

**RDEC-RES-099-004（委託研究報告）**

**縣市改制為直轄市後中央與地方業  
務功能調整之研究**

**行政院研究發展考核委員會編印**

**中華民國 100 年 6 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



**RDEC-RES-099-004（委託研究報告）**

# **縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究**

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：蕭全政

協同主持人：趙永茂、黃錦堂

研究員：劉坤億、劉淑惠、陳志瑋

研究助理：何展旭、王皓平、李佩瑜、何雲瑋

**行政院研究發展考核委員會編印**

**中華民國 100 年 6 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 提 要

關鍵字：改制、地方政府、直轄市

### 壹、研究緣起

本次縣市改制工程浩大，實為我國地方自治歷程中的重要案例，對於我國民主政治和地方發展影響深遠，自有必要審慎研議其推動模式，並建構有利其業務功能執行的組織架構。特別是未來五大直轄市建立後，其發展目標、都會功能均將與以往不同，其與中央政府和週邊縣市的關係亦將有所調整。在此情況下，未來直轄市之組織業務功能勢須重新規劃或進行調整，以符合新時代都會直轄市之需要。對此，中央政府已於 98 年 9 月設置「縣市改制直轄市中央籌劃小組」，其中乃針對中央與地方業務功能調整相關事項進行研議，預計於 99 年 2 月底就直轄市應辦及中央委辦之業務（功能調整事項）及中央移撥各直轄市辦理之業務（業務移撥事項）完成相關規劃。惟中央與直轄市之間業務移撥與功能調整是否妥適，各項工作作業流程是否順利銜接，組織人力與預算之支援量能否配合到位，均有賴相關機關與縣市政府間充分溝通與審慎規劃，而在各項業務功能調整過程和執行上可能出現具有高度爭性的問題，亦有待相關部門研議協調，以化解爭端，期能順利推動中央與地方之業務功能調整工作。因此本計畫希望透過蒐集整理各縣市改制個案推動業務功能調整之過程，評估相關業務功能調整作業對於未來中央與地方權限劃分之影響，並作為未來推動區域發展之參考。

### 貳、研究方法與流程

#### 一、文獻分析法

運用此一方法，主要是為了蒐集我國中央與地方關係之沿革、直轄市建置歷程、五直轄市建置背景、英國大倫敦市和日本東京都之業務功能及其與中央之關係、本次縣市改制為直轄市之業務功能調整現況、本次縣市改制案

對現行中央與地方權限劃分的衝擊，以及本次縣市改制為直轄市對區域發展可能的影響等。

## 二、焦點團體訪談法

在第一階段中，將進行五場次的焦點團體訪談，每個場次將邀集 8 至 12 位該地方政府的縣市副首長和推動改制的主要業務主管，以及熟悉該地方政府的學者專家。這五個場次分別是臺北市、新北市（臺北縣）、新臺中市（臺中市、臺中縣）、新臺南市（臺南縣、臺南市）、新高雄市（高雄市、高雄縣）。這五場焦點團體訪談所蒐集的資料，係集中於本研究的四項研究目標及重點。到了本研究的第二階段，將辦理一場焦點團體座談，邀請五直轄市的縣市首長或副首長，以及專家學者共計 10 位，集中討論未來五個直轄市將如何帶動區域發展。這一場焦點團體座談的一開始，將由本研究團隊向與會者先簡報前一階段研究的研究發現，再由與會人士針對此一議題提出具體之政策建議。

## 三、深度訪談法

深度訪談法之運用，主要是為了繼第一階段五場次焦點團體訪談之後，針對本研究之主要議題，再深入訪問重要且資訊豐富之人士，以獲取更為深入問題核心的資料。深度訪談之樣本計有 4 類共 17 位，包括負責或熟悉本次縣市改制業務的地方副首長（計有 6 位），中央政府推動本次縣市改制案的主要承辦人（包括內政部民政司、主計處、研考會綜合計畫處及地方發展處等，計有 4 位），鄉鎮市長或區級主管（北中南各一位，計 3 位），以及熟悉北中南縣市合併實務之學者專家 3 位。

## 四、問卷調查法

問卷調查法是接續第一階段之焦點團體訪談後，為了進一步瞭解臺北市和改制 7 縣市的區級主管、鄉鎮市長，對於未來直轄市區級單位的功能和權限，乃至於區級政府單位的定位等問題，透過結構式的問卷進行實證調查。調查母群體共計 288 個樣本，由於調查母體不大，因此採取普查方式實施。

## 參、研究發現

### 一、系統性整理各改制縣市之業務推動情形

- (一)縣市改制直轄市中央籌劃小組：該籌劃小組的運作，只能一直協商，而面對各新設直轄市的反對，該小組並無強制力要求地方一定要接受。以致於，目前新設四直轄市已運作超過四個月，但仍有多項業務與功能有待後續協調來解決。
- (二)新設四個直轄市部分：原臺北縣因先行改制為「準直轄市」故已有先期的準備作業，加上該市非合併改制，故相關行政作業能夠馬上上路，其主要困難在於原 29 鄉鎮市的整合問題；臺中市的部分，因原臺中市與臺中縣，同屬「縣、市」位階，加上臺中縣與臺中市在改制前，用 35 個研究計劃，進行法規的調整，以致後續作業，尚屬平順。而臺南市的部分，雖原臺南縣與臺南市皆為「縣、市」位階，但 99 年 12 月 25 日之前，因未積極進行合併改制作業，故使其後續調整作業過於倉促。而就高雄市而言，應屬最麻煩者，因原高雄市已是直轄市，而原高雄縣為「縣、市」位階，原所適用之法規皆不一致，且其改制與法規調整進度較慢，故使當前高雄市政，仍有多項事務為一市兩制的運作。
- (三)除高雄市外，其他 4 個直轄市目前仍保有一級單位和所屬一級機關的成長空間。但受到「中央行政機關組織基準法」和「中央政府機關總員額法」的影響，以及行政院正在進行的機關改造，可以預見未來各改制直轄市並不會有太多機關和員額的成長空間，同時也顯示各直轄市的自主性仍然受到限制。

### 二、各直轄市功能調整時主要遭遇的問題

- (一)對於業務與功能的下放，其新增業務成本，並未有效填補：財政部雖有措施針對下放直轄市之業務與功能，填補直轄市的財政需求，但就各直轄市的訪談或焦點座談結果，並未全部填補新增業務所需的人力、物力。
- (二)縣市合併改制的權利與義務並未明確的讓申請改制直轄市明白：由於目前功能與業務都尚在協調當中，諸如勞動檢查的部分，其人力是否分發到各直轄市，尚有很大爭議；再者，在伸申請改制階段，申請縣市所設

算所將獲得財源，與實際所分得的財政，落差不小。以致在短期間，新設之直轄市，尚難大力推動直轄市之建設。

### 三、本次改制案對於中央與地方權限劃分的問題

- (一)目前「縣市改制直轄市中央籌劃小組」的運作，並未涉及中央與地方權限劃分的問題，僅留於比照臺北市與原高雄市之任務職權進行調整。
- (二)行政院與各直轄市之職權劃分調整，此乃龐大的法制工程；再者，中央與地方的權限規定，散佈在我國各類的行政作用法規，逐一檢討茲事體大，可透過個案授權的方式，來進行調整。

### 四、本次改制案對於區域發展之效益評估

- (一)五直轄市成形後，馬總統期許五個直轄市能夠扮演區域發展的領頭羊，帶動直轄市周邊縣市的發展。對此，部分受訪者表達樂觀積極的看法，部分受訪者則暫時持保留意見，也有部分的受訪者指出目前缺乏地方政府間實質合作的有效平臺，以及區域發展計畫在實際推動上的障礙。受訪者認為各直轄市會願意誠心地推動跨域合作，但仍希望中央政府能夠扮演促進者的角色，特別是以補助款制度作為跨域合作誘因。
- (二)持較為保留之意見者認為，如果直轄市要扮演區域發展的領頭羊，關鍵的問題還是在於經費的問題，現行財劃法並沒有實質誘發縣市政府跨域合作的積極性設計；再者，就實際運作層面，目前藉由縣市合併升格為直轄市的地方政府，第一個四年將投注心力於縣市合併的相關問題解決上，要這些直轄市扮演區域發展的領頭羊，恐怕得等四年後再說。
- (三)區域發展也不能僅靠直轄市扮演領頭羊的角色，行政院如果不能有效統合各相關部會，協助縣市的跨域合作以促進區域發展，直轄市仍舊是無法成為具有實質推動區域發展的火車頭。另外，在此同時，縣市跨域合作不能忽略地方議會的支持，如果地方議會之間能夠有共識，將更有利於跨域合作治理關係的建立。

## 肆、研究建議

## 一、立即可行建議：

(一)因應本次縣市改制後新局，應擴大五直轄市之任務與職權。(主辦：內政部；協辦：經建會、研考會)。

針對五直轄市，中央應考慮其民主格局的擴大而進一步授權，尤應檢討民國 86 年精省未充分下放的業務。而就五直轄市之任務與職掌，可就各直轄市之條件與稟賦，給予不同的任務與職權。

(二)增設「直轄市治理會報」。(主辦：內政部；協辦：財政部、經建會、研考會)

五都新制甫自民國 99 年 12 月 25 日啓動，我國直轄市當前及未來的制度發展，第一個四年是極為關鍵的制度建置期，建議行政院院會增設「直轄市治理會報」，由行政院院長或院長指派之副院長擔任召集人，五個直轄市市長、內政部部長、財政部部長、經建會主任委員、研考會主任委員、主計處主計長出席，以及相關部會人員列席，每季至少召開一次治理會報，共同商議有關直轄市治理與發展的重要政策，包括直轄市之財政、組織、人事、業務功能調整、業務移撥、區域發展等。(主辦：內政部；協辦：財政部、經建會、研考會)。

(三)針對擬申請改制之縣市，設計先期作業要求。(主辦：內政部)。

可於「地方制度法」設計規範，要求擬改制之縣、市，具結承諾先期完成部分的法規改制作業；同時，宜增加「改制准許」到「改制日」的準備作業時間。

(四)針對擬申請改制之縣市設計說明書，明確載明改制前後權利義務的得失。(主辦：內政部；協辦：財政部、主計處、人事局、研考會)。

將此次改制新設的四直轄市作業，完善規範各項業務之所屬及所將分得之財力、物力與人力，並將本次縣市改制經驗作成說明案例，作為後續擬改制縣市之參考，降低未來的協調成本。

## 二、中長期建議

- (一)統一提高各直轄市地方自有財源比率，同時對於那些具有全國一致性支出（如國民義務教育、警政等經費）卻存在財政缺口者儘量予以填補，以使地方有足夠的支應財源。(主辦：財政部、主計處)。

爲使直轄市制度之發展，能充分扮演區域經濟發展領頭羊的角色，故理應充實地方自主財源比例。尤其，針對全國一致性之支出，例如國民義務教育、警政治安等經費，中央部會應計算各直轄市(含縣市)通行該等政務所需之經費，並且予以填補。以使直轄市政府能夠專致於地方經濟發展的建設。

- (二)研議引進第二級政府之「先佔立法權」(主辦：內政部)。

若中央沒有於特定領域進行立法，則地方(直轄市或縣市)得先行爲地方之「偏離立法權」。此外，就地方執行權而言，吾人應就與五都密切相關的業務領域，經由法律或協議而授予自主空間，包括執法的組織、能力、取締重點、裁罰強度、於一定類型之暫緩取締等。

- (三)有關地方重大經建建設項目是否引進「共同任務事項」，建議選擇特定政策先進行試辦，以作爲是否推行之參考，並列爲未來「地方制度法」修法的方向(主辦：經建會、內政部；協辦：研考會)。

未來，中央各部會與五直轄市關於地方重要建設項目，若獨力爲之，恐力有未逮。故而建議引進「共同任務事項」，可先交由經建會與內政部，針對特定政策或地方建設案進行合作，以謀求未來中央與五直轄市夥伴關係模式之建立。並且適時該部分可推廣之模式，將其法制化，列爲未來地方制度法修法的方向。

- (四)建議行政院各部會得與五直轄市協商簽署「君子協議」；行政院(及各部會)得大幅分權給各直轄市，但保有必要的監督權責(主辦：內政部)。

爲免去修法等曠日費時之舉動，若特定政策因既有法律管轄規定過去僵硬者，則行政院各部會得與五直轄市進行協商，並且簽訂君子協議；此外，爲避免大量修改各個行政作用法律，行政院各部會可大幅分權給各直轄市，並減低其審查密度，中央政府各部會僅保留適度的監督權即可。以讓五直轄市政府，減少上級不必要的政策干涉。而所謂的「君子協議」，

## 提要

其作法乃係以明示之文書或備忘錄型式，作為中央各部會與五直轄市之協議依據。其主要作用乃係在於透過文書白紙黑字(簽署)，要求各機關確實依照協議內容進行後續作為，以完成共同任務。而對於該內容之違約者，不具法律上強制作用，係以政治力或輿論予以譴責，故將其名為君子協議。



## 目次

提 要.....	I
目 次.....	IX
表 次.....	XIII
圖 次.....	XVII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究問題.....	3
第三節 研究目的.....	15
第四節 研究方法.....	16
<b>第二章 文獻回顧.....</b>	<b>21</b>
第一節 我國中央與地方關係之演變.....	21
第二節 對於我國權限劃分的應有理解.....	26
第三節 中央與第二級政府之功能劃分.....	31
第四節 我國直轄市之建制發展.....	42
第五節 英國大倫敦市業務功能與其中央地方關係.....	47
第六節 日本東京都業務功能與其中央地方關係.....	51
第七節 英國倫敦市與日本東京都體制之比較.....	67
<b>第三章、縣市改制業務功能調整之現況.....</b>	<b>69</b>
第一節 組織與員額變革.....	70
第二節 業務功能調整.....	76

縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

第三節	自治法規整備與作業流程.....	103
第四節	中央與地方財政收支移轉.....	104
第五節	小結.....	111
<b>第四章、</b>	<b>實證調查與分析.....</b>	<b>115</b>
第一節	研究設計.....	115
第二節	質性資料分析.....	123
第三節	問卷調查分析.....	144
第四節	小結.....	204
<b>第五章、</b>	<b>縣市改制與區域發展.....</b>	<b>219</b>
第一節	臺灣區域發展的演進.....	219
第二節	五直轄市成立對區域發展的影響.....	226
第三節	鄉鎮市之功能.....	235
第四節	區之定位與業務.....	244
第五節	中央與五直轄市的業務與權責劃分.....	246
第六節	小結.....	255
<b>第六章</b>	<b>研究發現與政策建議.....</b>	<b>257</b>
第一節	研究發現.....	257
第二節	政策建議.....	259
第三節	後續研究建議.....	261
<b>參考書目</b>	<b>.....</b>	<b>263</b>

<b>附錄</b> .....	269
附錄一 焦點座談題綱.....	269
附錄二 焦點座談(大臺中分區論壇).....	271
附錄三 焦點座談(新北市分區論壇).....	277
附錄四 焦點座談(大臺中分區論壇).....	283
附錄五 焦點座談(大臺南分區論壇).....	287
附錄六 焦點座談(大高雄分區論壇).....	293
附錄七 焦點座談(中央部會論壇).....	299
附錄八 十七場深度訪談.....	305
附錄九 縣市改制直轄市自治法規整理原則.....	361
附錄十 研究調查問卷 (A 卷) .....	363
附錄十一 研究調查問卷 (B 卷) .....	369
附錄十二 研究調查 A 卷開放題意見彙整.....	375
附錄十三 研究調查 B 卷開放題意見彙整.....	379
附錄十四 期中報告意見回覆.....	385
附錄十五 期末報告意見回覆.....	391

縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

## 表 次

表 1-1：《財政收支劃分法》修法前後之對照.....	12
表 1-2：96 年地方行政機觀組織準則修正前直轄市組織建制規模.....	13
表 2-1：中央與地方之業務劃分 .....	32
表 2-2：東京都議會議院選舉區及員額表.....	55
表 3-1：各直轄市一級機關法定上限與實際數目比較表.....	72
表 3-2：各直轄市編制員額法定上限與實際數目比較表.....	75
表 3-3：中央各機關與改制之直轄市功能調整與業務移撥已獲共識情形彙整表.....	78
表 3-4：縣市改制直轄市功能調整、業務移撥部會續行協商項目彙整表.....	90
表 3-5：地方政府佔全國總歲入結構比(決算數).....	105
表 3-6：各縣市政府補助收入占歲入的比重.....	106
表 3-7：直轄市、縣市政府補助收入與統籌分配稅款的比重.....	107
表 4-1：焦點團體訪談場次表 .....	116
表 4-2：深度訪談對象一覽表 .....	117
表 4-3：問卷討論會相關資訊 .....	119
表 4-4：A 卷之研究構面及題號對照表 .....	119
表 4-5：B 卷之研究構面及題號對照表 .....	120
表 4-6：五直轄市之一級局處主管、各區公所區長數目表.....	120
表 4-7：問卷發放與回收狀況 .....	121
表 4-8：A 卷基本資料—所屬直轄市 .....	146
表 4-9：A 卷基本資料—相關職務經歷 .....	146

縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

表 4-10：A 卷基本資料—服務政府機關年資 .....	146
表 4-11：A 卷基本資料—教育程度 .....	147
表 4-12：A 卷基本資料—年齡 .....	148
表 4-13：A 卷基本資料—性別 .....	149
表 4-14：次數分配表—對中央與直轄市權限劃分的看法.....	150
表 4-15：不同所屬直轄市對中央與直轄市權限劃分看法的單因子變異數分析.....	153
表 4-16：不同年資對中央與直轄市權限劃分看法的單因子變異數分析.....	154
表 4-17：不同教育程度對中央與直轄市權限劃分看法的單因子變異數分析.....	155
表 4-18：不同年齡對中央與直轄市權限劃分看法的單因子變異數分析.....	156
表 4-19：次數分配表—對業務功能移轉的看法.....	157
表 4-20：相關職務經歷對業務功能移轉看法的 t 檢定統計分析 .....	160
表 4-21：不同所屬直轄市對業務功能移轉看法的單因子變異數分析.....	161
表 4-22：不同職務對業務功能移轉看法的單因子變異數分析.....	163
表 4-23：不同教育程度對業務功能移轉看法的單因子變異數分析.....	164
表 4-24：次數分配表—對直轄市人事、財政、組織的看法.....	166
表 4-25：相關職務經歷對直轄市人事、財政、組織看法的 t 檢定統計分析 .....	167
表 4-26：不同年齡所屬直轄市對直轄市人事、財政、組織看法的單因子變異數分析 .....	170
表 4-27：次數分配表—對直轄市跨域合作的看法.....	172
表 4-28：相關職務經歷對直轄市跨域合作看法的 t 檢定統計分析 .....	175
表 4-29：不同所屬直轄市對直轄市跨域合作看法的單因子變異數分析.....	176
表 4-30：B 卷基本資料—所屬直轄市 .....	177

表次

表 4-31：B 卷基本資料—現職 .....	177
表 4-32：B 卷基本資料—相關職務經歷 .....	178
表 4-33：B 卷基本資料—教育程度 .....	179
表 4-34：B 卷基本資料—年齡 .....	180
表 4-35：B 卷基本資料—性別 .....	180
表 4-36：次數分配表—對業務功能調整的看法.....	181
表 4-37：相關職務經歷對業務功能調整看法的 t 檢定統計分析 .....	184
表 4-38：不同所屬直轄市對業務功能調整看法的單因子變異數分析.....	185
表 4-39：不同職務對業務功能調整看法的單因子變異數分析.....	186
表 4-40：不同教育程度對業務功能調整看法的單因子變異數分析.....	187
表 4-41：次數分配表—對區公所人事編制的看法.....	189
表 4-42：次數分配表 2—對區公所人事編制的看法.....	191
表 4-43：不同所屬直轄市對區公所人事編制看法的單因子變異數分析.....	193
表 4-44：不同現職對區公所人事編制看法的單因子變異數分析.....	194
表 4-45：不同教育程度對區公所人力編制看法的單因子變異數分析.....	195
表 4-46：次數分配表—對區公所組織定位的看法.....	197
表 4-47：次數分配表 2—對區公所組織定位的看法.....	199
表 4-48：相關職務經歷對區公所組織定位看法的 t 檢定統計分析 .....	200
表 4-49：不同所屬直轄市對區公所組織定位看法的單因子變異數分析.....	201
表 4-50：不同現職對區公所組織定位看法的單因子變異數分析.....	203
表 4-51：是否曾經擔任民意代表對區公所組織定位看法的單因子變異數分析.....	204
表 4-52：不同教育程度對區公所組織定位看法的單因子變異數分析.....	205

縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

表 5-1：國土空間結構表 .....	221
表 5-2：三大城市區域及東部區域發展定位.....	222
表 5-3：五都市長當選人區域發展政見比較表.....	230
表 5-4：新店市公所自有財源辦理社會福利項目一覽表.....	238

## 圖 次

圖 1-1：研究方法與過程圖 .....	19
圖 5-1：歷次國土規劃特性與內容比較.....	220
圖 5-2：民國 39 年台灣的行政區體系 .....	224



## 第一章 緒論

以下針對本研究計畫之研究背景、研究問題、研究目的、研究方法與研究架構進行說明。

### 第一節 研究背景

我國自民國 39 年劃定現行地方行政區域以來，除邊際性調整外，未再進行大規模的行政區域重劃<sup>1</sup>。由於數十年來環境變遷與發展，各地人口密度、經社條件差距甚為懸殊，不僅影響國家財政與經建資源合理分配，而且阻礙地方均衡發展，也無法建立中央與地方資源共享之夥伴關係，形成地方自治之障礙。面對新時代區域治理、全球競爭趨勢，以及各生活圈整合，因故必須儘速推動行政區域重劃，以達成各區域互利共榮理想(蕭全政，2009：1)。

再者，在全球化衝擊下，舉凡一國的政治、經濟、文化與社會，莫不受到外在勢力影響，因而使得特定地區或都市，除了內在整合問題要解決，更需積極尋找外在發展機會。因此，在國際化的拉力與競爭優勢的推力下，特定區域的跨域整合、行政區域劃分、都市的「全球治理」(global governance)，儼然成爲必要的變革方向。

在我國數十年來，經過學術界、政界與社會的多方檢討，加上地方民意的企求，使得行政區域重劃議題，成爲歷來各大選舉關注焦點。尤其，臺中縣、市合併升格，更是受到關注。基於此等情勢發展，馬英九總統於民國 97 年總統大選選前，即承諾當選後，將重新調整行政區域，並以「三都十五縣」理念，作爲未來行政區域劃分的總體規劃方向。而立法院在民國 98 年 4 月期間，修正「地方制度法」，賦予縣

---

<sup>1</sup>民國 68 年高雄市改爲直轄市，71 年新竹、嘉義 2 縣轄市升格爲省轄市，81 年金門、連江 2 縣重歸福建省政府管轄，87 年部份鄉鎮市亦有所調整，以上是爲我國行政區域劃分局部變動的情形。

市合併、改制的法源依據。在同年 6 月，經地方整合，有七件合併、改制案件<sup>2</sup>，送交行政院審核。

而行政院於 98 年 6 月 29 日審查完成，並於 7 月 2 日第 3150 次院會通過臺北縣單獨改制直轄市案，以及臺中縣市、高雄縣市、臺南縣市合併改制直轄市案，於 99 年 12 月 25 日完成該等四直轄市之改制。

而五直轄市的成立，將有助於新北、臺中、臺南、高雄等都會直轄市之壯大與發展，惟其他未能升格之縣、市，勢必擔心會因而遭到邊緣化，以致其財政資源分配及地方建設經費相形減少，而對弱勢縣、市造成負面影響。因此，為解決直轄市與縣市發展落差，促進北、中、南三大區域整體發展，未來五大直轄市有責任扮演區域發展火車頭的角色，必須承擔起促進區域合作、帶動周邊縣市共榮發展之責任。

本次縣市改制工程浩大，實為我國地方自治歷程中首次大規模集體改制為直轄市之案例，對於我國民主政治和地方發展影響深遠，自有必要審慎規劃和研議其推動模式，以使各縣市能夠依其既存條件及未來各直轄市發展定位差異，建構有利其業務功能執行的組織架構。特別是未來五大直轄市建立後，其發展目標、都會功能均將與以往不同，其與中央政府和周邊縣市的關係亦將有所調整。在此情況下，未來直轄市之組織業務功能勢須重新規劃或進行調整，以符合新時代都會之需要。對此，內政部已於 98 年 9 月設置「縣市改制直轄市中央籌劃小組」，其中乃針對中央與地方業務功能調整相關事項進行研議。

惟中央與直轄市之間業務移播與功能調整是否妥適，各項工作作業流程是否順利銜接，組織人力與預算之支援量能否配合到位，均有賴相關機關與縣市政府間充分溝通與審慎規劃，而在各項業務功能調整過程和執行上可能出現具有高度爭議性的問題，亦有待相關部門研議協調，以化解爭端，期能順利推動中央與地方之業務功能調整工作。

---

<sup>2</sup>計有臺北縣(新北市)改制案、臺中市臺中縣合併改制案、臺南市臺南縣合併改制案、高雄市高雄縣合併改制案、桃園縣改制案、彰化縣改制案，與雲林縣嘉義市合併改制案等七件申請案。

因此本計畫希望透過蒐集整理各縣市改制個案推動業務功能調整之過程，評估相關業務功能調整作業對於未來中央與地方權限劃分之影響，並作為未來推動區域發展之參考。

## 第二節 研究問題

本研究計畫受行政院研考會所託，擬以「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」為題，對於獲改制之縣市，在其改制過程中，其業務功能之調整、所遭遇之問題、本次縣市改制案對現行中央與地方權限劃分之問題爭點評估，以及以本次改制為經驗，研析其對提升區域發展之效益，及未來各直轄市帶動區域發展之具體政策建議，以上四大重點，以下簡要說明之：

### 一、對本次縣市改制案之業務功能調整，系統性整理各改制縣市相關推動情形(含主要調整內容、重要法規與作業流程修訂、組織員額及財政預算移轉情形)：

以下茲就新設四直轄市(新北市、臺中市、臺南市與高雄市)關於部分功能業務之調整，行政院結合各部會、各改制縣市，共同進行協調的作法與原則進行說明，並且予以檢討，謹分點說明如后：

#### (一)行政院因應縣市單獨或合併改制的協調作法

研考會、內政部及相關部會，為統籌並協調中央相關機關辦理直轄市相關作業，因而設置「縣市改制直轄市中央籌劃小組」，其主要任務如下<sup>3</sup>：

1. 協調中央相關機關處理核定之直轄市、縣市所提出改制相關疑義。
2. 督導並協助核定改制之直轄市、縣市辦理相關機關、學校，於改制後組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉、自治法規

---

<sup>3</sup>功能調整係指依現行法規規定直轄市應辦理之業務或現行中央委辦直轄市辦理之業務者；業務移撥係指中央主管之業務移撥由現行及改制直轄市辦理者。

處理、改制後預算編製及執行事項等。

3. 督導並協助核定改制直轄市之直轄市政府、縣(市)政府及各該議會辦理各項改制作業事項。

而該小組之召集人由「內政部長」兼任，副召集人 2 人，由內政部長次長兼任，並由銓敘部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、主計處、人事行政局、衛生署、研考會、農委會、法規會、高雄市、臺北縣、臺中縣、臺南縣、高雄縣、臺中市與臺南市副首長，每兩個月召開一次會議為原則，以協調此次升格之議題。

#### (二)相關作法與協調內容的檢討：

就本研究計畫所能取得的資料而言，當前縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之作業程序、作法與原則，有以下值得討論之處：

1. 本次改制作法係以各直轄市業務功能「一致」為原則，並無針對不同直轄市的區域特性及功能角色為不同的業務調整：依研考會所制頒的「縣市改制直轄市中央業務功能調整處理原則」的第 3：「各直轄市業務功能應具一致性，以落實區域均衡發展」。而目前新設改制的 4 個直轄市，其業務功能職掌，概以當前「臺北市」所辦理的業務為準繩，以進行中央與地方業務功能的調整。然而，這 4 個直轄市既有的財政條件並不相當，更不如臺北市如此的優渥；而且各直轄市在全臺各區域所應扮演的功能角色，在國土空間發展計畫中，亦應有不同觀點的考量，故 5 直轄市是否履行相同的業務功能，實有進一步檢討的必要。而且，各直轄市在改制的過程之中，因為改制時間倉促，僅有約一年半的改制準備期間，而各縣市在千頭萬緒之中，因過往無此經驗，故遂概以臺北市與高雄市的體例與作法作為改制仿效的標的。也因此，可以想見未來的五直轄市，尤其是在改制的初期階段，5 個直轄市的職權與功能，甚至是組織建制，都會趨於一致。
2. 新設之直轄市，並未賦予超越現行「地方制度法」關於直轄市

之自治職權事項：依照目前的作法，乃係在現行「地方制度法」第 18 條規範，在直轄市現有自治職權下，來調整新設直轄市的業務功能職掌。然而，因應 98 年所形成的五直轄市格局，此乃我國國土計劃、地方自治變動的重要發展里程；而且，馬總統亦曾於 97 年對外宣誓，我國未來應當積極落實地方自主，並達成「權力下放」，以充分實踐地方自治。因此，放眼未來臺灣整體的地方自治體系，以及展望未來的國際都市競爭，尤其關於直轄市之自治職權，實有再予檢討、補強必要，藉以強化直轄市之新興職能，並發揮區域發展火車頭的角色。

3. 當前業務功能的調整與移交，並未完全填補業務下放所需之財政需求：就當前正在協商、調整的業務功能內容而言，諸如原交通部公路總局所管轄的道路，在改為直轄市之後，其人員的移撥、調動，而致直轄市業務功能的增加；或如原國立高中(職)學校，改為直轄市市立高中之後，新設之直轄市是否有足夠的財政資源，去因應原屬國立高中(職)學校教師的退休金，這些業務、功能的轉換，並未與「財政收支劃分法」當前財政部所提的修法草案作一併的考量。<sup>4</sup>
4. 本次的改制作業尚未檢討各行政作用法：關於業務功能之調整，除了「地方制度法」第 18 條關於「直轄市自治事項」之規定內容。更關鍵者，應屬各「專業行政作用法」。這些行政作用法，散佈在各個政策專業領域，如「水利法」、「都市計畫法」等，這些法律的第 3 條或第 4 條都為如此之規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」所以，本計畫而言應為各專業法的調整。

---

<sup>4</sup>查目前行政院送請立法院審議之財劃法修正草案，已就改制直轄市財源比照改制前高雄市水準給予保障，並對改制直轄市業務移撥及經費移轉亦訂有相關機制；又財劃法修正草案未通過前，100 年度業務移撥相關經費仍先由中央原機關編列預算辦理，年度進行中如調整或移撥改由改制直轄市辦理者，則按中央各機關與改制直轄市雙方協商確定之數額，由中央另籌財源撥補。然而，就本研究計畫所進行的研究深度訪談與焦點座談，地方財政局處皆指出，中央並未完全填補各新改制直轄市所需辦理新增業務之經費。

承上所述，本研究計畫擬系統性地整理各改制縣市之業務功能調整推動的情形，而這些部分包括調整內容、重要法規、作業流程、組織建制、直轄市員額及財政分配。

(三)各直轄市業務功能調整時主要遭遇的問題(含臺北市)：

如上所述，新設直轄市業務功能的調整，有兩種層次的調整。初步層次的調整，乃係縣市改制為直轄市後，改制縣市適用直轄市之法規規定，將該等業務職掌，由中央各部會調整至各新設之直轄市；而另一功能調整即為，重行檢討直轄市之自治職權。而針對「未來」直轄市(含臺北市)功能組織的再調整，其可能面對的問題，本研究計畫初步整理如下：

1. 各該直轄市的自治職權，乃至於功能設定，當前之體制為一體適用的規範方式：地方自治的根本精神，貴在因地制宜性。而我國即將邁入 5 直轄市或 6 直轄市的行政區劃格局，就馬英九總統的選前地方自治與行政區域劃分之理念，是希望各個直轄市政府(或其他地方政府)，依其自身的條件與稟賦，設定不同的自治功能，以展現不同的區域發展定位。然而，目前的改制，其制度皆朝現有臺北市與高雄市制度，進行改革，並未有不同的設計。
2. 現行「地方制度法」在廣域行政方面欠缺完整設計與規範，以致難以讓各該直轄市成為各區域經濟發展的火車頭：在我國的「地方制度法」中，已有「廣域行政」的條文設計，然而肇因於欠缺完整的配套法規，以及適足的誘因機制，來促進區域內各地方政府的合作。除此之外，由於在我國當前的地方制度法，縣(市)與直轄市係屬同級之地方層級，若強制要求縣市配合鄰近直轄市進行區域功能整合，恐怕難以執行，更遑論直轄市對於臨近地區(縣市或鄉鎮市)的「共生發展責任」。

故此，宜於我國「地方制度法」中，或另行制訂「府際關係促進法」<sup>5</sup>，完整規劃、設計區域合作的事宜，來強化縣、市(直轄市)政府之間的夥伴關係，截長補短、互通有無，以整合有限地方資源以及解決跨域建設發展問題。

(四)本次縣市改制案對現行中央與地方權限劃分的問題：

茲就當前獲准改制的縣、市而言，其實對於直轄市自治權能的要求(尤其對於「地方制度法」關於直轄市自治事項的檢討)，目前地方上似乎未有要求修訂的呼聲。而就中央與地方的權限劃分，當前主要的問題，乃係落於「事」、「錢」與「人」(組織)三者如何整併的問題。

如前述「縣市改制直轄市中央籌劃小組」關於「功能調整」與「業務移撥」有待協商的業務，有部分是因為業務由中央移撥至各直轄市，但因該項業務的承辦將耗費各直轄市相當比例之預算，因而遲遲無法形成共識。

如依「德國法」的理論，而這也是公共行政學門或管理學門所得肯認的道理，地方政府於大幅整併之後，新成立的直轄市（例如臺南市、高雄市、臺中市）因為規模與能力之提昇，從而得承擔更多的業務，中央部會間的權限劃分應重新檢討<sup>6</sup>；德國法稱之由「行政區劃改革」到「功能之重新改革」( Von Gebietsreform zur Funktion alreform)。

1.關於權限劃分：

中央與地方權限重新劃分的決定，有賴於對我國現行中央與縣市、直轄市間之權限劃分情形有完全且精確的掌握，此為十分龐大的工程，必須進行深入之研究，就我國當前情形而言，絕大部分法律係劃交縣市政府與直轄市政府以委辦事項方式加以執行，其表現於縣市

---

<sup>5</sup>由於我國「地方制度法」關於跨域合作的規範，僅有第 21 條規範乙條，而若要完善我國府際或跨域合作的規定，建議可以於地制法之外，另訂新法—「府際關係促進法」，仿照美、日等先進國家規定，設計合於我國體制之制度，以強化跨域事務之推動。

<sup>6</sup>中央與各直轄市權限的劃分，不只是「地方制度法」關於直轄市自治職權之調整，尚且包括各「行政作用法」的權限調整。

政府、直轄市政府各局處的業務與科別，亦即中央享有立法權以及相關法規命令、行政規則的制頒權，甚且對於地方政府之執法有「合法性」與「合目的性」的監督，但為免過度介入，實務上多係採行事後之合法性監督，只有在少許領域，例如環境保護，才由中央主管部會以分設機關（例如環保署環境督察總隊之北中南三個區的環境督察大隊）之方式<sup>7</sup>，為協助與監督，但執法上仍由縣市政府開立罰單（而非環保署之環境督察大隊本身）。

換言之，行政院部會之「個案執行權」不多，這是我國現行體制的優點；但另一方面而言，各部會制頒許多通案與個案之行政規則，並有財政補助手段以及漫長傳統以來之地方政府局處諸多請示，此外尚有行政指導與不對等的溝通等，所以仍握有相當的優勢性。

展望未來，因為 5 直轄市規模更大而且民選後之行政首長與議會之自主施政要求更高，權限之進一步的分權化有其必要；國防、外交、重大計畫（例如商港的核定、工業區的開發核定、機場的開發核定等），當然維持中央核定，但其餘應儘量劃交五直轄市執行；若有必要，各專業法律（就各專業領域與問題）與地方制度法（就一般性的權限劃分標準與制度）得採行原則授權而例外介入之規定，也得學習德國聯邦與邦之關係而引入中央與 5 直轄市之「共同任務事項」（Gemeinschaftsaufgaben）機制，由雙方共同規劃、共同（但得區別比例之）出資，而基本上由地方執行<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 參見環保署網頁的環保署組織架構圖 <http://www.epa.gov.tw/ch/aioSHOW.aspx?busin=2152&path=9069&guid=056d7403-72d9-4b20-b647-d691dcf9e6df&lang=zh-tw>，瀏覽日期民國 99 年 8 月 27 日；其組織法源係依據「行政院環境保護署組織條例」第 17 之 3 條第 1 項規定：「本署為加強督導直轄市、縣（市）環境保護執行事項，設環境督察總隊，其下分設北、中、南三區環境督察大隊。」；另外再依「行政院環境保護署辦事細則」第 15 之 1 條，於北、中、南三區各環境督察大隊之下再各分設 6 個小隊，各小隊有其各自的業務執掌。

<sup>8</sup> 例如得參考「傳染病防治法」第 35 條：「地方主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，對轄區一定地域之農漁、畜牧、游泳或飲用水，得予以限制、禁止或為其他適當之措施；必要時，並得請求中央各目的事業主管機關協助。」同法第 75 條也有類似規定：「本法所定地方主管機關應辦理事項，地方主管機關未予辦理者，中央主管機關得命其於一定期限內辦理之；屆期仍未辦理者，中央主管機關得代為執行之。但情況急迫時，得逕予代為執行。」

除此之外，另有一個問題：5 直轄市本身執行諸多法律，其與所屬之區（公所）之間，是否也應進行一種分權化的改革，而將與區之居民密切相關的事項（約為現今鄉鎮市公所所承辦者，例如社政）劃交區公所為最終的決行，而不是類如現今鄉鎮市公所之社會課之初核而由縣政府最終決行之模式。

## 2. 關於行政組織之整併：

除了業務、權限的調整之外，合併之縣市政府之原各自諸多公營造物（亦即特種行政機關），例如社會局有關的愛心教養院、仁愛之家、家庭暴力暨性侵害防治中心，再如原各縣市之動物疾病防治所，是否與如何整頓與強化有關的功能，也得為討論的議題。

## 2. 關於人事，尤其員額之是否大量增加

除了以上權限與組織，新直轄市的人事，包括一級主管的職等、是否與如何程度以政務職任用、是否每一個局處設有副座與主任秘書，有關的職務列等，乃至整體公務人力的合宜性，也值得討論。

國內有識之士對於縣市單獨或合併升格後之正式編制員額之急速增加，多有不解與保留。以臺北縣升格當初為準直轄市為例，若完全比照臺北市，其一級主管將改為政務官，公務員額編制也將目前四千多人增加到一萬五千以上<sup>9</sup>。凡此的規範依據，為「地方行政機關組織準則」第 22 條（民國 98 年 3 月 4 日修正）：「直轄市政府之員額總數，除醫院及警察、消防機關之員額外，轄區人口未滿二百萬人者，不得超過六千五百人；轄區人口在二百萬人以上者，不得超過一萬五千四百人。<sup>10</sup>」正因為員額大幅增加，難怪縣市爭相爭取升格。

此規定的合理性非無檢討必要，蓋儘管直轄市的功能定位與業務比重乃至精緻度有別於縣市，例如臺北市為國際都會也為臺灣政治經濟社會文化中心從而應有較高的服務水平，並在此程度內而有相應的

---

<sup>9</sup>相關報導，約見民國 96 年 5 月 5 日中國時報，「臺北縣升格為準直轄市」，<http://www.xinhuanet.com.tw/viewthread.php?tid=2943>，瀏覽日期：99 年 8 月 26 日。

<sup>10</sup>該準則係依地方制度法第 62 條第 1 項至第 3 項訂定。

員額增加，但這是否得正當化如此鉅額的成長規模？上開僵化規定對臺南市的影響最大，目前臺南縣市的總人口加起來約 180 萬人，但一旦幾年後突破 200 萬大關，就會從上限 6500 人一口氣變成 15400 人。這顯然極不合理。

直轄市如以單純人口數為基礎，其計算十分粗糙。也就是說，在縣市部分的員額計算考量因素包括了人口、面積與自有財源在全國所佔的比例。

以日本為例，日本的地方自治團體員額計算方式，共有兩種。一是「定員模型（ていいんモデル）」又稱為「地方公共團體別定員試算算法」，針對各層級地方自治團體有一套公務員額計算標準，考慮的因素包括人口、面積、各世代的年齡分佈（這是因為高齡化問題與少子化問題很極端）、各級產業所佔的比率等等（更詳細可以包括轄區內道路長度與車輛數目等），凡此十分細緻，充分顯示出精確與理性。二是採用類似團體別職員數狀況，中文大概就是所謂的參考團體，日本總務省有詳細的整理全國所有級別地方自治團體的公務員額比例，然後找出一個基準做為理想目標。

#### 4. 關於財政收支劃分與調整

五直轄市所引發的另一個重大制度問題，為財政收支劃分，涉及現行財劃法規定下之稅收之分收、稅收之分成、統籌分配稅款（包括稅目、上繳由中央統籌的百分比與總額度、以及分配於各級地方政府之公式）、一般補助款於（旨在局部填補統籌分配稅款大餅不夠大的缺失）、重大個案計畫補助款之有關制度。財劃法的修改涉及最直接的資源配置，預料將十分激烈。

就五直轄市未來的財政配備，尤其就統籌分配稅款而言，以臺北縣升格為準直轄市之經驗以觀，依升格當時之臺北縣長周錫偉的說明，臺北縣預算規模將從省轄縣時代之 750 億元增加到 1400 億元；其統籌分配稅款，若比照臺北市，可望從 92 億元增加到 500 億元以上。此等款項係逐年提升，而非一次完成，而依「臺北縣總預算」之「歲入歲出簡明比較分析表，中華民國九十九年度」，臺北縣升格為準直

轄市之後之民國九十九年度歲出估計為 1071 億元左右，較先前大幅提昇<sup>11</sup>。

#### 5.關於區之疆界

直轄市之區之如何劃定，也是有待完成的工程；依修正通過之第 7 條之 3，本次新改制成立之直轄市，其區之行政區域，「應依相關法律規定整併之」。從文義以觀，以臺南市為例，原臺南縣鄉鎮市不可能完全維持。惟無論如何，因整併所依據之「行政區劃法」尚未立法，目前新直轄市均暫時將原鄉鎮市直接劃定為區<sup>12</sup>。

綜上所言，我國目前主要的問題，乃係在於「事」、「錢」與「人」之間，三者無法充分地整合。這也就是說，事情的向下移轉，但卻未與「錢」與「人」予以明確的連結。目前財政部已提出「財政收支劃分法」的修法草案，期將以「公式入法」取代「比例入法」，其修正重點如下：

---

<sup>11</sup> 資料引自臺北縣政府主計處，<http://www.bas.tpc.gov.tw/web66/file/1528/upload/budget/99o/index.html>，瀏覽日期民國 99 年 1 月 26 日。

<sup>12</sup> 見臺中縣（市）合併改制計畫（核定本），<http://big.taichung.gov.tw/file/09820D0055917-2.doc>，瀏覽日期民國 99 年 1 月 26 日。

表 1-1：「財政收支劃分法」修正前後之對照

	修正前	修正後
統籌分配款	2033 億元(比例入法)	3294 億元(公式入法)
中央補助款	1314 億元 僅補助臺灣省各縣市	875 億元(直轄市與縣市均依相關規定予以補助。減少約 439 億元。)
健保費	20%	全數由中央政府負擔，約 304 億元
所得稅	10%	6%，減少約 300 億元
營業稅	扣除統一發票獎金後的 40%。	扣除統一發票獎金與 1.5% 稽徵經費後全數。
菸酒稅	20%	扣除 1% 稽徵（含查緝）經費與直接分成款項後的其餘收入。多約 19 億元。
遺產及贈與稅	在直轄市徵起的收入 50% 給直轄市；在市徵起的收入有 80% 給市；在鄉、鎮、市徵起的收入之 80% 給該鄉、鎮、市。	在直轄市、市及鄉、鎮、市徵起的收入 60% 給直轄市、市及鄉、鎮、市。少約 16 億元。
土地增值稅	在縣、市徵起的收入 20%，應繳由中央統籌分配各縣市。	全歸地方所有。多約 108 億元。

資料來源：財政部、本研究計畫之整理。

而這樣的修正結果，將使各改制之縣市，其可獲得的統籌分配稅款「只增不減」。但是，如此的公式計算，並未與直轄市所須執行的業務與功能掛勾，致使未來各新設直轄市，無法確切掌握有多少的財政自主空間，因而對於耗財之業務移轉或調整，多表保留的態度。

另外，在短期的業務調整之後，各直轄市的政府組織員額及一級單位局處，是否依照當前「地方行政機關組織準則」的作法，概以直轄市的「人口數」作為組織員額與一級單位局處的依據，本研究計畫認為實有再予討論的必要。

另就「未來」我國五大直轄市(或更多)，應該要扮演何種的功能，其自治權能是否要作進一步的調整，或進行「地方制度法」的修法。就本研究計劃的觀點，理應分就各該直轄市(含臺北市)，所應扮演的角色定位進行研究分析，再分就各該直轄市的自治職權去作界定。而當我們知悉各該直轄市所欲扮演的區域性、全國性功能之後，方得進行「地方制度法」、「財政收支劃分法」以及「地方行政機關組織準則」的修訂工作。

(四)本次縣市改制對於區域發展之效益評估，以及未來各直轄市帶動區域發展之政策建議

有鑒於我國地方自治發展、地方政府層級及行政區域重劃問題重重，馬英九總統在其競選期間，即提出臺中縣市合併升格之政見，以及三直轄市十五縣行政區劃方案構想，其目的在確立臺灣地區臺北、臺中、高雄三大都會生活圈的規劃，並以北、中、南三大都會為軸心的發展方向，並配合區域性產業發展政策，提昇臺灣三大區域的總體競爭力，強化各區域與國際接軌的能力，進而打造各區域都成為強有力的經濟區。

因此，馬總統所提「三都十五縣」之構想，係一循序漸進的改革方案，以打造臺北、臺中、高雄三大重要都會為「全球城市」為目標，建立臺灣可與國際接軌、具國際區域競爭力的三大軸心，以帶動和推進臺灣北、中、南三大區塊之合作與整合，亦即以三大都會圈分別作為北、中、南之區域核心，來帶動鄰近縣市與鄉鎮的發展，使三大都

會形成對外輻射有效促進對外發展之動力。在此過程中，必須強調權力或資源互賴、開放和區域合作（regional cooperation）的新地方主義（new localism），以期地方政府透過水平府際關係的協力合作管理，共同解決本自身的發展需求和困難問題(劉坤億，2006：2)。而 3 直轄市 15 縣之行政區域規劃方案之目的在適應我國都會化發展趨勢，以及共同生活圈的考量，推動行政區域重劃，合理調整都會區的治理範疇，建構完整的經濟區塊，以促進臺灣各區域平衡發展，使臺灣都市具備國際競爭能力，更重要的是，必須促使都會圈、直轄市與鄰近縣市共同合作，帶動區域整體發展，以強化區域經濟實力、促進區域地方共同繁榮。此一構想乃是從區域平衡發展之立場出發，基於國土規劃理念，以及依據臺灣總體戰略之目標，在提昇臺灣各區域競爭力，以利參與全球化區域主義國際競爭之前提下，進行各大都會的重新擊劃與建設，並推動行政、財政和區域的改造，形成有利臺灣各區域均衡發展，進而促進各直轄市、縣市進行區域合作，推動廣域行政，甚或實現各大區域整合之目標，以為臺灣未來長遠發展奠定堅實基礎(蕭全政，2009：133-134)。

為落實馬總統之政見構想，立法院於 98 年 4 月間通過「地方制度法」修正案，建立了縣市合併或單獨升格為直轄市之法源基礎，而行政院則於 98 年 7 月 2 日所通過的「縣市改制」案，強調未來國土空間規劃將以建構北、中、南三大生活圈整體發展為目標，同時推動「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個區域作為發展區塊，並由直轄市負起帶動週邊區域發展的重任。此一構想，即在避免其他未能升格之縣、市擔心未來北、中、南、高諸個都會直轄市建立後遭到邊緣化的命運。對此，馬英九總統雖曾宣示，未來將推動財政重新劃分和區域合作，絕對不會讓各個縣市遭到邊緣化；惟如何落實區域合作，由都會直轄市帶動鄰近縣、市的繁榮發展，實為新直轄市升格改制後最重要的課題。

然而，地方制度法的修法內容，關於合併與改制的程序，

而依據民國 98 年 8 月 27 日行政院核定「臺北縣」改制為「新北市」；「臺中縣」與「臺中市」改制為「臺中市」；「臺南縣」與「臺

南市」改制為「臺南市」；「高雄縣」與「高雄市」改制為「高雄市」，也因此使我國的地方行政區域劃分，呈現「五都十七縣」的格局。

未來各大直轄市應該扮演區域合作與共同發展的火車頭，全力推動北、中、南各區塊的區域合作，以建立跨直轄市、縣市之協調機制，加強跨域治理，強化府際關係，促進地方合作，以落實區域合作與發展。就此而言，未來各直轄市應該具備何種新的職能，又應該建構那些新的業務組織，諸如能夠促進國際合作、區域協調、提昇總體競爭力之業務部門，而各直轄市又如何運用其新興職能以發揮區域發展火車頭的角色，均為未來推動區域合作之重要課題。

### 第三節 研究目的

本研究計畫的研究目的，除委託單位研考會的要求外，研究團隊尚且加入其他的討論項目。經整理大致可以分為「對內整合」與「對外競爭」部分。以下分述說明之：

#### 一、對內整合部分：

- (一)系統性整理目前各改制縣市之改制作業情形(含人事、組織與財政)；
- (二)各直轄市政府體制之討論；
- (三)直轄市政府與其所屬次級地方政府體制問題；
- (四)各直轄市如何強化與其周邊縣市的合作，以強化各直轄市之跨域整合。

#### 二、對外競爭部分：

- (一)整理日本東京都與英國大倫敦市之政府運作體制，探求該等大都會政府之制度長處；
- (二)如何強化各直轄市之都市競爭力。

## 第四節 研究方法

根據前述研究問題重點及研究目標，研究團隊將研究過程劃分為兩大階段：第一階段（約占研究期程五分之三），首先針對本次縣市改制案之業務功能調整，系統整理各改制縣市相關推動情形，含主要調整內容、重要法規與作業流程修訂、組織員額及財政預算移轉情形等；其次，針對不同縣市改制個案（含臺北市），檢視業務功能調整時主要遭遇之問題；其三，評估本次縣市改制案對現行中央與地方權限劃分之問題爭點；其四，在文獻探討部分，除了分析我國中央與地方關係之演進、我國直轄市及五直轄市建置之發展歷程，同時也增列英國大倫敦市和日本東京都之業務功能及其與中央政府之關係，以增進本研究成果之參考價值。

第二階段（約占研究期程五分之一），首先以本次縣市改制經驗及新興職能為基礎，研析其對提升區域發展之潛在效益和挑戰；最後，將歸納前述各項研究歷程所獲致的研究發現，並進一步研提縣市改制直轄市業務功能調整之主要問題的解決對策，對現行中央與地方權限劃分之制度改革建議，以及對未來直轄市帶動區域發展之具體政策建議。

為了完成上述兩個階段 5 個研究目標，本研究採取文獻分析法、焦點團體座談法、深度訪談法、問卷調查法等四種研究方法進行資料的蒐集。本研究之研究方法和過程，如圖 1-1 所示。以下分別說明各研究方法之運用和操作。

### 一、文獻分析法

文獻分析法是本研究的主要研究方法，此一方法之運用，貫穿研究歷程的兩個階段四個主要研究目標。運用此一方法，主要是為了蒐集我國中央與地方關係之沿革、直轄市建置歷程、五直轄市建置背景、英國大倫敦市和日本東京都之業務功能及其與中央之關係、本次縣市改制為直轄市之業務功能調整現況、本次縣市改制案對現行中央與地方權限劃分的衝擊，以及本次縣市改制為直轄市對區域發展可能的影

響等。蒐集資料的途徑包括國內外政府出版品、官方網站、相關學術著作和期刊論文、相關新聞報導，以及可供分析的次級資料。

## 二、焦點團體座談法

本研究運用焦點團體座談法有兩個原因，首先是研究期程僅有 10 個月，在有限的期間內要蒐集到本次縣市改制案的相關地方政府動態資訊，透過焦點團體訪談是比較具有效率的方法；其次，因為本研究涵蓋的議題具有即時性，靜態的次級資料無法滿足相關問題的研析，藉由焦點團體座談可蒐集到重要的第一手資料。

在第一階段中，進行 5 場次的焦點團體座談，每個場次將邀集 8 至 12 位該地方政府的縣市副首長和推動改制的主要業務主管，以及熟悉該地方政府的學者專家。這五個場次分別是臺北市、新北市（臺北縣）、新臺中市（臺中市、臺中縣）、新臺南市（臺南縣、臺南市）、新高雄市（高雄市、高雄縣）。這五場焦點團體訪談所蒐集的資料，係集中於本研究的四項研究目標及重點。

到了本研究的第二階段，辦理一場焦點團體座談，邀請辦理縣市改制業務的相關部會（行政院），以及專家學者共計 10 位，集中討論由中央的角度來思考改制的運作，並以作為中央與地方的對照。這一場焦點團體座談的一開始，將由本研究團隊向與會者先簡報前一階段研究的研究發現，再由與會人士針對此一議題提出具體之政策建議。

## 三、深度訪談法

深度訪談法之運用，主要是為了繼第一階段 5 場次焦點團體座談之後，針對本研究之主要議題，再深入訪問重要且資訊豐富之人士，以獲取更為深入問題核心的資料。深度訪談之樣本計有 4 類共 17 位，包括負責或熟悉本次縣市改制業務的地方副首長（計有 6 位），中央政府推動本次縣市改制案的主要承辦人（包括內政部民政司、主計處及地方發展處等，計有 3 位），鄉鎮市長或區級主管（北中南各一位，計 5 位），以及熟悉北中南縣市合併實務之學者專家 3 位。

## 四、問卷調查法

#### 縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

問卷調查法是接續第一階段之焦點團體座談後，爲了進一步瞭解五直轄市之各局處首長和改制 7 縣市的區級主管、鄉鎮市長，對於未來直轄市區級單位的功能和權限，乃至於區級政府單位的定位等問題，透過結構式的問卷進行實證調查。調查母群體共計 288 個樣本，由於調查母體不大，因此採取普查方式實施。

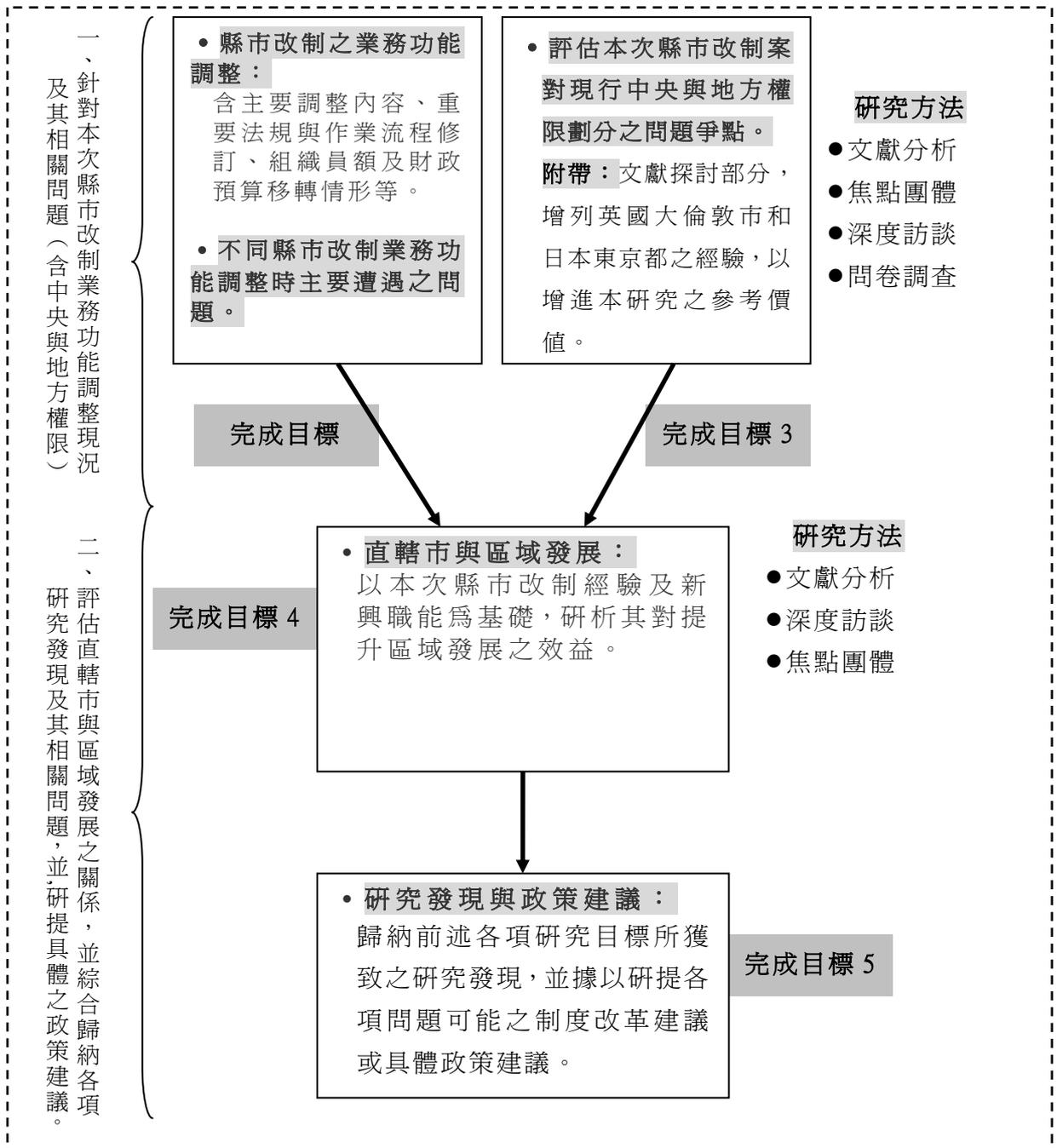


圖 1-1：研究方法與流程圖

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

## 第二章 文獻回顧

### 第一節 我國中央與地方關係之演進

我國自國民政府遷臺以來，經過這五、六十年的演變，大致呈現中央集權的現象(黃錦堂，2007：1；李惠宗，2006：594-597)。民國39年，我國雖然開始進行地方公職人員選舉，從省議員、縣市長、縣市議員、鄉鎮市長，以及鄉鎮市民代表，分別辦理選舉，實現最基本的地方自治運作。然而，若就地方自治實際運作的內容而言，卻多處受制於中央法令(趙永茂主持，2010：2)，而無法確實地實踐地方自治最基底之理念。

我國自39年4月24日發布施行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，至81年5月28日，總統依第二屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布該增修條文第17條，簡化「地方自治法治化」之程序，從而立法院得於民國83年7月7日、8日，先後完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」之立法工作，總統復於同月29日公布施行，地方自治之法制化，於焉開始(譚智方，2008：2)。

後來，於民國86年之時，我國進行憲法增修條文第四次修正，將原為省市、縣市、鄉鎮市之三級政府體制，進行修正。而政府相關單位(內政部)，為配合地方制度之重大變革與上開二自治法施行之檢討，乃積極研擬「地方制度法」草案，於88年1月13日完成立法院三讀，並由總統公布施行。惟地方自治之發展，並非僅靠法制化之工作即可完成，蓋其中尚涉及中央與地方於憲法上之地位、權力之分配與立法權的控制等。以下，茲就地方自治學界，主要的時期分類方式進行說明如下。

#### 一、我國中央與地方關係之進程與發展

依學者黃錦堂(2000：1)之分析與整理，我國地方自治之發展，大致上可以分成三個主要時期。「第一階段」為民國39年國民政府遷臺至民國80年國民大會進行修憲，地方自治開始進行法制化工程(可稱為「半自治」或「監護型自治」)；「第二階段」為民國81年修憲到85年「國家發展會議」，在這個階段憲法本文中關於制定省縣自治通則之規範被凍結，而立法院亦在83年制定「省縣自治法」與「直轄市自治法」；第三階段為國家發展會議至89年<sup>13</sup>，這個時期我國開始進行精省工程，並使縣市層級之自治內容更為確實。

另外，學者江大樹(2006：63)，依「歷史制度論」(historical institutionalism)的觀點，以我國地方法制的歷史演變，將我國中央與地方關係，區分為四個時期，分別為「自治綱要時期」(1950-1987)；「邁向法制化時期」(1987-1996)；「自治二法時期」(1994-1999)；以及最後的「地方制度法時期」(1999年-2008年)。

在江大樹歸納之「自治綱要時期」，雖然該時期，已有「中華民國憲法」關於地方自治的憲法位階規定，但該部憲法隨即因我國施行「戒嚴」體制，而使憲法相關條文規定凍結。如我國憲法本文的第十章為規範中央與地方之權限，第十一章規範省與縣的地方制度，對於省與縣此二層級的地方自治運作，均有明文規定。然而，礙於我國「省縣自治通則」遲遲未予立法，故國民政府遷臺後，其施行地方自治的依據，僅依據臺灣省政府及行政院所陸續頒訂之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」、「臺灣省各縣市議會組織規程」、「臺灣省議會組織規程」、「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」、「臺北市議會組織規程」、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」、「高雄市議會組織規程」等，而上開之法制內容規定，與憲法本文之規範，存有相當之距離，其自治之型態為中央對地方監督型之自治，其理在於，這段時期特別強調自治監督，中央政府擁有法制、財政、組織與人事的上對下權力，此致在這四十年的地方自治運作，偏離憲法本文

---

<sup>13</sup> 該文發表於民國 89 年。

的規範運作。此外，加上中央政府握有立法權的優勢，因而偏向中央集權的型態，(李惠宗，2006：594)。

在「邁向法制化時期」，該時期啓始於解除宣告戒嚴(民國76年)，從威權式政府體制轉變為民主政府體制。而在地方自治，即展現在我國「地方自治法制化」的努力上。在這段時期，司法院大法官會議於民國79年之時，作出釋字第260號解釋，該號解釋認為，在憲法的規範之下，中央政府應無省議會及省政府組織單獨制定法律的依據，當時所設置的省級民意機關，也沒有逕行立法的權限。而此一憲政問題，凸顯出我國憲法之不完備性，並未預想到未來之情事變更。而在兩年後(民國81年)，國民大會通過第二次憲法增修條文，該次修憲明確賦予地方自治明確的法源基礎，該憲法增修條文第17條之規定，把「省縣自治通則」、「省自治法」、「縣自治法」的憲法本文規定予以排除，並且授權由「法律」來加以訂定(張正修，2009：41)。此外，將就民國83年起，開始辦理臺灣省省長及臺北市、高雄市長的選舉。而在這一段期間，朝野主要政黨、學界都認為我國當時的地方自治有朝法制化的必要，進而促成民國83年，我國完成「省縣自治法」與「直轄市自治法」的立法。也因此，此時期名為「邁向法制化時期」。

第三個時期，也就是「自治二法時期」。這段時期，雖然自治二法已完成法制化，其實質的規範內容，仍為中央政府過度集權的設計，並未因為法制化，而使中央與地方權限劃分問題解決。此外，我國一省(臺灣省)二市(臺北市、高雄市)加上23縣市，為四級政府體制，頗受當時社會輿論與學界的檢討。而待民國85年，首次民選總統產生後，該年年底召開「國家發展會議」，針對中央與地方權限劃分等議題，達成精簡省府功能業務與組織的共識，並於隔年(民國86年)7月，由國民大會作成第四次憲法的增修條文。另依地方自治學者紀俊臣的觀點，在自治二法時期，基本上為「重省市、輕縣市、無視鄉鎮市」的立法設計體例，縣市仍在省的監督之下運行，且未如臺灣省、臺北市、高雄市一般，擁有完整的人事權(紀俊臣，1996：15)。此外，學者黃錦堂亦認為，在自治二法階段，展望未來，必須要去確立地方自治的核心事項，地方可就核心事項內容有完整的決定權，這些事項例

如：地方墓園、消防、國民中小學教育、青少年補助、社會救助、街道開闢、飲用水、都市計畫、都市更新、廢棄物管理、住宅興建等等，前述試舉之建議內容，有待往後修法予以調整(趙永茂，1999：83；黃錦堂，1997：130-133)。

學者江大樹(2006：73-76)所整理的最後一個時期(第四個時期)為「地方制度法時期」。行政院茲因第四次修憲精減省政府層級，故而藉機重行檢討自治二法規定，並以「地方制度法」予以取代。然而，地方制度法的立法，仍未針對行政區劃賦予法源依據，縣市得否合併並改制為直轄市，於該法亦未予以妥善規範。此外，關於全民健保事項，引發了中央與地方財政關係的檢討，同時亦顯示長久以來「中央請客、地方買單」的情形。不獨於此，中央與各縣市政府，亦長年針對「統籌分配稅款」的分配比例問題進行討論，並且時而引發衝突。最後，現行「地方制度法」中，關於「自治事項」與「委辦事項」的定義，仍未臻明確，在實際的運作上，存有許多問題，諸如黃錦堂的評述(黃錦堂，2000：83)：

即使地方制度法第18條到第20條列舉直轄市自治事項、縣市自治事項與鄉鎮市自治事項，其中固然有不同之項目，但仍有重複羅列於三者之部分，只是冠上「直轄市」、「縣市」、「鄉鎮市」而已，於認定直轄市自治事項、縣市自治事項與鄉鎮市自治事項基準上，意義不大。其次，該法以列舉方式規定，所列舉之項目過多，過度擴張自治事項之範圍，與傳統不合，更與各專業法律向來規定不符，也欠缺比較法之基礎。第三，各專業法律均籠統規定「本法之主管機關，在中央為○○○，在省(市)為○○○，在縣(市)為○○○」，難以整體或就各條文區分自治事項或委辦事項，實務上鮮少以自治事項視之，中央一般仍訂解釋令函，壓縮了地方自主空間。最後，對第2條自治事項之定義，充其量只不過為確認性質的定義，對於概念之釐清並無多大助益。

承上所述，即便我國地方制度法制，再度進行修訂，但對於中央與地方的權限劃分的釐清，仍然未予明確解決，以致於中央與地方仍於各專業領域，存有許多權限的爭議問題。

而承繼著江大樹的時期區別，本研究認為，針對當前所形成的「五直轄市體制」(臺北市、新北市、大臺中市、大臺南市與大高雄市)，有必要再增設第五個時期—「五直轄市體制時期」。在民國97年，國民黨重行取得執政權，並且為實踐臺中縣市合併改制的選前承諾，因而透過增修「地方制度法」(98年4月15日)，增訂縣市合併之法源。爾後，行政院相關部會(如內政部)，亦陸續調整、規劃五直轄市市議會議員額數，內政部與人事行政局重行修訂「地方行政機關組織準則」；此外，財政部，也對「統籌分配稅款」的分配問題進行檢討，初步規劃將以「公式入法」取代以往的「比例入法」，同時，亦將擴大地方稅的稅基，將統籌分配稅款的餅作大，讓5直轄市17縣所分得的財源更豐。第三，若承馬英九總統於97年總統大選的承諾，將充分落實「地方自治」，讓地方政府扮演更為重要的角色，則我國地方法制，乃至於各個「行政作用法」勢必要再進行相關的檢討，以讓五個直轄市政府在未來能夠扮演區域競爭力發動的軸心(蕭全政主持，2009)。

最後，就直轄市與其次級地方政府組織的問題，原臺北縣有29個鄉鎮市、原臺中縣有21個鄉鎮市、原臺南縣有31個鄉鎮市、原高雄縣計有27個鄉鎮市，合計四個縣一共有108個鄉鎮市，如今，因為合併改制，依照現行「地方制度法」第三條之規定：「直轄市及市均劃分為區」，而此「區」為直轄市政府之派出機關(蕭全政主持，2009：1-2)，故將取消其已運行約60年的地方自治法人，改以直轄市之派出機關運行。而可以預見的未來，臺灣約有百分60的人口，生活於沒有基層民主自治的城市，屆時，我國地方自治的圖象，又將會呈現不同的樣貌。

如同學者紀俊臣於民國85年所作的歸納整理，過去我國數十年的地方自治經驗，大抵為「行政保留」的地方自治，漸進地邁向「法律保留」<sup>14</sup>的地方自治型態，若此，我們可以得知，在民國39年到民國85年的地方自治發展，即呈現「法制化」的發展軸向。

---

<sup>14</sup>所謂的「法律保留」係為憲政主義的產物，此乃為避免行政機關之施政，動輒侵害人民之基本權益，故而認為凡涉及人民之身體、生命、自由與財產者，若將產生不利益的行政作為，則應有「法律」位階規範的規定，否則行政機關不得作為(吳庚，2006：84)。

而在民國85年以後，到民國99年的今日，本研究計畫認為，基本的大方向，為地方自治發展的功能化；也就是說，除了基本的地方自治法制的完備以外，尚且希望地方自治確能展現出一定的自治功能。尤其，在全球化與國際競爭的年代，地方政府除了基本的公共服務提供與政治甄補(political recruitment)，尚且要能創造地方經濟發展，以及環境生態的永續發展，以使我國地方自治展望未來，確能展現「功能化」的目標<sup>15</sup>。

## 第二節 對於權限劃分的應有理解

關於權限劃分，吾人應有如下基本理解。

### 一、事涉垂直的統治主體間之管轄權劃分

依德國法，權限劃分係指不同的統治團體之間的權限劃分(Verbandskompetenz ;Verteilung der Verbandskompetenz)，從而與該統治團體取得集權限後之如何劃分於代表統治團體行使意思表示之機關間，有所不同，後者稱為「機關之權限」(Organkompetenz)。

在地方制度法上，這意味著，地方自治團體係依法律而取得有關的業務-權責，然後劃分於依其組織自治條例(例如「臺北縣政府組織自治條例」)所設的機關，例如民政業務之歸新北市政府民政局承辦。以上的意義為，就地方政府之機關的設置與職掌，由地方政府決定；國家不得將某一業務-權責直接劃給地方政府之具體行政機關，否則將入侵地方自治團體之組織自治權。於例外情形下，就國家為高強度指揮監督的業務領域，法律得規定交付地方政府之某機關為執行，例如地方選舉委員會執行立法委員選舉之選務工作。問題在於，我國絕大部分專業法律的權限劃分係以「本法主管機關在中央為○○部，在直

---

<sup>15</sup> 依據英國地方自治學者 David Wilson 與 Chris Game 對於新時代地方政府職能所作的整理，此二人的整理認為，英國的地方政府職能，一直都在變動當中，其主要的功能為公共服務、公共機構或公共建設的管理、區域發展與規劃，以及授權與地方民主支持等四大功能(Leach and Stewart, 1992: 10)。

轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府」，而非指稱直轄市、縣市；少數而且早期的立法甚且立法直轄市之一級機關名稱。

## 二、須否進行業務-權限劃分

對於業務-權限之應有的第二個理解，為須否劃分？國內公共行政學者不乏質疑聲音，理由不外為高度動態發展社會權限劃分難以窮盡、難以精確、難以適應，央地間應以合作為原則而非以細瑣權限劃分設定疆界致難越雷池。以上固非無見，但業務-權限劃分仍有必要：一是與現代社會專業分殊化構造下之必須分官設職的理論相同，央地間須明白劃定權限，才能各司其事、各安其位、各籌其錢、各負其責；籠統的權限劃分將有互相推諉、遇事須經由（漫長）協商、責任難以釐清之缺失。換言之，業務-權限劃分是追求（實現）效率效能的原則性、結構性必要設計。其次，權限劃分並不反對遇有重要、困難或特殊情形時之央地合作或中央接管。第三，我國央地之間，各國亦然，在漫長歷史與行政發展後，在各法律（政策）領域都有非常細膩的分工。第四，業務-權限劃分之不精確，以及所產生的爭執與負面效果，得經由法令規定的改良及行政實務、司法判決與學說的檢討，而不斷精進；實務上所揭出現的權限爭議而且無法在既有行政與法制規定下順利解決的案件，畢竟數目有限；既有的業務-權限劃分一般而言有其合理性（才能存在許久），新的衝突從而不會太多太大——除非出於政治對抗的原因，西方三權分立國家也總有三權機關間之權限劃分爭執，但非謂得根本否定權限劃分的意義。

## 三、由二分法到多分法與案型之開放討論

二分法（或加上中央立法並執行事項，而成為三分法）架構有其思辨與應用上之意義，但畢竟太過簡單，造成為數龐大的專業法律與下位章節之「非黑即白」式判斷的困擾，並阻絕與行政學、管理學、政治學、財政學或其他科學之接軌討論。

本文呼籲，在法政策上，應針對每一個行政生活中的議題為直接且開放的討論，從各種角度加以立論，劃歸中央或地方之得失以及有如何之中間模式，亦即在黑白兩極所形成的光譜之間得有非常多種的

類型，但於此衡量中，應想到（而且這也是憲法所規定）地方自治的重要性，而思考儘量維持地方的業務。

在法律適用上，應以專業法律之規定為優先，地方制度法第 18 條以下太為籠統甚且罹患以財政負擔為唯一標準之錯誤。我國專業法律的權限劃分不夠精密，亦即未以章節（子領域或案型，例如空氣污染防治法區分重大工廠、小型煙囪、汽機車排放、人為的污染等類型），造成困擾，少數法律企圖經由施行細則為進一步界定，此一模式得省去修法的困擾，非無意義；若有必要，得於作為一般性權限劃分法制之地方制度法明定如上之授權施行細則詳細劃分之條文，以解決法源爭議。

#### 四、二分法之有用性與限制性

自治事項與委辦事項劃分為地方自治法之理論上與實務上的重要問題。筆者早年以德國式劃分標準作為回答，雖自圓其說，但相關官員似乎不被感動，而且也難一見即明地運用到法解釋論或法政策論，庶民一般也難能理解。

就自治事項與委辦事項之劃分，加上中央立法並執行之事項（亦即中央專屬事項，見憲法本文第 107 條及第 108 條前段），發生於地方上的事項得有三種。三分法架構有其意義，但也有界限。意義在於，其區分不同種的業務而建立差別的權責，有助於保障地方自治，缺點在於其只作二分或三分，不夠精密。

不精密之處，首先為業務之範疇（category）不足。德國學者 Burgi 於所著「地方自治法」教科書則區分如下領域：1、地方之自我行政領域（指地方之組織、人事、預算財政）；2、公共秩序與安全；3、都市計畫；4、古蹟保存；5、環境保護；6、社會事項；7、學校、文化與體育事項；8、經濟輔助事項(Burgie, 2006：56-58)。於此顯示，其並非以自治事項/委辦事項之籠統劃分為已足。德國學者 Guenter Puettner 先生於所編纂「地方自治理論與實務」之系列叢書則於一般理論之外針對地方所承辦的各種業務展開細膩討論。

二分法有其界限性，因屬重要概念，須進一步說明，並得援用簡單比擬。

若吾人將世界上的人分爲「好人」與「壞人」（假定好壞之間並不存有第三種），則也得馬上理解到，此一分類固然有其意義，缺點在於太過籠統，沒有太大的實用價值，從而應對「好人」「壞人」進行細膩的分類或類型建構（小說家的任務即在於此）。對於「美女」與「醜女」的分類，亦然。若將以上簡單道理適用於地方制度法，將可發現，自治事項與委辦事項的二分法架構（甚至加上中央專屬事項而成爲三分法），也有相同的問題。爲求精確，分類或類型建構乃屬不可避免。

想像上，吾人得將自治事項區分爲不同程度之地方自主，例如地方絕對自主者、地方大幅自主者、地方相對較小幅自主者、地方更小幅自主者...等類型。德國法區分「自願辦理事項」與「法定自治事項」，顯示有分類的可能，由此進一步推展到更多分類或類型建構，當然也有可能，甚且法政策與法釋義學上之必要。就某一地方自治事項地方究竟享有如何的權力，或中央究竟享有如何的監督權限，妥善之道，係由立法者於專業法律明文規定，例如老人福利法、兒少保護法、文化資產保存法或建築法等——但無可諱言，這需要立法之高度效率效能，典型者爲內閣制國家。

這種細膩區分於專業法律上得呈現爲地方行爲究竟受到事前、事中或事後的管制（許可制又涉及要件的強弱與裁量有無）。一個受到較高強度監督的自治事項（的法律規定）與一個較低強度監督的委辦事項（的法律規定），兩者間非無互換可能；自治事項與委辦事項的劃定，除概念核心或典型之外，在概念外圍部份非無交織地帶。例如空氣污染防治法之有關個人燃燒生煤或其他排放空氣污染行爲（例如工廠主人於舊曆年前進行大掃除，將工廠內的廢棄油布集中焚燒，而形成空氣污染），再如家庭性質噪音、河川之禁止捕魚，我國現今界定爲五直轄市與縣市政府之委辦事項，但非不得改爲鄉鎮市之自治事項，而且係以中央制定基準或框架而地方自主形成方案與執行的類型（亦即「法定自治事項」）。「委辦事項」也十分抽象，涵蓋太多龐

雜的類型，得經由危險性的高低而進一步建立光譜，例就致命性農藥的管制，國家的立法管制與對於地方執法之監督之強度，應相應拉高，自不待言。

總而言之，「地方自治事項」與「委辦事項」都是高度抽象的概念，下面應進行分類與類型建構，概念外圍得有交織與互換的可能。若吾人能有如上理解，則對於生活中之各個權限爭議問題，得有更為完整與豐富的思考。

吾人得以具體問題，或是說，以各專業法律所規定的各章節，作為討論的客體，然後實質地討論應於何程度由中央以及另外何程度由地方為有關的掌控，始能達到當今臺灣整體政經及該領域案型之最適管制的結果。所謂「最適」，係指最合於臺灣當今之政經社文法制行政文官媒體司法等次體系的結構整體以及該領域的歷史以來的現行結構。若謂此標準過於抽象或複雜，則也得以向來業務-權限劃分為基礎，而探討存有如何的問題然後從可行性為漸進改革，例如地方的承辦能力如何，下放後預料會發生如何的危險以及得為如何的防範。以上之劃分容有一定的判斷空間，由立法者享有，司法機關的違憲審查應受到節制。

## 五、分權為當今之主流價值

權限劃分應與時俱進而為調整。隨著視訊傳播科技的發達、交通的便捷、地方經社力量的茁壯、法規的完備與公開、網際網路所形塑之公民與 NGO(Non-governmental Organization)參與能量與國內外串連可能，中央政府於全球化觀摩評比與實質緊密牽連體制下之快速有效回應關注，世界性整體而言，乃呈現一種業務與權限由中央向下移轉的發展趨勢（devolution），並為 1980 年以來「新公共管理」所關注的改革項目之一，也為「新治理」所稱中央地方間之「協力」（collaboration）關係的基礎。

臺灣即使地狹人稠，地方自主決定有較高之外部不利益性，但整體而言仍有分權化改革的空間，尤其我國自 1949 年政府遷臺以來經歷威權體制與威權轉型之「監護型自治」或「半自治」，而且面臨全球

化經貿競爭的激烈挑戰，分權化甚至為當今政治與行政改造工程的重要環節。

### 第三節 中央與第二級政府之功能劃分

為方便討論，得將直轄市、準直轄市、縣市簡單稱為第二級政府，鄉鎮市為第三級；直轄市與省轄市之區公所非自治團體，將於末節一併討論。

#### 一、憲法、地方制度法與專業法律所形成的基本架構

就中央與地方政府的功能劃分，得分為法制面與政策得失面，加以討論。

##### (一)法制面之觀察

憲法本文第 107 條以下有詳細規定，而與許多國家的憲法例不同。約言之，其係採三分法，而將在地方上所發生的事項區分為三種：

表 2-1 中央與地方之業務劃分

業務事項	I	中央立法並執行之事項： 憲法本文第 107 條及第 108 條前段；中央立法並自為執行，從而中央必須在地方設置行政機關；地方得有立法與行政程序之參與權。
	II	中央立法而委託地方執行之事項： 憲法第 108 條所列事項之由中央立法院決定劃歸地方者；地方有補充立法權（委辦規則）與個案執行權；上級監督機關享有較高強度之監督權，一般而言包括合法性與合目的性之監督，而且得為事前、事中、事後之監督。
	III	地方自治事項： 憲法第 109 條有關省之自治事項，第 110 條有關縣之自治事項；地方享有自行立法權與執行權，上級監督機關享有較弱之監督權，亦即只為合法性監督而且一般係事後監督。

資料來源：本研究依憲法本文及增修條文制表。

制憲者將細膩之政策項目填充於上述三範疇，但畢竟不精密（也難以精密）以致於許多業務項目重疊放置於中央、省、縣，尤其衛生、教育、交通、農林、警政等項目。憲法第 111 條規定遇有未列舉事項以「均權原則」為依歸，但如上之重疊放置的項目，也得類推適用之。第 111 條所稱由立法院議決應限於通案性之法律案，個案應屬於行政權或司法權之範疇<sup>16</sup>。

在法律面的功能劃分得分為兩部分：首先，為各部會所掌管之為數龐大的專業法律，例如空氣污染防制法、水污染防治法、農藥管理法、集會遊行法、全民健康保險法、建築法、文化資產保存法、大學

<sup>16</sup>均權原則強調依事務性質而決定權限歸屬於中央或地方，並無偏好任何一方之意涵。但若從臺灣地方政府為民選體制（有民選產生的地方行政首長與議會）、地方議會為完整的議會（例如享有地方法律案、預算案之審議權）以觀，以及從就近治理的便利性與權責，立法者應抱持盡量授權的態度<sup>16</sup>；這也是全球化競爭之下及地方因為科技、交通視訊的發達乃至地方經濟力與社會力長年成長得參與公共事務後之應有政策回應。

法、國民教育法、勞工安全衛生管理法、勞動基準法、老人福利法、兒童暨青少年保護法、教師法等。甚且，各法律領域只是功能（業務-權限）劃分的第一步而已，進一步應以各法律之專章、專節條文項目，而為劃分，例如空氣污染防治法得以固定污染源（甚且得有規模大小與排放性質）、移動污染源與自然人之污染行為，而為區分。

其次為「地方制度法」，旨在規範地方政府之政府體制（採府會雙元分立制，而且就地方議員的選舉係採「單記不可讓渡投票法」（SNTV, single non-transferable vote）、央地之業務劃分（第 18 條以下）及地方權限。

## 二、第二級政府之功能：作為公共安全法律之執行機關

臺灣第二級政府之業務與權限，得區分為二種，本處討論委辦事項，自治事項詳下節<sup>17</sup>。

公共安全一詞，德國法常稱為「公共秩序與安全」。吾人生活中絕大部分為此類。其係由中央立法，然後交由第二級機關執行。此類業務的案件量很大，例如建築法之新建、改建、轉用、拆除等之許可之核發，包括對違規行為之行政調查與行政罰，從而不適合由中央部會自為執行，但中央必須擁有立法權與法規命令制定權，以為上游之調控，並監督地方政府之個案執行之合法性與合目的性。

### (一)性質與沿革

自中央政府 1949 年遷臺以來，經過漫長的實踐，公共安全法律由中央制定並交由直轄市政府與縣市政府以「委辦事項」之方式執行，例如建築管制、各種營業之管理、藥品/化妝品/日用品/化學品/農藥等之管理、環境保護（例如空污法、水污法、廢棄物清理法、噪音管制法）、國道以外之道路交通安全管理、集會遊行管理、勞工安全衛生管理、教育文化與社會機構之管理（廣義而言也是一種營業管理）、

---

<sup>17</sup>法律案研修過程涉及中央與地方權限者，均須檢視有無違反之。舉例言之，就行政院法務部之下設立行政執行署以專門強制執行人民之公法上金錢債務，亦即為查封與拍賣等，於相關草案研擬過程中，一個討論的重點為其有無抵觸憲法地方自治之保障，或是換句話說，該事項是否為憲法第 107 條所直接涵蓋或至少得推論而出的中央權責範圍。

消防、河川管理（於此係分級）、山坡地保育、工廠營業登記管理等、商業登記、農漁林業管理之公共安全管理、災害防救（中央固然有權建立全國性的綱要計畫以及備妥全國性的資訊與救難直昇機等設備，但地方上的救災事宜原則上應歸地方執行，於嚴重時才由中央接管）、傳染病防制、野生動物保育、文化資產保存等。

以上劃分充分顯示分權性，為我國行政體制的優點。這種分權固然有憲法第 107 條至第 111 條之要求，但實際政治上可謂係逐步推展而成。值得注意者為，自政府遷臺、精省改革一直到當今，吾人仍可發現若干業務仍由中央部會執行，不無隨政經環境與地方政府規模發展而調整之必要，而且也已經成為五直轄市成立後的新議題，詳後述。

直轄市政府、縣市政府係以「委辦事項」方式而為負責。中央仍享有立法權，從而掌握制度建立權（亦即享有上游之掌控權），地方政府係受委託而執行個案。換言之，地方取得執行之「管轄權」，從而為行政處分之名義人。地方於法律明文或至少得從相關法條論證，享有補充性之立法權，此即我國地方制度法第 29 條「委辦規則」之精義，其制訂後須經目的事業主管機關核定始生效力。地方執行時中央部會享有合法性與合目的性監督（地方制度法第 75 條），得撤銷地方之違法決定，嚴重時並得代行處理（地方制度法第 76 條，涉及管轄權之特別情形下之移轉）。

以上顯示，中央部會享有個案執行之高密度監督權，可謂為下游的掌控權。

問題在於，部會遠在「京畿」，地方政府散處各處且為數眾多，實際上難以快速有效監督；地方行政首長與議員均民選產生，部會之強烈監督不免有實際困難（例如遭到「反嗆」）。實際的情形為，中央並不事前或事中介入，只於事發、重大（見報）、同業檢舉或民眾嚴重反映才出面。我國地制法不周延，對於部會之懲處或撤換地方一級主管、扣留地方補助款、對地方重要局處組織之框架規定權、對地方重要局處高階人事案之同意權、對地方施政之評鑑、要求地方官員列席部會月會等，均欠缺明文規定。

(二) 舉例說明

聯合報曾報導「14家老人安養院，內政部限期改善」（2010.10.03），值得當作案例<sup>18</sup>。

2010年9月19日凡那比颱風期間，高雄縣岡山「普德養護中心」傳出29名老人泡水數小時後，才獲紅十字會高雄縣分會救出。業主自行離去而任憑行動不便老人在惡水中載浮載沉，畫面震驚全國，內政部長江宜樺隨即下令全面清查老人福利機構，並「要求」兩週內公布調查結果。內政部乃於隨後「公布」全國老人福利機構「清查結果」，高縣普德與合家村老人安養中心因連續兩次獲評丙等且複評未獲通過，已遭高雄縣政府（而非內政部）勒令停業。全臺有十四家老人安養中心名列限期改善清單。社會司長表示，已要求上述十四家老人養護機構所屬的縣市政府，於今年十二月底前完成複評；若複評未過，將由地方政府勒令停業，並依法轉移、安置收容老人。以上之要求縣市政府作為的權利，源自地制法第75條之上級政府對委辦事項之地方政府執法之監督權與專業行政法律（於此係指老人福利法，其中央主管機關為內政部）<sup>19</sup>。

