

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 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啟示

The Territorial Reform at the Level of Local Government in Germany-An  
Inspiration for Taiwan

doi:10.30390/ISC.200809\_47(3).0006

問題與研究, 47(3), 2008

Issues & Studies, 47(3), 2008

作者/Author : 劉明德(Ming-Te Liu);趙永茂(Yung-Mau Chao)

頁數/Page : 135-158

出版日期/Publication Date :2008/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200809\\_47\(3\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200809_47(3).0006)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，  
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，  
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 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啟示

劉 明 德

(德國柏林自由大學政治學博士)

趙 永 茂

(臺灣大學政治學系教授)

## 摘 要

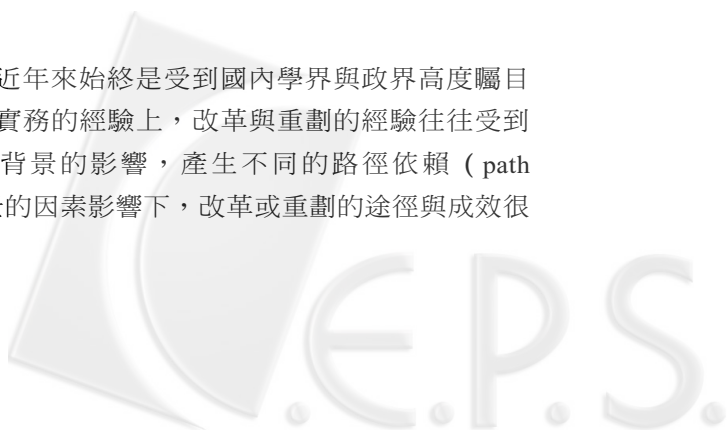
德國地方政府的行政區域重劃源自十九世紀末，甚至更早以前，不過，實施的範圍有限，而且主要集中在工業發達的魯爾區 (Ruhrgebiet)。一直到 1960 年代因為社會變遷、經濟蓬勃發展，機動性的提高，人民對地方政府的要求不斷提高，而地方政府卻因為規模太小、行政能力薄弱，難以滿足人民的需求。而另一方面，由於地方自治的實質內容減少，地方自治的意義不斷被質疑，於是為了強化地方政府的治理能力、提升地方政府的行政能力和效率以及落實地方自治的精神，德國各邦政府從 1960 年代中期以後，開始進行行政區域改革。本文即是要探討德國在進行行政區域改革時所面臨的種種問題，包括：為什麼需要這麼做？有什麼選擇方案？會有哪些困難要面對？如何減少阻礙？執行效果如何？這些都是本文試圖探討的。最後本文將以德國的行政區域改革為例，探討在台灣的應用可能。

**關鍵詞：**德國地方政府、行政區域重劃、行政效率和效能、地方自治、民主、行政區域調整

\* \* \*

## 壹、前 言

地方行政區域改革或行政區域重劃，近年來始終是受到國內學界與政界高度矚目的議題。這項議題具有高度的複雜度，在實務的經驗上，改革與重劃的經驗往往受到該地區歷史、文化、社會、政治結構等背景的影響，產生不同的路徑依賴 (path dependence) 模式，在各有其制度脈絡背景的因素影響下，改革或重劃的途徑與成效很



難以單一普遍性的理論原則或標準來斷定。在理論的層次上，地方行政區域改革與重劃本身是制度演化 (institutional evolution) 或制度變遷 (institutional change) 的一環，其制度的變革除受上述依賴途徑影響外，也同時受到大的歷史結構性因素的衝擊與影響，例如冷戰結束帶來的國際政治經濟局勢、通訊與交通科技快速進步帶來的人類社群互動的改變等等。同時，地方行政區域改革或重劃，往往又涉及到高度敏感的政治權力角力、中央地方權力關係的改變，以及地方政治生態的重整，更增添了改革上的不確定性。

地方政府就其特徵而言，是在一定的地理空間範疇及疆界內，對其區域內居民的公共事務，進行一定治理的公共組織。就功能而言，地方政府應該具備執行上級政府所交付的任務以及執行地方自治事項所需的能力。而這樣的能力，便涉及一個地方政府的組織是否合理，運作是否經濟有效，是否具有一定的規模、財政是否足夠支持等面向的問題。本文要探討的是其中的一個面向，也就是地方政府行政區域改革 (Gebietsreform)，該問題存在德國由來已久，從十九世紀末開始就已經陸陸續續在進行。二次戰後，德西地區於 1960 年代末全面推動；德東地區則是統一之後推行至今。本文試圖探究德國行政區域改革的動機，即為什麼需要這麼做？有什麼選擇方案？會有哪些困難要面對？如何減少阻礙？執行效果如何？最後本文將以德國的行政區域改革為例，探討在台灣的應用可能。

本文所探討的戰後德國地方行政區域改革與重劃的兩次經驗，主要集中在兩個地方層級－邦轄市或縣，以及鄉鎮市－在重劃前後數量與人口的變化。1964 年所舉辦的德國法學大會是行政區域改革的重要的開端。在該會議中，維那·韋伯 (Werner Weber) 與華格納 (Frido Wagener) 等重要學者主張，透過地方行政區域的改革與重劃以強化地方行政效率，以提升公共服務的品質，同時考量因應國際政經局勢與德國統一的變化，提升地方經濟發展的相關功能需求。然而究竟德國戰後行政區劃主要改革背景為何？經過哪些準備階段？有哪些改革重點與困難？希望經由本文的探討、解析德國地方行政區域改革的經驗與反省，藉供國內學界與實務界參考。

## 貳、德國戰後地方行政區域改革的背景

在十九世紀德國地方政府<sup>①</sup>就曾實施行政區域重劃，不過，實施的範圍有限，主要集中在工業發達的魯爾區 (Ruhrgebiet)。到 1960 年代，因為地方政府的規模大小，<sup>②</sup>

註① 德國的地方政府一般分為兩級，即縣、市 (邦轄市) 和鄉、鎮、市 (縣轄市)。但是在巴伐利亞 (Bayern) 邦，則在縣市政府之上加上區政府，成為三級的地方政府。見：[http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirk\\_%28Bayern%29](http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirk_%28Bayern%29)

註② 在 1970 年代西德的地方行政區域重劃以前，有 2 萬 4 千多個地方政府，其中人口數低於 500 人的，約有 1 萬個。當時這些小鄉鎮既沒有專職人員也沒有有經驗的人手，全憑教堂、大家族以及義務勞役完成了很多現代地方政府所提供的政府職能。

無法承擔因社會變遷所帶來的繁重任務，使地方自治的意義廣受質疑。且由於社會、經濟與科技等環境的變化，凸顯出行政區域改革的必要性。Gärtner、Burger 以及 Wehling 等學者認為，有許多因素造成這項改革浮出檯面，<sup>③</sup>其大致可以歸納為以下幾個面向：首先是，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。其次是，行政能力強化的要求。由於鄉鎮市政府財政能力普遍薄弱，且專業、專職的行政人員數量不足或能力不足，面對資訊量和業務量激增狀況，根本難以因應。於是，對行政人員專業化，以及對政府財政能力提升的要求，也促使行政區域重劃被列入改革的考量因素。第三方面是地方發展的需求。由於地方投資計畫的推動，以及鄉鎮居民對縮小城鄉差距，強化基本公共設施的訴求，行政區域重劃成為解決這些問題的可能方案。此外，更因工業化以及生育率的降低造成地方人口急劇變化，<sup>④</sup>讓行政區域重劃顯得勢在必行。

## 參、德國地方行政區域改革的考慮因素及模式

### 一、為什麼德國政府要推動行政區域改革

整體而言，這兩波的德國地方政府行政區域改革，首先是希望能提升地方政府的效率與效能。大多數的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。<sup>⑤</sup>而為求達致此一目標，強化地方政府的執行能力就是一個必要的手段，希望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（如用水供應和廢水處理等問題）。

註③ Wolfgang Gärtner, "Der Landtag NRW und die kommunale Neugliederung in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts," in *Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen* (Wiesbaden: Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen Band 16, 2005), p. 47; Reiner Burger, "Sachsen neue Karte- Der Freistaat will seine Kreise neu zuschneiden," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, May 24, 2007, p. 12; Hans-Georg Wehling, "Kommunalpolitik," in *Informationen zur politischen Bildung*, Nr. 242 (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998), p. 7; Philipp Hamann, *Gemeindegebietsreform in Bayern- Entwicklungsgesichte, Bilanz und Perspektiven* (München: Herbert Utz, 2005), pp. 26-28.

註④ 之前因工業革命的關係，人口大量往都市遷移而且人口成長很快；現在則是因為整個德國生育率低，人口慢慢減少。德國目前人口約 8,200 萬，據德國聯邦統計局的估計，2050 年時的德國人口將只剩下 7,500 萬。參見 [http://www.destatis.de/themen/d/thm\\_bevoelk.php](http://www.destatis.de/themen/d/thm_bevoelk.php)。其中德東地區的人口流失又比德西嚴重。以薩克森邦為例，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，Burger, *op.cit.* 因為人口大量流失，業務量減少，行政區域因而需要作適度變更。

註⑤ Jörg Bogumil & Lars Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), p. 32.

另外，也希望透過行政區域改革縮小鄉鎮市間的不均衡發展，以縮短城鄉之間的落差，並且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，其中主要是人事和行政費用。以薩克森（Sachsen）邦將於2008年7月進行的縣市合併為例，根據估計，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。<sup>⑥</sup>不過，該項因重劃節省下來的費用，並不是立刻看得到，預計需要四到五年的時間才可看到明顯的效益。

基於上述的種種原因，德國政府刻意推動行政區域改革，雖然受到阻力不小，可是，一旦克服了改革的障礙，就能獲得改革的美好果實。這也是德東各邦持續的推動行政區域合併的主因。相對於德西各邦，德東政府似乎有更迫切性進行行政區域合併，主要有兩個原因：其一，德東地區因經濟發展不好，人口外流嚴重，特別是女性人口外流，但德西並沒有此現象；第二個原因，德西政府的財政和經濟能力比德東邦政府好很多。因此，雖然德西各邦政府在上世紀80年代行政區域改革的工作已告一段落，但德東政府卻必須繼續進行改革；否則，德東各邦政府恐怕都要一直扮演拖累德國經濟發展的角色，而致無法翻身。

## 二、支持與反對改革的意見

行政改革並不是件容易的事，在德國，行政區域改革的構想提出後，即引發不少爭論，持贊同與反對意見者，也彼此各有其堅持的理由。<sup>⑦</sup>持反對看法的人認為，行政區域重劃是政府官員和行政學者的意思，不是人民的意思，他們只考慮行政效率，根本就不重視地方自治，人民也沒有參與的機會。因此批評行政區域改革的實施是「官僚政治的勝利」（Triumph der Technokratie）。此外，也有意見指出，一旦行政區域擴大，新的地方政府所在地離居民更遠了，居民會感到不方便；對被合併的地方政府和居民而言，則擔心合併之後的狀況可能比原來還不如，比方說，不被重視、淪為二等公民…等待遇；至於一些民選公職人員以及公務人員則擔心合併之後再也選不上或者會被裁員。甚至「認同」也是一個很大的問題，對一個世代都居住在那裡，對所屬的鄉鎮有很深的認同的人，一旦他的鄉鎮從地圖上消失了，地址要改，地名要改，這會是一個很難接受的事情。

支持改革的一方則認為，行政區域改革可以解決地方政府行政能力薄弱的問題。以當時而言，地方政府的任務突然增加很多，小的地方政府既沒有專業人才、也沒有足夠的財源，根本無力承擔這些任務。支持者認為，有關改革之後辦公處所離住處太遠的說法有待商榷。因為隨著交通工具的便利以及通訊器材的發達，距離不再是一種

註⑥ Reiner Burger, 前引文, p. 12。

註⑦ 相關的意見可參考：Jörg Bogumil/Holtkamp Lars, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), pp. 31~35; Beatrix Pusch, *Die kommunale Neugliederung im Kreis Soes* (Paderborn: Bonifatius, 2003), pp. 32~33; Uwe Andersen, "Gemeinden/Kommunale Selbstverwaltung," in *Handwörterbuch des politischen Systems*, ed. Uwe Andersen/Woyke Wichard (Opladen: Leske+ Budrich, 2003), pp. 198~199.

絕對的概念，而且有些業務也不需要本人親自到場就可以辦理。至於認同的問題，支持者認為，鄉鎮市是一個處理公部門行政業務的地方，而不是一個讓人情感寄託的地方，兩者不應混淆。再者，爲了使公共設施、辦公的機器設備發揮最大功效，只有較大的地方政府單位才能提供更多的服務與功能。關於人民參政機會減少一事，毫無疑問的，地方公職的數目會因合併而減少，但支持改革者認為，如果一個地方政府沒有行政能力、也沒什麼值得稱述的任務可執行，這時候爲了選舉而選舉有意義嗎？何況，改革不可能完美，改革引發的一些變動可能使得居民有不便之感，這也是難免的。

### 三、如何成功推動行政區域改革

既然進行地方行政區域改革的目標具有高度共識，但進行行政區域重劃，必須先設定重劃原則。史坦那（Reto Steiner）認為，行政區域整併若要成功，以下因素應該列入考慮：務實的目標設定、上級政府應以具體措施鼓勵地方政府間多元合作，並要求合併後的地方政府達到一定的政府職能、地方政府資訊透明化、包容性比一致性更重要、改革需要有合法性的基礎、擬定周詳的變革管理（Change Management）計畫。<sup>⑧</sup>

雖然行政區域重劃可以達到減輕國家支出、增加地方政府提供的服務項目，以及降低公共服務所需的成本等效果，但地方政府必須明確的標示出其在行政區域重劃下，預期達到的成果。上級政府應該視個別地方政府間的需要，鼓勵其合作或是合併。在地方政府間的合作方面，可以成立共同的行政單位或是成立多功能的組織以滿足相關地方政府間的需要。爲了減少合作失敗的可能性，在成立某一合作單位時就應該要考慮到：彼此的財政狀況、要共同提供哪些服務、彼此協調的可能性、新組織的適應力、彼此自主性的維持、協調成本的上限等等。此外，技術上、法律上、文化上等有關面向的問題若都能列入考慮，這樣的新組織成功的可能性就會大爲提高。上級政府在鼓勵或補助下級地方政府合併的同時，也應要求合併後新的地方政府職能在質和量上亦應提升至一定的水準。爲了達到合作或合併的最大效果，雖然上級政府可以強迫下級政府依指示行事；但若是兩個地方政府的文化或有利面向差異太大，就應尊重其差異，不適合硬要他們合作或合併。

此外，地方政府資訊也應透明化，讓居民可以隨時取得所需的資料，以知悉政府的施政進度。且爲了使地方文官和公職人員能忠於職守，地方政府更能造福人民，有一些監督機制也應適時建立，譬如：居民對地方政府首長的滿意度調查、對地方政府公務員的滿意度調查、各地方政府間的職能比較等。而合法性問題，也是改革方案要成功不可忽略的部分，若改革方案能獲得行政或立法機關的支持，則較可能達到預期成果。

一個新組織的成立通常面臨三個面向的問題，第一、策略的變遷，如：目標和任

註⑧ Reto Steiner, "Interkommunale Zusammenarbeit und Fusionen im Trend- Erfolgsbedingungen und Probleme bei Gemeindefusionen im deutschsprachigen Raum," *DEMO*, No. 6 (2006), pp. 33~34.

務；第二、結構的變遷，如：決策機制、決策流程和組織結構；和第三、文化的變遷，如：價值、態度或立場等。一個新生組織要能生存、發展、茁壯，必然會碰到上述三個難題；因此，面對新的變遷必須要有事先的規劃、管理。不管是地方政府間的合作還是合併都是一件很複雜的改變過程。在這過程中，常常會碰到各種阻力，例如，來自於原有立法、行政機關內部的抵制或是居民的抗議，有些則是一開始在資源取得的評估上就出現問題。因此，改革方案應該考慮周詳。這時候如果能獲得一些外部專家的協助，對於改革的成功將會很有幫助。總之，在從事行政區域重劃或成立新的合作組織時，若能做好變革管理，對於達成改革目標一定會有很大的幫助。

故如何使行政區域重劃達到最佳效果，以免畫虎不成反類犬，便有必要事先制定重劃的依據。具體而言，德國在從事地方行政區域重劃時，會依據地方政府層級與地方發展性質的不同，而有不同的考量因素。區分不同層級地方行政組織間的定位與角色，將有助於釐清地方行政重劃上的基本目標。勞克斯 (Laux) 認為鄉鎮市層級與縣的層級，所考量的行政與治理事務具體層面的內涵即有所不同。其指出兩層級的重劃要素分別如下：<sup>⑨</sup>

在鄉鎮市層級方面，鄉鎮市重劃時的考慮要素為：

- 1.從實際的改革效益著眼，不能完全依據形式民主從事改革。也就是說，不能完全以民意做為行政區域重劃的唯一標準。
- 2.重劃後的行政區域應該具有執行自治事項和委辦事項的能力，特別是執行自治事項所需的市鎮規劃能力。
- 3.在土地規劃上，新的行政區域要能提供便利的生活機能，以及提供合格的行政服務，特別是中小學生的就學方便。
- 4.便利的交通基礎建設。
- 5.鄉鎮的行政區域面積不應太大。居民到鄉鎮公所的距離以不超過 10 公里為原則。
- 6.足夠的行政人力：不管是一個鄉鎮公所或是最下層的行政單位或是行政共同體，就執行地方行政業務所需的辦公人力言，最少要有 10 至 15 個公務人員，其相應的居民數約在 5,000-8,000 人之間。

就縣級的行政區域重劃而言，由於它具有在任務上承上起下的功能，因此，重劃時考慮的重點便與鄉鎮市重劃有所不同：

- 1.重劃後的縣應該具有實行大面積土地規劃的能力。
- 2.重劃後的縣政府不應允許邦政府的下級單位繼續在縣裡面存在。邦政府的委託事項應交由縣政府和縣議會去執行。如此，地方自治的精神才有落實的可能。
- 3.新的縣政府應該有開拓地方活動空間的能力。

---

註<sup>⑨</sup> Eberhard Laux, "Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und funktionalreformen," in *Kommunalpolitik- Politisches Handeln in den Gemeinden*, ed. Wollmann / Roth (Bonn: Bundes- zentrale für politische Bildung, 1998), pp. 170-171.



4.新的縣政府應具備協助邦政府下的組織，執行本質屬於邦政府業務的能力。

5.縣政府做爲鄉鎮市公所的上級機關，應具有支持、補充鄉鎮公所完成其地方自治業務、協調跨鄉鎮市區域的發展以及平衡鄉鎮市公所間發展的能力。

6.在進行重劃行政區時，應把自然和人文條件考慮進去。自然因素包括：地形條件、水流和山脈走向；人文條件則包括：文化、語言、宗教等因素。

7.根據德國學者估計，一個縣政府至少要具有 10 萬到 15 萬的居民數，才有可能產生具備執行上述行政業務所需的專業人才。此外，一個縣以管轄 10 至 12 個鄉鎮市爲宜，其中，最大的縣轄市人口不應超過縣人口的三分之一。

從上述的分析可發現，德國鄉鎮市是基層的地方行政單位，在進行重劃時，較重視其實際的行政執行能力的提升；而縣（市）則應承擔較大的協調性責任，包含區域內基層地方單元間的協調、聯邦或邦與地方間的協調、區域均衡發展的協調、跨域性的功能協調等。

#### 四、德國行政區域改革模式

就實際的經驗發展爲例，1968 年在西德所進行的行政區域改革的核心是鄉鎮市層級的整併。當時，在西德有 2 萬 4 千多個鄉鎮市，其中，84%的鄉鎮人口不滿 2,000 人。可以想像這樣小的地方政府，其所能提供的公共設施和所能成立的機關學校都非常有限，尤其是孩童的就學問題更是嚴重的侵害人民基本權利。因此，鄉鎮行政區域的重新規劃勢在必行，不過應採取何種方案呢？主要有三種模式可以選擇：<sup>⑩</sup>

##### 方案一：不打破建制，但額外設立行政區

該方案是保留原鄉鎮的大小和其自治地位，但另外成立行政區<sup>⑪</sup>以解決鄉村專業人員不足的問題。該方案的好處是在變動最小的情形下，解決了鄉村行政人力不足的問題，也讓地方上榮譽職的工作人員有繼續參與地方政治和地方行政的空間，缺點則是原本鄉鎮公所規模太小的問題沒有解決、地方財政一樣困難、也難以作整體的鄉鎮規劃。

##### 方案二：在小鄉鎮（Ortsgemeinde）之上成立集體鄉鎮（Gesamtgemeinde）

換言之，建立兩層的鄉鎮組織。由同一個縣裡面的幾個小鄉鎮組成集體鄉鎮。不管是原鄉鎮或是集體鄉鎮都是地方自治團體，都有自己的民意代表和民選的地方政府首長。原鄉鎮可以保留原來的地位和大小，不會有被合併的情形。集體鄉鎮主要負責原鄉鎮轉讓的任務，特別是無力承擔的業務，譬如：廢水處理、跨鄉鎮的道路建設、

註<sup>⑩</sup> Eberhard Laux, 前引文, pp. 173~174.

註<sup>⑪</sup> 德國有一些鄉村人口太少，根本毫無行政能力與行政組織可言，於是在同一個縣裡面，就有數個或十幾個鄉村合組成一個行政單位，稱爲「行政區（Amt）」，該行政區並非自治團體，而是具有特定任務的公法人。



消防和墓園管理等。如果，原鄉鎮願意也可以把他自己的業務委託給集體鄉鎮來做。該方案的好處是，因為不變動原來鄉鎮的行政區域，因此也就沒有破壞原來的地方政治生態，改革阻力較小，但缺點是多一層政府組織、增加人事成本、有疊床架屋的嫌疑。

### 方案三：打破原建制，鄉鎮市合併

不同於前面二種組合形式，此方案則是打破原來的行政區域，合併小的鄉鎮市，建立一個大的、新的鄉鎮市，合併後的鄉鎮市在各方面的資源：人力、預算、能力等都增強了。該方案的優點是：地方政治意願的表達更具有意義，具有回應政治意願的專業能力、行政效能和效率提升等。缺點則是，在人口密度低的地方，合併後的新鄉鎮可能面積變得很大，會有民眾前往鄉鎮公所要花更長時間的缺點，以及榮譽職的地方士紳失去機會或者較少機會參與地方政治或地方行政事務。<sup>⑫</sup>

有人認為一個地方政府的最小規模須有 8,000 人口，才有實行地方自治的能力。對此，德國各邦政府看法並不一致；再加上各邦的地理環境、經濟發展程度也不一樣，故沒有說哪一種方案最好。所以，以上三種方案都有人使用，也導致各邦在地方政府合併的結果差異頗大。

## 肆、戰後兩次德國地方行政區域改革的經驗與反省

### 一、西德的行政區域改革

二次戰後德國地方行政區域的重劃大約是從 1966 年開始，於 1980 年結束。之所以會有這個運動，除了與當時德國已經從二次戰後的廢墟中復元，社會已經邁入另一個發展階段有關之外，也和一個於 1964 年在卡司魯爾 (Karlsruhe) 所舉辦的第 45 屆德國法學大會有很大的關係。該會議主題為：「當前的地方政府結構符合國土規劃的需求嗎？聯邦政府和各邦政府的立法合宜嗎？上述有關法律應該有怎樣的內容？」<sup>⑬</sup>，可以說，就是這個會議點燃了對該議題的討論。在這個會議中，報告人維那·韋伯 (Werner Weber) 表示，地方政府當前的現狀，不管人口稀少的鄉鎮或是人口稠密的都市，都已經過時了，如果還要向前發展，就必須進行改革。

對西德行政區域改革具有相當大影響力的行政學者華格納 (Frido Wagener) 也持同樣的看法。他認為，雖然鄉鎮市在法律上是平等的，但實際上卻不平等而且彼此之間好壞無法比較，其中的原因在於很多鄉鎮不具備最小的人口規模。因此，行政區域

註⑫ Stefan Jaskiewicz, "Kommunale Gebietsreform in den 60-er und 70-er Jahren," [http://potsdamer-koepfe.de/u/kwi/publ/kwi-stud\\_jaskiewicz\\_stefan\\_00.htm#07](http://potsdamer-koepfe.de/u/kwi/publ/kwi-stud_jaskiewicz_stefan_00.htm#07)

註⑬ Wolfgang Gärtner, 前引文, pp. 19~20.

改革的一個最重要衡量標準就是地方政府是否具備行政能力和行政效率。他舉例，一個地方政府的財政最少要能夠支付一個露天游泳池、一個每個年級有兩班的國民小學或者一個大的禮堂。此外，他認為基於科技的進步，為了使科技發揮它的最大功效，就需要有相對較多的人口規模。經過他的推算，一個鄉鎮市層級的地方政府最少要有 7,500 名居民。<sup>⑭</sup>

在各邦政府都有共識的情況下，1968 年便開始進行行政區域改革。首先，在鄉鎮市部分，德西地區各邦鄉鎮市行政區域改革結果如表 1 所示。如果僅就行政區域合併的數量而言，德西地區的改革成果是很顯著的，除了徐列斯威—霍爾斯坦（Schleswig-Holstein）邦和萊茵蘭—普法茲（Rheinland-Pfalz）邦的合併較不積極之外，其他六個邦都有百分之六十以上的成果，比如：薩爾（Saarland）邦有 85.6%、黑森（Hessen）邦有 84.2%、北萊茵—威斯特法倫（Nordrhein-Westfalen）邦有 82.6%、下薩克森（Niedersachsen）有 75.6%的鄉鎮市都因合併而不見了。也因為合併之效，德國鄉鎮市公所的人口規模因而增加不少。在薩爾邦鄉鎮市的平均人口數高達 20,500 人，北威邦更高達 45,586 人；至於來普邦的鄉鎮市平均人口數最少，平均不到 2,000 人。而徐霍邦的鄉鎮市平均人口數也只有 2,757 人。

其次，在縣行政區域改革方面，重劃前有 425 個縣，重劃後則剩下 237 個縣，共減少 44%的縣。另外，在邦轄市改革的部分，在 1964 年全西德共有 140 個邦轄市，到了 1980 年剩下 91 個邦轄市，共減少 49 個邦轄市，相當於 35%的邦轄市消失了，其變化結果請見表 2。從表 2 得知，北威邦的改革期間最長，從 1966 年到 1976 年，而且幾乎每年都有改革成果。而巴伐利亞的改革最乾脆，在 1972 年，一次性的把 23 個邦轄市和 72 個縣從巴伐利亞邦的地圖上刪去。

表 1 德西地區各邦鄉鎮市行政區域改革結果

邦	1968 年 鄉鎮市數目	1978 年 鄉鎮市數目	減少百分比%	2001 年 鄉鎮市平均人口數
萊茵蘭—普法茲（萊普）	2,905	2,320	20.1	1,756
徐列斯威—霍爾斯坦（徐霍）	1,378	1,132	17.8	2,757
巴伐利亞（Bayern）	7,077	2,052	71.0	5,997
下薩克森	4,231	1,030	75.6	7,709
巴登—符騰堡 （Baden-Württemberg 巴符）	3,379	1,111	67.1	9,542
黑森	2,684	423	84.2	14,268
薩爾	347	50	85.6	20,500
北萊茵—威斯特法倫（北威）	2,277	396	82.6	45,586

資料來源：Jörg Bogumil & Holtkamp Lars, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, p. 34.

註⑭ Jörg Bogumil & Holtkamp Lars, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, p. 33.

表2 西德各邦的縣以及邦轄市重劃之變動過程

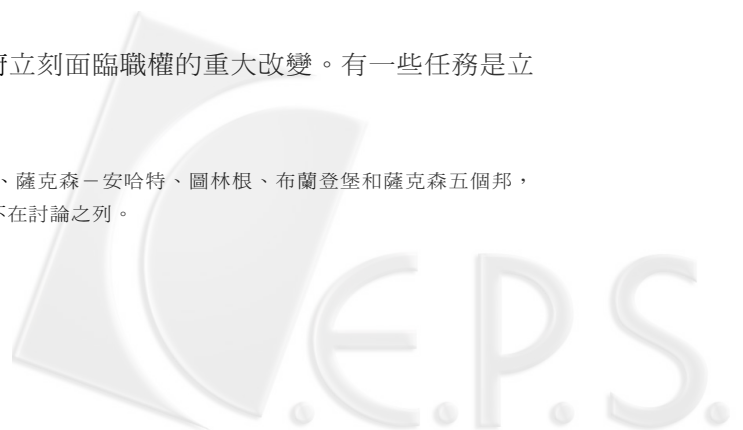
生效日期	邦	邦轄市的增減(個)	縣的增減(個)	邦轄市的數目(個)	縣的數目(個)
1964				140	425
1966.7.1	北威	-1	0	139	425
1969.1.1	北威	-2	0	137	425
1969.6.7	萊普	0	-11	137	414
1969.8.1	北威	0	-1	137	413
1970.1.1	北威	-1	0	136	413
1970.4.26	徐霍	0	-5	136	408
1970.11.7	萊普	0	-2	136	406
1972.1.1	北威	0	-4	136	402
1972.4.22	萊普	0	-1	136	401
1972.7.1	巴伐利亞	-23	-72	113	329
1972.7.1	下薩克森	-1	-5	112	324
1972.8.1	黑森	0	-7	112	317
1973.1.1	巴符	0	-28	112	289
1973.1.1	下薩克森	-2	-2	110	287
1973.1.1	北威	0	-4	110	283
1974.1.1	黑森	0	-4	110	279
1974.1.1	薩爾蘭	-1	-1	109	278
1974.3.1	下薩克森	-2	-5	107	273
1974.3.16	萊普	0	-1	107	272
1974.3.24	徐霍	0	-1	107	271
1974.7.1	黑森	-3	-4	104	267
1975.1.1	北威	-11	-17	93	250
1975.12.6	北威	+1	0	94	250
1976.7.1	北威	-1	0	93	250
1977.1.1	黑森	0	-4	93	246
1977.8.1	下薩克森	-1	-11	92	235
1979.8.1	黑森	-1	+1	91	236
1980.1.1	下薩克森	0	+1	91	237

資料來源：[http://de.wikipedia.org/wiki/Kreisreformen\\_in\\_der\\_Bundesrepublik\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Kreisreformen_in_der_Bundesrepublik_Deutschland)

## 二、兩德統一之後德東地區的行政區域改革

兩德統一之後，德東地區<sup>⑤</sup>的地方政府立刻面臨職權的重大改變。有一些任務是立

註⑤ 德東地區一般指的是美克連堡—佛波美爾、薩克森—安哈特、圖林根、布蘭登堡和薩克森五個邦，東柏林雖屬前東德，但因併入西柏林，故不在討論之列。



刻消失的，例如對物價的控制；有一些則是慢慢放掉的，例如：住宅的分配和管理；有一些任務則屬於迫切性，必須優先進行的，譬如：促進德東地區的經濟發展。然而，最大的問題恐怕還是任務突然大量的增加以及接收一大堆的機構和工廠。<sup>⑩</sup>除了地方政府任務的改變之外，德東地區還要全面接收西德的地方方法，又因為時間的緊迫，德東地區地方政府的內部組織結構只能借用德西姊妹市的模式。相對於內部組織的全面效法，在地方行政區域改革方面則明顯有所保留，主張按部就班，進行適合德東地區的行政區域改革。<sup>⑪</sup>

表 3 德東地區縣和邦轄市的行政區域改革

	1988 年	2005 年	減少百分比
縣	189	86	54.5%
邦轄市	38	26	31.6%

資料來源：Statistisches Jahrbuch 2006 der BRD (聯邦德國 2006 年統計年鑑)

表 4 德東地區鄉鎮市層級的行政區域改革

邦	1990 年時的鄉鎮市數目	2001/2003 年時的鄉鎮市數目	減少百分比	平均人口數 (單位：個)
美克連堡—佛波美爾 (美佛 Mecklenburg-Vorpommern)	1,117	994	11.0%	1,771
薩克森—安哈特 (Sachsen-Anhalt)	1,349	1,289	4.4%	2,002
圖林根 (Thüringen)	1,699	1,017	40.1%	2,371
布蘭登堡 (Brandenburg)	1,775	422	76.2%	6,145
薩克森 (Sachsen)	1,623	540	66.7%	8,119

資料來源：Jörg Bogumil & Holtkamp Lars, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, p. 41.

在東西德未統一以前，東德有 189 個縣，38 個邦轄市，7,654 個鄉鎮市，其中一半的鄉鎮人口未滿 500 人，人口不足 2,000 的鄉鎮則佔 87%。這是一個人口密度相當低的地方。這同時也顯示，多數的東德鄉鎮自治能力不夠，無法提供居民合格的行政服務。於是，德東地區在統一之後立即進行行政區域重劃。相較於德西地區的行政區域改革只進行的十年的時間就停止不進，德東地區的改革則更為持久。<sup>⑫</sup>

註⑩ 東德時期，地方政府的人力相對很少，因為地方上的文化和社福機構並不屬於地方政府管轄，而是另由其他的國家組織或由人民自己管理。在統一後為要落實地方自治，地方政府突然增加很多任務，因此，在德東很多市政府一下子增加數倍的人力。

註⑪ Jörg Bogumil & Lars Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, p. 40.

註⑫ 德東地區的行政區域重劃一直在進行。薩克森—安哈特原有 21 個縣，經過合併之後，2007 年 7 月 1 日起只剩下 11 個縣；薩克森邦將於 2008 年七月減少境內一半以上的縣；美—佛邦以及布蘭登堡邦都將於 2009 年繼續進行行政區域重劃。參閱：“Kreisreform in Sachsen-Anhalt,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2007-07-02, p. 5.



關於德東地區在德國統一後，縣與邦轄市、鄉鎮市層級的行政區域改革結果如表3、表4所示。由表3、表4顯示，自1988至2005年間，德東地區共減少54.5%的縣及31.6%的邦轄市。在鄉鎮市的合併方面，除了薩克森—安哈特邦和美克連堡—佛波美爾邦成績較差，分別為減少4.4%與11.0%之外，布蘭登堡邦和薩克森邦都有不錯的成績。不過，相較於德西地區的鄉鎮市平均人口數，則還相差一大截。德東地區平均鄉鎮市人口最多的薩克森也只有8,000人，不到北威邦的五分之一。

### 三、布蘭登堡邦的改革經歷

其中布蘭登堡邦的行政區域改革是一個重要的案例，也可以說是德東地區地方行政區域重劃過程和結果的重要經驗。布蘭登堡邦在統一前夕（1990年）有38個縣，6個邦轄市，1793個鄉鎮市。依據1992年8月1日起生效的國家條約（Staatsvertrag），美佛邦將22個邊界鄉鎮劃歸入布蘭登堡邦，而布蘭登堡邦則將所屬的二個鄉鎮和二個聚落劃歸美克連堡—佛波美爾邦。<sup>①</sup>

布蘭登堡邦的第一次地方行政區域重劃從1991年即開始進行，而且，集中在縣和邦轄市的合併。二年後，布蘭登堡邦剩下14個縣以及4個邦轄市，由於還處在摸索階段，故此時的鄉鎮市重劃顯得小心翼翼。<sup>②</sup>

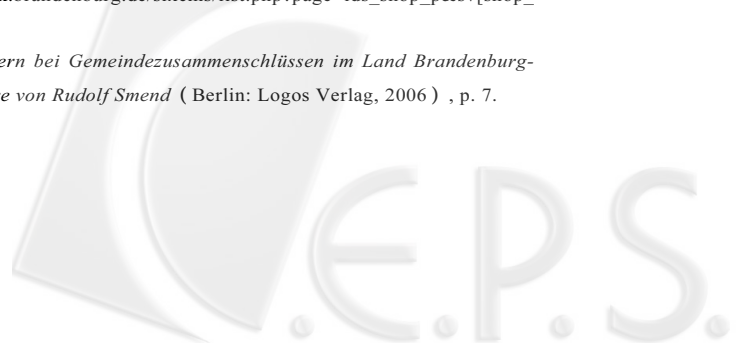
第二個階段的鄉鎮市重劃起於1997年，並引發後續一波改革浪潮，請參閱表5。2000年7月11日布蘭登堡邦政府通過「布蘭登堡邦地方政府結構發展綱領—強大的地方政府」（Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg—Starke Gemeinde für Brandenburg）的決議，該綱領最後的目標是要使邦內的各鄉鎮市和各行政區都具有足夠甚至是強大的行政能力。2001年3月16日地方改革法（Das neue Gemeindereformgesetz）生效，此法的目的在於獎勵鄉鎮市合併，也就是合併的鄉鎮市可以從邦政府得到財政補助。為了加速改革，2003年3月5日布蘭登堡邦邦議會一次通過六個鄉鎮市行政區域改革法案（Gemeindegebietsreformgesetze），以法令強制合併。但是，改革必定有阻力，政府的強硬態度也引來反對的聲浪，至今布蘭登堡邦的憲法法院已收到243件反對合併的申訴案件。<sup>③</sup>

迄至目前布蘭登堡邦的改革成果如下：縣的數目從1990年的38個降為14個、邦轄市則從6個減為4個、行政區從158個降為54個、鄉鎮市的數目從1793個降為

註① Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg, *Beitrag zur Statistik 16: Gebiets- und Namenänderung im Land Brandenburg 1991-2004* (Potsdam: Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik, 2005), pp. 5-6. [http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/list.php?page=lds\\_shop\\_p&sv\[shop\\_rubriken.id\]=240442](http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/list.php?page=lds_shop_p&sv[shop_rubriken.id]=240442)

註② Ernest Müller, *Die Integration von Einwohnern bei Gemeindezusammenschlüssen im Land Brandenburg—Ein Beitrag aus der Sicht der Integrationslehre von Rudolf Smend* (Berlin: Logos Verlag, 2006), p. 7.

註③ Ernest Müller, 前引書, p. 178.



420 個。<sup>②</sup> 1990 年時，人口未滿 500 人的鄉鎮有 1,169 個，至 2006 年六月則只剩下 6 個。<sup>③</sup>（請參閱附表 5）從德東布蘭登堡邦行政區域改革經驗顯示，德東地區在 1993 年後均有重大的變革，尤其在整合型行政區的設置及縣與鄉鎮市的合併上。

表 5 布蘭登堡邦的行政區域改革（1990.12.31-2005.12.31）

日期	鄉鎮市 (Gemeinden)	行政區 (Ämter)	縣 (Landkreise)	邦轄市 (Kreisfreie Städte)
1990.12.31	1,793	-	38	6
1991.12.31	1,793	-	38	6
1992.12.31	1,813	-	38	6
1993.12.31	1,700	158	14	4
1994.12.31	1,696	158	14	4
1995.12.31	1,696	158	14	4
1996.12.31	1,696	158	14	4
1997.12.31	1,565	153	14	4
1998.12.31	1,489	152	14	4
1999.12.31	1,479	152	14	4
2000.12.31	1,474	152	14	4
2001.12.31	1,092	130	14	4
2002.12.31	886	122	14	4
2003.12.31	438	55	14	4
2004.12.31	421	54	14	4
2005.12.31	420	54	14	4

資料來源：布蘭登堡邦統計局的官方網站 <http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.223735.de#body>

## 伍、德國地方行政區域改革的困難與成果評估

在上述兩波德國地方行政區域改革的經驗中，改革遭遇到的阻力是十分常見的。本節嘗試探討，德國在進行地方行政區域改革與重劃時，所遭遇到的困難與阻力為何，而從這些改革的困難與阻力中，可以更具體的回顧及檢視德國地方政府在進行行政區域重劃的改革，所獲得的成果與成效。

德國地方政府在進行地方行政區域重劃時，主要的阻力來自於兩方面，一方面是與重劃相關的利害關係人，可能出現的反抗或反對聲浪；另一方面則是來自結構性的轉型問題，這些結構問題也常常影響或阻礙著改革的進展。

註<sup>②</sup> 有時候，數字會有一些微小差異，主要原因係因為受到邦憲法院宣判的結果，譬如已經合併的鄉鎮因法院的判決重新獲得其他自治法人的地位，也就是合併沒有成功，這種情形也是有的。

註<sup>③</sup> Ernest Müller，前引書，p. 1. 以及 [http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/list.php?page=lds\\_shop\\_p&sv\[shop\\_rubriken.id\]=240228](http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/list.php?page=lds_shop_p&sv[shop_rubriken.id]=240228)

第一種阻力是重劃時的阻力。在整個德國地方行政區域的改革過程中，除了部分學者之外，主要有兩股力量反對改革：一方是當地的居民；另一方則是被合併的鄉鎮市政府。以巴伐利亞邦為例，居民的抗議與可能被合併的鄉鎮市兩股反對力量，會循著不同的策略與途徑來進行。<sup>24</sup>

在居民的抗議部分，並不是所有的居民都願意毫不抵抗的接受新的行政區域，但是沒有哪一個邦的居民像巴伐利亞邦一樣採取強烈而且有組織的抗議活動。當地居民的抗議行動可分為兩種方式，一是訴求公民投票解決爭議；二是進行集體訴訟。在公民投票方面，早在改革一開始的 1971 年，就有民眾發起行動共同體（Aktionsgemeinschaft）的組織，他們主張行政區域改革，須經邦議會三分之二多數通過才能執行，因此發起公民投票運動。但是，只有百分之三點七有選舉權的人連署要在同年的十一月舉行公民投票，連起碼百分之十的門檻都沒通過，因此，公民投票無法舉辦。另一個由居民所發動的集體訴訟也遭到邦憲法法院的駁回。

在被合併的鄉鎮市政府方面，其反對行動也以採取法律行動為主要途徑。因為，不只當地居民，就連自覺利益受損的鄉鎮市政府都向邦憲法法院提起訴訟，希望可以免除被合併或者被納入行政共同體的命運，但同樣都被邦憲法法院駁回。

在德國地方行政區域改革經驗中，另一個遭逢困境的原因是制度轉型所造成的困難。由於東德併入西德的關係，德國基本法第 28 條第 2 項所揭諸地方自治的精神也一體適用在東德的地方政府。另一方面，因為統一的關係，東德地方政府的組織也採用西德地方政府的組織模式。在德國，雖然經過 40 年的分裂，而且是兩套完全不同的制度，但統一之後就只有西德模式，沒有一國兩制。

但是，制度的套用有其困難處。主要是當初西德所進行的行政區域重劃，並不是為了確保地方自治的落實，而是要配合時代演變的需要，特別是跨域治理與服務型政府時代來臨所進行的整頓工作。換句話說，西德地區的行政區域重劃是基於行政目的，而不是政治目的。然而，東德地方政府的轉型所面臨的就不只是行政問題，也是政治問題。因為，在東德時期，縣政府只是一個行政機關，並沒有民選的議會和民選的政府首長，也沒有實施地方自治。正因為這是一個行政和政治並行的改革，使得行政區域重劃更為困難。在行政改革方面，統一之後的德東地方政府不只缺錢、缺人、也缺少現代化的行政管理經驗。

此外，德東地區由極權統治轉型為民主國家，這種政治改造工程也需要花費相當時間，包括新政黨組織的建立、新的政治精英的選拔以及足夠的行動空間讓地方政府可以學會自己負責。以及不可或缺的是德東地區居民對地方政治的參與。只有在各種條件具備的情形下，德東地方政府的改造工程才可能成功，它應該是民主的、自我負責的，也是有能力、有效率的地方政府。

在成果評估方面，根據個案若斯特縣（Soest）的研究結果顯示，地方行政區域改

---

註<sup>24</sup> Philipp Hamann, *Gemeindegebietsreform in Bayern-Entwicklungsgesichte, Bilanz und Perspektiven* (München: Herbert Utz, 2005), pp. 52-54.



革已達成原先效率和能力加強的預期目標。<sup>⑤</sup>這當中包括：縣政府行政能力和管理能力加強，在新縣府行政人員的通力合作之下，若斯特縣於 2001 年獲得 ISO 9001：2000 是德國各縣政府裡面第一個通過該驗證的縣政府；地方政府以及地方議會的行政效率因而提高，開會可以做成決定、不需要整天開會、可以更專心地處理地方發展的重要事項。

此外，因為資源、業務整合的關係，個別、特殊的情況能更正確的評估。也因為合併的關係，空間規劃更容易利用，為經濟發展和完善的基礎建設提供更堅實的基礎。原本若斯特縣和李普斯達特縣的經濟發展都不如邦內的其他縣市，但是合併之後的若斯特縣，經濟成長率平均高於邦內的其他縣市，失業率平均低於邦內的其他縣市。此外，居住人口數由原先約 25 萬人（若斯特縣於 1980 年約 13 萬人，李普斯達特縣於 1980 年約 12 萬人）合併後增加到今天約 30 萬 7 千人（2003 年資料）。

合併之後，縣政發展更好，垃圾問題處理了，職業學校增加了、道路系統更完善了、也投資了防水災設施、短程的交通運輸系統，更具有輔助鄉鎮市公所、平衡區域發展、解決跨鄉鎮問題的能力。在地方自治的落實上，因合併之故，財源、人力增加，地方政府的自治能力得到強化。

但是，不可避免的，改革也帶來了一些問題，例如：為因應即將到來的地方政府合併，各政黨雖然已經先把地方黨部合併，但地方公職人員減少是不可避免的。譬如，北威邦有 83% 的鄉鎮市被合併，雖然只有減少 50% 的議員席次，但表示仍有一半的議員席位被精簡了。此對節省邦政府的支出是好的，卻不利人民政治參與的擴大。此外，合併之後，人民還不適應，譬如，到行政部門洽公的距離拉長，有一些銀行、郵局、雜貨店、餐飲店關閉；對新的地方政府沒有歸屬感。雖然新的地方政府以各種方式促進融合，例如舉辦各種活動，透過比賽或合作項目凝聚向心力，但效果難盡如人意。又如：合併前，各地方有自己的社團，合併後應該也要把這些社團聯合起來；但是，合併之後，一些有影響力的社團並沒有這麼做。另一方面，地方政府雖然合併了，但一開始的運作還不順暢，特別是被併入的地方政府仍不習慣。至於地方議員還是習慣他自己原來的選區，想到的也是他原來的選區利益，忘了選區已經變大了。

如今德國地方政府仍然必須遵循愈來愈多來自聯邦和邦政府的法規命令，而原本預計上級政府會有更多的權力下放，如建築綱領計畫，但事實上並沒有。在地方財政方面，仍需要依賴上級政府的補助款，一旦沒有補助款，計畫都要被擱置。另外一直沒有解決的是都會區的發展問題。一些大都市，例如：萊比錫（Leipzig）、德勒斯登（Dresden）和周邊地區如何就區域發展規劃、區內的大眾運輸系統、能源的供應和廢棄物處理、文化活動和區域的社會安全體系等問題，提出有效的解決辦法，仍然困擾著地方政府當局。

註⑤ 若斯特縣（Soest）位於北威邦境內，於 1975 年由若斯特縣、李普斯達特縣（Lippstadt）、瓦斯坦行政區（Warstein）、以及鄰縣的幾個鄉鎮合併所組成。Beatrix Pusch, *Die kommunale Neugliederung im Kreis Soest* (Paderborn: Bonifatius, 2003), pp.11, 118, 168-178.



此外，在地方政治方面，行政區域合併對地方政治生態也產生了深遠的影響，因為選區擴大，不利於地方上的小黨，而有利於全國性的大黨，導致政治版圖重新洗牌，小黨式微，大黨壟斷的局面。<sup>⑥</sup>

## 陸、結論與借鏡

德國的地方行政區域合併從十九世紀末開始，進行至今。德東地區五個邦仍加緊進行中，而德西地區雖然於上個世紀70年代已全面進行過一次，但再一次行政區域重劃的討論一直存在。我們知道，行政區域重劃過程繁瑣，阻力不小，但為什麼德國卻不怕困難，一波接一波，其原因很清楚也很簡單，就是改革的效果很明顯。

台灣當前的行政區域劃分和50多年前基本上沒有變動。1950年台灣的行政區域就已經是目前的16縣5省轄市，只不過後來把台北市和高雄市由省轄市升格為直轄市，再把新竹和嘉義兩個縣轄市升格為省轄市，也就是今天的2院轄市、16縣和5省轄市。其縣市轄境基本上只有些微的變動，並沒有發生大的變動或是行政區域合併的情形。<sup>⑦</sup>現在，我們要問的是，當前台灣的行政區域劃分是否符合時代精神？是否符合國土規劃的需要？是否需要變動？

由於本文是以德國為借鏡，因此，如果拿德國當初進行改革的考慮和現在的台灣比較<sup>⑧</sup>，相當程度可以推論，台灣也應該趕緊進行行政區域改革。例如：現代交通工具和通訊器材的使用；地方政府的財政能力均明顯薄弱；城鄉差距大；資訊量和業務量激增，需要專業人才以及足夠的公務人力；人口明顯的增加或減少；新科技在行政管理上的使用；比鄰地方政府間該合作而沒有合作的難題；有些投資計畫或重大建設可能涉及兩個地方政府等，這時，都應把行政區域重劃納入考慮。

以德國行政區域重劃的經驗而論，我們可以先來看一下，行政區域重劃可以為我們帶來什麼效益：

一、提升政府的效率與效能：有利於事權的統一，單位間的協調更為容易。

二、達到整體規劃的效果，有助於目前跨縣市問題的解決：台灣在環境保護、國土或區域規劃、公共設施的互相利用、專門技術人才的招攬等等，單一自治體的回應能力都有所不足。<sup>⑨</sup>面對此難題，有兩種解決方式，其一，維持現行的行政區域，進行跨行政區域的合作。然而，台灣在這方面一來合作方式非常有限，一般僅限於行政契

註⑥ Bogumil & Holtkamp, 前引書, p. 35.

註⑦ 比如把原屬於台北縣的木柵、景美、南港、內湖及屬於陽明山管理局的士林、北投劃歸台北市管轄。

註⑧ 日本市町村合併的原因也是大同小異，見：劉明德，重構台灣縣市政府組織（台北：翰蘆，1998年10月），頁72~74。

註⑨ 林慈玲，地方政府跨域合作研究—日美與我國經驗之比較（台灣大學政治學研究所碩士論文，2005年），頁193。



約或行政協定；二來內容也很少，而且主要集中在環保事項，如：垃圾處理，<sup>⑩</sup>相對於美國、日本、德國等國的跨區域合作之多樣性、平常性，均難以比較。第二，則是打破現行行政區域，進行縣市間、鄉鎮市間的合併，本文建議採取此方式。<sup>⑪</sup>

三、縮小區域間的不均衡發展：縮小區域不均衡發展的對策很多，可從教育面改善人力素質，提升教育水準；從經濟面，發展經濟、重視產業的平均分布；或者透過移轉支付的手段，如：社會福利措施的實施，健全合理的稅制等，間接提高貧窮地區的人民所得。此外，透過行政區域重劃也可以達到拉抬貧窮縣市、鄉鎮的效果。其做法就是富有的縣市和貧窮的縣市合併；富有的鄉鎮市和貧窮的鄉鎮市合併。至於不適合或不容易合併的地方，比如：花蓮縣、台東縣或面積大的山地鄉，則需要中央政府的特別照顧，必須提供基本的公共設施，雖然成本較高，但他們也應享有同樣的權利。

四、大幅節省行政支出：行政區域合併到底可以節省多少費用？根據德國行政學者的估計，<sup>⑫</sup>行政區域重劃可節省的費用主要來自於三個方面：(1)、在一般行政單位，如：人事室、新聞室、計畫室、主計室、政風室、秘書室等單位，因縣市合併使得人事成本以及事務費用降低，這一部分約可節省百分之三十；(2)、在業務單位方面，如：工務局、社會局、農業局、地政局、交通局等，一樣可以減少人事費用和事務費用，這一部分約可節省百分之十；(3)、比較難估算的費用則是因業務合併、事權統一所節省的費用。因此，我們假設，台灣 23 市、縣市在一般行政單位的預算要花費 1,000 億元，若依照上述的算法，這一部分在縣市合併之後將可能節省 300 億元，在業務單位方面，假設每年預算是 5,000 億元，在行政區域合併後，將可能省下 500 億元。兩項相加一年約可省下 800 億元。

五、突破地方財政困境的積極對策：根據財政學者黃耀輝的研究指出，過去地方財政困難的情形，不但沒有獲得解決，反而更加嚴重。<sup>⑬</sup>而且，即使中央政府把補助款或統籌分配稅款擴大，恐怕都無法有效解決地方財政困難的難題。因此，他主張大幅度的合併行政區域，將會是突破當前財政困境的新出路。因為行政區域重劃除了如上所言，可以節省巨幅成本之外，還可以將「外部效果」內部化、增加單一公共建設的規模經濟效益、減少中央政府在政治上的協商成本等等好處。<sup>⑭</sup>

本文認為，行政區域合併對台灣而言，不只有上述效益，更能提升台灣的地方政府在國際上的競爭力、使國土利用更為經濟有效、及早因應台灣人口結構的改變以及

註<sup>⑩</sup> 林慈玲，前引書，頁 190；趙容瑄，*府際關係與跨域管理機制之建構——行政院中部聯合服務中心之重構為例*（台灣大學政治學研究所碩士論文，2006 年），頁 175。

註<sup>⑪</sup> 本文認為，地方政府間的跨域合作和行政區域重劃各有其功能，是相輔相成的兩個行政改革工程，這當中沒有先後的問題，而只有兩個都不能等待的問題。

註<sup>⑫</sup> Bund der Steuerzahler, Zehnregionspräsidenten anstelle von 37 Landräten, 於 2007.09.17 引用 [http://www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-171/\\_nr-22/i.html](http://www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de/webcom/show_article.php/_c-171/_nr-22/i.html)

註<sup>⑬</sup> 黃耀輝，「突破地方財政困境的積極對策——行政區域重劃」，*財稅研究*，第 38 卷第 3 期（2006 年 5 月），頁 106。

註<sup>⑭</sup> 同前註，頁 122~124。

消除或減緩內部政治對立的情形。謹分述如下：

一、大的地方政府才能面對全球化的挑戰：全球化有一個特色，那就是很難或者根本沒有閉關自守的可能，特別是以貿易為主的台灣更是如此。我們面對的是來自全球的競爭，國與國競爭，城市與城市競爭。台灣只有台北市和高雄市是不夠的，何況台北市和高雄市還有很大的發展空間。就算以首善之區的台北市而言，也難以與國際大都市相比。<sup>⑤</sup>因此，有必要擴大地方政府的規模，以達到經濟規模的效益，並因此可以和其他國家的城市競爭，帶動國家的整體發展。這裡，我們可以舉一個簡單的例子，如果台灣要舉辦大型的國際活動，比方說，奧運，那麼，以台灣目前縣市的規模似乎難有能力承辦。但是，如果目前的縣市政府可以合併，比方說，台北市或高雄市都有五百萬以上的人口，那麼，機會顯然就會比目前大得多。因此，從提昇城市國際競爭力的角度，從整體規劃的角度，台灣都應該儘早、全面的，而且大幅度的進行行政區域重劃。另一方面，因為全球化的關係，地方政府面對越來越大且越多的挑戰，地方政府的職能不斷擴張，但是，地方政府的資源沒有增加，組織規模相對小，而且，受限於法令，政府的組織彈性很小，結果導致：一、舊的問題還沒解決，新的問題就已經來了；二、無法及時回應人民的需求；三、恐怕越來越無法與其他國際都市競爭，特別是亞洲國家後起之秀眾多。

二、行政區域重劃有助於台灣內部政治對立的消除或減緩：國內內部政治的嚴重對立明顯阻礙了台灣的各項發展。不同黨派之間、不同地方派系之間，經常因為不同的政治立場或利益衝突而影響地方與國家的發展。行政區域重劃雖不是萬靈丹，但是透過行政區域的重新安排，使內部的對立，轉化為對外的競爭力。換言之，行政區劃亦是透過制度改變達成改造台灣地方政治生態的一種嘗試。

三、從空間規劃的角度：台灣因為地狹人稠，寸土寸金。因此，更應該重視土地的規劃利用。然而，一者台灣至今沒有指導國土利用的上位計畫法令，二來雖有區域計畫法，但因區域計畫委員會本身沒有實權，決議不具強制性；<sup>⑥</sup>而都市計畫更因為經常發生地目變更的情形，使得原先規劃的良法美意大打折扣。正因為上述國土規劃的種種缺失，使得大家莫衷一是，各級政府自行其是，結果就是珍貴的土地資源未能善加利用，而造成環境的破壞、空間的浪費，以及擁擠、雜亂等現象。透過擴大行政區域規模，減少行政區域數量，這對於地狹人稠、平地面積不到國土總面積三分之一的台灣而言，<sup>⑦</sup>將能改善國土利用的效度。如果重劃的好，將可以使都市有更多的公園綠地，政府可以提供更完善的公共設施，擁擠、雜亂的都市將因規劃得宜變成人口適度集中的地方。

註⑤ 東京都有 1,257 萬人口，為日本總務省「平成十七年國勢調查」報告，見東京都的官方網站：[http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/map\\_jp.htm](http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/map_jp.htm)；紐約都會區有 1,880 萬人口，參閱：[http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_York\\_City](http://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City)；巴黎都會區人口 1,100 萬、倫敦人口 750 萬、南韓漢城都有 1,000 萬人口、香港有 700 萬人口、上海有 1,300 萬人口，而台北市只有 260 萬人口。

註⑥ 林慈玲，前引書，頁 178。

註⑦ 台灣山地佔台灣土地總面積三分之二以上。

四、適應人口結構的改變：雖然台灣目前人口總數仍然往上增加，但增長的幅度幾乎是一年比一年小，2006年的人口總增長率只有0.47%，<sup>38</sup>2007年2月甚至第一次出現人口單月負成長的情形；另一方面，國內好幾個地方政府的人口一年比一年少，這些地方有：南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣等，甚至連台北市的人口都出現負成長。再加上台灣新生兒人數逐年降低，老年人口逐年增加，<sup>39</sup>這些人口結構的變遷，都將對台灣的發展產生深遠的影響。由於基礎設施都有其固定成本，像水、電的管線；垃圾、污水等的處理，這些設施的建造和維護都是高成本的投資。其實，不只是管線、就連道路、文化機構、縣內的大眾運輸工具都因使用率低，導致平均每人的使用成本提高。本來這些縣市的財政狀況就已經比較不好，再加上境內人口減少，年輕人到外地工作，留下來的都是老人和小孩，使得縣政府的負擔益形沉重。若要改善這種情形，行政區域重劃應該是可行的方法之一。

綜合上述德國行政區域改革的經驗以及我國地方政府發展的需要，本文認為，行政區域重劃如果重劃得宜，可以有利多弊小的功效，使當前政府再造運動中「未完成的拼圖」<sup>40</sup>得以完成，具體的做法如下：<sup>41</sup>

一、中央政府以及立法院的支持：完成相關的立法工作，及早通過行政區域改革相關法案。

二、循序漸進的改革方式：先期可以鼓勵，後期可以強制。

三、在縣市重劃部分：由於台灣有6成的人口居住在6個生活圈：台北、桃園、新竹、台中、台南、高雄。在順應目前生活圈的情況下，可以以此6個生活圈為台灣都市發展的中心，將台灣現有23個市（含直轄市）、縣市（含準直轄市的縣及省轄市）合併為10至16個市、縣市。譬如：合併重劃分成15個市縣：嘉義縣市合一、台南縣市合併、新竹縣、新竹市和苗栗縣合一、澎湖縣與高雄縣、高雄市合併、基隆市納入台北市、台中縣市合併。或者規劃為12個市縣：北北基合一、竹竹苗合一、中中合一、彰雲合一、嘉嘉合一、南南合一、高高屏澎合一。

四、在鄉鎮市重劃部分：將目前309個鄉鎮市減少到大約200個鄉鎮市。<sup>42</sup>

註<sup>38</sup> 內政部戶役政為民服務公用資料庫，<http://www.ris.gov.tw/docs/f4a.html>。

註<sup>39</sup> 2006年台灣新生兒人數降至20.4萬，比起20年前的40萬人，整整少了一半。2006年底老年人口為228萬7,000人，佔總人口百分之十，早已達到聯合國世界衛生組織所定義老年人口比率7%的高齡化社會。見：內政部戶籍人口統計資料 <http://www.ris.gov.tw/docs/f4a.html>

註<sup>40</sup> 魏啓林，**政府再造運動**（台北：行政院研考會，2000年），頁206~215。

註<sup>41</sup> 對於行政區域重劃，國內多人提出具體的方案，例如，馬英九提出三都十五縣的構想，也就是把台北縣市和基隆市合併、高雄縣市合併、台中縣市合併，成為三個都會政府；另外將新竹縣市合併、嘉義縣市合併、台南縣市合併而保留其他十二個縣政府，見馬英九：「地方政府與國土規劃」，錄於蘇永欽主編，**地方自治：落實人民主權的第一步**（台北：新台灣人文教基金會，2002年），頁107~118。

註<sup>42</sup> 另有學者指出，可將目前319個鄉鎮市合併成為127個，其重新劃分的主要考量因素包括人口、面積、行政資源、政治、歷史文化、地理條件及生活圈等各項綜合指標，見紀俊臣，**行政區劃與鄉鎮自治問題之研究**（台北：行政院研考會，2001年），頁116~131。但本文認為，一個縣市政府的控制幅度不應太大，但也不宜太小，應視各方條件而定。所以，建議在鄉鎮市層級的部分，在合併後剩下約200個即可。

五、主要的合併依據是把貧窮的鄉鎮納入鄰近富有的鄉鎮市以及合併效益的最大化兩個考慮因素。當然，在本文前面所提到的合併因素也是要考慮進去的，例如：自然環境、山脈水流、語言文化等等。要注意避免不當的合併，例如把一個鄉切成兩半，一半劃給甲，一半劃給乙。

六、重劃之後，人事慢慢變動，以減少阻力。

七、行政區域重劃之後必須進行政府功能改革，特別是中央政府的權力和財源的下放，促使地方政府的組織和業務重新調整和整合等。

\* \* \*

(收件：96年10月31日，接受：97年5月26日；責任校對者：莊家梅)



# The Territorial Reform at the Level of Local Government in Germany—An Inspiration for Taiwan

*Ming-te Liu*

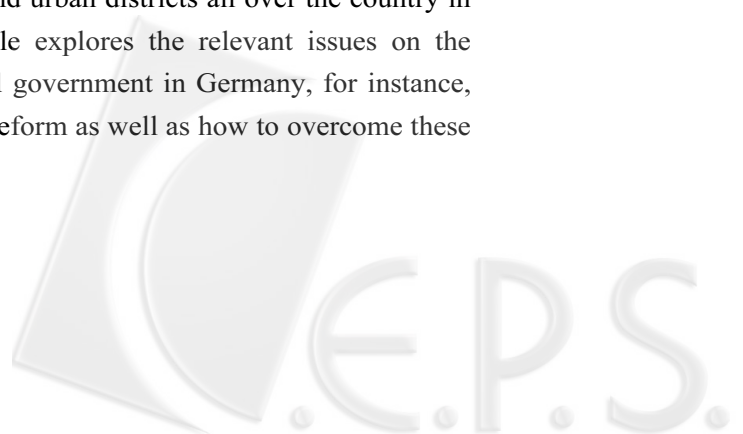
Ph.D. Department of Political Science  
Free University of Berlin

*Yung-mau Chao*

Professor  
Department of Political Science  
National Taiwan University

## Abstract

The territorial reform in Germany at the local government level began in the end of the 19th century or even earlier. But the scale and the scope of its implementation was very limited and happened in the majority of cases in the Ruhr area. During the 1960s, the social situation had changed greatly, the economy boomed, and the mobility increased; the demand of people for local government had gradually enhanced on the one hand, but the real substance of self-administration had evidently reduced, so that the meaning of self-administration was constantly challenged on the other hand. Therefore it was necessary to reform the original territories of local government in order to improve the ability of governance and efficiency and the effect of local government and furthermore to fulfill the spirit of self-administration. That is the reason why the States of Germany began to carry out a territorial reform in the municipalities, rural districts and urban districts all over the country in the middle of the 1960s. This article explores the relevant issues on the territorial reform at the level of local government in Germany, for instance, the difficulties and the results of the reform as well as how to overcome these obstacles.



**Keywords:** territorial reform; local government of Germany; efficiency and effect; democracy; local self-government; administrative district readjustment



## 參考文獻

- 內政部戶籍人口統計資料，<http://www.ris.gov.tw/docs/f4a.html>。
- 林慈玲，*地方政府跨域合作研究—日美與我國經驗之比較*（台灣大學政治學研究所碩士論文，2005年）。
- 紀俊臣，*行政區劃與鄉鎮自治問題之研究*（台北：行政院研考會，2001年）。
- 馬英九，「地方政府與國土規劃」，收錄於蘇永欽主編，*地方自治：落實人民主權的第一步*（台北：新台灣人文教基金會，2002年），頁107~118。
- 黃耀輝，「突破地方財政困境的積極對策—行政區域重劃」，*財稅研究*，第38卷第3期（2006年5月），頁106~126。
- 趙容瑄，*府際關係與跨域管理機制之建構—行政院中部聯合服務中心之重構為例*（台灣大學政治學研究所碩士論文，2006年）。
- 劉明德，*重構台灣縣市政府組織*（台北：翰蘆，1998年10月）。
- 魏啓林，*政府再造運動*（台北：行政院研考會，2000年）。
- Andersen, Uwe, “Gemeinden/ Kommunale Selbstverwaltung,” in *Handwörterbuch des politischen Systems*, ed. Uwe Andersen & Woyke Wichard (Opladen: Leske+Budrich, 2003), pp. 198~199.
- Bogumil, Jörg & Lars Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung* (Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006) .
- Burger, Reiner, “Sachsen neue Karte-Der Freistaat will seine Kreise neu zuschneiden,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, May 24, 2007, p. 12.
- Gärtner, Wolfgang, “Der Landtag NRW und die kommunale Neugliederung in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts,” in *Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen* (Wiesbaden: Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen Band 16, 2005), p. 47.
- Hamann, Philipp, *Gemeindegebietsreform in Bayern-Entwicklungsgesichte, Bilanz und Perspektiven* (München: Herbert Utz, 2005) .
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg, *Beitrag zur Statistik 16: Gebiets-und Namenänderung im Land Brandenburg 1991-2004* (Potsdam: Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik, 2005) .
- Laux, Eberhard, “Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets-und funktionalreformen,” in *Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*, ed. Wollmann/Roth (Bonn: Bundes-zentrale für politische Bildung, 1998), pp. 170~174.
- Jaskiewicz, Stefan, “Kommunale Gebietsreform in den 60-er und 70-er Jahren,” [http://potsdamer-koepfe.de/u/kwi/publ/kwi-stud\\_jaskiewicz\\_stefan\\_00.htm#07](http://potsdamer-koepfe.de/u/kwi/publ/kwi-stud_jaskiewicz_stefan_00.htm#07)
- Müller, Ernest, *Die Integration von Einwohnern bei Gemeindezusammenschlüssen im Land Brandenburg-Ein Beitrag aus der Sicht der Integrationslehre von Rudolf Smend*



( Berlin: Logos Verlag, 2006 ) , pp. 7.

Pusch, Beatrix, *Die kommunale Neugliederung im Kreis Soest* ( Paderborn: Bonifatius, 2003 ) .

Statistisches Jahrbuch 2006 der BRD.

Steiner, Reto, “Interkommunale Zusammenarbeit und Fusionen im Trend-Erfolgsbedingungen und Probleme bei Gemeindefusionen im deutschsprachigen Raum,” *DEMO*, No. 6 ( 2006 ) , pp.33~34.

Wehling, Hans-Georg, “Kommunalpolitik,” in *Informationen zur politischen Bildung*, Nr. 242 ( Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998 ) , p. 7.

<http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.223735.de#body>

[http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/map\\_jp.htm](http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/map_jp.htm)

[http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_York\\_City](http://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Kreisreformen\\_in\\_der\\_Bundesrepublik\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Kreisreformen_in_der_Bundesrepublik_Deutschland)

