. 紀俊臣，2001，「政治地理」，高中地理課本第六冊，南一版，稿本。
10. 凌聖凱、馬嘉微，2000，台灣地區行政區劃問題之研究。文化大學市政學系論文。
11. 許新枝，1992，台灣省基層組織研究，台灣省政府研考會委託研究。
12. 陳忠山，1995，「廣域行政之研究—以日本市町村為例」，中國地方自治，第6卷，第48期，頁20-23。
13. 陳伯仲，1997，經濟地理，台北：三民書局。
14. 梁雙蓮，1999，「鄉鎮市政府的定位與組織功能再造」，中山大學政研所叢書(6)，頁61-91。
15. 華力進，1986，臺北市行政區域調整問題之研究。臺北：臺北

市政府研考會。

16. 蔡勇美與章英華主編，1999，臺灣的都市社會，台北：巨流圖書公司。
17. 黃錦堂，1993，「行政區域調整之憲法基礎—以臺北縣市、基隆市為例」，理論與政策，第7卷，第3期，頁3-15。
18. 黃錦堂，1996，「行政層級暨區域調整相關法治問題的探討」，國家政策雙週刊，第149期，頁10-12。
19. 黃錦堂，2001，「行政區劃與地方自治」，民國九十年五月十二日，中央與地方關係學術研討會，國立政治大學社科院臺灣研究中心等主辦，頁1-24。
20. 黃德福，1997，我國行政區域劃分問題分析。臺北：行政院研考會。
21. 黃紀與吳重禮，2000，「台灣地區縣市層級『分立政府』影響之初探」，台灣政治學刊，第四期，頁105-147。
22. 趙永茂，1996，「行政區劃對地方自治的影響」，國家政策雙週刊，第149期，頁5-9。
23. 鄭喜夫，1999，「臺灣行政區劃之沿革」，中國地方自治，第52卷，第8期，頁4-38。
24. 應宜珠，1992，我國地方政府層級與行政區域劃分之研究。臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。
25. 廖麗玉，2001，臺灣地區的行政區劃與鄉鎮市自治。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
26. 廖石，2001，「從都市企業化主義的觀點探討在全球化過程中的城鄉均衡發展課題」，都市與計畫第二十八卷第二期。
27. 劉道義，1999，台灣新地理。台北：前衛出版社。
28. 薄慶玖，2001，地方政府與自治。台北：五南圖書出版公司。
29. 羅清俊，2001，台灣分配政治。台北：前衛出版社。
30. 臺灣地區行政區域調整研討會，1988年2月26、27日。台灣省都市研究學會主辦。
31. 國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦「府際關係」工作

會議相關論文，2001年6月30日。

二、英文資料

1. Carrigan, P., Hayes, M. and Toyce, P. (1999) *Managing in the New Local Government*. London : Kogan Page.
2. Glasson ,John (1992) *An Introduction to Regional Planning: Concepts, Theory and Practice*, London: UCL Press. Ltd.
3. Goss, Sue. (2001) *Making Local Governance Work : Networks, Relationships and the Management of Change*, New York : Plagrave.
4. Hambledon, R. et al (1997) *New Perspectives in Local Governance*. New York : Joseph Rowntree Foundation.
5. Marcou, Gerard (1990) “Regional Development, Local Intervention and National Policies in France : New Tendencies, “Robert J. Bennett (ed.) *Decentralization, Local Governments and Markets : Toward A Post-Welfare Agenda* .New York : Oxford University Press, pp.265-281.
6. Lowndes, V.(1998)“Management Change in Local Governance”, G. Stoker (ed.), *New Perspectives on Local Governance*. London : Macmillan.
7. Stewart, J. (1981) *Local Government : The Conditions of Local Choice*. London : All and Urwin.
8. Stoker, G. (1991) *The Politics of local Government*, London : Macmillan.
9. Stoker, G. (ed.) (1999) *The New Management of British Local Governance*. London : Macmillan.
10. OECD, (2000) *Government of the Future*, France : OECD.
11. Robert Leach and Janie Percy-Smith , (2001) *Local Governance in Britain*, London : Palgrave.
12. Wilson, James Q., *The politics of regulation*, New York :

Basic Books ,Inc.,1980.

13. Wollmann, Hellmut and Schroter, Eckhard, ed., *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Singapore : Ashgate, 2000.

三、日文資料

1. 太田修治，1999，都市政策論，東京：日本經營協會綜合研究所。
2. 松本英昭，1999，新地方自治制度詳解。東京：行政學會印刷所。
3. 總理府，地方分權推進計畫，1997。
4. 西東京合併事務研究會，2001，合併協議的實務。
5. 市町村合併問題研究會，2001，全國市町村合併地圖。