

論直轄市與縣市公投合併升格*

王保鍵**

摘要

地方自治有三要素：居民、自治區域、自治權。本文擬就縣市合併所引發之自治區域變革做一探討；闡述在精省後，縣與直轄市都是地方自治層級中第一層級（鄉鎮市為第二層級），「縣」與縣同級之「市」（過去省轄市）為何期待升格為直轄市？為何要合併升格？為何要以公投方式進行？合併升格的過程如何落實「住民自治」？

縣市基於人事權及財政權擴張而期待升格為直轄市，再加入都會社區發展（廣域行政）之共同生活圈之考量乃有縣市與直轄市合併升格之倡議。合併升格有其利，亦有其弊，但在現行法制及政治局勢下，縣市與直轄市並不易合併升格，乃有透過公民透票方式達成之論述。惟回到問題根源，合併升格是不是必然的選項，是不是有其他的機制作為。而在設計地方自治之機制時，應在尊重地方之特殊性的基礎上，以宏觀的國土重劃思維，並以「城市型的地方自治」與「鄉村型的地方自治」概念來調整自治區域。

關鍵詞：地方自治、直轄市、合併升格、自治區域、公民投票

* 作者衷心感謝匿名審查人的細心審查與寶貴的指正意見。本文初稿發表於二〇〇四年十二月十九日由台灣政治學會假高雄義守大學主辦之「2004年臺灣政治學會年會暨學術研討會」。

** 行政院中央選舉委員會專員；國立臺灣大學國家發展研究所博士生。

收稿日期：93年6月16日；第一次修訂日期：93年10月29日；接受刊登日期：93年10月29日。

影響二 四年總統大選最重要的變數除了投票前一天的槍擊案外，無疑的是公民投票的議題。而國民黨候選人連戰的公共政策政見中，最受矚目的除了募兵制外，就是「臺北市、台北縣」合併升格的政見。連戰甚至拉高層次，將「北北基縣市合併升格公投」定位為台灣政治歷史上第一個由下而上、伸張民權、主權在民的公投。「讓歷史學家去定位陳水扁的綁樁公投，我們要給公投制度一個尊嚴。」（中國時報，2004.3.3）

而修改地方制度法讓台中市升格為直轄市也是二 年總統大選時陳水扁的重要政見。二 四年總統大選，此一議題仍持續發燒，國民黨除提出台中縣與台中市合併升格之議題，更提出臺北縣與臺北市合併升格，而臺北縣長蘇貞昌立刻強烈表明反對的立場（自由時報，2004.3.4），足見縣市與直轄市、縣與市之合併升格已成為政治上的重要議題。

另於二 四年八月底艾利颱風襲台造成北市捷運新莊線 CK570 標工程同安抽水站機組擴建的「新建重力閘門箱涵」施工疏失造成臺北縣三重市大淹水事件。更點出了臺北市與臺北縣這個共同生活圈上在都會區域發展上所面臨的問題，核心與邊陲地區間的差異，讓兩個自治體間的交通（北市捷運延伸至北縣）、環保（淡水河整治）、就業（北縣居民至北市工作）、就學（跨區就讀明星學校），成為兩自治體間的共同問題，為有效率的解決都會區域發展的問題，以合併升格後的政府來處理便是討論的選項。

觀察中共經濟改革成功，中央採取「摸著石頭過河」政策，讓地方試點，發展成功的地方成為全國之典範；地方扮演一個經濟發展的火車頭。當然也有論者認為，這成為一種「諸侯經濟」，帶來區域割據的後果。（沈立人、戴國農，1993：15）而我國的地方政府也在經濟發展上扮演主動積極的角色，開始對外招商。如臺北市政府設立經濟發展委員會，在南港、內湖軟體科學園區成立服務中心（目前隸屬於建設局）作為對外招商、服務窗口。論者便主張臺北市與臺北縣合併升格，能更有效對外招商並發展經濟，因為合併後的自治政府就有機場（松山機場）、海港（北縣八里台北港）和金融科技中心。

是以，自治區域的合併調整，乃成為地方自治領域須探討的課題。地方自治有三要素：居民、自治區域、自治權。本文擬就縣市合併所引發之自治區域

變革做一探討；闡述在精省後，縣與直轄市都已是地方自治層級體系中的第一層級（鄉鎮市為第二層級），都可直接與中央對話¹；惟「縣」與縣同級之「市」（過去俗稱的省轄市）為何仍期待升格為直轄市？為何要與鄰近縣市合併升格？為何要以公投方式來進行升格？合併升格的過程如何尊重居民的意見而得以落實「住民自治」？另除了合併升格外，是否還有其他選項？是為本文問題意識所在，本文並側重於縣市與直轄市之合併升格上，以臺北市與臺北縣為討論焦點。

壹、自治區域之意涵

依立憲主義統治的政府（constitutionalism for self-government），以權力分立（separation of power（including bicameralism））來確保人民之權利不會受國家或政府之非法侵害。（Beer, 1993：383）在「水平面」之權力分立乃有行政、立法、司法之三權分立；在「垂直面」之權力分立乃有中央與地方之權力分立，地方自治從而產生。地方自治基本上係國家權力的分配模式之一，地方自治團體經由法定程序（due process）取得國家權力的分配機會，從而獲致國家部分資源的自主使用或處分權利。（紀俊臣，1999：3）中央與地方間係一種「地方在地方有權，在中央有份」之理念建立。（董保成，2001：231）

學理上之地方自治（Local Autonomy 或 Local Self-government）乃國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度。（薄慶玖，1997：5）而地方政府係指在國家特定區域內，依憲法或中央法令之規定，自行處理局部事務，而無主權之地方統治機關。（國家文官培訓所，2000：4）二者最大之差別所在，乃在於地方自治具有「住民自治」與「團體自治」二要素。

¹ 如桃園縣於二〇〇四年八月艾利颱風過境後所產生的南桃園缺水問題，縣長朱立倫就直接對中央開砲，要求中央若再不正視 200 萬人缺水的嚴重問題，不但經濟部長何美玥應該下台，他還要率領鄉親北上拜會行政院。（中央社，2004.8.31）

所謂「住民自治」（由下而上之民主），係地方上之居民依其個人自主意思透過民主程序之選舉、罷免、創制、複決機制來形成該區域內居民最大公約數之多數意志以決定該自治區域內公共事務之取向。這種以「個人自治」為基礎要素的「住民自治」係以民主主義為基礎，是一種具政治意義的自治，成為以英國、美國為首的英美法系國家所發展出來的地方自治特徵。（蔡秀卿，2003：615）

所謂「團體自治」（對上分權），係個人自治的延伸，由主體的個人集合成團體，在該團體內，以自由意思決定政策，並相互遵守、執行決定。凡屬該團體之公共事物，由該團體規劃、決定政策並執行。這種「地方自治團體自治」以自由主義或分權主義為基礎，是一種具法律意義的自治，成為以法國、德國為首的歐陸法系所發展出來的地方自治特徵。（蔡秀卿，2003：615-616）申言之，團體自治是由自治立法權、自治組織權，自治財政權所構成，凡一地域團體享有就其自有財源制定關於自治事項之規章並執行的權限及具有自主組織權者，即為地方自治團體性質之公法人。地方自治團體基於團體自治而產生之特殊公法人地位是有別於一般法律所創設之公法人²；基於此種地方自治團體性質之公法人地位，國家或任何其他權力機關均不得恣意侵害其自治權或干涉其自治事項。（王保鍵，2001：86）即地方自治團體之地位是受「憲法」（constitution）保護的。

哪些地方上的居民得行使住民自治權？其範圍為何？就必須劃出一定之自治區域，只有在此自治區域內的居民始得享有選舉、罷免、創制、複決之住民自治權；而自治財政權與自治立法權所及之範圍也是以此自治區域為限。

是以，所謂自治區域，係指實行地方自治的轄區或範圍，透過立法的程序，在國家領土內，劃分為一定的區域，為地方自治活動的範圍。（董翔飛，1990：57）自治區域確定後始得確定其自治權行使之範圍、始得確定其居民、始有可靠之資源。（張正修，2003：207-209）基本上，地方自治團體在其自治區域內之權力行使具有三特性：（一）對內最高性：即在此自治區域內之人