總之，依上述報導資料，全國立案的老人福利機構多達1072家，這些若由中央主管部會自為監督，將十分困難，也沒必要。中央立法、地方執行及中央監督，不失為妥當的設計。

(三) 公共安全的行政法構造

---

<sup>18</sup><http://www.udn.com/2010/10/3/NEWS/LIFE/LIF1/5886065.shtml>，造訪日期：民國99年10月13日。

<sup>19</sup>社會司指出，民國96年至99年間，經主管機關評鑑連續兩次以上為丙等或丁等的機構，合計有29家，其中經主管機關複評為乙等以上有13家，可繼續經營，兩家因複評結果仍為丙等，勒令停業；其餘14家由主管機關處以罰鍰並要求限期改善，今年月底前需複評；普德老人泡水事件固然可歸咎養護機構危機應變能力不足，但普德老人養護中心在97至99年間的評鑑均為丙等，卻仍繼續經營，暴露出地方主管機關在落實法規上的不足—於此顯示地方政府對高強度的取締行為多所猶豫，而這一方面與行政首長的決心或選票考量有關，但另外也是一種「息事寧人」以便「大家有飯吃」之臺灣長期以來的放縱公共安全的治理模式；另一方面，其也顯示中央難以動不動就代為執行，及社會福利機構在面臨相關災害時的逃生撤離演練有待加強。

公共安全事項，為進一步開啓不同學門討論，得簡單比擬為美國法之「命令控制式」(command and control)政策手段類型，德國法則為「秩序行政」或「干涉行政」(Ordnungsverwaltung)或「Eingriffsverwaltung」。此等事項得區分為建立管制標準、建立許可制、事後監督，三大環節：

1、建立管制標準，即建立業者的污染排放標準(於環境法)、安全標準(指各種危險物品以及日用品與化妝品等)、人力物力配備標準(指旅館與各種行業)及其他具有公共危險性行為(例如集會遊行、建築行為)之公共安全管理標準。法律上如放流水排放標準、建築安全技術要求、老人安養院設置標準等。此等不可過於嚴格，否則可能違反比例原則。

2、事前許可：具一定危險性以上之開業行為或營業中行為，須取得事前許可，例如依建築法之取得建築執照、雜項執照與使用執照，再如集會遊行之取得許可。

3、營運監督，即使業者已經合法取得證照，其營運行為仍不得違法，而應受到監督，例如對於擅自改變房屋使用種類而經營三溫暖或KTV等之取締，包括行政調查與裁罰。其執法成敗，首先取決於法律之完備化，蓋於此因涉及基本權干預而有法律保留原則之適用。其次為執法者之意志、人力配備、訓練與風紀。本類業務，例如拆除違建、取締違章工廠，其特色為數量龐大，易遭業者反抗或反擊，易有收受賄賂或招政治關說，此外也容易受到人民訴願與行政訴訟之訟累。而就發照核發而言，如何於民意高漲與工商業者激烈競爭的時代為快速有效之審查，也構成挑戰。

為求精確，公共安全事項(亦即地方自治法學所稱委辦事項)也應進一步依危險性高低而為區分，並設計中央之不同強度之調控。

#### (四)第二級政府的執法限制，尤其縣政府

公共安全的執法，常有如下問題，於大縣或五直轄市應地大公務人力有限而更為困難。

## 1、法律保留問題

公共安全事項涉及人權保障而須遵守法律保留原則。若法律沒有明文，而且也未能經由整體關聯性解釋方法而覓得法源，則地方政府難為突破。我國地方制度法第 29 條雖然規定地方自治團體得制定「委辦規則」<sup>20</sup>，但法律明定授權者幾希（少數者如空氣污染防治法第 20 條<sup>21</sup>），而該條地方政府「依職權」制訂之授權又過於寬廣，造成法律解釋適用的困難。舉例言之，桃園縣政府為防止賭博性電玩業者於被吊照後輕易於同一場址換個招牌（與負責人）之繼續營業之社會秩序蕩然，乃制定自治條例，規定於同址新開設電子遊樂場業者須先繳清前手所積欠之行政罰鍰，否則不予許可。此為良法美意，但當然引發業者反對；案子鬧到經濟部，經濟部商業司召開學者專家暨政府機關代表之專案會議，法務部、司法院與行政院法規會的代表都以法律保留為由而持反對意見，令人不禁質疑地方政府還剩下如何之公共安全之自主空間。

另一個案例為，臺北縣曾一度有條件開放轄區內之頂樓違建之合法化，希望藉以解決頂樓違建之觀瞻、安全與公平問題，但遭到出於法律保留原則之反對。

## 2、縣政府「地大公務人力不多」

縣政府、五直轄市轄區廣大而公務人力不多（臺北市相對不嚴重），不免有「鞭長莫及」之執法限制。

詳言之，我國專業法律於地方制度法並未明文建立鄉鎮市公所之查報義務—少數領域為例外，例如民政課對於非都市土地違法使用查報、工務課對於違章建築查報、農經課對於超限利用查報。實務從而為，此等政府業務部門難能全面或主動稽查業者之違規行為，通常只

---

<sup>20</sup>其規定：直轄市政府、縣市政府、鄉鎮公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則；委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。

<sup>21</sup>其規定：公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準（第 1 項）。前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣市主管機關「得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之」。

於災害或案件發生或同業競爭者檢舉時，才發動行政檢查。惟無論如何，我國少數領域建立定期抽查制度，例如針對農藥違規使用，此外也有經由部會補助款而以行政助手方式委託清查的類型，例如對於業者有無違規使用瘦肉精等飼料或添加劑之檢查之經由縣農會在重要賣場之設點辦理。就較為嚴重或受抨擊的領域，地方主管部門也得自行或於中央要求與補助下，進行較為強烈的監督。

報章曾多次指出，在國家墾丁公園附近有諸多違規販賣保育類野生動物者之攤販，「宛如無政府狀態」。屏東縣政府農業局自然保育科官員的執法難處，在於科員人數有限，而且該科的業務尚有其他，野生動物保育違規取締只是其中一項，甚且承辦人員僅一人而已。這問題也發生於臺南縣政府之保護黑面琵鷺施政上。山坡地保育、河川砂石違規採取、地下舞廳、地下工廠、各種地下營業之取締，均面臨此等結構限制。

### 3、如何解決？

以上為臺灣地方施政的結構性限制，治理學者應正視並尋求合宜模式。問題的解決，似乎得綜合如下的手段：

(1)縣政府監督業者，得經由不斷引進與改良電子衛星儀器等新穎科技，而獲得成效<sup>22</sup>。

---

<sup>22</sup>中國時報有篇報導可供參考：「揪排汙工廠 環保局科學辦案」（2010-09-28 中國時報，陳俊雄／北縣報導）。其指出：除了向來的環保局人力、環保警察人力，臺北縣環保局進一步利用科學儀器辦案，揪出不少汙染水源、空氣的不肖工廠，創造出三千餘萬元的總經濟效益，並達到每日減少近一萬三千人的汙染量。首先，就追查工廠埋設暗管部分，除使用地下管線探測器外，稽查人員還使用管型紅外線監控設備、移動式遠距離紅外線監控設備、水質自動連續監測等設備，長期調查業者埋藏暗管及排放汙水狀況。如果業者開始排放廢水導致水質出現異狀，水質自動連續監測設備就會發送訊號通報，環保局人員也立刻前往現場取締。這套儀器的告發案件，占了總告發處分件數三成以上，在三千二百多萬元的處分金額中，就占了一千多萬，成效卓著。其次，對於以往難以追查的空氣汙染取締作業中，環保局利用小型遙控直升機，此外也配合空警隊直升機在立體空間執勤，在九場次的蒐證作業中，查獲七場違反規定；搭配環保署警隊查核部分，共查獲汙汙共 104 件，罰款八百五十餘萬元。環保局稱，未來更將結合衛星定位建置互動式電子網路地圖，並引入更精確的光譜遙測儀器，改善北縣空氣汙汙 <http://news.chinatimes.com/tech/0,5249,171702x112010092800477,00.html>，造訪日期：2010 年 10 月 15 日。

(2)縣政府得引進公權力行使之委託（例如成立民間環保警察或所謂的環保獎金獵人，涉及管轄權移轉於私部門而須法律明文，但企業主深感「全民皆為狗仔」之不安），或以行政助手、提供獎金方式，鼓勵私部門之協力。招標係指，地方政府經由編列預算然後將有關經費招標之方式，委託工程顧問公司對轄區內之違規業者（例如空汙法之廢氣排放工廠）為定期以及遇有突發事故或嫌疑時之個案的檢測，將檢測結果回報給縣環保局，縣環保局再依之對有嫌疑的個案發動行政檢查。就河川或土地違規使用類型之監督，政府得經由採購，由地方上的大學、社區大學、文史工作室、河川巡守隊或其他 NGO 共同承辦，形成綿密且具有鄉土關懷的政策網絡（含執行性或甚至政策形成性）。就此有待克服者，為相關招標規範有無過於細膩而構成綁標，得否以跨年度且龐大經費一次委託方式（例如一次以三年為期金額六百萬）？相關補助中長期而言，是否反而弱化地方 NGO 之生命力<sup>23</sup>？

(3)政府得鼓勵採用私部門標章，促使同業公會對業者舉辦各種創新的研討並自行進行評鑑與核發標章，性質上為私部門的標章，相關評鑑結果得公佈於網站以供查詢並「施壓」業者遵循。

(4)縣政府得依行政程序法第 15 條而委任或委託鄉鎮公所辦理，於此須訂立契約與支應對價，而且因涉及管轄權移轉而須以自治條例為之並刊登於公報。困難在於，縣議會未必同意，鄉鎮市公所有權不為接受。妥善之道，為專業法律直接規定或於地方制度法明定一定要件下之協助義務。

(5)縣政府也得促組成同業公會，以為業界自我管理並作為政府對口單位。

(五)第二級政府作為設施興建與維護機關：第二級政府之自治事項

這一類業務，連同下節之文藝體育休閒活動之舉辦等「自願辦理事項」，德國法統稱為自治事項，但如前所述，不夠精密，而得獨立而出。

---

<sup>23</sup> 我國現今對於各社經議題有相當自主的參與力與形成力的社團，主要為宗教性者，例如慈濟功德會。就賑災以及資源回收等有關長期的經營。

其次，設施得依規模大小，而有不同的施政難易，也有上級經由補助而參與之問題，甚至也有縣入侵鄉鎮市之可能，例如得分為：1、各種具有外溢效果之重大經建計畫，例如港口、聯外道路、碼頭、污水處理廠等等之興建與維持；2、設置與經營國民中學（於直轄市甚且包括高中）、養老院、圖書館、游泳池、青少年育樂中心、文化中心等公共設施，但托兒所、停車場、納骨塔、公墓、公有零售市場在縣級則歸鄉鎮市。

本類型的常見問題，為相關設施是否不足或過當，新建完成後之服務水平如何維持或甚至與時俱進，財政拮据時代之經營效率性，「新公共管理」於此得有相當發揮空間。

地方的土地使用規劃權，也為地方的法定自治事項，為地方施政的核心項目。臺灣每一片土地使用均受到都市計畫（指都市計畫區內之土地）與非都市土地使用計畫（指非都市土地）之拘束，而且還有依專業法律而制頒的各種的使用計畫（約可分為開發型與限制使用型，前者例如國道開發計畫，後者如依國家公園法所劃定之國家公園、依文化資產保存法所劃定之各種保護區）。相關計畫或變更案須經上級機關核定，中央部會應尊重地方自主性，降低審查密度。

#### (六)作為自治事項之立法與執行機關：第二級政府之自治事項（II）

就轄區內之文化、藝術、體育、休閒、觀光、景觀、政府內部組織與管理等事項，性質上為「地方自願辦理事項」，地方政府享有立法權與執行權，上級監督機關一般而言只享有事後合法性之監督。

此等自治事項的推展，重要在於地方主政者的視野、決心與如何突破人力財力的限制。直轄市因經費相對充足並獲得補助而得有突破性施政，例如臺北市之聽障奧運與花博及高雄市之世運會與愛河整治工程。

#### (七)業務與權限得表現於行政組織

以上之業務與權責，表現於第二級政府之一級得區分為「行政機關」與「內部單位」（與其下之科）與二級組織，因限於篇幅，不予列出。

#### (八)中央部會之經由補助款而為調控

中央政府透過補助方案的建立與補助款發放，得調控地方之施政。這是廣義之中央與地方之業務-權限問題。以下舉三個作為說明。

第一個案例為行政院環保署自 1997 年起便推動以社區為單位之「社區環境改造計畫」，進行清淨家園（廚餘處理、資源回收、小廣告清除、環境綠美化、髒亂點清除）、環境污染預防及發展特色（生態保育、產業文化等），迄 2010 年 10 月為止已經有超過 2000 個社區參與，績效從而十分良好。該計畫係採環保署與直轄市、縣市環保局合辦之方式；由環保局確認提案單位符合申請資格，然後由縣市環保局先依「社區優先執行議題」審查，未依規定者即視為不合格；第三關則是由環保局聘請學者、專家、民間團體或政府機關代表共 5 至 7 人（其中學者、專家、民間團體不得少於二分之一）組成審查委員會，遴選具體可行且符合計畫目標及執行項目者，然後函送環保署核定。環保署分攤核辦經費 5% 以下為原則，並於核定後全額撥付，環保署應於結案後提送支出分攤表、明細表及執行成果，核銷結算<sup>24</sup>。

第二個例子為，內政部制頒「建立社區照顧關懷據點補助計畫」（內政部 97 年 4 月 7 日臺社內字第 097005370 號函修正）。其目的在於協助直轄市、縣市政府辦理社區照顧關懷據點業務，增進經驗交流，提供諮詢輔導，培養專業人力；內政部負責召開全國性督導聯繫會議以及結合民間團體或學術單位提供諮詢輔導服務，而直轄市、縣市政府則是視轄內據點設置數量、分布狀況及行政人力配置情形，於內政部所補助之督導費經費額度內，擇採內部自行督導、聘請相關專業人員或委託民間團體等方式辦理督導業務，尤其應召開據點聯繫會

---

<sup>24</sup>本補助方案長年以來實行成效良好，但也發生當地某幾位居民不滿社區發展協會未經事前取得同意便提出改造計畫，從而對環保局與環保署請求國賠的案件。相關資料約見環保署 2010 年 11 月 29 日之國家賠償案件的會議議程。

議及辦理巡迴訪視及據點輔導，以及評估據點營運績效。為此，直轄市、縣市政府得申請內政部補助督導費用(呂椿偉，2007)。

第三個案例，為環保署之「環保科技園區推動計畫」。其主要構想，係模仿世界各國積極籌設「生態工業區」以推動朝向零廢氣與節能減碳的工業乃至經濟發展的永續性的目標，以及推動循環資源的連結以及區域性設置的必要，乃經由推動的方案計畫而開放直轄市政府、縣市政府前來申請，目前已經在全臺核准補助設置四座環保科技園區，分別座落於高雄、桃園、花蓮及臺南。

#### 第四節、我國直轄市之建制發展

關於我國「直轄市」之制度設計，其制度沿革，可追溯自兩千多年前，即秦、漢實行「郡縣制度」以來，中央與地方之間，所採取的「直隸」制度(王麗虹，2004：39)。尤其，在宋朝初年，肇因特定「縣份」，其地位重要，若由州來進行統理，恐非妥適，故直隸於中央管轄，不須經由府州，此即為我國直隸制度的起源。而宋朝以後，元朝、明朝與清朝都有直隸制度的設計。

而在民國初年，於民國10年徐世昌大總統時期，公布「市自治制」教令，而該教令有助於日後我國直轄市制度的成形。其具有以下之特色，首先，承認市自治制具有法人地位；再者，將市自治制區分為兩種，分設為「普通市」與「特別市」，其中特別市直隸於中央政府。

時至民國22年之時，我國開始進行憲法的起草，而憲法起草委員會於該年6月期間，初擬「中華民國憲法草案初稿試擬稿」，該草案的第四章為「地方制度」，其中第145條即規定：「工商人口繁盛之地，得依法律所定標準設市，直隸中央或省政府。」而其中，直隸於中央者，即為直轄市制度的前身。爾後十數年，經各憲法版本之修改，最後經國民大會制憲完成「中華民國憲法」，其中第十一章為「地方制

度」，第118條為直轄市的法律地位<sup>25</sup>，並且規範於「省」的那一節(第一節)，由此足見，省與直轄市的地位一致，直屬於中央政府(黃錦堂，2003：28-30)。

然而，民國36年這部憲法正式施行後，因國共內戰，國民政府被迫來臺，並且在臺施行戒嚴體制，凍結憲法本文規定之適用。加上，當時(民國39年到55年)臺灣並沒有直轄市，此致直轄市制度尙未有適用之餘地。這段期間，臺北市與高雄市僅為「省轄市」之地位(紀俊臣，2006：2)。

民國39年國民政府來臺之後，我國當時捨棄「省縣自治通則(草案)」的立法，轉而改以行政命令的方式，由行政院發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，究其作法，其自治型態並不是常態型地方自治之運作，其乃著重於統治者的有效統治，故採行「特殊的地方自治模式」。以臺灣省為例，當時省長為官派，但省議員為民選產生；而縣級以下，為法人組織，縣市長及縣市議員皆由民選產生(紀俊臣，2006：2-3)。

而在民國55年，臺北市(當時為省轄市)，經行政院院會第1000次院會決議，將臺北市改制為直轄市，並由行政院呈請總統核准實施。而臺北市於民國56年，合併士林、北投、內湖、南港、景美與木柵等原臺北縣之鄉鎮市地區，成為臺灣地區第一個直轄市。

而臺北市改制後，其乃係依據「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」來運行，而該自治綱要僅為行政命令之位階，但卻規範至市長與市議員的產生方式(第10條及第17條)、市政府財源(第27條)、市議員以及里長之罷免與解除職務(第31條及第32條)、市政府組織規程由行政院定之(第19條)，以及市政府與區公所的指揮等內容(第21條及第22條)。此一情勢實乃因為我國當時為戒嚴體制，且「省縣自治通則」尙未立法通過，加上執政者有欲強加領導統治，故而採取此一體例模式。而在民國68年，高雄市改制為臺灣地區第二個直轄市，行政院亦頒布「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，依相同方式進行辦理。

---

<sup>25</sup>憲法第 118 條：「直轄市之自治，以法律定之」。

而時至民國79年3月期間，內政部召集行政院各機關，研商修訂「直轄市自治法」，經過各部會的協調、行政院的政策方向裁定，該法最終於83年7月8日由立法院完成制定，並於83年7月29日由總統公布。該法明文之重要規定如下：直轄市為法人組織(第2條)、直轄市的監督機關為行政院(第5條)、明訂直轄市之自治事項(第11條)、市長及市議員皆為民選產生且四年一任(第14條、第30條)、直轄市之財政收入(第37條、第38條)等。至此，我國都市之行政組織，才有「法制」的依據，並且確立了都市行政組織的模式(紀俊臣，1996：123)。

而在民國88年，茲因民國86年的第四次修憲作成精簡省政府的決議，因而有必要將原「省縣自治法」、「直轄市自治法」進行調整，故而重行訂定「地方制度法」，而該法之完成，為我國地方自制之發展的重要里程碑。

以下，將就臺北市(民國56年)、高雄市(民國68年)之建制與發展，進行說明。

## 一、臺北市

民國39年，國民政府播遷來臺，並以臺北市作為戰時之首都。經過10多年的發展，行政院認為臺北市儼然成為國家的政治、經濟、社會、文化、軍事的中心，故有必要提升其組織層級。再加上人口已達117萬人(當時「市組織法第3條規定」，人口達100萬人以上者，得改制為直轄市)，而且臺北市為臺灣的首善之區，因故規劃欲將其改制為直轄市。

而依行政院第1000次院會決議，規劃將臺北市改制為直轄市後，隨即成立「臺北市改制籌組小組」，商討有關臺北市改制為直轄市的相關問題，這些問題包括行政區劃問題、實施準備程序、省市財政收支劃分、稅捐稽徵、公賣利益、市銀行設置、省市財產劃分、臺北市之直轄市建制、臺北市實施地方自治綱要，以及改制後省市教育問題等(王麗虹，2004：47-48)。

而在民國56年6月22日，行政院發布「臺北市各級組織實施地方自治綱要」，臺北市並於該年7月1日，正式改制為直轄市，並接管士林、

北投、內湖、南港、木柵、景美等六鄉鎮，面積擴大為271平方公里，人口亦達約160萬人。7月7日之時，行政院也核定了「臺北市政府組織規程」，使其改制後之組織建制成形。

## 二、高雄市

民國 68 年 7 月 1 日高雄市改制為「直轄市」。改制後，由於縣市層級之提升，再加上高雄市日益繁榮與發展，民眾對於政府施政的要求日漸提高，致使高雄市組織員額不斷擴編，組織架構亦逐年增設新局處(鄭彥信，2001：49)。其所屬機關與組織規程之規劃準則，乃是依據當時高雄市政的實際狀況，兼顧高雄市未來發展的需要，並參酌臺灣省政府及臺北市政府組織編制的情形，而著手研訂高雄市政府及其所屬機關之組織及員額設置(高雄市政府，1981：645)。惟當時高雄市政府因體認到組織再造工程茲事體大、任務繁重，遂於升格前即組成「專案規劃小組」，綜合高雄市議會、社會輿論與學者專家的意見，進行整體通盤規劃工作。而該專案小組於民國 68 年 3 月中旬完成規劃作業，後報內政部轉行政院，並於該年 6 月下旬核定，自 7 月 1 日起開始實施。以下茲就高雄市升格後，其政府組織設計原則及組織變更之沿革說明之。

### (一)機關組織及員額設置原則：

民國 68 年高雄市政府在研訂各組織編制時，為便於各單位作業，遂先行訂定組織建制原則，以利各單位進行規劃作業。以下簡述當時高雄市政府規劃作業所採行的原則(高雄市政府，1981：645-647)：

1. **一級機關設置原則**：對於機關設置，若非必要、臨時性或無經常性業務之機關，為求精簡組織，均予裁併或暫緩設置；而機關之名稱以一般常用，且易於表示其任務者為宜。
2. **機關內部建制之原則**：機關內部之業務單位應力求精簡，以不超過六個為原則(警察及稅捐單位除外)。此外，局、處設科；委員會設組，且機關規模較小者，不分科(課)股。
3. **機關內部員額設置原則**：組織員額之設置，儘量少設置高級職

位，至於技術性及基層職位(例如工程員、技士、技佐、里幹事、戶籍員、警員)，儘可能按照業務實際需求來進行編制。此外，除高級職位保持用人的彈性之外，中低職位均應參照考試院及行政院訂頒之規定進行辦理。

由上述機關組織及員額設置的原則來看，雖然高雄市獲准升格為院轄市，但受限於當時市府財政與遵行中央所推行的員額精簡政策，致使高雄市政府於民國 68 年升格直轄市之初，並未大刀闊斧進行市府組織擴編。換句話說，當時高雄市政府僅僅是以「漸進」的方式來進行組織的擴編工程。誠如，本文詢問前行政院人事行政局退休政務官所言，高雄市政府的組織建制發展，並非「一步到位」，而係以漸進的方式來進行組織建制的擴編。

#### (二)升格初期之組織架構及建制：

民國 68 年高雄市政府在研訂各機關之組織架構時，即參照臺灣省政府及臺北市政府之組織設置，仿其架構，分設四個層級。因而規劃其本府為一級機關；各局、處、會為二級機關；各局、處所屬機關為三級機關；而各局、處所屬機關之附屬機關為四級機關。

而民國 68 年 7 月 1 日改制後的高雄市政府組織架構，其下設八局、八處、四會及十一個區公所，其名稱如下：秘書處、民政局、財政局、教育局、建設局、工務局、社會局、警察局、衛生局、環境保護處、地政處、國民住宅處、新聞處、兵役處、主計處、人事處、研究發展考核委員會、都市計劃委員會、訴願審議委員會、法規委員會以及各區公所。

截至民國 95 年底為止，高雄市的機關總數為 125 個，包括民政、財政、教育、建設、海洋、都市發展、工務、社會、勞工、警察、消防、衛生、環境保護、捷運工程、文化、交通、公務人力發展及法制等 18 局；兵役、地政、新聞、主計、人事、政風等 6 處；研究發展考核、原住民事務、都市計畫等 4 個委員會。此外，另有 11 個區公所、86 個二級機關及空中大學等 145 所學校(高雄市政府，2007：20)。

而高雄市升格至今近三十年，高雄市政府總共增加 10 個局、處；而 94 年與 95 年的編制人員亦分別為 13,458 員及 13,411 員(預算員額分別為 12,021 員及 12,178 員)，其員額擴編近一倍之多。

以上是為高雄市改制為直轄市這三十一年來的變革，其中我們可以看出，其組織規模，是漸進的，並非一步到位。從此，當我們在看民國 99 年之五直轄市政府體制之時，未來新北市、新臺中市、新臺南市與新高雄市之組織發展，其組織建制，似乎宜從長計議，以使各組織之配置達到其合理之狀態。

## 第五節、英國大倫敦市業務功能與其中央地方關係

大倫敦市(Greater London)，位處於英格蘭(England)地區的東南方，其係屬英格蘭所轄之一級行政區域。而整個大倫敦市，其所轄面積為 1579 平方公里，人口達 751 萬人。而大倫敦市自西元 2000 年起，包括市中心「倫敦市」(City of London)<sup>26</sup>以及 32 個「倫敦區」(London boroughs)(張正修，2003：130-132)。整個大倫敦市為全英國的行政中心，為中央政府所在地，並且為英國的金融中心，同時該市經濟繁榮為該國首善之區，其全國人均的生產毛額亦為最高。此外，大倫敦市也是「歐洲議會選區」(Europe Parliament Constituency)之一，並且設有 9 名的歐洲議會議員(MEPs)。

### 一、英格蘭與地方之權限劃分

在英國，肇因於高度「都市化」(urbanization)與人口高度集中，遂而使英國被迫進行一連串的地方政府體制的變革。以下，茲就英國中央政府與地方政府的權責功能劃分，進行簡要的說明(張正修，273-274)：

---

<sup>26</sup>小倫敦市土地面積僅有 2.6 平方公里，人口約為 7800 人(2006 年統計資料)，並由「小倫敦市政廳」(City of London Corporation)進行管理，而一般而言，小倫敦是之功能職掌，基於歷史傳統因素，相較於大倫敦市 32 個自治區，其職能較為廣泛而全面。資料來源：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%A4%A7%E5%80%AB%E6%95%A6> (檢閱日期：99 年 8 月 20 日)。

- 1.國防外交：全由國家掌管。
- 2.經濟事務(農林水產、商業、勞工)：幾乎由國家掌管。
- 3.住宅事務(興建、維護、管理)：屬地方事務，國家得予補助。
- 4.環境事務：幾乎屬於地方政府業務。
- 5.教育事務：大學教育是國家事務；中學教育為地方事務。
- 6.社會福利：年金為國家事務；兒童、殘障與老人福利為地方。
- 7.醫療保健：屬於國家事務。
- 8.交通道路：除大規模道路為國家，其餘為地方任務。
- 9.警察消防：為地方功能職掌。

以上為國家與「一級地方自治團體」(如「縣」(country)與「大倫敦市」)的權責分配關係，以下將就英國一級地方自治與其下轄地方政府體制的權限劃分進行說明：

1. **區域計畫**：區域計劃之決策由一級地方自治團體掌管；但就縣區域計畫之執行計畫擬定，以及開發許可則由區掌管。但會影響縣之整體開發者，則仍為縣之權責。
2. **道路與停車**：縣主要道路的興建與管理由縣掌管；小規模道路的興建、管理與停車場的管理，則由區政府處理。
3. **垃圾處理**：垃圾事項由區公所處理。
4. **其他一級地方自治法人之任務職掌**：消防與警察、消費者保護、度量衡檢定、食品安全、國家公園(特定縣份才有)。
5. **縣轄區所掌理之任務功能**：住宅(只有區議會請求時，方得有此權限)、環境衛生、水及空氣污染防治、工廠檢查、建築管制、公車營運、戲院劇場與夜間餐廳之許可、市場之開設、財產稅之徵收。
6. **縣與區重疊之事務功能**：博物館、美術館、運動場、體育館、游泳池、公園、廣場、機場、天然災害防治等。

## 二、大倫敦市政府之政府體制

依據英國國會於1972年所通過的「地方政府法」(Local Government Act)規定，英格蘭的地方政府可以區分為兩大種類，分別為「整體目的的地方自治團體」以及「限定目的之地方自治團體」；而在1986年以後，英國進行了幾次地方政府體制的改革之後，到了2000年，英格蘭地區的地方自治團體體制為大倫敦市(下轄32個倫敦區與小倫敦市)、34個縣(country council)、36個都會區(Metropolitan Districts)，以及46個「一級制地方自治團體」(Unitary Authorities)。

根據，1998年英國工黨政府之設計規劃理念，大倫敦市政府為一獨特的「戰略型」政府體制(Wilson and Game, 2002)，其主要職位及機構包括民選的大倫敦市市長(現任市長為Boris Johnson；每四年改選一次)以及25名的大倫敦市議會議員(14名分區直選產生；11名依比例代表產生)，大倫敦議會之主要任務為監督大倫敦市長之施政，並於預算與重大法案提出意見。在大倫敦市政府(city hall)內，包括市長、各委員會委員，以及常任市府員工，總數不得超過500人，協助市長進行都市任務之推展。而一般而言，大倫敦市長與大倫敦市議會，市長的首長權力較大，擁有較多的決策權；大倫敦市議會的權力較小，但可經由「三分之二」超高多數決，推翻大倫敦市長所提出之預算案，故其於主要權力僅為政策的質詢與調查的權力(Wilson and Game, 2002)。

就大倫敦市而言，其大抵之功能為「戰略指導」類型的任務，主要包括交通、治安、消防、經濟發展、緊急處治、區域計畫、文化發展、環境衛生等。而就大倫敦市內之區政府，其主要任務即為教育、住宅、社會服務、地方道路、圖書館、博物館、垃圾收集等。而在大倫敦市政府，其主要有四個專責機構，來從事特定之功能運作，其首長由民選之大倫敦市長任命，並且對於市長負責，4個專責機構如下<sup>27</sup>：

1. 大倫敦交通局：負責大倫敦地區主要的公共交通，包括收費制度等。

---

<sup>27</sup> 資料來源：大倫敦市政府官方網站：<http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/gla-functional-bodies> (檢閱日期：99年8月20日)。

2. 大倫敦警察局：大倫敦市警政之管理及首都治安任務。
3. 大倫敦消防及緊急規劃局。
4. 大倫敦發展局：主要任務為就業、工商投資、經濟發展等。

而就大倫敦市與32個區的關係，基本上並非定位為「上對下」的自治監督關係，其合理的定位應為「夥伴關係」(partnership)。其2000年的重新成立與設計，其基底理念乃係在於彌補跨域規劃與整合的真空狀態，也因此，該市政府並未編制大量的公務人力，其人力最多僅有500人，且多為策略規劃性質的人力。而其推動發展的策略，並非以強制力，而係以多中心、彈性、協調的角色，以整合大倫敦地區各地的地方需求。目前該政府主要關心的政策為交通、住宅、就業、服務、發展與環境保護政策。<sup>28</sup>

是故，由以上對於大倫敦市的整理，吾人可知2000年以後的大倫敦市，並非全功能型的地方自治團體，其主要的功能任務，主要落於區域發展、跨域整合、交通規劃，以及警政治安等事宜，其他的部分，乃係由區政府來執行。同時，大倫敦市政府與區政府之間，並非傳統「單一制」國家上對下的自治監督關係，而依市政府與各區政府於2009年所形成的共識—「倫敦市政憲章」(London City Charter)<sup>29</sup>，以夥伴關係的角度，來創造整個大倫敦地區的公共服務與地方經濟發展。而大倫敦市再度成立的基本出發點，正是對應於全球化、資本發展，以及大倫敦地區1500平方公里整體的都市發展，因故其自名為戰略型的政府體制。

<sup>28</sup>根據李長晏教授之研究，英國在1979至1996年保守黨執政期間，在跨域治理體制方面建立了「中央部會派駐地方」、「區域辦公室」、「具有內閣部長的區域政府」和「區域層級中的準政府組織」等制度，其目的是欲建立跨區域的地方治理體制，以取代民選地方政府，執行地方行政與治理工作。而1997年工黨執政後，其發展之跨域治理體制則可以區分為兩大類，第一類是中央政府主導型的跨域治理制度，包括建立區域發展署、區域議會、區域內政府機構聯合辦公室、區域協調小組、準政府機構等；而第二類地方政府主導型的跨域治理制度，則包括：區域立法機關與都會區管理局、地方策略性夥伴關係等。資料來源：國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/categories/1/interior>) 檢閱日期：100年4月20日。

<sup>29</sup>資料來源：大倫敦市政府網站(<http://www.london.gov.uk/who-runs-london/london-boroughs/city-charter>)。檢閱日期：99年8月20日。

## 第六節 日本東京都業務功能與中央關係

### 一、東京都之概況

東京都為日本之首都，乃日本政經中心。人口 1298.9 萬人，約占日本總人口的 10%，在全國 47 個都道府縣位居第一。面積為 2188 平方公里，約占全國總面積的 0.6%。人口密度約為每平方公里 5937 人，是日本人口最稠密的地區。東京都大體上位於日本列島的中心、關東地區的南部。東京都的東部以江戶川為界與千葉縣相連，西部以山地為界與山梨縣相接，南部以多摩川為界與神奈川縣相連，北部則與埼玉縣相接。

東京於明治維新前為德川幕府所在地，當時稱為「江戶」。日本於第二次世界大戰中的 1943 年 7 月 1 日，將東京府與東京市合併形成東京都，施行強化國家首都機制之「東京都制」（昭和 18 年法律第 89 號），屬於戰時法制。第二次大戰後，1947 年施行地方自治法而廢除東京都制。現行「東京都」之名稱與行政區域，並非「東京都制」之意涵，而係作為地方自治團體之一，除特別區之設置外，其與其他府道縣並無相異之處。

除行政區域之東京都外，尚有以東京都為中心形成之「東京圈」及「首都圈」。東京圈係由東京都與三個鄰接縣—埼玉、神奈川、千葉縣組成，人口約占日本總人口的 28%。東京都與周圍七個縣—埼玉、神奈川、千葉、群馬、櫛木、茨城和山梨，則構成首都圈。

### 二、東京都之行政區域與機關組織

東京都是由 23 個特別行政區和 26 個市、5 個町、8 個村所組成的自治體，行政區域包括 23 個特別行政區和多摩地區（26 個市、3 個町、1 個村）的狹長陸地部分，以及分佈在東京灣南部海域的伊豆群島和小笠原群島（2 個町、7 個村）。在機關組織上，以東京都知事為首長之東京都廳，乃東京都之執行（行政）機關，東京都議會則為議決（立法）機關。分述如下：

#### （一）東京都之行政區域

東京都之行政區域可分為「區部」、「多摩地區」及「島嶼地區」三個部分，共計 23 區 26 市 5 町 8 村，茲詳述如下：

1. 區部（特別區）：區的總面積約 622 平方公里，人口約 880 萬人（截至 2009 年 10 月 1 日），計有足立區、荒川區、板橋區、江戶川區、大田區、葛飾區、北區、江東區、品川區、渋谷區、新宿區、杉並區、墨田區、世田谷區、臺東區、中央區、千代田區、豐島區、中野區、練馬區、文京區、港區、目黒區等 23 區。此一區域內商業設施集中，又因綿密的交通網絡，交通與商業活動十分繁盛。然由於商業活動及設施的增加，水源及綠化區域的減少，導致該地區居住地基本功能減退。且該地區木質房屋密集，形成公共安全的隱憂。另周邊地區的道路等城市基礎設施建設未能跟上時代腳步，成為未來區部建設的重要課題。
2. 多摩地區：多摩地區的面積大約為 1160 平方公里，人口約 416 萬人，其又可分為市及西多摩郡兩部分。前者計有昭島市、あきる野市、稻城市、青梅市、清瀨市、國立市、小金井市、國分寺市、小平市、狛江市、立川市、多摩市、調布市、西東京市、八王子市、羽村市、東久留米市、東村山市、東大和市、日野市、府中市、福生市、町田市、三鷹市、武蔵野市、武蔵村山市等 26 市；後者則包括奧多摩町、日の出町、瑞穂町、檜原村，3 町 1 村。多摩地區由於毗鄰特別區而呈都市化發展，並擁水源及綠化區域豐富的自然環境，又因大學、高新技術產業等研究機構的聚集，帶來強大的產業能力及豐富的人力資源，成為具有多種發展潛力之地區。多摩地區不僅在東京都內，在首都圈地區亦扮演重要角色。惟其亦面臨鐵公路等基礎建設落後，以及因過度開發導致生態環境惡化等課題。
3. 島嶼地區：島嶼地區總面積約 406 平方公里，人口約有 2.8 萬人，其包括自東京都廳分設大島、三宅、八丈及小笠原 4 支廳，下轄之大島町、利島村、新島村、神津島村、三

宅村、御藏島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村等 2 町 7 村。此地區擁有良好自然環境及豐富海洋資源，惟因地理條件隔絕本島之外，行政規模小、經濟力量薄弱，海空運交通網及醫療等生活基礎設施，亟待充實。復由於年輕人口外流及人口老化加速，以致從事島上主要經濟農漁業勞動力日益短缺。此外，由於交通不便及旅遊需求的改變，近年來島嶼區旅遊業發展亦較緩慢。

## （二）東京都之機關組織

日本地方公共團體，分設首長及統轄之機關，以及議會，作為執行（行政）及議決（立法）機關（參照地方自治法第參照地方自治法第 138 條之 3、第 89 條、第 281 條）。首長及議會議員，均由住民選舉之（參照地方自治法第 17 條）。

「都道府縣」之首長為「知事」，「市町村」首長為「市町村」長（參照地方自治法第 139 條）。首長之任期為四年，其任期自選舉之日，或前任首長任期屆滿或退職之翌日起算（參照地方自治法第 140 條、公職選舉法第 259 條及第 259 條之 2）。地方首長不得兼任參、眾議院議員，以及地方議會議員與專兼職公務員（參照地方自治法第 141 條）。

另「都道府縣」置「副知事」，「市町村」置「副市町村長」，並均置「會計管理者」，作為輔助機關（參照地方自治法第 161 條、第 168 條）。副知事及副市町村長，由首長經議會同意後選任之，任期四年，但首長得於任期中將其解職；其數額，由各地方公共團體自治條例定之（參照地方自治法第 161 條第 2 項、第 162 條、第 163 條）。此外，地方公共團體設各行政委員會與事務局（例如教育、公安等委員會及事務局，參照地方自治法第 180 條之 5），以及地方公營事業，作為下屬執行機關。並置「監查委員」，作為監察機關（參照地方自治法第 195 條）。

至於地方公共團體之議決機關，依地方自治法第 89 條規定，原則上為「議會」，但「町村」得以自治條例不置議會，設以所有具選舉

權人之「總會」，作為議決機關（參照地方自治法第 94 條）。議會設由議員選舉之議長、副議長，以及各委員會、事務局等組織（參照地方自治法第 103 條、第 109 條、第 138 條）。

準此，東京都政府組織架構，分述如下：

## 1. 行政機關

### （1）知事

知事統管東京都，是東京都的代表機關。知事由東京都民直接選舉產生，任期為 4 年。知事有代表東京都（參照地方自治法第 147 條）、執行管理地方自治團體事務（參照地方自治法第 148 條）、向議會提出議案、編製執行預算、課徵地方稅等行政事務（參照地方自治法第 149 條）、指揮監督輔助機關（參照地方自治法第 153 條）等權限。

### （2）輔助機關

為協助知事管理並執行職權，設有若干知事之輔助機關，協助知事行使其職權並處理各項事務，包括副知事，以及知事本局、總務局、財務局、主稅局、生活文化體育局、城市整備局、環境局、福祉保健局、醫院經營本部、產業勞動局、中央批發市場、建設局、港灣局、會計管理局、東京消防廳等 15 個知事部局，交通局、水道局、下水道局等 3 個公營企業局，教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會、監查委員、公安委員會、勞動委員會、收用委員會等 6 個行政委員會。

職員人數為 165287 人（2010 年 4 月），其中知事部局 24414 人、議會和行政委員會 1017 人、公營企業 13546 人、員警、消防 63998 人、學校教職員 62312 人）。

## 2. 議會

### （1）議會之組成

東京都議會議員之任期為四年，自選舉之日或前屆議員任期屆滿翌日起算，補選議員之任期為被繼任者所餘之任期（參照地方自治法第 93 條、公職選舉法第 258 條、第 260 條第 2 項）。議員不得兼任參、

眾議院議員，以及專兼職公務員（參照地方自治法第 92 條）。目前東京都議會由 42 個選舉區都民直接選舉產生的議員組成，人數為 127 人。其選舉區及員額如下表：

表 2-2 東京都議會議員選舉區及員額表

選舉區	員額（人）
千代田區	1
中央區	1
港區	2
新宿區	4
文京區	2
臺東區	2
墨田區	3
江東區	4
品川區	4
目黒區	3
大田區	8
世田谷區	8
渋谷區	2

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中野區	4
杉並區	6
豐島區	3
北區	4
荒川區	2
板橋區	5
練馬區	6
足立區	6
葛飾區	4
江戸川區	5
(區部計)(23)	(89)
八王子市	5
立川市	2
武蔵野市	1
三鷹市	2
青梅市	1
府中市	2

## 第二章 文獻回顧

昭島市	1
町田市	3
小金井市	1
小平市	2
日野市	2
西東京市	2
<b>選舉區</b>	<b>員額(人)</b>
西多摩	2
南多摩	2
北多摩第一	3
北多摩第二	2
北多摩第三	2
北多摩第四	2
(市郡計)(18)	(37)
島部	1
(島部計)(1)	(1)
(合計)(42)	(127)

資料來源：東京都選舉管理委員會

## （2）議會之機關

議會之機關，主要包括議長及委員會。議會議長係由議員中選舉產生，議長除代表議會主持各項會議，以及監督各項事務進行，並代表議會。且對於都議會幕僚機關議會局之職員，議長任免之權。

隨著東京都行政機構及工作日趨複雜，為使議會得以有效地審議及監督，乃設立各種委員會，對各自所管轄業務範圍內事項，進行專業審理及調查。委員會可分成常設委員會，以及經過議會決議處理特殊議案之特別委員會。

## （3）議會之召集與會期

東京都議會由知事召集之。議會議長經議會營運委員會決議，或議員總額四之一以上，就應付議體議決事項，得請求知事召集臨時會。知事應自請求之日起 20 日內，召集臨時會。議會之召集，應於開會 7 日前通告之。但情況急迫者，不在此限（參照地方自治法第 101 條）。

議會之會期可分為常會（定例會）及臨時會。議會會期及其延長、開閉等事項，由議會定之。常會係依自治條例規定，每年召開數次。臨時會則係就特定應付議事件，於必要時召開。至於特定應付議事件，則應由知事公告之。臨時會開議中有緊急事件，得直接逕付議會議決（參照地方自治法第 102 條）。

## （4）議會之職權

東京都議會乃東京都之基本決策機關，具有制定、修改及廢除都市條例、確定與批准預算等議決權。並有對選舉管理委員會成員之選舉權，知事任命副知事及行政委員會委員等重要人事，則有同意權。另議會最重要之職權，乃對東京都之行政工作進行監督與調查等 16 項職權（參照地方自治法第 96 條）。

## 三、東京都之業務功能

東京都既為日本首都，同時亦屬「都道府縣」層級之廣域地方公共團體（參照地方自治法第 2 條第 4、5 項），故其同時肩負「首都機能」及「地方自治團體」之功能，分述如下：

### (一) 首都機能

所謂首都機能，係指擔負集合一國行政、立法、司法等作用之都市機能。東京自 1868 年明治維新以後，成為明治政府首都所在地，在此設皇宮、國會議事堂、總理府、行政機構、司法機構、國會圖書館等，在政、官、民密切的連攜之下，即發展成為政治、經濟、文化、交通、資訊等各領域的中心。

第二次世界大戰後，日本的人口、產業及相關功能迅速向太平洋沿岸三大城市圈集中。但 20 世紀 80 年代中期以後，日本已從以三大城市圈為中心的「一軸型」國土結構，轉向東京圈「一極型」結構，而東京圈和首都圈的區域空間結構，則又呈現出東京都心部一極依存的態勢。為解決因一極集中化所衍生的人口、交通、產業、城市功能及區域發展落差等問題，自 1960 年起首都移轉的討論，即不斷提出（大坂健，2002：14；磯村英一，1988：61）。

### (二) 廣域地方自治團體之功能

東京都屬涵蓋市町村在內，並補充、支援及發揮跨市町村界限廣域功能之「都道府縣」廣域自治體。東京都與轄下之特別區及市町村，分別作為廣域及基礎地方公共團體，各自具有不同的功能，惟其非上下關係，而係對等的權利主體。兩者間功能權限如何適當劃分，即十分重要。原則上，市町村是與當地居民有直接關係的最基本的地方公共團體，掌管與居民密切相關的各種事務。又為確保東京都內特別區之行政整體性及統一性，東京都政府承擔「市」部分行政事業。

#### 1. 劃分原則

##### (1) 禁止競合原則

東京都與市町村處理之事務，不得相互競合（參照地方自治法第 2 條第 6 項）。

## (2)任務適當分工原則

有關地方公共團體法令之規定，應基於地方自治之本旨，且符合國家與地方公共團體適當之任務分工，並依此解釋及運用（參照地方自治法第第 2 條第 12、13 項）。

## (3)合法性原則

地方公共團體不得違反法令處理事務，且市町村及特別區不得違反都之條例處理事務。若有違反，其行為無效（參照地方自治法第第 2 條第 16、17 項）。

## 2.地域事務之劃分

依地方自治法規定，地方公共團體得處理之事務，可分為「自治事務」及「法定受託事務」。所謂「自治事務」，係指法定受託事務以外，由地方公共團體處理之地方性事務。至於「法定受託事務」，則係指本屬國家應履行之任務，基於確保其適正處理之必要，依法令特定由都道府縣、市町村或特別區處理之事務（以即「第 1 號法定受託事務」）；或本屬都道府縣應履行之任務，基於確保其適正處理之必要，依法令特定由市町村或特別區處理之事務（即「第 2 號法定受託事務」）。又自治事務中，依規模及性質不適合由一般市町村處理之事務，原則由都道縣為之，若該當市町村具足堪處理之規模及能力者，例外得處理之。準此，東京都及轄下市町村、特別區事務之權限，可析分如下：

### (1)東京都事務權限

包括法定受託事務及不適合由市町村辦理之自治事務。前者係指依國家法律規定由都道府縣辦理之事務，例如「運河法」第 2 至 4 條規定，有關是否妨害運河效用爭議之決解等等。又如特別區之供水系統、排水系統及消防等行政業務，統一徵收法人稅及固定資產稅，以及調整及援助特別區之財政收支等，均屬都之權責範圍。

### (2)市町村及特別區事務權限

包括法定受託事務、適合由市町村辦理之自治事務，以及一般不適合由市町村辦理之自治事務，但該當市町村具足堪處理之規模及能力者，例外得處理之事務。法定受託事務係指依國家法律規定，直接交由市町村辦理之事務，以及由市町村辦理有關都道府縣之事務。前者為第 1 號法定受託事務，例如災害救助法第 30 條第 2 項規定，市町村長輔助執行災害救助事項等。後者為第 2 號法定受託事務，例如依公職選舉法規定，由市町村辦理有關都知事及議員選舉相關事務等。

### (3) 跨域合作之機制

1980 年代以來，地方分權的治理模式已成為全球化的浪潮。日本有關地方政府間跨域合作稱之為「廣域行政」，其泛指地方公共團體間依地方自治法相關規定，或視實際需要，因應共同行政課題之事務處理方式（牛山久仁彥，2003：25）。依日本實踐經驗而言，廣域行政作法除劃定廣域行政圈，推動生活圈共同規劃，以及市町村行政區域合併等自治團設計措施外，在廣域事務共同處理處制方面，計有十五種類型，包括：區域外公共設施之設置與利用（參照地方自治法第 244 條之 3）、協議會（參照地方自治法第 252 條之 2）、機關與職員之共同設置（參照地方自治法第 252 條之 7）、事務之委託（參照地方自治法第 252 條之 14）、職員之派遣（參照地方自治法第 252 條之 17）、互助救濟事業經營之委託（參照地方自治法第 263 條之 2）、地方政府首長議長之全國性聯合組織（參照地方自治法第 263 條之 3）、都區協議會（參照地方自治法第 282 條之 2）、特別地方公共團體之組合（參照地方自治法第 284 條）、特別地方公共團體之地方開發事業團（參照地方自治法第 298 條）、地方行政聯絡會議、公益法人之共同設立、公益設施之共同利用、事實上之協議會及協定等。以東京都而言，其跨域合作方式不脫此等機制之運作，惟都區協議會則為其特有之模式。

## 3. 東京都之財政

### (1) 日本地方財政制度概述

日本地方公共團體基本上具有自主運營財政之權力，並藉由地方財政計劃及相關制度，確保中央與地方財政之平衡及來源。所謂「地方財政計畫」，係指「地方公共團體歲入歲出總額之預算額」，依地方交付稅法第 7 條規定，地方財政計畫由內閣制定，並在提交國會時向民眾公佈。透過地方財政計畫，對整個地方財政的歲入和歲出進行計算，通過對收支狀況估計，確定地方公共團體所需之財源。倘財源不足，由中央政府考慮實行對地方稅財政制度進行修正以及提高地方交付稅率等（自治體協會，2005：53）。地方公共團體的主要財源，包括地方稅、地方出讓稅、地方交付稅、國庫支出金及地方債。

#### 甲、地方稅

地方稅是由地方公共團體自行徵收，其並未特別指定其用途，乃地方公共團體施政之主要財政來源。

#### 乙、地方出讓稅

地方出讓稅是地方道路出讓稅、石油和天然氣出讓稅、特別噸位出讓稅、汽車重量出讓稅、飛機燃料出讓稅之總稱，其係由相關國稅按固定比出讓給地方公共團體。

#### 丙、地方交付稅

地方交付稅係地方財政調整制度之核心，其類似我國中央統籌分配款，目的在於維持必須之收入來源，調節地方公共團體間財政常衡狀況，以確保地方團體行政管理之品質。地方交付稅收入來源通常是在固定計算公式的基礎上，按一定的百分比把收集來的國稅分配給地方公共團體。分配給地方團體的收入百分比為所得稅和酒稅的 32%、法人稅的 34%、消費稅的 29.5%，以及煙稅的 25%。

#### 丁、國庫支出金

國庫支出金係指基於國家政府與地方公共團體經費負擔區分，國家向地方公共團體支出的負擔金、委託費、特定措施的獎勵或財政援助的補助金等。

#### 戊、地方債

依地方財政法第 5 條規定，對於公共設施的整建以及公營企業的經費等之類的投資性經費，地方公共團體可以發行地方債，以作為其財源。因此，此項收入係來自地方公共團體發行之地方債券，作為公平負擔建設如公路、學校等較長時期公共設施之費用。

至於地方公共團體應支出之費用（歲出），按行政目的區分，包括民生費、衛生費、農林水產費、工商業費、公共工程費、教育費及公債費等。

#### （2）東京都財政收支情形

稅收佔東京都歲入總額極大比例，以 2008 年而言，高達 74.8%。其中地方稅占地方整體財政 44.2%，顯見地方稅之重要。在東京都政府制定 16 項地方稅項目，最大部分來自兩種法人稅（即法人事業稅及法人都民稅），佔總稅收 45%。其次是固定資產稅和都市規劃稅，約佔總稅收 23.2%。國庫支出金在東京都稅收總數比例較小，僅佔東京都財政的 5.7%。

在經費支出上，東京都與其他地方政府相較比，有顯著不同。都政府除須擔負都道府縣層級之行政職責，同時尚須分擔特別區之若干事務。另設有特別區財政調整交付金，以調整 23 個特別區之間財政失衡情形，確保特別區之行政品質。

#### 四、東京都與中央之關係

有關中央與地方關係，日本以往運作模式，包括：「相互獨立」（mutual independence）、「地方政府對中央的單方依賴」（unilateral dependence of local government on the center）、「中央對地方政府的單方依賴」（unilateral dependence of the center on local government）及「重疊機制」（overlapping authority）等方式（Michio, 1997：132-133）。惟自 1993 年起推動地方分權改革以來，可謂已建構「二層的完全自治體」與「綜合行政主體」之目的，亦即所有自治體（包括國家）沒有任何上下關係，只有所轄區域的廣狹之別（橫道清孝，2004：328）。換言之，中央政府與地方公共團體、廣域地方公共團體

與基礎地方公共團體在整體上處於相互依存、相互補充的關係。從而東京都與中央之關係，亦呈現此一現象。

### （一）中央指揮監督權之限縮

依據〈地方自治法〉第 245 條規定，中央干預地方事務處理之「關與」行為，僅限於「助言」或「勸告」（建議）、資料提出的請求、「是正」（針對法令違反或損害公益的地方事務處理的改善）的要求、同意、許可（及認可、承認）、指示、代執行（當自治體違反法令或怠忽職守時）、協議等計 11 類型。是日本中央對地方僅有消極的建議權與法令監督權，權限受到大幅限制。又為積極保障地方自治，防止中央不當干預，「關與」尚須符合以下三個基本原則（妹尾克敏，2004：157-158）：

#### 1、法定原則

倘無法律或政令依據之情形下，地方自治體得不接受中央的「關與」（參照地方自治法第 245 條之 2）。

#### 2、符合一般行政法原則

「關與」之干預須為達成行政目最小限度之行為，且兼顧地方自主性以及自立性，亦即必須符合比例原則，以及尊重地方自治等一般行政法上原則（參照地方自治法第 245 條之 3 至 8）。

#### 3、公正透明原則

為符合行政手續法之要求，明定括書面提交、許可與認可的審查基準、標準處理時間之設定、公告等有關「關與」程序，以體現公正公開之精神。是關與程序性原則，包括書面主義原則、確保程序之公正與透明性、事務處理之迅速性（參照地方自治法第 247 條至第 250 條）。

### （二）機關委任事務之廢除

所謂「機關委任事務」，係指原屬於中央或其他地方自治體的事務，依法律或政令交由都道府縣、市町村首長或其他執行機關執行之事務，相當於我國憲法第 108 條之委辦事項。其具有將地方機關視為

中央政府派出機關處理國家事務之特性，復由於中央對此等事務具有概括的指揮監督權，以及造成地方負擔，弱化地方財政，等於變相成爲中央得以指揮、監督，甚至控制地方，向來視爲地方自治難以真正落實的原因之一。

現行地方自治法廢除「機關委任事務」之相關規定，且於第 2 條規定將以往「自治事務」及「機關委任事務」，重新劃分爲六成的「自治事務」和四成的「法定受託事務」（土歧寬，2003：76-77）。藉由「自治事務」之重新釐定，強化地方自主權限，落實地方自治事務之意涵。「法定受託事務」雖名義上仍爲中央之委任事務，惟其受到相當的限制，包括：一、「法定受託事務」僅佔過去「機關委任事務」四成左右；二、「機關委任事務」屬中央事務，「法定受託事務」則定位爲地方自治體事務；三、地方自治體得針對「法定受託事務」制定條例。另「必置規定」（派出機關）亦予以修，將地方人事任命權與組織自主權回歸地方自治團體。

### （三）權限爭議處理機制之建立

有關日本中央與地方爭議處理之機制，於 1999 年修正之地方自治法中，建構兩階段之爭議處理制度。第一階段，設立國家地方爭議處理委員會（準司法干預），處理中央與地方之紛爭。在地方與地方間，創設「自治紛爭處理委員會」制度，處理地方間爭議；第二階段，不論中央與地方或地方間，均爲依司法訴訟程序處理之訴訟制度（稱爲司法干預）（蔡秀卿，2001：163）。

依地方自治法第 250 條之 7 至 9 規定，總務省下設「國家地方紛爭處理委員會」，調查審議關於中央與地方間紛爭事項、不服審查事項等。委員會之組織，由五人組成，委員由學識經驗者擔任，經兩議院同意，總務大臣任命之；委員成員中，同一政黨或政治團體者之比例不得超過半數。委員會審查之事項，包括：一、改善請求、許可拒絕及其他處分及其他相當於公權力行使行爲；二、國家之不作爲；

地方公共團體與國家行政機關間之協議，地方公共團體已履行誠信義務但無法達成協議時，地方公共團體得向國家地方紛爭處理委員

會請求審查確認履行誠信義務（參照地方自治法第 250 條之 13 第 3 項）。國家地方紛爭處理委員會審查權之範圍，為審查自治事項干預之違法性及不當性。委員會審查後所為勸告之法效果，其雖無法定拘束力，但近似強制的義務。關於國家行政機關之干預及國家之不作為，國家地方紛爭處理委員會對之為勸告後，該國家行政機關應於勸告指定之期間內，依勸告意旨為必要之處理，並將處置情形向國家地方紛爭處理委員會報告（參照地方自治法第 250 條之 18）。

至於國家與地方公共團體之紛爭，地方自治法創設干預之撤銷訴訟，以及干預不作為之違法確認訴訟，此等訴訟屬機關訴訟（參照行政事件訴訟法第 6 條）。提起爭議之訴訟前，原則上須先向國家地方紛爭處理委會提出審查請求，審查請求後，倘有以下情形之一者，方得提起訴訟：一、對委員會或委員之審查結果有不服者；二、對委員會或委員之勸告有不服者；三、對依委員會或委員勸告所為處置有不服者；四、不依委員會或委員勸告所定期間內為處置者；五、審查請求後逾九十日仍未收到審查結果或勸告通知（參照地方自治法第 251 條之 5 第 1 項、第 252 條第 1 項）。訴訟之程序，分別適用行政事件訴訟法、地方自治法，以及最高裁判所規則之相關規定。

不論第一階段或第二階段之爭議處理制度，實係為減緩過去中央對地方之控制及仲裁，而將中央與地方關係之紛爭，改由中立機關或司法機關處理，顯現出保障地方自主性之意圖。

#### （四）地方財政之健全與合理化

為鬆綁中央對地方財政之束縛，於 2003 年推行所謂「三位一體改革」，亦即進行「國庫補助負擔金」（地方補助金）、「地方交付稅」（中央統籌分配款）、「稅源移讓」（國稅本位的調整）等三位一體的中央與地方財務改革。其具體內容為減少中央「國庫補助負擔金」和「地方交付稅」，並將國稅改成地方稅的「稅源移讓」，將部份所得稅改為「個人住民稅」，亦即以「所得讓與稅」方式，來增加地方的財源。

此外，廢除地方債審核制度，並制定地方公共團體對地方交付稅計算提出質疑的制度，在地方稅法方面，廢除法定外普通稅許可制度等，使中央與地方財政關係由過去上下、主從關係，轉換為對等、合作關係。

### 第七節 英國倫敦市與日本東京都體制之比較

吾人從日本東京都與英國大倫敦市的比較，兩個城市都是這兩個國家最主要的城市，但就體制或制度上，卻有極大的差異，就英國大倫敦市而言，它並非「全功能型」的地方自治團體，大倫敦市僅執行四大項的組織業務；而日本的東京都，在其體制上為全功能的組織。另就市政府與其次級地方政府組織而言，大倫敦市政府僅為戰略規劃單位，其與各次級地方法人組織，為夥伴型的合作關係；然就，日本東京都與其 23 區的關係，則呈現強市政府弱區政府的關係，其區長、議員，仍為民選產生。兩個國家各有其不同的治理模式，其發展有其歷史源由，係漸進變革而成，非一步到位所致。

就從日本東京都與英國倫敦市的比較，對我國直轄市制度的啓發，其所代表者，乃是該首要城市如何去面對都市內外部的發展，面對廣土眾民的治理困境，如何設計其整體性的組織架構。而就我國臺北市與高雄市，此二直轄市過去三、四十年制度的運作，其非如英國倫敦市的戰略型制度，似較近於日本東京都之模式；然而，日本東京都其所轄之次級地方組織，設有區及市町村，該等組織皆有民選機制，為地方自治法人組織，然我國並非如此，此乃我國可以借鏡對照之處。至於是否將我國之區，給予其地方自治法人地位，係未來得值得研究之處。

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

### 第三章、縣市改制業務功能調整之現況

有關各縣市改制直轄市的業務功能調整狀況，分就四個直轄市的業務功能調整內容進行說明。根據「地方制度法」第 7 條第 2 項規定，各改制縣市的改制計畫書內容，和業務功能調整有關的事項包含在第 8 項與第 9 項，分別為：

第 8 項：原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）相關機關（構）、學校，於改制後組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規處理之規劃。

第 9 項：原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）相關機關（構）、學校，於制後預算編製及執行等事項之規劃原則。

綜合以上內容，各項調整事項的內涵有：

- 一、組織變更
- 二、業務調整
- 三、人員移撥
- 四、財產移轉
- 五、自治法規處理
- 六、預算編製及執行之規劃原則

因此，本章乃基於上述法定內容進行縣市改制業務功能調整現況的分析，並根據論述需要進行各項內容調整。首先，由於業務功能調整必然涉及組織與員額變更，因此本章第一節先就此進行論述，第二節再整理四個直轄市的業務功能調整內容，第三節配合業務與功能調整現況，針對自治法規整備與作業流程進行探討。第四節針對財政和預算層面，分別瞭解四個直轄市改制前後的財政預算變化，以及五都之間的歲入和歲出比較。最後一節針對前面的現況探討，提出進行綜合的分析與討論。

## 第一節 組織與員額變革

有關直轄市重要職務的規範，主要有三類人員可以討論，分別是：副市長之任免、機要人員之進用、局處組織之建置（陳朝建，2010）。<sup>30</sup>以下先根據行政院訂頒的各改制直轄市政府組織規程暨編制表，<sup>31</sup>就上述三個層面進行說明：

### 一、副市長之任免

新北市、臺中市與高雄市市長均可任免 3 位副市長，臺南市市長可任免 2 位副市長，職務均比照簡任第 14 職等。

### 二、機要人員之進用

根據「地方行政機關組織準則」第 10 條之規定，直轄市政府置秘書長 1 人，必須具備公務人員任用資格（列簡任第 13 職等至第 14 職等），另外市長依法可任免副秘書長、參事、技監、顧問、參議，則得以機要人員方式進用之。

### 三、局處組織之建置

根據「地方制度法」第 55 條第 2 項規定，一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。

除了前述直轄市重要職務的規範，以下分別就五個直轄市的組織與員額變革進行討論與比較。

#### 一、組織編制調整

臺北市政府設有 33 個一級機關(構)，其中含 17 局、8 處、6 委員會和 2 事業機構（臺北市政府，2010），若扣除事業機構後，則有 31 個一級機關。

---

<sup>30</sup>此處所謂局處組織之建置，更精確來說應該是各一級單位主管或所屬一級機關首長之任免。

<sup>31</sup>請分別參閱《新北市政府組織規程》、《臺中市政府組織規程》、《臺南市政府組織規程》、《高雄市政府組織規程》。上述各改制直轄市組織規程（含編制表）均由行政院於民國 99 年 10 月 8 日訂頒，並自 99 年 12 月 25 日正式改制日施行。

臺北縣準用「地方制度法」有關直轄市之規定後，即進行各局處的機關化與改組作業，設有 21 局、5 處、1 委員會，改制後除新聞處改稱新聞局，成爲 22 局、4 處、1 委員會，仍維持 27 個一級機關的數目不變，這些機關分別是：秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、地政局、勞工局、交通局、觀光旅遊局、法制局、警察局、衛生局、環境保護局、消防局、文化局、原住民族行政局、新聞局、人事處、主計處、政風處、研究發展考核委員會、客家事務局。

原臺中縣政府一級單位及所屬一級機關共有 24 個（18 處 6 局），原臺中市政府有 23 個（17 處 6 局），改制爲直轄市後設有 20 局、4 處、3 委員會，共 27 個一級機關，分別是：秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、建設局、交通局、都市發展局、農業局、觀光旅遊局、社會局、勞工局、警察局、消防局、衛生局、環境保護局、文化局、地政局、法制局、新聞局、地方稅務局、主計處、人事處、政風處、研究發展考核委員會、原住民事務委員會、客家事務委員會。

原臺南縣、市政府分別設有 23 個及 21 個一級單位與一級機關，改制後設有 9 個一級單位，分別爲秘書處、財政處、法制處、新聞及國際關係處、民族事務委員會、研究發展考核委員會、人事處、主計處、政風處。18 個一級機關分別是：民政局、教育局、農業局、經濟發展局、觀光旅遊局、工務局、水利局、社會局、勞工局、地政局、都市發展局、文化局、交通局、衛生局、環境保護局、稅務局、警察局、消防局。臺南市以 9 個一級單位、18 個一級機關的組織設計方式，不僅和原來的改制計畫書不同，也和其他四個直轄市不同，未來是否以此做爲組織效能的比較依據，值得進一步探討。

原高雄市政府設有 29 個一級機關（18 局、8 處及 3 委員會），原高雄縣政府設有 18 個府內一級單位、7 個所屬一級機關。改制後一級機關有 23 局、4 處、3 委員會，共計 30 個，這些一級機關分別爲：秘書處、民政局、財政局、教育局、經濟發展局、海洋局、農業局、觀光局、都市發展局、工務局、水利局、社會局、勞工局、警察局、消防局、衛生局、環境保護局、捷運工程局、文化局、交通局、法制局、兵役局、地政局、新聞局、研究發展考核委員會、原住民事務委員會、客家事務委員會、主計處、人事處、政風處。

根據「地方行政機關組織準則」第 11 條第 2 項規定：「直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，合計不得超過二

十九處、局、委員會；人口在二百萬人以上者，合計不得超過三十二處、局、委員會。」表 3-1 整理上述五個直轄市一級單位及所屬一級機關的法定上限，與現制數目的比較如下：

表 3-1 各直轄市一級單位及所屬一級機關法定上限與實際數目比較表

直轄市	法定上限	現制
臺北市	32	31
新北市	32	27
臺中市	32	27
臺南市	29	27
高雄市	32	30

資料來源：研究小組自行整理

從表 3-1 可知，5 個直轄市中只有臺南市人口數未達二百萬人，因此一級機關數目的法定上限是 29 個，其餘 4 個直轄市總人口均達二百萬人以上，法定上限為 32 個。在實際一級單位和一級機關數目方面，目前五個直轄市都還保有增設一級機關的空間。然而，由於「地方行政機關組織準則」並未規範二級機關的總額上限，因此管控責任直接落在市長和市議會上，倘若市長希望擴大組織編制，而市議會又未能給予合理限制，則不無可能出現二級機關膨脹的問題。相較於「中央行政機關組織基準法」對二級機關之總額，以及二級機關所屬一級內部單位和附屬之機關署、局總額，皆有上限規定，顯示未來影響直轄市二級機關數目的因素，恐怕有待從行政管理層面予以妥適的規劃與考量，特別是機關數目和組織績效之間的關係，宜建立一套指標，俾使各直轄市之間能夠比較與參考，避免完全由政治因素決定組織規模，而形成另一個問題。至於民國 101 年正式落實的行政院組織精簡，是否因此壓抑各直轄市所屬機關的數目，將值得繼續觀察。

除上述機關數目的問題外，另有針對稅務機關的位階問題，也在此次改制過程中引發討論。根據目前狀況，新北市政府和高雄市政府的稅務機關均屬於二級機關（財政局稅捐稽徵處），臺中市政府（地方稅務局）、臺南市政府（稅務局）則定位為一級機關，雖然內政部基於尊重各直轄市政府組織自主規劃權，而未強制予以統一，但對於各直轄市稅務人員的員額與位階一致性，仍會帶來影響。

## 二、員額變革

四個改制直轄市的編制員額都將呈現明顯成長，這是既定的事實。依民國 99 年 6 月新修正的「地方行政機關組織準則」第 22 條規定，直轄市之最高法定員額係根據人口總數進行差距規定，其內容如下：

- 一、直轄市人口在 125 萬人以上，未滿 175 萬人者，不得超過 6,500。
- 二、直轄市人口在 175 萬人以上，未滿 225 萬人者，不得超過 7,200 人。
- 三、直轄市人口在 225 萬人以上，未滿 275 萬人者，不得超過 9,000 人。
- 四、直轄市人口在 275 萬人以上，未滿 350 萬人者，不得超過 11,700 人。
- 五、直轄市人口在 350 萬人以上者，不得超過 13,860 人。

依照規定，沒有改制的臺北市，該組織準則規定以 14,200 人為其員額總數，以保障其原有數額。但原高雄市和高雄縣合併後，依照總人口數計算結果，法定編制員額為 11,700 人，反比改制前的編制員額還少。換言之，臺北市享有最多的編制員額，新北市享有次高的編制員額 13,860 人，高雄市享有法定編制員額為 11,700 人，改制後臺中市總人口數為 263 萬人，法定編制員額是 9,000 人，改制後臺南市總人口數約 187 萬人，法定編制員額為 7,200 人。

臺北市現有一般行政機關編制員額為 12,012 人，若加計警察、衛生、工程、事業機構與學校，則編制內現有員工總數為 66,413 人。<sup>32</sup>

原臺北縣準用「地方制度法」相關直轄市的規定後，其編制員額成為 8,732 人，若加上各鄉(鎮、市)公所及代表會現有編制員額 3,118 人，一共是 11,850 人。由於考慮到未來中央隨同業務移撥之員額空間，因此在改制直轄市後，距離法定編制員額上限已經不遠，而且還要視原縣轄鄉(鎮、市)公所、代表會及中央業務人員移撥情形再配合辦理納編事宜（臺北縣政府，2009: 54）。

原臺中縣、市現有員額編制數，計有原縣府及所屬行政機關編制員額 2,101 人、原臺中市 1,834 人、原臺中縣鄉（鎮、市）公所 1,996 人，原鄉（鎮、市）民代表會 63 人（併入區公所），合計 5,994 人（不含警消），改制後尚有 3,006 人之增置空間，未來將採分階段調整為原則，第一階段員額調整以增加 1,000 人為上限。各機關現有配置不足者，則予增置，如有超額人力，則移撥不足機關（單位），無法移撥者，列出缺不補，至臨時人力隨同業務納入相關機關（單位），未來視直轄市政府財政狀況、市政發展及各機關實際運作情況，再分階段配合調整配置（臺中縣政府、臺中市政府，2009: 40）。

由於臺南縣市合併後的總人口數不足二百萬人，因此編制公務員法定上限為 7,200 人，比「地方行政機關組織準則」修訂前規定的法定上限 6,500 人還高。原臺南市編制員額總數 1,988 人；原臺南縣編制員額總數 2,175 人，再納入公所編制員額 1688 人、代表會 91 人，合計臺南縣編制員額總數 3954 人，縣市合計 5942 人，扣除 92 年營業稅移撥國稅局應減列之員額 111 人，實際編制員額數 5831 人，尚有 1,369 個員額可資運用。合併升格直轄市後，仍將維持現有員額，並依行政院員額管制政策及規定辦理。現職人員隨同業務移撥，超額人員依其職系專長調整至各機關適當之職缺，或留用出缺不補（臺南縣政府、臺南市政府，2009: 52）。

---

<sup>32</sup>請參閱臺北市政府各機關學校 100 年 03 月機關數及員工統計表，網址：<http://www.dop.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=60061&CtNode=6061&mp=113001>。檢索日期：2011/5/5。

原高雄市政府暨所屬機關（不含警察、消防、學校、醫院）法定編制員額總數 6,372 人；原高雄縣政府暨所屬機關（不含警察、消防、學校、醫院、公所）法定編制員額總數 2,012 人，納入原鄉（鎮、市）公所編制員額 1,619 人、代表會 82 人後，合計編制員額總數 3,713 人。縣市合併後編制員額數是 10,085 人，距上限 11,700 人仍有 1,615 人之空間。根據規劃，未來除考量原高雄縣地區員額不足的問題外，另考量財政負擔及各機關實際運作情況，預計分階段酌增員額，並依行政院員額管制政策及規定辦理（高雄縣政府、高雄市政府，2009: 34）。

根據以上所述，表 3-2 列出 5 個直轄市的編制員額比較如下：

**表 3-2 各直轄市編制員額法定上限與實際數目比較表**

直轄市	法定上限	現制
臺北市	14,200	NA
新北市	13,860	11,850
臺中市	9,000	5,994
臺南市	7,200	5,831
高雄市	11,700	10,085

資料來源：研究小組自行整理

雖然各直轄市暨所屬機關（不含警察、消防、學校、醫院）的法定編制員額都還有成長空間，但受限於中央隨同業務移撥的人員，以及行政院員額管制政策，使得各直轄市未來編制員額成長空間有其限度。此外，各機關實際用人並非以編制員額為唯一標準，而還要看其他非編制員額的多寡，例如原來許多鄉（鎮、市）公所臨時人員的數目均高於正式公務人員，因此在討論改制直轄市的員額變革時，也應該併同各直轄市的財政狀況與業務多寡，才能評價員額數目的合理性。以臺北市為例，目前 14,200 的法定編制員額上限已是遷就現實，

但根據截至 100 年 3 月的統計顯示，臺北市政府編制內和編制外現有員工總數為 69,138 人，顯示以編制員額做為探討人力運用的基礎，無法真實反映各直轄市政府的人力運用狀況。

另外，根據內政部民政司一份委託研究報告顯示，以「各類型組織員額數」為依變數 Y，「縣市總人口數、都市計畫區面積占土地總面積比率、服務業人數」為自變數 X 之迴歸模型，進而分析各地方政府組織類型化後的單位員額規模，分析結果顯示縣市人口總數對於管制型組織之員額規模具正面影響，縣市人口總數對於行政型組織之員額規模具正面影響，都市計畫區面積對於規劃型組織之員額規模具正面影響，縣市人口總數和都市計畫區面積對服務型組織之員額規模具正面影響（趙永茂主持，2008: 251-257）。有鑑於「中央政府機關總員額法」已經通過施行，參考上述研究報告所得出的參考變項，顯示未來各直轄市的員額編制設計，宜有更周全的公式設計，並且落實員額評鑑制度，以達到組織改造的實效。

## 第二節 業務功能調整

本節是四個直轄市業務調整的一般概論，重點在瞭解各直轄市改制的業務調整內容為何。根據「臺北縣改制直轄市作業小組」之下「業務功能調整分組」的作業，可分府內各機關間業務功能調整的研議協調、中央與新北市之間業務功能移撥與調整事項的研議協調，以及新北市內部組織調整的可行性研議。以第一項任務而言，因涉及機關內部業務的移撥協調，相對而言較為單純。就中央與新北市之間業務移撥而言，目前新北市已依法令承接各項中央業務，另外尚有非依法令移撥的中央業務，也已經透過協調機制進行研議。就新北市內部組織調整事項，涉及二級機關調整與鄉（鎮、市）公所改制為區公所事項。

就臺中縣市合併改制直轄市改制作業小組所屬「組織調整、業務功能調整及人員權益保障分組」之工作方向，改制直轄市後各項交通業務（公路總局、鄉鎮市公所、警察局目前所辦理之相關交通標誌、

標線、號誌工程、交通維持、路邊與路外停車場、公路客運、違規車輛拖吊等)將回歸直轄市交通局，至於臺灣省政府目前主管其他非直轄市政府之車鑑及覆議業務，則規劃 101 年 1 月 1 日回歸至交通部公路總局。<sup>33</sup>

在新改制臺南市方面，臺南縣市合併改制作業小組並未設置業務功能調整分組，目前已經完成「合併改制後各機關業務調整分工表」。<sup>34</sup>

高雄縣市合併的業務功能調整原則是機關業務隨機關整併而調整，業務性質相同或相近者改制。

根據內政部 99 年 3 月 19 日召開「縣市改制直轄市中央籌劃小組第 4 次會議紀錄」討論事項第三案之會議決議，相關業務調整原則如下：

(一) 關於交通監理業務，由中央統籌辦理。

(二) 關於交通裁決業務，由改制後之直轄市政府設置裁決單位辦理；改制後，原交通部裁決業務部分承辦人員應隨同業務進行移撥。

(三) 關於勞動檢查業務，原則上如是項業務授權由直轄市政府辦理，原承辦人員應隨同業務進行移撥。本案請行政院勞工委員會再行邀集各改制縣市政府協商，提下次會議報告。

(四) 關於就業服務與職業訓練業務，依現行法規辦理。

(五) 關於署立醫院由新直轄市政府承接為市立醫院乙案，請有意願承接之改制後新直轄市政府向行政院衛生署提出營運計畫書，並由該署進行審查。

另外根據內政部 99 年 11 月 30 日召開「縣市改制直轄市中央籌劃小組第 8 次會議紀錄」，預算分組針對「配合縣市改制，改制之直轄

---

<sup>33</sup>請參閱臺中縣市合併改制直轄市改制作業小組第 4 次會議紀錄，民國 99 年 5 月 26 日於臺中縣政府簡報室。

<sup>34</sup>參見臺南市政府「臺南縣市合併改制作業小組」第一次會議會議紀錄附件二，98 年 8 月 6 日於臺南市政府六樓會議室。

市承接辦理中央功能調整或移撥之業務所需經費估算情形」提出專案報告，其中的附件二詳細列出中央各機關與各改制直轄市之間業務功能調整的現況，如表 3-3 所列：

表 3-3：中央各機關與改制直轄市功能調整與業務移撥

已獲共識情形彙整表

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期 程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
內政部	一、民政： (一) 埋葬、火化及起掘許可證明之核發；違法設置、擴建、增建、改建殯葬設施、違法從事殯葬服務業及違法殯葬行為之查報	99年12月 25日	0	0	
	(二) 祭祀公業條例施行前已存在之祭祀公業申報事項之處理、派下全員證明書之核發及變動事項之處理	99年12月 25日	0	0	
內政部	二、地政： (一) 地目之訂定及辦理調整之主管機關	99年12月 25日	0	0	
內政部	(二) 耕地租佃委員會組織規程之擬定	99年12月 25日	0	0	
內政部	(三) 耕地租約登記辦法之擬定	99年12月 25日	0	0	
內政部	(四) 地籍測量： 1.地籍圖類、數值法之基本資料檔及其有關資料之管理維護 2.因行政區域、段或小段界線調整而編入編出之土地，登記機關於辦理土地	99年12月 25日	0	0	

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額 (元)	移撥員額 (人)	
	標示變更登記後，應報中央、直轄市主管機關訂正有關圖冊 3. 登記機關定期將數值法複丈之宗地資料檔、地號界址檔及界址坐標檔等修正成果報中央、直轄市主管機關				
內政部	(五) 公地放領地價減免案件之核准	99年12月 25日	0	0	
內政部	三、營建： (一) 非供公眾使用之建築物或雜項工作物建築執照之核發	99年12月 25日	0	0	
內政部	(二) 實施都市計畫以外地區或偏遠地區之建築管理	99年12月 25日	0	0	
內政部	(三) 訂定「都市計畫法○○市施行細則」	99年12月 25日	0	0	
內政部	(四) 輔助勞工建購及修繕住宅貸款利息補貼由中央及省市各負擔一半	100年1 月1日	100年度共計 260,951,838 元。 (臺北縣： 96,554,652 元、 臺中縣(市)： 79,950,678 元、 臺南縣(市)： 57,733,494 元、 高雄縣： 26,713,014 元)	0	
內政部	(六) 公共下水道之建設及管理	99年12月 25日	0	0	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額度(元)	移撥員額(人)	
內政部	(七) 專用下水道之建設及管理	99年12月25日	0	0	
內政部	(八) 工程受益費徵收： 1.以車輛為工程受益費徵收標的之徵收計畫核定機關 2.以船舶為工程受益費徵收標的之徵收計畫主辦機關 3.工程受益費徵收：工程受益費徵收情形之核備	99年12月25日	0	0	
內政部	四、役政： 役男家屬不能維持最低生活條件，其中「最低生活費」及家庭生產「一定金額」限額，臺灣省部分由中央主管機關定之，改為直轄市政府後由直轄市政府訂定	100年1月1日	10,039,000元 (臺北縣：3,885,000元；臺中(縣)市：3,165,000元；臺南(縣)市：1,390,000元；高雄縣：1,599,000元)	不涉員額移撥	
經濟部	一、依「促進產業升級條例」相關辦法核發新興重要策略性產業及製造業5年免稅之完成證明	1.99年12月25日 (臺北縣、臺中縣市、高雄縣市)  2.100年7月1日 (臺南縣市：考量合併業務繁多須有緩衝時間)	0	0	1.對未依時程承接之業務，擬由經濟部中部辦公室繼續辦理。 2.99年12月25日至100年6月30日仍由經濟部辦理業務之適法性問題，擬請行政院通案研議辦理方式。

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額度(元)	移撥員額(人)	
經濟部	三、自用發電設備設置許可及登記業務	99年12月25日	0	0	
經濟部	四、氣體燃料導管承裝業登記及管理業務	1.99年12月25日 (高雄縣市) 2.100年7月1日 (臺北縣、臺中縣市、臺南縣市：考量合併改制直轄市後議會通過改制相關法規時程。)	0	0	對未依法定時程承接之業務，由經濟部中部辦公室繼續辦理。
經濟部	五、動產擔保交易登記(加工出口區、科學工業園區、農業科技園區外之機器、設備、工具、原料、半製品、成品)	1.99年12月25日 (臺北縣、高雄縣市) 2.100年7月1日 (臺中縣市、臺南縣市：考量合併改制後議會通過相關預人配	0	0	對未依法定時程承接之業務，由經濟部中部辦公室繼續辦理。

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額度(元)	移撥員額(人)	
		問題)			
交通部	一、道路運輸部門管理業務： (一) 汽車運輸業之核准籌設	俟公路法相關條文修正完成後據以辦理。	--	--	無
交通部	(二) 車輛行車事故鑑定、車輛行車事故鑑定覆議	100年1月1日	25,503,000元(新北市：7,681,000元；臺中市：9,982,000元；臺南市：6,009,000元；高雄市：1,831,000元)	18人(新北市5人；臺中市7人；臺南市5人；高雄市1人)	無
交通部	(三) 交通監理業務	101年1月1日起收回交通部辦理	—	—	交通部公路總局刻正與北、高2市及金門、連江2縣協商中。
交通部	二、動產擔保交易登記： (一) 汽車、大型重型機器腳踏車、拖車	【不移撥】100年1月1日(北、高2市委託公路總局)；99年12月25日(其他直轄市)	0	0	
交通部	(二) 漁船以外的小船	99年12月25日	0	0	改制之直轄市仍委託航政機關辦理。

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額度(元)	移撥員額(人)	
交通部	三、觀光部門管理業務： (一)觀光旅館業之籌設、變更、轉讓、檢查、輔導、獎勵、處罰與監督管理事項 (二)觀光旅館業僱用人員之處罰	100年3月31日	無涉經費移撥	無涉人員移撥	
交通部	(三)旅行業開業日期、職員名冊及其異動之報備	仍由中央辦理	0	0	
交通部	(四)旅行業從業人員之異動登記事項	仍由中央辦理	0	0	
交通部	(五)旅行業從業人員異動登記之檢查及處罰	仍由中央辦理	0	0	
行政院衛生署	一、審查藥物及化粧品廣告	100年3月1日	本項經費衛生署係採收支併列方式編列預算，其中臺北縣準用直轄市相關規定後，已於98年起自行編列預算辦理相關事項，至臺中市、臺南縣市、高雄縣預估收入分別為	0	本項業務移撥日期係與各改制縣市衛生局協調結果，該局業已奉批示：需陳報行政院同意後，再函各該縣市依採購法105條規定辦理。

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期 程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
			2,200,000 元、649,000 元、526,000 元。		
	二、減免優生保健相關措施 費用補助相關作業及經 費預算	100年1 月1日	39,238,000元 (臺中縣 (市)： 18,635,000 元；臺南縣 (市)： 12,668,000 元；高雄縣： 7,935,000元)	本項業務中 央係以兼辦 人力辦理， 故中央員額 無法隨同移 撥，已函知 改制縣市承 接辦理本業 務所需人力 得由行政院 核定員額增 加總數內自 行調整員額 因應，該些 縣市回復均 無修正意見。	
	三、署立醫院	俟新直轄 市成立 後，再由 有意願之 新直轄市 提出署立 醫院移撥 計畫書， 送衛生署 評估後再 議。	0	0	

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
行政院金融監督管理委員會	一、信用合作社章程之訂定及修正	99年12月25日	0	0	僅係監理權限之調整。
行政院金融監督管理委員會	二、信用合作社人事管理之規定	99年12月25日	0	0	僅係監理權限之調整。
行政院農業委員會	一、畜牧業務： (一) 畜牧場登記事項	99年12月25日	0	0	
行政院農業委員會	(二) 畜牧場登記變更事項	99年12月25日	0	0	
行政院農業委員會	(三) 畜牧場申請歇業、停業及復業	99年12月25日	0	0	
行政院	二、農民福利業務：	99年12	對於臺北市、	0	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
院農 業委 員會	老年農民福利津貼核發	月 25 日	新北市及改制前高雄市應負擔之老農津貼經費，行政院主計處業已納入其基本財政支出計算；至於改制後直轄市或準用直轄市 100 年新增負擔之津貼經費，在財劃法尚未修正通過前，行政院主計處採匡列專項外加補助方式辦理。		
行政 院農 業委 員會	三、農會輔導業務： (一)農會總幹事以外聘任人員之考訓	99 年 12 月 25 日	0	0	
行政 院農 業委 員會	(二)農會提撥總用人費	99 年 12 月 25 日	0	0	
行政 院農 業委 員會	(三)農會農事小組選舉投票日	99 年 12 月 25 日	0	0	
行政 院農 業委	(四)農會財務處理應用之書、表、帳卡等格式	99 年 12 月 25 日	0	0	

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
員會					
行政院農業委員會	(五)農會選舉罷免應用之公告、票、冊、書、表等格式及圖例	99年12月25日	0	0	
行政院農業委員會	(六)農會總幹事遴選	99年12月25日	0	0	
行政院農業委員會	(七)農會之推廣、互助經費應撥交省(市)農會	99年12月25日	0	0	
行政院農業委員會	(八)農業金融機構之金融檢查報告處理	99年12月25日起收回農委會辦理	0	0	
行政院農業委員會	四、農業推廣業務： 推動農業產業文化活動獎助及評選	99年12月25日	0	0	
行政院農業委員會	五、漁業業務： (一)水水產動植物繁殖保育區之設置 (二)採捕水產動植物之限制 (三)特定漁業及娛樂漁業證照之核發、管理權責劃分及申請	99年12月25日	0	0	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
	(四) 娛樂漁業規章之核定 權責 (五) 漁業權漁業證照之核 發、管理權責劃分及申 請 (六) 未滿一百噸漁船申請 建造或改造 (七) 舢舨漁筏經營之漁業 種類及汰建、改造 (八) 漁船之動產擔保交易 之登記機關 (九) 漁區劃分之勘查 (十) 漁會選任人員之改選 (十一) 漁會總幹事遴選 (十二) 漁會職員考試 (十三) 漁會員工薪點應支 金額之核定 (十四) 漁會財務處理應用 之書表帳卡等格式 (十五) 設置漁船海難救護 互助基金				
行政 院農 業委 員會	六、林務業務： 林產物查驗印之鑄造	99 年 12 月 25 日	0	0	
行政 院農 業委 員會	七、水土保持業務： (一) 山坡地範圍劃定 (二) 特定水土保持區劃定 (三) 山坡地土地可利用限 度查定 (四) 承領之山坡地地價減 免 (五) 指定治理機關(構)水 庫集水區內非農業使 用之同意應先徵得其 治理機關(構)之同意	99 年 12 月 25 日	0	0	

