

五都與縣市升格之體制問題探討*

施正鋒

東華大學民族發展與社會工作學系教授
兼原住民族學院院長

就戰後的台灣歷史來看，從最早的台北、基隆、台中、台南、以及高雄等五個省轄市（1950），台北市在 1967 年升格為院轄市，並在次年併入南港鎮、景美鎮、木柵鄉、士林鎮、以及北投鎮；高雄市在 1979 年併入小港鄉，同時升格為院轄市（施雅軒，2003：136-37）。此後，台中市一直有併入大屯區¹（烏日、大里、太平、以及霧峰）、同時升格院轄市的呼聲，而且藍綠陣營的總統候選人都有政見承諾，不過，卻因為人口未達『地方制度法』的門檻²，未能如願（黃竣鴻，2009）。同樣地，台北縣雖然人口日增，從 1979 年便開始建請中央升格為院轄市，卻以其他條件有待評估等理由被駁回（陳立剛，2000：56-57）。其他縣市，為了爭取統籌款的分配也競相要求升格。

一直要到立法院在 2009 年 4 月 3 日三讀通過『地方制度法』的修正案，增加³縣市「合併升格」為直轄市的法源（第七條之一）。內政部隨即通過縣市合併案，並經行政院院會核定，將台北縣「單獨升格⁴」為新北市，而台中縣市、台南縣市、以及高雄縣市也同時合併升格為直轄市；連同原本就是直轄市的台北市，這就是大家朗朗上口的「五都」。這樣的走向，不只背離馬英九（2002：109-11）

* 發表於現代學術研究基金會、新社會基金會主辦「五都體制變革與台灣發展研討會」，台北，台灣國際會館，2010/9/19。

¹ 其實，應該還可以包含屬於大豐原區的大雅、以及台中港所在的梧棲。參考李長晏、詹立煒（2006）的討論。

² 根據 1999 年修訂的『地方制度法』，院轄市的人口門檻為 125 萬（第四條）。目前，臺中市人口為 108 萬左右（台中市政府民政處，2010）。

³ 『地方制度法』在 2007 年的修正，只賦予「單獨」改制為直轄市的法源。此回修法，主要是針對台北縣的升格，也就是縣市在未升格之前，只要人口達 200 萬以上，可以在人事、以及財政方面比照院轄市，因此，台北縣也從此號稱為「準直轄市」。日前，桃園縣也人口衝刺為 200 萬，也是「準直轄市」。

⁴ 也就是純粹的「改制」。

總統的政見「三都十五縣」，更是未能配合國土規畫作整體的擘畫⁵。

立法院進一步在今年初（1月18日）的臨時會中修訂『地方制度法』，將直轄市改制之前的鄉鎮市長、以及代表選舉取消，改聘為區長、或是區政諮詢委員（第五十八條之、第五十八條之一）。雖然根據新的條文，由山地鄉改制⁶之區長限定山地原住民出任，不過，仍然被原住民族普遍認為違反憲法增修條文第十條（基本國策）「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，……」的規定，也令人擔憂是否與國家推動原住民族自治的方向相悖。

行政區劃

所謂「行政區劃」(administrative division)，是指一個國家行政單位的區劃，也就是指在國家層級之下，行政單位如何進一步來劃分，包括省（州／邦）、直轄市、縣（郡）、以及鄉／鎮／市；與其他種類的國家分區（country subdivision⁷）的最大差別，在於行政區劃的單位附著政府（Wikipedia, 2010b）。

我們如果將政府大略分為國家政府、以及地方政府兩大類，那麼，不管稱為市政府（municipal government）、都會政府（metropolitan government）、還是區域政府（regional government），都是屬於地方政府，也就是「都市／都會型的地方政府」（urban/metropolitan local government）。在政治學的領域裡頭，不管是透過縣市合併、還是獨自升格，廣義來看行政區域「重劃」（boundary change），應該是屬於公共行政學之下的地方政府（local governments）、或是市政學（urban politics）的範疇；根據比較新的分法，這應該是府際關係（intergovernmental relations）、或是都會治理（metropolitan governance）的課題。在台灣，行政區域重劃是研究地方自治、地方政府、地方政治、或是行政法學者所關心的議題。

由於五都改制有三都採取「縣市合併」的方式升格，因此，在都會政府如何

⁵ 有關其他政治人物的看法，見江大樹（2006：143）。

⁶ 包括台北縣的烏來鄉、台中縣的和平鄉、以及高雄縣的那瑪夏鄉、桃源鄉、茂林鄉。

⁷ 譬如選區、時區、法院轄區、或是人口普查的分區；見 Wikipedia（2010a）。

產生的文獻上，比較接近的概念是「都市整併」(country-city consolidation)；至於台北縣的升格，比較接近於美國的「都市型郡」(urban county)，也就是強化現有郡政府的機能。

如果從比較宏觀的角度來看，要處理都會區域的治理問題，不管稱為「都會改造」(metropolitan reform)、或是「都會變遷」(metropolitan change)，除了可以從水平面如何整合(integration、amalgamation)來著手，也應該要考量垂直面的權力關係，也就是中央集權(centralization)／地方分權(decentralization)、或是財政關係的調整，尤其是統籌分配款如何分享；然而，學者似乎比較專注於水平面的思考。我們參考 Stephens 與 Wikstrom (2000: 123-24)、以及 Goodman (1980: 185-95)，把各種可能的改造機制，整理如圖 1：

