發佈：2009-06-11, 週四 22:21
點擊數：16089

行政區劃就是指國土劃分給地方自治團體管轄的過程，然誠如《行政區劃法》草案內容所言，行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，如為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，自應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等相關因素，審慎評估、合理規劃。

但就此審慎評估、合理規劃的模型理論來說，筆者曾參與的研究團隊亦經由國內外相關資料的蒐集與撰寫，以及依據全國各直轄市、縣市之實地訪談暨座談會內容分析的結果，發現行政區劃的模型理論，目前係有以下兩種主要的模型理論為主[1]：

第一種是政治決定論：即主張「行政區劃 = 政策決定 + 政治妥協」的模型公式，也就是權力決定論。其中，該處所謂政策決定正是指民選總統的政見主張或是內閣（在我國即為行政院）的政策主張，尤其是總統、內閣對於行政區劃方案的規劃設計。至於，政治妥協則是指中央與地方利益的妥協（包括府際財政的利益分配）、地方與地方利益的妥協（依舊會是以府際財政的利益分配），以及既得利益者的利益妥協（尤其是首長或民意代表連任或更上層樓的政治利益）問題；除此之外，整個政治妥協也涉及法令結構的限制問題。就公共政策改革成本來說，即屬改革的沉澱成本(sunk cost)之問題。

舉例來說，馬英九總統代表藍軍的國民黨取得中央的執政權力之後，其行政區劃方案即以「三都十五縣」為主積極推動，既然如此積極，似乎就不會另外參考敵對陣營所謂「六星計畫」的設計（儘管綠營的「六星計畫」為藍營的周錫瑋縣長所公開支持）。從而，政策決定之後，僅剩的問題是政治妥協的問題，至於其他所謂區域整理發展的考量或是縮小城鄉差距的考量等等行政區劃亦應考慮的問題（諸如生活圈、歷史傳統、自然人文、經濟建設、社會文化等相關因素），終將仍為政治決定論下的輔助性因素、次要考量因素，更沒有所謂GIS合理設計或是其他最適規模的考量問題，因為政治妥協的問題係在於府際財政的利益分配與既得利益者的利益分配問題。

第二種則是專業決定論（或稱為專業因素決定論）：即主張「行政區劃 =（應）回歸專業或專業因素的決定」的模型公式。其中，專業決定的專業係由各該專業領域所決定，例如筆者參與的研究團隊即藉由國內外相關資料的蒐集，以及實地訪談暨座談會內容分析的結果，發現果爾台灣如果取採河域治理或河川整治的概念重新區劃的話，則台灣合理的行政區劃方案將明顯不同於現行的二十五個縣市或直轄市。

惟有意思的是，該河域治理的行政區劃將與既有的行政區劃之歷史傳統、經濟發展因素脫鉤，也未必符合政策決定與政治妥協的利益分配，自有其難以實踐的問題。同理，學界現亦有積極投入以GIS計量模型設計行政區劃案者，但問題是，所有的文獻資料與訪談分析均指出，如以GIS計量模型設計行政區劃，其所謂的最適規模本即版本各異，也無法得到統一的見解，主要的原因是，行政區劃所需考量的因素如何排序（例如究竟是生活圈的重要性在前抑或區域經濟發展的重要性在前）、如何給予權重，就是權力決定論的範疇，根本無法導出所謂最適規模版本。更重要的是，有些行政區劃的量因素並無法量化（例如政治妥協的因素即無法量化，即連生活圈的因素或是區域經濟發展的如何量化也有難題），也是GIS計量模型設計行政區劃的致命傷。

也就是說，就專業決定論（或專業因素決定論）而言，其公式雖仍可設定為「administrative division=F1+F2+F3……+FN」；其中F1+F2+F3……+FN，則是指行政區劃所應考量的眾多因素，包括

Phoca PDF

行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等相關因素。但是，何以F1在前、F3在後，以及F1+F2+F3……+FN等項因素如何分配權重，卻是政治決定的問題，除非我們將「administrative division=F1+F2+F3……+FN」修正為「administrative division=FN」的單一因素。但即使如此（「administrative division=FN」），又何以以某項單一因素為主要或唯一的考量因素（如前述所指的河域治理之行政區劃），仍將欠缺民主程序的正當性，也將備受政策決定與政治妥協的質疑甚或加以否決。

基此，筆者所參與的研究團隊，才會認為其實行政區劃本質上還是政策決定、政治妥協的政治問題。最重要的是，行政區劃作為政治決定的重大問題，程序上又該如何決定？就此而言，美國地方自治學者E. Razin、G. Lindsey曾經合著的《Municipal Boundary Change Procedure：Local Democracy versus Central Control》（2004）一文也明白指出，以美國行政區化的經驗來說，行政區劃之目的就是確認地方權威（local authorities）的管轄範圍，並提供一定程度的公共服務

