發佈：2009-07-24, 週五 08:00
點擊數：16344

縣市改制直轄市或縣市合併改制直轄市的結果，除了台南市縣合併案之外，其他都已底定了，那麼到底我們到底該如何解讀這樣的結果？又對於未來的政治版圖與地方制度、財政又產生什麼問題？財劃法是否有修改的必要？如何在制度上補救避免其他縣市人民淪為二等公民？.....

壹、前言

內政部對於縣市如何單獨或合併改制為直轄市的改制審查會議（由10名政務人員與15名專家學者組成），於2009年6月23日晚間終於放榜。在經歷15小時馬拉松式的審查之後，台北縣單獨改制為直轄市、台中市縣合併改制為直轄市，以及高雄市縣合併改制為直轄市等3案通過；至於，台南縣市合併改制直轄市案，則是懸而未決，將再報請行政院決定之。必須注意的是，此次申請改制直轄市的桃園縣、彰化縣、雲林嘉義兩縣合併改制等3案，則是沒有獲得通過。整體而言，改制結果揭曉之後，可謂「幾家歡樂、幾家愁」，但就此次地方申請直轄市改制的作業程序與後續影響來說，本文擬從政治、法律甚或財政資源配置等各個角度進行分析，以試圖解析台灣未來「富都窮縣」的自治圖貌之窘境。

貳、直轄市改制作業的政治分析

一、審查作業不夠透明：

此次改制審查會議似乎預設立場，蓋上開審查會議的審查委員政治立場可謂「藍多綠少」，即不免讓人質疑有為馬英九所提「3都15縣」的總統競選政見解套之虞；也就是說，審查委員名單並未事先公開，使得審查委員是否具備足夠專業，是否政治立場偏頗等等事項均沒有足夠的透明化，似乎並未符合行政程序法所稱之民主、公開與公正程序的基本要求。加上，擬申請改制為直轄市的縣市提交報告之後，即須於1日之內進行作文比賽的簡報工作，即由縣市首長或副首長出席審查會議，以進行即興的演講比賽，且上開審查會議又須在當天之內審查完11個縣市、合計共7件改制直轄市案，又須於當晚立即作出結論，整個過程即有過於草率倉卒之嫌，難免又會引起是否事前即有「內定之說」的質疑，畢竟所謂當事人參與原則的「聽證」程序，仍必須達致可以裁決的程度，始可裁決之，此係民主法治國家的基本原則。不僅如此，前開審查會議之結果揭曉後，除台南市縣之合併改制案懸而未定之外，已通過者之名單與媒體預測者可謂相同，更與馬英九總統所提「3都15縣」的選舉政見相去不遠，當然不免讓人覺得已有內定之嫌。

二、政治算計的「滅蘇攔胡」之說：

必須注意的是，改制結果宣布後，台北縣、台中市縣、高雄縣的百里侯選舉必須停辦延選，也就是說，很多縣市的縣市長選舉確定將會延後為隔年的直轄市長選舉；但倒過來說，通過改制直轄市的縣市首長，任期亦將會自動延任1年，所以才會傳出台北縣單獨改制直轄市和台中市縣合併改制直轄市過關的話，就是要封殺潛在的縣長候選人如蘇貞昌之參選台北縣長，甚至也會被解讀為中央將把胡志強綁在台中市使其不能爭取閣揆職位，而有所謂的「滅蘇攔胡」之說。同理，在文化條件上有優勢地位的台南市縣合併改制直轄市案懸而未定的結果，也等於給於中央更多的政治操作空間，因為民進黨在台南市縣的勝選機率較高，延選的結果，將會打亂民進黨在台南市縣百里侯的原有佈局，對民進黨也明顯不利。

參、直轄市改制作業的法律分析

Phoca PDF

一、縣市長選舉即行停辦延任、延選有違憲之嫌：

蓋依地方制度法規定，非有特殊事故，地方民選公職人員選舉不得任意延選。所謂特殊事故是指合併選舉期程、重大天災等不可抗力事件者，始得該當。然而，諸多縣市改制或合併改制為直轄市的結果，該等縣市的年底縣市長選舉，勢將因此會延任、延選（改為直轄市長選舉）。不過，民主法治國家的基本原理，民選公職人員無論是地方行政首長抑或地方民意代表的任期，均屬政治精英與選民之間約定的政治契約，不能任意毀約，也就是不得假藉各種理由延任或延選；即使需要延選，亦應自次屆起實施。實際上，司法院大法官釋字第499號解釋曾宣告國民大會代表延任違憲，釋字第553號解釋亦曾指出基於住民自治之原理原則，里長選舉亦不得任意延後舉行，否則將失去民主之正當性，也將失其地方民選公職的代表性。