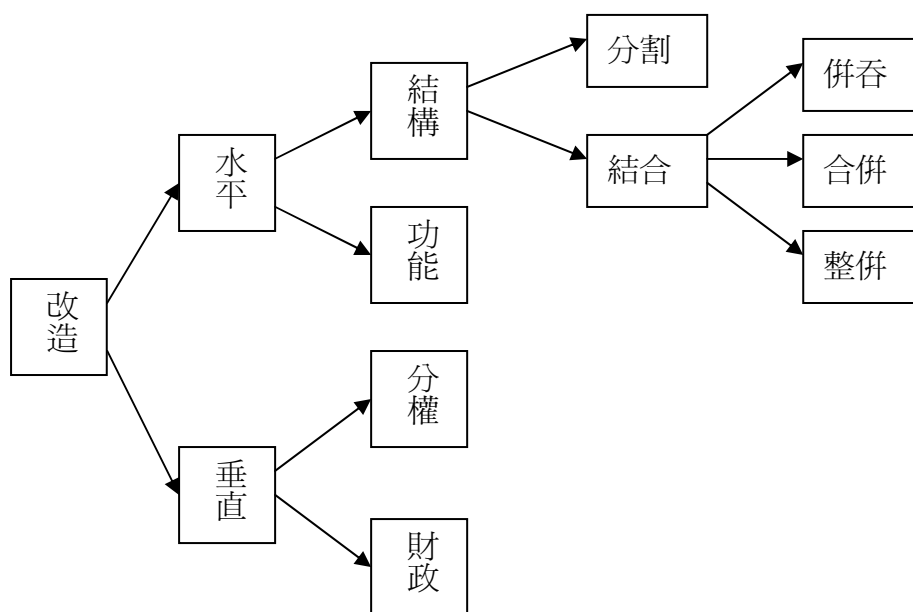


圖 1：都會改造的機制

即使是水平面的構思，除了結構上的調整，也可以從事功能上的協調就好，譬如用水、污水、空污、或是交通，不用動到行政區劃的改變。即使是空間上的結構調整，除了的結合以外，也可以採取分割(separation)、或是瘦身(streamlining)的方式⁸。不過，不管是理論、還是實務，有關整併的文獻探討

⁸ 就美國的例子來看，割席而成立的都市有巴爾提摩(1851)、舊金山(1856)、聖路易(1876)、

比較多；如果以算術來做比喻，就是只知道加法、不知減法，更不用說乘法、或是除法。

如果單單以空間結合（廣義的整併）的方式來看，也可以有併吞（annexation）、合併（merger）、以及整併（consolidation）（狹義的整併）三種模式（Miller, 2002: 119-24）：首先，顧名思義，併吞是指城市採取章魚八爪、或是輻射狀般車輪軸線的擴張方式，將周邊的衛星加以蠶食鯨吞，也就是以大吃小；再來，合併是指實力、或是地位相當的市或郡互相結合；至於整併，有點像是甜甜圈般的郡／縣政府，將地理中心的城市吃下來，也就是以外包內（圖 2）。

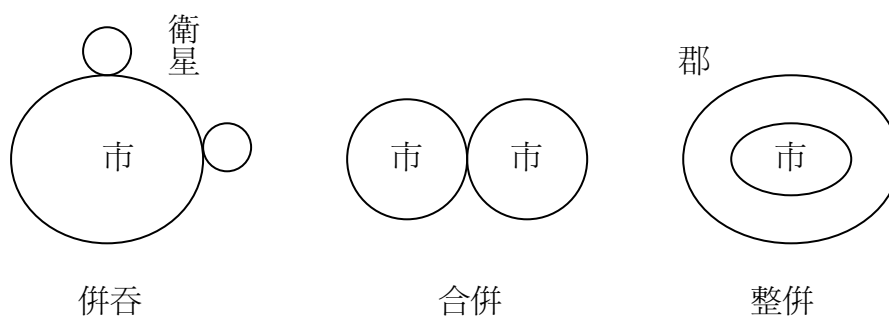


圖 2：都會區空間結合的模式

都會改造的理論與實證經驗

在都會改造的文獻裡頭，對於都會區的空間性結合，可以分為贊成的傳統「整併學派」⁹（consolidationist）、以及持反對¹⁰看法的「公共選擇學派」（public choice）（Bish & Ostrom, 1973; Hahn & Levine, 1984; Harrigan, 1989; Stephens & Wikstrom, 2000）。Miller（2002: 89-98）也大致上分為將都會區視為完整有機體的「集體理性途徑」（collective-rational）、以及當作多中心地區的「個別理性途徑」（individualistic-rational）。

以及丹佛（1903）；見 Stephens 與 Wikstrom（2000: 30）。

⁹ 如果說「學派」（school）的用字太強，「途徑」（approach）也可以。

¹⁰ 所謂的「反對」，是反對採用整併的方式來達成改革的目的，因此，Bish 與 Ostrom（1973）稱之為「新改革運動」。

對於主張以結構性調整來解決問題的學者來說，都會區的最大特色是權威的零碎化、轄區的重疊、功能的重複、資源分配的差距、以及公民的參與有限¹¹ (Bish & Ostrom, 1973: 1; Hahn & Levine, 1984: 23; Stephens & Wikstrom, 2000: 48)。既然都會區是單一的社會經濟共同體，不應該繼續被人為的政治單位所割裂 (Stephens & Wikstrom, 2000: 35)。因此，爲了要提高公共服務的效率 (efficiency) 與效能 (effectiveness)、以及加強市政府官員的課責度 (accountability) 與回應性 (responsiveness)，不二法門就是必須透過都會政府的擴大，以達成相當的經濟規模 (economies of scale)，同時，也可以避免疊層架屋、以及多頭馬車的弊端 (Bish & Ostrom, 1973: 10)。

相對之下，持公共選擇的學者則主張重點不在於政府的組織結構、而是在於公民消費者 (citizen-consumer)：就需求面而言，如果市政府的規模較小，市民越能表達他們偏好；就供給面而言，都會區的權威的零碎化、以及轄區的重疊，反而可以促成競爭、並限制壟斷的情形出現 (Bish & Ostrom, 1973: 17, 26, 30)。此外，不同的公共服務有不同的經濟規模，並非一體適用，譬如有些公共服務必須有相當的硬體設備、或是資本密集，如果服務範圍擴大，當然可以收到降低成本的效果，譬如供水、以及污水處理；相對之下，教育、治安、以及消防，牽涉到面對面的接觸、以及地方性的特別需求，也就是勞力密集者，行政區域的擴大未必能降低單位成本、或是帶來比較好的服務 (Bish & Ostrom, 1973: 1-2; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987: 10-11; Bish, 2001: 10)。至於人事規模，原本的期待是經過裁併以後，然而，在水漲船高的情況下，未必能進行瘦身；同樣地，在薪水方面，由於有爲者亦若是 (average up) 的示範效果，只會平均往上調、不會往下調 (Katsuyama, 2003)。總之，不管是從控制、效率、政治代表、還是地方自決的角度來看，Ostrom 等人 (1961) 認爲結構性調整的觀點未能對症下藥。