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

部會別	業務項目	已獲共識結果			主管部會 後續處理規劃
		移撥期程	移撥經費額 度(元)	移撥員額 (人)	
行政院農業委員會	八、動產擔保交易登記(農業機器、設備、農林漁牧產品、牲畜、漁船)	99年12月25日	0	0	
行政院勞委會	二、就業服務業務	依現行法規辦理	0	0	
行政院勞委會	三、職業訓練業務	依現行法規辦理	0	0	

資料來源：縣市改制直轄市中央籌劃小組第8次會議紀錄附件一，民國99年11月30日於內政部八樓簡報室。

另外，有關業務移撥與功能調整之時程、經費或員額，尚未與各改制直轄市政府協商獲致共識部分，包括內政部營建署主管之「市區道路修築、改善及養護」業務、經濟部主管之3大項「水利事項」業務、交通部主管之「交通裁決事項」與「公路客運營運虧損補貼」業務、行政院勞委會主管之「勞動檢查」業務、行政院環保署主管之「一般廢棄物之回收、清除、處理」業務、教育部主管之16大項業務等部分事項，均有待各個主管部會續行和各直轄市政府協商（參見表3-4）。

表 3-4 縣市改制直轄市功能調整、業務移撥「部會續行協商」  
項目彙整表

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
內政 部	三、營建(五)市區 道路之修築、改善及 養護	99 年 12 月 25 日		0	高雄市政府對該項移 撥經費仍有疑義，請 與高雄市政府續行協 商
經濟 部	二、水利事項： (一)水利規劃、治 理、管理、維護等事 務由改制後直轄市 自行編列預算辦 理，相關經費不列入 中央水利主管機關 預算考量。 (二)抽水機、抽水 站設置、管理、維護 等事務由改制後直 轄市自行編列預算 辦理 (三)水權登記管理	移 動 式 抽 水 機 於 99 年 12 月 25 日 前 完 成 接 管 點 交			一、請各改制直轄市 政府於直轄市長 選舉完成後，於 100 年 2 月底前 主動洽經濟部水 利署完成公告、 移交、經費籌編 等協商事宜，3 月底前由水利署 完成公告及移交 業務等事宜。 二、對未依時程承接 之業務，由經濟部 水利署繼續辦理。 三、移動式抽水機於 99 年 12 月 25 日 前完成接管點 交，惟 100 年預 算仍由中央編 列，補助直轄市 政府辦理維護保 養。

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
交通 部	(四) 交通裁決業務	新 北 市 101 年 12 月 31 日(得視 新 北 市 政 府 準 備 時 程 予 以 調 整) 臺 中 市 102 年 12 月 31 日  臺 南 市 102 年 12 月 31 日  高 雄 市 102 年 12 月 31 日	37,892,000 元   24,278,000 元   11,410,000 元   11,410,000 元 <b>【依交通部 99 年 6 月 3 日交 會 字 第 0990005142 號 函行政院主計 處數據填列】</b>		就移撥員額部分，請 交通部重新估算後， 與各改制地方政府進 行協商確認。
交通 部	四、一般地區公路客 運路線符合公 路法第 34 條規 定及汽車運輸	原則 100 年 1 月 1 日 前 移 撥。惟因 考 量 縣			就本項移撥經費及員 額部分，各改制地方 政府仍存疑義，請交 通部續與各改制地方

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	業管理規則第4 條規定之路 線，移撥直轄市 納入市區聯營 公車管理	市政府 合併急 迫，爰同 意展期 至101 年1月1 日轉換 為市公 車路 線 期限			政府進行協商確認。
行政 院勞 委會	一、專設勞動檢查機 構，辦理勞動檢 查	高雄市 99年12 月25日 (高雄縣 市合併 後，原屬 高雄縣 之業務 行政院 勞委會 改制高 雄市共 同執行， 相關細 節由院 勞委會 與市政 府續行 協商)；	0	改制後 高雄府 人之勞 力不足， 若行政 院勞委 會無撥 及經費， 則由高 雄府從 院之市 增員總 數內先 行調	關於改制後之高雄市政府勞檢人力部分，請續與高雄市政府檢討勞檢人力需求情形。

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
		其餘改 制之新 直轄市 政府部 分，行 政院勞 委會另 授權辦 理勞檢 業務。		整應；100 年6月再 行檢討高 雄市政府 勞力需求 情形。	
行政 院環 境保 護署	一、一般廢棄物之回 收、清除、處理	本項係 由鄉鎮 公所調 整至直 轄市辦 理項目		0	高雄市政府對本項移 撥經費尚有疑義，請 行政院環保署續與高 雄市政府協商確認。
教育 部	一、特殊教育(身心 障礙教育)： (一)高中職身心障 礙學生、身心障礙人 士子女及低收入戶 學生教育補助費 (二)身心障礙學生 12年就學安置及轉 安置相關事宜 (三)臺閩地區身心 障礙國民自學進修 高中(職)級畢業程 度學力鑑定考 (四)全國聽覺障礙 國民國語文競賽 (四)教師進修登 記：直轄市政府辦理 所屬高級職業學校	101年8 月			一、本案教育部主管 所涉經費，於該 等業務改隸各改 制直轄市政府 前，仍先由中央 政府編列預算辦 理；該等業務改 隸後，所涉經費 則依改隸期程， 移撥各改制直轄 市政府。 二、臺中市國立高中 職改隸直轄市期 程延至未來直轄 市首長第二任期 案係為臺中市議

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	<p>技術及專業教師登記</p> <p>(五)私立高中、高職、進修學校監督管理</p> <p>(六)私立高中職及進修學校之行政運作(包括法人及學校之設立改制合併停辦、董事會運作、學校各項校務行政工作)相關業務</p> <p>(一)私立高中職校之獎勵及補助</p> <p>(二)私立高中職及進修學校學生補助</p> <p>四、高中職及進修學校各項免學費業務(進修學校、實用技能、建教合作、產業特殊類科其家庭年收費30萬以下)</p> <p>五、高中職及進修學校辦理高級中學原住民族籍住宿伙食費補助</p> <p>六、高級中等學校自學學力鑑定考試</p> <p>七、高中職校大陸學</p>				<p>會之決議。臺中市國立高中職是否配合五都同步改隸時程，將於本(99)年底新市長、新市議員選舉後，再由新市長向市議會提出溝通。</p>

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	<p>歷檢覈及採認</p> <p>八、高中職教師申訴 業務</p> <p>九、高級中等學校軍 護人事、全民國 防教育、校園災 害管理與安全 維護、軍訓後勤 等相關業務</p> <p>十、學生校外生活輔 導委員會相關 業務</p> <p>十一、國立高中、高 職、進修學校 及特殊教育 學校改隸：</p> <p>(一) 臺北縣、臺中 縣(市)、臺 南縣(市)及 高雄縣(市) 轄區內國立高 級中等學校 (華僑實中、 南大附中、高 師大附中及中 山大學附屬國 光高中、中科 實中、南科實 中等 6 校除 外)計 60 所， 員 額 數 約</p>				

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	<p>10,190 人 (含 教職員、技 工、工友、駕 駛、聘用、約 僱) 隨同移 撥。</p> <p>(二) 學校財產管理 (動產及不動 產)</p> <p>(三) 學校檔案管理</p> <p>十二、特殊教育：</p> <p>(一) 身心障礙教育</p> <p>(二) 資賦優異教 育：高中職資 賦優異班招生 計畫及簡章審 核</p> <p>十三、教師進修登記</p> <p>(一) 直轄市政府所 屬學校教師未 辦理教師登記 、退休教師 資格認定</p> <p>(二) 高級中等學校 教育實習機構 審查、教師在 職進修與民間 團體研習活動 時數認定</p> <p>十四、國私立高中、 高職、及進修 學校各項業 務：</p> <p>(一) 核定各校招生</p>				

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	科班、簡章、 教育實驗班、 學籍管理 (二) 公立高中組織 規程核定 (三) 教師基本授課 時數 (四) 高中職校學生 成績考查辦法 補充規定、重 修學分補充規 定 (五) 高中職校務評 鑑 (六) 派外人員子女 就學分發 (七) 高中職校學生 學務、輔導業 務管理 (八) 學生各項經費 補助 (九) 高中職校實用 技能學程業務 (十) 實習及實習安 全衛生相關業 務 (十一) 建教合作教 育班業務 (十二) 體育衛生業 務 (十三) 教育視導業 務 (十四) 高級中等學 校心理諮詢 服務中心業 務				

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	<p>(十五) 天然災害搶修補助、公立高級中等學校公共工程施工品質查核</p> <p>(十六) 層轉公立高級中等學校校地徵收/撥用/財物報廢/報損案件</p> <p>(十七) 學校工友員額設置之核定、管理、退休、撫卹暨各項法令之核釋、核轉</p> <p>十五、人事管理業務</p> <p>(一) 公私立學校員額編制案件之核定</p> <p>(二) 移撥國立學校人事人員計147人管理、任免、考核等案件之核辦、核轉</p> <p>(三) 移撥國立學校校長遴選</p> <p>(四) 移撥國立高級中等學校校長平時獎懲、成績考核</p> <p>(五) 國立高級中等學校代課及代理教師備查</p>				

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	<p>(六) 移撥國立高級中等學校教師解聘、停聘、不續聘案</p> <p>(七) 移撥國立高級中等學校教師成績考核核備</p> <p>(八) 移撥國私立高級中等學校資深優良教師慰問金核發</p> <p>(九) 移撥國私立高級中等學校資深優良教師慰問金核發。</p> <p>(十) 移撥國私立高級中等學校教職員服務獎章請頒。</p> <p>(十一) 移撥國立學校教職員退休與遺族撫慰案之審定作業</p> <p>(十二) 移撥國立學校教職員遺族撫卹案之審定及其殮葬補助費之補助</p> <p>(十三) 移撥國立學校教職員資遣之核准</p> <p>(十四) 移撥國立學校教職員〔含公務人員〕新制施行前一次退休金</p>				

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	與公保養老給 付優惠存款利 息差額負擔				
	(十五) 移撥之國立 學校早期退 休支領一次 退休金生活 特別困難之 退休公教人 員發給年節 特別照護金				
	(十六) 移撥之國立 學校支 〔兼〕領月 退休人員子 女教育補助 費之補助				
	(十七) 新制施行前 支〔兼〕領 月退休人員 年終慰問金 發放				
	(十八) 各級私立學 校退休校 長、教師曾 任公立學校 校長、教師 年資之退休 金負擔				
	(十九) 99.12.25 後 補助私立高 級中等學校 教職員公教 人員保險費 (32.5%)負 擔				
	(二十) 99.12.25 後 補助私立				

第三章 縣市改制業務功能調整之現況

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	<p>中、小學教職 員及其眷屬健 保費(35%)負擔 (二十一)新制私 立學校退撫資 遣儲金(32.5%) 負擔及保證最 低收益與退休 金低於原舊制 付標準之補足 (二十二)99.12.25 後原私校退撫 不足數之補足 (二十三)各私立 學校教職員工 退休撫卹資遣 法之核定 (二十四)私立高 級中等學校教 師資遣之核准 十六、會計管理 業務 (一)轄屬地公立 高級中等學校 概、預算之籌 編事宜 (二)轄屬地私立 高職校-預算、 決算之備查</p>				

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

中央 主管 部會	調整業務項目	移撥時 程	移撥經費	移撥 員額	備註 (權管部會及地方政 府續辦事項)
	(三) 轄屬地公立高 級中等學校會 計月報、半年 報、年度決算 之編製 (四) 轄屬地公立高 級中等學校會 計室主任、組 員、佐理員之 各項主計人事 業務(編制、遷 訓練、任免遷 調、獎懲等) 及主計人事系 統檔案之建置 (五) 轄屬地市立及 私立高中職學 校公務統計報 表業務				

資料來源：縣市改制直轄市中央籌劃小組第 8 次會議紀錄附件二，民國 99 年 11 月 30 日於內政部八樓簡報室。

從以上討論可知，目前改制直轄市對於中央移撥業務的事項，多能依法承接或經協商後予以承接，但問題仍出現在人員和經費是否隨同移撥的問題，例如高雄市副市長李永得及臺北縣縣長周錫瑋均曾在會議上提出，縣市改制直轄市後，部分業務將由中央移撥直轄市政府辦理，其實際項目、原辦理之經費及員額尚未明確，又相關業務移撥後，是否與財政部修正「財政收支劃分法」所提地方財政只增不減原則相符，建請相關部會先予確認。另外臺南縣政府也提出：中央業務移撥直轄市增加經費應由中央全額專款補助，不應由統籌分配稅及一般性補助款等收入支應，以保障新改制直轄市基本財源。顯示有關業

務功能調整本身並無爭議，但問題仍在該項業務是否能夠帶來財源，或者改制直轄市能否隨著業務移撥而獲得相對的經費與人員移撥。

### 第三節 自治法規整備與作業流程

根據「地方制度法」第 87 之 2 條規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用二年。」在以上的規範下，各改制縣市必須對現有自治法規進行整備，因此首先面臨原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治法規之廢止或繼續適用的問題。就此，內政部於 98 年 12 月 22 日臺內民字第 0980234455 號函，訂定「縣市改制直轄市自治法規整理原則」（參見附錄 9）。有關上述自治法規的廢止或繼續適用，應由核定改制直轄市之直轄市政府、縣（市）政府成立之縣市改制作業小組確認。根據該原則第三點規定，改制前自治法規，有下列情形之一者，原則上得繼續適用：

- 一、屬管制性或課予地方居民義務性質。
- 二、屬給付行政或授與地方居民利益性質。
- 三、屬規費性質。
- 四、其他經縣市改制作業小組認定有繼續適用必要。

至於經縣市改制作業小組確認不得繼續適用之自治法規，由改制後之直轄市政府公告廢止之。前述廢止之自治法規，如其規範內容仍有制（訂）定自治法規之必要者，縣市改制作業小組應預先擬訂，並於改制後 6 個月內，完成公（發）布程序。

此外，有關擬訂改制後之直轄市政府所屬機關（構）及區公所之組織規程（含編制表），其施行日期為 99 年 12 月 25 日，目前均已經正式實施。

## 第四節 中央與地方財政收支移轉

政府財政收支主要涉及兩個層面的問題，第一是財務管理效率的問題，其重點在於預算執行的有效性，包括稅賦稽徵是否有效率、預算支出的成本效益分析，或「錢是否花在刀口上」等議題。

第二層面則是收支分配的問題，包括個別政府(間)的收支分配，以及中央與地方間的財政收支劃分，「分配」原本就是一種資源的爭奪與競逐，是一種權力關係的表現，因此財政收支的分配不能只是單純被視為是一種被動回應需求的結果，財政收支的分配其實反映了各種政治勢力爭取資源的動態過程，因而有其特定時空的政經系絡，這些政經系絡對特定的行為者而言，有時是限制，有時則是達成其目標的有利條件。

當前有關 5 直轄市改制所面臨的財政收支移轉爭議，基本上是屬於第二層面的問題，反映未來地方政府（特別是五直轄市）進一步向中央要求權力下放，並爭取更多資源和財源的一種趨勢，這種發展趨勢隨著五直轄市改制的定案和推動，已是銳不可擋，因而，中央有必要針對中央與地方財政收支劃分進行妥適的處理。

### 一、中央與地方的財政現況

國民政府遷臺至今，地方政府的財政一直存在許多重大的問題，包括自有財源偏低、財政支出扭曲、中央對地方補助的不公、統籌分配稅的爭議等(李顯峰：2002；孫克難：2000；林健次、蔡吉源：1999)，其中最核心的議題莫過於地方財政自主性不足，雖身為地方自治團體，卻在財政上過度依賴中央而造成眾多的限制，地方財政的自足率不高，連帶影響其財政自我負責性。

### 二、中央與地方的財政收入比重

「財政收支劃分法」於民國 40 年制定公布以來，即為我國中央與地方財政收支劃分的主要依據，其間雖然經過多次修正，<sup>35</sup>但是中央

---

<sup>35</sup>「財政收支劃分法」於 1951 年制定通過後，分別於 1954、1965、1981、1999 進行修正。

與地方的財政收支劃分的基本架構並未產生重大的改變，由歷年來中央與地方的收入比重的統計可以看出(參見表 3-5)，就收入面而言，中央每年度的收入比重約占各級政府總歲入的 60%以上，臺灣省精省後，中央概括接受臺灣省政府的業務和預算，因而相對提高了中央歲入的比重超過 70%，地方的歲入比重則不到 30%，近幾年來更下降到 25%左右。

**表 3-5 地方政府佔全國總歲入結構比(決算數)** 單位：1000 元

會計年度	中央政府	地方政府	總計	地方歲入/總歲入(%)
1986	584838113	224135036	584838113	38.3
1990	1092401322	405686513	27847482	27.1
2000	2784862529	738426756	110169211	26.5
2001	1417731845	479108729	1896840574	25.3
2002	1310436322	477482359	1787918681	26.7
2003	1435284645	513562726	1948847371	26.4
2004	1365269785	562129947	1927399732	29.2
2005	1616369320	601670099	2218039419	27.1
2006	1590934296	586083501	2177017797	26.9
2007	1636049742	608708721	2244758463	27.1
2008	1648767679	582846168	2231613847	26.1
2009	1566644095	547000033	2113644128	25.9

### 三、地方財政收入過度依賴中央

由歷年來各直轄市、縣市接受中央(或省)補助占各該地方政府歲入的比重，<sup>36</sup>更可以清楚看出地方在財政上高度依賴中央的現象(參見表 3-6)。

表 3-6 直轄市、縣市政府補助收入占歲入的比重(決算數)

會計年度	歲入	補助收入	補助收入/歲入(%)
1952	8.95	3.58	39.93
1960	25.52	12.35	48.38
1970	79.65	30.09	37.78
1980	495.11	247.13	49.91
1990	1696.94	719.62	42.41
2000	4776.66	1426.39	29.86
2004	4759.95	2127.52	44.70
2005	4786.43	1911.55	39.94
2006	4675.14	1911.40	40.88
2007	5494.90	1973.75	35.92
2008	5532.49	2454.64	44.37

本表統計不包括福建省各縣政府。單位:億元。

資料來源: 歷年中華民國財政統計年報; 審計部財務審核結果年報(民國 93~97 年), 參見審計部網站: [www.audit.gov.tw](http://www.audit.gov.tw) (上線時間: 2010/8/28)。

<sup>36</sup>臺灣省未進行功能業務精簡, 各縣市主要是接受臺灣省政府的補助。

如果加計統籌分配稅，則地方對中央的財政依賴更高達 50%以上(參見表 3-7)，顯示地方政府財政自足率嚴重偏低。地方財政高度依賴中央的現象，固然與威權時期國民黨遂行統治有關，同時也讓中央在推動全國性的政策上有其方便性，不過長此以往，地方不願意自力更生，自闢財源，而將焦點全放在向中央爭取補助和統籌分配稅，於是各項補助是否公平的問題和統籌分配的爭議便不斷上演。

表 3-7 直轄市、縣市政府補助收入與統籌分配稅款占歲入的比重(決算數)

會計年度	歲入(C)	補助收入(A)	統籌分配稅 (B)	A + B	A + B/C
1990	1696.95	719.62	192.12	911.74	53.73
2000	4776.66	1426.39	1050.20	2476.59	51.85
2004	7097.04	2486.44	1365.22	3851.66	54.28
2006	7082.56	2215.45	1594.63	3810.08	53.80
2008	7791.61	2927.01	1721.34	4648.35	59.66

單位:億元

資料來源：審計部財務審核結果年報(民國 93~97 年)<sup>37</sup>。

#### 四、統籌分配稅的爭議

現行法制針對地方財政的規範，主要表現在兩方面，一是中央對地方的補助款及統籌款制度，二是對地方開闢財源的限制，主要是指「財政收支劃分法」對於地方財務開源的相關規範。

<sup>37</sup>參見審計部網站：<http://www.audit.gov.tw> (瀏覽時間：2010/8/28)。

就各項地方財政的規範而言，目前最受到地方爭議與不滿的當屬中央統籌分配稅制度，國民政府遷臺後幾十年來，直轄市與縣（市）在接受中央統籌分配是居於不平等的地位，在臺灣省未進行精簡前，直轄市與縣市的差別待遇雖不為縣市所苟同，但至少還可以接受，直至精省後，直轄市與縣市間存在的巨大不平等立刻受到質疑，在政黨輪替執政後，各種不平之鳴和爭議也就紛紛上演，最受到矚目的當屬「財政收支劃分法」的修法爭議。<sup>38</sup>

依民國 88 年修正通過「財政收支劃分法」的規定，現行中央統籌分配稅制度主要包括兩項內容，其一是稅課來源，其二是分配方式：

(一)稅課來源主要有兩類：

- 1.所得稅收入 10%、營業稅收入 40%<sup>39</sup>、貨物稅 10%，由中央統籌分配給直轄市、縣(市)及鄉鎮市。
- 2.菸酒稅以其總收入的 18%按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；總收入的 2%按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

(二)分配原則與方式：

- 1.統籌分配稅之分配，受分配地方政府應就分得部分，列為當年度稅課收入。
- 2.由中央統籌分配給直轄市、縣（市）和鄉鎮市之款項，以總額 6%列為特別統籌分配稅款；總額 94%列為普通統籌分配稅款。
- 3.由中央統籌分配給直轄市、縣（市）和鄉鎮市之款項，其分配辦法應由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬定，報請行政院核定。

---

<sup>38</sup> 2001 預算年度，北市在統籌分配稅的分配比率被調降，甚至 2002 年度的分配比率再被持續調降，引發馬英九主政的臺北市政府的不滿，於是提出馬英九版的「財政收支劃分法修正草案」，該草案在立法院泛藍立委的支持下，於 2002 年 1 月三讀通過，該法案一通過後，立即引起民進黨執政的中央的反對，於是行政院針對該法提覆議案，最後，該案未獲得立法院半數以上立委支持，覆議成功，「財政收支劃分法」有關中央統籌分配稅的分配爭議又再度回到原點。

<sup>39</sup> 營業稅在 1999 年財劃法修法前係屬省市稅，修法後改為國稅，營業稅總收入減除依法提撥之統一發票獎金後的百分之四十。

4.普通統籌分配稅款算定可供分配直轄市之款項後，參酌北高兩直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配之。

5.普通統籌分配稅款扣除分配給直轄市的款項，再加計在縣市徵起的土地增值稅總收入 20%後，依下列方式分配給各縣市：(1)總分配款項的 85%依近三年度受分配縣(市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定分配比率。(2)總分配款項的 15%，依各縣(市)營利事業營業額算定各縣(市)之分配比率。

由以上的規定可以了解，中央的統籌分配稅主要將地方區分為三大區塊來作分配，亦即先決定直轄市、縣（市）、鄉鎮市三級政府之間的分配比例之後，再分別就各區塊中的各個地方政府進行分配，其中有關直轄市、縣（市）、鄉鎮市三級政府之間的分配比例以及北高兩直轄市之間的分配比率的決定<sup>40</sup>，是缺少法律明文規定的分配公式或標準可資依循，在缺乏明確分配公式的情況下，北高兩市對逐年遞減的統籌分配稅分配比例表示不滿，各縣（市）也對於精省後，仍將直轄市與縣（市）分列不同層級來分配比例，而且直轄市仍舊分配到較多的比例有所反彈，即是近幾年來統籌分配稅爭議不斷的重要原因之一（劉淑惠，2002: 197-8）。

其次，就中央對地方開闢財源的限制而言，由於「財政收支劃分法」對於國稅和地方稅已有明確的規定，地方因稅目太少，稅基不夠大等因素，形成長期自主性財源偏低的事實，地方除了仰賴中央的補助外，只能以舉債方式來填補財政上的短絀，而現行的「公共債務法」對於各級政府訂有舉債的上限，「地方稅法通則」遲至民國 91 年底才立法通過，賦予各級地方政府得開徵新稅、調高其地方稅徵收率，以及在其自有稅課以外之現有稅課附加課徵之權限，雖然為地方開闢另一生財的管道，但是囿於定期選舉的壓力，地方多不願開徵新稅源，實際上能發揮的效果有限。

---

<sup>40</sup>針對北高兩市的分配比例，係依「中央統籌分配稅款分配辦法」之規定，而非規定在財劃法中。

目前為因應五直轄市改制，已使得五直轄市在爭奪統籌分配稅款和中央補助的情況更加激烈。

## **五、五直轄市改制對財政收支可能的影響**

### **(一) 隨業務功能調整而影響收支**

我國地方財政自足率過低是一普遍的現象，統一提高地方自有財源比率是未來修訂財劃法的重大方向，同時配合重新檢討中央與地方業務功能的劃分，針對具有全國一致性支出（如國民義務教育、警政等經費），地方應有足夠支應財源的設計，另外，在此針對當前五直轄市改制的過渡階段，中央與地方財政收入該如何劃分，首重業務移撥必須有相應財源的原則，至於各地方依自治權限提供的服務，則由各直轄市針對個別的情況予以考量。

此次五直轄市改制的過程，所牽涉的態樣相當複雜，有保留原行政轄區和層級者，如臺北市，在財務收支方面須注意與其他四直轄市，對於中央補助款和統籌分配稅款的競逐和爭奪；有以原行政轄區，但升格為直轄市者，如臺北縣（新北市），由於升格的直接效應，將使其組織、人事、權限都產生擴張的現象，自然在財政收支上也會有增加的需求；有的則是省轄市與縣的合併升格，例如大臺南市和大臺中市，不但行政轄區變大，同時達到升格的地位，公務人力的編制擴大、公務員職等普遍提升、組織部門或單位也可順勢擴充，財政收支的需求也會增加，不過縣與市的結合，是否會有均衡城鄉差距的效果，還是稀釋原有的市所享有的資源，則有待進一步的探討；有合併原屬不同層級的直轄市與縣，例如大高雄市，合併初期會有以大（直轄市）併小（縣）的現象，短期內要拉近兩者的差距，最大的難題仍在於是否有相對應的財源。五直轄市因應業務功能的調整，各市政府在法制面可以逐步的配合修正，然而在財源的開拓上，如果不能針對各級政府的財政收支劃分，進行大幅度的調整，將會嚴重干擾五直轄市改制的順利推動。

### **(二) 取消鄉鎮市將降低地方財政自主的努力**

「地方稅法通則」<sup>41</sup>於民國 91 年通過實施後，有一些基層的鄉鎮市積極開闢財源，例如臺北縣土城市於民國 94 年通過開徵建築工地臨時稅，並獲得不錯的稅收成績，隨後淡水鎮、五股鄉、鶯歌鎮亦仿效土城市的作法，先後訂定自治條例，開徵建築工地稅，對於該地方自治團體的財政收入產生相當挹注的效果，(張育哲，2010: 2~4)，五直轄市改制，如果完全取消鄉鎮市一級，而改為市的派出機關一區，則原屬基層地方自治團體的財政努力與自主性必然受到影響，然而過去基層地方自治增闢財源的經驗仍值得各直轄市政府參酌。

## 第五節 小結

### 一、研究發現

(一)受到「中央行政機關組織基準法」和「中央政府機關總員額法」的影響，以及行政院正在進行的機關改造，可以預見未來各改制直轄市並不會有太多機關和員額的成長空間，同時也顯示各直轄市的自主性仍然受到限制。

(二)在各個直轄市的組織設計方式，除臺南市係以 9 個一級單位、18 個一級機關組成外，其餘直轄市政府主要以一級機關的形式組成。有關機關和單位的組織形式，除了員額編制的差異外，是否對組織績效產生影響，未來可以繼續觀察與探討。

(三)雖然直轄市改制已經完成，但仍有部分業務或組織的問題仍未完全解決。涉功能調整及業務移撥項目，存在尚未與各改制縣市政府協商獲致時程、經費或員額之共識部分，包括內政部營建署主管之「市區道路修築、改善及養護」業務、經濟部主管之 3 大項「水利事項」業務、交通部主管之「交通裁決事項」與「公路客運營運虧損補貼」業務、行政院勞委會主管之「勞動檢查」業務、行政院環保署主

---

<sup>41</sup>有關地方稅法通則問題，查該通則之立法精神旨在提高地方財政自主權及落實地方自治，在現行規範下，地方政府行使租稅立法權開徵地方稅課，依規定完成法定程序後即可公布施行，籌措自治財源，辦理地方自治事項。

管之「一般廢棄物之回收、清除、處理」業務、教育部主管之 16 大項業務等部分事項，後續需要各主管部會和各直轄市政府續行協商。組織方面的爭議，新北市和高雄市政府的稅務機關屬於二級機關（財政局稅捐稽徵處），臺中市政府（地方稅務局）、臺南市政府（稅務局）定位為一級機關，雖然內政部基於尊重各直轄市政府組織自主規劃權，而未強制予以統一，但對於各直轄市稅務人員的員額與位階一致性，仍會帶來影響。

(四)在財政預算方面，目前地方財政收入過度依賴中央，但中央統籌分配制度卻不斷引發許多爭議，而且這些爭議繼續延續到目前各改制直轄市對統籌分配款的主張。尤其各改制直轄市負有帶動區域發展的義務，這需要透過中央政府在規劃財政收支劃分與進行功能業務調整時，協助形成有利的區域均衡發展環境，以達到此一政策目標的實現。

## 二、政策建議

統一提高地方自有財源比率<sup>42</sup>，同時對於那些具有全國一致性支出（如國民義務教育、警政等經費），地方應有足夠的支應財源，使

<sup>42</sup>在改制初期，財劃法修法後地方整體財源增加近千億元，地方政府平均自有財源占歲出比例預估可提升至少 10%以上，在當前中央財政極為困窘情況下，足以展現改善地方財政之誠意。(2)錢權配套下放，因應地方改制：為應地方改制及合理改善地方財政，本次財劃法修正已劃一直轄市、縣（市）稅收劃分基礎，且在中央統籌稅款之分配上，係採一致性公式分配，而為能保障各地方政府立足點之平等，主要係優先滿足基準財政收入額與基準財政需要額之差額，其中基準財政需要額已將多數中央業務移撥經費納入其基準財政需要額計算，爰修法後各改制直轄市獲配之財源已包含承接辦理中央業務所需經費。此外，為落實「錢權同時下放」原則，在支出面，改制直轄市辦理之業務與原有直轄市具有一致性，爰在收入面，亦比照改制前高雄市獲配財源水準給予財源保障，惟應搭配業務移撥與支出移轉計畫，以符權責及財源對應原則。(3)提供區域合作誘因，共享發展成果：未來在補助機制方面，亦將對區域合作開闢財源及施政計畫之作法提供誘因，讓財政資源較為豐沛之地方政府帶動鄰近區域繁榮，並共享發展成果；此與本報告初稿「研究發現」之第四項「直轄市帶動周邊縣市發展面向」（頁 247）論點一致。(4)直轄市升格之意義在提升競爭力及服務品質，非在爭取資源：縣市改制應著眼於國際競爭力及服務品質之提升，進而帶動區域發展，而非在與其他地方政府爭取資源，故財劃法修正草案在因應地方改制之配套規劃方面，除提供適切之財源保障外，並應落實業務與財源對應關係，始可避免地方政府爭取升格而扭曲升格之實質意義。另鑑於政府整體財政收入不足，僅經由資源之重分配，尚無法完全解決地方財政問題，故財劃法之修正，尚非解決地方財政問題之萬靈丹，地方政府應摒棄仰賴「人助」（爭取補助款）之心態，改以「自助」（財政自我負責）精神，妥善運用財務策略，營造高度競爭力的環境，始能吸引投資，充實經濟實力，進

各改制直轄市在擘劃發展願景的同時，不致因財源拮据而成爲空中樓閣。

雖然目前行政院已針對中央與地方財政收支劃分的問題，提出「財政收支劃分法」修正案送立法院審議，依該修正案總說明，此次修法係遵循「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」三個政策目標及「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣市財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」四個修法原則進行調整，<sup>43</sup>無論就政策目標或修法原則而言，都是值得肯定的，然而仔細觀察修正草案的內容，卻可以發現目前修正案存在的問題，首先是該修正案並未釐清中央統籌分配稅款的性質，究竟是地方稅課或是屬於中央補助制度的一環？就現行（或修正後）統籌分配稅的來源與分配方式而言，實在很難將中央統籌分配稅款視爲是地方的自主財源，反而比較接近中央的補助制度，因而有必要將一般補助與統籌分配稅款予以簡併（李顯峰，2005:17）。

其次，目前行政院雖然提出要增加地方實質財源的承諾，然而地方實質財源的增加並不等於地方財政自主的提升，因爲影響地方實質財源多寡的因素很多，如果不能在財劃法中直接明定並擴大地方自主財源，未來地方仍可能需要繼續依賴中央或彼此互相競爭有限的中央補助，這對於地方財政自主的發展並無實質的助益。

---

而帶動鄰近區域整體發展；此與本報告初稿有關「直轄市政府應該藉由既有的基礎和優勢條件，解決直轄市財政問題，而不是完全依賴中央的經費挹注」

<sup>43</sup>參見行政院所提「財政收支劃分法修正草案」總說明。

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

## 第四章 實證調查與分析

本研究爲了能夠進一步瞭解本次縣市合併改制爲直轄市後，中央與地方政府業務功能調整的相關問題，採取質化和量化的整合實證調查設計。在質化研究方法方面，採取焦點團體訪談法和深度訪談法；同時，也採用問卷調查之量化研究方法。本章將先說明實證調查的研究設計，然後依序進行焦點團體訪談與深度訪談所獲得資料之內容分析，以及問卷調查結果分析，最後則進一步整理實證調查分析之摘要。

### 第一節 研究設計

本研究所採取之實證調查方法包括焦點團體訪談法和深度訪談法，以及問卷調查法，以下分別說明其研究設計。

#### 一、焦點團體訪談法

本研究採用焦點團體訪談法，係爲了在進行深度訪談和問卷調查前，能夠快速和經濟的掌握實證調查的明確方向，同時在後續研究中更加掌握調查對象的實際狀況。

焦點團體訪談計舉辦臺北市、新北市（臺北縣）、大臺中市（含臺中市、臺中縣）、大臺南市（含臺南市、臺南縣）、大高雄市（含高雄市、高雄縣），以及中央相關部會代表與學者專家等 6 場，每場次均由本研究案計畫主持人或協同主持人擔任會議之主持人，並由研究員和研究助理在現場進行記錄和錄音，參與團體訪談者包括前述地方政府的首長或副首長、地方政府一級主管或業務承辦單位主管、鄉鎮市區長，以及熟悉各當地政府改制的學者專家。焦點團體訪問場次說明，請見表 4-1。

表 4-1 焦點團體訪談場次表

場次	日期	地點	參與人員	主持人	備註
臺北市	99.08.20	國策基金會	台北市重要地方人士 9 位	趙永茂	附錄三
新北市	99.08.08	國策基金會	新北市重要人士 10 位	黃錦堂	附錄二
臺中市	99.08.20	中興大學	臺中市重要人士 10 位。	趙永茂	附錄一
臺南市	99.08.27	臺南大學	臺南市重要人士 10 位。	蕭全政	附錄四
高雄市	99.09.03	高雄大學	高雄市重要人士 10 位	蕭全政	附錄五
中央機關與學者專家	100.03.03	國策基金會	中央各部會與學者等 10 位	蕭全政	附錄六

焦點團體訪談前，研究團隊均提供與會者，有關本研究之主旨和背景，以及焦點團體訪談題綱（請見附錄一至六），座談會一開始，先由會議主持人再度說明本研究案之要旨及重點，並邀請與會者先進行第一輪意見表述，待出席者均完成第一輪談話後，再針對重要課題請相關與會者自由表達意見，在座談會結束前，再由主持人綜合歸納該場次團體訪談所獲致之主要意見內容。每一場次約進行兩個小時，團體訪談內容於會後製作成記錄稿，作為質化研究內容分析的文本。6 場焦點訪談紀錄紀錄（文本），請見附錄一至六。

## 二、深度訪談法

本研究接續焦點團體訪談之後，接續進行質化研究的深度訪談，目的在進一步訪問重要且資訊豐富之各界人士，以獲取更為豐富和深入的資料。深度訪談的樣本共分為四大類：第一類為本次縣市合併改制為直轄市之地方政府副首長（包含臺北市），第二類為與本次縣市

合併改制為直轄市業務有關之中央部會承辦單位主管或人員，第三類為本次縣市合併改制為直轄市之鄉鎮市長或區級主管（含臺北市），第四類為熟悉北中南縣市合併實務之學者專家。正式訪談前，由研究員或研究助理進行聯繫工作，獲得對方應允接受訪談後，即寄送本研究之主旨及背景說明，以及訪談題綱（前述四類訪談題綱，請見附錄 8）。正式訪談時，由研究員親自訪談，並由研究助理在受訪者同意下，進行現場同步錄音，並於訪談後根據錄音進行訪談紀錄。

由於訪談時間適逢直轄市市長改選期間前後，邀訪過程相對困難，尤其是地方政府副首長，是以，在第一類訪談對象方面最後計獲得 6 份樣本（文本編號為 A1~6）。第二類訪談對象為行政院研考會地方發展處、內政部民政司及主計處等三個單位，最後獲得 3 份樣本（文本編號為 B1~3）；第三類訪談對象包括臺北市區長 1 位、臺北縣鄉鎮市現任或卸任首長 2 位、臺中縣鄉鎮市長 1 位，以及臺南縣鄉鎮市長 1 位，共計獲得 5 份樣本（文本編號為 C1~5）；第四類學者專家訪談對象為北中南各 1 位，共計獲得 3 份樣本（文本編號為 D1~3）。本研究訪談對象一覽表，請見表 4-2。

本研究總計共獲得四類 17 份深度訪談紀錄文本，請見附錄 8。這 17 份深度訪談文本和前述 6 份焦點團體訪談文本，即為本研究質化研究內容分析之主要資料來源。

表 4-2 深度訪談對象一覽表

類別	編號	受訪者機關	受訪者	訪談日期
地方副首長	A1	臺北市	副市長	99.12.29
	A2	臺北縣	副縣長	99.12.02
	A3	臺中市	副市長	100.2.10
	A4	臺中縣	副縣長	100.1.12
	A5	臺南市	副市長	99.11.17
	A6	臺南縣	副縣長	99.11.17
中央	B1	行政院研考會地方	副處長	100.1.12

機關 業務 單位		發展處		
	B2	內政部民政司	簡任秘書	100.01.26
	B3	行政院主計處	專門委員、科長	100.01.27
鄉 鎮 市 區 長	C1	臺北市	區長	99.11.12
	C2	臺北縣	前市長	99.12.03
	C3	臺北縣	鎮長	99.09.03
	C4	臺中縣	主任秘書	99.12.15
	C5	臺南縣	鎮長	99.11.17
學者 專家	D1	臺北大學	教授	99.08.12
	D2	中興大學	副教授	99.11.15
	D3	中山大學	教授	99.12.15

### 三、問卷調查法

#### (一)問卷設計

本研究係針對我國縣市改制為直轄市後，包括原直轄市－臺北市和新改制直轄市－新北市、臺中市、臺南市、高雄市，5 都市政府和所屬區公所對於中央與地方業務功能現行與未來調整情形與看法為研究焦點，遂採問卷調查法施以全面普查此 5 直轄市之一級局處主管、各區公所區長，以獲取本研究所需資料。透過本研究深度訪談過程，發現 5 直轄市之一級局處主管與各區公所區長對於縣市改制為直轄市後，中央與地方業務功能調整之關注面向有明顯區別，為能更切合本研究目的，乃分別依研究對象不同設計適合之調查問卷。

首先，本研究團隊根據文獻分析及深度訪談結果所建立之研究構面，初步設計出本研究調查問卷題目，分別為 A 卷（受訪對象為一級局處主管）、B 卷（受訪對象為各區公所區長），同時邀請 4 位相關領域的學者專家透過會議方式（見下表 4-3），進行兩份問卷題目的討論及修正，並與委託機關進行意見交換，藉以提高本研究之問卷效度。問卷題目修改完畢後，再行加入問卷說明和個人資料調查題項，本研究調查問卷 A 卷和 B 卷之題目遂告確認（請見附錄九和附錄十）。

表 4-3 問卷討論會相關資訊

會議日期：99 年 12 月 29 日			
會議時間：10 點至 12 點			
會議地點：財團法人國家政策研究基金會			
編號	姓名	服務單位	備註
01	李長晏	中興大學	公共行政學者
02	陳朝建	銘傳大學	公共行政學者
03	仇桂美	開南大學	公共行政學者
04	趙永茂	臺灣大學	公共行政學者

其中，調查問卷 A 卷的問卷內容包含四個研究構面（見下表 4-4 所示），一、對中央與直轄市權限劃分的看法；二、對業務功能移轉的看法；三、對直轄市人事、財政、組織的看法；四、對直轄市跨域合作的看法，共計 37 題（請見附錄九）。而調查問卷 B 卷的問卷內容則包含三個研究構面（見下表 4-5 所示），一、對業務功能移轉的看法；二、對區公所人事編制的看法；三、對區公所組織定位的看法，共計 34 題（請見附錄十）。本研究特於 A 卷和 B 卷各研究構面下均設計一題開放題，由受訪者填答，又除 B 卷另增設三題開放題（第 13、15、17 題）外，其餘的問卷量表均採李克特（Likert Scale）5 點尺度測量，填答者在問卷題項中勾選「非常同意」給 5 分、「同意」給 4 分、「無意見」給 3 分、「不同意」給 2 分、「非常不同意」給 1 分，使調查資料得以從次序資料（ordinal data）轉換為等距資料（interval data）。

表 4-4 A 卷之研究構面及題號對照表

研究構面	題號
一、對中央與直轄市權限劃分的看法	第 1 至 10 題
二、對業務功能移轉的看法	第 11 至 18 題

三、對直轄市人事、財政、組織的看法	第 19 至 28 題
四、對直轄市跨域合作的看法	第 29 至 37 題

表 4-5 B 卷之研究構面及題號對照表

研究構面	題號
一、對業務功能移轉的看法	第 1 至 11 題
二、對區公所人事編制的看法	第 12 至 23 題
三、對區公所組織定位的看法	第 24 至 34 題

## 二、問卷發放與回收

本問卷調查乃以 2010 年 12 月 25 日新改制直轄市－新北市、臺中市、臺南市、高雄市，及原直轄市－臺北市，統計所得之五都市政府一級局處主管、各區公所區長作為本研究問卷調查對象，兩類人員數目如下表 4-6 所示：

表 4-6 五直轄市之一級局處主管、各區公所區長數目表

直轄市單位	名稱	單位數／主管人數	比例（％）
市政府	臺北市	32	22.3
	新北市	27	18.9
	臺中市	27	18.9
	臺南市	27	18.9
	高雄市	30	21.0
小計		143	100.0
區公所	臺北市	12	8.3
	新北市	29	20.0
	臺中市	29	20.0

直轄市單位	名稱	單位數／主管人數	比例（％）
	臺南市	37	25.5
	高雄市	38	26.2
小計		145	100.0

資料來源：本研究整理

本研究調查問卷發放時間為 2011 年 1 月 24 日至 2011 年 2 月 18 日，由委託單位——行政院研究發展考核委員會，先行透過政府電子公文系統通知各受測對象關於問卷填答事宜，並附上調查問卷。本研究團隊同時於 2 月 11 日後依據回收狀況，以電話方式逐一向尚未回覆之受測對象詢問問卷填答進度，以確保問卷之回收情形符合預期。A 卷和 B 卷之發放和回收狀況如下表 4-7 所示，其中調查問卷 A 卷（一級局處主管）總計發放 143 份，回收問卷 99 份，回收率達 69.2%，且均為有效問卷，而有效問卷中分別包括臺北市 22 份（68.8%）、新北市 19 份（70.4%）、臺中市 19 份（70.4%）、臺南市 19 份（70.4%）、高雄市 20 份（66.7%）。又調查問卷 B 卷（各區公所區長）總計發放 145 份，回收問卷 103 份，回收率達 71.0%，且均為有效問卷，而有效問卷中分別包括臺北市 12 份（100.0%）、新北市 21 份（72.4%）、臺中市 20 份（69.0%）、臺南市 26 份（70.3%）、高雄市 24 份（63.2%）。

表 4-7 問卷發放與回收狀況

直轄市單位	名稱	發放數（份）	回收數／有效數（份）	回收比例（％）
市政府 A 卷	臺北市	32	22	68.8 22.2
	新北市	27	19	70.4 19.2
	臺中市	27	19	70.4 19.2

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

直轄市單位	名稱	發放數 (份)	回收數 / 有效數 (份)	回收比例 (%)
	臺南市	27	19	70.4 19.2
	高雄市	30	20	66.7 20.2
	<b>小計</b>	<b>143</b>	<b>99</b>	<b>69.2</b> <b>100.0</b>
區公所 B 卷	臺北市	12	12	100.0 11.7
	新北市	29	21	72.4 20.4
	臺中市	29	20	69.0 19.4
	臺南市	37	26	70.3 25.2
	高雄市	38	24	63.2 23.3
	<b>小計</b>	<b>145</b>	<b>103</b>	<b>71.0</b> <b>100.0</b>
<b>總計</b>		<b>288</b>	<b>202</b>	<b>70.1</b> <b>100.0</b>

#### 四、資料處理與分析方法

本研究所採取的資料處理與分析方法，乃將回收之有效樣本以人工方式先行編碼後，使用 SPSS for Windows 12.0 中文視窗軟體將問卷資料鍵入，並將輸出結果以電腦文書軟體彙整處理，所採用的統計分析方法敘述如下：

(一) 描述性統計 (Descriptive Statistic Analysis)

主要係用來瞭解各類別變項的分佈情形與各量表的基本數據，包括樣本的次數分配、百分比、各變項的平均數、標準差、最大值、最小值等。本研究的描述性統計分析主要用以瞭解樣本的組織特性，及其對於縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之意見與看法，採用方法有次數、百分比、平均數，並以次數分配描述填答者對於問卷中各題項回答情形之統計。

## （二）推論性統計（Inferential Statistics Analysis）

### 1、t 檢定（t-test）

主要用以觀察不同變數的兩個組別之平均數是否具有顯著差異情形存在。而本研究以此項檢定方法，瞭解性別和相關職務經歷等變項對 A 卷和 B 卷之各研究構面的認知有無顯著差異性存在。

### 2、單因子變異數分析（One-Way ANOVA）

主要用以檢定三個或三個以上群組平均數的差異顯著性，且在變數間達到顯著水準後，再以事後（Post Hoc）檢定之最小顯著差異法（Least Significant Difference, LSD）進一步檢定組間之顯著差異情形。本研究以此法瞭解不同組織屬性中之年齡、年資、教育程度、所屬直轄市、及相關職務經歷等變項對 A 卷和 B 卷之各研究構面的認知有無顯著差異性存在。

## 第二節 質性資料分析

本節所稱之質性資料，係指本研究所辦理之 6 場焦點團體訪談紀錄，以及藉由深度訪談所獲得之 4 類 17 份訪談記錄，總計 23 份文本。本節根據本研究所要探討的主要問題，歸納出縣市合併改制為直轄市後「直轄市之業務功能調整」、「中央與地方（直轄市）之業務移撥與功能調整」、「中央與地方（直轄市）權限劃分」、「直轄市財政議題」、「直轄市在區域發展的角色功能」，以及「直轄市之區級機關定位」等 6 項分析類目。需加以說明的有兩點，其一是有關因應五

都新制的相關法規修訂意見，將一併在上述各分析類目中討論；其二，由文本中各類受訪者的意見陳述內容檢視，有關「直轄市財政」和「直轄市之區級機關」議題和論點相對多，是以獨立成爲一項分析類目。以下將依據前述 6 項分析類目，進行質性資料分析與討論。

### 一、直轄市之業務功能調整

因應民國 99 年 12 月 25 日後之五都新制，行政院研考會於民國 98 年 10 月 13 日函請行政院所屬各機關依據「縣市改制直轄市中央業務功能調整處理原則，填列「依現行法規規定直轄市應辦理之業務項目表」（功能調整項目）及「中央業務移撥現行及改制直轄市辦理之業務項目表」（業務移撥項目），並於民國 99 年 4 月 2 日彙整函送各改制縣市政府。

就直轄市之業務功能調整而言，首先，必須認知到新改制的新北市、臺中市、臺南市、高雄市，其所面臨的問題和遭遇的困難是不太一樣的。這方面，在第六場焦點團體訪談中，專家學者一開始便指出其間的差異，意見如下：

「新北市、臺中、臺南、高雄改制為直轄市所遭遇的困難是不太一樣的。因為新北市有一個過渡階段，從縣改制為準直轄市，再從準直轄市改制成直轄市，所以其剩下的難題大概只有接管區公所業務的問題。至於高雄，是直轄市與縣市合併，理論上是合併，實際上較接近直轄市「吃下」縣市，所以原來直轄市要辦什麼（業務），比較容易上手，（高雄）問題也較小。問題較大的是臺中市縣合併與臺南市縣合併，尤其是臺南市縣合併，因為兩個行政中心差太遠，改制過程中產生太多問題。例如：臺南想設第二行政中心，但以民政局民政處而言，第一科到底要設在哪裡？如果設在新營，那麼第二行政中心還是相當擾民。若府城的臺南市政府、新營的第二行政中心都要設第一科，又涉及到科長要坐鎮在哪裡？單單這問題就無法解決。」（M6）

其次，在縣市改制為直轄市的過程中，對於中央主管機關將業務調整由直轄市辦理，即使直轄市願意辦理，但普遍認為中央主管機關並未隨業務移轉而給予直轄市合理的經費和人力。如地方副首長 A3 的直接表述，以及中央部會受訪者 B1 的觀察：

「在業務移轉的經費跟人事預算上，中央撥給我們都是用最保守的估計。」（A3）

「主要困難是錢、人力。直轄市一定是要求要移轉業務，相對地也必須讓資源移轉過去，才有辦法運作，目前比較困難需要協調的部分也是這一塊。中央單位會認為直轄市都是用「兼辦」或是錢沒有那麼多，這一塊一直是比較大的問題。「兼辦」是指雖然員額列很多，但事實上不是，例如在這個地方這個地區，並不是全部人員都在做這個地區的業務，可能只是多少人力做這邊，所以，不能要求中央整個單位人力全部都轉移至直轄市。最關鍵還是在錢、經費與人(員額)，要直轄市接這業務，相對地資源要整個足額給直轄市，直轄市會要求這點，否則它認為無法運作。原本中央負責的業務，如署立醫院、國立高中、原省的公路，若業務要轉移至直轄市，則相對要將人力、錢轉移至直轄市。」（B1）

對於前述反映和觀察，也有中央部會相關人員在焦點團體訪談上表達，有關直轄市的業務功能調整，主要的問題包括財政、組織和業務移撥後所產生的經費和人力等，中央相關部會在直轄市改制前後都持續在進行必要的協調。其意見如下：

「改制碰到的問題面上，可以分為三個區塊，一個是財政，一個是組織的部分，改制馬上面臨的就是縣市合併，組織如何去調整，組織的問題目前大致已經解決，那唯一剩下的就是高雄市的部份，但已經有初步的協議。在組織調整的過程中公務人員會角力，因為是從自己的利益角度出發，去思考自己的組織要怎麼去

設計，會有不同的想法。第三是業務調整的問題，從縣市合併之前都在持續，業務上透過整個中央小組的部會跟地方的協調之後，七十項按照法律規定以及地方協調，大家都有共識，員額以及經費都已經完成整個共識移轉，甚麼事情要移轉或是移轉確定。」(M6)

第三，縣市改制為直轄市，除了關注中央主管機關將業務調整由直轄市辦理，仍有必要特別注意到縣市合併改制的直轄市，其既有的業務功能調整過程，所涉及到法制（法規）調整的問題，需要花一段時間來調整，縣市副首長受訪者 A4 的意見可為代表：

「在臺中縣、市合併改制的過程中，它自己本身的業務功能這部分，主要的困難當然是法制、法規面的調整，它需要時間過渡，舉幾個例子：第一個，臺中市、臺中縣在建築法施行細則所賦予的行政裁量中，市政府對於容積率、建蔽率的認定有其方法與標準，縣政府當時就直接用了臺灣省政府留下來的標準與方法，合併改制之後就馬上有差異出現了，但在 12 月 25 日之前，它沒有辦法去做調整，12 月 25 日當天也無法調整，所以，只能利用一段過渡時間，而過渡時間會多久，目前並不確定。它會造成即使現在已是一個直轄市，但在原來的臺中市境內仍是適用原來臺中市的法規，臺中縣亦同，必須花上一段時間重新擬一個臺中直轄市自己的法規。透過法規會的審查，送到議會通過以後，才會有一個統一的適合法規。所以，類似這種因為合併而發生的最大的困難，其實都在於法制、法規的整理和整合。」(A4)

除了上述縣市合併的法制、法規調整問題，縣市合併所帶來的政治衝突與調和的問題，以及關係到民眾切身的社會福利措施的調整問題，在縣市改制為直轄市後，亦有賴於直轄市政府、議會的努力，同時中央也有義務關注並協助處理。這方面的反映，以專家學者 D3 的意見可為代表。

「政治是最關鍵的。一個原來是市、一個是縣，包括臺中市跟臺中縣、臺南縣跟臺南市、高雄市跟高雄縣。跨縣市整合都遇到一樣的問題。因為市的資源比較多、人力比較充足、研考的能力也比較強，所以市就比較強勢，縣就覺得比較弱勢，覺得被吃、被邊緣化。」

「所有的縣市整併，空間的問題沒辦法解決。不管是議會還是行政單位，舊的空間不夠，新的空間在哪裡？是不是要花大錢去蓋？還是要維持兩個辦公室？這跟原本整併，希望增加溝通協調、整體發揮綜效的設計，好像有所背離。因為地理空間的距離確實影響溝通，分兩邊辦公，那為什麼要整併成一個都市？」

「民政業務上，高雄市跟高雄縣兩者在既有的社會福利上規模不一致，例如高雄縣有敬老津貼。整併之後，完全不可能在一個月以內使兩個地區整合到相同的規模。因為高雄市政府的負債是五個都裡面最高的，一千六百億，比它的年收入還高，你叫它怎麼給出這個錢？把高雄縣去比較高雄市一樣的社會福利都到位？我覺得這個如果中央沒有調配的話，一市二制是有可能的。如果它財源籌措不了的話，它憑什麼比較高雄市？高雄縣一百二十萬人、高雄市一百五十萬左右，加起來兩百七十萬左右，我不認為它有這個財源。除非中央財劃法有新的規範、新的調整、挹注，否則以目前的財政自給，高雄縣的負債只有一百四十幾億，高雄市是一千六百億，加起來將近一千八百億，你要他怎麼作？我不知道。五個都裡面高雄市負債跑第一，單獨比較也是高雄市第一，我覺得這個非常麻煩。」（D3）

整體而言，多數直轄市之業務功能目前已完成調整，但仍有部分業務仍待中央相關部會與直轄市進一步協調，正如多數受訪者的觀察，縣市改制為直轄市的第一個 4 年，中央和地方之間有必要持續進行動態的調整，直轄市業務功能的調整不可能一夕完成，也不宜由中

央片面決定，甚至部分業務功能的調整，有必要定期評估、重新調整到最適模式。

## 二、中央與地方（直轄市）之業務移撥與功能調整

根據行政院研考會於民國 98 年 10 月 13 日函請行政院所屬各機關依據「中央業務移撥現行及改制直轄市辦理之業務項目表」（業務移撥項目），計涉及教育部、交通部、行政院衛生署等 3 個中央主管機關，8 大項、55 小項業務移撥直轄市辦理。在前述業務移撥項目中，目前仍有爭議的包括國立高中職改制為市立高中職，部分署立醫院改制為市立醫院，以及交通監理業務和道路養護管理等項目。除此之外，有關港市合一、河川整治，以及勞動檢查等項目，則暨涉及業務功能調整，也涉及中央與地方之業務移撥課題。前述所列議題，依序分析、討論如下：

### （一）國立高中職改隸直轄市

儘管教育部目前已明確表示，民國 101 年 8 月要將國立高中職移撥給直轄市政府管理，但目前幾個直轄市政府的態度卻不一。部分地方政府副首長表示配合（A2、A5、A6）。這些意見臚列如下：

「中央業務移撥的部分，其實大概都已經就緒了，像是高中的部分，我們也配合教育部，在明年的 8 月 1 日正式把所有的國立高中職都納入到我們的教育體系，這部分我們完全配合。」（A2）

「學校高中要併過來，他們是說要慢一年，要緩衝啦，高中一定要在地方這我百分百支持。」（A5）

「高中我們是要收的。」（A6）

然而，也有部分地方政府副首長則表達第一任任期之內先不要處理這個問題（A3），並且也有地方政府副首長指出，國立高中職改隸直轄市前，需要排除原國立高中職教職員擔心領不到退休金的問題，

並且不能出現業務完全移撥，預算卻不完全撥給的做法（A4）。前述意見，分列如下：

「國立高中改制為市立的部分，我們是希望第一任任期之內先不要接，希望先穩定。因為國立高中的學生不會因為改為市立之後而有比較好的受教品質，學校的功能也不會因為改制而有所改變，所以這一部分我覺得不需要急著在這個時間點做改變。」（A3）

「國立高中的老師都害怕領不到退休金，或是退不了休，因為都誤以為地方政府很難退休，其實，教師退休草案已經通過，所以，地方政府沒有什麼困難不讓國立高中老師退休，如果轉成市立中學，怕的是到時候可能退休金付不出來，並不會有這種事，這是法定給予任何一個政府必須優先處理，所以，老師害怕不能退休或是退休領不到錢是過慮。」（A4）

「真正的因素是這部分，我從國立高中的角度切入去與教育部談的。胡市長與教育部談的是人事經費問題，即過去教育部給多少錢，這些錢要撥給市政府，這站在教育部的立場是有問題，教育部花在大臺中地區的國立高中、高職一年也許是六十億，可是要移撥，教育部說只能給二十億予臺中市政府，站在臺中市長的立場，有四十億的缺口要市政府自己想辦法籌措，市長當然無法接受，不接之後，教育部再研擬說可以給三十億，但仍是三十億的缺口。」（A4）

## （二）署立醫院改隸直轄市

有關署立醫院改隸直轄市的議題，如同前一項議題，各直轄市政府的態度也是不一致的。部分地方政府副首長直接表達樂於接受此項業務移撥，如受訪者 A5 之意見：

「署立醫院在地方我也支持，一定是在地方來管這些醫療單位。因為現在的醫療體系要整體化，醫院設立的服務範圍中央又來插

手，這些醫療的體系像成功大學，都已經很有力量了啊，那署立醫院來了以後，我們會運用成功力量的大學進行管理，所以他們的合併成大已經跟署立醫院在談了。」（A5）

從受訪者 A5 的意見來看，其同意接受署立醫院的移撥，似乎有其先決條件，亦即原署立醫院已經與地方醫療體系在整合中。相對的，直接表達不樂見署立醫院改隸直轄市政府的受訪者（A3、A6），其理由均認為署立醫院具有強烈的公共任務，例如 SARS 的防疫任務，不宜劃歸給直轄市政府，仍應由中央政府直接管轄。前述意見，臚列如下：

「中央現在在考慮要將署立醫院交給地方，但我覺得醫院的部分中央做就很好，沒有必要由地方來承接。」（A3）

「我覺得署立醫院也應該收回去中央處理，因為是這樣你知道嗎？疾病這個東西它是不分區域性的，未來桃園市也是屬於準院轄市嘛，你 6 個市的署立醫院都是市政府在管理，會出一個問題，譬如說 SARS 來講好了，和平醫院的垃圾要運去某個地方不被同意，醫療間的互相支援不被同意是會出問題的，所以我是覺得站在防疫的觀點，署立醫院包括臺北市跟高雄市市立醫院，都應該收回去改為署立醫院。」（A6）

除了上述正反意見，也有受訪者提出不同的見解，認為署立醫院不一定要移撥給直轄市政府，但仍須接受臺中市政府衛生局依法執行之檢查與督導；或者，署立醫院可以以委託經營的方式，委託給直轄市政府或民間醫療體系；又或者，署立醫院改隸直轄市政府，應該先釐清是否也將署立醫院財產和職員一併移撥（A4）。事實上，即使行政院衛生署對於署立醫院是否該移撥給直轄市，以及如何移撥？仍存在諸多有待釐清的問題。

### （三）道路養護管理與交通監理

本次改制在功能與業務調整上，可分為兩類，一是依照法令所為權責劃分，稱之為「功能調整」，另一則為直轄市須辦理之事項，謂之「業務移撥」。由於功能調整因有法令明定，中央與地方在協調上並無太大問題，比較大的困難在於業務移撥層面上。對於業務移撥之範圍及如何移撥，中央與地方在協調時，常出現較大之爭議。

此次改制作業面臨另一個較大的困難，則是中央與地方缺乏共識，不論是在經費調整或人員移撥上，均有不小之爭議。內政部之受訪者指出，直轄市區道路管理維護係由營建署負責，但依道路管理條例及相關自治規章，直轄市亦有管理權責，在業務移撥時，經費與人員應如何隨之移撥，即會出現爭議（B2）。

再者，目前在一些特殊的業務，例如交通監理業務，法令劃分規範並非十分明確，未來宜進一步明確規範中央與地方的權限。內政部之受訪者指出，交通監理業務規劃全部收歸中央辦理，中央與地方原則上並無異議，但是有關交通裁罰的部分，卻又交由地方負責，同一事項是否適宜作如此劃分，實不無疑問。又目前北高兩市所負責的交通監理業務，亦應全國一致交由中央辦理，不宜與其他直轄市為相異之處理（B2）。

#### (四)港市合一之議題再起

「港市合一」的議題，並非本次業務移撥的項目和研議事項，但在焦點團體訪談和深度訪談過程中，卻被本身擁有海港的直轄市所提及，例如在高雄場的焦點團體訪談中，一開始與談者便提出為了強化高雄的國際競爭力，高雄港不應全由中央來管理（M5）。其看法如下：

「（縣市）合併的目的在提升區域競爭力，但這背後需要更高的自主權與更多的授權，舉例言之，高雄港不應全由中央管理，應下放權利給高雄自己管理，以提升屬於高雄港的國際競爭力，也包括與中國大陸的競爭。高雄港之興衰，與高雄市息息相關，但高雄市從來未能掌握高雄港之管理，並且了解其中的資訊。民進黨政府雖未達成港市合一，但採用行政委託的方式。高雄都土地

人口面積愈大，中央經營管理權應下放，必須賦予地方政府共同參與權，例如橫濱市政府擁有其港口區的主導權；未來，甚至使高雄港公司化。」（M5）

再者，在深度訪談中，臺中市的受訪者 A3 雖然不提「港市合一」，卻提出藉由「港市合作」來提升臺中市的國際競爭力。另外，受訪者 A4 對臺中港市的看法卻是，海港應該或許可由中央來調控，但有必要公司化，同時開放讓地方政府參與成為股東。前述意見分列如下：

「我們希望能夠港市合作。在大陸是城市經營港口，但是在臺灣城市經營港口還是有它實際的困難，臺灣的港口猶豫牽涉到國家的政策，所以都不是 local 的（在地的）。所以我們希望港市合作，而不是港市合一。不要因為這些空港跟海港的設立，而影響到當地發展，而希望這些港口的設立能夠帶動當地發展。」（A3）

「以中央現在的角度看，整個臺灣所有的海港都應該由中央來調控，才有國際的視野，但從地方的角度來看，一個規模龐大的地方，在轄區境內的空港、海港，若能讓地方政府主導，將對地方發展有很大的改觀，縱使專業人力不足，不主導，但仍可積極參與，現在是完全沒有，目前空港、海港皆是中央掌握。海港管理、空港管理皆會變成公司化，我反而覺得我不反對公司化，應該是讓地方政府能夠參與大股東以上的比例股份，以一般公司法人來看，持有 15% 以上的股東就算大股東，中央讓空港、海港的管理公司，公司化的過程中邀地方政府參與成為股東，15% 至少就擁有一席董事位置，在董事會的發言即有足夠的影響力。」（A4）

對於「港市合一」的議題再起，中央相關部會的受訪者點出，這不是一個理性規劃的問題，其所涉及的是長期以來中央和地方權限的議題，有著地方發展的利益問題（B1）。對此，長期觀察高雄地方發展的專家學者指出，高雄港可以成為像香港一樣的自由港，但這涉及到地方政府意識型態的問題，高雄市政府是否願意？同時更大的問題

還在於中央政府是否願意將海港交給地方政府(D3)。這些相關意見，臚列如下：

「港市合一的問題，我認為這問題已經不是一個很理性的問題，還牽扯到權益的問題，這問題已經幾十年了，直轄市會認為我整個掌握，我在地方會有我的利基在，中央會認為這塊給直轄市了，中央在全盤考慮時，一樣是此消彼長。所以，我自己不是那麼確定說哪些屬於中央權限，跟實際上有能力、有企圖心，到底中央要怎麼交給直轄市，是不是交給直轄市後，中央完全無法掌握，還是交給直轄市後，直轄市與中央會配合的很好，互守相關的規定。」(B1)

「我認為高雄港應該先建立一個自由港的視野，像香港一樣。施明德也說過，就是一個免費的、快速通關的一個站。如果說你能夠先把高雄化為一個自由港特區，不管是空港、商港，可能可以增加貨櫃的吞吐量，也可以增加一些招商產業進駐，因為這是自由港嘛，有點扮演像香港的角色。可是這是要特別立法的。讓高雄扮演某種過去香港的角色，是自由港、稅收什麼都是特別化。中央願不願意這樣作？願不願送大禮給高雄？或是地方是不是有意識形態的問題，這個我就不曉得了。」(D3)

「從來沒有預期要真的港市合一，中央不會放棄管理權，不會放棄所有權，不可能作到高雄市的期待「這個港就是完全歸我」。當然中央可能有他的考量，因為地方勢力切割的結果很複雜，因為議會的在地力量，可能會造成高雄港不能真的能朝理想的方向發展。因為地方的勢力很麻煩，所以他們才不願意把這個管理權真的下放給高雄市。」(D3)

#### (五)河川整治

關於中央業務移撥地方(直轄市)的議題，有時必須考量到政治現實，以及直轄市政府的執行能力，河川整治的問題即是如此。例如

中央相關部會受訪者之一（B2）指出，此次改制的困難，則是政治上的考量。由於必須顧及民選首長的施政規劃，因此在協調之初，地方政府對於承接業務之範圍多所保留，例如有關水利設施的移撥，則出現不同的結果，甚至須尊重地方議會的意向。另外，在各個直轄市對於不同業務的承接，亦有不同的考量，北高兩市與其他三個直轄市就會有不同的結果，此對中央地方的溝通協調上的困難。再如地方政府的副首長（A6）便直接表達，河川流域是跨縣市的，河川整治和水利設施，不是一個縣市合併的直轄市就能全部接管的。其意見如下：

「以治水的功能來說，像臺南的鹽水溪要變更為市管河川，中央的理由是說，第一：因為是跨縣市，過去的鹽水溪是由臺南縣市合併管轄，五都過後要直接變更為臺南市，但是鹽水溪那麼大，市的工程要怎麼吃的下？根本吃不下。所以我認為整個業務功能的考量，基本上不應該是以過去傳統的高雄市、臺北市那樣的考量。應該要再思考一下。」（A6）

#### （六）勞動檢查

在業務移撥上，中央主管機關和直轄市政府之間，經常也會因為人員是否隨業務而移撥，發生爭議。勞動檢查即是一項明顯的例子，目前勞動檢查即因勞委會基於本身人力不足，不願移撥業務又移撥人力給直轄市政府，直轄市政府在沒有勞動檢查人力的情況下，自然也不樂於接管此項業務的移撥。深度訪談中，中央相關部會的受訪者（B2），即有如下的觀察：

「此次改制作業面臨另一個較大的困難，則是中央與地方缺乏共識，不論是在經費調整或人員移撥上，均有不小之爭議。、、、在人員移撥上，亦有相同問題，原則上雖然人員隨同業務一併移撥之原則，但中央原負責移撥地方業務之人員，可能尚負責其他中央之業務，故人員移撥顯有困難。又如在勞動檢查上，勞委會

認為中央人力已然吃緊，無法將人員移撥地方，也形成中央地方認知上的差異。」（B2）

### 三、中央與地方（直轄市）權限劃分

對於縣市改制為直轄市後，是否應該重新釐清中央與地方的權限？首先，無論是焦點團體訪談各場次的與談者，或是深度訪談的各類受訪者，基本上都認為應該藉由本次 5 都新制啟動，重新檢討中央與地方、特別是中央與直轄市的權限劃分問題。在焦點團體訪談 M1 場中，與會者一開始即指出，中央政府應該落實地方制度法，給予直轄市更為實質的自治權：

「在中央政府與臺北市政府權限劃分的問題上，直轄市自治應該要跟縣自治不同，應該要尊重地方自治權的時候，中央常常會回應有太多的地方縣市沒有足夠的資源來自治；我自己的感覺是說，即便在現行的制度下，中央對地方的干涉都過多，如何真正落實地方制度法的規定，可能反而是一個很重要的事情。」（M1）

「地方制度法第 18 條、19 條，其實如列了地方自治的權限，所謂地方的自治權限是說依照法規來做，中央就不能干涉，必須要尊重中央的自治權限，可是中央真的有做到嗎？現在中央的立法權常常是把手伸到地方的自治權限內，這樣應該是要完全被矯正的。」（M1）

其次，在中央相關部會代表和學者專家的焦點團體訪談中，學者認為中央政府有必要將權責下放給直轄市政府，俾利其釋放地方的活力和創造力，並且利用縣市改制後的第一個四年過渡期，重新調整好中央與直轄市的權限。另外，在地方政府副首長的訪談中，亦普遍反映既然縣市改制為直轄市，就該給予直轄市較高的自治權（A1～A6）。較具代表性的意見如下：

「縣市合併改制後權責下放是否有助於都市競爭力，我認為是正面的。首先，應該要多尊重地方自主性發展。依照地制法、當初縣市合併改制申請的原則，當然希望比照北高兩直轄市所得到的自治權限。未來四年應盡量朝向目前地制法第 18 條的基本架構調整。但這波改制過程是有點趕的，改制的直轄市也不一定準備好了，所以要給予四年的過渡期，中央在過渡期要更明確的設定幾波業務之移轉，並以有共識為原則。」（M6）

第三，也又部分的受訪者指出，中央與地方的權限劃分，地方制度法僅做了原則性規範，在實際的業務推動過程中，中央主管機關的主管法規有些清楚、有些則不夠明確，甚至在中央跨部會協調時未能清晰校準，致使許多中央與地方權限劃分問題無法獲致解決。較具代表性的意見如下所列：

「不論有無此次改制，中央與地方在權限劃分上，本即存有許多模糊不清之處，此次改制將此一問題愈加顯現出來。地方制度法僅有若干原則性的規範，實際上各部會主管之法令則明確程度不一，例如國民教育法有較明確的權限劃分規範，然而有些領域又未有明確規範。至於在主計的權限與業務上，中央與地方則較少有爭議，目前情形似無需調整。」（B2）

「中央與地方權限劃分，永遠是分不清楚，再怎麼分都是根據原則，這個問題已經存在很久了。問題是，實務的問題是動態的，發生的權限問題除非是很具體落在一個局處單位裡面，否則都是根據地制法的原則來劃分，然而原則常常都還是有模糊地帶。所以權限劃分是一個歷久不衰的問題，因為常常都沒辦法解決。然而，今天若是要強調區域的發展，就不能用中央與地方權限劃分、或是地方兩者管轄權業務上的問題來看，而是應該從區域的面向來看，所以說應該朝議題導向來看中央與地方或地方間的權限劃分。」（D2）

#### 四、直轄市財政議題

這一次縣市改制為直轄市，使得我國目前有五個直轄市，這樣的地方制度改變，自然牽動了長久以來地方財政的議題，特別是攸關直轄市的中央與地方財政收支劃分法和公債法，目前均未完全定案，各直轄市對於當前及未來的財政問題當然感到焦慮。在焦點團體訪談的各場次和各類深度訪談之受訪者，普遍認為行政院應當正視直轄市財政暨患寡亦患不均的問題。

儘管早自臺北縣成為「準直轄市」時，中央即成立因應小組，協請各部會提出應修正調整相關法規。此次五都改制，相關法規實際上大抵已檢視有無修正之必要，並成立小組控管法規修正。財政收支劃分法對於統籌分配款之分配，係透過一定公式概算款項，並未針對具體之業務及地方因素等指標，個別逐一細算，修法應會遭遇一定之阻力，應該謀求適當之調整。就主計方面而言，主要涉及中央對地方補助法規的修正，故須修正「中央對直轄市及縣市補助辦法」。然此僅係中央各部會因應之作法。至於五都機制正式運作後，仍然有若干需要調整的地方，例如道路養護的經費，係來自交通部徵收對汽車燃料費，以往的作法是扣除臺北、高雄兩市的部分後，交主計處設算各縣市之補助款，五都改制後，此一制度勢須調整，惟目前並未修正(B3)。

在第六場的焦點團體訪談中，學者指出：財劃法方面，要有更大幅度的權限下放，比例上可與中央 1 比 1，並應該思考配合公債法的修正。在財劃法裡是否強化地方財政紀律之機制，也應該明確規定。而地方稅法通則也應做部份修訂，讓五都多開徵有助地方發展的地方稅(M1)。

然而，中央相關部會的受訪者(B1)卻也坦誠指出：財政收支劃分法目前直轄市政府都不同意，因為不會滿意目前的規劃，但是財政部自始自終都覺得沒有問題，如此，該不該檢討?問直轄市一定會說要檢討。問題關鍵在於怎樣讓大家滿意很難，現在的統籌分配計算公式，因為各直轄市的條件不同，大家都會對此不滿，地方認為財源拿的越多越好，永遠不嫌少。再者，補助款又是另一個問題。

在焦點團體訪談臺北市該場中，與談者認為直轄市的財政問題，除了前述財劃法、公債法、地方稅法通則等需要修法調整外，主要的問題還在中央集權又集錢的問題上，直轄市的自治權係有賴於足夠的預算經費來支應，不可能中央移撥業務或直轄市業務功能調整後，沒有給予直轄市合理的經費，而能發揮其直轄市的自治功能。同時，深度訪談中，學者也指出，中央若不能給予直轄市充裕的自籌財源空間，財政問題亦將無法有效解決。較具代表性的意見分列如下：

「如果財源的來源都被中央控制，而且是屬於不穩定的狀態，那麼這個地方就不可能自治。所以我們現在必須要確定的是給予五都足夠的經費去實施自治，而不是說完全要靠中央的補助款，這樣的自治是空的。」（M1）

「中央什麼都管太多，最主要是錢。因為地方如果都沒有自有財源的空間，最後就會依賴中央補助。在統籌分配款上面，雖然高雄市過去是直轄市，佔了便宜，但是現在還是欠錢欠一大堆，表示他的自有財源比例太低，全臺灣各縣市都太低。」（D3）

關於直轄市財政困窘的問題，也有受訪者指出，這也不能完全寄望於中央提出有效的解決方案，由於中央的財政也很困難，地方政府、尤其是直轄市政府應該藉由既有的基礎和優勢條件，解決直轄市的財政問題，而不是完全依賴中央的經費挹注。再者，在地方稅方面，民選的地方首長往往只願意向中央爭取補助款，而不願意從當地徵稅，這也造成了地方政府在財政上對中央過於依賴。的這類意見的代表，臚列如下：

「我稍為再整理一下，現在不論中央對縣市而言，或是縣市對鄉鎮市而言，通常企圖透過補助機制，來增加上對下的影響力，就我個人而言，我認為這個時代應該已經過去了，因為中央也窮了，沒有多餘的錢了。」（M3）

「好的市長要 create new cheese。我們現在需要的市長是這樣子的市長，而不是跟中央那樣你多給我一點，可是每個人都在喊窮，我實在是覺得不夠努力，其實資源很多。」（A1）

## 五、直轄市在區域發展的角色功能

五都新制成型後，馬總統期許五個直轄市能夠扮演區域發展的領頭羊，帶動直轄市周邊縣市的發展。在規劃五都改制時，是希望五個直轄市在整體國土規劃，以及區域整合發展上，能夠扮演火車頭或領頭羊的角色，這不能僅是一句政治口號，必須配合具體的政策與計劃，並落實到相關法律之中。直轄市得以發揮火車頭或領頭羊的功能，必須其在人事、組織及財政上，較之鄰近縣市具有相對的優勢，使其得以帶動區域發展，擘劃前瞻性政策的角色。在區域合作發展上，提供其法制及政策上的誘因及相關的補助，未來尚須作進一步的規劃，促使其發揮功能，例如地方制度法有關跨域合作架構的建立，財政收支劃分法修正的補助誘因等。對此，在焦點團體訪談和深度訪談過程中，部分受訪者表達樂觀積極的看法，部分受訪者則暫時持保留意見，也有部分的受訪者指出目前缺乏地方政府間實質合作的有效平臺，以及區域發展計畫在實際推動上的障礙。首先，在臺北市該場的焦點團體訪談中，與談者之一表達臺北市作為第一個直轄市暨首都，基於原來的基礎條件和優勢，早已認知到臺北市在區域發展上應該扮演積極的角色，並對周邊縣市有所貢獻。代表性的意見如下：

「臺北市做為臺灣的首都，理所當然應該扮演區域火車頭的角色，目前已有如「北 臺區域合作發展推動委員會」這樣的跨縣市合作機制，來協調並推動跨縣市的合作項目。」（M1）

其次，對於目前直轄市在區域發展上的角色功能，持較為保留之意見者認為，如果直轄市要扮演區域發展的領頭羊，關鍵的問題還是在於經費的問題，現行財劃法對於促進地方政府跨域合作的實質誘因仍有不足，再者，就實際運作層面，目前藉由縣市合併升格為直轄市

的地方政府，第一個四年將投注心力於縣市合併的相關問題解決上，要這些直轄市扮演區域發展的領頭羊，恐怕得等四年後再說。代表性的意見如下：

「未來的新臺中市，如何與周邊的縣市來進行合作，這個中央政府的各單位，都在進行相關的規劃，但其根本問題，乃是錢的問題。現行的財劃法並沒有針對可以跨域合作的部分進行設計，再者中央政府仍然維持一個老大的心態，只從提供經費的角度來出發，都是用錢來補助的作法，這可能無助於實際制度的運作。而就實際的運作層面而言，我個人認為，未來的新任臺中市長，在首任的四年中，光是完成組織機關的整併就夠了，談到跟苗栗、彰化或南投的合作，我個人認為，這都太遠了，這應該是四年以後的事情。」（M3）

第三，區域發展也不能僅靠直轄市扮演領頭羊的角色，行政院如果不能有效統合各相關部會，協助縣市的跨域合作以促進區域發展，直轄市仍舊是無法成為具有實質推動區域發展的火車頭。另外，在此同時，縣市跨域合作不能忽略地方議會的支持，如果地方議會之間能夠有共識，將更有利於跨域合作治理關係的建立。代表性意見，分別臚列於后：

「區域計畫跟公共建設，經建會去推動，在這個部分可能要注意到中央確實需要政策統合機關，作跨部會的整理，相關機關對於有關業務作一個整合，那確定整個機制之後就可以引導地方政府去作。現在是組織面上部會我覺得還是各自為政，我覺得以後中央可以往這個方向去做。跨域治理上是一個很好的思考方向。」（M6）

「還有運作平臺的建議，就在操作合作議題，在法制的這一塊，有把合作的概念放在地制法第 21 條與第 22 條之中。裡面個很關鍵性的議題不是縣市政府不願意合作，關鍵在地方的議會。」(M6)

## 六、直轄市之區級機關定位

這次縣市改制為直轄市後，除了臺北市外，對於新北市、臺中市、臺南市，乃至高雄市，衝擊較大的問題之一，是有關原屬於地方自治團體的鄉鎮市，改制為直轄市政府的派出機關。在焦點團體訪談和深度訪談過程中，各類受訪者均對此一議題表達關切，並提出一些值得進一步討論的問題，包括：區公所的組織定位、區公所的業務功能調整、一市兩制的可能性、區長職務列等偏低，以及未來行政區整併的等問題等。茲分別討論分析如下：

### (一)區公所的組織定位

依據地制法第 3 條之規定，直轄市劃分為區；又依據地制法第 58 條之規定，區公所置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。由地制法規定之內涵來看，區公所係屬直轄市政府之派出機關，但新改制之區公所仍會有所疑慮，擔心成為市政府一級單位所管轄的附屬機關。例如受訪者 C3 所說的：

「譬如過去我們擔心區政府雖然表面上叫「市的派出機關」，但仍懷疑到底是「派出機關」還是「附屬機關」，結果朱市長 25 號禮拜六上任，27 號就召開會議，明確宣布「區」是派出單位，故區長跟所有市政府的局、處長是同仁，是平行的，沒有上下長官部屬的關係，這點一直強調，我們會認為是很被重視的。」(C3)

### (二)區公所的業務功能調整

原鄉鎮市改制為區公所之後，依據地方行政機關組織準則之相關規定，區公所的組織編制及業務功能將隨之調整，區公所並沒有自治財源，也沒有人事權和建設權，其中，受訪者中大多指出，清潔隊歸

屬市政府的環保局，對於人事和業務執行衝擊最明顯，其他方面則包括區內道路、排水溝及路燈等之維修建設業務。相對於都會區，非都會區的區政改變很大，民眾可能需要一段時間的適應。正如受訪者 C4 的意見：

「縣市合併之後鄉公所改制為區公所，區公所本身沒有人事權、財政權、沒有建設權，當然對民眾來講會認為說，以前我的需求直接跟鄉長反應，以後整個區公所的功能沒有辦法那麼突顯，以前說的不能夠馬上做，現在要由區公所報市政府，還是透過民意代表去說去爭取才有，尤其對於我們這種鄉村型的鄉鎮來講，可能民眾要有一個過渡時間的適應。」（C4）

「當然要考慮到市政府在過渡時間如何授權到區公所的部分，好比路燈須要設置的、修理的，要授權到區公所，道路、排水溝、路燈這些，甚至一般的垃圾清運，清潔隊的部分歸屬到環保局，站在環保局的立場或許說以前地方需要反應的，你趕快去做，這可以馬上處理；以前還可以直接處理流浪狗的問題，現在環保局會說：這不是我的業務啊，工作責任就會有問題，如果每個單位站在自己本位主義，本來我以前首長、鄉長我可以直接指派，可以直接去各個地方處理，但以後不是啊。」（C4）

再者，隨著業務功能的調整，區公所如果想要維持原來的服務水準，必須取得市政府的授權或委託辦理，而這方面需要市長的認知與支持，同時也能夠取得市府一級單位局處的認同和授權。這方面鄉鎮市區級的受訪者大多有同樣的看法。

### （三）一市兩制的可能性

這裡所謂的「一市兩制」，是指直轄市內有市政府派出機關的區公所，也有具有自治權的鄉鎮公所，這項議題的出現，主要是因為目前縣市改制為直轄市的地方，有部分行政區內是屬於地廣人稀的非都會區，部分學者專家和實務界人士擔心這些非都會區的區公所，無法

滿足當地居民的服務需求。從各場次焦點團體訪談和深度訪談各類受訪者的意見來看，目前並無共識，有人支持，有人認為不可行，有人認為問題還是在如何強化區公所的服務遞送能力。這些意見分別臚列如下：

「所以我個人會認為說，將來在一市兩制，所謂的都會型是運用現在官派的派出機關，那非都會型我是覺得還是運用自治的方式會比較好。可是在自治的情況之下，我是覺得可能在鄉鎮代表會的部分其實是可以免除的，好比信義區 20 幾萬人口，大安區 30 幾萬人口，也沒有區代表會啊，我們還是受市議會直接的監督。」  
(C1)

「如果採一市兩制的话，這樣很難區隔，我覺得怎麼樣來規劃、管理比較重要，既然是直轄市升格了，那麼就讓它維持在區公所體制，除非就是說回復到原來的自治團體，但是目前我覺得說是還是朝強化區公所的管理和服務功能為宜。」(C2)

#### (四)區長職務列等

依現行規定，直轄市內區人口數 20 萬以內，區長可由薦任 9 職等之文官任之，區人口數在 20 萬以上，區長可由薦任 9 職等至簡任 10 職等之文官任之。基於區公所執行業務，區長需要進行區內橫向溝通，乃至防救災時之指揮聯繫，部分受訪者主張區長職務列應可適度調高。代表性的意見如下：

「第一個我覺得需要職務列等的提高，甚至先前的想法認為是可以到 11~12 職等，因為職等提高後在橫向的聯繫，指揮調度上會比較順暢；在職權的部分，也是要加強服務的部分，以現在來說，區公所等於有好幾個婆婆，不是只有民政局，還包括環保局、社會局、消防局…，真的有幾的都是我們的婆婆。所以，就是需要授權。」(C1)

#### (五)行政區整併

這次縣市改制為直轄市，並未同時進行鄉鎮市區整併，但基於未來地方治理的合理需要，區行政區的整併有其必要，目前的問題是何時整併為宜？整併時所要考量的相關因素為何？如以人口數為主要考量，一個區多少人口為宜？以及要考慮到都會區和非都會區的差異。受訪者的相關意見如下：

「以臺灣的地理環境來講，當然人口要考量，區域要考量，太過遼闊事實上對於管理也不是，對將來區政府也是一個負擔；以人口集中地區，1、20 萬，2、30 萬的區或許沒有什麼，區域範圍不大，但是它人口密集。」（C5）

「區的整併是早晚的事。以後臺南縣的區不會超過 8 至 9 區。也有可能臺南市剩 4 區。如果說 20 萬人為 1 區，我們這邊大概就有 5 個區。」（C6）

### 第三節 問卷調查分析

本研究根據文獻分析及深度訪談結果所建立之研究構面，設計出本研究調查問卷題目，分別為 A 卷（受訪對象為一級局處主管）、B 卷（受訪對象為各區公所區長），本節將分別分析及說明兩項問卷的調查結果。

#### 一、A 卷樣本特性分析

本研究首先就調查問卷 A 卷有效樣本之基本資料進行統計分析，藉以瞭解有效樣本之分佈狀況。而各項目別中的總和數字不盡相同，乃因受訪者漏答情形不同所致。本研究之問卷調查 A 卷樣本特性包括所屬直轄市、相關職務經歷、年資、教育程度、年齡、性別等六項，茲分別陳述如下。

##### （一）所屬直轄市

本問卷調查 A 卷有效樣本中，受訪者以所屬直轄市為「臺北市」的人數最多，共有 22 人，所佔比例為 22.2%；其次，所屬直轄市為「高雄市」的人數則有 20 人，所佔比例為 20.2%；而其他三個直轄市—「新北市」、「臺中市」、「臺南市」的人數則均為 19 人，佔 19.2%，見下表 4-9 所示。

表 4-8 A 卷基本資料—所屬直轄市

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
所屬直轄市	臺北市	22	22.2	22.2
	新北市	19	19.2	41.4
	臺中市	19	19.2	60.6
	臺南市	19	19.2	79.8
	高雄市	20	20.2	100.0
	總和	99	100.0	

