

目次

第一章	緒論.....	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究問題、範圍及架構	9
第三節	研究方法、流程與限制	15
第二章	相關文獻整理與回顧	23
第一節	行政區劃之探討	23
第二節	行政區劃之相關理論研析	42
第三節	行政區域調整的政治地理	48
第四節	結語	53
第三章	新北市行政區劃個案探討.....	57
第一節	新北市行政區劃的歷史	57
第二節	選舉區劃分歷史	61
第三節	新北市治理課題	69
第四章	都會型與鄉村型行政區劃借鏡與分析.....	79
第一節	臺北市行政區整併之經驗	79
第二節	都會型行政區劃之借鏡與分析.....	82
第三節	鄉村型行政區劃之借鏡與分析.....	85
第四節	新北市發展與行政區劃.....	87
第五章	新北市行政區劃重整議題分析	93
第一節	研究設計	93
第二節	訪談資料分析	99
第三節	行政區劃重整之配套措施	110
第六章	研究結論	115

第一節	研究發現	115
第二節	行政區劃調整之工作設計	125
第三節	新北市行政區劃參考藍圖與特色分析	128
第四節	後續研究建議	141
第五節	結語	141
參考文獻.....		143
附件一	訪談逐字稿.....	149
附件二	行政區劃法草案.....	187
附件三	第 7 屆立法委員臺北縣選舉區劃分.....	197



表目錄

表 1-1	臺北縣 2010 年 11 月份各鄉鎮市人數統計表.....	4
表 1-2	新北市議會第 1 屆直轄市議員選舉區劃分及人口數一覽表.....	11
表 1-3	第 7 屆立法委員臺北縣選舉區劃分情形及人口數一覽表.....	12
表 1-4	本研究計畫工作要項時間表.....	20
表 2-1	期刊報導有關行政區劃調整之考量內容摘要彙整一覽表.....	28
表 2-2	研究論文對於行政區劃研究相關碩士論文彙整一覽表.....	33
表 2-3	鄉鎮市與區比較表.....	38
表 3-1	新北市各行政區在日治時期的地名對照表.....	57
表 3-2	第 4 屆至第 6 屆立法委員選舉臺北縣選區劃分一覽表.....	62
表 3-3	第 7 屆立法委員選舉臺北縣選區劃分一覽表.....	62
表 3-4	第 1 屆至第 11 屆臺北縣議員選區劃分一覽表.....	65
表 3-5	第 12 屆至第 16 屆臺北縣議員與第 1 屆新北市議員選區劃分比較一覽表..	66
表 3-6	新北市 2010 年 12 月份各區人數、面積及密度一覽表人數統計表.....	72
表 3-7	新北市地政事務所轄區劃分情形一覽表.....	74
表 3-8	新北市警察分區警勤區劃分情形一覽表.....	74
表 3-9	新北市各稅捐稽徵分處轄區劃分一覽表.....	75
表 3-10	新北市九大區戶政事務所行政區一覽表.....	75
表 4-1	臺北市 1990 年行政區域調整內容概況表.....	79
表 4-1	本研究訪談對象分類一覽表.....	94
表 4-2	受訪者資料.....	95
表 4-3	本研究訪談政府人員題綱.....	96
表 4-4	本研究訪談地方意見領袖及民意代表題綱.....	97

表 4-5	本研究訪談學者題綱.....	98
表 4-6	本研究訪談新北市市民題綱.....	98
表 4-7	受訪者認為新北市行政區劃應考量因素彙整一覽表.....	109
表 4-8	新北市行政區超過人口數合理規模者分割方式分析表.....	116
表 4-9	新北市人口數符合合理規模分析表.....	118
表 4-10	現有行政區未達人口數合理規模者應合併方式分析表.....	119
表 6-1	新北市行政區劃調整參考藍圖說明表.....	128
表 6-2	新北市行政區劃調整藍圖考量因素一覽表.....	133
表 6-3	新北市 18 個行政區之特色分析一覽表.....	138



圖目錄

圖 1-1	新北市行政區調整前行政區域圖.....	10
圖 1-2	本研究架構圖.....	15
圖 1-3	本研究政策利害關係者界定示意圖.....	17
圖 1-4	本研究流程示意圖.....	19
圖 2-1	新北市政府各區次級系統圖.....	41
圖 3-1	改制前臺北縣 29 個鄉鎮市行政區域圖.....	60
圖 6-1	新北市行政區調整後行政區界模擬圖.....	132





第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、概述

「三都十五縣」是馬英九總統在 2008 年總統大選期間所提出有關行政區劃的政見，規劃在臺灣西半部形成北、中、南三大都會區的發展格局，並配合國土空間治理，以漸進方式推動北、中、南三大生活圈。但自立法院 2009 年 4 月 3 日通過地方制度法修正案後，內政部之升格改制審查會議於 2009 年 6 月 24 日完成審查工作，同意臺北縣、臺中縣市、高雄縣市升格為直轄市，臺南縣市也在同年 6 月 29 日正式通過合併升格，擠進了直轄市名單，讓南部多一個都心。此一結果，決定了自 2010 年 12 月，即有臺北市、新北市（由臺北縣升格改制）、臺中市（由臺中縣市合併升格改制）、臺南市（由臺南縣市合併升格改制）、高雄市（由高雄縣市合併改制）五個直轄市。這與馬英九總統就職後推出「三都十五縣」的構想，就現階段而言，已產生了變數，也似乎與原先所預期的結果，有了很大的出入。臺北市和新北市兩個直轄市毗鄰而立，因其地理環境因素，進而在行政區劃上形成這樣的兩個同心圓式的直轄市，實在是世所罕見，但未來臺北市與新北市是否有可能合併為一個直轄市，似乎也預留了一個伏筆。¹無論如何，此次的改制結果，將形成未來北、中、南三大都會區的發展格局，在此同時，行政區域調整與合併、改制或升格為直轄市之作業，也將產生重大效應，諸如都會區域的擴大延伸、三大區域的均衡發展、以直轄市為核心的區域合作等，將會為我國未來區域建設、國土規劃和都市發展帶來嶄新的風貌。

¹ 以往臺北市有因縣市合併議題，產生既有直轄市財源被臺北縣瓜分的疑慮，但未來透過兩個毗鄰直轄市的區域發展與跨域合作，再加以地理環境、生活機能、交通動線等條件的促成，筆者認為兩者合併為一直轄市的可能性將會因而提高。

改制前臺北縣位於臺灣的北部，相較於相鄰的臺北市在 1967 年升格為直轄市後，這 40 多年來，其政經發展，可謂落後一大截。而改制前臺北縣長久以來，被譏為二等國民，實不可諱言，肇因改制前臺北縣不論在地方財政歲收及中央統籌分配款分配等方面，一直與臺北市有著相當大的差別待遇。改制前臺北縣因政府資源分配不均，不但預算規模只有臺北市的一半，甚至只有三分之一，而改制前臺北縣早在 1978 年，人口數就達到 200 萬人以上了，在 1979 年當時的邵恩新縣長任內就開始爭取升格，且依當時的行政命令「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，²臺北縣已達到了直轄市人口數的門檻，但改制前臺北縣卻歷經了 30 年的努力，才升格為直轄市。

臺北縣於 2007 年 10 月 1 日起依地方制度法第 4 條第 2 項規定，成為準用直轄市相關規定之縣，係臺灣地方制度史上第一個。又於 2008 年 8 月間臺北縣政府依地方制度法第 4 條第 1 項「縣人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，特殊需要之地區得設直轄市。」規定，擬定「臺北縣改制直轄市計畫書」，循程序送請臺北縣議會審議議決修正通過，旋即函報內政部，並於 2008 年 11 月 26 日由內政部轉陳行政院核處，惟當時歷經中央政府對於臺北縣的改制案「欲迎還拒」模糊政策下推遲不決，最後終在 2009 年 4 月 3 日立法院三讀通過地方制度法第 7 條、第 7 條之 1、第 7 條之 2、第 87 條之 1、第 87 條之 2、第 87 條之 3 修正條文，並經總統公布後，再由臺北縣政府再參照中央部會及行政院對前揭「臺北縣改制直轄市計畫書」的意見檢討及修正後，第二次陳送改制計畫書審查，終獲內政部以 2009 年 9 月 1 日台內民字第 0980162925 號公告的臺北縣改制計畫書，臺北縣自 2010 年 12 月 25 日正式改制為直轄市，改制後的名稱為「新北市」。

貳、研究動機

依地方制度法第 7 條第 1 項規定：「…行政區域之劃分、調整，依法律規定

2 西元 1950 年 4 月 20 日由臺灣省政府公布之行政命令，為台灣戒嚴時期之地方自治之依據。

行之」，臺北縣改制為直轄市後，為平衡城鄉及行政區域差距，應調整現行 29 鄉(鎮、市)之行政區域，但因行政區劃法草案目前尙未經立法院審議通過，故在臺北縣改制計畫書中提及改制為新北市後仍暫時維持現狀，亦即將 29 鄉(鎮、市)改為 29 區，其行政區域範圍及面積皆不變，俟改制直轄市後，再依相關法令規定，並考量人口數量、密度、地形地域、財政狀況、經濟條件、都會發展、文化特色、治理範圍等因素，重新調整劃分各區、里行政區域。

臺北縣改制為新北市後，原臺北縣所轄 29 個鄉鎮市，由原地方自治法人，改制為新北市直轄市政府下的「區」，就現行新北市的 29 行政區比較，單就村里數、鄰數、戶數、人口數及土地面積數上即有著相當大的差異如表 1-1、更遑論在地形地域、經濟條件、都會發展及文化特色上的城鄉差距了。筆者定居於新北市（原臺北縣）已有 10 年以上了，回顧 10 年前也和大部分定居於新北市（原臺北縣）的市民一樣，係因考量臺北市房價居高不下，在為減輕經濟負擔之考量下，遂跨越淡水河遷居新北市（原臺北縣）；又基於在地的地域情感，對於新北市的到來充滿了無限的期待與憧憬；再以筆者任職於臺北市及新北市的民政機關已有合計 20 年的經歷，未來新北市行政區劃結果，亦將直接影響到現行 29 區公所及戶政事務所的合併與設置，勢必牽動整個新北市民政基層組織的調整與變動，影響層面更遍及新北市政治面、經濟面、文化面的未來發展。況且新北市行政區劃的重整，對於本身所居住區域的未來城市發展，都將產生相當深遠的影響。筆者有幸在新北市成立的歷史時刻進行本研究，更希望掌握此一關鍵時刻，藉由本研究的結果提供新北市未來行政區劃重整之具體建議，提供新北市政府民政局在相關行政區劃工作之重要參考方向，在業務的推動上有著重要深刻的意義，更不枉身為新北市公民的責任，綜上所述，筆者對於未來新北市的行政區劃重整方式，產生研究的動機及興趣。

編號	鄉鎮市	里數	鄰數	戶數	男	女	總人口數	面積（平方公里）
1	板橋市	126	2464	194403	274539	280158	554697	23.14
2	三重市	119	2555	140019	194499	195600	390099	16.32
3	中和市	93	2972	155371	204861	209627	414488	20.14
4	永和市	62	1249	89549	112686	122076	234762	5.71
5	新莊市	84	1807	136602	198817	203404	402221	19.74
6	新店市	69	1447	116373	145163	151090	296253	120.23
7	土城市	47	1236	81964	119345	119235	238580	29.56
8	蘆洲市	38	682	65367	98042	99753	197795	7.44
9	樹林市	42	969	59466	88535	87063	175598	33.13
10	鶯歌鎮	20	431	27439	43905	42837	86742	21.12
11	三峽鎮	28	591	35400	52694	50514	103208	191.45
12	淡水鎮	42	658	57351	69844	73595	143439	70.66
13	汐止市	50	1133	79203	94179	95329	189508	71.24
14	瑞芳鎮	34	426	15826	21741	20762	42503	70.73
15	五股鄉	20	515	27323	40562	39311	79873	34.86

編號	鄉鎮市	里數	鄰數	戶數	男	女	總人口數	面積（平方公里）
16	泰山鄉	17	458	26112	38440	38053	76493	19.16
17	林口鄉	17	365	30354	40939	41862	82801	54.15
18	八里鄉	10	195	12174	17601	17079	34680	39.49
19	深坑鄉	8	239	8761	11719	11533	23252	20.58
20	石碇鄉	12	107	3316	4455	3508	7963	144.35
21	坪林鄉	7	78	2434	3649	2891	6540	170.84
22	三芝鄉	13	254	8841	12062	11222	23284	65.99
23	石門鄉	9	124	3985	6585	5907	12492	51.26
24	金山鄉	15	201	6686	11241	11119	22360	49.21
25	萬里鄉	10	186	6996	11167	10833	22000	63.38
26	平溪鄉	12	120	2392	2993	2375	5368	71.34
27	雙溪鄉	12	244	3810	5284	4471	9755	146.25
28	貢寮鄉	11	202	4387	7099	6676	13775	99.97
29	烏來鄉	5	43	1692	2930	2857	5787	321.13
總計		1032	21951	1403596	1935576	1960740	3896316	2052.57

資料來源：筆者整理，修正自新北市戶政服務網人口統計，網址：<http://www.ris.tpc.gov.tw/>，瀏覽日期：

2010年10月20日。

參、研究目的

2010 年 12 月 25 日，新北市成立後，原鄉鎮市改為區公所，改變了原本的基層服務組織結構。例如原本鄉鎮市公所，因原為自治法人，在其權責範圍之中，自然會有許多因地制宜的行政措施，如鄉鎮市自治條例與自治規則，但這些將在新市政府成立之後廢止適用，或經新直轄市政府核定公告，最多繼續適用兩年。³原鄉鎮市長由民選改為官派的區長，同時，將不再設有鄉鎮市代表會。此外，整個新北市的次級地方組織，統一歸屬於直轄市政府統籌，隸屬於直轄市規模的民政系統。在臺北市是直轄市，而臺北縣仍為縣（市）層級時，臺北市的基層組織或稱區的編組為里，與臺北縣的鄉（鎮、市）編組為村（里），在制度設計上固係同位，但以筆者曾在臺北市及新北市民政系統的公務服務經驗而言，在臺北市轄里的服務功能，確實較臺北縣的村（里）有很明顯的不同，其比較合理的解釋，就是公共權力的作用有所不同所致。以臺北市政府的現行政策推動的經驗而言，第一線的民政基層組織扮演相當重要的執行角色，例如臺北市政府 2010 年主辦的世界花卉博覽會的政策行銷經驗，鼓勵民政系統的基層人員於每日的開工式跳「花博舞」，當時雖不免有部分市民及媒體不認同，但這些基層的同仁在當時的媒體報導下，也直接或間接的達到花卉博覽會的政策行銷效果。⁴而在將來，新北市政府民政系統之下的 29 個行政區之區公所及戶政事務若不予以調整或變革，則可預見將因各區公所人力、物力及預算等差異，而對未來新北市政府的政策推動產生行政效能不一的影響，所以新北市基層的民政組織體制，必應歸為齊一，以利朝都會型政府組織體制邁進。

在新北市行政區域重整之際，同時應考量的因素很多，以現行行政區劃法草案⁵

³在過渡期間，應進行法規銜接，自治法規無繼續適用必要者，改制前由原機關依現行地方制度法程序辦理廢止；改制後由新市政府廢止；自治法規有繼續適用必要者，改制後由市政府核定公告繼續適用，並於二年內，由新市政府之業務主管機關辦理法規整理銜接工作。

⁴臺北市政府主辦 2010 年 11 月國際花卉博覽會活動所設計的舞蹈，藉以達到宣傳效果。

⁵ 參考自 2010 年 9 月 21 日至行政院 <http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=31494&ctNode=242&mp=1> 網

的內容而言，該草案第 5 條規定五種辦理行政區劃的情形為一、配合政府層級或組織變更。二、因行政管轄之需要。三、配合國土發展。四、因地理環境變遷。五、因政治、經濟、社會、文化或其他特殊情勢變更。又該草案第 6 條提到行政區劃應考慮的因素有一、行政區域人口規模。二、自然及人文資源之合理分配。三、災害防救及生態環境之維護。四、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。五、鄉土文化發展及社區意識。六、地方財政。七、產業發展。八、交通發展。九、都會區、生活圈、或生態圈。十、海岸及海域。十一、湖泊及河川流域。十二、選區劃分。十三、民意趨勢。十四、其他政策性事項。該草案第 20 條提到：「鄉（鎮、市、區）之新設、廢止或調整，由直轄市、縣（市）政府擬訂自治條例，經直轄市、縣（市）議會同意後，由主管機關（內政部）核定。」所以，以現行行政區劃草案之方向，新北市政府應就未來所轄的 29 個行政區，以自治條例規定其區、里之重新調整及劃分，做為行政區、里劃分調整之依據。

吳定在「公共政策」(2003：41)一書中，提出對於公共政策制定的分析模式，而新北市行政區劃的整併工作過程，就是一個典型的公共政策運作過程。其中的運作以公共選擇理論 (Public Choice Theory) 可以簡單被界定為對於非市場決策的經濟性研究，它所研究的主題是政治學的主題，但卻是用經濟學的方法。換言之，公共選擇理論對人性的假定是：一般人是一個自利的、理性的、效用最大化者。政治產品（公共利益）的需求者是廣大的選民和納稅人，供給者則是政治人物、官僚和黨派。不論大家的活動是多麼的複雜和歧異，他們的行為都是遵循著共同的原則，那就是「效用最大化」。一個政治人物或官員在作決策時，總是會對最能滿足自己利益（如金錢、地位、權力、名望等）的議案投以青睞，換言之，公共利益的實現對他來說可能只是手段而非目的。本研究即參考公共選擇理論之內涵，希望透過本研究之進行及發表，凝聚新北市行政區重整議題之共識。

承上所述，本研究目的，係為在新北市政府成立之初，透過本研究了解相關政

策利害關係人對於現行新北市 29 個行政區調整方式之意見，彙集民意趨勢，加以歸納勾勒出新北市未來進行行政區劃重整之參考藍圖。茲將本研究目的歸納分列如下：

- 一、分析行政區劃之相關理論，並探討行政區劃對於地方治理、地方公共服務及都會城市發展之關係。
- 二、分析新北市現行行政區的地區特性、發展及相互地域關係。
- 三、瞭解政府官員、新北市市民、學者專家、地方民意代表等對於新北市行政區劃重整之劃分方法意見，並加以歸納及整理，以探索民意趨勢。
- 四、冀透過本研究提出有利於新北市願景發展之行政區劃重整參考指標，建構未來新北市行政區域重整之參考藍圖。



第二節 研究問題、範圍及架構

壹、研究問題

直轄市與縣本來在治理區域與結構上就有很大區別，縣單獨改制為直轄市，或與他縣市合併改制為直轄市，在某些行政區、組織調整及資源分配等問題來得單純許多，但改制前臺北縣 29 個鄉鎮市為地方自治團體，具公法人地位；直轄市的區僅為行政區劃，非屬地方自治團體，亦不具公法人資格。鄉鎮市具有自治權限，有法定自治事項，鄉鎮市公所辦理其自治事項各項業務並執行上級委辦事項；區無自治權限，區公所僅於直轄市政府授權範圍內行使其職權，執行區內綜合性事務。所以，現行的新北市 29 個區公所在功能及角色上的重新出發與調適過程，免不了會有一段謀合適應期，更何況地方制度法第 7 條之 3 已明定：「經核定改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。」而行政院核定改制函示，俟行政區劃法完成立法後，應以 20 萬人至 30 萬人為一區之原則，進行區之整併。⁶故新北市未來面臨最大的政策課題，即為 29 個行政區的整併（圖 1-1）。

⁶ 行政院 2009 年 8 月 27 日院臺秘字第 0980051001 號函說明二：「為維持臺北縣之行政區域穩定，該縣改制直轄市前，原轄鄉（鎮、市）及村（里），除情形特殊（如眷村改建、遷村等）外，其行政區域依改制計畫所載，不宜變動。另該縣改制直轄市後，除原屬山地鄉或偏遠地區外，俟「行政區劃法」完成立法後，應以 20 萬人至 30 萬人為 1 區之原則，進行區之整併，以建立行政區域之合理規模。」

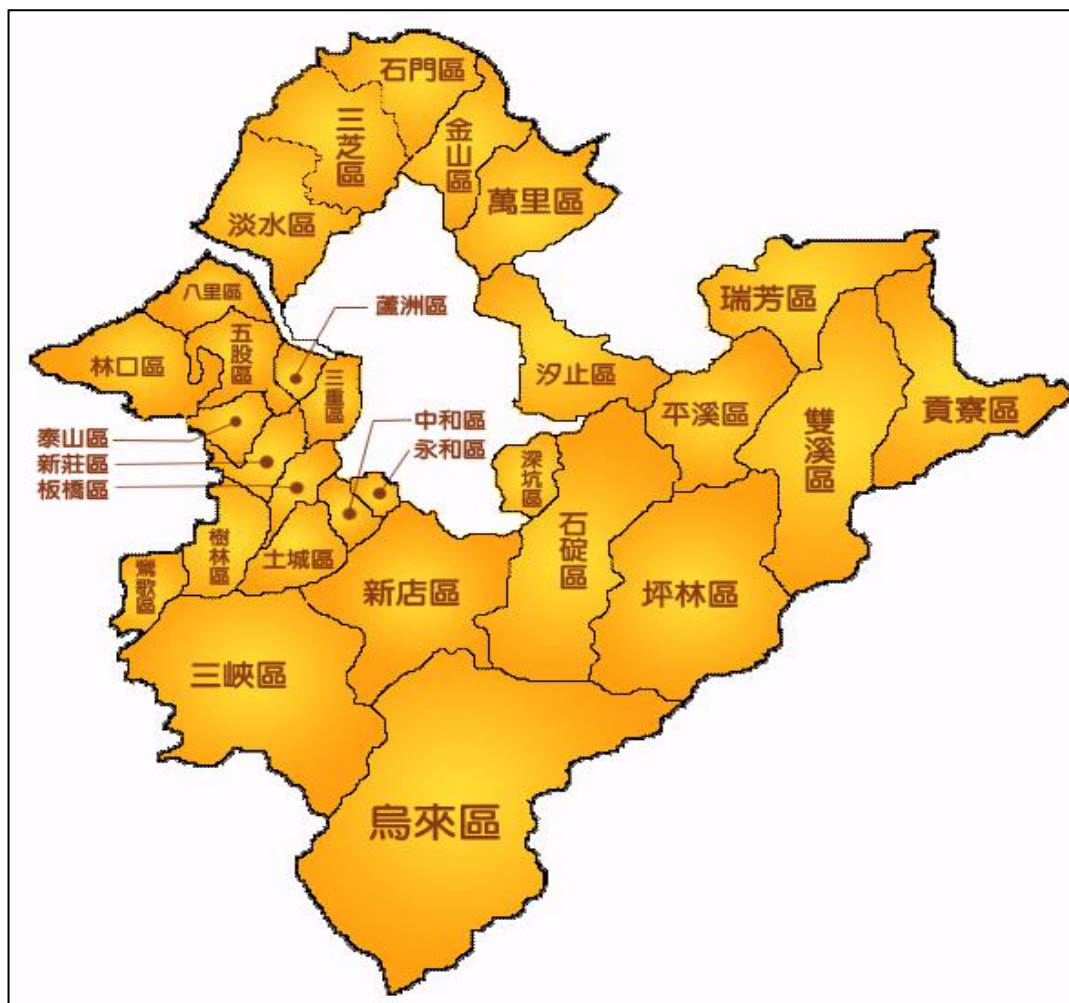


圖 1-1 新北市行政區調整前行政域圖

資料來源：修改自新北市政府民政局網站，網址：<http://www.ca.ntpc.gov.tw/>，瀏覽日期：2010 年 12 月 26 日。

新北市人口數以 2010 年 10 月底統計約為 3,900,000 人，如單以行政院函示以 20 萬人至 30 萬人為一區之原則，則新北市約可劃分為 13 至 19 個行政區。另配合行政區劃法草案第 19 條之原住民自治區行政區域，再加以新北市人口數不斷逐年攀升的趨勢，筆者認為新北市未來至少可能發展為 16 個以上的行政區。紀俊臣教授（2006）也曾提出臺北縣建議調整為 19 個行政區。據中央社（2009）報導在 2009 年當時臺北縣長周錫瑋在臺北縣改制計畫送臺北縣議會審查，於答詢曾表示，新北市將採 30 萬人為整併標準，現有 29 區未來可能僅剩 14 區，又提到臺北縣升格新北

市後，各鄉鎮市將改制「區」並著手裁併，由於擬採每區人口數約 30 萬人為裁併標準下，現有 29 鄉鎮市裁併後，未來可能僅剩約 14「區」。⁷另依第一屆新北市議員選區的劃分共有 12 個，依其選區劃分方式，與其行政區總數及各區人口數而言，均與行政區劃法草案及行政院函示有未合之處。⁸況且各選舉區的人口數差距極大，也將是影響區域發展之重要因素，究竟改制後的新北市應調整為幾個行政區，至今均尚無定論。⁹更何況新北市的市議員選舉區（表 1-1）與立法委員選區（表 1-2）劃分方式大不相同，也各自有不同的組合，所以究竟新北市行政區要整併為多少區，如何整併，又有那些行政區是要進行分割？如何分割呢？這些問題至今均尚無定論。

選舉區	行政區	人口數 (99 年 10 月)
第 1 選舉區	石門區、三芝區、淡水區、八里區	213706
第 2 選舉區	林口區、五股區、泰山區、新莊區	640769
第 3 選舉區	蘆洲區、三重區	587582
第 4 選舉區	板橋區	554541
第 5 選舉區	中和區	414379

⁷ 中央社（2009 年 10 月 2 日）。北縣升格區域重劃，29 鄉鎮市可能裁併近半。取自

http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/091002/1/1p9vv.html，瀏覽日期 2010 年 11 月 13 日。

⁸ 中央選舉委員會中華民國 2010 年 4 月 13 日中選務字第 0993100095 號公告。

⁹ 臺北縣人口數最多的板橋市，2010 年 10 月底人口數約 55 萬人，而臺北縣人口數最少的平溪鄉只有 5,375 人，人口數差距超過 100 倍。

第 6 選舉區	永和區	234951
第 7 選舉區	樹林區、鶯歌區、土城區、三峽區	603674
第 8 選舉區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	339214
第 9 選舉區	平溪區、瑞芳區、雙溪區、貢寮區	71437
第 10 選舉區	金山區、萬里區、汐止區	233487
第 11 選舉區	居住新北市之平地原住民	
第 12 選舉區	居住新北市之山地原住民	

資料來源：選區劃分資料參考自新北市選舉委員會網站 http://tpc.cec.gov.tw/?Menu_id=1496 99 年 9 月 22 日瀏覽，筆者整理。

選舉區	行政區	人口數
第 1 選舉區	石門鄉、三芝鄉、淡水鄉、八里鄉、林口鄉、泰山鄉	320,707
第 2 選舉區	五股鄉、蘆洲市 三重市—富貴里、碧華里、仁華里、永清里、永順里、富福里、慈化里、慈惠里、慈愛里、永福里、慈生里、慈福里、慈祐里、富華里、五華里、五福里等 16 里	319,860
第 3 選舉區	三重區（除劃入第 2 選舉區之 16 里以外） 計 103 里	321,422

第 4 選舉區	新莊市（除劃入第 5 選舉區之里以外）計 75 里	343,129
第 5 選舉區	樹林市、鶯歌鎮 新莊市—西盛里、光華里、光和里、光明里、光榮里、光正里、民有里、民本里、民安里等 9 里	280,463
第 6 選舉區	板橋市（縣民大道、湳仔溝以西）計 65 里	267,379
第 7 選舉區	板橋市（縣民大道、湳仔溝以東）計 61 里	272,155
第 8 選舉區	中和市（劃入第 9 選舉區之 17 里以外）計 76 里	337,592
第 9 選舉區	永和市 中和市—泰安里、安平里、中安里、安樂里、宜安里、安順里、安和里、秀明里、秀仁里、秀山里、秀福里、秀義里、秀景里、秀水里、秀土里、秀成里、秀峰里等 17 里	303,904
第 10 選舉區	土城市、三峽鎮	319,876
第 11 選舉區	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉	323,663
第 12 選舉區	金山鄉、萬里鄉、汐止市、平溪鄉、瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉	288,524

資料來源：選區劃分資料參考自新北市選舉委員會網站 <http://tpc.cec.gov.tw/> 2010 年 9 月 22 日瀏覽，筆者整理。

綜上所述，筆者試著提出一些新北市行政區劃重整的課題，做為本研究的出發點，並藉由本研究探尋新北市行政區劃的最適參考指標，做為新北市行政區劃重整

之參據。

- 一、最受關注新北市行政區劃課題及一般認為新北市行政區劃之考量因素 有那些？
- 二、民意對於新北市行政區域重整規劃的趨勢為何？
- 三、新北市行政區域重整有那些特殊性及個別性的因素需考量？
- 四、新北市行政區劃與新北市地方治理、公共服務管理能力的關係為何？
- 五、有利於新北市的都會區發展的行政區域劃分參考指標為何？

貳、研究範圍

本研究以新北市行政區劃重整為例，著重在新北市 29 個行政區調整之研究，並參考行政區劃法草案內容及行政院核定臺北縣改制計畫之函示，就新北市在行政區域人口規模、自然及人文資源之合理分配、災害防救及生態環境之維護、族群特性、風俗習慣、語言、宗教、鄉土文化發展及社區意識、地方財政、產業發展、交通發展、都會區、生活圈、生態圈、海岸及海域、湖泊及河川流域、民意趨勢及政策性事項等，結合新北市發展願景規劃等方面，進行區之整併，建立行政區域合理規模，進而建構新北市行政區劃重整的參考藍圖。

進一步融合新北市 29 個行政區之特殊、個別的細部要素，透過理論研究、相關政策利害關係人的見解、專家意見等，提出具體建議，提供相關政策規劃者做為新北市行政區域重整之參考，並期透過論文的發表，逐步凝聚各方共識，達成新北市行政區調整的目標。另直轄市之區以下的里整併，因新北市下的行政里共有 1,017 個，而各里的區域切割因素較為繁瑣，且範圍過於廣泛，故里的整併議題並不列入本研究範圍內。

參、研究架構

本研究透過筆者了解地方治理、公共服務及廣域行政理論內容，及融入政治地

理概念，並訪談相關政策利害關係的意見後，提出新北市行政區劃重整之參考藍圖及政策建議，茲將研究架構繪圖說明如圖 1-2：

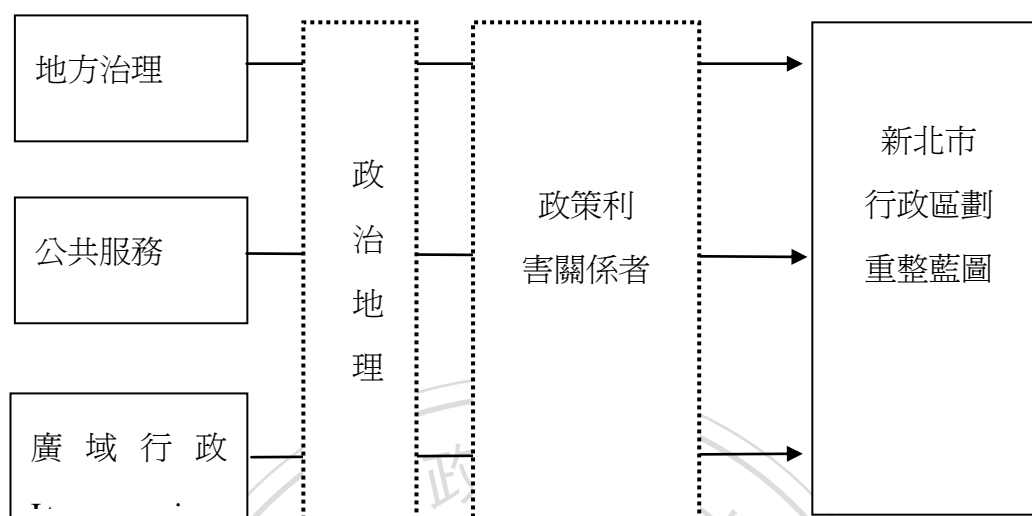


圖 1-2 本研究架構圖

資料來源：筆者自繪

第三節 研究方法、流程與限制

壹、研究方法

- 一、質性研究 (qualitative research)：在行政學辭典一書 (孫本初、賴思維，2008：677) 記載，進行質化研究方法的目的是企圖深入體會被研究者的感受與知覺，並從被研究者的立場與觀點出發，試圖將心比心去詮釋經驗與現象，而所蒐集到的質化資料強調新觀念的開發，內涵的探索及意義的深度掌握。因新北市行政區劃重整為改制後新興的重大公共議題，著重各界的多元觀點表達。
- 二、文獻分析法：蒐集本研究相關之行政區劃、區域治理、都會發展、新北市改制議題等文獻資料，資料來源包括國內外期刊報告、論文、研討會資料、報章雜

誌、書籍、網路資源及公部門公開之相關改制新北市書籍、報告及計畫等，加以歸納及彙集。

三、個案研究法：本研究係針對新北市行政區劃重整議題，故採個案研究方法，探索政策利害關係者新北市行政區劃的民意趨勢，運用歸納邏輯思維來進行研究，在研究過程收集到豐富資料，由研究者運用歸納、比較、對照的方式進行資料分析，最後發展出新理念或新思維，並作為建構的基礎（潘淑滿，2003）。

四、深度訪談法：本研究希望透過新北市行政區劃之相關利害關係人、專家學者、政策執行者，以及地方民意代表及意見領袖等，就本研究課題從不同受訪者本身系絡關係及各自關切的問題，表達對於新北市行政區劃的看法，並就其不同的文化、歷史與社會等因素，從被研究的立場與觀點出發角度，發現及了解各界觀點，藉以建構新北市未來進行行政區劃重整的參考藍圖。本研究係就政策利害關係者（Policy Stakeholders）進行深度訪談，政策利害關係者（Policy Stakeholders）依唐恩（William N. Dunn）的說法，認為凡受到公共政策影響或影響公共政策制定的個人或團體，都是政策利害關係者（朱志宏，2000：147）。在吳定（2003）的公共政策一書中，對於利害關係人的解釋為指政策活動的受益者（beneficiaries）與受害者（losers）而言，換言之，係指受到某項政策方案直接或間接、有形或無形影響的人員，包括正面影響與負面影響的人員，因此它的範圍比「標的人口」（target population）要為廣泛。故本研究界定的政策利害關係者如圖 1-3 所示。

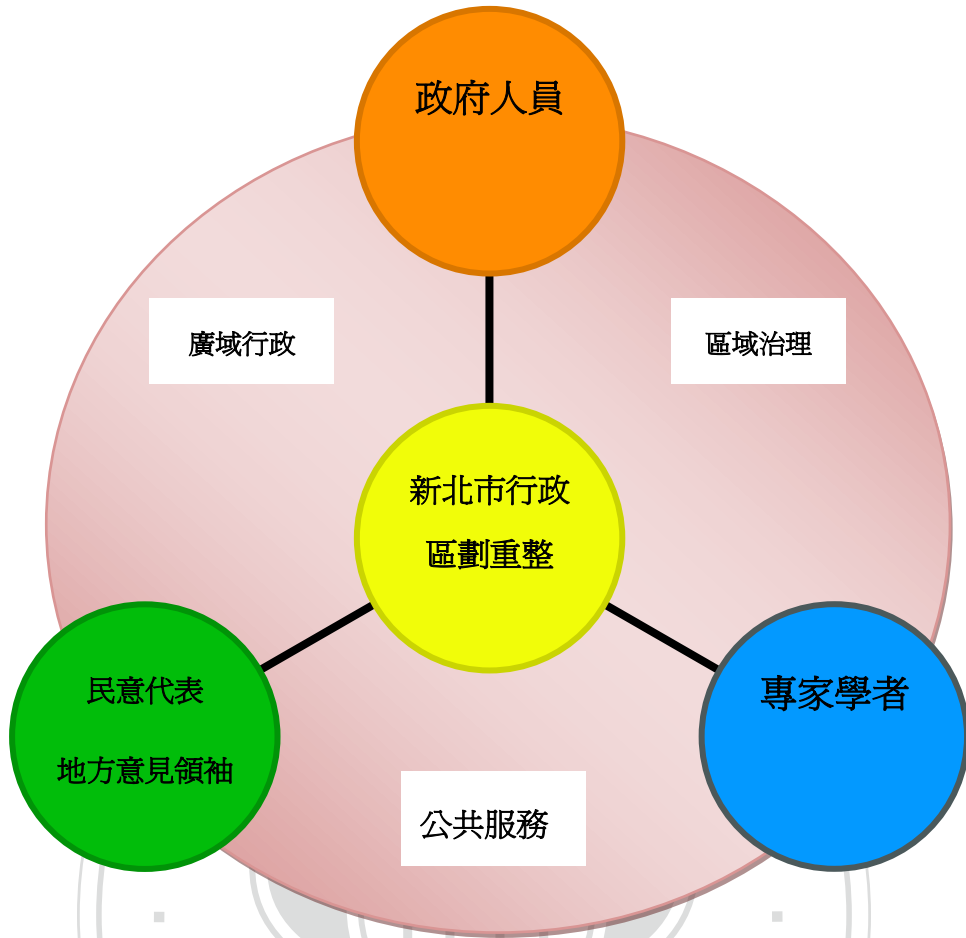


圖 1-3 本研究政策利害關係者界定示意圖

資料來源：筆者自行繪製

五、訪談方法設定：訪談法的類型可分為結構式的訪談（structured interview）、無結構式訪談（unstandardized interview）及半結構式的訪談（semistructured interviews）。本研究採半結構式的訪談（semistructured interviews），由研究者在訪談進行之前，根據研究的問題與目的，設計訪談的大綱，作為訪談指引方針。不過在訪談過程，訪談者也可不必根據訪談大綱順序來進行，訪談者可依實際狀況，對訪談問題做彈性調整（Berg，1998：61-2）。茲將本研究訪談對象分類說明如下：

（一）政府人員：訪談新北市政府公務人員，探究其立於新北市相關行政區劃調整

之政策制定及執行立場，對於新北市行政區劃的規劃及意見。

(二) 地方意見領袖及民意代表：探訪基層里長、新北市市民，以及新北市議員、立法委員就其基層服務的立場及經驗，對於新北市行政區劃重整的意見，以助於本研究進一步了解民意趨勢。

(三) 透過訪談地方治理及行政區劃專長之學者專家，一方面有助於釐清行政區劃相關議題掌握，一方面透過專家學者的意見，有助於筆者在政策建議上的思考更為縝密周延。

貳、研究流程

一、本研究自研究動機、資料蒐集、形成研究問題、文獻檢閱以下圖表示本研究之流程：



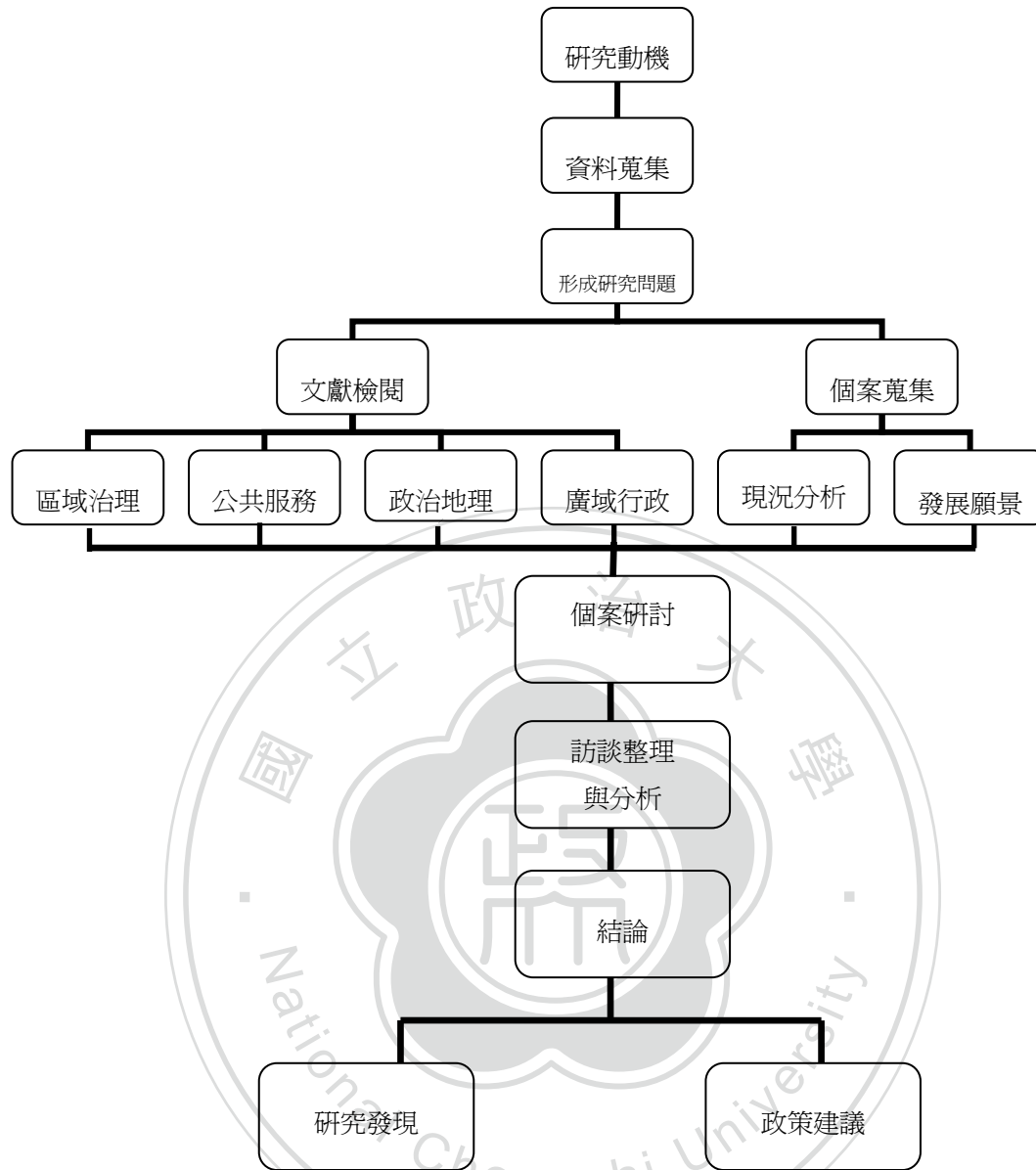


圖 1-4 本研究流程示意圖

資料來源：筆者自行繪製

二、第 1 屆新北市市長、新北市市議員及新北市各里里長選舉，於 2010 年 11 月 27 日由新北市民選舉產生，本研究以改制後的新北市為研究標的，研究政府官員對象設定以新北市的新任公職人員為主，為有效掌握本研究進度，如期完成研究報告，並配合新北市第一屆新任公職人員的產生時機，本研究以甘特圖 (gantt chart) 建立本研究之工作要項時間表，做為本研究執行進度之掌握依據。

期程要項	99				100					
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
研究動機	■									
蒐集資料	■	■								
研究問題		■								
文獻檢閱		■	■	■	■	■	■	■	■	
個案蒐集		■	■	■	■	■	■	■		
建立題綱			■							
完成計畫			■	■						
計畫口試			■	■	■					
進行訪談					■	■	■	■		
紀錄分析						■	■	■		
結論建議								■	■	
論文口試									■	■
修正論文										■
論文完成										■

資料來源：筆者自繪

參、研究限制

- 一、本研究係筆者學術論文，受限於個人資源有限，無法就新北市行政區劃重整之法制、組織調整等相關議題均列入討論，例如組織自治條例、行政里分割及合併、里鄰重新編組、基層行政機關組織調整、改制新北市後轄區道路命名重整及行政區界等議題做探討，僅研究新北市行政區重整參考藍圖，做為未來行政區調整之參考，故筆者認為仍有不足之處，尚待後續其他研究者之研究補充。

