

第一章 緒論

本研究歷經思索，決定以選舉區劃分和行政區劃整合為研究聚焦，其遇程艱辛，但收成卻備感珍貴。

第一節 研究動機與目的

從事政治科學學術研究係修習碩士課程之本旨，對於當前的政治議題，能充為研究主題需要勇氣，而且更要有克服困難的決心與毅力。

壹、研究動機

地方自治 (local self - government) 的構成要件，為團體自治與人民自治 (江大樹 2000：51-70)，我國大法官議決釋字第四六七號解釋，即持此種見解，乃謂需具有憲法規定之自治事項以及具備自主組織權，使為具有地方自治團體性質的公法人，蓋前者為團體自治之內容，後者為人民自治之前提，唯地方自治尚須有地方活動的範圍，即地方自治三要素：住民、區域自治權中之「區域」(region)。該自治活動範圍的大小，直接涉及國家資源的分配，蓋區域大，資源可能比較多；反之，區域小，資源可能比較少，所以區域大小的劃分或簡稱區劃 (division) 向為各國政治改革的課題之一 (紀俊臣 2004：195)，臺灣也在民國五十六年開始加入了行政區劃的行列。

民國五十六年七月，臺北市奉核定升格為直轄市，並於次年七月將近郊臺北縣六鄉鎮 (景美、木柵、南港、內湖、士林、北投) 劃歸轄下；民國七十九年七月，臺北市行政區重劃，將原來十六區劃分為十二區。高雄市於民國六十八年七月，兼併小港鄉升格為直轄市，專家學者曾在提出廢省的主張時，同時提出將台北縣、市及基隆市合併；高雄縣、市合併為高雄都；臺中縣、市及南投縣合併為台中都的想法。其實過去四十年來，行

政區劃的討論持續未斷，臺灣在經歷經濟成長和政治社會穩定等因素之後，人口已經從政府遷台時的六百萬人，增加至兩千二百七十餘萬人。這些龐大的人口，遠離農村，湧進都會區（metropolitan area），造成都會區產生許多問題，諸如：人口過度負載，環境品質、交通運輸、治安問題等；尤其北、高兩市改制升格之後，自主財源相對增加，有利於市政發展，但就都會機能運作而言，與其毗鄰的北、高兩縣，卻因地方政府層級較低，人事，財政相對不足。更嚴重的是，都會整體規劃及問題處理，往往超越法定領域界限，層級不同，本位主義，甚至是執政黨派的對立（黃錦堂，1995：8）。既得利益者的反對等等，都將是行政區劃必須直接面對與克服的問題，以臺北縣、市為例，如捷運廢土問題、水資源保護、河川整治、教育資源分配、共管橋樑收費與否、公車及捷運路線規劃等，在陳水扁擔任市長時期，民進黨執政的臺北市與國民黨執政的臺北縣就時有衝突（黃錦堂，1995：8）。

過去在探討廢省問題時，民進黨曾委託臺大城鄉所副教授張景森做出一項研究，其中即曾經探討到將臺灣國土規劃成三都十五縣，所謂的三都即臺北縣、市及基隆市合併為「臺北都」；臺中縣、市及南投縣部分地區合併為「臺中都」；高雄縣、市合併為「高雄都」；十五縣採中央 - 縣 - 市鄉鎮區模式，除新竹縣市、嘉義縣市、臺南縣市原則上應予以合併外，其他縣市不變動行政區域，調整後的十五縣為：桃園、新竹、苗栗、南投、彰化、雲林、嘉義、臺南、屏東、宜蘭、花蓮、臺東、澎湖、金門、馬祖。三都十五縣的優點有（引自劉淑惠，1992：215-216）：（1）將臺灣目前產生的都會區問題的縣市予以合併，包括：臺北縣市與基隆市的合併，高雄縣市，臺中縣市，新竹縣市，臺南縣市，嘉義縣市合併，有助於都會區問題的解決；（2）簡化層級，提高效率，減少地方公文旅行時間，使行政效率大為提升等。

