

國立臺灣大學社會科學院政治學系
「政府與公共事務」碩士在職專班

論文大綱

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis Proposal

嘉義縣市合併之可行性研究

Feasibility Study on the Merger
of Chiayi City and Chiayi County

黃星睿

Xing-Rui Huang

指導教授：王業立 博士

Advisor : Yeh-Lih Wang, Ph. D.

中華民國 109 年 05 月

May, 2020

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 問題意識	6
第三節 研究方法與研究限制	9
第二章 文獻回顧	13
第三章 研究設計	23
第一節 研究流程與章節安排.....	23
第二節 訪談設計.....	25
參考文獻.....	31

表圖目次

圖 1-1	1
圖 1-2	3
圖 1-3	3
圖 1-4	4
圖 1-5	5
圖 3-1	24
表 1-1	7
表 2-1	16
表 2-2	20
表 3-1	26
表 3-2	27
表 3-3	28
表 3-4	28

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

嘉義縣市地處於嘉南平原，清代古名為「諸羅」，得名於平埔原住民之諸羅山社（Tilaocen）緣故，後於 1786 年林爽文之亂，諸羅縣軍民雖死傷無數仍堅守城池，使林爽文軍不能再度攻入諸羅縣城，乾隆皇帝為褒揚全體官民之忠義精神與奮勇表現，遂取「嘉其忠義」之意，取名為「嘉義」，爰「諸羅縣」於 1787 年改名為「嘉義縣」。時至第二次世界大戰後，國民政府於 1945 年接收臺灣，嘉義市由日治時期之「州轄市」改制為「省轄市」，1950 年臺灣調整行政區劃，嘉義市降為「縣轄市」，成為嘉義縣內唯一之縣轄市，並置縣治於此。

1982 年 7 月 1 日嘉義市恢復升格為省轄市，由素有「嘉義媽祖婆」之稱的許世賢（無黨籍）擔任升格後之首任市長。雖然嘉義市脫離嘉義縣編制，獨立成為一地方自治團體，但由於嘉義縣市行政區域不僅緊鄰，且嘉義市之地理位置座落恰好約於嘉義縣之中心點，地理區域完全為嘉義縣所圍繞（如圖 1-1），再加上交通因素（例如臺鐵嘉義車站位於嘉義市，高鐵嘉義站位於嘉義縣），及嘉義市為商業與服務業相對高度發展之地區，以致許多嘉義縣民通勤至嘉義市上班與購物，往來密切，因此嘉義縣市依舊密不可分，並為相互依賴之生活圈。



圖 1-1 嘉義縣市行政區域圖

資料來源：嘉義縣政府全球資訊網

承上，雖然嘉義市已於 1982 年恢復升格為省轄市，但關於嘉義縣市合併之倡議卻迭有所聞，時至 1999 年 7 月 1 日，行政院院長蕭萬長（國民黨籍）為行政院中部辦公室掛牌時，宣示推動行政區域重新調整規劃，將進行嘉義縣市合併，此舉引發軒然大波，尤其以時任嘉義市市長張博雅（無黨籍）表達強烈反對，其表示若嘉義縣市合併，嘉義市財源將變得拮据，勢必影響市政發展，並規劃於 2000 年 3 月 18 日總統選舉時併同舉辦「嘉義縣市合併案公投」，希冀藉由公投反映嘉義市民意。張市長此舉驚動中央政府，為避免影響選舉結果，同年 3 月 9 日內政部以特急公文函送嘉義市政府表示沒有合併嘉義縣市之規劃，3 月 13 日張市長向嘉義市民發表公開信，說明市政府在總統選舉當天停辦公投之原由，緣全體市民一致表達強烈反對，才能使得嘉義市安然度過此次合併風波，並獲得中央公函保證不會有合併案的實行（蔡淵梨，2007），此一爭議遂暫時平息。

2009 年 4 月 3 日，攸關三都十五縣國土重畫之法源依據《地方制度法》部分條例修正案經立法院三讀通過，時任嘉義縣縣長陳明文（民進黨籍）與雲林縣縣長蘇治芬（民進黨籍）欲聯合嘉義市市長黃敏惠（國民黨籍）共同簽署「雲嘉嘉縣市合併改制直轄市意願書」向中央政府提交合併改制案，惟遭嘉義市黃市長拒絕，由嘉義縣與雲林縣逕自聯合提案，結果未獲內政部審查會通過改制。

2017 年 5 月 23 日，「大嘉義大發展聯盟」在嘉義市幾處重要路口設置嘉義縣市合併之大型看板，看板內容諸如「縣市相嘉—資源擴大」（如圖 1-2）、「你是蛋黃—我是蛋白—更大養分的大嘉義」（如圖 1-3）以及「唇齒相依—縣市合併—共榮大利」（如圖 1-4）等，隨即造成地方熱議。時任嘉義縣縣長張花冠（民進黨籍）與嘉義市市長涂醒哲（民進黨籍）均對此表態，前者表示基於資源共享，贊成縣市合併，惟後者表示不同意將嘉義市從省轄市降格為縣轄市。



圖 1-2 嘉義縣市分久必合？張花冠槓上涂醒哲

資料來源：中國時報（2017 年 5 月 24 日）



圖 1-3 縣市相「嘉」資源擴大！嘉義市多看板喊縣市合併

資料來源：東森新聞網（2017 年 5 月 23 日）



圖 1-4 嘉義縣市合併？涂醒哲：現在討論無意義。張花冠：當前迫切議題

資料來源：民報（2017 年 5 月 23 日）

的確，在地方政府治理的策略中，縣市整併一直被視為是可以促進效率、增進平等及促使政府單位克盡職守的靈丹(Carr, 2004)，但是縣市合併是攸關上至中央、下至地方，甚至是相關法規命令之大工程，影響甚鉅，且誠如學者陳立剛副教授所言，臺灣的合併議題，常見的是政黨、中央或地方政府之官員相互討論，但關於民間的討論仍相當缺乏，應多多鼓勵民間的意見交流，才能有助於政策之細緻化。¹ 因此，對於前揭因訴求嘉義縣市合併議題之看板林立所引發之話題，為進一步瞭解相關利害關係人之反應，《時報周刊》隨機抽樣共 711 位嘉義市市民進行民意調查，結果計有 52.4%（372 人）不贊成，33.8%（240 人）贊成，13.9%（99 人）無意見（如圖 1-5）。顯見此爭議話題議論紛紛，莫衷一是，短時間內要凝聚共識恐非易事，也再度挑起嘉義縣市自 1982 年分治以來的敏感神經。