- 二、本研究係採質性研究，以設定政策利害關係人抽樣做為訪談對象，藉以了解其看法，據以推測全方位圖像的建構，然因受限於個人時間及人力因素，尙未能進行廣泛性普查或民意調查，故未能進一步呈現調查結果數據，容有缺漏之處。
- 三、因新北市行政區劃相關法制化尙未完成，相關行政區劃概念亦未定案，又筆者撰寫本論文進行訪談時，正值新北市改制初期，相關對於改制後新北市的研究論文亦相當有限，且適逢第一屆新北市市長、市議員及里長選舉剛完成，對於新北市行政區劃僅為初步概念之表達，故尙有未盡周延之處。
- 四、在學界研究上，對於行政區劃之探討多著重在全國性的規劃，鮮少就單一縣市的行政區合併做探討，尤其是就新北市部分，此因新北市的行政區劃調整乃是新興議題，相關文獻資料有限，筆者僅參考學界對於全國性行政規劃研究及部分個案性之研究建議，並收集新北市個案資料進行研究，容有未詳盡之處。





第二章 相關文獻整理與回顧

第一節 行政區劃之探討

壹、行政區劃概念

就一個國家而言，一個國家的構成要素為領土、人民及主權，而在一個國家有效的統治區域內，為達統治之目的，劃分行政層級，達成公共事務之目的。換言之，行政區劃的目的係為便於施政而劃定之地方自治團體或地方政府機關之治理範圍，且其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍；具體而言，行政區劃就是指行政區域之新設、廢止或調整。但就一地方自治團體而言，行政區劃的目的，則更著重在行政資源的分配，以及行政效能的達成。黃建銘（2008）提到行政區劃著重於地方行政地域的劃分與調整，由於各地人口、地理、歷史、資源等因素殊異，基於若干要素考量而設有不同行政層級，每一層級即有相應之管轄地域範圍以決定彼此資源分配情況，因行政層級與行政區劃間互為調控的關係而形成複雜的網絡化互動體系，故行政區劃所涉及者已非單純地域範圍之劃分，而攸關住民地域意識之形塑、府際關係之互動以及國家資源分配之公平性。

我國自 1950 年設定行政區域的劃分後，迄今 58 年以來，尚未有較大管理規模的行政區劃變革，而就地緣政治學的觀點來分析從我國行政區域劃分與調整的經驗來看，我國行政區劃至少有其下列的特質及關係：（席代麟，2009）

一、行政區劃係政治妥協結果

行政區劃時應考量社會性、經濟性、地理資源性、行政性及政治性需求。但就因為行政區劃的考量權重以政治性需求最高，肇致在區劃過程中的複雜性，不易取得相關區域主體代表的共識而可能成為政治妥協下的產物。

二、行政區劃係公共議題的選擇

行政區劃雖為公共議題的選擇，但要能趨近理性選擇。為求杜絕爭議，勢須設定政治規則；亦即須立法院完成行政區劃法草案之立法，始可依法行事，積極促動該項政治工程之施築。

三、行政區劃係國家資源社會分配的基礎。

為使國家資源分配的爭議降至最低，不但需要遊戲規則，而且也要經常進行政治溝通，使標的團體能透過自由意志表示，決定各該組織的作為模式及行政區劃的未來政治版圖規劃。

貳、行政區劃之考量因素及原則之探討

行政區劃過程中「地方民主論」(Local Democracy)及「中央控制論」(Central Control)兩大理論指出，通常各國行政區劃的調整可概分為以下五大類型：(一)立法機關決定；(二)人民決定；(三)地方自治團體的決定；(四)司法判決；(五)準立法機關決定。同時，又援引以色列、加拿大、美國印第安那州及歐洲各民主國家中一些行政區劃的實際案例來加以驗證(徐吉志，2005)。創造一個「能夠提供地方公共服務」的政府，才是最佳的行政區劃模式，頗值得做為本研究之重要參考脈絡。

由席代麟、紀俊臣及陳朝建(2009)研究主持「我國行政區劃之研究」一文中指出就學理方面而言，行政區域面積太大，大至無法有效管理者，應予劃分；而面積太小，小至無法自立存在者，應予合併。人口太多，多至無法有效管理者，應予劃分；人口太少，少至無法自籌財政資源者，應予合併。財源充裕，充裕到銀行很多存款，應予維持；財政匱乏，匱乏到貧無立錐之地，應予合併。然就學理上尚無法就細部的劃分方式及實務作業上的難題，提出具體作法，以下就筆者檢閱之文獻，分別就學術著作、現行法制、期刊報導及研究論文等四方面對於行政區劃考量因素之論述分別敘述如下：

一、在學術著作方面

劉君德（1996）提出行政區劃的相關因素很多，主要分爲一、政治因素：單一國或聯邦國而有區別，政區之層次與幅度應合理。二、經濟因素：經濟發展水平足以影響行政區劃，區域經濟中心之層級常相對應行政區之行政中心層級，尤其經濟區域內之核心城市常有一定之腹地，亦影響了行政區劃之調整。三、民族因素：爲維持各民族之特色、自主與管理之便，適度考量較宜於各民族之行政區劃自有其必要。四、歷史與自然因素：某地區之人民長期形成之風俗習慣、價值仰、文化理念，相當程度影響行政區劃之穩定。五、行政組織管理：行政區劃的大小，常與管理方式的科學化有關，行政效率，管理幅度可加大。

浦興祖（1992）也提出地方行政區的劃分原則爲有利於人民當家作主、有利於發展社會主義經濟、有利於各民族之平等和團結及有利於國家統一。從這些原則看出大陸地方行政區域劃分，完全以政治掛帥。

張瑞鑫等 5 人（2004）在行政區域重劃之研究-以臺中縣市合併升格爲例一文提到，行政區域重劃之原則 1、行政區域重劃應配合都會化發展趨勢。2、行政區域重劃應以確立共同生活圈爲考量。3、行政區域重劃應從解決城鄉差距觀點著手。4、行政區域重劃應落實地方自治。

黃錦堂（1995）對於我國行政區劃調整方式提出方案分爲下列幾項：1、局部改良型：指在現狀基礎上進行小幅度調整。2、巨幅改良型：即按照山川水文的完整性而將我國分成實力接近的六大區域。3、中型調整區：即以都會區與生活圈爲考量做爲典型代表。4、單一價值型：以某一因素爲標準，如水源、財政、國土規劃做爲唯一考量而進行行政區劃。

在我國原有的鄉（鎮、市）方面，紀俊臣（2003）認爲現今鄉（鎮、市）著重歷史傳統而忽略人口、面積的基本條件考量，已造成區域發展的失衡，故有必要進行調整，主要係採合併現有鄉（鎮、市），這與現行新北市 29 行政區合併議題相符合。紀俊臣所提出行政區域的劃分條件及考量因素爲 1、區域面積如果太大或人口太多，則無法有效管理或行政效率低。2、區域面積如果太小或人口太少，則造成資源浪費或無存在必要。3、區域人口聚集地區，應提高最多人口數，並相對降低其最

小面積數。4、區域人口分散地區，應降低最少人口數，並相對提高其最大面積數。5、區域財源匱乏地區，應提高最少人口數，並相對提高其最大面積數。6、區域行政資源、政治因素、歷史文化、地理條件及生活圈或其他綜合性之因素應併入考慮。

另周志龍（2003）認為現有鄉（鎮、市）過度零碎細分，財政規模過小，易形成地方黑金溫床，亦應適度合併，他提出二大方做為合併之構想：1、同一生活圈地方發展屬性及課題類似，地理上相毗鄰又無明顯區隔者，應加以合併¹⁰。2、基於文化傳承發展為基礎的鄉（鎮、市）合併。另論者亦有從行政管理能力為基礎以及都會生活圈為核心的區域整合做為行政區劃方案的規劃思維。

在學界對於行政區劃之探討多著重在全國性的規劃，鮮少就單一縣市的鄉鎮市行政區合併做探討，尤其是就新北市部分。除了因新北市改制為直轄市後的行政區劃乃一新興議題，本研究係就單一直轄市內的行政區劃重構做探討，故筆者認為本研究除了可參考論者對於全國性的行政區劃規劃的思維外，仍應考量個別直轄市內行政區的特性及個別差異種種因素，始能做出最妥適的規劃。

二、在現行法制方面：

2010年2月3日修正的地方制度法第7條規定：「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。」同法第7條之1第2項規定：「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。」又同法第7條之3規定：「依第7條之1改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。」從法制面來看，新北市於改制後，行政區劃的整併勢在必行，但相關法律目前仍為草案狀態，尚未完成立法程序，茲將草案內容對於行政區劃之規定分述如下：

依行政區劃法草案¹¹第3條規定行政區域調整之情形有四：1、劃分一行政區域

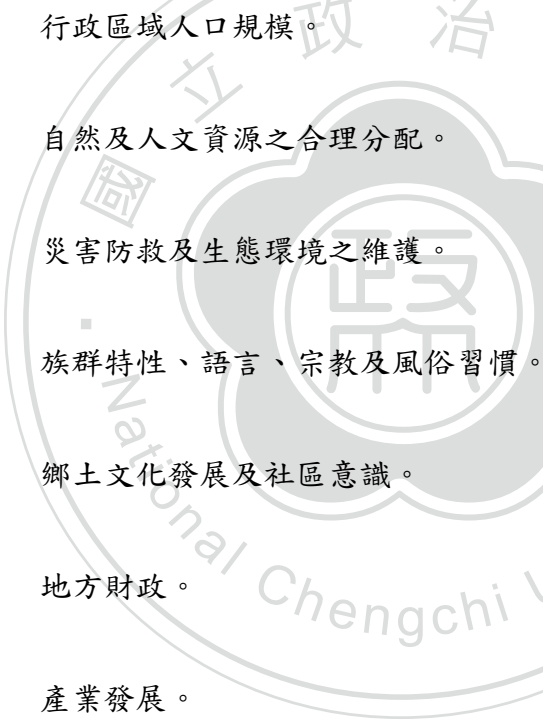
¹⁰ 學者周志龍提出臺北縣的三峽鎮、鶯歌鎮及樹林鎮可合併；臺北縣的中和市、永和市可合併。

¹¹ 為行政院第6屆送立法院審議之法案，下載自行政院全球資訊網 <http://www.ey.gov.tw/mp?mp=1>，

為二以上之行政區域。2、合併二以上行政區域之一部或全部為一行政區域。3、劃分一行政區域之一部併入另一行政區域。4、其他有關行政區域之調整。

又草案第 5 條規定辦理行政區劃的情形是：行政區域有下列情形之一者，主管機關得依本法規定辦理行政區劃：1、配合政府層級或組織變更。2、因行政管轄之需要。3、配合國土發展。4、因地理環境變遷。5、因政治、經濟、社會、文化或其他特殊情勢變更。

在行政區劃法草案第 6 條規定，行政區劃應配合國土整體規劃，並考量下列因素：

- 
- (一) 行政區域人口規模。
 - (二) 自然及人文資源之合理分配。
 - (三) 災害防救及生態環境之維護。
 - (四) 族群特性、語言、宗教及風俗習慣。
 - (五) 鄉土文化發展及社區意識。
 - (六) 地方財政。
 - (七) 產業發展。
 - (八) 交通發展。
 - (九) 都會區、生活圈或生態圈。

- (十) 海岸及海域。
- (十一) 湖泊及河川流域。
- (十二) 選區劃分。
- (十三) 民意趨勢。
- (十四) 其他政策性事項。

我國行政區劃歷經多年均未調整，此次五都改制及合併升格，可謂臺灣實施地方自治以來，最大幅度的行政調整，而我國行政區劃法現仍處於草案階段，尚未完成立法程序，而內政部所擬「行政區劃法」草案，原係於行政院會議通過後，送交立法院審議，但又經撤回，後來在 2010 年 12 月 31 日進入了黨團協商。因行政區劃的考量權重，政治性需求最高，甚至高達 90% 以上，以致在區劃過程中的複雜性，不易取得相關區域主體代表的共識，而在區劃勢在必行的情況下，除非經由受影響區域住民的公民投票（referendum），以直接民主取代議會政治的間接民主，否則必然是政治妥協（political compromise）的產物。（席代麟，2009：54-55）

三、在期刊報導蒐集方面：

表 2-1 期刊報導有關行政區劃調整之考量內容摘要彙整一覽表

期刊報導名稱	標題	撰搞者	日期	考量內容	備註
中國地方自治	地方治理與行政區劃之展望	黃正雄	2010/2 63 卷 2 期	除轄區土地面積、人口分布、人文歷史、自然地理、交通條件等行政管理方便之之角度外，還需考慮行政管理的最適規模，包括產業結	

				構、財政狀況、人才資、行政效率等因素。	
臺灣時報	中縣市行政區重劃廣徵民意	鍾麗如	2010/2/4	<ul style="list-style-type: none"> 一、 議員選區。 二、 地政事務所管轄區域。 三、 警察分局的轄區 四、 人口數、交通動線及生活圈等的相近性。 	
中國時報	行政區劃與國土規劃	李鴻源	2009/6/30	<ul style="list-style-type: none"> 一、 衡量地域行政組織的地理、人文、經濟、產業等諸多因素。 二、 加入公民機制。 	
中國時報	五直轄市須帶動七區發展	江慧貞 陳易志 洪榮志	2009/6/30	<ul style="list-style-type: none"> 一、 整合人口聚落、地理區位、經濟產業、交通網絡、歷史文化、生態環境等生活圈。 二、 推動區域治理整合。 三、 著重地方文化特色，促進區域整體發展。 	
今日新聞網	民主向前行－行政區劃法與區域治理	許永傳	2010/6/8	<ul style="list-style-type: none"> 一、 採由下而上的方式 二、 由地方政府考量人口、地方財政、產業 	

				發展及民意趨勢。	
中央社	整併行政區政府 下階段目標非常 正確		2010/1/23	<p>一、 考量政治、文化、歷史、自然生態、地理區等因素。</p> <p>二、 每個行政區約 30 萬人，但偏遠鄉鎮人口少、幅員遼闊、服務的便利性也是考量重點。</p>	
淡海報 導雜誌	議員選區及行政 區劃分，是否依 立委選舉區舉行 考量地理環境因 素動向值得關注	謝春波	2009/7/3	<p>一、 以立委選區劃分。</p> <p>二、 設原住民自治區。</p> <p>三、 地理環境差異需考量。</p>	
中央社	北縣升格區域重 劃 29 鄉鎮市可 能裁併近半		2009/10/2	<p>一、 以人口數 30 萬為整併標準。</p> <p>二、 考量鄉土情感與歷史記憶。</p> <p>三、 人口密度、地形、財政狀況、經濟條件、都會發展、文化特色及治理範圍為考慮。</p> <p>四、 兼顧縣議員選舉及區域人口數。</p>	

資料來源：本研究整理

四、在委託研究計畫方面：

(一) 由席代麟、紀俊臣、陳朝建等(2009)研究指出行政區劃的法制化，可促使執行機關有法律依據進行各項作業，但因實際作業時，可能仍然舉步艱辛，非局外人所能體會，此乃來自既得利益者之阻力。¹²將行政區劃的劃分條件和劃分考量因素，加以整合後，即可設計出比較符合民主化、人性化的區劃原則，如：

1、依政府層級設定每一行政區域之最小面積數和最少人口數。

(1) 人口聚居地區，同一行政層級，提高其最少人口數；相對降低其最小面積數。

(2) 人口分散地區，則將採基本數劃分之。

2、依政府層級設定生活習慣特殊地區之每一行政區域，最少人口數或最小面積數。

3、依政府層級設定歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件相同或相似之行政區域如符合人口最少、面積最小等基本條件，即經上級機關核准，辦理調整有關作業之事宜。

另關於行政區劃的劃分方式，可依下列方式：

1、依地理形勢、人文發展、生活習性、歷史傳統等考量因素，採取同一化(identification)和合一化(unity)。

¹²席代麟、紀俊臣、陳朝建(2009)。**我國行政區劃之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究。

2、依符合人口最少數、面積最小數之條件，即逕行劃分為一單位之行政區域。

目前行政區劃之實施，都市地區比較注意第二種方式；農村地區比較注意第一種方式。事實上，將第一種、第二種因素同加考量者，亦非絕無僅有。

(二)由內政部委託政治大學所撰「行政區域調整案之研究 95-97」提出之區劃原則及調整依據摘要如下：

1、區劃原則：

- (1)直轄市內之區應儘量降低其人口差距。
- (2)直轄市之區，人口應有 30 萬人以上，人口密度每平方公里 2,000 人以上。
- (3)原住民鄉得經政策討論確定後，設置為自治區。
- (4)每直轄市以不超過 15 個區為原則。
- (5)區合併時，得以人口較多之鄉、鎮、市、區名為合併後之行政區名。

2、區調整之依據：

- (1)集居：被合併之區，其集居區域相連。
- (2)交通：被合併之區，具有比其他區域更便利之交通往來。
- (3)地形：被合併之區，具有自然地形之相連。
- (4)人口：被合併之區，能達到減輕人口壓力之目的。
- (5)經濟：被合併之區，有財政結合或經濟發展互補之必要。
- (6)原住民鄉：因人、地理環境特殊而設立自治區。
- (7)面積：被合併之區，面積過小應與鄰近區合併。

(三) 由內政部於 2010 年委託中國地方自治學會辦理「縣(市)、鄉(鎮、市、區)行政區劃研析工作」研究計畫(紀俊臣, 2010), 提出未來各直轄市內之「區」的合理規模, 無論係考量議員選區或警察分區轄區予以配置, 其合理規建議是:

1、都會型之區:

(1) 每一區聚居人口以不少於 20 萬人, 最多 30 萬人為原則。

(2) 每一區之土地面積以不低於 20 平方公里為原則。

2、鄉村型之區:

(1) 每一區聚居人口以 10 萬人以上, 最多 15 萬人為原則。

(2) 每一區之土地面積以 100 平方公里為原則。

3、直轄市內如有原來之原住民聚居之山地鄉者, 如改制為區, 仍得予以單獨保留, 不受上開人口規模、土地面積之限制。

五、在學位論文方面

近年來有關行政區劃的研究, 對於行政區劃之調整原則及依據, 經歸納彙整如表 2-2, 做為本研究之參考, 並說明本文以新北市行政區劃調整之研究, 目前尚無相關碩士論文發表, 突顯本研究之價值。

表 2-2 研究論文對於行政區劃研究相關碩士論文彙整一覽表

論文名稱	研究者	年度	研究建議摘要	備註
行政區劃調整之研究 - 以台中縣市改	陳文雄	2001	一、區域重劃時, 首應考量的為政治因素, 包括尊重地方民意的取向, 地方公職人員的出路問題, 或對地方政治生態的衝擊。 二、行政管理方面的考量, 包括行政機關	

制直轄市 為例			組織人員的安置以及配套措施之建立。	
台灣行政 區劃調整 之研究 - 兼論大台 中都會行 政區劃之 遠景	陳重廷	2001	<p>一、行政區合併先從合作做起。以策略聯盟方式進行。</p> <p>二、以多核心發展為構想，帶動農村型的行政區。</p> <p>三、以行政區分類方式做行政區劃。</p>	
我國行政 區劃重新 調整之研 究－以都 會地區為 例。	周俊妹	2002	<p>一、都會區管理以行政轄區完整性為佳。</p> <p>二、行政區劃應考量管理面、政治面與法制面。</p> <p>三、採管理觀點以歸併做為行政區劃的方向。</p> <p>四、行政區劃進行的重要關鍵因素為政治權力的分配與重組。</p>	
從地區競 爭力探討 行政區之 重新調整 －以台灣 地區為	李明達	2003	<p>一、建構適宜的行政區域以提升地區競爭力，乃以競爭力為基礎。</p> <p>二、以生活圈為空間單元而擬定行政區合併方案。</p> <p>三、建構都市資訊網絡及發展各地區適合產業，有效強化偏遠地區及落後地區之發展及解決極化問題。</p>	

台灣地區 行政區劃 之研究 - 以治理取 向之觀點	凌聖凱	2004	<p>一、行政區劃與組織層級之探究。</p> <p>二、以治理觀點融入行政區劃之概念，府際關係由垂直轉為水平，參與主體由一元走向多元。</p> <p>三、以擴大轄區規模，打破以鄉鄰關係，地方生活圈為主要概念，達到行政區合併。</p>	
行政區劃 的政治經 濟學 - 以 馬武督為 例	劉興鏘	2004	<p>一、以多元族群文化及群族主體性建構的觀點，審視行政區劃制度。</p> <p>二、原住民自治區的體制建構與國家行政區劃權力結構下之族群關係。原住民居於部落主體性位的完整權力，部落主體性不應被國家行政區劃高權所忽略。</p>	
地理空間 結構變遷 下台灣行 政區劃調 整之研究	楊仁豪	2005	<p>一、透過跨域公共事務與行政治理運作機制處理地方公共事務，有效達成行政區劃。</p> <p>二、著重經濟與生活空間整合，與廣域行政模式搭配整合達成行政區域調整目的。</p> <p>三、加強網絡城市體系，形成都會聯盟之聯繫。</p>	
我國行政 區劃與地 方政府層 級之研究	柯週仁	2007	<p>一、行政區劃有效設計係以政治中心趨向管理中心。</p> <p>二、修正地制法相關修文，強化縣市長對於鄉鎮市長之指揮監督權。</p> <p>三、尋求共利合作、凝聚都會區或內合作</p>	

			共識及文化、強化橫向協商及鼓立成立跨域的公民團體。	
行政區劃與單一選舉區劃分—以高雄市縣合併為例	羅映佳	2007	<p>一、選舉區劃分隱含行政區調整與重劃，還必須將政府層級的調整納入考量。</p> <p>二、行政區劃應宏觀考量國家整發展的方向、空間及產業圈的分布、城鄉差距、交通網的擴散、共同生活圈等因素。</p> <p>三、地方政府應以發展地方主義及新地方主義思維，在國土重劃時納入地方治理及跨域治理的概念。</p>	
台灣地區行政區劃調整之研究	許倬華	2008	<p>一、行政區劃法源之確立。</p> <p>二、行政組織合併須明定日落條款及過渡條款，避免草率推行。</p> <p>三、以專業主義角度為考量，並以地理特性、人口結構、產業類型、公共設施、國民住宅、環境品質、地方財政、家庭收支等多角度考量。</p> <p>四、透明資訊公開方式讓輿論形成決策方能取得正當性，避免由中央主導。</p> <p>五、跨域治理及夥伴關係策略之建立，促使各行政區之協力關係。</p> <p>六、建立公民參與機制。</p>	

資料來源：本研究整理

參、直轄市行政區的角色定位

我國直轄市下的行政機關，於意義、功能、法制、定位，皆與縣級鄉鎮市不同，茲就此二類型之地方政府予以概略敘述如下（陳陽德：1998：29）：

一、法人制地方政府

法人制式的地方政府，其義即為有主權者（如憲法）對負擔國家部份總體行政權之自治團體給予法律地位，基於國家高權（即為主權；德 *Hoheitgewalt*）之授與，在法律性質上享有其完整之法律人格，可為權利義務之行為主體。在以民主為治理之正當性基礎的原則下，自治法人成員與其意思機關之間，須有民主方式的意思連繫運作，換言之，民主制度下的自治法人須以其內部的民主運作作為意思機關存在與意思表達的正當性基礎。基於此義，作為意思機關與執行機關者，於我國之鄉（鎮、市）級政府中即為鄉（鎮、市）民代表與鄉（鎮、市）長，與成員一轄區內選民產生法律的治理正當性基礎。因此，鄉（鎮、市）級地方政府實為分掌國家部份主權的統治主體，在民主的制度下，基於責任政治的原則運作。

二、派出制地方政府

所謂派出制地方政府，即作為統治主體之機關，乃由上級政府或主權者所派任，如同行政分枝（*branch institute*）機關之意，派出制地方政府之組織、形態、運作方式皆可因需要而予以設立，但其統治權根源係來自於上級機關權力之授予，非根本來自於管轄區域內人民之同意。因此，在派出制機關下的地方政府內，民主式的選舉即非其必要；法理上統治之責任亦無須向該區居民負擔。與法人式地方政府是主權部份分割或共享，二者於政治上之意涵即有所不同。

行政區劃概分為垂直的層級劃分與水平的行政區域劃分，本研究之行政區劃範圍，係就新北市下的 29 個行政區之重劃為例，主要針對水平的行政區域劃分方式之研究。新北市下的 29 個行政區，係由原 29 個鄉、鎮、市改制，其主要差異在於縣轄下的鄉、鎮、市為自治法人，而直轄市下的各區為其所屬行政分區，前者著重地方特性的呈現，後者則著重整體資源的整合。茲就鄉鎮市及區做一比較如表 2-3。就

表列所示，新北市轄下的 29 區在角色功能及定位上，已產生了相當大的轉變。

項別 \ 角色別	鄉鎮市	區
首長選任	民選	官派
性質	地方政府	派出機關
職權	自治事項、上級委辦事項	授權範圍事項、區內綜合性事務
制度	行政立法二元制	行政一元制
組織設置	自行決定其組織設置	由直轄市政府劃一組織設置

資料來源：筆者整理

依 2010 年 2 月 3 日修正公布的地方制度法第 58 條第 1 項規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」同條文第 4 項規定：「直轄市之區由山地鄉改制者，其區長以山地原住民為限。」在以往因鄉、鎮、市長係以民選產生，在各自擁有自治權的情況下，要進行鄉、鎮、市級的行政區劃重劃可說是地方上的重大政治變革，所受到的政治障礙及地方民意阻力，有如面臨一場排山倒海困境。這些困境在 99 年 12 月 25 日臺北縣升格為新北市後，原有 29 個鄉、鎮、市自治團體改為行政區，區長改為官派後，有助於降低區劃調整過程的政治阻力。

肆、區公所功能與角色定位

Richard G. Elmore (1987) 認為政策執行之成效端賴組織功能之良窳，如無健全的組織，以為政策的執行理論，則政策必然成為空中樓閣，不切實際。組織功能藉組織結構而發揮，組織結構則依組織的功能而設計。國家設置政府或機關的主要

目的在為民服務，但因人民散居各地，因此，不得不在各地設置派出機構，以便就地就近為民服務。因此，新北市政府所屬的各區公所即扮演行政基層為民服務重要角色。而新北市未來行政區劃的重整，勢必影響現行 29 個區公所的設置，因此本研究對於區公所之功能實有探究之必要。

就層級地位而言，區公所是市政府的次級單位，直接接近民眾，就民眾與市政府的溝通橋樑，以「為民服務」為主要目標，其主要功能共有：(陳陽德，1998：85)

一、承轉功能

「區」是「市」的一個層級，也是新北市最基層的行政組織，區公所則是市政府的派出機關，一個地區性的派出機關，因此，區公所是最近民眾的政府單位，基於此種組織之特性，所以才具備這種「承轉」功能。承轉的工作可分為兩部分，其一是案件的核轉與核復，其二是意見的溝通協調。

二、服務功能

區公所的設置目標是以服務市民為主，即結合市民意識，透過民意反映，瞭解不同背景的市民，對於各項市政服務的需求程度，以便依其意願，提供不同的服務，以滿足其願望與需要。換言之，為民服務工作以民意為依歸。區公所的「服務」不僅是就本身業務職掌項目下的服務而已，尚包括前述承轉市民的需求，即當市民的需求超出區公所的職掌和權責時，應代為轉請市政府權責單位為其解決，並提供服務，是以區公所具「服務」之功能，乃毋庸置疑。

三、領導功能

張金鑑（1982）認為行政領導就是機關的各級主管適應部屬的心意與需要，運用思想溝通、人格感召、智能表現及管理措施，促使之踴躍熱烈的共赴事功，以協同一致努力，有效的完成機關的使命與任務。新北市各行政區區長除了對於內部同仁的領導，因區公所係直轄市行政區的領導中心，區長亦須發揮「領導中心」的領導功能，其領導的對象可略分為二：一是對轄內區級單位的領導。二是對轄內區級人民團體及里鄰長的領導。

四、整合功能

政策目標的達成鮮少僅由單一的執行機關獨立完成，參與執行工作的機關至少都在一個以上，因此，平行層級機關或上下隸屬關係的執行機關便需藉由法令的規定來解決協調整合的問題（P. Sabatier and D. Mazmanian，1980），此適足以反映到區政功能的執行情形就是一種執行機關的層級整合（hierarchical integration within and among implement institutions）和組織間互惠式（reciprocal）工作互賴（task interdependence）的關係。

伍、改制後區公所角色定位的轉變

新北市 29 個區公所在改制後的角色定位轉變，可從三個面向說明：

一、機關屬性變更

- （一）鄉鎮市公所由地方自治團體行政機關變為直轄市政府派出機關「區公所」。
- （二）區長在改制後四年「過渡期」，依法由直轄市長派任原鄉鎮市長擔任（但有一定資格限制），未由原鄉鎮市派任者，則須任具公務人員任用資格者擔任，在四年之後則回歸常態。

二、監督關係變更

- （一）原代表會得就鄉鎮市公所施政、預算、立法等，依法定職權進行監督；縣政府亦得就鄉鎮市公所辦理自治事項或委辦事項，分別作適法性或適當性之監督。改制後，區公所隸屬直轄市政府，行政上直接受市政府的指揮監督；與上級行政指揮監督關係加強。
- （二）改制後，雖無代表會監督，但區公所施政仍受市議會的立法監督。

三、功能之轉變

- （一）由「多元自主」轉為強調「效率與服務」。

(二) 改制後以直轄市的優點貫徹地方可達一致性，改變原自治體各自主張，影響市政具體落實執行的效率；但市政府仍應注重發展地方特色。

四、區公所與市府一級機關次級系統之關係

區公所是新北市政府的派出機關，而新北市政府的許多局、室，係依專業分工，但是各局、室為各區域執行的便利性，下轄許多次級系統，這些次級系統有的是獨立機關，但有的則只是派出單位，但其共同的特性都是地區性的次級系統，配屬在各個行政區，彼此不相隸屬，但都屬於新北市政府組織的一員。例如地政事務所是新北市政府地政局的次級系統、戶政事務所是新北市政府民政局的次級系統、區稅捐分處是新北市政府稅捐處的次級系統、區清潔隊是新北市政府環保局的次級系統、各警察分局為新北市政府警察局的次級系統、各衛生所則為新北市政府衛生局的次級系統，又市政府各局室為推展行政事務之便利性，設置許多未具機關性質之區務處理中心，如圖 2-1。這些區級單位，為了適應環境多元性及其所提供公共服務對象之重疊性，彼此形成互動依賴關係。茲依功能、指揮系統及相互關係分述如下：

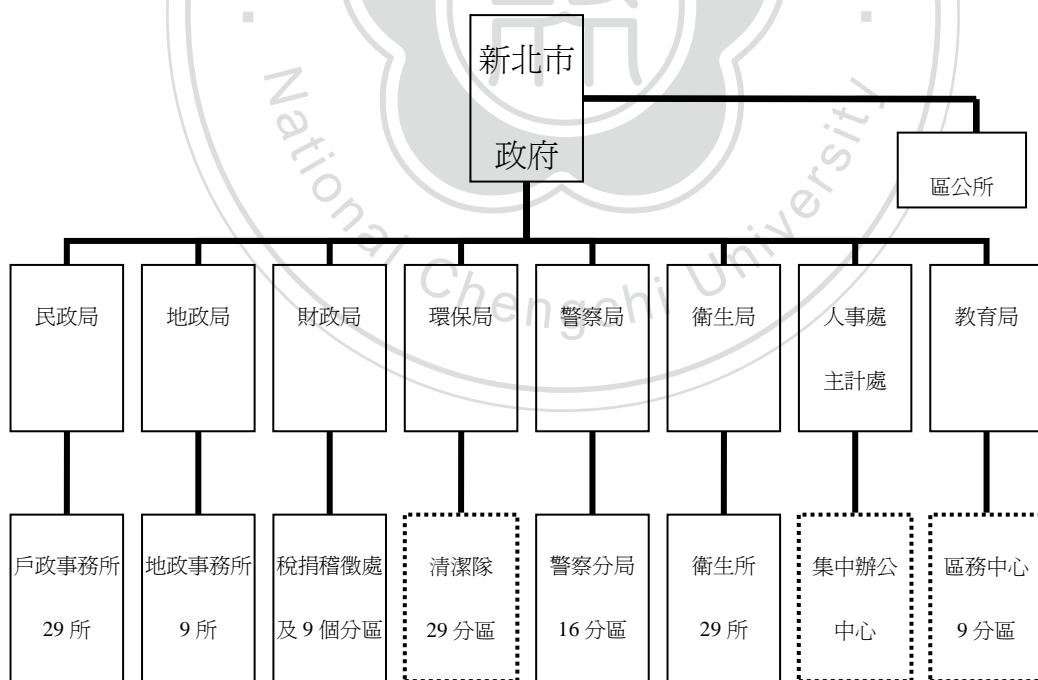


圖 2-1 新北市政府各區次級系統圖

資料來源：本研究繪製

- (一) 在功能上：區公所係按「地區」分工（板橋、中和、永和...）；而各局處係按「專業」分工（民政、建設、環保）。
- (二) 在指揮系統上：區長承市長之命（並受民政局局長指導監督），綜理區政；在業務推動上，並依市政府各局處之指導。
- (三) 在相互關係上：行政區內之警察、消防、戶政及衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導。

五、對公所改制後的展望

- (一) 應扮演「市長的區公所」及「市民的區公所」的角色，兼具落實執行市政府政策及提升服務效率的雙重功能。改制後區長應受直轄市長的指揮與監督，並承市長之命綜理區政，是以，區公所應扮演著小型市政府的角色，其在區內的行政效能，均直接影響市長的施政績效。
- (二) 區公所是匯集基層地方民意之機關，它扮演著市政府與居民互動的中介角色，尤其是區長與過去的鄉、鎮、市長角色已大不相同，對於地方民意反應，應能為市政府做第一時間的回應及處理，展現市政府的團隊合作精神。
- (三) 區公所應能致力發展地方特色，強化地方繁榮。尤其新北市與臺北市最大的不同點，即在於都會與鄉村多元生活型態共存的特性，在相鄰的兩個直轄市，難免各自會有互別苗頭、展露頭角的企圖心。新北市應善用不同於臺北市的地方特色，走出屬於自己的城市風格，而區公所則在各行政區內扮演著推動執行的角色。

第二節 行政區劃之相關理論研析

在前一節中了解新北市的行政區組織-區公所的角色定位與功能，可理解此一角

色的轉變，在新北市府與區公所之關係上，將有一段謀合適應期，但對於新北市政府與現行的 29 個區公所而言，更大的挑戰將是面臨行政區劃調整的問題。新北市的行政區域包括了區及里兩個層級，因本研究係以新北市 29 個行政區的調整為主軸，故筆者係就認為可能影響行政區調整之相關理論概念分述如下：

壹、區域治理與城市治理

所謂區域治理也是一種府際管理型態，它提供區域或都會區內的某種共同需求的服務功能，如公共運輸、衛生下水道處理、水資源供應、垃圾處理、醫療網服務等公共功能組成的管理機制；所謂區域型政府是什麼，究應符合什麼條件、性質、範圍，似乎無明確的定義。但似可界定為，具有一定經濟規模的生活圈，能整合區域內資源，促進區域內城鄉之均衡發展，增進區域整體競爭力之一定區域範圍組成的政府或治理單位（黃正雄，2010）。

區域治理這一名詞其實是與領域治理（territorial governance）、跨域治理（cross-border co-operation, CBC governance）一同為歐美各國近一、二十年來日益重視的政治學、行政管理與空間規劃課題。雖然在概念內涵上仍存有某些歧異，但其基本上均著眼於某空間區域之特定功能需要，由不同轄區政府與民眾所發動之自願性協同治理，以實現該區域功能發展的一種體制創發與政治合作模式（林錫銓，2002：30）。廖俊松、張力亞（2009）在「區域治理之策略性方案研究：北台灣區域的案例研究」一文中提到，區域治理強調的是區域體內各地方政府自我發掘問題與解決問題的共同意識與行動能力。在行動策略上，不採取正式由政府組織編組，而是以議題作為基礎，尋求區域內各個公私部門的行動者之間的協力結盟，據以解決區域內所共同負擔的問題。

改制後的新北市與臺北市生活關係密切，在內政部核定的「臺北縣改制計畫書」（2009）中提到，相互毗鄰的新北市與臺北市未來，將形成未來大臺北都會區雙子星城，而新北市與臺北市未來在平等的行政與資源分配上，更能建構協力合作的跨

域治理機制。¹³Goldsmith (2001) 指大部分都會區 (metropolitan area) 主要是以治理 (governance) 而非政府 (government) 的方式來運作，所以都會區內不同的利益團體必須將其吸納進來，透過政府制度的安排來整合此類利益之衝突，期望盡量不用藉由制定過多的行政規範，來確保整個都會體制的運作。城市治理必須透過適當的政府制度安排始能有效發揮，而這種政府制度的安排主要可以為三種途徑，分別為單一政府 (one-government)、雙層都會政府 (two-tier metropolitan government) 以及合作聯盟 (cooperative) 等三大途徑。這三種有關城市治理的組織型態，就單一政府途徑而言，透過區域兼併使政府所掌握的資源擴大，同時亦能強化其事務處理之權責，在面對城市化發展速度日漸加快的今日，此一途徑有助於制度設計的穩定進而強化該政府的職能。¹⁴雙層政府途徑則因地域範圍廣大而採取雙層級政府的設計，並將該區域之事務依其性質由此雙層級政府分別掌理，藉以減輕上級政府之負擔而達有效分工之目的。而合作聯盟途徑著重在單一及特殊公共問題的處理，雖然在特殊議題上容易凝聚各合作成員，然而如何劃清彼此間責任之歸屬卻是最大的挑戰。

貳、廣域行政

¹³ 在群星中，最親密的兩顆星，右是卡斯特爾 (Caster)，左為玻路克斯 (Pollux)。前者的卡斯特爾是一位馬術的名人，而玻路克斯即劍術和拳術的高手，此二人經常互助合作，建立了不少奇功。用雙子星來形容新北市與臺北市，以取其各具特色、分享資源、共同合作、同生共榮的城市關係。

¹⁴ 今日許多美國大都會，如 Boston, New York 以及 Philadelphia 均曾採用此一途徑，而形成更大的城市。其主要方式即是透過兼併 (annexation) 與合併 (city-county consolidation) 方式來達成城市領域與人口的擴展，藉此使區域中之公共事務得由單一政府體系處理，如市與縣合併 (city-county consolidation) 即是以中心城市為核心而合併週邊之縣作為其發展之腹地，成為一個廣域 (area-wide) 政府。

在徐揚（2003）的「論地方制度法的廣域行政」一文提到，「廣域行政」為日本地方自治的一種制度設計，此一制度從戰前即開始實行，例如地方自治團體間為共同公共事務的處理、公共設施的開發與利用等；戰後，更將此一致度廣泛運用日本地方的各個自治領域中。關於「廣域行政」和「跨區域事務行政」二者的概念有所類同，本文筆者尚未有嚴格劃分二者的概念，文中二者概念相互運用。以本研究所探討的新北市 29 個行政區來說，過去鄉鎮市自治時代，雖有各自的地方政府處理地方上事務，可說是各自為政，各行政區內的公共行政人員也有著強烈的地域藩離，但由於鄰近的行政區內交通的便利、生活的關聯性以及公共事務的相關性越來越緊密，雖然並未透過正式的行政區合併法制化，但 29 個行政區之間早已無形中存在著數個由一個以上的行政區所構成的生活部落。

一、廣域行政之意涵

廣域行政，廣義指「為因應跨越既存的行政區域間，所產生的行政需求，而涉及的相關制度與運作。」；狹義指「兩個以上的地方自治團體，其事務的共同處理；或地方自治團體的合作。」廣域行政和所謂地方自治團體間「跨區域行政」的意涵，應可相通。換言之，地方自治團體就其事務經由正式化且被法制化的制度，以合作方式，提供公共服務。再則，廣域行政的類型，也涉及該國的地方制度設計，從合作的主體觀察，有水平方式，即同層級的地方自治團體間的廣域行政，亦有中央與地方或不同地方自治團體層級垂直廣域行政。本研究所探討的重點為各行政區間平行的合作方式。

二、廣域行政的特性

地方自治團體何以會突破暨有「土地管轄」的觀念，產生廣域或跨區域行政，主要是來自公共服務的「利益擴散」與「經濟規模」的要素。按公共服務的提供諸如消防、衛生、環保、一般政務、公共設施等皆需要成本的投入，然而其產升的效益，就是人民的使用、滿意度和支持。然而每一項公共服務如何使投入成本最少，但是效益最大，除了公共支出經濟效益的考量外，為政者本應思考運用更為有效益的制度設計和行政措施擴大公共服務的範圍，此即，廣域行政概念產生之緣由。

進一步言之，廣域行政的概念，可以是說地方政府利用其他地方政府所提供的公共服務，來降低其在該項公共服務的支出，使各該當地的人民也能享受其他政府所提供的服務；或者兩個政府經由合作方式共同辦理某一項公共設施，除了降低各該的投入成本外，使各該區域內的人民也能享受更好的公共服務，言就是所謂跨域合作的觀念。故筆者認為新北市行政區劃的合併，透過廣域行政概念的運用，也就是不同行政區的相互合作機制與默契，可減少在行政區域重劃時的衝突，為凝結地方上的行政區合併共識的最佳政策運作途徑。

參、地方公共服務

一、公共選擇理論

Michael Keating 引用了 Stone (1989) 在 Atlanta 研究的觀察，認為複雜組織中的一小撮力量，是有能力（影響力）在公共服務產生的過程中出現。因為合併的情形似乎可增加官僚的權力，因為市民們沒有時間或是想要真正實踐與掌握那些資訊、需求而來做成公共政策的權力。專家們，特別是那些據有特定事務的機構，不僅能夠處理公共服務的分配問題，同時也能夠去界定那些在公共服務上所產生的問題。只有當公共選擇單一化或單純化時，而且經由政黨的體系來凝聚所有的問題，選舉人（市民）才能在那一個時候（投票）來完成他們所要的公共議題。為減少因行政區域重劃帶來地方上的衝擊，筆者認為公共選擇理論可為進行新北市行政區域重劃的理論基礎。

二、新公共服務概念探討

R. Denhardt 與 J. Denhardt 於 2000 年在「公共行政評論」期刊上發表「新公共服務：服務而非領航」(The New Public Service : Serving, not Steering) 一文後，引發了行政學界的廣泛討論，Denhardt 氏二人指出，新公共服務的概念其理論根基係源自於傳統公共行政與新公共管理的若干理論，並說明新公共服務的理論基礎，包括了「民主的公民資格理論」、「社群與公民社會的模型」、「組織的人本主義與新公共行政」及「後現代公共行政」。江明修教授所著之「公共行政學」(1997：28-41)，及吳定教授所著的「公共政策辭典」(2003：23-94) 對新公共服務概念簡要說明如

