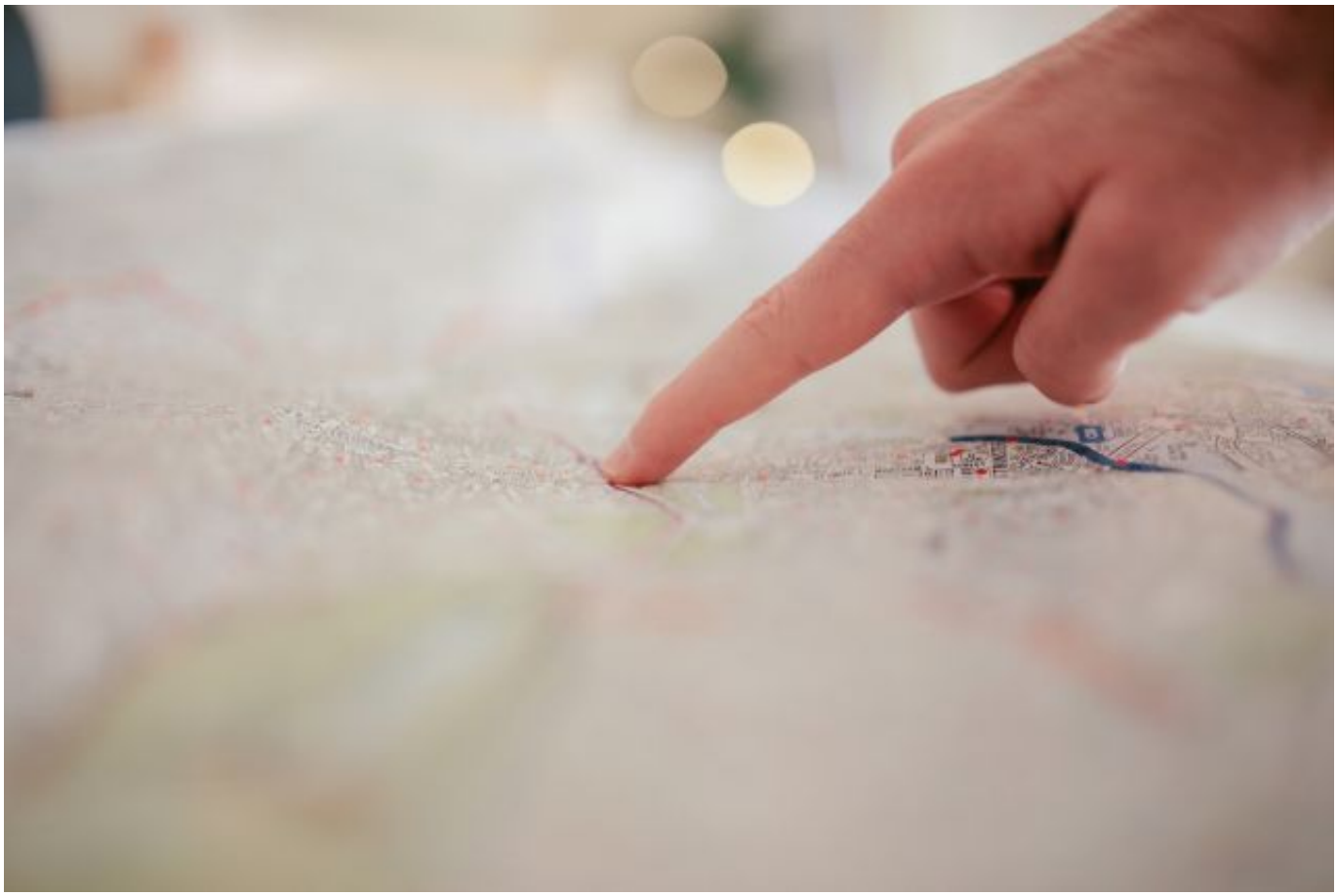
發佈：2018-03-19, 週一 11:18
點擊數：22993



一、前言：簡單的難題

有鑑於六都改制後直轄市與非直轄市在財政、建設...等重大地方發展落差趨於擴大，行政院賴院長乃以「均衡台灣」為主題，宣布將啟動研議台灣行政區重劃工作(自由時報，2017)。一時之間，行政區劃似乎又成為中央主管機關與地方政府的熱門主題，而一個嶄新的區域圖像也似乎即將來臨...。