² 依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。參見大法官釋字第四六七號解釋理由書。

與物須接受該地方自治團體公權力之支配；（二）對外獨立性：即在此自治區域內，排除其他同級地方自治團體之權能；（三）上下層級監督性³：即上級自治監督機關可依法律以事前監督機制之核定與事後監督機制之備查⁴來監督地方自治團體。

一般自治區域劃分之原則，概都基於歷史傳統、天然形勢、人口分布、經濟狀況、政治目的、國防需要、建設計劃等判準。（薄慶玖，1997：50）我國目前地方自治團體層級之劃分係依地方制度法第三條：「地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉（鎮、市））。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰。」

而配合地方自治團體層級劃分後，該自治團體所管有之自治區域範圍則依地方制度法第七條：「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區（以下稱鄉（鎮、市、區））之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」其中，有關「依法律規定行之」乙節，係指依「行政區劃法（草案）」之規定，惟該法尚未立法通過。

³ 此種上下層級之監督，不單只國家或中央政府對地方之監督，還包含上級地方自治團體（縣）對下級地方自治團體（鄉鎮市）之監督。

⁴ 地方制度法第二條第五款之「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。有別於「地方稅法通則」之「備查」，依地方稅法通則第六條，地方稅自治條例經地方議會完成三讀立法程序，於公佈實施前，須經自治監督機關、財政部及行政院主計處之備查。而財政部地方稅自治條例審議委員會於二四年九月間對地方政府首次依地方稅法通則所提出之地方稅自治條例（6 縣市，12 件），同意備查了 2 縣市 5 件。其中，桃園縣政府擬課徵之「民用機場不動產特別稅」、「民用機場噪音區回饋特別稅」、「煉油廠特別稅」等三案，財政部審查委員會認為，前兩案涉及中正國際機場外國公司飛機起降課稅疑義，後一案則涉及國營事業廠外權益之問題，顯已違反地方稅法通則第三條之規定，乃決議「不同意備查」。（中國時報，2004.9.14）足見地方稅法通則之備查，係為一實質的自治監督權，而此項自治監督權應為事前監督之機制（必須備查通過始得公布生效），條文用語似應以「核定」較佳。

貳、縣（市）為何期待升格為直轄市

按憲法增修條文第九條第一款：「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之。」及同條第二款：「省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之。」另查地方制度法第二條第一款後段：「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」

原於憲法本文中，省為一地方自治團體之設計，已透過憲法增修條文之精省變革，將省政府定位為行政院之派出機關。而過去由省監督管轄之縣及市（一般輿論所稱之省轄市），也因精省而直接由中央之內政部監督管轄，實質上已達到升格的效果，可直接跟中央對話。

既然現在之縣（市）與直轄市都同屬地方自治層級中第一層⁵（第二層為鄉鎮市），那為何縣（市）還不斷要求升格（台中市與台北縣最積極）？其誘因為何？

一、自治人事權

按我國自民國三十九年實施地方自治以降，一直係以「台灣省各縣市實施地方自治綱要」為規範基礎⁶。後經「省縣自治法」及「直轄市自治法」時期，再經精省變革而制定「地方制度法」。

在「省縣自治法」及「直轄市自治法」時期，縣市政府之一級單位首長均由常任文官出任，縣市僅得就具依法考試及格之公務員中選任，同時並無副縣長之設置。而直轄市政府之一級機關首長，除特定職務外（主計、人事、警察、政風）⁷，皆可由直轄市長以機要方式任免，同時二名副市長中一名，亦可

⁵ 值得注意的是，縣市本身期待升格為直轄市，但實際上「縣」自治地位之保障是較直轄市為高的。憲法本文第十一章地方制度，共兩節；第一節為省，第二節為縣（第一二一條至第一二七條）。增修條文第九條規範保障的也是縣之自治，故對於縣之自治保障係採「憲法保留」之方式。惟直轄市之自治則採「法律保留」方式（憲法第一一八條，直轄市之自治，以法律定之）。

⁶ 臺北市及高雄市升格為直轄市後，行政院分別訂頒「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」及「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」。

⁷ 主計、人事、警察、政風均依其專屬管理法令（主計機構人員設置管理條例、人事管理條

以機要方式任用，皆於市長解職、去職、死亡時隨同離職。（直轄市自治法第三十條第二項）是以，直轄市長之人事權顯然大於縣市長。

地方制度法施行後，直轄市長依然維持直轄市自治法時期之人事權，直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。副市長及職務比照簡任第十三職等之機關首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。（地方制度法第五十五條）

而縣市長的人事權於地方制度法施行後則有所增加：置副縣市長一人，襄助縣市長處理縣市政，職務比照簡任第十二職等；人口在 125 萬人以上之縣市，得增置副縣市長一人，均由縣市長任命，並報請內政部備查。縣市政府置主任秘書一人，由縣市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長⁸，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣市長以機要人員方式進用；人口在 100 萬人以上，未滿 125 萬人者，得增置一人；人口在 125 萬人以上者，得增置二人外，其餘均由縣市長依法任免之。副縣市長及以機要人員方式進用之一級單位主管，於縣市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職⁹。（地方制度法第五十六條）即地方制度法施行後，縣市增加之人事權為：（1）置副首長一至二人，（2）一級單位主管中三至五人可以機要方式進用。

例、警察人員管理條例、政風機構人員設置條例）而採一條鞭方式，由中央統籌指揮調度。如政風機構人員設置條例第三條：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」；第九條：「各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由主管機關辦理」。

⁸ 依憲法第一一一條，縣財政及縣稅、縣警衛之實施均屬縣立法並執行事項，而憲法增修條文並未將憲法第一一一條凍結。故從憲法保留角度，警察、主計、稅捐等首長之人事權應屬地方（人事制度則依憲法第一一八條為中央立法並執行或由省縣執行），地方制度法之規範是否合宜，中央一條鞭式之集權設計，則有其商榷之空間。

⁹ 直轄市長之人事權規範於地方制度法第五十五條，係採政務任用（即所謂政務官），縣市長之人事權係採機要方式任用之特別職，兩者是有不同。惟本文旨在比較直轄市長與縣市長可自由任用所屬機關首長（單位主管）人事權大小，對政務官與機要職任用差別則不特別加以探討。

依地方制度法第六十二條所訂定之「地方行政機關組織準則」第十一條：「直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。」及第十五條：「縣（市）政府一級單位為局、室，依下列規定設立：一、縣（市）人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。二、縣（市）人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。三、縣（市）人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。四、縣（市）人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。五、縣（市）人口在二百萬人以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。六、縣（市）人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。縣（市）政府所屬一級機關不得超過七局、處。」故直轄市之組織編制是大於縣市的。

就臺北市與臺北縣加以比較，依「臺北市政府組織自治條例」第六條，臺北市政府設有 30 個局、處、委員會及中心；復依第八條及第十條，分別設有秘書處及自來水事業處，合計共 32 個機關。而依「臺北縣政府組織自治條例」第五條，臺北縣政府設有 17 個局、室；復依第六條、第七條、第八條，分設人事室、主計室、政風室。臺北市政府所屬局、處等皆為機關，而臺北縣所屬局、室多為內部單位¹⁰。而機關與單位之差別在於：（一）有無單獨之組織法規，（二）有無獨立編制及預算，（三）有無印信。（吳庚，2003：183）故臺北市政府民政局具有對外行文之能力，臺北縣政府民政局則無對外行文之能力（須以縣長名義對外行文），行政層級及行政流程之簡化，臺北市是優於臺北縣的。茲將臺北市與臺北縣人口統計資料與組織編制（以民政局為例）列表比較如下：

¹⁰ 臺北縣政府設有環保局、衛生局、警察局、消防局、文化局等 5 個所屬一級機關。

表 1：人口統計資料與民政局組織編制對照表

	人口統計資料				民政局組織編制			
	戶數	男性	女性	合計 (人)	員 額	局長職 務列等	業務科 (課) 長職務 列等	業務科 (課) 數目
臺 北 市	922789	1286582	1335059	2621641	100	比照簡 任第十 三職等	薦任第 九職等	六 (擬增 至七)
臺 北 縣	1238099	1861001	1839162	3700163	78	簡任第 十至第 十一職 等	薦任第 八職等	六