¹ 東吳大學政治學系陳立剛副教授發言於「北北基行政區域調整相關問題公聽會」（基隆市場次），2013 年 3 月 8 日。

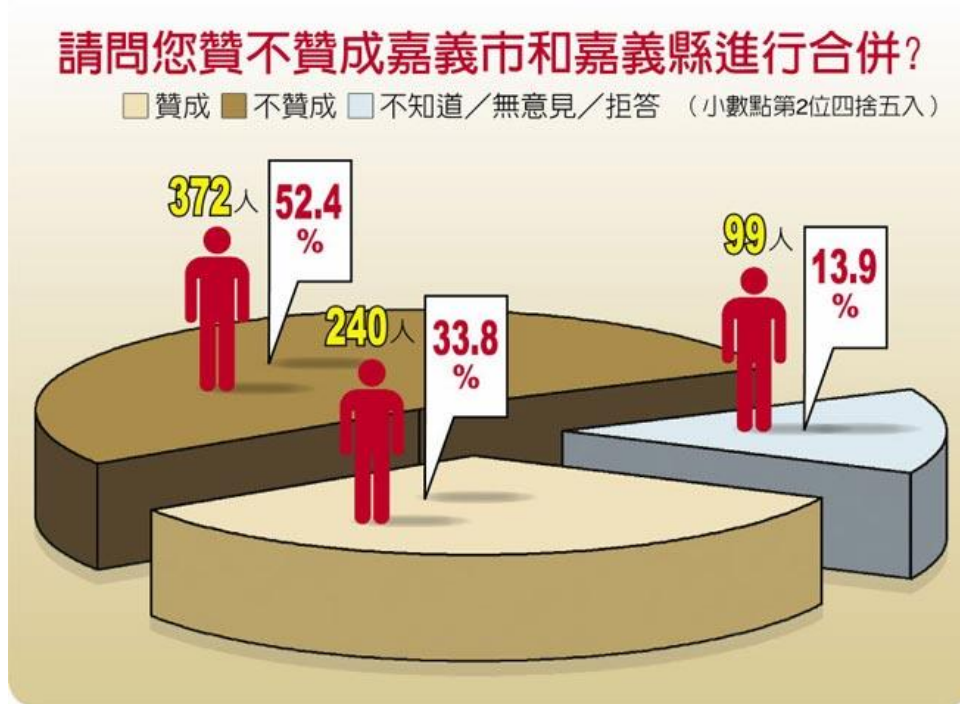


圖 1-5 嘉義市民是否贊成嘉義縣市合併之民意調查

資料來源：中國時報（2017年6月2日）

而針對此一話題，不僅在地方造成騷動，甚至引起中央之關注，2017年10月20日曾任嘉義縣縣長之立法委員陳明文於立法院總質詢時，詢問時任行政院院長賴清德對於嘉義縣市合併之看法，其回復目前有困難（Newtalk，2017）。殊料在2個月後，賴清德突以「均衡台灣」為題，宣布於2018年啟動研議臺灣行政區劃之工作（自由時報，2017），一時之間，行政區劃成為中央主管機關與地方政府之間之熱門議題，不過，此一政策似乎隨著賴清德卸任而又再度擱置。

綜上，由於筆者出生於嘉義縣，後舉家遷居至嘉義市，於前往臺南就讀大學前皆在嘉義市接受教育，對於家鄉之風土人文民情甚為熟悉，再加上長年就地方選舉之耳濡目染之下，有感於嘉義縣市合併議題似乎每隔8年至9年便會造成政壇騷動，令筆者欲深入探討，爰訂定本研究之研究目的如次：

- 一、嘉義縣市合併之可行性，與其可能產生的之問題與影響。
- 二、「行政區劃」與「縣市合併」相關法令之研析。
- 三、縣市合作機制之可行性。
- 四、學者、中央官員及地方政要對於縣市合併之看法。

第二節 問題意識

1945 年第二次世界大戰結束，中華民國政府接收臺灣，沿革中國大陸設置「省轄市」制度，將臺灣劃分出 9 個省轄市，並分為 4 個等第，分別為一等省轄市：臺北市，二等省轄市：基隆市、臺中市、臺南市、高雄市，三省轄市：新竹市、嘉義市，四等省轄市：彰化市、屏東市，省轄市數量佔當時全國 56 個當中之 9 個。

1949 年第二次國共內戰失敗後，中華民國政府撤退至臺灣後調整行政區劃，將新竹市、彰化市、嘉義市及屏東市等省轄市撤銷建制，²爰省轄市數量從 9 個降為 5 個，並劃分出 16 縣 1 管理局，³遂形成今日行政區域之雛型。

而後，臺北市與高雄市先後於 1967 年與 1979 年升格為直轄市，新竹市與嘉義市同於 1982 年恢復改制為省轄市，此後共維持 5 個省轄市長達 29 年之久，如表 1-1 所示，直至 2010 年臺中市與臺南市分別和臺中縣與臺南縣合併升格為直轄市後，僅剩基隆市、新竹市及嘉義市等 3 個省轄市至今。

² 1950 年新竹市、彰化市、嘉義市及屏東市撤銷建制，於 1951 年均改設為縣轄市。

³ 16 縣 1 管理局分別為臺北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣及陽明山管理局。

表 1-1：1982 年後臺灣 5 個省轄市一覽表

市名	改制省轄市時間	面積 (平方公里)	人口數 (統計至 2019 年 12 月)	區劃	合併升格為直轄市
基隆市	1945 年改制省轄市	132.7589	368,893	7 區	無
新竹市	1945 年改制省轄市 1950 年撤銷建制 1951 年改設縣轄市 1982 年改制省轄市	104.1526	448,803	3 區 ⁴	無
嘉義市	1945 年改制省轄市 1950 年撤銷建制 1951 年改設縣轄市 1982 年改制省轄市	60.0256	267,690	2 區	無
臺中市	1945 年改制省轄市	163.4256	1,171,222	8 區 ⁵	2010 年 12 月 25 日 與臺中縣合併升格為 直轄市「臺中市」
臺南市	1945 年改制省轄市	175.6456	782,025	6 區 ⁶	2010 年 12 月 25 日 與臺南縣合併升格為 直轄市「臺南市」

