

從民主治理觀點論新臺中直轄市 之行政區劃策略

黃建銘^{*}

《摘要》

本文嘗試由民主治理的角度加以觀察，認為民主治理的建構途徑在於公民社會的形塑，民主制度發展至今，已出現諸多問題，故民主治理給予吾人重新思考傳統民主機制的盲點，進而調整民主制度的潛在缺失，而形塑公民社會似乎成為建構民主治理機制的重要途徑，用以帶動民眾對政策資訊的認識與運用，並強化參與政策之意願。

為改善未來市與區的對應關係、為能建立均衡發展的生活圈域、為能建立符合實際發展現況的區域規劃以及作為體現民主治理的基礎，新臺中直轄市成形後即必須處理「區」的行政區域重劃。然而在「區」行政區域的調整過程中，卻面臨若干挑戰，如「區」行政區劃議題較難引起公民參與意願、「區」行政區劃恐有集體思維傾向、生活圈域的實質改變被忽略以及委託人與代理人間的利益存在衝突的可能性等，故必須從民主治理的角度思考因應策略，吾人認為面對現今新臺中直轄市的局勢，必須強化文官對民主治理價

投稿日期：98年12月21日；接受刊登日期：99年2月10日。

^{*} 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授。

值的體認、透過政策行銷提振公民參與意願、擴大公民參與途徑以及突破政策慣性，從多元角度思考區域規劃，如此當能克服「區」行政區劃本身的困境，並導入公民力量，以形成更周全的規劃方案。

[關鍵詞]：民主治理、直轄市、臺中市、行政區劃

壹、前言

由於總統馬英九在競選總統期間提出未來將臺灣地方行政區域劃為「三都十五縣」，使得長年未調整的行政區劃改革有了一個發展的新方向，若干縣市對於改制直轄市相當積極，致使整個國土規畫與行政區域調整的改革過程中，無法客觀理性地省思及看待真正合適的行政區劃設計，不論在改制過程中如何地紛紛擾擾，最後，在行政院拍板定案下，未來臺灣將有五個直轄市，分別為臺北市、新北市、臺中市、臺南市以及高雄市，上述的直轄市中，除原有臺北市已為直轄市外，臺北縣並未以合併其他縣市的方式而直接改制直轄市，其餘三個直轄市均透過縣市合併而改制為直轄市，至此，臺灣的行政區域劃呈現出一個全新的風貌。

然而，核定縣市改制直轄市僅是一個起點，面臨未來的改制工程可謂經緯萬端，尤其，對於透過縣市合併方式改制為直轄市的自治體來說，如何整併才能發揮最大綜效，無疑是一項極為艱鉅的任務，這其中又以縣既有的鄉鎮市與市的區如何整併最為棘手，亦即，在決定直轄市的行政區劃後，仍然必須再度面對直轄市境內的另一波行政區劃改革，由於直轄市之區涉及原本地方政治力量的佈局以及地方派系間的角力，更涉及諸多行政作業的調整，同時也攸關居民的區域認同，故在這一波行政區域的調整上，其改革的困難度，較之縣市合併改制直轄市似乎毫不遜色，然而為能發揮縣市合併的效益，新直轄市轄境內的鄉鎮市區的行政區域調整乃是要且迫切的改革工程。而在五個直轄市中，又以臺中縣市的合併最受矚目，因之，新臺中直轄市如何面對下一波的行政區域調整也連帶受到重視，故本文認為未來臺

中直轄市境內的行政區劃是一個值得探討的議題。

又臺灣社會歷經民主化的淬煉後，民意對公共政策與政府施政的監督性相對提高，公民的意識與力量已在臺灣社會中逐漸茁壯，這樣的發展態勢不容民選政府以及文官輕易漠視，是以在任何政策規劃過程中，如何敏銳地體察民意向背，並致力於與企業、非營利組織以及公民團體的溝通，對一個民選官員與文官而言，實乃責無旁貸，而這種意識無疑隱含著治理意涵的思維，在這一波直轄市境內的行政區域調整過程中，將是主導其成敗的重要關鍵，故本文將從民主治理的觀點，思考未來新臺中直轄市有關區的行政區域調整，為能對此一議題有更深入的了解，本文首先闡述民主治理的意涵，從中探究民主治理所帶給吾人的啓示以及民主治理與行政區劃的關連性；次而說明新臺中直轄市成形後，其所轄「區」之行政區域必須重新劃分的必要性；最後，從民主治理觀點探析「區」行政區劃應有的策略思維，俾以提出本文的相關論點，盼能對未來新臺中直轄市的行政區劃有所助益。

