

結論與建議

一、我國鄉(鎮、市)實施地方自治已有逾70年的歷史，確為民主化發展之寶貴資產，然而，歷來基層地方公職人員選舉選風敗壞，賄選情形嚴重，加以鄉(鎮、市)自治選舉長期以來受到地方派系勢力把持操控，選舉後則藉由民選公職人員之權限，冀能壟斷瓜分地方公共資源，將地方民主生態導向金權政治結構，民選鄉(鎮、市)長因涉賄選或貪瀆案件，致於任期中經停職或解職之情形時有所聞。黑金政治弊案不斷，已實質剝奪了人民「選賢與能」的權利，當臺灣人民以長期以來落實基層民主自豪的同時，亦難免為其中的斑斑污點而蒙羞。對於歷年來制度運作之弊端，亟待內政部針對候選人資格條件乃至於選舉制度進行必要之法律修正研析；以及法務部廉政署所屬之政風系統加強施政廉能之管控。

(一)我國鄉(鎮、市)自民國(以下未註明西元者均同)39年起實施地方自治以來，迄今已有逾70年的歷史，由於鄉(鎮、市)自治選舉是最基層的地方公職選舉，故鄉(鎮、市)民代表或鄉(鎮、市)長之選舉，亦為不少有志於投身地方公共服務之青年所參與的第一個選舉戰場，經由鄉(鎮、市)地方事務之歷練，逐漸累積經驗與政治實力，進而具備更廣闊的視野，成為地方父母官，現任的屏東縣長潘孟安先生曾任該縣車城鄉鄉民代表；現任的宜蘭縣長林姿妙女士，就任宜蘭縣長前曾歷任2屆該縣羅東鎮鎮長，即為適例。因此，鄉(鎮、市)地方自治制度的推行可謂是培育、鍛鍊民主政治菁英的搖籃。惟長期以來選風敗壞，每逢選舉都賄聲賄影，基層選舉買票賄選的文化，不僅實質剝奪了人民「選賢與能」的權利，更讓臺灣的民主發展蒙上污名。

- (二)天下雜誌第346期報導提及：南投中寮，這個以盛產柳丁與香蕉聞名的農業鄉，一度因921大地震陷入斷垣殘壁。靠著居民自力救濟與外來團體的扶助，中寮鄉民重建起家園，慢慢走出地震陰霾。然而，地震的陰霾遠離，政治上的陰霾卻揮之不去。震災後，中寮鄉先後有兩任鄉長，在重建工程中捲入貪瀆案去職。包含代理的官員，中寮短短不到5年，換了7次鄉長。「中寮鄉一年的歲收不過新臺幣(下同)700多萬元，光支出員工月薪就要500萬元，但前任鄉長在鄉公所大樓重建工程中，就強索回扣1,100萬元。鄉長與代表忙著分贓，哪有時間用心地方事務，」一名中寮鄉民無奈說道¹。這則看似荒謬、令人難以置信的鄉鎮治理現實，其實卻絕非偶發的單一事件，類似的鄉(鎮、市)長貪瀆弊案幾乎是持續不斷的在不同的弱勢偏鄉中反覆上演。106年媒體報導，花蓮縣萬榮鄉3年就換了5個鄉長，實在「用很兇」；107年媒體報導，屏東縣33個鄉鎮市長中，已陸續有9個鄉鎮市、11名首長涉弊遭停職。
- (三)分析本院自84年以來46件對鄉(鎮、市)長提出之彈劾案件，其中彈劾事由最多者為「辦理採購收受賄賂或圖利他人」，計15件，其次為「違反公務員服務法第13條²有關不得經營商業或投資投機事業之規定者」，計13件，另因「與清潔隊隊員進用等相關違失行為」而被彈劾者計有5件。另學者有針對雲林縣各鄉鎮市公所於97年7月1日至102年6月30日這5年間由最高法院判決或遭上訴駁回即由高等

¹「民意機關 陽光照不進的貪腐角落」，天下雜誌第346期報導，2006年5月10日，參見 <https://www.cw.com.tw/index.php/article/5109830?from=search>。

² 111年6月22日修正公布之公務員服務法已將本條移列為第14條，此係指彈劾當時所引據之條次。

法院判決確定之11件貪瀆案件(分別發生於該縣10個鄉鎮市公所，涉及23名公務人員)進行個案分析³，發現各鄉鎮市公所最可能觸犯貪瀆犯罪之單位依序為：1. 工程單位7案。2. 清潔隊2案。3. 財政課1案。4. 民政課1案。而針對雲林縣鄉鎮市公所涉貪人員職務分析，雲林縣鄉鎮市公所最可能涉貪人員，首要為工程單位人員(其中工程技士9人、工程單位主管2人)，其次為機關首長(即鄉鎮市長，計7人)，再者為主任秘書(2人)，最後則分別為清潔隊長、村里幹事及鄉長親屬(胞弟)等人(各1人)。至於貪瀆案件之態樣，主要可分為下列幾大類：

- 1、廠商或人民先行行賄公務員，再由公務員利用職權收受賄賂，給予方便者計有5案。
- 2、公務員利用職權，合法掩護非法，取得非職務上掌管之利益1案。
- 3、公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書罪1案。
- 4、公務員因向地下錢莊借貸無力償還，侵占公用與公益財物1案。
- 5、公務員為圖利廠商，借由職務上之權力包庇圖利廠商1案。
- 6、公務員利用職權，向廠商索取賄款，廠商因迫於公務員之強索交付賄款1案。
- 7、公務員利用職權刁難廠商，廠商主動行賄公務員1案。

(四) 相關貪瀆弊案之所以會在鄉(鎮、市)地方自治團體反覆不斷上演，究其背後原因，實與鄉(鎮、市)自治選舉長久以來選風敗壞、受制於地方派系問題根

³黃于恬、王振宇，雲林縣鄉鎮市公所貪瀆犯罪與司法判決樣態分析，文官制度季刊，第7卷第3期，104年7月，頁29-65。

深抵固有關。研究指出，在政治與經濟轉型的過程中，地方派系與財團結合為政商集團的情形相當嚴重，派系的民意代表無疑就是特權的化身，平日以服務民眾排解口角糾紛為職責，甚至以不法關說向行政機關施壓，在民意機關中問政時更以財團之利益為化身，可說是無所不包。地方派系引進黑道介入選舉或賄選的情況嚴重，而地方派系與黑道的結合完全是以一種互惠之原則建立，當地方派系候選人當選民意代表後，回饋黑道的是以經濟利益為主，例如雙方在互惠下經營一些特許事業或承攬政府建設、圍標工程、色情業、賭博電玩、賭場、地下酒家、娛樂事業、餐飲事業、環保特殊利益等獲利豐厚的行業。在代議式民主特權充斥黑、白道的共生結構下，行政人員對黑金政治的干預普遍缺少抗壓的能力，嚴重破壞現有社會常規，以臺中市為例，八大行業充斥市區，大部分經營者均有民代及黑道背景，導致行政體系也因黑金介入以致運作失衡。由於在選舉時地方派系候選人與黑金的結合很嚴重，候選人在選舉時買票可視為當選的保證，買票雖不一定能當選，但不買篤定落選，競選的秘訣就在賄選，也應驗「選舉無師父、錢撒就會有」的俗諺，即使是形象清新學經歷優秀之學者型候選人，在無派系色彩支持下還是難以當選，因此許多候選人仍深信買票對選舉有所助益⁴。而賄選即需要錢，政治人物接受財團金主巨額捐獻或與黑道交往，而在其掌控公權力範圍內給予財團金主或黑道人士特權享受作為回饋，即為黑金政治。鄉鎮市地方選舉充斥著黑道勾結政客介入，企圖藉政治權

⁴陳彥慈，地方派系與黑金政治之關係—以臺中市為例，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，94年6月。

位，干預司法，以利其逃避治安單位取締及從事特定經濟活動的保護傘，此種共生關係的發展，使地方派系與幫派組合間之界線逐漸模糊，而達到「權」、「錢」、「拳」三者相互共生的關係，已嚴重影響民主政治之正常發展。

- (五)為杜絕賄選文化及防止黑金介入政治，論者有建議，應於公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)增訂排斥條款，並針對現行鄉(鎮、市)自治選舉之選舉制度進行改革⁵。現行選罷法第26條規定：「有下列情事之一者，不得登記為候選人：一、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經依刑法判刑確定。二、曾犯貪污罪，經判刑確定。三、曾犯刑法第142條、第144條之罪，經判刑確定。四、犯前三款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。五、受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢。六、受破產宣告確定，尚未復權。七、依法停止任用或受休職處分，尚未期滿。八、褫奪公權，尚未復權。九、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。」有關候選人消極資格條件之規定，並未將「曾犯選罷法第99條與刑法第142條、第144條構成要件相同或罪刑相當之罪，經判刑確定者」、「受有期徒刑以上之刑確定，受緩刑宣告者，於緩刑期間內」、「受死刑、無期徒刑或10年以上有期徒刑之判決尚未確定及受宣告強制工作之保安處分之裁判確定，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿10年者」、「曾犯組織犯罪防制條例之罪，經判刑確定」及「曾受免除職務之懲戒處分者」等態樣(即俗稱所謂「擴大排

⁵陳彥慈，地方派系與黑金政治之關係—以臺中市為例，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，94年6月。

黑條款」)列入不得登記為候選人之範疇，尚不利於澈底杜絕黑道漂白以及淨化選風。

(六)再者，由於現行自治選舉的選舉制度為複數選區單記不可讓渡制，亦即一個選區選出一名以上的代表，而選民僅能投一票給其最偏好的候選人，無法轉讓給其他候選人，以相對得票較高的候選人當選。此種選制在小選區範圍內很容易受制於買票綁樁，而影響選舉結果，使賄選文化易於發展，在地方派系擔任推手下便造就黑金政治的盛行。論者遂有建議，未來鄉(鎮、市)自治選舉應採「全政黨比例代表制」，以杜絕買票黑道⁶：

- 1、由各政黨提「政黨候選人名單」。
- 2、票投政黨，而不投政黨提名候選人個人。
- 3、再由多數黨領銜提名的第一排名者，為鄉(鎮、市)長之當選人。
- 4、非政黨的獨立個人候選人亦可參選，視為個人政黨計算其得票率，以決定是否當選。
- 5、如各政黨得票均未過半，則採結盟過半的多數黨的第一排名者為鄉(鎮、市)長。
- 6、「全政黨提名名單」的方式，可以督促各政黨不提名黑道人士；而票投政黨，而不投個別政黨候選人，可以避免個別候選人買票；而政黨直接買票的機率非常低，如此應可杜絕黑金。

(七)綜上，我國鄉(鎮、市)實施地方自治已有逾70年的歷史，確為民主化發展之寶貴資產，然而，歷來基層地方公職人員選舉選風敗壞，賄選情形嚴重，加以鄉(鎮、市)自治選舉長期以來受到地方派系勢力把持操控，選舉後則藉由民選公職人員之權限，冀

⁶蘇煥智、葉紘麟，地方自治與地方再生，允晨文化出版，2018年9月，頁147。

能壟斷瓜分地方公共資源，將地方民主生態導向金權政治結構，民選鄉(鎮、市)長因涉賄選或貪瀆案件，致於任期中經停職或解職之情形時有所聞。黑金政治弊案不斷，已實質剝奪了人民「選賢與能」的權利，當臺灣人民以長期以來落實基層民主自豪的同時，亦難免為其中的斑斑污點而蒙羞。對於歷年來制度運作之弊端，亟待內政部針對候選人資格條件乃至於選舉制度進行必要之法律修正研析；以及法務部廉政署所屬之政風系統加強施政廉能之管控。

二、近年來多數鄉(鎮、市)自治未見顯著施政建設成效，主要係受限於財政困窘。財政為庶政之母，我國鄉(鎮、市)普遍自籌財源之能力不佳，在財政上高度仰賴中央統籌分配稅款以及上級政府之補助款，於自治財源捉襟見肘之情況下，自嚴重影響自治效能。且依審計部109年度鄉鎮縣轄市財務審核結果，超過7成鄉(鎮、市)自籌財源不足以支應人事費支出。財政部除應持續檢視現行財政收支劃分法有關統籌分配稅款分配之妥當性外，亦宜積極協助鄉(鎮、市)政府增益財政效能，並引導各縣政府對於積極籌措財源之鄉鎮市地方政府，提供相關獎勵措施。各鄉(鎮、市)公所亦宜朝向人事精簡之方向，勉力降低人事費用於歲出決算之占比。另有研究指出，現行法規授予權限之層級多未及於鄉(鎮、市)公所，致鄉(鎮、市)自治層級徒有其名，而無自治之實，此意見亦值得注意。