自從「國會改革」修憲案通過後，依憲法增修條文第四條之規定，立

法委員席次將減為一一三席，其選舉制度亦將改為「單一選區兩票制」。為配合選舉制度之調整，自第七屆立法委員選舉開始，其選區將有大幅變動；亦即七十三席區域立委之選區，將由各直轄市、縣市應選立法委員名額劃分同額選舉區（單一選區）。由於此項制度調整將影響未來政治生態、政黨版圖與地方政治勢力至鉅。因之，務須在中立、專業等原則下重新劃分立委選舉區，以避免形成政黨對立與政治爭議（陳華昇、陳朝政，2005）。

其實早在一九六四年，美國聯邦最高法院做出判決確定後，美國各州即必須在每十年做完一次人口普查後，進行眾議員的選區重劃，以反映聯邦各地人口數的實際變動，避免產生傑利蠅螞（gerrymandering）的不公平選區劃分。臺灣已經很久沒有做過選舉區重劃的工作，選制弊端百出，遭人詬病；加上之前有關行政區劃的問題，正好可以趁選制改革的機會，重新檢討行政區劃方案，考量人口分布及變動，當地歷史演變、地理環境與交通因素等相關因素，並配合單一選區重劃，將國土做有效的分配與管理。這需要高度專業性，本文即在此動機之下，以該主題進行研究與分析。

貳、研究目的

選舉區重劃（reapportionment 或 redistricting），與行政區劃其實是息息相關的，前者是指各項選舉區域的重新設定；後者則是指行政區域的設定、調整或廢止¹。民進黨政府所規劃的國會改造方案，除調整選制為「單一選區兩票制」，須將現行大選區重新劃分為單一選區外，並推動「立委席次減半」。凡此都會牽動選舉區的大幅變動，選區重劃雖有原則可循，但因涉及政黨與政治人物之利益，需要審慎規劃與長期的協商。

學者紀俊臣謂行政區域的調整對於當地人民的生活步驟、政治參與及

¹ 陳朝建，《解釋名詞：傑利蠅螞（Gerrymandering）》，部落格化的臺灣政治法律學院，http://blog.sina.com.tw/archive.php?blog_id=423&md=entry&id=6947，2005/10/16。

權力分配，都有直接、間接的影響，非有必要不宜輕易調整（紀俊臣，2001 a：35）。由此可見行政區劃所涉範圍廣泛，且影響地方層級甚重；尤其涉及權力分配與政治敏感等問題，如何在有限的資源之下做出合理且適切的劃分，非常不易。臺灣已歷經五十六年未曾對行政區做出調整，面對全球化快速的經濟變遷與人口增加，舊有的行政區劃面對全球產業經濟與空間競爭威脅，國家策略發展是否符合「管理經濟」（managerial economy）值得深思。

另外，持續不斷的經濟工業發展、全球化與臺灣在結構性國家策略發展結果下，必將惡化臺灣長久以來在北、中、南、東的區域發展、城鄉關係、都會與非都會間的空間不對稱發展。這些都將導致臺灣相對貧窮的邊陲地區，像其他第三世界國家一樣，面臨著「環境不友善」的產業資本的入侵²，以及來自經濟核心區的環境傾倒（environmental dumping）；另一方面，則又將由於相對貧窮的關係，只有在「靠山吃山、靠海吃海」的社會經濟邏輯下，進行環境超限開發利用，最後導致山區土石流、沿海地區超抽地下水地層下陷，以及臺灣溼地、海岸生態環境的快速消逝等等環境永續的普遍威脅（周志龍，2003：23）。種種因素在行政區劃的作業過程中，都須加以考量，並儘量作出兼顧經濟發展與環境永續經營的雙贏策略。

由於從小即在高雄地區成長，基於對家鄉的關懷與熱愛，以及有鑒於過去政府過度重北輕南，造成城鄉、南北發展失衡的情況下，決定對高雄市縣合併之問題進行深入研究。市縣合併的推動工作範籌甚廣，需在政治、產業、經濟及社會文化等各面向有周詳之考慮，才能避免市縣合併成為空洞的政治口號，也才能對南部區域的提升與發展，所有貢獻。此外，學界對於最適的生活圈規劃一直是有爭議的；加之目前探討最熱烈的選區重劃之話題，要如何讓選區重劃和行政區域重劃達到公平代表性，並能讓