¹¹ 前三者屬於經濟層面的關注，也就是生產的效率；資源分配算是社會層面的指標，亦即消費的公平；最後，公民參與屬於政治層面的關懷，也就是民主。

根據 Bish (2001: 14), 80%城市沒有辦法享受到經濟規模的效應；至於那些可以看到單位成本降低好處的 20%，主要是能把資本上的投資分攤給更多人口的公共服務項目，譬如自來水、垃圾掩埋場、娛樂設施、或是廢水處理設施。Bish (2001: 17) 進一步引用 Advisory Commission on Intergovernmental Relations 的研究，發現城市的人口在 25,000 到 250,000 之間，公共服務的單位成本的確會持續下降；然而，只要超過 25 萬人，單位成本就開始顯著地上升。誠如先前所言，有些公共服務屬於資本密集、有些屬於勞力密集；當人口大於 25 萬以後，勞力密集的成本增加遠大於資本密集的成本降低、或是資本密集的成本不再降低，此時，經濟規模的效應就看不出來了¹² (圖 3)。

從公共服務稱產的角度來看，儘管 25 萬的門檻是否適用於台灣，還必須仰賴實證研究，不過，就是光憑公共服務的生產效率來看，這裡的啟發相當清楚，也就是小城鎮的整併才有可能享受到經濟規模的好處。如果從市民的消費者立場來看，即使生產效率不是問題，都會政府所提供的全套服務，是否能滿足多元市民的不同需求？更重要的是，當基層選舉隨著都會整併而被取消之際，民主參與是否會被大打折扣？

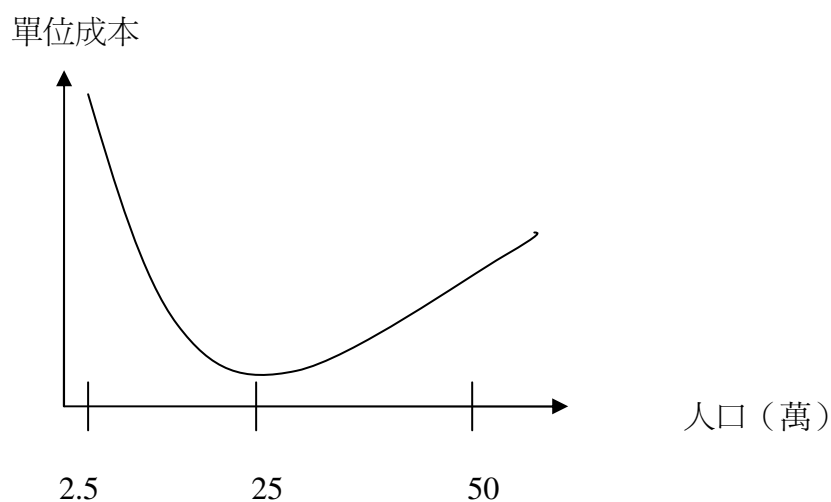


圖 3：都市人口與經濟規模

¹² 這就是進入一般供給曲線的部份，也就是成本與數量成正相關。在這裡，人口等於公共服務的數量（產量）。

合併升格過程的商榷

就過程而言，四都合併升格的依據是立法院去年所做的『地方制度法』的修正案（第七條之一），也就是內政部在「徵詢」相關地方政府後，不需地方議會「同意」，報請行政院「核定」；另外，地方政府也可以在地方議會「同意」後，主動向內政部申請，報請行政院「核定」。據此，內政部隨即通過『審查改制計畫作業要點』，成立了一個「改制計畫審查小組」，由相關部會首長（10人）、以及專家學者（15人）組成委員會審查。

表面上，雖然經過專業的實質審查，不過，明白政府作業程序的人都知道，由審查委員的名單，大致上就可以知道審查的結果。公家機構除聘任的專家當會是以立場相近者為主，再加上將近三分之一的官方當然代表，僅管內政部強調審查會採取共識決，在萬一必須動用投票之際，當然可以確保絕對多數；也就是說，在一言堂之下，政治上的標準答案早就可想而知，連行政院的核定也是形式審¹³。如果不去計較五都的架構已經與馬英九總統的政見相左，我們必須提出強烈質疑，為何相關縣市的老百姓完全沒有置喙的餘地？

根據內政部（2009）所提供的〈地方制度法部分條文修正草案總說明〉，行政區劃立法是中央政府的權限（憲法第一百零八條），不需經過地方議會同意。由於『行政區劃法』的立法遙遙無期，急就章之下，政府只好便宜行事、移花接木，透過『地方制度法』的違章建築來應付（修訂第七條）。然而，憲法也不過規定有關行政區劃是中央的「立法事項」，並未硬性規定由發動、到核准都是由「中央政府」的「行政單位」為之，因此，『地方制度法』修正案的新增第七條之一，未免有拿雞毛當令箭的嫌疑。

如果依比例原則來看『原住民族基本法』（第二十一、二十二條）：

政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。

¹³ 請參考劉曜華（2009）。

政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。

政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；……

光是開發、或是成立智理機關，就必須取得當地原住民族的同意；相對之下，即將被合併的縣市居民，卻只有在地方政府被中央政府「徵詢」之際，僅僅獲得「意見的傳達」（內政部，2009）。

以美國的經驗來看，郡市的合併，往往必須經過住民的公民投票，雙方情投意合才進行，並非中央、州、或是地方政府的行政部門可以強制主導（Pennsylvania Economic League, 2007）。更重要的是人民的權利嚴重遭到剝奪，至少也要尊重當事人的自由意識，如今，卻透過隱諱的立法文字規避，把行政區劃的「同意權利」矮化為「執行權力」，可說是指鹿為馬、張冠李戴。政府這種恣意取巧的方式，完全罔顧住民的自主意識，令人嘆為觀止。

