

第三屆地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展研討會會議論文集

公共政策與地方治理 —地方自治論文集

宋興洲 陳建仁 主編

東海大學政治學系

地方自治論文集—公共政策與地方治理／宋興洲、
陳建仁 主編 -- 初版. -- 台中市：東海大學政治
學系；臺北縣永和市：Airiti Press, 2010.06
面：公分 參考書目：面
ISBN 978-957-9104-78-4 (平裝)
1. 地方自治 2. 公共政策 3. 文集
575.07 99009802

公共政策與地方治理—地方自治論文集

主 編 者／宋興洲、陳建仁
發 行 人／宋興洲
出版單位／東海大學政治學系
& Airiti Press Inc.
總 編 輯／張芸
執行編輯／古曉凌
版面構成／吳雅瑜
封面編輯／吳雅瑜
編輯助理／張國婷、黃強

發行單位／東海大學政治學系
台中市西屯區台中港路三段 181 號
Airiti Press Inc.
臺北縣永和市成功路一段 80 號 18 樓

訂購方式／東海大學政治學系
台中市西屯區台中港路三段 181 號
電話：(04)2359-0121 分機 36200
傳真：(04)2359-0256
服務信箱：politic@thu.edu.tw

華藝數位股份有限公司
戶名：華藝數位股份有限公司
銀行：國泰世華銀行 中和分行
帳號：045039022102
電話：(02)2926-6006
傳真：(02)2231-7711
服務信箱：press@airiti.com

法律顧問／立暘法律事務所 歐宇倫律師
ISBN／978-957-9104-78-4

出版日期／2010 年 6 月初版
定價／新台幣 550 元

第三屆地方自治與民主發展：2009 年縣市長選舉與地方發展研討會會議論文集

公共政策與地方治理

—地方自治論文集



宋興洲、陳建仁主編



airiti
press.

編 者 序

地方自治（local self-government）被譽為民主政治的小學校，其對於民主轉型與深化的重要性不言而喻，因而地方政治（local politics）向來為西方政治學重要的研究領域。然而，由於國內過去特殊的時空環境的影響，致使地方政治研究始終未曾得到應有之重視。國內各大學的政治與行政相關學系無論是在教學或研究上，地方政治大多被置於邊陲的地位，較少有完整的課程規劃，亦欠缺專業研究人才的培養。

有鑑於此，東海大學政治學系（以下稱本系）為了消弭「重中央輕地方」的傳統迷思，因而特意成立地方政治組碩士班，以期累積學術研究與培養專業人才。與此同時，本系積極舉辦與地方政治和民主發展有關的學術研討會，例如：2003 年「兩岸地方政府管理比較」、2005 年「整合全球化與在地化」、2007 年「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思」、以及 2008 年「地方自治與民主發展：2008 年選後台灣地方政治」等研討會。2009 年 7 月 4 日，延續過去著重地方和民主的特色，本系舉辦以「第三屆地方自治與民主發展：2009 年縣市長選舉與地方發展」為主題的學術研討會，本書刊登的各篇論文即從此學術研討會中選出。

國內目前地方政治研究仍有許多亟待開拓的分野，因此本書的選材除強調理論與實務的結合外，同時亦注重多元性與跨領域的學術研究，因而本書的十六篇論文主要可分為「地方治理」、「公共政策」、以及「國際比較」等三個面向。這些極具企圖心與創見性的優秀學術論文的作者多為新生代學者，顯示著國內地方政治研究已開始呈現活絡的現象。希冀透過本書的出版，能夠觸發地方自治相關學術研究的更多可能性，進而對台灣的民主深化有所貢獻。

本書得以順利付梓，首先必須感謝贊助「第三屆地方自治與民主發展學術研討會」的內政部、教育部、中國政治學會、台灣民主基金會、東海大學學術發展文教基金會、以及東海大學研究發展處等單位。其次，感謝撰寫本書十六篇學術論文的各位學術界先進慷慨同意出版。復次，感謝華藝數位股份有限公司的協助，特別是總編輯張芸小姐與執行編輯古曉凌小姐的耐心服務。最後，必須要感謝擔任研究會工作人員的本系研究所碩博士生諸君，以及會後協助編輯出書的任勞任怨的趙尹詩、張國婷、黃強等助理，在此一併致謝。