## (二) 相關職務經歷

本問卷調查 A 卷有效樣本中，受訪者以曾任職事務官的人數為最高，所佔比例高達 71.3%，其中「曾於其他縣市任職事務官」的人數為 44 人，所佔比例達 40.7%，而「曾於中央單位任職事務官」的人數則為 33 人，所佔比例為 30.6%；其次則為曾任職政務官的受訪者，所佔比例計為 23.2%，其中「曾於其他縣市任職政務官」的人數為 15 人，所佔比例達 13.9%，而「曾於中央單位任職政務官」的人數則為 10 人，所佔比例為 9.3% 人數；在受訪者中以曾擔任民意代表職務者為最少，不論是中央或地方民意代表，人數均不超過 5 人，見下表 4-9 所示。

表 4-9 A 卷基本資料－相關職務經歷

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
相關職務經歷	曾擔任中央民意代表	5	4.6	4.6
	曾擔任地方民意代表	1	0.9	5.5
	曾於中央單位任職政務官	10	9.3	14.8
	曾於中央單位任職事務官	33	30.6	45.4
	曾於其他縣市任職政務官	15	13.9	59.3
	曾於其他縣市任職事務官	44	40.7	100.0
	總和	108	100.0	

(三)服務政府機關年資

本問卷調查 A 卷有效樣本中，受訪者以年資為「26-30 年」、「1-5 年」和「31-35 年」的人數最多，分別為 28 人、19 人和 16 人，所佔比例為 29.2%、19.8%和 16.7%，總計達 65.7%；其他年資層人數則均低於 10 人，個別所佔比例亦未達 10%，見下表 4-10 所示。

表 4-10 A 卷基本資料－服務政府機關年資

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
年資	1-5 年（含不足 1 年）	19	19.8	19.8
	6-10 年	8	8.3	28.1
	11-15 年	9	9.4	37.5
	16-20 年	4	4.2	41.7
	21-25 年	8	8.3	50.0

	26-30 年	28	29.2	79.2
	31-35 年	16	16.7	95.8
	36 年以上	4	4.2	100.0
	總和	96	100.0	
	遺漏值	3		

#### (四)教育程度

本問卷調查 A 卷有效樣本中，受訪者以教育程度為「研究所」的人數最多，共有 80 人，所佔比例高達 80.8%；其次為「大學（含專科）」，人數為 14 人，所佔比例為 14.1%；至於教育程度為「其他」的受訪者僅 5 人，見下表 4-11 所示。

表 4-11 A 卷基本資料－教育程度

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
教育程度	大學（含專科）	14	14.1	14.1
	研究所	80	80.8	94.9
	其他	5	5.1	100.0
	總和	99	100.0	

#### (五)年齡

本問卷調查 A 卷有效樣本中，受訪者以「50-59 歲」的年齡層人數最多，共有 51 人，所佔比例達 54.5%，超過二分之一；其他三個年齡層－「30-39 歲」、「40-49 歲」和「60 歲以上」的人數分別為 13 人、18 人和 14 人，所佔比例為均低於 20%，如下表 4-12 所示。

表 4-12 A 卷基本資料－年齡

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比%
年齡	30-39 歲	13	13.1	13.1
	40-49 歲	18	18.2	31.3
	50-59 歲	54	54.5	85.9
	60 歲以上	14	14.1	100.0
	總和	99	100.0	

## (六)性別

本問卷調查 A 卷之有效樣本中，女性受訪者人數為 18 人，佔整體比例 18.2%，而男性受訪者人數則為 81 人，佔 81.8%，如下表 4-13 所示。

表 4-13 A 卷基本資料－性別

題目	選項	次數	有效百分比%	累積百分比%
性別	男性	81	81.8	81.8
	女性	18	18.2	100.0
	總和	99	100.0	

## 二、A 卷之調查結果分析

### (一)對中央與直轄市權限劃分的看法

本研究藉由對中央與直轄市權限劃分的看法與意見等 10 項題目之設計，測量填答者對現行及未來中央與直轄市權限劃分的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對中央與直轄市權限劃分看法的差異情形。再以年齡、年資、教育程度、所屬直轄市、相關職務經歷等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### 1. 次數分配表

在前 9 項問題中，不包含第 10 題的開放題（參見附錄 10），受訪者於第 1 題中有關直轄市自治權限合理，現階段不需調整的回答情形（如下表 4-14 所示），平均數低於 3 分（2.63），顯示受訪者傾向不同意此一說法。從有效百分比的分佈情形中同樣可發現，超過一半（60.6%）的受訪者偏向認為直轄市的自治權限不合理，應再調整。再觀察其他題目的回答情形（如下表 4-14 所示），其平均數均高於 3 分，同意人數均超過七成以上，可知其背後原因為，受訪者傾向認為

直轄市本身有能力規劃及推動區域的大型經建計畫(平均數為 3.91)、可扮演更重要的公共服務提供者的角色(平均數為 4.53)，因此應透過修改專業法規(平均數為 4.27)、中央行政機關的授權(平均數為 4.21)、中央行政機關的委辦(平均數為 3.70)等方式擴大直轄市之治理職能，並且在調整過程中考量個別直轄市的功能職掌和業務性質的不同，進行差異性的設計(平均數分別為 3.92、4.29)。

表 4-14 次數分配表－對中央與直轄市權限劃分的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
01.我認為直轄市的自治權限合理，現階段毋須調整。	非常不同意	7	7.1	2.63
	不同意	53	53.5	
	無意見	10	10.1	
	同意	28	28.3	
	非常同意	1	1.0	
	總和	99	100.0	
02.我認為直轄市有能力可以規劃及推動區域的大型經建計畫。	非常不同意	0	0.0	3.91
	不同意	13	13.1	
	無意見	8	8.1	
	同意	53	53.5	
	非常同意	25	25.3	
	總和	99	100.0	
03.我認為直轄市的權限調整將有助於直轄市的治理能力及績效。	非常不同意	0	0.0	4.26
	不同意	1	1.0	
	無意見	5	5.1	
	同意	60	60.6	
	非常同意	33	33.3	
	總和	99	100.0	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
04.我認為直轄市應扮演更重要的功能與角色，提供更多的公共服務。	非常不同意	0	0.0	4.53
	不同意	0	0.0	
	無意見	1	1.0	
	同意	45	45.5	
	非常同意	53	53.5	
	總和	99	100.0	
05.我認為五個直轄市的功能職掌要作差異性的設計。	非常不同意	0	0.0	3.92
	不同意	12	12.1	
	無意見	10	10.1	
	同意	51	51.5	
	非常同意	26	26.3	
	總和	99	100.0	
06.我認為直轄市的功能業務宜與縣、市的功能業務作差異性的設計。	非常不同意	0	0.0	4.29
	不同意	3	3.0	
	無意見	5	5.1	
	同意	51	51.5	
	非常同意	40	40.4	
	總和	99	100.0	
07.我認為中央行政機關宜經由授權方式，來擴大直轄市之實質自治權限。	非常不同意	1	1.0	4.21
	不同意	5	5.1	
	無意見	4	4.0	
	同意	51	51.5	
	非常同意	38	38.4	
	總和	99	100.0	
08.我認為中央行政機關宜經由委辦方式，	非常不同意	2	2.0	3.70
	不同意	13	13.1	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
來擴大直轄市之治理 職能。	無意見	9	9.1	
	同意	64	64.6	
	非常同意	11	11.1	
	總和	99	100.0	
09.我認為宜透過修改 各該專業法規，來充 實直轄市的自治職 權。	非常不同意	0	0.0	4.27
	不同意	0	0.0	
	無意見	2	2.0	
	同意	68	68.7	
	非常同意	29	29.3	
	總和	99	100.0	

## 2.單因子變異數分析（One-Way ANOVA）

本研究針對受訪者的個人資料，包括所屬直轄市、相關職務經歷、年資、教育程度、年齡等變項，分別以單因子變異數（One-Way ANOVA）統計方法，分析其對中央與直轄市權限劃分的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

### (1)所屬直轄市

在對於中央與直轄市權限劃分的看法中，第 1 題和第 3 題兩項題目均與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異（如下表 4-15 所示）。其中對於直轄市的自治權限合理與否及現階段是否需要調整，以「臺中市」的受訪者其平均數（3.32）明顯高於其他直轄市的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示「臺中市」的受訪者傾向認為直轄市的自治權限是合理的，現階段毋須調整，但其他四直轄市則傾向認為直轄市的自治權限是不合理的，現階段應調整。

而在有關直轄市權限的調整是否有助於直轄市自治能力及績效的展現一題中，以「高雄市」受訪者的平均數（3.90）低於其他四個直轄市（平均數均高於4分）的受訪者，顯示「高雄市」受訪者相對於其他直轄市受訪者，認為直轄市權限調整對本身自治能力和績效的幫助程度是較低的。

表 4-15 不同所屬直轄市對中央與直轄市權限劃分看法的  
單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
01.我認為直轄市的自治權限合理，現階段毋須調整。	1.臺北市	2.55	1.057	4.237	.003**	3 > 1.4.5
	2.新北市	2.79	1.134			
	3.臺中市	3.32	1.003			
	4.臺南市	2.32	.671			
	5.高雄市	2.20	.768			
03.我認為直轄市的權限調整將有助於直轄市的治理能力及績效。	1.臺北市	4.41	.503	3.991	.005**	1.2.4 > 5
	2.新北市	4.53	.513			
	3.臺中市	4.11	.658			
	4.臺南市	4.37	.496			
	5.高雄市	3.90	.641			

## (2)服務政府機關的年資

在對於中央與直轄市權限劃分的看法中，第1題與「服務政府機關的年資」變項具有顯著性差異（如下表4-16所示）。對於直轄市的自治權限合理與否及現階段是否需要調整，以年資為「21-25年」、「31-35年」的受訪者其平均數（分別為3.13、3.19）明顯高於其他年資層的受訪者（平均數均低於3分），顯示年資為「21-25年」、「31-35年」的受訪者傾向認為直轄市的自治權限是合理的，現階段毋須調整，

但其他年資層的受訪者則傾向認為直轄市的自治權限是不合理的，現階段應調整。

表 4-16 不同年資對中央與直轄市權限劃分看法的  
單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
01.我認為直轄市的自治權限合理，現階段毋須調整。	1.1-5 年	2.47	1.020	2.262	.036*	5.6.7 > 3 > 1
	2.6-10 年	2.50	1.069			
	3.11-15 年	1.78	.441			
	4.16-20 年	2.25	.500			
	5.21-25 年	3.13	.835			
	6.26-30 年	2.61	.994			
	7.31-35 年	3.19	.981			
	8.36 年以上	2.75	1.500			

### (3)教育程度

在對於中央與直轄市權限劃分的看法中，第 2、4、6、7 題與「教育程度」變項具有顯著性差異（如下表 4-18 所示）。在此四題中，教育程度為「研究所」的受訪者，其平均數均高於教育程度為「大學（含專科）」的受訪者，顯示教育程度為「研究所」的受訪者相較上，更傾向認為直轄市是有能力的，中央行政機關應授權直轄市，並在業務調整過程注意差異性的設計。

表 4-17 不同教育程度對中央與直轄市權限劃分看法的  
單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
02.我認為直轄市有能力可以規劃及推動區域的大型經建計劃。	1. 大學 (含專科)	3.43	.852	4.398	.015*	2 > 1.3
	2. 研究所	4.04	.849			
	3. 其他	3.20	1.643			
04.我認為直轄市應扮演更重要的功能與角色，提供更多的公共服務。	1. 大學 (含專科)	4.21	.579	3.559	.032*	2.3 > 1
	2. 研究所	4.56	.499			
	3. 其他	4.80	.447			
06.我認為直轄市的功能業務宜與縣、市的功能業務作差異性的設計。	1. 大學 (含專科)	4.00	.877	6.911	.002**	2 > 1.3
	2. 研究所	4.40	.565			
	3. 其他	3.40	1.342			
07.我認為中央行政機關宜經由授權方式，來擴大直轄市之實質自治權限。	1. 大學 (含專科)	3.64	1.082	5.324	.006**	2 > 1
	2. 研究所	4.34	.711			
	3. 其他	3.80	1.095			

(4)年齡

在對於中央與直轄市權限劃分的看法中，第 1 題與「年齡」變項具有顯著性差異（如下表 4-18 所示）。在此題中，年齡為「30-39 歲」的受訪者，其平均數明顯低於其他年齡層的受訪者，顯示年齡為「30-39 歲」的受訪者相對於其他年齡層的受訪者，更傾向認為直轄市的自治權限是是不合理的，現階段應調整。

表 4-18 不同年齡層對中央與直轄市權限劃分看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
01.我認為直轄市的自治權限合理，現階段毋須調整。	1.20-29 歲	0	0.00	4.960	.003**	3.4.5 > 2
	2.30-39 歲	13	1.69			
	3.40-49 歲	18	2.72			
	4.50-59 歲	54	2.81			
	5.60 歲以上	14	2.64			

(二)對業務功能移轉的看法

本研究藉由對業務功能移轉的看法等 8 項題目之設計，測量填答者對現行及未來業務功能移轉情形的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對業務功能移轉看法的差異情形。再以年齡、年資、教育程度、所屬直轄市、相關職務經歷等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

## 1. 次數分配表

在前 7 項問題中，不包含第 18 題的開放題（參見附錄九），受訪者對於第 11、12、13 題有關市立高中、職業務移轉的回答情形，平均數均高於 3 分（如下表 4-19 所示），但其程度上又有所差別。其中，受訪者對於直轄市是否應立即接辦市立高中、職業務的看法，傾向於無意見（平均數為 3.01），若從有效百分比的分佈情形中同樣可發現，回答不同意、無意見、和同意的受訪者之比例約各佔三分之一，顯示其意見之分歧。不過，就其是否有能力辦好市立高中、職教育和市立醫院業務而言，其平均數均高於 3 分（分別為 3.80、3.70），顯示受訪者傾向認為直轄市有能力辦好市立高中、職教育和市立醫院業務。但是有關市立高中、職教師退休金是否對直轄市帶來極大的財政壓力，達 87% 的受訪者表示同意（平均數為 4.29），顯示受訪者雖然認為直轄是有能力辦好高中、職業務，但卻非常憂心市立高中、職教師退休金對直轄市所帶來的財政壓力。

而此一情形也直接反應在受訪者對第 15、16、17 題的回答上（如下表 4-19 所示），包括有關此次縣市改制直轄市的功能業務調整是否得宜、中央籌劃小組是否重視地方訴求、中央是否已移撥業務移轉後必要之人力、財政與配備給新直轄市等問題，其平均數均低於 3 分（分別為 2.80、2.94、2.63），顯示受訪者傾向認為此次改制過程的功能業務調整不適當，且未重視地方訴求，甚至中央在業務移轉後未移撥必要之人力、財政與配備給新直轄市；但若從有效百分比的分佈情形觀察，則仍有 25% 至 35% 的受訪者是傾向同意的。

表 4-19 次數分配表－對業務功能移轉的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
11. 我認為直轄市應立即接辦市立高中、職業務。	非常不同意	8	8.1	3.01
	不同意	24	24.2	
	無意見	36	36.4	
	同意	21	21.2	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
	非常同意	10	10.1	
	總和	99	100.0	
12.我認為市立高中、職的教師退休金，將會帶給直轄市極大的財政壓力。	非常不同意	0	0.0	4.29
	不同意	2	2.0	
	無意見	10	10.1	
	同意	44	44.4	
	非常同意	43	43.4	
	總和	99	100.0	
13.我認為直轄市，有能力辦好市立高中、職教育。	非常不同意	3	3.0	3.80
	不同意	9	9.1	
	無意見	11	11.1	
	同意	58	58.6	
	非常同意	18	18.2	
	總和	99	100.0	
14.我認為直轄市有能力辦好市立醫院業務。	非常不同意	1	1.0	3.70
	不同意	15	15.2	
	無意見	15	15.2	
	同意	50	50.5	
	非常同意	18	18.2	
	總和	99	100.0	
15.我認為關於原中央業務移交新改制之直轄市業務，中央已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市。	非常不同意	21	21.2	2.63
	不同意	34	34.3	
	無意見	17	17.2	
	同意	15	15.2	
	非常同意	12	12.1	
	總和	99	100.0	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
16.我認為縣市改制直轄市中央籌劃小組確有重視地方訴求，並將其列為檢討因應的重點。	非常不同意	10	10.1	2.94
	不同意	29	29.3	
	無意見	26	26.3	
	同意	25	25.3	
	非常同意	9	9.1	
	總和	99	100.0	
17.我認為這次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是得宜的。	非常不同意	6	6.1	2.80
	不同意	37	37.4	
	無意見	30	30.3	
	同意	23	23.2	
	非常同意	3	3.0	
	總和	99	100.0	

## 2.t 檢定

本研究針對受訪者性別、相關職務經歷等兩個變數進行 t 檢定，分析各變數對業務功能移轉的看法有無差異。結果顯示此研究構面中有關高中、職業業務移轉的題目，「曾於中央單位任職事務官」的受訪者傾向認為直轄市應立即接辦市立高中、職業業務（平均數為 3.33），但無此職務經歷的受訪者則傾向不同意此一說法（平均數為 2.85），如下表 4-20 所示。此外，此次行政院面對縣市改制為直轄市的業務功能調整之情形，「曾於其他縣市任職事務官」的受訪者傾向表示無意見（平均數為 3.02），而無此職務經歷的受訪者則傾向認為調整過程不得宜（平均數為 2.62），如下表 4-20 所示。

表 4-20 相關職務經歷對業務功能移轉看法的 t 檢定統計分析

題目	曾於中央單位任職事務官	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
11.我認為直轄市應立即接辦市立高中、職業務。	1.無	2.85	1.041	1.544	.037*
	2.有	3.33	1.137		
13.我認為直轄市，有能力辦好市立高中、職教育。	1.無	3.64	1.032	9.384	.005**
	2.有	4.12	.650		
題目	曾於其他縣市任職事務官	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
17.我認為這次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是得宜的。	1.無	2.62	.913	.064	.038*
	2.有	3.02	1.000		

### 3.單因子變異數分析 (One-Way ANOVA)

本研究針對受訪者的個人資料，包括年齡、年資、教育程度、相關職務經歷、所屬直轄市等五個變項，分別以單因子變異數 (One-Way ANOVA) 統計方法，分析其對業務功能移轉的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法 (LSD) 進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### (1)所屬直轄市

在對業務功能移轉的看法中，第 11、13、15、17 題均與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異（如 4-21 所示）。其中對於直轄市是否應立即接辦高中、職業一題中，「臺北市」和「新北市」的受訪者其平均數（分別為 3.82、3.42）均明顯高於其他直轄市的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此三個縣市合併後改制為直轄市的新直轄市之受訪者傾向認為不應立即接辦高中、職業。

而在有關中央是否已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市一題中，原直轄市「臺北市」受訪者的平均數（3.45）明顯高於其他直轄市的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示「新北市」、「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此四個新改制直轄市之受訪者傾向認為中央並未移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市。至於有關此次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是否得宜，「臺北市」、「新北市」、「臺中市」受訪者的平均數（均高於 3 分）明顯高於「臺南市」和「高雄市」的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示後兩個直轄市的受訪者傾向認為業務功能調整的作法是不得宜的。

表 4-21：不同所屬直轄市對業務功能移轉看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
11.我認為直轄市應立即接辦市立高中、職業。	1.臺北市	3.82	.958	8.921	.000***	1 > 3.4.5 2 > 3.5
	2.新北市	3.42	.769			
	3.臺中市	2.32	.671			
	4.臺南市	2.89	.937			
	5.高雄市	2.50	1.277			
13.我認為直轄市，有能力辦好市立高中、職教育。	1.臺北市	4.18	.501	3.960	.005**	1.2 > 3.4.5
	2.新北市	4.26	.733			
	3.臺中市	3.47	1.172			
	4.臺南市	3.58	.961			
	5.高雄市	3.45	.999			

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
15.我認為關於原中央業務移交新改制之直轄市業務，中央已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市。	1.臺北市	3.45	.963	3.954	.005**	1 > 2.3.4.5
	2.新北市	2.47	.905			
	3.臺中市	2.00	1.106			
	4.臺南市	2.68	1.416			
	5.高雄市	2.40	1.635			
17.我認為這次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是得宜的。	1.臺北市	3.05	1.046	3.222	.016*	1.2.3 > 4.5
	2.新北市	3.11	.809			
	3.臺中市	3.05	1.079			
	4.臺南市	2.42	.838			
	5.高雄市	2.35	.813			

## (2)相關職務經歷

在對業務功能移轉的看法中，第 15 題與「相關職務經歷」變項具有顯著性差異(如下表 4-22 所示)。有關中央是否已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市一題中，「曾於其他縣市任職政務官」的受訪者其平均數(3.50)明顯高於「曾於中央單位或(且)其他縣市任職事務官」的受訪者，顯示前者之受訪者傾向認為中央已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市，反之後者則不同意。

表 4-22 不同職務經歷對業務功能移轉看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
15.我認為關於原中央業務移交新改制之直轄市業務，中央已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市。	1.曾於中央單位任職政務官	2.00	1.155	2.762	.018*	3 > 2.4.5.7
	2.曾於中央單位任職事務官	3.17	1.150			
	3.曾於其他縣市任職政務官	3.50	1.690			
	4.曾於其他縣市任職事務官	2.39	1.100			
	5.曾於中央單位和其他縣市任職事務官	2.31	1.251			
	6.曾於中央單位和其他縣市任職政務官	3.67	1.155			
	7.曾於其他縣市任職政務官和事務官	1.00	.000			

### (3)教育程度

在對業務功能移轉的看法中，第 11、13、17 題與「教育程度」變項具有顯著性差異（如下表 4-23 所示）。在第 11、13 題中，教育程度為「研究所」的受訪者，其平均數均高於教育程度為「大學（含專科）」的受訪者，顯示教育程度為「研究所」的受訪者相較上，更傾向認為直轄市應立即接辦市立高中、職業務，並認為直轄市有能力辦理此項業務。而有關此次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是否得宜，教育程度為「研究所」的受訪者，其平均數均高於教育程度為「大學（含專科）」的受訪者，顯示後者更傾向認為其作法是不得宜的。

表 4-23 不同教育程度對業務功能移轉看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
11.我認為直轄市應立即接辦市立高中、職業務。	1. 大學 (含專科)	2.14	.770	11.110	.000***	2 > 1.3
	2. 研究所	3.24	1.034			
	3. 其他	1.80	.837			
13.我認為直轄市，有能力辦好市立高中、職教育。	1. 大學 (含專科)	3.00	1.109	6.832	.002**	2.3 > 1
	2. 研究所	3.95	.794			
	3. 其他	3.60	1.673			
17.我認為這次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是得宜的。	1. 大學 (含專科)	2.36	.497	4.075	.020*	2 > 1.3
	2. 研究所	2.93	.978			
	3. 其他	2.00	1.225			

## (三)對直轄市人事、財政、組織的看法

本研究藉由對直轄市人事、財政、組織的看法等 10 項題目之設計，測量填答者對現行及未來直轄市人事、財政、組織情形的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對直轄市人事、財政、組織看法的差異情形。再以年齡、年資、教育程度、所屬直轄市、相關職務經歷等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的

檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

### 1. 次數分配表

前四項題目與直轄市人事員額相關（如下表 4-24 所示），其中雖然受訪者傾向認為現行漸進式的員額調整作法，符合各直轄市新興業務功能推動的需要（平均數為 3.15），但是對於現行直轄市之員額編制數是否合理、以各直轄市人口分配員額的方式是否合理等兩題，其平均數均低於 3 分（分別為 2.50、2.75），顯示受訪者傾向認為現行直轄市之員額編制數、和以各直轄市人口分配員額的作法是不合理。不過受訪者對於是否應取消直轄市政府的編制員額上限規定，在有效百分比的分佈上，呈現同意者和不同意者各佔約 40% 的情形（如下表 4-24 所示），表示受訪者之意見較為分歧。

其次，有關直轄市組織的問題中，受訪者對於現行直轄市政府一級機關數的上限規定是否合理的問題，從平均數觀察較傾向認為合理（平均數為 3.08），但若從有效百分比的分佈情形觀察（如下表 4-25 所示），則可發現表示同意、無意見、不同意的受訪者各佔三分之一，意見呈現分歧狀態，惟同意者約多 7%。另有關於以 200 萬人作為各直轄市一級機關的上限數是否合理一題，其平均數低於 3 分（2.83），顯示受訪者傾向認為此一上限數是不合理的。

而有關直轄市財政的問題中，受訪者傾向認為對當前財政收支劃分法草案，將原比例入法改為公式入法的設計是合宜的變革方向（平均數為 3.30），且認為應修改公共債務法來提高各直轄市的舉債上限額度（平均數為 3.61），如下表 4-25 所示。不過，受訪者對於直轄市一年期以上債務，各直轄市是否有能力逐年攤還的問題，則傾向認為是無能力的（平均數為 2.91）。第 28 題開放題請見附錄九。

表 4-24 次數分配表－對直轄市人事、財政、組織的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
19. 我認為現行直轄市之員額編制數是合理的。	非常不同意	13	13.5	2.50
	不同意	45	46.9	
	無意見	15	15.6	
	同意	23	24.0	
	非常同意	0	0.0	
	總和	96	100.0	
	遺漏值	3		
20. 我認為現行漸進式的員額調整作法，符合各直轄市新興業務功能推動的需要。	非常不同意	6	6.1	3.15
	不同意	29	29.3	
	無意見	13	13.1	
	同意	46	46.5	
	非常同意	5	5.1	
	總和	99	100.0	
21. 我認為現行《地方行政機關組織準則》關於各直轄市編制員額，係以各直轄市人口來分配，這樣的作法是合理的。	非常不同意	6	6.1	2.75
	不同意	47	47.5	
	無意見	13	13.1	
	同意	32	32.3	
	非常同意	1	1.0	
	總和	99	100.0	
22. 我認為應該要取消直轄市政府的編制員額上限規定。	非常不同意	0	0.0	3.03
	不同意	40	40.4	
	無意見	20	20.2	
	同意	35	35.4	
	非常同意	4	4.0	
	總和	99	100.0	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
23. 我認為現行直轄市政府一級機關數的上限規定是合理的。	非常不同意	2	2.1	3.08
	不同意	28	28.9	
	無意見	30	30.9	
	同意	34	35.1	
	非常同意	3	3.1	
	總和	97	100.0	
	遺漏值	2		
24. 我認為以 200 萬人作為各直轄市一級機關的上限數是合理的。	非常不同意	5	5.1	2.83
	不同意	37	37.4	
	無意見	27	27.3	
	同意	30	30.3	
	非常同意	0	0.0	
	總和	99	100.0	
25. 我認為當前財政收支劃分法草案，將原比例入法改為公式入法的設計是合宜的變革方向。	非常不同意	1	1.0	3.30
	不同意	16	16.3	
	無意見	35	35.7	
	同意	45	45.9	
	非常同意	1	1.0	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
26. 我認為應修改公共債務法來提高各直轄市的舉債上限額度。	非常不同意	4	4.0	3.61
	不同意	13	13.1	
	無意見	15	15.2	
	同意	53	53.5	
	非常同意	14	14.1	
	總和	99	100.0	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
27. 我認為對於直轄市一年期以上債務，各直轄市有能力逐年攤還。	非常不同意	10	10.2	2.91
	不同意	29	29.6	
	無意見	22	22.4	
	同意	34	34.7	
	非常同意	3	3.1	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		

## 2.t 檢定

本研究針對受訪者性別、相關職務經歷等兩個變數進行 t 檢定，分析各變數對直轄市人事、財政、組織的看法有無差異。結果顯示此研究構面中有關現行直轄市政府一級機關數的上限規定是否合理一題中，「曾於其他縣市任職事務官」的受訪者傾向表示是合理的（平均數為 3.39），而無此職務經歷的受訪者則傾向認為此一上限是不合理的（平均數為 2.83），如下表 4-25 所示。

表 4-25 相關職務經歷對直轄市人事、財政、組織看法的 t 檢定統計分析

題目	曾於其他縣市任職事務官	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
23.我認為現行直轄市政府一級機關數的上限規定是合理的。	1.無	2.83	.893	.027	.003**
	2.有	3.39	.868		

### 3.單因子變異數分析（One-Way ANOVA）

本研究針對受訪者的個人資料，包括年齡、年資、教育程度、相關職務經歷、所屬直轄市等變項，分別以單因子變異數（One-Way ANOVA）統計方法，分析其對直轄市人事、財政、組織的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### (1)所屬直轄市

在對直轄市人事、財政、組織的看法中，第 19、20、21、27 題均與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異（如下表 4-26 所示）。前三題均與直轄市人事員額有關，其中現行直轄市之員額編制數是否合理一題，原直轄市「臺北市」受訪者之平均數（3.15）明顯高於其他直轄市的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示「新北市」、「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此四個新改制直轄市之受訪者傾向認為現行直轄市之員額編制數是不合理的。

而有關現行漸進式的員額調整作法，是否符合各直轄市新興業務功能推動的需要一題，「臺北市」、「新北市」、「臺中市」受訪者之平均數均高於 3（分別為 3.64、3.21、3.42），明顯高於「臺南市」和「高雄市」受訪者（平均數均低於 3，分別為 2.89、2.55），顯示前三個直轄市受訪者傾向認為現行漸進式的員額調整作法是符合需求的，反之，後兩個直轄市受訪者則傾向認為不符合。最後，有關現行法規以各直轄市人口來分配各直轄市編制員額的作法是否合理一題，人口數最多的「新北市」受訪者之平均數（3.32）明顯高於其他直轄市的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示「臺北市」、「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此四個人口數相對較少的直轄市之受訪者，傾向認為此一作法是不合理的。

對於直轄市一年期以上債務，各直轄市是否有能力逐年攤還的看法上，「高雄市」受訪者之平均數（2.0）明顯低於其他直轄市的受訪者（平均數均高於 3 分），顯示「臺北市」、「新北市」、「臺中市」、

和「臺南市」此四個直轄市之受訪者傾向認為是有能力逐年攤還的，反之，「高雄市」受訪者則認為無能力。

表 4-26 不同所屬直轄市對直轄市人事、財政、組織看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
19. 我認為現行直轄市之員額編制數是合理的。	1.臺北市	3.15	.988	4.083	.004**	1 > 2,4,5 3 > 4
	2.新北市	2.32	.885			
	3.臺中市	2.68	1.057			
	4.臺南市	2.05	1.079			
	5.高雄市	2.26	.653			
20. 我認為現行漸進式的員額調整作法，符合各直轄市新興業務功能推動的需要。	1.臺北市	3.64	.658	3.494	.010*	1 > 4,5 3 > 5
	2.新北市	3.21	.976			
	3.臺中市	3.42	1.305			
	4.臺南市	2.89	1.150			
	5.高雄市	2.55	1.050			
21. 我認為現行《地方行政機關組織準則》關	1.臺北市	2.86	.990	4.030	.005**	1 > 4,5 3 > 5
	2.新北市	3.32	.885			
	3.臺中市	2.95	1.129			
	4.臺南市	2.32	.749			

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
於各直轄市編制員額，係以各直轄市人口來分配，這樣的作法是合理的。	5.高雄市	2.30	.979			
27. 我認為對於直轄市一年期以上債務，各直轄市有能力逐年攤還。	1.臺北市	3.32	.839	5.462	.001***	1.2.3.4 > 5
	2.新北市	3.11	.994			
	3.臺中市	3.05	1.177			
	4.臺南市	3.06	.998			
	5.高雄市	2.00	.973			

#### (四)對直轄市跨域合作的看法

本研究藉由對直轄市跨域合作的看法等 9 項題目之設計，測量填答者對現行及未來直轄市跨域合作情形的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對直轄市跨域合作看法的差異情形。再以年齡、年資、教育程度、所屬直轄市、相關職務經歷等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

##### 1. 次數分配表

在前 8 項問題中，不包含第 37 題的開放題（參見附錄九），第 29、30、31 題有關跨域合作經驗、法制和誘因之平均數均低於 3 分（如下表 4-27 所示），顯示受訪者傾向認為我國過去無良好的跨域合作經

驗足供參考，在相關法制上也未提供完整跨域合作的法制規定，且中央政府未提供相當誘因，以鼓勵直轄市與其他直轄市或縣市間的合作。但是從第 34、35、36 題的平均數觀察（如下表 4-27 所示），其平均數均高於 3 分（分別為 3.70、4.24、4.21），顯示受訪者仍傾向認為各直轄市會願意誠心地推動跨域合作，只是希望中央政府能夠扮演促進者的角色，特別是以補助款制度作為跨域合作誘因。

另外值得注意的，有關未來直轄市的跨域合作是否會常常遇到黨派對立的情形（如下表 4-27 所示），其平均數為 3.93，顯示受訪者傾向擔心未來跨域合作時的黨派對立問題。又對於跨域合作過程中，直轄市是否應該就財政負擔扮演較重角色的問題，觀察有效百分比的分佈，表示同意的受訪者和不同意的受訪者各佔約 40%，顯示就此一財政負擔議題的看法較為分歧。

表 4-27 次數分配表－對直轄市跨域合作的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
29. 我認為我國過去已有良好的跨域合作經驗足供參考。	非常不同意	5	5.1	2.74
	不同意	49	50.0	
	無意見	12	12.2	
	同意	30	30.6	
	非常同意	2	2.0	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
30. 我認為我國地方制度等法制，已提供完整跨域合作的法制規定。	非常不同意	5	5.1	2.50
	不同意	55	56.1	
	無意見	23	23.5	
	同意	14	14.3	
	非常同意	1	1.0	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
31. 我認為中央政府已提供相當誘因，來鼓勵直轄市與其他直轄市或縣市間的合作。	非常不同意	10	10.2	2.30
	不同意	62	63.3	
	無意見	15	15.3	
	同意	9	9.2	
	非常同意	2	2.0	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
32. 我認為直轄市與縣市之間的跨域合作，直轄市應該就財政負擔扮演較重角色。	非常不同意	4	4.1	3.02
	不同意	35	35.7	
	無意見	16	16.3	
	同意	41	41.8	
	非常同意	2	2.0	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
33. 我認為未來直轄市的跨域合作會常常遇到黨派對立的問題。	非常不同意	0	0.0	3.93
	不同意	5	5.1	
	無意見	12	12.2	
	同意	66	67.3	
	非常同意	15	15.3	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
34. 我認為直轄市會願意誠心地推動跨域合作。	非常不同意	2	2.0	3.70
	不同意	10	10.2	
	無意見	13	13.3	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
	同意	63	64.3	
	非常同意	10	10.2	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
35. 我認為直轄市與其他直轄市、縣市的跨域合作，中央政府應扮演促進者的角色。	非常不同意	1	1.0	4.24
	不同意	1	1.0	
	無意見	4	4.1	
	同意	59	60.2	
	非常同意	33	33.7	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		
36. 我認為補助款制度可以提供直轄市與其他縣市、直轄市跨域合作的誘因。	非常不同意	1	1.0	4.21
	不同意	1	1.0	
	無意見	6	6.1	
	同意	58	59.2	
	非常同意	32	32.7	
	總和	98	100.0	
	遺漏值	1		

## 2.t 檢定

本研究針對受訪者性別、相關職務經歷等兩個變數進行 t 檢定，分析各變數對直轄市跨域合作的看法有無差異。結果顯示此研究構面中，有關我國過去是否已有良好的跨域合作經驗足供參考一題中，「曾於其他縣市任職事務官」的受訪者傾向表示同意（平均數為 3.05），而無此職務經歷的受訪者則傾向認為沒有（平均數為 2.51），如下表 4-28 所示。

表 4-28 相關職務經歷對直轄市跨域合作看法的 t 檢定統計分析

題目	曾於其他縣市任職事務官	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
29.我認為我國過去已有良好的跨域合作經驗足供參考。	1.無	2.51	.920	4.872	.010*
	2.有	3.05	1.068		

### 3.單因子變異數分析 (One-Way ANOVA)

本研究針對受訪者的個人資料，包括年齡、年資、教育程度、相關職務經歷、所屬直轄市等變項，分別以單因子變異數 (One-Way ANOVA) 統計方法，分析其對直轄市跨域合作的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法 (LSD) 進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### (1)所屬直轄市

在對直轄市跨域合作的看法中，第 33 題與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異 (如下表 4-29 所示)。有關未來直轄市的跨域合作是否會常遇到黨派對立的問題，「臺北市」和「新北市」的受訪者其平均數 (分別為 4.14、4.16) 高於「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」的受訪者，顯示前兩個直轄市對於跨域合作過程中黨派對立問題之憂心程度高於後三個直轄市的受訪者。

表 4-29 不同所屬直轄市對直轄市跨域合作看法的  
單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
33.我認為未來直轄市的跨域合作會常常遇到黨派對立的問題。	1.臺北市	4.14	.655	2.849	.028*	1.2 > 4
	2.新北市	4.16	.501			
	3.臺中市	3.89	.737			
	4.臺南市	3.53	.697			
	5.高雄市	3.90	.718			

### 三、B 卷樣本特性分析

本研究首先就調查問卷 B 卷有效樣本之基本資料進行統計分析，藉以瞭解有效樣本之分佈狀況。而各項目別中的總和數字不盡相同，乃因受訪者漏答情形不同所致。本研究之間卷調查 B 卷樣本特性包括所屬直轄市、現職、相關職務經歷（曾經具備公務人員身分、曾經擔任民意代表）、教育程度、年齡、性別等七項，茲分別陳述如下。

#### (一)所屬直轄市

本問卷調查 B 卷有效樣本中，受訪者以「臺南市」的人數最多，共有 26 人，所佔比例為 25.2%；其次為「高雄市」的人數則有 24 人，所佔比例為 23.3%；而其他三個直轄市—「臺北市」、「新北市」、「臺中市」的人數則分別為 12 人、21 人、20 人，各佔 11.7%、20.4%、19.4%，見下表 4-30。

表 4-30 B 卷基本資料－所屬直轄市

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
所屬直轄市	臺北市	12	11.7	11.7
	新北市	21	20.4	32.0
	臺中市	20	19.4	51.5
	臺南市	26	25.2	76.7
	高雄市	24	23.3	100.0
	總和	103	100.0	

## (二)現職

本問卷調查 B 卷有效樣本中，受訪者以現職為「原鄉（鎮、市）長轉任區長」的人數為最多，所佔比例達 37.9%；其次，現職為「原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」和「原鄉（鎮、市）長轉任區長」，人數分別為 32 人和 27 人，所佔比例各為 31.1%和 26.2%；而現職為「新任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」和「新當選直轄市市議員」的人數甚少，個別僅有 1 人，所佔比例分別為 1%，見下表 4-31 所示。

表 4-31 B 卷基本資料－現職

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
現職	原鄉（鎮、市）長轉任區長	27	26.2	26.2
	新派任區長（原鄉鎮市改制之區）	39	37.9	64.1
	原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）	32	31.1	95.1

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
	新任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）	1	1.0	96.1
	新當選直轄市市議員	1	1.0	97.1
	其他	3	2.9	100.0
	總和	103	100.0	

### (三)相關職務經歷

本問卷調查 B 卷有效樣本中，受訪者「曾經具備公務人員身分」的人數有 84 人，所佔比例高達 81.4%，而「未曾具備公務人員身分」的人數則僅 18 人，佔比例 17.6%，見下表 4-33 所示。又受訪者「曾經擔任鄉鎮市民代表」或「曾經擔任縣議員」的人數分別有 11 人和 9 人，所佔比例各為 10.8%和 8.8%，其他 82 人（佔 80.4%）均未曾擔任過民意代表，見下表 4-32 所示。

表 4-32：B 卷基本資料－相關職務經歷

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
相關職務經歷	曾經具備公務人員身分	84	81.4	81.4
	未曾具備公務人員身分	18	17.6	100.0
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
	曾經擔任鄉鎮市民代表	11	10.8	10.8

	曾經擔任縣議員	9	8.8	19.6
	未曾擔任民意代表	82	80.4	100.0
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		

## (四)教育程度

本問卷調查 B 卷有效樣本中，受訪者以教育程度為「大學（含專科）」的人數最多，共有 50 人，所佔比例達 49.5%；其次為「研究所」，人數為 44 人，所佔比例為 43.6%；而教育程度為「高中職及以下學校」的受訪者僅 7 人，所佔比例為 6.9%，見下表 4-33 所示。

表 4-33 B 卷基本資料－教育程度

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比 %
教育程度	高中職及以下學校	7	6.9	6.9
	大學（含專科）	50	49.5	56.4
	研究所	44	43.6	100.0
	總和	101	100.0	
	遺漏值	2		

## (五)年齡

本問卷調查 B 卷有效樣本中，受訪者以「50-59 歲」的年齡層人數最多，共有 70 人，所佔比例達 68.0%，超過三分之二；其他兩個年齡層－「40-49 歲」和「60 歲以上」的人數分別為 21 人和 12 人，所佔比例各為 20.4%和 11.7%，如下表 4-34 所示。

表 4-34 B 卷基本資料－年齡

題目	選項	次數	有效百分比 %	累積百分比%
年齡	20-29 歲	0	0.0	0.0
	30-39 歲	0	0.0	0.0
	40-49 歲	21	20.4	20.4
	50-59 歲	70	68.0	88.3
	60 歲以上	12	11.7	100.0
	總和	103	100.0	

(六)性別

本問卷調查 B 卷之有效樣本中，女性受訪者人數為 16 人，佔比例僅 16.3%，而男性受訪者人數則為 82 人，佔 83.7%，如下表 4-35 所示。

表 4-35 B 卷基本資料－性別

題目	選項	次數	有效百分比%	累積百分比%
性別	男性	82	83.7	83.7
	女性	16	16.3	100.0
	總和	98	100.0	
	遺漏值	5		

四、B 卷之調查結果分析

(一)對業務功能調整的看法

本研究藉由對業務功能調整的看法等 11 項題目之設計，測量填答者對現行業務功能調整情形的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對業務功能調整看法的差異情形。再以年齡、教育

程度、所屬直轄市、現職、相關職務經歷等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### 1. 次數分配表

在前 10 項問題中，不包含第 11 題的開放題（參見附錄十），第 1 至 6 題為原鄉（鎮、市）業務功能調整之議題，受訪者對於是否應將此六項業務功能由市政府授權區公所管理，其平均數均高於 3 分（如下表 4-36 所示），但其程度上則有所差別。其中以區清潔隊長的指揮管理權（平均數為 3.95）和圖書館業務管理權（平均數為 3.42）兩項的授權，受訪者傾向較為重視，其次則為公用事業（平均數為 3.15）和公共造產事業（平均數為 3.14）的管理權，至於有關托兒所管理權的授權與否則呈現較為分歧的意見，同意者和不同意者各佔約 42%。而受訪者傾向認為廢棄物清除及處理業務移轉至市政府是合理的（平均數為 3.39）。

第 7、8、9 題則與區長之權限有關，受訪者對於區長的區級災害防救指揮監督權、召開區政會議次數、協調整合區內其他市政府派出機關單位之能力，其平均數均高於 3 分（如下表 4-36 所示），顯示受訪者傾向認為每月舉行一次區政會議是足夠的，且區長可透過區政會議，協調整合區內其他市政府派出機關單位，而在區級災害防救時也有足夠的指揮監督權。若就目前整體區公所的課室業務功能之發揮情形一題觀察，則受訪者亦傾向認為是能夠滿足區內民眾需求的（平均數為 3.12）

表 4-36：次數分配表－對業務功能調整的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
01. 我認為原鄉（鎮、市）的圖書館應由市政府授權區公所管	非常不同意	6	5.8	3.42
	不同意	28	27.2	
	無意見	6	5.8	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
理。	同意	43	41.7	
	非常同意	20	19.4	
	總和	103	100.0	
02. 我認為原鄉（鎮、市）的托兒所應由市政府授權區公所管理。	非常不同意	5	4.9	3.04
	不同意	39	38.2	
	無意見	15	14.7	
	同意	33	32.4	
	非常同意	10	9.8	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
03. 我認為原鄉（鎮、市）的公共造產事業應由市政府授權區公所管理。	非常不同意	8	7.8	3.14
	不同意	27	26.2	
	無意見	21	20.4	
	同意	37	35.9	
	非常同意	10	9.7	
	總和	103	100.0	
04. 我認為原鄉（鎮、市）的公用事業應由市政府授權區公所管理。	非常不同意	7	6.8	3.15
	不同意	28	27.2	
	無意見	21	20.4	
	同意	37	35.9	
	非常同意	10	9.7	
	總和	103	100.0	
05. 我認為原鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理之業務移轉至市政府是合理的。	非常不同意	8	7.8	3.39
	不同意	20	19.4	
	無意見	17	16.5	
	同意	40	38.8	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
	非常同意	18	17.5	
	總和	103	100.0	
06. 我認為區清潔隊隊長應由市政府授權區公所指揮管理。	非常不同意	5	4.9	3.95
	不同意	10	9.7	
	無意見	8	7.8	
	同意	42	40.8	
	非常同意	38	36.9	
	總和	103	100.0	
07. 我認為區公所在執行區級災害防救時，區長具有足夠的指揮監督權。	非常不同意	3	2.9	3.95
	不同意	13	12.6	
	無意見	3	2.9	
	同意	51	49.5	
	非常同意	33	32.0	
	總和	103	100.0	
08. 我認為區公所區政會議（由區長召集並為主席），每月舉行一次是足夠的。	非常不同意	0	0.0	4.05
	不同意	3	2.9	
	無意見	8	7.8	
	同意	73	70.9	
	非常同意	19	18.4	
	總和	103	100.0	
09. 我認為區長可透過區政會議，協調整合區內其他市政府派出機關單位（如警察分局、衛生所、消防隊、清潔隊等）。	非常不同意	3	2.9	3.81
	不同意	9	8.7	
	無意見	8	7.8	
	同意	68	66.0	
	非常同意	15	14.6	
	總和	103	100.0	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
10. 我認為區公所目前的課室業務功能能夠滿足區內民眾需求。	非常不同意	3	2.9	3.12
	不同意	37	36.3	
	無意見	9	8.8	
	同意	51	50.0	
	非常同意	2	2.0	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		

## 2. 檢定

本研究針對受訪者性別、相關職務經歷等兩個變數進行 t 檢定，分析各變數對業務功能移轉的看法有無差異。結果顯示此研究構面中有關托兒所業務授權一題，「曾具備公務人員身分」的受訪者傾向認為原鄉（鎮、市）的托兒所應由市政府授權區公所管理（平均數為 3.53），但無此職務經歷的受訪者則傾向不同意此一說法（平均數為 2.93），如下表 4-37 所示。

表 4-37 相關職務經歷對業務功能調整看法的 t 檢定統計分析

題目	曾具備公務人員（常任文官）身分	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
02. 我認為原鄉（鎮、市）的托兒所應由市政府授權區公所管理。	1. 無	3.56	1.149	.142	.034*
	2. 有	2.93	1.117		

### 3.單因子變異數分析（One-Way ANOVA）

本研究針對受訪者的個人資料，包括年齡、教育程度、相關職務經歷、所屬直轄市、現職等變項，分別以單因子變異數（One-Way ANOVA）統計方法，分析其對業務功能調整的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### (1)所屬直轄市

在對業務功能調整的看法中，第 1、5 題兩項題目均與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異（如下表 4-38 所示）。其中對於圖書館業務是否應授權區公所管理一題中，「新北市」和「臺南市」受訪者其平均數（分別為 3.81、3.73）均明顯高於其他直轄市的受訪者，尤其是「高雄市」和「臺北市」受訪者的平均數趨近 3 分或低於 3 分，顯示前兩個直轄市之受訪者傾向認為應授權區公所管理圖書館業務，但後兩者則傾向表示無意見或不同意此一說法。此外，有關廢棄物清除及處理業務移轉給市政府是否合理一題中，「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」受訪者的平均數（分別為 3.50、3.58、3.83）均明顯高於「臺北市」和「新北市」的受訪者，顯示前三個直轄市之受訪者傾向認為廢棄物清除及處理業務移轉給市政府是合理，但後兩者則傾向表示無意見或不同意此一說法。

表 4-38 不同所屬直轄市對業務功能調整看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
01.我認為原鄉（鎮、市）的圖書館應由市政府授權區公所管理。	1.臺北市	2.67	1.435	2.793	.030*	2.4 > 1.5
	2.新北市	3.81	1.078			
	3.臺中市	3.50	1.051			
	4.臺南市	3.73	1.185			
	5.高雄市	3.04	1.301			

05.我認為原鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理之業務移轉至市政府是合理的。	1.臺北市	3.00	1.279	2.954	.024*	3.4.5 > 2 5 > 1
	2.新北市	2.76	1.375			
	3.臺中市	3.50	1.051			
	4.臺南市	3.58	1.102			
	5.高雄市	3.83	1.049			

(2)現職

在對業務功能調整的看法中，第 1、4 題兩項題目均與「現職」變項具有顯著性差異（如下表 4-39 所示）。其中對於圖書館業務、公用事業是否應授權區公所管理兩題中，現職為「原鄉（鎮、市）長轉任區長」和「新派任區長（原鄉鎮市改制之區）」受訪者的平均數均高於 3 分，明顯高於「原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」的受訪者之平均數，顯示前兩者之受訪者傾向認為應授權區公所管理圖書館業務和公用事業，但後者則傾向不同意此一說法。

表 4-39 不同現職對業務功能調整看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
01.我認為原鄉（鎮、市）的圖書館應由市政府授權區公所管理。	1.原鄉（鎮、市）長轉任區長	3.93	.958	3.889	.011*	1.2 > 3
	2.新派任區長	3.54	1.211			
	3.原任區長	2.94	1.268			
04.我認為原鄉（鎮、市）的公用事業	1.原鄉（鎮、市）長轉任區長	3.52	.975	3.902	.011*	1 > 3

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
應由市政府授權區公所管理。	2.新派任區長	3.28	1.099			
	3.原任區長	2.84	1.194			

### (3)教育程度

在對業務功能調整的看法中，第 2、3 題兩項題目均與「教育程度」變項具有顯著性差異（如下表 4-40 所示）。其中對於托兒所、公共造產事業是否應授權區公所管理兩題中，教育程度為「高中職及以下學校」受訪者的平均數均高於 4 分，明顯高於教育程度為「大學（含專科）」和「研究所」受訪者之平均數，顯示教育程度為「高中職及以下學校」的受訪者傾向認為應授權區公所管理托兒所業務和公共造產事業，但另外兩類教育程度的受訪者則傾向不同意此一說法。

表 4-40 不同教育程度對業務功能調整看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
02.我認為原鄉（鎮、市）的托兒所應由市政府授權區公所管理。	1.高中職及以下學校	4.17	.408	3.381	.038*	1 > 2.3
	2. 大學（含專科）	2.92	1.104			
	3. 研究所	2.98	1.191			
03.我認為原鄉（鎮、市）的公共造產事業應	1.高中職及以下學校	4.14	.378	3.620	.030*	1 > 2.3

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
由市政府授權區公所管理。	2. 大學 (含專科)	2.94	1.132			
	3. 研究所	3.20	1.193			

## (二)對區公所人事編制的看法

本研究藉由對區公所人事編制的看法等 12 項題目之設計，測量填答者對現行及未來區公所人事編制情形的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對區公所人事編制看法的差異情形。再以年齡、教育程度、所屬直轄市、相關職務經歷、現職等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

### 1. 次數分配表

第 12 至 17 題為詢問區公所區長職務列等、副區長編制兩者與人口數之關係（如下表 4-41 所示），其中受訪者傾向認為人口達一定數額之區，得置副區長一人是合理的（平均數為 4.11），至於人口數額多少為合理，根據第 13 題的填答情形（如下表 4-41 所示），受訪者回答以「10 萬人」的人數為最多，有 31 人，佔 36%，其次為「20 萬人」的人數有 29 人，佔 33.7%，而回答「15 萬人」的人數也有 14 人，佔 16.3%。然而，受訪者對於人口達二十萬人之區及人口在二十萬人以下之區，現行所規定的區長職務列等則傾向認為是不合理的（平均數均低於 3 分，分別為 2.82、2.37）。至於區長職務列等多少為合理，根據第 15、16 題的填答情形（如下表 4-41 所示），受訪者回答人口達二十萬人之區的區長職務列等以「11 職等」為最多有 38 人，佔 43.7

，其次為「10 職等」的人數有 18 人，佔 20.7%，而回答「10 至 11 職等」的人數也有 14 人，佔 16.1%；而受訪者回答人口在二十萬人以下之區的區長職務列等以「10 職等」為最多有 51 人，佔 58%，其次為「9 職等」的人數有 14 人，佔 15.9%，而回答「11 職等」的人數也有 12 人，佔 13.6%。

受訪者對於目前區長職務列等的不合理情形，同樣反應在第 18、19、20 題有關目前職務列等能否滿足區長的領導協調之需求的問題上（如下表 4-41 所示），從平均數觀察可知，除能否滿足區公所課室業務執行之指揮領導一題的平均數略高於 3 分（3.03）外，受訪者傾向認為目前區長職務列等，無助於協調整合區內其他市政府派出機關單位（平均數為 2.54）、以及在執行區級災害防救時發揮指揮監督權（平均數為 2.58）。

最後有關區公所人員的考績和任免權的授權兩題中，平均數均高於 4 分（如下表 4-41 所示），分別為 4.40、4.30，顯示受訪者傾向認為區公所人員的任免和考績權限，應由市政府授權區長評核和決定。第 23 題開放題請見附錄十。

表 4-41 次數分配表－對區公所人事編制的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
12. 我認為人口達一定數額之區，得置副區長一人是合理的。	非常不同意	0	0.0	4.11
	不同意	4	3.9	
	無意見	9	8.7	
	同意	62	60.2	
	非常同意	28	27.2	
	總和	103	100.0	
14. 我認為人口達二十萬人之區，區長職務列等為薦任第九職	非常不同意	12	11.7	2.82
	不同意	42	40.8	
	無意見	13	12.6	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
等至簡任第十職等是合理的。	同意	25	24.3	
	非常同意	11	10.7	
	總和	103	100.0	
16. 我認為人口在二十萬人以下之區，區長職務列等為薦任第九職等是合理的。	非常不同意	19	18.4	2.37
	不同意	49	47.6	
	無意見	17	16.5	
	同意	14	13.6	
	非常同意	4	3.9	
	總和	103	100.0	
18. 我認為目前區長職務列等，能夠滿足區公所課室業務執行之指揮領導。	非常不同意	5	4.9	3.03
	不同意	40	39.2	
	無意見	6	5.9	
	同意	49	48.0	
	非常同意	2	2.0	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
19. 我認為目前區長職務列等，能夠調整區內其他市政府派出機關單位。	非常不同意	11	10.8	2.54
	不同意	52	51.0	
	無意見	12	11.8	
	同意	27	26.5	
	非常同意	0	0.0	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
20. 我認為目前區長職務列等，在執行區級災害防救時，能夠	非常不同意	8	7.8	2.58
	不同意	54	52.9	
	無意見	14	13.7	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
發揮指揮監督權。	同意	25	24.5	
	非常同意	1	1.0	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
21. 我認為區公所人員的考績，應由市政府授權區長評核。	非常不同意	0	0.0	4.40
	不同意	0	0.0	
	無意見	0	0.0	
	同意	61	59.8	
	非常同意	41	40.2	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
22. 我認為區公所人員的任免，應由市政府授權區長決定。	非常不同意	0	0.0	4.30
	不同意	4	3.9	
	無意見	3	2.9	
	同意	53	52.0	
	非常同意	42	41.2	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		

表 4-42 次數分配表 2—對區公所人事編制的看法

題目	選項	次數	有效百分比%
13. 我認為人口數額達 _____萬人之區，置副區 長一人是合理的。	5 萬	3	3.5
	8 萬	1	1.2
	10 萬	31	36.0
	15 萬	14	16.3

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

題目	選項	次數	有效百分比%
	20 萬	29	33.7
	25 萬	5	5.8
	30 萬	3	3.5
	總和	86	100.0
	遺漏值	17	
15. 我認為人口達二十萬人之區，區長職務列等為_____職等是合理的。	9	2	2.3
	9-10	1	1.2
	10	18	20.7
	10-11	14	16.1
	11	38	43.7
	11-12	3	3.4
	12	10	11.5
	13	1	1.1
	總和	87	100.0
	遺漏值	16	
	17. 我認為人口達二十萬人以下之區，區長職務列等為_____職等是合理的。	9	14
9-10		6	6.8
10		51	58.0
10-11		3	3.5
10-12		1	1.1
11		12	13.6
12		1	1.1
總和		88	100.0
遺漏值		15	

2.單因子變異數分析 (One-Way ANOVA)

本研究針對受訪者的個人資料，包括年齡、教育程度、相關職務經歷、所屬直轄市、現職等變項，分別以單因子變異數（One-Way ANOVA）統計方法，分析其對區公所人事編制的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### (1)所屬直轄市

在對區公所人事編制的看法中，第 18 題與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異（如下表 4-43 所示）。有關目前區長職務列等，能否滿足區公所課室業務執行之指揮領導，「臺北市」和「臺南市」受訪者之平均數（3.58、3.38）明顯高於其他直轄市的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示「新北市」、「臺中市」和「高雄市」此三個直轄市之受訪者傾向認為目前區長職務列等，無法滿足區公所課室業務執行之指揮領導。

表 4-43 不同所屬直轄市對區公所人事編制看法的  
單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
18. 我認為目前區長職務列等，能夠滿足區公所課室業務執行之指揮領導。	1.臺北市	3.58	1.084	2.769	.031*	1.4 > 2.5
	2.新北市	2.62	1.071			
	3.臺中市	2.95	1.129			
	4.臺南市	3.38	.898			
	5.高雄市	2.79	1.062			

#### (2)現職

在對區公所人事編制的看法中，第 14 題與「現職」變項具有顯著性差異（如下表 4-44 所示）。對於人口達二十萬人之區，區長職務列

等為薦任第九職等至簡任第十職等是否合理一題中，現職為「原鄉（鎮、市）長轉任區長」和「新派任區長（原鄉鎮市改制之區）」受訪者的平均數高於「原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」的受訪者之平均數，顯示後者之受訪者傾向認為此區長職務列等是不合理的程度高於前兩種現職者。

表 4-44 不同現職對區公所人事編制看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
14. 我認為人口達二十萬人之區，區長職務列等為薦任第九職等至簡任第十職等是合理的。	1.原鄉（鎮、市）長轉任區長	3.22	1.368	3.022	.033*	1.2 > 3
	2.新派任區長	2.92	1.244			
	3.原任區長	2.31	.931			

### (3)教育程度

在對區公所人事編制的看法中，第 14、19、20 題與「教育程度」變項具有顯著性差異（如下表 4-45 所示）。此三題均與區長職務列等有關，教育程度為「高中職及以下學校」的受訪者，在三項題目中的平均數均超過 3 分，明顯高於教育程度為「大學（含專科）」和「研究所」的受訪者（平均數均低於 3 分），顯示教育程度為「高中職及以下學校」的受訪者傾向認為目前所規定人口達二十萬人之區的區長職務列等是合理的，且能夠協調整合區內其他市政府派出機關單位，並在執行區級災害防救時，能夠發揮指揮監督權；反之，其他兩類教育程度者則均傾向不同意。

表 4-45 不同教育程度對區公所人事編制看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
14. 我認為人口達二十萬人之區，區長職務列等為薦任第九職等至簡任第十職等是合理的。	1. 高中職及以下學校	3.86	.900	4.082	.020*	1 > 2.3
	2. 大學(含專科)	2.84	1.149			
	3. 研究所	2.52	1.229			
19. 我認為目前區長職務列等，能夠協調整合區內其他市政府派出機關單位。	1. 高中職及以下學校	3.83	.408	9.026	.000***	1 > 2.3
	2. 大學(含專科)	2.62	1.008			
	3. 研究所	2.20	.851			
20. 我認為目前區長職務列等，在執行區級災害防救時，能夠發揮指揮監督權。	1. 高中職及以下學校	3.67	.816	4.833	.010**	1 > 2.3
	2. 大學(含專科)	2.60	1.010			
	3. 研究所	2.39	.895			

### (三)對區公所組織定位的看法

本研究藉由對區公所組織定位的看法與意見等 11 項題目之設計，測量填答者對現行及未來區公所組織定位的認知程度。從次數分配的情形探討（因受訪者漏答情形不同，次數總和也不同），及以 t 檢定分析性別、相關職務經歷等項目對區公所組織定位看法的差異情形。再以年齡、教育程度、所屬直轄市、相關職務經歷、現職等項目，進行單因子變異數分析（One-way ANOVA）的檢定，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### 1. 次數分配表

在前 10 項問題中，不包含第 34 題的開放題（參見附錄十），第 25 至 29 題均與區的行政區劃依據為何有關，從平均數的觀察可知（如下表 4-46 所示），在所列五項區劃依據中，受訪者對於應考量「都會及非都會的地域差異」的同意程度最高，平均數為 4.40，其次依序為「區公所之服務功能傳遞」（4.22）、「原住民族區域的特殊性」（3.90）、「面積幅員」（3.48）、「人口規模」（3.41）。其中有關區的適當人口規模一題，受訪者以回答「15 萬人」的人數最多，有 45 人，佔 46.9%，其次回答「20 萬人」的人數有 27 人，佔 28.1%，見下表 4-46 所示。

而第 30、31、32 題則與區公所體制有關，受訪者對於直轄市區公所體制採取一市二制或可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體的兩種作法，均傾向不同意，其平均數均低於 3 分，分別為 2.70 和 2.58；不過，若採授權直轄市自行訂定區公所體制的方式，則受訪者會傾向同意之，平均數為 3.42，見下表 4-46 所示。此外，有關區的行政區域重劃最適當時機，受訪者以回答「本次改制後 2 至 4 年內」的人數為最多，有 56 人，佔 54.9%；其次為「本次改制後 4 年」的人數有 35 人，佔 34.3%。

表 4-46 次數分配表－對區公所組織定位的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
25. 我認為區的行政區劃，應以人口規模為劃分依據。	非常不同意	4	3.9	3.41
	不同意	23	22.5	
	無意見	10	9.8	
	同意	57	55.9	
	非常同意	8	7.8	
	總和	102		
	遺漏值	1		
26. 我認為區的行政區劃，應以面積幅員為劃分依據。	非常不同意	1	1.0	3.48
	不同意	22	21.6	
	無意見	17	16.7	
	同意	51	50.0	
	非常同意	11	10.8	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
27. 我認為區的行政區劃，應考量區公所之服務功能傳遞。	非常不同意	0	0.0	4.22
	不同意	0	0.0	
	無意見	4	3.9	
	同意	72	70.6	
	非常同意	26	25.5	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
28. 我認為區的行政區劃，應考量原住民族區域的特殊性。	非常不同意	4	3.9	3.90
	不同意	1	1.0	
	無意見	14	13.7	
	同意	65	63.7	

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
	非常同意	18	17.6	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
29. 我認為區的行政區劃，應考量都會及非都會的地域差異。	非常不同意	0	0.0	4.40
	不同意	0	0.0	
	無意見	1	1.0	
	同意	60	58.3	
	非常同意	42	40.8	
	總和	103	100.0	
30. 我認為直轄市區公所體制，可採取一市二制（部分為派出之區級機關、部分為基層自治團體）。	非常不同意	15	15.0	2.70
	不同意	36	36.0	
	無意見	22	22.0	
	同意	18	18.0	
	非常同意	9	9.0	
	總和	100	100.0	
	遺漏值	3		
31. 我認為直轄市可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。	非常不同意	18	17.6	2.58
	不同意	37	36.3	
	無意見	21	20.6	
	同意	22	21.6	
	非常同意	4	3.9	
	總和	102	100.0	
	遺漏值	1		
32. 我認為直轄市的區公所體制，應可授權直轄市自行訂定。	非常不同意	5	5.0	3.42
	不同意	25	24.8	
	無意見	7	6.9	

題目	選項	次數	有效百分比 %	平均數
	同意	51	50.5	
	非常同意	13	12.9	
	總和	101	100.0	
	遺漏值	2		

表 4-47 次數分配表 2—對區公所組織定位的看法

題目	選項	次數	有效百分比 %
24. 我認為區的 適當人口規模 是：	5 萬	1	1.0
	10 萬	9	9.4
	10-20 萬	2	2.1
	15 萬	45	46.9
	20 萬	27	28.1
	25 萬	2	2.1
	30 萬	2	2.1
	35 萬	1	1.0
	其他（視情形）	7	7.3
	總和	96	100.0
	遺漏值	7	
33. 我認為區的 行政區域重劃最 適當時機為：	本次改制後 2-4 年內	56	54.9
	本次改制後 4 年	35	34.3
	本次改制後 8 年	9	8.8
	其他	2	2.0
	總和	102	100.0
	遺漏值	1	

## 2.t 檢定

本研究針對受訪者性別、相關職務經歷等兩個變數進行 t 檢定，分析各變數對區公所組織定位的看法有無差異。結果顯示此研究構面中有關直轄市區公所體制是否採取一市二制的題目，「曾具備公務人員身分」的受訪者傾向認為區公所不應採取一市兩制（平均數為 2.54），但無此職務經歷的受訪者則傾向同意此一說法（平均數為 3.33），如下表 4-48 所示。而「曾經擔任鄉鎮市民代表」的受訪者傾向認為區公所應採取一市兩制（平均數為 3.36）或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體（平均數為 3.36），但無此職務經歷的受訪者則傾向不同意此兩種說法（平均數分別為 2.60、2.47），如下表 4-48 所示。

表 4-48 相關職務經歷對區公所組織定位看法的 t 檢定統計分析

題目	曾具備公務人員（常任文官）身分	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
30. 我認為直轄市區公所體制，可採取一市二制。	1.無	3.33	1.455	4.952	.041*
	2.有	2.54	1.085		
題目	曾經擔任鄉鎮市民代表	平均數	標準差	t 檢定	顯著性(雙尾)
30. 我認為直轄市區公所體制，可採取一市二制。	1.無	2.60	1.150	2.031	.045*
	2.有	3.36	1.362		
31. 我認為直轄市可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。	1.無	2.47	1.062	3.833	.012*
	2.有	3.36	1.362		

### 3.單因子變異數分析（One-Way ANOVA）

本研究針對受訪者的個人資料，包括所屬直轄市、現職、相關職務經歷、教育程度、年齡等變項，分別以單因子變異數（One-Way ANOVA）統計方法，分析其對區公所組織定位的看法有無差異，若達顯著水準，再以事後檢驗之最小顯著差異法（LSD）進一步檢定組間差異達顯著者，並比較分析之。

#### (1)所屬直轄市

在對於區公所組織定位的看法中，第 29、30、31 題三項題目均與「所屬直轄市」變項具有顯著性差異（如下表 4-49 所示）。其中有關區的行政區劃應否考量都會及非都會的地域差異，「新北市」的受訪者其平均數（4.76）明顯高於其他直轄市的受訪者，顯示「新北市」的受訪者更加傾向認為應考量都會及非都會的地域差異。

而在有關直轄市區公所體制是否採取一市二制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體兩題中，「臺中市」受訪者的平均數均高於 3 分，明顯高於其他四個直轄市（平均數均低於 3 分）的受訪者，顯示「臺中市」受訪者相對於其他直轄市受訪者，傾向認為區公所體制可採取一市二制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體，見下表 4-49 所示。

表 4-49 不同所屬直轄市對區公所組織定位看法的

#### 單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
29. 我認為區的行政區劃，應考量都會及非都會的地域差異。	1.臺北市	4.17	.389	4.051	.004**	2 > 1.3.4.5
	2.新北市	4.76	.436			
	3.臺中市	4.30	.571			
	4.臺南市	4.35	.485			
	5.高雄市	4.33	.482			
30. 我認為直	1.臺北市	2.27	1.009	2.597	.041*	3 > 1.4

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
轄市區公所體制，可採取一市二制(部分為派出之區級機關、部分為基層自治團體)。	2.新北市	2.67	1.238			
	3.臺中市	3.32	1.057			
	4.臺南市	2.31	1.050			
	5.高雄市	2.87	1.325			
31. 我認為直轄市可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。	1.臺北市	2.42	.996	4.148	.004**	3 > 1.2.4.5
	2.新北市	2.52	1.123			
	3.臺中市	3.37	1.065			
	4.臺南市	2.08	.935			
	5.高雄市	2.63	1.173			

(2)現職

在對區公所組織定位的看法中，第 30 和 31 題與「現職」變項具有顯著性差異（如下表 4-50 所示）。對於直轄市區公所體制是否採取一市二制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體兩題中，現職為「原鄉（鎮、市）長轉任區長」受訪者的平均數高於 3 分，明顯高於現職為「新派任區長（原鄉鎮市改制之區）」和「原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」受訪者之平均數（平均數均低於 3 分），顯示前者之受訪者傾向認為區公所體制可採取一市二制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體的方式，而後兩種現職者則不同意之。

表 4-50 不同現職對區公所組織定位看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
30. 我認為直轄市區公所體制，可採取一市二制。	1.原鄉（鎮、市）長轉任區長	3.44	1.311	6.426	.001**	1 > 2.3
	2.新派任區長	2.53	1.084			
	3.原任區長	2.43	.971			
31. 我認為直轄市可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。	1.原鄉（鎮、市）長轉任區長	3.15	1.292	4.414	.006**	1 > 2.3
	2.新派任區長	2.36	.959			
	3.原任區長	2.55	1.028			

### (3)相關職務經歷

在對區公所組織定位的看法中，第 30 和 31 題與「曾經擔任民意代表」變項具有顯著性差異（如下表 4-51 所示）。在直轄市區公所體制是否採取一市二制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體兩題中，「曾擔任鄉鎮市民代表」的受訪者的平均數高於其他相關職務經歷的受訪者之平均數，顯示「曾擔任鄉鎮市民代表」的受訪者傾向認為區公所體制可採取一市二制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體的方式。

表 4-51 是否曾經擔任民意代表對區公所組織定位看法的  
單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
30. 我認為直轄市區公所體制，可採取一市二制（部分為派出之區級機關、部分為基層自治團體）。	1.未曾擔任民意代表	2.54	1.108	3.346	.022*	2 > 1.4
	2.曾擔任鄉鎮市民代表	3.71	1.254			
	3.曾擔任縣議員	3.60	1.517			
	4.曾擔任鄉鎮市民代表和縣議員	2.75	1.500			
31. 我認為直轄市可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。	1.未曾擔任民意代表	2.44	1.040	3.304	.023*	2 > 1
	2.曾擔任鄉鎮市民代表	3.71	1.254			
	3.曾擔任縣議員	3.00	1.414			
	4.曾擔任鄉鎮市民代表和縣議員	2.75	1.500			

(4)教育程度

在對於區公所組織定位的看法中，第 30 題與「教育程度」變項具有顯著性差異（如下表 4-52 所示），而教育程度為「高中職及以下學校」的受訪者，其平均數（3.86）高於教育程度為「大學（含專科）」（2.65）和「研究所」（2.50）的受訪者，顯示教育程度為「高中職及以下學校」的受訪者傾向認為直轄市區公所體制可採取一市二制，但其他兩類教育程度者則不同意。

表 4-52 不同教育程度對區公所組織定位看法的單因子變異數分析

題目	選項	平均數	標準差	F 檢定	顯著性	LSD
30. 我認為直轄市區公所體制，可採取一市二制（部分為派出之區級機關、部分為基層自治團體）。	1. 高中職及以下學校	3.86	1.215	4.166	.018*	1 > 2.3
	2. 大學（含專科）	2.65	1.110			
	3. 研究所	2.50	1.194			

#### 第四節 小結

本節將分別就質化資料內容分析和問卷調查分析，分別摘要如下。

##### 一、質化資料內容分析摘要

以下將分別就「直轄市之業務功能調整」、「中央與地方（直轄市）之業務移撥與功能調整」、「中央與地方（直轄市）權限劃分」、「直轄市財政議題」、「直轄市在區域發展的角色功能」，以及「直轄市之區級機關定位」等 6 項分析類目，分別摘述其分析重點。

##### (一)直轄市之業務功能調整

就直轄市之業務功能調整而言，首先，必須認知到新改制的新北市、臺中市、臺南市、高雄市，其所面臨的問題和遭遇的困難是不太一樣的。

其次，在縣市改制為直轄市的過程中，對於中央主管機關將業務調整由直轄市辦理，即使直轄市願意辦理，但普遍認為中央主管機關並未隨業務移轉而給予直轄市合理的經費和人力。對於前述反映和觀察，也有中央部會相關人員在焦點團體訪談上表達，有關直轄市的業務功能調整，主要的問題包括財政、組織和業務移撥後所產生的經費和人力等，中央相關部會在直轄市改制前後都持續在進行必要的協調。

第三，縣市改制為直轄市，除了關注中央主管機關將業務調整由直轄市辦理，仍有必要特別注意到縣市合併改制的直轄市，其既有的業務功能調整過程，所涉及到法制（法規）調整的問題，需要花一段時間來調整。除了上述縣市合併的法制、法規調整問題，縣市合併所帶來的政治衝突與調和的問題，以及關係到民眾切身的社會福利措施的調整問題，在縣市改制為直轄市後，亦有賴於直轄市政府、議會的努力，同時中央也有義務關注並協助處理。

整體而言，多數直轄市之業務功能目前已完成調整，但仍有部分業務仍待中央相關部會與直轄市進一步協調，正如多數受訪者的觀察，縣市改制為直轄市的第一個四年，中央和地方之間有必要持續進行動態的調整，直轄市業務功能的調整不可能一夕完成，也不宜由中央片面決定，甚至部分業務功能的調整，有必要定期評估、重新調整到最適模式。

## (二)中央與地方（直轄市）之業務移撥與功能調整

業務移撥項目中，目前仍有爭議的包括國立高中職改制為市立高中職，部分署立醫院改制為市立醫院，以及交通監理業務和道路養護管理等項目。除此之外，有關港市合一、河川整治，以及勞動檢查等項目，則暨涉及業務功能調整，也涉及中央與地方之業務移撥課題。前述所列議題，依序分析、討論如下：

### 1.國立高中職改隸直轄市

儘管教育部目前已明確表示，民國 101 年 8 月要將國立高中職移撥給直轄市政府管理，但目前幾個直轄市政府的態度卻不一。部分地方政府副首長表示配合。然而，也有部分地方政府副首長則表達第一任任期之內先不要處理這個問題，並且也有地方政府副首長指出，國立高中職改隸直轄市前，需要排除原國立高中職教職員擔心領不到退休金的問題，並且不能出現業務完全移撥，預算卻不完全撥給的做法。

### 2. 署立醫院改隸直轄市

有關署立醫院改隸直轄市的議題，如同前一項議題，各直轄市政府的態度也是不一致的。部分地方政府副首長直接表達樂於接受此項業務移撥，部分受訪者則表示，同意接受署立醫院的移撥，似應有其先決條件，亦即原署立醫院已經與地方醫療體系在整合中。相對的，直接表達不樂見署立醫院改隸直轄市政府的受訪者，其理由均認為署立醫院具有強烈的公共任務，例如 SARS 的防疫任務，不宜劃歸給直轄市政府，仍應由中央政府直接管轄。

除了上述正反意見，也有受訪者提出不同的見解，認為署立醫院不一定要移撥給直轄市政府，但仍須接受臺中市政府衛生局依法執行之檢查與督導；或者，署立醫院可以以委託經營的方式，委託給直轄市政府或民間醫療體系；又或者，署立醫院改隸直轄市政府，應該先釐清是否也將署立醫院財產和職員一併移撥。事實上，即使行政院衛生署對於署立醫院是否該移撥給直轄市，以及如何移撥？仍存在諸多有待釐清的問題。

### 3. 道路養護管理與交通監理

此次改制作業面臨另一個較大的困難，則是中央與地方缺乏共識，不論是在經費調整或人員移撥上，均有不小之爭議。內政部之受訪者指出，直轄市區道路管理維護係由營建署負責，但依道路管理條例及相關自治規章，直轄市亦有管理權責，在業務移撥時，經費與人員應如何隨之移撥，即會出現爭議。

再者，目前在一些特殊的業務，例如交通監理業務，法令劃分規範並非十分明確，未來宜進一步明確規範中央與地方的權限。內政部

之受訪者指出，交通監理業務規劃全部收歸中央辦理，中央與地方原則上並無異議，但是有關交通裁罰的部分，卻又交由地方負責，同一事項是否適宜作如此劃分，實不無疑問。又目前北高兩市所負責的交通監理業務，亦應全國一致交由中央辦理，不宜與其他直轄市為相異之處理。

#### 4. 港市合一之議題再起

「港市合一」的議題，並非本次業務移撥的項目和研議事項，但在焦點團體訪談和深度訪談過程中，卻被本身擁有海港的直轄市所提及，例如在高雄場的焦點團體訪談中，一開始與談者便提出為了強化高雄的國際競爭力，高雄港不應全由中央來管理。

再者，在深度訪談中，臺中市的受訪者雖然不提「港市合一」，卻提出藉由「港市合作」來提升臺中市的國際競爭力。另外，受訪者對臺中港市的看法卻是，海港應該或許可由中央來調控，但有必要公司化，同時開放讓地方政府參與成為股東。

對於「港市合一」的議題再起，中央相關部會的受訪者點出，這不是一個理性規劃的問題，其所涉及的是長期以來中央和地方權限的議題，有著地方發展的利益問題。對此，長期觀察高雄地方發展的專家學者指出，高雄港可以成為像香港一樣的自由港，但這涉及到地方政府意識型態的問題，高雄市政府是否願意？同時更大的問題還在於中央政府是否願意將海港交給地方政府。

#### 5. 河川整治

關於中央業務移撥地方（直轄市）的議題，有時必須考量到政治現實，以及直轄市政府的執行能力，河川整治的問題即是如此。例如中央相關部會受訪者之一指出，此次改制的困難，則是政治上的考量。由於必須顧及民選首長的施政規劃，因此在協調之初，地方政府對於承接業務之範圍多所保留，例如有關水利設施的移撥，則出現不同的結果，甚至須尊重地方議會的意向。另外，在各個直轄市對於不同業務的承接，亦有不同的考量，北高兩市與其他三個直轄市就會有不同的結果，此對中央地方的溝通協調上的困難。再如地方政府的副首長

受訪者之一便直接表達，河川流域是跨縣市的，河川整治和水利設施，不是一個縣市合併的直轄市就能全部接管的。

## 6. 勞動檢查

在業務移撥上，中央主管機關和直轄市政府之間，經常也會因為人員是否隨業務而移撥，發生爭議。勞動檢查即是一項明顯的例子，目前勞動檢查即因勞委會基於本身人力不足，不願移撥業務又移撥人力給直轄市政府，直轄市政府在沒有勞動檢查人力的情況下，自然也不樂於接管此項業務的移撥。

### (三) 中央與地方（直轄市）權限劃分

對於縣市改制為直轄市後，是否應該重新釐清中央與地方的權限？首先，無論是焦點團體訪談各場次的與談者，或是深度訪談的各類受訪者，基本上都認為應該藉由本次五都新制啟動，重新檢討中央與地方、特別是中央與直轄市的權限劃分問題。

其次，在中央相關部會代表和學者專家的焦點團體訪談中，學者認為中央政府有必要將權責下放給直轄市政府，俾利其釋放地方的活力和創造力，並且利用縣市改制後的第一個四年過渡期，重新調整好中央與直轄市的權限。另外，在地方政府副首長的訪談中，亦普遍反映既然縣市改制為直轄市，就該給予直轄市較高的自治權。

第三，也又部分的受訪者指出，中央與地方的權限劃分，地方制度法僅做了原則性規範，在實際的業務推動過程中，中央主管機關的主管法規有些清楚、有些則不夠明確，甚至在中央跨部會協調時未能清晰校準，致使許多中央與地方權限劃分問題無法獲致解決。

### (四) 直轄市財政議題

這一次縣市改制為直轄市，使得我國目前有五個直轄市，這樣的地方制度改變，自然牽動了長久以來地方財政的議題，特別是攸關直轄市的中央與地方財政收支劃分法和公債法，目前均未完全定案，各直轄市對於當前及未來的財政問題當然感到焦慮。在焦點團體訪談的

各場次和各類深度訪談之受訪者，普遍認為行政院應當正視直轄市財政暨患寡亦患不均的問題。

儘管早自臺北縣成為「準直轄市」時，中央即成立因應小組，協請各部會提出應修正調整相關法規。此次五都改制，相關法規實際上大抵已檢視有無修正之必要，並成立小組控管法規修正。財政收支劃分法對於統籌分配款之分配，係透過一定公式概算款項，並未針對具體之業務及地方因素等指標，個別逐一細算，修法應會遭遇一定之阻力，應該謀求適當之調整。就主計方面而言，主要涉及中央對地方補助法規的修正，故須修正「中央對直轄市及縣市補助辦法」。

在第六場的焦點團體訪談中，學者指出：財劃法方面，要有更大幅度的權限下放，比例上可與中央 1 比 1，並應該思考配合公債法的修正。在財劃法裡是否強化地方財政紀律之機制，也應該明確規定。而地方稅法通則也應做部份修訂，讓五都多開徵有助地方發展的地方稅。

然而，中央相關部會的受訪者之一卻也坦誠指出：財政收支劃分法目前直轄市政府都不同意，因為不會滿意目前的規劃，但是財政部自始自終都覺得沒有問題，如此，該不該檢討？問直轄市一定會說要檢討。問題關鍵在於怎樣讓大家滿意很難，現在的統籌分配計算公式，因為各直轄市的條件不同，大家都會對此不滿，地方認為財源拿的越多越好，永遠不嫌少。再者，補助款又是另一個問題。

在焦點團體訪談臺北市該場中，與談者認為直轄市的財政問題，除了前述財劃法、公債法、地方稅法通則等需要修法調整外，主要的問題還在中央集權又集錢的問題上，直轄市的自治權係有賴於足夠的預算經費來支應，不可能中央移撥業務或直轄市業務功能調整後，沒有給予直轄市合理的經費，而能發揮其直轄市的自治功能。同時，深度訪談中，學者也指出，中央若不能給予直轄市充裕的自籌財源空間，財政問題亦將無法有效解決。

關於直轄市財政困窘的問題，也有受訪者指出，這也不能完全寄望於中央提出有效的解決方案，由於中央的財政也很困難，地方政府、

尤其是直轄市政府應該藉由既有的基礎和優勢條件，解決直轄市的財政問題，而不是完全依賴中央的經費挹注。再者，在地方稅方面，民選的地方首長往往只願意向中央爭取補助款，而不願意從當地徵稅，這也造成了地方政府在財政上對中央過於依賴。

#### (五)直轄市在區域發展的角色功能

五都新制成型後，馬總統期許五個直轄市能夠扮演區域發展的領頭羊，帶動直轄市周邊縣市的發展。對此，在焦點團體訪談和深度訪談過程中，部分受訪者表達樂觀積極的看法，部分受訪者則暫時持保留意見，也有部分的受訪者指出目前缺乏地方政府間實質合作的有效平臺，以及區域發展計畫在實際推動上的障礙。首先，在臺北市該場的焦點團體訪談中，與談者之一表達臺北市作為第一個直轄市暨首都，基於原來的基礎條件和優勢，早已認知到臺北市在區域發展上應該扮演積極的角色，並對周邊縣市有所貢獻。

其次，對於目前直轄市在區域發展上的角色功能，持較為保留之意見者認為，如果直轄市要扮演區域發展的領頭羊，關鍵的問題還是在於經費的問題，現行財劃法並沒有實質誘發縣市政府跨域合作的積極性設計，再者，就實際運作層面，目前藉由縣市合併升格為直轄市的地方政府，第一個四年將投注心力於縣市合併的相關問題解決上，要這些直轄市扮演區域發展的領頭羊，恐怕得等四年後再說。

第三，區域發展也不能僅靠直轄市扮演領頭羊的角色，行政院如果不能有效統合各相關部會，協助縣市的跨域合作以促進區域發展，直轄市仍舊是無法成為具有實質推動區域發展的火車頭。另外，在此同時，縣市跨域合作不能忽略地方議會的支持，如果地方議會之間能夠有共識，將更有利於跨域合作治理關係的建立。

#### (六)直轄市之區級機關定位

這次縣市改制為直轄市後，除了臺北市外，對於新北市、臺中市、臺南市，乃至高雄市，衝擊較大的問題之一，是有關原屬於地方自治團體的鄉鎮市，改制為直轄市政府的派出機關。在焦點團體訪談和深度訪談過程中，各類受訪者均對此一議題表達關切，並提出一些值得

進一步討論的問題，包括：區公所的組織定位、區公所的業務功能調整、一市兩制的可能性、區長職務列等偏低，以及未來行政區整併的等問題等。茲分別討論分析如下：

### 1. 區公所的組織定位

依據地制法第 3 條之規定，直轄市劃分為區；又依據地制法第 58 條之規定，區公所置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。由地制法規定之內涵來看，區公所係屬直轄市政府之派出機關，但新改制之區公所仍會有所疑慮，擔心成為市政府一級單位所管轄的附屬機關。

### 2. 區的業務功能調整

為區公所之後，依據地方行政機關組織準則之相關規定，區公所的組織編制及業務功能將隨之調整，區公所並沒有自治財源，也沒有人事權和建設權，其中，受訪者中大多指出，清潔隊歸屬市政府的環保局，對於人事和業務執行衝擊最明顯，其他方面則包括區內道路、排水溝及路燈等之維修建設業務。相對於都會區，非都會區的區政改變很大，民眾可能需要一段時間的適應。

務功能的調整，區公所如果想要維持原來的服務水準，必須取得市政府的授權或委託辦理，而這方面需要市長的認知與支持，同時也能夠取得市府一級單位局處的認同和授權。這方面鄉鎮市區級的受訪者大多有同樣的看法。

### 3. 兩制的可能性

這裡所謂的「一市兩制」，是指直轄市內有市政府派出機關的區公所，也有具有自治權的鄉鎮公所，這項議題的出現，主要是因為目前縣市改制為直轄市的地方，有部分行政區內是屬於地廣人稀的非都會區，部分學者專家和實務界人士擔心這些非都會區的區公所，無法滿足當地居民的服務需求。從各場次焦點團體訪談和深度訪談各類受訪者的意見來看，目前並無共識，有人支持，有人認為不可行，有人認為問題還是在如何強化區公所的服務遞送能力。

#### 4.職務列等

依現行規定，直轄市內區人口數 20 萬以內，區長可由薦任 9 職等之文官任之，區人口數在 20 萬以上，區長可由薦任 9 職等至簡任 10 職等之文官任之。基於區公所執行業務，區長需要進行區內橫向溝通，乃至防救災時之指揮聯繫，部分受訪者主張區長職務列應可適度調高。

##### (五) 行政區整併

這次縣市改制為直轄市，並未同時進行鄉鎮市區整併，但基於未來地方治理的合理需要，區行政區的整併有其必要，目前的問題是何時整併為宜？整併時所要考量的相關因素為何？如以人口數為主要考量，一個區多少人口為宜？以及要考慮到都會區和非都會區的差異。

#### 二、問卷調查分析摘要

透過問卷調查所蒐集之受訪者意見，經由統計分析後，藉以了解五直轄市對於中央與地方業務功能調整過程的各種影響因素之意見與看法，以下將前述之問卷調查分析結果加以摘要說明。

##### (一)A 卷部分（受訪對象為一級局處主管）

##### 1.對中央與直轄市權限劃分的看法

從有效百分比的分佈情形中可發現，超過一半（60.6%）的受訪者偏向認為直轄市的自治權限不合理，應再調整。不過，「臺中市」或年資為「21-25 年」、「31-35 年」或年齡為「30-39 歲」的受訪者則傾向認為直轄市的自治權限是合理的，現階段毋須調整。

受訪者傾向認為直轄市本身有能力規劃及推動區域的大型經建計畫、可扮演更重要的公共服務提供者的角色，尤其是教育程度為「研究所」的受訪者，因此應透過修改專業法規、中央行政機關的授權、中央行政機關的委辦等方式擴大直轄市之治理職能，並且在調整過程中考量個別直轄市的功能職掌和業務性質的不同，進行差異性的設計。

受訪者雖然傾向認為直轄市的權限調整將有助於直轄市的治理能力及績效，不過相較其他直轄市受訪者，「高雄市」受訪者對於直轄市權限調整對本身自治能力和績效的幫助程度，則傾向認為是較低的。

## 2.對業務功能移轉的看法

受訪者對於直轄市是否應立即接辦市立高中、職業務的看法，從有效百分比的分佈情形可發現，回答不同意、無意見、和同意的受訪者比例約各佔三分之一，顯示其意見之分歧；但受訪者則傾向認為直轄市有能力辦好市立高中、職教育和市立醫院業務。不過，達 87% 的受訪者憂心市立高中、職教師退休金對直轄市所帶來的財政壓力。

「曾於中央單位任職事務官」或教育程度為「研究所」的受訪者傾向認為直轄市應立即接辦市立高中、職業務，不過，「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此三個縣市合併後改制為直轄市的新直轄市之受訪者傾向認為不應立即接辦高中、職業務。

受訪者傾向認為此次改制過程的功能業務調整作法不適當，且未重視地方訴求，甚至中央在業務移轉後未移撥必要之人力、財政與配備給新直轄市。其中「新北市」、「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此四個新改制直轄市之受訪者或「曾於中央單位或（且）其他縣市任職事務官」的受訪者傾向認為中央並未移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市，且「臺南市」和「高雄市」的受訪者或教育程度為「研究所」的受訪者傾向認為業務功能調整的作法是不得宜的。

## 3.對直轄市人事、財政、組織的看法

受訪者傾向認為現行直轄市之員額編制數、和以各直轄市人口分配員額的作法是不合理。其中「新北市」、「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此四個新改制直轄市之受訪者更傾向認為現行直轄市之員額編制數是不合理的，而「臺北市」、「臺中市」、「臺南市」和「高雄市」此四個人口數相對較少的直轄市之受訪者，則傾向認為現行法規以各直轄市人口來分配各直轄市編制員額的作法是不合理的。

整體而言，受訪者傾向認為現行漸進式的員額調整作法，符合各直轄市新興業務功能推動的需要，但「臺南市」和「高雄市」受訪者卻傾向認為現行漸進式的員額調整作法是不符合需求的。

受訪者對於是否應取消直轄市政府的編制員額上限規定，在有效百分比的分佈上，呈現同意者和不同意者各佔約 40% 的情形，表示受訪者之意見較為分歧。

受訪者對於現行直轄市政府一級機關數的上限規定是否合理的問題，從有效百分比的分佈情形觀察，可發現表示同意、無意見、不同意的受訪者各佔三分之一，意見呈現分歧狀態。其中「曾於其他縣市任職事務官」的受訪者傾向表示是合理的，而無此職務經歷的受訪者則傾向認為此一上限規定是不合理的。又以 200 萬人作為各直轄市一級機關的上限數是否合理一題，受訪者傾向認為此一上限數是不合理的。

受訪者傾向認為對當前財政收支劃分法草案，將原比例入法改為公式入法的設計是合宜的變革方向，且認為應修改公共債務法來提高各直轄市的舉債上限額度。不過，受訪者傾向認為直轄市一年期以上債務，各直轄市無能力逐年攤還，其中以「高雄市」受訪者最為明顯。

#### 4. 對直轄市跨域合作的看法

受訪者傾向認為我國過去無良好的跨域合作經驗足供參考，在相關法制上也未提供完整跨域合作的法制規定，且中央政府未提供相當誘因，以鼓勵直轄市與其他直轄市或縣市間的合作。

受訪者傾向認為各直轄市會願意誠心地推動跨域合作，但仍希望中央政府能夠扮演促進者的角色，特別是以補助款制度作為跨域合作誘因。

受訪者傾向擔心未來跨域合作時的黨派對立問題，其中「臺北市」和「新北市」的受訪者對此憂心程度高於其他直轄市的受訪者。

受訪者對於跨域合作過程中，直轄市是否應該就財政負擔扮演較重角色的問題，表示同意和不同意的受訪者各佔約 40%，顯示就此一財政負擔議題的看法較為分歧。

(二)B 卷部分（受訪對象為各區公所區長）

1.對業務功能調整的看法

受訪者對於是否應將原鄉（鎮、市）業務功能由市政府授權區公所管理的議題中，受訪者傾向較為重視區清潔隊長的指揮管理權和圖書館業務此兩項的授權，其次則為公用事業和公共造產事業的管理權，最後則為托兒所業務。其中有關托兒所管理權的授權與否，受訪者呈現較為分歧的意見，同意者和不同意者各佔約 42%。

「高雄市」和「臺北市」的受訪者傾向對於圖書館業務的授權表示無意見或不同意此一說法，又現職為「原鄉（鎮、市）長轉任區長」和「新派任區長（原鄉鎮市改制之區）」的受訪者傾向認為應授權區公所管理圖書館業務和公用事業，但「原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」則傾向不同意此一作法。此外，「曾具備公務人員身分」的受訪者傾向認為原鄉（鎮、市）的托兒所應由市政府授權區公所管理，但無此職務經歷的受訪者則傾向不同意此一作法。

受訪者傾向認為廢棄物清除及處理業務移轉至市政府是合理的，但「臺北市」和「新北市」的受訪者則分別傾向表示無意見或不同意此一說法。

受訪者傾向認為每月舉行一次區政會議是足夠的，且區長可透過區政會議，協調整合區內其他市政府派出機關單位，而在區級災害防救時也有足夠的指揮監督權。受訪者亦傾向認為目前整體區公所的課室業務功能，能夠滿足區內民眾需求。

2.對區公所人事編制的看法

受訪者傾向認為人口達一定數額之區，得置副區長一人是合理的，至於人口數額多少為合理，受訪者回答以「10 萬人」的人數為最多，其次分別為「20 萬人」和「15 萬人」。

受訪者對於人口達二十萬人之區及人口在二十萬人以下之區，現所規定的區長職務列等則傾向認為是不合理的，尤其是現職為「原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）」的受訪者。至於區長職務

列等多少為合理，受訪者回答人口達二十萬人之區的區長職務列等以「11 職等」為最多，其次分別為「10 職等」和「10 至 11 職等」；而受訪者回答人口在二十萬人以下之區的區長職務列等以「10 職等」為最多，其次分別為「9 職等」和「11 職等」。

整體受訪者雖然傾向目前的區長職務列等，能滿足區公所課室業務執行之指揮領導，但「新北市」、「臺中市」和「高雄市」此三個直轄市之受訪者卻認為無法滿足。受訪者也傾向認為此職等無助於協調整合區內其他市政府派出機關單位、以及在執行區級災害防救時發揮指揮監督權，特別是教育程度為「大學（含專科）」和「研究所」的受訪者。

訪者傾向認為區公所人員的任免和考績權限，應由市政府授權區長評核和決定。

### 3.對區公所組織定位的看法

有關區的行政區劃之依據，受訪者對於應考量「都會及非都會的地域差異」的同意程度最高，特別是「新北市」的受訪者，其次則依序為「區公所之服務功能傳遞」、「原住民族區域的特殊性」、「面積幅員」、「人口規模」。而區的適當人口規模大小，受訪者以回答「15 萬人」的人數最多，其次則為「20 萬人」。

受訪者對於直轄市區公所體制採取一市二制或可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體的兩種作法，均傾向不同意；但是，「臺中市」或教育程度為「高中職及以下學校」或「未曾具備公務人員身分」或「曾經擔任鄉鎮市民代表」或現職為「原鄉（鎮、市）長轉任區長」的受訪者則傾向認為，區公所應採取一市兩制或保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。而若採授權直轄市自行訂定區公所體制的方式，則受訪者會傾向同意之。

受訪者認為區的行政區域重劃最適當時機，以回答「本次改制後 2 至 4 年內」的人數為最多，其次為「本次改制後 4 年」。



## 第五章 縣市改制與區域發展

臺灣在民國 70、80 年代歷經快速的國內政治、經濟與社會環境的變化，同時面對國際局勢的轉變，除了以全國為主體來思考未來的出路外，如何提升地方的競爭力、讓地方釋放出更大的活力，將是現階段國家發展的重要思考方向之一，民國 98 年，縣市合併改制一五都成形的政策決定，雖然處處顯現權力運作的鑿痕，但也反映出國人對於縣市合併擴大，並帶動周邊城鎮一起發展的期待，未來五都不僅將扮演橋接國際與地方基層的媒介，同時也將改寫臺灣區域發展的歷史。

### 第一節 臺灣區域發展規劃的演進

臺灣有所謂的近代都市計畫始於日據時代，民國 25 年公布「臺灣都市計畫令」及其施行細則，作為臺灣都市計畫及建築管理的法令，由於這些管制措施是日本殖民政策的一環，因此具有中央集權與技術官僚統制的特色。民國 34 年日本戰敗，國民政府接收臺灣，鑑於大陸移民在短期內大量流入都市，造成大批違建、危及公共安全等問題，民國 43 年(1954 年)起，政府陸續頒布各項管制都市建築與道路交通建設的相關法規，民國 47 年開始則在外銷導向的工業化政策下，以支持工業發展而推動各項空間規劃，不過由於這些計畫是建立在系統論的基礎上，產生的內在困難就是永遠找不到一個封閉的系統，於是都市計畫必須擴充成區域計畫、區域計畫又必須擴充成全國綜合開發計畫，以便建立一個看似形式完整的計畫體系：「綜合開發計畫」、「區域計畫」、「縣市綜合發展計畫」、「都市計畫」。(夏鑄九、張景森，1990：14-20)

民國 68 年，行政院核定「臺灣地區綜合開發計畫」，其中擬訂包括農業、工業、都市住宅、運輸通信、水、能源、觀光、保育等八個部門的開發構想和空間區位規劃；民國 85 年，行政院核定新的國土規

劃方案－「國土綜合開發計畫」，提出永續發展概念，希望建立國土規劃及執行體系；民國 98 年，政府為因應全球化、東亞政經環境變化、行政區劃整併、自然環境變遷等各項挑戰與衝擊，著眼於國家的永續發展與整體利益的維繫，再次修訂相關國土空間規劃的構想，提出「國土空間發展策略計畫」。概括而言，前兩次的國土綜合開發計畫偏向藍圖式的規劃，缺少引導走向目標的策略性思考，而最近一次的國土規劃方案，將縣市合併及五都成形的因素考量進去，並強調跨域、跨部門的功能整合，希望能成為統合不同部門的地方的空間政策。茲將歷次國土規劃之特色與重要內容比較如下：



圖 5-1 歷次國土規劃特性與內容比較

資料來源：(行政院經濟建設委員，2010：1-5)。

依據經建會所研擬，經行政院核定之「國土空間發展策略計畫」，該計畫揭示以「安全自然生態、優質生活健康、知識經濟國際運籌、節能減碳省水」四大國土發展願景，並提出全國性、區域性的保育、經濟、城鄉、運輸四大面向的政策綱領與策略方向，以及強化跨域、跨部門及多功能整合發展的空間治理策略。依該計畫目的將國土空間依國際、全國、區域與地方階層，進行不同的結構規劃（參見表 6-1），其中與縣市合併最直接相關的階層應屬區域與地方階層的規劃，依該計畫內容，臺灣被劃分為三大城市區域與東部區域，而這四大區域再進一步劃分為七個區域生活圈及縣市合作區域（參見表 6-2），其中北部與南部城市區域皆屬雙核心都會區，換言之，五都成立之後，北部城市區域將有臺北市與新北市兩大都市，而南部區域則有高雄與臺南兩個直轄市，顯然在一個城市區域中設有雙核心的都會，究竟會產生綜效，還是會變成兩強各行其事，值得進一步觀察，尤其臺北市與新北市在北部區域中很難凸顯兩者特色的差異，對北部城市區域而言，公共財源的分配是否能進行有效的跨域合作，將會是北部區域發展的重要關鍵。

表 5-1 國土空間結構表

國土空間結構		
國際階層	世界網絡 關鍵節點	世界網絡中，臺灣在ICT 研發製造、科技創新、農業技術、華人文化、觀光、亞太運籌門戶區位等領域占有重要關鍵節點地位（node）
全國階層	3 軸、海環、離島	中央山脈保育軸 西部創新發展軸 東部優質生活產業軸 海洋環帶 離島生態觀光區
區域階層	3 大城市區域及東部區域	北部城市區域 中部城市區域 南部城市區域 東部區域
地方階層	7 個區域生活圈及 縣市合作區域	北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、澎金馬 跨域平臺之縣市合作區域

資料來源：（行政院經濟建設委員，2010：8-2~8-15）。

表 5-2 三大城市區域及東部區域發展定位

區域	北部城市區域	中部城市區域	南部城市區域	東部區域
範圍	由宜蘭至北苗栗（銅鑼以北）區域	由南苗栗（銅鑼以南）至雲林區域。	由嘉義至屏東區域	由花蓮至臺東區域。
定位	國家首要門戶、經貿核心、創研與文化國際都會、高科技產業帶。	優質文化生活、中樞、新興科技走廊國際都會。	國際港都、文化與海洋雙核國際都會。	優質生活城鄉。
核心都市	臺北都會地區。（臺北市及新北市二處直轄市）	臺中都會地區。（未來臺中直轄市）	高雄與臺南都會地區。（未來高雄及臺南二處直轄市）	
發展重點與特色	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 城鄉發展成型，惟蘭陽平原應強化其區域機能。</li> <li>2. 工商產業發達，海陸空運輸便捷漸趨完善。</li> <li>3. 首重「提升品質」為要務。</li> <li>4. 突顯區域的獨特性，以強化國際競爭。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化城市區域內的整體網絡結構。</li> <li>2. 強化與生活休閒有關的創新產業發展。</li> <li>3. 發展中部科技走廊。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具雙核都會特性。</li> <li>2. 強化與引導雙核都市之間的城鄉成長軸帶。</li> <li>3. 臺海二岸佈局形成新產業鏈。</li> </ol>	優質生活產業軸。

資料來源：(李長晏，2009: 6-7)。

## 一、區域發展的現況與問題分析

### (一) 國土空間規劃往往淪為紙上談兵

依前節所述，早在民國 68 年，中央對於全國的國土空間規劃即已提出「臺灣地區綜合開發計畫」，希望作為中央各部門、各地方建設需求及其在國土空間之區位與數量的指導性計畫藍圖，民國 85 年，隨著國內政治、經濟、社會環境的變遷，經修正後提出「國土綜合開發計畫」，該計畫除了進行土地使用制度的調整外，亦提出「一心二軸三都會帶二十生活圈」的規劃，然而這些規劃往往流於形式，無法真正落實，探究其主要原因有二，其一是這類國土開發計畫不受各界重視（夏鑄九、張景森，1990：13）；其次是因為過去的國土空間規劃

體系上下層級多，<sup>44</sup>水平的行政區劃管轄過度割裂，且彼此之間並未有效連結，造成中央各部門與各地方政府所推動的各項建設、投資開發計畫與空間利用經常產生衝突，有時是資源的競爭，有時則出現重複投資導致資源浪費的情況（李長晏，2009）。

民國 98 年，爲了讓國土空間規劃更具有執行的可能性，經建會提出「國土空間發展策略計畫」，強調以問題爲導向的空間發展策略，試圖透過跨域治理機制的建立，對國土空間的發展作全面的思考與規劃，該計畫中針對城鄉的分布與發展，提出「一點、三軸一環離島、三大城市區域、七個區域生活圈」的發展規劃。<sup>45</sup>誠如前言，由中央主導的國土空間規劃，看似具有周延性或其合理性，但如果不能克服各部門、各地方對於建設與空間利用的整合問題，並且建立有效的跨域治理機制，任何偉大的計畫，最後都只是淪爲紙上談兵。

#### (二)行政轄區過小造成區域發展的瓶頸

由於行政區劃的形成反映了各該國家天然地形、人口、交通、經濟活動等各種因素，而且是歷史軌跡的一部分，我國行政區劃的形成亦可作如此理解。民國 34 年，日本戰敗，國民政府接收臺灣初期，多沿用日治時期的行政區劃，<sup>46</sup>只是改變名稱，同年 12 月 11 日，臺灣行政長官公署公布『臺灣省縣政府組織規程』第三條規定：「全省分設臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、花蓮、臺東、澎湖 8 縣」<sup>47</sup>，民國 35 年 1 月以後，各縣市政府相繼成立，各鄉鎮市接管改組工作亦陸續完成，臺灣共劃分爲 8 縣、9 省轄市、2 縣轄市、52 縣轄區，222 鄉，68 鎮。由於經過調整後的行政區劃呈現出各縣面積過大，導致實施地方自治不便，以及各縣人口不均，省轄市經濟貧弱等現象，於是經通盤檢討後，民國 39 年將臺灣劃分爲 16 縣、5 省轄市、1 局、6 縣

<sup>44</sup>國土空間規劃體系由上而下依序爲：國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市或縣市綜合發展計畫、都市計畫及非都市土地使用管制計畫等。

<sup>45</sup>行政院經濟建設委員會，2010，「國土空間發展策略計畫」，詳見網路資料 [www.cepd.gov.tw](http://www.cepd.gov.tw)。

<sup>46</sup>二次大戰終戰前，臺灣的行政區劃共分爲 5 州、3 廳、11 州轄市、51 郡、2 支廳、67 街、197 庄，見臺灣省文獻委員會，《重修臺灣省通志》，卷 7，政治志，頁 322-328。

<sup>47</sup>原 5 州和 3 廳改爲 8 縣。

轄市、42 區、80 鎮、232 鄉。而這個劃分就成為日後臺灣行政區劃的主要基礎(臺灣全志，政治志建置沿革篇，2007: 39)。

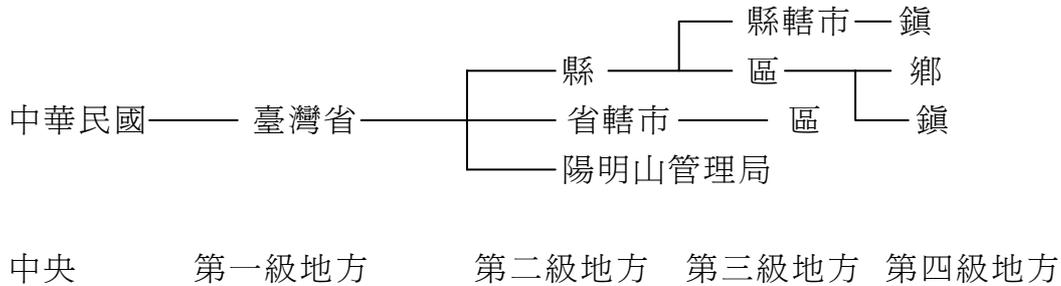


圖 5-2 民國 39 年臺灣的行政區劃體系

民國 56 年，臺北市改制為直轄市，行政區劃併入景美、木柵、南港、內湖、士林、北投等 6 鄉鎮；民國 68 年，高雄市改制為直轄市，併入小港。臺北市與高雄市的改制，讓原臺北縣和高雄縣的轄區不僅變小，而且有被割裂的情況。民國 71 年，新竹市與嘉義市同時由縣轄市升格為省轄市，新竹市改制時併入香山，前項改制也讓原新竹縣和嘉義縣行政轄區出現割裂與縮小的現象。

民國 83 年，制定公布「省縣自治法」，開始實施直轄市長與省長民選，卻因而造成「葉爾欽效應」的疑慮，於是在鞏固中央政權與精簡地方層級以提高行政效率的考量下，中央政府開始推動臺灣省政府功能業務與組織調整作業，而此精省作業分三階段執行，臺灣省政府的機能業務與組織經調整後已名存實亡，於是原屬臺灣省轄下的各縣(市)，與中央之間的互動將可跳脫省政府一級而變得更直接，在涉及區域發展等跨域合作議題時，各縣市與直轄市之間也變得更為平等，於是除了北高兩直轄市之外，還外加包括金門縣與連江縣共 23 個縣(市)，我國第一級的地方行政區劃實質上多達 25 個。

第一級地方行政區劃數量過多且轄區過小，很容易造成區域發展的阻礙，因為無論是因人口密集而形成的都會問題，或是城鄉間的均

衡發展，很顯然都不是單一縣（市）可以獨立解決的，例如，都會區中的核心都市與鄰近衛星市鎮關係密切，對許多住民而言，是所謂的一日生活圈，居民的生活需求與問題的解決往往是跨越縣市界線的，然而行政轄區的劃分，卻使得包括水源管理、垃圾處理、污染防治、交通建設、休閒觀光、產業發展等問題都面臨許多限制，由於這些事項的管理往往涉及不同縣市，分屬不同政府管轄，於是本位主義、利益衝突、政策牴觸、缺少區域發展的整體思考的情況經常發生，而地方政府間的不相統屬與地位上的不對等性，也常成爲侷限跨域合作的阻礙。(夏鑄九，2004)

民國 99 年 12 月，臺北縣升格直轄市、臺中縣市合併升格、高雄縣市合併升格、臺南縣市合併升格，臺灣第一級地方行政區劃變爲五都的形態，至此臺灣的地方行政區劃體系又產生重大變化，而政府推動縣市合併改制因而擴大行政轄區，對於區域發展而言是有正面的意義的。

#### (一)選舉等政治因素影響跨域的合作

區域發展能否成功，除了要有正確的規劃和方向的指引之外，還要能真正落實與執行，由於區域發展涉及的範圍往往超越單一地方政府的轄區，因而跨域的協商與合作是必要的。

我國的跨域合作類型如果依參與對象來區分，主要可以區分爲中央與地方的府際合作、地方與地方的跨域合作兩大類，以近十年來的跨域合作實例來看，由中央參與並主導的跨域合作，包括「科學工業園區與新竹縣市首長會議」、「南部八縣市首長會報」、「中部六縣市首長會報」，除了科學園區的首長會議是具有特定功能與議題取向，比較能發揮跨域合作的成效，其餘的首長會報則偏向是地方向中央反應問題的會議而已（李長晏，2006）。

至於地方與地方的跨域合作，包括「高高屏首長暨主管會報」<sup>48</sup>、「南部七縣市首長論壇」、「北臺區域發展推動委員會」<sup>49</sup>、「五福

---

<sup>48</sup> 1999 年由時任高雄市長謝長廷發起，以結合三縣市的資源與力量（當時三縣市執政黨皆爲民進黨），共同向中央爭取地方建設與活動經費，經過多年運作，其

論壇」、「臺中縣市業務聯繫會報」等，這些跨域合作的案例有以下共同特色：一是由地方主導並發起；第二是參與者皆以互惠平等的方式進行協商與合作；第三，參與縣市的執政團隊多屬同一政黨，相同政黨屬性往往成爲善意接觸與合作的重要基礎。

相對而言，分屬不同政黨的執政縣市，其間的合作並不容易落實，尤其臺灣政治民主化後，幾乎每年都有選舉的情況下，不同政黨或派系之間經常因爲激烈的競爭而造成選舉恩怨，這些因選舉而產生的嫌隙很容易變成跨域合作的阻礙，另外，無論是實質存在或被選舉操弄的國家認同問題與意識形態的嚴重對立，也被有心人拿來作爲阻撓政策或反對合作的重要藉口，以現階段的區域發展策略而言，凡是涉及兩岸關係的政策，必然無法擺脫政治性因素的干擾。

## 第二節 五直轄市成立對區域發展的影響

縣市合併與改制可算是行政區劃調整的一種態樣，任何行政區劃的改變都會涉及複雜的政經因素的考量，尤其是第一級的地方行政區劃體制，對於國家政權的運作影響很大，（江大樹，2006: 118）較大幅度的行政區劃調整建議，必定是在執政黨能穩定掌權的前提下才可能成立。

總統馬英九在 2008 年大選時曾提出「三都十五縣」的概念，但是經過相關幕僚的討論後已改弦更張，前行政院長劉兆玄於 2009 年 6 月進一步核定「三生活圈、七發展區」的藍圖，同時表示「改制縣市要負起周邊區域發展的帶動責任」，而且「未來核給補助款時，優先

---

合作成效已逐漸顯現，並在既有基礎上針對單一議題進行廣泛合作，成立各種委員會，例如 2003 年成立的「高高屏聯合招商委員會」、2005 年成立的「高高屏永續發展委員會」。

<sup>49</sup> 北臺區域的合作是從 2004 年開始，由臺北市府舉辦「北臺區域縣市都市發展願景展暨交流論壇」，並簽署「北臺灣區域縣市跨區發展合作備忘錄」。2006 年 1 月 13 日共同簽署「北臺區域發展推動委員會組織章程」，並共同發表「北臺區域合作宣言」，確立北臺八縣市共同合作架構。參見裴晉國、施聖亭、陳麗芬，2010；另參考網路資源：<http://ntdc.org.tw>。

考慮跨縣市聯合計畫，以利促進縣市合作合併！」<sup>50</sup>，強調各縣市將建立「跨縣市合作平臺」，組成「區域發展委員會」共同規畫區域發展事項，擔任領頭羊的五個直轄市必須負責，避免小型縣市邊緣化。

縣市合併五都成立之後，最大的好處是五都的行政轄區擴大（臺北市與新北市除外），無形中過去因行政轄區過小而必須仰賴跨域協調的情況將因此減少許多，而已日臻成熟的都會治理經驗將可擴大運用在這五個直轄市，然而五都的成立也可能帶來以下的缺點：

### 一、五都轄區與七個區域生活圈未能一致化

經建會於民國 99 年所規劃的「國土空間發展策略計畫」，在地方階層部分提出七個區域生活圈的概念，這七個區域生活圈各自涵括二至四個縣市，近幾年來，由中央主導進行的縣市合併改制，卻仍然沒能配合現存的區域生活圈，當生活圈與行政區劃缺少有機的聯結時，必然會造成許多治理上的困難，因此最理想的行政區劃是將第一級的地方行政體系劃歸與生活圈一致，或至少在每個生活圈中都設有一個直轄市，成為生活圈的核心都會，並帶動週邊衛星市鎮的共同發展。然而當前五都的規劃顯然並非如此，例如桃竹苗、花東、澎金馬三個區域生活圈中並未出現任何一個直轄市，北北基宜生活圈中卻有兩個直轄市，

另外，國土空間策略發展計畫在區域階層部分提出的三大城市區域，而此三大城市區域中，北部與南部城市區域皆具有雙核心都會，換言之，北部城市區域設有臺北市與新北市兩直轄市，而南部城市區域則設臺南與高雄兩直轄市，雙核心都會區究竟會攜手合作共創區域的共榮發展？還是成為相互競爭資源、相互抵消損耗、產生離心作用的現象？實在很難據此判斷，在南部城市區域中，臺南與高雄是相鄰的兩直轄市，而且縣市合併轄區擴大後，兩直轄市皆擁有城鄉地帶，且各自有其發展的特色，臺南為文化古都，在文化與創意產業可以多著墨，至於高雄則是從工業區和加工區轉型，在行政轄區擴大後，可

---

<sup>50</sup>資料來源：（<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090630/4/1m5oz.html>）。檢閱日期：100 年 4 月 25 日。

以結合海洋城市與農業休閒產業，未來不只面對東南亞，同時也有機會與中國大陸東西沿海城市進行競爭與合作的可能性。不過北部城市區域中的臺北市與新北市，兩者在區域發展中的地位與功能就比較需要仔細思考，尤其臺北市在地理上位居新北市的核心地帶，無論在政治、經濟、人文的發展上都享有優勢，國際的能見度也較高，相對而言，新北市轄區雖大，卻因為臺北市占去最優渥的地帶，不僅搶走區域發展的光環，更讓北部城市區域的其他縣市很難與之匹敵，新北市當然也會碰到同樣的困境，因而很難突顯其城市區域發展的特色。

## 二、縣市合併為新直轄市帶來陣痛期

不同於新北市的單純升格，臺中、臺南、高雄縣市合併升格，不僅要面對組織、人事、權責的擴大問題，更要處理因而衍生的法制面與財源面的相應調整，甚至連市政府等機關建築該如何安排等事項都必需逐一解決，根據過去的經驗，單單是縣（市）行政中心的遷建就須耗時數年，更遑論其他行政相關事項與法制面的逐一檢視與修訂，例如民國 71 年，嘉義市與新竹市由縣轄市升格為省轄市，新竹縣政府與嘉義縣政府的辦公處所遷建都費時多年，新竹縣政府擇址於斗崙地區興建縣政府與縣議會新廈，於民國 76 年動土興建，民國 78 年竣工啓用，縣治遷建共歷時 8 年；嘉義縣政府則是擇定太保鄉臺糖公司東勢寮農場，於民國 78 年動工興建，歷時 9 年才完成遷建。（臺灣全志，政治志建置沿革篇：85~90）雖然此次縣市合併並未出現必須即刻擇新址興建行政大樓的需求，<sup>51</sup>但是因應職權與公務人力的擴增，如何利用現有的建築硬體，重新排定合理的辦公處所，方能便利人民的洽公，又同時符合效率要求，這些恐怕都需要相當時日才能漸上軌道。

另外，由於各縣市本於自治權限與因地制宜而訂定的地方自治規章多有出入，例如不同縣市在社會福利方面的提供就有相當的差異，受縣市合併影響的居民，都希望能享有更好的福利，因此縣市合併後，除了解決其間存在的差異之外，還要考量因而增加的龐大經費支出。

---

<sup>51</sup>高雄利用高雄縣市原有的辦公處所，區分為鳳山與左營兩個行政中心；臺中則配合新辦公大樓落成啓用，暫時無興建更大行政大樓之需要；臺南也是利用原辦公處所，將市政府區分為永華與民治兩個市政中心。

過渡階段預估可能產生種種的紛亂，或因而衍生許多相關問題，這類的紛亂到底會持續多久？究竟要付出多少代價，短期內恐怕還無法估算。

### 三、城鄉發展落差可能進一步擴大

縣市合併或單獨升格為直轄市，無非是為爭取更大的權力空間，同時也希望藉此爭取到更多的財源，這可以由新成立的直轄市紛紛喊窮，並且要求修改「財政收支劃分法」，以增加財源的現象看出。(聯合報，99.7.20；99.8.28；99.12.5)如果未來財政收支劃分法無法大幅改善地方的稅收結構，同時中央在五都的爭錢壓力下，只顧及五都的財源，其餘縣市勢必在財源的分配上更加弱勢，而未來五個直轄市是否會變為區域發展的核心區，使得各縣市邊陲化，這種核心—邊陲的權力結構關係，將造成重直轄市而輕縣市的現象，長此以往，縣市的權益便可能因而被犧牲，（陳華昇，2009）從區域發展的角度而言，城鄉均衡發展的目標將更遙不可及。

### 四、新五都區域發展規劃能否落實？仍有待觀察

民國 99 年 11 月所舉行的五都市長與市議員選舉，為五都的成立和運作展開新頁，各個市長候選人除了發揮個人魅力，全力爭取選票之外，亦紛紛提出多項政見，希望能獲得多數選民的認同，由各市長當選人於競選期間提出的政見可以看出五都未來在區域發展上可能的走向（請參見表 6-3），例如位於北部區域的臺北市與新北市，市長當選人皆由國民黨籍出任，兩位市長在競選時即提出多項兩市合作的規劃與願景，並承諾要成立「大臺北黃金雙子城發展決策委員會」來推動各項合作方案，其中最受到媒體與民眾矚目的就是「淡水曼哈頓」的跨域合作方案，然而選後至今，卻未見到實質的進展；臺中市長胡志強也在選前強調要好好的做，同時帶動中臺灣一起發展，卻對於如何落實以大臺中帶動中臺灣含糊其詞，缺少具體的策略和作法；比起其他四都，臺南在國際接軌與城市競爭的實力稍嫌薄弱，不過如能成立雲嘉農業特區來整合鄰近的縣市，將會使雲嘉地區有機會在資源共享的情況下，獲得更大的發展空間。

高雄縣市合併之前，行之有年的「高高屏首長暨主管會報」為南部跨域合作相當有成效的實例，然而在高雄縣市合併擴大後，將形成大高雄與屏東縣雙邊資源嚴重不對等的現象，該跨域合作能否繼續將值得觀察，不過由陳菊的選舉政見中，完全看不到高屏合作或聯盟的提議，似乎預言短期內大高雄將會先以自身的發展為重。另外，高雄在市長選舉時，因同屬民進黨籍的陳菊與楊秋興同黨操戈，在選舉激化下，不僅在選前嚴重影響高雄縣市合併的進度，選後仍難脫離選舉恩怨的陰霾，尤其原高雄縣的公務人員更是惶恐難安，縣市合併改制對於高雄而言，在近期內似乎必須付出更多的心力去解決選舉帶來的後遺症。

表 5-3 五都市長當選人區域發展政見比較表

縣市名稱	政見內容	
	接軌國際／城市競爭	區域發展／跨域合作
臺北市	<p>一、善用 ECFA，接軌世界</p> <p>1. 建構優質投資環境，成立「亞太經貿服務中心」，擴大服務回流臺商、陸資，並積極招商，吸引跨國企業設置營運總部，以臺北市作為進入東亞市場的經貿投資平臺。</p> <p>2. 簽署 ECFA 後，臺北市製造業產值可增加 670~700 億元，服務業則可受惠中國大陸內需市場，擴大營運利基。</p> <p>3. ECFA 的簽訂將為臺北市創造 18,500 個服務業就業機會。</p> <p>4. 透過簽署 ECFA，除可促進兩岸經貿關係正常化，更有利於我國與其他國家洽簽 FTA，有助我國融入全球經貿體系，擴大</p>	<p>大臺北黃金雙子城計畫（與新北市合作）</p> <p>1. 與新北市聯合成立「淡水河管理局」：以 5 年 500 億推動淡水河整治、景觀橋樑設置與建立親水生活空間，推動淡水河岸沿線全面都市更新，吸引金融、科技、旅館、研發總部等企業進駐，形成媲美紐約曼哈頓的都會中心。</p> <p>2. 成立，推動大臺北雙子城的重大決策與方案，朝向「交通捷運路網」、「淡水河流域管理」、「產業科技廊帶」、「淡水河曼哈頓計畫」、「教育 e 化」、「環保」等合作。</p>

	<p>企業國際市場。</p> <p><b>二、黃金十年・產值十兆</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動松山機場與國際接軌，目前已與上海虹橋機場直航，日後再與日本東京羽田機場及韓國首爾金浦機場對飛，打造東北亞都會黃金航線，有助企業與全球鏈結，創造商機，並達成四小時的一日生活圈。</li> <li>2. 發展觀光醫療產業，推動「臺北市溫泉健保旅遊」、建構「臺北市觀光醫療暨健康保健中心」。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 臺北捷運第二期路網，臺北市將新增 30 個車站，新北市則增加 47 個車站。並將形成連結北北二市的三環道。</li> <li>4. 結合新臺北、基隆雙海港與松山、桃園雙空港的交通區位優勢，與各大科技園區連結，形成北臺灣黃金科技走廊，產生聚落效應。</li> </ol>
<p><b>新北市</b></p>	<p><b>簽訂 ECFA・新北市新契機</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 兩岸簽署經濟協議（ECFA）後是一個新契機，勢必帶動臺灣與其他國家簽署自由貿易協定（FTA）。兩岸三通加上投資開始有保障，因此就全球競爭考量上，外資和臺商將會逐漸選擇臺灣作為企業營運總部，並且不再以生產製造為核心，而是強調經貿、研發和營運。</li> <li>2. 新北市有機會成為臺商回臺設立營運總部的匯集地，讓民眾可以在地就業。</li> </ol>	<p><b>大臺北黃金雙子城計畫（與臺北市合作）</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成立「大臺北黃金雙子城發展決策委員會」，透過共同決策兩市合作的方式，建立起密不可分的「一小時生活圈」，並且打造金融、科技、商業、景觀兼具的「淡水河曼哈頓」。</li> <li>2. 從「交通捷運路網」、「e 化教育」、「環保」、「淡水河流域管理」、「產業科技廊帶」與「淡水河曼哈頓計劃」的合作，將北北兩都打造成經貿重鎮。</li> <li>3. 新北市與臺北市合計人口接近 700 萬人，加上流動人口及鄰近 1 小時生活圈範圍的人口數，已達 1000</li> </ol>

		<p>萬人以上，符合世界級國際大都會的格局。</p> <p>4. 結合臺北、基隆雙港與松山、桃園雙空港的交通區位優勢，串連起整個科技產業鍊，形成北臺灣黃金科技走廊。</p> <p>5. 新北市位於北臺灣中心點，各項交通路網便捷，且位在臺北松山機場和桃園國際機場中間，周邊鄰近臺北港和基隆港，與國際連結便利。</p>
<p><b>臺中市</b></p>	<p><b>一、海空雙星貿易港區</b></p> <p>1. 打造海空雙星貿易港區，創造產業契機，增加就業機會，同時要加強與海西特區、中國內部的發展互動及國際化。</p> <p>2. 興建清泉崗國際機場第 2 航站、停機位滑行道新建工程、闢建站前綠園道。</p> <p>3. 臺中港專用區增闢直航客運及國際郵輪，提升通關報關服務效率，打造海空自由貿易港區。</p> <p>4. 大臺中合併後，以土地面積來說，大臺中是香港的 2 倍、新加坡的 3 倍，人口卻不到香港 4 成，是新加坡近 6 成，還有很大的發展空間和腹地。既有產業豐富而多元，如能好好發展，5 到 10 年後就會成為香港和新加坡的對手。</p>	<p>1. 合併後的大臺中市，人口約 263 萬人，在五都排名第 3，面積 2214 平方公里，五都排名第 2。</p> <p>2. 大臺中市未來的競爭對手是北高，要「超高趕北拚第一」。中臺灣經濟整合，從苗栗以南、雲林以北、南投以西，1 萬多平方公里、600 萬人的區域，可以好好發展，以帶動中臺灣發展。</p> <p>3. 打造大肚山科技走廊，創造產業群聚效應。</p>

	<p><b>二、邁向國際的建設</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建置國際經貿客運城，構築友善運輸環境。</li> <li>2. 推動藝術水岸文化專區，打造國際級博物館群。</li> <li>3. 建構「生態、生產、生活」三生永續發展之世界大都市。</li> </ol>	
<p><b>臺南市</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臺南要進階至國際城市的水準，必須要從海陸空等不同領域的建設著手。</li> <li>2. 安平港應重新定位，給予新使命，不該只是高雄港的附屬港，規劃設置觀光遊憩區，新設遊艇碼頭，重新活絡該港口。</li> <li>3. 伴隨高鐵的行駛，臺南機場功能式微，如果能將臺南機場的用地加以重新利用，將有助於當地的繁榮發展。</li> <li>4. 運用輕軌等交通工具，可望架構更便利的南臺灣交通網。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 與雲嘉共同推動農漁業的發展，打造世界級農產物流中心、雲嘉南農業特區、有機農業專區及養殖漁業專區。</li> <li>2. 與高雄市結盟，特別是透過交通路網的建設，讓臺南與高雄能互通有無，自然就能相互帶動彼此的觀光資源等，進而繁榮整個南臺灣。</li> <li>3. 臺南為文化之都，深具文化教育、歷史傳承、觀光的價值。</li> </ol>
<p><b>高雄市</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高雄市是南方首都、門戶城市，有空港優勢，捷運、輕軌等便捷的交通，是成就高雄市發展為國際城市與世界接軌的利器。高雄願意和中國在「對等、尊嚴」的前提下往來，也要和其他國家往來。</li> <li>2. 規劃大高雄三大產業空間佈局，在面對中國沿海地區，尤其是「海西特區」競爭下，吸引臺商回流以及外資進駐，配合特色產</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 港市合作才能發揮海洋城市的特色，由於高雄對於高雄港並無主導權，卻和高雄港的命運休戚與共。</li> <li>2. 既有的南科路竹基地和工業區之外，岡山螺絲產業和五金機械工業已有完整產業鏈，近年太陽能產業研發更慢慢以高雄為中心。</li> <li>3. 未來 3 年內完成「海洋文化及流行</li> </ol>

	<p>業創新升級，奠定大高雄未來產業發展最重要的基石。</p> <p>3. 大高雄擁有完整造船、維修上中下游產業鍊，以及豐富多元的觀光資源和交通運輸便捷的海空港，具備了發展郵輪母港基地最完備的條件，將配合 2014 年高雄港旅運大樓的完工，打造高雄成為臺灣的國際郵輪母港。</p> <p>4. 縣市合併後，面積擴充十八倍，預計索尼（Sony）的研發測試中心和相關產業，3 年內會有 50 家到 70 家在高雄建廠，日本小學館也會在高雄打造華文電子書的產業鏈。</p> <p>5. 興建高雄市國際會議中心、鐵路地下化工程、捷運輕軌、整治河川並提升污水下水道接管率遍及全市，讓高雄市蛻變成爲一個乾淨有品質的國際城市。</p>	<p>音樂中心」與「國際會展中心」等多項港灣建設，打造高雄文創經貿特區。</p>
--	--	--

資料來源：本研究自行整理<sup>52</sup>。

<sup>52</sup>本表格整理自：中央選委會選舉公報：[http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；天下雜誌第 455 期「五都願景」(<http://www.cw.com.tw/article/catalog/index.jsp?PID=548>)([http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；郝龍斌 2010 市政白皮書：<http://www.2010hau.tw/whitepaper.php> ([http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；朱立倫官方部落格：<http://www.ucute.com.tw/llchu/index.aspx?act=category&cid=40557&page=3>([http://210.69.23.139/?File\\_sid=15873](http://210.69.23.139/?File_sid=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；胡志強官方部落格：<http://www.Wretch.cc/blog/whoishu515>([http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)臺中市政府「市長政見」：<http://www.taichung.Gov.tw/internet/main/docList.aspx?uid=6310>[http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；賴清德官方部落格：<http://www.Drlight.tw/category/policy/>([http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；陳菊官方部落格：<http://kikuchen.pixnet.net/blog>([http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100 年 1 月 15 日)；高雄青年站出來網站：

### 第三節 鄉鎮市之功能

臺灣的鄉鎮「市」係指「縣轄市」，意義原為縣下城市但因人口與工商發展大於鄉鎮而獲頒稱號。儘管如此，其業務權限與鄉鎮相同，沒有任何安排，從而與大陸「鎮級市」概念仍有不同。

#### 一、鄉鎮市鮮少執行公共安全法律

鄉鎮市鮮少執行公共安全有關之法律，蓋這些係由第二級政府辦理，已如前述。鄉鎮市公所於少數領域有查報義務，例如民政課對於非都市土地違法使用查報、工務課對於違章建築查報、農經課對於超限利用查報，但並無行政裁罰權。進一步言之，依南投縣集集鎮長莊瑞麟先生的說明，有關縣政府委託鄉鎮市公所辦理事項，得分為經常性委辦事項、臨時性委辦事項（縣政府業務須專辦外，餘均可委辦，通常縣政府均會將中央交辦事項委託鄉、鎮、市公所辦理，因屬臨時性且項目繁多，無法逐列）與專案性委辦事項（如消費券發放等較重大或專案委辦事項）。

鄉鎮市公所之查報「義務」，專業法律多未明文，地制法亦然。即使有之，相關用詞也不精密，例如「違章建築處理辦法」（1999年6月29日修正）第3條規定，違章建築之拆除，由直轄市、縣市主管建築機關執行之（第1項）。直轄市、縣市主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉鎮市區公所「得」指定人員辦理違章建築之查報工作（第2項），顯示並無法律明定之義務。

就社會救助與福利等案件，鄉鎮市公所係負責收件與初審，非決定准駁之機關。

以上功能設定，顯示鄉鎮市「無事可作」，或即使有事可作，也「無權可使」，難以在人民心中佔有一席之地，為鄉鎮市級選舉不獲

---

[http://kaohsiung2010.blogspot.com/p/blog-page\\_22.htm](http://kaohsiung2010.blogspot.com/p/blog-page_22.htm) l[http://210.69.23.139/?Files\\_id=15873](http://210.69.23.139/?Files_id=15873) (檢閱日期：100年1月15日)。

關注之由來。這問題對處於精華地帶、人口眾多、人文薈萃、充滿發展前景之縣轄市，尤其不利。

以上構造，得舉例說明。首先，關於老樹保護之業務與權責，我國現今歸於縣，鄉鎮市閒置一旁<sup>53</sup>。

其次為「封溪護魚」的案例。2002年的報導指出<sup>54</sup>：1990年左右，嘉義阿里山的「達那伊谷溪」，在鄒族人自發性的封溪護漁行動，自組巡守隊，十幾年的努力保育下，從一條被電魚或毒魚行為嚴重破壞生態的河流，轉變成為河中高山固魚逐漸增多，而為溪護漁的成功案例。受到鼓舞，高雄的三民鄉楠梓溪、臺東的新武呂溪、馬武庫溪、臺北坪林的北勢溪等地，也紛紛傳出進行封溪護漁的行動。苗栗縣的幾條溪流也公告封溪。宜蘭縣南澳鄉也為保育毛蟹而進行封溪。早期的封溪常由原住民辛苦發起，自行在所居住的社區公告，沒有法律效力，也因外人無法知曉與參與而不無缺乏正當性。原住民護魚時常與破壞溪流生態者起衝突，例如持槍來保衛溪流，但也不免讓不知而進入溪谷捕捉魚蝦的民眾感到生命威脅。該報導並進一步指出，不過近年來人民漸具法律觀念，許多封溪保育行動開始由居民先行凝聚共識，然後由鄉公所進行規劃，再正式向縣政府提出申請，並以漁業法或野生動物保育法來限制破壞行為，違法者將受到行政罰鍰。宜蘭南澳鄉南北溪則是在鄉公所的規劃下，建立義勇志工巡邏隊。宜蘭尖石鄉油羅溪是另一種成功的案例，該鄉公所透過勞委會的永續就業方案，申請十六位原住民擔任護漁巡察員，然後一個村配置兩個經過訓練的巡守員。

---

<sup>53</sup>約請參看如下的報章資料：依據本縣樹木保護自治條例之規定：本縣縣民、民間團體得向樹木所在地之鄉鎮市公所提議，將符合資格樹木進行初審後送交本府核定列管保護。符合資格之樹木及「珍貴樹木」，指具下列條件之一者：1、自整地高度起算 1.3 公尺處之胸圍達 3 公尺以上，已分枝者，以各分枝胸圍合併計算；2、樹齡 50 年以上；3、其他具地方特性，歷史性或學術研究價值者。網址為 <http://www.tpc.gov.tw/web/FAQ?command=showDetail&postId=178707&groupId=8889>，造訪日期：2010 年 10 月 15 日。

<sup>54</sup> [http://www.newstory.info/2002/06/post\\_25.html](http://www.newstory.info/2002/06/post_25.html)，造訪日期：2010 年 10 月 15 日。

以上顯示，封溪護魚並非鄉公所法定管轄事項，最多只有查報權責而已，從而沒有裁罰權，而縣政府遠在一方，難以就近知曉而下令封溪與執行取締，這種事務劃分非無檢討餘地。

## 二、鄉鎮市辦理自治事項

鄉鎮市與居民生活最為接近，有權辦理自治事項，這是鄉鎮市的核心業務，值得國內學界重視，也值得政界人士省思。

### (一)得分為自願辦理事項與法定自治事項

鄉鎮市的自治事項得分為「自願辦理事項」與「法定自治事項」，見地方制度法第 2 條第 2 款：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」

### (二)自願辦理事項的定義與權限

地方自願辦理事項指地方完全自主，包括規劃、制度研擬與定案（得以自治條例或行政規則、行政計畫等方式加以展現，但臺灣鄉鎮市鮮少制訂自治條例），無須有法律授權，地方有完全的創意、發現與推行空間；除非相關作為違反刑法，例如在官方所主辦的酬神活動上演脫衣舞，否則上級機關不得置喙。

反之，就法定自治事項，因立法者已經定下框架，地方從而不能不辦理，但就如何辦理，地方有高度自主權。換言之，自願辦理事項為地方自治團體自由發現的領域，有無限的創意與發展的可能，地方自治團體得視居民需要、時代變遷與經費人力配置而推出各種活動。鄉鎮公所與直轄市/省轄市之區公所作為最基層的部門，與居民生活最為密切，最有權利與義務推動食衣住行育樂教養之施政，以提昇生活水平，讓居民的「生活世界」得以擺脫日復一日的無聊性與政經社文媒體結構下的紛擾。

此等業務不須有法律依據，完全由地方自行發現與推行，主要約為：

1、地方文化、藝術、體育、休閒、祭典；地方市場、停車、地方街道之興建與管理；地方慶典與宗教活動之舉辦。

2、地方之非公權力行政，例如經由園遊會的舉辦而強化消防或愛滋病防護宣導。

3、地方級硬體建設，例如鄉鎮市的路燈、游泳池、停車場、托兒所，縣市級則為公立醫院、聯外道路等。

4、地方級活動，例如東北角濱海鄉鎮公所因車禍死傷案件太多，而辦理「超渡亡魂法會」；茶葉公主、茭白筍公主之選拔、媽祖之繞境遊行（但彰化係由縣政府主辦，顯示縣府地位、組織、人力、財力之優越性）、蓮花季、鮪魚祭、蕃薯節等，均屬之。

5、地方社會福利事項。這類型佔去鄉鎮市相當的財政支出，固然在於照顧弱勢居民的需求，而值得肯定，但另一方面而言，其有無出於行政首長競選時之競相加碼承諾所致，也值得關注。

表 5-4：新店市公所自有財源辦理社會福利項目一覽表

福利項目	99 年度預算數	說明
低收入戶獎學金	400,000	低收入戶戶內國中.高中.大專在學學子,前學期成績及操行皆 80 分以上,或無不良紀錄者。
市民意外保險	25,000,000	出生滿 15 日以上之新店市民皆自動納保，倘遭逢意外死亡或意外殘廢可申請理賠最高 25 萬元。

福利項目	99 年度預算數	說明
重陽敬老禮金	58,500,000	1.65 至 79 歲：1500 元 2.80 至 89 歲：2000 元 3.90 至 98 歲：6000 元 4.99 歲及百歲以上： 12000 元及賀禮〈2000 元〉。
獨居老人送餐	600,000	設籍新店市 65 歲以上中、低收入獨居長者，或經評估無法滿足基本營養照護求之長者。
市民生育補助費	6,000,000	新生兒出生三個月內在本市登記，且父母任一方在新生兒出生前已有合法婚姻關係且設籍六個月以上者每胎 3000 元，雙胞胎 6000 元。
低收入戶春節慰問金	780,000	補助列冊一、二、三款低收入戶每戶 1200 元。
急難、災害救助	1,200,000	依社會救助法第 21 條規定補助額度最高 1 萬元。
合計	92,480,000	

資料來源：新店市公所提供。

### (三)報章案例

自願辦理事項的概念，極為重要，但鄉鎮市行政首長不無受制於素質、眼界或經驗，而難以大力承辦及推陳出新。舉例言之，吾人假日到北部地區縣份之鄉鎮參訪，將可發現若干具有知名特色之鄉鎮市例如陶瓷或老街，從而一年中的幾個大型節日或活動之外，遊客意興闌珊、鄉鎮市公所停留在多年前的活動模式或格局，沒有創新，亦即

沒有經由自願辦理事項的舉辦而更上一層樓而變得更有吸引力。這問題很複雜，涉及行政首長/一級主管之決心與能力，涉及經費爭取（向上級或向私部門募集或經由地方稅捐與受益費），涉及議會與地方仕紳的支持與團結一心，也涉及地方經濟與社會部門之 NGO，當然也涉及管理技巧或治理策略。鄉鎮市公所之業務一級主管及區公所之區長，都是事務官，較難期待自發的高度開創性，而且常擔心措施的合法性問題。鄉鎮市公所並因經費欠缺且一般而言難以透過報章「造勢」，辦理法定事項乃不免有所侷限，而易為縣或中央部會局部入侵。另外，地方行政首長推動自治事項，也不無向特定支持群眾致意及尋求支持連任之目的，人口外流鄉鎮尤其偏好辦理老人的活動。

#### (四)自願辦理事項的結構問題與治理出路

鄉鎮市公所辦理自願辦理事項的成敗，首先取決於行政首長的意願，其次為人力與經費限制下之經營管理或治理策略，亦即如何效率、效能、民主（含議會決議與仕紳/NGO 之參與民主）、合法而為辦理，亦即如何於既有的結構限制下為造勢、造人、造錢、造章（訂立有關典章）等。

臺北市信義區或甚至鎮市以上之區域，縣轄市尤然，一般均具有充沛的學校、轄區內公務機關之作為資源，也有社會力與經濟力團體之有待開發資源，應該帶頭辦理。行政首長應將此等活動的舉辦設定為重要的績效目標，予以確實的考評。「新公共管理」思潮與運動所主張之精簡任務、社區賦權、公私合營、績效管理、預算/會計改革等等構想，均值得採行。鄉鎮市與區公所尤其得大量援用轄區內各級學校之師資、學童與家長資源，也得善用社會力社團（例如獅子會、同濟會）與經濟力團體（著名百貨公司、觀光飯店與產業，例如臺北市文山區與南投縣鹿谷鄉之產茶葉者）。

此等自願辦理事項得有多種，包括靜態性展覽、動態活動舉辦與硬體建設（例如自行車步道或登山步道）之完備化。凡此應取向當代

價值，包括歷史縱深、生態永續發展、人文意涵、地方產業發展，也應配合地方交通與節慶，並應儘量舉辦遊行或現場活動作為亮點。

臺灣鄉鎮市內宮廟的廟會，不無流於世俗化以及簡單化、公式化。廟會慶典當日早上只由一小撮樂隊人員敲鑼打鼓加上七爺、八爺、三太子等神明，進行極為簡短的繞境，然後就是祭拜，晚上則是擺設宴席，席間不乏由野臺戲車輛提供歌唱節目與卡拉 OK 演出，甚且清涼裸露的部分。整體而言，鄰里居民社會之參與不足。近鄰日本則不同，報導顯示，其地方廟會慶典常辦得有聲有色，一般都有抬轎遊行之模式，甚且上山或下衝或入海，多位女子或孩童坐在轎子向群眾投擲糖果等祈福物品，臺下流汗與大聲叫喊辛苦抬轎者為眾多社區男子，甚且有穿丁字褲等傳統服飾。凡此須有事先長時間的練習，係社區居民的溝通與默契培養的一個過程，也是城市與社區魅力及經濟發展的源頭。此等活動的舉辦並不特別「勞民傷財」，新公共管理尤其提供經營手段的創新。

內政部、縣市政府首長聯合會、鄉鎮長聯誼會，甚至包括地方議會正副議長聯誼會等主體，——臺灣欠缺全國性之涵蓋各級各個地方自治團體或甚至大學與主要地方自治研究社團及自然人（主要為學者專家）所組成的全國性的地方自治研究之社團法人，應觀摩學習外國的制度與經驗（例如廟會與社區營造方式）；內政部甚且應於蒐集後以便宜有效方式公佈於網站、出版手冊、進行種子人才培訓、定期舉辦觀摩或甚至評比，加以協助。

#### (五)鄉鎮市之「法定自治事項」

本類仍為地方自治事項，但法律明定地方一定要辦理（見地方制度法第 2 條第 2 款所稱「法律規定應由地方自治團體辦理，地方自治團體負其政策規劃及行政執行責任之事項」）。這些事項因為具有一定重要性，所以法律明文規定必須辦理，但如何辦理，地方有較大的自主空間。

我國鄉鎮市法定自治事項約如：禮儀民俗及文獻、殯葬設施之設置及管理、原住民行政、社會教育之興辦及管理，農舍，小型面積建築物申請（45 平方公尺以下），圍牆雜項執照之核發，災害防救之規畫及執行，民防事項。地方都市計畫、景觀計畫、小型的住宅營建管理、小型的地方經濟活動管理，也屬之<sup>55</sup>。

鄉鎮市公所辦理自治事項，面臨經費、人力與權限問題，後者源於部會行政命令之不斷綿密化。

### 三、縣轄市得否因特殊性而享有較大權力，尤其執行公共安全有關業務？

以上顯示，鄉鎮市所掌管的公共利益與安全業務太少，轄區內各種營業管制、交通管制、污染管制、營建管制、教育管制、社會福利管制（例如各種老弱婦孺之照顧或安養機構的設置與經營之管理）、山坡地與河川地之管制之事宜，均劃歸縣政府。這問題對鄉或鎮較不嚴重，但對於縣轄市則不然。

申言之，縣與鄉鎮市均為地方自治團體，兩者間應有適當的功能定位與下游之業務-權限之劃分。鄉鎮市係最基層的地方自治團體，與人民生活最為接近，對地方所發生的事務可謂有最便捷的管轄能力，而且與基層民主最密切相關，所以應比縣有更大的被賦權空間。縣性質上固然為縣民的自治組織，但另一方面為邦之公共安全事項之地方上執行機關。第三方面，若參照德國基本法第 28 條第 2 項，縣為「鄉鎮市之集合體」，旨在承辦鄉鎮市能力所不及者（包括通案性之案件規模超過個別鄉鎮市，或個案性之個別鄉鎮市無力承辦者）。從後兩項定位以觀，縣不必承辦所有的公共安全任務而得視需要不同規模或產業屬性的鄉鎮市進行分權，而得進行協商與締約，或由法律規定靈活的授權規範。

---

<sup>55</sup>德國各邦鄉鎮就此業務類型的常見項目為：地方墓園或公墓管理事項，社會教育之興辦及管理，消防、小學、青少年輔導、社會救助、街道興建、飲用水等事項，都市計畫、建地開發、都市更新、廢棄物以及廢水處理事項，住宅興建獎勵事項等。

就比較行政而言，中國大陸沒有縣轄市，但鄉鎮（尤其鎮）之規模較大而且工商發達者，為突破「責大權小」問題，乃被賦予處理高於其他一般鄉鎮的業務與權限，亦即「鎮級市」之「強鎮擴權」<sup>56</sup>。約言之，大陸目前的市制體制有四級：直轄市、副省級城市、地級市、縣級市。「鎮級市」的提出，並不企圖改變體制，而是希望對一些大鎮（強鎮）嘗試進行特殊的授權，使之擁有更多的土地使用權、財政支配權、行政審批權和事務管理權。目前已有 13 個省的 25 個經濟發達鎮已經被列入試點<sup>57</sup>。

德國邦之鄉鎮市一般係依人口多寡而其中大城市常被賦予若干特別的業務（與處理權限），如此得回應大城市的治理要求及周邊城市或甚至上級政府形成更有效率效能的連結。

臺灣縣轄市因人口因素而有較多的預算、公務人力及一級單位，從而能辦理更多與更好的事務，但這些畢竟都不是公共安全有關者，蓋此等權限須由專業法律授權，專業法律現今鮮少為之，縣轄市於土地使用、土地規劃、都市景觀、都市交通等也沒有特別優待。縣轄市被「閒置一旁」，難以帶動相鄰都市地區的成長，相關的力道改由縣政府或民間經濟部門，而縣政府的施政考量複雜（例如當縣長與縣轄市欠缺淵源時），未必以（某一）縣轄市為核心。

---

<sup>56</sup>但鎮級市究竟係完全等同於縣或在相當程度內仍然歸縣管理，尚非無討論餘地，見南方日報：〈新名詞：「鎮級市」〉，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/11564023.html>，檢索日期 2010 年 9 月 5 日；也請參看〈解讀山東「鎮級市」，「鎮級市」鎮長不叫市長〉，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/sd.xinhuanet.com/news/2010-08/25/content\\_20711264.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/sd.xinhuanet.com/news/2010-08/25/content_20711264.htm)，造訪日期：2010 年 9 月 5 日。

<sup>57</sup>中國大陸行政體制改革研究會秘書長、國家行政學院教授汪玉凱認為，這種「強鎮擴權」的改革與 2009 年推進的「省直管縣」在理念上一致，都是縱向權力結構的扁平化和權力中心的下移，見中時電子報，〈強鎮擴權升級，自成經濟圈〉，網址為：<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50504689,x112010090200223,00.html>，造訪日期：2010 年 9 月 5 日。

#### 第四節 區之功能定位與業務

五直轄市與省轄市之下設區（地制法第 3 條），依地制法第 14 條並不是地方自治團體，而只是行政區域；同法第 5 條第 3 項規定設「區公所」。為求精確，得以臺北市之區公所為討論。

關於區公所之組織，內政部依地方制度法第 62 條訂定「地方行政機關組織準則」；準則第 13 條規定，直轄市之區設區公所，置區長一人，主任秘書一人；人口在 20 萬人以上之區，得置副區長一人，均由市長依公務人員任用法任免之；前項區公所內部單位不得超過九課、室。臺北市政府依上述規定，於 90 年 7 月 18 日制定公布「臺北市政府組織自治條例」，其中規定區公所之設置，而進一步由臺北市各區公所組織規程（2010 年 11 月 10 日修正）規定。於此顯示，區公所係市政府之行政機關。

其第 2 條規定，區公所置區長，承市長之命，民政局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，襄助區長處理區務。

就區公所之職權，該組織規程第 3 條規定，行政區內之警察、消防、戶政與衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，亦即設立於區公所轄區但並未被整合成為區公所之單位，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮所時，適時移轉指揮權。於此顯示，就這些單位本身也沒有法定的管轄權，決行權與發文仍然屬於局處，區長原則上只享有指導地位，而非指揮監督權；區長從而介於市政府主管局處與上述分支單位之間。

其第 4 條規定區公所之管轄權。依之，區公所設下列各課、室，分別掌理各項業務及臺北市政府（以下簡稱市政府）授權事項：

一、**民政課**：自治行政、選舉、災害防救、公民會館、區民活動中心經營管理、環境衛生、公共衛生、國民教育、國民體育、民防及其他有關民政事項。

二、**社會課**：社會福利、社會救助、全民健康保險、社區發展及其他有關社政事項。

三、**經建課**：一公頃以下鄰里公園管理維護、八公尺以下巷弄道路維護管理、公民會館、區民活動中心新建、修繕工程、地政、工商、農政、社區環境改造及其他有關基層建設事項。

四、**兵役課**：兵役行政、國民兵組訓、徵兵處理、兵役勤務、後備軍人管理、替代役業務及其他有關役政事項。

五、**人文課**：人口政策宣導暨移民生活輔導、文化藝術、社區藝文、禮俗宗教、慶典活動、史蹟文獻、觀光宣導及其他有關文化事項。

六、**秘書室**：文書、出納、總務、資訊、法制、公關、研考及不屬其他各單位事項。

如上管轄權規定應注意者為，首先，其法定（指臺北市政府組織自治條例與下位之區公所組織規程）之管轄權，依管轄權恆定原則，非有法律或法規命令依據，不得移轉，上級機關或各局處不得加以剝奪而逕為管轄。其次，所謂「臺北市政府授權事項」，解釋上，市政府得隨時限縮或收回，從而為較不穩定的管轄，旨在由市政府局處彈性運用。第三，儘管有如上的管轄權，但區長的權限仍有限制，一方面受到中央法律與臺北市的自治條例、自治規則（性質上為地方層級法規命令）之拘束，二方面其如何程度受到民政局長之指導監督，尤其合法性與合目的性，也有待討論。

就實際運作而言，區長既然受市政府之指揮監督，而局處屬於市政府層級，首長由市長以政務職任命從而與市長親近，局處得經由市長而行文指揮區公所，甚且長年以往不無以局處名義直接行文區公所要求辦理；換言之，實際上市府局處對區公所有直接統籌與指揮的地

位，區公所自主性不高<sup>58</sup>。但另一方面，區公所處於基層，得就近反映民意與協助局處就近處理民眾相關業務，從而也有相當的地位。雙方之合作從而具有重要性。局處如何適度授權，以減輕自己負荷並賦能區長就近快速有效決定，為區政順暢推行的關鍵。

整體而言，在五直轄市正式成立與運行之前，臺北市區公所承擔如上事務性功能，並辦理局處交辦的業務。整體而言，區公所係依指示而為辦理，常為細瑣與事務性質，自主形成空間不大。凡此除了制度規定因素之外，主要原因在於臺北市政府轄區不大，局處業務受制於中央的法令、政策與計畫，自己的空間有限，而且交通與視訊傳播發達，從而可以就近掌握，甚且臺北市本身的業務並沒有明顯的地域差別性，若再下放到區公所，將造成自身空洞化的結果。縣轄市區公所的自主決定權更小，自不待言。展望未來，愈是轄區廣大且人口眾多的直轄市，且區經過整併規模愈大，則進一步之分權並非不宜。

## 第五節 中央與五直轄市的業務與權責劃分

五直轄市行政首長與議員於 2010 年 11 月 27 日選舉產生，並於同年 12 月 25 日就任，五直轄市也正式掛牌運作。中央對於五，直轄市相較於其他縣市，得否為進一步的分權？又應以如何方式為之？

### 一、憲法之直轄市規定

五直轄市之業務權責大小，取決於其功能定位，又可分為憲法-法制面與實際政策面。

我國憲法第 107 條以下規定地方自治與地方制度，其中主要係以省與縣為主要的規範對象。直轄市見憲法本文第 118 條「直轄市之自

---

<sup>58</sup>引自陳銘國，《北投溫泉產業治理之研究－區公所角色觀點》，臺大政研所政府與公共事務碩士在職專班碩士論文初稿（2011）。也請參考，葉傑生，《文化產業化及「區級政府」治理－士林區國際文化節個案》，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文（2002）。

治，以法律定之」。若進一步觀察，將可發現，該條並未規定直轄市的業務與權責，乃至組織、人事與財政之配備。

儘管如此，由於直轄市係列在省之一章，從而其地位應比照省；儘管其業務與職權乃至政府組織並沒有特別規定，但按立法者應遵從憲法整體價值（民主、權力分立、法治、社會福利國、地方分權等）及中央與地分關係之直接建構之制度（民選、業務權責劃分並予地方高度保障），而妥為設計。1997年精省修憲並沒有觸及直轄市，立法者仍維持1994年省縣自治法、直轄市自治法之決定，直轄市享有憲法上一般規定之地位。

## 二、直轄市功能之實踐

我國地方制度法，一如先前之省縣自治法、直轄市自治法，將直轄市界定為與省同級，此外則是賦予地方自治團體公法人地位，直轄市享有事項並得接受委辦事項，採民選體制，直轄市議會享有立法權；直轄市甚且在行政組織、人事（含職等與員額）、財政（尤其國人普遍關注之統籌分配稅款分配，以及稅收的分收與分成等）上，與省同級，享有優勢地位。我國地方制度法第4條規定，人口聚居達125萬人以上，且在政治、經濟、文化及「都會區域發展」上，有特殊需要之地區得設直轄市。

在實踐上，迄五直轄市運行前，北高二直轄市的功能侷限於內部治理，都會區（metropolitan area）治理欠缺明顯的行動與績效。這大致源於，北高兩市的規模不大，相鄰近者為大縣（原臺北縣與原高雄縣）而具有自主性，政黨政治之對抗，以及地方制度法與區域計畫法欠缺充分規定與激勵機制。就更廣大範圍從而屬於區域（Region）之治理而言，因面積範圍與業務超過都會區，合作乃面臨更高的複雜性與政治性，兩直轄市的功能發揮乃更為有限，最多只是定期會議或寬鬆的協議。

## 三、劉兆玄院長關於五直轄市定位之談話

在核定升格時，行政院長劉兆玄表示<sup>59</sup>：「三都」的概念在提升國家競爭力，以及區域均衡發展，建立北臺、中臺、南臺三大都會區，推動臺灣北、中、南三大生活圈的整體發展，並以政策工具鼓勵地方政府進行跨縣市的區域規劃和整體發展。未來臺灣的區域發展將朝著「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七個區域來推動。未來各區域將成立規劃推動區域整體發展計畫的平臺，例如區域發展委員會，中央將提供資源的挹注，因勢利導，直轄市將負起幫助區域發展及協調的責任。至於在離島及東部部分，離島地區已有離島建設條例，東部地區可考慮訂定發展特別條例賦予特殊發展的法源以確保不會被邊緣化。原住民地區的特殊處境及需要，除原住民族基本法外，仍須訂定其他法令加以落實，以保障原住民族文化保存及發展，以及生活品質的提升。

劉院長並表示，縣市改制的配套措施，包括財劃法、公共債務法、行政區劃法、選舉罷免法、地方制度法等相關法案的修正，以及改制過程中的行政準備工作等，相關部會應立即展開，並於改制之前完成準備；期待中央、地方政府通力合作，讓這次改制成為臺灣蛻變成長的重要動力。

#### 四、五直轄市的業務與權責應予擴大

五都的功能定位的討論，當然要有世界性以及亞太區域性以及國內的觀點，但愈是宏觀討論愈是有多重之複雜、動態發展、難以理性估量與駕馭的因素，在全球化與資金往來自由化而瞬息變動不已的時代，政府的調控力更加受到限制，五直轄市對外功能定位能否順利達成，從而非無界限性。我國中南三直轄市係合併升格各有複雜的內部整合工程，相關經費需求之中央財政配合可能（我國地方政府自行收稅的空間有限）以及 2012 年初之立法委員與總統大選在即之變數，區內與區外整合之順利推動，也非無令人憂心之處。

---

<sup>59</sup><http://www.epochtimes.com/b5/9/6/29/n2573128.htm>，造訪日期：2010 年 10 月 2 日。

五直轄市各自的功能定位，較為簡單易行者，從而為區內的快速有效治理，以及行有餘力之對於直轄市外縣市鄉鎮之合作（區域合作）之作為主導與支持力量。五直轄市以其位置所在以及既有條件（稟賦）的差別，在對外經貿往來上當然得有一定的差別，例如高雄都以其位置最適合經由巴士海峽而與菲律賓展開經貿，大臺中市經由臺中港而最接近海峽西岸。

五直轄市的業務與權責應於一定程度大於縣市，亦即相較於縣市而言，中央應對五直轄市進行業務與權限的進一步下放。

（一）五直轄市的人口與轄區乃至區域內整體的產業發展，以及行政首長直選之民主格局，遠超過 17 個縣市。

（二）全球競爭激烈，中型城市也有機會躍上舞臺，但須高度展現治理的績效，又可分為五直轄市自行及中央之配合者；任何一方之消極或抵制都將減抵效力與效果。

（三）五直轄市中的臺中市、臺南市、高雄市為原先縣市之合併，早就得作為都會區發展的火車頭。

（四）我國精省改革並沒有將公共安全執行業務充分下放，五都成立是一個調整機會。以下擇要說明。

#### 1.關於公共安全執行業務之下放

在政府遷臺以來的漫長過程中，儘管公共安全業務畢竟係由中央而往地方移轉，但仍有不夠乾淨的地方，亦即專業法律以及下位之法規命令與行政規則仍不乏有由中央執行之情形。這部分必須各個部會、各專業法律逐一檢討，由於十分細膩，學者也不容易掌握。目前有一個機會得以略窺大要，亦即中央因應五直轄市成立之業務劃分檢討。

#### 2.五直轄市業務與權責安排，國家級規劃已有決定

國家之規劃可分為整體性與部門性。值得注意者，為行政院 2010 年 2 月 22 日臺建字第 090002926 號函核定之「國土空間發展策略計畫」。

該計畫係行政院於衡量內外政、經、社、文、科技、環境變動及既有國土規劃實踐缺失後，所擬定之新一代國土空間發展策略規劃。該計畫首先指出，未來於計畫適用期間內所應追求的核心價值為「永續與調適，公平與均勻，效率與效能，多元與合作，開放型系統與動態規劃，彈性應變與調整」。其並提出「安全自然生態、節能減碳省水、優質生活健康、知識經濟國際運籌」為國土空間規劃的願景與目標；就空間結構而言，其首先提出全國分為三軸（中央山脈保育軸、西部創新發展軸、東部優質生活產業軸）、海洋地帶、離島生態觀光區之全國性的階層，其次則在區域階層分為三大城市區域（北部城市區域、中部城市區域、南部城市區域）及東部區域，第三則在地方階層分為七個區域生活圈（北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、澎金馬）及縣市合作區域（指跨域平臺之縣市合作區域），第四則是對於三軸、三大城市區域、七個區域生活圈作出實質發展構想的決定，例如北部城市區域的定位為「國家首要門戶、經貿核心、創研與文化國際都會及高科技產業帶」，中部城市區域定位為「優質文化生活中樞及新興科技走廊國際都會」，南部城市區域定位為「國際港都及文化與海洋雙核國際都會」，東部則為「優質生活城鄉，發展構想為將樂活、慢活、養生休閒等新興生活形式觀念融入產業中，形成有別於西部的發展模式，有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展東部成為優質生活產業軸」<sup>60</sup>。

### 3.國際大城市之常見功能，得當作比較

主要國家大型都市的常見功能，也得作為我國五直轄市之業務權責的設計參考。

美國芝加哥市、紐約市等的功能約為：(1)全球招商有關者；(2)區域內人民食衣住行育樂等基本照顧有關者；(3)都市規劃、都市景觀、都市風貌、營建特色之打造與管理；(4)都會交通之安全、舒暢與

---

<sup>60</sup>以上見該計畫核定本之摘要。

舒適；(5)永續發展意義下之城市綠色與環保施政；(6)治安及青少年保護；(7)就業、弱勢照顧及地區均衡發展。

以上的功能，若直轄市不能享有相應權責，亦即央地爭權，則五都難以施展，決策漫長而沒有地方合宜性。五直轄市所享有者非絕對，中央應握有宏觀與調控之資訊與必要時之介入權限。

#### 4.比較行政之觀察

在比較公共行政或比較地方行政層級的討論上，大陸與德國均提供參考。

##### (1)大陸

大陸有諸多模式，得作為我國之思考線索。

##### 甲、大陸之直轄市

大陸設有北京、天津、上海、重慶四大直轄市。依中文維基百科全書，「直轄市」的本義為「直接由中央政府管轄的建制市」。升格為直轄市需要擁有較大數量的人口，且通常在全國政治、經濟或文化上具有重要地位。在制度設計上，國家應賦予直轄市相應的業務、權限與配置。大陸報章更有所謂「特大型城市」，指出如上海市有其特殊的管理或服務問題，此理念型也具有比較觀察之意義。

##### 乙、水平之再分級

大陸對於強鎮、強縣乃至重要城市，有賦予特別業務與權限的作法。首先為「副省級城市」，為中共區域名稱之一，目前有 15 個，亦即大連、長春、哈爾濱、瀋陽、杭州、濟南、南京、寧波、青島、廈門、武漢、廣州、深圳、成都、西安。副省級城市係由早先之單純在計畫範圍內給予特別優待之「計劃單列市」轉化而來；其在 1950 年代起曾有之，但實施不久便遭取消，1980 年代起者與先前有很大不同，而是於經濟管理、社會、科技發展計畫、政治地位、財政收支安排等領域

均實行相當的特別優待<sup>61</sup>。其次則是地級市之特別授權或優待之制度。此等城市之下得有市轄區、縣、自治縣等，同時還代管縣級市。其因有所轄農業縣的輔助而更為茁壯而得進行區域性之整體經營<sup>62</sup>。

以上顯示，對於特殊城市賦予其在經濟、社會、科技發展、財政乃至行政首長與議長之特殊參與中央級會議之特權，以促進此等城市之快速有效發展，非無意義。

## (2)德國聯邦體制與 2002 年之改革

德國聯邦法律由各邦執行時，區分為「邦以受委託事項而為執行」及「邦以自己事項而為執行」，前者聯邦有較高強度的指揮監督權，包括個案之指令權。這模式的意義在於，我國五直轄市就公共安全事項也係執行中央之法律（亦即委辦事項），範圍龐大，區分類型而調降中央的監督權有其意義。

<sup>61</sup>以上引自 MBA 智庫百科 (<http://wiki.mbalib.com>)，造訪日期：2010 年 9 月 5 日。

<sup>62</sup>地級市或市管縣的體制，係源於 1950 年代，目前的依據為 1959 年第二屆全國人大第九次會議所通過之「關於直轄市和較大的市可以領導縣、自治縣的決定」。地級市的產生約可歸納為如下類型：1、直接繼承原來的省轄市，或甚至劃入若干新的縣份；2、地市合併，亦即原來省直轄市承繼成為地級市時，同時併入附近地區的縣市；3、「地改市」，亦即將原來的地區行屬直接改制為地級市；4、由縣級市或縣升格為地級市；5、由鎮直接升格為地級市，但這種案例很少。以上引自中文維基百科，關鍵字「地級市」，檢索日期：2010 年 9 月 5 日。地級市制度晚近遭到批判。依新華網時評「省直管縣蘊含重大的政策訊息和改革導向」（2009 年 4 月 13 日），此制約有如下缺失：1、其中地級市並不是憲法所明文規定之直轄市或較大的市，其領導和管理縣從而欠缺規範依據；2、地級市介於省與縣之間，增加管理層次，提高行政成本，降低行政效率；3、規模小、輻射功能弱的地級市不免形成「小馬拉大車」，難以帶動所轄縣之發展；4、普遍存在市「吃」縣，市「括」縣，市「卡」縣；5、若中心城市及所轄縣之經濟實力相近，則市管縣體制將限制縣的發展並不利於區域的形成；6、市管縣體制應有利於中心城市而造成廣域型城市的大量出現，但所轄縣分農業人口依舊佔絕對比重，造成城市虛化和泛城市化現象；7、市管縣往往背離原先之帶動所屬縣之發展及工商互補的初衷，而演變成重工輕農、厚城薄鄉。正因如此，該報導指出，自 2002 年以來，浙江、湖北、廣東、河南、安徽、江西、河北、遼寧等省先後開始了「強縣擴權」的改革，把地級市的經濟管理或財政之權限直接下放給一些重點縣分。就全中國大陸而言，改革類型得有三種：一是在北京、上海、天津、重慶直轄市和廣州、深圳、南京、武漢、青島、大連等副省級城市，得加大推進「撤縣建區」；其次為西部面積較大而且欠缺發達的地區例如青海、新疆、西藏、內蒙古等省區，得維持目前的行政格局，但向縣級單位下放一些權力；三是在上述兩種情況外的大部分區域，特別是經濟比較發達的區域，積極朝向省管轄縣之改革，條件成熟時實行省直管縣。「省直管縣」的優點為，在現代資訊與交通高度發達的情況下，省政府可以迅速、直接掌握縣級政府情況，縣級政府也可以直接向省級政府請示與報告，亦即取消地級市之作為中間階層。關於「省直管縣」之發展趨勢，也見中文維基百科，關鍵字「地級市」，造訪日期：2010 年 9 月 5 日。

德國於 2006 年進行第一階段的聯邦體制的改革，主要係針對聯邦與邦間之業務與權責之劃分，第二階段之聯邦體制的改革主要係針對財政收支劃分，於 2009 年完成但成效頗受質疑而且爭議不斷。雖然說聯邦與邦均係屬於國家之性質，從而聯邦與邦的業務與權責劃分一般難能參考援用於單一國之國家與地方之間，但若作為廣義的線索與參考，則也未嘗不可。

德國第一階段聯邦體制改革之目標，得由聯邦政府對委託鑑定研究的專案小組的任務提示窺見：於既有之聯邦體制之行動與決定能力是否能進一步改善，聯邦與各邦之政治責任歸屬能否更加清楚的劃定以及聯邦與邦之各自任務之履行之合目的性與效率之提高<sup>63</sup>。改革內容包括：1、削減聯邦之立法權；2、聯邦與邦之「共同任務事項」因權責不夠透明而刪去諸多原所列的項目（至於改為邦之業務與權責之後之財政負荷問題，將由聯邦另外提供財源，最終將由財政收支劃分之修憲加以決定）；3、聯邦法律涉及邦之利益者須經聯邦參議院同意之事項，因常受到邦參議院之封鎖而加以調降，至於之利益之調和則另外以聯邦立法權之削減作為補充。

其中有關削減聯邦立法權，又可分為如下作法：1、刪減「聯邦專屬立法權」之項目。2、刪除原先之「框架立法權」(Rahmengesetzgebung)之制度，蓋此項制度一方面邦容易先佔，二方面則常形成聯邦與邦各有立法的情形而使得法領域細碎切割且整體的立法拖延不已而難以回應歐盟不斷整合下之立法回應需求。原框架立法權下之項目乃分別改為聯邦或邦之專屬立法權。3、某些領域即使仍維持聯邦之立法權，但允許邦於不偏離規範核心之範圍享有「偏離的立法權」(Abweichungsgesetzgebung)，以便邦能有必要的自主空間；聯邦得再度以聯邦法律而規範之，但邦於不涉及新規範核心之範圍又再度享有偏離的立法權。

---

<sup>63</sup> 此處與以下，請參見 Helmuth Schulze-Fielitz, *Umweltschutz im Federalismus-Europa, Bund und Laender, NVwZ 2007, S.249 (249)*.

以上的參考性為，為強化國家整體行政層級施政之比較與創新，為使各級政府能更回應各自的民意，以及為提升行政效率效能，國家應與時俱進進行分權化改革；其次，特定領域之允許第二級政府有較大的自主權，為手段之一種。

#### 5.我國得採行的五直轄市分權措施

針對五都，中央應考慮其民主格局的擴大而進一步授權，中央尤應檢討 1997 年精省未充分下放的業務。

其次，就地方之公共安全、土地規劃、景觀規劃、招商、建築/住宅、環境保護、交通等業務（地制法第 75 條，專業法律於若干案型建立事前許可制），中央應調降控制密度，亦即中央應原則同意，除非涉及極為重大或高度民怨案件或地方顯然不願辦理；五都原則上享有補充性立法權——臺灣得考慮引進第二級政府之「先佔立法權」（若中央沒有立法則地方得先行為之）及地方之「偏離立法權」：臺灣對公共領域與公共安全領域採法律保留理論，此等授權尤其具有重要性，相關制度應於地方制度法乃至各專業法律妥為規定。而就地方執行權而言，吾人應就與五都密切相關的業務領域，經由法律或協議而授予自主空間，包括執法的組織、能力、取締重點、裁罰強度、於一定類型之暫緩取締等<sup>64</sup>。

第三，五都也應享有組織、人力與財政上的自主權，其中有關組織與人力部分我國第二級政府已經有相當的賦權，原則上不須有進一步的放寬。

第四，即使就中央立法並執行之事項，例如商港的開發准駁、土地使用變更案的准駁，則主管部會也應慎重且真誠聽取地方意見。

第五，中央也得針對五都各自的功能定位而賦予不同的業務，如蕭教授所指稱者，但這部分的形成空間較小，蓋臺灣大部分的公共安全業務已經由五都與縣市政府執行（享有管轄權，以自己的名義作成

---

<sup>64</sup>委辦事項的特色為「地方執行，而中央享有廣泛的事前、事中、事後監督權，而此監督權一般難以貫徹而且過渡貫徹也有害於地方之決行空間」，從而得為調降。

行政處分，上級政府只享有監督權），而且五都相互的格局與功能定位差距不大。

第六、是否引進「共同任務事項」？就重大開發或建設案件，理念上非不得共同決定，雖說易有責任不清與決策效率問題，但也非不得解決。此等現象應維持例外之性質。

第七，就法制上之安排而言，最完美的方式，係規範於地方制度法或專業法律，但也得由中央與五都協商簽署「君子協議」，中央大幅分權但保有必要的監督權責。

## 第六節 小結

### 一、錢、權下放五直轄市

中央基於國家整體利益與未來發展的考量下，有一定的高度與格局，而五都的成立無非是希望擴大都會區的範圍，讓第一級地方政府能發揮都會治理與區域發展的綜效，然而能否達到預期的目標，端視相關配套措施與執行的決心，就配套措施而言，中央應先確立將錢、權同時下放五都的大原則，讓五都承接更多的責任，五都在資源與權力擴大的同時，除了能照顧到更大轄區居民的利益之外，也將更有機會與餘力去帶動周邊縣市的共同發展。

重新檢討中央與地方權限的劃分，落實「市港合一」的政策，並配合權責的調整，修正「財政收支劃分法」，以提高地方自有財源的比重，讓地方有積極從事建設的足夠財源，至於中央考量地方的均衡發展，將可以統一採取補助款制度來進行，取消爭議多時的統籌分配稅制，讓制度更明確化和簡單化。故此，而為合理分配地方財政，建議財政的下放，應與業務與人員的下放，同時進行考量，以使分配更為合理。

### 二、不能忽視五直轄市以外的縣市發展

自臺北市升格為直轄市之後，即以國家的門戶、首善之都的地位，長期以來吸引大量的資源和建設的投入，因而造成一枝獨秀的現象，高雄市隨後雖然也升格為直轄市，卻未能真正獲得中央的青睞，直到民國 89 年，民進黨取得中央執政，謝長廷當選高雄市長之後，才有南北平衡的倡議和作法，而今面對五都的成立，全國資源是否會被五都磁吸，造成「強市弱縣」的現象，已引起學界的重視，中央除了要鼓勵地方自立自強之外，還要兼顧城鄉均衡的發展，換言之，在短期內，中央必須確保縣市的資源不會變少，並鼓勵縣市發展小而美，且兼具獨特性的產業，未來有必要針對縣市再次推動行政區劃的整併，重新調整第一級的地方行政體系，讓各地的住民都能享受均等的福利和便利。

### 三、積極建立跨域合作的機制與平臺

五個直轄市的成立，擴大了都會治理的範圍，同時也部分解決過去跨域合作的障礙，但是在區域發展、共生共榮的前提下，五都無法忽視鄰近縣市的發展與人民需求，因此跨域合作的機制仍有必要儘速推動建立，尤其是在大市與小縣的對比下，如何尊重鄰近縣市的權益，並達到互惠互助，不僅是五都執政者應抱持的心態，亦是中央當前應列為優先推動的機制之一。

跨域合作機制不一定都要由中央主導，而且由過去經驗顯示，地方主動進行的跨域合作，通常比較有成效，但是中央仍可以扮演催化者的角色，例如中央在考量對地方補助時，就應優先考慮跨域合作的計畫。另外，中央在必要時可以介入爭議的協調與仲裁，這些都可透過法制化過程，讓跨域合作的機制變成可以預期和遵循的架構。

五都已經掛牌並運作，對央地以及五都與縣市之間，固然帶來良善治理的機會，但也造成衝擊，儘管中央已經有國土規劃作為指引，仍有賴財政與其他政策、法律之補充落實，事涉重大且須持續性的工程，易受政治議程與政治攻防行動之影響，值得關注。原住民自治區的發展畢竟欠缺全國性的關注，值得注意。

## 第六章 研究發現與政策建議

### 第一節 研究發現

#### 一、系統性整理各改制縣市之業務推動情形

- (一)縣市改制直轄市中央籌劃小組：該籌劃小組的運作，只能一直協商，而面對各新設直轄市的反對，該小組並無強制力要求地方一定要接受。以致於，目前新設四直轄市已運作超過四個月，但仍有多項業務與功能有待後續協調來解決。
- (二)新設四個直轄市部分：原臺北縣因先行改制為「準直轄市」故已有先期的準備作業，加上該市非合併改制，故相關行政作業能夠馬上上路，其主要困難在於原 29 鄉鎮市的整合問題；臺中市的部分，因原臺中市與臺中縣，同屬「縣、市」位階，加上臺中縣與臺中市在改制前，用 35 個研究計劃，進行法規的調整，以致後續作業，尚屬平順。而臺南市的部分，雖原臺南縣與臺南市皆為「縣、市」位階，但 99 年 12 月 25 日之前，因未積極進行合併改制作業，故使其後續調整作業過於倉促。而就高雄市而言，應屬最麻煩者，因原高雄市已是直轄市，而原高雄縣為「縣、市」位階，原所適用之法規皆不一致，且其改制與法規調整進度較慢，故使當前高雄市政，仍有多項事務為一市兩制的運作。
- (三)受到「中央行政機關組織基準法」和「中央政府機關總員額法」的影響，以及行政院正在進行的機關改造，可以預見未來各改制直轄市並不會有太多機關和員額的成長空間，同時也顯示各直轄市的自主性仍然受到限制。

#### 二、各直轄市功能調整時主要遭遇的問題

- (一)對於業務與功能的下放，其新增業務成本，並未有效填補：財政部雖有措施針對下放直轄市之業務與功能，填補直轄市的財政需

求，但就各直轄市的訪談或焦點座談結果，並未全部填補新增業務所需的人力、物力。

- (二)縣市合併改制的權利與義務並未明確的讓申請改制直轄市明白：由於目前功能與業務都尚在協調當中，諸如勞動檢查的部分，其人力是否分發到各直轄市，尚有很大爭議；再者，在伸申請改制階段，申請縣市所設算所將獲得財源，與實際所分得的財政，落差不小。以致在短期間，新設之直轄市，尚難大力推動直轄市之建設。

### 三、本次改制案對於中央與地方權限劃分的問題

- (一)目前「縣市改制直轄市中央籌劃小組」的運作，並未涉及中央與地方權限劃分的問題，僅留於比照臺北市與原高雄市之任務職權進行調整。
- (二)行政院與各直轄市之職權劃分調整，此乃龐大的法制工程；再者，中央與地方的權限規定，散佈在我國各類的行政作用法規，逐一檢討茲事體大，可透過個案授權的方式，來進行調整。

### 四、本次改制案對於區域發展之效益評估

- (一)五直轄市成形後，馬總統期許五個直轄市能夠扮演區域發展的領頭羊，帶動直轄市周邊縣市的發展。對此，部分受訪者表達樂觀積極的看法，部分受訪者則暫時持保留意見，也有部分的受訪者指出目前缺乏地方政府間實質合作的有效平臺，以及區域發展計畫在實際推動上的障礙。受訪者認為各直轄市會願意誠心地推動跨域合作，但仍希望中央政府能夠扮演促進者的角色，特別是以補助款制度作為跨域合作誘因。
- (二)持較為保留之意見者認為，如果直轄市要扮演區域發展的領頭羊，關鍵的問題還是在於經費的問題，現行財劃法並沒有實質誘發縣市政府跨域合作的積極性設計；再者，就實際運作層面，目前藉由縣市合併升格為直轄市的地方政府，第一個四年將投注心

力於縣市合併的相關問題解決上，要這些直轄市扮演區域發展的領頭羊，恐怕得等四年後再說。

- (三)區域發展也不能僅靠直轄市扮演領頭羊的角色，行政院如果不能有效統合各相關部會，協助縣市的跨域合作以促進區域發展，直轄市仍舊是無法成爲具有實質推動區域發展的火車頭。另外，在此同時，縣市跨域合作不能忽略地方議會的支持，如果地方議會之間能夠有共識，將更有利於跨域合作治理關係的建立。

## 第二節 政策建議

以下茲就「立即可行建議」以及「中長期建議」分述說明之。

### 一、立即可行建議：

- (一)因應本次縣市改制後新局，應擴大五直轄市之任務與職權。(主辦：內政部；協辦：經建會、研考會)。

針對五直轄市，中央應考慮其民主格局的擴大而進一步授權，尤應檢討民國 86 年精省未充分下放的業務。而就五直轄市之任務與職掌，可就各直轄市之條件與稟賦，給予不同的任務與職權。

- (二)增設「直轄市治理會報」。(主辦：內政部；協辦：財政部、經建會、研考會)

五都新制甫自民國 99 年 12 月 25 日啓動，我國直轄市當前及未來的制度發展，第一個四年是極爲關鍵的制度建置期，建議行政院院會增設「直轄市治理會報」，由行政院院長或院長指派之副院長擔任召集人，五個直轄市市長、內政部部長、財政部部長、經建會主任委員、研考會主任委員、主計處主計長出席，以及相關部會人員列席，每季至少召開一次治理會報，共同商議有關直轄市治理與發展的重要政策，包括直轄市之財政、組織、人事、業務功能調整、業務移撥、區域發展等。(主辦：內政部；協辦：財政部、經建會、研考會)。

(三)針對擬申請改制之縣市，設計先期作業要求。(主辦：內政部)。

可於「地方制度法」設計規範，要求擬改制之縣、市，具結承諾先期完成部分的法規改制作業；同時，宜增加「改制准許」到「改制日」的準備作業時間。

(四)針對擬申請改制之縣市設計說明書，明確載明改制前後權利義務的得失。(主辦：內政部；協辦：財政部、主計處、人事局、研考會)。

將此次改制新設的四直轄市作業，完善規範各項業務之所屬及所將分得之財力、物力與人力，並將本次縣市改制經驗作成說明案例，作為後續擬改制縣市之參考，降低未來的協調成本。

## 二、中長期建議

(一)統一提高各直轄市地方自有財源比率，同時對於那些具有全國一致性支出（如國民義務教育、警政等經費）卻存在財政缺口者儘量予以填補，以使地方有足夠的支應財源。(主辦：財政部、主計處)。

為使直轄市制度之發展，能充分扮演區域經濟發展領頭羊的角色，故理應充實地方自主財源比例。尤其，針對全國一致性之支出，例如國民義務教育、警政治安等經費，中央部會應計算各直轄市(含縣市)通行該等政務所需之經費，並且予以填補。以使直轄市政府能夠專致於地方經濟發展的建設。

(二)研議引進第二級政府之「先佔立法權」(主辦：內政部)。

若中央沒有於特定領域進行立法，則地方(直轄市或縣市)得先行為地方之「偏離立法權」。此外，就地方執行權而言，吾人應就與五都密切相關的業務領域，經由法律或協議而授予自主空間，包括執法的組織、能力、取締重點、裁罰強度、於一定類型之暫緩取締等。

(三)有關地方重大經建建設項目是否引進「共同任務事項」，建議選擇特定政策先進行試辦，以作為是否推行之參考，並列為未來「地方制度法」修法的方向(主辦：經建會、內政部；協辦：研考會)。

未來，中央各部會與五直轄市關於地方重要建設項目，若獨力為之，恐力有未逮。故而建議引進「共同任務事項」，可先交由經建會與內政部，針對特定政策或地方建設案進行合作，以謀求未來中央與五直轄市夥伴關係模式之建立。並且適時該部分可推廣之模式，將其法制化，列為未來地方制度法修法的方向。

(四)建議行政院各部會得與五直轄市協商簽署「君子協議」；行政院(及各部會)得大幅分權給各直轄市，但保有必要的監督權責(主辦：內政部)。

為免去修法等曠日費時之舉動，若特定政策因既有法律管轄規定過去僵硬者，則行政院各部會得與五直轄市進行協商，並且簽訂君子協議；此外，為避免大量修改各個行政作用法律，行政院各部會可大幅分權給各直轄市，並減低其審查密度，中央政府各部會僅保留適度的監督權即可。以讓五直轄市政府，減少上級不必要的政策干涉。而所謂的「君子協議」，其作法乃係以明示之文書或備忘錄型式，作為中央各部會與五直轄市之協議依據。其主要作用乃係在於透過文書白紙黑字(簽署)，要求各機關確實依照協議內容進行後續作為，以完成共同任務。而對於該內容之違約者，不具法律上強制作用，係以政治力或輿論予以譴責，故將其名為君子協議。

### 第三節 後續研究建議

一、有關中央地方權限劃分原則問題，建議未來行政院各部會得將其列為後續研究計畫的研究重點。

目前就我國憲法本文關於中央與地方的權限劃分，其規範宜與時俱進，同步進行修正。然而，我國這六十餘年來，關於中央與

地方之間的關係，散見於各類行政法制的發展；此外，就以美國而言，聯邦與各州的關係，乃至於縣市層級的關係，乃多以財政地方的強弱來探討。反觀我國，我國五直轄市十七縣市已步入新局，直轄市制度尚在發展、演變當中，因此關於中央地方的權限劃分原則，建議宜列為後續的研究重點。

二、五直轄市組織員額之自主性，以及二級機關數量是否進一步規範，以及組織數量與組織績效的關係，宜列為後續之研究重點。

目前內政部、人事行政局關於《地方行政機關組織準則》，已就一級機關數進行規範。然而，確實存在為數眾多的二級機關。然而，我國現在的直轄市體制，仍在變動當中，一級機關數的規定，是否已成爲穩定且少動的規範，仍有待後續觀察。是故，對於直轄市二級機關的數量，以及其與組織績效之間的關係，宜列為後續研究重點。

三、關於國際中大型都市，其治理結構與模式，建議再透過研究計畫的設計與發包，探討各主要都市政府之制度運行。

本計畫已先完成日本東京都與英國大倫敦市的比較，以之作爲本計畫的參考。而國際都會的治理結構，極具參考，故而建議應將此作為後續的研究重點。

## 參考書目

### 一、中文部分

#### (一) 專書

- 內政部。(2004)。**推動地方政府組織改造分區座談會會議資料**。臺北：內政部。
- 王麗虹。(2004)。**我國中央與直轄市府際關係之發展與未來展望**。南投：國立暨南大學碩士論文。
- 吳庚。(2006)。**行政法之理論與實用**。臺北：自版書。
- 行政院經建會(2010)。**國土空間發展策略計畫**，行政院 99 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定通過。
- 江大樹。(2006)。**邁向地方治理－議題、理論與實務**。臺北：元照。
- 沈昆興。(2002)。**地方公務人力管理專論－臺北市政府個案研究**。臺北：商鼎。
- 李長晏主持。(2006)。**府際合作制度之規劃研究**。臺北：行政院研考會委託研究計畫。
- 李惠宗。(2006)。**憲法要義**。臺北：元照。
- 呂椿偉。(2007)。**臺北縣市政府執行「建立社區照顧關懷據點實施計畫」治理模式之研究**。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞。(2008)。**憲法：權力分立**。臺北：新學林。

- 紀俊臣。(1996)。臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論。臺北：中國地方自治學會。
- 紀俊臣。(2000)。地方政府再造—機制建構、發展願景系論，臺北：時英出版社。
- 陳銘薰主持。(2005)。臺北市府組織規模最適化之研究：兼論以「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」作為策略工具的可行性分析。臺北：臺北市府研究發展考核委員會。
- 財政部。(2010)。中華民國財政統計年報。臺北：財政部。
- 高雄市政府。(1981)。高雄改制二年。高雄：高雄市政府。
- 高雄市政府。(1981)。高雄市政七年。高雄：高雄市政府。
- 高雄市政府。(2006)。高雄市政概況。高雄：高雄市政府。
- 高雄縣政府、高雄市政府。2009。高雄縣市合併改制計畫（核定本）。高雄：未出版。
- 張正修。(2003)。地方制度法理論與實用。臺北：學林。
- 張正修。(2009)。地方制度法理論與實用。臺北：新學林。
- 國史館臺灣文獻館。(2007)，臺灣全志—政治志建置沿革篇。南投：國史館臺灣文獻館。
- 黃錦堂。(2000)。地方制度法基本問題之研究。臺北：翰蘆。
- 黃錦堂。(1997)。憲政架構下有效調整政府各級組織與健全基層文官體制。臺北：國民黨中央政策會委託研究報告。
- 詹中原主持。(2002)。臺北市府組織重整之研究。臺北：臺北市府。
- 董翔飛。(1973)。臺灣省縣市政府組織之研究。臺北：嘉新水泥文化基金會。
- 臺中縣政府、臺中市政府。(2009)。臺中縣（市）合併改制計畫（核定本），臺中：未出版。

- 臺北市政府。(2010)。**臺北年鑑 2009**。臺北：臺北市政府。
- 臺北縣政府。(2009)。**臺北縣改制計畫(核定本)**。臺北：未出版。
- 臺南縣政府、臺南市政府。(2009)。**臺南縣市合併改制直轄市改制計畫書》(核定本)**。臺南：未出版。
- 劉明德。(1998)。**重構臺灣縣市政府組織**。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 趙永茂。(1999)。「精省後地方政府與政治的變革方向」。載於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會(主編)，**地方政府論叢(73-97頁)**。臺北：五南。
- 趙永茂。(2008)。**地方政府組織改造策略之研究**。內政部委託研究報告(報告編號：096-000000AU-601-001)。臺北：內政部。
- 趙永茂。(2010)。**我國憲政體制問題及改革方向—中央與地關係問題與改革方向(子計畫)**。行政院研考會委託研究報告。臺北：行政院研考會。
- 鄭彥信。(2001)。**政府組織縮減管理之研究—以高雄市政府為例**。高雄：國立中山大學高階經營管理碩士專班。
- 裴晉國、施聖亭、陳麗芬。(2010)。**區域發展合作模式之研究—以北臺八縣市為例**。臺北：國家政策研究基金會研究報告。
- 蔡秀卿。(2001)。**日本中央與地方及地方間之關係**。載於趙永茂、江大樹、孫同文(主編)，**府際關係(145-179頁)**。臺北：元照。
- 蕭全政。(2009)。**直轄市區制問題評估及其改革規劃建議**。內政部委託研究報告(報告編號：98P12)。臺北：內政部。
- 譚智方。(2008)。**中央與地方關係之演變—以釋字第553號解釋為例**。臺中：東海大學政治系碩士論文。

(二)期刊及會議論文

李長晏(2009)。縣市合併後都會永續治理對區域發展影響之問題分析：以臺中都會區為例。「**行政民主與都會永續治理學術研討會論文集**」。暨南大學公共行政與政策學系府際關係研究中心，會議時間：2009年10月。

紀俊臣(2000)。地方政府組織&人力配置之再造。**中國地方自治**。第53卷第5期，頁3-17。

夏鑄九、張景森(1990)。「臺灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討」，載於**國土規劃的挑戰**，臺北：國家政策研究資料中心。

夏鑄九(2004)。**全球化下的北臺都會治理**，發表於北臺區域縣市發展願景展主題演講論文，臺北：臺北市政府都市發展局主辦，2004年1月12日。

徐吉志(2001)。地方行政機關組織準則與地方政府組織調整策。**中國地方自治**，第54卷第3期，頁3-33。

黃錦堂(2007)。中央與地方關係的現況與展望。**研習論壇**。第75期，頁1-9。

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

劉淑惠(2002)。府際間的財政關係與爭議—以中央統籌分配稅為例。**法政學報**。第15期，頁191-205。

鄭彥信(1998)。高雄市政府組織員額的縮減管理。**人事月刊**。第27卷第6期，頁36-45。

蔡宗翰，(2002)。臺灣地方政府組織調整變革之研究—以臺北縣政府為例。**考銓季刊**。第32期，頁46-59。

### (三)參考網站

大倫敦市政府網站(<http://www.london.gov.uk>)。

大紀元報網站(<http://www.epochtimes.com>)。

中時電子報網站(<http://www.xinhuanet.com.tw>)。

臺北縣政府主計處(<http://www.bas.tpc.gov.tw>)。

高雄市政府網站(<http://w4.kcg.gov.tw>)。

部落格化的臺灣政治法律學(<http://blog.sina.com.tw/423/>)。

審計部網站(<http://www.audit.gov.tw>)。

環保署(<http://www.epa.gov.tw>)。

#### (四)報紙

聯合報，「統籌款分配，地方財長明會商」，99.7.20，A10版。

聯合報，「新五都新挑戰 市長上班第一天 背債 5000 億」，99.12.5，A4版。

聯合報，「修財劃法才是根本解決之道」，99.8.28，A6版。

## 二、外文部分

Leach, S. and Stewart, J.(1992). **Local Government: Its role and Function**. York: Joseph Rowntree Foundation.

Michio,S.(1997).**Local Power in the Japanese State**. Berkeley:University of California Press.

Wilson, D. and Game, C.(2002). **Local Government in the United Kingdom**. New York: Palgrave Macmillan.

大坂健。2002。首都移轉論。東京：日本經濟評論社。

土岐寬。2003。地方自治と政策展開。東京。

妹尾克敏。2004。地方自治法の解説——一括法に対応。東京。

横道清孝編。2004。地方制度改革。東京：ぎょうせい。

磯村英一。1988。東京遷都と地方の危機。東京：東海大学出版会。

財團法人自治体協會。2005。日本的**地方制度**。東京：財團法人自治体學會。



## 附錄

### 附錄一：焦點座談題綱

#### 縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究焦點座談題綱

##### (第一大類：五直轄市類)

- 一、貴市作為我國直轄市之一，在國內和國際的區域發展上，特別是在資源配置策略與區域經濟發展方面，目前有何具體之定位和策略？
- 二、從貴市的角度審視，我國直轄市在區域發展的法制定位為何？直轄市和中央建立協力關係，以及與其他縣市發展區域合作關係，目前情況如何？有哪些具體的協力合作機制與可行策略？
- 三、為配合貴市之發展願景及策略規劃，對於如何健全地方財源分配機制，避免地方財政分配失當與弱化問題，您有何看法和具體建議？
- 四、貴市對於如何落實地方財政紀律管理、擴大財稅自主權範圍及開闢財源，目前有何具體可行之策略？
- 五、對於我國縣市改制直轄市後之相關問題與因應策略，以及相關制度之建立和法令之修改或制訂，您尚有哪些具體建議？

### 五直轄市焦點座談題綱

#### 縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究焦點座談題綱

##### (第二大類：中央場次題綱)

- 一、當前新北市與其他三縣市合併改制為直轄市，其改制過程所遭遇的主要困難為何？
- 二、縣市合併改制後，中央政府權責功能是否進一步下放？又權責功能下放是否有助於直轄市政府的都市競爭力？
- 三、您認為何項中央業務功能，轉交由直轄市政府處理較為妥適？其法規又應如何修法處理？

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

- 四、如何以直轄市政府為中心，整合周邊地區縣市，讓直轄市政府扮演區域功能整合的角色？
- 五、《財政收支劃分法》、《地方制度法》或《地方行政機關組織準則》應為之修正建議為何？
- 六、綜合討論與建議。

**附錄二：「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」分區論壇(大臺中場) 文件編號：M1**

**地點：**國立中興大學(國光路 250 號)「社館大樓」四樓 430 會議室

**時間：**99 年 7 月 30 日(星期五)早上 9 點到 12 點

**會議主持人：**國立臺灣大學社會科學院院長 趙永茂

**主持人趙永茂院長：**

各位與會來賓大家好，國家政策研究基金會承接行政院研考會研究計畫，題目名稱為「縣市合併改制為直轄市後中央與地方職權之調整」。我們希望從調整的這個時刻，來檢討現行直轄市制度，這五個直轄市看哪些功能要進行調整、反省，當然這裡面可能涉及到一些法規的檢討。希望各位能夠多多發表高見。

**臺中縣鄉鎮市長 A：**

目前的改制作業仍有很多盲點，以豐原市而言就是環保問題。臺中市的環保業務都是外包的，因為臺中市是市區型的，適合外包模式，但就豐原來說，他是介於都市與鄉村，臺中市現在所運行的方式就不一定適合。我們豐原市的環保清潔人員，用的人比較多，但都是在地人，可以減低很多失業問題，而且我們環保服務非常細緻，這絕非外包服務模式可以取代。另就防災工作而言，現在權責還是在鄉鎮市這一層級，只要我們一組成防災中心，市公所就會針對市內重大危害區域進行必要處理；但改制之後，新的臺中市政府如何來進行必要的處置？這是新市政府還沒有思考到的地方。

**臺中市計畫處代表：**

胡市長最大的期許是希望能夠做到無縫接軌，其基本的前提是，如果現在的臺中市做的比較好，那就不用臺中市的標準，如果臺中縣做的比較好，那就不用臺中縣的標準。就整併的過程，我們委託了 35 個研究案，進行業務如何整合的研究，這將會有比較完整的解決建議。而就地方財政而言，我們過去所獲得的補助款就這麼多，未來會多多少少也不知道，但如果我們從「世界的臺中」或是從臺中與大陸海西區的

連結來看，那可能對於臺中市的發展與競爭會更加重要。國立高中的部分，我們目前傾向是不要去接，因為我們是站在教育品質的角度來看。相信的大臺中市政府，其服務一定要能更好，否則不符民眾期待。就稅捐業務而言，臺中縣幅員遼闊，而且本來有 21 鄉鎮市，其改制後，將會變成 21 區，將會有一些稅捐會拉回到直轄市這一個層級來辦理；例如契稅，未來將由稅捐單位自己來辦理，那這樣會不會造成民眾申報契稅時的困擾；以臺北市為例，臺北市稅捐處所轄的分處，是每一個區都要有，所以臺北縣在去年升格之後，他們也再設了兩個分處。那我們也期待，行政區域重整之後的區，都能有一個分處，以彌補對於民眾的不便之處。

#### **臺中縣鄉鎮市長 B：**

鄉鎮市的服務是很機動的，隨時可以提供必要的服務。就市公所與鄉鎮市公所的區別，最大的部分應該是，鄉鎮市有獨立的財源與人事，公所若有財力可以做，基於選舉的壓力，通常公所就會去做，做不到才會請求上級單位來支援。未來區公所隸屬於直轄市的民政局，我比較擔心的是行政效率與服務品質，這可能會有所降低；而且，變成區公所之後，各鄉鎮市的特色，可能就會消失。

#### **臺中市政務首長：**

就大臺中而言，在新的財劃法之下，我們才增加 36 億元，比臺南市還要少，臺南市還增加 42 億，我們面積比較大、人口也比較多，但我們分得的，卻是五都最少的，這非常不合理。第二就功能移轉的部分，就國立高中、職與署立醫院，我們認為新臺中市沒有必要去接，因為學生去讀國立的高中、國立的高工，它的服務品質也許比地方處理的好，我們認為經過一段時間後，我們再來談改制的問題，或許比較妥當。第三、就代表會的問題而言，他未來要扮演什麼樣的功能，一定要趕快處理。因為就整個大臺中而言，有些地方可能會是沒有議員的，例如和平鄉附近，四個鄉鎮才選兩個議員，所以最少有兩個鄉鎮是沒有議員。第四、區公所的問題是授權的問題，不同的領導，區公所的獨立性也會有所變化。

**中部地區學者 A：**

現在的做法，是由新的市政府來給它廢止，這個我認為在程序上就會有瑕疵，因為這是民意機關通過的，結果現在卻由行政機關給它廢掉，目前的地方制度法中並沒有規定，只有在《中央法規標準法》有規定，他規定廢止的程序相當於制定的程序。所以現行由行政機關廢掉地方民意機關自治條例這樣的作法，就會有違民主原則。尤其，如果是涉及人民權益的問題，自治條例取消之後，就可能會有信賴保護的問題，如果引起行政訴訟，那就是更棘手的問題。所以我的建議，是不是可以趕快去訂定區域重劃的「暫行條例」，目前的地方制度法似乎規定過於簡略一點。

就區域合作的部分，如何予以法制化，其實合作也會涉及業務功能上的調整，所以要給予一個法源。我個人建議，就區域合作「行政契約」的部分，我國現行的行政程序法中，只規定人民與政府之間的關係，並沒有規定機關與機關之間，也沒有規定法人與法人之間，不論是程序法的「和解契約」或是「雙務契約」，這些都沒有規範到機關與機關之間，或法人與法人之間。就《地方制度法》第 24 條規定，是可以訂定契約的，但他的規定過於簡單，未來如何適用，卻是空白。未來似乎要有範本，否則將難以適用。

在中央與地方的財稅問題，尤其是在各個特別法，通常會在第三條、第四條左右就這樣設計，本法在中央為行政院 XX 部或 XX 會，在地方為直轄市或縣市政府。而這樣的立法模式，就很容易造成地方的困擾，在什麼資源都沒有的情形之下，我們要如何落實，這真的會產生很大的困擾。

**臺中市法制處代表：**

法規有 500 多種要整併，原來鄉鎮市的部分要予整併的部分也有 300 多種。就鄉鎮市的部分，它是法人，最貼近民眾，所以就服務性的規定，也最為完整，這也是我們在整併的法規作業上最棘手的部分。第二，就鄉鎮市公所改制為區公所，有關權能的強化，我們可以從授權事項的多寡，來讓區公所扮演更重要的角色，或者我們也可以從委

任的作法來調整。但基本上，往往受限於首長的態度。第三個部分是法規整併的問題，鄉鎮市的自治條例，你要怎麼去廢，若由直轄市政府去廢，那可能有違民主原則。所以建議由內政部或中央改制籌畫小組，來發布解釋應該要遵照怎樣的法制程序來進行。另外，就改制的兩年期間，其實我們很擔心在這兩年期間，會存在一市多制情形，但如果是對民眾較好的地方法規，若要適用到整個大臺中地區，對於整個經費的負擔，這可能還要進行經費的估算，這是全部從優適用的困難。

#### **中部地區學者 B：**

在整個改制的過程中，其實各級政府並沒有充分地告知民眾，改制為直轄市後，我們直轄市將會獲得多少好處，這通常是人云亦云的，整個過程嚴重缺乏協商討論，完全是機關之間的主導，所以全民的利益，並沒有被關注到。就區公所運作而言，我認為可以用工作站或單一窗口的角度來運作，來強化整體的便民服務，以避免市民的舟車之苦。

未來新臺中市，如何與周邊的縣市來進行合作，中央各部會都在規劃，但其根本問題是錢的問題。現行的財劃法並沒有針對可以跨域合作的部分進行設計，再者中央政府仍然維持一個老大的心態，只從提供經費的角度來出發，都是用錢來補助的作法，這可能無助於實際制度的運作。而就運作層面，我個人認為未來的新任臺中市長，在首任的四年中，光是完成組織機關的整併就夠了，談到跟苗栗、彰化或南投的合作，我個人認為，這都太遠了，這應該是四年以後的事情。

再來就是否「一市兩制」的問題，如臺中市維持區公所，原臺中縣的鄉鎮市維持民選的自治體例，這樣就形成多元的體制。但這樣運作一久，市中心就會漸漸被拉，失去原有的人口聚積，過去美國就有這樣的情形，周邊的地區，發展可能會高於中心。所以或許可在再過一段時間，再來整併入都市中心地區，不要一步到位進行整併，這或許是一個變通的作法。

#### **臺中縣政務首長：**

就目前的改制，出現一些問題，例如道路養護，理論上所有臺中市的道路，都是臺中市政府的權責，但交通部公路局卻沒有將谷關公路段的人員或機具，交付給直轄市政府，那我要如何去處理臺八線道路的維護，理論上應該給予完整的配備才行。此外，就公路交通而言，待改制之後，整個大臺中，公路總局就不會再支應谷關與梨山的客運服務，以後從臺中市到梨山，可能就要由市區公車來支應，所以業務就會調整，這個在新臺中市政府，他有沒有辦法去處理，這是有問題的；再來，業務移交之後，有沒有給他足夠的資源，這都要進一步去檢討。至於署立醫院與國立高中而言，如果新市政府能夠提出營運計畫，再由中央提撥相關資源，那 12 月 25 日開始運作，那也不是不可能。



**附錄三：「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」分區論壇(新北市場) 文件編號：M2**

**地點：**國家政策研究基金會 101 會議室

**時間：**99 年 8 月 18 日(星期三)下午二點到四點

**主持人黃錦堂教授：**

今天的座談會，即是希望能聽聽各位的意見。

**北部地區學者 A：**

最急需思考的是到底未來新北市在整個臺北都會區，甚至臺灣地方自治、地方治理過程中，應扮演怎樣的角色、發揮怎麼樣的影響力；第二個是未來整個改制過程中，與現在的鄉鎮市改制後的區、村里之間，要如何做連結，會牽動另外兩個議題，第一個是與中央之間的互動，第二個是橫向的，未來面臨的問題是，雖然地方自治法規定，區要進行整併，但區之整併仍有其困難性，最重要是如何讓 29 個區滿足其最低度的需求，並保有自己的特色。

**北部地區學者 B：**

個人認為縣市改制為直轄市，中央與地方業務功能之調整，應分三部分來談。第一，財源重分配，再來是重新設計人事組織編制的問題。第二，單獨改制的縣市問題；再來是直轄市併縣的問題。第三個，針對臺北縣改制為直轄市後，中央的問題，可能與其他縣市面臨不同的遭遇。

改制後，財源重分配問題競爭激烈，財劃法根本沒有規定直轄市資源分配的方式，而是公共債務的問題，若不改變公共債務相關規定，受最大衝擊者乃臺北縣。人事規模的問題，依照地方行政機關組織準則規定，臺北縣是大縣，臺北縣有一萬三千八百人，牽就現實，臺北市只達到一萬四千兩百人，從這個觀點來看，人事規模是可以有彈性的，就是說，是否可以不要那麼多人，因人事成本相當高，人力資源、規模，能夠精簡最好。臺北縣是單獨改制，由準直轄市改制為直轄市，問題會比其他的縣市較複雜，像是門牌要改很多字，但在法令方面要

改的就較少。現在就臺北縣來說，最重要的就是其公立的高中職，國立的部分，原來是省立變國立，現在又變成市立，很複雜，這是一個問題。再來是警察權的問題，臺北縣爭取警察權時，遭遇不少阻礙，現在改為直轄市，問題便迎刃而解，因為臺北市跟高雄市，根據警察人事管理條例，皆有授權，現在不授權不行。在公共設施方面，應以都會區的觀點為之，彼此間進行合作協調，使公共設施能有分散化的經營，但是再怎麼分散，還是在都會區的概念之下，如此，對兩個直轄市的發展，必有相當的助益。

#### **臺北縣鄉鎮市長：**

第一，目前的區只是各鄉鎮市公所，進行內部溝通而已，是否是最後定案還不知道，等縣市長再來決定就來不及了，必有很多空窗期，感覺未來新北市的方向是比照臺北市，但臺北市的腹地或型態與新北市非常不同，新北市城鄉差距大，新北市有漁港、漁村、農村，臺北市都沒有或是很少，這些都呼應先前呂教授所提之，如何保留一些區域的特色，使課室有彈性，例如板橋或中、永和很都會化，不需要農業課，但其他鄉鎮市會需要，是否可能在課室的限制下，挪出一點空間，讓課室這麼寶貴的東西，失去其功用與價值，形成擱置不用的浪費，是非常可惜的事。

#### **新北市鄉鎮市長指派代表：**

我主要就目前實際進行的現況提出一些我在思考的東西，主要是預備金的問題，過去都有第一預備金、第二預備金，但改制後，這些錢就都沒了，會使財源分配相對較困難。再來，有關人事問題，臨時人員的問題，拿板橋市來說，六百多位人員中，只有一百多位是正式人員，其中四百多位都是臨時人員，佔三分之二，這樣的比例，在改制後，將造成一些問題。以上是我的一些意見，謝謝。

#### **臺北縣政府法制局代表：**

最近法制局在辦一個檢討的工作，必須在改制當天，公告必須繼續適用或廢止的法規，包括現在鄉鎮市公所的法規，面臨的大困境尤其是給付行政這一塊，比如說對婦女、醫療、勞健保、急難救助、免

費公車非常多不同的補助。剛聽到呂教授的想法，採最低標準，依各區狀況因地制宜去增加或減少，但就現實面考量，我認爲這有點是不可能的任務，因爲就我們去臺中縣市、臺南縣市訪談的結果，發現福利措施的差異，像臺中市就是一律從優，採最高標準，這樣固然很讓人羨慕，政策也很明確，但問題是是否有錢去做？還是反使預算加倍？若都採從優原則，預算可能會加倍。這是臺北縣所面臨的困難，要去調查、整合爲一，同時整合的空窗期，希望能壓縮到愈短愈好。

再來是二級機關的問題，臺北縣區公所的定位，與北高兩市完全不同，臺北縣的城鄉差距太大，涉及的問題也更複雜，區公所權責設計一定要不同，不能照現在北高兩市的設計，只是單純的組織定位，未來區公所的功能與定位，要大幅增加，不能受限於原來的規定，否則會造成大問題。

**臺北縣民政局代表：**

有關改制遇到的困難，我認爲法律規定以外的、法定福利事項以外的福利，是一大問題，可能 A 鄉鎮生產一胎補助 5000 元，B 鄉鎮一胎補助 2000 元，因爲現在仍是不同的自治體，故民眾感受差異性、不平衡的感受比較小，未來大家同爲一自治體，將產生問題。若中央對獨立事項，法律有規定才能給，法律沒規定，不可自創這種獨立事項，可解決非常多問題。再來，就新北市與臺北市若要合作，問題在於主導權在誰，資源有限，如何取捨相當重要。以上建議，謝謝。

**臺北縣城鄉發展局代表：**

按照經建課的國土發展計畫，未來北縣要發展爲國家主要的門戶、經貿核心、創意文化的國際都會城市，及高科技產業帶，未來的發展策略爲，加強臺北港的門戶功能、與機場的連結、加速捷運系統的工程、強化物流運輸、發展漁港、發展淡水河與基隆河之遊憩觀光功能，在臺北縣綱要計畫中，目前正在研擬，尙未出爐，初步將臺北縣分爲三個都心，板橋、新莊、臺北港，未來還有七大分區，未來我們還要做很多土地的變更，於此，我們建議中央修正都市計畫法第 20 條，有關都市計畫的審議、授權，能夠授權給地方，舉例言之，像我

是辦理臺北港，始於民國 88 年，須經過區委會，辦了六年，民國 94 年都市計畫委員會又辦了四年，臺北港是一個政策性的東西，都辦了十年，才開始實施，若照現行體制運作，未來新北市將受到很大的限制，因此希望能修改都市計畫法第 20 條的條文，精簡審議程序，以上建議，謝謝。

**臺北縣研考會代表：**

各地方機關的想法與組織生態，皆有差異，今天的合併，不論是鄉鎮市區，或是縣市合併，都充滿本位主義，我也不諱言，剛才呂教授提到再提財政收支畫大餅的概念沒什麼意義，但我個人認為是有意義的，就地方政府而言，錢不夠、人不足，若沒有預算，無法用人，事情就做不起來，因此錢的問題是需要去談的。若不處理此問題，未來五都將有其他後續效應，以前在縣的效應，到了五都將影響整個中央與地方，故希望中央對人跟錢能做進一步討論調整。就地方制度法，對錢來說，是一個惡法，因其將錢訂得死死的，包括人員的上限，相對便產生問題，臺北縣城鄉差距非常嚴重，即使升格為直轄市，未來要如何追上，甚至與臺北市平起平做，將透過政府的規劃賦予希望，以上是我的建議，謝謝。

**臺北縣財政局代表：**

直轄市到底長怎樣，沒人知道，因此我們的民政局會以臺北市為榜樣，因此便產生「我明明跟它不一樣，硬把我弄得跟它一樣」的問題，這理由太過薄弱，其實應跳出框框，不要設限，因此就臺北縣應該如何，是否能再思考一下，如何調整之。改制升格後，就是業務重分配，國家資源沒有改變，再來是主導權問題，目前仍事事中央說了算。社會福利部分，我認為非法定部分全部歸零，但這是不可能的事，這之中的壓力非常大，我想這只能靠縣市長的智慧了，我大概發表到這裡，謝謝。

**臺北縣人事處代表：**

首先回應剛剛兩個教授提出的問題，這次改制，警察不會受到影響。再來是剛才提到規劃的觀點，我蠻贊成這種觀點，像增加社工人

員的人力，應考量地方政府的能力狀況，有多少財力，做較細部的規劃。再來是區公所的屬性問題，區公所訂在未來的自治條例內，因此變成一種一級機關與二級機關間的模糊地帶。另外，目前公所人力不足的問題，應使公所人力小於等於現在的人力，未來才較有規劃的空間。再者，臨時人員的問題，造成新北市很重的財政負擔，一定要解決，以上是我的建議。

**北部地區學者 C：**

其實當準直轄市最好，升格直轄市，只是名稱好聽，但多問題就跟著來了，像是改門牌花費很大，可能甚至還要倒貼。改制的階段，必定會有一段磨合期，整個改制的問題，變成像是「削足適履」，要被砍腳，才能去穿這個鞋子，即人與財政的問題。在整個改制過程中，地制法、財劃法、地方行政組織準則以外，各個作用法其實很多，牽涉到業務移撥的問題，在地方最重要的支出，除社會行政，另外就是教育，思考直轄市是否要接這個業務，這是很有趣的議題，法律並沒規定直轄市一定要承接業務，現在是中央要你承接業務，但從憲法、法律的角度來講，並非必要去做這個業務，若財政上有困難，為何這個業務一定要撥給我，因此很重要的是，要先確定這個業務是否是直轄市非做不可，因此我認為要從業務或功能的角度思考，除非是法定明文規定才做，若不是就不做，新北市應去思考什麼是他該做的。重點在於，業務功能，先去思考哪些東西可以去接，哪些是規定的，哪些是議定的，先去做思考。

**主持人黃錦堂教授：**

今天非常感謝各位的建議，這些意見非常寶貴，將會反應在我們的政策建議中，謝謝大家。



**附錄四：「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」分區論壇(臺北市場次) 文件編號：M3**

地點：國家政策研究基金會 101 會議室

時間：99 年 8 月 20 日(星期五)下午二點到四點

主持人：趙教授永茂

**主持人趙永茂院長：**

煩請各位先進真對題綱逐條回答，請大家一起來發言，我們也很歡迎各位針對問題進行補充。

**臺北市法規會代表：**

1. 我們說所謂的地方自治是人事高權、財政高權、法律高權，如果財源的來源都被中央控制，而且是屬於不穩定的狀態，那麼這個地方就不可能自治。所以我們現在必須要確定的是給予五都足夠的經費去實施自治，而不是說完全要靠中央的補助款，不然這樣的自治就是空的。
2. 在中央政府與臺北市政府權限劃分的問題上，直轄市自治應該要跟縣自治不同，應該要尊重地方自治權的時候，中央常常會回應有太多的地方縣市沒有足夠的資源來自治；我自己的感覺是說，即便在現行的制度下，中央對地方的干涉都過多，如何真正落實地方制度法的規定，可能反而是一個很重要的事情。
3. 就財政收支劃分法而言，我覺得這是最重要的，應該要做到將中央與地方在稅制的劃分上分配清楚。此外，有一個相當大的問題，現在有許多的稅法即便在財政收支劃分法劃分為地方稅以後，它的稅率變成由中央來決定，例如土地稅，而這樣的作為是否可行，其實是要打個問號，而這樣的作法都是必須要去釐清的。
4. 地方制度法第 18 條、19 條，其實如列了地方自治的權限，所謂地方的自治權限是說依照法規來做，中央就不能干涉，必須要尊重中

央的自治權限，可是中央真的有做到嗎？現在中央的立法權常常是把手伸到地方的自治權限內，這樣應該是要完全被矯正的。

**臺北市經發局代表：**

1. 在過去作為唯一個直轄市，它當然是得天獨厚的，但是慢慢的五都形成後，那麼未來臺北市作為一個首都，它是否有一些特別的要件，在任何相關國際評比上，老實說，如果缺乏中央相關經濟、金融、航運、交通上的幫助，臺北市在國際上的表現就很難展現出來。特別是過去的市政作為上相關垃圾政策都有很好的表現與成績。
2. 臺北市做為臺灣的首都，理所當然應該扮演區域火車頭的角色，目前已有如「北臺區域合作發展推動委員會」這樣的跨縣市合作機制，來協調並推動跨縣市的合作項目。

**前臺北市政務首長：**

1. 提到中央政府與臺北市政府間的權限劃分問題上，其實兩者間在權限劃分上都有各自法源的依據，但其時也存在所謂的模糊空間，所謂有法依法，無法依令(行政命令)，在整個地方建設推動的過程中，有些是變成中央的法令限制到地方的開發，這是一個很大的問題。
2. 有關區公所承辦的事項其實可以交由 7-11 便利商店來執行，很多費用都可以在 7-11 繳交，很多事物都可以運用這樣的辦法，其他，像綠美化會是世界的趨勢，將來如果可以提升為國際花園都市之名的話，在國際上的都市地位就一定會提升。

**北部地區學者 A：**

目前看來，臺北縣升格為新北市之後，臺北縣的條件勢必會越來越好，面積大，人口多的情況之下，怎麼樣能夠使臺北市在臺北扮演不同的角色，競選的同時不斷聽到口號希望臺北市與臺北縣能夠合作成為雙子城，成為既競爭又合作的關係，這樣互補的關係上，競爭為何？合作又為何？那麼在競爭的部分應該要去進一步釐清。

**臺北市議員代表：**

我是比較擔憂五都形成後對於臺北市的衝擊，在中央統籌分配稅款以及其他向中央爭取的事項上，五都之後我想我們應該要有危機意識，以及相對因應之道，因為現在在法定的部分如果不做相關配套的修正，臺北市勢必會在新北市土地大、人口多的條件下受到影響，如果我們沒有一個統整性的思考，臺北市的地位絕對會受到很嚴重的衝擊。

**北部地區學者 B：**

1. 臺北市它本來就扮演一個國際領航的角色，那我認為在功能上，特別要再加強，在整個國際領航的角色裡面，要怎麼去擴張，甚至跟臺北縣做結合，我想這也是一個考量。
2. 臺北市與臺北縣比起來，還是以臺北市為中心，這樣一個生活圈的控管，應該是由臺北市來發動，我們應該進一步去規劃都會區的設施。

**北部地區學者 C：**

1. 臺北市過去享受了太多資源，因此，統籌分配稅款的下降是很難避免的，因此我用八個字來形容臺北市現在的處境，就是「後有追兵，前有障礙」，後面的追兵是新北市，前面是臺北市作為一個國際都市的願景而能不能超越東京、紐約、倫敦，這些都是障礙。
2. 如果以臺北市為中心，如何運用區域的合作讓錢花得更少而得到更大的效益，這當然是有可能的。區域整併的用意在於透過區域經濟規模間，過去因為事權切割得很細，因此交易成本很高，透過區域整併的方式可以降低交易成本，彰顯規模經濟的優勢。

**北部地區研究單位代表：**

1. 首都與直轄市應該分開，其實在很多國家根本就沒有直轄市的觀念，只有中央政府與地方政府，；都會區的治理實際上不是行政管理而是特殊條例，不論是英國也好，美國華盛頓 DC 也好都是這樣，所以我覺得這是應該分開來看的。

2. 中央政府國土規劃也好、區域計畫也好，開始強調流域治理，大漢溪、淡水河、基隆河，中央是有這個心意，但是沒有積極推動，臺北市與臺北縣應該推動，進行一個流域治理的計畫，但是目前並沒有行動，如果交由地方政府推動，應該會有很大的不一樣。
3. 未來縣市區域計畫會納入縣市國土計畫中，而臺北市應該要做一個自己的土地使用綱要計畫，也就是整體使用綱要計畫。因為這在國外的觀念是當然的，作為一個都會，應該要有一個整體的發展計畫，可是臺灣卻沒有，這是相當奇怪，臺灣有的是主要都市計畫、西部都市計畫。事實上缺乏一個前瞻性的計畫。

**北部地區學者 D：**

我認為如果臺北市要成為領頭羊的條件必須是參考一個標竿的範本，然後很仔細的規畫細節，我個人是比較推薦曼哈頓的發展辦法。相關地制法規，我個人是比較傾向寬鬆的規定，使地方自治條例能夠發揮較大的能力，使地方自治條例的自主性可以帶領地方的發展。

**臺北市區長代表：**

目前的情形而言，臺北市沒有必要改制為區自治的型態；以及就目前的法令，並沒有改制為其他鄉鎮市公所的必要，大致是這樣。

**臺北市法規會代表：**

1. 我覺得其實在談要不要區級自治以及五都以後的自治程度，我們一定要釐清什麼事情應該歸中央管，什麼事情歸地方管，以及什麼事情要再往下放給區，或者是鄉鎮市公所管，也就是說，到底我們需要區級政府或是鄉鎮市公所它自治的功能為何？區公所的业务有沒有成立自治的必要性？如果說是由直轄市政府派出來的首長就可以把這些事情做好，那就不需要所謂的自治。

**附錄五：「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」分區論壇(大臺南市場次) 文件編號：M4**

地點：國立臺南大學

時間：99年8月27日(星期四)下午兩點到四點

主持人：蕭全政教授

**主持人蕭全政教授：**

縣市合併升格之後，臺南縣、臺南市所可能遇到的問題，以及面臨到的哪方面障礙；相關的業務、財政、組織、人事業務各方面應做什麼樣的調整，我想這也是此次論壇舉辦的用意，大家一起來關心這樣的議題。

**臺南市政務首長：**

1. 財政分配五都不能一視同仁：行政院主掌補助款財政分配，要先確立原則。例：北高兩市列為財政一級都市臺北市；新北市、臺中市、臺南市列為財政二級都市，臺北市、高雄市成為直轄是已 30~40年，長期財政特別照顧已領先其他 3 都很久很多，造成臺北市財政上很多的浪費現象；因此，應利用此次機會，行政院認真考慮財政二級都市之補助優於一級城市。
2. 「文化立都」不能只淪為口號：在中央補助款初期應明列經費於文建會，每年 10~20 億元專款補助歷史文化建設之用，類似「安平港歷史風貌園區」8 年 30 億專款補助產生明顯效果。市府擬提出「臺南市古都文化發展特別條例」草案，希望立法院通過並編列特別預算。往後如臺南歷史街區、古蹟維修等都需要大筆經費，中央應重視之。
3. 國有土地交由直轄是管理，權力下放，落實土地利用政策，造福人民：現況是國產局無力真正管理，造成被占用或成為治安、環保髒亂死角。臺南市在「空地空屋管理自治條例」推動下，成功打造好望角等都是美麗市容。地方政府想管理國有地，但保守的國產局卻

很難配合，都市發展受困，只要國產局訂定基本規範就可中長期交由直轄市管理，有利都市發展。

**臺南縣政務首長：**

1. 我認為財政收支劃分法是不合理的，未來臺南縣市合併之後，必定在經費上會產生缺口，財政不足的現象會再度擴大。這一次縣市合併升格，當然中央是希望藉由此次的機會，能夠運用 3 都 15 縣的方式進行國土的規畫，但是在地方的立場，當然也有很多的考量，特別是像副市長先前所提，臺北市真的是富家子弟，同樣是辦活動，我們臺南縣的餐會是便當，臺北市卻是餐廳辦桌，這樣的差別真的是很明顯，也就是因為這樣，大家才會關注在資源分配的問題。
2. 在整個過程當中，我不太贊成 99 年就升格為直轄市，我認為是要到 103 年，這是因為所有的法規都尚未修改完成，包括地制法、財畫法、公債法、選罷法、行政區劃法，遊戲規則都還沒定出來就要先參加比賽，這是不合理的。

**臺南市政府法制局代表：**

1. 地方制度法第 62 條應予修正：地方政府組織權發展需要有法制化予以鞏固，但法制化僅為地方自治的一種表象，自主組織權方為地方自治團體之自治核心事項。若法制的意含符合那些關於因地制宜、彈性自主、自我負責與管理等自主組織權的實質內容時，方可稱為真正之地方自治。
2. 職務列等是地方政府組織改革的重要關鍵之一；而考銓機關卻堅持職務列等須調整需考量「職責程度」、「業務性質」及「機關層次」等因素(公務人員任用法第 6 條的規定)，而不納入因地制宜、彈性原則的精神，則考銓機關會是地方自治實踐上的一個障礙。因此，地方制度法第 62 條中有關「直轄市政府與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」等規定，應予刪除，回歸真正之地方自主組織權(地方自治)。

3. 「縣市改制直轄市自治法規整理原則」第 4 點與地方制度法第 87 條之 3 第 5 項規定之情形亦相逕庭；未來合併升格為直轄市，短期內將產生自治法規一市二制(2 年內)或無自治法規法源依據之空窗期(6 個月)問題。

**臺南縣政府民政處代表：**

1. 我們鄉鎮市公所跟區公所不一樣，我舉個例子，像臺南縣的公共造產 98 年是第一名，但是未來升格為直轄市後就沒有公共造產；但這對鄉鎮市來說是自有財源最好的部分，未來要回歸到市政，不過地方都希望可以保有這項財源來源，畢竟鄉鎮市目前都是靠這塊來維持運作。
2. 對於鄉鎮市公所的員工而言，我們應該要給予他們最大的安定。雖然這是地方自治權責，但是應該由中央來發聲，告訴基層員工，未來合併之後是利多於弊，應該要有這種訊息釋放出來，畢竟現在基層員工都相當擔心未來的狀況。

**臺南市政府財政處代表：**

1. 中央在擴大統籌分配稅款的同時，也縮減補助款規模，一增一減下，地方財源增加相當有限，尤其在 5 都升格後馬上面臨補助款補助比率減少問題，財政負擔更形嚴重。
2. 建議中央擴大統籌分配稅規模維持釋出所得稅 10%並對升格之 5 都專案補助，以提升 5 都競爭力方能扮演區域發展火車頭角色。

**臺南縣政府城鄉發展處代表：**

1. 我認為新臺南市未來若要成為區域發展的角色，我認為是很難的，原因在於，其實臺灣的城鄉發展是有一點畸形的；城鄉發展因為人口的問題而造成集中往都會區發展；臺灣的四個區域計畫，北、中、南、東，當初也是由中央政府擬定，但是其實區域計畫發展下來完全沒有像當初規劃的方向在走。

2. 我們希望透過雲嘉南區域合作平臺，由下而上地將地方法展的規模與需求反映給中央，但是我們又發現一個相當大的問題，其實中央市集權又集錢的，地方自主的財源說實在的是相當有限。
3. 就新大臺南市未來發展而言，在區域發展的功能上，如果說未來真的成功成爲七處區域發展之一，是位於臺灣南部的行政區的中心，正好可以挑起從屏東到雲林中間的橋樑角色。

**臺南市政府南區戶政事務所代表：**

1. 我是站在一個基層的單位，比較微觀的角度來探討；從區政以及戶政方面提出兩個問題，第一是內政部戶政司目前在國內選得 5 到 7 個戶政事務所協助辦理發放護照，那臺南市安平區戶政事務所明年開始要辦理護照的問題，我想如果成效良好，未來是否可以考慮推廣到全國，尤其是直轄市來提升都市的競爭力，加強便民服務的效益。
2. 前四年臺南縣 31 個鄉鎮改爲區，而臺南市 6 個區維持不變；不過未來臺南市區的數目可能會有改變，區公所的面積幅員可能相對增加，業務功能也會擴張提升；目前來說，現在每一個區公所都有環保清潔隊，將來是否可以考慮將環保業務下放給區公所，由區公所統一監督指揮執行，真正落實環保政策。

**南部地區學者：**

1. 剛剛聽了先前大家的發言，我相信未來臺南市的發展，有各位公共管理者幫助，我想臺南市會變得更好，因爲大家具有很好的公共精神。
2. 前一陣子我有到行政院南服中心看過，以前在民進黨時代，其實設立最主要的想法是希望能夠建構南北雙核心，其實過去相關首長開會都有助於資源的共享；但現在遇到的狀況可能是地方升格了，但是地方間卻也無好好的配合，所以我認爲未來縣市政府間不可以只考慮自己的問題，應該跟周圍縣市做結合；此外，區域聯盟也未來可以探討的一個問題。

**臺南市政府主計處代表：**

1. 未來在業務移撥的經費上大概會增加 80 億元的金額，但是事實上這樣的額度不是做為地方財源增加的部分，因為依照財政部的說法，地方因為業務調整所需要增加的經費放在統籌分配稅款的額度內進行分配；但是我們也知道統籌分配稅款是按指標、公式計入，所以變成，經費上的需求跟收入本身不是一對一的，也就是說，你雖然賺了 80 億，可統籌分配稅只給你 50 億，因此很多地方反彈說沒有承接業務的道理，這樣的業務是沒有意義的。
2. 就統籌分配稅款而言，中央是搭配對直轄市政府的補助辦法在處理，基本上是透過基本財政收支再去補差短；那現今基本財政收支是以前 3 年做一個結算數，再搭配未來的成長情形，等於說中央會以比較樂觀的方式去計算額度，就會高估基本財政收入。

**臺南市政府民政處代表：**

1. 有一些業務可能在臺南縣市政府是分屬不同的局處，或是說在同一個局處內但是分屬不同科，這種情況下，會常常遇到意見分歧的情況；按照目前臺灣各縣市類似的狀況大概也是一半一半，這樣就會出現業務無法整合的情況。
2. 辦公廳舍的安置，也是非常敏感的問題，目前也處於無人可以做主的情況下。自治行政科也是對公所的一個督導單位，在組織規則編制彙整的部分上，也是遇到一些問題，發現臺南縣 31 個鄉鎮可能因為幅員遼闊或是法人性質，組織編制上可能會比教膨脹，而臺南市所屬區公所也因為是來自市，因此編制叫小；因此當我們想做出一些雙方都可以接受的各區公所的組織規程，但是我們訂不出來。對臺南縣而言不公平，對臺南市而言又要補充很多人力，所以這真的是一個難題。
3. 其實臺南市所屬區公所都很希望藉由此次合併的機會，能夠增加一些人力；事實上區公所每個同仁承辦業務壓力都蠻大的



**附錄六：「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」分區論壇(大高雄市場次) 文件編號：M5**

**地點：**國立高雄大學法學院 305 會議室

**時間：**99 年 9 月 3 日(星期五)下午一點三十分到四點

**主持人蕭全政教授：**

今天主要就縣市合併升格過程中，是否面臨困難，希望透過本研究，盡量充分的反應給中央政府了解，年底即正式改制，未來四年在實行過程中可繼續做調整，今日希望在此聽聽各位對合併問題實務上的意見，究竟將面臨什麼困難，在中央與地方之業務分工，要如何做整併或調整，以及財政問題，這些問題希望能如實在研究報告中反應出來，作成實際的建議，同時對未來政治經濟之策略加以規劃、整合，並且在法規調整方面進行研究討論，乃今日主要的重點。

**高雄市政府政務首長：**

合併的目的在提升區域競爭力，但這背後需要更高的自主權與更多的授權，舉例言之，高雄港不應全由中央管理，應下放權利給高雄自己管理，以提升屬於高雄港的國際競爭力，也包括與中國大陸的競爭。高雄港之興衰，與高雄市息息相關，但高雄市從來未能掌握高雄港之管理，並且了解其中的資訊。民進黨政府雖未達成「港市合一」，但採用「行政委託」的方式。高雄都土地人口面積愈大，中央經營管理權應下放，必須賦予地方政府共同參與權，例如橫濱市政府擁有其港口區的主導權；未來，甚至使高雄港公司化。高雄市的產值主要分三部分，臨海工業區、加工區、服務業，臨海工業區(包含中鋼、臺船、臺電、民營鋼鐵廠等)，屬經濟部工業局，高雄市產值裡中鋼占一大部分，因此去年中鋼產值下降，高雄總體產值才會掉到最後一名。未來，對於國營事業、加工區、港區之治理權，應給予相當程度的參與及自主權，始能對區域發展負起較多責任，亦較有能力與資源發展屬於自己的一套國際競爭策略，這些都必須得到中央的認同，同時要能與中央有相當的權責設計並且分工，始能相輔相成，避免發生重北輕南的問題，例如國際機場招商，獨漏小港機場。在財政方面，建議增加營

業稅，將一定程度的稅留在地方，非全部上繳地方，再行分配。不論是財政或治理權，「都」必須擁能擁有資源，才能做連結與發揮。

**高雄市議會議員代表：**

統籌分配款主要由四部分組成，人口、面積、營業稅開出額度、財政績效，高雄為工業大城，碳排放量可佔臺灣總排放量的一半，因此我認為未來可以碳稅作為一個計算污染值的排放標準，對高雄人民較公平，此涉及營業稅問題，民眾總分不清其繳的稅究竟是給中央或地方。合併固然好，但餅的大小不變，要畫更多塊，是一問題，合併後高雄縣、市的標準要一致，但錢的分配何如？財政之分配必須符合公平性。再來，國際機場招商僅設在臺北及桃園，原因何在，高雄是否缺乏何條件，一一去檢視，切勿將問題簡單化，中央與地方應增加雙向溝通。

**高雄縣計畫處處長代表：**

未來高雄縣市合併，各層面問題皆得深入去討論，以下分別就幾點做討論。地方制度法之不合理處，乃縣市不對等，公務人員數目及職等縣市不成比例；民眾負債金額之差異，高雄市約 14 萬，高雄縣約 2 萬多；高雄港沒落，是因之前的鎖國政策；招商成果，高雄縣為甲組第一名，在招商方面，應多設一些籌碼，例如：稅、中央釋放的優惠；高雄都應成為城市的典範，思考其未來在臺灣的角色為何，未來勢必面臨更多問題，是否能規劃出綠化格局的城市治理策略，思考在城市發展計畫中，如何帶動周邊的城市，謀求共同的提升與進步，盡可能減少本位主義之存在，受政治文化影響。

**高雄縣政府民政處代表：**

對於合併的態度，是既期待又怕受傷害，高雄縣、市的型態本不相同，高雄縣為鄉村型態，高雄市為都會型態，以目前的編制來說，仍是院轄市的編制，合併後，應以穩定公務員為主，例如八八水災重建工程，其中有許多複雜的問題(如：重建問題、永久屋)，無法直接由高雄市公務員接手，故提出成立「第二辦公室」來承辦，卻被否決。改制後，高雄市議員為 28 席，我認為行政區慢慢來做，等新市長上任，

整合的衝擊會較小。

**高雄市政府財政局代表：**

在此先對上一個問題做一點澄清回應，「第二辦公室」是由內政部否決，並非高雄市政府。其實合併的議題，很多都是因為政治因素形成的，但真正應該擁有的思維，是思考如何扮演南部區域發展的火車頭。民眾都有一個疑問，即為什麼要合併？合併過程中，財源劃分的問題，在各區應有統一的模式，之前臺中說：「升不如始」，表示若要升格還不如重新開始，爾後統籌分配款就增加了，這樣的制度將會滋生許多問題，我認為統籌分配款的計算方式應設計一套統一的公式，並且公開透明，業務單位、幕僚要跳脫政治化，事情不能等到新市長選出來才做，以上是我的建議。

**高雄縣政府財政處代表：**

因為合併，使升職等之期待落空，乃人之問題。再來講錢的問題，乃合併後的財政問題，健保、國民年金、老農津貼、省道維修等支出增加 130 多億，統籌分配款卻未分配妥當，沒有實質幫助，加上公式複雜，使問題更多，此涉及全國一致性的問題，何不規劃一套統一的公式設計，由中央管理統一，簡單明瞭即可。另外，財劃法草案第 41 條：地方政府自行籌組財源，在運作過程中，幾乎無法規範到什麼事，有相似問題的還有土增稅，都過於粗糙，再來是財政紀律的問題，應跳脫出受政治左右的機制，去思考如何落實會更好。財劃法規定由中央來決定，舉例言之，基本財政收入等於稅課收入，中央無設定基準，只要中央將稅課收入調高，補助金額就會相對減少，於此看不到真正依需要在估算的部分這是一個問題。最後是債務寸問題，各地方政府皆「舉新還舊」，若不正視此問題終將影響國家競爭力。

**高雄市區長代表：**

主要就合併過程中，區級單位如何發揮其功能，從區的角度來看，區長缺乏人事權，為事務官的層級，對區長的責任及其功能角色存有疑慮，故鄉鎮市長較不願意轉任區長。將來區的功能要如何運做，首先要思考其責任與功能角色為何，區長的功能分為民意反應與政令宣

導，其中民意反應為主要功能，區不是法人，是市政府的派出機關，須忠實反應地方人民的聲音到各局處。先概略的將區長界定為「小市長」，忠實地對市長報告，未來改制後，區長要參加市政會議，所有相關區域建設的問題，皆可在市政會議時進行討論。

**高雄市政府都發局代表：**

我們比較著重在空間治理這一塊，縣市合併後，其目標為提升國家總體競爭力，同時要提高區的競爭力，第二個目的是提升行政效能。我們在五都中，要去帶動一些邊緣角色的發展，像是屏東。一定要思想如何提升總體經濟力，強化區域效能，其中很重要的就是交通建設，建立區域間的聯繫乃至關重要，從路竹科學園區到臺南科學園區、屏東，交通建設是地區發展的利基，地區間路網連結發展愈好，國家發展才會愈好，透過交通建設去串聯不同的產業。在區域治理方面，像是交通、水的治理，國土計畫法應有相關的增訂，建立一個區域平臺，此平臺必須能對應到中央，始有辦法推動運作。

**南部地區學者代表 A：**

改制合併過程中，錢跟人的確非常重要，現在剛好處於直轄市與地方政府合併，整合較困難，其中還存有許多城鄉差距的問題。假設政府是一促進發展的平臺，那麼我們現在需要的是一個軟性平臺，在軟性平臺中，可思考財政問題與人力問題，財政問題就像結婚嫁娶，給嫁妝後，想辦法讓它自食其力，自己賺財源，譬如可以考慮自來水公司或屬於經濟部的加工出口區，可以做怎麼樣的調整與規劃，讓它能夠自己賺錢，使其勿再回頭跟中央要錢；而人力的部分，可以繼續再行諮商與考量，並且公務員問題應交由考試院解決。最後，交通非常重要，但這就有點像東西合併的問題，未來仍需再做思考與討論。

**南部地區學者代表 B：**

首先，我認為財政權勢必需要下放，高雄要成為海空經貿城市，錢和資源都必須要到位，先前副市長提到期望高雄港公司化，但地方政府應該會更想自己管理。方才蕭教授所言的嫁妝應是指高雄港、小港機場，若是的話，中央政府是否能讓高雄市政府在此擁有較大的權

限、進行管理，這些都是中央政府能夠在進一步去思考的一些問題。因為時間的關係，其他學理上的東西，我會再將資料轉寄，謝謝。

**高雄縣政府計畫處代表：**

最後我想再提的是，未來如何管理三十八個區，如何將其整合成有效率的區？如何讓民眾充分參與，成為「公民社會」？使其變為城市的典範，這是我想再提出的思考想法。

**主持人蕭教授全政**

從較動態的角度言之，高雄不應只強調海空經貿，當其成為一個獨立的角色面對外界時，不可能事事都還要請示臺北，在高度全球化的現在，以整體長期的考量來說，高雄不只是扮演經貿的地位，高雄作為一個面對高度動態的區域，除了經貿，還要扮演社會、政治、文化的角色，自治與自主性是必要的，中央必須將權利下放。再來，中央自己的財政問題也蠻嚴重，其實這是臺灣整體的問題，而非只是高雄縣市的問題。現在的重點是去思考如何面對如此動態的時代，讓臺灣在整體的區域發展中，累積更多能量，有更多的發揮，乃我們共同的關心。今天真的非常感謝大家。



附錄七：文件編號：M6

「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」分區論壇  
(中央場次)

地點：國家政策研究基金會

時間：100年3月3日(星期四)下午兩點到四點

主持人蕭全政教授：敬請大家踴躍發言。

學者代表 A：

首先，新北市、臺中、臺南、高雄改制為直轄市所遭遇的困難是不太一樣的。因為新北市有一個過渡階段，從縣改制為準直轄市，再從準直轄市改制成直轄市，所以其剩下的難題大概只有接管區公所業務的問題，因為鄉、鎮、市改制為區，這部份有些細節，例如：清潔隊要「一次到位」至環保局，鄉、鎮、市的圖書館「一次到位」至文化局、托兒所「一次到位」至社會局或教育局，都會有問題。相較而言，比其他縣市合併改制為直轄市者，單純許多。

至於所有直轄市與中央，還有直轄市之間最大的難題，即為財政的分配。第二和第三個題綱較接近，這有應然面與實然面。實然面而言，這次五都改制過程裡，交通部之道路養護業務，瞬間掉到原來的40%；有60%的人，是住在直轄市。以縣道為例，縣道都是由中央代管，現在縣道在直轄市內都變成市區道路。但在下放過程裡出現問題，即業務、權限下放，但人員、機具不見得下放，只有部份人力與經費下放，導致直轄市都市競爭力無法展現。

學者代表 B：

第一，各直轄市裡，辦公室選擇、組織人事整併、預算編列等，都是各自的問題。直轄市與其它縣市在經建會的政策引領下，也有許多議題在進行，而一般市政府需要較明確的運作機制，當縣市間有合作，要透過什麼平臺與程序？兩者有共識議題的提出，與中央的互動要經過何種程序？第二，縣市合併改制後權責下放是否有助於都市競爭力，我認為是正面的。首先，應該要多尊重地方自主性發展。新的

城市發展定位，也許和原來改制申請的計畫書裡不完全一樣。第三，依照地制法、當初縣市合併改制申請的原則，當然希望比照北高兩直轄市所得到的自治權限。未來四年應盡量朝向目前地制法第 18 條的基本架構調整。但這波改制過程是有點趕的，改制的直轄市也不一定準備好了，所以要給予四年的過渡期，中央在過渡期要更明確的設定幾波業務之移轉，並以有共識為原則。較適合交由直轄市處理的，包含觀光、交通、產業發展、就業訓練和服務提供等。而市港合一議題，港口地方化和特色化亦為重要議題之一。財劃法方面，要有更大幅度的權限下放，比例上可與中央 1 比 1，並應該思考配合公債法的修正。

**學者代表 C：**

從地制法觀之，我也同意同級化，但現今沒有。地方政府要被寫清楚，其代表兩種功能：一為代表國家，二為地方自治。前者，國家和法律應給公務員權責，以及足夠經費去維持基本人事運作；後者，給予更大的自由，但其本身要對自己財政負責；要給地方自己創財、創稅的能力。國家在思考地方如何發展之議題，有國家的政策，根據這政策去補貼地方政府；地方也可以自己提財政計畫，財務還本計畫。雙方各自負擔權利與義務。至於區公所只是地方政府的派出單位與第一線之服務，可以授予某種程度自治權。

**學者代表 D：**

第一，五都之組織設定方面，未來應該要有彈性、授權。所以自有財源程度和都會發展程度是要考慮的。第二，預算方面，財劃法透過修法給地方政府更多預算，是各都會所期望的。財劃法的修改上是必須處理的，而地方在自有財源上要做一些擴展，所以中央可以鼓勵或要求各大都會自己要負責，不能只依賴中央。透過地方稅的開徵，拓展自有財源。另外，地方政府招商方面，中央可以鼓勵地方政府積極招商，過程中，因為績效考量或配合政策而招商，中央可以提供獎勵或補助，吸引企業投資。第三，在活化資產方面，要鼓勵吸引民間企業參與活化文化地方資產。第四，未來中央與地方如放假問題會產生衝突。所以建議五個直轄市市長可以列席院會，與中央政府進行對

話，有助於雙方溝通。也可以另外建立常設性機制，讓行政院與都會之間進行對談。第五，關於直轄市與周邊縣市間，三大生活圈是政府的目標，不論是臺北的雙城、臺中與南部是否要劃進周圍縣市等，希望發揮大都會發展的效益，帶動周邊發展。問題在於常態性機制如何建構？未來如何合作？

**學者代表 E：**

建議地方政府自我負責的機制是最首要的，自有財產不弄好，就不能升格。地方政府的公債收入只能夠花在有自償性的資本支出方面，絕對不能違法。剛剛提到配合款的問題，配合款一定要用於施政的支出，但是不能放在經常門來使用，如果挪用就是違法，如果不在這個自償性裡也是不應該的，但是大部分都是亂花掉。太多空地與閒置公有土地。

臺灣的活力不在政府部門，臺灣的活力在基層、在農村。創新活動在農村、小農民在創新，所以現在才能維持基層的穩定，因為有創新所以可以得到較好的所得。

**內政部代表：**

改制碰到的問題面上，可以分為三個區塊，一個是財政，一個是組織的部分，改制馬上面臨的就是縣市合併，組織如何去調整，組織的問題目前大致已經解決，唯一剩下的就是高雄市的部分，但已經有初步的協議。在組織調整的過程中公務人員會角力，因為是從自己的利益角度出發，去思考自己的組織要怎麼去設計，會有不同的想法。第三是業務調整的問題，從縣市合併之前都在持續，業務上透過整個中央小組的部會跟地方的協調之後，七十項按照法律規定以及地方協調，大家都有共識，員額以及經費都已經完成整個共識移轉，甚麼事情要移轉或是移轉確定。另外還有 25 大項的業務有待協調。像是國立高中職的部分，雖然教育部已經確定 101 年 8 月要來移撥，但有些首長認為不希望接國立高中職。

區域計畫跟公共建設，經建會去推動，在這個部份可能要劃些區塊，在中央它一個政策面上，確實需要政策統合機關，作跨部會的整

理，相關機關對於有關業務作整合，確定整個機制之後就可以引導地方政府去作。那現在是組織面上，我覺得還是各自為政，那我覺得以後中央可以往這個方向去做。跨域治理上是一個很好的思考方向。**經建會代表：**

中央的問題在於縣市合併升格之後，業務下放，代表權力下放，地方統籌分配稅款也提高了。雖然沒有說到位，但是預算還是增加了。另外一個問題是誰來操做這些錢跟權。從一個國家的角度來看，不管是這些業務在中央作或是在地方作，整個業務的餅是一樣大的。那有些業務到地方去到直轄市去了，那理論上中央的業務就好像有減少的跡象才對。

還有運作平臺的建議，就在操作合作議題，在法制的這一塊，有把合作的概念放在地制法第 21 條與第 22 條之中。裡面很關鍵性的議題不是縣市政府不願意合作，關鍵在地方的議會。地方的議會不同意他們合作因為合作還是要用到錢。議會的關鍵並沒有被轉過來，東西對大家都有利，規劃還是以我們為主體，但是我們必須照顧旁邊的東西。所以議會那個幫別人做事的觀念還是要轉變，這樣合作才會順暢。

補助款補助這種跨域合作式的計畫，以往的計畫是各局處自己提自己的各部會的計畫沒有被整合再一起，他是各自發散的，所以才會要它們自己先擬綱要計畫 然後提案基礎都在綱要計畫的架構下去做。可以去思考有沒有可能在每個次類型去切一個百分比出來，像是 1%來專門支持這種跨域型的計畫，當我們要從各部會挖這一塊預算出來時，各部會會很緊張，這樣才會去關心說你做的跨域型計劃不符合我的政策，符合才能保證說可以用我 1%~2%的錢。

如果要地方去發揮領頭羊的角色補助的辦法就不可能用分級的概念(目前想要從原本的三級改至五級)來做(比如說臺中市是二級，補助的比彰化市少)，因為要用分級的概念來做 這些直轄市就會退到第二線，想要別人幫他做。反而是邊緣城市去承擔更多的總體規劃業務而不是中心城市去做這樣的發展業務。這是我們整個設計制度的問題，這個部份如果沒有跟主計處談好，直轄市對於這種發展計劃就會逐漸

的退場。

### 財政部代表：

財劃法大概 10 年會檢討一次，關鍵就是錢的問題。整個國家經濟的發展蓬勃，所得稅越來越成長，營業稅也是。這兩個稅的特徵就是往商業區都會區集中，像是臺北市轄區小，但是收的國稅占一半以上。所以特性就是說 經濟發展，稅會往經濟發展趨集中。這次財劃法的修正 88 年修完後第二年就有修法生因，財政部再提出修法 我們也是考慮到地方才正要改善，還有現在地方直轄市與縣市的稅目分配不一樣我們就幾個方向提出修法的建議。第一，財劃法的問題，直轄市與縣市在稅收上有不一樣；第二、比例問題：去年財劃法修法通過無望，就重新計算從原本的直轄市可以分配到 43%調到 61%；縣市本來是分配 39% 調降到 24%；鄉鎮是 12%就調降為 9%。爲了配合改制的時候，統籌稅款有在比例的調整。補助款也有做調整。縣市從中央拿到的財政調節款，包括統籌分配稅款跟中央一般補助款兩個加起來，從 99 年 3760 億左右，100 年度變成 4380 億。這次財劃法修就把規模擴大，營業稅改成國稅。以 97 年基準來看可以從 2033 億增至 3094 億。

而就臺灣過去，地方財政依賴性高，首長只願意去爭取補助款，不願意從當地徵稅。再者，配合地方改制需要，業務功能增多，財源不夠。統籌稅規模要擴大，營業稅給中央，菸酒稅給地方除了保障金門連江扣除給地方之外，稅都納入統籌。特別保留 15%(320 億左右)努力開徵哪些稅，鼓勵縣市表現比別人好，並且嘗試發展公式，讓越努力的人拿到的越多。

強化地方稅制管理(扣除統籌分配稅款)。基準收支差短有八項(支出面：人事費、辦公費、警政消防加班費、民意代表條例村里長的辦公費、公教保險補助費、老人福利津貼)可以透過分配稅補助。而 15%300 億是財政鼓勵的機制。

優先鼓勵 15%是鼓勵 85%彌補基本收支差短的話還剩 300 億可以做基本建設的補助，就可以考慮用人口道路面積，未來可以更精緻 (但是如果考慮城鄉差距，那麼公式的運用很可能加速邊緣化)基準收支

被保障，並且考慮加入農林漁牧建設的表現。不是創稅能力大，是比較下的結果，是看比例，而不是看量，願意衝刺努力的程度。修法的話時間會拉很長，可以透過行政授權委任立法。

**研考會代表：**

我們會裡面主要是依據縣市改制直轄市中央籌劃小組設立要點來作業務功能調整。那剛剛有提到業務提撥的部分就是我們最主要的。功能調整的部分最主要是依照現行法規之下應辦理的業務或是限期中央委託直轄市辦理的業務。「業務移撥」是指中央業務移撥給現行改制直轄市辦理。那我們非常強調區域均衡，都是直轄市辦的業務都要一樣。經過會議決定出來哪些業務要移撥哪些業務要調整，雙方都達成共識。在這之中就牽涉員額與預算移撥的部分，雙方沒有共識。人力與預算並不是脫鉤處理，是有合併處理。

目前中央主管機關目前除了勞委會堅持勞動檢查要自己作之外，其他業務在中央機關同意之後都會下放給地方。但是改制直轄市有很多考量所以現在還不願意接。主計處是說如果直轄市不願意接就要作到直轄市願意接為止。如果去年財劃法配合縣市合併通過的話，現行法條(未過的財劃法)的 37 條、38 條中就有規定，如果縣市不接業務的話，就不會分配經費。如果你要接業務的話須提出計畫經行政院核定後，才能拿到這個錢，不接就會把統籌分配稅款扣下來 交給相關中央主管機關去執行。

**行政院院本部代表：**

還沒升級的部分縣市，需要中央協調。大家升格了，直轄市周邊的縣市需要中央協助來促進發展，或是由直轄市協助。國土發展計畫需要有開創性。

附錄八：十七場深度訪談

附錄：深度訪談(四類訪談題綱)

縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究深度訪談題綱

(第一大類：地方政務首長類別)

- 一、首先想請教您，貴縣（貴市）在改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？
- 二、就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？
- 三、您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？
- 四、為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？
- 五、就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？
- 六、最後，您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？

縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究深度訪談題綱

(第二大類：行政院主管業務部會類別)

- 一、首先想請教您，就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？
- 二、就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？
- 三、您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

- 四、為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？
- 五、就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？
- 六、最後，您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？

**縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究深度訪談題綱  
(第三大類：鄉鎮市區長類別)**

- 一、首先想請教您，就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，對鄉鎮市（區）級政府有何影響？
- 二、就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？
- 三、您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？您認為目前北高二市區級政府的權限範圍如何？部分論者主張「一市二制」（區與鄉鎮自治兩制並立），您的看法如何？
- 四、為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？
- 五、最後，您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？

**縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究深度訪談題綱  
(第四大類：學者類別)**

- 一、就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，「高雄市政府」的業務功能調整，與改制的運作準備面臨什麼樣的問題或困難？
- 二、就擬成立之「新直轄市」而言，您認為何項高雄市的政府職能應予增加？需要修改何種法令或強化相關資源配置？
- 三、就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？

四、您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？您認為目前北高二市區級政府的權限範圍如何？部分論者主張「一市二制」（區與鄉鎮自治兩制並立），您的看法如何？

五、為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

六、您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？

**深度訪談(一) 文件編號：A1**

訪談時間：民國 99 年 12 月 29 日，下午 4 點半至 5 點半

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系 劉教授坤億

受訪對象：臺北市政務首長

訪談地點：臺北市政府

問：五都之後是不是要從新思考直轄市與中央的關係？

答：我們應該要把官僚制度放手，那要怎麼放，中央法規要鬆綁。把五都當成公司，政策由上面訂。五都的治安要由市長負責，怎麼會是警察局長向警政署長談，邏輯不通啊。所以你要我建議的就是，中間有關於專業部分的局處；衛生局、警察局、環保局、教育局；這些的人事權應該都要由五都自己來決定。會計、政風、人事，現在還是那邊一條鞭，ok，可是角色還是要把它變成不是給予者，好比臺南市長要用誰，他可以自己選，你同意就好，而不是說你派來的，現在還是用派的啊，我們主計處長就是用派的，這個我想分錢的問題總是會分不停，應該要把制度簡化後，那錢自然就不是問題，因為人就不需要那麼多。中間須要由中央統一來做的，河川整治的工作，那這一塊就不要放給五都去做。

問：其他都也有談到類似的問題。

答：這個五都我也做不好啊。所以變成中央要訂定很明確的政策，中央法令、地方法令，中央管理的範圍很清楚，河川整治、錢幣；警察權本來就是五都的人要負責的，你就交給他去做，他就任命嘛。這個放的話以後這個地方自制就會比較簡單，才回歸地方自治。

問：現行的一些法制面的問題可能太細微了，但是剛剛副市長已經提到了一些專業的部門，包括衛生局、能夠授權給地方，但是河川整治這部分應該是中央拿回去做。那還有哪一些業務你覺得不應該由地方承擔太多？河川整治的問題幾乎是各都有這個看法，這個確實是可以好好討論。另外還有一個是對北市來說比較大的挑戰，第五個問題就是在區域的整合跟發展上面，副市長您的觀察，臺北市目前對於北區，我們知道其實 Run 很久了，就是北區的區域發展幾個縣市都合在一起，過去幾年的狀況其實不是很制度化，那因為這次有五都喔，裡面

也有提到，直轄市要扮演區域發展的火車頭，臺北市事實上過去也擔任過這個腳色，那你的看法呢？

問：不過以目前的狀況來講的話，就是北市、新北市、桃園、新竹還是藍色執政，未來有沒有可能以臺北市的角度來看待領這些縣市往前衝刺？

答：當然需要這樣做，朱市長跟好市長也都很了解這件事；當我們這三個縣市，桃園也加進去，這些民眾的民主素養發展到了，我講瑞士好了，假如我們這邊的人都像瑞士人一樣，你政治根本玩不起來，玩不起來的時候自然就要追隨人民，那時候合都沒有問題。我們臺灣還需要一段時間的發展。我一直發現一個隱憂，一個很大的隱憂，定位危機一直沒有解決，我是臺北人，我在臺南 7、8 年，我去臺南工作後我覺得臺灣是兩個國家，可是我們必須要面對一件事情，變成臺灣這個狀況是最好的，你再把濁水溪切成南臺灣、北臺灣，那就糟糕了，所以我認為五都到此就好，如果一直切就亂了。如果說臺北市要當領頭羊，那也要人家服氣才行。

答：回到我們剛剛講的，五都的建置在於有執行力，中央的建置在於有人可以看遠，那是 Provide Vision，像馬總統要看 30 年後，我如果是他，我一定每天這樣想，我當衛生局局長的時候每天都在想 5 年後會是怎樣，我想市長應該想 10 年後會變怎樣？那我們有執行力，中央很難有執行力啊，中央執行力現在的辦法是什麼，給你錢，要補助，這邏輯通嗎？我現在 100 萬，中央來了 40 萬，我爲了怕執行率的問題，我都先用我這個預算，那這邊呢先等一下，到年底了，我這邊確定執行率用完了喔，那邊開始亂用，所以不是錢不夠，是第一個我剛剛講了人事實在是多，第二個有點濫用。

問：副市長再請教一個問題，從副市長的觀察，臺北市過去 12 個都在作爲市政府的一個派出單位，在運作上你覺得有沒有任何問題，也就是說這樣的一個運作形態。

答：沒有問題啊，現在運做的很好，距離不是問題，現在大家都有 iPhone。現在的科技距離哪是問題。時間、效率也不是問題啊。觀念，以前臺北市的區公所也是像衙門耶，是陳水扁陳先生弄一個比較好，

慢慢越來越好，所以臺南縣玉井區區長，他不是選出來的，沒有什麼差別。

問：副市長，最後想要再請教你就是說，對於五都這樣的一個局面，你有什麼樣的一些建議？

答：這五都喔，照我剛剛講的如果把它定義為執行單位，行政院院長要常常跟這五都的有一個聯繫的會議，行政院院會，現在兩個市長都很少去開會，沒有討論的議題嘛，對不對，你一直講政策，有時候需要執行面的時候，直轄市的人卻又置外嘛，坦白講，現在行政院長也必須面對這五都市長的挑戰啦，而且這挑戰越來越重，因為它變成是一樣的嘛，但是行政院長又不能不照顧那些不是五都的地方，所以我認為這五都應該置外於行政院院會，因為行政院院會是整個國家的執行面；可是很重要的，行政院要透過這五都的行政能力去做執行，應該叫做五都行政院次院會，它不要凌駕於行政院院會上面，它可以叫做五都的工作小組啊，或什麼的，而且它是要定期的來討論，不是說分贓啊，而是說分配工作的問題，譬如說行政院院長要做河川整治的時候，你這五都的副市長總要到吧，政務委員可能可以不必。

問：這樣的一個次院會如果由副院長主持，你覺得呢？不夠，還是希望是院長？

答：你就多一個這個而已啊，你覺得這五都的市長會聽副院長的話嗎？那個副院長壓不住啦。因為這些人有民意基礎，你副院長是被指派的嘛。這些五都合起來越來越大，功高震主，可是最後又擔心到因為有意識形態，不過我相信如果我是吳敦義，我說要開這個會，我去跟他們好好的談，他們會來。先這樣子談談談，才能談的出統籌分配款。

問：副市長請教一下對於財政收支劃分法有什麼樣的建議？

答：我跟你講這談不攏，好的市長要 create new cheese。我們現在需要的市長是這樣子的市長，而不是跟中央那樣你多給我一點，可是每個人都在喊窮，我實在是覺得不夠努力，其實資源很多。

問：今天很謝謝副市長。

## 深度訪談(二) 文件編號：A2

訪談時間：中華民國 99 年 12 月 2 日上午十點至十一點

訪問人：淡江大學公共行政學系陳教授志瑋

受訪對象：新北市政務首長

訪談地點：新北市政府

問：首先想請教您，貴縣（貴市）在改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？

答：在組織功能的定位方面，尤其是在人事的組織與編制部分，其實都有適用直轄市的規格。所以感覺上，我們比合併升格的臺中、臺南、高雄來的比較單純。

問：您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

答：這次在業務移撥方面，中央行政院有業務要移撥進來，大概有十二、十三個部會、大概會有一百個業務項目會移撥進來。大概在確定升格的這段期間，尤其是最後的半年進行非常密集的討論。因為每個月行政院會有升格的會報，由內政部長主持，我代表周縣長出席。我們也分成好幾個階段進行分組，中央業務移撥的部分，其實大概都已經就緒了，像是高中的部分，我們也配合教育部，在明年的8月1號正式把所有的公私立高中系統都納入到我們的教育體系，這部分我們完全配合。但仍有幾項還沒有完全就緒，像是早期屬於中央河川的部分，淡水河河系的河川管理及抽水站，這些業務也完全要移撥到我們這裡來，我們也接受，但問題比較大的是在於現在業務移撥過來但經費卻沒有撥過來，這個我們負擔比較重，這方面我們仍持續再協調，這個是經費問題。另一個，是農業的系統，包括農、漁會與漁港等，將來都要移撥到我們新北市，也是員額以及預算方面有困難，所以我們仍在持續協調。另外，我們也在爭取勞檢業務，因為臺北縣有兩百萬勞工，所以有關於勞工的權利、職場安全以及勞安檢查，我們希望不要一國好幾個體制，我們希望勞委會在勞檢業務部份也能夠比照臺北市移撥給我們新北市。另外，在監理業務方面，我們也希望交通部能比照臺北市，委託我們新北市來辦理。大概中央部會升格比較有爭議的就是這些問題。

問：為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

答：我們呈報的組織規格，可以報到 31、32 個一級機關，臺北縣現在有 27 個一級機關，當時我們希望財政部能夠統一稅捐處是否要訂為一級機關。當然，我們也有考慮過財稅合一，因為屬於中央的稅都併到國稅局，當然希望地方的稅可以財政局與稅捐處財稅合一，將來比較大可以成為財稅局。當然這是一個理想，我們主要希望財政部能夠統一做一個規劃，五個直轄市是否要財稅局，或者是除了財政局外，稅捐處就把它定位為一級機關，然而，它卻讓五個直轄市自行決定，若自行做決定，我們就夾在中間很為難，因為，我們緊鄰臺北市，臺北市稅捐處現為二級機關。

問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？

答：新北市它每一個鄉都有它的特色，像以前較偏遠的，譬如深坑、石碇，現在感覺一升格距離也近了，它們以低碳、觀光的綠色經濟產業為主，每一個都有它的特色。將來，較偏遠地區，像是金山、萬里、瑞芳都有它發展的特色，像瑞芳就有三個博物館。當然，第一階段的升格是將原來鄉鎮市升格為區，我相信中央也在規劃在第二階段對升格的區公所做組織改造。未來可能將區公所以二十萬、三十萬為基準做合併，成為二十個以內的行政區。另外，就直轄市行政區之體制來看，我們以直轄市區公所的組織功能為基準，因為兩階段，原來當一任的鄉鎮市長依法可當區長，我們依法給予他適度的行政主導權，不過跟原來的權限相比就少很多。而直轄市跟我們原來省轄縣在行政權上，相較是完全的集中，因為 29 個行政區區長是一個事務官，接受市長與民政局局長的指揮，所以政策的貫徹與執行能夠一致。當然，市議員的功能性與權力也就更大，以後區公所的業務他們也可以監督到。另外，我們比較大的挑戰是，29 個鄉鎮市公所變成區公所，那區公所新的組織與功能定位是我們比較大的挑戰。因為組織都縮編了，像公所以前都有財政課，現在變成屬於預算還有稅務的部分就回到財

政局局本部，屬於稅捐的部分就回歸稅捐處。所以在公所的部分，在 7 月 1 號以前依法正式任用的人員、臨時人員、約聘僱人員、工友、志工，我們都是升格保障他們的工作權。所以我們也把整個 29 個鄉鎮市公所的業務以及人員作組織改造與人員定位，並跟新北市政府整個一級機關的業務整合以及人員整併，包括預算的編列。像是預算部分，原來板橋市公所預算快 40 億，現在大概剩下 5、6 億左右，因為資本門的建設性預算現在都回歸到市政府，那可能市政府有些業務還是要委辦給區公所辦理。所以我們希望未來我們新北市政府各機關，特別是區公所，除了要符合市民的期待、行政效率要高、要有親切感，服務主要以市民的方便為主。不要說升格之後，以前鄉鎮市公所辦很好的業務，現在區公所處理不便或是處理時間比較慢，那就不行。