(一)我國鄉(鎮、市)普遍自籌財源之能力不佳，近3年度均有近9成左右鄉鎮市之自籌財源決算數占各該鄉鎮市歲入決算總額之比率未達50%：

1、107年度：若以198鄉鎮市之自籌財源決算數占各該鄉鎮市歲入決算總額之比率分析，未達50%

者，計有178鄉鎮市(占89.90%)，其中比率未達10%者，計有57鄉鎮；介於10%至30%之間者，計有81鄉鎮市；介於30%至50%之間者，計有40鄉鎮市。

2、108年度：若以198鄉鎮市之自籌財源決算數占各該鄉鎮市歲入決算總額之比率分析，未達50%者，計有179鄉鎮市(占90.40%)，其中比率未達10%者，計有54鄉鎮；介於10%至30%之間者，計有82鄉鎮市；介於30%至50%之間者，計有43鄉鎮市。

3、109年度：若以198鄉鎮市之自籌財源決算數占各該鄉鎮市歲入決算總額之比率分析，未達50%者，計有176鄉鎮市(占88.89%)，其中比率未達10%者，計有55鄉鎮；介於10%至30%之間者，計有75鄉鎮市；介於30%至50%之間者，計有46鄉鎮市。

(二)近年來雖有少數鄉(鎮、市)之自籌財源比率可達7成以上，如：新竹縣竹北市、湖口鄉、苗栗縣頭份市、彰化縣彰化市、雲林縣斗六市及麥寮鄉等，然絕大多數鄉(鎮、市)之自籌財源未及半數，更有部分鄉(鎮、市)自籌財源比率未及3%，如新竹縣尖石鄉、五峰鄉、苗栗縣獅潭鄉、嘉義縣大埔鄉、屏東縣霧臺鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉、花蓮縣卓溪鄉、臺東縣海端鄉、金峰鄉等。據財政部說明略以：

1、據洽新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣及臺東縣政府瞭解，自籌財源比率相對較低主要係因各該鄉之地理位置大多處於偏遠山區，以原住民保留地占大多數，且勞動人力普遍在外縣市發展，產業活動以農業為主，較難有多元化得開

發或開源計畫，觀光收益亦無法有效提高公所收入，導致公所自籌財源偏低。

2、惟為調劑財政盈虛，上級政府透過統籌分配稅款（含中央統籌分配稅款及縣統籌分配稅款）及補助款等財源予以協助，上開11個鄉公所於109年度僅苗栗縣獅潭鄉、屏東縣獅子鄉、牡丹鄉及花蓮縣卓溪鄉等4個鄉公所之歲入、歲出短絀，其餘7個均有賸餘，其中臺東縣海端鄉公所賸餘達3,006萬元，顯示透過上級政府財源挹注，對於多數鄉公所之財政具有相當助益。

(三)地方政府由於地方稅源自主性不足，再加上自然條件、經濟情況，就自治所需財源部分有賴於中央之「統籌分配款」和「補助款」調節財政盈虛，均衡地方發展。依財政收支劃分法(下稱財劃法)第8條第2項、第12條第2項及第16條之1第2項與中央統籌分配稅款分配辦法第7條規定，納入中央統籌分配稅款之所得稅、營業稅及貨物稅等款項，應以總額6%列為特別統籌分配稅款，其餘94%列為普通統籌分配稅款，以一定比例分配給直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)(各占61.76%、24%及8.24%)；至在縣(市)徵起之土地增值稅20%應全數列為普通統籌分配稅款，分配縣(市)。據財政部提供107年至110年中央統籌分配稅款分配各地方政府明細表顯示，近4年度中央實撥予各鄉(鎮、市)之統籌分配款數額依序為228億餘元、235億餘元、226億餘元、266億餘元，分別占當年度中央統籌分配稅款總額之8.64%、8.64%、8.62%及8.65%。

(四)財政部雖表示，以109年度中央與地方政府歲入、歲出決算數據為基礎，扣除重複列支部分(即地方歲入扣除補助收入，地方歲出扣除上級政府補助支

出)，中央與地方之收入比重為72%：28%，支出比重為74%：26%，顯見在現行中央統籌分配稅款及補助制度下，中央與地方收支規模相近、財源分配及事權劃分相當，尚無「中央集錢、集權」情事。另為因應5都升格，目前中央係以中央普通統籌分配稅款搭配一般性補助款予以調劑，挹注地方財源；基於直轄市較縣(市)職能及權責為重，以109年底直轄市及縣(市)人口所占比率(69%：31%)觀之，直轄市及縣(市)(包含鄉、鎮、市)統籌分配稅款分配比率為61.76%及32.24%(另有6%特別統籌分配稅款)，直轄市獲配之統籌分配稅款並未較縣(市)為多等語。強調現行財政收支劃分機制已儘量滿足鄉(鎮、市)自治所需財源，分配結果尚屬合理，且截至109年底止，各鄉(鎮、市)亦無債務超限情形；整體而言，鄉(鎮、市)自治財源似無不足情事。等情。

(五)惟查，學者針對現行財劃法所為之中央政府與地方政府之財政收支分配模式，進行研究及提出相關評論與建議略以：

1、廖欽福教授⁷

(1)地方財政權，乃是地方自治團體為籌措處理事務所必要的經費、所行之獲取財源並加以管理之作用。就此申論，則可發現其中包括對住民課稅的權力性質層面，避免國家侵害的防禦，乃至自律層面，要求國家保障財源的積極層面，以及居於財產管理權人地位的組織法層面。其認為，地方財政權可分為：(1)財政自主權，權利性質屬於自由權，包含財政計畫

⁷廖欽福，面對後六都時代下非直轄市地方財政收支劃分之困境與轉機-以雲林縣為實證觀察分析，月旦法學雜誌，第220期，2013年9月，第59、62-63頁。

權、財政收入權、支出權與營運管理權等。(2) 財源保障請求權：類似受益權。無論如何強調財政自律性，從地方自治實施的現狀來看，地方自治團體獲取自主性財政收入的能力實則存有界限。

- (2) 現代租稅國家，以租稅為國家主要收入來源，國家中央層次如此，地方亦應如此，所謂「自治行政，以財政自主為重心，財政自主又以課稅權為中心」。時隔多年，地方稅法通則雖然已經完成立法，但是在此框架的限制下，地方的課稅立法權受到相當限制，而國稅與地方稅的劃分也將何種稅目加以決定，地方稅的立法也由中央來加以制定，地方稅的空間相當有限。中央透過財劃法，將國稅與地方稅進行第一次的劃分，其結果乃將稅源內涵財源豐富者納入國稅，此種中央的侵奪，讓地方無從有應有財源。長期以來，地方直接課稅收入之分配權，受到中央法制上之制約，嚴重受到中央侵害與剝奪，導所所有地方自治團體在財政上，均無法以其直接課稅收入獨立自主。地方之直接課稅收入，遠不足以支應地方歲出之需求。
- (3) 我國在地方自治財政的層面上，長期屬於「患寡」（地方自治財政不足）又「患不均」（地方自治財政分配不均）的狀態，地方自治的自主性，其雖有地方自治團體存在的實體，但真正讓地方自治團體，要自我決定與自我負責，因地方財政的長久困境，往往使得地方自治淪為空談，地方自治的實踐，如海市蜃樓般的虛幻，時至今日，似乎並未改善，反而更加劇烈。

2、紀俊臣教授⁸

- (1) 縣市不如直轄市：就103年的賦稅實徵淨額言之，歲入最多的彰化縣399億元，但賦稅實徵淨額卻363億元；質言之，即使將在彰化縣內徵收的賦稅，包括國稅、地方稅，全部充作彰化縣歲入的財源，尚短差166億元，而財源最困難的苗栗縣歲入223億元，縣境徵收的賦稅淨額是347億元，短差高達124億元，占35.73%；宜蘭縣歲入194億元，境內所徵收之賦稅淨額為130億元，短差64億元，占32.98%。在臺灣16縣(市)中，除市部分(包括：新竹市、基隆市及嘉義市)財政稍好外，其他13縣中，金門縣因經營金門酒廠每年徵收稅捐達47億元，歲入123億元，雖短差76億元，卻可由金酒稅後盈餘中支付，尚有盈餘，目前銀行存款多達166億元，以及連江縣主要依賴補助款充作歲入財源外，其他11縣的財政模式，就是以中央統籌分配款為最大宗「自有財源」，其他已無明顯的自有財源可資列入歲入。
- (2) 中南部不如北部：103年北部(指北北基宜)而言，其賦稅徵收淨額為臺北市6,984億元，新北市2,210億元，基隆市446億元，宜蘭縣130億元，共9,770億元，占全國賦稅淨額的52.41%；即已超過一半有餘。如北北基宜外，再加桃竹苗(即桃園市1,847億元、新竹市748億元、新竹縣462億元、苗栗縣347億元)即3,404億元，高達1兆3,174億元，占全國70.67%。此項數字，已說明中南部資源與北部

⁸紀俊臣、黃絲梅，臺灣地方自有財源的開拓策略與政策合法化：財政收支劃分法與地方稅法通則之修正取向，中國地方自治，69卷第6期，2016年6月。

完全不成比例。

- (3) 東部不如西部：東部三縣雖然人口只占全國4.33%，土地面積卻高占28.42%，而其賦稅淨額竟祇占全國0.80%，說明東部天然景觀固然全國第一，但從事地方發展則有諸多困境。設無適當的財政條件，其地方發展必然困難；目前該三縣亟需地方公益人士的經濟支援，始克邁向都市化的國家之林。
- (4) 離島不如本島：臺灣的離島，包括澎、金、馬三縣，澎湖縣103年賦稅淨額10億元、金門縣47億元及連江縣(即馬祖)2億元，計59億元，占全國賦稅淨額0.31%；其人口數分別為澎湖縣101,758人、金門縣127,723人及連江縣12,586人，計231,987人，占全國人口9.89%；土地面積澎湖縣126.86km²、金門縣151.06km²及連江縣28.80km²，計307.32km²，占全國總面積0.84%。離島縣除金門縣財政健全外，其他澎湖縣、連江縣皆有積極輔導改善的必要，最近幾年來澎湖及馬祖皆有主張開放賭場之議，馬祖並已於101年7月間完成公民投票通過，但必要的博弈法制，卻未能及早完成立法。

3、徐仁輝教授⁹

- (1) 隨著人類生活方式的城市化，大型都會城市陸續出現與成長，都會政府在資源配置與所得重分配的角色亦隨之成長。各式各樣都會公共財，如垃圾收集、街道清潔、路燈、下水道、自來水、大眾運輸系統、交通管理、消防、治安、地方經濟管理、商業活動許可、都市區域

⁹徐仁輝，六都後中央與地方財政關係的探討，財稅研究，第44卷，第2期，2015年2月，第4-12頁。

規劃、醫療管制、國民住宅、租金管制、公園遊憩場所、地方文化習俗古蹟的保存等，皆賴都會政府的提供。地方官員以更了解市民偏好的資訊優勢，較中央政府能提供更符合需要的公共財與服務。都市居民也以所居住的都會城市特色與生活品質，而產生認同感與自豪。因此強化都會治理的必要性已日趨受到重視，財政分權趨勢也隨著全球化與都會治理的興起而更為明顯。

- (2) 財源分配的垂直不均：以102年度為例，全國稅課收入為1兆7,688億餘元，占各級政府歲入2兆4,979億餘元的70.8%，可謂是主要的收入來源。而其中最大宗為所得稅（含個人綜合所得稅與營利事業所得稅）高達7,432億元，占稅課收入的42%。其他較大宗的稅收包括營業稅、貨物稅、證券(期貨)交易稅、關稅等(年收入皆超過千億元)；地方稅收主要4大項為地價稅、房屋稅、使用牌照稅與土地增值稅，各稅合計歷年來皆未超過1,000億元（土地增值稅102年度高達1,032億元，103年又因房屋市場的冷卻而大幅減收）。稅收劃分將大宗稅收劃歸為國稅，自然出現垂直的不均現象；以102年度為例，地方自有稅課收入再加上中央統籌分配稅款，合計約為5,300億餘元，僅占全國稅課收入的三成（亦即中央分得稅課收入的七成）。
- (3) 財源分配的水平不均：88年財劃法的主要修正在於將原屬省與直轄市級收入的營業稅改為國稅，並提撥營業稅收的40%，加上所得稅與貨物稅的10%作為中央統籌分配稅款。統籌分

配稅款的6%作為特別統籌分配款，支應地方緊急及重大事項所需，由行政院依實際情形分配。另94%為普通統籌分配稅款，依該法第16條之1規定由財政部核定不同的分配比例給予直轄市、縣市、及鄉鎮(市)三類別政府，該比例訂於財政部公布的「中央統籌分配稅款分配辦法」內。如此統籌分配稅款的分配方式在制度設計上即偏重直轄市，讓縣市在爭取分配統籌款時相較直轄市處於不利的位置；以96年度為例，普通統籌分配稅款1,932億元，北高兩市即可分得836億餘元，統籌款分配方式將直轄市與其他縣市處於不平等的分配地位，是造成地方政府財政水平不均的原因之一。100年度5都成立與桃園縣升格為準直轄市，當年度的普通統籌分配稅款為1,977億元，6都分得1,261億餘元，較其他16個縣市分得的530億餘元，多出731億餘元；6都土地面積僅占全國總面積的26.7%，人口占全國的59.9%，分得普通統籌款占全國普通統籌款的63.8%，這又引起非直轄市縣市的不滿與抗爭。100年度至103年度普通統籌分配稅款分配情形，直轄市所占比率皆在6成以上。