二、審查標準已增加法律所無之限制，甚至變更法律所設定之最低標準，有恣意審查之嫌：

蓋依地方制度法第4條第1項之規定，人口【聚居】達【125萬人】以上，【且】在政治、經濟、文化【及】都會區域發展上，有特殊需要之地區，始得設直轄市；但該法施行前已設者，不在此限（請注意【 】的意義）。依此標準觀之，單就地方的人口數量來說，現行地方制度法第4條所定之直轄市人口數量之基本門檻為125萬人以上者，即得申設直轄市（至於，該人口數量規模是否符合國際競爭力的城市之需？有無必要再提高門檻？則屬另個修法層次的問題）。但桃園縣在審查會議上被駁回的理由是，人口規模不足250萬人；可是，人口規模不足250萬人的台南市縣合併案，卻得因為其訴求係「歷史文化首都」而得以再審議，可見審查標準不一。另就聚居要件而言，設若雲嘉地區之縣市合併或台南縣市合併的話，即使各該合併後區域內的人口總數因此超過一百二十五萬人以上者，均仍不符該法所謂人口規模必須【聚居】達125萬人以上之要件，但桃園縣人口規模【聚居】業超越125萬人之最低門檻，卻被視為要件不符合！不僅如此，台南市縣合併案如果有文化條件上的重要性，何以經濟產值全國第一的桃園縣卻沒有經濟上的重要性（而且，桃園縣比起台北縣更具備經濟條件的重要性，但台北縣卻可以單獨改制直轄市，桃園縣卻不行，豈有此理？）。由此可知，審查標準明顯不一，有恣意審查之嫌。

肆、直轄市改制作業的財政資源分配

一、財政困窘將更為明顯：

實際上，台北縣單獨改制為直轄市、台中市縣合併改制為直轄市，以及高雄市縣合併改制為直轄市後，台北市的統籌分配款將會銳減，也就是說，台北市將因此深受其害。但即使是台北縣（新北市），也將因為改制為直轄市後，依法必須增加法定支出，諸如轄內的國立高中、署立醫院恐將因此改為直轄市立高中、醫院，相關的勞工檢查、車輛監理、道路養護等業務也將收回自辦，加上勞健保費負擔比率提高的結果，是否為台北縣（新北市）所能負擔，即有疑義。同理，台中市縣合併改制直轄市後，原有的台中縣負債亦須由台中市概括承受，新的台中直轄市亦須負擔直轄市立高中、醫院，以及勞工檢查、車輛監理、道路養護等業務，勞健保費負擔比率依法也需要提高，恐怕都不是台中市短期所能承擔的壓力；相同的情形，也會發生在高雄市縣合併後的身上。

二、城鄉差距擴大，導致「一國兩制」：

縣市改制或合併改制直轄市的優點在於，依法可以增加財政規模、組織規模，諸如提升公務人員之官職等級，以舒緩地方公務人員之升遷管道，並藉以擴大預算規模等等好處。但相對的，「富都窮縣」的結果，不僅無法促進區域均衡發展，還會進一步惡化財政資源的分配，引發更

Phoca PDF

明顯的排擠效應，使得未改制為直轄市的縣市反而淪為二等縣市，該等縣市民成為二等國民，而加深台灣的城鄉差距。換句話說，改制為直轄市或準用直轄市規定的地方將會使得都會區內的人民保有一定或相當程度優渥的福利，但反過來說，縣市地區的居民之社會福利將遠遠不足，例如老人福利、弱勢者的福利、學校教育資源，乃至警察、消防、環保的照護，都會與直轄市有明顯且不同的待遇，形成比例懸殊的「一國兩制」。而且，直轄市形成後的「磁吸效應」，將使國家的資源集中於「富都」，讓周邊的「窮縣」更窮；除非我們反向留下買路財，讓窮縣可以分配更多的統籌分配稅款，否則「一國兩制」的城鄉差距終將擴大。

伍、結語

無論如何，台灣即將出現「富都窮縣」的自治圖貌。又總的來說，台灣作為一個國家，真的很特別，因為這個國家的國家公園數量特別多，不僅如此，這個國家的直轄市數量也都不輸給鄰近的中國、韓國、日本等國，有點令人嘆為觀止的感覺。實際上，整個地方改制直轄市的作為，仍須配套法律是否制定、須否修正的磨合，諸如行政區劃法必須儘速完成立法，否則單以地方制度法作為行政區域之設置、調整或廢止的法源依據，依然過於單薄，甚至行政區劃之相關程序規定不足，仍有違憲法明定行政區劃應由中央立法並執行，或交由地方執行之意旨；因為行政區劃之實體規定、程序規定本質上既為重要事項，則依憲法或中央法規標準法之規定，即應以法律定之，亦應符合法律明確性之原則。遑論，縣市合併改制為直轄市後，原有轄內的鄉鎮市區更需要合併，才有辦法成為新直轄市內的區，可是行政區劃法遲未通過的後果是，新直轄市內的區數量可能過多，各區就容易發生「勞逸不均」的情事。

不僅如此，如果縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市後，其他直轄市、縣市所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前，已形同宣告財政收支劃分法必須配套修正。但是，此時此刻，國家財政稅收已經明顯短少，縱使未來財政收支劃分法能夠及時修正，則任何新直轄市的運作，仍可能會面臨財政預算不足的窘境。此外，任何縣市單獨改制直轄市或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市的作為，也都會有所謂地方政治版圖重新洗牌的問題，包括縣市議員如何減半或減少、鄉鎮市如何改制為區等政治問題存在。很重要的是，這些地方勢力的既得利益者，是否願意甘心接受新直轄市範疇內的地方政治版圖之重新洗牌？還是會從中杯葛抵制？這都還需要觀察看看。

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）

Phoca PDF