Phoca PDF

看到這些現象，筆者實有無限感慨！因為自從筆者研究地方政府問題以來，行政區劃就一直是許多學界與實務界面對地方發展問題的「標準答案」！其說法不外乎：「...為能有效解決今日(按：實際上至2018年已歷經數十年了)地方資源分配不均現象，實在應儘速推動行政區域重劃工作，讓台灣的未來(按：也不知道多久以後)發展更均衡，...」。然而，一時的熱議最後總因為其他議題取代而被遺忘，直到下次不知何時又被提起，從而一再陷入「熱議／冷感」循環。而同樣悲情的，則是「行政區劃法(草案)」，數十年以來，其內容修正版本與進出立法院審議的次數，筆者都數不清了...。

本文之所以不厭冗贅的提及這些「陳年往事」，乃是希望呈現行政區域重劃問題「既簡單、又困難」的獨特性質：重新劃分行政區域以解決不平不公，可說是「理所當然」的想像與期望，但在實務上，區劃卻也難以避免成為「利益得失」、「強弱消長」的零和選擇，從而成為地方政府「長期」研究的課題。

二、解套的關鍵：從對決轉為對話

平心而論，今日台灣需不需要藉由行政區域重劃來解決地方發展問題？大概不會有反對意見，然而正如前文所述，各方受限於將問題上綱至「利益重分配」、「強弱重洗牌」的政治考量上，從而成為典型的「鄰避」議題：「區域如何重劃沒意見，只要不影響我即可」，甚至於在利害關係考量下，每次區域重劃就宛如各方勢力對決，因此，若要能真正落實行政區域重劃，解套的唯一途徑只有在參與各方能先拋棄口號式的區劃訴求方能達成，亦即各方不能只是本位地提出「理想的」區劃內容，而是要先針對下列行政區域重劃(以下簡稱重劃)的基礎前提進行對話：

Phoca PDF

發佈：2018-03-19, 週一 11:18
點擊數：22993

(一)重劃單位：地方自治轄區vs.地方生活區域

純就字面意涵理解，一般人很容易將行政區域重劃的單位設定於地方自治區域，即現行的6都、16縣市，以及198個鄉鎮市，簡言之，就是以行政轄區作為劃分單元。此方式固然簡單明確，也是許多倡議重劃主張的原因(即現行行政區域劃分不合理)，但卻反而易陷於零和僵局，因為每一轄區就是一個政治行政主體，而任一方都難以承擔重劃可能產生的權益損失風險。

相對地，若能超越行政界線，改以地方生活區域作為重劃基本單位，或較可能提供不同的規劃選擇。筆者所謂地方生活區域，乃是以滿足民眾生活需求的範圍為單位，包括通勤距離、產業規模及分布、農產品與水資源供需面積，乃至於文化與族群生活空間...等項目，都可以作為重劃的基本單元，此一轉換不僅較能突破傳統地方轄區內的政治影響，也提供了更多樣化的想像與規劃空間。

(二)推動與執行重點：重分配、區隔為主vs.再定位、整合為主

承上項，字面上的重新劃分，易使人認為推動與執行重點就是以重分配或區隔為主要工作。從理性角度而言，地方區域規模大小或各類資源供需，自然可根據不同專業途徑來評估並劃分，但在政治與行政實務運作上，實難以設定出能滿足各方需求的平衡點，因此在分配與區隔思維下獲益者自然樂意接受，但損失者也勢將堅決抵抗。

除了重分配思維外，重劃其實也可解讀為地方環境或條件的再定位，或是進行資源整合。例如原先居於邊陲地位的偏鄉，可能因為強調保育的重劃工作，成為永續發展的核心區域；又例如分散