(資料來源：各市政府全球資訊網，本研究自行整理)

立法院於 1994 年三讀通過《省縣自治法》，規定省以下設縣、市，其中市即為舊制之省轄市，而該法施行至 1999 年後廢除，同年改以《地方制度法》作為行政

⁴ 1982 年 7 月 1 日新竹市與新竹縣香山鄉合併，恢復為省轄市，後劃分為東、北、香山等 3 區。

⁵ 1947 年 2 月 1 日臺灣省行政長官公署將臺中縣北屯、西屯、南屯等三個鄉劃入臺中市。

⁶ 2004 年 1 月 1 日將原「中區」與「西區」合併為「中西區」，爰行政區數量從 7 區降為 6 區。

區劃之法源依據，仍規定省劃分為縣、市。⁷惟《地方制度法》規定省轄市設定標準為人口須達 50 萬人以上，⁸經檢視現有之 3 個省轄市之人口數量均未達此一標準，考量其皆於《地方制度法》制定前既已存在，爰該法設立但書得不適用上開標準。

9

深入探究原省轄市設立標準係依據 1930 年國民政府制定之《市組織法》，¹⁰該法設立省轄市的人口門檻並不高，只要為省會或人口在 10 萬以上者，即可設立，¹¹爰 1945 年中華民國政府接收臺灣後以此依據劃分出 9 個省轄市。惟時至今日，時空背景已不復當年，臺灣現存之 3 省轄市由於是依據早期《市組織法》所設立，導致人口數量不多，於是出現例如像現在嘉義市人口與彰化市（縣轄市）人口差異不大，¹²甚至出現於 2010 年 12 月臺灣實施 5 直轄市行政區劃前，許多縣轄市人口超過省轄市之弔詭現象，諸如像原板橋市、新莊市、中和市、桃園市人口數皆大於 40 萬人，而板橋市人口數更多達 55 萬人，¹³足足超過嘉義市人口數 2 倍之多。

綜上，除了人口數量因素外，由於基隆市、新竹市、嘉義市之地理位置分別緊鄰於新北市、新竹縣、嘉義縣，再加上 1998 年省虛級化後，省轄市與縣同隸屬於行政院（內政部），爰近年來有關省轄市去留之議題甚囂塵上，其中以基隆市納入雙北、新竹縣市合併及嘉義縣市合併議題討論最多，而以基隆市與新竹市合併為主題之論文研究皆有 2 本，惟迄今仍無見嘉義縣市合併之探討著作（詳參本研究之文獻回顧），爰令筆者欲進一步釐清嘉義縣市合併之可行性。

⁷ 《地方制度法》第 3 條第 2 項：省劃分為縣、市；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。

⁸ 《地方制度法》第 4 條第 3 項：人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。

⁹ 《地方制度法》第 4 條第 5 項：本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用第一項、第三項及第四項之規定。

¹⁰ 《市組織法》於 2000 年廢止。

¹¹ 《市組織法》第 3 條：凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，得設市，受省政府之指揮監督：一、省會。二、人口在二十萬以上者。三、在政治經濟文化上地位重要，其人口在十萬以上者。

¹² 2019 年 12 月彰化市人口數為 232,259 人。

¹³ 2010 年 12 月人口數：板橋市 554,596 人、中和市 414,356 人、新莊市 402,204 人、桃園市 406,851 人。

至於有關探討嘉義縣市是否該進行合併，先論其結果無非是併與不併二種可能，不併則是維持現狀，併則是嘉義縣市合併為「嘉義市」或「嘉義縣」，如若合併為「嘉義縣」，那麼現存嘉義市勢必再度從省轄市降格為縣轄市，不難想像將會遭到嘉義市民之反彈，而即便是 2017 年同屬於民進黨籍之嘉義縣縣長張花冠與嘉義市市長涂醒哲，所持意見也是截然不同，那麼嘉義縣市有可能合併成為「嘉義市」嗎？根據《地方制度法》規定人口數達到 125 萬人以上得設直轄市，¹⁴惟嘉義縣市人口相加僅約 77 萬人，¹⁵離直轄市人口數門檻尚有約 50 萬人之差距，爰依既有法令無升格成為直轄市之可能；復依據地方制度法規定人口數達到 50 萬人以上得設「市」，依現有嘉義縣市人口數而言係超過門檻，惟這個「市」當然不是直轄市，也不是縣轄市，而是與縣層級平行的「市」，只是如果嘉義縣市合併為「嘉義市」，原嘉義縣所屬鄉鎮市悉數改制為「區」，其首長將由官派區長取代民選地方首長，想當然爾，亦將造成地方不小之反彈，更遑論地方派系與利益重新分配所引發之震撼。

誠如學者 Miyazaki(2013)所指出，在日本中央政府對縣市合併制定出法案(The Special Law for Municipal Mergers)時，地方之政治菁英所考量者，幾乎都聚焦於財政和經濟誘因，換言之，效率、成本及補助款之給予，乃至於政黨之運作，成為影響民眾支持或反對合併的主要因素，爰有關縣市合併所需探討之各項癥結與可能造成之影響及問題，錯綜複雜，將留待於本研究詳加分析。

第三節 研究方法與研究限制

壹、研究方法

本研究是以質性研究方法為主，學者對於質性研究方法之定義：「質性研究是

¹⁴ 《地方制度法》第 4 條第 1 項：人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。

¹⁵ 2019 年 12 月嘉義縣人口數為 503,113 人。

一種從整體觀點對社會現象進行全方位圖像（holistic picture）之建構與深度瞭解（depth of understanding）的過程，並非將研究現象切割為單一或多重之變相（variable），而運用統計或數字做為資料詮釋的依據（Jacobs & Razavith, 2002）。」（潘淑滿，2010：18-19），故採取質性研究方法之研究者乃透由與被研究者之交流與互動，進行深入之建構及完整的理解。

一、文獻分析法

本研究之次級資料主要是關於縣市合併、縣市合作機制、行政區劃及跨域治理等議題之相關期刊論文等文獻，將蒐集相關論著對於上述議題所研究之內容進行探討，俾透過爬梳靜態文獻資料之分析以對於研究主題進行瞭解。

