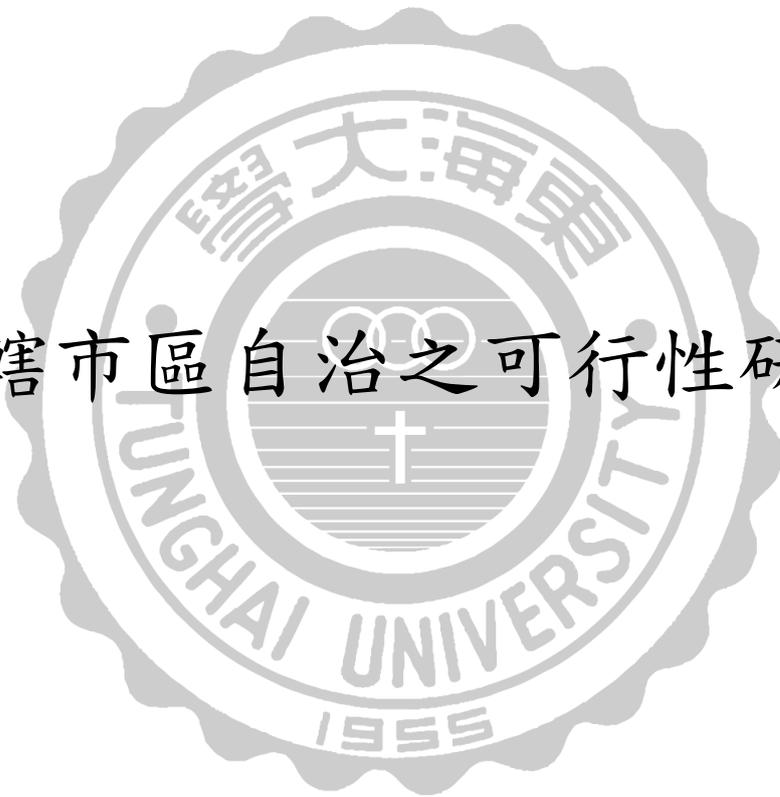


東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：李長晏博士

直轄市區自治之可行性研究



碩士班研究生：陳秋惠

中華民國一〇七年七月七日





直轄市區自治之可行性研究

研究生：陳秋惠

指導教授：李長晏 (簽章)

審查教授：李長晏 (簽章)

黃信達 (簽章)

陳衍宏 (簽章)

專班主任：史美玲 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 107 年 6 月 28 日

## 謝 誌

首先，要感謝指導教授李長晏老師，在老師不辭辛勞、諄諄教導下，從題目選定、概念建構，與文稿斧正均悉心指導、逐一匡正，因此得以順利完成論文撰寫，謹此致上最衷心的謝意。當然也要感謝口試委員黃信達教授及陳衍宏教授，有兩位老師提供的寶貴意見使得論文內容更臻精進且豐富。

二年修習求學期間，適逢由公所農業課工作指派至民政課，從事完全不同的工作性質，業務繁重，感謝支持我的長官與愛護我的同仁們，這份支持與愛護的力量，在公私兩忙的求學生涯中彌足珍貴，隨著論文付梓的同時，也代表最後學生生涯畫上句點。

本論文採取的是質性研究法，誠心感恩所有撥冗接受訪談的長官及學者們，熱心的幫助銘記在心，在此致上最深的謝意，此外亦要感謝助教芳吟的加油與協助，感謝求學階段中所有幫助、扶持與鼓勵我的貴人，感謝之意，溢於言表。

最後要感謝的是永遠默默守護、支持與關懷我的家人，謝謝你們!

陳秋惠 謹誌 2018年7月

## 摘要

本研究是以改制合併後直轄市區為研究對象，區為市府派出機關，執行上級交辦事項，非地方自治法人機關，區長為常任文官，非當地民眾選舉產生，執行市長理念。

本研究是從直轄市區公所制度演進出發，以地方分權概念及可行性理論為基礎，運用相關文獻研究法、深度訪談法進行分析整理。

直轄市區自治化的阻礙因素：

- 一、為免政策搖擺，引發民怨，民眾已漸漸習慣目前的政治生態。
- 二、當鄉鎮市改制區，成為派出機關之後，直轄市市長將擁有較大的人事安排空間，進而形成具有默契的行政團隊，對行政效率的提升難謂無所助益。
- 三、過去鄉鎮市自治所帶來的負面意象，將因改制為區後，而擁有重新營造形象的契機，除減少選舉所帶來的行政成本外，亦能降低可能造成衝突的社會成本，進而洗刷過去鄉鎮市做為地方黑道生存溫床的污名。

本研究主要的研究建議如下：

- 一、各區的幅員差異過大，行政區域需重新調整。
- 二、即時回應民眾需求，發展各區地方特色。
- 三、為擴大現行區公所之職能，提升在地服務效能。
- 四、研擬區自治或區改制之多元方案，提供內政部參考。

關鍵字：區、地方分權、地方自治、可行性

# 目 錄

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 緒論 .....            | 1  |
| 第一節 研究背景及動機 .....       | 1  |
| 第二節 研究目的與問題 .....       | 7  |
| 第三節 研究流程與研究方法 .....     | 13 |
| 第二章 理論與文獻探討 .....       | 19 |
| 第一節 地方分權概念的理論 .....     | 19 |
| 第二節 直轄市區的制度演進 .....     | 21 |
| 第三節 直轄市之區公所相關研究 .....   | 25 |
| 第三章 研究設計及實施 .....       | 49 |
| 第一節 研究架構 .....          | 49 |
| 第二節 研究工具 .....          | 55 |
| 第四章 直轄市區改制前後比較 .....    | 57 |
| 第一節 行政機關之比較 .....       | 58 |
| 第二節 立法機關之比較 .....       | 64 |
| 第五章 訪談結果歸納分析 .....      | 67 |
| 第一節 行政可行性 .....         | 67 |
| 第二節 經濟可行性 .....         | 71 |
| 第三節 法律可行性 .....         | 73 |
| 第四節 政治可行性 .....         | 75 |
| 第五節 社會可行性 .....         | 79 |
| 第六節 直轄市區自治關鍵與阻礙因素 ..... | 81 |
| 第六章 結論 .....            | 87 |
| 參考書目 .....              | 93 |
| 附錄一、訪談逐字記錄 .....        | 99 |

## 表目次

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 表 1-1 六都改制前後之人口數、轄區面積即次級行政數目資料表 ..... | 2  |
| 表 1-2 地方自治制（自治體）與地方行政制（非自治體）之差異 ..... | 4  |
| 表 1-3 六直轄市的區公所數量與人口、面積統計表 .....       | 8  |
| 表 1-4 民選鄉鎮市長與官派區長之比較 .....            | 12 |
| 表 2-1 直轄市「區公所」的制度演進 .....             | 22 |
| 表 2-2 縣（市）改制直轄市之組織研究相關文獻 .....        | 21 |
| 表 2-3 縣（市）改制直轄市後之組織研究相關文獻彙整 .....     | 28 |



## 圖目次

|                   |    |
|-------------------|----|
| 圖 1-1 研究流程圖 ..... | 14 |
|-------------------|----|





# 第一章 緒論

六都升格，121 個鄉鎮市改制為區，區為直轄市政府之派出機關，區長官派，取消自治及民意代表之設置，臺灣總人口的 70%，約 1600 萬人喪失基層選舉之權。我國現行的地方體制，職權、預算、員額都是市政府中心主義，區公所職能有限，幾乎沒有政策決定權限，臺灣直轄市為集權體制，市政效率高，但卻忽略了民主價值，亦產生許多治理上的問題，包括：資源分配失衡導致城鄉差距擴大、公民參與弱化、地方服務效率降低及地方特色難以彰顯等，因改制而毅然決然取消鄉（鎮、市）自治地位，基層參政空間縮小，進而影響當地居民甚至是政治菁英他們的參政權及自治權；取消鄉（鎮、市）選舉亦可能激化市級選舉，更大影響是牽動政治版圖的變動。

## 第一節 研究背景及動機

### 壹、研究背景

我國政府於 2009 年 4 月修正地方制度法，增訂第 7 條之 1 及第 7 條之 2，賦予縣市合併或改制為直轄市之法源，而此地方政府改革之路徑，則採取集權於上層地方政府，透過縣市改制為直轄市，將民選之鄉鎮市長改制為官派區長，廢除鄉鎮市民代表會，致弱化地方居民之政治參與權。臺灣地方制度史上最具變革的一天—2010 年 12 月 25 日，這一天是臺灣除臺北市及高雄市 2 個直轄市外，又新生新北市、臺中市、臺南市及大高雄市等 4 個直轄市，臺北縣單獨改制直轄市，臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市合併改制直轄市。至此，臺灣地方自治正式進入「五都」時代，是臺灣地方自治的新紀元。之後桃園縣因人口數突破 200 萬人，依照地方制度法第 4 條第 2 項的規定，於 2011 年起準用直轄市之編制，2012 年內政部通過改制直轄市，於 2014 年 12 月 25 日改制為直轄市，成為臺灣第六都，形成臺灣六都十四縣。

截至 2018 年 2 月底，六個直轄市土地面積合計 10,903.7227 平方公里，占全臺灣面積 36191.4667 平方公里的 30.1279%，但人口 16,463,962 人，卻占全臺灣人口 23,571,048 的 69.85%，而因此一變革，新增將近 1200 萬人口被納入直轄市。而未納入直轄市的人口祇有 730 萬人，其影響可想而知。依《地方制度法》第 3 條規定，「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。」，縣（市）屬一級地方自治團體，鄉（鎮、市）為二級地方自治團體，改制前原有 2 個直轄市、23 縣（市）一級地方自治團體及 319 鄉（鎮、市）二級地方自治團體，改制為 6 個直轄市、14 縣（市）一級地方自治團體及 199 鄉（鎮、市）二級地方自治團體，換言之，六都的誕生，改變了臺灣的行政區劃，影響地方治理、地方自治。

表 1-1 六都改制前後之人口數、轄區面積即次級行政數目資料表

| 改制前 |       |       |       | 改制後 |       |       |       |      |
|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|------|
| 縣市別 | 人口    | 面積    | 次級行政數 | 縣市別 | 人口    | 面積    | 次級行政數 | 改制方式 |
| 臺北市 | 260 萬 | 272   | 12    | 臺北市 | 260 萬 | 272   | 12    | 不變   |
| 臺北縣 | 388 萬 | 2,053 | 29    | 新北市 | 388 萬 | 2,053 | 29    | 單獨改制 |
| 臺中市 | 109 萬 | 163   | 8     | 臺中市 | 265 萬 | 2,215 | 29    | 合併改制 |
| 臺中縣 | 260 萬 | 2,052 | 21    |     |       |       |       |      |
| 臺南市 | 388 萬 | 176   | 6     | 臺南市 | 187 萬 | 2,192 | 37    | 合併改制 |
| 臺南縣 | 110 萬 | 2,016 | 31    |     |       |       |       |      |

表 1-2 (續)

|     |       |       |    |     |       |       |    |      |
|-----|-------|-------|----|-----|-------|-------|----|------|
| 高雄市 | 153 萬 | 154   | 11 | 高雄市 | 277 萬 | 2,947 | 38 | 合併改制 |
| 高雄縣 | 124 萬 | 2,793 | 27 |     |       |       |    |      |
| 桃園縣 | 206 萬 | 1,220 | 13 | 桃園市 | 206 萬 | 1,220 | 13 | 單獨改制 |

資料來源：自行整理

六都的改制，除了臺北市原有的 12 個區和高雄市 11 個區，原臺北縣的 29 個鄉（鎮、市），原桃園縣的 13 個鄉（鎮、市），原臺中市的 8 區與臺中縣的 21 個鄉（鎮、市），原臺南市的 6 區與臺南縣的 31 個鄉（鎮、市），原高雄縣的 27 個鄉（鎮、市），均因直轄市的改制而全部變成直轄市的區，不論直轄市或市之區，計有 37 個，因已歷經至少 30 年以上未曾選舉區長，自不生參政權限縮及地方公共事務群龍無首的爭議，但對於原為縣（市）所轄鄉（鎮、市），計有 121 個區在升格後，由民選自治法人改制為不具自治法人地位的直轄市派出機關區，直接涉及到法律地位、角色與功能變更。台灣縣市合併或獨自升格改制為直轄市，卻把"都會密集型面積較小台北市"的區，強制套在其它"城鄉型面積大的直轄市"身上，原來標示人口密集度、城鄉發展狀態的「鄉、鎮、市」，強制改為「區」，導致一般民眾無法從「區」去判斷地方特性，例如新北市的永和，原來是永和市，石碇原來是石碇鄉，城鄉辨識很明白；但現在永和、石碇都變成區，一般人完全無法分辨其城鄉特色。

依據《地方制度法》第 14 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體」，即區不是地方自治團體亦非自治法人，區為直轄市下的區劃。同法第 58 條：「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、

監督所屬員工」，是區長由地方行政首長任命，非人民選舉產生；另依據行政程序法之規定「行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨地位之組織」，改制後區公所為直轄市派出行政機關，徹底的改變了臺灣都會發展的傳統模式，改變了我國長期以來的地方自治發展現況。

表 1-3 地方自治制（自治體）與地方行政制（非自治體）之差異

| 項次             | 地方自治制            | 地方行政制       |
|----------------|------------------|-------------|
| 地方自治團體之公法人地位   | 是                | 否           |
| 地方政府管轄區域之屬性    | 自治區域／行政區域        | 行政區域        |
| 住民自治（如選舉、公民投票） | 是，如重要公職民選產生      | 否，如重要公職官派產生 |
| 地方行政機關定位       | 地方自治團體代表機關       | 上級政府知派出機關   |
| 地方政府辦理之事項      | 自治事項為主<br>委辦事項為輔 | 僅辦理上級交辦事項   |
| 財源及權限之取得       | 地方自主之財源、權源       | 上級政府之財源、權源  |
| 國家或上級政府之監督型態   | 法律監督專業監督         | 專業監督        |
| 地方政府之任務取向      | 地方公民導向及顧客導向      | 國家或上級政府任務導向 |

資料來源：作者自行整理

## 貳、研究動機

制度變革往往會引發許多組織角色功能的重新討論，而組織也會在制度變革下，面臨到不同以往的運作問題。六都的改制，區的治理對原本的臺北市及高雄市政府與市政府而言，並不存在太大的難題，但對既存的鄉（鎮、市）因直轄市的改制必須同時改制

為派出機關的區，就會面臨政治上的衝擊。從臺北市及原高雄市的經驗來說，區不具備自治團體的地位並不會影響人民的權利地位，然而新改制的直轄市，其所轄的行政區不僅有都會地帶，亦有鄉村城鎮，六個直轄市其政治生態並不相同，幅員廣大，人口多，由其鄉（鎮、市）改制為區的市郊區或市鄉區，其生活方式與都會區不同，民眾與鄉（鎮、市）公所互動多，鄉（鎮、市）長為當地居民，對於選民的照顧，自然比較親切且和藹，並多標榜「一通電話服務馬上到」、甚至「服務到家」，居民讚譽有加，反觀，改制後，失去自治地位，人民選出的公職人員，現在改由公務人員擔任，有時並非出自該地，可能難以深入了解人民的需求與區域的整體情形，區長為機關首長，雖說有行政經驗，甚至是由鄉（鎮、市）長直接改任，其服務績效理應與改制前並無不同；但事實不然，區公所為市政府之派出機關，區長為市政府派任，既無行政自治權且權限又受限於市政府，而地方重大或急迫之事項，必須呈報市政府始能辦理，無法因時因地制宜，進而發揮時效，表面上與市政府一級機關平行，惟實務上各一級機關對區公所的業務都有指揮監督權，因此有許多的監督單位。區的組織定位為市府派出機關，在實務運作上，如果市府各局處缺乏此一認知，區公所可能淪為附屬機關，導制區的運作產生困境（黃錦堂，2011）。此之行政上之困境為研究動機之一。

鄉鎮市改制為區後，財政自主性下降，加上區公所業務與職權過於精簡，將無法滿足民眾之多元需求（陳朝建，2011）。鄉（鎮、市）改制的區域，多屬鄉間或郊區，或為偏僻，其即使是都會區，亦因改制為非自治法人後，經費多集中在各該直轄市政府的一級機關，因區已無自有財源，其所需經費無法自行編列，盡量下放建設經費，加強為民服務，或多編列經常門支出，少有資本門支出，推動區服務工作，造成資源錯置的問題，「基層治理」形同虛設。合併改制後的區無自主財源及財政權，市政府編列區公所

之經費預算往往僅能供其維持一定基本之行政運作，若地方有建設需求，必須提報市政府同意編列預算，或委請民意代表爭取經費，從以往可當家作主改變成必須仰人鼻息的窘況，為研究動機之二。

改制前原鄉、鎮、市因具有自治團體身份，公所組織編制可於法規規範內由鄉、鎮、市公所經由代表會同意後，設置各課室及業務單位，以利區域內之地方特性及發展需求。但合併後直轄市政府雖對於區公所組織規程及編制有進行檢討及調整，但也僅以人口數概分 1 萬人以下、1 至 6 萬人、6 至 15 萬人及 15 萬人以上級距為組織編制的依據，卻疏忽各區有其不同的地方特性及區域發展，是否可一體適用於各區，進而發揮行政效率，為此次研究動機之三。

《地方制度法》第 3 條規定「區以內織編組為里」，里屬地方自治團體所轄之編組，又依內政部 1994 年 10 月 19 日臺（83）內民字第 8306770 函釋，里長屬地方民選之公職人員，非民意代表，復依同法第 59 條，「村（里）置村（里長）一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務交辦事項。由村（里）依法選舉之」，即區長對之無任免權，惟在行政體制上，里長與區公所在業務上存在直接隸屬關係，里長受區長指揮監督，辦理里公務及上級交辦事項，就區里關係言，官派區長與民選里長間，制度設計上產生矛盾。目前區公所是直轄市政府派出機關，非市府二級單位，與各局處是互不隸屬的平行關係，不同的是，區公所受民政局長指導監督，由民政局授權業務權限、範圍，致使區公所行事僵化及怠慢，且區長是執行市長市政的事務官，對市長一人負責，較無法知道民眾需求。

立法院於 2014（民 103）年再度修正地方制度法，設置「直轄市山地原住民區」之區級自治體，重新賦予原住民區自治法人地位，使我國直轄市所轄的次級地方組織邁向

「雙軌制」；亦即，原住民區為地方自治法人組織；而非原住民區域為直轄市政府的「派出機關」，顯見區級自治有其需求，且區級政府可有不同制度並存的可能性（如目前同一直轄市內官派與民選並存）。

六都時代的來臨，在團體自治上或許能夠中止中央或其他外力之干預，但住民自治的表現令人質疑，有開民主倒車的隱憂，全臺灣 69.85%的人口數不能選出自己在地的機關首長，而且是都市化程度較高的直轄市。

## 第二節 研究目的與問題

地方制度與立國基礎息息相關，國父嘗言：「地方自治，國之礎石也，礎不堅，則國不固。」，直轄市改制反民主特質，取消地方自治選舉。

### 壹、研究目的

地方自治已為世界各民主先進國家共同實踐，對民主政治內涵的落實，普世亦認同其價值，英國學者白萊士(James Bryce)曾說：「民主政治的精隨即其實踐的最佳保障就是實施地方自治」，地方自治即「一定的地域為基礎之自治團體（共同體），住民以自己之意思，組成機關，處理區域內之公共事務」，因此，透過參政權的行使，選出代表組成機關，以自己的意思決定並處理地方自治事務，住民對公共事務表達關心和學習，更名為民主深化奠基。美國政治學者蘭尼(Austin Ranney)進一步指出，高度地方自治為達成民主政治的健全手段，地方自治應可被視為真正民主國家政府組織的主要目標。

地方自治從功能來看，具有民主與效能二項重要的功能。在民主的功能部分，主要是認為地方自治可以防止中央過度集權。地方自治從法律上明確劃分地方政府與中央政

府的權限關係，從而確立在統一的國家範圍內，地方政府與中央政府的權限，不得相互僭越的基本原則。這就有效地保障了地方政府的權力，同時也防止了中央權力過度集中的可能。而且，地方自治既分散了權力，也因為中央政府並沒有直接管理到地方事務，使各級政府對於其管理區域有了確定性的權限與責任。而從效率的功能來看，透過賦予地方政府管理地區事務的自治權力，便可以使地方政府因地制宜，根據地區的特殊性，實施特殊的治理策略，如此不僅可節省管理所需的成本，更能提高管理的效率（李台京，2008：138）。

此波改制涉及到鄉（鎮、市）改制為區的議題，原先具有地方自治團體法人地位的鄉（鎮、市）公所，必須轉換角色，成為市府的派出機關，加上改制後的新北市、桃園市、臺中市、臺南市與高雄市，其轄內各區的人口數與土地面積數差異甚大，城鄉差距更加劇治理上的難題，以新北市為例，人口數最多的板橋區，約 55 萬人，比人口數最少的平溪區，多出約 120 倍；而面積最大的烏來區則比最小區的永和，足足大約 56 倍，板橋區與烏來區的人口相差百倍以上，土地面積卻又是另一反差，呈現出極端的對比，如表 1 所示，使得傳統北高兩市「區公所」的運作模式難以一體適用。

表 1-4 六直轄市的區公所數量與人口、面積統計表

| 直轄市 | 區數量 | 總人口數      | 人口數最多區 | 人口數最少區 | 面積數最大區 | 面積數最小區 |
|-----|-----|-----------|--------|--------|--------|--------|
| 臺北市 | 12  | 2,683,257 | 大安區    | 南港區    | 士林區    | 大同區    |
| 新北市 | 29  | 3,986,689 | 板橋區    | 平溪區    | 烏來區    | 永和區    |

表 1-5 (續)

|     |    |           |     |     |     |     |
|-----|----|-----------|-----|-----|-----|-----|
| 桃園市 | 13 | 2,188,017 | 桃園區 | 復興區 | 復興區 | 八德區 |
| 臺中市 | 29 | 2,787,070 | 北屯區 | 和平區 | 和平區 | 中區  |
| 臺南市 | 37 | 1,886,522 | 永康區 | 龍崎區 | 南化區 | 中西區 |
| 高雄市 | 38 | 2,776,912 | 三民區 | 茂林區 | 桃源區 | 鹽埕區 |

資料來源：各直轄市政府民政局網頁，瀏覽日期：107 年 2 月 2 日

註：人口統計截止日：106 年 12 月；面積單位：平方公里。

依照地方制度法及地方行政機關組織準則的規定來看，區公所的组织編制可根據轄區人口數調整，但皆作為市政府派出機關，區公所職權及功能發揮並無不同，所以面對上述板橋區與烏來區的發展現況，區公所發展效能與民眾對提供的公共服務滿意度定也會感受不同，而臺北市的區公所或是改制前原高雄市、臺中市、臺南市的區公所言，其組織與功能並未因改制而有改變，公共事務與公部門對民眾所提供之服務項目頗為一致，居民不會有適應的問題。地方自治事務的基礎為基於地方的事情由地方來處理的思考，廢除鄉鎮市改設為區，剝奪人民直接參與地方事務的機會，是否失去地方自治的意義？

本研究的目標，希望瞭解改制前後區的差異，首先，從相關文獻的探討中，來瞭解鄉鎮市轉變為區級單位在理論上的適用性；其次，則是欲探究改制前後，公所職權在法制面與實務面的差異；第三，以法規與制度的說明為基礎，進一步瞭解公所改制前後在效能上的差異；最後，則是分析區自治可行性。所謂區自治，乃指所有直轄市之區，

均賦與地方自治團體公法人之地位，並就區內之事務，設立行政機關（區公所）及立法機關（區民代表會），辦理自治事項及上級政府之委辦事項。

## 貳、研究問題

改制至今，已有七年之久，存在一些問題，如《臺中市各區公所組織規程》第 2 條「臺中市各區公所（臺中市和平區公所除外，以下簡稱區公所，）置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。」區為市府派出機關無庸置疑，但與民政局間，在實務運作上有從「指揮監督」、「行政領導」轉變成「工作領導」之嫌，讓人誤以為區為民政局之附屬機關，造成實務面與法制面的落差。既為派出機關，其組織法源自與原鄉鎮市不同，其組織正式人員編制數目僅由人口單一指標來衡量，未依實際需求、考量區域不同特性、服務方式的不同多方考量，有欠公允。

政治性角色的改變，何謂政治性角色，是指其角色扮演具有選民動員或選票動員的被期待性，從臺灣政治環境看，里長被視為是大樁腳，在地方派系下，里長是「恩主與派下」侍從關係中的最基層的派下，村里長被認為是政治性角色，選舉使鄉鎮市長與村里長利益趨於一致，故必須相互配合，改制後，區長與里長治理關係亦隨之改變，區長官派無民選壓力且大都非在地居民，與當地人民不熟稔，又沒有自主財源，缺乏自主權，無法扮演改制前的決定者，角色變更為說明者、溝通者、輔導者、承轉者，扮演角色的不同說明區長主導區政的弱勢。里長與區長的治理互助對於區政推行相形重要，互動良好，區務推行自然順利，倘若互動不好，除了里長一人不配合外尚有可能聯合其他里長抵制區政業務的推展，影響不可謂不大。

根據縣市改制直轄市之區政民主赤字的現象與回應：以新北市為例(孫維屏、陳欽春，2014) 指出：

茲將民選鄉鎮市長及官派區長之產生方式、具備資格等方面整理說明：

1.產生方式：依地方制度法第 57 條規定，鄉鎮市長係由設籍當地民眾 4 年 1 次透過選舉方式產生；而依地方制度法第 58 條規定，直轄市區長係常任文官，無需透過選舉，直接由直轄市長任命即可。惟依地方制度法第 58 之 1 條示以，2010 年至 2014 年過渡期部份鄉鎮市長由直轄市長以機要人員方式進用為區長者，係參照政務人員以「任命令」的方式進用(陳朝建，2011：76-77；內政部 99 年縣市改制直轄市實錄，2011：132)。

2.民意基礎：民選鄉鎮市長既由在地民眾選舉產生，自然具有一定之民意基礎；而官派區長係由市長直接任命，為一空降部隊，多數未深耕地方，未必具有民意基礎。

3. 地方事務專業度：民選鄉鎮市長為在地士紳，對於地方事務必定非常熟稔；而官派區長既為空降部隊，又可能不具民意基礎，對當地事務之掌握度自然不如民選首長。

4. 地方經營：民選鄉鎮市長因有選舉壓力，為求連任，對於選民服務勢必不敢怠慢，對於選民之需求自然盡力滿足；且民選首長較了解在地特色，易於「因地制宜」；至於官派區長部份則可有二種不同意見：一則認為官派區長一來無選舉壓力，二來不了解當地的風土民情與優勢，也不知道何時會分派何處，對於地方經營的意識薄弱，對底下公務員的要求容易放任。此外除依地制法直接延用之鄉鎮市長外，具常任文官身分之區長中，懂政治且對政治敏感度高者為數甚少，

對民眾事務係間接負責，未必能專心致力於地方經營。但亦有持相反意見者，認為區長既為官派，則其陞遷及考績等仍由市府負責管考，為了個人前途，官派區長仍會在各方面積極要求下屬達成績效。

5. 與上級政府間之行政配合度：民選鄉鎮市長由選舉產生，便可能帶有不同黨派色彩，未必會全然積極配合上級政府之要求，部份議題也未必能達成共識。而官派區長曾任行政公職，在組織之領導上較有其妥當性，較熟悉行政運作及與上級政府之溝通協調（自余政憲，2001：100）；此外，學者楊吉源(1997)亦指出，官派區長既承市長之命綜理市政，就人性傾向而言，在施政上的首要考量目標，必然是會去全力配合上級政府的要求，至於是否符合民眾需求，則不無疑問。

區公所非自治團體，自然沒有自主財源、人事權及區里建設權，但為了維持鄉鎮市公所原有的服務品質與水準，必須取得市府的授權或委任辦理，這方面需要市長的認知和支持，同時也能夠取得市府一級機關局處的認知與委託（劉坤億，2011：22）。直轄市政府各局處在將權限一部分委任區公所執行時，有依據訂定「各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點」規定，充分協商確定後在委任嗎？另人質疑。在區務推行上，市府應有考量城鄉差距，均衡區域發展，提昇地方居民生活品質。

表 1-6 民選鄉鎮市長與官派區長之比較

| 身分別     | 民選鄉鎮市長 | 官派區長    |
|---------|--------|---------|
| 產生方式    | 透過選舉產生 | 由直轄市長任命 |
| 民意基礎    | 具民意基礎  | 較不具民意基礎 |
| 地方事務熟稔度 | 較高     | 較低      |

表 1-7 (續)

|              |       |   |
|--------------|-------|---|
| 地方經營         | 直接、務實 | <p>正方：謀求個人陞遷與成就，會努力經營。</p> <p>反方：不熟地方且隨時異動，故未能積極經營。</p> |
| 與上級政府間之行政配合度 | 較低    | 較高  |

資料來源：作者繪製

### 第三節 研究流程與研究方法

#### 壹、研究流程

本研究之流程即從研究背景與動機到研究目的，經由文獻探討與分析，進而對本研究提出問題與方法，確立為質性研究之深度訪談法與擬定訪談大綱，作為研究資料取得之研究法，再者，以專家學者、曾任鄉鎮市長後改制留任區長、主管機關及官派區長為受訪對象，進行深度訪談，將深度訪談所得之內容整理成逐字稿作為研究資料，以取得完整之研究資料。

本研究流程如下圖 1-1 所示：

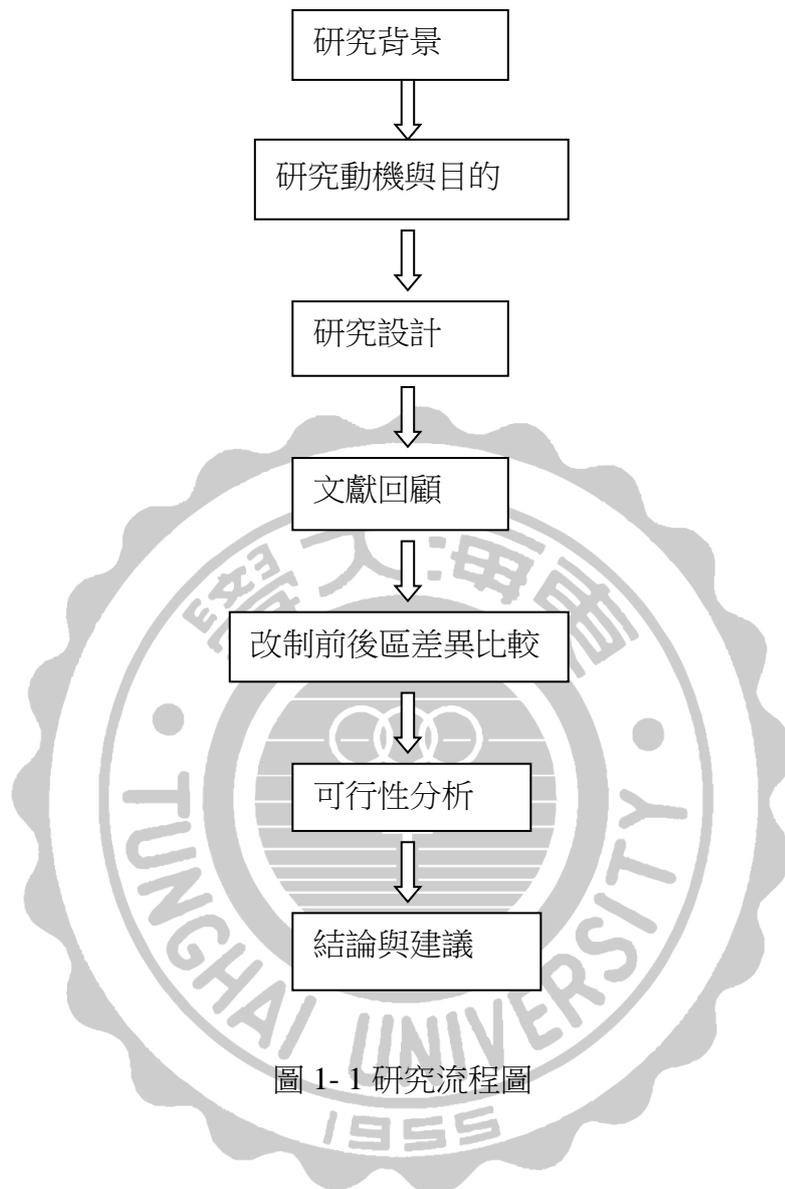


圖 1-1 研究流程圖

## 貳、研究方法

社會科學的研究方法大別有二：一為量化途徑，二為質化研究途徑，質化或可稱為定性，為一種以非數據資料作邏輯之分析方法，普遍採用的方法有文獻分析法、深度訪談法、問卷調查法、個案研究法、參與觀察法、歷史分析法、法制研究法及筆交研究法等。本研究採用文獻分析法及深度訪談法。文獻分析法，可以協助我們了解過去所有相關的文獻及研究；深度訪談法，從受訪者提供的訊息中，有助於更深入的了解該議題。

## 一、文獻分析法

文獻分析法係指根據一定的研究目的，透過蒐集有關文獻資料，從而以系統、客觀的界定，掌握所想要研究的議題現象，並且就上揭資料加以研究歸納、整理分析，以增進對於事實科學有所認識的一種方法。主要目的在於了解過去、洞察現在和預測未來，因此，蒐集內容儘量要求豐富及廣博，經過分析後歸納統整，再分析事件的淵源、原因、背景、影響及其所隱含的結構意義等，除此之外，因為文獻分析法不與文獻中記載的人、事有所接觸，因此，又稱為非接觸性研究方法，至於，文獻分析法包括閱覽與整理(Reading and Organizing)、描述(Description)、分類(Classifying)以及詮釋(Interpretation)等四大步驟。

為了有效呈現鄉鎮市改制前後體制的轉換，區長民選與官派制之差異，透過描繪出兩制度的行政及監督機制，以建構兩者的制度比較，也與組織業務調整議題有關聯性，例如鄉鎮市改制後，原屬於鄉鎮市公所的業務與職權，例如圖書館、托兒所、公共造產、清潔隊的指揮調度等，會移轉到市府相關局處裡，也隱含治理職能轉變的議題，搜集與本文有關之書籍、期刊、論文，以及官方網站所公布之資料，彙整比較，進行回顧與整理，研擬區自治的可行性。

## 二、深度訪談法

本研究論及鄉鎮市改制區後治理變革問題，影響層面甚廣，除了組織制度外、財政自主、與里長關係、行政首長就任等等問題均有重大變革，擬針對地方基層治理的重要參與者進行深度訪談、搜集寶貴意見，並佐以相關文獻。

本研究並輔以深度訪談法取得相關的重要資訊，藉以對個案有全面性的瞭解。而 John Johnson 詮釋深度訪談意味著尋求「深度」(deep)的訊息和理解(轉引自林淑馨，2010：228)。另一方面，陳向明學者曾言：

與問卷調查相比，訪談具有更大的靈活性以及對意義進行解釋的空間。問卷通常使用的是研究者自己的語言，向被研究者詢問研究者自己認為重要的問題；而訪談可以直接詢問受訪者自己對問題的看法，用自己的語言和概念表達自己的觀點。此外，在研究關係和具體情境許可的情況下，訪談者還可以與受訪者探討問卷中無法處理的一些敏感性話題（如犯罪行為、婚姻、性傾向等）。（陳向明，2011：228）。

而質化研究中的「訪談」，就是研究者「尋訪」和「訪問」受訪者，並且與其進行「交談」和「詢問」的活動，屬於一種研究性質的交談過程，研究者透過口頭談話的方式，獲取受訪者第一手資料的研究方法。因此，訪談和日常的生活談話不甚相同，是一種有特定目的，和一定規則的研究性交談。據此，本研究則針對個案中的重要利害關係人進行深度訪談，以更為瞭解縣市合併後區公所組織功能意向。

一般而言，深度訪談的方法依研究者對訪談結構的控制程度，可分為「結構式」、「半結構式」與「無結構式」三種類型。本研究將採「半結構式的訪談」，半結構式的訪談又稱為「引導式的訪談」或「半標準化的訪談」。半結構式的訪談是介於結構式與非結構式的訪談之間的一種資料蒐集方式，研究者在訪談進行之前，必須根據研究的問題與目的，設計訪談的大綱，作為訪談指引方針。在訪談進行過程中，訪談者可依實際訪談狀況，對訪談問題作彈性調整，不必然皆根據訪談大綱順序，來進行訪問工作。（林淑馨，2010：223）。

引導式的訪談假設，雖然設計訪談問題大概相互一致，但由於受訪者對問題認知程度差異及個人生活經驗、經歷均不相同，所以往往導致受訪者的反應及問題回答會有相當程度的差異。引導式的訪談大綱與結構式訪談大綱大致不類同，即需要對每個議題討

論預先設計非常了解清楚，反而是以半開放式的詢問問題。對採半結構式訪談的研究者來說，訪談大綱的設計只是為了要讓訪問進行的更順遂推進，所以在引導式的問題之後會緊隨著開放說明式的問題大綱，用以詢問受訪者的感受及反應。

研究設計通常指的是研究者在研究開始之前對研究項目的一個初步構想，其中包括問題的提出、具體的方法和手段、研究的步驟和進程、所期待的研究結果以及檢驗研究結果的方式等。研究設計是研究者事先基於自己對研究現象的初步瞭解，根據自己所擁有的研究手段、方法、能力、時間和財力等條件因素，為滿足自己的研究目的而進行的一個初步的籌劃（陳福彬，2011：53）。它以簡要的方式集中提煉出研究的具體思路、步驟和實施方案，目的是為今後的研究實踐提供一個綱領性的指南。





## 第二章 理論與文獻探討

### 第一節 地方分權概念的理論

以民主政治觀點而言，民主政治就是一種以民主方式來影響政府活動的制度之一，尤其是當政策制定往往需要民意的需求和支持，如此，政府的政策才能順利推行，民主政治方能存續（葛永光，1996）。現代社會中，民意所提供的智慧，是社會進步不可或缺條件之一，故就民主而言，人民可否表達其自由意志？政府是否以民意為依歸？民意對公共政策的制定與決策影響深淺？皆是探討民主政治內涵的核心價值，使政府能對公民的偏好作出回應，有責給予並維護人民參與公共事務並作出選擇的權利（陳敦源，2012）。而民主理念的終極目標，乃建立一個具有自我控制與協調合作能力之人所構成的社會，在這樣的制度環境中，可以直接或間接選擇集體的生活方式與目標（陳敦源，2012：164）。

地方自治為一地方民主制度，依薄慶玖（2004：11）對地方自治所做的定義，地方自治係在特定區域內的人民，在國家監督下，基於國家授權與法令，自組團體，以地方之人及地方之財，基於自己之意志處理地方上公共事務的一種政治制度，例如直轄市、縣市即是依法實施地方自治之地方自治團體，而地方自治亦與國父孫中山先生的治國方針相近；是為防止中央政府權力過度集中，而發展出來的一種分權概念，權力分散，去中心化。民主政治的成功與地方自治的落實有密切不可分的關係，學者 James Bryce 曾言：「民主政治最好的學習場域，和成功的最佳保障，是實施地方自治」（轉引自黃于修，2007：1）。

所謂分權，又可區分為「水平式權力分立」與「垂直式權力分立」，水平式分權為中央政府內或地方政府內部間之權限劃分，是為防止權力過度集中於少數人或某一

機關的專制；而「垂直式權力分立」即是為防杜中央集權，使中央與地方可以彼此制衡，「地方自治」便是落實垂直分權的一種政治制度。（余明娟，2013：2）

地方自治權之基礎理論，包括固有權說、承認說、制度保障說，以及人民主權說或住民自治論（趙永茂，2008：2；蔡茂寅，2000：9）。而就中央與地方互動的府際關係運作，學理上可分為「中央集權體系」、「地方分權體系」、「整合論體系」等三大類型。趙永茂(2002：65-92)指出，地方分權體系的主要理論有聯邦主義(federalism)、地方分權論(decentralism)、獨立論與分離主義(independence and separation)、區域自治論(regional autonomy)、地方民主論(local democracy)、多元主義(pluralism)、憲政主義(constitutionalism)等；整合論體系之主要理論基礎為均權論、穩定均衡理論(stable equilibrium)、調和論(co-ordination approach)等。

地方分權的概念，可細分為分割性地方分權與分工性地方分權兩個次類型（薄慶玖，2006：7）。Stevens 則指出分權之概念可細分為「去中央化(deconcentration)」、「授權」(delegation)、「權力移轉（委任分權）」(devolution)三種概念（呂育誠，2002：43；Stevens, 1995: 39）。

綜觀上述，傳統的地方分權理論，植基於民主政治的民意正當性、權力分立（垂直面）、憲政主義等理念，建構地方分權之正當性，俾利「地方上人自主處理地方上事務」，重視「住民自治」與「團體自治」等元素。國家有義務在制度上確保地方自治政府之自主性，中央政府非有憲法或法律上的依據，不得介入地方自治事務，更不能恣意廢除地方自治團體之制度性保障地位。

然而，因民主發展進程及社會經濟環境的改變，衝擊了住民自治及人民主權說，並導入地方治理 9 等概念，將傳統地方自治所重視的單一獨立自治領域、自治機關的自治權的運作，轉化成兼具跨域治理、府際管理及強調跨區域內，各自治政府與其公民社會的合夥與治理關係（趙永茂：2008：14）。

民國 38 年國民政府遷至台灣，為因應國內外情勢，以行政命令方式實施地方自治，首先民國 39 年 4 月頒布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，台灣省各縣市鄉鎮陸續展開各級地方自治選舉（趙永茂，2002：359），鄉（鎮、市）則為地方最基層的自治團體，首長定期由人民投票選出，至今已長達六十年。然因縣市合併升格，改制後的區（原鄉鎮市）地方首長不再民選，亦廢除其鄉（鎮、市）民代表大會，地方的行政與立法權遭裁撤，不少人認為這是民主開倒車（文忠國，2000：）！

另一方面，地方自治雖是民主的實現，也已實施多年，但卻浮現了許多問題，以鄉鎮市地方自治而言，為人詬病最多的有：1.政治黑金化、2.派系化、3.行政效率與服務品質低落、4.地方首長和民意代表不聽從上級政府之指揮、5.代表會的素質不佳等問題（陳沛郎、謝順旭，2005：85）。這些負面觀感使地方自治漸受大眾質疑，爰此取消鄉鎮市長選舉改由官派的聲浪也行之有年。又總統 馬英九 在 2008 年總統大選時，曾提出了「三都十五縣」的政見—行政區劃之規畫構想，臺灣北、中、南各設一直轄市，其餘省轄市與縣合併；其後至五都正式形成，行政區劃變革與行政組織再造，此議題又再度成為台灣政治發展討論的焦點（余明娟，2013：3）。

## 第二節 直轄市區的制度演進

本章首先回顧地方自治的相關文獻，以瞭解地方自治改變的歷程；其次蒐集直轄市改制治理變更相關的文獻分析；最後整理理論，進而建立本研究的研究架構。

表 2-1 直轄市「區公所」的制度演進

| 時間     | 頒布法律、法規或行政命令名稱                                  | 對地方自治影響   |
|--------|---|---|
| 臺灣光復初期 | 1945 年<br>1、臺灣省省轄市組織暫行規程<br>2、臺灣省省轄市區民代表會組織規程   | 區民代表由里民大會選舉   |
|        | 1946 年<br>1、臺灣省省轄市區長、副區長選舉辦法<br>2、臺灣省省轄市區公所組織章程 | 第一屆各區區長由各區代表會選舉產生，受市政府指導監督，設區公所，依法辦理「區」事項，並執行中央及省市委辦事項。（「區」為自治團體擁有法人地位，在該層級中具有行政機關（區公所）以及民意機關（區民代表會）） |
| 自治綱要時期 | 1950 年臺灣省各縣市實施地方自治綱要                            | 我國正式推行地方自治<br>「區」則由法人改制為市政府附屬機關，並廢除區民代表，區長改由公民選舉產生  |
|        | 1959 年修訂臺灣省各縣市實施地方自治綱要                          | 一、區長由公民直選改為市長派任。<br>二、區的定位與功能逐漸與現行的運作模式相似。  |

表 2-2 (續)

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>1967 年</p> <p>1、臺北市各級機關組織及實施地方自治綱要</p> <p>2、臺北市政府組織規程</p> <p>3、臺北市區公所組織規程</p> | <p>一、第 2 條規定：「區公所置區長，承市長之命、民政局長之指導監督，綜理區政並指揮監督所屬員工。」</p> <p>二、「區」之派出機關體制於此奠定了運作基礎。</p>                      |
|  | <p>1979 年</p> <p>1、高雄市各級組織及實施地方自治綱要</p> <p>2、高雄市區公所組織規程</p>                      | <p>高雄市由省轄式改制為直轄市</p> <p>一、第 2 條規定：「區公所置區長，承市長之命、民政局長之指導監督，綜理區政並指揮監督所屬員工。」</p> <p>二、「區」之派出機關體制於此奠定了運作基礎。</p> |

表 2-3 (續)

|                |   |   |
|----------------|---|---|
| <p>自治二法時期</p>  | <p>1994 年</p> <p>1、省縣自治法</p> <p>2、直轄市自治法（直轄市法源基礎）</p> | <p>一、取代《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，我國地方自治正式邁入法制化時代。</p> <p>二、區設區公所，置區長一人，由市政府依法任命之，免職時亦同。</p> <p>三、直轄市所轄的「區公所」之定位與功能已從「行政命令」提升到「法律」明文規定，並具有法律效力。</p> |
| <p>地方制度法時期</p> | <p>1999 年地方制度法</p>                                    | <p>一、第 58 條規定：「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。」</p> <p>二、區為市府的派出機關，不具有法人地位。</p>  |

資料來源：本研究整理

從歷史沿革觀之，「區」制沿襲日治時期的舊制，從省轄市時期到改制為直轄市時期，以及 1994 年「直轄市自治法」及 1999 年「地方制度法」的改制為法制化時期，區長從官派到民選，再恢復到官派；相對的，縣轄市下的鄉（鎮、市），從 1939 年公布「縣各級組織綱要」即為自治法人，地方首長由民選產生。

### 第三節 直轄市之區公所相關研究

一、以 2010 年縣（市）改制直轄市為分水嶺，透過東海大學圖書館及華藝線上圖書館蒐集到的相關理論，綜合各研究者共同研究面向整理，臚列如下表 2-2：

表 2-2 縣（市）改制前有關直轄市之相關文獻彙整

| 作者<br>(年份)    | 著作名稱<br>(出處)                      | 研究方法                 | 相關重點摘要 (研究發現或結論)  |
|---------------|-----------------------------------|----------------------|---|
| 林義煊<br>(1987) | 台北市區公所組織功能之研究<br>(文化大學政治學研究所碩士論文) | 文獻分析<br>參與觀察<br>深度訪談 | <ul style="list-style-type: none"> <li>一、組織理論出發，結合研究者的行政實務經驗與認識，能夠透視區公所的全貌。</li> <li>二、深入論述里幹事的角色功能、里長與里幹事之間的關係、里民大會的行政溝通功能、區民活動中心的設置功能。</li> <li>三、直轄市地方自治法制化之角度探討台北市區政發型態，全文內容當更為充實。</li> </ul> |

表 2-2 (續)

|                       |  |                              |   |
|-----------------------|--|------------------------------|---|
| <p>吳定<br/>(1993)</p>  | <p>台北都會區行政區定位之研究<br/>(臺北市政建設專題研究案報第 245 輯)</p> | <p>文獻探討<br/>電話訪問<br/>德菲法</p> | <p>一、台北都會市之下級政府的組織型態，衡酌理想與現實因素後，優先排列次序為：<br/>1.設置市政府和區政府。<br/>2.設普通區政府和特別區政府。<br/>3.維持目前各區公所並存型態。<br/>二、都會市之下若決定只設「區」的單位，區長及區議會議員宜由人民直接選舉的方式產生。未來台北都會市政府下之行政區人口數可訂為二十萬至四十萬人，視區之性質而定。</p>                    |
| <p>詹滿媚<br/>(1995)</p> | <p>台北市區公所執行區政功能之研究(國立中興大學公共行政及政策研究所碩論文)</p>    | <p>文獻分析<br/>觀察法<br/>訪談法</p>  | <p>一、區公所組織結構二十餘年無所更張，功能已不符合社會需求。<br/>二、區公所在權責分散和多軌控制的複雜行政體系下，區政的時效性受到極大的影響。<br/>三、台北市極需依據發展需要合理調整擴大行政區，以有效謀求都會發展問題之解決。<br/>四、在區政興革上必須擴大區公所業務功能，使區長實質上成為行政區內之行政領導中心，增加區公所職掌與職權，調整區公所組織結構，擴大區政授權，強化區公所職權。</p> |

表 2-2 (續)

|                       |  |   |  |
|-----------------------|--|---|--|
| <p>許長仕<br/>(1996)</p> | <p>北市區公所推動<br/>為民服務之研究<br/>—企業型政府觀<br/>點<br/>(國立中興大學<br/>法商學院公共行<br/>政及政策研究所<br/>碩士論文)</p> | <p>文獻分析<br/>問卷調查<br/>參與觀察</p>             | <p>一、政府應重視區公所的地位與功能，使區公所功能的發揮能達到綜理區政的真意。<br/>二、政府在區政推動上應多導航少操槩，充分授權區公所來執行，以確立區公所的任務導向目標。<br/>三、區公所應學習及運用市場導向的精神，整合及領導區級單位，協助區公所處理為民服務事項。</p>   |
| <p>江明修<br/>(1997)</p> | <p>台北市區公所定<br/>位及組織功能之<br/>研究<br/>(台北市政建設<br/>專題研究案報告<br/>第 269 輯)</p>                     | <p>文獻分析法<br/>歷史研法<br/>比較分析法<br/>深度訪談法</p> | <p>一、文獻探討的發現：公共行政反省、政府再造工程、專家角度的調整、及地方政府重建等方向反思、必須重新思考區域政府角色的轉變；並將對區長民選或官派再做評估。<br/>二、歷史經驗的檢討：因應民主化的要求，對中央與地方層級的重新定位及行政區域重新調整，並對區政的定位做重新的思考，及加強區政功能。<br/>三、國外經驗及啟示：依英國、法國、日本及美國歷史傳統、權力及權極分權的不同，因應複雜的環境，民主潮流，政治資源稀少性，區域政府角色及功能轉變有所不同，區政政府角色大多界定為小而美的政府型態，區定位趨向自治化、自主性、彈性化，其區政組織的結構，有漸整合及分化的趨勢，並透過多元策略、公私協力、民間參與、社群主義、專業協會等，來提昇區政的服務功能，而台北市區政定位與功能實應從集權，朝之向分權方向。</p> |

表 2-2 (續)

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>四、資料分析的省思：在行政定位上，區長尷尬角色—市長、里長民選，區長官派；區政組織地位低落；區長角色—有責無權，法規限制—缺乏人事權及財政權等問題。區政結構上，組織結構的問題—組織疊床架屋、業務重疊；行政流程繁文縟節；控制幅度過長；權責分工不清；授權虛設等問題。在區政系絡上，缺乏橫向及縱向溝通，以致無法發揮區政整合、領導、承轉、服務功能。區政文化上，區政封閉的組織文化，及民間不成熟的參與文化，其積極面的功能降低。</p> <p>五、政策論證的檢證：關於區政組織定位，依據民主的發展，區政組織定位為自治體，而依據效率，則區政組織定位仍應維持現狀；在區政組織定位維持原狀下應加強區政組織的功能，應重劃職權，尤其納編與民眾直接各局處相關派出單位；並持續擴大授權，尤其關於人事權、組織權及預算的授與，強化里鄰組織功能；增加民間參與社群活動；建立跨局處及跨區合作；修改區公所組織規程。</p> <p>六、政策推介的方向：分別提出長期、中期、短期的政策推介分案：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 長期方案：朝向區自治體的設計、調整行政區域、落實區跨世紀藍圖、建立行政協調中心的委員會制度、修改相關法令以因應自治發展的設計、轉化區政封閉的組織文化、加強公民參與區政服務的區政文化。</li> </ol> |
|--|--|---|

表 2-2 (續)

|               |   |                      |  |
|---------------|---|----------------------|--|
|               |   |                      | <p>2. 中期方案：運用多元官派選擇策略、重劃市府與區政組織之職權、擴大公所業務功能、重新定位里辦公室及社區發展協會、建立行政委員會制度或擴大區務會議修訂區公所組織規程。</p> <p>3. 短期方案：擴大及落實授權精神、加強區政管理措施、運用政策網絡、公私協力途徑。</p>  |
| 梁景法<br>(2001) | <p>台北市區公所服務品質之研究－全面品質管理的觀點<br/>(中國文化大學政治學研究所碩士論文)</p>           | <p>文獻分析<br/>問卷調查</p> | <p>一、建議區公所增設洽公停車位</p> <p>二、加強對弱勢族群的照顧與關懷。</p> <p>三、區公所可以運用全面品質管理的理論與實務結合，領導者以身作則。</p> <p>四、以顧客為導向，持續不斷的改善，建立工作團隊，提昇區政服務品質，進而贏得民眾的認同</p>  |
| 呂育誠<br>(2001) | <p>直轄市區公所角色與地位調整芻議<br/>《中國地方自治》<br/>第 54 卷 10 期，<br/>頁 3-10</p> | <p>文獻分析</p>          | <p>一、區公所角色與地位調整的最終目的：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 作為市府政策的執行者。</li> <li>2. 作為地方民意的匯聚機制。</li> <li>3. 作為市府與民眾的互動的仲介。</li> </ol> <p>二、以區公所為中心，分別從外部因素、內部因素及環境因素，分別列舉配套規劃過程中的重要的問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外部因素：組織地位上、業務範圍上、權責配合上、區公所與里鄰關係的重新界定。</li> <li>2. 內部因素：組織配置彈性化、業務處理多元化、績效導向。</li> <li>3. 環境因素：不同民間社團、企業、個人的影響力、不同區屬環境特質的重視、以及各區潛力的開發、區與區間的橫向聯繫與合作。</li> </ol> |