註：臺北市民政局擬增設宗教科，組織修編案刻由臺北市議會審議中，表內統計數不含人事、政風、會計等室。臺北縣政府則將兵役局裁撤，改隸民政局（兵役勤管課及兵役徵集課，現分別為 7 員及 13 員）；臺北市政府仍設有兵役處。資料來源：作者整合自臺北市政府與臺北縣政府官方網站（<http://www.taipei.gov.tw>；<http://www.tpc.gov.tw>），人口統計資料統計至二〇〇四年九月底。

由上表可以看出，同樣是民政局，臺北市的組織編制是大於臺北縣的；但臺北市民政局所需服務的人口數卻少於臺北縣。這產生了一種甲詭的現象：臺北市居民每 26216 人可獲分配民政局一員之服務，臺北縣居民則須每 47438 人才可獲分配民政局一員之服務；兩者間相差了 1.8 倍。直轄市與縣市間結構上顯有不合理，自然形成縣市升格之誘因。

故在現行制度下，縣市長期待透過升格為直轄市，能獲得更大的用人權、更自主的人事任免權及組織編制的擴大。

二、自治財政權¹¹

所謂「財政為庶政之母」，地方自治團體要能落實住民自治與團體自治則須有充裕之財源，沒有充裕的財源，主政者的政見支票、施政藍圖必然無法執行。而地方財政健全之條件為：（1）應有法定之收入，（2）應有自行決定支

¹¹ Dunleavy 便將地方自治分成二種類型，第一種地方自治（Type I autonomy）便是強調經濟財政之獨立健全。詳見 Desmond S. King & Jon Pierre (eds), (1990) *Challenge to Local Government*, London: SAGE Publications Ltd, PP.2-13.

出之權限，(3) 財政收支應自求平衡，(4) 收支總預算應自行編制，(5) 應有自設之公庫。(薄慶玖，1997：440) 其中，關鍵所在乃在於地方自治團體要有法定稅源之收入，而這些收入與各項政務支出間又必須能收支平衡。

目前直轄市與縣市之財政收入及支出，俱依地方制度法及財政收支劃分法之規定辦理；而地方稅之範圍及課徵，則依地方稅法通則之規定；地方政府規費之範圍及課徵原則，則依規費法之規定。(地方制度法第六十七條) 茲將臺北市與臺北縣之人口統計數與年度預算對照列表如下：

表 2：人口統計資料與年度預算對照表

	土地面積 (平方公里)	人口總數 (統計至 2004 年 9 月)	2004 年預算數	每人可享 預算數	每平方公里土 地獲分配預算
臺北市	271.7997	2621641	140,294,437,032	53514	516,168,476
臺北縣	2052.57	3700163	116,473,482,000	31478	56,745,194

註：二 四年臺北縣之法定預算數為 89,484,843,000 元，臺北縣各鄉鎮市總預算總數為 26,988,639,000 元，合計為 116,473,482,000 元。資料來源：作者整合自臺北市政府與臺北縣政府官方網站 (<http://www.taipei.gov.tw>；<http://www.tpc.gov.tw>)。

由上表可看出，臺北縣與臺北市居民在政府預算分配上，顯有差異；每位臺北市居民可分配到 53514 元，而每位臺北縣居民僅可分配到 31478 元。

進而分析直轄市與縣市之財政權差異為：(1) 於地方制度法，直轄市與縣(市)是相同的(地方制度法第六十三條直轄市收入與第六十四條縣市收入，兩者是相同的)；(2) 於財政收支劃分法得收入項目原則是相同的¹²(財政收支劃分法第四條)，惟其中稅課收入項之統籌分配稅款則有所差異。所謂「統籌分配稅款」是自所得稅、營業稅、貨物稅、土地增值稅中提撥一定比例，再加上統籌分配稅款專戶存儲之孳息收入與其他收入，而由中央政府統籌分配給各地方自治團體之款項。(中央統籌分配稅款分配辦法第三條) 中央政府於統籌分配時應本透明化及公式化原則分配之，受分配地方政府就分得部

¹² 計有稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入、其他收入等共 11 項，直轄市與縣市是相同的。

分，應列為當年度稅課收入。（財政收支劃分法第八條、第十六條之一）事實上，統籌分配稅款是目前地方自治團體重要財政收入來源。

課稅收入權之劃分，可分為第一次財政分配與第二次財政分配。所謂「第一次財政分配」，係將各種稅捐收益直接劃分給中央及地方，以實現自主財政為目的；「第二次財政分配」，係補充第一次財政分配之不足，可為水平及垂直之財政分配。而統籌分配稅款正係第二次財政分配。（黃俊杰，2002：81-86）

統籌分配稅款可分為「特別統籌分配稅款」及「普通統籌分配稅款」二類：特別統籌分配稅款係專為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之；普通統籌分配稅款則依直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素分配予各直轄市，另依最近三年度受分配縣市之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值及各縣市轄區內營利事業營業額將普通統籌分配稅款分配予各縣市。（財政收支劃分法第十六條之一）目前普通統籌分配稅款各直轄市共佔百分之四十三、各縣市共佔百分之三十九、剩下百分之十二則分配給各鄉鎮市。另百分之六為特別統籌分配稅款。（中央統籌分配稅款分配辦法第七條）

是以，問題癥結便在於臺北市與高雄市可分得普通統籌分配稅款之百分之四十三，而其他 21 縣市共同分配統籌分配稅款之百分之三十九，顯然直轄市是較優於縣市的；如此當然造成縣市要求升格為直轄市以求在地方財政上獲得較多之收入。

事實上，不只縣市因統籌分配稅款之財政誘因，期待升格成直轄市，直轄市本身亦努力爭取統籌分配稅款。臺北市政府便因統籌分配稅款直轄市分配比率由八十九年之百分之四十七，調降為九十年之百分之四十三，乃在九十一年於立法院透過國民黨籍立委通過財劃法修正案（馬版），將直轄市、縣市、鄉鎮市應分配比率直接明文規定於法律條文中，這就是輿論所稱的「馬英九自保版本」。（行政院後來依憲法提出覆議並獲通過，打銷了此項修正案）

惟財政大餅是有限的，縣市升格成為直轄市後應可使該縣市分得更多統籌分配稅款，但相對的將使原直轄市因加入新的分配者，而使得所分得之統籌分

配稅款金額較原來減少，產生排擠效果。也就是說，統籌分配稅款總額未增加情況下，某一地方政府分配額變多；相對的，就有另一地方政府分配額變少了。故應從如何擴張地方財政大餅著手，增加整體地方財源或增加統籌分配稅款之金額，方能根本的解決地方財政收支無法自求平衡的困境¹³。

三、都會社區發展（廣域行政）

隨著都市化範圍的擴大，都市會產生「向心的傾向」與「離心的傾向」。所謂向心的傾向是指白天人口會由週邊鄰近地區往中心都市移動而增加，即中心市鎮（center cities）；離心的傾向則是指夜間人口會密集地集中於週邊鄰近地區，即衛星市鎮（satellite cities）。（張正修，2000：263）

都會社區之所以出現，乃是由於生活上的共同需要與社會經濟發展的因素，人口與工商業向郊區發展與延伸的結果，使中心市鎮與衛星市鎮逐漸成為一個生活圈。在政治上各有管轄地方政府、各有其界限，但在經濟、社會及生活的活動關係上，則可跨越地方政府間的行政界線與中心市鎮相互依存而結合為一個不可分的整體，這個由中心市鎮為主與衛星市鎮相互結合的共同生活圈，便是都會社區（Urban Community）。而都會社區所面臨的問題概有：（1）組織重疊與行政割裂，（2）聯合行動缺乏與行政效率的低落，（3）中心城市的老化與衰退，（4）財政負擔日趨惡化與沉重，（5）市民的政治冷漠感與缺乏責任感。（董翔飛，1990：372）

這種都會社區發展面臨問題，在臺北市與臺北縣這個「大臺北共同生活圈」尤為明顯，如淡水河與基隆河之整治、捷運路線的安排及捷運所經路線土地之徵收、垃圾之清運及處理等皆不是單憑臺北市或臺北縣便可完成，須此二地方政府之通力合作。臺北市市長馬英九便說道：臺北市目前的污水下水道接管率是百分之六十六，全國的接管率是百分之六，而臺北縣是百分之三；上游

¹³ 中央於二〇〇二年十二月十一日公布「規費法」及「地方稅法通則」來讓地方政府增加自主財源。惟財政部地方稅自治條例審議委員會對各地方政府首次依地方稅法通則所提出之地方稅自治條例（6縣市，12件），一直到二〇〇四年九月間始同意備查了2縣市5件。（中國時報，2004.9.14）