下：

- (一) 公民資格 (citizenship)：公民資格的理論主張，有民主素養的公民才有民主的行政官員與民主的政治人物，學者 Terry L. Cooper 界定公民資格為某特定社群中由公民的權利與義務界定的地位與角色。
- (二) 公民社會 (civil society)：為超越政府組織的廣大範圍之私人結合，係在公共領域以集體行動表達他們的利益、交換資訊達到共同目標，向國家提出需求。以「公民社會」為基礎而建構的行政制度，是與社會大眾緊密合一的絕非如「參與」系統-民主行政。
- (三) 社群主義 (communitarianism)：指某一個社區內的成員基於自主、積極、負責的公共關懷精神，對公共事務的處理，貢獻個人的腦力、智力、時間及資源等，並對社群懷有共存共榮的想法。成員不僅重視個人的人性尊嚴，也強調人類存在的社會文化面。社群主義強調傳統家庭或鄰里關係價值的重要性，主張社會關係的凝聚性乃是解決公共問題的先決條件。
- (四) 社會資本 (Social Capital)：社會資本存在於個人之間的關係結構，它是期望彼此相互合作的社會行動，使行動者願意開始產生合作，而社會資本所產生態度與規範，如信任與互惠，乃是形成了使社會從事集體行動的社會網絡。
- (五) 審議式民主 (Deliberative Democracy)：審議式民主主要是採取各種社會對話 (social discourse) 的方式，如公聽會、社區論壇、溝通辯論會等透過公民間理性反思及公共判斷，共同思索重大公共議題的解決方案。亦即設法建構一種在各方都有意願理解彼此價值、觀點及利益的前提下，共同尋求公共利益及各方均可接受的議題方案。

在上述公共選擇理論與地方公共服務的概念中，筆者可以確立的概念是雖然在民意高漲、民主政治開放的社會，但大部分的市民是無法完全掌握政資源分配的權力的，仍要由少數的政府官員與政治菁英去掌握與主導風向球，並藉由正式與非正式的推動力量，形成行政區劃的共識。

第三節 行政區域調整的政治地理

行政區劃係地方自治權行使的範圍；在此範圍內，各該地區行政首長，始可有效行使行政權(administrative powers)；行政區劃可發生於鄰、村里、鄉鎮市、縣市、省市等不同層級，各有不同的行政複雜度與政治敏感度。本研究雖係就新北市各行政區重整之研究，惟因新北市各行政區的前身係臺北縣各鄉鎮市，其原有地方自治團體之法人資格。台灣自 1945 年光復，1949 年播遷來台之後，即積極規劃台灣省實施地方自治，並於 1950 年 4 月 24 日發布台灣省各縣市實施地方自治綱要，於是台灣省各縣(市)長、鄉(鎮、市)長，乃至村里，均陸續辦理選舉。以臺北縣各鄉鎮市而言，已有 60 年以上的自治歷史了，也因此形成了新北市行政區劃重整的重要影響因素。而受到傳統行政區域與本位主義所限制，鄉長只願意管鄉長自己的領域，不願意別人干預，本位主義極重，受限於傳統管轄限制。

目前新北市 29 個行政區已為地方政治人士經營政治版圖的範圍所在，在該轄區範圍內，從事各項地方發展，經營經濟生活，發展文化模式。此項政治權限的劃定，而衍生的政治生活，即是政治地理學所規範的內容。¹⁵大抵而言，其行政區劃可依其人口數再劃分為若干選舉區(constituency or elect district)；亦可將各該行政區即劃為一選舉區。該行政區劃可再依地方自治層級，再劃為若干同層級的次行政區，或是依駐在機關的管轄範圍，設置若干派駐機關，如分局、地政事務所或戶政事務所、公用事業營業據點；然現代政府進行行政區域之調整後，其原屬的次級組織模式，即須配合進行調整。

壹、行政區域調整與政治影響

¹⁵政治地理學為研究人類社會政治現象的空間分布與地理環境關係之一學科，其著重分析政治區域之結構及功能與政治區域之間的相互關係，為人文地理學及政治學之一學科分支。

目前新北市市議員及立法委員，有著兩種不同的選舉區劃分方式，在行政區域劃分與調整的過程中，政府資源分配者，都可以很自然地聯想到選舉區的劃分。以新北市市長選舉而言，整個新北市都是它的選舉區，所以不管未來新北市內 29 個行政區劃為幾個行政區，對於未來新北市市長選舉較無票源被瓜分的疑慮，但如果未來中央進行臺北市及新北市，甚至是桃園縣的整併的話，則情形就不一樣了。推論至本文所討論的新北市行政區調整，可以參考傑利蠟蜥（Gerrymander）的現象，它指的是選區劃分之方式是專為某方選舉利益而設計的，這個字詞從美國麻薩諸塞州州長埃爾布里奇·格里（Elbridge Thomas Gerry）的名字，即當時劃分後的選區形狀貌似蠟蜥（salamander）此兩者而來。選區劃分依法及法理，本應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況，以及應選名額的多寡等因素劃分之，跟行政區劃的考量因素極為類似，但總是因為政治折衝的結果，相對使得行政區劃分總是會在最終階段，產生與預期中有所不同結果，就以馬總統所提出的「三都十五縣」，意外形成五個直轄市的局面的例子來說，就貼切的為行政區劃的政治性做了一個最好的註解。

依據行政區劃法草案第十條規定：「行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應送相關直轄市、縣（市）政府徵詢其意見。其由直轄市、縣（市）政府擬訂者，應經該直轄市、縣（市）議會同意，如涉及其他直轄市、縣（市）行政區域之調整，應送該直轄市、縣（市）政府及其議會同意。」因此本研究認為未來新北市政府進行行政區劃研擬時，勢必會有一段的政治協商過程，除了採納民意反映外，更將歷經新北市市議會的同意，因為市議會的議員必需反映基層意見，更甚而考量行政區劃對於其選區利益的影響，以及對其未來選情的影響。

受訪者 C2 教授提到：「我們做區域整併可能會影響到議員的選區，以及選區應選議員名額，即使議員的名額總數不改，但是選區議員的應選名額一定會有所改變，不管怎麼劃，地方議員絕對會有不同的意見，這要去做一個政治妥協。」本研究認為政治乃是支配新北市行政區劃的一雙無形手，政府在進行行政區劃之規劃時，即須秉持政治權力的分配，地方政治認同的設定，而設計行政區劃。B1 受訪議員說：「我認為五都的升格是比較草率，好像是一個擦槍走火的政治產物。」事實上就以

四都的改制升格的例子來說，就是一個政治產物，與原來中央政府的規劃有相當大的不同，這從馬總統在競選時的「三都十五縣」政見顯有很大的出入。由於行政區劃定案後，將直接影響所轄住民的政治、經濟、社會或文化生活，對轄區外之住民，亦有若干間接生活上的影響。一般而言，最受關注者，即係從事政治活動的公職人員，彼等所長期經營的政治版圖，將因行政區域之重劃，而須做許多補救措施，甚至只好重新經營新的政治版圖。對於新的政治版圖經營，傳統的作法係經常參與當地的政治活動，重視公共關係網絡(public relations network)的建構，但在此多元社會，試圖介入各項人際網絡，其實有許多困難，而且經費、人力投資所費不貲，卻不見得可看到多少成效。因之，政治地理的發展，亦有若干值得重視之處。

行政區域之調整，宜注意核心都市之區位，以及行政區劃的各自政治中心之區位，此可分為二方面說明：(席代麟，2009)

(一) 設定行政區劃與核心都市的區位

就行政區域之調整，其與核心都市的關係，與其區位有關；此係因核心都市與其他非核心都市，具有政經發展上的關係。一個接近核心都市的行政區劃，自然與遠離核心都市的行政區劃，在政經發展的互動上有所不同，而致權力分配上亦有若干差異。唯在交通運輸系統逐漸高速化或捷運化後，比如中國大陸的北京到天津是一日生活圈，北京到上海也是一日生活圈；有如臺灣的臺北到新竹是一日生活圈，臺北到高雄也是一日生活圈，則此種行政區域與核心都市的區位政治效應即可相對減弱。

(二) 設定行政區劃的政治中心區位

每一個行政區劃係一政治單位，且可能係具公法人地位的自治組織體，自須設立行政主管機關，或是如同權力合一地方政府模式的地方當局(local authorities)。該決策機關的區位選擇，對於各該行政區劃的都市發展，具有相當的影響作用。除非該政治中心周圍，完全設定為土地使用分區(zoning)的行政區，而使商業區完全遠離外，該政治中心不但帶來政治活動的人潮，而且誘發經濟市場的設置。此說明行政區域的政治中心區位設置，亦是行政區域重劃時，值得重視的公共議題之一。

貳、行政區域調整之政經發展

行政區域之調整，其最主要的原因，就是既有的區劃層級太低或是區劃範圍太大或太小，而需要因應政治變遷或經濟發展作適當的調整。經由行政區域之擴大，發展經濟，充實投資條件，以強化地方財政的能力。此種經濟考量係政治人物說服區域內住民支持重劃方案的最具說服力工具，但在政治人物的調整前提上，未必是最主要的考量因子。

對於行政區劃因土地面積太大，而再分劃為二區域，或是特定區域因升格考量，而將毗鄰之其他行政區域劃出部分併入，應係地方行政首長最忌諱之政治改革。所以此種區域重劃對既得利益之原大區劃政治領導人而言，並非利多，而且係利空，自然不願有此政治主張。此時支持政策主張者，即係上級政府之執事人員及決策領導人，宜利用此一方法強化政治領導人之影響力。然而區劃之進行，上級政府宜邀請學者專家或政治人物協商或提供意見，促其政府傾聽民間疾苦，而為適宜的區劃作為。

經濟全球化帶動區域競爭的格局，而工業化與資本市場的發展，則形成都會的趨勢。行政區重劃必須考量都會區合理的治理範疇及區域均衡發展，為強化都市經濟功能，甚至連帶有所謂「區域經濟」的出現。政府應結合民間的資源，發展都市經濟或區域經濟，使民間的偏遠地區產業，不致因行銷困難而市場蕭條。此外，將其視為核心都市的經濟腹地，而核心都市即係郊區或衛星城鎮的經濟發展平臺。大前研一原著的民族國家的終結一書（李苑蓉譯，2006）中提到，地理疆界是歷史意外所造成的，不論身在那一個角落，只要有吸引投資者的機會，自然就會掙脫束縛、自由流動，形成經濟生活不可劃分的關係。從大前研一的見解中，筆者認為新北市現有的 29 行政區劃疆界，在都會發展經濟生活圈的密切流通下，在此一生活圈的人民，自然可逐漸淡化行政區劃疆界概念。

參、行政區域調整之社會人文發展

行政區劃對於社會人文的影響，基本上係被動的；亦即社會人文影響行政區域的劃分，而且在規劃行政區劃時，係以其社會人文的地緣關係為考量因子，但在行

政區劃劃定後，該區域之社會人文發展，則與其行政區劃有密切的互動關係。此係因人類天生有其鄉土意識而在該特定區域生活的居民，由社會人文活動中凝聚鄉土意識或稱社群意識，從而增強該特定區域的心理認同，不但積極參與該區域的群眾活動，且可能因行有餘力，而成爲當地民眾服務的志工成員。此種區域認同表現在各種競技的啦啦隊上面最爲明顯，身爲主場的鄉親自以聲援主隊爲多數；反之，客場的聲援力量，自以由客隊鄉親爲主。由此種極其平常的現象，即可看出行政區劃與其社會人文的發展關係。

事實上，行政區劃定案後，各該行政區劃政治領導人最重要的任務，固然是發展建設，但發展建設需軟硬體建設並進。此謂軟體建設就是發展社會人文，使住民了解該區劃之過去，也能參與當下的社區社會服務；尤能共同推動區域的美好未來，期望住民不僅享有當下的優質生活品質，而且嗣後更有幸福的生活福祉。此項共同遠景，並非僅是當地政治人物從事公職選舉的政治口號；主要更在發揮群眾力量，共同豐富住民的精神生活。社會人文的發展有如百年樹人，需要長久的灌溉，始能看到成果，歷經多任的地方行政首長的積極領導，以及當地住民不斷的參與，始可獲致些許的收穫。所倖行政區劃係穩定的、持續的，始可展現其社會人文特質的永續發展，形成該區域特殊的競爭力和發展性。

地方行政區域的社會人文發展，其實與其地緣政治關係密切，在山川與海島固然完全不同；即使在同一個都會區，其如有族群的差異，亦會形成不同的特色。美國華盛頓係國家首府，面積祇有 100 平方公里，但因種族複雜，在多元社會下已形成相當有其特色的社會人文。在黑人區所感受的社會人文特質，與唐人街(China town)所看到的華裔生活特質，絕對是一個很不相容的對比。華盛頓執事當局所爲者，係如何維持當地的不同社會人文特質，當不是爲白人的有效統治，而採取各種措施，以消弭已成型的族群社會人文。

地方行政首長在行政區劃朝大市化發展的時代，應了解區域內有其因族群不同所產生的特殊社會人文；亦能因應此種不同的社會人文，建構能容納該不同社會人文的文化機制，甚至應有使其更加發展的文化融合機制，始可建構一個適於發展人權保障的法治社會行政區劃。

第四節 結語

經過前述的理論探討及文獻檢閱，筆者認為新北市行政區劃重整的藍圖規劃方面，應結合區域治理、廣域行政、政治地理及地方公共服務的理念，以策略經營方式，逐步達成新北市行政區重整的最適藍圖，並透過地區居民的自主、自發性的聯盟結合策略，形成行政區劃共識，藉由政治智慧的發揮，達成新北市行政區劃重整的目標。行政區劃的考量因素除了政治、經濟及文化等大前提條件的考量外，對於細部具體的調整建議應有明確方向，以下茲就筆者在本章的文獻探討中所獲心得及初步研究建議列述如下：

一、以新北市行政區劃的調整方向而言：

- (一) 基於區域治理及廣域行政的概念研究，筆者認為新北市行政區劃應以原有行政區合併為主，避免採用先分割再合併的方式，可避免反對意見的產生。
- (二) 行政區劃調整應採以「最適決策」途徑，而非「最佳決策」途徑。
- (三) 主政者對於行政區劃應有構想藍圖並配合政策之推動，避免讓外界有執政者主觀認定之感受，據以藉力使力達成目標。
- (四) 發展區民自主整合的模式：從管理目標來說，改變政府管理的唯一主體地位，加強政府與社區的合作，達至善治（即良好的治理）。過去在對基層社會的管理中，管理主體單一化，只能是政府。而在社區制中，社區管理主體的多元化是必然要求，除了國家（政府）主體之外，還須有社區自治組織（非指地方自治體）以及專業化的社區服務與社會工作機構等。也就是說，政府的能力是有限的，要彌補政府的缺陷，就應實行共同治理，把政府「管不了、也管不好」的社區事務交由社區自己管理。不僅如此，還要在政府與社區之間形成積極而有成效的合作關係，在社區管理的過程中，以善治為目標，達至公共利益的最大化。也進而透過社區自主的模式，引進共同性的區域事務自

主，配合政府政策指引，逐步導向行政區整併目標。

二、以行政區劃的運作方式而言：

（一）採進階式運作方式：

- 1、冰釋期：各行政區因長年以來所形成的固有政治疆域觀念根深蒂固，各行政區在新北市成立後，透過新北市政府的整合模式，逐漸摒除固有疆域概念，釋放內部能量，化解疆域概念，建立朝向營造共同生活圈模式努力。
- 2、融合期：在化解行政疆界概念後，透過毗鄰行政區的互動，營造共同體發展概念，以區域自主經營理念，朝向區域共同利益努力。
- 3、凝固期：當各種力量形成區域共同體後，以尋求區域利益，以及區民自主的經營及配合市政建設，共謀市政發展。

（二）以策略聯盟取代強制合併：依地方制度法第 58 條之 1 規定，鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。區政諮詢委員職權如下：1、關於區政業務之諮詢事項。2、關於區政之興革建議事項。3、關於區行政區劃之諮詢事項。4、其他依法令賦予之事項。

從上述條款得知，區政諮詢委員制度的設計，賦予區政諮詢委員行政區劃之諮詢職權，係為使自治體調整為行政體之區，取得一個合理的銜接適應期。況以區政諮詢委員原具有地方意見領袖的地位，故新北市政府決策者，應善用區政諮詢委員會的階段性任務，以區政諮詢委員聯席會報及聯合會議等方式，共同研商行政區合併事宜，以製造促成行政區合併的利基點（niche）。

（三）化阻力為助力：

在縣(市)合併改制直轄市後，有關直轄市，縣(市)部分區劃，已顯得不那麼急迫，反倒是鄉(鎮、市、區)的重劃更為重要與急迫。新北市面積尚稱大型都市，其區劃

單位如以區域立法委員 31 萬人為一選舉區，在人口數級距上似已能符合行政院核定臺北縣改制計畫的人口數合理範圍之要求，但市民洽公多半與市政府有關，基於便民利民又似宜採市議員選舉區為基準，來進行行政區劃之調整。所以新北市行政區劃工作的重點除了匯集民意，形成共識之外，要能獲得民意支持的最佳途徑，即是提出更利於市民的配套措施，才能獲得市民的肯定。此項區域重劃係新北市第一屆政治領導人任期內最艱鉅的政治工程，必然有殊多阻力，但如何化阻力為助力，則在於該政治領導人的政治魅力和智慧，相信唯有誠意溝通，專業區劃，以及積極協商，始克達成百年大計之修正。

事實上，行政區劃係新北市產業發展之所繫，雖說不一定要一鄉一特產(one town,one product)，但至少應做到一鄉一特色(one town,one charater)，以呈現社區產業(community industry)發展的條件。因之，對於行政區劃在新北市而言，絕不純然是政治區劃，尚有產業規劃、都市空間規劃的積極意義，政府領導人能洞燭機先，除可展現為市民服務的能力與決心，更能成為該市未來區域發展的基地(land-based)（紀俊臣，2010：13）。

（四）以現有的公共服務模式為整合基礎：

政府公共服務的範圍就是提供滿足公眾消費和受益的公共產品，公共產品又分為物質產品和非物質形態的服務產品。物質產品，人們看得見，摸的著，包括公用設施、公共建築、如道路、橋樑、車站、碼頭等；非物質形態的服務產品是政府機構及所屬的行政事業單位為公眾提供的各種行政事業服務，包括辦理各種證件，各種諮詢以及政府提供的教育、文化、體育、醫療、衛生、保險、社會福利和其他服務事業。

行政區劃的結果與上述的非物質形態服務產品可說是息息相關，如以節省行政成本及市民洽公便利性及習慣性的角度來看，輿論上已提出可分成三方面，包括：一、議員選區；二、地政事務所管轄區域；三、警察分局的轄區；由於上述三方面都有其人口數、交通動線、生活圈等的相近性，可做為進行行政區劃整併之考量。而從上述所提出的劃分方式考量，是以新北市現有的行政組織次級系統組織為思考

面向，此種方式可說是以行政面向考量，固然因此可避免行政組織調整所帶來的衝擊，但應也只能做為行政區整併的參考模式，而並非以此論斷之，畢竟現有的非物質形態的服務產品尚有許多差異性及選擇性存在。但地方政府的最終目的是提供公共服務，即為滿足社會公共需求，提供充足優質公共產品與公共服務的現代政府。



第三章 新北市行政區劃個案探討

第一節 新北市行政區劃的歷史

壹、日治時期的行政區劃

日治初期，仿清代台北府之制設台北縣，其後廢縣置廳，民國九年(大正九年)，為改革地方行政制度，廢廳設州，廢支廳改置郡市，廢區、堡、里、澳、鄉改設街庄。廢西十廳，新設臺北、新竹、臺中、臺南、高雄五州。臺北州即為將臺北、宜蘭二廳及桃園廳之一部分合併為臺北州(洪汝茂，2001)。茲將現行新北市行政區在日治時期的地名對照如下表 3-1：

日治時期行政區	現今行政區名
臺北廳文山堡	臺北市木柵、景美二區；新北市深坑區、石碇區、新店區、坪林區
臺北廳(未列堡蕃地)	新北市烏來區
臺北廳三貂堡(文山堡)	新北市雙溪區
臺北廳三貂堡	新北市貢寮區
臺北廳石碇堡(基隆堡)	新北市瑞芳區
臺北廳石碇堡	新北市平溪區
臺北廳石碇堡	基隆市七堵、暖暖二區；新北市汐止區

臺北廳金包里堡	新北市金山區、萬里區
臺北廳芝蘭三堡（金包里堡）	新北市石門區
臺北廳芝蘭三堡	新北市三芝區、淡水區
臺北縣八里坌堡	新北市八里區、林口區、五股區、泰山區
臺北廳興直堡	新北市三重區
臺北廳芝蘭二堡	新北市蘆洲區
臺北廳興直堡（擺接堡、八里坌堡）	新北市新莊區
臺北廳擺接堡	新北市永和區、中和區、板橋區
臺北廳擺接堡（海山堡）	新北市土城區
臺北廳海山堡	新北市鶯歌區、樹林區、三峽區

資料來源：修改自（洪汝茂，2001：385-388）日治時期戶籍登記法律用語及用語編譯，臺中縣政府。

從上表資料得知，現行新北市的 29 個行政區，大部分在日治時期原本是同一個行政區，從行政區歷史觀點來看，亦可看出未來行政區合併的軌跡。

貳、光復後的自治奠基

民國 1945 年臺灣光復，1946 年 1 月 16 日臺北縣政府成立後，轄地範圍除現在的新北市（原臺北縣）外，尚包括宜蘭縣全部，臺北市、基隆市部分，亦即日據時代臺北市、基隆市除外的臺北州。行政長官公署將日據時期的「郡」改為「區署」；「街、庄」則更名為「鄉鎮或市」（臺北縣政府，2010a）。

新成立的臺北縣，轄下分 1 市 9 區，分別是宜蘭市及淡水、文山、新莊、羅東、

基隆、宜蘭、七星、蘇澳、海山，每區轄 2 到 6 鄉鎮；合計為 37 鄉鎮及 1 縣轄市宜蘭市，陸桂祥被任命為首任縣長。在陸桂祥未到任前，由連震東暫時代理臺北縣長¹⁶。

日據時期，日方雖曾舉辦州會、州協會選舉等所謂「地方自治」，但不論州議員或街長、莊長參選人及當選人，實際上都是經過殖民政府以各項條件限制所產生。臺灣省行政長官公署在 1946 年 1 月 5 日公佈「臺灣省鄉鎮市民代表選舉規則」、「臺灣省縣轄市市民代表選舉規則」及「臺灣省省轄市區民代表選舉規則」等，以行政命令為臺灣省實施地方自治踏出第一步。

第一屆鄉鎮市民代表選舉，於 1946 年 2 月 24 日開始在全省鄉鎮市陸續舉辦，直到 3 月 31 日全部辦理完成，同年 4 月鄉鎮市民代表會正式成立任期兩年。當年的鄉鎮市代表是唯一直接民選產生，他們任務除監督鄉鎮市政工作外，尚負有選舉縣參議員及正副鄉鎮市長職權。從 1946 年至 1950 年省府頒佈「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」前的四年間，共選出了兩屆鄉鎮市民代表。

參、行政疆域的變動與調整

民國 1945 年臺灣光復，1946 年 1 月 16 日臺北縣政府成立後，轄地範圍除現在的新北市（原臺北縣）外，尚包括宜蘭縣全部，臺北市、基隆市部分，亦即日據時代臺北市、基隆市除外的臺北州。行政長官公署將日據時期的「郡」改為「區署」；「街、庄」則更名為「鄉鎮或市」。當時新成立的臺北縣，轄下分 1 市 9 區，分別是宜蘭市及淡水、文山、新莊、羅東、基隆、宜蘭、七星、蘇澳、海山，每區轄 2 到 6 鄉鎮；合計為 37 鄉鎮及 1 縣轄市宜蘭市（臺北縣政府，2010a）。

新北市（原臺北縣）行政疆域多有變動，1947 年縣治遷往板橋後，就有蘇澳區併入羅東區、七星區併入淡水區，並裁撤海山區將其所有六鄉鎮改為縣府直轄，而成為 1 縣 6 區。在這一年，第一屆縣長陸桂祥於 6 月 6 日卸職，改由梅達夫接任，持續推動後來的地方自治事宜。1949 年 9 月，淡水區轄下的士林、北投兩鄉再劃設

¹⁶ 續修臺北縣志政事志，2005 年 4 月，臺北縣政府出版，第一篇行政頁 29-33。

入草山管理局（後易名為陽明山管理局）（臺北縣政府，2010a）。

1950 年 4 月「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」公布施行，8 月臺灣行政區域重新調整，原屬臺北縣轄下的羅東區、蘇澳區及宜蘭市等 1 市、8 鄉、3 鎮劃設宜蘭縣，並裁撤各區署，由縣府直轄各鄉鎮，此時臺北縣成為 14 鎮、20 鄉之局（臺北縣政府，2010a）。

1967 年 5 月 20 日行政院院會通過臺北市改制案，依自然形勢與臺北水源需要，民國 1968 年 7 月 1 日原屬臺北縣之北投、士林、內湖、南港、木柵、景美劃為臺北市之行政區。自至此臺北縣之行政區即形成 29 鄉鎮市（圖 3-1），即現行新北市的 29 行政區的狀態至今，未有變動，至今已有 40 年以上的歷史了（臺北縣政府，2010a）。

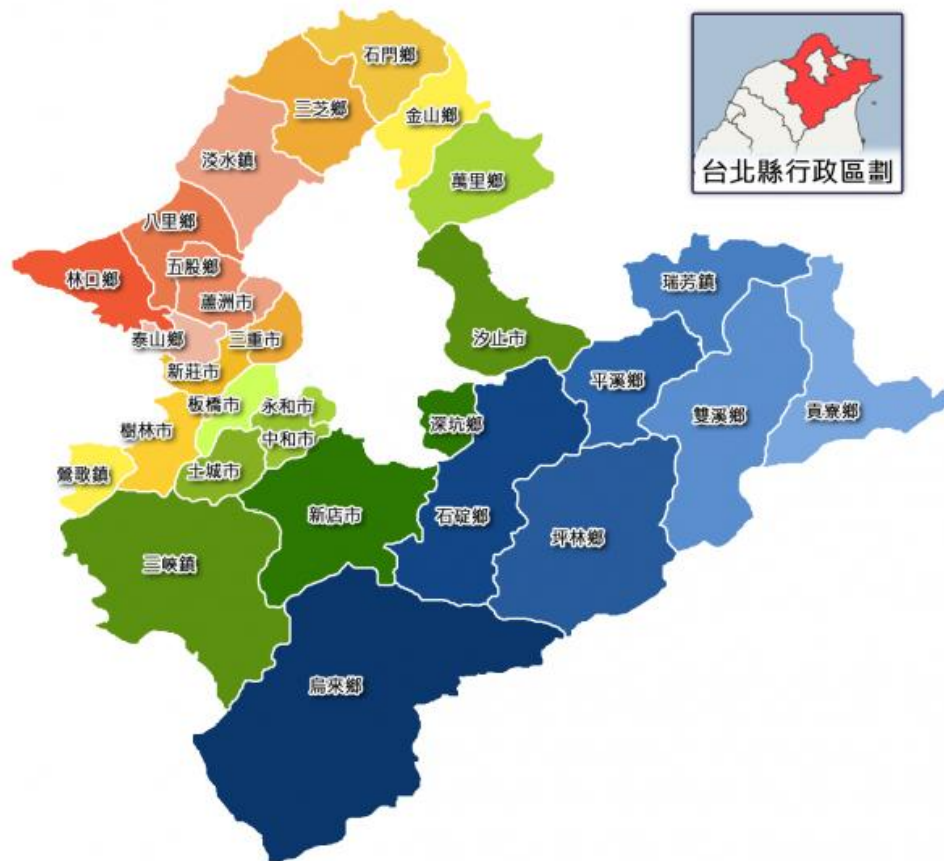


圖 3-1 改制前臺北縣 29 個鄉鎮市行政區域圖

資料來源：<http://www.google.com.tw/> 圖片搜尋，瀏覽日期：2011 年 1 月 23 日。

第二節 選舉區劃分歷史

臺北縣改制新北市之後，原有的鄉鎮市長選舉及鄉鎮市民代表選舉自此走入了歷史，在前述的基層選舉取消之後，形成了行政區內政治資源重組的新契機。在筆者進行本研究的過程中，適逢有新北市的行政區，在廢止了市民代表之後，重新調整了原行政區內的分區。就以新北市三重區為例，在 2011 年 3 月將原來以三重市民代表選舉分為東、西、南、北、中區的里長聯誼會所包含的里別重新分配調整，使各區的里數相當，便於行政資源的分配，成為本單元論述選舉區與行政區劃關係的最佳立論點，因此確立了行政區劃與選舉區的劃分仍然有著相當的淵源關係，值得做為未來新北市進行行政區劃時的參考依據。以下就新北市的立法委員選區與市議員的選區劃分歷史進行探討。

壹、立法委員選舉區劃分

現制(第 7 屆)的立法委員選舉與第 4 屆至第 6 屆的立法委員選舉(1998、2001、2004)不同，採用單一選區，政黨比例代表，兩票制。第 4 屆至第 6 屆，採用複數選區，政黨比例代表，一票制。而第 2 屆、第 3 屆立法委員選舉，憲法增修條文規定(1991 年 5 月 1 日)採不定額(自由地區每省、直轄市各 2 人，但其人口逾 20 萬人者，每增加 10 萬人增 1 人，逾百萬人者，每 20 萬人增 1 人)。第 2 屆立法委員選出 161 位(1991 年 12 月)，第 3 屆立法委員選出 164 人(1995 年 12 月)，採用複數選區一票制，政黨得票從候選人之所屬政黨計算之(張世賢，2010)。

改制前臺北縣從第 4 屆到第 6 屆的立委選舉，除平地原住民及山地原住民外，轄內共劃為 3 個選舉區(表 3-2)，一直到第 7 屆立法委員採單一選區，政黨比例，兩票制後，選舉區做了大幅度的調整，其選區劃分方式，主要是以人口數做為主要依據，平均人口數以 30 萬人為一個選舉區(表 3-3)。立法委員選舉區的劃定，依公職人員選舉罷免法第 35 條第 1 項第 1 款規定：「直轄市、縣(市)選出者，應選名額一人之縣(市)，以其行政區域為選舉區；應選名額二人以上之直轄市、縣(市)，

按應選名額在其行政區域內劃分同額之選舉區。」又同條第3項規定：「第1項第1款直轄市、縣(市)選出之立法委員，其名額分配及選舉區以第7屆立法委員為準，除本法或其他法律另有規定外，自該屆立法委員選舉區變更公告之日起，每10年重新檢討一次，如有變更之必要，應依第37條第3項至第5項規定辦理。」同法第37條第2項規定：「選舉區，應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之。」因此，新北市行政區重劃的考量因素，又與立法委員選區有著密不可分的關係；而其選舉區的劃分斟酌的行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源，同時也是行政區劃時應考量的因素，又有法律條文明定其選舉區每10年重新檢討一次。綜上所述，新北市行政區重劃時，立法委員的選區劃分方式，亦為一個重要的參考指標。

選舉區	行政區範圍
第 1 選舉區	板橋市、土城市、樹林市、三峽鎮、鶯歌鎮
第 2 選舉區	三重市、蘆洲市、新莊市、五股鄉、泰山鄉、林口鄉、淡水鎮、三芝鄉、石門鄉、八里鄉、金山鄉、萬里鄉
第 3 選舉區	中和市、永和市、新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、汐止市、瑞芳鎮、貢寮鄉、平溪鄉、雙溪鄉、烏來鄉

資料來源：筆者整理，資料參考自新北市選舉委員會網站 <http://tpc.cec.gov.tw/>網站，瀏覽日期 100 年 4 月 5 日。

選舉區	行政區範圍
第 1 選舉區	石門鄉、三芝鄉、淡水鎮、八里鄉、林口鄉、泰山鄉
第 2 選舉區	五股鄉、蘆洲市

	<p>三重市—富貴里、碧華里、仁華里、永清里、永順里、富福里、慈化里、慈惠里、慈愛里、永福里、慈生里、慈福里、慈祐里、富華里、五華里、五福里等 16 里</p>
第 3 選舉區	<p>三重市(除劃入第 2 選舉區之 16 里以外)計 103 里</p> <p>里明細表如附件三-附表 1</p>
第 4 選舉區	<p>新莊市(除劃入第 5 選舉區之 9 里以外)計 75 里</p> <p>里明細表如附件三-附表 2</p>
第 5 選舉區	<p>樹林市、鶯歌鎮</p> <p>新莊市—西盛里、光華里、光和里、光明里、光榮里、光正里、民有里、民本里、民安里等 9 里</p>
第 6 選舉區	<p>板橋市（縣民大道、湳仔溝以西）計 65 里</p> <p>里明細表如附件三-附表 3</p>
第 7 選舉區	<p>板橋市（縣民大道、湳仔溝以東）計 61 里</p> <p>里明細表如附件三-附表 4</p>
第 8 選舉區	<p>中和市（除劃入第 9 選舉區之 17 里以外）計 76 里</p> <p>里明細表如附件三-附表 5</p>
第 9 選舉區	<p>永和市</p> <p>中和市—泰安里、安平里、中安里、安樂里、宜安里、安順里、安和里、秀明里、秀仁里、秀山里、秀福里、秀義里、秀景里、秀水里、秀士里、秀成里、秀峰里等 17 里</p>

第 10 選舉區	土城市、三峽鎮
第 11 選舉區	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉
第 12 選舉區	金山鄉、萬里鄉、汐止市、平溪鄉、瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉

資料來源：筆者整理，資料參考自新北市選舉委員會網站 <http://tpc.ccc.gov.tw> 網站，瀏覽日期 2011 年 4 月 5 日。

貳、議員選舉區劃分

縣議員選舉區，係由選舉監督參酌縣之地理、交通、人口，以及經濟、文化等情形而劃分。原住民鄉每鄉單獨成爲一選舉區。第 1 屆議員名額之分配，係就全縣人口（原住民除外）決定其應選議員之總額，再按各選舉區人口分配，並非按各選舉區人口計算。其以人口計算標準，爲每 1 萬人選出議員 1 人，餘數如滿 5 千人增選 1 人。婦女保障名額，則就全縣縣議員總額中，選出 10 分之 1，滿 10 人者，應有婦女保障名額 1 名，滿 20 名增加 1 名，滿 30 人再增加 1 人，餘類推。¹⁷

第 1 屆臺北縣議員選區劃分方式影響深遠，歷屆以來雖有變動，但不脫第 1 屆劃分之基礎。¹⁸臺北縣第 1 屆至第 16 屆縣議員選區劃分方式如表 3-1 說明之。

¹⁷續修臺北縣志選舉志，2006 年 6 月，臺北縣政府出版，第五篇縣議員頁 29-33

¹⁸第 1 屆臺北縣議員選區共分 10 區，應選 60 人，除第 2 屆名額暴增爲 80 人外，都維持在 60 到 68 人之間。

表 3-4 第 1 屆至第 11 屆臺北縣議員選區劃分一覽表

選區	第 1-5 屆	第 6 屆	第 7 屆	第 8-9 屆	第 10-11 屆
任期	1951/1/4- 1964/2/20	1964/2/21- 1968/2/20	1968/2/21- 1973/4/30	1973/5/1- 1982/2/28	1982/3/1- 1990/2/28
第 1 選區	板橋、中和、 土城	板橋、中和、永 和、土城	板橋、中和、永 和、土城	板橋、中和、 永和、土城	板橋、土城
第 2 選區	三峽、鶯歌、 樹林	三峽、鶯歌、樹 林	三峽、鶯歌、樹 林	三峽、鶯歌、 樹林	中和、永和
第 3 選區	新莊、三重、 蘆洲、泰山、 五股、林口	新莊、蘆洲、泰 山、五股、林口	新莊、蘆洲、泰 山、五股、林口	新莊、蘆洲、 泰山、五股、 林口	三峽、鶯歌、樹林
第 4 選區	淡水、三芝、 石門、八里	三重	三重	三重	三重、蘆洲
第 5 選區	汐止、內湖、 南港	淡水、三芝、石 門、八里	淡水、三芝、石 門、八里	淡水、三芝、 石門、八里	新莊、泰山、五 股、林口
第 6 選區	士林、北投	汐止、內湖、南 港、金山、萬里	汐止、金山、萬 里	汐止、金山、 萬里	淡水、三芝、石 門、八里
第 7 選區	瑞芳、雙溪、 貢寮、平溪	士林、北投	瑞芳、雙溪、貢 寮、平溪	瑞芳、雙溪、 貢寮、平溪	汐止、金山、萬里
第 8 選區	萬里、金山	瑞芳、雙溪、貢 寮、平溪	新店、深坑、石 碇、坪林、烏來 (山地山胞)	新店、深坑、 石碇、坪林、 烏來(山地山 胞)	瑞芳、雙溪、貢 寮、平溪
第 9 選區	新店、景美、 木柵、深坑、	新店、景美、木 柵、深坑、石		平地山胞	新店、深坑、石 碇、坪林、烏來

	石碇、坪林	碇、坪林、烏來			
第 10 選區	烏來				平地山胞
第 11 選區					山地山胞
備註：1968 年 7 月 1 日臺北市改制為直轄市後，將原屬臺北縣的士林、北投、內湖、南港、木柵、景美等 6 鄉鎮劃入臺北市，使臺北縣行政區由原本 34 鄉鎮市成為 29 鄉鎮市。					

資料來源：筆者整理，資料參考自新北市選舉委員會網站 <http://tpc.cec.gov.tw/>，瀏覽日期 2010 年 10 月 21 日。

選區	第 12-16 屆	新北市第 1 屆	備註
任期	1990/03/1-2010/12/24	2010/12/25-2014/12/25	新北市第 1 屆市議員選舉區劃，僅就選區別做調整，行政區範圍不變
第 1 選區	板橋	石門區、三芝區、淡水區、八里區	
第 2 選區	中和	林口區、五股區、泰山區、新莊區	
第 3 選區	永和	蘆洲區、三重區	
第 4 選區	三峽、鶯歌、樹林、土城	板橋區	
第 5 選區	三重、蘆洲	中和區	
第 6 選區	新莊、泰山、五股、林口	永和區	
第 7 選區	淡水、三芝、石門、八里	樹林區、鶯歌區、土城區、三峽區	
第 8 選區	汐止、金山、萬里	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	
第 9 選區	瑞芳、雙溪、貢寮、平溪	平溪區、瑞芳區、雙溪區、貢寮區	

第 10 選區	新店、深坑、石碇、坪林、 烏來	汐止區、金山區、萬里區	
第 11 選區	平地山胞	居住新北市之平地原住民	
第 12 選區	山地山胞	居住新北市之山地原住民	

資料來源：筆者整理，資料參考自新北市選舉委員會網站 <http://tpc.cec.gov.tw> 網站，瀏覽日期 2010 年 10 月 21 日。

從表 3-4 及表 3-5 得知議員選舉區的劃分長久以來，因城市型行政區人口數的增加，而由原選舉區分割獨立成爲一個選區，觀其劃分方式除了人口增加的因素外，尚有原住民選區的劃分，但均係原有一個完整的行政區獨立，並無以「村」或「里」爲單位做切割的劃分方式。反觀立法委員選區劃分，爲了達到單一選區兩票制的選舉方式，其主要以人口數 30 萬人爲一個選舉區劃分標準，次要係考量地緣關係而來。

參、市議員選舉區與第七屆立委選區劃分之分析

從上表觀之，筆者認爲從其選區劃分的歷史軌跡，有頗值得做爲未來新北市行政區劃之參考價值者如下：

一、實施自治以來未曾變動過議員選區的區域組合有：

(一) 瑞芳區、雙溪區、貢寮區、平溪區。

(二) 淡水區、石門區、三芝區、八里區。

二、議員選區因人口增加而獨立成爲另一選區的區域有：

(一) 三重區（後與蘆洲合併爲一選區）。

(二) 板橋區。

(三) 中和區。

(四) 永和區。

三、議員選區由原選區分割併入其他選區有：

(一) 蘆洲區（曾與新莊區、泰山區、五股區、林口區為同一選區）與三重合併為同一選區。

(二) 土城區（曾與板橋區、中和區、永和區為同一選區）與樹林區、三峽區、鶯歌區合併為同一選區。

四、議員選區因原同一選區之行政區成為臺北市轄區而與其他行政區合併為同一選區有：

(一) 汐止區（原內湖、南港併入臺北市轄區）而與金山、萬里合併為同一選區。

(二) 新店區、深坑區、石碇區、坪林區（原景美、木柵併入臺北市轄區）與烏來區合併為同一選區。

五、選舉區未曾分割的行政區組合有：

(一) 瑞芳區、雙溪區、貢寮區、平溪區。

(二) 淡水區、石門區、三芝區、八里區。

(三) 樹林區、鶯歌區。

(四) 泰山區、林口區。

(五) 金山區、萬里區。

(六) 新店區、深坑區、石碇區、坪林區。

六、第七屆立委選區以里為分割或合併之行政區臚列如下：

- (一) 板橋區：以縣民大道、滷仔溝以西計 65 里及縣民大道、滷仔溝以東 61 里，劃分為兩個選舉區。意即將原板橋區分為兩個選舉區。
- (二) 中和區及永和區：中和區的 76 個里為一個選舉區，另有中和區的泰安里等 17 個里，與永和區合併為同一選舉區。
- (三) 三重區及蘆洲區：三重區的 103 個里為一個選舉區，另有三重區的富貴里等 16 個里，與蘆洲區及五股區為同一選舉區。
- (四) 新莊區及樹林區：新莊區的 75 個里為一個選舉區，另有新莊區的西盛里等 9 個里，與樹林區為同一選舉區。

上述選區劃分之軌跡已行之有年，也可看出各行政區相互的地緣關係。又因為選舉的關係，已形成了地方政治地理環境。目前新北市 29 個行政區已為地方政治人士經營政治版圖的範圍所在，在該轄區範圍內，從事各項地方發展，經營經濟生活，發展文化模式。以現行行政區劃法草案之規定，未來新北市行政區域重劃尚須經過新北市議會通過後才送內政部，因此攸關地方民代長久來以在地方上的耕耘、人脈及政治勢力的建立息息相關，故筆者認為應將過去立法委員、臺北縣縣議員選區劃分方式，做為未來新北市未來行政區劃調整的重要參考指標。紀俊臣（2010）也曾在新北市發展願景學術研討會所發表的「新北市的發展願景與經營策略」，一文中提到新北市面積尚稱大型都市，其區劃單位如以區域立法委員 31 萬人為一選舉區，固已有七屆之經歷，但市民洽公多半與市政府有關，基於便民利民宜採市議員選舉區為基準，進行行政區劃之調整。

第三節 新北市治理課題

新北市單獨改制，雖沒有臺中市、臺南市及高雄市三者需處理縣市合併的複雜問題，且原有 29 鄉鎮市改制為區，更增強市政府的行政指揮能力。筆者認為改制後新北市政府在市政推動方面固然有更寬廣的發揮空間，但相對的也要比原縣政府承

擔更多的責任，除要取代原鄉鎮市自治的功能，也要能全面而直接的回應地方特性與民眾需求，更重要的是，市民對於改制後的新北市，所展現出在政治、經濟及文化上的發展，進一步躍升為國際化都市的殷切期望。以下就筆者認為新北市的面臨的治理課題分述如下，希望透過治理課題的釐清，做為未來新北市行政區劃重整的參考指標。

壹、新北市都會治理的制度設計與障礙

一、都會治理的制度設計

都會治理 (metropolitan governance) 並不是一個新名詞，早在 1956 年，C.M. Tiebout 在所發表的「地方支出的純理論分析」(A Pure Theory of Local Expenditures) 論文中便提出此概念 (轉引自呂育誠，2010)，意指在都會區域，提供各類公共服務或公共財應儘量採分權 (decentralization) 模式，因為不同類別消費者的能力與意願均不同，滿足程度也不同。現今公共事務隨著全球化、國際化，以及民眾需求多元化的影響，今日的都會治理概念關注的層面擴大，且涵蓋政府制度、公共服務等各類地方議題。例如 1990 年代，英國政府鑑於英格蘭地區都市因人口增加而形成的都會現象，希望藉由推動整併並設立「單一權威當局」(unitary authority) 方式，以期統一區域內各種政經資源，然而結果卻不如預期，理由除了各既有地方政府主位心態外，各地生活環境與社會條件差異，更增加單一組織整併的困難度 (Stewart, 2003: 180-186)。由此可知，即便設置單一政府是一個理性選擇，但也不能忽略都會區域中各組成因素的差異性。