[2]：

（一）立法機關之決定（legislative determination）：即由地方立法機關依據州法律的規範，藉由地方立法機關的議決程序，發動地方行政區域的調整或整併。

（二）地方居民之決定（popular determination）：即有關地方行政區域的調整或整併，係藉由地方性公民投票的直接性政治參與方式進行決定。

（三）都會團體之決定（municipal determination）：主要是指都會區域的合併，係由各該擬相互合併的城市共同來決定，通常需經由一個公開的程序，正式宣布都會團體的成立。

（四）司法判決之決定（judicial determination）：它是指在美國，也可以藉由州法院的判決，確定如有行政區劃的必要時，強制地方與地方的合併。

（五）準立法機關之決定（quasi-legislative determination）：有些州發生有行政區劃的整併或調整需要時，亦得藉由獨立性的委員會來決定如何合併的相關事項。

在此，以我國立法院於2009年4月3日三讀所通過《地方制度法》部分條文修正案（主要是《地方制度法》第7條等相關內容）來說，業特別規定：「內政部應於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將改制計畫發布，並公告改制日期。」以及規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選」；「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，並於改制日十日前完成選舉投票。」……云云觀之，我國行政區劃之發動除得由上級自治監督機關決定外，亦有立法機關之決定（legislative determination）、都會團體之決定（municipal determination）等兩種可能，而明確排除地方居民之決定（popular determination）、司法判決之決定（judicial determination）或準立法機關之決定（quasi-legislative determination）等其他型態的決定程序[3]。

Phoca PDF

但無論如何，在《地方制度法》修正通過後，我國行政區劃之劃分轉朝向「三都十五縣」的規劃，勢必將更為明顯。而實際上，「三都十五縣」正是馬英九總統在2008年總統選舉期間的政見，同時也是新政府目前在我國行政區劃方案上的主要規劃方案。本方案的提出，最早是在2002年9月25日，當時候國立政治大學法學院暨公企中心與聯合報、新台灣人文教基金會曾聯合辦理「行政區劃、財政劃分與地方自治改革」學術研討會，時任台北市長的馬英九先生即曾公開提出三都十五縣的行政區劃藍圖，其具體內容正是台北縣市、基隆市三縣市合併為台北直轄市，簡稱台北都；台中縣、台中市二縣市合併為台中直轄市，簡稱為台中都；高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市，簡稱高雄都[4]。

至於，所謂的十五縣就是指基於既有生活圈的一致性推動縣市合併，在縣市合併之後，十五縣就是指桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、台南縣（台南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（即連江縣）等十五個三大都會區域以外的生活圈；連同三大都會區域的生活圈在內，全國總共劃分為十八個生活圈。

深究其實，三都十五縣之行政區劃方案可以說是中小幅度的行政區劃改革案，主軸思維就是「縣市合併」（亦即，既有的縣市悉依原有的共同生活圈合併之）。從積極正向的角度觀之，本方案之規劃的優點在於，（一）符合生活圈的規劃理念，蓋行政院經濟建設委員會曾基於均衡全國的地方發展趨勢，並避免人口過度集中於大都市以及根據地域、文化背景、經濟之同質性等因素加以考量，即將全國分成十八個生活圈。也就是說，生活圈之構想乃是以未來都市體系中，地方中心以上之都市為未來發展核心的都會城鄉圈。就此而言，「三都十五縣」剛好較符合全國的十八個生活圈之規劃。

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

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

然而，三都十五縣的規劃也有直轄市、縣市自治能量之擴大差距的若干缺點，尤其是更加重視直轄市而過度輕視縣-「重都輕縣」-的問題[5]
。亦即，三都的人口總數、自治能量將與其他十五縣產生明顯的競爭差距，也就是說，新三都的台北市、台中市、高雄市都將各自發展為近七百萬、三百萬與三百萬的大城市，與其他縣市之差距將會再度擴大。

詳言之，三都十五縣的規劃結果將是「大都小縣」，有人口數近七百萬左右的台北都（北北基合併後），也有人口數僅一萬人左右的連江縣（馬祖縣），「大都小縣」的趨勢將更為明顯。影響

Phoca PDF

所及，無論未來的統籌分配稅款與補助款如何重新規劃與設定，都更可能出現「大都小縣」的不均情勢，而導致「大都一等公民，小縣二流國民」的窘境。

換句話說，三都成形後，資源勢必都集中在該區域，其他的縣必會因資源排擠效應而受到冷落；且直轄市公務員的官職等級又比縣來得高，將造成眾多公務員會想往北、中、南三都匯聚，人才不易留住，明顯的出現「M化」，如此更會讓城鄉差距拉大，區域發展反而鴻溝加劇，使得縣轄居民更有相對剝奪感。