表 2-2 (續)

|                       |   |                      |   |
|-----------------------|---|----------------------|---|
| <p>黃嫩雲<br/>(2001)</p> | <p>臺北市區所組織功能之研究—以信義區區級災害應變中心為例<br/>(淡江大學商管學院高階主管管理碩士學程碩士論文)</p> | <p>文獻分析<br/>參與觀察</p> | <p>一、區公所組織</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.就體制而言：區公所是首長制，有領導單位、幕僚單位、作業單位、組織架構尚稱完整。</li> <li>2.就實務而言，區長綜理區政，不限於區公所業務，但對於其他區級單位則無隸屬關係，無法對其指揮監督，因此，區公所的組織與功能並不相稱。</li> </ol> <p>二、區公所地位</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.市的直屬單位，區公所為市政府派出機關，直接秉承市府意志行使職權，雖然不具法人地位，卻代表市府對各區級單位（各局處附屬單位）以協調的方式行使領導權。</li> <li>2.就實務而言，由於民政局積極參與區政結果，臺北市區公所除於體制上受命於市政府，在執行業務上需接受民政局指揮監督。</li> </ol> <p>三、區公所功能</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.就體制而言，區公所透過法規制度即曾及節制可以完成內部整合達到為民服務功能，為外部整合必須透過協調聯繫來發展區政。</li> <li>2.就實務而言，由於區及單位各有其直接隸屬關係，在區政推行方面，區即與各局處之需求如有杆格情形，則需藉由溝通協調推動區政。</li> </ol> |
|-----------------------|---|----------------------|---|

表 2-2 (續)

|               |   |                                      |  |
|---------------|---|--------------------------------------|--|
|               |   |                                      | <p>四、區公所職掌</p> <p>1.就體制而言，區公所職掌市項，依「地方自治分層負責明細表」所列項目及市府依業務需邀依行政程序法規定程序，依法授權者為區公所職掌範圍。</p> <p>2.就實務而言，目前區公所實際職掌是事項已跳脫上述原則，業務內容不確定，因此無法釐清權責關係。</p> <p>五、區及防救體系</p> <p>1.就體制而言，區及災害應變中心於災害發生時，需要人力、機具、物資時得隨時反映市府提供必要支援，已達成防救災之目的。</p> |
| 葉傑生<br>(2003) | 文化產業化及區級政府治理—士林區國際文化節個案<br>(銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文) | 文獻分析<br>深度訪談<br>參與觀察<br>問卷調查         | <p>一、建議將區公所改為「區級政府」負責區內全部事務之執行。</p> <p>二、區長改為政務官，負有政策執行成敗完全責任。</p> <p>三、結合聯盟方式達成社區總體營造的目標。</p> <p>四、公部門與私部門透過統籌協調將使舉辦的活動更具有魅力。</p>   |
| 徐秀華<br>(2003) | 台灣鄉鎮市體制變革之研究<br>(元智大學管理學研究所碩士論文)                  | 文獻分析<br>比較分析<br>法制研究<br>結構功能<br>研究途徑 | <p>一、地方制度法及相關法制之規定應配合調整。</p> <p>二、賦予我國鄉鎮市政府具組織彈性自主的設計權利</p> <p>三、鄉鎮市體制變革設計應符合地方自治精神</p> <p>四、鄉鎮市體制變革應有完整配套措施，不論是首長制、經理制或委員會制，皆可加以比較分析</p> <p>五、在權衡政治文化最適下，推動變革並做好溝通協調，以減少政府再造工程的阻力，提高成功的程度。</p>                                    |

表 2-2 (續)

|                       |  |   |  |
|-----------------------|--|---|--|
| <p>席代麟<br/>(2003)</p> | <p>台北市政府基層<br/>組織功能之研究<br/>(台北市政建設<br/>專題研究報告)</p>                               | <p>文獻分析<br/>制度及法律<br/>分析<br/>座談會<br/>個案研究</p> | <p>一、加強區公所職能並對其充分授權。<br/>二、加強區公所指揮監督體系的運作效能。<br/>三、配合行政區域劃分等相關政策成立區級政府。<br/>四、修改中央與地方相關法令建立完整之地方政府體系。</p>                                |
| <p>徐貞華<br/>(2004)</p> | <p>官派後未來鄉鎮<br/>市治理模式之探<br/>究以—台北縣為<br/>例<br/>(國立台北大學<br/>公共行政暨政策<br/>學系碩士論文)</p> | <p>文獻分析<br/>深度訪談</p>                          | <p>一、建議鄉鎮市組織結構應適時加以調整。<br/>二、行政區域劃分原則以人口數或地方生活圈進行整併<br/>三、鄉鎮長官派後，利用整合性機制成立各種諮詢委員會，協助縣市政府業務的推動<br/>四、採用英國跨區域合作之「社區策略」思維，消除行政區域上合作之阻力。</p> |
| <p>孫清泉<br/>(2005)</p> | <p>台北市區所組織<br/>功能之研究<br/>(銘傳大學公共<br/>事務學系研究所<br/>碩士論文)</p>                       | <p>文獻分析<br/>深度訪談</p>                          | <p>一、「區」宜重新定位<br/>二、區的組織設計欠完備<br/>三、市府授權不足，區政面臨窘境<br/>四、法令規定欠周延<br/>五、區級防災權責未明確<br/>六、欠缺專職救災單位及人員</p>                                    |
| <p>黃于修<br/>(2007)</p> | <p>鄉鎮市公所體制<br/>改造之研究<br/>(銘傳大學公共<br/>事務學系研究所<br/>碩士論文)</p>                       | <p>文獻分析<br/>結構功能<br/>研究途徑</p>                 | <p>一、鄉鎮市體制各時期雖有法令依據及規範，惟自治精神長期遭漠視。<br/>二、現行鄉鎮市體制運作確實面臨諸多困境與問題，亟待突破與解決。<br/>三、自治化或派出化的鄉鎮市體制改革充滿爭論，朝野政黨利益考量超越民眾福祉。</p>                     |

表 2-2 (續)

|                        |  |                               |  |
|------------------------|--|-------------------------------|--|
| <p>于保雲<br/>(2008)</p>  | <p>臺北市政府職權下放區公所之研究<br/>(銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士學位論文)</p>      | <p>文獻分析<br/>結構功能<br/>研究途徑</p> | <p>一、運用「政治系理論」探討「職權系統理論」：型塑市政府職權分配的調整模式。<br/>二、用職權分配天平理論求得職權分配的最佳方向。<br/>三、運用拉弗曲線求得職權下放與行政績效兩者的關聯性。<br/>四、組織型中區公所的組成。<br/>五、區級地方治理趨勢：一個核心、二個對等、三個方向。</p>                                   |
| <p>黃正雄<br/>(2008a)</p> | <p>大台中市區定位與功能之設計及發展<br/>《中國地方自治》<br/>第 61 卷 3 期，<br/>頁 22-44</p> | <p>文獻分析</p>                   | <p>提出「區」行政定位與未來發展之設計建議如下：<br/>一、明定區公所之層級比照市政府一級機關。<br/>二、加強授權並調整區屬機關及區公所之組織、業務職掌。<br/>三、建立區公所與市政府各局處之橫向聯繫機制。<br/>四、適度擴大區的行政區域範圍。<br/>五、加強推動電子化政府及引進企業型政府之效能。<br/>六、將區公所改為區級政府，並賦予法人地位。</p> |

資料來源：本研究自行整理

表 2-2 整理之期刊有 5 篇、國內博碩士論文有 11 篇，共計 16 篇；其研究方法的採用，有 12 篇是以質化的方法來進行研究，另 4 篇則是兼採質化及量化 2 種方法進行。由此可見，對於人際或組織互動問題之研究，大都以用質化的方法來進行研究，本研究主要探討區治理的研究，故亦採用質化研究。

## 二、直轄市之區組織研究相關文獻

改制後直轄市之區組織研究相關文獻（如：學位論文、期刊及新聞報導等），透過東海大學圖書館及華藝線上圖書館蒐集到的文獻，問題聚焦在區及區公所定位、區政結構及系絡、組織編制及業務調整、治理及區是否自治等問題之探討，整理歸納詳如表 2-3。

表 2-3 縣（市）改制直轄市後之組織研究相關文獻彙整

| 作者<br>(年份)     | 著作名稱<br>(出處)  | 研究方法                 | 相關重點摘要 (研究發現或結論)   |
|----------------|---|----------------------|--|
| 陳朝建<br>(2010a) | 縣（市）改制對「區」的行政區劃之衝擊與因應<br>(中國地方自治第 63 卷第 9 期, 頁 18-38) | 文獻分析<br>個案研究<br>法制分析 | <p>一、因應諸多縣（市）合併或單獨改制為直轄市之需，很多新設的直轄市都必須重新進行原有鄉（鎮、市）區的整併工程。期刊中提及之新北市區的行政畫方案如果部分方案可行的話，那麼新的臺中市、臺南市或高雄市也都可以依此重新區劃以整併原有的鄉（鎮、市）區。</p> <p>二、屏東縣所轄鄉（鎮、市）數量過多，加諸部分鄉（鎮、市）面積或人口數過少，且若干鄉（鎮、市）又屬同一族群為主或是同一鄉份卻有兩個以上的原住民族群，亦有重新整合之必要。由於屏東縣所轄鄉（鎮、市）之整併難度又高於其他縣份，若屏東縣成功推動所轄鄉（鎮、市）行政區域重劃的話，其方案的選擇與推動過程，也可以成為其他縣份推動所轄鄉（鎮、市）行政區域重劃的範本。</p> |

表 2-3 (續)

|                       |   |                               |   |
|-----------------------|---|-------------------------------|---|
| <p>紀俊臣<br/>(2011)</p> | <p>地方治理與組織<br/>創新：論直轄市組<br/>織法制設計<br/>(直轄市政策治<br/>理，頁 287-305)</p>                        | <p>文獻分析<br/>法制分析<br/>比較研究</p> | <p>一、針對新直轄市組織法制之治理能力評析，認為新頒組織法制，缺失包括：因應新直轄市生態能力不足、形塑新直轄市治理能力不多及展現新直轄市競爭能力不見。</p> <p>二、考量新直轄市的生態有其特殊性，因此當前重要的治理能力作為，就是重新認定需要的創新治理能力，包括：區組織權、機關職權、機關組織能力、組織系統及創新模式：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、因應都會型與鄉村型之區組織權。</li> <li>2、強化城鄉互動內容之機關組織能力。</li> <li>3、建構重直府際管理體系之組織系統。</li> <li>4、發揚台灣在地特色之組織創新模式。</li> </ol> |
| <p>黃錦堂<br/>(2011)</p> | <p>縣(市)改制為直<br/>轄市中央與地方<br/>業務業務功能調<br/>整：法制觀點<br/>(研考雙月刊第<br/>35 卷第 6 期，頁<br/>44-56)</p> | <p>文獻分析<br/>法制分析</p>          | <p>一、五都之承辦非公權力事項，五都政府有絕大的發展空間，中央得就具有外溢效果的部分予以補助。</p> <p>二、就公共安全事項之執行，中央應將業務進一步下放，包括爭議中之五都政府之勞動檢查權業務；五都應享有補充立法權；部會對於五都政府之個案與通案之執行公共安全之法律，應改以績效管理方式，甚至簽署績效協議。</p> <p>三、中央應就中央立法並執行之事項，應提供五都參與之機會，就已定案者也應檢討修正之必要。</p>  |

表 2-3 (續)

|                       |  |  |   |
|-----------------------|--|--|---|
|                       |  |  | <p>四、五都應有相應的配備，五都政府在一級機關之數目、公務員員額之總數、公務員職等方面、均以充裕，剩下的是財政問題，而這對於臺中、臺南、高雄參都因為有內部整合的需求，乃制時間壓力，中央應提供補助。</p>   |
| <p>蕭全政<br/>(2011)</p> | <p>縣(市)改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究(中國地方自治第 64 卷第 9 期, 頁 23-46)</p> | <p>文獻分析<br/>深度訪談<br/>問卷調查<br/>焦點團體座談</p> | <p>一、各直轄市功能調整時主要遭遇問題：對於業務與功能的下放，其新增業務成本，並未有效填補；縣(市)合併或改制的權利與義務，並未明確的讓申請改制直轄市明白。</p> <p>二、本次改制案對於中央與地方權限劃分的問題：目前縣(市)改制直轄市中央籌劃小組的運作，未涉及中央與地方權限劃分的問題，僅流於比照臺北市與原高雄市之任務職權進行調整；中央與地方的權限規定，可透過個案授權的方式，以進行調整。</p> <p>三、本次改制案對於區域發展之效益評估：</p> <p>1、五直轄市成形後，馬總統期許五個直轄市能夠扮演區域發展的領頭羊，動動直轄市周邊縣(市)的發展。受訪者認為各直轄市會願意誠心地推動跨域合作，但仍希望中央政府能夠扮演促進者的角色，特別是以補助款制度作為跨域合作誘因。</p> |

表 2-3 (續)

|             |  |      |  |
|-------------|--|------|--|
|             |  |      | <p>2、如果直轄市要扮演區域發展的領頭羊，關鍵的問題還是在於經費的問題，現行財劃法並沒有實質誘發縣（市）政府跨域合作的積極性設計。</p> <p>3、區域發展也不能僅靠直轄市扮演領頭羊的角色，行政院如果不能有效統合各相關部會，協助縣（市）的跨域合作以促進區域發展，直轄市仍舊是無法成為真有實質推動區域發展的火車頭。且縣（市）跨域合作不能忽略地方議會的支持，如果地方議會之間能夠有共識，將有利於跨域合作治理關係的建立。</p>  |
| 紀俊臣<br>2011 | 區公所為何不如鎮公所？<br>（100-12-9 中國時報專欄，A22 版） | 資料分析 | <p>針對區公所的功能與作為遠不如鎮公所服務績效，提出下列可行策略及途徑，以強化區政機能：</p> <p>1、區公所的法定職權宜予法制化。使區公所不再僅是直轄市政府的授權性派出機關。</p> <p>2、區公所的預算編制宜有最低需求額。倘有最低需求額之設定，區公所能有必要軟、硬體建設投資，得以展現地方特色，始得呈現市長重視基層及關懷民生之旨趣。</p> <p>3、區公所的服務績效宜依計畫預算制度考核。預算合理分配及使用，終制各區公所成為績效的基層服務機體。</p> <p>4、區公所的全盤制度變格宜有長遠的研究與規劃。區公所是否採單軌或雙軌本就有都會型區與農村型區的需求差別，此當中央主管機關積極規劃。</p> |

表 2-3 (續)

|                     |   |                      |  |
|---------------------|---|----------------------|--|
| <p>席代麟<br/>2011</p> | <p>直轄市之區的定位與發展<br/>(中國地方自治第 64 卷第 12 期, 3-16 頁)</p> | <p>文獻分析<br/>個案研究</p> | <p>一、區政運作問題的現況分析</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、區的組織功能：由原本單純的溝通者、傳達者、協調者的角色，轉變為一個需要從事救災、建設、統合的功能組織。</li> <li>2、區長對里長的指揮監督：就「區里關係」而言，里與區公所應是隸屬關係，受區公所指揮監督，雖然制度上是「監督」但是通常是用「溝通」的方式運作。因為里長畢竟是民選的，區公所沒有絕對的考核權限。</li> </ol> <p>二、區政改革與組織功能的再定位</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、區長任務明確指示。</li> <li>2、區長權責對等調整。</li> <li>3、再擴大區公所授能管理事項。</li> <li>4、增加區公所必需性人員部分。</li> </ol> |
| <p>曹凱玲<br/>2011</p> | <p>我國直轄市下「區」制之政經分析<br/>(臺灣大學政治學研究所碩士論文)</p>         | <p>文獻分析<br/>資料分析</p> | <p>一、未來直轄市的都會治理一體適用的改制並無太大意義，採用多元治理模式，適時加入彈性化的調整，考慮「區自治」或「雙軌制」，並利用階段性的配套措施，將可減緩改革的阻力及避免負面的衝擊。</p> <p>二、直轄市之規模朝向大型都會擴大，對內要進行整合發展出屬於各自的特色，帶動區域發展，對外則要面對不同屬性的國際競爭，直轄市之區更應該重新思考賦予自治權限。</p>   |

表 2-3 (續)

|                     |  |                      |  |
|---------------------|--|----------------------|--|
| <p>陳朝建<br/>2011</p> | <p>改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略<br/>(研考雙月刊第35卷第6期,頁71-87)</p> | <p>文獻分析<br/>個案研究</p> | <p>鄉鎮市公所改制為區公所之後，其主要問題在於：</p> <p>一、是否要讓各區因地制宜，尚無明確共識。</p> <p>二、直轄市政府接管原鄉鎮市公所的組織與業務必須分開處理，而非將組織與業務之掛勾視為當然。</p> <p>三、2010年底~2014年底過渡階段，將面臨若干問題，包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.區政體制的多元，勢必引發相關問題，如以機要人員方式進用的官派區長（非屬永業文官者）是否接受直轄市議會的質詢？同理，區政諮詢委員是否亦接受直轄市議會的質詢？</li> <li>2.各區原鄉鎮市時期的福利措施是否繼續沿用兩年？沿用兩年的話，是否會導致市民的不均衡感增加？</li> <li>3.各直轄市的實際自治量能不加上各直轄市皆有自己的自治權限，故五都改制後的各區公所在業務調整之際，相關的配套如區公所主管職缺是否實施「接班人計畫」？亦非毫無疑義或另有討論空間。</li> </ol> <p>四、五都改制之後的區公所業務之調整問題，必須「從做中學」，因為實際的個案問題還在不斷發掘之中。建議直轄市政府的研考會甚或副市長以上層級必須設置「改制作業推動小組」。</p> |
|---------------------|--|----------------------|--|

表 2-3 (續)

|                     |  |                               |   |
|---------------------|--|-------------------------------|---|
| <p>呂育誠<br/>2012</p> | <p>直轄市政府與區公所權責之劃分<br/>(發表於 2012 直轄市治理國際學術研討會，中國地方自治學會，臺北，2012 年 11 月 16 日)</p> | <p>文獻分析<br/>比較研究</p>          | <p>一、市政府應儘量維持各區公所辦理授權事務能有相同產出與品質，才能保障市民擁有均等權益；就區公所而言，則應充分運用授權產生的彈性或裁量空間，以反映在地方特色或運作需求。</p> <p>二、作者綜合市府與區公所不同本位考量，自創四種分權範圍（即直轄市授權區公所範圍整合性考量）。基於權責相稱原則建立直轄市政府與區公所授權關係的意義，轉化零／和分配思維，而代之以合作與互補，雖然法制上直轄市政府擁有主導權，區公所只能配合，但運作上卻唯有雙方能先調整本身功能，同時依據業務性質與區域差異進行不同內容的授權分工，則授權方能順利運作，並在「因地制宜」與「一體適用」二價值間得折衷結果。</p> |
| <p>紀俊臣<br/>2012</p> | <p>直轄市與市區現行政制分析<br/>(行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告)</p>                               | <p>文獻分析<br/>法制研究<br/>比較研究</p> | <p>一、在區制採行非自治法人政制模式下，區功能如未能經由法律授權，賦予形同行政法人的組織結構與功能，將強化自主性和自治性，而致有改制直轄市不僅看不到強化為民服務，而有遠不如鄉（鎮、市）時代之具有民意滿意度，此乃現行區制之功能性危機或結構性危機。</p>   |

表 2-3 (續)

|                     |   |               |   |
|---------------------|---|---------------|---|
|                     |   |               | <p>二、直轄市政府有較充裕預算，可供地方建設，但市府考量區域發展均衡，力求適性發展，但在部分鄉鎮則有二等市民之憾，解決之道應是儘速經由法制之改造，維護區的鄉（鎮、市）功能，賦予較近乎自治權之行政權；甚至實施區自治，以竟全功。</p>   |
| <p>紀俊臣<br/>2012</p> | <p>縣（市）改制直轄市後區問題與對策（《中國地方自治》，65卷1期，頁3-17）</p> | <p>從法制面探討</p> | <p>一、區機制的檢視</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.區為行政區域不具自治法人定位。</li> <li>2.區公所為直轄市派出機關非附屬機關。</li> </ol> <p>二、區機制的策進</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.區自治化係區整併後理想型模式。</li> <li>2.區合產化係區現制下可能型模式。</li> <li>3.區主管化係區授權時綜合型模式。</li> </ol> <p>三、區問題的屬性</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.共同問題—不可治理性。</li> <li>2.個別問題—可治理性。</li> </ol> <p>四、區問題的衝擊</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.減緩直轄市的服務效能。</li> <li>2.減弱直轄市的服務功能。</li> <li>3.減少直轄市的服務機能。</li> </ol> <p>五、區形塑綜合型之派出機制條件</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.確立區在轄區的綜合角色。</li> <li>2.肯認區在轄區的整合能力。</li> <li>3.建構區在轄區的統合效能。</li> <li>4.發展區在轄區的協力作為。</li> </ol> <p>六、區建構綜合型派出機制作為</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.區係直轄市的雷達站—愉視行為。</li> <li>2.區係市局處的工作場—協力關係。</li> <li>3.區係直轄市的管理人—發展績效。</li> <li>4.區係直轄市的操作士—控制進度。</li> </ol> |

表 2-3 (續)

|                             |  |                                 |  |
|-----------------------------|--|---------------------------------|--|
| <p>陳秀玲<br/>2012</p>         | <p>改制直轄市後臺中市區公所組織功能之研究<br/>(中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文)</p>    | <p>文獻分析<br/>深度訪談</p>            | <p>主要研究發現幾項如下：<br/>一、改制後區公所竟無明確主管業務。<br/>二、各區幅員差異過大，行政區域需重新調整。<br/>三、各區公所存在員額編制與資源分配不均。<br/>四、各區基層小型工程建設時效緩慢且效率差。<br/>五、各區公所尚缺少專業服務人員。<br/>六、各區公所預算編制與經費分配有不合理傾向。</p>  |
| <p>葉明勳<br/>劉坤億<br/>2012</p> | <p>「五都」新制下區公所法制定位與治理職能之研析<br/>(文官制度季刊第四卷第二期，頁93-126)</p> | <p>文獻分析<br/>深度訪談<br/>焦點團體座談</p> | <p>有鑑於鄉(鎮、市)改制為區後，組織變革過程產生諸多待解決的問題，例如區的差異化議題、市府各局處與區公所的互動關係、區公所的權限劃分等，針對「一致性 vs. 差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「行政區整併」議題提出下列政策建議：<br/>1、擴大與落實區務會議。<br/>2、定期檢討區公所業務調整與權限劃分之合理性。<br/>3、社會資源整合與強化里辦公室功能。<br/>4、業務性質與比重原則下的區長職等劃分。</p> |

表 2-3 (續)

|                     |  |  |   |
|---------------------|--|--|---|
| <p>鄭敏惠<br/>2012</p> | <p>都會治理合作機制：新北市區公所與市政府實證研究<br/>(世新大學行政管理學研究所博士論文)</p>            | <p>文獻探討<br/>個案研究<br/>深度訪談<br/>問卷調查</p> | <p>一、在研究層面確認區公所在都會合作治理議題中，其扮演的角色與功能不應因改制為派出機關而被弱化，反倒是承擔關鍵整合者的角色，應以合作促進市政議題得以被妥善解決。</p> <p>二、對本土的啟示而言，新興直轄市的體制雖仍屬未定之局，但可視為建立府區一體新局的契機，在追求層級簡化、縮短行政流程與提升行政效率的當下，亦需關懷地方民主與城鄉均衡價值，以及體認資源整合與合作的迫切性，而轄內各機關組織間的合作條件成熟程度，乃是推動直轄市治理重要因素，無論是誘因機制的建立或合作知能的養成，都將有利於合作機制的深化。</p> |
| <p>鄭逢堅<br/>2012</p> | <p>縣(市)合併升格對地方基層治理影響之研究—以臺南市七股區公所為例<br/>(成功大學政治經濟學研究所專班碩士論文)</p> | <p>文獻探討<br/>深度訪談</p>                   | <p>一、清潔隊宜歸由區公所指揮管轄。</p> <p>二、應考量城鄉差距，建議將區，分為都會型、鄉村型二類，以不同的標準來治理。</p> <p>三、應建立溝通、訓練機制，以加強行政效率，避免形成負面的組織氣候。</p> <p>四、應探討區長的任用方式或增加任用要件。</p> <p>五、區合併若為既定的政策，現應開始進行相關的作為。</p> <p>六、應授權給區長基層建設經費，以利區長承市長之命，綜理區政。</p>  |

表 2-3 (續)

|                     |  |                               |  |
|---------------------|--|-------------------------------|--|
| <p>李長晏<br/>2013</p> | <p>直轄市區自治：<br/>「一體適用」&amp;「一<br/>市兩制」？<br/>(府際關係研究<br/>通訊第 14 期，頁<br/>12-15)</p> | <p>資料分析<br/>比較研究</p>          | <p>一、未來區的制度設計可能有三種路徑：一是直轄市的區維持現狀；二是直轄市的區實行自治；三是直轄市的區有些實行自治，有些維持現況。</p> <p>二、主張採行第三種路徑，直轄市下原屬都市化較高之區仍維持派出化，原屬鄉鎮轉型之區則實行自治化。</p> <p>三、其主張理由為：在地便民服務措施執行困境、執行區政自主性能力不足、區政發展無法因地制宜、區未能有自主性的業務事項及區的發展特色。</p> <p>四、建議「區」制度改革方向：<br/>1、直轄市是否採行「區自治」，劃歸直轄市自治權限，由直轄市議會決定。<br/>2、當鄉村地區之區改為自治化，同時都會地區之區長則改為政務官。<br/>3、都會地區之區公所具有「小市政府」的功能與特色；鄉村地區之區公所與市政府具有合夥關係。</p> <p>五、宜加強「區」特色之發展。</p> |
| <p>林啟正<br/>2013</p> | <p>直轄市區公所管轄權與組織發展之研究—以臺中市為例<br/>(東海大學公共事務在職專班碩士論文)</p>                           | <p>文獻分析<br/>法制分析<br/>深度訪談</p> | <p>一、宜加強重新整併行政區。</p> <p>二、宜加強區公所、市府及所屬機關之間，充分認識並謹守彼此之法制關係。</p> <p>三、宜再精進區公所員工職能訓練。</p> <p>四、宜增列部分在地需求預算，以增加區之自主性。</p> <p>五、宜研究建立電子化區級政府，以提高服務品質及效率。</p>  |

表 2-3 (續)

|                     |  |                      |  |
|---------------------|--|----------------------|--|
| <p>紀俊臣<br/>2013</p> | <p>直轄市區自治之研究<br/>(府際關係研究通訊第 14 期, 頁 1-3)</p>                           | <p>資料分析</p>          | <p>一、提出較可行的地方自治改革策略規劃：<br/>1、儘速通過行政區劃立法，加速區織重劃和整併作業。<br/>2、研擬區自治或區改制之多元方案，提供內政部參考。<br/>3、委託學界研究直轄市所轄區公所之功能改造方案。<br/>二、政府應了解鄉（鎮、市）在改制為區後之改革課題的存在，如能善用公共治理的組改策略，則尚未完成之組改，當可在最短時間內逐步完成，以後再施行區自治，或許是臺灣政制發展的最後歸趨。</p> |
| <p>黃政傑<br/>2013</p> | <p>社會資本論下新直轄市區級治理之研究—以新北市新店區為例<br/>(臺灣大學政治學研究碩士論文)</p>                 | <p>文獻分析<br/>深度訪談</p> | <p>未來直轄市的制度設計，可以考慮：<br/>一、強化社群組織的參與能力。<br/>二、訂定活動審核標準提高活動。<br/>三、參考巴黎市增設區民代表會、強化區公所職能。<br/>四、合理化里辦公室與社區發展協會的資源分配。<br/>五、透過社會資本的提高，落實良好的區域治理。</p>   |
| <p>蘇煥智<br/>2013</p> | <p>縣升格直轄市，原鄉（鎮、市）是否自治？—比較日本地方體治，檢討臺灣！<br/>(府際關係研究通訊第 14 期, 頁 6-11)</p> | <p>比較分析<br/>資料分析</p> | <p>從日本的比較地方體制來檢討台灣新的直轄市體制，並如何利用此次檢討<br/>一、重新落實地方自治的民主精神。<br/>二、檢討精簡地方組織。<br/>三、整併擴大區的規模。<br/>四、並以全政黨比例的選舉制度，來杜絕基層黑金的把持。<br/>五、落實政黨關心地方公共事務的責任。</p>   |

表 2-3 (續)

|                     |   |                        |  |
|---------------------|---|------------------------|--|
| <p>吳惠菁<br/>2013</p> | <p>新北市區公所組織發展之研究<br/>(銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文)</p>                     | <p>文獻分析<br/>深度訪談</p>   | <p>一、改制後區非地方自治團體，區公所為市的派出機關。<br/>二、為因地制宜，重新定位區公所職能定位，不宜套臺北市之區治理模式。<br/>三、市政府與區公所之權責劃分已逐漸明確。<br/>四、區公所已可提供民眾就地受理業務申辦或代收轉件之跨區服務。<br/>五、行政區域調整須進行宜再調整，以利資源合理配置。<br/>六、因應山地原住民自治區的特殊設計，一市兩制模式產生。</p> |
| <p>陳怡文<br/>2014</p> | <p>縣市合併升格直轄市財政上的挑戰與困境及其因應對策—以台中市為例<br/>(東海大學行政管理暨政策學系研究所碩士論文)</p> | <p>文獻分析<br/>深度訪談</p>   | <p>一、城鄉、貧富差距更形明顯。<br/>二、縣市合併後，各項配套措施都未完成。<br/>三、臺中縣市自有財源不足。<br/>四、「中央請客、地方買單」造成財政負擔。<br/>五、預算編列未詳實，形成浪費。<br/>六、人事費用太過於沉重。</p>  |
| <p>江惠雯<br/>2014</p> | <p>從治理的觀點探究台中縣市合併前後公所職能之差異<br/>(中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文)</p>         | <p>文獻分析<br/>焦點團體訪談</p> | <p>一、改制後公所的職能相對降低。<br/>二、鄉鎮市公所在改制後業務運作的效率與效能降低。<br/>三、改制後原臺中市公所的效率與效能衰退。<br/>四、改制後地方事務治理能力下降。<br/>五、臺中市政府應更加致力於調整公所的角色與職能。</p>   |

表 2-3 (續)

|                       |   |              |  |
|-----------------------|---|--------------|--|
| <p>王保鍵<br/>(2017)</p> | <p>論直轄市區級政府自治：英國大倫敦市經驗之借鏡<br/>(文官制度季刊第9期,頁91-118)</p> | <p>個案研究法</p> | <p>一、區級政府的功能為提供在地居民之公共服務，應「在地決策」而實施區自治。<br/>二、直轄市之區級自治有利於「住民自治」及「地方治理」的實踐。<br/>三、直轄市區級自治模式可採「選擇憲章制」，由各區自行決定。</p> |
|-----------------------|---|--------------|--|

資料來源：本研究自行整理

表 2-3 整理之期刊有 15 篇、國內博碩士論文有 9 篇，共計 24 篇；研究方法的採用上，除蕭全政(2011)及鄭敏惠(2012)2 篇是兼採質性及量化方法來進行研究外，餘 22 篇均採質化方法進行。由此可知，對於人際或組織互動問題之研究，業常以質化的方法來進行研究，本研究主要探討區治理的研究，故亦採用質化研究。

綜上所述，隨著時代的變遷，地方政府正面臨都市化、全球化、資訊化，地方自主意識的提升及民眾參予需求殷切等等變遷的趨勢，再則，地方制度與政府再造的改革風起雲湧而來，從 1996 年召開國家發展會議、2001 年召開經濟發展諮詢會議至 2006 年召開經濟永續發展會議，均具相同共識取消(鎮、市)自治。相關地方政府的議題一直成為被討論的焦點，正當臺中縣市合併一年多來，面對民眾第一線服務的區、鄉(鎮、市)的轉型，對於各項業務的職權下放，及對各課室所應負責的業務職掌，很難馬上提出因應的對策及方案。

現行「區」制之研究，大多偏向整體組織結構僵化、區公所本身的定位模糊與組織功能不彰、與上級政府權責分工不清，在冗長的行政程序中無法即時反應民意及滿足其需求，面對便民服務及資訊科技時代的來臨，民眾對日新月異的政治需求、愈漸沉重的角色扮演、民間日益增加的功能期望、資源運用失衡、財政短絀.....等層出不窮的狀況，使得政府的運作，陷入難以應付的困境，雖然政府不斷地提供不同的政策需求，但大量的政策產生非但能改善公共服務需求的品質要求，甚而衍生出更多社會

問題而產生，所謂政府失靈或不可治理性的危機，在此種危機下，突顯出政府的組織結構已無法滿足社會內在的需求及困，進而導致其統治的正當性與合法性遭受批評與挑戰。

改制直轄市後區公所職能是經由法律授權後，接近第一線提供民眾服務的需求，其亦可擬訂符合需求計畫、自行編列預算，來滿足地方民眾需求及地方各項建設，作為活用區公所人力資源運作。除此，直轄市的體制為「市」與「區」二級，在行政體制而言，「區」是「市」的地方層級，區公所是區的行政機關，區長係由市長派任，代理市長統理區政，故區政是市政的延伸，市府政令能否如實貫徹，有賴區公所發揮服務功能，實應強化區公所服務成效，使其區政有所作為，進而讓市民對市府具向心力，蓋區政究竟應如何再造?則有待專家學者、政府官員縝密思索和積極規劃。服務的選項不受拘束，最終的目的不外乎是讓市民感受政府再造的美意及政績。



### 第三章 研究設計及實施

本研究採取質性之研究方法，採「文獻回顧法」及「深度訪談法」，針對本研究之研究問題收集相關資料，並從事訪談相關人員，再依訪談之結果予以歸納、彙整、分析。

#### 第一節 研究架構

本研究之架構乃係從政策可行性出發，以政治、法律、經濟、社會、行政及時間等標準作為評比依據，輔以直轄市區公所相關文獻之探討，並配合直轄市政府問題系絡以及當前區公所發展議題進行檢視，提出本研究之主要架構，如圖 4-1 所示。

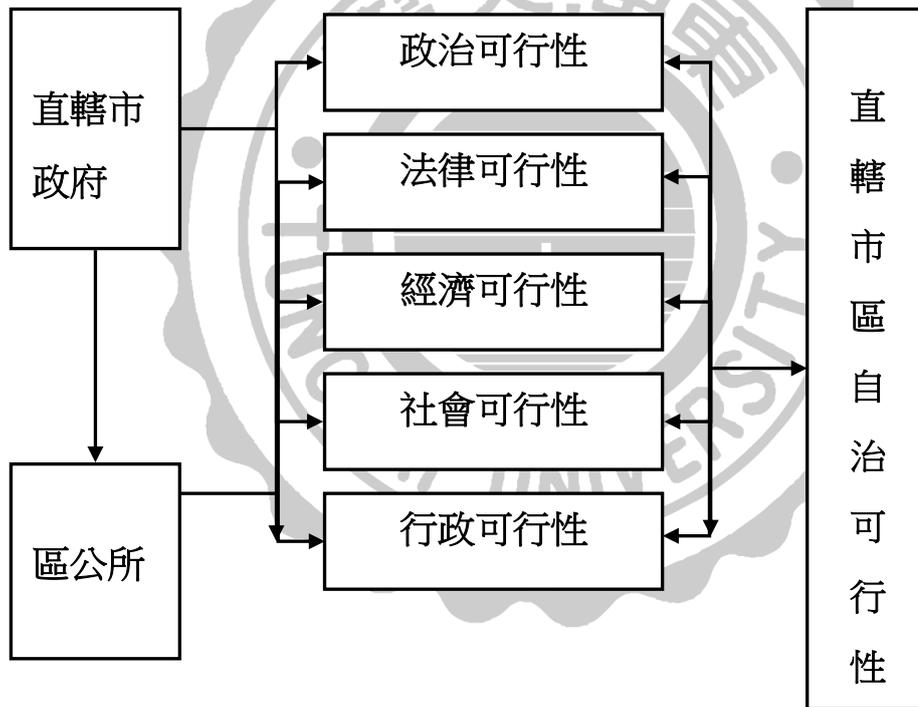


圖 4-1 研究架構之概念示意

資料來源：本研究繪製

一般界定政策的可行性研究會涉及許多面向，其中比較重要的包括政治、法律、行政、經濟、社會、技術及時間等之可行性（丘昌泰，2006；吳定，2005），本文將從政治、法律、行政、經濟、社會這幾個面向來進行以下分析。

### 一、政治可行性(political feasibility)

政治是社會價值的權威性分配過程，瞭解影響權威性價值分配的政治行動者，例如政黨、利益團體、機關團體、傳播媒體、意見領袖等行為者的正反意見，正是研析政治可行性的首要工作，亦即要分析政策方案在政治方面受到支持的可能性。指政策方案在政治方面受到支持的可能性如何，至少包括下面這些支持因素：一般人民、標的團體（人口）、行政首長、意見領袖、政黨、利益團體、大眾傳播媒體、民意機構等。同時還應考慮該方案是否違反傳統倫理道德觀念，及社會上盛行的價值觀念，如果違反的話，其可行性即告降低，如大陸所推動的「一胎化政策」即是。

原臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺南縣及高雄縣陸續升格為直轄市後，計有 121 個鄉鎮市，人口總計達 950 萬的縣市停止鄉鎮市選舉和自治，若再加原臺北、高雄二直轄市及基隆、新竹、嘉義市及原臺中、臺南市轄下之區未實施自治，合計共有 1600 多萬的人口地方，佔臺灣三分之二，未能實施基層地方自治，許多學者專家認為此舉有違反地方自治民主發展潮流。且許多直轄市的區人口數比一個縣、市的人口還多（如新北市板橋區 55 萬人比新竹縣等 12 縣、市的人口數還多），卻無法選出地方的首長及民意代表辦理區域的自治事項，對這些區的人民有失公平。因此有部分學者專家認為直轄市、市的區實施「區自治」有其必要性，開始研究恢復自民國 46 年停辦的區長及區代表可行性。

### 二、法律可行性(legal feasibility)

從規劃政策方案時考量是否能夠克服憲法、法律、法規命令或行政規則等障礙作分析。其中以僅涉及行政命令，不涉及法律問題之可行性最高，需配合修改現行法律者次之，而需制定新法律後方可執行者，因需冗長的立法程序，可行性最低。

### 三、經濟可行性(economic feasibility)

係指執行政策方案所需的一般性資源與特殊性資源是否充足，以及是否可以發揮預期的效益。其中，一般性資源指經費預算，而特殊性資源則指專業性人力、物材設備及相關資訊等。經濟可行性即著重於成本效益的分析，包括效率與效果等面向的分析。

#### 四、社會可行性 (social feasibility)

備選方案的社會可行性是指社區民眾是否可以接受該項備選方案？其意見與態度如何？是否符合社區文化？是否與民眾的價值觀念相衝突？

#### 五、行政可行性(administrative feasibility)：

指行政機關及其能力是否足以承擔政策方案的執行工作而言，政策的推動需行政的配合，例如：行政協調、人力、專業的支持，均為行政可行性衡量的重點。

## 第二節 深度訪談

深度訪談是一種資料收集的方式，也是質性研究中最常被採用的資料收集法，亦稱晤談法，就研究議題透過面對面之對話交談或訪問方式，實地蒐集角色理論與實務上之相關資料，再經由受訪者對某些問題觀點或個人意見，來做為研究分析時的基礎。學者林淑馨提及：

一般而言，深度訪談多採用半結構或無結構的訪談方式，讓受訪者有較大的彈性空間說出自身對生活經驗的主觀感受，而半結構式的訪談意味著研究者對於訪談結構具有一定的控制作用，同時亦允許受訪者積極參與訪談的過程（林淑馨，2010：238）

故本研究採用「半結構式」的訪談方式進行研究，首先就研究主題擬定訪談題綱，透過立意抽樣方式選取具有代表性之受訪者進行約談，將研究背景資料與訪談題綱以電子郵件的方式事先提供給受訪者知悉，同時敘明訪談時間的長度在一小時以內，過程會以錄音方式進行，做成紀錄後，會經由受訪者過目、修改且同意後才會引用，且以匿名方式處理；訪談過程中，會根據訪談情況彈性調整題綱次序，保持靈活彈性，以利訪談的進程；訪談結束後，依據錄音檔案進行逐字稿膳打，完整呈現訪談內容的原始面貌，逐字稿完成後再交由受訪者檢閱，經其同意下，才引用此訪談紀錄，並於本研究之附錄呈現。

提綱設計

本研究之訪談題綱係依研究目的，經由理論基礎、文獻分析而加以概念化定義，擬定 10 個訪談提綱如表 4-1：

表 4-1 訪談提綱與設計緣由

| 問題題號 | 訪談提綱   | 設計緣由                                |
|------|--|-------------------------------------|
| 1    | 直轄市的組織生態困境，區自治的可行性固然不能排除，但施行要件並不健全。您認為這些施行要件有哪些？ | 行政可行性：直轄市的組織生態多元，區自治的施行要件。          |
| 2    | 直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時對於地方財政會不會產生排擠效應？為什麼？        | 經濟可行性：辦理區長選舉時，對地方財政影響。              |
| 3    | 推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇那些難題？行政的可行性如何？               | 行政可行性：推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇難題？       |
| 4    | 直轄市區自治化將涉及相關法律條文的修訂，在法制層面上會面臨哪些問題？法律的可行性如何？      | 法律可行性：直轄市區自治化涉及相關法律條文，在法制層面上會面臨問題。  |
| 5    | 您認為直轄市區自治化是否符合落實基層民主，對地方居民的自治權益影響甚大？為什麼？         | 政治可行性：直轄市區自治化符合落實基層民主，對地方居民的自治權益影響。 |
| 6    | 直轄市區自治化需要考量哪些關鍵因素？                               | 政治可行性：直轄市區自治化需要考量關鍵因素               |
| 7    | 您認為社會大眾對於直轄市區自治化的走向之觀感是支持或反對？                    | 社會可行性：認為社會大眾對於直轄市區自治化的走向之觀感。        |
| 8    | 直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作是否亦為政治力介入？為什麼？                | 政治可行性：直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作為政治力介入。    |

表 4-1 (續)

|    |  |   |
|----|--|---|
| 9  | 直轄市區長民選後，從政治意識形態而言，未來市政府與區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突？為什麼？ | 政治可行性：直轄市區長民選後，從政治意識形態而言，未來市政府與區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突 |
| 10 | 直轄市區自治化的阻礙因素為何？                                    | 社會可行性：直轄市區自治化的阻礙因素                                  |

資料來源：作者自行整理

## 貳、對象選取

依據許多質性研究學者如 Denzin 與 Lincoln(1998)和 Emerson(1993)都主張研究者在進行質性研究過程中對現象的敏銳度是非常重要的。通常，研究者是在一種極為自然的情境中運用一種或多種資料收集方式對研究現象進行資料收集方式，對研究現象進行資料收集。當研究者對所收集之資料進行詮釋的過程，必須是以被研究對象的立場與觀點出發，融入當事人研究情境中，充分了解被研究者主觀感受、知覺與想法，進而理解這些研究現象或行為之外顯或蘊含的意義(manifest and latent meanings)。簡單的說，質性研究涉及研究者持有價值信念與世界觀，明顯與量化研究者所持有價值信念與世界觀是截然不同（潘淑滿，2003）。

本研究訪談對象設定區政治理上互動最為密切的行動者：包含(1)政策執行者的政府機關人員，計有任職於內政部民政司、直轄市政府民政局、區公所等人，(2)並邀請對公共治理等相關議題精深廣博的專家學者及(3)民意反映者的地方仕紳代表，進行訪談，民政司管理全國內務地方行政、選舉、國籍、戶籍、自治團體、徵兵、社會救濟等業務，將訪談司長 1 人。直轄市政府部分，將訪問民政局一級幕僚主管 1 人；係因民政局主要管理戶政、區政、地方自治等業務，直接督導區公所，區公所部份，將訪問區長及主任秘書計 3 人；區長係指揮監督區公所員工及推行業務的領導者，理應對區公所是通盤性瞭解，故設為訪談的重要對象，另邀請公共行政領域之學者專家 3 位做訪談，期能瞭解專家學者們對區自治之看法及建議，地方仕紳將訪談曾任改制前鎮長、改制後區長及農會理事長一職 1 人，訪談的對象及選樣原因整理如表 4-2：

(如表 4-2 所示)：

表 4-2 深度訪談對象一覽表

| 訪談類別 | 訪談對象                 | 受訪原因   | 訪談代碼 |
|------|----------------------|--|------|
| 政府機關 | 機關首長                 | 指揮監督區公所員工及推行業務的領導者，對區公所是通盤性瞭解。                       | A1   |
|      | 機關首長                 | 指揮監督區公所員工及推行業務的領導者，對區公所是通盤性瞭解。                       | A2   |
|      | 主任秘書                 | 監督區公所員工及推行業務的領導者，對區公所是通盤性瞭解。                         | A3   |
|      | 直轄市政府<br>民政局主任<br>秘書 | 訪問民政局一級主管；係因民政局主要管理戶政、區政、地方自治等業務。                    | A4   |
|      | 內政部民政<br>司司長         | 綜理全國內務行政、選舉、國籍、戶籍、自治團體、徵兵、社會救濟等業務。                   | A5   |
| 學者專家 | 教授                   | 學術專長：地方治理、府際關係、行政組織與管理。                              | B1   |
|      | 教授兼院長                | 學術專長：公共行政，法制作業，立法技術，地方政府與政治，市政管理與計畫，公務管理與政策，觀光政策與法規。 | B2   |
|      | 教授兼系主任               | 學術專長：跨部門治理、非營利組織與管理、公共人力資源管理、公民社會與第三部門。              | B3   |
| 地方仕紳 | 農會理事長                | 曾任直轄市改制前鎮長、改制後區長及農會理事長                               | C1   |

資料來源：作者自行繪製

本研究考量研究對象之責任及保密保護原則，採編碼方式，第一碼以受訪者的代碼英文字母順序，從 A1 排到 C1，第二碼為受訪者回答問題的題號，例如受訪者 A1 回答第一

個問題，其編碼為 A1-1，受訪者 B2 回答第 5 個問題，其編碼為 B2-5，以此類推。如有對問題回答不清，有再追問者，則編碼為第三碼，例如受訪者 C1 回答第 3 個問題不清楚，研究者再追問，其編碼為 C1-3-1，以此類推。本研究透過 9 位受訪者的訪談結果進行分析，訪談文本的整理是透過錄音工具所紀錄之個別的訪談資料後，將先形成初步的文本工作，主要是以逐字稿的謄寫，以作為後續資料編碼與歸類的基礎。

### 第三節 研究工具

研究者是所採取的質性研究方法是決定所有研究論文品質最重要因素，所強調的是實際切身的描述事實，是以透過研究者分析來瞭解研究訪談對象的背景及動機必須有所依據，所以在訪談過程非常強調內容須真實及彈性。本研究者所使用的研究工具大致分為：研究者、訪談大綱、錄音設備、原子筆、筆記本等，茲分述如下：

#### 壹、研究者為研究工具

本研究中訪談者就是研究工具，研究者以客觀第三者之角色，並抱持著聆聽學習觀察的心情，以客觀沒有個人立場扮演有效訪談者角色，讓受訪者可以拋棄戒備心，毫無防範的回答問題，同時要具備高度之親和力、敏銳之觀察力及豐富之想像力；另對受訪者含糊不清的話，掌握關鍵時刻有技巧尋來釐清或闡釋（藍毓仁，2008 :152），訪談後再以按照訪談者的意思，全部整體用文字描述下來，才能獲得正確且深入之內容，豐富整個論文的題材，讓整篇文章更具真實性及可看性，此乃整個研究是否能成功之關鍵所在。

首先，研究者應該對於研究方法意涵有正確的觀念與瞭解，這將直接影響研究過程可能產生的不同分析結果，即研究者對訪談結果之分析將影響著研究資料之呈現。質性研究資料之可信度與有效度，取決來自於研究者之方法論、訪談技巧敏銳度與誠信（吳芝儀、李奉儒譯，1999）。在研究者所採取的訪談過程中都是很仔細傾聽受訪者，並且注意了解訪談內容及訪談後消化受訪者的回答任何問題，並且加以反覆思考，受訪者所期望表達的意思及想講的重點內容，立即了解訪談內容的相關區自治問題，再繼續做為下一步的問答。

研究者以本身為工具，欲深入探求直轄市區自至可行性，要有熟練訪談技巧，以利訪談之執行，並且要加強自我充實能力及了解歷史沿革背景，同時在訪談過程中，研究者自己扮演有效之提問引導者，以誠懇謙和的態度向受訪者說明本研究之內容、訪談目的、訪談如何進行之方式、訪談時錄音及相關倫理保密措施。因此，研究者工作就球場上的教練指揮官，如何打一場好球，讓訪談能繼續下去，並能深入正確的取得想要的社區資料，就顯得格外重要了。總之，研究者之溝通角色、專業能力、與敏銳觀察力均會影響研究過程，進而影響最後的內容結果。

#### 參、錄音設備、原子筆、筆記本

本研究採用對受訪者深度訪談做為蒐集本論文資料之方法，為避免在訪談過程中錄音紀錄與事後謄寫有遺漏或欠缺意思表達的地方，所以在正式訪談前，要事先檢查錄音筆是否有故障或充電滿格，另外還要準備相關錄音器材以進行實況的錄音工作，為防止外界干擾、錄音中斷或受訪問者本身的因素困擾，會在訪談前徵詢是否同意研究者同意進行錄音事宜，同時必須允諾確保受訪者個人隱私權，並使受訪者在全程錄音有心理準備下讓其能暢所欲言，無所顧忌。

是以，運用完善的錄音設備可使訪談者於訪談過程中，能夠更專心聆聽受訪者談話內容、做為日後資料彙整理及分析使用。另外對於受訪者重要之關鍵問題回答、重大研究發現、相關社區議題、建議改進事項或語頓應隨即紀錄筆記本，做為事後問題整理及下一題的訪談或深入發問之內容提示，使社區資料分析整理過程中能獲得正確且有意義之資訊。

本論文訪談大綱所設計的訪談方式採半開放式深度訪談，訪談前依據文獻探討的資料與研究問題及目的，擬定訪談問題。研究者在訪談其中一位受訪者，以輕鬆自然態度來建立彼此互信與互動關係，訪談技巧、態度，做為修正研究問題，最後與指導教授討論研究，正式完成所有訪談大綱內容。

## 第四章 直轄市區改制前後比較

我國現行地方制度，依據憲法、憲法增修條文及地方制度法規定，地方劃分為省及直轄市，省劃分為縣及市，縣之下又劃分為鄉、鎮、縣轄市。其中省仍為地方層級，但不具公法人地位，非屬地方自治團體。直轄市、縣、市及鄉、鎮、縣轄市、直轄市山地原住民區均為地方自治團體，依法辦理地方自治、並執行上級政府委辦事項。直轄市及市之下均劃分為區。鄉、鎮、縣轄市、區以內編組為村、里；村、里以內之編組為鄰。全國目前有 6 直轄市、13 縣、3 市；下轄 170 區（含 6 個直轄市山地原住民區及 3 市的 12 區）、鄉（鎮、市）共 198 個（146 鄉、38 鎮及 14 縣轄市）。

依據《地方制度法》第 3 條之規定，直轄市與市劃分為區，目前六都共 158 區，又依同法第 5 條之規定，直轄市之區設區公所；第 58 條規定，直轄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。區並非自治法人，區公所是市政府派出機關。六都的改制，除了臺北市既有的 12 個區與原高雄市的 11 個區，原臺北縣的 29 個鄉鎮市，桃園縣的 13 個鄉鎮市，原臺中市的 8 個區與臺中縣的 21 個鄉鎮市，原臺南市的 6 個區與臺南縣的 31 個鄉鎮市，原高雄縣的 27 個鄉鎮市，均因直轄市的改制而全部變成直轄市的區。六都產生態樣非如出一轍，臺北市維持舊制，臺北縣單獨改制，桃園縣市、臺中縣市與臺南縣市皆為縣市合併改制，高雄市則為直轄市與縣的合併改制，如前敘，依法在直轄市之下並無鄉鎮市自治的可能性，因此除了既有直轄市與市之區維持派出機關之屬性，臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺南縣與高雄縣共 149 個鄉鎮市都將改制為區，由原本之自治法人轉變為派出機關。

區的治理對原本的直轄市政府與市政府而言，並不存在太大的難題，然而其他既存的鄉鎮市，因直轄市的改制必須同時改制為派出機關的區，就會面臨政治上的衝擊。本研究對民選與官派制度之運作進行觀察比較，以分析不同制度對地方治理及民意表達可能造成的影響，從「治理」與「監督」兩層次來探討鄉與區的行政和民意機關功能之分

別，並採取多角度方式觀察不同制度在相同情境下行為的差異性。首先在治理的層次上，針對出「組織」、「人事」、「政務」、「財政」及「與村里的關係」五種面向進行重點研究，用以檢視兩制度的自主性大小、可用的資源多寡、事務應對的方式，以及和基層間的互動情形，藉此比較兩者的行政效能、民意敏感度，以及村里長的地位異同。在監督的層次部分，重點放在鄉民代表會與諮詢委員會的「權限」及「民意傳遞」，作為兩種類型代表對政務的監督能力之比較，以研究改制前後民意代表在地方治理中的制衡、以及作為政府與民眾間的溝通管道功能之改變。

## 第一節 行政機關之比較

### 壹、組織

#### 一、民選時期運作機制

在地方行政體系的制度類別中，民選制的核心精神乃是自治，而「自治」一詞在法規面上的涵意，《地方制度法》第2條：「自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項」意即鄉鎮市有權在所轄區域內依照自身的需求制定法規、自主決策以及總攬政務，並自負其責。由此觀之，各鄉鎮市行政機關在組織結構上會因首長個人考量與地方特性而呈現出不同形態，這讓鄉鎮市能擁有較大的彈性來調整組織結構與功能，以因應不同情形下的需求。

