發佈：2009-09-18, 週五 18:40
點擊數：18228

〈地方制度法〉於五月完成最新修正條文之公布實施。此次修正條文的重點，主要在於賦與縣市單獨改制或合併升格為直轄市的法源依據，同時增訂縣市改制升格之程序，為內政部發動或縣市經內政部陳請行政院核定。此次修法背後的動力，其實是來自於馬英九總統關於我國地方區劃重劃為「三都十五縣」的競選政見，而擬以臺中縣市之合併升格，啟動國土空間的重新調整。陳水扁在二零零零年競選第十任總統時早已承諾要推動臺北縣與臺中市之升格，其與馬英九的差別，在於馬英九還要推動其餘縣市的整併。

壹、直轄市制度扭曲財政與人力資源合理分配

直轄市，其意為行政院直轄之市，地位與省平行，依現行法制，省為行政院派出機關，直轄市為地方自治團體，直轄市長和省主席則皆為行政院會議之列席成員。直轄市之設置，對於地方治理，至少有兩項好處，一為財政收入更為充裕，一為人事鬆綁和素質提升。前者可以用以支應地方公共建設和公共福利，使市民生活更加幸福；直轄市公務員之任用有職等要求，因此人力素質較高，再者，政務人員員額較多，可以進用更多專家人才，對於市政有超越官僚體系保守思維的創新思考，而可能為市民帶來更多的幸福。

財政收入之所以增加，主要原因在於中央政府補助的增加。〈財政收支劃分法〉規定，中央政府補助各級地方自治團體的普通統籌分配稅款，係以一定比例分配予直轄市、縣市、鄉鎮市者，而實際上，歷來所有直轄市之分配比例為百分之四十三，其餘縣市為百分之三十九，正因為存在直轄市之建制，乃使全國各縣市之設算基礎產生差異，只要能被劃入屬於少數直轄市共享之分配額，縣市的財政收入必然增加。問題是，地方財政來源除了中央政府補助之外，主要就是來自自主財源，其中最大宗是所得稅收入的分配額和土地稅，這則和人口數有關，人口越多，工商業活動必然活躍，所得稅收入自然較高，再者人口聚集及工商業發達必然導致土地供應緊張，價格上揚，土地稅收入亦自然較為豐沛，依〈地方制度法〉第四條關於直轄市設立條件之規定：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區」可知，直轄市設置的第一條件，就是其為人口聚居密集的區域，並且至少為經濟上有特殊需要之地區，因而本來就是地方自主財源比較豐厚的地區，增加中央統籌分配款之收入，無異於是錦上添花。而因中央統籌分配為稅款乃來自全體國民的貢獻，不做均衡區域發展和縮小貧富差距的分配，反而大筆地回饋給直轄市民，無怪乎有劫貧濟富之譏。

至於人事鬆綁，本來就是政府改造成敗的關鍵議題，地方政府比較無法吸引人才進駐，原因就是地方公務員職等層級太低，在地方沒有升遷管道。公務員制度應當要全面革新，把職等和職位分開，使公務員的基本職等待遇，不會因其職務調動而受影響，就像司法人員一樣，不見得地方法院檢察署檢察官職等就比高等法院檢察署檢察官差，換言之，直轄市公務員職等一定比縣市乃至鄉鎮市高，是根本沒道理的，真正一流的人才，更應該有個制度鼓勵他們到欠缺人力資源的地方基層去貢獻。縣市升格為直轄市，公務員全部高升一等，真不知道其制度上的合理性在哪裡？

貳、三都搞岔，失控為六都

根據馬英九民國九十一年九月二十五日在國立政治大學法學院、公共行政及企業管理教育中心、《聯合報》、新臺灣人文教基金會合辦之《行政區劃、財政劃分與地方自治改革》學術研討會上所提出的構想，三都十五縣的具體內容是臺北縣市、基隆市三縣市合併為臺北直轄市，簡稱臺北都；臺中縣、臺中市二縣市合併為臺中直轄市，簡稱為臺中都；高雄市、高雄縣二縣市合併為高雄直轄市，簡稱高雄都，十五縣則是桃園縣、新竹縣（新竹縣市合併）、苗栗縣、彰化

Phoca PDF

縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣（嘉義縣市合併）、臺南縣（臺南縣市合併）、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、馬祖縣（即連江縣）等。在〈地方制度法〉修正公布後，共有十一個縣市提出或準備提出升格直轄市的申請。依照三都的構想，關於直轄市的設置，其實只要臺中縣市合併升格，臺北縣、基隆市併入臺北市，高雄縣併入高雄市就足夠了，但當〈地方制度法〉明訂出直轄市升格的標準申請程序後，潘朵拉的盒子便被打開了，事實上，臺灣人口一百二十五萬以上的行政區比比皆是，升格的政治壓力必然馬上湧到行政院，果然行政院擋不住，除了高雄縣併入高雄市、臺中縣市合併升格、臺北縣單獨升格並附加合併基隆市的條件外，為了平衡南北，也讓臺南縣市合併升格了，這一下全國連同臺北市登時出現了五個直轄市，涵蓋面積為既有之八個縣市，除此之外，桃園縣人口逼近兩百萬，也即將達到升格為準直轄市的標準，這一來最快明年，全國將會有六個直轄市，涵蓋面積達十縣市，「三都」一下子變成了「六都」，三都十五縣的原始構想，可說將完全失控為六都十五縣。全國二十五縣市幾乎一半縣市人口被列為直轄市，將近一半維持縣市地位，等於將全國人民分成兩等，形同人為的歧視，使得年底的各縣市自治選舉，淪為二等公民的選舉。

