

RDEC-TPG-101-004（委託研究報告）

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會立場）

RDEC-TPG-101-004（委託研究報告）

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：史教授美強

協同主持人：孫教授同文

研究助理：洪愷伶、陳怡君、劉智純、謝百傑

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會立場）

目次

目次.....	I
表次.....	V
圖次.....	IX
提要.....	XIII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	5
第三節 相關文獻評析	13
第四節 研究方法與限制	19
第五節 研究架構	23
第二章 行政區劃相關理論文獻探討.....	27
第一節 地方治理的理論探討	28
第二節 都會治理的理論探討	34
第三節 協力夥伴關係的理論探討	40
第四節 我國都會區的現況發展分析	47
第三章 行政區劃調整的個案分析.....	51
第一節 鄉鎮市公所與區公所治理	51
第二節 臺北市及高雄市的升格經驗分析	56

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

第三節 臺北市與高雄市道路建設及管理的經驗分析	77
第四章 合併後臺中市區公所道路建設及管理實務探討	85
第一節 合併後臺中市區功能業務的調整	86
第二節 合併後臺中市區道路建設及管理的實務分析	114
第五章 焦點團體座談分析.....	155
第一節 研究設計	155
第二節 焦點團體座談分析	159
第三節 研究發現	184
第六章 焦點人物深度訪談分析.....	191
第一節 研究設計	191
第二節 深度訪談內容分析	195
第三節 綜合分析	229
第七章 問卷調查研究分析.....	241
第一節 前測問卷分析	241
第二節 描述性統計資料分析	248
第三節 關聯性分析	256
第四節 比較分析	378
第八章 結論.....	409
第一節 研究發現	410
第二節 政策建議	419
參考文獻.....	431

附件一	臺中市焦點團體座談重點摘要.....	443
附件二	臺南市焦點團體座談重點摘要.....	463
附件三	高雄市焦點團體座談重點摘要.....	487
附件四	臺中市政府相關主管深入訪談重點摘要	509
附件五	臺中市議員深度訪談重點摘要.....	569
附件六	新北市、臺南市及高雄市之調查問卷	611
附件七	臺中市之調查問卷.....	619
附件八	期中報告審查意見修正說明表.....	627
附件九	期末報告審查意見修正說明表.....	635

表 次

表 1-1	我國現有五直轄市人口及土地面積統計表	6
表 1-2	臺中市各區人口數、土地面積及人口密度一覽表	7
表 2-1	臺灣五直轄市人口統計資料表	49
表 3-1	1996 年到 2000 年廢止鄉鎮市長選舉爭論過程一覽表	53
表 3-2	鄉鎮市自治與區公所治理比較一覽表	56
表 3-3	地方行政單位和地方自治團體比較一覽表	62
表 3-4	臺北市區長、代表會組織編制及法規依據一覽表	64
表 3-5	1979 年度及 2003 年度各行政區之單位行政成本比較表	71
表 3-6	臺北市及高雄市改制比較一覽表	75
表 3-7	臺北市區公所區政自治業務分層負責明細表（道路建設及管理）	78
表 3-8	臺北市政府授權區公所道路建設及管理業務一覽表	79
表 3-9	高雄市政府授權區公所道路建設及管理業務一覽表	80
表 3-10	高雄市政府 1989 年度至 2007 年度小型工程經費編制與執行情況一覽表	82
表 3-11	臺北市及高雄市道路建設及管理權則機關及授權業務比較一覽表	84
表 4-1	地方行政與民意機關制定、審核及核定一覽表	90
表 4-2	臺中縣、市合併升格前後比較一覽表	94
表 4-3	改制前後臺中市議會議員選舉區及應選議員席次一覽表	98
表 4-4	中央與地方政府自有（籌）財源情況一覽表	109
表 4-5	合併前臺中縣、市歲入歲出一覽表	110
表 4-6	合併前臺中縣自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表	111

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 4-7	合併前臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表	112
表 4-8	合併後臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表	113
表 4-9	公路法、市區自治條例及農路養護管理要點比較一覽表	117
表 4-10	臺中縣、市合併前、後道路管理機關比較一覽表	121
表 4-11	市區道路、公路與農路主管與管理機關比較一覽表	124
表 4-12	合併前後道路管理機關權責劃分比較一覽表	141
表 4-13	合併前臺中縣、市公路里程統計表	146
表 4-14	道路管理機關人員配置建議一覽表	151
表 5-1	本研究焦點團體座談基本資料一覽表	157
表 5-2	臺中市、臺南市和高雄市三場焦點團體座談比較一覽表	172
表 6-1	本研究焦點人物深度訪談一覽表	193
表 6-2	本研究深度訪談相同（含主要觀點）及相異點分析一覽表	230
表 7-1	前測觀察值處理摘要表	242
表 7-2	前測可靠性統計量表	242
表 7-3	前測整體統計量表	243
表 7-4	問卷回收情形表	249
表 7-5	本研究受訪者基本資料分析表（性別）	251
表 7-6	本研究受訪者基本資料分析表（年齡）	252
表 7-7	本研究受訪者基本資料分析表（服務公職年資）	253
表 7-8	受訪者基本資料分析表（合併前服務公職年資）	254
表 7-9	本研究受訪者基本資料分析表（合併後服務年資）	255
表 7-10	臺中市區長及承辦人卡方分析一覽表	258
表 7-11	新北市區長及承辦人卡方分析一覽表	263

表次

表 7-12	臺南市區長及承辦人卡方分析一覽表	268
表 7-13	高雄市區長及承辦人卡方分析一覽表	274
表 7-14	臺中市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表	282
表 7-15	新北市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表	293
表 7-16	臺南市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表	303
表 7-17	高雄市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表	313
表 7-18	ANOVA 分析統計一覽表	322
表 7-19	區長年齡對互動面認同程度之關聯性	340
表 7-20	區長服務年資對管理面認同程度之關聯性	341
表 7-21	區長於合併前務服務年資與互動面認同程度之關聯	342
表 7-22	區長於合併前務服務年資與管理面認同程度之關聯	343
表 7-23	區長合併後服務年資和制度面同程度關聯性	343
表 7-24	區長於合併後服務年資與互動面認同程度關聯性	344
表 7-25	臺中市承辦人年齡與互動面認同程度關聯性	345
表 7-26	臺中市承辦人年齡與管理面認同程度關聯性	346
表 7-27	臺中市承辦人服務年資與制度面之關聯性	347
表 7-28	臺中市承辦人服務年資與互動面之關聯性	348
表 7-29	臺中市承辦人合併前服務年資與制度面認同之關聯性	349
表 7-30	臺中市承辦合併前服務年資與互動面認同之關聯性	350
表 7-31	臺中市承辦人合併後服務年資與制度面認同之關聯性	351
表 7-32	臺中市承辦人合併後服務年資與互動面認同之關聯性	352
表 7-33	新北市區長年齡對制度面認同程度之關聯性	353
表 7-34	區長服務年資對制度面認同程度之關聯性	354

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-35	新北市區長服務年資對於互動面認同程度之關聯性	356
表 7-36	新北市承辦人年齡對互動面項認同程度關聯性	358
表 7-37	新北市承辦人合併後服務年資對制度面認同程度關聯性	359
表 7-38	臺南市區長年齡對制度面認同關聯性	359
表 7-39	臺南市區長年齡對互動面認同關聯性	362
表 7-40	臺南市區長服務年資對於制度面認同程度之關聯性	363
表 7-41	臺南市區長服務年資對於互動面認同程度之關聯性	364
表 7-42	臺南市區長合併前服務年資與互動面之關聯性	365
表 7-43	臺南市區長合併後服務年資與制度面認同程度之關聯性	366
表 7-44	臺南市區長合併後服務年資與互動面認同程度之關聯性	367
表 7-45	臺南市承辦人服務年資與互動面之認同程度關聯性	367
表 7-46	高雄市區長年齡對於互動面認同程度關聯性	369
表 7-48	高雄市區長服務年資對於互動面認同程度關聯性	371
表 7-49	高雄市區長合併前服務年資對於互動面之認同程度關聯性	372
表 7-50	高雄市區長合併前服務年資對於管理面之認同程度關聯性	373
表 7-51	高雄市區長合併後服務年資對於互動面之認同程度關聯性	374
表 7-52	高雄市承辦人服務年資對互動面認同程度之關聯性	375
表 7-53	高雄市承辦人公務員服務年資對管理面認同程度之關聯性	376
表 7-54	高雄市承辦人合併後服務年資對於管理面相之認同程度關聯性	377
表 7-55	問卷調查彙整情況一覽表	379

圖 次

圖 1-1	本研究的研究架構圖	26
圖 2-1	公私協力夥伴關係示意圖	43
圖 3-1	臺北市發展歷史歷程圖	57
圖 3-2	臺北市各區公所組織架構圖	68
圖 3-3	高雄市各區公所組織架構圖	73
圖 4-1	我國中央與地方政府間指揮關係圖	97
圖 4-2	地方民眾參與的四種意涵	103
圖 7-1	本研究問卷調查對象示意圖	250

提 要

地方治理整合了地方不同部門的資源與能力，伴隨著政府權力的轉移，強調治理能力的提升、重視合作夥伴關係、強調公民社會的重要性等。為重新調整行政區域，我國於民國 99 年 12 月 25 日將臺中縣、市合併升格改制為直轄市，改變了我國長期以來的地方政治生態(同案辦理調整的包括新北市、臺南市和高雄市，使臺灣形成了五個直轄市)，是提升我國中部地區都會發展關鍵的一項作法，也是提昇城市競爭力的一項指標。

本研究是以地方治理、協力夥伴關係中、都會治理和行政區劃為架構，分別從制度面、互動面及管理面等三種不同面向探討鄉鎮(市)業務在縣市合併後之延續安排與運作，並以「臺中市道路建設及管理」為分析案例。除了採取文獻分析方法外，並舉行臺中市、臺南市及高雄市等三場焦點團體訪談，以補足文獻分析、理論探討以外實務經驗上的不足。

同時，為了讓本研究能夠更具嚴謹性與完整性，本研究特別針對焦點團體訪談所發現的實務經驗，進一步進行焦點人物深度訪談及問卷調查，冀望以不同研究方法綜合出適切的觀點與結論，獲得更完整的論述基礎，來提出適當的政策建議。本研究主要的發現包括第一、合併後，臺中市政府對區公所道路建設與管理權限的授權不足；第二、合併後市議員都有所謂「議員建議款」，對於整體市政的推動，具有補充功能；第三、市長信箱和 1999 專線電話，已成為市民和市政府之間直接對話的場域，其功能日增重要；第四、臺中市政府建設局，在地方派出之四個工務大隊，有助於民眾回應性的提升；第五、合併後的區公所已非自治體，喪失了自治權，非屬法人團體，其治理的重點都放在直轄市政府的一級機關，各區公所都呈現弱化的現象；第六、合併後派系的影響力已經逐漸式微，取而代之的是政黨間的競爭等。

本研究同時也針對以上的研究發現，提出以下的政策建議，分述如下：

一、立即可行的政策建議

(一) 有關道路建設及管理部分

1.健全業務「委任」授權區公所(主辦機關：臺中市政府及所屬一級機

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

關；協辦機關：臺中市各區公所）。

- 2.提撥「適切」的經費供各區公所辦理各項道路建設及管理業務（主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）。
- 3.加強權責劃分，明確責任歸屬（主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）。
- 4.加強區長與臺中市政府的溝通協調（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）。
- 5.清潔隊部份業務下放區公所（主辦機關：臺中市政府環保局；協辦機關：臺中市各區公所）。
- 6.加強公務人員的教育訓練（主辦機關：臺中市政府及所屬一級單位、行政院所轄各部會；協辦機關：臺中市各區公所）。
- 7.健全「議員建議款」的運作（主辦機關：臺中市議會；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）。

（二）有關區功能業務調整部分

- 1.強化區長的功能（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）。
- 2.強化區公所的功能（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）。
- 3.加強區公所和其他機關橫向間的溝通協調（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：其他相關機關）。
- 4.加強區公所與臺中市議會間的互動（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關、臺中市議會及所屬各議員）。
- 5.適切的調整人力（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關）。
- 6.健全專業人力的補充（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中

市政府及其所屬各一級機關)。

- 7.重視民意的反應(主辦機關：臺中市各區公所、臺中市政府及其所屬各一級機關；協辦機關：公民、新聞媒體等民意反應機構)。

二、中、長期政策建議

(一) 有關道路建設及管理部分

- 1.強化臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊功能(主辦機關：臺中市政府建設局；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 2.加強清潔隊跨區的服務功能(主辦機關：臺中市政府環保局；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 3.成立地方性的任務編組(主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 4.建立跨域管理模式(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 5.建立單一窗口服務模式(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 6.統合道路管線挖掘管理(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關、各事業機構；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 7.健全法律規範(主辦機關：內政部營建署、交通部、農委會；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關、臺中市各區公所)。
- 8.擴大舉辦地方說明會(主辦機關：臺中市政府；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 9.善用民間資源(主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關、臺中市各區公所；協辦機關：民間機構)。

(二) 有關區功能業務調整部分

- 1.修改「臺中市各區公所組織規程」，提高區務會議功能(主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：轄區內各相關機關)。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

- 2.落實業務委託的協商機制(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)。
- 3.調整各區公所組織編製（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府）。
- 4.健全法制規範(主辦機關：行政院及所屬各部會；協辦機關：立法院)。
- 5.重新調整行政區劃及選舉區域（主辦機關：內政部；協辦機關：臺中市政府、臺中市議會）。
- 6.重新檢討臺中市現有使用分區管制規定（主辦機關：臺中市政府；協辦機關：臺中市議會、內政部）。
- 7.檢討舉債空間（主辦機關：行政院財政部、內政部、主計處；協辦機關：各直轄市及縣市政府）。
- 8.建立協力夥伴關係（主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）。

關鍵字：協力夥伴關係、都會治理、行政區劃、地方治理、地方政府

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

一、全球化的都會區域發展

Giddens (1993:528) 認為全球化係指「世界社會逐漸增加交互依賴性」，全球化過程是一個包含經濟、政治、財務、科技與文化的複雜過程，逐漸拉近了地方與全球的關係，使得國際政治的運作，從國家主義轉變成為地方主義，必須同時接受「由外而內」及「由內而外」的雙重壓力。全球化把世界政治、經濟和價值匯集成為一個無國家疆界的場域，在政治與經濟層面，國家機器由上至下管理社會的權威結構，必須有所轉變或轉型；另一方面，在國際關係上，各國政府已無法單純以國家(或政府)為中心的結構獨立運作，而需要社會力量的注入與共同行動。換言之，決策與行動不再只是國家獨任，而係來自各方行動者的參與，強調的是不同體系間的協調、夥伴關係與策略合作等互動模式（鍾京佑，2003：23-52）。

隨著全球化的發展，當今公共事務與政策的推動，已逐漸由傳統的由上而下（from top to down）運作方式，轉變成為由許多行動者間協調合作的多元治理模式。透過此種網絡關係的連結，各個行動者可以彼此交換資源與增加參與機會，並結合民主與效率的雙重價值，形成了民主社會推動治理的新模式。由於工業快速發展與都市化的結果，大量人口密集居住於各大都市與鄰近區域，形成了所謂的都會區（metropolitan regions，或稱為城市-區域 city-regions 等名稱），都會區的產生及成長是現代社會都市化發展過程中的一個重要特徵，也是全球化中「全球思維、在地行動」的具體表徵。地方政府及其領導者應該具備提供地方決策方向，強化議程設定、工作完成、網絡建立及維持等等治理能力。有鑒於全球化與區域經濟整合的潮流與影響，各國的地方政府莫不積極提升其自身競爭力，以搶佔區域發展的優勢地位。

都會區的發展所涉及的範圍相當廣泛，舉凡人口、地理、環境、甚至與國家政治、經濟等因素密切相關。隨著都市化不斷發展的結果，使得鄰近都

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

市與城鎮間彼此交織出唇齒相依的都會生活圈，但隨之而來的公共服務提供與問題解決卻變得更具複雜性，此複雜性已非單一地方政府所能承擔解決。這種都會區的發展不僅穿透了國家與國家的疆界，同時也改變了中央與地方間的關係。從都會治理的觀點觀察，由於公、私部門間的界線日益模糊，組織之間藉由相互依賴，權力共享與責任共負等策略，謀求都會的永續發展，而政府在其間所扮演的角色亦已由傳統社會福利與公共服務的「供應者」，轉變成為「促成者」或「催生者」的角色（林水波、李長晏，2005：57），其中沒有一個部門或機關是立於權威的地位，彼此間已逐漸趨向一個平等、協力的關係。

我國整體都會區域正面臨著制度和空間發展的矛盾挑戰，一方面隨著政府治理的移轉導致地方課責性與回應性的增加；在空間上，由於每個地方社會、經濟發展條件的不同，呈現出強烈的差異和不公平，阻礙了都會政府與其他部門間的合作。進一步分析可知，臺中市都會區的發展整合了原有臺中縣、市不同的地理環境與社會發展，更面臨著內在環境（分權化、民營化及區域競爭）與外在環境（全球化、區域整合及資訊科技）等雙重因素的衝擊，如何在這些衝突條件下，型塑成功的協調策略與都會治理機制，已是當前我國都會發展的重要任務。

二、合作夥伴的地方治理模式

在全球化與資訊科技發展兩股浪潮的衝擊之下，人類社會產生了巨大的、徹底的變化，世界形成一個完整的體系，國家與國家間、地區與地區之間的界限變得愈來愈模糊，知識或信息透過資訊科技所建立的網絡傳遞，形成一個「無邊界」的世界。伴隨著全球化時代的來臨，政府所扮演的角色與功能也隨之改變，傳統國家的統治，依賴的是政府制度與法令的設計，以達其社會價值分配的合法性。隨著社會的急遽變遷，資訊科技的快速發展，社會的多元價值逐漸受到重視，傳統國家的統治機制，已無法滿足民眾、社會的需求，政府開始找尋新「治理」模式的可能性。

在這種環境的驅動下，個人自主性增大，更多公民反思的出現，表示公民不僅是希望政府服務效率的提高，而是更多的公開性和透明度，強調以新的管理技術為基礎的能力，來重建公民社會（Goss, 2001: 17-18）。在這樣的

情勢下，政府越來越不依賴所屬的公務員來傳送服務，轉而朝向由第三部門來提供服務，亦更依賴與民間企業的契約來達成公共服務的目的，傾向於有更多的專業技術人員來提供更直接的服務(Goldmith & Eggers, 2004: 168)，因此，政府的功能與角色已異於以往，展現出不同的管理型態。

對於地方政府而言，應該扮演何種角色較為適宜，許多的學者認為地方政府應該扮演維持和協調「自我管理(自治)」(self-government)的角色，才可以更接近民眾(Goss, 2001: 28-29)，滿足地方的實際需求。Stoker(1991)也認為在一個快速變遷的環境之中，由單一組織處理地方政府的事務已經是不可能的(Goss, 2001:11)，許多公共服務的委外化，或交給半官方機構(quango)處理，因此產生了許多的非政府組織模式，地方政府僅是網絡組織中的一個行動者而已。地方政府的這種變遷過程，可以從以下三個層次加以說明分述如下(劉坤億，2003：236)：

- (一) 在分權化的潮流下，中央與地方政府的關係已經轉變成為更廣闊的府際網絡關係(networks of intergovernmental relations)。
- (二) 由於社會結構快速變遷，導致都市化或城鎮人口集中化情況加劇，地方政府為回應日益增加的公共需求，除了必須提升本身的專業能力，也必須結合民間的力量來提供公共服務。
- (三) 地方政府不僅要處理因為都市化所帶來的問題，同時也要面對全球化所帶來的挑戰，因此地方政府必須經常跨越國家界限，與其他國家的城市或地方發展各種的競合關係。

由此可知，地方政府因為需求擴張而超出他們的能力範圍，本身無法提供足夠的政策服務，因此，需要重新設計建立有效的執行和重新獲得公眾的支持(Sullivan & Skelcher, 2002:14)。在實務的運作過程中，現代國家所扮演的角色，已由過去的權威統治，轉變為治理的運作方式，政府行政的思維已不同於以往的高權式統治模式，而是一種社會化、網絡關係的連結。強調一種「網絡」的連結，在政治、經濟與社會等複雜的網絡中，政府已不再擁有所有的控制、協調與課責機制(張泰瑞，2007：7-8)，網絡治理是一種強調社會力量、民間企業的多元網絡關係，政府的角色是鑲嵌在這種網絡連結的綜合體中，是一個參與者，本身不再扮演操槳(steering)的角色，取而

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

代之的是領航、協力關係，維護著整個網絡聯結互動下的各種公共利益，強調如何結合民間、社會的資源，建立起一個全方位的「合作夥伴」運作模式。

地方政府面臨著一個高度不確定的環境，公共政策的推動往往涉及許多的政府部門（包括垂直與水平間的府際關係）、企業組織、非營利組織、社區與民眾等各種不同的行動者。地方政府的治理過程，越來越重視自主性、連結性與凝聚力強的網絡組織型態，非政府組織、社區、及各種團體的發展，已經無法再由政府由上而下的來操控，從行政控制轉變成多元民主協商的過程，由垂直轉為橫向與縱向交錯重疊的網絡關係，強調的是公、私部門間的互動，建立起一個協力夥伴關係。這種合作夥伴的治理過程，可以提供公部門和私部門，以及相關的利害關係人，一起共同參與公共政策，建立以共識為取向的決策制定過程（Chris and Alison, 2007: 543-571）。

協力夥伴關係對於公部門是一個新的挑戰，是代表民主化的程序，也是改善公共服務的重要轉變，提供了一個廣泛參與的機制。協力夥伴關係的建立，是希望在資源有限、民眾需求日益增加的情形下，包括政府、企業、非政府組織以及各別民眾間，共同合作與分享彼此的資源，經由跨部門、跨組織協力，集體解決公共問題，同時也提供公共服務的管道。傳統的政策意見蒐集方法（諮詢文件、公共會議）逐漸式微，取而代之的是與公民更直接的互動方式（像是互動網路、社區參與、焦點團體、工作坊等方式）來推動各項公共政策，才能更貼近民眾的實際需求。

臺中縣、市政府合併升格直轄市，整合了地方不同部門的資源與能力，伴隨著政府權力的轉移，強調地方治理、重視合作夥伴關係、公民社會的重要性等，社會網絡呈現出多元且緊密的連結。地方政府透過協力夥伴關係的建立，可以與私部門（包括民間企業、社團組織等）與民眾等建立起一個互動的網絡連結，經由共同參與、資源互賴、目標共享的過程，進行資源的流通與合作，達到經濟與效率的目標，改善傳統政府服務提供的缺失，結合了民主與效率的雙重價值模式，形成了合作夥伴的地方治理模式。

第二節 研究目的與問題

近年來我國都會區域的發展受到全球化、國際化和自由化的影響，在都會區域整合的發展趨勢下，各地方政府為了對抗全球各大都會城市和區域競爭的挑戰，都希望藉由調整行政區域、提升行政層級來帶動整體政經社會的發展，行政區域的調整已成為提升都會競爭力的良方。

我國在 2010 年 12 月 25 日進行行政區劃的調整，將臺中縣、市合併升格改制為臺中市，與本案同時變更的尚包括臺北縣獨立升格改制為新北市；臺南縣與臺南市的合併升格改制為臺南市；以及高雄縣與高雄市的合併改制為高雄市，同時，再加上現有的臺北市，目前我國已有五個直轄市，亦可稱為五個都會區（簡稱為五都），徹底的改變了臺灣都會發展的傳統模式。此次的改制，改變了我國長期以來的地方自治發展現況，使臺灣的都會發展向前邁進一大步，然而卻產生了許多的問題存在。本研究是探討「鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰」，並以「道路之建設及管理」為例，基此，本研究可以從以下幾個面向進行觀察：

一、從行政區劃的原則觀察

（一）未能符合我國都會發展現況

綜觀我國目前現有的 5 直轄市，其組成方式差異性甚大，從人口數觀察截至 2012 年 5 月底止，新北市有 392 萬多人、而臺南市僅有 187 萬人（而同時期的桃園縣人口已超過 201 萬人）；從土地面積而言，臺北市僅有 271.8 平方公里，高雄市則廣達 2,774 平方公里；人口密度而言，臺北市每平方公里有 9,790 人、而臺南市僅有 8,576 人（同時期臺灣平均為 642 人/平方公里）；就行政區域而言，臺北市僅有 12 個行政區，而臺南市則有 37 區、高雄市有 38 區，我國現行 5 個直轄市並無法完全呈現出我國都會發展的實際現況，詳細資料如表 1-1 我國現有五直轄市人口及土地面積統計表所示。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 1-1 我國現有五直轄市人口及土地面積統計表

單位	人口數	土地面積（平方公里）	人口密度（人口數/平方公里）	備考
新北市	3,923,969	2,052.6	1,912	
臺北市	2,661,017	271.8	9,790	
臺中市	2,672,390	2,214.9	1,207	
臺南市	1,878,314	2,191.7	857	
高雄市	2,774,730	2,974.7	933	

說明：

- 1、 資料來源：內政部人口統計資料，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/>。
- 2、 人口數統計至 2012 年 5 月底止。
- 3、 桃園縣人口數至 2012 年 5 月底止已高達 2,018,663 人。

（二）臺中市各區發展差異性大

內政部原先希望藉由行政區域的調整，合理的分配鄉鎮市區，其理想的規劃，是以地區人口 20 萬-30 萬為基礎進行合併（黃建銘，2009：56），以臺中市為例，合併前原臺中縣、臺中市各鄉鎮市區未能平衡發展，是以臺中市原有 8 區為中心向外遞減，合併後各鄉鎮市直接改制為區，其所轄人口數及土地面積差異性更大，僅有 6 個區人口數超過 15 萬人，有 6 區人口未滿 5 萬人，人口密度每平方公里超過 2 萬人以上有 3 個區，但和平區卻僅有 10 人，顯示其差異性甚大，詳如表 1-2 臺中市各區人口數、土地面積及人口密度一覽表所示，對於均衡區域發展極為不利。

表 1-2 臺中市各區人口數、土地面積及人口密度一覽表

	人口數	土地面積 (平方公里)	人口密度 (人/平方公里)
臺中市	2,672,390	2,214.9	1,207
中區	21,268	0.8803	24,160
東區	74,026	9.2855	7,972
南區	115,428	6.8101	16,950
西區	117,334	5.7042	20,570
北區	147,641	6.9376	21,282
西屯區	211,268	39.8467	5,302
南屯區	156,789	31.2578	5,016
北屯區	250,952	62.7034	4,002
豐原區	165,863	41.1845	4,027
東勢區	52,633	117.4065	448
大甲區	78,141	58.5192	1335
清水區	85,684	64.1709	1,335
沙鹿區	83,833	40.4604	2,072
梧棲區	55,697	16.6049	3,354
后里區	54,043	58.9439	917
神岡鄉	64,199	35.0445	1,832
潭子區	102,325	25.8497	3,956
大雅區	90,833	32.4109	2,803

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

新社區	25,408	68.8874	369
石岡區	15,755	18.2105	865
外埔區	31,883	42.4098	752
大安區	19,997	27.4045	730
烏日區	69,555	43.4032	1,603
大肚區	55,724	37.0024	1,506
龍井區	74,670	38.0377	1,963
霧峰區	63,961	98.0779	652
太平區	175,168	120.7473	1,451
大里區	201,718	28.8759	6,986
和平區	10,594	1,037.8192	10

說明：

- 1、 資料來源：臺中市政府民政處，參考網址：<http://www.civil.taichung.gov.tw>。
- 2、 人口統計資料統計至 2012 年 5 月底止
- 3、 人口密度算至個位數，小數點以後四捨五入。

二、從地方政府的地位觀察

地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解，越來越重視地方政府與不同層級政府間、不同機關間的協力、夥伴關係，一般而言包括以下四種夥伴關係的運用，包括：（一）中央政府與地方政府的夥伴關係；（二）地方政府間夥伴關係；（三）地方政府與企業部門間的夥伴關係；（四）地方政府與非營利組織的夥伴關係等，就屬性而言，前兩者屬於政府間的府際關係（Inter-Governmental Relations ,IGR）；而後兩者則屬於公、私部門的協力合作（Public-Private Partnership）（江岷欽等，2004：4-5）。傳統政府的功能是垂直的由上而下，而在新的治理體制下，出現了水平化的政策管理（horizontal policy management）、多部門協力（inter- department）、跨機關合作（collaboration across agency）等治理網絡模式需求。

所謂的協力夥伴關係強調的是一種資源相互依賴，強調權力共享、責任共承、功能互補、利益互惠的觀念，是在一種實力平等或相當的情形下，雙方之間的互動模式；反之，在實力不相當甚至差異懸殊的情形下，相對僅能產生協助、補助的現象，因此，臺中縣市合併升格直轄市之後，有以下二個問題分述如下：

（一）府際關係的失衡問題

經由合併的途徑，可以有效的減少縣、市的數目，由原先 25 個一級地方自治團體將會大為簡併，可以有效降低中央政府與縣市政府間府際互動的成本。然而，另一方面，由於縣市合併之後行政區域擴大，其政經實力將大幅增加與強勢，其產業經濟實力將更有資格成為區域的領導者，此種城鄉的差距恐會造成垂直性府際關係間的歧異，改制後直轄市首長所掌握的資源將會大增，地方首長為爭取地方最大利益的做法，將會產生所謂「葉爾欽效應」。

（二）城鄉、貧富差距更劇

合併升格直轄市之後的政經實力，將會產生三個不同等級，包括第一級、政經實力優勢群組，即各「直轄市」；第二級、政經實力中等群組，即我國西部各「縣」；第三級、政經實力劣勢群組，即包括東部及離島地區，而且，中等群組及劣勢群組在資源排擠的效應下，不無產生日漸邊緣化的情形（黃建銘，2009：59），城鄉、貧富差距更劇。

另一方面，由於工業化發展的結果，以及我國現行政府運作機制、經費分配方式等，使得直轄市政府擁有更多的權限，以及更豐富的財源，可以推動更多的都市建設，使得人口大量往都市化地區集中，這些地區比週邊的鄉鎮市有更優勢的條件，在此種惡性循環的長期發展之下，形成我國都會區發展的不平衡現象；相對的一個縣之內亦會出現城鄉失衡的現象，形成一水或一路之隔二種不同的生活現象，長期發展勢必造成貧富間的差距逐漸拉大，造成社會的不穩定。

三、從微觀的臺中市運作觀察

本研究以改制後的臺中市為個案研究對象，希望瞭解改制後的臺中市政

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

府在實務的運作方面所遭遇到的困境，探討改制後各區業務的調整，同時以「道路之建設及管理」為對象進行研究，其主要的問題包括：

- （一）在縣、市合併之前，縣、市之間存在嚴重的資源差異；同樣的情形，在各鄉鎮之間更形嚴重。原鄉鎮市公所應肩負的功能與角色，因為縣、市合併改制為區公所之後，對相關人事、預算及權責的變化而產生衝擊，應如何因應，考驗著直轄市的未來發展。
- （二）臺中市合併後，地理幅員廣闊，各行政轄區間的需求差異性大，衍生更為嚴重的地方公共治理問題，臺中市政府面對的問題與需求更形多樣化與地區性，應如何調整，來滿足各區自治的不同地區需求，成為臺中市政府應面對的首要問題。
- （三）地方政府的資源有限，為解決民眾日益增加的需求，與提供必須的服務，僅依靠臺中市政府有限的人力與財政實無法因應；如何適度的引進民間的活力，包括企業組織、非營利組織、社區、社團及民眾等社會力量，來協助臺中市政府推動各項服務工作，是臺中市政府積極努力的方向。
- （四）《地方制度法》第十九條及第二十條分別規定了縣(市)及鄉(鎮、市)之自治事項，其中對於道路的規劃、建設及管理、觀光事業、交通的規劃、營運及管理業務，分別屬於縣(市)及鄉(鎮、市)之自治事項。這些事項均與民眾權益產生實質且迫切的關係，在有限的資源範圍內，應如何選定重要政策議題著手規劃、建設，同時也要考量到垂直的直轄市政府與各區公所間的合作關係，考驗著臺中市政府的治理能力。
- （五）臺中市合併升格直轄市之前，原臺中縣各鄉鎮（市）公所對於道路之建設及管理業務，因《地方制度法》規定及地方自治精神，地方首長可因其意願與重視程度而各有所異。如今改制後臺中市政府面對前述的差異性，應如何加以整合，以提供市民均質服務，是一個大的挑戰。

綜合以上所述，本研究的目的及問題包括以下各項分述如下：

(一) 研究目的部分：

- 1、在理論部分，本研究希望在針對相關都會發展、地方治理和協力夥伴關係等相關理論的探討之後，能提出臺中市都會區發展的一個完整模式，滿足全球化競爭的需求、提供區域平衡發展的政策方針、並能結合其他第二、第三部門的資源，建立起跨部門的協力夥伴關係。
- 2、面對種種衝擊，本研究期待臺中市政府必須能夠回應市民需求，設法讓道路之建設及管理能夠因地制宜滿足市民需求，真正做到無縫接軌，確保全體市民生命財產不容許因縣市合併而有保障退化的情形發生。
- 3、本研究選擇合併後臺中市的「道路之建設及管理」議題為研究對象，探討其所屬行政轄區間，在縣市合併之前，存在哪些道路之建設及管理的資源差異？分析研究標的在道路之建設及管理議題方面，目前的主要發展規劃為何？遭遇挑戰為何？並提供適切的解決對策。
- 4、在臺中縣市合併升格直轄市後，各區公所的財政、預算（主計）等業務依法調整為直轄市政府所管轄，此舉是否影響各行政區道路之建設及管理運作？應如何調整才能滿足地方實際的需求，這是本研究的具體目的之一。
- 5、本研究希望藉此能夠蒐集到包括臺北市、高雄市和國際重要城市的城市合併經驗（如英國、中國和日本等國家）等資料，瞭解在城市合併過程中所面臨的相關問題，與應注意事項，尤其是針對道路之建設及管理業務進行分析，以期能夠獲得具體的經驗範例，供我國城市合併的參考依據。

(二) 研究問題部份：

- 1、臺中縣、市合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區公所，各區業務隨之進行調整，從制度面觀察在地方政府間的關係（包括垂直和水平關係）、相關法規制定、組織編制和府會關係等各

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

方面應如何因應調整，以符合實際現況？

- 2、臺中縣、市合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區公所，各區業務隨之進行調整，從互動面觀察在直接民主、公民參與、派系、協力夥伴關係與民主價值等各方面應如何因應調整，以符合實際現況？
- 3、臺中縣、市合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區公所，各區業務隨之進行調整，從管理面觀察在職權劃分（分權）、財政、專業能力、人力資源等各方面應如何因應調整，以符合實際現況？
- 4、依據《地方制度法》相關規定，縣、市合併後原鄉鎮市道路管理相關法規一律得以延用，在實際操作是否出現問題？應如何修正才能符合實際運作？
- 5、臺中縣、市合併之後，外部政治因素對區公所道路交通建設管理的影響為何？合併後，原臺中縣鄉鎮市代表改制區政諮詢委員，其功能與角色為何？對於區公所業務能否發揮一定程度的影響力？
- 6、在道路建設與管理業務方面，市長信箱、1999 市政電話或區長信箱分別扮演何種角色？區公所能否提供更多公民參與的管道？區長應扮演什麼角色？
- 7、在道路建設管理相關業務方面，臺中市政府目前是否強調由一級機關（包括建設局、都市發展局、環保局等）統籌辦理？建設局籌設之四個工務大隊與原各區公所應有的權責之間是否存有模糊地帶？其他與道路建設和管理業務相關局處是否有類似情形？
- 8、為了加強道路管線工程的統一，直轄市政府訂立了相關的規定如：「臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例」；台電、中華電信、第四臺、自來水公司等相關單位要挖掘道路均須事先申請，繳交相關費用後始可開挖道路。另外，原臺中縣所屬各

鄉鎮市也有各式各樣的回饋金收入，如各地的台電輸變電協助金補助、垃圾掩埋場、資源回收場、焚化爐等設施的回饋金、機場回饋金等。合併後，區公所與上述單位互動為何？事先繳交費用與回饋金使用情況為何？

第三節 相關文獻評析

由於本研究是針對臺中縣、市合併升格為直轄市進行研究，並以實務上的「道路之建設與管理」為個案研究對象進行分析，涉及了地方治理與都會發展的過程，同時，也涵括了協力夥伴關係的發展等實務運作過程，因此，本研究的相關文獻將從地方治理、都會發展及協力夥伴關係等三個部分進行分析，分別說明如下：

一、有關地方治理相關文獻評析部分

地方治理是一種制度的變遷，有別於傳統由上而下的統治過程，強調一種分權的、分散的治理過程，從個別地方政府的單一轄區範圍，轉變為多元利害關係交織而成的複雜體系。因此，有關地方治理相關的文獻，可以從以下四個類型加以分析，說明如下：

第一類是從地方治理（local governance）的觀點進行探討，乃是對於地方政府地位及角色的再定位。由於地方治理主張多元問題的解決途徑，及利害關係人的參與，因此地方政府不能再以自我中心的方式來處理行政事務（呂育誠，2005：7），涉及了地方政府整體價值觀念與定位的調整，以及公共政策策略與方式的改變等多元面向。

其相關的文獻包括：「地方治理意涵及其制度建立策略之研究-兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景」（呂育誠，2005）；「以治理觀點探討花蓮之城市競爭力」（沈家宇，2011）；「地方治理與制度變遷－以臺灣三大都市公車制度為例」（蔡育軒，2010）；「花蓮縣政府地方治理概念框架之研究」（汪慶隆，2008）及「二十一世紀地方治理模式之思辨」（林冠汝，2004）等，都是探討地方治理的框架與概念，希望藉此提高地方政府的治理能力，以符合地方日益增加的需求。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

第二類的文獻是從府際關係（Intergovernmental Relations, IGR）運作的觀點來探討地方治理，一方面認為中央與地方關係是憲政體制不可或缺的部分，其關心的重點是權力分立和共享的原則下，定位中央與地方的關係、政府層級功能的劃分，以及在此體制下正式權威與責任的分配；另一方面是從財政資源分配與運用的程度，探討政策分工和財政資源的分配，主要的有包括垂直的合作（不同政府層級間的合作）與水平的合作（同層級不同政府間的合作）二種。

相關的文獻資料包括：「政府府際合作關係之研究－以臺北市社子島開發案為例」（陳竑達，2010）；「全球化下臺灣垂直分權體系的變革：借鑒法國地方治理發展經驗」（劉文仕，2010）；「提升鄉鎮層級治理能力之研究－以桃園市為例」（蔡文真，2008）；「臺北市政府職權下放區公所之研究」（于保雲，2007）；「我國中央與直轄市府際關係的發展與展望」（王麗虹，2006）；「我國地方府際合作－『高高屏跨域合作個案研究』」（王德興，2003）及「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」（李長晏，1999）等，都是探討垂直、水平府際關係的合作，甚至包括公私夥伴間的相互依賴關係等，建立起中央與地方政府間的合作和夥伴關係。

第三類的文獻是希望透過行政區劃（Administrative Divisions）來提升地方政府的治理能力，行政區劃是指國家機關為統治上的必要，或實施地方自治的便利，而將全國劃分為許多政府層級與行政區域，每一個政府都有其管轄的範圍也就是行政區劃，行政區劃的調整勢必影響到地方政府治理能力的改變。其相關的文獻如「地方治理與地方政府現代化：21世紀英國地方層次的變革」（朱鎮明，2004）；「提升鄉鎮層級治理能力之研究－以桃園市為例」（蔡文真，2008）；「我國村里行政編組與社區發展協會的關係之探討－基隆市個案分析」（張維彬，2004）；「行政區劃調整之研究－以臺中縣市改制直轄市為例」（陳文雄，2001）及「臺灣行政區劃調整之研究－兼論大臺中都會行政區劃之遠景」（陳重廷，2002）等，都是探討行政區劃的調整與地方政府治理能力間的關係。

第四類的文獻主要是從地方政府發展文化創意產業過程的角度分析，強調發展地方「文化創意產業」的重要性與必要性。地方產業強調其產業特質的「地方性」、「獨特性」、「歷史性」與「文化性」，可以深化地方民眾

情感與文化，凝聚地方意識，進而振興地方經濟。「文化创意產業」是一種文化與經濟的革命，近年來已成為世界的一種新潮流，藉由地方文化的推展、藝術的創作、商業機制的運作等，讓各地具有文化特色的傳統，逐漸發展成為具有商機的創意商品，創造了文化的附加價值，並促進了產業經濟的發展，推展了在地的本土文化。

相關的文獻包括：「地方治理與溫泉產業政策網絡—以礁溪鄉溫泉產業政策網絡為例」(游子熠，2010)；「從地方治理觀點析探土城桐花節」(祝養廉，2010)；「從地方治理論地方產業行銷之趨勢：以彰化縣田尾鄉為例」(王慧中，2009)；「地方治理與文化创意產業的發展—以華山創意文化園區為例」(李秋蓮，2007)；「地方治理觀點下地方政府推動社區商圈再造之研究—以公館商圈與西門町商圈為例」(翁秀菱，2006)等均是從地方治理的角度來探討地方產業的發展，探討地方政府在發展「地方文化创意產業」過程中所扮演的角色與功能為何？從公部門的角度分析，如何將公、私部門加以結合，以開創永續的地方產業發展。

二、有關都會治理相關文獻評析部分

有關都會治理問題的探討，國內相關文獻非常豐富，大致可以分為三種研究類型：

第一類的文獻主要是從全球化發展下，區域發展與經濟發展的角度出發，來討論臺灣的城市—區域治理的可能性，從強調區域經濟發展的角度出發，來處理行政區域重劃的議題。相關的文獻如「臺中都會區產業發展與人口就業之研究」(曾昭捷，2009)；「都會治理能力之分析—以臺中都會區大眾運輸系統為例」(賴志奎，2008)；「臺北縣法律地位變更與都會發展」(陳明義，2008)；「從英美日等國經驗探析臺灣都市—區域治理機制」(林育瑄，2006)；「臺中科學園區與臺中都會發展之研究」(林羿均，2006)等，都是從區域暨發展的觀點來探討都會治理。

第二類的文獻則主要是從中央與地方關係，及地方自治的法令與制度層面，來探討未來行政區域重劃對都會區治理的可能影響，其討論的重點多集中在行政區域重劃與都會治理間的關係，以及都會區均衡城鄉發展，及地方生活圈等議題。相關的文獻如「評析高高屏都市區域治理策略中的在地永續

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

性定著：一個新自由主義空間的視角」(藍逸之，2007)；「我國中央與直轄市府際關係之發展與展望」(王麗虹，2003)；「我國行政區劃重新調整之研究－以都會地區為例」(周俊，2001)；「臺灣地區行政區域調整發展過程與策略之研究：兼論臺北都會區之發展經驗」(李淑惠，1992)等，都是從中央與地方的關係以及地方制度等層面來探討都會發展。

第三類文獻則從治理理論與夥伴關係探討都會發展的問題，尤其著力於跨行政區域的治理問題、都會區政府與中央的互動關係、都會區與地方水平跨域整合的合作制度，以及都會發展與公私部門夥伴的互動關係等體制建立議題等。相關的文獻如「中央與地方協力夥伴關係之分析－以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例」(李長晏、林煥笙，2009)；「公私協力與公民參與的都會治理整合途徑－以新莊中港大排改造計畫為例」(林芝邑，2009)；「臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度保障與機會」(劉坤億，2006)；「臺中都會區跨域合作之研究－以中部科學園區為核心分析」(孫威能，2006)；「全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估」(孫同文，2005)；「地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以臺北市及鄰近縣市為例」(江岷欽、孫本初與劉坤億，2004)等，均是希望透過協力夥伴關係的建立，來進行都會發展。

除了上述三大類型的都會治理研究文獻以外，本研究特別發現，有關都會區的治理機制，經建會所屬都市及住宅發展處於 2005 年時提出，應尋求在不同地方政府間、地方政府與私人企業間、地方政府與社區、非營利組織間，建立一個都會區的策略夥伴關係，並且建議於《地方制度法》中增訂，都會區合作專章或單獨訂定專法，以明訂都會區合作事項、執行機制、經費與人力等；而在長期部分，則建議採取透過行政區域調整予以整併，作為最根本的解決途徑，或漸進成立準政府組織的都會區域調整委員會管理都會區的跨域公眾事物等這些都是我國都會治理的發展過程中的實務工作經驗。

三、有關協力夥伴關係相關文獻評析部分

「協力夥伴」關係是運用在政府、民間企業和非營利組織之間共同合作的一種運作模式，公部門面對的外在環境急速變遷，再加以資源的稀少，公部門已無法獨力滿足民眾的需求，不論是中央政府或地方政府除了必須建構中央與地方的夥伴關係外，更必須引進公、私協力的精神來提升政府的治理

能力，公、私部門共同分享資源、共同分擔責任及共創成果。有關協力夥伴關係的相關文獻廣泛且多樣化，主要可以從以下幾個角度分析，說明如下：

第一類文獻從「公私協力」(public-private partnership)分析，「公私協力」是近幾年來政府尋求治理能力改善的主要思維，把私部門的資源引入並加以運用，強調對價與利益結合的交易與交換關係，是一種立於平等互惠的地位。相關的文獻如「公私協力夥伴關係之治理模式－以花蓮縣豐田社區總體營造為例」(陳景霖，2008)；「政府與民間協力關係之研究：宜蘭縣朝陽社區個案分析」(溫世綸，2007)；「公私協力應用於閒置空間再利用之研究－以花蓮縣七星柴魚博物館為例」(陽信洲，2006)；「以公私夥伴關係推動企業永續發展之研究：以電信公司基地臺為例」(劉東昫，2006)；「公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中治理改造工程」(李宗勳，2004)等，都是強調公、私部門間穩定持久的相互依存互動關係。

第二類的文獻是從社會化治理 (socialization governance) 模式分析，社會化治理重視新公共管理所忽略的社會責任，試圖經由網絡組織的關係，建立起互信與協力關係，來達到共同治理的目的 (姚泰山，2003：31)，國家和社會之間可以經由制度化的合作與協力，彼此相互授能，從而創造出國家、社會和民眾「三贏」的局面。主要的文獻如「健康城市與社區夥伴關係之研究-以臺北市大安區與士林區為例」(林佳汶，2008)；「政府與社會福利性非營利組織夥伴關係建構之研究－以家扶中心為例」(林子強，2007)；「社區夥伴關係建構與運用之研究－以馬祖鐵板社區為例」(王建華，2006)；「日本型公私協力之析探－以第三部門與 PFI 為例」(林淑馨，2005)；「政府與非營利組織夥伴關係之研究－以中部三縣市生活重建服務中心為例」(林美華，2003)；「政府與非營利組織夥伴關係之研究－以臺北市獨居老人照顧為例」(嚴秀雯，2002)與「地方政府與民間慈善組織在社會救助政策執行上的互動關係－以嘉義縣為例」(林辰穎，1999)等，藉由政府與社會的互動過程，瞭解社會的實際需求，以及社會對政府治理角色的期待，並將這些期待內化成為國家的一個重要思維，以形成一個動態的回饋機制。

第三類文章從政策網絡 (policy networks) 的觀點分析，政策網絡定義大多奠基於次級政府 (sub-government) 的概念，而強調利益團體、官僚機構與政府間的結合，是資源互賴的關係，網絡組成份子之間是基於權威、資金、

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

資訊、人員、設備、技術與正當性的需求，所形成的聯盟或共同體，而可以解決資源稀少的共通問題。相關的文獻如「地方治理與溫泉產業政策網絡－以礁溪鄉溫泉產業政策網絡為例」(游子熠，2010)；「利害關係人在政策形成中的角色－以臺中工業區聯外道路為個案研究」(陳麗玉，2009)；「公私協力暨政策網絡理論的應用與分析－以花蓮縣推動無毒農業政策為例」(張雅玲，2008)；「非營利組織在政策網絡中角色功能之研究－以臺北市新移民照顧輔導政策為例」(陳秋萍，2007)；「部門辦理節慶活動之組織與網絡整合研究－以臺北燈節為例」(廖炯志，2007)；「政策網絡中協力關係的成效：理論性探討」(朱鎮明，2005)；「公私部門協力關係在地方公共管理的運用－以高雄市『市政區政化、區政社區化、社區協力化為例』」(林靜玟，1997)等論文，都將政策網絡視為是國家和社會之外，另一種新的治理模式。

第四類文章主要是將公私協力夥伴關係運用在產業推廣部分，是希望藉由地方產業的推展、藝術的創作、商業機制的運作等，讓各地具有特色的產業，逐漸發展成為具有商機的創意商品，促進了產業經濟的發展。相關的文獻如「從公私協力觀點探討地方產業推廣之研究-以桃園蓮花季為例」(羅盛國，2007)；「促進我國文化創意產業發展-公私協力夥伴關係之應用」(黃惠穗，2007)；「地方政府間發展策略性夥伴關係之研究-以新竹縣大隘三鄉觀光產業為例」(徐素雲，2006)及「地方政府與企業合作推動地方永續發展之夥伴模式：以臺北縣為例」(陳亭君，2005)等，為推動文化創意產業，由經濟部、文建會、教育部與新聞局等各部會共同成立「文化創意產業推動小組」，結合跨部會與跨企業界的合作模式，指導與協調各部會推動文化創意產業各項執行工作，為我國地方產業的發展提供強而有力的支持。

從以上的分析中可以發現臺中縣、市合併升格為直轄市，是希望透過行政區劃的調整，來提升地方政府的治理能力，強調一種分權式的治理模式，而這種行政區域的重新調整，牽引著都會的空間發展，也影響到都會區的均衡發展，重新定位了地方政府的角色與功能。在這種轉變過程中，強調公、私部門間協力夥伴關係的建立，彼此之間已不再是權威的命令指揮關係，而是一種平等互惠的互動關係。本研究即是探討在這種轉變過程中，臺中縣、市合併升格為直轄市後，道路建設及管理業務推動的調整，分別從地方治理、都會與協力夥伴關係的發展等實務運作過程加以分析研究，以期獲得完整的

論述基礎。

第四節 研究方法與限制

一、研究方法

(一) 文獻分析法

「文獻分析法」是一種簡易的探討性研究，使用既有的資料文件，進行有系統且客觀的界定、說明及證明等，係屬間接的研究方法，以確定過去所發生的事件，來幫助研究者瞭解與研究主題相關的論述，並進行解釋及預測。這是本研究重要的研究方法，也是傳統的探索性研究方法，從國內、外圖書、期刊、專書、研究報告、學位論文等，蒐集與研究題目相關的文獻，目的在有系統將研究主題的內涵整理分析與歸納，有效提升研究成果的確實性與有效度。此種方法的優點在於所花的金錢時間成本較少，可以利用資料的蒐集做時間序列的歸納；其缺點是文獻本身已經既存原作者個人的價值判斷，是否符合研究主題值得商榷。

本研究針對地方治理、都會發展、協力夥伴關係等相關理論的建構、描述、分析、甚至評鑑或是評估模式等研究，進行廣泛的蒐集資料與彙整，同時，亦涵括許多學者與政府機關的研究成果。本研究以合併後的臺中市政府為個案分析對象，分別蒐集合併前後有關原臺中縣政府、臺中縣所屬各鄉鎮市公所、臺中市政府、臺中市各區公所等在推動辦理道路的建設及管理業務，其相關的文獻、檔案資料，以期建立「道路建設及管理」的運作模式。

(二) 焦點人物深度訪談

深度訪談主要是針對研究主題及內容，按照既定的計畫或程序，主動與本研究主要的焦點人物，進行面對面的實地訪問，以獲取實證資料的方法，係透過使用結構性的、直接的方式與受訪者接觸，來發掘受訪者的態度、動機、意見或信念等。

本研究將依據個案及實際狀況，選擇適當的代表人物，由於道路建設及管理主要的負責機關是在合併後的臺中市政府，依據 2010 年 12 月公布實施

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

的「臺中市道路管理規則」，其管理機關仍包括了建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局及警察局等六個單位，為瞭解合併後臺中市政府道路建設及管理的實際運作內容，因此在焦點團體座談中將主要針對以上六個機關（原經濟發展局的農路等業務，移轉至新成立的水利局；而警察局僅負責道路交通的維護管理，與道路建設無關）單位主管（不限於局長，亦可包括副局長、科長等實際相關業務主管），另外為了加強本研究的實證經驗，本研究另外特別增加了民政局部分，希望以整體的角度進行分析進行深度訪談。

同時，合併後區長改為官派，原鄉鎮市民代表會併同裁撤，雖改制區政諮詢委員，惟其功能已大幅降低，臺中市議員相對扮演著極其重要的角色，因此本研究將邀請臺中市議員進行深度訪談，惟合併後臺中市議員共計有 63 名，無法進行逐一訪談，因此將針對不同黨派擇取代表性市議員參與深度訪談，如原臺中市轄區議員代表、原臺中縣轄區議員、人口數最多選區之代表或偏遠地區代表等焦點人物進行訪談以求取各種不同的觀點。本研究預計擇選代表性人物 8-10 人接受深度訪談，所採用的訪談題目係開放式的，受訪者可依題目自由發揮，來取得本研究所需的相關資訊，以補文獻分析上的不足。

（三）焦點團體座談

焦點團體是一項「團體」訪問的質性研究方法，又稱為「焦點訪談法」（*focused interview*），焦點團體目前已成為從事方案評估、行銷、公共政策、廣告及傳播等應用社會科學家重要研究工具之一。雖然多數的團體技巧有顯著之共通性，但焦點團體訪談只是團體研究的其中一種，主要是由研究者扮演會議或論壇主持的角色，召集相關學者、專家以及實務都會治理中相關的人員針對研究主題、目的有關的問題，進行意見與論點的交流。

焦點團體座談的特色是能夠在短時間內針對所研究的議題，觀察到大量的互動和對話，研究者可以藉著這個互動與對話，得到相關的資料與理解，同時，焦點團體座談的對象選擇，必須顧及同質性，而且對於所探討的主題必須要有足夠的背景知識，並且考慮到不同的身分，以求獲得更廣泛與更周延的資料來源。本研究擬召開三場次的焦點團體座談，分別於臺中市、臺南

市和高雄市等三個直轄市，分別辦理。

本研究擬邀請臺中市、臺南市和高雄市政府有關道路的建設及管理業務的主要負責人員 2-3 名、區長（合併前原省轄市所轄區長及縣政府所轄鄉鎮市長改制為區長等二大部分）2 名，分別邀請三個公所有關道路的建設及管理業務單位主管或承辦人員進行討論，同時，為了深入瞭解縣市改制前、後，有關區公所治理的問題，特別邀請相關公共行政及管理領域的學者專家會同參與焦點團體座談。主要的議題是集中在臺中市政府改制前和改制後，對於道路的建設及管理業務其推動情況，包括預算編列、經費支出、人員編制、管理維護等議題，期能從中獲得本研究所需要的架構內容與範圍；更希望能從這些實務工作經驗者的回答當中，得到本研究所未考慮到的面向和資訊，進而成為日後設計問卷調查題目的基礎。

（四）問卷調查

問卷調查法也稱為問卷法，它是調查者運用統一設計的問卷，像被調查對象瞭解實際情況或徵詢意見的調查方法。問卷調查是一種發掘事實現況的研究方法，最大的目的是蒐集、累積某一個目標族群對於某項社會科學屬性的基本資料與基本態度。

本研究以地方治理、合作夥伴關係等概念為理論基礎，並參考焦點團體座談所得到的質化資料，經過操作化過程之後，設計本研究的問卷題目，有關問卷部分，將區分成臺中市及其他直轄市二種問卷方式辦理，有關前測部分，以臺北市各區區長、各區道路建設及管理承辦人及承辦科長等，以 50 份為範圍進行前測；同時，針對新北市、臺中市、臺南市和高雄市，各區區長、各區區政諮詢委員各區道路建設及管理承辦人或承辦科長等，共計約 500 份進行普測，經過問卷調查回收後，經過統計分析，從問卷結果中，找出問題的答案或發現問題。希望藉著這種廣泛的調查方式，能夠提供更客觀、更完整的資料，來補足上述研究方法之不足。

二、研究限制

本研究所遭遇到的研究限制，可能包括以下各項，分述如下：

（一）行政區劃調整涉及多樣理論：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

行政區劃的調整在理論上涉及了許多的理論基礎，尤其是在全球化與資訊科技等雙重壓力下，地方政府的改革必須援引許多不同的做法調整因應，包括都會發展、地方治理和協力夥伴關係等。然而目前這些理論尚未建立起一個普遍接受、嚴謹與深入的理論基礎，其相關的治理概念尚在不斷演進發展的過程中，甚至於不同時期的公共行政，其治理的架構與內容，也在不斷的補充與發展。如何建立起嚴謹的理論架構是本研究的一個困境。

為了解決上述理論未能完整的主要限制，本研究擬採用詳細的文獻分析法、焦點團體座談、焦點人物深度訪談及問卷調查等方法，多方蒐集各種相關領域的學者、專家教授、公部門的實務工作者或負責人員等，相關人員的經驗與研究成果進行分析與整合，同時提供一個意見交換與討論的機會，聆聽各種不同的觀點，彙整成為可以提供本研究參考的理論依據。

同時，本研究是以道路之建設及管理為例，涉及地方政府行政實務與民眾的需求，因此僅從相關理論的建構恐無法滿足地方的迫切需求。為了解決上述的問題，因此必須加強蒐集具體的實務運作經驗，以提供地方政府具體可行的建議方案。

（二）五都改制之相關資料尚少：

本研究是以縣、市合併為前提，進行分析討論，臺灣的行政區劃長期以來均未有過重大的調整，2010年12月25日所推動的行政區劃調整，使臺灣從原有的二都（臺北市及高雄市）改制為五都，徹底改變了我國實施逾60年的行政區劃範圍，改變了臺灣的地方自治制度。惟其歷時甚短，不僅在國內尚無前例可循，而且合併改制後僅一年餘，相關縣市合併的資料不多，恐無法建立完整的縣市合併基本資料，此亦為本研究的研究限制之一。

為了解決上述研究限制，本研究除了將深入臺中市政府及各區公所（包括合併前的臺中縣各鄉鎮市公所），蒐集相關的文獻資料及檔案（如會議資料、經費編列、人員編制調整等）進行分析，同時亦採用焦點人物深度訪談及焦點團體座談的研究方法，以求獲得文獻資料所不足的部分，進行更嚴謹、更完整的探討。

由於本研究是以整併後臺中市道路之建設與管理為例，為了求得更完整的實務工作經驗，本研究將進行焦點團體座談、焦點人物深度訪談、甚至問

卷調查等研究，皆是以改制後的臺中市政府及各區公所相關人員（含民意代表及公務員等）為對象，是否能配合本研究提供實務經驗，甚至提供本研究所欠缺的資料，這是本研究的限制之一。

為解決上述限制，本研究需要行政院研考會協助溝通，期望獲得臺中市政府等相關人員的協助配合參與，以利本研究案的進行。

（三）道路建設及管理涉及專業技術與法規

承上所述，道路的建設及管理，涉及了專業的工程技術和專業管理法規，如：《市區道路人行道設計手冊》、《市區道路管理維護技術規範》、《道路交通案件處理辦法》，這些專業的工程技術及管理辦法涉及了工務、建設、交通等專業單位，非本研究團隊所能勝任，這也是本研究的限制之一。

為解決上述問題，本研究僅從行政運作以及公共政策推動角度進行分析，從制度面（地方政府的關係、資訊公開、法規制定等）、互動面（公民參與、誠實、廉潔、信任、協力合作、民主價值等）及管理面（職權劃分、財政、專業能力和人力資源等）進行分析，而不涉及專業的工程技術及管理法規等。

第五節 研究架構

臺中縣、市合併升格為直轄市，是一種行政區劃的調整過程，是根據國家行政管理與政治統治的需要，遵循有關的法律規定，充分考慮國家經濟條件、地理環境、自然資源、歷史傳統、風俗習慣、地區差異和人口密度等客觀因素，進行行政區域的分級劃分，將國家的國土劃分若干層次，大小不同的行政區域系統，並在各個區域設置相應的地方行政機關和立法機關，建立政府公共管理網絡，為社會生活交往明確空間定位（浦善新等，1995：17；陳重廷，2001：16；林育桓，2006：24）。由此，可以知道行政區劃的調整是國家為統治上的需要，對於行政管理體系所進行事務、權限上縱的劃分（包括不同行政層級）以及空間地理上的水平劃分（如各不同區域），而形成的一個完整的政府組織體系。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

行政區劃是國家為進行統治，所必須具備的一個過程，也是實施地方自治所不可或缺的一環，地方政府必須確定其統治的區域和人民，才能順利推動各項行政事務，謀求地方福祉。同時，也是中央與地方政治、經濟角力的場合，行政區劃調整的結果，往往會影響到國家政府組織的型態、權力運作方式、以及中央政府與地方政府間的互動，連帶會影響到地方未來的發展。本研究是奠基在此基礎上探討鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例，其主要的研究架構可以從以下三點說明如下：

一、在制度面觀察：

行政區劃的調整，首先必須針對相關的法令規定如《地方制度法》等進行檢討修訂，始有法源依據；其次，合併改制後必須針對現有組織編制進行檢討修正以符合實際現況，再者，行政區劃重新調整後，所有的「府際關係」亦必須重新檢討，包括垂直與水平關係，這些都是本研究中，首要觀察的問題。

二、在互動面觀察：

行政區劃調整後，除了觀察制度面的變化之外，在互動面首先必須注意到直接民主的相關問題，改制後民選鄉鎮市長改制為官派的區長、廢除民選的鄉鎮市民代表，是否代表民主的退步；其次在地方治理的過程中，能否建立更多元的公民參與機制；與其他公、私立機關間能否建立起互信的協力夥伴關係；同時，影響我國地方政治發展甚鉅的派系，在行政區劃調整後是否仍然發揮其影響力等，也是本研究要觀察的幾個面向。

三、在管理面觀察：

改制後臺中市政府組織編制隨之調整，因此必須針對其改制後的職權劃分進行分析，始能瞭解相關各項業務的分工狀況，包括道路建設及管理的各項業務分配情況等；同時，組織內最重要的人力及財力分配情形，也是探討行政劃分後治理能力是否提升的主要觀察面向。

本研究主要是探討地方政府如何在地方治理和協力夥伴關係的影響之下運作，為了健全都會的發展必須針對行政區劃進行調整因應，在這樣的基礎

之下，分別從制度面、互動面及管理面等不同層面來研析臺中市政府和各區公所推動「道路之建設及管理」等各項業務是否能夠順利推動，與遭遇到的各項問題。從以上的分析中本研究得出以下的研究架構圖，如圖 1-1 所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

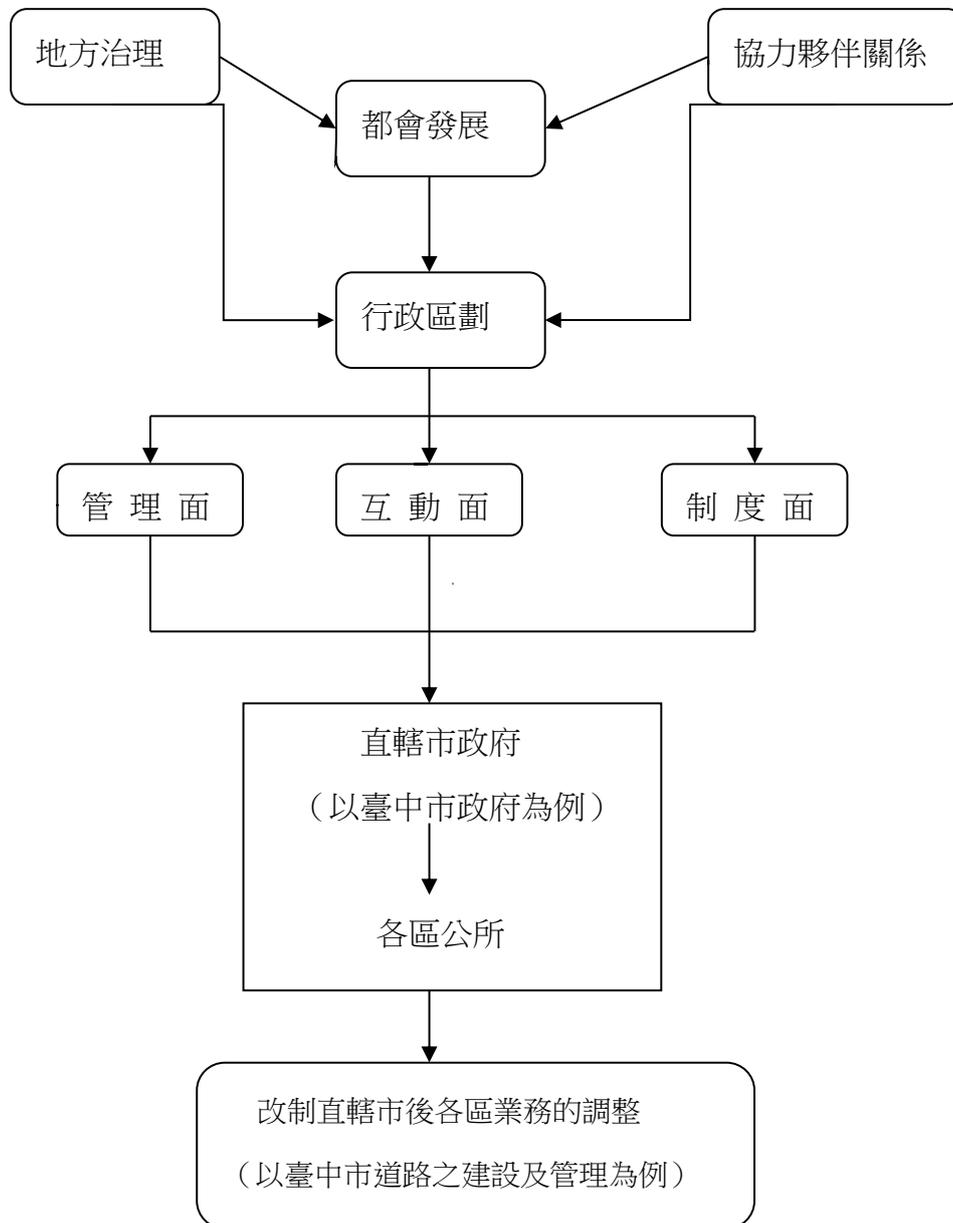


圖 1-1 本研究的研究架構圖

資料來源：本研究整理

第二章 行政區劃相關理論文獻探討

行政區劃的調整，影響各級政府實際運作甚鉅，地方政府必須確定其統治的區域和範圍，才能順利展開各項行政事務，並推行地方自治工作。同時，行政區劃的調整，勢必影響到行政轄區的改變，相關行政區域也因此而變動，同時，也會影響相關政府行政權和自治權的運作，甚至也將因此會影響到選舉區的調整，改變了地方的選舉文化與地方政治生態，行政區劃的調整對所有的政府而言，是影響重大的。

為求達到合理的資源分配、有效的行政運作、健全各級政府組織、甚至追求全球競爭力等多重目標，除了必須依賴中央政府做通盤性的整體考量外，亦必須注意到行政區劃的各項基本理論和原則。而在全球化和資訊及通信科技技術發展的影響下，產業變動的速度與幅度越來越快，私部門的經營能力更強，使得各國中央政府在管理與規劃能力相對的逐漸降低，地方政府因為公共管理學派師法私部門企業的趨勢，而走向分權化與民營化，民眾對於地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持，而不斷向中央爭取擴大權限，不同區域間的競爭越顯激烈，同時隨著都市發展的結果，以功能區域為導向的都會城市發展，其影響力已不亞於中央政府，整個地方治理已轉變進入一種多元行動者和多層次的領域，進而形成了一種新的地方治理模式。

行政區劃的調整必然會涉及政府治理模式的改變，地方政府存在的價值在於遂行「治理」的目的，解決社會的問題，回應並滿足民眾的需求。因此，本研究探討行政區劃相關理論時，將分別從地方治理、都會治理和協力夥伴關係等面向進行探討。

第一節 地方治理的理論探討

在全球化與在地化的驅動下，使得國際政治的運作架構已經從國家主義（statism）轉變成為聯邦主義（federalism）的典範轉移，國家機關不但必須承受全球化「由上而下」或「由外而內」的壓力，更必須接受「由下而上」或「由外而內」的挑戰。在國家所屬各相關機關團體的權力、功能與統治權威重新建構的過程中，中央政府與地方政府權限的劃分也必須相對的調整（孫本初，2001：10-21），因此均會影響到不同層級政府間的互動關係。

「地方治理」概念的出現，提供了地方政府改善服務品質與績效的創新做法，探討與說明了地方政府與民間社會的互動關係，「地方治理」的出現改變了傳統指揮命令式的互動關係，轉而以平等、互惠的方式取代，強調與企業、民間組織、志願團體的對等關係。本節地方治理相關理論探討分別從地方政府的地位和地方治理的發展二個部分進行分析。

一、地方政府的地位

地方政府係位於政府服務的最前鋒，此等「基層政府」（the street level）與民眾間有著密切且直接的關係，其施政的優劣，是最能引起民眾的直接反應。地方政府從「本質論」觀察，可視為一種人為設計的獨立個體，同時也擁有獨特的地位與性質，故可定位為具有地方自治團體的特質，是一個屬於公法人的自治團體；另一方面，若從「目的論」觀察，則其著重於地方政府運作的結果，即其所達成的目的（王嘉麟，2003：12；林進雄，2002：77-78；紀俊臣，1999：86-87），包括提供各項公共服務、公共財的運用、興辦各項公共建設、舉辦各項公共活動等。因此，我們在論述地方政府時，除了注意其「本質」外，更要關注於其「為民服務」的基本「目的」。

基本上，地方政府在國家中的地位可分為兩種，第一、為將地方政府視為「地方的政府」，也就是將「政府」與「地方」進行緊密的連接，或是直接視其為地方（民眾）的代表；第二、將地方政府視為「國家的分枝」，即地方政府係國家在地方上的代理人（agent），主要是依據國家法律或接受國家的委託來治理地方，為瞭解其內容，分述如下（呂育誠，2007：84-87）：

（一）地方的政府（地方本位）：

此論點主要是基於「自治」(self-government)的概念來界定地方政府的角色，即設置地方政府是為了滿足地方民眾的需求，並提供各項必要的服務。故其應該與民眾密切的結合在一起，充分發揮「代表性」(representative)功能，甚至於「地方政府即是由地方民眾所組成，地方政府即是地方民意」。基於此，地方政府具有以下幾個特性 (Johnston, 1990: 60-61; Rao, 1994: 31-52)：

- 1、具有明確的地域 (territorial) 範圍。
- 2、具有與國家明確區隔的治理權限 (sovereignty)，且非依法定程序不得相互干預。
- 3、地方政府應具有自主性 (autonomy)，且受法律嚴密的保障，國家不得任意侵犯。
- 4、地方政府的組織設計應基於「信賴」(trustee)、「授權」(delegate) 以及「政治」(political) 等原則，以充分表達民意。

由以上說明可知，地方本位之地方的政府，是一種民主理念的實現，提供民眾參與、議決、執行與自己本身、地區相關事務的機會，同時，基於此種理念，更可以避免地方政府遭受外力（包括國家或上級機關）的不當干涉，確保地方的利益。

(二) 國家的分枝（國家本位）：

在此觀念下，地方政府僅是國家整體權力運作環節之一，是國家在地方所設置的「代理人」(agent)，代表中央政府履行各項功能，並落實有關政策。因此，對於地方政府組織的性質界定為地方行政(local administration)，故其主要角色與功能即是在中央集權的考量下，配合中央政府行政運作的需求。具體而言，其具有以下特色（許崇德，1993：81；潘小娟，1997：126-134）：

- 1、地方政府與中央及各級政府間形成一個完整的體系。
- 2、地方政府必須接受中央或上級政府的行政指揮與監督。
- 3、地方政府權限是來自於上級的「分權」(decentralization) 或分工

性「地方分權」（deconcentration）。

- 4、地方政府運作主要是以達成全國一致性目標為原則，滿足地方特性為例外。

在「國家本位」的思考邏輯下，地方政府顯然與上述地方本位有不同的角色與功能，不僅認為地方政府的權力基礎，是來自中央或上級政府，同時也更重視整體的一致性而非個別機關間的特徵。因此，地方政府常無自主性，須以中央或上級機關的指令為依據，確實辦理各項「委辦事務」¹。

然而，上述兩種分類，其目的在協助我們瞭解地方政府角色與功能在不同的環境下，會產生截然不同的情形，但是在實務的運作上，彼此間並不一定能夠做明確的區分。為了發揮地方政府的實際功能，提供地方民眾所需的各項服務與期待，各國政府無不希望對於地方政府的定位與功能加以確立，透過各項法令的規定，來釐清地方政府的性質，並與其他政治制度如中央政府等進行區隔。

為了進行地方事務的推動，同時亦應注意「規模適中」原則，對於中央—地方間事權劃分應採地方「輔助性原則」，強調事務宜由地方優先承辦，唯僅在地方財政、人力、物力、技術能力不足時，才能由中央或上級政府介入²。地方政府制度的本身，並沒有絕對的優劣差異，亦沒有一個國家的地方制度會一成不變，而是必須隨著時代環境的潮流演進，而適時的調整因應。現代地方政府面臨著包括財政、權限不足等各種的挑戰與困境，迫使地方政府必思索著未來的因應對策，以圖謀地方民眾的需求與滿足。

二、地方治理的發展

隨著政府與市場的相繼失靈，地方政府囿於財政上的困窘³，往往無法提供民眾所需的各項公共服務，長期以來，已經造成政府的功能不彰、影響

¹所謂的委辦事項，由於其性質是本來屬於中央或上級地方政府自治團體等所固有事務，基於方便之考量因素才委由（下級）地方自治團體代為執行。

² 參考資料：《地方制度法》教室網站：<http://mypaper.pchome.com.tw/>。

³ 地方政府一般是指縣（市）政府和鄉（鎮市）公所而言，然而，不論係哪一層級的地方政府，均面臨著財政赤字的危機和風險，尤其是鄉（鎮市）公所情況更是嚴重，許多鄉（鎮市）公所的自有財源，甚至不足以因應其人事費用，長期以來造成地方發展上的瓶頸。

方式微、甚至造成民眾的不信任，連帶影響到整體國家施政上的困境，因此，不得不謀求新的解決途徑。所謂的地方治理為將「治理」置於「地方」問題的係絡上，其定義內容包括以下幾個，分述如下（趙永茂，2007：1-38；呂育誠，2007：20-22）：

（一）Rhodes（1997: 7-11）：

認為所謂的地方治理是指在全國性政策和地方事務釐訂與執行中，其涉及的決定主體不再僅侷限於中央與地方單純的互動關係，還涵蓋其他公、私組織和其他自願團體等互動所形成的一種複雜網絡關係。

（二）Miller 等人（2000: 23-24）：

對於地方治理的定義為「藉由成立委員會（commission）方式，來組織與控制地方公共服務，如衛生、教育、警察、基礎建設，以及經濟發展」。

（三）Bovaird and Loffler（2008: 18-19）：

認為未來的地方政府應從「提供地方公共服務」的地位，轉為追求「良好地方治理」（good local government），他認為地方治理有五項意涵：

- 1、多元利害關係（multiple stakeholder）：地方公共問題不能由政府當局片面解決，而是有賴於其與各方團體或人員（包括公、私以及第三部門）的合作。
- 2、包括正式與非正式的規則（rule）：在利害關係人的互動過程中，兩者均可能會受到重視，彼此會產生不同的優先順序。
- 3、除了新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威，以及合作的網絡關係。
- 4、除了目標與手段、投入與產出的因素外，也考量社會所重視的重要程序價值，如誠實、透明、廉潔等。
- 5、基於政治運作傳統，考量各利害關係人間權力互動，以及促進本身利益。

從以上的分析中可以發現，地方治理並不是僅強調地方政府的自主性，以及重視體制內組織、財政、人員、運作等單純的單向運作模式，而係處於

網絡互動的多元社會環境系絡下，謀求與相關利害關係人，包括各別不同層級政府間、民間企業、社區團體、非營利組織甚至包括地方民眾在內的彼此良好互動關係，提供多元互動的場域。

地方治理應該考慮到治理的多元面向，強調的是地方政府不再壟斷所有的權力，而係屬於一個多元的權力核心，展現在基層政府組織方面，則是「分權」，不僅是層級政府間權力的下放，更包括了民間企業或非營利組織之間的授權關係。同時，Rhodes（1999: 138-139）也認為在地方治理的概念中，中央與地方政府不再是「一對一」的「權力互賴」關係；而是一種「群體對群體」的「資源互賴」與「相互依存」關係，除了要發揮本身應有的功能，為其運作的基本核心基礎外也要共同配合使政策能有效推動。同時，在各自本身的政策社群中，必須整合不同的資源，是強調以合作為基礎的協力夥伴關係。

因此可知，地方治理的概念跳脫了傳統層級節制的指揮命令關係，地方政府已不再是地方事務唯一的主導者，其所強調的是一種多元、互動的型態，強調的是一種策略夥伴關係。地方治理的觀念已經從傳統權威、封閉和狹隘的「舊地方主義」，轉變為權力或資源互賴的、開放和區域合作的「新地方主義」。另一方面，為了推動地方治理觀念的實施，讓各國政府瞭解地方治理的重要性與發展的必要性，OECD 表示各國實施地方治理的意義主要有以下三點，分述如下（OECD, 2004: 12-13）：

（一）中央政府應將行政權與財政權下放地方：

中央政府應賦予地方政府在行政裁量與資源運用上，有更大的自主權，如此地方始能自行決定公共事務的處理重點與途徑。

（二）地方政府應強化本身接受各界課責（accountability）的能力：

相對的地方政府也不能完全依賴上級政府，或片面的要求更多權益，而是要以更開放的態度，回應政府內部與外部的要求，並在享受自主權利的同時，應承擔相對的責任。

（三）地方政府應對外開放，使民間組織（企業或非政府組織）都能夠參與公共事務：

地方政府不應該獨占公共事務主導權，而是應與民間組織共同合作，一方面尋求對於公共議題的共識；另一方面基於合作原則來推動相關工作。

地方治理要處理的議題不能僅限於地方政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人網絡，強調的是平等的互惠關係。地方治理取代了傳統高權式的統治模式，提供了公共諮商與公民參與的場域。因此，地方治理的特徵包括了以下幾點說明如下（趙永茂，2007：13-14）：

（一）多層次治理（multi-level governance）：

多層次治理是指地方公共事務的處理，中央或地方政府不再具有獨占性行動者，其他的參與者如非營利組織、大眾傳播媒體、民間企業等，不同部門間的界線已變得模糊，如國際性非政府組織、區域性組織、國家與地方政府間的關係日益密切，彼此間相互影響，形成多層次治理結構。

（二）多元化的治理關係：

目前地方治理的關係可以分為三種：1、傳統官僚體制的層級節制關係；2、市場治理模式下的交易契約關係；3、社群主義理念下的社群夥伴關係。地方治理即具有市場治理與政策社群夥伴關係特性的多元互動模式。

（三）權力和資源的互賴：

Rhodes（1997: 7-11）將地方治理過程中進行競爭的資源分為五種，分別是憲法及法定職權（authority）、政治正當性（legitimacy）、資金和財源（money）、組織能力（organization）、和資訊（information）等，而其中權力和資源的關係是互賴的、交換的和共同投入的協力夥伴關係。

（四）政策網絡的管理：

在地方治理過程中任何一個行動者都會在一個既存且自主化的網絡中互動，其特點是：1、由於相互交換和磋商共同目標的需求，將促使網絡成員間持續的互動；2、這種「博弈式」（game-like）互動關係是以信任為基礎，經由網絡參與者磋商和彼此同意的遊戲規則來制約；3、這些政策網絡不對國家（政府）負責，他們是自主化的。但是，國家（政府）基於主權的立場，仍能夠間接在一定的程度上引導這些政策網絡。

綜上所述，地方治理可以被視為一種新的制度，而且經常是一種非正式的制度，突顯出越來越自主化的政策網絡。面對著全球化與在地化的複雜社會環境，地方治理涉及了多元互動的網絡關係，轉而強調開放、責任與公義的自主性社會，代表一種新的、複雜的網絡模式，正在取代傳統以國家為中心的模式。

第二節 都會治理的理論探討

在全球化的影響之下，國家的角色越顯模糊，相對的強調地方特色、發展策略明確且定位清楚的都會區域角色則越顯重要。前已述及，都會生活是人類群居生活必然的結果，伴隨著全球經濟、社會人口和資訊科技的變遷，都會區域發展的出現不僅穿透了國家與國家間的疆界，同時也改變了中央與地方的互動關係，使得都市區域空間的型態與規模發生重組與變化，進而對於原有的行政管理模式產生劇烈的轉變，這些轉變使得都會治理受到世界各國的普遍重視。

都會政府作為一種制度性的安排，必須具有整合社會機制與凝聚社會力量的責任，在複雜的網絡社會中，都會政府必須要能有效的破除疆界，依不同的核心能力加以整合、授權讓不同組成份子可以依其專業自行判斷。本節主要是探討都會治理發展的現況分析，並分別從都會區發展及都會治理二個不同的面向進行分析。

一、都會區發展

都會區是人類社會所創造的成果，都會區的成長代表人類文明的象徵，都會區因為處於有利的地位，同時又具有較好的競爭優勢，因此往往是人類群居生活的必然結果，也成為人口和產業活動聚集的地方。從人口流動的過程觀察，這就是一種集中的現象，而形成了所謂的都會區的發展。臺灣過去的政治社會體系中，地方政府相對於中央的自主性較低，隨著全球化與在地化發展，都會區發展已成為政府治理過程中重要的一環。

所謂的都會區雖然廣為各界所運用，然而其內容、定義卻隨著政治、經濟環境的變遷與不同時空環境背景而有不同。早期學者 Friedmann（1999）

將都會區視為「由一個中心都市和週邊衛星城鎮、腹地所共同組成的區域，且彼此已經形成一個整合居住、生活、生產等複合都市機能之結構性空間功能」(林育桓，2006：20)。這種定義，在傳統農業時代和工業化發展時代中，尚可解釋當時的環境現況係伴隨著工業化的發展所產生的群聚現象。然而，在邁入後工業時代，由於知識的快速傳遞與人際間的互動已超越地理空間上的限制，都會區的意義必須綜合考量多元的觀點。Keating (2003: 264) 認為都會區除了必須與其範圍內的城市鄉鎮共同構成一個政治、經濟、文化制度和自然與生活環境的共同體系，同時必須扮演一個兼具所謂「行動者」(as an actor) 和「行動系統」(as a system of actions) 的領域空間 (territorial space)。由此可知，都會區的定義已不限於空間環境，同時更包含了動態的互動體系。

一般而言，都會區的形成是一個都市化發展過程中的一個階段，Klassen 和 Paelinck 認為都市發展的階段可分為「成長期」和「衰退期」兩個過程，其發展順序包括，第一、在都市成長期所產生的現象，就是人口會先絕對的集中在都市中心，接著帶動其本身與郊外人口的集中；第二、在郊外化時期，由於都市土地的容量有限，與運輸交通工具的發達，人口在郊外的成長會更快、更集中，而產生「去中心化」(decentralization) 的現象，使得「都會區整體」及「中心都市外圍的臨廓地區」的經濟發展活動、發展程度及人口增長會比「中心都市⁴」的發展更快(張正修，2003a：244-245)。都會區的形成是都市發展的一個階段，經常超越行政區的界線，其具有以下四點特徵分述如下(林英彥等，2001：385)：

- (一) 都會區是由一個或一個以上具有領導功能的中心都市，及其鄰近地區所組成的一個連續性整體。
- (二) 其鄰近地區在工作、消費、就學和娛樂等各方面，與中心都市具有相當密切的關係。

⁴ 「中心地理論」(central place theory)：一個國家內部的各種都市常會形成一個都市體系，都市彼此間存在著層級結構的關係存在。基本上，一個小都市與二個農村，形成一個小都市的市場圈；一個中都市會與二個小都市市場圈，形成一個中都市市場圈；一個大都市會與二個中都市市場圈，形成一個大都市市場圈。中都市的人口是小都市的三倍、大都市的人口是中都市的三倍。但此種模型不一定適用全部國家。

（三）都會區內人口密度的高低，是一個極其重要的考慮因素。

（四）都會區僅是行政區內人口集結的地區，並不具備任何政治上的意義。僅是代表一種由於人口集結，所產生的一個經濟機能生活圈（或社會機能生活圈）並不是一種行政區域。

由此可知，都會區的發展和現有行政區劃並無直接或必然性的關係，而是由社會、經濟生活所連結的生活圈與人口聚集的範圍。在此種都會轉型過程中為了滿足都市生活，係以居民日常生活行動為基礎所產生的行政需求；同時，亦因為都會區而產生的，居民要求行政機關能夠提供各項服務，因此，必須針對都市的行政區劃進行完整、統一的規劃與調整。最簡單的做法就是以都會區為基礎，將周邊的鄉鎮市合併編入中心都市，以形成一個大都市而促成行政主體一元化，但是合併也會有負面影響，如地方居民或政治人物的反彈、合併也僅能合併某一部分地區，而無法全部連結，也會有其他週邊地區存在，而產生新的問題等。其他的解決方式包括由上級地方自治團體代行、由中心都市提供服務、共同處理⁵或是都市聯合制度⁶等，亦均是為解決都市化過程所遭遇問題的一種臨時性解決策略，如何調整因應，必須視不同的情形分別調整因應。行政區域規模是各國行政區劃過程中首要考量的原則，合理的行政區劃，可以促進區域的均衡發展，提供完善的公共服務。人類為了生存，採取了許多不同的生活策略，群居生活能夠提供人類生活各項的協助與互助，是一種互動的生活模式。伴隨著工業化的發展，人口集中與產業集中的現象不斷進行，對現代社會而言，逐漸發展形成「都市化」地區，都市是一種容器，可以吸納更多的人口，藉由有形的建築，與無形的符號系統，可以累積人類文明的結晶。

一個都會區的發展可以從以下兩個層次來加以理解：第一、地方層次（the local level），在此層次中權力的菁英是以地方區域的發展為關切的重心，建立起所謂的「城鄉關係」（the relation of town-to-country）；第二、全

⁵透過活動的調整，以共同的財政負擔，參與同事務之處理。此一方法，原則上是由都會區內各鄉鎮市，基於平等的基礎共同參加。

⁶都市聯合制度是指把都會區內的鄉鎮市組織成一個聯合機構，各鄉鎮市一方面保持其原有的性格，但是把都會區行政委由聯合機構處理。換言之，聯合機構管理執行都會區內的廣域性事務，與應統一的事務；而地方性事務則由原來的鄉鎮市執行。

球層次 (the global level)，代表權力菁英同時以地方區域和全球其他地區來取得運作的資源，建構起「都市互動連結關係」(the relation of the metropolis-colony connection) (King, 1991: 15)。一般而言，地方層次的關係通常也會受到全球層級的影響，都會區域的穩定發展與提昇國際競爭力二者之間的關係密不可分，具有共同目標，需要共同來達成。在全球化環境的衝擊之下，各地都會區域不斷面臨制度和空間發展上的矛盾和挑戰，從傳統國家統治的模式，轉而加強地方政府的課責性與回應性(江大樹、曾士璋，2009：7)。面對新時代區域治理、全球競爭之趨勢，以及各地方共同生活圈之變動情形，因此，必須儘速推動都會區域調整之民主基礎工作，以落實國家資源合理分配運用，以及各都會區互利共榮之理想。

二、都會治理

伴隨著全球化的轉變以及資訊及通信科技發達的影響下，產業變動的速度與幅度越來越快、私部門的經營能力更強，使得各國中央政府在管理與規劃能力逐漸降低，都會治理因為公共管理學派師法私部門企業的趨勢而走向分權化與民營化，民眾對於地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持，不斷地向中央爭取擴大權限，區域間競爭激烈，同時隨著都會區發展現象的影響，以功能區域為導向的都會區域範圍，超越了核心都市的行政區域，整體都會政策已轉變進入一種多元行動者和多層次的互動關係。另一方面，從福利國家時代開始大多數歐洲國家的中央政府強勢地保護其全國經濟體系與在都會區域內從事許多公共設施的建制，以提供居民生活空間，同時在都會區域內的空間協調策略，也是由中央政府積極的介入推動。

然而，自從 1980 年代起出現兩種影響都會區域發展的外在環境趨勢，使得強勢中央政府體制產生戲劇性的變化：其一是新的資訊導向經濟全球化與市場經濟自由化的產生；其二是幾乎與此時同時在府際關係中，也形成一種新的分化趨勢 (Salet et al, 2003: 5；李長晏等，2008：33-34)。首先，就前項趨勢而言，前已述及，伴隨著全球化和資訊及通信科技發達的影響下，產業變動的速度與幅度越來越快，私部門企業的經營能力更強，使得各國中央政府在產業流動的管理與規劃能力逐漸降地，而地方政府在吸引外資，促進經濟發展等事務上所扮演的角色日益重要，其活動空間與自由度亦需要更多的彈性與更高的效率。都市空間重構導致國家體制的解構，都會治理走向

分權化與民營化，民眾對於地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持而不斷向中央爭取擴大權限，區域間競爭激烈，同時隨著都會化現象的影響，以功能區域為導向的都會區域範圍，超越了核心都市行政區域。因此，產生許多計畫、行政不易協調或配合體制的問題，這使得跨轄區議題日益亦受到重視。

其次，就後者的趨勢所產生的效應是浮現在福利國家（welfare state）的中心化，逐漸朝向跨國性和分權化領域轉型。雖然中央政府仍高度關注都會區域的發展，但是整體都會政策已轉變進入一種多元行動者和多層次的領域。如此，都會治理和空間政策協調正面臨制度的破碎、權力聯盟多樣化，以及社會經濟活動空間分部複雜化等嚴峻的挑戰。

都會治理型態與空間政策的協調未能契合，一直以來就是在研究都會區域合作治理上的問題，亦即是介於都市功能區域與地方政府制度結構間不相符的爭論。這種都會治理模式的長期爭論，其實是來自於兩個不同研究途徑的交互影響：傳統改革主義者和公共選擇理論，隨後又發展出另外一種用來調和上述兩種理論的新區域主義，為瞭解其內容，特分述如下（王麗虹，2004：34-35；孫威能，2006：40-42）：

（一）傳統改革主義者（traditional reformist）：

此一理論主要是從結構途徑來研究區域政府，為維持區域政府組織的政治自主性（political autonomy），而將某些服務和權威擴及到都會區內之各級政府，涉及了整個都市區域的改革，企圖去除所有或大部分都會區域內的小政府，並以單一、全功能、普及整個都會區的政府取而代之。

此種觀點又稱之為統一主義者（consolidator）或大型都會區政府，其所採取的方式有三種：1、都會區內不同政府的合併或整併，組成新的組織有助於政府規模的合理化，如縣市的合併等；2、以聯盟的方式對都會區內的民眾提供服務，使資源不足的地方政府得到發展；3、准許公民充分參與公共事務的決策過程，同時更能有效的促進經濟發展、均衡地方財政以及提供跨域的服務功能。

（二）公共選擇理論（public choice）：

此一理論乃是將政治經濟學運用到都會區政府的研究上，認為以單一的政府制度無法滿足民眾多樣化的需求，而主張多中心或多核心的政治體系，是最能回應公民的需求。其論點是將都會區視為一個公共市場，允許公民在競爭性的公共服務提供者之間做一選擇。公共選擇理論在都會治理體制上，能夠提供公民或消費者有更多的選擇權，以處理轄區內的公共事務，這些體制的選擇乃是鑲嵌於民眾的參與、地方政府之間的協議與互動等，是將都會區域視為一種有機的整體（organic whole）。

公共選擇理論學者認為都會區內如果有許多的地方政府存在，其管轄權是彼此重疊與交錯的，可以透過相互競爭的方式，來滿足民眾最大的需求，而都會區地方政府間公共事務的問題，可以透過地方政府間協議、公私夥伴關係、區域聯合會或職能移轉等機制來運作。

（三）新區域主義（new regionalism）：

以上兩種都會治理理論均重視效率、成本、服務輸送、經濟成長和社會改革等多項議題的爭辯。傳統改革主義強調公民文化的健全和社會的公平，認為若無法相對集中、統合與規劃的都會政府，則將面臨更多的貧窮、不公平，同時都會政府也無法處理社會、經濟的挑戰，因此，傳統改革主義者認為合作（而非競爭）才有助於統合都會政府的能力，而且在單一政府的龐大架構下，更容易達成合作的效果；相對的，公共選擇理論模式，則將焦點放在效率、效能和回應的達成等，認為若無法達成政府、企業與非營利組織之間的競爭與合作，都會治理將會是無效率與無回應力的，因此公共選擇理論強調的是競爭而非合作。

此種模式認為在解決都會問題時，競爭與合作兩種體制應同時兼顧運用，所謂的新區域主義就是要在都市政府、社區組織、企業組織以及非營利組織之間，建立一種都會治理的策略性夥伴關係⁷（local strategic partnerships），而其中合作與協力は彼此相互強化的關係，協力引導合作，從而進一步促成

⁷無論是中央或是地方政府，都需要民間力量的協力合作，其中包含了四種核心操作類型以及兩種一般合作方式，核心操作類型包括：(1) 聯合生產夥伴、(2) 共同資源夥伴、(3) 合辦投資夥伴及(4) 協力合作夥伴；而一般的合作方式則包括了政策共管夥伴和顧客導向夥伴等模式。

策略性夥伴關係⁸（local strategic partnerships）的建立。

由此可知，以上三種都會治理理論各有其優劣，自 1990 年以來，在傳統改革主義和公共選擇對話下，學者依都會治理的模式主張以合作⁹（cooperation）協力¹⁰（collaboration）和夥伴（partnership）關係的建立，認為能夠有效解決都會區公共事務，競爭與合作才能有效達成治理目標與效果。

都會治理理論的發展強調的是治理能力的發展，而不是政府的擴張，重視的是一種協力夥伴關係的建立，而不再僅限於公部門的運作，是一種跨越政府組織界線間的協力合作，解決了大都市區域中心城市和郊區間所產生的問題，主張應調整地方政府間的關係，不同層級間的政府透過與企業、社團與非營利組織等的合作，將社會力量納入整體都會治理的範圍中，協助都會政治、經濟、社會、環境等的永續發展。

第三節 協力夥伴關係的理論探討

全球化的發展使得治理觀念取代了傳統政策制定和執行的管理模式，合作治理可以提供公部門和私部門的相關利害關係人，一同參與公共活動建立以共識為取向的決策制定（Chris & Alison, 2007: 543-571）。Peters and Pierre（1998: 223-244）認為在這種互動的模式下，有四個主要的特徵，分述如下：

- 一、網絡管理（the dominance of network）：行動者或利害關係人沒有固定形式與範圍的，以網絡取代了傳統正式決策制定的過程。

⁸無論是中央或是地方政府，都需要民間力量的協力合作，其中包含了四種核心操作類型以及兩種一般合作方式，核心操作類型包括：（1）聯合生產夥伴、（2）共同資源夥伴、（3）合辦投資夥伴及（4）協力合作夥伴；而一般的合作方式則包括了政策共管夥伴和顧客導向夥伴等模式。

⁹合作通常指涉眾多部門間政府一起提供服務或解決區域問題，其方式一開始是來自非正式協議和資訊分享，直到發展出功能上的合併。

¹⁰協力則是涉及非政府組織或社區領導人在治理問題上的參與，其方式是採取公司夥伴或網絡來處理區域間問題。

- 二、國家減少直接的控制（The state's declining capacity for direct control）：雖然政府對於公共政策沒有實施中央（集中）控制，但是仍然有能力來影響政策的推動，國家嘗試著要能夠與政策網絡的其他行動者，進行協調和交易。在此種政策制定的過程中，網絡中的其他成員，已經被接受成為合作夥伴的平等地位。
- 三、公共和私人資源的結合（The blending of public and private resource）：公共和各別的行動者，必須相互使用對方的資源來推動政策的執行，他們無法獨立單獨存在。
- 四、多元的制度（Use of multiple Instruments）：是指提高發展以及使用非傳統方法，來制定和執行公共政策，這些經常是非直接的做法。例如利用激勵稅收來影響行為，而不是利用命令和控制規則的命令行為。

由以上的分析中可知，政府面臨著一個日趨不穩定的環境，公共政策的推動往往涉及許多的政府部門、企業組織、非營利組織與社區社團等各種不同部門的組織，在現代的社會化治理過程中，越來越重視這種自主性、連結性與凝聚力強的網絡組織型態，已經無法再由政府由上而下的來提供各項公共服務或政策的制定與執行，它已經由傳統的行政控制轉變成多元民主協商的過程，形成橫向與縱向交錯重疊的網絡關係，強調的是政府與民間的互動，個人透過這種集體的行動過程，建立起一個協力夥伴關係。

協力夥伴關係，是近幾年來政府尋求提升治理能力，改善治理效果的主要思維。在國內的文獻中，對於「協力」與「夥伴」關係，經常是交相替用，並未進一步區分彼此間的差異，而本研究統稱為「協力」、「夥伴」關係，係指除了政府之外，公民或第三部門等民間社會力量，能夠參與國家公共財或和公共服務的提供與執行等重要方式。其結果不僅止於「協力」、「合作」，強調的是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者之間的動態關係。

「協力夥伴」關係不僅止政府部門之間合作，也擴散到政府與其他第二部門和第三部門之間協力夥伴關係的建立；同時也不限於「合產」（coproduction）等對價值與利益結合的交易與交換關係，而是更強調與重視一種基於相互認同的目標，而建立在各個不同行動者之間的互動關係上。此種互動關係包括相對自主性、公平參與、明確課責、透明程序的「鑲嵌」

（embeddedness）和確定認同（identify and commit）的互動連結（Brinkerhoff & Crosby, 2002: 20-25），強調如何經由共同參與、資源互賴、目標共享的過程來解決層出不窮的社會問題。因此可知，協力夥伴關係的特徵包括（一）協力夥伴是高層次的策略（strategy）而非低層次的戰術（tactic）；（二）參與者之間較強連結鏈（網絡關係）；（三）涉及不同的團體；（四）涉及團體成員致力於長期的活動；（五）運作的過程有正式的型態；（六）透明化（黃惠穗，2007：11）。

隨著協力夥伴關係的發展，已逐漸引進到政府的實務運作過程中，傳統政府的功能是垂直的由上而下，而在新的治理體制下，出現了水平化的政策管理（horizontal policy management）、多部門協力（inter-department）、跨機關合作（collaboration across agency）等治理網絡模式需求。就公共服務而言，面對網絡治理模式的形成，政府的角色及職能已隨之調整，公共服務已經出現了以協力夥伴關係為主要運作方式的服務型態，來輸送各項公共服務與事務。

面對著全球化下的多元社會，傳統高權式的政府組織已無法妥善提供民眾迫切的需要，面對著複雜的公共事務與網絡社會，政府部門必須建立起一種公、私協力的夥伴關係，參與者是一種高度複雜與相互依賴的互動過程，其組成的模式是一種流動的、非穩定的關係，具發展性、網絡性，公、私部門間是一種不斷相互影響、學習與適應的過程（Inners and Booher, 2003: 33-59）。此種協力夥伴關係的運作，以圖 2-1 來表示：

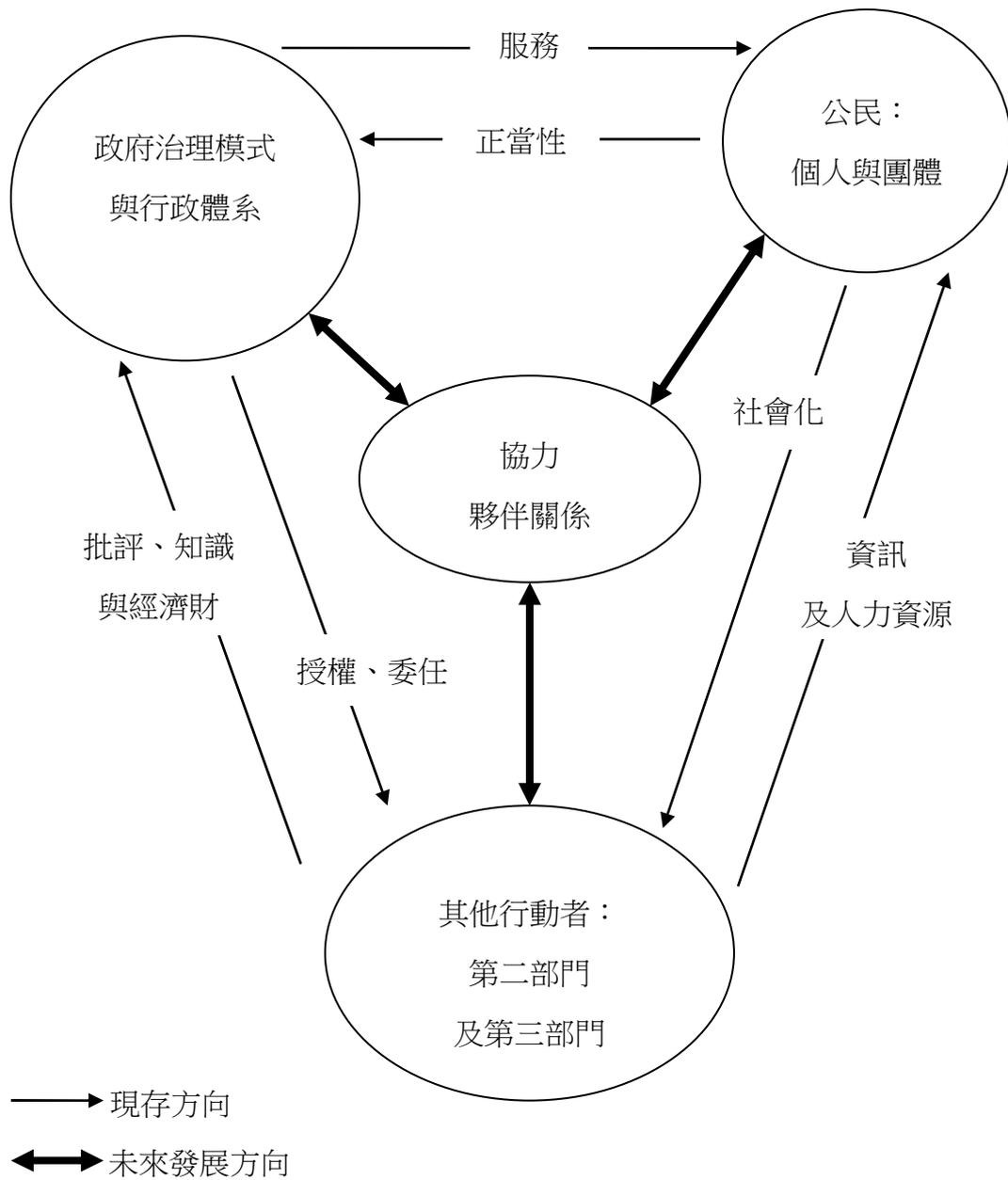


圖 2-1 公私協力夥伴關係示意圖

資料來源：修正自 Inners & Booher, 2003 : 33-59。

從上圖中可以知道在協力夥伴關係的過程中，政府不僅在內部必須整合縱向層級的指揮系統、與橫向部門間的溝通聯繫，同時在一個網絡環境核心中，更必須強調公部門、社區、非營利組織、民間企業、公民等多元連結關係的發展，重視彼此之間的協力與合作。尤其面對著公共需求越來越多，資源卻越來越少的情況下，政府不得不擴大民間的參與，藉以建構政府治理的網絡治理模式及活化公共服務的機制活化公共服務的機制。

公共事務是多元面向的、流動的、動態的，需要的不只是政府部門公共服務的提供，更重要的是公部門組織內部的社會化過程，不只是將公共服務民間化而已，更是以彼此協力合作的互補認知，強化政府治理及民間參與的能力，而達到共治共榮的繁景。協力夥伴關係的主要立論基礎包括以下三點，分述如下（姚泰山，2003：37-45）：

一、權力共享、責任共承：

政府與民間的合作，在於瞭解彼此間的互補性，而非彰顯自己的資源，而是在瞭解彼此的需求，相互成長，對政府和民間而言都是價值的增加。在治理的演進過程中，政府治理可以透過協力合作的方式，延伸並與社會結合，並且地方政府可以透過權力、能力的賦予以提升公部門整體的回應性。

在政府與社會互動下的治理，雙方是彼此互補依賴，分享彼此的資源，建構共同的目標與責任，透過公共服務的委外，政府將權力與民間共享，同時，也是將責任與社會共同承擔。在參與公共事務的協力過程中，公部門不只學到了私部門的效率與管理技術，同時也紓解了治理的困境；對民間社會而言，公共事務參與權的加大，改善的不只是整體的治理環境，更暢通了政府與民間的參與管道，凝聚更多的社會力量投入公共服務範圍。

二、水平聯結建構夥伴關係：

協力夥伴關係是一種功能互補、利益互惠的觀念，但是並非指涉利益交換，重要的是在「公共」、「共同」與「關懷」的前提下來建立共識，在了解彼此的功能及能力之後，經由持續的水平聯結與互動建構彼此的信任。Stoker認為國家的新定義是：「公私部門合作制定政策的舞臺」，而非僅是以「機構」的概念來理解國家（Stoker，1998: 34-48），國家不再單純的僅是「政府組織」，而應建構「公私部門合作」的平臺。

協力夥伴關係，必須能夠調和國家與社會之間的能力，藉由共同的認知而形成權力共享的體制，以合作夥伴關係，達到權力運作的目的，意味著公、私部門對於責任及任務的分享與合作，而其成功的要素在於公私部門間如何能有有效的溝通與協商。

三、資源連結與交換：

資源的交換與聯結所形成的網絡組織，具備比傳統官僚組織有更快速的行動能力、更富創意的策略、更有彈性以及在顧客與工作人員之間形成更密切的夥伴關係。資源的聯結可視為透過中介組織的串聯，使得個人、團體或組織產生對公共事務的關心，使政府與組織產生互動，經由共同目標的建構，彼此共享資源與共承責任。

由以上的分析中可知，協力夥伴關係代表著政府與民間私部門、非政府組織或其他單位間共同合作，共同提供公共服務或生產公共財貨，以提升國家整體行政效能與公共政策內容的一種治理模式。除了單純的公私協力夥伴關係外，必須融入跨部門的概念，是屬於一種跨越不同部門之間的合作，強調的是需求的滿足，因此不能僅以企業部門的利益觀點判斷，同時必須著重於公平、正義等社會價值的實現，跳脫單純企業的營利目的。

由於協力夥伴關係的參與者遍及於各種不同領域，因此，以不同的角度觀察，可以區分成許多不同型態，學者 Kernghan 認為協力夥伴關係，由於其種類變化繁多，不容易加以區分為少數幾個類別，因此，提出以「權力」概念為基礎，來進行區分，藉由「權力」的概念來分析不同組織，認為協力夥伴關係的種類包括以下四種，分述如下（1993: 61-66）：

一、合作型協力夥伴關係（Collaborative Partnership）

合作型協力夥伴關係通常是權力分享的夥伴關係，每一個夥伴在做出決定的過程中，均可行使相關的權力，協力夥伴關係在此模式下，不僅止於會議上的合作，還包括了如何使用金錢、資訊與資源等，努力達成共同或共享的目標。

二、操作型協力夥伴關係（Operational Partnership）

操作型協力夥伴關係的特徵在於參與合作夥伴成員之間，其工作的分擔，

而不是決策權的分享。此種協力夥伴關係強調的是在操作層次上的，努力達成相同或相容的目標外，最重要的因素是他們的資源是共同分享的。

三、分擔型協力夥伴關係（Contributory Partnership）

分擔型協力夥伴關係意指在公部門或私部門裡，願意提供贊助或支持的關係，這種贊助或支持通常都是以提供資金的形式展現，但是很少參與實際的運作過程，甚至沒有實際參與，也因為如此，此種關係一般不會被視為真正的夥伴關係，因為成員之間並不會積極要求在決策過程中提供必要的參與。

四、諮詢型協力夥伴關係（Consultative Partnership）

諮詢型協力夥伴關係意指一個公共組織，面對政府以外的個人、團體或組織徵求意見與忠告，類似於公民參與¹¹，但是公民參與過程較少涉及授權，這類型協力夥伴關係與真正的協力夥伴關係兩者之間，最主要的差異在於是否有權力的分享；此外，諮詢型協力夥伴關係的形式通常包括顧問委員會或是協調會的形式，它主要的任務僅是針對政府特殊的政策領域，或是政策議題提供意見，並無實際上的參與權力。

從上述的分析中可知，協力夥伴關係是奠基在不同部門之間的合作、信任、分享、依賴等關係之上，是一種各組織與各部門相互結合，改善服務、共享資源和共創利益的過程，是依據各自不同組織的資源與能力所形成的一種協力夥伴關係。公部門希望透過協力夥伴關係的建立，使得服務的傳輸更有效能和效率，同時藉由互動網絡關係的建立，讓私部門參與公共事務的提供和服務，能夠藉此改善傳統代議制度的缺失，而更具民主的效能（Entwistle & Martin, 2005: 233-242）。協力夥伴關係提供公部門一個正當性，可以聯結私部門的效能和公民社會的連結性；同時，Takahashi & Smutny（2002: 165-185）認為透過夥伴關係，可以使公部門獲得更正當的合法性，

¹¹公民參與，通常又稱為公共參與、公眾參與，就是公民試圖影響公共政策和公共生活的一切活動。公民參與有三個基本要素。一是參與的主體。公民參與的主體是擁有參與需求的公民，既包括作為個體的公民，也包括由個體公民組成的各種民間組織。二是參與的領域。社會中存在一個公民可以合法參與的公共領域，這一公共領域的主要特徵是公共利益和公共理性的存在。三是參與的管道。社會上存在著各種各樣的管道，公民可以通過這些管道去影響公共政策和公共生活。（俞可平，學習時報網：<http://big5.china.com.cn>）

可以達到資源整合、分享彼此的利益；更可以藉此提供新的途徑、技術、資源、革新等，來改善公部門的服務。

政府治理的轉變，改變了公部門的角色與功能，增強了網絡社會的連結性，由於協力夥伴關係要求所有的參與者彼此交換訊息，而且共同承擔所產生的後果。因此，在實際的運作過程中，我們往往會發現公部門通常會承認合作的必要性，但卻不願意共同承擔後果，因而轉為保守的態度，回到公私協力下，傳統契約外包（contracting out）的方式。因此可知，公部門的態度與角色是影響協力夥伴關係能否有效建立與維繫的關鍵因素，公部門必須要透過此種協力夥伴關係的建立，使得服務的傳輸更具有效能和效率，同時藉由互動網絡關係的建立，讓私部門參與公共事務的提供和服務讓政府的服務更具民主性與更具效能。

第四節 我國都會區的現況發展分析

都會區的形成是一個都市化發展的過程，包括了中心都市和周邊地區的一種互動關係，隨著人口移動的過程，組成一定範圍，而形成了都會區域。我國現行都會區發展的現況，自從 1950 年實施地方自治之後，將臺灣地區劃分為 16 縣 5（省轄）市，實施近 60 年來幾乎無任何變化，進一步從地方制度來看我國的行政區劃，1996 年底召開「國家發展會議」，基於精簡政府層級、強化行政效能為由，做出了暫停省長選舉，精簡臺灣省政府組織層級的決議之後，1998 年 12 月 21 日已訂定《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》，其第二條規定：「臺灣省政府（以下簡稱省政府）為行政院派出機關」，臺灣省已為非地方自治團體，而僅是我國行政層級區劃中的一環，無自治權，自此臺灣的地方制度也從三級制調整為縣市、鄉鎮市等二級制地方組織。

從人口聚居到都會區的發展，其所代表的是城市化的歷史過程，也代表城市地理空間範圍的擴大。都會區必須具備以中心城市為核心所形成的都市網絡模式（黃建銘，2003：5）。伴隨著工業化的發展，人口集中與產業集中的現象不斷進行，對現代社會而言，逐漸發展形成「都市化」（urbanization）

地區，都市是一種容器，可以吸納許多的人口，累積人類文明的結晶。

由於經濟全球化的趨勢，帶動全球各區域、城市之間的競爭日益激烈，臺灣現有都市區域格局已難與國際性大都會區或經濟區相抗衡。一般而言，在討論城市競爭力時第一個指標是以居住人口為基準¹²，例如紐約、東京與上海均為千萬人口以上的超大都會，而漢城、倫敦、北京均為六百萬以上人口的大都會，故能展現堅強的經貿實力和優厚的工商發展條件，能夠成為具競爭力的國際性都市。然而，我國行政區域劃分仍沿襲舊制，不僅都市規模受限、工商腹地不足，且缺乏整合都會區域基礎設施之能力，在全球化區域主義發展的競爭形勢中，實已造成極為不利的影響。

為了提升臺灣的競爭力，臺灣已於 2010 年底正式朝「5 都 13 縣」的行政規劃來發展，臺北縣改制為「新北市」與臺北市形成雙核心都會區；臺中縣、市合併為「臺中市」，作為未來帶動中彰投區域發展的關鍵城市；高雄縣、市合併為「高雄市」，負起帶動屏東縣發展的任務；臺南縣、市合併為「臺南市」，負責帶動「雲嘉南」地區整體發展，臺灣已逐漸形成「三大生活圈」，並且自 2010 年 12 月 25 日起開始實施五都的選舉（包括市長和市議員，而各區的區長已改為官派），已對臺灣的都會發展及政治、經濟產生重大的影響。希望打造臺北市、新北市、臺中市、臺南市和高雄五大都會生活圈，發展成為全球城市之目標，建立臺灣可與國際接軌、具國際區域競爭力的軸心，以帶動和推進臺灣北、中、南三大區塊之合作與整合，亦即以五大都市分別作為北、中、南之區域核心，來帶動和拉拔鄰近縣市與鄉鎮，使五大都會區形成對外輻射有效促進對外發展之動力。

改制後的「五都」改變了臺灣長久以來的地方行政區劃，除了可以視為都會區的擴大外、亦可視為行政區劃的重整。每個直轄市，都有海港與空港，可以發展農業與工業，同時也必須努力發展出各自不同的特色，以「生活圈」概念為基礎，整合區域內的各種經濟、資源、公共服務，並提升都會區域生活品質，使「都」成為都會區域內的政治、經濟、工商活動、交通運輸的中心都市。改制後的五都徹底改變了臺灣的地方政治生態，五都的人口數截至

¹² 這僅是都市競爭力指標之一，並非全部，如德國的柏林、慕尼黑等城市，其居住人口雖少，但亦不因此而影響其為國際化城市的事實。

2012年5月底止已超過1,390人，佔全臺灣人口的59.82%；五都人口密度平均為1,437人，遠高逾臺灣省的350人，詳細資料如表2-1 臺灣五直轄市人口統計資料表所示，顯示出臺灣都會發展高度集中的趨勢。

表 2-1 臺灣五直轄市人口統計資料表

	人口數	人口密度 (人/平方公里)	占總人口比率 (%)
新北市	3,923,969	1,912	16.88%
臺北市	2,661,017	9,790	11.44%
臺中市	2,672,390	1,207	11.49%
臺南市	1,878,314	857	8.08%
高雄市	2,774,730	933	11.93%
5 都合計	13,910,420	1,437	59.82%
臺灣省	9,224,154	350	39.67%

說明：

1. 資料統計至2012年5月底。
2. 資料來源：內政部人口統計資料，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/>
3. 截至2012年5月底包括臺、澎、金、馬等第人口總計已達23,252,392人。

由以上的分析中可知，為推動「都會發展」所進行的「行政區劃」，是奠基在「地方治理」的理念中進行，長期以來地方政府囿於財政上的困窘，造成過度依賴中央政府的財政補(協)助與影響力式微，甚至民眾的不信任。同時，前已述及其中最主要的轉變，即是中央與地方政府間不再是「一對一」的「權力互賴」關係；而是一種「群體對群體」的「資源互賴」與「相互依存」關係 (Rhodes, 1999: 138-139)，中央政府和地方政府間的關係必須重新界定，地方政府通常被賦予更多的自主性和更大的權威。

另一方面，隨著社會的急遽變遷，資訊科技的快速發展，與全球化的來臨，社會的多元價值逐漸受到重視，傳統國家的統治機制，已無法滿足民眾、

社會的需求，政府開始向外找尋「治理」的可能性。公部門希望透過協力夥伴關係的建立，與私部門（包括民間企業、社團組織與民眾等）建立起一個互動的網絡連結，達到資源的流通與合作，提升經濟與效率，同時，更可以解決新公共管理發展過程中，所造成國家空洞化的危機。

「行政區劃」也是一種協力夥伴關係的發展過程，地方政府可以和公民、民間企業等相互協商，共同推動各項公共事務。希望在公部門、私部門、社區和志願組織之間的建立跨部門協力，經由不同的服務來建立一個整合的政策發展途徑，跨越組織和專業的界線，能夠有效管理運作和傳送實際的改善結果（Sullivan & Skelcher, 2002: 17）。在此種公、私協力夥伴的關係下，社會網絡呈現出多元且緊密的連結，共同負起公共的核心責任，在行政決策的過程中，地方政府能夠提供多元參與的機制，與擴大公民的參與管道。因此可知，行政區劃的調整，首重「都會發展」治理模式的改變，重新進行資源的分配，而此種改變均是奠基在「地方治理」和「協力夥伴關係」系絡下發展，形成一個緊密連結的互動網絡。

第三章 行政區劃調整的個案分析

2010年12月25日將臺中縣、市合併升格改制為直轄市，改變了我國長期以來的地方政治生態（同案辦理調整的包括原臺北縣改制為新北市直轄市、臺南縣及臺南市合併升格為臺南市直轄市；高雄縣併入高雄市範圍內，使臺灣形成了五大直轄市），是提昇城市競爭力的一項指標。本章主要是探討行政區劃調整的個案分析，由於鄉鎮市改制為區，是此波行政區劃最主要的變動，因此本研究以此為中心，首先，整理出鄉鎮市自治時期所存在的問題，以及改制為區後可能產生之困境，並彙整各學者對於改制為區後治理之看法；其次將分別以臺北市、高雄市與國外城市改制經驗進行整理與分析，以歸納出可供參考的資料。

第一節 鄉鎮市公所與區公所治理

我國鄉鎮市制度自1945年設置以來，其雖經歷多樣的時代變遷而有所變動，但是鄉鎮市制度與基本的鄉鎮市公所與鄉鎮市民代表會的府會關係架構卻施行多年未改變（呂育誠，2003：4-26），也產生許多問題，例如：行政缺乏效能、資源重複浪費、派系把持、黑金、暴力介入、選風敗壞、財團掛勾等弊端（劉文仕，2003：34；高永光，2002：4-17），引動了後來體制改革的聲浪。

因此，內政部內部會報決議自2002年起，將鄉鎮市長改為官派，此決議大抵確立未來鄉鎮市制度的走向。另外，國家發展會議作成「取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任」的建議，將鄉鎮市自治法人地位取消，轉化為縣市政府之派出機關，從國家發展會議討論內容可發現，一般主張改革現行鄉鎮市制度，主要著眼於地方黑金問題嚴重，涉入過多地方事務（李總集等，2001：11）。惟廢止鄉鎮市長選舉改為官派仍意見分歧，贊成官派者的主張：黑金政治、選風敗壞、政黨輪替、鄉鎮市行政效率不彰、公權力難以發揮、選舉恩怨日深等；至於反對者則主張：懷疑鄉鎮市長改為官派對地方弊端的改善成效、擔心官派鄉鎮市長不夠積極替地方爭取經費或聆