釐清問題的癥結

四都的改制，就形式上而言，由於『行政區劃法』草案（行政院，無日期）無法過關，只好以修訂『地方制度法』的方式來應付。就實質面而言，由於牽涉中央與地方的統籌款合理分配，『財政收支劃分法』未能妥善修訂，退而求其次，還是以『地方制度法』的修訂來應急。基本上，原本可以考慮是否輸血，終究卻以整脊來應付，這是典型的「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的改革模式¹⁴，充分顯現為政者沒有意願作高瞻遠矚的通盤規劃。

眾所周知，中華民國的中央與地方關係應該算是「單一」（unitary）體制，有別於「聯邦」體制（薄慶玖，2001：30）；儘管憲法條文有提及省直轄市、蒙古、西藏、以及縣的自治（第一百十二~一百十五條、第一百十八~一百二十一條），

¹⁴ 見 Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (2009) 有關其他可能途徑的討論。

行政區劃單位的主要功能是執行中央政府的決策，沒有多大的自主性。尤其是在『地方制度法』於 1999 年通過後，地方的自治權限雖然法制化，卻更明文確立地方政府的臣服地位；也就是說，地方的權限是中央授與的（delegated）、而非既有的（inherent）。

根據『財政收支劃分法』，所得稅、遺產稅、關稅、營業稅、以及貨物稅歸中央政府課征，而地方稅以土地稅（地價稅、田賦、以及土地增值稅）、以及房屋稅為主；重要稅收項目屬於國稅，這是單一體制國家的特徵之一。在這樣的框架之下¹⁵，中央政府既是「集權」、又是「集錢」，也就是說，在地方財源有限的情況下（見圖 4），只能仰賴中央政府的挹注，包括特別補助款（categorical, conditional grants）、一般補助款（block, unconditional grants）、或是統籌款（revenue sharing, tax-sharing）的分配。除了上述的垂直財政失衡（父子），另一個令人詬病的病痼是水平的財政失衡（兄弟），也就是直轄市可以獲得不成比例的統籌款分配，造成既患寡、又患不均的窘狀。

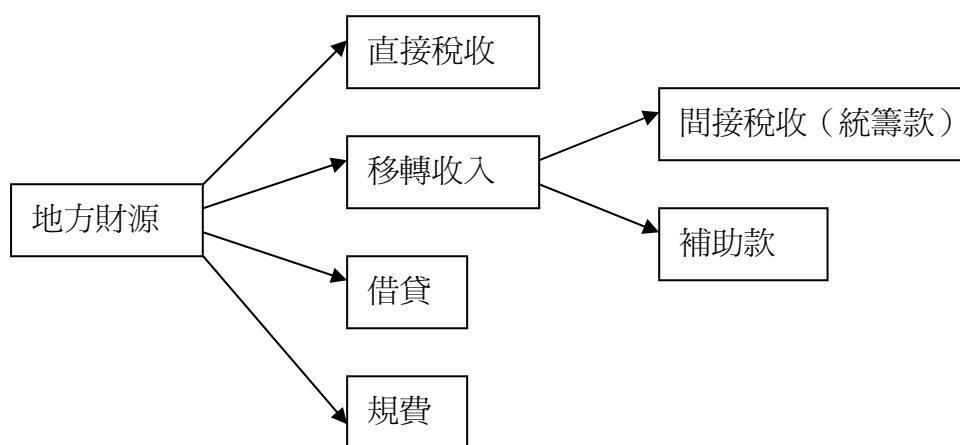


圖 4：地方政府的財源

在威權時代，不管是政治人物、還是老百姓，對於這樣被支配的情況是無可奈何的。然而，隨著民主化的過程，要求自主、以及公平¹⁶的呼聲漸高，尤其是

¹⁵ 有關中央與地方的財政關係，見黃世鑫（1999）、高永光（2001）、林健次、蔡吉源（2004）。

¹⁶ 「自主」是從地方政府提供公共服務的能力，尤其是收入，「公平」是指選民的需求是否可以取得相同程度的滿足；見 Blair（1993: 10）。

民進黨在 1997 年的縣市長選舉大有斬獲，一下子由 6 席成長為 13 席，取得 23 席中的過半¹⁷，開始集體挑戰國民黨政府的權限¹⁸，要求中央政府「放權」、以及「放錢」，特別是統籌款分配的合理性、以及公平性，以解決「城鄉失衡」的問題。

在民進黨執政以後，民進黨籍的高雄市長謝長廷（2003-2005）¹⁹與國民黨的台北市長馬英九（1999-2006）聯手，抗拒地方對於統籌款重分配的強烈要求，儼然形成中央（天子）、直轄市（諸侯）、以及縣（領主）之間的三角之爭，超越了朝野的對抗。馬英九市長甚至於挾藍營（國民黨、親民黨、以及新黨）在立法院的優勢，在 2002 年強行通過『財政收支劃分法』的修正案，明定統籌款分配比例，表面上是「把餅作大、固定比例」，實質上是不願意放棄直轄市的禁嚮；最後，由行政院提出覆議，修正案沒有成功（徐仁輝，無日期）。

除了直轄市與中央政府的直接抗衡、以及與縣政府的間接拉鋸戰，縣政府也不甘示弱，陸續要求升格直轄市，特別是台中市、以及台北縣；表面上是要求中央政府分錢，其實，也是對於北、高兩市的寡頭壟斷不滿。終於，『地方制度法』在 2007 年獲得修正，縣市只要人口達到 200 萬以上，就可以在人事、以及財政方面比照院轄市，也就是所謂的「準直轄市」。其他縣市競相效仿，希望以合併來達到升格的目的，『地方制度法』在 2009 年再度修正，所謂「五都」的架構終於完成。

儘管如此，統籌款的問題仍然未能獲得解決，特別是同屬藍營的台北縣長周錫瑋（2006-10）對中央政府重砲抨擊；最後，還是馬英九總統出面安撫，以補助款的方式來彌補統籌款增加額度不足的困境。這種捉襟見絀的情形，可以看到，中央政府既然答應要把餅作大，卻又不願意調整統籌款分配方式，只好把中央挹注的項目偷天換日，朝三暮四，還是只能堵住台北縣的嘴。目前，被視為二