Phoca PDF

於不同地方的資源，可以藉由重劃進行整合。這種以強調「作餅」來取代「劃餅」的再定位與整合思維，或更能激發各方支持的意願。

(三)參與決策者：以政府為主的法定代表vs.開放各界多元參與

歷年來的重劃雖然均廣邀各方參與並提供意見，但主要決策者仍然是政府，即代表國家整體立場的中央各目的事業主管機關、立法院，以及代表地方意見的地方行政與立法機關。此方式固然較易使各項重劃內容具備行政可行性，並能先期進行法制化的準備工作，但實際上則反而更難突破政治考量，也更要受制於現行政府運作框架。

另一方面，若重劃是以生活區域為單元，且民眾是重劃結果的直接受益(害)人，則理當也應有一定參與決策的權利，特別是今日各類民意主張百花爭鳴的環境下，開放各界多元參與，不僅符合「透明政府」的時代趨勢，也讓各種主張都有被檢視與討論的機會。

(四)重劃成果：區域土地界限或區域生活條件

傳統重劃為強調改變現狀，通常較強調轄區土地界線的改變，此方式就如同重新描繪地圖上各類線條的粗細長短，雖然簡單明瞭，但卻也因此過度簡化了重劃所連帶產生的各類考量與配套作為，而更重要的，是難以從界線改變中說明：「重劃到底帶來了什麼好處？」或是「重劃為什麼會有急迫與重要性？」等重要問題，於是當其他新鮮議題出現後，重劃工作自然會被緩辦或擱置。

相對地，在空氣品質惡化、生活健康威脅日益嚴重的今日，民眾普遍高度關切居住環境品質良窳

Phoca PDF

，因此若重劃所訴求的，是區域生活條件改造，或是區域生活環境的再設計，相信必成為各界長期關注的焦點，因為重劃結果不只可能改變居住地的門牌，更可能決定了當前居住，以及後續世代的成長延續。

當然，訴求以地方生活為主體的重劃並非就沒有爭議，也仍然不能排除既有地方政治與利益的本位考量，然而筆者認為此方式至少提供各方不同的思考途徑，以及更多的選擇空間。同時，更重要的意涵則是促使各方改變多年來的零和思維，重新回歸地方需求與民眾生活等考量，來進行務實的討論與對話。持續對話與溝通雖然可能仍無法得出最佳的重劃方案，但卻是有效落實重劃工作不可缺少的第一步。

三、變革的起點：化繁為簡建立共識

歷經多年的討論與折衝，各種行政區域劃分的研究成果與建議可說汗牛充棟、不虞匱乏，甚至於105年5月完成立法並施行的國土計畫法，已經提供相當的法律依據與劃分評估基礎，因此展望未來，若想真正落實行政區域重劃，除了如前所述，先啟動以地方生活區域為焦點的對話作為外，或許更應基於「化繁為簡」原則，以分階段方式先建立各界共識，再逐步推動相關工作，筆者建議具體方式有下：

(一)以程序法取代實體法的立法方向

筆者認為歷次行政院所提，作為行政區域重劃基本法律依據的「行政區劃法草案」，之所以難以完成立法，主要的原因在於均希望直接決定重劃的型式，或是規範重劃內容與結果，雖然各條文均

Phoca PDF

是經過專業評估並有充分立論依據，但最後還是不敵各方強大利益考量的衝擊。基於此，筆者認為未來立法方向應改以規範重劃程序即可，並儘量避免實體內容入法，亦即先建立具有法律地位的「遊戲規則」即可，同時此遊戲規則除了程序外，也要同時規定參與者(例如是否開放民眾參加)、禁止規劃事項(例如涉及國家安全與災害防救)，以及爭議解決機制。簡言之，行政區劃法主要是協助各參與者合理而適當的完成區域重劃工作，至於實體內容，則留待各參與者依法進行折衝並形成共識。