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

聽基層心聲、基層申訴更為困難、地方建設更為消極等（文忠國，2000：22-23），均有所存在的理由。

對於改革鄉鎮市制度，當時不論政界或學術界均持有相當多不同的意見，在政界方面，自國家發展會議形成共識後，民進黨持續努力推動，使得在鄉鎮市長改為官派的議題上增添某種政治意涵，加深此議題處理的困難度。實際上改革鄉鎮市制度並非容易的事，在制度改革後必定會影響到許多人，因此，在鄉鎮市長改為官派的制度下，兩黨的態度均起伏不定，而在法案的修改上更遲遲無法通過將鄉鎮市長改為官派的法案。表 3-1 顯示了自 1996 年到 2000 年期間，關於廢止鄉鎮市長選舉議題的爭論過程。

表 3-1 1996 年到 2000 年廢止鄉鎮市長選舉爭論過程一覽表

時間	過程
1996 年 12 月 18 日	國民黨主席李登輝邀集國民黨高層協商，達成國發會鄉鎮市長改為官派共識。
1997 年 02 月 08 日	國民黨縣市長選舉慘敗後，組工會要求重行檢討廢止鄉鎮市長選舉的國發會共識。
1997 年 06 月 16 日	國大修憲期間，國民黨堅持鄉鎮市長選舉再辦一次後廢止。
1997 年 12 月 05 日	前國民黨秘書長章孝嚴說，國發會共識僅供參考，取消鄉鎮市長選舉可調整，但在鄉鎮市長反對下，國民黨態度又趨不定。
1997 年 12 月 10 日	民進黨立委主導，立院內政、法制委員會聯席會審查通過省縣自治法部分條文修正草案，增訂鄉鎮市長選舉落日條款，自九十年三月一日起改為官派，但內政部反對。
1998 年 01 月 24 日	在未修法改為官派的情況下，鄉鎮市長選舉如期舉辦。
1999 年 01 月 25 日	立院通過總統頒布的《地方制度法》，仍維持鄉鎮市長選舉，使得何時改為官派仍是未知數。
2000 年 05 月 08 日	民進黨鄉鎮市長拜會陳水扁，建議將鄉鎮市長改為官派，陳水扁認為從掃除黑金的角度來看，鄉鎮市長改為官派是很好的想法，但須多數鄉鎮市長有共同意願。
2000 年 05 月 14 日	新內閣達成共識，下屆起將鄉鎮市長改為官派，但有待立院修法《地方制度法》通過才能實施。

資料來源：李總集、張樂燕、林東陽，2001：15。

在學術界方面，大部分學者均支持鄉鎮市制度的改革，但認為在改革之前須先有完整的配套措施，例如江大樹（2000）認為臺灣各級政府間府際關係比較緊張，加上鄉鎮市長改革已延宕許久，但若要改革現行鄉鎮市制度須有完整配套措施，例如鄉鎮市長改官派必須配合一併廢除鄉鎮市民代表選舉；同時，在官派鄉鎮市長的任用上，仍必須在專業和民意正當性之間取得適當平衡；積極創造各種直接民主的參政管道，作為地方政治的運作補充；合理建構其他各項府際關係機制等。呂育誠（2000）則針對鄉鎮市長官派政策提出了短期、中長期的配套策略，在短期策略方面，各鄉鎮市政府可基於地方上的特有條件，發展地方特色；制度化的健全本身體質，使鄉鎮市政府更能發揮功能，主動公開政府運作的有關資訊，開闢多元溝通與行銷管道，跨地方自治事項之辦理、相互合作等；在中長期策略方面，則可重新界定鄉鎮市的定位與角色、與各級政府間的關係；地方權力關係的均衡與界定，簡併現行鄉鎮市級政府的組織規模與架構等（李總集等，2001：17-21）。

而此次五都改制對於鄉鎮市自治而言，是一次最直接的衝擊，由於五都改制中，有三大都會（臺中市、高雄市及臺南市）是經由縣市合併升格，一個都會（新北市）是由臺北縣直接升格，總計有 107 個鄉鎮市改制為區公所。由鄉鎮市自治改制為區公所治理最主要的差異在於：原先的鄉鎮（市）長以民選產生，而今之區長以官派接任；原先之鄉鎮（市）公所屬自治法人團體，而今之區公所則屬市政府之派出機關，並無自治法人之身分，於相當多的權責之上，皆不如過往之角色（呂育誠等，2004：241），因此雖有部分意見認為，在區公所治理之下便可解決過往鄉鎮（市）公所治理中派系、黑金、買票等問題，但是相對的區公所治理也帶來了不同於以往的問題：（一）區公所與市府局處間的隸屬與分工不明，同時亦無法回應市府、各局處以及地方民眾的不同期待；（二）區為了維持其基本功能，無法顧及城鄉差異；（三）在現行法制下，直轄市等地方自治團體在組織權上，幾乎全無自主決定空間（方凱弘、陳朝建，2011：79-81；陳志瑋，鄭敏惠 2011：41-42；葉慶元，2011：6-7），由上述之問題便可發現，過去在鄉鎮市自治所遭遇的問題，在五都升格後，未必就能因為區公所治理而得到改善。

無論是鄉鎮市自治或是區公所治理，皆有其需要被解決之問題，在此次五都改制中，最多的反對聲浪來自於原先為鄉鎮市自治之地區，對這些地區

的鄉鎮（市）長而言，升格改制為直轄市後，區長是官派而非民選，他們原先所擁有的政治力量等皆受到影響；再者，對於民眾而言，區長由於是官派，只須依法行政，而不若過往之鄉鎮（市）長，因有選舉壓力，必然會對於人民之需求較為重視，也較願意提供服務，兩者之間對於民眾需求的回應性之落差，也為此次改制帶來更多的關注焦點。

過去，學術界針對區公所治理所產生的問題，普遍認為應該透過區公所角色定位、自主性之提升，以使得區公所能發揮其真正之功能（呂育誠等，2004：246），而在五都正式升格前的討論當中，學者黃建銘便認為區公所定位的問題，可透過立法的方式，賦予較彈性且多元的地方自治方式，如以直轄市轄區內的中心城市為核心，設立區、市、鎮、鄉以及原住民特區等自治體類型，以符合我國未來多元的自治發展趨向（2010：131）。綜合上述資料，表 3-2 呈現了鄉鎮市自治與區公所治理的比較：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 3-2 鄉鎮市自治與區公所治理比較一覽表

	鄉鎮市	區公所
設立意義	管理與營運導向的地方自治團體。	執行與聯繫導向的地方派出機關。
優點	提供了參與政治的基本管道與環境。	強化直轄市市長的人事調配權、易於適時調整區級政府行政區域以及減少因選舉帶來的負面效應。
實質權力	在自治事權的範圍內，有其自主之組織權、預算權、決議權與執行權。	針對轄下之區進行相關業務與事務之處理，並無實質之人事、預算或決議權。
產生之問題	派系對立、黑金、財團勾結、買票、地方發展貧富懸殊、建設失調。	區公所角色尷尬、僅能執行上級所派之業務，並無實質權力、區長官派，容易與地方脫節、忽略地方特色等。

資料來源：陳陽德、紀俊臣，2007：56；呂育誠，2011：97；紀俊臣，2003：20；黃建銘，2010：129。

第二節 臺北市及高雄市的升格經驗分析

本節將以文獻分析之方式，探討在臺北市及高雄市正式升格為直轄市後，其所面臨到的行政區劃相關問題以及挑戰，臺北市為我國光復後第一個直轄市，且臺北市開發的早、都市發展成熟；而高雄市亦為早期改制的直轄市，藉分別位於南北兩端的臺北市、高雄市在升格直轄市後鄉鎮市改制為「區」所遭遇問題，雖然時過境遷，仍然具有提供臺中縣、市合併升格直轄市後相關經驗的參考價值。

一、臺北市改制經驗

在深入分析臺北市改制為直轄市經驗前，首先必須瞭解臺北市的發展歷史，江明修將臺北市發展歷史分為四個時期，包括濫觴期、省轄市時期、院轄市時期、《直轄市自治法》頒行實施期，為了解其內容特製如圖 3-1 臺北市發展歷史歷程圖所示：

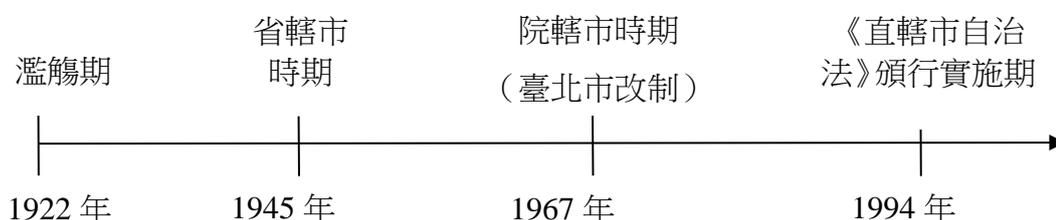


圖 3-1 臺北市發展歷史歷程圖

資料來源：江明修，1997：95。

日據時代於 1920 年實施市制¹³，立臺北為市，與同時成立的臺南及臺中為臺灣最早的 3 個市。民國 24 年臺灣總督府就臺灣市制二度修正，明定「市」為法人，依法處理公共事務，並受官署之監督。並增加市議會的權限，從諮詢升格為對行政機關具有約束力的準自治機構。光復後，臺北市繼續作為臺灣之政經中心。

1950 年修正《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，臺北市各區區長改為政府委派，規定區非為法人，區公所之地位隨之完全成為市政府之分支機關。

¹³臺灣市制實施於 1920 年 7 月 30 日，為臺灣總督府於臺灣實施的重要地方自治措施，提高都會的自治權限。以臺北市為例，除了增加臺北市首長一職外，更成立了具有 30 名協議員的臺北市協議會，該議會雖未具有法定約束力，但仍視為臺北市政歲入、歲出預算、市稅賦課、罰款規範等方面的諮詢機構。除此，臺灣市制最大的變革是將臺灣總督府所轄州郡市等視為公共團體，因此享有一定限度自主權（資料來源：維基百科網，參考網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/>）。

1967年7月1日臺北正式改制為直轄市，隨之發布施行《臺北市區公所組織規程》，區長仍維持由市政府直接派任，區之地位轉為市政府派出機關。而此波配合改制擴大行政區域劃入臺北市之鄉鎮，根據《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》原為自治法人，鄉鎮長由鄉鎮民直接選出，並設有鄉鎮民代表會，歸併臺北市後是否維持原法人地位，當時亦受爭議。最後，經行政院通過，臺北市行政區以淡水河、新店溪為界，將北投、士林、內湖、南港、景美、木柵等6鄉改為6區，臺北市共劃分為16區，1990年將16區調整為12區（曹凱玲，2010：16-17）。

當時，臺北市之所以升格直轄市原因主要有三：人口遽增、建設需要、法律依據。改制初期，區公所作為臺北市政府之派出機關，一切作為需仰賴市府各局處之授權、委辦，及其他區級單位之協調配合（傅宗懋、許濱松，1987：10-15）。傅宗懋、許濱松在1987年的研考會委託研究「臺北市區政問題之研究」中，依該研究對臺北市民與各區公所人員所進行問卷調查指出，改制後區公所問題所在：區公所之地位與角色、行政區領導中心、組織與職掌、區公所財政、區公所之人力結構、作業程序之簡化與行政區劃之調整（1987：136-155）。然而，這些問題在相隔十三、四年後，與目前5都改制後區公所遭遇之問題，仍多有雷同之處。

此外，改制後，雖然可用的人力及財政資源增加，市府組織規模不斷擴大伴隨而來的問題，例如效能不彰、層級溝通障礙及權責劃分等（江明修，1997：110），實有必要探究組織結構問題，以使整體運作更加完善。因此，能否在升格直轄市後解決因改制後產生的問題成為當時臺北市重要的課題。

臺北市在升格直轄市後，由於相關的法制、環境的變化等，帶來了不同的衝擊與問題，因此，臺北市升格直轄市後所面臨之問題可以分成以下三個面向，深入分析升格後遭遇哪些問題，以及至今問題是否有所改善，說明如下：

（一）市政府組織變革

在臺北市政府數次的組織變革中，主要可依其重要時點分為三個時期，第一個時期為改制之初到1988年的「歷次組織調整」；第二個時期為1989年到1995年的「結構與功能調整原則」；第三個時期為1996年的「組織重

整與人力評估調整原則」。

臺北市自 1967 年改制為院轄市後，直轄於行政院，受行政院指揮監督。其後歷經數次組織變革，從改制之初，經核定的 8 局 5 處 9 委員會及 4 個直屬單位¹⁴，到後來組織不斷膨脹、因業務增加而增設新機構，在組織膨脹的結果之下，產生職能重疊、事權不一、組織職掌與設置目的不相符的情況。因此，1989 年臺北市研考會針對市政府的組織結構與功能上的問題，對臺北市政府組織調整的原則排列優先替選方案，以供組織調整方向之參考。

歷經數次組織變革，新機構不斷設立，臺北市政府所屬機關數目已從 1968 年的 129 個增加至 1995 年的 182 個。在市長民選及政府倡導行政革新之下，市政府的組織架構與功能必須作通盤的檢討，研考會於 1995 年設置「臺北市政府業務革新小組」，重點工作為針對市政府「組織結構」、「職權區分」、「公文流程簡化」與「中央職權劃分」研擬改進方案，此時已經進入了第三個時期（詹中原，2002：100-117）。

分析臺北市政府歷次針對組織不斷擴張所採行的方案，可以發現深受新公共管理思潮的影響，到了後期愈來愈重視人力精簡政策。臺北市政府在因應環境不斷變遷的情況下，如何進行組織職能轉換或調整，藉以提升臺北市政府整體競爭力。

（二）臺北市行政區劃

臺北市行政區自 1967 年 7 月 1 日後擴大為 16 個行政區，在改制後因各方面進步飛快，舊有的行政區劃已不符合當前的需求。但因行政區劃問題涉及範圍過廣，一再延遲調整，從統計資料來看，各區不論面積大小懸殊、人口多寡差距、里數和戶數的差異甚大，各區的發展也皆有很大的不同（華力進，1987：1-2）。在 1987 年的統計資料中，以面積而言，最小者的建成區和最大的士林區面積相差 85 倍；以人口數而言，人口最多的松山區與人口

¹⁴ 改制之初，八局包括有：民政局、財政局、教育局、建設局、工務局、警察局、衛生局、社會局；五處包括有秘書處、新聞處、主計處、人事處、安全處；九委員會包括有研究發展考核委員會、都市計劃委員會、文獻委員會、社會福利基金管理委員會、國民住宅及社區建設委員會、違章建築處理委員會、訴願審議委員會、水肥處理委員會、總動員委員會；及四個直屬單位包括：陽明山管理局、自來水廠、民防指揮部、公共汽車管理處。（詹中原，2002：100）

最少的建成區比較，亦相差了 27 倍之多（傅宗懋、許濱松，1987：4-5）。

不管以何面向觀察臺北市行政區劃，各區之行政區劃實存在極不合理之現象，大、小區過於懸殊，亦造成區公所業務負荷量相差甚遠。然而，在這樣不合理的行政區劃之下，區公所的行政體系、員額編制、業務職掌、預算及權責範圍，卻未因這樣的行政區域作調整，仍沿襲舊制。因此，區公所的職能並沒有得到良好的發揮，市政府的行政效能自然也受其影響（華力進，1987：2；傅宗懋、許濱松，1987：4-5）。

整體來說，當時的臺北市是急需要進行行政區域的重新調整，且一般市民亦贊成盡快進行重新行政區劃的工作。

（三）「區」層級的探討

臺北市改制為直轄市後，就「區」這個層級所遭遇的問題來說，主要可以分為區公所地位、組織編制、業務職掌等三方面探討，分述如下：

1、區公所地位

行政區的定位上，目前主要有兩種方式，一為將各行政區定位為「地方行政單位」；一為將各行政區定位為「地方自治團體」。此兩種方式，世界各國均有所採用，前者如美國、法國，後者如 1986 年前的英國大倫敦市及日本之東京都。

在改制後，依據《臺北市地方自治綱要》，臺北市政府的層級共分為市、區、里、鄰四級，里鄰為區公所的編制單位，在組織功能上只有「市」、「區」兩級，因此，臺北市目前在行政區的定位上，主要將「區」定位為「地方行政單位」。依據《臺北市各區公所組織規程》第二條規定：「區公所設置區長，承市長之命，民政局長之指揮監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。區轄內之警察、衛生、國民中小學等機關、學校及區清潔隊，對於協助進行轄內自治業務，為民服務工作及區公所執行上級交辦事項並受區長之指導。區屬人民團體應受區長之監督」。從《臺北市各區公所組織規程》不難發現，區長的領導地位薄弱，區公所隸屬於臺北市政府，且為受民政局指揮監督的區級行政

單位，在組織規程中雖然明文規定區長可「綜理區政」，但在實際上並未賦予其實質「管理區政」的權限。

另外，區長的領導地位只限於區公所內各課室，轄區內其他區級單位則不受其管轄，例如稅捐分處、警察分局、地政事務所、戶政事務所、清潔隊等，這些區級單位分別隸屬於其上級機關，在體制上地位和區公所平行。區公所對許多區級單位並無實質指揮監督權，造成區政多元化，在業務上更可能造成無法達成區自治，且在業務的權責方面亦混淆不清。

爾後，關於區公所定位問題並非自改制後得以解決，隨著時代發展，臺北改制二、三十年後，開始出現都會區問題，任何有關生活的事項，例如自來水、垃圾、交通、治安、教育、消防等各式各樣的問題逐漸在都會發展下浮出，學界和實務界在討論如何解決都會問題的同時，除了探討行政區劃上的問題，而在當時，臺北市都會市各行政區究應定位為「地方行政單位」或「地方自治團體」亦引起許多爭議，從表 3-3 可看出兩者各有其優缺點，因此取捨相當困難（吳定，1993：1-6）。且於今日五都改制，雖已將區公所定位為「地方行政單位」，但在區公所的定位上仍有許多爭議，甚至原鄉鎮市仍然希望市政府對區公所能有更多的授權。

表 3-3 地方行政單位和地方自治團體比較一覽表

	將區視為地方行政單位（一級制）	將區視為地方自治團體（二級制）
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1、 區為市政府的派出機關，事權集中市政府，制度可望整齊劃一。 2、 責任清楚，決策命令較易執行。 3、 整體規劃，避免倚輕倚重。 4、 區長官派，減少選舉紛擾及地方派系之爭，避免各自為政。 5、 若干地方自治團體之機關可不必設置，減少機關組織，節省人力經費。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、 偏向市政分權，因地制宜，符合地方自治之精神。 2、 區長民選，人民參政權得以實現，較具民主精神，施政也較為人民利益著想。 3、 區長領導與統合區級單位之權力與地位無庸置疑。 4、 各區有自治權，地方事務可因地制宜。
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1、 區長官派，剝奪人民參政權。 2、 區公所有責無權，無法達到便民、效率原則。 3、 區長領導與統合區級單位之地位基礎薄弱。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、 區長和市長黨派若不同，容易產生歧見，施政難以統一。 2、 區政可能各自為政，形成地方派系，難做整體規劃，破壞和諧統一。 3、 權責難以釐清。 4、 機關不能因小而省略，有可能產生疊床架屋的情形。

資料來源：詹滿媚，1995：33；吳定，1993：46-53。

2、組織編制

臺北市改制為直轄市之後，即遵照行政院指示，擬定區公所員額配置標準及組織編制，區公所仍設民政、社經、戶籍、兵役等四課，但區公所之行政區域、業務職掌、權責範圍大抵仍沿用舊制，各方面均停留在省轄市時期區公所狀態，相關規範仍尚未明確確立。

到了 1994 年頒訂《直轄市自治法》之後，直轄市擁有正式法源基礎，此時的區公所組織型態仍沿襲傳統，未能隨大環境改變與調整，致使都市化程度愈高，但區公所為市民認同的服務功能，反而日益降低。無實質指揮監督權的區公所最大的困境在於其本身並非直接的執行單位，只是承轉單位性質，僅作市容查報，再反應給權責機關處理。為瞭解臺北市組織編制及法令依據的調整狀況特製如表 3-4 所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 3-4 臺北市區長、代表會組織編制及法規依據一覽表

時間	區長	區民代表會	組織編制	法規依據
1945 年 10 月	區長一人，必要時得設副區長一人至二人，均由區民代表會間接選出。	設置	區長一人，得設副區長一人至二人，下設總務、財務、經濟三股，各股不專設股主任，由助理員兼任。內設助理員四人至十人，雇員三人至六人，其員額編制分為三等，分別為十九人、十六人、十四人，依所轄里數多寡而定。	臺灣省省轄市組織暫行規程
1951 年 1 月	區長一人，由區民直接選舉產生	廢置	區長一人，廢除副區長，改設總幹事一人，並設民政、經濟、總務三課，主計員一人，另將助理員改稱幹事，其餘組織照舊。	臺灣鄉鎮區公所組織通則

第三章 行政區劃調整的個案分析

1953 年 11 月	區長一人，由區民直接選舉產生	廢置		臺灣 省各 省市 區公所 組織規 程準則
1960 年 6 月	區長一人，由市長依省頒遴選標準遴員報請任用之	廢置	區長一人，秘書一人，民政、財政、戶籍、兵役四課，主計員一人，人事管理員一人。	臺灣 省各 省市 區公所 組織規 程準則
1968 年	區長一人，由市政府派任	廢置	區長一人、主任秘書一人、並設民政、社會、經建、兵役四課及秘書、主計、人事三事，其中人口未滿十萬之區，暫設社經課，掌理前項社會課及經建課事項，另置安全管理員一人，聯合服務中心，及各種委員會。	臺北 市區 公所 組織規 程
1990 年 3 月 12 日	區公所組織編制方面，人口超過二十萬的區公所，增設副區長一人	廢置	松山、信義、大安、中山、萬華、文山、士林、北投等八區，均有副區長之設置；而大同、內湖、南港、中正等四區，則因人口未超過二十萬	臺北 市各 級組 織及 實施

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

			人，尚未設置副區長。同時，各區增設秘書室主任一人；其他編制仍維持四課三室之編制	地方自治綱要
1994年7月29日	區長一人，由市政府派任，區長承市長之命，民政首長之指揮監督	廢置	區公所組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請內政部核備	直轄市自治法
1994年12月23日	區長一人，由市政府派任	廢置	各區增設健保課，其編制維持五課四室	臺北市區公所組織規程
2003年12月30日	區公所置區長，承市長之命，民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。 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。	廢置	各區仍維持五課四室。	臺北市各區公所組織規程

<p>2009 年 10 月 28 日</p>	<p>區公所置區長，承市長之命，民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。</p> <p>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。</p>	<p>廢置</p>	<p>仍維持五課四室，惟健保課改為人文課，各區設民政課、社會課、經建課、兵役課、人文課五課。</p>	<p>臺 北 市 各 區 公 所 組 織 規 程</p>
<p>2010 年 11 月 10 日</p>	<p>區公所置區長，承市長之命，臺北市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。</p> <p>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。</p>	<p>廢置</p>	<p>仍維持 2009 年修正後的五課四室。</p>	<p>臺 北 市 各 區 公 所 組 織 規 程</p>

資料來源：修改自江明修，1997：130-131。

《臺北市各區公所組織規程》，於 2003、2009、2010 年歷經了數次修正，已經有確定且統一的規範，為瞭解目前臺北市各區公所的組

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

組織編制，特製如圖 3-2 所示：

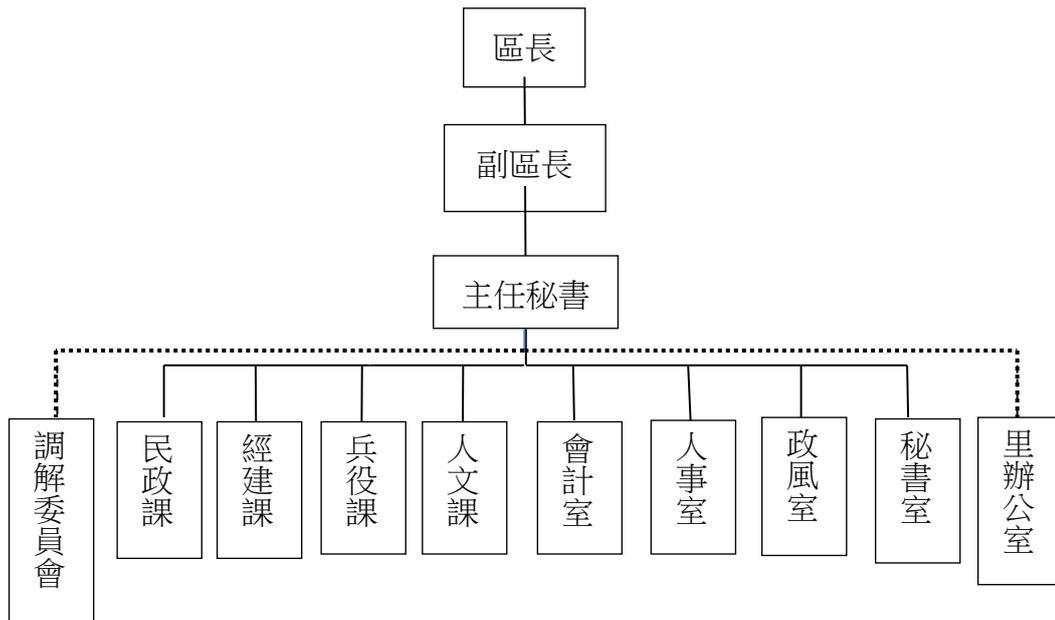


圖 3-2 臺北市各區公所組織架構圖

資料來源：臺北市政府網站，參考網址：<http://www.taipei.gov.tw>

3、業務職掌

在臺北市各區公所主要的業務內容，依機關職權及單位職掌分工，臺北市政府因行政機關業務需要，依法委託區公所執行的「授權業務」。從區公所各課室職掌的業務，可發現在這些林林總總項目中出現了許多問題，包括有：部分項目並非區公所人力、財力所及；部分項目與市政府各局處職掌業務重疊，若無市政府授權，區公所亦難以執行；部分業務與其他機關重複等相關問題。不難發現，真正屬於區公所可辦理的業務實際上十分有限（傅宗懋、許濱松，1987：23-65）。

而授權業務方面，大部分授權事項往往因市政府局處本位主義或認知不同，而吝於將真正的權力下放（黃正雄，2008：36-37）。檢討臺北市政府授權區公所業務雖然增加，但人力、預算並未增加，造成區公所負擔過重，且區公所為市政府下所屬單位，其施政計劃與預算編列全由上級主管機關訂定、編列（江明修，1997：115）。

在實務的執行上，區公所究竟應執行的範圍程度並未規範明確（臺北市研究發展考核委員會，1979：1-7）。因此，區公所執行業務的功能仍處於被動執行上級交代事務為主，並沒有太大可以自行規劃區政的空間，在市政府和區公所的業務分配上仍不夠詳盡，造成區公所施政上的困難。

二、高雄市改制經驗

高雄市於 1979 年 7 月 1 日正式升格成為臺灣第二個直轄市，其升格改制之原因在於其人口數已達法定要件、為求帶動南部地區的發展，能夠讓臺灣整體平衡發展且高雄市升格改制也一直是市民的高度期望（王致強，1987：3-2；李永展，1995：130；王麗虹，2003：53）。升格後高雄市行政區分為：前鎮、前金、新興、苓雅、三民、鹽埕、旗津、鼓山、左營、楠梓，並將原屬高雄縣的小港鄉歸屬高雄市，改為小港區，總計為 11 區，而原屬海南特別行政區的東沙島與南沙太平島也劃歸高雄市代管。

高雄市在升格直轄市後，由於相關的法制、大環境等的變化，帶來了不同的衝擊與問題，高雄市升格直轄市後所面臨之問題，可以分成以下三個面向，深入分析升格後遭遇哪些問題，以及至今問題是否有所改善，說明如下：

（一）市政府組織變革

高雄市政府在 1979 年改制前共計有 12 個內部單位及 19 個直屬機關；1981 年改制初期計有 8 局 8 處，共 89 個機關；其主要的變動在於市府組織的垂直及水平擴張，從原先省轄市的規模轉為直轄市後，市政建設蓬勃發展，而組織的擴張，尤其在專業功能的加強，增加研考、都市規劃、訴願、法規等四個專業功能取向的委員會，由此可知，改制後，為維繫所需的組織架構

與人力配置皆相對膨脹（吳英明、李錦智，1996：49；潘振雄、王遐昌，2001：38）。

當時，高雄市升格改制為直轄市，其所引用的法律規範，仍是大陸時期所制定的《市組織法》。這種法制權宜措施，造成若干運作問題（陳立剛，2000：6）。因為中央對於地方自治的態度仍舊集權，不論是人事權、財政權甚或是地方的自治事項，中央政府都握有絕對的權力，使得地方自治受到相當大的拘束，並沒有太大的發揮空間，而學者廖全吉也認為：升格改制實際上就是提高「市」的地位，擴大行政區域及組織編制（1990：87）。

直至1994年《直轄市自治法》正式通過後，直轄市之財政收入、自治事項才有了明確的法律規定，我國都市之行政組織，也才有「法制」的依據，並且確立了都市行政組織的模式（紀俊臣，1996：123）。高雄市升格至今近30年，高雄市政府員額擴編近1倍之多，其組織規模，並非一次到位，而是漸進式的成長（蕭全政等，2011：46）。

（二）高雄市行政區劃

高雄市「區」級行政區劃一直以來都存在著忽視人口消長及社會不斷變遷的情勢，毫無變動的結果，造成各區面積大小仍舊懸殊，加上人口規模扭曲，如三民區，人口達36萬餘人，其人口規模比省轄市中的嘉義市多，與新竹、基隆兩市相當，另外又如鹽埕、前金、旗津3區，人口僅3萬餘人，與較大的里相仿，兩者差距相當鉅大，也呈現相當混亂的狀態，但組織規模是有其經濟的，不論過大或過小都不符合經濟原則（陳文俊等，1997：72；陳茂祥，2004：24）。

而此問題至今仍無得到改善，由於「區」級行政區劃的不合理，間接也導致各區里數差距頗大，其中三民、苓雅、前鎮3區因所轄的里數都太多，恐有控制幅度太大之嫌（陳文俊等，1997：73），在這樣的狀況下，不僅造成各行政區之控制幅度不一，同時，也影響到每個行政區裡的資源分配問題，雖無法證實其必然造成效率之不彰，但也很難保證不會影響到服務品質。

高雄市升格改制也期望能夠使得整體資源能均衡分配，進而改善財政狀

況，而部分學者均以「單位行政成本¹⁵」，藉此分析各行政區之間是否存在資源分配不均之問題，為瞭解改制後在資源分配上是否存有相關問題，特製如表 3-5 所示：

表 3-5 1979 年度及 2003 年度各行政區之單位行政成本比較表

年度 行政區	單位行政成本（單位：元）		人口登記數（單位：人）	
	1979 年度	2003 年度	1979 年底人口數	2003 年底人口數
鹽埕區	20,523	1,945	45,238	30,890
鼓山區	10,856	963	99,287	107,855
左營區	10,526	677	111,609	172,327
楠梓區	9,141	764	78,719	157,067
三民區	6,298	584	220,301	360,832
新興區	12,713	1,346	81,116	61,188
前金區	17,067	1,776	48,051	32,597
苓雅區	7,219	810	182,379	199,250
前鎮區	6,815	878	193,062	204,083
旗津區	17,113	2,067	36,899	30,480
小港區	15,622	1,133	76,316	152,941

資料來源：陳文俊，1997：76；陳百山，2003：130。

¹⁵單位行政成本 = 各行政區「年度決算數」／各行政區「前一年底人口數」，其中年度決算數包含一般行政支出與區公所業務支出兩項。

由以上的表格可看出，各行政區之單位行政成本差距甚大，且不平均的情況從改制後一直沒有獲得顯著的改善，雖然無法證實單位行政成本的差距必然帶來服務品質的低落，但顯然的，資源分配不均問題並沒有因為升格改制而得到任何改善，三民區一直以來所分配到的行政費用都是最低的，但其人口數卻是所有行政區中最多的，造成這樣的狀況與行政區劃有相當大的關聯性，加上預算編列的因循既往，而未能充分考慮人口變動對行政業務人員工作負荷不均之影響（陳文俊等，1997：92）。

（三）「區」層級的探討

高雄市在改制前，對於區公所地位組織編制曾經有過討論方案，當中提及臺北市改制後之區與改制前之性質並無不同，僅編制略為擴大而已，導致其並無法充分發揮直轄市之區政功能，因此期望在高雄市改制後能夠對此作出改善，但據相關文獻資料可得知，高雄市之改制仍是參考臺北市升格經驗，並無對此問題做出較為不同的配套措施，也使得區公所的相關問題並未得到改善。

以下將「區」層級問題分成區公所地位，組織編及業務職掌等 3 方面加以分析說明如下：

1、區公所地位：

根據《高雄市各區公所組織規程》第二條之規定：「區公所置區長，承市長之命、民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。區轄內之警察、戶政、衛生、國民中小學等機關、學校及區清潔隊，對於協助轄內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項並受區長之協調。」可看出，高雄市區公所之角色屬於高雄市政府的派出機關，需受其指導及監督，但在規定中並未給予區長實際上的權力，且區公所大多執行交辦之事項，並無自主權，地位相對低落，再加上市政府各局處因為本位主義，授權僅授事不授人，造成區長的有責卻無權，無法有效發揮區政功能（陳百山，2003：116）。

2、組織編制：

依據《高雄市各區公所組織規程》之規定，各區公所之組織編制如下圖 3-3 所示：

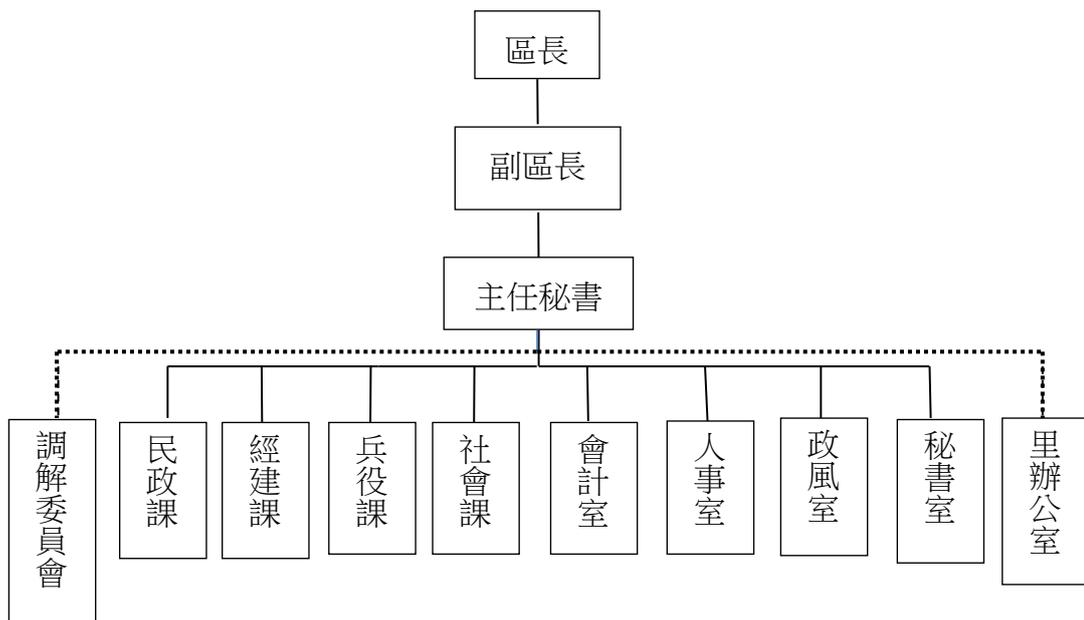


圖 3-3 高雄市各區公所組織架構圖

資料來源：本研究整理。

由於區長沒有實際職權，如人事室、會計室及政風室，是由高雄市政府統一調派，區長對於這些單位並無任何實際上的掌控之權，另外，如里辦公處及調解委員會，區長對其領導也一樣有所困難，就里辦公處而言，由於里長是經由選舉產生，其有一定之民意基礎，但區長為官派，在無民意基礎加上無實際職權之下，時常發生里長跳過區長，直接向民政局長或市長反應問題，而調解委員會則在於，區長無法即時瞭解業務狀況並監督（陳百山，2003：80），因此可看

出，沒有實際職權對於區長是一大箝制，對於區政發展無疑更是一大傷害。

3、業務職掌：

在業務職掌方面，高雄市區公所的職掌可劃分為法定職掌及授權業務。而在此方面的問題，於法定職掌上，因為《高雄市各區公所組織規程》已運作長久時間，卻一直沒有新的更動，導致其中的法定職掌有些過時，無法因應實際需求；而在授權業務方面，因為市政府授權給區公所辦理的業務相當繁雜（陳百山，2003：131），兩者導致區公所在辦理相關業務之時，績效不彰且帶來相當大的困擾與難為之處。

綜合上述三大面向之問題，可總結「區」層級的問題主要在於區公所、區長角色及定位的尷尬，使得相關區政功能無法獲得彰顯，而今，新五都同樣在此模式下運作，區長官派，而其上級長官（市長）及下級部屬（里長）卻皆屬民選的狀況之下，該如何讓區長角色能夠真正發揮作用，連帶使得區公所的運作順利，是相當需要思考與努力之方向。

三、臺北市與高雄市改制經驗的比較

臺北市改制時間較高雄市早 10 年多左右，在兩直轄市的改制經驗中，我們可以觀察到，兩個城市改制的差異並不大，惟臺北市不論是整體直轄市的規模、發展都較高雄市來得早且完整，因此不論是市政府組織規模、行政區的數目都較高雄市多。

另外，在「區」層級，我們可發現，改制後的兩直轄市，區公所地位均遭弱化，成為市政府的派出機關，而區公所的組織編制在改制後也漸趨統一，皆是 5 室 4 課。為瞭解其差異特製表 3-6：

表 3-6 臺北市及高雄市改制比較一覽表

		臺北市	高雄市
年份		1967 年	1979 年
升格原因		人口遽增、建設需要、法律依據	人口數達法定要件、帶動南部地區發展、平衡臺灣整體發展
行政區數目（改制初期）		16 區（松山、大安、古亭、雙園、龍山、城中、建成、延平、大同、中山、內湖、南港、木柵、景美、士林、北投）	11 區（前鎮、前金、新興、苓雅、三民、鹽埕、旗津、鼓山、左營、楠梓）
市政府機關數目	改制初期	8 局 5 處 9 委員會 4 直屬單位，共 129 個機關	8 局 8 處 4 委員會，共 89 個機關
	改制後變動	1995 年增加至 182 個機關	1994 年增加為 11 局 8 處 4 會
區公所地位		臺北市政府派出機關 （依據臺北市各區公所組織規程）	高雄市政府派出機關 （依據高雄市各區公所組織規程）
區公所組織編制		5 課（民政課、經建課、社會課、兵役課、人文課）；4 室（會計室、人事室、政風室、秘書室）；里辦公室；調解委員會	5 課（民政課、經建課、社會課、兵役課、人文課）；4 室（會計室、人事室、政風室、秘書室）；里辦公室；調解委員會

資料來源：本研究整理

綜合上述北高二市的差異，可發現在改制後，「區」在這之中的角色遭到弱化，變成市政府的派出機關，其定位模糊且尷尬。從兩市改制的經驗觀察，當初臺北市遭遇的困境，在高雄市改制的過程當中同樣出現，目前五都升格改制也似乎面臨同樣的問題。在北高經驗中，市政府為使區公所運作順利的情況下，除了市政府組織規模因應業務增加不斷增長，更制定相關分層明細表、授權項目表，藉以釐清區公所和市政府間的權責，因此，未來五都在「區」角色定位的相關問題時，也許就需透過更多立法，使得權責劃分能夠更加明確、清晰，但與五都不同的是，北高兩市改制時，尚屬戒嚴時期，不論社會、政治、文化等因素都與今有著相當大的差異，因此部分問題在當時並未浮現，對於新五都治理而言，實屬更為艱鉅之挑戰。

第三節 臺北市與高雄市道路建設及管理的經驗分析

鑒於本研究重點在於道路之建設及管理，因此在本研究特別針對臺北市及高雄市政府道路之建設及管理業務進行分析，期望能夠獲得具體的經驗範例，以供本研究對象臺中市面臨道路之建設與管理業務的參考依據。

一、臺北市道路建設及管理經驗分析

臺北市政府工務局為市區道路管理維護主管機關，另設置新建工程處、養護工程處及養護工程隊經常辦理市區道路修築、改善及維護事項。對於「道路之建設與管理」主要可以從市政府組織職掌及區公所業務職掌進行討論。

陳士伯於研考會委託研究中，曾就各局處所提供資料作研究建議，和道路較為相關的部分，即當時對工務局的建議為有關交通工程的部分改由交通局負責，原因在於事權統一；而對交通局的建議為道路槽化工程應由統一單位負責，原因在於當時的權責劃分，交通管制工程例如停車場、道路槽化工程、道路號誌工程由交通局管制工程處負責，而其他道路開闢工程仍由工務局規劃設計，但在「道路槽化工程」的業務為兩局重複之工作，因此，建議將此業務交由統一單位負責。另外，該研究在區公所建議的部分，可分為各區公所建議各局處收回自辦之業務及建議擴大授權業務，前者希望產業道路維護工程可交還建設局負責；後者則希望在八公尺以下路面整修維護、路燈管理維修、挖掘道路埋設管線之申請、各區巷弄之新設與維護的方面擴大授權給區公所（1989：51）。

另外，臺北市議會第五屆歷次大會中也提到有關建議，在「八公尺以下之道路開闢及路面維護」，當時情況是道路寬度八公尺以上的側溝由養工處維護；八公尺以下由區公所維護，但若是打通（拆遷補償）事項則由養工處辦理，完工後再交由區公所維護。而路面則是超過四公尺路面（不含產業道路），由養工處維護，未滿四公尺才是由區公所維護（陳士伯，1989：59-60）。

由於小型道路開闢及維護工程，區公所即可做好維護工作，且比市政府來的更有效率。因此，臺北市民政局於1998年統一核定《臺北市區公所區政自治業務分層負責明細表》，最近一次核定修正為2009年，其中本研究所關

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

注的「道路」管理及建設，在該分層負責明細表中，主要為各區公所經建課所負責，如表 3-7：

表 3-7 臺北市區公所區政自治業務分層負責明細表（道路建設及管理）

承辦單位	公務項目及內容	
	項目	內容
經建課	公共工程	一、公共工程之設計施工維護事項。 二、巷弄道路側溝之維護： （一）道路寬度八公尺以下之路面維護事項。 （二）道路寬度八公尺以下之側溝維護事項。 三、八公尺以下巷弄之路面側溝（凡不需拆遷房屋徵購土地者）之整建事項。 四、區民活動中心及公民會館之新建、修繕工程事項。 五、公共工程驗收及協調事項。 六、公共工程之監工事項。 七、配合其他公共工程宣導事項。 八、衛生下水道用戶接管協助事項。

資料來源：臺北市政府公報 2009 年冬字第 35 期。

另一方面，在授權方面，臺北市自改制後為加強各單位與區公所間的合作，於 1973 年 7 月 1 日起，訂頒《授權區公所業務作業計畫》。該計畫實施後獲得的效果及檢討：方便市民就近洽辦公務，增加效率；因地制宜執行方便；區公所工作量無法負荷；法令及其他作業條件無法配合，降低授權的成效。其後歷經幾次修正，重新審視授權項目應由市政府或區公所負責，而授權區公所的道路建設及管理業務內容如表 3-13 所示(江明修,1997:114-115):

表 3-8 臺北市政府授權區公所道路建設及管理業務一覽表

	授權項目	授權內容
建設局	產業道路維護工程及路線規劃與土地取得之參與	<p>一、產業道路授權區公所維護之工作項目：</p> <p>(一) 產業道路沿線之雜草割除與邊溝淤土清除。</p> <p>(二) 路面及邊溝破損修復加蓋與路基維護。</p> <p>(三) 沿線之安全樁堤護欄安全反射鏡導標等安全設施之維護與粉刷。</p> <p>(四) 道路上下邊坡駁砍擋土牆之闢建維護。</p> <p>(五) 一般性土石坍方清理維護及小型崩坍之搶修。(自 84 年度起沖蝕地面積擴大至 100 平方公尺)</p> <p>二、產業道路之維護(包括 100 公分以下沖蝕溝 50 平方公尺沖蝕地及擋土牆)授權區公所辦理，如跨越區之產業道路，則由該二區協調維護。</p>
工務局	道路寬度八公尺以下路面及側溝維護	(自 1995 年度起實施)

資料來源：黃嫩雲，2001：51-54。

傅宗懋、許濱松曾對臺北市政府辦理的業務哪些應交由區公所辦理，以及市民對小型工程的看法做了調查，其中路燈、道路修護、小型工程皆是受訪人員傾向交由區公所辦理的業務項目之一。另外，特別針對小型工程的項目，在目前的業務職掌中，各行政區內八公尺以下的巷道側溝，如由養工處興建者，則由養工處負責維護；如由區公所興建，則由區公所來維護。同樣的工作，卻因原始興建者不同，而產生不同的單位職掌之情況，而在小型工

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

程的維護，市民關心的並非此巷道、側溝由誰管理，而是能否管理、維護良好。而研究發現，民眾大多認同對於區內小型工程，應該交由區公所完全辦理為宜（1987：115-122）。

二、高雄市道路建設及管理經驗分析

高雄市的道路建設及管理，高雄市政府工務局養護工程處養護工程大隊為市區道路管理主要機關，包括主、次要幹道等項，包括行經高雄市轄區之省道及縣道等（黃俊達，2008：12）。而部分與行政區較密切相關之事務則授權予各區公所執行，而授權區公所的道路建設及管理業務內容如表 3-14 所示（江明修，1997：114-115）：

表 3-9 高雄市政府授權區公所道路建設及管理業務一覽表

類別	授權項目
工務	一、六公尺以下已開闢之計畫巷、弄、道或既成道路維護工作之查報。 二、六公尺以下已開闢計畫巷、弄、道或既成道路兩側水溝維護工作之查報及協調。 三、六公尺以下已開闢之計畫巷、弄、道或既成道路維護工作之查報及協調。 四、轄區內路燈、行道樹、鄰里公園人行道紅磚等損壞之查報及協調、建議事項。

說明：本研究整理。

除了上述關於授權業務外，高雄市之道路管理相關問題尚有道路挖掘面向之困境，目前，高雄市道路管理中挖掘道路之問題，在於其並無一明確專責之協調單位，不若臺北市有養工處之挖掘管制組，改制前之臺中市有挖路聯合服務中心，為專責道路挖掘工作之協調單位（許自儀，2005：38）。其次，廖吳章（2000：4）曾指出：

「臺灣地區道路挖掘埋管線管理辦法或作業程序，並無統一標準，且其

法源依據也有所不同，無強而有力之整合統一國內各單位的標準作業程序，及一套完整而通用的管理辦法，以使相關單位能夠有統一的法律政策導引可供依循，以致目前各管線單位挖掘道路施工浮濫，嚴重破壞道路的平整，進而影響大眾行車安全與生活品質。」

總得來說，目前此困境對於新 5 都而言，也是一大警惕，面對越來越多的直轄市，如何使得其治理越來越完善，不論是法令層面的配合、組織協調等問題，都需要受到重視，且應立即處理，才能使得問題得到妥善的解決。

同時，高雄市政府民政局自 1974 年度起，編列里民大會小型工程預算 3 千 3 百萬元，分配各區使用，為瞭解其運用情形，特製表如表 3-15 所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 3-7 高雄市政府 1989 年度至 2007 年度小型工程經費編制與執行情況一覽表

預算編制	執行情況
1989 年起至 2002 年度止，共編列預算 7,511,666,545 元	一、六公尺以下巷道：計畫 3,354 件，發包施工 5,831 件（含增辦工程），完工 5,831 件。 二、郊區道路：計畫 69 件，已發包施工 65 件，完工 61 件。 三、開闢產業道路：計畫 25 件，發包並完工 29 件（含增辦工程）。 四、4.郊區道路維護：14 件。
2003 年度編列小型工程經費二億元（含民政局準備金及各區公所年度預算）	2003 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 392 件。
2004 年度編列小型工程經費 1 億 3 千 4 百萬元（含民政局準備金及各區公所年度預算）	2004 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 398 件。
2005 年度編列小型工程經費 1 億元（含民政局準備金及各區公所年度預算）	2005 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 296 件。增

2006 年度編列小型工程經費 1 億 8,500 萬元（含民政局準備金及各區公所年度預算）	2006 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 523 件。
2007 年度編列小型工程經費 1 億元（含民政局預備金及各區公所年度預算）	2007 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 227 件。
2008 年度編列小型工程經費 1 億元（含民政局預備金及各區公所年度預算）	2008 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 286 件。
2009 年度編列小型工程經費 1 億元（含民政局預備金及各區公所年度預算）	2009 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 281 件。
2010 年度編列小型工程經費 1 億元（含民政局預備金及各區公所年度預算）	2010 年度計辦理 6 公尺以下巷道路面、小型排水溝修建及維護 280 件。

資料來源：2001-2010 年度高雄市政府網站，參考網址：<http://www.kcg.gov.tw/>。

綜合上述，在「道路建設與管理」方面，權責機關不論臺北市或高雄市政府皆為工務局及其相關單位負責，惟在授權業務項目中，臺北市區公所負責道路維護範圍為八公尺以下；高雄市區公所負責範圍為六公尺以下，為瞭解其權責機關及授權業務的內容，特製表如 3-16 所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 3-8 臺北市及高雄市道路建設及管理權則機關及授權業務比較一覽表

		臺北市	高雄市
道路建設與管理	權責機關	臺北市政府工務局新建工程處、養護工程處、養護工程隊	高雄市工務局養護工程處 養護工程大隊
	授權業務	道路寬度八公尺以下路面及側溝維護	道路寬度六公尺以下路面及側溝維護

資料來源：本研究整理。

歸結北、高兩市改制後在「道路建設及管理」的問題，主要可以分為三點：（一）權責劃分：不管是道路的側溝、路面維護建設以及槽化工程，在改制初期均發生在事權單位上的劃分不清之問題，其將業務授權給予區公所，在權責上透過道路面積、寬度加以釐清；（二）民眾觀感：民眾並不在意道路建設及管理的權責劃分，而是能否管理、維護良好，因此以效率而言，應適當授權給就近的區公所；（三）無統一標準作業程序：在道路挖掘業務中並無統一標準，且法源依據亦不同，無統一的標準作業程序及管理辦法，相關單位無所依循，進而影響到挖掘道路的施工品質，嚴重破壞道路平整。透過這些問題，希冀提供五都改制後關於道路建設及管理的一些具體作法及參考。

第四章 合併後臺中市區公所道路建設及管理實務探討

臺灣光復之初，為推動地方自治，臺灣省行政長官公署於 1945 年 12 月公布《臺灣省省轄市組織暫行規程》，其中第三條規定：「臺灣省各縣市鄉鎮市組織暫行條例之規定，將街庄改為鄉鎮，並組織村里設立村里辦公處，成立村里民大會，並選舉村里長及鄉鎮民代表」。同時，又明文規定設置臺中市為省轄市，省轄市以下設區¹⁶，置區公所與鄉鎮縣轄市公所平行。惟此時的鄉鎮市長及區長係由鄉鎮市民代表會及區民代表會間接選舉產生，而非公民直接選舉或省轄市長官派產生，這是臺灣光復之初的地方政府組織概況，而此時的主要法令依據是臺灣省政府所頒布的行政命令。

1949 年中央政府遷至臺灣，同時調整行政區域，將臺中縣分設彰化縣和南投縣；調整後臺中縣轄豐原、大甲、東勢和大屯等四區，下設 21 個鄉鎮（包括豐原、東勢、大甲、清水、沙鹿、梧棲、大里、霧峰、太平、烏日、內埔【後改后里】、神岡、大雅、潭子、石崗、新社、大安、龍井、大肚、和平等），並在 1993 年 11 月 1 日將大里鄉改制為縣轄大里市與 1996 年 8 月 1 日將太平鄉改制為縣轄太平市。

另一方面，在臺中市部份，自從 1947 年 2 月 10 日臺中市轄中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等 8 區之後，其四周皆與臺中縣各鄉鎮相鄰，臺中市政府所在地設於西區；至 1947 年 2 月 1 日，將臺中縣大屯區併入西屯，此行政區域的規劃，迄今未有重大變更。

為提升國家整體競爭力及政府效能，實有賴於地方政府行政效能的提升，尤其面對著全球性政經社會的快速變遷，以及民眾需求日益增加的壓力下，地方政府的各項施政，必須要更能夠貼近民眾的生活，才能獲得民眾的支持與提高施政滿意度。臺中縣、市政府合併改制成直轄市，最主要的政策目標是希望提升核心都市之城市競爭力，使其不僅能與世界接軌也能均衡區域發展。

¹⁶《臺灣省省轄市組織暫行規程》將臺中市分為中區、東區、西區、北區及南區等五個區。到了 1947 年 2 月 10 日將臺中縣的北屯、西屯和南屯等三鄉鎮擴大接收，改制為區（詹文富，2007：12-15），至此，臺中市擁有八個區。

為重新調整行政區域，2010年12月25日將臺中縣、市合併升格改制為直轄市，改變了我國長期以來的地方政治生態（同案辦理調整的包括原臺北縣改制為新北市直轄市、臺南縣及臺南市合併升格為臺南市直轄市；高雄縣併入高雄市範圍內，使臺灣形成了五大直轄市），是提升我國中部地區都會發展關鍵的一項作法，也是提昇城市競爭力的一項指標。從表 1-2 臺中市各區人口數、土地面積及人口密度一覽表中可知，統計至 2012 年 5 月底止，臺中市約有 109 萬人口、土地面積 163 平方公里，臺中縣有 157 萬人、土地面積 2051 平方公里，在合併升格為直轄市之後，加上人口成長數，預估臺中市的人口可望達到 270 萬人，土地面積可達 2,214 平方公里，擁有國際機場、國際港口和中部科學園區等優勢。

本章主要是探討臺中縣、市合併升格改制為直轄市之後，尤其是原臺中縣政府所屬各鄉鎮市公所改制為區公所之後，其相關業務如何調整因應，同時以道路的建設及管理為個案分析對象，以期能夠更深入了解，臺中縣、市合併升格改制為直轄市後，業務調整是否妥適，是否有其他需改善的部分，以提高行政效能與民眾滿意度。

第一節 合併後臺中市區功能業務的調整

為了提供行政區劃調整，內政部於 2009 年 4 月 15 日修正《地方制度法》，該法規定：「縣（市）擬改制為直轄市者，縣（市）政府得擬訂改制計畫，經縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之」、「縣（市）擬與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，相關直轄市政府、縣（市）政府得共同擬訂改制計畫，經各該直轄市議會、縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之」。提供了我國地方行政區劃調整的法令依據，也讓我國行政區劃的調整得以順利進行。

而就地方政府間的關係，可以從垂直與水平兩個面向加以觀察，就垂直面向而言，是指中央與政府間的互動關係，其關心的議題包括中央集權（centralization）或地方分權（decentralization）、以及財政關係的調整等，尤其是統籌分配款如何分配等議題；就水平面向是指地方政府間（包括不同

部門或行政與立法機關之間)的關係與互動,除了關心結構上的改變,也可以從功能上加以調整(施正鋒,2009:2-3),如道路建設及管理業務等。

本節主要是探討合併後臺中市各區公所業務如何調整因應,分別從制度面、互動面、管理面等三種不同的角度加以分析,說明如下:

一、從制度面觀察

縣市合併後行政區域擴大,政府可有效統籌業務及分配預算,平衡城鄉差距,全面提升行政效率。惟依《地方制度法》第七條第一項規定:「省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及區之新設、廢止或調整,依法律規定行之」,鑒於相關法源「行政區劃法」尚未訂頒,故規劃改制後暫時維持現狀,僅將原臺中縣各鄉(鎮、市)改為「區」。從制度面觀察本研究分別從組織編制、府會關係及過渡時期等三個面向進行分析:

(一) 組織編制

《地方制度法》對於地方自治的推動提供了法令上的依據,該法第三條明文規定:「地方劃分為省、直轄市」、「省劃分為縣、市;縣劃分為鄉、鎮、縣轄市」、「直轄市及市均劃分為區」、「鄉以內之編組為村;鎮、縣轄市及區以內之編組為里;村、里「以下稱村(里)」以內之編組為鄰」,明定了我國地方的政府組織層級。

同法第四條又規定:「省設省政府、省諮議會。直轄市設直轄市議會、直轄市政府;縣(市)設縣(市)議會、縣(市)政府;鄉(鎮、市)設鄉(鎮、市)民代表會、鄉(鎮、市)公所,分別為直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之立法機關及行政機關。」確立了我國直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)、村(里)及鄰的各級地方行政機關與民意機關的設置標準,也是我國地方制度運作法制化的重要里程碑,為我國地方自治的推動,提供了重要的法律依據。

內政部為利各地方行政機關的組織設立有所依據,依據《地方制度法》的授權於1999年8月制定《地方行政機關組織準則》,該準則明文規定直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其所屬機關的組織設立應依該準則規定辦理,依據該準則第十條規定:「直轄市政府置市長一人,對外代

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表該市，綜理市政；置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬以上之直轄市，得增置副市長一人」、同法第十一、十二條又規定：「直轄市政府一級單位為處或委員會；人口在二百萬人以上者，合計不得超過三十二處、局、委員會」、「直轄市政府一級單位下設科、組、室，最多不得超過九個，科下並得設股」，明確規定了直轄市政府內應有的組織架構。

而對於所轄的各區公所，該準則也於第十三條規定：「直轄市之區設區公所，置區長一人、主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人」、「前項區公所內部單位不得超過九課、室」。臺中縣、市合併升格為直轄市之後，為順利將原有鄉鎮市公所改制為區公所，臺中市政府亦於2010年12月訂定：「臺中市各區公所組織規程」，提供臺中市各區公所設置及業務推動的準則。該準則第二條明文規定「臺中市各區公所置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」、明文說明了區公所非自治體，除了必須接受市長的命令外，亦受民政局長的指揮監督。

為推動各區業務，依據「臺中市各區公所組織規程」第十一條規定：「區公所區務會議，由區長召集並為主席，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議」，於法制上確立了區務會議的法律地位，其參與的人員除了區長、副區長、主任秘書、課長和主任外，區長也可以邀請區內下列有關人員參加，包括：

- 1、警察分局分局長。
- 2、戶政事務所主任。
- 3、稅務分局主任。
- 4、衛生所主任。
- 5、國民中小學校長。
- 6、區清潔隊隊長。
- 7、消防分隊分隊長。

8、其他有關人員。

從以上資料中可知，直轄市各區公所所轄各機關主管等，區長若有需要均得邀請參加區務會議，在體制上區長對於該相關機關雖然無直接的指揮權限，但是區長對於區內相關的教育、戶政、稅務、消防、衛生、環保、警政等相關業務，亦保有部分的間接權責存在，這點是和合併前臺中縣所轄各鄉鎮市長最大的不同地方。

(二) 府會關係

地方行政機關和立法機關的組織設立，除應遵守《地方制度法》及相關法令外，包括直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市公所須經各同級議會同意後，報上級機關備查；直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會所制定完成之後亦應報請上級機關核定。因此可知，行政機關與立法機關組織設立的方式不同，其設立方式如表 4-1 地方行政與民意機關制定、審核及核定一覽表所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 4-1 地方行政與民意機關制定、審核及核定一覽表

	制定機關	審核	備查或核定
直轄市整府 （含各區公所）	依內政部訂定組織準則，由直轄市政府擬訂組織自治條例	送直轄市議會審核同意	報行政院備查
縣（市）政府	依內政部訂定組織準則，由縣（市）政府擬定組織自治條例	送縣（市）議會審核同意	報行政院備查
鄉鎮市公所	依內政部訂定組織準則，由鄉鎮市公所擬定組織自治條例	鄉鎮市民代表會審核同意	報縣政府備查
直轄市議會	依內政部訂定組織準則，由直轄市議會擬定組織自治條例	無	報行政院核定
縣（市）議會	依內政部訂定組織準則，由縣（市）議會擬訂組織自治條例	無	報行政院核定
鄉鎮市民代表會	依內政部訂定組織準則，由各鄉鎮民代表會擬訂組織自治條例	無	報縣政府核定

資料來源：《地方制度法》第五十四、六十二條。

從上表中可以知道，地方行政與民意機關制定、審核及核定的各項關係。其中，必須注意核定與備查其性質與意義並不相同，依據《地方制度法》第二條規定：「核定是指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂；備查是指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政

府或主管機關知悉之謂」。因此可知，核定是屬於事前監督，亦即該事項在生效之前，必須送上級機關同意；而備查是屬於事後監督，是指該事項已經完成法律效力，陳報上級機關或主管機關知悉之謂；須經過核定的事項，下級政府或機關並無自主權限；至於備查的事項下級政府或機關原本就可以全權處理。因此，在行政機關的設立，是以各該級民意機關審核為要件，再報請上級機關備查；而民意機關則須送請上級機關核定，始完成行政程序。

除此之外，地方行政和民意機關其設立、組成及工作職責性質並不相同，民意機關如果能基於選民付託的精神，依據《地方制度法》所授予的權限，盡責的發揮其立法、行政監督的角色，確可充分發揮直轄市自治的功能。然而，從實務的運作過程中觀察，市長和市議員之間或由於選舉的恩怨、或是派系的糾葛而產生敵對的態度，造成行政機關推動政務時的阻力，如刻意杯葛市政預算、阻擾審議過程、惡意刪減市府預算等，最後人民永遠是最後的輸家。而其間最直接的影響有二種，說明如下（施玉祥，2003：67）：

- 1、直轄市議會刪除市政府預算使市政難以推動，甚至市政府編列預算時，調整市議會預算使市議會無法正常運作。
- 2、市議會為使預算能順利過關，常會編列議員市政建設配合款以圖交換，使納稅人的稅金成為少數人利益交換的籌碼。

此種現象在越基層的地方政府機關中更為嚴重，尤其是鄉鎮市公所中鄉鎮市長和代表會之間的惡鬥現象更是明顯，經常發現鄉鎮市民代表會將鄉鎮市公所的預算大幅刪減，甚至刪減至零的情況，府會之間形同水火造成鄉鎮市民的損失。臺中縣市合併升格為直轄市之後，鄉鎮市公所改為區公所，市長官派、裁撤鄉鎮市民代表會，雖然減少了民眾直接選舉首長及民意代表的機會，但卻可減少這種地方府會不和睦的現象，提供地方發展的新契機。

（三）過渡時期

依據《地方制度法》第五十八、五十七條規定，合併前原臺中縣各鄉鎮市公所為地方自治團體，具法人的資格地位，「鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次」；合併後改制為區公所，係屬直轄市之派出機關，「區長由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

指揮監督所屬人員」，很明顯的和原先鄉鎮市公所的地位及鄉鎮市長的民選產生方式不同。

合併後原臺中縣政府與臺中市政府組織間的整併，絕非簡單的 $A+B=C$ 算式，在合併改制的過程中，臺中縣與臺中市內部水平關係，最需要關注的互動為組織功能調整合併，為了順利進行整併工作，《地方制度法》特增訂第八十七條之二及八十七條之三，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」、「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之機關（構）與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受」。

然而在合併之初，勢必遭受許多困境與障礙，因此，針對合併時所可能發生的各項阻力，特別訂定了過渡階段（2010 年底至 2014 年底），以其能夠順利推動整併過程，其主要的內容包括以下各項：

1、區長的任用：

依據《地方制度法》第五十八條規定：「直轄市之區公所，置區長 1 人，由市長依法任用」。但是，在 2010 年底至 2014 年底的過渡階段中，有些區長則明定可以由原鄉鎮市長轉以機要人員方式進用轉任為官派性質的區長，且區長承市長之命，綜理區政，並指揮所屬人員，其所辦理的地方事務僅為直轄市之自治事項與交辦事項，而非區的自治事項，亦非委辦事項。

2、區政諮詢委員：

依據《地方制度法》第五十八之一條係規定：「鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任」。這是過渡時期中最特別的一項規定，雖為無給職，但是開會時得支出席費及交通費。同法又明確說明了區政諮詢委員的職權，包括以下各項：

（1）關於區政業務之諮詢事項。

- (2) 關於區政之興革建議事項。
- (3) 關於區行政區劃之諮詢事項。
- (4) 其他依法令賦予之事項。

因此，區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議，針對各項區政進行諮詢，但是，區公所作為直轄市政府的所屬機關或派出機關，主要的任務是服務市民，辦理區政業務；並承轉市民所反映的需求給直轄市政府（含各局、處、會）辦理，區政諮詢委員的功能，勢必隨著時間而日趨降低。

綜上所述，在此過渡階段，合併後的臺中市政府其所屬各區公所，會呈現出以下幾個不同的方式，說明如下（陳朝建，2011：76-77）：

- 1、第一類：區長官派（即由永業文官出任），區不設區政諮詢委員議會，如原臺中市所有的八區即屬之。
- 2、第二類：區長官派（仍由永業文官出任），但區公所依法設置區政諮詢委員，如原臺中縣所屬各鄉鎮市公所，其鄉鎮市長已二任任期屆滿者，也就是官派區長有可能需面對由鄉鎮市民代表轉任的區政諮詢委員。
- 3、第三類：區長官派（但由原鄉鎮市長以機要人員方式轉任，且受四年任期限制），同時區依法設置區政諮詢委員議會，如原臺中縣所屬各鄉鎮市公所，其鄉鎮市長未滿二任任期者。
- 4、原臺中縣和平鄉因屬於山地鄉，依據地方行政機關組織準則第十九條規定：「山地鄉鄉長以山地原住民為限」，改制為區公所之後則無此限制。

由此，可以發現在臺中縣、市合併升格直轄市的過渡時期，臺中市轄區各區公所其組織編製與人員均處於尚未安定的階段，而且其人員進用方式與法令依據亦不相同，呈現出多元不同面向，這也是合併初期所必須面對的磨合過程。同時，在這過渡時期，由於原鄉鎮市公所改制為區公所，區公所已非自治團體無公法人地位，喪失了自治權限，因此其相關法令規定必須重新檢討，而合併期限已迫在眉睫，因此《地方制度法》特於第八十七之二條規定：「縣市及鄉鎮市自治法規應由改制後之直轄市政府廢止；其有繼續適

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用兩年」，來解決這種缺乏法令依據的窘境。為了解其中的差異性，特製表如表 4-2 臺中縣、市合併升格前後比較一覽表所示：

表 4-2 臺中縣、市合併升格前後比較一覽表

地方 行政 機關 差異	改制前		過渡時期		改制後
	鄉鎮市公所	區公所	改制後 之 21 區	原 8 區	區公所
地位	地方自治團體；法人團體	省轄市派出機關	直轄市派出機關		直轄市派出機關
法律依據	《地方制度法》 第 57 條	《地方制度法》 第 58 條	《地方制度法》 第 58 條		《地方制度法》 第 58-1 條
首長 產生方式	1、鄉鎮市民直接選舉產生 2、山地鄉的鄉長已原住民為限	市長指派	1、二任任期屆滿：市長指派 2、二任任期未滿：以機要方式進用，任期四年	市長指派	市長指派

民意代表機關	鄉鎮市民代表會	無	設區政諮詢委員，任期四年	無	無
內部組織	鄉鎮市公所內部單位不得超過八課、室 ¹⁷	區公所內部單位不得超過六課、室	區公所內部單位不得超過九課、室		區公所內部單位不得超過九課、室
自治法規的適用	鄉鎮市公所制定，鄉鎮市民代表會通過的自治條例及規則	原臺中市政府制定、臺中市議會通過的自治條例及規則	原鄉鎮市公所制定，鄉鎮市民代表會通過的自治條例及規則繼續適用 2 年	原臺中市政府制定、臺中市議會通過的自治條例及規則繼續適用 2 年	直轄市政府制定、直轄市議會通過的自治條例及規則

資料來源：本研究整理。

二、從互動面觀察

依《地方制度法》第十四條之規定：「鄉鎮市為公法人，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」，基此，臺中縣政府與所轄鄉鎮市公所有上下隸屬關係，並各有其應辦之自治事項及獨立財源，彼此須予以尊重。然由於兩者之首長皆為民選產生，各自擁有獨立的民意基礎，在各司其職的地方

¹⁷ 本編制是以人口數最少之和平鄉做陳述，依 2010 年臺中縣統計年報統計，和平鄉人口數為 10,743 人，依照《地方行政機關組織準則》第二十條規定，人口在一萬以上，未達三萬人者，不得超過八課、室。而人口數最多之大里市，人口為 197,776 人，內部單位得設十一課、室。

分權下，常因首長不同的政策理念、黨派利益、選票考量及經費資源有限的考量下，使鄉鎮市與縣產生衝突或競爭的關係。

臺中縣、市合併改制直轄市後，原臺中縣各鄉鎮市公所改制區公所，成為臺中市政府的一個行政機關，已非自治體制，喪失了自治權，因此，可以改善此種現況，除此之外，本研究也分別從直接民主、派系、協力夥伴關係等三種不同角度加以分析，說明如下：

（一）直接民主

「民主」(Democracy) 有很多不同的定義，雅典民主是最早期而又最知名的民主制度，民主一詞也是在前五世紀於古希臘出現的，民主一詞是源自於古希臘文「Demokratia」，Demos 的意思是指城邦公民，而 kratos 的意思是指主宰、支配。因此，簡單的說「民主」可以表示是「由城邦公民來作主宰」。這是一種「直接民主¹⁸」的方式，用我們耳熟能詳的語句來形容，就是所謂的「全民政府」、「人民當家」。

在實際的政府運作過程中，很難達成「直接民主」的理想與目標。一般所稱的民主政治，幾乎全是指「代議民主」(representative democracy)，之所以稱為代議民主，是指人民並無法直接投票決定政府政策，而是選出代表民意的人員，來參與政府或議會的實際運作。代議制度的運作，從羅馬共和國時期開始，已深深影響到全世界各國的民主政治發展，長久以來我國的民主政治，也是奠基在「代議民主」的基礎上所建立起來的。

另一方面從「地方自治」的角度分析地方政府的地位，認為設置地方政府是為了滿足地方民眾的需求，並提供各項必要的服務，地方政府應該與民眾密切的結合在一起，充分發揮「代表性」(representative) 功能，甚至認為「地方政府即是由地方民眾所組成，地方政府即是地方民意」(Rao,1994:31-52)。因此，實施地方自治是一種民主理念的實現，提供民眾

¹⁸直接民主又稱為純粹民主，是一種人們直接投票決定政府政策的制度，例如決定是否接受或廢除某種法案。之所以稱為直接是因為決策的權力直接由人們所行使，而不經過任何媒介或代表。在歷史上，這種形式的政府很難達成，因為在實踐上要將人們全部聚集起來投票相當困難，所花費的成本和時間都非常高昂。在理論上推動直接民主的國家，都屬於較小型的共同體，例如城邦等（維基百科網，參考網址 <http://zh.wikipedia.org/>，參閱時間：2012年5月29日）。

參與、議決、執行與自己本身、地區相關事務的機會，同時，基於此種理念，更可以避免地方政府遭受外力（包括國家或上級機關）的不當干涉，確保地方的利益與地方政府的健全運作。

從「行政層級」而言，我國目前地方政府行政層級體系混亂，在直轄市部分是一級的地方自治團體，所轄的區公所僅是一個行政機關，無獨立的法人地位，是隸屬於直轄市政府的「下級單位」；而在縣（市）政府部分，亦因縣政府或市政府而有不同的標準，對於縣政府而言是二級制的地方自治團體，包括縣政府和所轄的鄉鎮市公所，均有獨立的法人格，可實施地方自治；相對的省轄市政府則與直轄市政府相同，是一級的地方自治團體，和各區公所之間有指揮隸屬關係存在，其詳細系統如圖 4-1 所示：

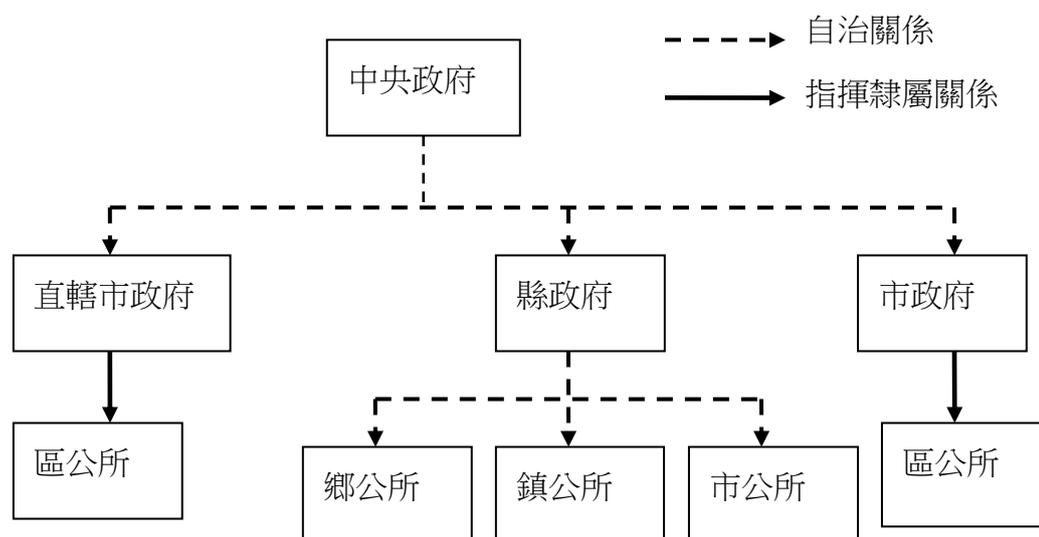


圖 4-1 我國中央與地方政府間指揮關係圖

說明：本研究整理。

臺中縣、市合併升格為直轄市之後，首先受到衝擊的是原鄉鎮市公所改制為區，區長改為官派，喪失了自治權與地方自治的地位，也減少了民眾直接參與選舉地方首長及地方民意代表的權利；同時，進一步分析，地方公職

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

人員的席次減少，如合併前原臺中縣各鄉鎮市民代表會共計有 282 名代表，一夕之間全部解散，減少了民眾參與政治的機會和管道。

另一方面，在縣市議員的席次方面，改制前原臺中縣、市的議員席次合計 103 人，改制後依據《地方制度法》規定議員人數 63 名，減少了 40 名，在參政空間大幅縮減的情況下，有意在合併改制後投入直轄市市議員選舉的人數將大增，競爭將更為激烈。同時，改制後選區可能調整，政治勢力的版圖勢必跟著移動，促使有意參選的首長或民意代表勢必重新經營選區，未來府會政治生態與府際關係之結構亦將受衝擊。因此，臺中市政府在規劃市議員選區的劃分時，遭受到許多的壓力和阻力，在多方折衝協調之下，決定以維持現有選舉區的方式，將遭遇到的阻力降到最低程度，其主要的選舉區及議員席次詳如表 4-3 所示：

表 4-3 改制前後臺中市議會議員選舉區及應選議員席次一覽表

改制前			改制後			減少席次
選舉區	地區	應選出市 (縣)議員 席次	選舉區	地區	應選出市 議員席次	
1	中區	6	10	中區	3	3
	西區			西區		
2	北區	7	9	北區	3	4
3	東區	8	11	東區	4	4
	南區			南區		
4	西屯區	8	6	西屯區	5	3
5	南屯區	6	7	南屯區	4	2
6	北屯區	10	8	北屯區	6	4

第四章 合併後臺中市區公所道路建設及管理實務探討

7	平地 原住民	1		平地 原住民	0	1
1	豐原市	8	4	豐原區	5	3
	后里鄉			后里區		
2	神岡鄉	9	5	神岡區	6	3
	潭子鄉			潭子區		
	大雅鄉			大雅區		
3	東勢鎮	4	14	東勢區	2	2
	新社鄉			新社區		
	石岡鄉			石岡區		
	和平鄉			和平區		
4	大甲鄉	5	1	大甲區	3	2
	外埔鄉			外埔區		
	大安鄉			大安區		
5	清水鎮	7	2	清水區	5	2
	沙鹿鎮			沙鹿區		
	梧棲鎮			梧棲區		
6	烏日鄉	7	3	烏日區	5	2
	大肚鄉			大肚區		
	龍井鄉			龍井區		
7	大里市	9	13	大里區	6	3
	霧峰鄉			霧峰區		

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

8	太平市	6	12	太平區	4	2
9	平地原住民	1		平地原住民	1	0
10	山地原住民	1		山地原住民	1	0
103			63			40

資料來源：本研究整理。

面對著改制後的直轄市政府，強調網絡和多元行動者的參與，雖然減少了 21 名鄉鎮市長、282 名鄉鎮市民代表及 40 名縣市議員，雖然，這些地方上的政治精英並不是地方政府治理過程中的唯一參與者，但對於實施地方自治已歷 60 餘年的原臺中縣政府及所轄各鄉鎮市公所而言，喪失了參與直接民主的管道，應如何建構更多元的民主參與機制，已是地方政府應努力的方向。

（二）派系

臺灣目前對於派系的研究，無論是從經濟學的研究途徑，強調利益交換的「恩侍主義」(clientelism)、或是從社會學的研究途徑，傾向由社會關係的網絡進行分析，對於地方派系的研究仍著重在解釋臺灣政治民主化之前，國民黨一黨獨大時期的地方派系的形成與發展(王業立、蔡春木，2004：190)。而民主轉型後的臺灣派系發展，已經從單純的一黨獨大的派系輪政，轉變為複雜的派系重組、結盟與政黨競爭。連一向單純的地方府會關係與互動模式，由於派系本質的轉變與政黨因素的涉入，也產生了微妙的變化(趙永茂，2002：447-471)。因此，探討合併後臺中市政府的派系運作，也同時必須考慮到政黨間的競爭。

地方派系從正面功能而言，可以平衡地方上的衝突，提高政治動員，增加政治參與等作用；但是就負面功能而言，主要在於地方派系主宰甚至壟斷地方政治和經濟資源，進而干預政治和經濟利益的分配(黃德福，1989：95)。因此可知，派系的存在並非僅有負面的作用，臺灣派系的發展歷時已久，而

派系的發展其成員彼此間的結合與運作，是建立在「關係」與「利益」的基礎上（趙永茂，2002：240），派系的維持是靠主要領導人的個人特質與號召能力，展現在平時與派系追隨者之間的互動與聯繫，而非正式制度所能建立。

地方政治中政治人物和團體，所重視的是政治權力和社經利益的汲取，為了維護其共同體的個人和團體之最大利益，運用包括依附（patron-clientele）、結盟（coalition）與重組（re-organization）等手段，進行各項計畫，希望能在面臨競爭的大環境中，維護個體和群體生存的最大利益（趙永茂，1998：307-308）。從臺中縣的政治生態與派系發展觀察，可以發現在傳統國民黨一黨獨大的時期，臺中縣長期以來均是由國民黨的紅、黑兩派相互對立，輪流執政的傳統¹⁹，是臺灣地方政治中典型的「雙派系主義（bi-factionalism）」（陳明通，1995：152）。

此種紅、黑兩派「雙派系」的地方政治生態，到了1997年第十三屆縣長選舉由於紅、黑二派內鬨，民進黨籍的廖永來脫穎而出，「紅黑分治」的政治傳統才告結束。但隨後而來的第十四屆縣長選舉，國民黨提名黑派的黃仲生，由於國民黨紅、黑兩派在選舉之前取得合作共識，一舉擊敗了競選連任的民進黨籍廖永來，至此臺中縣的派系發展從「紅黑對立」走入了「紅黑共治」的時期。

此種地方政治的派系發展，已經無法單純的從紅、黑兩派加以分析，民國八十年代民進黨等「黨外」勢力的崛起，讓民進黨廖永來得以在第十三屆縣長選舉中，利用紅、黑兩派內鬨獲得掌政機會，也正式讓「民進黨」的影響力在臺中縣的地方政治角力中發揮影響力，民進黨在臺中縣派系生態中，也開始扮演著不可或缺的角色。

派系除了在縣長選舉中發揮其關鍵性的因素外，對於各項地方型的選舉，同樣也發揮其影響力，包括縣議會議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會代

¹⁹臺中縣紅、黑兩派的形成，可以溯至1951年第一屆縣長選舉，由當時的紅派林鶴年對上黑派的陳水潭，當時兩派競爭激烈互有輸贏。到了1973年第七屆縣長選舉，當時由蔣經國先生擔任總統，提拔青年才俊參選，兩派的領導人協商取得遊戲規則，明定兩派輪流執政，一任二屆縣長，但人選必須雙方同意才能提名。因此第七、八屆由紅派陳孟鈴掌政；第九、十屆由黑派陳庚金掌政；第十一、十二屆由紅派廖了以掌政，此為有名的「紅黑分治」（王業立、蔡春木，2004：197）。

表，甚至包括各級農會、農田水利會的選舉過程中，亦不乏派系運作的鑿痕。

隨著各項大大小小和不同的選舉，臺中縣派系也隨著政治、經濟環境的改變，也進行各種不同的競爭、對立、分裂與重組，已經從一人領導走向集體領導，地方派系逐漸呈現多元化的現象，全縣型的地方派系逐漸鬆動，地方山頭型政治人物影響力日益增加，同時，伴隨著民進黨勢力的全面發展，派系的運作不但沒有終止，反而呈現出更多元化的發展現象，如在 2005 年第十五屆臺中縣議會，即成立了各個不同的次級團體，包括山海屯聯盟、同心會、新政會等問政團體，同時也設立了包括民進黨團、親民黨團、臺聯黨團甚至跨黨聯盟等團體，此種派系與政黨間的合作連橫，已是臺中縣派系發展的趨勢，也牽動著政治勢力的發展。

另一方面，在臺中市部分，由於城市的發展迅速，傳統地方派系山頭林立的現象，因為外地人口大量湧入，選民結構（工作及教育程度的改變等）和地域觀念改變，地方派系的發展漸趨落寞，地方的政治生態已轉變成政黨政治對立的現象（初期是由包括所謂黨外人士與國民黨的對立等），這也是臺中縣與臺中市差異較大的地方。

派系的存續與選舉有極大的關聯性，臺中縣、市合併升格為直轄市後，不僅減少了 21 名鄉鎮市長、282 名鄉鎮市民代表會代表和 40 名議員，這些對於僅存的 63 名議員席次，更是各派系角力的重要戰場，各個派系為了維繫其長期耕耘地域的優勢，因此，直轄市政府在檢討臺中市議會議員選舉區時，受到了極大的壓力和阻礙，最後維持現有選舉區的劃分，僅依其人口數降低其議員名額，始能平息紛爭，很顯然的這是派系維持其利益最『佳』的選擇，也讓未來臺中市的派系發展留下了伏筆。

（三）公民參與

公民參與（citizen participation）從字面上來看，是指社會大眾透過管道參與政府政策與執行的過程。雖然公民參與對象的不同，有不同的意義，但是其主要的設計是使政府能夠回應民眾需求（陳定銘，2002：109-110），參與的基本目的是人民有權做主，實現主權在民的理想。

地方公共事務呈現出多元複雜的特質，而且地方政府與民眾認知的不同，依據地方政府間權責消長的關係，可以將公民參與分成四個類別，為了

了解其內容特製如圖 4-2，並說明如下（呂育誠，2002：172-174）：



圖 4-2 地方民眾參與的四種意涵

資料來源：轉引自呂育誠，2002：174。

- 1、一般公眾（public）：在此概念中民眾是指不特定對象的集合，如出現在政府轄區內的人民，由於其不一定長期居住，而可能只是臨時經過或暫時停留，包括搭車經過的旅客等，因此難以掌握確定人數，也不一定會和地方政府直接互動。
- 2、使用者（user）：現代社會中由於分工日趨精密與專業化，故民眾也就越難以處理生活所需，而需要政府提供相關的公共服務，如自來水、醫療、救災等公共事務。然而，民眾需求的範圍與程度並不一致，政府僅能依據專業、行政裁量來制定規範或提供服務，而此時，民眾就是辨識這些規範和服務的使用者。
- 3、顧客或服務對象（customer/client）：在顧客或服務對象的內涵中，民眾與地方政府的關係就如同訂定契約的雙方，兩者之間係立於對等的基礎來履行權責。當地方事務不具強制性，或是民眾自主意識提高，或是基於使用者付費的運作方式，則其便具備可以選擇、可以議價的商品特質，如大眾運輸工具有公共汽車、

高速鐵路和飛機等不同選擇。

- 4、公民（citizen）：民眾基於對週遭問題的切身影響，或是因為物質生活與教育程度的提升，而更有能力及時間去關心公共事務，於是便有可能藉由主張個人的公民權利，並透過各種自發性組織途徑，來影響地方政府的運作，如地方社區守望相助隊等。

從上述中可以知道，公民參與是一種公民權利的運用與再分配的過程，它可以使目前在政治、經濟等活動過程中無法掌握到權力的民眾，或是其意見無法被政府施政者採納者，透過公民參與的制度，將其意見讓政府納入施政參考依據；另一方面，政府亦可透過公民參與的機會，提供當地民眾相當的權責，以立於自己切身問題的解決；同時，公民參與，更是政府治理過程中，接收資訊與分享資訊一個最基本的、最重要的來源，也是一項最重要的過程。

臺中縣、市合併為直轄市後，擴大了其功能、提升了其地位，公民參與的機制是治理過程中很重要的一個環節，不只要擴大公民參與的管道，更要讓公民有能力來參與公共政策與服務能夠即時反應有價值的資源，如需求與偏好、方案的執行、方案的預期影響以及可能的替選方案等（Cooper, 1983：15-17）。當公民參與成為政府行政中的必要活動時，公民可實現社會責任與學習政治技巧，提升公民的政治素養，並得發展公民權，和加強民眾的公民意識，臺灣社會公民參與的力量仍舊十分不足。因此，如何強化公民參與的機制是直轄市政府應該努力的方向，這是一個學習的過程，也是提升都會政府能力的重要過程。

（四）協力夥伴關係

除了公民的參與之外，同時亦必須注意到企業部門、第三部門、社團組織等行動者都會涉足到都會政府的實際運作之中，合併後的臺中市政府，是希望解決不同地方自治團體因為資源分配不平均，以致區域發展的不平衡的種種亂象。從區域發展的角度觀察，可以發現中部地區長期缺乏一個政經核心與橫向的連結，以致區域的產業結構的分佈上顯得相當的雜亂，而無法適時的運用地緣經濟的優勢，進一步的創造發展的契機。合併之後，一方面有利於統合大臺中地區雜亂的區域經濟使其能夠有整體的發展；另一方面，可

以透過形塑大臺中地區區域發展的樞紐中心，而使得臺中市得以能有效的與全球經濟發展接軌。

產業經濟為促成都市成長的基本動力，擁有良好健全的產業基礎，將可促進都市的永續發展。臺中縣市的經濟開發，除應由中央政府掌控的成長型社會轉為地方管理（林建元，2002：33），並將中部六縣市納入整體規劃範圍（包括苗栗縣、原有臺中縣、臺中市、彰化縣、南投縣和雲林縣等）。中部六縣市具有 650 萬人口的都會，其勞動力達到 300 萬人以上，再加上有良好的投資環境，如中部科學園區、臺中清泉崗機場、臺中港及高鐵烏日站等大型公共建設為基礎，可帶動高科技產業在地化的發展。

臺中縣市合併升格為直轄市，建構都會治理的永續發展環境，非僅憑臺中市政府的能力而有辦法達成，必須結合中央政府與其他轄區的各級地方政府、學校等公部門資源協助、地方居民的配合與積極參與、同時更需要結合所有的民間資源（包括民間企業、非營利組織及各不同的社團等），興辦各項公共設施。臺中縣市合併升格直轄市後，其相關的資源會增加，居民的互動也會增加，如何強化公部門與民眾、社團、非營利組織之間的「參與、互動」，共同關心、共同參與臺中市發展的各项議題，是推動臺中市整合過程中，所亟待努力的方向。

三、從管理面觀察

從管理面向觀察臺中縣市合併為直轄市後，可以分別從職權劃分、人力資源及地方財政等三個不同面向進行探討，分述如下：

（一）職權劃分

直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市區公所、為了推動各項行政工作，必須依其業務屬性，分別設置不同機關負責，依據「地方行政機關組織準則」第六條規定：「地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理」，已明確說明地方行政機關職權劃分的基本原則。

另一方面，該法第五及第九條也規定：「直轄市政府所屬機關以分二層級

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

為限，其名稱如下：(一)局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。(二)處、大隊、所、中心：二級機關用之。地方行政機關之內部單位得依其組織與職能運作之需要，分設如下：一、業務單位：指執行本機關目的之組織。二、輔助單位：指負責秘書、總務、人事、主計、法制、研考、資訊、政風、公共關係等工作，以配合遂行本機關目的或提供服務之組織，因此可知地方行政機關的組織可以區分為實際業務推動的業務單位、和輔助推動的幕僚單位等兩大類別。

臺中縣、市合併升格為直轄市後，改制為區公所，原臺中縣各鄉鎮市公所所有各項權利義務、資產負債等均移轉由直轄市政府概括承受。改制前依據《地方制度法》第十四條規定略述：「鄉（鎮、市）為地方自治團體，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」，改制後區公所已非地方自治團體，原臺中縣各鄉鎮市公所所有的自治事項包括：第一、組織及行政管理事項；第二、財政事項；第三、社會服務事項；第四、教育文化及體育；第五、境衛生事項；第六、營建、交通及觀光事項；第七、公共安全事項；第八、事業之經營及管理事項等均直接移轉直轄市辦理。

為健全臺中市各區公所業務推動，臺中市政府特別訂定：「臺中市各區公所組織規程」，該法明確將區公所各項業務分課辦理，提供各區公所實際業務推動的參考依據，其主要的分類如下（不包括輔助性質的幕僚單位如主計、人事、政風等）：

- 1、民政課：掌理自治行政、調解行政、教育、禮俗宗教、祭祀公業、選務、原住民族行政、客家事務行政，協辦警政、消防、環保、衛生、全民健保、慶典、地政及其他有關民政等事項。
- 2、社建課：掌理一般社政、社會福利、社會救助、社區發展、農林漁牧、工商財稅、糧政、土木工程、經濟動員、公用業務，協辦交通及其他有關社政、經建等事項。
- 3、兵役課：掌理徵集、編練、勤務、管理及其他有關兵役行政等事項。
- 4、行政室：掌理文書、庶務、出納、印信、法制、研考、國家賠償、便民服務及不屬其他課、室事項。

合併後的臺中市幅員廣大，原臺中線所屬各鄉鎮市公所改制為區公所，許多業務移轉臺中市政府管轄，短期內業務的分屬仍無法明確，勢必造成民眾洽公不便，再加上職權移轉直轄市政府之後，辦理機關或審核權限也隨之調整，因此會拖延辦理期限造成民眾不便。

在實務上原有鄉鎮市公所應辦事項如：1、清潔隊的廢棄物清除及處理業務；2、托兒所的幼兒保育業務；3、市場管理所的公有零售市場業務；4、殯葬管理所的殯儀館、納骨堂、公墓業務；5、民政課的公共造產業務、調節業務；6、建設課的小型公園、道路的管理與維護等業務，均必須裁撤或納入直轄市政府所屬機關（陳朝建，2011：71-80）。惟此等業務長期以來均由鄉鎮市公所辦理，若逕自移撥直轄市政府辦理，不僅人員交接不易，且容易因為地域性而遭受阻力。參考臺北市政府所頒布實施的「授權區公所業務作業計畫」，其授權原則包括以下二項²⁰：

- 1、直轄市政府：各局處辦理之業務，有下列情形之一者，授權區公所辦理
 - (1) 屬於一區區域性業務又與區公所職掌關係密切者。
 - (2) 由區公所辦理較能收到便民效果者。
 - (3) 由區公所辦理較能執行徹底者。
 - (4) 由區公所辦理較能受到普遍深入之效果者。
- 2、各項授權業務經費，除各局處因應通盤策劃所需作業經費外，均改列區公所預算內支應。

以上對於直轄市與合併後各區公所之間權責劃分的原則，只是一個概括性的區分，而實務的運作過程中勢必遭遇許多阻礙，必定是在邊做邊檢討、學習與改進的方式進行，但是無論如何直轄市政府與各區公所之間的職權劃分，是必須重新檢討的。

（二）人力資源

²⁰ 陳朝建，2012，臺灣法律網，網址：<http://www.lawtw.com>

臺中縣近 60 年來的地方自治發展，培育出許多優秀的地方精英，事實證明這些精英隨著時間歷練的增加，也常能夠有好的政績，許多人因此平步青雲入主中央政府重要職位，其表現是有目共睹的。然而，臺中縣、市合併升格為直轄市之後，遭遇到的主要問題為原先地方型政治人物的留任問題，包括原有 21 個鄉鎮市長、282 名鄉鎮市民代表及減少的市議員席次等，減少了地方型政治人物未來的發展機會。

另一方面，在臺中縣（市）合併改制後，法制地位提升，因此在對民眾的回應應有新的政策考量，未來，原臺中市對中臺灣繼續扮演中心角色，而原臺中縣則因都會擴散效應，擴大為新都會腹地的形態發展，與原臺中市更緊密連結。在區域經濟發展上，臺中縣、市轄區內的中部科學園區、臺中工業區、精密科學園區、中港工業區及加工出口區、臺中縣后里七星農場科學園區等，以及規劃中的臺中市捷運計畫等，如何在資源有限、結構限制與利益競爭互動關係中，進行有效的決策，需要專業的技術人員以及學有專精的學者專家參與。

合併後的臺中市政府，依據《地方制度法》第五十五條之規定：「直轄市置副市長二人，襄助市長處理市政；職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查」；「直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之」，因此可知，不論是副市長或是其他一級單位主管均須依據公務人員任用法相關規定辦理，無法與民間大型企業專業經理人員相比較，因此，無法進用到許多需要具有專門技術能力的高階人員，協助提供各項資訊、傳播、生技、文化、科技及交通等專業技術能力，人力資源無法有效整合。

（三）地方財政

財政為庶政之母，無健全的財政收入即無法順利推動各項公共事務，因此，從中央到各級地方政府，無不陷於這種「搶錢」的作戰之中，臺中縣、市合併升格為直轄市，其中主要的原因是希望藉著提高地方政府的層級，增加地方的自有財源，擴大各項基礎建設。

一般而言，基層的地方政府，其自有財源普遍偏低，地方政府自有財源

或自籌比例（占歲出）的高低，可呈現其財政自主的程度。以合併前 2008 年度「自有財源比例」為例，臺北市為 81%、高雄市 61%、縣（市）平均 53%、鄉（鎮、市）平均 73%。2009 年度「自籌財源比例」，臺北市為 55%、高雄市 45%、縣（市）平均 34%、鄉（鎮、市）平均 53%。綜上所述，相對於縣（市）及鄉鎮市的財政自主性明顯偏低，對於《財政收支劃分法》的調整分配亟待修法改善，方能提升其財政自主性。詳細情況如表 4-4 所示。

表 4-4 中央與地方政府自有（籌）財源情況一覽表

單位：億元

	歲出 (1)	自有財源			自籌財源 占歲出% (5) = (2) / (1)	自有財源占 歲出% (6) = (4) / (1)
		自籌財 源 (2)	中央統 籌 (3)	小計 (4)		
中央	16,859	15,944		15,944	95	95
地方總計	9,200	3,729	1,816	5,545	41	60
臺北市	1,454	798	386	1,184	55	81
高雄市	713	324	114	438	45	61
縣（市）合計	5,904	2,011	1,092	3,103	34	53
鄉（鎮、市） 合計	1,129	596	224	820	53	73

說明：

- 1、 資料來源：財政部網站：參考網址：<http://www.mof.gov.tw/>
- 2、 表列數據為 2008 年預算數，中央統籌部分係依 2008 年通知分配數列計。
- 3、 自有財源=歲入-補助及協助收入；自籌財源=自有財源-中央統籌分配稅。

進一步分析合併前原臺中縣和臺中市的財政狀況，也因為城鄉的差異性而顯現出不同的結果，從表 4-5 合併前臺中縣、市歲入歲出一覽表中，可以明顯看出合併前原臺中市政府歲出雖仍大於歲入，但是累計 2005 年到合併前

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

的 2010 年，累計僅短促新臺幣 69 億餘元，平均一年短促僅新臺幣 11 億餘元；反觀合併前的臺中縣政府，其短短六年間財政短促即高達新臺幣 356 億元，合併前的臺中縣政府已累積大量的債務，這也引發了原有臺中市民對於合併後的臺中市政府能否一併接收其債務而引發爭議，這些數據尚不包括原有臺中縣所轄各鄉鎮市區公所所背負的債務，若一併討論其龐大的財政壓力恐將拖垮臺中市的財政狀況。

表 4-5 合併前臺中縣、市歲入歲出一覽表

單位：新臺幣萬元

年度	臺中市政府			臺中縣政府		
	歲入數額	歲出數額	短促	歲入數額	歲出數額	短促
2005	3,043,422	3,069,952	26,530	3,157,327	3,997,981	840,654
2006	3,021,650	3,031,959	10,309	3,216,977	3,886,985	670,008
2007	3,215,724	3,201,748	-13,976	3,375,637	3,793,639	418,002
2008	3,412,250	3,564,078	151,828	4,068,461	4,454,821	386,380
2009	3,217,956	3,562,757	344,801	3,640,592	4,348,301	707,709
2010	3,552,083	3,723,782	171,699	4,101,932	4,645,749	543,817
	小 計		691,191			3,566,570

說明：

- 1、 新臺幣萬元以下採捨去法計算。
- 2、 資料來源：臺中市政府統計資料，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw>。

同時，進一步分析合併前臺中縣及臺中市的自有財源、稅課收入及上級政府的補助及協助收入觀察，從表 4-6 合併前臺中縣自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表可以發現合併前臺中縣政府其自有財源比例，合併前六年僅有 2006 及 2007 年超過 50%，其他四年合併前臺中縣政府的自有財源比例均未達 50%（最低的一年是 2009 年的 45.93%），因此，合併前的臺中縣政府相對特別仰賴上級政府（含中央政府各機關）的補助及協助，其補

助依存度合併前六年除了 2005 及 2006 年的 32% 外，合併前的補助依存度均超過 35%，臺中縣政府的財政自主性低，對於推動各項自治事項造成了很大的阻力。

表 4-6 合併前臺中縣自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表

單位：新臺幣萬元

年度	歲入數額	歲出數額	補助及協助收入	稅課收入	自有財源比例 (%)	賦稅依存度 (%)	補助依存度 (%)
2005	3,157,327	3,997,981	1,280,147	1,603,796	46.95	40.12	32.02
2006	3,216,977	3,886,985	1,246,021	1,643,809	50.71	42.29	32.06
2007	3,375,637	3,793,639	1,367,617	1,694,014	52.93	44.65	36.05
2008	4,068,461	4,454,821	1,875,315	1,728,264	49.23	38.80	42.10
2009	3,640,592	4,348,301	1,643,357	1,642,748	45.93	37.78	37.80
2010	4,101,932	4,645,749	1,832,600	1,739,602	48.85	37.45	39.37

說明：

- 1、自有財源比例= (【歲入－補助及協助收入】÷歲出) ×100
- 2、賦稅依存度= (賦稅收入÷歲出) ×100
- 3、補助依存度= (補助及協助收入÷歲出) ×100
- 4、自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度，小數點第三位四捨五入計算
- 5、資料來源：臺中市政府統計資料，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw/internet/main/>

另一方面在合併前的臺中市，從表 4-7 合併前臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表可以發現合併前臺中市政府其自有財源比例，最近六年的自有財源比例均高於 65% 以上，2007 年時更高達 80%，代表著合併前的臺中市政府其財政狀況是健全、穩定的；這種現象也可以從補助依存度觀察，合併前的臺中市政府，對於上級政府的補助及協助等依存度，在

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

合併前六年僅有 25% 左右，這種財政的穩定發展，有提供了臺中市穩定發展的最有效動力。

表 4-7 合併前臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表

單位：新臺幣萬元

年度	歲入數額	歲出數額	補助及協助收入	稅課收入	自有財源比例 (%)	賦稅依存度 (%)	補助依存度 (%)
2005	3,043,422	3,069,952	741,223	1,910,932	74.99	62.24	24.14
2006	3,021,650	3,031,959	662,757	1,898,788	77.80	62.63	21.86
2007	3,215,724	3,201,748	650,065	2,031,651	80.13	63.45	20.30
2008	3,412,250	3,564,078	957,991	1,960,672	68.86	55.01	26.88
2009	3,217,956	3,562,757	844,304	1,779,620	66.62	49.95	23.70
2010	3,552,083	3,723,782	1,000,169	2,064,514	68.53	55.44	26.86

說明：

- 1、自有財源比例= (【歲入－補助及協助收入】÷歲出) ×100
- 2、賦稅依存度= (賦稅收入÷歲出) ×100
- 3、補助依存度= (補助及協助收入÷歲出) ×100
- 4、自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度，小數點第三位四捨五入計算
- 5、資料來源：臺中市政府統計資料，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw/internet/main/>

合併後的臺中市，接收了原有臺中縣政府以及臺中縣各鄉鎮市公所的龐大債務後，能否持續穩定發展呢？從表 4-8 合併後臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表觀察，合併後的臺中市其自有財源比例已稍有下降，從合併後的第一年 2011 年自有財源比例為 64.53%、相對的其對上級政府補助的依存度自然就會上升達到 29.49%；到了合併的第二年 2012 年，合併後運作已漸上軌道，其自有財源比例已稍有上升，預估可回復到 68%、

對上級政府補助的依存度亦可下降預估可達 24% 以內。長期而言，合併後的臺中市其財政運作應該能逐步改善，以解決之前原有臺中縣政府及臺中縣各鄉鎮市公所所累積的龐大債務。

表 4-8 合併後臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表

單位：新臺幣萬元

年度	歲入數額	歲出數額	短促	補助及協助收入	稅課收入	自有財源比例 (%)	賦稅依存度 (%)	補助依存度 (%)
2011	9,126,037	9,706,537	580,500	2,862,458	5,225,805	64.53	53.84	29.49
2012	9,839,527	10,690,822	851,295	2,494,273	5,750,145	68.71	53.79	23.33

說明：

- 1、 2011 年是決算數、2012 年是預算數。
- 2、 自有財源比例= (【歲入－補助及協助收入】÷歲出) ×100
- 3、 賦稅依存度= (賦稅收入÷歲出) ×100
- 4、 補助依存度= (補助及協助收入÷歲出) ×100
- 5、 自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度，小數點第三位四捨五入計算
- 6、 資料來源：臺中市政府統計資料，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw/internet/main/>

第二節 合併後臺中市區道路建設及管理的實務分析

前一節本研究已就臺中縣、市合併升格直轄市後，進行整體面向的探討，冀望從中瞭解臺中市改制之整體脈絡，而本節將聚焦於「道路」建設及管理實務運作面向。「道路」按照目前使用的範圍包括《公路法》所明定的國道、省道、縣道、鄉道和專用道路；《市區道路條例》的市區道路（含都市計畫區內和直轄市區內）及《農路養護管理要點》的農路，甚至還有未明文管理單位的「產業道路」、「既有巷道」或「私設巷道」，甚至口中所說的人行道、各種小徑和廣場等，因此可知，任何連接二地可供通行者均屬於廣義「道路」的一種。

同時，道路的範圍也不限於行人通行的馬路，依據《市區道路條例》第三條規定包括：第一、連接道路之渡口、橋樑、隧道等；第二、道路之排水溝渠、護欄、涵洞、緣石、攔路石、擋土牆、路燈及屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施、設備等；第三、迴車場、停車場、安全島、行道樹等；第四、無障礙設施及第五、經主管機關核定之其他附屬工程等均屬於《市區道路》的範圍。因此可知，「道路」的種類繁多而且影響層面廣泛，本研究限於人力及時間因素，主要以《公路法》、《市區道路條例》和《農路養護管理要點》為主要論述依據，並從「行政機關」角度包括合併前的臺中縣（含各鄉鎮市公所）及臺中市（含各區公所）及合併後的直轄市政府（含各區公所）對於道路的建設及管理其權責變化及調整進行分析，而不涉及包括土木、水保、公共安全、交通、觀光等其他專業部分。

本研究仍然援引上節的研究方法，針對臺中市道路建設及管理的實務層面，分別從制度面、管理面、互動面等三個不同面向進行分析，希望能得到具體可行與符合實際情況的研究成果。

一、從制度面觀察

本研究選擇以「道路的建設及管理」為個案分析研究對象，係因為從直轄市到縣（市）政府甚至是鄉（鎮、市）公所及區公所，「道路的建設及管理」均為其自治事項之一，均必須負擔其應有的責任。同時，對中央政府而言包括內政部營建署主管的「市區道路」、交通部主管的「公路」及農業委員會主管的「農路」等，均屬於「道路」之一，實有必要加以釐清，劃清權責機關。

尤其「道路的建設及管理」更是與民眾的權益關聯甚鉅、影響層面甚大，從制度面觀察臺中縣、市合併升格為直轄市之後，其道路的建設及管理，可以分別從法令依據、組織編制及府際關係等三個面向加以說明。

（一）法令依據

為了釐清「道路」的範圍，本研究擬先從相關法令規定中有關「道路」的分類加以說明。首先，依據交通部 1959 年 7 月公布實施，歷經二次修訂的《公路法》第二條規定「公路係指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括國道、省道、縣道、鄉道及專用公路」等，其內容及定義分別說明如下：

- 1、國道：指聯絡二省（市）以上，及重要港口、機場、邊防重鎮、國際交通與重要政治、經濟中心之主要道路。
- 2、省道：指聯絡二縣（市）以上、省際交通及重要政治、經濟中心之主要道路。
- 3、縣道：指聯絡縣（市）及縣（市）與重要鄉（鎮、市）間之道路。
- 4、鄉道：指聯絡鄉（鎮、市）及鄉（鎮、市）與村、里、原住民部落間之道路。
- 5、專用公路：指各公私機構申請公路主管機關核准興建，專供其本身運輸之道路。

因此，可知《公路法》係以交通規劃為出發點，針對各式車輛通行、發展公路運輸事業為出發點，將「公路」區分為國道、省道、縣道、鄉道及專用公路等，以與私人所闢的「私人巷道」、「私道」有所區分。另外，內政部營建署為健全都市發展，特於 1947 年 7 月制定《市區道路條例》，並歷經三次修法，該條例第二條將市區道路定義為下：

- 1、都市計畫區域內所有道路。
- 2、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。
- 3、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

因此可知，在縣、市政府轄區的都市計畫內，以及直轄市和省轄市轄區內的所有範圍均納入「市區道路」，其修築、改善、養護、使用、管理及經費籌措均應依該條例之規定辦理。除此之外，有一種道路，它並不屬於公路系統，但卻有編號、也有里程碑，它看起來與一般馬路沒甚麼兩樣，主管機關卻是農委會水土保持局，這就是「農路」。

「農路」在其他相關法令中並未明文解釋，早期之農路多由農民自行鋪設、修建，其寬度多在 1 至 3 公尺之間，規格不一，亦俗稱為產業道路，並無專責機關加以管理。後來由前臺灣省農林廳山地農牧局輔助各縣市興建農路及產業道路加以輔導，希望藉此改善非都市範圍內生產落後地區的農業發展。後來農牧局改制為水土保持局，將農路重新整編，並負責建設與養護，為利於管理於 2000 年 1 月制定《農路養護管理要點》，該要點第二條規定：「農路，係指農產及生產資材運輸，路寬在六公尺以下，三公尺以上（山坡地得視需要降低至二·五公尺）未依公路法管理且由本會輔建或改善之農用道路」，對農路的定義加以明確規範。

從以上的分析中可知，僅是「道路」的範圍，就有不同的管理機關與不同的法令依據，其詳細資料如表 4-9 所示：

表 4-9 公路法、市區自治條例及農路養護管理要點比較一覽表

	公路法	市區道路條例	農路養護管理要點
法規制定機關	交通部	內政部 營建署	農委會 水土保持局
法規初次公佈時間	1959年7月(2010年第二次修訂)	1947年7月(2004年第三次修訂)	2000年1月
法規性質	法令	法令	行政規則
法規公佈機關	總統令公佈	國民政府公佈 總統令修正公佈	水土保持局函文公佈
管理範圍	1、國道 2、省道 3、縣道 4、鄉道 5、專用道路	1、都市計畫區域內所有道路。 2、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。 3、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路	農用道路
排除適用範圍	無	合併前臺中縣非都市土地範圍	無

說明：本研究整理。

《公路法》、《市區自治條例》及《農路養護管理要點》為目前臺灣對於「道路」的三種最主要法令規定，也都有相當多的規範和施行細則。除此之外，《地方制度法》對於直轄市政府、縣市政府和鄉鎮市公所的自治事項中也都明文規定了「道路的建設及管理」為其自治事項之一，再再說明了不論是中央或各級地方政府都非常關心這個議題，也都明文規範在相關的法規條文中。

（二）組織編制

臺中縣、市合併升格後，其道路建設及管理的組織編製，仍然要從上述相關法規探討，首先就《公路法》第三條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」；同樣的，市區道路條例第四條規定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。因此，可以知道不論是「公路」或「市區道路」，其主管機關除了在中央分別由交通部和內政部營建署擔任外，直轄市政府和縣市政府也分別是「公路」及「市區道路」的地方主管機關。

有關道路的管理機關，《公路法》第六條規定：「國道、省道由中央公路主管機關管理，中央公路主管機關得委託所在地直轄市或縣（市）公路主管機關管理；縣道、鄉道由縣（市）公路主管機關管理。但為整體運輸系統需要，必要時，縣（市）公路主管機關得將縣道委託中央公路主管機關管理」。已將公路的管理機關明定分為二級，國道及省道由交通部管理，縣道及鄉道由縣市政府管理，而且，為了實務的管理，明定可以將相關權責向上或向下移轉，以利業務推動。

另一方面，在《市區道路條例》對於道路的管理，也明定在該法的第五條：「市區道路之修築、改善及養護，其在縣轄區內者，得由各有關鄉（鎮、市）公所辦理之」。因此，可知合併前的市區道路應分別由臺中市政府自行管理，其在臺中縣轄範圍內的市區道路，則由原臺中縣各鄉鎮市公所管理，而合併之後一律轉為由臺中市政府統一管理。

另外，就行政院農業委員會所訂定的《農路養護管理要點》而言，雖然僅是行政機關內部的行政規則，沒有明定「農路」的主管機關，但仍於第三

條規定了農路之養護權責，其主要分為以下三種：

- 1、農委會水土保持局辦理事項：
 - (1) 養護計畫之核定。
 - (2) 養護業務之督導。
- 2、直轄市、縣市政府辦理事項：
 - (1) 養護計畫之審核。
 - (2) 養護成果之考核。
 - (3) 路籍資料之設置與動態登記。
- 3、鄉鎮縣轄市及區公所辦理事項：
 - (1) 養護計畫之擬訂。
 - (2) 養護工作之執行。
 - (3) 路籍基本資料之編製。
 - (4) 道路動態登記。

由以上可知，對於農路並無所謂主管機關，僅依行政層級的不同分別擬訂其權責劃分內容，而且也授予直轄市、縣市政府有審核、考核的權限。而臺中縣政府為了加強道路管理之需要，於 2006 年 12 月制定了《臺中縣道路管理自治條例》，在第三條中明定了道路的內容包括了「縣道、鄉道、市區道路、專用公路、村里道路及其必要附屬設施²¹」。

²¹ 所謂的附屬設施則包括了路基（指承受路面、路肩之土壤部分）、路面（指在路基上供車輛、行人通行，以各種材料鋪築之承受層）、路肩（指路基淨寬減除路面寬度，所餘之路基面）、路拱（指道路可使水分迅速流至邊溝之橫向坡度曲線）、人行道（指騎樓走廊及劃供人行之地面、道路、人行陸橋及人行地下道）、交通島（指設於道路地面或高出地面用以區分車道方向、快慢及行人穿越地面之交通管理設施）、平交道（指道路與鐵路平面交叉之地區）、公共設施管線（指電力、電信【含軍警專用電信】、自來水、雨水、污水、瓦斯、油氣、通訊、控制【含交通號誌】、電視、電纜、路燈、水利、共同管道及其他經主管機關指定之管線）、公共設施管線機關（指電力、電信【含固網、行動電話、軍警專用電信】、自來水、排水、污水、輸油、瓦斯、輸氣、控制、交通號誌、社區共同天線電視設備、有線電視、路燈、水利、共同管道等需要利用管道或管線之機關）、交通管制設施（指標誌、標線、號誌、資訊可變標示、交通監視系統、交通偵測系統及其他為維持交通安全與秩序而設置之設施）及在道路主體設施之外，為整體交通需要或為美化道路環境，所設置之人行道、人行陸橋、人

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

進一步研究合併前、後臺中市道路的建設及管理的組織架構，依據合併前臺中縣政府頒布實施的《臺中縣道路管理自治條例》第四條明定主管機關為臺中縣政府，而其管理機關規定如下：

- 1、縣道、鄉道之管理機關（單位）為縣政府交通旅遊局。
- 2、市區道路及村里道路管理機關為各所在之鄉（鎮、市）公所。
- 3、專用公路管理機關（單位）為興建之公私機構（單位）。

另外，除前項道路除專用公路外，其人行陸橋、人行地下道、鐵公路立體交叉車行地下道、照明(含路燈)、無障礙設施及路面清潔，由所在之鄉(鎮、市)公所負責養(維)護，必要時得委託公私立機關(單位)或團體辦理。相同，合併前的臺中市政府亦制定《臺中市道路管理規則》，除明定主管機關為臺中市政府外，而其管理機關包括了建設處、交通處、工務處、經濟處(負責農路之修築、改善、養護及管理)、環保局(負責道路之清潔維護)及警察局(違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等使用道路之維護)等 6 個單位。

合併後的臺中市，對於道路的管理和維護機關，大致上援引合併前臺中市政府所擬訂的《臺中市道路管理規則》，併於 2010 年 12 月公布實施，其管理機關仍包括了建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局及警察局等 6 個單位。為了解臺中縣、市合併前、後道路管理機關的差異性，特製如表 4-10 所示：

表 4-10 臺中縣、市合併前、後道路管理機關比較一覽表

	改制前		改制後
	臺中縣政府	臺中市政府	臺中市政府
市區道路 (主管機關)	臺中縣政府	臺中市政府	臺中市政府
市區道路 (管理機關)	各鄉鎮市公所	臺中市政府	臺中市政府
道路 (主管機關)	臺中縣政府	臺中市政府	臺中市政府
道路 (管理機關)	臺中縣政府 (交通旅遊局)	臺中市政府 (建設處、交通處、工務處、)	臺中市政府 (建設局、交通局、都市發展局)
農路	各鄉鎮市公所(農業課)	臺中市政府 (經濟處)	臺中市政府 (經濟發展局)
道路清潔維護	各鄉鎮市公所(清潔隊)	臺中市政府 (環保局)	臺中市政府 (環保局)
交通秩序的維護	臺中縣政府 (警察局)	臺中市政府 (警察局)	臺中市政府 (警察局)

說明：本研究整理。

(三) 府際關係

由於道路的範圍廣闊，而且除了道路本體建設之外，尚包括了橋樑、隧道、擋土牆、各項號誌、停車場及其他附屬設施等均屬之，且其又牽涉到許多的政府層級部門，如交通部、內政部營建署等單位均為道路的主管機關，

應如何劃分其權責關係，建構完善的道路建設及服務網絡，是合併後臺中市政府應努力的方向。

首先就公路體系與市區道路競合部分，交通部訂頒的《公路法》將道路及其用地範圍內之各項設分為國道、省道、縣道、鄉道和專用道路等五類；而內政部營建署訂頒的《市區道路條例》僅就市區道路的定義加以說明，包括：1、都市計畫區域內所有道路；2、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路；3、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路均屬於「市區道路」。據此，合併前原臺中縣非都市土地範圍內的道路就不屬於「市區道路」；而合併後的臺中市不論其土地是否為都市計畫範圍內，其道路全部納為「市區道路」，其主管機關已由臺中市政府統籌辦理。

「公路」和「市區道路」兩者依據法令及主管機關不同，惟其兩者可能有相互競合的情形，《市區道路條例》第十七及第二十五條說明：「公路路線應儘量避免穿越市區中心，其必須通過市區，並將市區道路一部份劃為公路系統時，其經過之路線及寬度，由公路主管機關與同級市區道路主管機關協商辦理，並會報上級主管機關核定之」、「市區道路劃為公路系統者，其修築、改善、養護計畫之擬訂及經費之分擔，由公路與市區道路主管機關協商辦理之」，而「公路法」第五條也規定：「市區道路與國道、省道、縣道或鄉道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸國道、省道、縣道或鄉道路線系統」。因此，當「公路」和「市區道路」競合時，雖然劃歸為國道、省道、縣道或鄉道路線系統，但是，交通部應主動與直轄市政府或縣市政府協商，不論是建設、改善、管理和維護，都應由有關的單位和人員共同協商辦理，不得恣意為之。

- 1、在實務的運作過程中，因為不同的道路有其不同的運作模式，以下乃分別說明如下併製如表 4-11 市區道路與公路主管與管理機關比較一覽表所示：
- 2、有關國道（即高速公路）部分：其主管機關與管理機關均為交通部臺灣區國道高速公路局，由該局負責國道拓建、交流道增建與改善，以及主要的道路養護工作（惟為因應人事精簡、引進民間資源政策，目前維護工程除緊急狀況須即搶修者外，其餘皆發包

由民間企業施作)，臺中市政府無法介入其中。

- 3、有關省道部分：其主管機關為交通部，由交通部擬訂計畫報請行政院核定，省道的養護機關原則上為交通部公路總局，主要負責的單位及工作項目說明如下（交通部公路總局網站，參考網站：<http://www.thb.gov.tw/tm/>）：
 - (1) 養路組：負責省道及重要縣道之養護、督導及改善工程之設計、施工、景觀之策劃及設置事項。
 - (2) 第二區養護工程處（臺中工務段）：負責臺中市省道及橋樑養護業務
 - (3) 西部濱海公路中區工程處：辦理西濱快速道路中部路段業務。

合併後原臺中市境內的一般省道由臺中市政府養護，惟原臺中縣境內的一般省道，仍委由公路總局養護。

- 1、有關縣道部分，原則上由轄區內的縣、市政府負責管轄及維護，合併後原臺中市境內的縣道由臺中市政府養護，惟臺中縣境內的縣道，部分仍委由公路總局養護（臺中工務段）。
- 2、有關鄉道部分，原臺中市轄區內的鄉道，已於 2007-2010 年間公告廢止解編，而合併後的臺中縣鄉道部分，亦將併同解編。

另外，對於所謂的「農路」或「產業道路」，不論其是位於合併前的臺中縣或臺中市、亦或合併後的臺中市政府，均有此種道路的存在。農路為專有名詞，由農委會專責編號管理、養護，不屬於一般公路系統；而產業道路為概括性名詞，指的是路幅不寬，不屬省、縣、鄉道，不在都市計畫範圍內且易行性低的道路，大多為各鄉鎮市公所負責，可以為私有、也可以是鄉道，甚至也可以如農路般專責管理。簡單的說，一些設施簡易、提供民眾農業生產、收成載送，未能予以編定號碼的道路大都屬於產業道路。

為了瞭解各不同道路主管機關與管理機關的差異性，特製表如表 4-11 市區道路、公路與農路主管與管理機關比較一覽表所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 4-11 市區道路、公路與農路主管與管理機關比較一覽表

	主管機關	管理機關		
		合併前		合併後
		臺中縣	臺中市	臺中市
市區道路	內政部 (營建署)	臺中縣政府	臺中市政府	臺中市政府
國道	交通部	交通部臺灣區國道高速公路局	交通部臺灣區國道高速公路局	交通部臺灣區國道高速公路局
省道	交通部	交通部公路總局	委由臺中市政府代管	臺中市政府養護，惟原臺中縣境內的省道，仍委由公路總局養護
縣道	臺中縣政府 臺中市政府	交通部公路總局	臺中市政府	臺中市政府
鄉道	臺中縣政府	臺中縣政府	2010 年前已解編	解編
市區道路與公路競合	內政部 交通部	交通部與臺中縣政府協商	交通部與臺中市政府協商	交通部與臺中市政府協商
農路	農委會 (水土保持局)	臺中縣政府各鄉鎮市公所	臺中市各區公所	臺中市各區公所