² 如雲林嘉義地區，過去由於地處臺灣臺灣的邊陲，目前已成為臺灣重化工業的開發重鎮（周志龍，2003：23）。

行政區域維持完整與一致性，達到區域保障性，確保每個區域都能選出屬於該區的代表，以達到憲法所定之選區劃分基本單位，都應保障其席次，而不論其人數多寡之精神？茲將本研究目的臚列如次：

1. 斟酌行政區劃理論與劃分原則，探討最適地方產業與生活圈之行政區劃方案。
2. 藉由釐清單一選舉區劃分原則，因應選制改變後之選區重新劃分，規劃出對地方政治衝擊最小，最符合均衡原則之選區。
3. 探討行政區劃與單一選舉區劃分整併規劃之可行性與優劣比較。
4. 高雄市縣合併之可行性與優劣探討，規劃符合現今政經發展與世界潮流的行政區域，提升國土運用效能與樹立都會合作典範。
5. 模擬分析合併後之行政層級、人口面積、組織規劃等，以為將來行政作業參考。
6. 根據過去選舉各項數據，推估未來單一選舉區劃分與行政區劃整併考量後，對政黨與地方政治生態的影響與衝擊。

第二節 研究方法與架構

本文係以地方發展與建設為著眼點，以提升區域競爭力及國家永續發展為目標，探討我國現行行政區劃與選區劃分之缺失，並提出針砭與最適地方發展之規劃，以期行政組織能適應急劇變遷中的社經結構，進而提升行政效率與效能，並改善過去選制令人詬病的缺失，確實達到票票等值與比例代表性的功能，始可加強為民服務功能。

事實上，地方政府層級的適當設計與行政區域的有效劃分，將有助於地方的發展與建設，提升地方政府行政效能與為民服務績效；而選區劃分若能妥善且公正的劃分，則對於形成良性的政治競爭與拔擢地方優秀人

才，將有不小的貢獻；唯若落入有心人士的故意操控，恐將導致選風更加敗壞，地方派系把持政治系統，不可不慎。

基於上述認識，以下將本文之研究方法與架構述之如下：

壹、 研究方法

研究問題確定、研究範圍掌握之後，研究方法即隨之確立。研究方法會影響到研究成果，必須審慎選取。研究方法（method）與研究途徑（approach）並非同義。簡單來說，「方法」只是收集與處理資料的技術，如問卷法、統計法、分析法、觀察法等；「研究法」卻是選擇問題及資料的準則，如制度研究法、行為研究法、決策研究法等（黃耀南，1988：3）。

就研究法而言，本文採取制度（結構）研究法及系統研究法，不僅探討了地方政府之靜態組織結構，且探討了動態之組織生態系統，畢竟組織是死的，需憑藉活的人，才能使整個組織動起來。

就研究方法言，社會科學一般可分為「非實驗性的方法」（non-experimental method）、「準實驗性的方法」（quasi-experimental method）及「實驗性的方法」（experimental method）等三種；其中，非實驗性的方法有兩種：個案方法（case study）及文獻分析方法（document analysis）；準實驗性的研究方法包括：抽樣調查（sample survey）調查訪談（survey interview）比較研究方法（comparative）實地觀察方法（field observation）及測驗（test）等；實驗性的研究方法則包括：控制群的設計、模擬研究法及博弈理論（game theory）等（黃耀南，1988：4）。

本文採用之研究方法計有五種，係針對每一章節的研究內容，採取不同的方式，有時候也將兩種以上的方式交叉使用，不限於只用一種。

（一）文獻分析法

首先蒐集與本文相關的報章、期刊、雜誌、民間智庫、及官方網路上

的所公佈的資料，如：國內學位論文、學術論文，研討會上專家學者發表之文章，或事後彙集而成的論文集與國內外有關行政區劃與單一選區劃分相關之資料；臺北市與高雄市改制為直轄市之資料、以及兩者現行的組織架構、員額編制與財政預算等情形。