二、深度訪談法

本研究欲透過深度訪談方式，補足文獻分析方式所較難獲得之研究資料，採訪對象主要為嘉義縣市前首長、地方民意代表、專家學者及內政部官員等，藉由前述訪談對象之訪談內容以瞭解嘉義縣市合併之困境、可行性及合作機制等議題。

貳、研究範圍與限制

本研究試圖從歷史脈絡之角度來探討嘉義縣市合併之可行性，主要研究範圍即以嘉義縣市為主，再從跨域治理之角度切入來探討嘉義縣市合作機制之發展。

本研究雖試圖藉由文獻資料之分析與深度訪談焦點人物等方式進行，希冀以不同角度之資料整理與分析來說明研究目的所欲探討之論點，惟本研究在各種現實環境等因素限制下，存在一些無法突破之瓶頸，試舉例說明如下：

一、研究範圍之限制：

本研究僅以嘉義縣市行政區域為限，考量每個行政區域之主體性與現實環境

之不同，爰本研究結論與發現，對於其他縣市未必能完全適用。

二、研究對象之限制：

本研究之訪談對象多為地方政治人物，其所涉入地方政經利益之深淺不一，或許對於較為敏感之問題會有所保留或避重就輕，爰在訪談資料結果之獲得，有可能僅呈現每位訪談對象主觀心證之一半上下，程度不一。

三、研究時間之限制：

本研究旨在探討嘉義縣市合併之可行性，惟其中所涉及之變數甚多，例如國家政策更替、行政區劃法尚未立法、以及攸關縣市合併之關鍵性人物—嘉義縣市首長會經選舉而進行更換等因素，爰本研究受限於目前研究時間上僅能進行短期觀察。

第二章 文獻回顧

壹、行政區劃意涵

「行政區劃」(administrative divisions) 係指國家機關為統治上的必要，或實施地方自治的便利，將全國劃分為許多政府層級或行政區域(薄慶玖，1997：45)。每個地方政府各有其一定的轄境，行政區域便是該地方政府權力行使的範圍，一個國家地方行政區域的劃分與調整，往往與其政治、經濟、社會環境的發展有關。行政區劃是國家結構體系的重新安排，根據國家行政管理和政治統治的需要，依照相關的法律規定，在考量經濟、地理條件、自然環境、歷史傳統、風俗習慣及地區差異和人口密度等種種因素後，來進行行政區域的分級劃分，並在各個區域內設置相關的地方立法及行政機關，以建立政府的有效管理(劉佩怡，2009：22)。

貳、行政區劃原因

由於各國國情不同，歷史因素與政治環境亦不盡相同，因而地方政府區域劃分的原因或理由也各不相同，大致而言，可分為下列六點說明之(薄慶玖，2000：46-48)：

一、歷史因素

世界上有許多國家擁有廣大的領土，是逐漸擴增兼併的結果，也就是說，如聯邦國是先有邦而後有國。在其未組織聯邦以前，各邦事實上便是一個國家，各自有其自己的領土，在結合為聯邦國之後，各邦仍維持其固有的地域。

二、行政上的理由

中央與地方的行政事務要施行分層授權，因地制宜，交由地方辦理，如此方能減輕中央政府的負擔，以提升行政效率。

三、範圍之釐定

地方政府權力之行使必須要有明確之區域範圍。

四、責任之確定

疆界確定後，責任自然也就確定了，誰的轄區就由誰負責，是沒有辦法推諉規避的。

五、居民之確定

地方政府權力之行使，應有其範圍及對象，方能使人民行使其政權。

六、財源之確定

地方政府的施政，必須要有財源為後盾，上級政府的補助，固為財源之一，但不是主要的。正當的財源，應來自各地方稅收及財政收入，但不論稅收或財政收入，都應有其一定之地區。是以，地方區域的劃分，不僅是劃分地方政府的統治地區與統治對象，也是劃分地方的財源。

參、現行我國法制上對行政區劃規定

依據《憲法》第 108 條第 1 項第 2 款規定，「行政區劃」事項應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；另《憲法》於第 11 章「地方制度」第一節（第 112 條至第 120 條）與第二節（第 121 條至第 128 條）分別載明省與縣之相關規定，其中並於第 128 條載明市準用縣之規定，由此可見「行政區劃」明載於我國最高位階之法律—《憲法》。

1997 年第 4 次《憲法增修條文》第 9 條第 2 項規定臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定，爰我國總統於 1998 年 10 月 28 日制定公布《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》，¹⁶將省政府改為行政院之派出機關，移除省政府原有的地方自治功能¹⁷，此條文亦同樣規定於《地方制度法》，¹⁸其後於 2018 年時，行政院院長賴清德更進一步決定自 2019 年起省級機關預算歸零與去任務化，是故臺灣省政府與臺灣省諮議會已實質裁撤，僅依照《憲法增修條文》保留其機關名號。¹⁹

綜上，並依據《地方制度法》²⁰可知，我國行政區劃制度上仍維持「五級制」一省、直轄市-縣（市）-鄉（鎮、市）-村（里）-鄰，惟實際係以「四級制」運作一直轄市、縣（市）-區、鄉（鎮、市）-村（里）-鄰。

肆、我國行政區劃發展及調整之探討

1945 年日本戰敗投降，接收臺灣之國民政府承襲日本統治時期之行政區劃，改「州廳」為「縣市」，將臺灣省劃分為 8 縣、9 省轄市；1949 年中華民國政府播遷來臺後，將臺灣省與福建省重新劃分為 17 縣、5 省轄市，共計 22 個縣市格局，其後臺北市、高雄市於 1967 年、1979 年陸續改制為直轄市，嘉義市、新竹市同於 1982 年升格為省轄市，並於 1998 年中央政府實施省虛級化政策後，我國的行政區

¹⁶ 《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》原訂施行期限至 2000 年 12 月 31 日止，後於 2000 年 12 月 6 日總統令修正公布第 12、22 條條文，該條例施行期限循程序延長至 2005 年 12 月 31 日止。

¹⁷ 《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》第 2 條第 1 項：臺灣省政府為行政院派出機關，臺灣省為非地方自治團體。

¹⁸ 《地方制度法》第 2 條第 1 項第 1 款：地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

¹⁹ 《憲法增修條文》第 9 條第 1 項第 1、2 款：省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。