¹⁷ 當時，台北市長為民進黨籍的陳水扁（1995-98），是改制直轄市以後的首任的民選市長。

¹⁸ 譬如地方警察首長的任命權。

¹⁹ 有別於傳統的「城鄉差距」說法，謝長廷主張也要注意到長期「南北失衡」的問題（傅岳邦，2001）

等公民的縣政府揚言串聯，四都升格還是未能全盤解決問題。

回到原點，我們必須省思，如果大家競相升格的目的²⁰，是為了解決地方政府財源不足的問題，那麼，正本清源，我們必須去探討目前的財政結構是否合理。否則，所有的縣市都合併升格以後，大家期待水漲船高，如果統籌款的規模（總數）沒有增加，豈不是白忙一場？還簡而言之，就是應該認真討論中央是否有可能就部份稅收釋出，直接由地方政府課徵，不必由中央政府當過路財神、再移轉給地方政府。如果是這樣，這就牽涉到中央政府與地方政府的權限勢必重新調整，特別是業務的移轉、或是授權。

當然，如果把相當的稅收下放，相當程度是要達成財政自主的目標、免得地方政府的施政遭到中央政府的嚴重操控，也要考慮到統籌款制度的設計，有相當成分的「平衡」(equalizing) 功能，也就是在考量地方的能力²¹、以及需求之後，以劫富濟貧的方式，讓所有老百姓都可以享有起碼的公共服務，因此，不管是透過補助款、還是統籌款，羅賓漢般的移轉收入是必要的。問題在於，當前的統籌款分配採取固定「比率²²」方式，獨厚直轄市，大家才會競相效尤。因此，甚麼是合理的分配「公式」，每年可以依各指標權數的變動而作機動的調整，才是釜底抽薪之道。

儘管如此，我們必須指出，除了「開源」以外，是否也有「節流」的努力空間²³？以美國、以及加拿大的郡市合併經驗來看，如前所述，最大的理由是希望能透過經濟規模的擴大，來達到提高效率的目的。然而，我們看到縣市長的升格述求，除了統籌款分配的公平性以外，最大的理由是公務人員、以及教師員額可以大幅增加，如此以來，豈不是與提高效率的精神背道而馳？

²⁰ 當然，就理論上而言，升格直轄市的目標不應該只有財政上的考量。

²¹ 包括自籌比例、以及自有（自籌+移轉收入）比例。就自籌比例而言，台北市為 58%、高雄市 45%、縣市平均 35%、鄉鎮市平均 52%；至於自有比例，台北市為 85%、高雄市 62%、縣市平均 53%、鄉鎮市平均 73%（李述德，2009：77）。

²² 根據 1999 年修訂的『中央統籌分配稅款分配辦法』（第七條），過去十年來的比例是直轄市 43%、縣市 39%、鄉鎮 12%、以及中央的特別統籌款 6%。先前則是直轄市 47%、縣市 35%。

²³ 譬如台北市似乎有用不完的公共建設經費，或許應該認真檢討預算過多而造成奢華？如果是這樣，其他地方不應該「見賢思齊」才對。

地方民主的剝奪

就實質的影響來看，此回四都合併升格，對於民主政治的最大斷傷，也就是鄉鎮市長、以及代表的選舉被廢止，而原來首長、以及代表則分別改聘為區長、或是區政諮詢委員，任期四年（『地方制度法』第五十八、五十八之一條）。基本上，這並無法彌補選民行使「地方民主²⁴」（local democracy）權被剝奪的事實。未來，現有的台北縣、台中縣、台南縣、以及高雄縣的選民投票，將只剩下市長／市議員、以及里長兩級。

當然，我們也可以說，減少一層選舉，可以節省不少行政成本、以及社會成本，不過，到底何種基層選舉是地方民主的基本單位，還是有相當大的討論空間。至少在過去十年來，朝野政黨都有廢除鄉鎮長選舉的呼聲，理由是黑金派系壟斷；尤其是民進黨，認為地方選舉是國民黨的天下，既然無法打破這種共生的生態，強烈主張乾脆就廢掉算了²⁵。其實，只要恩寵（clientelism）的社會結構無法根除，地方派系就有生存的必要，一定會改頭換面、另尋發展的機會²⁶，派人轉戰直轄市的市議員。這種鋸箭的制度設計思維，國會減半已有前車之鑑²⁷。

那麼，甚麼是實踐地方民主的合理選舉層級²⁸？這就要看我們對地方政府的期待。以目前里長的角色來看²⁹，除了巡視選區街容、發放敬老禮品、或是舉辦自強活動，實質的功能就是上層選舉的樁腳，因此，才会有里長比市議員難選的說法。坦承而言，既然沒有決策權、也談不上政府的性質、又不是民意代表、更談不上是自治單位，何必如此耗費周章？更何況，每個里都由公所分配有幹事代勞，還有必要設置里長服務嗎？同樣地，如果直轄市的功能如果只是提供公共服

²⁴ 有關地方政府與地方民主的關係，見 Pratchett 與 Wilson（1996）的討論。

²⁵ 也就是鄉鎮市長「官派」的意思。

²⁶ 在過去，地方派系大老習於參選省議員；在凍省之後，這些人多派第二代參選立委，戰場由霧峰的省議會轉為台北的立法院。

²⁷ 在 2004 年通過的第 7 次憲法增修條文，立法委員席次由 255 席減為 113 席，理由是要處罰議事怠惰的立委。在 2008 年舉行的第 7 屆立委選舉，有「實力」的地方派系人物還是能順利上榜。當時執政的進黨只獲得 27 席，不到四分之一。

²⁸ 有關於行政區域規模大小與民主參與的關係，見 Berry 等人（1993: 8-9）。

²⁹ 請參考陳少華（2006）。

務，市政府只不過是中央補助款的執行者，頂多不過是一個包山包海的巨型百貨公司，那麼，何不將業務委託 7-ELEVEN 就好？應該是廢掉里長選舉，至少舉辦區長、以及代表選舉³⁰，讓社區公民有真正的地方事務參與，也可以彌補市政府回應性不夠的缺憾³¹。