說明：本研究整理。

二、從互動面觀察

在實際的日常生活中，民眾常常會因為一些道路坑洞、水溝阻塞、路面骯髒、路燈損毀等各種生活上的問題，而找上與他們生活最接近或者他們最熟悉的里長、市民代表或其他民意代表來反映給相關單位知悉，以求獲得改善。也因此最貼近民眾，並且能瞭解民眾的需求，使直轄市政府或縣市政府，都必須尊基層政治人物的意見，而不致恣意而為。

因此，本研究針對道路的建設及管理除了在上述「制度面」向，從正式制度、法令、組織編制等觀點討論之外，在實務上，尚有許多正式制度所無法涵蓋的部分，本節即將探討這些非正式組織所必面須對的問題，包括公民參與、派系及協力夥伴關係等不同面向進行分析，說明如下：

（一）公民參與

合併後的臺中市政府轄區範圍廣泛，僅由現有相關單位及人員的建設及管理，勢必無法滿足民眾日常生活的需求，《市區道路管理條例》第二十九條規定：「沿市區道路附近居民，有協助維護道路及保持道路清潔之義務」，即是希望透過市區道路沿線居民，能夠自助、自動、自發的進行居家前道路、排水溝等的維護及改善。惟道路的建設及管理並不僅限於道路環境清潔的維護，尚包括道路的修復、建設、維護等項目，僅有道德勸說實無法有效解決所面臨的各項困境

合併後的臺中市政府，由於資源有限、民眾對於道路的建設及管理需求日益增加，因此，不得不引進相關的民間力量協助進行道路的建設及管理，以下乃就針對合併後的臺中市政府現有公民參與的情況，說明如下：

1、道路、行道樹及附屬設施的認養

「市區道路管理條例」第三條明文規定，包括渡口、橋樑、隧道、排水溝渠、護欄、涵洞、緣石、攔路石、擋土牆、路燈及屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施迴車場、停車場、安全島、行道樹等等，均屬於市區道路的一部分，也都是要由主管機關管理，合併前的臺中縣、市政府對於這些市區道路的建設及管理，

即必須負起相當的權責，尤其是臺中縣政府所轄各鄉鎮市公所，因為經費缺乏無獨力的預算來源可供支應這些市區道路（含附屬設施）的維護。為了解決這類的窘境，許多的鄉鎮市公所均訂頒「公用路燈、道路認養自治條例」等，如「臺中縣大雅鄉公園綠地植栽養護暨清潔維護委託社會團體管理自治條例」、「臺中縣大雅鄉路燈認養自治條例」、「臺中縣大里市公所行道樹及公共公園區樹木栽植保育辦法」等，希望由熱心公益民眾認養路燈進行維護，亦結合在地民眾或企業家力量認養鄉鎮市公所所轄各主要道路的路燈及行道樹的維護等，進行植栽綠美化，徹底改變髒亂的形象，帶動愛鄉愛環境之風氣。另一方面，改制前的臺中市政府亦明文訂定了「臺中市市區道路委由民間認養要點」（已於 2010 年 12 月公告廢止），規定臺中市政府為結合民間組織力量，擴大運用社會資源，共同參與市政建設，以提昇市民生活品質空間，特訂定該要點，受理認養的對象包括：（1）公私企業及社團；（2）地方熱心公益人事，認養期限以二年為一期，由受委託人全權處理認養路段上的各項事宜，但仍需接受臺中市政府的指導。合併後的臺中市政府，仍然希望維持這一個優良傳統，於是擴大辦理於 2010 年 12 月頒布了「臺中市公園道綠地行道樹道路附屬設施認養維護辦法」，將其範圍擴大包括以下各項（臺中市政府建設局網站，<http://www.construction.taichung.gov.tw/tw/>）：

- （1）公園、園道、綠地、道路：以道路街廓為單位。
- （2）行道樹、路燈：以道路街廓為單位。但個人認養以株／盞數為單位。
- （3）人行地下道：地下道本體、出入口階梯及出入口綠帶區。
- （4）人行陸橋：陸橋本體、二側階梯及基地周遭之公共設施。
- （5）兒童遊樂場、廣場：以整處為單位。

前項第一款、第二款及第五款之認養範圍，得經建設局核准部分認養，而且認養期限延長為 1-4 年，讓認養工作更有彈性。除此之外，臺中市政府環保局也積極推動民間企業投入道

路認養洗掃街工作，目前針對臺中港區參與認養洗掃街計畫有振盛瀝青公司、東億關連土石方資源堆置處理場、立勝環工有限公司、允而富有限公司、大盛環保有限公司及場佑立青有限公司等 6 家企業，總認養長度計 1050 公尺每天 2 次洗掃街作業，這些都是臺中市政府鼓勵民間企業、個人投入道路、行道樹及附屬設施的認養的實際成果，臺中市政府將持續努力邀集更多企業一起做公益，希望藉由民間企業參與提昇企業責任及進而改善臺中市轄內道路品質。

2、環保志（義）工隊

臺中市的道路種類繁多，更有許多屬於聯繫里鄰之間的巷道（不論是既有巷道或私有巷道），將是提供地方民眾日長生活所必須的用路權，這些里鄰巷道平日的清潔維護自然的就落到地方民眾身上。合併前的臺中縣、市政府亦都有環保志（義）工隊的組織，臺中縣、市政府環保局除了統一採購工作背心及清掃工具、口罩及手套等，以提供環保志（義）工服勤時安全與衛生需求外，亦都提供環保志（義）工保險，惟原來臺中縣、市採不同方式辦理保險：原臺中市係採活動險方式，提供活動期間的保障；原臺中縣自 2006 年起即採年保年繳方式，並僅限服勤時段（非 24 小時全時保障）提供保障。合併後的臺中市政府環保局，整合了現有各區公所的環保志（義）工隊，目前已有共計 540 隊人數超過 2 萬人，包括大甲區 21 隊、大安區 14 隊、大肚區 20 隊、大雅區 14 隊、外埔區 6 隊、石岡區 10 隊、神岡區 16 隊、東勢區 17 隊、梧棲區 10 隊、清水區 28 隊、新社區 17 隊、龍井區 18 隊、豐原區 27 隊、霧峰區 22 隊、太平區 39 隊、烏日區 15 隊、沙鹿區 20 隊、大里區 24 隊、后里區 16 隊、中區 8 隊、北屯區 30 隊、北區 29 隊、西區 25 隊、東區 7 隊、南區 32 隊、南屯區 25 隊、潭子區 17 隊及環境教育志工 1 隊等（臺中市環保局環保志工網網站 <http://www.epb.taichung.gov.tw/environmental/>）顯示出環保志（義）工隊已深植民眾心中且化為實際行動。

3、「路平」志工

「路平」志工和環保志（義）工不同，環保志（義）工不需要特別的專業技術，只要有愛心、熱心和時間，均可參與提供服務；相對的，「路平」志工則必須要具備基本的道路養護技能。臺中縣、市合併前有「天地教道路修補志工隊」，自1998年初創立至今，其服務範圍漸漸擴大，目前服務範圍清水、大雅、神岡、沙鹿、梧棲、龍井、大肚等行政區域（臺中市政府建設局網站，參考網址：<http://www.construction.taichung.gov.tw/>），其主要的工作項目是以3.5噸貨車載運瀝青，用人工鏟瀝青填補再以震動機壓平方式，來解決道路不平的問題。合併後的臺中市政府，為延續此項優良的志工計畫，特別制定了「臺中市政府建設局路平志工計畫」，凡是願意運用餘暇參與志願服務之社會大眾，確具服務熱忱與興趣者，即可參加志願服務隊，惟參加志工人員均必須參加臺中市政府建設局舉辦的基礎訓練和特殊訓練。其工作內容有二大類說明如下（臺中市政府建設局網站，參考網址：<http://www.construction.taichung.gov.tw/>）：

- （1）道路巡查服務：違規行為之勸導及通報、道路及附屬設施巡查及損壞查報、特定區域之環境維護等。
- （2）道路修補服務：修補破損路面使其平坦。

4、其他志（義）工團體

除了上述三項主要的志（義）工團隊外，其他相關的志（義）工團隊，對於臺中市道路建設及管理，仍然也提供了很多的協助，主要的團隊包括以下：

（1）嘉邑行善團：

「嘉邑行善團」是起源於嘉義市的一個慈善團體，是一個以非營利為性質的團體，其主要的義行是協助造橋鋪路，改善民眾行的問題，造橋公德金每三個月收取新臺幣100元，聚砂成塔，在2011年的時候已經累計興建超過384座橋樑，雖然興建的橋樑大多是集中在雲嘉南地區，但是也曾經協助當時臺中縣和平鄉自由村觀音溪的仁洋橋（寬

11米長度75公尺，資料來源嘉義市嘉義行善團網站，參考網址：<http://www.fjsh.cy.edu.tw>)

(2) 臺中大肚山生態志工隊

臺中大肚山地區這幾十年來因人為開發的干擾，使得天然森林逐漸消失，取而代之的是旱田、相思樹（*Acacia confusa*）林、大黍（*Panicum maximum*）草生地、聚落、工業區。此地區頻繁的火燒常波及到樹林，這使得樹林面積逐漸退縮。目標在培訓大肚山鄰近社區民眾、大學生、企業員工成立生態志工隊，藉志工組織的宣導解說、巡查行動，減少亂倒亂燒垃圾的現象，以降低大肚山地區荒地火燒的機會。該隊的成立是以保護山林，但出發點必須從山林道路的維護進行，其主要的工作包括（臺中生態學會網站，參考網址<http://ecology.org.tw/>）：

- a、定期巡查、生態記錄：志工分組每週進行巡查、生態記錄工作，記錄巡查區域中之產業道路亂倒垃圾的情形及定點進行生態基礎資料觀察記錄。
- b、舉辦大肚山生態教育淨山健行活動

(二) 派系

我國實施地方自治已將近 60 年，但是有些地方政府已成為地方派系、黑金所控制，無法滿足地方居民的需求。臺灣的選區較小，候選人所需選票少，地區取向濃厚，使得特定地區的個別候選人、家族、或派系為中心，擴張出去的人際關係網絡，所具有的選舉動員力量，往往成為決戰的關鍵因素（黃于修，2007：76）。臺灣的政治發展過程中充滿著過多追求外部與工具利益，許多民選政治人物、行政首長、黑道、財團、樁腳共同分贓壟斷有限的政治資源，造成政治領導權的濫用，讓地方政府和行政腐化（黃榮村，2000：489-490）。

在實務的道路建設及管理方面，可以觀察到不論是合併前的臺中縣、市政府或合併後的臺中市政府，都會受到地方政治生態所影響，合併前臺中縣

政府與所屬鄉鎮市公所，其行政首長及民意代表皆由人民直接選舉產生，由於受地方利益及選票所影響，每個首長及民意代表，均會積極爭取地方建設以獲取民心，尤以道路此類基礎建設最易受地方政客所操控，如基層的道路建設及改善工程、各項基礎建設、排水溝改善、農路修建及維護、路燈維修工程等業務，這些皆受地方派系、政客、黑道、財團、與選舉樁腳等介入與參與圍標、綁標、恐嚇、威脅、利誘等不法手段，來分食公共建設這塊大餅，不僅從行政首長威逼利誘，對基層公務人員也極力給予刁難和苛責，影響公務員的士氣甚鉅（黃于修，2007：85-86），也造成了外界普遍對地方鄉鎮市公所甚至縣市政府的許多不良印象，許多的行政首長因為貪瀆案件而被起訴甚至求刑，是常見的情景，地方自治重視公民參與及民主選舉機制，如果民主精神被政客慾望利益所取代，則地方自治之精神與價值將不在。

臺中縣市合併升格為直轄市之後，各區道路業務則交由官派之區長監督指揮，由上而下的指揮監督系統，較不易受派系、黑道等地方勢力所影響，這是改制後的一個優點；但是相對的，官派的人事任用方式，降低公民參與政治之機會及減少表達意見的管道，進而臺中市政府所推行的道路建設及管理政策，是否能滿足因地制宜民眾的需求，是否會造成不必要的浪費尚有待時間驗證。

另一方面，臺中縣、市合併為直轄市之後，在 5 都之中，僅有臺北市政府因為陳水扁擔任市長時廢止議員地方工程配合款，繼任的馬英九及郝龍斌亦選擇不恢復，而無市議員配合款外，其他直轄市大多有不同名目，且固定額度的議員配合款。以新北市為例，在過去的臺北縣時代即在地方政府總預算的第二預備金項下即有編列「議員配合款」之相關科目，得由縣議員指定社團或地方建設計畫後動支，周錫瑋縣長卸任之前，每位議員一年的建議總額為 1200 萬元（且議長、副議長各為前述 1200 萬元額度的 2 倍與 1.5 倍），其可運用的範圍，依據「臺北縣政府執行議員地方建議案經費注意事項」包括以下各項，說明如下：

1、教育部分：

- (1) 中學、小學教學設備及活動。
- (2) 各公共體育活動場所修建、設備及活動。

(3) 圖書館(室)設備。

2、經建交通部分：

(1) 道路、橋樑修建。

(2) 排水溝修建。

(3) 公有廳舍修建、設備。

(4) 村里辦公處設備或公益活動。

3、其他社團(縣級以上政府登記立案)及後備軍人輔導中心之設備或公益活動。

4、義警、義交、義消及民防等經本府認可之公益團體之設備或公益活動。

5、兵役協會及其鄉鎮市分會之設備或公益活動。

6、政黨及其附屬團體不予補助。

就在 2010 年 12 月 25 日臺北縣改制為新北市之後，新北市政府首日即廢止「臺北縣縣統籌款議員建議案注意事項」，學界或實務界甚或新聞媒體咸認為已經取消所謂的「議員配合款」；但實際上，卻是比照鄰近的臺北市，在總預算部分取消「議員配合款」之相關科目，並將經費打散到各局處，而回覆議員日後若有「地方需求建議」，可向各局處反映，由各局處視實際情形決定。但是，「議員配合款」與「議員建議款」仍有些實質的差異，諸如前者係每位議員皆有定額之動支權限，但後者並無此項特質；再如前者的動支程序，讓「議員配合款」形同是議員的私房錢，但後者係基於更為嚴格的採購規定，已將「議員建議款」轉化為議員與行政部門的共同私房錢。

合併後的臺中市政府和以上的作法極為相似(包括高雄市和臺南市政府亦均相類似)，即雖取消「議員配合款」之相關科目的編列，但議員仍得提出地方建設需求，經臺中市政府實地勘查確有執行必要，可從編列 3 億小型工程款，和近 2 億水土保持相關預算科目之經費動支，實質上形同議員建設配合款，可從相關預算科目之經費動支，讓「議員建議款」具有「議員配合款」

的部分特質²²。

「議員建議款」可以協助市政府總預算涵蓋面之不足，特別是對於偏遠地區所需要的零星小型建設工程，具有補充作用。出身地方也了解地方需求的議員，多會將建設配合款投入於選民陳情有改善需要的排水溝、農水路、反光鏡，道路修建整平等小型零星工程中，對於整體縣政而言，具有補充功能。再者，議員有一定額度的預算建議權，可以配合地方社團、學校的需求，對於合理的個案予以補助，可以健全社團級學校的發展。

但是，另一方面「議員建議款」也容易產生弊端，主要的內容包括以下各項，說明如下（林梳雲，玉山周報 2011-03-08）：

- 1、財政資源的破碎化：議員建設配合款，因小型工程的零碎化，而造成有限財政資源，因缺乏整體評估規畫，而難以達到預期效益。多數公共工程仍需要全面性的規畫、設計，才能達到所需要的效益。道路除了零星的修復、小型修繕外，需要整體規畫，全面性施作，否則道路很快又是坑坑洞洞；大如防洪治水等工程規畫，小到排水溝、擋土牆的施作，也需要整體考量，才能發揮效益。
- 2、執行面容易產生弊端：每位議員提供一定額度的建議款，容易被簡單的視同為議員的私有財，除了將經常性的發生議員相互借用額度，而容易形成私相授受，甚至遭批評分贓政治，亦發生不少因禁不起誘惑而與廠商共同牟取不正當利益，輕則規避公開招標、違反採購法，重則產生收取回扣，陷入貪瀆的司法追緝中，令人扼腕。
- 3、權責不符，有違責任政治：議員是否確實將配合款投入於選區真正的需要，行政部門難以進行考核，且公共資源是否合理使用、是否浪費，亦因是議員的額度，行政首長不負擔其政治責任，在權責不相符的行況下，責任政治將難以落實。

²²陳朝建，《地方制度法》專題網站：「議員配合款」與「議員建議款」，參考網址：<http://blog.sina.com.tw>

- 4、齊頭式平等，無法反應議員問政勤惰：每位議員分配一固定額度的建設配合款，無法反映議員問政的勤惰。若無議員地方建設配合款制度，對於認真問政，反映地方建設需要的議員建議事項，縣市政府自然會經過合理的評估、勘查，而動支相關經費支持。
- 5、城鄉差距持續惡化：都會區與鄉村區，其城鄉差距與建設需求自有不同，所有議員要求齊頭式平等的額度，對於偏鄉選出的議員不公平。且議員的當選人數係依人口數計算而非依轄區面積，人口少但面積大的地區，只當選一位議員、人口多面積小的地區卻有 4-5 位議員，如以議員人數別計算額度，都會型選出的議員所得到的配合款總額度卻是鄉村型議員的數倍。以議員每人固定額度的配合款形式，將拉大城鄉差距。

綜上所述，「議員建議款」是臺灣長期以來地方自治推行的結果，有其歷史的軌跡可循，雖有弊端，但也伴隨著臺灣的民主進步而漸趨成熟。臺南市長賴清德剛上任時，也希望大刀闊斧改調這些弊端，拒絕編列議員建設配合款而與市議會嚴重對立，後來還是透過修正案的通過來解決歧異，由於，市議員是人民直選產生，議員為了拉攏地方選票，維持派系的持續運作，均必須與樁腳的緊密互動，因此均極力爭取「議員建議款」，這場府會之間的拉鋸將會持續不斷的發生。

（三）協力夥伴關係

道路的建設及管理絕非單純地方政府所能獨力完成，必須涉及許多不同的專業和不同的機構。首先從政府縱的層級加以分析，《公路法》第四及第六條分別規定「市區道路劃歸公路路線系統者，視同公路；其制定程序，由中央、直轄市或縣（市）公路主管機關分別會商擬訂」、「國道、省道由中央公路主管機關管理，中央公路主管機關得委託所在地直轄市或縣（市）公路主管機關管理。縣道、鄉道由縣（市）公路主管機關管理。但為整體運輸系統需要，必要時，縣（市）公路主管機關得將縣道委託中央公路主管機關管理。前二項委託程序、權利義務及管理等事項之辦法，由交通部定之」。由此可知，對於市區道路、國道、省道、縣道甚至鄉道等道路的管理及維護，從交通部、內政部到直轄市政府、縣市政府甚至鄉鎮市公所，都有其相關的

權責劃分，但是為利於管理，交通部得委託所在地直轄市或縣（市）政府管理；相對的，縣（市）政府亦得將縣道委託交通部管理，說明了彼此之間的互動關聯是很緊密的。

合併升格後的臺中市政府，所管轄的範圍突然增加，雖然鄉道解編，但是卻納入其他的道路系統，市區道路大幅增加，臺中市政府的責任加大。而合併後的臺中市政府財政狀況卻不如以往，因此，臺中市政府無不思索因應對策，除了極力爭取交通部（公路）、內政部營建署（市區道路）及農委會水土保持局（農路）的補助及協助經費外，更必須把觸角往外延伸，往準政府機關、公營企業甚至非政府部門及民間企業招手，以求完整推動轄區內的道路建設及管理。

依據《市區道路管理條例》第八條規定：「擬訂市區道路修築計畫時，應先與必須附設於道路範圍內之下水道、自來水、電力、郵政電信、瓦斯、水圳、堤堰、鐵路交叉道、公共汽車站等各該事業之主管機關聯繫，取得協議，修築計畫報經核定後，各該事業附設於道路範圍內之設施，必須配合道路修築計畫辦理」，而上述的相關業務均各有其權責單位，自來水公司、電力公司、中華電信公司、中華郵政股份有限公司、各地瓦斯公司、農田水利會、臺灣鐵路局、臺灣高鐵、國光客運股份有限公司（尚包括統聯、和欣...等民營客運公司）等，均與市區道路的建設與管理相關。

同時，《市區道路管理條例》第十九、二十六條；《公路法》第十四條分別規定：「市區道路之渡口、橋樑、隧道、跨越兩個行政區域時，由雙方主管機關協商共同管理，或由上級主管機關指定一方管理之」、「市區道路之修築、改善、養護所需經費，其因與其他機關或私人團體共同使用之道路，或有關之添建、增建、附建等工程所需經費，應由地方主管機關與共同使用機關或私人團體協商共同負擔，或由一方單獨負擔」、「公路主管機關，得依公告之公路路線系統，公告其沿線公路、橋樑、隧道、輪渡、停車場、服務站，由私人或團體興建之」，明確規定了地方主管機關為市區道路的建設及管理，除了可以由相關的政府機關間協商管理權責之外，更可以與其他共同使用機關或私人團體協商共同負擔經費，打破了由單一管理機關統籌經費的迷思。

由以上的分析中可以知道，市區道路的主管機關權屬合併後的臺中市政

府，而其必須配合的機關，除了公部門在縱的行政層級包括交通部、內政部營建署和農委會的水土保持局外，亦包括了有公法人性質的農田水利會；有公營企業轉型民營化的公司如自來水公司、電力公司、中華郵政股份有限公司、國光客運股份有限公司等；也有未民營化的臺灣高鐵；也有純粹的民間企業如各地瓦斯公司、民間客運公司等，其牽涉到的範圍是廣泛的，而且也是全面性的。

臺中市政府為因應合併後的各項需求，其中最主要相關的是道路的管線挖掘問題，因此於 2010 年 12 月訂定了《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》，該自治條例第三條規定：「凡於本市轄區道路埋設管線工程，該管線機構除符合緊急性挖掘規定者外，應一律將開挖、回填、路面鋪築等土木工程有關施工項目交由本府發包代辦，配線接管等工作由該管線機構自行負責」，希望藉此能夠加強市區道路管理，減少道路挖掘次數與面積，提昇道路工程與管線工程品質，統一路面修復標準，來提高民眾的滿意度，更可整合許多的單位對於道路需求的統一。

臺中市政府為了加強道路管線工程的統一，又於該條例第六條規定：「為受理、管制及協調代辦工程統一挖補案件，設臺中市挖路聯合服務中心，其設置要點由本府另定之」。其立意甚佳，大可解決許多不同機關使用臺中市市區道路挖掘等多頭馬車的混亂現象，然而，綜觀整個臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例，卻僅著重於管線工程統一挖補各項收費標準，包括代辦管溝挖掘及回填費、代辦挖掘路面修復費、附加路面修復費、封層費及刨除費、工程管理費及其他行政規費等，而這些費用收起來之後就成立了「統一挖補作業基金」，依據臺中市政府 2011 年管線工程統一挖補作業基金，總收入的決算數高達了新臺幣 12 億 3,409 萬元、總支出達新臺幣 10 億 9,957 萬元，尚有剩餘款項可繳公庫，顯現出臺中市高度統一的管線挖補作業。

除了統一管線的挖補作業之外，由於道路的建設及管理均需要由在地的各區公所支應，因此，各區公所除了每年固定編列的預算經費及來自臺中市政府甚至交通部及內政部的補助及協助經費外，都會利用各式各樣的回饋金來填補道路建設及管理經費上的不足，其中佔最大部分的是臺電輸變電協助金補助（簡稱臺電補助金或稱回饋金，臺中市包括西屯區、清水區、沙鹿區、東勢區、梧棲區、大雅區、后里區、霧峰區和龍井區等）其金額則視高壓變

電廠所在地，及電流通過數目不同而有差異，從幾百萬到上億元的回饋金都有；第二個主要的回饋金機制是垃圾掩埋場、資源回收廠或焚化爐等設施的回饋金（包括大里區、清水區、沙鹿區、烏日區、神岡區、大肚區、后里區及霧峰區等）；其他的如清水區及沙鹿區的機場回饋金；梧棲區及龍井區的中油回饋金；東勢區及石岡區的石岡壩水質保護區回饋金等，這些都是基層地方政府與相平行單位間的互動，也是建立彼此之間合作夥伴關係的第一步。

三、從管理面觀察

地方建設一向是最直接反映人民的需求，小至關係到人民生活、生產及影響生態環境維護，大至影響整體縣市產業發展及外在環境互動。而道路的建設與管理與民眾的日常生活關係甚鉅，為使建設能因地制宜符合地區需要，由中央內政部營建署制訂原則性規範《市區道路管理條例》、及交通部的《公路法》，地方政府則可依其實際需要設立符合該地之道路自治條例，以不違背上級的法令為基準，改變過去中央政府集權又集錢控制模式，更彈性的立法方式來進行道路相關業務配置，

臺中市政府之道路建設業務依事務性質分屬不同部門管理，如遇業務涉及跨部門之需要，則透過水平部門間共同合作解決問題。從管理面觀察，本研究分別從職權劃分、財政負擔和專業人力等三個面向進行分析，說明如下：

（一）職權劃分

道路能否維持順暢，提供民眾優質的道路通行空間與環境，是民眾評估地方政府效能好壞的第一個指標，也是衡量政府滿意度的項目。從表 4-11 市區道路、公路與農路主管與管理機關比較一覽表，我們可以知道合併前、後臺中縣、市對於道路如市區道路、省道、縣道、鄉道和農路等都各有其不同的管理權責。另一方面，《地方制度法》第十八、十九、二十條分別規定「直轄市道路之規劃、建設及管理」、「縣（市）管道路之規劃、建設及管理」、「鄉（鎮、市）道路之建設及管理」均為直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）公所的地方自治事項。

為了推動道路的建設及管理，地方政府均依據《地方制度法》的規定，擬訂了相關的自治條例或規則，以利推動。對於道路的建設及管理，臺中縣政府早已於 1973 年 10 月頒布並於 2001 年 2 月修正的「臺中縣村里道路修建

及保養工程自治條例」，以加強管理境內村里道路之修建及保養工程。該條例第二條明確說明「村里道路之管理及養護補修，由鄉（鎮、市）公所主管，並由臺中縣政府督導」，最主要的道路修復工作，應由鄉（鎮、市）公所視工程緩急及財力情形分別列入年度預算，重要工程得報經臺中縣政府核准撥款補助辦理。

由於該自治條例僅說明村里道路的修建及保養工作，與內政部訂頒的「市區道路」或交通部訂頒的「交通法」所稱道路不符，於是，臺中縣政府又於2006年12月頒布《臺中縣道路管理自治條例》。該條例第二條明文說明了「道路」的範圍，除了熟悉的縣道、鄉道、市區道路、專用公路及附屬設施外，為了延續上述法令特增列「村里道路」，是指都市計畫區外供公眾通行之現有巷道。但不包括農路及產業道路，以與農委會管理的「農路」區隔。

《臺中縣道路管理自治條例》明確規範了相關單位的權責劃分，該法第四條說明了臺中縣的道路主管機關為臺中縣政府，而其管理機關（單位）則依實際情況分別說明如下：

- 1、縣道、鄉道之管理機關（單位）為本府交通旅遊處。
- 2、市區道路及村里道路管理機關為各所在之鄉（鎮、市）公所。
- 3、專用公路管理機關（單位）為興建之公私機構（單位）。
- 4、前項道路除專用公路外、其行人陸橋、人行地下道、鐵公路立體交叉車行地下道、照明（含路燈、無障礙設施及路面清潔、由所在之鄉（鎮、市）公所負責維護。
- 5、業務劃分涉及二個以上（單位）之事項，由主管機關協調其他有關機關（單位）辦理。

同法第五條則進一步說明了「主管機關」和「管理機關」間的權責劃分，說明如下：

- 1、主管機關：
 - (1) 有關本縣道路規章之訂定事項。
 - (2) 有關道路之修築改善及養護計畫之執行及其他事項。

(3) 有關本縣道路管理之監督及輔導事項。

2、管理機關（單位）：

(1) 有關轄區內道路管理法規之規定事項。

(2) 有關轄區內道路之修築、改善與養護計畫之訂定及執行事項。

(3) 有關轄區內道路之管理及其他事項

由以上可知，臺中縣政府長期以來即特別關注道路的建設及管理，也很早就訂定了相關的自治條例來推動管理，尤其是因為臺中縣的地理區域廣闊，為了因地制宜特增訂了所謂的「村里道路」，以因應地方實際的需求。臺中縣政府相關單位及所轄各鄉鎮市公所為了辦理道路建設及管理相關業務，其相關的管理機關（單位）其實際權責劃分說明如下：

1、臺中縣政府：

(1) 交通旅遊處（道路養護科）：

- a、縣養道路養護改善及路平專案。
- b、行道樹栽植及維護管理。
- c、管線挖掘業務控管及法令研訂。
- d、道路景觀綠美化業務。
- e、路燈督導業務等事項。

(2) 工務處（公共工程科）：

- a、道路工程各項業務之核辦。

(3) 農業處：

- a、有關農路養護計畫之審核。
- b、有關農路養護成果之考核。

2、各鄉鎮市公所

- (1) 工務課：關於道路建設及維護之測量、發包、監工等技術性工作。
- (2) 農業課：有關農路養護計畫的擬訂與執行。

另一方面，在合併前臺中市政府於 2000 年 12 月制定了《臺中市道路管理規則》以維護道路完整及市容觀瞻，保障人車交通安全。該規則第三條說明道路主管機關為臺中市政府，其管理單位及主管業務劃分說明如下：

- 1、建設處：
 - (1) 道路自治法規之擬定事項。
 - (2) 道路之修築、改善及養護計畫之擬定、審議與執行事項。
 - (3) 道路管理之協調事項。
- 2、交通處：
 - (1) 道路交通流量資料之蒐集及統計事項。
 - (2) 道路（含主要道路及次要道路）標誌、標線、號誌及相關交通管制設施規劃、設置、維護、協調事項。
- 3、都發處：
 - (1) 道路騎樓地違建之管理。
 - (2) 建築物施工使用道路案件申請核定事項。
 - (3) 公共設施使用道路建築執照申請核定事項。
- 4、經濟發展處：農路之修改、改善、養護及管理。
- 5、環保局：道路之清潔維護。
- 6、警察局：違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等使用道路之維護。

合併後的臺中市政府，其相關的權責大幅變動，尤其是在原臺中縣政府所轄 21 鄉鎮市公所部分，為利於管理遂於 2010 年 12 月修正通過繼續適用兩年，後續為了因應縣市合併改制，法規整併，經檢討有續行規制之必要，因

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

此，臺中市政府建設局已著手規劃研擬《臺中市市區道路管理自治條例》，以因應 2012 年 12 月《臺中市道路管理規則》失效後的接續。而目前在此過渡時期各單位的管理業務劃分說明如下：

1、建設局：

- (1) 道路自治法規之擬訂事項。
- (2) 道路之修築、改善及養護計畫之擬訂、審議與執行事項。
- (3) 道路管理之協調事項。

2、交通局：

- (1) 道路交通流量資料之蒐集及統計事項。
- (2) 道路標誌、標線、號誌及相關交通管制設施規劃、設置、協調、養護管理事項。
- (3) 本市交通維持計畫管理事項。
- (4) 路邊停車場暨其附屬設施及設備之管理。
- (5) 本市內公車、計程車招呼站之設置、遷移、調整與相關協調事項。
- (6) 申請道路辦理各項活動之審查。

3、都市發展局：

- (1) 道路上違建之管理。
- (2) 公共設施使用道路建築執照申請核定事項。
- (3) 現有巷道之認定、改道及廢止。

4、農業局：農路、產業道路之修築、改善、養護及管理。

5、環境保護局：道路範圍及其溝渠、車行地下道之清潔維護、廢棄物清理。

6、警察局：違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等使用道路之維護。

7、各區公所：

- (1) 與建設局分工維護道路設施（分工權責另訂）。
- (2) 委託辦理天橋及人行地下道地面之清潔維護。

為瞭解合併前後原臺中縣、市及合併後臺中市對於道路建設及管理的主要管理機關及其業務權責劃分情況，特製如表 4-12 合併前後道路管理機關權責劃分比較一覽表所示：

表 4-12 合併前後道路管理機關權責劃分比較一覽表

縣 市	改制前		改制後	
	臺中縣	臺中市	2012 年 12 月之 前	2013 年之後
法令 依據	臺中縣道路管理 自治條例	臺中市道路管理 規則	臺中市 道路管 理規則	臺中市市區道路 管理自治條例
道路 建設	1、交通旅遊處 (道路養護科): (1) 縣養道路養 護改善及路平專 案。 (2) 行道樹栽植 及維護管理。 (3) 管線挖掘業 務控管及法令研 訂。 (4) 道路景觀綠	1、建設處： (1) 道路自治法 規之擬定事項。 (2) 道路之修 築、改善及養護 計畫之擬定、審 議與執行事項。 (3) 道路管理之 協調事項。 2、交通處： (1) 道路交通流	1、建設局： (1) 道路自治法規之擬訂事 項。 (2) 道路之修築、改善及養 護計畫之擬訂、審議與執行 事項。 (3) 道路管理之協調事項。 2、交通局： (1) 道路交通流量資料之蒐 集及統計事項。	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	<p>美化業務。</p> <p>(5) 路燈督導業務等事項。</p> <p>2、工務處</p> <p>(公共工程科)：</p> <p>(1) 道路工程各項業務之核辦。</p> <p>3.農業處：</p> <p>(1) 有關農路養護計畫之審核。</p> <p>(2) 有關農路養護成果之考核。</p> <p>4、各鄉鎮市公所</p> <p>(1) 工務課：關於道路建設及維護之測量、發包、監工等技術性工作。</p> <p>(2) 農業課：有關農路養護計畫的擬訂與執行。</p>	<p>量資料之蒐集及統計事項。</p> <p>(2) 道路(含主要道路及次要道路)標誌、標線、號誌及相關交通管制設施規劃、設置、維護、協調事項。</p> <p>3、都發處：</p> <p>道路騎樓地違建之管理。</p> <p>建築物施工使用道路案件申請核定事項。</p> <p>公共設施使用道路建築執照申請核定事項。</p> <p>4、經濟發展處：</p> <p>農路之修改、改善、養護及管理。</p> <p>5.環保局:道路之清潔維護。</p> <p>6.警察局:違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等</p>	<p>(2) 道路標誌、標線、號誌及相關交通管制設施規劃、設置、協調、養護管理事項。</p> <p>(3) 本市交通維持計畫管理事項。</p> <p>(4) 路邊停車場暨其附屬設施及設備之管理。</p> <p>(5) 本市內公車、計程車招呼站之設置、遷移、調整與相關協調事項。</p> <p>(6) 申請道路辦理各項活動之審查。</p> <p>3、都市發展局：</p> <p>(1) 道路上違建之管理。</p> <p>(2) 公共設施使用道路建築執照申請核定事項。</p> <p>(3) 現有巷道之認定、改道及廢止。</p> <p>4、農業局：農路、產業道路之修築、改善、養護及管理。</p> <p>5、環境保護局：道路(8米以上)及其溝渠、車行地道之清潔維護、廢棄物清理。</p> <p>6、警察局：違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等使用道路之維</p>
--	---	---	---

		使用道路之維護。	護。 7.各區公所： (1)與建設局分工維護道路設施（8米以下巷弄道）。 (2)委託辦理道路（8米以下）天橋及人行地下道地面之清潔維護。
--	--	----------	---

說明：

- 1、本研究自行整理。
- 2、由於道路相關的法令繁多，本表僅以道路主要管理法規為主，其他如管線挖掘、行道樹栽種、門牌整編...等，均未在本表討論範圍內。

從以上的分析中可知，合併後臺中市政府建設局、交通局、都市發展局、農業局、環境保護局、警察局和各區公所均負起道路的主要建設及管理相關工作，為了更了解其負責的相關單位為何，特說明如下²³：

1、建設局：

- (1) 土木工程科：負責土木行政及道路、橋樑、隧道有關工程之規劃、設計、施工管理、監辦、督導考核、拆遷補償與工程受益費等事項。
- (2) 景觀工程科：負責管理公共設施之認養，道路、園道、綠地之行道樹、綠美化及景觀工程等工程設施規劃、設計、監辦、審核、執行、維護及督導考核等事項。
- (3) 道路養護科：負責道路挖掘審核及許可證核發，道路路面、人行道、溝渠、護欄、駁坎、地下道、人行陸橋、橋樑、隧道等養護工程之規劃、設計、施工管理、監辦、督導考核、救災、搶修等事項。

²³ 僅列與道路相關業務，臺中市政府網站，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw/>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

2、交通局：交通工程科：負責道路交通標誌與標線規劃設計施工及維護管理、道路槽化設施、反射鏡設施、道路交通設施共桿簡化施工維護管理、臨時標線施工、道路交通標誌與標線簡易緊急搶修、自發光標誌設施規劃設計施工等事項。

3、都市發展局：

（1）使用管理課：道路上違章建築處理

（2）建照管理課：建造執照、雜項執照核發（含變更設計）、拆除合法建築物剩餘部分就地整建許可

（3）建築拆除對：配合各項公共工程，執行違建及建築障礙物之拆除

4、農業局：

（1）林務自然保育科：林道管理等業務

（2）農地利用管理科：農地利用管理

5、環境保護局：

（1）環境衛生及毒化物管理科：負責市容美化

（2）各區清潔隊：各區道路清潔維護管理

6、警察局：

（1）交通警察大隊：違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全的維護等。

7、各區公所：

（1）民政課：協辦警政、環保、衛生及其他有關事項。

（二）財政負擔

依據《公路法》第 11 條規定：「國道修建工程，除邊疆、國防或規模宏大、工程艱鉅之公路，由交通部辦理外，其餘工程，得由路線經過之省（市）政府辦理；省道及縣、鄉道之修建工程，由各該公路主管機關辦理」，因此可

知，在公路系統中，除了國道以外，對於公路的修建工程，均由各該主管機關也就是合併前的臺中縣、臺中市政府或合併後的臺中市政府負擔，而其分擔的原則如下所述：

- 1、國道、省道：由中央及有關之直轄市或縣（市）政府共同負擔；其負擔比例，視直轄市或縣（市）政府負擔能力協議定之。
- 2、縣道：由縣（市）政府負擔。但縣（市）政府財力不足時，得向上級政府申請補助。
- 3、鄉道：由縣政府負擔。

另一方面，在市區道路條例或《農路養護管理要點》等相關法令規章，均規定地方政府每年應視實際需要，編列、籌措所需道路、農路的養護經費。而相關的養護經費中，除了道路本身的建設經費，尚包括了土地徵收以及相關的附屬工程等均包括在內，因此，往往非地方政府所能獨力完成。

從表 4-5 合併前臺中縣自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表中可以發現，合併前臺中縣政府其自有財源比例未達 50%、而對於補助的依存度卻高達將近 40%；相對的，從表 4-6 合併前臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表中可以知道，臺中市的財政狀況相對偏好，其自有財源比例高達將近 70%；合併後的臺中市政府吸納了原臺中縣的債務，更負擔了許多建設的自籌款，因此，從表 4-7 合併後臺中市自有財源比例、賦稅依存度和補助依存度一覽表中可知，合併後的第一年臺中市其自有財源比例即降至 65%以下，顯示合併後的財政狀況已不如以前。

對於道路建設與管理的財政負擔，其主要的來源包括以下各項，分別說明如下：

- 1、臺中市政府各機關編列之預算：

臺中市政府為推動各項道路建設及管理工作，每年均會編列相對的預算金額以應支出，包括建設局、都市發展局、經濟發展局、農業局、環保局、警察局及各區公所均會編列相對應的道路建設及管理經費支應，惟由於臺中市政府合併後財政狀況以大不如前，又加上臺中市政府吸收了原有臺中縣的所有道路管轄權，

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

從表 4-13 合併前臺中縣、市公路里程統計表中可知，合併前臺中市政府僅管轄公路 101 公里（此數據不包括市區道路及農路，同時鄉道已經解編了），合併後需接管原臺中縣約 1,300 公里數的公路，大幅增加了約 12 倍，相對地這些經費就是需要臺中市政府各單位會同克服困難，增列預算支應。

表 4-13 合併前臺中縣、市公路里程統計表

單位：公里

年度	臺中縣					臺中市				
	省道	縣道	鄉道	專用道路	合計	國道	省道	縣道	鄉道	合計
2005	349	91	698	152	1,290	11	45	47	76	179
2006	358	91	698	152	1,299	11	45	47	76	179
2007	369	91	697	152	1,309	11	45	47	76	179
2008	370	91	698	152	1,311	11	45	47	76	179
2009	369	91	682	152	1,294	11	43	48	0	102
2010	352	92	682	152	1,278	11	43	47	0	101

說明：

- 1、 資料來源：臺中市政府網站，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw>
- 2、 本表不包括市區道路及農路
- 3、 公里數各位數以下捨去法計算

2、上級政府的補助及協助：

合併前臺中市政府對其他政府機關的補助依存度雖然僅有 20%，但是合併後第一年卻迅速成長達到 29%，可見合併後臺中市政府財政狀況也起了很大的變化，也都需要上級政府的補助及

協助。依據行政院 2010 年 8 月修正通過的《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》，第 3 條說明：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助」，其補助的範圍包括：

- (1) 一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。
- (2) 計畫型補助款，範圍包括：
 - a、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
 - b、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。
 - c、具有示範性作用之重大建設計畫。
 - d、因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。
 - e、中央對於直轄市及縣（市）政府重大事項之專案補助款。

進一步分析，該法第七條又規定「中央對直轄市、縣（市）政府之計畫型補助款，其補助事項及最高補助比率應依附表一所定辦理」。從該表中可以知道，層級越低者補助比例越低、反之補助金額越高合併前臺中市政府的財力是屬於第一級，對於交通部的補助比例最高僅可有 50%，合併後，除臺北市列為第一級外，其餘擬改以最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均數為其財力，並依序平均分列為四級，臺中市列為第二級，因此，對於交通部的補助可以獲得總金額的 78%²⁴，臺中市政府僅須負擔 22% 經費支出。

3、其他：

²⁴ 計算之後，新北市、臺中市、高雄市、桃園縣及金門縣為第二級；臺南市、彰化縣、南投縣、新竹市及嘉義市為第三級；宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、雲林縣及基隆市為第四級，嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣及連江縣為第五級。如以第二級的桃園縣計算，交通部的建設案，地方政府必須負擔經費支出 22%，其可以全數由桃園縣政府支應，亦可和地方的鄉鎮市公所共同平均負擔各 11%，其他等級比較此種方式計算。

「市區道路條例」第二十三條規定市區道路修築、改善、養護之經費，除了由各該管主管機關或鄉（鎮、市）公所編列年度預算及上級政府的補助及協助外，尚包括以下各種，說明如下：

（1）市區道路使用費：

「市區道路條例」明文規定市區道路使用，應向使用市區道路設置管線或設施者收取；其收費基準，由內政部定之。

惟實務上不論是合併前的「臺中縣挖掘道路埋設公共管線管理自治條例」、「臺中市挖掘道路管理辦法」或是合併後在民國 99 年 12 月通過的「臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例」，均對於使用機關規定應課以相當金額的費用，包括代辦管溝挖掘及回填費、代辦挖掘路面修復費、附加路面修復費、工程管理費及其他規費等各項支出。

合併後的臺中市政府，依據「臺中縣挖掘道路埋設公共管線管理自治條例」，成立道路橋樑工程養護及管線工程統一挖補作業基金，臺中市政府建設局掌管區道及市道收取之代辦路修費，2011 年度金額為 12 億 3,409 萬元，並以收支對列方式編製基金預算以執行路面修補，此預算經費已辦理「2011 年度臺中市道路修復及排水改善工程」等工程。

（2）依法徵收之工程受益費：

公路法第二十四條規定：「公路主管機關，興建之公路、橋樑、隧道、輪渡，得向通行之汽車徵收公路工程受益費」，明文規定工程受益費徵收的機制，其徵收的對象包括：第一、貸款支應者；第二、接受贈款附有收費條件者；第三、在同一起訖地點間另闢新線，使通行車輛受益者、第四、屬於同一交通系統，與既成收費之公路、橋樑並行者。

為本項工程受益費的徵收，除了國道高速公路外，其他包括各條快速道路或省道等其他道路，地方政府均未有其他特別的收費。

(3) 汽車燃料使用費：

公路法第二十七條規定：公路主管機關，為公路養護、修建及安全管理所需經費，得徵收汽車燃料使用費；其徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價格百分之五十。汽車燃料使用費之徵收及分配辦法，由交通部會商財政部定之；其有關市區道路部分之分配比例，由交通部會商內政部辦理之。

實際上，汽車燃料稅確實是專用於道路養護與安全管理，依據「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第八條規定：汽車燃料使用費由交通部統籌分配，其屬市區道路部分應會同內政部辦理。歷年來的汽車燃料使用費收入分配來看，國道公路建設管理基金分配到 22.5%，臺北市政府分配 15.11%，高雄市政府 7.55%，中央政府 54.84%（再行分配其他縣市政府）。

(4) 其他經中央主管機關核定之經費：

最主要的一個經費是依據公路法第二十八條規定：「中央及省公路主管機關，為發展公路建設，得設立公路建設基金，循環運用」、「基金收支保管及運用辦法，由交通部擬訂，報請行政院核定」，其主要的收入來源包括：

- a、向車輛徵收之工程受益費。
- b、經分配於公路建設用之汽車燃料使用費。
- c、私人或團體之捐獻。
- d、其他依法撥用於公路建設之費用。

經費不足與財政赤字，是從中央政府到各級地方政府所共同面臨的困

境，合併前的臺中是政府其稅收健全，財政狀況佳，但在臺中縣市合併之後，也一併接收了臺中縣政府所負擔的 600 億財政赤字，使得合併後臺中市政府不得不思索因應對策。道路的建設及管理與民眾日常生活息息相關，在服務不打折扣的前提下，所需的相關經費勢必無法刪減，如何在不增加對外課增其他經費（含稅收或其他工程收益費）情況，並必須要提高用路人對於道路的高標準檢驗，再再考驗著臺中市政府的行政團隊。

（三）專業人力

不論是公路、市區道路、農路甚至是產業道路等的管理及維護，均涉及到各種不同的專業及相關法令規定，如內政部訂頒的「市區道路及附屬工程設計標準」對於各種市區道路的建設與管理的規範，如車道寬度的規定、路邊停車場、道路平面交叉角度設計、立體交叉結構設計、鋪面設計、人行道設計、人行地下道設計、人行天橋設計、無障礙設施設計、道路景觀設計、道路排水設計、交通號誌設置及排水工程等，無一不是在規劃道路時所必須考量的，其牽涉的範圍與影響的層面甚廣。

進一步，以工程技術方面分析，依據交通部公路總局彙整資料，公路局養路道工設置標準，基本道工按省縣道 AC 路面每 14 公里 1 人，表面處理路面每 7 公里 1 人，石子路面每 7 公里 1 人，山地路線每 12 公里加配 1 人配合災害搶修工作，各工務段另配 4 人辦理雜務工作，工務段道工人數不足 10 人按 10 人計。其人員職等及員額，分為員級及技術工等兩者，可以分為養護雇員和鋪面工程師二類，養護雇員數量與鋪面數量間關係為一名雇員負責 4-7 公里、鋪面工程師數量與鋪面數量間關係為一員負責 60-80 公里。其道路管理機關人員配置下表所示：

表 4-14 道路管理機關人員配置建議一覽表

行政單位	人口	鋪面數量 (km)	養護雇員	鋪面工程師
鄉鎮市	5,000-30,000	32 - 120	5- 30	0-2
衛星都市	30,000-100,000	120 -320	30-70	2- 5
都市	100,000-1,000,000	320 - 1600	70- 300	5-20
都會區	1,000,000-7,500,000	1600-9920	300- 1500	20-100

資料來源：交通部公路總局，參考網址 <http://www.thb.gov.tw/>

由上表分析中可以知道，市區道路管理人員之設置標準，以合併後臺中市而言，需要配置養護雇員高過 1,000 名及鋪面工程師 20 餘名。然而在實務上卻無法簡單的以此進行規劃。相反的，由於對於道路建設與管理所需的人力資源必須具備多方不同的專業能力，包括建築、土木、水利、土地、橋樑、景觀、結構、生態、保育、觀光、交通、環保、及警察等多方面的專才，「直轄市、縣（市）政府得經上級市區道路主管機關核准，設立工程機構，經常辦理道路修築、改善及養護事項」。因此，各直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所均配置有所需的各項專業人員辦理。

從本節上述職權劃分中可以知道，合併後的臺中市政府共計有七個單位共同協力擔負起道路的管理及維護工作，包括建設局（土木工程科、景觀工程科、道路養護科）、交通局（交通工程科）、都市發展局（使用管理課、建築管理課、建築拆除隊）、農業局（林務自然保育科、農地利用管理科）、環境保護局（環境衛生及毒化物管理科、各區清潔隊）、警察局（交通警察大隊）及各區公所等，均須提供專業的人力來擔負道路管理及維護的工作。

目前，對於道路管理及維護的相關人員，其進用的方式包括以下三種，說明如下：

- 1、依據組織法規所訂之固定員額（包括簡、薦、委任公務員，及技工、工友等），合併後建設局編制 207 人、交通局編制 67 人、都

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

市發展局編制 147 人、農業局編制 71 人、環保局編制 246 人（警察局及各區公所相關人員所佔比例並不高，因此未加以統計）。

- 2、依據業務需求採聘雇員額（包括各項專案的長期或短期約聘雇人員、或臨時人員等），有些單位因為正式人員嚴重不足，因此多有此種短期臨時人員的聘用，但比例不宜過多。
- 3、依據業務需要提出國防役或替代役計畫，所需員額依實際業而定，說明如下：

(1) 國防役（研究所畢業役男自願服務國防工業訓儲為預備軍（士）官實施規定）為積極發展國防工業，有效運用科技人才，加強國防戰備。

a、甄選對象：

(a) 在各大學校院與國防工業有關之研究所獲有碩士以上學位之役男，志願在國防工業單位服務四年者。

(b) 前款人員已錄取為預備軍官資格者訓儲為預備軍官，未錄取預備軍官資格者訓儲為預備士官。

b、服務時間及身分：依規定錄用人員，於預備軍（士）官教育期間，為現役軍人身分，到服務單位任職日起服務四年，期間無論在國軍、研究單位、大學校院、公、民營機構服務，均無現役軍人身分。

c、主要負責工作：負責鋪面管理維護之業務規劃、專業技術轉移及研發等項，採用國防役。

(2) 替代役：

a、主要類別：

(a) 社會服務類：社會役、環保役。

(b) 其他經行政院指定之類別。

- b、由於替代役的服役期間為比役期多 4 月至 6 月，可擔任巡查員、養路道工採替代役。

合併後的臺中市政府在道路建設及管理部分，合併初期缺額甚多，隨後加上新進人員較無經驗，顯得人力嚴重不足，同時，臨時人員的比例偏高（以建設局的工程技術人員比例最高，臨時人員佔全部人員的 50% 以上），宜建立 SOP 作業流程，並加強新進人員專業知識及技術訓練，同時在引進新的知識及技術時，需要管理機關派員教育或訓練，包括行政業務、管理系統、調查技術、施工方法及機具等的培訓工作。可採取二階段的專業訓練，第一階段由內政部營建署統一訓練，以各項專業技術能力為主；第二階段由臺中市政府進行，以實務的道路養護為重點，俾利業務推動。

臺中縣、市政府在合併前，不論是在地理空間、轄區範圍、行政組織、工作流程、自治體制、經費收支、自有財源比例或人員管理等運作模式均不相同，對於原有道路建設及管理的方式上差異性更大。臺中市原先已是屬於省轄市，其土地面積較小，但經濟發展程度較高，臺中市政府有較充足的預算與稅收對市區的道路進行建設與維修，提供更便捷的交通服務；反觀土地面積廣大的臺中縣，就道路業務而言，臺中縣政府建設經費無法負荷各鄉鎮市公所之建設需求，而地方鄉鎮市公所財政來源同等無法滿足，此狀況造成臺中市與臺中縣城鄉發展上的差距；且兩個轄區的人口組成亦不相同，臺中市是屬於高度都市化的發展現況、而相對的臺中縣確保有農村、山地聚落、漁村等地方特色不同組成樣態，合併整合為直轄市之後，兩者合而為一，整合就存在著高度的困難度。

展望未來，臺中市道路建設及管理，必須整合臺中市政府相關機關與各相關單位的人員共同協力合作，在有限的財政資源狀況下作無限的發揮，結合公、私部門的資源與活力，共同打造大臺中都會生活網。

第五章 焦點團體座談分析

本研究是探討臺中縣、市合併升格改制為直轄市之後，原來臺中縣政府所屬 21 個鄉鎮市公所改制為區公所之後，和原來臺中市政府所屬 8 個區公所之間，其相關業務如何調整因應，同時以道路的建設及管理為個案分析對象，以期能夠更深入了解。上一章中本研究已經針對改制後臺中市區功能業務的調整，及合併後臺中市道路建設及管理的實務進行研究，並分別從制度面、互動面及管理面等不同面向進行分析，並從中得到許多的實務運作經驗。

本章即是在這基礎之下，希望能夠加強本研究的客觀性與綜合性，藉由焦點團體座談的研究方法，在短時間內針對所研究的議題，由來自被訪談者的直接引述，觀察到大量的互動和對話，得到屬於本研究範圍內的相關學者、專家及實務工作經驗者其所擁有的內在層面資料，包括個人的經驗、意見、感受、知識等，藉此補足文獻分析、理論探討以外實務經驗上的不足，對整體研究提供實質上的協助。

本章分別從主要是探討焦點團體的具體內容分析與發現，主要可以分成研究設計、焦點團體座談分析與研究發現等三個部份進行分析，以期能夠獲得實務的研究發現與內容。

第一節 研究設計

焦點團體座談分析主要是採取以質化研究為主要的分析模式，是指任何不經統計程序、數學計算、或其他量化手續而產生的研究結果的方法。由於，本研究目前僅止於臺中縣、市合併升格直轄市鄉鎮市公所改制為區公所之後，其相關業務如何調整因應，同時以道路的建設及管理為個案分析對象。因此，除了之前對於所蒐集到的各項資料、文獻進行有系統且客觀的界定、分析與說明外，相關資料尚不完整，必須補充進行其他質化的研究方法。

因此，本研究採用焦點團體法，並將研究對象擴大，同時針對併同臺中縣、市合併升格直轄市的其他都市，包括高雄縣、市合併升格的高雄市；及

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

臺南縣、市合併升格臺南市等，分別進行臺中市、臺南市及高雄市三個場次的焦點團體座談，由研究者扮演會議或論壇主持的角色，來引導會議進行，並觀察參與者之間的對話及互動，以獲得所欠缺的實務經驗資料。

本研究的參與對象分別邀請了臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府的行政人員提供實務上的運作經驗，其對象包括市政府相關的一級單位主管，同時，為了區別原臺中縣、臺南縣及高雄縣政府所轄各鄉鎮市公所改制為區長；和原有臺中市、臺南市和高雄市所轄區長之間的差異性，因此，在區長的部份將分別從鄉鎮市改制區長及原有區長分別遴選代表性的區長參與，以求獲得不同的見解與觀點。另外，更邀請了各大學或研究機構的專家、學者，教授等，採行開放式的論壇方式，給予參與者更多對話與發展空間，進行意見與論點的交流。

為了瞭解本研究三場焦點團體座談參與者，特製如表 5-1 本研究焦點團體座談基本資料一覽表所示。

表 5-1 本研究焦點團體座談基本資料一覽表

	時間	地點	主持人	與談者
臺 中 市 政 府	2012年7月 17日 10:00-12: 00	東海大 學省政 研究大 樓 411 研討室	史美強教授	1、000 老師：國立中興大學國家 政策與公共事務研究所教授 2、000 先生：臺中市政府交通局 3、000 先生：臺中市區長 4、000 先生：臺中市區長
臺 南 市 政 府	2012年7月 19日 14:00-16: 00	成功大 學政治 系會議 室	史美強教授 孫同文教授	1、000老師：國立成功大學政治 系教授 2、000老師：國立成功大學政治 系教授 3、000 老師：成功大學交管系 教授 4、000先生：臺南市政府工務局 5、000先生：臺南市區長
高 雄 市 5 政 府	2012年7月 24日 13:30-16: 00	高雄捷 運美麗 島 站 美麗島 會 廊 五福廳	史美強教授	1、000 老師：文藻外語學院國際 企業管理系副教授 2、000 先生：高雄市政府交通 局 3、000 先生：高雄市區長 4、000 先生：高雄市區長

說明：本研究整理。

本研究旨在探討臺中縣、市合併升格為直轄市後，對於道路建設及管理業務的推動，分別從制度面、互動面及管理面等不同面向進行分析，希望能夠獲得更完整的論述基礎。希望藉著不同的學術研究和工作經驗，提供本研究缺乏的實務經驗與具體建議。因此，在進行臺中市、臺南市和高雄市 3 區的焦點團體座談時，其主要的議題說明如下：

- 一、本研究的研究架構設計是否妥當，是否有本研究尚未注意到的重點與關鍵因素存在。
- 二、臺中縣、市合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區公所，各區業務隨之進行調整，從制度面觀察，在地方政府間的關係(包括垂直和水平)、資訊公開和法規制定方面應如何因應調整？另一方面，在制度面是否還有本研究尚未注意到的重點與因素存在？
- 三、臺中縣、市合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區公所，各區業務隨之進行調整，從互動面觀察，在公民參與；誠實、廉潔、信任；合作、協力；民主價值與派系等各方面應如何因應調整？另一方面，在互動面是否還有本研究尚未注意到的重點與因素存在？
- 四、臺中縣、市合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區公所，各區業務隨之進行調整，從管理面觀察，在職權劃分(分權)、財政、專業能力、人力資源等各方面應如何因應調整？另一方面，在互動面是否還有本研究尚未注意到的重點與因素存在？
- 五、在「臺中市道路建設及管理」的實務運作過程中，從制度面、互動面及管理面等觀察，遭遇到的困境為何？應如何因應。
- 六、本研究在歷經了臺中市、臺南市和高雄市等三場焦點團體座談，分別針對上述幾個主要的問題，由訪談者提出引導式的問題，所採用的訪談題目係開放式的，受訪者可依題目分別就自己的工作經驗、學術研究或自由判斷等提出不同的觀點或看法自由發揮，來獲得本研究所需的參考依據。為了更清楚的瞭解本研究所進行的焦點團體座談詳細資料，特整理成附件一、臺中市焦點團體紀實；附件二、臺南市焦點團體紀實及附件三、高雄市焦點團體紀實。

第二節 焦點團體座談分析

為了讓本研究所能夠更深入了解臺中縣、市合併升格為直轄市鄉鎮市公所改制為區公所之後，其相關業務如何調整因應，同時以道路的建設及管理為個案分析對象本研究於 2012 年 7 月 17 日（星期二）上午、7 月 19 日（星期四）下午及 7 月 24 日（星期二）下午，分別針對臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府等進行焦點團體座談，邀請了實務的政府官員及各大學或研究機構的專家、學者，教授等，針對本研究的各項議題、內容及架構等進行開放式的對話，進行意見與論點的交流，希望能夠產生共識，可以作為本研究進行修正時的參考依據。

為了能更深入了解上述三場焦點團體座談中，有關臺中市政府、臺南市政府及高雄市政府等不同地區的學者、專家和政府官員等，對於本研究的主要意見及看法為何？以下乃將這三場焦點團體座談的主要內容略述並說明如下（依時間先後順序說明）：

一、臺中市焦點團體座談

（一）從制度面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- （1）臺中市在整個治理上把重點放在一級機關，而忽略區公所之功能。
- （2）縣市合併後，區公所無自由財源，因此其功能也呈現弱化、沒錢現象；同時，區政諮詢委員也併同弱化，民眾也不太會去找。
- （3）市政府在治理上出現困難後，開始職權下放，區公所業務增加，但預算、人事並沒有跟著下放，區公所必須先提計畫，先經一級機關審核，在行政效率或為民服務上造成很大的衝擊。
- （4）依《行政程序法》第十五條：「市政府可依法規將權限某一

部份委託給下屬機關」，因此，臺中市政府制定了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，其第三條規定：「一級機關如果要下放權限時，應該要邀請區公所來做協商」，但是，這個協商程序通常被形式化，通常會直接要求區公所接受。

通常是一級機關「委託」區公所辦理，委託跟委任是不一樣的，行政程序法是用委任，現在卻變成以市長名義直接下達區公所接受。

2、有關道路建設及管理部分：

- (1) 人行道的管理及維護是臺中市政府建設局管理，但是如果這個地方是區公所設置的，則歸由區公所維護，惟這樣的劃分缺乏行政一體的概念，容易混淆不清。
- (2) 臺中市政府建設局另外成立工務大隊，可以跳過區公所直接找里長，哪裡需要鋪路就做，等到有責任就是區公所的問題，有疊床架屋的情形發生。

(二) 從互動面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- (1) 面對地方公共利益時，民意代表可以派系不同、但卻可以互相協助合作，彼此協商。不管藍、綠誰提的案，只要覺得有公共利益時，大家可以共同參與、連署，甚至是預算可以共同分攤，這是恐怖平衡中最佳的狀況。
- (2) 地方上的紅、黑派已經不是很清楚了，在縣市合併前大概就已經是國民黨和民進黨兩個陣營的敵對，但是這都限於選舉的過程。
- (3) 派系在縣市合併以後，其影響力又更式微，尤其是議會中分配預算已經沒有那麼大的影響了。
- (4) 市長信箱和 1999 形成另外一種網絡關係，透過資訊與市民

直接參與，市長信箱直接找當地里長，變成市民和市政府間一種新的網絡關係，反而更快解決市民的問題，這是資訊系統和網路發達所帶來的效益，解構了原本網絡關係。

- (5) 縣市合併之初，民眾對區公所的信任感比較不足，進一步分析，原來臺中市區八個區公所是屬於增加的；但是，在臺中縣的 21 區，因為人力和經費減少，因此，信任感可能降低了。
- (6) 民意代表的反應並不代表民眾的心聲，有時候只是局部利益。
- (7) 縣市合併後，公民參與度有稍微增加，如之前辦的地方說明會，民眾參與程度比縣市合併前更熱絡了。

2、有關道路建設及管理部分：

- (1) 有關派系的部分，交通局的業務並沒有那麼明顯，交通號誌的設置都是有其安全的考量，不會因為派系影響就違背專業考量設置或不設置。
- (2) 最近交通局在推動 BRT (Bus Rapid Transit 公車式捷運系統)，以中港路藍線為例，從臺中火車站到靜宜大學，推出之後，很多地方民意代表不分派系爭取延伸沙鹿、梧棲，甚至是火車站往南延伸至太平。我們可以完全感受到不分地方派系，都是以地方上民眾交通為考量爭取，交通局亦有專業考量，不受派系左右。
- (3) 區公所存在的價值是提高民眾的支持度和協助，包括公園的認養、公共設施的協助等。
- (4) 現在市長信箱或 1999 的管道很暢通，民眾只要打 1999 問題就會受到很好的解決，市長信箱回覆率很高，因此里長也喜歡透過市長信箱或 1999 反應他要做的，不一定要透過區公所或一級機關，只要透過 1999 它就要馬上處理。

（三）從管理面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- （1）就權責劃分而言，市政府和區公所應該是夥伴關係，要分層負責、要給它充足的人力和經費，基本上市政府應該是作政策研擬和建議的工作，反之，區公所應該做業務執行和在地服務的工作。但是，實際上，職權劃分帶來的是一級機關和區公所間的嚴重衝突。
- （2）一般而言，在政策的規定、審議、規劃的過程，是一級機關要負責；而執行面及在地服務的部分，應該切割出來給區公所來做，惟目前臺中市政府沒有做好因地制宜的工作規劃。
- （3）對於人力的分配，要因地、因事制宜，不能按照同一個概念，平等的去分配，這是相當不合理的。如大雅區人口數差不多十萬左右，組織編制差不多有 80 人左右，加上臨時人員合計有 300 人；西屯區人口數 21 萬，所有員工組織編制只有 58 人，加上臨時人員卻只有 72 人左右，人的問題是最難處理。

2、有關道路建設及管理部分：

- （1）對權責劃分部分，臺中市政府都發局負責道路路障的拆除、環保局（清潔隊）負責道路清潔維護；而各區公所的責任包括闢建、統一挖土、道路命名、喪葬道路維護使用、重大活動道路維持等工作。
- （2）對於道路管理的委任，八米以上的道路就交由建設局來管；八米以下的道路歸給區公所來管，工作包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪。
- （3）交通局以前給區公所道路交通標誌、標籤的經費都是四十幾萬到六十幾萬，建設局原本編列道路排水溝預算維護一年大概是三千萬；合併後一年經費約只給六、七百萬，以

這樣的落差對里長、民眾的需求及維護是有落差的，民眾觀感也是有落差的。

- (4) 合併前，原各鄉鎮市公所清潔隊可以提供一些功能，例如路樹修剪、黑漆修補、排水溝的疏通等，各鄉鎮市公所相當依賴清潔隊的人力；合併後，人力被抽走，只能委託廠商辦理，但廠商意願也不高。
- (5) 合併前，小巷道、私設道路由鄉鎮市公所維護，合併後，由臺臺中市政府一級機關負責，必須要有委託書才能維護。建設局收回去後發現無法，做就用權限委託辦法委託區公所維護，但是經費並沒有撥下去，造成臺中市政府一級機關和區公所之間的互推責任。
- (6) 以交通號誌為例，要設置紅燈秒數那是非常專業的，而且它需要交通中心去聯手，讓開車時一路都是綠燈，這有其專業性。這一部份我們都沒有下放，仍然由交通局處理。

二、臺南市焦點團體座談

(一) 從制度面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- (1) 行政區劃法、財政收支劃分法和公債法等三個法案對合併後的直轄市影響很大，惟目前都尚未通過。
- (2) 區長的定位，他是一個利益的中介者，利益跟人情的中介者，這個角色拿開之後呢，區長就變成一個公務的角色，他是承上之命辦理公務，所以他沒辦法把很多地方的需求，後續的方式透過資源分配的方式去解決需求。
- (3) 合併後，市長希望區長多擔任一點政治性的角色，為民服務的角色，但是，卻未必授權，因為區公所喪失了自治權限，而關鍵就是在市政府的統一管理。

- (4) 合併之後，臺南市總人口數多了 12 倍，但很多時候臺南市政府因為比較重視鄉村，所以是城市被邊緣化。
- (5) 合併後，區長的地位是介於公務員跟民選之間，授權區長是希望他能夠發揮更多的功能，能有更好的治理，那就是市長的功績。
- (6) 對地方的發展或地方的特色，由地方提出構想，向市政府各相關的局處去提出構想之後，由相關局處規劃，以整個大臺南市三十七個區的需要，適當的去安排市政府的經費，所以市長希望區長有自己區的願景，但是透過相關局處的權責和經費去協助區去落實。
- (7) 臺南市蠻多一市兩制的情形。

2、道路的建設及管理

- (1) 在道路建設之前，會有一個運輸需求的規劃，基本上有兩個考慮要項，一個是民眾生活上的需求，例如說：民眾從任何一個地點要到另外一個地點，是不是都要有這麼直接的道路，或者是他要有間接的道路；第二個考慮服務品質：他要到兩點之間，是用什麼樣的服務等級、服務品質？希望只是一般道路，或者期望高速、快速道路或者是高速公路等，就會有不同類型的道路建設。
- (2) 原臺南市制度八米以下的道路，比較小的那種道路、水溝、路燈是區公所負責的；八米以上道路是工務局公路大隊快速去服務。
- (3) 合併後，交通局目前的人力，沒有辦法服務各區公所，所以只有原來臺南市的 6 個行政區，由局本部來辦理，這些事項主要在於：標誌、標線、號誌，就是說讓道路能夠安全的運轉及交通安全必要的相關設施；除了這六個區之外的，就委託區公所來辦理。
- (4) 縣道跟區道（鄉道），以前是委託公路總局在管理，一年大

概 3 億元經費，這部分將收回來。所以明（102）年元月把公路總局跟區裡面那個縣道、區道收回來之後，將成立四個大隊，像公園路燈、道路水溝，可以就近服務。

（二）從互動面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- （1）鄉鎮市長是民選的，他會去跟民眾接觸，會參加很多社團，婚喪喜慶他都會去；區長制變成是派任的，依法行政，就比較不會去參與民間活動與社團。
- （2）區長的角色，從原來是民選現在變成官派，因此，對於政治的過程最需要的一個中介角色不見了，就是「利益分配」，這是很現實層面的問題，就是人情的媒介，這個角色他改變了，對於區長而言已經變成公務人員，可是他就不需要直接面對一些民眾的需要。
- （3）議員的名額減少，所以議員的責任加重，因此，區長跟當地選的議員的合作很重要，他靠議員在這裏面爭取經費、建設，這是新的一個結構的轉變。
- （4）臺南縣的派系早就是名存實亡，什麼山派、海派、高派，那個動員的能力是非常非常有限的，市長對於地方派系也有一些著力點，其實有一定程度的妥協。

2、有關道路建設及管理部分：

- （1）公民參與在過去是透過民意代表選舉、鄉鎮長選舉來反應公民的需要，那小型工程分配款其實就是類似這樣的狀況，可以反應選區的需求，是在回應這些樁腳、基層這些人的需求。

（三）從管理面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- （1）安平區的人口是 63000 人，人員編制 35 個人，加上臨時人

員總共差不多 40 幾個左右；但是在臺南縣相同的一個區，一個鄉鎮，他們的正式人員就 80 個，臨時人員又超過 80 個，超過同類似人口的區差不多三、四倍。

- (2) 合併前原來的鄉鎮長，其人事權不見了，沒有任用權了。實際上，只是形式上、制度上要報市政府核准，但是幾乎仍是區長在處理人事權。
- (3) 改制後的直轄市、鄉鎮抱怨連連，因為經費從二十億變成兩億，新北市合併之後他的經費 2011 年比 2010 年，平均短入 79.93%，所以那邊抱怨很多，臺中市 58.49%，臺南市是 55.02%，那麼高雄市 55.46%，所以我們臺南市平均來講是最少的。
- (4) 市長對區長有所期待，不過在權力的授予部分，市長還是希望由局處長來執行。

2、有關道路建設及管理部分

- (1) 對於交通號誌系統，就是紅綠燈，交通局號誌的整個設置還有他的維修，因為也比較專業，所以交通的號誌是交通局自己全面的來執行，建置、維護、管理等。
- (2) 臺南市政府交通局還是有某些事項的授權（如標誌、標線等），然後補助區公所，如過去原來在縣政府裡面補助給鄉鎮公所的經費，先收回到局裡面，然後局再用補助款的方式，補助原來臺南縣的區。
- (3) 某種程度以上的道路建設，超過地方能夠負擔的經費，就要向中央機關申請經費補助，如快速道路等級以上的，那麼都是屬於中央的職權範圍。
- (4) 以前的清潔隊都是屬於鄉鎮市公所，可以直接指揮；現在屬於市政府環保局、環保分隊不屬於區公所，因此比較難調派。
- (5) 合併之後重新洗牌，對口單位找不到，權責劃分還不是很

明確。

三、高雄市焦點團體座談

(一) 從制度面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- (1) 合併前，鄉鎮公所有自有財源，有固定的稅收，可以自己編預算然後送代表會審議，縣政府備查。合併以後，所有稅收都先編到高雄市政府，由市政府統合運用。
- (2) 市長希望區能夠市政化，所以會透過授權提升區級功能，增加區的指揮溝通協調能力，主要著重在溝通協調的能力部分。
- (3) 合併前，原來高雄縣二十七個鄉鎮，其清潔隊是隸屬在鄉鎮公所裡面的，是隸屬關係，就是直接的指揮關係；合併後，清潔隊與區公所已不相隸屬，市長希望以區公所的這個角度、來增強區長的溝通協調能力，包括區的清潔隊、衛生所、警察分局、派出所...等相關的機關，甚至去做跨局處的溝通協調工作。
- (4) 合併前，鄉鎮市公所本身是執行機關，比較有主動性的功能，合併後，區公所是派出機關，希望可以當市政府的耳目。
- (5) 現在的法令都很簡單，只有市政府一個法令，整個高雄都通用。
- (6) 高雄市政府對行政區劃法有迫切的需求，以高雄市為例，目前 38 個區除了因為族群、文化特色的不同必須要獨立成一個區，例如：茂林、桃源以外，其他區事實上有很多需要整併的需求，包括：區、里、鄰，希望能夠一次做好，因為高雄市有些地方有些鄰比一個里還要大，某一個里比許多區人口都還要多，比如說左營的福山里還有四萬多的人口，全國第一大里。

2、有關道路建設及管理部分：

- (1) 合併前，在高雄縣部分，省道的是公路總局在管轄、鄉道的部分是屬於高雄縣管轄，包括鄉道、市區道路是鄉鎮公所養護管理；合併之後，道路管理機制就提升到市政府的層級。
- (2) 合併前，高雄市原有 11 個行政區，依《市區道路管理條例》規定，6 米巷道以下的路面側溝，其興建（開闢）是由區公所來執行，預算是區公所編列；但是，對於 6 米巷道的維護，如路面破了一個洞，裂了一個縫，就要由公路局來處理、另外有路平專案就還是由養工處來維護，那如果整個路面要全面刨除要重鋪，當然是由區公所來處理。
- (3) 合併前，市區的道路 8 米以上就是由興工處來負責興建；平常的養護，就是由養護工程處來負責。
- (4) 合併前鄉鎮公所有些財政狀況較佳，省道就是由公路局管理；縣道和鄉道是縣政府在管理，可是這兩個道路的系統的面積也不會很大，大部份都是村里道路的部分，這部分是鄉鎮公所管理，包括重鋪和開闢等均由鄉鎮公所負責，甚至，有些交通號誌如紅綠燈，在警察局沒有經費還是由鄉公所去設置，那設置後再移交由警察局管理。
- (5) 合併後，高雄市政府同時要去管理 38 個區事實上是有困難的，所以市府的做法讓區部分的授權給區公所，如公園、道路的養護，事實上不是你的權責，但是市長希望區長能夠出來做溝通協調。

(二) 從互動面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- (1) 以前的鄉鎮市長是民選的，會有地方上的一些工程壓力。
- (2) 高雄市每個議員都有建議額度，其運作也有其應遵循的程序，不過至少可以說哪個項目是議員需要做的建設，是可

以自行決定的。

- (3) 議員配額款這個部分，從市政府的角度來看，每個議員的金額都相等，不會因為不同政黨的議員而給予不同政黨議員的額度。
- (4) 現在官派的區長會比較親民，所以居民能夠感受到其中的差別。

2、有關道路建設及管理部分：

- (1) 對於道路小廣告的管理，以前為整頓市容，要拆除小廣告就會有人來關說，關說結果就不拆了，所以的環境就很差。那合併以後，現在去拆廣告，關說就比較少了，街道就乾淨了。
- (2) 現在里長和居民很關心道路的品質，所以路平專案很重要。
- (3) 市政府 1999 已有在列管，所以在修補道路都蠻快的，因為現在區公所的承辦人員觀念都改變了，所以在修補道路坑洞的部分都會很迅速。
- (4) 要有溝通的平臺，很多單位去勘查之後不曉得哪一個單位要去接這個案子，所以溝通平臺和整合是很重要的。

(三) 從管理面分析

1、有關區功能業務調整部分：

- (1) 合併前，鄉鎮公所可以直接向內政部營建署去申請經費；合併後，需要透過市政府統籌，因此，市政府可以先統籌過濾，排列優先順序，可以減少不必要的政治關說。
- (2) 對於經費的編列，各區公所會編列小型工程款，以楠梓區為例，今年有 1,000 萬去年是 960 萬。如果經費不足，市政府民政局還有一筆錢，會分配到各個行政區。
- (3) 民政局統籌分配的經費，每年約 2-300 萬，是基層里民需

要或是民意代表建議的鄉道，大概會有一筆這樣的預備金來供區公所申請使用。

- (4) 合併後鄉鎮市改區，很多預算會比較精準，會把錢花在刀口上，減少浪費情形發生。
- (5) 選區愈小，可能就會有孤兒效應發生，就是可以不需要你的選票，我只要顧那其他地區、人口又多，那我可能會把絕大部分的資源都投住在那邊。

2、有關道路建設及管理部分

- (1) 對於道路建設及管理，普遍面臨的問題就是「經費」不足；高雄縣市合併之後並沒有增加經費，反而是用原來有限的經費擴展到更大的區域。
- (2) 高雄市政府對於公路的基本建設就是屬於公路局，養護就屬於養工處，另外標誌和標線就屬於交通局。
- (3) 在預算的部分，鄉鎮市公所是把道路建設和交通管理合併在一起，合併之後，就是把經費挪到養工處。
- (4) 現在道路交通管理的預算來源有二：第一個來源是燃料稅；第二個來源是專案的補助。
- (5) 所有的大小事就都要到市政府辦理，所以我們常常為了一個小區域的交通管理，必須要長途跋涉到更遠的地方去處理，交通局是比較專業，但在時效上可能就會變慢。
- (6) 另一方面，當地區公所或警察局在處理時可能就比较快，就近，但他們的專業能力比較沒有交通局那麼好，所以可能在品質上面就比較容易有問題。
- (7) 合併前，對於道路的開闢，鄉鎮公所負擔經費的百分之六，縣政府也是負擔百分之六，那時候我們負擔的經費加起來有百分之十二；合併後，地方負擔比例變成百分之三十，所以市政府的負擔會比較重。

- (8) 合併前，要劃一條標線或是要做一件事情，就只有市政府和公所兩個單位會勘即可；合併後，包括養工處、交通局、等一大堆的市府官員到場勘查，然後勘查再確認到底是誰要去做這件事情，所以這點可能就是有比較要改進的地方。

針對以上三場次焦點團體座談的主要內容進行整理，為了更明瞭臺中市、臺南市和高雄市之間，分別從制度面、互動面和管理面來分析有關區功能業務調整，以及道路建設及管理的差別，特製表如表 5-2 臺中市、臺南市和高雄市三場焦點團體座談比較一覽表所示：

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 5-2 臺中市、臺南市和高雄市三場焦點團體座談比較一覽表

		臺中市	臺南市	高雄市
制度面分析	有關區功能業務調整部分	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺中市在整個治理上把重點放在一級機關，而忽略區公所之功能。 2. 合併後，區公所無自由財源，因此其功能也呈現弱化現象。 3. 同時，區政諮詢委員也併同弱化。 4. 區公所業務增加，但預算、人事並沒有跟著下放。 5. 區公所必須先提計畫，經一級機關審核，在行政效率或為民服務上造成很大的衝擊。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政區劃法、財政收支劃分法和公債法等三個法案對合併後的直轄市影響很大，惟目前都尚未通過。 2. 區長的定位，是一個利益的中介者，利益跟人情的中介者。另外，區長也具有公務的角色，是承上之命辦理公務。 3. 合併後，區長的地位是介於公務員跟民選之間，市長希望區長多擔任一點政治性的角色，為民服務這個角色；因為區公所喪失了自治權限，而由市政府統一管理 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合併前，鄉鎮公所有自有財源，有固定的稅收，可以自己編預算然後送代表會審議，縣政府備查。合併以後，所有稅收都先編到高雄市政府，由市政府統合運用。 2. 市長希望區能夠市政化，所以他會透過授權提升區級功能，增加區的指揮溝通協調能力，主要著重在溝通協調的能力部分(包括區的清潔隊、衛生所、警察分局、派出所...等相關的機關，甚至去做跨局處的溝通協調工作)。

		<p>6. 臺中市政府制定了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」。</p> <p>7. 一級機關「委託」區公所辦理各項業務，委託跟委任是不一樣的，行政程序法是用委任，現在卻變成以市長名義直接下達區公所接受。</p>	<p>，因此未必授權。</p> <p>4. 合併之後，臺南市總人口數多了12倍，臺南市政府因為比較重視鄉村，所以是城市被邊緣化。</p> <p>5. 對地方的發展或地方的特色，由地方提出構想，向市政府各相關的局處去提出構想之後，透過相關局處的權責統籌和經費協助區去落實。</p> <p>6. 臺南市蠻多一市兩制的情形。</p>	<p>3. 合併前，鄉鎮市公所本身是執行機關，比較有主動性的功能，合併後，區公所是派出機關，希望可以當市政府的耳目。</p> <p>4. 現在的法令都很簡單，只有市政府一個法令，整個高雄都通用。</p> <p>5. 高雄市政府對行政區劃法有迫切的需求，以高雄市為例，目前38個區除了因為族群、文化特色的不同必須要獨立成一個區，例如：茂林、桃源以外，其他區事實上有很多需要整併的需求，包括：區、里、鄰，希望能夠一次做好，因為高雄市有些地方有些鄰比一個里還要大，一個里比許多區人口都還要多，比如</p>
--	--	--	---	---

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

				<p>說左營的福山里還有四萬多的人口，是全國第一大里。</p>
	<p>有關道路建設及管理部分</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人行道的管理及維護是臺中市政府建設局管理。惟如果是區公所設置的，則歸由區公所維護，因此，容易混淆不清。 2. 臺中市政府建設局另外成立工務大隊，可以跳過區公所直接找里長，進行道路建設。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在道路建設之前，進行運輸需求的規劃，需考慮民眾生活上的需求和服務品質，是希望只是一般道路，或者期望高速、快速道路或者是高速公路等，就會有不同類型的道路建設。 2. 原臺南市制度八米以下的道路，比較小的那種道路、水溝、路燈是區公所負責的；八米以上道路是工務局公路大隊快速去服務。 3. 合併後，交通局目前的人力，沒有辦法服務各區公所，所以只有原來臺南市的六個行政區，由局 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合併前，在高雄縣部分，省道的是公路總局在管轄、鄉道的部分是屬於高雄縣管轄，包括鄉道、市區道路是鄉鎮公所養護管理；合併之後，道路管理機制就提升到市政府的層級。 2. 合併前，高雄市原有 11 個行政區，依「市區道路管理條例」規定，6 米巷道以下的路面側溝，其興建（開闢）是由區公所來執行，預算是區公所編列；市區的道路上 6 米以上就是由興工處來負責興建，平常的養護，就是由養護工程處來負責。

			<p>本部來辦理，這些事項主要在於：標誌、標線、號誌等；除了這六個區之外的，就委託區公所來辦理。</p> <p>4. 縣道跟區道（鄉道），以前是公路總局在管理，一年大概三億元經費，這部分將收回來。所以明（102）年元月把公路總局跟區管理的縣道、區道收回來之後，將成立四個大隊，像公園路燈、道路水溝，可以就近服務。</p>	<p>3. 合併前鄉鎮公所有些財政狀況較佳，省道就是由公路局管理；縣道和鄉道是縣政府在管理，可是這兩個道路的系統的面積也不會很大，大部份都是村里道路的部分，這部分是鄉鎮公所管理，包括重鋪和開闢等均由鄉鎮公所負責。</p> <p>4. 合併後，高雄市政府同時要去管理三十八個區事實上有困難的，所以市府的做法是授權給區公所，如公園、道路的養護等。</p>
--	--	--	--	---

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

<p>互動面分析</p>	<p>有關區功能業務調整部分</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 面對地方公共利益時，民意代表可以不同派系、但卻可以互相協助合作，彼此協商、可以共同參與、連署，甚至是預算可以共同分攤。 2. 地方上的紅、黑派已經不是很清楚了，在縣市合併前大概就已經是國民黨和民進黨兩個陣營的敵對，但是這都限於選舉的過程。 3. 派系在縣市合併以後，其影響力又更式微。 4. 民意代表的反應並不代表民眾的心聲，有時候只是局部利益。 5. 市長信箱和 1999 形成另外一種 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合併前，鄉鎮市長是民選的，希望接觸民眾，會參加很多社團，婚喪喜慶他都會去；區長制變成是派任的，依法行政，就比較不會去參與民間與社團活動。 2. 合併後區長改為官派，對於政治過程的中介角色不見了，就是「利益分配」，對於區長而言已經變成公務人員，他就不需要直接面對民眾的需要。 3. 議員的名額減少，所以議員的分量加重，因此，區長跟當地選的議員的合作很重要，他靠議員在這裏面爭取經費、建設，這是新的一個結構的轉變。 4. 臺南縣的派系早就是名存實亡 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以前的鄉鎮市長是民選的，會有地方上的一些工程壓力。 2. 高雄市每個議員都有建議額度，其運作也有其應遵循的程序，不過至少可以說哪個項目是議員需要做的建設，是可以自行決定的。 3. 議員配額款這個部分，每個議員的金額都相等，不會因為不同政黨的議員，而給予不同的額度。 4. 現在官派的區長會比較親民，所以居民能夠感受的到其中的差別。
--------------	--------------------	---	--	---

		<p>網絡關係，透過資訊與市民直接參與，變成市民和市政府間一種新的網絡關係，反而更快解決市民的問題。</p> <p>6. 合併後，民眾對區公所的信任感，在原來臺中市區八個區公所是增加的；但是，在臺中縣的 21 區，因為人力和經費減少，信任感可能降低了。</p> <p>7. 縣市合併後，公民參與度有稍微增加，如之前辦的地方說明會，民眾參與程度比縣市合併前更熱絡了。</p>	<p>，山派、海派、高派等其動員的能力是非常非常有限的，市長對於地方派系其實也會有一定程度的妥協。</p>	
--	--	--	---	--

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	<p>有關道路建設及管理部分</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 交通局的業務並沒有那麼明顯，交通號誌的設置都是有其安全的考量，不會因為派系影響就違背我們專業考量設置或不設置。 2. 交通局在推動 BRT (Bus Rapid Transit 公車式捷運系統)，以中港路藍線為例，從臺中火車站到靜宜大學，推出之後，很多地方民意代表不分派系爭取延伸沙鹿、梧棲，甚至是火車站往南延伸至太平。 3. 區公所存在的價值是提高民眾的支持度和協助，包括公園的認養、公共設施的協助等。 4. 民眾只要打 1999 問題就會受到很好的解決，市長信箱回覆率很 	<p>公民參與在過去是透過民意代表選舉、鄉鎮長選舉來反應公民的需要，那小型工程分配款其實就是類似這樣的狀況，可以反應選區的需求，是在回應這些樁腳、基層這些人的需求。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於道路小廣告的管理，以前為整頓市容，要拆除小廣告就會有人來關說，關說結果就不拆了，所以的環境就很差。那合併以後，現在去拆廣告，關說就比較少了，街道就乾淨了。 2. 現在里長和居民很關心道路的品質，所以路平專案很重要。 3. 市政府 1999 已有在列管，所以在修補道路都蠻快的，因為現在區公所的承辦人員觀念都改變了，所以在修補道路坑洞的部分都會很迅速。 4. 要有溝通的平臺，很多單位去勘查之後不曉得哪一個單位要去接這個案子，所以溝通平臺和整
--	--------------------	---	--	--

		高，因此里長也喜歡透過市長信箱或 1999 反應他要做的，		合是很重要的。
--	--	-------------------------------	--	---------

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

<p>管理 面 分 析</p>	<p>有關區 功能 業務 調整 部分</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市政府和區公所應該是夥伴關係，要分層負責。市政府應該是作政策研擬和建議的工作，反之，區公所應該做業務執行和在地服務的工作。 2. 實際上，職權劃分帶來的是一級機關和區公所間的嚴重衝突。 3. 一般而言，在政策的規定、審議、規劃的過程，是一級機關要負責；而執行面及在地服務的部分，應該切割給區公所來做，惟目前臺中市政府沒有做好因地制宜的工作規劃。 4. 對於人力的分配，要因地、因事制宜，不能按照同一個概念，平等的去分配，這是相當不合理的 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 安平區的人口是六萬三，人員編制 35 個人，加上臨時人員總共差不多 40 幾個左右；但是在臺南縣相同的一個區，他們的正式人員就 80 個，他臨時人員又超過 80 個，超過類似人口區的編制差不多三、四倍。 2. 併前原來的鄉鎮長，其人事權不見了，沒有任用權了。 3. 改制後的直轄市、鄉鎮抱怨連連，因為經費從二十億變成兩億，新北市合併之後經費一百年比九十九年，平均短入七十九點九三；臺中市五十八點四九；臺南市是五十五點零二；高雄市五十五點四六，所以臺南市平均短少 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合併前，鄉鎮公所可以直接向內政部營建署去申請經費；合併後，需要透過市政府統籌，因此，市政府可以先統籌過濾，排列優先順序，減少不必要的政治關說。 2. 對於經費的編列，各區公所會編列小型工程款，以楠梓區為例，今年有一千萬去年是九百六十萬。如果經費不足，市政府民政局還有一筆錢，會分配到各個行政區。 3. 民政局統籌分配的經費，每年約 2-300 萬，是基層里民需要或是民意代表建議的鄉道，大概會有一筆這樣的預備金來供區公所
-----------------------------	--	--	---	---

		<p>。如大雅區人口數差不多十萬左右，組織編制差不多有 80 人左右，加上臨時人員合計有 300 人；西屯區人口數 21 萬，所有員工組織編制只有 58 人，加上臨時人員卻只有 72 人左右</p>	<p>是最少的。</p> <p>4. 市長對區長有所期待，不過在權力的授予部分，市長還是希望由局處長來執行。</p>	<p>申請使用。</p> <p>4. 合併後鄉鎮市改區，很多預算會比較精準，會把錢花在刀口上，減少浪費情形發生。</p> <p>5. 選區愈小，可能就會有孤兒效應發生，可能會把絕大部分的資源都投往其他地方，以求獲得選票。</p>
	<p>分 有 關 道 路 建 設 及 管 理 部</p>	<p>1. 臺中市政府都發局負責道路路障的拆除、環保局（清潔隊）負責道路清潔維護；而各區公所的责任包括闢建、統一挖土、道路命名、喪葬道路維護使用、重大活動道路維持等工作。</p>	<p>1. 對於交通號誌系統的維修，如紅綠燈等，因為比較專業，所以交通的號誌是交通局自己全面的來管理、建置、維護等。</p> <p>2. 臺南市政府交通局還是有某些事項的授權（如標誌、標線等），然後補助區公所，如過去原</p>	<p>1. 高雄縣市合併之後並沒有增加經費，反而是用原來有限的經費擴展到更大的區域。</p> <p>2. 高雄市政府對於公路的基本建設就是屬於公路局，養護就屬於養工處，另外標誌和標線就屬於交通局。</p>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	<ol style="list-style-type: none"> 2. 對於道路管理的委任，八米以上的道路就交由建設局來管；八米以下的道路就交由區公所管理維護，工作包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪。 3. 交通局以前給區公所道路交通標誌、標籤的經費都是四十幾萬到六十幾萬，建設局原本編列道路排水溝預算維護一年大概是三千萬；合併後一年經費約只給六、七百萬。 4. 合併前，原各鄉鎮市公所清潔隊可以提供一些功能，例如路樹修剪、黑漆修補、排水溝的清通等，各鄉鎮市公所相當依 	<p>來在縣政府裡面補助給鄉鎮公所的經費，先收回到局裡面，然後局再用補助款的方式，補助原來臺南縣的區。</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 某種程度以上的道路建設，超過地方能夠負擔的經費，就要向中央機關申請經費補助，如快速道路等級以上的，那麼都是屬於中央的職權範圍。 4. 以前的清潔隊都是屬於鄉鎮市公所，可以直接指揮；現在屬於市政府環保局、環保分隊不屬於區公所，因此比較難調派。 5. 合併之後重新洗牌，對口單位找不到，權責劃分還不是很明 	<ol style="list-style-type: none"> 3. 在預算的部分，鄉鎮市公所是把道路建設和交通管理合併在一起，合併之後，就是把經費挪到養工處。 4. 現在道路交通管理的預算來源有二：第一個來源是燃料稅；第二個來源是專案的補助。 5. 所有的大小事就都要到市政府辦理，常常為了一個小區域的交通管理，必須要長途跋涉到更遠的地方去處理，交通局是比較專業，但在時效上可能就會變慢。 6. 另一方面，當地區公所或警察局在處理時可能就比較快，就近，但他們的專業能力比較沒有交通局那麼好，所以可能在品質上
--	---	---	---

		<p>賴清潔隊的人力；合併後，人力被抽走，只能委託廠商辦理。</p> <p>5. 合併前，小巷道、私設道路由鄉鎮市公所維護，合併後，由臺臺中市政府一級機關負責，必須要有委託書才能維護。</p> <p>6. 以交通號誌為例，要設置紅燈秒數那是非常專業的，而且它需要交通中心去聯手，讓開車時一路都是綠燈，這有其專業性，這一部份我們都沒有下放，仍然由交通局處理。</p>	<p>確。</p>	<p>面就比較容易有問題。</p> <p>7. 合併前，對於道路的開闢，鄉鎮公所負擔經費的百分之六，縣政府也是負擔百分之六，那時候我們負擔的經費加起來有百分之十二；合併後，地方負擔比例變成百分之三十，所以市政府的負擔會比較重。</p> <p>8. 合併前，只有市政府和公所兩個單位會勘即可；合併後，包括養工處、交通局、等一大堆的市府官員到場勘查，然後勘查再確認到底是誰要去做這件事情，所以這點可能就是有比較要改進的地方。</p>
--	--	--	-----------	--

說明：本研究整理。

第三節 研究發現

本研究在歷經了第四章合併後臺中市道路建設及管理實務探討，及舉辦臺中市、臺南市和高雄市等三場焦點團體座談，分別邀請了實務界的政府官員及各大學或研究機構的專家、學者，教授等，針對本研究的各項議題、內容及架構等進行開放式的對話，進行意見與論點的交流。經過綜合分析，本研究有以下幾點研究發現，分述如下：

一、從制度面分析

（一）有關區功能業務調整部分

從研究中可以知道臺中縣、市合併升格改制為直轄市，其最主要的改變是鄉鎮市改制為區，區長改為官派，為了解決合併後原有民選鄉鎮市長及鄉鎮市民代表人員的問題，依據《地方制度法》第五十八條規定，在 2010 年底至 2014 年底的過渡階段中，有些區長可以由原鄉鎮市長（未滿二屆）轉以機要人員方式進用轉任為官派性質的區長，同法第五十八條之一又規定前一日仍為鄉鎮市民代表者，可由直轄市長聘任為區政諮詢委員等。這些作法都是為消彌改制過程中所可能遭遇到的阻礙，惟機要性質的區長任期僅有四年（市長仍可改派其他區就任），而區政諮詢委員其功能亦日漸式微，再再都顯示出改制過渡時期的折衷作法。

另一方面，從表 5-2 中可以知道，合併後的區公所已非自治體，非屬法人團體因此不論是合併後的臺中市、臺南市或是高雄市，其治理的重點都放在直轄市政府的一級機關，各區公所都呈現弱化的現象（相對的區政諮詢委員也併同弱化其功能），進一步分析，區公所的業務並沒有減少，但是預算和人事仍由直轄市政府統籌規劃。

對於區公所業務的推動，臺中市和臺南市都必須由各區公所提出計畫後，經過直轄市政府一級機關的統籌和經費協助，因此，在行政效率或為民服務上造成很大的衝擊；而高雄市情況也差不多，所有的稅收都先編到高雄市政府，由高雄市政府統合運用，再分配到各區公所，區公所已變成一個直轄市政府的下級機關。

區長的角色，已從民選首長轉變成為公務員，由於區長是位於市長和民眾之間的橋樑，臺南市政府希望區長能夠多擔任一些為民服務的政治性角色、而高雄市政府除了認為區長應擔當市長的耳目外，更希望區長能夠增加指揮溝通、協調的能力，包括區與轄區內的清潔隊、衛生所、警察分局、派出所等相關的機關，甚至去做跨局處的溝通協調工作。

(二) 有關道路建設及管理部分：

從第四章中可以發現，對於道路建設及管理的相關法令規定繁多，主要有交通部訂定的《公路法》；內政部營建署制定的《市區道路條例》及農委會水土保持局訂定的《農路養護管理要點》，其相關的道路包括國道、省道、縣道、鄉道、市區道路、農路，甚至還包括位有明文規定的產業道路、私設巷道等，法令規定細密，但卻仍有疏漏或重疊競合之處。

同時，「公路」和「市區道路」兩者依據法令及主管機關不同，對於相互競合的現象，均規定相關單位間要「協商辦理」；另外，為了符合實際需求，其管理權限也可依實際需求向上或向下移轉，然而，實務上可以知道，目前仍未能建立良好的溝通協調機制，不論是交通部與內政部營建署之間的協調；或臺南市政府與交通部或內政部營建署之間的溝通協調，都缺乏明確法律規定，同時也顯示出法令的複雜程度。

從焦點團體座談分析中可以知道，合併前臺南市和高雄市政府都是以道路寬度來區分管轄權限，在臺南市六米以下道路(臺中市及高雄市均是八米)，由區公所執行規劃興建及維護，合併後原來臺南市的六個行政區，由臺南市政府交通局來辦理，除了這六個區之外的，就委託區公所來辦理；而高雄市政府也是將道路的管理及維護交由各區公所負責，其作法在法制上仍是以區公所為主體。

臺南市政府為了利於道路的管理，訂定了《臺南市政府所屬機關權限委託辦法》，明文規定對於轄區共同管道管理維護作業、轄區道路設施之維護及天橋、人行地下道地面之清潔維護、轄區道路申請挖掘道路許可證之核發、轄區公園、綠地、廣場、園道、行道樹之維護管理業務、轄區道路公用照明路燈維護管理業務(含零星增設)、交通標誌、標線、反射鏡、路面標記等相關交通管制設施規劃設計施工及維護業務等均委託臺中市各區公所辦理(但

不包括原臺中市 8 個區），在法制上授於區公所相當大的權限。

從焦點團體座談中也可以知道臺中市政府為了落實道路的管理，在建設局之下設立了四個工務大隊，包含道路路面修補、刨封、人行道修繕、駁坎等道路附屬設施之管理維護，及橋梁日常巡查均屬於其業務範圍，同時，也可以跳過區公所直接找里長，進行道路建設；相對的，臺南市政府建設局也將在明（102）年元月將成立四個大隊，像公園路燈、道路水溝，可以就近服務；高雄市政府也將道路管理機制提升到市政府層級，而相關的經費編列也是以直轄市政府一級機關為主，因此，實際區公所對於道路建設及管理的權限，也逐漸萎縮中，跟相關法制規定的內容是不符的。

二、從互動面分析

（一）有關區功能業務調整部分

從本研究中可以知道，合併升格直轄市後，首先受到衝擊的是原鄉鎮市公所改制為區公所，區長改為官派，喪失了自治權與地方自治的地位，也減少了民眾直接參與選舉地方首長及地方民意代表的權利，雖然各鄉鎮市民代表直接聘用為區政諮詢委員，但其功能已大不如前，取而代之的競爭激烈的市議員選舉，已成為各政黨、派系之間角力的場合。

從表 5-2 中可以知道，合併後的直轄市派系的影響力已經逐漸式微，不論是原臺中縣國民黨的紅、黑二派；臺南縣的山派、海派和高派或是高雄縣的陳、王、朱三家鼎立現象，都已不復存在，取而代之的是政黨間的競爭，這是共同的發展趨勢。

另一方面，市議員的角色相對重要，民意代表的反應並不代表民眾的心聲，有時候只是局部利益，議員的名額減少，所以議員的分量加重。另一方面，合併前，鄉鎮市長是民選的，會有選票的壓力，會去接觸民眾，合併後，政治過程的中介角色不見了，不必進行「利益分配」，不必直接面對民眾，但是，區長跟當地選的議員的合作很重要，區長可以依靠市議員去爭取經費和建設等，這是一種結構的改變。

（二）有關道路建設及管理部分：

研究中可以知道在臺中市、臺南市和高雄市等對於市議員都有所謂「議

員建議款」這些議員可以利用這些額度，投入於選民陳情有改善需要的排水溝、農路、村里道路、反光鏡，道路修建整平等小型零星工程中，對於整體市政的推動，具有補充功能，而且，每個議員的金額都相等，不會因為不同政黨或不同派系的議員，而給予不同的額度。

從焦點團體座談中可以知道，民意代表間雖然代表不同政黨、甚至不同派系，但當對於地方民眾的公共利益有關時，卻可以互相協助合作，彼此協商、可以共同參與、連署，甚至是預算可以共同分攤。以臺中市 BRT(Bus Rapid Transit 公車式捷運系統)中港路藍線為例，規劃是從臺中火車站到靜宜大學，推出之後，很多地方民意代表不分派系爭取延伸沙鹿、梧棲，甚至是火車站往南延伸至太平，打破了政黨和派系間的藩籬。

為了加強道路管線工程的統一，直轄市政府也都設立了相關的規定如：《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》、《臺南市管線工程使用道路管理自治條例》、《高雄市道路挖掘管理自治條例》等，是希望統籌相關單位間對於道路挖掘的管理，但多數均將重點放在所謂挖補修復費或許可費的徵收；另外，地方政府也都會有各式各樣的回饋金收入，如各地的臺電輸變電協助金補助、垃圾掩埋場、資源回收廠或焚化爐等設施的回饋金；臺中市和高雄市的機場回饋金等，直轄市政府和相關機關間的互動僅止於金錢上的協助，尚無法增加各單位間的溝通與協調，以利進一步的建立協力夥伴關係。

由於資訊科技的發展，不論是臺中市或是高雄市都特別注重市長信箱和 1999 電話系統，形成了另外一種網絡關係，透過資訊系統的建置，可以讓市民直接參與，變成市民和市政府間一種新的網絡關係，市政府對於 1999 都有在列管，民眾只要打 1999 問題就會受到很好的解決，市長信箱回覆率很高，可以更快解決市民的問題；同時，也由於資訊的發展，也大大提高了公民參與的興趣，從臺中市可以觀察到市政府舉辦的地方說明會，民眾參與程度比合併前更熱絡。

三、從管理面分析

(一) 有關區功能業務調整部分

從表 5-2 中可以知道，直轄市政府和各區公所之間是分層負責的關係，市政府應該是政策研擬和建議的工作，而區公所應該做業務執行和在地服務

的工作；一般而言，對於政策的規定、審議、規劃的過程，都是由直轄市政府一級機關負責，而執行面要回歸區公所落實，但實際上發現臺中市政府沒有做好因地制宜的工作規劃，而臺南市市長仍希望由市政府一級單位來執行，嚴重的話，這種職權劃分會造成直轄市政府一級機關和區公所間的嚴重衝突。

對於人力運用部分，由於區長已由民選改為官派，因此其人事權移由直轄市政府統籌，而其中對於人力的配置，不論是臺中市、臺南市或是高雄市都有失衡的現象，主要原因是合併前鄉鎮市長民選，其人力包括正式和臨時人員均明顯高於原有省轄市的各區公所，以相同比例的人口計算，其公務人力可以落差 3-4 倍（如大雅區 10 萬人口，組織編制差不多有 80 人左右，加上臨時人員合計有 300 人、西屯區人口數 21 萬，所有員工組織編制只有 58 人，加上臨時人員卻只有 72 人左右；相同的臺南市、高雄市也有相類似的現象），人力配置上嚴重的失衡。

合併後，財政的收入也發生了明顯的變化，改制後的直轄市、鄉鎮抱怨連連，因為財政的經費編列突然大幅減少，新北市政府合併之後經費 2011 年比 2010 年，平均短收入 79.93%；臺中市政府短收入 58.49%；臺南市政府短收入 55.02%；高雄市政府短收入 55.46%，每個直轄市政府均發生收入短少的現象。同樣的，合併後各區公所，業務並沒有減少但是其財政收入同樣減少，而且許多原屬於鄉鎮市公所的收入，均先納入直轄市政府的收入，後再依實際需求（如高雄市政府民政局的統籌分配款），撥付各區公所以因應民眾的需求。

（二）有關道路建設及管理部分

從焦點團體座談的資料中可以發現，對於道路管理的委任，各直轄市都有不同程度的委任，如臺中市是 8 米以上道路由市政府建設局公務大隊管理、臺南市是 6 米以上由市政府工務局公路大隊負責、高雄市 8 米以上道路由市政府興工處來負責興建，平常的養護，就是由養護工程處來負責；而對於 8 米以下道路（臺南市是 6 米、高雄市 8 米）就交由區公所管理維護，工作包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪。

從研究中發現，合併後的臺中市政府訂定了《臺中市道路管理自治條例》，

對於區公所明定其應辦的業務包括：1、與建設局分工維護道路設施（分工權責另訂）；2、委託辦理天橋及人行地下道地面之清潔維護等，為實際上臺中市政府另外成立四個工務大隊，直接取代了區公所對於維護道路詩社的權責，另外，原鄉鎮市公所清潔隊，納入臺中市政府環保局，各區公所已無人力可進行天橋及人行地下道地面之清潔維護工作，該條授權規定已徒具其名。

對於交通號制的管理，不論是臺中市政府、臺南市政府或是高雄市政府，均明確表示設置紅綠燈等交通號誌，其秒數是非常專業的，而且它需要交通中心去聯手，讓開車時一路都是綠燈，這有其專業性，這一部份我們都沒有下放，仍然由交通局來設置、管理和維修。

由於道路建設及管理事涉許多的專業領域，包括建築、土木、水利、土地、橋樑、景觀、結構、生態、保育、觀光、交通、環保、及警察等多方面的專才，因此需要專業人力因應，惟從研究中可以知道，地方政府對於這些人力呈現嚴重的不足，尤其是越基層的機關如各區公所，專業人力欠缺的情況更為嚴重。

對於道路建設的經費，合併前，地方政府應配合的經費，依據中央對直轄市、縣（市）政府之計畫型補助款，其補助事項及最高補助比率，鄉鎮公所需負擔經費的 6%，縣政府也是負擔 6%，合併前負擔的經費加起來有 12%；合併後，臺中市和高雄市屬於第二級，地方政府必須負擔經費支出 22%，臺南市政府屬於第三級，地方政府必須負擔經費支出 16%，提高了地方政府應配合的經費支出。

第六章 焦點人物深度訪談分析

本研究在進行臺中市、臺南市及高雄市等三場焦點團體座談後，已針對本研究範圍內相關的學者、專家及實務工作經驗者，就其個人的經驗、意見、感受、知識等進行分析，可以補足文獻分析、理論探討以外實務經驗上的不足。同時，為了讓本研究能夠更具嚴謹性與完整性，本研究將繼續進行焦點人物深度訪談，針對本研究主題及內容，按照既定的程序，主動與本研究主要的焦點人物，進行面對面的實地訪問，以獲取實證資料。

本章主要是探討焦點人物深度訪談的具體內容分析與發現，主要可以分成研究設計、深度訪談分析與綜合分析等三個部份進行，以期能夠獲得更具實務性的研究發現與內容。

第一節 研究設計

焦點人物深度訪談係透過使用結構性的、直接的方式與受訪者接觸，來發掘受訪者的態度、動機、意見或信念等，所採用的訪談題目係開放式的問題，受訪者可依題目，自由發揮表達意見，藉此來取得本研究所需的相關資訊，以補文獻分析及焦點團體座談資料上的不足。

本研究焦點人物深度訪談，進行訪談的對象是以臺中市政府主要道路建設及管理負責機關的首長或其代理人，依據 2010 年 12 月公布實施的《臺中市道路管理規則》，其管理機關仍包括了建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局及警察局等 6 個機關。為了瞭解合併後臺中市政府相關單位在推動道路建設及管理的實際現況，以及所遭遇到的各項困境及問題，因此主要訪談的對象以上述六個機關的主管為主(不限於局長，亦可包括副局長、主任秘書或科長等實際相關業務主管)進行深度訪談。

在實務的訪談安排過程中，經濟發展局局長²⁵和警察局局長表示跟道路建設及管理並無直接業務相關，因此婉拒了本研究的訪問邀請；而為了加強本研究的實證經驗，本研究另外特別增加了民政局部分，希望以整體的角度進行分析，邀請相關的主管協助參與訪談，提供更多實務上的經驗，以補足不足之處。

同時，合併後區長改為官派，原鄉鎮市民代表會併同裁撤，雖改制區政諮詢委員，惟其功能已大幅降低，臺中市議員相對扮演著極其重要的角色，因此本研究將邀請臺中市議員進行深度訪談，惟合併後臺中市議員共計有 63 名，無法進行逐一訪談，因此將針對不同黨派、不同地區，也要針對原臺中縣及臺中市等不同轄區範圍，擇取代表性市議員參與深度訪談，如原臺中市轄區議員代表、原臺中縣轄區議員、選區最多選民代表或偏遠地區代表等焦點人物進行訪談以求取各不同的觀點。訪談的對象包括下列四名：

- 一、偏遠地區：東勢區、石岡區、新社區及和平區○○○議員（國民黨）
- 二、原臺中市地區：北屯區○○○議員（民進黨）
- 三、選區人口最多地區：大里區○○○議員（親民黨）
- 四、原臺中縣地區：后里區、豐原區○○○議員（臺灣團結聯盟）。

本研究分別於 2012 年 10 月 2 日至 10 月 31 日止，針對上述相關焦點人物進行訪談，其主要訪談日期、時間及訪談對象，特製如表 6-1 所示：

²⁵經濟發展局主要市負責農路之修築、改善、養護及管理，惟臺中市政府已另外成立水利局，負責農路管理的各項工作。

表 6-1 本研究焦點人物深度訪談一覽表

日期	時間	焦點人物	訪談地點	備考
2012/10/02	15：50-17：50	編號 A：臺中市政府民政局主管 編號 B：臺中市政府民政局主管 編號 C：臺中市政府民政局主管 編號 D：臺中市政府民政局主管	臺中市政府惠中樓 6F 民政局	
2012/10/05		編號 E：臺中市政府都市發展局主管	臺中市政府都市發展局局長室	以填答方式回覆
2012/10/11	13：30-15：00	編號 F：臺中市政府交通局主管	臺中市政府交通局辦公室	
2012/10/31	14：00-16：00	編號 G：臺中市政府環保局主管 編號 H：臺中市政府環保局主管	臺中市環保局辦公室	
2012/11/22	14：00-15：00	編號 I：臺中市政府建設局主管	臺中市政府建設局辦公室	
2012/10/11	16：00-18：00	編號甲：臺中市東勢區○○○服務處處長	臺中市東勢區○○○市議員服務處	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

2012/10/18	14：30-16：30	編號乙：臺中市北屯區○○○市議員	臺中市北屯區○○○市議員服務處	
2012/10/23	15：00-17：00	編號丙：臺中市后里區○○○市議員	臺中市后里區○○○市議員服務處	
2012/10/24	14：00-16：00	編號丁：臺中市大里區○○○段緯宇	臺中市豐原區舊議會議員休息室	

資料來源：本研究整理

另一方面，為了延續本研究的架構，有關焦點人物深度訪談的訪問提綱，也將分別從「制度面分析」、「互動面觀察」、「管理面觀察」等三個面向，規劃出六個訪談題綱，其主要內容說明如下：

一、從制度面分析：

- (一) 依據《地方制度法》相關規定，縣市合併後原鄉鎮市道路管理相關法規一律得以延用，在實際操作是否出現問題？建議修正方向為何？

二、從互動面觀察：

- (一) 縣市合併之後，外部政治因素對區公所道路交通建設管理的影響為何？又，區政諮詢委員的角色為何？是否發揮一定程度的影響力？
- (二) 為了加強道路管線工程的統一，直轄市政府訂立了相關的規定如：「臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例」；台電、中華電信、第四臺、自來水公司等相關單位要挖掘道路均須事先申請，繳交相關費用後始可開挖道路。另外，原臺中縣所屬各鄉鎮市也有各式各樣的回饋金收入，如各地的臺電輸變電協助金補助、垃圾掩埋場、資源回收廠、焚化爐等設施的回饋金、機場回饋金等。合

併後，就您所知，縣市合併後的區公所與上述單位保有哪些互動？關係為何？縣市合併前所繳交的各项費用與回饋金，目前的使用情況為何？

- (三) 就道路建設與管理業務而言，市長信箱、1999 或區長信箱分別扮演何種角色？就您的觀察，縣市合併後的區公所，如何能在「道路交通建設與管理業務」上，提供更多公民參與及意見表達的管道與功能？區長在前述業務上應扮演什麼角色？

三、從管理面觀察：

- (一) 在道路建設與管理相關業務方面，臺中市政府目前是否強調由一級機關統籌辦理？建設局籌設之四個工務大隊如何與原各區公所肩負權責取得協調？縣市合併後的實務操作是否存有模糊地帶？其他道路建設與管理業務權責局處是否也遭遇類似情形？內容為何？
- (二) 縣市合併後，臺中市各區公所是否有足夠的能力執行道路建設與管理工作？請分別從區公所專業人力與財政現況進行說明。如果無法因應，請問有無其他解決方案？

第二節 深度訪談內容分析

本研究在歷經舉辦了 9 場的深度訪談，針對臺中市政府道路建設及管理相關機關主管和負責人、臺中市議會代表性議員等共計 13 名接受訪談，本研究除了援引上述六個訪談題綱外，也開放訪談者自由發揮其看法，以期能夠獲得更廣泛和更深入的認識，其相關訪談的內容請參閱附件四、臺中市政府相關主管深度訪談紀實及附件五、臺中市議員深度訪談紀實。

同時，為了瞭解臺中市政府各級主管和民意機關市議員之間，對於合併後臺中市政府相關單位在推動道路建設及管理的不同觀點，因此，除了分別從制度面、互動面及管理面進行分析外，亦將特別分成臺中市政府相關主管的深度訪談分析及臺中市議會市議員的深度訪談分析兩個部分，分析說明如

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

下：

一、從制度面分析

（一）法令依據

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

對於臺中市政府相關主管的深度訪談分析，在法令依據方面，首先針對縣、市合併後相關法令規章調整，表示完成的比例相當高，如編號 C 和 F 表示：

「臺中市政府相關的法規幾乎都已經變更了，的確是有適用兩年期，因為一合併的話沒辦法修訂定法規，法規修訂要經過很多程序，目前臺中市法規修訂達成率已經非常高」

「法規面的部份，法規現在剛開始就是一併適用，就是臺中市原有的自治條例跟原臺中縣的自治條例如果有相同的，就來予以整併，那這大概在去年年底就已整併完畢」，「目前已進行法規整併，未來包括罰則及收費標準等將全市適用，都發局本身對道路上之違規廣告、障礙物均配合處理」。

除此之外，編號 F 也表示，認為相關的法令規範亦必須配合修訂，始能順利推動合併後各項市政業務表示：

「就法規制度面，行政區劃法、公債法跟財政收支劃分法能夠盡快的來訂定」

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

在法規面上，臺中市議會市議員也認為相關的法規也必須配合修正，如編號乙表示：

「目前的經費是呈現過度的情況，所以公債法的訂頒，是可以解決這個問題...」、「行政區劃一定要重劃，臺中市的市區，有的一區只有 2 萬人，也有一區 25 萬人的，區長一個和副區長，要來服務這麼不同比例的人口，絕對要作適當的調整，像新社區合併

起來也只要一萬人，像北屯區 25 萬人，如何調整還要考慮到土地面積的問題」

同時，在法令依據方面，臺中市議會市議員與地方建設發展息息相關，因此也希望從改制後，土地使用相關法令進行檢討，以利於都市計畫的整體發展，如編號丁表示：

「大里市不會發展的原因就是因為使用分區的問題，都是住商混合區，商業區太少，原臺中縣是農業縣的縣轄市，本來商業區就少，當道路自然形成商圈的時候，因為限制分區使用又不檢討，內政部九十八年、九十九年到現在都不進行檢討，百貨公司跟銀行，沒人誰要來，蓋十層樓卻只有一、二樓可以營業，第三層樓到第十層樓都不能營業」

由此可知，臺中市議會的市議員更關心合併升格後的臺中市各區，能否平衡發展的議題。

（二）組織編制

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

從訪談資料中可以清楚知道，合併後區公所已成為臺中市政府的二級機關，如編號 D、G 和 I 就明確表示：

「把區當成二級機關在看待，尤其是把它看成民政局的二級機關」

「一般會把區公所視為民政局的二級機關」

「29 個區公所屬於市政府的派出機關，隸屬於民政局，所有的預算皆從民政局編，實際上是民政局的二級機關。」

合併後各區公所成為市政府的二級機關，因此，區長的功能與執掌相對的弱化，如編號 C、D 和 F 表示

「現在區公所的預算、權少了、人也減少了」

「就區的定位，它就是派出機關，應該是平行的對等的關係，但它又受臺中市政府相關局處業務部分的指揮督導，上面有好多公公婆婆，所以很矛盾。」

從鄉鎮公所轉成區公所，從角色扮演部分，它是弱化的，除非他在權、錢還有人的部分它可以加注一些，讓它提升，這三種缺了，它只是一個不完整的機關。

以前是自治法人機關，說什麼就直接去做，現在凡事都要申請、凡事都要報備，凡事都要在一級機關去，這變成層級多了，一層卡在一層，所以說在執行上會有疲弱的現象」

「原鄉鎮變成區的話，他直接照顧民眾的權利應該會比較弱化」

同時，在這樣的轉變過程中，也有訪談者表示現在區公所的角色偏向於行政幕僚，而僅有提供諮詢的功能，如編號 D 表示：

「區長應該是扮演是政府的行政幕僚角色，因為他沒有實權，他應該比較偏向行政幕僚。

就以前鄉鎮市公所的角色來講，區公所相對功能變弱，因為他沒有辦法說到做到，區長現在還要請示、上呈，不像以前鄉鎮長講的就說到做到，所以說以前那個狀態跟現在這個狀態是不一樣的，現在有點像幕僚的一部分，有點像諮詢。」

另一方面，從實務的交通建設及管理分析，縣市合併前臺中縣市對於交通業務的推動，基本上就不一樣，如編號 F 表示：

「臺中市當初只涵蓋八個區，以交通的業務來講，基本上各區還只有建議權，沒有實質的行政權，就是不管說標誌、標線、號誌這個基本民生的部分還是重大的交通建設，並沒有任何行政上實質的權力；原臺中縣的部分就不太一樣了，原臺中縣總共 21 個鄉鎮，基本上原臺中縣的交通局反而是站在類似督導的單位，那大部分的行政權都落在原臺中縣的 21 個鄉鎮，因為它們都是民選的首長、個別獨立的機關，所以以交通建設來講，他們除了大的建設沒辦法做之外，其實小的如造橋、鋪路維護、還有標誌、標線及號誌的一個興建跟設置，基本上他都可以處理，那這兩個截然不同的制度」

同時，對於道路的建设環境清潔維護，訪談者認為區公所也

是相對弱化的，而且認為合併前後的差異性很大，顯示合併後各區公所對於道路建設和環保業務的緊縮，如編號 I 和 G 表示：

「區公所為市政府的分支機構，事實上是沒有錢的派出機關，它僅有某方面的權限，例如查報、協調整合等功能。」

「以環保業務而言，區公所還是弱化的，現在剩下環保政策宣導的業務，原來清潔隊在鄉鎮市公所它和業務課是平行單位，無隸屬關係，隊長和科長也是一樣的職等，是同樣位階的一個單位，請他支援是互相的」

然而，實際上並非所有的行政機關主管均抱持著負面的觀點，也有抱持著正面的觀點，如編號 C 就表示：

「臺中市政府目前沒有把區長矮化或是說淡化他的職權，如召開市政會議時，是市長主持的，區長也都列席參加，跟市政府一級機關一起開會，相關建設一定是交給區長來決定」

從以上的分析中可知，臺中市政府相關機管首長對於縣市合併後的臺中市各區的組織編制，均抱持著區公所功能弱化、位階降低的觀點，但雖有從正面的觀點論述，但也只是說明形式上市政會議的開會情況，是否如訪談者表示有關相關的建設都交給區長來決定，尚有待時間的驗證。

進一步，針對區公所未來的轉變，標號 D 和 F 分別提出他們不同的見解，他們表示：

「未來可能在十年以後，是否可以規劃一個分駐單位、一個執行單位，一個專門執行的單位，但那個機關的主事者應該不是機關，他應該是一個分派機構，那也是由市政府分派，但是他純粹就是在執行的部分，我覺得未來這樣政府整個的運作上也比較順暢」

「區公所他還是有它存在的價值，除非未來的局，還是要派駐到聯合服務中心，各區都有聯合服務中心，像工務大隊，我覺得應該更像各區聯合的辦公中心會比較好。」

如果叫聯合辦公中心，各區之間如果要取消區公所，可能要變成

所謂的臺中市要有海線服務中心、山線服務中心、和平服務中心。我覺得和平鄉真的很特別，和平鄉服務中心，那各個的服務中心合署辦公，這是可以思考的，但要是這個功能還沒有完全的被強化之前，冒然的沒有區，我擔心會有一些問題出來」

由此可知，臺中市各區的未來發展，因為權和錢都集中在臺中市政府，因此，臺中市政府相關的機關主管希望將來調整時，可以緩慢逐步以朝向派出機關、甚至聯合辦公中心的方式運作，以貼近目前實務上的運作現況。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

合併前臺中縣各鄉鎮市公所均屬於一個獨立的法人機關，有獨立的預算及人事權，然而，合併後臺中市各區公所到底是屬於一級機關或二級機關，地位就有點模糊，編號 A 表示：

「現在區公所是派出機關，各機關對他們的業務都有指揮監督，並不只是民政局的局長對他們有指導監督權，但實際上市長對他們才是指揮監督，所以它們目前的定位是有一點尷尬，是介於一級機關跟二級機關中間，其實它應該並列為一級機關，只是它是派到外面」

因此，對於合併後的區公所定位，幾乎在臺中市議會市議員的訪談者，幾乎全面抱持著功能弱化、矮化的負面觀點，一致表示：

「鄉鎮市改成區後遭弱化了？沒有人事權也沒有預算權？行政權也不會很大，現在區公所變成派出機關，很多事情都要到市政府去。

區長真的很可憐，區長為市政府派來，但是市長不會參與，現在區長不管了，反正上面還有一個民政局。」

「區長好像變成是一個媒介，市長跟民中間的一個媒介，他沒什麼權力，也沒有經費，變成是一個代表。

區公所就像市政府的執行，受市長的指揮監督，民政局也有督導

的權利，那我們看到區公所有些預算在建設局、都發局，那他們不是有很多公公婆婆。」

「區公所定位在臺中市政府很模糊，站在實際面來看，會發覺區公所是被矮化的，在政治面，市政府為了拉攏這些區公所，說是一個派出單位，然後督導單位是民政局，...所謂的派出單位是市長派你，你聽市長的，怎麼還會有一個民政局來督導？假如說這樣的情形，像今年的預算，區公所的預算編在民政局裡面，明明矮化了區公所，哪來的派出？他們明明就是變成三級單位。

區長是九職等的區長，九職等的區長跟誰一樣大？跟市政府的科長一樣大，你只有這樣大，但是實際上你在地方上被尊敬阿，跟議員一樣大，大家都說：『大里區的區長，我們的大家長』，但是這個大家長，在臺中市政府的架構之下是第六層的公務人員，市長不要講，副市長，秘書長，主秘再來局長，副局長，主秘，專門委員，科長，第九級到第十級的官員，那就奇怪啦，你這個區長九職等，我當議員我幾職等？我比照十一職等阿，我跟參議跟副市長同職等，他怎麼是大家長？」

在此種弱化、矮化的情況下，區公所業務的推動會遭受到很大的困擾，民眾對區公所也會漸漸失去信心，不只對於區長失去信心，連原鄉鎮市民代表會轉任的區政諮詢委員及里長也會失去信任，全體受訪者分別表示：

「現在有問題大多是跟區反應，但區也無法作主。

民眾會循著以前的習慣，先去找區政諮詢委員，就是以前的代表，因為現在沒什麼權力，我們只好請民眾去找里長，那里長絕對會先去找區長，區長也很無奈，只好送去市政府，區長的心態也是意興闌珊，每件都送市政府，無法立刻解決」

「錢一直往市政府集中，以現在區的規模來看的話，以現在的規模和人力來看，是沒有辦法解決現在的問題。

區公所相對的功能就更弱，包括人員、編制沒有承擔那麼多的責

任，相對的市民找他們承辦的不多」

「區目前還是屬於民政局在管，因為有很多業務還是要區公所轉各局處。比如說兵役的，還是要由區公所循民政的系統，往民政局去呈報」

「在縣市合併的過程，業務都是往上，區公所沒有決斷權了，都往一級機關去集中，區公所反而沒事做，轉呈就好。本來市政府好好的一級主管、一級機關人員的工作量增加到他沒辦法負擔，區公所現在空轉」

而在實務的道路建設及管理部分，由於區公所缺錢無法立刻滿足民眾需求，效率差是民眾抱怨的主因，如編號甲和乙表示：

「呈報上去（水利局）會先來會勘，再簽看有沒有經費、合不合乎規定再回覆公文，有時候光是會勘完回公文要等到三、四個星期」

「偏遠的區影響一定很大，里長反應以前在公所就可以直接派員了，現在反應到公所，公所還要爭取、反應到市政府，那種執行的速度會差很多」

然而，就在這一片譴責的聲浪中，是不是就主張區公所應予以裁撤呢？實者不然，不僅不認為不需裁撤，反而需要給於更多的權力、擔負更多的責任，編號甲、乙和丙分別表示：

「未來的發展方向，還是應該給區、區長有一定的權力，比現在的功能應該才更能發揮，未來還是要給他們多一點權力的話，市政府要監督，因為你們現在是屬於市政府派的區長，你們所有的施政要絕對的向胡志強市長負責，所以各局處所撥下去的經費，你就各局處你們要盯啊，」

「區公所仍有存在的價值，像很多地方的小型工程，比較臨時性、技術性沒那麼高的工作，可以馬上來做回應的服務

區長應該發揮更大的功能，因為區長直接領導的就是里和市民，他直接對市民做回應，如果可以承擔更大的責任然後有更專業的

技術，我們就贊同。

應該要多一點授權，像和平區公所他們還是有公務員在那邊辦公，區公所有建設科科長，他整個執勤的拿捏，我倒覺得資源給他，這個科長讓他有所發揮，讓他帶這個領導的團隊」

「變成區以後，變成官派以後，區公所還是應該要有一定的功能存在，應該充分授權」

而對於區未來的發展，訪談者表示可以朝服務中心發展以符合實際現況、或是依循地方制度將區長改為民選，如編號丁表示：

「現在只有兩條路可以走，一個就乾脆把區公所真正的解散，變成服務中心，就是叫服務中心；另外一個就是落實地方自治，把區長拿來選舉，再來選一個層級，既然你現在變成縣市長，縣市議員，然後就是里長，你為什麼就中間不見了，斷層了。

把區改成服務中心，每個區都是服務中心，不過服務中心裡面的制度會改變。比方說服務中心裡面，我是隸屬建設局的服務中心人員，我是屬都發局的人員，我上面的老闆就是都發局長，要讓它在各局科處單一窗口來服務。不選舉就改為行政中心，直屬單一窗口來解決問題」

由以上的分析中可以清楚的發現，不論是臺中市政府各機關的主管、或是臺中市議會的議員，對於合併後區公所的角色和功能都抱持著弱化的負面觀點，但是他們也都不主張要裁撤，反而主張給予更多的權責，深化服務的需求。

（三）府會關係

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

理論上，民意機關是代表民眾負責監督市政的推動，因此基於職責，臺中市政府的預算要經過市議會的審查通過後執行，改制後區公所非獨立法人性質，在沒有鄉民代表會之後，其預算的編列須經臺中市議會審查通過後據以執行，如編號 C 表示：

「預算案是由臺中市議會議員來審，也要審區的預算」

而除了審查預算外，市議員仍負責監督各項市政業務的推動，但是因為議員非公務員，有些市議員因為民眾的請託，而要求公務員配合辦理，尤其是在合併後相關法令規定改變很多，這些都造成府會間關係的困擾，如編號 F 表示：

「跟民意機關的溝通會落差比較大，因為議員都有不同的需求，因為很多時空環境的改變、法令的改變等等，常無法令他們滿意。

議員提醒很多是急迫性或者是工程執行的有效性，這是無可避免的，因為他是監督人我做這些事」

合併後的臺中市政府各區公所其直接接受臺中市政府的指揮監督，因此目前不必接受臺中市議會的質詢，而之前的各鄉鎮市民代表會已經廢除，而取代的區政諮議員其功能也大大減縮，但這並不代表不必重視府會關係，相對地在民意至上的民主時代，府會關係越形重要。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

合併後臺中市議會議員其功能與市政府之間的府會關係，主要是在監督市政的推動，因此需要體查民意、反應民情，如編號甲表示：

「議員很認真，和地方上互動良好，瞭解地方需求，當然現在很

多都要靠議員去爭取。

議員爭取的幾乎都是小型工程款，均由市政府統一發包」

在合併後臺中市議會議員其功能與市政府之間的府會關係也有所改變，以前鄉鎮市公所接受代表會的直接監督，效率佳，能有效解決民眾的問題，現在改制為直轄市完全接受市議會的監督，府會關係也隨之改變，如編號甲也表示：

「以前代表會代表可以請鄉長來代表會坐一坐，當面就可以解決問題，效率多快，馬上解決，請工務課長你們怎麼處理，請社會課長、請民政課長，我們馬上就交代下去了，交代下去一天解決。現在不是啊，你現在使用登記最起碼要十五天啊，半個月啊」

另一方面，也有訪談者表示，區公所可以朝派出機關發展，同時給於必要的權責，相對的有權之後就是要受監督，必須接受市議會的監督，以利業務的深化，如標號丁表示：

「區公所要有獨立的預算，要有獨立的預算讓這些區公所的官員有事做，必須是派出單位，他就應該在議會列席，局長以外就應該區長列席，這才是符合派出單位的基本精神」

給予權力之後，當然就是要有相對的責任和義務，臺中市各區公所其組織與功能日漸萎縮，而且不需列席臺中市議會，許多的經費編列在臺中市政府相關一級單位中，區公所已不受到臺中市議員的重視。

（四）過渡時期

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

針對合併時所可能發生的各項阻力，特別在《地方制度法》中訂定了過渡階段（2010 年底至 2014 年底）的各項特殊規定，以其能夠順利推動整併過程，如「明定可以由原鄉鎮市長轉以機要人員方式進用轉任為官派性質的區長」、「改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任」

等，然而實際的推動情況並不是原先規劃的能無縫接軌，反而產生許多問題，最主要是兩者之間落差太大，如編號 D 表示：

「區長有一部分是留任，現在有十個是留任的，原來他是舊的鄉鎮市長，他在改制後就擔任區長的職位，他在擔任區長的地位與過去擔任鄉鎮市長是不可同日而語，落差其實是非常大的」

另一方面在法制的轉變過程，實務推動上比較少發生問題，以道路建設及管理的法制變更為例，編號 E 表示：

「臺中市道路主管機關為建設局，此些問題大部分屬建設局所辦理，縣市合併後相關法規繼續沿用二年，原臺中縣轄依『臺中縣道路管理自治條例』，原臺中市依『臺中市道路管理規則』運作，實際操作無問題」

從本節的法令依據中也提到法制的轉變都能在二年的期限內完成，這部分是推動的比較完整的。但是當運用在實務的業務推動過程中，仍然會因為業務屬性不同而有落差存在，如清潔隊在合併的第一年仍委託各區公所代管，結果產生許多問題，而在法制逐漸健全完整後，始能恢復正常運作程序，如編號 G 表示：

「清潔隊很尷尬，特別是第一年我們代管的時候，它有好幾個婆家，每個都要聽，所以那時候隊長很難為，我到底要聽誰的？現在慢慢體制化，一年後結束代管，就是做環保局指定的業務，除非說交辦去支援。多數隊長認為在制度下做事反而是比較好的，為什麼呢？第一，他不用自己去承擔；第二，他不用做雜七雜八、包山包海的事，他只做指定的業務及被交辦或支援的事。」

在過渡時期後，相關法治的建設已完成，現在最棘手的還是人員心態的調整，以下將接著討論臺中市議會議員的深度訪談分析。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

由以上的分析中可以知道，在過渡時期最難處理的問題就是人員心態的調整，不管是轉任的區長或是區政諮議員，均有適應

不良的相關問題如編號甲表示：

「區長有十位都是由鄉鎮市長依法轉任，原來四年所做的和現在未來四年所作的差別太大，被選民罵死了，所以現在選民感受最好不要合併，因為縣市合併後我們並沒有增加收益，我們也沒辦法受益，當然會反彈。

區政諮詢委員一年開會 30 天，一次開 4 天，我們所建議或探討的問題都是無法解答，作出的建議會送至區公所，區公所幫我們轉上去，第二次開會時區公所會把答覆拿給我們，我們所建議的建設案，一送上去就沒消息了，所以我們現在覺得很無奈。在區政諮詢委員只是去開會，比調解委員會更不足」

而這些原有的鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會代表，都是屬於地方型的政治人物，有其實質的影響力，當然對於這樣的轉變心態上很難去調整，如編號丁就明確表示：

「區長有的是官派的，有的是酬庸的，因為這是過渡期，這些酬庸的，胡志強你不敢得罪他，你絕不敢得罪他，因為他當初是從太平市或者大里市二十萬人口選出來的市長，忽然間變成了區長，你也不敢得罪他，他也很委屈，怎麼管理，萬一你翻臉呢？我這個大樁腳就跑了，這很微妙的。」

而其中也點出了最大的問題是區公所弱化了，沒有先前擁有的財政資源，而影響所及就是效率變差了，如編號甲表示：

「業務是延續的，法規定要延兩年，在延續的過程中最大的困難是什麼？主要的缺點在於區長沒有什麼權力，不像鄉鎮市長有預算權，可以馬上處理問題，在時效上就差很多。」

要如何解決這些問題，最簡單的方法就是授權和授錢，讓他們能夠有實質的參與，如編號丁表示：

「諮詢委員，大概他們現在一個月還可以拿個六七千塊吧！政府還是每一年有一些會議，有一些經費編在他們身上，與其把這些錢送給區諮詢委員，你為什麼不讓他選呢？讓他負一點責任嘛！」

這樣的過渡時期，本來是希望藉制度的設計降低改制過程的抗爭，運作的結果還不是令人滿意的，主要是在於個別人員心態的轉變，這是最困難也是最不好處理的一部分，不過隨著過渡時期結束時間的接近，這樣的轉變可望會在達到一個高點後迅速降低，考驗著臺中市政府的市政能否順利推展。

二、從互動面分析

（一）直接民主

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

合併後臺中市政府各區公所已屬於臺中市政府的二級機關，無獨立的預算，原先各鄉鎮市長和各鄉鎮市民代表會代表的直接民主功能消失了，如編號 D 表示，區政諮議員已不在具代表性，表示：

「以前鄉鎮市公所有公民參與的角色，現在就沒有了，區政諮議會已不再具有代表性，區公所介於一級機關之間，上面有好多公公婆婆，地位很尷尬」

惟目前制度設計上，仍然保有里長直接選舉的制度，是最基層的一個服務單位，區公所為瞭解最基層的民意需求，設置了擴大區政會議，主要是提供里長的意見反映，以利了解基層的聲音，編號 C 認為里長的地位提高了，他表示：

「應該說政治拼盤變了，現在里長的角色提高了，地位提高了，里長的政治影響力在上升」

在擴大區政會議上，一般來講就是里長直接接觸民眾，所以他的問題較貼切，他會提供一些建言，然後進行列管」

而在這樣的情況下，里長成為代表民眾發聲的最基層組織，同時，臺中市議會的議員，已成為直接民主的一個最主要的場域，他們都需要代表民眾替民眾發聲，反應民眾的需求，如編號 F 表

示：

「相關問題透過里長、議員等管道反映，可獲得改善」

除了區政會議、里長外，市議員的功能與角色也大大增加，而且議員也會利用機會擴大自己的服務範圍，如標號 I 表示：

「如果是 2、300 公尺長，他覺得水溝太小他要做大，可能要花掉 100 多萬，或者是他覺得這整條路面很爛啊，糟這個可能也要花 2、300 萬，這時候他們會找議員協助」

這些直接民主的制度設計，可以提供民眾的意見反映，讓臺中市政府瞭解民眾的需求，有其正面的幫助。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

合併後廢除鄉鎮市長和鄉鎮市民代表會的選舉後，每個訪談者均表示臺中市議會議員的角色突然加重，不只服務的量加多，功能越顯重要，有時也會跨越不同的選區提供選民服務，如編號乙、丙和丁分別表示：

「民眾覺得找里長好像沒有辦法發揮，找他們公所好像沒有辦法達成，所以找議員，我做了好多件跨區服務，他們覺得找議員比較有效啊，像和平區兩位議員工作量都比以前更重了」

「有問題就不會找區公所，直接就找議員了。」

縣市合併以後議員的角色更吃重，因為沒有代表，沒有鄉長了，所以就沒有代表監督的問題，再來一個，區公所的權限又緊縮，所以以前鄉民大概是找代表，找區長甚至於里長，以前的里長就直接找區長，現在沒有用，找他沒有用」

「鄉鎮市公所變成區後，民眾可能有事情不會找區公所，會找議員，我的業務增加了。」

合併後議員的工作增加，因為就直接找議員，以前很多事情不會找我們議員，現在也找我，多到我實在處理不完，要開會又要審預算，當然以前還要做地方服務，婚喪喜慶都要跑，沒辦法啊！」

而在實務的道路建設與管理方面，訪談者表示需要透過議員向相關的機關去爭取經費，來滿足各地不同的需求如編號丙表示：

「四個工務大隊大概都要透過市議員，區公所他本身就很難發揮，因為他給他的權太少，權限太少，針對對道路的部分，一年好像給他六百萬，每個鄉鎮都不一樣，給他的權力太少，所以他就比較無法發揮，就是很節省的花用，怕花不夠，不夠怎麼辦？就是要透過議員再跟市政府爭取」

另外，也有訪談者對於議員選區的安排和立法委員選區的安排相同，而提出質疑，其主要是認為代表性的問題，如編號丙和丁表示：

「市議員跟立法委員的選區就不一樣，所以我是建議如果要調整這個行政區域，要跟選區一併作調整，就是立委選區、議員選區跟行政區域一起作調整」

「選舉制度難道沒有問題？一個立法委員的選區比議員還小，怎麼有這種道理？他是一個國會的議員，他選區比我小，比我做議員的選區還小，當然他是單一席次選舉，但是他只代表太平跟大里耶，他怎麼去審國家的預算？

可以將全國分東、西、中、南、北區，五區，113 名，一次選，一個選區選 25 個、20 個，代表性很足夠嘛，我中部幾個縣市選出來的，我能夠當選這 25 個其中的一個，太強了，他能夠在這麼大的區域當選，哪是弄兩個小鄉鎮，臺中市選八個立委，大里、霧峰選出來的，他叫作國會議員，天底下有這種事情？」

直接民主是民主國家的象徵，合併後，雖然減少了民眾直接選舉鄉鎮市長和鄉鎮市民代表會的機會，但市長和市議員民選，更增加了其代表性和合理性，也希望藉著責任的增加，來提高更完整的為民服務工作。

(二) 派系

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

合併後臺中市各區公所業務的推動，包括道路建設及管理等工作，從臺中市政府相關主管的訪談資料中，他們均認為並不會受到外來政治因素的考量，同時，派系也難有發揮作用，如編號 C 和 E 分別表示：

「基本上派系目前來講還看不大出來很大的作用。」

「縣市合併後道路管理由建設局統一管理，所謂外部政治因素，應無相對關係。」

由此可知，從臺中市政府行政人員角度觀察，在業務的推動上他們比較少會去注意到派系等外在政治因素的影響力。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

派系的產生是因為有選舉，派系是伴隨著選舉而來，同時也與選民的程度有關連，如編號丙和丁分別表示：

「派系的消長跟選民的水準有關，選民水準越高派系的力量越弱，因為選民有自主性了」

「派系運作的目的是選舉，普通時候是沒有派系的，憑良心講，以我在臺中縣這麼長時間以來，舉媽祖也是不分紅黑派啊，但是選舉時你就看到紅黑派區分。」

然而派系的發展，似乎隨著時代的演進而有不同的發展趨勢，目前已經從傳統恩侍慢慢式微，轉變成政黨間的競爭，但是派系仍然會在某些地方性的選舉發現，如編號甲、乙表示：

「現在沒什麼派系了，是黨，不同的黨派，以前還有說紅派、黑派等等，臺中縣市合併以後，所以這樣的政治生態，派系慢慢的變了，變成是藍綠間的競爭了。」

派系幾乎沒有，以前說什麼紅派大老啦，現在都慢慢式微了。」

「會朝向政黨的模式，政黨的競爭會比較明顯。」

派系還是有，因為目前農會的派系還存在，不過還是慢慢他的影響力會越來越少，越城市越沒有力量。」

因此，現在的選舉主要是看候選人和政黨，而且改制為區公所之後，外在政治因素對於區公所的影響力也漸漸消退，如編號丙和乙分別表示：

「選舉幾乎是個人的魅力，就是政治人物自己的魅力，之外就是政黨，派系的魅力比較小。」

「現在鄉鎮改成區以後，像這個區外面的政治勢力對區的影響是弱化。」

派系是選舉的副產物，在政黨的競爭過程中，有其正面和負面的功能，但是隨著改制為直轄市之後，傳統派系已漸漸失去其影響力，取而代之的是政黨的競爭，這種現象通程式和選區的擴大以及選民素質的提升有關。

（三）公民參與

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

現代政府治理重視公民的參與度，臺中市政府為了加強公民的參與，因此特定安排了市長和里民的直接對話，如編號 C 表示：

「市長針對區跟里的部分，非常努力去基層聽取他們的聲音，所以他跟他們舉辦座談會，第一梯是到各區里去聽看看他們的聲音，第二梯則是請他們進來市政中心來認識市政中心」

然而，這種正式制度的安排，根本無法達到公民參與的本質，對於道路建設及管理的各項業務推動，市長信箱和 1999 專線電話，就成了市民和是政府之間直接對話的場域，其功能日增重要，如編號 E、F、G 和 I 分別表示：

「目前市長信箱、1999 專線提供市民便利之反應管道，可滿足民

眾需求。

民眾現在也都知道從什麼管道，不用找公所，直接找我們或 1999，我們都會馬上處理。」

「現在民眾也很聰明，他也會上 1999，直接用電話通知我們，如果是我們權責，我們就會下指示，請清潔隊馬上去處理，如果民眾找區公所，區公所還是得找我們處理，多轉了一個彎。」

「統一通報專線叫 1999，1999 是要民眾打臺中電話我們都會立即處理，市長信箱、局長信箱都隨時會受理，我們都是每天在處理這些事。」

「市長信箱或者是現在最常用的是打 1999，所以現在很多鄉親，會試著用 1999，不再跟里長講了，他 1999 打來我們就直接處理。」

隨著時代環境的演變，民選的首長越來越重視這種民意的反應方式，同時也更重視新聞媒體的傳播，希望每位市民有意見就直接跟市政府反應，在問題尚未浮出檯面前，就先加以排除，以維持市長的形象，如編號 C 和 G 就表示：

「如果媒體有登出來哪邊需要緊急處理，環保局就會去處理，因為層層轉報就來不及了，民眾和區長都不滿意」

「希望大家都當作一個報馬仔拉，能夠給我們盡量的訊息，我們能夠做的就立即去做，不能夠做的也會按照輕重緩急來做處理」

另外，對於道路清潔管理的維護，僅靠政府部門是不夠的，也要靠各種環保志工（或義工）隊的協助，臺中市政府環保局也積極的加強辦理這一項業務，如編號 G 表示：

「我們和公所比較有關的部分是志工，志工明年度也會收回來清潔隊自己管，未來會請區公所或里辦公室幫忙考核評核機制而已」

由此可知，臺中市政府亦重視公民參與的推動，不論是正式的制度設計、或是網絡的市長信箱、1999 電話等，其功能均持續增強，而民眾也能廣泛的運用這些公民參與的管道，反應其實際

的需求，更重要的是要把民眾的力量結合起來，創造更有價值的服務功能。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

臺中市議會的市議員也逐漸發現到公民參與的重要性，他們也都知道 1999 電話和市長信箱的功能，對於他們無法服務或是認為時效緊急的部分，甚至還會主動建議民眾撥打 1999 電話，所以其數量也日益增多，如編號甲和丁均表示：

「打 1999，反而市長比較重視，里長和我們都會建議民眾撥打 1999，畢竟 1999 會追蹤列管，例如道路有坑洞，我們就趕快通知建設局第二大隊，它會馬上派員去看，只要接獲通知，他們很積極，有時也會撥打電話到地方詢問道路損壞有無立即危險性？如果有即使三更半夜也要出勤，這方面我就感到很好」

「去年市長信箱加 1999 只有一萬七千嘛！但是今年有三萬多，他們預估明年會到五萬，所以民眾可能直接利用 1999 或市長信箱去解決問題」

由此可知，市長信箱和 1999 電話的效率正在增加，連市議員都能夠感受到其功能，這是公民參與最直接的方法，也是令民眾有感的最有效途徑。

（四）協力夥伴關係

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

改制後鄉鎮市公所改成區公所，已不再是個獨立的法人機構，但是，在業務的推動方面，不可以抱持著由上而下的指揮命令關係，而應該強調一種協力合作的夥伴關係，如編號 F 表示：

「鄉鎮改成區以後，他的人事、預算、法政權力，是往上的。往市政府本部的方向在動，我們叫做夥伴關係，大家都是獨立機關互相地來合作」

而如本研究第四章的發現中可以知道，對於道路建設及管理

業務的推動，目前僅止於金錢上的協助，如編號 E 表示：

「目前管線統一挖補業務由建設局辦理，相關民生管線若為單一管線埋設則由各管線單位自行辦理，臺中市政府僅代辦二種管線以上同時施工之案件，以減少開挖次數，管線單位所交之費用則納入統一挖補基金運用」

由此可知，各單位對於道路管線的挖補，只要繳交相關費用後，就可以進行開挖，而尚無其他更具體的協力管道。另外，在各鄉鎮市清潔隊納到臺中市政府環保局之後，由環保局統一調度如編號 G 表示：

「清潔隊可以調度去支援，可以跨區，因為我直接指揮」

清潔隊的跨區服務，是一個整合性功能的表徵，但未來應加強和各區公所間的協力合作關係，讓清潔隊的道路清潔維護工作，能夠和各區公所的發展，同步進行。當然協力夥伴關係的推動不僅止於金錢上的協助和清潔隊業務的推動，更有賴行政領導者開闊視野範圍，追求更大的協力夥伴關係。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

對於協力夥伴關係的推動，其主要的關鍵因素就是信任，要有充分的授權，如編號 G 表示：

「區長是呈市長之命，區公所的好壞、成敗，還是要對市長負責，所以市長在找區長的時候是要充分的信任，因為要對人，既然要用他就要充分的信任，既然要信任就要充分的授權。」

現代的社會化治理過程中，已經無法再由政府由上而下的來提供各項公共服務或政策的制定與執行，它已經由傳統的行政控制轉變成多元民主的過程，因此，不可以再有傳統由上而下的管理思維，而應該要有充分的信任，也要有足夠的授權，才能建立起一個協力夥伴關係，很顯然地這個部分仍是有待改善的地方。

三、從管理面分析

（一）職權劃分

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

為了順利各項業務的堆動，權、責劃分明確是非常重要的，因此，相關的單位無不努力來進行權責劃分，如編號 A 和 D 表示：

「為了要把業務的權責劃分得更清楚，現在民政局已規劃將相關的權責範圍，劃分的更清楚一點。」

「在職權的劃分上一級機關的部分他要賦予區公所的權責、資源、權責交替的部分應該要很明確，但內政部並沒有明確說明這塊要如何去做。」

由以上可知，相關的劃分原則並未訂定，造成了權責劃分上的爭議，依據目前權責劃分的方式，主要如編號 D 和 F 分別表示：

「區公所是一個執行的機構，而擘畫藍圖、策畫的部分交給臺中市政府一級機關來做。」

「交通政策的部分都是交通局作擬定，但是執行的部分是區公所在執行，大概都是比較例行性的。」

以上的權責劃分方式只是一般性的劃分，但是落實到實際的權責劃分過程中，則因為不同的業務，出現了各種不同程度的意見，編號 F 表示交通的管理及維護，例行性業務由區公所執行，其他由市政府輔導，他表示：

「分二個部分，一個是例行性的業務，例行業務區公所能做的事，市政府不要做，就是以補助經費的方式做，什麼叫做例行性的業務，比如說道路的管養或者路燈的維護、標線的維護、標誌的維護，就是各區有各區他例行性的業務，如果這一塊能夠做得好，我相信他們一定能在原核定的預算額度之下，比較能夠即時的去反應民眾的需求，我覺得這是可以做的，這是第一個；第二個部

分市政府要做輔導，輔導區公所有沒有按照報的預算額度確實做到如你所說的照顧人民基本的例行性工作，這是要做輔導，整個市政府應該有的統籌範圍，當我這個統籌範圍 run 到一定的程度發現成為制度化了就可以去做。

那他們在執行的過程當中大概也做得很小，大概就是標線、標誌還有比如說反射鏡或是停車場的代管等等，例行性的業務讓它們去做處理。」

而對於道路的清潔維護，改制前是各鄉鎮市公所清潔隊辦理，鄉鎮市長民選，而改制後歸屬環保局，局長為行政人員，因此在業務的權責劃分部分出現了極大的爭議，如標號 D 和 G 分別表示：

「原來公所有清潔隊，現在他沒有清潔隊了要歸到環保局去，以前有些道路的本來可以處理的，現在不行了。」

「有關權責劃分的問題，當初鄉鎮市公所清潔隊真的是包山包海，因為在民選首長底下工作，一有問題馬上則去做。但是現在回到環保局，在體制下必須依據規定來做處理，確實會比較慢。

合併前，原 21 區和環保有關的業務全都在清潔隊裡，所以現在是全部移過來，原來區公所裡實際在辦環保業務的和清潔隊，幾乎都清潔隊在做，事實上他們辦的不多，頂多是宣導志工的部分，」

因此可知，對於道路清潔的維護部分，一定造成許多的民怨。另外，對於道路建設及管理部分，包括建設局級都市發展局都傾向於設置分支機構（外派機關）進行，也有表示必須進行內部權責劃分的檢討，如編號 E 和 I 分別表示：

「臺中市政府道路管理機關為建設局，其所派出之四個工務大隊與區公所應權責分工清楚、互補，以快速解決問題，都市發展局已於 8/15 成立山城服務中心，快速解決山城民眾需求。」

「道路養護中鋪柏油等是土木工程職系的；剪樹、種樹是景觀職系的。建設局不必像臺北市一樣區分養工處、新工處等，我希望

分成第一工程處、第二工程處...等，是一種功能整合。」

這些作法都是為了因應改制直轄市後，提供各地不同的服務所增加的機構，可是卻和原有的區公所之間，產生權責上的模糊空間，而編號 F 提供了一個委託的觀念，以委託方式讓區公所進行有關業務，他表示：

「各鄉鎮能夠處理標線問題，我們就用委辦的方式讓區公所去處理，但經費上是市政府掌握，讓他可以按照一般跟民生的小型工程或者因為他們的必要性比較能夠立即處理的，就讓他們立即處理，那比較大項的像紅綠燈號誌的連鎖，還有重大的交通建設或跨區的部分就交由交通局來處理。

現在是部分委託的概念，委託區公所辦理。」

以上只是針對相同業務間的權責劃分進行分析，那不同業務範圍間的權責劃分同樣也會遭遇到許多問題，編號 G 表示：

「不同機關之間仍有一些模糊地帶需要釐清，像清潔隊和建設局之間，快車道誰要去清？誰要去處理？照管理機關它是屬建設局的，它訂了規定但是沒有知會清潔隊，然後以該規定直接函文叫我們清理，我們也搞不清楚那是什麼規定，後來查資料才發現他們裡面寫了一個但書，那只是先下達局處，後要召開會議研商權責，但一直沒有做。

機關的職掌，大多訂的非常明確，如果每個人都照自己權責去做是可以的，現在問題是，例如建設局，我們最近開協調會，遇到困難時，局長也很無奈說我錢都下公所去了，公所還是不滿意」

權責劃分的結果造成相關單位間均不滿意，這是改制後普遍遭遇到的困境，畢竟改制作業期間不久，相關機關間仍處於磨合的階段，但是主要仍然是缺人和缺錢的問題，如編號 F 表示：

「像停車場的委託經營來講，其中某一個區就覺得說，當初這樣一個委託經營辦法，它的人、力沒辦法負荷，我們就用我們的停管基金，給你錢、給你人讓你去處理等等，然後在它權力過程當

中賦予它若干的人事權或經費的動支權等等，那這樣的話就可以逐一來解決問題」

而訪談者 F 就認為對於市區公車 8 公里的免費政策，推動以來廣獲民眾支持，尤其是原來臺中縣民無法享受這權利，現在也都能一併獲利，因此其經費逐年倍增，他表示：

「原臺中縣政府大概沒有什麼公車補助預算，原臺中市政府在原來的公車補助裡面大概 1 億到 2 億，縣市合併的第一年我們大概就 5 億，第一年就是去年第一年，好 5 億左右，今年我們已經 10 億了，好然後實際核下來可能到 12 億，明年 15 億」

展望未來，臺中市政府各項業務的權責劃分，應該能在既有基礎上，加強溝通協調的工作，讓相關機關以合作的方式取代命令、以協調的方式達成共識，讓市政業務能夠順利推動。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

臺中縣市合併升格後，對於道路建設及管理其權責分配，並未多做調整，最大改變的部分，就是農路和產業道路管轄權的轉移，其他業務權責劃分尚稱清楚，編號甲表示：

「業務權責劃分應該很清楚，就像說道路的部分，市養道路現在就是建設局，而以前的鄉道的部分，就是屬於水利局，我覺得這些業務沒有多大的改變啦，也不會重疊，因為這樣是事權統一嘛！」

水利局是今天元月一日剛成立，本來是在農業局的水土保持課，水土保持方面在舊有的臺中縣鄉鎮市都有在做。從臺中市的一級主管來說，交通局較屬於交通方面；建設局為道路養護、修護及興建；都發局即都市計劃；而水利局現在是所有以前的鄉鎮市公所的道路，皆為水利局負責，包括農路、產業道路及普通道路都是水利局。」

實務上對於道路建設及管理權責劃分的結果，也很明顯的發

現相關業務，均集中在臺中市政府各一級單位，相對地，各區公所對於道路建設及管理相關業務，其權責相對邊緣化，跟之前鄉鎮市公所時期相差甚遠，全部的訪談者異口同聲表示：

「鄉親要反應道路問題，仍要發公文至水利局或是建設局（市養道的部分），他們再來會勘，會勘之後再看可不可以辦理，情況和以前差太多。以前鄉鎮市公所有自己的預算及上級補助款，鄉長有權力優先去執行比較急的問題，也可以爭取很多的時效。

現在區公所本身沒什麼預算。建設局給的部分，包括路燈、公園，大部分就建設局的經費。

以前覺得很方便，清潔隊只要跟隊長講一下，哪裡有髒亂點，哪裡樹需要鋸、會影響到車輛的安全或是人員，他們馬上可以派人，因為他們有這個權力，現在回歸環保局的時候，他們總認為說，是環保局規定的，就是道路的維修，收垃圾，像石岡就有垃圾不落地、隨袋徵收、資源回收，我們這邊的農民，那路都小小條的，有些時候樹會倒下來嘛，這個現在不是屬於他們的業務。」

「以前道路有問題都找市政府，道路可能是建設局，像農業的山區道路可能是水利局，區公所有沒有自己經費來處理道路的問題。」

「縣市合併以後我覺得是權責劃分上出了問題：第一，很多業務是集中到臺中市政府，比如有很多工作，以前農舍是鄉公所核發，現在集中到臺中市政府去，人沒有跟著移動；再來一個，因為區公所沒有權，沒有人事權、沒有預算權，那很多預算都是市政府在編列的，以前很多工程就是由鄉公所就可以決定要不要做，水溝、路面這一類的工程，現在都是市政府集中辦理，所以沒有充分授權。」

「原來鄉鎮公所的清潔隊也到環保局去了，原來道路區公所本來有預算，現在沒有了，到上面去了，所以我現在建設局設了四個工務大隊，來處理這些問題，對民眾的要求，就有辦法及時的回應，它確實是有它一定的功能來取代了區公所，確實有這樣的作

為，但是還是比不上以前區公所的工務科。

本來水溝不通跟市政府沒關係，是公所的事，現在都跟是政府有關係了，但現在清潔隊說上級沒命令我不敢去清，怕被說圖利私人。原本是公所裡清潔隊的事務現在居然要到環保局局長才能簽。越做越小，事情越做越多，績效越來越差，最小的問題都沒有辦法解決。」

由以上資料中可以知道，改制後區公所的職能降低，市政府的效率低落，造成許多民眾的不方便，紛紛表示希望能夠有所調整，並給予區公所適當的權責，如編號甲和乙分別表示：

「要給區長適當的權力和經費，不然權力都在市政府，所有事情都要跟市政府報告，甚至要跟市政府請示，如果這些動作稍微慢一點，一拖就要拖好幾個月了，這會影響到時效。」

「以前在新社鄉公所，人員沒有調動沒有移多少，現在新社區公所他們沒有業務了，他們業務已經歸到都發局在主管，都發局七、八個人整不出來，新設、大甲、東勢各區的農舍，以前七日發照，現在兩、三個月都還發不出來，這些承辦人員坐在那邊哭。」

勞役的分配不均，尤其是臺中市政府各相關單位和各區公所之間的差異，越顯明顯，因此，臺中市政府在合併後，有些單位已經思索如何授于區公所更多的權責，是否採用委託的方式或是補助經費的方式辦理，如編號甲、乙和丙就分別表示：

「像路燈維修的部分，是採用開口契約，開始時我就撥個 70-80 萬給公所維修，維修錢不夠的部分，在以公文方式申請

交通號誌、反光鏡等就是交通局負責，惟目前反光鏡交通局目前委託區公所辦理，開始時沒有，現在市政府有在改變它的模式」

「最開始都是由市政府處理，大大小小都要報市政府，那慢慢就是有一些授權，但是還不夠，有很多還是要授權，市政府只是一個統籌」

而對於公車 8 公里免費的政策，訪談者丁有不同的見解他表

示：

「八公里搭公車免費，那臺中縣為什麼要錢？從新市政中心到大坑八公里，從新市政到嶺東八公里，為什麼他不要錢？但是過了嶺東為什麼要錢？現在六十三個議員，原臺中縣選舉人口數都比臺中市多，但是求一個公平、公正的原則，你應該發一個叫做臺中市民卡，不是很好聽嘛，我每一個人都給你五百塊、一千塊，坐不夠了你自付阿，這才是最公平的，你管我搭多遠」

從以上的分析中可以知道，權責劃分的結果造成勞役的分配不均，這樣的現象在臺中市政府各一級單位、和各區公所之間很明顯的看到了一種極端不良的反應，再再挑戰的臺中市政府的行政能力，未來仍須在臺中市政府一級單位和各區公所間取得平衡，才能就地利之便提供民眾所需的各項服務。

（二）人力資源

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

從本研究相關資料中可以知道，合併後的臺中市政府其人力的配置上出現了很大的問題，尤其是在臺中市政府各機關和各區公所之間，人力的調配上產生落差，但是臺中市政府在合併的這二年內，尚未推動大規模的人力調配措施，而係尊重個人的意願進行局部調整，如編號 C、F 和 G 分別表示：

「原鄉鎮公所有很多臨時編制人員，目前仍然存在，先求穩定，去年一年人事並無太大變化，但是有的就地利之便，如果可以的話就互調，有個平臺提供員工填寫你要去那邊，以利職等相當的可以進行互調整」

「所有的人力面臨到很大一個問題就是，有一些區公所在人力上，反而有點多餘的現象。

原中市所扮演的角色也越來越多了，所以原中市區公所的人力是比較少的，原中縣的區公所人力也會往原中市的區公所人力來做變動的調動」

「清潔隊隊員採自然換血的方式，但是如果是個人意願調動的，我們也會讓它填請調單，我們會把它列管，有適當時機就讓它調整

對於原臺中縣 21 區，我們都知道在地都是落地生根的人，所以盡量不去動他，但是它有申請請調，我們會透過電腦排序幫他調整，不會主動去動內部人員，但主管部分可以調換，若理念、作法上沒有辦法和大家有良好的互動，我們會思考去做調整。」

雖然各區公所的人力部份比較充足，但這並不表示其專業能力比較好，相對的其專業能力反而更低，如編號 F 表示：

「現在區公所因為他組織有限制，課數限制，他的人員專業性不夠，都是約聘僱人員，專業度的部分一定比不上市政府的人」

由此可知，區公所的人力呈現過多閒置的現象，但是因為其能力無法和臺中市政府的員工相比較，相對的，在臺中市政府部分，從上一節中可知，合併後臺中市政府接收了許多區公所原有的業務，因此人力明顯的不足，如編號 G 以清潔隊來說明，表示：

「針對市區的市有道路，一般八米以下都是巷道比較多，臺中市合併後，八米以上的道路，估算原來臺中市八米以上的道路大概 730 公里，那 21 區的話總共有 1300 多公里，原來我們市屯區在掃道路時，我們有分甲工區和乙工區，甲工區為比較重要的道路，為每天都要掃的，掃一千八百公尺；下午的話則為乙工區，較不是人口密集的区域，至少要掃一千兩百公尺，原來臺中市八米以上我們原來差不多規劃 400 多人在掃，合併之前沒有固定掃路班，他們是用比較機動性的方式，機動性就是哪個地方髒了他們就會派車子和人員去掃，不是有正規的掃路班去掃；合併以後，等於就是還缺一千九百八十公里要編 660 位人力去掃。」

而對於清潔隊的業務來說，合併前各鄉鎮市公所清潔隊隊員由鄉鎮市長自行遴聘，因此多屬於酬傭性質，而合併後的臺中市，清潔隊隊員的進用採用公開考試的方式，因此素質提高了，如編號 G 表示：

「清潔隊隊員要考試，但以前不是，現在隊員全部都用考試的，連臨時工也是，解決了很多壓力，隊長也很好做，所以現在考進來的隊員多半年輕力壯，素質也在調整。」

合併後，雖然人力的調配方面，呈現嚴重的不均衡，有的過多，有的過少，但是臺中市政府採用尊重個人意願的方式，自行調整。而對於新進人力的甄補，則明顯地優於合併前的酬傭性質，因此，可以逐漸擺脫人力閒置的問題

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

對於專業人力的探討臺中市議會市議員，仍然存在著一個共識，就是人力的不均衡，區公所人力過多，如編號乙和丁分別表示：

「鄉公所的業務都歸屬都發局，現在公所的人力是閒置的。」

「原來鄉鎮公所變成區公所以後，他人力是多出來。」

同時，區公所人力不僅過多、過剩，其專業能力也比不上臺中市政府

「區公所有很多約聘的人員，他的人員專業素養和能力不夠。」

「市政府組織人員的專業性是比較充足，所以在處理事情確實比較制度化。」

然而，區公所人員其專業能力比較不足的原因，其實是和他的組織編制有關，同時改制後，市政府組織層級提升，更拉大了市政府和區公所之間的差異性，如編號乙和丁表示：

「少數區公所功能就不是很大，所以人員，包括他們的局長、普考進來五職等的，像市政府人員課長都七、八以上，最起碼技工都六職等以上，較具高考能力和專業。」

「以前鄉鎮公所裡面有課長，那市政府裡面也是課長，但是改制以後，它叫作科長，改科長，那既然改科長，他職等就變成九職等，那區公所的還是維持原課長，就是八職等，這就是區公所被

矮化，所以這些區公所的人就不做事了」

為解決這種區公所人力不足的問題，除了在人力的甄補上進行篩選，盡量進用具備公務人員資格的正式人員外，也必須加強員工的各項教育訓練，以期提升其專業能力，如編號甲表示：

「臺中市政府 102 年高普考要進用很多，去年跟今年都有進用，人員一直再補，已經有在做人力調整的分配。

臺中市政府都有代訓，就是公務的流程、要怎麼寫公文，臺中市政府都會派人來協助」

但是，除了這些作法外，也有訪談者強調必須提高區公所的組織編制，以提高其專業能力，如編號乙表示：

「很重要的，區公所的編制應該要提高，讓他們有更專業的技術來做，那那個效率應該會提高」

同時，對於區公所剩餘的人力，是否要調整轉調到臺中市政府服務呢？訪談者認為應該是從權責劃分著手，讓權力下放才是正確，如編號丙表示：

「鄉鎮公所他變成區以後，以后里為例，人員現在有在調整要減少，現在是要把他調到市政府，不過我還是覺得應該是要放在區公所會比較好，權力要下放。」

因此，可以知道人力的調配和專業能力的教育訓練，是目前臺中市政府刻不容緩的一項大問題，雖然在合併的過程中臺中市政府沒有採取激進的作法，但是其成效也正緩慢生效。

（三）地方財政

1、臺中市政府相關主管的深度訪談分析

探討地方財政，首先從鄉鎮市公所改區公所，財政預算的差異著手，編號 A 和 C 表示：

「以前鄉鎮公所是一個獨立的法人，有一個鄉民代表會，它的預算是經過鄉民代表會通過即可，它的稅收是獨立的，鄉鎮的稅收

可以有權力自己處分。」

「區公所的預算原本只要他們編列，由鄉鎮民代表會通過就好，現在不是，要依照臺中市政府預算的編列標準，對大家來說是一致的，沒有像以前一樣因地制宜。」

因此可知，合併後區公所因為其位階、地位的差異，因此地方財政出現了很大的變化，但是長期以來各鄉鎮市區公所其財政狀況不佳，自有財源偏低，改制為區公所之後，財政更無自主權，處處必須仰賴臺中市政府的補助和挹注，影響了各項業務的推動，如編號 D、F、G 和 I 分別表示：

「區公所預算大部分都是一級機關編給他們，如建設局有關市養道路的部分或是區養道路要委託給區公所辦理，會在年度編列預算在一級機關，再由一級機關撥付給區公所。同時，會有一些依地區性部分，可能是 21 個區編一種，8 區就編另外一種，它會分兩套標準。」

「有一個預算建議給各區公所，維持在一定的額度裡面，但是會有一個但書，如果你發現你不夠了緊急來申請，我們會看我們自己額度執行狀況在來予以補助，運用過程底下不用在寫計畫，不夠了在來申請。」

「修路燈、補馬路、剪樹等，這些都是建設局所承接的部分，建設局以撥錢的方式給公所，但公所會認為錢不夠。」

「所有的錢通通都經過建設局去分配，分配工程的錢，區公所可能覺得不夠，那不夠以後他們就不斷用公文跟我們要，有錢會讓它們處理。」

由此可以知道，區公所已成為臺中市政府的二級機關，相關的預算均由市政府統籌撥付，要推動各項的工作均須獲得相關市政府一級單位，如建設局、交通局、都發局等單位編列預算始能順利推動。目前，就區公所的財政收入而言，唯一可以自行統籌分配的就屬各項回饋金，除了遵循相關的自治條例外，各區公所

仍可以自行規劃運用，如編號 C、D 和 G 表示：

「北區殯葬的回饋金，編在公所，它們有自治條例分配比例，都編在他們北區預算中。」

「區公所有回饋金，很大部分都在區裡面，部分收回一級機關統籌運用，會訂一個法規去分配額度，公所給他多少，多少留在機關內統籌運用。」

「回饋金的分配，市長當初有承諾，回饋金不能減，目前已通過了統一的規範自治條例，現在要執行了。」

縣市合併前後，臺中縣和臺中市的財政狀況就不一樣，臺中市政府必須針對地區的特殊性和地區性，同時衡酌業務的實際需求，給予不同程度的財政補助或支持，讓地方能夠平衡發展，創造利基。

2、臺中市議會市議員的深度訪談分析

臺中縣市合併升格直轄市之後，區公所已非獨立的地方自治團體，無自主財源，凡事處處仰賴臺中市政府相關的機關，不僅是在法制上矮化了區公所、更在實務的業務推動上，弱化了區公所的功能，如編號甲和丁分別表示：

「現在所有的經費都在臺中市政府編列，區是執行單位，無法做預算的編列，現在哪裡有問題都要通報臺中市政府。」

「區公所本來有獨立的預算、人事權，現在他的預算歸在民政局裡面，區公所做什麼都要透過民政局，表示是派出單位。

雖然區公所叫派出機關，但是預算被編在民政局裡面，你老早就矮化掉了！」

由此可知，區公所已成為臺中市政府民政局的派出機關，在道路建設及管理相關業務的推動方面，因為區公所並無實質的財政收入，因此推動的各項政策，均必須依靠臺中市政府各機關的經費支持，才得以順利推動，如編號乙和丁分別表示：

「對於道路鋪設，市政府有給他一點經費？在這經費之內你就自己可以處理了，但是太少不夠。」

市政府在編預算的時候，比如像建設局或交通局為例，給區公所有一定的金額，比如說開口合約，可是，現在建設局建設的給你兩百萬，民政的給你三百萬，這樣子，然後你是叫作派出單位。」

但是，合併後臺中市政府管轄的區域變大，而財政收入亦無增加，甚至接納了原臺中縣的債務，因此經費顯得不足，如編號乙和丁表示：

「合併之後經費少很多，合併之前臺中縣經費比較編不出來，臺中市很充裕，合併之後很多經費要分配到臺中縣所以相形之下北屯區的經費是少很多，以前道路的柏油叫他來，他兩三天、四五天就會來鋪，現在年底都還沒來。」

「我建設局，如大里市有 27 個里，他就說我給你一個里大概 15 萬塊，比方說這個數字（不是說一定 15 萬）我給你 200 或者 250 萬，這些里你區長有權去做這個決定，但是一個里才分 14 萬塊，能做什麼？一條路做不到 20 公尺，怎麼做？要做地方建設當然就必須召開區里的會議，來決定這些錢怎麼分配，里長來建議這個案子，不會是只有十四萬，或者一百萬兩百萬，這個區長收到了這個資料，他也沒辦法做啊，他就轉給建設局。」

從以上的分析中可以知道，區公所在業務的推動上面，確實有其難度，為了提高區公所的能力，不同地區都有不同金額的回饋金可供利用，臺中市政府對於各項回饋金的運用方式，並未強加干預，充分讓地方自主運用如編號甲和丙分別表示：

「石岡壩回饋金，沒有改變都還在地方。透過行政程序，以前就是要透過臺中縣政府，現在要透過臺中市政府水利局水利管理課，然後送給中區水資源局，我們把計畫送上去，他們核定下來，就依照這個計畫執行。到目前為止都沒有變，有一定的自主權。」

「回饋金使用，以前后里鄉公所現在后里區公所，這回饋金使用

前後沒有差別，回饋金還是有一定的自主權，市政府沒有拿走。」

財政為庶政之母，無適當的財源，各項政策即無法妥善推動，民主時代、民意至上，為了滿足民眾的各項需求，各級政府機關無不積極推動各項施政，以求獲得民意的支持。合併後臺中市政府的財政狀況，雖然比合併前臺中縣政府好，但卻比原臺中市差，近二年多來臺中市政府和各區公所不論是在財政的補助或是業務的推動，並未建立起共識，這些都有待時間的磨合改善。

第三節 綜合分析

本研究在經歷了八場的焦點人物深度訪談，分別從制度面（包括法令依據、組織編制、府會關係和過渡時期等四個方向）、互動面（直接民主、派系、公民參與和協力夥伴關係等四個方向）和管理面（職權劃分、人力資源和地方財政等三個方向）等三個面向進行深度訪談，經過上一節的深度訪談分析之後，得到臺中市政府相關主管及臺中市議會市議員對於訪談問題的共同點及相異點，為了能夠深入了解其內容特製表如表 6-2 本研究深度訪談相同（含主要觀點）及相異點分析一覽表所示：

表 6-2 本研究深度訪談相同（含主要觀點）及相異點分析一覽表

		相同點 (含主要觀點)	相 異 點	
			臺中市政府相關主管	臺中市議會市議員
制度面	法令依據	儘速修訂行政區劃法、公債法跟財政收支劃分	法規的修訂整併，兩年內完成的比率已經很高	1. 檢討使用分區管制辦法 2. 進行行政區劃調整
	組織編制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區公所為民政局的二級機關 2. 區長的功能與職掌相對的弱化 3. 各區只有建議權，沒有實質的行政權 4. 區公所是派出機關，各機關對他們的業務都有指揮監督 5. 民眾對區公所也漸漸失去信心，不只對於區長失去信心，連原鄉鎮市民代表會轉任的區政諮詢委員也會失去信任 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區長應該扮演市政府的行政幕僚角色 2. 臺中市政府目前沒有把區長矮化或是說淡化他的職權，如召開市政會議時，市長主持區長也都列席參加，，相關建設一定是交給區長來決定 3. 規劃一個分駐單位、一個專門執行的單位，應該是一個分派機構，那也是由市政府分派，但是他純粹就是在執行的部分 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區長好像變成是一個媒介，市長跟民中間的一個媒介，他沒什麼權力。 2. 由於區公所缺錢無法立刻滿足民眾需求，效率差是民眾抱怨的主因 3. 區變成官派以後，區公所還是應該要有一定的功能存在，應該充分授權 4. 兩條路可以走，一個就乾脆把區公所真正的解散，變成服務中心，就是叫服務中心；另外一個就是落實地方自治，區長選舉產生 5. 區公所仍有存在

				的價值
	府會關係	預算案是由臺中市議會議員來審，也要審區的預算	跟民意機關的溝通會落差比較大，因為議員都有不同的需求，因為很多時空環境的改變、法令的改變等等，常無法令他們滿意	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現在很多都要靠議員去爭取，爭取小型工程款，由市政府統一發包 2. 效率變差：以前代表會代表可以請鄉長來代表會坐，當面就可以解決問題，效率高，馬上解決 3. 區公所要有獨立的預算，讓區公所有事做，必須是派出單位，他就應該在議會列席
	過渡時期	區長有十個是留任的，原來他是舊的鄉鎮市長，他在改制後就擔任區長的職位，落差其實是非常大的	縣市合併後相關法規繼續沿用二年，實際操作無問題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區政諮詢委員一年開會 30 天，一次開 4 天，所建議或探討的問題都是無法解答，作出的建議會送至區公所，區公所幫我們轉市政府 2. 區長有的是官派，有的是酬庸的，因為這是過渡期

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

互動面	直接民主	以前鄉鎮市長民選公所有公民參與的角色，現在就沒有了，區政諮議會已不再具有代表性	現在里長的角色提高了，地位提高了，里長的政治影響力在上升 ²⁶	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾覺得找里長好像沒有辦法發揮 2. 縣市合併以後議員的角色更吃重有問題就不會找區公所，會直接就找議員比較有效 3. 調整行政區域，要跟選區一併作調整，就是立委選區、議員選區跟行政區域一起做調整 4. 立法委員的選區比議員還小，不具代表性
	派系	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺中縣市合併以後，政治生態，派系慢慢的變了，變成是藍綠間的競爭了 2. 朝向政黨競爭的模式會比較明顯 	縣市合併後道路管理由建設局統一管理，所謂外部政治因素，應無相對關係	<ol style="list-style-type: none"> 1. 派系運作的目的是選舉，普通時候是沒有派系的， 2. 目前農會的派系還存在，不過還是慢慢影響力會越來越少，越城市越沒有力量

²⁶ 在訪談過程中僅有一位臺中市政府一級機關相關主管表示里長的角色和地位提高。

	公民參與	市長信箱、1999 專線提供市民便利之反應管道，可滿足民眾需求，而且臺中市政府會列管追蹤	<ol style="list-style-type: none"> 1.市長非常努力去基層聽取他們的聲音，所以舉辦里座談會，第一梯是到各里去聽看看他們的聲音，第二梯則是請他們進來市政中心來認識市政中心 2. 媒體有登出立刻就會去處理，如果層層轉報就來不及了，民眾和區長都不滿意 3.環保志工明年度會收回來清潔隊自己管，未來會請區公所或協助考核評核機制 	
	協力夥伴關係		<ol style="list-style-type: none"> 1. 鄉鎮改成區以後，他的人事、預算、法政權力，是往上的。往市政府的方向在動，叫做夥伴關係，大家都是獨立機關互相的來合作 2. 對於道路建設及管理業務的推動，目前僅止於金錢上的協助，如管線統一挖補業務 3. 清潔隊可以調度 	區長是呈市長之命，區公所的好壞、成敗，還是要對市長負責，所以市長在找區長的時候是要充分的信任，既然要用他就要充分的信任，既然要信任就要充分的授權

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

			去支援，可以跨區服務	
管理面	職權劃分	<p>1. 交通局屬於交通方面；建設局為道路養護、修護及興建；都發局即都市計劃；而水利局現在是所有以前的鄉鎮市公所的道路，皆為水利局負責，包括農路、產業道路及普通道路都是水利局</p> <p>2. 臺中市政府道路管理機關為建設局，其所派出之四個工務大隊與區公所應權責分工清楚、互補，以快速解決問題，都市發展局已於8/15 成立山城服務中心，快速解決山城民眾需求</p> <p>3. 交通政策的部分都是交通局在做擬定，但是執行的部分是區公所在執行，大概都是比較例行性的</p>	<p>1. 民政局已規劃將相關的權責範圍，劃分的更清楚一點</p> <p>2. 不同機關之間仍有一些模糊地帶需要釐清，像清潔隊和建設局之間，快車道誰要去清理維護等問題</p> <p>3. 分二個部分，一個是例行性的業務，例行業務區公所能做的事，市政府不要做，就是以補助經費的方式做；第二個部分市政府要做輔導，輔導區公所有沒有按照報的預算額度確實做到</p> <p>4. 現在是部分委託的概念，委託區公所辦理，各區能夠處理標線問題，我們就用委辦的方式讓區公所去處理，但經費上是市政府掌握</p> <p>5. 以環保業務而言，區公所現在剩下環保</p>	<p>1. 現在建設局設了四個工務大隊，還是比不上以前區公所的工務科</p> <p>2. 縣市合併以後權責劃分上出了問題：第一，很多業務是集中到臺中市政府；另外，就是沒有充分授權</p> <p>3. 要給區長適當的權力和經費，不然權力都在市政府，所有事情都要跟市政府報告、請示，一拖就要拖好幾個月了，這會影響到時效</p> <p>4. 像路燈維修的部分，是採用開口契約，開始時我就撥個70-80 萬給公所維修，維修錢不夠的部分，在以公文方式申請</p> <p>5. 公車八公里免費的政策，應該發一個叫做臺中市民卡，不</p>

			政策宣導的業務 6.市區公車八公里的免費政策，推動以來廣獲民眾支持，	是很好聽嘛，我每一個人人都給你五百塊、一千塊，坐不夠要自付，這才是最公平的。
	人力資源	<p>1. 區公所人力上，反而有點多餘閒置的現象</p> <p>2. 原鄉鎮公所有很多臨時編制人員，目前仍然存在，先求穩定</p> <p>3. 區公所人員專業性不夠，都是約聘僱人員，專業度的部分一定比不上市政府的人</p>	<p>1. 個人有意願調動的，會讓他填請調單，會把它列管，職等適當的，有適當時機就讓它調整</p> <p>2 針對市區的市有道路，一般八米以下都是巷道比較多，合併以後，等於就是還缺一千九百八十公里要編 660 位人力去掃</p> <p>3. 清潔隊隊員要考試，但以前不是，現在隊員全部都用考試的，連臨時工也是，解決了很多壓力，現在考進來的隊員多半年輕力壯，素質也在調整。</p>	<p>1. 臺中市政府 102 年高普考要進用很多，去年跟今年都有進用，人員一直再補，已經有在做人力調整的分配，</p> <p>2. 臺中市政府都有代訓，就是公務的流程、要怎麼寫公文，臺中市政府都會派人來協助</p> <p>3. 合併後區公所被矮化，職等明顯較低，其編制應該要提高，讓他們有更專業的技術來做，那那個效率應該會提高</p>
	地方財政	1. 以前鄉鎮公所是一個獨立的法人，其預算是經過鄉民代表會通過即可；現在不是，所有的經費都	1. 對於區公所預算的編列，依地區性部分，可能是 21 個區編一種，8 區就編另外一種，它會分兩套標	1. 市政府在編預算的時候，會給區公所有一定的金額，然後區公所就是叫做派出單位

	<p>在臺中市政府編列，要依照臺中市政府預算的編列標準，區無法編列預算，沒有像以前一樣因地制宜</p> <p>2. 區公所預算大部分都是一級機關編給他們，如建設局有關市養道路的部分或是區養道路要委託給區公所辦理。</p> <p>3. 回饋金的分配，市長當初有承諾，回饋金不能減，目前已通過了統一的規範自治條例，回饋金使用前後沒有差別，回饋金還是有一定的自主權，市政府沒有拿走</p>	<p>準。</p> <p>2. 有一個預算建議額度給各區公所，如果你發現你不夠了緊急來申請，我們會看我們自己額度執行狀況在來予以補助，不用在寫計畫，不夠了在來申請</p>	<p>2. 比如大里市有 27 個里，我給你一個里大概 15 萬塊，（比方）我給你 200 或者 250 萬，這些里你區長有權去做這個決定，但是一個里才分 14 萬塊，能做什麼？一條路做不到 20 公尺？要做地方建設當然就必須召開區里的會議，來決定這些錢怎麼分配，里長來建議這個案子，不會是只有十四萬，或者一百萬兩百萬，這個區長收到了這個資料，他也沒辦法做啊，他就轉給建設局。</p>
--	---	---	--

資料來源：本研究整理

綜合以上的分析，本研究有以下幾點綜合，分述如下：

一、從制度面分析

（一）改制後臺中市自治法規的修訂，在二年期試用期間內，其修訂達成率非常高。

- (二) 區公所是派出機關，表面上與一級機關平行，惟實務上臺中市政府各一級機關對他們的業務都有指揮監督權，因此有許多的公婆，妾身不明。
- (三) 將改制後的區公所視為民政局的二級機關，業務往臺中市政府一級機關移動。
- (四) 改制為區公所之後，無自治權、無自有財源、區長的功能與職掌相對的弱化、位階降低。
- (五) 區公所已非自治團體、無法人資格，行政層級增加、效率變差、民怨增加。區長應該是扮演是政府的行政幕僚角色，沒有實權，僅提供諮詢。
- (六) 區政諮詢委員所建議或討論的問題常無法解答，作出的建議會送至區公所，區公所就轉市政府，無實質影響力。
- (七) 民眾對區公所漸漸失去信心，不只對於區長失去信心，連原鄉鎮市民代表會轉任的區政諮詢委員也會失去信任。
- (八) 區長有十個是留任的，原來他是舊的鄉鎮市長，是酬庸的（未滿二任轉任），他在改制後就擔任區長的職位，落差其實是非常大的。
- (九) 訪談者一致認為區公所仍有存在的價值。

二、從互動面

- (一) 合併前鄉鎮市長及鄉鎮市民代表會代表民選，有公民參與的角色，現在就沒有了，區長和區政諮議會已不具有代表性。
- (二) 各區公所會透過市議員向市政府經取經費。
- (三) 市議員和地方上互動良好，瞭解地方需求，現在很多都要靠議員去爭取，如小型工程，等由市政府統一發包。
- (四) 派系運作的目的是選舉，普通時候是沒有派系的。
- (五) 臺中縣市合併以後，政治生態慢慢的變了，派系影響力變弱、變

成是藍綠間的競爭，朝向政黨競爭的模式會比較明顯。

- （六）惟目前農會的派系仍然存在，不過其影響力已越來越少，越城市越沒有力量。
- （七）臺中市政府召開市長跟里長的座談會，直接面對面聽取基層的聲音，同時也邀請里長進市政中心來認識市政中心。
- （八）市長信箱、1999 專線（統一通報專線）提供市民便利之反應管道，有專人列管，可迅速回應民眾需求。
- （九）重視新聞傳播媒體的影響力，希望每位市民有意見就直接跟市政府反應。
- （十）加強志工（或義工）的參與。

三、從管理面

- （一）合併後臺中市政府訂頒的：「臺中市道路管理規則」，每個單位的職掌分工明確，如交通局屬於交通方面；建設局為道路養護、修護及興建；都發局即都市計劃；而水利局則市包括所有以前的鄉鎮市公所的道路，如農路、產業道路等都是水利局管轄業務。
- （二）從職權劃分原則來看，區公所是一個執行的機構，而擘畫藍圖、策劃的部分交給臺中市政府一級機關。
- （三）合併後，很多業務是集中到臺中市政府，如以前農舍是鄉鎮公所核發，現在集中到臺中市政府去，包括水溝、路面這類的小型工程，現在也都集中在臺中市政府建設局辦理，所以沒有充分授權。
- （四）區公所本身無法編列預算，是由臺中市政府一級機關編列相關的預算，在撥付給區公所執行，如建設局給的部分，包括如臺中市的路燈、公園，大部分就由建設局統一編列，再由一級機關撥付給區公所。
- （五）臺中市政府編列預算時，有一些會依地區特性不同而分別編列，可能是 21 個區編一種，另外 8 區就編另外一種，它會分兩套標準。
- （六）臺中市政府一級機關編列預算分配給區公所，很多是以開口契約

方式辦理，如經費不足時，由各區公所寫計畫向各相關一級機關申請，是否會給，必須視年度經費決定。

- (七) 臺中市政府一級機關人力不足，為妥善處理各項例行性工作，採用委辦的方式讓區公所去處理，如標線、反光鏡等，相關經費是市政府掌握，委託各區公所自行辦理，讓他可以按照一般小型工程方式辦理，開始時沒有，現在市政府已經逐漸改變它的運作模式。
- (八) 臺中市各區公所，相關建設業務推動時，要經過很多單位會勘，時間拉長，民眾抱怨增加。
- (九) 臺中市政府道路管理機關為建設局，其在地方派出之四個工務大隊，有助於民眾回應性的提升。
- (十) 合併前各鄉鎮市公所有清潔隊，可以立刻處理各項道路整潔維護工作（包括路樹維修等），現在清潔隊回歸環保局，以前有些道路的本來可以處理的，現在反而無法處理。
- (十一) 合併後的臺中市政府其人力的配置上出現了很大的問題，區公所在人力上，有多餘閒置的現象。
- (十二) 臺中市政府在合併的這二年內，尚未推動大規模的人力調配措施，而係尊重個人的意願進行局部調整。
- (十三) 合併前原鄉鎮公所有很多臨時編制人員，目前仍然存在，所以區公所人員專業性不夠，都是約聘僱人員，專業度的部分一定比不上市政府的。
- (十四) 合併前，臺中市政府和各鄉鎮市公所，相同職位的人質等相同，合併後，臺中市政府職等調高，區公所被矮化，公務人員職等偏低，工作士氣低落。
- (十五) 臺中市政府 102 年高普考要進用很多，去年跟今年都有進用，人員一直再補，已經有在做人力調整的分配。
- (十六) 清潔隊隊員的進用採用公開考試的方式，因此素質提高了。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

- （十七）回饋金的分配，目前已通過了統一的規範自治條例，回饋金的使用，並沒有差別，各區公所對於回饋金還是有一定的自主權，可自行運用。

第七章 問卷調查研究分析

本研究於本（2012）年7月開始，陸續於臺中市、臺南市及高雄市舉辦了三場焦點團體座談，在會議中以道路建設與管理的實務運作為研究對象，專家學者從宏觀的角度探討縣市合併改制為直轄市與鄉鎮市公所改制為區公所之後，所遭遇到的困境；同時，分別從制度面、互動面及管理面等三個面向提供建議，本研究據此進行意見彙整並製作成問卷。

同時，為使本研究計畫能夠更貼近實務，反映不同聲音，以作為後續研究之建議，本研究不只以臺中市運作經驗與挑戰為研究對象，同時針對新北市、臺南市及高雄市的區長、課長或承辦人進行施測，所獲得之資料，可與臺中市資料加以參照比較。本章主要是探問問卷調查的具體內容及發現，主要分成問卷前測、研究設計、資料分析和關聯性分析等，分述如下：

第一節 前測問卷分析

為了使進行施測之問卷具有信度，本研究以臺北市政府作為前測實施對象，藉此篩選出具有信度之題項作為後續發放新北市、臺中市、臺南市及高雄市之問卷。以下針對前測及研究設計步驟依序說明如後。

本研究採用李克特五點量表（Likert scale）編制問卷，並採取立意抽樣方式（Purposive sampling）選取臺北市各區區長及課長作為前測對象，用意是檢定問卷是否具有內在一致性。問卷的信度（reliability）代表問卷題目的一致性和穩定性，一致性高的問卷便是指同一群人接受性質相同題型、相同目的、相同的各種問卷測量後，在各衡量結果間顯示出強烈的正相關；而穩定性高的測量工具，則是指一群人在不同時空下，接受同樣的衡量工具時，結果的差異很小。根據林震岩（2006：196）的觀點，探索性研究的 cronbach's α 應在0.7以上，而一較為穩定的問卷應該有0.8以上。

本研究針對臺北市進行前測問卷，時間自2012年9月26日至2012年10月3日，共計8天，回收了57份問卷。依據臺北市回收的前測問卷，以下分別從制

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

度面、互動面及管理面等三個面向，進行個別題項之信度分析，以利本研究做後續新北市、臺中市、臺南市及高雄市之問卷題項之篩選。

一、信度分析

首先，就問卷回收方面，57份回收問卷中有48份有效問卷及9份無效問卷。接著對整體制度面的題項進行信度分析，最後是制度面個別題項的信度分析，其內容如下表7-1前測制觀察值處理摘要表及表7-2前測制度面可靠性統計量表所示。

表 7-1 前測觀察值處理摘要表

	總數	有效值		排除		備考
		數量	百分比	數量	百分比	
制度面	57	48	84.2%	9	15.8%	
互動面	57	48	84.2%	9	15.8%	
管理面	57	46	80.7%	11	19.3%	

說明：根據程序中的所有變數刪除全部遺漏值，本研究整理。

表 7-2 前測可靠性統計量表

	項目的個數	Cronbach's Alpha 值	備考
制度面	11	0.730	
互動面	12	0.856	
管理面	6	0.669	
總體	29	0.879	

資料來源：本研究整理。

從表7-1前測觀察質處理摘要表中可以知道，問卷回收情形作分析，在57份回收問卷中，制度面及互動面有44份有效及13份無效，而管理面則是46份有效和11份無效，有效比例都達到80%以上。

另一方面，從表7-2前測可靠性統計量表中可以知道，制度面的信度是0.730、互動面的信度是0.856、管理面的信度是0.669，而整份問卷的信度是0.879，擁有良好信度（惟在管理面的信度0.669略低於0.7）。為了瞭解本研究問卷調查各個題目的信度內容，特製表如表7-3前測整體統計量表所示。

表 7-3 前測整體統計量表

	項目刪除 時的尺度 平均數	項目刪除 時的尺度 變異數	修正的 項目總 相關	項目刪除 時的 Cronbach's Alpha 值
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	32.82	23.408	.469	.717
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權。	33.02	24.116	.380	.728
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	33.02	22.023	.515	.708
4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	33.34	24.276	.340	.733
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	32.73	25.645	.152	.757

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	33.43	21.972	.521	.707
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	34.20	27.608	-.079	.794
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位有做好跨局處的溝通協調工作。	32.98	22.860	.557	.707
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權的移轉權責明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	33.59	22.061	.632	.695
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	33.32	22.641	.507	.711
11、縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	33.68	22.780	.474	.715
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	35.41	31.875	.548	.807
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	35.86	31.423	.503	.810
14、議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作。	35.84	31.439	.509	.810

15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	35.27	34.994	.204	.834
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	35.16	31.532	.584	.804
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	35.16	32.602	.444	.815
18、一般民眾習慣透過市長信箱和1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	35.89	33.266	.344	.824
19、區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	35.36	30.702	.653	.798
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	35.82	33.966	.278	.829
21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	35.32	32.082	.516	.809
22、縣、市合併後，區公所能統籌運用《道路挖掘管理自治條例》所徵收的費用。	35.77	32.180	.625	.803

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

23、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	35.64	30.748	.618	.800
24、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	16.64	9.958	.112	.726
25、伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	16.86	8.539	.419	.618
26、區公所須依據公務人員任用法規規定辦理人員進用，導致區公所無法獲取道路建設與管理的專業人員。	16.61	7.219	.658	.522
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	16.25	9.866	.281	.661

28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）比例偏高的情況。	16.55	8.114	.429	.614
29、成立類似「道路管線挖掘作業基金」，有助於各區道路建設與管理工作。	16.30	8.166	.548	.575

資料來源：本研究整理

從表7-3前測整體統計量表中可以知道，Cronbach's Alpha值最高可以達到0.834，除了第26題和第29題的Cronbach's Alpha值分別為0.538和0.580均小於0.60，表示這二個題目不具穩定性和一致性，因此在後續問卷中將予以剔除，其餘的信度都高於0.6以上，具有高度的穩定性和一致性。

二、效度檢定

由於前測問卷測得問卷具有高度內部一致性，因此本研究根據前測問卷為基礎設計後續問卷，並分成臺中市與新北市、臺南市和高雄市等兩份問卷。為使問卷具備信度及效度，本研究於2012年9月15日召開研究團隊第6次會議，並邀請臺灣公共治理研究中心專員一同進行問卷預試，對問卷的遣詞用字、順序及長短等進行修正，使問卷具有表面、內容與建構效度。

三、研究範圍及對象

本研究主要是以臺中市為研究主體，然而為使研究能夠更周延，大量的資料蒐集為一途徑，因此選擇同樣改制為直轄市的新北市、臺南市和高雄市為比較研究對象，使其他三都之經驗能做為臺中市充分的補充資料。而研究對象則選取各區的區長及業務承辦課長各一名，而臺中市除區長與業務承辦人員外，尚有原鄉鎮市民意代表所轉任之區政諮詢委員，將依本研究整理之區政諮詢委員清冊做調查。

第二節 描述性統計資料分析

本研究問卷於 2012 年 10 月 3 日定稿（其詳細內容如附件十三及附件十四），並於 2012 年 10 月 4 日由臺灣公共治理中心寄發電子問卷給新北市、臺中市、臺南市、高雄市政府民政局，再由民政局轉發給各區區公所。問卷採取電子及紙本問卷回收兩種方式，並於 2012 年 10 月 29 日將初步回收之問卷進行統計，區長為 39 份；業務承辦人員為 72 份，共計回收 111 份問卷，再於 2012 年 10 月 29 日透過電子問卷之方式進行第一次催收，區長為 12 份；業務承辦人員為 9 份，共計回收 21 份問卷，後又再於 2012 年 11 月 5 日透過電子問卷之方式進行第二次催收，區長為 7 份；業務承辦人員為 6 份，共計回收 13 份問卷。扣除重複寄送的問題，於問卷最後回收日 2012 年 11 月 9 日止，共計回收 145 份問卷。而臺中市區政諮詢委員問卷回收情況為，初步回收為 6 份，第一次催收為 3 份，第二次催收為 9 份，最後共計 18 份問卷，其回收情況詳如下表 7-4 問卷回收情形表所示。

表 7-4 問卷回收情形表

	母體 (a)	回覆數 (b)	回覆率 (b/a)	有效數 (c)	有效率 (c/b)	實際回收 率 (c/a)
臺中市區長	29	14	48.27%	14	100%	48.27%
臺中市業務 承辦人員	29	23	79.31%	23	100%	79.31%
臺中市區政 諮詢委員	263	18	6.08%	18	100%	6.08%
新北市區長	29	14	48.27%	14	100%	48.27%
新北市業務 承辦人員	29	17	58.62%	17	100%	58.62%
臺南市區長	37	16	43.24%	16	100%	43.24%
臺南市業務 承辦人員	37	22	59.45%	22	100%	59.45%
高雄市區長	38	14	36.84%	13	92.857	34.21%
高雄市業務 承辦人員	38	21	55.26%	20	95.23%	52.63%
合計	529	159	30.36%	157		
剔除臺中市 區政諮議員 後合計	266	141	53.00%	141		

資料來源：本研究整理

以上問卷回收情形，由於臺中市區政諮詢委員問卷回收率僅有 6.08%，因此，在本研究的分析項中將予以剔除，在剔除臺中市區政諮詢委員後合計

問卷發放 266 份，回收 141 份，回覆率達到 53%，除高雄市區長及業務承辦人員各有一份未填寫之情形，其餘新北、臺中、臺南回收之問卷雖有出現遺漏值，但並不影響整體問卷反應情形，故以有效問卷作計算，而由於圖表中之數據皆為無條件進入或捨去致小數點後第一位，因此可能造成總合為 99.9 或 100.1，但此狀況對於本研究之分析並無太大之影響。

因此，本研究將回收之臺中市及新北市、臺南市、高雄市問卷，依其職位區分成區長、業務承辦人員兩部分進行分析，分述如下：



圖 7-1 本研究問卷調查對象示意圖

資料來源：本研究整理。

一、性別

本研究共計發放 141 份問卷，包括臺中市區長、臺中市業務承辦人、新北市區長、新北市業務承辦人、臺南中市區長、臺南市業務承辦人、高雄市區長、高雄市業務承辦人等，合計男性 120 人，佔了全部的 85.11%；女性 19 人，佔了全部的 13.48%；遺漏值 2 人，其詳細的資料如表 7-5 本研究受訪者基本資料分析表（性別）所示。

表 7-5 本研究受訪者基本資料分析表（性別）

	男		女		遺漏值	合計
	人數	百分比	人數	百分比		
臺中市區長	9	64.3%	5	35.7%	0	14
臺中市業務承辦人	20	87%	3	13%	0	23
新北市區長	12	85.7%	2	14.3%	0	14
新北市業務承辦人	16	94.1%	1	5.9%	0	17
臺南市區長	15	93.8%	1	6.3%	0	16
臺南市業務承辦人	18	81.8%	4	18.2%	0	22
高雄市區長	12	85.7%	1	7.1%	1	14
高雄市業務承辦人	18	85.7%	2	9.5%	1	21
合計	120	85.11%	19	13.48%	2	141

資料來源：本研究整理。

二、年齡

本研究共計發放 141 份問卷，包括臺中市區長、臺中市業務承辦人、新北市區長、新北市業務承辦人、臺南中市區長、臺南市業務承辦人、高雄市區長、高雄市業務承辦人等，共計發放問卷 141 份，除了遺漏值 2 人外，平均分布最多的是在 30-59 歲階段，仔細觀察在業務承辦人部分，年齡分部最廣的是在 30-39 歲、而區長部分年齡分部最廣的是在 50-59 歲，其詳細的資料如表 7-6 本研究受訪者基本資料分析表（年齡）所示。

表 7-6 本研究受訪者基本資料分析表（年齡）

	20-29 歲		30-39 歲		40-49 歲		50-59 歲		60 歲以上		遺漏值
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	
臺中市區長					3	21.4%	7	50%	4	28.6%	0
臺中市業務承辦人	4	17.4%	8	34.8%	7	30.4%	2	8.7%	2	8.7%	0
新北市區長					4	28.6%	6	42.9%	4	28.6%	0
新北市業務承辦人	3	17.6%	7	41.2%	4	23.5%	3	17.6%	0		0
臺南市區長			1	6.3%	6	37.5%	7	43.8%	2	12.5%	0
臺南市業務承辦人	3	13.6%	8	36.4%	8	36.4%	3	13.6%	0	0	0
高雄市區長					3	23.1%	8	57.1%	2	14.3%	1
高雄市業務承辦人	2	9.5%	11	52.4%	4	14.3%	3	14.3%	0		1
合計	12	8.5%	35	24.8%	39	27.7%	39	27.7%	14	9.9%	2

資料來源：本研究整理。

三、服務公職年資

本研究共計發放 141 份問卷，包括臺中市區長、臺中市業務承辦人、新北市區長、新北市業務承辦人、臺南中市區長、臺南市業務承辦人、高雄市區長、高雄市業務承辦人等，共計發放問卷 141 份，除了遺漏值 3 人外，平均分布最多的是服務年資在 16 年(含)以上，佔了將近 50%，其詳細的資料如表 7-7 本研究受訪者基本資料分析表（服務公職年資）所示。

表 7-7 本研究受訪者基本資料分析表（服務公職年資）

	1 年以下		1-5 年		6-10 年		11-15 年		16 年(含)以上		遺漏值
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	
臺中市區長					4	28.6%	0		10	71.4%	0
臺中市業務承辦人	5	21.7%	5	21.7%	4	17.4%	2	8.7%	7	30.4%	0
新北市區長					1	7.1%	1	7.1%	12	85.7%	0
新北市業務承辦人	1	5.9%	6	35.3%	2	11.8%	4	23.5%	4	23.5%	0
臺南市區長					2	12.5%	1	6.3%	13	81.3%	0
臺南市業務承辦人	3	13.6%	6	27.3%	3	13.6%	3	13.6%	7	31.8%	0
高雄市區長					0		1	7.1%	11	78.6%	2
高雄市業務承辦人	1	4.8%	7	33.3%	5	23.8%	3	14.3%	4	20%	1
合計	10	7.1%	24	17%	21	14.9%	15	10.6%	68	48.2%	3

資料來源：本研究整理。

四、合併前服務公職年資

本研究共計發放 141 份問卷，包括臺中市區長、臺中市業務承辦人、新北市區長、新北市業務承辦人、臺南中市區長、臺南市業務承辦人、高雄市區長、高雄市業務承辦人等，共計發放問卷 141 份，除了遺漏值 13 人外，合併前服務年資分配比較平均，除了 1 年以下比例偏低外，其他選項均無明顯差異性；惟深入比較可以看出，在區長部分合併前服務年資仍以年資越久，比例越高，如 11-15 年及 16（含）年以上；而承辦人部分其分配比例並無明顯差異性，僅服務年資 16（含）年以上其比例偏低，其詳細的資料如表 7-8 本研究受訪者基本資料分析表（合併前服務公職年資）所示。

表 7-8 受訪者基本資料分析表（合併前服務公職年資）

	1 年以下		1-5 年		6-10 年		11-15 年		16(含)年 以上		遺 漏 值
	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比	
臺中市區長	0		7	50%	2	14.3%	4	28.6%	1	7.1%	0
臺中市業務 承辦人	0		8	34.8%	3	13%	3	13%	4	17.4%	5
新北市區長	1	7.1%	3	21.4%	3	21.4%	1	7.1%	6	42.9%	0
新北市業務 承辦人	1	5.9%	5	29.4%	1	5.9%	5	29.4%	2	11.8%	3
臺南市區長	0		4	25%	3	18.8%	2	12.5%	7	43.8%	0
臺南市業務 承辦人	6	27.3%	4	18.2%	3	13.6%	3	13.6%	5	22.7%	1
高雄市區長	0		5	35.7%	3	21.4%	0		5	35.7%	1
高雄市業務	2	9.5%	9	42.9%	4	19%	1	4.8%	2	9.5%	3

承辦人											
合計	10	7.1%	45	31.9%	22	15.6%	19	13.5%	32	22.7%	13

資料來源：本研究整理。

五、合併後服務公職年資

本研究共計發放 141 份問卷，包括臺中市區長、臺中市業務承辦人、新北市區長、新北市業務承辦人、臺南中市區長、臺南市業務承辦人、高雄市區長、高雄市業務承辦人等，共計發放問卷 141 份，除了遺漏值 4 人外，由於自 2000 年改制後時間並不久，因此合併後務年資以 1-2 年所佔比例最高，達到了 67.4%，其詳細的資料如表 7-9 本研究受訪者基本資料分析表（合併後服務公職年資）所示。

表 7-9 本研究受訪者基本資料分析表（合併後服務年資）

	1 年以下		1-2 年		3（含）以上		遺漏值
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	
臺中市區長	3	21.4%	9	64.3%	2	14.3%	0
臺中市業務承辦人	7	30.4%	13	56.5%	3	13%	0
新北市區長	0		13	92.9%	0		1
新北市業務承辦人	3	17.6%	11	64.7%	3	17.6%	0
臺南市區長	1	6.3%	14	87.5%	1	6.3%	0
臺南市業務承辦人	6	27.3%	11	50%	4	18.2%	1
高雄市區長	3	21.4%	9	64.3%	1	7.7%	1
高雄市業務承辦人	1	4.8%	15	71.4%	4	19.1%	1
合計	24	17%	95	67.4%	18	12.8%	4

資料來源：本研究整理。

第三節 關聯性分析

本研究在上節中已針對問卷調查內容進行比較分析說明，以下繼續針對問卷的基本資料進行關聯性進行分析，由於本研究的基本資料包括了性別、年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等五個項目，其中除了性別僅包括男或女等二個選項外，其他的基本資料都包括三個或以上的選項。

為了進一步進行關聯性分析，本研究分成二個部分，首先將針對性別進行分析，由於性別僅有二個變項，因此進行卡方分析；而對於年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等四個項目，則有包括三個或以上的變相，因此進行 ANOVA 分析，分述如下：

一、卡方分析

（一）臺中市區長和承辦人

此部分為檢驗問卷中自變項與依變項之關聯，首先建立虛無假設，接著卡方值若大於卡方顯著值則拒絕虛無假設， H_0 或 P-Value 小於 0.05，也就是在 95% 信心水準下，顯著水準 0.05 則拒絕虛無假設 H_0 。

假設 H_0 ：自變項與依變項無顯著相關； H_1 ：自變項與依變項有顯著相關。

根據性別交叉分析結果，透過卡方檢定後發現，在信心水準 95% 下大部分的變項與性別之間皆無顯著關係，即臺中市區長和承辦人，對於其在各項問題的認同上面，不會因性別而有顯著的差異，而在以下的幾個問題，其 $p\text{-value} < 0.05$ ，有顯著差異性，為了解臺中市區長及承辦人卡方分析的結果，特製表如表 7-10 臺中市區長及承辦人卡方分析一覽表，並將有顯著差異性的部分說明如下：

- 1、臺中市承辦人性別與「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定」，其 $p\text{-value} = 0.031 < 0.05$ ，有顯著差異性。
- 2、臺中市承辦人性別與「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權」，其 $p\text{-value} = 0.015 < 0.05$ ，有顯著差異性。

- 3、臺中市承辦人性別與「由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響」，其 $p\text{-value}=0.023<0.05$ ，有顯著差異性。
- 4、臺中市承辦人性別與「直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求」，其 $p\text{-value}=0.023<0.05$ ，有顯著差異性。
- 5、臺中市承辦人性別與「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響」，其 $p\text{-value}=0.048<0.05$ ，有顯著差異性。
- 6、臺中市承辦人性別與「鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標」中，其 $p\text{-value}=0.038<0.05$ ，有顯著差異性。
- 7、臺中市承辦人性別與「區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作」，其 $p\text{-value}=0.028<0.05$ ，有顯著差異性。
- 8、臺中市承辦人性別與「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，其 $p\text{-value}=0.021<0.05$ ，有顯著差異性。
- 9、臺中市承辦人性別與「與「縣、市合併升格後，臺中市政府財政能力分級由第一級轉變為第二級，使得其道路建設總金額最高補助比例由 50%轉變為 78%，這可以有效減少臺中市政府道路建設與管理的經費壓力」中，其 $p\text{-value}=0.048<0.05$ ，有顯著差異性。

從表 7-10 中可以知道，臺中市承辦人性別「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定」等 9 個項目中，其 $p\text{-value}<0.05$ ，表示臺中市承辦人性別會有影響。惟因為臺中市承辦人中，男性的比例偏高占了 87%，因此可以知道臺中市承辦人男性承辦人與上述 9 個變相之間有顯著關聯性。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-10 臺中市區長及承辦人卡方分析一覽表

	臺中市區長		臺中市承辦人	
	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)
1.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定	2.385	0.496	8.893	0.031*
2.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有充分授權。	5.289	0.259	10.405	0.015*
3.由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	3.837	0.28	9.565	0.023*
4.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾道路建設及管理的需求。	6.378	0.095	9.565	0.023*
5. 臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能。	4.497	0.106	4.632	0.201

6.縣、市合併升（或直接）格迄今仍處磨合時期，市長將持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感。	1.499	0.473	2.695	0.260
7.官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	2.385	0.496	2.423	0.489
8.在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	7.467	0.058	7.361	0.061
9.鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	8.338	0.08	1.055	0.590
10.區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	5.078	0.079	7.886	0.048*
11.縣、市合併（或直接）升格後，不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	2.966	0.564	1.938	0.379
12 鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	2.143	0.53	6.028	0.110

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

13.鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	2.385	0.496	8.414	0.038*
14.議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作。	5.833	0.120	6.716	0.082
15.在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	1.514	0.679	3.197	0.362
16.區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	2.930	0.403	7.148	0.128
17.區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	2.178	0.536	10.877	0.028*
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	6.562	0.87	1.362	0.715
19.一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	2.385	0.496	9.775	0.021*

20.區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	3.547	0.315	0.469	0.791
21.原臺中（或臺北縣、臺南縣、高雄縣）縣各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	0.788	0.852	3.046	0.550
22.縣、市合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	2.913	0.233	0.469	0.791
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。協力夥伴關係。	5.757	0.218	0.811	0.847
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	4.200	0.380	4.485	0.214
25.縣、市合併升格後，《臺中市道路管理規則》的管理單位眾多（包括：建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局、警察局及各區公所），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	4.459	0.216	2.281	0.684

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

26.伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	0.933	0.817	3.249	0.355
27.縣、市合併升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	7.467	0.058	2.202	0.699
28.分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	3.111	0.375	1.998	0.736
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	1.151	0.765	7.886	0.048*

資料來源：本研究整理。

（二）新北市區長和承辦人

此部分為檢驗問卷中自變項與依變項之關聯，首先建立虛無假設，接著卡方值若大於卡方顯著值則拒絕虛無假設， H_0 或 P-Value 小於 0.05，也就是在 95%信心水準下，顯著水準 0.05 則拒絕虛無假設 H_0 。

假設 H_0 ：自變項與依變項無顯著相關； H_1 ：自變項與依變項有顯著相關。

根據性別交叉分析結果，透過卡方檢定後發現，在信心水準 95% 下所有的變項與性別之間皆無顯著關係，即新北市區長和承辦人，對於其在各項問題的認同上面，不會因性別而有顯著的差異，為了解新北市區長及承辦人卡方分析的結果，特製表如表 7-11 新北市區長及承辦人卡方分析一覽表。

表 7-11 新北市區長及承辦人卡方分析一覽表

	新北市區長		新北市承辦人	
	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	0.933	0.817	1.948	0.583
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權。	2.333	0.675	0.744	0.689
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	2.758	0.431	0.744	0.863
4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	3.111	0.539	0.944	0.815

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	0.467	0.792	0.944	0.624
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	4.200	0.380	0.944	0.624
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	1.342	0.719	4.622	0.202
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位有做好跨局處的溝通協調工作。	3.111	0.375	3.200	0.362
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權的移轉權責明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	0.875	0.646	2.550	0.636
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	4.200	0.241	0.744	0.863

11、縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	2.431	0.488	3.453	0.327
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	0.636	0.727	2.550	0.279
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	8.556	0.073	3.453	0.327
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	4.200	0.241	0.580	0.748
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	0.321	0.852	3.453	0.178
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	2.333	0.506	2.550	0.279
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	1.750	0.626	1.067	0.587
18、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能	2.333	0.506	7.969	0.093

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

19、區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	3.111	0.375	3.453	0.327
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	2.333	0.675	1.948	0.583
21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	1.296	0.730	0.744	0.689
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作的。	1.206	0.547	0.640	0.887
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。協力夥伴關係。	本題僅適用於臺中市問卷			
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	本題僅適用於臺中市問卷			

25、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	1.750	0.626	1.518	0.468
26、伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	1.069	0.784	1.948	0.745
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	1.093	0.779	4.958	0.084
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	5.318	0.150	7.969	0.093
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	本題僅適用於臺中市問卷			

資料來源：本研究整理。

（三）臺南市區長和承辦人

此部分為檢驗問卷中自變項與依變項之關聯，首先建立虛無假設，接著卡方值若大於卡方顯著值則拒絕虛無假設， H_0 或 P-Value 小於 0.05，也就是在 95% 信心水準下，顯著水準 0.05 則拒絕虛無假設 H_0 。

假設 H_0 ：自變項與依變項無顯著相關； H_1 ：自變項與依變項有顯著相關。

根據性別交叉分析結果，透過卡方檢定後發現，在信心水準 95% 下所有的變項與性別之間大部分皆無顯著關係，即臺南市區長和承辦人，對於其在各項問題的認同上面，不會因性別而有顯著的差異，僅有在臺南市區長與「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響」中，其 $p\text{-value}=0.003<0.05$ 有顯著差異性，表示性別對於有影響。惟因為臺南市的區長中，男性的比例偏高佔了 93.8%，因此可以知道臺南市的男性區長有顯著關聯性。為了解臺南市區長及承辦人卡方分析的結果，特製表如表 7-12 臺南市區長及承辦人卡方分析一覽表。

表 7-12 臺南市區長及承辦人卡方分析一覽表

	臺南市區長		臺南市承辦人	
	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	0.830	0.842	1.877	0.598
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權。	3.200	0.362	1.877	0.598

3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	1.371	0.504	2.281	0.516
4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	1.778	0.777	4.714	0.318
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	7.467	0.058	1.460	0.692
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	6.964	0.073	2.842	0.585
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	1.778	0.620	1.945	0.584
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位有做好跨局處的溝通協調工作。	2.347	0.309	6.035	0.110
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權的移轉權責明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	2.347	0.672	2.506	0.474

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	16.000	0.003*	3.346	0.502
11、縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	7.467	0.058	1.460	0.692
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	4.622	0.202	5.615	0.132
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	7.467	0.058	2.394	0.302
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	0.830	0.660	1.109	0.775
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	3.200	0.362	1.001	0.910
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	0.830	0.660	2.037	0.565
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	0.485	0.785	0.900	0.638

18、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能	1.778	0.777	3.130	0.536
19、區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	1.371	0.712	2.557	0.465
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	3.200	0.525	3.178	0.365
21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	3.200	0.362	1.833	0.608
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	3.200	0.362	1.112	0.892
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。協力夥伴關係。	本題僅適用於臺中市問卷			
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	本題僅適用於臺中市問卷			

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

25、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	1.067	0.785	5.643	0.227
26、伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	3.200	0.525	6.875	0.143
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	2.347	0.504	5.101	0.165
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	3.200	0.362	5.806	0.214
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	本題僅適用於臺中市問卷			

資料來源：本研究整理。

(四) 高雄市區長和承辦人

此部分為檢驗問卷中自變項與依變項之關聯，首先建立虛無假設，接著卡方值若大於卡方顯著值則拒絕虛無假設， H_0 或 P-Value 小於 0.05，也就是在 95% 信心水準下，顯著水準 0.05 則拒絕虛無假設 H_0 。

假設 H_0 ：自變項與依變項無顯著相關； H_1 ：自變項與依變項有顯著相關。

根據性別交叉分析結果，透過卡方檢定後發現，在信心水準 95% 下所有的變項與性別之間大部分皆無顯著關係，即高雄市區長和承辦人，對於其在各項問題的認同上面，不會因性別而有顯著的差異，而在以下的幾個問題，其 $p\text{-value}<0.05$ ，有顯著差異性，為了解高雄市區長及承辦人卡方分析的結果，特製表如表 7-13 高雄市區長及承辦人卡方分析一覽表，並將有顯著差異性的部分說明如下：

- 1、高雄市區長與「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響」中，其 $p\text{-value}=0.005<0.05$ ，有顯著差異性。
- 2、高雄市區長與「鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標」中，其 $p\text{-value}=0.005<0.05$ ，有顯著差異性。
- 3、高雄市區長與「區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作」，其 $p\text{-value}=0.002<0.05$ ，有顯著差異性。
- 4、高雄市區長與「分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）」中，其 $p\text{-value}=0.011<0.05$ ，有顯著差異性。
- 5、高雄市區長與「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」中，其 $p\text{-value}=0.005<0.05$ ，有顯著差異性。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

6、高雄市承辦人與「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」中，其 $p\text{-value}=0.020<0.05$ ，有顯著差異性。

從表 7-12 中可以知道，高雄是區長性別與「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響」等 5 個項目，及高雄市承辦人與「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」等項目中，其 $p\text{-value}<0.05$ ，表示高雄市區長和承辦人性別會有影響。惟因為高雄市的區長中，男性的比例偏高佔了 92.3%；高雄市的承辦人中，男性的比例偏高佔了 90%，因此可以知道男性區長及承辦人有顯著關聯性。

表 7-13 高雄市區長及承辦人卡方分析一覽表

	高雄市區長		高雄市承辦人	
	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)	卡方值 (Chi)	漸進顯著雙 尾檢定 (P-Value)
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	0.677	0.713	4.921	0.178
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權。	1.264	0.532	5.185	0.159
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	0.677	0.713	2.222	0.695

4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	0.677	0.713	6.667	0.155
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	0.929	0.819	1.235	0.745
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	2.182	0.336	1.481	0.687
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	1.264	0.738	11.667	0.020*
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位有做好跨局處的溝通協調工作。	0.677	0.713	1.944	0.584
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權的移轉權責明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	2.438	0.296	1.010	0.799
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	13.000	0.005*	0.476	0.924

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

11、縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	2.438	0.296	1.566	0.457
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	1.733	0.420	2.222	0.528
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	13.000	0.005*	2.407	0.492
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	2.438	0.296	0.278	0.870
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	5.958	0.051	1.667	0.644
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	3.611	0.164	0.640	0.887
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	13.000	0.002*	2.222	0.528
18、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	13.000	0.005*	3.333	0.504

19、區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	0.481	0.488	1.790	0.617
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	1.733	0.630	2.222	0.329
21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	2.438	0.296	1.818	0.178
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	1.264	0.532	0.093	0.761
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。協力夥伴關係。	本題僅適用於臺中市問卷			
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	本題僅適用於臺中市問卷			

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

25、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	1.733	0.420	3.333	0.504
26、伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	5.958	0.114	0.864	0.834
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	0.481	0.786	2.222	0.329
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	13.000	0.011*	1.818	0.769
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	本題僅適用於臺中市問卷			

資料來源：本研究整理。

由以上的分析中可以知道，臺中市承辦人樣本數 23、臺南市區長樣本數 16、高雄市區長樣本數 13、高雄市承辦人樣本數 20，惟必須加以注意的是臺中市承辦人男性佔了 87%、臺南市區長男性佔的比例為 93.8%；高雄市區長男性佔的比例為 92.3%；高雄市承辦人男性佔的比例為 90%，可以很清楚的發現有顯著的關聯性中男性比例甚高，因此性別對本研究各項變項的關聯性，僅供參考用。

二、ANOVA分析

本研究的各個變項中，除了性別只有男性及女性等二個選項，因此利用卡方分析進行研究，而對於受訪者的年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，都至少有包括三個以上的選相，為了瞭解各個不同選項對於問題的影響程度為何？因此更進一步進行ANOVA分析，並說明如下：

(一) 臺中市區長和承辦人

根據表 7-14 臺中市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表結果顯示，在信心水準 95 以下，臺中市各區區長及承辦人，其年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，與所有關於項目認同感之變項，其 p-value 大於 0.05，因此不拒絕虛無假設，即臺中市區長年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，和制度各變項之間並無關聯，而僅在以下幾個項目中，其 p-value<0.05，有顯著性差異，分別說明如下：

- 1、臺中市各區區長的年齡與「原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低」，其 p-value=0.03<0.05，有顯著性差異。
- 2、臺中市各區區長的服務年資與「分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況」，其 p-value= 0.02 <0.05，有顯著性差異。
- 3、臺中市各區區長的合併前服務年資與「道路建設與管理的資源配

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

置方面，區長會受到外部政治力量的影響」，其 $p\text{-value}=0.03 < 0.05$ ，有顯著性差異。

- 4、臺中市各區區長的合併前服務年資與「區公所皆能積極推動環保志(義)工隊的設立，並輔導健全運作」，其 $p\text{-value}=0.037 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 5、臺中市各區區長的合併前服務年資與「分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況」，其 $p\text{-value} = 0.019 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 6、臺中市各區區長的合併後服務年資與「縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量」，其 $p\text{-value}=0.032 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 7、臺中市各區區長的合併後服務年資與「原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低」，其 $p\text{-value}=0.005 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 8、臺中市各區承辦人年齡與「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」，其 $p\text{-value}=0.005 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 9、臺中市各區承辦人年齡與「伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求」，其 $p\text{-value}=0.000 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 10、臺中市各區承辦人年齡與「區公所須依據公務人員任用法規定辦理人員進用，導致區公所無法獲取道路建設與管理的專業人員」，其 $p\text{-value}=0.002 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 11、臺中市各區承辦人員服務年資與「臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能」，其 $P\text{-Value}=0.003 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 12、臺中市各區承辦人員服務年資與「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」，其 $P\text{-Value}=0.05 \leq 0.05$ ，有顯著性差異。

異。

- 13、臺中市各區承辦人員服務年資與「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，其 $P\text{-Value}=0.002<0.05$ ，有顯著性差異。
- 14、臺中市各區承辦人員服務年資與「原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低」，其 $P\text{-Value}=0.003<0.05$ ，有顯著性差異。
- 15、臺中市各區承辦人員合併前服務年資與「縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量」，其 $P\text{-Value}=0.013<0.05$ ，有顯著性差異。
- 16、臺中市各區承辦人員合併前服務年資與「原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低」，其 $P\text{-Value}=0.045<0.05$ ，有顯著性差異。
- 17、臺中市各區承辦人員合併後服務年資與「臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能」，其 $P\text{-Value}=0.001<0.05$ ，有顯著性差異。
- 18、臺中市各區承辦人員合併後服務年資與「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」，其 $P\text{-Value}=0.005<0.05$ ，有顯著性差異。
- 19、臺中市各區承辦人員合併後服務年資與「區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作」，其 $P\text{-Value}=0.034<0.05$ ，有顯著性差異。
- 20、臺中市各區承辦人員合併後服務年資與「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，其 $P\text{-Value}=0.029<0.05$ ，有顯著性差異。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-14 臺中市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表

		臺中市區長		臺中市承辦人	
		F 值	P 值	F 值	P 值
1.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定	年齡	0.182	0.836	0.192	0.940
	服務年資	0.38	0.55	2.5947	0.071
	合併前 服務年資	0.960	0.449	1.291	0.316
	合併後 服務年資	1.798	0.211	2.676	0.093
2.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有充分授權。	年齡	3.559	0.064	0.367	0.829
	服務年資	0.00	1.00	1.9075	0.153
	合併前 服務年資	1.165	0.371	2.377	0.114
	合併後 服務年資	0.477	0.633	0.852	0.441
3.由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	年齡	0.015	0.985	0.095	0.983
	服務年資	0.12	0.73	0.6035	0.665
	合併前 服務年資	2.415	0.127	3.193	0.057
	合併後 服務年資	1.780	0.214	0.873	0.433

4.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾道路建設及管理的需求。	年齡	1.591	0.247	0.184	0.944
	服務年資	1.46	0.25	1.2840	0.313
	合併前 服務年資	1.304	0.326	0.983	0.429
	合併後 服務年資	0.314	0.737	1.007	0.383
5. 臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能。	年齡	1.906	0.195	1.634	0.209
	服務年資	0.02	0.90	5.7717	0.003*
	合併前 服務年資	1.648	0.240	0.261	0.852
	合併後 服務年資	1.087	0.371	9.512	0.001*
6.縣、市合併升（或直接）格迄今仍處磨合時期，市長將持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感。	年齡	0.676	0.531	1.293	0.310
	服務年資	1.09	0.32	0.6209	0.653
	合併前 服務年資	0.789	0.530	0.024	0.995
	合併後 服務年資	2.500	0.132	0.325	0.726

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

7.官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	年齡	1.338	0.302	0.565	0.691
	服務年資	3.12	0.10	1.2974	0.310
	合併前 服務年資	0.980	0.441	0.827	0.502
	合併後 服務年資	0.669	0.532	0.697	0.510
8.在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	年齡	2.763	0.107	1.223	0.336
	服務年資	1.19	0.30	1.1205	0.378
	合併前 服務年資	1.947	0.186	2.573	0.096
	合併後 服務年資	0.751	0.495	0.430	0.656
9.鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	年齡	0.184	0.834	0.947	0.461
	服務年資	0.24	0.63	1.1071	0.385
	合併前 服務年資	2.285	0.141	0.611	0.620
	合併後 服務年資	0.864	0.448	0.213	0.810

10.區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	年齡	1.421	0.286	0.875	0.498
	服務年資	0.08	0.79	0.9364	0.465
	合併前 服務年資	0.692	0.579	2.469	0.105
	合併後 服務年資	0.470	0.638	1.637	0.220
11.縣、市合併（或直接）升格後，不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	年齡	0.353	0.711	1.307	0.305
	服務年資	0.00	0.95	2.8817	0.052
	合併前 服務年資	0.658	0.596	5.219	0.013*
	合併後 服務年資	4.782	0.032*	2.935	.076
12 鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	年齡	0.698	0.518	5.560	0.005*
	服務年資	0.013986	0.9	0.40	0.80
	合併前 服務年資	0.793	0.528	1.480	0.270
	合併後 服務年資	2.137	0.164	0.170	0.845
13.鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	年齡	1.850	0.203	0.629	0.648
	服務年資	0.400909	0.80	0.84	0.52
	合併前 服務年資	1.973	0.189	1.834	0.191

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	合併後 服務年資	0.157	0.856	1.304	0.295
14.議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作。	年齡	0.173	0.843	0.480	0.750
	服務年資	0.000347	1	3.12	0.05*
	合併前 服務年資	0.573	0.647	1.136	0.371
	合併後 服務年資	2.032	0.177	7.272	0.005*
15.在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	年齡	1.602	0.245	0.773	0.557
	服務年資	0.373626	0.82	0.39	0.81
	合併前 服務年資	4.739	0.030*	3.013	0.066
	合併後 服務年資	0.432	0.660	0.279	0.759
16.區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	年齡	2.027	0.178	0.298	0.875
	服務年資	0.26	0.89	2.55	0.08
	合併前 服務年資	2.841	0.098	3.193	0.057
	合併後 服務年資	0.166	0.849	2.733	0.089

17.區公所皆能積極推動環保志(義)工隊的設立，並輔導健全運作。	年齡	0.953	0.415	0.778	0.554
	服務年資	0.96	0.48	2.33	0.10
	合併前 服務年資	4.347	0.037*	0.969	0.435
	合併後 服務年資	.000	1.000	4.005	0.034*
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	年齡	0.01	1.00	1.822	0.171
	服務年資	0.01	1.00	0.74	0.58
	合併前 服務年資	2.346	0.141	0.623	0.612
	合併後 服務年資	0.677	0.530	0.865	0.437
19.一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	年齡	0.723	0.507	1.351	0.290
	服務年資	0.46	0.76	3.93	0.02*
	合併前 服務年資	3.564	0.060	1.845	0.185
	合併後 服務年資	0.246	0.786	4.241	0.029*

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

20.區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	年齡	1.011	0.395	0.214	0.927
	服務年資	0.09	0.98	0.54	0.71
	合併前 服務年資	1.443	0.294	0.187	0.903
	合併後 服務年資	0.688	0.523	0.791	0.467
21.原臺中（或臺北縣、臺南縣、高雄縣）縣各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	年齡	4.928	0.030*	2.719	0.064
	服務年資	0.43	0.79	6.429	0.003*
	合併前 服務年資	0.422	0.742	3.554	0.045*
	合併後 服務年資	8.817	0.005*	3.114	0.068
22.縣、市合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	年齡	1.398	0.288	0.474	0.754
	服務年資	0.01	1.00	0.19	0.94
	合併前 服務年資	0.641	0.608	0.692	0.572
	合併後 服務年資	0.380	0.692	0.549	0.586
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的	年齡	0.054	0.948	1.381	0.280
	服務年資	0.01	1.00	0.88	0.50
	合併前 服務年資	0.479	0.705	1.883	0.179

費用。	合併後 服務年資	2.901	0.102	0.088	0.916
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	年齡	0.043	0.958	2.370	0.091
	服務年資	0.03	1.00	0.73	0.59
	合併前 服務年資	1.154	0.379	0.515	0.679
	合併後 服務年資	4.091	0.05*	2.306	0.126
25.縣、市合併升格後，《臺中市道路管理規則》的管理單位眾多（包括：建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局、警察局及各區公所），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	年齡	1.753	0.218	2.638	0.068
	服務年資	0.19	0.67	1.46	0.28
	合併前 服務年資	0.409	0.750	1.412	0.281
	合併後 服務年資	0.649	0.541	0.557	0.581
26.伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	年齡	1.591	0.247	16.477	0.000*
	服務年資	0.38	0.55	2.525	0.082
	合併前 服務年資	1.448	0.287	2.138	0.145
	合併後 服務年資	0.050	0.951	2.665	0.095
27.縣、市合併升格	年齡	1.013	0.395	1.122	0.377

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

後，原鄉鎮市改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	服務年資	0.24	0.63	0.34	0.85
	合併前 服務年資	0.614	0.621	1.197	0.347
	合併後 服務年資	2.659	0.114	0.979	0.393
28.分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	年齡	0.745	0.497	1.226	0.337
	服務年資	6.64	0.02*	0.18	0.94
	合併前 服務年資	5.359	0.019*	0.655	0.594
	合併後 服務年資	0.063	0.939	0.223	0.802
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	年齡	2.287	0.148	0.670	0.621
	服務年資	1.0	0.3	0.19	0.94
	合併前 服務年資	1.075	0.403	1.609	0.232
	合併後 服務年資	0.540	0.597	0.165	0.849

資料來源：本研究整理

（二）新北市區長和承辦人

根據表 7-15 新北市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表結果顯示，在信心水準 95 以下，新北市各區區長及承辦人，其年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，與所有關於項目認同感之變項，其 p-value 大於 0.05，因此不拒絕虛無假設，即新北市區長年齡、服務年資、合併前服

務年資和合併後服務年資等選項，和制度各變項之間並無關聯，扣除 n/a 外，而僅在以下幾個項目中，其 $p\text{-value}<0.05$ ，有顯著性差異，分別說明如下：

- 1、新北市區長的年齡與「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響」，其 $p\text{-valu}=0.014<0.05$ ，有顯著性差異。
- 2、新北市區長的服務年資與「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定」，其 $p\text{-value}=0.000<0.05$ ，有顯著性差異。
- 3、新北市區長的服務年資與「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權」，其 $p\text{-value}=0.011<0.005$ ，有顯著性差異。
- 4、新北市區長的服務年資與「在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異」，其 $p\text{-value} =0.046<0.05$ ），有顯著性差異。
- 5、新北市區長的服務年資與「在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」，其 $p\text{-value}=0.021<0.05$ ，有顯著性差異。
- 6、新北市區長的服務年資與「在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響」，其 $p\text{-value}=0.019<0.05$ ，有顯著性差異。
- 7、新北市區長的服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，其 $p\text{-value}=0.011<0.05$ ，有顯著性差異。
- 8、新北市區長的服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係」，其 $p\text{-value}=0.021<0.05$ ，有顯著性差異。
- 9、新北市區長的服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作」，其 $p\text{-value} 0.010<0.05$ ，有顯著性差異。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

- 10、新北市承辦人的年齡與「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，其 $p\text{-value}=0.033 < 0.05$ ，有顯著性差異。
- 11、新北市承辦人合併後服務年資與「由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響」，其 $p\text{-value}=0.048 < 0.05$ ，有顯著性差異。

表 7-15 新北市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表

		新北市區長		新北市承辦人	
		F 值	P 值	F 值	P 值
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	年齡	0.405	0.677	0.445	0.725
	服務年資	18.857	0.00*	0.468	0.758
	合併前 服務年資	0.468	0.759	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.101	0.904
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授	年齡	0.048	0.954	1.586	0.240
	服務年資	7.052	0.011*	2.104	0.143
	合併前 服務年資	0.603	0.670	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.788	0.474
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	年齡	0.725	0.508	0.592	0.631
	服務年資	1.044	0.387	0.609	0.664
	合併前 服務年資	0.147	0.959	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		3.817	0.048*

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	年齡	0.594	0.569	0.524	0.673
	服務年資	2.937	0.095	0.799	0.549
	合併前 服務年資	1.256	0.355	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.122	0.886
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	年齡	0.494	0.623	2.584	0.098
	服務年資	1.992	0.183	0.706	0.603
	合併前 服務年資	2.798	0.092	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.509	0.612
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	年齡	0.025	0.976	1.020	0.416
	服務年資	4.121	0.046*	0.388	0.813
	合併前 服務年資	0.161	0.953	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.915	0.423
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	年齡	1.571	0.251	0.610	0.621
	服務年資	3.418	0.070	0.860	0.517
	合併前 服務年資	0.736	0.590	n/a	

	合併後 服務年資	n/a		0.124	0.884
8、在道路建設與管理 業務方面，區長能和 市政府的相關單位做 好跨局處溝通協調工 作。	年齡	0.371	0.699	1.333	0.310
	服務年資	5.612	0.021*	0.944	0.475
	合併前 服務年資	0.402	0.803	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.744	0.494
9、鄉道解編後，原有 鄉道管理權責移轉明 確，不會產生重疊或 疏漏的情形。	年齡	3.832	0.055	0.189	0.902
	服務年資	1.225	0.331	0.867	0.511
	合併前 服務年資	1.491	0.283	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.293	0.750
10、區公所與區政諮 議會之互動關係，對 轄區內道路建設及管 理有深遠影響。	年齡	6.443	0.014*	0.588	0.634
	服務年資	0.677	0.528	0.338	0.847
	合併前 服務年資	0.153	0.957	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.462	0.639
11、縣、市合併升格 後，各區選出的市議	年齡	0.374	0.696	0.560	0.651
	服務年資	2.545	0.123	0.282	0.884

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	合併前 服務年資	0.840	0.534	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		1.111	0.356
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	年齡	0.185	0.834	1.198	0.349
	服務年資	2.554	0.123	0.451	0.770
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.118	0.890
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	年齡	1.142	0.354	1.062	0.399
	服務年資	2.043	0.176	0.410	0.798
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資	n/a		1.166	0.340
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	年齡	3.795	0.056	1.718	0.212
	服務年資	2.711	0.110	1.235	0.347
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.939	0.414

15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	年齡	0.000	1.000	1.249	0.332
	服務年資	5.844	0.019*	2.365	0.111
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			1.328	0.296
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	年齡	0.976	0.407	0.136	0.937
	服務年資	3.405	0.071	0.819	0.537
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			1.493	0.258
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	年齡	0.368	0.700	1.250	0.335
	服務年資	0.071	0.931	0.638	0.646
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			0.734	0.499
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	年齡	0.135	0.875	2.314	0.128
	服務年資	0.337	0.721	0.450	0.770
	合併前 服務年資	n/a		n/a	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	合併後 服務年資			0.134	0.876
19.一般民眾習慣透過市長信箱和1999電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	年齡	0.617	0.557	3.954	0.033*
	服務年資	0.150	0.862	0.334	0.850
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			1.031	0.382
20、縣、市合併（或 直接）升格後，一般 民眾對於原各鄉鎮市 改制的區公所，信任 感降低。	年齡	0.134	0.876	0.904	0.466
	服務年資	7.054	0.011*	0.429	0.785
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			1.493	0.258
21、縣、市合併（或 直接）升格後，各區 公所仍能持續與民間 組織發展協力夥伴關 係。	年齡	0.087	0.917	0.707	0.565
	服務年資	5.592	0.021*	1.338	0.312
	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			0.131	0.878
22、縣、市合併（或 直接）升格後，區公	年齡	0.236	0.794	1.976	0.167
	服務年資	7.246	0.010*	0.492	0.742

所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工 作。	合併前 服務年資	n/a		n/a	
	合併後 服務年資			0.018	0.982
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	此題僅適用於臺中市問卷				
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	此題僅適用於臺中市問卷				
25、縣、市合併（或 直接）升格後，道路 建設及管理的主管機 關眾多（如包括：建 設局、交通局、工務 局、農業局及各區公 所等），但這些單位彼 此的業務權責劃分明 確。	年齡	0.201	0.821	0.437	0.730
	服務年資	2.068	0.173	0.366	0.829
	合併前 服務年資	0.280	0.884	n/a	
	合併後 服務年資	n/a		0.703	0.512
26、伴隨縣、市合併 （或直接）升格，原 各鄉鎮市公所清潔隊 納入市政府環保局指	年齡	0.684	0.525	0.792	0.520
	服務年資	2.357	0.141	0.202	0.932
	合併前	1.607	0.254	n/a	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	服務年資				
	合併後服務年資	n/a		0.339	0.718
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	年齡	2.179	0.164	2.939	0.073
	服務年資	1.346	0.304	1.235	0.347
	合併前服務年資	0.954	0.482	n/a	
	合併後服務年資	n/a		0.141	0.869
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	年齡	0.792	0.479	0.936	0.451
	服務年資	1.395	0.289	0.518	0.724
	合併前服務年資	0.314	0.862	n/a	
	合併後服務年資	n/a		0-0.088	0.917
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	此題僅適用於臺中市問卷				

資料來源：本研究整理。

(三) 臺南市區長和承辦人

根據表 7-16 臺南市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表結果顯示，在信心水準 95 以下，臺南市各區區長及承辦人，其年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，與所有關於項目認同感之變項，其 p-value 大於 0.05，因此不拒絕虛無假設，即臺南市區長年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，和制度各變項之間並無關聯，而僅在以下幾個項目中，其 p-value<0.05，有顯著性差異，分別說明如下：

- 1、臺南市區長年齡與「在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異」，其 p-value=0.049 <0.05，有顯著性差異。
- 2、臺南市區長年齡與「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」，其 p-value=0.04<0.05，有顯著性差異。
- 3、臺南市區長年齡與「在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」，其 p-value=0.027<0.05，有顯著性差異。
- 4、臺南市區長年齡與「在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響」，其 p-value=0.019<0.05，有顯著性差異。
- 5、臺南市區長年齡與「縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作的」其 p-value=0.009 <0.05，有顯著性差異。
- 6、臺南市區長服務年資與「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」，其 p-value=0.022<0.05，有顯著性差異。
- 7、臺南市區長服務年資與「區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作」其 p-value=0.022<0.05，有顯著性差異。
- 8、臺南市區長服務年資與「區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作」，其 p-value=0.025<0.05，有顯著性差異。

異。

- 9、臺南市區長服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係」，其 $p\text{-value}=0.002<0.05$ ，有顯著性差異。
- 10、臺南市區長合併前服務年資與「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」其 $p\text{-value}=0.018<0.05$ ，有顯著性差異。
- 11、臺南市區長合併後服務年資與「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」，其 $p\text{-value}=0.045<0.05$ ，有顯著性差異。
- 12、臺南市區長合併後服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，其 $p\text{-value}=0.014 <0.05$ ，有顯著性差異。
- 13、臺南市承辦人服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，其 $p\text{-value}=0.27<0.05$ ，有顯著性差異。

表 7-16 臺南市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表

		臺南市區長		臺南市承辦人	
		F 值	P 值	F 值	P 值
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	年齡	0.251	0.859	0.288	0.833
	服務年資	1.170	0.341	0.366	0.829
	合併前 服務年資	2.514	0.108	0.689	0.610
	合併後 服務年資	0.129	0.880	0.447	0.723
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授	年齡	0.598	0.629	0.545	0.657
	服務年資	0.970	0.405	1.203	0.346
	合併前 服務年資	0.951	0.447	1.071	0.403
	合併後 服務年資	1.933	0.184	1.067	0.389
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	年齡	2.174	0.144	0.853	0.483
	服務年資	0.700	0.514	1.002	0.434
	合併前 服務年資	0.236	0.870	1.510	0.246
	合併後 服務年資	1.098	0.362	0.495	0.691