貳、民主治理意涵的探究

民主治理從其字面上的語義，可以拆解為「民主」與「治理」兩部分，民主可以說是與專制對立的概念，民主的決定乃是多數的決定，尤其注重討論，民主的決定是由下而上的（林玉体，1981：19-21），民主的討論代表一種理性的溝通，儘管討論有可能造成意見的分歧，甚而對立而影響達成目標的效率，但卻能收集思廣益之效，對於提高決策的周延性以及執行的正當性有莫大的幫助，更能藉此凝聚整個社群的向心力以及共識，故民主機制或許不甚完美，但民主的價值仍值得肯定。

而治理則是政府部門與非政府部門共同處理公共事務，共同謀求公共利益的過程，治理概念因政府能力的有限而受到重視，故民主治理更強化非政府部門對公共事務的參與與投入，茲將治理意涵、民主治理的概念以及其啓示進一步說明如次。

一、治理的意義

有關治理意義的陳述，有相當多角度的詮釋，Boyer（1990: 51）則針對「治理」作出最為簡明的定義，其認為治理即是「管理公共事務的過程（process of managing public affairs），當然這樣的定義似乎有些簡略，且 Laporte（2000: 200）

認為上述的定義偏向政治性的意涵，所以其認為治理應是在統領（governing）經濟與公共政策的整合關係之過程上，所構成的政府行動以及政府與非政府夥伴間（nongovernment partner）之互動。Caiden（2007: 40）則由社會中心角度解析治理，指出治理係指社會統理本身的方式，所強調的是社會的權威，而不只是政治或政府的權威，一個簡單的解釋就是從「由上而下」（top-down）的方式轉為由下而上（bottom-up）的方式，從一個被統治者的觀點而非統治者的觀點來看。

因此，吾人可以了解治理乃是以處理公共事務為其主要目標，然而由於資源的有限性以及民眾需求的多元性，政府必須結合非政府部門（主要包括企業部門以及第三部門），群策群力方能克盡其功，而在這種連結過程中交織成複雜的網絡關係，並且將政治力、經濟力以及社會力進行充分連結。

二、民主治理的概念探析

有關民主治理的研究在政治學門的討論，主要以比較政治中的「國家與經濟發展」和「民主化」等兩個領域為主（陳敦源，2009：24），所以民主治理的探討與民主制度的運作關係密切，亦即民主治理必須由當代民主制度的設計加以說明，尤其國內學者指出民主制度的設計蘊藏著「委託人—代理人理論」（principal-agent theory）所陳述有關委託人與代理人間的互動關係（余致力，2006：166；孫煒，2008：6），此乃因民主制度設計係以選舉以及官僚體系上令下達的運作基礎為主，學者因而指出民主政治可以包括二個重要階段：首先，公民選舉民選官員組成民選政府，此時公民作為委託人角色，民選政府是代理人；其次，民選政府負責監督官僚體制的運作，此刻民選政府為委託人，官僚體制則為代理人（孫煒，2008：6），所以當代民主制度的設計理念蘊藏有雙層的代理關係，這也導致公民理念難以貫徹為國家政策，且公民對官僚體制似乎難以有效控制的原因。

因此，陳敦源（2009：36）認為民主治理可定義為：「當代民主制度在多元（去中心）化統治以及有效性要求的環境之中，從公共課責機制建立的角度切入，找尋價值衝突制度性調和的一種過程，其目的試圖藉此獲致良好的治理績效。」，從上述的定義可知民主治理的概念脫離不了民主制度的系絡，此種概念在於探析現今民主制度所可能存在的缺失，而使民主制度更有效運作，並且建構具有課責性的多元化治理模式，使治理的績效得以充分顯現。故本文認為民主治理係在一個民主

化的時空背景下，除增進行政與立法機關的互動與貫徹民主憲政秩序的價值目標之外，並試圖使文官專業能力與公民的民主代表價值可以充分結合，藉此形塑有效的課責機制，並強化治理的品質。所以，民主治理應更強調如何讓公民的力量充分發揮，而在民主制度下，公民不能只是投票時，才短暫擔任「投票瞬間的頭家」，而是必須真正成為「政府的頭家」，這種過程意謂著必須將「委託人—代理人理論」的負面效應降到最低，在這樣的運作機制中，本於「主權在民」的憲政價值，公民既是國家的主人，即扮演著委託人的角色，而文官經由選舉產生的民選政府所指揮，目的在於確切反應公民的意志，以形諸政策，即具委託人角色，所謂「委託人—代理人理論」的負面效應降到最低，即是公民的民主價值能為專業文官所掌握，使文官得以精確掌握民意並迅速貫徹人民的意念，使之成為實際的政策。