新北市的 29 個行政區，由於個別至少都有 50 年以上的自治歷史，因此在地自主意識仍然相當濃厚，上述的都會治理的特色是政府與民間各利害關係人建構網絡關係，改制後的 29 個行政區，依據地制法第 58 條第 2 項、第 58 之 1 條，改制四年，尚有以部分鄉、鎮、市長以機要人員方式進用為區長；部分鄉鎮市民代表則聘任為區政諮詢委員。換言之，新市府在未來四年內對於 29 個區公所，不僅要增加行政指揮監督的職責外，尚要與不具公務人員身分的區長、區政諮詢委員進行溝通協調。

事實上，行政區劃係新北市產業發展之所繫，雖說不一定要一鄉一特產 (one

town, one product)，但至少應做到一鄉一特色（one town, one charater），以社區產業（community industry）發展的條件，在過去臺北縣縣政推展上，倡導一鄉一特色，已逐見成果，故改制後的行政區之區公所，除了是執行市政府政策的執行機關外，更是市政府與當地地區的媒介，也更要能扮演匯集地方民意的角色，持續發展地方特色。因此，對於行政區劃在新北市而言，絕不純然是政治區劃，尚有產業規劃、都市空間規劃的意義（紀俊臣，2010：13）。

綜上所述，未來新北市朝向都會治理模式，進行行政區的重劃，不論是將原 29 個行政區合併調整 12 個區、14 個或 16 個區或多少個行政區，應特別重視的是原有地方自主的傳統特性，所以在進行行政區的重劃前，執政者應藉力使力，除重視地方個別特色的發展外，亦應藉由區域性的聯盟或委員會，由地方自主性結盟共同推動行政區的整併，進而形成一個多元融合的都會治理形態。

二、建構都會治理制度的障礙

根據李長晏（2009：88-95）的研究，我國都會區治理所面臨的挑戰與難題，涵蓋了行政法制、政黨政治、空間計畫，以及國際環境等四層面，其中與治理體制有關的，主要是傳統行政轄區與體制設計相互區隔，從而使各地方自治團體常以本位立場思考公共問題，並使都會區公共事務外部化。呂育誠（2010）認為新北市雖沒有縣市合併問題，但 29 個鄉鎮市從自治團體改制為區，卻可能形成建構治理制度或網絡關係時的障礙如下：

- （一）各鄉鎮市長期形成的本位觀點，可能與新北市的整體考量相互扞格。
- （二）改制後的區由市政府指揮監督，將可能降低其自主規劃能力。
- （三）除了上下層級間指揮監督，將可能降低其自主規劃能力。
- （四）原有鄉鎮市公所都是一般性的政府組織設計，且只能處理轄區內事務，轉型為區後，基本上亦只能處理區內事務，需無法處理跨區性質的事務，例如環淡水河地帶都市發展設計，或是三峽、鶯歌、土城及樹林共同效區地帶的觀光旅遊統合等。

承上述，呂育誠認為新北市成立後，都市治理將呈現「多元特色相同影響、單一政府概括承受」，所謂多元特色相同影響意指 29 個行政區雖然各有不同特性，但全部改制為區後，彼此在法定地位上相同，而無一般都會區核心、週邊的差異；就單一政府概括承受而言，區公所雖然也是地方政府組織設計型式，但由於其屬於派出機關，故未來新北市各項公共事務將由單一政府負責，而非一般都會區由不同政府組織或專責機構共同運作。由此可知，新北市政府將扮演推動都會治理的最主要動力，以及最大責任的承擔者。

貳、區域性公共服務

一、新北市人口分布情形概述

近年來，新北市的人口數持續呈現成長狀態，至 2010 年人口已將近 390 萬人，並有向 400 萬大關邁進的趨勢，茲將截至 2010 年 12 月底的人口數列表說明如下表 3-6：

NO	區別	里數	鄰數	戶數	男	女	總人口數	面積 (平方公里)	密度 (每平方公里 人數)
1	板橋區	126	2464	194540	274411	280185	554596	23.14	23999
2	三重區	119	2555	140187	194375	195593	389968	16.32	23895
3	中和區	93	2972	155413	204719	209637	414356	20.14	20573
4	永和區	62	1249	89528	112579	121957	234536	5.71	41074
5	新莊區	84	1807	136750	198795	203409	402204	19.74	20375
6	新店區	69	1447	116470	145175	151236	296411	120.23	2465
7	土城區	47	1236	81994	119305	119172	238477	29.56	8067
8	蘆洲區	38	682	65435	98036	99757	197793	7.44	26585
9	樹林區	42	969	59705	88764	87313	176077	33.13	5314
10	鶯歌區	20	431	27445	43932	42889	86821	21.12	4110
11	三峽區	28	591	35521	52805	50645	103450	191.45	540
12	淡水區	42	658	57463	69841	73640	143481	70.66	2030
13	汐止區	50	1133	79292	94220	95398	189618	71.24	2661
14	瑞芳區	34	426	15847	21700	20732	42432	70.73	599

15	五股區	20	515	27351	40570	39388	79958	34.86	2293
16	泰山區	17	458	26141	38447	38023	76470	19.16	3991
17	林口區	17	365	30556	41094	42071	83165	54.15	1535
18	八里區	10	195	12254	17642	17149	34791	39.49	881
19	深坑區	8	239	8789	11710	11531	23241	20.58	1129
20	石碇區	12	107	3320	4457	3516	7973	144.35	55
21	坪林區	7	78	2434	3647	2890	6537	170.84	38
22	三芝區	13	254	8842	12058	11205	23263	65.99	352
23	石門區	9	124	4061	6680	6020	12700	51.26	247
24	金山區	15	201	6695	11247	11133	22380	49.21	454
25	萬里區	10	186	7021	11164	10845	22009	63.38	347
26	平溪區	12	120	2392	2982	2362	5344	71.34	74
27	雙溪區	12	244	3820	5277	4452	9729	146.25	66
28	貢寮區	11	202	4393	7098	6678	13776	99.97	137
29	烏來區	5	43	1689	2938	2873	5811	321.13	18
	總計	1032	21951	1405348	1935668	1961699	3897367	2052.57	1898

資料來源：筆者整理，修正自新北市戶政服務網人口統計，網址 <http://www.ris.tpc.gov.tw/>，瀏覽日期：2011年4月3日。

從上表人口統計情形來看，新北市 29 個行政區人口數落差可說是相當大，人口數最多為板橋區，約有 55 萬人，最少則是平溪區及烏來區，大約只有 5 千人，相差 100 倍。而以人口密度來說，新北市人口密度最高為永和市的每平方公里 41,074 人，密度最低者烏來鄉的每平方公里 18 人，人口及面積的差距可說是相當懸殊。以行政院核定臺北縣改制計畫函中說明二所示，以每行政區 20 萬至 30 萬人的合理範圍而論，目前人口數合於 20 到 30 萬標準的行政區只有永和區、新店區及土城區；而板橋區、中和區、三重區、新莊區均高於 30 萬人，而其他如蘆洲區、樹林區、鶯歌區、三峽區、淡水區、汐止區、瑞芳區、五股區、泰山區、林口區、八里區、深坑區、石碇區、坪林區、三芝區、石門區、金山區、萬里區、平溪區、雙溪區、貢寮區及烏來區等 22 個行政區的人口數規模皆與合理範圍相差甚遠。故新北市 29 個行政區應有整併之必要。

二、現有行政組織分布概況

在新北市原有的行政體系架構中，爲了達成行政管理的分工，以及有效掌握轄區資源，有以數個行政區爲一管理機關的情形，例如地政所、警察分局及稅捐分處等（表 3-7）、（表 3-8）及（表 3-9）；另外也有原在各行政區的獨立機關，但爲了行政聯繫之便利及整合，以聯盟的方式，相互行政支援。例如新北市戶政事務所分爲九大區，各區皆有一區中心戶所，負責統籌及聯繫各區內戶政事務所行政事務。（表 3-10）

表 3-7 新北市地政事務所轄區劃分情形一覽表

地所別	行政區				
板橋地政	板橋	土城			
中和地政	中和	永和			
新莊地政	新莊	泰山	五股	林口	
新店地政	新店	深坑	石碇	坪林	烏來
汐止地政	汐止	金山	萬里		
淡水地政	淡水	三芝	石門	八里	
瑞芳地政	瑞芳	平溪	雙溪	貢寮	
三重地政	三重	蘆洲			
樹林地政	樹林	三峽	鶯歌		

資料來源：筆者整理

表 3-8 新北市警察分區警勤區劃分情形一覽表

分局別	行政區				
板橋分局	板橋				
海山分局					
中和第一分局	中和				
中和第二分局					
永和分局	永和				
新店分局	新店	深坑	石碇	坪林	烏來
三重分局	三重				
新莊分局	新莊	泰山	林口		
土城分局	土城				
樹林分局	樹林				
淡水分局	淡水	三芝			
汐止分局	汐止				

蘆洲分局	蘆洲	五股	八里		
三峽分局	三峽	鶯歌			
瑞芳分局	瑞芳	平溪	雙溪	貢寮	
金山分局	金山	石門	萬里		

資料來源：筆者整理

分處別	行政區					
總處	土城	樹林				
板橋分處	板橋					
三鶯分處	鶯歌	三峽				
三重分處	三重	蘆洲				
新莊分處	新莊	泰山	五股	林口		
新店分處	新店	深坑	坪林	石碇	烏來	
中和分處	中和	永和				
淡水分處	淡水	三芝	金山	石門	八里	萬里
瑞芳分處	瑞芳	平溪	雙溪	貢寮		
汐止分處	汐止					

資料來源：筆者整理

區中心別	行政區				
板橋區	板橋	土城			
中和區	中和	永和			
新莊區	新莊	泰山	五股	林口	
新店區	新店	深坑	石碇	坪林	烏來
汐止區	汐止	金山	萬里		
淡水區	淡水	三芝	石門	八里	
瑞芳區	瑞芳	平溪	雙溪	貢寮	
三重區	三重	蘆洲			
樹林區	樹林	三峽	鶯歌		

資料來源：筆者整理

從上述各表可知，新北市 29 個行政區，在各行政區間長久以來雖各自獨立，但在行政面上，為提升行政效率及簡化行政組織，實際上已有整併及劃分的行政模型，只是並未有一個統一的模型。況且各項行政事務所考量的整合及劃分的因素並不相同，例如地政所的設置緣於各地方法院體系，後因業務移轉至縣市政府辦理，依照土地管轄範圍大小及地政業務量情形而設；戶政事務所設置依照戶籍法規定由直轄市政府於轄區內分設等，各自的劃分基礎並不相同，但從其劃分的轄區也可看出仍然脫離不了地區性、地緣性與共同生活圈的相關性。

參、建立新服務型態的政府

紀俊臣（2010）研究指出新北市在市政管理上，最大的管理成本，即是幅員廣大，加之行政區劃改制伊始之維持現狀。此種時間、空間的虛耗，需要妥善的施政規劃，不但地方區劃須儘早進行，而且相關問題亦宜全面解決，而且解決後，成為當地的服務指標之一。幅員太大固不宜發現問題之整合策略(integrated strategy)，但功能整合(functional integration)的方法多端，則是需要領導人之擇善固執，用最大的決心提供服務，且要爭取民間資源及非營利組織(NPO)的支持，積極改善施政環境，以使「政府失靈」(failure governance)成為絕響。

新北市政府的形成，第一要務就是要有創新優質的行政團隊，以面對處理複雜多變的市政事務，讓新北市的願景付諸實行。陳家聲（2010：30）在研考雙月刊「政府機關創新服務樣態之探討」一文中提到行政機關的服務型態創新樣態有下列五項：

- （一）新服務概念的提出，結合機構願景、使命等，帶動服務的多元化與優質精緻化。
- （二）強調人員的服務態度，從服務過程創造與互動民眾的感動溝通。
- （三）善用資訊科技，將服務流程、資訊等透過既有的電子化基礎，將服務流程加以整併創新，提升資源的使用效率，增加便民、親民。
- （四）善用社會資源，結合民眾及相關機構等共同參與提供服務，以及共同行銷的

服務創新模式，可帶動及增強民眾對環境、社區的愛護與凝聚。

(五) 能夠發展出全方位、整合式的創新服務系統，將個別的服務構面加以整合，以系統化的方式有效、有意義的推動服務創新及知識創新，形成一個學習型組織。

新北市已歷經一段準直轄市的調適期，在組織的調整上，雖有北、高兩市做為學習標竿，但在行政團隊的服務效能提升上，欲仍有努力的空間。況且新北市政府與各區公所之間面臨著組織關係的改變，還是會有一段謀合期讓彼此適應與調整，畢竟，在過去的鄉鎮市自治時期，鄉鎮市長亦為民選的，具有民意的基礎，與縣政府之間有時是相抗衡的。但是，現在關係改變了，區公所是市政府的派出機關，需受到市政府完全的監督與控制的。而新北市長即需在對選民負責，面對升格後的新北市，勢必要有一番不同以往的領導風格及作為，展現新北市政府團隊的整合能量，否則，很快的就會在下一次的選舉中失去民心。

新北市係新的都市體系，一切都可在「創新」基礎上行政，過往的實施經驗，均宜在過濾和篩選中，選定最優質的治理模式，服務標準即可以逐步提昇；唯對過去準直轄市已打好的服務基礎，不論是為民服務、社區環境保護皆獲得全國最佳服務績效，自不宜訂定低標準。又新北市與臺北市的「跨域治理」，係既競爭又合作 (competition & cooperation) 的政治關係，未來的城市競爭下，資源及經驗上起步較晚的新北市，自然還有許多的努力空間。善用府際治理以補新北市經驗之不足，靈活調度服務人力，強化市場服務取向，加強行政行銷 (administrative marketing) 或地區行銷 (place marketing)，自可贏得支持，喚回參與，呈現政府有為的形象。

所謂公共服務最好的服務是「沒有服務的服務」，程序、作業、科技、法規等方面的改變較容易，但是唯有破除傳統官僚組織事事防弊的思維與組織設計，祛除落伍、不合時宜的法規，形塑創新效能的健康組織文化才能讓員工樂於發揮創意，政府機關的創新政策與創新服務才能發揮最大的效果。

肆、公民素養與公民參與

改制後的新北市，原 29 鄉（鎮、市）改制為區，停止鄉（鎮、市）長及代表會代表選舉，使得間接民主下的民意代表及地方首長的參政空間相對縮小，殆無疑義。但是，即如 Alexis de Tocqueville（2005）所言，美國民主政治文化的興衰乃拜其存在著公民社會之賜。尤其是在邁入 21 世紀之際，公民社會的崛起與茁壯已是國家「善治」（good governance）的礎石。因此，強勢民主（strong democracy）乃繫於公民主動關心及熱心參與政治活動及政策過程，公民素養與公民參與成為維繫民主的關鍵因素。

在臺北縣改制計畫書（2009a）中提到，改制後的新北市將以直接民主（direct democracy）補間接民主之不足，使民主文化更深入為公民的生活方式，而不只是做為一種政治活動。¹⁹新北市規劃把現有的村里民活動中心轉型為公民會議廳，一則做為公民養成的學習場所，一則做為實施公民會議的集會場所。前者在於指導市民學習明瞭做為一個現代公民應有的知能與權利；後者在於提供公民參與政策討論、商議的機會。我國自 2001 年起，針對全民健保、代理孕母、能源政策、產前篩選與檢測、稅制改革等全國性議題，以及北投溫泉博物館，高雄跨港纜車、北投舊市區更新、大漢溪生態保育、宜蘭科學園區開發和臺北市汽機車總量管制等地區性議題也曾實施公民會議，因此未來新北市行政區劃調整議題，也應納入公民會議討論，透過公開透明的會議討論，凝聚各方共識，並落實由地區居民自主意識決定行政區劃方式。

¹⁹ 「臺北縣改制計畫」一案經行政院 98 年 8 月 27 日院臺秘字第 0980051001 號函核定。

第四章 都會型與鄉村型行政區劃借鏡與分析

第一節 臺北市行政區整併之經驗

日治時期臺北市、基隆市和新北市都是屬於臺北廳，至民國 1945 年台灣光復，劃臺北市為省轄市，1967 年 7 月，臺北市改制為院轄市，並於民國 1968 年 7 月 1 日將原屬於臺北縣的 6 鄉鎮(景美、木柵、南港、內湖、士林、北投)劃歸臺北市管轄，在 1990 年 3 月 12 日臺北市政府為了行政管理工作遂行，進行第 4 期行政區域重新調整，將原有 16 個行政區調整為現在的 12 個行政區。本研究認為以臺北市原 16 個行政區整併為現在的 12 個行政區，因為沒有其他縣市合併的問題，是屬於直轄市內的行政區整併，故其整併經驗頗值得參考。茲將臺北市 1990 年 3 月 12 日行政區域重新調整的內容列表說明如下：

調整前的行政區	1990 年 3 月 12 日行政區域調整情形	調整後的行政區
北投區	未調整	北投區
士林區	未調整	士林區
內湖區	未調整	內湖區
南港區	未調整	南港區
木柵區	將景美、木柵兩區合併為文山區	文山區
景美區		
龍山區	一、龍山區、雙園區（廈安里除外）全	萬華區

雙園區	<p>區城中區之福星、慈壽、萬壽三里，以及古亭區中華路以西之新勝、忠貞、自力、久新、久安、球場、靜安、崇仁、凌雲、騰雲、忠恕、新和等 12 里合併而成，同時命名為萬華區。原雙園區廈安里併入中正區。</p> <p>二、將原城中區（位中華路以西之福星、慈壽、萬壽等 3 里除外）及原古亭區（靜安、崇仁、自力、騰霄、忠貞、久新、久安、新勝、新和、凌雲、球場、忠恕（部分）古亭、國校、大學、農場、富源等 17 里除外地區）併原大安區文光、普愛、信愛、惠愛等 4 里及原雙園區廈安里合併而成，取區內的中正紀念堂作為新的行政區名。</p>	中正區
古亭區		
城中區		
大安區	原文光、普愛、信愛、惠愛等 4 里併入中正區	大安區
大同區	<p>原大同、建成、延平三區合併而成，事實上，這三區在光復前就屬於「大稻埕」地區。1990 年 3 月 12 日區里行政區域調整三區為大同區</p>	大同區
建成區		
延平區		
中山區	未調整	中山區
松山區	將原松山區縱貫鐵路以南地區（光復南路以西光信、車層 2 里及華聲、正聲、中興、石景 4 里部分地區除外）與大安	信義區

	<p>區位和平東路 3 段以北之黎順、黎平里、黎富里（後併入黎平里）3 里及黎忠、黎安（原黎和里併入黎安里）2 里部分地區合併而成,因信義計畫區位於區內，故取名「信義區」。</p>	
	<p>至民國 1990 年區內人口遽增達 45 萬餘且所轄里數已達 98 個里，將鐵路以南部分劃出另成立信義區，鐵路以北部分原屬中山區之民有、民福、松基 3 里合併為松山區，2004 年 4 月基隆河截彎取直工程，本區原金泰里因河道南移，新河道中心線以北部分劃入中山區，以南部分併入本區莊敬里，本區原舊宗里因河道西移，新河道以東部分劃入內湖區，新河道以西部分併入新東里。</p>	<p>松山區</p>

資料來源：筆者自行整理

從臺北市的經驗看來，其行政區劃的目的是因應都市及交通建設發展，以道路及鐵路為分界，加以為了行政管理上的便利而做行政區調整，所以從以上的調整經驗可看出，除了是人口數的成長和配合都市計畫區的發展而分成二個行政區外，最主要是因為都市及交通的建設結果，改變了原有的生活型態，需做行政區的調整，以致於其有以里為單位的切割及合併為一個行政區的調整方式，工程可說相當細膩，可見當時必定在相關行政作業上耗費了一番工夫。

反觀新北市進行行政區的調整，並非僅受限於都市發展現況而做的調整，而係為未來直轄市的發展願景所做的調整，以為都市發展的利基。因此，新北市各行政區因緣自原以各自發展為基礎的鄉（鎮、市），所以未來新北市的行政區調整可不必太過於小單元的調整，應盡量以原有的區劃基礎來做相關行政區調整的規劃，但如

果以現有的都市發展現況及行政管理需要，亦可以切割部分里，與其它行政區合併的方式行政區劃來考量。另外，新北市也應善用自己現有各行政區的城鄉風貌兼具的特色，運用整合區域資源的策略，結合都市發展願景，以有遠見、更加宏觀的思微來規劃，才能因應未來發展的需要。

第二節 城市型行政區劃之借鏡與分析

以新北市目前的人口分布狀況而言，顯然呈現東、西半部不均衡的情況，但新北市要發展不同於臺北市的特色，應先掌握不同於臺北市的優勢。而新北市的優勢在於城鄉風貌兼具的都會特色。在全球化競爭的時代，強調國家地位的國家主義逐漸式微，取而代之的是國際城市間的競爭，所以發展城市優勢，是執政者必須要有的體認。以大陸北京、上海，以及英國倫敦、日本東京及美國紐約等城市就是大都會型城市的代表。城市擺脫了可能存在的意識型態或國際權力的束縛，而更靈活地參與國際社會的活動。茲瀏覽維基百科網站資訊，將上述國際化都會的行政區劃方式歸納整理概述如下：²⁰

大陸北京市政府於 2010 年 7 月 1 日調整首都功能核心區，撤銷北京市東城區、崇文區，設立新的北京市東城區，以原東城區、崇文區的行政區域為東城區的行政區域；撤銷北京市西城區、宣武區，設立新的北京市西城區，以原西城區、宣武區的行政區域為西城區的行政區域。北京政府依科學發展觀的要求，推動南城加快發展，實現區域統籌協調發展的重要戰略舉措，不僅能夠推進首都功能核心區全面協調可持續發展，而且能夠推動公共資源的均等化配置，更好地改善南城群眾的生活條件。其調整核心區的行政區劃有以下好處：一是有利於貫徹落實科學發展觀，推

²⁰ 維基百科，網址 <http://zh.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>，瀏覽日期：2011 年 4 月 21 日。

進區域均衡發展。二是有利於整合利用核心區資源，拓展新的發展空間。三是有利於推進核心區發展建設，增強首都服務功能，其最終目標是把首都功能核心區打造成爲建設中國特色世界城市的示範區。參考其行政區域整併的目的即爲了統籌使公共資源能更有效的靈活分配，透過有效的空間資源概念，發展出善用自己先天條件的區劃模式，達到提升城市國際競爭力的實力。

大陸上海市於 2009 年 4 月將原南匯區行政區域劃入浦東新區，行政區劃調整後的浦東新區，並不僅僅是面積、人口、生產總值上的擴大，更重要的，是它所承載的國家戰略和整體功能的顯著提升。新的浦東新區不僅擁有著陸家嘴、外高橋、金橋、張江四大傳統國家級開發區，同時又增加了洋山保稅港區、上海臨港新城等正在快速發展的新的國家重要產業集聚區，如虎添翼。可看出上海的行政區劃整併形成了產業集聚區域的發展。

英國首都倫敦（London）位於英格蘭東南部的平原上，跨泰晤士河，距離泰晤士河入海口 88 公里。倫敦的行政區劃分爲倫敦城和 32 個市區，倫敦城外的 12 個市區稱爲內倫敦，其它 20 個市區稱爲外倫敦。倫敦城、內倫敦、外倫敦構成大倫敦市。大倫敦市又可分爲倫敦城、西倫敦、東倫敦、南區和港口。倫敦城是金融資本和貿易中心，西倫敦是英國王宮、首相官邸、議會和政府各部所在地，東倫敦是工業區和工人住宅區，南區是工商業和住宅混合區，港口指倫敦塔橋至泰晤士河河口之間的地區。由此可看出英國倫敦所強調的區域功能性發展，而構成一個功能性強的大都會型生活圈，相互之間無形中產生密不可分的依存關係，缺一不可。

東京是一位於日本本州島東部的都市，包含擴張相連的城區是目前全球規模最大的都會區，在正式的行政區劃定義上，東京指的是東京都，目前東京都約有 1,255 萬人口（相當於全日本的 1/10），整個東京都會區（包括橫濱等周邊都市）總人口高達 3,375 萬，是全球最大的都會區。

1943 年，原本的兩個一級行政區—東京府與東京市統合成爲東京都，但戰後（1947 年）又因爲地方自治法的頒布，而將東京都制廢除。現在的東京都僅爲單純整合特別區與其餘市、町、村而成的地方自治體，只是仍沿用原本東京都的稱呼而

已。整個東京都 23 個特別區、26 個市、5 個町和 8 個村，並與周邊的千葉、神奈川、埼玉…等縣構成「首都圈」，不僅為世界流行設計產業中心，亦為世界經濟最進步富裕、商業活動發達度第一位之城市，並有全球最複雜、最密集且運量最高的鐵道運輸系統和通勤車站群，亦為全球最大的都市經濟體，同時也是各種物資與各類資訊的巨大集散地，近年來更成為亞洲流行文化的傳播中心。因此筆者認為東京之所以能躍升為世界級的城市，除了有便捷的交通運輸網之外，重要的是結合了區域經濟體整合的概念，使得東京成為日本在國際間的地位已無人可取代。而在日本當地每天約有數百萬人從首都圈外圍地區通勤至東京上班，使得東京的中心區域白天經常人聲鼎沸，新宿、丸之內、日本橋等辦公大樓林立的區域聚集了不少上班族；到了夜晚，人潮則轉移至銀座、澀谷、六本木、台場等休閒娛樂場所林立的區域，開啓夜生活的序幕，形成了一個大都會生活圈的形態。

紐約市（City of New York）位於美國東岸，紐約州南端，哈德遜河注入大西洋的入口處，是美國最大城市，也是聯合國總部所在地，更是世界商業、金融、媒體及文化中心。New York—紐約是美國人口最多的城市，包括其都市圈約有 2,200 萬人口，為世界上最大的城市區之一。超過一個世紀的時間，紐約是世界上最主要的商業和金融中心。紐約被視為一座全球化的城市，並在全球範圍內直接影響著媒體、政治、教育、娛樂以及時尚界。紐約市有五個主要行政區，分別是曼哈頓（MAHATTAN）、布魯克林（BROOKLYN）、布朗士（BRONX）、皇后（QUEENS）及史坦登島（STATEN ISLAND）。身為世界上最大的大都會，紐約兼容並包的展示著大都市都市文明的卓越風範，所屬的五大行政區更是將這一風範發揮到了極致，各自盡情舒展著它們獨有的魅力，是一個充分結合各地方特色而提升整體城市競爭力的最佳典範。

綜觀以上世界聞名的大都會城市，可以看出國際化的大都會城市，應該以宏觀的區域發展思維，掌握及有效發揮突顯城市特色的潛勢。就如大陸北京政府推動南城加快發展，實現區域統籌協調發展的重要戰略舉措，不僅能夠推進首都功能核心區全面協調可持續發展，而且能夠推動公共資源的均等化配置，改善南城群眾的生活條件；大陸上海市行政區劃調整後的浦東新區，並不僅僅是面積、人口、生產總

值上的擴大，更重要的，是它所承載的國家戰略和整體功能的顯著提升；英國倫敦所強調的區域功能性發展，而構成一個功能性強的大都會型生活圈，相互之間無形中產生密不可分的依存關係，缺一不可；東京之所以能躍升為世界級的城市，除了有便捷的交通運輸網之外，重要的是結合了區域經濟體整合的概念；紐約兼容並包的展示著大都市都市文明的卓越風範，所屬的五大行政區更是將這一風範發揮到了極致，各自盡情舒展著它們獨有的魅力，是一個充分結合各地方特色而提升整體城市競爭力的最佳典範。

第三節 鄉村型行政區劃之借鏡與分析

鄉村型的行政區，經常給人生活水準落後的刻板印象，因為鄉村型的行政區受到地理環境及交通發展的限制，造成生活機能的不便，所以居住人口普遍較城市型的行政區稀少。而政府重大公共建設的資源分配，往往因為投資報酬率的考量，而使城鄉差距日漸擴大。但隨著都市發展、工商業普及，資訊科技發達，以及網路電子化產業的興盛，人們對於緊張繁忙的都市生活感到無形的壓力，尋求生活心靈的舒緩空間，成為忙碌生活的現代人的嚮往，而有返璞歸真的追求與期待。加上周休二日的政策實施，觀光旅遊產業的發展日益蓬勃，鄉村型行政區的發展是較具優勢的。

新北市鄉村型的行政區，在過去執政者的政策推行努力下，已形成各具特色的城鄉風貌。在鄉村型的行政區，目前也有金九地區、坪林地區及臺北港特定區等發展計畫，未來臺北港更是結合商務、郵輪觀光、濱海遊憩及貨運功能的港灣都心，其發展潛力無限。依臺北縣改制計畫書（2009a）所示，未來新北市除了大都心包括板橋都心、新莊都心與臺北港灣都心，而七大策略地區之臺北港灣都心地區—著重兼具遊憩、生活、產業功能之港灣設施之整備，三鶯水岸地區—著重歷史文化觀光之水文城市建設，大新莊都心地區—著重產業機能、親山親水遊憩機能，大新板都心地區—著重市區更新、藝文園區、行政中樞等機能，大新店地區—著重在觀光遊

憩、交通運輸、城鄉發展之營造，坪林地區—低碳樂活村、生態河廊之鄉，打造北臺灣生態及鄉村旅遊基地，金九地區—形塑優質的深度文化旅遊城市又兼具河岸及海岸遊憩功能。

國人對日本北海道並不陌生，大自然的景觀、農業和城鎮風貌是其特色。但從北海道的開發經驗指出了日本空間經濟和區域規畫，藉由政府干涉而矯正核心—邊陲間的不平衡現象，重視弱勢區域經濟分配和發展。顯示了日本政府採取了不同於區域競爭和資源分配首重都會的傳統作法，落實區域均衡和重視農業與大自然的策略。²¹

劉明德與趙永茂（2008）在「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啓示」一文中指出，德國地方政府行政區域改革最主要目標不是地方民主的強化，而是行政效率和效能的最大化。為求達到此一目標，強化地方政府的執行能力就是要透過行政區域的合併，使地方政府更能有效的執行聯邦政府以及邦政府的法規命令，並且適當的提升地方政府的自治能力，以及能夠妥善的處理區域問題，以達到整體規劃的效果。現在德國因為生育率低，人口慢慢減少，目前人口約 8,200 萬，以薩克森（Sachsen）邦為例，兩德統一時，有 500 萬人口，現在只剩 430 萬，預計 2020 年將降到 380 萬，所以為了提升縣市政府的經濟和財政能力，節省地方的行政支出也是重要的考量，薩克森（Sachsen）邦將於 2008 年 7 月進行的縣市合併為例，如果薩克森將現有的 22 個縣併為 10 個縣，每年將省下 1 億 6 千 5 百萬歐元，相當於 74 億新台幣。行政區域改革縮小了各行政區間的不均衡發展，以縮短城鄉之間的落差，也節省了人事和行政費用。

由於資訊與科技的進步。由於汽車等交通工具的普及以及電話、電視、廣播等通訊器材的使用使得距離感相對縮小，使行政區域擴大的可能性大幅提升，且由於

²¹ 中國時報（2009 年 6 月 24 日）。從北海道看 M 型台灣，網址：

<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!bOq8.rCQAgIvSSOr6JC4Ll8byw--/article?mid=3432>，瀏覽日期 2011 年 5 月 2 日。

新科技在行政管理上的使用，能夠處理的範圍層面擴大，增加行政區域整合的可能性。是以，從上述德國行政區合併的經驗來看新北市的鄉村型行政區，勢必要朝向行政區合併的方向來做，未來更要透過資訊設備的運用，來強化行政管理及服務的效能，才能使未來新北市的行政資源朝向均衡分配發展，以減少城鄉發展的差距。

第四節 新北市發展與行政區劃

新北市長朱立倫先生在 2010 年 12 月 25 日就職典禮時表示：

城市治理將成為臺灣民主改革及進步創新的新動力，同時是臺灣壯大「軟實力」的新基地，讓臺灣與國際接軌，躍上世界舞台，深化海峽兩岸和平共榮的新向度。²²

在臺灣正式入五都競爭的時代，五都的市長無不對自己未來的治理能力充滿企圖心與執行力，新北市朱市長更表示未來新北市要成為臺灣都會發展的領頭羊。在前一節所討論的國際化都會城市型的行政區，或是鄉村型的行政區，都是以區塊發展為前提，以整合地區資源，提升國際間的能見度，但首要面對的挑戰就是要將原本各自為政的 29 個鄉鎮市，進行整合的工作，達到資源共享、整體效能以及整體城市競爭力提升的目標。

每一個城市都有自己不同的身世、處境與情勢，都需要有「好的治理」，來決定城市未來的願景，實踐其永續的發展。換言之，新北市要能善用自己的特色，才能突顯城市特色，提升城市在國際間的能見度。

因此更顯示了新北市治理課題的多元特質，正考驗著未來新北市政府的執政能力。二十一世紀的全球化時代，外在環境變遷、日益複雜的都市環境及挑戰，使都

²² 參考自新北市政府資訊服務站網址：<http://www.ntpc.gov.tw/>，瀏覽日期 2010 年 12 月 26 日。

市政府不再能像以往般主導一切。治理是一個上下互動的管理過程，它主要經由合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式實施對公共事務的管理。新北市市長朱立倫先生就在職演說中也表示：²³

新北市政府必須開創『新夥伴關係』，各部門將主動積極與非政府組織(NGO)建立治理夥伴關係，共創政府與非政府組織合作協力治理的臺灣新紀元，並建構制度性公共論壇，廣邀民間各界參與市政討論，讓公共資源的使用效益最大化。

新北市在過去臺北縣時代，與臺北市之間因為地理關係，在生活、交通及建設上一直存在著密不可分的關係，對於跨區域性的公共事務，新北市市長朱立倫先生也表示：²⁴

新北市政府不但與民間是夥伴關係，與中央、臺北市也是治理夥伴關係，包括交通、文化、教育、河川整治、社會福利等公共政策的推行、分工與整合，都將使新北市與臺北市結成夥伴，共榮共利，創造雙贏。

因此城市治理不僅要求政府的效率、有效性、責任性、透明性與管理方式的巨大變革，而且要求非政府部門的充分發展與服務水平的提高，以及市民社會的廣泛參與和民主意識的增強。城市會因其自身條件、歷史、人文社會等因素不同而有不同的治理方向與策略，當都市面臨新型態的挑戰時，若能有良好的治理方針對挑戰進行回應，並提升都市的效能，將有利於城市競爭力之提升。

從上述觀點可看出，行政區的整併有利於資源的整合，是城市競爭的基本條件。新北市要躍進為五都的領頭羊，一定要發展都市的功能。因為新北市不同於臺北市的地方，就是城市化與鄉村化區域的差異很大，如此的差異正是新北市能夠發展與

²³ 參考自新北市政府資訊服務站網址：<http://www.ntpc.gov.tw/>，瀏覽日期 2010 年 12 月 26 日。

²⁴ 參考自新北市政府資訊服務站網址：<http://www.ntpc.gov.tw/>，瀏覽日期 2010 年 12 月 26 日。

臺北市不同的都會風格的最佳優勢。以新北市而言，在過去各鄉鎮市自治時代，都市治理面臨嚴格民粹的挑戰，因為縣長是民選產生，所屬的鄉鎮市長也是民選產生，所以在行政的指揮監督上，確有其先天條件上的不足。改制為新北市後，除了一段時間謀合期的挑戰外，更重要的是新北市都市治理的課題。

隨著社會形態的日益複雜，在人與生活空間相互交錯下，此時正是形塑新空間的最佳時機，徐吉志（2008）指出直轄市的空間邊界，是一個治理的總體空間容器，其下劃分的區則是在此一總體空間容器下，因應各自治理環境與系絡需要的次級治理空間，而直轄市下的區，成為實踐地方治理的重要機關組織或是重要的治理行動者。也因此筆者認為未來新北市行政區的重整，除了要能掌握區的治理環境與系絡外，更要能成為一個整體都會治理網絡中的行政支援體系。新北市長朱立倫也多次在市政會議及區務會議中表示，未來新北市所屬各區公所即是新北市政府的分支機構，區公所要能整合市政府各局處之地方次級系統，包括消防、清潔、地政、戶政及稅捐等等與市政有關的事務統籌，所以未來「區」的角色，並非僅是區公所業務的執行，更是新北市長市政規劃及推動的成敗關鍵，也因此更加突顯了新北市行政區重整工作的重要性了。

綜上所述，新北市在五都之中，不僅是人口數最多的直轄市，相較於臺北市，更擁有城鄉風貌兼具的特色，因此筆者認為新北市應掌握此一發展優勢，發展城市的特色，才能在城市競爭中嶄露頭角。茲分述說明如下：

壹、去區界化的都會治理

在紀俊臣編著「都市及區域治理」（2006）一書中，李長晏與詹立煒在「中臺灣區域發展之協調機制」一文中曾指出過去在行政轄區與實際地理空間的不一致，以及官僚地盤主義壓縮虛擬的合作空間等因素造成區域空間衝突，然近年來，在區域治理逐漸興域一種「新區域主義」（New Regionalism）的觀點，認為解決都會區問題時競爭與合作兩種體制兼顧運用，才能夠有效達成治理都會區的效果。其目的是要在地方政府、社區組織、企業組織及非營利組織之間，建立起區域策略性夥伴的關係（regional strategic partnership），以營造區域治理的策略條件。

新北市因為具備了深厚的發展基礎，以新北市整體的發展角度而言，已然看出在原有的 29 個行政區中，彼此之間存在著密不可分的關係，尤其是以具有共同發展價值的行政區最甚，因此筆者認為，在既有的發展架構下，最易達成行政區劃調整的目標。而行政區劃的目標應係設定在為了解決都會區內各種相關公共政策的問題，因此新北市行政區的整併有助於溝通協調和整體規劃。學者也認為強以行政區劃方式阻檔都市行政區擴張，並不能完全阻止人口集中於都會（江大樹，2000：59-60），而各行政區的絕對均衡也不是必要的條件（黃錦堂，2001：5-6），既然都會區擴大無法避免，世界各國大都會行政區域擴大也是共同趨勢，所以我們絕對不能因噎廢食，因行政區域擴大後，反而可以讓都會區內各地區均衡發展，還給所屬的衛星都市居民一個公道（陳重廷，2001：89-90）。

以治理的觀點來看新北市未來發展，新市府與民間雙重力量的結合，才是新市府執政者應該重視的，執政者對於新北市施政固然會有不同的施政理念與方針，但是不變的是新北市各行政區之間已然無形存在著生命共同體的關係，而行政區的劃分應該扮演的角色，是做為公共政策的推動的執行單位。況且臺北縣改制為新北市之後，各行政區的區公所係為市政府的派出單位，與以往的自治體有別，在以往因為有自治財源及權限的鄉（鎮、市），容易造成各自為政的政治藩籬，而新北市之後，市長承擔整個新北市發展的領導者，而區公所扮演的派出機關角色，均應以達成市長施政理念為前提，未來透過行政體系的協調及結合民間力量，將可逐漸淡化政治疆界，可說是推動新北市市政發展的重要助力。

貳、區域經濟與知識經濟功能的發揮

新北市的29 區中，固然原屬縣轄市之10區，地方財政狀況良好，而在改制直轄市後，各該區已無自有財源，對地方發展似無嚴重影響，但就地方民眾就業或人力維繫而言，卻最需要地方的經濟發展。因之，區劃重劃有賴區域經濟的整合，而區域重劃完成以後，應有區域再生(regional regeneration)的思維，不但推動區域經濟或社區經濟，而且以知識經濟觀念，發展各地方文化創意產業。

新北市係臺灣交通網絡最發達的城市之一，任何觀光景點或觀光產業皆將成為

民眾周休二日探訪和購買的選項，祇要有適當的行銷，其銷售量均足以改善一家之基本生活開銷。市政府應積極輔導產業經營，甚至規劃具有發展性之區域產業，輔導當地住民量產，以改善社區經濟環境。此外，市政府局宜有效利用，重劃後的剩餘行政空間，辦理社區大學(community college)，使民眾有再學習的機會；更可為其第二春找到立足點。此對地方穩定或發展，皆可有不少的貢獻（紀俊臣，2010）。也可大幅降低原有行政區劃藩籬的界限與衝突，達成整合目標。

參、區塊發展策略運用

紀俊臣（2010：13）研究指出新北市之行政區劃完成後，地方的經濟結構可由區再推至區塊；亦即將區再聯盟成為區塊，使新北市可如同全國國土空間規劃般的區域化(regionalization)，祇是再略為縮小而已。區塊發展係新北市可以考量的地方經濟模式，新北市固可劃分為 12 市議員選舉區，但如就產業分布而言，似可再加整合為臺北港灣、三鶯水岸、大新莊都心、大新板都心、大新店、坪林、金九等七塊。因為區塊係由區整併而成，或由鄰近區的功能整合而成，亦不涉及政治利益的分贓，更不無個人的隱私和權益，其可行性相對提高。問題在區塊的設計，因不涉文化，更遑論資源，以致規劃的作業，皆能有較大之彈性空間，以促動地方經濟的發展。比較可行策略，就是找出治理模式，而且該治理模式，需要多元治理模式。所指多元模式，就是涵蓋面廣，而且能因地制宜，以使地方產業能與都市產業相容，獲致產業發展出現新局。



第五章 新北市行政區劃重整議題分析

第一節 研究設計

在本研究第一章緒論中，筆者闡明對於新北市成立後，原有 29 個鄉、鎮、市改制為區，原有的村里長均改為里長，其行政體系架構改變最大的，莫過於原鄉、鎮、市自治體改為行政體；原鄉、鎮、市公所（自治機關）改為區公所（派出機關），而最大的改變就是鄉、鎮、市民代表廢止，鄉、鎮、市民代表會的裁撤，對於新北市在過去因將近 60 年未曾變動的行政區劃，所形成的地緣政治產生極大的衝擊與轉變，況且改制直轄市以及接下來的行政區域整併政策，都就會影響選舉的公共職位數額變化，以及基層公務人員的職務異動。又以新北市議員來說，由原 65 席變動為 66 席，表面上沒有多大改變，但是，在取消鄉鎮市自治之後，沒有鄉鎮市民代表的選舉，則每一位市議員所需服務的選民人口將會大幅攀升。因此筆者界定本研究的相關政策利害關係人，除將新北市公民、市政府官員及區公所行政官員納入外，亦將現任立法委員、市議員、里長、區政諮詢委員均納入訪談對象，使各方的政治衝突意見能夠因而呈現，並藉由訪談學者專家見解補充筆者學識思慮上的不足。

就訪談內容而言，在本研究第二章的文獻回顧與整理中，筆者已就行政區劃的特質說明其具有政治妥協、公共議題選擇及為國家資源社會分配的基礎，並參考相關著作、學術論文及期刊等對於行政區劃之考量因素及原則進行探討。另也就直轄市與區之角色定位及功能進行瞭解，對於區公所承直轄市政府之命，在地方基層配合相關政策事務的執行者及整合基層力量，可說是攸關直轄市政府施政成敗的重要關鍵。再經參考學界對於行政區劃所提出包括區域治理、城市治理、廣域行政及地方治理與公共服務等相關理論，思考有關行政區劃可運用相關理論。