被遺忘的原住民族權利

政府在進行縣市合併之際，並未尊重原住民族的意願，限制原住民族的政治參與，已經與增修條文有所牴觸。對於原住民族而言，最大的衝擊則是有五個原住民族鄉鎮將被併入，包括台北縣的烏來鄉、台中縣的和平鄉、以及高雄縣的那瑪夏鄉、桃源鄉、以及茂林鄉。雖然這五鄉原住民將可以推選直轄市長、區長，卻要失去推舉鄉長、以及鄉民代表的權利。

原本『地方制度法』（第五十七條之二）推定「山地鄉鄉長以山地原住民為限」，而今年年初修訂的『地方制度法』（第五十八條增），加一個條款，規定「直轄市之區由山地鄉改制者，其區長以山地原住民為限」，也就是說，在未來，不只是原鄉的區長要由「原住民」擔任，山地原鄉的區長限定由「山地原住民」擔任。儘管如此，頂多也只能算是亡羊補牢，因為，原本鄉長由人民選舉產生，至少必須取得選民的背書，因此，不能不體恤民意。此外，既然有民意基礎作後盾，鄉長以父母官的身分來與縣長、或是中央部會（譬如原住民族委員會）互動，當然是可以有恃無恐、理直氣壯。

相對之下，未來的區長，不管是由現任鄉長以機要身份自動轉任³²（限一任）、或是由直轄市長指派（簡任 11 職等），不是幕僚、就是常任文官，職權大為不同，也就是由具有決策權力者降為諮詢、或是執行者，宛如天壤之別。可想

³⁰ 這是屬於「二層」（two-tier）都會政府的看法，見 Slack（2003: 13-16）。

³¹ 譬如說，設在豐原的台中縣政府，對於和平鄉的原住民服務，原本就有鞭長莫及之嘆。如今，大台中市的市政府更是遙不可及，在「一視同仁」的原則下，原鄉的特別需求將很難提供。

³² 具了解，現有五個原鄉鄉長，其中有涉及賄選，因此，將被排除轉任；另外，也有鄉長因案下台，目前的鄉長由縣長指派。

而知，即使這些區長具有原住民身分、願意捍衛原住民族的立場，然而，選舉畢竟是講究人頭數的，因此，就政治現實而言，縣長會給他們多少行政裁量權，令人高度懷疑。由於直轄市的區長由市長指派³³，缺乏民意基礎，只不過是市長在推動行政上的輔佐工具，並非具有地方自治功能的職位。一失一得，是否划得來？

就民意代表的部分，『地方制度法』原本規定（第三十三條），直轄市原住民人口在四千人以上，應有民選市議員。根據最新修訂的『地方制度法』，直轄市的平地、以及山地原住民分別選出市議員，也就是人口超過兩千人以上，應該各有民選議員；然而，這畢竟只是做「起碼有代表」的規定，並未詳細規範具體的選區劃分、以及席次上限。還好，中央選舉委員會先前召開公聽會（2010/3/26），針對年底五都市議員選區，聽取專家學者、以及原住民代表的意見。依據合併升格後的選委會所做的規劃，就平地原住民部分，五都將各將分配一席市議員；至於山地原住民，由於目前的高雄縣有茂林、桃源、以及那瑪夏等三山地原住民鄉，所以高雄市特別增訂三席議員。

只不過，扣除原本並未有山地原鄉的台北市、以及台南市，高雄市、台中市、以及台北縣都有相當人數的山地原住民設籍，也就是一般所謂的「都市原住民」。他們與即將被併入的五個原鄉的山原，不僅在族群的認同上有所不同，所憂心的社會、經濟、文化、或是教育課題，也有相當大的差異。因此，在送作堆的情況下，不管是都會區、還是五原鄉的「區」，山原有可能面對沒有地方民代發生的困境，將導致相對剝奪感，進而衍生對於政府的不滿、以及對於國家認同的懷疑。

以台北縣為例，山地原住民有一萬四千多人³⁴，來自於全國各地原鄉，除了泰雅族以外，還包括排灣族、布農族、以及太魯閣族等等；烏來的原住民絕大多數屬於泰雅族，人口兩千多人。未來新北市選出來的山原市議員，萬一不是泰雅族人³⁵（譬如布農族），那麼，修法過程的默契，也就是彌補五個山地原鄉原住民被剝奪的參政權，實質上就是空中的大餅，雖然看得到、卻吃不到。

³³ 或許，當初制度設計之際，有地方自治扁平化的考量。

³⁴ 以下的人口，見中央選舉委員會（2010）；參見行政院原住民族委員會（2010）。

³⁵ 即使是泰雅族人，也有可能是來自桃園縣、新竹縣、或是苗栗縣。

同樣地，大台中市將總共有一萬六千多山地原住民設籍，來自全國，尤其是南投縣，因此，除了泰雅族以外，還包含布農族、以及賽德克等族；而台中縣的和平鄉是泰雅族的原鄉，也有四千多原民。年底的選舉即使選出原本設籍台中市的泰雅族人，是否可以與和平鄉的泰雅族人感同身受、反映他們的心聲，特別是聯外道路修築、以及國土復育等議題，？

高雄市選委會爲了要確保三個原鄉能分別選出一名市議員，別出心裁，各自與鄰近的鄉鎮、以及區合併。由於桃源爲布農族原鄉，人口有四千五左右，遠多居於六龜、鼓山等鄉鎮市區的山原，應該可以順利選出族人的代表。那瑪夏鄉的三千山地原住民，布農族人口是鄒族（南鄒）的兩倍，必須與居住在甲仙、杉林、內門、旗山、茄萣、湖內、路竹、永安、彌陀、梓官、左營、以及三民區的三千名山原共同推選，未必能成功選出布農族的市議員。至於以魯凱族爲主的茂林鄉，族人約一千八百人，鐵定將無法與居住在大社、鳳山等地的四千山原競爭。

在這同時，我們一方面擔心五個原鄉無法產生代言人，另一方面，如果五個原鄉的市議員都由族人出線，都會區的多元族群山原也將無人關照。我們建議，五原鄉的山原與都會區的山原席次應該脫鉤，也就是說，五都應該各有平原、山原各一席，另外，再加掛五個席次給被吞掉的五個原鄉，作爲彌補。這才是真正的「配套」，而非先是霸王硬上弓、再以施捨的心態應付了事。