三、民主治理的啟示

學者指出國內公共行政學界對民主治理的界定，大約包含國家角色的重定位、治理結果的品質以及治理機制的建構等三方面（陳敦源，2009：26），再由前述分析可知，民主治理是在形塑新的統治型態，以重視公民人權為本位，致力形塑公民意識，進而建構公民社會，藉此強化對政府施政能力與施政品質的監督，強化治理的品質。因此，民主治理給予吾人幾項重要的啟示：

首先，民主治理並非要捨棄自由民主憲政秩序所賴以成立的人權理念與人性尊嚴，反而是必須更加重視人權的維護與人性尊嚴的價值，據此，發展出對公民個人權利的尊重，並藉此形塑公民意識。

其次，當這種公民意識成形之後，將成為建立公民社會的基礎，孫煒（2008：4）指出所謂公民社會是一個相對的概念，亦即相對以權威為基本運作邏輯的政府以及以競爭為基礎運作邏輯的企業，公民社會代表以信任為基本運作邏輯的社會力。Post 與 Rosenblum（2002：1）則認為公民社會可以看成是政府合法性與穩定性的來源，也能視為抵抗政府專制、壓迫與驕縱的基礎，公民社會有時被認為有獨立政府之外的自主成長特性；有時卻必須在合法結構、實質認可與財政的公開支持等面向上依賴政府，公民社會可與政府發展出合夥關係，亦可救濟政府運作上的失敗。所以，吾人可說公民社會乃是代表一種社會力量的凝聚，形成以信任與合作為基礎的多元機制，並以理性的態度做為溝通方法，在民主制度的運作中，以體現多

元性作為重要表徵，公民社會的成形代表著對政府施政作為的制約與調控，所以公民社會的形成對民主制度的精煉，至為重要，不僅成為民主治理的重要內涵，亦是民主機制足以永續的關鍵。

第三，有認為在民主制度設計下，民主治理必須面對委託人與代理人間所存在的利益衝突，這種衝突主要來自於資訊不對稱（*asymmetric information*），即代理人策略性的利用本身擁有的充分資訊，阻礙委託人的利益，並增進自身利益（孫煒，2008：6），故吾人面對資訊不對稱時，將會是發生利益衝突的時點，也將進一步引爆道德風險性（*moral hazard*），故對於此種因資訊不對稱所產生的利益衝突，應予防範並妥善處理，從民主治理的角度觀之，亟須促進資訊公開化並建立透明的決策機制，這種機制主要的目的在強化公民的參與感，並形塑政策本身的周延性與正當性。

最後，民主治理必須喚起民眾對各項議題與相關政策的關注，且能引起民眾參與的意願，然而這必須考慮到如何將政府政策清楚地傳達給民眾，亦即政府行銷的機制的有效性。因此，民主治理的運作代表政策行銷的重要性必須受到重視，陳敦源與魯炳炎（2008：4）指出政策行銷表面上是大眾傳播技術的運用，但深層的意義則是公共管理者，在民主治理的大環境中，同步探知與引導民意一種「創造共識」的專業能力。因此，吾人可以了解政策行銷不僅是公共管理者訴求施政重點的機會，也是告知民眾「充分資訊」的重要管道，蓋民眾在民主治理過程中，雖具有決定民選政府的權利，但對於政府龐大的施政運作，卻面臨資訊不足的窘境，致而助長「黑箱作業」疑慮，增加民眾對政府的不信任感，對於政策的推行形成極大的阻力，且政策行銷亦是對文官整合協調能力的重要考驗，能夠做好政策行銷必須先進行政府政策目標的統整以及內部資訊的統合，故從民主治理的運作機制上看來，更加凸顯政策行銷的重要性，同時也代表文官協調整合能力的重要性。

故從行政區劃的規劃與執行過程觀之，公民的生活與行政區域的關係至為密切，行政區域不僅決定國家資源分配的標準，也影響公民所能接受的行政服務範圍，因此，在行政區劃的推動過程中，公民偏好與意見成為行政區劃所要考量的重要因素，但在民主制度的運作過程中，公民、民選政府、文官三者間的價值能否在此種機制下充分結合則不無疑問，尤其，行政區劃不能成為民選政府專擅的業務，而使民主課責機制付諸闕如，亦即當缺乏民主治理機制，行政區劃恐難以反映公民

的根本性需求，故公民如何參與行政區劃的規劃與執行，並形成有效的課責機制，這對行政區劃能否符合國家長遠發展而言，極為重要，從民主治理的角度觀之，行政區劃將會是體現民主治理的試金石。