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	年齡	1.567	0.249	0.533	0.665
	服務年資	0.057	0.944	0.213	0.928
	合併前 服務年資	1.462	0.274	0.195	0.937
	合併後 服務年資	1.821	0.201	0.181	0.908
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	年齡	1.225	0.343	1.621	0.220
	服務年資	0.809	0.467	1.138	0.372
	合併前 服務年資	0.826	0.504	0.846	0.517
	合併後 服務年資	2.018	0.172	0.067	0.977
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	年齡	3.625	0.049*	1.331	0.295
	服務年資	1.540	0.254	0.508	0.731
	合併前 服務年資	2.782	0.091	1.748	0.189
	合併後 服務年資	2.378	0.135	2.012	0.150
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	年齡	3.795	0.040*	1.273	0.314
	服務年資	5.198	0.022*	1.090	0.393
	合併前 服務年資	0.958	0.444	0.889	0.493

	合併後 服務年資	3.961	0.045*	0.096	0.961
8、在道路建設與 管理業務方面，區 長能和市政府的 相關單位做好跨 局處溝通協調工 作。	年齡	4.346	0.027*	0.226	0.877
	服務年資	0.776	0.480	0.696	0.605
	合併前 服務年資	0.276	0.842	0.443	0.776
	合併後 服務年資	1.896	0.189	0.560	0.649
9、鄉道解編後， 原有鄉道管理權 責移轉明確，不會 產生重疊或疏漏 的情形。	年齡	0.397	0.758	1.381	0.281
	服務年資	0.004	0.996	1.256	0.326
	合併前 服務年資	1.366	0.300	0.137	0.966
	合併後 服務年資	0.914	0.425	0.124	0.944
10、區公所與區政 諮議會之互動關 係，對轄區內道路 建設及管理有深 遠影響。	年齡	2.189	0.142	1.146	0.358
	服務年資	0.279	0.761	1.401	0.276
	合併前 服務年資	0.800	0.517	2.077	0.132
	合併後 服務年資	1.268	0.314	0.032	0.992
11、縣、市合併升 格後，各區選出的	年齡	1.283	0.325	0.431	0.733
	服務年資	0.084	0.920	0.641	0.641

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	合併前 服務年資	0.413	0.747	2.077	0.132
	合併後 服務年資	2.914	0.090	0.918	0.453
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	年齡	0.208	0.889	0.362	0.781
	服務年資	0.098	0.908	2.402	0.090
	合併前 服務年資	0.795	0.520	1.628	0.216
	合併後 服務年資	2.199	0.151	0.912	0.456
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	年齡	1.370	0.299	0.205	0.892
	服務年資	0.366	0.701	0.243	0.910
	合併前 服務年資	2.398	0.119	0.452	0.769
	合併後 服務年資	2.031	0.171	0.180	0.909
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	年齡	0.561	0.651	0.545	0.657
	服務年資	1.182	0.338	1.258	0.325
	合併前 服務年資	4.960	0.018*	0.693	0.608
	合併後 服務年資	0.591	0.568	0.553	0.653

15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	年齡	4.913	0.019*	0.081	0.969
	服務年資	0.115	0.893	0.796	0.544
	合併前 服務年資	0.976	0.436	1.360	0.291
	合併後 服務年資	0.289	0.753	0.580	0.636
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	年齡	2.110	0.152	0.097	0.961
	服務年資	5.198	0.022*	0.317	0.862
	合併前 服務年資	3.092	0.068	1.329	0.302
	合併後 服務年資	0.082	0.922	0.270	0.846
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	年齡	1.352	0.304	0.342	0.795
	服務年資	4.931	0.025*	0.353	0.839
	合併前 服務年資	1.904	0.183	0.485	0.746
	合併後 服務年資	0.012	0.988	0.834	0.494
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	年齡	0.162	0.920	2.756	0.072
	服務年資	0.255	0.779	0.967	0.451
	合併前 服務年資	0.783	0.526	0.565	0.691

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	合併後 服務年資	1.320	0.301	0.473	0.705
19.一般民眾習慣透過市長信箱和1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	年齡	0.619	0.616	1.908	0.164
	服務年資	0.848	0.451	0.982	0.443
	合併前 服務年資	2.556	0.104	2.372	0.096
	合併後 服務年資	0.500	0.618	1.095	0.378
20.縣、市合併(或 直接)升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	年齡	0.519	0.677	1.726	0.198
	服務年資	1.548	0.250	3.602	0.027*
	合併前 服務年資	0.037	0.990	0.160	0.955
	合併後 服務年資	5.976	0.014*	2.448	0.099
21.縣、市合併(或 直接)升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	年齡	3.099	0.067	0.154	0.926
	服務年資	10.039	0.002*	1.087	0.394
	合併前 服務年資	1.079	0.395	1.250	0.330
	合併後 服務年資	0.550	0.590	0.331	0.803
22.縣、市合併(或 直接)升格後，區	年齡	6.067	0.009*	0.333	0.802
	服務年資	1.160	0.344	0.568	0.690

公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	合併前 服務年資	0.230	0.874	1.135	.378
	合併後 服務年資	1.245	0.320	0.189	0.902
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	此題僅適用於臺中市問卷				
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	此題僅適用於臺中市問卷				
25.縣、市合併(或 直接)升格後，道路建設及管理的主管機關眾多(如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等)，但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	年齡	1.833	0.195	0.352	0.788
	服務年資	0.661	0.533	1.304	0.308
	合併前 服務年資	0.280	0.839	1.511	0.246
	合併後 服務年資	0.342	0.716	0.599	0.624
26.伴隨縣、市合併(或 直接)升	年齡	0.057	0.981	0.520	0.674
	服務年資	0.089	0.915	1.002	0.434

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	合併前 服務年資	1.037	0.411	0.650	0.635
	合併後 服務年資	0.937	0.417	0.100	0.959
27、縣、市合併(或 直接)升格後，原 鄉鎮市改制的區 公所與原市政府 各區公所間，負責 道路建設與管理 業務的人力配置 比例懸殊。	年齡	1.595	0.242	1.339	0.293
	服務年資	0.256	0.778	1.002	0.434
	合併前 服務年資	0.909	0.466	0.975	0.448
	合併後 服務年資	0.944	0.414	1.493	0.252
28、分析區公所層 級負責道路建設 與管理業務的人 力結構，呈現臨時 人員比例偏高的 情況(包括：專案 人力、長期或短期 約聘雇人員、臨時 人員等)。	年齡	1.315	0.315	2.177	0.126
	服務年資	1.011	0.391	1.818	0.172
	合併前 服務年資	2.203	0.140	1.421	0.272
	合併後 服務年資	0.213	0.811	1.464	0.260

29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	此題僅適用於臺中市問卷。
--	--------------

資料來源：本研究整理。

(四) 高雄市區長和承辦人

根據表 7-17 高雄市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表結果顯示，在信心水準 95 以下，高雄市各區區長及承辦人，其年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，與所有關於項目認同感之變項，其 p-value 大於 0.05，因此不拒絕虛無假設，即高雄市區長年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等選項，和制度各變項之間並無關聯，而僅在以下幾個項目中，其 p-value<0.05，有顯著性差異，分別說明如下：

- 1、高雄市區長年齡與「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，其 p-value=0.005<0.05，有顯著性差異。
- 2、高雄市區長服務年資與「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」，其 p-value=0.002<0.05，有顯著性差異。
- 3、高雄市區長服務年資與「鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形」，其 p-value=0.027<0.05，有顯著性差異。
- 4、高雄市區長服務年資與「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」，其 p-value=0.001<0.05，有顯著性差異。
- 5、高雄市區長服務年資與「鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標」，其 p-value=0.042<0.05，有顯著性差異。
- 6、高雄市區長服務年資與「議員建議款，多數都投入各自選區的道

路建設工作」，其 $p\text{-value}=0.027<0.05$ ，有顯著性差異。

- 7、高雄市區長合併前服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作」，其 $p\text{-value}=0.017<0.05$ ，有顯著性差異。
- 8、高雄市區長合併前服務年資與「伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求」，其 $p\text{-value}=0.011<0.05$ ，有顯著性差異。
- 9、高雄市區長合併後服務年資與「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」，其 $p\text{-value}=0.003<0.05$ ，有顯著性差異。
- 10、高雄市區長合併後服務年資與「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」，其 $p\text{-value}=0.037<0.05$ ，有顯著性差異。
- 11、高雄市承辦人服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，其 $p\text{-value}=0.22<0.05$ ，有顯著性差異。
- 12、高雄市承辦人服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確」，其 $p\text{-value}=0.035<0.05$ ，有顯著性差異。
- 13、高雄市承辦人合併後服務年資與「縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確」，其 $p\text{-value}=0.006<0.05$ ，有顯著性差異。
- 14、高雄市承辦人合併後服務年資與「分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況」，其 $p\text{-value}=0.005<0.05$ ，有顯著性差異。

表 7-17 高雄市區長與承辦人 ANOVA 分析一覽表

		高雄市區長		高雄市承辦人	
		F 值	P 值	F 值	P 值
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	年齡	0.978	0.409	0.904	0.461
	服務年資	2.222	0.167	2.120	0.129
	合併前 服務年資	0.162	0.853	0.616	0.659
	合併後 服務年資	0.604	0.565	1.362	0.290
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授	年齡	2.521	0.130	1.416	0.275
	服務年資	0.401	0.541	2.589	0.079
	合併前 服務年資	0.769	0.489	0.296	0.875
	合併後 服務年資	0.077	0.927	1.573	0.235
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	年齡	0.978	0.409	0.825	0.499
	服務年資	0.577	0.465	1.038	0.420
	合併前 服務年資	0.944	0.421	0.087	0.985
	合併後 服務年資	0.350	0.713	0.783	0.520

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	年齡	1.051	0.385	0.581	0.636
	服務年資	3.255	0.101	2.792	0.065
	合併前 服務年資	0.237	0.794	0.735	0.584
	合併後 服務年資	2.564	0.126	0.727	0.551
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	年齡	0.769	0.489	0.716	0.557
	服務年資	0.313	0.588	0.694	0.608
	合併前 服務年資	1.181	0.346	1.155	0.375
	合併後 服務年資	0.192	0.828	1.011	0.413
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	年齡	2.167	0.171	0.428	0.736
	服務年資	0.455	0.517	1.879	0.167
	合併前 服務年資	0.614	0.563	0.201	0.933
	合併後 服務年資	0.115	0.892	0.142	0.934
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	年齡	2.061	0.178	2.348	0.111
	服務年資	16.304	0.002*	1.735	0.195
	合併前 服務年資	0.031	0.970	0.508	0.731

	合併後 服務年資	2.700	0.115	0.739	0.544
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	年齡	0.188	0.832	0.688	0.572
	服務年資	0.577	0.465	2.728	0.069
	合併前 服務年資	0.162	0.853	0.160	0.955
	合併後 服務年資	1.538	0.262	0.401	0.754
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	年齡	2.081	0.176	0.546	0.658
	服務年資	6.696	0.027*	0.399	0.806
	合併前 服務年資	0.048	0.953	0.752	0.574
	合併後 服務年資	3.077	0.091	0.184	0.906
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	年齡	0.175	0.842	0.507	0.683
	服務年資	0.054	0.821	0.785	0.552
	合併前 服務年資	1.671	0.237	0.260	0.898
	合併後 服務年資	0.123	0.886	0.694	0.569
11、縣、市合併升格後，各區選出的市議	年齡	2.081	0.176	1.090	0.382
	服務年資	0.163	0.695	1.802	0.181

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	合併前 服務年資	0.385	0.690	0.336	0.849
	合併後 服務年資	0.101	0.905	0.947	0.441
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	年齡	2.119	0.171	0.915	0.456
	服務年資	25.030	0.001*	0.951	0.462
	合併前 服務年資	1.808	0.214	0.171	0.949
	合併後 服務年資	10.710	0.003*	1.308	0.306
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	年齡	1.333	0.307	0.632	0.605
	服務年資	5.400	0.042*	0.451	0.770
	合併前 服務年資	0.769	0.489	0.113	0.976
	合併後 服務年資	1.588	0.252	0.873	0.476
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	年齡	3.615	0.066	1.182	0.348
	服務年資	6.696	0.027*	0.465	0.760
	合併前 服務年資	1.731	0.226	1.193	0.360
	合併後 服務年資	4.692	0.037*	0.630	0.606

15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	年齡	2.159	0.166	1.152	0.359
	服務年資	0.026	0.875	2.219	0.116
	合併前 服務年資	1.448	0.280	1.716	0.206
	合併後 服務年資	0.059	0.943	2.267	0.120
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	年齡	0.641	0.547	0.911	0.458
	服務年資	0.817	0.387	0.550	0.702
	合併前 服務年資	1.565	0.256	1.393	0.290
	合併後 服務年資	1.012	0.398	0.495	0.691
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	年齡	0.830	0.464	0.211	0.887
	服務年資	2.604	0.138	2.663	0.074
	合併前 服務年資	0.769	0.489	0.216	0.925
	合併後 服務年資	1.923	0.196	1.909	0.169
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	年齡	4.103	0.050*	1.211	0.338
	服務年資	0.000	1.000	1.404	0.280
	合併前 服務年資	0.120	0.888	1.996	0.155

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	合併後 服務年資	0.016	0.984	1.193	0.344
19.一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	年齡	0.830	0.464	0.907	0.459
	服務年資	3.750	0.082	0.804	0.542
	合併前 服務年資	0.192	0.828	0.223	0.920
	合併後 服務年資	1.231	0.333	1.157	0.357
20、縣、市合併（或 直接）升格後，一般 民眾對於原各鄉鎮 市改制的區公所，信 任感降低。	年齡	3.190	0.085	0.943	0.443
	服務年資	0.405	0.539	3.933	0.022*
	合併前 服務年資	1.303	0.314	2.655	0.081
	合併後 服務年資	0.106	0.901	0.736	0.546
21、縣、市合併（或 直接）升格後，各區 公所仍能持續與民 間組織發展協力夥 伴關係。	年齡	1.538	0.262	2.886	0.068
	服務年資	2.222	0.167	1.366	0.292
	合併前 服務年資	0.604	0.565	0.631	0.649
	合併後 服務年資	0.350	0.713	0.667	0.585
22、縣、市合併（或 直接）升格後，區公	年齡	0.133	0.877	0.179	0.909
	服務年資	1.000	0.341	1.999	0.146

所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工 作。	合併前 服務年資	6.340	0.017*	1.705	0.209
	合併後 服務年資	0.333	0.725	1.067	0.391
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	此題僅適用於臺中市問卷				
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	此題僅適用於臺中市問卷				
25、縣、市合併（或 直接）升格後，道路 建設及管理的主管 機關眾多（如包括： 建設局、交通局、工 務局、農業局及各區 公所等），但這些單 位彼此的業務權責 劃分明確。	年齡	1.218	0.336	0.517	0.677
	服務年資	1.677	0.224	3.435	0.035*
	合併前 服務年資	0.282	0.760	1.138	0.382
	合併後 服務年資	0.6025	0.555	6.118	0.006*
26、伴隨縣、市合併 （或直接）升格，原 各鄉鎮市公所清潔 隊納入市政府環保	年齡	0.718	0.511	1.145	0.361
	服務年資	0.056	0.818	1.725	0.197
	合併前	7.278	0.011*	2.275	0.117

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	服務年資				
	合併後服務年資	0.224	0.803	1.485	0.256
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	年齡	0.830	0.464	0.518	0.676
	服務年資	2.604	0.138	0.635	0.645
	合併前服務年資	0.325	0.730	0.597	0.671
	合併後服務年資	1.391	0.293	1.544	0.242
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	年齡	0.101	0.905	0.530	0.668
	服務年資	0.000	1.000	2.062	0.137
	合併前服務年資	2.023	0.183	1.699	0.210
	合併後服務年資	0.287	0.757	6.167	0.005*
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	此題僅適用於臺中市問卷。				

資料來源：本研究整理。

三、綜合發現

本研究分別針對四個直轄市，以區長和道路建設與管理承辦人員的年齡、服務年資、合併前服務年資和合併後服務年資等四項資料，與「制度面」、「互動面」、「管理面」各變項進行 ANOVA 分析。這種分析的方式是立基於各直轄市背景並不相同的假設，為了能夠比較綜合的探討研究發現，特別將前述分析中呈現顯著差異的變項整理為表 7-18。特別說明的是，雖然問卷調查是以四個直轄市的受訪者為對象，其中有三題（第 23、24、29 題）是只針對臺中市受訪者，因此以紅字標示，以為區分（請同時參考附件）。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-18 ANOVA 分析統計一覽表

	臺中市		新北市		臺南市		高雄市		
	區長	承辦人	區長	承辦人	區長	承辦人	區長	承辦人	
制度面									
1.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定	年齡								
	服務年資			P=0.00					
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
2.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府	年齡								
	服務年資			P=0.011					

對區公所道路建設與管理權限有充分授權。	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
3.由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	年齡								
	服務年資								
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資				P=0.048				
4.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府	年齡								
	服務年資								

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾道路建設及管理的需求。	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
5. 臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能。	年齡								
	服務年資		P=0.003						
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資		P=0.001						
6. 縣、市合併升（或直接）格迄今仍處磨合時	年齡					P=0.049			
	服務年資			P=0.046					

期，市長將持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感。	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
7.官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	年齡					P=0.040			
	服務年資					P=0.022		P=0.002	
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資					P=0.045			
8.在道路建設與管理業務方面，區長能和市政	年齡					P=0.027			
	服務年資			P=0.021					

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
9.鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	年齡								
	服務年資							P=0.027	
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
10.區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區	年齡			P=0.014					
	服務年資								

內道路建設及管理有深遠影響。	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
11.縣、市合併(或直接)升格後，不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	年齡								
	服務年資								
	合併前 服務年資		P=0.013						
	合併後 服務年資	P=0.032							

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

互動面									
12 鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	年齡		P=0.005						
	服務年資							P=0.001	
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資							P=0.003	
13.鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	年齡								
	服務年資							P=0.042	
	合併前 服務年資								
	合併後								

	服務年資								
14. 議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作。	年齡								
	服務年資		P=0.05					P=0.027	
	合併前 服務年資					P=0.018			
	合併後 服務年資		P=0.005					P=0.037	
15. 在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	年齡					P=0.019			
	服務年資			P=0.019					
	合併前 服務年資	P=0.03							
	合併後								

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	服務年資								
16.區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	年齡								
	服務年資					P=0.022			
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
17.區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	年齡								
	服務年資					P=0.025			
	合併前 服務年資	P=0.037							
	合併後		P=0.034						

	服務年資								
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	年齡					P=0.009			
	服務年資								
	合併前 服務年資							P=0.017	
	合併後 服務年資								
19.一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	年齡				P=0.033			P=0.05	
	服務年資		P=0.02						
	合併前 服務年資								
	合併後		P=0.029						

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	服務年資								
20.區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	年齡								
	服務年資			P=0.011					
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
21.原臺中（或臺北縣、臺南縣、高雄縣）縣各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	年齡	P=0.03							
	服務年資		P=0.003	P=0.021			P=0.027		P=0.022
	合併前 服務年資		P=0.045						
	合併後	P=0.005				P=0.014			

	服務年資								
22.縣、市合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	年齡								
	服務年資			P=0.01		P=0.002			
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資								
23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	年齡			此題僅適用於臺中間卷					
	服務年資								
	合併前 服務年資								
	合併後								

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	服務年資								
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	年齡			此題僅適用於臺中間卷					
	服務年資								
	合併前 服務年資								
	合併後 服務年資	P=0.05							
管理面									
25.縣、市合併升格後，《臺中市道路管理規則》的管理單位眾多（包括：建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保	年齡								
	服務年資								P=0.035
	合併前 服務年資								

局、警察局及各區公所)，但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	合併後 服務年資								P=0.006
26.伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	年齡		P=0.00						
	服務年資								
	合併前 服務年資							P=0.011	
	合併後 服務年資								
27.縣、市合併升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	年齡								
	服務年資								
	合併前 服務年資								

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

	合併後 服務年資								
28.分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	年齡								
	服務年資	P=0.02							
	合併前 服務年資	P=0.019							
	合併後 服務年資								P=0.005
29.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	年齡			此題僅適用於臺中間卷					
	服務年資								
	合併前 服務年資								

	合併後服 務年資			
--	-------------	--	--	--

資料來源：本研究整理

根據上表彙整的資料，由於出現顯著性差異的變項散見於不同的職位（區長或承辦人員）和不同的直轄市，並沒有清晰的脈絡可尋，這或與可以歸因於縣市合併的歷程尚嫌短暫，受訪者對於許多問題並未能具體的感受。再加上各直轄市的背景、面臨的情境、合併後的運作方式等均不一樣，受訪者未必能夠感受到相同的困境。雖然如此，從看似雜亂的個案（議題）當中，或許可以窺見縣市合併之後的一些類似的情境。進一步說明的是，由於服務年資和合併前、後的年資有一定程度的相關性，因此，以下的分析將先排除後兩者的說明：

（一）受訪者的年齡在許多變項的 ANOVA 分析中呈現顯著差異性：

在區長的部分，臺中市區長的年齡越高，越傾向認為縣市合併之後，民眾對於區公所的信任程度降低。年齡較長的新北市區長，比較贊成區公所和區政諮議會的互動關係，對於道路建設與管理業務的推動有正面效益。隨著新北市的區長年齡階層遞增，呈現出不贊成市長會授權區長，贊成區長公務人員身份會導致對民意反應遲緩和區長可以做好協調工作的趨勢。

值得注意的是，這些意見雖然不是全面，但是區長（尤其是年齡層比較高的區長）對於合併後的區政推動，抱持比較保留或保守的心態，反而是對於舊制（改制之前的態樣）有信心。

在業務承辦人員方面，臺中市的業務承辦人員年齡越高，越傾向於不贊成合併後的區長（原鄉鎮市長改制）可以配合市長的施政理念；新北市的承辦人原則是年紀越大者，越認同一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能的說法。

如同對於區長部分分析的說明，承辦人員（尤其是年齡較長的基層公務人員）傾向認為改制之後，並沒有能夠提升區的行政效能，甚至可能導致區長功能的弱化。

整體而言，無論區長或是業務承辦人員，年齡越高，對於改制之後意見的表達越趨於保守或保守，這種基層公務人員對於縣市合併之後運作的保守心態值得注意。

（二）受訪者的服務年資在許多變項的 ANOVA 分析中呈現顯著差異：

在區長方面，臺中市區長的服務年資越高，越不贊成區公所的道路相關業務，臨時人員比例偏高。新北市區長服務年資越高，越能夠認同直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定並充分授權；市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異；在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作；而各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係；且能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作等議題。但是此類受訪者卻也越不贊成在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響，以及一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感會降低等議題。臺南市區長的服務年資多超過 16 年，多數認為官派區長的身分並不會導致他們對民意的反應遲緩、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作，並且積極推動環保志（義）工隊的設立民間組織得協力夥伴關係。高雄市區長的服務年資在 11 年以上者佔了大部分，同樣也不認為官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩，但是認為在鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標、區政諮詢委員能夠配合區長的施政目標，在經費分配方面也不會產生偏差。

從區長的服務年資來看，卻呈現一些與前述年齡面向不太一致的分析結果。大致上，從這些意見的整體來看，比較資深的區長們對於縣市合併之後的運作「現狀」，多是從正面的角度思考，或多或少意味著縣市合併之後，區政運作多是朝向良善的方向發展。由於這方面的個案（議題）分佈比較廣，一方面可能比較具有代表性，另一方面也可能是資歷比較深的區長，比較容易從保障自身利益的角度，提出比較「安全」的答案。

在業務承辦人員方面，臺中市承辦人原則有隨著年資的遞增，趨於贊成合併後權力於集中於市政府一級單位，區公所功能被忽視，以及民眾參與同樣造成了區長功能弱化的情況。高雄市業務承辦人員的服務年資越高，越傾向於不認同縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低；區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況的這兩種說法，但是也越深信道路管理業務單位之間的權責劃分明確的現象。這些承辦人員的態度，至少可能說明一個現象：臺中市與高雄市的基層公務人員對於區公所職能的態度趨於兩極。臺中市的

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

業務承辦人員對於改制之後，區公所的功能感到憂心忡忡，但是高雄市的業務承辦人員卻對於改制之後，區公所的功能和人力資源配置提出了相對比較正面的評估。

為了更深入瞭解受訪者人口特質變項與題目之間的關聯性，本研究再深入地分別從四個直轄市受訪者的資料分析進行說明，分析如下：

（一）臺中市區長和承辦人

1、臺中市區長部分

表 7-19 區長年齡對互動面認同程度之關聯性

互動面項	公務員 年齡	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
21、原臺中縣 21 鄉鎮市改 制為區公所 後，一般民眾 對其信任感 降低。	20 以下				4.928	0.030	
	21-29						
	30-39						
	40-49	3	4.0000	.00000			
	50-59	7	3.2857	.75593			
	60 以上	4	2.2500	.95743			

資料來源：本研究整理。

由上表中可以發現標準差最小且認同程度最高的年齡層多為 40-49 歲的區長，而臺中市區長年齡越高，越認為改制區公所後，一般民眾對其信任感越不會降低，表示區長年齡越高越保守，越希望維持現狀。

表 7-20 區長服務年資對管理面認同程度之關聯性

管理面項	公務員資 歷	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況。	1 年以下				6.64	0.02	
	1-5 年						
	6-10 年	4	3.75	0.5			
	11-15 年						
	16 年以上	10	2.3	1.058			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道，公務員服務年資，區長服務年資越少（尤其是6-10年）比服務年資超過16年以上，越感覺到區公所臨時人力比例偏高。

表 7-21 區長於合併前務服務年資與互動面認同程度之關聯

互動面項	公務員資歷	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	1 年以下				4.739	0.030	
	1-5 年	6	3.3333	.81650			
	6-10 年	2	4.0000	.00000			
	11-15 年	4	1.7500	.95743			
	16 年以上	1	2.0000	.			
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	1 年以下				4.347	0.037	
	1-5 年	6	3.3333	.81650			
	6-10 年	2	4.0000	.00000			
	11-15 年	4	4.7500	.50000			
	16 年以上	1	5.0000	.			

資料來源：本研究整理。

由上表中可以知道，區長合併前年資介於 6-11 年者，對於此二變項之認同分數為 4，於尺度中屬認同，且標準差最小，因此可以觀察合併前區長年資 11-15 年者對於此二變項皆表認同；而服務年資 10 年以下的比較認同，認為區長會受到外部政治力量的影響；而超過 10 年以上的，表示比較區長比較不會受到外部政治力量的影響。

另一方面，服務年資越久，越認同區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。

表 7-22 區長於合併前務服務年資與管理面認同程度之關聯

管理面項	公務員資歷	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況	1 年以下				5.359	0.019	
	1-5 年	7	3.4286	.78680			
	6-10 年	2	3.0000	1.4142			
	11-15 年	4	1.7500	.50000			
	16 年以上	1	1.0000	.			

資料來源：本研究整理。

從上表中可觀察出合併前服務年資越高，越不認同「區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況」，表示服務年資越高越保守。

表 7-23 區長合併後服務年資和制度面認同程度關聯性

管理面項	公務員資歷	個數	平均數	標準差	F 值	P 值
11、縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	1 年以下	3	4.3333	.57735	4.782	0.032
	1-2	9	2.4444	1.01379		
	2-3					
	3 年以上	2	2.0000	1.41421		

資料來源：本研究整理。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

從上表中可以知道，區長合併後服務年資越久，越不認同，表示區長服務年資越久越認為，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，會因選區而有差別考量。

表 7-24 區長於合併後服務年資與互動面認同程度關聯性

管理面項	公務員資歷	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
21、原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	1 年以下	3	2.0000	1.00000	8.81 7	0.005	
	1-2	9	3.6667	.50000			
	2-3						
	3 年以上	2	2.5000	.70711			
24、區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	1 年以下	3	4.3333	.57735	4.09 1	0.05	
	1-2	9	3.5556	.88192			
	2-3						
	3 年以上	2	2.0000	1.41421			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道，區長合併後服務年資在 1-2 年中比例是最高的，而其也是最不認同「改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低」的，表示是比較保守的。而區長服務年資越淺越認為區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。

2、臺中市承辦員部分

表 7-25 臺中市承辦人年齡與互動面認同程度關聯性

互動面項	公務員年齡	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	20 以下				5.560	0.005	
	21-29	4	3.5000	.57735			
	30-39	8	3.6250	.51755			
	40-49	7	4.2857	.48795			
	50-59	1	2.0000	.			
	60 以上	1	3.0000	.			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道，就平均數而言，多數承辦人皆認同鄉鎮市長轉任區長後能夠配合市長施政目標。而其中認同平均分數為最高是 4.28，且標準差為最低，因此本研究認為承辦人員年齡在 40-49 歲間最能認同「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」，而必須注意的是年齡在 50 歲以上的卻表示反對的意見，表示「鄉鎮市長轉任區長後，並不能夠配合市長的施政目標」。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-26 臺中市承辦人年齡與管理面認同程度關聯性

管理面項	公務員年齡	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
26、伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	20 以下				16.477	0.000	
	21-29	4	2.5000	.57735			
	30-39	8	3.1250	.83452			
	40-49	7	5.0000	.00000			
	50-59	2	2.5000	.70711			
	60 以上	1	5.0000	.			

資料來源：本研究整理。

由上表中可以知道，承辦人員在 50 歲之前，年齡越大越認同「清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求」，尤其是在 40-49 歲間最能認同；但是，必須注意的是年齡在 50-59 歲之間，對於這二個問題是最不認同的，表示臺中市承辦人的年齡在 50-59 歲之間，是最保守的；而超過 60 歲以上則有明顯轉變，表示承辦人即將退休，比較沒有顧忌比較願意表明事實真相。

表 7-27 臺中市承辦人服務年資與制度面之關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
5、臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能。	1 年以下	5	2.4	0.3	5.771739	0.003	有顯著
	1-5 年	5	3.2	0.7			
	6-10 年	4	4	0.67			
	11-15 年	2	4	0			
	16 年以上	7	3.86	0.14			

資料來源：本研究整理。

由上表中可以知道，承辦人服務年資越高越認同，尤其是服務年資於 11-15 年者，其平均數為 4 且變異數為 0，表示臺中市承辦人員服務年資於 11-15 年者最認同「臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，而忽略區公所之功能」

表 7-28 臺中市承辦人服務年資與互動面之關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	1 年以下	5	2.6	0.8	3.12	0.05	有顯著
	1-5 年	5	3.4	0.3			
	6-10 年	3	3.7	0.3			
	11-15 年	2	4	0			
	16 年以上	5	4	0.5			
19、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	1 年以下	5	2.4	0.3	3.93	0.02	有顯著
	1-5 年	5	2.8	1.2			
	6-10 年	3	3.7	0.3			
	11-15 年	2	4	0			
	16 年以上	5	4	0.5			
21、原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	1 年以下	5	2.8	1.2	6.429	0.003	有顯著
	1-5 年	5	2.8	0.7			
	6-10 年	3	4	0			
	11-15 年	2	4	0			
	16 年以上	5	4.8	0.2			

資料來源：本研究整理。

由上表中可以發現，服務年資越久越認為市長信箱和 1999 電話反映，弱化了區長的功能；議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作；原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低，表示其心態越保

守。尤其是服務年資 11-15 年者其平均數為 4 且標準差為 0，表示承辦人服務年資於 11-15 年者最保守。

表 7-29 臺中市承辦人合併前服務年資與制度面認同之關聯性

制度面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
11、縣、市合 併升格後，各 區選出的市 議員面對道 路建設經費 補助的態度，不會因選 區而有差別 考量。	1 年以 下				5.219	0.013	
	1-5 年	8	3.2500	.46291			
	6-10 年	3	2.3333	.57735			
	11-15 年	3	2.0000	.00000			
	16 年以 上	4	3.5000	1.0000			

資料來源：本研究整理。

臺中市承辦人合併前服務年資 11-15 年者其平均數為 2 且標準差為 0，表示最不認為市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量，也就是說他們認為市議員面對道路建設經費補助的態度，會因選區而有差別考量。而服務年資超過 16 年以上則是最同意的。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-30 臺中市承辦合併前服務年資與互動面認同之關聯性

互動面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
21、原臺中縣 21 鄉鎮市改 制為區公所 後，一般民眾 對其信任感 降低。	1 年以 下				3.554	0.045	
	1-5 年	7	3.1429	.89974			
	6-10 年	3	3.6667	.57735			
	11-15 年	3	4.0000	1.0000			
	16 年以 上	4	4.7500	.50000			

資料來源：本研究整理。

由上表可得知多數人是採認同看法，即鄉鎮市改制後，民眾信任感會降低，尤其是合併前服務年資越久越同意。

表 7-31 臺中市承辦人合併後服務年資與制度面認同之關聯性

制度面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
5、臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能。	1 年以 下	7	2.5714	.78680	9.512	0.001	
	1-2	13	3.7692	.59914			
	2-3						
	3 年以 上	3	4.0000	.00000			

資料來源：本研究整理。

由上表可得知多數人是採認同看法，仍同縣市升格後區公所部分功能被忽略，而且，合併後服務年資越久，越認同「臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能」

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-32 臺中市承辦人合併後服務年資與互動面認同之關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	1 年以下	7	2.7143	.75593	7.272	0.005	
	1-2	13	3.8462	.55470			
	2-3						
	3 年以上	2	3.5000	.70711			
18、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	1 年以下	7	2.5714	.78680	4.005	0.034	
	1-2	13	3.6923	.94733			
	2-3						
	3 年以上	3	3.6667	.57735			
19、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	1 年以下	7	2.5714	.78680	4.241	0.029	
	1-2	13	3.4615	.87706			
	2-3						
	3 年以上	3	4.0000	.00000			

資料來源：本研究整理。

由上表可得知多數人是採認同看法，尤其是合併年資在 1-2 年中最認同「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」和「區公所皆能積極

推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作」；另外，隨著合併後服務年資越高，越認同市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。

（二）新北市區長和承辦人

1、新北市區長

表 7-33 新北市區長年齡對制度面認同程度之關聯性

制度面	年齡	個數	平均分數	標準差	F值	P值
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	20 以下				6.443	.014
	21-29					
	30-39					
	40-49	4	3.0000	.81650		
	50-59	6	2.0000	.63246		
	60 以上	4	3.5000	.57735		

資料來源：本研究整理。

從表中亦可發現新北市區長年齡 60 歲以上者其平均數為 3.5，於尺度中屬認同，且標準差為最低，表示 60 歲以上者對於「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響」表認同。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-34 區長服務年資對制度面認同程度之關聯性

制度面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	1 年以下				18.857	.000	
	1-5 年						
	6-10 年	1	2.0000	.			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	12	4.0000	.42640			
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權。	1 年以下				7.052	.011	
	1-5 年						
	6-10 年	1	1.0000	.			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	12	3.6667	.77850			
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	1 年以下				4.121	.046	
	1-5 年						
	6-10 年	1	1.0000	.			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	12	3.7500	1.05529			

8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	1 年以下				5.612	.021	
	1-5 年						
	6-10 年	1	2.0000	.			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	12	3.6667	.65134			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以發現新北市區長服務年資越高，越能夠認同「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定」、「直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權」、「在升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異」和「在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」等，表示服務年資越高多，對於制度的認同感就越高。

而其中服務年資 16 年以上者認同程度都最高，其平均數都超過了 3.6 以上，表示區長服務年資越高 16 年以上的是最保守的。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-35 新北市區長服務年資對於互動面認同程度之關聯性

互動面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	1 年以 下				5.844	.019	
	1-5 年						
	6-10 年	1	3.0000	.			
	11-15 年	1	4.0000	.			
	16 年以 上	12	2.3333	.49237			
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	1 年以 下				7.054	.011	
	1-5 年						
	6-10 年	1	4.0000	.			
	11-15 年	1	5.0000	.			
	16 年以 上	12	2.1667	.83485			

21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	1 年以下				5.592	.021	
	1-5 年						
	6-10 年	1	2.0000	.			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	12	3.8333	.71774			
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	1 年以下				7.246	.010	
	1-5 年						
	6-10 年	1	4.0000	.			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	12	3.7500	.45227			

資料來源：本研究整理。

新北市區長服務年資在 16 年以上者佔了大部分的比例，在「在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響」和「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，其平均數僅有 2.3 和 2.1，表示可能偏向不認同，他們認為「區長不會受到外部政治力量的影響」和「一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感不會降低」，表現了保守的心態。

另一方面，在區長服務年資 16 年以上，相對認同「各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係」及「區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作」。

2、承辦人部分

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-36 新北市承辦人年齡對互動面項認同程度關聯性

互動面項	公務員 服務年 資	個數	平 均 數	標 準 差	F值	P值	顯著程 度
18、一般民眾 習慣透過市 長信箱和 1999 電話反 映道路建設 與管理的問 題，弱化了區 長的功能	20 以 下				3.954	.033	
	21-29	3	4.0000	1.00000			
	30-39	7	2.5714	1.13389			
	40-49	4	3.5000	.57735			
	50-59	3	1.6667	.57735			
	60 以 上						

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道年紀越大者越認同「一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，表示他們越不習慣利用市長信箱和 1999 電話進行民意的反應，越不喜歡創新的事務，越保守。而這種保守的心態反應和臺中市承辦人的心態是一樣的

表 7-37 新北市承辦人合併後服務年資對制度面認同程度關聯性

3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	1 年以下	3	2.3333	.57735	3.817	.048	
	1-2	11	3.6364	.92442			
	2-3	3	4.0000	.00000			
	3 年以上						

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道，新北市承辦人合併後服務年資越久，越同意「由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響」，對於過渡時期的區諮議會還是給予支持，而且合併後服務年資在 2-3 年的選項中是最支持的，表示他們也是在合併時就已經在鄉鎮公所中服務，他們是最支持的。

(三) 臺南市區長和承辦人

1、區長部分

表 7-38 臺南市區長年齡對制度面認同關聯性

制度面項	公務員 年齡	個數	平均 數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
6、在縣、市合併（或直接）升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市	20 以下				3.625	.049	顯著
	21-29						
	30-39	1	5.0000	.			
	40-49	6	3.3333	.81650			
	50-59	6	4.0000	.63246			

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

與區之間的差異。	60 以上	2	2.5000	.70711			
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	20 以下				3.795	.040	顯著
	21-29						
	30-39	1	5.0000	.			
	40-49	6	2.5000	1.37840			
	50-59	7	1.4286	.78680			
	60 以上	2	2.0000	.00000			
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	20 以下				4.346	.027	顯著
	21-29						
	30-39	1	3.0000	.			
	40-49	6	3.5000	.54772			
	50-59	7	4.4286	.53452			
	60 以上	2	3.5000	.70711			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道年齡在 30-39 其平均數達到了 5，表示最認同「市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異」、「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」，惟其人數僅一人，代表性恐有不足。

另外在 50-59 這個年齡層上面，有二題平均數超過了 4.0 以上，表示他

們也高度認同「市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異」和「在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」；為他們卻也是最不同意「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」，表示這個年齡層的區長是最保守的。

而在「在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」部分，臺南市區長任何年齡層平均數都高過於 3，表示都普遍認同「區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」。

表 7-39 臺南市區長年齡對互動面認同關聯性

互動面項	公務員 年齡	個數	平均 數	標準 差	F 值	P 值	顯著程 度
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	20 以下				4.913	.019	
	21-29						
	30-39	1	3.0000	.			
	40-49	6	3.0000	.89443			
	50-59	7	1.8571	.37796			
	60 以上	2	3.5000	.70711			
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	20 以下				6.067	.009	
	21-29						
	30-39	1	2.0000	.			
	40-49	6	3.5000	.83666			
	50-59	7	4.1429	.69007			
	60 以上	2	2.0000	.00000			

資料來源：本研究整理。

在「在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響」中，臺南市區長年齡在 50-59 歲其平均數僅 1.8，表示低度認同，因此認為區長不會受到外部政治力量的影響；除此之外其他的年齡層，其平均數都高於 3，尤其在 60 歲以上高達了 3.5，表示 60 歲以上的區長認為區長會受到外部政治力量的影響。

另外，在「縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作」部分，隨著年齡越高越認同，50-59 歲的區長平均數 4.14 是最高的，表示「區公所能運用各項回饋金，規劃辦理

所需的道路建設及管理工作」；惟必須注意的是，區長年齡 60 歲以上者其認同平均分數為 2，於尺度中屬否認，且其標準差益為最低，因此可推斷區長年齡於 60 歲以上者意見反而相反，表示反對「縣、市合併(或直接)升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作」。

表 7-40 臺南市區長服務年資對於制度面認同程度之關聯性

制度面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	1 年以下				5.198	.022	顯著
	1-5 年						
	6-10 年	2	3.0000	.00000			
	11-15 年	1	5.0000	.			
	16 年以上	13	1.7692	1.09193			

資料來源：本研究整理。

由上表中觀察到，公務員服務年資 16 年以上者人數最多，其平均數僅有 1.7，表示對於此變相採項否定的看法，即多數區長認為官派區長的身分並不會導致他們對民意的反應遲緩，偏向於保守的心態反應。

表 7-41 臺南市區長服務年資對於互動面認同程度之關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	1 年以下				5.198	.022	顯著
	1-5 年						
	6-10 年	2	3.5000	.70711			
	11-15 年	1	3.0000	.			
	16 年以上	13	4.3846	.50637			
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	1 年以下				4.931	.025	顯著
	1-5 年						
	6-10 年	2	3.5000	.70711			
	11-15 年	1	3.0000	.			
	16 年以上	13	4.2308	.43853			
21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	1 年以下				10.039	.002	顯著
	1-5 年						
	6-10 年	2	3.0000	.00000			
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	13	3.9231	.49355			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以知道，區長的服務年資越高越認同本項變數，尤其是服務年資在 16 年以上者，其平均數分別為 4.38、4.23 和 3.92，都明顯高於其他的服務年資層級，表示認為「區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、

行道樹及附屬設施的認養」工作」、「區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作」和「各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係」。

表 7-42 臺南市區長合併前服務年資與互動面之關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	1 年以下				4.960	.018	顯著
	1-5 年	4	3.2500	.50000			
	6-10 年	3	4.0000	.00000			
	11-15 年	2	2.5000	.70711			
	16 年以上	7	3.7143	.48795			

資料來源：本研究整理。

從上表中可觀察到資歷於縣市合併前區長資歷 6-10 年其標準差=0，表示合併前服務年資 6-10 的區長對於此面相之認同有一致性，且其認同平均分數=4，因此認可「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」。

而合併前區長資歷 16 年以上者為最多，且其標準差為有效標準差中最低者，又其對此變項之認同平均分數為 3.71 屬中間偏高，因此區長資歷越高者，也越認同「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-43 臺南市區長合併後服務年資與制度面認同程度之關聯性

制度面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
7、官派區長 的公務人員 身份，導致 他們對於民 意的反應比 較遲緩。	1 年以 下	1	3.0000	.	3.961	.045	
	1-2	14	4.0000	.67937			
	2-3						
	3 年以 上	1	3.0000	.			

資料來源：本研究整理。

臺南市區長合併後服務年資在 1-2 年者人數最多，而其平均數也高達了 4.0，表示認可「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」。

表 7-44 臺南市區長合併後服務年資與互動面認同程度之關聯性

互動面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
20、縣、市 合併（或直 接）升格 後，一般民 眾對於原各 鄉鎮市改制 的區公所， 信任感降 低。	1 年以 下	1	1.0000	.	5.976	.014	
	1-2	14	2.7143	.82542			
	2-3						
	3 年以 上	1	5.0000	.			

資料來源：本研究整理。

從上表中可觀察合併後服務年資越高越同意「一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，這是與臺中市比較不同的地方。

而其中合併後服務年資 1-2 年的區長人數最多，其認同度平均分數為 2.71，屬中間無法明確判斷臺南市各區區長於縣市合併後對「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」。

2、臺南市承辦人

表 7-45 臺南市承辦人服務年資與互動面之認同程度關聯性

互動面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
------	-----------------	--------	-----	-----	-----	-----	----------

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	1 年以下	3	1.6667	.57735	3.602	.027	顯著
	1-5 年	6	3.3333	.81650			
	6-10 年	3	3.0000	1.00000			
	11-15 年	3	2.0000	.00000			
	16 年以上	7	2.8571	.69007			

資料來源：本研究整理。

臺南市承辦人服務年資在 1-5 和 6-10 年者其平均數比較高，表示認同「一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」；而承辦人服務年資在 11-15 年及 1 年以下者，其認同分數為 2 和 1.66，其標準差最也是較低，可知道他們並不認同縣市合併升格後民眾會對改制後的區公所信任感降低之情形。

(四) 高雄市區長和承辦人

1、高雄市區長部分

表 7-46 高雄市區長年齡對於互動面認同程度關聯性

18、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能	20 以下				4.103	.050
	21-29					
	30-39					
	40-49	3	2.0000	.00000		
	50-59	8	3.5000	.92582		
	60 以上	2	3.0000	.00000		

資料來源：本研究整理。

由以上資料中可以看到高雄是區長在 50-59 歲當中佔了大多數，而其認同平均分數達 3.5，偏向肯定的看法，即多數區長認為一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能，表示高雄是區長大多數仍是抱持著保守的心態。

表 7-47 高雄市區長服務年資對於制度面認同程度關聯性

互動面項	公務員 服務年 資	個 數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程 度
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	1 年以下				16.304	.002	
	1-5 年						
	6-10 年						
	11-15 年	1	5.0000	.			
	16 年以上	11	2.2727	.64667			
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	1 年以下				6.696	.027	
	1-5 年						
	6-10 年						
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	11	3.3636	.50452			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以發現，服務年資在 11 年以上者佔了大部分，且其對於「官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩」變項之認同平均分數僅 2.27，偏向否定的看法，即多數區長認為官派區長的身分並不會導致他們對民意的反應遲緩。

另外在「鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形」部分，認同平均分數達 3.36，偏向肯定的看法，即多數區長認為

原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。

表 7-48 高雄市區長服務年資對於互動面認同程度關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	1 年以下				25.030	.001	
	1-5 年						
	6-10 年						
	11-15 年	1	1.0000	.			
	16 年以上	11	3.6364	.50452			
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	1 年以下				5.400	.042	
	1-5 年						
	6-10 年						
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	11	3.6364	.67420			
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	1 年以下				6.696	.027	
	1-5 年						
	6-10 年						
	11-15 年	1	2.0000	.			
	16 年以上	11	3.3636	.50452			

資料來源：本研究整理

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

同樣的，區長的服務年資在 16 年以上者佔了大部分，而且其認同程度都超過了 11-15 歲者，表示區長都認同「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」、「鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標」和「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」。

表 7-49 高雄市區長合併前服務年資對於互動面之認同程度關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	1 年以下				6.340	.017	
	1-5 年	5	2.6000	.89443			
	6-10 年	3	3.3333	.57735			
	11-15 年						
	16 年以上	5	4.0000	.00000			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以發現高雄市區長服務年資越高，其認同的分數越高，尤其是在合併前服務年資 16 年以上，其人數最多、也更高度認同縣市合併後區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需道路建設和管理工作的程度可能也越高。

表 7-50 高雄市區長合併前服務年資對於管理面之認同程度關聯性

管理面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值
24、伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	1 年以下				7.278	.011
	1-5 年	5	3.4000	.89443		
	6-10 年	3	2.0000	1.00000		
	11-15 年					
	16 年以上	5	4.0000	.00000		

資料來源：本研究整理。

從上表中可知，合併前服務年資逾 16 年以上者，對於縣市合併升格後市政府對民眾到路清潔反映之處理無法即時之看法之認同平均分數達 4.0 屬於認同，又其標準差為 0，表示於縣市合併前已有 16 年以上資歷者一致認同「伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求」。

表 7-51 高雄市區長合併後服務年資對於互動面之認同程度關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	1 年以下	3	3.6667	.57735	10.710	.003	
	1-2	9	3.5556	.52705			
	2-3	1	1.0000	.			
	3 年以上	3	3.6667	.57735			
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	1 年以下	3	3.6667	.57735	4.692	.037	
	1-2	9	3.2222	.44096			
	2-3	1	2.0000	.			
	3 年以上						

資料來源：本研究整理。

從上表中可觀察到於「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」之變項當中，合併前服務年資於 1-2 年者最多，且對於該變項之認同平均分數為 3.56 屬於偏向認同；而在「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」之變項中同樣也以年資 1-2 年者對於該變項採認同態度。

另一方面在「議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作」之變項中，隨著合併後服務年資越久，認同的分數越低，表示認為議員建議款，無法多數都投入各自選區的道路建設工作。

2、承辦人部分

表 7-52 高雄市承辦人服務年資對互動面認同程度之關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	1 年以下	1	4.0000	.	3.933	.022	
	1-5 年	7	3.7143	.48795			
	6-10 年	5	3.4000	.54772			
	11-15 年	3	2.3333	.57735			
	16 年以上	4	3.5000	.57735			

資料來源：本研究整理。

從上表中可以發現隨著服務年資越久，越不認同「縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低」，表示服務年資越久越保守，但是必須注意的是在服務年資 16 年以上者，又呈現高度同意的態度，表示公務員即將退休又比較敢表達自己的意見。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

表 7-53 高雄市承辦人公務員服務年資對管理面認同程度之關聯性

管理面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
23、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多，但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	1 年以下	1	5.0000	.	3.435	.035	
	1-5 年	7	2.4286	.53452			
	6-10 年	5	2.2000	.83666			
	11-15 年	3	3.0000	1.00000			
	16 年以上	4	3.2500	.95743			

資料來源：本研究整理。

上表中標準差最低且人數最多者對為資歷 1-5 年，其對認同平均分數為 2.4 屬中間偏低為否定性質，即認為單位業務劃分不甚明確，而服務年資在 5-10 年者，其認同分數也僅有 2.2，也是屬於否定的態度；另一方面服務年資超過 10 年以上者其平均分數都高於 3.0，屬肯定性質，因此可以知道高雄市承辦人服務年資 10 年以上認可單位彼此的業務權責劃分明確、而服務年資 10 年以下則不認可。

表 7-54 高雄市承辦人合併後服務年資對於管理面相之認同程度關聯性

互動面項	公務員服務年資	個數	平均數	標準差	F 值	P 值	顯著程度
23、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多，但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	1 年以下	1	5.0000	.	6.118	.006	
	1-2	15	2.4000	.73679			
	2-3	3	3.3333	.57735			
	3 年以上	1	4.0000	.			
27、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況。	1 年以下	1	5.0000	.	6.167	.005	
	1-2	15	3.0667	.59362			
	2-3	3	3.0000	1.00000			
	3 年以上	1	1.0000	.			

資料來源：本研究整理。

從上表中觀察到高雄市承辦人合併後服務年資 1 年以下者僅 1 人，且其分數都是 5 分屬高度肯定，惟其人數僅一人且分數又高度肯定，因此分析中將其忽略。而在「縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多，但這些單位彼此的業務權責劃分明確」，可以發現合併後服務年資越高越認同，這和高雄市區長合併前服務年資的趨勢相同。

另一方面在「區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況」部分，隨著合併後區公所服務年資越高越不認同，而合併前服務年資 1-2 年人數是最多的，其平均分數為 3.06 屬中間偏向同意的態度，比較認同臨時人員比例偏高的情況。

整體而言，針對五都的區長和交通業務承辦人員問卷調查資料分析結果，呈現出至少兩項普遍的態度：（1）無論區長或是業務承辦人員，年齡越高，對於改制之後意見的表達越趨於保守；（2）無論職務的區別，服務年資月高的受訪者，對於改制之後的多種現象，比較偏向從規範面的角度思考，

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

蘊含「現狀沒有顯著改變」的意味。

第四節 比較分析

本研究針對臺中市、新北市、臺南市和高雄市區長，及到路建設及管理相關承辦人（臺中市部分尚包括了區政諮詢委員）等，總計發放問卷529份，回收159份，扣除臺中市區政諮詢委員問卷回收數18份（因臺中市區政諮詢委員問卷回收率僅有6.08%，因此，在本研究的分析項中將予以剔除），總計回收141份，回覆率達到53%，遺漏值2。

本研究已於上一節中針對問券內容進行逐步分析說明，本節主要乃針對上述分析資料中進行深入的比較分析。為了進一步了解其內容，特製如表7-55問卷調查彙整情況一覽表，並說明如下：

表 7-55 問卷調查彙整情況一覽表

			臺中市		新北市		臺南市		高雄市	
			區長	業務承辦人	區長	業務承辦人	區長	業務承辦人	區長	業務承辦人
	樣本數		14	23	14	17	16	22	14	21
1.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定	不同意	次數 (比例)	3 21.4%	5 21.7%	2 14.29%	1 5.88%	2 12.50%	2 9.09%	1 7.14%	7 33.33%
	無意見	次數 (比例)	2 14.3%	10 43.5%	1 7.14%	6 35.29%	3 18.75%	7 31.82%	5 35.71%	3 14.29%
	同意	次數 (比例)	9 64.2%	8 34.7%	11 78.57%	10 58.82%	11 68.75%	13 59.09%	8 57.14%	11 52.38%
2.臺中市（或新北市、臺南市、	不同意	次數	5	6	3	1	2	2	2	6

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

高雄市)政府對區公所道路建設與管理權限有充分授權。		(比例)	35.7%	26.1%	21.43%	5.88%	12.50%	9.09%	14.29%	28.57%
	無意見	次數	4	9	3	10	4	7	6	5
		(比例)	28.6%	39.13%	21.43%	58.82%	25.00%	31.82%	42.86%	23.81%
同意	次數	5	8	8	6	10	13	6	10	
	(比例)	35.7%	34.7%	57.14%	35.29%	62.50%	59.09%	42.86%	47.62%	
3.由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	不同意	次數	4	1	3	4	0	1	1	4
		(比例)	28.6%	4.3%	23.08%	23.53%	0.00%	4.55%	1.00%	19.05%
	無意見	次數	3	7	6	2	7	6	5	5
(比例)		21.4	30.4%	46.15%	11.76%	43.75%	27.27%	35.71%	23.81%	
同意	次數	7	15	4	11	9	15	8	12	
	(比例)	50%	65.2%	30.77%	64.71%	56.25%	68.18%	57.14%	57.14%	

4.臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾道路建設及管理的需求。	不同意	次數 (比例)	4 28.5%	4 17.4%	6 42.86%	1 5.88%	3 18.75%	7 31.82%	3 21.43%	4 19.05%
	無意見	次數 (比例)	4 28.6%	7 30.4%	1 7.14%	9 52.94%	6 37.50%	7 31.82%	3 21.43%	6 28.57%
	同意	次數 (比例)	6 43.0%	12 52.1%	7 50%	7 41%	7 43.75%	8 36.36%	8 57.14%	11 52.38%
5. 臺中市(或新北市、臺南市、高雄市)政府將道路建設與管理的治理重點	不同意	次數 (比例)	1 7.1%	4 17.4%	0 0.00%	3 17.65%	3 18.75%	2 9.09%	2 14.29%	6 28.57%
	無意見	次數 (比例)	2 14.3%	6 26.1%	5 35.71%	5 29.41%	6 37.50%	9 40.91%	4 28.57%	10 47.62%

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

放在一級機關，忽略區公所之功能。	同意	次數 (比例)	11 78.6%	13 56.5%	9 64.29%	9 52.94%	7 43.75%	11 50.00%	8 57.14%	5 23.81%
6.縣、市合併升（或直接）格迄今仍處磨合時期，市長將持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感。	不同意	次數 (比例)	0 0	3 13.0%	4 28.57%	2 11.76%	2 12.50%	5 22.73%	2 15.38%	4 19.05%
	無意見	次數 (比例)	2 15.4%	9 39.1%	2 14.29%	9 52.94%	4 25.00%	6 27.27%	5 38.46%	13 61.90%
	同意	次數 (比例)	11 85.7%	11 47.8%	8 57.14%	6 35.29%	9 56.25%	11 50.00%	6 46.15%	4 19.05%

7.官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	不同意	次數 (比例)	6 42.86%	13 59.09%	9 64.29%	11 68.75%	12 75.00%	14 63.64%	7 50.00%	12 57.14%
	無意見	次數 (比例)	3 21.43%	7 31.82%	0 0.00%	2 12.5%	2 12.50%	6 27.27%	5 35.71%	5 23.81%
	同意	次數 (比例)	5 35.71%	2 9.09%	5 35.71%	3 18.75%	2 12.50%	2 9.09%	2 14.29%	4 19.05%
8.在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	不同意	次數 (比例)	2 14.29%	3 13.04%	2 14.29%	1 6.25%	0 0%	1 4.55%	0 0%	4 19.05%
	無意見	次數 (比例)	6 42.86%	7 30.43%	5 35.71%	4 25%	5 31.25%	11 50.00%	9 64.29%	9 42.86%
	同意	次數 (比例)	6 42.86%	13 56.52%	7 50.00%	11 68.75%	11 68.75%	10 45.45%	5 35.71%	8 38.10%

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

9.鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	不同意	次數 (比例)	6 42.86%	5 22.73%	3 21.43%	6 35.29%	6 37.50%	7 31.82%	1 7.14%	5 23.81%
	無意見	次數 (比例)	2 14.29%	12 54.55%	7 50.00%	3 17.65%	4 25.00%	10 45.45%	9 64.29%	12 57.14%
	同意	次數 (比例)	6 42.86%	5 22.73%	4 28.57%	8 47.06%	6 37.50%	5 22.73%	4 28.57%	4 19.05%
10.區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	不同意	次數 (比例)	2 15.38%	3 13.64%	6 42.86%	1 5.88%	4 25.00%	2 9.09%	2 14.29%	1 4.76%
	無意見	次數 (比例)	8 61.54%	14 60.87%	5 35.71%	10 58.82%	8 50.00%	10 45.45%	11 78.57%	11 52.38%
	同意	次數 (比例)	3 23.08%	6 26.09%	3 21.43%	6 35.29%	4 25.00%	10 45.45%	1 7.14%	9 42.86%

11.縣、市合併 (或直接)升格 後,不同選區選 出的市議員面 對道路建設經 費補助的態 度,不會因選區 而有差別考量。	不同 意	次數 (比例)	5 35.71%	6 26.09%	7 50.00%	4 23.53%	6 37.50%	10 45.45%	1 7.14%	4 19.05%
	無意 見	次數 (比例)	5 35.71%	9 39.13%	4 28.57%	9 52.94%	6 37.50%	6 27.27%	9 64.29%	12 57.14%
	同意	次數 (比例)	4 28.57	8 34.78%	3 21.43%	4 23.53%	4 25.00%	6 27.27%	4 28.57%	5 23.81%
12 鄉鎮市長轉 任區長後,能夠 配合市長的施 政目標。	不同 意	次數 (比例)	1 7.14%	1 4.76%	0 0%	0 0.00%	2 12.50%	1 4.55%	1 7.14%	1 4.76%
	無意 見	次數 (比例)	2 14.28%	6 28.57%	2 14.29%	5 29.41%	3 18.75%	4 18.18%	6 42.86%	11 52.38%
	同意	次數 (比例)	11 78.57%	14 66.67%	12 85.71%	12 70.59%	11 68.75%	17 77.27%	7 50.00%	9 42.86%

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

13.鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	不同意	次數 (比例)	1 7.14%	2 9.09%	3 21.43%	4 23.53%	2 12.50%	1 4.55%	2 14.29%	3 14.29%
	無意見	次數 (比例)	3 21.43%	10 45.45%	7 50.00%	7 41.18%	7 43.75%	12 54.55%	6 42.86%	13 61.90%
	同意	次數 (比例)	10 71.43%	10 45.45%	4 28.57%	6 35.29%	7 43.75%	9 40.91%	6 42.86%	5 23.81%
14.議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作。	不同意	次數 (比例)	1 7.14%	1 4.54%	4 28.57%	0 0%	1 6.25%	3 13.64%	1 7.14%	2 9.52%
	無意見	次數 (比例)	3 21.43%	10 45.45%	5 35.71%	11 64.71%	6 37.50%	5 22.73%	9 64.29%	11 52.38%
	同意	次數 (比例)	10 71.43%	11 50%	5 35.71%	6 35.29%	9 56.25%	14 63.64%	4 28.57%	8 38.10%

15.在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	不同意	次數 (比例)	6 42.28%	5 21.73%	8 57.14%	5 29.41%	9 56.25%	4 18.18%	2 14.29%	4 19.05%
	無意見	次數 (比例)	3 21.42%	9 39.13%	5 35.71%	8 47.06%	4 25.00%	10 45.45%	11 78.57%	11 52.38%
	同意	次數 (比例)	5 35.71%	9 39.13%	1 7.14%	4 23.53%	3 18.75%	8 36.36%	1 7.14%	6 28.57%
16.區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	不同意	次數 (比例)	1 7.14%	2 8.7%	1 7.14%	0 0.00%	0 0.00%	3 13.64%	1 7.14%	2 9.52%
	無意見	次數 (比例)	2 14.28%	9 39.13%	3 21.43%	5 29.41%	2 12.50%	6 27.27%	4 28.57%	12 57.14%
	同意	次數 (比例)	11 78.57%	12 52.17%	10 71.43%	12 70.59%	14 87.50%	13 59.09%	9 64.29%	7 33.33%

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

17.區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	不同意	次數 (比例)	1 7.14%	4 17.39%	1 7.14%	0 0.00%	0 0.00%	0 0.00%	0 0%	5 23.81%
	無意見	次數 (比例)	2 14.28%	8 34.78%	3 21.43%	7 43.75%	2 12.50%	9 40.91%	4 28.57%	9 42.86%
	同意	次數 (比例)	11 78.57%	11 47.83%	10 71.43%	9 56.25%	14 87.50%	13 59.09%	10 71.43%	7 33.33%
18.縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	不同意	次數 (比例)	2 15.38%	4 18.18%	1 7.14%	1 6.25%	4 25.00%	3 14.29%	1 7.14%	0 0.00%
	無意見	次數 (比例)	3 23.08%	9 40.1%	3 21.43%	3 18.75%	2 12.50%	5 23.81%	7 50.00%	13 61.90%
	同意	次數 (比例)	8 61.54%	9 40.1%	10 71.43%	12 75%	10 62.50%	13 61.90%	6 42.86%	8 38.10%

19.一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	不同意	次數 (比例)	4 28.57%	6 26.07%	6 42.86%	8 47.06%	8 50.00%	7 31.82%	4 28.57%	5 23.81%
	無意見	次數 (比例)	1 7.14%	6 26.07%	7 50.00%	4 23.53%	6 37.50%	7 31.82%	6 42.86%	5 23.81%
	同意	次數 (比例)	9 64.28%	11 47.83%	1 7.14%	5 29.41%	2 12.50%	8 36.36%	4 28.57%	11 52.38%
20.區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	不同意	次數 (比例)	2 14.28%	2 8.7%	3 21.43%	1 5.88%	1 6.25%	3 13.64%	0 0.00%	5 23.81%
	無意見	次數 (比例)	2 14.28%	9 39.13%	4 28.57%	2 11.76%	7 43.75%	5 22.73%	10 71.43%	9 42.86%
	同意	次數 (比例)	10 71.43%	12 52.17%	7 50.00%	14 82.35%	8 50.00%	14 63.64%	4 28.57%	7 33.33%

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

21.原臺中(或臺北縣、臺南縣、高雄縣)縣各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	不同意	次數 (比例)	3 21.43%	3 13.64%	9 64.29%	6 35.29%	8 50.00%	10 45.45%	6 42.86%	2 9.52%
	無意見	次數 (比例)	5 35.71%	7 31.82%	2 14.29%	5 29.41%	4 25.00%	7 31.82%	6 42.86%	9 42.86%
	同意	次數 (比例)	6 42.86%	12 54.55%	3 21.43%	6 35.29%	4 25.00%	5 22.73%	2 14.29%	10 47.62%
22.縣、市合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	不同意	次數 (比例)	1 7.14%	2 8.7%	3 21.43%	0 0.00%	1 6.25%	1 4.55%	1 7.14%	0 0.00%
	無意見	次數 (比例)	0 0%	9 39.13%	1 7.14%	6 35.29%	4 25.00%	4 18.18%	5 35.71%	12 57.14%
	同意	次數 (比例)	13 92.76%	12 52.17%	10 71.43%	11 64.71%	11 68.75%	17 77.27%	8 57.14%	9 42.86%

23.縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	不同意	次數 (比例)	3 23.07%	5 21.74%	此題僅適用於臺中間卷
	無意見	次數 (比例)	2 15.38%	5 21.74%	
	同意	次數 (比例)	8 61.53%	13 56.52%	
24.區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	不同意	次數 (比例)	2 14.28%	2 8.7%	此題僅適用於臺中間卷
	無意見	次數 (比例)	4 28.57%	10 43.47%	
	同意	次數 (比例)	8 57.14%	11 47.83%	

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

25.縣、市合併升格後，《臺中市道路管理規則》的管理單位眾多（包括：建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局、警察局及各區公所），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	不同意	次數 (比例)	3 21.42%	8 34.78%	6 42.86%	7 41.18%	1 6.25%	5 22.73%	5 35.71%	9 42.86%
	無意見	次數 (比例)	3 21.42%	10 43.48%	4 28.57%	6 35.29%	8 50.00%	6 27.27%	4 28.57%	8 38.10%
	同意	次數 (比例)	8 57.14%	5 21.74%	4 28.57%	4 23.53%	7 43.75%	11 50.00%	5 35.71%	4 19.05%

26.伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	不同意	次數 (比例)	2 14.29%	5 22.73%	4 28.57%	2 11.76%	8 50.00%	7 31.82%	3 21.43%	2 9.52%
	無意見	次數 (比例)	4 28.58%	6 27.27%	1 7.14%	6 35.29%	4 25.00%	4 18.18%	3 21.43%	10 47.62%
	同意	次數 (比例)	8 57.14%	11 50%	9 64.29%	9 52.94%	4 25.00%	11 50.00%	8 57.14%	9 42.86%
27.縣、市合併升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路	不同意	次數 (比例)	2 14.29%	3 13.64%	3 23.07%	0 0.00%	3 18.75%	1 4.55%	0 0%	0 0.00%
	無意見	次數 (比例)	3 21.43%	4 18.18%	4 30.78%	6 35.29%	4 25.00%	9 40.91%	4 28.57%	5 23.81%

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	同意	次數 (比例)	9 64.29%	16 72.73%	6 46.15%	11 64.71%	9 56.25%	12 54.55%	10 71.43%	16 76.19%
28.分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	不同意	次數 (比例)	7 50%	7 31.81%	4 30.77%	4 23.53%	9 56.25%	4 18.18%	4 28.57%	4 19.05%
	無意見	次數 (比例)	2 14.29%	9 40.91%	3 23.08%	7 41.18%	3 18.75%	11 50.00%	7 50.00%	12 57.14%
	同意	次數 (比例)	5 35.71%	6 27.27%	6 46.15%	6 35.29%	4 25.00%	7 31.82%	3 21.43%	5 23.81%

29.縣、市合併升格後，臺中市政府財政能力分級由第一級轉變為第二級，使得其道路建設總金額最高補助比例由50%轉變為78%，這可以有效減少臺中市政府道路建設與管理的經費壓力。	不同意	次數 (比例)	4 28.57%	6 26.09%	此題僅適用於臺中問卷
	無意見	次數 (比例)	5 35.71%	14 60.87%	
	同意	次數 (比例)	5 35.71%	3 13.03%	

從整體觀察臺中市的分配狀況，不論是區長或承辦人，基本上對於本研究的各項議題，大部份均保持著同意的意見居多，區長同意的比例也都高過承辦人的比例，相對的區長不同意的意見較少，且比例偏低有許多問題甚至低於10%。然而，在臺中市部分仍有以下幾點特殊的情況必須加以注意：

- 一、無意見的比例過高，尤其是在業務承辦人部分，無意見比例將近40%或超過的比例超過全部的1/2，甚至無意見比例超過50%的有1題、超過60%的有2題（區長部分無意見的比例比較不明顯），這是必須特別注意的地方。
- 二、區長和業務承辦人，有部分表示在同意、無意見或不同意的比例幾乎各佔1/3，使得難以判斷其實際趨勢為何？惟此種各佔1/3比例意見的題目，比例約佔1/10。
- 三、雖然整體趨勢是表示同意的居多，但是仍有部分不論是區長或承辦人也表現出不同意居多的趨勢，區長和承辦人各約1/10。

相對於其他直轄市而言，也同樣的抱持著同意的意見居多，惟仍有以下幾點不同，分述如下：

- 一、雖然大部分是表示同意的比例居多，惟深入研究發現同意的比例以高雄市最高，包括高雄市區長和承辦人幾乎全部認同本問卷的意見，而新北市區長和臺南市區長，則各約有超過1/4比例表示不同意人數高過同意；而新北市承辦人和臺南市承辦人，不同意的比例和臺中市承辦人相同約僅佔1/10。
- 二、在同意、無意見或不同意的比例幾乎各佔1/3者，明顯比臺中市區長和承辦人少。
- 三、表示無意見的比例仍然偏高，尤其是在高雄市的部分，不論是區長和承辦人，均大約1/2的人表示無意見，而且對於部分問題無意見的比例都超過50%以上；而新北市和臺南市無意見的人數有比較少，但是仍有部分問題無意見的比例超過50%以上，這是必須特別加以注意的。

除了以上針對整體性進行分析之外，本研究進一步依據各個題項進

行分析，以下分別從制度面、互動面和管理面等三個面向說明如下：

一、從制度面分析

（一）臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定

臺中市同意的比例高，尤其是在區長部分，同意的比例高達了64.2%，遠超過不同意的比例，表示區長比較認同「臺中市政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定」；惟在臺中市承辦人部分無意見的比例高達了43.5%，表示承辦人並未認同這項看法。

另外觀察其他直轄市，同樣是同意比不同意多，不論是區長或承辦人，同意的比例都超過了50%，新北市和臺南的區長都到了78.6%和68.8%，顯示出大部份均認同「臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定」。

（二）臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府對區公所道路建設與管理權限有充分授權

臺中市區長和承辦人同意、無意見或不同意等大致約各佔1/3，顯示臺中市區長和承辦人對於此項議題，並無法看出趨勢為何。

進一步觀察其他直轄市，臺南市的區長和承辦人同意的比例比較高，明顯高於其他地區，其同意的比例都高達了60%。必須注意的是在新北市的承辦人，竟有高達59%的人表示無意見，這是比較特殊的部分。

（三）由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響

臺中市的同意比例明顯高於不同意的比例，不論區長或承辦人同意的比例都高於50%，表示「由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響」。

相對於其他直轄市，幾乎也都表現出相同的趨勢，同意比例明顯高於不同意的比例，同意的比例也都超過50%以上；惟必須注意的是在無意見部分，新北市區長表示同意的比例僅有30%，而無意見的比例竟高於46%，而臺南

市區長和高雄市區長無意見的比例也分別都高達了43.8%和35.76%，表示區長對於區務會議的影響力，有部分仍存有疑問。

(四) 臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾的道路建設及管理的需求

臺中市不論是區長或承辦人同意的比例也都高於不同意的比例，尤其是承辦人部分同意的比例超過了50%，顯示他們都認同「臺中市政府建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾的道路建設及管理的需求」。

相對於其他的直轄市，同樣的也是同意的比例也都高於不同意的比例，尤其是在高雄市部分，區長和承辦人同意的比例也都超過50%；惟僅有在新北市承辦人部分，無意見的比例高達了53%，比同意的比例高。

(五) 臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能

臺中市不論是區長或承辦人同意的比例也都高於不同意的比例，同意的比例分別高達了78.6%和56.5%，表示非常認同「臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能」。

相對其他直轄市，除了高雄市的承辦人外，其他直轄市區長或承辦人，同意的比例也都高於不同意的比例；惟高雄市的承辦人，同意的比例低於不同意比例，但主要的分布點是在無意見部分，表示高雄市承辦人仍存有疑問。

(六) 縣、市合併升（或直接）格迄今仍處磨合時期，市長將持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感

臺中市的區長和承辦人同意的比例也都高於不同意的比例，尤其是臺中市區長同意的比例更是高達了85.6%，惟必須注意的區長同意的比例遠高於承辦人的比例，而且臺中市承辦人，雖然整體同意比例高於不同意，但是無意見的比例卻高達了近39%，表示他們都認為「市長【應】持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感」。

相對的其他直轄市，同樣的是區長同意的比例都高於承辦人，尤其是在新北市和高雄市承辦人部分，同意的比例都低於40%（高雄市更僅有19%），而無意見的比例卻都高達了52.9%和61.9%，表示承辦人對於市長對於區長的

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

授權仍然不夠。

（七）官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩

臺中市的區長和承辦人同意的比例低於不同意的比例，表示臺中市的區長和承辦人不同意本研究的假設，因此不認為「官派區長的公務人員身份，會導致他們對於民意的反應比較遲緩」，惟在臺中市區長同意的比例高達了35.7%，超過1/3，他們的意見是必須加以注意的。

相對的其他直轄市也有相同的觀點，新北市、臺南市和高雄市的區長和承辦人，和臺中市一樣同意的比例低於不同意的比例，新北市和臺南市區長及承辦人都超過了60%以上，反對的強度高過臺中市區長和承辦人。

（八）在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作

臺中市區長和承辦人同意的比例均高於不同意的比例，表示「在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作」，惟表示無意見者的比例偏高，尤其是區長的比例高達了42.8%。

相對的其他直轄市，在新北市和臺南市顯示出相同的看法，惟在高雄市的區長和承辦人，表示無意見的比例都高於同意的比例，表示高雄市的區長和承辦人認為區長和市政府的相關單位間，跨局處溝通協調工作，並非作的盡善盡美。

（九）鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形

臺中市區長和承辦人看法相同，但卻有不同的表現方式。在區長部分同意和不同意的比例幾乎各佔一半，因此區長對於本項議題贊成和反對的意見僵持不下；而在承辦人部分，同意和不同意的比例也是相同，惟無意見的比例高達了54.5%。顯示出臺中市區長和承辦人都無法釐清「原有鄉道管理權責移轉是否明確」。

相對的其他直轄市，在新北市和高雄市區長同意的比例略高於不同意的比例（臺南市比例相同）、而相反的新北市、臺南市和高雄市卻是不同意的比例略高於同意的比例，惟兩者之間的差異並不高，加上無意見的比例偏高，

因此無法認定其相互間的關係。

(十) 區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響

臺中市區長和承辦人同意的比例均略高於不同意的比例，僅小幅超過，惟無意見的比例卻分別高達了61.5%和60.8%，表示臺中市區長和承辦人認為區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理，仍未有明顯影響程度存在。

相對的其他直轄市，除了新北市區長外，其他的也都顯示出無意見的比例偏高，除此之外必須注意的是在新北市、臺南市和高雄市的承辦人，同意的比例都高於不同意的比例（尤其不同意的比例都低於10%），也可以看出新北市、臺南市和高雄市的承辦人比較同意「區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有影響」。

(十一) 縣、市合併（或直接）升格後，不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量

臺中市區長和承辦人也表現了不同的觀點，區長部分同意、無意見或不同意等大致約各佔1/3、而承辦人則剛好是同意的意見略高於不同意的意見，惟其無意見的比例也高達了39%，顯示出不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不完全不會因選區而有差別考量。

相對的其他直轄市，也呈現出意見分歧的現象，比較明顯的是新北市的區長和臺南市的承辦人不同意的意見偏高，不同意的比例分別達到了50%和45.4%，而在新北市、臺南市和高雄市的區長和承辦人同意的比例最高都沒有超過30%，而且在高雄市的區長和承辦人，無意見的比例將近60%，顯示出他們一致都不認為「不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量」。

二、從互動面觀察

(十二) 鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標

臺中市的區長和承辦人表現了一致的趨勢，同意的比例高於不同意的比例，同意的比例都超過了60%，而且都遠高過不同意的比例非常多，表示區

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

長和承辦人都同意「鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標」。

相對的其他直轄市，也和臺中市一樣，同意的比例遠高於不同意的比例，尤其是在新北市和臺南市部分，同意的比例均超過70%，比臺中市強烈，惟必須注意的是高雄市區長和承辦人部分，雖然同意仍高於不同意的比例，但是無意見的比例卻也相對偏高，分別達到了42%和52%，表示高雄市的區長和承辦人仍有些人表示有待改進。

（十三）鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標

臺中市的區長和承辦人，同意的比例高於不同意的比例，尤其是在區長的部分，同意的比例高達了71%，顯示臺中市區長高度認同、而在承辦人部分，雖然同意的比例也高於不同意的比例，但是無意見的比例卻也高達了45%，顯示臺中市的承辦人將近有一半，對於「鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標」，仍有疑義。

相對的其他直轄市，新北市、臺南市和高雄市區長和承辦人，也和臺中市承辦人相同，雖然同意的比例也高於不同意的比例，但是無意見的比例卻同樣偏高，尤其是臺南市和高雄市的承辦人，無意見的比例超過了50%和60%，顯示臺南市和高雄市的承辦人對於本議題，呈現出高度的懷疑態度。

（十四）議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作

和上一題一樣，臺中市的區長和承辦人，同意的比例高於不同意的比例，同樣在區長的部分，同意的比例高達了70%，顯示臺中市區長高度認同；另一方面，承辦人部分，雖然同意的比例也高於不同意的比例，但是無意見的比例卻也高達了45%，顯示臺中市的承辦人將近有一半的承辦人，並不十分認同。

相對的其他直轄市，臺南市區長和承辦人同意的比例高於不同意的比例，而且同意的比例都超過了50%，表示臺南市對於議員建議款的使用，能投入與道路有關之建設工作；在新北市和高雄市部分，新北市區長同意、無意見和不同意平均各佔了1/3，而新北市承辦人和高雄市區長及承辦人，而僅是同意略高於不同意，而無意見的比例卻相對較高，表示除了臺南市之外，新北市和高雄是抱持著臺中市承辦人相同的意見。

(十五) 在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響

臺中市區長和承辦人意見不同，區長不同意比同意多，認為自己本身不會受到外部政治力量的影響、而承辦人剛好抱持相同立場，認為區長會受到外部政治力量的影響；然而區長和承辦人表示無意見的比例，都高於同意和不同意之間的差距，表示其中仍有許多待觀察的情況。

在新北市、臺南市和高雄市部分，也呈現出和臺中市一樣的情況，區長不同意比同意多、而承辦人同意比不同意多；但必須特別注意的是高雄市，不論是區長或承辦人無意見的比例相當高，分別達到了78%和52%，這是必須值得觀察的。

(十六) 區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，尤其是區長同意的比例高達了78%，顯示臺中市區長相當認同本項議題；惟臺中市承辦人無意見的比例也將近40%，表示承辦人並無法完全感受到區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。

在其他直轄市部分，也和臺中是相同，新北市、臺南市和高雄市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，尤其是區長的部分，比例更是分別高達了71%、87%和64%；惟同樣的在高雄市承辦人部分，有高達57%的人表示無意見，比例相當高，這代表高雄市承辦人並不完全認同。

(十七) 區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，尤其是區長同意的比例高達了78%，高於承辦人的47%，顯示臺中市區長相當認同區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。

相對的在其他直轄市部分，則和臺中市情況相同，新北市、臺南市和高雄市區長和承辦人部分，同意的比例均遠高於不同意，且區長同意的比例也高於承辦人；必須注意的是三個直轄市的承辦人都有超過40%以上，是表示

無意見，表示承辦人尚無法全部認同，區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立。

（十八）縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作的。

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，尤其是臺中市區長同意的比例高達了61%，表示區長和承辦人偏向認同「合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作」；惟必須注意的是承辦人無意見的比例也高達了40%以上，表示有一部分的承辦人認為還必須加強。

而在其他直轄市部分，新北市、臺南市和高雄市區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，尤其是新北市的區長和承辦人，同意的比例都超過了70%；另外，必須注意的是高雄市，無意見的比例特別高，區長和承辦人分別高達了50%和61%，表示高雄市區長和承辦人對於區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作，仍有疑義存在。

（十九）一般民眾習慣透過市長信箱和1999電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，而且區長同意的比例高於承辦人20%，表示區長更認同「一般民眾習慣透過市長信箱和1999電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能」，心態趨於保守；比較奇怪的是承辦人竟然也有高達近47%的同意，再加上26%的無意見，表示承辦人仍然有大部分是傾向於保守的心態。

相對的其他直轄市則有不同的看法，新北市區長和承辦人，以及臺南市區長，不同意的比例均高於同意，也都超過了40%以上，表示認為「透過市長信箱和1999電話反映道路建設與管理的問題，不會弱化了區長的功能」；而在臺南市承辦人和高雄市區長部分，臺南市承辦人，同意、無意見和不同意各佔了約1/3、高雄市區長則是無意見比例高達了將近42%，表示透過市長信箱和1999電話反映道路建設與管理的問題，是不是會弱化了區長的功能，尚無法定論；惟高雄市承辦人，同意的比例高達了52%，顯示出高雄市承辦人比較不願意接受市長信箱和1999電話反映道路建設與管理的問題。

(二十) 區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道

和上一題相類似，臺中市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，而且區長同意的比例高於承辦人20%，表示區長更認同「區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道」，惟臺中市承辦人無意見的比例高達了將近40%，表示承辦人對於區長信箱的功能，尚無法完全肯定。

而在新北市、臺南市和高雄市部分，和臺中市相同，不論區長或承辦人，同意的比例均高於不同意，但和臺中市不同的是承辦人的比例反而高於區長，尤其是新北市和臺南市同意的比例更高達了82%和63%，表示承辦人同意區長信箱的功能；惟在高雄市區長和承辦人，無意見的比例偏高，尤其是高雄市的區長，無意見的比例高達了70%以上，表示區長本身對於區長信箱的功能如何？尚無法完全肯定。

(二十一) 原臺中（或臺北縣、臺南縣、高雄縣）縣各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均高於不同意，而且超過的比例都超過了20%，因此可知區長和承辦人均一致認為「各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低」。

而在其他直轄市部分，新北市、臺南市和高雄市區長部分，則是不同意比例高於同意，表示其他三都的區長，認為「各鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感不會降低」；相對的在三都的承辦人立場卻都不相同，新北市承辦人同意、無意見和不同意各佔了大約1/3、臺南市則是不同意多於同意、而高雄市卻是同意多於不同意，三個直轄市的承辦人其態度立場各不相同。

(二十二) 縣、市合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意，尤其是臺中市區長同意的比例高達了92%，而承辦人也超過50%以上的同意，一致表示「合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係」。

相對的其他直轄市，也和臺中市一樣有相同的意見，新北市、臺南市和

高雄市區長和承辦人，同意的比例均遠高於不同意；惟必須注意的是高雄市的承辦人，其無意見的比例高達了57%，表示高雄市承辦人認為各區公所與民間組織間，仍需持續發展協力夥伴關係。

（二十三）縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用

合併升格前，臺中市政府已制定「臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例」，因此本題目僅針對臺中市進行調查。資料結果顯示同意的比例均遠高於不同意，同意的比例分別高達了61%和56%，表示不論區長和承辦人均認同「縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用」。

（二十四）區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫

改制前臺中市政府已推動「路平」志工計畫，因此本題目僅針對臺中市進行調查。資料結果顯示不論是區長或業務承辦人，其同意的比例偏高，最低的還有47%；惟承辦人表示無意見的比例達到了43%，表示承辦人對於區公所是否皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫，仍有待觀察。

三、從管理面觀察

（二十五）縣、市合併升格後，《臺中市道路管理規則》的管理單位眾多（包括：建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局、警察局及各區公所），但這些單位彼此的業務權責劃分明確

臺中市區長和承辦人的意見不同，區長部分同意的比例為57%，高於不同意的21%；而承辦人部分則是不同意比例為34.7%，多於同意的22%，而且必須注意的是超過40%的承辦人表示無意見，表示承辦人對於合併升格後，相關單位彼此間的業務權責劃分尚不明確。

相對的在各直轄市部分，意見也相當的分歧，新北市區長、承辦人和高雄市的承辦人是不同意比例都超過40%，高過同意的比例；同時，臺南市的區長和承辦人同意的比例也分別達到43%和50%，高於不同意的比例；而高雄市同意、不同意和無意見的比例各佔1/3。綜上，推論臺南市對於合併升格後，相關單位彼此間的業務權責劃分比較明確，而新北市和高雄市務權責劃

分尚不明確。

(二十六) 伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均高於不同意，同意的比例分別達到了57%和50%，表示臺中市區長和承辦人同意「原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求」。

在其他直轄市部分，臺北市和高雄市的區長和承辦人，和臺南市的承辦人，同意的比例高於不同意的比例，新北市同意的比例甚至都超過了60%，和臺中市有相同的意見；但是必須注意的是臺南市的區長，不同意的比例反而達到了50%、而高雄市承辦人無意見的比例也比同意的高，表示他們有不同的意見。

(二十七) 區公所須依據公務人員任用法規定辦理人員進用，導致區公所無法獲取道路建設與管理的專業人員

(信度不足已刪除)

(二十八) 縣、市合併升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊

臺中市的區長和承辦人，同意的比例均高於不同意，且同意的比例分別達到了64%和72%，而不同意的比例都沒有超過15%，表示臺中市區長和承辦人都認為「改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊」。

而在其他直轄市之間，也展現出相同的態度，新北市、臺南市和高雄市的區長和承辦人，同意的比例均高過不同意的比例，高雄市的區長和承辦人同意的比例都超過了70%，直轄市之間展現出相同的態度。

(二十九) 分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況(包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等)

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

臺中市區長和承辦人不同意的比例略高於同意的比例，惟臺中市承辦人無意見的比例超過了40%，表示承辦人對於區公所人力的結構，臨時人員是否比例偏高的問題，仍有待觀察。

相對的其他直轄市，明確表示不同意的僅有臺南市的區長，不同意比例高達了56%；而其他地區如新北市區長和承辦人、臺南市承辦人、高雄市承辦人，雖然同意的比例都略高於不同意的比例，但是在無意見的比例卻是相對較高，都超過了40%以上，表示承辦人不太敢勇於表達心中的意見。

（三十）縣、市合併升格後，臺中市政府財政能力分級由第一級轉變為第二級，使得其道路建設總金額最高補助比例由50%轉變為78%，這可以有效減少臺中市政府道路建設與管理的經費壓力

本題僅針對臺中市進行分析，分析結果顯示，區長部分同意、不同意和無意見的比例幾乎是各佔1/3、而承辦人無意見的比例也高達了60%，表示區長和承辦人對於臺中市政府財政能力分級由第一級轉變為第二級，使得其道路建設總金額最高補助比例由50%轉變為78%，能否有效減少臺中市政府道路建設與管理的經費壓力，並無明確意見表示。

（三十一）臺中市（或新北市、臺南市、高雄市）政府成立道路橋樑工程養護及管線工程統一挖補作業基金，有助於各區道路建設與管理工作

（信度不足已刪除）

第八章 結論

在全球化的驅動下，政府面對著更多元、更複雜、更分裂、迅速變遷與開放的社會環境，強調多元的參與和互動，重視社會的整體發展，以及政府整體的服務概念，同時亦強調不同政府機關之間的協力合作關係；另一方面，全球化通常也意味著國際社會控制機制呈現多元化，傳統專屬於主權國家的治理權威有逐漸移轉的趨勢，以及整個過程涉及不同層次的授權關係，進而使得各不同單位間的管轄領域呈現重疊、政治責任模糊與曖昧的狀態，其中，控制機制從傳統層級命令，轉為多層次與多元化（吳得源，2006：1-3），強調著社會體系間的協調，夥伴關係與策略合作等互動模式，同時也將國家治理的重點，逐漸由中央政府移轉至地方政府。

「全球思維、在地行動」，地方政府的角色越顯重要，地方政府在吸引外資，促進經濟發展等事務上所扮演的角色日益重要，其活動空間與自由度亦需要更多的彈性與更高的效率。都市空間重構導致國家體制的解構，都會治理也因公共管理學派師法私部門企業的趨勢，而走向分權化與民營化，民眾對於地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持，而不斷向中央爭取擴大權限，區域間競爭激烈，同時隨著都會化現象的影響，以功能區域為導向的都會區域範圍，超越了核心都市行政區域。

因此，在實務上，為了解決現有計畫割裂、行政協調不足、跨轄區功能弱化等各項問題，行政區域的重新劃分甚為重要。行政區劃的調整是為解決既存行政區劃所產生的問題，也是中央與地方政治、經濟角力的場合，行政區劃的調整結果，也往往會影響到國家政府組織的型態、權力運作方式、以及中央政府與地方政府間的互動，連帶會影響到地方未來的發展。

我國行政區劃在歷經 60 餘年未曾調整的情況下，2010 年 12 月 25 日臺中縣、市合併升格為直轄市（同案辦理調整的包括原臺北縣改制為新北市、臺南縣、市合併升格為臺南市；高雄縣、市合併升格為高雄市），是提昇我國城市競爭力的一項具體做法。

本章即是探討鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰，同時以「道路建設及管理」為例，在歷經了文獻蒐集、焦點團體座談、焦點人

物深度訪談及問卷調查後，將研究成果分成研究發現及政策建議二部分說明。

第一節 研究發現

一、從制度面分析

（一）有關道路建設及管理部分：

- 1、對於道路建設及管理的相關法令規定繁多，主要有交通部訂定的「公路法」；內政部營建署制定的「市區道路條例」及農委會水土保持局訂定的「農路養護管理要點」，其相關的道路包括國道、省道、縣道、鄉道、市區道路、農路，甚至還包括未有明文規定的產業道路、私設巷道等，法令規定細密，但卻仍有疏漏或重疊競合之處。
- 2、同時，「公路」和「市區道路」兩者依據法令及主管機關不同，對於相互競合的現象，均規定相關單位間要「協商辦理」；另外，為了符合實際需求，其管理權限也可依實際需求向上或向下移轉，然而，實務上可以知道，目前仍未能建立良好的溝通協調機制，不論是交通部與內政部營建署之間的協調；或臺中市政府與交通部或內政部營建署之間的溝通協調，都缺乏明確法律規定，甚至連臺中市政府和各區公所間，對於道路建設及管理業務的移轉，均未能建立完整的溝通協調機制。
- 3、在道路建設與管理業務方面，區長服務年資越久，越認為能夠和臺中市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。
- 4、合併前，省道是交通部公路總局在管轄、鄉道部分是屬於臺中縣管轄，包括鄉道、市區道路是各鄉鎮市公所養護管理；合併之後，道路管理機構提升到臺中市政府統一管轄。
- 5、合併前，道路建設及管理相關業務，在臺中市政府是以道路寬度來區分管轄權限，8 米以下道路由原有八個區公所執行規劃興建

及維護（臺南市和高雄市亦有類似規定）；合併後，原來區公所管轄權限，移交由臺中市政府建設局、交通局等各單位辦理。

- 6、合併後，臺中市各區公所對於道路建設及管理的權限，在逐漸萎縮中，跟相關法制規定的內容是不符的，臺中市政府對區公所道路建設與管理權限的授權不足。
- 7、在實務上，對於道路建設及管理部分，由於區公所缺錢無法立刻滿足解決民眾的需求，效率差是民眾抱怨的主因。

（二）有關區功能業務調整部分

- 1、行政區劃法、財政收支劃分法和公債法等三個法案，對合併後的直轄市影響很大，惟目前都尚未通過立法。
- 2、縣、市合併後臺中市政府相關自治法規的修訂，在二年內完成的比例相當高。
- 3、合併後臺中市各區人口相差懸殊，一區有 2 萬人，也有一區 25 萬人，因此，無法均衡的推動市政業務及區域發展。
- 4、臺中縣、市合併升格改制為直轄市，其最主要的改變是鄉鎮市改制為區，區長改為官派，為了解決合併後原有民選鄉鎮市長及鄉鎮市民代表人員的問題，依據《地方制度法》第五十八條規定，在 2010 年底至 2014 年底的過渡階段中，有些區長可以由原鄉鎮市長(未滿二屆)轉以機要人員方式進用轉任為官派性質的區長，同法第五十八之一條又規定前一日仍為鄉鎮市民代表者，可由直轄市長聘任為區政諮詢委員等。這些做法都是為消彌改制過程中所可能遭遇到的阻礙，惟機要性質的區長任期僅有四年（市長仍可改派其他區就任），而區政諮詢委員其功能亦日漸式微，顯示出改制過渡時期的折衷做法。
- 5、合併後的區公所已非自治體，喪失了自治權，非屬法人團體，因此不論是合併後的臺中市、臺南市或是高雄市，其治理的重點都放在直轄市政府的一級機關，各區公所都呈現弱化的現象（相對的區政諮詢委員也併同弱化其功能）。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

- 6、區公所是派出機關，表面上與一級機關平行，惟實務上臺中市政府各一級機關對他們的業務都有指揮監督權，因此有許多的監督單位，妾身不明。
- 7、區公所已非自治團體、無法人資格，行政層級增加、效率變差、民怨增加。
- 8、區公所已成為臺中市政府的二級機關，隸屬於民政局，所有的預算皆由民政局編列，人事已由直轄市政府統籌，區公所實際上已成為臺中市政府的二級機關。
- 9、區長服務年資越長，尤其是年資超過 15 年的區長，認為官派區長的公務人員身份，並不會導致他們對於民意的反應比較遲緩。
- 10、區政諮詢委員所建議或討論的問題常無法獲得解答，作出的建議會送至區公所，區公所就轉呈市政府，無實質影響力。
- 11、合併後，市長希望區長多擔任一點政治性的角色，為民服務的角色，但是卻未有充份授權。
- 12、區長的角色，已從民選首長轉變成為公務員，由於區長是位於市長和民眾之間的橋樑，市長希望區長能夠增加指揮溝通、協調的能力，包括區與轄區內的清潔隊、衛生所、警察分局、派出所...等相關的機關，甚至做跨局處的溝通協調工作。

二、從互動面分析

（一）有關道路建設及管理部分：

- 1、在臺中市、臺南市和高雄市等市議員都有所謂「議員建議款」，議員可以利用這些額度，投入於選民陳情服務，改善民眾需要的排水溝、農路、村里道路、反光鏡，道路修建整平等小型零星工程中，對於整體市政的推動，具有補充功能。
- 2、區長跟市議員的合作很重要，區長可以依靠市議員去爭取經費和建設等，這是一種結構的改變。
- 3、市議員和地方上互動良好，瞭解地方需求，現在很多都要靠議員

去爭取，如小型工程等，並由市政府統一發包。

- 4、對於道路建設及管理的各項業務推動，市長信箱和 1999 專線電話，已成為市民和市政府之間直接對話的場域，其功能日增重要。
- 5、在道路建設與管理的資源配置方面，區長年紀越大或服務年資越久，表示越不會受到外部政治力量的影響，同時也就越保守。
- 6、為了加強道路管線工程的統一，直轄市政府也都設立了相關的規定如：「臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例」、「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」、「高雄市道路挖掘管理自治條例」等，是希望統籌相關單位間對於道路挖掘的管理。但多數均將重點放在所謂挖補修復費或許可費的徵收，而未能加強橫向間的溝通協調工作，常有道路鋪設後不久，又有其他單位進行開挖的情況，影響用路人的權益。
- 7、地方政府也都會有各式各樣的回饋金收入，如各地的台電輸變電協助金補助、垃圾掩埋場、資源回收廠或焚化爐等設施的回饋金；臺中市和高雄市的機場回饋金等，這些回饋金可以挹注地方政府道路建設及管理所需經費，目前仍是由各區公所統籌運用，惟直轄市政府、區公所之間和相關機關間的互動，僅止於金錢上的補助與協助，尚無法增加各單位間溝通與協調機制的建立，以利進一步的建立協力夥伴關係。

（二）有關區功能業務調整部分

- 1、合併升格直轄市後，原鄉鎮市公所改制為區，區長改為官派，喪失了自治權與地方自治的地位，也減少了民眾直接參與選舉地方首長及地方民意代表的權利。
- 2、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。
- 3、縣、市合併（或直接）升格後，區長和承辦人隨著年齡越年輕，對於原各鄉鎮市改制的區公所，因其功能日漸萎縮，已無相當的財力及人力資源提供各項公共服務，因此對於區公所的信任感越

降低。

- 4、民意至上的民主時代，府會關係越形重要。
- 5、每個市議員的「議員建議款」金額都相等，不會因為不同政黨或不同派系的議員，而給予不同的額度。
- 6、合併後的直轄市派系的影響力已經逐漸式微，不論是原臺中縣國民黨的紅、黑二派；原臺南縣的山派、海派和高派或是原高雄縣的陳、王、朱三家鼎立現象，都已不復存在，取而代之的是政黨間的競爭，這是共同的發展趨勢。
- 7、市議員的角色相對重要，市議員的名額減少，分量加重。
- 8、民意代表間雖然代表不同派系、甚至不同黨派，但面對地方公共利益時，卻可以互相協助合作，彼此協商，不管藍、綠提的案，只要覺得有公共利益時，大家可以共同參與、連署，甚至是預算可以共同分攤。
- 9、市長信箱和 1999 形成另外一種網絡關係，透過資訊與市民直接參與，變成市民和市政府間一種新的網絡關係，反而更快解決市民的問題，資訊系統和網路發達所帶來的效益，解構了原本網絡關係。
- 10、承辦人年齡越高越認為透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。
- 11、民選的首長越來越重視這種民意的反應，同時也更重視新聞媒體的傳播，希望每位市民有意見就直接跟市政府反應，在問題尚未浮出檯面前，就先加以排除，以維持市長的形象。
- 12、縣市合併後，公民參與度有稍微增加，如舉辦的地方說明會，民眾參與程度比縣市合併前更熱絡。
- 13、臺中市政府召開市長跟里長的座談會，直接面對面聽取基層的聲音，同時也邀請里長進市政中心來認識市政中心。

三、從管理面分析

(一) 有關道路建設及管理部分

- 1、業務權責劃分不清，合併後許多業務移轉到臺中市政府辦理，如排水溝施作及清淤、或路面修補等小型工程，合併前都是各鄉鎮是公所的權限，合併後都是由臺中市政府集中辦理。
- 2、臺中市政府為了利於道路的管理，訂定了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，明文規定對於轄區共同管道管理維護作業、轄區道路設施之維護及天橋、人行地下道地面之清潔維護、轄區道路申請挖掘道路許可證之核發、轄區公園、綠地、廣場、園道、行道樹之維護管理業務、轄區道路公用照明路燈維護管理業務（含零星增設）、交通標誌、標線、反射鏡、路面標記等相關交通管制設施規劃設計施工及維護業務等均委託臺中市各區公所辦理（但不包括原臺中市 8 個區），在法制上授於區公所相當大的權限。
- 3、合併後的臺中市政府訂定了「臺中市道路管理自治條例」，對於區公所明定其應辦的業務包括：第一、與建設局分工維護道路設施（分工權責另訂）第二、委託辦理天橋及人行地下道地面之清潔維護等。惟實際上臺中市政府另外成立四個公務大隊，直接取代了區公所對於維護道路設施的權責。另外，原鄉鎮市公所清潔隊，納入臺中市政府環保局，各區公所已無人力可進行天橋及人行地下道地面之清潔維護工作，該條授權規定已徒具其名。
- 4、對於道路管理的委任，各直轄市都有不同程度的委任，如臺中市是八米以上道路由市政府建設局公務大隊管理、臺南市是六米以上由市政府工務局公路大隊負責、高雄市八米以上道路由市政府興工處來負責興建，平常的養護，就是由養護工程處來負責；而對於八米以下道路（臺南市是六米、高雄市八米）就交由區公所管理維護，工作包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪。

- 5、對於交通號誌的管理，不論是臺中市政府、臺南市政府或是高雄市政府，均明確表示設置紅綠燈等交通號誌，其秒數是非常專業的，而且它需要交通中心去聯手，讓開車時一路都是綠燈，這有其專業性，因此仍然由市政府交通局來設置、管理和維修。
- 6、臺中市政府為了落實道路的管理，在建設局之下設立了四個工務大隊，包含道路路面修補、刨封、人行道修繕、駁坎等道路附屬設施之管理維護，及橋梁日常巡查均屬於其業務範圍。同時，也可以跳過區公所直接找里長，進行道路建設，可以就近服務。
- 7、臺中市政府建設局，在地方派出之四個工務大隊，有助於民眾回應性的提升。
- 8、合併前各鄉鎮市公所有清潔隊，可以立刻處理各項道路整潔維護工作（包括路樹維修等），現在清潔隊回歸環保局，合併前有些道路的清潔維護，可以由各鄉鎮市公所立即處理，合併後反而要層報臺中市政府環保局，甚至還無法解決。
- 9、合併前，小巷道、私設道路由鄉鎮市公所維護，合併後，由臺中市政府一級機關負責，臺中市政府各一級機關和區公所之間，因為授權規定不明確，常造成臺中市政府一級機關和區公所之間的互推責任。
- 10、由於道路建設及管理事涉許多的專業領域，包括建築、土木、水利、土地、橋樑、景觀、結構、生態、保育、觀光、交通、環保、及警察等多方面的專才，因此需要專業人力因應，惟地方政府對於這些人力呈現嚴重的不足，尤其是越基層的機關如各區公所，專業人力欠缺的情況更為嚴重。
- 11、對於道路建設的經費，合併前，地方政府應配合的經費，依據中央對直轄市、縣（市）政府之計畫型補助款，其補助事項及最高補助比率，鄉鎮公所需負擔經費的 6%，縣政府也是負擔 6%，合併前負擔的經費加起來有 12%；合併後，臺中市和高雄市屬於第二級，地方政府必須負擔經費支出 22%，臺南市政府屬於第三級，地方政府必須負擔經費支出 16%，提高了地方政

府應配合的經費支出。

- 12、對於某種程度以上的道路建設，超過地方政府能夠負擔的經費，就要向中央機關申請經費補助，如快速道路等級以上的，就都是屬於中央政府的職權範圍。
- 13、地方政府也都會有各式各樣的回饋金收入，可以統籌運用在整體道路建設及管理業務方面。目前臺中市各項回饋金的使用，仍是由各區公所依據相關標準自行統籌運用。
- 14、為了加強道路管線工程的統一，各直轄市政府均訂定「道路管線工程統一挖補作業自治條例」相關規定，是希望統籌相關單位間對於道路挖掘的管理，但多數均將重點放在所謂挖補修復費或許可費的徵收。

(二) 有關區功能業務調整部分

- 1、直轄市政府和各區公所之間是分層負責的關係，市政府應該是政策研擬和建議的工作，而區公所應該做業務執行和在地服務的工作；一般而言，對於政策的規定、審議、規劃的過程，都是由直轄市政府一級機關負責，執行面及在地服務的部分，應該切割出來給區公所來執行。
- 2、臺中市政府沒有做好因地制宜的規劃，很多業務都集中到臺中市政府，這種職權劃分不清楚，會造成直轄市政府一級機關和區公所間的嚴重衝突。
- 3、《行政程序法》第十五條：「市政府可依法規將權限某一部份委託給下屬機關」，因此，臺中市政府制定了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，其第三條規定「一級機關如果要下放權限時，應該要邀請區公所來做協商」，但是，這個協商程序通常被形式化，通常會直接要求區公所接受。
- 4、不論是臺中市、臺南市或是高雄市都有人力配置失衡的現象，主要原因是合併前鄉鎮市長民選，其人力包括正式和臨時人員均明顯高於原有省轄市的各區公所，以相同比例的人口計算，其公務

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

人力可以落差 3-4 倍（如大雅區 10 萬人口，組織編制差不多有 80 人左右，加上臨時人員合計有 300 人、西屯區人口數 21 萬，所有員工組織編制只有 58 人，加上臨時人員卻只有 72 人左右；相同的臺南市、高雄市也有相類似的現象），區公所在人力上，有多餘閒置的現象

- 5、許多區公所正式人員編制不足，因此晉用了許多的約聘雇人員或臨時人員，但是他們的專業和能力不夠，無法協助區公所推動業務。
- 6、臺中市政府在合併的這二年內，尚未推動大規模的人力調配措施，而係尊重個人的意願進行局部調整。
- 7、合併前，臺中市政府和各鄉鎮市公所，相同職位的人質等相同，合併後，臺中市政府職等調高，區公所被矮化，公務人員職等偏低，工作士氣低落。
- 8、改制後的直轄市，財政的經費編列突然大幅減少，新北市政府合併之後經費 2011 年比 2010 年，平均短收入 79.93%；臺中市政府短收入 58.49%；臺南市政府短收入 55.02%；高雄市政府短收入 55.46%，每個直轄市政府均發生收入短少的現象。
- 9、同樣的，合併後各區公所，業務並沒有減少但是其財政收入同樣減少，而且許多原屬於鄉鎮市公所的收入，均先納入直轄市政府的收入，後再依實際需求（如高雄市政府民政局的統籌分配款），撥付各區公所以因應民眾的需求。
- 10、臺中市政府一級機關編列預算分配給區公所，很多是以開口契約方式辦理，如經費不足時，由各區公所寫計畫向各相關一級機關申請，惟是否會核準，必需視年度經費決定。
- 11、合併後各區公所預算大部分都是臺中市政府一級機關編列，如建設局有關市養道路的部分或是區養道路要委託給區公所辦理，會在年度編列預算在一級機關，再由一級機關撥付給區公所。同時，會有一些依地區性部分，可能是 21 個區編一種預算，原有 8 區

就編另外一種預算，它會分兩套不同標準編列。

第二節 政策建議

本研究在歷經了多項研究方法，並分別從制度面、互動面及管理面等，得到了上述的研究發現，本研究將在這基礎下，並分成道路建設及管理和區功能業務調整等二個部分，分別擬訂各不同期程的政策建議，分述如下：

一、立即可行政策建議

(一) 有關道路建設及管理部分

- 1、健全業務「委任」授權區公所（主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

對於道路的管理，目前均係由臺中市所屬各一級機關辦理，惟其人力不足以支應持續增加的建設需求，因此得以「委任」方式，由臺中市政府將其權限之一部分，委由有隸屬關係之下級機關，及所屬各區公所執行。

目前各直轄市政府對於道路的建設及管理，都有不同程度的委任，臺中市政府對於八米以下道路，即交由區公所管理維護，工作包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪等，惟並未相對提供充足的建設經費，因此必須針對需求，提撥相當的經費以利支應。

- 2、提撥「適切」的經費供各區公所辦理各項道路建設及管理業務（主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

為了落實對於道路的建設及管理，如路燈維修、路面修補、水溝清淤、道路標線、反光鏡施設等小型工程部分，目前是由區公所提報需求、市政府安排相關單位會勘、審核、核定後編列經費、由市政府發包等，行政程序冗長，引發民怨。為提高時效降低、

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

降低民怨，臺中市政府目前已有部分一級機關改變運作方式，由臺中市政府相關一級機關編列預算，撥付各區公所，針對實際需求由各區公所自行執行。此種權責及經費下放的模式，可以充分運用在道路建設及管理各相關業務。

對於路燈維修、路面修補、水溝清淤、道路標線、反光鏡施設等小型工程部分，可採用開口契約方式辦理，以上一年度決算概估全年度需求，由臺中市政府編列所需經費，並由各區公所進行發包執行，並於開口契約規定經費不足部分，可於限定經費範圍內調整（調整額度依政府採購法相關規定辦理），毋須央求市議員協助爭取，以利時效。

3、加強權責劃分，明確責任歸屬（主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

加強權責劃分，對於例行性的業務，如道路的管養、路燈的維護、標線的維護、交通標誌的維護及道路環境的維護等，區公所能夠直接執行者，由區公所負責。臺中市政府對於例行性的業務，有以下幾點方式協助推動：

- (1) 臺中市政府以補助經費的方式協助區公所執行。
- (2) 臺中市政府要協助輔導區公所辦理，如協助實施計畫的推動、技術的輔導、工程發包的審核等，以協助區公所人員專業能力的不足。
- (3) 臺中市政府對於例行性的業務，應該進行定期和不定期的督導和考核，以利區公所健全運作，以避免工程延宕、承辦人員怠惰職責甚至其他非法行為等行為發生。

4、加強區長與臺中市政府的溝通協調（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）

對於道路建設與管理業務，臺中市各區區長必須要主動和臺中市市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作，以利業務推動。

5、清潔隊部份業務下放區公所（主辦機關：臺中市政府環保局；協辦機關：臺中市各區公所）

加強清潔隊的服務，合併前清潔隊隸屬各鄉鎮市公所，可直接反應地方需求，合併後，清潔對納入臺中市政府環保局統一管理。惟道路的清潔維護或其他環保業務通常需要緊急性的處置，因此，臺中市政府環保局與各區公所應建立完整橫向溝通管道，清潔隊要能夠和各區公所配合，同步進行，加強彼此間的協力合作關係，並將清潔隊有關道路清潔維護部分業務下放區公所。

6、加強公務人員的教育訓練（主辦機關：臺中市政府及所屬一級單位、行政院所轄各部會；協辦機關：臺中市各區公所）

對於區公所現有人力專業能力不足情形，由行政院所轄各部會或臺中市政府分批、分別進行各項所需專業教育訓練，包括各項交通、土木、測量、建築、觀光等專業技能，甚至一般公文書、法律等基本知識等訓練，以期提升區公所專業能力。

7、健全「議員建議款」的運作（主辦機關：臺中市議會；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）

臺中市議員的「議員建議款」有補充地方需求的功能，因此必須加以充分利用，惟為避免弊端發生，臺中市政府對於「議員建議款」必須加以嚴格把關，訂定標準作業流程，必須做到公開、透明，並嚴格依據政府採購法辦理，以杜絕弊端。

（二）有關區功能業務調整部分

1、強化區長的功能（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）

臺中市各區公所區長由市長指派，就要充分的信任區長，既然要信任就要充分的授權，讓區長直接對市長負責。

目前區長僅是扮演行政幕僚角色，沒有實權，其意見僅提供市長施政諮詢與依據，為強化區公所功能，應提供區公所更大的自主權，給區公所一定的權限，可以直接回應民眾的需求。

區長由市長指派產生，市長在指派區長時應考慮到在地化，最好是地方出身的公務員，或是要對地方有相當程度的了解，不論是地方的政治生態、文化背景、風俗民情、甚至是地方語言等，以求能深入基層，了解民瘼，以利市政推動。

市長召開市政會議時，目前已有邀請所轄各區區長列席參加，和臺中市政府一級機關一起開會。惟為符合地方實際需求，對於有關各區公所相關的建設，應充分詢問區長的意見，讓區長表達地方的需求，加強落實橫向溝通。

2、強化區公所的功能（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）

各區公所要有獨立的預算，對於例行性業務應該由區公所執行，因此其預算亦應由區公所自行編列，而非臺中市政府相關一級機關編列後，撥付區公所執行。

臺中市政府可主動在各區分別召開里長座談會，同時邀請市長和區長共同擔任主席團，直接面對面聽取基層的聲音，強化區公所的功能。

區公所可以視為臺中市政府的派出機關，雖然有部分的職掌範圍，但也偏向於行政幕僚的功能，可提供臺中市政府和市長諮詢，反應民情和輿論。

3、加強區公所和其他機關橫向間的溝通協調（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：其他相關機關）

依據臺中市各區公所組織規程第十一條規定：「區公所區務會議，由區長召集並為主席，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議」，其參與的人員除了區公所相關人員外，區長也可以邀請區內有關人員參加，這是一個提供區公所和相關機關間橫向聯繫協調的最好機會。區公所為推動各項區政會議，應該主動邀請臺中市政府相關各一級單位列席參與討論，而參加列席的各一級單位也必須具有定權，可以當場回覆區公所的各项請求，加強橫向溝通聯繫

與回應市民需求。

臺中市各區公所除了應與臺中市政府各一級單位，加強橫向間的聯繫協調外，也必須加強和警察分局分局長、戶政事務所主任、稅務分局主任、衛生所主任、國民中小學校長、區清潔隊隊長、消防分隊分隊長等臺中市政府二級機關，建立良好的橫向溝通，做好跨局處的溝通協調工作。

- 4、加強區公所與臺中市議會間的互動(主辦機關:臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關、臺中市議會及所屬各議員)

民主時代民意至上，強調府會關係的和諧，臺中市政府和各區公所，都應加強與臺中市議會間的互動，以利各項市政業務推展。

區長在爭取經費和市議員的支持時，只要是對於地方有利的，都可以跨越不同黨派，甚至跨越不同轄區範圍，爭取市議員的支持與協助；而相對的市議員也都會樂於協助推動有公共利益的建設。

- 5、適切的調整人力(主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關)

臺中市政府各級機關組織，以及和各區公所之間勞役分配不均情況非常嚴重，因此，應該針對臺中市政府和各區公所的人力加以進行評估，邀請學者專家進行評估，破除本位主義，以整體的眼光進行調整，以求業務的順利推動。

- 6、健全專業人力的補充(主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關)

為了解決區公所人員專業能力不足的問題，對於區公所人力的補充，應該盡量採納公開的考試方式進用，以正式人員取代約聘僱或臨時人員等，以提高工作人力的專業能力與素質。

- 7、重視民意的反應(主辦機關：臺中市各區公所、臺中市政府及其所屬各一級機關；協辦機關：公民、新聞媒體等民意反應機構)

網絡服務時代，應加強市長信箱和 1999 專線電話的功能，由專人負責追蹤管制民眾的陳情與反應意見，市長信箱和 1999 專線電話已成為市民和市政府之間直接對話的場域，其功能日增重要。

民選的首長越來越重視民意的反應，也重視新聞傳播媒體，臺中市政府相關單位，應該加強和新聞傳播媒體的互動，希望能夠洞察民意，提高市長的形象。

二、中、長期政策建議

（一）有關道路建設及管理部分

- 1、強化臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊功能（主辦機關：臺中市政府建設局；協辦機關：臺中市各區公所）

強化臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊工作人員的專業技能，必須具備包括道路養護、鋪設柏油、排水溝、水利溝渠、修剪路樹植栽，甚至道路清潔維護等，其人員必須同時有土木、水利、景觀等不同職系，以利面對各種不同問題時，能夠迅速解決，而不必移轉其他機關處置，減少冗長的行政程序。

臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊，是派出到地方執行公務，各有其一定的管轄範圍，這四個工務大隊應該加強與各區公所充分協調，權責分工清楚、互補，同時建設局也要有相當的授權，讓四個工務大隊面對問題時，在一定的金額範圍內可以直接處理解決問題，而不必在層層上報，以縮短作業時程，解決民怨。

- 2、加強清潔隊跨區的服務功能（主辦機關：臺中市政府環保局；協辦機關：臺中市各區公所）

合併前，各鄉鎮市公所清潔隊分屬各鄉鎮市公所，有轄區範圍的限制；合併後統轄於臺中市政府環保局，因此可以視實際需要，統合全體清潔隊人力，進行跨區的道路清潔維護工作，這是一個整合性功能的表徵，未來應加強和各區公所間的協力合作關係。

- 3、成立地方性的任務編組(主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

目前，除了建設局在地方設置 4 個工務大隊，進行道路養護、鋪設柏油、排水溝、水利溝渠、修剪路樹植栽等工作外，未來包括臺中市政府交通局、水利局等單位，亦可同時成立地方性的任務編組，並提供必須的經費，以利於就地就近解決道路建設及管理各項需求。

- 4、建立跨域管理模式(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

對於跨區域的道路建設及管理，應由臺中市政府主動邀集相關的區公所進行協商，彙整意見後，統一編列預算及執行，以避免同個路段有分裂的現象產生。

- 5、建立單一窗口服務模式(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

臺中市政府所屬各一級機關再地方所編製的地方性任務編組，可以結合成立成為單一窗口，民眾對於任何道路建設及管理的各項問題，不論其屬於哪一個單位的業務管轄範圍(如建設局、交通局、水利局、環保局等)，只要向單一窗口提出申請，即可獲得解決。

- 6、統合道路管線挖掘管理(主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關、各事業機構；協辦機關：臺中市各區公所)

為了加強道路管線工程的統一，臺中市政府訂定「道路管線工程統一挖補作業自治條例」，是希望統籌相關單位間對於道路挖掘的管理。但目前僅將其重點放在所謂挖補修復費或許可費的徵收，如自來水公司、臺灣電力公司、中華電信公司等相關單位要開挖管線時，只要向臺中市市政府繳交相關費用即可進行開挖。因此，常會發生同一個路段重複開挖、剛補實後又沒多久又開挖，造成民怨。因此須檢討「道路管線工程統一挖補作業自治條例」規定，除臺中市政府和相關機關間的金錢互動外，更應該增加各單位間的溝通與協調，

可定期召開跨功能業務會報，針對不同機關間的各项計畫先行協商，進一步的整合彙整，設法統一管理，以利進一步的建立協力夥伴關係，解決民怨。

- 7、健全法律規範（主辦機關：內政部營建署、交通部、農委會；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關、臺中市各區公所）

「公路」和「市區道路」兩者依據法令及主管機關不同，對於相互競合的現象，均規定相關單位間要協商辦理；另外，為了符合實際需求，其管理權限也可依實際需求向上或向下移轉，然而，研究中發現不論是交通部與內政部營建署之間的協調；或臺中市政府與交通部或內政部營建署之間的溝通協調，都缺乏明確法律規定，因此無法進行良好的橫向溝通，應該在相關法規中，明確規定應行的橫向聯繫溝通機制，以利業務移轉。

目前相關的道路包括國道、省道、縣道、鄉道、市區道路、農路等均屬道路，而其相關的法令規定也包括了交通部訂定的「公路法」；內政部營建署制定的「市區道路條例」；農委會水土保持局訂定的「農路養護管理要點」和臺中市政府訂定的「臺中市道路管理自治條例」等，也將人行道、平交道、路面和路基都納入管理，法令規定細密，但卻仍有疏漏或重疊競合之處如產業道路、私設巷道、既有道路等並未加以規範，尤其是既有道路對於民眾的公用地役關係影響甚大，因此必須以檢討修訂。

- 8、擴大舉辦地方說明會（主辦機關：臺中市政府；協辦機關：臺中市各區公所）

舉辦各項重大交通建設或道路設施工程時，應該多加舉辦的地方說明會，讓更多的民眾參與，以獲得民眾的支持。

- 9、善用民間資源（主辦機關：臺中市政府及所屬一級機關、臺中市各區公所；協辦機關：民間機構）

廣泛的運用民間資源，目前臺中市各區公所已訂定路燈認養的相關自治條例，提供民間認養，可以將範圍擴大，對於道路建設及管理

亦可開放認養，提供企業組織或民間團體認養，減輕政府負擔。

更進一步可以比照嘉邑行善團、何明德行善團等善行，積極鼓勵企業組織或民間團體主動協助進行道路施設、橋樑修建等工作，擅用民間資源。

（二）有關區功能業務調整部分

- 1、修改「臺中市各區公所組織規程」，提高區務會議功能（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：轄區內各相關機關）

修改「臺中市各區公所組織規程」有關區務會議的召開，目前僅規定召開區務會議時，區長也可以邀請區內下列有關人員參加，包括：警察分局分局長、戶政事務所主任、稅務分局主任、衛生所主任、國民中小學校長、區清潔隊隊長、消防分隊分隊長等，為這些人員均屬於臺中市政府的二級機關，而地方上遇到的問題通常非上列人員可以解決。因此，修改「臺中市各區公所組織規程」有關區務會議的召開，提高參與人員的層級，必須包括臺中市政府所屬的各一級機關，必須列席參加、或區長有權邀請各一級機關首長列席參加。

- 2、落實業務委託的協商機制（主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

臺中市政府制定了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，其第三條規定「一級機關如果要下放權限時，應該要邀請區公所來做協商」，實務上發現協商程序通常被形式化，通常會直接要求區公所接受。因此必須落實協商過程，以利於了解區公所的人力、財力實際狀況。

- 3、調整各區公所組織編製（主辦機關：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府）

檢討區公所的組織編制，目前各區公所的組織編制，明顯低於臺中市政府各級組織，為了強化區公所的專業能力，對於區公所組織編制，可以改採扁平式的組織設計原則（非傳統金字塔型），強調基

層人員的專業能力，提高所有承辦人的職等，以利推動各項業務。

4、健全法制規範（主辦機關：行政院及所屬各部會；協辦機關：立法院）

為健全區域均衡發展，符合現行地方組織編製，應加快行政區劃法、公債法跟財政收支劃分法的修訂，這三項法案對於各地方政府影響範圍甚廣，必須儘速修正通過。

重新檢討財政收支劃分法，該法最近一次修法是 2001 年，當時是屬傳統臺北市和高雄市二直轄市時代，而目前是五都，如果再加上桃園縣直接升格為直轄市後，即變成六都，時代環境背景大不相同，不只是直轄市和各縣市間的「爭錢」、六都之間的競爭一定更加激烈，因此必須重新檢討財政收支劃分法。

6、重新調整行政區劃及選舉區域（主辦機關：內政部；協辦機關：臺中市政府、臺中市議會）

臺中市各區之間，不論是人口、土地的分配，或是工商發展的現況都不平均，因此必須針對現有政區劃重新調整，必須綜合考量各項因素，加以檢討劃分。

重行檢討行政區劃後，也要調整選舉區域，市議員的選舉區域要跟行政區劃一起調整。

更進一步的，包括市議員和立法委員的選區也要一併考量，否則立法委員和市議員的選區一致，代表制的選舉制度，立法委員的選區太小，代表性不足。

7、重新檢討臺中市現有使用分區管制規定（主辦機關：臺中市政府；協辦機關：臺中市議會、內政部）

合併前後對於土地使用相關法令規定並未進行檢討，尤其是在原臺中縣部分，使用分區並未檢討修正，大多屬於住商混合區、商業區過少，限制了整體的開發，無法吸引大型百貨公司等進駐，使得發展受到侷限，因此必須加以檢討臺中市現有使用分區管制規定，以利於都市計畫的整體發展。

- 8、檢討舉債空間（主辦機關：行政院財政部、內政部、主計處；協辦機關：各直轄市及縣市政府）

重新檢討五都的舉債空間和項目，目前五都的舉債，臺中市是最低的，但不可避免的當中央政府的統籌分配款減少時，地方政府就必須進行舉債，以舒緩地方財政壓力，而對於舉債的項目，希望能夠透過有回收性或者是有報酬率的舉債來加強建設，以利地方的永續發展。

- 9、建立協力夥伴關係（主辦機關：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

改制後鄉鎮市公所改成區公所，已不再是個獨立的法人機構，惟臺中市政府在業務的推動方面，不可以抱持著由上而下的指揮命令關係，而應該重視溝通協調，強化建立臺中市政府和區公所之間的協力合作夥伴關係。

參考文獻

一、書籍

- 江大樹，2006年，〈邁向地方治理-議題、理論與實務〉，臺北市：元照出版有限公司。
- 呂育誠，2002年，〈地方政府管理-結構與功能的分析〉，臺北市：元照出版社。
- 呂育誠，2007年，〈地方政府治理概念與落實途徑之研究〉，臺北市：元照出版公司。
- 林水波、李長晏，2005年，〈跨域治理〉，臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 林文清，2004年，〈地方自治與地方立法權〉，臺北市：揚智文化出版社。
- 林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，2001，〈都市計畫與行政〉，臺北市：空中大學。
- 紀俊臣，1996年，〈臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論〉，臺北市：中國地方自治學會。
- 紀俊臣，1999年，〈精省與新地方制度-始末、設計、發展系論〉，臺北市：時英出版社。
- 席代麟，2008年，〈我國行政區劃之研究〉，臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 浦善新等，1995年，〈中國行政區劃概論〉，北京市：知識出版社。
- 張正修，2003a年，〈地方制度法理論與實用(1)〉，《地方自治概念·國外法治及都市篇》，二版，臺北市：學林文化事業出版社。
- 張正修，2003b年，〈地方制度法理論與實用(2)〉，《本論》，二版，臺北市：

學林文化事業出版社。

許崇德，1993年，〈各國地方制度〉，北京：中國檢查出版社。

陳文俊、謝宏昌、劉楚俊、何金銘，1997年，〈高雄市行政區域劃分之規畫研究〉，高雄市政府：高雄市政府政府民政局八十四年度專題委託研究。

陳立剛，2000年，〈臺北縣、桃園縣及臺中縣市升格直轄市相關問題之探討〉，臺北市，行政院研究發展考核委員會委託研究。

陳明通，1995年，〈派系政治與臺灣政治變遷〉，臺北市：月旦出版社。

陳陽德、紀俊臣，2007年，〈地方民主與治理：陳陽德教授榮退紀念論文集〉，臺北市：時英出版社。

傅宗懋、許濱松，1987年，〈臺北市區政問題之研究〉，臺北市：臺北市府研究發展考核委員會委託研究報告。

黃榮村，2000年，〈邁向公與義的社會：對二十一世紀臺灣永續經營的主張〉，臺北市：時報文化。

詹中原，2002年，〈臺北市府組織重整之研究〉，臺北市：臺北市研究發展考核委員會委託研究。

廖忠俊，1997年，〈臺灣地方派系的形成與質變〉，臺北市：允晨文化實業股份有限公司。

趙永茂，2002年，〈臺灣地方政治的變遷與特質〉，臺北市：翰蘆出版社。

劉文仕，2003年，〈地方制度改造的憲政基礎與問題〉，臺北市：新學林出版股份有限公司。

潘振雄、王遐昌，2001年，〈高雄市政府組織再造建議方案〉，高雄市：高雄市政府研究發展考核委員會委託研究。

蔡明惠，1998年，〈臺灣鄉鎮派系與政治變遷-河口鎮【山頂】與【街仔】的鬥爭〉，臺北市：洪葉文化出版社。

蕭全政、趙永茂、黃錦堂，2011年，〈縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究〉，臺北市：行政院研究發展考核委員會委託研究。

謬全吉，1990，〈地方行政體制探討——從都市法治的整合來看〉，臺北市：國家政策研究中心，民間國建會特輯第四輯。

二、期刊

丁仁方，1999年，〈統合化、半侍從結構、與臺灣地方派系的轉型〉，《政治科學論叢》，第10期，頁59-82。

文忠國，2000年，〈從民意取向論鄉鎮市場官派的可能性〉，《中國地方自治》，53（7），頁22-24。

方凱弘、陳朝建，2011年，〈新六都時代直轄市區里關係之界定與重塑〉，發表於「鄉鎮市區與直轄市、縣市及村里關係建構」研討會，臺北：臺北大學公共暨政策學系。

王業立、蔡春木，2004年，〈從對立到共治：臺中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，第21期，2004年9月，頁189-216。

朱雲漢、陳明通，1992年，〈區域性聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉〉，《科學人文及社會科學研究彙刊》，第二卷第一期，2（1）：77-97。

江岷欽、孫本初、劉坤億，2004，〈地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以臺北市及鄰近縣市為例〉，《行政暨政策學報》，第38期：頁1-30。

吳英明、李錦智，1996年，〈直轄市政府組織重組探討——以高雄市政府為例〉，《中國行政評論》，5（2），頁37-72。

吳得源，2006年，〈全球治理在公共政策理論發展的擴充〉，《行政暨政策學報》，第42期：頁1-36。

呂育誠，2001年，〈直轄市區公所角色與地位調整芻議〉，《中國地方自治期刊》，54（10），頁3-10。

呂育誠，2002年，〈地方政府能力提升與中央地方關係再定位之研究〉，收錄於《地方自治變革與地方政府功能提昇研討會論文集》，內政部民政司與淡江大學公共行政系主辦（民國91年12月17日）。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

- 呂育誠，2003年，〈我國鄉鎮市組織變革問題與策略〉，《中國地方自治期刊》，56（6），頁4-26。
- 呂育誠，2005年，〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究-兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，第14期：頁1-38。
- 呂育誠，2011年，〈鄉鎮市區公所治理功能的發揮與挑戰〉，發表於「鄉鎮市區與直轄市、縣市及村里關係建構」研討會，臺北：臺北大學公共暨政策學系。
- 呂亞力，1982年，〈賄選的探討：一個研究途徑〉，《政治學報》，第10期，頁11-14。
- 李永展，1994年，〈百年來高雄都市發展之變遷及未來展望〉，《都市與計劃》，第二十二卷第一期，頁123-137。
- 李長晏、陳建仁等，2008年，〈臺灣都會治理問題研究〉，行政院研究發展考核委員會研究計畫。
- 李總集、張樂燕、林東陽，2001年，〈鄉鎮市長官派之探討〉，《中國地方自治》，54（10），頁11-21。
- 施正鋒，2009年，〈五都與縣市升格體制之體制問題探討〉，現代學術研究基金會、新社會基金會主辦「五都體制變革與發展研討會」，臺北：臺灣國際會館，2009年9月19日。
- 紀俊臣，2003年，〈永續發展與行政區域設計〉，《中國地方自治期刊》，第56卷第11期，頁4-36。
- 孫本初，2001年，〈公部門課責問題之探究〉，《人事月刊》，第33卷第3期（總193號，民國90年9月），頁10-21。
- 高永光，2000年，〈城鄉差距與地方派系影響力之研究----1998年臺北縣縣議員與鄉鎮市長選舉的個案分析〉，《選舉研究》，第7卷第1期，頁53-85。
- 高永光，2002，〈二十一世紀臺灣地方派系的發展〉，《中國地方自治期刊》，55（6），4-17。
- 陳志瑋、鄭敏惠，2011年，〈從多中心治理觀點論新北市區與里之策略定位

- 與服務機能〉，發表於「鄉鎮市區與直轄市、縣市及村里關係建構」研討會，臺北：臺北大學公共暨政策學系。
- 陳明通，1994年，〈國民黨政權與宜蘭地方派系的發展〉，宜蘭研究第一屆學術研討會，頁1-24。
- 陳朝建，2011年，〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉，《研考雙月刊》，第35卷第6期，頁71-87。
- 陳朝建，2012年，〈五都改制的區公所業務調整問題〉，101年6月25日取自臺灣法律網，網址：<http://www.lawtw.com>。
- 華力進，1987年，〈臺北市十六行政區調整之研究〉，市政建設專題研究報告第158輯，臺北市：臺北市研究發展考核委員會委託研究。
- 黃正雄，2008年，〈大臺中市區定位與功能之設計及發展〉，《中國地方自治》，2008年03月，61（3），頁22-44。
- 黃建銘，2003年，〈城市發展與行政區化的重構〉，收錄於《2003年中華民國都市計畫區域科學住宅地區發展學會聯合會暨論文研討會》。
- 黃建銘，2009年，〈『三都十五縣』府計關係之探新〉，《研習論壇》，第101期，2009年5月，頁53-63。
- 黃燉雲，2001年，〈臺北市區公所組織功能之研究年〉，臺北市信義區公所自行研究報告。
- 黃德福，1989年，〈選舉、地方派系與政治轉型：78年3項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，第5卷第1期，頁84-96。
- 黃錦堂，2011年，〈縣市改制為直轄市中央與地方業務功能調整：法制觀點〉，《研考雙月刊》，第35卷第6期，頁44-55。
- 臺北市政府研究發展考核委員會，1979年，〈未來臺北市區公所組織型態與功能之研究〉，《臺北市政府六十七年度研究發展選集》，1979年3月，頁1-8。
- 趙永茂，1989年，〈地方派系與選舉之關係—一個概念架構的分析〉，《中山社會科學季刊》，第4卷第3期，P.58-70。

鄉鎮(市)業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

趙永茂，1998年，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，《政治科學論叢》，第9期：頁305-328。

趙永茂，2007年，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，第31，頁1-38。

劉佩怡，2008年，〈臺灣行政區域調整的規劃理路〉，《通識研究集刊》，第13期，開南大學通識教育中心，2008年12月，頁131-146。

劉坤億，2003年，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第13期，2003年8月，頁233~268。

劉道清，1990，〈鄉鎮公所人事工作經驗談〉，《人事月刊》，30(1)，53-55。

蔡秀卿，2002年，〈憲法保障地方自治之意義〉，蘇永欽主編《地方自治：落實人民主權的第一步》，臺北市：財團法人新臺灣人文教基金會。

鍾京佑，2003年，〈全球治理與公民社會：臺灣非政府組織參與國際社會的觀點〉，《政治科學論叢》，第18期，2003年6月，頁23~52。

三、學位論文

王嘉麟，2003年，〈府際關係與地方政府治理能力之探討-以中央委辦高雄紅毛港遷村案為例〉，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。

王麗虹，2003年，〈我國中央與直轄市府際關係之發展與展望〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

林永健，2010年，〈跨域合作治理機制之探討-以臺中縣市合併後臺中區域為例〉，碩士論文。

林育桓，2006年，〈從英美日等國經驗探西臺灣都市-區域治理機制〉，私立中華大學，經營管理研究所碩士論文。

林進雄，2002年，〈地方政府管理之研究〉，私立銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文。

- 姚泰山，2003年，〈社會化治理下非營利組織的協力策略-以慈濟基金會『921希望工程』為檢證對象〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 孫威能，2006年，〈臺中都會區跨域合作之研究-以中部科學園區為核心分析〉，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 張泰瑞，2007年，〈地方觀光發展協力治理機構之探究-以南投縣觀光產業聯盟協會為觀察焦點〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 許自儀，2005年，〈市區道路挖掘對服務品質影響之研究〉，國立臺灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 陳百山，2003年，〈高雄市區公所組織定位與業務功能之研究〉，中山大學政治學研究所碩士論文。
- 陳定銘，2002年，〈臺灣社區大學之研究-公民社會建構與終身學習政策的實踐〉，國立政治大學公共行政系博士論文。
- 陳茂祥，2004年，〈高雄市政府區級行政人力調整之研究〉，國立高雄師範大學成人教育研究所組織發展與領導碩士學位班在職進修專班碩士論文。
- 陳重廷，2001年，〈臺灣行政區劃調整之研究-兼論大臺中都會行政區劃之遠景〉，國立政治大學，中山人文社會科學研究所碩士論文。
- 陳華昇，1993年，〈威權轉形期地方派系與選舉之關係：臺中縣地方派系之分析〉，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 黃于修，2007年，〈鄉鎮市公所體制改造之研究〉，私立銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文。
- 黃俊達，2008年，〈市區道路維護預算之決策輔助機制－以高雄市部分道路為案例〉，國立高雄第一科技大學營建工程系碩士論文。
- 黃惠穗，2007年，〈促進我國文化創意產業發展-公私協力夥伴關係之應用〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 詹文富，2007年，〈臺中市區公所組織定位與業務功能發展之研究〉，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。

廖吳章，2000 年，〈挖掘道路維護管理方法之研究〉，中華大學土木研究所碩士論文。

四、英文

- Brinkerhoff, D.W. & Crosby, B. L. 2002, “ Managing Policy Reform : Concept and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries. ” Kumarian Press.
- Bovaird, T. and Loffler, E. 2008 . “ Moving From Excellence Models Of Local Service Delivery To Benchmarking Good Local Governance”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68: 9-24.
- Bryce, J. 1924. “Modern Democracies. ”, New York: The Macmillian Co.
- Chris, A. & Alison, G. 2007. “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 11: 543-571.
- Cooper, T. L. 1983. “Citizen Participation ”. In Lynch, T. D.(ed.). *Organization Theory and Management*. New York : Marcel Dekker Inc. 13-45.
- Entwistle, T. & Martin, S. 2005. “ From Competition to Collaboration in Public Service Delivery : A New Agenda for Research”, *Public Administration* 83:1: 233-242.
- Goldsmith, S & Eggers, W. D. 2004. “Governing by Network : The New Shape of the Public Sector”, Washington : Donnelley Harrisonburg.
- Goss, S. 2001. “Making Local Governance Work : Networks , Relationships , and the Management of of Change. ”, London : Plagrave Publishers Ltd.
- Giddens, A. 1993. “Sociology ”, Cambridge :Polity Press.
- Innes, J. E. & Boher, D. E. 2003. “ Collaborative policymaking : Governance through Dialogue. ” in Hajer, M. & Wagenaar, H.(eds) *Celiberative Policy Analysis : Understanding in the Network Society* .U.K.:Cambridge University Press, PP33-59.

