



臺灣已於 2010 年 12 月 25 日進入 5 都 17 縣市的行政劃分時代。回顧此次五都的升格或合併，其實是在倉促中成形，打亂整個臺灣的行政區劃。臺灣到底應該區分為多少行政區，必須考量地理範圍、歷史文化、地方發展、國際競爭力等因素。以政治因素作為行政區劃調整的根據是高社會成本的。

前車之鑑，殷鑑不遠。前一次臺灣的行政區域調整，就是精省。雖然，基於行政效率的考量，臺灣的地理範圍的確需要扁平化。基於同樣理由，不只是應該把省廢掉，而是同時要提升縣市層級，以利與直轄市平起平坐，類似日本的都道府縣，雖有不同政治待遇，卻是相同行政層級。然而，當時只精省，卻沒有同步調整其它縣市地位。結果，精省不僅沒有精簡人力，節省國家資源，達到簡化行政層級的便民目的，反而因為中央無法順利接收省府的工作，導致許多重大跨縣市的政策欠缺有效的治理，如災害的救治；而如今行政院中部和南部，甚至東部辦公室的人力，似乎也未發揮精省後的人力精簡效果。

2008 年馬英九總統在競選期間，提出的臺灣行政區劃是以 3 都 15 縣為藍本。以臺灣的面積來說，三都是合適的行政區劃分。但是，15 縣要不要提升層級？如果沒有，臺灣的行政區劃名為三級（中央、縣市、鄉鎮市），其實是三級半（中央、直轄市、縣市、鄉鎮市（區）。如果要提升 15 縣的層級，不合併顯然又不合治理規模，因為縣市大小差距太大。

遺憾的是，為了政治目的，政府在考量臺北縣的選情之後，同意將臺北縣排除在臺北市之外，單獨升格。而各縣市發現升格有利財政規劃，於是人人都要爭取升格成為直轄市。行政區域會議在外界強大的壓力之下，又同意了臺南縣市的合併升格，以杜重北南輕的批評。結果是五都成立了，其他 17 縣市的處境更加艱困。

五都體制已經上路，然而，五都合併升格三大配套法案—「財政收支劃分法修正草案」、「公共債務法修正草案」及「行政區劃法草案」，目前仍未完成立法，說明了五都改制的匆促與忙亂，也反映出政府對臺灣國土規劃與行政區劃等國家重大改造工程的輕率。

就人口言，以新北市為例，原 29 鄉鎮市改制為區後，各區雖然行政位階平等，但彼此差異很大，主要是人口分布不均，例如，板橋區已達 55 萬人，勝過很多縣市，而平溪鄉僅 5,368 人。新北市人口逾 389 萬人，8 成人口集中在 10 個縣轄市，如此大的城鄉差距，區的重劃難度既高且複雜。

就族群言，原住民鄉直接改為區，離原住民自治的期待更遙遠；且原住民區人口少又位於偏遠，很難想像其也是直轄市的一區。如高雄市偏遠的桃源、茂林、那瑪夏等山地區，人口規模與其他行政區顯不相當。像鳳山區，人口數 34 萬多人，而茂林區人口 1,874 人；桃源區人口略多，也僅 4,804 人，那瑪夏則有 3,410 人。五都如何兼顧轄內原漢文化差異、地理距離，是一大考驗。

就財政言，由於五都升格局處單位擴張、人員增加、職位升等、人事膨脹，政府機器將運用更多資源於人事擴編，而依新版財劃法修正草案，中央將釋出 982 億元，五都獲配的統籌款達 607 億元，占新增統籌財源的 62%，但如此規模仍然不敷五都龐大資金需求。顯然，新版財劃法亦無法解決地方財政自主性與財政結構問題。

為因應五都改制所需財源擴增問題，政府並未從健全地方財政收支結構著手，而另提出公債法修正，大開各級政府舉債方便之門，這無異鼓勵地方藉擴編歲出預算以取得舉債的正當性，讓債務控制總安全閥陷於失守。地方財政只會更加惡化與不均。

如果不能達到縣市地區的經濟區域均衡發展，財劃法不管如何修正，都很難達成社會公平正義。在國家財政日益艱困下，富都擁有愈多的財政資源，必然排擠貧縣所能分配的額度。依 100 年統籌稅款分配額度計算，臺灣各縣市平均每人分配統籌稅款，連江縣達 25,790 元，臺北市 12,382 元，彰化縣卻僅 4,871 元，資源分配之懸殊，可見一斑。新版財劃法雖改以公式入法較為公平，但修法標準仍立基於縣市既有體制規模，仍將使各縣市陷入財源分配不公的爭奪中。中央若能依全國合理標準訂定每人基本公共財需求，包括教師數、警員、消防、環保等人數、經費數，以此基礎分配國家財政資源，當較公平合理。

就社會福利資源言，基於財政資源的明顯差距，五都升格之後，臺北市、新北市、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市，及準直轄市桃園縣，其人均社會福利預算都有顯著的成長，增幅從 1.31 倍到 2.96 倍不等。反觀其他縣市，從 99 年到 100 年，都沒有太多增加，甚至部分還有明顯減少。就淨額而言，五都的人均社會福利預算也高居全國前七名。更不用說五都的社會福利人力也優於其它縣市。臺灣的民間社會福利服務資源也呈現向五都集中的趨勢。如此一來，後五都時代的臺灣各縣市人民所能分享的社會福利資源也將更加貧富不均。

據此，呼籲立法院應儘速通過五都合併升格三大配套法案-「財政收支劃分法修正草案」、「公共債務法修正草案」及「行政區劃法草案」。以利五都財政規劃與財政健全發展。同時，協助地方調整區域，以免五都成立之後，看似區域擴大、資源增加，提高競爭力，但是內部的差異與不均沒有被有效的處理，也會抵銷其競爭力。

至於，社會福利資源的貧富不均，更是中央政府必須協處理，尤其是非五都的人民的相對剝奪感，不能等閒視之。而除了臺北市、新北市以外的三都面對原先縣市社會福利服務的差異，如何拉齊福利給付與服務水準，是合併後的三都的基本功課。五都必須思考其社會福利服務體系的重構，如何善用原先的鄉鎮市公所人力與社會網絡，重新建構有效的以家庭為中心、以社區為基礎的社會福利服務網，否則各區長不再是民選首長，行政官僚化趨勢會更加明顯。社會福利服務如何輸送到各家庭，不靠市政府社會局有效的統籌與調配，很難提升社會福利服務的效能。