參、臺中縣市合併改制直轄市後，行政區域重劃之必要性

就既有國土空間規劃進行觀察，臺中市目前共計 8 個行政區，而臺中縣計有 21 個鄉鎮縣轄市，然而從現階段的鄉鎮市以及區的劃分看來，卻面臨諸多問題，如區與鄉鎮市數目過多、財政資源不足、城鄉發展失衡以及地方黑金政治等，這些問題若不亟思因應之道，恐使失衡與失序的城鄉發展態勢進一步惡化，而這些問題也強化新臺中直轄市行政區域重劃的必要性，吾人認為在臺中縣市合併改制直轄市後，行政區域重劃之必要性有下列幾項。

一、改善未來市與區的對應關係

在新臺中直轄市成形之後，若以既有的規模，臺中市與臺中縣共計有 29 個行政區，當區與鄉鎮市數目過多，將使資源配置的問題增加，尤其，以臺中縣而言，在實務運作上，鄉鎮市數目過多將使整體府際互動網絡更形複雜，故這樣的數目對於新臺中直轄市而言，勢必造成過廣的管理幅度，對於新臺中直轄市未來所轄區公所之組織規模恐難以達成最適合的標準，且依照目前地方制度法的規範，每個區都可設置行政首長與一定數目的處室，亦將造成官僚體系過於龐大，增加政府人事成本，故為能有效改善新臺中直轄市所轄區公所之組織，必然應將現有 29 個行政區的情況加以整併，以設計最適合的型態。

當然要能透過行政區域的整併進而縮減新臺中直轄市所轄區公所之組織，則如何訂定合適的整併標準是一個頗具挑戰性的工作，總統馬英九提出三都十五縣的規劃方案，即主張鄉鎮市必須重新劃分，同時提出以 20 到 30 萬人的口規模為一個劃分鄉鎮市行政區域的參考基準，這樣的標準對於西部平原的都市而言具有參考價值，然而是否可以作為各個直轄市的劃分標準恐怕仍待評估，如以臺北市的大安區而言，即超過此一標準，而新臺中直轄市尚有和平鄉，在地理與人文方面已形成一個特殊區域，若以此一標準衡量，和平鄉即應整併入其他鄉鎮市，但此種做法是否

最佳，仍有待審慎評估，故有關 20 到 30 萬人的標準，仍應有因地制宜性的配套考量。

再者，不論未來的行政區是否具有自治法人資格，若以前述規模加以粗略計算，臺中縣人口數約有一百五十四萬餘人，則以劃分為 5 到 8 個鄉鎮市為合適的標準；而臺中市的人口數約有一百餘萬人，若將上述標準適用於區的話，臺中市的區之數目以 3 到 5 個為適宜，以這樣的標準計算，新臺中直轄市境內「區」的數目為 8 到 13 個為宜，對比現有的 29 個區與鄉鎮市之數量，顯然過多，從新臺中直轄市所轄區公所之數目來說，未必是最有效率的設計，對於居民的生活圈域的整合而言，亦非最為適當之規劃，故要減少鄉鎮市以及區的數目，並改善新臺中直轄市所轄區公所之組織數目，即必須進行區域的整併。

二、為能建立均衡發展的生活圈域

論者指出臺灣行政區域已歷 50 年未曾大規模調整重劃，期間臺灣地區人文條件、社經發展與交通建設，已經大幅改變各區域共同生活環境之範圍，而且各縣市、鄉鎮市之人口增減與流動幅度很大，地方人口密度與社會結構大不相同（席代麟、紀俊臣、陳朝建，2009：2），故現今行政區劃顯然難以滿足既有的生活圈域，所謂生活圈域係以住民生活機能為其主要考量，其居住之區域能與其生活各項活動之範圍相稱，即能滿足通勤、通學、行政服務、消費購物、休閒育樂等活動需求。當直轄市境內能規劃合理的生活圈域即能建立均衡發展的基礎。

臺中縣市合併改制直轄市是區域均衡發展理念的實踐，摒除過去重南北而輕中部的譏評，區域均衡發展乃是新臺中直轄市成形最主要的立論基礎，然而以現今臺中縣市境內的發展看來，鄉鎮市以及區，不論在人口或是產業發展也已出現差異過大的失衡現象，以現有臺中縣市的行政區域人口而論，即存有許多發展差異過大的區域，尤其是在土地與面積方面，許多行政區域有過度懸殊的現象，學者席代麟、紀俊臣、陳朝建（2009：2）指出臺灣地區超過 30% 的人口，與過量的政經社會精華集中在 5% 的土地上，造成各區域經社發展生態失衡，不但形成行政區域與生活圈脫節，難以統籌公共設施規劃，亦有違國土整體開發與利用之目標。這種情況將直接或間接造成區域經濟產能與居民生活空間的落差，使得區域間難以獲得均衡發展的機會，以臺中市既有的各行政區域為例，這種差距懸殊的狀況也甚為明顯，茲