- Johnston, R.F. 1990. "Local State , Local Government and Local Administration ", in J. Simmie & R.King (eds.) , The State in Action: Public Policy and Politics , New York: Pinter Publishers.
- Keating, M. 2003. " The Invention of Regions : Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. ", in Nell Brenner , et al. eds. State/Space a Press.
- Kernghan , K. 1993. " Partnership and Public Administration : Conceptual and Practical Considerations. " Canadian Public Administration , Vol.36,No.1,pp.57-76.
- King, A. D. 1991. " Urbanism Colonialism and The World-Economy ; Culture and Spatial Foundations of the World Urban System. "Routledge.
- Miller, W. L. ; Dickson , M. & Stoker , G. 2000. " Models of Local Government : Public Opinion and Political Theory in Britain ", New York : Palgrave Publishers Ltd.
- Nicholas , R.,1965. " Factions : A Comparative Analysis ",in A.S.A. Monograph 2 : Political Systems and the Distribution of Power.
- OECD, 2004. " Lesson Learned On Donor Support to Decentralization and Local Governance", Development Assistance of OECD, (<http://www.oecd.org>.)
- Peters, B.G. & Pierre, J. 1998 " Governance without government? Rethinking public administration. ",Journal of Public Administration Research and Theory 8 (2) , 223-243.
- Rao, N. 1994" The Making and Unmaking of Local Self-Government", Vermont : Dartmouth Publishing Co.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. ",Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "Understanding Governance. ", Buckingham: Open

University Press.

Rhodes , R.A. 1999. “Control and Power in Central-Local Government Relation”, 2nd .ed .,Burlington ,VT: Ashgate Publishing Co.

Salet ,W. , Thornly, A. & Kreukel , A. 2003. “ Metropolitan governance and spatial planning . ” London : Spon .

Sullivan, H. & Skelcher, C. 2002, Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services. London: Palgrave Macmillan Published.

Stocker, G. 1998. “ Governance as Theory: Five Proposition”, International Social Science , Vol.50,No155.

Sullivan, H. & Skelcher, C. 2002, “ Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services. ”, Palgrave Macmillan Published.

Tony T. 2002. “Decentralization London-style: The GLA and London Governance”, Regional Studies, 36.7: 779-788 。

Takahashi, L.M. & Smutny, G. 2002. “ Collaborative Windows and Organizational Governance : Exploring the Formation and Demise of Social Service Partnerships”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 31: 2, 165-185.

Vigoda, E. 2002. “ From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. ”, Public Administration Review 62(5):534.

五、網站

內政部人口統計資料，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/>

內政部營建署網站，參考網址：<http://www.cpami.gov.tw/chinese>

日本總務省網站，參考網址 <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>

交通部公路總局，參考網址 <http://www.thb.gov.tw/tm/wcf.aspx>

- 《地方制度法》教室網站：<http://mypaper.pchome.com.tw/>
- 《地方制度法》專題網站：參考網址：<http://blog.sina.com.tw/macotochen>
- 行政院主計處，參考網址：<http://www.dgbas.gov.tw/>
- 財政部網站：參考網址：<http://www.mof.gov.tw/>
- 高雄市政府網站，參考網址：<http://www.kcg.gov.tw/>。
- 雅虎知識網，參考網址：<http://tw.knowledge.yahoo.com/question>
- 維基百科網，參考網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/>
- 臺 中 市 政 府 網 站 ， 參 考 網 址 ：
<http://www.taichung.gov.tw/internet/main/index.aspx>
- 臺中市政府民政處，參考網址：<http://www.civil.taichung.gov.tw/>
- 臺中市政府建設局網站，參考網址：<http://www.construction.taichung.gov.tw/tw/>
- 臺中市政府統計資料，參考網址：<http://www.taichung.gov.tw/internet/main/>
- 臺中市環保局環保志工網網站 <http://www.epb.taichung.gov.tw/environmental/>
- 臺中生態學會網站，參考網址 <http://ecology.org.tw/>
- 臺中報導，網址 <http://www.nownews.com/>
- 臺北市府網站，參考網址：<http://www.taipei.gov.tw>
- 臺灣法律網，參考網址：<http://www.lawtw.com>
- 嘉義市嘉義行善團網站，參考網址：
<http://www.fjsh.cy.edu.tw/-dogood/chinese/03/3-1-9.html>
- 學習時報網，參考網址：<http://big5.china.com.cn>

附件一 臺中市焦點團體座談重點摘要

時間：2012年7月17日（星期二）上午：10：00-12：00

地點：東海大學省政研究大樓 411 研討室

與會人員：

- 1、李 OO 老師：國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授(編號 1)
- 2、江 OO 先生：臺中市政府交通局（編號 2）
- 3、李 OO 先生：臺中市區長（編號 3）
- 4、洪 OO 先生：臺中市區長（編號 4）

史美強老師

此案主要探討鄉鎮市與縣市合併後業務的延續安排與挑戰，希望我們就改制後的區，尤其是區改制後的道路建設，從這個角度探討區公所治理的問題，提供一些政策建議，主要核心在於區公所，再由道路建設的個案去看區治理的問題。我們今天列了五個問題，今天最主要期望由各位專業角度，由道路建設條例狀況回應到區公所，在改制前到改制後碰到的問題、目前的作法，在目前的作法底下是不是能解決這些問題，還是會有衍生出哪些問題。所以，我們今天焦點團體的作用主要有兩大部分，第一個部分是研究架構是否要修正？還有我們觀察的面是否有疏漏？或新增？是否有本研究尚未注意到的重點與關鍵因素？第二個部分是對區的治理問題，從臺中部分來看，所以我們今天請了兩位區長，一個是原來鄉鎮市改制為區，一個本來就是區，這兩個在改制前後是不一樣的，所以會有兩種不同觀點出現。交通局江先生是跟道路建設有關，我希望從交通局專業觀點來看，在改制前後道路建設這塊有什麼不同的作法？或者是碰到了什麼問題？另外是李老師，從行政管理角度希望從學理或實務方面提供我們專業的意見。

我先把背景說明一下，各位的書面主要分為兩大部分，一個是我們這個

計畫的背景和摘要，還有我們簡單的研究基礎以及研究問題。五都改制後，「都」所扮演的角色和以前縣市有所不同，不僅幅員增加、人口增加，以及都會競爭力上也會有不同的思考。研考會希望我們在五都改制後碰到什麼問題，尤其是區公所，像西屯區公所原來就是區，它是延續性的；像大雅，它是鄉鎮市改制為區，在法制體系上是完全不同的，在提升都會競爭力下，區的地位到底是什麼？這是研考會原先要求我們的最主要的研究背景。在研究背景下，它既然是實務性應用，我們希望從什麼角度來看，可不可以從地方治理和夥伴關係？

從我們的研究架構下的協立夥伴關係與地方治理角度來看區公所時，我們希望看三個面：管理面、制度面及互動面。制度面為偏法律的部分；互動比較偏區公所跟外面民眾、議員、派系間政治上的互動；管理面則偏重區公所內部底下，區公所跟其他區公所、跟市議會，以及跟臺中市政府這中間垂直和水平的關係。最後，聚焦在道路建設的部分，因此，我們的五個研究問題亦是跟著這三個構面而來的。

這五個大問題要拜託各位學者專家，第一個是看看研究架構面夠不夠完整、需不需要修正或增加，第二個是臺中縣市合併後，在鄉鎮市公所改制為區公所後，在法制面上我們應該做什麼觀察，哪些法律條文應該做修正或有什麼不足的地方？在互動面上，區公所跟議員、鄰里、地方仕紳及派系之間的關係在區公所治理中扮演什麼角色或影響？尤其在道路交通建設這方面。在管理面上，區公所變成了區公所的派出機關，在預算、人事及權責劃分上有無出現哪些問題是到現在無法解決的？因此，在第二、第三、第四個問題我們來看改制前後有沒有什麼問題？臺中市政府是怎麼處理的？處理後是否還有些問題沒有解決、有些問題已經解決了？三場焦點團點辦完後我們修正研究架構及問題，再設計成深入訪談的提綱及問卷，問卷我們會發放到臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市各區的承辦人與區長；另外深入訪談，我們會挑交通局及建設局的承辦人、區長及主任秘書。我們也可能會對議員做一些深入訪談，意見匯集完後我們會做政策建議回報給研考會，這是整個研究計畫的緣起及構想，跟各位參加的委員做一個報告。

今天進行的方式，各位發表要針對某一個問題發表意見或整個研究計畫發表意見都可以。每一個人都發表完意見後我們再做補充。

編號 1

對於區公所，尤其是鄉鎮市業務，在改制後有何變化？就我觀察到的是，從架構上來看，這三個構面蠻合理的。同時，亦能兼顧管理、法律面向上的問題，當然縣市改制後，會涉及區公所和民眾之間、區公所和一級機關間、跟市政府之間關係的改變。在管理面上，就我過去研究經驗，區公所的問題大多集中在這四個方面，包括職權劃分、財政、專業能力及資源。

以臺中市為例，首先職權劃分，在一級機關權限下放業務問題，我所觀察到和臺南是不同的地方，臺中市在整個治理市政上把重點放在一級機關，而忽略區公所之功能，所以在較偏遠的區，尤其是未改制前臺中縣的鄉鎮市，由於臺中市幅員廣大，在治理上就會出現困難。發生困難後市政府開始職權下放，區公所業務增加，但預算、人事並沒有跟著下放，區公所必須先提計畫，一級機關再作審核，在行政效率或為民服務上造成很大的衝擊。

另外，整個市政府著重一級機關的功能強化，事實上一級機關離市民比較遙遠，區公所比較接近，為達到神經末梢，很明顯出現一級機關的次級系統，也就是每一個一級機關都在設它的派出機關。所謂為協助在地化便民服務設了許多次級系統，例如建設局會設建築工作大隊、未來都發局可能會設幾個工作站，這樣的型態儼然會跟區公所間產生很大的衝突，為什麼不讓區公所功能完全強化，而不是再去設分支機構。分支機構是否真的能夠達到便民服務？事實上有些問題並非增設工作站可以解決。

在這點上，我觀察到臺南不一樣的作法，臺南是強化區的功能，所以臺南會對區長做訓練，也就是培訓制度的建立。可見臺南在施政上是把區當成手臂，因為它是最接近神經末梢的，但是臺中市卻把一級機關當成手臂，這完全根本無法達到末梢，反而製造出次級系統，像民政局有戶政事務所、地政局有地政事務所、環保局有區的清潔隊，甚至警察局有警察分局、衛生局、衛生所，未來還有交通局、都發局其他局處會設次級系統。本來就可以交給區公所來做，但重點是在於業務給你並非增加其程序上的困擾，而是應該給予錢、人、業務，但這一點在臺中市就我觀察是無法做到這樣的，有可能是著重一級機關的原因。所以我覺得職權劃分帶來的是一級機關和區公所間的嚴重衝突，此衝突不僅是原本臺中市的八個區加重了業務，再加上原本臺中

縣幅員比較大原屬於鄉鎮的問題，所以權限下放等於是沒有用的，因為有權下去，但錢、人沒有跟著下去。在加上很多一級機關業務很專業，區公所並沒有編制人員在那邊，所以我覺得在管理面上，這四個是很重要的指標面向。

在制度面上，在道路建設管理，建設局跟區公所之間，例如最近豐原區公所和建設局為了國賠案件推來推去的問題，此為最典型的案例，事實上道路建設管理在縣市合併後根本沒有銜接的很好，臺中市區公所和建設局為了國賠一直互推，道路上樹倒塌壓到行人，但豐原區公所認為不是其管轄，建設局確認為區公所應該受理。此案例就會衍生出法制上面的問題，可以藉這個案例分析在法制上的問題，原本臺中縣有一個臺中縣道路管理自治條例，臺中市並沒有訂，直接沿用臺中縣的，臺中市反而用市區道路管理條例，內政部營建署那一套東西，我不太理解為什麼，只是說觀察到這個現象。

在制度面上上並非單看法規，而是在問題出現後回溯到法規在運作上有什麼問題。就我的經驗部分跟各位做一些分享，如有誤解部分各位也可以提供指正。

史美強老師

謝謝李老師，李老師對研究計畫提供了很重要的觀察點，目前臺中市就李老師的觀察，重心是擺在一級機關而非區公所，所以他特別建議我們在法制面方面可以再加強，尤其是豐原區公所和建設局的國賠問題可以提供我們一個思考方向。接下來我們請江先生提供一些建議。

編號 2

道路建設是臺中市政府建設局，而道路的交通號誌、標誌、標線、停車格劃位、交通桿是我們交通局的部分。

我先對研究架構表達我個人看法，研究架構的三個構面已非常完整，這三個面以制度面為例，有提到地方政府間的關係，我想針對這個部分發表一些個人意見。縣市合併後，區公所業務大部分還是呈現原來的業務，但誠如李老師說的，我們仍以一級機關為主再作指導，區公所是在地服務的性質，但區公所才是末梢神經，因此它的反應速度非常重要，它的反應會讓民眾對政府行政效率做比較。合併之初市政府即發現這個問題，後來市政府依照行

政程序法第 15 條：「臺中市政府可依法規將權限某一部份委託給下屬機關」，訂了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，此辦法訂下來後，我們合併後發現並不是每件事情都要回歸到一級機關處理，反而有些事情讓區公所處理，效率會比較好一點。在此辦法下制定了一個表格，這個表格包括了哪個局處的哪些項目可以委託給區公所辦理。我以交通局為例作一個報告，我們將交通的標誌、標線、反射鏡、彈性柱、和路面的標記這些交通管制設施規劃工程委託給區公所辦理；另外像公車候車亭的管理或維護也是委託給他們來就地管理，還有臨時道路的施工就不用大老遠跑到市政府申請，以和平鄉為例，有人要蓋建築大樓有關交通維持的東西只要在地跟區公所申請即可，這樣的作為，某種程度皆可提升政府施政的行政效率。

第二個部分在管理面上，關於權限劃分，個人分享一些淺見，在權責劃分或合併後，經費都很不足，合併前和合併後比較，合併後的經費少很多，區公所也反映他們沒有那麼多的人力，所以有很多問題又回到我們一級機關。我在這邊建議，在權責劃分上我們認為末梢神經的效率要好的話，我個人認為應該作一個分層負責，市政府和區公所應該是夥伴關係，要分層負責、要給它充足的人力和經費，基本上市政府應該是作政策研擬和建議的工作，反之，區公所應該做業務執行和在地服務的工作。這樣的話才能做到政府服務的效率，達到即時服務、為民服務的績效。我想先就這兩個部分提出來跟各位做個報告，如有不足的地方再請各位多多指導。

史美強老師

我可不可以再請教一下，權限委託辦法裡面規定是合併以後？

編號 2

合併之後。

史美強老師

反光鏡以前是不是區公所負責？

編號 2

以前是。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

史美強老師

所以合併以後還是？

編號 2

對

史美強老師

所以只是訂權限委託辦法把它釐的更清楚？

編號 2

對，本來應該回歸到一級機關來處理，但我們發現這樣做太沒有效率，一個反射鏡怎麼可能讓一級機關來處理，應該就地處理會好一點。所以我們在今年 2 月 16 日市政府就發佈權限委託辦法。

史美強老師

根據權限委託辦法下委託給區公所辦理，假設以交通局為例，有多少業務以前區公所不用辦，但經過委託辦法新增的有沒有？

編號 2

本來就是他們辦的，只是我們要有個依據辦法。

史美強老師

所以以你的觀點來看，李老師觀察到集中在一級機關，區公所在末梢神經本來就應該強化服務，在這個趨勢下，你認為也是應該強化區公所在地功能及為民服務的部分，而不是在一級機關，所以就訂了權限委託辦法。

編號 2

是

編號 1

就委託辦法而言，現在應該要問交通局一些原本的業務是不是在縣市未合併前就是區公所要辦理，如果是的話，合併以後當然繼續區公所辦理。是不是有可能一級機關有可能不是區公所要辦理也一起加到委託辦法當中？

編號 2

尚未合併前，鄉鎮市公所本來就有在做標誌、標線的工作，只是合併後這些業務回到一級機關，但我們認為不太妥當，沒有辦法即時處理，所以透過權限委託辦法回歸給區公所。以交通局為例，我們並沒有在合併後把本來是交通局的工作透過這個辦法偷偷放到這個委託當中，我在這裡作澄清。

史美強老師

我想我們今天分為兩層，第一個是對研究架構，接下來我們會到實務上，道路交通建設會出現怎麼樣的問題？我們知道譬如像清潔隊是回到環保局，尤其鄉鎮改制後，很多手上沒有了實質上的權力，會造成許多問題。像李老師說的，會不會手上錢也少了、權也少了，業務卻增加的情況？

編號 4

我就站在實務面執行面，在合併後區公所的面向來做一個報告，第一點，制度到底是用集中制還是散開制？如果是集中制，那就要弱化區公所的職能；如果是散開制，則要強化區公所的職能。縣市合併後，集中和散開制都不可能，則要產生一個折衷制。折衷的辦法我認為如同剛剛的觀點，在政策的規定、審議、規劃的過程為一級機關要負責；而執行面落實在地服務的部分應該切割出來留部分給區公所來做。目前臺中市政府做的不夠好的地方就是沒辦法做好因地制宜的工作規劃。第二點整個龐大的政府組織是因人來設事、因事來找人，目前還有這個現象，因此在整個運作上會產生不順暢的感覺，也會產生地方跟市政府間產生矛盾的現象。

以我們基層機關，我們對交通局有抱怨、對建設局也有抱怨、對其他單位都會有抱怨。為什麼？以臺中市的立場，我相信以臺中縣的立場也有抱怨，那臺中市的立場，我在西屯區擔任七年的區長，從集中制以前時到現在我很輕鬆，我只要負責反應，民眾有什麼我反應什麼，我勘查完了反應給一級機關，一級機關再來負責執行。我最大的任務在於如何做行政資源的統合，對於所有交通建設、經濟建設而言，都是屬於專業一級機關的責任，屬於集中制的現象。合併完就變成折衷制，在這段時間，我就會積極爭取城鄉規劃的工程、商業再造的工程，這些直接向中央部會提案，弄成我的績效、變成我對地方上的貢獻。透過市政府的協助或我個人的努力，來做這方面的事情，

因為我不願意弱化我自己的功能角色，這是過去式。

現在目前我所要表達是，在整個制度下應先釐清公所要扮演的角色到什麼程度？我要給你多少人？多少錢？多少的能力才給你多少的資源，按照這個組織架構下去推行，我認為衝突性、矛盾性會越來越減少。目前用的委託辦法，跟鄉鎮市區公所無法有一致性的認同。關於因事制宜的問題要好好檢討，不能按照同一個概念，平等的去分配，若依照人事室這些主管單位所規定的人力下去分配，我認為這是相當不合理的。以農業而言，北區區公所就沒有需求，西屯區就有這個需求，因人設事、因事找人我們目前還沒有做到。

第二個我要表達的是，合併完因地制宜的工作，不管是新社、和平、東勢這些有土石流的區塊，在防災會報中是被列為重點地區。在因地制宜後，就回到市政府能不能統合相關單位，舉個例子，如何讓一個基本條件不足的鄉村產生文化創意的科室、人員的架構，臺中市政府因考量區公所的因地制宜作科室的劃分、因事來找人。因此，我認為在管理面、制度面及互動面外，可以再加上事實面的問題，根據事實發展過程是如何取向，從事實找到區公所的功能及應扮演的角色。到了最後，如何讓上面有錢領導，下面又有人來執行。第三項在道路交通建設上，當時市區的區公所所擔負的責任包括闢建、統一挖土、道路命名、喪葬道路維護使用、重大活動道路維持，坦白說都發局只有負責道路路障的拆除，清潔隊、環保局負責道路清潔維護，分工非常精緻，精緻的結果常常發生區公所找不到主管單位。例如這一次的颱風來以後，公所的應變中心成立，當天在市政路有路樹倒榻，我身為應變中心的主管，我派出清潔隊處理，小枝的樹葉我們可以處理，大型的樹枝要鋸的那種我們沒有能力處理，沒有能力還要再跟建設局反應，對待災害的防救和維護，我們是力不從心，我準備把這個案子提到檢討會檢討。那不然你就授權，不然你就給清潔隊有能力，清潔隊只是負責掃地，可以等到災害後再來掃，不需要在災害最大時就有人員進駐。

在這邊我所要提的是，按照這些條例、規則也好，這些很多都是屬於規範面、審議面的問題，這部分涉及專業性，我們信任上級機關會考量到下級機關執行面的問題，區塊跟區塊之間一定會有落差，我這邊大馬路到那邊小馬路如何銜接？所以這些規劃、審議面我認為可以交由上級機關來做，至於執行面則由下級機關來執行。

講到道路交通建設跟維護的問題，我們一直在強調這一點，舉例而言，縣在縣的部分有縣道、鄉道，維護的單位各有不同，合併完後這些名稱不復存在，委任最簡單的方式即十米以下的道路歸給區公所來管，十米以上的道路就交由建設局來管。建設局就如同李老師所講，它要一直成立次級組織來當作在地為民服務最大的功能性，它們的功能性就是要針對他們的職責，我認為十米以下的道路就不要弱化區公所，讓區公所更有能力、更貼近民意，跟民眾的話更容易博感情。十米以下的道路就交由區公所管理維護，維護包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪，以至於使用、違章建築的查報。總體來說，道路交通建設管理就切割出來，我的能力到哪裡就負責到哪裡。同樣的，市政府中的相關局處建設局、水利局亦是如此，各個職能部門單位依照這樣的方式去區分所為政策面、執行面、因事制宜的問題，不要弱化區公所，而是讓它發揮功能，這樣行政一體會在組織運作中有較好的效果。

史美強老師

洪區長，我有幾個問題想要請教一下，你剛剛提到災害應變中心的清潔人員是區公所裡面的還是環保局派來的？

編號 4

環保局派來的

史美強老師

所以你現在沒有清潔隊嗎？

編號 4

沒有

史美強老師

災害應變中心成立後，環保局會派人進駐，基本上就是說並非區公所所可以處理的事情

編號 4

它們沒有這樣的能力，它只有鋸完後就了事了

史美強老師

這是第一個問題，第二個問題是剛剛區長說應該行政一體，以道路建設來說分工非常精細，你的意思是不是說分工精細之後就無法行政一體了？區公所的功能職權劃分和市政府的一級機關間是不是應該做更嚴格的檢討或統合？

編號 4

為了解決行政矛盾花了無謂的人力、物力在上面，到了最後還是要解決問題，何必走這個行政矛盾解決的爭議呢？

史美強老師

就你的看法，你認為十米以上建設局管，十米以下歸區公所管，因此市政府一級機關扮演政策規劃；區公所則扮演政策執行、服務，所以你的觀點就職能劃分跟交通局是比較接近的？

編號 4

對。

史美強老師

另外，集中制、散開制及折衷制在合併前區公所是弱化的，整個臺中市則是集中制；合併以後是不是有慢慢往折衷制的方向在走？還是現在仍然是集中制？

編號 4

我的觀察一年半以前合併初期走的是集中制，引起臺中縣的不滿、矛盾，目前今年五月份授權分層負責管理辦法是不是會走向散開制或者是折衷制？目前我們還在觀察當中。不明的原因就牽涉到現在組織架構人力能力問題。

史美強老師

謝謝洪區長，幫助我們釐清一些問題，接下來請李區長

編號 3

我先從架構面開始探討，制度面和管理面我認為是比較重要的部分。在

制度面有權限委託辦法的制定，事實上權限委託辦法只是把它法制化，在現實面區公所的事務本來就是由區公所來做，人沒有問題，有問題的是錢變少了，這是很嚴重的問題，你要給公所做原來的工作，但又不給錢。以這樣的落差對里長、民眾的需求及維護方式也好，都會有落差，事實上以建設局來講，把所有經費拿到建設局去處理。那清潔隊原本可以提供一些功能，例如路樹修剪、黑漆修補、排水溝的清通等。這樣的人力以 21 區來說是依賴，依賴的人力一下子被抽走了只能委託，只能委託廠商來做，但廠商對這區塊小的零零散散的廠商也不願意來標，而建設局則說這一點點工作你們區公所處理就好，它也不願意處理就會造成民眾觀感落差。從權限委託辦法來看只是把它法制化而已，事實上是丟下來的。一年以後，磨合期漸漸過了，事實上還有原 8 區及 21 區都還在區分，市政府要把它一體性，事實上兩者不一樣，原臺中市 8 區集中，面積頂多 7 平方公里，一般公共設施其實都已經完備，事實上市政府要維護是很簡單的，它們也是行之有餘在維護。以○○區而言，它包含都市計劃區域和非都，以小巷道、私設道路來講，這個東西如果到一級機關，一級機關會說這個不能做，因為沒有委託書，可是以前已經維護一、二十年了，現在卻要委託書，好幾百個同業工會、建設工業怎麼去拿委託書，一級機關執行上就會有畏懼，而區公所以地方來說就比較清楚，以法制面來說就有衝擊了。

在管理面職權劃分、財政、專業人力等基本上，我是認同此架構的，一級機關中有些機關要把權力抓回來，有些機關是所有權力都要下下去，比如社會局在社會福利方面採二級二審，以前都是社會局在審，現在就丟下來造成社福業務增加，區公所在這塊就忙得要死所有人力都用在這塊，而且人口越多社會福利相關業務也會越多，臺中市原 8 區在這塊負荷就很重；可是在建設方面，市只有一個技師，而在大雅包括原 21 區，就是一個課就管很多業務，例如市區道路等等。一級機關像交通局仍照原來的方式，比較沒有問題，可是在建設局就出現很大的問題，建設局一直要收回去，收回去後發現無法做就用權限委託辦法委託下去，但是錢沒有下去，它的錢到哪？到另外市成立的工務大隊，疊床架屋，成立市的工務大隊後跳過區公所直接找里長，哪裡需要鋪路就做一做，等到有責任就是區公所的問題。因此，區公所強化或者弱化，全看一級機關一念之間。權限委託辦法只是給一級機關一個理由

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

把業務丟下來而已，依據行政程序法而來的權限委託辦法將業務丟給區公所，區公所無法拒絕，造成的結果是區公所沒有權、沒有錢、沒有人，卻只有責任。區公所到底要怎樣組成？在未來功能要怎樣去執行？這才是重點。道路建設、排水溝相關業務以建設局來講它要把權力收回去、責任丟下來這樣的做法是不能長久的，對市政府的施政來講是一個反向的效果，反而是弱化公信力、責任推來推去無法落實執行。

史美強老師

謝謝區長，我處理一下這邊待續的問題，以臺中市來講，○○鄉變成區後區長可能感受特別深刻。目前，建設局、社會局不同局處對區公所作法不同，造成區公所無所適從，變成臺中市政府本身就沒有行政一體了，區公所定位整合變得相當混亂。因此，臺中市政府是不是必須對區公所的地位作重新的檢討，行政一體化可能是要更去討論注意的一個問題。

編號 3

我的看法是應該要因地制宜，如果要統一，這之間是有落差、有問題的。到底哪些區域是由建設局去執行、哪些區域是要由社會局去落實，這之中應該有個份際。

史美強老師

這裡帶出來兩個問題，第一為區公所和一級機關間的關係，應該要因地制宜。第二臺中市政府是否有訂區公所的組織規程，這組織規程是否應該給區公所一定的彈性空間，夠不夠大？

編號 3

有，可能還有檢討空間。

編號 4

組織規程裡按照區公所職能六課四室，按照區公所組織任務下去區分，是有授權下去的，我認為是可以的。

另外，我想回應剛剛幾個問題。第一，現階段是否為過渡時期，所有的鄉鎮市長仍然留任，所以是否在政策方面也有所保留，不然在行政領導應該

是集中化，市長對我的任命有撤換的理由，執行不夠徹底、沒有能力就撤換，因為我是受市長命令來做區政工作的人，所以我認為是不是並非職能被削弱，而是緩衝期，所以現在市長和制度都前後窒礙難行。在未來行政領導應該採集中制，才有辦法達到末梢。第二，部分機關搶著收回權力、部分機關搶著丟業務給你，這種情況是否應訂出個準則？什麼樣的能力做些什麼樣的事情，舉例而言，交通局的規劃工程、交通流量調查、交通號誌設置等整體性由它們來設置，因為牽涉到車禍的問題、流量的問題這些由交通局規劃；至於無傷大雅的標誌、標線、路燈的管理維護可以授權給較遠的鄉鎮市去做，畢竟發包的廠商也是就地發包的廠商，我認為這些層級低、低技能的事務就交由區公所來處理，在職能整體分工上有必要再作檢討，已經花費太多人力、物力再檢討行政矛盾了，我認為決策單位應先擬定功能性，每個科室檢討它的業務量，再來按照組織章程來配置所需人力以及功能性。

編號 2

我想回應一下洪區長，基本上業務是否下放取決其專業性，以交通號誌為例，要設置紅燈秒數那是非常專業的，而且它需要交通中心去聯手，讓開車時一路都是綠燈，這有其專業性。這一部份我們都沒有下放，仍然由交通局處理。

編號 1

我覺得市政府在訂權限委託辦法，第三條有規定到今天一級機關如果要下放權限時應該要邀請區公所來做協商，它有一個程序，但現在是程序被跳過去了，直接就要區公所非得接受，這個是破壞體制。

編號 2、3、4

這個程序是有做的，但形式上的功能比實質上的功能還要多。

編號 1

人力、業務、業務範圍、經費很多項目，這個部分會變成很多機關跟區公所談一談就協商不下去了，到後來變成都是透過市政府直接委任給區公所，如果是一級機關「委託」給區公所，委託跟委任是不一樣的，行政程序法是用委任，現在卻變成用市長名義直接下達要區公所接受，這個是最糟糕的作

法，無疑是破壞體制。事實上是因為市長也不重視區公所的功能，但臺中市據說有些區長已經用戶政事務所的主任來取代，這是很奇怪的現象，戶政事務所主任為什麼可以接任區公所？我想在座各位區長對每區塊都是相當熟悉，而不是只對某區塊專業。造成此現象的原因是民政局局長和區公所之間的關係是什麼？這是以前到現在長久以來，甚至是臺北市、高雄市都遇過這樣的問題，只是市長願不願意站在一級機關和區之間的互動上定位到底是怎麼樣？你是要讓區和一級機關是平等的嗎？還是說區是附屬在民政局下，這個是從我長年觀察中發現的現象。

我想提供一個思維，現在訂權限委託辦法是否帶來更大的衝突，它並非解決問題，反倒讓一級機關有正當的理由讓權力下放，根本之計在於在臺中市改制為直轄市後，區的功能該怎麼去強化？一級機關有其功能，其必須作臺中市整個大的區域規劃，不應該落到太細的部分也要去監管。所以權限委託到最後，從業務委託到業務的監督，才會出現國賠要推到區公所處理，如果制度不建立，這個問題會一直在互動面上出現，這邊地方政府的關係或許應該調整為一級機關和區公所之間的關係，甚至是市府本身和區公所之間的關係，這是我的一些想法提供意見給各位參考。

史美強老師

李老師，我想請問一下，你剛剛說互動面應該加上市政府和區公所之間的關係是不是？

編號 1

我覺得有一部分是屬於市政府和區公所，因為是權限委任。

史美強老師

因為我們原來是把它放在制度面。

編號 1

對，制度面是有，但是動態面，實際上互動應該是動態面。

史美強老師

因為我們這邊動態面是比較放在區公所跟外面、民眾的互動，一部分來

講管理面的職權劃分有一部分是市政府和區公所間的互動，制度面則是比較偏法律的部分，所以你是不是覺得我們這部分要再作修正？

編號 1

現在講的是「區」，區應該有靜態和動態的部分，所以就與管理和制度面有一些歧異點。

史美強老師

第一部分我們對架構的討論已經差不多了，我們大概會做一些微調。剛剛討論其實和第二階段已經有一些相互重疊了，第二階段主要是就制度面、管理面及互動面道路建設碰到了什麼問題，目前的作法是什麼？作法上面又碰到哪些限制？這邊有一個研考會特別要求我們來看，目前在區公所改制這部分，尤其是道路建設，地方派系有沒有影響？政治的影響嚴重不嚴重？鄉民代表大會變成區諮議員了，在這個部分想請教各位實務上的意見，不管是市議員、縣議員、區議員等等，這個部分影響大不大？我們先從區長開始。

編號 4

在互動方面，我們區公所跟民眾的互動長年下來都保持良好的關係，所以在公民參與、協力合作解決市政的問題，我們西屯區公所在這方面做得不好。剛才提到在開闢公園、闢建道路有無其他力量介入或者是關說？這幾年下來面對地方公共利益時，○○區民意代表可以派系不同、可以互相協助合作，在協商過程中因為社會的進步，不管藍綠誰提的案覺得有公共利益時，大家可以共同參與、連署，甚至是預算可以共同分攤，這是恐怖平衡中最佳的狀況。因此，○○地區巷道的開闢、馬路的開通在這幾年做了不少，市長也很關心、重視及支持。

第二個我要表達的是公所存在的價值是關於民眾的主動與支持力的培養，區公所在這方面有很大的能力可以負擔這樣的責任，所以我在這方面可以做的很好，包括公園的認養、公共設施、廟宇的協助。對於地方上建設的經費西屯區公所還能得到地方上大家的支持。我想這些都是屬於友善互動的環節。

史美強老師

我想請教一下，像藍綠相互合作的部分，以區公所立場，區公所是扮演什麼樣的角色？或者區公所有什麼樣的作法？區長有什麼樣的作法使不同的力量變成夥伴關係為這個區的共同建設付出一些心力？

編號 4

當然要有一些技巧和所謂的方式去處理，我最近這兩天可能也要處理一個敵對的狀況，那可能要去協調，取得民意基礎，再來說服那些提案和反對的人。

編號 3

我以○○區作舉例，事實上地方的紅黑派已經不是很清楚了，在縣市合併前大概就已經是國民黨和民進黨兩個陣營的敵對，但是這都是選舉的過程。縣市合併後有個現象，區政諮詢委員已經弱化，加上區公所功能弱化，沒錢從這個角度來說也是好現象，民眾也不太會去找。相對來說，民眾就會找里長，但公所也不能滿足，因此里長就會找市議員或一級機關反應，當然層層過程會引起抱怨，但對派系的弱化也有相對的影響，或許現在市長信箱或 1999 的管道很暢通，民眾只要打 1999 問題就會受到很好的解決，這也是把派系弱化一個很好的作法。市長信箱回覆率很高，因此里長也喜歡透過市長信箱或 1999 反應他要做的，不一定要透過區公所或一級機關，只要透過 1999 它就要馬上處理。這樣對地方派系的影響弱化就會慢慢減少，區長和里民、地方上的互動，臺中市的作法把里長拉攏一點；臺中縣則是用地方派系及原本資源去經營，現在沒有資源變成經營不起來，所以為什麼有幾個區長會認為沒有錢、沒有人就無法經營地方，因為臺中縣原本的作法就是需要經費去鋪陳這些，讓民眾觀感會提升，它是用耳語去傳的，而不是看到你真正的建設有多少，速度快民眾就會覺得行政效率好；速度慢民眾就會覺得行政效率差，這之中傳遞方式是透過耳語。縣市合併後，以○○區為例，以服務取代建設、以網路取代馬路，因為我們看到區公所已經沒有以前的權力及能量，要用其他方式去經營，讓民眾有感，所以我們才會去爭取政府服務品質獎的參加。未來臺中市區公所要如何定位？我個人感覺 10-15 個區公所把它集中起來，少幾個頭，組織、人力集中起來，反倒一級機關人不要增加太多，這些人統整起來就可以做一級機關的事，我的看法是要合併、行政區域重劃。現

在 29 個區行政資源分散，升格直轄市後區反而沒有功能，區如果整併，把區的功能強化，那一級機關作政策指導、制訂。因為本來區公所就有這些人力，你只需要把它強化它的能力，才能彰顯區公所的功能，事實上不然區公所可以裁撤掉。區公所要給它職權、能量及責任，這樣才能服務民眾、直接到位。

編號 1

對派系問題，尤其是議會中分配預算已經沒有那麼大的影響了，所以我覺得未來直轄市的走向也許就把派系剷除掉了。或者有可能另一種狀況，現在派系還在整合當中，原本兩線是派系的整合，海線屬於誰？山線屬於誰？屯區屬於誰？這部分還可以再觀察。但是，派系對市政府的施政效能已沒有那麼大。重點在於派系存在要有錢，但因區公所經費少，因此介入空間也就少了。但我覺得區未來走向英國柴契爾夫人時代「社區型政府（Community administration）」，社區政府不是一個自治體，但可以扮演社區的功能。但前提是區公所本身的能力還是要有強化的空間，區長本身能力且願意為區來貢獻也是前提要件。還有，區公所權限下放當中，錢要跟著業務一起下放，我覺得你有業務，就要有錢、人，這些都是要到位的，如此一來區公所才能發揮功能。

我還發現到一個問題，關於市長信箱和 1999，反而形成另外一種網絡關係，透過資訊與市民直接參與，市長信箱直接找當地里長，變成市民和市政府間一種新的網絡關係，反而更快解決市民的問題，這是資訊系統和網路發達所帶來的效益，解構了原本網絡關係。所以在互動面中，除非有具體個案出現，否則現在不易看到派系的影響。

編號 2

有關派系的部分，交通局的業務並沒有那麼明顯，交通號誌的設置我們都是有它安全的考量，不會因為派系影響就違背我們專業考量設置或不設置。一般我們會先去看現場、作肇事分析、看交通流量及聽取地方民眾意見再來評估要不要設交通號誌，完全擺脫派系的糾葛。

另外再舉個例子，關於公車路線，很多民眾希望公車路線可以經過他們家，或者新闢路線等等，我們也都沒有派系的問題，假設有這樣的需求我們都會盡力達成。交通局有其專業考量，不受派系動搖，在這方面亦有我們的

堅持，就以上作簡單的報告。

編號 4

政府的行政可分有利行政與危害排除的行政，前者為給民眾利益的行政，這兩者在地方派系來講會達成最佳的平衡點。在市政府的行政措施中，地方派系會就他們所需找一個中間點，因此派系介入的機會不多。原來臺中縣有不同經濟價值的利益，那是個人利益，但這個人利益會影響到公共利益，如何去拿捏，這要靠高層去解決，區公所沒有能力解決。另外，我很同意江○○的發言，對人民有利的行政，整個規劃制度不管是交通業務、建設業務，在地方派系上都是屬於可接受、合理的，而且拿的出公信的方向給他說服，這是市政府目前優勢行為。

第二點，題外講一下管理面的問題，區公所有一點可以思考，有關於人員的任用管理辦法，現在所有人員都要經過高普考的任用變成區公所要管理，適用不適用只能用考績去處理，你不要的人也不能往別的地方送，人員上也不能因地制宜的交流。有些公務人員需要用所謂半懲罰制度，市政府要把這制度當成必要的措施，並不是完全按照考績法丙等三次或兩支大過淘汰。但是我認為市政府如此龐大的組織，包括局本部、一級機關、區公所，對這些不適人員，市政府應該有統籌解決這些問題相關的能量。

再者，區長的功能性放在哪？拿○○區為例，其交通要塞，包含兩條高速公路，區長可否由交通局專責人員擔任，他對待這方面會不會比較有能力解決問題。區長是不是能因區塊特性去任用？○○區可找山地原住民、農業區則找對農業有專精的，這樣才能達到因人因地設事制宜。區長到了最後還要有行政管理的綜合長才，必要的言行訓練。但如果是行政管理觀念、兩性平等觀念這些課程反倒成了負擔。

史美強老師

最後還有一個問題小小請教一下，從過去到現在，改制後區的事務底下民眾對區公所信任關係有無變化？區公所治理下公民參與的情形為如何？

編號 4

就第一點來說，以原來臺中市區八個區公所是屬於增加的；在臺中縣的

21 區可能稍微降低，因為人力和經費減少了。第二點，既然是增加人民信任認同是增加的，反之，臺中縣為降低的。

編號 3

我大概回應一下洪區長的看法，縣市合併之初，民眾對區公所的信任感比較不足，當然各區有各區的作法，有些區也做的不錯，以前都是透過民意代表和里長來反應，以○○區公所來說，區長信箱一律當天回覆，亦為我們服務品質的一部分，民眾越來越多利用區長信箱來反應他們的看法，而不是市長信箱或 1999，每天至少有 6-10 封，少則 1-2 封，代表民眾對區公所的信任感也有提升。

另外，在縣市合併後，以○○區而言，民眾大概也習慣以前的架構，漸漸習慣這些做法，整個區作為要看一級機關賦予權力的程度，有時候我覺得民意代表的反應並不代表民眾的心聲，有時候只是局部利益。現在有些比較冷漠的民眾慢慢的比較有信心做公民參與，像我們之前辦的地方說明會，民眾參與程度亦不亞於縣市合併前。

編號 1

我同意剛剛兩位區長所說，剛改制初期比較混亂，這一年來，民眾有時會很直覺的反應，例如等公車時間過久，就直接反應到市政府效能不佳。事實上，我同意原 8 區變動不大，市民可能對市長的滿意度蠻高的；相對 21 個鄉鎮不見得會完全認同，對區公所的反應有時會直接反應到胡市長的滿意度。

編號 2

民眾對公所的信賴或對政府的信賴兩位區長應該有較深的感受，我就我本身的業務做說明，原來 21 區的民眾投遞市長信箱的量增加很多，可以感受到民眾的期待很高，同仁在處理上幾乎要花一天三分之一到三分之二的時間廢了相當多的心力，可以發現原來臺中縣民希望可以比照臺中市的交通建設、福利或公共建設，民眾都會蜂擁運用市長信箱或 1999 給予建議。

史美強老師

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

謝謝，因為我們今天討論也都差不多了，謝謝四位學者專家對我們的研究架構積極發表了許多意見及實務上的經驗，我們今天共識也蠻高的，對區公所的定位發展都認為應該強化神經末梢，市政府和區公所間，市政府應扮演政策規劃的角色；區公所應扮演執行的角色。事實上意見相當一致，蒐集好意見之後會再作修正，今天非常感謝各位的參加。

附件二 臺南市焦點團體座談重點摘要

時間：2012年7月19日（星期四）下午14：00-16：00

地點：成功大學政治系會議室

與會人員：

- 1、楊 OO 老師：國立成功大學政治系教授（編號 1）
- 2、丁 OO 老師：國立成功大學政治系教授（編號 2）
- 3、魏 OO 老師：成功大學交管系教授（編號 3）
- 4、吳 OO 先生：臺南市政府工務局（編號 4）
- 5、林 OO 先生：臺南市區長（編號 5）

史美強教授

我們今天報告分為兩個部分，第一個就是焦點團體，我們這個計畫還在進行當中，所以我們希望借重各位的專業意見對我們研究計畫的架構，提供我們一個修正的機會。

第二個部份是我們列了一些訪談的提綱，我們想了解一下，就臺南市在縣市合併升格以後，原來的區跟鄉鎮改變以後的區，區公所升格以後角色定位的變化，尤其如果站在道路建設這個部分的角度來看，研考會希望我們聚焦在區公所底下的道路交通建設的個案來看，改制以後的區公所定位的問題，因此，第二個部分我們想了解一下，在臺南市改制以後的區的角色定位的變化，他碰到什麼樣的問題，還有是怎麼處理的？

我們有一個研究架構，最底下是以協力夥伴關係與地方治理看五都合併以後都會發展問題的趨勢，在都會發展底下我們從三個構面來看，第一個制度面，是比較偏法律、規範的部分；互動面主要是看這個區公所跟地方政府，

跟當地的派系、社區或地方的有力的影響人士，政治的互動面的影響；管理面主要是看改制後的區公所跟他的市政府這中間權力的劃分，人事跟預算，內部管理面的角度，所以我們從制度、互動、跟管理三個面來看區公所治理的問題，然後聚焦到道路建設的部分。

在臺南的作法底下，看一下我們的研究架構，從這三個構面看的話，它的區公所治理問題夠不夠周延、有沒有缺陷？或者是需不需要去修正？那第二個部分呢，我們就沿著三個構面，帶到幾個大的問題來看，縣市合併以後，在臺南市的作法底下，在法律制度面來講的話，有沒有什麼地方該整併，有沒有新修訂什麼法規或自治規程或者命令或辦法，那在這裏面碰到什麼問題、臺南是怎麼去解決的、做法是什麼？我們今天是兩個部分，第一個部分從各位專業和實務角度來看，我們這個思考的構面是否足夠、是否需要修正？第二個部分最主要是訪談，談合併到目前為止，區的道路建設有沒有什麼困境、有沒有解決？然後帶來區公所的治理問題。那架構的部分，首先請丁老師先開始。

編號 2

這個題綱以下我覺得架構是很宏觀的一個架構，這個解釋性也很強，我覺得這個架構是非常的認同，我自己大概有兩個小小的意見補充，第一個就是說：對於現階段影響到我們地方治理或者說這個區公所這樣的定位的一些其他的一些因素，是不是都能夠涵蓋這三個大的面向之下去概括？這是比較重要的一個問題，我看到這個架構時候，我自己再去思考這個問題的時候，會想到一個，就是比較偏向一個生態，這個係絡面的一個角度，那麼其實在縣市合併之後，其實還有很多其他因素，其實是持續的影響到我們現階段的一些，包含：互動。

我們之前講的一個區的定位問題、比如說政黨競爭的問題，那這樣的一個問題是不是能夠涵蓋在這三個面裡，還是說，我們用一個係絡面的角度去涵蓋，我們現在一直很關心就是像這個三法，一直沒有通過，這個區劃、財政收支劃分跟一個公債，這個其實是卡在我們臺南市很大的一個影響，我想臺南市民都知道，其實市長不知道講幾遍了，因為你這個法律沒有通過之後呢，我們臺南市現有的預算結構呢，基本上都是一個直轄市的一個預算，可

是是把原本縣市合併的預算，因為他沒有一個新的更大的財配法源，所以這個限縮了我們市政府可以發展的一個空間，那像這樣的因素呢，是用什麼架構，因為它幾乎是制度可是他又因為別的一個政黨性更大因素的一個影響，這關聯一個制度跟理解，那像這樣的東西應該怎麼樣去涵蓋？那譬如說我覺得，另外一個蠻大的一個因素，就是所謂一個在這個係絡面，另外一個因素可以舉例，例如像，我一直蠻喜歡公民社會的一個角度，包含說中央的公民社會、包含說地方的公民社會，因為當然這個，互動面有提到類似公民這個概念嘛，可是互動面這個概念阿，有些比較強調價值的層次，這個對於實際上係絡裡面的一些行為者，他們之間所形成的影響，像這個東西我就覺得很無奈，我覺得這個可以去思考一下，譬如說像公民社會這一塊，尤其在地方來講的話，它會衝擊到我們區的，等一下我會提到就是說互動。

其實在臺灣這個縣市合併，對於地方發展在區的一個，我碰到一個改變就是說：我們過去這個區長的定位，他是一個利益跟人情的中介者，像這種中介的角色，對於地方的穩定跟發展是很重要的，那我們把這個角色拿開之後呢，我們區長他變成一個公務的角色，他是呈上之命辦理公務，所以他沒辦法把很多地方的需求，後續的方式透過資源分配的方式去解決需求，現在區長沒有這樣一個，手上沒這樣一個條件，那他們怎麼解決問題？這當然會影響到很多面向發展，比如像地方派系，比如像議員的角色，都會有一些關聯性的影響，像這些呢我想是，甚至我們一直講說一個地方都會造成影響，所以甚至我是從一個比較宏觀的角度看，比如說像，類似，如果說是要加上一個大的面向，或者說在不同面向之間，把一些具體的一些層面呢做一些討論，那這是給我們團隊的一個參考，可能對於現階段的一些解釋力可能會更強一點，這是我個人意見，僅供團隊參考。

史美強教授

我稍微做個補充說明，我們列了互動面有公民參與的部分，那這裏行政院研考會特別要求我們要提出一個面，就是派系的影響，這是他們特別要我們注意派系的影響的部分。另外一個問題就是，鄉鎮改制為區，所碰到的困境可能比原來區公所碰到的困境還要更麻煩，它的落差會更大，所以剛剛我們有講說研考會特別要我們注意一下，在道路建設這個部份的派系在區的影響是如何，那這個對於後面區公所定位會有很大的一個影響，所以我回應一

下這個丁老師說講的。

編號 1

兩位主持人還有各位先進大家好，我就從我所看到的一些狀況來提供一些參考，我比較擔心這個架構涵蓋面會不會比較大了一點？通常可能這樣的話，擔心每個變項都要探討，這樣涵蓋面的話，我會比較擔心過於龐大，或者說我們會建議就是說，可能我們把蒐集到的一些，譬如剛剛史老師談到的一些問題丟進去，那可能範圍可以再做一些限縮。

我基本上看到一個問題就是，縣市合併之後大家會期待，縣市合併之後變為直轄市，但是這中間特別是鄉鎮改制的部分，我看到一個現象，改制之後以前是鄉鎮市長的，那現在當區長的就一直罵意見就很多，因為他也知道四年後他也不再當了，通常也是希望透過四年，他可能也是在觀望，這可能會不會跟這個政治利益有關係，當然也是有關係，但是區的現象，剛好也接觸一些區級的一些，譬如說他們的課長之類的，他們區的一級主管，他們都講說這個合併之後，對我們來說一點影響也，我本來期待說，他會跟我講說：你這個用權彈性小了，民眾跟你反映，本來是應該可以比辦的，卻是一點影響也沒有，當然從理論上來說，我們說這個，地方政府它其實是越下放到地方越接近民眾，它越能夠反映的其實是越快，但是這樣看起來它，他說好像沒有影響，但是其實我的感覺是：在最有影響、最大的一塊應該是，屬於那種就是說，當然如果從政治上語言它會是派系，從行政上語言或者說制度的語言，就是非政治關係在改變當中，譬如說地方政府這個區，這個是鄉鎮是民選的，會參加民眾很多社團，婚喪喜慶他都會去，跟現在關係是不一樣的，因為區長制變成是派任的話，這個部分，一般來講他的風格，就比較不會去，反正我就是依法行政，我就是該做什麼我就去做什麼，所以我在想，就是說理論上會有這樣一個差距。

我稍微請教工務局長，他在臺南第八年了，我稍微瞭解一下，發覺很有趣，跟我期待的不太一樣，我本來期待是說，縣市合併之後這個因為資源集中，有可能鄉村會被邊緣化，又臺南大部分合併之後，人數變成原來臺南的12倍，邊緣化，應該是說鄉村被邊緣化，但是他跟我說，不是，因為把很多的機會是會用在反而會比較重視鄉村，所以城市被邊緣化，但是鄉村的又認

為說，還是做的不夠，大家都認為說，就是邊緣化，所以背後其實有些時候是那個認知，要去改變那個認知，提供各位做一個參考。

史美強教授

謝謝楊老師跟丁老師，事實上這個架構的部份我們在考慮，管理、互動跟法制面底下的變數，確實是可能會多了一點，所以變數回去再去把它做個結合，謝謝兩位老師。

編號 3

我大概提兩個觀點給大家做個參考，第一個觀點：我判斷比較接近制度面為主然後包含一點互動面；第二個觀點是：以管理面為主然後包含一部份的互動面，第一個部分有關於制度面的部份，由於目前這個題目是指建設，所以大家可能聚焦在開始工程的動作，從我們交通的人的觀點，會在決定要施工之前是不是有這個道路的需要性，所以在道路要建設之前，我們其實有一個運輸需求的規劃，這個運輸需求的規劃，基本上有兩個考慮要項，一個是民眾目前生活上的各種需要，例如說：民眾從任何一個地點要到另外一個地點，是不是都要有這麼直接的道路，或者是他要有間接的道路，第二個考慮就是：他要到兩點之間，是用什麼樣的服務等級、服務品質？也許只是一般道路，或者它期望的是高速、快速道路或者是高速公路，那麼由於民眾在目前的生活上起訖的目的，和他對於道路所提供的服務品質的需求不同，就會有不同類型的道路建設，這是目前民眾的需要，那麼民眾比較沒有看到的是：未來都市發展的需要，這個就要從一個規劃的觀點，那麼要結合地方政府的觀點，當然是地方行政首長，可是也有牽涉地方除了交通局、工務局之外的單位，例如說：都市發展局規劃我們整個大臺南，未來這麼多個行政區，是有什麼樣的特色，那麼這些特色是要維持合併之後的還是說要把它引導為一個新的大臺南的區域發展的特色，那麼另外一個很直接相關的就是，經濟發展局，他們要把我們大臺南的各種工業、農業、商業或者不同類型的經濟活動的區域或者工業區等等，還有不同類型的工業區要不要做一個翻修，或者一個調整，那麼這些都會影響到未來這個中長期都市發展、人口的居住和居住地區以及工作地點等等的不同的往來，那麼又在十年後呢？二十年後呢？我們現在看的未來就是當下的需要，所以在建設的需要性，當然我判斷是比

較屬於制度面的部份，那至於說有沒有需要加上新的項目，就請大家來斟酌。建設的需要性，經過確認之後，地方政府還有一個很重要的工作，就是向中央機關申請補助，因為到某種程度以上的道路建設，超過地方的需要，超過地方的經費能夠的負擔，尤其是如果是比較高等級的道路，快速道路等級以上的，那麼都是屬於中央的職權的範圍，中央願不願意在我們這裡提供高速公路的建設，所以因為有這樣的需要，而去爭取中央的認同之後呢，然後爭取建設計畫的成案，然後經費的配置，當然這裡就會就有地方政府在都市計畫的檢討、修訂等等這些，那麼就有建設實質的進行，所以我想提供這樣的觀察給兩位主持人，做一個參考。

第二個觀察是：道路建設完成之後的管理面，以臺南市的營運管理來看，我們在交通局和工務局和區公所，確實還有相當多的互動，我舉幾個案例讓大家有一點瞭解，臺南市交通局至少在我離職之前，確實還是有某些事項的授權，然後補助區公所，所以我們的授權是過去原來在縣政府裡面補助給鄉鎮公所的經費，先收回到局裡面，然後局再用補助款的方式，這是只有原來臺南縣的區，我們補助請他們辦理，因為那個幅員比較廣大、比較遠，對於我們交通局目前的人力來講，即使在兩年之後我們的人力可能也沒有辦法親自去做到各區公所，所以只有原來，原臺南市的六個行政區，由局本部來辦理，這些事項主要在於：標誌、標線、號誌，就是說讓道路能夠安全的運轉及交通安全必要的相關設施，在市區的部分，由交通局的工程科自行辦理，除了這六個區之外的，就委託區公所來辦理，我記得我們內部曾經有討論，當我們人力能夠到某個程度的時候，還是應該收回來由局統一來辦理，這因為有幾個考量，第一個是有很多交通上的東西，在道路完成之後，他的設置或者是調整，其實是有法規的標準，這個標誌、標線、號誌，會有我們交通上的法規，在地方的人力上，他們的專業能力，對於這個交通上法規的運用，可能有能力不足之處，那麼設立出來的東西，比如說，我舉幾個例子，禁止停車的紅線，那個是不是有必要，因為那個設置之後，違規的處罰警察的執行，那麼如果造成有一些事故，他的責任是相對比較大，所以不是畫一條紅線或者畫不畫而已，而是那個牽涉到這個畫是不是有必要，他所隱含的未來的法律責任等等，那麼我們認為對區公所來講，人力上和專業上確實不太夠，所以我們這個部分覺得終究還是應該由局本身，交通局本身回歸來做，會比

較洽當，目前是由於確實是交通局人手比較不夠，所以委託區公所來執行，區公所如果認為有疑義的地方，那麼我們交通局應該現在可能還是這樣，我們還是會到當地會同區公所的人員去確認，讓設置上在依法、適法上，在專業判斷的部分都進步，盡量是沒有缺失，所以這是交通局在道路建設完成之後的一個狀況。

有一個東西目前是局本身全面來做，沒有交給地方，就是號誌系統，也就是紅綠燈，所以地方民眾會認為說，號誌燈的增加怎麼區公所都使不上力？但是因為那個設備，一個十字的號誌路口，簡單的四叉的路口，完整的一套號誌，最基本就是八十萬元，也不是那麼便宜的東西，但是民眾往往會認為多一個號誌好像會比較安全，其實安全有很多的因素，所以這個費用確實是比較高，所以它算設置就是像我剛剛講的，設了之後你闖紅燈，這個責任非常大的，所以我們在這個部分，交通局號誌的整個設置還有他的維修，因為也比較專業，所以交通的號誌是交通局自己全面的來執行，建置、維護、管理等等，標誌、標線有一部分是授權，那麼這個在道路建設的時候，當然我們交通局就和工務局有做一個很好的配合，在道路設計的時候，把標誌、標線所有的東西，或者道路在維修的時候呢，這個都有一些考慮，所以就像局裡，工務局是一起去發包，交通局是代為做規劃的設計，那管理的部分就是我剛剛講的交通局和區公所一起來配合。

我再補充一點，就是說互動面為什麼有關係，剛剛在民眾日常的生活，或者他們對於我們都市未來的發展，以及他們需要什麼樣的道路服務等級，什麼樣的服務品質、什麼樣的設施，當然在一個專業規劃的過程中，民眾可以有許多的管道，透過區公所、透過民意代表、透過里長，或者民眾自己的表達，都可以在交通的部分呢，把他們的構想納入考量，所以我想，當然剛剛我提到營運管理的部分，停車，或者說要不要禁止停車，或者是設置號誌，確實也有民眾相當多直接的反應，才讓交通局去注意到必須要去改善的問題點，和問題的特性，所以互動面的部分也應該是蠻重要的項目，所以我想先大概提這兩點觀察，請大家參考。

編號 5

兩位主持人、兩位教授還有兩位我們局長，那個我在這邊談的一個互動

面，其實我的家鄉也住在將軍鄉，那時候要合併的時候，我常常說是一個感覺，那時候我們在縣市合併，我回去的時候，他們說：「我們以後也是臺南市了」所以他們一片很開心很期待，「以後我們是臺南市了，不再是你們是市區我們是鄉下了」沒有這種感覺了，但是合併了以後，現在誰在抱怨這種東西？絕大部分都是政務官員，或是鄉鎮區公所的人員，或者是相關的人員，去處理這件事，因為原臺南市比較小，我們臺南縣比較大，感覺是小的去吃大的一樣，所以很多制度的時候，臺南縣行之有年，所以他認為要把他加入到原臺南市來，但是把它加到原臺南市來的時候，並不一定是好的，譬如我們下水道，以前我們的下水道工程，都是我們水利局，我們工務局內的一個水利科裡面在處理，那然後整個下水道整個流水系統的話，當然我們工務局主導整個全臺南市的下水道，不然的話可能我這鄉鎮比較有錢，就做比較多，而別的鄉鎮比較沒錢，就做的比較少，現在以道路來講，臺南縣很多都是，因為我這個鄉鎮跟另外的鄉鎮不一樣，我們界定不一樣，我工程做只能在我這個鄉鎮做，不可能做到別人的鄉鎮去，這樣子之下，銜接處就產生很大的問題，所以，其實合併是，不要依你說臺南市比較小，臺南縣比較大，所以臺南市的制度就要搬進來，我覺得應該是，本來臺南市的制度就很像臺北市，很像高雄市這樣子，那制度大部分都一樣，所以應該是把臺南縣很好的經驗，推廣到臺南市去，這是第一點開頭跟各位講。

因為我日前去參加中央一個研討會，是縣市合併研討會，合併以來很多反對的聲音，是不是要回歸到以前臺南縣、臺南市，還有怎麼減，那就失去民眾的一個期待，因為合併以後可以改善很多很多的東西，比如說：派系的問題，我現在就派系的問題，應該我們都最清楚啦，以前我如果是鄉長，樁腳要求的我不敢不做，為什麼這樣說呢，因為我沒有做的話，他可能以後就不當我樁腳，那對我而言就糟糕了，我就選不上了，因為他們有選舉壓力，今天如果說紅綠燈的問題，紅綠燈說是最安全的，真的嗎？不一定啊，如果不一定的話，假設我是鄉鎮長，那要求是我樁腳提的，我一定要去做，所以很多鄉下的，沒必要的他也是設置，有時候有些路口等個三分鐘、四分鐘都無來車，但紅綠燈還是一樣設置，但是原臺南市並不會有這樣的問題，原臺南市的話，通報交通局，由交通局去看流量，交通流量不足啊，這樣就不必了，這樣就會被擋下來了，如果說是在以前的鄉鎮的話，是民選的，民選之

下選民要求那就得去做，所以其實派系慢慢會式微，對於這個建設會慢慢的式微。

那再來是用人哲學，我提一個例子，安平的人口是六萬三，我們編制 35 個人，臨時人員總共差不多 40 幾個左右，但是在臺南縣相同的一個區，一個鄉鎮，他們的正式人員就 80 個，像新營，就 80 個，他臨時人員又超過 80 個，已經達到原來區的差不多三、四倍，當然他們的業務是，因為他們那時候是一個自治團體、法人團體，所以他們的業務是比較雜比較多沒有錯，但是也不至於多到這樣子，所以有時候用人哲學，也就是一個協調面。

那再來的話，剛剛我們教授講的，以前買票很頻繁，其實我們碰到很多的問題，第一個問題的話，我們做工程的時候，當然有一些水溝，我那時候在安南區，那水溝有時候，旁邊民宅一開始比較低，但新的房子會越蓋越高，所以有些時候水溝會變成倒吊溝，倒吊溝的時候就一定要挖掉重做，要不然就不能排水，但是百姓就會覺得說，水溝好好的為什麼要挖，因為他們不曉得有這樣的狀況，他們就會解讀成「水溝好好的，不施工的話，里長就沒得吃（吃錢）」所以有時候就真的是很氣憤啦，所以我就跑來做民政，那時候的市長也曾經勸我回到建設課，我說我光嚇就嚇死了，所以你說貪污的話，我是覺得縣市合併的時候，它升格院轄市，所以它對這方面的話，就不會像說鄉下有走路錢、走路工的問題，會慢慢的消失掉，再來的話，我們的合作協力夥伴關係，因為像以前的清潔隊，以前的清潔隊都是屬於鄉鎮市，如果要求清潔隊來做事情，很容易就叫的到，現在是一個區，一個區，環保局、環保分隊不屬於區公所，所以有時候要他們幫忙，那時候是親屬不一樣，那時候是隨傳隨到，現在叫，就要用商量的方式，這個是不是壞？不一定，有些如果說鄉鎮，如果說你區長你認為說你要徇私去叫人來做，它當然，如果說是親屬關係它馬上幫你做啊，現在沒有這個關係了，會想說會不會有違法的狀況，所以我是覺得整個是一個思維的改變，應該是思維的改變、調整，這些東西都可以迎刃而解。

像之前臺北市說，以前是鄉鎮市長，現在改成區長，那是派出機關，也就是派出的一個所長，他們沒有在管地方，上級說怎麼樣就是怎麼樣，它在這個地方當然是承市長之命，它的一個職掌就是這樣子，承市長之命來辦理這個區的業務，他說：我只聽市長的話，地方的話我不去理睬。這個是，就

我的感覺這個是表面性的，因為我在這個區域當區長，我還是要跟地方有良好的關係，這樣民眾才會去跟市長說，這個區長是真的很棒，不然要是到了當地，反倒聽到民眾說這個區長不好、那個區長不好，那市長也不會用你，所以有些人說不用跑攤，其實不會啦，現在的區長不僅僅要跑攤，現在市長也不太跑喪典，現在大部分的喪典都是由區長在應對，所以並不會說有那些狀況，區長它以前鄉鎮的話是有助理，鎮長的助理它可以代理去，現在的區長並沒有助理，都是要自己跑，而且的話現在區長也沒有司機，都是自己跑，所以我是覺得對里民的服務態度不會產生很大的折扣。

所以總括而言，我認為縣市合併的話，不要說我以前是不是比較小，而縣比較大，所以以大的制度來管理小的，不一定啦，因為原臺南市的制度就很像一個直轄市的制度，我們的道路其實今天是用道路來講，其實我們的道路那時候跟工務局就劃分的相當清楚，八公尺以下的就屬於區公所去維護、維修，八公尺以上的，就交由工務局去維修，這個之前很明確，那些歸誰的職權就很明確，只要職權明確的話，什麼問題都很容易解決，因為這些是你的責任，那些是他的責任。

編號 4

我就針對教授的題目大概講，現在五都的改制，成為一個五都，其實兩個市是完全沒有變的，就是臺北市跟新北市，他們的資源，兩個城市占了百分之四十三，臺灣這麼大，他們兩個城市就佔了百分之四十三，所以錢都他們拿走了，所以他原來人員，隨便講，像環保人員大概就八倍，整個臺南市還沒合併前，大概就是臺南的八倍，那最少高雄市也三、四倍，你看他這麼多的錢這麼多的人，他住民的範圍，現在幾乎跟原來的臺南市一樣，大概是現在臺南市的十分之一，所以你去比較那個是沒有用的，新北市也是一樣，新北市就地他就把人所有的公務人員系統大概擴充了好幾倍，那住民的地方資源大概，所以真正要去講這個，應該是臺中、高雄跟臺南，那我要指出來的就是說，這三個城市最大的區別在哪裡，像表面上看起來高雄市是民國 68 年就成立院轄市，他把它合併高雄縣而已，其實真正的資源，剛剛講到說國家的國土規劃，所有資源都在北部，高雄市從民國 68 年改制院轄市到今天合併高雄縣之後，他的每平方公里的人口是 933 人，臺中市是剛剛合併而已，他的每平方公里是 1200 多人，那臺南市是每平方公里 857 人，如果照表面看

起來，也就是說臺北、新北跟臺中都是都市，臺南跟高雄這兩個地方比較趨近，因為他人口不在規定中，這一點就很明顯。

再來就是說，以前的區公所跟現在有沒有不一樣？是完全不一樣的，以前的，就是說要先分成兩個，原來臺南市就剛剛區長講的，臺南市是省轄市，他的制度就是仿造院轄市去設計的，所以權責非常清楚，而且市長是集中管理，原來臺南縣長不一定有權利，我臺南縣的縣長要管你永康市的市長，假設一個是民進黨，要管你，你可能連理都不理，你是駐權不到永康市，比如說你不聽話，我補助款少一點，那少一點又怎樣？那種氛圍是不太一樣的。

所以各位都很清楚，現在這種改制，制度是完全不一樣的，包括現在高雄市也是頭痛，臺中市我想也是頭痛，那臺南市是也很頭痛，但是，臺南市更差的優勢就是說，他的自有財源是最少的，現在，教授都知道，政府財政困難，所以改制以後就把原來臺南市 300 億，臺南縣大概 5、600 億加起來，那原來人呢，照單全收，當然首長那麼有魄力說我要重新來，沒有，對不對，所以如果說老實講，是換湯不換藥，也沒有增加經費也沒有增加人員，但是我跟林區長看法一樣，這制度往一種良性的，良性的方面去發展，當然區不一樣，他是派出機關，我隨便舉一個例子，原來他可以去土地徵收，原來的鄉鎮，這條路我要徵收，現在他已經沒有這個權力了，因為他的法律地位已經沒有，他不是自治團體的法律團體，已經沒有，所以他連要去徵收道路都不行，都是要由市政府的相關機關，像道路就是工務局，那水利設施就水利局去做，法律地位他也沒有。

那剛剛有教授講說，區長很難處理重點在哪裡？區長有的是四年做一任，然後留四年，有的是主動保送的，不是市長派我的，只有做四年，另外一種叫做公務人員的區長，就是有公務人員的資格，所以任用，另外一種是說，鄉鎮市長做四年，第二任留任，所以有時候如果在開區長會議，首先開砲的都是那種做四年的，他的個性還停留在以前的觀念，這條路為什麼沒做，路燈什麼的，就無形中就很難處理，重點就是說這是一個團體，你們這團體三十幾個區長，只要有一個區長敢提出來，而非亂說其他的，因為區長，除非你素質非常的好，可以大小聲，所以最少我沒有大小聲就已經不錯了，就那種跟以前的競合不一樣，以前的競合是市長底下很多個區長，你要表現給我看，你要自己去競爭來給我市長看，現在不是但是，這個區長慢慢會往良性

去轉型。

再來講到道路系統，就是說這樣的做法是好還是不好，我剛剛有聽局長說，臺中市是慢慢去授權，這個是不得不啦，原來臺南市是原來院轄市的那種制度一樣，所以市長要做什麼事情，馬上就貫徹，那時候是區長每一個禮拜要去開市政會議，現在區長不用來了，他搞不好連市長在想什麼他都，只能去看那個公報，沒有那個零和感，那為什麼要叫不得不呢，區長大概稍微知道，就是原來的人原都要接收，原來制度都要接收，原來錢加起來沒有足夠，所以你說原來臺南市這一套要推到臺南縣，這個是比較集中事權，而且比較效率就會比較好，講起來就是只是經費的分配而已，大概就看市長的大公無私吧，因為他們兩個是不同制度放在一起，所以現行的還是依照原來制度，但是現在還有一個比較好的就是說慢慢事權會收回來。像道路徵收，原來是委託給公所做的，明年一月一號要收回來，慢慢擴充慢慢收，然後對區公所的，就慢慢看能不能把那個員額抽回來，因為它很多東西已經不做了。

沒有權沒有人，所以你還是要這樣，所以就變成說管理跟考核很重要，還有就是說你變更人事，就是說你這個首長去跟區公所的互動或者是說你對資源的分配還有積極的精神，這樣才稍微會推得動，這是很有關係的，不然如果說不得罪人，那我就把錢分一分就好了，那如果沒做好，那我就會說是區公所問題，我就去考核就好，所以我想臺中的方法也是一樣，他根本沒有到現在的人力，是不可能去完成，但是原來臺南市的部分，因為以前制度非常爛熟了，省轄市最少有幾十年了，都是這一套，所以就比較沒有問題，道路現在還是雙軌制，原來臺南市區就是照原來的制度，所以很爛熟，那臺南縣，因為你人力不夠所以你還是授權區公所在管理，但是慢慢把區公所的員額抽回，但是你要抽到它滿意，你要講給它聽，我做你什麼工作，你要一個人兩個人給我，這樣慢慢抽回來，不過我想這絕對是良性的，第三點是說，其實改制現在可能是剛開始，人員跟經費都一樣，我舉一個道路的例子來講，改制一百年，我跟市長從行政院去跑，我們第一年要了大概將近二十七億八千萬中央補助款，那比較說市政府編了多少錢，市政府的基本預算不會超過五億，所以很明顯的，就算是院轄市你還是要依存中央的補助款，就是說一年去拿二十七億五千萬是給臺南市做，那我們自己編的錢大概是五億。

我剛剛講的這些例子都是重要的，包括東西向、包括柳營、小東、大灣、

仁德交流道，地方是部分的補助款向，大概我會這樣比例，大概百分之十對百分之九十，所以你說你這樣子沒有錢怎麼辦事，這個是很明顯的，我剛才講的一個，人員都偏北部，而臺中又比臺南高雄好，因為它比較繁榮，再來就是說，所有重大建設，以剛才講的，它給錢，包括我們去編列，可能是八十二比十八，再來講說，派系，區的派系有沒有什麼問題，我是認為這個會有一個良性，因為現在鄉鎮長跟鄉民代表都沒有了，那就變成是說就是直接的議會政治，那議會就是說你這個區選出來的議員就代表你這個區的民意，那這個議員到底有沒有廉政，我們現在講得很清楚的就是跟主政者最有關係，就是一個清廉是跟主政者最有關係，這不在於制度啦，如果說你是當市長的人，他是清廉他絕對不會做貪汙的話，那底下就算是敢去拿的也是非常非常的小，如果說你是縣市長的人，花了很多競選經費，而且你的競選經費都是要底下的人，所謂的政務官去募集，那當然就不好，這個不用司法機關來查。

那這個關於裡面的第四點，我是建議說效率，區裡面的效率應該是最重要，就是說你合併前後的效率，而且這當然是一個契機，怎麼講，區公所現在跟鄉鎮代表都沒權，馬上再兩年就沒有所謂留守的區長，沒有所謂四年再做四年這樣，那個已經沒有，這是最後一屆了，所以將來就全部變公務人員，所以對市長要去發揮比較有幫助。

編號 5

我回應剛剛局長說的，因為有一些合併前原來的鄉鎮長，他說那個人事權不見了，確實是人事權不見了，但是就當了八年的區長，我們推薦的主秘跟幾個課長，都是從裡面或者是從外面聘請過來的，市長也沒有說你推薦我不要，要用我的人，所以剛剛我們局長也有講過，就是市長的一個為人，其實區公所就是區長負責的，你找進來的人當然市長會尊重，所以我到已經八年多了，不曾遇過說市長會插手你的人事權，只是說我們形式上、制度上還是要報上市府核准，但是幾乎都是區長在處理這一塊人事權，因為有很多鄉鎮長說我現在變成區長了，就沒有任用權了，確實是沒有任用權，但是實質上那個任用的任用權還是存在，所以不會因為這樣，但如果說你都一直推薦一些差的，當然市長怎麼會答應？

編號 4

這個我要補充一下，這個可能因為區長做得非常好，所以他的人事比較不會擋，我再舉一個例子，以前衛生局的局長，可能沒有做事的效率，或者是他做事你不信任，所以連學校護士的任用都不見得會放行。

史美強教授

要請教各位：臺南市合併以後，以縣市道路建設跟維護的角度來看區公所治理臺南市的區公所定位跟發展所遇到的問題是什麼、怎麼解決的？

編號 2

第一個我先講互動面，區長的角色，大家都注意到他最大的不同是原來是民選現在變成官派，我一直認為其實這個有正有負啦，大家都沒有看到的一個負面就是說，他對於我們政治的過程最需要的一個中介的角色不見了，因為我們要做利益分配，這是很現實層面的問題，利益分配尤其在我們南部，就是人情的媒介，這個角色他改變了，那剛開始在臺南市的狀況，對於區長我的理解是說，他覺得他已經變成公務人員了，可是他就沒有辦法解決一些民眾的需要，那我知道市長很要求，所以他們改變區長的角色，就是說他們加重他政治的一個成分，那這些是一個比較好的改進，但是他不太能像以前一樣，因為民選那個壓力來源不太一樣，但是這裡面關鍵就是說這個市長的管理要夠細，就是這樣的話才能夠有效的去要求這些區長們，能夠做好一定程度的回應能力的角色，我覺得這個是無法改變的。

那另外一個重要的原因當然就是說議員的名額減少，所以議員的分量加重，所以這個區長跟當地選的議員的合作很重要，他靠議員在這裏面經費、建設其實這是新的一個結構的轉變，因為議員的角色加重，尤其是在臺南縣這邊，就是原臺南縣這邊的話，議員角色就加重，那對於議員來說，有些議員就注意到說他跟區長的合作在加強，這個是我們注意到轉變的部分。

另外一塊，就是剛剛大家講到派系的問題，其實因為我之前研究派系，其實臺南縣的派系早就是名存實亡，什麼山派、海派、高派，那個動員的能力是非常非常有限的，那個以前講說什麼山派，我參加過他們的活動，他們能找到多少人，其實人數非常有限，其實現在派系他都是一個跨縣的派系，跟臺中不一樣，臺中那個紅派、黑派不是跨縣的派系，他那個組織力很強，臺南縣大概從陳唐山當縣長之後呢，大概就一步一步就，到這幾年其實沒什

麼大力量，可是地方上面的人來講應該不是派系，應該是地方上的角頭勢力，他這力量還是有，那剛剛講說賄選的狀況，其實嚴格講並不是說賄選減少，而是因為沒有選舉了，當然沒有賄選，所以這個不是減少的問題，而是一個量的演變，真正的觀察是說，這個新合併之後呢，對有些選舉，比如說立委、議員選舉，他的賄選會不會減少，這才是關鍵，那這個是不是來自於縣市合併的影響還是來自於司法獨立性的增加？我覺得司法獨立性的增加應該是有更大的影響力，這個可能還要再做後續的觀察，但是基本上來講的話，我們市長對於地方派系這一塊他也有一些著力點，我的理解是說，他其實有一定程度的妥協，所以派系的反彈沒有那麼大，所以他跟市長之間會有一些比較認同，我覺得市長這邊處理得很成功，所以你注意到臺南縣這邊的派系，如果還有的話，他其實沒有太大反彈的力量。

公民參與的問題，會這樣講就是說其實我們過去的機制裡面，是透過民意代表選舉、鄉鎮長選舉我們反應公民的一些需要，小型工程分配款其實就是類似這樣的狀況，對於一些地方議員，他跟市長在衝突的時候，就是在回應他這些樁腳也好，基層也好，就是回應這些人的需求，那現在這個給它收復之後呢或者降低之後，怎麼去回應這些人的需求呢？所以這是一個要解決的問題，那麼相對來講的話，現在這個一定要重新建立，就是說這些民意代表跟這些地方需求的管理，那這一部分這個我還在觀察，因為好像慢慢在變化，所以這個是互動面的問題。

另外一個是制度面的問題，關鍵在這三法要趕快通過，那麼憑良心講我們市長不簡單，我們幾乎是最困難的，條件最差的，臺中市已經做了好幾年的準備，高雄市大吃小他也沒這個問題，我們是無中生有，本來還不是我們結果被我們撿到，其實他沒有多少準備，一下子升上來以後，他能夠馬上升到五顆星或者第二名，我覺得賴市長這方面其實做了很大的一個調整，但是像有一些，譬如說我覺得臺南市有一些問題還有待作解決就是說，中央政府之間有一些個別的事項，可能還有單行的一些臺南市的法規，比如說我們設立的一些文化的項目怎樣去做一個統一的規範，像我們許市長一直要求的一個單行的規定，可是這裡面其實可以在議會裡面做一些管理的規範，那這個我覺得可能未來在個別的區統一規範可能還可以，另外就是說，今天有提到就是說，政府間的關係，有一些的權利，我覺得中央應該還要繼續的下放，

比如說像勞動警察權，大家一直在講這個勞動警察權的問題，這個我們現在還沒有下放到我們臺南市過來，類似這樣的狀況，那另外水平的這邊的部分的話，就是現在臺南市有一個一市兩制，一市兩制的情況也蠻多的，這是一個，另外一個就是財政跟人力好像還是一個蠻大的問題，就是一個道路的管理可能還是有些壓力。

史美強教授

我想再釐清，是不是你觀察到市長希望區長多辦一些比較政治性的活動？

編號 2

我不知道市長的要求，因為市長後來有要求大家一定要多跟民眾接觸，至少市長開會幾次有要求。

編號 5

對，市長有這麼要求，所以現在的攤，市長以前都請他的助理去跑攤，現在把這個工作就交給區長，都是區長代替他跑攤。

史美強教授

在這個趨勢底下，市政府跟區公所之間的互動關係，是不是趨向授權？

編號 2

我不認為，我認為市長是在做政治性的一個規範，可是授權未必，因為區自治收回，那現在而且關鍵是在市政府這邊統一的管理，所以是以一般性來講的話其實不是授權，而是收回，我想區長應該看得比較到。

史美強教授

就是說原來是兩軌制，那慢慢收回，也就是說回到區公所制來看的話，變成是說合併後是雙軌，慢慢的在調整過程底下中全權收回底下，就變成區真正是市政府的派出機關了，就是臺南市是往這個方向在變化？

編號 4

這個市長他大概在區長會議有講，他的意思也是要让區多擔任一點角色，

不過我剛剛講過了，就是說現在你要培植一個機關就是錢，再來在法制上，因為像道路他也不能再徵收了，所以你不能再徵收，這違法，所以無形中他所設計的制度，就式微了，但是市長還是希望說他能夠多分擔一些為民服務的角色，另外還有一點就是說那個效益上，因為如果說原來在雙軌，隨便講說雙軌制也好，原來在運轉的效益，感覺起來就是原來臺南市是省轄市那一套，跟院轄市的作法是一樣的，是比較順暢的，而且比較能夠事權統一，應該是這樣講，但是以市長的要求，因為市長對每一個人的要求都是無限的，以制度化來講，就慢慢會走向事權統一。

編號 1

我最近就發現一個現象，就有一些反應，合併之後對口找不到，就重新洗牌了，甚至於鄉鎮公所很多承辦人都，現在是，當然也不是只有臺南啦，臺中、高雄都是雙行政中心，他們就講啦，雙行政中心那幹嘛要合併？這裡面其實就有政治妥協啊，當然這個市長還是要選票，他還要競選，所以行政效率，你如果不是合一的話，那個效率可能還要拉長，我同意未來可能還是會往正面的方向去發展，不過這要時間。

所以我會認為說區跟市這邊，其實他的互動目前是往省轄市的方式在發展，這樣的發展我認為其實是有意涵的，利的地方就是說其實他執行力會很強，但是從另外一個角度來說，公務人員，依法行政，他也有保障，就像剛剛也有談到，這也是另外一個因素，就是說他可能慢慢其實也逐漸不見得完全貫徹，因為他也管理不到，當然公務員就是說，他的彈性就減少了，當然彈性有利有弊啦，壞的地方就是說可能他會做一些有的沒有的，好的就是說他有彈性他可以去創造很多的創新的東西，那當然假設，不管有沒有改制其實區長他的角色，其實如果說他可以做得更好的話，他應該要能夠結合不同的資源，那因為我們說民選的他的自主性還是比較高啦，所以其實還是有利有弊，那當然可能依照目前的制度去走，未來的區長目前就是可能說，他目前的地位是介於在公務員跟民選之間啦，授權的意思也是希望他能夠發揮更多的功能。

編號 3

我的觀察市長對區長有所期待，不過在權力的授予部分，我觀察可能市

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

長還是希望局處長來執行，但是為什麼他會對區長有所期待，因為區長對地方的需要、對地方的發展或者說對地方的特色，其實是可以提出構想，那這些構想他希望能向相關的局處去提出構想之後，由相關局處去規劃，因為局處會看整個大臺南三十七個區的需要，適當的去安排是政府的經費，所以市長希望區長有自己區的願景，但是透過相關局處的權責和經費去協助區去落實，這是我觀察。

再來第二點就是，現在合併之後區公所在執行道路的管理面，我想剛剛大致上有提到，我再詳細說明的一點，原來臺南縣的區在交通的部分的一些經費是委託授權然後補助經費，三十一個區績效上還真的是有差異，那麼現在都在市政府裡面了，所以站在局的立場就可以看到區的績效是不同，那過去縣市各自的，歸各自的縣市長在處理，所以績效是縣市長、鄉鎮區長可接受就好了，相鄰的兩個鄉鎮市居民沒得比較，但現在都是臺南市的區，我們不同的區民之間就可以比較，我們這個區做得好不好，所以我們可以看的到，執行率，經費的執行率，那麼有一點我覺得，在去年度還沒辦法做，因為也事實上第一年，我們委託授權那麼民眾滿意度是如何？就覺得說因為事實上經費大致上是沒有變，承辦的、辦理的也還是原來的鄉鎮市公所的那個課，只不過是形式上的主導權在局，但是經費還是在地方上面執行，那民眾覺得滿意度、績效上有沒有差別，我覺得這個是在現在還在雙軌併存的階段，可以來做一個了解。

史美強教授

是不是縣市合併以後，不管是原來的區或鄉鎮改的區，他們原來承辦的業務都是不變的？還是持續的？但是逐漸在往上收的這樣的過程？

編號 4

我剛剛講就是法律上已經，像不能徵收道路就是因為道路徵收要有法源依據，所以就是說他就不能做了，那個部分以外的應該還是維持。

史美強教授

逐漸是往中央？

編號 4

這不能說是逐漸，因為像以前縣政府委託給公路總局的，像他的縣道跟區道（鄉道），以前是委託公路總局在管理，那一年給他大概三億，所以不用負責就是公務總局去負責，這部分都收回來，不只是說區拉應該是說，院轄市有他幾個主要的組織編制的，所謂他的權責。

史美強教授

所以按照那個權責？

編號 4

對。

孫同文教授

抱歉，這個因為我比較關心的是跟臺中市的一些工作，訪談當中或者說這個焦點座談裡面所呈現的一些資料，稍微做一點點類似這樣的比對，因為臺中市在道路交通這地方發生的情形，交通局一方面把一些權力收回集中之後，但是他在他底下成立了四個大隊，然後對於道路的道路的建設就不再區裡面去了，所以他變成高度的集中在一級機關，但是一級機關沒有辦法直接去推動這些東西的時候，他去設立二級機關，然後重新再去做這些分配的動作以及建設的動作，這個在臺南有沒有？

編號 4

我們有討論過，他原來的構想是說：我可不可以設立一個機關，然後在當地就近服務，不要說我現在臺南市要跑到玉井去，可能一小時又十分鐘才能到那邊去，那我就在玉井那邊設一個所謂叫做營運管理的大隊，那個緣由是說希望能夠就近快速服務。臺中市也是這樣，但是再來就是說，他全部都拿走了，他還是跟他有分工，就是臺南市原來舊的省轄市的制度跟臺中市舊的省轄市制度是一樣的，他跟他分工就是說八米以下的道路，就六米的、比較小的那種道路、水溝、路燈是區公所主要的，剩下的就是說他那個大隊是快速去服務。那我們今年，也希望改成這樣子，緣由就是說那麼寬廣，是不是設四個專門在服務的，類似服務站的意思，因為比較小的，像公園路燈、道路水溝，可以就近。

孫同文教授

你說目前為止臺南還沒有，但是臺南希望下面朝向這個方向去？

編號 4

我們是準備，是已經同意但員額還沒有編制，我們那時候大概就是人跟錢，所以我們明年元月一號會把公路總局跟區裡面那個縣道一個區道收回來，所以才有能量去成立那四個大隊。

編號 1

我補充一下，從這裏面大概可以看到一個現象：重新在作分工，不是像以前，他已經執行十幾二十年，沒有問題，現在重新分工就是在亂，那個行政效益就是沒有辦法立即提升，那我同意它其實是慢慢往好的方向走，但是它是要一陣子一段時間之後才能夠穩定。

孫同文教授

就像您剛剛所說的，一定經過一個調整過渡期，至於時間的長短、究竟往什麼方向，一定要時間來看，第二個就是公民參與的這個部分，後來在臺中的焦點座談當中，一談到公民參與之後，大家很快的把焦點集中在市長信箱、區長信箱跟局處的信箱上面，以前就是到鄉鎮市，很少到縣長，縣長的信箱當中，一個禮拜一天了不起接一封信兩封信，但是現在變成市長信箱就變得很快，然後就是要求很多，所以市長信箱還有 1999，也變成一個非常快、非常直接公民參與的，而且是在改制之後，非常明顯的增加，這個部分請問臺南市？

編號 4

這個基本的東西像 1999 這個每一個縣市都有，我們市長就任大概半年就下鄉，然後把所有，比如說今天是三個鄉鎮，他把三個鄉鎮的所有里長跟社區發展協會理事長，全部都找來，然後把所有的局處長找去，然後他就開始問說：「來，你這個里需要什麼？」我記得總共彙整大概一千六百多件，每一個鄉鎮都跑，工務局的案件就八百多件，所以他剛開始就是，好像我們教授也講說，個性關係他比較希望制度清廉，我要講的就是說，你剛才講的那些東西每個縣市都有，我們甚至有設立一個聯合辦公處，你去的話，小事情就可以馬上幫你辦，不需要到局處去。

孫同文教授

由剛才局長說的，就是他不但是被動式的公民參與，他主動去了解別人的情形，那這種就是展現出不同的東西來，所以這就是我們焦點座談裡希望去獲得一些平常我們在報章雜誌裡看不到的，或在其他縣市上面我們看不到的東西。

編號 2

我補充一下，研考會他有作一個內部民調，但是好像是沒有公布的，事實上雖然賴市長民調都是很前面，可是臺南縣的民調是比臺南市差的，就是原臺南縣，就是臺南縣對於這個意見是比較多，這個當然剛才大家講說這個比較滿意的地方，像我們城市地位的提高，然後觀光文化，這些都比較滿意，可是他對於這個資源變少啦，或者地位，像臺南縣很多人就覺得被弱化，臺南是有些人在操作這一塊議題，可是還是有一些縣民，是認同這樣一個想法的，雖然說比例沒有比較高，可是至少喔臺南縣民相對的在這合併過程裡面，比原臺南市民滿意度是比較差的。我是覺得這一波來講的話，可能很多將來要靠區長，在某一些領導的層面，要透過他們把這個情況來做個改善。

孫同文教授

我最後一個問題，很多人都在談說，經過這一次五都的合併跟建構，將來鄉鎮市長改為官派的議題，再一次的被提出作討論，但是這不是我們要討論的議題，我們要討論的議題是說，以大併小或以小吃大，這個中間所產生的一個新的議題在於，是叫做區的行政區劃，要不要作區的行政區劃，不曉得臺南這邊的情況，比如說像區長您的感覺？

編號 5

現在總共三十七個區，是這樣子，其實剛剛我們孫教授所講的，為什麼現在的市長信箱突然增加很大，因為區長是不用選舉的，但是我們在制度法規裡面說，里長是受區長的指揮監督，我們常常講說：我什麼時候指揮又監督過里長？里長如果不兇我我就好了，你懂我意思吧，所以那時候他們鄉鎮是民選的，你里長是民選的，我也是民選的，我範圍比里長更大，所以你要什麼東西話還是要巴結我，所以無形中他們就會把這個去找到原來的鄉鎮長，

現在鄉鎮長官派的，我官派就不需要選舉，所以他們就會把這樣的壓力上簽到，他們認為我不能改變你區長，但是我可以改變，因為市長是民選的，所以無形中的一些什麼信箱，都會丟到那邊去。

我是覺得，剛剛局長報告的，其實我們有些是雙軌沒有錯，但是會慢慢調整到一個屬於院轄市的軌道。

史美強教授

我這邊還有最後一個問題想請教各位，就是說以目前合併在走的這樣的情況底下，那在原來的區延續下來的，鄉鎮公所改成區的，在業務的延續上面有沒有遇到困難、挑戰？如果有的話，最大的挑戰是在什麼地方？以臺南市為例的話

編號 5

市長常常跟我們區長講，你是這個區的區長同時也是這個區的小市長，為什麼講說小市長呢，他希望你把你這邊的事情都是要你來負責，當然不是說一定要你來作，而是你來負責，比如說我們這個空地可能是工務局的可能是建設局的，但是你一定要跟那個局的聯繫，所以他小市長意思是說你要主動聯繫主動跟各局處溝通，所以我們會隨著市長的理念去調整我們的步伐，然後就訂出我們的政策，需要哪一些的局處幫忙的當然我們都會找，其實我們很多東西都是從中央去，以前我們也是這樣，我們經費不是只有我們市府的預算，很多的經費我們都是向中央要，文建會還有中小企業處，我們都從這邊來。

編號 2

剛剛那個孫老師講的那個想法，重劃是一定要重劃，但是地方都希望中央去訂規定，因為誰去做這個誰都得罪，所以這是很明顯的，我問過都是這個狀況，中央訂規定後我們照你們的作。

編號 1

所以就是因為這個困境，跟我剛剛講的其實一樣就是說你現在雙行政中心再跑，就變成說雙軌要變成單軌，這中間其實還是要有一些時間啦，有時候做一件事，兩邊一起意見都不一樣。

附件三 高雄市焦點團體座談重點摘要

時間：2013 年 7 月 24 日（星期二）下午 13：30-15：30

地點：高雄捷運美麗島站 美麗島會廊 五福廳

與會人員：

- 1、賴 OO 老師：文藻外語學院國際企業管理系副教授
- 2、林 OO 先生：高雄市政府交通局
- 3、呂 OO 先生：高雄市區長
- 4、施 OO 先生：高雄市區長

史美強老師

我先來介紹背景一下，五都改制以後，尤其是鄉鎮改成區以後，在業務的銜接跟延續上面有什麼問題，我們從道路建設和管理的角度作探討。高雄比較特殊一點，高雄本來就是直轄市，高雄縣併進來以後，狀況值得我們學習，所以我們今天從這個角度來請教各為，以高雄市為例的話，在縣市合併以後，鄉鎮改成區和原來的區，在道路建設和管理的這個部分，碰到什麼困難，那高雄市的做法是什麼，解決方案又是什麼。

編號 1

建議先請區長它們講一下有什麼問題，畢竟劃到高雄縣的部分是比較少一點，反正今天人那麼少，就當大家交流一下。

史美強老師

我來跟大家說明一下，在這次的研討案子底下，這是我們的研究架構，那這個研究架構我們來看區域治理的時候，我們主要從制度面，這制度面主要就是法規，法律制度，尤其是鄉鎮改成區域以後，在道路建設的部分，在法律的規範和制度的方面來講，延續性和變化是什麼，第二個是互動面，這個互動面主要是看這個區公所在道路建設和管理方面和外界環境的互動，這

個互動面就比較偏政治面，他和這個區的居民的參與，還有一個很重要的，研考會特別要求要我們觀察，在這個道路建設管理，地方派系的影響是什麼，所以這個互動面比較偏這個區和外在政治環境的互動比較。另外管理面是比較偏這個區和市政府之間權責劃分裡面，人事、預算他們的互動關係到底是怎樣，所以我們從這三個面來探討。

編號 1

剛剛想請區長先講是 目前高雄市的情況就是縣市合併嘛。原來的高雄縣的部分，省道的方面是公路總局在管轄，那鄉道的部分是屬於原來縣管轄。就我們長期在高雄市來看，在原來縣的部分，除了公路總局的部分，她們的區公所就是以前的鄉鎮市公所，大概普遍面臨的問題就是「經費」，她們的經費沒有像我們的市政府還有公路總局那麼龐大，那經費另外一個層次就是所謂的人力，高雄市政府給交通局，那我先簡單介紹一下合併起來在交通的處理方式。

公路的基本建設就是屬於公路局，養護就屬於養工處，另外標誌和標線就比較管理的層面就屬於交通局，那我剛剛想先麻煩區長們先從在他們在資源有限的情況下，畢竟這樣的組織在區公所都不可能存在，所有的承辦人員，包括區長他們現在可能就必須面臨這樣的困境。剛剛老師談得很好，因為以前的鄉鎮市長是民選的，他們可能就會有地方上的一些工程的壓力，所以就組織架構來看一下，高雄縣和高雄市合併之後有什麼最大的區別？我覺得最大的區別就是資源，不管是財政的資源或是人力的資源。坦白說，現在合併之後，原來屬於公路總局的那一塊還是屬於公路總局在管，所以原來屬於鄉鎮市公所的部分，或許可以請區長來談一下，合併之後他們面臨了什麼樣的困難，或是需要與市政府要如何來做交談，謝謝。

史美強老師

合併以後整個都算是高雄市，那經費的話，原來是鄉鎮改成區，經費是還是少還是有增加？改成區以後，是不是所有資源就把能收回高雄市了？那是不是有把資源也給高雄縣。以臺中市為例，合併之後是把整個三分之二的資源都放在臺中縣，避免他們有不平等的感覺。臺南市為例，他們就規定不能再稱臺南縣，否則就是二等公民的問題。那我想了解高雄市政府合併後，公

路局，養工處和交通局和原來的鄉鎮公所，在道路建設條例的部分，在資源的部分是否有增加還是維持原樣，在法律制度上面是否有變化。

編號 2

從市府的角度來說，在我們縣市合併的時候，就有討論到這些業務，例如權責、預算等等部分。那我們當初有做過調查，鄉鎮公所的鄉道、市區道路是它們自己養護管理，在市府的部分，原來高雄市行政區也有自己的運作形式在，當時擴大的時候，是把這個機制擴大，和臺中、臺南不一樣，他們都是省轄市合併，因為我們是直轄市和省轄市合併，所以現在鄉鎮市公所對於道路管理養護是比照以前的舊的模式，所以對於高雄市民來講他們是沒有太大的感覺，但是對於之前高雄縣民來說，他們的道路管理機制是提升到市府的層級。

那在預算的部分，在鄉鎮市公所在建設道路是把道路建設和交通管理合併再一起，那當然是道路建設的經費比較多，管理的部分比較少，那合併之後，是把經費挪到養工處。

現在道路交通管理的預算來源：

第一個來源燃料費，撥給鄉鎮市，交通部科技燃料費再分配給公路局、新聞局，交通局。

第二個來源是專案的補助。

高雄縣合併進來並沒有增加經費，反而是用原來有限的經費擴展到更大的區域去，所以很吃緊。就權責的部分所有的大小事就都要到市政府這邊來，所以我們常常為了一個小區域的交通管理我們必須要長途跋涉到更遠的地方去處理，所以產生了一個問題，交通局是比較專業，但在時效上可能就會變慢，那當地鄉鎮市公所、區公所或警察局在處理時可能就比較快，就近，但他們的專業能力比較沒有交通局那麼集中，所以可能在品質上面就比較容易有問題。

史美強老師

高雄市合併以後，就是高雄市原本的制度擴編到高雄縣，跟前面完全不一樣，所以基本上區域部分的人力的部分就沒有什麼增加。那經費有沒有明

顯的增加。

編號 2

公路當然是有，養工處那邊也有，因為每年也沒有花太多經費於那些標誌標線。

史美強老師

那在法律制度面的沿用上有沒有什麼比較大的問題。

編號 4

我來自楠梓區公所，我會出席是以種比較對比的象徵意義。因為我想說答案等一下還是在呂區長那邊，我是原高雄的區長，合併前也是區長到現在。現在的五都因為高雄市的狀況特別不一樣，臺北市是完全沒有變，新北市舊市升格，臺中縣市和臺南縣市其實都差不多，當然他們有一部分就是區長和鄉鎮市長的轉任之分，我們差異比較大是因為是直轄市和省轄市合併，所以就有在制度上或是在平常工作分配上與權管上的落差，那在原來高雄市 11 個行政區的做法，依照市區道路管理條例，6 米巷道的路面和 6 米巷道側溝，這個部分的興建是由區公所來執行，然後預算也變成區公所，但是 6 米巷道的維護，如果今天這個路面破了一個洞，列了一個縫，那這個部分由公路局來處理，有路平專案就還是由養工處來維護，那如果整個路面要全面刨除要重鋪，當然是由區公所來處理。這是原來高雄市的做法。那我想因為原來鄉鎮市是一個自治機關，那我們區公所是派出機關，所以在執行上，在合併前我們大概都是這樣運作，市區的道路 6 米以上就是由興工處來負責興建，如果是要新設就是由興工處，那平常的養護，就是由養護工程處來負責。

那經費的部分，我們自己區公所有編小型工程款，我們有一個基層建設的經費，以楠梓為例，我們一年有一千萬，今年有一千萬去年是九百六十萬，差不多是一千萬左右，那這一千萬我們會規劃明年的，或是我們會規劃我們要做哪幾條巷道，那如果有不足的，民政局那邊手上還有一筆錢，這筆錢會分配到各 11 個行政區，今年給你兩百萬和三百萬在去做我們希望或是基層里民需要或是民意代表建議的鄉道，大概會有一筆這樣的預備金來供區公所申請使用，那由民政局這邊做統籌分配。那縣市合併之後，鄉鎮市公所從自治

機關變成派出機關，所以這個部分就可能請區長來做更詳盡的說明。今天他大概是關鍵啦。

史美強老師

我這裡要補充一下，是不是就合併以後你原來的就都沒有變？事實上，我們在選區長，從臺北臺中高雄到臺南，我們都會挑一個是原來區的區長，一個是改制後的區長，所以我還有一個問題想要請教，因為這兩位長官等一下可能有事要先離開，就是縣市合併前和合併以後，因為研考會要我們特別去探索一個問題，派系和政治對道路建設和養護的或者是區的治理上面有沒有產生影響，像是臺南和臺中，他們覺得合併以後那個政治影響是往下的，是慢慢在減弱的，當然臺中他們要求是選區要能夠重劃，那臺南來講它原則是雙軌制，那慢慢的他還是會回到市府的權力裡面來，所以這樣方面來講政治和派系的影響好像是在減弱的情況下，那我想要了解一下目前已經合併一年多了，那高雄在這方面的情況是怎麼樣，當然還有剛剛區長講的小型工程款的問題，這可能和議員會有關係，可能有區改成區的諮議會等等，所以不曉得高雄在道路建設的維護，在鄉鎮的部分，外面的政治和派系的影響勢力是不變的還是有增加還是有變化的趨勢，這邊想請教這兩位長官。

編號 2

區公所的部分可能區長可以幫忙，從市府的觀點，因為事實上所有的東西都是採購法，那我個人是覺得說，以我自己的經驗，在市政府裡面這種政治力可能會因為他是院轄市相對的很少，因為第一個這個金額也大，現在比如說一般工程都是用價格表，你根本無從切入，現在幾乎所有的工程只要不是特殊的工法都是用價格表，那你說政治力在高工處，我個人是覺得應該很難，那若是純粹是以管理交通局的立場來講，我個人就覺得幾乎是完全沒有，我從市府的立場大概就是這樣講。從民意代表來講，因為高雄市每個議員都有一個建議額度，事實上建議額度當然它也是要循程序，不過至少可以說哪個項目他需要做建設，當然運作還是有他一定的程序，那回到剛剛講的說，因為高雄市的這個情況比較不一樣，我覺得我猜想臺南市和臺中市應該也有一定的情況，就是因為你本來資源多合併後一定變成資源少，簡單來說，你蕭規要曹隨一定就是說本來資源比較大，在加上市長又是原來高雄市連任，

所以我看到的情況大部分是原來縣市，就是目前市政府的整併是說，比如說交通局就把原來的觀光交通局移過來，工務局就把工務處移過來，但基本上主體就是在高雄市，所以說基本上的運作是這樣，那區公所的部分，本來就屬於縣市的層級，他們可能就有他們運作的方式，那如果又就純粹從政治的層面來講，至少從管理面，因為我在交通局很熟悉，我覺得應該是沒有影響。

像我們道路建設有比較大型的主要快速道路或是交流道的鋪設，其實都是跟中央去那邊提請，不過也感覺出來縣市合併以後，中央對於高雄縣市所提出的交通規劃沒有特別的，也是按照他們的專業去審查，那如果是符合實際上的需要還是會補助相關的經費，那在我們一些比較零星的事務上，當然會是有民意代表的一些關心，但是我們還是會在現場還是會想辦法去跟民意代表去做說明，當然如果還是有需要的話，我們不會因為你是因為什麼樣的背景或政治人物去做特別處理。那有關於全民參與，我們這邊有市長信箱 1999 這種東西，其實很多民眾平常也有在反應，那這個部份我們也有發現，高雄縣市合併以後，高雄縣這一塊的人力有不足，可能現在大家已經沒有在分你是原來的高雄縣還是高雄市，大家對於市民的期待都是一樣的，所以說對於全民參與，民意代表和政治勢力我的見解是這樣的。

史美強老師

臺中市也有出現這種現象，合併以後那 1999 還有那個市長信箱就暴增，那這在合併前也沒有出現這樣的一個情況。

編號 3

其實講坦白的，仁武區他的財運狀況都相當的好，所以以前的道路部分，省道就是由工務局在管理，他有縣道和鄉道，然後縣道和鄉道是縣政府在管理，可是這兩個道路的系統的面積也不會很大，大部份都是在村里道路的部分，但是以前村里道路的部分是鄉公所在管理，在重鋪和開闢的部份都是在鄉公所，那因為以前我們仁武鄉是比較有經費，所以有些交通的紅綠燈，那個警察局沒有經費還是鄉公所去設置，那設置完的話再交由警察局只要他同意就可以了，所以以前就靠這幾個財源。然後在道路開闢的部分要向民政局去申請嘛，那以前的比例就是說鄉公所給我們經費的百分之六，那個縣政府也是百分之六，那時候我們負擔的經費加起來有百分之十二，那合併以後變