另在本研究第三章對於本研究之新北市個案，分析其現有概況，以新北市走向國際化都市努力為目標，將新北市過去有關行政區劃的歷史背景、選區劃分歷史及

現有基層公共服務劃分等做一剖析後，研擬本研究設計茲分述如下：

壹、訪談對象之設定

以本研究設定之新北市行政區劃政策利害關係人為訪談對象，茲分為 A、B、C、D 等四類：

類別	訪談對象類別	受訪者	受訪人數
A	政策執行者	新北市政府、區公所之行政官員	3
B	民意代表	立法委員、新北市議員	2
C	學者專家	行政區劃及地方行政專長之學者專家	2
D	地方意見領袖	里長、區政諮詢委員、市政顧問	3

資料來源：筆者整理

茲將上述訪談對象分類說明如下：

- 一、政府人員：訪談新北市政府官員，探究其立於新北市相關行政區劃調整之政策制定及執行立場，對於新北市行政區劃的規劃及意見。
- 二、民意代表：探訪立法委員及新北市議員就基層服務的立場及經驗，對於新北市行政區劃重整的意見，以助於本研究進一步了解民意趨勢。
- 三、學者專家：透過訪談地方治理及行政區劃專長之學者專家，一方面有助於釐清行政區劃相關議題掌握，一方面透過專家學者的意見，有助於筆者在政策建議上的思考更為縝密周延。
- 四、地方意見領袖：以新北市里長、區政諮詢委員及新北市政府市政顧問為訪談對象，瞭解其對於新北市行政區劃方式之看法與意見。

貳、受訪者資料

編號	訪談對象類別	受訪者
A1	政策執行者	新北市政府民政局局長
A2		新北市三重區公所區長
A3		新北市林口區公所區長
B1	民意代表	立法委員
B2		新北市市議員
C1	學者專家	銘傳大學公共事務學系教授-1
C2		銘傳大學公共事務學系教授-2
D1	地方意見領袖	新北市新店區區政諮詢委員
D2		新北市三重區五順里里長
D3		新北市市政顧問

資料來源：筆者整理

參、訪談方法設定

訪談法的類型可分為結構式的訪談（structured interview）、無結構式訪談（unstandardized interview）及半結構式的訪談（semistructured interviews）。本研究採半結構式的訪談（semistructured interviews），由研究者在訪談進行之前，根據研究的問題與目的，設計訪談的大綱，作為訪談指引方針。不過在訪談過程，訪談者也可不必根據訪談大綱順序來進行，訪談者可依實際狀況，對訪談問題做彈性調整（Berg,1998：61-2）。

透過深度訪談(in-depth interview) ，可以了解到研究對象內心深處真正的想法與感受。訪談法往往可以蒐集到比一次評量(如問卷調查)更廣泛、更深入且更意想不到的結果資料。

本研究係希望瞭解受訪者對於新北市行政區劃分的意見，因此在訪問過程，依據受訪者的身分、以及對問題的了解程度已略作調整觀念分享，但是均在不超出研究主題的原則下進行。

肆、訪談題綱之研擬

依據筆者收集及檢閱相關文獻，研擬題綱如下

一、政府官員：(A 卷)

題號	題目內容
1	請問以行政院所提臺北縣改制為新北市後，需以 20-30 萬人的合理範圍進行行政區的整併，在實務作業上會有那些問題與阻礙？
2	請問您認為除了以人口數為考量外，還有那些因素是新北市行政區重劃時應注意的因素？
3	請問您認為新北市 29 個行政區重整最適當的劃分方式為何？理由為何？
4	請問您認為新北市進行行政區整併時，最大的阻力及衝擊為何？
5	請就您所任職機關的業務推動便利性、效率性為考量，說明新北市最適的劃分方式為何？
6	您請問您認為新北市行政區重整後，涉及地方基層行政機關的整併，對於地方基層公務人員有無衝擊？

資料來源：本研究整理

二、地方意見領袖及民意代表：(B 卷)

題號	題目內容
1	請問您是否贊成新北市行政區劃進行整併？理由為何？
2	請問新北市如要進行行政區劃整併，您認為需要考量的因素有那些？理由為何？
3	請問您認為新北市 29 個行政區重整最適當的劃分方式為何？理由為何？
4	請問您認為新北市進行行政區整併時，最大的阻力及衝擊為何？
5	請問您認為新北市行政區重整時，其劃分方式的最小單位為何？
6	請問您是否贊成新北市行政區整併時，現有的行政區可能需要分割後再併入其他行政區的作法？
7	請問您希望您所在的行政區與那些行政區合併？或是您認為您所在的行政區需要進行分割整併？方法為何？

資料來源：本研究整理

三、專家學者 (C 卷)：

本研究就訪談專家學者之部分，筆者係以學習心態，以補充本研究及學識不足之部分為前題，據以驗證本研究之周延性，並期望透過訪談學者專家，充實自我學識。

題號	題目內容
1	請問新北市如要進行行政區劃整併，您認為需要考量的因素有那些？理由為何？
2	請問您對於新北市新任首長，就新北市行政區重整的政策建議為何？
3	請問您認為新北市進行行政區整併時，最大的阻力及衝擊為何？
4	請問您認為新北市新任首長及市府團隊，在進行未來四年的行政區域重整時，有那些配套措施是值得去運用及推動的？

四、新北市市民（D 卷）：

題號	題目內容
1	請問您是否贊成新北市行政區劃進行整併？理由為何？
2	請問您認為新北市 29 個行政區重整最適當的劃分方式為何？理由為何？
3	請問您認為新北市行政區重整時，其劃分方式的最小單位為何？
4	請問您是否贊成新北市行政區整併時，現有的行政區可能需要分割後再併入其他行政區的作法？
5	請問您希望您所在的行政區與那些行政區合併？或是您認為您所在的行政區需要進行分割整併？方法為何？
6	請問新北市行政區整併後，原以每一行政區設置一個行政機關將可能

裁併，您認為是否會影響到您洽辦公務的便利性？有何解決方法？

資料來源：本研究整理

第二節 訪談資料分析

本研究訪談對象包括新北市政府官員、立法委員、新北市市議員、區政諮詢委員、里長及市政顧問等，受訪者對於行政區應進行整併的大前提均是肯定的，只是對於那些行政區需整併或分割的看法仍有差異。茲就受訪者的意見依以下各項分析說明如下：

壹、20 萬至 30 萬的人口級距並非新北市單一的行政區劃標準

新北市的現有 29 行政區，長久以來因地理環境等因素，形成了人口集中於西半部的情形，佔了新北市人口數將近 9 成，而東北角地區、北海岸地區、東半部的人口分布形成地廣人稀的情形。所以以先天的地理環境來，新北市各行政區人口數均要達到 20 萬至 30 萬的人口級距已不可行。

它是以臺北市的行政區人口數為標準，但是差不多可以上下 10% 至 30% 都沒關係，但原來臺北縣並不是完全是都會及平地，它要以我們地方的地形地貌，像水源特定區，平溪和雙溪就可以水源特定區因人口稀少，又像核能特區如金山、石門、萬里，又像貢寮、瑞芳地區因有火力發電廠，它們人口就會較少，儘量朝這方向規劃。(A1-Q1-1)

行政院核定公文所說的 20 萬到 30 萬人絕對不是一個唯一的選項，因為在新北市就行不通的。(A2-Q1-1)

雖然在行政院所說的 20 萬到 30 萬人為合理範圍，但以新北市的狀況，是不可能完全合乎這個標準的。(A3-Q2-1)

如果以整併 30 萬人來講，板橋、中和、土城、新店、新莊、三重、永和等也許沒有什麼問題，但如果像雙溪、平溪、雙溪或貢寮地區的話，就是把北海岸的湊起來還是不到啊！單要以人口數 30 萬來換算是有困難的，所以新北市行政區整併不能單以人口數為標準。(B1-Q1-1)

新北市行政區的特性是相差太懸殊，20 萬至 30 萬人是一個基本因素，也許在別的地方可以放寬為加減 50%，甚至是要加減 200% 都有可能，在新北市可能要有其它特殊因素的考量。(C1-Q9-1)

我們先幫「市」先去確定了它的人口數，它的規模可能就是已經是到達 20 萬到 30 萬人的原則了，但也不可完全是以這樣的人口級距來做劃分，因新北市現況已不可能做到。(C2-Q1-1)

我是蠻贊同合併的，因為對於走向一個未來新的都市會更好，但是應該不是只著重人口數來做行政區域的整併，應該要著重它的差異性，而且要由下而上。(D3-Q1-1)

因此從以上的觀點可了解新北市的地理及人口分布的特殊性，相較於臺北市人口分布較平均的情況大不相同，以全市人口密度最高的永和區每平方公里 41,074 人，以及人口密度最低的烏來區每平方公里 18 人，實是不成比例，所以筆者認為新北市的行政區劃調整工作，人口數並非是一個絕對的標準，因此未來應區分為城市型與鄉村型的行政區劃分方式。

從上述受訪者的觀點，可以看出受訪者對於新北市行政區重整後，各行政區的人口數勢必無法完全依照行政院所定的 20 萬到 30 萬人口，甚而認為以新北市現有的行政區狀況未來行政區人口數多則可達到 39 萬 (30 萬 + 30%)，最少是 14 萬 (20 萬 - 30%)。但再以新北市的現況來看，人數超過 40 萬人者，可以劃為二個行政區，但是部分人口數少的區即使再與鄰近的行政區合併，儘管其面積已相當大，但是加起來的人數都還沒達到 10 萬人，似乎要再做例外的考量。

貳、改制後的直轄市打破疆界概念，為區域結合的最佳時機

不管是那個行政區，都是屬於新北市，如果有阻力也是少數，但要以一個大概念，同樣都是新北市。(A1-Q2-1)

如果把它原本屬板橋市的縣轄市，劃給樹林鎮，則當地的房價肯定會受到影響，這時阻力就來了。而樹林也認為將溪崑納進來，原本的樹林就變成了邊陲地帶，重心就會移轉了。所以溪崑地區的人不喜歡納入樹林，而當時的板橋市長也不願意把溪崑劃給樹林，他也不願意當歷史的罪人。但現在已經都是新北市了，同樣都是行政區，我想阻力是已經變小了。(A2-Q3-2)

其實如果是板橋區的里是比較靠近樹林的，我認為就將它劃給樹林也是可以的，因為可能反而這樣那些區域的居民到那邊的行政機關是更方便的，同樣都是新北市，所以我認為是可以做小幅度的調整的。(B1-Q4-1)

區公所整併的工作是勢必要進行，才有利於區塊發展。因為臺灣在走全球競爭的趨勢時，進行行政區整併就是在形成戰略價值的核心理，大家把人口累積、資源累積，才能提升競爭力。(B2-Q4-2)

既然已經升格了，廢除了原有的地方自治，就應該要合併，否則升格意義是什麼？新北市應該向前走。(D1-Q1-1)

原先各鄉鎮市長的作風可各自不同，但是現在打破了這個藩籬以後，區長只是一個市政府的派出機關，各區的施政都相同，新北市的資源要平均分到每個區，大家資源都相同，所以就算把三重一部分的里劃給蘆洲，對於市民來說意義都相同。(D3-Q2-1)

未來新北市的人也會說我住新北市，所以住在這個地方只是一個名稱，但只要在配套上讓他認為這樣的劃分對他來說更方便。(D3-Q3-1)

所以這次行政區劃一定要一次劃定位，且給市民的藍圖要很明確，也趁現在還很亂的時候，一次劃定位（D1-Q2-1）

綜合上述受訪者的意見，可看出受訪者對於新北市進行行政區的整併是很有共識的，並且認為行政區整併後，有利於未來城市發展，也提出將人力、物力等資源結合提升競爭力的概念。另外受訪者也認為既然都是新北市了，行政區劃分只是一個利於行政管理及協助推展市政建設與發展的行政區，加上沒有了鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）民代表的選舉，以往的政治藩籬也消失了，所以升格直轄市後，現階段正是進行行政區重整的最佳時機，更是新北市區域性發展的最佳利基。

參、新北市原有行政區劃的既有模糊區劃空間應予處理

新北市原有的 29 個行政區因有長時間未調整，在過去的鄉鎮市時期，又因各自為自治體，不會有鄉鎮市長願意去做領地割據的事情，已致於既存的行政區之間常見雖有明顯道路的區隔及共同生活圈的關係，卻是隸屬不同的行政區。筆者認為應在此次行政區劃重整階段予以釐清處理。茲將受訪者意見分列如下：

像板橋浮州地區可劃給樹林，而三峽、鶯歌則併為一區，而新店的安坑部分也可以劃給三峽，因為它和三峽也有地緣關係。而新店屈尺和烏來關係密切，也可以劃給烏來原住民自治區。（A1-Q7-1）

本來浮州地區就要劃給樹林，溪崑那個地方與板橋還再過一條橋（A2-Q3-1）

同一個建案，道路的一側是新莊門牌，另一側是樹林的門牌，編門牌是一邊是新莊戶所編的，一邊是樹林戶所編的，但是編新莊門牌的房價每坪多出了 2、3 萬，實在是差很多，我想在這一次行政區重劃時要一次解決了（A2-Q3-3）。

其實如果是板橋區的里是比較靠近樹林的，我認為就將它劃給樹林也是可以的，因為可能反而這樣那些區域的居民到那邊的行政機關是更方便的，同樣都是新北市，所以我認為是可以做小幅度的調整的（B1-Q4-1）。

以中和來說，有些人都習慣都是從永和中正橋、福和橋出入，像學校也都到福和國中、永和國中就讀而不到中和。像這樣的情況在做行政區調整時就可以做一個考量將它整併（B1-Q6-1）

像我們三重有 16 個里在立委選區來講是屬於蘆洲區，但我這裡剛好在三重與蘆洲的交界，雖然行政區是屬於三重區，但其實離蘆洲是比較近的（D3-Q3-2）

肆、新北市的行政區劃調整應提出區劃原則並廣納民意

在行政區劃法草案中，對於行政區劃規定考量的因素其中之一就是民意趨勢，在條文草案中明定行政區劃計畫應辦理公民民意調查及公聽會，目的就是要能尊重民意，民眾充分陳述意見，以落實地方自治精神，擴大民眾參與決策。但本研究歸納受訪者意見後認為，在提出公民民意調查及公聽會之前，新北市政府仍應就現實 29 個行政區的狀況，先就相關法令規定研擬一份新北市行政區劃重整原則後，再訴諸民意討論修正區劃原則。

可以利用地方的公民會議來討論，把構想拋出來給市民知道，徵求異議，政府要先擬定腹案，把劃分方式提出來，透過公民會議方式讓它形成。（A1-Q4-1）

行政區劃時，會先有一個大原則，不會有預設應該如何劃分的立場，有了大原則後訴諸民意討論，如果有些行政區劃的方式未能有較一致的想法時，又有些行政區交界處之特殊個案情形，還是會將視意見調查及公聽會之意見，逐案的研議，做最後定論。所以我們以尊重民意為前提。（A3-Q2-2）

行政區劃要能聽取民意，多開一些座談會、公聽會，讓民眾討論表達意見，並要能有專家學者、民意代表的參與。（B1-Q9-1）

新北市政府對於新北市的區劃要先以「心中無區」的概念去提出您的劃分原則，讓民眾去討論，不要先把區都規劃好，讓它能夠自由移動，才能再重新

凝聚共識。(B2-Q8-2)

在法案通過後 1 年內完成所有的民調，再做歸納和分析，完成一個藍圖，第 2 年我就要到各區去做公聽會、說明會，彙整各方的意見，帶回委員會做討論修正後，再進行第 2 次的說明會，所以可以花 1 年的時間去結合地方基層的意見。(C2-Q3-1)

一次將它劃定，行政機關只要在做里的劃分時要對外有一個很明確的說詞，只要能廣納意見，又能說的清楚，應該沒問題。(D1-Q7-1)

要不要分二個行政區，應該要聽民眾的意見，政府可以先拋出議題，廣納建言，但政府要先有構想提出來，讓民眾去討論。(D2-Q5-1)

在上述的意見當中，可以看出大部分的受訪者都是認為行政區劃工作需要透有充分的民意討論，有了民意形成區劃的共識後，針對特殊個案及爭議再去做一個細部的討論。但行政部門雖不應有預設的區劃方式，但應先依法令規定擬定出一個區劃的大原則，讓市民去就大原則充分討論，而並非是毫無條理的情緒性討論。再者，筆者進一步認為行政區劃的變動性不宜過大。因行政區大幅度調整，不僅造成相關行政作業的困擾，更進而造成民眾的不便，也因此筆者認為新北市行政區劃工作仍以現行 29 個行政區疆界為基礎進行整併，再參考其他可行因素做小幅度調整較符合經濟原則。

伍、行政區劃的政策方向應採由下而上、由上而下的交錯運用策略

內政部長江宜樺說依本草案設計架構，原則上，行政區劃乃係採「由下而上」方式，由地方政府考量人口、地方財政、產業發展及民意趨勢等因素，依循「提出」、「審議」、「核定實施」等 3 階段程序辦理。²⁵但本研究認為行政區劃工作並非單純由

²⁵ 江宜樺：國土規劃、縣市改制及行政區劃。網址

<http://www.nownews.com/2010/06/08/301-2612372.htm>，瀏覽日期 99 年 10 月 17 日。

下而上的形成模式，而是一種由下而上及由上而下的策略運用。

可以利用地方的公民會議來討論，把構想拋出來給市民知道，徵求異議，政府要先擬定腹案，把劃分方式提出來，透過公民會議方式讓它形成。(A1-Q4-1)

當然我們定出一些大原則以後，可以讓各區的人依我們拋出的原則去討論自己區要和那個區合併，自然會形成一種由下而上的共識，而不是我們市政府由上而下的主觀決定。(A3-Q4-1)

新北市政府在做法上應該要有一個由下而上的徵求民意的作法，而不是由上而下的直接去做一個整併。但是最後還是要由新北市政府去做一個定奪及決策(B2-Q8-1)

當我們由上而下再考量人口數、生活圈等問題，同時要能取得由下而上的民意支持。(C2-Q3-1)

我們在做規劃時可以透過區政諮詢委員、里長等機制去推動，變成一個形式規劃是由上而下，但實質上是由下而上的推動方式去做。像是透過里鄰工作會報、里鄰通報機制、里民大會等去收集民意，善用現有的系統，其實是並行不悖的。(C2-Q4-2)

在前段提到，新北市政府要先提出行政區劃的大原則，而並非先將行政區如何劃定的方式提出來，就是指透過由下而上及由上而下的策略運用方式，讓行政區劃的共識有規則性的形成。換言之，新北市政府在進行行政區劃重整時，首先要先就法制面及實務面，研擬區劃的大原則，這樣的區劃原則可以透過公民會議或基層工作會議去討論、修正。就法制面而言，除了未來的行政區劃法外，另應就區公所組織規程、行政區劃自治條例及內政部核定新北市改制計畫時之人口數合理範圍等一併檢討；就實務面而言，則是以新北市的發展潛勢、現有行政區劃方式、城鄉人口及面積現有的差距、執政者的施政願景等情況，提出區劃原則。如此可避免在毫無條理的紛亂下，讓政府的規劃失去了政策方向。所以筆者認為所謂「由下而上」或

「由上而下」的意思，應係一種策略運用手段，而不是一種決策方式。

陸、行政區劃工作具政治妥協的特質

本文在第二章文獻檢閱時特別提到政治地理的概念，而本文認為「政治」並非只是狹義指政治人物的政治利益而言，因為政府政策不可能單就某一政黨利益或是某一特定候選人而定，而本文所指的政治地理即是廣義地指在各方意見及利益衝突以妥協及重分配方式所形成的行政區劃結果。此一觀點可就以下受訪者所提出意見歸納出來：

雖然板橋一分為二，但是在議員選區方面還是可以併起來，這樣議員選票也比較不會有衝擊。(A1-Q10-1)

當然地方民意及地方意見要考量政治。(A2-Q2-1)

那一個才是真正的區公所，那一個是分支都很難說，也不要矮化它。行政區及里鄰劃分要一次解決，才不會造成民眾的不便，行政區的名稱也一定會去拔河，不過意識形態爭議實在沒有意義。(A2-Q7-1)

行政區劃分後，將衝擊立法委員之選舉區域，而市議員選區可能也因為選區人口數的調整，也產生議員席次分配的問題。(A3-Q5-1)

整併之區，則區公所所在位置、行政區名，以及交通，幅員等問題，均會對民眾洽公及一般公務員，產生衝擊。另外新北市有部分行政區原有回饋金之回饋範圍等是否會產生變化而產生阻力，未來再傾聽各界意見後相關的調整作為是必要的。(A3-Q5-2)

參選人也會去考量那個選區的票數會比較有利 (B2-Q7-1) 行政區劃還是會有一些政治的考量 (B2-Q8-3)

只要行政區劃法一過，行政區馬上就要做一個重劃，可是行政區劃法通過

是一個程序上的問題，但會牽動到實體上的問題，因為有些政治的考量，法條只有一、二條，但實體卻是相當複雜，包括辦公室的整併及人員的移撥，以及各區公所的人力等等後續問題（C1-Q4-1）。

不管怎麼劃，地方議員絕對會有不同的意見，這要去做一個政治妥協（C2-Q2-1）。

我認為臺灣的政治都以個人利益為前提，才會產生現在的亂象，真正以國家利益為前提的不多（D1-Q6-1）。

因為目前已經沒有市民代表選舉了，原來分區會影響到代表會席次分配，但因現在沒有代表了，趁這個機會把它做一個較平均的分配，並不會有什麼影響，只是重新分配罷了（D3-Q3-3）。議員選舉區如果因為新北市行政區重劃後，造成它選區選民被切到別的選區的話，其實他可以在登記參選時做一個考量與評估（D3-Q6-1）

內部顧客阻力以公務人員有服務的義務角度來說看似簡單，但涉及到人員的移撥、銓敘審定及編制表等問題，都比原先預測的來得複雜許多。以區公所為例，原來三個區公所變成一個區公所，那原來的政風人員、科室主管要擺那裏，有沒有這麼多的職缺去安排他們，要降調為科員，也要有職缺可以擺，少了主管加給，也可以打行政訴訟，甚至會有關說及關切等情形，這些藝術有背後角力的問題，在法令結構部分就有很多的配套法制問題要去解決（C1-Q6-1）

茲從以上受訪者的觀點分析行政區劃可能引起的政治衝突如下：

（一）議員席次的政治角力：

新北市行政區劃重整之後，雖然區長係官派非民選，也沒有鄉鎮市長及民意代表的選舉了，但是行政區的調整還是攸關議員選區席次分配的問題，以現在市議員的選區劃分方式，是以完整的行政區劃分方式規劃及計算席次，與

第七屆立委選區以 30 萬人為單位的劃分方式有別。未來如果原來的議員選區內的行政區人口數增減，都將影響到議員席次的分配。

(二) 基層行政體系的重整與移撥問題

新北市政府所行政區劃重整，需處理相關機關（構）、學校組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及法令修正之程序。原有的 29 個區公所組織結構將有大幅度的調整，對於基層公務人員無疑又將是一番重大的變革。另外行政區劃重整後也牽涉到新北市各區公所組織規程的調整修正，以及區里鄰編組的重整問題。

(三) 民意的衝突

新北市部分行政區進行整併之後，則區公所所在位置、行政區名，以及交通，幅員等問題，均會對民眾洽公及一般公務員，產生衝擊。另外新北市有部分行政區如金山、萬里、石門、三芝之核能特定區及烏來、雙溪及平溪等水源特定區原有回饋金之回饋範圍等是否會產生變化而產生阻力，都是行政區重整之後所產生的疑慮，市民一定會問政府：「行政區重整之後到底對市民有什麼好處？」但筆者認為行政區的重整並不會直接影響到他們的既得利益，只要在行政作業上有妥善的配套措施，民眾疑慮自然可以獲得解答。

柒、行政區劃之考慮因素分析

在本文的第一章研究目的中提到依行政區劃法草案第 6 條之規定行政區劃應考慮因素有一、行政區域人口規模。二、自然及人文資源之合理分配。三、災害防救及生態環境之維護。四、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。五、鄉土文化發展及社區意識。六、地方財政。七、產業發展。八、交通發展。九、都會區、生活圈、或生態圈。十、海岸及海域。十一、湖泊及河川流域。十二、選區劃分。十三、民意趨勢。十四、其他政策性事項。茲就本研究受訪者，於訪談內容中所提到行政區劃考量因素之情形概述如表 4-7：

受訪者	應考量因素
A1	人口分布情形 (Q1-1)、警察分局轄區 (Q2-1)、歷史淵源 (Q3-1)、道路分界 (Q3-2)、原住民地區 (Q5-1)、議員選區 (Q5-2)、生活圈 (Q6-1)、地緣關係 (Q7-1)、地區性質 (Q9-1)、水源特定區 (Q10-1)、核電區 (Q10-2)
A2	歷史 (Q1-1)、議員選區 (Q1-2)、警勤區 (Q1-3)、地緣 (Q1-4)、地政事務所轄區 (Q1-5)、原住民區 (Q1-6)、區域形態 (Q1-7)、政治 (Q2-1)、文化 (Q2-2)、地理 (Q2-3)、歷史 (Q2-4)、交通 (Q2-5)、立委選區 (Q5-1)、都市發展 (Q5-2)
A3	人口分布 (Q1-1)、選舉區劃分 (Q1-2)、民意 (Q2-1)、地理 (Q4-1) 交通 (Q4-2)、原住民地區 (Q4-3)、行政區劃法草案第 6 條之內容 (Q3-1)
B1	人口分布 (Q1-1)、民情風俗 (Q2-1)、生活圈 (Q6-1)、交通 (Q6-2)、學區 (Q6-3)、都會型態 (Q7-1)、地理環境 (Q7-2)
B2	立委選區 (Q1-1)、市議員選區 (Q1-2) 生活圈 (Q1-3)、歷史 (Q1-4)、文化 (Q1-5)、交通 (Q1-6)、經濟 (Q1-7)、習慣 (Q1-8)、區域發展 (Q3-1)
C1	立委選區 (Q1-1)、原住民區 (Q1-2)、生活圈 (Q1-3)、警察分局轄區 (Q1-4)、市議員選區 (Q1-5)、地政事務所轄區 (Q1-6)、交通發展 (Q3-1)、政治 (Q4-1)、區域形態 (Q9-1)
C2	地方民意 (Q1-1)、人口數分布 (Q1-2)、生活圈 (Q1-3)、地理位置 (Q1-4)
D1	原住民區 (Q3-1)、警察分局轄區 (Q7-1)
D2	議員選區 (Q2-1)、民意 (Q3-1)、歷史背景 (Q3-2)、人口數 (Q3-3)
D3	特殊族群 (Q1-1)、洽公便利性 (Q2-1)、議員選區 (Q6-1)、立委選區 (Q6-2)

資料來源：筆者整理

從上表分析得知，受訪者為行政區劃考量的因素，除了行政區劃法草案第 6 條所列的 14 個因素外，尚包括現有行政服務轄區（地政所轄區、警察分局轄區）、洽公便利性、特定補助區（核能區、水源區）、政治因素、都市發展、學區、區域形態等因素。

第三節 行政區劃重整之配套措施

行政區域重整時，市民在意的是行政區域重整到底有什麼好處？為了減少政府在進行政區重整時的民意阻力，端出一些利多政策是必要的，本研究之受訪者對於新北市行政區域重整後認為市民所關注的議題如下：

鄉村型的行政區。土地大可以分公所的方式，像工作站的方式，加上資訊化發達，應可以解決。類似現在汐止的聯合服務中心一樣，派一部分的人出去，可能難免會衝擊基層人員，但要有相關配套措施（A1-Q9-1）。

如以林口與泰山合併的話，未來如果區公所設在泰山，那林口的人要到區公所洽公，可能還要走一段山路，一定很不方便（A2-Q4-1）民眾在乎的不是在我到底是那個行政區，他們在乎的是我的福利有沒有減少，公務機關的行政效率有沒有提升，執政者就算絞盡腦汁在規劃行政區劃，但民眾還是在乎他們的福利是不是被砍掉了（A2-Q7-2）

市民可能已經習慣了洽公的區公所，如果像板橋未來多一個區公所出來，那地點要選在那裏，民眾又要如何去習慣呢？（B1-Q2-1）行政區合併不能讓民眾更不方便（B1-Q10-1）前提是以民眾的角度去做考量（B1-Q10-2）

造成民眾洽公不便是必然的現象，問題是未來在整個區政的組織中有沒有設分支機構，讓服務市民的工作不會打折扣（B2-Q4-1）

民眾想的可能和市政府想的是不一樣，市政府想得是如何去控制我的派出機關、組織改造，但民眾想的是政府所提供服務的便利性和服務的品質（C2-Q2-2）

因為新北市的幅員實在太廣了，要到公所辦個事情，跑得太遠也不方便，基於便民的原則，應可將原來各區的區公所改為服務處（D2-Q3-1）

人口雖然增加，但是土地面積大，但資源會不會運用到市民身上，會不會對於特殊族群能不能適應得好，這應該是整併會市民會關切的（D3-Q1-1）

就算把三重一部分的里劃給蘆洲，對於市民來說意義都相同，訴求的是市政府整體的服務效率，其實比較重要（D3-Q2-2）

著眼點在於民眾洽公的便利性，只要把民眾的一個小事情當做一個大事情處理，很多事情都 OK 的話，我想衝擊和阻力都不是問題，其它對於里民一點影響都沒有（D3-Q4-1）。

以德國薩克森（Sachsen）邦為例，因人口數慢慢減少，於是進行政區的整併，但是行政區整併之後，原本設置一個區公所、衛生所及戶政事務所等基層的為民服務機關，勢必要進行裁撤。但是原來新北市人口數較少的行政區，其土地面積通常是較大的，呈現地廣人稀的人口分布現況，如果再進行行政區的合併，則勢必造成民眾洽公的困擾。所以筆者認為未來行政區的合併，尤其是地廣人稀的鄉村型行政區，更應有相關的配套措施，才能解除民眾對於行政區合併的疑慮，化解民意阻力。

壹、基層服務據點的設置：

市民對於改制為新北市後，難免期待政府能給予更多的福利，但是行政區劃重整後，卻是直接影響了現行民眾至區公所、戶政事務所、衛生所等地方基層機關的洽公距離。尤其是偏遠地區人口稀少、幅員廣闊，如果再與其他行政區整併，少了原有的區公所，如果未來區行政中心又不是設在原來的行政區內，則造成未來洽公

更不方便。本研究認為不論升格為直轄市後，相關福利是否有增加，但至少原有的政府服務體系，是絕對不能因為升格行政區整併，造成民眾的更不方便。尤其在行政區劃重整的初期，很多市民還未能習慣，如果驟然撤除了原有的為民服務據點，則一定會造成民眾的抱怨。

貳、資訊化服務的運用：

資訊化時代的來臨，縮短了人與人之間的距離，而近年來政府部門運用資訊科技，提高行政效能的 e 化行政普及，所以未來新北市進行行政區整併之後，更應充分運用資訊科技，以網路代替馬路的行政方式，為市民帶來最直接貼切的服務。新北市政府近年來也推出「1999」頭家熱線，提出市民最直接、快速且便捷的服務資訊，未來在新北市市政推展上，更應結合區政行政體系，透過資源共享及資訊連結，提升整體的市政效能。

參、鄰里編組的重整：

目前在新北市的 29 個行政區之中，各里鄰的面積、人口數均有相當大的差距，但是就里鄰基層經費等資源分配，卻是採均一標準，如此一來造成行政資源普遍分配不均的情形。因此本研究認為未來新北市行政區劃重新調整時，相關的鄰里編組也應同時考量與調整，始能達成資源有效分配與利用。

肆、道路命名與區界不明問題：

目前在新北市的 29 個行政區之間，因源於 29 個鄉鎮市自治體之故，現行即有在不同行政區有道路名稱相同的問題，以致於在改制之初，郵寄地址均仍應維持區名的書寫。以直轄市強調行政事權統一重要性的前提下，此一道路命名現況即是各行政區之間最為混雜的問題，甚至是明明是同一條道路，卻因分屬不同的行政區，而有不同的命名；或是同一條道路左右兩側分屬不同行政區的問題，造成外地來訪者道路門牌尋找的困難。因此，筆者認為此一課題在行政區域重整後，應予處理及解決。

伍、區公所組織及功能的強化：

地方制度法中明定，新北市的 29 個區公所，為市政府的派出機關，因此，新北市各區公所應扮演「市的區公所、區的市政府」的角色，因此，區政服務就是市政服務，區政業務就是市政業務。因現行源自於 29 個行政區的區公所，固然在行政體制上有所差異，現行的新北市區公所組織規程，就將區公所分為 5 種組織編制類型，也就是 50 萬以上、40 萬人以上未滿 50 萬人、10 萬人以上未滿 40 萬人、10 萬人以下，以及烏來原住民行政區。因此，在行政管理與市政推展上，常因為種種的先天差異，無法齊一標準，造成行政成本的耗費。因此，未來新北市的行政區劃重整之後，分為城市型及鄉村型兩種行政區類型，將可利於市政推展的效能提升、行政資源合理分配及城鄉均衡發展。





第六章 研究結論

第一節 研究發現

新北市現行的 29 個行政區，就現況的人口分布及土地面積情形來看，有著相當大的差距，在本文的第三章第三節新北市治理課題中已討論。本研究發現以現有的行政區劃情形，配合現有的市議員選區、立法委員選區、地政事務所、警察分區警勤區等轄區的劃分，都是可以參考的方向，但並不是以單一的情況來考量，因各行政區之間長年以來已形成區域聯合的默契，而各行政區在進行整併的同時有些行政區是以市議員選區，有些行政區是參考立委選區，又有些是參考警勤區的，還有些是以生活圈概念為區劃標準，也可以考量現有的行政體系服務分區的情形，但還有一個值得參考的則是區域發展的潛能。

根據前一章的訪談資料分析結果，筆者試就本文第一章所提的研究課題提出研究發現分項說明如下：

壹、新北市的行政區劃分應分類型區劃

新北市現有的 29 個行政區人口分布有九成以上的人口數，都集中在西半部，新北市土地面積共有 2052.57 平方公里，西半部面積約為 706.3 平方公里，還未達新北市土地總面積的二分之一卻佔了九成的人口數，所以有二分之一以上的土地面積僅分布新北市總人口數不到十分之一；又因原來新北市的各行政區即依人口數的不同，區分為鄉、鎮、市三種類型的行政區，亦是因為人口數級距及都市發展的程度不同而區分的。故綜上可知，新北市的行政區重調，亦無法達到每一行政區人口數均為 20 萬到 30 萬的人口級距，因此可證明新北市未來行政區的重整應區分類型做整併。筆者認為以新北市的現況及未來發展的潛能來看，新北市的行政區劃可分為城市型及鄉村型兩類人口劃分標準。城市型以 20 萬至 35 萬為範圍，其土地面積小，

人口密度高；鄉村型則為 10 萬人以下，其土地面積大，人口密度低。

貳、行政區劃應考慮現有的選區劃分方式

依 99 年 9 月 1 日修正公布的公職人員選舉罷免法第 37 條第 2 項規定：「前項選舉區，應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之。」因此就上述選罷法有關選舉區劃分的考量因素，即有與現行行政區劃分法草案有關行政區劃時考量因素有所雷同，而且選舉區的劃分也考慮到生活圈的因素，因此在本研究訪談時，受訪者均有以選舉區的現行劃分方式提出未來新北市行政區整併的意見。依筆者見解這並非是政治因素的考量，而是兩者的考量因素有所重疊之故，也因此可瞭解未來新北市行政區域重整時，現有的選舉區劃分方式絕對是必要的考量因素。

參、現有的行政區達到 35 萬人以上者，即應將其分割

現行新北市 29 個行政區，經統計截至 99 年 12 月底計算人口數超過 30 萬的行政區，分別有板橋區、三重區、中和區、新莊區，因其人口規模皆已達 40 萬人以上，應予以分割使其達到合理規模，且因各行政區皆為新北市所管轄，為使行政資源分配較為平均，使各行政區皆能均衡的發展，提升整體效能，所以這四個區進行分割已屬必然，但以三重區現有 38 萬 9,968 人如均分為二個區，亦未能達到合理規模的標準，惟與毗鄰的蘆洲區已有第 7 屆立法委員選區劃分的基礎；而板橋區以及中和區與毗鄰的永和區也有第 7 屆立法委員選區劃分的基礎；而新莊區的分割雖有立法委員選區劃分的基礎，其以僅劃出鄰近樹林地區西盛里的 9 個里。茲將上述四個行政區的分割參考資料分析如下表：

區別	99 年 12 月底人口數	議員選區劃分情形	立委選區劃分情形	分割方式
板橋區	554,596	板橋區全區	1、板橋區（縣民大道、湳仔	1、採議員選區人口

		554,596 人	溝以東 61 里。 2、板橋區（縣民大道、湳仔溝以西 65 里。	數過多。 2、採立委選區劃分方式，以縣民大道、湳仔溝為界，劃分為二個行政區，便二個行政區的人口數合於合理規模，利於新北市的資源合理分配。 3、板橋區浮州橋以西生活圈接近樹林區，應劃給樹林區。
三重區	389,968	三重區、蘆洲區 587,761 人	三重區扣除已劃入第 2 選區 16 里外，餘 103 里，計 323,152 人	1、採議員選區人口數過多。 2、參照立委選區劃分方式，保留原三重區，但將原屬三重區的 16 個里併入蘆洲區。
中和區	414,356	中和區全區 414,356 人	中和區扣除已劃入第 9 選區的 17 里計 69,501 人，餘 76 里，計	1、採議員選區人口數過多。 2、參照立委選區劃分方式，保留原中和區，但將原屬中

			344,855 人	和區的 17 個里併入永和區。
新莊區	402,204	新莊區、泰山區、五股區、林口區 641,797 人	1、新莊區中平里等 75 里，計 353,683 人 2、新莊區西盛里等 9 里共計 48,521 人，與樹林區、鶯歌區併為同一選區。	1、採議員選區人口數過多。 2、採立委選區，將新莊區西盛里等 9 里劃出去，但新莊區尚有頭前重劃區的發展潛能，以長遠觀點規劃，不宜僅參考立委選區，且因現況區劃已有與樹林區混雜之爭議，故應再依實際地理環境、交通動線及生活圈等狀況來切割。

肆、現有行政區已達人口數合理規模者應維持現狀

區別	99 年 12 月底人口數	議員選區劃分情形	立委選區劃分情形	可參考的區劃方式
土城區	238,477	土城區、樹林區、三峽區、鶯歌區	土城區、三峽區	土城區人口數已達合理規模，應維持現狀。

永和區	234,536	永和區全區	永和區全區與中和區 16 里合併為一個選區	參考立委選區劃分與中和區 17 里合併，仍維持為永和區。
新店區	296,411	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	新店區人口數已達合理規模，維持現狀

伍、現有行政區未達人口數合理規模者應與其他毗鄰行政區合併

區別	99 年 12 月底人口數	議員選區劃分情形	立委選區劃分情形	可參考的合併方式
蘆洲區	197,793	三重區、蘆洲區	蘆洲區、五股區及三重區 16 里	參考立委選區，將三重區 16 里併入蘆洲區。
三峽區	103,450	樹林區、土城區、三峽區、鶯歌區	土城區、三峽區	因與土城之間地理環境有所區隔，亦無共同生活圈之密切關聯，且土城人口數已達合理規模，故不與土城區合併。但與鶯歌區之生活圈關係緊密且有共同發展關係。另樹林區南園

				里部分與三峽區生活圈相近，故三峽區可與鶯歌區及樹林區南園里合併，符合新北市願景規劃為三鶯水岸文化特區。
樹林區	176,077	樹林區、土城區、三峽區、鶯歌區	樹林區、鶯歌區、新莊區西盛里等 9 里	因人口數已將近 20 萬人，故參考立委選區劃分方式，將新莊區部分的里併入，或是依實際的交通動線、地理環境及生活圈，再規劃將板橋區其它的里併入。
鶯歌區	86,821	樹林區、土城區、三峽區、鶯歌區	樹林區、鶯歌區及新莊區西盛里等 9 里	依新北市願景規劃，三峽區及鶯歌區未來可發展為三鶯水岸特區，且以三峽區的土地利用現況，未來仍有都市發展空間。
五股區	79,958	新莊區、泰山區、五股區、林口區	五股區、蘆洲區及三重區 16 里	因立委及議員選區劃分均不相同，但泰山區、林口區立

泰山區	76,470	新莊區、泰山區、五股區、林口區	泰山區、林口區、淡水區、三芝區、八里區、石門區	委及議員選區均相同，但人口數規模不足，可與毗鄰的五股區合併為同一行政區。
林口區	83,165	新莊區、泰山區、五股區、林口區	泰山區、林口區、淡水區、三芝區、八里區、石門區	
淡水區	143,481	淡水區、八里區、三芝區、石門區	泰山區、林口區、淡水區、三芝區、八里區、石門區	除泰山區、林口區外，立委及議員選區均相同，故可將淡水區、八里區、三芝區及石門區合併為同一行政區。
八里區	34,791	淡水區、八里區、三芝區、石門區	泰山區、林口區、淡水區、三芝區、八里區、石門區	
三芝區	23,263	淡水區、八里區、三芝區、石門區	泰山區、林口區、淡水區、三芝區、八里區、石門區	
石門區	12,700	淡水區、八里區、三芝區、石門區	泰山區、林口區、淡水區、三芝區、八里區、石門區	

深坑區	23,241	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	1、雖立委與議員選區均相同，但如新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區合併則行政區面積太大，且新店區人口數已符合合理規模。 2、另可考量毗鄰的行政區合併方式，即深坑區、石碇區及坪林區合併；烏來區可獨立為原住民自治區。
石碇區	7,973	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	
坪林區	6,537	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	
烏來區	5,811	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	新店區、深坑區、石碇區、坪林區、烏來區	
汐止區	189,618	汐止區、萬里區、金山區	汐止區、萬里區、金山區、瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	如採立委選區則有幅員過大的問題，雖議員選區與金山區、萬里區結合，但因汐止區有國道系統匯集，又臨近臺北市南港區、內湖區，具有腹地發

				展潛能，人口數已接近合理規模，以長遠觀點，應獨立為一區。
金山區	22,380	汐止區、萬里區、金山區	汐止區、萬里區、金山區、瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	以立委及議員選區劃分方式，兩個行政區皆為同一選區，且因兩區生活圈相近，具有觀光發展潛能，故應將兩個行政區合併。
萬里區	22,009	汐止區、萬里區、金山區	汐止區、萬里區、金山區、瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	
瑞芳區	42,432	瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	汐止區、萬里區、金山區、瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	如採立委選區則有幅員過大的問題，故宜採議員選區劃分方式，將瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區合併。
平溪區	5,344	瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	汐止區、萬里區、金山區、瑞芳區、平溪區、雙溪區、貢寮區	
雙溪區	9,729	瑞芳區、平溪區	汐止區、萬里區	

		區、雙溪區、 貢寮區	區、金山區、 瑞芳區、平溪 區、雙溪區、 貢寮區	
貢寮區	13,776	瑞芳區、平溪 區、雙溪區、 貢寮區	汐止區、萬里 區、金山區、 瑞芳區、平溪 區、雙溪區、 貢寮區	

陸、行政區重整應考量與毗鄰行政區的共同發展關係

從上述分析資料顯示，新北市行政區在進行重整工作時，如果現行兩個行政區之間已有共同的发展關係，則應予合併，如淡水、八里、石門及三芝等合併後利於「臺北港特定區計畫」發展（臺北縣政府，2010b），未來淡江大橋的興建，讓港埠和人文藝術資源的淡水結合，再連結新北市政府所推動家庭綜合式休憩娛樂園區 I.F.R (Integrated Family Resort)，因此合併後可利於未來公共事務的推展及資源結合，但仍應考量人口數不宜超過二個行政區人口數的基本數，也就是不可超過 40 萬人。

柒、行政區重整應考量與毗鄰行政區的生活圈關係

另外新北市現行 29 個行政區既有的行政區界模糊問題，以及毗鄰的不同行政區有共同生活圈關係者，基於利於辨識及既有的共同關係，即應進行重整與清理。例如現行板橋區的浮州地區與樹林區相近、樹林區的南園里與三峽區相近、新莊區部分的里與樹林區生活圈相近、三重區部分的里與蘆洲區生活圈相近、中和區部分的里與永和區生活圈相近等，應於此次的行政區劃重整時同時釐清及解決，避免行政區門牌混雜的情形，同時也利於外來人口辨識。

捌、行政區合併應考量土地面積，幅員不宜太廣

另一個值得注意的是因為新北市的行政區包山包海，尤其山區地廣人稀，在行政資源平均分配的原則下，以市政服務廣度及深度的交互作用，如果幅員過於遼闊，則勢必影響到服務的品質而影響行政效能，因此如果只為了達到人口數的合理規模，而將行政區的面積合併的太大，勢必因為控制幅度太大而降低了服務品質及行政效能，且以符合行政成本及經濟原則考量，應以現行行政中心位置為區劃之考量，必要時應設置服務據點。

第二節 行政區劃調整之工作設計

新北市行政區調整工作是未來新北市政府的重要施政課題之一，因為行政區劃現況，並非短期間所形成，加上新北市 29 個行政區源自於 29 個鄉鎮市而來，也大為過去 29 個鄉鎮市皆為自治體，原有自有財源、立法機關及行政機關，因此各自為政的色彩濃厚。改制後的新北市面臨了轉型期的挑戰，新北市政府必然也需長時間的進行規劃與共識凝聚工作，來完成行政區域調整這項艱鉅的工作。

壹、進階式的運作

依據前面章節的分析結果，筆者認為對於新北市行政區劃調整應採進階式運作方式，其意並非是要分階段的進行行政區劃分，而是指一種工作策略的運用，因行政區劃調整並非一蹴可及，筆者認為行政區劃形成的演進過程可分為冰釋期、融合期及凝固期。改制後的新北市各行政區不再有鄉鎮市自治體的隔閡，各區應一視同仁，進行有利於未來推展市政的行政區劃重整，在化解了地域隔閡後，進一步由共同的生活圈關係緊密自然的結合，發展共同願景，進而凝聚新的共識。

貳、一次劃定原則

行政區劃應採長遠規劃為原則，不宜變動太頻繁，除可避免行政成本耗費外，亦可避免造成民眾的不便，畢竟行政區劃的歸屬，而要長時期的經營。也因此新北市在進行行政區重整時，應考量新北市未來區域發展特性而考量，以具前瞻性、長遠

性的規劃方式一次劃定。

參、開放性原則設計

行政區劃過程首重民意反應，因此新北市政府應在參考中央政策及法令規範的大前提下，提出新北市行政區劃的大原則，並在探求民意的階段即應提出來，探求民意，俟逐漸形成共識後，再經過行政及立法的程序定案。而此一大原則的提出，不能逾越法令範圍。以行政院 98 年 8 月 27 日臺秘字第 0980051001 號函說明二：「另該縣改制直轄市後，除原屬山地鄉或偏遠地區外，俟『行政區劃法』完成立法後，應以 20 萬至 30 萬為一區之原則，進行區之整併，以建立行政區域合理規模。」是以，新北市行政區原有較偏遠的地區，重整後人口數可排除 20 萬人至 30 萬人的合理範圍規定。另外筆者認為行政區劃大原則的擬定，可予以較大的討論空間，不宜規範過於鎖碎，才能有較開放的討論空間，便於行政區劃主管機關依民意趨勢做適度的修正。

肆、專家參與制度

目前因行政區劃法草案尚在立法程序，惟行政區的重整工作勢在必行，尤其前置的規劃作業，更是需要就各行政區的現實狀況，進行調查與分析，尤其是民意調查及匯集的工作，新北市政府應組成專責的專案推動委員會，在現階段逐步的進行，透過行政官員、專家學者、地方意見領袖、都市計畫及財政等組成「行政區調整推動委員會」，並善用地方制度法賦予區政諮詢委員的職責，提供行政區劃的諮詢意見，在各行政區透過區政諮詢委員會議凝聚共識，甚至可以召開分區的區政諮詢聯席會議，將可能整併或分割的風向球拋出來，逐漸形成行政區劃的共識。

伍、區域行政聯防體系運用

新北市 29 個區公所，現為新北市政府派出機關，區長由市長任命之，為了使市政推展無縫接軌，自改制後，新北市政府各一級機關及各區公所，每日均需召開晨報會議，並定期召開區政聯繫會議，目的是了讓市政府及市府所屬各一級機關，與各區公所之間，能夠建立一套無障礙的行政溝通及協調機制。也因此，面對未來新

北市行政區劃的調整工作，更需要透過各區公所的共同合作才能完成。筆者認為現階段可使未來可能合併的行政區形成區政合作的模式，由未來可能合併的區公所合作，召集地方意見領袖及區政諮詢委員共同研商整併事宜。另外在市政府的施政計畫及各局室的施政計畫中，也可將行政區整併的概念納入，以聯合的區政組織為單位，進行推動與規劃，形成一個行政聯防的體系，應可有效減緩未來新北市行政區調整時的阻力與衝擊。

陸、公民參與機制建立

在行政區劃法草案中，已明定行政區劃應納入民意趨勢，尤其是新北市行政區已有 50 多年未調整，公民的地域觀念與在地情感難免不易切割，但這不是一種切割情感的問題，而是一種都市進步發展的象徵。新北市政府一方面由上而下的釋出市政願景與規劃，並將區劃調整的利弊得失說明清楚，另一方面也要由下而上的傾聽民意做修正，這些過程都是必要的。因此在行政區劃調整工作階段必需透過公聽會、民意調查及公民討論等方式，漸進地修正行政主管機關的區劃原則及區劃方式，然後一次劃定。

柒、區域願景的發展

新北市位居東亞經濟戰略地理要衝，屬於全球化都市半邊陲的次核心城市，在東北亞經濟體的地理要徑上，也是華人文化創意的傳播中心。

依據臺北縣改制計畫書（2010）提到，新北市以「國土空間發展策略」為概念，提出整體的願景規劃，並以西元 2030 年為未來城市的時間軸心，將按階段規劃成 3 大都心與 7 個策略地區，以落實縣政推展的 10 大施政面向，使得逐年踏實。3 大都心包括板橋都心、新莊都心與臺北港灣都心，集結遊憩、文化、產業發展軸，而 7 大策略地區之臺北港灣都心地區—著重兼具遊憩、生活、產業功能之港灣設施之整備，三鶯水岸地區—著重歷史文化觀光之水文城市建設，大新莊都心地區—著重產業機能、親山親水遊憩機能，大新板都心地區—著重市區更新、藝文園區、行政中樞等機能，大新店地區—著重在觀光遊憩、交通運輸、城鄉發展之營造，坪林地區—低碳樂活村、生態河廊之鄉，打造北臺灣生態及鄉村旅遊基地，金九地區—形

塑優質的深度文化旅遊城市又兼具河岸及海岸遊憩功能，故整個新北市未來將在各面向分為短、中與長期的發展策略，因此行政區劃分工作除了係因其有共同發展願景應有所配合外，亦有利於未來市政推展，達成行政效能提升。

第三節 新北市行政區劃參考藍圖與特色分析

壹、新北市行政區劃調整參考藍圖

茲綜合前面章節的討論，依筆者彙集之資訊，模擬參考藍圖如下表 6-1，供新北市政府主管機關做為未來擬定行政區劃大原則，以及行政區劃重整的建議：

調整前		調整方式	調整後		
1	板橋區	1、縣民大道、湳仔溝以東計 61 里為板橋東區。	1	板橋東區	26 萬至 30 萬人
		2、縣民大道、湳仔溝以西計 65 里為板橋西區。 3、浮洲橋以西，以大漢溪為界的部分里劃給樹林區。	2	板橋西區	20 萬至 25 萬人
2	新莊區	1、以維持新莊區為原則，但考量人口數及都市發展潛能應進行部分分割。 2、因現有存在新莊區與樹林區行政區劃的亂象問題，故應依地理環境、交通動線及生活圈的概念分割給樹林區。	3	新莊區	31 萬至 35 萬人

3	樹林區	<p>1、除合併立委選區中部分屬新莊的里之外，與三峽區之間生活圈相近的地區，可以依現況道路、鐵路等為界劃為新樹區，符合現況事實，利於行政管理。</p> <p>2、原板橋區以浮洲橋為界的里、以大漢溪為界，將生活圈與樹林區相近的地區劃給樹林區。</p> <p>3.原樹林區南園里接近三峽區部分，劃給三峽區。</p>	4	新樹區	26 萬至 30 萬人
4	中和區	維持原中和區，但部分屬永和區立委選區分割給永和區。	5	中和區	31 萬至 35 萬人
5	永和區	維持原永和區，再依立委選區劃分方式，與中和區部分的里合併。	6	永和區	26 萬至 30 萬人
6	土城區	維持現狀	7	土城區	21 萬至 25 萬人
7	三重區	維持原三重區，但參考立委選區劃分方式，將屬於蘆洲選區的 16 個里劃給蘆洲區。	8	三重區	31 萬至 35 萬人
8	蘆洲區	維持原蘆洲區，再參考立委選區劃分方式將，與三重區 16 個里合併。	9	蘆洲區	26 萬至 30 萬人
9	泰山區	與五股區及林口區合併	10	泰五林區	21 萬至 25 萬人
10	五股區	與泰山區及林口區合併			

11	林口區	與五股區及泰山區合併			
12	三峽區	與鶯歌區合併，再考量與樹林區南園里一帶共同生活圈地區合併	11	三鶯區	21 萬至 25 萬人
13	鶯歌區	與三峽區合併			
14	淡水區	與三芝區、石門區及八里區合併	12	淡水區	21 萬至 25 萬人
15	三芝區	與淡水區、石門區及八里區合併			
16	石門區	與淡水區、三芝區及八里區合併			
17	八里區	與淡水區、三芝區及石門區合併			
18	新店區	維持現狀	13	新店區	26 萬至 30 萬人
19	汐止區	維持現狀	14	汐止區	21 萬至 25 萬人
20	深坑區	與石碇區及坪林區合併	15	新文山區	3 萬至 5 萬人
21	石碇區	與深坑區及坪林區合併			
22	坪林區	與石碇區及深坑區合併			
23	萬里區	與金山區合併	16	萬金區	3 萬至 5 萬人
24	金山區	與萬里區合併			
25	瑞芳區	平溪區、雙溪區及貢寮區合併	17	東北角區	6 萬至 7 萬人
26	平溪區	瑞芳區、雙溪區及貢寮區合併			

27	雙溪區	瑞芳區、平溪區及貢寮區合併			
28	貢寮區	瑞芳區、平溪區及雙溪區合併			
29	烏來區	原屬山地鄉，故改為原住民自治區	18	烏來區	1 萬人以下

依上開的參考藍圖可知，未來進行行政區劃調整時，對於現行行政區界線混亂模糊的情形，要有解決的決心，過去可能區民的地域觀念濃厚，行政區的分割容易割據藩地的聯想，但現在各行政區的地位相同，以此次的行政區調整的機會一次清劃定，可展現政府清理整頓的決心，也可方便外地民眾道路門牌的尋找。所以，未來相關區界的劃定，應由行政機關、地方人士等共同會勘研議。





圖 6-1 新北市行政區調整後行政區界模擬圖

資料來源：修改自新北市政府民政局網站，網址：<http://www.ca.ntpc.gov.tw/>，瀏覽日期：2011 年 5 月 10 日。

貳、新北市行政區劃調整藍圖考量因素

從表 6-1 及圖 6-1 可看出，本研究建議新北市 29 個行政區應調整為 17 個行政區及 1 個原住民自治區，總共為 18 個行政區，符合新北市總人口數（以 390 萬人口計），平均每 20 萬至 30 萬人為一個行政區的標準（即為 13 至 19 個行政區），而其區劃所考量的因素，也因各行政區原來的特性而有所不同，以下就筆者建議新北市行政區域調整之藍圖，其考量的因素列表說明如下：

No	行政區別	調整因素	調整說明
1	板橋東區	人口規模、立委選區、生活圈、河川、道路	源於板橋區人口數超過合理規模，故參考立委選區劃分方式，將縣民大道、湳仔溝以東的里劃為板橋東區，保留原板橋地名，以地理方位做區隔，使人口數符合合理規模。但原板橋浮州地區以大漢溪為界，因生活圈與樹林區接近，劃歸樹林區。
2	板橋西區	人口規模、立委選區、道路	源於板橋區人口數超過合理範圍，故參考立委選區劃分方式，將縣民大道、湳仔溝以西的里劃為板橋西區，以保留原板橋地名，用地理方位做來區隔，使人口數符合合理規模，亦減少分割的阻力。
3	新莊區	人口規模、立委選區、交通動線、生活圈	源於新莊區人口數超過合理規模，參考立委選區劃分方式，將現行與樹林區交界的模糊地帶釐清，以交通動線或生活圈等為考量劃給樹林區，使人口數符合合理規模。
4	新樹區	人口規模、生活圈、立委選區、河川	源於樹林區因人口規模尚有不足，但以實際生活圈範圍以可獨立成為一個行政區，故將原屬新

			<p>莊區部分的里及生活機能相近的地區劃給樹林區；另有與板橋區浮州橋以西的里生活圈相近，且有大漢溪為界，形成「新樹區」，以「新樹區」為名意謂「新的樹林區」，亦有新莊區與樹林區合併的歷史意義。</p>
5	中和區	人口規模、立委選區、生活圈	<p>源於中和區人口數已超過合理規模，但有立委選區的劃分基礎，故將生活圈與永和區相近的 17 個里劃給永和區，使中和區人口數符合合理規模。</p>
6	永和區	人口規模、立委選區、生活圈	<p>源於永和區，原人口數雖已達到合理規模，但有立委選區的劃分基礎，又與中和區原本就有密不可分的生活圈關係，故參考立委選區的劃分基礎，將中和區的 17 個里併入永和區。</p>
7	土城區	人口規模、生活圈	<p>源於土城區，因人口數已符合合理規模，且其生活圈已較完整，故維持現況。</p>
8	三重區	人口規模、立委選區、生活圈	<p>源於三重區人口規模超過合理範圍，參考立委選區的劃分基礎，將臨近蘆洲區且生活機能相近的 16 個里劃給蘆洲區。</p>

9	蘆洲區	人口規模、立委選區、生活圈	源於蘆洲區人口規模不足，但已接近獨立一個行政區的規模，將有共同生活圈關係的三重區 16 個里併入，成爲一個完整的行政區，符合生活圈現況。
10	泰五林區	人口規模、議員選區、地政所轄區	源於泰山區、五股區及林口區，地理環境皆爲相互毗鄰關係，且有市議員選區劃分基礎。
11	三鶯區	人口規模、議員選區、文化、生活圈、地政所轄區、警察分局轄區	源於三峽區與鶯歌區合併，且三峽區與鶯歌區原警察分局轄區同屬三峽分局。合併後人口數已接近 20 萬人，再將原樹林區臨近三峽北大特區（現樹林區南園里一帶）劃給三峽。
12	淡水區	人口規模、市議員及立委選區、地政所轄區、人文因素	源於淡水區、八里區、三芝區及石門區，參考市議員及立法委員選區劃分方式，地政事務所轄區也同歸屬於淡水地政事務所。
13	新店區	人口規模、發展潛能、交通發展	以原新店區爲基礎，因其人口數已符合合理規模，具備獨自發展特色的潛能。
14	汐止區	人口規模、發展潛能、交通發展	維持現有行政區，因應未來發展潛能，應獨立一個行政區。
15	新文山區	產業發展、鄉土文化發展、生態環境維護、地政	源於深坑區、石碇區及坪林區三區合併，此三個行政區在立法委

		所轄區、警察分局轄區、自然資源分配	員及市議員選區均為同一選區，地政事務所也為同一轄區。雖人口數較少。
16	萬金區	產業發展、鄉土文化、自然資源分配	源於萬里區及金山區合併，市議員選區及立法委員選區均為一選區。因兩個行政區生活圈相近。
17	東北角區	產業發展、鄉土文化、生態環境、自然資源分配	源於瑞芳區、平溪區、雙溪區及貢寮區合併，此四個行政區之市議員選區及立法委員選區均為同一選區，地政事務所也同屬瑞芳地政所轄區。
18	烏來區	族群特性、產業發展、政策性事項	源於山地鄉，配合中央政策劃為原住民自治區。

資料來源：本研究整理。

參、新北市行政區劃分方法

有了上述的新北市行政區劃方式構想，筆者試著就上述行政區劃結果，擬定新北市行政區劃劃分方法，提供新北市政府主管機關，未來在凝聚民意的階段訴諸民意討論：

- 一、原行政區人口達 35 萬人以上者，即應予分割，以符合合理規模。
- 二、原行政區已達 20 萬至 30 萬人口合理規模者，以維持現狀為原則；但與毗鄰行政區亦得合併，惟合併後人口數亦不得超過 35 萬人。
- 三、原行政區人口數未達合理規模者，應與毗鄰行政區合併，但合併後人口數以不超過 35 萬人為原則。

四、相毗鄰之行政區合併後或未合併前，人口數雖仍未達合理規模，但土地已達到相當之面積或具有發展潛能者，仍得為一行政區。

五、行政區域的調整，以保留原行政區之完整性為原則，必要時亦得以實際生活圈狀況做細部之調整。

六、行政區調整應以劃分當時的人口總數，除以 20 萬到 30 萬人口數，所得之行政區數量應於該除得之範圍。

七、新的行政區名稱可參考歷史地名、並利於辨識及記憶為原則，必要時得以票選方式產生。

八、原屬山地鄉之行政區應調整為原住民自治區。

肆、新北市重整後各行政區之特色分析

新北市因過去集中發展所造成的城鄉失衡，透過現階段的空間架構重整，將過去 29 個鄉鎮市自治體各自劃地自限的小格局打破，由新北市政府全權統籌與規劃。因此，在行政區劃的重整時刻，依據各行政區的地理條件與環境資源特性，將相同特性的區域結合在一起，有利於重要建設推動整體效益。但是行政區劃還要再考量的是行政管理，以及政府服務效能的普及性。茲就本研究建議之新北市行政區劃藍圖，就其特色分析說明如表 6-3：

NO	行政區	行政區特色
1	板橋東區	為新北市政府坐落地，首要核心行政區。在南興橋、湳仔溝沿岸、館前西路一帶，以河川串聯岸邊的休憩空間，與周邊社區，結合林家花園戶外廣場，塑造美麗水岸意象。更與板橋西區形成小型雙子星城市，兩者為大新板特區共構關係。
2	板橋西區	為人口密集型住宅型行政區，為板橋新站坐落地；新府中特區舊商圈的都市特色再造。與板橋東區形成小型雙子星城市，兩者為大新板特區共構關係。
3	新莊區	除有新莊的廟街再造文化、新莊體育場等，新莊副都心計畫開發。新莊中港大排河廊景觀再造計畫及新莊知識產業園區的發展，形成複合式的都市發展型態。
4	新樹區	除有青翠耀眼的鹿角溪人工濕地，未來結合「樹林新生地」的地區發展，結合藍綠軸帶形成生態廊道，另有都市計畫變更為樹林產業專用區，利用人工親水平臺跨越堤防，串連現有的公園及人工溼地，將都市發展與生態水岸結合，形成新態的新生活圈。
5	中和區	近期科技園區的陸續興建，轉型為發展高科技產業，主要以國道三號中和交流道附近為主要聚集地。金融業在此設立據點，且不斷繼續增加中，為高知識密集型產業集中區，轄內亦有寺廟古蹟等觀光景點，主要仍屬人口密集且生活機能佳的行政區。
6	永和區	與臺北市僅一水之隔的行政區，文化水準高，人口密度高，地方多項建設突飛猛進，交通便捷、商業繁榮，是為理想的居住環境，面積雖是新北市最小的行政區，但生活機能便利。本區的交通網與鄰近的區相互銜接，使本區未來的發展，將邁向另

		一個新的里程。
7	土城區	本區有北二高貫穿、捷運土城線通車、大型量販店進駐、高科技園區的誕生，吸引更多外來人口遷入。配合軍事禁建開放，提升都市發展品質，以利都市整體合理發展，以區段徵收方式取得公共設施用地，改善交通、排水、環境衛生等生活品質。
8	三重區	擁有北部最大的都會公園二重疏洪道和三級古蹟先嗇宮等香火鼎盛的老宮廟，加上未來規劃透過都市更新方式將傳統工業區變更為產業專用區，提供更多元的工、商、住等複合使用。。
9	蘆洲區	經推動都市計畫，通盤完成排水系統改善工程，與軟硬體建設等市政藍圖，高樓如雨後春筍到處林立，公共設施亦漸臻完善，加上捷運蘆洲支線也趕在同年完工通車，蘆洲區已脫胎換骨，並順勢躍登為一座最具發展潛力的衛星都會。
10	泰五林區	林口新市鎮注入更多的活力，將創造璀璨的、無限潛力的新興區，具有邁向未來的台北副都會，一個嶄新的、現代化的都市之形成是指日可待的。另結合五股及泰山等科技新城，具有多元複合支援產業注入，形成新興的複合式生活圈。
11	三鶯區	以陶藝術之心及三峽老街的風華再造聞名，配合「三鶯水岸都市發展總體計畫」，有三鶯新生地做為廣大的開發腹地，使三鶯呈現城鄉、水岸與文化兼具的特色。
12	淡水區	未來淡江大橋、連絡淡水河兩岸，港埠和人文藝術資源豐源的淡水結合，同時八里藉著西濱快速道路與桃園國際機場銜接，發揮港灣都心定位。規劃中的淡海新市鎮的家庭綜合式休憩娛樂園區 I.F.R. (Integrated Family Resort) 帶動區域發展優勢。
13	新店區	溜公圳周邊河廊整治計畫，以歷史圳道為骨架進行空間系統的

		發展，南側鄰近碧潭風景區與光明路商圈一帶，朝向以商業觀光為主軸的空間形態，而陽光運動公園有新店溪的水岸風光。
14	汐止區	近年來由於工商發達，外來人口大量移入，縱貫鐵路穿過，成為基隆往台北的交通要道，加上兩條高速公路在此交會，老市鎮也逐漸轉型，隨著許多大型廠辦興建與大型購物中心進駐，讓汐止成為一個新興的科技城。
15	新文山區	本區為新北市行政區調整後土地面積第二大的行政區，合併後土地面積為 335.77 平方公里。本區配合坪林地區整體開發計畫，營造北臺樂活生態鄉村旅遊基地，低碳樂活村與生態河廊之行政區，轄內豐富物產及天然的觀光資源，發展低碳旅遊及老街文化特色等，加上地方產業特色的形塑，例如茶葉、豆腐等，形成鄉村型的觀光行政區。
16	萬金區	結合北海岸豐富的人口與地理地貌與淡海新市鎮連成一氣，只區為核能補助特區，本區發揮的休閒能量，發展區域的觀光競爭力。其有共同的溫泉觀光產業資源發展的潛能，屬鄉村型的觀光發展型行政區。
17	東北角區	本區為新北市行政區調整後土地最大的行政區，合併後土地面積為 388.29 平方公里雖人口數較少，但天然的觀光資源豐富及地理環境獨具特色，此行政區以共同發展東北角優質深度文化旅遊，河岸及海岸遊憩為主，屬鄉村型的觀光發展型行政區。
18	烏來區	境內多山原為行政區重整前新北市面積最大的行政區，但行政區調整後土地面積僅次於東北角區及新文山區，也是新北市最南境的行政區，觀光旅遊以溫泉及山櫻花著稱。也是台灣分佈最北的原住民山地區，屬鄉村型的觀光發展型的行政區。

資料來源：本研究整理，參考自新北市各區公所網站介紹及臺北縣城鄉發展年報（臺北縣政府，

第四節 後續研究建議

新北市行政區重整，不僅牽動著基層民政系統體系的調整，相關組織法制作業更是繁複，且在里鄰編組上，因新北市現況各里的差距相當大，而里鄰基層工作經費係依分配，造成資源分配不公的情形；另外在新北市行政區源自於各自政的鄉、鎮、市，行政區整併後相關道路名稱混雜，是早就已經存在的問題，還有行政中心及服務據點的設置等問題，所以相關後續行政作業也相當繁鎖。因本研究係為對於未來新北市行政區劃重整之藍圖進行研究，以規劃行政區域藍圖為目的，並未細部的法令規章變動、里鄰調整問題及道路命名等相關問題做討論，故就此部分，建議可做為後續研究的內容。

第五節 結語

行政區劃調整，其最大的用意為利於市政推展、建設及行政管理，但最終目的還是希望以有利於都市發展的行政區劃方式，做為新北市朝向國際化城市發展為基礎。

新北市的優勢在於城鄉風貌兼具的都市特色，所以自然在行政區劃形成都會型與鄉村型兩大類型。都會型特色在於商業、工業、資訊、科技及交通等生活機能便利的生活環境；鄉村型特色則在於觀光、休閒、文化特色的發展，使新北市形成一個宜居的大都會。因此在行政區劃時，不管是行政機關或是新北市民，都應摒除固持己見的觀念，將視線放大為國際視野，因為同樣是新北市民，只要是有利於都市發展的政策都應該予以支持並促其達成。



參考文獻

一、中文部分

(一) 書籍

Alexis de Tocqueville 著。秦修明、湯新楣、李宜培譯(2005)。民主在美國(頁 105)。

臺北：左岸。

大前研一(2006)。民族國家的終結：無國界的世界。台北：立緒。

朱志宏(2000)。公共政策。台北：三民書局。

吳定(2003)。公共政策。台北：國立空中大學，頁 41。

——(2006)。公共政策辭典。台北：五南圖書公司。

江明修(1997)。公共行政學。台北：五南圖書公司。

周志龍(2003)。全球化發展與臺灣行政區劃再結構。台北：詹氏書局。

紀俊臣 編著(2006)。都市及區域治理。台北：五南書局，頁 168-172。

張金鑑(1982)。行政學新論。台北：三民書局，頁 428。

黃錦堂(1995)。行政區劃設計暨相關法制調整之研究。台北：中國國民黨中央委員會政策工作會。

黃建銘(2008)。地方制度與行政區劃。台北：時英出版社。

孫本初、賴維堯 監修(2008)。行政學辭典。台北：一品文化出版社。

劉君德(1996)。中國行政區劃的理論與實踐。上海：華東師範大學出版社，頁 38-47

浦興祖(1992)主編。當代中國政治制度。上海：人民出版社，頁 68-69。

潘淑滿(2003)。質性研究：理論與應用。心理出版社股份有限公司。

(二) 學位論文

李明達(2003)。從地區競爭力探討行政區之重新調整—以台灣地區為例。國立成功

大學都市計劃學系碩士論文。

柯週仁(2007)。**我國行政區劃與地方政府層級之研究**。中國文化大學政治學系研究所碩士論文。

周俊妹(2002)。**我國行政區劃重新調整之研究—以都會地區為例**。暨南國際大學公共行政與政策學系

陳文雄(2001)。**行政區劃調整之研究-以台中縣市改制直轄市為例**。東海大學公共事務碩士論文。

陳重廷(2001)。**台灣行政區劃調整之研究-兼論大台中都會行政區劃之遠景**。國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

楊仁豪(2005)。**地理空間結構變遷下台灣行政區劃調整之研究**。國立政治大學地政研究所碩士論文。

凌聖凱(2004)。**台灣地區行政區劃之研究-以治理取向之觀點**。南華大學公共行政與政策研究所碩士論文

劉興鏞(2004)。**行政區劃的政治經濟學—以馬武督為例**。世新大學社會發展研究所碩士論文。

羅映佳(2007)。**行政區劃與單一選舉區劃分—以高雄市縣合併為例**。國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文。

(三) 研究計畫報告

李長晏研究主持(2009)。**台灣都會治理問題研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究，(RDEC-RES-097-008)。

高永光研究主持(2009)。**行政區域調整方案之研究 95-97 年**。內政部委託研究。

陳陽德研究主持(1998)。**鄉鎮(市)與區級體制之研析與重建—以台中縣市為例**，行政院研究發展考核委員會委託研究。

席代麟、紀俊臣、陳朝建(2009)。**我國行政區劃之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究。

紀俊臣研究主持(2001)。**行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究。

_____ (2010)。縣(市)、鄉(鎮、市、區)行政區劃研析工作。內政部委託研究，頁 334。

(三) 研討會論文

呂育誠(2010)。建構與營造新北市的組織治理體制。新北市發展願景學術研討會論文集，臺北縣政府主辦，頁 21。

紀俊臣(2010)。新北市的發展願景與經營策略。新北市發展願景學術研討會論文集，臺北縣政府主辦，頁 13。

張世賢(2010)。我國選舉制度改革對政黨競爭的影響：立法委員選舉制度為例。2010年中國政治學會年會暨學術研討會-主題：「能知的公民？民主的理想與實際」論文，中國政治學會主辦。

黃錦堂(2001)。行政區劃與地方自治。中央與地方關係學術研討會論文集，國立政治大學中山人文社會科學研究所主辦。

廖俊松、張力亞(2009)。區域治理之策略性方案研究：北台灣區域的案例分析。提昇公共管治能力，強化區域行政合作——兩岸四地慶祝澳門回歸十週年學術研討會資料。

(四) 期刊論文

江大樹(2000)。台灣行政區劃調整的回顧與前瞻。暨大學報，第 4 卷 2 期，頁 51-70，國立暨南大學。

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 6。

林錫銓(2002)。功能性區域計畫之體制研究-區域治理之有機調適模式。規劃學報，第 28 期，頁 25-45。

徐吉志編譯(2005)。地方行政區域調整的程序：地方民主論與中央控制論的思辯。中國地方自治，第 58 卷第 9 期，頁 35-46。

_____ (2008)。由都市治理析論新生直轄市之組織模式設計。中國地方自治，第 61 卷第 4 期，頁 11-38。

陳家聲(2010)。政府機關創新服務樣態之探討。研考雙月刊，第 34 卷第 5 期，頁 30。

紀俊臣（2003）。**永續發展與行政區域設計**。中國地方自治，第 56 卷第 11 期，頁 15-17。

_____（2006）。**一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整**。中國地方自治，第 59 卷第 4 期，頁 24-26。

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啓示**。問題與研究，第 47 卷第 3 期，2008 年 9 月。

（五）網路資訊

中央社（2009/10/2）。**北縣升格區域重劃，29 鄉鎮市可能裁併近半**。網址：
http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/091002/1/1p9vv.html，瀏覽日期 2010 年 11 月 13 日。

中央社（2010/1/23）。**整併行政區政府下階段目標非常正確**。網址：
<http://blog.udn.com/alexandroslee/3715974>，瀏覽日期 2010 年 11 月 13 日。

中國時報（2009 年 6 月 24 日）。**從北海道看 M 型台灣**，網址：
<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!bOq8.rCQAgIvSSOr6JC4Ll8byw--/article?mid=3432>，瀏覽日期 2011 年 5 月 2 日。

李鴻源（2009/6/30）。**行政區劃與國土規劃**。網址：
<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!bOq8.rCQAgIvSSOr6JC4Ll8byw--/article?mid=3511>，瀏覽日期 2010 年 11 月 13 日。中國時報。

江慧貞、陳易志、洪榮志（2009/6/30）。**五直轄市須帶動七區發展**。
<http://video.chinatimes.com/video-cate-cnt.aspx?cid=1&nid=10525>，瀏覽日期 2010 年 11 月 13 日。中國時報

徐揚編譯（2003）。**論地方制度法的廣域行政**。網址：
<http://mypaper.pchome.com.tw/moi5581/post/2414836>，瀏覽日期 2010 年 10 月 12 日

許永傳（2010）。因應全球化策略 江宜樺：國土規劃、縣市改制及行政區劃。網址 <http://www.nownews.com/2010/06/08/301-2612372.htm>，瀏覽日期 2010 年 10 月 17 日。

維基百科（2011）。網址 <http://zh.wikipedia.org/wiki/>，瀏覽日期：2011 年 4 月 21 日。

鍾麗如（2010/2/4）。中縣市行政區重劃 廣徵民意。網址 <http://www.twtimes.com.tw/html>，瀏覽日期 2010 年 10 月 17 日。臺灣時報。

謝春波（2009/7/3）。議員選區及行政區劃分 是否依立委選舉區舉行考量地理環境因素動向值得關注。網址：
http://dannhae-news.blogspot.com/2009/07/blog-post_7986.html，瀏覽日期 2010 年 10 月 17 日。淡海報導雜誌。

（六）政府出版品

洪汝茂（2001）。日治時期戶籍登記法律用語及用語編譯。臺中縣政府，頁 385-388。

張瑞鑫、蔡清治、高家文、李淑美、胡月霞（2004）。行政區域重劃之研究-以臺中縣市合併升格為例。行政管理個案精選，台北：國家文官培訓所，頁 413-438。

臺北縣政府（2005）。續修臺北縣志政事志。2005 年 4 月，第一篇行政，頁 29-33。

_____（2009a）。臺北縣改制計畫書，頁 38-39。

_____（2009b）。97、98 年臺北縣城鄉發展年報。

_____（2010a）。臺北縣改制實錄，頁 44-47。

_____（2010b）。99 年臺北縣政府便民手冊—新北市啓航，頁 22-23。

二、英文部分

Berg, B. L. (1998) . *Qualitative Research Methods for the Social Science*. Boston : Allyn & Bacon.

Denhard, R. B .& Denhardt,J.V. (2000) , *The New Public Service : Serving Rather than Steering* , *Public Administration Review*,60,6, 549-559.

Elmore, R.G. (1987) .”Instruments and Strategy in Public Policy”,*Policy Studies Review*,7.:174-186.

Goldsmith, M. (2001) ”Urban Governace”. In R. Paddison (ed.) , *Handbook of Urban Studies*,325-335.London:Sage.

Howell-Moroney,, M.(2008), “The Tiebout Hypothesis 50 Years Later: Lessons and Lingering Challenges for Metropolitan Governance in the 21st Century”, *Public Administration Review*, 68(1),97- 109.

Keating, M (1998) , *Theory of Urban Politics, in Size, Efficiency and Democracy:Consolidation, Fragmentation and Public Choice*,edited by,David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman 2nd.Sage Publications London . Thousand Oaks ,New Delhi.

Sabatier, Paul & Daniel Mazmanian (1980) ”The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis,”*Policy Studies Journal*,Vo1.8,No.4.

Stewart, J.(2003), *Modernizing British Local Government*, New York: Palgrave Macmillan Ltd.

附件一 訪談逐字稿

受訪者： A1

地點：三重區公所區長室

日期：2011/3/3

時間：16：00—17：00

Q1、請問您對於新北市於行政區劃法草案通過後，依行政院核定時的公文指示應以 20 萬至 30 萬人為一個行政區，請問您的看法為何？

它是以臺北市的行政區人口數為標準，但是差不多可以上下 10% 至 30% 都沒關係，但原來臺北縣並不是完全是都會及平地，它要以我們地方的地形地貌，像水源特定區，平溪和雙溪就可以水源特定區因人口稀少 (Q1-1)，又像核能特區如金山、石門、萬里，又像貢寮、瑞芳地區因有火力發電廠，它們人口就會較少，儘量朝這方向規劃 (A1-Q1-1)。那像板橋 55 萬人及新莊等人口較多的區，就可再重新規劃。

Q2、您認為如果以板橋 55 萬人再分為二個行政區，地方上是否會有阻礙？

應該不會，因為不管是那個行政區，都是屬於新北市，如果有阻力也是少數，但要以一個大概念，同樣都是新北市 (A1-Q2-1)，像板橋可分為社后區、江翠區，因江翠區就 20 到 30 萬人了，另一個則為社后區，大概可以參考警察分局轄區 (Q2-1)，但也不完全一定是那種方式，像板橋較大的話甚至還可劃分為社后區、浮洲區及江翠區，需浮州地區就可以劃到樹林去，而且因為它的舊地名就是如此。像雙和地區可以參考立法委員選區劃分方式，剛好是以 30 萬人為劃分方式，但也不是專門以警察分局或立委選區，還要配合原來的地名。像板橋原來還沒有改制為縣轄市前是江翠區，是早期派出所，可以再查早期派出所的轄區，以前是板橋派出所、江翠派出所、後埔派出所及浮州派出所。因為雖然都是板橋市，但是當地人還是會說我進住在江仔翠，住後埔地區的人會說我住後埔，就是會以前地名的稱呼為習慣，所以板橋不會無法切割，居民還是會有歷史的記憶及習慣，不一定要固守現況。

Q3、但如果這樣的劃分方式，有地方民意反彈的時候，要如何地方弭平地方上反對聲浪？

因為按照歷史淵源（Q3-1）本來就可以這樣劃，但要對外說明理由，可以寫一個理由書，所以就要探討是依據警察局轄區或立委選區，或是以早期鐵路線劃分，也就是以現在的縣民大道（Q3-2）來做劃分。

Q4、您認為行政區劃的理由書，要在什麼時候提出來？

現在可以利用地方的公民會議來討論，把構想拋出來給市民知道，徵求異議，政府要先擬定腹案，把劃分方式提出來，透過公民會議方式讓它形成。（A1-Q4-1）

Q5、再以新店地區為例，鄰近的石碇、深坑、坪林及烏來，要如何劃分？

烏來地區屬原住民地區（Q5-1），未來透過立法完成，就成為一個原住民自治區，那像深坑靠近臺北市，和臺北市木柵的生活圈相近，甚至可劃給臺北市。但不會有人願意割據給別人，但深坑如果以議員選區（Q5-2）的劃分方式是可併給新店，而且深坑一部分是屬水源特定區，它平地部分可劃給新店，但水源特定區部分可與鄰近其它水源特定區併。

Q6、請問您認為還有那些因素是在行政區劃重整時應考慮的因素？

生活圈（Q6-1）與地緣很重要，像現在交通也都很相當方便了，以五股到八里為例，有 64 號快速道路串聯，生活圈也形成，所以生活圈是重要的因素。

Q7、以您過去曾任臺北縣政府民政局局長的經驗，您對於新北市行政區劃分有何構想？

以 390 萬人口數來算的話，12 到 15 個行政區是恰當的，其中包含烏來原住民自治區，而每個行政區大約是 33 萬人到 26 萬人，大約是行政院所定的 30 萬人口的

百分之 10 上下。像板橋浮州地區可劃給樹林，而三峽、鶯歌則併為一區，而新店的安坑部分也可以劃給三峽，因為它和三峽也有地緣關係 (Q7-1)。而新店屈尺和烏來關係密切，也可以劃給烏來原住民自治區 (A1-Q7-1)。您可以參考早期臺北縣志，它們的生活圈相近，要兼具地緣關係。

Q8、行政區整併後，區的名稱要如何命名？

可參考早期地區名稱，向淡水、三芝、石門就是一個淡水區，五股、八里可叫觀音區，找它們較有共同性的。

Q9、以新北市行政區因為人口數相差很大，人口數差異也很大，在行政區劃分時有何特殊地區的考量？

可分為都會型及鄉村型 (Q9-1)的行政區，都會型的特性人口多、土地小；鄉村型特性的人口少、土地大，像瑞芳、平溪、雙溪及貢寮如果是併為一區的話，就是屬於鄉村型的行政區。土地大可以分公所的方式，像工作站的方式，加上資訊化發達，應可以解決。類似現在汐止的聯合服務中心一樣，派一部分的人出去，可能難免會衝擊基層人員，但要有相關配套措施 (A1-Q9-1)。

Q10、您認為新北市行政區最好的劃分方式為何？

可以市議員的選區、水源特定區 (Q10-1)、核電區 (Q10-2)及警勤區等為劃分方式，再參考一些特殊的因素，以及早期的區域派出所轄區來劃分。樹林一部分給新莊、迴龍地區給樹林，但以議員選舉區最好。又參照立委選區劃分，三重一部分給蘆洲、中和一部分給永和，以及板橋一分為二也可以用立委的劃分方式，雖然板橋一分為二，但是在議員選區方面還是可以併起來，這樣議員選票也比較不會有衝擊 (A1-Q10-1)。行政區就您的論文可以有一些藍圖和一些考慮的面向及說帖出來。

受訪者：A2

地點：林口區公所區長室

日期：2011/3/11

時間：14：00—15：00

Q1、請問以行政院所提臺北縣改制為新北市後，需以 20-30 萬人的合理範圍進行行政區的整併，因新北市 29 個行政區的差異性相當大，想請問區長對於 29 個行政區整併的看法為何？

當時行政院核定 4 個直轄市升格，就是要直轄市內的行政區進行整併，以臺北市的經驗，原本它們有 16 個行政區，後來調整為 12 個行政區，像原來有建成區、城中區、景美區、木柵區等，現在行政區也調整為 12 個行政區，這是必然的趨勢。像臺北市的里數也由原來的 600 多個整為現在的 400 多個里，里的範圍要擴大，就像日本原來市、町、村過去是 3000 多個，現在也整併為 1000 多個。因為過去是農村時代，資訊不發達，交通不方便，但現在資訊發達了，交通也便利了，所以不同行政區間形成同一個生活圈的情形也愈來愈明顯了。但以新北市平溪區 6000 多人口及板橋區的 55 萬人口為例，相差實在太多了，但論面積的話又是烏來最大，但人口卻是不到 1 萬人，板橋的土地面積小卻有 55 萬人以上的常住人口，所以新北市行政區勢必要做一個整併的。新北市人口數將近 390 萬人口，但有 9 成的人口數是集中在都市型的行政區，而區公所現在雖有依人口數設置不同的編制員額，但是否需要在一個只有幾千人的區，以一個區公所的規模設置，符不符合行政成本是值得考量的。但行政院核定公文所說的 20 萬到 30 萬人絕對不是一個唯一的選項，因為在新北市就行不通的（A2-Q1-1），但臺北市可以，因它們的人口數較集中。又以臺北市的士林、北投就有生命共同體的關係，士林雖然有和內湖相接，但傳統歷史的相關性來說也不會把士林和內湖併，只可能會把士林、北投併。而以新北市的新店地區來說，以前是文山郡，就是新店、深坑、石碇、坪林、烏來，把這 5 個區合併起來，大家沒話說，因為它們的歷史（Q1-1）、議員選區（Q1-2）、警勤區（Q1-3）、地緣（Q1-4）及地政事務所（Q1-5）都是同一個區，但有特殊因像未來可能把烏來區改為原住民自治區（Q1-6）。又以瑞芳來說，如果是瑞芳、貢寮、平溪及雙溪合併，但人口數也是不夠 20 萬，但可能再在把所謂的汐止、金山、萬里拉進來嗎？那又太大了，而且

汐止和瑞芳又沒有什麼淵源。而以市議員選區及警勤區來說，瑞芳、平溪、雙溪及貢寮都是一個區，甚會也都同一個，永遠它們就有一個命脈關係及共同地方特性 (Q1-7)。所以個人看法是要打破以人口數分區的劃分法。新北市無法像臺北市以及原來的高雄市一樣人口數每平方公里大約都在 1 萬人上下，所以我們是不一樣的，我們的區有多的是永和每平方公里 4 萬人，少的是烏來每平方公里才 10 多個人。

Q2、您認為未來新北市行政區域劃分需考量的因素有那些？

當然地方民意及地方意見要考量政治 (Q2-1) (A2-Q2-1)、文化 (Q2-2)、地理 (Q2-3)、歷史 (Q2-4)、交通 (Q2-5) 及特色等因素，還有生活圈等，以林口來講，共同的生活圈是龜山，但是龜山是桃園縣，應該也不會再和我們合併，但如果是以整體性的考量的話，事實上龜山應該要與林口合併的。又以深坑來說，原來在民國 56 年臺北市升格時，原本是要將深坑併入臺北市的，但當時是將福德坑掩埋場設在木柵及深坑交界，但當時因深坑人反對，所以在合併升格時才沒有將深坑納入。而且深坑人認為自己是屬於邊陲地帶不會受到重視，而當時的地方民代也認為深坑也不可能單獨成為一個區，而會被合併掉，所以才沒有在當時併入臺北市。

Q3、您剛所提到有關民意成為行政區劃的阻力，請問您認為新北市 29 個行政區在整併時，可能會遇到的阻力有那些？

以板橋來說，本來浮洲地區就要劃給樹林，溪崑那個地方與板橋還再過一條橋 (A2-Q3-1)，但是因為當時樹林是樹林鎮，如果把它原本屬板橋市的縣轄市，劃給樹林鎮，則當地的房價肯定會受到影響，這時阻力就來了。而樹林也認為將溪崑納進來，原本的樹林就變成了邊陲地帶，重心就會移轉了。所以溪崑地區的人不喜歡納入樹林，而當時的板橋市長也不願意把溪崑劃給樹林，他也不願意當歷史的罪人。但現在已經都是新北市了，同樣都是行政區，我想阻力是已經變小了 (A2-Q3-2)。之前我也碰過一個工地會勘時，同一個建案，道路的一側是新莊門牌，另一側是樹林的門牌，編門牌是一邀是新莊戶所編的，一邀是樹林戶所編的，但是編新莊門牌的房價每坪多出了 2、3 萬，實在是差很多，我想在這一次行政區重劃時要一次解

決了 (A2-Q3-3)。

Q4、未來行政區整併後，以每區設置一個區公所而言，對於區民的洽公方便性考量，似乎也會產生民眾洽公的不方便，請問您的看法為何？

現在 29 個行政區 29 個區公所，但如以林口與泰山合併的話，未來如果區公所設在泰山，那林口的人要到區公所洽公，可能還要走一段山路，一定很不方便 (A2-Q4-1)，而且林口的人口數已經比泰山、五股都還要多了，而且還繼續的成長，而且聽說已在規劃成立林泰分局了，但現在還沒完全定案，但用地已經確定了，而且到底要稱「林泰分局」還是「泰林分局」也還有爭論呢！

Q5、您認為新北市劃為幾個行政區最為恰當？

我算了一下大概是 15 個行政區上下最恰當，其中包含了烏來的原住民自治區，我考量縣議員選區、警勤區及地政事務所的轄區最好，但我覺得立委的選區是比較不恰當的。但永和因為面積太小，人口密度太高，但以前永和就是從中和鄉分出來永和鎮的，但立委選區 (Q5-1) 時又把部分中和的劃給永和；又像蘆洲也是面積很小，人口成長很快；土城也已經 20 多萬人了，而且還有成長空間，這些因素都要考量。新莊人口數也已經很多了，勢必要把它獨立出來，而泰山、五股、林口就可合併為一區了。但以身為林口的區長的我，會以林口新市鎮 (Q5-2) 所規劃未來的人口數應可達到一個行政區的規模了，只是現階段還沒有達到罷了。所以我認為應該把林口、泰山合併就好，而五股就可考慮和蘆洲併，因為它們警勤區是同一個。而八里也很尷尬，以警勤區來說，是屬於蘆洲分局，但以市議員選區來說又是和淡水、石門及三芝同一個選區，除非八里，與淡水之間的淡江大橋敢快蓋起來，否則交通似乎有點不方便。但林口和八里合併似乎也可以考量，因為它們有一部是交接的。但八里在日據時代就屬於淡水郡，而且警勤區原來也屬於淡水分局，只是後來因成立蘆洲分局，才把它劃給蘆洲分局。但市議員選舉區及地政事務所轄區都是屬於淡水區。

Q6、請問您認為行政區重整後，對於公務人員衝擊為何？

其實我覺得對於公務員衝擊不大，公務員本來就受到公務服務法保障，基本上現在交通方便，而我從事公職也從來沒有在我住家附近上班過，但我覺得現在公務員的心態要調整了，新北市可以比照臺北市的福利補助交通費就很好了。公務人員以大台北地區來說，交通的便利性，而且新北市政府的行政區打破疆界了，職務派到貢寮的時候也得去了。

Q7、您認為現階段新北市對於行政區劃藍圖，如何化解阻力，完成區劃工作？

以興建垃圾場為例，要蓋在樹林或林口都會有人抗議，總沒有一個制度是百分之百獲得民眾支持的，但執政者也不要樣樣去比照臺北市，因為行政區間難免有本位主義，以林口和泰山來說，這兩個行政區的行政中心都蓋得很漂亮，將來如果合併，那一個才是真正的區公所，那一個是分支都很難說，也不要矮化它。行政區及里鄰劃分要一次解決，才不會造成民眾的不便，行政區的名稱也一定會去拔河，不過意識形態爭議實在沒有意義（A2-Q7-1）。不過我們的問題不像臺中縣、臺中市合併那麼複雜，我認為民眾在乎的不是在我到底是那個行政區，他們在乎的是我的福利有沒有減少，公務機關的行政效率有沒有提升，執政者就算絞盡腦汁在規劃行政區劃，但民眾還是在乎他們的福利是不是被砍掉了（A2-Q7-2）。因目前新北市政府與各區公所目前正處於謀合期，在這個過渡時期，政府部門還在適應，但民眾的期待是只有更多的，這是執政者要去注意的。

受訪者： A3

地點：新北市政府民政局

日期：2011/3/19

時間：8：30—9：10

Q1、臺北縣改制為新北市後，原有的 29 個鄉鎮市改為 29 個行政區，依內政部轉行
政院的改制核定計畫來看，新北市未來要以每個行政區 20 萬至 30 萬為合理範
圍，進行行政區劃重整，請問目前的初步構想為何？

新北市的人口分佈 (Q1-1) 相當不平均，人口密集的部分大部分集中在西半部，而且人口密度各行政區的差異性也是相當大，但是依據內政部的核定改制計畫函表示臺北縣改制直轄市後，除原屬山地鄉或偏遠地區外，俟「行政區劃法」完成立法後，應以 20 萬至 30 萬人為 1 區之原則，進行區之整併，以建立行政區域之合理規模。如果以現在的新北市人口數將近 390 萬來看，新北市應該要整併為 13 至 19 個行政區。所以新北市目前的 29 個行政區的情形，有很多的行政區目前並不符合行政區人口數的標準。所以目前的新北市各區公所組織規程也都是分為 50 萬人以上、40 萬人以上、10 萬人以上，以及未滿十萬的四個級距設置課室數。以行政區劃法草案的規定行政區劃要考量因素包括人口規模、自然環境、交通發展等因素，所以，除了烏來區也就是原來的烏來鄉以外或瑞芳、平溪、貢寮、平溪等偏遠地區外，新北市政府應以人口數超過 40 萬人之區增設新區，因為超過 40 萬人的區以內政部的合理規模，就已經可以成為二個行政區了，理所當然應該分成二個區，而像土城、新店、永和等人口數在 20 至 30 萬人之區原則上維持原狀，但人口數低於 20 萬人之區就進行整併為原則，再參酌行政區劃法草案之各項因素，例如像是草案所提到的選舉區劃分 (Q1-2) 慮的因素，而且要辦理公民民意調查，舉行公聽會，後研擬行政區劃計畫草案。我們會再邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表進行審議，擬定自治條例，送給新北市議會同意後，報內政部核定。

Q2、請問以行政院所提臺北縣改制為新北市後，需以 20 萬至 30 萬人的合理範圍進
行行政區的整併，您認為在實務作業上會有那些問題與阻礙？

雖然在行政院所說的 20 萬到 30 萬人為合理範圍，但以新北市的狀況，是不可

能完全合乎這個標準的 (A3-Q2-1)。實際上，還是以達到分成二個區的最低門檻，也就是 40 萬人以上的行政區，就規劃以 40 萬人以上之區增設 1 區、20 萬至 30 萬人之區維持原狀、20 萬人以下之區整併為原則。但是 30 萬至未滿 40 萬人之區例如三重區 38 萬 9,000 人，及樹三鶯地區合計 36 萬 7,000 人，可能適用上較為困難。但我們在行政區劃時，會先有一個大原則，不會有預設應該如何劃分的立場，有了大原則後訴諸民意討論，如果有些行政區劃的方式未能有較一致的想法時，又有些行政區交界處之特殊個案情形，還是會將視意見調查及公聽會之意見，個逐案的研議，做最後定論。所以我們以尊重民意 (Q2-1) 為前提 (A3-Q2-2)，但是我們也知道沒有一種政策是全民都支持的，只能有一個最適當的做法。而且我們的行政區劃計畫要送到議會審議，到時候議員可能又會有一些不同的意見，也不排除會有一些政治因素的影響，況且目前在輿論上的討論結果，也比較傾向不能超過 16 個區。我們目前正在進行行政區劃及里鄰編組自治條例草案的研議，未來除了行政區的調整之外，我們也會同時考量里的編組及調整，使整個新北市的行政區劃工作有一個較完整的做法。

Q3、請問您認為除了以人口數為考量外，還有那些因素是新北市行政區劃時應注意的因素？

我們會參考行政區劃法草案的規定 (Q3-1)，來進行行政區劃也就是包括：行政區域人口規模、自然及人文資源之合理分配、災害防救及生態環境之維護、族群特性、語言、宗教及風俗習慣、鄉土文化發展及社區意識、地方財政、產業發展、交通發展、都會區、生活圈或生態圈、海岸及海域、湖泊及河川流域、選區劃分、民意趨勢、其他政策性事項。

Q4、請問您認為新北市 29 個行政區重整最適當的劃分方式為何？

新北市人口數目前達 40 萬人之區有板橋區、中和區、新莊區。另外三重區人口數約 39 萬人，亦接近 40 萬人，應新增 4 區。人口數 20 萬至 30 萬人之區計有新店區、土城區、永和區。另外蘆洲區人口數約 197,000 人，亦接近 20 萬人，應維持原

狀。

其餘像是淡水區、三芝區、石門區、金山區、萬里區、瑞芳區、雙溪區、貢寮區、汐止區、深坑區、石碇區、平溪區、坪林區、樹林區、三峽區、鶯歌區、林口區、五股區、泰山區及八里區等區也是應考量行政區劃法第六條所示之各項因素，並以 20 萬至 30 萬人為原則整併，當然合併區域的人口數還是以不超過 40 萬為原則。當然我們定出一些大原則以後，可以讓各區的人依我們拋出的原則去討論自己區要和那個區合併，自然會形成一種由下而上的共識，而不是我們市政府由上而下的主觀決定 (A3-Q4-1)。

其中東北角 3 區 (瑞芳區、雙溪區及貢寮區) 人口數總計僅 6 萬 5000 餘人，惟因其係偏遠地區，且地理上 4 鄰分別為基隆市、宜蘭縣及山脈、海洋 (Q4-1) 所阻隔，應單獨整併為 1 區。而平溪區也不排除會與汐止區合併，因為現在也有公路交通 (Q4-2) 相連，但汐止區的人也許會希望能單獨成為一個區。

另參照行政區劃法草案第十九條之規定：「原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。」係因原住民族自治蘊涵著尊重各原住民族之傳統與意願，並考量原住民族自治區之特殊性及創設性，爰規定原住民族自治區 (Q4-3) 行政區域範圍之劃設、變更及廢止，不適用行政區劃法。所以我們尊重中央政府的未來政策方向，將「烏來區」獨立設為 1 區。

Q5、請問您認為新北市進行行政區整併時，最大的阻力及衝擊為何？

對於一般居民而言，最大的阻力為對房地產價格之影響。對於民選公職人員而言，最大的衝擊是選區的變化。例如：目前立委選舉區之人口基準約 30 萬人，而行政區之整併係以 20 萬至 30 萬為原則，故行政區劃分後，將衝擊立法委員之選舉區域，而市議員選區可能也因為選區人口數的調整，也產生議員席次分配的問題 (A3-Q5-1)，所以這些都是在做行政區劃調整的討論時可能會遇到的爭點。除此之外，新設區之辦公空間，新設區名，及原有區名應由何者繼承等。整併之區，則區

公所所在位置、行政區名，以及交通，幅員等問題，均會對民眾洽公及一般公務員，產生衝擊。另外新北市有部分行政區原有回饋金之回饋範圍等是否會產生變化而產生阻力，未來再傾聽各界意見後相關的調整作為是必要的（A3-Q5-2），但是行政區的整併是勢在必行的。

Q6、請問您認為新北市行政區重整後，涉及地方基層行政機關的整併，對地方基層公務人員有無衝擊。

行政區重整後，將涉及區公所、戶政事務所及其他基層行政機關的整併，這是必然的，未來勢必將減置區長、區公所主任秘書、各課室主管及戶政事務所主任，及相關人員等均須移撥安置。其餘非主管之基層公務人員，則將視業務內容之調整，隨同調整之。至於公務人員的衝擊是一定會有，但也不一定是負面的影響，未來我們會透過訂定考核、陞遷及職務調整等機制，該基層的人才能夠提拔起來，這反而會是一種較正面的影響。新北市政府和區公所是一體的，從鄉鎮市公所的自治體改為市政府隸屬的行政體，難免會經過一段衝撞期，我們努力的使這樣的轉變無縫接軌，透過更密切的業務聯繫以及面對面的溝通，研商需共同解決的問題，未來的行政區劃重整工作亦將是如此。

受訪者： B1

地點：新北市議會會客室

日期：2011/3/31

時間：14：30—15：10

Q1、請您認為新北市 29 個行政區未來進行行政整併時應考量那些因素？

因為我們新北市非常特別，人口數多的話多到有 50 萬甚至快要到 60 萬人，少的只有幾千個人 (Q1-1)，城市的非常城市、鄉下的非常鄉下，而且包山包海、幅員非常遼闊。如果以整併 30 萬人來講，板橋、中和、土城、新店、新莊、三重、永和等也許沒有什麼問題，但如果像雙溪、平溪、雙溪或貢寮地區的話，就自把北海岸的湊起來還是不到啊！單要以人口數 30 萬來換算是有困難的，所以新北市行政區整併不能單以人口數為標準 (B1-Q1-1)。

Q2、如果以板橋區現行 55 萬人口數為例，如果要將它分成兩個行政區的話，您認為對於行政機關、市民及民意代表會有什麼影響？

當然是有影響的，以現在的民意代表只有市議員，還有基層的里長選舉，又以現在的立法委員及市議員選區來說，現在的立法委員選區比市議員選區來得小，在是蠻奇怪的現象，但如果又將市議員的選區縮小，則又像是在選里長或市民代表，立法委員是中央的民意代表，市議員是地方的民意代表，如果以選民服務來講，市議員是會比較貼切的。而現行立法委員單一選區兩票制其實是一個蠻吊詭的選區劃分方式，但如果不用單一選區兩票制的劃分方式的話，可能選區又會太大。如果要做一個行政區的調整，其實要去深刻的瞭解民情、風俗 (Q2-1) 的特性，再來做一個選區規劃和行政區的調整。另外就是市民可能已經習慣了洽公的區公所，如果像板橋未來多一個區公所出來，那地點要選在那裏，民眾又要如何去習慣呢？

(B1-Q2-1) 人又一分為二，公務人員又要分為二個地方上班，主管及機關首長生出來，人員可能又沒有那麼多？又那些人要到另一個地方上班呢？則可能會衍生一些像臺北縣剛升格時一些人事上的問題。

Q3、如果以現行板橋區一個區公所現行狀況可以服務區民，則何以要再產生另一個

區公所呢？

應該是可以儘量不要這樣子，把它原來的公所繼續維持。但如以金山、萬里來說，因為它的人口較少，倒是可以合併一下，把二個或三個行政區合併應該是可行的，又符合政府精簡人力的一個方向。不要讓民眾覺得一直增加行政機關，這樣觀感會比較好。

Q4、新北市境內有一些區域是有行政區交界的模糊空間的，例如像板橋浮州地區一帶其實是比較接近樹林的，又如新莊地區有一部分是接近樹林的，您認為如果將它們部分的里合併到另一個區，您認為這樣是可行的嗎？

其實如果是板橋區的里是比較靠近樹林的，我認為就將它劃給樹林也是可以的，因為可能反而這樣那些區域的居民到那邊的行政機關是更方便的，同樣都是新北市，所以我認為是可以做小幅度的調整的（B1-Q4-1）。

Q5、如果做小幅度的調整，是否會有歸屬板橋的門牌房價與歸屬樹林的房價會有差別，所以當地市民可能不希望做調整，您對於這方面的看法為何？

我認為房價與生活機能及公共建設有關，並不是單單依據行政區的歸屬而有不同，應該是實地的去了解當地的生活機能便利性來決定房價的，應該不可能只是單一的以行政區來決定房價。如果以現行的林口地區來說，它的房價是有可能提高的，因為它屬於新市鎮，未來交通建設更加便利了，買東西也很方便，學校也很近，這些地區則可能房價會再升高。所以如果是板橋浮州地區的話，它實際的生活圈是接近樹林的，則它的房價還是和樹林差不多，不會單依板橋區就可提高房價的，板橋地區房價還是會以市中心較高的。

Q6、如果未來行政區調整時，把原屬於一個行政區部分的里調整至另一個行政區的話，您認為可行嗎？

我認為是可行的，小幅度的去調整它可以達到行政區人口數目標，至於行政機

關因服務人口數增加了，編制上也可以再做調整，因為大城市還是有啊！像日本東京、上海、北京等屬於比較大的城市，小城市也是有啊！又以中和來說，有些人習慣都是從永和中正橋、福和橋出入，像學校也都到福和國中、永和國中就讀而不到中和。像這樣的情況在做行政區調整時就可以做一個考量將它整併（B1-Q6-1），所以考慮到生活圈（Q6-1）、交通（Q6-2）、學區（Q6-3）等問題去做一些微調是可行的。

Q7、如果行政區去做微幅調整，可能會影響到市議員選舉區的人口數，或是會去瓜分到票源，您的看法為何？

不要看一個選區產生一個人，而是要看整個都會的型態（Q7-1）來做調整，不能因為一個立委要產生，就去做一個因人設事的調整。因為地理環境（Q7-2）都是因為人的生活而產生一個城市，市場的形成也是會有一個聚落，廟宇也是形成一個聚落的原因，參選人也會去考量那個選區的票數會比較有利（B2-Q7-1），所以不因為政治關係來產生一個都市形態，如果以政治因素來做一個主要的考量的話，這樣的因素是無法一般市民大眾所接受的。政治來介入都市型態不是一個好的做法。

Q8、現行行政區劃法草案尚在立法院審議程序中，您認為現階段新北市政府可以做那些努力？

新北市政府要做行政區域調整規劃的話，要有一個足夠的時間，要考慮到很多的因素，再來就是要有一個長遠的規劃，其實在臺北縣為準直轄市時就要規劃了。臺北縣沒有和其它縣市合併的複雜問題，但對新北市來說還是一個很大幅度的變動，我認為民政局要有一個完善的、長久的規劃，要由專人來規劃。規劃要有前瞻性，不要今天動了，明天又要再動，這樣不好。

Q9、現階段如果新北市政府要做行政區劃的規劃，您認為是否要有風向球，訴諸討論呢？

行政區劃要能聽取民意，多開一些座談會、公聽會，讓民眾討論表達意見，並

要能有專家學者、民意代表的參與 (B1-Q9-1)。另外新北市是否要和臺北市合併成為一個都，可能還是可以考慮，連中央也應該要有所規劃。我認為五都的升格是比較草率，好像是一個擦槍走火的政治產物 (B1-Q9-1)。所以未來應該是要從中央有一個明確的國土規劃，才是重要的。我認為中央的國土規劃政策應該為主，我們新北市的行政區調整為輔，才是一個長久之計。

Q10、未來假設以瑞芳、平溪、雙溪及貢寮合併為一個行政區的話，只有一個區公所，您認為在行政效率和便民服務的角度來看的話，是否有應行配套的措施？

我認為如果以行政效率和便民服務的角度來看，可以在人多的地方設一個總部，其它地區可以設服務處設一些服務人員，收一些例行性的申請案，或先代收件，可以用原來的區公所辦公室，而將案件送回區公所本部，由公務人員來做處理就 OK 了，這樣不用去增加行政人員，也不會增設機關，服務處甚至也可以放在學校啊！簡易案件可以第一線直接處理，如果是需要公文陳判的則可收件後，再送回本部陳核。所以行政區合併不能讓民眾更不方便 (B1-Q10-1)，合併後在實際運作時再慢慢看有什麼造成不方便的再做調整，前提是以民眾的角度去做考量 (B2-Q10-2)，也或許時間久了民眾也習慣了，慢慢的也可以到區公所本部洽公了，畢竟多一個公所，就多一些官，什麼都要有，服務人數如果太少，不符行政成本，整併後這些反而就少了。

受訪者： B2

地點：立法院國會辦公室 3502 室

日期：2011/3/31

時間：16：00—17：00

Q1、臺北縣改制為新北市後，將原有 29 個鄉鎮市改制為 29 個行政區，因在研究過程中發現有些人提出應以立委選區或議員選區來做行政區劃分的參考，請問您對這方面的看法為何？

因立委的選區自 97 年開始改為單一選區，而且在 99 年所通過的選罷法修正案中已明定立委選區十年不變，所以新北市目前的選區劃分方式，不管人口數成長多少，就是一個選區。因為 29 個行政區未來到 103 年要做一個行政區的整併，所以應該就要去考量到立法委員（Q1-1）與市議員（Q1-2）的選區劃分方式，所以可能未來議員選區也要依立委選區去做調整，但這只是一個思考而不是結論。比如我的立委選區是淡水、八里、三芝、石門以及泰山、林口，但以市議員選區來說我的立委選區卻是分屬二個議員選區，如果是這樣的話，這樣有一個思考，那就把淡水、三芝、石門、八里合併為一個選區，而且它們人口數加起來約 22 多萬人，剛好符合人口數的標準，而林口、泰山及五股每個行政區的人口數大約 8 萬上下，則這三個行政區又可合併為一個行政區。但五股又與蘆洲為一個立委選區，而五股和蘆洲的人口數加起來也是在這個人口數的級距內，那也可把五股、蘆洲併為一個行政區但加起來也將近 30 萬人了。但三重已經將近快 40 萬人了，以比較有前瞻性的規劃來思考，則似乎又可以把原屬於蘆洲立委選的 16 個里劃給蘆洲，形成二個較均衡的行政區也是可行，又與印象中的三蘆地區概念相符。但板橋一定要分為二個行政區的，它不可能不分區的，可以就以原來鐵路線的分隔做分區，也就是現在的立委選區的劃分方式。所以立委選區十年不變的法律規定，行政區劃要搭配選區來做一個考量，當然行政區與選區也不是一定不可切割的，但會有席次分配的問題，所以再結合議員選區的概念來劃分行政區是可行的。另一個生活圈（Q1-3）的概念也是很重要的，因為這裏面含括了歷史（Q1-4）、文化（Q1-5）、交通（Q1-6）、經濟（Q1-7）、習慣（Q1-8）這五個主要的因素，所以生活圈的概念很重要，尤其現在朱立倫市長要推三環三線，未來新北市形成一個綿密的交通網，這就更將整體的生活空間或稱為

生命空間考慮在一起。所以我剛所說的概念是不必拘泥於立委選區。那雙和地區一定是要分為中和區及永和區，但二區有一點不平衡，這就又可以立委選區的劃分方式做考量，把一部分接近中和的里併入永和區，讓它成為二個人口數較平均的行政區，我覺得這樣的劃分方式，市議員不見得會反對。像我所接觸的淡水區，當地的議員就淡水、八里、三芝、石門這四個區合併都很有共識，更何況淡江大橋將連貫淡水與八里區，而且兩邊的渡輪天天通行，生活關係太密切了，不會有淡水河為界的問題。所以我認為行政區劃要考量立委、議員選區外，生活圈的概念是很重要的。所以我們在進行行政區重整時，市政府要有一個公開區劃時的大原則，如果沒有一個大原則，會造成舉棋不定，左右為難。那像新店已將近 30 萬人口，本身已可獨立成一區，那深坑、石碇、坪林、烏來則可能要另外成立一個區，所以劃分到最後可能還是有一些特別的考量。但烏來區要不要成為一個原住民自治區，則應配合中央法律通過後來進行。

Q2、行政區合併會涉及到區公所合併的問題，您認為基層行政人員的接受度如何？又應該以那一個區為主要呢？

這是一個領導統御的問題，新北市政府一定要去做一個選擇，但以淡水區合併來說，未來行政中心一定會設在淡水，一方面是因為它的人口數最多，另一方面在古代它整個區就是屬於淡水廳，因此只是回歸到古代的區劃方式，有歷史軌跡可尋，所以如果八里、石門及三芝合併後，主要行政區在淡水的話，其它區不會有意見。石門、三芝也可以選擇和萬里、金山併，但它們不願意，因為從區域發展的角度來看，如果它們去和金山、萬里合併，它們會得自己變成邊陲地帶，而且三芝、石門、金山、萬里人口數全部加起來還是太少，而金山、萬里勢必會被迫要去和汐止併，如此一來，三芝、石門什麼還要去和就不會金山、萬里併。所以石門、三芝一定要和淡水併，而且我現在也在爭取輕軌運要從淡海新市鎮延伸到聖約翰、淺水灣，所以如果未來交通動線更方便了，則更有合併的理由了。

Q3、您提到金山、萬里要和汐止併，請問是基於那些因素考量？因之前據了解金山、萬里地區有核能補助，擔心資源被稀釋？

但其實就算金山、萬里、石門、三芝合併，人口數加起來要才 7 萬人，還是不夠，金山、萬里地區也不應該去拘泥於核能特定區的補助，那是有限的，但未來的區域發展是無限可能，而且它們和現在的汐止已有目前北二高連接、整個路網也是相通的，比較有遠見的話應該是要以區域整體發展（Q3-1）為考量，不必拘泥於核能補助的問題。

Q4、行政區整併後，可能會涉及區公所減併，對於民眾的洽公便利性勢必造成影響，請問您的看法為何？

造成民眾洽公不便是必然的現象，問題是未來在整個區政的組織中有沒有設分支機構，讓服務市民的工作不會打折扣（B2-Q4-1），但是區公所整併的工作是勢必要進行，才有利於區塊發展。因為臺灣在走全球競爭的趨勢時，進行行政區整併就是在形成戰略價值的核心，大家把人口累積、資源累積，才能提升競爭力（B2-Q4-2）。因為原來馬總統在主張將臺北市、臺北縣整併為一個人口數 600 萬人以上的大臺北都會，才能和國際都會級的城市例如北京、上海、香港等並駕齊驅，但後來變成了五都的情況，臺北市和新北市變成雙子星的概念也是可以的。所以既然新北市已經是一個都會了，為了提升都會區的行政效能，還是應該要進行整併，否則和以前的情形就一樣了，現在 29 個區的人口數、面積差別那麼大，政令又如何能一貫性的達成，所以行政區的整併確有其必要性。

Q5、整併以後的行政區名要如何命名？

行政區命名我覺得是要由下而上的，要能尊重民意，還有歷史文化的因素也是一個理由，大不了就用公投。但像永和、土城等就不會有問題，因為它們可以用原來的名字，但板橋分為二個區，是要用板西區及板東區嗎？這都可以尊重民意的決定。而且未來增加一個區公所是理所當然的，而且它本來的人口數就已經達到二個區的人口數了，如果不進行分區的話則人口數的規模實在太大了。

Q6、您覺得一個行政區為 20 萬 30 萬人口規模的理由為何？

我覺得它是一個取一個中型都會區的概念，就以嘉義市、新竹市及基隆市的人口來講都是在這個人口數級距的範圍，這是以一個臺灣現行都會型城市區域人口數的均數。像當時在規劃淡海新市鎮時，就以設定未來淡水地區發展的人口數是 20 萬到 30 萬的人口。

Q7、目前因為行政區劃法草案尚未完成立法程序，您認為新北市政府現階段可以有那些相關配套的工作？

我認為現階段要先去累積基層的共識，因為整併要以中央法令為依據，但要先凝聚地方上的共識，要經過討論後，才能知道地方的意見是什麼。而且有一個前提是立委選區十年不變的前提，這已經不是行政區劃要去如何整併的問題了，需是在選罷法就已經明定了。所以要去因應立委的選區及市議員選區去做一個折衷，再去加入生活圈的概念。

Q8、據了解現行行政區劃法草案的爭點在於由上而下，或是由下而上的概念，請問您的看法為何？

這不是一個概念的問題，而是現在新北市政府在做法上應該要有一個由下而上的徵求民意的作法，而不是由上而下的直接去做一個整併。但是最後還是要由新北市政府去做一個定奪及決策 (B2-Q8-1)，新北市政府要先做一個大策略，要有一個大框架、大思維，再去做一個最後的定奪。新北市政府對於新北市的區劃要先以「心中無區」的概念去提出您的劃分原則，讓民眾去討論，不要先把行政區都規劃好，讓它能夠自由移動，才能再重新凝聚共識 (B2-Q8-2)，但行政區劃還是會有一些政治的考量 (B2-Q8-3)。所以新北市政府應該以先開放框架的概念去自由討論。但就我所在的淡水、石門、三芝及八里的合併，我已掌握基層地方的共識，里長、代表、議員及我立委都支持，原來的淡水鎮長及八里鄉長都贊成，所以這四個區的合併是沒有問題的。但以五股區來說，它有一部分靠近八里、一部分靠近蘆洲，又一部分靠近泰山，如果五股地區再行政區整併未能凝聚地方共識的話，以它的生活圈概念，則可能會被拆散，但我認為儘量不要去將原有的行政區拆散，儘量去做整塊的移動，

所以我認為五股、泰山及林口是可以做合併。



受訪者： C1

地點：捷運善導寺店出口林森北路麥當勞店

日期：2011/1/24

時間：17：00—18：00

Q1、您認為新北市如果要進行行政區劃整併，您認為需要考量的因素有那些？理由為何？

按照行政區劃草案所規定行政區劃所考慮的因素有 14 項，但重點不在是那 14 項因素，而是這 14 個因素它的 prioritise (優先順序) 為何？理論上可以建構的，但實際上在操作時，很難去掌握它的權重，我們也曾進行相關的研究試圖要將它的權重分析出來，以財政因素來說，像中南部行政區劃合併例子來說，較有錢的要與較沒有錢的行政區合併，此時財政因素的考量，可能是第一優先。但換算到新北市來，可能是行政區名稱的問題較大，以八淡芝 (八里、淡水、三芝) 來說，因為目前是一個立委選區 (Q1-1) 果合併後，它的名稱是要稱淡水區、三芝區，還是要叫八淡芝、還是淡八芝呢？這是一個問題。第二個問題是它的行政中心要擺那裏？理論上來說可以設第一行政中心和第二行政中心，但實務上是很難的，以台南市來說，縣市合併後，現在是一、二行政中心，但是那些科留在第一行政中心、那些科留在第二行政中心，就吵起來了？還有科長要擺在那裏呢？所以新北市行政區整併後，行政區名稱以及行政中心到底在那裏，都是一個問題點。所以行政區劃重點不是要考慮那些因素，重點是那些因素的 prioritise 為何？那如何做到好的排序，有兩種方法，一種是像您用深度訪談方法，去收集意見加以歸納，雖然是有點主觀，可是透過專家的再度確認，去找出它的排序。另一種是透過問卷調查，但問卷調查曠日廢時，調查的結果可能還有問題，因為新北市各行政區的問題不一樣。以烏來為例，它關心的原住民的問題 (Q1-2)，跟其他區所關心的行政區名稱不一樣；又跟縣市合併的行政區所關心的財政問題又不一樣。又某些行政區所關心的是生活圈 (Q1-3) 的問題，例如像貢寮沿海一帶關心的生活圈問題，而板橋區明明是一個生活圈，但又有人口數過多的問題，它是否要因為人口數而劃分為兩個行政區，很難有共識。所以每個行政區劃分考慮的因素排序不同，問題是那一個考慮因素要排第一，都是沒有固定的，這是第一個層次的問題。

第二個層次問題為學理上的因素為一個理想版本，理想版本容易以人口數、面積來做一個公式，找到一個合理的均數試算，譬如 20 萬到 30 萬人為一區，也要保留行政區的完整性，所以兩、三個行政區合併以此做為一個原則，這是一個理想主義的模式。第二種模式是以現有的行政建制做考量，舉例來說，現有警察分局的轄區 (Q1-4)，大約係以 20 到 30 萬人為劃分標準，它可以解決板橋區劃分的問題因為板橋現分為板橋分局和海山分局，但是新莊、泰山和林口現為新莊分局，但是現在已有人口數太多的問題，除非有新莊第二分局的規劃出來。第二種考量是以立法委員選區來做考量，立委選區目前有 27 萬上下做劃分標準，但大體可符合劃分標準。市議員選區 (Q1-5) 以及地政事務所管轄 (Q1-6) 也是一樣，但還是有一些要特別考慮的個別因素，何如市議員新莊選區又太大，而板橋地所管轄又太大了。

就前面所說的理論與實務上的考量，我們試著以 x、y 斜線來做一個交集，最近的是立委選區及警察分局的劃分方式是最接近的，至於行政區劃的因素，我想在行政區劃草案及各種文獻是可以參考到的。

Q2、曾經在報紙報導看過板橋區長接受訪問，表示如果要將板橋劃為兩個行政區，板橋區民未必會接受，請問您的看法為何？

這又與生活圈因素相關，就以板橋浮洲地區為例，其地理位置是較接近樹林地區的，但是如果要將浮洲地區劃為樹林區，則該地區居民不接受的原因可能是房價會受到影響，如該地區劃為板橋區，房價會高於樹林工業區，所以在劃分時，就會受到個人利益考量及民意的壓力，會產生行政區劃時的困難。又以桃園龜山地區為例，有一塊地區叫新莊迴龍地區，它的電話區域是 02 的開頭的，也不是 03 開頭，但它所屬的警察分局是龜山分局，在住在那裏的人都稱那地區是新莊迴龍地區，其實迴龍地區三分之一以上是在龜山、三分之一不到是在樹林，又有三分之一不到是新莊丹鳳地區，但如果要迴龍地區劃為新北市，則龜山鄉一定反對，而迴龍人又會很高興回到新北市，這會產生一個兩難。還有一個例子是林口和龜山也是有這種情形，形成一個大林口地區生活圈，理論上林口長庚一帶是屬龜山鄉轄區，但以生活圈來說，似乎應該劃為林口區，但龜山鄉人未必會同意，進而產生了生活圈的人贊

成，而非利益圈的人反對的這種現象。

Q3、但目前新北市與桃園縣以目前趨勢的發展，應不致於再走向兩個合併，應不致產生新北市內行政區還要與其他縣市的行政區合併的考慮？請問您的看法為何？

縱使目前不致如此發展，但單單就新北市內行政區劃分，就會有類似的問題，以往內政部也曾考量過新北市鶯歌地區是否要與桃園縣合併，因為他們也有很密切的生活圈關係，故單以生活圈來做一個論述，是會受到很大的質疑，故新北市與外圍的其他縣市行政區的生活圈關係，也可以做為你論文的研究發現。

單就新北市來說，以八里區來說，也屬於淡水，但也是屬於五股，以歷史的及生活圈的觀點看好像與淡水區的淵源較深，但又以現在的交通發展（Q3-1）的論點，八里與五股間已有快速道路連接，所以八里區本身已有轉變，到底應與那個行政區合併，似乎也有爭議。

再以新莊後半段扣除都會區之外和五股、泰山及林口為例，如果合併後，那行政區的名稱到底要如何稱呼，會有爭議，行政中心也會有爭議。

Q4、請問您對於新北市新任首長，就新北市行政區重整的政策建議為何？

我認為他要關心的面向是地方制度法和行政區劃法的配套問題，因為行政區劃法第7條、第7-1條及第7-3條明定，只要行政區劃法一過，行政區馬上就要做一個重劃，可是行政區劃法通過是一個程序上的問題，但會牽動到實體上的問題，因為有些政治的考量（Q4-1），法條只有一、二條，但實體卻是相當複雜，包括辦公室的整併及人員的移撥，以及各區公所的人力等等後續問題（C1-Q4-1），所以新北市首長要能預見未來，並隨時注意立法的進度，也要汲取其他地方改制的經驗，做好妥善規劃。還有一個經驗也可以參考，就是臺北市從原有16個行政區整併為12個行政區的經驗。雖然那個經驗是在二十年前了，但新北市長還是要把它找回來參考。還有一個是要考量新北市的特殊性，也就是五顆引擎及十大生活圈，五顆引擎就是

五個重要的縣轄市，例如三蘆、板橋、土城、雙和及新莊等，十大生活圈例如大瑞芳區及北海岸區等等。因此就行政區劃來看，市府團隊要特別注意兩個局處的問題，一個是民政局，一個是研考會，因為要做整併的話，在業務上有很重要的關聯需做一鏈結。

Q5、請問您認為新北市首長是否應該要那一個階段提出一個行政區整併的藍圖？

應該要在現階段就要拋出風向球，因為議題可能還要亂四年，新北市在改制前歷經一個準直轄市的階段，可是行政區域整併問題會比原來準直轄市更複雜，因為關鍵就在阻力的問題。

Q6、請問您認為進行政區整併時，最大的阻力及衝擊為何？

最大的阻力是在中央修法上的阻力，中央的阻力來自於立法院，還有立法委員的樁腳們也就是市議員及里長的反彈，因為會跟未來里鄰的整併問題牽連在一起，因為改制後里鄰整併及門牌的調整，本來在現階段就應該有動作了，只是行政區劃法草案未立法完成。另外回到新北市行政區調整問題上，最大的障礙就是未來公聽會辦不完，因為行政區域的調整要能獲得居民的認同，計畫草案提出來後要提公聽會聽證，但依照行政程序法的規定，聽證及公聽會如沒有達到共識要繼續聽證，但聽證要達到多少次，行政程序法均未規定，就會拖延到，形成一個以拖待變的阻力，就像蘇花公路、蘇花高、蘇花改的例子一樣。阻力分為法令結構的障礙、既得利益者的反彈、地方居民認同及選區利益等等太多太多了。

還有一種阻力是內部顧客的阻力，例如員工員額編制整併，阻力包括了中央、內部顧客及外部顧客阻力等，內部顧客阻力以公務人員有服務的義務角度來說看似簡單，但涉及到人員的移撥、銓敘審定及編制表等問題，都比原先預測的來得複雜許多。以區公所為例，原來三個區公所變成一個區公所，那原來的政風人員、科室主管要擺那裏，有沒有這麼多的職缺去安排他們，要降調為科員，也要有職缺可以擺，少了主管加給，也可以打行政訴訟，甚至會有關說及關切等情形，這些藝術有

背後角力的問題，在法令結構部分就有很多的配套法制問題要去解決（C1-Q6-1），例如區公所組織規程及編制表等修訂問題，也有機關整併過程中，公務人員人心惶惶的問題，內部顧客會有反彈要處理。

Q7、以新北市行政區劃分有生活圈及選區劃分等不同調的問題，您認為現階段需要透過什麼樣的作為，去達到行政區整併的目標？

也只能先放風向球，因為行政區劃法草案不管如何一定要通過，就算不通過，新北市 29 個行政區運作久了，也一定會考慮進行整併，因 29 個行政區 4 年過渡期一旦過了之後，那些原來是鄉鎮市長改任區長的卸任，就要派任具有公務員資格的常任文官當區長，如果沒有再這 4 年內完成整併，再過下一個 4 年，時間一久了，29 個文官區長要怎麼裁減，到時候要再進行整併，則困難度更高了。

Q8、您認為在現階段如果在 29 個行政區機關首長有出缺了，是否要有一些前瞻的人事安排與規劃呢？

現階段一定要有 4 年的運作，同時搭配風向球 4 年運作才可以有一個較恰當的安排，才能打開疏洪道，大行政區及小行政區機關要配合修正組織規程，就像當時省政府精簡後，改成現行中部辦公室的經驗一樣，透過修法、減少主管及人事代理的安排。另外行政區劃還是要再透過宣導，把較沒爭議的行政區劃方式，像瑞芳、雙溪、平溪及貢寮等區它們生活圈、選區等較一致，透過行政宣導等運作慢慢形成共識去習慣它，另外還要再一些加上一些誘因，告訴區民配合改制後的福利措施等。

Q9、就以瑞芳、雙溪、平溪及貢寮為例，此一區域有人口過少，但幅員遼闊的特性，您認為如何處理？

20 萬至 30 萬人口數只是一個原則，還要配合分局，因新北市比較特別的是 390 萬人，部分地區降低其人口數標準也是一個考量，像新北市警察分局轄區也有以 15 萬人為一區的。新北市人口都集中在都會化地區，以較都會化地區（Q9-1）是一個人口數較多的行政區是正常，例如以板橋地區來說雖然有二個警察分局，因為它的

土地面積實在太小了，好像也沒有分為二個區的必要。像中、永和地區我也不贊成它再合併起來，但板橋地區如果以警察分局的劃分方式，再劃為二個行政區似乎也是可行。總之，新北市行政區的特性是相差太懸殊，20 萬至 30 萬人是一個基本因素，也許在別的地方可以放寬為加減 50%，甚至是要加減 200% 都有可能，在新北市可能要有其它特殊因素的考量 (C1-Q9-1)。又以平溪為例，其實他們是一個部落一個部落分開的，像十分、菁桐、平溪等，因為鐵路的關係，它的生活圈其實是和基隆、台北為一個生活圈，只有在選舉時，才是同一個選區。

Q10、您認為區政諮詢委員就其在地方制度法的定位，是否能在行政區劃的工作上發揮功能？

區政諮詢委員只是在改制後轉型期間為了減少反彈的一個力道，委員會的召開要由區長決定，一年至少召開一次，機要出身的區長如果夠聰明的話應該要多召開，畢竟它是一股民間的力量。當時在新北市市長競選期間，蔡英文在政策白皮書上其實有提出十大生活圈，它可以是一個參考的，但可能不會只有 10 區，以人口數來說，再加上烏來區為原住民自治區，至少應有 13 到 16 個區。如果硬生生的要壓到 10 個或 12 個，我想是較不妥，就像中央部會組織精簡工作也是一樣。總之現階段可要逐步的要讓共識形成，所以我建議新北市政府的市政會報要能結合各局處，例如城鄉局、研考會等機關配合，朝向行政區劃的共識及形成一個框架。像瑞芳區、貢寮區、平溪區及雙溪區劃為一區，比較沒爭議，金山區和萬里區也早就是一個生命共同體了，如果要再和汐止區併，就要趕快將它框起來，但汐止區假以時日有可能可獨立為一區，因它具有發展性。意識形態要儘速讓它形成，在市政建設時，就要冠上一個大行政區的抬頭，做為對外宣傳的名稱。以籃球術語來講，可以採用所謂的區域聯防，就是策略聯盟，相互行政協助；以行政術語來說就叫做部門化，來達成新北市行政區劃的目標。

Q1、請問新北市如要進行行政區劃整併，您認為需要考量因素有那些？理由為何？

依行政區劃法草案規定行政區劃要者考量的原則有 14 項，但新北市 29 個鄉鎮市改制成 29 個行政區，要進行整併不管根據其中那些原則，要如何考慮地方民意由下而上，當然草案裏面也提到要考量地方民意 (Q1-1)，要如何操作現在還不知道，但從直轄市政府的觀點來看，它一定是要能夠掌控得到，以免出現像以前縣市長指揮不動鄉鎮市長的情形，我相信現在的市長也不容許有這樣的情況發生。以淡水到石門隔了一個三芝，假如是北海岸地區要合併，淡水是原來的鎮，要把三芝併進來，以淡水為中心，但三芝的人也許認為他的生活圈是屬於金山、萬里，它不願意併進去，但市政府又想要把它們合併，這時候就產生衝突。所以有一種比較節省行政成本的方式，就是我們先考慮原來是市級改制成的區的這個層級，例如板橋、土城、新莊等 10 個原來的縣轄市，再去考慮鎮的層級，最後再去考慮鄉的層級，我們先幫「市」先去確定了它的人口數，它的規模可能就是已經是到達 20 萬到 30 萬人的原則了，但也不可完全是以這樣的人口級距來做劃分，因新北市現況已不可能做到 (C2-Q1-1)。以三重、或中、永和或新店來說，如果它們的生活圈已經是形成難以改變的，又或是板橋已經人口太多，把它和土城合併再切為三，但我們都先考慮市的層級，再考量把鄉合併，將它包圍在市週邊。然後再考量把鎮當做中心把它臨近的鄉來做合併，以瑞芳來說，當然它和汐止市生活圈不是那麼近的時候，那我們就考慮以瑞芳為核心，將貢寮、平溪及雙溪併入。這種方案就是在主觀上就已經把人口數 (Q1-2) 做為一個區劃的重心，但為何我一直提到考量它週邊的鄉，就是以生活圈 (Q1-3) 為考量因素了。但如果像這樣由上而下把生活圈的觀念納入，則又符合其地理位置 (Q1-4) 的考量因素了。但同樣是區，改製成為直轄市後，就要去牽就原有區劃的方式。

Q2、在行政區整併時，政治效應難以掌握，市政府的區劃方案必需經市議會同意，

而這必然會有不同的反對聲浪，如何去減少這樣的阻力與衝擊？

我們做區域整併可能會影響到議員的選區，以及選區應選議員名額，即使議員的名額總數不改，但是選區議員的應選名額一定會有所改變，不管怎麼劃，地方議員絕對會有不同的意見，這要去做一個政治妥協（C2-Q2-1）。但其實在行政區劃時我們可以不要去討論到選舉區，等區劃好了再去用這樣的方案去和議員協商，不要讓人覺得是為了某一個政黨選舉做考量，等政府方案規劃好了以後，還是要透過民意調查、公聽會等去讓市民瞭解，讓民眾去支持。但是民眾想的可能和市政府想的是不一樣，市政府想得是如何去控制我的派出機關、組織改造，但民眾想的是政府所提供服務的便利性和服務的品質（C2-Q2-2）。舉例來說，以瑞芳為中心，合併貢寮、平溪、雙溪等區，當雙溪、平溪或貢寮的人要去一趟區公所，可能要一個半小時，但民眾覺得原來的服務不能有折扣，對他來講不是在他的身分改變，因為他的認同為是沒有改變的，他認同的是原來的鄉公所很近很方便去洽公，你們變直轄市了但服務更糟，這是他無法接受的，現在還感受不到是因為原來的鄉公所改成區公所而已，因為真正的認同還存在沒有改變，但萬一整併後，這些問題可能就浮現了。但要如何去說服民眾，民眾的衝擊我要辦一個健保要跑到那麼遠了，接著是戶政事務所跟著搬家，辦個身分證要跑那麼遠，而且不是每個人都會用網路申報啊！民眾不會在意市長要牢牢掌控我的派出機關，但民眾考慮您的服務項目有沒有改變、服務品質有沒有提高，服務方便性，以及原有的福利還有沒有。當然還有來自於民意代表的壓力，但我們還可以說服議員的是選區會跳過啊，但議員還是會幫他們的選民來反映行政區劃問題，他們還會有來自於地方派系的壓力，整併之後派系勢力勢必會再重組。

Q3、請問您對於新北市新任首長，就新北市行政區重整的政策建議為何？

當我們由上而下再考量人口數、生活圈等問題，同時要能取得由下而上的民意支持（C2-Q3-1），就要拿出牛肉來支持，至少要告訴他請他放心，他的服務和品質不會改變，而且最好是有更好的拿出來。有些窮鄉僻壤目前可能有些回饋金，但他們不希望與其他都會型的區合併後被瓜分，因此也不會希望和它們合併。所以我們

考慮到由下而上這種比較草根性的意見的時候，一定先想到原有得還有沒有，最好還有增加。所以，在整併時如果能提供物質上的福利時，那樣支持度可能更高了。要用什麼方法說服民意，就要站在它的角度去思考了。所以即便是政府已經考量好行政區劃的方案了，一定要提出讓民眾覺得是以民眾福利為思考角度的說帖，例如服務項目、福利及學區等，不要讓民眾覺得完全政府是以人口數、或某些特定利益而要將行政區做整併的。

Q4、請問您認為現階段在行政區劃法草案尚未通過前，有那些措施是現階段值得去推動的？

我覺得不管法律推動的進度為何，區的整併是勢在必行，可以在市政府底下去成立一個行政區劃的推動委員會，但委員會人不要太多，但代表性要夠，可以有公部門的代表、地方意見領袖、也許是村里長、區政諮詢委員、都市規劃、地方財政、公共行政的專家學者等，但絕對不要變成大鍋炒，不是要 29 個區都有代表。可由市長擔任委員會召集人，由民政局局長擔任總幹事，這個委員會可以辦理經常性的民意調查，依據調查結果定期的開會討論。也可以去參考臺北市 56 年的行政區整併的經驗，還有之後臺北市的區 16 個區調整 12 個區的經驗，這樣可以提出一些方案，最好能有一個預定期程，如果預估行政區劃法草案通過的 2 到 3 年內完成，那就用倒推法，在法案通過後 1 年內完成所有的民調，再做歸納和分析，完成一個藍圖，第 2 年我就要到各區去做公聽會、說明會，彙整各方的意見，帶回委員會做討論修正後，再進行第 2 次的說明會，所以可以花 1 年的時間去結合地方基層的意見（C2-Q4-1），到了第 3 年我就要提到議會去做討論，大概也不可能一個會期就完成了，就用 1 年的時間去完成地方立法程序。當然也可以不用那麼麻煩，政府一次劃定就去執行，但總缺乏了民意的基礎。但我們在做規劃時可以透過區政諮詢委員、里長等機制去推動，變成一個形式規劃是由上而下，但實質上是由下而上的推動方式去做。像是透過里鄰工作會報、里鄰通報機制、里民大會等去收集民意，善用現有的系統，其實是並行不悖的（C2-Q4-2）。又像區政諮詢委員，其實地方制度法已賦予他們法定權責，可以在現階段好好去運用的，畢竟他們在意見表達時，會去瞭解里長的聲音，畢竟也有些是他們過去選舉時的樁腳。

受訪者： D1

地點：新店市公所諮詢室

日期：2011/1/19

時間：10：00—11：00

Q1、請問您是否贊成新北市現有 29 個行政區應進行整併？

既然已經升格了，廢除了原有的地方自治，就應該要合併，否則升格意義是什麼？新北市應該向前走 (D1-Q1-1)，像新店、烏來、坪林、石碇、深坑可合併為大文山區。

Q2、為何會認為是這五個行政區合併？理由為何？

本來就是大文山區，像景美、文山本來是屬於新店，但如果現在又要從臺北市劃回來，絕對會反對，但烏來、坪林、石碇、深坑如要併進來，他們會願意接受，因為新店的帶動，可能他們房價、地價都會漲上來，因為新店是核心，且交通也不是問題了。以我們家族在地已經生活二百年，在過去擔任民代時，也經常與在地居民溝通，很了解地方的想法。所以這次行政區劃一定要一次劃定位，且給市民的藍圖要很明確，也趁現在還很亂的時候，一次劃定位 (D1-Q2-1)，如果沒有劃定位，以後要再溝通就不用談了，行政區劃要以長遠為目標至少是 50 年以後的目標。里的部分以臺北市來說是 3,000 人為一里的原則，現在的里也太小了，應該要進行合併。現在里長有些在山區，人口數較少，有些則是人口數很多但是分配給土的經費卻是一個標準，實在不公平。而且市長轉為區長，實在很難做，因為以前參加選舉時有人情壓力，現在市政府統一分配首長特支費光紅、白帖都不夠了，現在區長不敢開支票，難免有些民眾會抱怨。

Q3、因烏來有原住民自治區的問題，要如何進行行政區合併？

我就是住在烏來山區附近的居民，當地的一般民眾與原住民各占一半，而一般民眾的一半確是住在外地的，因為當地有水源回饋金，設籍在當地的每個人都可領到回饋金，所以投票時可看出，原住民投的票通常比較有固定對象，但另外一些住

在外地的票就很混亂了，如果要劃烏來為原住民自治區（Q3-1），應該要以現有戶籍在烏來的人來劃，而不是以原住民身分來劃，才方便管理。但坪林、深坑及石碇與新店劃為大文山區就比較沒有問題。

Q4、重劃後的行政區如何命名？

應該用大文山區，因為用新店的名稱，不見得其他行政區會接受，而且用大文山區有把餅做大的意思。

Q5、您認為新店、坪林、深坑、石碇、烏來可合併為大文山區，但是否會有行政區太大的顧慮？土地是否太廣？

既然已經升格了，就應該朝這個方向去做，但升格後，市政府把權利收回，對於地方不見得是好的，例如以往路燈換了，我只要打個電話給公所，公所就會派人處理，但現在公所卻說要二、三個禮拜，原因就在於以往公所有自己的財源，可以自主處理，但現在公所會用預算未通過或其他處理中來搪塞。所以升格後應該相關預算及行政區劃要一次到位。

Q6、以新北市板橋區來說，目前人口數已達 55 萬人，請問您認為如果比照立委選區劃分方式，將其行政區部分的里劃為其他行政區，居民的接受程度如何？

我認為立委選區的劃分方式是不恰當的，會造成居民分不清自己是屬於那個行政區的人，市議員與立委的劃分方式不一致，會讓居民產生混亂，我認為臺灣的政治都以個人利益為前提，才會產生現在的亂象，真正以國家利益為前提的不多（D1-Q6-1）。

Q7、現在輿論及學界對於行政區劃分方式，有提出以警勤區分局轄區劃分方式及地政事務所管轄區劃分方式，您認為那種劃分方式最好？

因我本身為新店分局義警中隊中隊長，如果以不複雜，又不要去動到機關來說，

就跟著警察分局的管轄區 (Q7-1) 來做為劃分，將新北市劃為 16 區，因為警察分局能做得到的，區公所應該也要能做得到。地政是比較硬梆梆的東西，但警勤區是比較靈活的。但我認為還有一個里合併劃分的問題，可規劃為 3,500 至 5,000 人為一里，一次將它劃定，行政機關只要在做里的劃分時要對外有一個很明確的說詞，只要能廣納意見，又能說的清楚，應該沒問題 (D1-Q7-1)。

Q8、以板橋區及中和區為例，分別劃為兩個警察分局，是否也要劃為兩個行政區？

我覺得就將它劃為兩個行政區，因為事實上警察分局的轄區，雖以勤務多寡來分，但是在轄區的地理來看，還是一塊完整的行政區，不會有轄區地理分散的情況。而且居民已經習慣了這樣的方式，朝這個方向去規劃應該是可以的，以新北市的警勤區現在為 16 個區，是很好的劃分方式。



受訪者： D2

地點：淡水區

日期：2011/1/21

時間：13：00—13：30

Q1、請問您是否贊成新北市行政區劃進行整併？理由為何？

贊成，因為可以提高行政效率。

Q2、請問您希望您所在的行政區與那些行政區合併？

淡水區就以淡水河為界合併三芝、石門及八里等北海岸地區，因為長久以來議員選區劃分（Q2-1）也是同一選區，而且稅捐處及地政事務所的轄區也是以這四個區為管轄，只有警勤區八里是劃分給蘆洲、石門是分給金山。但日治時代到我所能知道的淡水區，都是這四鄉鎮合在一起的。

Q3、如果行政區合併，是否會影響洽公的便利性？

因為新北市的幅員實在太廣了，要到公所辦個事情，跑得太遠也不方便，基於便民的原則，應可將原來各區的區公所改為服務處（D2-Q3-1），一樣很方便，現況也不致於改變太大。但在升格後民眾好像還沒感到什麼好處，以前路燈壞了里長可以直接請公所協助處理，但現在公所會說還要等市政府的經費，反而覺得沒有更方便，所以不管行政區如何劃分，不管是參考民意（Q3-1）、歷史背景（Q3-2）或人口數（Q3-3），總之事權要能合一，行政區內的戶政、地政、警察分局、清潔隊、消防等各個行政機關權責劃分經常會讓民眾覺得各管各的，沒有達到協調合作使行政效率提升，所以區長要能擔負起區內各行政機關及事務的協調聯繫的工作，才能提升行政效率。

Q4、請問您是否贊成新北市行政區整併時，現有的行政區可而要分割後再併入其他行政區的作法？

凡事只要以方便多數民眾利益為前提，如有需要當然可以。

Q5、您認為以板橋區為例，其人口數已達到 55 萬人，如要進行行政區重劃，是否要一分為二呢？

我認為如人口數多還是以分設服務處來為民服務，例如在東西南北向各有服務據點，儘量不要將它分割，這樣只是擾民，要先考慮為民服務。至於要不要分二個行政區，應該要聽民眾的意見，政府可以先拋出議題，廣納建言，但政府要先有構想提出來，讓民眾去討論（D2-Q5-1）。



受訪者： D3

地點：三重區五順里里辦公處

日期：2011/3/16

時間：09：00—10：00

Q1、請問新北市 29 個行政區於行政區劃法草案通過後，要以 20 萬到 30 萬的人口數為原則進行行政區的整併，請問里長對新北市行政區整併的看法為何？

第一個我是蠻贊同合併的，因為對於走向一個未來新的都市會更好，但是應該不是只著重人口數來做行政區域的整併，應該要著重它的差異性，而且要由下而上。像以烏來山區的話如果與其他行政區合併，人口雖然增加，但是土地面積大，但資源會不會運用到市民身上，會不會對於特殊族群（Q1-1）能不能適應得好，這應該是整併會市民會關切的（D3-Q1-1）。再以較都市化的行政區為例，如三重區、蘆洲區進行整併的話是比較可行的，但現在「區」老實講已經走向虛級化了，「區」對於市民來講意義已經不大了，會衝擊到各區下面的是市民的適應性及生活習性等。

Q2、有關您提到的區對於市民的意義不大，可否再進一步說明？

因為原先各鄉鎮市長的作風可各自不同，但是現在打破了這個藩籬以後，區長只是一個市政府的派出機關，各區的施政都相同，新北市的資源要平均分到每個區，大家資源都相同（D3-Q2-1），所以就算把三重一部分的里劃給蘆洲，對於市民來說意義都相同，訴求的是市政府整體的服務效率，其實比較重要（D3-Q2-2），要反而是里的合併，因為新北市大小里差別太大，但是每個里的基層建設經費相同，在相同的經費下卻因為里的差異大反而有資源分配不均的情形。至於行政區的劃分，則可以和選區的劃分是分開的，但是把三重 16 個里劃給蘆洲是可以的，如果這樣里民洽公可以更方便（Q2-1），那也很好。但如果是偏遠的區，在劃分之後，造成到區公所辦事情更不方便的話，則民眾不太能接受，所以應該將這些特殊因素考量一下，就像瑞芳、平溪、雙溪和貢寮這個區如果真的要 20 到 30 萬人為一區，那可能把金山、萬里或整個北海岸地區納進來都達不到了。所以對民眾來講如果重新劃分後到另一個區公所洽公是更方便的，則也只是換個區公所而已，其他並沒有什麼改變，但它反而更方便了。

Q3、如果行政區重劃後，對於原在地居民是否會有地緣情感而有所反彈呢？例如原來是三重人變成蘆洲人？

當然是有的，但我想比例不高，以臺北市來說，他會說我住臺北市，比較不會去說住在那個區，同樣未來新北市的人也會說我住新北市，所以住在這個地方只是一個名稱，但只要在配套上讓他認為這樣的劃分對他來說更方便（D3-Q3-1），向剛才里民就是因為到市區辦事情不方便，會來找我幫忙，但反而我們這邊到蘆洲是比較近的。像我們三重有 16 個里在立委選區來講是屬於蘆洲區，但我這裡剛好在三重與蘆洲的交界，雖然行政區是屬於三重區，但其實離蘆洲是比較近的（D3-Q3-2）。最近三重區公所來文要將我們三重原來劃為東、西、南、北、中區的里長聯誼會做一個調整，把原來屬於東區的六個里撥到中區去，但我們覺得沒有什麼意義，里民也不知道自己是那個區，但也是因為目前已經沒有市民代表選舉了，原來分區會影響到代表會席次分配，但因現在沒有代表了，趁這個機會把它做一個較平均的分配，並不會有什麼影響，只是重新分配罷了（D3-Q3-3）。而區公所的資源都是由市政府統一分配，區公所的需求只有向上呈報，沒有其它的來源了。

Q4、請問里長對於新北市行政區整併後，其行政中心的設置有何意見？

如果是勢在必行的劃分方式，我認為在遍遠地區可以設置分所的方式，只要是跟民眾有關係的像是社政、民政及清潔等方面，一定要以便利性為主，但像是建設課、秘書室這些和民眾沒有直接相關的，只要在一個行政中心就好，課室人員只要 2 至 3 個就好，而且公務人員也可就近上班，著眼點在於民眾洽公的便利性，只要把民眾的一個小事情當做一個大事情處理，很多事情都 OK 的話，我想衝擊和阻力都不是問題（D3-Q4-1），其它對於里民一點影響都沒有。

Q5、對於行政區整併後行政區的命名，要以什麼方式為考量及形成？

其實形成很多的地方自治事情，都是應該由下而上的，在地名的稱呼也是一樣，未來可以透過民意調查及投票的方式來進行命名，或用舊有鄉鎮地名來命名，要有

一些備案，讓民眾來票選。

Q6、新北市行政區的區劃方式，在學界及媒體的報導，曾提出以警察分局轄區、地政事務所轄區、議員選區或立法委員選區的劃分方式來進行區劃，請問里長對這方面的看法為何？

其實當時立法委員單一選區兩票制，將選區劃分以 30 萬人為基礎來劃分，理論上與現在要進行行政區劃的人口數似乎相當，但那樣的選區劃分是在很倉促的情況下所形成的，而且立委和民眾往往關係不是那麼密切。況且有很多立委對於這樣的選區劃分方式認為不合理，有再調整的必要。所以我覺得和民眾比較相關的還是市議員為主，因為現在也沒有鄉鎮市長或市民代表了，民眾與市政府之間的關係又更密切了，議員要做選民服務，所以我個人認為還是以市議員選區（Q6-1）為主要考量最貼切。就拿三重和蘆洲來說，市議員是同一選區的，未來如果要進行行政區的整併，最好還是以這兩個行政區做考量，至於五股是與新莊、泰山及林口為同一選區，還是以它們四個行政區整併做考量。而新北市如以議員選區做為行政區劃的主要考量的話，未來立委選區（Q6-2）再配合做調整，應該是比較恰當的方式。像現在有些立委要做選舉宣傳，有些幅員實在太廣了，但選的立委額數太少，候選人宣傳車要四處跑，而且選區經營不易，相對的像板橋地方小、人口密集，候選人也輕鬆，這樣公不公平呢？單一選區兩票制才會被批評為是藍綠分贓的結果，使得小黨無法生存，所以立委選區我認為勢必會再調整。至於如果市議員選區人口數太多時，也可儘量在選區內做一切割。議員選舉區如果因為新北市行政區重劃後，造成它選區選民被切到別的選區的話，其實他可以在登記參選時做一個考量與評估（D3-Q6-1），選擇一個較有利的地方去參選。況且如果只是切割交界邊緣的某些里來說，其實影響層面並不是很大，頂多就遷戶口就好了啊！



附件二 行政區劃法草案

行政區劃法草案總說明

行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。目前民主法治意識高漲，行政區劃於配合國土整體規劃之前提下，應尊重民意，並考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化，爰擬具「行政區劃法」草案，共二十二條，其要點如次：

- 一、 行政區劃之定義、主管機關、行政區劃原因及考量因素。(草案第二條及第四條至第六條)
- 二、 行政區劃由主管機關提出或由直轄市、縣(市)政府向主管機關提出。人民或團體並得向主管機關或直轄市、縣(市)政府提出建議。(草案第七條)
- 三、 主管機關或直轄市、縣(市)政府提出行政區劃前，應就相關行政區域社會文化、國土環境、財經產業等面向，進行詳盡具體數據分析，並考量相關因素與未來發展方向，研擬具體計畫書表及圖說。(草案第八條)
- 四、 主管機關或直轄市、縣(市)政府應於相關行政區域內，就研擬之計畫書表及圖說，辦理公民民意調查，舉行公聽會。並應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。(草案第九條)
- 五、 行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應徵詢地方政府之意見；由直轄市、縣(市)政府擬訂者，應經該地方議會及相關地方政府及其議會同意。(草案第十條)
- 六、 行政區劃計畫之內容。(草案第十一條)
- 七、 主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。(草案第十二條)
- 八、 行政區劃計畫報核之程序。(草案第十三條)

- 九、 行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。
（草案第十四條）
- 十、 主管機關應會同相關行政區域之直轄市、縣（市）政府、目的事業主管機關及有關機關辦理有關業務及財產之改隸，並明定移轉、交接事項及有關財產移轉劃分原則。（草案第十五條）
- 十一、 行政區劃計畫實施後，由相關直轄市、縣（市）政府依行政區劃計畫，豎立界標、測繪界線等事項，報主管機關備查。（草案第十六條）
- 十二、 行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關（構）、學校之組織法規，應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止。（草案第十七條）
- 十三、 行政區劃計畫實施後，相關機關（構）、學校之預算執行及處理程序。（草案第十八條）



行政區劃法草案

條 文	說 明
<p>第一條 本法依中華民國憲法第一百零八條第一項第二款規定制定之。</p>	<p>本法制定之依據。</p>
<p>第二條 本法所稱行政區劃，指行政區域之新設、廢止或調整。</p> <p>前項所稱行政區域，指省、直轄市、縣（市）或其他行政院核定之區域。</p>	<p>一、行政區劃之定義。</p> <p>二、第二項所定其他行政院核定之區域，係考量未來有非省、直轄市、縣（市）之特別行政區等，以為彈性之規定。</p> <p>三、有關鄉（鎮、市、區）之新設、廢止或調整依本法第二十條規定，由直轄市、縣（市）政府以自治條例定之。</p> <p>四、又村（里）之編組及調整事項，依地方制度法第七條第三項規定，係由直轄市、縣（市）另定之，故未列入本法規範。</p>
<p>第三條 行政區域調整，指下列情形：</p> <p>一、劃分一行政區域為二以上之行政區域。</p> <p>二、合併二以上行政區域之一部或全部為一行政區域。</p> <p>三、劃分一行政區域之一部併入另一行政區域。</p> <p>四、其他有關行政區域之調整。</p>	<p>明列行政區域調整之情形。</p>
<p>第四條 本法所稱主管機關為內政部。</p>	<p>行政區劃之主管機關。</p>
<p>第五條 行政區域有下列情形之一者，主管機關得依本法規定辦理行政區劃：</p> <p>一、配合政府層級或組織變更。</p> <p>二、因行政管轄之需要。</p> <p>三、配合國土發展。</p> <p>四、因地理環境變遷。</p> <p>五、因政治、經濟、社會、文化或其</p>	<p>一、明列得辦理行政區劃之情形。</p> <p>二、行政區劃，對於社會與政治秩序影響甚大，故除特定原因外，行政區域以保持相當穩定性為宜。</p>

<p>他特殊情勢變更。</p>	
<p>第六條 行政區劃應配合國土整體規劃，並考量下列因素：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、行政區域人口規模。 二、自然及人文資源之合理分配。 三、災害防救及生態環境之維護。 四、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。 五、鄉土文化發展及社區意識。 六、地方財政。 七、產業發展。 八、交通發展。 九、都會區、生活圈或生態圈。 十、海岸及海域。 十一、湖泊及河川流域。 十二、選區劃分。 十三、民意趨勢。 十四、其他政策性事項。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、行政區劃考量之因素。 二、行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，故應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等因素，審慎評估。
<p>第七條 行政區劃由主管機關依本法提出，或由直轄市、縣（市）政府依本法向主管機關提出。</p> <p>人民或團體得以書面敘明事實及理由，並附具相關資料，向主管機關或直轄市、縣（市）政府為行政區劃之建議。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、行政區劃提出之機關得由主管機關提出，或由相關之直轄市、縣（市）政府向主管機關提出。 二、行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍，給予人民或團體對於行政事項之興革建議之權利，以維護行政上之權益。第二項爰規定人民或團體對行政區劃有建議，亦得隨時以書面敘明「事實」及「理由」向主管機關或直轄市、縣（市）政府提出。此建議乃「陳情」性質，應由受理機關依行政程序法有關處理陳情之原則，予以回應。 三、第二項所稱「事實」，乃具體描述相關區域當時之實際情況及

	<p>客觀環境，並應提出相關資料加以佐證；所稱「理由」，指提出行政區劃建議時，係依據本法第五條之何種情形提出，並將實際情況涵攝至本法相關規定之情形詳細敘明，俾便受理建議之主管機關或直轄市、縣（市）政府瞭解其建議觀點。</p>
<p>第八條 主管機關或直轄市、縣（市）政府提出行政區劃前，應就相關行政區域之社會文化、國土環境及財經產業等面向，進行詳盡具體之數據分析，並考量相關因素與未來發展方向，研擬具體計畫書表及圖說。</p>	<p>行政區劃應就族群特性、人口、語言、宗教、風俗習慣、文化、資源分配、財政收支劃分、產業發展、科技研發、地理、地形、水文、國土規劃、生活圈、自然生態等因素作整體規劃及分析研究，並考量本法第五條及第六條規定之相關因素，彙整成具體可行之計畫書表及圖說。</p>
<p>第九條 主管機關或直轄市、縣（市）政府應於相關行政區域內，就前條研擬之計畫書表及圖說，辦理公民民意調查，並舉行公聽會。</p> <p>前項公聽會，應邀請下列人員出席：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、相關領域學者、專家。 二、相關行政區域內各級民意代表。 三、相關行政區域內各級地方政府首長。 四、相關行政機關代表。 五、相關行政區域內企業代表。 六、相關行政區域內社團代表。 七、相關行政區域內社會公正人士。 <p>主管機關或直轄市、縣（市）政府應參酌第一項公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、行政區劃應尊重民意，讓民眾充分陳述意見。主管機關或直轄市、縣（市）政府應針對相關行政區域內之公民，辦理民意調查，並舉行公聽會，以集思廣益、加強溝通、促進參與、提高行政效能。 二、為落實地方自治精神，擴大地方民意參與決策，爰規定主管機關或直轄市、縣（市）政府應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫。
<p>第十條 行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應送相關直轄市、縣（市）政府徵詢其意見。其由直轄市、縣（市）政府擬訂者，應經該直轄市、縣（市）</p>	<p>行政區劃計畫由主管機關擬訂者，應徵詢地方之意見；由直轄市、縣（市）政府擬訂者，應經該地方議會及相關地方政府及其議會同意。</p>

<p>) 議會同意，如涉及其他直轄市、縣(市)行政區域之調整，應送該直轄市、縣(市)政府及其議會同意。</p>	
<p>第十一條 行政區劃計畫，應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、行政區劃目標。 二、行政區劃範圍。 三、行政區劃原因。 四、行政區劃前後行政區域人口及面積。 五、行政區劃前後利弊得失分析。 六、替代方案及其評估。 七、公聽會及民意調查之分析報告。 八、標註行政區劃前後行政界線之地形圖。 九、界線會勘情形。 十、行政區劃後相關機關(構)、學校組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及法令修正之程序。 十一、行政區劃後相關機關(構)、學校業務、財產之移轉交接事項。 十二、其他有關行政區劃之事項。 	<p>明列行政區劃計畫應具備之內容。</p>
<p>第十二條 主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。</p> <p>前項成員人數十一人至二十五人，其中學者、專家及社會公正人士人數，不得少於總數三分之一。</p>	<p>考量行政區劃涉及各相關機關業務，主管機關應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式，負責審議行政區劃等事項；所需工作人員，則由主管機關或相關機關人員派充或兼任。</p>
<p>第十三條 行政區劃計畫應經主管機關審議通過後，連同實施日期報請行政院核定。</p>	<p>行政區劃計畫報核定之程序。</p>
<p>第十四條 主管機關應於收到前條行政院核定公文之次日起三十日內，將行政區劃計畫發布，並公告其實施日期。</p>	<p>行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。</p>

<p>第十五條 主管機關於行政區劃計畫發布後，應會同相關直轄市、縣（市）政府、目的事業主管機關及有關機關辦理下列事項：</p> <p>一、關於業務之移轉、交接之事項。</p> <p>二、關於財產之移轉、交接之事項。</p> <p>三、關於業務、財產之移轉、交接之爭議協調事項。</p> <p>前項移轉及交接之事項，應包含下列項目：</p> <p>一、地籍、戶籍、稅籍、車籍等機關（構）管轄之資料。</p> <p>二、機關（構）、學校及其既有組織編制人員及業務。</p> <p>三、財產及其清冊。</p> <p>四、其他經主管機關指定之項目。</p> <p>前項第三款財產，其移轉劃分原則如下：</p> <p>一、原行政區域所屬之機關（構）、學校改隸後，其經管之不動產，其中公用部分產權移轉行政區劃後之行政區域；非公用部分，仍屬原行政區域所有。動產部分，其屬行政區劃後之行政區域必需使用者，隨同移轉；不需用者，仍屬原行政區域所有。</p> <p>二、坐落行政區劃後之行政區域內之原行政區域所屬房地，其屬公用及作公共設施使用之公用財產，其產權移轉行政區劃後之行政區域，其餘仍歸原行政區域。</p> <p>三、非屬行政區劃相關行政區域所有之財產，仍依原有權屬。</p> <p>四、第一款及第二款規定於原行政區域廢止時，其歸屬原行政區域之財產，歸屬於行政區劃後之行政</p>	<p>一、第一項明定主管機關於行政區劃計畫、發布後，相關直轄市、縣（市）政府、目的事業主管機關及有關機關應派員會同主管機關辦理有關業務及財產之改隸。</p> <p>二、第二項明列移轉及交接之項目。</p> <p>三、第三項明定有關財產移轉劃分原則。又本法規定之公用不動產移轉，非屬土地法第二十五條及地方制度法第三十五條第四款、第三十六條第四款規定之處分行為，無須徵得該管區內民意機關之同意。</p> <p>四、第四項及第五項明定移轉及交接事項之完成期限及延長。</p> <p>五、第六項明定移轉及交接事項，遇有爭議時之處理程序。</p>
---	--

<p>區域。</p> <p>第二項移轉及交接之事項，應於行政區劃計畫實施前完成。</p> <p>行政區劃計畫實施前仍未完成移轉及交接者，得報請行政院延長之。</p> <p>主管機關辦理第一項第三款遇有爭議經協調仍無法解決時，得報請行政院決定之。</p>	
<p>第十六條 行政區劃計畫實施後，相關直轄市、縣（市）政府應依該計畫豎立界標、測繪界線與界標位置、計算面積，並繪具圖說，於六個月內報主管機關備查。</p>	<p>行政區劃計畫實施後，由相關機關依該計畫辦理豎立界標、測繪界線等事項，並繪具圖說，於六個月內報主管機關備查，以利行政界線之管理。</p>
<p>第十七條 行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關（構）、學校之組織法規，應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止之。</p>	<p>行政區劃計畫實施後，原行政區域所屬機關（構）、學校之組織法規，自應配合調整，爰予訂明應由原行政機關或改隸後之行政機關修正或廢止。</p>
<p>第十八條 行政區劃計畫實施後，相關行政區域之機關及所屬機關（構）、學校各項預算之執行，依下列方式處理：</p> <p>一、其業務未移轉者，原機關（構）、學校依原列預算繼續執行。</p> <p>二、其業務經移轉後，承受機關（構）、學校仍以移撥前原列相關預算繼續執行。</p>	<p>明定行政區劃計畫實施後，相關機關、學校預算之執行及處理程序。</p>
<p>第十九條 原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。</p>	<p>原住民族自治蘊涵著尊重各原住民族之傳統與意願，並考量原住民族自治區之特殊性及創設性，爰規定原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，不適用本法。</p>
<p>第二十條 鄉（鎮、市、區）之新設、廢止或調整，由直轄市、縣（市）政府擬訂自治條例，經直轄市、縣（市）議會同意後，報主管機關核定。</p>	<p>鑑於鄉（鎮、市、區）分屬縣、直轄市與市之下之劃分，且非憲法明定之地方制度層級，宜由縣、直轄市、市視其區域發展之整體需要，予以規劃設置，爰明定以自治條例定之，並報主管機關核定。</p>

第二十一條 本法施行細則，由主管機關定之。	本法施行細則之訂定機關。
第二十二條 本法自公布日施行。	本法之施行日期。





附件三 第 7 屆立法委員臺北縣選舉區劃分

選舉 區別	行政區範圍	人口數	與平均人口 數差距
1	石門鄉、三芝鄉、淡水鎮、八里鄉、林口鄉、泰山鄉	320,707	+12,485 (+4.05%)
2	五股鄉、蘆洲市 三重市—富貴里、碧華里、仁華里、永清里、永順里、富福里、慈化里、慈惠里、慈愛里、永福里、慈生里、慈福里、慈祐里、富華里、五華里、五福里等 16 里	319,860	+11,638 (+3.77%)
3	三重市(除劃入第 2 選舉區之 16 里以外)計 103 里 里明細表如附表 1	321,422	+13,200 (+4.28%)
4	新莊市(除劃入第 5 選舉區之 9 里以外)計 75 里 里明細表如附表 2	343,129	+34,907 (+11.33%)

5	<p>樹林市、鶯歌鎮</p> <p>新莊市—西盛里、光華里、光和里、光明里、光榮里、光正里、民有里、民本里、民安里等 9 里</p>	280,463	<p>-27,759</p> <p>(-9.01%)</p>
6	<p>板橋市（縣民大道、浦仔溝以西）計 65 里</p> <p>里明細表如附表 3</p>	267,379	<p>-40,843</p> <p>(-13.25%)</p>
7	<p>板橋市（縣民大道、浦仔溝以東）計 61 里</p> <p>里明細表如附表 4</p>	272,155	<p>-36,067</p> <p>(-11.7%)</p>
8	<p>中和市（除劃入第 9 選舉區之 17 里以外）計 76 里</p> <p>里明細表如附表 5</p>	337,592	<p>+29,370</p> <p>(+9.52%)</p>
9	<p>永和市</p> <p>中和市—泰安里、安平里、中安里、安樂里、宜安里、安順里、安和里、秀明里、秀仁里、秀山里、秀福里、秀義里、秀景里、秀水里、秀士里、秀成里、秀峰里 7 里</p>	303,904	<p>-4,318</p> <p>(-1.4%)</p>

10	土城市、三峽鎮	319,876	+11,654 (+3.78%)
11	新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉	323,663	+15,441 (+5%)
12	金山鄉、萬里鄉、汐止市、平溪鄉、瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉	288,524	-19,698 (-6.39%)

說明：

依據憲法增修條文第4條、公職人員選舉罷免法第42條、中央選舉委員會所訂第7屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則，劃分如上。

劃分理由如下：

- (一) 本劃分案主要係以保持各行政區域的完整性為主要劃分依據，除三重市、板橋市、中和市、新莊市等四個縣轄市因其人口數已超過基本人口數的15%的上限，需分割部分村里與其他相鄰的鄉鎮市合併為另一選區外，餘皆保持其完整性。板橋市因人口數已近54萬人，直接將其劃分為2個選舉區，同時劃分時亦參酌縣議員及鄉鎮市民代表選舉區的行政區域為考量依據。
- (二) 第1選舉區：淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉、泰山鄉、林口鄉等，泰山、林口原為縣議員第6選舉區，與縣議員第7選舉區淡水、八里、三芝、石門，

剛好由臺北縣的西北部連接至東北角海岸。

- (三) 第 2 選舉區：五股鄉、蘆洲市及三重市與蘆洲市鄰近之富貴里等 16 個里，此區域以三重市自強路五段、慈愛街、力行路二段以北區域。三重、蘆洲原為縣議員第 5 選區，與五股鄉有地緣關係，故將其合併為同一選區。
- (四) 第 3 選舉區：三重市人口總數 382,662 人，比平均人口數超過 15% 以上，故將三重市劃為一個選舉區，但將鄰近蘆洲市之部份里（富貴里、碧華里、仁華里、永清里、永順里、永福里、富福里、慈化里、慈惠里、慈愛里、慈生里、慈福里、慈祐里、富華里、五華里、五福里）人口分割併入第 2 選舉區。
- (五) 第 4 選舉區：新莊市人口總數 385,480 人，比平均人口數超過 15% 以上，故將新莊市劃為一個選舉區，但將鄰近樹林市之部分里（西盛里、光華里、光和里、光明里、光榮里、光正里、民有里、民本里、民安里）人口分割併入第 5 選舉區。
- (六) 第 5 選舉區：樹林市、鶯歌鎮及新莊市鄰近樹林地區西盛里等 9 個里，原樹林、鶯歌即屬同一生活圈，並有其歷史淵源，樹林、鶯歌為縣議員選舉區第 4 選舉區。另將新莊與樹林相鄰近，瓊林南路以西、民安路以南之西盛等 9 個里，一併與樹林劃分為同一選區。
- (七) 第 6 選舉區及第 7 選舉區：板橋市部分直接劃為 2 個選舉區，避免因分割而影響其他鄉鎮市的完整性，並以地理環境—縣民大道、湳仔溝為劃分界線，第 6 選區為縣民大道、湳仔溝以西等 65 個里，第 7 選舉區為縣民大道、湳仔溝以東等 61 個里。
- (八) 第 8 選舉區：中和市人口總數 407,115 人，比平均人口數超過 15% 以上，故將中和市劃為一個選舉區，但將鄰近永和市之秀安區 17 里（泰安里、安平里、中安里、安樂里、宜安里、安順里、安和里、秀明里、秀仁里、秀山里、秀福里、秀義里、秀景里、秀水里、秀士里、秀成里、秀峰里）人口分割併入

第 9 選舉區。

(九) 第 9 選舉區：永和市、中和市與永和市鄰近之秀安區，秀安區亦屬中和市民代表的第 2 選舉區。此區域與永和市鄰近原屬共同生活圈。同時，將雙和地區直接劃分為 2 個選舉區，可保持雙和地區的完整性。

(十) 第 10 選舉區：土城市及三峽鎮，原土城、三峽即屬同一生活圈，且為縣議員選舉區第 4 選舉區。

(十一) 第 11 選舉區：新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉，此為臺北縣的文山區，同屬縣議員第 10 選舉區，為共同生活圈範圍。

(十二) 第 12 選舉區：汐止市、瑞芳鎮、平溪鄉、雙溪鄉、貢寮鄉、金山鄉、萬里鄉，此選舉區合併縣議員的第 8 選舉區—汐止市、金山鄉、萬里鄉，及縣議員的第 9 選舉區—瑞芳鎮、雙溪鄉、貢寮鄉、平溪鄉等，屬於早期的七星地區。

二重里	三民里	三安里	大同里	大安里
大有里	大園里	大德里	中山里	中央里
中正里	中民里	中興里	五谷里	五常里
五順里	仁忠里	仁義里	仁德里	介壽里
六合里	六福里	文化里	平和里	正安里
正義里	正德里	民生里	永吉里	永安里
永春里	永盛里	永發里	永德里	永興里

永豐里	永輝里	田中里	田心里	田安里
立德里	光正里	光田里	光明里	光華里
光陽里	光榮里	光輝里	吉利里	同安里
同慶里	安慶里	成功里	自強里	秀江里
谷王里	尚德里	幸福里	忠孝里	承德里
長元里	長生里	長安里	長江里	長泰里
長福里	信安里	厚德里	奕壽里	重明里
重陽里	重新里	國隆里	培德里	崇德里
清和里	頂崁里	博愛里	萊寮里	開元里
順德里	溪美里	瑞德里	萬壽里	過田里
福民里	福田里	福安里	福利里	福星里
福祉里	福隆里	福德里	福樂里	維德里
德厚里	錦田里	錦安里	錦江里	錦通里
龍門里	龍濱里	雙園里		

附表 2 新莊市（除劃入第 5 選舉區之 9 里以外）里明細表計 75 里

中平里	中全里	中宏里	中和里	中信里
中美里	中原里	中泰里	中港里	中華里

中隆里	中誠里	丹鳳里	仁愛里	仁義里
化成里	文明里	文聖里	文德里	文衡里
民全里	立人里	立功里	立廷里	立志里
立言里	立泰里	立基里	立德里	光和里
全安里	全泰里	合鳳里	自立里	自信里
自強里	和平里	幸福里	忠孝里	昌平里
昌信里	昌隆里	信義里	建安里	建福里
後港里	後德里	思源里	思賢里	恆安里
泰豐里	海山里	國泰里	祥鳳里	富民里
富國里	萬安里	裕民里	榮和里	福基里
福興里	福營里	興漢里	頭前里	龍安里
龍福里	龍鳳里	營盤里	豐年里	雙鳳里
瓊林里	四維里	成德里	八德里	南港里

附表 3 板橋市（縣民大道、湳仔溝以西）里明細表計 65 里

中正里	仁翠里	介壽里	公館里	文化里
文聖里	文翠里	文德里	民安里	民權里

永安里	光華里	光榮里	吉翠里	江翠里
百壽里	自立里	自強里	宏翠里	赤松里
幸福里	忠誠里	忠翠里	明翠里	松柏里
松翠里	社後里	金華里	青翠里	建國里
柏翠里	流芳里	香社里	香雅里	留侯里
純翠里	國光里	埤墘里	莒光里	莊敬里
嵐翠里	朝陽里	港尾里	港嘴里	港德里
華江里	華翠里	陽明里	黃石里	新民里
新生里	新埔里	新海里	新翠里	新興里
漢生里	滿翠里	福翠里	德翠里	龍翠里
聯翠里	懷翠里	挹秀里	湳興里	溪頭里

附表 4 板橋市（縣民大道、湳仔溝以東）里明細表計 61 里

九如里	大安里	大豐里	大觀里	中山里
五權里	仁愛里	正泰里	民生里	民族里
玉光里	光仁里	光復里	成和里	西安里
和平里	居仁里	東丘里	東安里	長安里
長壽里	信義里	後埔里	重慶里	香丘里

埔墘里	振興里	振義里	海山里	浮洲里
國泰里	堂春里	崑崙里	深丘里	富貴里
復興里	景星里	華中里	華東里	華貴里
華福里	華德里	華興里	鄉雲里	溪北里
溪洲里	溪福里	僑中里	福丘里	福安里
福星里	福祿里	福壽里	福德里	聚安里
廣新里	廣福里	廣德里	龍安里	雙玉里
歡園里				

附表 5 中和市（除劃入第 9 選舉區之 17 里以外）里明細表計 76 里

力行里	中山里	中正里	中原里	中興里
仁和里	內南里	文元里	外南里	平河里
正行里	正南里	民生里	民安里	民有里
民享里	瓦窯里	吉興里	安穗里	灰窯里
自強里	佳和里	和興里	忠孝里	明德里
明穗里	枋寮里	東南里	信和里	冠穗里
南山里	建和里	員山里	員富里	國光里
國華里	崇南里	清穗里	連和里	連城里

頂南里	復興里	景文里	景平里	景本里
景安里	景南里	景新里	景福里	華南里
華新里	新南里	瑞穗里	嘉新里	嘉慶里
嘉穗里	壽南里	壽德里	漳和里	碧河里
福和里	福南里	福美里	福真里	福祥里
福善里	廟美里	德行里	德穗里	橫路里
積穗里	興南里	錦中里	錦和里	錦昌里
錦盛里				