在鄉政時期，鄉鎮市公所的組織編制，除人事、政風與會計室是固定設置以外，其餘單位（如：農業課、財政課、建設課、民政課、清潔隊、圖書館、托兒所等）可依鄉鎮市的不同環境來進行調整，儘管普遍來說並未有太大的差異，不過仍能由某些單位來觀察出一鄉鎮市所具備的特色。而鄉公所的組織變動在經由內部評估、送交鄉民代表會的審議同意，並報請上級機關備查後即完成組編制上的程序，這顯示出鄉應對環境來自我調整的能力與權限，也符合鄉鎮市在組織設置上較有彈性之研究。

#### 二、官派時期區運作機制

在政府的機關層級中，區所處的地位屬於「派出機關」，是地方或中央政府為了特別事務，必需分設單位以賦予執掌的機關。而從區的構成法源也能觀察出在政府體系中所處的地位，以高雄市為例，區公所組織規程是「依據」高雄市政府組織規程來制定，並且需要受民政局的指揮與監督，這表示區用以制定自身編制的權限受到市府的控制，區可以將地方的需要或特殊狀況呈報市府，作為組織設置的意見，但仍需經過上級機關的審核後才能決定，並非如鄉鎮市般有自主的編制權力。

從目前區公所的組織結構來看，改制後與鄉政時期最大的不同就是財政課的廢置，這是由於區不屬於自治體制，自主財源的收入與調度權限收歸上級機關；加上區為市府的派出機關，其預算與權責都由上級支配、派予，鄉原有財政課的主要功能已不存在，因之將其餘單純的執行業務納入其他相關課中。而在其他組織的變動方面，為避免對地方事務造成波動與不便，因此主要的編制仍是依照鄉時期所設置之樣貌。

## 貳、人事

### 一、民選時期鄉運作機制

《地方制度法》第 57 條規定了「鄉鎮市公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管均由鄉鎮市長依法任免之。」由此可看出鄉長在人事上擁有自主安排的權限，可以依照自身的判斷來選用人員。不過也因為擁有此種權利，自然使得人事的請託或傾軋所在多有。如游景玩(2002) 研究顯示，鄉鎮市長以聘任機要人員與臨時人員為名，在行政機關內引入自身派系的影響力，恐將損害行政效率與文官制度。此外，增加各種編制外的人員任用，如呂育誠 (2003)所言，「各鄉鎮市的人事經費已佔據過多的預算比例。」這類現象將不斷增加財務負擔、並降低行政的效能。

由鄉民選制時期的情形來觀察，鄉長擁有公所的獨立人事權，除政風、會計與常任文官是經由公務員體系指派，各單位主管皆能自主任命，人選條件只需符合公務員資格即可、不須經代表會之同意，而鄉長也能自行決定主管的調動，不論是水平間的單位、或是上下間的職位調動情形都存在，例如，曾有高雄縣某公所內曾經發生過將課長調到服務台的個別案例。

另外，值得關注的是鄉長的特殊的人事權限，即「臨時人員」與「機要人員」之聘用，這兩種非正式職位的數量並不固定，端視鄉財務以及鄉長考量而異，在資格上也甚為寬鬆，不須符合公務員資格，只要不違反《公務人員考試法》的「消極條件」，並具備高中學歷以上即可。值得一提的是，機要人員多為鄉長的「個人顧問」，設有機要秘

書一職，專責鄉長之輔佐，因此該職位通常都會由鄉長側近的人物出任。至於臨時人員一職，通常屬於公所內的最基層職位，但正因為重要性較低、不須處理太過複雜的業務、而又擁有頗穩定的收入，自然成為各方關說的目標，普遍存在著請託任職的情形。

## 二、官派時期區運作機制

在《地方制度法》第 58 條中，規定「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。」區長與主任秘書兩項職位是由市府派任，區看似人事全由市府掌控，但是區長本身仍具有一定程度的人事決定權限，範圍也與民選制的鄉長相差無幾，除政風、會計與常任文官以外，單位主管能自行徵詢各方人選予以派任。只是與民選制不同的關鍵在於，區長沒有獨立的人事權，區的人事任命幾乎都必須經由市府同意才能生效，惟臨時人員視任期長短有所區分，屬於以日、月數計的人員可區逕行聘用；若是以年數計之人員，則須報請市府審查，此外，由於區長無政策決定權，加以重點業務多由市府主導，所以不需要有專人來輔佐或協助政務執行，因之機要人員一職也就遭到撤銷。

綜以上，區長的法定人事職權雖基本由民選制承繼而來，不過人員的調動或聘用都需由市府做最後的裁定，區長的「人選建議權」可發揮程度頗為模糊。而任命同意與否非區長掌握、加以公文流程冗長，可能會延誤到職的時間，並且影響到業務的接續。此外，儘管區人事權的回收也有為遏止鄉制時期政治上的浮濫聘用與素質不整問題，但是市府同意權仍然保留了政治考量在區人事中運作的可能性。

## 參、政務

### 一、民選時期鄉運作機制

依照《地方制度法》第 20 條，鄉鎮市主要在下列事項擁有自治權責：(1)組織及行政管理。(2)財政。(3)社會服務。(4)教育文化及體育。(5)環境衛生。(6)營建、交通及觀光。(7)公共安全。(8)事業之經營及管理。(9)其他依法律賦予之事項。

由制度面上來看，鄉鎮市自治事項十分多元，不過「政務」實際上多半是執行上級機關交付的任務，真正由鄉鎮市自己擬定、成形並落實的政策實屬少數，這是因為一般鄉鎮市的預算規模有限，無法從事大型的計畫，此外，越複雜的構想會牽涉到許多的行政、法律或民意問題，需要許多單位共同合作，並非一鄉之力所能負荷，因此鄉公所所進行的多為小規模的基礎建設，或是社福、稅收等轄區內的一般行政業務。

但在鄉的範圍之內，基本上業務項目與預算可以隨著不同的需求自行調度，以符合地方隨時可能的需要，並在突發事件發生時可以做出較及時的應對。這是因為鄉擁有獨立的自治權與財政權，鄉長能在轄區範圍內直接調動所需資源來執行任務，由此層面來看，鄉長擁有的權力相當可觀，加上面對複雜多變的民意壓力，使得鄉長必須主動地處理鄉內的種種事務，並較積極地加強問題的發掘與改善。

## 二、官派時期區運作機制

雖然區為直轄市政府的派出機關，在市政府的組織規程中也很明確地規定著區公所是「分掌各項業務與本府授權事項」。不過除稅務以外，區的治理狀態程度為何，仍視區長個人的企圖心是大是小。因為直轄市政府所交付的業務只是一種統籌性的指示，例如說規定區一定得舉辦某些活動等，至於詳細的內容，則由區長規劃、並督責單位執行，這表示區長也要應對地方的民情，並配合多方意見需要來施政，加以各區的環境特性多元，區長可以思考如何凸顯本區獨有的面貌，並落實在區政的執行上，這就顯示出區在直轄市政府授權內所保有的一定的自主意志和權限。

但是這種「權限」能夠發揮的效用及涵蓋範圍，關鍵仍在於「決定力」的多寡，因為區對於業務僅有「建議權」與「執行權」，建議權是區的主動作為，利用業務範圍內的職權來形成向直轄市政府提出的議題，例如區內的基礎建設。但是提案接受與否則非區所能夠控制，直轄市政府會依自己的考量來決定區行動的程度，舉例來說，社區活動在鄉治時期公所都會斟酌給予補助，但改制後市府則將此一「慣例」停止，或是必須要區提出完整的計畫才有可能獲得同意。

這當然大大限制了區從事的活動類別與規模，並使事務的進行增添許多不定性。再者，停止鄉鎮市選舉以後，區長不再有勝選與否的包袱，公所直接承受的民意壓力也減少，這些因素都降低了區長在區政上的積極性，逐漸只單純依循市府方針來行動，行政效率低落，消極地使用「執行權」從事上級單位派與的事項，以及處理責任內的業務，從而產生公務體系的通病，即較少主動對了解、改善地方問題、並對各種事務進行規劃與重視。

## 肆、財政

### 一、民選制鄉運作機制

對於地方自治團體來說，財政收支一直都是治理上最重要的課題，既然擁有自主調度財政的權力，相對地就必須靠自己的力量來籌措財源、並有效率地分配、善用預算，

才能兼顧機關營運、地方建設與民眾服務的支出，學者呂育誠(2003)對當前鄉鎮市普遍面臨的財政困境進行詳細的研究分析，並提出共同的缺失現象：

收支失衡：多數鄉鎮市的收支短差情形十分嚴重，即便在融資借貸過後仍有許多地區不足支應財務缺口，造成鄉鎮市無充分財源來為維持日常運作與民眾服務。

財政能力不足：分析資料指出鄉鎮市的自籌財源僅佔歲入 39.96%，上級政府補助的非自籌財源卻佔 60.04%，這使得鄉鎮市大量依賴上級政府支援，而使自主權受到了限制。

預算排擠：鄉鎮市的財源運用在經濟發展的比率上逐年降低，一般政務與社會福利等項目則逐漸增加，而經濟發展預算減少讓收入更加不足，形成歲入短差的惡性循環。

預算的充裕程度最主要仍視鄉的自有財源體質是否良好，這必須對鄉收入來源進行研究，以便釐清哪些收入較為穩定、足以供應鄉的支出；或哪些收入較為貧乏，應該加以改善，以求鄉財源的最大化，對偏遠地區來說，要另闢自有財源有著相當的困難，加上難以在短時間內獲得成果，因此鄉鎮市多數只能向上級政府單位請求協助。這通常會利用兩種方式進行：一是鄉長親自請託機關部會的支援；二是提出鄉的各項計畫以申請政府補助，而大體上都是兩者相互混合使用，因為以一鄉為規模的提案並不容易獲得政府的支持，此時就必須依靠鄉長平時與各界交往所建立的人脈關係，才有更大機會籌得足夠的經費，而在採取這類非正式管道的場合中，政黨與立場並非具有很大的影響力，鄉長個人的政治手腕才是決定性的因素。

## 二、官派制區運作機制

對所有行政機關來說，日常機能的運作、或者各類計劃的進行是否順利，皆端看預算的額度高低，以及如何予以調配的能力，而我們又可稱之為「財源與財權」。從目前的體制來看，區無法由地方直接獲得稅款、也無權制定自治條例來開闢財源，所以區可自主提供地方服務或從事地方建設的空間縮小。區的財政來源是上級政府，支出的目的無法由自己一應決定，僅能藉由提出轄區需求來申請撥款，但仍需視市府的決策作為最終依據。

改制以後，區不具有自主財源，因此無法自行制定和動用預算，而是每年會在市府編列下年度市政總預算時，提出區的整體施政計畫，並針對其中的重點項目報告詳細計畫與所需經費。倘若來不及在總預算時申請、或者是在總預算後才發生的事務與臨時的支出，就必須以「專案」呈報、獲得市府同意後以動支業務費或是第一預備金來支應。

至於當發生「計畫原先設定預算不足」情形時，就必須對計畫內容進行調整，或是再向其他機關部會申請補助。

由於區的年度預算是由市府分配，因此區的財務支出都受到於市府的監督，計畫項目也都是由市府主導審核，所以除非是發生自然災害等突發事件，會動用緊急預算進行救災復原以外，區基本上的所有開銷都有一個固定的限度。區在預算上幾乎都必須經「呈報→審核→同意」的步驟才能動用，這使得區較不容易以各種名目來增加經費。

## 伍、村里長的角色

### 一、民選制鄉運作機制

《地方制度法》第 59 條中，對村里長地位的描述為：「村里置村里長一人，受鄉鎮、市、區長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項。由村里民依法選舉之，任期四年，連選得連任。」不過實際上，鄉長對村長其實無實質上的監督權力以及意願，因為雙方皆擁有民意基礎，況且鄉長必須拉攏村長作為選舉時的樁腳，若不慎引起對立恐危及自己的政治前途，加上村長也需要利用政治實力向鄉公所爭取服務地方的經費，所以基本上鄉長會與村長保持密切的關係，此外，雙方也會為了鄉內的建設或發展相互聯繫，匯聚更多的民意來向上級政府取得更多資源。

從這些情形觀察，鄉長與村長維持著一種生命共同體的互動模式，由於鄉級選舉競爭十分激烈，為求在眾強環伺中脫穎而出，就需要建立某種程度的政治結盟，並於當選後延續到鄉政的實施上，成為一種利益上的交易，村長給予鄉長政治支持，鄉長則以各項資源回饋村長，以達到雙方間的「共存共榮」。比較特別的是，政黨傾向在其中發揮的影響力是較薄弱的，意識形態並不會干擾到鄉長與村長的這種相處方法，而且為了彼此的仕途平穩，也為了有效替鄉爭取利益，鄉長與村長間更願意選擇合作取代對立，很大的原因是偏遠鄉鎮的資源一向較少，若不同心協力恐將更受到邊緣化的命運，也使得鄉級政治人物更重視利益的獲得與分享。

### 二、官派制區運作機制

直轄市所屬之區內的里長為民選產生，但由於區長無民意基礎、權限也不多，因而對里長的指揮監督能力較弱，甚或會受到里長的抗拒。如張貴珍(2008)研究指出，區公所與里長間的衝突在於公所將里長定位為匯集里內意見、協助區政指令的傳達與落實，而不是專注里內建設。但因為里長具有民選壓力，必須替里民處理各種問題，並反映里

的意見，而非聽從市府只是來執行任務，所以才會出現里長常常在陳情、爭取權益與資源的場面。

就現今改制後的情形觀察，區長和里長間保持著相互尊重的關係，但不比從前鄉長與村長那般密切，而且里長的確會比較看重自己的民意基礎，因為區長為公務體制的一員，在與市府應對上必須公事公辦，較缺乏彈性；里長則較具有政治性手段，多少可以運用不屬於公事上的管道與政府討價還價。

在里長的角色方面，廢除鄉長及代表選舉後，過去有鄉長、鄉民代表及村長可以分工來替鄉民服務，現在僅存里長可負擔此任，而在面對非民選的行政機關時，卻又不具有監督權和建議權，只能向區公所陳情，或者自行替民眾處理能力內的問題，但是里長本身的資源不多，所以在許多事務上都顯得左支右絀，對民眾的服務也會有所不足。這使得里長認為責任跟以往相比確有增加，因為民眾會轉而向里長表達不滿，讓里長需要花更多心力提供協助，但是里長又無權要求區公所直接給予支援，若遇到區愛莫能助的問題，也只能盡量地向市府反映地方意見，所以改制後的里長可說是權小事多，也感受到比以往村長時期還要大的壓力。

## 第二節 機關之比較

民選制鄉代會運作機制：

在《地方制度法》第 37、48 及 49 條中，所載明的代表職責可概分為「審議權」與「質詢權」，兩者的不同之處在於審議所針對的是預算、提案或自治條例等政務的審查；質詢則是針對部門的行為進行監督與要求。

在鄉代會的正式運作模式裡，民意代表對公所間的監督首先要注意公務執行上是否有違法情事，因為代表們不一定清楚所有工程的內容，儘管預算編列書上會有紀錄，但若是中央補助的部份代表可能不知情。另外有些狀況是某些代表向上級爭取經費，但年度預算書中並不會加以記載，至於如何監督這種不列入紀錄的預算，大多數情形是當得知某處有新工程進行時，代表們會主動去詢問，若是由公所發包的工程就負有監督之職責，但若是由縣府上級進行的就不具備監督的立場，只能從旁關注進行時的品質。

另外，在會議的互動方面，通常代表會與鄉公所間的關係是較為平和的，只是要留意彼此間的分際，以免無法拿捏監督的力道。至於實際的運作上，鄉代會在監督權的行使有一項特點是「審議權效用低，質詢權效用高。」這並非是說審議權本身有所缺陷，也不是指代表在預算監督上的關注不夠，而是由於鄉的自有財源有限，使得預算在編列上的限制較多，代表們能增減的空間也就比較小，因此為避免對鄉務產生衝擊，代表在一般項目預算上較不會有過多的變動。





## 第五章 訪談結果歸納分析

本章主要是直轄市區自治在質性研究的領域中，研究者以訪談工具及訪談對象分析內容，對於訪談的選取對象及訪談內容大綱對本研究結果非常重要，為增加本研究信度及效度，在研究訪談對象係為內政部民政司長、直轄市政府民政局主任秘書、區公所區長、區公所主任秘書、專家學者及農會理事長等訪談者。為使訪談達到本研究所需結果，有關本研究大綱研究者都會在二天前已電話通知、E-mail 或傳真的方式聯絡受訪者，以提昇本研究論文之內容品質。

### 第一節 行政可行性

馬英九總統於縣市整併改制時，曾提出「未來直轄市的區也可能實行自治」，又 2009 年下半年當時的內政部長江宜樺曾裁決：「原鄉鎮市改為區，暫停地方自治選舉，俟二年後再行檢討。」，且依地方制度法於 2014 年 1 月 29 日新修正條文，以專章增訂直轄市原住民區，其第 83 條之 2 規定，直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區，為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

目前共有 6 個直轄市山地原住民區，新北市烏來區、桃園市復興區、臺中市和平區、高雄市那瑪夏區、桃源區及茂林區。即新北市、桃園市、臺中市及高雄市等 4 個直轄市的區皆存在著一市二制之模式運作。

區自治施行要件，本人認為需具備：1.有法源依據。2.區需有一定之經濟規模。3.有自有財源收入。(C1-1)

如果直轄市轄境內的區要自治，必須有理由，直轄市有原住民區，原住民區是地方制度法讓它有自治的一個條件，直轄市是縣市合併，原來的縣改成改成直轄市，區的一個劃分，很久沒有做調整，有些區規模非常小，譬如說台中市的中區，以前是台中市的精華，整個台中市發展之後，變成是它的區過小，有些區人口很多，比如板橋或者是台中市的北屯，如果實行區自治，要先考慮到每一個區

它的面積、人口至少不要有太大的一個落差！才會展現出自治的一個條件，影響到區自治的財政，財政部份是在考慮區自治的一個很重要條件，所以現在的面積差異過大，人口也有一些懸殊，另外就是考量到財政的問題。(B1-1)

行政區域劃分法、重新整併、獨立的預算權，中央的補助款，特別補助款，區自治如果實行要件不健全，要給相對的預算權，才有誘因，一個是錢，一個是權。要有人事權，以前鄉長他說了算，現在不是，現在都經過局裡，派令也要從局裡發過來，所以沒有錢又沒有權的情況之下，沒有誘因(A1-1)

要修法才能地方自治，地方制度法要修，...區長區自治，...給予適度的預算權，...給予充份的人事權。...就好像現在的原民區，原住民自治、臺中市和平區自治，可是和平區長為什麼一天到晚跑台中市政府？(A1-1-1)

負責地方自治裡面去溝通里的一個溝通...民選的話，...也要自治代表啊...區自治只有和平，...原鄉的部份，...財政的問題，...編列編那個那些又把以前鄉鎮鄉，村代表那邊又要要要付。其實我們目前...都是市長指派的事務官...自治的話就當然的法人，就是由民選所代表，...又多一級啦，...執行力的話是由縣市政府直接下來是更快的。(A2-1)

獨立的預算啊、民意機構啊...財政權啊、人事權啊，...區自治的可行性才有可能啊！...我不是很贊同...整體的建設而言呢，還是要像現在這樣子，整個台中市建設才不會每一個區的建設不一樣，...區劃好啦！你區劃好如果沒有獨立的人事、財政權...那是沒有用啊！但是我覺得其實...我覺得現在反而比較好欸！...這樣不會有貧...就是發展有很多差距的...不只是邊陲化欸！那個有些區的錢比較多、經費比較充裕就會發展的比較好，有些區的經費比較少就發展的比較不好，所以其實我覺得...我是覺得直轄市合併這是正確的。(A3-1)

直轄市組織在區它有一些限制...不完全說限制之後就不能有所作為...經費上被市政府有所框列...直轄市的區，在生態上當然是有一些困境啊。但是並不是說都不能做...改為民選的話...區代表的素質，如果不提昇的話啦哦，我覺得改為區自治是...同樣應該也...不會很大啦...區代表他所看一件事情哦，他所看的地方其實還不成熟喔。他只看的自己本身的所在利益啊，他不會看整個整個區域的發展...區的人事...要找要在市政府...人員的方面嘛。財政的方面...經費上，鄉的話比較有自主權...(A4-1)

...自治...直轄市、縣市乃至於鄉鎮市的自治，這個要件是不是齊備，我個人  
都覺得還有一段路要走...民選的一個議員或代表，那這樣選出來這樣叫自治吼，  
我會覺得這樣還不夠...居民在這個自治的中間扮演的角色...不是一個投票機...  
應該對於地方的公共事務有一個參與的熱心...區，如果要自治...對於所謂的自治  
要有正確的了解...對於自治的一個這樣一個想法有個共識之後，然後對於整個地  
方的一個發展有一個藍圖之後，大家共同來解決，這樣我覺得這樣才有一個達到  
自治的一個必要。...法律的制定是一定是配合...財政收支的劃分啊！相關的那個  
權限的劃分都是...(A5-1)

民主素養是一回事...對於自治要有一個所謂的共同的一個目標...願不願意  
投入來關心地方的事情、來參與地方的部分？那我會覺得地方自治一個非常核心  
的就是說民眾的自...自主的參與，...(A5-1-1)

...組織生態是多元...多元化的社會呢要區自治呢應該是更需要...因地制宜  
嘛，要配合它的生態的一個發展...實行要件區自治不健全的原因在哪裡呢？是在  
啊區啊它的行政區劃不合理，不是人口太多就是人口太少或是面積太小有的面積  
太大...強化它的那個自治財源...區域的劃分啊，應該要優先來重新檢  
討.....(B2-1)

...民主政治哦就是說分層...負責制衡...制度性的安排會牽動到全部，...成立  
區代表...相關的預算編制...搭配法治的修改...是什麼一些功能非得透過區自  
治，才能能夠得到落實？然後我才要來推區自治...組織、人事跟預算其實主要是  
三大類，...相對應的法規。...地方行政機關組織準則...區公所的員額編制、組織  
編制可以設多少的這個分科辦事？這些全部都要要要重新重新去做研議跟討  
論，...預算就是跟財政有關，...政治效益來講和政治的可行性跟接受度來講，這  
些恐怕我都覺得不是很樂觀啦...地方民主的參與精神啦，要維持啦！所以這區自  
治可能要去推動啦...里長不能夠代表代表地方民主的這一個精神的延續...地  
方民主就是非得要分權制衡才叫做地方民主...參與式預算，他會不會是一種直接  
民主的真正的直接民主的精神...區自治要求的就是說那個行政服務效  
率.....(B3-1)

二、推動直轄市區長民選在行政執行力方面，因為直轄市長與區長都有民意基礎，為向選民負責，民意為依歸，當視其政策理念是否相同而定，若理念趨於一致當可減少溝通成本，政策順服。

我國的鄉鎮市自治法人，實宜予整併，以有效減低各自的基本行政支出；再者，區域規模擴大，其地方施政方有經濟規模效益，更重要的是，因規模擴大，中央政府方有重新思考修改地方制度規定，已賦予地方政府更多自治實權的可能。(C1-3)

它過去就是縣跟鄉鎮市的一個規模，只是有些過去的市，它可能沒有區而已。其他的縣區都是這樣，以前都是縣底下就有鄉鎮市，也是一樣在進行，所以這種可行性當然是存在，只是說直轄市的區如果民選之後，對於市長他的那個行政執行力方面就是我覺得就是會跟過去縣跟鄉鎮市的那個狀況會很雷同，就因為鄰避設施，進行更多的一個協調區有民意機關，有行政機關，鄰避設施，大家都會互相推，基於民選的壓力，抵抗性比現在更強，所以在行政執行力方面會遭遇行政的協調成本，面臨更多的那種所謂可能政策順服的問題，就是說你要推動任何的政策，難免標的團體或是利害關係人他們都會預見比較強烈的一個一個抵抗或是反對，這部份就是在未來區長民選之後可能會發生的一個情況(B1-3)。

民選的區長不一定了解公務員的行政相關規定、制度跟流程，因為大部份沒有在公務機關待過，又會產生很多干戈，大家又格格不入，在行政方面就會遇到很多的干戈(A1-3)

...和平區長...在民選區長的那個實務實行層面會遭遇到哪些困難我覺得這個就...他可能會體會最深！以前...全部地方稅會有一定比例的分配到鄉鎮公所，它有自由的財源、有收入性的財源，不是只有上級機關補助的！...直轄市區長民選在行政執行力上面會遭遇哪些問題？...依我所了解的應該是還好欸！因為不管鄉鎮長還是民選的區長他們都會認為說他們的財政收入不足以支應他...他們需要的支出，那財政會比較困難而已！其它他們人事權也都是獨立的啊！...行政的可行性如何？我是看他們都推行的不錯啦！當然他們區長在推行政務的時候還是很多需要各局處來協助啦！...也是需要市府的建設的藍圖能夠規劃到整個和平區...(A3-3)

...行政的劃分會不會造成榮民效應...政治角力...直轄市市長支不支持啊很重要...民選的話，他可能就會跟你脫離關係...有權力在握的首長，他願不願意放出來...依照目前我們公務人員的素質啦，公務人員的專業，在推動這個部分應該沒有問題。如果不是這些政治的角力、政治的介入的話喔...行政的執行上應該就不是什麼大問題...官派還是民選喔，應該做...一個前瞻性的規劃喔去看...(A4-3)

...行政的問題就是說如果要推動直轄市民選，因為推動直轄市民選，第一個其實他是一個政策的問題，包括到整體的一個民眾的一個認知的程度而已。...今天確定要做，其實我會覺得行政沒有甚麼難題，就是只要法律通過之後，這樣來執行，行政沒有甚麼問題，行政絕對可以做的，...權限可以劃分了，你雖然各有不同層級，各自處理事情了，可是涉及到很多事情必須要連結在一起的時候，你的問題是不是能夠真正解決？那在這裡去談到的就是行政的執行力...當你採取自治的時候，你各自選民選出來的目標不同的時候，你一定會產生不同的一個在一個市裡面有不同的一個區塊，不同的一個分割的一個情況，那這樣情況會造就整個直轄市的一個行政的一個執行的一個效率是會有一些打折。...山地原住民區的自治，他是沒有財政...沒有財政權的，也就是說他不能夠自己徵稅，不能夠自己去這個...這個舉債，...靠直轄市按照以前年度給他的...財政畢竟是有限的...(A5-3)

...區長如果改為啊民選...這個沒有絕對的喔因為民選的市長他有民意的基礎，那麼官派的區長他沒有民意的基礎，他的貫徹力會更高，否則市長就把他換掉了嘛。...市長是民選的，區長也是民選的，都有民意的基礎，彼此互相對對壘...尤其有黨派的考量的話...可能執行力會更不理想也不一定，所以說這個是沒有絕對的啦，不過大體上來講，那個民選了以後，因為他有那個民意的考量，他以民意為依歸嘛，確實民意所需要的他不做也是不行啦，類似這樣。(B2-3)

...行政效率...行政效率就是主要在回答，行政執行率方面衍生出的問題...溝通的層級多了就是一個問題...公務人員培訓...行政執行力跟能力會有很大的關係...公務人員的能力，再來就是行政執行力.....(B3-3)

## 第二節 經濟可行性

一、回復區自治對於財政難免會產生一些排擠效應，因為區長的選舉可能涉及到政治成本的問題，政治成本的問題可能對地方財政產生影響，變成直轄市市長跟區長之間的協調會多一些行政成本，會影響到整個財政的分配。

直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時會產生排擠效應，因我國財政資源有限，即便充實地方稅的大餅，分到個別鄉鎮市區，其實質的財政強化仍然有限，再者當前我國的鄉鎮市公所，其現有的財政，不僅無力於推動大型地方建設計畫，同時，其基本的公所人事支出，都有賴上級政府的協助，甚至有不少的鄉鎮市公所，連基本的路燈照明電費都無法支應，更遑論施行地方自治所可能帶來的效益。(C1-2)

重新回復區自治，跟以前縣的運作體制一樣的，新北市以前有鄉鎮市，桃園市桃園縣下也有鄉鎮市，回復區自治對於財政，我個人認為難免會產生一些排擠效應，因為在整個財政分層上，有些稅要進行分層，另外有沒有在地方財政有獨立性？如果沒有獨立性，必須由中央補助款或直轄市統籌款來指引，我覺得排擠效應該會是存在，尤其區長的選舉可能又涉及到政治成本的問題，政治成本的問題它可能難免對地方財政有一些影響，變成直轄市市長跟區長之間的協調會多一些行政成本，會影響到整個財政的分配。對於直轄市長的指揮，我覺得相對比較沒有那麼迅速。(B1-2)

辦理區長選舉的時候，對地方財政會產生排擠效應，...浪費錢，辦選舉的選務要多少人，動員多少人投票，...除非有辦法三合一、四合一、五合一，跟市長選舉的時候一起辦...(A1-2)

代表會還有主席...很多預算，你被他們卡住啊。我們又是原八區，...派駐單位，區公所下去的，...區長官派走向民選區長。這個排擠上面一定會有，對不對？因為多那些預算，...我是建議是說區域劃分是可以整併。...有人是說可以整併跟議員的區一樣的話去劃劃區域，...財政是中央集權...地方的公共造財都不夠，地方可以支配的財政，好像都不夠。...稅入跟稅出差很多(A2-2)

選舉的那一段期間為什麼會產生排擠效應？選舉就選舉啊它本來...因為區域如果自治他們在年度開始的時候，它就會編列預算來執行所有的建設...預算經

過代表會同意通過的預算來執行，它並不會產生任何的排擠效應啊！...就像我們以前鄉鎮公所鄉鎮長在選舉的時候...也不會有排擠效應...(A3-2)

選舉經費是由市政府來負擔...區公所本來就負擔的里長的選舉...經費不會多很多...排擠效應的話呢.不敢說沒有，但影響應該是很小的。...(A4-2)

要實施自治的話，區要從官派變成自治的話，那財政會不會產生排擠的效應？...難免會對一個所謂的整體的一個部分會產生一個切割。...在所謂的一個既有的資源分配下，他當然會...會選擇自己要做的事情，那這個對於財政就是一個衝擊...絕對會產生排擠的...在資源不足的部分...不能做一個整體的規劃...變成完成是由官派的這個情況？也是考慮到...因為直轄市他本身他在各區之間他是一個連結的。...去做一個自治的結果是相對的，各自有各自的一個目標...各區有各區自己發展的目標。那這樣的發展的目標可能會造成相鄰的兩個區的一個發展，迥然不同，然後各自為政會產生一些比較大的問題喔...分割的發展能不能去造就一個整體的城市的一個發展...地方自治，不同層級，是你縣有縣該做的事情，鄉鎮有鄉鎮該做的事情，兩個不應該會是重疊的，但是他的轄區是...是...是在一起的，所以變成說，即便你現有整體的規劃，但是到鄉鎮市的時候，他沒辦法整體配合。那這是一個問題，...整體的一個資源的搶奪會產生，所以他會產生一個財政的這一種所謂排擠的一個效果，一定會有這樣的一個問題。.....(A5-2)

如果直轄市的區長呢從官派走向民選的話，那麼他現在最重要的就是財政收入劃分法要修改，...區根本沒有固定的財源嘛，那它怎麼樣能夠自治，自治要有自治財政...這個是一個最大的問題...山地原住民自治區沒有制訂財源啊，都要有市政府啊撥款給它...大家也想要錢掌握在自己手裡...地方自治團體的那個功能沒有辦法發揮...(B2-2)

選舉經常來講的話，看你怎麼設計...合併辦理...幾合幾，我們一直在選舉的期程一直在整併...選舉是跟既有的選舉去做整合的話，地方財政的支出負擔不會多太多。...覺得跟地方財政會不會產生排擠效應...(B3-2)

### 第三節 法律可行性

一、直轄市區自治化將涉及相關法律條文的修訂，地方制度法、財政收支劃分法及公共債務法配合修改即可，因未涉及憲政，法律是可行的。

中央在未來「區制」制度之研議，不必全部一致性的思考，可於地方制度法，以分立設計的方式，規範多種區制制度，供各新直轄市選擇，也就是說對於各直轄市未來之區制，中央政府不必替代各直轄市作決定，而由各地方自行依照所需，針對制度與地方特性，選擇適合自身組織體制，方為落實地方自治較為穩健之作法。(C1-4)

直轄市就像我剛剛講的，它是因為是著重在效率性，現在運作也有一段時間了，大家覺得沒有區自治好像也還好，反而直轄市的行政效率跟整個財政的狀況還有它的那個區本身在市長跟區長的互動上，好像做得也還可以，所以現在如果要再把地方制度法裡面要恢復區可以自治的話，面積跟人口數到底要要怎麼樣的一個規模，才大家有一個共識，在法制層面進行修法，我們要考慮到法律條文它落實的可能性，我覺得直轄市的市長本身對修法可能就會反對的聲音，因為他覺得現在的一個運作對他來講很好，如果區域選舉區域過小的話，被詬病的派系問題或是黑道啊、買票，出現的頻率就更高，所以現在反而譬如彰化縣，縣長反而認為說，是不是我的鄉鎮市長就改官派就好了，反而還有這種聲音(B1-4)

區自治化第一個地方自治法要修，實行細則要修，包括它相關的配套，財政收支劃分法也要再修，因為財政收支劃分法是針對各個縣法治層面上牽涉到的是更會更加的在搶錢這一塊，立法院過半修法通過(A1-4)

它...制定了哪一些法令，就行政規則或者是...行政命令，或者是...我都不太清楚！(A3-4)

行政區域劃法跟辦法...來修改...修改的過程當中，就變成政治的角力場所...在政黨上如...不能取得一致，可能在修法上面...又是一個苦戰。再來喔，...實施沒有幾年又改為這個...這個民選的話，在民眾的觀感會不會...給民眾的觀感，會不會有不好？...取決於民眾意識...政治角力會減少...操控式的民調...(A4-4)

直轄市區要不要自治？這是一個所謂的政策的一個部分...法律層次當然就是大家要共識要形成，那共識如果沒辦法形成這個難度...這個執行難度會很高...行政的效益或是所謂民主的效益...民眾只當一個投票機，投票完之後就...就任由

那個首長，任由那個議員或是代表...效果就會有限的...法律的制定，他是...他是一個共識成(A5-4)

要把它改要從官派改成民選這個部份的條文修正啊...山地原住民區不是已經民選了嘛，他也不過是改幾條嘛，所以啊，這個呢只要把這個條文啊做一點調整啊就解決了...在法治上不是很大的問題...公共債務啊，也要配合修改...(B2-4)

我覺得不是法治層面的問題！主要是政治層面的問題...區自治一定會涉及到法律的...組織、人事、預算...預算...地方收支劃分法...統籌分配款...地方稅法通則...法治問題向來都是政治層面的問題...政治談好以後，法治就很快...(B3-4)

#### 第四節 政治可行性

一、直轄市區自治化符合落實基層民主，由自己選的人管理地方事務，但選舉不是唯一方法，地方居民的對地方事務的關心是否持續，而非一時。

區自治化在這個過程當中，直轄市褪去了中央官派機關角色彩，轉型成為相較於其他自治體更加行政自主，擴大公民參政權，有助地方基層建設，減輕直轄市負擔，更加財政自立的地方自治團體，為深化民主所必要，且又提倡落實地方自治，已發展公民社會民主性不言而喻。(C1-5)

覺得落實基層民主當然透過區自治化，你去選區長、選區議員，當然是對基層民主是有一定的幫助，對民主的訓練是有一點幫助，但是以現在的條件來講，以現在直轄市的本身的面積，那它你說一個以台中市來講它就劃分成二十九個區，二十九個區裡面事實上它每區的居民他也都有在選市長啊，他也有他也有議員可以選，所以在基層民主的落實方面，其實選舉也不是唯一的條件啦，因為我們現在可以透過很多這些嗯市政座談的參與啦，阿還有那個像市府也許他會推一些 i-voting 餉就是透過電子投票的方式啦，來表達對市市政的一些看法，所以嗯我覺得當然區自治化一般認為是對於基層民主的那個訓練當然有一定的幫助啦！不過以現在的規模來講，其實就算區沒有自治沒有變成自治體啦，其實地方居民的這個自治權益的影響應該會不是很大啦，因為他可以透過現在電子傳媒，電子化政府這種概念去表達他的那個意見，那他也可以透過里長或者是市議

員去反應，那如果事情可以做得好的話，其實增加不增加這個區自治，應該也沒有太大的影響。(B1-5)

區自治化是基層民主的一部份，里長就是一種基層民主的落實的表現，少掉了鄉鎮市長，少掉了鄉鎮市民代表，確實不利民主參與，區自治化，影響甚大，因為確實沒有那個條件，區公所就已經沒有區民代表會了，那你又為了這個，到時候你又要蓋一棟區民代表會給那些區民代表整天在那裡泡茶聊天，還要有一個區民代表會秘書整天陪那些區民代表聊天，其實也是浪費公帑！(A1-5)

我覺得現在就可以啊！不用自治就可以落實基層民主，我們的...妳看...合併前跟合併後民眾的權益...有差嗎？對啊，沒有差吧！只是少辦了幾次選舉而已啊！那其它沒有啊！少了幾項投票權而已，其它我覺得沒有什麼差別！1999 你要投訴管道也很多，你要反應的也都有啊！那所以對民眾的自治權益...我覺得不會有影響(A3-5)

管理的人是自己選的嘛，不是上面派的啊，這樣就是...就是民主嘛。

...整體的發展來看...以整個大臺中市的經濟交通，還有文化的發展，或許會有一點不一樣...站在市的層級上，我怎麼串聯各區？可能會有一點不太一樣的規劃...比較不好...展現啦。...只是一個區的話，要提昇它的經濟，它的困難度會比較高一些點。困難度會比較高一點...所以說，你說這個自治化是否比較落實民主，在整個民主性的課題當中他是比較接近民意。...自治上的或許不會...不會比較大...跨域治理...政治的親民化...現在市長常常到各鄉鎮去跑...(A4-5)

落實基層的民主，概念上..是認同的...選舉之外能不能發揮到所謂的參與的這樣才是我...我關心...談一個民主的時候，包括到選舉的產生，包括到民眾的一個參與都是一個非常直接的...的關鍵...民主不是只有選舉，民主是選出來之後，你還要去監督...還要去參與...民眾能夠廣躍參與，我相信這也是一個基層民主的展現。不單只靠選舉，可以單獨去處理的吼，這個是我們是一直覺得他是一個基本的一個...基本的一個原則。...(A5-5)

在這個財政非常困難的情況之下呢，自治與否都不重要了，重要是要給人家自治，那你財政方面要給它一個條件，這方面必須要互相的配合...(B2-5)

基層民主的意義跟價值...難道只有推行區自治才可以保護嗎?啊如果有其它更簡便的方式、更經濟效益的方式可以來...來促成這一塊,那為什麼非得一定要思考區自治化?...參與式預算...1999...(B3-5)

二、直轄市區長民選後,因為有民意基礎,要受到監督,區公所為民服務的工作有政治力介入,但不見得一定是壞事。

區長若改為民選,為民服務工作應會更貼近民眾,更有效率,更有效能,因為爭取選民之認同,當然需以民意為優先。(C1-8)

只要有選舉就一定會有,在台灣可能會有選舉恩怨產生,那也可能會有這種比較強烈的派系的可能對立,區公所為民服務的工作是否為政治力介入,只要觀察它過去在鄉鎮市時代,還沒改制之前的情況應該就可以了解,包括現在目前在運作那個縣,縣跟鄉鎮市之間也同樣存在這種狀況,就是政治力介入可能因為區公所要接受區議會的監督,區議會可能有黨派的立場,在很多的區政的決策上面,就會有依照他政黨的一個考量或者取得下一次選舉的勝利這種政治力的介入,我覺得就難以避免(B1-8)

當然會肯定會!區長如果民選,區長會為了他的選票作考量,有時候市長的意志推動不一定是最重要的,如果區長跟市長不同黨派,我只做對我選舉未來有幫助的,能夠使我繼續連任的工作,在選民服務上,也會分,預算排擠的狀況會越來越嚴重,區長是比較中立,因為他是常任文官,大部份的常任文官都有一定的sense都知道,不要去分黨派,能為地方服務,為民服務的工作上,讓政治力的介入降到最低。官派的區長,他採取的作法可能是比較相挺的,多做一些,比較不相挺的,不用做太多但是不會都不做,但是民選的,差別心就會比較重(A1-8)

因為他選票!會政治力來介入那個區公所為民服務的工作!因為為了要選舉嘛,要選票...就這麼直接!(A3-8)

民選的話反而更多也是議員的介入...民選的區長跟那個官派的區長,政治的介入喔,應該沒有差別...(A4-8)

...區公所的為民服務工作,我不認為這個會有太多的影響...現在區公所要不要幫市長做一些公關?你認為要不要?也是要。就是某種程度...市政府的政策就

是市長的政策，他當然要配合。...沒有政治力很難...不管有沒有官派，我認為這...這兩個議題都一樣。(A5-8)

如果區長民選啊，必然會受到政治介入，那是必然的...區長要接受區民代表會的監督啊，所以他要到議會去備詢，去施政報告，...政治力介入或是...政治敏感性啊，...政治力介入就覺得不對的，政治介入也有可能加強監督效能啊，所以怎樣的使副作用降到最低啊，那才是最重要。(B2-8)

現在狀況就是區長就是政務官化...這個問題還是一樣是政治的問題...或是制度的問題(B3-8)

三、直轄市區長民選後，從政治意識形態而言，未來市政府與區公所倘若政策理念不同，較易造成市長與區長之間的對立衝突，對立是存在，但未必是不好的。

若直轄市區長和市長分屬不同政黨難免無法避免市長與區長之對立衝突，但在民主國家也是正常現象。(C1-9)

我想也可能存在，黨同伐異藍綠意識的一個對立，在台灣其實是算是蠻強烈的，市長跟區長之間是不同一黨的話，基於未來整個政黨對於執政權的一個競爭，這種對立是可能存在，不過因為市長有一定的行政資源，對於化解跟區長之間的這個對立衝突，他還是有優勢，不過大家願不願意充份來協調，充份來來溝通，如果不願意充份協調、溝通的話，那這種對立衝突恐怕是難以化解，因為我覺得在台灣的這個政治意識型態來說其實本身藍綠的衝突還是存在，不過因為區長他的區政是比較基層的，那很多只要是民眾需要的，市長跟區長之間基於這個民眾立場的考量，對立衝突性應該是會減少，因為基層的話其實在很多基層的選舉裡面，譬如說像里長，他大概就不會去里長或是議員，選民很少去考慮到政治意識型，那可能強調就是說里長、議員，是不是服務的這個服務的態度啊、服務的效率是不是好，所以他可能是存在對立的一個情況，不過這個市長跟區長之間如果基於民眾利益的考量，其實也不盡然是說一定會有對立衝突，而且市長如果他的所謂領導統御的技巧是比較好的話，還是一樣可以去化解的。(B1-9)

一種可能是市長跟區長兩個都是同黨籍的，區長跟市長之間維持一定的友好跟支持配合，但是同黨也有一個可能就是萬一這個區長想要選市長，他一個區如果執政好，他下一次就希望更上層樓去選市長，那麼他可能在很多的政策上，他跟上面會互相干戈，會表現出不同的見解，如果不同黨他就跟你唱反調了乾脆跟

你對幹，一定會跟市長提不同的見解，所以這個意識型態的對立衝突恐怕會因此而加劇。(A1-9)

直轄市區長民選後從政治意識形態而言，未來市政府跟區公所會造成...？有可能會！但是目前和平的實施狀況而言是不會的，區長跟我們市府之間是有很好的的一個關係、很友好的、工作的夥伴...關係！並沒有衝突對立，那有或許會像以前的鄉鎮長一樣的，就跟縣市政府產生衝突...或許...，但是目前台中目前的運作、和平的運作而言，它並沒有產生衝突！因為市長對於和平...一樣很重視！...定期到和平去做晨會...建設、聽聽那邊的民眾對於地方建設的需求...我覺得沒有

(A3-9)

理念不同，比較有可能...政黨的對立，政黨的區別...補助款不同政黨，可能會有差別...技巧性的這個抵制(A4-9)

不同的政黨或是不同的派別或是不同的那個...這個...這個訴求中間的一個私人恩怨都有可能造成兩者之間的對立都絕對有可能。(A5-9)

直轄市長的所屬政黨和那個區長所屬政黨是不一致的話，政治衝突必然出現的，反過來講如果他的政黨屬性是一致的，那互相的這個支援啊，...政治和諧也會蠻高，所以說這個都沒有絕對的啦，不過最重要還是那個政黨本身啊怎麼樣的一個整合的問題，以及啊這個地方的政治人物啊怎麼來運用政黨去推動政治政治服務工作的這個也是需要喔有有(B2-9)

我覺得一定會...現在各區全部都是...派出單位都是公務人員它是一個完整的概念...選後然後大家就會互相競爭...政治的競爭就又會出現啊...彼此之間我不會說它沒有合作啦，但如果你問我說他是不是會有對立衝突？一定會有！...到底會有什麼衝突...代價會是什麼？代價是負的？代價是正的？來決定我們要走哪一條路？(B3-9)

## 第五節 社會可行性

一、社會大眾對於直轄市區自治化的走向之觀感大部是漠不關心，只要是能讓民眾生活無虞，不要有太大變化，哪一種制度並不是那麼關心，現行制度已慢慢習慣，並不想再做一次改變。

本人認為社會大眾對於區自治化走向會較支持。(C1-7)

可能要去收集數據，直轄市政府有調查或者是中央有數據或者是說大學有數據去調查，不過如果以我個人來講，我是認為可能社會大眾目前覺得對於區自治化也沒有特別強烈的要求，你會發現現在六都之中，六都的這些市民，他們也沒有說真的說有很強烈要求說要回復區自治，那可見得現在的運作可能大家覺得還好還可以接受，所以看不出有強烈支持傾向，反對看不出來，所以目前區官派，區長官派似乎社會大眾也沒有特別去支持或是反對，代表說這個制度的運作應該是可以接受的，因為市民比較關心的是應該得到的服務是不是有做好，他應該是比较關心他切身的一個權利，譬如長期照顧，在就業上是不是可以找到理想的工作，水電供給無虞，不要動不動停電或是缺水這樣子，或是一些公共設施運作可以健全，我覺得應該是這樣子。(B1-7)

我覺得一般的社會大眾其實並不是這麼在乎，現在的社會大眾在乎的是你有沒有在做事，民選的但沒在做事，那也沒用；官派的有在做事，他也會替你鼓掌，一般民眾的觀感，我個人認為他們是隨著政治的風向而定，民意如流水，能覆舟載舟，民意有時候像月亮，初一十五不一樣，所以不會永遠支持或永遠反對，大部份的人都是中立(A1-7)

...大家對直轄市區的自治化的觀感是反對的...要便民、要快速，阿其實其實也要看有效的廉能的政府...只要它便民夠，我覺得要看到便民效率是高...一般社會大眾好像對選舉也沒有很熱衷，除了一些原本就很熱衷選舉的人，或者是因為直轄市以後沒工作的...一般我覺得社會大眾好像也不太想(A2-7)

區有沒有自治，我覺得民眾不會很在意！會在意的只有一些以前有...在獵略政治這方面就是...意思就是...欸對於政治非常熱衷的這一些會參與選舉...選舉的這一些人，他們才會有差別吧！他們才會認為說有更多的政治舞台可以讓他們表演就這樣...剛開始合併的時候...跟以前的慣性作用是不太一樣的，所以他不是很能夠...接受，也不是很能夠適應，可是我覺得經過四年下來大家民眾對於...已經很能夠接受區...就是直轄市的運作模式啦，我覺得沒有什麼差異耶！...區長就是小市長，所以區公所很多事情也是可以做的啊！...覺得縣市合併之後申訴管道反而增加了，那你如果沒有區公所服務的不理想的部份，它還可以更多的、多元的申訴管道讓它可以反應啊！(A3-7)

個人觀點...改為區的話，它有好處，也有他的缺點...區長不涉及政治化的話，那這個區真的是會比民選來的好。...區域的官派會比較好(A4-7)

規模越是小，他越能發揮所謂的真的自治能力...地方的事情，地方公民共同來決定，共同來處理，那這個就是真正自治的政治。...大到一個程度的時候，我們都會覺得民眾會相對的冷漠，就是只有投票，投完票之後就給政...給政府自己去搞...基本上大家還是認同整體的部分，就是整體...整體控管、個別配置，這樣的方式還是可以達到一定的效果，...是配置在各區的，由各區區長就近指揮，他達到效果，...統籌負責指揮，負責那個是環保局來處理...大家對現況還是慢慢慢慢可以接受啦！而且整個對於整體的發展來講，相對的市政府在這一方面，他更能夠放心的去做整體的規劃，去做處理，包括到不同區域做不同的發展，包括到有一些不同的一個考量的這樣的一個部分出來。...憲法的條文，憲法規定省實施自治，縣實施...縣實行縣自治，直轄市自治以法律定之...憲法有保障縣，卻沒有保障直轄市(A5-7)

區民啊那些比較所謂啊意見領袖啊，應該是支持...多一個選舉的機會...就大眾來講未必...沒有像過去那麼複雜，...改為自治地方自治團體以後...黨派就出來了...現在有有區公所，沒有區民代表會...經費上啊都是為了選舉啊必須要做這個這個互相的這個互動的這種問題啊，都是啊可能會影響到民眾觀感，因為民眾會覺得說那過去沒有民選也蠻好的啊，現在又要來選舉，尤其看到鄉鎮市都黑道在執政，更我也不見得會那麼樣的支持啊直轄市的區自治啊(B2-7)

社會大眾觀感是被操縱...社會大眾觀感是被營造的！與其講他支持跟反對，不如講說有哪一些人會有意圖性的去操縱跟...結合這一些民眾的主觀判斷！偏好是被塑造的...市民責任...他有沒有主動覺得他有一份責任？公民的責任絕對不能只是一直給，公民的責任包含公民的教育！那現在最大的東西是我們只談給，我們不談付出！...失衡的很嚴重...民眾的觀感支持或是反對？我覺得這些都是假議題！(B3-7)

## 第六節 直轄市區自治關鍵與阻礙因素

一、直轄市區自治化需要考量關鍵因素有轄區面積、人口、組織、財政預算等。

應考量基於落實憲法人民政治參與之精神，基即回應人民意見，其落實作法有區長與區民代表以民選產出，應明列行政組織、社會服務、教育文化、營建交通觀光、公共安全與事業之經營等事項為其自治權能；同時亦保障區民之財政織自治地位。(C1-6)

面積人口要有一定的規模，自治要有稅基基礎，沒有產業的發展，沒有人口數帶來活力的話，沒有什麼太大的意義，譬如說原住民區，雖然在法律上是自治，在財政上還要直轄市編預算去挹注！其實對於自治，並不是有真正落實民主，只是有選舉而已，所以我覺得考慮到在政治層面的所謂政黨的共識，在社會層面還要考慮到大家對回復區自治化的一個社會的普遍的觀感，在財政上當然也要考慮到區本身健全性，在行政上還需要考慮到市長的這種領導統御權力，大概可以由這幾個層面去思考一些關鍵因素。(B1-6)

要有錢要有權再民眾的支持，熱衷選舉多一個參與政治的管道，區長如果做得好拼市長，變成另外葉爾欽效應，民選只是塑造出一個來跟你那個唱反調的傢伙，區自治化政務推不動(A1-6)

只要是自治它就是法人，你要賦予這個法人有足夠的權利、權跟錢！(A3-6)

法令...官派還是民選好，沒有治真正做過真正的研究，不能以個人的喜好來做決定...整個區的發展上做考量(A4-6)

地方有多少的財源...跟直轄市的一個權限劃分...委員制...民眾願意，不斷是來審議自己的相關的一個...不管是預算或是來...來做相關的決策之外...區要自治的話，基本上他不能夠用鄉鎮自治那個規模來考慮。他必須要把他變成說因為你認為直轄市是一個整體，那你的自治是應該是最小...小量化，...規模越是小，他越能發揮所謂的真的自治能力...每個地區有一些發展的特色，然後透過我市政府共同來把他規劃出來來推動，其實就可以滿足大家的需要了地方公民共同來決定，共同來處理，那這個就是真正自治的政治...(A5-6)

最重要的就是剛才的自治財政，第二個...地方民意代表啊他的這個素質要提高，建立一個合理的治理關係...(B2-6)

區自治底下它的多元性...要做到區自治的話...基本的組織人事預算的配置、編制的公平性的分配就會出現問題...你要有權利你就要有義務啦!...有辦法安身立命嗎?很多都是...可能都是靠著中央政府的!...組織、人事、預算...(B3-6)

二、直轄市區自治化的阻礙因素有政治因素、資源配置、對選舉不熱衷、把選舉、買票、黑道、派系等負面的劃上等號。

政治問題市區自治化最大阻礙因素。(C1-10)