問：您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？

答：臺北縣升格的意義，最重要的是爭取合理的預算及編制。像我們預算還是在省轄縣的時候，五年前我們的預算是六百八十億，這次升格我們的預算可以達到一千四百五十億。但是，我們還是適度做控制，希望新北市是一個永續發展的城市。所以，雖然這一次我們的舉債上限可以達到差不多兩千五百億的規模，以我們的預算結構，可是我們也是真正要用在建設上，我們才用到這個舉債的額度。那人事的部分，我們也不是一次到位，我們有這麼大的組織編制，正式人員到位也差不多是百分之七、八十左右。所以我們是有計畫性，以建設跟服務的需求，才增加它的預算結構、人事組織，這個部分是我們比較大的特色。我們明年度的預算大概可以達到差不多快一千四百五十億左右，包含區公所的預算。如此，不僅社會福利可以增加，公共建設也有比較大的預算資源去投注。

### 深度訪談(三) 文件編號：A3

訪談時間：中華民國 100 年 2 月 10 日下午兩點至三點

訪問人：王皓平

受訪對象：臺中市政務首長

訪談地點：臺中市政府

問：首先想請教您，貴市(臺中市)在改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？

答：第一個就是，鄉鎮市公所從以前的自治法人改為市政府的附屬機關，所以鄉鎮市公所的業務、功能勢必有所調整，不再像以前自治機關、民選鄉鎮長，預算規模與職權會有明顯的縮小，這一部份會導致民眾在適應的過程中比較多的困難。

國立高中改制為市的部份，我們是希望第一任任期之內先不要接，希望先穩定。因為國立高中的學生不會因為改為市立之後而有比較好的受教品質，學校的功能也不會因為改制而有所改變，所以這一部分我覺得不需要急著在這個時間點做改變。然而，有一些比較困難的業務移轉，比如說河川管理的移轉。河川的管理又涉及河川的整治、水災的防範，這些功能的移轉比較困難，因為這又涉及龐大的經費。改制的當下，目前可能不需要龐大的金費，但 5 年 10 年之後可能會需要，而這個是你現在還看不出來的。河川管理方面，我們目前還在協商，尚未決定是否由地方接管；河川區域排水則已經確定臺中市接管，我們有 14 條區域排水，但接的時間還要繼續討論。

在業務移轉的經費跟人事預算上，中央撥給我們都是用最保守的估計。這一部份的經費由於涉及到未來的天災以及修復，以後勢必會是龐大的負擔。

我舉例來說，公共債務法中 臺北市跟高雄市的負債額度上限特別高，臺北的借超可以到 2000 億，但臺中市只有 450 億到 500 億。雖然我們升格，但公共債務法沒有修改的話，對我們並沒有實質的幫助，因為公債法裡指明了直轄市就是北高兩市，其他四都包括桃園都沒有用。雖然直轄市負債權可以借比較多，但公共債務法裡面指明了臺北市跟高雄市各多少。

問：就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市(五都)的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？

答：我覺得現行的都市計劃跟環評有改進的空間。現在都市計劃跟環評都在中央，地方建設只要聽到要環評，往往一屆市長四年都做不完。因為你開始做評估，審查後就卸任了，其他也就做不成，所以大家一

聽到要做環評就放棄了，還不如做別的建設。這是制度的問題，現行的環境影響評估、都市計劃制度，在審查部分，行政程序太過於冗長。這一部份如果希望能建立一個有效率的中央監控審查機制，因為如果中央全部交給直轄市政府，中央又不放心，擔心直轄市會亂搞、都市計劃亂變更，所以說是不是可以讓中央有一個權限，例如最後的否決權，透過這個機制來縮短審查的時間。因為中央一審查就很久，但中央又不敢說都市計劃全部交給地方自治，讓地方政府愛劃商業區、就劃商業區，中央不可能這樣做。所以中央的權限怎麼來做調整，能夠讓行政程序的速度加快，是目前都市計劃跟環評制度需要改進的部份。另外，我們希望能夠港市合作。在大陸是城市經營港口，但是在臺灣城市經營港口還是有它實際的困難，臺灣的港口猶豫牽涉到國家的政策，所以都不是 local 的（在地的）。所以我們希望港市合作，而不是港市合一。

問：您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

答：業務功能部分，譬如說中央現在在考慮要將署立醫院交給地方，但我覺得醫院的部分中央做就很好，沒有必要由地方來承接。當然，從政策制定、規劃、執行的角度來看，中央經營醫院是有點奇怪，因為中央政府應該是擬定政策者，而非執行者。但是這個是沒辦法，因為精省把省拿掉了，中央到地方少一個層級，不然以前都是省立醫院。但是我覺得醫院還是給中央來做會比較好，並不需要地方來承接這些業務。

問：為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

答：現有財政收支的劃分上，確實有一些劃定的指標對於臺中市是比較不公平的。臺中市在五都中，統籌分配款常常基於末位。我們每一次財政收支劃分法，不管是草案還是以前的案，臺中市的統籌分配稅收都是最低的。我們的土地跟人口都不是最低的，工廠也不是最少的，但我們分到的都跟臺南市差不多。臺南市人口少很多，臺南市一百八

十萬，而我們 260 快 270 萬，這牽涉到人口土地狀況跟營業稅繳交的數量，財政收支劃分裡對於面積的計算，又把未登錄的面積扣除，所以臺中市的面積跟臺南市差不多。但事實上，臺中市的面積應該跟大高雄市差不多，但是依現有計算方法我們算出來就少很多，我認爲這個未盡公平，沒有考慮到實際的狀況。現行地方制度法上對於組織數量上的控制，並沒有對臺中市的業務推動造成阻礙。因爲組織的上限是三十幾，這個不可能用得完。但是員額的控管，現有規定下每年有一定的進用人數規定，像今年我們最高能夠進用 750 人。這部分我們也不希望人事一下子過度的膨脹，我認爲有適度的控管是好的，像我們只有六千多個公務員，但是臺北市有一萬四千多，我們的人口跟面積都比臺北市多，但也不能一下子就說要到一萬五、要比臺北市多，一下子人事的經費要膨脹三倍，那還得了！所以我認爲人事的經費在配合功能調整的時候作適度的增加，這是可以接受的。

問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？

答：我覺得直轄市應該帶領區域向前發展，做爲一個火車頭的角色，所以未來我們的建設也會把彰化、南投考慮進去。

問：最後，您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？

答：我是覺得因爲縣市合併改制的過程順不順利，這個牽涉到地方是不是真正落實在執行合併的工作。但是如果是單獨升格那就比較容易，例如新北市，鄉鎮公所只要它的福利不要減就 OK。但縣市整併之間，包括人員的整併就非常困難。如果是單獨升格就比較單純；但如果是合併升格，可能就需要全國行政區域的重劃，不然升格就會沒完沒了。

#### **深度訪談(四) 文件編號：A4**

訪談時間：民國 100 年 1 月 12 下午 2 點至 3 點

訪問人：王皓平

受訪對象：臺中縣政務首長

訪談地點：國家政策研究基金會

問：首先想請教您，貴縣（貴市）在改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？

答：在臺中縣、市合併改制的過程中，它自己本身的業務功能這部分，主要的困難當然是法制、法規面的調整，它需要時間過渡，舉幾個例子：第一個，臺中市、臺中縣在建築法施行細則所賦予的行政裁量中，市政府對於容積率、建蔽率的認定有其方法與標準，縣政府當時就直接用了臺灣省政府留下來的標準與方法，合併改制之後就馬上有差異出現了，但在12月25日之前，它沒有辦法去做調整，12月25日當天也無法調整，所以，只能利用一段過渡時間，而過渡時間會多久，目前並不確定。它會造成即使現在已是一個直轄市，但在原來的臺中市境內仍是適用原來臺中市的法規，臺中縣亦同，必須花上一段時間重新擬一個臺中直轄市自己的法規。透過法規會的審查，送到議會通過以後，才會有一個統一的適合法規。所以，類似這種因為合併而發生的最大的困難，其實都在於法制、法規的整理和整合；第二個，臺中火力發電廠有睦鄰回饋，過去的睦鄰回饋金只回饋給臺中縣龍井鄉、梧棲鎮，而現在到底錢要花在哪裡？當然錢只能繳給直轄市臺中市政府，但直轄市臺中市政府究竟如何來運用這筆睦鄰回饋金？只用在梧棲區、龍井區？或者是用在整個臺中市？同樣地，原來后里垃圾處理焚化爐、烏日垃圾處理焚化爐、南屯垃圾處理焚化爐，這三個焚化爐都只回饋當地區域，並各自成立回饋金監督管理委員會，也各自建立回饋金的運用方法規則、準則等等，而現在要如何運用，並不知道。過去在這種鄰避設施回饋金運用處理上，法規很清楚訂出只運用在所在地，即地方自治法人所在地，即使東北季風將烏日所燒的東西吹到彰化縣，也不會回饋彰化，這也是根據中央規定下訂出的辦法，當這些法人不存在時，就只能回饋至臺中市政府。所以，這些法規面都要逐一整理，這是改制為直轄市過程中，不管是市或是縣都有的困難。

問：就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？

答：以中央現在的角度看，整個臺灣所有的海港都應該由中央來調控，才有國際的視野，但從地方的角度來看，一個規模龐大的地方，在轄

區境內的空港、海港，若能讓地方政府主導，將對地方發展有很大的改觀，縱使專業人力不足，不主導，但仍可積極參與，現在是完全沒有，目前空港、海港皆是中央掌握。海港管理、空港管理皆會變成公司化，我反而覺得我不反對公司化，應該是讓地方政府能夠參與大股東以上的比例股份，以一般公司法人來看，持有15%以上的股東就算大股東，中央讓空港、海港的管理公司，公司化的過程中邀地方政府參與成為股東，15%至少就擁有一席董事位置，在董事會的發言即有足夠的影響力。地方與中央權限劃分的部分，空港、海港是期待成為一個能與世界接軌，有互動、有連結的城市，歐盟本身跳過國家層級，與地區互動。對地方政府而言，有空港、海港的參與操作運作的權力時，將會對地方有更多的機會，這是我覺得這部分真的會給地方帶來一些不一樣影響。

問：您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

答：我覺得終究仍是要法制化，所以，我會很勇敢的主張法制一定要建立，包含協商的制度都應建立在法制的基礎之上，亦即建立一個可以協商的法制。然後，在這個法制所允許、授權、同意，中央與地方可以協商的機制之上，協商後的結果會是靈活彈性自由化。

問：為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

答：國家終究要維持「官威官制」，總不能無限制的膨脹組織，因此，組織準則規定員額限制，直轄市應該要遵守這個準則，並且執行好，才能顯現首長的經營能力，不能無限制擴張員額，也不能自己去甄選人才，卻不具有國家任用資格，因此，我認為有組織準則是好的。

我不反對在財務安全的前提下提高舉債上限，但提高舉債上限的同時，要限制舉債的款項只能用在資本支出，而不是拿來放煙火等消費性支出，因為，地方政府之所以要舉債，是為了建設，建設是要用來將來創造公共利益，例如舖馬路。而財政收支劃分法應該要調整，胡市長所說「放寬舉債上限」，是因為財劃法修法未通過，若按照現

行的財劃法是走不下去，一定得做調整，亦即，其中對於直轄市與縣市政府所分配到的比例必須調整，否則五個直轄市所分得的比例不夠，相對地，縣市政府所分得的比例增加。

問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？

答：現在區級政府若要合併則需要變革，我認為可以做選舉變革，如一元制的選舉。在合併後的大區內選區理事會，若干個理事有限度的議決自治事項，交給區公所的事務官執行，有限度的自治必須是法律授權的，例如停車規劃、道路鋪設等等區級政府內基本民生相關事項。即由法律授權有限度自治，透過地方選舉出來的區理事會，由區理事會議決。選出理事會後，由理事們推選出理事長，理事長即象徵性代表區，各個理事負責督導不同的業務，歐洲很多城鎮是這類的運作方式。此方式可降低選舉成本，讓區級政府有限度的自治。

#### 深度訪談(五) 文件編號：A5

訪談時間：民國 99 年 11 月 17 日下午 1 點至 1 點 40 分。

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系劉教授坤億。

受訪對象：臺南市政務首長。

訪談地點：臺南市政府。

問：第一個問題當中最核心的就是想要請教您，縣市合併之後有哪些業務，中央政府應該給直轄市，但反而哪一些業務其實是地方要交回去給中央。

答：河川整治現在縣市合併會比較好解決，每一條河川一定都是跨縣市的啊，所以隨便一碰就是 2、3 個縣市，現在如果整合起來就不能逃避了。像臺南縣市我們的這幾條河川，我們責無旁貸自己編預算，中央也給我們錢當然更好，但我們也要自己編預算。過去中央河川局、水利署，應付這邊應付那邊也都管不了，所以現在，縣市合併我們是對整個環境的管理、交通，一定是百分之百對的。臺南市客運不能跑臺南縣，臺南縣又有自己的客運，以後可以整合起來。所以從水域的治理、河川的治理以及交通、城市外交。行政院研考會想要中央與地方很好的切割，但也不一定說這一次就會切割的很好，都還需要

磨合啦。所以現在家都是用討論會。所以不管磨合多久，也不限於今年一定要百分之百正確，合併後1年2年3年還是可以繼續討論。學校高中要併過來，他們是說要慢一年，要緩衝啦，高中一定要在地方這我百分百支持。署立醫院在地方我也支持，一定是在地方來管這些醫療單位。因為現在的醫療體系要整體化，醫院設立的服務範圍中央又來插手，這些醫療的體系像成功大學，都已經很有力量了啊，那署立醫院來了以後，我們會運用成功力量的大學進行管理，所以他們的合併成大已經跟署立醫院在談了。

問：那還有一個是最近比較敏感就是區級政府的問題，最近有個聲音已經開始發效了，一市兩制，不曉得副市長的看法？

答：會有這樣過渡，但是到最後一定還是變成區啦，就是變成市政府的官派單位，那因為一下子轉型會頭昏腦脹，就讓它第一年的時候有雜音或怎樣，到第二屆的時候會百分之百。我是覺得時間會改變，但是最終區還是官派；因為選舉太麻煩了。那市政的推動，現在就是為什麼市政府推動的效率高，縣政府推動的效率不高，就是因為鄉鎮可以抵制反對啊，那我們市政府想做，區公所通通配合啊。

問：在來就是說未來五都形成之後，我想你應該對財政收支劃分法，還有地制法，還有地方行政機關組織準則，相關法規上次都有些看法了，這次看可不可以說比較多。

答：其實我還是以整體來說，財政收支劃分法是中央在集權，然後放給地方。第一個是要把餅做大，就是說，整個稅來了以後，中央先留大部分嘛，然後再撥給各地方，第一個講法就很單純，就是現在整個稅收分出來的部分還要再加10%，再分給地方，這樣大家就分的比較多一點。這一點一定要遵守，中央掌握太多錢這樣不好，我在中央工作，每年的工作都在分配預算，其他想推的計畫都沒時間。我是覺得很多的行政效率都花在這些補助，倒不如給地方作支配。

問：等於說地方整個 Total 加10%。我覺得這個合理。副市長再請教一下，五都合併起來之後鄰近縣市都很緊張，像剛剛你說增加10%給地方，那直轄市跟一般縣市的分法就不一樣？

答：好，那是第2個層次。中央拿到大部分後給地方政府，先10%，地方政府統籌分配稅款要分給各縣市，第一個先分給五都嘛，以人口

來講，五都一定要佔一半以上，是 1000 多萬，另外的縣市也大概 1000 多萬。我其實想很久，五都下一次的作法，五個縣人口也差不多，佔人口 1000 多萬人，剩下的 10 幾個不要那麼多縣，變成五個縣，五都五縣，10 個單位，然後讓經費各佔一半，這樣的話五縣會很高興。這個邏輯我們有區域計畫法，但都沒有辦法推動，南區那麼多縣市根本很難推。

問：再來就是，副市長覺得改制後還有哪些看法跟建議。

答：就階段性的調整，這個時候五都的出現我覺得是恰當的，這個階段裡面先把五都照顧起來，那我明確的講中央絕對不要有私心，第一個不要說是老大，因為現在畢竟整個行政體系大家都很强了啦，像我待過中央，中央做不到的事，現在地方做起來了啊，我的環保做得比臺北環保署好啊。以前在中央的現在在臺南都落實了啊，然後環保署都拿我們當範例啊，來參觀、訂法規啊，所以說中央不要還是老大的心態。第二是請中央的人可以到地方來，絕對可以滿足他的表現慾還有成就感。

問：你是指研究還是學生到地方？

答：都可以。再來是這個五都其實還是很不平等。就是臺北喔，一個人已經跑 2、30 年了，他獨大，當時給他的經費都是特別多，拜託喔，在中央訂統籌分配稅款的時候，要把這五都分成 3 個等級或 2 個等級的時候喔，向臺北這個等級的，經費就要補助個少一點。這五都你說它們現在都一樣是五都，但是有一個人跑 30 年了，高雄市跑 20 年了，然後其他這 3 個剛剛要開始跑，後面這三個要先補助多，你訂了就是多，不要想說臺北會抗議，不行這樣子啊，我在臺北市政府 4 年，臺北市政府的錢喔，多的都不用向中央要，我以前在環保局啦，我們的經費都是讓我們想做什麼就做什麼，焚化爐一直蓋一直蓋，我覺得說已經對臺北市太好了，所以在五都的財務分配上，一定要讓後面 3 個都比前面 2 個都多，就明確的講，如果要討好人，齊頭式的公平，都得罪；而且這樣的發展永遠都是臺北市獨大啦，你已經跑 30 年的經費比人家多很多的狀態下繼續走，那後面怎麼跟都跟不上，要讓他公平競爭才會有好的東西出來。

問：那如果是這樣子的話，會不會在大臺中跟新北市，跟臺南這當中又分級？

答：3 個就同一級啊，你如果說補助經費，你要照人口比例也沒關係，就是說這個等級我都是補助 70%，自籌款 30%，臺北市不好意思，你要自籌款 50%，那這樣久了以後才會公平。

問：那至少也要 10 年喔。

答：要啊，那時候才知道行政效率好壞。

問：我覺得這是需要的，特別要做到區域平衡，像臺南、臺中、特別是像新北市有些地方。

答：都非常不公平啦。

問：確實、確實。除了這三點呢？

答：還有一項喔，上次我的書面有寫，在統籌分配稅款，叫做勞保，勞保費用全部由中央來負擔，農保還有其他三個東西都由地方，這根本是欺負人，越窮還要負擔越多；然後工業那些城市的勞保就不用繳，受益的就是臺北那些大都市，這又把差距拉大了。

問：肥的更肥，瘦的更瘦。

答：這點我絕對反對。

問：這點相當重要。有時候其實不是業務的問題，而是業務所形成的費用。

答：是公平正義的問題。

## **深度訪談(六) 文件編號：A6**

訪談時間：民國 99 年 11 月 17 日，上午 9 點至 10 點。

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系 劉教授坤億。

受訪對象：臺南縣政府政務首長。

訪談地點：臺南縣政府。

問：臺南縣與臺南市在合併改制為直轄市過程當中，你覺得在業務上應該如何調整？以臺南縣來說在調整的過程當中有沒有遇到一些困難，要怎麼解決？

答：現在最主要的問題在臺灣的院轄市在過去都是人口密度相當集中的區域，所以院轄市的業務功能是以人口密度的方式作移撥，但是在

五都過後，有一些鄉鎮，我覺得臺北縣某部份也算是，那臺中縣、臺南縣、高雄縣，這三個縣都是以農村型的面積佔大部分，所以在整個功能的移撥上，我覺得中央應該去做一個比較完整的思考。當然你現在是說業務功能調整方面，現在一個比較大的問題是，兩個縣市的縣市長都沒有出來競選，所以這兩者的業務單位，要怎麼去做調整、銜接，臺中縣市起碼有胡志強，高雄縣市也有陳菊，他們贏面都比較大，所以私底下都以這兩個人的意見為意見，臺北縣也沒有這個問題，朱立倫選出來後也只是鄉鎮改為區而已，沒有代表嘛，就是村長改做里長，這些功能也不是什麼問題；但是臺南縣就碰到這些問題，所以現在有很多的局、課、室都沒有定案，好比功能要如何處理，譬如業務單位裡面要設幾個科，雖然有在討論，但是大部分都沒有討論出來。

問：您贊成一市兩制嗎？

答：我是贊成說地方自治法裡面規定的，到底區要不要自治應該讓地方自行決定，因為在未來我的看法是這樣，因為過去都是用高雄市與臺北市做思考，這種都會型的院轄市做思考，我們從來沒有農村型院轄市的治理經驗，農村型的院轄市幅員是廣大的，人口是稀少的，就必須要有很多路的整治、河川的整治，產業道路的處理，以及偏遠地區議員少，在地方上是沒有發聲的管道，因為沒有議員，區長又是官派的，代表也沒有了，村里長除了去執行中央給予的任務編組的任務之外，一方面還要反映民意。所以未來村里長有兩種角色，第一是反映民意，第二是執行中央的任務；所以這樣的處理方式能不能讓偏遠地區的人的民意得到適度的反應與回應，我覺得這是要去思考的。如果按照目前臺北市的區長是依照官派不是自治的方式來看，我個人覺得可能沒有辦法去處理這一塊。所以地方自治法規定，區到底要不要自治，應該讓自己去決定。

問：如果是區自治呢？我指的是區自治。

答：區自治的話以後再處理，我的意思是現在都還沒區自治嘛，現在都還不能說死，採購還是回到鄉鎮市這塊，我這邊編經費給區長做。

問：應該要將思考點放在鄉村與都會不同的形態上。所以目前臺南的思考市區政府的功能應該跟以前相同？

答：甚至於說可以適度的提高，我認為未來合併升格後洽公以及辦公的方便性應該維持與過去相同，老百姓本來洽公服務的單位是在鄉鎮公所，就維持在鄉鎮公所，如果本來不是在區公所的，我們也希望適度的可以在區公所處理，不用從新營那邊跑過來。辦公的地方現在有一個很大的問題是說，如果未來市長是屬於要把某些局、課、室放在某一個地方的話，譬如說水利單位現在都在這裡，臺南縣的消防單位要來這邊，上班就出問題了。他們的小孩可能房子都在那邊。公務人員是這樣子的，分配到那個地方，就到那裡上班，自己要有認知就是了。但是我的意思是說以老百姓洽公的方便性跟習慣性為主要的思考。

問：再請教一下，就是說，剛剛先前提到有一些業務中央可以撥下來地方，但是有沒有直轄市的哪一些業務是你覺得可以再回歸到中央的？

答：我覺得是治水，過去治水是這樣，小排、水溝是鄉鎮處理，中排、區域排水是縣市政府處理，中央管河川。像現在 8 年 1160 億，它處理的是縣管區域排水，它沒有處理到中央管河川啊，但是中央管河川沒有處理好，我的區域排水排不進去啊，也出問題；所以我的建議與李鴻源一樣，治水的問題就一律交給中央去處理，從水溝開始都交給它處理。你去編經費委辦來處理就對了。

問：再來就是說你覺得未來臺南市，在區域的發展上，因為臺南剛好遇到兩個問題，第一個就是比另外一個直轄市：高雄市要小，第二個是往北會接到雲林、嘉義，所以為來臺南直轄市要如何定位在臺灣南部的區域發展上的作為，角色是什麼。

答：我是回到原本合併升格的初意，就是文化首都，我當時在合併升格的時候，坦白說縣長是不看好，我是看好的。既然地制法規定說有文化需要可以合併升格，那當然是要定位，把文化的專家找進來，本來是沒有文化的委員，是我堅持，找 6 個進來，讓臺灣過去是一個經濟奇蹟、政治改革奇蹟，我們現在要創造文化改革的奇蹟，要把臺灣多元性的文化在臺南這個地方重現，臺灣不應該是把所有的資源都集中在北部，不應該說政治中心在那、文化中心在那，經濟中心也設在那，這是不對的。臺灣這麼小，應該用全臺灣區域均衡發展為思考，

跟全世界做競爭，所以我也建議應該把總統府跟立法院還有行政院遷到臺中，變成政治首都，臺北變成經濟首都，那臺南市文化首都。所以我覺得要將臺南定位為文化首都。

問：有關文化首都或文化城市有沒有具體的操作？

答：我的意思是這分為兩種，一種是硬體方面，當然未來博物館啊、國家級的演藝廳、音樂廳、會展中心，這些都是一定要有的，那至於是不是要集中或分開，這各有思考，檔期都要發布出來，而且每一個檔期都應該要有一半以上的人次進去欣賞，讓人覺得說國外的團體還是國內的優秀團體在那個地方，是被鼓舞的，那錢可以門票收少一點沒關係，譬如這個門票在臺北要 2000 元，在臺南可能只要 500 元就可以了。

問：最後請教一個問題，剛剛提到的問題，你覺得直轄市在區域整合以及發展上，可以扮演什麼角色，剛剛我們提到的是臺南市。

答：我知道你的意思，是指對整個嘉義來說。其實我覺得臺灣的區域整合，應該首先將臺南縣市整合好就算不錯了！我的意思是說當文化首都去做行銷時，未來不是說只有整合雲嘉南，高雄市也應該過來。這個東西是收費一定要低，我的意思就是扮演文化整合的角色，嘉義有嘉義的產業，我們這邊也有我們的產業。

### 深度訪談(七) 文件編號：B1

訪談時間：民國 100 年 2 月 17 日下午 16 點至 17 點

訪問人：王皓平

受訪對象：中央部會局處副首長

訪談地點：行政院聯合辦公大樓

問：首先想請教您，就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？

答：最關鍵還是在錢、經費與人(員額)，要直轄市接這業務，相對地資源要整個逐額給直轄市，直轄市會要求這點，否則它認為無法運作。原本中央負責的業務，如署立醫院、國立高中、原省的公路，若業務要轉移至直轄市，則相對要將人力、錢轉移至直轄市。

問：就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？

答：以目前這個階段，黃錦堂老師講的「各個行政作用法規或行政專業法其實不用去調整，透過委託、委辦或是事後監督權，只做適法性監督，不做適當性監督，或是在事後調控即可」，應該是比較活用、比較穩的一個方向，若是這些權力業務都放出去，行政作用法可能會太亂。尤其在作用法的部分直接攸關到民眾的權益，若權力下放，雖然已經是五個直轄市，但是在整個運作過程中都還未有程度的成熟，或是體制上可能會整個亂掉。

問：您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

答：原屬於中央的業務功能應該把這些都找出來，適宜授權或一部分給直轄市政府，其實這個業務功能小組都有一項一項去檢討。港市合一的問題，我認為這問題已經不是一個很理性的問題，還牽扯到權益的問題，這問題已經幾十年了，直轄市會認為我整個掌握，我在地方會有我的利基在，中央會認為這塊給直轄市了，中央在全盤考慮時，一樣是此消彼長。所以，我自己不是那麼確定說哪些屬於中央權限，跟實際上有能力、有企圖心，到底中央要怎麼交給直轄市，是不是交給直轄市後，中央完全無法掌握，還是交給直轄市後，直轄市與中央會配合的很好，互守相關的規定。

問：為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

答：財政收支劃分法目前直轄市政府都不同意，因為不會滿意目前的規劃，但是財政部自始自終都覺得沒有問題，如此，該不該檢討？問直轄市一定會說要檢討。問題關鍵在於怎樣讓大家滿意很難，現在的統籌分配計算公式，因為各直轄市的條件不同，大家都會針對此不滿，地方認為財源拿的越多越好，永遠不嫌少。這部分最大的改變是在林全時代，做比較大的轉變，當時對中央補助地方款項做很大的調整，但

現在又慢慢回歸。這個是財源跟補助款有關係，因為這邊補助款是直接劃給地方，然後補助款又是一個問題，原本就是放多一點，放多一點執行下來發現，給他們去做某個項目，他們不做，反而做別的項目，然後，補助的這項目又喊沒經費，所以，後來補助款實際在分配時，中央慢慢抓權抓回來，這部分是這樣在演變。然後，地方制度法目前暫時看起來是還好，但一直好像有問題是中間不是那麼明確，訂細的那一塊，什麼什麼業務，但是一直訂不出來，地方制度法中規定屬於中央或地方的部分，有些不是那麼明確，即某些業務到底是屬於中央亦或是地方，第16-18條的問題，本來要訂一個更細的法條，後來，覺得不是那麼可行。地制法是在88年立法，後有修改，地方政府也在進步，目前看起來地方制度法運作還可以，但我們聽到的是目前至少大家沒有對這塊已經修改到現況，沒有太大的意見。行政機關組織準則目前也無太大意見的聲音，因為現在讓直轄市有彈性，只是規定它的總額，至於要用在觀光旅遊局或是工商發展局，或是行銷、文化觀光，這部分是給直轄市很大的彈性。這部分現階段看起來還好，倒是財劃法始終是個大問題，因為一定是此消彼長，除非國家非常非常富有。直轄市承接中央的業務應包含全部的人與資源、錢，一樣相對移轉，直轄市的看法都是如此。因為中央在執行這些業務時，本來就有固定的資源，地方要承接時，也應一併接受原有的資源。但這部分有幾個業務是中央認為並非所有的人員都是在做這業務，所以，後來有幾個案子需要再做協調。國立高中移轉方面，教育部已訂有時程，是階段性處理。但是我覺得最起碼直轄市若願意承接業務，則人與資源需要一併過來，而非是某個業務執行多年，人力與資源很多，卻只願給直轄市一半人力與資源，如此直轄市不會接受。業務調整的原則方面，業務功能調整小組最基本的依據，一開始就訂出來，內容有提到相對移轉，但後來有幾個業務是中央單位認為並沒有那麼多資源可以來執行，直轄市認為應該全部移轉，這部分有爭議。

問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？

答：我認為臺北市本身升格太久了，佔了太多資源，它其實是最有能力去帶區域整合發展，可是它現在能帶動的只是「北北基」，但是在制

度上，臺北市可以去帶動，因為臺北市可以去跟國外與全球這領域，臺北市是有這個能力，包括制度面、know how;新北市的部分應該也是可以期待，但是，若要它去帶動其他，如桃園，大概暫時是沒有辦法，因為它自己本身內部的城鄉落差很大。新北市城鄉落差本來就很大，它要怎麼去拉起來;臺中市與臺中縣的部分，新臺中市應該會比較辛苦一點，但是，還是可以看看它週遭，如彰化、南投，因為它們有一些是區域上的關係，比如說觀光，之前中部幾個縣市有合作，應該還是有機會。但是它內部光要拉臺中縣的部分也耗掉很多的時間與資源。但是我相信它在跟彰化、南投應該還是有可行的機會。

現在縣市合併的機制已經有了，如在補助款部分，若重劃轄區跨域的部分，通常會比較優先考慮，但是，實際執行有涉及到一些法律，若是區域合作比較軟性的合作，是可行的，但是若涉及到比較硬性的，如經建會給的經費去做規劃設計，但後款卻沒給的情況，經建會現在是被這些縣市指責的。我認為實務上的機制已具備，在此機制底下，彈性地運作，可能是短期性、軟性;硬式公共建設類的，目前機制是鼓勵，但興建後營運部分，並沒有一個具體的規範。很多實務的問題，包括國賠的問題，包括其他涉及法律面的問題，我會比較贊成現有地制法的精神，即鼓勵地方，形式不拘，現在北北基、北部八縣市連署希望有法律制定，但這方面仍有待研究。

### **深度訪談(八) 文件編號：B2**

訪談時間：民國 100 年 1 月 26 日下午 16 點至 17 點

訪問人：何展旭

受訪對象：中央部會局處簡任文官

訪談地點：行政院聯合辦公大樓

問：首先想請教您，就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？

答：此次改制在功能與業務調整上，可分為兩類。一是依照法令所為權責劃分，稱之為「功能調整」，另一則為直轄市須辦理之事項，謂之「業務移撥」。由於功能調整因有法令明定，中央與地方在協調上並無太大問題。比較大的困難在於業務移撥層面上，由於法無明文，

或中央與地方對其均有權責，例如國立高中職及勞動檢查的移撥等等。對於業務移撥之範圍及如何移撥，中央與地方在協調時，常出現較大之爭議。其次，此次改制作業面臨另一個較大的困難，則是中央與地方缺乏共識，不論是在經費調整或人員移撥上，均有不小之爭議。以內政部而言，直轄市區道路管理維護係由營建署負責，但依道路管理條例及相關自治規章，直轄市亦有管理權責，在業務移撥時，經費與人員應如何隨之移撥，即會出現爭議。雖然中央主張移撥業務原編列預算，一併移轉地方，但地方卻認為不足。另外在人員移撥上，亦有相同問題，原則上雖然人員隨同業務一併移撥之原則，但中央原負責移撥地方業務之人員，可能尚負責其他中央之業務，故人員移撥顯有困難。又如在勞動檢查上，勞委會認為中央人力已然吃緊，無法將人員移撥地方，也形成中央地方認知上的差異。

問：就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？

答：自此次改制的過程來看，目前中央與地方業務權責的劃分，確實有若干值得商榷之處。尤其是在經費的分攤上，例如勞健保費或社會救助的支出，目前直轄市依法須分擔一定比例的經費，而縣市則無負擔或分擔比例甚低，故在經費支出分擔上宜通盤妥善規劃，地方不宜因是否為直轄市而有不同比例之責任。

問：您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

答：目前在一些特殊的業務，例如交通監理、勞動檢查及水利等，法令劃分規範並非十分明確，未來宜進一步明確規範中央與地方的權限。舉例來說，交通監理業務規劃全部收歸中央辦理，中央與地方原則上並無異議，但是有關交通裁罰的部分，卻又交由地方負責，同一事項是否適宜作如此劃分，實不無疑問。又目前北高兩市所負責的交通監理業務，亦應全國一致交由中央辦理，不宜與其他直轄市為相異之處理。此外，直轄市與中央均有勞動檢查的業務權責，不無重疊之處，未來實應妥適分工。尤其是目前大高雄市的勞動檢查，原高雄市

部分由市勞動檢查所負責，高雄縣部分則由中央勞委會負責，倘無妥適規劃分工，恐造成一市兩制的情形。總之，對於業務之分配移撥，未來須有一致性的規劃。

問：為因應五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

答：在研議改制時，本已規劃配合改制，修訂相關法律，例如財政收支劃分法、地方制度法及公債法等，雖然財劃及公債二法尚未完成修法，但是此一修法方向已經確立，未來仍應儘速完成修法。另外，攸關行政區域調整的行政區劃法相關法規，亦為重要改制的配套法案，未來應儘速完成立法，使直轄市區域調整有明確的法源依據。又對於地方行政機關及立法機關的組織上，配合改制已作了相當程度的調整，故就組織法規而言，已可因應改制運作，暫無需進一步調整。對改制後直轄市原非都會區之區域，其組織未來可視實際情形地方需求，作進一步的檢討調整。

問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？

答：在規劃五都改制時，是希望五個直轄市在整體國土規劃，以及區域整合發展上，能夠扮演火車頭或領頭羊的角色，這不能僅是一句政治口號，必須配合具體的政策與計劃，並落實到相關法律之中。直轄市得以發揮火車頭或領頭羊的功能，必須其在人事、組織及財政上，較之鄰近縣市具有相對的優勢，使其得以帶動區域發展，規劃前瞻性政策的角色。在區域合作發展上，提供其法制及政策上的誘因及相關的補助，未來尚須作進一步的規劃，促使其發揮功能，例如地方制度法有關跨域合作架構的建立，財政收支劃分法修正的補助誘因等。至於區級政府的規劃，雖然有學者主張，應可考慮賦予區自治的權限，但目前實施區自治，不僅在法制架構上有問題，對於直轄市整體規劃及行政效率上，亦有相當大的影響，故暫不實施自治。然而未來若情況允許，例如改善目前鄉鎮市自治的弊病等，則不排除實施區自治的可能。另外，目前區轄區大小、狀況差異極大，例如臺北市各區差異較小，人口亦相當，固無問題，然如新北市板橋區人口高達五十五萬，

但偏遠的雙溪、貢寮等區幅員遼闊，人口卻相對稀少，未來如何妥適調整發的規模，實為重要課題。在區之區域未為適當調整前，亦不宜貿然實施區自治。

問：您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見及建議？

答：此次五都改制功能業務調整面臨最大的困難，主要在中央與地方缺乏共識，不論在人員財政經費上，中央與地方認知常有很大的落差。在缺乏共識的二十五項業務未移撥前，仍依照現行架構辦理。目前的作法是，未有共識前仍由中央辦理，若已達成共識，則應迅速移撥地方，尤其是預算經費宜立即移撥。再者，此次改制的一大原則，是經費人員隨業務一併移撥，但改制後除臺北市外，其他直轄市因組織擴大，人員亦隨之增加，雖然人事行政局以逐年增加方式控管員額，但似乎未包括隨業務移撥而增加之人員，對此一人員增加問題，應進一步作合理控管，避免浮濫。

#### 深度訪談(九) 文件編號：B3

訪談時間：民國 100 年 1 月 27 日上午 10 點至 11 點

訪問人：何展旭

受訪對象：主計處簡任文官、科長

訪談地點：主計處

問：首先想請教您，就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，在業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？

答：由於地方政府在尋求改制的重要考量因素，即是對改制抱有可增加財源的期望，因此在功能業務移撥調整的過程中，地方政府即會要求配合業務移撥，增加經費。尤其是此次改制，與財政收支劃分法的修正關係十分密切，如何適當分配財源與經費，實為主要問題。另外，地方可能亦有人員設備不足的問題，所以人員的補充及設備擴增，也成為一大挑戰。

問：就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？

答：不論有無此次改制，中央與地方在權限劃分上，本即存有許多模糊不清之處，此次改制將此一問題愈加顯現出來。地方制度法僅有若干原則性的規範，實際上各部會主管之法令則明確程度不一，例如國民教育法有較明確的權限劃分規範，然而有些領域又未有明確規範。至於在主計的權限與業務上，中央與地方則較少有爭議，目前情形似無需調整。

問：您認為哪些原屬於中央政府的業務功能，適宜授權或移撥給直轄市政府？相關法規又應如何修訂？反之，您認為有哪些業務功能適宜移交給中央？

答：除了法令上權限調整之問題，各部會實際負責業務之移撥，亦面臨若干困難。例如目前五都轄區內國立高中，應將其改制為市立高中，然而卻遭到一些學生家長的反彈，故在業務移撥上除了法令的限制外，還有實際溝通協調的問題。此外，主計在業務移撥上雖較無問題，但近年對於地方主計人事之安排，中央多會尊重地方的需要與要求，並未過度介入與干預。

問：為因應五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

答：早自臺北縣成為「準直轄市」時，中央即成立因應小組，協請各部會提出應修正調整相關法規。此次五都改制，相關法規實際上大抵已檢視有無修正之必要，並成立小組控管法規修正。財政收支劃分法對於統籌分配款之分配，係透過一定公式概算款項，並未針對具體之業務及地方因素等指標，個別逐一細算，修法應會遭遇一定之阻力，應該謀求適當之調整。就主計方面而言，主要涉及中央對地方補助法規的修正，故須修正「中央對直轄市及縣市補助辦法」。然此僅係中央各部會因應之作法。至於五都機制正式運作後，仍然有若干需要調整的地方，例如道路養護的經費，係來自交通部徵收對汽車燃料費，以往的作法是扣除臺北、高雄兩市的部分後，交主計處設算各縣市之補助款，五都改制後，此一制度勢須調整，惟目前並未修正。

問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？

答：此次改制之核心規劃，即是透過各直轄市所具有之地方特色與發展優勢，帶動區域整合，以及經濟成長等各方面發展，避免鄰近縣市邊緣化，故五個直轄市應是扮演火車頭的角色。至於在直轄市區級制度上，原本臺北、高雄兩市之區幅員較小，故適於以區為市之派出機關方式為之，但五都改制後，原本縣之鄉鎮市有幅員較大者，是否適合逕自劃為區，不無疑問，故未來有關區的行政區域應該妥適規劃調整。另外，桃園縣之地位亦將為「準直轄市」，然其轄區內仍有鄉鎮市自治團體，由於「準直轄市」與直轄市相去無幾，現行制度設計，似亦有調整之必要。

問：您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見及建議？

答：就主計業務而言，為配合此次改制，對於合併升格之直轄市，已較以往撥付更多之補助款，各直轄市能否妥適運用，可能是較令人憂心的問題，各地方政府仍應妥為財政規劃，不應事事均仰賴中央補助解決。另外，與攸關改制最重要的兩個法律，除財政收支劃分法外，還有公債法，這兩個法律均尚未修正通過。由於公債法僅明定臺北、高雄兩市舉債之規範，並未規範「直轄市」之舉債上限，又依地方制度法規定，其他直轄市應適用升格前之規範，亦即縣市舉債之規範。此顯然無法因應改制後之實際情形，並將引發直轄市財政調度之危機，較之財政收支劃分法，更有修正之急迫性。

#### 深度訪談(十) 文件編號：C1

訪談時間：民國 99 年 11 月 12 日上午 8 點至 9 點

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系劉教授坤億

受訪對象：臺北市區長

訪談地點：區公所行政中心

問：區級政府在平時以及防災時，在整體的運作上，相關業務與職權會碰到哪些職務列等以及組織上的問題？

答：區長的職位事實上真的需要釋權的擴張，需要更加充分的授權，然後配合職等相對的提高。我覺得真的可以藉這次五都的調整，來面對這個問題並且正視它。其實臺北市政府，在馬總統擔任市長的八年，也一直幫我們積極的爭取，他親自到中央，考試院、銓敘部去爭取，

但都沒有成功。因為對方認為要北高平衡，以及財政上的拮据；因為調高一個職等，人事上的開銷也會增加很多，等等這類的；因此我認為真的可以利用這次五都的改制，可以好好來面對這個問題。就區自治而言，第三題有談到一市兩制的部分，其實我個人是贊同的，因為第一個這是符合地方自治「因地制宜」的性質，那要怎麼兩制呢？就是都會型的行政區，當然都會型的行政區是指人口很密集，然後公共設施完善，交通非常便利，像臺北市一樣；那非都會型的例如：偏遠山區啊。

問：可不可以舉例，例如以新北市來講，哪些屬於非都會區？

答：像烏來鄉，就是幅員遼闊，地處偏遠的山區，然後人口又少，像這樣子的話，如果說是官派的區長，會不會真的服務到這樣深入的地方？可能不會，因為他沒有選票的考量，可是這些人就會變得更弱勢了；那如果反過來，你讓這些地方還是維持自治，他為了要得到選票，他會服務到這麼深入的地方，所以這些民眾就會受到照顧。那反思政府存在的目的是什麼？其實就是要服務百姓，那如果今天改成像臺北市這樣官派的區長，其實這一塊的民眾真的很可能就會被邊緣化。

問：那麼以現在來說，民選的鄉鎮市職權當中有哪一些是最適合我們先前提到應該抽離出來回歸到市政府的業務？

答：工程。這是最明顯的。其他的部分，或者是百萬以上的採購案件。應該由市政府統籌辦理。

問：有關都會形的區級政府在相關職權上還有哪些需要提升的地方？

答：第一個我覺得需要職務列等的提高，甚至先前的想法認為是可以到 11~12 職等，因為職等提高後在橫向的聯繫，指揮調度上會比較順暢；在職權的部分，也是要加強服務的部分，以現在來說，區公所等於有好幾個婆婆，不是只有民政局，還包括環保局、社會局、消防局...，真的有幾的都是我們的婆婆。所以，就是需要授權。

問：其實區長的想法是認為，區長的職務列等是跟局、處長一樣？

答：最理想是這樣。因為你從組織的結構來看，它就是直接隸屬市長的。

問：因為事實上目前中央在規劃組織的時候也碰到同樣的狀況。譬如說三級機關的主管跟二級機關內部的單位，其實職務列等是一樣的。

當然也有人去提出一些質疑。我最近也在思考這個問題，可是這樣會不會產生一般的疑慮就是那區長會不會完全不聽局、處的指揮。

答：所以在組織規程有提到要受到民政局長的指揮監督。所以很多的業務不管是衛生局、環保局...等等，如果要拜託區長其實是應該透過民政局代為協調。雖然都是這樣規定，但通常都沒有真正做到。所以我們很困擾。

答：在中央與地方的權限方面，這幾年來臺北市與中央政府有哪一些事權是可以由中央調整到地方，或是地方有些事權其實應該回歸中央的？

問：其實這個題目蠻大的，牽涉到的層面很廣，確實是有檢討的必要，但這樣的檢討我是建議等到五都改制真正上路一段時間後，我們再來看這個問題。

問：那區長對於相關法規，財政收支劃分法、地方制度法、地方行政機關組織準則，大概有哪些看法？

答：因為我是贊成一市兩制，所以我覺得相對的這些法律都應該要配合修正，假如為來中央同意一市兩制，那這些法都必須要配合。

問：是什麼原因促使你那麼強烈的覺得應該要一市兩制？

答：如同前面講的，官派的與民選的在心態上、做法上肯定會不一樣，這是很現實的。

問：但是一市兩制之下，鄉鎮長是民選的，那你覺得代表會是可以不需要存在的？

答：對。這是我可能跟其他人不太一樣的想法。就是我希望減少一層的選舉。然後可以減低黑道黑金的問題。以及五百萬或是一千萬金額以上的工程採購回歸市政府來統籌辦理，我覺得真的可以減少不必要的弊端。

問：那這樣子地方上有意願出來的人會多嗎？

答：還是會有。你看里長的選舉都這麼競爭激烈了，更何況其他的選舉。

問：所以這樣看來，會有一些真正想要為公眾服務的人就會出來。

答：對。

問：最後，你對這一次縣市改制為直轄市，大概還有哪一些建議？

答：我是覺得先前馬總統的政見是三都十五縣，我個人還是覺得蠻好的，可是因為現在已經走到這個地步是不可能在回到過去三都十五縣；臺灣這個小就有五個直轄市，所以我認為是不是應該要有一個真正的首都，譬如說臺北市要維持一個首都的形態，就必須要有一個臺北都，那要如何變成臺北都，就需要臺北市、新北市，加基隆。至少你合併以後真的臺灣的首都，叫臺北都，就像東京有一都二府，那就是日本的首都。而且到那時真正有臺北都，臺北的城市競爭力就相當於國際的大都會。

### 深度訪談(十一) 文件編號：C2

訪談時間：民國 99 年 12 月 3 日下午 14 點至 15 點

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系劉教授坤億

受訪對象：新北市議員

訪談地點：議員辦公室

問：其實訪談到鄉、鎮、市，跟區這個層級，我們比較關心的是說，在鄉、鎮、市這個層級，譬如說像鄉鎮市一旦改制了之後；新北市改制之後成為區，事實上整個政府業務服務的推動，跟原來的自治體之間會有甚麼樣的差別。這種做法現行來說，因為沒有涉及到重新劃分區域，所以新莊市這個狀況，人非常多；臺北市一個區大概在 20 萬上下，那新莊是 40 萬。

答：不過還好，新莊的區域間沒有很分散，不像烏來、金山、烏來，分的很開的話就會麻煩一點。那臺北縣又不一樣，是獨立升格，其他是合併升格，這兩者間又不同，我是覺得說區 40 萬好像大了一點，但是你說要分開好像也分不大開；因為長期生活、互動在一起，不過現在選議員的區是比立委的區要來的大。這樣子的話我是覺得里長責任很大，因為區長沒有人事、行政、預算權力，因為是從市政府直接指揮的嘛，所以我想有時候臺北市的區長里民可能還不見得知道跟了解，但是里長就要兼任過去里長還有市民代表的角色，因為現在代表沒有了嘛，我們新莊有 30 位代表，那臺北縣有 600 位的代表。

問：議員，我想我直接的問，就是說改制為區之後，新莊市政府的代表會、代表會主席這些問題，可是再來就是以業務面來看，財政課沒

有，未來清潔隊直受環保局的指揮；在地方上其實就我了解，還蠻重要的兩件事，未來的調整上你個人有什麼看法？

答：我覺得有時候還是需要授一點權，因為畢竟以後臺北縣政府直接指揮的話，我想第一個可能沒有辦法了解真實的狀況，而且下情沒有辦法上達，那如果說你有部分、適度的授權，雖然是由他們統一指揮，但是適度的授權給地方政府我覺得是有必要的。

問：因為改成區之後它沒有自治財源，所以確實是很多的權力會做一些調整。在你的經驗，因為你也當過市長，如果做一個區級政府要對居民做很好的服務，現階段大家沒有談的很細，哪一些業務跟哪一些職權應該做個比較好的分配？

答：因為我覺得是跟民生有很大的關係，所以就要作到很好的規劃，老百姓非常重視直接的感覺，他所重視的是服務是不是受關心，政府給予他直接的關懷，如果完全由市政府再來做指揮的話，或市政府授權才能夠動的話，我想這樣子可能真的會覺得鞭長莫及。

問：清潔那塊會有問題嗎？

答：清潔喔，受指揮的是環保局，但是清潔是非常重要的唉，每天的日常生活，民生問題是最重要，所以我覺得民生問題應該是給區公所有一個適度的授權，這樣比較能夠接受。

問：所為適度的授權議員可不可以講具體一點？

答：所謂適度的授權就是說，你每天要出去對不對，出去要調派，我沒有辦法聽你上面的指揮，我在下面就要看實際的狀況，如果發生什麼問題、狀況我馬上可以處理；所位的權限就是說當老百姓面對問題的時候，可以馬上處理，這才是真正的老百姓可以接受。不然會有民怨，因為像在日本、東京，他們都不是這樣子的。

問：那就議員的觀察喔，大概你剛剛講的那些業務功能，財政課、環保衛生這部份，現在是拿掉了，那未來要怎麼樣授權呢？財政是因為沒有自治財源，所以沒有辦法。清潔隊這個部分我知道在新北市，臺北縣這個很重要。

答：你如果在新莊市還可以，如果說像烏來那些地區，你沒有設怎麼可以呢？不關心他們怎麼可以，他們分散的太開了，石碇、烏來，那些地區真的都不行，所以說要怎麼樣整合。

問：因為議員在縣府那邊擔任過幾屆縣議員，我想你很了解一個狀況就是新北市，等於是北縣獨立升格之後，其實臺北縣有一個很特殊的都會區跟非都會區，那現在有人提出一個看法，就是說是不是可以一市兩制，在新北市這邊，一市兩制的意思是說都會區的就用官派，那非都會區的還是可以維持既有的自治體，你的看法呢？

答：一市兩制這樣的話，這樣很難區隔，我覺得怎麼樣來規劃、管理比較重要，那你既然是直轄市升格了，那麼就讓它維持在體制，除非就是說回復到原來的區政府、區代表會，那你這樣就可以一市兩制，但是目前我覺得說是管理個問題怎麼來規劃。

問：是管理的問題、服務的問題？

答：對。

問：議員最後還是要請教您，北縣對於這一次的改制，你大概有哪一些具體的建議？就是說改制成直轄市之後，整個新北市的一個發展，大概有什麼樣的一些看法？也就是以後你要到議會去講的，現在先講給我們聽一下。

答：反正我只是一個地方的議員而已，但是新北市應該有新北市一份使命，那我很期盼說，我只是說自我期許說，因為裡面現在是我年紀最大，資歷也最深 8 年市長，13 年議員，那這 21 年來我是全心的投入，所以我很期盼呢，在任何一個層級跟層面上，都能夠有所提升啊，經濟、社會福利、社會關懷上面，以及文化的傳承、交通，那最主要就是經濟能夠提升，讓我們臺北縣在各個層面上生活的更好，因為生活面真的很重要，讓人家覺得說在這裡是幸福的，是快樂的。重視老百姓的感覺，要懂得行銷。

問：其實區長以後也會有這樣的問題，區長是事務官出身，他會不會願意比較常跟這些基層的人在一起。

答：臺北市是沒有啦。

問：所以這個要看以後了。

答：我會再給建言，跟市長建言。希望真的是要重視老百姓的感覺，人家知道妳做些什麼，你有在做什麼，他們得到了又是什麼，譬如說什麼地方提升了，跟過去有所不同，人家想要的是我是成長、進步、

提升，我是有比過去好，我覺得老百姓是重視這些的，所以不要忽略老百姓的感受，不然民調永遠最後一名。

**深度訪談(十二) 文件編號：C3**

訪談時間：民國 99 年 9 月 3 日下午 14 點至 15 點

訪問人：淡江大學公共行政學系陳志瑋教授

受訪對象：新北市區長

訪談地點：區公所

問：從 12 月 25 號到現在，五都改制已慢慢在上路，你覺得在這段過渡的時間，淡水鎮改制為區遇到的問題或是困難是在什麼地方？

答：其實在 12 月 25 號以前所得到的訊息，跟朱市長上任後是完全不一樣的，他非常快速的釐清很多政策，譬如過去我們擔心區政府雖然表面上叫「市的派出機關」，但仍懷疑到底是「派出機關」還是「附屬機關」，結果朱市長 25 號禮拜六上任，27 號就召開會議，明確宣布「區」是派出單位，故區長跟所有市政府的局、處長是同仁，是平行的，沒有上下長官部屬的關係，這點一直強調，我們會認為是很被重視的，但有一些區長，他變得適應不良，會認為還是過去的樣子，仍像過去地方自治的首長，什麼都可以決定，雖然市長表示尊重給我們跟局、處長平行很高的地位，一視同仁，讓我感受到他的誠意很足，事實上，市長雖把我們的地位提高，但有些事不能再像過去想怎麼做就怎麼做，這是我認為我們這些原是民選的鄉鎮長要做心態上的調整。昨天他來淡水視察，也提到民選的要做一些心態的調整，但未來還是會以委任，讓我們繼續代替市府處理一些業務，譬如，「市場」過去都是鄉鎮市公所自己管，但變區後，就變成會設一個「市場管理處」這樣的二級機關，但會認為說，既然鄉鎮市公所管好好的，幹嘛要收回來自己再弄一個這樣的二級機關來做，這種東西幹嘛不繼續請區公所管理就好？所以他馬上就說這種市場管理處是否不必急著馬上成立，雖然人事處把一些組織政策都弄出來了，我想講的是，他真的有他自己的想法，他認為沒有效率的部分，會很果決的說就先停，感覺上會認為他是一個敢挑戰制度的人。

目前比較大的困擾是預算的部分，過去鄉鎮市公所都有自己的預算權，現在都收到局、處的地方。過去淡水鎮公所年度預算大概在 14 億上下，但目前為止只編 2 億給我們，現在只有基本的人事費，未來很多工程款項、活動預算，現在都已經收在比方說工務局、交通局、文化局，不是說我們不能用，而是變成到時候他委派或委任下來後，我們才有錢可以用。朱市長認為將來若要建設，像蓋房子這種比較大的建設，是工務局的事情；修馬路，是交通局的事情；活動，是文化局的事情，未來有什麼活動希望地方辦時，再把經費撥下來，委任，讓我們來辦。這部分就是我們這些轉任的區長應該調適的，在主動權掌握的部分與過去差很多。

問：改成區後，會扼殺地方的發展跟自主性。另外，變成區後，當地居民與政府之間的互動的問題如何解決，現在變成區之後，因為現在區長你是民選的，所以可能還有那個連結性，那再下一屆呢？並且，目前是否有感到比較不同之處？

答：目前 29 個鄉鎮市，好像只有 9 個不是指派的，其他全部都是指派的。並且，是只有做過一任，沒有犯法才可連任，若做過兩任就不行了，全臺灣四都中，除臺北市，只有 52 個鄉鎮市長可轉任，大部分都已是指派的，因此朱市長希望我們轉任的調整一下，指派的不要太被動，積極一點，把指派與轉任的兩個性質拉在一起，他有這樣的想法。

我認為是看市長的態度，上任不到一週，召開兩次市政會議、兩次區長會議，他動作非常快且要求要無縫接軌，上任就上手，故要看市長的授權與重視程度。相信市長這幾次的會議，局、處長都很清楚了，反而是科長要跟上腳步，不然像周錫瑋最後幾個月，有些科長級的，我講跋扈是比較難聽啦，但一個科長來，就對著我們的課長大小聲：「你不配合，我就把你換掉」、「我以後補助款就不給你」，但是朱市長上任後，他馬上調整我們跟局、處長的位置，在市政團隊中給我們一個很重要的位置，相信只要他這樣持續，我們被授權的潛力也會更大，故我覺得這個部分還是來自於市長個人的態度。

問：因為制度改變，未來預算權都在局、處，故此趨勢是掌握預算的講話就大聲，在預算編列上，好像你就矮人一截。而且現在只有 52 個是民選，比例非常小。

答：變成是整個五都的問題，故制度變成動彈不得，在未來第二次區的整併時，是否能藉由第二次整併再做調整，我個人認為，什麼都學臺北市，直接拿來套用，沒有因地制宜，或差別性。因為臺北市小，用市的局、處，或二級單位的處來做，也許可掌握，可新北市太大了，還好新北市有做一點調整，即把社會課跟人文課併成社會人文課，就多一個課，變成工務課，但工務課連修個路燈都不行，殘缺不全，好不容易有工務課，但仍被弱化，像我之前開玩笑，烏來需要一盞燈，淡水需要一盞燈，貢寮需要一盞燈，光去一個地方一天就沒了，要是好多地方一起有問題，要花多少天，但若是整個區公所同時就幫你做，時效較有效率。故需要未來第二次整併時再思考。另外，廣東惠州市惠陽區，有跟我們交流，其規模跟板橋市差不多，60 萬人口左右，土地大很多，但其區底下仍有鎮，區本身就有很多自己建設的能力，我現在是區底下只有課，很多可發揮的功能都沒了，若純從未來國際競爭，談為什麼要整併，即希望有市的規模與效益，但若還是照抄臺北市 40 幾年前的制度，未來要跟其他國家做城市競爭時，你的組織編制就是這樣，故我認為這是否是在第二次整併時，有無可能再做思考的。

問：鄉鎮市變成區，如果行政效率上軌道，會較有效率嗎？並且，以你過去的實務和現在這樣的職務，在區跟新北市之間的自主性、權責上，會有如何的期望？認為應該怎麼樣做調整會比較好？

答：還是看市長的態度，若市長支持過去的活動或業務，能強力的授權或委任辦理，是有機會的。第一，既然被定為市的派出單位，連結要做好，我們都是願意為國家服務的人，未來如果真的無法發揮，我會走，讓公務人員來做，我是真的想為自己的故鄉做一點事。第二，既然區是市的派出單位，區的功能要能發揮，甚至局處的功能，預算你編你掌控都沒關係，是我可不可以幫你執行，但現在都不是這樣，都變成市他能不能自己去做，他設了很多二級單位。新北市這麼大，效率如何，還是說你規劃好了，區來幫你執行，這樣就同時有 29 個所在幫你做，理論上應該要這樣，一致性我認為是理論性的。像我跟幾個校長討論到駐區督學，應該要駐到區來，要能隨時回報，反應問題，不然為何要駐區督學，像這種事也應把功能擺在區公所，否則區公所怎麼叫派出單位？又如果一個區公所是不完整的，那其未來跟效率的

意義何在？這是我認為應該要考量的。它變得更像是一個民政的服務中心，是民政所而不是區公所。若未來都變成那樣，我們也可以他說才做，不說不做呀，現在人民的意見很強，為什麼我要去幫他擋第一線，以前鎮就是擋在第一線，現在也已經開始有些聲音說不做啦，可是我認為這不是我們服務人民的初衷，也不是五都原本的目標。

也因為可能剛轉型才一、兩週，還在磨合，還沒明朗化，因此每個人反應不同，有的是「積極爭取」，有的是「有就好，沒有就不用做」，愈來愈明朗化後，我相信會不一樣。但因還缺很多東西，像二級機關，到底「要」或「不要」二級機關，或有無必要。你走向是 centralize 還是 localization。現在感覺都是一致集中在上面，當然他說會再委派、授權，倒不如思考如何讓不管是 29 或未來的 15 或 12，有更強的功能來幫你做業務的執行，讓你只要做政策的擬定或規劃就好。

#### 深度訪談(十三) 文件編號：C4

訪談時間：民國 99 年 12 月 15 日上午 9 點至 10 點

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系劉教授坤億

受訪對象：中部地區鄉公所主秘

訪談地點：鄉公所

問：縣市合併後，中央與地方業務功能調整還有爭議，再來就是區級政府這一部分，縣市合併是已經定了，臺中的變數比較不大，南部以後都有可能變數，

答：所以每個鄉鎮有它的時空、環境，都不同。

問：縣市合併之後，整個鄉的功能，業務功能的變化，你的觀察怎麼樣？

答：當然在縣市合併之後鄉公所改制為區公所，區公所本身沒有人事權、財政權，沒有建設權，當然對民眾來講他都是會認為說，以前我地方的需求我直接跟鄉長直接反應，最直接的管道可以在自己的裁量裡、範圍裡面去做有關這個部分的處理，那對於民眾這種轉型期間，以後整個區公所的功能沒有辦法那麼突顯，以前說的不能夠馬上做，現在要由區公所又要報縣政府，還是透過民意代表去說去爭取才有，尤其對於我們這種鄉村型的鄉鎮來講，可能民眾要有一個過渡時間的適應。

問：就是市政府對於區公所的授權。

答：當然要考慮到市政府在過渡時間如何授權到區公所的部分，最簡單的一些民眾觀心的部分，好比路燈須要設置的、修理的，要授權到鄉鎮公所來，道路啦、排水溝啦、路燈這些，甚至一般的垃圾清運，清潔隊的部分歸屬到環保局，站在環保局的立場或許說以前地方需要反應的，你趕快去做，這可以馬上處理；以前還可以直接處理流浪狗的問題，現在環保局會說：這不是我的業務啊，工作責任就會有問題，如果每個單位站在自己本位主義，本來我以前首長、鄉長我可以直接指派，可以直接去各個地方處理，但以後不是啊。

問：因為我會這樣問就是要請教你，以區公所的規模來說，萬一啊，以後真的是要區的合併，那以大肚鄉來講比較可能合併的是烏日、龍井？

答：當然這個我不敢講，或許這整個區的合併，中央有政策上的一個方向，勢必地方你要去執行，或許在議會你要去做一個角力，當然這我不敢說，因為每個地方有它一個當地優勢的條件。

問：這以後慢慢再說。還有另外一個問題就你覺得，在這種鄉鎮型的地方，一個區的人口你覺得差不多應該要多少會比較適當？

答：以臺灣的地理環境來講，當然人口要考量，區域要考量，太過遼闊事實上對於管理也不是，對將來區政府也是一個負擔；以人口集中地區，1、20 萬，2、30 萬的區或許沒有什麼，區域範圍不大，但是它人口密集。

問：請教一下就是說因為現在有一個考慮就是說，區級政府維持區域合併這個問題，你的看法是覺得要趕快做還是慢慢去發展，那這個慢慢發展是要形成生活圈，依你的觀察呢，因為你對地方比較熟悉，差不多要幾年的時間。

答：這個不敢去預料。難以預料啦。如果以像日本的行政體制，縣下面的町，町長民選、官派都有可能。

問：你內行，所以現在另外一個問題就是說，你覺得一市兩制，若是在大臺中地區接受度呢？你的觀察呢？大家有在討論這件事情嗎？

答：其實並不見得不好啦，像日本町長就是這樣阿；那如果說今天整個制度設計的完善，如果今天是一個民選的區長，你中央又怕分權、

區長會爭權，講白一點就是有財政、有財源嘛，如果再局部的一個設限，給你區長一部分的權責，部分的授權；就像我們今天選里長一樣啦，今天里長選舉，他也沒有財政權啊，但是我給你一部分的在地方上能夠發揮的影響力，讓他們發揮一些對民眾的理念、政見、訴求，讓他可以實踐，這樣並不是不好。臺灣選舉那麼多，又地狹人稠，難免會激化民眾的一些思想。

問：主秘再請教一下喔，因為臺中市跟臺中縣合併在一起，就縣這個部分喔，一般的想法會不會覺得在未來的建設方面比較吃虧？

答：難免會啦，在選前也好啦，甚至於你今天市長的候選人當選了，將來也是著重在自己爲了連任，他勢必要謀合地方的需求，考慮到票源的問題，那將來可能一些比較偏遠的地區可能會被邊緣化，我認爲這是...

問：會存在的問題。

答：多少會有一些因素存在啦。

問：其實喔，也就是因爲這些問題，所以才有人提到一市兩制，所以避免這種邊緣化，如果有民選的首長，總是比較會有發出的聲音。你看選議員也是這樣啊，比較偏僻的、票少。這是地方政治發展當中市場區隔啦。但是你的觀察啦，就是說，以鄉長來說，他的想法就是說，如果大肚鄉的票源以外，如果選區沒有改變的情況，他有沒有想要開拓烏日、龍井的票源？

答：以這一次議員選舉來講，當然林鄉長本身，當然票源還是在自己鄉鎮，所在地爲主，也有他一個行政資源的奧援，這是沒有話說，那擔任鄉長之前也擔任過臺中縣一屆議員，主要的票源也來自大肚、龍井；反而這一、兩屆以來不管是縣議員的選舉，市議員的選舉也好，我們兩位候選人；上一屆選舉大肚鄉有 4 位候選人，大肚鄉這些候選人的投票數，只能得到自己在地的票，以龍井鄉這是五位候選人，他們外援的票源都 25%不到，他們可以保存 75%的票源在自己手上；烏日也是一樣。

問：這蠻有意思的。是蠻值得研究的。現在就是說以後變成區公所後，清潔隊歸到市政府環保局，目前環保局有什麼想法？譬如說我的意思是說，它是有考慮授權給區長指揮。

答：在上個禮拜討論到現在，是有初步討論說你圖書館業務、清潔隊業務，包括你清潔隊本身或許會委託區公所來辦理；但是區長是我有責無權，甚至對於一些人員的考核，考績也只有一半的權。

問：現在有個問題是說環保局它將清潔隊派在這，在管理上，清潔隊長他會編入哪一個課？有討論過嗎？

答：這個部份我是沒有實際了解。它也沒有直接說明，或許有啦，兩個縣市環保局、環保單位在做這部分的討論，是很匆促啦。現在人事的問題也是很傷腦筋。

問：目前各個情形好像各個直轄市，因為這是自治權的範圍裡面嘛，都不一樣，所以你們轉變是這樣。

答：臺中縣的部分是這樣，臺中市的區公所是 4 個課，民政課、社會課、兵役課、經建課。

問：最後一個問題，主秘就是說，你純粹是用制度面，像這次五都形成後，這個對鄉鎮市級的衝擊其實是很大，特別是縣，你有沒有哪些建議？特別是在處理的過程中，你有沒有觀察到什麼？

答：我想說喔，將來議員、里長，在地方是一個重要的角色，這個過渡轉型期間，要多久才能適應這個我們不敢去預料啦，因為之後還有很多的工程要去做，包括你說顧及到整個區的合併，還有市政府授權區公所的範圍到哪裡，我們也難以預料啦，一直以來民眾從過去都一直偏向，再沒有合併以前，依賴當地鄉、鎮公所，那未來民眾會不會有情緒上的反應。

問：不過主秘你講出一個蠻重要的就是，第一個鄉、鎮、市這種區的合併要緩，過渡時期是對區政府的授權要大，因為民眾對它確實過去有依賴，我有什麼問題就找鄉公所，現在找鄉公所卻還要報市政府了解。主秘謝謝喔。

#### 深度訪談(十四) 文件編號：C5

訪談時間：民國 99 年 11 月 17 日上午 11 點至 12 點

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系劉教授坤億

受訪對象：南部地區鎮長

訪談地點：鎮公所

問：要請教鎮長，縣市合併為直轄市後，在業務功能調整上，對鄉鎮市改制為區有什麼影響？

答：其實我也當過 8 年的議員，了解偏遠地區的鄉鎮，業務上就是說當時公所裡面的科室，合併之後財政課已經取消了，自有財源也都沒有了，這會影響到行政單位的運作。雖然是以區來說，但是服務的層面，以前里長直接到公所處理一些小工程、社團的經費這些都沒了，這就是未來區公所的困擾。目前我們新化鎮有 20 里，以後改為區沒有代表會，就直接從區公所來，所以沒有自有財源的困擾就在這裡。

問：大致上這些問題都有了，現在就是說未來四年這些問題可不可以做一些調整，所以你的意見很重要。再來就是說，整體上，縣市改制為直轄市後，我們有五都嘛，中央與地方的權限上，你覺得有沒有必要做重新的檢討。

答：應該是要有重新的檢討，因為環境不適用了，你不要說我們臺南縣有 31 鄉鎮，靠近我們這邊的一些山區，像左鎮、山上、玉井、楠西、南化，像這面的，歸仁、仁德、永康，環境就不一樣。你想永康市就是都市型的，每一次的颱風對他們沒有什麼影響，主要只有淹水的小事情；我們這邊就是道路交通、淹水、土石流，山地崩裂，那邊就沒什麼影響，好比那邊路燈沒亮修一下就好，但我們這邊不是啊。所以說差別很大，這就是臺南縣環境地理的問題。

問：鎮長，我們現在有兩個層面的問題，第一就是說，鄉鎮市合併這個問題，就你的看法，合併是否有必要性？

答：合併的必要性是看哪方面啊，如果說不能變動的東西像不動產，絕對有好處，如果是經濟的東西，應該是有影響，是不是可以節省一些錢。

問：再來就是，你覺得《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織 準則》，這些法規有合理嗎？還是有其他地方要調整的？

答：現在你做鎮長，目前分配到這裡，在使用上覺得夠不夠，還是說應該要調整的？應該要調整，所以我不時再說，還沒合併，縣市的權力最大，鄉鎮只是遵照 上面指令，沒有一個鄉鎮公所滿意的。你想擴大內需啊，40 億來縣政府，新化鎮公所拿到什麼，秘書去要錢，他用

他縣政府的重大工程設在新化，你看這合理嗎？鎮長要的是鎮內百姓所需要的，像我們產業道路很需要，水溝也很需要，崩塌的東西也很需要，但是就是沒錢可以利用啊。我們做鄉長才真的是沒錢可花啊，還得看縣政府的眼色呢，擴大內需 40 億都發包在縣政府的工程上，其實我們不重視那個，主要是不是可以撥給我們 2000 萬，讓新化鎮公所可以去解決你們地方上的問題。

問：鎮長，我們現在正在思考一個就是，改制之後，因為自治財源沒有了，你覺得區最重要的業務大概有幾項？

答：最重要的我是覺得像剛剛說的災害窗口，第二個就是一個鄉鎮社區社團的營造。社區的營造，還有社團的福利要存在啦，例如媽媽教室。因為一個組織如果沒有這些社團，就變成無法帶動整體。

問：再來呢？其他方面。

答：文化、藝文。像我們這邊很多那種歷史古蹟。

問：社會課呢？

答：那個應該是比教統籌性的，我們只是做一個窗口去執行的。

問：民政業務呢？

答：那個是村里業務，比較單純。民政是包括殯葬業務，反而是最單純的。比較沒有變化性，就是服務。

問：因為目前來說，以臺北市來說，它的區人口都是 25 萬。再來就是民政課的業務都是基本的。社會課的話現在是將健保課併入；還有經建課，就是管巷道、商圈。最後還增加的人文課，管一些寺廟、古蹟，所以我現在要了解就是說，你剛剛提到防、救災。

答：防、救災是比較臨時、專案的組織；防災的時候才會從各課室去成立，派人來成立，它不是常態性的組織。

答：像你剛剛提到的自有財源這個部份，我可以提供新化鎮的數據給你們做參考，譬如說我們一年的稅入，包括縣跟中央的統籌分配款加以來大概 1 億 8,000 萬嘛，光是人事費就要到 1 億 2,000 萬，然後我現在講的是必要性的支出，像路燈的電費就要 700 萬，所以現在加起來，剩 4000 多嘛，還有一些開門啦、水電錢，所以就可以了解到為什麼鄉鎮公所沒有辦法做長遠的規劃，所以他什麼東西都一定要等到中央有計畫，你才要的到大錢；又偏偏中央的計畫有時候又偏離地方所

需要的。譬如說我們現在被檢討的兩個地方是極限運動場跟停車場，那個都是中央計劃，地方去向他爭取，結果下來之後水土不服，後來就被列管為蚊子館啊什麼，要你去改善；所以說這都不能怪我們地方的首長，因為你只要中央有計畫，大家都想要去嘛，對啊。因為當沒有我需要的時候，我就只能去爭取我不需要的，因為我想要有政績讓鎮民知道。所以這個問題就是，財政收支劃分法非常的不公平，到鄉鎮的時候，首長都已經沒有權力了，所以與其這樣那就官派就好了，你叫我做什麼我就做就好了，他就沒有民選的選票包袱，也就不會浪費那麼多資源。

問：了解。鎮長，最後就是說，鎮長你還要什麼想法你盡量說，我幫你記起來。

答：大概差不多這樣啦，重點都有了。

問：那主秘有沒有要補充？

答：你這邊我記得有一些問題，我覺得第 5 點這個問題蠻好的，像我們就會發現，自治的，像鄉鎮的層級，就會比較有特色，像玉井就有芒果，新化就有發展番薯，後壁那邊就有稻米、社區發展，所以說會比較精彩啦，像區長在管理的直轄市就比較平淡，他們就是官派嘛，然後他可能 2、3 年我就離開了，他可能對地方的感情沒那麼，就是說沒那麼重感情啦，如果是民選的首長可能就比較重視地方的產業，各方面文化，好像我們鎮長做的楊揆文學館就經營的非常好。

問：對，我有注意到。

答：我們發現一定要地方上有人很重視這些東西，因為家屬是被動的，所以你提到他們的家人都住臺中，都不積極，所以楊翠也是教授嘛，他們不會積極的推動這些東西，反而是地方上的人有認同他，然後去做，這些資料都要自己去蒐集，家屬只提供而已，他不會很積極。

問：所以我了解主秘你說的如果官派，他可能來 2、3 年。

答：他的觀念會是說跳板，我可能這一任小區做一做去大區，大區做一做我要往上爬了，他可能不會這麼重視，但是如果，我覺得這個問題不是很大，就是說如果市長，直轄市長他不是賦予你區長 2、3 年來這邊就準備升官了，而是賦予你必須去重視地方文化、地方產業、社區發展，那就不一樣了，他把他施政的重點，因為畢竟，市長他管太

大了，他需要的區長就是能夠幫他掌握地方上特色，特有的資源然後去發展發揮。

問：在你們觀察，臺南市的區，你們的看法呢？

答：就會轉成上面交辦的任務，業務比較單純。其實就是公務人員的心態，像我出去人家就會問我們的狀況嘛，就會開玩笑說，喔你以後會當區長這樣，我說：如果是不敢做啦，因為我們的想法是以鄉鎮去思考，譬如說我遇到戶政事務所的主任，他就會把未來的區長當作主任的功能去看，就說：哪有關係啊，有錢就做，沒錢就不要做啊，就是這種，很擔心會有這種文官的心態，譬如說戶政事務所基層就是做到退休，如果好運讓我當到區公所當區長，我就升職等了，做一做，如果做不好還是升啊，就是非常的，在我看來是墮落、很消極，我如果在看臺南市的區長或是直轄市的區長，就難免會有那種文官出現，那我就講說，應該是市長怎麼看待區長的功能，你如果太過保守、太過消極的，我就換掉嘛，我換成積極的來處理就好，不一定說有這個缺點就一定要用民選的區長，應該是說他賦予他什麼樣的任務；然後剛才講的就是可能職等不太夠，他只聽命於他的頂頭上司民政局長嘛，所以他只要求他去做民政，像這次我們的民政課長去開縣政府民政的會議，就有人罵，因為我們去編組織規程，我們放入人文課，就被他們罵，因為他們去開民政的會議，他說：設人文課做什麼！要辦活動嗎？他們的觀念就是說，人文只能辦活動，其實他們的腦子裡面就只有，就只有民政業務嘛，因為他不懂說文化是那麼的重要，對地方的發展是很重要，他們只看到民政，那像在這種區長的底下，他也不敢去發揮文化、藝文，社區方面他也不敢去努力。

#### 深度訪談(十五) 文件編號：D1

訪談時間：民國 99 年 8 月 12 日下午 2 點至 3 點

訪問人：臺北大學公共行政暨政策學系劉教授坤億

受訪對象：北部地方制度學者

訪談地點：考試院

一、在五都體制下，臺北縣在改制為直轄市的過程中所遭遇的主要困難為何？

答：員額與編制之限制，將使未來市府之工作、負擔、壓力大幅增加；鄉鎮市改制為區，成為市府的派出機關，涉及市府與區公所間的指揮聯繫，區作為行政機關，如何同時承接市府指令，並且因地制宜顧到不同區之特色，為目前較困難的問題。以現行法制，區的定位就是市政府的派出機關，奉市長之命執行各項區政的工作。第二個，臺北縣二十九個鄉鎮市，有二十九種不同的環境樣態與特色，加上鄉鎮市自治原來的基礎，勢必會產生問題，其實可透過行政運作解決，臺北市定期有區長會議，即市長跟區長、市府局處跟區公所之間的溝通聯繫，未來新北市可以考慮強化區長會議的功能，讓區長有一定程度的影響力，有充分參與的機會。從一個派出機關的角度，資源要向上集中，但從因地制宜的角度，需要有一定程度的裁量權，重點不是資源多寡，應思考怎樣重新調整區的角色跟功能，較有實質上的意義。

**二、臺北縣改制後，有哪些中央政府的權責功能需要進一步下放？這些權責功能下放是否有助於新北市政府的都市競爭力？**

答：臺北市是比較聚集的都市，在行政協調或是聯繫上，較能達到效率經濟，但未來的新北市，它的面積、差異性很大。臺北縣很分散，若只以人口角度配置資源，很容易產生都市地與鄉村地帶的失衡，若完全比照臺北市的作法，大有問題。彼此的地理特性、人口分布狀況、工商發展的角度，跟臺北市完全不同，要照顧到核心區域，就是現在縣轄市的部分，也要照顧偏遠的鄉鎮弱勢團體，這個部分是未來新北市政府要克服的問題。最好的方式還是修法，徹底重新定位區、區公所的角色。定位倒不是用要或不要區自治的零和方式，可用英國兩千年後的自治法，由中央設計有限的幾套區的治理模式，透過公投，由民眾選擇，再用這種方式當作區治理的概念，使其具有彈性。

**三、未來新北市政府和臺北市政府之間如何更強化彼此的協調與合作機制，以帶領北臺灣的區域發展？在未來的協調合作中，是否會面臨哪些問題？**

答：府際合作，就是既競爭又合作。未來最大的考量點是民眾的需求，或公共業務實質的需要，舉個簡單的例子，譬如臺北捷運的興建，就超越黨派了，因市民有需求，這個部分主要取決於業務的性質與民眾的需求，還有現在的北北基，已成為一個生活圈了。公共服務，要能

夠彼此相互的接軌，跟市長同不同黨，沒有什麼太大的關聯性。以區域的角度，新北市是區域裡的成員，要配合這個區域裡面整體的發展，但就新北市本身來說，它又是一個地方自治團體，自然要走出屬於它自己的特殊方向，未來，新北市、臺北市、基隆市，甚至未來的新北市跟桃園縣，它們的關係是，一方面要在公共事務上取得一定的合作，但在各自的範圍內，要發展自己的特色，其實透過行政管理、協調、整合的方式，就可處理了，不一定需要修法。另外，地方政府的公務人員，都是國家公務員，彼此在運作過程中，適用的相關法令規定與管理，是一樣的，故業務接軌並非問題，重點是彼此間能否有一個機制做協商，未來可以先從這樣的理解，解決彼此的矛盾，再一步步的做更制度化的合作。

#### **四、新北市政府在未來的區域發展中，何項定位與功能應予以強化？**

答：有點像行政區劃法，表面看起來是一種地理間的整併，這其實是最小的部分，最大的部分是民眾的生活習慣、文化、社會條件、族群因素。同樣，中央用區域的角度來推動直轄市，或跟相鄰的地方自治團體合作，最重要是在地方，中央可以有一個理想，但主要的力量仍在地方自治團體與民眾，以現階段國家資源有限的情況下，只談資源分配，意義不大，反造成地方過度依賴中央的負面結果，因此建議中央提供專業上的協助，譬如基本資訊，或基本運作原則，然後中央扮演一種促進者跟鼓勵者，鼓勵地方開拓財源，中央應用誘導或促進的角度，取代指揮跟監督，較能真正讓規劃的構想落實。

#### **五、有關《財政收支劃分法》、《地方制度法》或《地方行政機關組織準則》，應為之修正建議為何？**

答：就財劃法，大家最關切的是統籌分配，目前統籌分配是以高雄市當作計算基準，但未來在修改時，要考慮城鄉之間、其他因素的差距。再來，目前絕大多數的地方政府，尤其基層地方政府，都非常仰賴計畫型補助，但是似乎造就很多蚊子館，不必要的建設，這個部分也需要通盤的做檢討，讓地方政府的財源，能夠用較宏觀的角度規劃，不是只針對特定業務、項目，為了爭取補助而得到資源，得到錢後又無法好好運用，反造成資源的浪費。

資源分配是有問題的，除建立協調整合的機制外，中央應嘗試把業務重新規劃，我建議用所謂負面表列或正面表列的方式，譬如一個直轄市最低度應該要履行什麼樣的職務，列舉出來，或是不可以做什麼事情，這種負面跟正面的方式列出來，就是符合全國一致性的設計，在這個低度之上，要發揮什麼樣的一個特色，由地方自治團體自己發揮。

未來，因應新的地方制度，最重要還是研發功能，譬如老人福利，雖照顧老人福利是共同的趨勢，但每個地方政府照顧老人福利的做法，是不一樣的，但現在似乎只強調在老人年金、送餐，或老人會館的興建，缺乏較有創意的，或較好、較省資源的方式。地方制度法要處理除了區以外的部分，最重要還是在村里，雖其只受鄉鎮市區公所監督，但村里長是民眾直選，還是有一定的民意基礎。未來鄉鎮市取消後，地方政治菁英，它的重整除了市議員、市長之外，那就是村里長。原來在鄉鎮公所擔任地方自治團體的代表或民選首長，現在不得不從事村里長競選，競爭成功後擔任村里長，勢必不可能只維持現在這種消極、例行性的角色，會有發揮空間的需求，若不預先調整其角色跟功能，未來可能會造成地方的負面結果，這可能是當務之急。

臺北縣已經歷幾年的準直轄市，故業務轉換已差不多了，問題還是業務怎麼落實跟推動，鄉鎮市加上整個單位間橫向協調的聯繫，才是最大困難，橫向跟縱向的整合，又涉及二十九個不同區塊，是很細膩的行政管理功能發揮，不應只是單一的、制式的、固定的、SOP的，這樣的行政管理設計，才能真正回應大部分新北市的居民。

#### **深度訪談(十六) 文件編號：D2**

訪談時間：民國 99 年 11 月 15 日下午 1 點至 2 點

訪問人：淡江大學公共行政學系陳志瑋教授

受訪對象：中部地方制度學者

訪談地點：中部地區大學

**問：依照您的瞭解與觀察，在改制為直轄市過程中，業務功能調整方面，所遭遇到的主要困難為何？**

答：其實只是找我們去背書的，他們內部的單位早就把功能業務劃分好了，而他們的業務功能劃分根本沒有學理依據，純粹是爲了把人安置好。因爲兩邊的業務單位有些要取捨、有些要合併在一起，所以在整併上會考量到，臺中市是比較都會型的而臺中縣相較爲鄉村型的城市。在設置的單位來說，臺中縣有幾個單位比較獨特所以必須要存在，所以臺中市幾個單位需要併進去，像是臺中市的觀光旅遊局。而臺中市的觀光旅遊比較沒有，它是放在新聞處底下，未來可能臺中市會將新聞處底下的觀光科與臺中縣原有的觀光局整合在一起，成爲未來臺中市的觀光旅遊局，這是考量到臺中市與臺中縣有獨特的幾個。但是現在有一些是兩邊都有的，比如說臺中市有都發局、建設局，臺中縣有建設處、工務處，所以這兩個在合併上會有它的調整。在業務調整上，新的直轄市若要成爲帶動區域發展的火車頭，則它在業務調整上要做大幅的變動，但是目前來看是不可能的，因爲現在還是維持直轄市傳統的功能運作形態，因爲在這一次才能作業務調整的變動，未來變動的可能不大。如果說現在要再改變，讓臺中市成爲帶動臺中發展的火車頭、帶動中臺灣的區域發展，則內部單位的功能調整上，就必須針對區域或是跨域的角度設計它，而不是用傳統功能、業務分工的方式去設計，然而現在看來它還是落入傳統的思維。所以從中看出，很多屬於直轄市未來要帶動區域經濟發展的部分，事實上還是沒有這個能力。

**問：就您的看法，本次縣市改制爲直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？**

答：現在是這樣，中央要給它的業務，譬如說國立高中要併入市立高中，有些部分它不要，要的話就需要給錢，中央若不給錢只給業務它不會接受，所以學校這一塊在處理上會比較困難，畢竟臺中市要呈現這一塊必須耗費龐大的經費，所以關鍵是中央的教育部是否要給錢給人。所以說，直轄市的業務或是權限劃分看你是如何去看待它的，若從中央對地方的角度來看，中央想將業務都下放給地方，可是地方或直轄市卻不要接，因爲地方一接的結果，就是整個業務量超載，不管是在人事或是經費上，再加上中央不給地方組織編制上的彈性，所以

中央與地方所站的角度是衝突對立的。因此，這一屆的市長，會花很大的精力在中央、地方權限調整上，而在區域經濟發展上，很難有一番作為。

中央與地方權限劃分，實務的問題是動態的，發生的權限問題除非是很具體落在一個局處單位裡面，否則都是根據地制法的原則來劃分，然而原則常常都還是有模糊地帶。所以權限劃分是一個歷久不衰的問題，因為常常都沒辦法解決。

**問：為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？**

答：從資源配置來說，以臺中市胡志強來看，因為先前擔任八、九年時間，期間臺中市的八個區域的發展已經出現很大的落差，再加上臺中縣進來了，而這些都是靠近臺中市的鄉鎮發展比較快，因此他考量要連任就必須將資源配置靠近臺中市那幾個，而那幾個周邊的城市、城鎮又變成區，而這部分對市長來講，進行資源投入是最有利的，同時他將資源放在這些發展較落後的區塊，能提升他們的發展，間接也能增加他的選票。同樣的，蘇嘉全更沒有包袱的問題，他做資源配置一樣投入在人最多的地方，讓他們能支持他。

那中央跟臺中之間，現在就考量到中央要針對那六個直轄市如何做資源配置。若是要讓資源配置均衡分配，就要將重點放在中臺灣，而南臺灣相對也要配置一些資源，而北臺灣就必須減少，因為北臺灣會支持他的大部分都很明顯了。因此，資源的配置還是回到選票的考量上，中、南臺灣的民眾支持沒這麼高，就必須投資更多的資源進去。所以說，資源的配置考量絕對不會根據功能或區域經濟發展為主，主要還是以選票做為最優先考量。

經建會九八年有一個國家建設整合型的補助計畫，九九年也有，其實它就是針對每一個區域配合行政院研考會規劃的七大發展區，而這七大發展區，它希望每一個區至少都有一個直轄市，這個直轄市就是透過經建會先期規劃的經費補助，只要區域裡的縣市都有共同議題提出來，那麼經建會就會優先考量列入補助。所以中央與地方的補助辦法也修正了，而未來的財劃法在這部分也修正很多條文也都是配合