- (4) 99年行政院修正財劃法的同時，也提出公債法的修正案，當初的構想是在財劃法難以釋出更多財源之際，考量直轄市應為其財政負責；因此該修正版本大幅放寬直轄市的舉債空間，未償還債務餘額上限訂為歲出的250%。然而如此修正，以當年度數據估算6都可以舉借債務將高達9,500億元，全國各級政府1年期以上未償債務占前3年度GNP平均值將可達55%，遠高於修法

前的48%上限；因此該修正案一直未獲得立法院審議通過。

- (六)由上開論述可知，現行財劃法關於中央統籌分配稅款之分配機制，除有重6都而輕其餘縣(市)之嫌外，亦由於作為整體中央統籌分配稅款母數之稅基未能擴大，即中央不願釋出更多的財源分配地方，作為最基層之鄉(鎮、市)政府能受分配之數額多則2億餘元，少則僅有數千萬元。加以自籌財源之能力欠佳，各鄉(鎮、市)公所之人事費負擔又極沉重，依行政院主計總處函復提供之「107-110年度各鄉鎮市及直轄市原住民區預算資料明細表」彙列各鄉鎮市於上開各年度之人事費預算數額，以及人事費占歲出總額比率情形，其中，近4年人事費預算占比均在40%以上者，計19個鄉鎮市；4年中有3年人事費預算占比在40%以上者，計31個鄉鎮市，合計50個鄉鎮市(占全部鄉鎮市數25.3%)，部分公所之人事費預算占比更高達6成以上，自難有餘裕進行經濟發展、社區發展等相關之建設。故鄉(鎮、市)公所允宜朝向人事精簡之方向，勉力降低人事費用於歲出決算之占比。
- (七)而針對目前各鄉(鎮、市)普遍存有自籌財源偏低之現象，據財政部說明，依現行財劃法第35條之1第2項規定：「地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。」作為鄉(鎮、市)自治監督機關的上級縣政府，得根據上開規定，對於努力開源具績效之鄉(鎮、市)酌增補助款，以促使鄉(鎮、市)政府提升其財政努力。目前已有宜蘭縣、新竹縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、

屏東縣、臺東縣、花蓮縣等8個縣政府實施激勵機制如下：

1、宜蘭縣：

惟為健全公所財政，提升其自籌財源，該府另訂有宜蘭縣各鄉鎮市財政業務督導要點，已針對開闢各項財源計入考核分數，並對考核成績績優者，給予由特別統籌分配稅款提撥之獎勵金。

2、新竹縣：

- (1) 有關新竹縣轄內鄉(鎮、市)公所縣統籌分配稅分配方式係按「新竹縣縣統籌分配稅款分配辦法」第4條規定辦理，相關規定如下：本稅款分配以調劑各鄉(鎮、市)財政盈虛為原則，除為因應年度進行中緊急需要保留百分之十外，其餘可分配總額依下列方式分配之：一、各鄉(鎮、市)之基準財政收入額扣抵基準財政需要額扣抵後如為絀數，即予全數彌平，扣抵後如為餘數，則不予分配。二、可分配總額扣除前款分配數後之餘額，依下列比率分配之：(一) 平均分配各鄉(鎮、市)，權數占百分之九十五。(二) 按各鄉(鎮、市)依據「新竹縣政府對各鄉鎮市公所計畫及預算考核要點」第五條開源考核項目辦理之最近一年考核成績分配，權數占百分之五。
- (2) 新竹縣政府為激勵鄉(鎮、市)公所積極開源並拓展各項自籌財源，特於105年08月26日以府綜法字第1050135650號令修正發布前揭分配辦法第4條條文，其中針對開源卓有績效，特以扣除彌平基準財政收支差短數額後之餘額百分之五分配予本縣轄內開源考核成績前五名鄉(鎮、市)公所，以茲鼓勵。

3、南投縣：

該府每年對各公所辦理計畫及預算考核，其中「財政績效-開源部分」考核項目，係按公所自籌財源占歲入比例，及是否有訂定開源措施方案，斟酌加減分；另考核成績名列前三名之公所，依「南投縣政府對所轄鄉(鎮、市)公所計畫及預算考核要點」第9點規定，對相關人員辦理獎勵事宜。

4、雲林縣：

依據「雲林縣政府對所轄鄉鎮市公所計畫及預算考核要點」第8點規定：「經本府評選小組依評獎實施計畫實地考核結果，對於考核成績前4名之鄉(鎮、市)公所增加所獲之下年度縣統籌分配稅款：第1名200萬元、第2名150萬元、第3名100萬元、第4名50萬元(取3所)。」另依第5點規定略以，鄉(鎮、市)公所開源節流績效之考核，其中開源部分由該府財政處主辦，節流部分由該府主計處主辦。

5、嘉義縣：

(1) 該縣依據「嘉義縣統籌分配稅款分配辦法」分配轄內各鄉(鎮、市)，分配方式之一依「嘉義縣政府對鄉鎮市公所開源節流執行成效考核作業要點」，訂有相關鼓勵、促使鄉(鎮、市)政府努力提升自籌財源之獎勵規定。

(2) 依上開考核作業要點第3點規定：獎勵金來源及獎勵方式如下：

〈1〉來源：由縣統籌分配稅款及中央補助貧瘠鄉鎮市補助款扣除彌平基本財政收支差短後數額按15%提列。

〈2〉獎勵方式：按考評成績名次分配

《1》第1至5名(35%)：按可分配總額8%、7.5%、7%、6.5%、6%分配。

《2》第6至10名：按可分配總額5.5%分配。

《3》第11至13名：按可分配總額5%分配。

《4》第14至18名：按可分配總額4.5%分配。

6、屏東縣：

為促使各鄉鎮市公所對於該府指定施政項目之自我提升，該府於109年4月10日訂定對所轄各鄉(鎮、市)公所指定施政項目考核作業要點，考核項目納入開源績效執行率，並以評定之考核成績作為縣統籌分配稅款分配數之依據，對成績優良之鄉(鎮、市)公所可增加分配數，藉以激勵鄉(鎮、市)公所努力提升自籌財源。

7、臺東縣：

該府每年依「臺東縣統籌分配稅款分配辦法」規定將徵起之地價稅、房屋稅、契稅各20%統籌分配於各公所，並依「臺東縣政府對本縣各鄉(鎮、市)公所計畫及預算考核要點」每年對轄內各公所進行施政計畫效能、預算編製與執行及開源節流績效等多面向考核，並依第7條規定對於考核成績超過80分者給予考核獎勵金，未達80分者扣減次一年度縣統籌分配稅分配比率，以鼓勵公所積極辦理開源及節流。

8、花蓮縣：

為提高本轄鄉(鎮、市)財政自主性及加強財政管理能力，該府每年透過開源績效考核方式，核予前3名成績優異者獎勵金，冀能加強支出管控規模及落實開源節流措施，逐步降低及改善財政不佳狀況，達到健全財政的目的。

(八)另查，97年2月內政部委託完成之「鄉(鎮、市)自治

效能檢討與改革配套之研究」研究報告中指出：訪談過程發現，鄉（鎮、市）長皆認為法制上的授權與否，勢必影響其服務效能。誠然現行行政法制，對於法治的行政授權，通常祇到直轄市或縣（市）；具體言之，就是法制上的主管機關甚少規制到鄉（鎮、市），造成鄉（鎮、市）形式上係自治機關；實際上祇是行政機關，而且形同是縣政府的「派出機關」。此對鄉（鎮、市）自治發展自有相當大的妨害。因之，檢討鄉（鎮、市）自治效能，宜有全觀的看法，將現行法制於落實鄉（鎮、市）自治效能，或是形塑鄉（鎮、市、區）行政體的政策作為下，強化其法定職權，而不宜以交辦或委辦事項方式辦理地方自治，始可展現鄉（鎮、市）在各該轄區的地方自治成就。此項意見於強化鄉（鎮、市）自治權能面向上，亦值得注意。

(九)綜上，近年來多數鄉(鎮、市)自治未見顯著施政建設成效，主要係受限於財政困窘。財政為庶政之母，我國鄉(鎮、市)普遍自籌財源之能力不佳，在財政上高度仰賴中央統籌分配稅款以及上級政府之補助款，於自治財源捉襟見肘之情況下，自嚴重影響自治效能。且依審計部109年度鄉鎮縣轄市財務審核結果，超過7成鄉(鎮、市)自籌財源不足以支應人事費支出。財政部除應持續檢視現行財劃法有關統籌分配稅款分配之妥當性外，亦宜積極協助鄉(鎮、市)政府增益財政效能，並引導各縣政府對於積極籌措財源之鄉鎮市地方政府，提供相關獎勵措施。各鄉(鎮、市)公所亦宜朝向人事精簡之方向，勉力降低人事費用於歲出決算之占比。另有研究指出，現行法規授予權限之層級多未及於鄉(鎮、市)公所，致鄉(鎮、市)自治層級徒有其名，

而無自治之實，此意見亦值得注意。

三、良好的行政區域劃分不僅可使資源配置有效利用，均衡區域發展，進而達到國家永續發展的目標。我國行政區劃法制卻迄今未能制定，致既有之行政區劃雖已不合時宜，卻因欠缺法源依據而無法進行行政區劃之調整。晚近政府透過迂迴手段，以修改地方制度法之方式，使部分縣市升格為直轄市，以兌現選舉支票或回應部分地區人民的期待，卻仍因基礎行政區劃未能配合調整，不僅導致升格後之直轄市治理面臨諸多問題；欠缺合理行政規劃的升格措施亦引發其他縣市爭相要求升格，更造成城鄉發展的加速失衡。對此攸關國家未來發展之重要議題，國家發展委員會及內政部等有關機關歷來之相關基礎研究卻甚為貧乏，且針對既有研究所提出之建議事項亦未能審慎看待、及早籌劃，國家發展委員會甚至對於相關議題畫地自限，展現事不關己之態度。行政院允宜儘速邀集相關部會通盤研究謀劃。

(一) 面對全球化激烈競爭的自然與社經環境改變，各國莫不爭相尋求調整其競爭量能的方法，以便在新時代全球板塊的激烈競爭之中搶得致勝先機。除了推動政府組織再造外，透過行政區域的劃分整併或跨行政區域的合作治理，以提升競爭量能，亦是普遍被採用的方法。行政區劃是指行政區域的新設、廢止或調整，其劃定的目的是為了確認各級政府權力行使、責任歸屬、管轄居民以及財政取得的範圍。我國現行行政區劃自39年實施地方自治以來，並未再經過大幅度之調整。不是因為既有行政區域的劃分已盡善盡美，沒有調整的必要，主要的關鍵原因在於，作為行政區劃檢討、重劃之法源依據的行政區劃法，迄今尚未制定。

- (二)有關行政區劃法制必須儘速完成立法，以開創地方自治之新願景，早經學者為文大聲疾呼¹⁰。其認為行政區劃法制係地方行政區域調整的唯一法源，且臺灣目前之行政區劃久未調整，已造成鄉(鎮、市)區劃大小嚴重失衡，復因行政區劃具有實質決定相關資源及利益分配狀況之效果，失衡之區劃將使區域間發展之差距逐步擴大，故行政區劃法(草案)實屬國家迫切性之法律案，立法院對於此事關民眾福祉甚鉅之法案，當無再延遲立法程序之理由；如能儘早完成立法，並能依法進行區域重劃，將使區域化發展、建設公平化，而且民眾生活品質顯著提升，國家經濟亦得在穩定中發展。本院諮詢會議中，除了紀俊臣教授之外，趙永茂教授也主張行政區劃必須加速推動，要有新的士紳來，很多的NGO團體就是將來的人才，有許多反省力，只是沒有被點燃。改造政治是政黨的責任。
- (三)然而，行政區劃法草案自82年3月間首度提出以來，已經6進6出立法院，惜皆因朝野各界未能達成共識，終立法院第9屆會期結束前，均未能完成審議程序。據內政部表示，該部已重新擬具「行政區劃程序法」(草案)於109年12月21日再行報請行政院審查，目前尚於行政院審議中。該草案明定行政區劃之原因、考量因素、計畫審議與報核之程序及實施後法規、財政、人員移撥之處理等，為一程序性法規，未涉及實質行政區域整併規劃。臺灣未來的「行政區劃」須在資源利用效率、行政效能、社會公平、環境保護和全球競爭力之間，尋求平衡，同時依據國土空間發展藍圖及區域治理單元，引導