²⁰ 《地方制度法》第 3 條：地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里以內之編組為鄰。

劃歷經 60 年之發展未見大幅度之調整。一直到 2009 年 4 月 15 日公布修正《地方制度法》，提供縣（市）改制為直轄市之法源，其中第 7 條明定「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。」後經行政院審議通過，2010 年 12 月 25 日共有新北市（原臺北縣）、臺中市（原臺中縣、市合併）、臺南市（原臺南縣、市合併）、高雄市（原高雄縣、市合併）改制為直轄市，俗稱「五都改制」，而桃園縣隨後於 2014 年 12 月 25 日升格為直轄市，經此變更後，我國行政區劃分為 6 直轄市、3 省轄市及 13 縣，展開「六都十六縣（市）」新時代。茲將戰後各時期臺灣（含福建省）行政區劃整理如表 2-1 所示：

表 2-1：戰後各時期臺灣（含福建省）行政區劃一覽表

	直轄市	縣	省轄市
1945 年 9 縣、9 省轄市		臺北縣、新竹縣、臺中縣、 臺南縣、高雄縣、花蓮縣、 臺東縣、澎湖縣、金門縣 ²¹	臺北市、高雄市 基隆市、新竹市 臺中市、彰化市 嘉義市、臺南市 屏東市
1950 年 17 縣、 5 省轄 市		臺北縣、新竹縣、臺中縣、 臺南縣、高雄縣、花蓮縣、 臺東縣、澎湖縣、金門縣 宜蘭縣、桃園縣、苗栗縣、 南投縣、嘉義縣、雲林縣、 彰化縣、屏東縣	臺北市、高雄市 基隆市、臺中市 臺南市、
1982 年	臺北市、高雄市	臺北縣、新竹縣、臺中縣、	基隆市、臺中市

²¹ 時另有二縣轄市為宜蘭市與花蓮市。

2 直轄市、18 縣、5 省轄市		臺南縣、高雄縣、花蓮縣、 臺東縣、澎湖縣、金門縣 宜蘭縣、桃園縣、苗栗縣、 南投縣、嘉義縣、雲林縣、 彰化縣、屏東縣、連江縣	臺南市、新竹市 嘉義市
2014 年 6 直轄市、13 縣、3 省轄市	臺北市、高雄市 新北市、桃園市 臺中市、臺南市	新竹縣、花蓮縣、臺東縣、 澎湖縣、金門縣 宜蘭縣、苗栗縣、南投縣、 嘉義縣、雲林縣、彰化縣、 屏東縣、連江縣	基隆市、新竹市 嘉義市

(資料來源：本研究自行整理)

學者薄慶玖教授認為行政區劃具有「動態可變性」，必須適應各種因素，隨政治、交通、經濟等變更而做相應的調整，並具有「不得任意變更性」，地方政府區域乃由國家或上級政府依法劃定，其劃定或變更不得擅自為之，非經國家或上級政府批准，不得任意變更（薄慶玖，1996），而根據歷史或現實而言，政治因素往往係行政區域調整或劃分之最主要原因。另外，依據學者趙永茂教授指出，行政區域的調整與政府層級的變動是兩相關連的概念，即地方政府層級的多寡與行政區域劃分具有連帶關係，並影響地方政務之推動及地方自治之成效（趙永茂，1997）。

而隨著時間的推移，地方縣市人口之差異與城鄉差距越來越大，爰有關我國行政區劃調整議題，一直是熱議之話題，舉凡見前總統馬英九提出「三都十五縣」、前副總統呂秀蓮提出「四省兩特區雙首都」、前行政院院長謝長廷提出「六星計畫」、前臺灣省省長宋楚瑜提出「五都五區」、前總統李登輝提出「七大區域」及立法委

員陳明文提出「七大直轄市」，乃至於現任總統蔡英文提出之「區域聯合治理」等構想，眾說紛紜，都是行政區劃改制主張，惟行政區劃調整涉及各行政區重劃、預算分配、選區調整及取消部份縣市及鄉鎮市選舉等議題，影響層面過大，故迄今未見全面性調整，惟亦反應出我國行政區劃亟待改善之現實。

伍、跨域治理

行政區域重新劃分係一大工程，攸關層級甚廣，其資源整合與分配影響各界利益，非短時間內可以完成的事情，為避免讓行政區域變成地方發展之阻礙，可先藉由相鄰縣市跨區域之公共事務合作以提升公共服務之品質與能力，並共同營造住民之福祉，此即臺灣當前「跨域治理」(across boundary governance) 機制之構成環境。

「跨域治理」其目的是為了解決目前因經濟發展及拜當代科技所賜，使得原有區域空間型態與規模發生重組與變化、地方基礎設施規模和社區結構發生重大轉型，進而對原有地方行政管理模式提出新的要求與挑戰的回應。而此種回應突顯出當今面對公共政策上棘手困難問題(wicked problems)和跨越部門議題(cross-cutting issues)時，跨域治理理念與機制建立之需求性與必要性(李長晏、詹立煒，1996：5)。

在政治、經濟、社會網絡及永續發展等結構快速變遷與環境趨力牽引下，促使地方政府從過去只需面對單一行政區域內的問題，演變成複雜多面向的跨部門與跨區域事務，因此地方政府逐步展開跨縣市之公共事務合作取代過去傳統競爭對立關係，並可經由民間組織(例如社區組織、非營利組織、民間企業等)之參與，結合各界力量，追求區域整合與資源配置最大效益，帶動區域整體發展。

在我國相關法制下，有關「跨域治理」實施依據主要規範於《地方制度法》第21條、第24條及第24-1至24-3條。其於第21條明確指出「地方自治事項涉及直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，

由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理」，及可依該法第 24-1 條「成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作」，並由共同上級業務主管機關優先給予補助或其他必要之協助。²²除此之外，地方自治團體尚可依《行政程序法》第 135 條：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」共同訂定行政機關之間辦理有關跨域合作事項之行政契約，並符合同法第 19 條第 1 項：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」之精神。

經由上述法條可知，跨域治理乃是由地方政府主動發起合作，而中央政府僅只是被動協助，然而地方政府彼此間，因其面臨縣市發展落差過大，影響若干縣市跨域合作意願、現有縣市合作機制尚未制度化，未能有效發揮跨域合作機能、地方自治規模不足以有效整合資源，不利區域內縣市合作之推展、政黨對立情勢及民選首長之短視，影響縣市實質合作、受限於相關主管法律及財政預算之限制等諸多現實上的問題，而使得區域合作的進展仍屬有限（朱景鵬、吳松林，2010：17）。