對於運作算是大家普遍能接受，你要再去改變它的話，那可能就要有強烈的一個說服力，讓社會大眾可以去接受為什麼區自治要再回復，可能一般民眾覺得改成區公所跟有沒有民選跟我接受到的也沒什麼差，而且現在普遍可能很多民眾，尤其是比較年輕世代對於選舉，不認為說選舉真的就是那麼必要，那投票率有些也不不太願意去投嘛，阿所以說這個阻礙因素就是如何你要先把這個區本身的這種規模跟人口可以調整好，那另外就是說如何去說服我回復區自治之後，會比現在區官派還要來得更好，這個這一點如何跟社會大眾來說服，因為在很多社會大眾也知道說鄉鎮市民選，可是他們的整個那個發展也不見得比直轄市好啊，阿光是要選舉又要又能怎麼樣，只是對他們來只是多投了幾張票，那這樣對他們來講，似乎也沒有什麼意義。所以整體來說啦，如果真的區自治了的話，可能還要看直轄市本身的一個規模再來做考量，以現在的直轄市規模我是覺得還好，因為他他不過就是一個一個一個目前這樣的一個規模，你說新北市跟過去的台北縣，其實它的面積沒有擴大，人口也沒有增加，就是同樣的那一塊地阿只是說這個什麼制度改變，他可以獲取更多的這些組織原額，他可以獲取更多的統籌分配稅款，他有一定的稅的這個挹注，他應該多的是這些啦，阿所以如果說直轄市將來有可能進一步的擴大，譬如說你說台中市又合併這種彰化、南投，變成像過去日本時代的那種台中州，阿如果有這麼大的一個幅員的話，阿你光是一個市長可能他的工作負荷量也大，阿他的那個什麼行政協調成本也高，我們可能就要去再考慮看是不是回復區自治，要不然你現在台中縣市這樣合併，台南縣市合併、高雄縣市合併還有新北市、桃園市舊地的這種改制，加上台北市這個就已經做很久了，這個大概就沒什麼好討論，阿整體這種六都的運作狀況來講，好像區自治也不是有什麼特別的需要，因為目前的區長官派似乎運作的這種情況，也普遍大家能夠接受啦。(B1-10)

第一個當然錢跟權的問題，再來條件不成熟，以目前民主制度施行至今，還是有很多選舉上的陋習，包括賄選，選舉沒師父，用錢買就有。綁樁、期約、遊覽、出國、職務交換等等，台灣的整個選民在民主素養這一塊都還不夠，民眾對於政治判斷能力又還沒有高到真正說能夠獨立做判斷的那種地步，經常都是人云亦云，或者是收到 line、fb 一些假消息、假報導在左右，在這樣的情況之下，多一個區的自治化雖然增加了民主參與的機會，也反而導致政治的衝突，又多了一個舞台，多了一個政治衝突的舞台，本來現在就是只有議會在亂而已，那如果做了區自治，區長整天就跟區民代表在爭論，跟鄉鎮公所一樣，整天亂糟糟八區，整個台中市二十九區併到後來剩一半，剩十五區大概是這樣的時候，那時候來選那個區長也才有意義，區長來民選，還有那些的區民代表才有意義，人口又沒有很多，浪費錢浪費這些行政資源。(A1-10)

建設一旦普及化之後，民眾看到直轄市合併的一個好處，你要再回去，因為民眾都很深深的感受到以前鄉鎮公所，因為每個鄉鎮公所它的財源不一樣、貧富不均導致地方建設的差異性，我覺得現在民眾不會認為還要回歸到那個比較好呢！因為這樣建設才能夠...均質！這是我認為的。(A3-10)

法律的制定啊、政治效應啦喔、角力呀等等...最主要的阻力...政黨的利益啦喔，派系的利益啦。個人的利益...(A4-10)

居民的認同是怎麼樣...大家都覺得市政府議題很好了，不需要去做切割了，我也覺得要整體，那區自治就沒有他的...沒有他的關係。但是如果我今天認為說我地方還是要有地方的特色，那如果沒有區自治，我這個地方的特色沒辦法保有的時候，那這個東西就加速促成區自治的形成。...民眾認為區該實施自治的，這一種訴求可能性不高...鄉鎮市的自治永遠被詬病的問題都是存在的。那這些問題沒辦法解決的時候，原來好不容易大家把鄉鎮市自治取消掉了，現在又推一個區自治，恐怕短期間內不是民眾可以接受的。黑金派系...現在的一個整體性的直轄市區長官派啦！效能也能夠發揮啦！那民眾可能不見得願意回到過去區自治的這樣的模式。...區自治是不是大家那麼在意...你整體的施政，你只要能夠服務讓我滿意，基本上有沒有支持，他們是不計較的(A5-10)

區已經沒有自治了，效能也不是好嘛，再加上啊改為自治化以後呢，必然政治介入很多嘛，人民必然的有一些顧忌啦，第三個從過去鄉鎮市的經驗啊，有鄉

鎮現在還是地方自治團體嘛的經驗來講，看不到區自治有它的特別優勢的地方啦，第四點啦，這個區的本身的財政啊不是很健全的話呢，冒然的實施區自治啊，只有圖有其表而已啦。(B2-10)

這個算是比較統籌性的問題啦...政治的問題...政治的盤算的問題...權利大小配置的問題、資源配置的問題，然後現有利益的這一個...呃...維護的問題！...民眾的公共事務參與程度的問題。...立法、修法的這一個效率的問題...共識的問題！還有政黨...主要政黨意願(B3-10)





## 第六章 結論

本章將對上述的實證、探討、分析及詮釋，綜合歸納提出本研究的發現，並提出改制直轄市後區公所的具體建議，以作為未來改革及學術研究之參考。

區民無法票選自己的父母官，違反選賢與能的民主原則，造成下列負面影響：

(一)、無法發展地方特色。六都各自幅員廣大，行政區之間不僅地理位置遙隔，地方的民俗風情與文化蘊涵也不盡相同，特色不一的「區」皆由層級較高的市政府統一治理，適用統一政策規格，應就區不同特色加以行銷、發展。學者李長晏指出：

以臺中市為例，原屬鄉鎮市地區幅員廣闊，人文特色、產業結構、族群多樣、自然環境等複雜性高，由於改制後區公所各項資源投入及配置，皆由市府統籌與政策規劃，再行分配予各區運作，對於山城區、海線區、市屯區等不同類型的區無法展現當地區的特色。（李長晏，2013：14）

(二)、政治權利不平等。當同一層級的苗栗縣三義鄉的鄉民、屏東縣的潮州鎮鎮民、新竹縣竹北市的市民皆能透過選舉選擇自己的鄉長、鎮長、市長時，臺北市的信義區、桃園市的中壢區、高雄市的旗山區卻無法選擇自己的區長，相對剝奪感大，政治權利明顯不平等。廢除鄉（鎮、市）自治選舉，使得民主選舉之集體決策權被剝奪，使得地方特色逐漸消失，且易忽略在地居民的生活需求或偏好的情況（王金壽，2012：36）。

(三)、區長淪為酬庸。區長既為官派，以我們臺灣目前的政治氛圍，其職位難免淪為選舉酬庸或官位大搬風的疏洪道。如就貼近民意的觀點，讓區長能迅速的「在地決策」及「在地解決問題」，以及時回應民意需求，區長應以民選為宜。（王保鍵，2017：106）

(四)、地方歸屬感流失。派出機關首長非由地方選舉產生，對於該區域欠缺地域情感，難以期待其能進行深層且長期的耕耘，對於形塑住民對該區域的認同感而言，其效果也將大打折扣。（黃建銘，2010：12）

面對 2010 年起新設的 6 個直轄市，將原民選的鄉（鎮、市）長改制為官派區長，但又於 2014 年設置「直轄市山地原住民區」之區級自治體，顯見區級自治有其需求，且區級政府可有不同制度並存的可能性（如目前同一直轄市內官派與民選區制並存）。

## 第一節 研究發現

經過前述各章節的分析、說明及探討，及整理歸納受訪者訪談者之經驗與體會，綜合歸納出本研究之發現，臚述如下：

壹、直轄市區自治化可行性研究發現：

一、在行政可行性方面：

馬英九總統於縣市整併改制時，曾提出「未來直轄市的區也可能實行自治」，又依地方制度法於 2014 年 1 月 29 日新修正條文，以專章增訂直轄市原住民區，其第 83 條之 2 規定，直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區，為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。目前共有 6 個直轄市山地原住民區，新北市烏來區、桃園市復興區、臺中市和平區、高雄市那瑪夏區、桃源區及茂林區，即新北市、桃園市、臺中市及高雄市等 4 個直轄市的區皆存在著一市二制之模式運作，故在行政可行性方面區自治是可行的。

二、在政治可行性方面：

縣市改制合併升格直轄市後，「區」公所是執行上級交辦事項，僅有執行政策的功能，大部分是交派賦予執行市長的任務，且非法人機關；相較原改制合併前鄉鎮市公所為法人機關，擁有法定地方自治業務事項，且具有獨立自主性的人事權及預算權。區公所面對日益龐大複雜、多元的區政業務，執行區政愈來愈受限，究其主因應是因為授權不足、導致無自主能力來執行區政，故無法發揮真正的效能。地方事務有高度的在地性及即時性，中央政府無法獨自提供所有的公共服務，所以不論民主政體或威權政體都需設置地方政府，由地方政府分擔公共服務之職能來實現地方自治。

改制後區公所為執行機關，主要在執行市長及市府的政策及自治法規，區長若為民選，與市長政策理念未必想同，且尚有可能增設區民代表去監督及相關法制配套措施完備才可執行，目前中央政策上尚無區長民選之規劃，即區自治在政治可行性方面可能性不高。

### 三、經濟可行性：

回復區自治對於財政難免會產生一些排擠效應，因為區長的選舉可能涉及到政治成本的問題，政治成本的問題可能對地方財政產生影響，變成直轄市市長跟區長之間的協調會多一些行政成本，會影響到整個財政的分配。

四、按我國憲法第 10 章中央與地方權限劃分（第 107 條至第 111 條）、第 11 章（第 112 條至第 128 條）及憲法增修條文第 9 條所規範地方制度，為「省」及「縣」，有關直轄市的規範，僅於憲法第 118 條規定，直轄市之自治，以「法律」定之。直轄市區自治化僅涉及相關法律條文的修訂，地方制度法、財政收支劃分法及公共債務法配合修改即可，因未涉及憲政，故在法律上是具備可行性的。

### 五、社會可行性方面：

在民眾觀感方面，是否實行區自治並不是那麼的關心，民眾關心的是自身的生活品質是否提昇，但地方政府服務品質的良窳、效能的高低，直接或間接的皆會影響民眾的日常生活，故現階段對直轄市「區自治」議題猶待社會各界經過詳細的審議與討論，再進行符合社會共識的規劃方為妥適，所以社會可行性評估不高。

### 貳、直轄市區自治化需要考量關鍵因素：

- 一、區自治係推動公民社會、活絡政治參與、健全地方自治的時代潮流；如在現行制度不能有更積極服務作為的組織生態下，區回復自治法人，應係理所當然的政治改革。
- 二、縣市改制合併升格直轄市後，「區」公所是執行上級交辦事項，僅有執行政策的功能，大部分是交派賦予執行市長的任務，且非法人機關；相較原改制合併前鄉鎮市公所為法人機關，擁有法定地方自治業務事項，且具有獨立自主性的人事權及預算權。區公所面對日益龐大複雜、多元的區政業務，執行區政愈來愈受限，究其主因應是因為授權不足、導致

無自主能力來執行區政，故無法發揮真正的效能。因此，回復區自治後對區公所公共服務效能應更能有效強化。例如：以台中市為例，原屬臺中縣 21 個鄉鎮市公所的清潔隊，因改制直轄市後區公所清潔隊回歸臺中市環境保護局管轄，以前清潔隊在鄉鎮市公所時代，清潔隊並非僅是垃圾清運，舉凡轄內路面坑洞修補、路樹修剪、水溝清淤、颱風時期災害的救援、噴灑消毒藥劑等等...，清潔隊扮演的角色對於原鄉鎮市公所佔了一個舉足輕重的地位，然改制直轄市後，清潔隊原有的功能權責已被各局處瓜分了，致使轄內區域狀況發生時，造成相關單位互相推萎，無人負責的情形，延宕了事情處理的時效。

參、直轄市區自治化的阻礙因素：

- 一、為免政策搖擺，引發民怨，且現行區長官派制度，因縣市改制或合併已有七年之久，民眾已漸漸習慣目前的政治生態。
- 二、當鄉鎮市改制區，成為派出機關之後，不再維持自治行政機關與立法機關，將可減少人事成本的開支，相對而言，達到降低行政成本的效果。同時區維持派出機關，將可強化直轄市長的人事權限以及領導權威，直轄市市長將擁有較大的人事安排空間，進而形成具有默契的行政團隊，對行政效率的提升難謂無所助益。
- 三、過去鄉鎮市自治所帶來的負面意象，諸如地方派系的衝突、黑道勢力介入地方選舉以及賄選等情事，也將因改制為區後，而擁有重新營造形象的契機，除減少選舉所帶來的行政成本外，亦能降低可能造成衝突的社會成本，進而洗刷過去鄉鎮市做為地方黑道生存溫床的污名。

## 第二節 研究建議

每一種制度的存廢與修正，都會伴隨著不同時代的政經變遷而相應調整，全球化帶來的衝擊與影響，已讓我國在地方制度上做出重大改變，如何進行合理化調整，才能使制度改革的过程更具有正當性。

#### 一、各區的幅員差異過大，行政區域需重新調整

目前直轄市之區，在新改制之直轄市部分，因將併入之鄉（鎮、市）一律改制為區，為求穩定暫未調整。以制行政區劃大小懸殊，同時各行政區間之都市化程度也不一致，以臺中市為例，目前 29 個區公所人口規模及土地面積差異過大，人口數最多者北屯區人口有 25 萬餘人，人口數最少者和平區人口僅有 1 萬多人，二者人口數相差 24 倍之多；土地面積最大者和平區 1037.8 平方公里，土地面積最小者中區 0.8803 平方公里，二者面積相差 1000 多倍。由此可知，區規模如此不均衡的差異，影響市府各項資源統籌及配置，亦會影響市政運作績效的發展。

目前 229 個區不只是人口規模與土地面積差異過大，地方缺乏發展特色，城鄉差距亦極為大，都會型的區與鄉村型的區其在實務運作上是不一致的，應加速行政區域的調整，以使資源分配得已合理化，因地制宜，符合各區不同特性與需求。

#### 二、即時回應民眾需求，發展各區地方特色

直轄市區自治在法制上的變更，或許不需尋求中央一條鞭的傳統途徑，而可由各直轄市議會自行透過自治條例之制定，實施各種實驗性質的區自治類型，以達到多元與自由的目標。將改制直轄市後區公所宜回復或改為自治法人，因自治法人不管在人事、財政、權限方面皆有其自主性，當轄內居民有所請願或需求時，即時馬上回應，無需層層的往上呈報核准後，始得回應民眾所求。在時效上較能符合民眾的期望與需求，亦較能符合當地文化背景及人文特色。

#### 三、為擴大現行區公所之職能，提升在地服務效能：

區級政府的功能為提供在地居民之公共服務，應「在地決策」，直轄市的服務作為，應掌握「服務末梢」；區公所就是直轄市的服務末梢，直轄市應將民眾生活上最需要政府服務的公共事務，經由權責劃分途徑，直接劃分給區公所辦理。如涉及直接服務市民之原鄉鎮市公所部分業務，於升格後已歸直轄市政府之工務、經建、環保等，建議回復為區公所辦理，其相關人員及預算編列亦應一併回復區公所管轄，以提供及時之服務。

積極補強民意回應機制轉型的問題，以及以科技等創新模式如 1999 服務專線，彌補減少地方基層選舉所帶來的民意回應落後及不足的現象。即便因基層代議制度之消除可能出現民主真空等問題，市府如何積極主動提供更好更迅速的反映管道，而民眾如何去善用這些管道，讓民意回應可以無縫接軌。

#### 四、研擬區自治或區改制之多元方案，提供內政部參考

對於直轄市所轄區政制運作，臺北市已有近半世紀的豐富經驗。雖說臺北市的區僅屬都會區之經驗，並不適用於鄉村區之運作，但臺北市的區之功能頗受肯定；其係經由多次改革後，始有今天的區結構與功能。學界對於區之研究，論文隨處可得，內政部宜蒐集並加以分析，從而建構區改革方案；尤其面對組織生態的多元化，可否採用多體制的區制，以因應時代發展趨勢，更是值得深入思考的改革策略之一。



## 參考書目

### 一、專書

- 江明修（1997）。**公共行政學**。臺北：五南圖書出版公司。
- 林淑馨（2010）。**質性研究理論與實務**。高雄市：巨流圖書股份有限公司。
- 紀俊臣（2011）。**直轄市政策治理**。台北市：中國地方自治學會。
- 紀俊臣（2004）。**地方政府與地方制度法**。台北：時英。
- 張潤書（1993）。**行政學**。臺北：三民書局。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。台北市：五南圖書。
- 陳敦源（2012）。**民主治理:公共行政與民主政治的制度性調和**。台北市：五南圖書。
- 葛永光（1996）。**政黨政治與民主發展**。新北市：國立空中大學。
- 薄慶玖（2004）。**地方政府與自治**。台北市：五南圖書出版股份有限公司。

### 二、期刊論文

- 文忠國（2000）。從民意趨向論鄉鎮市長官派的可行性。**中國地方自治**，**53**(7)，22-24。
- 王保鍵（2015）。英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發。**文官制度季刊**，**7**(4)，39-72。
- 王保鍵（2017）。論直轄市區級政府自治：英國大倫敦市經驗之借鏡。**文官制度季刊**，**9**(3)，91-118。
- 呂育誠（2001）。直轄市區公所角色與地位調整芻議。**中國地方自治**，**54**(10)，3-10。
- 李長晏（2013）。「直轄市區自治：『一體適用』&『一市兩制』？」。**府際關係研究通訊**，(14)，12-15。
- 李長晏、曾淑娟(2008)。臺中縣市合併升格直轄市後之府際關係重建。**中國地方自治**，**61**(1)，3-23。
- 林哲正(2010)。人事行政局「人力資源管理資訊系統」(WebHR)簡介。**政府機關資訊通報**，(277)，1-9。
- 紀俊臣（2011）。臺灣五直轄市行政區劃與地方治理。**中國地方自治**，**64**(5)，4-22。
- 紀俊臣（2012）。縣(市)改制直轄市後區問題與對策。**中國地方自治**，**65**(1)，3-17。
- 紀俊臣（2013）。直轄市區自治之研究。**府際關係研究通訊**，(14)，1-3。

- 胡博硯（2016）。地方自治團體組織之探討。**法令月刊**，**67**(8)，129–156。
- 席代麟（2011）。直轄市區的定位與發展。**中國地方自治**，**64**(12)，3–16。
- 徐仁輝、鄭敏惠（2011）。新六都時代地方財政的挑戰與展望。**研考雙月刊**，**35**(6)，57–70。
- 陳沛郎、謝順序（2008）。從民主政治論我國鄉鎮市自治之方向。**弘光人文社會學報**，**3**，319–357。
- 陳建仁（2013）。直轄市區自治之研究。**府際關係研究通訊**，(14)，4–5。
- 陳淑芳（2016）。地方居民權利義務之探討。**法令月刊**，**67**(7)，25–53。
- 陳朝建（2004）。基層政治：論地方制度與地方自治。**中國地方自治**，**57**(7)，4–22。
- 陳朝建（2010）。縣（市）改制對「區」的行政規劃之衝擊與因應。**中國地方自治**，**63**(9)，18–38。
- 陳朝建（2011）。改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略。**研考雙月刊**，**35**(6)，71–87。
- 程明修（2016）。地方自治人事權之探討。**法令月刊**，**67**(7)，54–74。
- 黃正雄（2008a）。大台中市區定位與功能之設計及發展。**中國地方自治**，**61**(3)，22–44。
- 黃東益、謝忠安（2014）。縣市合併改制議題之研究：以高雄市、臺南市及臺中市為例。**東吳政治學報**，**32**(3)，51–129。
- 黃建銘（2010）。直轄市區長產生方式之探討單軌與雙軌的選擇，**府際關係研究通訊**，(9)，11–14。
- 黃錦堂（2011）。縣市改制為直轄市中央與地方業務功能調整：法治觀點。**研考雙月刊**，**35**(6)，44–56。
- 葉明勳、劉坤億（2012）。「五都」新制下區公所法制定位與治理職能之研析。**文官制度季刊**，**4**(2)，93–126。
- 廖益興（2015）。臺灣地方縣市政府的治理問題。**兩岸基層選舉與地方治理研究通訊**，**2**(2)，29–44。
- 劉坤億（2013）。直轄市區公所治理職能之再思慮。**府際關係研究通訊**，(14)，16–20。
- 蕭全政（2011）。縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究。**中國地方自治**，**64**(9)，23–46。
- 謝百傑（2014）。臺中縣、市合併升格後區公所業務運作與挑戰之研究政策。**政策與人力管理**，**5**(2)，83–114。

蘇煥智（2013）。「縣升格直轄市，原鄉鎮市是否自治？—比較日本地方體制，檢討臺灣！」。府際關係研究通訊，(14)，6-11。

### 三、研討會論文

呂育誠（2012年11月）。直轄市政府與區公所權責之劃分。2012直轄市治理國際學術研討會，臺北

### 四、研究計畫

江明修（1997）。台北市區公所定位及組織功能之研究。臺北市政建設專題研究案報告（第269輯），臺北：臺北市府。

吳定（1993）。台北都會區行政區定位之研究。臺北市政建設專題研究案報告（第245輯），臺北：臺北市府。

紀俊臣（2012）。直轄市與市區現行政制分析。行政院研究發展考核委員會研究報告，編號：NSC100-2410-H-130-037，臺北：行政院。

席代麟（2003）。台北市政府基層組織功能之研究。臺北市政建設專題研究案報告（第331輯），臺北：臺北市府。

### 五、學位論文

于保雲（2008）。臺北市府職權下放區公所之研究。銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士學位論文，未出版，臺北市。

王淑貞（2012）。大肚區治理之經驗：地方治理之觀點。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺中市。

江惠雯（2014）。從治理的觀察探究台中縣市合併前後公所職能之差異。國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文，未出版，臺中市。

余明娟（2013）。鄉鎮市改制為區對地方治理之影響—高雄市區長的觀點。國立中山大學政治學研究所碩士論文，未出版，高雄市。

吳惠菁（2013）。新北市區公所組織發展之研究。銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文，未出版，臺北市。

李恩禮（2015）。縣市合併升格原「縣轄市」改制為「區」其基層區里治理影響之研析—以臺南市永康區為例。南台科技大學高階企管碩士論文，未出版，臺南市。

周聖凱（2011）。台南縣市合併改制直轄市治理之研究。東海大學政治學系研究所碩士論文，未出版，臺中市。

林啟正（2013）。直轄市區公所管轄權與組織發展之研究—以臺中市為例。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺中市。

林義煊（1987）。台北市區公所組織功能之研究。文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

孫清泉（2005）。台北市區公所組織功能之研究。銘傳大學公共事務學系研究所碩士論文，未出版，臺北市。

徐秀華（2003）。台灣鄉鎮市體制變革之研究。元智大學管理學研究所碩士論文，未出版，桃園市。

徐貞華（2004）。官派後未來鄉鎮市治理模式之探究以—台北縣為例。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北市。

曹凱玲（2011）。我國直轄市下「區」制之政經分析。臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

梁景法（2001）。台北市區公所服務品質之研究—全面品質管理的觀點。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

許長仕（1996）。北市區公所推動為民服務之研究—企業型政府觀點。國立中興大學法商學院公共行政及政策研究所碩士論文，未出版，臺北市。

陳次芬（2011）。臺北縣鄉鎮市級政府體制調整分析。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

陳秀玲（2012）。改制直轄市後臺中市區公所組織功能之研究。中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文，未出版，臺中市。

陳怡文（2014）。縣市合併升格直轄市財政上的挑戰與困境及其因應對策—以台中市為例。東海大學行政管理暨政策學系研究所碩士論文，未出版，臺中市。

陳慎姿（2012）。憲政體制中之直轄市與大都會區發展之可行性分析。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

黃于修（2007）。鄉鎮市公所體制改造之研究。銘傳大學公共事務學系研究所碩士論文，未出版，臺北市。

黃政傑（2013）。社會資本論下新直轄市區級治理之研究—以新北市新店區為例。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，高雄市。

黃嫩雲（2001）。**臺北市區所組織功能之研究—以信義區區級災害應變中心為例**。淡江大學商管學院高階主管管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北市。

黃譯司（2012）。**五都改制前後之鄉與區治理比較**。國立中山大學政治學研究所碩士論文，未出版，高雄市。

葉傑生（2003）。**文化產業化及區級政府治理—士林區國際文化節個案**。銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，未出版，臺北市。

詹滿媚（1995）。**台北市區公所執行區政功能之研究**。國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文，未出版，臺北市。

鄭敏惠（2012）。**都會治理合作機制：新北市區公所與市政府實證研究**。世新大學行政管理學研究所博士論文，未出版，臺北市。

鄭逢堅（2012）。**縣市合併升格對地方基層治理影響之研究—以臺南市七股區公所為例**。國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，未出版，臺南市。

#### 六、網路電子化資料

陳華昇（2009）。我國直轄市「區」制度問題之政治影響評析，2009年10月22日，取自：<http://220.128.175.146/1/6599>。

黃錦堂（2009）。新直轄市之區應否實行自治？，2009年5月8日，取自：<http://220.128.175.146/1/5858>。

紀俊臣（2011）。區公所為何不如鎮公所，2011年2月9日，取自：<http://www.npf.org.tw/post/1/10070>。



## 附錄一、訪談逐字記錄

受訪者代碼：A1

訪談對象：臺中市大雅區區長 林○○

訪談日期：2018年6月7日下午17點25分-17點55分

訪談地點：區長室

A：方向去寫出一些結論來，然後你就套我名字就好了嘛，就說那區長也是這麼認為這樣子，有沒有？

B：可以這樣寫喔？

A：那反正直轄市的組織生態、困境齣，這個什麼可行性固然不能排除，但要件並不健全，那實行的要件有哪些？有哪些？欸當然就是...

B：比較傾向那個什麼面積啊，就是有大有小。

A：對。

B：嗯，會這方面...

A：因為這個牽涉到行政區域劃分法。

B：對。

A：然後呢，你想嘛，成為一個直轄市，結果裡面還二十九區，這個是有點太誇張，因為台北市才十二區啊齣，那一個台北市直轄市十二區，我們就二十九區，我們是不是應該需要重新整併，阿需要重新整併談何容易，就是大家都有既定的那個被過去鄉鎮市的一個情感，譬如說潭雅神很大啊，阿也很小啊，那怎麼去整合，就像以前那個台北市它也有那個啊，松山、信義、北投、士林、南港、內湖對不對？然後大安、文山、中正、萬華，然後中山、大同，但是它就會慢慢併，它為什麼雙園區併什麼什麼區，然後最後就變那個那個萬華區，那以前它也有木柵區跟什麼區，然後併一併就變文山區，它也是一直整併的。但是因為那個年代就是官派的首長，阿中央怎麼講，裡面區長本來他們就公務員嘛，因為它直轄市很久了，它民國五十六年就直轄市，所以它怎麼說怎麼算嘛，也沒有人反對啊，那你說木柵跟什麼合併叫文山，大家也沒人反對，木柵的居民也不會去拉白布條，因為他們覺得反正我就直轄市，阿就本來區長說什麼，阿區長就聽市長的，

阿市長說什麼阿就好。可是我們不一樣，因為我們就是那首歌叫「我們不一樣」，就是就是不一樣，因為我們合併沒多久，那大家都還有過去鄉鎮市時代的那個記憶嘛，阿那時候鄉長很大，鄉長說什麼就是什麼，還有鄉民代表，鄉民代表現在也都還在地方上很活躍嘛，有的變成里長嘛，有的上去選議員嘛，所以他們一定會成為這個區自治的主力，他們會反彈嘛。如果說現在區長要民選，有的人會很支持喔！他想要出來選區長，但是有的就譬如說選到也沒什麼用啊！對不對？有的鄉譬如說○○(02:58)，他就會覺得說，就算我選上區長是能做些什麼？又沒用！因為你沒有獨立的那個預算權，以前鄉鎮市長之所以為什麼會有那麼多人想要參與，是因為他有獨立的預算權，你公所自有財源，我有納骨塔，我有什麼墓地什麼什麼，我可以收鄉裡有財產，我可以收一些錢進來，加上中央的那個補助款，中央那個每年那個地方政府的那個那個特別補助款，下來之後一個鄉公所一年自己編三億的預算自己分配，然後都花的很高興啦！可是你現在縣市合併完之後，有的公所只剩八千萬，其中人事成本佔了五千，對不對？剩下不到三千萬，做個水溝、補個路、修理路燈、修繕廁所就沒有了，就像我們整天一堆課長、主任在喊沒有錢，想辦個什麼像樣的活動都沒錢，都要去跟其他局處申請補助，所以區自治如果它的實行要件不健全，就是如果你要給區自治的可能的話，你要給它相對的預算權，那才有誘因嘛，他那個區長才有誘因啊！不然我去一年又編不到一億，其中薪資就佔了五千多萬，我就沒辦法做事啦！那我選這個區長哪有用？跟以前的官派區長一樣，整天被罵而已，對不對？一堆里長跟你說「區長，我這邊前面一條圳溝幫我補一下。」你也只能說我就是沒錢啊！就馬上被罵啦！「幹！選你哪有什麼用，對不對？選你這種區長不如用官派的」所以那個條件就不會很成熟啦！這個這個是從預算的部份。一個是錢嘛，一個是權嘛。那權就是什麼？就是你要有人事權啊，對不對？以前鄉長在這裡他說了算，這個公所要進什麼樣的人，要進這個進來做○○(05:06)，要進那個進來去哪裡，那個課員要從台北調回來，他說什麼就是什麼，現在不是啊，現在什麼東西都經過局裡，派令也要從局裡發過來，區長就沒什麼權啊！有缺一個人，我們也是向上呈報給局，局再發出去，那你能幹嘛？所以沒有錢又沒有權的情況之下，沒有誘因嘛！以前為什麼人家要選鄉鎮市長，是因為有錢有權嘛，你兩種都沒有的時候，這個區自治的這個區長有什麼用，就沒有用了齣。所以這個大概就是這樣子。

B：所以前題是要先修法嗎？

A：對啊！錢跟權嘛。

B：不是，我的意思是說前題是要先先修法才...

A：對，除非你要修法才能那個當然地方自治，地方制度法一定要修嘛，你要如果區長要弄成區自治的話，你要針對各區的自治給予適度的預算權嘛，給予充份的人事權。就好像現在的原民區一樣嘛，原住民自治、和平自治啊，可是和平的區長為什麼一天到晚跑台東市政府？

B：沒錢。

A：沒錢，你叫他蓋一條橋，他媽他口袋就剩下不到一千萬，你叫他蓋什麼梨山吊橋，他不瘋了嗎？對不對？他什麼都沒有，唉唉叫，連垃圾車壞了也沒錢修，還要我環保局去幫他出五台車，所以我那時候還去梨山去撿過材你知道？我們捐了五台，五台噁三台垃圾車，兩台資源回收車，所以所以這就是未來如果我們要推區自治，你拿那個和平來做範本就知道了。他所面臨到的困境就是未來區自治的區長所面臨到的困境，我選上了，但是你又沒給我錢，對不對？他那個區也是可以選區民代表，有利政治參與啦，但是就是一群人在那邊狗吠火車而已，也是沒什麼用，只是多花錢而已，多一些區民代表領薪水、喝酒、開代表會、罵區長、罵完大家就去吃飯去酒店唱歌，但是事實上都沒有在做事，因為你就沒有你又不肯去收稅，阿你山上開納骨塔都不知道能不能賺錢，你如果說像其他的以前那個南投，對不對？魚池鄉，對不對？賣納骨塔、賣紅茶，人家他鄉公所就賺到錢了，就從一個原本發不出薪水的鄉公所，後來變成是大家賺了不少錢的公所，草屯也是啊，草屯也是弄了嘉老山的那個示範公墓納骨塔之後，一期二期這樣弄，欸阿一個一個納骨塔賣個幾萬塊對不對？人家一下就有錢了，弄個一萬個塔位，對不對？阿一個五萬，那五萬就五億了，對不對？你要這樣想，他忽然之間一個鄉公所有五億的自主財源的時候，就很好用了。你看我們公所，一年一億四千萬，其中將近七千多萬到八千萬是人事費，阿剩下的錢又要切這個切那個，各科室切一切就都沒錢了，公所要做個彩繪，大家都喊沒錢，區長還要去外面募款，會被笑啦！這都是目前直轄市的區所面臨到的問題，那未來如果可以弄到區自治，一樣也是要去針對這些問題做解決，不然就沒有推動的意義嘛。那他說那個直轄市的區長如果要從官派走向民選，在辦理區長選舉的時候，對地方財政會不會產生排擠效應？為什麼？那當然會排擠效應啊，辦一次選舉要浪費一次錢嘛，對不對？辦一次選舉的選務要多少人，動員多少人在那邊投票，除非你有辦法三合一嘛，四合一、五合一這樣，就是跟市長選舉的時候一起辦嘛，不然的話，你又為了這個，譬如說市長當選之後再來辦區長選舉，那你要辦一次投票，又要

浪費一次錢，那一次花起來都是好幾千萬，光是所有人的，一人一千八百元嘛，那還要吃一餐，那還有外面的警察、助選那個什麼監票員那些，算一算很驚人耶！一個投開票所，我曾經做過主任嘛，做主任口袋放兩萬元嘛，大約兩萬，水、果汁、中午便當、晚上便當還有相關文具等等，所以所以如果你如果這樣一弄，等於是本來這個台中市政府就已經在舉債了嘛，每一個升格為直轄市之後，舉債的上限都提高了嘛，比你原本是縣的時候，都可以提高，阿一提高就是努力舉債，因為要做大建設嘛，阿做整體的大建設讓民眾看得到效果，債一舉下去，財政就唉唉叫，那你如果現在又區長也弄民戰，也要辦選舉更加唉唉叫，再來區長選上了之後，區長的職等就不可能像現在這樣啊，因為他是一個民選首長啊，對不對？阿民選首長給這種薪水，鬼才要來選，對不對？以前的選以前的鄉長他薪水很高，都是至少十職等以上嘛，阿十職等又加特別費又加鄉長反正整個鄉公所隨便他花，所以當時他鄉長薪水可能一年都幾百萬，所以實際上沒有啦！因為實際上檯面上看到的譬如說一個月十萬就是十萬，阿但是實際上他整個公所隨他愛怎麼弄怎麼弄，一個清潔隊也賣人家五十萬的名額，不知道反正就雖然有錄音，但是我們就亂講，那是以前嘛，也不是指大雅，我是說過去就是這樣，過去原台中縣時代，很多的鄉鎮公所，一個清潔隊員缺賣人家三十萬、五十萬常有的事，所以他會有很多額外收入啊，那那就是他的選鄉長的誘因，可是你現在變成區長，選上了還是那幾萬啊，而且你弄像九職等，九職等薪水才多少，才六萬三千塊，哭么！選舉選到死了，好，拚拚，選舉選到快瘋了都快破產了，每個月領那六萬三，什麼時候才会有錢，因為連繳他選舉期間貸款的錢都利息都不夠啊，一個服務處或者一個競選總部花下去那嚇死人啊，所以那個誘因不大，而且財政的排擠一定會增加嘛，如果你你要提高誘因，讓他變成區長選舉，可以呀！可是你薪水要提高啊！大家最少每個月十幾萬，不然你六萬元是誰要來，對不對？議員也都十幾萬、二十萬啊，不然是要怎麼選議員，那當然里長比較特別，里長就四萬塊、四萬五啊，當然他他有其他的那種，得不到的就是那個驕傲感跟光榮感嘛，還有他在里內，負責很多小型工程等等的，還是多多少少有一些可以拿到的東西啦！例如回饋金等等，東收西收，所以這個對地方財政一定會有排擠效應。那第三個是推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇哪些困難？那行政的可行性如何？以前這個直轄市區長是官派，那在地方上推動行政業務的時候，因為大家都一條編嘛，都公務員，阿你要推什麼就什麼，那你好不容易回歸到這樣的情況，八、九年後現在都已經第二屆了嘛，就已經八年了嘛，那再來如果又改回來變區長民選，那民選的區長不一定了解公務員的

行政的相關的規定、制度跟流程，因為大部份有的沒有在公務機關待過，那又會產生很多干戈，大家又格格不入，阿你說要做什麼就做什麼，阿但是會計會跟他說「區長，這不行」欸為什麼不行，我是民選區長，我說行就行對不對？又會產生這樣子的衝突，那在行政方面就會遇到很多的干戈。那直轄市區自治化涉及相關法律條文修訂，在法律法制層面上，面臨到哪些問題？阿可行性如何？這我是覺得就是區自治化第一個地方自治法要修嘛，那實行細則一定也要修嘛，不可能只有修那個母法嘛，包括它相關的配套一定要修嘛，阿甚至財政收支劃分法也要重新再修嘛，因為財政收支劃分法是針對各個縣市、直轄市還有以前是鄉鎮公所的那些統籌分配款等等的那些部份，到底要怎麼分嘛，阿你這些部分如果不修，你一樣分不到錢啊，一個大雅區一樣領這一點錢是要做都沒辦法。那現在是直轄市，我們經常是公所把很多地方民眾的需要報上去給局處嘛，阿再局處再依個人的好惡跟地方的這個選情的需要或者是聽民眾的需要，再依輕重緩急去決定他要做哪裡的建設哪裡的建設。可是如果變成區自治化之後，這個區長既然是民選的，他一定會極力要求要有所表現嘛，他一定希望在他的任內在大雅能完成很多大件事嘛，譬如說我們這個區，舉例啦，他可能希望這邊蓋個公園，那個弄個學校，最好那邊有個捶球場，這邊有個什麼的，那不可能什麼都做啊，因為你沒錢嘛，所以這個法治層面上牽涉到的是更會更加的在搶錢這一塊，搶權跟搶錢這兩塊啦，應該都會跟直轄市的市政府之間產生衝突。因為如果你不搶就沒錢，沒錢沒作為，沒作為你下一次就會選不上。就像那個林建堂，那個和平區長他現在經常要做的就是常常要跑來市府，他之前還跑環保局啦，他反正每個業務他都要往局處跑，直接去跟局長談多要一些什麼東西，沒要到就要去跟市長抱怨，這樣才能要到什麼東西，那這樣其實很辛苦，那樣的區長應該做起來不會開心啦！整天奔波，而且你改成民選之後，現在官派都已經跑成這樣子了，民選的更是整天在跑公祭跟那個告別式跟一些紅白帖，那又要去兼顧區政，其實那個難度又更高。所以他在法律的可行性，當然可以啊，透過修法當然都可以，問題是要法律要修改談何容易，修一個法令經常都是曠日費時，從民國八十幾年，八十五年我在立法院當國會助理提說要成立內政部移民署，入出境移民署一直到最後成立的時候是兩千不知道幾年，反正就是至少十幾二十年才會完成一個相關的那個組織的修改，所以從現在一直談區自治到最後如果萬一真的修法通過，搞不好是二十年後，那個確實難度很高啦！第一個要立法院過半嘛，你要推一個法律才能夠過，然後你要讓你這個黨，黨籍的這些立委願意去支持黨的這個政策，譬如說他今天民進黨執政，然後他在選立法委員的

時候，他有提出來他的政見就是萬一我本黨立法院過半，我們準備推動直轄市區自治對，阿然後獲得這些選民一致的支持，那才有可能在立法院去推動修法，然後修法才會過關嘛，要不然的話，要過關的機率，個人是認為沒有那麼高。那第五點直轄市區自治化是否符合落實基層民主？這地方居民的自治權影響甚大，為什麼？當然啦區自治化是基層民主的一部份，但是別忘了里長也是欸那當時過去有鄉鎮市長，有鄉鎮市民代表，有里長這就是一種基層民主的落實的表現，那變成直轄市之後，少掉了鄉鎮市長，少掉了鄉鎮市民代表，確實不利民主參與啊齣，因為沒有那麼多缺可以安插這些人，那這些人很多就最後他可能對地方事務非常關心，可是他缺乏關心的管道跟那個嗯就是可以充份展現自己的專業才能的那個位置，他少了那個位置，那當然市長就會用說「啊！我讓你當市政顧問啦！」或者是什麼這個榮譽職的職務齣或者讓他繼續有一些參與市政建議的那個機會，但是這跟實際上的那個基層民主當然還是有所差別，畢竟他沒有什麼投票權，不像議員，你議員在議會你有針對那些法案有投票權嘛，你可以表示贊贊同，也可以表示反對，可是現在這些市政顧問他就是，你也不知道他到底對市長的政策是支持還是反對的，他只是一個榮譽職，那當然對基層民主會比較不利。但是如果你讓區自治化真正的推行下去的話，這個又影響甚大，因為確實我們就沒有那個條件，又走這個回頭路啦！你就還要做一個，你想現在區公所就已經沒有區民代表會了，那你又為了這個，到時候你又要蓋一棟區民代表會給那些區民代表整天在那裡泡茶聊天，還要有一個區民代表會祕書整天陪那些區民代表聊天，那其實也是浪費公帑啦！那再來就是直轄市區自治化需要考量哪些關鍵因素？我想剛講了，已經講了差不多了就是第一個當然要有錢要有權再來又要當地的這個這個民眾的支持嘛，大家的那個同意這個對自治化這件事情都感到認同，當然我們今天說我們到路上去問說，欸現在區長改成民選好不好？一般民眾有的就會說「關我屁事！」管你區長是什麼怎麼選，只有那幾個熱衷選舉他會說好好好，趕快來辦個辦個區長選舉，搞不好又多一個參與政治的管道，我區長如果做得好，我就要拼市長了。這又又變成另外另類的葉爾欽效應，葉爾欽效應就是弋巴契夫在當俄羅斯的，嗯在當蘇聯的總統的時候，葉爾欽是俄羅斯的總統，俄羅斯是整個蘇聯裡面最大的國家嘛，那時候它有十三個，十三個國家，十三個當中最大的，那所以就有一個葉爾欽效應，那我們以前是拿來形容誰，形容宋楚瑜嘛，因為李登輝選總統，宋楚瑜選省長，阿兩個人的面積其實是重疊的嘛，只差了金門跟馬祖對不對？然後呢，李登輝的得票率又沒有宋楚瑜高，宋楚瑜當省長的時候那個得票率很高，然後大家就會怕宋楚瑜會不聽

李登輝的對不對？會到時候出來選總統，阿後來果然是嘛，所以李登輝就在他正想要的時候，就把他先凍省了，所以台灣省長就選了一屆就沒有了，民選有什麼用，民選只是塑造出一個來跟你那個唱反調的傢伙嘛，所以你如果市長今天開市政會議，我們二十九個區長坐在那邊都乖乖的嘛，對不對？然後你到時候把他搞區自治化，哭么！二十九個區長市政會議都在罵，然後市長講什麼沒人理，對不對？今天跟你講說那個要去弄花博，對不對？然後豐原就說「我不辦了，辦什麼花博，沒用」對不對？然後后里也跳起來說「幹嘛辦在我這裡，你怎麼不去辦在大甲」阿他政務推不動，阿底下每一個都民選的，每一個都有票，對不對？大家都不怕你，阿你會跟你噏聲，那時候那個市長會很累喔，所以這都是需要考量的。再來就是社會大眾對直轄市區自治化的走向觀感，是否支持或反對？我覺得一般的社會大眾其實並不是這麼在乎，區是自治化還是不自治化，到底官派或民選其實對一般的區民來講，他們不是很 care，現在的社會大眾在乎的是你有沒有在做事，民選的但沒在做事，那也沒用；官派的有在做事，他也會替你鼓掌。所以其實他就好像我們現在對不對三餐都吃不飽了，我還管政治做什麼，我管你是誰在上面當頭，反正你就把經濟弄好，讓我三餐都能飽比較重要，所以一般民眾的觀感，我個人認為他們是隨著那個政治的風向而定，民意如流水，對不對？這個有時候能覆舟，有時候能載舟，那民意有時候又像月亮，初一十五就不一樣，阿所以他不會永遠支持或永遠反對，一定是隨著當時的那個人事時地物的那個背景，那個時空背景而有所改變，不會特別支持也不會特別反對，大部份的人都是中立，就像你現在問人家選舉要投給林佳龍還投給盧秀燕，還有百分之四十的人未表態，對不對？那未表態你覺得他是投給誰，就是未表態啦，他到時候看情況，西瓜派嘛，更多人投林佳龍他就投給林佳龍，更多人投給盧秀燕他就投給盧秀燕，因為他覺得他不要他手上那一票變廢票，他就會跟隨那個其他人的那個觀點，一起去進行他的投票行為。那直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作是否易為政治力介入，為什麼？當然會這個肯定會的啦！因為區長如果民選，區長會為了他的選票作考量，有時候市市長的意志推動不一定是最重要的，特別是如果這個區長跟市長又不同黨派，那你講你的，我做我的，對不對？我只做對我選舉未來有幫助的，能夠使我繼續連任的那些工作，那在選民服務上，他肯定也會分，對不對？這個是自己的樁腳，這個里長是當初選舉挺我的，他那裡的水溝多做幾條，阿另外那一個不是，那就都不要理他，就會有這種情況，那個預算排擠的狀況會越來越嚴重，那種大小眼的狀況也會越來越嚴重，阿區長是比較中立嘛，因為他是常任文官，對不對？我管你

哪個政黨執政，反正我一樣公務員，挺多就是被調回主祕或者是什麼非主管職的專員，對不對？變化頂多是這樣而已，他都已經九職等了，今天他在這個綠營的任內當區長，也許他在藍營的時候，他就當主祕，就這樣子換來換去，所以對他來講，他不會特別的去對誰有強烈的偏好，當然也不是每個區長都這樣，當然也許有些人也經歷過那種有特殊政治立場的區長，但那畢竟少數，我想大部份的常任文官都有一定的 sense 都知道說，不要去分黨派，能為地方服務我們就盡量服務，那所以我們在選民服務、為民服務的工作上，那個會讓政治力的介入降到最低。我我必須講說就是如果是一個官派的區長，他採取的作法可能就是說欸這邊這個是比較相挺的，多做一些，那那邊那一個是比較不相挺的，不用做太多但是不會都不做，譬如說今天我們能做二十條道路，結果有十五里，那就一里一條路，但是多出來的五條，就給五個比較相挺的里長，一人再多做一條路，這個是可能是官派的區長會做的動作。但是如果說民選的，他一定是說我的七個樁腳，我就都做給他們，那其他的里長就不是挺我的，我就不理他，那那個可能差別心就會比較重。那再來直轄市民長欸區長民選後，政治型態而言，市政府跟公所是不是造成對立或衝突？這當然有兩種可能啦！一種可能是市長跟區長兩個都是同黨籍的，那麼這個區長當選之後跟市長之間也會維持一定的友好跟支持配合，因為是同一黨的嘛，但是同黨也有一個可能就是萬一這個區長後面下一步就是想要選市長，他一個區他如果執政執政的好，他下一次他就希望更上層樓去選市長，那麼他可能在很多的政策上，他跟上面會互相干戈，你像以南投來講，對不對？下一屆南投縣長的候選人就是現在的草屯鎮長，那你看他草屯鎮長幹得好，他就要選南投縣長啦，對不對？那你想如果南投縣的縣務會議的時候，你草屯鎮長在裡頭，那縣長講什麼，他應該也都是在反對他吧，對不對？他一定會表現出我跟你有不同的見解，我對南投的建設有不同的規劃，因為我下一回就是要跟你競爭了，所以你現在如果直轄市把它弄成這樣之後，區長可能有心要爭取大位的那個區長，在市政會議上他可能是跟市長對著幹，他會一直提一些新的想法，甚至出一些難題讓市長下不了台，那如果不同黨那更那個啦，對不對？不同黨他就跟你唱反調了，對不對？乾脆跟你對幹啦，譬如說如果江啟臣選上豐原區長，對不對？或者盧秀燕選上北區區長，然後市長在主持市政會議，那你覺得他們兩個會幹嘛，或者大雅區長是楊瓊瓔，阿就然後藍綠大家本來就不同派，那他下一屆搞不好就是想要選市長，所以他一定會跟市長提不同的見解，所以這個意識型態的對立衝突恐怕會因此而加劇。再來直轄市區自治化的阻礙因素為何？就像剛剛講的，第一個當然錢跟權的問題沒有辦法解

決，再來條件不成熟，以目前我們的這個民主制度施行至今，還是有很多選舉上的陋習啊，包括賄選啦、選舉沒師父，用錢買就有。綁樁啦、席約啦、遊覽啦、出國去玩啦、○○（29：54）等等啦、職務交換等等，這些都顯現我們台灣的整個選民在民主素養這一塊都還不夠，雖然派系已經○○（30：09）了，但是呢這個整體的政治的這個民眾對於這個政治的這個判斷能力又還沒有高到真正說能夠獨立做判斷的那種地步，經常都是人云亦云，或者是收到 line 啦、fb 啦一些假消息啊、假報導在左右，在這樣的情況之下，多一個區的自治化雖然增加了民主參與的機會，也反而導致這個政治的衝突，又多了一個舞台，多了一個政治衝突的舞台，本來現在就是只有議會在亂而已，那如果做了區自治，區長整天就跟區民代表在爭論，阿又跟過去鄉鎮公所一樣，整天亂糟糟，開會的時候他們都是土豪劣紳啊，杯子打來就丟，我記得以前孫玉鳳當代表時，聽說就是在代表會裡啊就主席一開會，他就水杯拿起來就砸過去，那這沒什麼水準啦，就是說你要到某一個程度，也許就是這個區整個這樣子運作個十年、十五年，譬如說四任、五任以後，到時候民眾真的覺得說這樣子幾年運作下來就覺得人民的這個政治參與的機會降低了。那有這樣的一個需求的時候，也許那時候時機比較成熟，我們再去推動，然後也讓那個區的區界的整併先完成，我個人覺得你現在去弄這個區自私自易分啦，反而那麼多個區，然後每個都在那邊辦選舉很累，你還不如把它併得簡單一點，到時候潭雅神併成一區，對不對？阿整個台中市區，八區變成一區或兩區，整個台中市二十九區併到後來剩一半，剩十五區大概是這樣的時候，那時候來選那個區長也才有意義，那個區長來民選，還有那些的區民代表來出來才有意義，要不然現在這麼小，對不對？人口又沒有很多，有沒有一個石岡兩萬多人，他也要選一個區長，阿區民代表也要選十幾個，那也是浪費錢，浪費這些行政資源啦！你看大里，對不對？二十幾萬阿也是選一個區長，那那個那個什麼新社，新社也是兩萬人左右，兩三萬人也一個區長，阿這兩個都民選的，阿誰大誰小，代表的民意都各自不同，這個也不是真正的反應出那個民意啦，你代表的是二十二萬的民意，我代表只有三萬人的民意，阿大家在施政會議裡面講話，那要怎麼辦，比拳頭大小嗎？就是反而...

B：都是區長。

A：對不對？大家都是區長啊！阿他也要資源，你也要資源，對不對？他也要爭取建設，我也要爭取建設，阿我宜蘭人爭取不到一條橋，為什麼要做在新社？那都分得不公平，那那個反而會造成衝突，阿現在因為大家都官派的嘛，阿建設局長說了算，我們就安靜，

你不會去抱怨說為什麼做都做在東勢怎樣怎樣，都沒有做在大雅，像我最近我就一直問供電課長說，為什麼最近幾個馬路路平專案都沒有大雅，他說阿因為這也沒寫什麼時代、什麼歷史背景，跟我講一大堆，我就說欸為什麼石岡人家路平都做兩條，都沒有看到大雅的，他就跟我講說有一些什麼時代、歷史、背景因素我也搞不清楚，總而言之就是官派的你還比較好解釋啦，當那個區長本身又是民選的時候，人家會比較嘛，隔壁區都已經做三條了，幹，我這邊一條都沒有，對不對？那個區長第一個市政會議一定跳起來，阿阿只會製造更多的這些的那個不和諧，好不好？大概就是主要因素大概就這樣，阿這樣十點大概就講完了齣。

B：喔！謝謝區長。

A：大概都亂講一通。

B：沒有啦！



受訪者代碼：A2

訪談對象：臺中市中區區長 黃○○

訪談日期：2018年6月7日上午10點05分-11點

訪談地點：區長室

A：對。嗯嗯對對。謝謝區長這樣在忙，百忙之中。

B：對。在你這個區自理，這個比較像原發局，嗯～原縣區是ok啦！

A：對對對。

B：阿因為我們已經自治條例在省轄市，我們屈就變成一個非法人了，對不對？就好像是派駐了。就市政府派駐單位的，多很多很多你要去自理就是很多權限，包括用人，用這個要□□（01:50）給我們，可是縣我們原原縣海區的很多人士就是就是包括公用的啊還有環保，這很多議題都在局裡面去處理我們沒有處理。

A：沒有。

B：對呀！阿你們你們目前好像現區的大雅環保局，就好像你們那邊有區大隊。

A：對，清潔隊。

B：可是有沒有收回來？沒有。

A：沒有。

B：對，沒有錯，還是在這齣，然後最多的是清潔隊啦！很多人講說以前區區是縣市的鄉鎮市的話，環保做很多事，你知道嗎？對不對？

A：對。阿現在比較...

B：以前的話，包括嗯颱風啦幹什麼修剪樹木，就是鄉鎮市長都可以叫得動啊，現在都可能叫不動啦，對不對？阿這個在原發區都不會發生。

A：嗯嗯！

B：原發就是畢竟原發區的公共建設是做得很完善，也不會然後整個權限都給局處那邊去做處理，那個市政府那邊覺得相關局處去去處理修護啊、養護什麼都要處理，我們就沒有做那個部份啦，我們都是在做六米以下的，應該八米以下的巷弄，維護而已啦。

A：所以還是不一樣的。

B：不一樣。

A：原發區跟跟以前的縣的鄉鎮...

B：都不一樣。

A：對啊，都差蠻多的啊！

B：唯一相同的就是還是負責地方自治裡面去溝通里的一個溝通啦！這還是一樣啊，里的溝通還是一樣嗎？對不對？

A：那區長是覺得縣市合併以後，跟以前的鄉鎮時代比，現在的行政效率會比較好？

B：嗯～行政效率，因為我們都是在負責溝通，因為我以前在都發局，在一成單位跟區公所的生態模式不太一樣，所以我剛來也會覺得很卡卡的啊。

A：喔～

B：卡卡的，奇怪。欸區公所的人我○○（04:19）都奇怪，他的溝通，溝通的程度有好壞啊，阿○○（04:23）有一些上沒有下達，這就很難講了，我在都發局都在負責城鄉風貌的、社造部份，就說我們也跟社區打成一片，這個部份是可是因為都發局管的太多，不可能一個點一個點一點，然後做社區就是有要做專案，然後去由社區申請出來的話再去去輔導那個社區啊，不是全面的輔導啦，可是輔導的話就很精實啊！

A：社造這一塊，區長比較...