¹⁰紀俊臣，行政區劃法制建構與地方自治，月旦法學雜誌第93期，2003年2月。頁40-56。

地方行政區域進行重塑。然而，為避免影響政府施政，造成政治經濟的動盪，行政區劃工作應循序推動，在此之前，內政部以完備法制為優先策略，鼓勵地方政府建立跨域合作，俟本草案立法通過後，再配合未來國土整體規劃，並於地方民意獲致共識基礎下，逐步規劃推動行政區劃各項工作等語。

(四) 本院辦理機關座談會議時，據內政部地政司出席代表說明略以：「立法委員比較關心的議題點包括：原住民自治這塊(以往只要送到立法院，原住民委員都相當關切此議題)、各個委員、黨團都很關切的是這個行政區劃推動之後，會不會影響到他選舉區的劃分(事實上也確實會影響選舉區的劃分)，因此縱使我們法律定調是程序法，但各個委員看待法的內容，並不單單將其僅視作是一個程序，而會與行政區劃一旦推動後相關的選區變動的效果去作聯結。我們現在改推行政區劃程序法，雖然只是程序法，但各個委員在看待時都會以政治性的角度立場去思考，因此會牽涉到一些選舉面的考量，推動上相對困難」等語，因此行政區劃程序法草案目前還停留在行政院審議的階段。

(五) 儘管行政區劃法尚未完成立法，98年間馬英九總統上任的第2年，為了兌現其競選時提出要讓臺北縣及臺中市升格直轄市的承諾，遂透過修正地方制度法第7條及增訂第7條之1、第7條之2等規定方式，賦予縣市合併升格為直轄市之法源依據。行政院於同年8月間一口氣核定了臺北縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市改制計畫。經內政部召開多次「縣市改制直轄市中央籌劃小組」會議，並進行相關法規之研修，臺北縣、臺中縣(市)、臺南縣(市)及高雄市縣遂於99年12月25日正式改制為新北

市、臺中市、臺南市及高雄市。103年12月25日桃園縣亦循同樣模式由準直轄市升格為直轄市，並更名為桃園市。短短5年之內，直轄市數量由北、高2市爆增為6都，原臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺南縣及高雄縣轄下之121個鄉(鎮、市)因而由地方自治公法人之地位改制為直轄市政府的派出機關「區」，不再實施地方自治。僅其中6個原住民區於103年間經地方制度法修法成為直轄市山地原住民區，恢復辦理地方自治。

(六)然而，根據觀察，6都政策取消115個鄉鎮市地方自治實踐以來，已然導致都內城鄉差距加劇擴大，而且在地服務效能降低、官僚化，鄉鎮地區的在地經濟加速惡化，人口流失加劇。當初升格政策將「小面積人口密集都會型」直轄市的臺北市治理型式，逕予套用在10倍大的「大面積城鄉混合型」直轄市上，實踐的經驗已產生下列根本問題：

- 1、過去直轄市（原臺北市、高雄市）、省轄市（臺中市、臺南市）管轄面積大概都在200平方公里左右大小範圍；而合併後管轄面積超過2,000平方公里以上，增加高達十倍。所以管轄面積超過10倍以上，人口2倍以上，的確新的直轄市府沒有能力照顧到這麼廣大的範圍。所以普遍的現象是都會區得到較多的關注，而原來縣的部分，尤其大部分邊遠鄉鎮，則反而覺得不受重視，升格後反而邊陲化更嚴重。對於城鄉混合型甚至於鄉村型的地區，都有甚多不利之處。
- 2、原來鄉鎮長有預算權、人事權，許多在地服務（如路平專案、路燈、垃圾處理）可以即時處理。但升格直轄市後區長沒有預算權及人事權，許多在地服務反而要由市府權責單位集中處理，而延宕

時間，不能發揮在地即時服務的效果。以新北市為例，為何民眾沒有感受升格的好處，主要就是原來可以在地即時服務的項目，現在必須要等市府權責單位排序照輪，往往時間要拖很久！

3、就地方發展而言：過去鄉鎮市經濟、產業、文化、地方發展，有鄉鎮市長及代表會關心推動；但升格直轄市後區長無預算權，鮮少能夠主動積極推動地方的特色經濟、產業、文化、及都市社區發展，形同地方發展動能「熄火」！而直轄市長在超過10倍大的治理範圍，也是心有餘而力不足，沒有時間心力照顧那麼大¹¹。

4、以臺南市而言，臺南縣市合併升格直轄市後，不但使白河區、後壁區、東山區、七股區、左鎮區等22個鄉鎮市區人口流失加速，而營利事業銷售額還比合併當年度衰退，最大衰減幅度達11%¹²。

(七)行政院於107年5月間再次將院會通過之行政區劃法草案送請立法院審議，據內政部同年5月17日發布之新聞稿中亦不諱言地指出：「目前臺灣行政區域計有6直轄市、16縣(市)、368鄉(鎮、市、區)，行政區域間規模差距甚大，且直轄市未能肩負起『領頭羊』角色，帶動整體區域發展，反而對於周邊地區的人口、資源、產業及建設造成強大磁吸效應，致使周邊縣市陸續產生留才不易、財政狀況欠佳及施政效能難以有效提升等問題。」顯然6都面貌形成後，更加速了城鄉發展失衡的局面，同時，也因改制後的環境形塑6都與其餘縣市間的不平等，一

¹¹蘇煥智，直轄市體制問題多—從日本都府體制看台灣，民報，2015年3月22日，參見：<https://www.peoplenews.tw/news/1d9ba2ba-57f7-4a9e-b796-758f18064107>(最後造訪日：111年1月3日)。

¹²蘇煥智、葉紘麟，地方自治與地方再生，允晨文化出版，2018年，頁136-137。

一般縣市與直轄市在財政、人事職等、編制及權限上的落差，導致許多縣市競相爭取升格為直轄市，例如今年初以來被熱烈討論的新竹縣市合併升格議題，希望藉由升格能爭取到更多的財源分配、更大的舉債空間、更多的人事編制，且職等可以提高以吸引人才。惟全面升格恐非解決我國現行地方自治所面臨各項問題的良方，一般縣市需要的不是升格，而是制度的放權與財政的保障。

- (八)而關於鄉鎮市自治之議題，我國主管機關官方單位歷來之基礎研究甚少，據內政部表示，有關鄉(鎮、市)自治相關委託研究，僅有於92年辦理「健全地方自治圖貌」委託研究，以及96年辦理「鄉(鎮、市)自治效能檢討與改革配套措施之研究」委託研究。另90年間行政院研究發展考核委員會曾爰委託中國地方自治學會完成「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」。然其後十餘年來，臺灣歷經廣設直轄市並隨之取消鄉鎮市自治之重大變革，當初99年縣市改制升格前，原經內政部長江宜樺裁決「原鄉鎮市改為區，暫停地方自治選舉，俟2年後再檢討」，其後卻不了了之。究竟相關變革對民眾造成哪些直接的影響？民意趨向對於官派區長與民選鄉(鎮、市)長間之感受度如何？均亟待探查瞭解，主管機關卻未再進行相關研究，實有怠惰。而對於上開相關研究中所提出之建議事項，諸如：「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」中曾具體建議將現有鄉(鎮、市)考量警察分局轄區、地方議員選舉區或地政事務所轄區進行整併，整併幅度約達39.81%等，未能審慎看待，並進一步研析可行方案及早評估籌劃，作為以「都市、城鄉及區域發展」等國土空間規劃與發展為主要業務之國家發展委員會於

座談會中竟均以相關法規係屬內政部職掌為由，展現事不關己坐壁上觀之態度，尚屬消極。

(九)綜上，良好的行政區域劃分不僅可使資源配置有效利用，均衡區域發展，進而達到國家永續發展的目標。我國行政區劃法制卻迄今未能制定，致既有之行政區劃雖已不合時宜，卻因欠缺法源依據而無法進行行政區劃之調整。晚近政府透過迂迴手段，以修改地方制度法之方式，使部分縣市升格為直轄市，以兌現選舉支票或回應部分地區人民的期待，卻仍因基礎行政區劃未能配合調整，不僅導致升格後之直轄市治理面臨諸多問題；欠缺合理行政規劃的升格措施亦引發其他縣市爭相要求升格，更造成城鄉發展的加速失衡。對此攸關國家未來發展之重要議題，國家發展委員會及內政部等有關機關歷來之相關基礎研究卻甚為貧乏，且針對既有研究所提出之建議事項亦未能審慎看待、及早籌劃，國家發展委員會甚至對於相關議題畫地自限，展現事不關己之態度。行政院允宜儘速邀集相關部會通盤研究謀劃。

四、鄉(鎮、市)地方自治具有實現草根民主之重要意涵，由99年及103年縣市升格改制為直轄市之經驗觀之，原屬鄉村之鄉、鎮於改制為直轄市之區以後，有逐漸喪失地方特色致城鄉差距日益擴大之虞，現有198鄉(鎮、市)之行政區劃已多年未經調整，且大小規模有不均之現象甚為普遍，甚至有倡議直轄市之區應改採自治模式治理之議，然如何適度變革，宜參考日本於西元1999年至2016年間，透過優厚的財政措施積極進行「平成大合併」的經驗，以強化健全鄉(鎮、市)自治之體質。

(一)鄉(鎮、市)自治之運作實務上既存有的賄選、黑金等

嚴重弊端，加以地方派系對立、基層鄉(鎮、市)自治財源亦頗為受限等不利因素，歷來論者迭有主張廢除鄉(鎮、市)自治制度，取消鄉(鎮、市)自治選舉，將民選鄉(鎮、市)長改由官派產生，藉以消弭因鄉(鎮、市)自治運作不當而造成的諸多弊害：

- 1、「取消鄉鎮市自治選舉(包括鄉鎮市長與鄉鎮市民代表)」乃85年底國家發展會議中，各政黨代表在行政體制變革上所達成的共識之一。問題在於，如何對待國發會的決議？在農業社會，鄉鎮市扮演第一線的自治體，本於住民意願就近服務基層民生，著實有其時代的價值；尤其，過去交通阻隔，資訊不足，鄉鎮市自治選舉更提供人民參與公共事務與自我實踐訓練，更有不可抹煞的貢獻。但隨著政經結構的變遷，人際聯繫方式的調整，網路取代馬路，傳統的鄉鄰關係被打破，繁複的行政層級已不足以因應實際需求；在國際村的大環境下，民主不再是政治生活的唯一目標，如何規劃政府層級的扁平化，促進行政效能以提昇國家競爭力，爭取國民生存空間，便成為民主主義裡很重要的價值選擇。現有的鄉鎮市自治地位註定要沒落，他的沒落，絕不是因為論者所訾議的派系紛擾、黑道入侵、財團掛勾，而是憲政持續穩定發展要求的必然結果，是民主與效能必須平衡考量的時代洪流。當然，任何制度變革都必須講究配套，但所謂的配套都是枝節性的、技術性的，只有鄉鎮市自治的廢除才是根本¹³。

2、臺灣的基層選舉，長久以來最受人詬病的是它成

¹³劉文仕，鄉鎮自治存廢何干黑金-只是在憲政共識上尋求民主與效能的合理平衡，自立晚報，2000年9月1日。

了黑、金、派這樣共生組合的溫床。黑道藉由暴力方式排除異己，並且藉由當選公職漂白，並進一步以政治權力鞏固利益；金主於選舉時押注投資，提供候選人包括買票的大量開銷，再由候選人當選後以資源回饋。派系則提供選舉時必要的動員能力，在選前是一個動員網絡，選後就轉化成一個分贓網絡。這種黑金派三位一體的共生結構在早期並不那麼明顯，但是自從70年以後各地愈來愈多黑道投入基層選舉，並涉入地方派系的運作；同時也由於選戰激烈導致開銷遽增及投資報酬率高居不下，也擴大派系向外援引財團金主奧援的趨勢。黑金派三位一體在80年代初期達到高峰，嚴重限制臺灣基層政治發展的空間¹⁴。

- 3、主張廢除基層選舉最有力的理由之一是得以藉此剷除黑金政治。臺灣基層選舉最近幾年暴力、賄選頻傳，基層民選公職又有相當比例具有黑道背景，加上社會治安迅速惡化，民眾對於黑道勢力的恐懼，使得鄉鎮市級主要公職官派後，黑道影響力可望大幅降低。不過財團、派系由於仍然掌握選舉中最重要金脈與人脈，是否能有效壓制他們對於基層政治的影響，還要靠很多其它法令制度的配合。地方派系過去能夠結合黑金壟斷地方政經利益雖然是依附選舉而生，但是長期以來行政程序及政治活動的規範不足，才是這種共生得以結合的主因。舉例言之，一個地方首長可以藉由土地地目變更釋放出大量經濟利益後，再以政治獻金的方式取得回饋。這種資源分配權力交換經濟購買力的惡性循環本來就是政治常