宋興洲、陳建仁 謹識

2010 年 5 月 8 日

台中·大肚山麓

《公共政策與地方治理—地方自治論文集》

目次

地方治理篇

1. 宋興洲、李文堂〈從三都十五縣政策論地方民意代表性的問題〉.....7
2. 呂炳寬、張峻豪〈我國覆議制度之研究—中央與地方的比較〉.....21
3. 黃建銘〈三都十五縣與區域治理〉.....47
4. 李長晏、賴志奎〈都會治理能力之分析：以台中都會區大眾運輸為例〉.....61
5. 李俊豪〈都市治理與社會空間階層化—高雄市都市空間發展之討論〉.....105
6. 陳朝建〈地方政府透明化之分析與評估—以桃園縣龜山鄉為例〉.....119

公共政策篇

7. 紀俊臣、蔡承勸〈臺灣國土空間規劃一點多心與地方發展策略設計評析〉.....131
8. 蕭元哲〈政治市場之議題價值與企業非市場策略意涵〉.....149
9. 魯俊孟、羅奕麟〈科學園區開發案之政策網絡分析—以中科三期后里基地開發案為例〉.....161
10. 黃國敏、張碧琴〈觀光產業行銷策略規劃：新竹縣個案分析〉.....187
11. 黃信達〈台中縣、市合併升格對地方政治生態影響初探〉.....221
12. 許勝懋〈施政表現與選民投票抉擇：以 2005 年縣市長選舉為例〉.....253

國際比較篇

13. 廖舜右、許峻賓〈推動「地方特色產業」的政策比較—以日本、泰國及台灣為例〉.....281
14. 王啟明〈「新」中央與地方關係媒介的研究—以歐洲議會與其黨團分析〉.....293
15. 陳建仁、謝秉憲〈從第一波民主化國家發展審視地方自治對民主穩定之影響〉.....313
16. 余健慈〈全球化浪潮下國際移民對移入社會之影響—比較德國與台灣當前移工／移民政策與其影響〉.....325

從三都十五縣政策論地方民意代表性的問題

宋興洲¹ 李文堂²

壹、前言

面對全球政經社文大環境的激烈變遷，世界各國經常積極進行有關地方政府行政區劃體制的改革與調整，藉以消除或緩和因經濟成長、環境變遷、區域合作、都會發展等發展問題。³2008年的總統選舉，當時還是總統參選人的馬英九先生，即提出「三都十五縣」的政見，作為行政區劃改造工程的基礎，成為台灣自1948年後最重大的國土及行政區域調整計畫。⁴行政院在回覆立委王幸男針對三都十五縣的質詢中，表示三都十五縣之規劃，將有助於解決台灣區域發展失衡、培養城市競爭力，並強調具有競爭力的城市，不但具有提升住民生活品質的能力，更會對國家經濟發展有重大貢獻。⁵此外，台中縣市升格的問題也是馬英九總統當時的競選承諾，在這樣的背景下，地方制度法修正案（以下簡稱地制法）歷經審議，全案終在98年4月3日，透過協商的方式，修正通過，主要修正與增列內容整理如表一。我國行政區域的新一波重新劃分，有了最基本的法源依據。

但是，有關行政區域劃分，並非只需修訂地制法而已，行政區域劃分法、財政收支劃分法，以及相關地方公職人員任期、改制日期、縣及鄉鎮市自治法規、組織員額等等，都必需配合修改。最重要的是，行政區域的調整，也絕非單單相關法條修正或僅是如前述行政院長所表示有利於區域發展而已，還應該顧及民主政治的基本原理，特別是在三都十五縣劃定之後，若從選區劃分與中央民意代表的分佈來看，由於屆時三大都會區人口將超過全台灣的一半，將形成中央民意代表集中於三大都會區，而其他縣市代表性明顯不足的問題。而這樣的現象，似乎有悖於民主政治之發展。當強調三都十五縣的區域發展平衡重要性之餘，我們是不是已忘了民主政治中基本的代表性（representative）問題？而過份強調行政效率與經濟發展，是否意味著可以忽視政治制度設計的基本初衷？三都十五縣的區域劃分一旦確定，若選區之劃分再以現行計算方式，是否愈加造成都與縣之表性有落差？如果，在行政區域重劃的前提下，又必須消弭代表性的問題，是否有何種配套措施？因此，有關三都十五縣的實施所涉及的地方民意代表性問題，實有研究之必要性。也希望透過本文的討論，能導引出，在行政區域重劃、又必須消弭代表性問題的前提下，一些配套的措施。

