發佈：2011-09-16, 週五 18:16
點擊數：8933

壹、前言

台灣自2010年12月25日進入所謂的「五都體制」後，地方制度面貌與內涵就已經出現結構性的改變，舉例來說，五都所轄人口數佔台灣人口總數的60%，區的數目達到145個，五直轄市市長的政治地位和擁有資源也形成足以和中央政府相抗衡的態勢。在改制過程中，已有學者提出欠缺憲法意識和民主參與不足的問題，改制後的各種挑戰和影響更是紛至沓來。舉例而言，四個直轄市合併或升格乃是政治性的決定，它已經壓縮了未來進行行政區域重劃和國土空間規劃的空間。此外，台灣現在形同有「直轄市」和「非直轄市」兩大地方政府集團，造就兩個集團之間的地位、資源及未來發展空間的落差。最後，則是目前各直轄市對於各區的對策，是在沿襲改制前的鄉鎮市體制下，以臺北市的區制度為模仿學習對象，造成與住民權益攸關的市政服務，在區這個層級出現斷裂，如此對於民意的反映與疏通、在地特色的經營與維繫，以及市政服務的傳遞與延伸，都可謂是值得探討的議題。因此，儘管台灣未來面臨的地方自治問題有增無減，但基於區具有聯繫地方政府和人民之間樞紐地位，本文將集中探討區的現況與問題，以及分析如何建構區級治理的原則，以強調區的地位所反映出來的民主基本精神。

貳、區的現況與問題

在過去台北市和高雄市雙直轄市的時代，都市特色塑造了各區相當一致的面貌，但現在除了台北市具備此一特色，其餘四都的區呈現高度變異性的狀況，其中特別值得探討的是新北市的狀況。

從表一可知，五個直轄市裡面以新北市三百九十萬人口最多，台南市一百八十七萬人口最少。就所轄各區的狀況來看，新北市擁有全國人口最多的區，比起其他縣市，略少於苗栗縣的五十六萬人，甚至比宜蘭縣、新竹縣、南投縣、嘉義縣等等許多縣市人口還多。新北市人口數最少的平溪區，遠少於台北市南港區，而幾乎可和台南市龍崎區與高雄市茂林區列為同一等級。為了瞭解五個直轄市各區人口數狀況，筆者先計算出各直轄市各區的平均人口數，再計算各直轄市各區人口數的標準差(standard deviation)，以比較各直轄市各區人口數的離散狀況，發現新北市由於極端值的影響（同時也反映出各區的城鄉差異），使得各區人口數的標準差高達十五萬一千人，遠高於其他直轄市介於五萬三千人至八萬六千人的水準。換言之，各區人口分佈的離散狀況，以及各區生活形態的巨大差異，構成我們觀察現行區制度設計的基本認識。何況，未來即使進行區整併，仍然無法改變都會型的區人口過多，鄉村型的區幅員廣大但人口稀少的根本結構。

表一：五都各區人口比較

	新北市	臺北市	台中市	台南市	高雄市
總人口	3,903,745	2,635,766	2,655,456	1,874,724	2,772,461
區數目	29	12	29	37	38
人口最多的區（人口數）	板橋區 (554,410)	大安區(312,994)	北屯區 (248,706)	永康區 (218,664)	三民區 (352,729)
人口最少的區（人口數）	平溪區 (5,244)	南港區 (114,985)	和平區 (10,692)	龍崎區 (4,364)	茂林區 (1,848)
平均各區人口數	134,612	219,647	91,567	50,668	72,960

Phoca PDF

各區人口數標準差	151007.80	62644.4	62384.82	53407.56	86556.50

資料來源：根據內政部戶政司2011年6月「各鄉鎮市區戶數及人口數統計表」自行編製計算內政部戶政司統計資料來源網址：http://www.ris.gov.tw/gateway/population.cgi?s_code=m0&sheet0name=s8 (2011/8/1瀏覽)