儘管如此，原住民在地方上的民意代表（縣市議員、鄉鎮市民代表）完全被剝奪，只剩下區政諮詢委員，即使不是市長的競選班底、或是輔選樁腳，雖然未必唯唯諾諾，缺了牙齒的老虎，會有多少功能？再以市議員的權力來看，原本，他們在台北縣、台中縣、以及高雄縣議會就是絕對少數，因此，即使有警覺，也無力阻擋縣市合併升格之議；在未來五都的市議會，即使加入五席，比起其他103鄉鎮市所產生的市議員，大量稀釋之下，他們的總席次還是無法力挽狂瀾，在市議會又如何與漢人競爭福利算的分配？

結語

整體來看，五都體制是權宜的作法³⁶，也就是爲了處理統籌款分配不均衡的問題，由於無法（或是不願意）面對更基本的中央與地方的關係，只好調整地方政府的結構，讓比較有實力（人口多）的縣市合併／升格。也因此，在制度變遷的過程，由於未能修訂『財政收支劃分法』，只好以『地方制度法』的修訂來權充；同樣地，原本應該是先制定『行政區劃法』的，最後，也是動腦筋到『地方制度法』。

往正面來看，這是採用「漸進」（incremental）的決策模式，也就是在考量政治可行性之後，逐漸朝既定方向匍匐前進，以免承擔政策後果所帶來的反彈。問題是，如果中央與地方關係的大方向不清不楚，原本可以建一棟現代化大樓的精華地帶建地，有可能淪爲七拼八湊的違章建築，殊爲可惜。目前，已經升格的新北市已經爲了「應有的」統籌款吵翻天，而桃園縣已經全力招攬外來人口，儼然就是傲人的「準院轄市」，躍躍欲試；未來，如果其他縣市也醞釀合併升格，很可能台灣都遍地是院轄市。屆時，如果中央遲遲不正視垂直財政關係失衡的現象，豈不又回到水平財政關係的調整？那麼，爲何不現在就面對長期獨厚直轄市的畸形現狀？

既然已經投入大量成本（sunk cost），是否還有改弦更張的機會？拋開立法技術不說，我們以爲，如果大家願意做理性的選擇，經過小幅的調適，還是可以突破現有的框架。首先，我們必須有通盤擘畫的決心，也就是行政區劃應該是放在國土規劃的下位來考量，以免在路徑倚賴（path dependent）的情況下，動輒得咎。由於現有的行政轄區包山包海，往往縣市政府無力處理天災人禍所帶來的環境浩劫，以石門水庫爲例，治絲益棼，桃園縣政府根本缺乏協調跨域的能力；又如八八水災，不要說事前的防範，南部縣市政府對於事後的救助、或是重建也是

³⁶ 當然，也有相當的政治考量，譬如說，原本，台南縣市並沒有合併升格的人口條件，最後，卻以歷史因素補上名單，很難令人不去聯想，是否有幫民進黨處理陳唐山的難題。

焦頭爛額。如果先將目前的 30 個山地原住民鄉劃成特別行政區³⁷，除了可以化解目前五都有五個原住民山地鄉的窘狀，也就是鞭長莫及³⁸，也可以為原住民族的自治區成立座準備工作。

北中南三都應該是大家可以接受的，因此，新北市的一部份可以納入台北市；同樣地，不應該把所有的台中縣、高雄縣的轄區與台中市、高雄市結合³⁹；至於台南縣市，原本就不應該合併升格的。為了矯正「重北輕南」的發展，透過高鐵的串聯，可以把三都作分工，也就是台北作為商業中心、台中為行政中心、以及高雄為工業中心，這就是遷都台中的思考了⁴⁰。

由於經過切割山地原住民鄉以後，現在的縣政府多幅員稍小，或許可以適度的整併，譬如桃竹苗⁴¹、彰嘉投、雲嘉南⁴²、以及宜花東，因此，我們可以有四個州；其實，三都也可以當作「市州」(city-state)。在廢了縣以後，應該可以保留鄉鎮市層級，或許通稱為「鎮」(municipal)，村里長的選舉就可以免了；當然，目前的底層地方政府過多，應該提供人口下限、以及下限，鼓勵適度的整併⁴³。同樣地，三都應該要舉行區長選舉、廢除里長選舉。如此以來，我們建構了三級政府，由國家、區域 (region)、到地方。另外，金門、馬祖、以及澎湖也可合併為一個特別行政區。

在這樣的行政區劃下，我們將有三都、四州、二區，不像過去只有省長、以及兩個直轄市長，作為培養總統候選人的必要條件；未來，全國性菁英甄補的階梯較長，就不會再出現縣長一下子被拔擢為部長的情況。就憲政體制而言，我們也就不一定要拘泥於傳統的單一體制構思，可以大膽考慮建構聯邦國家的可能性。