本文內容之安排，先從行政區劃的相關討論開始，進而討論三都十五縣政策之發展，

¹ 東海大學政治學系教授

² 東海大學政治學系博士班研究生

³ 江大樹，2006，《邁向地方治理：議題、理論與實務》。台北：元照，頁144。

⁴ 自由時報，2009.04.04，〈三都十五縣 馬大選政見〉，版A02。

⁵ 詳細內容，請參閱立法院，2009.01.14，〈立法院公報〉，第98卷，第3期，頁14。

以及地方制度法修訂後之問題與爭議，最後再從民主政治代表性的意義，來討論三都十五縣的政策，進而導引出本文之結論。

表一：地方制度法修法內容

	法條內容
第七條	「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區〔以下簡稱鄉（鎮、市、區）〕之新設、廢止或調整，依法律規定行之。 縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制為直轄市者，依本法之規定。 村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之。」
第七條之一	「內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，應擬訂改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣（市）政府意見後，報請行政院核定之。 縣（市）擬改制為直轄市者，縣（市）政府得擬訂改制計畫，經縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之。 縣（市）擬與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，相關直轄市政府、縣（市）政府得共同擬訂改制計畫，經各該直轄市議會、縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之。 行政院收到內政部陳報改制計畫，應於六個月內決定之。」
第八十七條之一 （新增）	「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。 改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。 前項直轄市議員選舉，得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區；直轄市議員選舉區之劃分，應於改制日六個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第三十七條第一項但書規定之限制。 改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長，應於改制日就職。」

資料來源：整理自立法院，2009.04.15，《議事記錄》，第98卷，第17期，頁96-97。

貳、行政區域重劃之討論

行政區域的劃分，是國家結構體系的一種安排。國家或地區根據政治體制、經濟發展和行政管理的需要，遵循有關法律規定，並充分考慮政治、經濟、歷史、地理、人口、民族、文化、風俗等因素，按照一定的原則，將一個國家的領土劃分成多個層次與大小不同的行政區域，並在各級行政區域設置相對應的地方政府機關，實施行政管理。而行政區劃的理由，大抵可區分為以下幾個部分：（一）歷史因素：也就是說今日的行政區劃，大多繼承前代之行政區劃，因此只是進行微幅的調整調整；（二）行政上的理由：國家往往為了治理上的方便，將全國領土劃分為若干行政區域，並各設地方政府分層負責，以提高效

能；(三)範圍的釐定：地方政府權力的行使必需有明確之轄境區域，以為其行政措施的目標與範圍；(四)責任之確定：地方政府區域之劃定，不但使其權力行使範圍確定，也使地方各級機關之責任確定；以及(五)居民之確定：劃分地方行政區域，即可確定居民的歸屬及地方政府服務的對象。(六)財源之確定：劃分地方政府區域後，可確定地方政府取得財源及分配財源的範圍。⁶

從上述因素檢視我國現行之行政區域劃分，中央與地方層級的區隔，主要就是政府遷台之後，沿襲原有中國大陸之制度，長期採用中央、省（直轄市）、縣（省轄市）、鄉鎮區（縣轄市）的四級運作模式；而行政區域的劃分，則是以日據時代為基礎，在 1950 年開始實施地方自治之時，進行整體的縣市與鄉鎮行政區劃調整。直到凍省、以及地制法制訂之時，雖然我國地方政府的層級獲得明確定位與規範。然而行政區域的調整，卻是超過 50 年不變，只有台北、高雄兩直轄市及新竹、嘉義兩省轄市的升格。此外，凍省雖名為調整地方政府三級制的疊床架屋，但卻產生中央收編地方權利、直轄市與縣市不同級、地方政府間協調機制失靈等問題，顯見台灣的地方自治體規模仍有調整之必要性。⁷為此，即使凍省之後，各界基於不同之理由，持續存有行政區域重劃的呼籲。