將蒐集得到的中英文相關文獻資料，如書籍或期刊論文，進行分類，包括國內外探討行政區劃應用於實際之相關文獻，我國有關選舉區劃分及法規，利用文獻分析法，探討其立論的基礎與重點，相互比較其中之異同，找出其優缺點，並將專家學者過去曾提出過的行政區劃理論，如：資源分配論（或稱資源論）、政治發展理論（或稱發展論）、管理經濟理論（或稱管理論）、控制幅度理論（或稱駕馭論）、國土計畫理論（或稱計畫論）以及行政區劃的劃分原則，如人口、歷史、地理、交通、經濟、文化、都會及政治等原則加以探討、分析，並將之應用於本文之中，以為高雄市縣合併的行政區劃與單一選區劃分之重要參考。

（二）實務個案研究法

參與相關座談會與研討會，和與會學者專家討論請教相關問題與意見，並深度訪談該地方首長、其幕僚人員或中央主管機關之主管及其幕僚人員，深入了解中央與地方實際操作情況，兼觀察地方政府行政運作情況齊其所提供之各項服務，以獲得實務上之了解，避免淪為紙上談兵，期能對實際行政運作有所益。

（三）法制研究法

本文將從憲法本文、憲法增修條文、行政區劃法草案、國土規劃法、地方制度法、財政收支劃分法等有關行政區劃的法則，探討目前臺灣行政區劃法制方面的準備是否周詳。從法理的角度來找出臺灣行政區劃的缺失，並從學理的角度規劃臺灣行政區劃與單一選舉區劃分的最佳劃分方案與最適行政區規模，並提出研究建議，以求畢其功於一役。

貳、研究架構

本研究旨在探討「行政區劃」與「單一選舉區劃分」之關係，藉由理論之建立與原則之確立，提出針對高雄市、縣整體政治生態與自然人文生態之最適劃分方案。

茲以圖 1-1 表示本文之主要研究架構，透過學者專家所提出的行政區劃理論，建立行政區劃的劃分原則後，考量臺灣的生態究竟適合何種行政區劃理論，並參酌行政區劃之劃分原則，以進行行政區域之調整。唯因台灣區域性民意代表採用單一選區，在調整行政區域時似宜增列此一因素之最大相容性，以使單一選區對政治生態之衝擊降至最低。質言之，嗣後行政區劃將以如何建構單一選區為最重要之規劃原則，再分別檢視高雄市縣的行政組織設計，以探討最適合高雄市縣合併之後的行政區域調整方案後，輔以單一選舉區劃分原則，規劃出最符合高雄市、縣合併後之單一選舉區劃分方案，最後提出最適合高雄市、縣合併後的行政區劃調整建議。