在區的規模如此不平均的情況下，各直轄市為了制度一致性，對於各區的組織設計、人力運用財政資源，卻沒有允許太大的差異性。例如板橋區公所有七課四室，平溪區公所有四課二室一人事管理員。此種思維除了反映出組織設計係模仿台北市之外，另外隱含的政策意義為：直轄市的政策制定和服務能量都以市府和各局處為主，區公所扮演的只是承轉性和服務末端的事項，因此市政功能、人力、財政資源和政策規劃權，都不必下放到區的層級。如此一來，各個直轄市政府同時扮演了政策規劃者和執行者的角色，區是市府執政系統的延伸（也就是所謂的派出機關），因此只能扮演輔助者和支援者的角色，未能像過去做為地方自治團體一樣，享有各項獨立的自主權限。

在這種結構下，除了出現類似清潔隊管轄或道路養護派工等過渡階段的爭議問題，而且也會出現前述民意的反映與疏通、在地特色的經營與維繫，以及市政服務的傳遞與延伸等現象。換言之，如果現行區的定位與組織設計方式不變，直轄市長可能會面臨以下的問題：

一、政策執行能量不足

目前直轄市頭重腳輕的制度設計，造成主要的市政業務集中在市府和各局處之上，以新北市的地理幅員之大，面對各種管制和服務業務，恐怕會有鞭長莫及的現象。而且一旦市府主要人力都必須集中在業務執行，影響所及將是排擠市府進行策略規劃的資源和能力。

二、地方特色凸顯困難

當各區公所缺乏政策規劃權，以及相對應的人力和財政資源時，無可避免地必須仰賴市府層級的支持，才能延續與營造地方特色。然而，根據筆者的實地觀察發現，士氣低落和動機不足，實際影響著區公所員工主動和創新的精神，也造成地方特色的經營難以為繼。

三、內部課責系統失調

在直轄市長承擔一切責任(one for all)的情況下，表面上市民可以將所有的市政缺失全部歸責於市長一人，但政治責任明確化卻隱藏著內部課責系統出現失調現象。詳言之，各區可能承市長之令行事，也可能奉各局處所訂的規章行事。一旦市政業務出現缺失，市長固然擔負全部與最終的政治責任，但各局處和各區仍可能成為被歸責的對象。

四、公民參與距離遙遠

鄉鎮市長與鄉鎮市民代表選舉的有無，固然難以論證地方民主的有無或多寡，但區如果缺

Phoca PDF

乏一定程度的政策自主權，那麼市民的政策參與就必須提高到市的層級，而拉大公民參與的距離，對於市政建設的形成和意見回饋，都容易產生更大的問題。

五、局處本位主義形成

在以區為對象探討的各項問題中，筆者最為關心的一個重點在於直轄市運作可能產生的「局處本位」問題，因為區長的日常行政都必須仰賴市府和局處的指示與資源，而市長和市府官員缺乏足夠的專業和能力可以監督各局處所有事務的運作，使得整個市政的重心變成在擁有專業、人力和資源的各局處之中。此種現象和前述政策執行能量不足，以及內部課責系統失調的問題息息相關，進而造成市政績效和市長提出的施政願景出現分離或缺乏一致性的狀況。尤有甚者，一旦各局處形成本位主義而市長無法居中調和鼎鼐，那麼更可能出現內部力量自我抵銷的可能。

以上所探討的，是在面對區無法扮演樞紐角色的前提下，演繹出直轄市內部運作的各種可能問題。因此，以下將順著此一論述，希望藉由「區級治理」的概念，說明如何從微觀層面來因應現行制度和實務層面所出現的各種地方自治挑戰。

參、建構以區級治理為概念的引導原則

區在台灣現行的法律位階中，乃屬於地方行政區域，由於不具備自治團體地位，因此所掌事項為市政府授權事項與單純性的執行事項，本身在治理網絡的架構中並不具主體地位。然而，從地方自治與發展的角度來看，如何對區這個層級進行定位，以因應未來的長遠發展，就有必要在現行法律框架之外，以區級治理的概念來討論如何透過體制定位與制度設計，以滿足我國地方自治與基層民間社會發展的區求。

回顧台灣地方自治發展的歷史，區做為一個市政府之下的組織體系一部份，向來不是各界所關注的重點，反而是鄉（鎮、市）做為地方自治團體，無論在政治動員或基層建設上，都有更為重要的地位，同時也因為地方派系或金權政治的沾染，而引發許多爭議。由於直轄市下的區不再是單純的都市行政區域，而是帶有原來複雜的鄉（鎮、市）多元樣貌，這使得我們討論的區級治理，應該和鄉（鎮、市）層級的治理放在相同的層次上進行討論。