2000 年民進黨執政後，陳水扁總統陸續召開經濟發展諮詢委員會與政府改造委員會，針對行政區劃的議題，曾提出「二級制政府」的改造方案，其中即涉及行政區域的調整。即使如此，綜觀整個民進黨執政時期，對於地方行政區域劃分，並無明顯之改革作為。從事實層面來看，就台灣的人口與面積而言，若維持當前 25 縣市的行政區劃，恐怕許多縣市都將面臨轄區、人口規模過大的有效治理問題。尤其是，地方政府行政區劃的考量與依據，還需視各都會區或地方生活圈的實際政經發展狀況而定。⁸基於此，有學者即從提升政府競爭力來探討行政區域重劃的必要性，認為一國經濟的穩定成長，必須仰賴國家競爭力之提升，而國家競爭力提升之成敗關鍵在於能否體察政經環境變遷，迅速調整政府行政體質。⁹

此外，若從地方永續發展的角度來看，台灣現階段的行政區劃，由於許久未有調整，因而無法對應地方生態的變遷；加上數十年未有整併動作，而出現地方資源分配不均；再者，區域重劃久未實施，地方政府的自治管轄與事實不符，同時也出現各縣市人口分佈不均的情形。這些問題，皆突顯出行政區域實有必要重新劃分。至於劃分的依據，應以如何提升服務品質為最高原則，而劃定之考量基礎，則在於如何符合地方生態之變化，以因應

⁶ 薄慶久，1996，〈多省制的省思與設計〉，《國家政策雙週刊》，第 149 期，頁 46-48。轉引自蕭家旗、楊龍士，2002，〈都市發展趨勢與行政區劃之研究〉，收錄於蘇永欽主編，2002，《地方自治：落實人民主權的第一步》。台北：新台灣人基金會，頁 193-194。

⁷ 陳建仁，2007，〈中央集權政府的地方分權化近程之探討——從日本經驗審視台灣改革方向〉，收錄於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理——陳陽德教授榮退紀念論文集》。台北：時英，頁 589。

⁸ 同註一，頁 149。

⁹ 席代麟，2005，〈行政區域重劃與金馬離島自治組織的重構〉，收錄於施正峰、楊永年主編，《行政區域重劃與遷都》。台北：國家展望文教基金會，頁 169。

資源的合理分配，尤其對於實施地方自治的國家，更應落實區域自主的本質，排除人口分佈之失衡現象。¹⁰

另外，也有學者認為，雖然台灣現代交通發達、通訊器材使用便利，各行政區的空間距離已大幅縮小，卻也造成人口更加集中主要都會區，導致城鄉差距更加擴大；此外，地方政府的財政能力礙於法規的限制明顯薄弱，而且行政業務相關的資訊量和業務量激增，專業人才以及公務人力明顯不足；加之地方政府之間對於議題合作的能力過於欠缺，無法應付瞬息萬變的地方事務發展。以上種種問題的解決，實有必要透過進行行政區域改革。更甚者，強調行政區域合併對台灣而言，除了提升政府的效率與效能外，也可藉由跨縣市問題的協力治理，縮小區域間的不均衡發展，並因此大幅節省行政支出與突破地方財政困境的效益，更能提升台灣的地方政府在國際上的競爭力，使國土利用更為經濟有效，並及早因應台灣人口結構的改變以及消除或減緩內部政治對立的情形。¹¹

基於以上種種理由，要求行政區域重劃的呼聲從未間斷。然而，過去中國國民黨（以下簡稱國民黨）政府執政時期，除凍省外，行政區域並無其他太大調整。政黨輪替之後的民主進步黨（以下簡稱民進黨）政府，雖然屢屢以行政區域重劃作為改革訴求，但礙於種種現實考量，最終也是無所作為。直至2008年現任馬英九總統上任後，為履行選舉政見，三都十五縣成為行政區域重劃的執行藍圖。

參、三都十五縣的行政區劃政策及其問題

事實上，馬英九總統於總統選舉時所提出的三都十五縣行政區劃概念，早在他擔任台北市長時即見諸於書面。他認為，當時的地方自治，存有競爭無力、治理無效與參與不足的三大問題，因而建議行政區域重新調整，而調整的方向，即為現今「三都」的雛形。¹²基本上，有關三都十五縣之規劃，立即的優點在於：（一）三都十五縣扣除連江縣與金門縣外，符合行政院十八個生活圈的規劃理念；（二）透過台北、台中、高雄三大直轄市的自治能量提升，使其成為具備國際競爭力的都會；（三）推動縣市合併，恢復當地完整之生活圈，避免行政割裂的窘境。¹³

但是，三都十五縣的規劃，仍存在著許多問題。例如，規劃內容中包括新竹縣市、嘉義縣市、台南縣市等應重新整併。這些縣市原本就各為一完整的行政區，但在1982年新竹市、嘉義市、台南市升格省轄市後，出現「城鄉分隸」情形。除增加縣市政府協調的行政

¹⁰ 紀俊臣，2004，〈永續發展與行政區域設計〉，《中國行政評論》，第13卷，第2期，頁66-69。

¹¹ 劉明德、趙永茂，2008，〈德國地方行政區域重劃的改革模式與問題—兼論對我國行政區域重劃的啟示〉，《問題與研究》，第47卷，第3期，頁151-152。

¹² 當時所提出的概念為「三都整併與地制改革」，所謂三都整併，即以將松山機場規劃於台北市為訴求，希望台中、高雄也能尋相同模式共同整併，以創造北、中、南的生機與三都的格局。詳細內容，請參閱馬英九，2002，〈地方政府與國土規劃〉，收錄於同註4，頁109-111。

¹³ 席代麟，2009，〈從三都十五縣談臺灣的行政區劃〉，《中國地方自治》，第62卷，第1期，頁11-12。

成本與人事經費外，這些省轄市的腹地不足，不利於城市規劃的長遠發展。而且，原有的同一生活圈遭致割裂，無法作出最好的整體規劃。最明顯地，就是財政能力被彼此削弱，縣市資源重複投資且無法整合，造成不要的浪費，進而造成整體國家行政資源的低效率化。儘管新竹縣市、嘉義縣市、台南縣市的合併是台灣整體發展與長期發展應有之方向，但如果縣、市合併後，原（省轄）市取消，新竹市、嘉義市、與台南市將改制為縣轄市，那麼新竹市、嘉義市、台南市將必然提出反對合併意見，因為他們未蒙其利，先見其弊。¹⁴

其次，對於三都十五縣內容上最直接面對的問題，即是質疑「為何是三都」？事實上，自地制法的配套條文修正通過以後，由於並未明訂以三都十五縣之發展為主，因此除了台中縣市於第一時間通過議會決議以外，直至本文撰寫期間，已陸續有台北縣、高雄縣市、桃園縣、台南縣市等地方政府都提出議會通過的升格計畫書，送交內政部審查。其中，台北縣若依規劃，應與台北市、基隆市合併，而桃園縣與台南縣市，更是未在「三都」的規劃中。由此可知，三都十五縣之規劃，就背負選票壓力的縣市首長而言，不但根本無法應對地方發展的需求與選民的託付，而且還被評為具有政治意圖。因此，許多政治人物針對三都十五縣的政策發表意見。例如，針對台北縣的升格案，前行政院長也是前台北縣長的蘇貞昌先生，曾宣布將回鍋參選2009年底的台北縣長選舉，對於現任周錫璋縣長的尋求連任而言，將是一大威脅。¹⁵此外，台北縣的升格案，被民主進步黨抨擊地制法之修正有政治陰謀，其目的是為民調支持度低迷不振的台北縣長周錫璋解套。¹⁶

再者，從政策本身來看，就如同「立委減半」的議題，為何是減半？依據從何而來？同樣的，為何是三都？如果每個縣市都升格不就是消弭各縣市爭取升格爭議的最簡單方法？事實上，地制法通過，賦予縣市合併的法源依據後，除了離島與東部地區無力升格外，有機會的縣市無不積極爭取，如此一來，屆時內政部如果為了政治考量而都准予升格，台灣會變得更好嗎？答案是「不會」。這裡的推理非常簡單，因為國家資源固定，能夠分給地方政府的總資源也是固定，因此院轄市與一般縣市政府之間搶資源的戰爭，是最標準的零和賽局，有某縣市贏就一定有某縣市輸。既然如此，各縣市升格戰簡直就是一場自己人打自己人的肉搏戰，徒然使行政院與內政部多了一項主宰生殺的權力而已。¹⁷其實，各縣市的財源問題無法透過升格而得到解決，而這個議題也已爭議多年。正本清源的方式，本應從財政收支劃分方面著手。如今欲以「三都」政策解決一切，實無法達到預期的效益。

三都十五縣雖說是馬總統的競選政見，但是包括國民黨大老郝柏村、王作榮等都批評這是一個不成熟、沒有充分討論、欠缺配套規畫、未經廣泛對話、不知道哪裡冒出來的重

¹⁴ 劉佩怡，2009，〈台灣行政區劃的新方向－「三都十五縣」利弊分析〉，《中國地方自治》，第62卷，第1期，頁33-34。

¹⁵ 附帶說明的是，雖然台北縣已升格為新北市，但蘇貞昌已於2010年3月宣告參選台北市市長，將與現任市長郝龍斌競爭。

¹⁶ 社論，2009.04.07，〈地制法修正後必須面對政治與財政問題〉，《中華日報》，版2。

¹⁷ 社論，2009.05.16，〈七問「三都十五縣」〉，《中國時報》，版A15。

大政策。國土規畫、行政畫分是何其重要的大事，這在先進民主國家，恐怕要經過數十回合的公聽會、多方討論、形塑共識，才可能獲致結論。¹⁸立委王幸男在地制法修正後，針對三都十五縣政策提出質詢。他認為，此政策衍生出各縣市爭著升格為院轄市，但這些爭論，乃至於政策本身，都是基於選舉策略或地方利益，卻幾乎無人考慮，地方制度根本的目的是要讓國土更好的規劃利用，讓施政和建設更有效率。這種只為短期政治算計而不顧長期發展的態度，將使未來的地方和國家發展更為困難。政府不應為了選舉考量而急於推動某些縣市的合併升格，反而應先把財政收支劃分及人事制度重新調整以達公平原則。¹⁹

前述有關三都十五縣政策的討論，主要著重於政策內容與整體制度面。本文的立場則是，除了這些層面之外，我們亦需以民主政治的原理分析。簡單的說，最基本的問題，就是代表性的不足。此處的代表性，指的是民主政治最基本「一人一票、票票等值」的政治平等概念。而本文將「票票等值」劃分為兩個層次，一是個人的代表性；另一是地方，也就是縣市的代表性。

肆、民主政治的代表性

民主政治多半以間接民主的方式呈現。在現今幅員廣闊、人口複雜的時代裡，代議政府已成為不可或缺的運作方式，²⁰而且多數人普遍認為，代表制是民主的同義詞。²¹雖然代表的產生與運作方式隨著每個國家制度的設計而有所不同，但其目的都是相同的，也就是希望透過選出菁英(elites)的方式來組成政府，提供人民更好的公共利益(common good)與服務(services)。²²一般人所熟知的政府組成方式，不外乎內閣制、總統制與半總統制，但國會則是各種民主體制中最為重要的機關。

國會的組成，雖是代議政治的呈現，但代議政府的意義不單只是透過選舉決定國會與行政部門由誰職掌與負責而已，重要的是，其運作必須兼顧權利的平等。²³所謂權利的平等，除了包含每個人的政治權利之外，同時也包括地方政府的政治權利。民主國家的國會，可簡單區分為一院制與兩院制。兩院制的國家裡，某些上議院的功能只是徒具形式，為過去君主制度下的遺物，如英國。另一方面，某些國家的上議院則可擴大代表性基礎、反映不同利益，與各個團體人民的需求。譬如，聯邦制國家的體制設計，除一院是人的代表外，另一院則可區分為「地」的代表，也就是在國家層級的立法機關中，由一代表地方的國會存在。至於一院制的國家，其國會則須同時兼顧人與地的代表性。因此，若從代表性的觀

¹⁸ 同前註。

¹⁹ 立法院，2009.05.05，《立法院公報》，第98卷，第24期，頁334。

²⁰ Michael Saward, 2003, "Representative and Direct Democracy", in Roland Axtmann eds., *Understanding Democracy Politics*(pp.52-60). Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd Press, p. 57.

²¹ 胡建平譯，Anthony Arblaster 著，1992，《民主制》。台北：桂冠，頁107。

²² Dennis C. Mueller, 1996, *Constitutional Democracy*. NY: Oxford University Press, p. 101.

²³ Bernard Manin, 1997, *The Principles of Representative Government*. NY: Cambridge University Press, p. 94.

點來討論三都十五縣的政策，以下可區分為兩個部分。

一、人的代表性

就民主運作的各項標準而言，「有效的參與」為非常重要的指標，因為任何團體的政策在實施之前，所有成員都應當有同等的、有效的機會，表達他對政策的看法。²⁴欲達此目標，選舉區域的劃分就格外重要。我國自第7屆立法委員選舉起，實施單一選區兩票制的制度。其選區的劃分，則是依據「第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則」，在現有縣市區分的基礎上，除因人口基數不足而僅分配一席席次外，其他複數名額的縣市，每位立委代表的人口數，平均都在30萬人上下。²⁵這種方式的劃分選區，已經出現「小縣大鎮」的現象，也就是若干大縣鄉鎮人口，遠遠超過部分小縣的總人口數，造成地區之間代表性的落差。²⁶

如依照三都十五縣的規劃，三都地區的人口數如表二之統計。顯然地，台北、台中、高雄都會區的人口數，已超過台灣總人口數的一半，而人口數最少的連江縣卻連一萬人都不到，屆時「三都」的「區」人口，將出現比「縣」人口還多的情形。至於選區劃分要符合人口數的代表性，勢必將是一個困難的工程，而選區劃分人口基數的改變，其結果又將可能造成三大都會區席次代表不足以及其他各縣過度代表的問題。

現行我國行政區域之規劃，是朝都會區整併的方向進行。這些地方首長與其他縣市相較，民意基礎相對雄厚，屆時就算個別不至於影響中央決策，但若相互結盟、串連，其影響力仍不容小覷，甚至成為數個「葉爾欽」，產生「葉爾欽效應」。²⁷因此，從人的代表性角度，三都十五縣的政策，不但將影響了中央民代的選區劃分，而且連帶地增大了首長的民意基礎。這將是未來必須面對的問題。若只是為了競選承諾貿然實施，卻未有全盤之規劃，結果將不但涉及整體地方自治之發展，而且整併後的地方政府無形中將強化其影響力，進而可能與中央政府相抗衡。

²⁴ 李柏光、李猛譯，1999，Robert A. Dahl 著，《論民主》。台北：聯經，頁43。

²⁵ 數字推估的依據，主要參酌〈第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則〉，以及中央選舉委員會公告之選舉人數，自行推算。相關數據，請參閱中央選舉委員會網站，<http://www.cec.gov.tw/>。

²⁶ 有關「小縣大鎮」的相關討論，請參閱陳朝建，2008，〈二〇〇八年選後的地方政治發展—以「小縣大鎮」效應為中心〉，《中國地方自治》，第61卷，第7期，頁16-28。

²⁷ 所謂「葉爾欽效應」指的是，地方民選首長以龐大民意為後盾威脅或撼動中央政府（或政策）。

表二：三都十五縣之可能人口數

都縣名	人口數	都縣名	人口數
台北直轄都會區	6,817,681	彰化縣	1,314,354
台中直轄都會區	2,606,794	雲林縣	725,672
高雄直轄都會區	2,764,868	屏東縣	889,563
新竹縣	894,859	宜蘭縣	460,398
嘉義縣	824,420	花蓮縣	343,302
台南縣	1,870,061	台東縣	233,660
桃園縣	1,934,968	澎湖縣	92,390
苗栗縣	560,163	金門縣	81,547
南投縣	533,717	連江縣	9,946

資料來源：作者自行整理於行政院主計處 2007 年之人口統計。

二、地的代表性

「人的代表性」問題也同時會產生「地的代表性」問題。上述討論中提到，「都」內「區」的人口數將出現比「縣」級還要多的情形，進而反映在各地立法委員的應選席次上。立法委員除了制定與監督國家重大政策外，另一向重要工作就是反映選區的利益。