而學者趙永茂教授同樣指出自《地方制度法》完成立法以來，地方政府跨域合作的實質成效稍嫌不足，且其跨域合作內容多流於政治結盟的盤算，或是作為向上爭取預算的依據，並未確實依照解決地方施政困境的需求，來與附近周邊的地方政府進行策略性的跨域合作（趙永茂、王皓平，2014：29）。

承上，在我國地方政府間有限跨域合作經驗中，較為矚目且確實發揮功能性之實例係臺北市與新北市捷運路網合作案、2003 年臺北市與基隆市垃圾跨域處理

²² 《地方制度法》第 24-1 條：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。前項情形涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意。第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應制（訂）定、修正各該自治法規。共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。

合作案，以及 2001 年嘉義縣市垃圾焚化處理合作案，而這些案例似乎可作為未來嘉義縣市廣續跨域合作之參考，並將留待本研究後續探討。

陸、相關主題研究論文

有關我國省轄市，自從 2010 年 12 月 25 日臺中市與臺南市分別和臺中縣與臺南縣合併升格後，目前僅存基隆市、新竹市及嘉義市，經筆者爬梳相關研究論文，目前以基隆市或新竹市進行縣市合併為主題研究之有關論文，各計有研究北北基合併之碩士論文 2 本與研究新竹縣市合併之碩士論文 2 本，分別為賴正裕所著《北北基三縣市合併案之研究》、蔡智穎所著《基隆何去何從？--從生活世界的觀點論北北基合併議題》、劉芝青所著《新竹縣市合併之可行性研究》，以及林增堂所著《新竹縣市合併之可行性研究》，惟並無嘉義縣市合併之相關研究論文。

茲針對上述 4 本研究論文進行文獻回顧如表 2-2，可作為本研究之參考。

表 2-2：以基隆市或新竹市進行縣市合併研究之論文

出版年	作者	文獻類型	論文名稱	主要研究重點
2009	賴正裕	國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文	北北基三縣市合併案之研究	藉由文獻分析，參考美、日所運用之理論與實際經驗，並透過與該三地區行政、立法機關人員及學者專家深度訪談，試圖獲得他們想法，藉以探究及研擬適用於未來所能接受得大臺北都會市的組織架構方式。

2009	劉芝青	銘傳大學公共事務學系碩士論文	新竹縣市合併之可行性研究	以「新竹縣市合併」為觀點，針對此議題進行深度訪談並做出 SWOT 分析，提出新竹縣市合併的可行性分析與建議，以便讓未來合併時可以做為參考。
2015	林增堂	中國科技大學企業管理系碩士論文	新竹縣市合併之可行性研究	以文獻分析法及深度訪談法，針對新竹地區縣市首長、民意代表、中央機關主管官員與學者進行有關新竹縣市合併之訪談，並探討新竹縣市合併所造成正負面影響之研究。
2015	蔡智穎	國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文	基隆何去何從？--從生活世界的觀點論北北基合併議題	從「生活世界」的觀點出發，以基隆為主體，從歷史的角度探究曾作為「臺灣頭」的基隆，何以由繁華走向沒落；從人文的視野觀看基隆的美麗與哀愁，以作為基隆人的反思；詮釋「北北基合併」議題，就文化及認同觀點，尋找基隆人的自我認

				同及城市的價值，並思考 在此議題下的面向與可 能。
--	--	--	--	---------------------------------

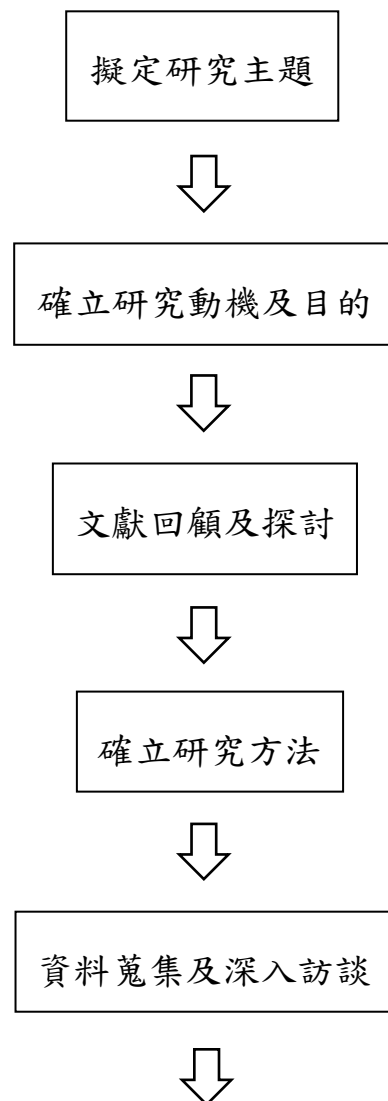
(資料來源：本研究自行整理)

第三章 研究設計

第一節 研究流程與章節安排

壹、研究流程

本研究首先擬定研究主題，接著進行研究動機與目的之確立，藉由蒐集相關文獻進行回顧及探討，瞭解所欲研究的主題並確立研究方法後，蒐集資料以進行深入訪談，將訪談內容彙整分析，最後提出研究發現與建議。本研究之研究流程圖如圖 3-1 所示：



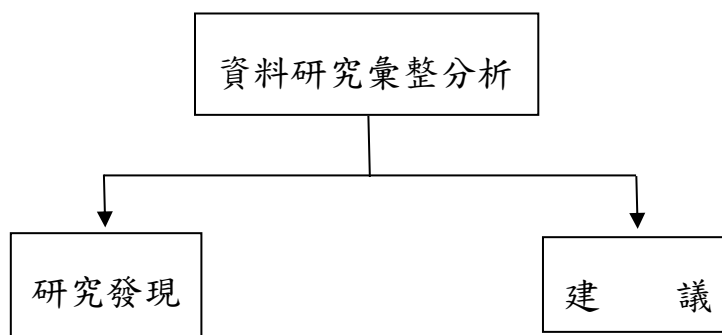


圖 3-1 研究流程圖

資料來源：本研究自繪

貳、章節安排

本研究之章節安排將分為 5 章加以論述，茲說明如次：

第一章「緒論」敘明研究動機與目的、研究方法、研究範圍及研究限制。

第二章「文獻回顧與研究設計」，進行相關文獻之回顧與探討，並擬定研究流程及選定較具代表性之訪談對象。

第三章「嘉義縣市歷史與現況」，研析嘉義縣市之歷史沿革、地理位置、自然環境、區劃人口、交通、產業結構及財政狀況，瞭解現存之差異及分歧之所在。

第四章「嘉義縣市合併可行性分析」，研析「行政區劃」與「縣市合併」相關之法令，並歸納學者、中央官員及地方政要對於合併之看法，再加上地方民意之調查，分析嘉義縣市合併之可行性。