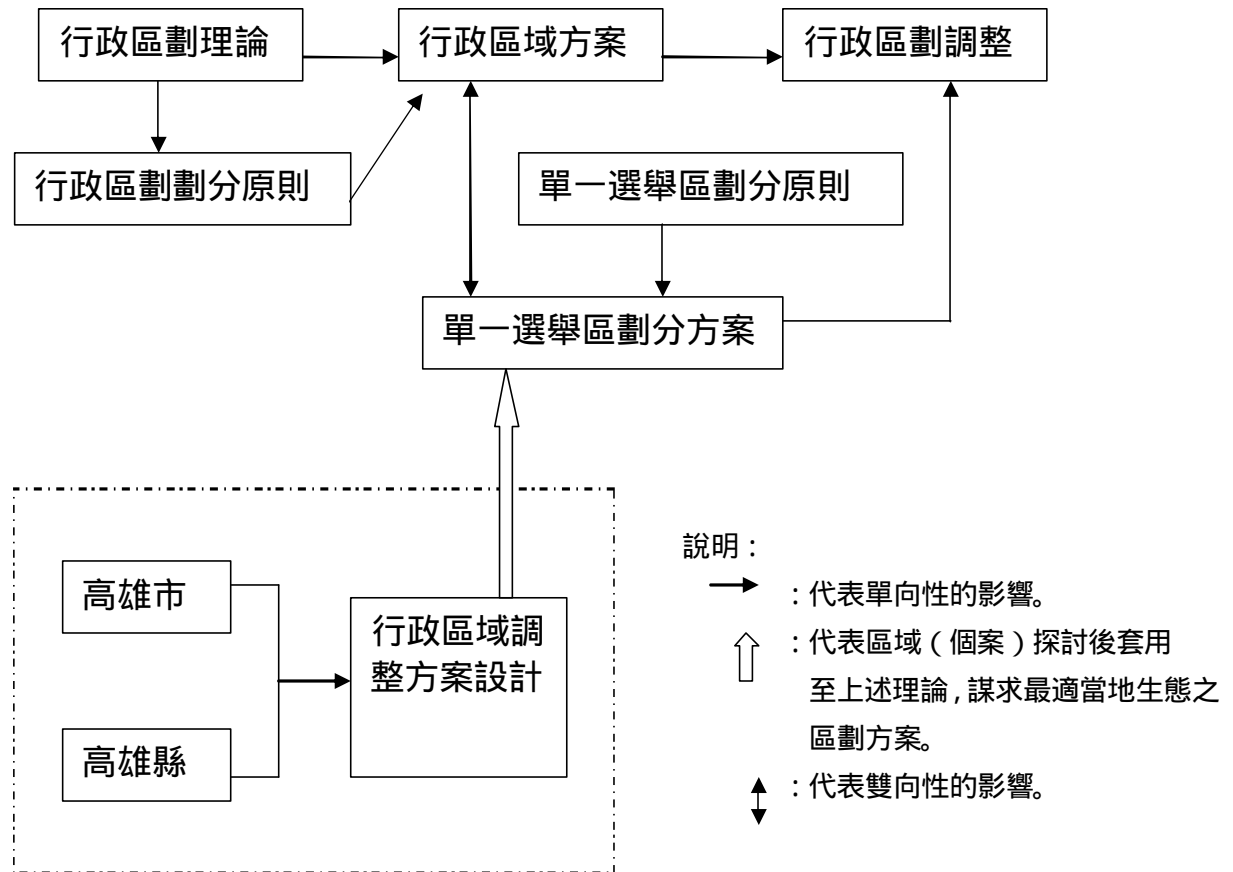


圖 1-1：研究架構

資料來源：作者自繪

第三節 研究範圍與限制

本研究過程深受其範圍之影響，而期限制應左右論述之學術價值。

壹、研究範圍

任何政策在形成之前都必須經過詳細的探討與沙盤演練，聽取專家學者的建言，透過問卷和深度訪談深入問題核心，並探討、分析比較各方案之優劣，再輔以法制規定；行政區劃和選區劃分牽涉層面廣，牽連人事多，本文將針對高雄市縣合併的需求性與可行性進行研究探討，地方首長與中央主管機關對於合併所持看法如何，以及合併之後效率是否提升，選風是否有所改善，「傑利蠶蝥」的情況是否會降低等加以探究。

貳、研究限制

縣市合作已成時代潮流，過去單獨縣市各自努力的情況，已不敷未來國家政治經濟的快速變遷之需求，遑論與世界各頂尖城市競爭，可能連並駕齊驅都顯得困難重重，臺灣學界與政界業以注意到此一時代潮流，紛紛提出臺北縣市合併、臺中縣市合併及高雄縣市合併等方案，迄今對於高雄市縣的合併的問題，卻少有人做過探討，針對其合併之後的選舉區重劃做過深層的研究，並提出適切方案之研究報告，更可以說少之又少，文獻探討資料不多。當然，有些論文是利用相關理論，針對整個臺灣做出合理的行政區劃方案，也有針對臺中市縣合併提出評估與探討，只是在時空變換之下，政策隨著時間改變，法律也會將不合時宜的法條刪除，增加新法條，社會、經濟因素都在變換，導致有些研究論文因年代久遠，遽失參考價值。

此外，行政區劃和單一選區劃分事涉專業性與高度政治性，預期將會遭受政治既得利益者阻撓，而喪失永續發展的規劃空間。事實上，臺灣有關行政區劃的法制尚未完成、選民與政治人物之民主素養仍未提升、縣市首長各懷鬼胎、各自盤算，政黨與政治人物只顧個人利益，而將國家長遠發展拋諸腦後等現實面之問題，恐非學術學術研究所能輕易撼動；而國外經驗雖可參考，卻不一定符合臺灣特殊的政治系統與生態環境。以上種種因素都將造成本研究之困難與挫折。