的臺北縣和基隆是把家庭廢水排入淡水河，下游的臺北市再如何整治也沒用，只有區域整合力量才能發揮。（中央社，2004.3.9）

是以，因應都會社區（廣域行政）發展所建構之共同生活圈，需要事權統一來處理跨自治區域的各種問題，乃有臺北縣與臺北市合併升格之倡議。

參、合併升格之利弊

既然縣市有高度之期待升格為直轄市，並因都會社區發展之考量而有直轄市與縣市合併升格之議。但究竟合併升格之利弊得失為何？以本文焦點臺北市與臺北縣間互動來觀察其優缺點。

一、優點

（一）提升城市競爭力

在直轄市與縣市間已因都會社區發展而成為一共同生活圈，直轄市與縣市間的就學、就業、消費、交通、生活等緊密連結，也因此產生許多須共同解決之跨自治區域的問題，透過合併升格，能整合資源並有效的解決問題，藉以提升城市競爭力。

例如，美國首都華盛頓特區（Washington D.C.）所在之哥倫比亞區政府（Government of the District of Columbia）便是於一八七一年二月，將華盛頓市與喬治頓市合併升格成立的。（董翔飛，1990：375）透過此一合併成立首都特區政府，確實也提高了城市之競爭力。

而「臺北縣與臺北市合併升格案」可以讓合併後之新城市包涵整個共同生活圈，同時擁有機場、海港（北縣八里的臺北港），將能提升城市競爭力。讓台北這個首都城市能成為世界級的城市。

（二）組織得以精簡

現代國家型態由早期之夜警國家型態（watch-dog state）演展為福利國家型態（welfare state），投射在政府組織上，也因政府職能擴張而使政府組織日

漸龐大卻無能，產生了許多不合管理效能的組織病象。針對這些組織病徵，乃有「政府再造」、「組織再造」、「企業型政府」來改造官僚組織之思維，其目的在於將政府組織精簡，型塑一「小而美」的政府。

而直轄市與縣市透過合併升格，可將業務相同之組織、權責相似之機關單位加以合併以達組織精簡之實益（如合併臺北縣文化局與臺北市文化局），讓地方政府成為一「小而美之功能性政府」。

（三）行政效率之提升及行政責任歸屬明確

直轄市與縣市間已成為一共同生活圈，必然會產生許多須共同解決之問題（如捷運之興建）；又因各地方政府皆有其權限，乃形成直轄市與縣市間必須要能合作協調，方能解決問題。但直轄市與縣市間常基於本位主義或首長所屬政黨不同，各有盤算而難以合作。就算能夠合作，在直轄市與縣市協調過程為化解雙方歧見，而獲得雙方都能接受的共識、結論，已耗費了許多時間成本；而這個由雙方代表協調結論又必須獲得市長及縣長認可後，再提交議會同意，這又是一段繁瑣的過程，無怪乎直轄市與縣市間之合作很難。

而直轄市與縣市合併後，便能捨去二地方政府間談判、妥協之過程，將可有效地提高行政效率，讓計劃從擬定到執行的時程能夠加快。

同時因為直轄市與縣市有許多須共同解決、處理之問題，也易於讓共同事務處理不當而發生責任歸屬追究時，兩者相互推諉之情況。如二〇〇四年八月底艾利颱風襲台造成北市捷運新莊線 CK570 標工程同安抽水站機組擴建的「新建重力閘門箱涵」施工疏失造成北縣三重市大淹水事件，北市認為：臺北縣水利局與第十河川局六月間曾會勘防洪堤防及封水牆等防洪設施，似也應負擔部分行政責任。（中國時報，2004.8.27）而直轄市與縣市合併後，可讓共同事務之處理所產生的行政責任歸屬更加明確。

（四）中心市鎮與衛星市鎮更加緊密結合

因應都會社區（廣域行政）之發展，直轄市與縣市合併後，可以讓兩者間更易凝聚認同感及向心力，可讓中心市鎮與衛星市鎮聯結更緊密，掃除縣市居

民自覺社會福利、公共設施等不如直轄市居民之觀感，有助於凝聚「住民共同意識」。

即透過直轄市與縣市合併，除可以破除台北縣居民「一線（河）二制、二等市民」之矛盾情感外（預算及社會福利皆不如臺北市），更可讓本已在生活上密切連結的臺北縣與臺北市，在政治上及情感認同上更趨於一致的認同新自治體，應有利於落實地方自治之住民自治理念。

同時合併後的地方自治團體，在政策規劃、資源配置、公共建設等事項上，便可由這個新自治體以更宏觀的規劃設計及有效之積極作為，將中心市鎮與衛星市鎮加以更緊密的連結。

二、缺點

（一）自治區域內之邊陲地帶吸納整體有限資源

依照「依賴理論」之「核心—邊陲」（core—periphery）概念，資源會向核心地區集中，核心地區會有較高之經濟發展。臺北市一直以來都是「核心—邊陲」關係中之核心地區，較高經濟能力的人會因子女教育之明星學區問題而搬遷至北市；較無經濟能力的人只好留在台北縣的邊陲地區¹⁴。而對於臺北縣之居民，臺北市本就無照顧之義務。

惟直轄市與縣市合併後，成為一個新的自治體，這個新自治體必須照顧到新自治區域內所有居民。而屬於這個新自治區域內卻在核心生活圈外緣之居民，因其所處因接近自治區域邊緣，公共設施及生活品質通常是比較落後的（如臺北縣與臺北市合併後之瑞芳、金山）。但合併後的新地方政府必須讓其自治區域內居民之權利（地方制度法第十六條）有著公平的對待，讓自治區域內但鄰近邊陲地帶之居民能享有之公共設施、教育文化、社會福利、醫療衛生等事項不差於中心市鎮之居民，以體現居住生活環境水準平等之「平等權」價值。則新地方政府必須投注許多資源於自治區域內但接近邊陲之地區（如金

¹⁴ 可從影響人民居住地最重要因素的住宅房價觀察，臺北市市中心的住宅房價，一坪可達四、五十萬，到了臺北市近郊的北縣中和、永和、板橋就減為三十萬上下，更遠的淡水、土城、樹林就減為二十萬上下。所以會有臺北縣的居民將其子女的戶籍寄放在台北市親友的家中以取得明星學區的就學許可。

山)進行建設,自然會排擠中心市鎮之資源分配,讓有限資源之配置與人口分布間產生失衡的狀況(邊陲地區居民人數較少卻有較多建設經費)。

而這也是中心市鎮在合併鄰近衛星市鎮時,只願意合併附近發展程度較佳之衛星市鎮,對發展程度較差之衛星市鎮或衛星市鎮以外之鄉鎮市則不願意納入合併之緣由。惟如果直轄市與縣市合併升格時必須概括承受原縣市所有之自治區域,那會不會嚴重加重直轄市之負擔而拖垮直轄市之財政又是另外一個問題(特別是直轄市現在財政狀況也不如以前的情況下)。但若只合併臺北縣精華衛星市鎮,剩下發展程度較差之鄉鎮市又該何去何從¹⁵?

(二) 鄉鎮市改設區,違反地方自治理念

直轄市與縣市合併後,原於縣自治區域內之鄉鎮市(具地方自治團體公法人地位),勢必廢除鄉鎮市長及代表會之選舉,即廢止鄉鎮市自治公法人之地位,比照直轄市改設行政體的區公所,而成為一市政府派出機關之性質。揆諸地方自治之住民自治與團體自治之精神,越基層、越草根的民主越能讓地方上居民充分參與及凝聚居民間之共同情感,所以一般地方自治的發展都是由官派進化為民治(如台灣省長及北高市長由官派變成民選)。而直轄市與縣市合併後,原於縣自治區域內之鄉鎮市卻由民治變成官派,似乎與地方自治之精神相違¹⁶。

當然,也有許多論者認為鄉鎮市層級之選舉,黑道、金錢、暴力介入選舉非常嚴重,已為「黑金政治」之溫床,而主張廢除鄉鎮市層級之自治選舉改為官派。惟黑金政治與鄉鎮市選舉間是否有必然之因果關係顯有疑義:難道在台灣中央級民代、縣市議員之選舉就沒有黑金政治之問題嗎?如果立法委員、縣市議員之選舉也有黑金政治,那是不是也要廢除立法委員及縣市議員之選舉?