在此前提下，區級治理需要顧及的基本原則有：

一、民主原則

民主和治理應該是一體之兩面，然而從地方自治的角度來看，民主並非單純講究投票選舉，而必須重視其他實質的民主意涵，例如公民參與、決策透明、負責回應。換言之，區級組織本身並不一定要是自治體，但區級組織必須在民主治理的架構下承擔任務與使命。換言之，即使在區的層次，市民也具有決策參與權或決定權。以目前各直轄市的層級來看，由於難以擔負全面的公民參與任務，因此賦予區長相關權限，並且形成重要的承轉機制，對於民主原則的落實，以及縮短公民參與距離，將有直接的效益。

Phoca PDF

二、課責原則

課責原則直接衍生自民主原則的實踐，無論區級組織的定位為何，各項區政和服務事項的推動，均應有一套課責機制，使人民擁有最終的可控制權力，並且能夠避免地方的資源和利益成為少數人士或團體的禁臠。未來四都所有區長即使全部改為官派，並由公務人員出任，也可以透過課責機制的設置，使得課責系統不是只針對市長的政治責任，而是能建構以政策課責為中心，以政策成敗為依據的機制，以落實地方住民的主權。

三、透明原則

為了實踐課責原則，區級組織和其他公部門組織一樣，都應該力行透明與公開，且民眾或公民團體接近政府資訊、參與區政事務的管道是開放且多元。對應到前述問題者，就是市政資訊是可以被檢索與應用的，如此可以輔助市民在對市府和政策進行課責時，能擁有所需的資訊和證據提出質疑，也才能據此要求主政者提出說明、解釋與報告。

四、能力原則

以區級組織的層次來看，人民更關心切身福祉和基層建設能否獲得更完整的保障。換言之，區級組織涉及的是低度政治與高度行政，和中央政府涉及的高度政治與低度行政，有著相當明顯的對比。基層民眾所關注的議題，於是需要區級組織的結構設計 能夠實現服務導向的目的，所屬成員則具備相對應的能力，可以建構有效的公共策略管理，來實現地方建設的目標、滿足基層社區和社會的需求，甚至創造出新的地方治理型態。

透過上述原則的討論，可知區級治理的核心乃是民主和自治，市政或區政的提供，也應該以滿足民眾的需求為主。因此，各局處或各區不應該只是行政階級體系下的概念，而是市府一體治理的呈現。區和市府之間，無論是派出機關的定位抑或附屬機構的定位，都隱含著對市民主義的期待和實現。同理，各區在發揮在地特色的同時，也隱含著共同合作以進行區域發展的意義，此乃本文在思索區的問題時，認為應該強調民主和整體發展的原因所在。

肆、結語

本文鎖定區做為探討對象，某種程度已經限定在直轄市的內部運作層面，但如果併同觀察五都格局下的台灣地方自治發展，當可獲得較為全面的認識：從宏觀的角度來看，未來的行政區劃和國土空間規劃空間業已遭到壓縮，至於那些無緣改制升格的其他縣市，將出現政治地位、行政資源及未來發展空間均不如直轄市的不公平現象；從微觀角度來看，目前區制度的定位和設計，可能導致政策執行能量不足、地方特色難以為繼、內部課責系統失調、公民參與距離遙遠，以及局處本位凌駕於市府一體的原則之上等等問題。有鑑於區的定位和制度設計問題，實務上已經出現若干狀況，而學界也愈來愈重視此一問題的嚴重性，因此本文乃透過此一議題的討論，指出區的定位需要遵循民主、課責、透明與能力等原則，以實現在地需求為目標。因此，區的設計不僅要符合各直轄市的特質和發展需求，更需要從市政一體的觀點，確立區和市府，以及區和各局處之間的互補關係，同時更要從策略管理的角度，帶動區域的特色與發展。

Phoca PDF

發佈：2011-09-16, 週五 18:16
點擊數：8933

作者陳志瑋為淡江大學公共行政學系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF