府際關係
國立暨南國際大學 公共行政與政策學系
府際關係研究中心 編輯發行
研究通訊 第九期

府際關係研究通訊第九期（民 99 年 3 月）：11-14

直轄市區長產生方式之探討：單軌與雙軌的抉擇

黃建銘

國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授

jming@cc.ncue.edu.tw

由於縣市合併改制直轄市的緣故，我國目前共有五個直轄市（媒體慣以「五都」稱之），五都的成形對於國土能否達成均衡發展以及府際關係能否穩定運作有其深遠影響，而在五都形成後，因縣原先轄境內有鄉鎮市自治團體，當與鄰近的市合併改制爲直轄市後，依照現行法制必須將原先的鄉鎮市改爲區，由於名稱的變更將連帶引發體制定位的變動，故原先鄉鎮市地方自治團體的法人格將因此而喪失，於是未來區體制的定位以及區長產生的方式，各界乃有不同的意見與看法，有認爲未來直轄市可採行區長部分民選與部分官派並存的雙軌制，未必一律依循現行法制，採行將全部區長人選改爲官派的單軌制。尤其在五都成形後，區長如何產生將牽動未來直轄市長的人事佈局與整體區域規劃，使此一議題更具有討論的價值，筆者認爲可由探討直轄市屬性轉變對「區」定位的影響加以說明，並進而分析單軌制與雙軌制的利弊，再進一步提出本文對此一議題的建議。

一、直轄市屬性的轉變對「區」定位的影響

直轄市原具有濃厚的大型城市政區之概念，然而在五都成形後，直轄市的屬性有所轉變，改制的直轄市等同一個擴大的縣，因此，直轄市由城市政區轉變爲廣域型政區，形成擁有多個城鎮群的區域，而非限於單一中心城市的政區。故原先直轄市的區乃是直轄市的進一步細分，其區劃目的在於執行直轄市市政府的各項政策，然而直轄市的型態轉變之後，區的定位亦隨之轉變，將從單純的政策執行單位轉變爲具有凝聚地方意識，強化地方發展的地域單元，以現階段台中縣的和平鄉爲例，因具有其特殊的山川地理景觀與獨特的聚落，故成爲區之後，作爲區域單元的屬性將更勝於直轄市政府的派出機關。

於是，未來區制究竟是否一律依照現行體制，或可以將原鄉鎮市改制爲區者，繼續維持其地方自治法人的地位，使若干區可以具有自治法人資格；而若干區則

無此種資格，亦即區制是否可以單軌與雙軌並存？這樣的議題在直轄市屬性改變之後，成爲另一個頗受重視與討論的議題，當然要能在單軌與雙軌的方案中採行其一，應先針對單軌與雙軌所存在的利弊得失進行分析後，始能做爲日後決策的基礎。

二、單軌「區」制的利弊探討

所謂單軌「區」制，係指改制後的直轄市，轄境內的區均爲派出機關，而不具有地方自治法人資格。依照現行法制之規範，直轄市內僅能設區，故鄉鎮市改制爲區，仍期待維持自治法人資格，若未修改現行法制，恐於法無據，故依照現行法制而言，單軌制有其合法性與正當性。

其次，當鄉鎮市改制區，成爲派出機關之後，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。

再者，城鄉發展必隨時間而不斷變化，因此，不論縣市或是鄉鎮市區的區域都應與時俱進，配合城鄉發展的實際狀況進行調整，儘管行政區域的調整不易，但比起施行地方自治的鄉鎮市而言，派出機關的區仍較易隨著城鄉發展實況進行區域範圍的調整，藉以增加促進資源的有效運用與分配實效的空間。

甚者，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，也將因改制爲區後，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爲地方黑道生存溫床的污名。

當然，維持單軌區制亦有其缺失，主要在於直轄市面積擴大且人口增加後，若僅有派出機關的設置，能否充分反映民意歸趨或將受到質疑，且鄉鎮市自治行之有年，若取消鄉鎮市自治必然換來開民主倒車的譏評，其間確實反映忽視地方基層自治價值的傾向，同時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。

三、雙軌「區」制的利弊探討

若維持雙軌「區」制，讓原先實施自治的鄉鎮市在改制爲區之後，仍維持自治法人資格，而既有的區維持派出機關，如此一來，將能減低可能產生的政治阻力，進而體現若干優點，除可表彰地方自治之重要性，使蔚爲民主政治學校的基

層民主能夠繼續維持之外，亦使首長能有長期深耕地方的情感，而住民更因參與自治而易於形塑地域歸屬感，進而凝聚地方情感，更能彰顯地方自治的價值。

然而部分區長由民選產生，新直轄市市長的權限恐有弱化之虞，其行政首長的人事權將被大幅限縮，進而影響行政首長的領導權威。又行政首長面對「一市二制」的情況，必須付出更多協調與商議的交易成本，對於行政效率恐有不利的影響，亦將使未來公務員的調動，難以由直轄市政府進行全局的掌控。

又原先的鄉鎮市若改制爲區後，仍然繼續選舉區長，則是否亦需區民代表，又將衍生爭議，凡此必然涉及修法問題，倘修法採取區民代表亦經區民選舉產生，選舉所帶來的行政成本以及社會成本仍然相當可觀，過去對鄉鎮市污名化現象恐將順勢轉移到新的區制。

再者，在「一市二制」的系絡下，維持自治法人資格的區，當面臨城鄉發展現實而有必要調整行政區域時，其政治阻力將遠較派出機關的區來得更大，故區域調整困難度將大爲升高，使直轄市轄境內的區域重劃更爲困難，也更難以反映城鄉發展的現實狀況。

另外就住民的角度加以觀察，「一市二制」恐引發住民的差別待遇效應，因有部分區採行自治；部分區卻未採行，於是當採行雙軌制後，可能產生未實施地方自治的區亦想比照維持自治的區而希望擁有地方自治法人資格，並實施地方自治，藉此增設地方行政機關與立法機關，擴大地方自治參與人員，使地方政治參與的空間變大，故即便是施行雙軌制，恐怕也很難長久維持「一市二制」的情況，蓋此種情況有可能引發所謂「二等公民」的相對剝奪感心理，對於直轄市的市政和諧也將產生不利影響。

四、未來直轄市區制之建議

綜合上述，不論係採行單軌制或雙軌制的區長產生方式，都各有利弊，尤其直轄市的人口規模究竟須達何種標準，始適合採行「區自治」似乎也未形成共識，以現今的五都而言，僅有新北市超過三百萬人，其他直轄市並未超過此一數目，故面積與人口的條件以及直轄市未來的發展方向與遠景都將成爲思考是否採行「區自治」的重要因素，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爲妥適。

考量現行鄉鎮市的劃分仍未能全然反映既定的發展現實，故改制後的直轄市轄境內的區的區域仍有重新調整與劃分之必要，爲能減少來自地方派系與地方政治勢力的不當干預與阻撓，筆者認爲現階段仍應維持單軌制，亦即區制在合併後無須附予地方自治法人資格，待各直轄市境內的「區」進行合適的區域劃分之後，經審慎評估諸多因素後，瞭解民意走向並凝聚社會共識後，再考量是否有施行區

自治之必要。若貿然採行雙軌制的區長產生方式，對於未來區的行政區域調整恐將產生強大的阻力，就直轄市的長遠發展而論，未必是最好的選擇。