B：比較...我本來是從那邊來，所以說出來的話會很精實，就是你要輔導你一定要由下而上的話，就當做我們前兩年有做過三五四預算，阿其實阿然後以前舊社區的人動不起來，因為太老了，就是太多太老套了，動不起來。可是相對的相對的就是有參與預算，就是可以提案獲得前幾名，可以有一些金額可以挹注在這個案子裡面，做就是也這個為動機，然後後來再次預算有有一些有社區會議啊，有小型的工作坊啦，阿這個的話就是有專業者也是連線，專業就會跟社區去勞動啊，這個才動的起來。

A：哦～

B：我傾向是真的要動啦，不是說不像說以前我們那邊以前里幹事，唉喲傳單貼了啊，給給里長的啦，欸其實這個有時候會在鄉下的話，如果鄰里制度健全的話很快會傳出來，可是因為在整個市區就是高樓大廈，欸我們是不在籍的很多。

A：欸對對。

B：你知道老社區有一些問題在那邊，所以找不到人啊，所以你只要去動員，對不對？阿我有時候會覺得他們動員，在民政課給我動員就是有動員啦沒有成果，齁你知道意思吧！欸我覺得這個跟我在社造的模式又不大一樣，社造你也知道如果我們有在大雅上風社區他們都做不錯啊！齁大雅、上風吧、上實、上風，那幾個社區都有社造。

A：社造啦，應該那個雅風。

B：雅風是什麼？

A：上風好像也有，上風、大風、雅風都有，橫山啊。

B：這幾個都做不錯。

A：嘿對。

B：對，阿這個部份因為我們只能做一個點而已，一個點而已，所以說我沒辦法全攬啦！

A：喔！

B：阿因為中心本來就很小，阿剛好是剛好配合參與預算幫我去找動出來啦，這種動就是蠻大的，就是主要□□（07:34）的力量還有一些舞蹈團可以進來，跟一些居民啊去做溝通，可以跳過一些□□（07:44），虛擬系統的模式去處理。

A：你的參與預算做得很成功耶！

B：有幾個啦，這樣叫案子提案的模式去認識啊，有一些提案，其實成不成功是什麼，大家都喔有提案然後獲選，可是後來局處在認知這個案子要還是有落差。

A：那個有預算限制嘛，對不對？

B：一百萬以下。

A：印象中，對。

B：阿有一些像像□□（08:15）它後來建設局評估不只一百萬，可是他認為既然大家共識就做出來要兩百多萬。

A：喔～所以原則原則上應該是一百，然後如果覺得有有那個...

B：你要看這個要看共識啦齣，這個看局處輔導的共識，真的可不可行啦！

A：喔～那區長要看一下我的題目嗎？

B：區自理齣。區自治喔，區自治的話是又回到區長是用民選的模式還是怎樣？

A：對啊！好像目前好像...

B：不可能。因為喔我民選的話，我不曉得變成民選的話，也要自治代表啊，自治代表，欸要區自治只有和平，和平因為原鄉的部份啦，阿這部份換個角度來講，現在財政的問題一個，財政你要編列編那個那些又把以前鄉鎮齣，村代表那邊又要要要付。其實我們目前都是齣都是指欸都是市長指派的事務官齣，可是自治的話就當然的法人，就是由民選所代表，其實這部份的話又又多一級啦，其實因為我不是從從地方最基礎出來的，所

以我對這個回歸後來是要讓加速加速執行力的話，執行力的話是由縣市政府直接下來是更快的。

A：對。

B：不然的話，你又多那一個。

A：有有感受到。

B：你如果要多那一塊的話，它還有一個代表會還有主席幹什麼很多預算，你被他們卡住啊。

A：嗯嗯。

B：做做這個部份，然後我們又是原八區，以前又會習慣在這個喔縣市政府下面的一些，喔指派的應該是說指派派駐單位，區公所下去的，所以我們這個是比較都是要區長官派走向民選區長。這個排擠上面一定會有，對不對？因為多那些預算，像退休金都發不出來了。對不對？又多又減了兩三萬了對不對？其實其實多了體制，我我覺得是我建議是說區域劃分是可以整併。

A：喔喔。

B：整併是應該不用，可是整併像中區，全國最小的，其實很多人講說中、西區要合併，這我已經樂觀其成了，對不對？因為以前會有中區是因為以前是第一個全國第一個，台灣第一個都市計劃地區的日本人，就把它用示範的，欸你示範的話希望用示範還怎樣就列了中區，對不對？阿中區本身是全國最小的，欸用走路都可以到了，對不對？幹嘛這樣，對不對？然後原本有二十五里，現在變八個里，越來越老很多東西，都可以都可以用走路到便捷啦，因為就是它的型式不是像一般的縣區這麼幅員這麼遼闊，所以說我是傾向是可以減可以可以整併，欸有人是說可以整併跟跟議員的區一樣的話去劃劃區域，這個的話是無可後非啊，因為整併這個很多區搞不好跟議員的區域都可以去做整併了。欸然後你說財政或多或少，因為像地方財政，因為我們財政是中央集權嘛，因為怎麼不夠錢都向中央，地方建設不夠也要向中央要，所以可能地方的公共造財都不夠，地方可以支配的財政，好像都不夠。

A：對啊！

B：你知，我我看我們稅入跟稅出差很多啊，稅人才一點點，廣告費又活動中心才十幾萬還要養，我們最公所，你們比較大區，我們這最小也要六千多萬，六千多萬裡面有兩千多萬是人事費用，欸其他都不用做了，對不對？嘿啊。

A：所以一定不夠。

B：嘿啊，一定不夠。其實其他沒有啊，對不對？鄉民選的話，我我覺得欸一個都會區跟這個還是有差別，我都算都會區的鄉，都會區的跟這個鄉鎮鄉鎮凝聚力鄉是有可能里鄰就會分區，都會區因為人跟人之間的關係。

A：比較淡。

B：嘿，比較淡薄也很多漠不關心，欸也不透過這個，他自主權，應該是說人的自主權力...

A：比較...

B：夠多。所以他很多參與政治，那比較鄉下，鄉下的話搞不好鄰長這個鄰長又覺得很大，可是縣市區市區的話，他這個淡薄蠻淡薄的，因為畢竟他的公共設施都很完善，公共設施現趨完善的，欸行政執行力上有什麼困難鄉。應該是講說人民的自主權利都很高。

A：喔對。

B：人人民自主權利很高，有時候他透過很多不管是一定不是都這個體系，搞不好在在原市區的有一些東西不是因為民政體系影響到，搞不好是這個送到鄉一般人民權利的義務他更精了，間接的就是說搞不好是他自己獨立授權的問題，搞不好他財稅有問題，這個動機都不是區公所管轄的啦。

A：嗯嗯。

B：對不對？這個搞不好發回局處它也根本不用區公所，因為區公所管轄講難聽，最多的話就社會救濟嘛、兵役的問題嘛，阿民政，民政就是只有里長那些鄰長的事務而已啊，事務回歸後來，有一些就簡單的這個巷弄的環境衛生啦、清掃啦，還有地方的小學工程啦，對不對？阿其實這個部份很在區你要變成怎樣去重疊區，欸區跟市政府之間的關聯性，因為我們都太依賴，我們原發區都太依賴市政府的的建設、修繕，根本沒有無法有掌控自己，以後來我們說你要的話，你變成我們要有收入單位的不是只有□□（16:38）課，一兩個在評估這巷弄的這個鄉，欸區里建設款項鄉才十幾萬，一年才十幾萬，欸幸好我們是小區，像你們這個小里，如果是大里的話，一年十幾萬哪夠夠去處理，對不對？十二萬多，我們是不曉得我們是一年，十二年多的區里中小型鄉的基基礎建設費用。而且這個錢根本沒辦法去去維護、掌控的，都還是要依賴局局處那邊的一些協助、補助啊。唯一好處是因為我們的基礎建設，喔不管是中小型□□（17:43）都蠻完善的啦鄉，阿會有阻礙的話，可能就是在做夜市啊，做那個阻礙我們要疏通要做維護啊，這比較有阻

礙的部份。欸其實這個部份也是麻煩，因為我們公所沒有有維護的機具、人力，中央麻煩下縣市政府那邊的維護，維喔養護單位去處理。□□（18:31）直轄市自治區自治化將這幾個法令條文給修訂□□（18:37），區的區自治，目前就只有原住民區才有，又回歸到區公所的法治法人化，就是法治單位就是要列法治單位要法治才能□□（19:11），因為我們沒有我們沒有財政課沒有編，你要的話要自求財源嘛。

A：對。

B：你要有公共造財的這個東西，還要出來，我們回歸後來我們還是要編餉類似財政局，我們要有財政課去編去□□（19:33），阿因為我們一樣道理我們沒有公共造財，我們沒有沒有可以可以有餉在整個都市計劃裡面也好，沒有區公所可以接管的公有的土地啦、權利去去支持餉這個預算啦，你這個又沒有預算你你不可能全部都依賴上面去補助啊，你要自治化變成你編的預算餉要平衡啦，這個部份餉這部份要去在法治層面這所謂，因為不管是財稅劃分法還是怎樣餉，中央地方主要是縣市跟餉縣市跟中央政府而已，跟餉這個區的部份好像就沒有喔，已經要被收回去了，阿原區公所原縣區的話以前就沒有這個這個財源了啊，你要怎樣去編這個財源出來。

A：所以應該區長是說如果要也有可能的是原來的原發區，不用，阿...

B：就回歸就回歸到餉...

A：之前。

B：到...

A：縣市合併之前。

B：之前啊，這個又回歸到縣市合併之前的這個權限啦，包括環境清潔的啊，養護的啊餉，這個部份哪有編他的維護，這個稅務的預算不只這麼少，所以的話你可以要支持一個團體餉，我們第一個你看嘛我們一個區公所人事費用至少兩三千萬以上啦，這個連這個都沒有，然後再編這個資本人啊，預算啊，一個區裡面就是可以餉□□（21:30）要怎樣跟縣跟直轄市想要分一些餉資本餉這個可以全職單位的啊，連停車場以前還有還有蓋鄉鎮市交通局啊，停車場可以可以收入的啊，包含市場的收入，現在也是都是經發局的啊，對。都不是啊，對不對？這些你怎樣去都要去分配，有一些要歸區及政府去管理的，公所去管理的，阿有些是回歸到市政府，可以可以支配的一些權限要分配出來，對不對？阿目前好像區區的都沒有啊，我們我們公所是建活動中心啊，活動中心能收多少錢？

A：對，廣告也不多。

B：廣告不多啊，你們公共造財都被收回去了吧？

A：嘿嘿。

B：對，公有游泳池也是收回去了，什麼都收回去了，對不對？

A：就是活動中心的錢還有廣告費就只有這兩個？

B：對啊，稅入稅出一年才十幾萬而已啊，對不對？

A：都很少。

B：嘿。

A：那我們還有一個就是農業證明啊，阿你們也沒有。

B：我也沒有，空的啊，對不對？我們都沒有啊。

A：鄉的還有農業，以前鄉的還有農...

B：欸你們都市計劃，可是土地土地土地使用證欸分區使用證明書咧？

A：喔對對，那個也有。

B：也有喔。這也沒有辦法填。

A：嘿呀，那個也有。

B：其實這個部份是都發局授權給你們發的，對不對？

A：對。

B：其實其實現在齁，為什麼大家對直轄市區的自治化的觀感是反對的齁，其實這有兩極齁，要便民、要快速，阿其實其實也要看有效的廉能的政府啦！我想這部分縣轄市，你嗯像一般的縣跟直轄市不管是鄉鎮公所齁，縣的鄉鎮公所或是直轄市的區公所，只要它便民齁，我覺得要看到便民效率是高，□□（24:05），這這個這要看我我回歸後來因為因為欸鄉喔鄉鎮的是民選的，搞不好民選的鄉鎮也不鳥不鳥這個縣府啊，我們我們是齁是市長去派駐的，我們會遵照市長指示的這個執行他的政策的推動，阿一個是他自己，這兩個回歸到後來你的鄉齁你的鎮的財務狀況，他他他會有某好跟壞，阿我們的上面就就反正上面有怎樣，阿你好的話，剛好你的資源分配就比較多啦，你不好的話，你資源分配就比較少，回歸後來就是怎樣財源財政的 X X 有辦法去主宰或怎麼樣，阿至於直轄市的部份，欸目前是個我目前我知道我們負責四個到五個這個業務範圍內，這個部份就直接跟地方的方式齁，那其實這個部份講難聽都是代辦機會很多，像社會局這個救助啊，不然就是人文課剩下兵役而已，其他的都是文化局補助的啊，也沒有什麼。授權

很多是下放出來的有沒有直接落實下來，因為辦成這個在區區裡面沒辦法執行，在原自治的一些一些一些餉權限的分配，□□（26:07）依賴直轄市、縣政府的補助啊、代辦啊去處理啊。這個經費都是在各局處手下消化出來的，阿我們只是說，在校外的時候要怎麼樣第一時間去通知到居民，其實後來區公所□□（26:29）溝通，是溝通的好壞□□

（26:33）。至於業務的推廣，負成敗不是區公所，就是各局處的啊，各局處業務成敗□□（26:46），可是他他們都還認為依賴著區公所去做溝通，第一時間□□（26:55），是這個部份是一個是責任問題啦，預算又不在區公所，對不對？我們派駐的真正的餉不管□□（27:05）不管怎樣，都是在各局處的部份，因為我們又是在溝通，真的唯一民選的話就是欵里長啊，欵里長他負責他只有建議權，他沒辦法去□□（27:26）他可以透過這個機制去有建議權給上面，那我們就傳達上面的，就是再執行的話，還是縣市政府，已經透過有辦法第一時間一個責任問題啦，你你要你要派工說假如區公所是民選，好你里長你里長里長有一些也有一些建議權是建議你的區長，就可以全責還是要跳過這個直接找市長，這兩個要權衡，變成說若假如要□□（28:05）如果變成區長後，是用民選的，區長是民選的可是大家有兩有兩個啊，區長現在不是有人說區長要變成政務官，這又一個體系的，可是政務官的話還是由直轄市派任的啊。

A：對。

B：可是他目前也是沒有法治化啊，對不對？你走法法治化是區長要民選的，對不對？欵區變成里長到底跟區長講就好還是還是先要通過到市長講，會兩個你要去講，變他也權力，他也可以編預算去補助里長。有辦法就是說好你不用找市長，我來跟你用，會不會會衍生這個不會欵里長他回□□（28:56）餉，區的政黨跟直轄市政黨不一樣的話，搞不好會不會抵制？

A：對，這也有可能。

B：也有可能會抵制餉。

A：可是區可是區長是官派的，應該不至於會抵制吧？

B：不會啊。

A：嘿呀。

B：我們就是因為官派上面的，因為我我們有一點像同進退啦，可是我們是事務官，我看□□（29:32）派的區長，好像好像留任的不多啦，可是後來後來不是退休就是就是調到局裡面啦，對不對？阿原則上他還是事務官，阿其實是雖然沒有像政務官這種同進

退，可是他還是因為因為我發覺歷年這個就是你幫幫前朝的市長，結果後來當選的市長對前朝的員工有點存有疑慮啦，存有疑慮至於要怎樣是市長的權限啦，因為畢竟他是有受喔考試院喔那個是□□（30:20）還是有一些公務人員任用的機制啊，對不對？我都政治建議這個以後就不同派的話你怎麼辦，然後里長到底要到那個程度還是要到這個程度不同，一定要取捨啊，搞不好□□（30:44）他有辦法去協助欸你不用找市長，這這應該應該是有一定的額度啊，這回到以前的鄉欸鄉鎮鄉鎮的話，它它有法人它有這個代表會它也是會協助里長，可是協助的程度是怎樣欸最多也是小型工程吧，對不對？好像他他包也會分級級等級啦，有縣道、鄉道，鄉道的話可能都是由區公所要負責，然後一些里里巷道還是有里長那邊處理的。喔我說這個部份啦，假如說這個自治化不同派怎麼辦，搞不好不鳥不鳥市長也有可能啊。

A：如果機制就有可能啦！

B：嘿呀。我我我歸這麼多個話喔，回到一個就是一個地方政府的財財財財政啦，你要民選，對啊！你要講究民權，可是因為政府財政你把把這個自治分為這麼多級化，政府財政有沒有辦法分配？欸有有有的話就是說，你區裡面的一些以前叫公共造財啦，區可以可以營利的一些項目要要明確出來，就公有的公有的營利項目你要下放給區跟直轄市要重新分配，哪一些是給他給他，稅入稅欸應該說稅出跟稅入的比例要要均值啦，因為你看到我們區公所的稅稅入，□□（32:46）不成比例啊稅出啊，一樣道理只有到到局處裡面才有稅出跟稅入才會有一個平衡點，對不對？包括還有一些直轄市會營利，它自己去開那個就是鄉投資去開公司啊我猜，民生的都自己開公司啊，這個部份在在區有辦法嗎？它去為了經營它剛剛自己去做這樣的投資，怎麼可能鄉果菜市場，我也要果菜市場，對不對？做個魚市場也好，對不對？好像以前以前豐原就是嘛，豐原果菜自治區是...

A：縣。

B：縣的還是鎮的？

A：豐原市。

B：豐原市的果菜。

A：阿這我不知道耶！他們有一個是這個？

B：果菜市場。

A：喔～

B：欸這個這個搞不好會有比較多的營利，對不對？做一下投資會比較，因為你要生財源啊，你你談這麼多，財源是怎樣，它肉多欸地方的分配稅長是怎樣，可以支持嗎？因為目前的政府就是要要知道稅績在哪裡啊？你沒有稅績你一直在猛開這個，稅績稅績就是說喔財源你要知道稅從哪裡來齣。

A：所以財源是一個很大的問題。

B：很大的問題。你看我我每次我每次去議會，幾乎都不會被盯，我阿因為我人家看看都沒有變，有啊你們是因為小麥節的關係，多了不一樣的預算額外增加一個一個預算跟別人不一樣有小麥節嘛，阿你們也有也有回饋金喔？

A：有，我們有機場回饋金。

B：對呀，有回饋金。

A：中科，因為中科。

B：中科回饋金啊，對。

A：一個機場一個中科，對。

B：這個回饋金是不是常年的吧？是不是只有機場是常年的，因為噪音嘛。

A：嘿。

B：阿然後中科應該是它是編列幾年以後，算是一個條款編列幾年後。

A：喔這我不知道。

B：不曉得。

A：嗯，可是目前一直都有，已經很久了。

B：很久。

A：區一直就是年度，就是一個一個區，就幾年就沒了的意思？

B：嘿嘿嘿。

A：喔～這我不知道。我只知道有這一個回饋金。

B：你回饋金其他的里會會說欸這個是我周邊里我要拿去用，它有規定幾個里可以用嘛。

A：對，就是它周邊而已啊，機場回饋金也是這樣。

B：周邊的里。

A：都是周邊而已，沒有全部。

B：阿你們都在周邊里辦活動辦掉的。

A：辦活動阿也有一些，辦活動也有阿也有一些小型的啊。

B：工程？

A：對。阿也有買東西，買那個財產的也有，比如說什麼監視器的啊、擴音器。

B：這監視器給里長。

A：嘿對對，幾乎都是里長，都給里長。

B：都里長去去運用嘛，不然他會叫啊。

A：嘿對。

B：這又回到一個自治，因為他民選的，他知道這個回饋金是他可以讓他使用的里里啊，他可以拿去用啊。

A：而且他以前就知道有這個，所以他也知道現在也也是還有，所以一直以來都是那些里在用。可是我覺得民眾有的大概不知道，他會覺得是里，他以為是里他里長給的福利，民眾也都會這樣認為。

B：其實這個要導入啊，這個就是你們前任區長李順斌就覺得這應該是市長的，不是這個誰...

A：里長的。

B：里長的跟議員的，一直在跟他講導正，被議員逼得要死要活，對不對？阿其實這就是預算從哪裡來，就講回饋金就算算直轄市市長的恩惠嗎？欸我我這個這個大家會很矛盾。

A：對啊。

B：到底誰，然後區長又為了要執行市長的這個政策，要導正這個不是議員的恩惠啊，對不對？嘿啊，要解釋說是誰的恩惠啊，對不對？

A：可是這已經很久了。這個已經很久，不是現在才有的。搞不好是議長去，議員去要的還是怎樣，我不知道。

B：大家都吵這樣的啊，對不對？嘿呀，阿有沒有衝突。我告訴你多一個多一個自治一定多的衝突。

A：對呀！一定的。你這樣子直接從上面然後下面執行，就比較不會有衝突，而且我覺得...

B：阿只是說民選，民選是民選的自覺，當然他的層級是到哪裡齣。

A：然後一般社會大眾好像對選舉也沒有很熱衷，除了一些原本就很熱衷選舉的人，或者是因為直轄市以後沒工作的...

B：會會...

A：嘿呀！合併以後有一些人就像那個鄉民代表他們對啊，就他們一直都很熱衷選舉，所以就會比較小，不然一般我覺得社會大眾好像也不太想...

B：這個是因為你們現區的還有鄉民代表他們要求出路啊，市區的沒有啊，這也回歸後來我不曉得，這有回到以前台中縣因為派系關係可以看，市區因為這個這個派系一直在放火，沒有受到派系影響過深厚。

A：就沒有選舉就比較不會有派系。

B：有的還有農會選舉咧。

A：對呀！

B：還有水利會選舉，對不對？這個都事關農民跟這個餉生產產銷的東西嘛，在市區市區比較沒有什麼。

A：對呀！比較沒有那種派系問題。

B：派系都是幹部起來的。

A：嗯，比較少。

B：阿你們這個聽說農會跟水利會都沒辦法把持。

A：嘿對。

B：把持到某個程度，因為我沒有從那邊來，我人不太熟，搞不好你們區長對他們都必恭必敬。

A：不知道。

B：對不對？

A：所以區長以前就是局處出來的？

B：局處出來我沒有在在...

A：基層。

B：基層我不曉得那個政治生態是怎樣，我只能講說在局處以前就忙，阿然後我們局處也不會直接下來去跟里長做餉一對一的溝通，有的話也透過...

A：公所。

B：公所餉，唯一是我們在做專案，專案就是需要幾個來做示範性的，社區才會跟，那個發展協會啊去做溝通，發展協會又又...

A：不一定是里長。

B：嘿，不一定是里長。

A：嘿對。

B：可是通常他們都會去找里長來一起來勸，因為里長也因為說欵這個案子搞不好是他的政績也不一定，這樣你才有辦法推啦，你發展協會一個一個拿到的專案，你還是要里長的支持你才能推，不然的話很多做出來的東西里長就叫他拆掉。

A：所以還是要他同意比較好推。

B：對啊！

A：阿所以如果發展協會是跟里長不同派的話，又是另外一個問題嗎？

B：對，另外一個問題了。這社造做很久都這樣的啦，反正做的東西里長不認可就...

A：那我們現在要推那個農業欵小麥休閒農業區，我們大雅現在要推這個。

B：嘿，欵然後這個區域是很大嗎？專案專區嘛。

A：對呀！阿所以現在我們的區長也很積極要推這個。

B：欵可是這個權限是在農業局還是在...

A：我們要跟農業局申請。

B：專區嘛。

A：嘿，要推專區。

B：專區的話...

A：要什麼民宿啊，然後...

B：可是這觀光價值，民宿是要觀光價值夠高啊。小麥的話，你們只有一季一季，一年一季產能而已啊！因為是好像你們會有小麥，我沒有聽錯是水稻跟麥交交互，對不對？好像一期做耕稻，然後休耕以後轉做小麥。

A：轉做小麥，對。

B：對呀！□□（42:57），阿你要民宿的話，你要有吸引力啊，看飛機有沒有？看飛機要找個的地方看飛機有沒有？

A：喔！看飛機的，喔！

B：大雅，我不曉得。

A：就大肚山那裡。九天那裡。

B：九天，看飛機，不然就大肚子...

A：對啊，就九天那裡啊，往都會公園那個方向。

B：小麥是麥田麥田那種，小麥文化是收成的那時候很漂亮啦，對，收成很漂亮，可是一年只有算一個月好了。

A：可是那就是相關產品啊，就是用用它的一些附加價值。

B：附加價值，這要研發的。這要研發，所以這個可以研究。

A：對啊，所以現在有在做這一塊。

B：這個這個是...

A：農業課現在有在做這個。

B：可是這個推廣的研究研發的，剛好是農會要進駐，然後還有一些店家，內需去做一些改變，也許會比較。

A：對啊，就一定農會啊，農會一定也要。

B：推廣班的。

A：這樣才能做。

B：其實這個在我們中區沒有。

A：你們的...

B：我們有商圈啊。

A：對呀！

B：我們商圈經發局是商圈是有年輕人想要進來餉，這個部份可是我們沒有預算喔，我們光是□□（44:43）課這個商圈主導是在經發局，我們最多是怎樣讓商圈餉在閒置的店家有辦法去再生再重新，這裡就是要看我們影響，這個方式年輕人進來可渴望，可是店家太有錢，根本不奢望，你要找一些當店家跟跟想要進來的人去做平衡，這個把一些店釋放出來。

A：喔，不然，不過我覺得最近有比較...

B：復甦啊。

A：對，對，有有有，有差，跟之前。

B：那表示有很多政績進來，重大建設出來，然後大家覺得欸喔舊城比以前更有一些活力還有新觀念。

A：對，好，謝謝區長。

受訪者代碼：A3

訪談對象：臺中市民政局主任秘書 王○○

訪談日期：2018年6月7日下午13點35分-14點

訪談地點：主任秘書室

A：應該說看可不可行...

B：妳的題目是什麼？

A：我的題目就直轄市區自治可行性研究...

B：可行性研究？區自治喔？

A：對！

B：區自治...

A：就像之前...

B：像和平...和平區公所啊！

A：對對！

B：那所以施行要建不建全意思就是說如果你要施行區自治...你的那個...施行要件有哪些喔？

A：對！

B：那就恢復到像...

A：像現在...對！

B：不會啊！就像現在和平這樣子啊！

A：嗯嗯！

B：當然要有獨立的預算啊、民意機構啊，然後就像以前的鄉公所這樣子而已啊！

A：對！

B：就這樣子。要獨立的財...財...那個啊，財政權啊、人事權啊，這個當然就是區自治的可行性才有可能啊！但是如果這樣的話，我覺得又有很多困擾，其實我覺得...依我而言，因為妳的題目就做區自治啦，其實我不是很贊同妳...

A：對！我知道！（笑）

B：因為我覺得整體的建設而言呢，還是要像現在這樣子，整個台中市建設才不會每一個區的建設不一樣，然後走到哪裡...區...路...這邊是很大條、那邊就斷掉了...

A：嗯！

B：對！那如果妳...

A：就像台北市這樣就對了？

B：蛤？

A：就比較...應該是說一起規劃，不要一段一段...

B：對呀！對呀！

A：區劃法就對了，行政要先...

B：不只是區劃好啦！你區劃好如果沒有獨立的人事、財政權...那是沒有用啊！但是我覺得其實...我覺得現在反而比較好欸！因為我覺得這樣不會有貧...就是發展有很多差距的...

A：就是有...

B：對！

A：邊陲化的那種感覺？

B：不...不只是邊陲化欸！那個有些區的錢比較多、經費比較充裕就會發展的比較好，有些區的經費比較少就發展的比較不好，所以其實我覺得...我是覺得直轄市合併這是正確的。

A：嗯嗯

B：然後區...(笑)妳這樣我就跟妳的立場不一樣啦！

A：沒關係啊！這是研究而已！

B：我是贊成區不要自治的！

B：對，所以我的回答就是這樣！如果區要自治就要恢復到以前鄉鎮公所，鄉鎮長有獨立的人事權、財政權這樣子啊！權與權要合一，那如果...欸我的個人想法還是不贊助區要自治的啦！

A：嗯！

B：嘿！就這樣！啊妳要問第二題嗎？

A：對！十題！

B：直轄市區長從官派走向民選會地方財政會產生排擠效應？為什麼會對地方的財政會...產生排擠效應？這是要從哪個角度來講呢？

A：財政...

B：妳的意思是說，選舉那個時刻還是選舉之後區長的...

A：選舉之後

B：區治理的會不會...因為妳的題目是有一點奇怪的！區長選舉時...選舉的時候嗎？只有選舉期間嗎？對於地方財政會不會產生排擠效應？

A：對！就是選舉的那一段期間...

B：為什麼會？為什麼會？選舉的那一段期間為什麼會產生排擠效應？選舉就選舉啊它本來...因為區域如果自治他們在年度開始的時候，它就會編列預算來執行所有的建設啦，不管是業務...一開始的時候就編列好的啊！選舉那一段期間還是按照他們所...預算經過代表會同意通過的預算來執行，它並不會產生任何的排擠效應啊！更何況它...要選舉的經費有些也是地方撥下來，那他們要自己要負擔的部份也是會給的啊！所以，不會產生任何的排擠效應啊！就像我們以前鄉鎮公所鄉鎮長在選舉的時候...也不會有排擠效應啊！一樣啊！妳有沒有在鄉鎮公所待過？

A：有。

B：對呀！那個也沒有什麼排擠效應吧？

A：因為一開始就規劃好了...

B：對啊！

A：什麼錢用在什麼地方...

B：對呀！對呀！然後第三題變動直轄市區長民選在行政方面...其實我覺得妳這個題目應該去問誰妳知道嗎？和平區長！

B：他感受會最深刻！

A：嗯嗯！

B：因為他是我們台中市唯一的民選的...區長！

A：嗯嗯

B：那他最能夠比較的出來，那個區長民選跟官派有什麼差別！

A：喔～好！

B：對呀！

A：我去問一下那個叫什麼...因為...因為我一開始規劃的時候就是行政機關嘛，然後再來就是學者，啊後來也有人建議我說我是不是應該問一下內政部？因為他們比較...因為是他們在規劃的！啊如果主...主祕又指引我...(笑)另外一條路...

B：我跟妳講喔...第一...

A：我可以試看看...

B：內政部它當然會...

A：嗯！

B：有理論性的認識嘛！

A：嗯！

B：可是對實務...所以妳去問那個內政部也沒有錯！

A：嗯！

B：尤其問承辦人員！

A：嗯

B：或者是他們...承辦人員再上一層...那個主管。

A：嗯

B：這個也是沒有錯的，因為這樣子他在理論方面、法務方面他就了解，但是如果妳就實務方面還是類似像和平區長這樣...也是最了解的！

A：喔...對！

B：因為他已經實行三年了，那這三年來他在民選區長的那個實務實行層面會遭遇到哪些困難我覺得這個就...他可能會體會最深！

A：嗯嗯

B：尤其他以前也當過縣議員所以他對於區長所能夠掌握的行政資源跟鄉鎮長的時候的行政資源到底有哪一些差異性...他最了解！那我現在只能夠想到說以前的那個稅收...全部地方稅會有一定比例的分配到鄉鎮公所，它有自由的財源、有收入性的財源，不是只有上級機關補助的！

A：對！

B：那這個部份呢，欸那個民選的區長是不是也有這個...我覺得這個其實...我沒有了解那麼清楚，因為我是民政的就不會涉入到財政方面。

A：嗯嗯

B：嘿！這樣！所以我覺得妳要了解的最清楚還是要找他，那妳現在第三題最終直轄市區長民選在行政執行力上面會遭遇哪些問題？目前我看出來...我...依我所了解的應該

是還好欸！因為不管鄉鎮長還是民選的區長他們都會認為說他們的財政收入不足以支應他...他們需要的支出，那財政會比較困難而已！其它他們人事權也都是獨立的啊！

A：嗯！

B：他也不用配合市府要特別做些什麼，就像以前的鄉鎮長有需要經費的時候可以跟縣政府爭取一樣，那他現在和平區如果經費不足的時候也可以跟市府申請就這樣子啊！

A：嗯

B：嘿！都是一樣的！行政的可行性如何？我是看他們都推行的不錯啦！當然他們區長在推行政務的時候還是很多需要各局處來協助啦！

A：嗯

B：也是需要市府的建設的藍圖能夠規劃到整個和平區，這個就像以前的縣...欸鄉鎮公所跟縣市府一樣也希望縣府的大型建設都能夠遍及到每一個鄉鎮一樣啊！所以行政的可行性我是覺得...還好吧！行政的可行性我只是覺得在建設方面真的會有落差啦，除此之外在社會福利方面，因為現在是...欸...直轄市的區，所以呢這個又牽涉到社會局的層面，社會福利有沒有差距...我...這個可能要問社會局！

A：嗯！

B：因為我沒有了解那麼清楚，所以我真正的建議還是要，區長那邊妳可能真的要去做一個統整，才會知道我們的一條龍對於社會區有沒有...到了和平區公所有沒有差異性？

A：嗯

B：或者是除了一條龍之外，他們自己有沒有更豐富的、更多元的社會福利，有沒有另外訂一些？因為以前的鄉鎮公所，各個鄉鎮它的社會福利是不一樣的。

A：喔好！

B：嘿！然後第四題，直轄市區.....，覺得還好欸！在法律層面上會面臨哪些問題？法律的可行性如何？我沒有辦法全面跟妳答耶！（笑）妳這個齁，問單一個人會有困難度耶！

A：沒有沒有！我不是只有問單一個...

B：我的意思是像是這個題目我就沒有辦法跟妳答！

A：喔！好沒關係！

B：因為我不知道妳...它...制定了哪一些法令，就行政規則或者是...行政命令，或者是...我都不太清楚！

A：嗯嗯！

B：嘿！在法治層面上會面臨哪些問題？(笑)

A：設計的不好...(笑)

B：真的！(笑)

A：設計的不好...(笑)

B：因為我沒有在...對他們的法治、他們立了哪些行政規則...我根本不清楚！或者是...或者是他們立了哪些自治條例我不清楚啊！

A：喔！沒關係...好！

B：對呀！有...有人可以給妳答出來嗎？

A：嗯...目前沒有！(笑)

B：(笑)不是，因為不了解的東西怎麼回答呢？區自治化是否符合落實基層民主？我覺得現在就可以啊！不用自治就可以落實基層民主，我們的...妳看...合併前跟合併後民眾的權益...

A：沒有...

B：有差嗎？對啊，沒有差吧！

A：嗯！

B：只是少辦了幾次選舉而已啊！那其它沒有啊！少了幾項投票權而已，其它我覺得沒有什麼差別！

A：對！

B：對嘛！對地方區民的自治權益影響很大？為什麼？會嗎？因為我們現在的 1999 你要投訴管道也很多，你要反應的也都有啊！那所以對民眾的自治權益...我不那麼認為耶！

A：嗯！

B：我覺得不會有影響！直轄市區自治化需要考量哪些關鍵因素？我覺得還是回到第一題一樣！自治化呢第一個，你真的如果要實施自治化還是要賦予區長，賦予區這個...整個...那個...它只要是自治它就是法人，你要賦予這個法人有足夠的權利、權跟錢！就這樣子！你認為社會大眾對於直轄市區自治化走向觀感是支持還反對？我認為我不認為民眾會認為區自治是會...就我個人觀點...我認為民眾不會...區有沒有自治，我覺得民眾不會很在意！會在意的只有一些以前有...在獵略政治這方面就是...意思就是...欸對於

政治非常熱衷的這一些會參與選舉...選舉的這一些人，他們才會有差別吧！他們才會認為說有更多的政治舞台可以讓他們表演就這樣。

A：嗯

B：可以讓他們參與啦！

A：對！

B：我覺得只有這一些吧，不然對於一般民眾而言，剛開始合併的時候因為大家的一個習性不太...就是跟以前的慣性作用是不太一樣的，所以他不是很能夠...接受，也不是很能夠適應，可是我覺得經過四年下來大家民眾對於...已經很能夠接受區...就是直轄市的運作模式啦，我覺得沒有什麼差異耶！

A：嗯！就是已經適應新的這種狀況了？

B：對啊！

A：這種模式...

B：對啊，而且現在欸因為我們市長對於區公所賦予很多的...權...權限！所以他市長就是...呃...區長就是小市長，所以區公所很多事情也是可以做的啊！

A：嗯！

B：啊如果他區公所沒有辦法處理的事情，他可以馬上反應到...可以跟各個局處室反應啊！那局處室接到訊息之後，他也是必須要去處理啊！尤其我覺得縣市合併之後申訴管道反而增加了，那你如果沒有區公所服務的不理想的部份，它還可以更多的、多元的申訴管道讓它可以反應啊！

A：嗯！

B：所以我覺得還好耶！妳說直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作是否有違政治力？我覺得沒有耶！反而區...喔...區長民選後，區公所為民服務的工作...當然啊！因為他要選票啊！

A：嗯！

B：所以反而會政治力來介入那個區公所為民服務的工作！因為為了要選舉嘛，要選票...就這麼直接！直轄市區長民選後從政治意識形態而言，未來市政府跟區公所會造成...？有可能會！但是目前和平的實施狀況而言是不會的，區長跟我們市府之間是有很好的一個關係、很友好的、工作的夥伴...關係！並沒有衝突對立，那有或許會像以前的鄉鎮長一樣的，就跟縣市政府產生衝突...或許...，但是目前台中目前的運作、和平的運作而言，

它並沒有產生衝突！因為市長對於和平反而更...就是一樣很重視！所以我們都有和平專案的這個...欸...專案計畫！市長為了怕...他們在做那個啦...論文...。反而我們有和平專案，然後就會定期拉拔到和平去做晨會，然後做那邊的建設、聽聽那邊的民眾對於地方建設的需求啊！所以，我覺得沒有、沒有衝突對立耶！目前的實際運作狀況，那當然不排除回...回到以前的那種鄉鎮公所的模式啦！

A：嗯！

B：區自治化的主要因素是什麼？我覺得建設一旦普及化之後，民眾看到直轄市合併的一個好處，你要再回去，因為民眾都很深深的感受到以前鄉鎮公所，因為每個鄉鎮公所它的財源不一樣、貧富不均導致地方建設的差異性，我覺得現在民眾不會認為還要回歸到那個比較好呢！因為這樣建設才能夠...均質！這是我認為的。

A：嗯！

B：嗯！這樣...以上十題！

A：喔，謝謝！

B：報告完畢！（笑）

A：謝謝！謝謝主祕！

B：我是建議妳是不是去問一下和平區的...

A：和平區...

B：對！當然是很遙選啦！

A：嗯！

B：因為他才有實際的經驗！

A：喔對！然後他可以分析的...跟現在有什麼不一樣？

B：對！

A：喔！

B：啊妳的法治層面這一些他才能夠了解啊！因為我們不知道和平他們訂了什麼自治條例啊、行政規則等等之類的，我們都不清楚...

A：對對對！

B：嗯！

A：謝謝...謝謝主祕！

B：好，不會！

受訪者代碼：A4

訪談對象：臺中市東區公所主任秘書 徐○○

訪談日期：2018年6月19日上午9點15分-11點

訪談地點：主任秘書室

A：不好意思啦，我耽擱一點時間。

B：你現在在辦什麼？

A：我現在是辦環保業務、環保志工。

B：嘿。

B：辦那個環保業務、環保志工。

A：對。

B：嘿，這樣子哦。

A：嘿。還有綠美化。

B：綠美化？

A：嘿，愛鄰守護。

B：所以說很奇怪哦，你不覺得像愛鄰守護，這個應該是衛生所的事情。

A：嘿啊！應該社會課。

B：對，應該衛生所啊。

A：嘿。

B：因為他是衛生局...衛生局計畫的嘛！

A：對呀！

B：那他應該丟給那個衛生所，丟到公所來。那還有最近有一個什麼？有一個什麼也是丟到公所來。有一個什麼我忘記了。也是是衛生局的啊！我說奇怪，他們現在怎麼都亂丟亂丟的啊！

A：對啊，就是各局處都是給公所。

B：理論上應該...應該...應該跟以前一樣嘛，你要...你要按照制度來阿。

A：嘿呀。

B：嘿啊！你要有協商、要有經驗、要有能力。理論上...現在他們都直接丟下來嘛！

A：直接丟。好像沒有先問過我們的意見，呵呵。

B：對啊對啊。

A：也不知道我們可不可以做。

B：好像喔！以前不會。

A：越來越嚴重哦！

B：現在好像...

A：應該是會跟進啦！就一個局處這樣子，然後另外一個局處就跟著做。

B：嗯。這是一個啦。好像是說，反正我就都丟給你，你也不敢不做啊。

A：嗯。

B：啊這個可能也涉及到喔，一些人事不穩定上也有關係啊。

A：哦哦。

B：因為，因為你們現在也不敢不聽啊。

A：恩恩。

B：不聽他就把你叨，你又怎麼？哈哈。

A：呵呵。

B：大家認為一點啦喔。

A：嗯。

B：比方說可能業務關係，所以說現在公所也是蠻配合的啦！

A：嘿啊。可是那個公所好像位階不明的感覺，不曉得是應該...？

B：其實公所位階是很明確啦！

A：嗯嗯。很明確...？

B：很明確，可是呢...？

A：權責不明。

B：可是呢...也不會，權責是非常明確啦，哦。

A：嗯哼。

B：你看我們制度喔，裡面那個規定還有那些細節寫得很明確啦。

A：嗯恩。

B：那些公所哪些局處所？但是喔，現在變成喔，變成說有一些是人...人事。不是管制哦！

A：喔喔！

B：不是制度化，是人事。

A：喔喔喔。

B：變成說那個，欸？怎麼算，沒有辦法算。不然的話，其時坦白講，我們的制度規定很健全。

A：嗯。嗯。

B：你看第四管理面啦，還有我舉一個...舉一個例子啦。像第四管第五十九條規定喔，你影響□□□它是受到公所的指令更堅定嘛。

A：嗯。

B：可是那有嗎？對不對？現在公所區長，還有那些科長巴結、里長巴結那樣。

A：嗯嗯呵。

B：怎麼算很堅固？對不對？有時候所以說為什麼要辦成這樣子？因為選舉的關係。變成說

A：哦。

B：對不對？如果按照制度來寫得很清楚。第五十九條開始你里長就說到那個那個...區長是必須很堅固的啊！那他有很堅固嗎？

A：對呀。他覺得他有民意的基礎。他覺得我們沒有，是這樣講嗎？

B：怎麼講，這個應該是...因為我們是純...純...

A：然後預算也不在我們手上。

B：這樣講好了...這樣講好不好？我們就純粹的形式，實際上討論的話喔。

A：對對。

B：你如果上面不挺制度的話啦。喔，對選舉考量的話當然可能你的區長操作風格這樣。

A：恩恩。

B：如果你上面挺這個制度的話喔，那里長他就乖乖做區長做給你的。

A：恩恩。

B：舉例說啦喔，如果你今天做工程，里長他不須要透過區長。

A：嗯。

B：他是不是可以？

A：嗯嗯。

B：那事情是不是就可以直接做了呢？嘿啊，那你看他...他這樣透過區長的話，他區公所...他對你區公所的話，會不會注重？不會啊！而且他又會去上面...去上面說你那個區公所怎麼樣怎麼樣，你又被盯啊！喔這...這種情況下惡性循環之下喔，造成他們好像是我□□。

A：嗯。

B：所以沒有東西去...去管著他們。

A：喔喔。

B：對對對。你這個什麼直轄市的組織生態困境...

A：我...我的題目好像不是很...因為後來，問了幾個...

B：那那個...因為...，大概只能談一下喔。

A：好好，沒關係。

B：你說直轄組織的困境。其實，可能性...你現在...你這個意思就是說，我們目前改為...改為立直轄市以後，區的組織是不是有一點窒礙難行，是不是要改為...改為這個自治...是不是自治有哪些實際條件？是不是這個意思？

A：對對。

B：是這個意思喔？

A：嘿嘿。

B：那其實喔，這樣子啦喔，依我的看法啦，直轄市的這個...這個組織喔，在區來講喔，它...它有一些限制啦。但是呢，但不完全說限制之後就不能有所作為啦喔。

A：恩。

B：那經費上被市政府有所...這個這個...匡列嘛。

A：嗯。

B：但是呢，我們也有很多的計畫。衛生局有很多的這個這個...站在區域的這個這個組織共融上有□□□（7:08）的協調。

A：嗯。

B：有關這個單位的未來促進這個地方的發展，我想...這樣子啦，各有優缺點喔。這個如果說說...區...區是官派的話跟這個民選的話各有□□（7:23）啦。

A：嗯。

B：並不是說全部□□（7:27）或全部官派。那舉例說...舉例說嘛，之前我們曾經做過這個課後輔導嘛。課後輔導的話我們就直接由地方的一些資源，像說什麼軍中嘛喔。然後...我們以前新社嘛，是屬於比較偏鄉嘛喔，教育資源比較不足嘛。那時候我們是結合軍中，軍中你知道我們的...我們現在軍人喔，素質都很高嘛，對不對？

A：恩恩。

B：那我們就可以結合軍方，喔然後派出他們阿兵哥。這個組織醫院的阿兵哥，到學校來□□□□（8:09）兩天。禮拜二根禮拜四下午的四點至六點。阿那阿兵哥兩個...他們也沒有時間派兩個來。到學校以後呢，就是說願意留下來做他們輔導的喔，就留下來。那兩個小時裡面的阿兵哥呢？他就是說陪他們打球啊、看書啊，陪他們寫作業等等...這些的。

A：恩恩。

B：那這樣的話，家長非常的高興。

A：對。

B：因為回去以後他們不用...他不用再擔心學生的功課嘛！因為鄉下的話，因為家長畢竟都是在做...做...做勞力嘛喔。

A：嗯。

B：然後呢，放學的時候也不用擔心喔。那學生呢？對於這個這個...這個阿兵哥的這個興趣哦，很容易投入，很容易陪他們一起來閱讀，來這個做功課。

A：嗯。

B：啊這個要不要錢？也不用錢啦！這跟區域跟鄉喔有沒有自治的時候有沒有差？沒有差別啊！

A：恩。

B：我覺得啊...這個...這個...當然這個...這個現在。隨便直轄市的區，在生態上當然是有一些困境啊。但是並不是說都不能做啦。跟區自治的話各有□□（9:21）啦。那你區自治的話喔，你是不是說，如果你回歸以前...現在講一個比較現實的啦，你改為民選的話，你這意思就是改為民選嘛？是不是？

A：恩恩恩。

B：那改為民選你勢必一定會有鄉代表嘛，區代表嘛。

A：恩。

B：可是區代表的素質，如果不提昇的話啦哦，我覺得的改為區自治是...同樣應該也...不會很大啦。

A：嗯。

B：依照我們過去哦，鄉代表那個層級來看喔，你看他們的那那那那素質喔，我不是說他們不好，他們真的有時候真的呵，有時候是...他們眼光喔...舉例說一個一個區代表他所看一件事情哦，他所看的地方其時還不成熟喔...

A：恩恩。

B：喔，他只看的自己本身的所在利益啊，他不會看整個...整個區域的發展。嘿。

B：那這部分還有什麼問題嗎？

A：Ok，對。

B：第一部分還有什麼問題嗎？

A：沒有沒有。

B：沒有沒有看你第一部分還有什麼需要...需要說再...一些討論一下...

A：好，ok，呵。主要是時間不夠呵呵。

B：不會不會不會。

A：不會不會啦，可以！

B：我...我等一下開會大概半小時，半小時後就結束了。

A：喔。喔。喔。

B：嘿嘿嘿，那第一個部分...第一個部分還有需要...你慢慢來嘿。

A：不用。喔喔喔。

B：看是說你任何...任何...任何部分有需要，什麼東西你可以跟我討論沒關係。

A：喔好好，謝謝□□（11:09）

B：我...我想我們用討論方式來，不要全部我講啦。

A：喔喔！呵呵呵。

B：嘿啊嘿啊！

A：呵呵！比較輕鬆一點就對了。

B：對啦！輕鬆一點啦！

B：不過區跟...跟鄉有差別啦。這個區的人事喔...啊往往要找要在市政府。

A：嗯。

B：那麼如果民選的話，等於說完全的話□□□□（11:43）

A：哦，對。

B：那你...再來就是...這是人員的方面嘛。財政的方面的，下面是財政嘛。

A：嗯。

B：財政的方面的話喔，好像財政的話，你...你□□□（11:58）。財政方面事實上也不多啦。以我們這個鄉下的話，大概公列管□□□（12:07）的大概是這個...大概也一...一億三千、四千、五千左右啦。

A：嗯。

B：列管的啦。那是不是你人事費就佔了多少？對不對？

A：嗯。

B：所以剩下的建設業務費等等，可能不多啦。那...但是呢，就是說...說這個經費上喔，鄉...欸鄉的話喔他比較有自主權啦。

A：嗯。

B：講到這種就是說那區的話喔，就上面給你的一些經費有時候會...會有指定的項目專訪專用啦。

A：嗯。

B：這樣子喔。你最後就是說認為實施的要件有哪些？就改為民選的要件有哪些嘛...

A：嗯。

B：我想...改為民選的要件...我覺得啦...這個是政策上的決定啦喔。那...那當然如果說...你老百姓的這個這個...法學識到那邊的話哦，到一定程度的話喔，改為民選，那一定是比區來的好啦。

A：嗯。

B：可是怕會說怕會不會回到以前那種...那種，那種年代那種...什麼人都可以來選的那種...的話喔...

A：哦。

B：這個這個...這個好了。第一個這個好了。

A：可以可以。嘿。

B：那我們講第二個好不好好？

A：好。

B：官派走向民選在辦理區長選舉時...關於選舉的時候有沒有什麼效法？

A：對。

B：應該不會啊！因為為什麼？那...我們選舉喔，分為中央跟地方嘛。

A：嘿嘿。

B：那中央就...就是總統跟立法員，還有縣市長、縣議員嘛。

A：嗯。

B：那這個部分的話...這個部分是那個那個...選舉經費是由市政府來負擔。

A：嗯。

B：喔，那鄉跟鄉代表哦，跟里長，是由地方跟社會鄉公所...如果改...如果現在講，如果是民選的話啦喔...

A：嘿嘿。

B：這三個部分是由鄉來...來負擔喔。

A：嗯嗯。

B：那目前的話，里長也是試著...目前的話啦，里長是鄉嘛？

A：嗯。

B：還是區？

A：區。

B：嘿區啦喔。那其他就是市嘛。

A：嘿。

B：那如果當然辦這個選舉...選舉的話，你那個...那個區...鄉長啦，還有鄉代表啦，還有這個...這個里長的經費由誰負擔呢？

A：對。

B：那你...你...你這個這個區公所本來就負擔的里長的選舉嘛，喔？

A：嗯。

B：如果再加上鄉長跟代表這樣的一個選舉，不能這經費不會多很多啦。同樣的人力而已啊。

A：哦喔喔。

B：應該不會多很多啦。

A：嗯嗯嗯。

B：那你說地方財政會不會排產生排擠效應，這個都完全的不會說不可能啦喔。

A：嗯。

B：喔，但是這一部分的選舉可能把表面的暫時不公告。

A：嗯。

B：□□（15:38）不多啦。

B：我想這個財政上喔，這個...這個排擠效應的話呢.不敢說沒有，但影響應該是很小的。

A：恩恩。

B：這部分...這部分的回答比較沒有什麼啦。

A：對。

B：大概只有這樣子啊。你這邊主要講他那個財政的排擠啊。

A：嗯。

B：依照過去喔，過去那個我們在...在鄉的時候喔，我們就實行很多人的這個民選喔...

A：嗯。

B：那事實上那時候喔，我們沒有講到說因為...因為選舉，然後經費不夠什麼東西，不會啊。

A：喔喔。

B：從來該沒有提到過啊。

A：嘿對。

B：因為這個是這樣子講喔，有一個預算公列□□□□（16:39）的預算喔...

A：嗯。

B：如果喔，你必須要執行這個業務的話哦，你所有的首長都會把它空下來？

A：喔喔。

B：那其他的必需的...其它的項目必須要的業務喔，首長可以再想盡辦法向上面去要或是□□□（16:57）。

A：嗯嗯。

B：所以說，我覺得這個應該...如果要改為民選的話，應該不用去考慮到對財政會不會有這樣一個問題喔。

A：嗯。

B：應該...應該這個這個不會有問題啦。

B：這兩個部分喔，這兩個部份有什麼要補充的嗎？你覺得？

A：沒有。可以可以可以。可以可以

B：看有沒有需要補充的？看有沒有什麼你想要再進一步...

A：因為因為...選舉的時候就...年度的時候經費就已經...已經有...經費就已經框好了，所以不會有那種排擠的效應，是這樣講嗎？

B：對對。然後再來哦，再來這個必須要的...的這個...這個選舉經費，這個必須要有的經費啦...

A：嗯。

B：當那個首長的話，你絕對不會去動它。

A：喔。

B：你一定會把它保留下來哦。

A：嘿嘿。

B：那保留下來的時候呢，那個...那個其他的哦

A：嗯。

B：所要的這個經費哦，首長一定會想盡法跟上面要。

A：恩哼恩。

B：就像剛剛講的啦，你說不完全排擠的話也不至於...但市也是未來影響不大啦。

A：嗯嗯嗯。

B：真的影響不大啦。因為...因為必須在選舉這方面的話，以這個...這個這麼這麼小的鄉來講..來講...