³⁷ 另外有 20 個平地原住民鄉鎮市，包括花蓮市、台東市，是否要納入，也可討論利弊。

³⁸ 坦承而言，直轄市應該是指都會區，然而，以和平鄉為例，幅員廣大、人口密度低，以任何標準來看，也不能納入直轄市的範圍。

³⁹ 當然，港市合一是必要的。

⁴⁰ 有關遷都的討論，見楊永年（2005）。

⁴¹ 併台北縣非都會的部份。

⁴² 屏東的非原住民鄉鎮，可以考慮併入大高雄市。

⁴³ 請參考 Demark, Ministry of Interior and Health（2005）或許，可以配合立委選區來規劃。

參考文獻

- 薄慶玖。2001。《地方政府與自治》(五版)。台北：五南。
- 陳立剛。2000。《台北縣、桃園縣及台中縣市升格直轄市相關問題之探討》(RDEC-RES-089-045)。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳少華。2006。〈高雄市歷屆里長選舉資料統計分析〉。高雄：高雄市政府民政局 (<http://cabu.kcg.gov.tw/images/reportUploadFile/20090525182833.doc>)(2010/8/23)。
- 『中華民國憲法』(1947)(<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0000001>)(2010/8/31)。
- 『中華民國憲法增修條文』(2005)(<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0000002>)(2010/8/31)。
- 『中央統籌分配稅款分配辦法』(1999)(<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=G0320020>)(2010/8/31)。
- 中央選舉委員會。2010。〈新北市、台中市、台南市、高雄市第1屆直轄市議員選舉區劃暨台北市第11屆原住民議員選舉區變更公聽會——會議資料〉。台北：中央選舉委員會。
- 『地方制度法』(2010)(<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0040003>)(2010/8/31)。
- 傅岳邦。2001。〈從民進黨政府的統籌款分配稅款政策論地方政府組織再造的困境〉《國政研究報告》憲政(研)090-031(<http://www.npf.org.tw/post/2/563>)(2010/8/31)。
- 高永光。2001。〈地方財政權問題研究〉收於關中(編)《地方制度研究論文集》頁1-17。台北：國家政策研究基金會。
- 行政院。2010。『財政收支劃分法修正草案』(<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=31497&ctNode=242&mp=1>)(2010/8/30)
- 行政院。無日期。〈行政區劃法草案總說明〉(<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/792710301671.doc>)(2010/8/31)。
- 行政院原住民族委員會。2010。〈原住民族人口按族別統計——中華民國98年底〉(表號：3371-00-06)。
- 徐仁輝。無日期。〈統籌分配稅款爭議探究〉(http://eppm.shu.edu.tw/file/t_hsu_019.doc)(2010/8/31)。
- 黃竣鴻。2009。《台中縣、市改制直轄市之政策研究》。台中：台中市政府。
- 黃世鑫。1999。〈地方財政自主與地方自治——精(凍?廢?)省後的省思〉收於翁興利(編)《地方政府與政治——精省後之財政自主與地方分權》頁53-91。台北：商鼎文化。
- 江大樹。2006。《邁向地方治理——議題、理論與實務》。台北：元照。
- 李長晏、詹立煒。2006。〈中台灣區域發展之協調機制——形塑空間夥伴與區域治

- 理之行動策略〉收於紀俊臣（編）《都市集區域治理》頁 155-84。台北：五南。
- 李述德。2009。〈開創地方財源新契機——談財政收支劃分法之修正〉《研考雙月刊》33 卷 4 期，頁 77-84。
- 林健次、蔡吉源。2004。《台灣中央與地方財政關係的研究》。台北：前衛。
- 劉耀華。2009。〈淺談縣市改制直轄市之審查機制〉(<http://www.taichung.fcu.edu.tw/tc2/%B2L%BD%CD%BF%A4%A5%AB%A7%EF%A8%EE%AA%BD%C1%D2%A5%AB%A4%A7%BCf%ACd%BE%F7%A8%EE.pdf>) (2010/8/31)。
- 馬英九。2002。〈地方政府與國土規劃〉收於蘇永欽（編）《地方自治——落實人民主權的第一步》頁 107-18。台北：新台灣人文教基金會。
- 內政部。2009。〈地方制度法部分條文修正草案總說明〉(<http://210.69.23.147/files/F090323/20090323113206.pdf>) (2010/8/31)。
- 施雅軒。2003《台灣的行政區變遷》。新店：遠足。
- 台中市政府民政處。2010。〈人口統計〉(http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=41448784) (2010/8/23)。
- 『財政收支劃分法』(1999) (<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=G0320015>) (2010/8/31)。
- 楊永年。2005。〈國都遷建之研究〉收於施正鋒、楊永年（編）《行政區域重劃與遷都》頁 215-39。台北：國家展望文教基金會。
- 『原住民族基本法』(2005) (<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=D0130003>) (2010/8/31)。
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1987. "The Organization of Local Public Economies." Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (<http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-109.pdf>) (2010/8/31).
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney, and Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C.; Brookings Institution.
- Bish, Robert L. 2001. "Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First." *C. D. Howe Institute Commentary*, No. 150 (<http://www.cdhowe.org/pdf/bish.pdf>) (2010/8/31).
- Bish, Robert L., and Vincent Ostrom. 1973. *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blair, Philip. 1993. "Financial Equalization between Local and Regional Authorities in European Countries," in John Gibson, and Richard Batley, eds. *Financing European Local Government*, pp. 7-27. London: Frank Cass.
- Demark, Ministry of the Interior and Health. 2005. *The Local Government Reform: In Brief*. Copenhagen: Ministry of the Interior and Health.

- Goodman, Jay S. 1980. *The Dynamics of Urban Government and Politics*, 2nd ed. New York: Macmillan Publishing Co.
- Hahn, Harlan, and Charles H. Levine. 1984. "Introduction: The Politics of Urban America and the Study of Urban Politics," in Harlan Hahn, and Charles H. Levine, eds. *Readings in Urban Politics: Past, Present, and Future*, 2nd ed. pp. 1-49. New York: Longman.
- Harrigan, John J. 1989. *Political Change in the Metropolis*, 4th ed. Glenview, Ill.: Scott, Foresman & Co.
- Katsuyama, Byron. 2003. "Is Municipal Consolidation the Answer?" *Municipal Research News*, Summer (<http://www.mrsc.org/Publications/mrnews/mrnews0603.aspx>) (2010/8/31).
- Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (LUARCC). 2009. "Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation." School of Public Affairs and Administration, Rutgers University (http://www.state.nj.us/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf) (2010/8/31).
- Miller, David Y. 2002. *The Regional Governing of Metropolitan America*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout, and Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, pp. 831-42.
- Pennsylvania Economic League. 2007. "A Comparative Analysis of City/County Consolidations." Pittsburgh, Pa.: Pennsylvania Economic League of Southwestern Pennsylvania (<http://www.allegHENYconference.org/PEL/PDFs/CityCountyConsolidationsComparativeAnalysis.pdf>) (2010/8/31).
- Pratchett, Lawrence, and David Wilson, eds. 1996. *Local Democracy and Local Government*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Slack, Enid. 2003. "Models of Government Structure at the Local Level." (http://www.aucc.ca/_pdf/english/programs/cepra/ModelsofGovernmentStructure.pdf) (2010/8/31).
- Stephens, G. Ross, and Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.
- Wikipedia. 2010a. "Country Subdivision." (http://en.wikipedia.org/wiki/Country_subdivision) (2010/8/31).
- Wikipedia. 2010b. "Administrative Division." (http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_division) (2010/8/31).