¹⁴丁仁芳，廢除鄉鎮市級選舉對地方政經生態的衝擊，國家政策雙周刊，第171期，1997年8月，第14-15頁。

態。不過應以法令制度壓縮在一個合理的範圍內¹⁵。

- 4、鄉鎮市級之自治選舉造成地方首長、民意代表不聽上級政府之指揮。任何縣級或甚至全國級之資源配置之爭奪，鄉鎮市以其民選體制均容易與縣、中央抗衡。而中央級之選舉或縣市長選舉，各政黨必須依賴基層政治人物之效忠，從而不容易根本性回絕地方之要求。
- 5、惡質化的鄉鎮市選舉讓臺灣的基層政治，長期為一批素行不良者所盤踞，地方公權力成為服務私人或個別派系利益的工具，是為臺灣黑金政治的源頭和淵藪。為扭轉臺灣的黑金政治生態，除了法務部強化掃黑、肅貪、查賄的工作外，斧底抽薪的根本解決方法就是停辦鄉鎮市基層選舉，鄉鎮市長改由縣長官派任命，讓鄉鎮市公所成為縣市政府的派駐機關。
- 6、鄉鎮市公所局限於人力和財政的不足，臺灣絕大多數鄉鎮市不論就其幅員、人口規模、財源，均不足以成為有意義的地方自治團體，加以現行跨越鄉鎮市行政界線的生活圈業已形成，對於跨鄉鎮市行政界線的區域性規劃需求也日益普遍，這些生活和行政機能的各種需求，都不是個別鄉鎮市所能單獨提供的，且鄉鎮市的自治法人地位，往往反倒阻礙縣市政府對於區域性計畫的推動¹⁶。
- 7、鄉鎮市之施政無任何表現，甚至徒然敗壞風俗教化。報章屢有報導鄉鎮市民意代表經由預算之審

¹⁵丁仁芳，廢除鄉鎮市級選舉對地方政經生態的衝擊，國家政策雙周刊，第171期，1997年8月，第14-15頁。

¹⁶廖益興，鄉鎮市自治選舉的存廢，國家政策雙周刊，第174期，1997年9月，第14頁。

議而控制或滲透了地方之體系，當國小畢業學童領到有案在身的民意代表名字之獎狀或獎品，或國小老師、校長發現決定補助學校與否之代表是黑金系統者，或當廟會活動之贊助或掌控者是有不良背景之民意代表，地方善良之風俗或價值判斷之建立便發生困難。

(二)內政部92年間委託完成之「健全地方自治圖貌」研究計畫結論固亦提及：國發會達成取消鄉鎮自治選舉、鄉鎮長改為依法派任之共識後，學界贊成此一改革方案者已從少數轉為多數，惟皆強調鄉鎮長改官派須有周全配套措施等語。當時之研究針對鄉(鎮、市)自治之弊病指出：

- 1、鄉鎮公職人員選舉已淪為地方黑道、派系汲取掌控地方資源的工具，選舉時金錢賄選、暴力綁樁紛紛出籠，形成劣幣驅逐良幣的反淘汰現象；選後更對鄉鎮預算、工程承包進行政治分贓，導致有志參政之地方精英望而卻步。因此，唯有停止鄉鎮公職人員選舉和鄉鎮自治，方能遏止惡質化的地方自治。
- 2、事實上，當前臺灣絕大多數的鄉鎮公所侷限人力和財政的不足，不論就其土地幅員、人口規模、自有財源均不足以成為有意義的地方自治團體；加以現行跨越鄉鎮行政界線的生活圈多已形成，對於跨區域性規劃需求也日益普遍，這些生活和行政機能的各種需求，都不是個別鄉鎮市所能單獨提供；反倒是鄉鎮自治法人地位，往往阻礙中央與縣級政府對於區域性計畫的推動。

(三)然而，內政部於89年、91年及97年間均曾將廢止鄉(鎮、市)自治選舉之地方制度法修正草案提出，送請立法院審議，歷來卻都鎩羽而歸，可見朝野之間

對於是否應由現行的三級政府改為二級政府，仍存有歧見。誠如內政部民政司呂司長於本院座談會議中表示：「關於此一議題，有很多政治面、社會面的問題，在政治面上，因其涉及很多公共職位的消失，也就會牽涉到很多人的政治利益，因此要把它廢止成為二級政府，阻力不可說不大。至於社會面的問題，則尚待凝聚社會的多數共識，方有機會在立法院審議相關議案時順利三讀通過」等語。同時，學者間亦始終有認為現有鄉(鎮、市)自治制度應予以維持，不可斷然廢除：

- 1、地方選舉充斥黑金已非傳聞，且其對地方所造成的傷害亦有目共睹。然而若據此便認為應廢止選舉實為本末倒置，因為選舉制度是中性的，出問題的是參與選舉的人，此時不思懲罰這些不當參與之人而懲罰制度，寧不怪哉？更何況，選舉只是黑金奪取地方利益的手段而已，只要利之所在，即使沒有選舉，亦不一定能防止黑金勢力透過其他管道對地方形成危害¹⁷。
- 2、停止鄉鎮市長選舉固然可立即節省鄉鎮市之選務開支，同時鄉鎮市長由上級政府指派亦可有利於貫徹上級政府指揮命令，從而提升行政效率。然而此種作法是否亦能兼顧「效能」？即各項施政能符合鄉鎮市民的要求？將值得考量。因為基於效率的觀點，不論縣或其他上級政府在派任鄉鎮長人選時，首要考量必然是服從與配合程度，至於該人選是否確能符合各鄉鎮市的需求？則並不能成為直接的決定條件。此外，若現行鄉鎮市民代表會選舉未能一併取消，則屆時未具民意

¹⁷ 呂育誠，鄉鎮縣轄市長官派政策平議，政策月刊，第63期，2000年10月，第54-55頁。

基礎的鄉鎮市長如何能得到代表會的支持並順利推動各項政務？恐亦影響行政效率之提升¹⁸。

- 3、現代地方自治的根本精神是強調住民參與，如制定行政程序法和進行組織的調整，讓地方住民和草根性團體能夠直接參與公共決策過程。因此，所謂落實地方自治的理想，其重點應在落實所謂草根性的公共參與。今日地方民眾自主意識高漲，各類民間自發性社團如雨後春筍般湧現的情形，實不難瞭解地方民眾對週遭事務的關心程度。故此時停止鄉鎮市長選舉不只剝奪鄉鎮市民的參政權，並連帶形成其參與地方事務、落實地方事務的阻礙。因此，即便此一措施有助於解決黑金、提振行政效率等優點，但也不應任意破壞多年來臺灣社會所建立的地方自治基本原則¹⁹。
- 4、鄉鎮市級自治選舉，並非是產生地方黑金派系的「因」，反倒是地方黑金派系的「果」，選舉只是黑金奪取地方利益的手段與工具，黑金派系藉著依附各種類型的選舉而逐漸惡化我國政治生態，即使在取消鄉鎮市級之自治選舉後，仍無法有效抑制黑金問題，也不一定能防止黑金勢力透過其他管道對地方形成危害。如果取消鄉鎮市級之自治選舉，則黑金派系必會循級而上，侵蝕縣市市長選舉、立法委員選舉，甚至總統選舉，如此一來，我們是不是也要跟著取消縣市市長選舉、立法委員選舉以及總統選舉，甚至乾脆停辦所有選舉呢？試想，爲了要倒掉骯髒的洗澡水，豈有連澡盆裡的嬰孩一起倒掉之理²⁰？

¹⁸ 呂育誠，鄉鎮縣轄市長官派政策平議，政策月刊，第63期，2000年10月，第54-55頁。

¹⁹ 呂育誠，鄉鎮縣轄市長官派政策平議，政策月刊，第63期，2000年10月，第54-55頁

²⁰ 陳沛郎、謝順旭，從民主政治論我國鄉鎮市自治之方向，弘光人文社會學報，第3期，2005

- 5、鄉鎮市是具有社區認同意識的行政區，不同於北高兩直轄市下的「區」級行政單位，當朝野各界皆強調「社區營造」，重新找回社區認同意識時，廢除鄉鎮市長選舉無異是自相矛盾的舉措²¹。
- 6、國發會所達成之共識，距今已經10年，我國所面臨之時空環境及世界潮流皆產生巨大的變化，為順應情勢變遷，鄉鎮市長選舉之存廢實應考量當前民主社會之潮流以及國外發展經驗，以促進住民福祉與民主深化。就當前民主社會發展而言，草根民主為全球民主化之潮流，提高地方基層政權的自主性與自主權，乃是全球化趨勢下無可避免的潮流。廢除鄉鎮市層級選舉不僅違反第三波民主化、全球草根民主政治發展潮流，更與我國目前極力推動之社區總體營造精神相背離，唯有持續辦理鄉鎮市層級選舉，才能符合當前世界潮流與民主發展趨勢。就世界趨勢而言，落實由下而上之草根民主，擴大民眾參與地方事務，乃是民主國家深化民主之一環，美、英、日……等先進民主國家地方自治發展沿革也強化此一論述，美國、英國與日本仍維持鄉鎮選舉。美國市郡自治為美國民主政治之基石，先有市郡自治，再有州國，市郡自治是地方自由的基礎。由民主國家的地方自治發展經驗可得知，落實基層選舉，緊扣地方住民與地方事務關係，不僅是民主深化一環，更是促進地方發展的重要關鍵。我國辦理鄉鎮市層級之選舉已五十餘年，不僅為臺灣地方自治奠下厚實基礎，更深化我國民主發展，

年8月，第335頁。

²¹陳沛郎、謝順旭，從民主政治論我國鄉鎮市自治之方向，弘光人文社會學報，第3期，2005年8月，第339頁。

讓臺灣與世界草根民主潮流接軌，這也是我國民
主發展史上引以為傲的成就之一²²。

- 7、地方政治惡質化的病因，不在於制度，而在於
人。健全公意的培養，有賴於教育過程裡不斷強
調自由、民主、多元憲政精神的重要，這是一個
相當長期、但終究無法避免的療程，惟有憑藉長
期民主教育的持續積累，才能對症下藥治癒政治
惡質化的病況。以政治惡質化作為支持鄉(鎮、
市)去自治化的理由，乃是犯了錯把病理現象誤
診為生理現象的謬誤，實難具說服力。更淺白地
說，誠如學者一針見血地指出，若以惡質化、形
象、功能不佳作為廢除的理由，則全國不知道有
多少機關符合此一標準²³。

- (四)本院辦理諮詢會議，亦據學者專家表示，鄉(鎮、市)
之地方自治模式仍應予以維持。趙永茂教授指出：
「一個成功的民主政治係建立在一個成功的民主
社會之上，其民主社會的發展主要是建立在縣市與
鄉鎮市自治的基礎之上，一個國家大民主共和體制
的成功，係建立在地方基層小共和體制的成功基礎
之上。在民主建構的過程中，我們不能只期待中
央、縣市的政黨與政治人物的作為，我們同時應該
期待草根社會的團體與國民，能夠在地的負起基層
自我管理、創新與發展的責任。」、「有關選舉與公
共事務的研究顯示，地方自治或基層選舉等公共活
動，可以提升社會及鄉民對公共事務的關心與投
入。而鄉鎮地方自治亦有助於基層社會組織的發

²²陳華昇、葉彥宗，「當前鄉鎮市長選舉是否維持」相關問題之研究，國家政策研究基金會，2007年3月15日，參見<https://www.npf.org.tw/3/1392>(最後造訪日：111年1月3日)。

²³羅承宗，五都成形後縣級政府下轄次級自治團體之存廢，收於地方政府治理的新局與挑戰，收於羅致政主編·新台灣國策智庫出版，2010年11月，第244頁。

展，培育基礎社會組織成員的活動力，增強及促進政府及社會彼此的信任。」；黃錦堂教授亦稱：「我國縣域大、人口多、整體而言難以照顧到個別鄉鎮市如上的需求與特色。我國縣長之施政、縣議會之問政也逐漸走向政治對抗化、政黨化。縣議員的選舉成本較高，亦即高於鄉鎮市代表，一旦取消鄉鎮市自治，鄉鎮層級的政治菁英出線不易。鄉鎮市自治代表有自治選舉，有心於地方經營的人士便會有動機、意願奔走與爭取，這是一種非常主動的、無處不到的、熱忱的服務，絕非官派區長所能取代。」等語。

(五)此外，在6都形成後，原臺北縣、臺中縣、臺南縣、高雄縣及桃園縣轄下之鄉(鎮、市)均因而改制為直轄市下的行政區，區長已由民選改為官派。改制後，亦見有學者質疑官派區長於治理效能上真有比民選的鄉(鎮、市)長高嗎²⁴？據其觀察：