成百分之三十，所以這個市府的負擔會比較重，所以我覺得六六在開關的話對地方政府的財政方面會比較舒緩，這是以前我們在鄉公所裡面所做的。可是鄉公所因為他有自由財源，所以他比較彈性，比如說有一個里長要鋪一條道路的話，只要公所有這筆經費有可以馬上去處理，然後合併以後，如果要新鋪或是要做一些工程，就要在報告處，然後處裡再派人來勘查然後再去找財源，現在唯一的就里長會比較在意。因為以前，鄉鎮的話會比較容易被一些比較有能力的去關說還是怎麼樣去把一些不該用的地方去使用，應該很多就會浪費掉，但是合併以後因為有市府在督促的話，不可能說會受到關說，這一點是改進很多啦。還有因為剛那個比如說現在的那個小廣告，以前的話一定會有那個代表要去整頓市容，那有那個小廣告要去拆的話，一定會有來關說，關說就不拆了，所以以前的環境就很差。那合併以後，現在去拆廣告，我們縣政府環保局也是很支持我們去做這件事情，關說就比較少了，比較少的話，街道就乾淨了，而且綠化、雜草的部分，以前也很少在處理雜草的部分，因為政府有時候沒有關照到這一點的話那會忽略掉，可是在合併以後，那個市長一貫的政策就是要先把那個街道還有環境整頓好，這是他們的目標，所以大家就有一個共同的目標在走，所以現在的街道就會比以前乾淨漂亮，那這些都是有目共睹啦，那就比以前好很多。以前要畫一條標線或是要做一件事情的話，就只有市政府和公所兩個單位，那現在合併以後，好像還有養工處什麼一大堆的市府官員到那邊去勘查，然後勘查再確認到底是誰要去做這件事情，所以這點可能就是有比較要改進的地方，是不是可以公文上去確認的話就轉過來這邊處理，這樣可能效率就會比較好。然後有一些像現在的話還有 1999 有在列管，所以再修補道路都蠻快的，因為現在區公所的一些承辦人員他的觀念都改變了，所以你不做的話發生問題要負很大的責任，在責任的話，那他就會很認真的去看待這件事情，所以現在在修補道路坑洞的部分都會很快，區裡都會很認同這塊。那以前不是，以前因為鄉鎮長是選舉的，那他可能就不會受到管制，縣政府也管不了他，那現在不是，現在是一條鞭上來的話，市政府的政策怎麼樣，那區公所就一定要貫徹，所以這方面受到的掌聲還蠻多的，因為這個差別很大，那那個道路在開關的話，以前公所是可以直接向營建署去申請，那現在還要透過我們市政府，那這個出去也有好處啦，因為可以再過濾，如果有需要的話，可以把一些比較需要的放前面、比較不需要的放到後面，這樣可能就不會被一些政治的關說在裡面。

可是宣傳方面可能要加強，因為剛合併一年多，有些居民的感受會比較不明顯，那若有些經過區公所慢慢宣傳的話就會認同了，到現在我看起來大部分都會認同這樣的方式去做了。說實在的坦白的，以前的鄉鎮公所可能對新鋪的道路比較沒有那麼重視，所以有些是以前留下來的道路需要重鋪啦，所以這個是現在里長和居民最關心的就是這個，所以路平專案很重要。

史美強老師

那我可不可以在請教區長一下，合併以後，經費是不是有減少因為你們已經不是自治法人了。

編號 3

對。

史美強老師

就經費都收回到市政府去了。但是你是覺得說合併以後，對整體的形象是有提升的。

編號 3

對，因為在環境方面都整理的蠻乾淨的，處裡的人一年會來考核兩次，所以還有一些綠化植栽現在都有在修剪，有的人會感受很快，感受最快的就是一條道路，以前雜草都等長到很長再去割，那現在不是，現在短短的一些沒有長得很長的就把它割掉了。

史美強老師

那是養工處的事嗎？

編號 3

沒有，現在目前這方面還是由區公所在辦。因為明年才要收回去嘛，現在有一些那個養護啦還有現在目前市政府在管理的市道跟區道這兩方面，然後里裡面的道路還有跟以前的高雄縣都一樣，現在這一方面還是公所在管，可是公所在管是管養護的方面，不是要管創鋪的方面。

史美強老師

所以我這邊問題是說，原來在合併前，合併的鄉鎮在道路建設維護這方面的業務，合併以後是不是市政府是逐漸把它收回去的。

編號 3

對。

史美強老師

那跟高雄市是一樣的，是逐漸的過程。

編號 3

對對對是逐漸的，明年就整個養護都收回去了

史美強老師

所以在政治的影響關說為何？

編號 3

我覺得現在區長在做的話，蠻好做的，因為以前要拆一個小廣告的話，很快就有人來關說了，那現在根本沒有人關說，現在出去的話拆拆拆也沒有人在講你。

史美強老師

剛才區長有提到一個問題就是說合併以後，道路要會勘，要先上文到市府，所以我想了解一下，是不是合併以後，因為要跟高雄市的制度是一樣的，就是效率有變比較緩慢？

編號 3

效率，因為我覺得也不是效率差或是怎麼樣啦，因為市府還要照顧 38 區也不可能說每一區上去說要怎樣就怎樣，因為畢竟經費還是有限。只是說如果道路如果還可以用的話，我會跟里民講說我們可以慢慢再來申請不要那麼急，因為有些地方他已經很破爛的道路你不去補反而來補這裡的話，所以就溝通一下里民他們應該也都可以認同啦，因為說坦白的話，你市府 38 區，錢也就那麼多哪有可能照顧到那麼多，所以我跟里民講如果你家道路都還能走的話，那也要鋪那就會浪費錢啦，那以前就是這樣，你那條鋪一鋪阿這一

條沒有鋪，這樣就很奇怪啦，他們就一定會找鄉長或者找上面來講，那這一條就會鋪了那就真的浪費了阿。那現在不是，現在合併之後錢也是固定了，不可能說一直這樣浪費下去，所以這樣也是不錯啦。是說有一些真的比較重要的道路、損壞比較嚴重的應該要鋪啦。

編號 4

針對基層建設有沒有派系或是政黨的差別我來做補充。就是我說議員配額款這個部分，因為從市府的高度來看，每個議員的金額都相等，不會因為說因為不同政黨的議員而給予不同政黨議員的額度，那我想這個部分在市府的部分來看是沒有的，那當然可能本身議員在他自己的選區可能會有所考量，那這個部分可能就不是市府可以知會的，這是第一個部分。那第二個部分就是說，選區愈小，比如說原來的某某鄉，那可能就會有孤兒效應，就是這兩個村的人完全就是不聽我的，事實上我有可能就完全放棄你了，我不需要你的選票，我只要顧那三個村、人口又多，那我可能會把絕大部分的資源都投住在這邊，那我不管這兩個村怎麼罵我，笑罵由人，那我一樣顧好這三個村我就可以連任，這在原來鄉鎮市區這樣的選舉小選區當中可能會有這種現象，可是你選區放大之後這種現象就很難了。因為鄉鎮市區原來可能鄉長也要選舉，所以他就會有這樣的孤兒效應，。所以在一個大選區整個很均衡發展的情況之下，那當然我們地方區公所在鋪巷道的鋪面的時候，我們也不會因為說這一戶是不同派系我就跳過去，這種現象是幾乎不會發生的，所以我想以選區比較大的情況來看，這樣子的一個派系會影響到基層建設的機率是非常小的。

編號 3

簡單來說，現在縣市合併，原來的鄉道和縣道就移到高雄市，我們原來市政府這些移過來事實上也都可以管，可是大家都忘記說事實上因為資源不一樣，標準就不一樣，所以比如說就剛剛區長說的，以前是他們自己鄉公所這個標線我畫完就畫完了，以高雄市的標準是說，我要會什麼養工處相關單位去會勘完之後才決定要不要劃，這當然幅員大簡單說就是標準不一樣。那原來中央的想法就是說，反正誰管誰的你就是管誰的，可是大家都忘了標準不一樣，你標準不一樣，你所有的資源阿，人力我們剛剛所講的這些交通專

業就都不一樣，所以我會建議說從這個研究觀點應該是建議中央，不管是建設還是管理，應該把各級政府要負擔的事情重新做個審視，比如說是不是真的是 6 米以下市區道路就真的是要目前的區公所來管，因為剛剛區長講說，最大的不同就是，區長從民選改為官派，他權力就不一樣，所以我是建議說中央他應該從務實的觀點，以前的觀點是說我就併起來，你就做你的，應該從標準的觀點去看人力跟這個所謂資源的分配，搞不好這個標線就委託給鄉公所去主辦就好，就不要再去一個程序說還有跑到偏遠的鄉去，這樣多遠阿

史美強老師

所以現在就是用高雄市的標準去看高雄縣就對了

編號 4

幾乎，應該是啦齁

(編號 1、2 離席)

史美強老師

所以我們今天這個當然是從管理面來看，所以我們想了解一下，比如說合併以後制度有沒有變，比如說鄉鎮公所改為區是不是有法令阿等等，那互動面來講就像孤兒效應他是降低的，因為選區變大所以他必須要。那在管理面來看的話，比如說原來的區跟市政府的人力或者是預算的方面，就在合併前和合併後有沒有變化？還是完全沒有變化？

編號 3

合併前，本來鄉公所是自助款，他有一定固定的稅收的財源，它也可以自己編預算然後送代表會審議，縣政府備查這個經費可不可以使用，而且以前我們鄉公所的話，一年差不多有 6 億，因為以前的鄉鎮公所的話他的財源差距都不大，那當然合併以後，當然就會變少，因為有些都收到市政府那邊去，那市府在統合去運用，但是比如說區公所或者里長有些建議需求送上去的話，還是會考量再去處理，以前一件工程要分第一期、第二期、第三期，然後現在是不用，一期就解決了，這個是比較好的地方。

編號 4

剛剛我有一個回應剛才呂區長提到的，就是縣市合併之後鄉鎮市改區，事實上很多預算會很精準，會比較精準，會花在刀口上，因為那個時候我們也常看到高雄縣常常在叫窮，或是那個預算赤字啦這樣，事實上細看很多項目是都沒有花在刀口上，所以這個部分其實都蠻可惜的，那也剛好利用這樣的縣市合併的一個情境，把預算編的或花得更精準一點可以避免掉很多的浪費，這個部分我們平常再觀察就有觀察到這個現象，所以說花的不夠精準，花在不該花的地方，沒有花在刀口上，所以縣市合併之後當然因為合併之前有很多選舉的包袱、派系的包袱，所以就會有這種現象，當然因為他們可以自己編列預算、可以自找財源、可以賣地等等怎樣，這樣子的運作情況之下，發現基層建設並沒有更好，事實上錢很多但並沒有更好，就像我們一年的小型工程款才一千萬，那有個鄉鎮區可能有六億，那六億 60 倍的這個經費，那當然我們有部分是市府的挹注，那當然也沒有到這樣的程度，所以差距那麼大的情況下，反而很多基層建設會做的不夠好，甚至是落後的情況下，所以可見很多錢花在不該花的地方，所以縣市合併之後整個統籌運用之後，再加上選區變大，這樣的派系和政黨的影響就會式微，式微之後整個基層建設就會比較權變，高度更高了、寬度更寬了、深度更深了，就會發現很多預算慢慢都會運用在刀口上，那這樣無形中的浪費可能就會減少。

史美強老師

我還有兩個問題要進行，那個剛才賴老師他講說，不同的政府他應該要考慮一些事項要重新再檢討，如果按照剛剛兩位這樣講，合併以後的權力是回到市政府去，就比較偏向市政府的集權，那未來的區長可能官派，如果從這個角度來看的話，如果以原來的區域來看的話，有工務局、養工處那還有交通局，所以可能道路會勘等等，就等於說他一個道路建設跟養護的權力的職權是劃分在不同的局處裡面。所以在效率上面來講，以前鄉公所這些事他可以自己做，但是從高雄市來講的話，它可能比需要會勘等等的，因為他是不同的制度、不同的標準，如果都按照這樣子來看的話，當我權力回到高雄市政府的話，那我以高雄市政府的角度我也必須這樣的分工了，那如果從這個角度按照賴老師的講法來看，不同級的政府來講它應該做事前不同的檢視，如果我們回到區，不管是原來的區或鄉鎮改制的區這個角度來看的話，這樣的事權分工分在不同的單位對區、對民眾的治理上來講的話，各為兩位

的看法是怎麼樣?所以我剛想再請教呂區長效率增加了還是效率變慢了。

編號 4

那這個我先回應一下，因為每個權責單位的角度會不同，站在交通單位的看法，比如說我今天要設一個紅綠燈，那我就必須要算它一個小時的車流量有沒有達到設置的必要，那如果說你用其他的角度，也許用地方回饋或是服務地方或者是樁腳的呼應這樣的情況之下來說設不設置，所以效率高不代表效能高，事實上效率高也許做得很快，但是效率高我做的不對、不需要，那可能就是說我這邊設一個紅綠燈或去鋪路，明明去年已經鋪過已經刨除過了，那今年在沒有很損壞的情況下再來去鋪那個，效率很高但效能未必正確，所以說事實上這種東西要怎樣去取得一個平衡點，因為每一個目的事業主管機關，他有他的專業考量，因為已經是大選區了，所以已經降低派系和政黨的干擾因素了，那就會回到專業，就會比較回到專業和整體的考量，那在專業和整體考量的情況之下，效率可能慢了一點，因為我在做這樣的一個工程之前，可能有一些準備程序，包括會勘、開會、研商，效率會降低，但效能提高了。可能大家經過討論之後去做對的事情，那以往鄉鎮市公所可能效率很高，像鄉長可能批准後馬上就動工了，效率很快，但未必真正符合大多數民眾的需求，所以這個部份效率和效能可能在衡量上會有一定困難。

編號 3

我的看法是如果說這個問題需要牽涉到很多的單位來分工的話，這是好的，因為目前有在我們區裡面有一個路口，它那邊好像有七、八條路在那邊交叉，然後以前我們一直在處理都處理不好，還是會發生意外的車禍，然後最近的話我們副市長就把一些局處都派到那邊去，然後各個局處的話他會發揮它的專業...專業知識，然後就分配出去的話，區公所你要做什麼工作、養工處你要做什麼工作、然後交通局、警察局要去把那些該拖吊的拖吊，整頓起來那就蠻快的，然後有些是比較簡單的話，比如說一個標線的話，應該是交通局來勘查就可以了，就不用再找那些，真的是小事情的話不用在找那麼多單位，如果說像那個有一些路口的話真的危險，因為很多路口都是很多條道路交叉，那個交通號誌的話，在安排的話沒有安排好會更亂，這些不是以前鄉公所專業能處理的，說真的連縣政府，以前的縣政府都沒辦法處理，然

後目前我們的副市長針對高雄，那個原來的二十七區裡面有一些比較危險的路口處理，這是對的，因為你處理好的話，減少那邊的車禍的話是一個功德，所以蠻快的，真的是不錯的，說真的合併，合併的話如果說到某種程度的話，大家都會感受的到，處理得好，很好，交通順暢，不會再打結，老百姓會看得，說真的你以前的話都是是給鄉公所話線或者是做交通號誌怎麼樣，有時候因為鄉公所也是委外的，委外如果這個廠商它有專業知識還蠻好的話，應該不會去畫錯也不會去做那個號誌也不會做錯或怎麼樣，然後如果說這個，你委外的廠商，然後公所那一些主辦沒有這方面專業的話，容易發生畫錯那個線條，如果說交通局的畫他根本在這一方面已經很專業，它不可能去畫錯，因為公所的話有時候那個代表怎麼樣畫這裡，然後百姓不畫，就有這個問題，然後交通局的話是看它專業的考量，說真的，因為公所沒有那種人才，說真的以前的公所一個主辦的人員，一年差不多要做二十件的工程，大小件二十件，哪還有時間在去學習。

史美強老師

好，我還有一個問題想請教兩位，就是道路建設回到那個區了，我的下個問題是請兩位從區長看整個區的治理來看得話，合併前跟合併後，以區長的角度看，整個區的治理，有沒有很大的差異性，有沒有出現哪些問題，有出現哪些問題，你們是怎麼樣處理的

編號 4

我算，我算對照組，所以我先講，因為我想我這邊其實差別不大，事實上縣市合併前後，對於原來共是一個區來講，我想區長角色功能，跟區鎮建設的部分當然差異不大，差異不大，那當然現在市府整個的觀念有些不同，那站在市府市長的角度來看，因為原來是一個行政區，那距離都很近，都在市中心，型態都很類似，以往楠梓算偏遠，現在蠻中心點，現在算市區了，以前楠梓大概比較屬於邊疆的地帶，那現在沒有了，現在當然屬於基層建設屬於已開發國家，所以在整個，整個來看事實上楠梓我們原來是一區的差別不大，只是說現在市長有一些想法，就是他希望區鎮能夠市政化，所以他會透過授權讓區級的部分，能夠增加你的指揮溝通協調的能力，當然指揮的部分因為組織沒有改變，所以指揮的功能沒那麼強，會比較著重在溝通協調的

能力，以災害防治來看，現在也成立區級應變中心，那以登革熱防治來看，也有區級防治中心，所以大概的整個目標就是希望透過區，三十八個區的區級這個部分，區長的角色來協調地方上的相關機關，比如說清潔隊，清潔隊以往我們就市公務協調單位，不相隸屬，但是在原來，當原來高雄縣二十七個鄉鎮，他們清潔隊是隸屬在鄉公所裡面的，直接就是隸屬關係，直接就是指揮關係，我們的是沒有，我們的是溝通協調關係，那還包括了我區的清潔隊、衛生所、警察分局、派出所...等等相關的機關，那我們就是說現在市長會比較希望以區公所得這個角度、角色來增強他的溝通協調能力，包括在防災，包括在防疫的部分，會賦予或者這個環境美麗化的這個區，會賦予區公所比較大的責任，但權力並沒有放大，但是市府的目標示朝向這邊，雖然未必指揮權、或者市隸屬權給你，但是會比較尊重你的建議去，就是說也許你未必有指揮、考核、遷調這些清潔隊、衛生所警察分局、派出所...等等相關的機關，那我們就是說現在市長會比較希望以區公所得這個角度、角色來增強他的溝通協調能力，包括在防災，包括在防疫的部分，會賦予或者這個環境美麗化的這個區，會賦予區公所比較大的責任，但權力並沒有放大，但是市府的目標示朝向這邊，雖然未必指揮權、或者市隸屬權給你，但是會比較尊重你的建議去，就是說也許你未必有指揮、考核、遷調這些清潔隊、或衛生所、或者派出所的這些的權力，也許沒有，事實上也沒有，但是它會比較重視你的溝通協調的部分，那也會重視你的建議的取得的部分，這個是大概縣市合併之後，原來是一個區比較差別的地方，因為可能鞭長莫及，市府同時要去管理三十八個區事實上是困難的，那所以說你三十八個區長同時要集合都很困難，所以現在市府的做法讓區部分的授權給你，讓你負全責，你當然有很多像公園、道路的養護，事實上不是你的權責，但是市長在這個部分蠻重視你建議的權力，他蠻重視你的建議權，通常很多事情市長希望期待你區長出來做溝通協調，事實上比如說某一件事某一個道路的會勘，因為那是八米十二米的道路，事實上區公所直接的權責是沒有的，但是很希望就是說，我只要針對一個人就好了，我只要針對你區長就好了，所以它希望我就是說，你區長出來通盤的一個協調，所以慢慢慢慢在非體制，因為都沒有直接的隸屬關係，在非體制的情況之下，市長市期待區長去做市長的分身，去做市府的一個溝通協調的一個核心，讓你去做，那當然這裡也要各部市立主管機關的配合，它們願意大家互相，所以會比較重視溝通協調這一方面，這

是我的看法。

史美強老師

我可不可以釐清一下，不是授權，就是說區分市府關係，不是說往授權的方向走，但只是說區長的角色

編號 4

期待！事實上授權可能有一些白紙黑字，有一些正式的行政指導、有一些行政命令或者是，沒有行政命令，大概就是行政指導，市長是希望說以區長的這個角色，去扮演它的分身，去做跨局處的溝通協調的工作，但是對我們來講，因為你沒有授權，如果今天我要辦一個會談，交通局不來開會，事實上我連考核它的能力都沒有，我只能盡量去用溝通協調的方式，所以這個也不能算授權，而是一個類似行政指導一個期待的方式去做。

史美強老師

非正式的方式。

編號 4

非正式的。

史美強老師

我這樣，我可不可以舉個例子來請教一下，比如說你講高雄市有區的災應變中心，我可以解讀一下，這個區的災應變中心的組成份子是有哪一些人？

編號 4

區在整個防救災法裡面的，原來區級是要納編警察分局等等單位進來，後來這個修法是沒有過的，那還是回歸到區公所自己的編組，所以我們區公所有自己得，依照我們的課室，有分成搶修組、查報組等，然後還有算秘書組、總務組，我們自己有就我們現有的人力，來去做編組，那每一個編組各司其職，在災害應變的整個過程當中，該應變的，該準備得自己會編組。

史美強老師

市府有沒有派人

編號 4

沒有

史美強老師

所以這個災害應變中心在合併前合併後，組成跟之前並沒有變化。

編號 4

有變化，以前是這個，這個也不是在有很正式的授權，以往區公所的功能在十一個行政區來講，我們是負責查報，執行不是我們，鄉鎮市是，鄉鎮市本身自己是執行機關，所以它本身主動的功能比較強，那因為區公所市派出機關，所以我們原來的比較主要的功能，是希望我們當市府的耳目，因為其實本來高雄市的幅員並不大，狀態也都類似，沒有高山，沒有土石流，土石流唯一就是在虎山有兩三條土石流的警示區，那其實也沒有很大的影響，所以整個高雄市十一個區來講，地理狀態都差不多，沒有土石流的狀況，沒有高山，其實都 OK，所以區公所的功能在合併前，事實上它比較傾向於查報，查報、通報，那合併後，市長會比較傾向，但因為並沒有正式的賦予你權利，但是就是會要求說，你要實際去做救災的一個指揮，那在凡納比水災時，事實上市長就賦予你區幾個責任，權力沒有，就是責任很重，他就賦予你整個垃圾車、抓桶車要去清垃圾、大型廢棄的家具，還有抽水機，全部你要多少，市府這邊就給你，讓區公所、區長自己去分配運用，那合併之後當然現在的情況就是比較傾向於在讓你區公所去比以往沒有查報的整個強度是提高了，希望你去做整個統籌救災的指揮，那當然這是沒有明訂的授權，那也沒有實際的在一個業務的職掌分工上並沒有做一個明顯的明訂。

史美強老師

好，謝謝

編號 3

現在的區長是比較親民，因為以前沒有出現過現在都會出現。那居民就會很意外說你怎麼出現了。因為我們官派的會比較親民，所以居民現在的感受是比較親民。然後因為現在的法令都很簡單，只有市政府一個法令整個高雄都通用，那以前不是阿，公所有公所的法令，縣政府有縣政府的法令，只

要代表會同意不要違背。那現在就只是這樣而已，很簡單了，所以現在的里民就比較守法，因為沒有因區不一樣，我跟他的法令都一樣適用，所以現在都比較守法，不像以前那樣。還有一些空地，以前空地有通知你到年底連理都不理，那我不曉得到底我們仁武區有多少塊空地是需要去列管的，然後現在我們把它清查出來，結果有四百多塊空地，那我就要求里幹事一定要去把他里鄰的那幾塊空地釘好，如果草有長到多高的話，就要通報。而因為這樣公文就一定要發給土地所有權人，以前的話他一定不理你、不會去整理，那現在不是啦，現在變得蠻好的，不久過去看都會清理好，這就差很多了，因為以前就如同剛說過的，法令很多，現在都是這樣，該清就是要清，以前高雄市都在清了，所以大家就會認同這個方面，所以這個做起來就會比較容易了，比較容易的話，每天晚上騎著摩托車出來，就會看到「咦！空地怎麼變得很乾淨了」，那居民的感受就會不一樣了，「怎麼又清乾淨了」，就會把以前的觀念導正過來，還有那個登革熱，以前有些地下室也沒有人在管，那現在我把地下室都把它通通列策，好像有40幾個地下室，然後我禮拜二就有個稽察，我每個地下室都去稽察，去看一看如果說發現到有些幾十年來都沒有在處理，那就請人去組一個管委會，去把裡面的水都抽掉，然後里長就會說這個那麼久沒幫我處理了怎麼現在這樣。那還有一些老公寓，我都不曉得那老公寓那麼可憐，裡面都積水也沒有錢去修補，我就跟里長講，你沒有錢沒有關係，我們那邊有臺塑阿、中油阿，去找，去找十萬塊過來，就幫他做抽水機，那我問一下上面那些住戶怎麼樣，都是那些低收入戶的沒有錢，所以有些東西就這樣一直一直這樣跑出來，就發現其實還有蠻多問題要去解決，而如果都解決的話當然居民都會感受不同，還有一些志工，因為我剛開始當區長，整個仁武區要叫60幾個清潔隊整個都掃一遍要很多錢，那社區裡面有一千多個志工就很好用為什麼不用呢？那時候我就把他們召集起來，他們都是5點到6點去馬路上面掃，然後我5點到6點就載兩箱水去等他們，那他們就會覺得怎麼差那麼多，以前鄉長都沒有去，那心就把他們抓住了，那有些志工就比較有潛能的，就把那邊的圍籬捲成金元寶，這樣也很不錯，那我就找一些媒體來報導，那他們就很高興就會很有成就感，那還有兩個每天就是在里鄰裡面巡視，看到有小廣告就馬上拆，還有花圈布條也是自己做鐮刀這樣割，然後把這些東西去換錢回來再給巡守隊，那我也覺得這樣不錯，所以透過媒體給他一個機會把它報導的話，做起來會更有心得，還有年底的話

我會把志工表揚，那花的錢也不會很多，用個匾額吃個一餐，那我就把這些志工提攜起來了，這樣才有辦法去處理一些街道的乾淨度，所以我很快就可以把街道整頓好，這是有一些手段方法。

史美強老師

那區長請教一下，以前你們是鄉鎮有清潔隊，那現在沒有了對吧

編號 3

對

史美強老師

現在回到環保局去了，那以這個為例的話，以前按照災害防救法，鄉鎮必須成立鄉鎮的災害應變中心，那現在你們區域也要變成災害應變中心，那同樣的在你們合併前和合併後，災害應變中心的組成分子是不是有變化

編號 3

組成分子是大同小異啦，只是他有帶一些新的官員近來，等於說他有一些開口費會近來，那就會先把一些東西都準備好，比如說咖啡啦等等，以前就沒有。然後以前的收容中心只有一個，那一定不夠，因為就地安置會比較好，我發覺到在凡納比的時候積水很嚴重，而且阿兵哥的兵車出去的話回來都是非常危險，有一輛車還差一點就翻倒，從那個溪流差一點就下去了，那下去就完蛋了。所以我覺得也不一定要帶到公所這邊來，所以我就把它弄了好幾個收容所，比如說這個里就就近安置在那裡就好，不要再到這裡來，那這一些都有造冊，比如說你負責哪一個收容所，什麼時候要去開什麼時候要去關，這是賦予里長的一些責任。

史美強老師

所以合併前和合併後，以災害應變中心這邊在運作的功能來講，沒有很大的變化？

編號 3

有，預警性會比較好。因為像剛才在下雨我本來不來了，因為我怕我們那邊會淹水，那找不到區長可能又麻煩，所以我本來是這樣會考慮要不要來，

因為合併前的話就沒有這種問題，因為你發佈我在進去就好啦，那現在不是啦，現在還沒發佈的話，我們市府的簡訊就會一直傳啦，我們晚上在睡覺時下很大雨的話都會睡不著，所以警覺性會比較好。因為大家會想到去把災害降到最低。像我以前有一個里，颱風來常常淹水，那我就會在颱風發佈以後我就會先把抽水機帶到那邊去，這個以前是沒有的，所以很多措施會跟以前不一樣，因為我們市府的都會盯我們去處理，而且我們自己的責任性、道德會比較高，會想要把它做好，不做好不行。

史美強老師

我之所以問這個問題是說，因為我們在臺中市臺南市的時候，有一些區長反應，由其是以前是鄉鎮的，合併成區以後，他反映說合併以後權力是往市府去集中，那它們有些區長是認為說應該再增加授權，他們有這樣的看法，但是基本上他們也是覺得說有些情況和高雄類似，合併後區長的角色市府也是希望他變成是溝通協調，但不是授權。但區長們是認為應該給區增加授權，還有市府和區公所應該要做的事項應該還要再釐清。這是我們在臺中跟臺南的一些反應，所以我才會問兩位區長這個問題。最後一個問題想請教一下，就整個我都會圍繞在管理、制度面、互動面來看，因為這個研究還在進行，雖然說它是以道路建設來看區公所這樣延續的問題，不曉得兩位區長對於我們後續的研究，我們這些觀察的面夠不夠，有沒有哪些我們需要再改進的地方。

編號 4

當然有幾個方向就是可以建議，就是行政區劃。事實上整個高雄也未必須要到 38 個區，如果以一個管理扁平化，或者是比較不同以往的科層制度，事實上如果太多的區對於市府會照成管理上的困難，所以在行政區劃上應該要做一個合理的編排，所以這邊可能比較迫切的就是，五都成立之後，行政區劃也要跟著同步來做，如果不同步來做的話，那未來在整個五都在治理上當會是困難的，這當然是一個問題啦，那看看呂區長還有沒有什麼樣的想法。

編號 3

我的見解是要有溝通的平臺。這蠻重要的，很多單位去勘查之後不曉得哪一個單位要去接這個案子會很麻煩。

史美強老師

高雄跟臺南和臺中真的非常的不一樣，像臺中他還訂了一個授權辦法，以前不是這樣子，合併以後他還訂了一個授權辦法，那就會出現一個問題，一級機關把東西往下丟，那區長就開始抱怨，原來的區長和合併後的區長面對里民、區民的反應又不一樣，所以高雄相對可能又單純一點，今天非常謝謝兩位區長給我們意見，真的非常感謝。

附件四 臺中市政府相關主管深入訪談重點摘要

深入訪談紀實—編號 A、B、C、D

訪談時間：2012/10/02（二）15：50

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市政府民政局相關主管

訪談地點：臺中市政府惠中樓 6F 民政局辦公室

問：《地方制度法》有規範區公所的组织，我們知道改制為區後，區長由原來改為官派；及鄉鎮市長一屆以後轉任一屆；還有區政諮議員，那現在來講「區」是不是一個派出機關，所以我們現在想瞭解，由鄉鎮改成區的狀態，跟原來臺中市底下區的狀態，在定位上現在有什麼差別沒有？未來整個臺中市怎麼看區的問題，因為像區有和平、沿海的，差異性非常的大，所以不管在資源配置、人事的方面它怎麼看？特別是鄉鎮市變成區以後業務在延續上面？

答(A)：其實它有預算，只是原本的預算只要他們編列由它們的鄉鎮民代表通過就好；現在不是，它要依照我們臺中市政府預算的編列標準，所以編列標準對大家來說是一致的，沒有像以前一樣因地制宜，聽到老師的講法，我看我想等一下先請答(D)還是答(C)：說明現在區公所的定位，他們現在是受誰指揮監督的部分，講完再講委託、委任，因為現在的一級機關針對它們現在是派出機關，各機關對他們的業務都有指揮監督，並不是只有我們民政局，那我們民政局的局長其實對它們有指導監督權，其實市長對他們才是指揮監督，所以它們目前的定位是有一點尷尬，是介於一級機關跟二級機關中間，但其實它應該並列為一級機關，只是它是派到外面。

問：我再補充一點，像業務單位訂委託辦法，那我們在做訪問的過程底下發現委託辦法皆表示很清楚了，但是區公所的反應，責任是往下推的，這

是我們聽到的，所以在這個過程底下，是要怎麼去處理區的問題、未來發展，到底怎麼樣？

答（A）：因為委任委託辦法裡面比較牽扯我們區里科的、有些相關的部分，因為現在後續的部分，各區公所都認為機關全都在推工作，所以為了要把業務的權責劃分得更清楚，現在局長有請自治科這裡，因為區里科這裡最近業務太多，有請自治科協助，最近一個會議就是在把相關的權責範圍劃分的更清楚一點，可是目前我們市府有的部分就是有委任委託辦法，那裏面的部份是要怎樣去劃分的這麼清楚，因為那個會議我沒有去參加，其實我並不是非常清楚。

問：其實我想了解小型工程款議員款這個部分影響的狀況，這個部分也是行政院研考會要我們特別要求，那個議員影響力怎麼去處理，從過去到現在？

答（C）：剛合併的時候的確一些法規，它也是明文規定適用兩年，那現在快兩年了，所以大概臺中市政府去年開始，法制局監督這些法規，它也一直叮嚀各個機關針對這些法規的部分要注意適用兩年的緩衝期，據我所知，臺中市的法規幾乎都已經轉變過來了，的確是有適用兩年，因為你一合併的話沒辦法馬上說訂定法規，法規還要經過很多程序，那目前據我所知，它那個達成率已經改了比例非常高，那就我們局裡面我們科的話就法規的部分應該都改過。

問：謝謝，那個區的定位現在到底怎麼樣？

答（D）：它應該是平行的對等的關係，但它又受臺中市政府相關局處業務部分的指揮督導。

問：那不就是表示這個區上面有好多公公婆婆？

答（D）：對！所以很矛盾

問：所以它業務底下，可能建設的屬建設局、戶政的屬民政局，那這樣子每一個都有指揮監督，那它的定位又好像界於一級機關之間，那它直屬是市長嗎？

答(D)：對，直屬是市長

問：那就是說各處的業務監督它怎麼去運作呢？

答(D)：運作是根據它的業務的項目，比如現在有幾個科，公共科、人文科什麼的，相對地它的權管業務是哪個機關負責，那它可能會跟那些機關有業務上的聯繫跟作業、那個行政的部分。

問：那它預算怎麼編？

答(D)：預算大部分都是一級機關編給他們

問：好，那它又不屬於單獨一個一級機關對不對？那它的預算誰編給它？

答(D)：就是一級機關，比如建設局有關市養道路或區養道路要委託給它辦的，它就會年度編一個預算給它。

問：那民政編一筆預算給它，所以預算就全都編列在一起。

答(D)：對，很複雜，其實我覺得區的定位問題是我們政府要面對去解決的。

問：好，那這樣子原來臺中區公所的預算是不是也這樣子編？

答(D)：原來臺中市區公所預算也是這樣編。

問：所以等於說鄉鎮市公所改制後也變成這樣編？

答(D)：對可是它合併以後更複雜，它比以前小八區的部分更複雜。

問：為什麼這樣講？

答(D)：因為合併進來一些很多生態什麼都不一樣，會重新再重組。

問：好，那假定說制度就是一樣，按照原來小八區也是各局這樣編對不對，那標準呢？

答(D)：經過 100 年年度的混亂期，101 年編的部分有稍微步上軌道。但是還是有模糊不清的地方，比較步上軌道的部分是一些釐清楚的業務，那個部份可能編制上面 8 個區跟 21 個區在某個部分會統一起編 29 區一起編，那有一些依地區性或生態性的公所的部分，它有區域性的分別，它可能是

21 個區編另外一種，8 區就編另外一種，它會分兩套標準。

問：那不就變成一國兩制了

答（D）：對，這很難避免。

問：那預算差別很大對不對？

答（D）：很大，所以他們留任的區長剛開始都非常不能適應，那現在他們可能已經經過兩年的磨合期，所以他們已經能夠慢慢適應，但是他們還是沒辦法完全適應拉。

問：好，那我特別這樣講，不管是臺中市原來小 8 區換成臺中縣變成 21 區，變成 29 個區，基本上的權力是往臺中市政府集中去（答（D）：對），區它自己沒有編預算的權力嗎？（答（D）：對），那各局這樣下去合在一起，那它人事費怎麼編？人事費是人事局？

答（C）：不不不，它們有編預算啊！它們有獨立的預算。

答（D）：但是它們有些預算是機關編給它們的。

問：那它獨立預算主要是負責什麼部分？

答（D）：就是簡單的部分一些例行性的。

答（C）：對，人事費也在裡面阿，它是一個獨立的單位預算。

問：所以人事費它可以獨立編？因為它跑不掉（答（C）：對），但是預算裡面有一些是建設局編給它的，民政局、文化局編給它的

答（D）：但是它的經費有的是在它預算看不到的，是編到一級機關再撥給它們。

問：但這個比例來講它的獨立預算應該是比較小的，所以就沒辦法與原來 21 個鄉鎮來比嘛！

答（C）：對阿，因為以前它們等於是一個獨立的，鄉鎮很大，以前是一個獨立的法人嘛，它有一個鄉民代表會，它的預算是經過鄉民代表會，所以它的稅收也是獨立的，以前還有財政課，稅的話好像地方稅有它們自己處分的權利，那現在就沒有了，那現在鄉民代表也不算裁撤，就留任 4 年變

成諮詢委員，那諮詢委員相對的可能該開始的時候心態上比較不能接受，因為鄉民代表類似於我們的議員，省轄市的議員這定位可能有差距不一樣，但是就類似，預算的話要經過它們，那合併後完全就沒有這個功能，相對的預算變成是它的獨立分預算，然後現在審就併在我們在這個市議會議員來審，所以最近就開始要審。

問：所以它也要審區的預算？

答（C）：審阿，合在一起審。

問：但是很大預算是在各局的預算裡面，那是看不到的？

答（D）：有一些是真的看不到的、很多。

問：好，那才真正重要的嘛！

答（D）：對，像防災、基層建設等這個部分。

問：好，這樣區就要看控制權上面，所以在這個活動空間不是很大。

答（D）：很小。

答（C）：其實老師我這樣想法不知道對不對，其實我覺得事跟權是相對的，我個人看法拉，合併以後有很多要磨合、彌平，不管是誤會也好、真實的，角色的更改產生的一些不平也好啦，我覺得事跟權絕對是要平衡，相對的，現在區公所你說它的預算、權少了，也相對的權利也跟以前 21 個鄉鎮相對的沒什麼人事權或預算權，但是，相對的，你的事也是不是變少了。

答（C）：這裡我覺得事跟權是一起的。

問：對，那剛好你是臺中縣麻，現在以過來人底下就回來講說，21 個鄉鎮變成區以後事有沒有減少？

答（D）：沒有，沒有減少。

問：但是可以妳權呢？，錢也減少了，人呢？

答（D）：人沒有增加也沒有減少。

問：所以人事並沒有減少，所以現在會出現一個問題，21 個鄉鎮變成區，

它業務的延續性有沒有受干擾？

答（D）：會受到波及跟干擾，但是整體運作上還可以。

問：那個，還是延續在做？

答（D）：還是延續在做。

問：就按照過去的法規在做，那有沒有什麼改變沒有？

答（D）：變成區喔，最大部分就像課長講的，權跟事沒辦法平衡，再來可能在對於基層比較多民眾會爭論這一塊，因為像環保的部分，或是其他小型建設等等，會覺得為什麼合併以後差距會變很大。

問：新的 21 區跟原來 8 區之間會不會有競爭或不公平的關係？地位是相等的嗎？資源配置會不會產生差別？在預算編置整體上來講有沒有差別？

答（D）：基本上差別不大，但在細部的部分就會有差別，畢竟臺中縣跟臺中市原本的生態就不一樣，所以在一些資源挹注的部分它就可能不同，比方說臺中縣以前的部分它有辦一些活動或有一些小型基礎建設的部分，它們以前持續在辦或是一些活動，那可能再轉為大臺中市以後，它那個部分可能會辦，但是辦的面減小、經費受限了，所以它可能沒辦法繼續執行，那部份有差別，那臺中市的差別就比較少，因為它原來就是區，所以它完全不用適應。

問：我聽到有人說，臺中市會把很大部預算劃在臺中縣，免得是不照顧臺中縣，我聽到這樣子講，我不知道這樣講對不對？尤其在預算、資源的配置上？

答（C）：就我的認知是沒有。這個部分應該在建設的部分，因為我們不管建設，但是就我的感覺，應該是 21 區，它幅員比較大，那原來的 8 區它原來就比較小，縣市還沒合併之前，縣市的財政本來就有點落差，有落差的情況之下，21 區幅員廣大難免無法就它所需要、急迫性的建設逐一去滿足，我覺得這有困難，那原臺中市 8 區原本幅員就比較小，財政也比較好一點點，所以各項建設會比較充裕一點，那合併以後我們要往前看，就大臺中市的願景來看，哪裡需要建設，那它應該就要投注，這個部分，臺中市是

往前看的，並沒有就地域，就市長來看啦，但我的不見得透徹，我覺得他很重視原臺中縣那一塊，當然不是不重視原臺中市，因為原臺中市本來就是他在這邊很多年嘛，他很熟悉，但原臺中縣的部分他也很熟悉，為什麼，我們合併以後他非常注重臺中縣這一塊的聲音，所以合併以後他辦了很多，市長針對區跟里的部分，他非常努力去跑聽他們的聲音，所以他跟它們開座談，第一梯應該是到各區里去聽看看他們的聲音，第二梯則是請他們進來市政中心這邊來認識市政中心，今年，市長也跑了十幾個座談，我覺得他很用心，當然這是我們科的業務很辛苦，我可以感受到他對臺中縣去年的建設，延續性的建設，他今年去他還記得，你看多麼大，我覺得他很重視臺中縣的建設和其他的部分，由這座談會裡面他重視的程度和和細膩的程度以及記性，我會覺得說他太厲害了，所以有人會說把大筆的錢放在臺中縣，我倒不覺得說這有什麼不對，因為這是一體的，這是臺中市嘛；我也不認為他輕忽臺中市建設，他是以整體來考量，我覺得他面面俱到啦，難免還是有顧此失彼，我覺得合併以後他盯這些局處他盯得緊，要看從哪個面向切入，我倒不認同他把大把錢花在臺中縣，在臺中市一樣是在建設、一樣是在促進發展。

問：我要請教兩位，改制的過程底下 21 個鄉鎮變成區的過程合併，有沒有出現那些主要的問題？這些問題是屬於哪一面法制面、管理面及資源面，如果從這個角度來思考，有沒有出現哪些重大的問題，那你們是怎麼解決的？

答(D)：在法制面，因為改制直轄市以後，在很多的作法跟他的地位都不一樣了，所以，在這個部分在他的法治制訂定跟延伸的部分，他考量會比較周全，所以這也有一段適應期，原來小八區，那可能在他的法制面適應期應該會比較長，有兩年適應期，這是我蠻贊同的一點，因為很多東西他是延伸的，不能夠中斷，一定要有一個過渡期，民眾在適應上一定會有一個陣痛。在管理面，第一個重點有關區長的部分，區長部分有一些是留任，我們現在有十個是留任的，那原來他是舊的鄉鎮市長，他在改制後就擔任區長的職位，他在擔任區長的地位與過去擔任鄉鎮市長是不可同日而語，所以他落差其實是非常大的，在治理的裡面、施政配合度的過程，需要非常大的挑戰跟調適，所以這部份是我覺得差異比較大。再來，就資源的部

分，因為合併後的資源其實是沒有變的，且中央沒有多挹注一些錢，相關配套措施又沒有通過，所以在改制為直轄市以後他是非常克難的。

問：所以說第二年的調整期嘛，在快兩年的時間底下，調整上面問題都在慢慢解決、慢慢步上軌道？

答(D)：其實，有些問題慢慢解決，有些問題還是存在，有些問題還是會浮現。

問：那最關鍵是什麼問題？

答(D)：應該是整個的部分。

問：整個是指？

答(D)：就是有關於人與事的整合。

問：就是只有關於這個問題了是不是？

答(D)：外部也有問題。

問：就是妳們都要從臺中縣來上班，臺中縣市合在一起，是指這方面的整合嗎？

答(D)：這個部分其實在 100 年的部分就已經適應了。

答(C)：他也有做一些調整，方便大家，就像你可以選擇你比較近的地方上班，這去年都已經解決了。

問：就兩位底下來講，得到一個印象就是說，鄉鎮改制成區，他的預算改變、還有派出機關，大致上的趨勢也是往一級機關的權力去移動，那是不是這個區就有弱化的趨勢，區要扮演什麼樣的角色，市政府怎麼看？他是往弱化的方向走阿，那你一級機關權力在增加、往上走，區公所扮演什麼樣的角色，從現在到未來？

問：簡單來講，以前鄉鎮市公所有公民參與的角色，現在也就沒有了，區政諮議會也是，我們在討論是不是要給區一個自治的空間，他介於一級機關之間地位很尷尬，那假定從臺中市來看的話，要維持區這個派出機關，從你們的看法，區應該扮演什麼樣的角色？

答(D)：這是我個人的看法，不代表我們機關的言論，我覺得在這待了快兩年，區的角色有突顯出一個很重要的矛盾點，就是說你不能讓他太大、太大又很難管，但是你讓他權力太小他又沒辦法去落實、執行，所以這是一個很大的矛盾點。但是就直轄市法律的定位來講，其實他不太適合代表區的角色定位，因為他運作上會卡手卡腳，原則上我個人還是比較贊成行政區域重劃原本區的角色、定位，但是在職權的劃分上一級機關的部分他要賦予區公所的權責、資源、權責交替的部分應該要很明確，但內政部並沒有明確說明這塊要如何去做，應該是分成兩個部分來談，臺北市就臺北市的部分來談，我覺得比較恰當點，那區的角色定位在權責的部分釐清楚以後，再來就資源的部分可以給公所去做執行，權力下放在拿捏上又更難，權力下放你給區長多大的權力，所以未來不論在學術界或實務界在研究這個區塊時要非常小心，因為這個如果比例分配的不是好就會兩頭輕，所以，我個人對區公所的看法是這樣的，他應該是一個執行的機構，而擘畫藍圖、策劃的部分交給一級機關來做。

問：現在區公所在一個尷尬的定位，這定位從你們來看的話適不適合，如果不適合，那應該擺在哪裡？

答(C)：我們在這裡，對阿，他跟我們不是相隸屬關。

問：好那我的意思就是說，就你們的觀點來看，適合不適合？

答(D)：我個人覺得不太適合。

問：現在看起來好像是平行的，可是遇到一些事情卻不是平行的，那權力往這邊走的話，那樣子是不是過渡的安排方式，那是不是適合從你們的觀點來看，該怎麼調？

答(C)：那個權力指的是什麼？

答(D)：譬如說原來它有清潔隊的，現在他沒有清潔隊了要歸到環保局去了，以前有些道路的本來他可以處理的現在不行了，我就是講說從這個發展，就整體來看像平行的配置來講，適當不適當？如果不適當的話，從你們角度來看，未來要怎麼調，甚至有人講說乾脆不要區公所了。這樣趨勢底下，如果行政區域重劃根本不需要區公所啦，就是用別的方式，整個組織

去重組，如果是適合的話，怎樣安排會比較好？在現在基礎底下，假設這個配置不是很適合，臺中市的眼光怎麼樣，未來的發展方向？

答（C）：我們目前，倒沒有把區長把它放在說矮化或是說淡化他的職權，你看喔，我們開市政會議我們市長主持的，他們都是列席參加的單位，他跟我們一級機關是一起的喔，那在會議裏面我聽到的，比如說什麼建設的話，他一定是交給區長來決定，就我們市府的部分我們並沒有把它矮化或是怎麼樣，我的感覺是資源、經費、預算不足啦…。

問：我問一個比較尖銳的問題，當這些鄉鎮轉為區長的離開了，也變成官派全部一樣了，官派以後那個區長的位子可以跟局長平行的嗎？（**答（D）：**沒有。）那假定我們設想一下，那現在受到民選的壓力，鄉鎮長變成區長，它可以列席參加市政會議，那這個假定一下，這個區長跟局長是平行？，大小是一樣？（**答（D）：**沒有。）

答（C）：以前合併前臺中市就是阿，開會他還是來喔！我是覺得是經費挹注的不足啦！

答（D）：我覺得是他的身分地位本來就不同，未來可能在十年以後，政府是否可以規劃一個分駐單位、一個執行單位，但那個機關的主事者應該不是機關，他應該是一個分派所，那也是由政府分派，但是他純粹就是在執行的部分，我覺得未來這樣政府整個的運作上也比較順暢，但是這個是一個夢，因為就我們臺灣目前的現況是不太可能，尤其十年後應該機率也不大，那這個部分應該是可以討論看看。

問：所以說它盡可能維持現狀這樣走，未來發展趨勢，這邊是規劃、這邊是執行，基本上從鄉鎮轉成區公所它就有弱化。

答（D）：在角色扮演的部分它原本就是弱化，只是市長可能在某一個部分會希望在明顯的地方把它提高，但是實際上它還是在這裡，雖然說它在施政會議有參加，但是實際上還是在這裡，這是沒有辦法去改變的事實，除非他權、錢、人部分它可以加注一些，就是讓它提升，因為最主要的機關運作是這三種，那這三種缺了，它只是一個不完整的機關。

問：那我再問未來可能嗎？可能增加嗎？錢、權、人？

答(D)：我覺得這應該要看整個趨勢的走向就比較能去臆測，對我們是希望，就我個人的角度不代表機關的角度，我是希望他能夠多一些挹注。

問：我就順著這個來講，比如說有些統籌分配款以前是可以到鄉鎮嘛！現在沒有了都沒有了拿走了，另外，原鄉鎮有回饋金，那現在區有沒有回饋金？

答(D)：區有回饋金可是大部分都收回一級機關統籌運用...

答(D)：有一些有留著

答(C)：沒有耶！很大部分都在區裡面阿

問：現在我要界定一個問題就是說，有回饋金的，以前鄉鎮所有回饋金，那變成區以後它的回饋金還有沒有，還保留在區嘛？還是要回到一級機關再下來？

答(C)：這個要問它們可能比較清楚。

答(D)：像焚化爐的回饋金部分，比較像是地方財他們就會留著用，但是有一些還是收回去

問：留給鄉鎮的區？它還可以用？

答(D)：對，我記得像是環保的回饋金就是環保局使用，他在訂一個法條去分配額度，公所給它多少，多少留在機關內它在去統籌運用。

問：以前鄉鎮公所它直接可以用是不是，它有完全自主權嘛！

答(D)：對，因為它是一個自治法人單位。

問：好，可是轉成區以後它好像完全沒有自主權啦，還要訂辦法是不是？

答(D)：恩，原來回饋金本來就是要訂。

答(C)：辦法本來就是要訂。

問：改制成區公所以後他火力發電廠的回饋金怎麼處理，還是我們可以自主運用？還是這部分回到市政府去，市政府在訂個辦法給你？

答(D)：就我們所知跟科長講的是雷同，它大部分的回饋金還是留在地方

去使用，除非它是有整體考量的部分它收回來機關運用，除非有比較細的部分我們比較不清楚。

問：所以這部分有沒有使用方式的變化？

答（C）：我早上看預算書，我看到北區的，它有那個殯葬的回饋金它也編在公所阿，它們有自治條例分配比例都編在他們北區預算。

問：編在它們的預算裡囉？

答（C）：對阿！

問：所以每一個區域算底下回饋金的方式都不一樣的。

答（C）：有可能，它們有辦法有條例嘛，但是我四五月有去評鑑像我去海線那些公所他們都有講到，回饋金很高，那他們需要有專有的人力來處理回饋金，譬如說它是補助電費的，是不是有人要來申請，勢必要有人力，所以說回饋金的部分他們有在處理。

問：基本上那個自主權跟原來在鄉鎮公所變化不大？

答（D）：變化不大。

答（C）：之前它跟我說，它跟我說很多，它每戶然後合併才發現以前的鄉民鎮民都有保團體保險，（答（D）：對，團保.....），對，團體的意外險，才發現，原來鄉鎮那麼好啊！所以我說他們回饋金，有沒有弱化，是不是把主權收回來我是不知道啦，但是，它還有一個名目在處理喔...。

問：那這樣子臺中原來小八區有回饋金嗎？

答（C）：有阿！

問：那這樣子每個地方回饋金的部分，假定那個財主不一樣，財力不一樣，回饋金就不一樣，每個區的資源就是不一。

答（C）：因為你受到的污染不同嘛，當然它就不同啊，只是所收到的資源會不一樣。

問：好另外一個問題齣，回饋金就是鄉鎮改成區以後，區公所的組織安排，它必須按照定制度法來，對不對，鄉鎮改成區以後，那個編制組織結構有

沒有產生很大的變化？

答(D)：組織編制沒有多大的變化

答(C)：它的人力基本上都沒有裁阿，那組織裡設的科它必須按照制度排，從鄉鎮公所變成區的科。

答(D)：會有一些差異性，因為原來它的科，自己設九個科，在合併改制之前，正式的科不包括幕僚單位，大概就是四個，就是給它們訂四個，除了和平以外比較特殊，所以說它的科別有不一樣。

問：所以說組織規模有縮小那個科？

答(D)：應該是有縮小。

答(C)：人沒有變阿，人沒有少。

答(D)：但是它的組織有異動。

問：原來說還是有個問題喔，像鄉鎮公所有很多臨時編制人員怎麼處理？

答(C)：現在目前沒有，市長說要先穩定，所以去年一年它的人並沒有動，但是有的就地利之便，如果可以的話就互調，它應該有調查，可以填，就有個平臺吧就去填說你要那邊，方便的職等相當等於互調，因為我們沒有申請。

問：所以他大概人沒有動，作業方式可能不見得動，但是組織結構有變化，但只是在地位改變了，所以一般對民眾來講它可能不適應，它可能對原任的鎮長、區長不適應。

答(C)：因為一個文直接下去就 29 個區阿，我們並沒有說分 8 區、21 區行文，我們現在目前一樣阿，我們行文做一件事情都是一起啊！

問：那 21 區它執行的情況，跟原來 8 區這底下做起來，會不會有差異？

答(D)：我們民政差異應該不會很大，我們應該就另外一個面來探討就是說，他們的職員在執行上，是不是有不同的做法跟行為出現，那我是覺得在適應上，以前他們是說自治法人機關，說什麼就是直接去做直接去做，現在凡事都要申請凡事都要報備，凡事都要在一級機關去，這他們變

成層級節制多了，一層卡在一層，所以說它們在執行上會有疲弱的現象，那原來小八區它去就是這樣運作的，它已經運作這麼多年了所以這個部分它就是沒有，沒有太大的問題。

問：所以就是說想請問一下，你們在鄉鎮合併以後變成一個直轄市，那合併的過程有沒有參考臺北市的作法，在那個臺北層級區公所以外有沒有參考臺北市的作法？

答（D）：有，包括法律的制定、組織層級的部分，然後還有包括他一些新的做法，未來直轄市一些新的做法都有去作參考。

問：那這樣子我請問一下就是說，如果你們參考臺北市的作法，那是否有參考臺北市政府跟區底下的做法

答（D）：其實我們有發掘臺北市比較把區當成二級機關在看待，尤其是他把它看成民政局的二級機關，但是事實上法律規定並不是這個樣子的，所以其實他們也還在適應當中，我覺得在《地方制度法》相關的法令公布以後，其實他再慢慢調整自己的看法，其實到現在我們在跟他們作業務上聯繫的時候還是發現他們在某一個部分還沒辦法轉換過來。

答（D）：88年到現在已經十幾年，但是它們在這個部分還是有一部分沒辦法完全轉過來，他們還停留在區就是他們管的，但是其實這個部分在法律規定上面是不符的，但是已經有明顯的改變，我在看他們法規命令或是相關的一些規定的話，95年過後的法規就有明顯在轉變，但是90年法規變動上不大，所以可以看見它們在法律規定在逐漸作緩慢的改進

問：還有一個問題，區政會議有很多不同的參與者，這個部分就你們現在改制以後區政會議的情況，區政會議的區長扮演什麼角色？

答（C）：你是說區公所的區務會議應該是擴大，很多單位來的麻，那應該就是擴大。

問：這個區政會議的定義是什麼？他扮演什麼角色，他跟區公所之間的關係有沒有發生實際的功能？

答（C）：擴大我們是稱擴大區務會議，我們就是規定一年至少要兩次，上

半年一次、下半年一次，那你要請我們一級機關去列席，那主要有里長、還有你區內的一些行政機關警察局、派出所、學校、衛生所那些機關都一起來，大家就提供意見，一般來講，大概就是里長他直接接觸民眾，所以他的問題較貼切，那他會提供一些建言，然後就我們就列管阿

問：好，那這樣就列管以後，區長還是要報到阿，還是要往一級機關去報吧？

答(C)：你要看看業務屬性，有一些就是區公所就直接去處理，他不見得每件都是一級機關的權責，有一些權責也是在公所。

問：好，那像這樣擴大區政會議，像這樣里長、學校等等，這樣的設計是不是類似，讓多元不同的聲音都能夠進到這個裡面去，就你們觀察來講，他實際上有發揮他的功能嗎？

答(D)：我就以前鄉鎮市的角色來講，他相對的功能變弱，因為他沒有辦法說到做到，那區長說一句話未必要這樣做，那他現在還要請示、上呈的關係，那以前鄉鎮長講的就說到做到，所以說以前那個狀態跟現在這個狀態是不一樣的，現在有點像幕僚的一部分，有點像諮詢。

問：還有一個問題，鄉鎮公所他原來有代表會，像議員有建議權，那改成區以後呢？統稱就我們的觀察，合併以後變成區，外面政治勢力對區的影響是降低的，還是增加的？

答(D)：應該說他的政治拼盤變了，現在是里長的角色提高了，地位提高了。

問：可是里長是有任用資格的阿！

答(D)：他是民選。

問：村里幹事呢還在？

答(D)：他是行政上協助的部分。

問：對不起我想請問一下，那里長的政治影響力在上升嗎？

答(D)：對

問：那里長後面的，樁腳，後面的派系？

答（D）：派系也會跟著變。基本上大的派系目前來講還看不大出來很大的變化。

問：我想請問一下在這個發展機制底下，像以前臺中縣有派系，那改成區以後，他是原來派系變成海派的，還是原來派系變成政黨的？還是派系？

答（D）：就我所了解，不過不知道我的了解對不對啦，可能僅供參考，就我了解他還是派系，他色彩太濃厚，不可能一年多之間就做轉換，未來它會不會有改變，我覺得是有可能的，但是這要看未來政治局勢的發展。

問：為什麼會提這個問題，因為區長官派，那資源是往上的，原來鄉鎮改制為區以後，那外面的政治影響力當然會降低的，那從管理面來講那是好的，我不知道臺中市是怎樣，是不是也是這個樣子，外面政治影響力對區的干擾？

答（D）：我覺得是雷同的。

答（C）：這可能我的看法不會很精準，是覺得預算是很大的一個籌碼。

問：對，像臺中市議員有建議權，像議員建議權對不對？

答（C）：當然有阿，里長都有。

問：所以鄉鎮變成區還是有，但是從你們從現在發展的角度來看，又回到那個區那個區長，以現在這個制度安排的話，區長應該扮演什麼角色？

答（D）：我覺得區長應該是扮演是政府的行政幕僚角色，因為他沒有實權，他應該比較偏向行政幕僚。

問：那大概都往臺北市了對不對，運作方向這個樣子。

答（D）：他是標竿拉！

答（C）：因為它太久了我們都還在過程，還在陣痛，不過臺中縣市或許陣痛會陣痛比較嚴重一點，新北市是就地生根，那高雄縣市、高雄市本來就直轄市，已經具有相當的規模嘛，那或許臺南縣市會更微妙，不過它們好像也分成兩個地方在辦公，結合沒那麼緊密。

問：你們是比他快，他們是選完以後，它們是兩套制度在走。

答(D)：市長是講說是走的太快了，合併以後他們難免陣痛跟磨合會比較強烈。

問：不過其實是這樣子來講的話，高雄跟臺南它們是兩套制度在走，他們觀察區是也是會慢慢往這個制度在走，不過其實來看臺南、高雄未來發展趨勢會差不多，那現在制度法令調整得差不多，大致修改完畢了嗎？

答(C)：因為它有規定阿，兩年以後就要做啊，況且自治條例它的過程非常的繁複。

問：最重要的是說，行政院研考會他想知道，像那個改制為區公所它的業務延續跟銜接上面，這上面沒有太大的問題？

答(D)：因為銜接不能說是沒有問題，它問題是很大，但是大家都是在盡量地去做解決

問：現在解決差不多了？

答(D)：大部分重要的問題都已經解決了，但是我覺得可能在環保跟那個部分可能會比較，可能要看主事者。

問：好，從這裡來看，在業務銜接過程底下，有沒有哪些是重要的問題出現？在業務的延續上面？

答(D)：在業務的延續上面應該是，因為直轄市的業務原本就跟鄉鎮市，應該說是縣市的部分它的職權不同的，那縣市要提升到縣市的區塊，比如說一級機關的職權它也有變化，譬如說鄉鎮市的職權也有變化，對不對，那其實在這個職權的變化就影響到業務的是影響比較大的，像高中職的部分，那還有就是說像環保議題的這個部分，那個清潔隊那個部分，還有一些像工務大隊銜接的部分其實這個是我們目前看的到的拉，那如果說不是我們看的到的，那也還是有其他問題，其實我們不知道但也是可能有存在。

問：我最後一個問題，選區要不要重劃？

答(D)：就長遠來講是需要

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

答（D）：因為短期間是不太可能調，大家還在融合當中會更亂。

答（C）：行政區它動得比較快啦！

問：行政區劃法還沒通過喔，新北市已經開始做研究、規劃！

問：到現在來講，前景光明嗎？

答（D）：就我個人的角度阿臺中市的前景是光明的，我看好高雄市跟臺中市！

問：因為原來臺中市就是了它的規模。

答（D）：臺中市也潛力，而且有個發展點在，對，但在臺中市未來的潛力應該是比高雄市大，它比較特殊一點

深入訪談紀實—編號 E

訪談時間：2012/10/05

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市政府都市發展局相關主管

訪談地點：臺中市政府都市發展局

問：依據《地方制度法》相關規定，縣市合併後原鄉鎮市道路管理相關法規一律得以延用，在實際操作上是否出現問題？建議修正方向為何？

答：首先說明，臺中市道路主管機關為建設局，此些問題大部分屬建設局所辦理，縣市合併後相關法規繼續沿用二年，原臺中縣轄依「臺中縣道路管理自治條例」，原臺中市依「臺中市道路管理規則」運作，實際操作應無問題。據了解目前已進行法規整併，未來包括罰則及收費標準等將全市適用，都發局本身對道路上之違規廣告、障礙物均配合處理。

問：縣市合併之後，外部政治因素對區公所道路交通建設管理的影響為何？又，區政諮詢委員的角色為何？是否發揮一定程度的影響力？

答：縣市合併後道路管理由建設局統一管理，所謂外部政治因素應無相對關係，相關問題透過里長、議員等管道反映，均可獲得改善。

問：為了加強道路管線工程的統一，直轄市政府訂立了相關的規定如：「臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例」；臺電、中華電信、第四臺、自來水公司等相關單位要挖掘道路均須事先申請，繳交相關費用後始可開挖道路。另外，原臺中縣所屬各鄉鎮市也有各式各樣的回饋金收入，如各地的臺電輸變電協助金補助、垃圾掩埋場、資源回收場、焚化爐等設施的回饋金、機場回饋金等。合併後，區公所與上述單位互動為何？事先繳交費用與回饋金使用情況為何？

答：目前統一挖補業務由建設局辦理，相關民生管線若為單一管線埋設則由各管線單位自行辦理，市府僅代辦二種管線以上同時施工之案件，以減少開挖次數，管線單位所交之費用則納入統一挖補基金運用。

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

問：在道路交通建設與管理業務，市長信箱、1999 或區長信箱分別扮演和種角色？區公所能否提供更多公民參與的管道？區長應扮演什麼角色？

答：目前市長信箱、1999 專線以提供市民便利之反應管道，應可滿足民眾需求，至於區長應屬反應該區之地方需求。

問：在道路建設管理相關業務方面，臺中市政府目前是否強調由一級機關統籌辦理？建設局籌設之四個工務大隊與原各區公所應有的權責之間是否存有模糊地帶？其他與道路建設和管理業務相關局處是否有類似情形？

答：本府道路管理機關為建設局，其所派出之四個工務大隊與區公所應權責分工清楚、互補，以快速解決問題，本局亦有類似機關，目前都發局已於 8/15 成立山城服務中心，快速解決山城民眾需求。

問：臺中市各區公所是否有足夠的能力進行道路建設及管理工作？請分別從區公所專業人力與財政現況進行說明。有無其他因應的解決方案？

答：縣市合併前，區公所原為自治團體，即有進行相關道路建設及管理工作，其能力問題，至於財政問題則屬全市之問題，應都屬拮据，解決方案應權責考量財政狀況。

深入訪談紀實—編號 F

訪談時間：2012/10/11（四）13：30

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市政府交通局相關主管

訪談地點：臺中市政府交通局

問：從直轄市政府一級機關首長的角度觀之，交通局與各行政區之間的互動關係，在縣市合併改制的前後，其業務延續方面有無明顯的變化？處理狀況為何？

答：首先臺中市在縣市合併前後差異，就我的認知瞭解，我也擔任過胡市長第一任期時的交通局長，那時的原中市只涵蓋八個行政區。以交通業務來說，基本上各區扮演之角色仍只有建議權，沒有實質的行政權，意即標誌、標線、號誌等與基本民生息息相關的部分還是屬於重大交通建設，需由交通局統籌規劃施設。我們都是藉由一種民意反映的平臺，此平臺的角色類似里長或是民眾，可藉該平臺反映各項交通建議及待改善事項，透過網路無界限的方式，讓民意以最快的方式傳達到交通局，因此各區並沒有太大的實際行政預算或人力，而係由交通局主政辦理。然而原中縣就不太一樣了，其總共有 21 個鄉鎮市，基本上原中縣的交通局反而是站在類似督導單位的角色，因大部分的行政權都落在原中縣的 21 個鄉鎮市公所，其鄉鎮市長都是民選的首長、個別獨立的機關。因此以交通建設來講，他們除了重大建設沒辦法執行之外，其餘如造橋、鋪路維護以及標誌、標線及號誌的興建跟設置，基本上該公所都可以辦理。

綜上，此兩個截然不同的制度各有優缺，優點是以原中市交通局來說，它可以作得很有效率，可以掌握所有的資源，所考量到的面向會比各區只看到自身更來的廣一點，而交通局也能夠較客觀地分辨輕重緩急及優先順序；至於原中縣的部分，其各鄉鎮市公所在辦理業務的過程當中，人力的專業度、組織度還有預算的分配上可能略顯不足，且在任何預算編列的過程當中，我們很難預見未來所面臨到的各種突發情況，一定是要有想法之後屆

時還要預作調整及變通等，若各區之間相互的管制及溝通協調沒有做好，各區之間的介面就很難整合在一起，預算也難以發揮最大的效用。回溯至兩年前縣市合併的那一時刻，公部門正思量下一步該怎麼走，我們基本上綜合前述兩者之優點，意即各鄉鎮市能夠處理的標線、標誌等複雜度較低的交通設施，交通局就以委辦的方式讓區公所去處理，但經費預算是我們在掌握，藉此可讓公所即時處理一般與民生較相關的小型工程或者較急迫的案件，而複雜度及規模較大如紅綠燈號誌的連鎖，以及大項或跨區的交通建設部分就交由交通局來處理，此即為原中縣 21 個鄉鎮市在縣市合併後變為區的處理模式。至於原中市 8 區在縣市合併後，以目前來講，各區還是依循原中市的處理模式並無作其他變動。經本局檢討之後，認為原中縣的區公所委辦模式應該可以適用，所以今年度也在思考原中市的區是否比照原中縣的 21 區委託其辦理各自區內之標誌、標線等，仍在研議當中尚未定案。

問：所以縣市合併剛開始的時候還是以兩套模式在處理，那目前也在思考原中市 8 區是否比照原中縣 21 區的委辦模式？

答：應該不是比照，因為原中縣的區都是全權處理，那現在是以部分委託的概念，例如比較單純或是小規模工程，只要公所可以立即處理的部分就委託他們辦。

問：也就是說現在交通局思考的是給原中市 8 區也有這個權限委託的辦法，所以這是不同的制度變更？

答：對，不過就市政府的角度來說，也沒有讓各個原中市 21 區具有同樣的權力，因為所有交通整體規劃也好、經費也好都是交通局在運籌帷幄，公所就有點類似配合或是代辦的機制，其實這中間面臨到很大一個人力問題，就是原中縣 21 區，可能因為業務量沒有那麼大，而原先的人力配置還是在，因此在去年一整年的運作過程當中，會發現很多原來的業務由很多人力在做，但其實沒有那麼多業務，故人力上反而有多餘的現象。所以今年度針對人力部分已在漸漸作調整中，包含像業務量較重的交通、建設、都發等應該都會移一波人力來給我們做支援等等。在制度轉換的過程當中，我覺得人力的調配似乎是不得不然。首先原中縣市的行政區屬於兩個不同的體

系，再來是不同體系之公務人員處理公務的慣性或者邏輯也不太一樣，會發現原中縣的部分，我們的同仁會比較習慣用督導的角度去看，而原中市的部分，同仁的反應就會比較想要積極地去處理這一塊，不過透過縣市合併後民意的洗禮到現在，已慢慢取得一個平衡點，我們目前的處理原則就是，原中縣較偏遠的區域，公所能作的小型工程就讓他繼續做，那較大案件就由局裡來溝通協調，甚至是跨區的溝通協調或重大建設的爭取等等，我們會往這個方向持續努力。

至於法規面部分，在縣市合併之初就是一併適用，就是原中市的自治條例跟原中縣的自治條例如果有相同之處，就予以整併，大概在去年年底就已整併完畢；若有兩邊原治理條件不一樣的情況下，會因地制宜研議出新的自治條例，如較偏遠地方的補助或相關意見反映的部分，我們大概都有作調整。此外還有溝通的重要性，因為要考量民意，往往就會遇到業務執行上之困難，那民意的部分，原中縣民意機關的要求跟原中市民意機關問政的風格，我個人認為就這兩任來看差異是蠻大的，那以我們當機關首長的概念來看就是盡量地適應，因為議員都有不同的需求，我們都盡量說之以理、動之以情，說之以理即在縣市合併的過程當中我們能做的就盡量幫他做，也會向議員爭取諒解與認同，若是真的不能夠做的；我們也會動之以情讓他可以同理心了解這真的是沒有辦法的事情，但並不是代表以前可以現在就不行，因為很多時空環境與法令的改變等。所以依照我個人來看，反而是跟民意機關的溝通會落差比較大。再來是民眾跟政府部門的溝通，我想很多民眾可能不太滿意縣市合併後的結果，此現象合情合理，為什麼？因為人民期望很大，但任何不同的兩個人在一起或是一個團體組織的融合，它需要的是時間，我們只要確立方向共同往目標邁進，那麼勢必將逐漸步上軌道。以我們交通局的業務來看，過去原中縣的公車的確沒有這麼發達，那我們接手之後只有花半年的時間，我們做了 8 公里免費的政策，然後把所有的公路客運移撥到市區客運來，我們是全國第一個最有績效的城市，本市公車的運量也從原先的一個月 300 萬，到達目前最高 681 萬，成長了兩倍以上，這在大眾運輸發展史上是一個非常顯著的躍進，也是本局同仁共同努力的一個非常大的成就，這個過程就會造就好的結果，一般民眾仍需要花時間才能慢慢地去感受，無法一覺醒來就可以讓人感受到整個縣市合

併後的環境會更好。舉凡紅綠燈的調整，大家可能不知道實際上會遇到多少困難需待克服，像是原縣市的邊界，原公路總局與原市政府所轄的權管範圍等都要花時間來作紅綠燈的調整及整合，再來還有速限問題，市區時速要訂 50 還是 60 等等。其實現在每一種處理的介面都要花時間，我相信仍有許多民眾認為說為何原中縣和原中市的標誌沒有辦法一致，實因合併後的大臺中市幅員廣闊，本局希望大家可以踴躍地向我們提供或反應充分的訊息及建議，我們能夠做的就會立即去做，不能夠做的也會按照輕重緩急來處理，我想這一塊是要更努力去達成的。

再來談到的是管理層面，我們發現在整個預算的執行過程當中，大家都覺得 1+1 之後要大於 2，但就像市長一直在表達的，我們成為院轄市後成為高中生了，但仍在穿小學生的衣服，因為持續處於既定的舉債上限，不管財政劃分法或者公債法都沒辦法滿足我們目前的需求。今天還有一份資料，就是所有五都的舉債，臺中市是最低的，高雄市是最高的，那在這個過程當中希望能夠透過有回收性或是有報酬率的舉債，而不像是放煙火的舉債方式，但現在看來幾乎都不可能，我們也希望能夠就法規制度面，財政劃分法或公債法能夠儘快地來處理。還有人力層面的部分，臺中雖然升格為院轄市，但人員大概僅為臺北市的三分之一左右，如要馬兒好又要馬兒不吃草，困難度是相當高的。

問：我想在縣市合併的過程中，以交通局的角度來看，基本上業務還是延續的（答：是的），但是就我聽起來，雖然原中縣的鄉鎮市公所合併後仍委託其辦理標誌標線（答：對，委辦業務），但委辦的權利對於原來臺中市八個區來說是沒有的，那是否業務延續過程的背後其實是照著不一樣的制度走？所以現在交通局比較照顧整個 29 區，而原來縣的鄉鎮市改成區以後，我的印象是不是說，它的人事、預算及法政等權力，是往上提升的？

答：應該說是往府的本位方向在提升推動。

問：交通業務是往交通局集中，就等於說交通局形成某一程度上的分工。

答：我們稱作夥伴關係，大家都是獨立機關互相合作。

問：如此說來是不是現在的區公所係為派出機關？（答：是的），那是否就

交通層面來講，交通局長扮演的是協調各區、協調政策制定的角色？

答：倒也不用協調，交通政策的部分就是交通局在擬定，而執行的部分是公所可以代執行，那在執行的過程及屬性大多也是屬於較單純或小規模的業務範疇，舉如標線、標誌、反射鏡或是停車場代管等等，大概都是比較例行性的業務，至於由公所處理例行性業務的好處，在於民眾的需求能夠馬上及時反應並作適當處理，公所可以在受補助的預算額度之下去做彈性的調整，但法規面仍須兼顧。

問：所以預算是由交通局編列？

答：是的。

問：那預算的編列方式，是每年固定編，還是由區公所寫計畫？

答：基本上本局會按照去年的預算額度來編列，併同考量市府經費額度申請的數額，以及參考公所去年的執行率還有預算的額度再來重新編列，那我們今年度下半年有一個預算建議給各區公所，還是維持同去年的額度，但是會有一個但書，如果公所發現經費不夠可以緊急來向本局申請，本局將視本身經費額度的執行狀況再來予以補助。

問：所以說如果順利的話每個區公所會在預算上有一定的額度，在該額度裡就可自己運用了？

答：對，由公所自己執行。

問：這運用過程底下不用再寫計畫？

答：不用。

問：那如果說不夠了再來申請？

答：是的。

問：這樣的模式運作到目前來說還順暢嗎？

答：應該還算順暢，原中市八個區就由本局自己做，我也請本局同仁研究，是不是比照原中縣 21 個區的做法。

問：所以有些單位整併以後，人力會比較多一點，業務慢慢地也移往府或

局來處理。

答：甚至是原中市所屬單位扮演的角色也越來越多了，因此原中市區公所的人力是比較少的，原中縣區公所的人力也會往原中市區公所來作移動。

問：好的，那在合併的過程底下，局長的角色可能碰到兩大困難，也許不是業務銜接的面向，而是合併後的議會還有原來鄉鎮市的民眾，這兩個面向可能是最大的挑戰？

答：對，沒錯。因為原 21 鄉鎮市的區長是民選的，民選的當然就有所謂親疏遠近的人際關係，那在親疏遠近的過程當中，就很容易在權限範圍之下，對於比較親近的人事物就會給予較多照顧，人情總是這個樣子，但是來到我們市府這邊，當然會較公平的對待每個人，那公平對待的過程裡面，會發現很多區開始覺得似乎合併前的資源較多，而合併後的資源反而變少，讓他們沒有辦法去照顧原來所照顧的人，那我想這個部分要做心態上的調整，尤其在第一任的四年，很多都還是原鄉鎮長轉任區長，轉任的過程當中他們在心理的調適上，我相信一定很困難，但也合情合理，我覺得這些都是要妥善溝通的。

問：像局長講說合併的過程需要時間，財劃法、公債法等法條也尚未通過，必須按照舊的部分來做，所以就導致地方困難之處，那在這過程底下，面對這兩個民意壓力，原中縣的鄉鎮市民直接跟公所反應就可以馬上處理，而其他區目前還需要一些時間可能還不適應，那如果碰到此情況，民眾反映的管道是什麼？直接反映到區、局還是市府？

答：我想都可以，現在我們有一個統一通報專線叫 1999，1999 是民眾打臺中電話來都會立即處理，市長信箱、局長信箱等也是隨時受理，我們都是每天在處理這些事，甚至跟議員、區長互動的方式也是一樣，電話也都可以隨時來向我們反映，我想在資訊蒐集上面，我們應該都是沒有問題的，那關鍵在於蒐集完畢之後，怎麼去處理，在處理的過程中會發現，很多民眾對於法律認知的差異性，因為都會區的民眾比較會注意到法律規範上的嚴謹度，即「法、理、情」的優先順序；至於非都會區的民眾可能偏向「情、理、法」的觀念，兩者是不太一樣的，所以常常造成民眾覺得為何之前可以、現在不可以的現象，這個部分都必須透過公部門不斷地去溝通和協調，合

併後第一年上半年的狀況最多，那後來大家已漸漸地協調出一個均衡的模式，所以以現在來講，就法的層面來看，我覺得應該不是問題，反而是資源分配的問題，當財劃法或是公債法也獲得通過之後，應該還有另外一波議題來討論如何配置資源，及如何照顧大多數民眾的權利。

問：是不是現在很多原來鄉鎮市或區的民眾，他只用 1999 就可以直接跟市府（長）那邊反映了，然後您們就這樣回應了，那回應或處理的時間是不是沒有辦法跟當初他向公所反映一樣的即時？這之間是否仍有落差？

答：基本上如果民眾覺得有落差，在我認為，以交通層面來看，以前原中縣都沒有公車，我們現在都有公車動態資訊系統，1999 都可以回應現在哪個地點什麼路段什麼路線在什麼時候公車會到等等，所以整體運作機制在我看來不覺得會比原中縣的鄉鎮市處理服務的時效慢，除非是原鄉鎮市在未完成行政程序前就先去做，是後再來補相關行政程序，除非是這個樣子。那至於不能夠做的，我相信很多人都不太會反映。

問：好的，如果在這樣的趨勢下，我想跟局長請教，這樣的發展趨勢很可能讓原來鄉鎮市公所轉變成區之後，區的定位及角色似乎弱化了？

答：原鄉鎮市變成區的話，應該說區公所可以直接照顧民眾的權利會較弱化，這是實在話沒錯，區長沒有辦法獲得那麼高的權力，我不曉得這部分以老師的專業角度來看，是否覺得是必然的現象，而在我認為似乎是一個必然的趨勢。

問：因為我們在臺南、高雄反映這個趨勢，所以，此議題概括來講跟未來制度上的設計考量可能會有關係，從局長觀點來看的話，在這個發展趨勢底下，從區跟局之間，思量區是扮演什麼角色，以道路舉例來說，按照這個發展趨勢來看，似乎這個區是弱化的，他本身沒有經費去即時作出反應，需要交通局所編的預算才可做這個部分，那不夠還要去申請，如此按照這個發展趨勢來看，交通局跟區之間或所訂之委託辦法，區長在其中扮演什麼角色？

答：應該這麼說，公所可因應第一線的民意反映，還有第一個緊急小工程的部分就可以立即處理，以及其他與民生較有關的面向，比如說住家前的

紅線忽然被人破壞或模糊了，公所可以馬上補繪，或者標誌被撞歪了，他可以立即去扶正，或者是一個社區門口的反射鏡需要裝，公所就近派員現勘後就裝了，類似這種小型工程不是所謂的大規模交通規劃或是交通工程的手段，公所就立即去處理了，這樣有一個好處是，我們把民眾的日常需求直接給區公所去處理，因為不管是多大的一個單位，當交通局派員到現場去，可能至少就需要好幾個小時甚至半天的時間，但如果是由在地就近的公所派員到現場，也許就可以立即處理，或者透過簡易行文的行政流程就可以處理掉了。

問：那有無可能遇到區長反映沒有經費或已用罄的情況？

答：有可能，所以說這個時候就要預判，如果九月份經費已用罄，公所這邊不能等到沒錢了才來向本局申請，公所必須預先評估提前到比如六月份就要跟局裡申請，並說明需要再多少經費才能執行完今年度的待辦事項，但是類似的狀況也會到局裡面來，比如說今年本局設施的號誌，截至目前為止也沒經費了，就是民意的需求都很高。如果預算額度真的不夠，就納入明年的預算編列，為了因應這種情況，我們一定要預留一個可供緊急使用的預備金。

問：合併以後，原來交通局的人力有沒有增加？

答：有的。

問：以目前增加的預算及人力來看，足不足以因應 29 個區與交通局有關的業務需要？

答：完完全全不行，舉例來說，我覺得如果要增加標誌標線及號誌相關設施的話，大概還需要至少再一倍的經費及人力，如果按照民眾反映需求的話。

問：可是，原來鄉鎮市公所的人力可以往局裡面調度嗎？。

答：這就是一個弔詭的地方，比如說原中縣有 100 塊，原中市也有 100 塊，似乎是 100+100 就好了，但會覺得奇怪的是以前日子過好好的而忽然之間卻好像又不夠了，關鍵其實在於民眾的期待。原來的民眾可能覺得 100 塊已夠了，合併之後他說我小學生每天花 100 塊錢夠，但如果是高中生那每

天需要花 150-200 塊，亦即慾望及期待往上升了，那期待往上升之後在縣市合併當中就必須要有一個導引的重大建設進來。

以交通建設來講，像我們推的快捷巴士系統（BRT），只要有重大建設進來，當然對於沒有那麼急迫小型的東西，就若干部分來說會造成影響，像以公車來看，原縣府大概沒有什麼公車補助預算，原市府在原來的公車補助裡面大概有一億到兩億的經費，縣市合併的第一年（去年）我們大概就有五億，而今年已經有十億了，然後實際核下來可能到十二億，明年就十五億，兩億、十億到十五億，以八億的差距來說，在原中市可能就可以做很多標線及反射鏡等基礎設施，民眾會覺得這是夠的，但是以大眾運輸的發展來看，我們覺得這一塊的輕重緩急會比標線、反射鏡等來的重要許多，所以我們就把預算移到快捷巴士系統來了，然後這一塊的需求就會越來越高，但相對的其他需求就會被稍為往後推移，所以說財劃法、公債法對我們這個機關來說是非常重要的。

問：那另外就是您就局長的位子來看，區的交通部分還有面對議員的時候呢，您覺得政治的壓力、或是派系的壓力、政黨間的壓力底下，當然我這樣講，某些區長可能認為說派系的影響力在降低，政黨影響力在增加，可能有人有這樣的觀察，從這個部分我想知道一下，就局長的位置來看前後的**政治影響**，例如關說等等，合併前後的差異性在哪？

答：好的。我想我是比較幸運的，因為我本來就不是政治人物，也不是從事政治活動很熱衷的人，我們是以專業角度來做這些事情。就第一任跟現在回任，我兩任來最主要的中心思想都是從民眾的思考為思考，我個人認為這樣對民眾是最有利的，我不分黨派、不分誰來告訴我，該做的就去做，不該做的就是市長來告訴我也不會做，所以市長也說要說服我不太容易，那剛好我們是彼此信賴的關係所以這部分運作得非常好，因此在這個過程裡面，我個人覺得不管是哪個黨派，區長也好、議員也好甚至立法委員也好，我認為可以做的你告訴我，我會很高興你提醒了我，且不管任何人來提醒我，只要認為該做的，預算可以執行的我都會去做。那不管是誰的建議，哪怕是一位民眾的建議也是一樣，如果認為不該做的我會妥善的溝通跟協調，然後不分黨派我也會告訴對方說真的沒有辦法，我這個部分在法

規或是狀況不宜等情況下，真的沒有辦法做，如果對方要責難我，那我也覺得沒有辦法，即便是在議會公開責難也沒有辦法，就是這樣。

問：所以說當然局長是以專業的角度來看，並且堅持此大原則，至於縣市合併前後您所承受的壓力會不會不一樣？

答：會的，原中市的議員比較容易說理，而原中縣的議員則比較講情，這就是我剛剛所提說理的部分，如果把說理的這一套用來跟議員溝通，他會請我們再去跟陳情的民眾說明清楚，明白的道理他們大概能較接受；那原中縣的部分會比較著重在認為以前可以的為什麼現在不行，或者說某設施或作為對他而言有多重要，不做真的是不行，但是我還是必須說一個民眾告訴我的，該做的我就會去做，換作是議員告訴我該做的，我也一樣會去做，他們在我心目中是相等的，但如果是議員提醒我的，之後我會更加注意他的急迫性或者是工程執行的有效性，這是無可避免的，因為他是代表民意來監督公部門，但是如果對於原中縣或原中市的議員，不管是誰，不能做的我還是會跟他們說很抱歉，然後說清楚講明白，就是這樣，但是因為人總是有不同的思維邏輯，有些人好像覺得你都不給他面子，那真的很抱歉就是這樣，沒有辦法的事情就是沒有辦法。

問：那另外說，合併前後交通局在交通管理業務上可能會涉及權限劃分的領域，也許是建設局或都發局等單位，這種橫向的互動關係，合併前後有沒有什麼變化？

答：在我覺得是沒有，以前跟建設局、都發局溝通的平臺上面，現在合併之後差不多都還好，只有在劃分業務的時候會有一些模糊空間，以前可能原中市是誰做的，然後原中縣是誰做，像道路的維護，原中縣是交通局做，回來原中市後是建設局在做，那有些業務介面的部分，就必須要先釐清，釐清完畢後大致上都不會有太大問題，這個在前三個月會發生這樣一個狀況，之後大概就不會有。

問：所以業務銜接及延續面上，整體來說沒有太大問題？

答：我覺得還好，尤其在我們府內部之間一些溝通協調，但是比較大的關鍵在於原中縣跟原中市的基層承辦人，彼此之間業務調整的問題，光交通

局在做事的態度跟方法跟其他單位就不太一樣，然後大家都應該先做機關的融合，機關融合完後再進行內部的融合，內部融合完再談外部的溝通，大多是需要這個模式來處理。

問：我冒昧地請問一下，合併後工程面的融合是不是按照臺中市原有的模式走？

答：沒有的，我們交通局沒有這樣，實際是按照比例來說，六比四或七比三。

問：是什麼樣的方式來融合，讓它融合得很順暢？

答：觀念主要在人身上，基本來說就是組織文化，我來到這裡其實也知道會面臨這個部分，因為我對原中市熟，所以我請教原中縣的科長們，討論該怎麼做，並瞭解他們的一些想法，請原中縣的一級主管就我們業務推動上有什麼樣的看法，談完之後請他們給我一點意見，那我參酌意見完畢之後讓我們對原中市的部分作一些調整，因為已很熟稔，就把這個部分融合成我自己的觀念，思量這個制度該用什麼樣的方式去走，所以基本上來說似乎不太有什麼問題，但就整體人力流動率來看，原中縣的流動率在去年一年是有比較明顯，假設有十個人在流動，其中大概有七個是原中縣，三個是原中市的，為什麼會這樣，其實有很大的原因是因為上班地點。

問：那各面向融合以後跟區互動的困難點在何處？原中縣做事的方式、文化可能不太一樣，您們已經融合了主管思維的部分，可是要貫徹到區裡面，那這要怎麼處理？

答：原區的部分我覺得區長最大的困難應該是跟民政局的互動，因為民政局都是獨立的機關，所以在合併初期的時候，民政局開了很多區務會報，透過此會報就預訂了各機關之間權責業務關係，後來才有一個執掌的委任授權辦法出來，那在去年的下半年，我們就趕緊照此辦法來授權給區公所代為執行相關業務，那在委託之前，我們也召集了 29 個區公所的同仁來告訴他們我們應該要怎麼做，後來才將委託業務縮小至標誌、標線及反射鏡的養護等，就是較小型的工程，這也是透過不斷溝通的結果。

問：因為我們也聽到一些講法，比如說委託辦法是交通局在卸責，但未必

是事實，所以即使現在有了委託辦法，但局跟區之間的互動關係是否仍需要磨合，這個磨合該怎麼處理，其機制為何？

答：好的，因為任何一個制度的關鍵在人，人對了制度就比較不成問題，人不對制度永遠是問題，但無論如何，每一個人的思維，對於法條的解釋可能都存有若干的差異，有差異是好事我們可以趕快反應，趕快來作處理，針對所有的處理過程中尋求一個共識決定，如果是個別的問題，我們就個別授權，如果是共同的差異，我們在找所有人來開會，比如以停車場的委託經營來講，其中某一個區認為當初訂定的業務委託辦法，公所的人、力沒辦法負荷，那我們就運用本局的停管基金，挹注公所經費，讓他可以增加人力去處理，然後在權力移轉過程當中賦予它若干的人事權或經費的動支權等等，如此一來就可以逐一解決問題，那像大規模比如說預算的部分，我們跟公所討論應該要分配多少，有什麼意見或建議，有經費短少的話隨時反映，如果沒有就按照這個預算來執行，那從去年的下半年到今年的上半年，我不知道其他局怎麼樣，以交通局來看似乎運作的還可以。

問：合併以後由局長的角度來看，從交通標誌、標線、反光鏡等小型工程是給區做，那合併前後的區裡面有多少人力是約聘僱人員，或編制以外的，他們的人力專業素養是否足以處理應該做的事情？

答：目前看來似乎都是還好，有一些區會針對比較困難的部分，例如市議員或居民有不同意見，反映到我們這裡來就會予以輔導、協調，就是說公所有技術支援，需要交通局來支援我們就會支援大概是這樣的一個方式。

問：比較大的問題像是預算，是不是關於交通的預算都是臺中市自己籌編，有無中央補助的預算？此外有些區以前有回饋金，而每個區的狀況都不一樣，類似交通局的，有臺中市道路挖掘處理基金(答：統一挖補基金，那是建設局權管)，相對的可是區他本身可能有自己的回饋金，像這種基金扮演什麼樣的角色，在道路的部分？

答：基金有沒有回饋金的部分，我們交通局跟區公所是沒有任何關係的，那現在有回饋金的單位可能牽扯到經發、民政、環保、建設等，比如有空氣汙染的回饋金，有所謂的自來水、還有統一挖補等等，它們通常是按照自治條例來進行，所以說現在這個會期，可能會牽扯到的就是焚化爐的基

金、還有統一挖補作業基金的制定等等，那我覺得應該都會回歸到法制，就是自治條例怎麼規定他就怎麼去處理，可能區長會認為，以前是公所做的他們就全權處理了，那現在因為是派出機關，他們沒辦法做這件事(回饋金)，所以說還是要作溝通跟協調的動作，這是無法避免的。至於本局有沒有中央分配補助款，當然是有的，但現在補助款都是直接補助到局，局再按照需求去分配給各區公所，通常都是以局來當作統一窗口。

問：以局長的角度來看未來整體發展，區所扮演角色的方向是怎麼樣？以這樣來看好像委辦、分權及授權多一點，那完全是不同的設想方向，以局長的學養、經驗來看，您覺得未來交通發展底下，區應該扮演什麼角色？

答：是的，我覺得可以分兩塊來說，一個是例行性的業務，我覺得例行業務區公所能做的事，府或局就可以從旁協助，就是以補助經費的方式來做，例行性業務好比說道路的管養或者路燈、標線、標誌的維護等，就是各區有他自行的例行性工程及業務，如果這一塊能夠做得好，我相信他們一定能在原核定的預算額度下去較即時地反應民眾的需求，我覺得這是可以做的。第二個部分是市政府要做什麼，就是輔導，輔導各區有沒有按照當初提報的預算額度確實執行，如您所說的照顧人民基本的例行性工作，這是要做輔導；再來要做創新，還有區界之間的合併，就是整個市政府應該有的統籌範圍，當我這個統籌範圍運行到一定的程度，發現已制度化了就可以去做。

問：所以就您的觀點來看，未來區的權力是否應該會比現在還著正？

答：可以再著正一點，但是這需要時間的歷練及磨合，因為縣市合併之初大家都沒有經驗，他們在操作過程的當中會發現很多事情沒有一定的默契，其中一個叫做作業準則的默契，作業準則一旦成形，然後經費的掌握大概也都明瞭之後，其實這些也都可以交由區公所按照準則去操作，然後市政府可以輔導的角度從旁協助，不需要負擔這麼多溝通協調的工作。

問：當然我們說原中縣 21 區跟原中市 8 區是合起來的，而交通局就應該負責統籌規劃，就您從整體交通來看，您覺得這個行政區是否需要重劃？

答：一定要的，為什麼？因為就 21+8 區來說，當初的劃分有它的歷史背景，

那如果發現整個區的發展過程當中，有些道路的建設、民眾的生活水平、人口的密度等，似乎都有很大的差異性，則應該要好好的來做思考。以臺中和平區來看是否要跟一般的行政區同等對待，我覺得真的值得思考一下，還有原中縣的屯區跟原中市交界的這麼密切，是不是應該要把他的界線再稍微重整一下，因為每多一個界線、每多一個區就增加一個溝通協調的成本，我們在一直在講無縫接軌，即便是沒有縫隙的一個概念，只要任何一個行政劃分，一刀切下去一定有縫隙存在。

問：那既然討論到行政重劃，我大膽提出一個想法，這不是我個人的念頭，而是有人在討論這個議題，從交通管理來看，區公所是否可以不要了？

答：區公所可以不要做交通的部分。

問：區公所可以重組，抑或是不需要了，因為按照這樣的話是功能簡化了成為派出機關，很多業務回到局來作處理，如果以重劃來講，未來這個區的重劃其實也許可以不用作，這樣變成是局直接下去處理了。

答：如果比較例行性的業務是跟民眾有直接相關的，區公所仍有它存在的價值，除非未來的局，還是要派駐人員到聯合服務中心，各區都有聯合服務中心，廢除區公所的好壞我覺得老師您可能要思考一下，這樣的變革會不會幅度過大。

問：我為什麼特別提出來說，因為建設局有四個工務大隊(答：是的，除非是這個樣子)，那就以這樣的模式下去處理了，如此發展的話區還需要存在嗎？

答：與其說是工務大隊，我覺得應該更像是各區聯合的辦公中心，說不定效果會較好，因為如果要取消區公所，可能要變成所謂的臺中市海線服務中心、山線服務中心等，倒是和平鄉我覺得真的很特別，好比和平鄉服務中心。至於各個服務中心合署辦公，這倒是可以思考的，但要是這個功能還沒有完全的被強化之前，你冒然的取消區的編制，我擔心可能會有一些問題出來。

問：所以，按照這個發展角度來看，區長主要是扮演反映民意的角色，輿情反映的角色。

答：他現在就是因為之前是民選現在是官派，那官派就有點像是，如果我們簡單來說把它當作是一個走向，聯合服務中心的概念，他就有點像比如說大雅區服務中心、大里區服務中心，諸如此類，那透過不同的大雅、大里、霧峰等所有的服務中心強化個別服務中心的功能，之後各區服務的功能在區域整併的過程當中，搞不好會透過合併的方式，慢慢把他兩個區、三個區變成一個區，變成聯合服務中心，這樣的時間推演上可能比較有機會成功。

深度訪談－編號 G、編號 H

訪談時間：2012/10/31（三），14：00pm-16：00pm

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市環保局之相關主管

訪談地點：臺中市環保局辦公室

問：貴局在處理原來給區處理的事情中間，現在和原來臺中縣 21 個區之間，業務權責如何劃分？例如道路清潔維護的部分，我們想要了解一下貴局在這部分原來在區底下的清潔業務或道路清潔業務，貴局是如何去執行的？還是有沒有授權？像建設局設有四個工務大隊，另外環保局是否給予區公所一定的權限及預算處理事情？區公所原有人員環保局有沒有作一些適當的調整？在這些方面請教一下長官。

答：事實上就像老師說的，我就針對清潔隊的部分作說明，雖然合併到現在逐漸穩定，但還是不時會有問題跑出來，多數是機關間權責劃分的問題，當初鄉鎮市公所清潔隊真的是包山包海，因為在民選首長底下工作，一有問題馬上就去做，確實讓民眾感覺效率很高。但是現在清潔隊改隸屬到環保局，必須照直轄市體制的規定來做處理，處理速度上確實會比較慢，事實上有些事務並不屬環保局業務的工作目前都回歸到權責機關，例如修路燈、補馬路、剪樹等，這些都是建設局所承接的部分，建設局以撥經費的方式給公所代辦，但公所會認為錢不夠，建設局則認為錢都給了，另一方面，公所也認為建設局在經費使用項目上限制太多，例如維護公園還有經費，修剪路樹沒錢了，但卻不能互相勻用，雙方在這互動上還有待解決的問題。但在這過程中一定會被提到環保局，認為還沒這些工作回歸到環保局之前，都有人力都可以做，現在為什麼不行？所以，這就牽涉到制度面的問題，現在已經是直轄市了，各機關跟公所都有各自的業務權責，像我剛剛說的那幾項都回到建設局去了，應該依照體制上的業務分工來處理，但人民會覺得我不在乎你們怎麼辦，但我要原來的服務品質。而環保局所扮演的是支援的角色，如果媒體有登出來哪邊需要緊急處理的問題，環保局就會先主動去處理，因為層層轉報就來不

及了，但是民眾和區長都不滿意，有些區長希望清潔隊回歸給他們管轄，但實際上已經不可行了，因為公所已經不是行政法人了，依照直轄市的組織編制以及廢棄物清理法的規定，環保局是法定的執行機關，清潔隊就是要歸屬環保局管轄，民眾會說市府不是一體的嗎？我們當然也會配合相關機關的需要，在本身能力許可範圍內提供必要的支援與協助，在角色扮演上是這樣子。舉例來講，道路的維護到底是哪個機關？其實道路管理是歸建設局，不過維護分很多部分，人行道、慢車道、快車道等，以環保局目前的業務權責而言，除了十四條主要幹道是我們在撿拾垃圾以外，其他都是建設局的權責業務，但也可能會依照道路大小、歸屬，一部份由區公所公用課負責，但是以前這些全部都是公所清潔隊在做的，現在回歸體制，民眾不習慣，機關也都必須儘快解決權責分工的問題。

問：那業務可以說回歸到各個一級機關？

答：對。

問：所以一級機關只要負責自己的部分？那比如說分隔島有狀況，區公所是否可以完全不用管了？

答：如果是我們負責的部分，我們就自己處理，但實際上機關間或與區公所之間，仍可藉由相互支援協助的方式來共同處理。

問：那如果有問題，你們怎麼反應？派你們清潔隊去處理嗎？

答：對，基於市府一體與為民服務的優先考量，環保局針對緊急狀況都會先派清潔隊去處理後，再移請業務權責機關接續辦理後續維護管理工作。

問：所以說這個清潔隊是原來鄉鎮市公所的清潔隊？那這樣時間跟它原來的時間呢？是民眾到區公所再到你們這邊來？

答：對，民眾很聰明會透過 1999 由市府受理後轉給權責機關處理，如果是我們權責，我們就會下指示，請清潔隊馬上去處理，如果民眾找區公所，區公所還是會找環保局協助支援處理，只是多轉了一個彎。

問：所以以環保業務而言，區公所還是弱化的？

答：因為區公所所負責有關環保業務的部分只有環保宣導的部分。有些區公

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

所也會直接通知轄區清潔隊告知有什麼狀況，我們不會介意這樣的處理方式，但是我們必須知道這訊息才有辦法去處理。

問：區長也可以跟轄區內清潔隊反應一下哪邊有問題要處理？

答：我們會授權隊長權責去處理，區長就不用報到市政府裡來，區長也很習慣這樣做。

問：那這樣的話，以環保局來講，有沒有和區公所訂什麼授權辦法？

答：目前沒有。

問：那這樣清潔隊收回來後，在處理各個區清潔問題的話，有沒有碰到什麼困難？

答：其實和公所互動是最大的困難，特別是民選區的首長，他習慣手下有兵，用原來的方式來作業，可是跟我們未來發展是背道而馳的，。

問：原來的21鄉鎮市和原來臺中的8都會區可能不太一樣，在我們走訪區長、鄉鎮代表與議員後，他們反應可能就像專委所講的不太習慣，覺得反而更沒有行政效率，除了協調會外，民眾可能也不習慣，覺得效率降低，那以環保局來看，如何處理民眾覺得效率很慢的問題？

答：其實現在狀況是業務權責各自區分開了，會出狀況在於錢用完了才會找我們，我們也在相關會議說需要相關資源可以跟環保局聯繫，環保局只要權責、能力都可以，就會去協助支援。事實上怎麼和區公所作互動，個案處理上我們也會直接和區公所作聯繫，如果是通盤性的我們就會透過會議來作協調。

問：合併一年多了，所以以環保局來看，民怨是否逐漸降低？問題也逐漸在被解決？

答：對，我想要改變民眾習慣是不容易的，但我們也會一項一項再慢慢解決，不敢說完全沒問題，陸陸續續還是有一些問題一直爆出來，舉例我們有個區隊，他在鄉鎮公所時代，我們會提供商家的服務，像是喪事辦完把廢棄物清走，可是我們這個區清潔隊很特別，另外有提供燒紙錢金桶給喪家借用的服務，這絕對不是在其他區清潔隊看的到的，用意是我們都願意站在民眾的角

度來考量這些事情，只是需要一點時間，讓民眾知道它應該找誰，用這種方式來處理。

問：剛剛專委也提到，民眾不找區公所了，那以環保局的業務來看，1999的量是持續增加還是慢慢減少？假定從合併開始到現在的量趨勢是？

答：剛開始很多，而且都是在罵，但現在比較多是需要清什麼東西，抱怨已經越來越少了，就算服務效率稍慢，也會去幫他解決，順便讓他知道以後是怎麼處理的，回函也會留聯絡方式，讓他知道以後直接找誰，所以這種狀況已經越來越少了，其中環境衛生的問題越來越少，現在反應的幾乎都是人的問題。

問：那民眾會不會透過議員來反應？

答：也會。

問：那透過議員的案件在合併後也有增加？

答：一開始也是相當多，因為議員也不習慣，但是現在議員也很清楚各機關權責，事實上也是比較少了。

問：我們在外面跑的時候，有些議員反應，合併後工作量增加，民眾有事可能不找區公所直接透過議員，那從環保局的觀點，需要議員幫忙的案件是不是也是增加？剛開始比較多，後來慢慢減少？

答：對，剛開始比較多，而且我們都是被罵，但是現在已經在逐漸減少，代表大家已慢慢知道此種互動模式，跟區公所互動也可以，只有少數一兩個區公所還是堅持要照以前的方式，多數都已經了解未來該如何互動的模式。

問：另外請教的是，像建設局、交通局會有一些預算給區公所，用完了再寫計劃來申請，不曉得環保局有沒有這筆預算？

答：如果就環境衛生這塊我們是沒有編這些預算，因為區公所的定位在環保宣導，很多公所認知也不同，他們會認為環保宣導只有一般行政事務的處理。現在我們和公所比較有關的部分是志工，志工明年度也會收回來清潔隊自己管，未來會請區公所或里辦公室幫忙辦理考核評核作業。

問：那原來區公所負責清潔業務的人員，你們有沒有另外作安排、調整，或

者是維持原樣？

答：事實上，原臺中市8區是沒問題的，至於原臺中縣21區，我們都知道多數人員都是在地落地生根的人，所以盡量不去動他，但是有申請請調機制，如有自己希望調動的人員我們會透過電腦排序幫他依序調度，不會主動去調動清潔隊的內部人員，但主管部分則可以調整，若主管在推動業務的理念、作法上沒有辦法和環保局有良好的互動，我們會思考去做調整。

問：所以基層人員沒有？

答：基層人員不會去做調整，還是維持原來的樣子。所以我跟老師報告一下，目前最小的區清潔隊有20人，最大的區清潔隊有240個人，最近也受到質疑公平性與勞逸不均的問題，有的區平均一人要服務一千多人，有的區只要服務幾百人，事實上，因為各區清潔隊人員多數都是在地落地生根的人，而且都是在縣市合併之前進用的，為了維持各區清潔隊的正常運作，目前是盡量不去動各區清潔隊的原有編制人力，等以後市府要做行政轄區的變動時再配合統一來做處理。此外，因為外界對環保局已經很多負面印象上大澄清解決，現階段不希望再增加內部的不和諧。但是各區清潔隊主管比如隊長或分隊長，我們會因業務需要做調整。

問：合併到現在，處理原來21鄉鎮市的清潔問題碰到最大的困難是什麼？

答：最大的困難在於民眾分不清楚哪些業務屬於環保局、哪些業務屬於公所，但他們只有一個觀念以前都可以做的，為什麼現在不行？這是現在最大的困難，你跟民眾釋業務權責，他會說我不管這是哪個局會來做，只要解決我的問題或滿足我的需要就好了，但這些聲音在民眾逐漸瞭解各機關的業務權責分工後，也慢慢比較沒有了。

問：那原來臺中市8個區是不是業務權責區分的很清楚？

答：對，原8區合併前業務權責分工就很清楚，合併後還是一樣。

問：那有兩個問題，第一，那這樣權責劃分下，局和局之間會不會有衝突？會不會劃分不清楚的地方？協調有沒有出了問題？如果有的話往什麼地方改善會比較好？第二，你們現在要處理大臺中都會區這麼大的地方，有鄉鎮還有山區等等，人員、設備、地區等等夠不夠？當然我們來有財政收支劃分的

問題，加上臺中市預算規模也和臺北不同，那在這樣的狀況下該怎麼去處理才能提升民眾的滿意度？

答：老師，第一個問題是機關之間仍有一些模糊地帶需要釐清，像我們和建設局之間，快車道誰要去清？誰要去處理？依業務權責管理機關是屬建設局的，但有時候必須召開會議研商。像這樣就是必須透過協調會來解決，當然有時候會先就個案處理，個案處理後會有個模式就成了通案處理的模式，所以機關之間平常還是需作互動，最近也是為了豐原區一直開會一直協調，機關之間是有模糊地帶需要去解決的。但是站在民眾的立場，媒體經常會報導哪裡有髒亂，誰去做？通常是清潔隊會主動先去做，先做了再移給業務權責機關，如果按照正常體制應該是環保局通知權責機關去清理，但是我們局長認為市政府是一體的，先主動處理後再來移給權責機關，對民眾而言接收度較高。但是機關之間確實是還有一些問題需要溝通協調的，我們希望透過不管是基層幹部的互動，還是高階主官以開會的方式來處理，我們都希望慢慢來解決。事實上，默契開始建立了，假設我現在要和建設局協調，我會找他的科長溝通。

問：所以局和局之間的溝通協調也慢慢在常規化，所以在比較模糊的地方也逐漸被解決，慢慢就有一個互動模式？

答：對，那另外老師提到財政收支劃分法、公債法還沒修正通過的問題！造成市政府現在就像是大人穿小孩的衣服，人員、設備及經費都是非常有限的情況下，事實上有些業務的推動確實是會遭到困難，以既有的規模而言，我的人員配置基本上應該可以維持原來的運作，但我們有很多新增的業務出來，比如說水肥抽運，因為要多幾百人，這在目前就無法增加，要等適當時機。第二，如果要納入很多地方去掃路，八公尺以上的路寬慢車道全部去打掃的話，環保局各區清潔隊要增加六百多人，這是目前的現況，所以必須依實際狀況排定輕重緩急的順序，配合市政府的財政做全面的考量處理。

問：剛剛提到八公尺以上與八公尺以下，請問這是如何劃分的？

答：我們是針對市區的市有道路，一般八米以下都是巷道比較多，縣市合併後，八米以上的道路，我們有估算過，原來臺中市八米以上的道路大概 730 公里，那原臺中縣 21 區的話總共有 1300 多公里，原來臺中市轄區在掃道路

時，有分甲工區和乙工區，甲工區為比較重要的道路，為每天都要掃的，掃一千八百公尺；下午的話則為乙工區，比較不是人口密集的区域，至少要掃一千兩百公尺，原來臺中市八米以上我們原來差不多規劃 400 多人在掃，原臺中縣部分在合併之前沒有固定掃路班，他們是用髒亂點清理的方式處理，被動性的哪個地方髒了他們才派車子和人員去掃，而不是有編制掃路班主動去清掃工區道路；合併以後，如果要編制掃路班執行全市道路清掃工作的話，大約還有一千九百八十公里要編 660 位人力去掃。

問：所以，所以合併以後還沒有正規的掃路班？

答：沒有，事實上我們已經去估算需要多少人力，但受限於財政、人力的問題，所以我們是從重要的道路逐步開始推出去，各個區隊人數不一樣，所以就所能夠調度的人力，排定清掃區域之優先順序來推動。原來臺中縣的部分採髒亂點清除的方式，也就是被動式，哪裡髒亂就去清哪裡；而原來臺中市不是，是主動每天去掃，那我們希望未來整個大臺中市都用主動去掃的方式，就不會這裡有髒亂點那裡有髒亂點。

問：我可不可以這樣講，原來 21 鄉鎮市合併以後有八公尺以上和八公尺以下的巷道，以前鄉鎮公所完全是自己做清潔的嗎？也是用被動的方式嗎？

答：對，但都是用髒亂點清除的方式。

問：那合併以後，他是從被動到主動慢慢調整過來？他可能是重點髒亂那變成分區負責，那換句話來講就是要求更高的品質，不僅延續還要更加強？

答：對，它分責任工區來執行，以維持環境的整潔與品質。

問：那怎樣是不是會人力不夠？

答：對，如果要全面執行，現有人力確實不足。

問：人力不夠怎麼辦？

答：人力不夠，我們會配合市政府提需求說今年要增加多少人，雖然一定會有數字上的調整，但是我們希望逐年來增加，我們也不敢要求一下子補足到臺北市的規模，那是不可能的，我們清潔人力差了一倍，臺北市有六千人，臺中市只有不到三千人，但是我們還是會逐步推動，就是重要道路優先處理。

此外，畢竟臺中市和臺北市的都會化程度還是有落差，我們還是有很多地區是屬於鄉間的，事實上我們目前的作法是由都會區往外擴散，所以也不會要求一下子補足全部所需人力，那是目前臺中市財政無法負擔的，但是重點的部分我們會先開始納入處理。

問：另外一個，我們也觀察到一個現象，鄉鎮公所改成區公所以後，可能原來區公所業務的承辦人員或是相關的部分，他們的角色變化，有些人會反應，原本這些是我以前會做，現在就轉呈，他們會說士氣比較低，然後想升遷也比較沒有希望，一方面這樣講，想請教一下專委，就環保局的業務來看，合併成區以後和你們有關的區公所的承辦人員或清潔隊員，他的工作士氣有沒有受到影響？

答：其實合併前，原臺中縣 21 區和環保有關的業務全都在清潔隊裡，所以現在是全部移過來，事實上原來區公所裡實際在辦環保業務的和人員辦的業務不多，頂多是宣導志工的部分，志工那時也都是清潔隊在管理，所以它是整個移過來的，對地方同仁來講是沒有太多感覺的，但是當初清潔隊在公所的時候，公所要用人很方便，但是現在需透過我們去處理，他們覺得多一套手續比較麻煩，不然坦白說，應該不會受到太大的影響。

問：那清潔隊的部分呢？

答：清潔隊也很尷尬，特別是第一年委託區公所代管的時候，清潔隊有好幾個婆家，每個都要聽，所以那時候隊長很難為，我到底要聽誰的？你每個都要聽，只要做的到都要做。一年後結束代管，清潔隊全部歸屬環保局管轄，除非說有交辦去支援的以外，以執行環保局權責業務為主要工作。所以，清潔隊隊長一開始也不習慣我們這樣的作業模式，以前清潔隊隊長都是鄉鎮市長最倚賴、倚重的人，就一般人而言，覺得他很有權力，手下有這麼多人，他也是最大的機動力、人力資源，一但移撥到環保局後，原來首長都沒有這些人力可以用，承辦人也不習慣，以前清潔隊一下就來了，現在沒有，所以他會有無力感。但就我們清潔隊而言，經過一年多快兩年，多數隊長認為在制度下做事反而是比較好的，為什麼呢？第一，他不用自己去承擔大多外界壓力；第二，他不用做雜七雜八、包山包海的事，他只做該做的事及被交辦去支援的事。

當然，在這些過程中我們也建立了很多制度，比如隊員要經過考試，但以前不是，現在隊員全部都用考試的，連臨時工也是，解決了很多人情壓力，隊長也很好做，而且現在考進來的隊員多半年輕力壯，讓清潔隊的人力素質也在朝正向調整。而隊長在帶人上，上面有環保局可以依靠，只要隊長用心去管理隊務，事實上會有更大的揮灑空間。現在隊長都認為現在的方式比較可行，不用再背負那些壓力，所以多數隊長現在都認同。

至於福利的部分，以前在縣的時候，福利是無限上綱的，只要鄉鎮市長有交代就可以，但現在一切都要照法令規定，比如清潔獎金，現在要符合規定才可以領，以前鄉鎮市不是，造成合併到現在已經好幾個檢舉案子檢調單位一直在查，人員也被起訴，惶惶終日。所以為什麼縣市合併後環保局一直堅持一定要照制度來，但照制度來也造成基層人員的不諒解，可是當幾個案子持續爆發後，基層人員也體會到以前的時代真的過去了，爆的都是合併以前年度的案子，有很多清潔隊同仁到現在都還在跑法院，苦不堪言。時代在變，所以我們就透過勤前教育，讓隊長去宣導，讓同仁知道這樣才是符合規定，但是過程中真的有很多壓力和困難。

問：以環保局的業務來看，我不曉得現在你們處理的業務將 29 個區都收回來服務效能、品質比較好？還是應該給區公所一些裁量空間，在一定的範圍內對服務品質和效能都比較好？

答：我想以前的服務屬於反應快，民眾比較習慣這種反應快速的服務，可是目前以一個直轄市的規模來看，還是應該朝向制度化處理比較好，為什麼？舉例而言，若有重大的環保政策，不可能 29 個區都有不同作為，一定要有一致性，要有一致性一定就要回歸到單一的主管機關環保局，才有辦法事權統一，要不然各鄉鎮市公所各唱各的調，政策是推動不下去的，比如現在資源統一了，哪些地區車輛出了狀況、人員需要調度，都可以很好去做處理，效率和效能也才能有效提升。

問：我可不可以這樣講，你維持了原來的制度，但是調度還是可以統一調度？

答：因為透過統一直接指揮作業，可以調度人員、機具跨區支援，但如果維持以前鄉鎮市公所各自管理的時代，那是不可能的。因此，長遠來說，我

覺得現在的制度是對的，就以臺北市或高雄市的規模和做法來看，走向這條路絕對是正確的。

問：那和你們比較有關的是清潔隊嘛！你們可以對清潔隊直接下達指示，區公所現在只是負責宣導，你們和它比較沒有直接太大關聯？

答：對，沒有直接隸屬關係。

問：所以跟清潔隊比較有關係，那清潔隊就和單一窗口一樣嗎？他們和清潔隊反映，清潔隊就去處理？那從環保局的角度來看，是不是區公所可以不要？

答：目前是沒有直接關係，而且區公所業務也趨向單純化，往民政的方向發展，清潔隊這塊區公所也沒有權限再去介入，但是如果需要支援會由環保局主動協助處理。

問：所以一般我們也會把區公所視為民政局的二級機關嗎？

答：對，其實這已經目前的實際狀況了。

問：合併到現在，人力、錢都沒有增加很多的情況，跟臺北市差很多，很不容易啊！

答：市政府各機關目前都很努力在調整，但還是要讓民眾了解和習慣！當民眾知的權利都被照顧到了，他知道哪些事該找哪些單位時，他就會直接洽詢正確的權責機關，而不需要再透過區公所轉一圈了，這樣也可以縮短處理時間，提升服務效率與效能。

問：那你們除了開協調會，也透過擴大區務會議？

答：對

問：還是說其他的政策行動讓一般民眾了解可以直接向你們反應，或者讓你們了解？

答：這可能行銷宣傳的部分，我們之前還沒直接到公所作宣導，像我剛剛提到還有一兩個區公所停留在舊思維，像我們最近要推隨袋徵收，這部分就會和公所有互動，需要他幫我們協調里鄰長們，因為那是他的系統，那我們到

現場和它合作，我們來推環保政策，這種互動合作的方式來做處理，我剛剛也強調為什麼要集中在這個局，像這樣的整體政策一定要這樣來處理，雖然有些民選首長，還是比較習慣自己指揮。

問：所以碰到的困難大都是第一任鄉鎮長轉任第二任，但不是官派的？

答：對。官派的事務官一般都會比較接受依法行政，那民選首長有不同的背景，所以有不同的思維，會比較是民眾希望怎樣我就要做到，法令規定不盡然都會被擺在最前面。

問：等到這任結束，就都官派了嗎？這樣問題就比較不大了？

答：對，我們是期望這樣。

問：對你們業務來講，反而比較有問題的是和其他局處的互動關係？因為現在區公所清潔隊收回來問題不大，可是裡面的人不動的話，裡面有些背景你不去管他，還是你們會做適當的績效考核？

答：事實上，原來清潔隊在鄉鎮市公所時和業務課是平行單位，無隸屬關係，隊長和課長也是一樣的職等，是同樣位階的一個單位。另外，清潔隊裡數環保局管轄當然是依照規定進行績效考核，立足點都一樣，公平處理，因此，有無背景已無足輕重了。

問：清潔隊隊員本身裡面你們有沒有去做調整？

答：新進的人員一職缺所在區清潔隊分發，既有人員原則上盡量維持原狀不予調整，但擔任主管的隊長和分隊長以及公務員則依實際需要可以進行職務調整。

問：原來的都是維持現狀，然後我們透過新核的方式來換血。

答：這一兩年會很多人退休，剛好滿六十五歲的人很多在 103 年要屆齡退休，我們會配合這個時機點慢慢換血，根據我們隊長的反應，現在考試進來的都非常棒，年輕體力好，工作效率高。

問：所以比較採自然換血的方式？

答：對。自然換血的方式可以將衝突降到最低，但是如果是個人意願希望調

動的話，我們也會請當事人填寫請調單進行列管，有適當時機就依其需求進行調動。

問：那反而要花很多時間在局處之間，這是最困難的地方，那有沒有更好的方式去處理，是不是彼此業務要重新劃分，再檢討、重新規劃過？看起來割得很細

答：其實依機關的職掌，大多訂的非常明確，如果每個機關都照自己權責去做是可以的，現在還是區公所的問題比較棘手，例如建設局，我們最近開協調會時，建設局局長也很無奈說經費都撥到公所去了，公所還是不滿意，所以也很為難，因此建設局長說環保局在過渡期可不可以協助？環保局表示過渡期可以臨時機動調度人力來協助，但是業務權責仍歸屬在建設局，局長也同意，因為是法定權責，不會在這個時候剛合併沒多久去調整，但是當需要支援，市府一體彼此可以相互支援，這是目前的互動模式。

問：是要回歸到公所？是原來鄉鎮市改制的公所嗎？

答：對。

問：另外，我想請教，原 21 區和 8 區在環保局業務下會不會有覺得不公平的差異？

答：倒是沒有這樣的聲音，原來臺中市 8 區很正常，不會有太多聲音，他們比較會在意 21 區有什麼福利？8 區有什麼福利？在福利面要盡量拉平，這部分也是我們試圖努力的方向，其他都還可以。在法定權限內我們還是維持相當大的彈性，就是彼此都可以在優先任務完成的角度來處理事務。我覺得大家如果都站在正面的立足點，沒有太大的問題，現在怕的是思維沒辦法調整，這是很麻煩的，畢竟現在是直轄市的規模，不適合再以鄉鎮市時代的舊思維來考慮和處理事務。

問：按照時間來說，應該在兩三年改為官派後應該負面聲音會比較少？

答：應該負面聲音會比較少，但是這也需要時間來驗證。

問：因為在臺中縣走的時候，我聽到一些聲音，合併以後，拿臺中市的標準來要求臺中縣？我們也聽到了但是這是個別的，所以我才想請教說，他們會

不會也覺得有差別待遇的情況？

答：以環保局來講，合併後離開的多數是原臺中縣的人員，主因在於縣和市的步調差太多了，市的步調非常快，原來臺中縣的步調非常慢，但是現在為民服務都要求非常快速解決民眾的問題，事實上，並不是說以市的習慣要求，也不是因為市長是原來臺中市的市長就這樣要求，而是以現在民眾的需求、背景為主要考量。來這一兩年來縣的同仁也慢慢跟上來快速變遷的腳步了，剛開始抱怨連連，但需要慢慢去調整，我常常講適者生存，能夠調整心態、態度、積極作為的，他就活的下來。

民眾現在很多管道可以要求政府，光是要處理這些管道就忙翻了，步調太慢心態沒調整是趕不上的，以臺北市來看，直轄市規模一定是這樣，不可能回到鄉鎮市「人治」的時代，我們現在都是以「法治」在處理業務，但我們也不認為一兩年可以完全解決這些狀況，可能至少要一任才會較穩定。