第四節 相關文獻探討

本研究涉及文獻尚稱豐富，對研究之進行頗有助益。

壹、相關專書及專文探討

黃錦堂（1995）在《行政區劃設計暨相關法制調整之研究》一書中探

討行政區劃設計暨相關法制調整，比較過去四十多年來，各家曾經提出的行政區劃方案，分析其優劣，並整理出四大類型方案；指出常見的兩大類心態³，接著指出臺灣地區學界的初步共識（包括：都會區縣市合併、鄉鎮合併等等）。

蔡學儀（2003）在《解析單一選區兩票制》中，將單一選區兩票制的理論種類和分析做了詳細的解說，並逐一介紹該制在世界各國實施概況，然後評估該制在臺灣是否適用，他也提出了應用於臺灣時，該有哪些配套方案。

紀俊臣（2004）的《地方政府與地方制度法》，則將二十世紀英國民選式地方政府結構之變遷和日本「廣域行政」概念及理論的形成與發展做了研究比較，並將之利用推廣到臺灣行政區劃上，提出行政區劃的原則與方法。另外，也對憲法與地方制度法對行政區劃法制之保留意義做出分析與解釋，提供中央主管機關未來制定行政區劃法制一個基礎，並提出永續發展之建議。書中也對台中縣市合併升格為直轄市之可行性做出分析與建議；〈單一選舉區劃分與行政區劃〉（2005）剖析選區劃分與行政區劃間的政治權力分配，並將選區劃分的原則及方法、執行機關，做出詳細的定義與說明，提供臺灣未來選區劃分與行政區劃一個思考的新方向；〈一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整〉（2006）針對臺灣久未調整之行政區域做出針砭，並提供行政區劃可行方案模擬，提昇臺灣未來區域競爭力。

鄭喜夫（1999）〈臺灣行政區劃之沿革〉一文，將行政區劃從宋元、明清、日據時期到光復以來的發展沿革演變，做歷史性的探索與整理，據此歸納出行政區劃的歷史經驗供參。

劉道義（1997）《為什麼要廢省？我國行政區的檢討與調整》，除對行政區劃的理論原則及制度加以探討外，亦完整地整理我國行政區的歷史沿

³ 一是消極說，認為臺灣行政區域無法改善臺灣之政治發展，一切只須政治人物誠信行事，以及各級、各個地方政府之人事、財政、權限充分得到保障即可。與此相反，積極說主張大幅行政區劃能帶來相當大的行政效率，且開展出全新的政治發展。

革，並分期論述在當時的時空背景下，行政區劃的劃分理論與其優缺點；《臺灣新地理》(1999)則根據行政區劃分之原理原則，輔以各國行政區之實證經驗，針對行政層級與直轄市的劃分是否合理等問題，提供詳細解答，並提出周延、合理的調整與改革方案。

Eran Razin and Greg Lindsey (2004) 兩氏所撰的“Municipal Boundary Change Procedure: Local Democracy versus Central Control”⁴，分別從以色列、加拿大、歐洲民主國家、美國印第安那州有關地方自治團體或地方行政區域合併過程的先例，比較、分析、探討地方行政區域調整過程中兩各主要思維體系「地方民主論」(Local Democracy)與「中央控制論」(Central Control)的一些問題。其探討重點著重於地方行政區域調整的程序與方式 (procedures) 的類型 (categories) 的探討⁵。

貳、相關論文

有關行政區劃的國內相關學位論文，依時間臚列如表 1-1⁶：

表 1-1：國內行政區劃相關學術論文一覽

時間	作者	學校/學位類別	論文題目
民 63	黃敏恭	政大/碩士論文	大臺北都會區行政區劃問題之研究
民 66	陳昭峰	政大/碩士論文	臺北市行政區劃調整之研究
民 68	洪東煒	中興/碩士論文	臺灣地區行政區域建制之研究
民 73	姜雍熙	政大/碩士論文	新竹市與嘉義世改制之行政問題研究
民 76	黃華倫	政大/碩士論文	臺北都會區行政體系之研究