換句話說，選區所選出的民意代表，代表的是選區人民的利益。民意代表為了能再次連任，往往必須瞭解選民的偏好，並且滿足那些偏好，甚至於對某些特殊利益做出承諾。²⁸而這樣的生態，將會產生出一個問題，那就是中央級的民意代表，往往為了選票，而關注於選區內的鄰里瑣事，諸如巷弄打通、路燈檢修等等，而排擠掉關注於全國性政策或地方縣市整體事務的時間。因此，為了使地方及少數的弱勢在中央層級的決策與代表權益能夠獲得重視，除了地方充分自治之外，另一個方式就是使地方政府與少數的弱勢能在國會中具有代表。²⁹從聯邦主義的觀點，就是為了尊重地方的獨特性與自主性，因此，在國會制度的設計上，其中一院即是代表地方的利益。我國雖然並非聯邦制的國家，但各縣市之長期劃分，已出現各縣市個別的地方意識。選區之劃分又是依行政區為原則，因此，選出的區域立法委員，為了選區（縣市）的利益與個人政治的前途，必然以爭取所屬地方利益為主要考量。

²⁸ Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes, 1999, 'Elections and Representation', in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin(eds.), *Democracy, Accountability and Representation*(pp. 29-54). NY: Cambridge University Press, p. 34.

²⁹ Nicholas Hopkinson, 2001, *Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?.* Burlington: Ashgate Publishing Company Press, p. 33.

表三：三都十五縣區域立法委員之可能人數

都縣名	人數	都縣名	人數
台北直轄都會區	21	彰化縣	4
台中直轄都會區	8	雲林縣	2
高雄直轄都會區	9	屏東縣	3
新竹縣	2	宜蘭縣	1
嘉義縣	3	花蓮縣	1
台南縣	5	台東縣	1
桃園縣	6	澎湖縣	1
苗栗縣	2	金門縣	1
南投縣	2	連江縣	1

資料來源：作者整理自第 7 屆立法委員中央選舉委員會各縣市規劃人數。

依據第 7 次修憲的內容，我國立法委員之人數自第 7 屆起變更為 113 人，區域立委共 73 人。表三為三都十五縣政策實施後，各都縣區域立法委員之可能人數。其中，「三都」人數總和共 38 人超過總人數的一半；而「三都」的個別人數也高於其他「縣」的人數。屆時，單單「台北都」，其立法委員數量將是「縣」級最大地區桃園縣的三倍以上，更遑論東部與離島地區的「縣」。倘若台北都的立法委員，都以爭取自身選區與台北都的利益為優先，必然造成排擠其他地方所獲得的資源，而結果將是：三都享受更多中央資源，其他縣則是愈形沒落。

理想的民主政治，最低限度的門檻即為有效的參與（effective participation），也就是，所有人都能平等且具有效的機會參與決策過程。³⁰基於前述的考量，本文以為，三都十五縣的政策，不但無法形成現階段政府所預期的均衡地方發展的目標，反而會因為都、縣之間在國會代表性的嚴重差距，造成資源的分配不均，對於現在原本資源就相對缺乏的縣市而言，無疑是雪上加霜。因此，當地制法修正通過之後，也難怪台北縣、高雄縣市、台中縣市、桃園縣、台南縣市、雲林與嘉義縣等地方政府都提出議會通過的升格計畫書紛紛爭取爭取升格，送交內政部審查。然而，馬英九總統曾表示，「政府對縣市爭取升格會一體適用、一視同仁，但不會統統有獎，因為國家資源就這麼多，但未能通過的縣市也不會喝西北風，政府會以區域委員會方式截長補短，並挹注必要資源，整體提升競爭力」。³¹換言之，政府本身已體認到此政策需重新評估，也瞭解整體資源的侷限性，即使全部符合資格縣市都升格，中央政府也無法完全挹注資源。

³⁰ Robert A. Dahl, 2006, On Political Equality. London: New Haven, Yale University Press, p. 9.

³¹ 陳洛薇，2009.05.20，〈縣市升格 不會通通有獎〉，《中國時報》，版 A6。