¹⁵ 當然,如果能合理的處理地方財政問題(特別是統籌分配稅款),讓各地方自治團體之收支能自求平衡,此一問題就較易解決。

¹⁶ 當然也可以在制度設計上,將直轄市所屬官派的區公所改為民選的自治體。惟直轄市除了自治法人地位外,尚另有國家基於特殊目的所設之特區政府的地位;而這個特區政府內是否還要再垂直分權地設立自治體,就應再加思考了。

畢竟黑道、金錢、暴力介入選舉並不是選舉本身問題，而是選民素質、公民文化之問題。

（三）財政問題未獲解決

前已論及，縣市期待升格為直轄市原因之一是自治財政權之問題，希望藉由升格獲得更多的統籌分配稅款。惟現行法律中許多行政經費，以往是由省及直轄市負擔，在精省後則變成在直轄市由直轄市負擔、在縣市則由中央負擔（如勞工保險條例第十五條勞保費之補助在各地方只有直轄市需要負擔，縣市部分則由中央負擔），造成直轄市法定負擔較重。（陳清秀，2002：95-101）也就是說，直轄市雖說統籌分配稅款分配較多，但相對的其法定負擔也較重，一加一減之間，真正是地方財政之收入也不多了。

又直轄市（如臺北市）在統籌分配稅款租稅收入上，也因其工商業經濟活動較佳，租稅貢獻也較多。換言之，直轄市之居民在國家總體稅收上貢獻較多，就應該回饋給直轄市居民，讓直轄市居民有更多的統籌分配稅款，才符合地方政府所主張的「取之於民（直轄市居民）、用之於民（直轄市居民）」。

惟就就另一角度思維，國家整體發展考量及統籌分配稅款之精神，係在於調整區域間差距，國家有責任縮短城鄉差距及貧富差距，故應給予發展較落後之縣市、鄉鎮市較多之統籌分配稅款的照顧。而統籌分配稅款基於平衡城鄉發展之思維，可說是憲法所保障之「平等權」的體現，讓城市與鄉村間能「平等地發展」。

事實上，中央分配給地方之統籌分配稅款之大餅是有限的，如果整個統籌分配稅款分配金額未增加（餅做大），縣市升格實際上並不能大幅增加財政收入，仍須仰賴中央補助款。地方自治團體如果需仰賴中央補助款，而無法收支自求平衡，自是不符合前述之地方財政健全的條件，則地方自治是無法落實的。

而所謂將財政大餅做大，就是增加地方財政收入，而統籌分配稅款僅是收入分配部分之區域調整。財政收入餅做大，涉及稅目、稅率，而與租稅立法有關，統籌分配稅款爭議僅在爭食此一財政大餅。（葛克昌，2002：77-80）

簡言之，直轄市與縣市合併升格並不能解決地方財政問題，其解決實涉及地方財政調整制度。一般而言，地方財政調整制度的基本原理為：（一）地方自主財源不足時，上級政府必須以財政調整制度因應；（二）地方財政調整制度設計的原則為「平等原則」，更精確言之為「生活水平平等之原則」，在制度設計上，這主要係經由統籌分配稅款制度達成；（三）各地方財政調整制度的設計方向，在於檢討上級政府得「引導」的範圍；（四）委辦事項經費原則上由委辦機關負擔；（五）其他憲法上的要求，如縣原則上不得對村里補助，除非經過鄉鎮市之協力。（蔡茂寅，2001：481-482）故應設計一個好的財政調整制度，透過水平面（地方間）與垂直面（中央與地方間）之財政調整機制來解決地方財政之問題。

肆、於現行法制下合併升格之困難

如依現行法制及政治局勢，直轄市與縣市欲合併升格所面臨之困境，可從地方制度法、行政區劃法、地方自治團體之意願三個面向來探討。

一、地方制度法

依地方制度法第四條第一項：「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，得設直轄市。」據此，縣市欲升格成為直轄市，須同時具備二要件：一為人口聚居達 125 萬人，二為在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區。臺中市雖在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要，但人口聚居未達 125 萬人以上，無法升格為直轄市。而臺北縣人口早已超過 125 萬人卻不能單獨升格為直轄市，就是行政院認為臺北縣在政治、經濟、文化及都會區域發展上，並無特殊需要。

事實上，臺北市與臺北縣僅一水之隔，二者間早因都會社區發展（廣域行政）而成為一共同生活圈，如果單獨讓臺北縣升格為直轄市，將造成臺北市與臺北縣比鄰之二直轄市互爭資源，並不利於整體都會社區之發展。如果臺北縣

一定要升格，則將臺北市與臺北縣合併升格乃成為一較合理、可行之規劃設計。

惟依地方制度法第七條第一項：「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區（以下稱鄉（鎮、市、區））之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」臺北市與台北縣之合併升格涉及自治體之設置、廢止與行政區域之劃分、調整，須依法律規定，即依「行政區劃法」之規定；而行政區劃法目前尚未立法通過。

也就是說，目前地方制度法為我國實施地方自治之準據法（一次授與地方自治權之方式¹⁷），而直轄市與縣市之合併不是單憑地方制度法之規定便已足；地方制度法採日立法之方式，要求此種涉及自治體之設置、廢止與行政區域之劃分、調整，還須另依法律（行政區劃法）行之。

二、行政區劃法

既然縣市與直轄市合併升格依地方制度法第七條規定，須依法律（行政區劃法）規定行之，那就必須有行政區劃法之立法通過。惟中央為何遲遲無法完成行政區劃法之立法程序，其困難點為何？

其主因乃在，我國目前公職人員之選舉區係依附於行政區域之上；也就是說，公職人員之選舉區的劃分係以行政區域為基礎的。（公職人員選舉罷免法第三十九條）而行政區域之劃分、調整，便會影響到公職人員之選舉區；更會影響到現任民意代表所長期經營選舉區之變更，直接衝擊現任立法委員連任問題，乃造成行政區劃法不易完成立法程序。事實上，不單是中央民代，地方民代也有疑慮；如臺中縣議員林竹旺議員便認為，目前臺中縣市政府的負債已經超過 650 億，如果再不節制，財政繼續惡化的話，縣市合併後的負債高達院轄市的預算規模 800 億元，看不出合併的實質利益¹⁸。

¹⁷ 與此相對的是英國的分次列舉方式授與地方自治權：從一八三四年之 Poor Law Amendment 到一九九一年的 Consultative document on the structure of local government suggests a single tier system 共有 58 個法案。詳見 J. A. Chandler, (1991) *Local Government Today*, Manchester: Manchester University Press, PP.235-239.

¹⁸ 資料來源為台中縣議會官方網站 (<http://www.tccc.gov.tw>)。

解決之道，則必須將公職人員選舉區與行政區域間之連結予以脫勾，另於立法院中設一容納各黨派代表、社會賢達及學者專家之超然公正之選舉區劃分及調整機制，讓立法委員的選區劃分由立法院處理。藉此將行政區獨立於選舉區外，行政區劃法自比較容易獲得朝野政黨精英及民意代表之支持而完成立法程序。惟這又涉及選務之變動及公職人員選舉罷免法之修改，又是一件大工程。

三、地方自治團體之意願

另外一個合併升格之困難點在於地方自治團體本身之意願。縣市與直轄市之合併升格，基本上是消滅縣市之主體性，就是廢止縣市的地方自治團體公法人地位。縣市是否願意被廢止而併入直轄市，其本身意願便是關鍵所在。臺北縣在其新修訂的「臺北縣綜合發展計劃」第五篇第十一項提出了「縣府升格與再造提供臺北縣新故鄉的願景」。縣長蘇貞昌所主張的是獨立升格，而不與臺北市合併升格。蘇貞昌表示：北縣市人口佔了全台四分之一，合併後絕對會出現區域政府過大而與中央對抗的「葉爾辛效應」。（自由時報，2004.3.4）故被併掉之縣市首長的反彈，是一個很大的問題。