⁴ “Municipal Boundary Change Procedure: Local Democracy versus Central Control” — 文係收錄在 MAX BARLOW 與 DORIS WASTL - WALTER 編撰 *New Challenges in Local and Regional Administration* (2004), 論文集, 第三章, pp.37-55。

⁵ 徐吉志編譯, <地方行政區域調整的程序 - 地方民主論與中央控制論的思辨>, 《中國地方自治雜誌》, 第九期, 第五十八卷, pp.35-46。

⁶ 部分論文年代已久, 實務部分恐不符現今社經發展與時代潮流, 但理論部分仍有參考價值, 故仍臚列表中, 以供本研究作為參考依據。

民 76	王志強	淡江/碩士論文	高雄市所屬行政區劃重新劃分之研究 - 注重多元目標規劃探討最適規模
民 76	何金銘	中山/碩士論文	高雄市行政區域劃分之研究
民 82	黃政全	政大/碩士論文	臺北市都會區行政區劃之研究
民 82	李淑惠	臺大/碩士論文	臺灣地區行政區域調整發展過程與策略之研究 - 兼論台北都會區之發展經驗
民 88	黃明勇	政大/碩士論文	臺灣地區行政區劃調整之研究
民 89	游慶忠	文化/碩士論文	日本廣域行政之研究 - 以市町村合併為中心
民 90	廖麗玉	暨大/碩士論文	臺北地區的行政區劃與鄉鎮市自治
民 91	陳文雄	東海/碩士論文	行政區劃調整之研究 - 以台中縣市改制直轄市為例
民 92	黃瑞琪	東海/碩士論文	臺中縣市合併升格直轄市組織設計之研究--人力資源管理理論之應用
民 92	凌聖凱	南華/碩士論文	臺灣地區行政區劃之研究一以治理取向之觀點
民 93	葉智章	東海/碩士論文	臺中縣市合併升格直轄市政府機制設計之取向
民 93	黃建銘	北大/碩士論文	我國行政區劃法制化之研究

資料來源：作者整理自繪。

有關單一選區劃分的國內學位論文如表 1-2：

表 1-2：國內單一選舉區劃分相關學術論文

時間	作者	學校/學位類別	題目
民 92	黃千容	東海/碩士論文	立法委員選制改革困境- 地方政治菁英認知與態度之研究

民 92	鄭顯銘	中正/碩士論文	單一名額選舉區劃分之探討 - 以我國立法委員選舉制度為例
民 95	陳惠菁	師大/碩士論文	選區劃分對政黨生態之影響 - 以臺北市為例

資料來源：作者整理自繪。

上述之學位及學術論文或專書，有些針對行政區劃做局部或全部的探討，有些則針對選舉制度改變及選區劃分做成研究；也有人從人力資源的觀點來看待行政區域重劃，卻鮮少有人將這兩個密切相關之因素，做連結探討，本研究開創將行政區劃與單一選舉區劃分，畢其功於一役，除可更符合效能與效率之要求，更可節省節省不必要之行政浪費；此外，上開論文皆未對行政區劃之理論做出明確彙整，本研究首次將仍處於萬言堂、各說各話的行政區劃理論做出統整與分析歸納，並針對臺灣的生態，提出最適合臺灣的區劃理論，從此之後，臺灣可以不用藉著與臺灣生態不盡相同的外國經驗，規劃出不合身的行政區域調整方案。此外，城市合併以提升競爭力，早已取代縣市單打獨鬥或縣市惡性競爭的模式，臺北縣市、臺中縣市、高雄縣市合併喊的滿天價響，學術及實務上對於臺北和臺中縣市合併的討論最多，對於臺灣第二大都會圈 - 高雄縣市合併的議題，始終欠缺有力的立論基礎及數據統計，遑論合併方案模擬規劃，臺灣乃海島國家，卻對於海港都市高雄都會圈漠視已久，導致原本發展條件最優的南台灣，發展遠遠落後大臺北都會圈，甚至有逐漸被中臺灣趕過的跡象，本研究將從不同的觀點與數據推估，以提升大高雄都會區競爭力與國土永續發展的角度，連結行政區劃與單一選區劃分的各項考量因素，探討最適合高雄市縣合併的方案，並做實務的探討，提供未來合併的建議。