A：嘿嘿。

B：真的也不會很多啦！

A：恩。

B：當然不會很多啦！

A：而且不是單一個選項，也是有...有配合好幾個啊。

B：對對，對對。這樣子話我先去開會我，我大概半小時後會回來。

A：好，好好。

B：我現在先開會喔！

A：好謝謝，謝謝！

B：這個等一下我看一下。

A：好好，拍謝。

B：這邊有報紙你看一下喔。好不好？

A：好，謝謝

B：那第三題了嗎？

A：對。

B：推動直轄市區長民選在執行方面會遭遇哪些難題？行政的可行性...我想這個喔，如果...如果要推動這個民選的這個方面，在行政方面喔，你的行政劃分，還有你法令的修改。你等一下下一題也講到法令的修改嘛。

A：嗯。

B：那這一部分的話，你行政的劃分，你行政的劃分會不會造成榮民效應？然後再來呢，就是說...它政治角力。喔政治角力，你這個...這個如果民主的話哦，你會涉及到議員啦、立委啦，這個...這個這個...這個他們平...平常的經營的問題哦。

A：嗯。

B：這個會不會抓出這些問題？應該會。

A：對。

B：然後再來，再來就是說，你首長支不支持啦。很重要啦！這個...這個直轄市市長支不支持啊很重要。因為每一個市長喔，29G...29G、28G，28G 就是□□□□ (1:16) 啦。

A：嗯。

B：如果改為民選的話，他可能就會跟你脫離關係。

A：對。

B：喔那脫離關係，那個如果現在有權力在握的首長，他願不願意放出來？願不願意放出來喔，這是一個很大的問題。那行政上的可能性，我...我覺得就是行政上的話哦，依照目前我們公務人員的素質啦，公務人員的專業，在推動這個部分應該沒有問題。如果不是這些政治的角力、政治的介入的話喔...

A：嗯。

B：那行...那行政的執行上應該就不是什麼大問題啦。

A：嗯。

B：那這部分...

A：那...那這樣子中央...中央也有可能會看他們的態度嗎？

B：你如果說中央贊不贊成或者是反對的立場哦？

A：對對。

B：我跟你講喔，現在中央喔其實有時候就放...放個風量球喔，他們就不敢哦。

A：喔。

B：這...這些議題很糟糕的地方哦，因為你看喔，一個...一個里長、一個鄉長、一個市長，包含總統之類的啦，他們所在的層級不一樣，所以他們...他們就不一樣，他們所想要的東西就不一樣，喔。

A：嗯。

B：那麼，在這整個政治的角...角逐的這個過程當中喔，很糟糕跟難喔，就是以自己的利益為優先啦。

A：嗯嗯。

B：然後再講到政黨利益，最後才講到國家利益，喔這個很糟糕！

A：嗯。

B：所以在這種情況之下啦喔，那中央當然它也是...當然它也是...它也是會觀察說怎麼做對他們政黨會比較有利。

A：喔。

B：然後他們所屬的執政的...的的這個地方政府願不願意跟你去做配合。

A：恩。恩。

B：舉例說啦。今天以...以臺中市啦，還有...還有還有這個高雄市、臺南市，都是民進黨執政嘛。

A：嗯。

B：然後他們民進黨執政之下所有的區長就是他們的。

A：嗯。

B：喔就是他們派的嘛。如果你想這樣的情況他們願意把這個權力放出來說改為民選嗎？我想不太可能嘛。

A：嗯嗯。

B：喔，你看選...最近選議會被改為官派啊！

A：哦，對。

B：那...然後會不會不知道啊！

A：嗯。

B：喔，這個這個然後我覺得說，我覺得啦喔，現在的政治...政治的人物，他們都想著個人利益，然後是政黨，然後就□□（4:10）。他們不是針...針對國家的前途發展來做一個...一個有效的這個這個治理啦。

A：恩恩。

B：你記得起來嗎？我講這麼快你記的起來嗎？

A：我...錄音啦。

B：哦哦。

A：嘿。

B：民選跟執行方面哦...另外還有一點，我可以提供一下啦喔。直轄市民選在...行政執行...推動推動市長就是，就是說官派跟民選的那個那個...那個不一樣啦。好，那這一部分喔...

A：嗯。就是...我剛剛講的就是，它們內政部會...會不會...

B：同意？

A：嗯，只是如果剛主秘講的，也是...也是很贊成，就是他們也是看地方首長，然後看黨的政策。

B：那當然那當然。他不...他絕對不敢說，我...我想怎樣就怎樣。

A：對對。

B：嘿啊嘿啊！那理論上啦，喔你內政部應該站在一個國家發展的這個基礎上去規劃啦。

A：嗯嗯。

B：那到底是應該還有...要...要用這個...這個官派還是民選喔，應該做一個...一個一個一個...一個前瞻性的規劃喔去看...

A：嗯。

B：然後去做一個政策的擬定，應該這樣子。

A：對。

B：可是有時候哦，我們常在講說有很多事情都要以由下往上。

A：嗯。

B：喔，像舉例說我們的這個...這個這個...那個叫什麼？□□（6:28）村莊叫什麼？我忘記了...□□□（6:31）那個叫什麼？你說欸...屏東...什麼叫什麼忘記了。農村再生什麼那個...

A：喔。

B：像他們就是講說說由下往上。沒有錯！你像這一部分的話啦，你應該是由下往上啦。但是整個政策從國家發展方向，不應該喔聽從底下的意見啦，你上面有上面的這個...這個規劃啦。

A：嗯。

B：□□□□（6:58）再身那個喔...

A：嗯。

B：他是因為給...給居民、給他本身，針對自己本身的需要，本身的特殊的、本身的文化啦，來發展就是成為說以後我...以後想我這個地方能夠成立個怎麼樣子？

A：嗯。

B：跟我們國家發展，我想應該是有點不同啦。

A：嗯。

B：國家發展上應該是說，它是整體站在一個可能高過國際的一個層級。來怎麼樣推動，來怎麼樣來作一個□□□（7:25）來帶領這條船來前進。我想這個應該是不太一樣的地方。所以就是有時候人家常常講由下而上、由下往上哦，我覺得說應該把他分開啦。

A：哦，看...看政策性...性質就對了。

B：對對對！看性質啦，看性質啦。對呀！

B：那第三題這個可以嗎？

A：可以可以。主秘好客氣。呵呵。

B：沒有你如果說有些要跟我討論的，我們可以一起討論沒關係哦。

喔好！

B：然後第四題是...直轄市區自治化將涉及相關法律條文的修訂，在法制層面上會...這個喔，這個剛剛我們講過了嘛，你一個要自治化的話喔，涉及到你行政區域劃法跟辦法來第四法這個根本的來修改啦。

A：嗯。

B：在修改的過程當中，就變成政治的角力場所了啦。

A：恩恩。

B：因為...因為你行政去□□（8:26），可能也會涉及到這個...這個什麼剛剛講的榮民效應  
嘛。

A：嗯。

B：喔，那第四法修改也是一樣啦。

A：嗯。

B：所以這個在政黨上如...如果說不能取得一致的話，可能在修法上面又...又是一個苦戰  
啦。又是一個苦戰啦。然後再來喔，你剛剛改為這個官派哦，然後實施沒有幾年又  
改為這個...這個民選的話，在民眾的觀感會不會...給民眾的觀感，會不會有不好的那  
那...那個...？

A：嗯。

B：那這一部分的話喔，你說法律的可行性喔，今天...我剛剛講說政黨的角力哦...

A：嗯。

B：那這部分可能就要取決於民眾的這個...這個大...大部分的這個意識喔。

A：嗯。

B：如果今天所有...所有的民眾喔，在民調看來，如果大家都贊...贊贊成的話，我想這個  
政治角力會減少啦。但是怕，怕說我們常常現在目前所做的民調喔，都是操控式的  
民調哦。

A：喔。

B：如果真正做一個...一個...的一個這個樣本□□（10:15）母親體，如果大家都真的想要  
把它改為民選的話，我想應該政黨應該比較不敢有這個阻力啦。

A：哦。

B：但是呢，很很狠...很...很遺憾的就是說，政黨常常都操弄民調啦！

A：喔，呵。

B：我要講的是我這份民調做出來的啊...

A：嗯嗯。

B：如果說他們大家說，老百姓都想說再回歸到民選的哦...

A：嗯嗯。

B：我想，或許可以考慮一下啦。那...那如...如果真的真的改為民選的話，我想那應該□□  
(10:57) 性民調就可以提供給政黨，他們去...去參考。

A：嗯嗯。

B：但這個...這部分要誰來做？這是一個問題啦。

A：既得利益者不願意放掉。

B：對既得利益者的話，他就是像什麼啊...像他是說喔，做...做出來如果不符合我的期望的話啊，納或許要把它□□ (11:20) 掉啊。

A：嗯，嗯。

B：欸，這樣子。

B：那第四個這個這樣可以嗎？

A：可以可以。

B：第五個落實自治化。第五題你是覺得說...如果如果自治化的話可能會比較符合落實基層民主。

A：基層民主。

B：為居民的自治權益會...比較好是不是？

A：欸...對。就是你可以選擇自己的...就是選...就是選，要管理的人是自己選的嘛，不是上面派的啊，這樣就是...就是民主嘛。

B：對...這樣子啦，如果與選舉操作的話。當然是自己選出自己...管理自己人是最好啦。

A：嗯。

B：喔，那...或許是像我剛剛講的哦，欸...對本身好了，像比較有接近這個...這個這個...這個民主...民主的這個...這個制度啦。

A：嗯。

B：但是我講一個別的啦，你今天你一個地方的發展哦，你不外乎你就是你經濟嘛、你的交通嘛、你的建設嘛、你的文化嘛，對不對？

A：嗯。嗯。

B：然後你看哦，我們以...以整體的發展來看來喔，你一個區的經濟、交通、文化的發展跟整個大臺中...我們以大臺中市來講嘛...

A：嗯。

B：以整個大臺中市的...的的經濟交通，還有文化的發展，或許會有一點不一樣。

A：嗯。

B：你區的交通發展，只是說你對區裡面的一些基層政策道路上、你的交通的網絡，你怎麼去建置，你怎麼去跟外面結合？今我站在市的層級上，我怎麼串聯各區？可能會有一點不太一樣的規劃。喔，再來...再來就是說，你這個區域的這個...這個文化方面，一個區裡面可能會有好幾部分的小部分的文化。舉例說像我們這個區啦...

A：嗯。

B：它有外省人；有客家人；有閩南人；有原住民...等等。

A：對。

B：他的文化也非常的特別。

多元。

B：那你到底是以哪個文化為主？

A：嗯。

B：喔，所以說說在文化方面可能...這個小文化哦，你會比較...比較不好...展現啦。

A：嗯嗯。

B：如果你是大文化，我們可以依...依小...積小成多，來做一個比較大規模的文化展現啦。

A：嗯。

B：喔，那經濟部分的方面也是一樣啊，舉例說。你以三成來講了你新設施□□□□（14:31）

如果經濟規模的話，如果你能串聯這個四個區的...四個區跨域治理的方式來提昇整個經濟的話哦，或許對經濟會比較幫忙。如果你今天只是一個區的話，喔，你一個區的話你要提昇它的...它的經濟，多少它的困難度會比較高一些點。喔困難度會比較高一點...所以說，你說這個自治化是否比較落實民主，當然喔，在整個民主性的課題當中他是比較接近民意啦。

A：嗯。

B：是沒錯啦。但是在地方自治...自治上的...的效益喔，呃...或許不會...不會比較大，就是我們正在講這個跨域治理喔。

A：嗯。

B：那另外...另外你現在哦，你現在我們這個政治的親民化以後啦喔，你說以前要見呢...

見一個市長比較困難，現在呢，現在市長常常到各鄉鎮去跑啦...

A：嗯嗯。

B：當然是沒有...沒有鄉長來得那麼容易接觸啦...

A：嗯。

B：那我想這個是各人個人的風格啦。那如果說，一個好的市長的話，奠定好的...好的區長喔，來幫忙老百姓解決事情...事情的話，我想應該市長□□（16:06）能力會比較大。解決事情比較多。

A：嗯。哦對，嘿。他的資源比較豐富。

B：對比較豐富。

B：□□□□（16:23）他他這個這個這一個，然後他就他就...就接觸的面...面大喔...

A：嗯。

B：解決事情上就...就容易嘛。

A：嗯。

B：那如果說以...以落實民主的話來...是沒有錯嘛，鄉鎮市長跟...跟先讓這些鄉鎮市比較親近市民是沒有錯啦。

A：嗯嗯。

B：沒有錯啦。但對權力來講哦，對權力來講...解決事情上應該是能量比較大。

B：這可以嗎？

A：可以可以。

A：就...我們的資源比較豐富啊。

B：對。

A：對。其...其實這樣對各方面的建設，不管有形無形的都會比較好。

B：對，沒有錯。而且這樣他可以申請規劃。

A：嗯嗯。

B：比較不會零零散散的。申請規劃的話...申請規劃的話對於互相的這個...這個...這個...這個...然後...取長補短。

A：嘿。

B：這部分還有沒有？可以喔？

A：可以，可以。可以。

B：第六個個喔，直轄市自治話化需要考量哪些因素啦喔。考量哪些因素的話，我想就是剛剛我們講的那些法令的話喔，連...連住的部分嘛...

A：嗯。

B：連住的部分嘛就是考慮到它...它是越...怎麼講？權力...權力...權力上的利益既得者他不願意改嘛，喔。然後他願不願意真的喔去衡量說我在民選跟...跟官派跟這個民選之間是哪一個比較補足我們...我們整個區域，或是整個地方的這個發展喔，來做考量嘛。喔，就是看...看一個，看一個掌權者他，他的思維嘛。

A：嗯嗯。

B：當然這個，就像跟我們剛剛講的嘛，真的這樣的話喔，考量的結果，然後再參酌全民的意見...

A：嗯嗯。

B：但...但是我這邊是建議啦喔，參酌全民的意見只是參酌而已啦。

A：對。

B：喔，那還是真正一個掌權者喔，如果他真正能夠為為國家，為地方發展的基礎來做考量的話，他應該真正的來去評估，到底哪一個選項喔，會對發展，國家發展，對人民比較好。如果說說研究出來以後，就朝那個方向去做。

A：恩恩。

B：當然現在以...以我們目前來講，我們沒有真正做過研究喔...

A：嗯。

B：我們不知道說到底是官派還是民選好啦。

A：對。

B：我們沒有治真正做過真正的研究，不能以個人的喜好來做決定嘛。

A：嘿嘿。

B：喔，所以說，這個...如果要自治化的話，考量的因素可以...我們現在仔細說...我們姑且...姑且就把它看成說要把它用自治化嘛。

A：嗯。

B：那自治化我們要考量哪些因素嘛？

A：嗯對。

B：那我舉的就是說像我們剛剛講，應該是站在喔整個地區，還有這個...這個...這個這個整個區的發展上做考量。

A：嗯。

B：然後做相當的深入研究以後，再來做決定啦。不要隨便說...隨便說去...去一再的說去決定說到底是要官派還是民選。

A：嗯。

B：喔，那關鍵因素就是我們剛剛講的嘛，以...以這個...這個整體的發展，還有地區的發展來...來做考量啦。然後全民的這個意志做一個...一個參考。

B：那現在已經第六了嘛。

A：嘿對。

B：那...那第六這個在這個一、二、三、四、五、六，這幾點還有需要再討論什麼嗎？這幾點...

A：沒有，沒有。

B：沒有要再討論什麼？

A：嘿，沒有。

B：那我們就到第七了喔！

A：好。

B：大眾對於直轄市區自治化的走向觀感支持或反對？這個我剛講過。你以我個人的觀點來講哦...

A：嗯。

B：如果再成熟...個人觀點，但是不...不表示大眾哦！

A：嗯嗯。

B：我講的大眾應該要做一個□□□（22:11）的全民調查。

A：嘿。

B：讓我們改...但因為現在這樣子嘛，我們剛剛...剛剛喔，改為...改為這個這個官派喔兩屆了嘛。八年了嘛。

A：嗯。嗯。

B：那這時候來做民調最準，為什麼呢？因為他們經過八年的區長，官派跟以前的這個民選...

A：嗯。

B：他們現在來做民調，就是一個他們感受最好的時候。

A：對。

B：那大眾...大眾是支持或反對，這時候來做一個政策民調喔，比較清楚。那我現在是講個人的看法，個人的看法喔！

A：嗯嗯。

B：但是不表示大眾哦。

A：對。

B：那麼個人看法的話，如果改為區的話哦，它有好處，也有他的缺點啦。

A：恩恩。

B：那我是個人的□□（22:54）啦。那...如果說區的話喔，那不涉及...區長不涉及政治化的話，那這個區真的是會比民選來的好。

A：恩恩。

B：可是呢，目前的狀況下，你區長不...不政治化的話我想是很難。

A：嗯嗯。

B：因為你是市長派的。

A：嗯。

B：喔，市長有時候或許會叫你做一些...

A：執行政策，對不對？

B：嘿，執行他一些選舉的政策。當然選舉的政策的話，不是說執行不好啦，就是他有一些政策，如果比較偏向選舉的話，你還必須要執行啦。

A：對，他的承諾。

B：就是說...對對...在這種情況之下啦哦，那...那我覺得還是應該由這個民選或許會比較...但是或許...但是這個沒有完全啦...

A：嗯嗯。

B：你這個...這個民選的話，就要付完成責任喔。

A：對。

B：這個民選的話，就是說，同樣的人，你鄉長要選上的話，你這群人...你就全部都...都留...留住，選不上的話。這些人全部都...都走路...

A：嗯。

B：一樣的啦。其實我覺得是大眾角力啦。

A：嗯嗯。

B：喔，大眾角力。但是，這兩個之間啦，能不能建立一個制度化啦。

A：嗯。

B：喔，在我們原本體制裡面，是...是不是能夠建立一個...一個有制度化的喔，就是說讓幾個...機要縣...

A：嗯嗯。

B：給你首長，自行運用以外，其他的依照我們的制度來。不能讓你隨便挑。

A：喔喔，嗯。嗯。

B：我想這是比較重要的啦。

A：恩恩恩。

B：所以說自治化跟...跟民選哦，他們各有缺點啦。如果把這個原本體制確實做好的話。我想應該...區域的官派會比較好啦。

A：嗯嗯。

B：官派會比較好。

A：就是這種制度就對。

B：嘿，對對。

A：比較沒有那個...

B：不較不會屬於意識形態，如果你...文官...文官制度建立好的話，比較不會隨著政黨意識形態在...在...在走了。

A：嗯。

A：會不會民眾都漠不關心？

B：你說這...個這...這個官派跟那個啊？

A：對呀，他們會不會覺得只要以我的生活...

B：民眾他...民眾當然...民眾一般會人家說做夢的人啦。

A：嗯。

B：然後就是說民眾當然是想要的說...你給我...給我好的經濟，最好是能給我就給我就好了。

A：對，對。

B：可是呢，很多...很多這個政治人物他很會操弄。

A：嗯。

B：他有時候利用我們年輕的肉體來操弄也不一定。

A：嘿。

B：這個很糟糕。

A：嗯嗯。

B：所以有時候你要講到真正民主的話哦，我講到在我們東漢時期啦喔...東漢時期，現在英美的學者喔，他們在可以說研究東漢時期的這個...這個...這個民選制度。

A：嗯。

B：那東漢時期，他們漢朝國做那麼長喔，有他的道理啦喔。你看，東漢時期這樣子啦，我就具體量化啦，東漢時期他是由地方官去民選地方的上的公正少年的□□□（26:37）。公正啦，然後納貢啦，還有一個方正。去...去選這...這四種人喔，這四種人裡面，把他推給他中央去。地方官嘛，你就負責要推給...不推...推舉的話你會...會判刑哦。把這些人推舉到中央去。中央經過訓練，然後考試及格以後，然後再分發到各地來當官。

A：哦。

B：喔。當經過這個，尤其是說，一個非常孝順的人喔，一個非常親民的人，他經過受訓以後，他會不會亂來？不會。絕對不會亂來。喔，以及現在我們的這個選舉制度喔，拿來看喔，這些叫什麼名字，我忘記了，他很明確的講出喔，選舉是一個非常非常會作秀的人，非常會表演作秀的人騙到最多白紙選票的人...這是美國學者講的哦！反正名...名字我忘記了啦。我...我隨便聊聊，聊到這邊來，我應該把他們講義借你，但是我現在沒法查。

A：嗯。

B：他真得...他這麼講的。

A：嗯。

B：他是一個，嘿，是一個很...很會作秀，很會演戲的人，騙到最多白紙選票...

A：高明的騙術，呵。

B：對。所以說...所以說選舉是不是一個真正的一個...一個最好的民主？不見得！

A：嗯。

B：你看歐美國家回頭來研究我們東方的制度。

A：嗯。

B：嘿，那現在學者正在研究，或許以後會轉變，很難講哦！

A：嘿，對對。嘿嘿。

B：而且我記得之前也有人再提出一個...一個觀點，就是說你博士...博士學位的喔，有五張選票；碩士學位的，有四張選票...

A：嗯嗯。

B：大學的有三張選票；高中的有兩張選票；你不讀書的只有一張選票。

A：依照你的學經歷不同。

B：也...也有人提出這個概念啦！他就是說，因為你...你你受的教育知識越高的話，你判斷力越強。

A：嗯。

B：因為現在一般老百姓喔，要看等級啦。

A：嗯。

B：那一般老百姓他盲從，你知道。你會做秀，你怎麼樣。舉例說喔，一個立法委員跟議員哦，跑□□□□（24:48）喔，我們憑良心講，對不對？

A：嗯。

B：我今天選擇你，然後你一個月研究費那麼多。立法委員七、八十萬，八十九萬哦...

A：嗯。

B：一個議員四、五十萬喔！每天□□□□（29:00），你不是浪費老百姓的錢嗎？可是他們...其實他要的...要的好像你拿你的公信力，好像我給你親近，那種面子的問題。所以說，他們是利用...利用人...人的一種...一種缺點哦...

A：嗯。

B：然後去製造起對立，喔，讓這個...這個這個他們可以從中得到他們所要...想要的利益，這很糟糕。嘿，這很糟糕。

A：喔。

B：欸，你看...你看我們現在，地方化你看說我們□□（29:30）改革，他是不是先製造對立？喔先製造對立，然後才來...來看。然後他...他問說為什麼...啊你看我，我來砍他你贊不贊成？對不對？

呵呵。就是階級對立。

B：對呀，對呀對呀。啊故意製造一個...製造對立呀！

A：第八題。

B：第八嘛喔？好，民選的...區長民選後，區公所為民服務的工作是否...其實民選的偏官派的區長喔，正治的介入，我覺得沒有差別啊！

A：嗯嗯。

B：然後這...這個民選的話反而更多也是議員的介入啊。

A：嗯。

B：□□□□ (30:19) 官派的話啦，議員的介入嘛；民選的話就是那幾個代表嘛。

A：嘿嘿。

B：就是那個代表嘛喔。那...那官派的區長有的甚至到別區連議員也會來關切啊。

A：喔喔喔。

B：也會。所以我覺得政治的藉力介入啦喔...

A：嗯嗯。

B：像說我們現在目前□□ (30:42) 有一個官說的登記部門哦。

A：嗯嗯。

B：我...我想如果他這個，真的可以落實的話啦，喔，然後一些首長，如果真的有擔當的話，應該不怕關說啦！

A：嗯。

B：不管你民選或官派，應該不怕關說啦！我舉個例子喔，在好幾年前有沒有...

A：嗯。

B：那時候警政署長是誰我忘記了，他下令說，欸地方的警察，不必到議會被詢。你有聽過嗎？你知道喔？

A：嗯。

B：他說，欸，地方的警察喔，那時候有...好像臺北市的是哪一個議員喔，就叫一大堆警察到該議會去質詢啊。

A：嗯。

B：喔，後來這個警務署長喔他下令以後...

A：嗯。

B：全國的警察，除了那個局長以外，其他警察都不用到議會被詢。不管能夠...長官能夠做到這種 guts 的話啦喔，就比較不怕政治介入了。不管是區，不管是官派或是民選啦。

A：嗯。

B：可是現在呢，他們為了選票，為了怕有壓力，都把這個壓力推給...推給其他承辦科。

A：嗯嗯。

B：所以這個壓力，這個政治介入壓力自然而然就有了。

B：這個我講說沒有差別啦。

A：嗯。

B：民選的區長跟那個官派的區長，政治的介入喔，應該沒有差別啦，就像我剛剛講的喔，這個民選的話，有鄉代嘛喔？

A：嗯。

B：那鄉代壓力嘛喔。那...區官派的話喔，有議員來的壓力嘛...

A：嗯。

B：所以沒有差別，都是為了政治利益的介入嘛。

A：嗯。

B：要解決這個，就好像我剛剛講的，首長要有肩膀，這樣子啦...

A：嗯嗯。

B：那如果針對一個民主國家正常發展，啊應該是說...讓我們的這個業務表面能夠喔，真正的依法行政來去辦事啊。

A：嗯。

B：還有嗎？

A：沒有沒有。

B：第八可以嗎？

A：可以可以。

B：那第九呢？

A：好，好。

B：民選後政治意識形態而言，未來的政府造成...。對立喔...

A：嗯。

B：你說如果民選的話如果產生對立...？

A：對對。民選以後。那應該是同政黨就不會有不同□□□（33:31）呵。跟他的理念不同了，不能講說同政黨，應該是理念不同，比較有可能。

B：對...對...對立也可以講啦，但是就這樣子哦，因為民選的這個鄉鎮長，監事長有可能不同政黨啦...

A：恩恩。

B：但是呢，我覺得，這個對老百姓是好是壞，我覺得應該是這樣子啦，如果一個政黨哦，真正的政黨，他應該真正不分黨派的做事情啦喔。

A：嗯嗯。

B：我想這個應該是不會有什麼...如果真的做到這樣的話，對老百姓應該不會有什麼差別啦。

A：嗯恩。

B：怕就怕說，他們就政黨的對立，政黨的區別啦。

A：嗯恩。

B：或是如果這個政黨都不給你經費，因為，如果你民選的話，必須要向上面給你的補助款嘛。

A：恩。

B：除了很多匯款外，還是必須...必須要有一些補助款啦喔。

A：恩。

B：那這些補助款不同政黨，可能會有差別啦喔。應該這個...這個應該會有啦。但是呢，如果說是一個...一個鄉鎮長民選的話哦，對於市政府不給補助的話，他是一個跳脫出...向另外專案單位來申請給付，這個可以啦。

A：恩。

B：那可是怕就怕說中央跟地方政府都是同樣政黨的話，那可能就比較困難一點。這個應該會影響...

A：嗯恩。

B：一定會影響，就是不同政黨的話，他的補助型態應該會不一樣，應該會很不一樣。

A：恩。

B：如果會造成很...很表面上很激烈的衝突，倒是應該不會啦。

A：嗯。

B：應該不會啦。他...會一個技巧性的這個抵制啦。因為怎麼講，因為...畢竟你...舉例說  
你市政府是民進黨嘛喔，你鄉鎮長是國民黨嘛喔...

A：嗯嗯。

B：那 A 鄉是國民黨，啊這個...這個市政是民進黨。但是 A 鄉的鄉鎮長，其實是國民黨  
喔...

A：嗯。

B：並不代表他全鄉都...都國民黨。

A：對。

B：他全鄉裡面也有一群民進黨。

A：嗯。

B：那麼他們在政黨的操作方面，他會讓老百姓覺得說，你這個...這個鄉長無能。

A：喔。

B：他不會去得罪到他們鄉里面那些支持他們的選民。

A：嗯嗯。

B：如果他整個把整個區域封殺掉的話他會得罪到他自己的支持者。

A：哦哦哦。

B：所以在...在這種情況下，他們會用政黨運作技巧喔，讓選民說啊我選這個沒用，□□□□

(36:20)

A：嗯嗯。

B：選這個怎麼樣來...透過什麼樣來□□□ (36:25)，他們運作技巧啦。

A：喔喔。嗯嗯。所以表面上就看不出來有什麼對立？

B：不...不會有什麼對立...

A：嗯嗯。

B：但是呢，他們會有他們技巧運作啦。

A：哦哦喔。

B：如果他們真的對立的話對她們也...因為一個區裡面不是全部都是同一個政黨嘛。

A：對。

B：嘿，他們要考慮到這些嘛。

A：嗯。

B：那第十題那個，主秘認為如果要區自治會有什麼阻礙嗎？

B：我們先一到九看有什麼要瞭解的嘛。要討論的不是瞭解，討論的啦...討論一至九。

A：喔。

B：因為你這個第十題的這個有點重複啊。

A：喔，對。跟那個...第六喔？

B：對...我們先...先說一到九有什麼要再討論的？沒關係哦...

A：喔喔喔，好。

B：你再...再...再瀏覽一下看...因為第十個是有點重複的啊。

A：嗯。

B：就像我們法律的制定啊、政治效應啦喔、角力呀等等...之類喔...

A：嗯。

B：這個就是我們最主要的阻力啦喔。

A：恩恩恩。

B：政黨的利益啦喔，派系的利益啦。個人的利益啦，喔，這個都是我們阻礙的因素啦。

A：嗯。嗯嗯。

B：啊法律的制定啦。法律的制定就涉及到我剛剛講的那些...那些...那些個人的利益嘛、政黨的利益嘛喔。啊歸...歸在最基本的就是個人的利益嘛。

A：對。

B：對。就是跟上...跟前面有一點...有一點重複。

有一點，嘿。

B：你可以把前面的一些答案...答案拿到這邊來。

A：呵。

B：你現在可以一到九瀏覽一下，還看有什麼，還有什麼需要再互相討論的？

A：那些...像現在我們有那個 1999 啊...

B：對。

A：我覺得這樣子管道就比較暢通，那在於那個基基層民主啊，落實基層民族主啊，這一塊是不是就...就有了？

B：你說 1999 這個為民服務喔？

A：嘿，對對。

B：其實為民服務來講...

A：現在做的就跟以前比，比較...比較落實，然後比較...

B：你是 1999 要跟縣政比較，還是跟鄉公所比較？

A：嘿嘿，就是跟以前縣市合併之前比較的話，現在的 1999...

不是啦我是說...

A：管道比較暢通...

你是要比較縣政府還是比較鄉的？

A：比較鄉的。

B：比較鄉的喔，鄉的話我覺得。以前喔你鄉自治的話你向縣政府反應的話，應該是沒有什麼作用。

A：恩恩。

B：鄉的時候你要自己跟鄉反應。

A：對對。

B：因為那時候鄉...欸這個這個縣跟鄉沒有什麼...它只有這個...這個...但是有指揮監督啦。但其他沒有實質影響力。

A：嗯嗯。

B：喔，所以鄉如果不理...不理這個市或者縣的話喔...

A：嗯嗯。

B：縣長對鄉鎮長沒有什麼□□（39:42）。

A：喔。

B：只是補助款會說...我要給你核比較少。

A：嘿嘿。

B：所以說當時，你來看哦，我們鄉是自治管理，縣市自治管。所以我們以前早期的話，縣...縣的話也在考核鄉的業務。

A：嗯嗯。

B：後來，就沒有再考核了。你知道吧？

A：嗯嗯。

B：那是我們早期啦。那些老的啊，以前都要接受縣政府的考核啊，後來好像到...到□□□  
(40:09) 那時候我好像記得，就不再考核了。因為他...他們覺得他們沒有權力來考核。

A：嗯。

B：嘿，是這樣子的。那在 1999 方面的話，因為以前這個...這個...這個什麼，這個鄉，他...他是沒有 1999 的。縣的話是有。

A：嗯。

B：喔那以前鄉的話，他也是一個...一個馬上辦的東西。而且，鄉的話，有時候他們會直接打給鄉長。

A：嗯。

B：喔他們比較有情境性。

A：嗯。

B：喔那縣的話，他們不可能打給市...縣長，就打 1999。

A：嗯嗯。

B：這服務的性質不太一樣。不太一樣。

A：那像現在的預算是審核那種啊，也是跟基層民主會...

B：意見整合？

A：嘿啊，就是像那個什麼中區他們在辦的那一種

B：哦，參與式預算喔？

A：對對對，參與式預算那一種。是不是對這樣子對基層民主也是...有差嗎？

B：參與式預算哦...

A：它的...它的...它的這個是比較小。

B：它的這個比較小...

A：嘿。

B：它...我覺得參與式預算，我覺得是一個...怎麼講...□□□ (41:28) 我是不看好它啦！

A：恩恩恩。

B：不看好，啊為什麼呢？因為第一個□□ (41:32) 不大啦。

A：恩恩。

B：喔，讓你...讓你參與，讓你參與，但是你不參與啊。

A：喔喔。

B：啊問題，老百姓不會參與啦。

A：錢太少，做不了什麼事。

B：不是...不是說錢太少啦。因為老百姓他們不曉得怎麼要去提案。不曉得怎麼去...去表達。然後再來，他們表達的哦，那是不是真正每人的需要？

A：恩恩。

B：舉例說呢，舉例說你說你需要做公園，我想要做水溝。不一樣啊！

A：恩恩恩。

B：然後你們投票，啊投出來的票是不是足夠有代表性？

A：嗯嗯。

B：對不對？我是...這...這部分...我真的是...快打問號。

A：他可以教你...贊成的，然後就鼓吹一些人去投。

B：那投...那沒有錯。你鼓吹也可以啊！問題投出來的票票數呢？

A：嗯嗯。

B：過了嗎？

A：他們有一個門檻嗎？比如說...

B：他沒有門檻。

A：喔。

B：問題是他並沒有門檻。舉例說我們這個...這個區的這個裡面有一千人啊喔。然後我們參與預算，就是說看我們提幾個案子，提出來以後我們來票選嘛。到底哪個來優先嘛？

A：嗯。

B：啊什麼樣真的必須要做。那選出來的票數你覺得足夠有代表性嗎？

A：對啊，就是...沒有門檻就很難講。

B：有時候真的是會不會...有心人去操作。

A：哦也有可能。

B：對呀，對呀。這個...這個...

A：因為這個他，他這個有...不是會委外還是什麼設計公司在做。啊那他會跟著風向球跑。

B：所以說我覺得啦，參與式預算的話，對一個民主來講。他是不是一個真正的...真正的代表民主的精神，我是懷疑啦。

A：喔喔。

B：我是懷疑啦哦。只是學者的一些...一些很好的...理想觀念啦，

A：嗯喔喔。

B：啊其實我覺得真的是...

A：喔...不是我在想說說，對於基層民主來講是不是就...因為區...如果現在是區...就是區長是官派的話，就...基層民主好像有一點多層。啊所以就用...用這些來補足、來加強。

B：這樣子啦喔...

A：這樣子講。

B：這樣子啦...

A：嗯。

B：我覺得如果一個人憑良心做事情的話啦喔，呵。

A：呵。

B：你區...區長偏這個下喔，對於老百姓的求應該不能有三樣啦喔。

A：嗯嗯嗯。

B：但是現在的區長哦，現在來...來來官派的區長，現在沒錢啊，現在都市長的錢。

A：嗯嗯嗯。

B：事實上真的是這樣子嗎？不見得啦。

A：嗯嗯嗯。

B：因為...怎麼講，因為說，如果真正他們...他們需要你反映到市，市來做啊

A：嗯，對啊。

B：對不對？你如果真的需要他來做的話？這樣做一個...一個藉口，啊現在...現在沒錢啊，一個...一個藉口，就是這樣，對啦。

A：也是都...也是講到最後，你就是要憑良心，呵呵呵。

B：事實上...

A：嘿啊

B：其實你看哦，我們從整個...整個的歷史的演進下來你看啦喔，都是個人利益的角逐啦。

A：哦喔。

B：但是他們都不考慮國家喔？你說從以前喔，坦白講從以前喔，看我們從唐朝牛李黨...  
牛李黨...牛李黨鬥爭啦喔...

A：嗯嗯。

B：宋朝新舊黨鬥爭啦；漢朝的宦官跟外戚鬥爭啦；清朝的□□（45:19）黨跟建國黨鬥爭  
啦。到這些...這個朝代都是因為鬥爭而滅亡的啊。到目前啊，藍綠黨鬥爭啦，那會  
不會滅亡不知道。以前的政黨鬥爭有沒有，現在的藍綠黨鬥爭有沒有不知道。

A：嗯，哼哼。對。哦，謝謝主秘。

B：不會啦，政黨鬥爭，犧牲老百姓...

A：老百姓啦！是啦！照樣還是老百姓。

B：對。老百姓啦。

A：對，嘿。謝謝！佔...佔用主秘太多時間。

B：不會啦，不會啦。



受訪者代碼：A5

訪談對象：內政部民政司司長 林○○

訪談日期：2018年6月19日下午2點55分-3點40分

訪談地點：司長室

A：你好，你好。

B：我姓陳。

A：陳小姐，好，是，是，你有 email 給我，剛剛...我早上才印出來。是，是，是。

B：沒關係，司長很忙。

A：好，可以開始。

B：好，好，請問一下那個第一題就直轄市組織生態的困境啊！如果區自治的話，他的可行性固然不能排除，阿施行要件不健全的話，司長認為施行要件有哪些？

A：這個吼，其實在談到自治這個概念吼，包括到...我甚至於都認為包括現在的台灣...我們目前來講包括到我們直轄市、縣市乃至於鄉鎮市的自治，這個要件是不是齊備，我個人覺得還有一段路要走啦！也就是說我們現在在談自治，大家比較直接的一個想法就是我今天有一個民選的首長，我民選的一個議員或代表，那這樣選出來這樣叫自治吼，我會覺得這樣還不夠啦吼！因為要去談到地方自治一個最核心的問題是居民在這個...居民在這個自治的中間扮演的角色是甚麼？不是一個投票機，而是因為他應該對於地方的公共事務有一個參與的熱心，而且願意來...就是說投入到裡面來，真心來為大家來一起解決問題。我想這個才是一個自治啦！那回過頭來去談到說直轄市的區，如果要自治，當然第一個部分...我認為說民眾的一個...對於所謂的自治要有正確的了解，這是一個。如果我們要去實施自治，這樣才有意義啦！那如果我今天重點是在談說我今天自治能夠讓這個效能提升，自治是不是能夠讓效能提升？自治是不是能夠符合每一個人的想法？這樣的一個東西，其實是他會有一個...這個不容易達成的一個...這樣的一個結果啦！所以我會覺得說如果要實施區自治，當然這個實行的要件，當然第一個部分要區自治的話，那當然大家對於自治的一個這樣一個想法有個共識之後，然後對於整個地方的一個發展有一個藍圖之後，大家共同來解決，這樣我覺得這樣才有一個達到自治的一個必要。那當然相關的自治，當然相對就是法律的制定是一定是配合的，相關財政的一個財政收支的劃分啊！相關的那個權限的劃分都是...都是基礎的部分啦吼！但是這個取決

要在要不要實施...適不適合在實施自治？還有自治的結果會怎麼樣？這個我們有一個新的釐清才有走到下一步需要...需要立法去...不需要去做財政劃分，做...做區劃分等等這些問題。這是第一個我...我個人的一個看法。

B：那...那司長就是覺得民...民主的素養很重要囉？

A：民主素養是一回事。重點是說對於自治要有一個所謂的共同的一個目標，就是你身為一個居民，你認為這個地區的一個發展要怎麼樣？阿你願不願投身在這個地區的發展裡面去...去貢獻一個力量來...不管是你是直接投入來當所謂的這個民意代表，來當行政首長，甚至於你願不願意投入來關心地方的事情、來參與地方的部分？那我會覺得地方自治一個非常核心的就是說民眾的自...自主的參與，這是一個非常重要的，如果我只是投票完，那我就丟給...吼！丟給這個所謂的...這個民選首長跟民選這個代表或是議員這樣自己去玩，然後玩出一個這個都不是符合我的，那這種自治...與其...與其自治，不如不要。大概是這樣的一個情況。

B：喔，好，謝謝。那第二...第二題，我是要問局長有一點...司長有一點怪怪的。

A：甚麼？

B：直接這樣問沒有關係吼？

A：沒關係。

B：喔，喔。

A：你就方便到時候你...你...你在寫論文好整理或怎麼樣沒關係，你就按照這樣問。

B：好，好。就欸...第二個題吼，直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時，對於地方財政會不會產生排擠的效應？為什麼？

A：這個問題吼，應該這樣講啦！假設我們今天要實施自治的話，區要從官派變成自治的話，那財政會不會產生排擠的效應？我相信如果...如果各自...因為你如果各區都是自治的結果，各區有各區自己的一個發展方向，那即便這樣的話在財政收支有一個劃分的基礎之後，難免會對一個所謂的整體的一個部分會產生一個切割。也就是說就現行的台北...現行的直轄市來講，他整...整體的建設...直轄市政府按照他的一個預算，按照他的一個財政能力來做一個適度的分配，來做一個施政計畫的牽或一個推動，但是如果是各區自治的時候，開始民選的區長，開始民選的代表之後，然後這一些各區的他們自己有一個自己的施政計畫。那在既...在所謂的一個既有的一個資源分配下，他當然會...會選擇自己要做的事情，那這個對於財政就是一個衝擊，也就是說基本上他會各自為...會產生

各自為政的一個現象，很難說我今天我在維持到整個一個大直轄市議題的這樣的一個規模在處理問題。那這個是...那財政會不會產生排擠？絕對會產生排擠的，也就是說基本上這裡面涉及到要有財政收支的...要有財政收支的劃分，那財政收支劃分的結果，因為規模變小了...因為規模變小了，然後相對的能夠產生的效益，相對的變...變小，變少了。那相對變少的時候...就是說在資源不足的部分，你只能做一些類似零零星星的東西，你不能做一個整體的規劃、整體的[00:06:10]，那對這個資源的一個排擠是非常嚴重的，我會認為他一定會有這樣的一個效果。那為什麼我們以前執行...一開始直轄市是有...是有所謂的...是...各區是選舉的，然後後來為什麼這個會去做一個所謂的...把這個選舉去掉變成完成是由官派的這個情況？也是考慮到...因為直轄市他本身他在各區之間他是一個連結的。比如說馬路從東區到西區，從南區到北區，他是一條路過來的，河流的整治是這樣的一個觀念，包括整個...這個...這個所謂的結果的一個發展都是這樣的。那你如果...你如果去做一個自治的結果是相對的，各自有各自的一個目標，當然不會說完全不會有區與區之間不會有完全不...不會有合作的可能性，還是有合作可能性，但是相對的他還是各區有各區自己發展的目標。那這樣的發展的目標可能會造成相鄰的兩個區的一個發展，迥然不同，然後各自為政會產生一些比較大的問題喔！那所以說我會覺得說基本上來講，如果直轄市官派...如果直轄市的區由官派所成...變成民選的部分喔！這個部分要去考慮到有沒有必要去做這樣的一個思考。然後包括到你會產生的一個影響必須要去考慮到，由整體...我剛講過了，由整體的發展變成各自...就是分割的...分割的一個發展，那分割的發展能不能去造就一個整體的城市的一個發展？這是必須要去重新考慮的。沒關係，你除了這裡面，你想到甚麼問題...因為我會覺得這個議題，憑良心講，我們長期以來在台灣的時候，現在包括也有人對於所謂的鄉鎮市自治的部分，也有人認為說鄉鎮市是不是該自治？但是那...那畢竟是一個鄉鎮的一個規模跟直轄市的區的規模，因為鄉鎮還是比較小的。然後相對的他...但是他的呼應比較廣。那直轄市是他是一區一區接鄰著一區這樣的一個情況，所以再去談區自治的這樣的一個議題的時候，他會衍伸到就是說既有整體的一個部分，包括到我所知道的...我所知道的很多縣政府...很多縣政府都認為要把鄉鎮市取消掉，你要把鄉鎮市取消掉，因為他認為說...就我來講，你既然有一個縣政府有一...一...有一個一級的地方自治團體在，可是你第二級的地方自治團體通通是鄉鎮市區...鄉鎮市，那所有的資源，你變成說...嚴格講起來是談地方自治，不同層級，是你縣有縣該做的事情，鄉鎮有鄉鎮該做的事情，兩個不應該會是重疊的，但是他的轄區

是...是...是在一起的，所以變成說，即便你現有整體的規劃，但是到鄉鎮市的時候，他沒辦法整體配合。那這是一個問題，那回到直轄市，他也面臨到這樣的一個問題就是說假設我今天直轄市...本來市政府一級，那區公所一級，市跟區各一級，那市政府的一個政策，你市政府，好哪一些...哪一些是你市政府該做的事情？哪一些是你區該做的事情？假設我們今天把這個事項劃分的很清楚的時候，問題可能不會那麼嚴重，可是如果我們很多事情沒辦法去劃分的很清楚，如果區只是做一些類似...我們講的就是說哪一些事情是你區負責的？如果這個區的事情劃分的不清楚的時候，這個整體的一個資源的搶奪會產生，所以他會產生一個財政的這一種所謂排擠的一個效果，一定會有這樣的一個問題。

B：喔，好。那第三個，推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇哪些難題？行政的可行性如何？

A：哦...你現在談的是行政的問題就是說如果要推動直轄市民選，因為推動直轄市民選，第一個其實他是一個政策的問題，包括到整體的一個民眾的一個認知的程度而已。如果我們今天確定要做，其實我會覺得行政沒有甚麼難題，就是只要法律通過之後，這樣來執行，行政沒有甚麼問題，行政絕對可以做的，只是說做到要做...做的效益如何？做...本來整體的東西變成中間會有一些細碎的某種程度，還是我們可以把一些權限劃分的釐的很清楚？比如說，好，我直轄市是做整體的，哪一些...哪一些是歸[00:10:50]，比如說交通啦！比如說這個...這個水...這個包括這個水...飲水的體系啦甚麼，這個都是直轄市來做，那哪一些是區來做？比如說鄰里公園啦！比如說像一些小的...小的這一些事情，可是民眾對於這一些的一個區的要求是不是反映到...變成直轄市的？這是一個問題，也就是說基本上你雖然可以...權限可以劃分了，你雖然各有不同層級，各自處理事情了，可是涉及到很多事情必須要連結在一起的時候，你的問題是不是能夠真正解決？那在這裡去談到的就是行政的執行力，當然這裡面如果是在講說我今天要去推動民...推動直轄市...推動區自治的話，只要政策去立法，文成立法，行政照著執行沒有甚麼難題。我會覺得這個...以這個...以這個問題來講，行政沒甚麼問題，但是重點是說你要去做之前，你要面臨的各個...各個...面向，不同的面向的整合，包括到民眾是否認同？包括到未來在執行的過程裡面，民眾是不是認同你區跟政府...跟市政府是分隔的？還是...還是各自的？當你採取自治的時候，你各自選民選出來的目標不同的時候，你一定會產生不同的一個在一個市裡面有不同的一個區塊，不同的一個分割的一個情況，那這樣情況會造就整個直轄市的一個行政的一個執行的一個效率是會有一些打折。所以你這裡提到的就是說如

果行政執行力在法律制定的時候沒有問題，我們就是辦區...就...就行政機關來講就是...就是選嘛！選了之後就要按照...按照法定的一權限劃分來處理，大概是這樣的一個情況。

B：就是政策如果制定了以後就不會有甚麼困難了？

A：對，有沒有甚麼困難？沒有甚麼困難。因為要選就是按照你...你現在都有...既有的選舉制度在...在走嘛！所以那個不...不成問題。那...那民選首長選出來之後在整個行政工作的推動，在甚麼...就是按照既有的那個...我們都有模式可以循著做，我覺得這個都沒有甚麼問題。

B：那...那像現在的直轄市就是除了台北市以外，因為台北市比較都會型，那如果以...以其他的直轄市來說，因為型態...政治...就是他的不是整個都是都會型的。

A：對。

B：那這樣是不是會有...怎麼講呢？

A：就是說基本上來講，台北市跟其他的...其他五都的那個型態不大一樣，那我...我...其實我也了解到說就我們 99 年縣市合併改制直轄市的時候，有縣的區域，有四個區域，那他變成一個直轄市的時候，目前是一個直轄市政府統整整區的一個建設，從[00:13:39]那個部分。但是如果我們再把原來整合再一起的...再把他細碎的話，基本上來講，這個是一個...我們在講說基本上大家不是很...很...很...能夠很認同的，包括像我們之前不是讓山地原住民區可以變成自治嗎？但是他們現在也面臨一個問題就是說在目前來講，山地原住民區的自治，他是沒有財政...沒有財政權的，也就是說他不能夠自己徵稅，不能夠自己去這個...這個舉債，他...

B：所以還是要靠直轄...