更大的問題是，縣市與直轄市合併升格後，縣市所屬之鄉鎮市改制問題：依地方制度法第三條第二項及第五十八條，「直轄市及市均劃分為區；直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」一旦合併，鄉鎮市就必須廢除地方自治團體公法人地位，改制為市政府之派出機關。即鄉鎮市由自治體之性質改為官派之行政體性質。而要鄉鎮市長及鄉鎮市民代表們接受就大不易，鄉鎮市長官派是國家發展會議以降之朝野政黨共識，但卻一直無法落實來真正的實施，其中鄉鎮市長及代表會的反彈便是主因。國家政策研究基金會二〇〇一年的國政研究報告便整理出內政部與中國國民黨組工會針對鄉鎮市長與代表會主席之民意調查結果，發現大多數的鄉鎮市民代表會的主席與副主席，皆不贊成官派鄉鎮市長（前者為65.4%，後者為62.8%）之¹⁹。

¹⁹ 該國政研究報告係由財團法人國家政策研究基金會助理研究員劉念夏所撰，題目為「鄉鎮市級

是以，地方自治團體對合併升格之意願，特別是第二層地方自治團體（鄉鎮市）之意願，是一重要關鍵因素。如何整合各鄉鎮市長及各鄉鎮市代表會之意見，讓大家都願意自廢武功，接納合併升格後必須廢除自治選舉改為官派，是一項難度很高之挑戰。

四、小結

解構影響合併升格之地方制度法、行政區劃法（草案）、地方自治團體意願等三個面向：基本上，可歸結為「人」的因素。即政治精英們願意與否的因素；更具體的說，就是民選公職人員與政黨領導人同意與否的因素。從蘇貞昌的發言及國家政策研究基金會的統計數據，都可加以印證。

如果我們的中央公職人員（立法委員）能通過行政區劃法之立法，地方公職人員與政黨領導人都願意且積極地推動合併升格，則合併升格何難之有。但這些中央或地方民選公職人員是既得利益者，要既得利益者放棄其利益而推動合併升格實不符合民主理論對人性是「自利」的假設。這也是代議政治下，民意代表是否真能忠實反映民意之辯論。

如果代議政治下的民選公職人員，不一定能真實的體現民意，會基於保護自身既有利益而扭曲民意，不讓直轄市與縣市合併升格，那是否有解決「人」的因素之良方？

伍、以公民投票方式合併升格

公民投票是直接民主之展現，可源自希臘雅典城邦國家（city-state）時的公民大會（assembly），公民大會乃是決定城邦事務的最高權威。（Held, 1996：20）公民投票係針對重大議題讓公民直接做決定，是在彌補代議政治的間接民主下民意被扭曲之缺失。但公民投票本身並無法取代代議政治²⁰而讓事事皆採公民投票之直接民主，民主制度下只有在重大議題時（如修憲）才採行

自治選舉存廢之研究」，可參閱該基金會網站（<http://www.npf.org.tw>）。

²⁰ 代議政治側重「多數尊重少數」之「妥協」價值，是直接民主只重視的「少數服從多數」所無法獲致的。但「妥協」卻是民主政治之核心價值。

公民投票之方式。而直轄市與縣市合併升格是否得被認為是一個重大議題？且並不是所有重大議題皆必經公民投票，代議政治也可以解決重大議題，如果直轄市與縣市合併升格是個重大議題，那為何不採代議政治而要採公民投票之直接民主方式？而公民投票可否解決上述地方制度法、行政區劃法（草案）、地方自治團體意願等三因素？

一、落實地方自治之住民自治理念

所謂地方自治三要素為：居民、自治區域、自治權。自治區域之確定方能確定自治區域之居民，自治區域之確定方能確定自治權行使之範圍。故自治區域之調整或變更自屬地方上重大議題；而直轄市與縣市合併升格，涉及縣市自治體之廢止（地方自治團體公法人之廢止），強度更甚於自治區域之調整，當然是地方自治團體的重大議題。

按住民自治強調區域內之居民以選舉、罷免、創制、複決等方式直接來參與地方上事務。有關地方自治團體之自治區域之調整與自治體地位之變更，當然是地方上的重大事項，自然要讓地方上居民充分參與並表達意願。代議政治與公民投票都可以讓居民參與，但讓居民參與強度上，公民投票是較佳的。藉由公民投票²¹之機制，在充分之資訊散佈與公眾論辯的過程中，可以讓地方上居民更願意且充分的參與而形成最大公約數之共同意識，以決定該地方自治團體之自治區域之調整與自治體地位之變更。這種以公民投票方式，讓地方上居民自己決定其自治區域之調整與自治體地位之變更，是較符合地方自治之住民自治之精神的。

當然直轄市與縣市合併升格，這個重大議題，也是可以透過議會及代表會之決議通過來賦予其正當性。但所謂地方自治之精神就是讓地方上的居民來參與並決定地方上事務，透過讓居民能充分地直接參與地方事務以凝聚地方共同意識。故地方自治正是直接民主或草根民主精神的體現。由此觀點，對於地方

²¹ 採行公民投票之機制，須有二關卡之考量：一為議題之限制，涉及基本人權、權力分立制度、人性尊嚴、正當程序等憲法核心課題是不得公投的；一為須有充分且對等之資訊的散佈及公眾辯論的程序後，才能進行投票，以求獲得一理性的投票結果。

上一般事務都希望能讓居民直接參與表達意見，對於重大議題之事務，更要讓居民直接參與。直轄市與縣市合併升格重大議題，還涉及了自治區域的調整及自治體地位之廢除，自然要讓居民直接參與，乃採「住民自治」之創制、複決權（公民投票）方式來獲致共同決定，並得以落實地方自治之住民自治的理念。

二、突破現行法制限制

縣市與直轄市合併升格，在法制上面臨地方制度法與行政區劃法規範面之困難，前已論述。但透過公民投票之機制，便可另闢管道，合法地克服並突破現行法制限制。

依公民投票法第三十一條：「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：1.有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市政府、縣市政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送立法院、直轄市議會、縣（市）議會審議。立法院、直轄市議會、縣（市）議會應於下一會期休會前完成審議程序。2.有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。3.有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。4.有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。」故，一旦公民投票通過縣市與直轄市合併升格，就產生其法律上拘束力（公民投票法第三十一條），後續相關法制作業也比較容易。

是以，透過公民投票機制，除了落實住民自治之政治意涵，更可產生實質的法律拘束力，權責機關便須依公民投票法第三十一條，為實現該公民投票內容之必要處置。取得高度正當性來辦理地方制度法及行政區劃法之後續法制作業，藉以迅速的進行縣市與直轄市合併升格事宜。

三、整合地方自治團體之共識

地方自治團體為一公法人，其地位是受法律保障的。而在縣市與直轄市合併升格過程中，如何整合各地方自治團體之共識是困難的，特別是自治層級第

二層之鄉鎮市公法人。如臺北縣與臺北市合併升格，除臺北縣與臺北市外，尚有臺北縣所屬的 29 個鄉鎮市自治公法人的意見必須整合，每個鄉鎮市法人中又有鄉鎮市長及代表會的意見必須整合。特別是要改變現狀之改革，更涉及既得利益者之抗拒。故要能整合出共識實際上是很困難的。

但透過公民投票之機制，可透過地方上居民在充分資訊基礎上進行公眾論辯後，凝聚居民共同意志。這個居民共同意志是具有高度民意正當性的，將可使各自治公法人（縣市及鄉鎮市）及既得利益者能尊重居民之期待、順應居民之要求而作為。

四、小結

基本上，透過公民投票之機制將可有效整合地方自治團體之共識，其主要在處理「人」的因素。特別是可以整合鄉鎮市層級之地方自治團體之意見，形成公意。在取得民意正當性之基礎後，接下來的修改地方制度法及行政區劃法制訂之法制作業將可更順利些。

但也必須說明的是，公民投票並不能解決「核心—邊陲」問題，此問題的解決是從都會區域發展思維出發，在自治政府的總體規劃下，因地制宜的發展其特色，並將各地方特色由點串連成線。如臺北市陽明山的國家公園、關渡的候鳥及臺北縣淡水的紅樹林，依其地緣便可串連為一個生態遊憩的線。這便是在區域主義（regionalism）概念下，地方共同成長、整合發展的概念。而這便需要一個合併後的區域政府來整合資源、加以規劃，而公民投票可以催化這個政府的產生。

陸、合併升格外之思維

不管是臺北縣單獨升格或是臺北縣與臺北市合併升格，臺北縣之升格似乎是勢在必行的。如果臺北縣一定要升格為直轄市，朝向與臺北市合併升格應是一較佳的方案，畢竟很難想像在同一個共同生活圈內（都會社區）會有二個相鄰之直轄市（二個互爭資源的直轄市）。