(二)基於國家整體發展需求，中央應先設定行政區域的重劃的範圍與原則

由於區域重劃主要影響對象是地方政府與民眾，故各項規劃作為理應公開透明，但是由於任何重劃結果對國家整體發展都會產生「牽一髮而動全身」的變動，中央政府不論是基於法律主管層級，或是確保國家未來永續發展，均應責無旁貸的肩負重劃工作主導與整合的角色，因此除了前項的以程序法取代實體法之外，行政區劃法也應規定中央政府應設置決策與整合機制，以統合各項規劃工作。

必須說明的是，所謂主導統合並非完排除其他利害關係人參與，而是先設定行政區域重劃的基本「框架」，也就是根據整體國家發展與國土利用等基本考量，先決定重劃應有的內容或限制，來作為各方討論的基礎。此部分可採行下列作法：

1.組成行政區域重劃決策委員會，並由副總統或行政院長擔任召集人。

2.

Phoca PDF

委員會下設各工作小組，分別依照國家發展與國土利用等各重要層面，提出重劃範圍、內容，以及排除事項等基本工作指引。

3.

委員會根據小組建議，最後提出「行政區域重劃工作綱領」，包括重劃目標、工作事項，以及進度...等，以作為後續各項決策與執行的依據。

(三)配合國土計畫法，賦予地方政府與民眾參與重劃的權責內容

因應全球環境劇烈變動趨勢，任何對居住生活空間的開發或變革作為，均可能影響國家整體永續發展，故未來行政區域重劃除了不應只是地圖上轄區範圍變動外，更應確保各項規劃方案與建議是負責任並經審慎評估的。特別是規劃過程若要開放民眾參與，則更需要建立一套課責機制，以促使各方能理性而審慎的檢視各方案內容並評估可能影響。

另外，有鑑於六都改制後，中央與地方，直轄市與縣市，乃至於政府與民間在人口數量與結構，或是可支配資源的豐吝程度上，都有日趨懸殊的趨勢，故規範權責或建立課責機制時，也應將城鄉、族群等強勢與弱勢因素分別考量，而不宜「一體適用」。具體而言，各參與者間的權責配置與課責機制如下：

1.各類提案應有一定人數的連署，提出前也要有先經過諮詢或審議程序。

2.為求週延與廣納不同意見，提案前也應有一段時間的公告與意見回饋機制。

Phoca PDF

發佈：2018-03-19, 週一 11:18
點擊數：22993

3.為保障弱勢區域民眾或族群權益，提案審查過程應有覆議機制的設計。

法制化雖然是推動行政區域重劃的基礎，然而直接規範規劃實體內容，或是期望能「一步到位」的完成重劃工作，反而「欲速則不達」。相對的，先以設定程序為目標，進而逐步建立重劃框架與執行原則與步驟，反而較有機會避免無謂的政治口水，並能以穩健而負責任的步調，一方面更廣泛包容各方意見；另方面也更能達成共識。

四、結語：成功不必在我

在歷經數十年各界論辯折衝後，行政區域重劃仍未能產生具體成果，證明了其中「理想」與「現實」間妥協的困難：理想上，參與各方都對重劃具有高度期待，也都能提出許多強有力的主客觀證據來支持本身主張；然而也正因為如此，在現實上反而壓縮了妥協空間，甚至形成零和僵局。因此，未來有效推動區劃重劃的關鍵，反而應該促使各方先放下對「理想」的堅持，並改從定義與對話過程，先基於「

提供民眾好生活」此最低度又無爭議的基礎，解決彼此

歧見並增加意見交集的可能性，簡言之，行政區域重劃不一定要「畢其功於一役」，行政區劃法也不必然立即要規範出重劃後的結果。當各方都

能體認到重劃是以型塑地方生活為核心，所展開的一連串的折衝協商，或許一方面會更願意傾聽並體諒他人的生活問題；而

另方面也更樂於分享自己的經驗與看法。而當歧見逐漸減少，重劃目標自然也就能水到渠成。

Phoca PDF

發佈：2018-03-19, 週一 11:18
點擊數：22993

參考資料

自由時報(2017)，《均衡台灣

賴揆拋行政區重劃》(2017.12.28)，http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1163955。

作者 呂育誠 為臺北大學公共行政暨政策學系教授

Phoca PDF