問：原來的清潔隊不是像現在，會不會造成環保局業務增加、人力吃緊？

答：其實我們科裡就一位科長、一個技正、兩個股長，當然科裡也設一個督察組，督察組只是去了解狀況而不做指揮的動作，況且現在通訊很方便，隊長也可直接回應問題和請求協助，隊長回應後我們也會請幹部去做處理，有人說轄區太大、距離太遠，其實也已經習慣了，現在用電話聯絡就知道怎麼處理，但是我們也充分授權給隊長，條件是你要負全責、要扛起來，那是不是每個隊長都符合我們這麼高的要求，我覺得還是需要一段時間的。

問：那既然只給隊長充分授權，隊長會不會受到當地的壓力，譬如說議員或其他地方派系等等的這個壓力？

答：還是會，不過隊長沒辦法處理就直接回報到科裡，我們會去處理，但是我們也是有些狀況不完全能在體制內處理，但是我們會跟隊長講：「你做得到的才做。」而不是說你說了就一定要做，當發現說有困難時一定要回報，我們會去主動出面去協調處理。舉個例好了，有某個民間團體的主任委員以正式公文要求我們派一個隊員去當他的駕駛，這我們當然堅決不同意，可是我們隊長因為地方壓力不敢處理，就請我們核示，當然我知道他壓力很大，因為畢竟他地方出來的嘛，他有不同派系壓力，後來還是由我們去處理。

問：所以整體上來看的話，他所承受的壓力應該比以前大？

答：對，但是這個需要時間提建立互信，我們也沒有責備的意思，需要時間讓彼此了解互動的方式。

問：所以大部分慢慢都已經摸索出一個規則出來了，比較往正面的方向去發展？

答：對。現在各區清潔隊對環保局的向心力、認同感已經越來越高了，一開始二十一區是持著觀望的態度，不知道這條路怎麼走下去，那現在大概基本上都 OK，像各區清潔隊每個月都要勤調，勤調的紀錄我們都會看，了解區清潔隊的現狀況樣。事實上我要跟老師報告，其實一個區清潔隊隊在外面就像一個獨立排，隊長非常重要，隊長不做為或缺乏責任感，這個區清潔隊的管理很快就亂掉了。還好經過將近 2 年的共同努力，確實已朝向正面在進展了。

問：另外一個比較敏感的問題就是說，假定以現在的市議會來看的話，原來臺中縣選出來的議員，合併以後到現在，他對你們一般的評價，我不問臺中市的，對比臺中縣的議員，他經過合併以後，他現在還是議員的話，他對你們現在合併過程環保議題來講的話。

答：其實就像我剛才講的清潔隊回歸之後，一些為民服務的效率的問題是最容易被詬病的，當然彼此互動久了逐漸也會了解我們是怎麼處理為民服務的工作。事實上就長遠來講，應該是制度來做事，所以其實還好，那縣的議員跟市的議員，作法上也不太一樣，縣的議員他習慣叫主管說：「你來，我有事情要跟你談。」那市的議員他主動會來，不一樣，但是我們都會去調適那個情形。我覺得目前議員互動模式也 OK，但是 100 年剛合併的時候，那真的是很淒慘，被罵得要死，因為他們也不習慣，現在好多了。

問：不過我想是這樣，合併以後他就制度化，制度化就可以減少一些看不到的壓力，建立制度，這樣回應性應該可以期待是會提高的，觀念慢慢改過來之後就可以往更好的地方去改，不容易的事情。

答：真的需要時間阿，因為不管是議員的習慣、我們的習慣、我們的思維，還有區公所和民眾的思維，真的需要時間去調整，這個過渡期一定要大家撐

住。一任下來之後，大家都已經大概有一個可接受互動模式，有一個遊戲規則，大概就比較清楚。

問：不過我坦白講，我們接觸到的區長，因為他背景是民選過來的，跟背景是官派的其實態度有所差異。

答：其實老師，民選區長就是這一任而已，他未來的路在哪裡？很多可能會去選民意代表，比如說議員，那當然他如果要再選他就必須要去獲得他的選區市民的認同，所以他會有更大的壓力要去運用一些行政資源，這是我們都可以體諒。

問：那焚化場的回饋金，合併前跟合併後會不會有差異？

答：合併前跟合併後，當然預算的基礎就不一樣，合併以前很多都是鄉鎮公所核算處理，但是合併以後就要建立制度，所以我們就參考了外縣市的制度，訂一個自治條例，慢慢回歸到基礎面，大家的預算基礎都會一樣，建立這樣一個大家可以接受的制度。

問：不過我知道有些鄉鎮他有回饋金，所以掩埋場的回饋金是不是從他們火力發電廠或者是其他來源？

答：沒有，合併前回饋金都是透過鄉政市公所預算下去編列的，所以說變成比較沒有制度的，鄉鎮長喜歡編多少就多少。

問：因為這個我比較不了解，想請教一下，比如說他這個掩埋場回饋金六百萬對不對，那這六百萬回饋金是預算裡面的，那是給掩埋場嗎？

答：給附近的里使用。

問：這裡就出現說，掩埋場不用了，回饋金我還是編下去？

答：對。變成說這是一個很長的陣痛期，拖蠻長的，要訂這個自治條例，也是要到相關的民意代表、里長那裏去拜會，訂了之後一修再修、一修再修，修到最後大家都可以接受為止。

問：你要把它拿掉或修改是一定會碰到的。

答：所以一個比較重要的就是說，因為市長當初有承諾，回饋金不能減，因

為各個鄉鎮，還有各個焚化廠他們的回饋金基準點不一樣，那變成合併後在訂這個基準的時候，勢必有一些會減，有一些會增，那增的當然高興啊，那如果有減的話，當然地方上一定會反彈，所以說我們花了很多的心力去溝通克服這些問題，。

問：這個等於說現在臺中市有一個自治條例

答：有一個統一的規範，通過了現在要執行了，所以老師從幾個案例可以發現，現在的規模跟現在的法令位階，跟以前真的差很多，勢必要往前走，不可能回歸到原來的部分，就算民眾感覺以前很快，一叫就來，現在可能會慢一點，可是現在會照著制度把它做好，制度的建立就是一個很痛苦的階段，比如說像隊員的考試，就要搞個半天，然後議員以前他可以介紹阿，但是很多狀況是他介紹進來的人不盡然符合需求，現在要考試了，依照我需求去考試，第一個：因為一切公開、公平，然後議員他也解除壓力，比較正向看待這件事情的議員，他會覺得說以後不用一下子來五個人，我到底推薦誰，還有，那麼多個議員，以局長的角度，我到底給誰啊？我給了一個得罪另外一大群，這種問題，只有建立制度用考試的就沒話好說。這就是為什麼我們一直堅持要建立制度，因為這樣才是正常化的做法。

深度訪談－編號 I

訪談時間：2012/11/22（四），14：00pm-15：00pm

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市建設局之相關主管

訪談地點：臺中市新市府大樓建設局辦公室

問：第一個我想了解一下，縣市合併以後，原來的鄉鎮公所，它在道路交通建設原來的業務，當變成區公所以後，作為或者是權力的安排，有沒有什麼變化？

答：第一個，權限上它沒有什麼變化，我們以前有一個道路叫做市道、縣道，現在合併以後，他們改成市道，過去有一種叫縣道，比較大的路，但我們現在改做市道，那 41、29 這種東西還是我們修理，我們來做我們來處理，所以只要裏頭有看到是市道的，他現在可能會叫中 129、中 99、中 93，這些都我們做，除了這個以外，其他都是以前的鄉公所做，那現在的區公所去做，那問題是，就是表面上權責劃分，那其實這樣來講是會出狀況，過去鄉是法人，他自己編預算，他自己做，所以他們鄉長可以自己自由運用他自己的經費，現在不是，他所有的錢通通都經過我們建設局去分配，分配工程的錢，我們給他以後，他可能覺得不夠，那不夠以後他們就不斷用公文跟我們要，所以問題是出在這，我們盡量想辦法去減低這個差距，民國 100 年的時候，有一個做法就是：我先分給你錢以後，你如果錢不夠，公文擬來給我，你說你要修哪一條路，那就給你錢去修，到了 100 年底的時候，101 年初我們成立的工務大隊，四個工務大隊，不管你什麼道，只要不是交通部的，那我們大隊能做我們都幫忙做這樣子，盡量在減少這個差距，漸漸他們區公所就會回歸到像我們臺中市舊 8 區那種樣子，查報就好，其他的通通交給建設局的大隊去用，大概會有這樣的動向。

問：我可以不可以稍微釐清一下，原來鄉鎮公所改制為區以後，它原來可以處理道路建設來講的話，現在是全部都建設局來處理了？

答：不是這樣，現在會有錢給它處理，可是它覺得不夠。

問：現在一年大概有一定的預算編給它，那這個是用來說比如巷道、整修那些都可以嗎？

答：對，水溝、馬路它都可以做。

問：那這樣我想請問一下，一般它公文來要說還需要錢，錢不夠的話，一般你們核准的機率高不高？

答：100 年的時候我們幾乎都核，101 年的時候我們會給它勾核說：你如果不够，我叫我大隊去勘查，由我來做，因為大隊是直接隸屬於建設局。

問：所以你們期待是以後這業務完全是由這四個工務大隊來做處理了，那鄉鎮公所完全是查報就可以了？

答：是。

問：那就我們在外面跑一些訪談結果底下，當然有一些合併以後區長的官派，那一般民眾的反應是非常慢，或者是跟以前比的話，他覺得民眾滿意度是降低的，那貴局這邊是怎麼處理？

答：其實這必須分幾個來看，第一個是故意的，它們過去是鄉鎮，現在是區長，那你給他多少錢，他都覺得不够，他可能兩年後他可能想要去選議員，可能選立委選不上，他要選臺中市議員，所以他必須，跟他好的這些里長，他還是想要把他咬住，所謂咬住就是：你要做水溝，我就幫你做；你需要路燈，我就幫你架設。所以她經常跟我們抱怨錢不够，所以這現象會變成說，他們轉任的區長抱怨錢不够，官派的抱怨的少，官派的，除非他山窮水盡了才會跟我們講。

問：因為合併以後，臺中縣原來幅員是很大，那地方建設局設四個工務大隊下去處理這個事情，能不能即時回應民眾的需求？

答：可以，其實我們在 99 年在研究未來直轄市組織的時候，那時候發生了一個錯誤的現象，我那時候有提出來，可是沒有人覺得我講的是一回事，我有跟人事那邊的長官講，我說你不能老是看臺北市，他事實上，他是一個跟我們舊臺中市差不多大小的一個直轄市，你老是看那邊組織是不對的，你合併以後你要有那種像省府那種觀念，省府他不管是工務總局，他不管是營建署，

他都是北中南東，他都有這種分支機構去處理，那其實一樣，剛剛教授您指教說，這四個工務大隊夠不夠，夠！只是這大隊還要再加強，因為現在的人，人現在是處於一個不正常的狀態，什麼不正常呢？兩年後可能就會正常了，為什麼，合併了，有些所謂的鄉鎮長轉作區長，那不管是我們的首長還是鄉鎮長都會強調：人不動、人不動，那人不動，錢我又不給，所以鄉鎮變成沒辦法做，那人不動，錢都在我這裡，我設四個工務大隊，人又不夠，所以這個問題就變成回歸到兩年以後就會正常了，就是說兩年以後再也沒有那種，轉任的區長以後，他一切都是市長官派，那他們意見可能就不敢這麼多，這樣就可以矯正回來。

問：所以接下來有個問題就是，原來鄉鎮公所他辦理交通建設的話，他有他的人員，那合併以後這邊是沒有動的？

答：沒有動！

問：那這樣的話，你們期待他只是查報，他也沒權，那這個人力有沒有考慮再重新調配？

答：應該要考慮，也有在規劃，就回到我剛才講的，任何一個首長都有答應各區，人不動維持原來的，四年內不動，就卡住了。

問：所以你就期待說，四年以後，第一任大概結束以後呢，就會慢慢回歸正常。

答：第一任這些比較不正常的區長，通通退了以後，那就可以好好調動，那我說這些舊的，因為在體制上，他們不正常，因為他們是鄉鎮市長，其實很多人很認真，可是體制不好，他自己也覺得壯志難伸，你如果他現在做到兩年後，你叫他說，如果回歸到兩年前，你叫他再做一次四年區長，我想所有人會不想做。

問：那我想請教一下，尤其剛剛合併的時候，尤其在您的主管範圍，在道路交通建設範圍底下，鄉鎮公所轉成區公所的過程底下碰到最大的困難是什麼？

答：我要先跟教授講，因為我剛合併 100 年，我跟這 29 個區長都有聯繫，所以我大概都曉得一些狀況，那最大的困難還是卡在經費，比方說，剛才講新

社，新社某一個市區道路他坑洞、破了，路有坑洞了或怎樣，那那時候建設局並沒有工務大隊，我們是希望他用發包的，那過去他來講，他們鄉鎮市，他們都有清潔隊，清潔隊他會去補，其實你道路破一個洞，清潔隊去補，其實你只要養固定的人、固定的清潔隊去補，那很省，可是你今天把清潔隊刪掉了，就是通通回歸環保局了以後，現在會出現一個狀況，沒有人補他就是發包，發包的話錢很貴，為什麼，你也不一定有足夠的人，每一個洞你都去給它丈量多長多深，那你才能計價給它，一般鄉鎮市公所就是，隨便你，廠商自己去量一量來報嘛，那無商不奸，所以那錢很快就用完，用完他就是說他錢不夠，所以導致那有的轉任的區長，他就是倒過來跟你說：「我不想管了，就沒錢啊，你只叫我發包，但錢又不夠，就丟著，出事情也是市府的事。」就是出這些狀況，第一個，他們嫌錢不夠，第二個，他們覺得把清潔隊收走了，他們覺得他們委屈啊，他們覺得這本來就是，你像我過去我在舊 8 區，小臺中市的年代，我們自己有成立，在養護科裡頭我們有輔助的隊，景觀科給我們檢肅的隊，今天都是誰叫誰服務，除非你是很大的需要，把水溝挖深、要灌混凝土、要綁鋼筋那種，我們就要發包，那個全中華民國都一樣，那這種只是小坑洞，只是撿兩根樹枝的，其實我自己的人就可以去做了，可是清潔隊被他收回去了，所以就發生這種情形，變成公共設施沒有處理好。

問：那是不是就是說，你轉成區以後，是不是變成說有破洞或者要修的部分，他要報回來，你們要下去會勘？然後才能夠發包？

答：對。

問：所以等於說時間上比他原來處理時間可能會比較慢一點？

答：我們 101 年有成立工務大隊，工務大隊有公辦，你說坑洞那不用量的，我去那工人柏油直接倒下去就 OK 了。

問：所以成立工務大隊以後，是不是他運作方式底下，那這個鄉鎮公所轉為區的他去查報，查報就直接跟工務大隊反應，不是跟區裡面反應，工務大隊就馬上下去處理？

答：對，我們臺中市政府有幾種系統，一種叫做區里查報的系統，就是里長跟區長講，區公所反映過來，那我們就是會看性質，有時候我們就直接工務

大隊收文，那如果是講到坑洞啦，或者是小樹枝沒有撿，工務大隊直接就收了，那當然我們還有其他幾種反應的方式是：市長信箱或者是現在最常用的是打 1999，所以現在很多我們過去縣的鄉親，他現在會試著用 1999，不再跟里長講了，他 1999 打來我們就直接交隊。

問：現在等於說也不透過區了？也不透過里長了？

答：對，現在有這樣的趨勢。

問：那透過議員呢？

答：也有，這個問題我們還必須把問題的性質再區分，如果他只是一個破洞，那這個問題他就是打個電話 1999，我們就處理，他如果是 2、300 公尺長，他覺得水溝太小他要做大，可能要花掉 100 多萬，或者是他覺得這整條路面很爛啊，糟糕了，這個可能也要花 2、300 萬，這個他們會找議員，當然也會有人是循著人民福祉這樣的查報上來的也有。

問：所以我想請教就您的觀點來看，改制成區以後是不是透過議員來的，發生影響力那個頻率在增加？

答：沒有這樣明顯的現象，因為我們首長有做幾樣，比如像首長他自己會定時去下鄉，可能三四個區和在一起他會開會，里長直接跟他講，然後他會做反映，那下半年的時候他叫副市長帶我們下去做同樣的事情，所以有些里長知道了以後他不見得要透過議員反映，那他們也有所謂的區務會報，他們區務會報報上來我們也是會看，那議員的部分，你說透過議員情況有增加，沒有明顯看得出來，因為我們有做這樣的機制。

問：關於道路建設，合併後自治條例沿用嗎？我想請教，原來鄉鎮市公所自己可以處理是統一的，變成區以後，業務分布在不同的二級單位裡了，如果從局的高度，去看區道路交通建設養護的部分，像自治條例這樣劃分業務，你覺得有沒有問題，或運作上有無扞格之處？

答：所謂劃分不同單位，其實是劃分到不同專業裡，道路養護中鋪柏油等在我們看來是土木工程職系的；剪樹、種樹在我們看來是景觀職系的。但我們大隊裡兩種人都有，就我個人意見，我們希望做到以後建設局不必像臺北市一樣區分養工處、新工處等，我希望分成第一工程處、第二工程處...等，就

拿我們現在分出去的把它分成處，像我們第二大隊服務 9 個區公所，它等於是這 9 個過去的區公所。

問：所以你說的處在建設局裡是功能整合的？

答：對。但交通號誌的部分我們就管不上，認真去看交通環保還是各有各的專業，因此分工是有需要的，只是如果是屬於建設的我們希望通通整合在一起，人家比較好找。

問：所以照現在有些分在交通、有些分在環保，但你是認為整合是比較好的？

答：對。

問：按照現在自治條例，把這些業務劃分在不同部門裡，那你們是不是要花很多功夫在作協調整合？

答：其實協調整合是一定要，不管你怎麼分，因為專業、預算來源皆有不同。雖然很多事情我們有會勘機制，例如下了一場大雨，發生土石流導致路斷，第一個就牽涉到建設局，把路弄好；第二個山坡地屬於水利局。所以我們通常跨不同的局，我們希望透過會勘的方式。

問：那現在對區的道路建設有無整合的、常規的、制度化協調機制存在？包括和道路有關的建設局、交通局、環保局及水利局等。

答：目前而言制度化尚未建立，靠的是公務員的熱誠、熱心。今天去重鋪馬路，我知道上面還要劃標線，這是一種機會，我會請交通局的人同樣一起來看，甚至警察局想要立個監視器，我知道這訊息亦會通知它，大家一起來會勘。個案發生時，同仁請相關的單位一起到現場會勘，甚至有個彙整的單位就是區公所，它來看看需不需要還要請別的局來一起看。

問：所以區公所也會派人？

答：對。

問：各局也會派人嗎？都是用行文嗎？

答：對，我們會有個會勘通知。

問：所以就是以個案來處理，並沒有一個常規的統合機制存在。

答：補充一下，地方首長的想法會希望公所來作這種統合，公所沒有錢，但至少你有人，可以作一個統合的事情，所以他會希望查報和協調由公所來作。

問：但現在有個困難，改制後區公所沒有獨立預算，權責也到各局處去了，某種程度來說區公所弱化了，那它有可能發揮協調整合機制的可能嗎？

答：像我剛才講的，我們會定期一年兩次，除了開會面對面，區長平常可以直接上簽給市長，所以區公所如果積極整合這些，各局應該沒有不來的道理。

問：我再請教一下，不管是原 8 區或原 21 區，是屬民政局的二級單位還是和一般的局是平行的？

答：29 個區公所屬於市政府的派出機關，隸屬於民政局，所有的預算皆從民政局這去作，對外宣稱派出機關，但實際上是民政局的二級機關。

問：區長可以直接上簽給市長？那需要經過民政局嗎？

答：它都會會一下民政局。

問：但是看起來又像民政局的二級機關，那區公所的定位到底是怎樣？

答：漸漸應該把它視為臺中市政府的分支機構，事實上是沒有錢的派出機關，它雖有某方面的權限，例如查報、協調整合等功能。

問：那我作個小小的總結，以自治條例目前的權責劃分而言，以你的角度來看，是希望局底下的處能夠作功能整合，那是不是也認為現在的權責劃分過於分散不利於整合？

答：這是有階段性的問題。

問：另外，以建設局的角度來看區的話，你希望它扮演查報就好了？

答：對。

問：但如果你希望整合的話，以建設局來說，是不是應該給區多一點的權力？

答：整合協調的權力給區公所，事實上我希望每一個公所裡頭建設人才都到我大隊去上班作一個整合，我大隊變成一個處，專門處理建設局的事務。

問：那四個工務大隊人從哪裡來？是建設局裡原本的人抽出來的嗎？

答：對，所以我人才不夠。

問：那合併後，預算夠不夠？有沒有增加？

答：合併後的預算比原來臺中縣市加起來還多，可是每個區公所、局處都喊窮，但事實上數字是有增加。

問：我們知道有些鄉鎮市公所轉成區之前有回饋金，以道路交通建設來看，建設局有把回饋金作統合使用嗎？還是給區？

答：這兩年暫時還是維持這樣，等到轉任的區長全部屆時退職後，我想會重新整合，以後等於是回饋給臺中市政府這個法人，再分配給每個區。

問：目前合併快兩年，民怨對交通建設的反應程度有無降低？

答：民怨是有降低的，我們建設局也一直在努力，一開始剛合併民怨很高，就像回歸到一開始所說，合併之後變成我們給區預算，它覺得不夠又沒有清潔隊，而且無法立即反應，以前有清潔隊時反而可立即處理，現在反而要透過發包，直到我們後來成立大隊，民怨是有降低，滿意度有提升的。我認為現在合併的直轄市雖然過去向省府為範本，而不是以臺北市為範本。

問：原來鄉鎮市公所很多權力勢力，所以政治壓力是在？

答：鄉。

問：所以可能民意代表會介入？

答：對。

問：現在變成區以後，政治壓力就到局上了？勢力在增加，像是小型工程款、關說？

答：對。全部來我們這裡，他知道只有找局長有效。

問：那這樣的話，議員建議的部分會按照黨派還是地方勢力的影響？

答：議員不管藍綠，建議按照需要比較多，比如說哪邊的道路比較不平等。

問：所以合併至今，越來越法制化？等於期待這任鄉鎮市長轉任離開後更加整合、法制化？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

答：對，人員也會再作調整。

問：區公所地位也會再調整？

答：對。

問：所以會給區公所一部分的協調權？

答：對。

附件五 臺中市議員深度訪談重點摘要

深度訪談紀實—編號甲

訪談時間：2012/10/11（四）16：00-18：00

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市市議員服務處處長

訪談地點：臺中市市議員服務處

問：鄉鎮市改成區後，業務銜接、延續上有無狀況？尤其在道路業務上。像剛剛處長提到產業道路可能和水利局較相關，這是我們比較沒有注意到，合併後的道路管理自治條例，其中職權劃分並沒有提到水利局。

答：水利局是今天元月一日剛成立，本來是在農業局的水土保持課，水土保持方面在舊有的臺中縣鄉鎮市都有在做。從臺中市的一級主管來說，交通局較屬於交通方面；建設局為道路養護、修護及興建；都發局即都市計劃；而水利局現在是所有以前的鄉鎮市公所的道路，皆為水利局負責。

問：這邊的道路是指農路或產業道路？

答：農路、產業道路及普通道路都是水利局。

問：那農業局呢？

答：農業局以前的水土保持課就移給水利局的大地工程課。大地工程課職權範圍包括所有臺中市的道路，包括市區的道路養護、黑漆噴射及道路旁的排水溝等，水利局的大地工程課目前有七位承辦人員，一個人負責四個區，其中一人負責五個區。另外，水利局還有水利工程科，屬於中央管的河川他們不管，臺中市所有的河川都是水利工程科負責。

問：以東勢區而言，和你們較有相關的是水利局？

答：像8月2日的災害，跟我們較相關的是水利局，因為水利局還有一個防

災工程科，地方上損害均報給防災工程科，然後再彙整送到公共工程委員會，因為這涉及災害準備金，當然中央方面有中央的災害準備金，臺中市的災害準備金能不發就不發，如果是中央的災害準備金不足部分就由臺中市來發，就像以前原 21 鄉鎮市，臺中縣公共工程委員會亦有災害準備金及第二準備金，鄉鎮市公所以前具有法人資格，現在則是都由臺中市政府。第一條，道路管理相關法規是否沿用？當然是無庸置疑的，而實際上的操作，現在所有的經費都在臺中市政府編列，區現在是執行單位，無法做預算的編列，現在哪裡有問題都要通報臺中市政府，例如鄉親要反應道路問題，我仍要發公文至水利局或是建設局（市養道的部分），他們再來會勘，會勘之後再看可不可以，情況和以前差太多。以前鄉鎮市公所有自己的預算及上級補助款，鄉長有權力優先去執行比較急的問題，也可以爭取很多的時效，甚至可以讓人民感到溫暖。

現在所有事務回歸市政府，但市政府預算並沒有增加太多，鄉親請願的部分執行力可能不到 30%，在操作上即出現很大的問題。

問：請教一下，業務是延續的，法規規定要延兩年，在延續的過程中最大的困難是什麼？是權力向上移動嗎？回應鄉親的需求速度變慢？

答：主要的缺點在於區長沒有什麼權力，不像鄉鎮市長有預算權，可以馬上處理問題，在時效上就差很多。另外，經費也未增加，像我們以前石岡東勢有自己的本預算，亦可舉債，舉債的時候例如今年度有三千萬的預算要做公共工程，在年初時即可開始拿；市政府運作則是要等到市議會所有預算通過之後，我們這邊報公文上去。不過現在情況有比剛開始好一點，一開始預算都不給區公所，現在則是每年一開始會撥放固定預算給區公所，其餘不夠的部分則是都要靠市政府。

所以我建議市政府權力應該下放給區公所，經費也須下放一點，一級主管機關可以留經費在你們那邊，但應撥一點給區公所，因為畢竟區公所較靠近當地，比較了解鄉親的需求在哪裡，需要時效的問題也可以馬上去執行。

問：想在請教一下，以民意代表的角色觀察可能又會和區公所有所不同，像東勢鎮有很多野溪的部分，改制前區公所就有經費可以自己處理？

答：可以

問：那水利局有固定編列經費給東勢區公所使用的嗎？

答：沒有，現在預算編列是按照一區的人口數固定給予多少。區公所的開口合約現在很盛行，這條錢 400 萬，我就全部發包單價，之後開始設計，例如 A 需要作排水溝，我就開始擬各項所需材料多少，單價都有了，我去設計數量，按照這些預算支付下去施工，現在時效有比較快。

問：所以還是有一筆經費是給你們的嗎？假設原來這筆經費是處理東勢區野溪經費跟以前同樣鎮公所處理一樣業務的經費差多少？會不會差很多？

答：應該差有四倍。以石岡而言，石岡當初本預算雖只有 400-600 萬，算是比較窮的鄉鎮，可是我們行政協助會、公益支出、自來水回饋金等等的經費，這些經費有差不多 3000 萬左右，3000 萬中差不多有六成 1800 萬是做工程，所以我們有 1800 萬隨時可以使用。

問：現在只有 400 萬？

答：就 400 萬，差 2000-3000 萬了，一萬六千多人口的石岡鄉這樣就足夠為選民服務，來做很好的地方建設。

問：那有固定經費的情況下，若不夠是否還可以申請？

答：好像聽說有，但申請不是那麼容易。

問：那申請完，核准的機率高還是否決的機率高？

答：被核准的機率應該是不高，因為現在市政府，明年的預算今年在編，市議會正在審預算可能被刪了不少。因為胡市長一直在爭取統籌分配稅，統籌分配稅當然就是要爭取多一點，另外就是舉債的上限，如果爭取到，舉債的上限則可提高。臺中市政府根據現在所瞭解是負債 600 多億，以前臺中縣政府就負債 800 多億了，之前認為臺中縣市合併會使負債減少，減少鄉親負擔，可是像我剛剛說的鄉親感受不到溫暖，因為以前鄉親要找的不是村長、里長，而是代表，代表有監督預算權，監督鄉公所，還有審查鄉鎮市公所的預算，所以我們去監督、爭取比較容易。

問：現在都沒有了？

答：對，現在都沒了。

問：現在鄉親有問題要跟誰反應？

答：現在有問題大多是跟區反應，但區也無法作主，區就是辦一些行政的業務而已，像建設的部分仍然要送到市政府，等市政府會勘、評估再來設計，本來是一個月可以完成，現在要拖到三個月以上。

問：所以鄉鎮市改成區後遭弱化了？沒有人事權也沒有預算權？

答：弱化了，且沒有人事也沒有預算，行政權也不會很大，現在區公所變成派出機關，很多事情都要到市政府去，人民不要合併，因為感受不到溫暖、方便及建設發展。

問：像這樣的民怨高漲情況，市政府了解嗎？

答：很多人在反應，但他們有無虛心檢討我並不知道，但效果仍不大

問：市政府有哪些措施在解決這些問題？

答：到目前為止，我沒有感受到有新的措施。是不是像我剛剛說的無法舉債、沒有爭取到統籌分配稅，所以無法去做，暫時就這樣。

問：以東勢區來講，跟原來臺中市的區資源分配上有沒有差異性？有沒有差別待遇？

答：實際金額分配我們不得而知，只是我們會感受到我們的建設比人家落後，我們被邊緣化的感覺，因為我們位屬山區，需要更多經費、資源來建設。

問：議員在裡面可以扮演諫言的角色嗎？比如預算經費等

答：蘇議員很認真，亦和地方上互動良好，瞭解地方需求，當然現在很多都要靠議員去爭取，現在我們去爭取都沒有用，里長去爭取也未必有效。

問：議員爭取的是否都為小型工程款？

答：都是小型工程，由市政府發包，市政府水利局現在有開口合約，一個區是 2250 萬，當初是 5 個區，現在變成是 7 個區，5 個區就一億多，水利局光一個大地工程科就有這些錢，這些錢就是假如我東勢區開口合約，甲乙丙都要做，有時候做事要透過議員，以前我們在代表會服務都會來家裡，可以請課長、鄉長來討論，認為這個可行，法規認為沒什麼問題我們就下去做，有

問題當然不能做。現在的情況更慘，我所瞭解的區公所承辦人員來我就轉，轉到上面承轉的性質，會有不符合經濟效益等理由。

問：那這樣區長有沒有辦法發揮什麼功能？

答：區長真的很可憐，區長為市政府派來，但是市長不會參與，市長的角色為充分授權，局處首長亦是，人事經費不管你們怎麼去弄只要弄出成績來即可，但是現在區長不管了，反正上面還有一個民政局，現任民政局局長是議員出身的，至於他對此的看法我就知道了。就我認為，區長有十幾位都是由鄉鎮市長依法轉任，我原來四年所做的和現在未來四年所作的差別太大，被選民罵死了，所以現在選民感受最好不要合併，因為縣市合併後我們並沒有增加收益，我們也沒辦法受益，當然會反彈。

問：以前是鄉民代表會嗎？現在是隨東勢鎮改成東勢區公所，它就變成區政諮詢委員嗎？那區政諮詢委員能否發揮功能？

答：對，是區政諮詢委員。區政諮詢委員一年開會 30 天，一次開 4 天，我們所建議或探討的問題都是無解答，作出的建議會送至區公所，若有區政諮詢委員會，就有一個辦公室，有一個組員或是組長，但現在沒有；以前我在代表會服務時，我們裡面有一個祕書、兩個組員、一個義工、一個工友，現在這些都沒有了，辦公室也被收回。現在區政諮詢委員只是去開會，比調解委員會更不足，調解委員會還是一個「委員會」，且有一個祕書，我們區政諮詢委員什麼都沒有。所以我們開會後的建議會送至區公所，區公所幫我們轉上去，第二次開會時區公所會把答覆拿給我們，我們所建議的建設案，一送上去就沒消息了。所以我個人認為，區政諮詢委員倒是不用了，既然區政諮詢委員開會所做成的議案，區長都沒有作結論，因為區長也沒權力，只好送上去，送上去後也沒人找我們溝通，所以我們現在覺得很無奈。

問：以前是鎮長，可以直接回應到民意基礎，現在如果民眾有問題，當然區長也沒辦法，那民眾會不會直接和市政府反應，例如 1999、市長信箱等？

答：他們還是會循著以前的老習慣，先去找區政諮詢委員，因為現在沒什麼權力，我們只好請民眾去找里長，那里長絕對會先去找區長，區長也很無奈，只好送去市政府，區長的心態也是意興闌珊，每件都送上去，你說這樣功能有多大？所以現在這些里民都感受不到，變成要捨近求遠，本來只要就近找

代表或區公所，現在變成要跑很遠到市政府，還不一定有效，只好打 1999，反而市長比較重視，里長和我們都會建議民眾撥打 1999，畢竟 1999 會追蹤列管，例如道路有坑洞，我們就趕快通知建設局第二大隊，它會馬上派員去看，只要接獲通知，他們很積極，有時也會撥打電話到地方詢問道路損壞有無立即危險性？如果有即使三更半夜也要出勤，這方面我就感到很好。

問：鄉鎮市公所權力往上回到一級機關，但以建設局而言，設有四個工務大隊處理地方道路維修，你覺得工務大隊有無幫助？

答：有

問：所以在這方面仍有做一些措施去回應，但水利局這部分就沒有？

答：對，水利局沒有。報上去會先來會勘，再簽看有沒有經費、合不合乎規定再回你公文，有時候光是會勘完回公文要等到三、四個星期。

問：在這邊看來，跟你們有關的，只有建設局設工務大隊對你們回應性會有幫助？

答：對，建設局和四個工務大隊，我這邊是第二大隊，隊長和承辦人員都很積極，只要是 1999 或者我們有跟他講哪裡道路損害比較嚴重會影響到安全，他們就會馬上派人跟我們連絡去現場看，現場看到坑洞馬上補，如果是一截的，他們還要簽。若評估後會危害生命安全，他們也會先補坑洞，等簽准後再給錢，這方面是我們不可否認的。

問：區公所人力在改制後有沒有減少？

答：區公所人力還是維持。

問：可是維持的話，相對業務減少很多

答：所以現在我所瞭解的是市政府有在探討這些人力的問題，以前臺中縣市要合併配套措施完全沒有做好，它只需要一個《地方制度法》而已，財政收支劃分法也沒有修，行政區域劃分法也沒有修，應該是三個法全部修才對，椅子腳三根都要顧到才撐得住，原有的鄉改為區而已，本來照理講是 20-25 萬一個區，可是現在沒有，我們石岡區 1 萬 6000 多個還是一個區，人員還是那些，那是不是有點浪費？

問：所以未來行政區劃是不是還要重劃？

答：應該是要重劃。連財政收支劃分法也是，當初怎麼不都一起弄好在合併，你可以有但書：「99年最後一任，100年行政區作調整」，三個法都通過後再來合併。不然現在人實在太多了，一個區的業務和以前一個鄉的業務你看差多少，那時候還要有預算權，以石岡區而言，一年3000多萬的預算，甚至有上級的補助款6000-7000萬，有時候甚至要一億，一億以前是工務課，現在改成農經課，以前是兩個技士、一個科長及一些約聘僱人員；但現在人力相同，一年辦的經費不到1000萬，你看一億和1000萬差十倍，但人力還是維持這樣。

問：據我的觀察，區公所遭弱化，業務往上走，那區公所和老百姓的互動關係為何？

答：現在老百姓也不太愛去區公所，因為去區公所每次獲得答覆都一樣，現在只有一樣人民直接的就是農業證明、農用證明申請，農業方面還是要透過區公所，還有天災時農業損害要提報，這個程序仍然一樣，要呈報到臺中市政府農業局，以前是臺中縣政府農業處，都是要報上去，他們要派人來會勘，農委會會再宣布達到哪一層補償的標準，目前這個功能還存在，這個功能做的相當不錯，每次有災害，就要趕快報。

問：那石岡區公所是不是也是類似這樣的情況？

答：都是類似這樣的情況

問：那區公所功能是弱化囉

答：對阿，區公所功能不大的話，人力應該可以收編。

問：那這樣說，業務逐漸被局本部抽走，而人員也是，那到底區扮演什麼樣的角色？都抽走了我還能夠做什麼？

答：可是如果是以前臺中市政府而言，之前921大地震時他們整個區的人力都來到東勢石岡，那時候他們發揮很大的功效，因為我們這邊人仰馬翻，還沒有經過這麼大的巨變，不知道怎麼處理，都是他們來協助，說實在那時馬市長協助我們很多，物質缺乏的都先給。所以，我總覺得區現在作為一種溝通的角色也不錯，若要有一定的功能一定要有適當的權力和經費給他們。

問：而做為民意代表的觀察，臺中市市長認為區應該扮演什麼樣的角色？是民意溝通的橋樑嗎？

答：這個我就不知道他的想法了，應該如同我剛剛所說的，要給區長適當的權力和經費，不然權力都在市政府，所有事情都要跟市政府報告，甚至要跟市政府請示，如果這些動作稍微慢一點，是不是一拖就要拖好幾個月了？這會影響到時效。

問：市政府有沒有制定什麼委託辦法給區公所？這樣區公所就可以處理了。

答：現在慢慢都有了，像路燈維修的部分，我就撥個 70-80 萬給你維修，維修錢不夠的部分你公文來我再給你，可是第二次公文去時已經都快沒錢了。

問：所以維修這個也是開口合約？

答：對，這個也是開口合約。

問：那東勢區公所本身有沒有預算？在構成預算的方面一部分是建設局給的、一部分是水利局給的、一部分是交通局給的？

答：對，本身沒什麼預算。建設局給的部分，包括路燈、公園，大部分就是建設局的經費；號誌、反光鏡等就是交通局，像反光鏡交通局也會委託區公所去辦，因為一開始都沒有，現在市政府有在變，慢慢改變它的模式，大概是因為很多人在建議。

問：大概是用什麼樣的方法？

答：議員他們每次在會議也是為了這些在爭吵，也跟市政府在探討，難道市政府是一成不變嗎？這些當官的還是就固執己見，想要怎麼做就怎麼做。但應該是議員建議拿回去後，市長應該召開會議作成決議，在市政擴大會報時，一級主管開會，我們今天遇到什麼問題提出來市長做成裁示？這方面已經做了很多裁示，我相信效果是大家都可以看見的。

問：那它其實效率有在增加？

答：有，效率有在增加當中，這不可否認，我們慢慢也感受的到，但是處理事情的人感受的到，里民不一定感受的到。因為他們會跟原來鄉鎮市公所來比較，差距太大，以前的鄉鎮市公所有自己的本預算，要如何做業務的推動、

經費的補助，像社區理事會、媽媽教室等，要補助他們做些什麼各個鄉鎮市公所不一樣。像石岡區公所有意外險，當有人發生意外時有六十萬，這個意外險東勢就沒有。市長答應我們的還繼續在做，不會說以前我們有的，現在變成區就沒有了，這方面市長經費就沒有拿回去，像石岡區以前所做的政策它是概括承受，所以也蠻欣慰的，當初市長在選舉時和我們座談，這方面它都沒有在變動。

問：區不是有設置區政擴大會報？擴大會報對區的建設有沒有什麼功能？

答：我去參加過一次，主要是針對里長，你這個區有多少里長，我這個區的擴大會報臺中市政府各局處首長里長有什麼意見看法當面提出來，由他們做答覆，可是里長所要求的是多樣化，有很多是跟法規有所牴觸的，法律、規定有所牴觸，所以說沒有辦法做，以前在鄉的時候，好像這方面只要溝通好，獨立取得，就像說很簡單的交通局在所有客運的站，在客運的站我們是希望他們做個涼亭，他說那一種的規範不行，會影響到什麼一大堆啦，反正就是每一次的建議就一大堆的理由啦，他們說的也不是沒有道理呀。

問：你覺得這理由是我們根本沒有錢就是要拿理由來說，還是他根本就不想做？

答：應該是沒錢，在我個人看，以前在代表會我們是有一些跟公所的互動，審到他們的預算，多多少少了解一點啦，因為他們的預算有多少就多少，他們的規定是什麼我們都知道，因為我在代表會服務 16 年，當一任副主席、三任主席。

問：您經驗很豐富，我想請問你地方有沒有回饋金？

答：有啊有啊，就是我剛剛講的那個石岡壩回饋金

問：那個回饋金，就比如說原來鄉鎮有回饋金，變成區以後那回饋金怎麼處理？那個權是回到市政府還是？

答：沒有沒有，都還在地方，

問：那這樣的話，這個回饋金對地方的挹注點是區公所就有很大的主導權嗎？

答：這個有很大的幫助，因為他這個回饋金...

問：這個回饋金決定怎麼用，是誰哪個地方來決定？

答：本來這個回饋金應該是地方呈報嘛，呈報到比如說經濟部水利署，中區水資源局，就是石岡壩，石岡壩就是以前我們是透過，行政程序我們就是要透過臺中縣政府，現在要透過臺中市政府水利局水利管理課，然後送給中區水資源局，我們把計畫送上去，他們核定下來，就依照這個計畫執行。

問：就弄回饋金

答：回到那個，還是石岡區，東勢區也有，他們就是回饋到這邊，就是回饋金的部分

問：所以這個做法現在沒有改變？

答：這個做法，我剛剛就是跟教授報告的就是說，我們很欣慰的就是當初市長在競選的時候，跟我們座談會所提出的這些諾言都沒有變，到目前為止都沒有變。

問：所以這對地方上還是有幫助的，他沒有收走？

答：對啊，他們沒有收走，因為東勢區，以前我們講的東勢區四鄉鎮，我們以前統稱東勢區嘛，分成四鄉鎮，現在的回饋金到目前為止，他們都沒有收回，這一次有八百萬，他的公益支出要收回，後來我們也透過蘇議員這邊去找水利局，然後也回到石岡，還是一樣回到石岡，然後就石岡區公所你就依據你的老百姓跟你的建議，或是說一些民意代表跟你講的一些，你認為可行的，你就趕快做個計畫送到我剛剛講的這幾個單位，然後統整下來，我們就依這個計畫實施，所以說這個。

問：所以說還是有一定的自主權？

答：對，這個功能還蠻大的，你缺少的這些錢，那這個地方的建設他會更慘。

問：那這個財政權都收回去了？

答：本來是要全部收回啊，照理講要全部收回，原臺中縣政府就是要收回呀。

問：現在沒有清潔隊了吧？

答：清潔隊屬於環保局的呀

問：所以那這樣的話，這邊的清潔隊就收掉了嗎？清潔隊就歸到環保局去了嗎？

答：對

問：那這樣的話，這個清潔隊運作跟以前有沒有什麼差別？

答：我們以前覺得很方便，清潔隊只要跟隊長講一下，現在都要打給工務大隊是業務範圍才協助，沒有之前這麼方便。問：

以前是清潔隊可以管理嘛，那現在是。

答：現在是環保局清潔隊。

問：所以他報到環保局去。

答：對啊。

問：所以就是我先報到環保局，再下來給清潔隊，你再去處理

答：對，大部分就是這樣，以前在鄉公所，我們的鄉親就覺得，以前那麼方便，現在比較困難，什麼都不行，以前稍微地也都可以，你既然有路，那你路樹就也要稍微砍一砍啊，哪有關係，怎麼會違法，那應該沒違法吧？

問：我請教一下，就改制以後的觀察，從東勢這個角度來看，大概很多業務會歸到不同的局去，那這個局跟局之間的協調，你覺得從你們地方來看的話，那他們之間業務的功能劃分，有沒有問題？有沒有重疊或推諉的情況？

答：我覺得業務是應該劃分得很清楚，就像說道路的部分，他市養道他現在就是建設局，現在所有以前的鄉道的部分，他就是屬於水利局，你像農業的部分，以前還在辦的就還在辦，該送給市政府核備的，還是一樣要啊，我覺得這些業務是沒有多大的改變啦，也不會說重疊啦，因為這樣是事權統一嘛，你上面就一條鞭下來的啊，你上面怎麼去做政策的指示規劃，下面要怎麼去做，他現在很多在臺中市政府有很多的自治條例啊、法規啊，他們都在訂嘛，都差不多啦，該訂的都訂完了啦，大家就依據那個，簡單講那個你說那個農

用證明，這個我們中央有農委會有一個法規啊，臺中市政府有稍微修正一下，你就依據這個下來，你 29 個區，以後你就依據這個辦法來執行啊，就是這樣，所以說我認為這個業務是沒有什麼重疊啦。

問：核心觀念是沒有錢

答：對，重點就是在沒有錢。

問：可是又卡到那個，財政收支劃分法，又卡到那個舉債上限。

答：這個如果是真的有錢，應該很好辦啦，在一些權力給區長要他負這個責任，不然你做區長你不負這個責任，當什麼區長？

問：所以在您的觀察，您覺得未來的發展方向，還是應該給區、區長有一定的權力，比現在的功能應該才更能發揮，是不是？

答：對，我是認為這樣，你如果有這樣的做法下去，你區長就是不敢亂做嘛，他是行政人員，他是官派的，你具有公務人員資格的，九職等啊，你既然具有公務人員資格，你就是要依法行事嘛，可是你有權下來的時候，他有這個權力可以去支配別的預算，因為在當地他比較熟，他也認為說哪一個地方需要，哪一個要優先，我可以馬上下去做，可以解決一些臺中市政府對地方的不了解的地方，他可以去彌補，因為你說要請臺中市政府下來說，先在建設局第二大隊，你要下來要先認識這些路啊，大大小小的路你都要先認識清楚呢，可是依我們來講，你說東勢、石岡哪一條路，我們都幾乎走過了，那民意代表都幾乎去服務過了，我們知道要怎麼走，所以說他們現在就是拜託我們當地的，就是哪裡有問題，就是 1999 打了，就是你趕快去看，哪裡什麼地方怎麼樣，對不對，我就是馬上手機照了就馬上傳回去給他，你們自己去評估判斷，需不需要馬上修補，那不是我的權力啊，我只能幫你來做這一件事情而已，我認為是說，既然為民服務我們就是盡量不要讓我們鄉親發生這種意外，這是我們不樂見的，我們不願意看到的。

問：合併快兩年了？現在有沒有改善？

答：呃...有啦，我還是覺得是說，可以利用這個機會，要建議市政府啦，不只這個經費的問題，還有人員調度的問題，還有他們的訓練。

問：人員調度跟訓練，是指區公所人員是不是？

答：對啊，臺中市政府都有代訓嘛，就是公務的流程、要怎麼寫公文，臺中市政府都會派人來。

問：那您意思是說，目前區公所公務人員的素質還不能符合你們的需求？

答：不會啦不會啦，專業素質，我是說現在，因為縣市合併，很多的法規跟以前有所不一樣嘛，你沒有經過一些專業的訓練，你現在說我的自治法規通過之後，我要怎麼去做？我要請你們這些人來，有關農業的、有關建設的、有關交通的，這些法規有新的啊，新的直轄市很大。

問：臺中市快兩年了，沒有做嗎？

答：有啦有啦，只是說我覺得是太慢了啦，我所了解的最近才積極在辦啦，可是你們法規 99 年 12 月 25 號開始合併到三月份預算通過之後，再審預算嘛，五月份通過，有很多的法規就開始要訂啦，你這樣建築的、土木、包工程的那些法規啊，土木包工業的，我可以做六米的，跨區域的橋樑，或是說幾米高的高度，你那些法規都變啦，以前的臺中縣跟臺中市不一樣啊，你現在變了之後你現在變成大臺中市啊，所以你要請這些人來說，我現在法規，我不是說我的法規通過我發公文給你，你們自己去參閱，你們自己去看就好了，這樣的話有些人就會隨便看一看，都應該要有所依據。

問：請教一下，可能跟你的觀察背景比較有相關，以前是鄉鎮公所，有代表會，這個互動關係，可能會有一些政治的互動關係，可能會有派系啊、政黨的競爭啊這個，可能對原來的鄉鎮公所都會有一些建議啊改變或者有影響的地方，那現在改成區以後，對地方的政治生態有沒有影響？譬如說：派系啊會不會改變啊？還是變成是政黨競爭啊等等。

答：現在應該沒什麼派系啊，是黨啦，不同的黨派啊，以前還有說紅派、黑派什麼啦等等的，還有就是在選舉的期間絕對就是說，你說東勢十二個代表，我們十一個代表，十一個代表之後，絕對在選舉期間，絕對會發生某些的摩擦嘛，就會產生某些的誤會啊，這個在施政的時候，鄉長選舉也一定是有人出來跟他競選嘛，落選的這邊一定有人支持嘛，他所支持的代表絕對都會支持這個嘛，就像現在臺中市來講，臺中市藍綠也是很分明啊，藍的就偶爾會支持、護航胡市長，綠的絕對是從頭打到尾嘛，這個一定的啊，我們的狀況現在很明顯啊，就是這樣子在鬥，鬥到最後是老百姓輸。

問：所以你剛才說，以臺中縣市合併以後，所以這樣的政治生態，是派系慢慢的變了，變成是藍綠的競爭了？有這樣的轉變的趨勢？

答：就變成這個黨派。

問：不是派系？

答：黨，派系幾乎沒有，以前說什麼紅派大老啦，現在都慢慢式微了，就我剛剛講的，在這個鄉裡面，選舉，我們到最後都是沒有啦。

問：所以現在這個區公所官派以後，地方政治對他也沒什麼太大的影響？都在那個市府去了？

答：對啊，所以說現在改為區沒有，以前鄉的時候還有，依石岡鄉來講，因為我們總認為說，地方如果再分派系下去，整個的建設絕對進度會落後，大家應該是要同心協力，所以說，我現在就分享，我選主席三任，幾乎都是十一票啦，只有第二任十票啦，後來我們大家都有所共識，大家都是來服務的，主要的事情可以解決，老百姓的需求只要是我們覺得可以的，我們就去做，不可以的話那也就沒辦法了，公務人員們也是必須要依照規定來辦理，所以這樣下去派系應該是會更沒有。

問：我想經驗非常豐富喔，看你對這問題非常了解。

答：喔，不是啦，因為我們一直都有在參與啦，在代表會服務十六年了嘛，我當四屆嘛，今天非常感謝你，因為真的從在地的角度來看這些問題，跟市府來看這些問題可能不太一樣。

答：一定不一樣啦，市政府那些局處首長認為說我已經做到這樣了，可是為什麼還是那麼多人嫌棄，他們都想說，我都是照規定啊，就像現在我們的中央各部會啊，一樣啊，交通部說我做成這樣子啦，我做得要死卻被嫌得要命，對不對，其實都真的有在做呀，他們站在上面的觀點跟我們這些下面的，他們沒辦法來接觸到我們基層，如果說經常下來跟我們基層相處，那你會去聽，聽了之後你的思維就會改變了，邏輯就不一樣了，可是沒有啊，他們現在都在上面紙上作業，紙上作業跟實際上會有所差距，所以說人家就說，你們臺中市政府的施政比較不符合人民的需求，在我們看，有啊，真的有時候的施政我們有感受到

問：有在調整就是了

答：對啊，我們有感受到你們有實際在進行有在進步啊，可是老百姓感受不到啊，因為老百姓以前他就習慣了，有什麼事情來找我，我剛剛說的，我可以請鄉長來代表會坐一坐，當面就可以解決啦，那個效率有多大啊，馬上解決，請工務課長你們怎麼處理，請社會課長、請民政課長，我們馬上就交代下去了，交代下去，我們今天講的，就像農用證明，我們那時候一天就可以拿得出來啊，使用登記也是一天啊，一天就可以拿得出來啊，這有效率人家會感受到啊，現在不是啊，你現在使用登記最起碼要十五天啊，半個月啊，反正他們現在想說，沒有人監督啊。

問：哦，往上送就好了

答：對啊，我就一直送啊，我們以前是監督啊，只要掛號下去，我就會馬上追這一件案件從何而來，我就去那邊等啊，這樣是有差別的。我人就在那邊等啊，你們就趕快辦啊，本來你這個規定是三天啊，可是你可以給的，你一天辦出來不是很好嗎？或是說我今天下午掛號，明天下午給我啊，也是一天的時間啊，一天的時間人家老百姓說：哇，你們公務人員工作的辦事效率這麼高。人家會感受到，溫暖，很溫暖，這個就是一定有差別啦。現在不是啊，因為我們現在掛號過去，我們也不理了，你來拜託我我就幫你掛號，因為我們理他們，可是並沒有人會理會我們。

問：如果這樣的話，區長沒有去交代公務人員事先辦好。

答：區長有交代，可是有的公務人員就想說反正你區長官派的，你也是公務人員啊，我有保障啊，我們以前開代表會，可以把他們調過來問啊，不一樣的，我們有監督，我們監督的時候會認為這個辦理的有什麼瑕疵、速度太慢，開會的時候我就會請課長把承辦人員請上來，來了解一下，這樣的方式他們是會害怕的。

問：那處長，順這問題講，剛才您覺得說發展應該給區多一點權力，對不對？可是那個區政諮詢委員可能一屆就沒有啦。

答：對，這屆之後就沒有了。

問：那這樣會不會還是沒有辦法監督？

答：現在有區政諮詢委員也沒有辦法監督啊

問：那你看未來還是要給他們多一點權力的話，那誰來監督？

答：沒有，市政府要監督啊！因為你們現在是屬於市政府派的區長，你們所有的施政要絕對的向胡志強市長負責，所以你各局處所發下去的經費，你就各局處你們要盯啊，你們就是說我現在給你一千萬，你一千萬做哪裡？我們還要下去考核啊，要去看啊，你做哪裡啊、那個效果多大啊，市政府要做到這樣啊，現在有沒有我不知道啦，因為現在我們不參與這個區塊，我相信應該有整個的這個配套啦，不會沒有啦，不然我一千萬給你，你區長胡搞瞎搞怎麼辦，是說，現在這個是我的人，這個不是我的人，這個跟我私交比較好，我就全部做他們的，這邊私交不好的就沒有在做，不行啊，你要應該是要用輕重緩急，然後要市政府派員下來監督。

問：就你觀察，合併以後現在市政府在預算分配方面，有沒有鄉鎮的差別？會不會給原來臺中縣多一點、臺中市就少一點？

答：議會好像吵過，就像比如說公園的部分，臺中市的公園就分配比較多，原有臺中縣的公園的部分，他們的經費就比較少，一開始有這種現象，現在來講，他們現在就是說，一個承辦人員他手握兩千五百萬的經費，總共施工的經費是兩千兩百五十萬，兩千兩百五十萬，我負責的區域，四個區，這四個區我就差不多多少錢，一個區多少錢這樣，他應該是要用人口跟面積來做分配。

問：謝謝、謝謝！幫助很多，謝謝！

深度訪談紀實－編號乙

訪談時間：2012/10/18（四）14：30-16：30

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市議員

訪談地點：議員服務處

問：議員好，此為行政院研考會的案子，目的在於瞭解縣市合併後鄉鎮變成區在業務銜接上面有什麼狀況及區公所治理、定位的問題，它特別指定要研究臺中市，從您在地區的角度觀察，若從道路交通建設方面，這中間有出現什麼問題？

答：合併之後，我們感覺到經費少很多，合併之前臺中縣經費比較編不出來，臺中市很充裕，合併之後很多經費要分配到臺中縣所以相形之下，我們區域的經費是少很多。

問：所以你們以前道路有問題都找區公所？

答：不是，是市政府，有時候里長直接來找區公所來提報、呈報，監視系統也一樣阿，以前道路旁邊有警政的防衛、監視系統。

問：所以就你的觀察合併前後，舊有的區除經費之外，有沒有很大的變化？

答：人員其實現在是有擴編，因為公所人員還是保留，臺中市政府建設局分得比較細，現在又增加了水利局、農業局，人員是相同但又增加許多人，一樣的經費真的是有把餅做大，但是如果以整個資源來講，現階段還是比合併前還差，經費雖然有擴編但是卻卡在公債法，我們沒辦法在法律規範下去編，很多都編不出來，很可惜的是，去年經費編不出來。雖然經費減少編列，不是不能做，而是沒有擴展性，我們現在都市的進步是跟全世界在競爭，全世界都在進步，我們看到韓國進步很快，臺北在進步、高雄市跟臺南市也是，但我們好多的經費卻編不出來。

問：所以目前的經費是呈現過渡的情況，所以公債法的訂頒，這個問題是可以解決的？

答：對，是可以解決的。

鄉鎮(市)業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

問：假定以道路交通建設為例，你們跟區公所互動的情況跟市府機關的互動情況，彼此間互動關係如何？

答：變化就是市府人員擴編就是組織人員的專業性是比較充足，所以在處理事情確實比較制度化。

問：那在回應性上的效率呢？

答：比較好，畢竟我們還是一個都會的都市，但其他鄉鎮有反應之前公所可以直接主導，但現在需要到市府所以感覺是比較慢的。不過，聽聞縣區那邊的以前公所可以直接主導、下放跟執行，無論是清潔、環保、交通、道路，它公所直接執行所有的工作，現在等臺中市政府，所以城鄉差距會擴大。

問：那這個工務大隊是新設的？

答：新設的。

問：新設工務大隊等於做一個比較，和沒有之前回應性的差別是？

答：工務大隊就我們合併一年多，在本區道路的開闢、經費以外，九成在颱風之後的搶救，本區的搶救大部分在山區，所以合併之前的臺中縣大坑山區是舊臺中的後花園，所以我們那時候都編了 5000 萬的災後搶救，現在政府編到一、兩億，災後搶救的速度一樣快，但是很多沒辦法執行，因為當初是自己五千萬坐在當地都是山區麻，山崩、河堤沖刷，最嚴重就是北屯區，但是現在看了三個月，想來做都沒有經費，那個農路都垮掉了人民沒辦法進入，那種搶救的速度真的比以前差很多，因為它們都不做了，因為沒有錢，那個經費在北屯區之前幾乎半年就可以整修完畢，現在像去年的颱風，目前暫時搶通了，但還是有潛在的危險，不像以前全部做好了

問：另外請教一下職權劃分，像我們道路可能是建設局，像農業的話山區道路可能是農業局、水利局？

答：水利。

問：那等於說區公所有沒有自己經費來處理道路的問題？

答：有，但只是一年六百萬讓區長，負責公所的街督和區裡的業務，所以大

型的道路，公所完全使不上力，我時常聽區公所講，他們人員也不夠做這些。有一點倒是要特別提就是基本上臺中縣的區公所，很多都是縣道審查，農舍在區公所就可以申請了，這一方面，有些人還是在區公所，以前在新社鄉公所，他們沒有調動，現在新社區公所他們沒有業務了，他們業務已經歸到都發局在主管，都發局七、八個人整不出來，新社、大甲、東勢各區的農舍，以前七日發照現在兩、三個月都還發不出來。

問：現在我們來做個比較，合併以後鄉鎮公所改成區，跟原臺中原八區一樣改成區，那我們假定這邊可以兩日發照，一樣都做同樣的事，但那邊可以兩日發照，這邊為什麼不行，原因在哪裡？

答：原因在鄉公所的業務都歸屬都發局，現在公所的人力是閒置的阿！

問：但是另外一個途徑，原來臺中市區的業務也歸都發局，所以權力是往中央去集中，那這個速度為什麼差這麼多，第一是不是案件增加，鄉鎮市公所的人力是閒置，但原來區公所的人力是夠的，所以等於事情上去鄉鎮市卻沒事做，那個量是增加在一級局處，所以我們拉回來道路建設與管理，那一級機關是如何回應這個問題，比如建設局有設立工務大隊，那有沒有訂定委任委託辦法？

答：本區並無差很多。

問：所以，工務大隊是有用的，法律規章沒有太大的改變？在這裡面你們跟區公所、市政府互動關係是一樣，法律規章可能有建設、都發、交通、環保局，清潔要到環保局去了，那他們單位之間互動的變化、職權劃分這類觀點來講，有沒有模糊地帶？有沒有需要改善的地方？

答：有，單就以建設、交通來講，本來這兩項業務在本區原本就不多了，合併後影響不會這麼大，若到偏遠的區他們影響一定很大，里長反映以前在公所就可以直接派員了，現在反應到公所，公所還要爭取、反應到市政府，那種執行的速度會差很多。

問：如果我們就貴區來看的話，如果貴區本來就是區，那我的經費相等於新設的區，在這上面區發揮它的功能，應該跟貴區一樣，可是今天不是這樣，問題在哪裡，除非業務往上減輕之外，還有哪些問題你觀察到的？

鄉鎮(市)業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

答：就市區裡面八區，區公所相對的功能就比原縣的功能更弱，包括人員、編制沒有承擔那麼多的責任，相對地市民找他們承辦的不多。

問：就您的專業觀察，市政府應該怎麼做調整？

答：以區現有的人力而言，以前有執行力時，應該下放權力、經費，就像臺中市的業務要到那裡去，的確有困難，合併前，他們就在專屬的地方位百姓做好第一線服務、維護、修護，建議他們應該在這方面做調整

問：如果是原來臺中縣市的鄉鎮改成區，你覺得要給他們多一點權力，但是這與原臺中市的區會變成一國兩制？

答：因為這就是他們的特色，第一個先決條件就是他們以前沒有這些人員的編制、人員的編制還在調整，如果每天早上在臺中市打卡，要到和平區做會勘的勘察，方便嗎？如果不方便，因為城鄉交通的問題，必須要在原鄉鎮設置一些公務系統，包括交通的承辦人員，在舊有的縣區，倒可以依照各區的需求來做規劃，經費依各區的需求來報。一樣齊頭式的平等不見得是公平，應該是定點給他們服務，這是我覺得區域劃分最重要的一個。

問：所以鄉鎮改成區，權力是往一級機關去的？區公所弱化了，那這有沒有需要重新作人力的檢討？以現在情況來講，應該多一點授權？那是不是市政府派人到那邊、派機關到那邊？

答：要，應該要多一點授權。我覺得這也是一種模式。例如和平區公所，他們還是有公務員在那邊辦公，市政府進駐一些單位，比如派工務大隊駐足在那邊，是要派科長？科長只有一個，還是派專員？可能整體在領導上面，如果他是直屬在臺中市政府，畢竟在區公所要有個建設科科長，他整個執勤的拿捏，我倒覺得資源給他，這個科長讓他有所發揮，讓他帶領團隊。

問：像鄉鎮公所改成區以後，這些鄉鎮，按照制度法上面講，他並沒有擴充更多科，群眾說到回應太慢，都到市政府去了，接下來您觀察底下，慢慢地，民眾會不會覺得改成區沒有用，這個變化的趨勢，會變得有什麼事都找議員？

答：幾乎是找議員比較多啦，他們覺得找他們的里長好像沒有辦法發揮，找

他們公所無法達成，所以找議員。我做了好多件跨區服務，民眾覺得找議員比較有效，交通局長可以找團隊來解決問題，所以我們工作量都增加很多。

問：那他們有沒有直接找臺中市政府？民眾說用 1999 太慢，他們不會透過區公所，要不然直接找里長、議員直接處理。

答：我也覺得 1999 並不很理想，如果有單一窗口有案件，市府可以給一個明確的回應，那當然是最理想的，像民眾有問題找里長，里長找公所，下班的時候 1999 回應機會就不太大，不是很滿意！

問：這對你們區來講是這個樣子？

答：相對地，別區的里長會覺得被切割的沒有以前有影響力。

問：如果從此角度看，本來鄉鎮市它是最基層的民主單位，鄉民代表也改成諮詢委員，那如果改成區，就你來看的話，對民主政治影響是？

原來鄉鎮市公所改成區，鄉鎮長是第一任那它就改成官派的，區政諮議員也留一任嗎？如果改成官派，就比較要求任用資格，那現在這一個區的定位，對民主政治、參與、回應等等，你覺得有幫助？還是沒有影響？

答：我覺得應該是比較好，固定軌道、習慣之後比較好，如果城鄉區劃劃分好，就可作適當的調整。

問：所以你覺得說行政區域要重劃？

答：一定要重劃，我舉一個例子你看，臺中市的市區，有的只有一區 2 萬人，也有一區 25 萬人的，區長一個和副區長，要來服務這麼不同比例的人口，絕對要作適當的調整，如何調整人員還要考慮到土地面積，這點還是比較大的問題

問：那您覺得未來區公所應該扮演什麼樣子的角色？

答：區公所為市政府的執行單位。

問：所以從法律上來看，受市長的指揮監督，民政局也有督導的權力，那我們看到區公所有些預算在建設局、都發，那他們不是有很多公公婆婆？那我們看到合併以後呢？錢往一級機關去走，那區公所明顯的弱化，那這樣區公所還有沒有存在的意義？

鄉鎮(市)業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

答：存在應該是要，在工作上面的一個責任，比方說像很多地方的小型工程款，像比較臨時、技術性沒那麼高的，可以馬上來做回應的一個服務。

問：臺中市政府機關應該多授權，多一點授權給區公所，比如說小型工程款它可以做很好的一個規劃，然後二級機關跟一級機關間的權責劃分可以明確一點，有聽說區長好像變成是一個媒介，市長跟民中間的一個媒介，他沒什麼權力，也沒有經費，變成是一個代表。

答：目前好像有這個趨勢，這點我是覺得區長本人沒辦法到，可以請副區長到。

問：臺中有這個情況嗎？從此來看，那區的功能到底是什麼？就你的觀察，這個發展方向怎麼看區？

答：我覺得他應該發揮更大的功能，因為區長直接領導的就是里和市民，他直接對市民做回應，如果可以承擔更大的責難，然後有更專業的技術，我們就贊同，相對地以各區所提出的經費和他們的執行力，這是應該要去考核的。

問：那目前不管是正式或約聘，有很多人員約聘的部分，他的人员專業素養能力夠不夠？

答：以目前來講真的不夠。

問：是目前正式編制還是約聘呢？

答：約聘，因為在整個編制以前是，少數舊市區公所功能就不是很大，不像市政府人員課長都七、八以上，最起碼技工都六職等以上，那他們的高考能力和專業，如果直轄市能給區公所能力，並考量他們的能力在編制上，這很重要。

問：區公所的編制應該要提高？

答：應該要提高，讓他們有更專業的技術來做，來做一級主管團隊的工作量，如此一來，效率應該會提高

問：原來鄉鎮公所本來就有預算，他們開會有代表，本身就是一個政治角色，

所以在當地會有一些派系、黨派，這對鄉鎮公所的運作會有影響，這個政治上都會有影響，不管正面或負面的都有，那現在鄉鎮改成區以後，像這個區外面的政治勢力對區的影響，應該是減低的？

答：是弱化的。

問：那臺中市與臺中縣合併派系的影響是降低的，就變成政黨競爭，從派系慢慢往政黨的運作方向，還是派系？

答：恩，這點到目前還是看不太出來，我覺得應該會朝向政黨的模式，政黨的競爭會比較明顯，因為所有經費都統合在市政府，並非哪個派系能得到較多的錢。因為選舉的原因，所以鄉長現在改為區長，過去都是由派系在主導，所以由派系來壯大他們的資源，而現在資源都在市政府之後，他們沒有辦法去擋或擴編經費。

問：改成區之後原來的回饋金？原來可能有火力發電廠，受汙染的可能比較嚴重，那就有回饋金在當地，那鄉鎮改成區以後對這個對當地是有幫助的，因為有大筆回饋金。

答：其實沒有，本區完全沒有回饋金，其實舊市區有回饋金應該是在南屯，有焚化廠，所以那邊的回饋金很高。

問：縣市合併以後，回饋金的運用有沒有變化？像有比較高的回饋金他就比較有指導權，那縣市合併之後有沒有變化？變成區以後有沒有變化？所以比較重要的區它就預留。

答：沒有多大的變化，像那個小型建設，還有社區人民的服務特別多，像他們享受電費半價，蠻多的補助。

問：錢一直往市政府集中，以現在區的規模來看的話，有沒有辦法解決現在的問題？

答：我覺得現在真的不夠，直轄市的編制，我們從人員的編制來看，臺北市已經幾十年來他們的人員跟臺中市相形不下，我們來做個比較分析，比例十分懸殊，臺北市整個公務系統，整個兩萬多人。

問：臺中市政府有在增加？

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

答：這一、兩年有在增加蠻多。

問：我主要的問題都請教完了，不過我想請你來看，未來臺中市發展方向，你會覺得給予什麼建議？

答：：當然最大的功能，選舉裡面當然會有競爭，但我倒覺得行政中立。最近通過一個行政中立法，公務人員應該謹守的，公正性、公平性都能夠發揮，但是就反對黨的意見，還是會受影響，受政黨影響這是我親身的感受。舉例而言，我是民進黨的主委，在很多區塊會比較沒有資源，我以正式公文向市政府提出，想跟他商借個公園來辦活動，接到的回應是公園用地限種植、養植草皮當中不予出借，結果隔一個禮拜別的政黨在同一個地方辦活動。

問：這裡有很多值得探討的地方，不過您對臺中市未來的發展潛力，您覺得怎麼樣？

答：看好，因為現在臺中市直轄市的規模，未來我們的公債法修通過，昨天我們到臺北市去開會，因為公債法、財政收支劃分法再修過，修過後就會對大臺中整個人員、服務都會增加，這跟以前的比相對是大把餅做大，相對地，對區域的資源也有更多政府資源的挹注，所以一定會更好。

問：那還要請議員多多幫忙。

答：當然。

深度訪談－編號丙

訪談時間：2012/10/23（四）15：00-17：00

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市議員

訪談地點：議員服務處

問：鄉鎮公所業務銜接在持續上面有沒有狀況？此外，鄉鎮公所變成區公所以後，區公所的定位有沒有什麼問題？另外我們希望可以從道路交通建設來看區公所的問題，這是我們今天最主要來的一個目的。

答：在縣市合併以後，我覺得是權責劃分上出了問題。

問：那我可不可以請問一下，就你所觀察，鄉鎮公所變成區以後，原來鄉鎮公所的權力是不是往市政府去集中？

答：對。

問：這是第一個，可是鄉公所業務還是要繼續承辦，原來是臺中縣到臺中市，那您說的，業務上面權責劃分有不清楚，這個不清楚是出現在，臺中市過來以後呢？臺中市市政府之間的局處的業務劃分不好？還是可能有一些法令需要修改？是哪一方面的問題？

答：第一個，很多業務是集中到臺中市政府，比如有許多業務現在集中到臺中市政府去，人沒有跟著移動；再者，因為區公所沒有權，沒有人事、預算權，很多預算都是市政府在編列的，以前很多工程就是由鄉公所就可以決定要不要做，水溝、路面這一類的工程，現在都是市政府。照理說，應該是什麼樣的工程以下，就是由你區公所來負責就好，不必大大小小就是全部都是市政府在處理，就要授權部分，我覺得做的不夠。

問：我請教一下議員，現在從貴區而言，市政府有沒有給他一點經費？在這經費之內你就自己可以處理了，還是全部都要上報？

答：現在有，不過不多，還是太少。

問：所以等於說區公所要去會勘，會勘以後報上去，然後他再來看，又要陪

同，那這中間時間就拖了很多，是不是你覺得說合併以後的效率更差？

答：對啊，差很多。

問：那這樣的話，市政府知不知道這樣的問題？

答：應該也知道吧，議會常常在跟他們提啊！

問：就你觀察，那市政府有沒有相對的改善的措施？

答：本來，最開始都是由市政府，大大小小都要報市政府，那慢慢就是有授一些(權)下來，但還是不夠，以前區公所的功能很強，合併以後完全沒有，然後慢慢放、慢慢放，放得太糟，應該要趕快去看區功能沒有充分發揮，而現在區公所的功能還沒有完全發揮。

問：那變成鄉鎮公所他變成區以後，人員有沒有變少？

答：人員現在有在調整，要減少。

問：開始是調撥出去還是？

答：其實現在是調到市政府，不過我還是覺得應該是要放在區公所會比較好，權力要下放。

問：所以你認為即使變成區、官派以後，是不是區公所還是應該要有一定的功能存在，應該充分授權？

答：有必要，要充分授權。

問：那你覺得未來區公所是二級機關還是一級機關？

答：因為它目前還是屬於民政局在管，我覺得應該要提升到一級。但很麻煩，因為有很多業務還是要區公所轉各局處，比如兵役，還是要由區公所循民政的系統去呈報，雖然提升到一級，這個可能設計上還要再去思考，完全屬於一級機關也是怪怪的。

問：因為按照現在的設計，區公所看起來是像民政局的二級機關，可是他又市長的督導，可是兵役可能又跟兵役局，農業的部分可能跟農業局，水利的部分可能又跟水利局，這樣他有太多的公公婆婆，這樣的話它怎麼發揮功能呢？

答：對阿。

問：如果就區公所未來發展的議題而言，區公所要發揮一定的功能，我們該怎辦？

答：其實，區長還是呈市長之命，區公所的成敗，還是要對市長負責，所以市長在找區長的時候是要充分的信任，因為要對人，既然要用他就要充分的信任，既然要信任就要充分的授權。

問：那現在有沒有？

答：現在好像沒有，沒有完全授權。

問：那按照議員這樣的說法，現在的發展趨勢，大概區公所是弱化的。²⁷

問：另外，研考會指定我們要看道路交通建設的權責問題，因此，鄉鎮公所轉成區公所以後，在道路交通建設上出現那些問題？業務銜接上有沒有狀況？然後未來該怎麼處理？回到這位先生，剛剛你的問題底下，臺中市政府在合併以後，他底下建設局有成立四個工務大隊，就你們觀察，這四個工務大隊對你們民眾需求的反應，有沒有及時回應？

答：其實，四個工務大隊大概都要透過議員，區公所它本身就很難發揮，因為授權不足，經費部分要透過議員再跟市政府要。

問：那這樣是不是變成一個趨勢，就是像你有問題就不會找區公所，就找議員了？

答：對，比如說他剛剛講到的，那不是我的區，不過同樣情節，以前大概是公所、鄉長來看一下，就馬上、趕快做；現在則是區公所先來看一遍，然後往上報，報完以後上面安排時間再來看一遍，看的時候區公所的人還要再陪一次，這個人力完全就是重疊，重複浪費²⁸

問：那我請教一下議員，臺中市政府在底下設四個工務大隊，是不是它的目

²⁷ 此後加入一民眾（代號：丙一）討論，於此將該民眾之言論內容放於補充，因此本分文件有些部分必須與補充部分互相對比參閱。

²⁸ 請接讀註三。

的也是為了解決這個速度太慢的問題？

答：其實我覺得，以前的鄉鎮市公所，因為他有選票的壓力，一定會比較積極，區長他沒有選票壓力。

問：他會變成說只要看上面，我不要看下面的心態。

答：對，而且我認為官派區長仍然要授權，授權太少，他便沒有辦法發揮。當然有時候會濫權，濫權就是人情，自己人就給他，有必要的卻不做，也有可能，所以應該是要適度，例如訂一個規範，授權給你只能做哪些項目，至於工程、新闢道路的部分你就直接報就好，你認為有需要你就報，由上面來決定要不要。

問：就現在區公所的運作，他上面有那麼多的老闆要去應付，那這樣會不會是在職權底下劃分的太細了？會不會有業務重疊、太模糊的地方？

答：我還是覺得有很多還是要授權，市政府只是一個統籌，以前鄉公所比較能做決定然後不用呈報，現在要呈報的，大概還是工程方面比較多。

問：議員我最後一個問題請問一下，貴區的區公所有沒有回饋金？

答：有

問：那這個回饋金使用在縣市合併前後有沒有差別？

答：前後沒什麼差別。

問：是不是合併以後，回饋金還是有一定的自主權？市政府沒有拿走？

答：對，這個部分還是維持的。

問：那區公所在用回饋金是不是用在地方的建設上面？

答：大部分是地方建設。我很少去管這個區塊，因為以前是鄉長的權限，不過我知道應該沒什麼改變。

問：縣市合併以後是不是你們議員的角色更吃重？

答：對，當然，因為沒有代表，沒有鄉長了，所以就沒有代表監督的問題；再者，區公所的權限又緊縮，所以以前鄉民大概是找代表，找區長甚至於里長，以前的里長就直接找區長，現在找他卻沒有用。

問：現在找里長也沒有用？

答：對，現在區長也沒有權，因為現在里長找區長也沒有用，那找市政府，市政府也不理他，反正不認識他啊！所以大概都會集中到議員身上。

問：那請問議員，合併以後，行政區域要不要重劃？

答：我覺得行政區域要整合，我建議如果要調整行政區域，要跟選區一併作調整，連同立委選區、議員選區跟行政區域一起做調整。

問：另外，就議員觀察，現在發展的趨勢比較弱化的，可能議員要負擔起反應民意的情況底下，那就政治面來看，對地方派系的影響是不是會比較減弱？還是往政黨競爭的方向在走？

答：其實，這個部分我是覺得派系的消長應該是跟選民的水準有關，選民水準越高，派系的力量越弱，自主權有很大影響。

問：臺中市跟臺中縣是不是派系在式微，政黨競爭的方向是在增加的？

答：幾乎是個人的魅力，政治人物的魅力之外就是政黨，派系的魅力比較小，不過目前農會的派系還存在，但慢慢它的影響力會越來越少，越城市越沒有力量，鄉下還有。

問：現在減弱嗎？

答：減弱，除了這個家族本身的力量之外，不過還有啦，行政院的補助都透過農會的系統，這個很麻煩，因為他會拿去作人情，所以等於公器私用。

問：合併以後，臺中市對原來臺中市跟臺中縣有沒有大小眼？

答：這個可能涉及個人操守的部分，市長操守的部分，這個就保留了。

問：小型工程建議款，那就是用在道路的部分，每一年比例大概佔多少？

答：道路的部分，很麻煩，因為我找幾個地方，那個地主都要跟他協調，不然你就是要整條道路徵收，這個很麻煩，大概講一下，我都是注重在比較大的方向，小的部分，不過要去取得土地，如果用徵收的整條道路，沒有辦法；如果是用協調的，還要地主同意，這個困難度很高，我也是水利委員啦，所以我有很多水溝都叫水利會去做一做比較快。

補充：編號丙一

答：我也是臺中縣民，現在很多老百姓以及里長們、鄰長們，大家都哀聲歎道，說權力都集中到臺中市政府去，那麼要去找區公所的承辦人員，他們一點權力都沒有。

問：所以只好往上報？

答：報來報去，第一是時效的問題，產生人員對市政府的怨恨，大家對這個問題都不能諒解。

問：那這樣是不是變成一個趨勢，就是像你有問題就不會找區公所，就找議員了。

答：對，像我們這一次有颱風過來，一個主要的聯外道路，道路也有通過外埔鄉的垃圾場，一垮山下去的話，叫區長來看一看，叫議員一直來看，一拖就是三個月，主要道路每天都有那麼多人要出入，還有垃圾車要通過，如此一來，垃圾車也要繞很遠，造成不便，到最後，還不是一樣先給它弄通。合併前後同樣是花那樣的錢，拖到大家對於合併以後的哀聲歎道。²⁹

問：那我請教一下議員，如果是以這個情況做比喻的話，臺中市政府在底下設四個工務大隊，是不是他的目的也是為了解決這個速度太慢的問題？所以他才設了四個工務大隊？

答：這個問題我是局外人，臺灣過去權限有那麼多，那麼多的都是損礙物，要做那個不行做那個也不得，你看同一條路，他去找那個議員、她去找那個議員，給地方的民意代表帶來很頭痛。

問：以一般民眾來講的話，他有問題大概不會找區公所了？因為沒有用，所以他會去找議員，他會不會直接找市政府，例如打 1999。

答：現在還有一個問題，產生一個有摩擦的問題，也不諒解的問題，比方說你是官派的，大家都想說你就是考試及格的，他有做就是這樣，也拿他沒辦法。

²⁹ 續接註二。

問：所以變成說官派的區長對底下領導會出問題？

答：如果說你官派的區長現在有選票的壓力的時候，那你工作態度就有一點不同了。

問：所以底下的公務人員也可以不用那個區長。

答：也不是不用，因為權限還是都集中在市政府裡面啊，老百姓對於這些公務人員的執行大家都不滿。

問：我請問一下，合併到現在也一年多了，情況有沒有在改善？

答：情況是在惡化不是在改善。

問：往哪方面惡化？

答：老百姓覺得去找公所也沒有用，乾脆就不找了，大家都找議員，因為議員要選票，議員有壓力。

問：如果是這樣子的話，臺中市依你的觀察，這一年多來，臺中市政府為了解決這個問題，他的做法底下你覺得有沒有改善？

答：如果有改善的話，市長地滿意度不會下降。

問：就你而言，區公所應該扮演怎麼樣的角色，在地方上面，是不是像議員講的，我應該要給他多一點的權力？

答：對

問：可是現在是官派的喔，預算要給他多一點？

答：對

問：還是，區公所可以慢慢改變。

答：不用說，這是一個緊要的工程，只要說你區長用電話向上面反應一下，馬上他有決定的權力，馬上處理。

問：他是向誰反應，跟市長嗎？還是跟民政局長？還是跟建設局局長？

答：這個就要看他主管的機關授權從哪個機關而來，這樣子才有辦法，這是我個人的看法，大概也沒有差到多少。

問：其他地方也有一樣的問題，所以我就請教，臺中市政府知不知道這樣的問題，如果知道會有一些因應措施，例如設了四個工務大隊，那這個作法他有沒有幫助？或者是你建議說有沒有更好的辦法來做，讓這個市政府對民眾需要，回應更快一點？除了我們給區更大的權限，或者市業務劃分得太細，有沒有必要再重新調整？

答：要視市政府裡面主管的作為而定，如果主管真的有用心，在處理這個事情，在對與不對你要有立即判斷的能力。

問：那現在○○區公所嗎是不是也看到跟這一區差不多情況？

答：差不多。

問：不過這情況也是蠻嚴重的？

答：蠻嚴重的。

問：合併以後反而效率更差了，期待就失落很大，本來是跟直轄市一樣，現在不是這個樣子？

答：對。

問：合併以後，臺中市政府有沒有把資源放在臺中縣？在臺中縣有沒有建設啊，比如說道路開闢？

答：我聽說市長把臺中縣一些資源都集中到臺中市去一些建設。

問：等一下，是把臺中縣的資源拿到臺中市？不是把臺中市的資源拿到臺中縣？

答：不是。

問：所以你們聽到大概是這樣子？

答：對，對於整個縣民，並不是一個很好的現象。

問：像縣道那些馬路，馬路情況怎麼樣？臺中縣跟臺中市合併之前之後的情況？

答：這個我沒有把握的東西，我不能亂講。

問：沒有，是說你開車在路上，在市區的道路，你覺得那馬路情況，合併前跟合併後有沒有什麼差別？

答：因為我沒有去注意，所以就不能隨便開口，對不起。

問：你今天也提供很寶貴的意見，就您的觀察來看，這個觀察別的地方也有一樣的情況，一般民眾大概落差不大。

補充：編號丙二

於電話中反映民眾

市政府太遠、錢太少、回應太慢，勞工安全衛生系統很嚴格，一直抓沒辦法生活，合併前臺中縣沒抓那麼嚴，合併後抓水電，大企業才有錢和能力更新設備，中小企業沒辦法，生活不快樂，合併後，以臺中市的法規看臺中縣無法適用。

深度訪談－編號丁

訪談時間：2012/10/24（三），14：00-16：00

訪問人：東海大學行政管理暨政策學系史教授美強

受訪對象：臺中市議員

訪談地點：舊議員休息室

問：我們希望透過道路交通建設來看一下區公所的定位，所以今天想請教一下，議員從您的選區的角度，縣市合併以後有沒有出現那些問題？區公所到底怎麼走向？未來該怎麼走？

答：縣市合併以後的區公所，確實喪失了功能，它已經違反了地方自治的精神，本來就是應該要有村、里，村里一個單位，有一個代表，有一個鄉鎮市，再來一個縣或市，這是一個地方自治的精神。所以地制法裡面也有規定必須有這些層級，因為五都的關係，把這個部份給簡化了，簡化了以後，區公所定位在臺中市政府很模糊，站在實際面來看的時候，你發覺區公所是被矮化的，但在政治面，為了拉攏這些區公所，將其定位為一個派出單位，督導單位是民政局，這是錯的，因為所謂的派出單位是由我市長派你，你聽我的，怎麼還會有一個民政局來督導？假如說這樣的情形，像今年的預算，區公所的預算編在民政局裡面，明明矮化了區公所，哪來的派出？明明就是變成三級單位。

第二，我本來有獨立的預算、人事權，現在我的預算歸在你民政局裡面，我做什麼都要透過民政局，那麼我個人的預算你也都是給我一些些，意思意思而已，還表示我是派出單位，而在派出業務時，則要看一級機關有無預算幫你做在做這樣規話時其實是越過了議員這個層級，在政治面，他在搞組織。

問：議員，您講搞組織是？

答：就是為了選舉的組織，對。因為這些區長有的是官派的，有的是酬庸的。這些酬庸的，首長一定不敢得罪他。

這樣的行為，會造成首長怎麼樣都做不好，因為區長無法定位，是九職等的區長，九職等的區長跟誰一樣大？跟你市政府的科長一樣大，就人力組織架

構裡面就出了問題。我的看法，區長都應該選，以前臺中縣有二十一一個鄉鎮市，他運作得很好，他是基層運作，里長、代表，另外區是不是應該併在一起，比方說大里、霧峰變成里霧區來選區長。

問：那這樣是不是就等於說行政區域要重劃？

答：不需要重劃阿，你只要把議員的選區作為一個區塊的區長來選舉，把區選出來然後在選區選出區的委員，或者區議員，然後用地方自治的精神，減輕臺中市這個院轄市的負擔，然後各區塊選出來以後，就是把以前的鄉鎮市再放大，這樣子的地方自治會落實，真正的把地方事情做好。那如果不選舉，就必須是派出單位，局長以外就應該區長列席，這才是符合派出單位的基本精神，既然它被列席了，就要有獨立的預算，要有獨立的預算讓這些區公所官員有事做。所以院轄市的善意是希望精簡公務、人力作最有效的分配，不過反其道了。我認為沒有了區公所就等於斷了手腳，就這麼簡單，這個很實在的邏輯。

而臺北和高雄為何沒發生問題，因為基本的制度的設計，本來就不一樣。

問：問題是否在於合併以後，臺中市拿臺中市都會區的法規或規定，來看臺中縣？

答：他不是拿法規來看，他是拿政治的眼光看臺中縣。

問：那如果拿政治眼光來看臺中縣，是不是資源配置上有不公平的現象？

答：非常的不公平。

問：他把資源是放在臺中市？

答：你看，八公里搭公車，免費搭公車，那臺中縣為什麼要錢？這個邏輯上不是有問題嗎？邏輯上有問題啊，怎麼對呢？怎麼是八公里，講出八公里的道理啊！

問：所以他是方便了臺中市當地的，但臺中縣遠的話就照顧不到。

答：是阿！。

問：所以議員就你觀察，合併以後區公所是弱化了？

答：不是弱化，是沒有了。

問：我作一個小總結，就內部來看的話，原來鄉鎮公所的公務人員，第一個可能職等位置變低了。

答：不是變低了，是維持，並沒有因為院轄市的合併而讓這些公務人員升等。

問：所以士氣會受到影響？

答：對，而且還失掉了競爭力。

問：另外，在縣市合併的過程，業務的過程，業務都是往上的？

答：對，沒有決斷權了。

問：就是說往一級機關去集中？

答：對。

問：所以他手上反而沒事做？

答：對，沒事做。

問：那我就轉呈就好？

答：對，轉呈就好。本來好好的一級主管、一級機關人員的工作量增加到他沒辦法負擔。

問：所以原來鄉鎮公所的公務人員士氣在降低，升遷無望，那可是他只有轉呈，他也沒有權也沒有錢，那變成民眾那邊又是哀聲嘆道，因為他找你也沒有用。

答：對阿，空轉，區公所現在空轉。

問：市政府有沒有注意到這個現象？

答：當然市政府知道阿。

問：他有沒有採取相對應的措施？

答：他沒辦法應對，他如果要把區公所的人，把區公所弄不見了，你現在酬庸的這些區長怎麼辦？。

問：像這個酬庸的區長是一任嗎？

答：對，一任

問：一任過後就結束了嗎？

答：對。

問：就直接官派的嗎？

答：對

問：那這個情形會不會改善？

答：我認為不會改善。

問：為什麼？他就直接聽市長的。

答：我認為不會改善。

問：那如果這樣來看的話，原來鄉鎮公所變成區公所以後，他人力是多下來的？

答：是多出來的。

問：那他們有沒有在檢討人力配置？

答：這怎麼配置？因為市政府的編制是一定的，除非你擴編，那你怎麼擴編？你原來的市政府的規模是這樣，你總不能把市政府的業務撥出去啊，業務如果撥出去了，沒有辦法統籌管理。現在問題就是說，如果你現在只有兩條路可以走，一個就乾脆把區公所真正的解散，變成服務中心，就是叫服務中心；另外一個就是落實地方自治，把區長拿來選舉，再來選一個層級。把它合併起來，是很好的、對的，但是合併以後你要人力精簡，要行政效率提高，才是真正的目的，結果你現在剛好反了，人力也沒精簡，行政效率多了好幾個層次，人民更不便。

問：所以，反而市府的一級機關負擔加重？

答：對，負擔加重。地方的區公所裡面吃飯、泡茶。

問：然後民怨？

答：民怨升高！

問：那另外議員的工作會不會增加？

答：太多了。

問：現在建設局下有設四個工務大隊，這四個工務大隊對於解決民眾對於道路的回應夠不夠？有沒有問題？

答：有總比沒有好啦，因為如果沒有的話怎麼辦？

問：原來鄉鎮公所的清潔隊也到環保局去了，然後原來道路我本來有預算，現在沒有了，到上面去了，所以我現在設了四個工務大隊，來處理這些問題，那這樣的話對民眾的要求，有沒有辦法即時的回應？

答：比去年度沒有設以前，是改善了很多，它確實是有它一定的功能來取代了區公所，確實有這樣的作為，但是還是比不上以前區公所的工務科。以前區公所有一個叫工務科，它的功能就比現在的大隊好，但是沒辦法，就是這樣了，他既然有這麼樣一個編組，總是比沒有要好太多了，我只能這麼解釋。

問：市政府在編預算的時候，比如像建設局或交通局為例的話，他給市公所是不是有一定的金額，比如說開口合約？

答：一定要給。

問：一定金額下去，它可以就緊急的事情處理了？

答：他現在給他們的錢，就表示說你是派出單位，有一點點的預算在他手上，其實他做不了事的，只是為了要呼應，你是派出單位而給的錢，而不是說依據你的實際業務需要編的預算。

問：所以區長要看建設局、交通局、民政局的臉色？因為它的預算是從這些局編出來的？

答：對，區長很小，只有九職等，且預算被編在民政局裡面，被矮化掉了。

問：那現在未來來看的話，第一個議員建議作不到廢掉嘛！要不然就是把他變成大的鄉鎮市區公所，但區長重選。還有一個，是鄉鎮代表也要選嗎？

答：其實也有精簡啦！現在不是都叫做區諮詢委員，大概他們現在一個月還可以拿個六七千塊吧！政府還是每一年有一些會議，有一些經費編在他們身上，與其把這些錢送給區諮詢委員，你為什麼不讓他選呢？讓他負一點責任嘛！政府沒有理由再對這些區諮詢委員，他們叫區諮詢委員，你為什麼還要付錢給他們呢？然後請他們來開會？

問：可是，區可能是擴大的鄉鎮公所，那區長再民選，就類似以前的鄉鎮長一樣，然後現在假定區諮詢委員也要擴大功能再選，那臺北市不是選的，那這樣不是一國兩制了嗎？

答：是，既然要改就通通改。道路建設也一樣，以前的鄉鎮市長不一樣，至道路有問題趕快來修補，現在不是修什麼補，現在是建設局、都發局，而建設局和都發局說太多了，來自四面八方的建議進來，在人手一定、編制一定的情况下他沒辦法消化，然後就堆積，哪一個議員如果打通電話，說哪一件就會先被抽出來先做了，沒抽出來只好等死。

問：是人不夠？還是預算不夠？

答：是沒有辦法消化的問題，首長的基本架構只是作臺中市這八個區給的工作，臺中縣也有一樣的單位，它是將原 21 鄉鎮不能作或太複雜的東西來處理，能做的就由 21 鄉鎮市公所處理掉了；現在是 28 個區都收回來自己作。

問：這個可能還要改制度，如果現在沒有改，按照官派的趨勢來說它已經幾乎空掉了！按照這樣的話，我們怎麼再讓區的功能回來？

答：不會，地制法裡面有。我的意思是應該把區改成服務中心。

問：好，那這樣每個區都是服務中心嗎？

答：都是服務中心啊！不過服務中心裡面的制度會變嘛！比方說服務中心裡面，我是隸屬建設局的服務中心人員，我是屬都發局的人員，我上面的老闆就是都發局長，要讓它在各局科處單一窗口來服務，比方說我大里人，我這條路需要鋪路，我就去找建設局，建設局就單一窗口來做。

問：那這樣還要區長嗎？如果是服務中心，是不是我建設局派人在那服務？

答：區長就等於人事主任的意思，當然還是有人事考核啊！偷懶、請假或行

政上有貪瀆的事項，當然還是要有主管這個窗口的長官，但是就是建制要回到地方自治的精神啊！現在情況較像多頭馬車啊！我的看法是既然你不選舉就改為行政中心，直屬單一窗口來解決問題。

問：有些區，原來鄉鎮市公所可能有回饋金，有些不一定有，我不曉得議員原來所屬的區的區公所有沒有這樣的回饋金存在？

答：回饋金我們現在都直接給村里。

問：那在回饋金運用上，市政府有無把權限收回去？我現在變成區公所後還有權？

答：沒有了啦！本來有臺電回饋金、清潔回饋金、垃圾場回饋金等都有，但是後來清潔的就被環保局拿走了，垃圾場的回饋金本來就是給地方村里長或管理單位去處理，那鄉鎮市公所本來最大的就是臺電回饋金和清潔隊的回饋金，這些都被拿走，所以區公所沒有什麼私房錢了，完全都沒有了。

問：鄉鎮市公所變成區後，民眾可能有事情不會找區公所會找議員或直接找市長？

答：是啊！

問：那你觀察下，民眾是找議員多還是找市政府多？

答：我不曉得耶！我只知道我的業務增加很多，然後去年市長信箱加 1999 只有一萬七千嘛！但是今年有三萬多，他們預估明年會到伍萬，所以民眾可能直接利用 1999 或市長信箱去解決問題，這是很傷腦筋的問題。以前鄉鎮市還設有服務中心，但現在通通沒有了，然後區公所也無法運作，這效率怎麼會好？

問：所以是往上面去，負擔就很重了？

答：對阿！原本是公所裡清潔隊的事務現在居然要到環保局局長才能簽。越做越小，事情越做越多，績效越來越差，最小的問題都沒有辦法解決。

問：還有最後一個問題，鄉鎮改成區以後，例如臺中有紅派黑派這樣的派系，改成區以後地方派系對政治的影響力是增加還是減少？另外，派系力量還是在的？還是往政黨競爭的方面走？

答：沒有感覺，派系不是因為政黨輪替或鄉鎮市公所區級化它就會滅失了，不是的，它長期以來就是這麼運作的，派系運作的目的是選舉，普通時候是沒有派系的。

問：謝謝議員了，尤其是你提出服務中心的觀點是很有幫助的。

附件六 新北市、臺南市及高雄市之調查問卷

問卷編號：

您好！

本研究團隊為執行「行政院研考會委辦臺灣公共治理中心」所屬政策研究計畫--鄉鎮(市)業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例，特別設計本問卷徵詢您的寶貴意見。本研究旨在探討臺中縣、市合併升格為直轄市後，區公所如何調整其道路建設及管理業務的職能與角色；爰希望藉由問卷調查了解新北、臺南、高雄三直轄市之實施情況，藉以豐富後續政策研究之立論基礎。問卷內容分別從「制度面、互動面及管理面」詢問您的見解。期盼透過您的協助，能夠獲得更完整的政策分析論述支持。

本研究將邀請**新北市、臺南市及高雄市各區公所區長、公所道路管理業務承辦人填答問卷**。問卷調查結果僅供學術與政策分析之用，各項資訊之運用將嚴禁遵守研究倫理要求，確保受訪者隱私，請您放心！在此，特別懇請各位先進根據個人的工作經驗，提供寶貴意見與具體建議。研究團隊衷心感謝您的撥冗填答，並以書面郵寄或 e-mail 方式將問卷回覆給研究團隊。相關回覆方式及填答時間等資訊條列如下：

- 1、郵寄回覆：407 臺中市東海大學郵政 363 號信箱（史美強教授收）
- 2、email 回覆：kazaf2046@hotmail.com（劉智純 研究助理）
- 3、回覆截止日：101 年 10 月 31 日

以上邀請與說明，敬祝

鈞安

東海大學行政管理暨政策學系
史美強 教授
暨南大學公共行政暨政策學系
孫同文 教授

中華民國 101 年 10 月 3 日

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

壹、基本資料

- 1、性別： 男 女
- 2、年齡： 20 以下 20-29 30-39 40-49 50-59 60 歲以上
- 3、服務公職年資： 1 年以下 1-5 年 6-10 年 11-15 年 16(含) 年以上
- 4、職位： 區長 業務承辦人
- 5、「合併前」服務機關（單位）、地區與年資
 - (1) 服務機關：_____；服務單位：_____
 - (2) 服務地區：_____縣（市）_____鄉（鎮市）
 - (3) 服務年資： 1 年以下 1-5 年 6-10 年 11-15 年 16（含）年以上。
- 6、「合併後」服務機關（單位）與地區
 - (1) 服務機關：_____；服務單位：_____
 - (2) 服務地區：_____市_____區
 - (3) 服務年資： 1 年以下 1-2 年 2-3 年 3（含）年以上。

貳、從制度面分析

縣、市合併(或直接)升格直轄市後行政區域擴大，原鄉鎮市改制為區，在業務的銜接與延續方面，攸關人民生活至鉅。因此，業務的銜接與延續是否順利，產生那些問題，值得吾人探討。

從制度面觀察，本研究分別從「法令規定、組織編制、府際關係、府會關係與過渡時期」等進行分析，請您針對以下問題勾選您對該題的同意程度，**1**是表示非常不同意，**5**是表示非常同意，以此類推。

問 題	1	2	3	4	5
	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有明文規定。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
2、直轄市政府對於區公所道路建設及管理權限有充分授權。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
4、直轄市政府工務局分區規劃設置道路養護二級單位，將可以迅速解決民眾道路建設及管理的需求。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
5、直轄市政府將道路建設與管理的治理重點放在市政府一級機關，容易忽略區公所之功能。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
6、在縣、市合併(或直接)升格的過渡期間，市長將會更多授權給區長，以降低鄉鎮市與區之間的差異。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位有做好跨局處的溝通協調工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權的移轉權責明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
11、縣、市合併（或直接）升格後，不同選區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

參、從互動面分析

縣、市合併（或直接）升格直轄市前，原臺北縣、臺南縣及高雄縣政府與轄下鄉鎮市公所皆為「地方自治團體」，首長皆為民選產生，各自擁有獨立的民意基礎，常因不同政策理念、黨派利益、選票考量及經費資源有限的考量，而使鄉鎮市公所與縣政府產生衝突或競爭關係。

縣、市合併（或直接）升格直轄市後，原臺北縣、臺南縣及高雄縣各鄉鎮市公所改制區公所，成為一個派出機關。面對前述改變，本研究從「直接民主、派系、公民參與、協力夥伴關係」等四個互動面進行觀察，設計下述問題詢問您的寶貴意見。請勾選您對各題的同意程度，**1** 是表示非常不同意，**5** 是表示非常同意，以此類推。

問 題	1	2	3	4	5
	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
14、議員建議款（或配合款），均能投入與道路有關之建設工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
16、區公所皆能積極配合直轄市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
18、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

能。					
19、區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
20、縣、市合併（或直接）升格後，一般民眾對於原各鄉鎮市改制的區公所，信任感降低。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
21、縣、市合併（或直接）升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
22、縣、市合併（或直接）升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
23、此題僅適用臺中間卷。					
24、此題僅適用臺中間卷。					

肆、從管理面分析

縣、市合併（或直接）升格直轄市之後，區公所面臨的道路建設與管理問題，包括由「職權劃分、人力資源及地方財政」所組成的管理面向問題，研究團隊將相關問題整理如下，請您審視各題內容後，勾選同意程度， 1 是表示非常不同意， 5 是表示非常同意，以此類推。					
問 題	1	2	3	4	5
	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
25、縣、市合併（或直接）升格後，道路建設及管理的主管機關眾多（如包括：建設局、交通局、工務局、農業局及各區公所等），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
26、伴隨縣、市合併（或直接）升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
27、縣、市合併（或直接）升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原市政府各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
29、此題僅適用臺中間卷。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

問卷結束，再次感激您的撥冗回答，謝謝。

附件七 臺中市之調查問卷

問卷編號：

您好！

本研究團隊為執行「行政院研考會委辦臺灣公共治理中心」所屬政策研究計畫--鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例，特別設計本問卷徵詢您的寶貴意見。本研究旨在探討臺中縣、市合併升格為直轄市後，區公所如何調整在道路建設與管理業務的職能與角色，問卷內容分別從「制度面、互動面及管理面」詢問您的見解。期盼透過您的協助，能夠獲得更完整的政策分析論述支持。

本研究將邀請臺中市各區公所區長、公所道路管理業務承辦人、區政諮詢委員填答問卷。問卷調查結果僅供學術與政策分析之用，各項資訊之運用將嚴禁遵守研究倫理要求，確保受訪者隱私，請您放心！在此，特別懇請各位先進根據個人的工作經驗，提供寶貴意見與具體建議。研究團隊衷心感謝您的撥冗填答，並以書面郵寄或 e-mail 方式將問卷回覆給研究團隊。相關回覆方式及填答時間等資訊條列如下：

- 1、郵寄回覆：407 臺中市東海大學郵政 363 號信箱（史美強教授收）
- 2、email 回覆：kazaf2046@hotmail.com（劉智純 研究助理）
- 3、回覆截止日：101 年 10 月 31 日

以上邀請與說明，敬祝

鈞安

東海大學行政管理暨政策學系

史美強 教授

暨南大學公共行政暨政策學系

孫同文 教授

中華民國 101 年 10 月 3 日

壹、基本資料

- 1、性別： 男 女
- 2、年齡： 20 以下 20-29 30-39 40-49 50-59 60 歲以上
- 3、服務公職年資： 1 年以下 1-5 年 6-10 年 11-15 年
 16（含）年以上
- 4、職位： 區長 業務承辦人 區政諮詢委員
- 5、「合併前」服務機關（單位）、地區與年資
 - (1) 服務機關：_____；服務單位：_____
 - (2) 服務地區：_____縣（市）_____鄉（鎮市）
 - (3) 服務年資： 1 年以下 1-5 年 6-10 年 11-15 年 16（含）年以上。
- 6、「合併後」服務機關（單位）與地區
 - (1) 服務機關：_____；服務單位：_____
 - (2) 服務地區：臺中市_____區
 - (3) 服務年資： 1 年以下 1-2 年 2-3 年 3（含）年以上。

貳、從制度面分析

縣、市合併升格直轄市後行政區域擴大，原鄉鎮市改制為區，在業務的銜接與延續方面，攸關人民生活至鉅。因此，業務的銜接與延續是否順利，產生那些問題，值得吾人探討。

從制度面觀察，本研究分別從「法令規定、組織編制、府際關係、府會關係與過渡時期」等進行分析，請您針對以下問題勾選您對該題的同意程度，**1** 是表示非常不同意，**5** 是表示非常同意，以此類推。

問題	1	2	3	4	5
	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、臺中市政府對區公所道路建設與管理權限有明文規定。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
2、臺中市政府對區公所道路建設與管理權限有充分授權。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
3、由區長召開之「區務會議」，對於區內道路建設與管理業務的推動深具影響。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
4、臺中市政府建設局規劃設置四個工務大隊，將可迅速解決一般民眾的道路建設與管理需求。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
5、臺中市政府將道路建設與管理的治理重點放在一級機關，忽略區公所之功能。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

6、臺中縣、市合併升格迄今仍處磨合時期，市長將持續有更多授權給區長，以拉近鄉鎮市公所改制為區公所後衍生的差異感。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
7、官派區長的公務人員身份，導致他們對於民意的反應比較遲緩。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
8、在道路建設與管理業務方面，區長能和市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
9、鄉道解編後，原有鄉道管理權責移轉明確，不會產生重疊或疏漏的情形。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
10、區公所與區政諮議會之互動關係，對轄區內道路建設及管理有深遠影響。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
11、縣、市合併升格後，各區選出的市議員面對道路建設經費補助的態度，不會因選區而有差別考量。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

參、從互動面分析

<p>「合併升格前」，臺中縣政府與轄下鄉鎮市公所皆為「地方自治團體」，首長皆為民選產生，各自擁有獨立的民意基礎，常因不同政策理念、黨派利益、選票考量及經費資源有限的考量，而使鄉鎮市公所與縣政府產生衝突或競爭關係。</p> <p>「合併升格後」，原臺中縣各鄉鎮市公所改制區公所，成為臺中市政府的一個派出機關。面對前述改變，本研究從「直接民主、派系、公民參與、協力夥伴關係」等四個互動面進行觀察，設計下述問題詢問您的寶貴意見。請勾選您對各題的同意程度，1 是表示非常不同意，5 是表示非常同意，以此類推。</p>					
	1	2	3	4	5
問題	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
12、鄉鎮市長轉任區長後，能夠配合市長的施政目標。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
13、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員後，能夠配合區長的施政目標。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
14、議員建議款，多數都投入各自選區的道路建設工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
15、在道路建設與管理的資源配置方面，區長會受到外部政治力量的影響。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
16、區公所皆能積極配合臺中市政府推動「道路、行道樹及附屬設施的認養」工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

17、區公所皆能積極推動環保志（義）工隊的設立，並輔導健全運作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
18、縣、市合併升格後，區公所能運用各項回饋金，規劃辦理所需的道路建設及管理工作。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
19、一般民眾習慣透過市長信箱和 1999 電話反映道路建設與管理的問題，弱化了區長的功能。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
20、區長信箱是一般民眾反映道路建設與管理問題的有效管道。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
21、原臺中縣 21 鄉鎮市改制為區公所後，一般民眾對其信任感降低。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
22、縣、市合併升格後，各區公所仍能持續與民間組織發展協力夥伴關係。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
23、縣、市合併升格後，區公所能統籌運用《臺中市道路管線工程統一挖補作業自治條例》所徵收的費用。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
24、區公所皆能積極配合臺中市政府推動「路平」志工計畫。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

肆、從管理面分析

<p>縣、市合併升格之後，區公所面臨的道路建設與管理問題，包括由「職權劃分、人力資源及地方財政」所組成的管理面向問題，研究團隊將相關問題整理如下，請您審視各題內容後，勾選同意程度，1 是表示非常不同意，5 是表示非常同意，以此類推。</p>					
問題	1	2	3	4	5
	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
25、縣、市合併升格後，《臺中市道路管理規則》的管理單位眾多（包括：建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局、警察局及各區公所），但這些單位彼此的業務權責劃分明確。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
26、伴隨縣、市合併升格，原各鄉鎮市公所清潔隊納入市政府環保局指揮管理後，無法即時處理民眾對於道路清潔維護反映的需求。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
27、縣、市合併升格後，原鄉鎮市改制的區公所與原臺中市各區公所間，負責道路建設與管理業務的人力配置比例懸殊。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
28、分析區公所層級負責道路建設與管理業務的人力結構，呈現臨時人員比例	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

偏高的情況（包括：專案人力、長期或短期約聘雇人員、臨時人員等）。					
29、縣、市合併升格後，臺中市政府財政能力分級由第一級轉變為第二級，使得其道路建設總金額最高補助比例由50%轉變為78%，這可以有效減少臺中市政府道路建設與管理的經費壓力。	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

問卷結束，再次感激您撥冗回答，謝謝。

附件八 期中報告審查意見修正說明表

意見	團隊回覆說明
<p>一、就研究方法方面：</p> <p>(一) 本研究針對「鄉鎮市業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以道路之建設及管理為例」此一主題，採行文獻分析法、焦點人物深度訪談、焦點團體座談及問卷調查等四種不同方法，加以探究。就研究方法的應用是相當適切且完整的，惟其中在焦點人物深度訪談訪上所指的焦點人物所指為何？其選取的方式又為何？有無考量到代表性問題？深度訪談提綱為何？也未見到深度訪談結果之重點摘要或逐字稿？又本研究也採用問卷調查法擬針對新北市、臺中市、臺南市和高雄市所屬各區區長、各區區政諮詢委員、各區道路建設及管理承辦人及承辦科長等人，進行 500 份問卷普測，惟期中報告內容未見問卷調查方法之應用以及問卷結果之資料分析，建</p>	<p>(一) 已於期末報告中詳細說明，詳見本文第六章。</p> <p>(二) 已於期末報告中補充說明，詳見本文第六章及第七章。</p> <p>(三) 已修正說明，詳見本文第一章第二節。</p> <p>(四) 已修正。</p>

議研究團隊應就上述問題加以說明。

- (二) 假設研究團隊同時運用上述四種不同研究方法，那在第五章的內容就應針對四種資料進行整合性分析，以回應研究問題之所需，但在研究報告第五章僅以焦點團體座談結果摘重點呈現，並未見到其它分析方法的應用，同時焦點團體座談的提綱設定也似乎無法完全回應研究問題，加上對座談結果並未進行較為深入的交叉分析，以致於在研究發現上無法具體提出建議？
- (三) 就研究問題與研究目的而言，研究團隊於期中報告第 10 至 11 頁，分別設定五個研究問題與研究目的，從研究問題來看似乎設定的相當廣範，恐怕超出研究主題所欲探討的問題，相對地研究目的就設定的較為具體，較為符合研究主題之所需。就研究方法上而言，研究問題應較研究目的為具體，然本研究剛好相反？建議研究團隊宜針對研究主題之所需，如：合併後影響業務延續安排之因素？如何進行業務的延續安排？以及業務接軌將面臨何種挑戰？

<p>建議研究團隊參酌考量是否有調整之必要。</p> <p>(四) 就研究架構而言，期中報告第 22 至 23 頁，研究團隊為何會以地方治理、都會發展、協力夥伴關係及行政區劃等四種不同理論來探討「鄉鎮市業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以道路之建設及管理為例」問題？因為這四種理論文獻與本研究主題的關聯度似乎有點距離？又為何會從管理面、互動面及制度面等三種觀點來分析鄉鎮市業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰，其論據的理由是什麼？請補充說明，以避免對此研究主題有太過於主觀之認定。</p>	
<p>二、就文獻分析而言：</p> <p>(一) 若根據本研究主題、研究問題及目的之所需，似乎應將本研究定位為實務問題取向，而非理論整理與介紹。然研究團隊在期中報告第 27 至 63 頁卻大量引介理論與其文獻回顧，可惜這些理論與本研究主題所欲探討之問題相關性不高，可說理論太</p>	<p>(一) 已依建議事項修正，如第三章第二節。</p> <p>(二) 已依建議事項修正，惟有關國外經驗部分，因未有與道路建設及建設相關內容，</p>

<p>大，實務問題太小，以致於無法對應，甚至這些理論與實務個案似乎呈現斷裂，無法銜接，最後在結論時的研究發現僅能從焦點座談的結果中歸納而無法回應理論文獻，乃至於難以針對研究問題提出具體研究建議。建議研究團隊可以將這四種理論當作為本研究主題的研究系絡或背景，從研究問題與研究發現思索本研究主題可能的理論基礎如：組織轉型、組織變革或業務功能重置等，另外文獻回顧應著重於檢視縣市合併後區公所功能業務調整、其與直轄市政府一級機關的互動關係、以及鄉鎮市公所體制之轉型等方面有關之文獻，或許才是本研究主題所需之文獻。</p> <p>(二) 第三章（第 65 至 106 頁）行政區劃調整的個案分析，研究團隊針對國內外城市改制經驗進行文獻分析，其中臺北市及高雄市升格經驗部分，較著重於改制過程的介紹與體制或法制上的分析，對於以臺中市案例為主體而言，北高的改制有哪些經驗是值得學習？有哪些教訓應避免？從內文</p>	<p>依期末報告審查意見刪除。</p> <p>(三) 有關國外經驗部分，因未有與道路建設及建設相關內容，依期末報告審查意見刪除。</p> <p>(四) 已補充臺北市及高雄市資料，詳如第三章第三節。</p> <p>(五) 已增列說明，請參閱第三章及第四章。</p> <p>(六) 已補正。</p>
---	---

<p>無法得知，如此北高改制經驗分析的意義何在？另外，在日、英、中等國家經驗部分，研究團隊未說明為何選取這三國的經驗作為學習對象？而且國外經驗資料的引用，如英國，並未追溯到目前該國之最新發展，而且中國地方體制又與我國差異甚大，這樣在經驗學習上可能會出現落差。</p> <p>(三) 第三章第三節的國外經驗介紹部分，如無法觸及鄉(鎮)(市)的道路建設及管理議題，建議可不納入報告中，畢竟這個研究議題很特定，且有其系絡性，國外不一定有類似變動的經驗。</p> <p>(四) 期中報告第 101 至 106 頁，臺北市與高雄市道路建設及管理經驗分析，所引用的資料來源太過老舊。而且在北高經驗分析並未分析出在道路建設及管理上究竟面臨那些問題？又如何解決？僅是一些文獻的整理，對於臺中市面臨道路建設及管理業務問題之解決是否有參考的依據？請補充說明。</p>	
---	--

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

<p>(五) 建議可在鄉（鎮）（市）及道路建設業務變化及分工文獻上，多作著墨。</p> <p>(六) 請再確認或修正第 50 頁倒數第 5 行之資料引用。</p>	
<p>三、第四章探討合併後臺中市區公所道路建設及管理實務問題，雖然從制度面、互動面及管理面等三方面分析，內容相當豐富，惟有關道路建設及管理業務在合併後的延續安排上需克服哪些問題？及面臨哪些挑戰？在內文中並未詳細歸納出來。上述問題經由焦點座談資料收集方法是否得到論據，研究團隊宜進一步分析，如此才能讓第四章與第五章產生連結。</p>	<p>已補充說明如第四章、第五章。</p>
<p>四、有關臺中市道路建設及管理實務問題，建議研究團隊應加入「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」之內容及影響分析，因為此一辦法的訂定曾引發臺中市一級機關與區公所的緊張關係。</p>	<p>已增加詳如第四章。</p>
<p>五、各直轄市在改制後，各區在業務、功能甚至區域都面臨變遷。建議研究團隊分析歸納出</p>	<p>已修正如本文。</p>

附件八 期中報告審查意見修正說明表

<p>不同的「道路建設及管理」治理樣態，供政府及各直轄市參考。如能針對不同樣態模式分析其得失，將更有貢獻，再者，相關的財務規劃亦應一併探討。</p>	
<p>六、目前期中報告的研究發現，看起來是從焦點座談結果所歸納出來的。建議研究發現宜針對研究問題加以回應，並整合文獻分析與資料收集方法，歸納較為具體的研究發現以及研究建議。</p>	<p>研究發現已綜合文獻分析、焦點團體座談、焦點人物深度訪談及問卷調查結果進行研擬。</p>
<p>七、報告全文錯字不少，請研究團隊謹慎檢視校修；另報告中西元年與民國年大量混用，建議予以一致化。</p>	<p>已重新校正，並統一採用西元年撰寫。</p>
<p>八、期末報告本文前請提列中英文摘要，以充分呈現研究之成果與政策建議。</p>	<p>已補列。</p>
<p>九、有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相對應之主、協辦機關納入期末報告定稿。</p>	<p>已針對建議事項修正，詳如第八章。</p>

附件九 期末報告審查意見修正說明表

意見	團隊回覆說明
<p>一、第三章第三節的國外經驗介紹部分，如無法觸及鄉（鎮）（市）的道路建設及管理議題，建議可不納入報告。</p>	<p>已刪除，請參閱本文第三章部分。</p>
<p>二、第六章「焦點人物深度訪談分析」表 6-1 指出受訪者有 13 位，第二節內容分析亦有提及「編號 I」受訪者，但 P.217 末段文字卻說明共計 12 位受訪者，經查附件四似缺漏「編號 I」之訪談紀錄，請再詳加確認及修正。</p>	<p>（一）已修正並補充，請參閱 p197。 （二）附件四部份已增加編號 I 的訪談紀錄。</p>
<p>三、第七章「問卷調查研究分析」所呈現之各項統計資料，請精簡整理後以表格或文字進行重點說明即可，毋須將統計分析軟體運算之結果表格納入報告，以利閱讀。本章其他意見說明如下： （一）第一節「前測問卷」建議更名為「前測問卷分析」，請將表 7-2、表 7-5、表 7-8、表 7-11 整合為一個表，以呈現各面向及整體信度分析統計量，本節其他表格內容對於本研究並無重</p>	<p>（一）表 7-2、表 7-5、表 7-8、表 7-11 已整合為一個表，請參閱表 7-3（p243）。 （二）已刪除，請參閱第七章第二節。 （三）已針對建議事項修正，請參閱第七章第三節。 （四）已針對建議事項修正，請參閱</p>

<p>要性，請全部刪除。</p> <p>(二) 第二節「問卷設計資料分析」建議更名為「描述性統計資料分析」，以符合該節之內容。請刪除表 7-14-表 7-267，分別以各直轄市之區長及業務承辦人員為主體，重新整理描述性統計結果表格，而非以各題項之次數分配表零散呈現，以力求報告精簡。</p> <p>(三) 第三節「關聯性分析」，請重新整理本節所有表格，以臺中市、新北市、臺南市、高雄市分別製作整併為單一表格，表格應力求精簡及呈現重點，依變項以題號代表即可，毋須列出題項所有文字，並建議卡方分析結果列出卡方值及 P 值，ANOVA 分析結果列出 F 值及 P 值，如有顯著差異者，請以星號 (*) 標註即可，其餘欄位資料全部刪除。</p> <p>(四) 第四節「比較分析說明」建議更名為「比較分析」，請將表 7-418 重新整理簡化，將「問卷數」修改為「樣本數」，並置放於表頭位置，毋須再於各題項</p>	<p>第七章第四節。</p>
---	----------------

<p>重複出現，另請將各題項「次數」及「比例」整併為同一欄位，以「次數（比例）」呈現即可。</p>	
<p>四、 第八章「結論」修正意見說明如下：</p> <p>(一) 研究發現及政策建議過於瑣碎，建請依不同面向（制度面、互動面、管理面），或不同業務類別（道路建設及管理、區功能業務調整），提出整體性或較具重要性之意見。</p> <p>(二) 建議事項應分「立即可行建議」及「中長期建議」兩類，採表格或條列方式逐條臚列敘述，並摘要列出標題及說明理由。各項建議均應列明主辦及協辦機關，納入期末報告定稿。</p>	<p>(一) 已針對建議事項修正，請參閱第八章。</p> <p>(二) 已針對建議事項修正，請參閱第七章第二節。</p>
<p>五、 有關文字、格式部分：</p> <p>(一) 本文前所列「提要」，應簡略說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議意見等，以不超過 2,000 字為原則。</p> <p>(二) P.43 圖 2-1 及 P.71 圖 3-3 內容似有錯誤，請修正。</p> <p>(三) P.132 末段「民國 2006 年」應屬誤植，</p>	<p>(一) 已修正。</p> <p>(二) 已修正如 P43 圖 2-1 及 P72 頁圖 3-3。</p> <p>(三) 已修正請參閱 p113。</p> <p>(四) 已修正如後附件。</p>

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

<p>請修正。</p> <p>(四) 附件一致附件四有關焦點團體座談及深度訪談，請以摘要方式整理呈現（非逐字稿），請刪除口語化與非必要文句，並修正文字及標點符號錯漏處，以利閱讀。</p> <p>(五) 請於報告附件補充本會期中報告審查意見回覆表。</p> <p>(六) 研究報告封面及目次不符本會所定之格式要求，請予修正。</p>	<p>(五) 已補充。</p> <p>(六) 已依附件格式修正。</p>
---	--------------------------------------