這個，所以這都有配合在做；而地制法最優先通過的就是二十一、二十四條做修正，其實地制法針對廣域行政部份，不用再做設計了，講難聽一點，錢不是內政部管的，但是你已經讓財政部要配合你修財劃法了，中央對地方直轄市補助款也配合你修正了，這樣就夠了，哪裡需要更精緻的法，本來地制法就不可能規定財政部要補助多少，這是不可能的，因為這是各部會的權責範圍。另外，有些組織在調整，像是臺中市以及臺南市，它們的地方稅務局已經成爲一級機關，過去在北高兩市都是二級機關，這個問題很嚴重。造成這兩個直轄市跟其他直轄市又不一樣，也就是你在調整組織哪些是一級、哪些是二級機關沒有一定的原則，到最後的結果還是回歸到政治上的因素，誰接近核心誰就獲得比較多。這按照過去直轄市都是二級機關，若升爲一級機關影響就很大，人員的職等、權力、保障都差很多。這一點來說銓敘部不願意，但是內政部同意，所以也沒辦法，很多遷就得還是政治上的因素。現在臺中市與臺南市的稅務局成爲一級機關後，造成的效應就是其他直轄市的稅務局也會跟著比照、調整。

**問：就您的看法，直轄市在區域整合與發展上，可以扮演何種角色？以及如何扮演？再者，您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？**

答：如果直轄市要做爲帶動區域發展的火車頭，就必須配合經建會所提到的空間策略規畫的三大城市區域發展。城市經濟的發展才能帶動區域經濟的發展，而這三個只有北、中、南而已。

經建會目前有自己一套的補助措施，想要讓直轄市作爲領頭羊帶動整體，但是直轄市不可能帶動整體區域發展，它們沒有這種能力帶動。因爲，文官的治理能力沒有，包括策略規劃能力、政策管理能力都沒有，還是屬於傳統型基層官僚作爲。

以北北基這個區塊來說，每個縣市長都有他的業績，績效，最好錢都撥到我的縣市來用。但是，現在是各個縣市所提出來的議題，至少要跨兩個縣市以上，才有可能優先補助。若跨兩個縣市的議題，則產生的效果、績效，就必須兩個縣市長互相配合。所以中央就是運用這種激勵的誘因，驅使地方縣市政府能夠合作。但是時常會出現一種狀況，就是政治因素，例如很多縣市長，都不遵守遊戲規則，就直接跟總統、行政院長要，只要是這樣做那遊戲就不用完了。所以說，中

央想要刺激區域內的直轄市去帶領周邊的縣市哪有這麼簡單。此外，經建會跟內政部營建署是不一樣的，他們對區域發展的定位、區域認知是不同的，甚至有衝突的。經建會的理解是他們所作的三大生活圈與七大發展區域應該是要這樣的，而內政部營建署則認為空間規劃是目前要發展的四個區域計畫—北、中、南、東，然而這個區域計畫應該是屬於區域階層這一塊，其實應該與經建會所規劃的三大城市區域加上東部區域是一樣的，但是它們劃分的起點界線是不一樣。而這兩者，一邊講治理，一邊講空間規劃，這兩者之間要 match 在一起才能讓整個國土運作較為完整。

**問：您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？**

答：就課責面，實務上的課責就是那幾個，不是政治課責就是行政課責或是法律課責這些，其它都沒有，是否有向公民課責，也沒有。所以這個東西有它的盲點與困難的地方，但是這個還是要做，因為如果不做，問題還是永遠存在。所以所有地方自治、或是整個中央與地方之間關係處理，課責是最難處理，而到目前為止，這個問題會一直存在，實務上也未有發展出有效的解決方法，課責機制這部分仍待研究、探討。

#### **深度訪談(十七) 文件編號：D3**

訪談時間：民國 99 年 12 月 15 日上午 11 點至 12 點

訪問人：王皓平

受訪對象：南部地方制度學者

訪談地點：南部地區大學

**問：首先想請教老師您，就您的觀察，本次縣市改制為直轄市過程中，「高雄市政府」的業務功能調整，與改制的運作準備面臨什麼樣的問題或困難？**

答：政治是最關鍵的，其它的問題第一個是縣市之間的整合。一個原來是市、一個是縣，包括臺中市跟臺中縣、臺南縣跟臺南市、高雄市跟高雄縣。跨縣市整合都遇到一樣的問題。因為市的資源比較多、人力比較充足、研考的能力也比較強，所以市就比較強勢，縣就覺得比較弱勢，覺得被吃、被邊緣化。尤其高雄市是院轄市，整個高雄市的

文官都覺得蠻委屈的，雖然好像可以升官，但心情跟心態上有很多怨言，對職級、對自己未來的定位是充滿疑惑跟不滿，又有一點無可奈何，增加了整合上的困難。而在民政業務上，高雄市跟高雄縣兩者在既有的社會福利上規模不一致，例如高雄縣有敬老津貼。整併之後，完全不可能在一個月以內使兩個地區整合到相同的規模。因為高雄市政府的負債是五個都裡面最高的，一千六百億，比它的年收入還高，你叫它怎麼給出這個錢？把高雄縣去比較高雄市一樣的社會福利都到位？我覺得這個如果中央沒有調配的話，一市二制是有可能的。如果它財源籌措不了的話，它憑什麼比較高雄市？高雄縣一百二十萬人、高雄市一百五十萬左右，加起來兩百七十萬左右，我不認為它有這個財源。除非中央財劃法有新的規範、新的調整、挹注，否則以目前的財政自給，高雄縣的負債只有一百四十幾億，高雄市是一千六百億，加起來將近一千八百億，你要他怎麼作？我不知道。五個都裡面高雄市負債跑第一，單獨比較也是高雄市第一，我覺得這個非常麻煩。

**問：就擬成立之「新高雄市」而言，老師您認為何項高雄市的政府職能應予增加？需要修改何種法令或強化相關資源配置？**

我看高雄市的國際招商是比較差的。楊秋興在高雄縣作得還不錯，但現在是陳菊勝出。本來高雄市的國際招商就一直有他的困境，中央必須胡蘿蔔跟棒子並進。中央劉憶如有她的想法，高雄雙港，有空港、有海港。怎麼樣發揮雙港的綜效？我認為高雄港應該先建立一個自由港的視野，像香港一樣。施明德也說過，就是一個免費的、快速通關的一個站。如果說你能夠先把高雄化為一個自由港特區，不管是空港、商港，可能可以增加貨櫃的吞吐量，也可以增加一些招商產業進駐，因為這是自由港嘛，有點扮演像香港的角色。可是這是要特別立法的。讓高雄扮演某種過去香港的角色，是自由港、稅收什麼都是特別化。中央願不願意這樣作？願不願送大禮給高雄？或是地方是不是有意識形態的問題，這個我就不曉得了。另外，我覺得如果自由港、港口自由化，跟中國大陸的接觸跟協調是必要的。

**問：就您的看法，本次縣市改制為直轄市，確立了我國五個直轄市（五都）的體制，在中央與地方權限劃分方面，有沒有必要重新檢討？如果有此必要，哪些權限需要重新調整？以及如何調整？**

**答：**中央什麼都管太多，最主要是錢。因為地方如果都沒有自有財源的空間，最後就會依賴中央補助。在統籌分配款上面，雖然高雄市過去是直轄市，佔了便宜，但是現在還是欠錢欠一大堆，表示他的自有財源比例太低，全臺灣各縣市都太低。因為人事權，說實在話中央已經下放了，只要是直轄市，你所有的局處主管，幾乎都由市長來派任。所以人事權有自主權，但是財政權呢？最重要的就是人跟錢，他什麼錢都跟中央要，他沒有一個自籌財源。問題還是跟剛才一樣，這裡沒有一個賞罰機制。

**問：**您對於直轄市的區級政府制度，有何看法？您認為目前北高二市區級政府的權限範圍如何？部分論者主張「一市二制」（區與鄉鎮自治兩制並立），您的看法如何？

**答：**要採一市二制呢、一市一制呢，我覺得中央應該在法規上給予多元治理的空間，讓地方有自主來決定，不只是在人事上、財政上有自己的空間，在地方自治上他也經過通過內部溝通，達成多元地方自治。因為現在是民主時代，中央用一條鞭來管，是管不出效率跟競爭力的。如果說中央願意放給地方政府，地制法第一年、第一次，一條鞭，全部人都說 OK，四年以後再說；四年以後，應該把這個權力下放給各都，考驗各都的本事。看各都願意用一條鞭呢、還是全部都用民選的、或者一市二制，給五都自主的空間，去決定內部層級政府的管理方式。都長跟地方上去談、去討論，這是都長的職責所在，內部的管理上，多層次、多元的治理，怎麼樣可以提升他的效能，可以給他幾種選擇。

我覺得那就是留給都去溝通的地方。你可以一市兩制、一市多制，議會本來就是一個中間的代理機關，你可能有很多小的 town meeting 來代替，因為里長還在選。那你怎麼去結合，這要看都長的智慧。

**問：**為因應未來五都新制，您認為《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《地方行政機關組織準則》，或其他相關法規，是否需要重新檢討修訂？以及如何修訂？

**答：**誘因機制是中央應該作的！地方政府你要空留一筆款項在財劃法上面，空留出來說，如果地方作得好的話，我們把地方抽的、像營業稅全部給地方，其他的稅款例如說綜合所得稅，中央怎麼去再分配給地方。這管理的機制是想出來的，比如說鼓勵各都市特色發展計畫、

橫向協調溝通平臺，那你如果來得標的話我就先給你錢。你可以規劃從中央的想像裡面，地方在經濟發展的產業特質上，地方要怎麼發展。看地方提出來要怎麼作、怎麼執行、怎麼評核。這些都可以向中央提計畫，都有額外補助，不在你正常的經費分配。要督促它更努力的去發展地方，尤其跟地方附近的縣市作連結。

現在都是錢的問題。五都之後，地方紛紛叫著國立高中我不要接、署立醫院我不要接，都是錢的問題。以前都是中央在接，中央現在也在頭大，變成現在各個國立高中聯合跟立法院施壓，要維持國立高中、由國家來承擔，不要變成市立高中。這就是錢跟人之間沒辦法作整合。

**問：您對於本次縣市改制為直轄市，還有哪些具體意見和建議？**

葉匡時目前表示他不願意放給地方。從來沒有預期要真的港市合一，中央不會放棄管理權，不會放棄所有權，不可能作到高雄市的期待「這個港就是完全歸我」。當然中央可能有他的考量，因為地方勢力切割的結果很複雜，因為議會的在地力量，可能會造成高雄港不能真的能朝理想的方向發展。因為地方的勢力很麻煩，所以他們才不願意把這個管理權真的下放給高雄市。

現在臺灣有個現象，人才到地方的少，中央部會都是幹員，下到地方的一層一層少，真的精明能幹的地方文官少之又少。院轄市還好，高雄縣政府就差很多。由其是研考單位，要作長遠規劃、人事配套問題。尤其是現在高雄縣結合到高雄市之後，需要有這很強的研考跟經發研究人員，可是市政府都不具備這個條件，因為人才都集中在中央。中央你去每個單位，那些文官都很厲害。你到地方上，很少。另外地方還有很多選舉上的考量。



### 附錄九：縣市改制直轄市自治法規整理原則

一、為處理縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制直轄市，原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治法規之廢止或繼續適用事宜，訂定本原則。

前項自治法規，指自治條例、自治規則、委辦規則及自律規則。

二、核定改制直轄市之直轄市政府、縣（市）政府，應依本原則規定，就現行直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治法規（以下簡稱改制前自治法規）進行清查，逐一檢討改制後有無繼續適用之必要。

前項檢討之結果，應提核定改制直轄市之直轄市政府、縣（市）政府成立之縣市改制作業小組（以下簡稱縣市改制作業小組）確認。

三、改制前自治法規，有下列情形之一者，原則上得繼續適用：

- （一）屬管制性或課予地方居民義務性質。
- （二）屬給付行政或授與地方居民利益性質。
- （三）屬規費性質。
- （四）其他經縣市改制作業小組認定有繼續適用必要。

四、經縣市改制作業小組確認不得繼續適用之自治法規，由改制後之直轄市政府公告廢止之。

前項廢止之自治法規，如其規範內容仍有制（訂）定自治法規之必要者，縣市改制作業小組應預先擬訂，並於改制後六個月內，完成公（發）布程序。

五、改制前自治法規，有繼續適用之必要者，應由改制後之直轄市政府於九十九年十二月二十五日公告繼續適用。公告內容，應包含改制前法規名稱、制（訂）定與最近一次修正日期及適用之行政區域。

前項公告繼續適用之自治法規，應依該自治法規原制（訂）定機關之管轄區域，繼續適用。

六、改制後之直轄市政府，對於公告繼續適用之改制前自治法規，應於改制後二年內完成改制後之直轄市自治法規之制（訂）定。

七、縣市改制作業小組，應依行政院訂定之改制後之直轄市政府組織規程規定，擬訂改制後之直轄市政府所屬機關（構）及區公所之組織規程（含編制表），其施行日期為九十九年十二月二十五日，並由改制後之直轄市政府於同日發布。

改制後之直轄市政府應公（發）布廢止下列組織自治法規：

（一）原直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所組織自治條例及所屬機關（構）、區公所組織規程。

（二）原直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會組織自治條例。

八、依法律及中央法規規定，應由改制後之直轄市制（訂）定之自治法規，縣市改制作業小組應先行擬訂，並於改制後六個月內由改制後之直轄市政府完成公（發）布程序；未制（訂）定前，得暫時適用依法律、中央法規或其授權訂定之中央法規中關於原直轄市、縣（市）之規定。

九、改制前各直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關訂定之行政規則，應一併檢討，並得參照本原則或另訂定相關規定辦理之。

附錄十：研究調查問卷（A 卷）

各位公務界先進 您好：

本研究係接受行政院研考會委託，針對我國縣市改制為直轄市後，進行中央與地方業務功能調整之相關研究。本項調查的主要目的，在於瞭解您（原直轄市或新改制直轄市之一級主管）對現行直轄市業務功能調整的看法，敬請您依照實際狀況和真實感受填答問卷。您所提供的訊息及資料將匿名並絕對保密。在此衷心感謝您的合作，敬祝您

身體健康！萬事如意！

計畫主持人：國立臺灣大學政治學系

教授 蕭全政

協同主持人：國立臺灣大學政治學系

教授 趙永茂

國立臺灣大學政治學系

教授 黃錦堂

研究員：國立臺北大學公共行政暨政策學系

副教授 劉坤億 敬上

民國 100

### 第一部分：對中央與直轄市權限劃分的看法

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

01.我認為直轄市的自治權限合理，現階段毋須調整。

02.我認為直轄市有能力可以規劃及推動區域的大型經建計劃。

03.我認為直轄市的權限調整將有助於直轄市的治理能力及績效。

04.我認為直轄市應扮演更重要的功能與角色，提供更多的公共服務。

05.我認為五個直轄市的功能職掌要作差異性的設計。

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

01.我認為直轄市的功能業務宜與縣、市的功能業務作差異性的設計。

02.我認為中央行政機關宜經由授權方式，來擴大直轄市之實質自治權限。

03.我認為中央行政機關宜經由委辦方式，來擴大直轄市之治理職能。

04.我認為宜透過修改各該專業法規，來充實直轄市的自治職權。

05.我認為關於中央與直轄市的權限劃分，尚有以下應注意事項：\_\_\_\_\_

**第二部分：對業務功能移轉的看法**

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

- 01.我認為直轄市應立即接辦市立高中、職業業務。
- 02.我認為市立高中、職的教師退休金，將會帶給直轄市極大的財政壓力。
- 03.我認為直轄市，有能力辦好市立高中、職業教育。
- 04.我認為直轄市有能力辦好市立醫院業務。
- 05.我認為關於原中央業務移交新改制之直轄市業務，中央已移撥必要之人力、財政與配備給新設之直轄市。
- 06.我認為縣市改制直轄市中央籌劃小組確有重視地方訴求，並將其列為檢討因應的重點。
- 07.我認為這次行政院面對縣市改制直轄市的業務功能調整作法是得宜的。
- 08.我認為這次行政院面對縣市改制直轄市業務功能調整，尚有以下須予改盡之處：  
\_\_\_\_\_

**第三部分：對直轄市人事、財政、組織的看法**

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

- 01.我認為現行直轄市之員額編制數的是合理的。
- 02.我認為現行漸進式的員額調整作法，符合各直轄市新興業務功能推動的需要。
- 03.我認為現行《地方行政機關組織準則》關於各直轄市編制員額，係以各直轄市人口來分配，這樣的作法是合理的。
- 04.我認為應該要取消直轄市政府的編制員額上限規定。
- 05.我認為現行直轄市政府一級機關數的上限規定是合理的。
- 06.我認為以 200 萬人作為各直轄市一級機關的上限數是合理的。
- 07.我認為當前財政收支劃分法草案，將原比例入法改為公式入法的設計是合宜的變革方向。
- 08.我認為應修改公共債務法來提高各直轄市的舉債上限額度。
- 09.我認為對於直轄市一年期以上債務，各直轄市有能力逐年攤還。
- 10.我認為縣市改制直轄市，關於人事、財政與組織的調整，尚有以下應注意之處： \_\_\_\_\_

#### 第四部分：對直轄市跨域合作的看法

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

- 01.我認爲我國過去已有良好的跨域合作經驗足供參考。
- 02.我認爲我國地方制度等法制，已提供完整跨域合作的法制規定。
- 03.我認爲中央政府已提供相當誘因，來鼓勵直轄市與其他直轄市或縣市間的合作。
- 04.我認爲直轄市與縣市之間的跨域合作，直轄市應該就財政負擔扮演較重角色。
- 05.我認爲未來直轄市的跨域合作會常常遇到黨派對立的問題。
- 06.我認爲直轄市會願意誠心地推動跨域合作。
- 07.我認爲直轄市與其他直轄市、縣市的跨域合作，中央政府應扮演促進者的角色。
- 08.我認爲補助款制度可以提供直轄市與其他縣市、直轄市跨域合作的誘因。
- 09.我認爲關於直轄市跨域合作事宜，仍有以下應予注意或調整之處：  
\_\_\_\_\_。

## 第五部分：個人背景資料

### A. 服務之直轄市：

- 臺北市  
新北市  
大臺中市  
大臺南市  
大高雄市

### B. 相關經歷（可複選）：

- 曾擔任民意代表 → 中央民意代表 地方民意代表  
曾於中央單位任職 → 政務官 事務官

曾於其他縣市任職 → 政務官 事務官

C. 服務政府機關年資：

- 1~5 年
- 6~10 年
- 11~15 年
- 16~20 年
- 21~25 年
- 26~30 年
- 31~35 年
- 36 年以上

D. 教育程度：

- 高中（職）及以下學校
- 大學（含專科）
- 研究所
- 其他 \_\_\_\_\_

E. 年齡：

- 20~29 歲
- 30~39 歲
- 40~49 歲
- 50~59 歲
- 60 歲以上

F. 性別：

- 男
- 女

附錄十一：研究調查問卷（B卷）

各位公務界先進 您好：

本研究係接受行政院研考會委託，針對我國縣市改制為直轄市後，進行中央與地方業務功能調整之相關研究，其中亦包括原鄉鎮市改制為區公所後業務功能調整的相關議題。本項調查的主要目的，在於瞭解您（包括原區公所和新改制為區公所之區長）對於區公所業務功能調整後的看法，敬請您依照實際狀況和真實感受填答問卷。您所提供的訊息及資料將匿名並絕對保密。在此衷心感謝您的合作，敬祝您

身體健康！萬事如意！

計畫主持人：國立臺灣大學政治學系

教授 蕭全政

協同主持人：國立臺灣大學政治學系

教授 趙永茂

國立臺灣大學政治學系

教授 黃錦堂

研究員：國立臺北大學公共行政暨政策學系

副教授 劉坤億 敬上

民國 100

**第一部分：對業務功能調整的看法**

非常 同意	同意	無意 見	不同 意	非常 不同 意
05	04	03	02	01

01.我認為原鄉（鎮、市）的**圖書館**應由市政府授權區公所管理。

02.我認為原鄉（鎮、市）的**托兒所**應由市政府授權區公所管理。

03.我認為原鄉（鎮、市）的**公共造產事業**應由市政府授權區公所管理。

04.我認為原鄉（鎮、市）的**公用事業**應由市政府授權區公所管理。

05.我認為原鄉（鎮、市）**廢棄物清除及處理**之業務移轉至市政府是合理的。

非常 同意	同意	無意 見	不同 意	非常 不同 意
05	04	03	02	01

01.我認為**區清潔隊隊長**應由市政府授權區公所指揮管理。

02.我認為區公所在執行**區級災害防救**時，區長具有足夠的指揮監督權。

03.我認為區公所區政會議（由區長召集並為主席），**每月舉行一次**是足夠的。

04.我認為區長可透過**區政會議**，**協調整合**區內其他市政府派出機關單位。

05.我認為區公所目前的**課室業務功能**能夠滿足區內民眾需求。

06.您對於區公所目前的**業務功能調整**還有哪些看法？

第二部分：對區公所人事編制的看法

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

01.我認為人口達一定數額之區，得置副區長一人是合理的。

02.我認為人口數額達\_\_\_\_\_萬人之區，置副區長一人是合理的。

03.我認為人口達二十萬人之區，區長職務列等為薦任第九職等至簡任第十職等是合理的。

04.我認為人口達二十萬人之區，區長職務列等為\_\_\_\_\_職等是合理的。

05.我認為人口在二十萬人以下之區，區長職務列等為薦任第九職等是合理的。

06.我認為人口達二十萬人以下之區，區長職務列等為\_\_\_\_\_職等是合理的。

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
05	04	03	02	01

01.我認為目前區長職務列等，能夠滿足區公所課室業務執行之指揮領導。

02.我認為目前區長職務列等，能夠協調整合區內其他市政府派出機關單位。

03.我認為目前區長職務列等，在執行區級災害防救時，能夠發揮指揮監督權。

04.我認為區公所人員的考績，應由市政府授權區長評核。

05.我認為區公所人員的任免，應由市政府

授權區長決定。

06.您對於區公所目前的人事編制還有哪些看法？

---

### 第三部分：對區公所組織定位的看法

01.我認為區的適當人口規模是：

- 20 萬（臺北市的區人口規模）
- 15 萬（原高雄市的區人口規模）
- 其他 \_\_\_\_\_ 萬

非常 同意	同意	無意 見	不同 意	非常 不同 意
05	04	03	02	01

02.我認為區的行政區劃，應以人口規模為劃分依據。

03.我認為區的行政區劃，應以面積幅員為劃分依據。

04.我認為區的行政區劃，應考量區公所之服務功能傳遞。

05.我認為區的行政區劃，應考量原住民族區域的特殊性。

非常 同意	同意	無意 見	不同 意	非常 不同 意
05	04	03	02	01

01.我認為區的行政區劃，應考量都會及非都會的地域差異。

02.認為直轄市區公所體制，可採取一市二制（部分為派出之區級機關、部分為基層自治團體）。

03.我認為直轄市可保留非都會區之鄉鎮為地方自治團體。

04.我認為直轄市的區公所體制，應可授權直轄市自行訂定。

05.我認為區的行政區域重劃最適當時機為：

本次改制後 2~4 年內

本次改制後 4 年

本次改制後 8 年

其他 \_\_\_\_\_

34. 您對於區公所目前的組織定位還有哪些看法？ \_\_\_\_\_

---

#### 第四部分：個人背景資料

A. 所屬直轄市：

- 臺北市
- 新北市
- 大臺中市
- 大臺南市
- 大高雄市

B. 現職：

- 原鄉（鎮、市）長轉任區長
- 新派任區長（原鄉鎮市改制之區）
- 原任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

- 新任區長（原直轄市、原臺中市、原臺南市）
- 新當選直轄市市議員
- 其他 \_\_\_\_\_

C. 是否曾經具備公務人員（常任文官）身分：是 否

D. 是否曾經擔任民意代表：

- 是 →（續答）鄉鎮市民代表 縣議員
- 否

E. 教育程度：

- 高中（職）及以下學校
- 大學（含專科）
- 研究所
- 其他 \_\_\_\_\_

F. 年齡：

- 20～29 歲  30～39 歲  40～49 歲  50～59 歲  60 歲以上

G. 性別：男 女

## 附錄十二、調查問卷 A 卷開放題意見彙整

第 10 題 我認爲關於中央與直轄市的權限劃分，尙有以下應注意事項：	
A004	必須重新思維臺灣國土狹小、城鄉差異不大，東都三個縣市（宜蘭、花蓮、臺東）併入考量整體國土規劃，多點經濟發展、實務考量，少點非理性政治考量
A005	中央與直轄是權限劃分宜權責相當，掌資源分配權限，就必須負責一定比例成敗，不可有權無責，或有責無權
A006	以臺北市而言，較其他多負擔了市立教育大學、市立體育大學之經費；；另臺北市高中高職有百分之五十以上係來自外縣市，家中本市負擔
A011	財政收支劃分法應在考量更公平的方式
A020	涉及地域或城鄉差異性質者，宜擴大授權直轄市政府之權限，且應就擴大授權部分給予財政之支援或配合。_
A042	臺北市爲首都，不宜視爲五都之一，應視爲首善之都及國際窗口，所以應予更多自治權限，始能發揮世界級都會功能。
A043	對於中央與直轄市的權限劃分，宜立法明定之，勿使施政上之權責無所依據
A047	一、專業人才的培育方能因應變遷環境下之民眾的多元要求 二、簡化垂直層級節制 三、強化平行溝通，相向互動，俾政務推動
A063	一、應尊重地方政府人事及組織編制自主權 二、應避免中央請客,地方買單之情形
A071	清楚明確劃分中央專屬事項、中央委辦事項及地方自治事項，並就地方自治事項賦予自治立法權、執行權、人事權、組織權、規劃權、財政權等。另就委辦事項確依法律規定，避免中央大量將業務委辦地方辦理而增加地方負擔，同時因地制宜，尊重直轄市之地方及區域特質，各項管制措施儘可能鬆綁。

<b>第 18 題</b> 我認爲這次行政院面對縣市改制直轄市業務功能調整，尙有以下須予改盡之處：	
A004	一、以治水問題爲例，各縣市政府能力、人口不足處理跨區域水患，整治水川能力 二、以警察調整人事權，應該全部收歸警政署統一 x 佈、拔用，減少地方縣市首長干涉警察人事權，減少地方議員關說
A006	對於地方稅之課徵應擴大授權，中央不宜有太多指導意見
A009	對於臺北市不僅爲新五都之一，並爲我國首都，卻未給予應有的特殊定位，顯非所宜
A016	監理處業務收回委辦，將對直轄市管理運輸業造成重大衝擊，影響不能輕忽
A020	就臺北市與新北市而言，現行制度分屬兩個直轄市仍無法解決雙方各方面合作需求。就管轄範圍與地理空間之條件而言，理想的直轄市應爲市民完整生活圈概念，因此，目前臺北市與新北市之情形應爲過渡階段，後續應以臺北都會區爲規模整合爲宜。
A043	業務功能調整不調不一致：如勞動檢查，以高雄市爲例，原高雄縣部分，中央堅持自辦不移轉
A045	應考量各改制縣市個別業務推動之困境，及未來發展之意見，而非逕以現行法令規定調整
A047	宜再就實質面向多深入了解其業務功能之施行現況，並多聽取執行人員之實務經驗與建議，否則易導致規劃者與執行者間之認知差距過大
A071	業務管轄權調整、惟經費及人力並未隨同移轉

<b>第 28 題</b> 我認爲縣市改制直轄市，關於人事、財政與組織的調整，尙有以下應注意之處：	
A004	財政權應該全部衡量臺灣未來發展趨勢，並非直轄是就

	可以多點錢、多舉債，如此做為只會加深非直轄市，弱勢族群變得更加貧窮，社福機制成為一國兩制，阻礙臺灣成均富社會，加大貧富差距、社會問題
A006	一、各直轄市對稅捐單位層級不一致，滋生爭議 二、統籌分配稅款遲未決定 三、煙酒相關稅收應以各地稅收所佔比例作為分配基礎
A014	財劃法公式入法計算比例之各項因子，皆與人口成極大的正相關，而未顧及各都自然、歷史、與地理條件，因此分配結果就是依人口數決定，已偏離統籌分配款以有餘濟不足之精神
A016	除依人口數作為人事、財政、與組織調整的參考依據，應參酌在國家整體角色扮演之不同，作必要之加權，以符合實際所需
A020	人事、財政與組織之調整應賦予直轄市政府更大之權限與彈性，俾因地制宜發展特色。
A043	財政收支劃分法草案之分配額度應不含功能調整及業務移轉之經費，並配合直轄市改制後行政收入增加，有效施展自治職能
A045	人物人力不應以人口數計算，應考量轄區範圍及業務規模，財政應考量各直轄市未來市政發展重點及定位
A047	人事部分：宜以適才適所為優先考量，速擬淘汰不適者機制，俾加注服務新血輪。財務部分：宜於預算編列時，將攸關民生項與教育項列為優先考量。組織調整：簡化層級俾加速溝通協調
A063	臺北市為首都，應針對首都性質有不同的作法
A071	應授與各直轄市更大之自主權限
A084	區公所之功能角色應整合各面向各部門業務,提供在地服務

<b>第 37 題 我認爲關於直轄市跨域合作事宜，仍有以下應予注意或調整之處：</b>	
A004	整合目前臺灣擁有資源，彙析分配妥善政府社會補助資源
A020	中央應更積極協調跨域合作，謀求社會民生作大福祉。
A043	中央應獎勵直轄市跨域合作計畫，於執行若遇疑難時，有一套後續處理機制，俾計畫落實進行。
A047	若能貫徹新修正之地方制度法，有關跨域合作規定，現階段而言足矣！
A063	中央應思考法制化跨域組織的可能性，充實其人力、預算及賦予其明確的地位，跨域合作的可能性會變高
A071	調整心態，確定彼此的夥伴關係，加強合作互動關係，相互效力，資源共享，共同解決區域內的問題
A084	強化直轄市支配資源之能力

## 附錄十三：調查問卷 B 卷開放題意見彙整

第 11 題 您對於區公所目前的業務功能調整還有哪些看法？	
b001	應有橫向聯繫
b004	業務調整應人員跟隨移撥（增聘）
B005	區公所目前為無錢無權但有責，各其他派出單位非區公所可直接指揮，雖透過協調，但功能中非效能貫徹，且不透徹
B008	增設法治人員
B011	社會課人員不足，難處理區內社會福利業務
B012	雖然目前托兒所、圖書館、市場、清潔隊委託區公所管理，但實質上這些單位仍認為部屬區公所，區公所無法指揮
B013	屬於地方性又不是重大決策或建築案外，均應歸屬區公所，方能發揮因地制宜效果，假若政治制度改制後，造成很多困擾，就應調整
B015	目前原公所清潔隊、圖書館、托兒所、市場等業務由區公所代管，為區長對該等人員無任免權，難以指揮監督，又區公所目前人力短缺（編制內人力缺額將近百分之二十），短期內無法補足，業務推展困難度頗高
B017	原鄉鎮市公所部分經管業務，究回歸市政府相關局處掌理，抑或授權區公所執行？尚缺明確規範，致有模糊地帶，需待調整，方不致影響為民服務成效
B018	因臺中縣原鄉鎮市幅員寬闊，工作內容繁雜，為便於達到便捷，有效服務目的，環保工作建議請由區公所全權直接指揮。
B021	民政課職掌事項太多且繁重
B040	文化業務公所無相關課室
B042	人力、需求性、地域性的不均，寄望應地而制宜
B051	一、役政、災防會大量用到理幹事、民防團，業務應回

	<p>歸民政課，且未來採募兵制，由國防部及相關部門處理即可，役政課可裁撤，多出來的課數，可作為各區特設課</p> <p>二、經建課要對應市府數局（有公務局、交通局、環保局、地政局、發展局、觀光局、水利局、農業局等），能力沒那麼強大啦</p>
B052	<p>市政府剛完成整併，尚未適應，區公所各項業務應受各局處統籌指揮監督之事實，時有將業務委辦而未能及時做好，事先之綜合規劃工作，徒增區公所第一線為民服務上之困擾，期盼市政府升格後能提昇對區公所之具體性教育、指揮功能</p>
B053	<p>市府與區政是一體，尤以區公所係市政府之派駐機關，市政政策或政令下達均須仰賴各區俾符基層民眾需求，且不致脫節，是以對部分單位人員移撥後區公所業務不減反增，復以原編臨時雇員大幅遭刪，對公所業務推動有如雪上加霜。</p>
B055	<p>至少須有一課應依各區特色而設</p>
B057	<p>目前課室分工太過僵化，宜有因地制宜之調整空間</p>
B061	<p>五個直轄是升格條件雖同，但發展內容不同，應給予個別彈性的作為，以新北市為例，地廣人多，多集中又有城鄉落差，不宜一式管理，各區接有特色，全市才會活絡蓬勃，不致反形成僵化，讓公務人員怯於創新親民。</p>
B063	<p>大原則市政府統籌管理是對的，但應賦予區長對轄區內相關單位有指導之權，讓區長以小市長的角度協助市長照顧市民</p>
B076	<p>文化、觀光旅遊、產業輔導行銷等</p>
B077	<p>課室設置標準過於僵化、編制固定，無法因地制宜，難有功能可言（托兒所應由教育主管機關妥適安排學前教育、公共造產及公用事業由市府專業單位領政，又兵役</p>

	將實行募兵制、防災役政應併入民政課，方便事權統一。另有觀光資源地區應有專責課室)
B078	一、社會救助慰問第一線工作人員應視案件量多寡，由市政府彈性增派人手，並增設副主管協助，以符組織原理 二、一人口數及區政需求，彈性檢討業務課之功能設置增減（每年評鑑一次）
B081	一、道路養護、公園維護、路燈查修、清潔隊等能劃歸區公所管理。 二、賦予區長對轄內單位首長或主管之考核權。
B084	原公共造產事業改制後已非公共造產，為提高經營效能，應鼓勵有效能或營收多的區公所所在地方有地方回饋，以示改制後社會福祉未減少，可被地方居民所接受。改制初期，上級主管機關與區公所之間業務移撥或委託事項應充分準備，不宜任意下放，不審慎考量便民、效能等可行性。

<b>第 23 題 您對於區公所目前的人事編制還有哪些看法？</b>	
B005	區長對區公所的人是業務最清楚，對於主祕以下極各科室主管級人員，其考錄之任免應由區長評核較為適當
B013	區長負區內各項業務，理當充分授權，方可竟功
B015	一、區長對公所主管人員無任免權，政務難以推動 二、區長之職務列等太低，對於人口未達十萬人之區，區長之職等建議應到薦任第九職等至簡任第十職等
B021	現行秘書視察之職等均列薦任第七職等，與科員相同，無法彰顯其功能，應調整為七至八職等較為合理
B024	目前臺中市原有室內八個區公所人事編制未依新組織規程補足，應分階段適量補充，俾利業務執行
B029	目前趨集防摘機關之協調指揮應市長以明確授權，故尙

	無太大困難，然此應於法制化規定，俾符現實需要
B031	區公所科長以下應由區長授權指揮決定(目前科長是由市府指揮)
B041	較浪費人力
B042	依目前的任免方式可接受，編制尚應在商榷
B047	職務列等不能僅依人口數，有些區環境生態較特殊複雜，需具豐富歷練，職等較高方能整合，統籌區政區公所人事普遍不足，無法因應民眾多元需求
B051	仍應留用有機要任用之空間，藉以延聘專業特殊人才(如規劃行銷、創意等人才)，可應任務型而階段性任用，作為政府與民間人才戶流之管道
B052	區公所內缺乏電子機械水利等專門性技術性功能人才，當遇有類似此類工作執行時，應由市政府統籌辦理，避免流於形式上之委外招標，易生資源浪費，易容易衍生採購法上之爭議，影響行政效能
B061	經濟建設課因業務和權掌幾乎和經發局級公務部門難以銜接，應更明確，人員才能適任
B063	區內其他局之其他附屬單位，應列席區內主管會報，以俾能了解轄區各項業務推動
B068	宜視人口及地方需求及地域歷史發展情形調配之
B071	課長以下人事任免、升遷，市府宜充分授權區長
B077	一、官派區長有則無權，人員職務列等偏低難以留住人才 二、因城鄉差距頗大，應實行差異管理，區長以政務官派任較為適任
B078	一、人口數達三十五萬人以上再增置副區長一人(原則滿二十萬人置副區長，每增十五萬人再增一人) 二、社工員應增加，災防預防應有受減災訓練之職系人員 1-2 人

B081	一、區公所課室主管之任免權應授權區長決定。 二、提昇區長職等至 11 職等。副區長職等至 10 職等。
B084	一、區長職務列等為九職等，改制後的主任亦為九職等，區長如何領導，上級機關具十職等的文官如何吸引當任區長，不具誘因願任區長。 二、區公所人員應與上級機關人員升遷有所流動，如此才可向軍中或警界一般，歷練完整，人才有所培養

<b>第 34 題 您對於區公所目前的組織定位還有哪些看法？</b>	
B012	目前的區公所是派出機關，但行文又變成二級機關，要經過民政局，非常不合理
B013	各直轄是區域有差異，不可一體適用
B015	改制後之區公所依內政部之釋示，係市政府之派出機關，而非二級機關，為市政府竟多以二級機關看待，致區公所地位低落，有責無權，經費預算更受節制，尤其於鄉鎮市改制之區面對原先民意之建設需求，業務之推展極為艱困
B018	區公所示市府的派出單位，受市長之監督指揮、綜理區務，服務市民，順利遂行達成各項市政施政措施，並為市府與市民之橋樑
B021	行政區劃應考量人文、地理、風俗習慣及區域、都市與鄉村型態，切記人口數絕非單一選項
B031	區公所體制可授權市府訂定，應並召集各區長表示意見
B041	應授權明確，效率會更好
B047	行政區劃應考量 25-29 題的因素，均要兼顧
B052	區公所在地方百姓的眼中是一個具備完整功能性的機關，與戶政地政衛生警察等單位相比，其受到百姓之期待更深，等同於市政府之縮小規模，市府各一級局處應更重視平時之訓練與考核工作，俾落實區公所之整體性

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

	服務
B061	都會及非都會之區顯有不同，新北市尤其反差甚大，純執行市政業務難以銜接與民眾的互動，對於委辦事宜一盡早明確化
B063	區公所應趨近一級機關的層級，才更能提高自主性
B077	直轄市區公所體制應可授權區公所依地方特色訂定，報請市政府同意後實施，不可採行一市兩制，不然行政管理必然衝突
B078	都會型為區公所，保護及水源核能特定區為區公所，城鄉混合型為自治團體或區公所均可
B081	一、擴大授權，增加預算編列。 二、行政區劃調整，應兼顧人口與面積之合理性，並以能提供便民服務為考量。
B084	一、本次改制升格影響原鄉公所為新區公所的大改變，如何讓資深科長或秘書願意擔任區長。 二、區公所為派出機關如何與上級機關(民政局)合作，貫徹市長政治理念、政策落實市自治事項所委託各式辦理事項。

## 附錄十四：期中報告意見回覆

審查意見		意見回覆
第一章 緒論	第二節問題釐清部分所提出「功能設定，宜有不同的設計」等建議(頁 12)，請移至研究發現及建議專章中加以說明。	研究團隊將依審查意見，將「功能設定宜有不同設計」，移至研究發現及建議專章中加以說明。
	第二節有關現行中央與地方權限劃分問題(頁 13-15)，以德國與中國大陸為說明案例，與本章意旨不符，亦欠缺論述關聯性，如有參採必要，建議併入第二章文獻回顧之國外經驗比較分析中。	關於中國大陸與德國部分之論述，該部分乃係呈現其都市(鄉鎮)與上級地方自治團體的補充，用以補充說明其地方政府所扮演的角色。研究團隊將依審查意見，適度轉移至第二章的國外經驗比較分析的部分。
	目前業辦理 5 場焦點團體座談會，惟邀請對象較欠缺熟稔地方制度法之學者，後續辦理時請予加強。	本研究計畫已於焦點座談場次補強地方制度法學學者的邀請。
	本研究將進行之問卷調查，調查對象包括改制縣市一級主管與鄉鎮市區長計 300 餘位；惟本期中報告研究方法有關問卷調查法之說明中(頁 25)，調查對象僅為改制縣市鄉鎮市區長 131 位，應依計畫書規劃予以修正。	研究團隊擬就改制八縣市(臺北市、新北市、原臺中市、原臺中縣、原臺南縣、原高雄市、原高雄縣)的一級主管，以及改制縣分所轄 108 位鄉鎮市長進行問卷調查。
	本期中報告將本研究目的區分為探討新直轄市之「對內整合」及「對外競爭」兩大議題(頁 23)，其中「對外競爭」部分目前論述較為不足，請於後續研究予以加強。	針對「對外競爭」論述不足部分，本研究將依審查委員之意見進行修補，並於期末報告補充之。

審查意見		意見回覆
第二章	本期中報告文獻蒐集方向，較偏直轄市與其下轄單位之分工，請加強有關中央地方權限劃分及直轄市扮演引領區域發展角色之資料。	本研究將依審查意見，除著重於直轄市與其下轄單位之分工外，尚且就中央地方權限劃分，以及直轄市區域發展角色，進行論述補充。
	第三節有關臺北市與高雄市之建制與發展部分（頁 36-46），臺北市之說明僅 1 頁，高雄市部分達 9 頁，請考量平衡原則酌予調整兩市篇幅。	本研究計畫將充實臺北市改制為直轄市，其改制歷程與後續發展之內容；同時並適度縮減高雄市之內容，以平衡兩市之篇幅。
	第四、五節有關大倫敦市及東京都之國際經驗，大倫敦市偏重其與下轄政府間之功能區分，另東京都部分偏重其組織及議會組成資訊，有關中央及地方關係之論述相對欠缺，請酌予調整資料蒐集與說明內容，並以專節說明比較分析結果，俾歸納整理可供國內參考之啟發性經驗。	1. 本研究計畫將擬補充東京都之中央與地方關係之論述，以及其制度發展的沿革。 2. 本研究將就大倫敦市與東京都的部分進行比較，並以專節(如該章之結論節的一部分)說明兩者比較上的差異，以及對於本研究計畫的啟發。
第三章	本研究已大致蒐集本次縣市改制相關作業之現況與爭議，並針對各直轄市辦理焦點座談會，本縣市改制業務功能調整之現況，請依組織、員額、業務功能調整、法規整備、財政收支等面向之作業情形，就共同問題及各直轄市個別問題分項說明。	遵照審查意見，擬於期末報告時分別就共同問題與各直轄市個別問題分開說明。
	第一節有關新直轄市之副市長人數（頁 70）、改制前後之組織編制、局	已蒐集各改制直轄市最新版本之組織規程與編制表，並依照審查

<p>處名稱（頁 71）等資料，請依行政院 99 年 10 月 8 日核定之「新直轄市政府組織規程」暨編制表及「高雄市政府組織自治條例」等最新規定修正；另有關各直轄市員額調整部分（頁 73-74），改制後員額雖有增加，惟應依行政院員額管制政策及規定分階段調整，經查行政院 99 年 5 月 26 日函說明略以：「一、縣市政府單獨或合併改制直轄市政府前 3 年之員額增加總數，新北市以 307 人為限；高雄市以 413 人為限；臺中市以 786 人為限；臺南市以 487 人為限。另配合中央功能業務調整或移撥直轄市政府辦理者，其隨同業務移撥之人員，不計入上開員額增加數計算。二、縣市政府單獨或合併改制直轄市政府第 1 年，除新設機關或單位外，以不增加員額為原則。」，請納入補充說明。</p>	<p>意見一一修正。</p>
<p>第一節引用內政部委託研究報告「地方政府組織改造策略之研究」之研究成果作為本報告之參考，有關地方政府組織類型化之單位員額規模部分（頁 75），請簡要說明研究結論。</p>	<p>已增加說明。</p>
<p>第二節有關「縣市改制直轄市中央籌劃小組」相關會議紀錄資料之引用（頁 76），其中第 6 次會議之開會日期及次數誤植，請予修正。</p>	<p>已修正。</p>

	審查意見	意見回覆
第四章	有關各改制縣市作業情形，建議於第三章說明，本節請側重在五都形成後，中央與地方業務功能調整問題之發現。	本期中報告第四章之初步建議，僅為本研究案前半期的初步成果，未來第四章內容，將會調整至相關章節之中。
	第一節有關各改制直轄市之改制作業情形，臺南市部分文字（頁 91），請配合最新選情予以修正；另依內政部每月彙整之「縣市改制直轄市中央籌劃小組重要工作進度報告表」，各改制縣市之改制小組大致均依規劃時程推動改制作業，有關高雄市「多數的改制作業尚未進行」（頁 91）之陳述，請予說明論述依據。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計畫書關於臺南市選情部分，將依最新情勢調整之，並於期末報告中說明。</li> <li>2. 由內政部長主持，各部會參與之「縣市改制直轄市中央籌劃小組」，該小組定期開會，以協調改制之事宜。然而，改制小組的協調，僅僅是整體性的業務協調。至於，各合併改制縣市(如新高雄市、新臺中市與新臺南市)，可能會因各自縣市的主體性，以及相關政治因素，而致有部分縣市，其內部業務(非縣市改制直轄市中央籌劃小組討論業務；如新市府所在地、新區公所的規劃、環境清潔隊的編制規劃、社會福利調整等)，多未進行討論。</li> </ol>
	第二節之建議事項多僅為方向上之建議，較欠缺具體作法或制度設計，後續請納入座談、訪談及問卷調查結果，加強建議事項之具體可行性。	本研究計畫將於期中報告之後，進行一場綜合型的座談會、17 場的深度訪談，以及問卷調查，待完成這些調查後，擬將該等結

		果，彙整成相關建議。
第二節之第一項建議有關之對政治敵對之因素宜有中央介入安排部分（頁 93），相關作法與內容請進一步具體說明。		肇因於這次改制讓各改制縣市，僅有約一年多的時間，可以進行制度規劃與調整；再加上，因為選舉的因素，致使擬「合併」的縣市，因政治對立而無法順遂協調。因此，建議中央政府宜設有相關規範，設計中央政府介入安排機制，諸如若於○○月前，不完成○○項業務之協調，得有中央各部會，依其職權調整之等等的作法。這部分之建議，會於期末報告為更完整之建議。
第二節之第三項建議有關新直轄市法規整併問題（頁 93），經查行政院法規委員會業於 98 年 7 月 22 日邀集相關機關進行現行中央法規檢視事宜，並擬具「因應縣市改制直轄市須新訂、修正或廢止法規清單」，據以辦理相關法制作業；另內政部於 98 年 12 月 22 日將「縣市改制直轄市自治法規整理原則」函送各改制縣市政府，以為辦理清查及檢討自治法規之參酌依據，相關內容請納入補充說明。		依審查意見之指示，依所列法規納入補充。
第二節之第五項建議相關法制應設計府際合作誘因機制部分（頁 93），經查地方制度法第 24 條之 1 第 4 項：「共同上級業務主管機關對於直轄市、縣		擬依審查意見再做修正建議與補充。

縣市合併改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究

	<p>(市)、鄉(鎮、市)所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」已有相關設計，相關內容請納入補充說明。</p>	
	<p>本期中報告有多處錯漏字及編排錯誤，請再予檢視修正；另「臺灣」、「臺北」、「臺中」、「臺南」等地名應修正為「臺灣」、「臺北」、「臺中」、「臺南」。</p>	<p>依審查意見調整之。</p>
	<p>本期中報告使用臺中「都」、臺南「都」及高雄「都」等，建議修正為正確之直轄市名(如臺中市等)，以免混淆誤解。</p>	<p>依審查意見，悉將「都」之用法，改為「市」，以符合現行地方制度法之規定。</p>
	<p>本期中報告民國紀元與西元紀元交互使用，建議均調整一致。</p>	<p>本研究計畫將統一以「民國紀元」作為寫作的體例；必要時，會用「括號」以標示西元紀年。</p>
	<p>附錄次、表次中表號、圖次中圖號，請依本會委託研究計畫作業要點規定格式印製。另本文雙頁頁眉與封面研究計畫名稱不同。</p>	<p>依審查意見修正之。</p>

附錄十五：期末報告意見回覆

審查意見	研究團隊回覆
<b>一、陳教授金貴</b>	
1. 第二章第五節最後一段針對國外經驗作一簡要結論（頁 58），惟篇幅過少，建議再予加強，就我國地方治理發展歷程與其他國家相同或獨特之處進一步比較分析。	已依陳教授之建議，於該節補強論述於該部分。並已於第七節專節說明日本東京與英國倫敦之比較(頁 67)。
2. 第四章實證資料之分析，部分議題僅引用 1 位受訪者或座談與會者之發言作為佐證，建議可增加引用人數以強化論據。	質性資料分析，係根據研究案之要旨，分為 6 項分析類目，再根據文本分析時之所需，於各分析類目下細分若干項子分析類目。進行文本資料內容分析時，盡可能讓同一分析類目下，各受訪者的意見進行對話、辯證或意見併陳，以呈現文本資料的真實內容；然而，由於訪談內容範圍相當大，受訪者未必回應所有問題，以致部分子分析類目之內容僅能呈現少數或僅有 1 位受訪者的意見。
3. 本研究已初步整理若干具爭議之議題，建議可針對當前較受關注的議題（如署立醫院管理、港市合一、河川整治等）加強分析，以強化功能業務調整之正當性。	關於署立醫院、港市合一、河川治理問題，本研究案第四章已有相關分析。以署立醫院與河川整治為例，依本研究案之深度訪談內容、焦點座談及問卷回答內容，多數受訪者都認為直轄市應

審查意見	研究團隊回覆
	承辦該等業務，惟應填補地方辦理該等業務所需之人力、物力與財力，方得願意接辦。而港市合一政策，尤其針對高雄的部分，目前高雄的作法，乃是積極參與高雄港公司的運作(股份)，以參與該公司的決策與運作。而是否朝港市合一的目標前進，仍需依整體國家定位與區域發展，再作全盤考量，方為妥善的規劃。
4. 有關公共安全與災害防救仍存在中央地方權限劃分問題，建議加強論述或作為後續研究重點。	因公共安全與災害防救非本研究案之研究重點，故將此部分，承審查意見，列為後續研究重點(第六章；頁 261)。
5. 第六章之「表 6-3」(頁 236-240)整理比較各直轄市市長當選人對區域發展政見，建議可增加 5 位當選人對於縣市改制或直轄市定位之政見比較。	關於五直轄市當選人的政見，與本研究案主題業務功能移轉，似無多大關連。而研考會後續委託之「我國縣市改制直轄市後之問題探討與因應對策」將有改制後五都功能定位與五直轄市市長之政見比較。
6. 第七章之研究發現應綜合整理各章之研究結論，並與研究目的相切合。	已重行調整研究結論第六章。
7. 本研究業蒐集本次縣市改制過程豐富的實務作業資料，惟仍有許	已增補於第六章(頁 261)。

審查意見	研究團隊回覆
多問題尚待後續研究加以研析釐清，建議增加「後續研究建議」一節，俾供未來研究計畫規劃之參考。	
8. 部分內文針對圖表進行說明，惟未標明圖表序，建議予以修正。	依建議進行修改。
9. 第五章第三節「註 44」（頁 201）建議刪除。	已依照建議予以刪除。
<b>二、黃副教授一峯</b>	
1. 第一章第二節有關總統競選政見內容，建議加強政策推動過程之說明，以呈現政見內容與縣市改制結果之變遷情形。	已於第一章第二節補充說明縣市改制結果的變遷情形(見頁 13-15)。
2. 第三章第一節有關員額變革部分(頁 63-66)主要以編制員額為分析依據，建議以實際員額作為分析依據，以強化論述之準確性。	目前五直轄市的編制員額訂於地方行政機關組織準則，而實際員額，亦逐年隨之調整，將逐步調整至規定的上限。由於將會每年檢討，實際員額一直在變動，且未隨之公布，故僅以編制員額陳述。
3. 第四章有關問卷調查統計分析部分，本報告初稿以單因子變異數分析法(One-Way ANOVA)作為檢定方法，對部分變項之推論恐有偏差，建議適度運用雙因子變異數分析法(Two-Way ANOVA)進行推論檢定。	已根據審查委員之建議，進行多因子變異數分析(factorial analysis of variance)的Two-way ANOVA分析，以進行各題項平均數的差異性檢定。結果顯示，A卷部分沒有顯著差異，B卷部分僅14題和16題有顯著差

審查意見	研究團隊回覆
	異，惟在分析上無特別之意義。
4. 第五章有關地方自治事項及中央委辦事項之探討(頁 184-186)，建議加強地方自治事項是否確實有效強化地方自治、中央委辦事項是否限縮地方自治等問題予以評析。	本段之論述乃係在於若要強化地方權能，其作法並非要去擴大地方自治事項。吾人可透過授權或委託的方式，讓地方對於特定政策有較為自主的政策空間；或說以事後監督的方式，降低審查密度，讓地方更為自主。
5. 第五章第二節首次提及「NGO」時(頁 192)建議加註全名。	已依照指示修正之(頁 30)。
6. 第六章第一節屬規範性論述，建議併入第二章文獻回顧內容。	第五章第一節(原第六章的第一節)為「臺灣區域發展規劃的演進」，該節內容雖屬規範性的論述，然修正後第五章「縣市改制與區域發展」前後緊密連結之內容，因此似不宜將第一節移往第二章。
7. 第七章「政策建議」部分建議更強化具體可行之說明，並區分為立即可行及中長期建議。	已依審查意見進行修改(頁 259-261)。
<b>三、高委員永光</b>	
1. 第七章「研究發現」部分，有關改制後直轄市組織員額調整之自主性受限問題(頁 243)，經立法院王院長協調後已達成共識，行政院原則尊重五都對改制後組織調整、員	該點研究發現，經期末審查後，已將其刪除。其建議內容，亦已列入第三章之寫作(頁 73-76)。

審查意見	研究團隊回覆
<p>額設置、職務列等等事項之自主性；另行政院業就改制之直轄市 3 年內員額成長訂有上限，以上併請納入研究報告撰寫參考。</p>	
<p>2. 縣市改制後，輿論對員額擴編、坐地升官等疑慮普遍重視，另二級機關數未予限制以致可能造成機關數與主管人數膨脹等情形，將來亦可能受到關注，本研究除探討區級組織定位外，亦可探討組織數量與組織績效之關係，上述問題建議可於本研究中多加著墨。</p>	<p>高委員之建議，確實是改制過程未關注到的問題。然該等建議，已超出本研究的範疇，故將其列為，後續研究建議(第六章第三節；頁 261)。</p>
<p>3. 目前中央與地方之權限劃分並未法制化，本研究可更具體探討中央與直轄市權限劃分之原則，以作為釐清其他中央地方權限劃分問題之參考。</p>	<p>本次研究計畫之重點為「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究」，其研究目標乃係在於針對新設之直轄市，其如何依「臺北市」與「原高雄市」，仿照其職權內容，將部分業務由中央交由地方辦理。而審查意見建議具體探討「中央與直轄市權限劃分之原則」，此似為另一新研究案之內容難與本計畫中予以處理。是故，本研究計畫已將其改列為後續研究建議(第六章第三節；頁 261)。</p>
<p>4. 第七章「政策建議」第六項有關</p>	<p>已依建議進行修改於第六章第二</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>「共同任務事項」（共辦事項）部分，可列為「地方制度法」未來修法方向，有關相關權限、經費等規劃，建議列為政策建議內容。</p>	<p>節之中長期建議之中（頁259-261）。</p>
<p>5.第七章「政策建議」第七項有關行政院各部會與直轄市協商簽署「君子協議」一節，可行性似有疑義，建議再予斟酌。</p>	<p>所謂的「君子協議」，其作法乃係以明示之文書或備忘錄型式，作為中央各部會與五直轄市之協議依據。其主要作用乃係在於透過文書白紙黑字(簽署)，要求各機關確實依照協議內容進行後續作為，以完成共同任務。而對於該內容之違約者，不具法律上強制作用，係以政治力或輿論予以譴責，故將其名為君子協議。</p>
<p>6.為建構區域合作平臺，劉前院長兆玄曾倡議成立「區域發展委員會」，建議可將其設置、運作方式、外國例等納入分析中。</p>	<p>本文第五章第二節已有相關論述(頁226)。</p>
<p>7.第四章有關問卷調查統計分析以單因子變異數分析法（One-Way ANOVA）作為檢定方法，是否影響推論之信效度，宜再斟酌。</p>	<p>由於A卷和B卷之施測，均以普查方式進行，在推論統計部分，採t檢定和One-Way ANOVA，僅係反映所回收問卷之各組間是否存在差異性，至於能否推估研究母群體，由於本項問卷調查係為探索性質的調查，調查結果仍待後續研究進一步驗證。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<b>四、廖教授達琪</b>	
<p>1. 研究方法部分：本研究運用問卷調查所得結果，以及運用 ANOVA 分析所得結果，對瞭解本研究主題「縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整」作業情形、困難之處、政策建議之形成等，其關聯性與實質助益為何，建議加強說明。</p> <p>2. 研究資料部分：本報告初稿蒐集日本東京都及英國大倫敦市之政府體制運作經驗，以瞭解其如何強化對外競爭之能力（頁 21），惟兩個都市的介紹處理不一致，篇幅上較偏重東京都，跨域合作部份則均著墨甚少，建議適度修正與加強；另國外法制面分析說明以德國為主（第五章），惟在研究方法部份並未說明，建議予以補充。</p>	<p>1. 問卷調查計分為 A 卷（直轄市一級主管）、B 卷（直轄市區長）。A 卷部分調查結果顯示，60.6% 的受訪者表達現行中央與直轄市權限劃分不合理；而在目前業務功能調整方面，對於直轄市接辦高中（職）的意見較為分歧（同意、無意見、不同意各約佔三分之一），但有高達 87% 之受訪者憂心接辦高中（職）後，教職退休金的負擔沈重，將對直轄市財政造成壓力。B 卷部分，也涉及到地方業務調整的調查，其中最備受訪者重視的清潔隊的指揮權。前述調查結果均有助於瞭解縣市改制為直轄市後，直轄市對於業務功能調整的實際看法，並可從中擬提改進意見。故此，從 A 卷與 B 卷的調查結果，可從中知道，五直轄市的改制，對於地方面對改制前後的困境，以從中找出可行的應對之道。</p> <p>2. 依審查意見，增補有關東京都跨域合作之論述（頁 66）。關於英國的跨域合作制度已補充於頁</p>

審查意見	研究團隊回覆
	50 註 28。
<p>3. 研究結論部分：本研究運用訪談、座談及問卷調查等方法，蒐集整理豐富資料（頁 112-165），惟研究結論相對稍微薄弱，未能完整融合各種研究方法所得的研究發現；另第三章、第五章及第六章之最末一節有「政策建議」或「展望」等小結論，卻未能完全納入第七章「研究發現」及「政策建議」中，建議應再加強本研究報告之研究發現及政策建議內容，妥為納入問卷結果、東京與倫敦之體制分析發現，以及德國地方制度的法理分析發現等，俾與研究資料更加結合。</p>	<p>(1)第七章研究發現與研究建議配合委託要求已全部調整（頁 257-262）。</p> <p>(2)第三章與第五章（原第三章、第五章及第六章）的結論與建議，為避免重複建議，故而於第六章部分作部分調整。</p> <p>(3)英國倫敦、日本東京與德國制度，其於本研究案，為寫作之比較，並未將其當作引導建議的依據。但本研究計畫已經其列為第六章第三節的後續研究建議（頁 261）。</p>
<p>4. 研究建議部分：本研究之建議事項過於簡略，且內容以宣誓性成分居多，如第五項「主管部會也應慎重且真誠聽取地方意見」、第七項「君子協議」等，欠缺具體可行性論述，建議應統整各章之相關建議，並更具體指出法制可推動方向，並加強跨域治理之相關建議；另第一章所提「府際關係促進法」（頁 12），以及地方得為立「專業法律」（頁 14）等，建議進一步充</p>	<p>(1)「主管部會也應慎重且真誠聽取地方意見」已予刪除於第七章的建議中；第七項「君子協議」已補充論述於第五章；第七章研究發現與建議已重行調整。(2)「府際關係促進法」已補充說明於頁 7。</p>

審查意見	研究團隊回覆
實相關實質意涵。	
5. 本報告初稿全文貫穿性仍待加強，論述架構與格式建議重新編排調整，以強化報告之整體性。	已依建議於部分章節重新調整寫作。
<b>五、羅簡任祕書瑞卿（內政部）</b>	
1. 第七章「政策建議」第四項有關引進第二級地方政府的「先佔立法權」部分（頁 248），是否符合憲法中央與地方權限劃分的相關規定（如憲法第 111 條有關剩餘權的分配以事務性質是否有全國一致性或因地制宜性決定）及地方制度法有關法位階的規範（第 30 條）？建議再行審酌；另本項之主辦機關建議增列各部會。	按所謂「立法先佔權」，旨在對現行憲法及法律中央與地方分權規範不足，明確之處，予以明確補充之法律手段，其應在合於憲法及地方制度法之情形下為之。因此，可修正地方制度法明確規範納入，並予以詳細類型化，以避免合法性爭議與可能法制混亂。依審查意見予以部分補充。
2. 第七章「政策建議」第七項有關各部會得與五直轄市協商簽署君子協議部分（頁 249）部分，宜先釐清「君子協議」為何，其內容是否具有法律效力？如否，基於管轄權法定原則，中央如何兼顧「大幅分權」與「保有必要的監督權」之法制上可行性？建議補充更具體說明。	所謂的「君子協議」，其作法乃係以明示之文書或備忘錄型式，作為中央各部會與五直轄市之協議依據。其主要作用乃係在於透過文書白紙黑字(簽署)，要求各機關確實依照協議內容進行後續作為，以完成共同任務。而對於該內容之違約者，不具法律上強制作用，係以政治力或輿論予以譴責，故將其名為君子協議。
3. 建議修正相關內容：(1)第三章第	(1)已修正為 11700(頁 75)。(2)

審查意見	研究團隊回覆
<p>一節有關高雄市享有最多的編制員額（14200人）一節有誤，應修正為11700人（頁63、頁65）。(2)有關高雄市政府稅務局定位為一級機關一節，應修正為二級機關（頁62、頁63、頁244）。(3)有關功能調整及業務移撥項目（第211頁以下），請參酌行政院99年12月15日函核定之內容再作檢視修正。(4)第五章第四節有關「臺北市政府組織自治條例」之公布日期（頁205），應修正為「90年7月18日」。(5)第五章第五節有關五直轄市長就任日期（頁207），應修正為第207頁末行，應修正為「同年12月25日」。</p>	<p>已修正(頁72-73)。 (3)所列內容，已予刪除。 (4)依審查意見修正(頁244)。(5)依審查意見修正(頁246)。</p>
<p><b>六、李專門委員奕君（行政院主計處）</b></p>	
<p>1. 配合本次縣市改制，中央已儘量就改制直轄市所需財源予以協助，包括：研擬財政收支劃分法修正草案，擴大中央統籌稅款規模；自100年度起將直轄市列入一般性補助款設算補助對象；又為保障其它縣市政府獲配財源，另增編專款予以補助等，值此中央財政困難之際，對地方政府補助款仍持續增加。惟中央財源、業務下放地方政府後，地</p>	<p>針對目前行政院所提《財政收支劃分法修正草案》的重要內容，已增列相關論述和評議於第三章第五節的政策建議部分(頁113)。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>方政府自治能力必須由地方首長、行政團隊及地方民意代表共同努力，方能真正落實「錢」、「權」下放目標，請參考修正。</p>	
<p>2. 第一章第二節有關「當前業務功能調整與移交並未與統籌分配稅款的財政分配予以一併考量」一節(頁11)，查目前行政院送請立法院審議之財劃法修正草案，已就改制直轄市財源比照改制前高雄市水準給予保障，並對改制直轄市業務移撥及經費移轉亦訂有相關機制；又財劃法修正草案未通過前，100年度業務移撥相關經費仍先由中央原機關編列預算辦理，年度進行中如調整或移撥改由改制直轄市辦理者，則按中央各機關與改制直轄市雙方協商確定之數額，由中央另籌財源撥補；故中央已就改制直轄市業務調整與財政分配等一併考量，請參考修正。</p>	<p>已增列於頁5的註4。</p>
<p>3. 第四章第二節有關「現行財劃法並沒有實質誘發縣市政府跨區域合作的積極性設計」(頁108)及第六章第三節有關「積極建立跨區域合作的機制與平臺」(頁241)部分，</p>	<p>已根據審查委員之意見，於139頁修訂文字如下：「現行財劃法對促進縣市政府跨域合作的實質誘因仍有不足」。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>查 99 年度地方制度法修正時，已就直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉等事項規範相關機制，並規定上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助；為配合前述規定，行政院於 99 年 8 月修正中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法時，業增列相關規定以利各機關執行。雖然現行財劃法並無相關跨區域合作之機制，惟目前送請立法院審議之財劃法修正草案亦已配合前述規定增列相關配套規定，機制其實已有建立，只是後續落實執行之問題，請參考修正。</p>	
<p>4. 第三章「表 3-5」與「表 3-6」（頁 76-77）為「各縣市」與「直轄市、縣市政府」之資料，惟 1990 年度及 2000 年度之歲入與補助收入數額相同，請予查明後修正。</p>	<p>表 3-5 標題修正為「直轄市與縣市政府補助收入占歲入的比重」，經修正後，與表 3-6 在 1990 與 2000 年的資料當屬相同。頁 105 表 3-5 已修改。</p>
<p><b>七、馬副組長小惠（財政部國庫署）</b></p>	
<p>1. 第七章「研究發現」有關「中央集權又集錢」一節（頁 246），依財</p>	<p>研究發現之內容已全節調整寫作，該集錢又集權之論述內容刪</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>政統計，現行中央、地方稅收占全國稅收之比重為 73%：27%，與其他單一國家比較，中央稅收所占比重遠低於英國（94%）、法國（82%）、泰國（93%）、義大利（77%）等，僅較日本（60%）高，尚無不合理現象；另依本次財劃法修正草案，中央、地方稅收占全國稅收之比重將調整為 64%：36%，朝「財政均權」方向更為邁進一大步，與其他單一國家比較，地方財政自主程度已極為優越，請參考並修正相關內容。</p>	<p>除(頁 257-262)。</p>
<p>2.第七章「政策建議」第二項有關統一提高地方自有財源比率一節（頁 248），說明如下：(1)大幅釋出財源，提升地方財政自主：初估財劃法修法後地方整體財源增加近千億元，地方政府平均自有財源占歲出比例預估可提升至少 10%以上，在當前中央財政極為困窘情況下，足以展現改善地方財政之誠意。(2)錢權配套下放，因應地方改制：為應地方改制及合理改善地方財政，本次財劃法修正已劃一直轄市、縣（市）稅收劃分基礎，且在</p>	<p>已附註說明於第三章(頁 112)註 42 之處予以說明。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>中央統籌稅款之分配上，係採一致性公式分配，而為能保障各地方政府立足點之平等，主要係優先滿足基準財政收入額與基準財政需要額之差額，其中基準財政需要額已將多數中央業務移撥經費納入其基準財政需要額計算，爰修法後各改制直轄市獲配之財源已包含承接辦理中央業務所需經費。此外，為落實「錢權同時下放」原則，在支出面，改制直轄市辦理之業務與原有直轄市具有一致性，爰在收入面，亦比照改制前高雄市獲配財源水準給予財源保障，惟應搭配業務移撥與支出移轉計畫，以符權責及財源對應原則。(3)提供區域合作誘因，共享發展成果：未來在補助機制方面，亦將對區域合作開闢財源及施政計畫之作法提供誘因，讓財政資源較為豐沛之地方政府帶動鄰近區域繁榮，並共享發展成果；此與本報告初稿「研究發現」之第四項「直轄市帶動周邊縣市發展面向」(頁 247)論點一致。(4) 直轄市升格之意義在提升競爭力及服務品質，非在爭取資源：縣市改制應著眼於國際競</p>	

審查意見	研究團隊回覆
<p>爭力及服務品質之提升，進而帶動區域發展，而非在與其他地方政府爭取資源，故財劃法修正草案在因應地方改制之配套規劃方面，除提供適切之財源保障外，並應落實業務與財源對應關係，始可避免地方政府爭取升格而扭曲升格之實質意義。另鑑於政府整體財政收入不足，僅經由資源之重分配，尚無法完全解決地方財政問題，故財劃法之修正，尚非解決地方財政問題之萬靈丹，地方政府應摒棄仰賴「人助」（爭取補助款）之心態，改以「自助」（財政自我負責）精神，妥善運用財務策略，營造高度競爭力的環境，始能吸引投資，充實經濟實力，進而帶動鄰近區域整體發展；此與本報告初稿有關「直轄市政府應該藉由既有的基礎和優勢條件，解決直轄市財政問題，而不是完全依賴中央的經費挹注」（頁246-247）論點一致。</p>	
<p>3. 有關縣市改制後，其他未升格之縣市是否遭邊緣化問題（如頁2、頁241等），就財劃法修正草案部分，在中央統籌稅款之分配公式方面，</p>	<p>關於「邊緣化」的問題，研究團隊得知財政部的努力，在分配的公式上，試圖讓5直轄市外的17縣，分得較為平均。然而，問題</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>85%係優先彌補「基準財政收支差短」，餘額再按基本建設需求分配，另 15 %則按「財政努力及績效」分配。其中在按「基準財政收支差短」分配部分，貧瘠縣市因基準財政收入較低，基準財政收支差短相對較大，故在分配上較為有利，可發揮調劑地方財政盈虛功能。至於部分縣市政府擔心在財政努力方面對其不利，因未來相關指標之訂定，除考量對統籌稅款的「稅收貢獻」程度外，也將著重於「自我比較」，發展較為落後之地區之進步空間也較大，並不因先天條件差異居於劣勢，請參考修正。</p>	<p>就出現在分配的公式，不論是公式入法或比例入法，其所須探究者，乃是何項指標被納入統籌分配稅款的分配公式之中。如今，分配的公式仍不脫所轄土地面積、人口作為主要分配的依據。然而，5 直轄市之所以得以改制，其乃奠基於人口達 200 萬人以上，且土地面積亦具規模。因此，這對基隆、新竹、苗栗、雲林與嘉義等縣市，不論稅收貢獻如何，或有多大的自我比較，其分配所得畢竟仍為有限，遠差於五直轄市所分得的統籌分配稅款。是故，若未有突破性的變革，其邊緣化的困境仍然無法解決。</p>
<p>4.第一章第二節引述「『稅入稅出』簡明比較分析表」（頁 16），應修正為「『歲入歲出』簡明比較分析表」。</p>	<p>已依建議進行修改(頁 10)。</p>
<p>5.第一章「表 1-1」財政收支劃分法修正前後之對照（頁 17），請依財政部提供之設算資料參考修正。</p>	<p>已依財政部所提供的資料修正補充之(頁 12)。</p>
<p>6.第三章「表 3-4」2009 年度中央歲入數據（頁 74），以及「表 3-5」2007 年度歲入數據（頁 76）誤植，</p>	<p>表 3-5 有關中央與地方歲入的統計資料已進行修正(頁 105)。</p>

審查意見	研究團隊回覆
請予查明後修正。	
7. 第三章第四節有關「中央對地方補助金制度」一節（頁 77），鑒於統籌分配稅款係屬地方之稅課收入，非屬中央補助性質，建議修正相關內容。	文字已調整（頁 108）。中央統籌分配稅款的來源與分配方式，歷經多次的變革，無論依現行或擬議中的財劃法修正案的內容觀之，皆已脫離地方稅課的性質，很難將之再視為地方的稅課收入。
<b>八、陳科長慧綺(財政部賦稅署)</b>	
1. 第七章第一節有關改制直轄市之稅務人員員額與位階一致性問題（頁 244）：(1)有關改制縣市政府將稅捐稽徵機關定位為一級機關一節，基於兼顧稅捐稽徵業務之專業性、稅務管理之必要性、各級政府所屬稅捐稽徵機關組織層級之衡平性及其首長派免之一致性，本部表示尊重，惟其首長仍宜以常任文官任之。(2)改制後各直轄市政府所屬稅捐稽徵機關層級定位問題，經立法院王院長 99 年 9 月 14 日邀集中央及地方政府協商，作成建議直轄市政府所屬稅務機關原則定位為一級機關，惟仍尊重各直轄市政府組織自主規劃之結論，各該直轄市政府之組織規程經行政院於 99 年 10	第七章研究發現之內容已全節調整寫作，該部分已刪除(頁 257-259)。

審查意見	研究團隊回覆
<p>月 8 日發布在案，據此，各該政府所屬稅捐稽徵機關層級及定位當依行政院核定結果為設置準據。(3)高雄市政府嗣於 99 年 12 月 13 日修正其組織規程，將稅務局自該府一級機關刪除，改隸為財政局所屬二級機關，相關內容建議予以修正。</p>	
<p>2. 有關地方稅法通則問題（頁 80、頁 246），查該通則之立法精神旨在提高地方財政自主權及落實地方自治，在現行規範下，地方政府行使租稅立法權開徵地方稅課，依規定完成法定程序後即可公布施行，籌措自治財源，辦理地方自治事項。以上請納入研究報告撰寫參考。</p>	<p>第七章研究發現之內容已全節調整寫作，該部分已刪除(頁 257-259)。並已將該建議文字作為其他內容之修改。並補充於頁 111 的註 41。</p>
<p><b>九、行政院經建會</b></p>	
<p>1. 研究結論部分：有關區域合作事項，目前直轄市政府大多認為仍需中央政府協調，建議可選擇適當的合作議題，例如觀光遊憩部分，可規劃以共同包裝、共同行銷方式整合成套裝旅遊路線，較易達成縣市合作。以上請納入研究報告撰寫參考。</p>	<p>本項建議已列入參考，已將本建議修改於本計畫之研究結論(頁 257-262)。</p>
<p>2. 研究建議部分：第七章第二節「政策建議」部分有關重大經建建設引</p>	<p>已依建議修正於第六章有關中長期部分(頁 259-262)。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>進「共同任務事項」一節，目前本會已成立加速公共建設推動小組，將地方需求之重大建設計畫，從過去中央全面主導模式改為中央與地方合作機制，並鼓勵由地方政府成立計畫資本基金，結合土地開發推動重大公共建設。以上請納入研究報告撰寫參考。</p>	
<p>3.第六章第三節有關「錢、權下放五都」一節(頁240-241)，為因應五都形成，各部會已有部分業務移轉至直轄市政府，建議可納入檢討部分人力併同業務及經費移轉至直轄市政府。</p>	<p>依建議進行修改(頁250)。</p>
<p><b>十、行政院研考會</b></p>	
<p>1.有關本報告初稿之章節安排：(1)第二章第一節「我國中央與地方關係之演變」、第二節「我國直轄市之建制發展」與第三節「臺北市與高雄市之建制與發展」內容相近，應整併論述，另第六章第一節「臺灣區域發展規劃的演進」現置於第三章改制作業現況整理與第四章實證分析之後，惟該節與前述兩章欠缺連結性，應併入第二章文獻回顧中。</p>	<p>按本章內容係自憲法規範之高度，自我國中央與地方分權制度之缺失。宏觀探討直轄市業務功能之相關問題，其對本研究具有整體法制歸納分析之作用，與其他各章節之目的亦未盡完全相同，倘拆散至其他章節，將喪失整體法制歸納分析之功能，恐不符本研究追求之目的，以及多數審查專家所認論述應綜合歸納分析之要求。至於本章所提中國大</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>(2)第二章文獻回顧應將議題焦點進一步釐清，將臺灣區域發展歷程相關子議題（如直轄市建制、國土規劃、中央地方分權、區域合作、國外經驗比較等）分節處理，以作為後續改制作業現況整理及實證分析之基礎。</p> <p>(3)第三章與第六章之最末節均為「政策建議」，應併入第七章「結論」之內容，並應避免前文照引。</p> <p>(4)第五章各節內容與其他各章之主題多屬重複，應併入各章說明，例如第一節「對於權限劃分的應有理解」、第二節「中央與第二級政府之功能劃分」應併入第二章文獻回顧內容；第五節「中央與五都的業務與權責劃分」之「比較行政」（頁 218-221）有關中國大陸及德國部分應與第二章英國及日本部分整合為國外經驗比較分析；第四節「區之功能定位與業務」與第五節「中央與五都的業務與權責劃分」（除「比較行政」外）部分可與第六章第二節另立專章，探討五直轄市（及區級組織）之定位與其成立對區域發展之影響。</p>	<p>陸及德國有關中央與地方分權制度之部分論述，係自憲法角度剖析國家與二級自治團體之法制度設計，探討其制度上普遍問題，與本研究英國倫敦及日本東京都單一都市現況之討論，論述間有不同之處，實無法將之移併為同一節，故宜維持初稿體例。</p> <p>按此次五都改制，其轄下之區有係原縣轄鄉鎮市改制者，且鄉鎮市間權限功能劃分亦未盡相同，故探究鄉鎮市功能之目的，除說明現行直轄市之區存有多種問題，以及其法制度上問題之根源，並可銜接第六章有關區設計之論述，故仍有保留之必要，至其與本研究之連結，則可自相關論述尋繹而得，無須特別指明。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>(5)本研究計畫重點在於探究中央與直轄市功能劃分問題，原改制縣之鄉鎮市已改制為區，第五章第三節「鄉鎮市之功能」可省略，如須保留，應加強說明與本研究計畫重點之連結。</p>	
<p>2.本報告初稿有關功能調整及業務移撥事項之相關內容(如頁 4-9、頁 67-68、頁 82、頁 92、頁 211 等)後續均已多次研商修正，請依行政院 99 年 12 月 15 日函核定之縣市改制直轄市功能調整、業務移撥「已獲共識」及「部會續行協商」項目內容予以更新。</p>	<p>已依照最新內容更新於第三章，如表 3-3 與 3-4 之表列(頁 78-90)。</p>
<p>3.第一章「緒論」：(1)第一節有關「我國自 39 年以來……未再進行大規模行政區域重劃」一節(頁 1)，查 68 年高雄市改為直轄市，71 年新竹、嘉義 2 縣轄市升格為省轄市，81 年金門、連江 2 縣重歸福建省政府管轄，87 年部份鄉鎮市亦有所調整，建議納入補充說明。(2)第二節文字：「就『目前』協調的成果來看，『截至 98 年 3 月底(4 月 1 日)』(頁 4)、「因應『去年(98 年)』所形成的五直轄市格局，……馬總</p>	<p>(1)已於附註予以補充(頁 1)；                  (2)已刪除；                  (3)已刪除；                  (4)已修正(頁 3)；                  (5)已調整(頁 15-16)；                  (6)已修正(頁 17-18)；                  (7)已修正(頁 19)。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>統亦曾於『前年(97年)』對外宣誓」(頁10)等部分時間點請修正更新。(3)第二節文字:「業務移轉……其中8項須要進行協商」(頁7)與「目前要再協商的部分,為……等六項業務」(頁9)不符。(4)第二節第(二)項以「業務功能之調整所遭遇之問題」等四大重點說明(頁11-12),惟相關內容未針對該四大重點說明,分項標號亦有錯誤,請再予檢視修正;另本項提出「功能設定,宜有不同的設計」等建議(頁12),請依期中報告審查意見移至研究發現及建議專章中加以說明。(5)第三節第(二)項第2點:「各直轄市如何強化與其周邊縣市的合作,以強化各直轄市之跨域整合。」(頁21)建議移列第(一)項。(6)第四節有關焦點團體座談法、深度訪談法之部分說明(頁21-23)與第四章內容不一致,請配合本研究計畫實際執行情形予以修正一致。(7)「圖1-1:研究方法與過程圖」(頁24)建議修正為「圖1-1:研究方法與流程圖」,圖中「焦點團體(5)」及「焦點團體(1)」之意義與區別</p>	

審查意見	研究團隊回覆
<p>應備註說明；另圖與圖標題請置於同頁。</p>	
<p>4.第二章「文獻回顧」：(1)第二節「臺北市與高雄市之建制與發展」針對兩直轄市之分析面向不一致，臺北市部分偏重改制沿革，高雄市偏重組織員額之設置，建議修正一致。(2)第四節及第五節業蒐集大倫敦市及東京都等相關國外資料，應以專節說明比較分析結果，俾歸納整理可供國內參考之啟發性經驗。</p>	<p>(1)國民政府自大陸遷臺之後，至民國 56 年都未設有直轄市，而臺北市為臺灣地區第一個直轄市，其編制與員額並無章法，因無前例可循，故以逐年調整的方式，進行變革。而高雄因其改制為民國 68 年，故為仿效臺北市制度進行調整。因此，兩直轄市所呈現的內容不一。</p> <p>(2)已補充說明於第七節(頁 67)。</p>
<p>5.第三章「縣市改制業務功能調整之現況」：(1)第一節有關新北市政府一級單位及機關數(頁 61)計算有誤；另高雄市一級機關數(頁 62)已由 32 個下修為 30 個，仍保有一級單位及機關成長空間，併請修正。(2)第二節有關「縣市改制直轄市中央籌劃小組」相關會議紀錄資料之引用(頁 67-68)，其中第 4 次及第 6 次會議之開會日期誤植，請予修正。(3)第五節研究發現第 3 點有關部分功能業務調整爭議(頁 82)業經相關會議決議，交通監理業務由中央統籌辦理，勞動檢查業</p>	<p>(1)已修正(頁 71-72)。</p> <p>(2)已調整(頁 78)。</p> <p>(3)已調整(頁 112-113)。</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>務原屬高雄縣部分由勞委會與高雄市政府共同執行，其餘改制直轄市政府部分則不另授權辦理，請配合修正報告內容。</p>	
<p>6.第四章「實證調查與分析」：(1)本研究計畫之研究重點之一，即在系統性整理各改制縣市業務功能調整內容、重要法規與作業流程修訂、組織員額及財政預算移轉情形等子議題之相關推動情形；本章透過焦點座談及深度訪談，邀請理論與實務界重要人士提供多元且寶貴的觀點，第二節「質性資料分析」部分即應就各改制縣市內部或中央與地方政府間針對各項子議題之爭議焦點，以動態面角度整理其溝通協調過程、折衝考量、影響因素等，並據以研析問題最終獲得解決之關鍵、遲未商定之爭點等，從而對縣市改制工程有較為實質之助益。(2)第一節有關研究設計之說明，焦點團體座談之題綱（頁 84）及深度訪談題綱第四類專家學者部分（頁 85）均未置入附錄中，請補齊。(3)第四節之分析摘要部分多與第二節、第三節之內容重複，應避免前文照引</p>	<p>(1) 第四章實證調查與分析部分，第二節質性資料分析，於各分析類目中已將受訪者的各種意見進行對話、辯證及併陳處理，由於質性資料無法進行推論和過度解釋，是以，僅就文本所呈現之事實加以分析陳述，相關之具體發現和政策建議，於結論一章中加以處理。</p> <p>(2) 依照審查委員建議，已將焦點團體座談之題綱和深度訪談第四類專家學者訪談題綱，增補至附錄八中(頁碼 305-307)。</p> <p>(3) 第四章第四節之分析摘要，係為了便於閱讀，是以，第四節與第二、三節之內容重複乃不可避免。另，已依審查委員之建議，將質化和量化調查結果，比對綜整於第四章第四節文末。</p>

審查意見	研究團隊回覆
並確實擇要分析；另建議可就質化與量化方法所得結果相呼應與不一致之處加強說明。	
7.第五章「中央與地方之功能劃分問題」：本章內容多援引其他著作，應註明出處，措辭並應與全份報告一致，避免照引。	本章援引其他著作，均已應註明出處，至於措辭部分，亦無與本報告有不一致之處。
8.第六章「縣市改制與區域發展」：「圖 6-2：民國 39 年臺灣的行政區體系」（頁 230）圖樣過小，請修正放大。	已依建議進行修改(頁 224)。
9.第七章「研究發現與政策建議」：(1)「研究發現」部分內容與各章內容重複，請避免前文照引，應以標題式分項並擇要說明。(2)第一節「研究發現」第四項有關區域合作平臺部分(頁 247)，實務運作上有「北臺區域發展發展推動委員會」、「中彰投縣市首長早餐會報」、「高高屏首長暨主管會報」等；另法令與政策推動面上，「區域計畫法」第 18 條訂有「區域建設推行委員會」相關規定；行政院經建會 98 及 99 年推動「國家建設整合計畫」，已補助經費研究建立「北臺區域聯盟」、「中臺灣縣市區域	(1)研究發現內容已全部調整(頁 257-259)； (2)已納入第五章寫作內容的參考； (3)已分成立即可行與中長期建議(頁 259-261)； (4)政策建議已重行調整內容(頁 253-255)； (5)建議將該會報制度化(頁 259)。

審查意見	研究團隊回覆
<p>合作平臺」、「雲嘉南區域建設推行委員會」及「高高屏縣市合作平臺」。以上請納入研究報告撰寫參考。(3)「建議事項」應分「立即可行建議」及「中長期建議」兩類條列式臚列敘述，並說明理由。(4)「政策建議」第一項、第五項、第六項、第七項應補充更具體可行之建議內容；另本節建議事項宜就資料蒐集及實證分析結果研提本次改制作業面可再改進之建議，作為未來辦理其他縣市改制案件時參考。(5)「政策建議」第三項有關增設「直轄市治理會報」一節，目前行政院院會皆已邀請直轄市長與會，本項建議是否與行政院院會功能重疊，建議補充說明。</p>	
<p>10. 本報告初稿附錄篇幅過多，座談與訪談紀錄均應摘要記述，座談部分請以 5 頁為原則，訪談部分請以 3 頁為度。</p>	<p>已依建議進行修改，座談會控制在 5 頁；訪談為 3 頁。</p>
<p>11. 有關分區座談紀錄（附錄一～六），建議採編碼匿名方式記錄，若不匿名，建議儘可能經與談者同意且確認內容後方可具名。</p>	<p>已依建議以匿名方式辦理。</p>
<p>12. 體例格式與錯漏字：(1)部分標</p>	<p>(1)已調整；(2)依行政院頒「公</p>

審查意見	研究團隊回覆
<p>題之標號與格式不一致及誤繕，請檢視修正。(2)請依行政院頒「公文書橫式書寫數字使用原則」規定修正相關數字。(3)地名「臺」請一律修正為「臺」。(4)目次部分，漏列「第四章第四節」，請補正；第五章及第七章之章名誤繕，另自第五章起頁碼均誤植，併請修正。(5)本案研究計畫書之研究方法之一為「焦點團體座談法」（計畫書，頁13），惟本報告初稿均以「焦點團體訪談法」行文，請統一用詞。(6)「提要」請置於「目次」之後。(7)研究報告每「章」及「附錄」均請自單頁打印。(8)請依本會委託研究計畫作業要點之規定詳予檢視報告內容各項格式。</p>	<p>文書橫式書寫數字使用原則」規定修正相關數字；(3)台字已改為臺；(4)已增訂第四章第四節之目次；(5)已統一用詞；(6)提要已依規定將其置於目次之後；(7)研究報告「章」及「附錄」均已依研考會格式規定，自單頁編輯；(8)已依研考會會委託研究計畫作業要點之規定，詳予檢視報告內容各項格式。</p>