第五章「研究發現與建議」，歸結本研究之發現，並提出諸如跨域治理與縣市合作機制之可行性等建議，希冀能提供實務運作及未來研究之參考。

第二節 訪談設計

壹、訪談方式

訪談方式一般可分為結構式訪談、半結構式訪談及非結構式訪談（潘淑滿，2010），本研究所採取的訪談方式為「半結構式訪談」，意即以較為開放與寬廣的研究問題當作訪談基礎，來引導受訪者並進行訪談，又稱為「引導式訪談」（胡幼慧，1996），其優點有三：1、在資料收集工作上，對特定議題將可採行較開放態度，常有意外收穫。2、訪談過程中，受訪者因受較少限制，將採取較開放態度反省自身經驗。3、將訪談資料進行比對或深入了解個人生活經驗做為研究動機時，半結構式訪談在運用上將是十分合適的方式（潘淑滿，2010）。本研究將透過與訪談對象詢問對於訪談題目之意見，並記錄其就每道訪談題目之回答內容，並以隱私保護原則將訪談資料內容做大意摘要，同時兼顧訪談對象對每道訪談題目之主觀性答述，即為本研究最主要之文本來源。

貳、訪談對象

本研究訪談對象為 7 位，主要為現（曾）任縣市長 2 名、民意代表（含立法委員、縣市議員）2 名、專家學者 2 名及政府官員 1 名，訪談時間預計每位約 30 分鐘至 1 小時。

本研究是基於前述研究目的以選擇較具代表性之訪談對象，第一類別為縣市長，為受到縣市合併最直接衝擊之對象，也是最具關鍵性之角色；第二類別為民意代表，即立法委員與縣市議員，當地的立法委員能提供全觀性及政策面向的意見，而縣市議員則可反映常駐基層之見解與心聲；第三類別為專家學者，藉由長期觀察地方政治專家學者之意見，以強化本研究理論層面之論述；第四類別為政府官員，透過主管全國行政區劃研析之政府官員，瞭解國家未來規劃方向及實務面之看法。爰本研究將藉由訪談上述四種不同類別之訪談對象後，將所獲得之訪談內容進行

歸納分析及整理，進而回應訪談目的中所欲探究之問題。

表 3-1：訪談名單

一、地方政府首長			
號碼	黨籍	現（曾）任職位	代號
1	無黨籍	縣市長	A1
2	民進黨	縣市長	A2
二、地方民選民意代表			
號碼	黨籍	現（曾）任職位	代號
3	民進黨	立法委員	B1
4	無黨籍	縣市議員	B2
三、專家學者			
號碼	現職	專長	代號
5	國立臺北大學公共行政 暨政策學系教授	地方政府、地方自治 與公共政策	C1
6	東吳大學政治學系副教授	公共管理、地方政府 與政治、都會治理	C2
四、中央政府官員			
號碼	現職	工作內容	
7	內政部民政司	關於地方行政制度之 規劃及研究事項	D1

參、訪談大綱

針對上述三種不同類型之訪談對象，茲分別擬定訪談大綱，如表 3-2 至表 3-4 所示：

一、地方政府首長與地方民選民意代表

表 3-2：訪談題目大綱及內容

訪談主要議題	題號	訪談題目內容
一、基本瞭解	1	請問您在嘉義地區從事或參與政治事務已有多久的時間？
二、嘉義縣市合作情形	2	嘉義縣市跨域事務推動有何阻礙之處？
	3	「雲嘉嘉區域治理平臺」的運作機制為何？能否有效解決上述難題？
	4	除了上述平臺之外，嘉義縣市治理是否還有其他合作機制？
三、嘉義縣市合併可行性之探討	5	您認為如果嘉義縣市合併會帶來的正面效益為何？
	6	反之，您認為會帶來什麼問題或影響？
	7	綜上，您是否贊成嘉義縣市合併嗎？贊成或不贊成的原因為何？
四、全國行政區劃調整之建議	8	您認為臺灣的行政區劃是否需要作通盤調整？如果需要，您有什麼建議嗎？

二、專家學者

表 3-3：訪談題目大綱及內容

訪談主要議題	題號	訪談題目內容
一、基本瞭解	1	請問您研究地方治理等相關議題已有多久的時間？
二、嘉義縣市合併可行性之探討	2	您認為如果嘉義縣市合併會帶來的正面效益為何？
	3	反之，您認為會帶來什麼問題或影響？
	4	綜上，您是否贊成嘉義縣市合併嗎？贊成或不贊成的原因為何？
三、全國行政區劃調整之建議	5	您認為臺灣的行政區劃是否需要作通盤調整？如果需要，您有什麼建議嗎？
	6	是否有國外經驗可以作為參考？
四、《行政區劃法》(草案)之看法	7	您對於《行政區劃法》(草案)有什麼看法或建議？
	8	如果《行政區劃法》立法通過，未來將「由上而下」或「由下而上」進行整併，對於可能造成行政區劃標準不一致情形，有何看法？

三、中央政府官員

表 3-4：訪談題目大綱及內容

訪談主要議題	題號	訪談題目內容
一、基本瞭解	1	請問您從事行政區劃的業務已有多久的時間？
二、全國行政區劃調整之方向	2	臺灣目前僅存 3 省轄市，未來是否有整併的計畫？