A：對，他是靠直轄市按照以前年度給他的，那這裡面就涉及到我們財...財政收支發放裡面的部分，因為你在直轄市裡面，哪一些是屬於你地方的稅？哪一些是屬於直轄市稅？哪一些是屬於區稅？在這裡面...法律裏面沒有規範，所以他是靠著以前...比如說在整個改制直轄市之前，你的山地原住民這...這個鄉...山地原住民鄉這三年的一個平均的收入多少？平均的稅租多少？我直轄市就是滿足到你。所以是這樣的一個情況在...在設計這樣的一個部分。那所以說如果從這個角度來講，當然他會產生一個這樣的一個情況就是說...如果這一些區...假設現在不只是...山地原住民區，每個區都在實施自治的話，那個財政的一個...當然財政要重新去規劃，你要給他甚麼？第二...第二部分，因為你劃分的結果，各自...我剛剛講過了，你的資源絕對是...本來是 1+1 大於 1，因為他是一個整

體的，所以我今天只是建設的...早跟晚或是怎麼樣，不會我...我們...舉個最簡單的例子，你有 100 萬可以做甚麼事情？如果你每年只是分配...好，你變成 100 萬分成 5 塊，一個人只剩下 20 萬，那 20 萬你能做甚麼？你為了把這 20 萬用完，你只能做一些零零星星的工作，你沒辦法去把他整體的去處理。那這樣的一個情況就有點類似，我們如果再把他細碎化的話，會有面臨這個困境，也就是說整個...整個政...整個變...變成直轄市整體的藍圖的規劃，整體的...市...整個市議題的這樣規劃會變成各自各自的。

B：切碎了。

A：我今天...我市政府只掌握一小部分，那其他的好幾個部分都在各區...各區，那各區呢？那各區因為民選了，不一定是跟你市政府整合在一起了，因為有不同的政黨、有不同的理念、有不同的目標，那選出來的結果可能各自為政這樣的一個情況會產生，那這樣的一個產生的效應是...不是很好的一個方向。所以這個...這個部分，我們是覺得說如果是在這樣的一個情況也不見得適合去[00:16:32]，雖然他還是有那個...保有原來鄉鎮市的那種特殊性也就是說他的這個鄉鎮市的這樣的...特性還是在，因為他的周邊還是很遠才有一個人、才有幾戶人家，但是畢竟他因為變成市政府的時候，市政府在整個...這個區做甚麼？那個區做甚麼？他有一個整體的一個規劃，那他會有整體施政的一個滿足需要去做配合去做搭配。那我如果變成區的話，我區自己的能夠分...能夠有的財政畢竟是有限的，那我還是要很多資源透過直轄市再給我補助或者是說透過中央再給我補助，那這種補助都是甚麼？都是零...都是...都是所謂的一時性的或甚麼沒辦法去做一個長遠的既有的...我有多少資源可以去規劃事情？可以做多少事情？那回過頭來，我們回過頭來，當區變成自治體的時候，我們接下來要去推說好，區要不要去合作？然後為了這個區...比如說某個區...某幾個區、某幾個區再把他合在一起讓他共同去發展一件事情，但這樣的話，難度會增高。所以我剛剛提過了就是說在整個目前來講為什麼縣政府的人都反對鄉鎮市要繼續自治，他認為這樣的一個情況，上令不能下達，也就是說我今天縣長選出來了，沒有錯，縣長有縣長的政策，可是縣長要去做整個縣的藍圖，對不起，他有很多東西要鄉鎮市來配合。那如果我鄉鎮市...我...反正我就跟你不同掛，我就跟你不同派，我就跟你不同黨，那我有我的目標，你有你的目標，對不起，我各自...各做各的，我也不見得支持你。這個就會產生這樣的問題，所以我們會覺得說就行政執行來講，當然...我剛剛講過了，只要立法要去執行一定不是問題，但是後續的相關的一個...這個成效的的確確是必須要去審慎去考慮的...是。

B: 第四題吼，直轄市區自治化涉及的相關法律條文修訂在法制層面上會面臨哪些問題？法律的可行性如何？

A: 哦...其實我...我剛剛已經講過了，直轄市要...區要不要自治？這是一個所謂的政策的一個部分吼，包括到整個整體的一個大家的一個共識，那如果政策決定之後，法律的制定不是...哦...這裡...這裡面剛好講了法律的制定當然要經過...除了行政機關提出來之後要經過立法機關的同意，那至少立法機關要...共識要一致。如果立法機關沒辦法有共識的話，那個...那個難度...那個要去立這麼一個法，難度是很高的。所以我第一個部分我要[00:19:18]就是說，法律層次當然就是大家要共識要形成，那共識如果沒辦法形成這個難度...這個執行難度會很高，所以我剛講了，如果共識...政策明確，共識...共識很高，那接下來去推動立法沒甚麼問題，吼，大概是這樣的一個問題。如果沒辦法形成共識的話，這個要推動難度很高。尤其是各自各自有不同的立場，到目前來講...也許我今天我大部分的執政黨他會覺得說我這樣的話，我...我選出來，我推派出來的縣長都...直轄市長都沒辦法整體去做推動的時候，對他來講不利的，他不見得支持。那另外一派反對的人，他覺得說我...我要更多不同的聲音在...在地方，所以我要做不同的...的...的處理。那所以這個東西，其實是牽涉到非常高的就是說到底整個立法委員的共識有沒有？能不能形成？第二個，整個政策來講能不能夠可以很確切的說我實施自治可以有更促進，更一面的...的...的所謂的一個包括行政的效益或是所謂民主的效益？其實在談民主的時候，當然就是說，如果大家的[00:20:29]民主只是回到選舉的話，那個選舉的意義其實是很...是...意義是不大的，為什麼？我今天投...民眾只當一個投票機，投票完之後就...就任由那個...就任由那個首長，任由那個議員或是代表自己去...去玩，那這樣的一個效果就會有限的。那如果說我今天大家執著在自治的時候是說我今天除了投完票之後，我對於地方的...我關心...我議員有沒有參與討論會議？我這一些的地方建設是不是我...我們都很關心的話，都能夠花很強的所謂內部監督啊！其實我會覺得那個自治是很有意義的。可是如果按照我們現行的自治，包括到民眾...地方的民眾對於這一個地方的一個建設，可能有的漠不關心，有的只是說選舉吐吐槽而已，但是還是選他了吼，那這樣的一個效果就...就不是我們要...要...要達到的吼！所以我會覺得就這個部分來講，就法律的制定，他是...他是一個共識形成，他是很容易的...他是很容易的，那也沒甚麼的一個可行性的問題。結果這裡面涉及到政策的定調跟這個共識的形成，如果這兩個目標達成，這後續，其實我覺得沒甚麼難題。

B：司長認為直轄市區自治化是否符合落實基層民主？對地方居民的自治權益影響甚大，為什麼？

A：哦...當然你去強調落實基層的民主，概念上...我...我是認同的，但是基層是不是能夠...只是選舉之外能不能發揮到所謂的參與的這樣才是我...我關心的。為什麼我們在推地方自治這麼多年的時候，我們都覺得在台灣的一個發展，民眾是不是對地方的關心，包括到我們看看林林種種不同的議會的這樣的一個型態，行政首長的很多施政沒辦法有效的...有效的去...去發揮，那這個都是我們在談地方自治，在談基層民主必須要相對去考慮的。也就是說在去談一個民主的時候，包括到選舉的產生，包括到民眾的一個參與都是一個非常直接的...的關鍵吼！那如果是說你在談落實基層民主的時候，包括我們的里長的選舉，我們的哦這個市長的選舉，當然目前來講，里長的選舉其實他也是一個基層民主之一。但是我剛剛講過了，民主不是只有選舉，民主是選出來之後，你還要去監督，還要去參與，就是說去參與監督，去參與這樣的一個公共事務的這樣的一個才算是真正的一個民主的一個展現。那所以說我剛剛講到，如果你今天去自治化，去強落實基層民主，我是認同的。但是落實基層民主，民眾是不是真正去落實到基層民主這樣的一個部分，還只...還是只是投票，投完票就...就...哦，不聞不問了。投完票就是等到下一次投票了再來...再來毫無感覺的再來投一次票，那這樣的話，其實對基層民主，我覺得沒有幫助，沒有幫助。那這裡...這裡面當然提到的就是說對於居民的自治權力的影響這個部分，我當然是覺得說以現...現行的一個民眾來講，他們是覺得說...我...我的意思說這一些民眾是不是真的覺得說欸這一些...這個選舉對他來講很重要？對他來講，他可以去推派他理想的人來共同來建設這個地方的...的...的...就是發展地方...區...每個區的一個特色或是發展整個區的一個建設。還是只是形式上，他投投票而已？那所以說我...我會覺得不管怎麼樣啦！因為現在大家在談基層民主的時候，我投完票，我...我...我可以投票去決定哪一個人，然後我在平常時間有甚麼問題可以找一個...哪一個人來幫我？這個是他們在談的基層民主。那當然如果選舉更多，他們能夠接觸的人相對的更多，但是不是能夠永久的去發揮這樣的一個效果？這是...這是一個存...存疑啦吼！因為基本上他是一個未知數也就是說民眾投完票之後，這一些議員...你選出來的代表，你選出來的首長是不是...是不是照他當初提出來的政見來做建設？他是不是用...用符合我們當初的一個要求來...來推動？都是未知數的吼！所以這個部分，我會覺得...基層民主的落實，當然靠選舉是沒有錯，但是他中間還要有對於說民眾的一個關心跟熱心程度，我還是認為

這個是在談地方自治非常重要的一部分。結果你選出來，你還能夠去監督他，那你對於地方的這一個，你是去參與他的[00:25:28]，去參與的他的那個，這樣的話才能夠真正去發揮基層民主。那我們其實到目前來講，既有的直轄市，他在推動相關的政策的時候，如果...比如說我們政府有很多的機制在處理，有很多的[00:25:43]，那如果民眾能夠廣躍參與，我相信這也是一個基層民主的展現。不單只靠選舉，可以單獨去處理的吼，這個是我們是一直覺得他是一個基本的一個...基本的一個原則。

B：那...那現在像那個參與市預算也是跟這個基層民主有關嗎？

A：絕對有關。參與市預算跟基層民主...民主有關，但是因為畢竟這一個民眾到底了解到多少？如何讓地方的民眾知道這樣的一個事情？因為我...我們其實...我們都知道預算是一個非常高難度的問題，也就是說你除了你對於整個地方的發展有整體的...整個...整體的一個了解之外，你才知道說預算該怎麼去編？然後我...我現在有多少資源，我預算該怎麼編？我的發展藍圖是如何？這個是一個你要去談說參與市預算的重要...重要的一個概念。否則每個人都講說我這個地方要建甚麼？我那個地方要建甚麼？你沒有把我納進來，我...我...你就是不尊重我，那如果這樣的一個結果，當然還是很難發揮所謂參與市預算的這樣一個效果。所以我會覺得他也是基層民主沒有錯，只是說政府該怎麼用甚麼手段讓民眾知道說我地方該建設的是甚麼？那這一個建設，你真的需不需要？需要的時候該不該編預算來...來推動？然後預算到底多少可以接受？就是這樣的一...一個例子。

B：第六題吼，直轄市區自治化需要考量的關鍵因素？

A：我覺得如果假設我們今天這個議題是朝著如果直轄市要區自治的話。那關鍵因素當然就在於第一個，我地方...我地方有多少的財源？我地方...我地方如何來籌措我的...需要建設的財源？第二個部分，我跟直轄市的一個權限劃分在哪裡？那這個我一直覺得在談地方自治一定是這兩個議題為核心，運作的方式，當然你按照法律規定，你有直轄市有直轄市的...的運作模式，我...我區有區自治模式，但是就...就財政來講，我地方...如果我一個區自治的話，我一年可以有多少建設經費？那我可以去做怎麼樣分配？我...我可以去做多少的一個規劃跟執行？這是第一個財政的問題，第二個權限的問題，我該做的是甚麼？我區該做的是甚麼？哪一些是你市來做？就這樣一樣吼，我們每個人自己的家，家裡面是我們自己，每個家庭自己要去處理好的事情，我家外面從馬路開始的，這是外面的政府該把我處理好的事情，那區自治就好，我區裡面甚麼事情是我區該做的事情？

我自己來規劃，自己來執行，自己來做一個最好的、最妥治、最好的，最...最讓這個區民滿意的...的安排。哪一些事情是該你...上級政府該處理的？直轄市該處理的？那這一些...權限的劃分跟這個財政的一個劃分完成之後，那接下來就是包括到你如何自己來組成[00:29:05]就是選...選舉嘛！那選出...不管是選出區長還是選出區民代表，甚至於我都比較...比較主張說，像我們目前來講，有一些比較小規模的鄉鎮是不是一定要用所謂的行政立法要援助...委員制的方式？我們可不可以像瑞士那種所謂委員會制的方式？讓很...更多民眾願意，不斷是來審議自己的相關的一個...不管是預算或是來...來做相關的決策之外，還身兼執行也就是讓執行跟行政集中...讓...讓那個決策跟執行集中於這...這一些人身上，他更能夠去全盤去了解柴、米、油、鹽、醬、醋、茶的這樣的一個有效應用的這樣一個可能性。那這個不分也就是說再去談到區自治的時候，我...我有時候都覺得假設我們今天要去做一個比較小的，那這個區自治是該採取...我們現在的就是選一個首長，選一群代表來處理，還是選幾個委員，吼，就是這個委員會...組成一個委員會，然後共同來推動這個的...整個區的一個建設，大概是這樣的一個情況啦吼！所以我剛剛提到了財政跟權限是一個部分，至於組織的部分，其實他不是甚麼大問題，就是組織的時候可能...可能需要給地方有更彈...大的彈性來運...來運作，來發揮他應有的一個的這...這個...這個所謂的相關的[00:30:32]。

B：所以...所以意思說也...也不一定要走向之前的那種鄉鎮的時代那種模式？

A：對，對，我...我甚至於都覺得說，如果可以用委員會的方式來處理，那像...比如說像瑞士，他基本上他中央政府，他是甚麼？他不是用委員制嗎？然後每一年的這個所謂總統都...他是一個...那個他是都是換人做，每一年一個人就是任期一年或怎麼樣這樣，但是這些委員任期六年就是輪流六個人來做，那這...這是...這是一個模式或者是說在地方來講，因為你的如果...你如果組織不夠...那個...那個財政不夠的話，怎麼你能夠管的事情也不是很那個的話，其實我們現行的大家都知道，我們現行的...現行的在我們台灣社會裡面有很多的所謂的公寓大廈管理條例，管理委員會，大家都知道，他就是一個類似自治團體，他只是內部，他不是地方自治，他只是一個...就是我大樓的公共事務，我成立一個委員會來管理，那這個委員會是由各...由分...區分所有權的各住戶推選代表來組成的，然後組成了之後共同來推動，那希望這一些...每一個居民都能夠...每一個這個...所有權人都能夠對於你這個社區的管理去盡一分...去提供你的意見。那這個就是如果我們把這個放大就變成一個區自治的這樣一個模式，那這不是不可能，而是說...但是重點是大

家對於自治的理...理解是多少？是選出來就我能...我就為所欲為？還是選出來，我只能照著做甚麼呢？這個是一個很大的差異吼！也就我選出來了，我是不是按照居民所需要的，我去規劃一個藍圖，然後讓所有的居民來支持我，讓我來推...共同來推動這樣的一個情況。還是變成...我被選出來之後，我高興怎麼做就怎麼做，居民漠不關心，那這是兩個最大的極端吼！那我們在談自治的時候，我們當然是希望前者，也就是說我居民選...選...我...我...這個...這個...居民選出我這個...我這一些人出來，然後組成一個地方政府來推動這些事情。那這一些事情在推動過程裡面，不斷的從居民那邊得到一些回饋的一個意見，然後來把我的地方的建設怎麼做？那這是在談地方自治一個...一個最頂級，就是說你去談自治的時候是不是一定要...我們早期一樣就是所謂的全國一致性啊！甚麼樣？我常常就講說這個東...這個東西，我們其實也要去思...要去改的，也就是說包括到...如果假設直轄市要自治，我們現在的...直轄市的區要自治，我們現在的區有沒有必要比照鄉鎮市甚麼都做？我的意思說我們其實現在鄉鎮市甚麼事情很多都...到底...好，縣做到哪裡？然後鄉鎮市做到...做哪些事情？我們其實現在是不清楚的，也就大家都有所謂的吼...比如說有都市計畫權，你也有計畫擬定權...縣也有計畫擬定權，那縣的計畫擬定權跟你鄉鎮市計畫的...的都市計畫擬定權在哪裡？差異在哪？你的整個對於整個[00:33:47]的建設，你是只...只負責到所謂的鄉鎮市到...還是整個吼那個部分，那鄉鎮市大又跟縣市大又基本上又...又是連結的，那這個東西如何去...去區隔？那另外一個就是說哪一些...比如說環境清潔的部分吼，目前我們以...這個...[00:34:08]的關係來講，你鄉鎮市是負責垃圾的收集，然後縣是負責垃圾的處理，那我收完之後，我交給你，你怎麼去處理，那...如果假設我們可以把這個事情分得很清楚的時候，那各自的這個怎麼運作都不會有太大問題。如果我們把區...他做到比較是屬於執行面的這一些所謂的自治都是屬於執行面的這一些，那我覺得問題不大。但是如果我們把區維持到現在鄉鎮市那一種有很多東西會跟縣政府中間會有一個所謂的...剛剛講的重疊或是衝突的地方，那個問題就會產生。所以我會覺得就概念上來講，區自治...如果區要自治的話，基本上他不能夠用鄉鎮自治那個規模來考慮。他必須要把他變成說因為你認為直轄市是一個整體，那你的自治是應該是最小...小量化，但是小量化有沒有必要？這是...就是另外一個思考，也就是說小量化到底你...你...你要的是甚麼？比如說你要的是地方的特色，在整...整個來講，在整個直轄市來講，我希望變成是一個大的直轄市的這樣一個規模的建設。那你每個地方希望保有你的...那這個東西不是靠弄一個所謂的自治去把他切成民...民選的菜處理就好

了，我還是可以在地方裡面去產生一些比如說每個地區、每個地區有一些發展的特色，然後透過我市政府共同來把他規劃出來來推動，其實就可以滿足大家的需要了。阿如果要回到剛剛講過的鄉鎮市那個部分來講...就直轄市來講，包括延續到這一題就是說...社會大眾對於這樣的一個議題是支持還是反對？憑良心講，我所接觸到的...我所接觸到的，社會大眾也許大家不見得去理解。

B：對。

A：但是我們接觸到的縣政府，上級政府對於下...下級的，基本上他都認為不斷的在建立這個議題。那我們當然是會採取比較保留的...的話，我們是覺得說，如果我今天去談自治的時候，比如說像國外...像國外有的地方團體規模是很小的，但是他那個...規模越是小，他越能發揮所謂的真的自治能力，為什麼？地方的事情，地方公民共同來決定，共同來處理，那這個就是真正自治的政治。那如果大到一個程度的時候，我們都會覺得民眾會相對的冷漠，就是只有投票，投完票之後就給政...給政府自己去搞，對，就是這樣的一個...

B：選擇的人去決定。

A：對，對，對，給少數人去決定，然後自己也漠不關心，決定了好不好？你...大家都覺得他已經決定了，我去...去反應沒甚麼...沒甚麼效果，為什麼他就是要這樣做？那這樣的一個情況，基本上就達不到我們自治的一個效果。所以剛剛提過的就是說民眾對於這個支持，社會支持的穩定，因為我們沒有去[00:37:05]，我們曾經也是怎麼[00:37:06]，縣市改制直轄市之後對整體的建設是滿意的，還是不滿意？還是...還是認為民眾還是比較懷念之前縣的這樣模式？那我們其實試圖要去做這樣的，後來也...到目前也...也...大概...[00:37:25]因為這時候是菁英館去做這個某種程度也會有一些負...負面的效果，所以我...我們一直覺得這是一個很好比較的，就是說對一個...對單一個縣市來講，民眾對於懷念以前的，還是比較贊成現在？雖然有人認為說他可能會...會衍伸到說他是不是支持這個市長跟不支持這個市長所產生？但是我會覺得基本上民眾的感覺是會直接的...會更直接的，就是說以前的人認為...比如說我舉個最簡單的例子，以前認為說好，以前鄉鎮市的時候，像路燈壞掉，像甚麼路樹倒塌，鄉鎮市很快就處理掉了。那因為他環保局他受這個清潔隊的人員都是在各鄉鎮就直接派出去了。那如果有的變成整個收歸為市政府的環保局在統...整個在指揮的時候，他沒辦法符合各地不同的特色，那個就一個差異。但是我們...我們也知道說一開始的的確確有人開始有一些的一個不同的聲音出來。但是

到了現在來講，我們所接收到的訊息，基本上大家還是認同整體的部分，就是整體...整體控管、個別配置，這樣的方式還是可以達到一定的效果，也就是說比如說，我剛剛講過了，清潔隊...清潔隊，我還是歸屬環保局，但是我...我環保局授權各區的區長可以來指揮，也就是說某種程度，他是配置在各區的，由各區區長就近指揮，他達到效果，但是相對的...相對的那個負責...統籌負責指揮，負責那個是環保局來處理。那這樣也可以達到一定效果，不過以這個議題來講，你去談到說這樣走向民眾是支持或反對的？我會覺得到目前來講，我們所得到的訊息...當然縣市改制直轄市，民眾大部分還是支持整體的建設...個別的，當然有少數咧還是以...有一些不認同啦！像比如說我剛講過了，像...我舉個例，像那個高雄市的原住民區，他們就覺得我...雖然你...你那個市政府跟我講說我...給我的這樣...這麼多錢是等於是回到以前我的這樣，但是有時候政府...高雄市政府太怎麼樣？幫忙做了，也就是說本來是...他的意思說你應該錢給我，讓我自己來做，而不是你市政府...

B：做好給我。

A：在...在...在我這裡幫我弄個計劃幫我做，他是這樣的一個情況，那這...這個中間到底甚麼是好？甚麼是不好？這個是各自...自己的一個...錢給你了，你是不是能夠達到效果？那市政府他是基於整體的，他就認為說你這個要我...我在你那個地方建設...建設甚麼就這樣一個情況。那就那個山地鄉來講，他...山地原住民鄉來講，他覺得你...你要...你要...你要...你做的不是我要的，那...那是我要的，你沒有給我錢，這個差別在這裡。那這個是屬於所謂鄉民共同意見還是只是說[00:40:41]意見。對，這個...這個差異就在這裡，也就是說這個變成兩級政府之間的一個落差，那這個落差，我只能說他是存在的，那這種存在的是不是多數人持這樣意見，還是少數人這樣意見而已，那所以你這個問題，我比較難直接告訴你說社會的觀感是怎麼樣？社會的支持度是怎麼樣？但是我所接收到的訊息是在這裡，從鄉鎮市啦！從甚麼...普遍都認為說因為縣市改制直轄市那幾個案例下來之後，很多鄉鎮市都陸陸續續都覺得...很多縣市都認為鄉鎮市是不是可以整合讓整個縣整體去發展會更完整？這個是一個相對的一個聲音出來。

B：喔，那...那像現在如果照之前的鄉鎮改區以後啊！像有的...有的大，有的小啊！就發展會不一樣嗎？

A：鄉鎮改區之後有大有小，當然...

B：譬如說他先整併，區...區畫法可能會比較好。

A：恩，對，現在就是說因為他現在是以變成縣的鄉鎮變成一個區，那這個區來講，因為他在一個縣...他在一個直轄市統一的一個官派的部分人員來講，他的的確確會存在一些落差，也就是說有...有大有小，在還沒整併之前對於區的建設，對區的那個要求不同，那哦...就直轄市來講，他可以做一個區長不同的調度，也就是說大區跟小區的中間，他可以小區的人員在...在小區經過一個磨練之後，可以調...就直轄市來...他是有一個類似調動的一個機制，可以去...去培...培...培育地方的人才，但是就整個發展來講，當然大區跟小區來講，當然小區比較好管理，當然這個還牽涉到所謂人口數跟密集數，還有你要做的事...事情是甚麼？因為你的[00:42:39]越廣，相對你要投入得更多，那這個東西是不是一定會有那個差異？我們在講如果以一個比較正常的一個直轄市來講，他應該讓整個區的一個發展都能夠共同起來，只是說大區、小區或是不同區有不同區的一個發展特色，這個是可能他需要去...去考慮的，第二個部分就是說...當然行政區劃法，如果立法過之後，他可以把大小區整併，大小區整併的結果也讓...因為他不是官派，所以他整併相對的...他不是官派，整併相...相對容易。他如果民選的話，你要去整併他一定就論其...一定要去考慮[00:43:19]，但是如果他不...不是...不是那個...

B：民選。

A：不是民選的話，他的整併是隨時可以進行的，也就是大的規劃一呈上就能...可以開始來做。

B：所以有...有這種規劃？

A：目前來講當然是直轄市在規劃，很多...像台南市他就認為他很需要，高雄市也一直在表達他們很需要這個，所以我們行政區劃法現在也送到立法院去了，也就是說...說基本上對...對於行政區劃法的這樣的一個議題基本上政府還是支持的，也就是說趕快完成行政區劃法讓...讓直轄市可以去調裡面...自己裡面的區。

B：這樣就是比較不會有的...有的區會認為他被邊緣化？

A：哦...應該...應該不會啦！我剛剛講...

B：就是不會被邊緣？

A：就是說基本上因為這一些區長都是官派的，你說整個區會被邊緣化，這個比較可能性會比...反而相對比較小。因為你...你...如果你做一個整個直轄市的施政的指揮的話，你不會把一個...把一個區給邊緣化嘛！你一定要希望讓這個整個區都整...整個在一起。那這樣的一個情況，反而是...反而是所謂的...剛剛講過了民選的結果，他比較可能會變邊

緣化，為什麼？因為你有你的財源，他有他的財源，我政府的財源有限，那我要做的...我要建設的是哪一些？哪一些建設我兼顧不到，因為你是自治體，所以你自己要去規劃。所以相對的有一些東西，反而會被容易邊緣化。但是如果我...我認為說如果我是一個市長的話，我各區...我當然...我會隨時要掌控各區的一個發展需要，我不會讓一個區被邊緣化或怎麼樣，都...都不...不關心嘛！因為你...對你市長來講這個...任何一個選民的票都...都...都是...都是關心到你會不會連任、會不會當選的...的...一...一...的...的基礎，那你不可能說把一個區邊緣化，我整個不要，一定...你一定要把整個都掌握在一起。一定，這是一定的，所以我剛提到了這個...這個反而不會造成...相對的，如果以現在整個直轄市來講，因為這個部分畢竟來講就是說我們整個從 99 年，縣市改制直轄市將近八年了吼，99 到現在...12 月嘛！大概...大概七年多啦吼！還沒...還沒滿八年，但是未來...這...這個整個發展的可行性來講，大概之前大家還是有一些就是磨合的階段，其實目前我...我也認為完全沒有...磨合沒有完全到百分之百都沒有問題。但是我覺得大家對現況還是慢慢慢慢可以接受啦！而且整個對於整體的發展來講，相對的市政府在這一方面，他更能夠放心的去做整體的規劃，去做處理，包括到不同區域做不同的發展，包括到有一些不同的一個考量的這樣的一個部分出來。

B：那...那...以一個台灣來講有六都的話，會不會覺得太...太多了一點？

A：哦...這個是一個...這個是一個，我...我會覺得說...當然從一個...原來談直轄市這個概念來講，我就不認為應該是用這樣的一個模式啦！也就是說我們...你會發現到台北市面積有多大？台北市當初他只是一個省轄市，然後為了改制直轄市，他把所謂的北投、士林併進來，把陽明山併進來，所以他才比一般的...所謂的市大一點而已，那以他的一個面積來講，他不是很大，但是相對的，為什麼叫直轄市？一般來講就是...我回過頭來去看憲法的角...憲法的條文，憲法規定省實施自治，縣實施...縣實行縣自治，直轄市自治以法律定之，所以嚴格講起來，直轄市的自治應該是比較弱的，也就是說相對憲法對於直轄市的自治，他只說你法律怎麼訂，他就是怎麼可以自治。可是我們後來在執行的是倒過來也就是直轄市的職權要比縣的職權大，因為憲法有保障縣，卻沒有保障直轄市，但是我們在整個權限的劃分，我們把直轄市當成省在看。那這個是我們當初立法造成的一個問題，但是我...我剛剛講過了，其實我不認為直轄市需要設這麼多，也就是說直轄市只是一個名目，只是...也就是說直轄市他是一級的地方自治團體，那縣來講，他有縣跟鄉鎮二級的自治團體，所以當初用所謂的直轄市的一個名目來處理，但是...當然，我

不認為直轄市需要那麼多，其實他就是...了不起就是一個縣而已，但是你要讓縣跟市合併又叫縣，沒有人能夠接受，所以他又叫...又叫那個市...沒有人能夠接受，所以就把他升格變成直轄市是這樣來的。所以那個是一個所謂的一個政治...政治史啦！也就是說你沒有給他升格，你讓他合併，他不會接受，為什麼？合併就少掉很多位置，阿每個人有...有位置，然後...就...就這樣的一個情況。這是一個政治現實的問題，但是實際上來講...嚴格講起來，我們不需要那麼多直轄市，世界各國也很少有這麼直轄市，要...就像...我們就講說好，以德國來講，德國的邦...城市邦有兩個嘛！一個是漢堡嘛！一個好像是 [00:48:56]，我...我忘了吼！反正他就是兩...兩個邦，這兩個邦是城市邦就是類似台北市的這樣一個規模，其他的都是...其他的邦都是小小...都是包含很多，他就比較多層級的，下面有所謂的縣，有鄉鎮市的這樣的一個部分。那就我們國家來講，現況已經是這樣了，也就是說當初是為了能夠讓這些縣市合併，所以弄了一個直轄市，當然比較特殊的像新北，他是單一，桃園他是單一縣變成直轄市，那某種程度單一縣變成直轄市，他是把鄉鎮市的自治取消掉了，變成一個整體的部分。那這個部分某種程度是認為說我透過直轄市把鄉鎮市也...也整併掉了，讓...讓整個...整體的建設可以一起，所以當初用這個直轄市也是讓地方的整體建設，他們為什麼要求要變成直轄市？變成準直轄市，變成直轄市，從新北跟桃...欽，新北...台北跟...台北縣跟桃園縣都是從準直轄市變成直轄市的這樣一個情況。那這個情況就...就某種程度...準直轄市的時候，你的鄉鎮市還是自治的，可是變成直轄市的時候，你的鄉鎮市就整個變成我裡面的一個區了，這些自...就不再自治了，我就整個官派就整體建設就在一起，是...是這樣來的。所以我剛剛講過了，要不要這麼多？當然實際...實際上世界各國沒有人這樣的一個情況，但是我們 [00:50:28] 是一個名目上，就是說他只是希望變成...改制成一個未來一級政府的第...第一條路線，哦...第一...第一步，那未來行政區劃怎麼在...在適度呢...在怎麼去劃，怎麼去調整是另外一個方式。比如說我們現在像...台北、新北，大家都講北北基，北北基要合併，但是北北基要合併，那個是多大的一個問題？你想想看一個北北基合併，人口占了多少？6、7 百萬，已經全國的一半。那如果假設我們今天要這樣做，那後續的一個政治效應怎麼樣？那可不可以去把他合併之後再去把他劃分成兩個、畫分成三個這樣的一個情況？這個都是一個很多考慮問題，只是說概念上來講，我們其實政府從以前就一直在推一級政府制。其實包括英國也推過就是非都會縣，後來都改一級政府，後來非都會縣，二級政府沒...沒推成是因為就是政治的因素。大家就是...包括國會議員反對，因為我...我所在的轄區，我自己...

本來有兩級政府，變成一級政府，他當然也...也有些政治的一個考量。那我們國家來講，以前包括國外曾經也...國家發展會議也曾經做過要取消鄉鎮市自治的這樣的一個決議，後來也...政黨各自不同的目標，不同又...又沒有去推嘛！那所以現在回過頭來就是說好，你鄉鎮市的這個問題沒辦法解決，你就是先從直轄市，讓直轄市整理。一個直轄市，一個直轄市[00:52:07]，是這樣的一個情況，所以當初才弄了一個...就是變成合併之後讓整個鄉鎮市取消掉，然後整個變成是一個市的規模在處理。所以你現在如果這樣的一個情況之下再回過頭來說區要自治，當然台北市...我知道台北市在馬英九當市長的時候，好像他的那個甚麼...林務局長也曾經推過說要...要實施區自治。但是這個區自治是不是能夠得到普遍的部分，還是政治人物本身自己在那邊想法叫一叫而已？這個東西就變成沒有一個定論。因為基本上來講，那只是一些想法，但是能不能付諸實行涉及到民眾的認同，涉及到台北市民是不是在意你這個區長是不是民選的，還是區民代表[00:52:51]，那是不是再養一些區民代表來發費一些大家的一個所謂的...這個大家講的就是納稅錢，是就是這樣，有沒有這個必要？都有很多不同的面向，不同都有不同的考慮。

B：那...那就直接跳第八題囉！

A：恩。

B：直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作是否亦為政治力介入？為什麼？

A：哦...我覺得區公所的為民服務工作，我不認為這個會有太多的影響啦！因為現在的...現在區公所要不要幫市長做一些公關？你認為要不要？也是要。就是某種程度...市政府的政策就是市長的政策，他當然要配合。

B：對。

A：然後他是不是一個政治力？某種程度，行政，你說完全沒有政治力很難，為什麼？因為這就是市政府的政策，政策你說我區公所當然照著執行。那同樣的，區長民選之後，區公所要做的是不是區長的...區長的...的這樣的一個政策目標？

B：對。

A：吼，所以基本上...你是說會不會有政策介入？不管怎麼樣都會有。

B：都有。

A：都有一些政治，但是如果談一個比較正常的部分來講也許區長民選之後，這個會更...

B：更明顯？

A：會有更直接的一個部分啦！但是因為要看你工作的特性，我講的政治力就是說你的政策目標是甚麼？如果說你公所就是為了...為了選舉嘛！必須要把一些資源投...放在跟選舉比較敏感的地方能夠發揮效益的，那這個就是政治力。那其實不管是...哦...哦...這個民選官派一樣...就是區長不會說我即便是官派的，我還是要秉持市長的政策來推動。但是我是區長，我是民選的，當然我會更直接一點，我...我...我希望達成我的政治目標，我更直接的去掌控。所以政治力介入不會完全沒有，都一樣，我覺得不管有沒有官派，我認為這...這兩個議題都一樣。但能更直接的是因為區長已經是民選的，當然他...如果他帶領區公所會更直接去反映到區長的一個訴求。大概是這樣的一個情況吼！那...

B：第...第九題喔！直轄市區長民選後，對政治意識形態而言，未來市政府與區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突？為什麼？

A：這個我只是...當然從一般的想法來講不是不可能，因為我剛剛講過了嘛！區長如果民選之後，同樣是民選，同樣是一個公...同樣是一個所謂地方自治團體，我有我的權限，那我...我在我的權限之內，按照我的訴求來處理，有時候的政策難免會跟你市政府的一個立場會不一致。所以就像我一開始跟你提...跟你提到的，我們有很多縣鎮府的代表都一再的去反應說希望我把鄉鎮市取消自治的這樣的一個訴求是一樣的，也就是說他認為有很多政策，我要推下去的時候，這一些鄉鎮不配合的時候，我這個東西做不下去。那你說會不會有對立？當然有啊！因為如果都選舉的結果，包括到政策立場不同都要甚麼就會有一些對立啊！那這個對立當然某種程度來講...假設我今天如果權限劃分劃的很好的話，那...我管...其實問題不...比較小，但是有很多東西以現行的...的來講，權限劃分如果沒辦法...其實我覺得權限要把他劃的...釐的很清楚不容易啊！那相對的，如果不能夠釐的清楚，相對的這個中間的所謂的這個衝突一定會有一些...一定會有一些。尤其是不同政黨操作的結果，他就會有不同的那個結果，我們以現在里長來講，有時候里長對你這一些這個情況，所以里...里長不是真正的一個地方...不是地方自治團體，但是里長畢竟民選的，他有時候他也會...會有一個他自己的...比如說他要跟這著你政黨走，那他還是要跟著你所謂的那個相關的市政府來走就有不同的立場。那同樣的如果區長民選了之後，結果區長的...的...的方向也是一樣。他有他的一個...比如說不同的政黨或是不同的派別或是不同的那個...這個...這個訴求中間的一個私人恩怨都有可能造成兩者之間的對立都絕對有可能。

B：好，第十題吼，直轄市區自治化的阻礙因素？

A：這個就像我剛剛提過的吼，因為區自治化所謂的阻礙因素，當然就是考慮到居民的認同是怎麼樣？吼，居民的認同是怎麼樣？如果我今天，大家都覺得市政府議題很好了，不需要去做切割了，我也覺得要整體，那區自治就沒有他的...沒有他的關係。但是如果我今天認為說我地方還是要有地方的特色，那如果沒有區自治，我這個地方的特色沒辦法保有的時候，那這個東西就加速促成區自治的形成。但是以現在來講，因為直轄市他會走上一個高度的都市化跟走向整體的一個規劃情況。相對的，區自治的...我覺得區自治的一個這樣的一個環境，其實相對的被弱化，也就是民眾認為區該實施自治的，這一種訴求可能性不高，那可能性不高，相對的就會造成區自治的這樣...這個東...這個就沒有他的一個市場在。沒有他市場在，他就很難發展的起來。那所以說我回過頭來，我去談說他...這個所謂的因素端看民眾的部分，當然這裡面是提到就是說中央的政策啦！我剛剛講過了，中央的政策如果覺得說...如果行政機關基本上來講認為說目前的整個發展就是需要整體發展，那地方的特...特色的保存，當然在地方可以設一些委員會來處理，不一定要完全讓他變成是一個自治...自治運作的話，那基本上區自治就沒有他的一個環境在。那另外一個就是相關的地方的...台灣長期實施地方自治那麼久了，鄉鎮市自治吼到底負面的因素能不能夠比較良善的發展？良...去改...改進，其實長期以來，這一些問題...鄉鎮市的自治永遠被詬病的問題都是存在的。那這些問題沒辦法解決的時候，原來好不容易大家把鄉鎮市自治取消掉了，現在又回[01:00:04]又推一個區自治，恐怕短期間內不是民眾可以接受的。這個當然...當然就我認為說他是一個比較是兩面刃...兩面刃的一個問題，因為你當你既有的鄉鎮市自治還在的時候，然後跟原來的那...你講的結果，如果說達不到...鄉鎮市真的還是走不出他比較好的發展的時候，那區自治是不會有人去支持的。大概是這樣的一個想法。

B：就是以前的黑金政治啊！

A：黑金啊！包括到...

B：派系啊！

A：派系，還有那個就是基本上效能不彰的這一些問題吼就好像包括到太多的一個...到底地方該做些甚麼事情？該有沒有讓他發揮到...還有很多這個...這個比較是屬於負面的問題，負面的議題都沒辦法解決的時候，那大家只能去搶著說我今天透過這樣有沒有辦法去改善？那如果說現在的一個整體性的直轄市區長官派啦！效能也能夠發揮啦！那

民眾可能不見得願意回...回...回到過[01:01:10-01:01:11]所謂的...去走那個所謂區自治的這樣的模式。

B：因為這樣子直轄市...這樣子也大概七、八年，民眾也慢慢接受了。

A：對，目前來講，我覺得除非你有辦法去做民調啦吼！我的意思是說到目前來講，我所發...我所得知的大概...地方的民眾...本來那一開始還是有一些...比如說台南縣市一開始不是合併嗎？後來澄清...其實他們反對...他們後來打算要拆夥的問題不在於說...說區長是不是官派問題，是在於說地方的發展，比如說原來...原來台南縣的新營，那是縣市所謂...他們那地方是很發展的很好，可是當你變成直轄市，整個核心跑到那個這個...

B：台南市。

A：哦...我們講的就是台南市那...那...那一塊...

B：原來的台南市。

A：對，對，那時候他們就開始焦慮了，為什麼？那個地方就沒落了。

B：對。

A：本來發展的那個地方，所以就一個市政府來講，他把那個地方重新變成是一個新的發展據點或是重新的時候，讓民眾信心回來了，基本上大家不見得就...就那個吼，這個就是一個就是說大家在...在地人對於這個的感覺是怎麼樣而已吼。我會覺得我所了解的，區自治是不是大家那麼在意？到目前來講，我所接觸到的大家沒有人很強調去認為說區...這個我...我這些鄉鎮市該回...該從...該回來重新自治。因為就他們來講是你的市政府的...你整體的施政，你只要能夠服務讓我滿意，基本上有沒有支持，他們是不計較的。有沒有...因為就自治來講，他們在意的是說我...如果是在不在意，我能不能多投這一張票，民眾不會在意。在意的是說，我的...我的訴求，我的平常的生活，我的一些生活條件，市政府有沒有幫我解決？如果市政府可以幫他解決，他要市政府，他不要區公所。那如果市政府沒辦法解決，他就是要區，他就不要市政府，區就是要自治就回過頭來。但是我們現在所接觸到的大概...你說大家要求市政府解決問題的能力，要求區來解決問題的恐怕也更多。所以我會覺得就區自治來講，目前的市場並不是那麼大，可能性也不高。所以我...我覺得你...你選這個議題也蠻難的，你選這個當論文題目...蠻難的。

B：好像走回頭路也...也不太對。

A：也不是說那個...重點是說比較好的去做比較，因為走回頭路就是鄉鎮市去做比較。以前...我們剛剛講過了，以前在直轄市也是一樣，在台北市的區是選...是選出來的。那

到了民國 60 幾年之後，區才改成官派，那官派完之後，大家都覺得官派好[01:04:23]，因為以前就會發生這樣一個情況，這一區到這一區排水溝不通...就是你建設到這裡，下面的沒人管或者是馬路進到這裡，阿後面的等...等明年[01:04:36]，他就沒有一個整體的實際性的動機，後來取消自治之後，他整個官派之後，開始有整體性的。當然這個...這個要看你市長的...市政府的執行力啦！你市政府執行力不差，那個問題還是在的。你市政府的執行力如果好的，相關問題就...就迎刃而解，因為你可以整體去做規劃。那包括台中市，包括台南市，大概我們高雄市...高雄市有一大半，基本上都是原來的高雄縣的...的[01:05:06]，台南市也是一刀，但都是台南縣的大的面積，但是因為他們在整個治理的一個過程裡面，一開始是有一些摩擦，但是後來慢慢慢慢的，包括整個市政府的...關心市政府的整體的一個施政的角度能夠到的時候，其實民眾反而不再去想說我這個地方要那個，那反而是因為原住民的...山地原住民區自治是因為立法委員強力要求的這樣。可是強力要求的結果對...他們認為他們原住民就比較希望要怎麼怎麼樣啦！但是是不是有更好的發展？我...我們也很難講。

B：所以他們現在的財政也沒有...也沒有獨立就對了？

A：他們...他們財政沒辦法獨立。因為...如果財政要獨立，變成財法法整個要修啊！那個比例該怎麼算？因為在縣來講，哪一些稅收是歸地方？哪一些稅收是...是...是歸...歸縣，歸鄉鎮市，他有一定的那個...

B：比例。

A：一定的比例，還有一定的那個配比。然後不足的，縣還要再...再給他啊！但是在他只有...比如說高雄縣有三個鄉，新北市只有一個烏來鄉...烏來區，那這...這個...這個地方，如果你不用以前的那個[01:06:18]很難去單獨說要給他多少啊？因為你不可能把整個直轄市都...資源都丟到你那邊去啊！因為他畢竟有那個地方的特色，但是他的發展也有他地方的一個侷限啊！

B：對。

A：所以他必須要用以前的參考值來處理這些，所以他的財政還是要直轄市來...來做...達到一定按照法律規定分配給他這樣的一個方式。

B：所以他就是只有人事...人事獨立？

A：對，人...他人事組織，他是按照那個 可以去自...用那個地方自治團體的[01:06:51]，他可以自己，但是他整個施政，他當然...第一個部...某種程度...因為他畢竟是比較小的一

部分，而且他換是...我會覺得啦！某種程度，他比較...你剛講的邊緣化的可能性會比較高，因為你自己自治了，阿你自治的話，市政府能夠給你的...能夠伸到你那邊去的畢竟有限嘛！

B：有限。

A：對啊！有限度的時候就要看你自己的發展，就重...重點在這裡。是不是有好處？我不敢講。因為就他們來講，他們認為原住民要自治...原住民要怎麼樣怎麼樣，可是就整個直轄市來講就他們這...當然我會覺得目前這樣的設計讓直轄市也會比較去照顧他啦！比較不會整個把他邊緣化啦！如果假設你今天高度自治的結果，到最後包括該給你的錢給你了，我政府幹嘛還要再給你？一樣的道理啊！會有這樣的一個問題啊！為什麼大家每個...每一級政府都是舉債的。

B：那他還有中央補助嗎？還有統籌分配管？

A：中央...沒有統籌分配管。統籌分配只分配到直轄...直轄市把這個該有的統籌分配，該有的原來...原來你的鄉鎮市稅...鄉鎮市稅跟那個原來的加一加就是要不得低於以前的標準。就是你...你三年的平均值多少？那以後高雄市政府該編給你的這些原住民...每個鄉就是不能少於這個。阿你當然額外的可以再給嘛！那給也不是法律上該有的，就是我看我地方的建設需要的，畢竟他還是屬於高雄市的一個區塊。

B：對。

A：他還是屬於新北市的一個區塊。那就某種程度來講，還是比較在意就是說，那畢竟是一個單獨的、少數的，那如果你整個區都自治的...的結果，你想市政府能夠有太多資源下去嗎？不行嘛！要是每個...每個都要嘛！

B：對。

A：每個都分配的那一塊嘛！那所以我自己能夠留一塊嘛！那我一直覺得長期以來這個就是一個我們長期問題就是...權限劃分的問題是常來...常理...長久以來沒辦法解決問題啦！為什麼？直轄市有直轄市的部分，那到底...如果假設區要自治，區的權限要放到哪裡啊？如果區的權限很小的時候，大家都覺得花了那麼多錢，選你出來以後那個...

B：這個。

A：對，就是這樣啊！阿如果權限很大又跟市政府中間又...又產生摩擦喔！會有這樣的一個問題。所以這個是一個長期以來都是一個難題，包括我們現在縣跟鄉鎮市的自治這

個問題也是一樣啊！因為他變成...到目前來講，包括有立法委員就提案要把鄉鎮市自治取消掉。

B：取消？

A：對啊！那...那個目前來講，當然我們也是碰到難題啊！我們也不是說立法委員提案說取消，我們就把他取消啊！我們總是要研議、要了解、要...要去做更廣泛的去理解啊！因為從剛剛你講的民主化、民主政治的角度來講，哦...基層民主，鄉鎮市[01:09:41]基層民主重要一塊。但是這種基層民主...我的意思說我們執行了那麼久，效益到底是怎麼樣呢？當然我們有很多立法委員他是鄉鎮市長上來的，所以以這一塊你說現在馬上把鄉鎮市取消掉，某種程度對於人才的培育也不是好事啊！你...你現在來講就是說畢竟鄉鎮市還是一個行政首長，他是真正有歷練的。但是如果到...到整個縣來講，如果假設鄉鎮市[01:10:12]以後一個縣只有一個縣長...行政首長，你雖然有一些議員，議員雖然也可以來做行政工作，但是議員基本上，他們對於這一些行政的工作是...是陌生的啦！他沒有經過這樣培育就直接來...當然把他拉拔起來當然是[01:10:27]首長，當然那也是一個行政歷練沒有錯，但是他畢竟跟鄉鎮市長透過一個選舉上來直接去掌管你地方的一個...從預算從什麼甚麼整...整體來講，他不是那麼全面了，大概是有這樣的一個問題在啦！但是不管怎麼樣，因為長期以來，鄉鎮市的一個效能，大家也是...就是都覺得他也是有很多負面的一個因素存在。所以沒辦法去做太多，那這個部分就是包括到說我剛剛講過，整個台灣的地方自治，長期以來走下來...民眾都只是說都知道，我就是投票選舉，選了那一[01:11:04]，選完之後就沒了嘛！

B：就沒了。

A：那這個就不是我們要的自治嘛！我們要的自治是說我今天投票選了，我也關心你在你的施政，你是的是不是符合我們大眾社會的一個...民眾的一個要求？不...沒有...不符合民...民眾要求，我可以怎麼樣？才會怎麼樣？那但是我們現在是不可能這樣啊！包括到...前一陣子，大家不是在講說苗栗縣議長那個事情，大家都知道嘛吼！苗栗縣議長，人家抬著來簽到，然後他...他就繼續當議長，他也不能夠主持也不能夠怎麼樣。那大家...到最後立法院要內政部處理啊！內政部現在問題是說...其實你議員你就可以自己重新去把他罷免掉，重新那個啊！因為他家人反對說阿你既然不能主持會議，不能當...當議...為什麼還佔著議長不放？那議員大家說...大家都做好人啊！就是大家不用得罪誰啊！就...就繼續讓他當議長啊！然後...到最後面臨壓力的...那你怎麼...那你地方的居民可不可以

來罷免？可以啊！本來民主政治就是該這樣啊！但是現在不是，我們台灣的發展就是...所有的事情，我選出來了，有甚麼問題，你政府...你上級政府要幫我解決。問題在這裡啊！但是這個是不是正...正確的方式就是一個大家見仁見智啊！有人認為你[01:12:22]管那麼多啊！有人認為你[01:12:25]該管，就...就是這樣的一個...一個難題，所以我剛剛談說很多東西來講，這裡涉及到了就是說我們如果弄成一級政府的時候，我會覺得他的一個執行效能還是比較強的。為什麼？他可以做全面性的規劃，但是如果分割的時候，你必須要去知道說你分割完之後，你...你的介面，如何去把他切的很清楚？那你管你的，我管我的，那我的整體發展...雖然你各自都是區自治，但是我整體的發展還是像個樣，那個還 OK。但是如果各自的地方自治之後，我整體發展還是要掌握在你們下級的這些政府的手上的時候，那我...我...我的發展就變成我選...選出一個直轄市長出來就沒...沒能太多用途啦！他就很多的一個瓶頸。

B：那...那司長的認為是說，以直轄市這樣目前來看是...是好的就對？

A：哦...我覺得他還是比較能夠全面性的建設，包括到...當然我會覺得直轄市現在的一個組織都是...都是過於龐大的，憑良心講啦！但是某種程度，他在做整體的建設要比各別的...

B：各別？

A：各別的要好。

B：跟之前的？

A：跟之前的話...

B：改制前。

A：改制前來講，應該是還是有差別的啦！因為畢竟...我剛剛講過了，一個資源，如果大的時候，他可以做很多的整體性的規劃。如果小的時候，他還是要花那些錢，但是那些錢，他就花在不重要的地方了或是花在細微小...沒有太多的一個實意的地方去。所以我會覺得常常...我們有時候為什麼要求說我們的組織希望一個大組織，而不是一個小組織，每個人都是壁壘分明，一個市...假設我...我常常在講，一個市假設有 100 個人，那 100 個人，我[01:14:17]辦活動，我可以不管是哪個...我調來調去的，但是如果假設把那一個市分成 50 個，50 個的時候，我最多 50 個人，那 50 個人，我在處理事物的時候，我最多就是在 50 個人。我要更多的人沒辦法，要跨...跨單位去協調或怎麼樣，很難。那同樣的資源也是一樣，我有這些資源，我有這些資源的時候，我可以做一個有效率的分

配，假設你今天政府是已經意識到...那如果我今天把他切成五塊的時候，我怎麼就這一小塊去做最佳最佳的[01:14:52]？但是超過這個量，我就沒辦法做。那我沒辦法做，我這一個 100 塊，這...這個我的發揮就變成有點類似...一樣錢花掉了，但是我看不到效果。

B：看不到效果。

A：對。那我如果一個大...一個大的資源，我去做的時候，我錢花掉，我看的到整體的效能。那我...如果我不會看到各...各...我如果切成小塊，我只看到個別...個別的錢花掉了，但是那個整體的效果看不出來，會有這樣的一個問題。那所以說為什麼我們當初在推縣市改制直轄市也是因為這樣的一個思維來的。但是，是不是能夠...當然...當然我會覺得這還是要經過社會的一個民眾的那個...包括你們研究的時候是不是能夠有一個民眾的一個意願的...的問卷？能夠出來，能夠呈現給我們做參考也是一個參...也是一個重要的...就是說基本上這個東西要反映到民眾自己的一個...不是我們政...政治人物自己在講的，不是我們行政人員自己在規劃的時候，阿這個就是好，那個就是不好，因為我們講的是理論，但是實際操作的結果是甚麼？要...要看民眾真正的一個反應。

B：對。謝謝司長



受訪者代碼：B1

訪談對象：彰化師範大學公共事務與公民教育學系 黃建銘教授

訪談日期：2018年6月7日下午2點5分-2點25分

訪談地點：研究室

A：有什麼題綱要先給我看的？

B：有。

A：□□（00：12）

A：好，大概就是問的這個重點在上面，要一題一題逐題這樣子答嘛。

B：好，好啊好啊！請問老師我可以錄音嗎？這樣我比較好整理。

A：好，那這樣要開始嗎？

B：好，謝謝。

A：好，就是說有關第一題的部份，這個組織生態困境區自治的可行性不能排除，但施行要件並不健全，那你認為這些事情要件有哪些？我覺得那個目前直轄市它本身齣，直轄本身它其實強調的就是它的效率性，阿我覺得齣如果直轄市直轄市轄境內的那個區啊，如果要自治的話齣，它就是必須要有一個很特別的理由啦，那當然現在有些直轄市它是有原住民區嘛，原住民區現在也是地方制度法也是讓它有自治的這樣的一個條件嘛齣，那就是說我覺得現在的直轄市齣它本來是嗯有些是縣市合併啦，阿縣市合併它有些剛好是原來的縣改成改成那個直轄市，阿原來的那個區的一個劃分齣，因為很久已經沒有做調整，阿有些區的那個規模非常的小，譬如說台中市的中區，這個在以前可能是嗯台中市的精華，但是整個台中市發展之後，那已經變成是它的區過小了，那有些區又人口很多齣，比如說像板橋啦或者是台中市的北屯啦，那這些變成說如果要實行區自治的話齣，可能要先考慮到說每一個區它的那個面積人口至少要有一個不要有太大的一個落差啦！那這樣的情況之下，才會展現出說這個區確實有它自治的一個條件，因為它會影響到區自治的財政，阿我覺得財政這個部份是在考慮區自治的一個很重要條件，所以整體來講就是說嗯現在的面積差異過大，人口也有一些懸殊啦，那另外就是說要考量到它的財政的一個問題齣，這是大概第一題的這個部份。（B1-1）

阿第二題的話齣，直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時，對地方財政會不會產生排擠效應，為什麼？那這個很清楚可以了解就是說其實如果說譬如說像新北市跟那

個桃園市啊，它們如果說再重新回復區自治，其實就是跟以前縣的那個運作體制是變成是一樣的啊，就是說新北市以前也有下面也有鄉鎮市嘛，阿桃園市桃園縣下也有鄉鎮市，阿所以回復區自治當然對於財政，我個人認為難免會產生一些你說排擠效應，因為在整個財政的分層上，那就必然是有些稅要進行分層嘛，那另外就是說齣這個到底這個地方這個區齣，它它有沒有在地方財政有那種獨立性啊？如果說沒有這個獨立性，當然它又必須由中央的這些補助款或直轄市的那種統籌款來指引，那我我覺得這個排擠效應應該會存在，尤其區長的選舉齣它可能又涉及到這個一些政治成本的問題啦，阿政治成本的問題它可能在難免對地方財政也會有一些影響，因為你會變成說噁直轄市市長跟將來這些區長之間的協調齣會多一些行政成本，阿他就是會影響到那個整個財政的一個分配嘛齣。那對於直轄市長的指揮來講齣我覺得也相對來講是比較沒有那麼迅速的啦，

(B1-2)

這個也可以就是說跟進入第三題齣，就推動直轄市區長人選在行政執行力方面會遭遇哪些難題？行政的可行性如何？當然可行我覺得應該都是存在，因為它過去就是縣跟鄉鎮市的一個規模，阿只是說有些過去的市，它可能沒有底下就是區而已。阿阿其他的縣區以前都是這樣，以前都是縣底下就有鄉鎮市啊，阿也是一樣在進行，所以這種可行性當然是存在，只是說直轄市的區如果民選之後齣，對於市長他的那個行政執行力方面就是我覺得就是會跟過去縣跟鄉鎮市的那個狀況會很雷同，就因為如果你有什麼噁鄰避設施啊，你如果要設在哪一個區，阿你可能就是要噁跟那個區進行更多的一個協調 阿那個區本身就一樣有那個民意機關嘛，阿有那個有那個行政的這個機關齣，阿這個鄰避的那個那個設施，大家都會互相的那個推嘛，阿他基於那個民選的壓力，他一定那個抵抗性一定又會比現在更強，所以在行政執行力方面齣他會遭遇的就是說，他需要更多的那個行政的協調成本啦，阿他也要面臨更多的那種所謂可能政策順服的問題，就是說你要推動任何的 policy，那難免這個標的團體或是利害關係人他們都會有比較可以預見比較強烈的一個一個抵抗或是反對啦齣，這部份就是在未來區長民選之後可能會發生的一個情況。(B1-3)

那第四題是說直轄市區自治化將涉及相關法律的修訂齣，在法治層面上會面臨哪些問題？法律的可行性如何？那這個就是說齣直轄市就像我剛剛講的，它是因為是著重在這種所謂效率性啦，阿現在運作也有一段時間了，阿大家覺得說欸沒有區自治好像也還好嘛，反而這個反而這個直轄市的行政效率跟整個的那個財政的狀況還有它的那個區本身

在市長跟區長的互動上，欸好像做得都也還可以啊，所以現在如果要再把它嗯地方制度法裡面要再把它恢復說區可以自治的話，就會回到像第一條第一你所問的第一第一題裡面，就是面積跟人口數到底要要怎麼樣的一個規模，才大家比較會有一個共識，這恐怕又有一些討論，阿要形成共識有可能會需要一段時間啦，那所以說這樣的一個大家沒有共識，你在法制層面要去進行修法的話，就會有面臨到很大的一個問題，所以當然法律條文你要訂是很容易啦，那當然我們要考慮到法律條文它本身現在的一個一個落實的一個可能性，我覺得直轄市的市長本身大概對這種修法可能就會有反對的聲音，因為他覺得現在的一個運作對他來講很好，阿如果你區域選舉區域過小的話，其實我們過去那個很多地方自治被詬病的這些派系的問題啊或是黑道啊、買票啊，他可能他可能會出現的頻率就更高，所以現在反而是那個那個什麼，欸那個很多的縣，不是很多啦，大概有些縣譬如說像彰化縣，他們縣長還反而還認為說，阿是不是我的鄉鎮市長就改官派就好了，反而還有這種聲音，那可見是嗯這種修訂會面臨到一些主客觀上的一個一個可能存在的一個問題啦！（B1-4）

阿第五點是說你認為直轄市區自治化是否符合落實基層民主？對於地方居民的自治權利影響甚大，為什麼？那我覺得落實基層民主當然透過區自治化，你去選區長、選區議員，當然是對基層民主是有一定的幫助啦，對民主的訓練是有一點幫助，但是以現在的條件來講，以現在直轄市的本身的面積，那它你說一個以台中市來講它就劃分成二十九個區，二十九個區裡面事實上它每區的居民他也都有在選市長啊，他也有他也有議員可以選，所以在基層民主的落實方面，其實選舉也不是唯一的條件啦，因為我們現在可以透過很多這些嗯市政座談的參與啦，阿還有那個像市府也許他會推一些 i-voting 就是透過電子投票的方式啦，來表達對市市政的一些看法，所以嗯我覺得當然區自治化一般認為是對於基層民主的那個訓練當然有一定的幫助啦！不過以現在的規模來講，其實就算區沒有自治沒有變成自治體啦，其實地方居民的這個自治權益的影響應該會不是很大啦，因為他可以透過現在電子傳媒，電子化政府這種概念去表達他的那個意見，那他也可以透過里長或者是市議員去反應，那如果事情可以做得好的話，其實增加不增加這個區自治，應該也沒有太大的影響。 （B1-5）

那另外第六題，直轄市區自治化需要考量哪些關鍵因素？其實這個也我是剛剛也大概在第一題有提過，就是說大概就是你面積還有你的人口要有一定的規模嘛，因為你自治要有一定的稅績的基礎，阿如果沒有這些產業的發展，如果沒有那個一定的人口數帶來這

種所謂這種所謂活力的話，那你這個圖具自知之明，其實也沒有什麼太大的意義啦，譬如說像很多像這個一些原住民區，那雖然已經有自治鄉在法律上是自治，但是他還要在財政上還要直轄市編預算去抑制他，挹注他啦！阿這樣的話其實對於自治推動自治來講，其實也並不是有真正落實到這種民主嘛鄉，他只是有一個選舉而已，所以我覺得是這樣子，要考慮到在政治層面的那種所謂鄉政黨的一個一個共識啦，阿在社會層面還要考慮到大家對這個回復區自治化的一個社會的普遍的觀感，那在財政上當然也要考慮到區本身的這種財政的一個健全性啦，那在行政上還需要考慮到這個市長的這種領導統御的這種權力，大概可以由這幾個層面去思考一些關鍵因素。（B1-6）

那第七點是說您認為社會大眾對於區自治化的走向的觀感是支持或反對？嗯這這方面可能要去收集一下數據啦，看有沒有像一些調查鄉，縣市政府一些調查，或者直轄市政府有一些調查或者是中央有些數據或者是說有些大學有一些數據去調查，不過如果以我個人來講鄉，我是認為可能啦！可能社會大眾目前覺得對於區自治化也沒有特別強烈的要求，你會發現現在六都之中，六都的這些市民，他們也沒有說真的說有很強烈要求說要回復區自治這種聲音啦鄉，那可見得說其實現在的運作可能大家也覺得還好還可以接受，所以看不出說這個有強烈的這個支持的一個傾向，那反對的話這個也也看不出來，所以以目前的話，其實就是目前這種區官派，區長官派似乎這個社會大眾也沒有特別去支持或是反對，那代表說這個制度的運作應該是可以接受的，因為市民他們比較關心的是應該是我市民要得到的服務是不是有做好鄉，他應該是比較關心這個啦，那關心比較多數的市民應該關心比較他切身的一個權利，譬如說他的那個長期照顧啦，那他是不是在就業上是不是可以找到他理想的工作，阿這個水電供給無虞，不要動不動停電或是缺水這樣子，他可能比較是關心這樣，或是一些公共設施啊那麼他的這個這個公共設施的運作可以健全，我覺得應該是這樣子啦鄉。（B1-7）

那第八題是說區長民選後，區公所為民服務的工作是否易為政易為政治力介入鄉？為什麼鄉？因為你只要有選舉鄉就一定會有，在台灣可能就是會有選舉恩怨這種產生啦，那嗯也也可能會有這種比較強烈的這種派系的可能的對立這樣的一個狀況，所以呢我們這個區公所為民服務的工作是否為政治力介入，只要觀察它過去在鄉鎮市時代，還沒改制之前的情況應該就可以了解啦鄉，阿包括說現在目前在運作那個縣，縣跟鄉鎮市之間也同樣存在這種狀況，就是說你看這個政治力介入可能就是因為區公所要接受區議會的監督，阿區議會裡面可能有這種黨派的立場，那難免在很多的這個區政的這個決策上

面，就會有依照他政黨的一個考量或者是嗯要怎樣取得下一次選舉的勝利，那這種政治力的介力，我覺得就難以避免。(B1-8)

阿另外第九題是說民選後從政治力視型態，未來市政府跟區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突？為什麼？這個我想也也可能存在，因為這個黨同伐異，那這個藍綠意識的一個對立，在台灣其實是算是蠻強烈的，那如果說市長跟區長之間他如果是不同一黨的話，那基於未來整個政黨對於執政權的一個競爭，這種對立是可能存在，不過因為市長有他一定的行政資源，那對於這個化解跟區長之間的這個對立衝突，他還是有他的優勢，不過說就大家願不願意充份來協調，充份來來溝通，阿如果不願意充份協調、溝通的話，那這種對立衝突恐怕是難以化解，因為我覺得在台灣的這個政治意識型態來說，其實本身藍綠的這種這種衝突還是存在，不過因為區長他的區政是比較基層的，那很多只要是民眾需要的，那我想市長跟區長之間基於這個民眾立場的考量，這種對立衝突性應該是會減少，會減少，因為基層的話其實在很多基層的選舉裡面，譬如說像里長，他大概就不會去里長或是議員，他大概選民很少去考慮到說政治意識型態，那可能強調就是說你這個里長、你這個議員啊，是不是服務的這個服務的態度啊、服務的效率是不是好，所以他可能是存在對立的一個情況，不過這個市長跟區長之間如果基於那個民眾利益的考量，其實也不盡然是說一定會有對立衝突，而且市長如果他的這種所謂領導統御的這種技巧是比較好的話，還是一樣可以去化解的。(B1-9)

那最後一題是講到區自治化的阻礙因素，那這個區自治化的阻礙因素，我覺得是這樣，就是剛剛其實有提過一些啦，就是說對於目前已經運作算是大家普遍能接受，你要再去改變它的話，那可能就要有強烈的一個說服力，讓社會大眾可以去接受說阿為什麼區自治要再回復，現在這樣不是很好，我也覺得這個可能一般民眾覺得說阿改成區公所跟有沒有民選跟我接受到的也沒什麼差，而且現在普遍可能很多很多民眾，尤其是比較年輕世代那種對於選舉，那種不認為說選舉真的就是那麼必要，那投票率有些也不不太願意去投，阿所以說這個阻礙因素就是如何你要先把這個區本身的這種規模跟人口可以調整好，那另外就是說如何去說服我回復區自治之後，會比現在區官派還要來得更好，這個這一點如何跟社會大眾來說服，因為在很多社會大眾也知道說鄉鎮市選民選嘛，可是他們的整個那個發展也不見得比直轄市好啊，阿光是要選舉又要又能怎麼樣，只是對他們來只是多投了幾張票，那這樣對他們來講，似乎也沒有什麼意義。所以整體來說，如果真的區自治了的話，可能還要看直轄市本身的一個規模再來做考

量，以現在的直轄市規模我是覺得還好，因為他他不過就是一個一個一個目前這樣的一個規模，你說新北市跟過去的台北縣，其實它的面積沒有擴大，人口也沒有增加，就是同樣的那一塊地阿只是說這個什麼制度改變，他可以獲取更多的這些組織原額，他可以獲取更多的統籌分配稅款，他有一定的稅的這個挹注，他應該多的是這些啦，阿所以如果說直轄市將來有可能進一步的擴大，譬如說你說台中市又合併這種彰化、南投，變成像過去日本時代的那種台中州，阿如果有這麼大的一個幅員的話，阿你光是一個市長可能他的工作負荷量也大，阿他的那個什麼行政協調成本也高，我們可能就要去再考慮看是不是回復區自治，要不然你現在台中縣市這樣合併，台南縣市合併、高雄縣市合併還有新北市、桃園市舊地的這種改制，加上台北市這個就已經做很久了，這個大概就沒什麼好討論，阿整體這種六都的運作狀況來講，好像區自治也不是有什麼特別的需要，因為目前的區長官派似乎運作的這種情況，也普遍大家能夠接受啦，那以上是我大概這個個人的一些意見，（B1-10）看你還有什麼？

B：沒有，



受訪者代碼：B2

訪談對象：銘傳大學社會科學院院長 紀俊臣教授

訪談日期：2018年6月22日下午3點10分-3點30分

訪談地點：東海大學研究室

A：直轄市的組織生態困境，區自治的可行性固然不能排除，實行要件如果不健全，欸實行要件有哪些？

B：你現在的題目啊，自己搞得很亂，知道嗎？

A：真的喔？

B：對啊，你想想看你說你直轄組織困境，區自治可行性固然不能排除，但實行要件並不健全，你認為這些實行要件有哪些？你這樣誰沒辦法聯想知道嗎？

A：嗯。

B：為什麼？因為直轄市的組織生態困境欸和區自治啊，區也是組織啊，那你到底在講哪一個，我們搞不清楚啊！

A：喔。

B：你知道意思嗎？

A：就直轄市也是組織...