三都的構想其實並非馬英九的原創，最早乃始於前行政院經濟建設委員會副主任委員張景森一九九四年於國立臺灣大學建築與城鄉研究所任教期間所提出的研究報告《臺灣國土綜合發展計畫》，這份報告主張健全臺北都會區的機能，使之同時作為臺灣的政經中心以及臺灣與東北亞及全球經濟貿易往來的節點，並以臺中都會區作為兩岸經貿的節點，高雄都會區作為臺灣與東南亞的節點，三個都會區則再以臺北都會區為中樞，依靠臺灣高速鐵路串連交通。在其構想中，三「都」是都會區或生活圈機能的概念，而不是行政區，因為如果將臺北都會區合為一臺北直轄市，光臺北縣市、基隆市加起來人口就有七百萬，佔了臺灣三分之一，這樣的行政區實在過於龐大。但馬英九則採取了最糟的制度策略，長遠來看，他的目的就是要讓都會區內的縣市合併為一體，並且賦與直轄市的地位，這一作法，完全忽視了城市化將會以直轄市為中心不斷發展的規律，都會區本來就會基於磁吸效應向外擴張，怎麼可能讓直轄市的轄區不斷地去追逐都會區的輻射，但今天政府做的，卻就是變相鼓勵加速都會區的擴張，其結果必然是拉大城鄉差距，而且也可能因為資源和消耗過度集中，而造成日後直轄市地方治理上的過度負擔，形成新的問題。

所以我們說，〈地方制度法〉的直轄市條文修正方向有著根本的錯誤，就是為了臺中縣市的合併升格，又矯情讓其餘各縣市提出合併升格申請，而對於修法背後的國家發展戰略，於修法過程中從來不敢向人民清楚說明。直轄市的地位原本就不屬於憲法保障，修憲後我國的地方制度全部依法律定之，所以政府在考慮國土再造時，是應當把自治行政層級和行政區劃和財政收支劃分等修法問題一併納入思考與討論。直轄市的設置在省虛級化後已經毫無意義，其存在只會扭曲國家資源的分配，〈地方制度法〉的修正不去處理既有直轄市的問題，實在不是一個具有政治智慧和決斷力的作法。

參、修法降低衝擊

立法院在修正〈地方制度法〉時，曾經通過附帶決議，要求政府必須在最二個月內修正〈財政收支劃分法〉、〈公共債務法〉及提出〈行政區劃法草案〉，按照時程，在立法院下半年度會期召開之時，行政院就應該把法案送進立法院審議。要降低直轄市擴大的負面影響，修正現行劫貧濟富式的〈財政收支劃分法〉，顯然至關重要。對於這一問題，政府方面亦已意識到，財政部長李述德即表示，〈財政收支劃分法〉未來的修正，在統籌分配稅款方面，將使直轄市跟縣市同一個基礎，完全用公式，完全用人口、土地、業務量等公式去算，使其與縣市在立足點上公平，在此同時還要加強地方財政紀律。如果真能做到廢除以直轄市和縣市作為分配基準的現行規定，將直轄市拉到縣市同等地位，以公式計算各縣市的分配額，這倒是一個正確的方向，至少就國家財政分配上來講，是人人平等，沒有二等國民了。如此一來，升格直轄市在財政上的實益，

Phoca PDF

便被打大大地抵銷了，全國的垂直分權在實質上乃走向二級政府，而升格則只剩行政效率上的理由可以成立，即除了公務員制度還有待全面調整革新之外，對上，直轄市長有列席行政院會議的權利，可以直接影響國家總體政策，對下，區作為直轄市下的派出單位，可以貫徹市政。但原縣轄鄉鎮市在縣升格後，是否要全面改制為區，亦即取消自治，本文則認為尚有待商榷。

關於這一問題，則需要思考都市的本質。都市的本質是人口聚居密集地區，所以劃為同一行政區，可以統一處理區域內的公共治理問題，有助於行政效益的提高。但是除了臺北市以外，幾個新直轄市都具有區域內都市化發展不均衡的現象，舉例而言，臺北縣鄰近臺北市的高都市化地區其實都已與臺北市融為一體了，但北海岸、東北角都屬於鄉村區，還有一個原住民族鄉烏來鄉；臺中縣也只有鄰接臺中市的豐原市、大里市一帶屬於都市化地區，其他都屬於鄉村區，還有深入中央山脈的原住民族各鄉；高雄縣的問題亦然，只有鳳山市等地屬於都市化地區，境內還有許多原住民族鄉；臺南縣接近臺南市的地區如永康市和北部的新營市屬於都市化地區，其他都是嘉南平原農業區的一部份；在廣袤的鄉村區裡，座落著無數各具地方地理、歷史、政治、經濟、文化特性的鄉鎮市，實在不適宜以專門適應於都會區治理的直轄市制度來進行治理，所以針對這些非都市化地區，應當要有因地制宜的新的制度思維。