- 1、居住於偏鄉的民眾，原本洽公只要到鄉鎮市公所就可辦理完成之事，現在卻要遠到市政府辦公廳。原本鄉鎮市所屬的清潔隊，現歸市政府環保局統籌指揮，不時看到年邁的老婦人追著已經駛離的垃圾車？試問這是效率的本質嗎？路燈不亮、水溝不通，還要問這是幾米的道路，是否為區公所的權責？由文官來擔任的區長，他若說這不是區公所的業務，接下來就是不知何年何月的公文旅行，試問這有效率嗎？
- 2、再者，文官區長是公務員，下午6點就可以下班，下班後他就可以不用管事；但民選的地方首長，為求連任，不時體察民膜、強化服務，晚上還要

²⁴王皓平，民選的鄉鎮市長沒有效率嗎？國家政策研究基金會，2017年11月15日，參見 <https://www.npf.org.tw/1/17688>(最後造訪日：111年1月3日)

組成巡守隊，維護地方安全與秩序，試問何者比較有效率？

- 3、第三、民選的鄉鎮市長有民意基礎，基於地方需求會積極向上反映、要求上級或中央政府辦理，上級單位往往因為是民意首長的關切，因而列案處理；而且市長也怕得罪民選鄉鎮市長，至少會承諾願意針對地方需求研議因應對策。但今天若是文官首長，就會依法行政辦理，若超越區公所職權項目，而且若不是上級縣市長關切的任務，那地方的民意就難以上達，試問何者比較有效率²⁵？

(六)該等改制後成為直轄市一「區」之原縣轄下之鄉(鎮、市)，甚至紛紛有主張應回復地方自治之論。關於直轄市之區是否應回復地方自治一節，論者有認為，應採取直轄市的區有些實行自治，有些維持現況之「一市兩制」模式。詳言之，直轄市下原屬都市化較高之區仍維持派出所化，原屬鄉鎮轉型之區則實行自治化²⁶。其理由及制度改革方向略以：

1、理由：

(1) 「在地便民服務」措施執行困境

縣市合併之初，由於直轄市下轄區面積幅員廣大，為達到便民服務的目標及無縫接軌的理想境界，市政府一級機關的業務，委託由各

²⁵另，高雄大學政治法律學系教授廖義銘出席「從縣市合併升格經驗，看地方制度改革與未來」座談會中發言表示，以高雄縣市合併、升格為高雄市為例，升格之後最大的影響就是，原本在高雄縣的鄉鎮市公所，成為區公所後，從地方治理小法人，成為高雄市政府下的行政組織，出現嚴重官僚化的現象，且對人民實際生活造成極大的影響。其並列舉高雄市升格後的4大影響，包括：原本由鄉鎮公所主導的救災行動，升格後全由市府統籌，出現災難防救無效率的現象；民眾若遇到道路、橋樑、路燈損壞，希望取得維修協助，不容易取得即時回應；目前社福與文教經費收歸市府，多用於大型活動，導致小型地方團體難爭取經費；最後民眾申請國賠時，難以面對強大的市政府等語。

²⁶李長晏，直轄市區自治：「一體適用」&「一市兩制」？府際關係研究通訊第14期，102年6月。

區公所執行，有些委託業務的複雜性、人力不足、自主性、專業性程度等問題，非區公所組織編制人員所能執行，衍生執行面的各項問題，間接影響在地便民服務的效果，亦增加區公所執行業務的困惑。

(2) 執行區政自主性能力不足

縣市合併後區公所功能是執行上級交辦事項，僅是政策執行功能，大部分是交派賦予執行的任務，為非法人機關；相較原屬鄉鎮市公所屬於法人機關，法人擁有法定地方自治業務事項，具有獨立自主性的人事權、預算權，二者差異甚大。面對日益龐大、多元的區政業務，區公所執行複雜、多元的區政愈來愈受限，主因還是因為授權不足、無自主能力來執行區政，導致無法發揮真正的效能。

(3) 區政發展無法因地制宜

縣市合併改制直轄市後，行政區域含有都會地區及鄉村地區，轄區面積廣闊，居民生活型態、產業模式、人文社會、環境生態保護等差異性相對較大，若不能讓區域廣闊或偏遠的鄉村地區自治，將無法達到「因地制宜」之地方自治的目的。

(4) 快速回應民眾需求，發展各區地方特色

目前新直轄市行政區域土地面積幅員廣闊，且轄內城鄉差距很大，各區在地理、人文、產業、交通、族群等方面，具有相當複雜性及多樣性。區的規模如此不均衡的情況下，此時應因地、因時制宜的權變考量，方能符合迎合時代需求，改制後區如何調整及回應民意？是未來直轄下區治理的發展方向。再則，直轄市

的政策制定和服務能量都是以市府和各局處為主，區公所扮演的只是承轉性和服務末端的事項，故區未能有自主性的業務事項，及區的發展特色。基此，一方面未來市府應授權區公所更大自主性及針對各區的多元特色加以發揮，讓「區」的功能及特色發揮其最大的效能與實益。另一方面將改制直轄市後區公所宜改為自治法人，因自治法人不管在人事、財政、權限方面皆有其自主性。只要區內民眾的有所請願或需求時，即刻馬上回應民眾的請願或需求，無需層層的往上呈報准後，始得回應民眾所求。在時效上較能符合民眾的期望與需求，亦較能符合當地人文特色及文化背景。

(5) 外國經驗啟示

目前有些國家的大都會城市與下級行政區域之關係，亦有朝向地方自治型態之現象，例如日本東京都或英國大倫敦市皆有區級地方政府實施自治的制度。

2、「區」制改革方向：

- (1) 直轄市是否採行「區自治」，劃歸直轄市自治權限，由直轄市議會決定。
- (2) 當鄉村地區之區改為自治化，同時都會地區之區長則改為政務官：

目前區公所是市府派出機關，非市府二級單位，與各局處是互不隸屬的平行關係，唯一不同之處，區公所受民政局長指導監督，由民政局授權業務權限、範圍，如此容易造成區公所僵化及怠慢。且區長是事務官只會執行市長之市政，未能了解當地民眾的真正需求，如果是政務官或是民選首長，在施政上較能反應民

情所需，在效能及民意上亦能隨時代變遷而有所回應、回饋，政務官或是民選首長會有自己的理想、抱負來執行區政，對區公所而言是一個創新改革。是以，建議將區長改為「政務官」負有政策執行成敗負完全責任，並提昇直轄市區公所位階等級，統籌指揮區內各機關。

(3) 都會地區之區公所具有「小市政府」的功能與特色；鄉村地區之區公所與市政府具有合夥關係。

(4) 宜加強「區」特色之發展：

以臺中市為例，原屬鄉鎮市地區幅員廣闊，人文特色、產業結構、族群多樣、自然環境等複雜性高，由於改制後區公所各項資源投入及配置，皆由市府統籌與政策規劃，再行分配予各區運作，對於山城區、海線區、市屯區等不同類型的區無法展現當地區的特色。各「區」有其地方特色，區的治理宜就區不同特色加以行銷、發展。市政府資源投入應與地方需求、特色加以結合。

(七) 從國外制度觀察，從世界民主國家從第35名以上，都是有鄉鎮市自治，民主政治就是建立基礎的民主。以英美國家的發展經驗而言，他們均保留縣市與鄉鎮雙元自治的制度，而且不斷在擴大自治區域與規模，以提高自治效益，因此他們也鼓勵縣市或鄉鎮市的合併與合作。亞洲國家日本，西元1947年東京都內區長係由區民直接選舉產生，到了西元1952年日本國內有一股強烈反對基層自治的勢力與論述，他們認為基層自治體的存在阻礙了戰後的復興，因此廢除區長民選制度，將東京都內的自治特別區改為東京都政府的所直接管轄及派任的內

部組織。但是到了西元1964年，由於東京都事務的過度龐大，以及東京都財政遭遇到困難，使得東京都被迫擴大特別區的權限，同時為了第一線區組織服務及基層諮詢功能的強化，使東京都政府同意設置區協議會。西元1975年，在各方面的壓力之下，東京都同意基層的區政府恢復自治體，同時恢復區長民選。到西元1998年，更擴大區政府的職權與服務機能，使區的自治行政責任更明確化，恢復都、區(包括鄉村地區的市町村)兩層自治體制。故論者有認為地方缺乏地方自治，將導致地方沒有發展動能，在地經濟、產業、文化、城市發展均缺乏在地動能而自生自滅，目前新北市、臺南市與高雄市不少偏鄉都已出現邊緣化的危機。並且認為，倘全面性消滅鄉鎮市基層地方自治，將導致臺灣社會更嚴重的城鄉差距，加速鄉村的滅村及田園的荒蕪，並且會造成人民更無法參與地方事務，而將加速臺灣民主的倒退，實屬錯誤之政策方向²⁷。

(八)關於業因縣市改制升格而轉變為直轄市之區的鄉(鎮、市)是否應回復為自治模式，固未有定論，惟從前述論者所見，原屬鄉村之鄉、鎮於改制為直轄市之區以後，多半有逐漸喪失自我特色、加速邊緣化而更形沒落之現象，官派鄉(鎮、市)長對於地方之治理因完全聽命於縣政府，在喪失資源配置自主性後，原屬弱勢之偏鄉勢必更為艱困，為避免區域發展加速失衡，現有198個鄉鎮市自治之模式恐不宜貿然廢除。然查現有鄉(鎮、市)之行政區劃已多年未經調整，而有大小規模差距甚大之不均現象，且部分鄉(鎮、市)之人口規模太小，致實施地方自

²⁷ 蘇煥智、葉紘麟，地方自治與地方再生，允晨文化出版，2018年，頁135。

治顯已不符成本效益，允宜予以適度整併，以發揮自治效能。

1、現有鄉(鎮、市)以轄區面積而言，最大為花蓮縣秀林鄉，面積廣達1,641平方公里；最小的為金門縣烏丘鄉，僅有約1.2平方公里土地，兩者相差1千3百餘倍。各級距之鄉(鎮、市)個數統計如下：

- (1) 逾1,000平方公里：4個。
- (2) 500至1,000平方公里：6個。
- (3) 200至500平方公里：12個。
- (4) 100至200平方公里：35個。
- (5) 不到100平方公里：141個。其中，面積在50平方公里以下的78個，20平方公里以下者有18個。

2、以人口規模觀之，最多者為彰化縣彰化市，110年底人口數達228,470人，最少者為金門縣烏丘鄉，僅672人，相去近340倍。各級距之鄉(鎮、市)個數統計如下：

- (1) 20萬人以上：2個。
- (2) 17萬5千至20萬人：1個。
- (3) 10萬至17萬5千人：5個。
- (4) 7萬5千至10萬人：11個。
- (5) 5萬至7萬5千人：10個。
- (6) 2萬5千至5萬人：54個。
- (7) 未達2萬5千人：115個。

3、依據上開轄區土地面積及人口規模之條件，約可將目前198個鄉(鎮、市)分為「人少地小」、「人少地大」、「人多地小」、「人多地大」等4類型：

- (1) 「人少地小」-人口數未達2萬5千人且土地面積未達100平方公里者，計有71個鄉(鎮、市)：

表1 「人少地小」之71鄉(鎮、市)列表

單位：平方公里；人；人/平方公里

編號	鄉(鎮、市)	面積	110年底人口	人口密度
1.	宜蘭縣壯圍鄉	38.4769	24,391	634
2.	花蓮縣新城鄉	29.4095	20,252	689
3.	臺東縣關山鎮	58.7351	8,274	141
4.	臺東縣大武鄉	69.1454	5,635	81
5.	臺東縣太麻里鄉	96.6523	10,819	112
6.	臺東縣鹿野鄉	89.6980	7,482	83
7.	臺東縣池上鄉	82.6854	7,976	96
8.	臺東縣綠島鄉	15.0919	4,124	273
9.	※臺東縣蘭嶼鄉	48.3892	5,231	108
10.	新竹縣橫山鄉	66.3502	12,343	186
11.	新竹縣芎林鄉	40.7858	19,936	489
12.	新竹縣寶山鄉	64.7871	14,504	224
13.	新竹縣北埔鄉	50.6676	8,797	174
14.	新竹縣峨眉鄉	46.8010	5,309	113
15.	苗栗縣卓蘭鎮	76.3153	15,866	208
16.	苗栗縣大湖鄉	90.8396	13,530	149
17.	苗栗縣銅鑼鄉	78.3805	16,871	215
18.	苗栗縣頭屋鄉	52.5046	10,026	191
19.	苗栗縣三義鄉	69.3424	15,388	222
20.	苗栗縣西湖鄉	41.0758	6,558	160
21.	苗栗縣造橋鄉	47.9978	11,956	249
22.	苗栗縣三灣鄉	52.2964	6,201	119
23.	苗栗縣獅潭鄉	79.4324	4,117	52
24.	彰化縣線西鄉	18.0856	16,486	912
25.	彰化縣芬園鄉	38.0204	22,827	600
26.	彰化縣二水鄉	29.4449	14,377	488
27.	彰化縣大城鄉	63.7406	15,733	247
28.	彰化縣竹塘鄉	42.1662	14,584	346
29.	南投縣集集鎮	49.7268	10,227	206
30.	雲林縣大埤鄉	44.9973	18,451	410
31.	雲林縣林內鄉	37.6035	17,131	456
32.	雲林縣崙背鄉	58.4840	23,584	403
33.	雲林縣東勢鄉	48.3562	13,849	286
34.	雲林縣褒忠鄉	37.0552	12,279	331
35.	雲林縣臺西鄉	54.0983	22,558	417
36.	雲林縣元長鄉	71.5872	24,177	338
37.	雲林縣四湖鄉	77.1189	21,891	284
38.	雲林縣水林鄉	72.9582	23,737	325

39.	嘉義縣溪口鄉	33.0463	13,761	416
40.	嘉義縣六腳鄉	62.2619	21,774	350
41.	嘉義縣東石鄉	81.5821	23,464	288
42.	嘉義縣義竹鄉	79.2925	17,232	217
43.	嘉義縣鹿草鄉	54.3151	14,658	270
44.	屏東縣麟洛鄉	16.2600	10,629	654
45.	屏東縣九如鄉	42.0187	21,734	517
46.	屏東縣鹽埔鄉	64.3493	24,586	382
47.	屏東縣高樹鄉	90.1522	23,439	260
48.	屏東縣萬巒鄉	60.7315	19,915	328
49.	屏東縣竹田鄉	29.0732	16,318	561
50.	屏東縣新埤鄉	59.0102	9,451	160
51.	屏東縣枋寮鄉	57.7347	23,246	403
52.	屏東縣崁頂鄉	31.2659	15,272	488
53.	屏東縣林邊鄉	15.6233	17,023	1,090
54.	屏東縣南州鄉	18.9700	10,133	534
55.	屏東縣佳冬鄉	30.9842	18,321	591
56.	屏東縣琉球鄉	6.8018	12,104	1,780
57.	屏東縣車城鄉	49.8517	8,181	164
58.	屏東縣枋山鄉	17.2697	5,150	298
59.	※屏東縣瑪家鄉	78.7008	6,706	85
60.	澎湖縣湖西鄉	33.3008	15,447	464
61.	澎湖縣白沙鄉	20.0875	9,989	497
62.	澎湖縣西嶼鄉	18.7148	8,338	446
63.	澎湖縣望安鄉	13.7824	5,415	393
64.	澎湖縣七美鄉	6.9868	3,862	553
65.	金門縣金沙鎮	41.1900	20,785	505
66.	金門縣烈嶼鄉	16.0030	12,743	796
67.	金門縣烏坵鄉	1.2000	672	560
68.	連江縣南竿鄉	10.4000	7,657	736
69.	連江縣北竿鄉	9.9000	2,998	303
70.	連江縣莒光鄉	4.7000	1,496	318
71.	連江縣東引鄉	3.8000	1,494	393

資料來源：內政部戶政司全球資訊網 人口統計資料庫

(2) 「人少地大」-人口數未達2萬5千人而土地面積在100平方公里以上者，計有44個鄉(鎮、市)：

表2 「人少地大」之44鄉(鎮、市)列表

單位：平方公里；人；人/平方公里

編號	鄉(鎮、市)	面積	110年底人口	人口密度
----	--------	----	---------	------

1.	宜蘭縣三星鄉	144.2238	21,206	147
2.	※宜蘭縣大同鄉	657.5442	6,088	9
3.	※宜蘭縣南澳鄉	740.6520	6,010	8
4.	花蓮縣鳳林鎮	120.5181	10,679	89
5.	花蓮縣玉里鎮	252.3719	22,878	91
6.	花蓮縣壽豐鄉	218.4448	17,351	79
7.	花蓮縣光復鄉	157.1100	12,185	78
8.	花蓮縣豐濱鄉	162.4332	4,327	27
9.	花蓮縣瑞穗鄉	135.5862	11,123	82
10.	花蓮縣富里鄉	176.3705	9,812	56
11.	※花蓮縣秀林鄉	1,641.8555	16,555	10
12.	※花蓮縣萬榮鄉	618.4910	6,152	10
13.	※花蓮縣卓溪鄉	1,021.3130	5,967	6
14.	臺東縣成功鎮	143.9939	13,330	93
15.	臺東縣卑南鄉	412.6871	16,833	41
16.	臺東縣東河鄉	210.1908	8,106	39
17.	臺東縣長濱鄉	155.1868	6,791	44
18.	※臺東縣延平鄉	455.8805	3,591	8
19.	※臺東縣海端鄉	880.0382	4,151	5
20.	※臺東縣達仁鄉	306.4454	3,437	11
21.	※臺東縣金峰鄉	380.6635	3,663	10
22.	※新竹縣尖石鄉	527.5795	9,577	18
23.	※新竹縣五峰鄉	227.7280	4,473	20
24.	苗栗縣南庄鄉	165.4938	9,328	56
25.	※苗栗縣泰安鄉	614.5127	5,691	9
26.	南投縣鹿谷鄉	141.8981	16,850	119
27.	南投縣中寮鄉	146.6541	14,013	96
28.	南投縣魚池鄉	121.3735	15,162	125
29.	南投縣國姓鄉	175.7042	17,557	100
30.	南投縣水里鄉	106.8424	16,665	156
31.	※南投縣信義鄉	1,422.4188	15,785	11
32.	※南投縣仁愛鄉	1,273.5312	15,810	12
33.	嘉義縣梅山鄉	119.7571	18,324	153
34.	嘉義縣番路鄉	117.5269	11,033	94
35.	嘉義縣大埔鄉	173.2472	4,533	26
36.	※嘉義縣阿里山鄉	427.8471	5,420	13
37.	屏東縣滿州鄉	142.2013	7,353	52
38.	屏東縣三地門鄉	196.3965	7,711	39
39.	※屏東縣霧臺鄉	278.7960	3,259	12
40.	※屏東縣泰武鄉	118.6266	5,360	45
41.	※屏東縣來義鄉	167.7756	7,397	44
42.	※屏東縣春日鄉	160.0010	4,930	31

43.	※屏東縣獅子鄉	301.0018	4,888	16
44.	※屏東縣牡丹鄉	181.8366	4,849	27

資料來源：內政部戶政司全球資訊網 人口統計資料庫

(3) 「人多地小」-人口數達2萬5千人以上而土地面積未達100平方公里者，計有70個鄉(鎮、市)：

表3 「人多地小」之70鄉(鎮、市)列表

單位：平方公里；人；人/平方公里

編號	鄉(鎮、市)	面積	110年底人口	人口密度
1.	宜蘭縣宜蘭市	29.4080	94,869	3,226
2.	宜蘭縣羅東鎮	11.3448	70,732	6,235
3.	宜蘭縣蘇澳鎮	89.0196	38,272	430
4.	宜蘭縣冬山鄉	79.8573	52,928	663
5.	宜蘭縣五結鄉	38.8671	40,539	1,043
6.	花蓮縣花蓮市	29.4095	100,955	3,433
7.	花蓮縣吉安鄉	65.2582	83,122	1,274
8.	新竹縣竹北市	46.8341	206,189	4,403
9.	新竹縣新埔鎮	72.1911	32,975	457
10.	新竹縣竹東鎮	53.5133	96,590	1,805
11.	新竹縣湖口鄉	58.4303	79,602	1,362
12.	新竹縣新豐鄉	46.3496	57,908	1,249
13.	苗栗縣苗栗市	37.8878	86,939	2,295
14.	苗栗縣頭份市	53.3205	105,084	1,971
15.	苗栗縣苑裡鎮	68.2473	44,256	648
16.	苗栗縣竹南鎮	37.5592	87,365	2,326
17.	苗栗縣後龍鎮	75.8079	34,694	458
18.	苗栗縣公館鄉	71.4523	31,867	446
19.	彰化縣彰化市	65.6947	228,470	3,478
20.	彰化縣員林市	40.0380	122,757	3,066
21.	彰化縣鹿港鎮	39.4625	85,837	2,175
22.	彰化縣和美鎮	39.9345	89,558	2,243
23.	彰化縣北斗鎮	19.2547	33,303	1,730
24.	彰化縣溪湖鎮	32.0592	54,340	1,695
25.	彰化縣田中鎮	34.6056	40,123	1,159
26.	彰化縣二林鎮	92.8478	49,082	529
27.	彰化縣伸港鄉	22.3268	37,838	1,695
28.	彰化縣福興鄉	49.8934	45,956	921
29.	彰化縣秀水鄉	29.3447	38,633	1,317
30.	彰化縣花壇鄉	36.3469	44,795	1,232
31.	彰化縣大村鄉	30.7837	39,835	1,294

32.	彰化縣埔鹽鄉	38.6081	31,682	821
33.	彰化縣埔心鄉	20.9526	34,037	1,624
34.	彰化縣永靖鄉	20.6382	35,879	1,738
35.	彰化縣社頭鄉	36.1449	42,026	1,163
36.	彰化縣田尾鄉	24.0375	26,407	1,099
37.	彰化縣埤頭鄉	42.7508	29,706	695
38.	彰化縣芳苑鄉	91.3827	32,110	351
39.	彰化縣溪州鄉	75.8310	28,949	382
40.	南投縣南投市	71.6021	98,244	1,372
41.	南投縣名間鄉	83.0955	36,925	444
42.	雲林縣斗六市	93.7151	108,100	1,153
43.	雲林縣斗南鎮	48.1505	43,584	905
44.	雲林縣虎尾鎮	68.7420	70,648	1,028
45.	雲林縣西螺鎮	49.7985	45,029	904
46.	雲林縣土庫鎮	49.0212	27,938	570
47.	雲林縣北港鎮	41.4999	38,437	926
48.	雲林縣莿桐鄉	50.8502	27,970	550
49.	雲林縣二崙鄉	59.5625	25,660	431
50.	雲林縣麥寮鄉	80.1668	48,695	607
51.	雲林縣口湖鄉	80.4612	25,976	323
52.	嘉義縣太保市	66.8964	38,571	577
53.	嘉義縣朴子市	49.5737	41,256	832
54.	嘉義縣布袋鎮	61.7307	25,521	413
55.	嘉義縣大林鎮	64.1663	30,068	469
56.	嘉義縣民雄鄉	85.4969	70,675	827
57.	嘉義縣新港鄉	66.0495	30,705	465
58.	嘉義縣水上鄉	69.1198	48,529	702
59.	屏東縣屏東市	65.0670	195,862	3,010
60.	屏東縣潮州鎮	42.4331	53,546	1,262
61.	屏東縣東港鎮	29.4635	46,268	1,570
62.	屏東縣萬丹鄉	57.4679	49,696	865
63.	屏東縣長治鄉	39.8861	29,337	736
64.	屏東縣里港鄉	68.9208	25,696	373
65.	屏東縣內埔鄉	81.8554	52,544	642
66.	屏東縣新園鄉	38.3109	33,447	873
67.	澎湖縣馬公市	33.9918	63,289	1,862
68.	金門縣金城鎮	21.7130	42,845	1,973
69.	金門縣金湖鎮	41.6960	30,593	734
70.	金門縣金寧鄉	29.8540	33,901	1,136

資料來源：內政部戶政司全球資訊網 人口統計資料庫

(4) 「人多地大」-人口數達2萬5千人以上且土地

面積達100平方公里以上者，計有13個鄉(鎮、市)：

表4 「人多地大」之13鄉(鎮、市)列表

單位：平方公里；人；人/平方公里

編號	鄉(鎮、市)	面積	110年底人口	人口密度
1.	宜蘭縣頭城鎮	100.8930	28,544	283
2.	宜蘭縣礁溪鄉	101.4278	35,057	346
3.	宜蘭縣員山鄉	111.9106	32,056	286
4.	臺東縣臺東市	109.7691	103,943	947
5.	新竹縣關西鎮	125.5193	27,377	218
6.	苗栗縣通霄鎮	107.8486	32,441	301
7.	南投縣埔里鎮	162.2227	78,107	481
8.	南投縣草屯鎮	104.0327	96,923	932
9.	南投縣竹山鎮	247.3339	52,629	213
10.	雲林縣古坑鄉	166.6059	30,438	183
11.	嘉義縣中埔鄉	129.5016	43,602	337
12.	嘉義縣竹崎鄉	162.2256	34,190	211
13.	屏東縣恆春鎮	136.7630	30,089	220

資料來源：內政部戶政司全球資訊網 人口統計資料庫

(九)以鄰近的日本為例，日本為「都道府縣」與「市町村」的雙層地方自治結構，其於西元1999年至2016年間，透過優厚的財政措施積極進行「平成大合併」，陸續將市町村的個數由合併前的3,232個，逐步減少至1,718個，合併的幅度可謂非常之大。上開合併主要是基於下列4個理念而推動：1、強化地方分權；2、因應少子高齡化日益嚴重的社會；3、因應人民生活圈擴大的需求；4、推動地方行政改革的需求，降低財務負擔。而最主要的目的即在擴大地方在市町村層級的自治規模與經濟社會基礎²⁸。我國部分鄉(鎮、市)人口規模或腹地範圍過小(尤其上述第一類「人少地小」之鄉鎮)，不利於發