不僅如此，三都十五縣的規劃結果也將是「葉爾欽效應」再現，例如三都與中央所轄的面積、人口數與業務將高度重疊，而產生新的「北都效應」、「中都效應」與「南都效應」，威力將不亞於1994年至1998年期間的「葉爾欽效應」、「首都效應」與「港都效應」。也就是說，新的「首都效應」（北都效應）也可能會成為未來再次精簡的新目標，因為「北都效應」、「中都效應」與「南都效應」一旦發生的話，中央勢必需要再就三都的人事、財政與權限通盤考量，屆時中央與地方之間的爭議反而是剪不斷、理還亂。

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

詳言之，「台北都」的土地面積近兩千五百平方公里，人口數加總就有近七百萬，佔全國近三分之一人數，且有山有海，又擁有機場、港口、鐵路、公路等交通樞紐，更是金融與政經發展中心，未來不管何人當選該「台北都」的直轄市長，都勢必會是個強權霸侯（並成為當然總統候選人），在地方政治上會相當有份量，導致「葉爾欽效應」可能再現。

另再以台中縣市合併為台中都的相關缺點來說，其缺點亦至少有：（一）地方政治勢力面臨重組的排擠問題，蓋長久以來台中縣市的政治、經濟發展均受到地方大小派系或家族勢力甚或宗教團體勢力的影響，在縣市合併後，將因行政區域以及選區劃分的重新調整，使台中縣市原有政治生態，即地方派系、家族勢力與宗教團體影響力面臨重組的問題，但在重組過程中，基於既得利益的考量，地方派系、家族勢力與宗教團體影響力的彼此排擠問題在合併後的初期將會比現在來得嚴重。

缺點部分，（二）台中縣市合併改制為直轄市，將導致該地區土地炒作投機興盛，亦即台中縣市合併後，台中都（大台中市）的幅員將會擴大，甚至誘使房地產投機炒作，以致於房地產價格居高不下，甚至反出現公共工程土地爭徵收困難、產業外移等的外溢效果。不僅如此，未來台中縣市合併後，勢必對周圍之縣市與鄉鎮市產生很大的吸引力，促使大量的外來城鄉居民移入大台中市，勢必加重目前台中縣市的都市機能設施（如學校、公園、交通路網、休閒遊憩設施、垃圾場、公墓、社會福利等）之負擔，如行政能力無法配合同步提昇，易降低部份都市機能設施服務水準，並衍生其它外來人口增多所造成之社會問題。

總之，行政區劃的本質正是政治權力決定的妥協過程，至於所謂的專業因素決定論通常只是提供給政治權力決定的輔助標準而已，就此而言，馬英九總統的三都十五縣也不例外。問題是，馬總

Phoca PDF

統的三都十五縣也可能帶來台灣城鄉差距的再度擴大、區域均衡發展再度失衡的窘境，這則是吾人必須予以正視的問題。

作者陳朝建為銘傳大學公共事務學系助理教授
（本文僅代表作者個人意見不代表本智庫之立場）

註解：
1.2008年5月至11月，筆者服務的銘傳大學公共事務學系受行政院研考會之委託，進行《我國行政區劃之研究》（包括研究三都十五縣的設計問題），所以有機會就此行政區劃的相關問題，提出若干心得。

2.相關的翻譯文獻，亦得參閱徐揚，《地方行政區域的調整程序（上）、（中）、（下）》，2005/08/08，載於http://mypaper.pchome.com.tw/news/moi5581（查詢日期：2009/04/19）。

3.蓋立院日前通過的地方制度法之修正案，內容中並未明列須經地方性公民投票之程序，僅需縣市或直轄市政府研擬後，送請地方議會同意後，再報內政部審議後，轉呈請行政院核定，亦即程序內未包括地方性公民投票的相關程序，當然也不包括司法判決之決定（judicial determination）或準立法機關之決定（quasi-legislative determination）的型態。

4.必須說明的是，就「三都十五縣」的「都」之法律定位而言，由於憲法、憲法增修條文與地方制度法並無「都」之名稱，因此台北縣市與基隆市合併如稱為「台北都」作為正式名稱，尚非現行法制所許（同理，台中都或高雄都也是如此）；惟如「都」係屬「直轄市」者，則尚非現行法制所不許。

5.以下有關三都十五縣的問題之論述，亦請參閱陳朝建、莊順博，《地方制度法教室：三都十五縣的戈甸難結》，2008/11/12，載於http://blog.sina.com.tw/macotochen/
（查詢日期：2009/05/02）。

Phoca PDF