地方分權旨在使國家權力與公共資源，能就事物的本質，由最瞭解問題也最有能力解決的各級政府和議會來作合理的運用與分配，以避免中央集權對於地方基層事務之關照有所不足。不可否認的是，地方政府之設置過於浮濫，本身也是公共資源的浪費，政府改造亦應從中央貫徹到地方基層，因此本文認為在新納入直轄市的鄉鎮市地區，除了縣轄市可改制為區，由直轄市政府直轄以外，其他的非都市化地區，應與全國各縣轄鄉鎮市自治的改革合併思考，即皆實施半自治，地方首長由官派，仍維持代表會，但主要功能在於諮議，所以也可以嘗試在代表選舉中引進政黨比例代表制，以增加其素質。至於原住民族鄉，鄉長資格則應限於該地原住民族人士。如依筆者之見，則〈地方制度法〉亦應進一步修正。

肆、以三都帶動全國區域重整

臺灣三萬六千平方公里的領土上，存在著臺灣、福建兩個省，未來又將有五個直轄市和一個準直轄市，地方區劃實在太過複雜。三都的規劃在全國區域整合上確實有其道理，不合理處，只在於行政區化。故而本文認為，要對於三都作正面思考，則其意義在於將臺灣分為西部三個區塊和東部共四區來重新進行國土規劃。職是，本文則認為，倒不如鼓勵政府進一步把全國分成四個區域自治聯盟。本文建議將全國分為大臺北區、大臺中區、大臺南區和大臺東區四區，大臺北區以臺北市為中心，大臺中區以臺中市為中心，大臺南區以高雄市和臺南市為雙中心，大臺東區則以花蓮縣花蓮市為中心，同時將連江縣歸入大臺北區、金門縣歸入大臺中區、澎湖縣歸入大臺南區，使離島地區與本島各區發展同步，不要成為孤島，或是被迫磁吸到中國大陸福建省經濟圈中。各區域自治聯盟皆非地方自治團體，而是一個促進區域發展的協調與決策機制，用以推動區域內各縣市之跨域合作治理。

跨域治理已經因應地方治理的實際需要而展開運用，這讓地方自治會存在著更彈性、活潑的可能性，讓更有能力或興趣的機構去從事特定的公共服務，未必非要以擴大單一地方政府的行政區方式，來由其總攬區域內所有的行政事務。目前，大臺北區的區域自治聯盟，可以由行政院來協助促成，大臺中區有行政院中部辦公室，大臺南區有行政院南部辦公室，大臺東區則有行政院東部辦公室，未來則可與各區域內直轄市進行合作。區域自治聯盟的鬆散形式，既可以有效地

Phoca PDF

緩解區域政策和行政管轄權不一致所帶來的衝突，事實上對於行政區劃和中央地方關係現狀的變動亦不大。至於省制之存在，乃完全毫無意義之事，事實上臺灣省政府、臺灣省諮議會和福建省政府都毫無行政管理和自治監督上的功能，政府應當想辦法進一步予以虛化。

總之，在〈財政收支劃分法〉的修法上，除了中央普通統籌分配稅款應以縣市平等為基礎重新設算外，為落實區域平衡和財政自主，本文建議地方稅制還應思考如何規劃由各都會區縣市來支援區域內農業縣和離島縣的財政（大臺東區則由中央政府特別補助）。而〈地方制度法〉則應以區域自治聯盟來緩解直轄市擴大的衝擊，並以建立非都市化地區的有限自治來增加各縣的行政效率與競爭力，以與直轄市相頡頏。最終，則應該廢除直轄市制，並對於毫無行政管理和自治監督功能的臺灣省政府、臺灣省諮議會和福建省政府等機構予以廢除，透過國土全面改造，使臺灣具有新國家的內涵。

我們不忍心全盤否定這一波地方制度變革可能帶動的改革動能，因為如果國民黨政府不能根本地從〈財政收支劃分法〉來實質廢除直轄市，他們這種重菁英輕常民的治理心向，終將會以交出地方執政權作為其錯誤政策的代價，然而我們更擔心的則是，在兩岸的全球競爭格局中，臺灣透過國土空間再造以厚植國家競爭力的希望，也將因時間不等人而一同遭到葬送。我們要點出這種政治不滿，因為這可能是民主進步黨「鄉村包圍城市」、「地方包圍中央」，在地方自治選舉中重新出發、挑戰國民黨全國執政權的契機。

作者曾建元為中華大學行政管理學系副教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF