

「五都」新制下區公所法制定位 與治理職能之研析^{*}

葉明勳^{**}、劉坤億^{***}

《摘要》

本文以我國目前五個直轄市為研究對象，藉由文獻探討、焦點團體座談及深度訪談之研究方法蒐集資料，嘗試釐清及探討縣市改制為直轄市初期，「區公所」法制定位與治理職能等相關議題。本文首先針對直轄市「區公所」制度演進作一介紹，進而從委任委託過程中，探討區公所的法制定位，以釐清市府、各局處與區公所的關係；繼之，說明鄉鎮市改制為區後，其治理職能的轉變，並利用質性資料，分析區公所可能面臨的治理議題，包括「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題，並試圖提出政策建議，例如落實「區政會議」與「區務會議」的功能，以避免前述問題發生。最後，本文發現，區公所究竟是直轄市政府的「派出機關」？亦或是民政局之「附屬機關」？在法制定位與實際狀況下，目前確實仍有極大的認知落差和爭議；另外，隨著鄉鎮市改制為區後，原先的自治權限及業務功能

投稿日期：101年2月29日；接受刊登日期：101年4月30日。

* 作者誠摯感謝兩位匿名審查委員提供寶貴意見。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，e-mail: s89871101@webmail.ntpu.edu.tw。

*** 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: kuniliu@mail.ntpu.edu.tw。

已移撥到市府相關局處中，未來直轄市授權區公所的业务範圍和權力幅度，仍須在如何有效強化區公所的服務傳遞能力，以確實提升行政效率與效能的前提下，逐步調適。

[關鍵字]：區公所、法制定位、治理職能

壹、前言

立法院於二〇〇九年四月修正我國《地方制度法》第七條，賦予縣市合併、改制之法源，同年六月計有 7 件合併改制案由內政部專案小組審查並報請行政院核定，並於二〇〇九年六月二十九日審查完成，七月二日經行政院第三一次院會通過臺北縣單獨改制直轄市，臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市合併改制直轄市，並於二〇一〇年十二月二十五日完成前述的縣市之改制升格。自此，臺灣地方自治史上，進入所謂「五都」的時代。

縣市改制為直轄市前後，所涉及的制度變革與相關業務功能調整之議題甚多，其中關於原非直轄市之縣市，根據《地方制度法》之規定，改制為直轄市後，原鄉鎮市「地方自治團體」亦將改制為市政府「派出機關」，並更名為「區」。此一制度變革，引發許多區公所法制定位與角色功能的重新討論。例如，黃錦堂（2011）認為，區的組織定位為市府派出機關，在實務運作上，如果市府各局處缺乏此一認知，區公所可能淪為附屬機關，導致區的運作產生困境。另外，陳朝建（2011a、2011b）提到，鄉鎮市改制為區後，由於財政自主性下降，加上區公所業務與職權過於精簡，將無法滿足民眾之多元需求；紀俊臣、魏早炳（2010）則說明，區公所權限不足、區長職務列等過低，將無法有效提升行政效率與效能，而對內、外的溝通協調也會出現問題。

為了探討改制縣市之鄉鎮市，從地方自治團體到市府派出機關的制度變革實況，本研究將藉由文獻探討、深度訪談及焦點團體座談等多元研究方法蒐集各類資料，探討五都新制實施初期，直轄市區公所之法制定位與治理職能的相關議題。五

個直轄市中，有 108 個「區公所」是由鄉鎮市改制為區，直接涉及到法制定位、角色與功能的變革議題，因此本研究範圍主要以涉及改制的區為主；而原臺北市與高雄市的 37 個區，在縣市改制中並無體制上的轉變，但其運作經驗值得借鏡與參考，也納入質性研究的訪談對象。本論文內容以焦點團體座談與深度訪談之文本分析為主，參與焦點團體座談之代表，包括內政部民政司與各直轄市民政局之一級主管、各直轄市的區長代表與學術界先進，總計 12 位；而深度訪談對象為各直轄市民政局一級主管、區長或副區長，共計 12 位。主要探討議題為：直轄市「區公所」的法制定位與治理職能轉變等問題。

貳、文獻回顧

有關直轄市「區公所」的法制定位與治理職能，在《地方制度法》制定前，及通過後之歷次修訂過程中，屢屢成為討論的重點。而隨著此波縣市改制升格，鄉鎮市改制為「區」後，其涉及到體制轉換的議題，再者「新」直轄市所轄的各區，在人口數、面積、地理環境等面向上，差異性極大，因此難以將傳統北高兩市的經驗一體適用，遂有「區長民選」、「區長官派」、「一市兩制」、「因地制宜」、「恢復鄉鎮市公所」之討論與研議。制度的選項，會產生相異的法制定位；法制定位的不同，會讓組織對內、外的運作邏輯大相逕庭，面臨的治理職能問題也就不盡相同。例如「恢復鄉鎮市公所」，其是自治法人的地位，擁有獨立自主的人事、預算等權力（利）；而「區長官派」或「維持區體制」，並不具有法人地位，自主性就有所降低，組織對內、外關係就會產生差異。筆者認為，直轄市「區公所」的法制定位與治理職能，與體制的選擇及內涵有極大關聯。另外，體制轉換也與組織業務調整議題有關聯性，例如鄉鎮市改制後，原屬於鄉鎮市公所的業務與職權，例如圖書館、托兒所、公共造產事業、清潔隊的指揮調度等，會移轉到市府相關局處裡，也隱含著治理職能轉變的議題。因此，本節一併對國內相關研究進行回顧與整理。

陳陽德於一九九九年即針對臺中縣、市民眾，對鄉鎮市與區級政府之政治態度作一實證研究，調查結果顯示，居住於鄉鎮的民眾較居住於市的民眾更能認同其所居住的行政區；鄉鎮市之民選首長比起各區區長而言，更為民眾所熟悉；鄉鎮市民

眾的政治效能感略高於各區的民眾；兩者皆對於基層選舉的政治菁英培育功能有所認同；對於鄉鎮市與區所提供之公共服務品質與行政效能，兩者之認知差異極微（陳陽德，1999：116）。呂育誠（2001）則認為，在制度面上，區公所與市府各機關的關係存在「模糊性」，從功能層面來看，區公所則必須滿足市民的需求；然而在角色上，區公所將在「市長的區公所」與「市民的區公所」間兩相為難，在地位上，其將面臨「由上而下」與「由下而上」的兩難，因此有必要針對區公所的角色與地位再進行釐清與調整。

而在縣市改制直轄市之前後，實務界與學術界對鄉鎮市改制為「區」的議題更為熱烈討論。首先，就區長產生方式之議題進行文獻回顧。早期由於鄉鎮市層級之選舉風氣不良，充斥著「黑金」與「暴力」傳聞，加上鄉鎮市公所功能退化等問題，使得鄉鎮市長由「民選」改為「官派」之聲浪逐漸產生（呂育誠，2003；羅際芳，2003、2004；仇桂美，2007；黃于修、陳素修，2009），而支持「區長官派」之聲浪，多數是植基於上述的論證；支持「區長民選」則多以「基層民主」作為論述基礎，例如劉明德、趙永茂（2008）以德國地方政府二次戰後行政區域改革為例，說明德國在強化行政效率的同時，依然維持地方次級政府的民選機制，以保障一定程度的民主治理原則。陳愛娥（2009）則認為，即使合併改制的目標是主管之部會所期待的，藉由合併、擴大規模後可以發揮帶動區域發展的目標，其亦應考量地方住民之直接參政權和地方自治所追求之目標，因而建議實施區自治，即實施區長及區民代表的自主選舉。

另外，就體制而言，學者陳立剛與李長晏以美國為例，說明美國都會區的整併模式有二：一為都會區內的地方政府合併為單一地方政府；另一則是在都會區內保留多個地方自治組織進行治理（陳立剛、李長晏，2003；陳立剛，2007），而對照我國鄉鎮市改制為區之議題，以美國經驗，是可作為「一市兩制」之案例說明。陳朝建（2010）則針對「一市兩制」（直轄市內的區，部份可以實施地方自治，部份維持官派體制）之看法提出見解，其建議得在《地方制度法》中增訂，可以由各直轄市以自治條例自行決定是否實施「一市兩制」之相關規定，以符合「因地制宜」的地方自治精神。而紀俊臣、蔡志恆、席代麟、陳朝建（2011）則分析我國直轄市與市區之現行政制，認為區公所在制度上因未能自治，可能會衍生出一些問題，進而將區之現制、公民參與及區公所結構功能加以綜合探討，以說明區自治的可行

性。而在直轄市境內的行政轄區調整議題上，黃建銘（2010）從民主治理的觀點進行論述，認為區的行政區劃過程中，必須強化文官對於民主治理的價值體認，透過政策行銷以提振公民參與之意願，擴大公民參與途徑，及突破政策慣性等多元角度思考，以研擬相關策略。

再者，就區公所業務調整之議題上，陳朝建（2011a、2011b）認為，五都改制後，其直轄市政府所屬區公所的業務如何實質發揮，確實有持續觀察的必要，其中，是否要讓各區因地制宜，尚無明確共識，且直轄市政府接管原鄉鎮市公所的組織與業務必須分開處理，而非將組織與業務之掛勾視為當然；另外，原鄉鎮市的權利義務、資產負債等轉由直轄市政府概括承受之後，原鄉鎮市公所改為直轄市的派出機關，單就區公所之業務調整，也是隱藏不少問題，新的區政業務只能「從做中學」並不斷調整。而劉坤億（2011）藉由文獻探討、深度訪談及問卷調查等多元研究方法蒐集各類資料，探討五都新制後有關直轄市區公所之角色功能等相關議題，其中對現任直轄市之 145 位區長進行問卷調查，針對「區公所組織定位」、「區公所的業務調整」、「區長職務列等」及「行政區整併」議題進行討論；其認為，縣市整併改制為一動態的政治與行政過程，以區公所為例，「一市兩制」或「區自治」的議題能否進入政治議程，必須觀察未來直轄市區公所的公共服務品質，是否能夠維持原來鄉鎮市公所體制時，或比原先更為提高，倘若市民的感受是正面的，則前述議題的衝擊力勢將減少，反之，則可能成為我國地方自治制度再次修改的新議程。

最後，就本文而言，其探討重點在於區公所的法制定位與治理職能之相關議題，國內學者例如黃錦堂、李長晏等有直接針對類似課題進行研究。黃錦堂（2011）以臺中市為探討對象，透過政經變遷及法律制度之觀察，研究區公所的組織定位與功能；其重點在於，區制應如何永續經營，而最直接的議題包括，市政府對於非民選自治體之區公所應如何賦權、是否及如何讓區之體制有一定的反應機制，以及區是否大幅整併等。李長晏（2011）同樣以臺中市為研究標的，探討縣市合併改制後，臺中市政府與區公所如何建立機關間的協力作爲，以達成防災治理的目標；作者從組織定位與職權下放之角度，反省直轄市政府所屬各機關與區公所的業務監督關係是否不利於災害防救的推動，進而論證有必要朝向協力關係建立的理由。

參、研究方法

透過上述文獻回顧，對於此次縣市改制後，區公所的定位與功能等相關議題，有了初步瞭解。本文進一步以直轄市「區公所」體制的歷史演進作為切入點，並透過焦點團體座談與深度訪談，以釐清「區公所」的法制定位與治理職能等問題。第一階段質性資料蒐集是以焦點團體座談為主，邀請中央、地方的機關代表與專家學者，針對預設的議題進行探討，在同一時間內，獲取多位成員之意見、認知與反應，對於鄉鎮市改制為區的問題發展有一初步且全面性地理解；第二階段質性資料蒐集則以深度訪談為主，在焦點團體座談的資料基礎上，研擬「區公所」法制定位與治理職能為主要之提綱，訪談五直轄市的民政局一級主管與區長代表，讓不同觀點更深入呈現與表達，蒐集多元差異觀點，產生回應與激盪結果。因此，本研究的焦點團體座談與深度訪談之提綱，其內容具有延續性與互補性。

焦點團體座談於二〇一一年八月十一日舉行，主題為「鄉鎮市改制為區」與「中央地方權限劃分」，出席成員包括中央與地方民政體系之一級主管、區長或副區長，以及學術界代表，共計 12 位（受訪者代碼為 A1~A12），如〈附錄一〉所示。另外，深度訪談部分，分別訪談五直轄市民政局一級主管與區長代表，共計 12 位（受訪者代碼為 B1~B12），如〈附錄二〉所示。就實務而言，除了臺北市外，對於新北市、臺中市、臺南市與高雄市衝擊較大的議題之一，是有關於原屬於地方自治團體的鄉鎮市，改制為直轄市政府的派出機關。但由於「區」的法制定位問題是各直轄市所面臨到的共同問題，因此在深度訪談與焦點團體的邀訪過程中，也納入臺北市的觀點，期望做一全面性的議題探討，進而讓其它直轄市對臺北市的經驗有所瞭解。本文主要討論兩個議題，分別為直轄市區公所之「法制定位」與「治理職能」，在此之前，必須對於直轄市「區公所」的制度演進有所理解與掌握。

肆、直轄市「區公所」的制度演進

我國實施地方自治至今已有六十年之久，期間經歷「自治綱要時期」、「自治二法時期」與現今的「地方制度法時期」，在不同時期的時空背景下，直轄市「區

公所」經由法律、法規或行政命令，被賦予不同的定位與功能。因此，本節分別從各個時期，針對直轄市「區公所」的制度演進作一介紹。

一、臺灣光復初期（一九四五年至一九五〇年）¹

一九四五年臺灣光復，臺北市與高雄市在當時皆為省轄市，依據一九四五年十二月六日所頒布之《臺灣省省轄市組織暫行規程》暨《臺灣省省轄市區民代表會組織規程》，規定區民代表由里民大會選舉之；一九四六年，臺灣省行政長官公署頒布《臺灣省省轄市區長、副區長選舉辦法》及《臺灣省省轄市區公所組織章程》，訂定第一屆各區區長由各區代表會選舉產生，受市政府指導監督，設區公所，依法辦理「區」事項，並執行中央及省市委辦事項。申言之，光復初期的「區」擁有法人地位，在該層級中具有行政機關（區公所）以及民意機關（區民代表會），與現行「區」的體制大相逕庭，反倒與現今鄉鎮市層級的運作模式雷同。

二、自治綱要時期（一九五〇年至一九九四年）

一九四九年國民政府播遷來臺，並於一九五〇年四月二十四日頒布《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》之行政命令，我國正式推行地方自治，「區」則由法人改制為市政府附屬機關，並廢除區民代表，區長改由公民選舉產生；直至一九五九年，《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》修訂，區長由公民直選改為市長派任，因此自治綱要時期中的「區」之定位與功能，逐漸與現行體制的運作模式相似。²

一九六七年七月一日，臺北市由省轄市升格為直轄市，但當時有關直轄市自治的法制並未完備，仍以行政院所頒訂的《臺北市各級組織及實施地方自治綱要》之行政命令作為直轄市法源基礎，而同年九月二十四日所發布的《臺北市區公所組織規程》中之第二條明文規定：「區公所置區長，承市長之命、民政局長之指導監督，綜理區政並指揮監督所屬員工。」；之後，行政院於一九七九年六月二十六日頒訂《高雄市各級組織及實施地方自治綱要》，同年七月一日，高雄市正式由省轄市改制為直轄市。其中，於一九七九年發布的《高雄市區公所組織規程》之第二條

¹ 相關資料來源，主要係參考高雄市政府民政局網頁（2009）。

² 同上注。

規定，如同臺北市一般。換言之，傳統北高兩市所轄的「區」之派出機關體制，於自治綱要時期已奠定了運作基礎。

三、自治二法時期（一九九四年至一九九九年）

一九九四年，在憲法增修條文之下，《省縣自治法》及《直轄市自治法》完成立法程序，進而取代《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，使得我國地方自治正式邁入法制化時代。其中，《直轄市自治法》正式成為我國直轄市的法源基礎，而對於地方影響最大者，莫過於省長及直轄市長的開放民選。此一時期，直轄市「區公所」的運作模式均承襲規定，如同《直轄市自治法》第三十二條規定：「區設區公所，置區長一人，由市政府依法任命之，免職時亦同。」換言之，此時期的區公所仍為市府之派出機關，並承市長之命綜理區政。雖然自治二法時期下的「區」之定位與綱要時期並無太大改變，但重點在於，直轄市所轄的「區公所」之定位與功能已從「行政命令」提升到「法律」明文規定，並具有法律效力。

四、地方制度法時期（一九九九年至今）

隨著我國「精省」運動之推行，並基於憲法增修條文第九條規定，因此現行《地方制度法》於一九九九年一月二十五日正式通過，遂取代《省縣自治法》與《直轄市自治法》。根據《地方制度法》內容，直轄市、縣市、鄉鎮市為具法人地位之自治團體，得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規；而該法第五十八條規定：「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。」換言之，區的法定地位仍沿襲之前的規定，為市府的派出機關，不具有法人地位。

從上述各時期中發現，傳統北高兩直轄市之「區公所」定位，從光復初期的「法人」地位，逐漸轉變成「市府派出機關」；另外，在光復初期，區長的產生方式是由區民代表選舉出，到了自治綱要時期中，則改制為透過公民選舉來產生，直至一九五九年《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》的修訂中，改由市長派任之，而此一制度運作模式則沿襲至今。不過，隨著二〇一〇年十二月二十五日縣市改制升格後，我國直轄市從原有的北高兩市，增加成為臺北市、新北市、臺中市、臺南市

與高雄市的五都新局面。由於此波改制涉及到鄉鎮市改制為「區」之議題，原先具有地方自治團體之法人地位的鄉鎮市公所，必須轉換角色，成為市府的派出機關，加上改制後的新北市、臺中市、臺南市與高雄市，其轄內各區的人口數與面積數差異性過大，以新北市為例，人口數最多的區為板橋，約 55 萬人，比人口數最少的區平溪，多出約 100 倍；而面積數最大的區烏來，與最小的區永和相比，足足大約 56 倍。另外，在高雄市，人口數最多的區為三民，與人口數最少的區茂林，相差約 191 倍之多；而面積數最大的桃源區，為鹽埕區面積的 656 倍，如表 1 所示，使得傳統北高兩市「區公所」的運作模式難以一體適用。因此，本文試圖探討「區」的法制定位與治理職能之問題，進而分析五都新局後，直轄市的「區公所」該何去何從？

表 1：五直轄市的區公所數量與人口、面積統計表

直轄市	區數量	總人口數	人口數最多區	人口數最少區	面積數最大區	面積數最小區
臺北市	12	2,650,968	大安區 313,846	南港區 116,131	士林區 62.3682	大同區 5.6815
新北市	29	3,916,451	板橋區 555,335	平溪區 5,197	烏來區 321.1306	永和區 5.7138
臺中市	29	2,664,394	北屯區 249,742	和平區 10,683	和平區 1037.8192	中區 0.8803
臺南市	37	1,876,960	永康區 220,606	龍崎區 4,311	南化區 171.5198	中西區 6.259
高雄市	38	2,774,470	三民區 352,159	茂林區 1,834	桃源區 928.9800	鹽埕區 1.4161

資料來源：作者整理自各直轄市政府民政局網頁，瀏覽日期：101 年 1 月 16 日。

註：人口統計截止日：100 年 12 月；面積單位為平方公里。

伍、「區」的法制定位與問題分析

縣市改制為直轄市後，所涉及的制度變革、組織發展與業務功能調整議題甚多，其中鄉鎮市自治團體改制為市府派出機關之影響甚深，為實務界與學術界共同關注的重要課題。事實上，有關區公所的定位與功能議題，在過去《地制法》制定

與歷次修正過程中，屢屢成爲討論的議題，而隨著縣市改制後，「區」的法制定位與業務功能調整的問題更被突顯出來。因此，本節主要從法制面作爲出發點，探討「區」的定位問題，利用焦點團體座談與深度訪談資料，突顯出「區」之法制定位與實際運作間的落差，進而探討市府與區公所之間存在的委任、委託關係爲何？

一、區爲市府「派出機關」？亦或民政局「附屬機關」？

縣市改制中有 108 個鄉鎮市公所改制爲區。根據《地方制度法》第三條：「直轄市及市均劃分爲區」；第五十八條：「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。」以及五直轄市之《各區公所組織規程》第二條皆明文：「區公所置區長，承市長之命，受民政局局長之指導、監督，綜理區政，並指揮、監督所屬員工」之法規內容，區公所係屬直轄市政府之派出機關。再者，原先鄉鎮市公所爲自治法人，擁有自主之人事、預算權，對於轄區內政策制定方向有其主導權，但改制後，人事、預算等權限回歸市府，市政與區政成爲一體，市府、各局處與區公所間委任、委託之關係產生，取代原先鄉鎮市公所在轄區內的事務主導。另外，《行政程序法》第十五條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」由於市府與區公所爲委任關係，彼此爲上下隸屬；市府各局處與區公所爲委託關係，因此兩者爲不相隸屬。

雖然法律明確規定市府、各局處與區公所的關係，但也載明，民政局局長承市長之命，指導、監督區長，導致在實務運作上，區與民政局之間存在著模糊想像空間。事實上，深度訪談內容顯示，此一問題在尚未改制前已在臺北市浮現，受訪者 A6 認爲，雖然《地方制度法》與《臺北市各區公所組織規程》明白指出，「區」爲市府派出機關，民政局長有指導、監督之權，但如果從「監督領導」、「行政領導」轉變成「工作領導」，會讓人誤以爲區爲民政局之附屬機關，造成法制與實務面上的落差。受訪者 B11 則針對上述現象提出看法，實務上，民政局是代替市長指導、監督區公所，扮演代理者角色，造成誤解部份需要釐清。

從《地制法》與《臺北市各區公所組織規程》來看，其實民政局與各區公所並沒有上下隸屬的關係……但民政局確實從「監督指導」轉變成「行政指導」，最後就成為「工作指導」，這是經過很多年所累積而成的現象。(A6)

有時候各局處會有這樣的錯覺，例如開市政會議時，市長如果有事務要交代給區，就會指示民政局來處理，局就會往下交代給區公所，錯覺應該是這樣來的。(B11)

除了臺北市外，改制後的區也面臨同樣問題，從受訪者 B2 的意見不難發現，區存在著定位不明的窘境。以新北市為例，市府團隊對於「區」的組織定位也缺乏一致性的認知，到底是派出機關？還是附屬機關？是存在模糊的空間，不夠清楚，讓改制後的區無所適從。而新北市民政局則認為，附屬感覺是過去經驗所累積而成的，需要一段時間磨合，以釐清彼此間的關係，如同受訪者 B10 所言。

我覺得市府的各個機關對於「區」的認知都不一樣，有時候定位為派出機關，有時候卻是附屬機關……我們其實也很希望，能夠把「區」的定位講清楚。(B2)

新北市各區公所組織規程有規定，區長受到民政局長的指導監督，但區的業務很多，不僅僅是民政業務而已，現在很重要的一塊就是，當區遇到問題時，民政局長是代理市長去幫忙協助，但這會被誤解成，只要是區公所的事情，都是民政局的事，相關規定是有語意不明之處。(B10)

實務上，臺北縣經歷過準直轄市的準備期，其市府團隊對於「區」的定位尚且不清，何況臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市是合併改制，所面臨到鄉鎮市改制為區的議題更是複雜，例如受訪者 A3 所言，縣市合併後還需要一段時間來理解制度的內涵，透過市府與區公所之間的經常連繫，是可以增加彼此的認識度，進而縮短改制後的磨合期。

縣市合併已經過了八個月，過程大概是順利的，現在需要時間來解決人的問題，和制度上所產生的不熟悉之問題，可以鼓勵直轄市跟各區之間經常聯繫。(A3)

透過上述分析可知，「區公所」的法制定位為市府派出機關，但在實際運作

中，由於市府各局處對於「區公所」的定位認知不同，導致法制規範與現實狀況產生落差，遂產生區公所為民政局附屬機關之既定印象。不過，區公所為派出機關或附屬機關之爭辯，基本上與委任、委託過程中是否合理，區公所能否接受有關。因此，下一章節將針對直轄市各局處與區公所的委託關係，詳加討論，進而釐清區公所與民政局的關係。

二、「任意委託」與「人力與經費分配」問題

依據《地方行政機關組織準則》相關規定，原鄉鎮市改制為區公所後，其組織編制與業務功能將隨之調整，加上區公所並非自治團體，因此沒有自主財源、人事權與建設權。為了維持鄉鎮市公所原有的服務品質與水準，必須取得市府的授權或委任辦理，這方面需要市長的認知與支持，同時也能夠取得市府一級機關局處的認同與委託（劉坤億，2011：22）。以臺北市為例，二〇〇四年五月七日訂定《臺北市市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點》，將市府與區公所的委任、委託關係予以法制化，確保此一關係的正常化，讓區公所在面對市府及各局處委任或委託業務的同時，可以擁有表達意見的機會。例如該作業要點中之第四點規定：「本府擬將權限一部份委任區公所執行者，應先邀請民政局及區公所就人力、經費、委任業務範圍及權限劃分協商確定後，再行辦理委任程序。各局處將其權限委託區公所執行者，亦同。」而新北市、臺中市、臺南市與高雄市也仿效臺北市經驗，訂定相關作業要點。不過，實務運作確實是如此嗎？受訪者 B3 明確指出，各局處委託區公所有一定的程序，但實際上會發生「任意委託」與「人力、經費分配」之問題。

委託區公所有一定的程序，但實務上會有任意委託的情形出現，再來就是剛剛說的經費與人力分配的問題。（B3）

透過深度訪談質性分析，改制前，「任意委託」與「人力、經費分配」的情形就存在。改制後，鄉鎮市公所轉變成區公所，成為市府派出機關，原先的轄區事務主導權降低，使得委託情形增加；人力、預算權限收歸市府與各局處，讓改制後的區公所也會面臨到委託過程中，人力、經費分配的問題。以下針對這兩個議題分別說明之。

（一）任意委託之情形

根據《行政程序法》第十五條規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」鄉鎮市改制為區後，區公所成為市府派出機關，區政與市政成為一體，各局處透過委託關係，將相關業務交由區公所執行，例如社福津貼發放、道路修復工程等等。申言之，各局處委託區公所的業務，必須屬於一區域性業務，並與區公所業務職掌關係密切者，如果委託業務不屬於區公所業務執掌內，加上委託機關沒有與區公所充分協調，就會產生「任意委託」情形。

受訪者 B4 以臺中市義警、義消的補助為例，說明局處委託業務的性質如果與區公所業務執掌不相關，會造成區公所的困擾與反彈。受訪者 B3 為臺中市民政局一級主管，於訪談過程中也印證受訪者 B4 說法，認為義警、義消相關業務委託區公所辦理有不妥之處，各局處必須調整心態，釐清局處與區公所的關係，避免「任意委託」情事再次發生。

業務要委託下來沒有問題，但有些時候沒有親自跟區公所協調，就直接一份公文下來，叫我們馬上要辦，很多區長都有反彈，例如義警、義消的補助，這不是區公所的業務，但硬要我們辦，這樣不太好。（B4）

區公所對於義警、義消業務確實有反彈的聲音，市府各局處的心態要調整，不能把區公所看成附屬機關，隨意把委託事項丟出來，民政局在開會中一直有呼籲，希望把這種心態改正。（B3）

事實上，臺中市政府為因應鄉鎮市改制為區，並符合《行政程序法》相關規定，於二〇一一年五月二十日訂定《臺中市政府及所屬各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點》，其中第二點規定：「本府及各局處會業務有下列情形之一，得將其業務權限之一部分委任或委託區公所執行，並應將委任或委託事項及法規依據公告之，及刊登本府公報或新聞紙：（一）屬於一區域性業務，並與區公所業務職掌關係密切者；（二）本於便民服務及時效性考量，且該項業務之執行有因地制宜性質，或須經區公所轉報本府核辦，且各局處會審核資料係依據區公所提供之事項者。」就義警、義消補助之業務性質，其非區公所的業務執掌，確實違反相關作

業要點，受訪者 B4 認為，局處業務委託由區公所執行是沒有問題，但如果不考量區公所的主體性，相關爭議就會出現，不僅委託程序產生瑕疵，造成局處與區公所的緊張關係，更容易讓服務品質低落。

（二）人力與經費不足之問題

除了「任意委託」情形外，委託過程也涉及到人力與經費分配的議題。各直轄市政府為配合《行政程序法》第十五條規定，皆定訂委任委託的相關要點。在應然面上，各局處委託區公所前，其必須尊重與考量區公所是否有足夠的人力與經費，以承擔各局處委託的業務量，過程中，作業要點確保「區」的自主意識，表達自身的意見。但與五直轄市區長或副區長的深度訪談，除了臺北市以外，多數受訪者認為，委託過程中，各局處是否真正考慮區公所在人力、物力與經費上的量能問題，確實有改善的空間。畢竟，鄉鎮市改制後，原先人事、預算權限大幅降低，改制初期勢必面臨磨合期。

以新北市為例，受訪者 B9 透過八米道路的管理為例，認為不管有沒有涉及到委託關係，相關局處都必須考量區公所是否有足夠人力、經費與專業能力，以執行業務，之間是有改善的空間。新北市民政局一級主管 B10 針對人力與經費配置問題提出回應，就新北市而言，改制後，區公所組織員額與預算員額是一致的，與鄉鎮市公所時期相比，人力並沒有減少，再者，委託事項沒有超過《地方制度法》規範，區公所是有能力處理的，至於人力與經費是否合理分配，新北市政府也會加以檢視。

有關量能的部分，是有協調空間，像是八米道路的標線、標誌，號誌巡察與設置等等，之間有沒有委託關係，都要考量到區公所在執行面上人員、專業能力與經費夠不夠，所以是有改善的空間。（B9）

區公所的人力並沒有因為改制而減少，理論上過去做的事情現在也可以做，事實上，各局處委託事項在《地方制度法》有相當的規範，沒有比過去更多，但也會去檢視人力與經費到底合不合理。（B10）

就臺南市而言，受訪者 B5 提到，該區公所的人力與經費是足夠的，但鄉鎮市改制初期，原先的人事、預算權限回歸市府，部分區公所對於新的制度內涵尚不熟

悉，對於委託過程與內容會有不同聲音出現，但經過一段時間磨合，情況已經好轉。受訪者 B6 則認為，改制後的區公所勢必面臨心態上之調整，如同 B5 所言，需要一段磨合期以適應新制度之運作，而市政與區政為一體，必須以整體角度進行人力與經費的分配。換言之，區公所的人力、經費是否充足，其取決於區公所的業務質量，但也應考量市府整體的相應配置。

其實我們的人力與經費算夠，但改制初期，有些區公所對於新的制度不熟悉，所以對委託過程會有不同聲音，這需要去磨合，但走到現在，已經算順暢了。（B5）

市政與區政是一體的，如果有委託事項給區公所，要考量區公所是不是有這個能力去做，包括人力、經費還有訓練等等，統合後再下放，但過程中難免有心態上的問題要去調整。（B6）

另外，高雄市的受訪者 B7 則說明，各區情況不一，對於委託業務是否會造成區公所人力與預算吃緊的問題，會有不同的感受，但如果發現區公所的人力不足、預算不夠時，必須向上反應，而各局處在委託前，也要考量到人力與經費配置是否妥當的問題。受訪者 B12 也針對相關議題提出回應，高雄市民政局已經對於各區公所的人力資源進行盤點，如果區公所在委託過程中有人力不足，或是需要各局處支援經費，都會進行評估，以解決相關困境。

業務委託以後，可能會增加人力，或是原有人力就可以接收，各區的狀況是不一樣的，因此在委託前，如果發現人力與預算不足，區公所就要馬上提出來，各局處也必須考量該如何去因應人力與經費合理配置的問題。（B7）

現在有對區公所的人力做全面盤點，就區公所提出業務執行上人力的困境，或是需要物力與經費的配合，我們就會去評估，這個部份已經在做了。（B12）

實務上，涉及改制的直轄市為了縮短制度變革的磨合期，確實做了某些程度的準備，例如在〈新北市政府第二十七次市政會議紀錄〉中，朱立倫市長明白指示：「市政、區政是一體的，雖然以前市府與鄉鎮市公所屬不同層級的行政機關，但是升格後，區公所與市府是一體的，區公所是市府的派出機關，所以區公所與各局處

間，並非屬於上下之隸屬關係，而是協調、代表關係，區公所即是市政府派駐在各地的聯合服務中心。」另外，臺南市政府於《縣市合併升格後各局（處、會）業務移撥或委託區公所辦理分工原則》中強調：「各局處如有新增業務擬委託給區公所執行者，應另行與區公所研議，就其人員專業、軟硬體配備、業務性質及行政效能等各方面加以考量，而不是業務的推卸，獲共識後再行委託辦理。」但重點在於，直轄市政府及各局處在面對業務的授權、移撥、委任與委託過程中，如果與區公所缺乏一定「共識」，或者忽視「制度」的存在，縱使有再多指示、作業要點或分工原則，都將淪為口號與虛設。

（三）委託過程中民政局的角色與功能

透過法制探討與質性資料分析，對於區的法制定位與實際情形有一定程度的理解；而本節將以各民政局受訪者之質性資料為主，配合上述委任委託關係，更加釐清區公所與民政局的關係。五直轄市之《各區公所組織規程》第二條皆明文：「區公所置區長，承市長之命，受民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」由於相關條文出現「民政局局長之指導監督」文字，受訪者 B5 與 B10 皆提到，相關內容會讓人誤解民政局與區公所有上下隸屬關係，有必要加以釐清。

當初設計是說，區公所有碰到相對應各局處的事項與問題時，如果需要協助，才由民政局扮演溝通協調的角色，但相關文字內容會讓人誤解，有必要說清楚。（B10）

有必要釐清關係，別說外界，就連市府與公所同仁都不一定能分清楚，站在指導監督立場，對區公所而言，民政局與其它局處是一致的。（B5）

如同受訪者 B5 所述，站在指導監督立場，對區公所而言，其與民政局、各局處的關係是一致的。申言之，市府各局處的業務在區公所內有相對應課室，例如社會局與社會課、工務局與工務課、民政局與民政課等等，透過委託過程，將相關業務委由區公所各課室執行，因此，委託者與受委託者間雖然不是上下隸屬，但已存在著業務主管與業務執行的關係，其中隱含著「指導監督」體系。再者，區公所許多業務與民政體系不相關，例如社會救助、工程建設等等，以民政局立場，是乎難以全面指導監督區公所的所有業務，民政局在區政範疇中，除了指導監督民政業務

外，真正能發揮的功能為「溝通與協調」，如同受訪者 B6 所言。

老實說，區公所有些業務性質與民政體系不相關，我們也不懂，但真正能做的就是溝通與協調，區有很多業務是跨局處的，彼此有異議，就會找我們去開會協調，如果再不進行，就會透過區政會議來解決。（B6）

受訪者 B11 與 B12 也認同，民政局在區政運作過程中，真正扮演的角色不是指導與監督，而是「協調者」。事實上，許多區政業務涉及到跨局處的業務與權限，再者，各局處委託區公所業務時，可能發生「任意委託」、「區公所量能不足」等情事，當各局處與區公所對於權管業務、權限劃分、資源配置有異議時，民政局長就代理市長進行溝通協調。

民政局就是協調的角色，在開會的時候，我們都會要求區公所一定要把自己的想法與情況講清楚，讓各局處知道，如果是對的，民政局都會幫忙爭取。（B11）

區政與民政息息相關，如果把民政局排除在外，其它局處跟區公所有任何權管業務的異議時，就不知道要找誰來協商處理。我們根本不是在指導監督，都是做協調的工作，所有的區長遇到問題不可能在第一時間去找市長處理，總是要有個窗口來協調。（B12）

因此，法制上規定，區長受民政局長之指導監督，是與現實運作狀況不符，相關文字內涵也混淆區公所與民政局的關係，而透過質性資料分析，以說明區公所並非民政局的附屬機關。區公所為市府派出機關，與各局處間沒有上下隸屬關係，市府、各局處與區公所間為行政一體概念，彼此相輔相成。各局處透過委託程序，將業務委由區公所執行，過程中如有權管爭議、任意委託，或是區公所量能不受重視時，民政局將會代理市長進行溝通協調，以化解爭議，讓區政得以順利運作。

三、法制定位與政策建議

法制定位上，各直轄市的《組織自治條例》，與《各區公所組織規程》皆明定，區公所在執行區政業務過程，受市政府民政局的指導、監督，各局處若有業務上需要，也得以市長名義行文，請區公所協助辦理。不過，實務中，若各局處以

「上對下」姿態，要求區公所凡事配合，加上區長職等低於市府一級主管，容易產生區公所為市府各局處的附屬機關之錯覺。另外，由本研究的質性資料顯示，在委託過程中，如有存在「任意委託」或區公所「人力、預算資源不足」之情事發生，恐將造成區公所與市府各局處的緊張關係；過重的公務壓力，可能讓區公所同仁的士氣低落，而影響公共服務傳遞品質。為避免前述問題之發生，本文提出的政策建議如下：

（一）修改《各區公所組織規程》第二條內容

根據本研究訪談資料顯示，目前五直轄市《各區公所組織規程》第二條中皆規定：「區公所置區長，承市長之命，受民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」中的「指導監督」字眼，容易讓人誤認區公所為民政局的附屬機關；再者，民政局在區政運作中，是被區公所期待扮演「協調者」的角色，建議修改上述條文，將「受民政局局長之指導監督」改為「受民政局局長之協調與監督」，讓「協調」的意涵與重要性在組織規程中彰顯出來，避免條文內容的誤解。

（二）落實「區政會議」功能

除了修改上述條文外，本文亦建議，定期舉辦「區政會議」，落實會議功能，強化市府各局處的橫向溝通，及與區公所縱向協調聯繫。「區政會議」是由市府正副首長或主任秘書召開並主持，在此機會下，可建構「區政會議」為一常態性的發聲管道，使各區長在面臨「任意委託」與「量能不足」情況時，讓主持會議的市府正副首長或主任秘書瞭解前述問題嚴重性，並居中協調裁決；另外，當民政局與各局處在協調區政而溝通不良時，透過「區政會議」由市府正副首長或主任秘書直接裁示，使區政業務的爭議降到最低。

陸、「區」的治理職能與相關議題

在釐清直轄市「區公所」的法制定位，以及民政局的角色與功能後，本章節將針對「區公所」之治理職能轉變作一介紹，進而利用質性資料，分析改制後的區公所可能面臨到的治理議題。縣市改制過程中，原臺北縣、臺中縣、臺南縣與高雄縣

所轄的 108 個鄉鎮市，由地方自治法人隨同改制為直轄市政府之「派出機關」，區長改由各直轄市長指派，或由原鄉鎮市長延續擔任區長一屆，以做為過渡。就實務而言，改制後的直轄市，其所轄各區的人口數與面積數差異性過大，再者，改制後「區」之間的特性不一，以新北市為例，板橋區為都會型態，金山區與萬里區為城鄉型，烏來區多數為原住民區，恐怕難以用傳統北、高兩直轄市之「區」的治理經驗套用之。因此，本章節的重點在於，探討鄉鎮市改制為區後，其治理職能的轉變，及可能面臨的問題為何。

一、從地方自治團體到派出機關的治理職能轉變

五都新制實施至今，已超過半年，許多有關區公所業務功能轉變還在磨合期。五個直轄市中，區公所數量共計有 145 個，之中有 37 個是本次改制前即為區公所，108 個是改制後由原鄉鎮市公所改制為區，換言之，這 108 個區公所涉及到組織編制的轉變。五個直轄市政府是根據《地方行政機關組織準則》及各直轄市之市政府組織規程進行編組，目前除了臺北市 12 個區公所的組織編制是採一致化，其他四個直轄市的區公所則依區的業務需要，編組不同業務之課與室，且數量不一，例如新北市最多人口數的區（板橋），計有 11 個課、室，高雄市最少人口數的區（茂林）只有 6 個課、室。各直轄市人口數最多與最少的區，其課、室的組織編制，詳見表 2 所列。

表 2：五個直轄市的區公所組織編制概況

直轄市	區公所組織編制（僅列人口數最多與最少的區）
臺北市	12 個行政區區公所組織編制目前採一致化，均設置民政課、社會課、經建課、兵役課、人文課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 9 個課、室。
新北市	板橋區：設置民政課、役政災防課、社會課、工務課、經建課、養護工程課、人文課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 11 個課、室。
	平溪區：設置民政災防課、社會人文課、工務課、經建課、秘書室、會計室，共計 6 個課、室；另編制人事管理員。

直轄市	區公所組織編制（僅列人口數最多與最少的區）
臺中市 ³	北屯區：設置民政課、社會課、農業及建設課、人文課、秘書室、會計室、人事室、政風室，共計 8 個課、室。
	中區：設置民政課、社建課、人文課、人事室、會計室、秘書室，共計 6 個課、室。
臺南市	永康區：設置民政課、社會課、工務課、經建課、人文課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 9 個課、室。
	龍崎區：設置民政課、農經課、社政課、建設課、人事室、會計室，共計 6 個課、室。
高雄市	三民區：設置民政課、社會課、經建課、兵役課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 8 個課、室。
	茂林區：設置民政課、經建課、觀光課、秘書室、人事室、會計室，共計 6 個課、室。

資料來源：作者整理自各直轄市區公所網頁，瀏覽日期：100 年 12 月 8 日。

就組織編制而言，由於鄉鎮市公所為一地方自治團體，依據《地方制度法》第二十條規定，鄉（鎮、市）的組織設立與管理為其自治事項，有權限依據自身的特殊需求，設置合乎體制運作的課、室，這樣自主性是「區」所缺乏的。另外，其它有關鄉鎮市法定的自治事項（地方制度法第二十條）、跨域自治事項（地方制度法第二十一、二十四、二十四條之一）與委辦事項（地方制度法第十四、二十九條），⁴皆因改制為市府派出機關後，其業務、權限與自治事項多數移撥到市府手中。另外，就財政自主議題，根據《地方制度法》第六十五條，鄉鎮市的收入包括稅課、工程受益、罰款及賠償、規費、信託管理、財產、營業盈餘及事業、補助、捐獻及贈與、自治稅捐及其它收入，而相關收入及支出，均依《地方制度法》及《財政收支劃分法》規定辦理，並具有獨立的預算，但改制為區公所後，財政自主性大為降低，預算權責轉由市府統籌管理，原鄉鎮市的資產負債轉由直轄市概括承

³ 和平區人口數最少，設民政課、社會課、土地管理課、農業建設課、秘書室、會計室、人事室、政風室，共計 8 個課、室，與北屯區相同；但為突顯課室數目差異，改列中區資料（最少課室）。

⁴ 相關內容整理自陳朝建（2011）。

受。

除了法律規範的自治權限外，在實務運作中，原先屬於鄉鎮市公所的業務與職權，例如圖書館、托兒所、公共造產事業、公用事業的管理，或是廢棄物清除及處理、清潔隊的指揮調度等等，也移轉到市府相關局處裡。劉坤億於〈從地方自治團體到市府派出機關：五都改制後區公所角色功的再定位與再思慮〉一文中，針對區公所業務功能調整的議題，對現任 145 位直轄市區長進行問卷調查，其中，多數區長最關心的是，市政府能否將清潔隊的指揮管理權下授，並認為目前區公所課室之業務功能，尚能滿足區內民眾需求（劉坤億，2011）。但從民眾的角度，鄉鎮市改制後，區公所是否能維持原先的服務品質，甚至提高行政效率與效能，更是治理職能轉換過程中重要的議題。

上述的鄉鎮市自治條例與自治規則會隨著改制為區公所後廢止適用，但由於改制過程需要磨合期，因此《地方制度法》第八十七條之二規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用二年」另外，臺南市政府於二〇一一年一月三十一日訂頒發布《縣市合併升格後各局（處、會）業務移撥或委託區公所辦理分工原則》，皆是體認到，鄉鎮市改制為區之過程，必定面臨許多適應不良的現象。畢竟，改制後的直轄市，其所轄的各區人口數與面積數不像臺北市較為平均，加上各區之間的特殊地理環境與歷史發展脈絡相異，唯有透過彈性地運用法規內容，給予適當的調整機會，才有機會符合基層民眾的多元需求。要知道的是，雖然體制大幅轉變，但不變的是，兩者皆是與民眾直接接觸的基層組織，如何讓區公所在治理職能轉化下，仍使制度運作更具理性、以符合實際需求，是主政者必須思考的議題。

二、直轄市「區公所」可能面臨的治理議題

制度變革往往會引發許多組織角色功能的重新討論，而組織也會在制度變革下，面臨到不同以往的運作問題。在此概念下，鄉鎮市改制為區後，勢必讓區公所的運作邏輯與鄉鎮市公所大不相同，組織困境也於焉產生。因此，本節將利用相關的文獻、深度訪談與焦點團體之文本內容，以及筆者的自行觀察，研析直轄市「區

公所」可能面臨的治理議題為何。

(一) 一致性 vs. 差異性

如同本文表 1 所示，臺北市以外，新北市、臺中市、臺南市與高雄市所轄的各「區」，在人口數與面積上差異性極大，而各區的地理特性也不盡相同；再者，生活在不同環境與條件下的民眾，其「政策需求」也相異，因此在政策思維上必須考量一致性與差異性的問題。例如陳朝建（2011a）提到的社會福利措施與津貼議題，重點應該在於，如何給才符合公平呢？如果不能兼顧各區之間存在的差異性，地方民眾的疑慮將會升起，對於市府與區公所的不滿將會提升。從深度訪談與焦點團體座談中的代表性之言論如下：

還有一點要注意，新北市有 29 個區，差別性很大喔！這些標準真的不可能一體適用。雖然有錢就好做事，但錢的大餅就這麼大，要如何公平分配，要能照顧到 29 個區，確實不容易，因為差異性真的太大。（B2）

市政府應該趕快把預算的標準化告訴各區，然後各區才能有所適應，這樣子就可以化解很多的民怨！（A9）

除臺北市與原高雄市外，原鄉鎮市所發放的敬老津貼、生育補助等社會福利，或居民死亡、意外賠償之金額不一，但改制為區後，各區是否停止發放、辦理？或金額統一，都可能淪為「齊頭式」平等。在未能顧及各個家庭不同的狀況與需求下，使得有福利需求者不易領受相關服務及補助。就理論而言，在面對民眾多元需求，或是在不同環境系絡下，政策制定者必須要有「差異管理」的思維，因地制宜給予適當的公共服務。如果在政策環境、地理特性差異性極大的狀況下，仍提供所有區民相同服務內容，卻忽視在不同生活環境中，少數居民的特殊需求，就與真正的「公平」有段距離。

(二) 權限劃分

過去的鄉鎮市可以針對地區性的特殊需求，制定出「因地制宜」的政策；面對急迫性的問題，更有權限展現出積極性與主動性的施政，而不用像區公所必須事事呈報，或因為權限不足，可能讓行政效率與效能產生不足。因此，權限該如何下

放？下放幅度該有多大？是相關政府機關必須理性考量的。相關的訪談內容如下：

鄉鎮市公所自己做主的時候，很多事情可以馬上辦好，但現在我們不能自己做主，就要照著上頭的標準去做，但這些標準未必適用在我們這裡，但因為要聽從上面的指示，所以都要配合。（B2）

個人覺得，整個核心是在業務權限的委任委託，如果把權限適當給區公所的話，真的會好，這個就是要我們因應需求導向，如果還是存在一個管理導向的話，那恐怕會非常地累，執行者會非常累，尤其是第一線的機關。（A6）

實務上，公共問題是具有輕重緩急之分，而在回應民眾多元需求中，有時是具時效性的，如果區公所缺乏適當的自主權限，不能在第一時間內做出正確的判斷，並給予回應，民眾對於區公所的不滿意度將會提高。陳朝建（2011b：82）認為有下列情形之一者，可授權區公所辦理，分別是 1.屬於一區域性業務又與區公所執掌關係密切者；2.由區公所辦理較能收到便民效果者；3.由區公所辦理較能執行徹底者；4.由區公所辦理較能受到普遍深入之效果者；5.由區公所辦理聯繫或督導較為方便者；6.市民申請案件，須經區公所轉報市政府核報，而市政府審核資料係依據區公所提供之事項，授權由區公所逕行辦理。申言之，與民眾直接接觸的區公所，必須被賦予適度的政策裁量權或權限，以解決民眾急迫性的問題，避免存在行政效率低落與行政效能不足之譏。

（三）人力資源分配

區公所業務量過大，造成人員流動率高，是一不爭的事實。以臺中市潭子區為例，原區公所的員額編制為 56 人，合併後業務量大增，工作負荷過重，已有多人申請外調。本文認為，若不增加課室，也應增加人力，以免與其他區公所比較，產生「同酬不同工」的現象。再者，許多區公所的預算員額與實際員額之需求不同，如果再面臨人事凍結的問題，更會造成業務量與人力投入不成比例之情形，使區公所的同仁承受莫大的壓力。如同受訪者 B1 所言。

上面一直授權，授了半天，誰受得了？以區公所的員額來看，我們的實際員額有 136 人，但預算員額則是 131 人，這就要凍結 5 人，但這怎麼可以凍結到區公所身上呢？我們一天到晚在應付民眾，要給民眾最好的服務，讓民眾對

市府有好的印象，這都是要從第一線機關來做起。現在人力都不夠還要凍結，看看我們的同仁假日還要到區公所來加班，這真的是愈拉愈遠、愈拉愈累。說什麼都不應該動到區公所呀！（B1）

以《臺北市府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點》為例，市政府或其各局處將權限委任、委託給區公所時，必須針對區公所的人力、經費與業務範圍，與各區進行協商，經確定後，再行相關程序。但如果市府機關在委託、委任或授權過程中，不重視區公所的量能問題，任意將業務下放給區公所執行，在人力不足情況下，對區公所的運作是一大考驗外，更打擊到區公所同仁的士氣，讓公共服務品質降低。

（四）區長職等

由於鄉鎮市長的產生方式為公民直選，其具有一定的民意基礎，因此擁有的權威性是區長所不能相比的。再者，依現行規定，直轄市內區人口數在 20 萬以內，區長可由薦任第 9 職等之文官任之；區人口數在 20 萬以上，區長可由薦任第 9 職等至簡任第 10 職等之文官任之，而根據受訪者 A2、A7 與 B2 的論述，區長的職等過低，會在區內橫向或是對外溝通上產生問題，因此建議區長的職務列等可適度地調高。

其實區長的職等真的太低了，有時候說話真的很難大聲，如果提高職等，或許可以發揮「區」真正的功能，也應該會比較有效率。（A2）

區長的職等實在是太低了，我在當鎮長的時候是十職等，接區長後還是十職等，當然有些還是九職等而已，當然這涉及到整個文官體制的問題，但這確實是實質上必須面對的問題。（A7）

我們的業務量真的很大，大到吃不消，上頭卻都不了解，造成「權責不相符」的情況，就連職等也得特別低，這讓我們在溝通的時候特別矮一截。

（B2）

實務上，區長與轄內單位的關係，例如里辦公室、警察分局、戶政事務所、衛生所、國民中小學等，係建立在「指導」與「協調」上。依五個直轄市《各區公所組織規程》的規定，為辦理轄內各項區政業務，或上級交辦事項，區長有責任召開

「區務會議」，邀請上述單位主管列席討論。但由於區長沒有強制性權力要求轄內單位主管出席，如果單位主管不予配合，再加上區長職等過低，區長可能淪為「有責無權」的現象。以防救災為例，在發生災難時，區長是具有指揮聯繫的權限，但由於職等過低，在溝通協調或指揮過程中，可能面臨來自於民選里長或是職等相同者的「權威性」挑戰。申言之，區長職等之適度提高，在橫向聯繫與指揮調度等實務運作上，或可更加順暢。

（五）行政區整併

此次縣市改制為直轄市，並未同時進行區的整併工作，由於新北市、臺中市臺南市與高雄市各區的人口、面積、特色差異過大，不僅市政資源難以合理分配，城鄉差距問題更可能造成轄區間的競爭與衝突，對於未來城市整體發展，具有深遠的影響。主要受訪者的言論如下。

以臺南來說，像龍崎那麼大，面積大、人口落差大，現在變成區後，在交通地理環境上，如果完全依照中央的規定，會造成更大的民怨，在地方上會產生很大的衝突。（A4）

新北市的城鄉差距太大了，無法都以都市的概念來處理，而是要一起考慮到鄉村的問題，這是要有所區隔的，因此在行政區劃上是我們不能忽視的一個重點。（A2）

另外，基於地方治理的合理需求，區的整併有其必要性。依據《行政區劃法》草案第 6 條內容，行政區劃應考慮的因素有 1.行政區域人口規模；2.自然及人文資源之合理分配；3.災害防救及生態環境之維護；4.族群特性、語言、宗教及風俗習慣；5.鄉土文化發展及社區意識；6.地方財政；7.產業發展；8.交通發展；9.都會區、生活圈、或生態圈；10.海岸及海域；11.湖泊及河川流域；12.選區劃分；13.民意趨勢；14.其他政策性事項。如果各直轄市在處理「區整併」議題有法源依據，以進行合乎邏輯的行政區整併，不僅讓區的能動性與發展性大大提升，更能有效整合資源，避免預算過度的分散使用。相似觀點如受訪者 B10 與 B12。

行政轄區的差異性太大，資源其實很難有效分配，現在只能努力維持公平性。（B10）

高雄各區的特色差異很大，又有三個原民鄉，這是區域劃分的問題，我們也很困擾，包括議員都會質詢，但必須等到《行政區劃法》過後，才有法源依據。不過，現在已經成立一個規畫小組，針對高雄行政轄區如何劃分進行研究，以達到資源有效分配與發揮的效果。（B12）

根據《地方制度法》第七條規定：「省、直轄市、縣市、鄉鎮市及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，應依法律規定行之」，但由於《行政區劃法》尚未通過，讓區的重劃缺乏法源依據。另外，雖然直轄市擁有區整併的自治權限，但最終決定權還是在中央政府手上，如果不正視此一議題，區的資源配置問題將繼續存在。

三、治理議題與政策建議

有鑑於鄉鎮市改制為區後，組織變革過程產生諸多待解決的問題，例如區的差異化議題、市府各局處與區公所的互動關係、區公所的權限劃分等，皆是地方制度的重要課題，有必要採取對應策略以解決之。以下針對「一致性 vs. 差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「行政區整併」議題提出政策建議。

（一）擴大與落實「區務會議」

除臺北市外，四個直轄市的各區人口數、面積與生活環境差異性過大，倘若直轄市在提供服務時，僅考量「一致性」，而忽略「差異性」現象，恐將導致相對弱勢民眾無法得到妥善照顧，人民的多元需求將無法被滿足。本研究認為，擴大與落實「區務會議」，由區長邀請轄區內里辦公室、警察分局、戶政事務所、衛生所、國民中小學等單位主管進行討論，發掘各區的特殊狀況與需求，並彙整相關資訊給予市府各局處，利用適當的政策工具，例如第二預備金的投入、專案處理，以解決「一致性 vs. 差異性」所衍生出的問題。必要時，應函請各區政業務督導及民政局列席指導，視各區實際需要與單位主管建議之業務性質，邀請相關局處人員列席討論。而為避免區長「有責無權」，導致單位主管出席率過低，可由民政局與各區長負責監督，依「所屬機關公務人員平時獎懲案件處理原則」，辦理獎懲事宜。

（二）定期檢討區公所「業務調整」與「權限劃分」之合理性

改制前，原鄉鎮市公所為地方自治團體，具有法人地位，在其權限範圍中，會設置因地制宜的自治條例與規則；改制後，這些條例與規則多數被廢止，或經核定公告，最多延續適用兩年。另外，原鄉鎮市公所的權利義務與資產負債，也隨縣市改制一併由直轄市概括承受。改制初期，區公所業務調整與權限劃分是一個「現在進行式」之課題，如同陳朝建所言（2011b：85）：「區公所業務之調整問題，必須『從做中學』，因為實際的個案問題還在不斷發掘中。」因此，本研究建議，市府各局處與區公所定期對區政運作進行分析，並於議會期間，在立法機關的監督程序下，討論與核定哪些業務需要調整、哪些權限必須下放、何種性質的預算可分配給區公所自主運用。筆者認為，透過定期檢討，進行合理的「業務調整」與「權限劃分」，不僅使市政與區政間達到無縫接軌，更可收到「便民」的效果。

（三）「社會資源整合」與「強化里辦公室功能」

就「人力資源分配不均」議題，在市府尚未研擬出「人力資源」調整方案前，建議公所內部先自行調整，把適當人力移到業務量較大的單位中，並善用「社會資源整合」，透過志工與義工培訓運用、委託私部門或第三部門、建立社區關係互動等治理模式，共同協力傳遞公共服務，以減輕區公所人力不足的問題；另外，可強化里辦公室功能，於辦公室中設置多功能服務櫃檯，民眾可就近至里辦公室登記申辦業務，並由里幹事將資料送回區公所處理，不僅可掌握行政流程，更可節省組織人力。

（四）「業務性質與比重」原則下的「區長職等」劃分

基於國家文官體制的穩定性，長期地方公務人員職等偏低的議題應全盤檢討。就「區長職等」而言，依《地方制度法》規定，人口在二十萬以上的區公所，區長職等為十職等，人口在二十萬以下的區公所，區長則為九職等。實務上，新北市、臺中市、臺中市與高雄市存在多數的區，其人口數少於二十萬，但轄區範圍過大，區長必須花費較多的時間成本，往來轄區處理區政，所面對的「業務性質」有其複雜性，而「業務比重」也不會較少，「公務壓力」同樣繁重。因此，本文建議，區長職等劃分不應僅以「區人口數」為依據，應考慮「業務性質與比重」之現實狀

況，以求「區長職等」的劃分原則更趨合理。

另外，有關「行政區尚未整併」議題，其涉及到複雜與多面向的公共問題，包括城鄉差距、預算資源錯置，人力資源分配不均等等，筆者認為難以透過單一政策建議來解決。本研究除了呼籲立法部門儘速通過《行政區劃法》，讓直轄市內的行政區整併工程有法源依據外，更必須整合與落實上述政策建議，以建構市府各局處、區公所與里辦公室間行政一體的概念，彼此協調合作，相輔相成，如此才能縮短改制過程的「磨合期」，並解決「行政區尚未整併」所帶來的治理問題。

柒、結語

對於直轄市「區公所」而言，無論是深度訪談或是焦點團體座談內容，均顯示鄉鎮市改制為區後，需要一段時間進行磨合、調適與調整。畢竟，改制後的新北市、臺中市、臺南市與高雄市所轄的各區，其人口數與面積數的差異性過大，難以用傳統的北、高兩市「區」的治理經驗，一體適用之。而從訪談者的論述中得知，直轄市「區公所」面臨到定位不明的困境，「區」到底是市府的「派出機關」？亦或是民政局的「附屬機關」？在法制定位與實際狀況下，確實產生極大的認知落差和爭議，對於改制者而言，是值得借鏡以避免落入相同的窘境。如何去彌平改制後的區之不安定感，其關鍵要素在於主政者的「思維」是否有所改變？是否尊重區公所的角色，並在委任、委託關係中，跳脫「上下隸屬」或「附屬」的權威性思維而定。

另外，有關「區」治理職能的轉變，隨著鄉鎮市改制為區後，原先具有的自治權限、業務功能已移撥到市府相關局處中。多數受訪者認為，在治理職能轉換過程中，區公所已經面臨到「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題，這涉及到哪些權限必須下放、下放幅度應該多大的議題，而這樣的思考，必須植基在如何有效強化區公所的服務傳遞能力，以確實提升行政效率與效能的邏輯上。本文認為，在通過與修正相關法令以解決上述問題前，必須積極落實「區政會議」與「區務會議」的功能，讓市府各局處的橫向溝通，及與區公所縱向的聯繫更加順暢，以建構市府各局處與區公所間「行政一體」概念。換言之，彼此相輔相成、協調合作，讓市府各局處與區公所間的權限劃分與

資源分配更加合理化，如此區公所的治理職能才會有效展現。雖然鄉鎮市改制為區後，所面臨到的問題相當多元，但顯見的是，改制後的區是在動態變化的過程中，企圖尋找出最為適當的運作模式，只要思維改變，相信直轄市「區公所」未來所能發揮的治理職能是值得被期待的。

參考文獻

- 仇桂美（2007）。由地方治理與鄉鎮法律地位論我國城鄉之均衡發展。**考銓季刊**，第 49 期，頁 125-141。
- 李長晏（2011）。直轄市與區災害治理之協力作為：組織權力分配與運作。發表於鄉鎮市區與直轄市、縣市及村里關係建構研討會，內政部，臺北。
- 呂育誠（2001）。直轄市區公所角色與地位調整芻議。**中國地方自治**，第 54 卷第 10 期，頁 3-10。
- 呂育誠（2003）。我國鄉鎮市制度變革問題之研究。**中國行政**，第 73 期，頁 135-161。
- 紀俊臣、魏早炳（2010）。地方公務員職等調整之研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 紀俊臣、蔡志恆、席代麟、陳朝建（2011）。直轄市與市區現行行政制分析。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。
- 陳立剛（2007）。都會區政府合併初探—以美加地方政府為例。**中國地方自治**，第 60 卷第 12 期，頁 4-13。
- 陳立剛、李長晏（2003）。全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探討。**中國地方自治**，第 56 卷第 2 期，頁 4-19。
- 陳陽德（1999）。臺中縣市民眾對鄉鎮市與區級政府政治態度之比較。**東海社會科學學報**，第 18 期，頁 97-119。
- 陳朝建（2010）。直轄市內不同區級政府模式之修法建議，99 年 10 月 11 日取自臺灣法律網，網址：<http://www.lawtw.com>。
- 陳朝建（2011a）。五都改制的區公所業務調整問題，100 年 5 月 19 日取自臺灣法律網，網址：<http://www.lawtw.com>。
- 陳朝建（2011b）。改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略。**研考雙月刊**，第 35 卷第 6 期，頁 71-87。
- 陳愛娥（2009）。行政區劃與地方自治之保障—兼評地方制度法之改制規範。**憲政時代**，第 34 卷第 4 期，頁 253-264。

- 高雄市政府民政局（2009）。**民政大事紀**，100年9月8日取自高雄市政府民政局，網址：<http://cabu.kcg.gov.tw/ViewDefPage/viewDefPage.aspx?menuid=59>。
- 黃于修、陳素修（2009）。我國鄉鎮市公所體制改革之研究。**競爭力評論**，第13期，頁107-144。
- 黃建銘（2010）。從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略。**文官制度季刊**，第2卷第1期，頁19-44。
- 黃錦堂（2011）。臺中市區公所之組織定位與功能。**臺灣法學雜誌**，第188期，頁1-19。
- 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。**問題與研究**，第47卷第3期，頁135-158。
- 劉坤億（2011）。從地方自治團體到市府派出機關：五都改制後區公所角色功的再定位與再思慮。發表於2011年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會—建國百年公共事務的回顧與展望，臺北市立教育大學社會暨公共事務學系，臺北。
- 羅際芳（2003）。臺灣光復後地方制度之演變—兼論鄉鎮市定位問題。**弘光通識學報**，第2期，頁87-98。
- 羅際芳（2004）。我國最基層地方政府自治地位改變之研究。**弘光人文學報**，第1期，頁45-59。

附錄一：焦點團體座談會出席者與討論提綱

(一) 焦點團體座談會出席者資料

代碼	機關 / 地域	職務 / 職稱
A1	內政部民政司	一級主管
A2	新北市民政局	一級主管
A3	臺中市民政局	一級主管
A4	臺南市民政局	一級主管
A5	高雄市民政局	一級主管
A6	臺北市	副區長
A7	新北市	區長 (改制)
A8	臺中市	區長 (改制)
A9	臺南市	區長
A10	國立臺北大學	副教授
A11	國立彰化師範大學	副教授
A12	銘傳大學	助理教授

(二) 討論提綱

1. 就您的看法，縣市改制為直轄市後，中央與地方權限的劃分是否更為合理？有哪些權限劃分的議題或爭議值得探討？
2. 請問鄉鎮市改制為區後，實務上所面臨到的主要問題或困境為何？
3. 有論者認為，縣市升格為直轄市後，區之間的規模不一，因此建議區級政府的運作模式可採行「一市兩制」、「因地制宜」、「區長民選」、「區長官派」、「恢復鄉鎮市公所」等方式。就您的角度而言，您贊同何種作法？為什麼？
4. 鄉鎮市改制為區後，其財政自主性大為下降，原有的財政資源也不如以往，面對此一現象，您認為對各區的發展會造成何種影響？

附錄二：深度訪談受訪者與訪談提綱

(一) 深度訪談受訪者資料

代碼	機關 / 地域	職務 / 職稱	訪談日期
B1	臺北市	副區長	2011.08.30
B2	新北市	區長（改制）	2011.09.02
B3	臺中市	區長	2011.11.07
B4	臺中市民政局	一級主管	2011.11.07
B5	臺南市	區長（改制）	2011.11.10
B6	臺南市民政局	一級主管	2011.11.10
B7	高雄市	副區長	2011.11.11
B8	臺北市	區長	2011.11.24
B9	新北市	區長（改制）	2011.11.25
B10	新北市民政局	一級主管	2011.12.02
B11	臺北市民政局	科長	2011.12.05
B12	高雄市民政局	一級主管	2011.12.08

(二) 深度訪談提綱

1. 首先想請問您，直轄市區公所的法制定位為何？法制定位與實務運作間是否有落差？
2. 您認為，市府各局處與區公所的關係為何？是平行對等？還是上下隸屬關係？
3. 由於民政局對於區公所具有「指導監督」權限，是否會讓人產生區公所為民政局附屬機關之認知？您認為，這樣的制度設計是否有必要修正？為什麼？
4. 就您的經驗，市府各局處將業務委託區公所的過程中，曾經遇到什麼樣的問題或困境？其解決的方式為何？
5. 就現行體制而言，您認為區公所在治理職能上會遇到何種困境？為什麼？

The Legal System and Governance Competency of the District Authorities in Taiwan's Five Special Municipalities

Ming-Hsun Yeh^{*}, Kun-I Liu^{**}

Abstract

The article attempts to expound and study the legal system and governance competency of the district authorities in Taiwan's five special municipalities by literature review, focus group interview and in-depth interview. First, we take a look at the institutional evolution of the district-level authorities and clarify the relationship among the city government, bureaus and district offices in the process of delegation of duties. Second, the authors explain the change of the governance competency of district offices after the reorganization of counties and cities into special municipalities, and analyze which new governance issues the district offices may face by the use of qualitative data, including "consistency and differences," "the division of authority," "the allocation of human resources," "the grade of district mayor" and "the combining district." Besides, we make some policy proposals in order to solve aforementioned problems. Finally, we consider that the gap between legal system and reality is still wide regarding the positioning of district-level authorities. In the future, the scope of mission and power on the district-level authorities

* Ph. D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

must be gradually adjusted on the premise of effectively strengthening service delivery capacity of the district office in order to enhance administrative efficiency and effectiveness.

Key words: district authorities, the positioning of legal system, governance competency