但從地方自治團體之核心概念出發，又有著不同的思考方向。為什麼要有地方自治？單一制國家並不像聯邦制國家有地方分權之傳統，那為何單一制國家要施行地方自治？從民主政治下的立憲主義（constitutionalism）概念切入，透過憲法之制約來確保人民之權利不會受到國家或政府的不當侵犯，乃有權力分立（separation of power）與制衡（checks and balances）之機制來限制政府權力而得以保障人民權利。權力分立之面向，在「水平面」之權力分立有行政、立法、司法三權分立（我國是行政、立法、司法、考試、監察五權分立），在「垂直面」有中央與地方之權力分立。探究權力分立之概念，基本上，權力分得越細越有彼此制衡之功效²²；也就是說，國家或政府權力分得越細是越能保障人民權利的。事實上，地方自治是基於盟約理論（covenant theory²³）所導引出聯邦主義（federalism）之雙層主權（dual sovereignty）之體現。而雙層主權下的地方自治政府就是「垂直面」的權力分立。

從權力分立與制衡的角度思維，那台北縣是否要廢除鄉鎮市之地方自治層級便有所疑義了。「縣」之設置是在於落實地方自治及垂直面權力分立（有別於直轄市特區政府），而鎮市自治層級代表「垂直面」權力分立，多一個鄉鎮市的地方自治層級就多一道權力分立之機制，是更合於權力分立之本旨的，亦更能體現地方自治之內涵。且中央、縣、鄉鎮市三個層級的「垂直面」權力分立，尚合於最適規模的權力分立機制。

另地方自治的核心價值在於，透過住民自治與團體自治來凝聚住民共同情感與意識，讓地方上居民能關心並參與地方上事務，對重大事項能產生最大公約數之意志；一方面能落實地方自治之精神，一方面可說是古典希臘式城邦民主的再實現。而這正是目前台灣主流思想，所謂「本土化」概念之體現；也是全球化下之新地方主義（New Localism²⁴）之論述。

²² 當然權力分的太細，也會產生彼此牽絆而發生無效能之情況，所以還是有個最適規模。

²³ 有關盟約理論可參見 Daniel J. Elazar, "The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.10 (Fall 1980):PP.28-35.

²⁴ 有關新地方主義可參見 Edward G Goetz & Susan E. Clarke (eds), (1993) *The New Localism: Comparative Urban Politics in Global Era*, California: SAGE Publications Inc.

惟在縣市與直轄市合併升格後，鄉鎮市自治層級廢止，形成一更大自治區域之新自治體。這個新自治體的居民，在政治及情感認同上是較趨於一致的認同這個自治體；但卻也因為在廣土眾民之都會城市下，因為快節奏的生活步調及繁忙的工商社會工作壓力，人際關係會較疏離、冷漠，乃成為凝聚居民共同參與及形成共同意識的隱憂。這種自豪自己是台北人，但卻不與住家對門的人來往；有糾紛則爭訟的複雜情緒，卻是地方自治核心價值（地方上人的關心地方的人與事務）潛在的危機。

是以，如果考量地方自治之核心精神與價值之危機，而不採行以合併升格之途徑，是否有其他方式既維持縣市自治體地位又能滿足其希望升格為直轄市之期待？問題的答案，當然要從解決縣市期待升格為直轄市之需求或誘因切入。

（一）人事權部分，可以修改地方制度法擴大縣市長之人事權，讓縣市長之人事權與直轄市一樣：讓縣市政府之一級單位或機關首長可由縣市長以機要方式進用（主計、人事、警察、政風除外）。惟其實應更進一步，回歸憲法第一一條之精神，讓主計、人事、警察、政風之人事權都由地方自治團體享有；畢竟主計、人事、警察、政風之人事權由中央一條鞭地掌控並無堅實的法理基礎（美國各州就享有充分的人事權，各州還有司法權）。並引進「多元專業參與」的人事制度，在地方政府中設立各種監督與評估委員會，廣納各界專業菁英與地方代表，以使地方政府邁入更實質的社會多元監督。（趙永茂，1997：218）

（二）財政權部分，可以修改財政收支劃分法，提高國稅中作為統籌分配稅款之比率，將統籌分配稅款分配金額增加（分配之餅做大）。財政部並應降低地方稅法通則第六條備查之干預介入機制，對於地方自治團體所提出之地方稅自治條例應盡可能的予以備查，中央應限縮其實質審議權；對於地方稅法通則第三條應予以限縮解釋（如桃園縣政府擬課徵之煉油廠特別稅似應准予備查）²⁵。當地方財政能收支自求平衡後，對縣市而言，升格之誘因便大幅降低了。

²⁵ 但另一方面，人民或產業也會因賦稅之考量而可能遷出或遷入某自治區域。如財政部通過臺

(三) 都會社區發展(廣域行政)部分,涉及跨區域事務之解決,除了合併之外,尚另有其他解決跨自治區域之方式:(1)由上級政府整合處理,依地方制度法第二十一條,直轄市、縣市、鄉鎮市自治事項如涉及跨直轄市、縣市、鄉鎮市事務時,由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理,必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理;(2)合辦事業,依地方制度法第二十四條,直轄市、縣市、鄉鎮市與其他直轄市、縣市、鄉鎮市合辦之事業,經有關直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會通過後,得設組織經營之;(3)行政協定:二個地方自治團體間可藉簽訂行政協定或行政契約或交換備忘錄等方式來進行合作;(4)權限移轉:依行政程序法第十五條,行政機關因業務上需要,得依法規將其權限之一部份,委託不相隸屬之行政機關執行之。

上述四種方式中第三種的「行政協定」,已有實務操作案例:臺北市與基隆市簽訂垃圾清運協議書。臺北市與基隆市間簽訂有「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」,合作方式為基隆市代臺北市掩埋處理一般廢棄物,臺北市代基隆市焚化處理可燃性家戶垃圾。特別的是於協議書第十四條載明,本協議為行政程序法所定之行政契約,如有未盡事宜,依行政程序法之規定。而其他三種,則在地方制度法及行政程序法通過後之法源基礎上,並克服自治體間之政治考量及本位主義後,未來是否會有實務操作的案例,值得觀察。

職是故,如果能解決縣市期待升格直轄市之誘因,又能讓共同生活圈中的縣市與直轄市有各種的合作互助機制,再考量地方自治之核心精神與價值,是不是一定要讓縣市與直轄市合併升格就需要再多點的論述了。

柒、宏觀國土重劃來調整自治區域 - 代結論

縣市期待升格為直轄市,也努力朝升格直轄市目標努力,但直轄市之性質究竟為何?基本上,直轄市是一個國家基於特殊目的與特殊考量所設立具有

北縣土城市之建築工地稅,針對土城市興建新建物樓地板面積在 500 平方公尺以上者將課稅;對土城頂埔科技園區的鴻海公司等高科技公司規劃興建之營運總部暨一般住宅建築衝擊頗大。(中國時報,2004.10.19)

「特殊」地位之市，是由國家直接所轄之「特區政府」的概念。舉例言之，如日本地方自治法第十二章「有關大都市特例」，韓國地方自治法第十章「漢城特別市等大都市行政之特例」，再如法國之巴黎、里昂、馬賽三大城市。（黃錦堂，2001：357）即直轄市之設置在於賦予其特殊目的，實際上並不強調其自治之意涵。例如，中共將重慶市設置為直轄市，其目的便在於開發中國大陸大西部之考量（中國沿海許多城市都比重慶市更繁華、有更多之聚居人口），而以重慶市作為大西部開發及發展的火車頭。另高雄市升格為直轄市也是基於南北平衡的特殊考量（升格後的高雄市長改採官派，直至一九九四年直轄市自治法通過才由市民直選市長）。

就我國憲法規範以觀，憲法本文第十一章地方制度分為省、縣兩節，分別於憲法第一一二條至一一七條保障「省」之自治地位、於憲法第一二一條至第一二七條保障「縣」之自治地位。增修條文第九條僅廢止省之自治地位，但仍保障縣之自治地位。故我國對於縣之自治係採「憲法保留」；而對於直轄市之自治則依憲法第一一八條，直轄市之自治，以法律定之；憲法增修條文中則並無規範直轄市。故對直轄市之自治地位係採「法律保留」。顯見對於「縣」之規範保障程度是較「直轄市」為高。（但目前縣要放棄憲法保障之地位變成法律保障地位之直轄市）事實上，臺北市也是因為國家基於其具有等同於首都之「特殊地位」，長年給予大量的經費及資源加以建設軟、硬體設施才会有今日之繁華。