²⁸王皓平、趙永茂，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，第58卷第4期，2019年12月，頁29-61。

揮符合經濟效益的地方自治功能，宜參酌人口規模及成長趨勢、自然及人文資源之合理分配、山川、湖泊、海岸及海域之分布、選舉區之劃分及共同生活圈等因素，予以適度整併，也可改善目前鄉(鎮、市)人事支出負擔沉重的困窘。

(十)此外，論者亦有主張鄉(鎮、市)自治團體可簡化政府組織，並試行內閣制或委員會制²⁹。臺灣一般公民政治教育長期以來受到中央政府體制總統制的影響，都將行政權執行機構與民意代表監督機構兩者嚴格分開，民意代表不得兼任行政職，但在內閣制，民意代表兼任行政職乃是常態。一般鄉鎮市區級政府的事務繁雜度並不高，所以其組織可以比照公司法董事會的概念簡化組織精簡人力。如果將選舉制度改為政黨比例代表制，則以多數黨鄉(鎮、市)代表領銜名單的第一名為鄉(鎮、市)長當選人，鄉(鎮、市)長並為鄉(鎮、市)民代表會主席，鄉(鎮、市)代表人數也可精簡，並分工督導執行鄉(鎮、市)公所業務。換言之，目前嚴格區分代表行政權的鄉(鎮、市)公所及代表監督的代表會，應該可以仿效歐、美制度予以簡化。

(十一)綜上，鄉(鎮、市)地方自治具有實現草根民主之重要意涵，由99年及103年縣市升格改制為直轄市之經驗觀之，原屬鄉村之鄉、鎮於改制為直轄市之區以後，有逐漸喪失地方特色致城鄉差距日益擴大之虞，現有198鄉(鎮、市)之行政區劃已多年未經調整，且大小規模有不均之現象甚為普遍，甚至有倡議直轄市之區應改採自治模式治理之議，然如何適度變革，宜參考日本於西元1999年至2016年間，

²⁹蘇煥智、葉紘麟，地方自治與地方再生，允晨文化出版，2018年，頁146。

透過優厚的財政措施積極進行「平成大合併」的經驗，以強化健全鄉(鎮、市)自治之體質。

五、隨著全球化趨勢及高度都市化的發展，如何均衡區域發展已成為當代各國政府普遍面臨的治理課題重點，在我國，隨著6都的成立，臺灣的南北差距與城鄉差距正加速擴大中，近年來一般縣市的人口及6都中的原鄉村區人口，都更加速往6都的都會中心及周邊遷徙，導致鄉村人口外流嚴重，人口急遽減少且老年人口的比率不斷提高，已為多數農村型鄉鎮迫在眉睫的危機。設法把流失的「人」找回來，才能力挽狂瀾阻止鄉鎮的持續沒落甚至消滅；而如何透過發掘地方在地元素，促進地方產業復甦，地方政府相對於中央有更多的優勢，故鄉(鎮、市)地方自治團體允宜基於對地方之深入瞭解，多方發掘地方特色(DNA)，並發揮對地方企業、在地組織或公民團體的掌握與媒合能力，建立良好的公私協力協調機制，積極推動地方創生，以厚植地方實力，重燃地方之產業經濟動能，當為現今鄉(鎮、市)地方自治最重要的使命。

(一)隨著全球化趨勢及高度都市化的發展，如何均衡區域發展已成為各國政府普遍面臨的治理課題重點，以日本社會為例，由於人口數量減少及高齡少子化的問題較早出現，西元2014年提出可能消失地方城鎮的預測報告，引發日本各界的高度關注。為因應鄉村發展面臨勞動人口減少及地方經濟發展困境等問題，日本政府著手推動地方創生的計畫，將「協助鄉鎮自立」正式列為國家首要任務³⁰。

(二)臺灣近年來少子化現象造成人口成長快速減緩，隨著6都設立後，原先所預期的「母雞帶小雞-藉由直

³⁰ 李長晏，地方創生政策理論與策略之建構：政策整合觀點，中國地方自治，第73卷2期，2020年2月，頁18-35。

轄市帶動周邊區域成長」效果並未發揮，取而代之的反而是6都對周邊人口的磁吸效應，臺灣人口約有將近7成集中在6都，而且以臺中以北的都市人口成長最為明顯，由於生活機能、交通與就業機會等因素的差異，多個縣市的鄉鎮都正面臨「快要沒有人」的危機。根據國家發展委員會於107年底進行的盤點(評估指標主要為：「居民收入少」-低收入戶與中低收入戶戶數占比，高於全國中位數3.5%，以及「人口負成長」-人口減少率高於全臺灣平均的人口減少比率負12.9%)，國內368個鄉鎮區中，共有134處面臨消滅的危機，不僅人口外流嚴重且居民相對弱勢，還都集中在中南部和東部，土地面積佔全國66.5%，人口數卻僅11.6%³¹。因此，如何維繫鄉村地方生存能量，以及點燃創新成長動能，帶動地方創生，促進人口及資本的回流，已成為國家發展戰略高度的關鍵課題，亟待中央與地方共同努力攜手合作。本院諮詢會議中，黃錦堂教授即指出，鄉鎮市在文化、創生、人文、景觀、交通、鄉鎮市經濟民生、鄉鎮市各種歷史風華展現，都必須有一個自治主體加以承擔。

(三)據國家發展委員會表示，自行政院宣示108年為地方創生元年起，各地方政府共提出141件地方創生計畫，歷經25次「行政院地方創生會報」工作會議，迄今通過79件，其餘62件輔導中。由此可知，地方創生推動需要部會、地方政府及在地青年等，長時間的溝通、磨合及聯繫整合。地方創生在凝聚地方共識與消除歧見上，需要透過階段性的盤整與檢討，適時地因應不同進程，一步步帶動調整與引

³¹ 參見天下雜誌第707期，2020年9月22日「『生』不如『死』的時代 七成人口住六都，地方快沒人怎麼辦？」報導：<https://www.cw.com.tw/article/5102029>。

導。每件地方政府提出之創生計畫，都有其特點及不同背景，在推動進程的速度與整合程度也存有差異，當地方有共識、有具熱情之KEYMAN就容易推動。110年起地方創生邁入2.0階段，此時以「促進地方連結、加強島內移動」作為推動重點，其中特別強調以青年為主體，更鼓勵公益性質的提案。目前為止，經由鄉鎮市公所推動且媒合程度相對較佳的案例約有以下數例：

1、宜蘭縣冬山鄉「溪南綠色生活村落」

(1) 以「在地食/在地遊/在地學」為發展主軸，著重於地方特色轉型與新創扶植，透過冬山鄉舊鄉民代表會-文化驛站空間整備，將老屋活化再利用、翻修農會舊倉庫空間打造為「良食農創園區」，作為地方小農的農產品展售中心及特色食品廚房，以農業、農民為根本，注入健康、創新、時尚等元素，重新創造在地資源的價值，打造出融合旅遊、體驗、美食、好禮、童玩的嶄新場域，提供在地特色產品之營銷平台，並推動當地食農教育，提振地方經濟，發揮在地共好、共享之地方創生。

(2) 另透過租金補貼政策，引進文創業者活化再利用老建築，運用創意方式經營，賦予冬山舊街老屋新生命；並協助串連在地商家，如斑比山丘以智慧服務系統串聯，帶動園區整體服務及在地產品銷售服務的升級、逸鄉村烘焙坊與在地休閒農業區合作，研發限定冬山商品，推出冬山伴手禮產品、正福茶園培植茶文化工藝人才，打造茶文化基地，增加品牌亮點與產值等，帶動地方商圈活力與提升特色產業競爭力。

2、屏東縣泰武鄉「3092泰武好咖地方創生計畫」

泰武鄉是屏東縣唯一從海拔0至3092公尺高之鄉鎮，除富含多樣形態之自然景觀生態資源，亦為排灣族傳統原鄉地區，近年更是臺灣自產自銷的重要咖啡產地。泰武鄉公所結合地方合作社，以科技導入串連咖啡產業與排灣文化，透過產業升級提升咖啡品質打造品牌通路，延伸咖啡相關事業以及人才培訓，建構全臺第一個咖啡交易平台與咖啡智慧分類分級作法。在文化面，原有的排灣族原鄉文化因產業之復甦帶動青年回流學習傳統技藝再創新意，加上自然環境的特性，以北大武山登山基地營，提供登山客方便的驛站，並透過交通網絡的建置，使對外連結更加便利，從生活部落的文化藝術傳統技藝到新的咖啡事業再結合自然資源之魅力，打造保存原鄉文化的臺灣咖啡莊園。

3、苗栗縣苑裡鎮「青年共創新苑景計畫」

- (1) 苗栗苑裡的掀冊工作室，或者說在地方創生界中更為知名的「苑裡掀海風」團隊，在103年由一群返鄉青年組成，多年來透過耆老訪談、文獻整理及空間觀察，慢慢拼湊出苑裡的在地故事，吸引更多人造訪這座有著蘭草香的小鎮。
- (2) 「青年共創新苑景計畫」運用團隊跨領域專才，活化火車站前的閒置空間，創造苑裡共同工作空間、經營地方青創社群。並整合苑裡地方空間資訊，盤點創業、移居和農地租賃資訊，提供有需要的創業青年；辦理具循環共好「教芋部計畫」，藉由線上線下整合販售苑裡農特產（芋頭、蘭草等），多餘利潤回饋給苑裡的學生教育活動推動學童課後陪伴輔導，形成社區共好。

4、高雄市鹽埕區「叁捌地方生活」

「叁捌地方生活」從將鹽埕的一棟老屋打造為「叁捌旅居」開始，多年來逐漸擴大到整個鹽埕區的策展經營：活化傳統第一市場的「叁捌菜攤仔」、老商場裡的民宿「銀座劇場」，都是透過企劃、空間營運活化鹽埕街區，讓在地美好被更多人看見。團隊運用長期耕耘鹽埕之經驗，將資源轉作為返鄉青年提供支援系統，串連現有的舊商場與市場聚落，做為青年落地開店之起點；此外亦規劃於各商場與市場成立聯絡處，透過新舊能量交流激盪，期讓鹽埕特有商業風華再現，創造具永續經營，公益、共好元素之老店新味。

(四)且據國家發展委員會於本院辦理機關座談會議時提供之書面資料指出，在推動地方創生的過程中，鄉鎮市區公所協調磨合地方需求的角色，實屬不可或缺：

- 1、由前述媒合案例可知，鄉鎮市公所的角色除專注發掘地方DNA、凝聚共識、形成願景外，亦擔負起協調各方團體與部會間的溝通橋樑，吸取地方各面向意見進而整合需求，爭取媒合資源，自108年推動以來，已逐漸展現公所與地方民眾攜手關懷鄉里，著力改善生活環境企圖心。公所與地方共存蹲點甚久，已有彼此溝通調和方式及語言(如方言、部落族語等)，這也是其他機關不可替代的角色。
- 2、例如冬山鄉公所與泰武鄉公所除了協助意見交流、媒合商圈店家投入之外，更自身投入推動配套建設支援有關強化城鎮機能或環境整備之地方創生事業提案，建構出適地適性的創生計畫及執行策略。又如苑裡鄉公所與鹽埕區公所釋出公

有空間，提供青年培力工作站進行活化推動，將有助於地方創生主軸深化、凝聚地方共識與支持，也能從產業界獲得永續推動經營地方創生事業的能力與資源，逐步編織出穩固的在地網絡，逐步改善地方發展體質，創造地方「工作」與「人」的良性循環。

- (五) 綜上，隨著全球化趨勢及高度都市化的發展，如何均衡區域發展已成為當代各國政府普遍面臨的治理課題重點，在我國，隨著6都的成立，臺灣的南北差距與城鄉差距正加速擴大中，近年來一般縣市的人口及6都中的原鄉村區人口，都更加速往6都的都會中心及周邊遷徙，導致鄉村人口外流嚴重，人口急遽減少且老年人口的比率不斷提高，已為多數農村型鄉鎮迫在眉睫的危機。設法把流失的「人」找回來，才能挽狂瀾阻止鄉鎮的持續沒落甚至消滅；而如何透過發掘地方在地元素，促進地方產業復甦，地方政府相對於中央有更多的優勢，故鄉(鎮、市)地方自治團體允宜基於對地方之深入瞭解，多方發掘地方特色(DNA)，並發揮對地方企業、在地組織或公民團體的掌握與媒合能力，建立良好的公私協力協調機制，積極推動地方創生，以厚植地方實力，重燃地方之產業經濟動能，當為現今鄉(鎮、市)地方自治最重要的使命。

貳、處理辦法：

- 一、通案性案件調查研究報告之結論與建議部分，送請行政院參處。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會議處理。

調查研究委員：施錦芳、紀惠容、趙永清、葉大華、

浦忠成、林文程、林郁容、鴻義章