B：因為直轄市是裡面有區啊，那你是到底直轄市的區組織生態，有沒有包括區的組織生態啊？我們沒有辦法了解啊。那那這個實行要件並不健全，那你的實行要件是什麼實行要件？這樣你這樣問沒有辦法答覆你知道嗎？我簡單告訴你好了，直轄市的組織生態沒有什麼困境啦，組織生態是多元，不是困境，生態哪有什麼困境，生態是多元化，那多元化的社會呢要區自治呢應該是更需要，知道嗎？區自治應該更需要，因為多元化社會啊要□□（02：01）因地制宜嘛，要配合它的生態的一個發展嘛，所以那麼區自治呢可能更需要，那實行要件並不見得，實行要件區自治不健全的原因在哪裡呢？是在啊區啊它的行政區劃不合理，不是人口太多就是人口太少或是面積太小有的面積太大，因為它呢經過這麼多年啊都沒有調整，所以說呢現在最重要的區自治的話呢要強化它的那個自治財源，所以啊這個區區區域的劃分啊，應該要優先來重新檢討，這為什麼直轄市改制的，改制直轄市的時候呢特別有一個要求啊，希望他們在四年內啊配合行政區劃法呢做二十到三十為單元的一個區劃分，就是原來的區啊有的大的有的小，以二十到三十萬人這

重新來來劃分，但是因為行政區劃法也沒有沒有通過，再來呢我們這個政治人物他最關心的是怎麼樣來連任，而不是關心怎麼來自治，所以呢這裡就不了了之了，這樣。好，你問第二個問題。（B2-1）

A：第二題，直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時對於地方財政會不會產生排擠效應？為什麼？

B：坦白講，如果直轄市的區長呢從官派走向民選的話，那麼他現在最重要的就是財政收入劃分法要修改，因為財政劃分法現在沒有修改啊，區根本沒有固定的財源嘛，那它怎麼樣能夠自治，自治要有自治財政啊，它沒有財源，自治財政就談不上啊，所以說這個是一個最大的問題啊，那現在呢就好像我們這個直轄市啊山地原住民自治區有沒有？它因為沒有制訂財源啊，都要有有市政府啊撥款給它，那撥款給它的話呢，當然就□□（04：27），為什麼？因為大家也想要錢掌握在自己手裡，怎麼撥下去呢，撥下去那個它怎麼用它就自己決定了嘛，所以說這個呢造成地方自治團體的那個功能沒有辦法發揮。（B2-2）

A：第三題，推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇那些難題？行政的可行性如何？

B：坦白講，直轄市長他是一個民選的，那區長如果改為啊民選的話呢，到底執行力是好還是壞呢？這個沒有絕對的喔，因為民選的市長他有民意的基礎，那麼官派的區長他沒有民意的基礎，他的貫徹力會更高，否則市長就把他換掉了嘛。反過來講，市長是民選的，區長也是民選的，都有民意的基礎，彼此互相對對壘影響啊，尤其有黨派的考量的話，彼此互相互對壘的結果啊，可能執行力會更不理想也不一定，所以說這個是沒有絕對的啦，不過大體上來講，那個民選了以後，因為他有那個民意的考量，他以民意為依歸嘛，確實民意所需要的他不做也是不行啦，類似這樣。（B2-3）

A：好，第四題，直轄市區自治化將涉及相關法規條文的修訂，在法制層面上會面臨哪些問題？法律的可行性如何？

B：關於這個直轄市區自治啊，要把它改要從官派改成民選這個部份的條文修正啊，一點為什麼？因為現在現在區區的那個山地原住民區不是已經民選了嘛，他也不過是改幾條嘛，所以啊，這個呢只要把這個條文啊做一點調整啊就解決了，那麼□□（06：39）自治法的時候呢，本來民政司我就提出來啊要把那個鄉鎮市變為由民選改為改為官派的時

候呢，也條文修改了，這這就好像從那改過來又改回去而已啊，所以在法治上不是很大的問題，最大問題就是我剛剛提到的就是那個鄉鎮市啊，因為這個要... (B2-4)

A：裁員。

B：裁員的問題啊，區啊它現在□□ (07：10) 沒有規定嘛，這個要修改。還有那個另外一個就是那個恩債務...

A：公債嗎？

B：恩公共債務啊，也要配合修改，大概是這樣。

A：恩，那第五題，你認為直轄市區自治化是否符合落實基層民主，對地方居民的自治權益影響甚大？為什麼？

B：以目前來講，我覺得沒什麼用啦，主要就是說因為啊鄉鎮市目前的情況啊，百分之八十啊自有財源都在二十以下啦，甚至於也有也有這個二十啊，百分之二十的鄉鎮市呢，它的財源啊甚至百分之十都沒有啊，自有財源啊佔整個總預算百分之十都沒有，所以說在這個財政非常困難的情況之下呢，自治與否都不重要了，重要是要給人家自治，那你財政方面要給它一個條件，這方面必須要互相的配合啊，大概是這樣。(B2-5)

A：自治跟財政配合就對？

B：恩對對。

A：第六題，直轄市區自治化要考量哪些關鍵因素？

B：考量哪些關鍵因素呢，最重要的就是剛才的自治財政，第二個呢就是希望我們的地方民意代表啊他的這個素質要提高啦，不要眼睛如豆啦，這個這是一個，再更重要一個問題啊，就是這個區自治那個怎麼樣的和直轄市啊，建立一個□□ (08：58) 管理，□□ (09：00) 治理上一個比較合理的一個關係，因為過去啊市長民選習慣了，那麼區區不民選也習慣了，突然間改為自治了以後啊，彼此的政治衝突啊可能會不斷，那麼一來會妨礙行政效能，所以怎麼樣的在這方面啊，建立一個合理的□□ (09：26) 治理關係，可能也是要考量的一個關鍵因素。(B2-6)

A：第七個，你認為社會大眾對於直轄市區自治化的走向之觀感是支持或反對？

B：我是認為啊，直轄市區長改為官派改為民選啊，區民到底支持或反對呢？大概來講，區民啊那些比較所謂啊意見領袖啊，應該是支持啦，為什麼？多一個選舉的機會嘛，但是就大眾來講未必啦，為什麼？因為過去啊我們就和區的互動，區公所為了要選舉啊，為了要給市長有連任的機會啊，他們啊比較單純，他們就是沒有像過去那麼複雜，那

你現在突然間要改為自治地方自治團體以後啊，黨派就出來了，還有呢你現在有有區公所，沒有區民代表會啊，那你可能還要再再找一個場地啊，可能有要大興土木啊，這個經費上啊都是為了選舉啊必須要做這個這個互相的這個互動的這種問題啊，都是啊可能會影響到民眾觀感，因為民眾會覺得說那過去沒有民選也蠻好的啊，現在又要來選舉，尤其看到鄉鎮市都黑道在執政，更我也不見得會那麼樣的支持啊直轄市的區自治啊。（B2-7）

A：第八題，直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作是否亦為政治力介入？為什麼？

B：區公所如果區長民選啊，必然會受到政治介入，那是必然的。因為因為區長他不想不會想只做一任嘛。第二個呢，區長要接受區民代表會的監督啊，所以他要到議會去備詢啊，他要去施政報告，這本身就就很複雜的政治過程嘛，所以政治力介入或是阿因為啊人民啊有那個政治敏感性啊，而去呼應政治啊那是必然的現象，所以說但是我我也不以不認為政治力介入就覺得不對的，政治介入也有可能會加強監督效能啊，所以怎樣的使副作用降到最低啊，那才是最重要。（B2-8）

A：然後，直轄市區長民選後，從政治意識形態而言，未來市政府與區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突？為什麼？

B：如果說他的兩個政黨，直轄市長的所屬政黨和那個區長所屬政黨是不一致的話，那那政治衝突必然出現的，反過來講如果他的政黨屬性是一致的，那互相的這個支援啊，可能啊所看到的政治和諧也會蠻高的，所以說這個都沒有絕對的啦，不過最重要還是那個政黨本身啊怎麼樣的一個整合的問題，以及啊這個地方的政治人物啊怎麼來運用政黨去推動政治政治服務工作的這個也是需要喔有有歷練啦，也需要他有政治敏感性啊才能夠做得好，否則的話呢在政治壓力之下，一切都是以市長的一個思維為依歸，忽略了因地制宜的必要性啊，這個地方自治團體的價值啊就受到影響了。（B2-9）

A：嗯。第十題，直轄市區自治化的關鍵因素為何？

B：直轄市區自治化的關鍵因素呢，我認為啊...

A：欸不對，阻礙因素。

B：喔！阻礙因素啊，阻礙因素就是因為啊過去大家都覺得區已經沒有自治了，效能也不是好嘛，再加上啊改為自治化以後呢，必然政治介入很多嘛，人民必然的有一些顧忌啦，第三個從過去鄉鎮市的經驗啊，有鄉鎮現在還是地方自治團體嘛的經驗來講，看不

到區自治有它的特別優勢的地方啦，第四點啦，這個區的本身的財政啊不是很健全的話呢，冒然的實施區自治啊，只有圖有其表而已啦。（B2-10）

A：所以現在以目前來講，還不太適合？

B：對啊。所以一定其實需要要調整啦。

A：就是...

B：區的行政區要調整。

A：就是有大有小？

B：對對對。而且懸殊很大。

A：喔對。那對那個發展就會有影響。

B：對啊，你你說像台南市有三十幾個。

A：太多了。

B：三十幾個區，喔那麼我們台北縣有二十九個區，反過來講，台中市也有二十九個區，這個區有大有小而且懸殊很大耶，不像台北市啊因為因為在民國七十九年的時候，曾經有調整過嘛，現在還還比較好一點，大家人口都在二十幾萬左右，不會說龐然大物。

A：對。

B：這就是因為它有調整嘛，它如果當時沒有調整也是也是會有這個問題啊。

A：喔，好好，謝謝老師。

受訪者代碼：B3

訪談對象：東海大學行政管理暨政策學系系主任 陳秋政教授

訪談日期：2018年6月24日下午3點10分-3點40分

訪談地點：研究室

A：了解。

B：然後另外一個是彰師大的那個...

A：黃健銘老師？

B：對。

A：我猜，應該是問黃健銘老師。

B：大概是這樣，然後就問一下區長，然後我有去那個那個台北那個民政司的林淇清。

A：哦～我知道他啊。

B：民政司司長。

A：對，是林淇清嗎？應該是叫做林淇清。

B：對啊，林林淇清，對啊。

A：哪個淇？

B：淇就是三點水再一個其他的其啊。

A：喔～他換人了。

B：清水的水啦。民政司，對民政司司長。

A：好，來，我們來看看。只講直轄市嘛齣？

B：對。

A：其實主要在講的直轄市這個非原住民區之外的部份啦，對不對？

B：嘿。

A：原住民區它現在的作法細節到底是怎樣，要不要先講一下？

B：原住民就它就是沒有自己的預算啊，跟以前比較跟那個鄉鎮的...

A：只差別在預算就對了？

B：對。

A：因為它預算也沒人審它啦，所以它就附在，所以預算是附在民政局底下還是附在各局處底下？

B：這我沒有問耶，那我來問一下好了。是它的預算是，因為我那天問民政局它的他好像沒講，他也沒講到這個。

A：對呀！

B：他只說，哦。

A：你如果問這個，我馬上就想到這個，為什麼要問這個你知道嗎？因為我們這民主政治哦就是說分層哦，這個叫做噁這個叫做負責制衡嘛。分層級來的方式來進行運作，那如果區真的恢復自治的話，馬上的問題就是說難道是市議員也要對區長嗎？那市議員同時對區長又對對市長團隊來去做這樣的一種所謂市政的或者區政的監督，那這個就有違有違背這個所謂的民主常態的制度安排，那就會衍生出一個問題是他要比照原住民區附在既有的局處，或者民政局底下還是說還是說你要再讓他又出現所謂的這一個所謂的區代表對不對？區代表然後來做為這個立法機關，然後來去對照，就像以前的這一個鄉鎮市民代表會，那為什麼要從那一個原住民...

B：他有有有區代表，就是他們有預算，因為因為...

A：他有區代表沒錯，區代表是直選嘛，對不對？

B：因為他就是地方制度法還有那個那個什麼欸財...

A：地方財政收支劃分法。

B：嗯，他沒有沒有直轄市的...

A：沒有納進去。

B：直轄市，對，那個區沒有把它拉進去預算。

A：因為那時候直轄市合併升格了的時候，連這個地方的地方的這一個租稅的相關法規，那時候只是用六都的概念去劃分的，阿也就是說把那個地方自治法人只有剩下是直轄市啦，阿直轄市底下沒有，所以母法裡面沒有規定，自然就沒有辦法有所謂的這一個僅管原住民區已經開始諮詢，重新恢復，但他就沒有辦法有財政權嘛，對不對？

B：對。

A：所以同樣的道理就是說現在談這個所謂的非原住民區之外的各區的這一個區自治，這一種這一類的制度我覺得第一個大家的問題就是制度性的安排會牽動到全部，這一定會牽動到全部，因為噁就像我剛說的那馬上的事要考慮的事情是不是就有各個地方要有區的區這個區代表，然後可是區代表職權範圍又是什麼？如果其他母法法規不改的話，

他其實他扮演的角色很像就是我們所說的諮詢委諮詢委員的概念啦，因為現在區政底下各區嗯應該目前都還有所謂，還有安排區委，區諮詢委員嘛。

B：沒有。

A：沒有了喔。

B：現在都是顧問。

B：顧問嘛。所以從過從那時候過渡期到現在已經過渡到顧問了嘛。所以以後那個區代表其實他能做的也會有限，那再來一點就是說如果你不成立很多，你成立之後呢，那你的假設真的有，就算你也成立區代表，你的那一個相關的預算編制啊，放在放在這一個你看喔，如果放在放在民政局底下，假設是放在民政局底下，那民政局會變成市政府底下一個超級超級大局，因為呢如果你是前提是要讓區區區自治，對不對？區自治那他之前預算人事，可是你母法法規又不改，然後依照現況又只能夠附在民政局底下，那這民政局會超級大，因為市府裡面所有局處的業務，只要是要通到還有中央所有的這個相關的，只要是通到要到區自治的，全部都放在會變成一種選項放在民政局底下，那這民政局是不堪負荷啊。而且大量的經費從那裡過去，或者人事從那裡過去，可是實際上它沒有，它沒有實值的這個主導權利啊，它只是讓人家借殼上市啦，那如果另外一種安排是說 ok 我不放到區，不放到民政局，我放到各個業務機關底下，那這個又更複雜了。

B：有沒有可能是在那個原住民他們的那個委員會？

A：不過我們剛講的是，但我們現在講的是那個啊，我剛是從原住民區衍生出來講，用那個現象來比喻就是說那其他各個區如果要要擴大辦的話，會碰到這些問題。

B：對。

A：那如果你要回過頭來去想說，那能不能夠放在原住民的這一個委員會，原住民的這個委員會底下的話，那同樣道理，其他各區也要所謂這樣的委員會可以放啊，對不對？那這樣委員會會是什麼？區民區民代表委員大會嗎？委員會嗎？還是什麼？

B：那樣很怪。

A：這個會有一個很大的麻煩啦，阿那所以很多區自治可能馬上要回歸到一點基礎點那就是，基礎點就是這一個每個區然後搭配法治的修改，然後就又多增加一層，增加一個層級嘛。所以這個會牽涉到制度設計啦，區自治我覺得你就變要談地，直轄區直轄市區自治的可能性，我覺得第一個問題應該要想的說，那我這個區自治是希望他設計的功能是到什麼層級的自治，是完全的比照以前的鄉鎮市，鄉鎮公所這樣全面的這種所謂

的自治權限，還是說它是另外一種新的設計，也就是說都會區要談區自治的話，它是不是一個必要的，如果是必要的話，是什麼一些功能非得透過區自治，才能能夠得到落實？然後我才要來推區自治。而那樣的一個範圍應該要應該要切割在哪一個範疇底下？然後那個範疇底下跟現行的法規制度的衝突在哪裡？還是沒有衝突？還是說我應該怎麼樣技巧性的切，切在哪個地方可以降低衝突，這件事情才變得可能？所以我覺得第一個重點應該要談的是，直轄市如果要底下要去討論區自治，那到底我們哪一塊需要它來去做為這一個所謂的區的自治發展，那我不曉得大家針對這個部份有沒有跟你聊過，又或者你自己有沒有想過這個問題？

B：如果以那個自治來講，不是組織、人事、預算獨立？

A：那對啊，那如果是從組織、人事、預算獨立的話，就回到我剛講的那個問題了，那大前提了，太困難了。而且它的效益，到底效益存不存在，還有未來的那一個行政的行政的這一個所謂的運作的這一個分工效益，到底應該如何是好，舉個例子來講，那今天如果有一個區對不對，那以後會增加多少的那一個所謂的所謂的協調分工，現在如果如果是說有一個業務對不對，剛好跨區，阿以後還有別的，各個人口稠密區的垃圾處理問題，那到底是區政府區政府要出面，還是直轄市政府要出面？那如果說以台中市來講，西屯區的垃圾問題，或者飲用水問題，那到底嗯台中市政府出面嗎？那以後各個區之間的協調、分工還有衝突性的問題該怎麼辦？還有如果以很多地方的這個建設來講的話，地方很多建設來講的話，像這種人口稠密區那種□□（09：46）性的這一個公公共設施，譬如說變電所，假設這個地方用電量有多少，可是呢，我們法規規定又談說這些設施必須在人口非人口稀不稠密區來去興建。那這樣的話，那種各區之間的那種以現在這種地方主義越來越盛行，那以後出現各區之間的衝突會是怎麼辦？這裡面不是說無解，但是都是需要一些□□（10：14）法規的一些修改跟配合，那□□（10：18）法規修改跟配合就會牽涉到中央機關，那個部份就先姑且不講。所以我還是要講的就是說哪怕你講的是組織跟人事，組織跟人事要去獨立，組織、人事跟預算其實主要是三大類，組織、人事跟預算然後這些東西衍生出來是它相對應的法規。那法規牽涉到跟中央的法規，地方的法規不能跟中央的衝突，所以組織、人事、預算這三面如果要來談的話，第一個人事，人事的這個人事的這一個所謂的主導權，那這裡也會牽涉到考試院跟人事行政總處之間的分工，那舉例來講，譬如說人事協調會報好了，那這個東西以後到底是直轄市去參加就好，還是區政府也要去參加，當然現在鄉鎮公所也沒參加啦，那但是但

是這一些可能都是衍生性的問題，那組織的話那地方地方機關，行政機關，地方行政機關組織準則，這裡面的規定，基本上都沒有了，那怎麼樣去修法，去讓它附予這個區公所，它又有一個所謂的舉例講，像過去，鄉鎮公所時期，噯三重市公所，板橋市公所，噯像是這一個還有桃園地方有一些若干的這一些公所，他的人的規模都很大，人口規模都很大，我記得那時候板橋那時候可能有六、七十萬人吧，或者是上下，我不是很清楚那個數據，那是非常多的，那從組織編制來講的話，這裡面一則要重新立法，二則像有一些區，主要台東市來講，那和平區人那麼少，或者新埔外埔區，外埔區人那麼少，這一些區，這一些它的區公所的員額編制、組織編制可以設多少的這個分科辦事？這些全部都要重新重新去做研議跟討論，而且這樣的一個規模投資到底是不是適當的？那當然啊成為直轄市之後，區噯變成是這個派駐單位之後，也運作了一段時間，也上了一些軌道，原本大家區自治裡面所包怨的事情，現在也都逐一的慢慢的獲得一些解決嘛，不管是從民眾端等等，當然還有很多事情沒有解決。所以我覺得要談區自治的時候，我不知道你這邊是假定就是說我就是要做區自治，然後做可行性評估分析還是說我來探討說到底可不可以區自治這是兩種不一樣的作法，你是做哪一種？

B：後面。

A：後面那一種，到底要不要辦區自治，對不對？所以你看我剛講的那些全部都是在思考要不要去討論區自治這件事情，很重要的主題哦，那那我是覺得這些都可以你拿去做一些這一個參考，然後預算就是跟財政有關，預算就是跟財政有關，那這個預算裡面就牽涉到剛剛講的那一些相關的這一些所謂的財稅的分配辦法，舉例來講那問題就又來了。

A：這我接著講。我接著講所以那財政的部份困難度也就會很大，因為這一些分配的問題，還有舉例來講，比如說如何重新來定義地方稅？當然啦，現在也不會很困難啦，可能最終還是會比照鄉鎮公所，因為縣市底下本來就有鄉鎮公所，然後就會比照這些地方稅這些稅程稅收的分配，某種程度就是回復過去這樣的一個作法，可是它還是會牽涉到修法，所以這過程當中所謂的這種政治效益來講和政治的可行性跟接受度來講，這些恐怕我都覺得不是很樂觀啦，所以這邊提到法治面啦等等這一些，所以簡單的來說，我是覺得還是要先探討一件事情，就是直轄市跟縣市來講，因為我們現在談直轄市的區自治，就是因為我們看到就是說縣市底下還有鄉鎮公所啊，那它就是一個自治法人啊，為什麼直轄市就不行，而且何況現在直轄市除了台北市之外，其他的直轄市都是具有同

時具有真正的都會型直轄市跟原本的鄉鎮原本的這一個所謂的這種所謂縣市政府的這一種特質，它不是一種那我們大家認為的那種所謂的直轄市，就是非常高度高度的都會化的地方，所以你看台中市有和平區，桃園市有復興區，新北市有烏來區或者是其他其他石碇區、深坑區，那台南市那更不用講，好多個區，高雄也不用講了齣，那這一些各個地方的這一些區實際上它都很偏遠，幅員很廣也大，交通坦白講相對不便，人口稀人口稀疏，財稅自主程度非常低，那所以所以我們要去談這一個這一個所謂的直轄市到底要不要實施區自治化的時候，一般都會去看到本來就還有鄉鎮公所，那為什麼直轄市不行。可是我覺得就要去想一件事情就是說鄉鎮公所之所以繼續維持著，然後它扮演的角色功能，跟這種所謂的人口高度密集的都會地區，如果要比照來辦理，它當中的功能到底是什麼？我們到底要的是什麼？然後這個方法非得非得來討論區自治，不然沒有辦法落實，我覺得這一個很重要的問題齣，這是一個很重要的問題，所以一般來講，我不知道你有沒有跟大家討論到這件事情？

B：沒有這麼深。

A：對呀！

B：沒這麼深入。

A：我覺得如果你告訴我你要研究，就是所謂的後半段去評估這個區政府自治的可行性，那這才是關鍵問題，那大家可能要儘量的去多交換資料，去想說為什麼非得要？那有些人可能會指出喔這個所謂的嗯地方參與的最常講的就是地方民主的這一個精神啦，很多人都講這個，地方民主的參與精神啦，要維持啦！所以這區自治可能要去推動啦齣，那我的問題就是那假設要的話，那直轄市裡面不是還維持著里長之選嗎？那里長不能夠代表代表地方民主的這一個精神的延續嗎？還是說我們要一併來檢討一下里長這個角色的改變跟功能，因為他的角色也非常尷尬，還是說所謂的地方民主就是非得要分權制衡才叫做地方民主。所以我是認為嗯針對地方民主這件事情，就本身就很多如果持這個理由來看的話，本來就有很多討論的空間啦。那你說我能不能去開創一些新的地方民主的一個作法，甚至是直接民主的方式，不是代議民主的方式不會更好嗎？能不能用這些方式來去取代，抱持這種主張的人要求要來做區自治的這些這一些聲音，能不能夠變成是一種取代，比如說審醫師預算，參與師預算，他會不會是一種直接民主的真正的直接民主的精神，那有了這一些，如果推這個推的好的話，我是不是還真的去思考區自治的問題？因為它已經分割，分割啦，分割化啦，就是關心他自己在地的問題，在關心他自己

區內的問題。而且他已經對應到了政府機關那一邊了，只不過他的身份是某種程度去取代了這個市議會，那是他自己用一個代議民主，一個是直接直接民主啊，我能不能夠把這個參與式預算把它直接跟直接民主更高度的結合在一起，用它來去取代的所謂的去大家在講說要不要推區自治當中的第一個最大的理由，就是地方民主。能不能我們能不能夠用我能不能夠用那一個參與式預算來擴大然後來去取代所謂的地方民主。所以這是第一個我能夠想得到的。那第二個大家經常講區自治要求的就是說那個行政服務效率啦，最常見的就是阿以前都找的到人啊！那那個代表講一下就好了啊，那現在找不到人啊，服務比例變那麼差，那麼多，那個那個議員才幾個而已，代表那麼多，什麼時候才找得到議員，碰得上議員，講得上話，阿里長是本來就存在啊，里長本來就不變啊，就存在啊，所以另外一種理由，來談區自治的很多講這種叫地方直接的服務的涵蓋度的問題，對不對？那涵蓋服務涵蓋度難道就沒有別的方法可以來來去做一個接軌嗎？非得要區自治才能夠去涵蓋這個所謂的行政效率的問題嗎？更何況現在是一個數位時代，還有我們也同時必須考慮一件事情，過去那種鄉鎮公所裡面的那種鄉鎮的方式來所存在的那種服務的那種關係衍生出來的地方民主，到底是好還不好？隨著時代的改變，那種方法是好還是不好？要裝要裝路燈，地方講一講用他自己的錢去裝，要柏油鋪面要要地方的這一個簡單的這一個建設工程，然後讓代表有一點錢，然後可以自己去做分配，這就一定是最好的嗎？難道那種模式衍生出來的都是最好的嗎？還是說其實它那種模式本來就存在很多的缺點，那我們如果那種模式存在很多缺點，我們沒有信心回頭來做的時候，可以去避免那些缺點，那這就好像買東西一樣啊，你你很喜欢，可是你明知道你買的時候它會造成你很多，我很喜欢買這個手機，因為我可以打 game，阿我以前可以打，阿現在叫我不能打，我舉例來講就類似是這樣，所以這第二個效率的問題，我要講的就是說，難道沒有別的方式可以去補充行政服務效率嗎？一定要區自治嗎？再來阿如果有人說一定要區自治，那現在的問題就是說區自治衍生的問題我們能避免嗎？我們再重新去推動區自治的時候，過去區自治鄉鎮公所自治存在的那些問題，或者是這種近乎比較是嗯民粹或者是資源使用效益浮濫資源使用浮濫的這一些問題，能避免嗎？如果不能避免我們還有那個勇氣，就是因為考慮到這一點然後就去推就去想說我們要來推動區自治嗎？所以一個是地方民主，一個是行政效率，這兩大理由來去思考要不要恢復區自治。那第三個是說為什麼他有，我沒有？為什麼有些鄉鎮鄉鎮公所存在，但是直轄市卻沒有？那難道難道就是說 ok 一個台灣的地方政府在這個直轄市跟縣市底下存在一國兩

制的現象嗎？那我覺得這樣現在問題就來啦，一國兩制難道有就算存在這種一個體制底下兩種制度方式，難道就一定不好嗎？難道就一定被他炒作成 ok 我是二等二等的這一個國民嗎？我這邊沒有少了一群人來代表我的權利，難道這種論述就成立嗎？所以很多論述底下其實可能要進一步去討論就是說搞不好搞不好在直轄市裡面的人，當他去高階說我是二等二等國民，我少了一部份的人來代表權益，鄉鎮公所人他可以找代表，他可以找議員，我只有市議員可以找，他說我這樣權益受損，那我們就可以來分析看看囉，直轄市的市民真的權益受損嗎？不管是在哪一個面相，對不對？我們可以來看看說看看說這一他們碰到議員的次數跟比例跟容易度，或者是相關的各種的作法，很多東西可以來比搞不好可以去推翻哦，那這個第三種論述會不會就不存在了，就不成立了。又或者它就是存在而且很嚴重齣，我都沒有假定說一定是不是，因為你要做的是區自治的不可行嘛，我跟你講到目前為止講三個面相，我沒有說哪一個面相就一定答案是說可以區自治或不可以區自治，而是我一直在講的時候，你要去思考我這樣子做衍生的問題是什麼，那我付出跟我收入回收的，到底哪一個是比較大？那我解決了跟跟又啟動了新的潛在的問題，哪一些又是比較比較嚴重，再來去思考要不要做這件事情，當然有很多制度的選擇，有時候會用這種可行性分析啦，那都蠻廣的，就是說政治、法律啊、行政可行性啦、經濟可行性啦，你也可以用那些方式來去分析要不要區自治啊齣，當然我剛剛就是至少講了三個面相，而且都是比較實務的面相來去談這個事情，那我不知道你還有沒有自己想到什麼要追問的？

B：那如果如果先行政區區劃法就是先整併，這樣有可能嗎？

A：這是兩回事情。

B：就不一樣。

A：嗯，這是兩回事情，行政區劃現在本來就就是在推動，希望要重新做調整，那這個區塊實際上恐怕不能夠把它限定在只是一個直轄市的行政範圍區劃，而是全台灣的重重新調整，舉例來講就是說，和平區要不要割出去？和平區要不要割出去歸屬到南投縣？那南投可以搞不好就變成變大囉，變得更大囉！還是說和平區要不要歸切出去跟苗栗縣的一些地方合在一起？那所以行政區劃不能夠只是，如果只是把它想在就是說一個直轄市裡面挪來挪去，然後因為行政區劃又衍生出這一個每一個不同選舉區劃分的問題，每一個不同選舉區底下能夠產生多少的這一個應選名額的問題，那個都是既有勢力既得利益的考慮，而這些行政區劃的過程當中，要去修調整的過程當中，都牽涉到這些既得利益

者，所以行政區劃為什麼那麼難做，或者選區的選區的選區重劃，那是地方選選委會自己要處理的，為什麼那麼難做？因為這一些人本身就是利害關係人，他沒有辦法自己斷自己的手啊。

B：對。

A：我如果是吳大龍這一邊的議員，然後這一個我自己要區區域要重重新調整，結果搞不好假設調整完畢之後，增加了某一個區或者少了某一個區在我這個選區裡面，我這裡面全部現有的議員全部都跳腳了，為什麼，因為每那個地方沒有人經營，他完完全全不知道自己能不能選上，他不知道自己的票在哪裡，第一個反應最高的就是這些人了，所以真的就是不管是從選舉區的重劃或者真正的行政區的重劃或者這兩個之間相互衍生的關係，我是覺得要把握幾點，第一個如果是行政區的區域的重劃，他不應該是放在現有的直轄市的範圍裡面來去考慮，這沒有大破大立的一個精神，他只是牽就現狀的精神。那另外一個就是說這些東西牽動起來衍生到那個遊戲的這一個這一個參與者，就是這一些議員他們的本身自己自己就是一個非常大的一個阻礙，台灣很小駒，實際上真的到底要不要要分到分到多細，然後每分一個口口（29：40）都是行政機關，你分一個就是有他的行政成本，行政成本不只是組織、人員、預算的成本，還有溝通的成本，還有溝通的成本，所以我是覺得這個是要非常審慎的去思考啦，對，我就用這樣回答你，看你還有沒有別的？

B：沒有。

A：沒有。

A：好啊好啊，我們如果沒有講到的答案...

B：喔

A：你問我答！

B：好，那...那第二題嗎？從第二題嗎？還是？

A：你看看你覺得我第一題回答完了嗎？

B：對啊！

A：好！

B：然後直轄市區長從官派走向民選...

A：嗯

B：辦理區民選舉的時候，對於地方財政會不會產生排擠的效應？為什麼？

A：那你現在指的只是說辦區長選舉...

B：對

A：的這一個部份會不會有財政的問題延伸出來那一個嗎？

B：嗯

A：我是覺得選舉經常來講的話，看你怎麼設計啊，它都是...都是...都是這個所謂的可以合併辦理嘛，合併辦理因為辦一次...辦一次這一個選舉衍生出的這個經費來講，它實際上就不會那麼高嘛！那所以過去我們幾合幾，我們一直在選舉的期程一直在整併嘛！

B：嗯

A：整併完畢之後就變成是現在基本上是兩套、兩年一次嘛！中央一輪、地方一輪嘛！那如果你這個選舉是跟既有的選舉去做整合的話，地方財政的支出負擔不會多太多。

B：所以沒有差？應該就沒有？

A：但是前提是你要不要整合在一起啦！

B：嗯！

A：你如果不整合在一起，你就是要再多編一次、辦理一次性這一個選舉衍生出的費用，那地方上辦一次選舉到底要多少...經費？然後這一些...這一些...成本...我是覺得跟地方財政會不會產生排擠效應，我是覺得不會！如果你問的只是選舉的話！

B：嗯

A：一定不會！但地方自治會不會對地方財政產生排擠？那肯定會啊！

B：嗯

A：因為多人...多人要來分錢嘛！

B：嗯

A：嘿啊！好！來...

B：推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇哪些難題？行政的可行性如何？

A：OK！難題就是說...我剛大概...大概有講，就是說我剛講第二點是行政效率嘛！

B：嗯！

A：行政效率就是主要在回答，行政執行率方面衍生出的問題...

B：嗯

A：那這個...呃...我覺得溝通的層級多了就是一個問題啦！

B：嗯

A：然後還有整個你就講能力培訓就好，公務人員培訓！公務人員培訓來講，地方...鄉鎮公所本來就沒有能力辦培訓啊，沒有經費辦培訓啊！那那...換言之，以後的話，這一個直轄市政府如果是這樣它只有它直接的直屬機關，一級市政府的所屬機關它才是它的培訓資源的...分配對象啊！當然它如果有意願的話，它也可以開放調訓給這一些區公所、或者鄉鎮公所。啊但是比例一定是它絕對不是它第一個重點啦，所以這延伸出來以後的行政執行力跟能力會有很大的關係！地方公務人員能力的關係也會遭遇到很大的衝擊跟挑戰啦！

B：就是先...公務人員的能力，再來就是行政執行力這樣子？

A：對～

B：喔！然後第四個，直轄市區自治將涉及相關法律條文的修訂，在法治層面上會面臨哪些問題？法律的可行性？

A：我覺得不是法治層面的問題！主要是政治層面的問題！

B：嗯

A：這應該是說區自治一定會涉及到法律的...組織、人事、預算！

B：嗯

A：預算很簡單來講就是，這個地方收支劃分法！財政...地方所謂的財...地方呢...呢...統籌分配款的...的部份！地方稅法通則...對不對齣～還有很多的國稅、地方稅的重新定義，很多都要做啊！那這一些都法治層面...它都不是問題！法治問題向來都是政治層面的問題！尤其台灣現在越走越糟，這些都是政治層面的問題！

B：嗯

A：那政治層面的這個解決...的這一個通過跟可行性我覺得是很低啊、很低啊！因為它就是說...第一個就是說這一些政黨它本來是...過去大家都已經討論過了...就是要把它精簡，那現在又回來的話，馬上兩大政黨全都是自打嘴巴！對不對！

B：所以就先...政治談好以後，法治就很快了？

A：對～對！

B：好！第五個你認為直轄市區自治化是否符合落實基層民主對地方區民的自治權益影響算大？為什麼？

A：這我剛第三個在講的那個...地方民主的時候...

B：嗯

A：就有回答齣！講了很多，那我是認為啦，基層民主的意義跟價值是什麼？可以好好討論一下！然後這一些意義跟價值的維護難道只有這一個方法可以保護嗎？

B：嗯！

A：難道只有推行區自治才可以保護嗎？啊如果有其它更簡便的方式、更經濟效益的方式可以來...來促成這一塊，那為什麼非得一定要思考區自治化？所以我剛舉例來講，比如說參與式預算是一種...

B：嗯

A：又或者有很多更多其它的方法

B：就...1999？

A：對啊對啊！我的意思說要有這種想法！

B：就...這一個管道？

A：嘿啊！不一定說一定是區自治啦！

B：不一定要透過選舉？

A：對~對！對！

B：一定要直轄市...

A：這點我再補充一下，這就好像我今天想吃海鮮，我特別想吃蝦子，但我如果沒有特定的偏好，我只想過過乾癮！那你到底要花大錢去買虎斑蝦，還是你買草蝦...還是你、還是你買...買其它不一樣的，還是你買泰國蝦？我想這都不一定嘛！

B：也是蝦啊！（笑）

A：對啊！

B：直轄...第六題直轄市區自治化的考量有哪些關鍵因素？

A：我覺得區自治齣底下它的多元性本來就很多了！反而要做到區自治的話，那裡面有非常多的這個...基本的組織人事預算的配置、編制的公平性的分配就會出現問題！

B：嗯

A：然後地區的這個區的...你要做一個自治法人最重要坦白講啦，台灣的所有自治法人要變成法人很簡單！我的概念很簡單就是...你要有權利你就要有義務啦！

B：嗯！

A：你要有權利你就要有義務啦！那你這一邊就好像說你要生三個孩子，那你要有本事要養三個孩子啊！你要有本事教育這三個孩子，你要有本事安家立業這個孩子啊！那請

問一下我們的區各個區，它本身有辦法安身立命嗎？很多都是...可能都是靠著中央政府的！

B：嗯！靠補助！

A：對啊！那所以從這一些角度來講，我想它剛講的，剛剛說的組織、人事、預算這個每個地方都是要考慮！

B：嗯！

A：還有這一些如果全部都是打腫臉要充胖子...去做，那每個地方都是不同的基本盤...那你如何講到公...講到一致、講到大家都接受？這個困擾又更大啦！

B：嗯！好！第七題你認為社會大眾對直轄市區自治化的走向之觀感是支持或反對？

A：社會大眾觀感是被操縱！

B：嗯！

A：社會大眾觀感是被營造的！與其講他支持跟反對，不如講說有哪一些人會有意圖性的去操縱跟...結合這一些民眾的主觀判斷！偏好是被塑造的！民眾如果真的那麼關心這個的話，我第一個問題就要問的是，請問他參加過他自己的公寓大廈管理委員會幾次？他出席過里民...里民大會幾次？他平時做了哪一些所謂的市民責任的事情？比如說公車誤點他有沒有曾經反應過？比如說紅綠燈壞掉他有沒有反應過？比如說他看到有路人路倒或者是怎麼樣垃圾怎麼樣...他有沒有主動覺得他有一份責任？公民的責任絕對不能只是一直給，公民的責任包含公民的教育！那現在最大的東西是我們只談給，我們不談付出！

B：嗯

A：這種東西再講下去會失衡！已經失衡的很嚴重了！所以如果我們再說...再...一直再去談說，給民眾的觀感支持或是反對？我覺得這些都是假議題！

B：好！第八題直轄市區民選或區公所為民服務的工作是否亦為政治力介入？為何？應該...

A：當然是啊！因為區長就是...區長就是政務官化！

B：嗯

A：現在狀況就是區長就是政務官化，但這個問題還是一樣是政治的問題！或是制度的問題！所以這又回歸到...回歸到不是直轄市要怎麼自治的問題，是台灣的民主制度發展到底出了什麼問題？台灣民眾、台灣民眾對於這個政...對於政治呢...運作所期待要接收

到的成果究竟是什麼？是這一些紅白帖有人來跑？是家裡婚喪喜慶有人來、陌生人來你這裡跟你問候？還是說你應該回歸的是說他到底他的專業是什麼？他的施政願景是什麼？他的每筆市政投資、他每用我一塊公共預算他能夠告訴我在未來的幾年...他能夠創造 1.5 或著是兩倍？或者是 1.3、或者是 5 倍、3 倍...的一個市政...市政的一個發展的...各種質啊、量啊！各種的這種所謂的價值嘛！我們需要的是這一個！但是我們...但是有多少人可以看的到這一點？當然我這樣講不是說那個傳統的人際互動、民情風俗、關心問候就完全不要！不是！而...我要講的就是說，它可以有各種型式存在！但是，或者是維持它，但更重要的重點就不是這一些嘛！如果你要講一個城市的經營跟發展，那一些...保有那一些的同時，可是你不能夠忽略真正關鍵、真正關鍵的議題！那這一些都是現在政治民主發展底下的一個...一個很大的一個問題、很大的一個差異嘛！那這個當然要全面性的去檢討！比如說有一個...有一個美少女很會噓寒問暖，大家就決定要把票投給她！那一個說公共行政學系有專業訓練的，或者有...然後對於什麼是政治很懂的，可是他缺乏人際關係他不會跟人家互動，所以他不會得到投票。所以這是雙方要去檢討！也就是說整個地方人才的培養是不是出了什麼問題？還有民眾對於在選擇人才的判斷標準是不是出現了什麼問題？而這個兩個之間的各自的不足，或者各自之間的落差對整個台灣地方民主又到了...又帶到了一個什麼負向的發展？而這個負向的發展全部都是我們大家要一起付出的成本！所以這個是我的回答啦！

**B：** 嗯！好第九題，直轄市區長民選後從意識形態而與未來市政府與區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突？為什麼？

**A：** 我覺得一定會！因為就是說一個完整的...你想想看現在...現在各區全部都是行政...都是派出...派出...派出單位都是公務人員，它是一個完整的概念，那你以後這個這麼多區財務政，那以後要編是要編二十二區嗎？還是二十八區？

**B：** 二十八！

**A：** 二十八？二十八區裡面再假設十區是綠色的、十二區是藍色的、幾區是沒有顏色的，然後大家就會互相競爭啊！政治的競爭就又會出現啊！那當然彼此之間我不會說它沒有合作啦，但如果你問我說他是不是會有對立衝突？一定會有！肯定會有！那接下來問題就會說，那現在呢？那現在不推行區自治難道就沒有對立衝突嗎？還是會有啊！還是一樣有啊！啊如果是一樣是有的時候，那這就不是一個...有些人就會講說這就不是一個拒絕的理由，但很不好意思有些人就會講說這不是一個支持的理由！支持要去走向支持

區長的理由！當然這個要去做細部的分析啊！細部的分析就是說，到底會有什麼衝突，那這樣它的這個...我們講的叫做■■(00:13:46)，代價會是什麼？代價是負的？代價是正的？來決定我們要走哪一條路？

B：好！第十題，直轄市區自治化的阻礙因素？

A：直轄市區自治化的阻礙因素我是覺得剛講了...這個算是比較統籌性的問題啦！前面這些歸納出來大概都有講，比如說政治的問題，然後政治的盤算的問題，然後權利大小配置的問題、資源配置的問題，然後現有利益的這一個...呃...維護的問題！然後還有這一個民眾的公共事務參與程度的問題。還有剛剛講的這個國家立法、修法的這一個效率的問題啊！還有它們共識的問題！還有政黨的這一個...主要政黨意願的問題...很多...這一些都是！

B：嗯！這應該是政治...政治問題最大！

A：對！

B：OK！



受訪者代碼：C1

訪談對象：臺中市清水區農會總幹事 顏○○

訪談日期：2018年6月7日下午2點5分-2點25分

訪談地點：教室

一、問：直轄市的組織生態困境，區自治的可行性固然不能排除，但施行要件並不健全。您認為這些施行要件有哪些？

答：區自治施行要件，本人認為需具備：1.有法源依據。2.區需有一定之經濟規模。3.有自有財源收入。(C1-1)

二、問：直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時對於地方財政會不會產生排擠效應？為什麼？

答：直轄市區長從官派走向民選，在辦理區長選舉時會產生排擠效應，因我國財政資源有限，即便充實地方稅的大餅，分到個別鄉鎮市區，其實質的財政強化仍然有限，再者當前我國的鄉鎮市公所，其現有的財政，不僅無力於推動大型地方建設計畫，同時，其基本的公所人事支出，都有賴上級政府的協助，甚至有不少的鄉鎮市公所，連基本的路燈照明電費都無法支應，更遑論施行地方自治所可能帶來的效益。(C1-2)

三、問：推動直轄市區長民選在行政執行力方面會遭遇那些難題？行政的可行性如何？

答：我國的鄉鎮市自治法人，實宜予整併，以有效減低各自的基本行政支出；再者，區域規模擴大，其地方施政方有經濟規模效益，更重要的是，因規模擴大，中央政府方有重新思考修改地方制度規定，已賦予地方政府更多自治實權的可能。(C1-3)

四、問：直轄市區自治化將涉及相關法律條文的修訂，在法制層面上會面臨哪些問題？

法律的可行性如何？

答：中央在未來「區制」制度之研議，不必全部一致性的思考，可於地方制度法，以分立設計的方式，規範多種區制制度，供各新直轄市選擇，也就是說對於各直轄市未來之區制，中央政府不必替代各直轄市作決定，而由各地方自行依照所需，針

對制度與地方特性，選擇適合自身織體制，方為落實地方自治較為穩健之作法。

(C1-4)

五、問：您認為直轄市區自治化是否符合落實基層民主，對地方居民的自治權益影響甚大？為什麼？

答：區自治化在這個過程當中，直轄市褪去了中央官派機關角色彩，轉型成為相較於其他自治體更加行政自主，擴大公民參政權，有助地方基層建設，減輕直轄市負擔，更加財政自立的地方自治團體，為深化民主所必要，且又提倡落實地方自治，已發展公民社會民主性不言而喻。(C1-5)

六、問：直轄市區自治化需要考量哪些關鍵因素？

答：應考量基於落實憲法人民政治參與之精神，基即回應人民意見，其落實作法有區長與區民代表以民選產出，應明列行政組織、社會服務、教育文化、營建交通觀光、公共安全與事業之經營等事項為其自治權能；同時亦保障區民之財政自治地位。(C1-6)

七、問：您認為社會大眾對於直轄市區自治化的走向之觀感是支持或反對？

答：本人認為社會大眾對於區自治化走向會較支持。(C1-7)

八、問：直轄市區長民選後，區公所為民服務的工作是否亦為政治力介入？為什麼？

答：區長若改為民選，為民服務工作應會更貼近民眾，更有效率，更有效能，因為爭取選民之認同，當然需以民意為優先。(C1-8)

九、問、直轄市區長民選後，從政治意識形態而言，未來市政府與區公所是否會造成市長與區長之間的對立衝突？為什麼？

答：若直轄市區長和市長分屬不同政黨難免無法避免市長與區長之對立衝突，但在民主國家也是正常現象。(C1-9)

十、問：直轄市區自治化的阻礙因素為何？

答：政治問題市區自治化最大阻礙因素。(C1-10)