	3	行政院賴前院長提出於 2018 年啟動研議臺灣行政區劃的工作，目前的進度為何？調整的內容或方向大致是？
三、《行政區劃法》(草案)立法進度	4	據瞭解行政院院會於 2018 年 5 月 17 日通過由內政部提出的「行政區劃法」(草案)後送請立法院審議，請問目前進度為何？
	5	推動立法的過程中遇到的阻礙是什麼？
	6	如果《行政區劃法》立法通過，未來將「由上而下」或「由下而上」進行整併，對於可能造成行政區劃標準不一致情形，有何看法？
四、嘉義縣市合併之看法	7	對於嘉義縣市合併的議題迭有所聞，請問您有什麼看法或建議？
	8	對於嘉義縣市合併成為地方制度法第 4 條第 3 項「市」的可能？
	9	有關教育部對於大專院校自行整併給予獎勵或補助，那麼政府對於嘉義縣市合併，是否也會給予實質鼓勵？

參考文獻

壹、中文部分

- 王皓平、趙永茂，2019，〈日本地方自治體行政區域合併或跨域治理策略之研究：以關東都市圈為例〉，《問題與研究》，58（4）：29-68。
- 朱景鵬、吳松林，2010，〈我國區域治理發展脈絡與展望〉，《研考雙月刊》，34（6）：12-22。
- 呂育誠，2002，〈從都市發展觀點論我國市（省轄市）定位與組織設計途徑〉，《中國行政評論》，11（4）：25-66。
- 呂育誠，2018，〈行政區域重劃：理所當然的高難度挑戰〉，《新社會政策》，55：37-40。
- 李長晏、詹立煒，2004，〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉，《中國地方自治》，57（3）：4-31。
- 吳濟華、林皆興，2012，《跨域治理暨縣市合併課題與策略》，高雄市：巨流。
- 林增堂，2015，《新竹縣市合併之可行性研究》，臺北市：中國科技大學企業管理系碩士論文。
- 胡幼慧，1996，《質性研究理論、方法及本土女性研究實例》，臺北市：巨流。
- 紀俊臣，2016，〈區域治理與府際關係〉，《中國地方自治》，69（5）：3-15。
- 紀俊臣、邱榮舉，2018，《地方治理的問題與對策：理論與實務分析》，新北市：致知學術出版社。
- 席代麟、紀俊臣，2018，〈行政區劃調整法制化的演變與未來展望〉，《中國地方自治》，71（7）：22-43。
- 黃錦堂，2012，《地方制度法論》，臺北市：元照出版有限公司。
- 黃明勇，1999，《臺灣地區行政區劃調整之研究》，臺北市：國立政治大學公共行政

學系碩士論文。

湯京平、陳金哲，2005，〈新公共管理與鄰避政治：以嘉義縣市跨域合作為例〉，《政治科學論叢》，23：101-132。

雷家驥，2009，《嘉義縣志 卷首》，嘉義縣：嘉義縣政府。

趙永茂、陳華昇，2003，〈推動行政區劃，促進區域均衡發展〉，《國家政策論壇》，夏季號：63-67。

趙永茂、王皓平，2014，〈展望行政院組織改造後地方政府間跨域治理的運作〉，《公共治理季刊》，2（1）：24-32。

潘淑滿，2010，《質性研究：理論與應用》，臺北市：心理出版社股份有限公司。

蔡智穎，2015，《基隆何去何從？--從生活世界的觀點論北北基合併議題》，臺北市：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

蔡淵潔，2007，《嘉義市志 卷五 政事志（上）》，嘉義市：嘉義市政府。

劉佩怡，2009，〈臺灣行政區劃的新方向—「三都十五縣」利弊分析〉，《中國地方自治》，62（1）：22-36。

劉芝青，2009，《新竹縣市合併之可行性研究》，臺北市：銘傳大學公共事務學系碩士論文。

賴正裕，2009，《北北基三縣市合併案之研究》，臺北市：國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文。

薄慶玖，1997，〈論政府層級與行政區劃的調整〉，《人事管理》，34（3）：4-45。

薄慶玖，2000，《地方政府與自治》，臺北市：五南圖書。

貳、西文部分

Barnes, W. R. 2012. *Toward a More Useful Way of Understanding Regional Governance*.

Paper presented at the Building Resilient Regions Conference, Vienna, Austria.

Carr, J. B. 2004. "Perspectives on City-County Consolidation and Its Alternatives." in Jered B. Carr and Richard C. Feiock. eds. *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*:3-24. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Miyazaki, T. 2013. *Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda*. in <http://www.ier.hit-u.ac.jp/Common/publication/DP/DP588.pdf>. Latest update 15 October 2014. NY: M.E. Sharpe.

參、報章媒體資料

天下雜誌，第 681 期，2019 年 9 月。

遠見雜誌，第 397 期，2019 年 7 月。

Newtalk 新聞，2017/10/20，〈嘉義縣市合併？賴清德：目前有困難〉，

<https://newtalk.tw/news/view/2017-10-20/101132>

中國時報，2017/05/24，〈嘉義縣市分久必合？張花冠槓上涂醒哲〉，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170524000348-260118?chdtv>。

中國時報，2017/06/02，〈52.4%嘉義市民反對縣市合併〉，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170602000434-260107?chdtv>。

民報，2017/05/23，〈嘉義縣市合併？涂醒哲：現在討論無意義。張花冠：當前迫切

議題〉，<https://www.peoplenews.tw/news/dd7df327-d311-46ca-8c4b-188b408a0ac7>。

自由時報，2017/12/28，〈均衡台灣 賴揆拋行政區重劃〉，

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1163955>。

行政院，2018/05/17，〈行政院會通過「行政區劃法」草案〉

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/90e3901e-c5f2-402c-9057->

ca365dd383b7。

東森新聞網，2017/05/23，〈縣市相「嘉」資源擴大！嘉義市多看板喊縣市合併〉，

<https://www.ettoday.net/news/20170523/930135.htm>。

肆、相關網站

中華民國內政部全球資訊網 <https://www.moi.gov.tw>

行政院全球資訊網 <https://www.ey.gov.tw>

全國法規資料庫 <https://law.moj.gov.tw>

基隆市政府全球資訊網 <https://www.klcc.gov.tw>

新竹市政府全球資訊網 <https://www.hccg.gov.tw>

嘉義市政全球資訊網府 <https://www.chiayi.gov.tw>

嘉義縣政府全球資訊網 <https://www.cyhg.gov.tw>

臺中市政府全球資訊網 <https://www.taichung.gov.tw>

臺南市政府全球資訊網 <https://www.tainan.gov.tw>