是以，縣市合併升格為直轄市議題，不單單是自治區域調整之問題，而是須更深層思考的「國土重劃」問題。國家必須宏觀地考量國家整體發展方向暨區域間經濟差距、交通輻射、城鄉差距、共同生活圈等因素來設計國土的重劃，讓國家整體資源獲得更有效的配置。

觀察中共的經濟改革的成功，就是中央的權力下放而創造了一種制度性條件和環境，直接導致了「發展型地方主義」（developmental localism）的興起。所謂發展型地方主義係指：（一）具有強調「發展」的特點，地方政府在這樣的狀態下是以發展尤其是以經濟發展為基本取向的；（二）它具有強調「地方」的特點。（鄭永年、吳國光，1994：20-21）而正是因為這種發展型

地方主義，讓上海、廣東、山東等地方成為帶動中共經濟發展的火車頭，其各自基於其地區特性而有不同之發展策略。上海定位為商業金融中心；廣東則以吸引香港和台灣的外資；山東則定位為工業製造中心，並吸引南韓的外資。（Cheung, 1998：413-416）這些地方都基於其本身之特性，採取適當的策略，成為中共經濟改革之典範。

是以，以發展型地方主義及新地方主義之思維，於國土重劃時納入地方自治之概念：以「城市型的地方自治」與「鄉村型的地方自治」二種態樣來架構並調整自治區域。城市型的地方自治，適用於工商業之都會城市，因其也有較多的聚居人口，事務較繁雜，應給予較多的經費和權力。鄉村型的地方自治，則適用於人口聚居較少，事務較單純的之農村，乃給予較少經費與權限。同時為讓鄉村型的地方自治能存續發展，居民不會因經濟因素向都會中心搬遷，則應在國土重劃時結合自然資源與人文環境，發展休閒農業及觀光產業，讓鄉村型的地方自治發展出各自的主體特色。在現代趨向「於城市辛苦的工作，於鄉村快樂的休閒」之生活價值下²⁶，更可讓「城市型的地方自治」與「鄉村型的地方自治」各有其發展系絡。復於城市型的地方自治中導入「社區總體營造」之概念，化解工商都市的人際疏離，增加地方認同感。

地方自治除了住民自治與團體自治之普遍價值外，更應還有地方自治所應彰顯之「地方特殊性」。因為地方有其特殊性，是中央不能也不應直接治理，乃讓地方自行治理（例如語言或文化隔閡）。透過「城市型的地方自治」與「鄉村型的地方自治」所架構出之國土重劃，各地方自治團體可以發展出各自的自治特色，無論是工商中心都市、高科技產業都市、休閒農業鄉村、休閒漁業鄉村等，都有其吸引資金及人員之特色，是更符合地方自治之「地方特殊性」之精神。在此宏觀思維下，是不是要全國一體適用一個地方制度法？是不

²⁶ 假日時鄰近台北市的九份、淡水、鶯歌等的人潮為明例；為紓解台北至淡水間人潮，除了以捷運淡水線來紓解外，台北市更興建了洲美快速道路來紓解車潮（惟洲美快速道路僅到關渡，因為再過去的淡水係屬台北縣管轄）。另假日時東部幹線的火車票也是一位難求，宜蘭縣的童玩節、綠色博覽會等活動期間，由台北出發的人潮絡繹不絕往返於道。這一切都說明了都會城市中的人們對親近鄉村自然的渴望。

是可仿效美國的「選擇憲章制」或「自治憲章制」的方式，是值得進一步認真思考的。

參考文獻

王保鍵

- 2001 地方自治立法權中關於自治條例之研究，《立法院院聞》，第39卷，第11期：頁85-94。

吳庚

- 2003 《行政法理論與實用（增訂八版）》，台北：三民書局。

沈立人、戴國晨

- 1993 我國「諸侯經濟」的形成及其弊端和根源，《經濟研究》，第3期：頁12-19。

紀俊臣

- 1999 《精省與新地方制度》，台北：時英出版社。

國家文官培訓所

- 2000 《地方政府與自治》，八十九年委任晉升薦任官等訓練專業課程講義。

張正修

- 2000 《地方自治與政府（一）地方自治概念、國外法制及都市篇》，台北：學林文化出版。

張正修

- 2003 《地方制度法理論與實用（二）本論（I）》，台北：學林文化出版。

陳清秀

- 2002 論新版（馬版）財政收支劃分制度之妥當性與可行性，《月旦法學雜誌》，第84期：頁95-101。

黃俊杰

- 2002 財政國與稅課收入之立法，《月旦法學雜誌》，第84期：頁81-86。

黃錦堂

- 2001 地方預算與財政問題初探，臺北市政府法規會（編），《地方自治法》，頁335-382。臺北：臺北市政府法規會。

葛克昌

- 2002 統籌分配稅款與地方自治，《月旦法學雜誌》，第84期：頁77-80。

董保成

- 2001 教育事項中央與地方權限之劃分與分工，臺北市政府法規會（編），《地方自治法》，頁229-256。臺北：臺北市政府法規會。

董翔飛

- 1990 《地方自治與政府》，台北：五南圖書。

趙永茂

- 1997 《中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向》，臺北：

翰蘆圖書出版。

蔡秀卿

- 2003 里長延選案法律鑒定意見書，臺北市政府法規會（編），《全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編》，頁 624-664。臺北：臺北市政府法規委員會。

蔡茂寅

- 2001 地方預算與財政問題初探，臺北市政府法規會（編），《地方自治法》，頁 465-506。臺北：臺北市政府法規會。

鄭永年、吳國光

- 1994 論中央與地方關係—中國制度轉型中的一個軸心問題，《當代中國研究》，1994 年第 6 期（總第 45 期）：頁 4-121。

薄慶玖

- 1997 《地方政府與自治》，台北：五南書局。

Beer, Samuel H.

- 1993 *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*. Massachusetts: Harvard University Press.

Chandler, J. A.

- 1991 *Local Government Today*. Manchester: Manchester University Press.

Cheung, Peter T. Y., Jae Ho Chung, and Zhimin Lin(eds)

- 1998 *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China, Leadership, Politics, and Implementation*. New York: M.E. Sharpe.

Elazar, Daniel J.

- 1980 “The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments”. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.10: pp.28-35.

Goetz, Edward G & Clarke, Susan E.(eds)

- 1993 *The New Localism: Comparative Urban Politics in Global Era*. California: SAGE Publications Inc.

Held, David

- 1996 *Models of Democracy*. California : Stanford University Press.

King, Desmond S. & Pierre, Jon (eds)

- 1990 *Challenge to Local Government*. London : SAGE Publications Ltd.

A Study on the Mergence of Metropolitan Cities and Counties/Provincial Cities

Wang Pao- Chien*

ABSTRACT

There are three components to facilitate communalism, which are residents, autonomous regions, and the power of autonomy. This author seeks to discuss the changes in an autonomous region. After the downsizing of the Taiwan Province, the counties and metropolitan cities become equal as the first same level of communalism, while the *hsians*, townships and cities are the second level of communalism. Why do the counties, along with the cities (the provincial cities before) equivalent in their level to the counties, wish to be promoted as metropolitan cities? Why does this have to be done by referendum? And, how do they consolidate the principle of “resident autonomy” in the process of “mergence and promotion”?

Since the counties and cities seek to expand their powers in personnel and finance after their promotion to metropolitan cities, and they prefer to organize their “common living circle” after metropolitan community development (wide-ranged administration), they tend to pursue their mergence and promotion. There are also benefits and demerits in this process. It is not easy for counties and cities to merge with metropolitan cities under the current legal institution and political atmosphere. As a result, they tend to fulfill their wish to merging by referendum. Hence when we trace back to where the problems are, it is apparent that mergence and promotion is not the only option for how their wish comes true. We also explore other possible mechanisms in this study.

Key Words: local self-government、 municipalities、 Mergence、 the autonomous region、 referendum

* Central Election Commission; National Taiwan University Graduate School of National Development Doctoral Program.