將臺中市各行政區域的土地與人口資料表列如次，以便進一步分析說明。

表1 臺中市各行政區之人口數與面積統計一覽表（截至二〇〇九年八月底）

區別	人口數	面積（平方公里）
中區	23,310	0.8803
東區	73,870	9.2855
西區	117,420	5.7042
南區	112,284	6.8101
北區	147,533	6.9376
西屯區	203,097	39.8467
南屯區	150,132	31.2578
北屯區	243,471	62.7034
總計	1,071,117	163.4256

資料來源：臺中市政府民政處。

從上表的資料顯示，北屯區與中區間，不論是面積與人口，均存有極大的落差，兩者面積比達 71.23 倍，而在人口比例方面亦有 10.08 倍的差距，顯見區域規模差距過大的現象確實存在，此一問題成為日後臺中縣市合併之後，所要思考的重要議題，尤其臺中市係屬都會型區域，其人口的流動與就業態勢極易跨越既有的行政疆界，然而現有的行政區域卻仍保留過去臺中市都市擴大過程中的痕跡，從未對已形成的生活圈域加以正視，這種生活圈未必限於臺中市境內，故為能落實各生活圈的均衡發展，打破縣市以及現有鄉鎮市區界線對生活圈域的設限，新臺中直轄市成立後，即有必要重新進行行政區域重劃。

三、為能建立符合實際發展現況的區域規劃

鄉鎮市體制的設計以及名稱，原本在於反應聚落都市化的程度高低，故鎮的都市化與人口規模理應大於鄉，但時至今日，因交通與產業的發展，似乎相當程度改變了這種設計定位，致使許多鄉在人口規模上超越了鎮的人口數，連帶也使鄉的產業經濟發展條件超越鎮，造成城鄉的定位已有互為扭轉的趨勢，就臺中縣的個案而論，即有諸多案例可為佐證，茲將臺中縣各鄉鎮市的面積與人口資料表列如次，以便於比較並說明此種情況。

表2 臺中縣各鄉鎮市之人口數與面積統計一覽表（截至二〇〇九年九月）

鄉鎮市別	人口數	面積（平方公里）
豐原市	165,169	41.1845
大里市	195,574	28.8758
太平市	172,151	120.7473
東勢鎮	53,787	117.4065
大甲鎮	78,736	58.5192
清水鎮	85,706	64.1709
沙鹿鎮	80,331	46.4604
梧棲鎮	54,903	16.6049
后里鄉	54,435	58.9439
神岡鄉	64,089	35.0445
潭子鄉	99,316	25.8497
大雅鄉	89,202	32.4109
新社鄉	25,794	68.8874
石岡鄉	16,137	18.2105
外埔鄉	31,923	42.4099
大安鄉	20,441	27.4045
烏日鄉	68,309	43.4032
大肚鄉	55,932	37.0024
龍井鄉	73,515	38.0377
霧峰鄉	63,895	98.0779
和平鄉	10,719	1037.8192
總 計	1,560,064	2052.6698

資料來源：臺中縣政府民政處。

從上表的資料，吾人可以發現鄉的人口大於鎮的例子非常多，諸如潭子鄉、大雅鄉、龍井鄉其人口均在 7 萬以上，早已超越東勢鎮以及梧棲鎮，使得原先鄉鎮市的名稱與實際發展規模早已名不符實，故從實際發展的角度而言，既稱為「鎮」理應比「鄉」更具有都市化現象，倘鎮的都市化程度遜於鄉，則應重新規劃，藉由區域的整併，建立新的區域中心，亦即重新調整行政區域並選定新區域的核心城市，藉以反映城鎮發展的實況，紀俊臣（2001：85）在臺中縣、市尚未核定合併之前，

針對臺中縣鄉鎮市曾主張將其劃分為豐原市（合併現今豐原市與后里鄉）、潭子鄉（合併現今潭子、大雅以及神岡三鄉）、東勢鎮（合併現今東勢鎮以及新社、石岡二鄉）、大甲鎮（合併現今大甲鎮及外埔、大安二鄉）、沙鹿鎮（合併現今沙鹿、清水及梧棲三鎮）、大肚鄉（合併現今大肚、龍井及烏日三鄉）、大里市（合併現今大里市及霧峰鄉）、太平市（維持現狀）、和平鄉（維持現狀），故共計 11 鄉鎮市，這顯示出整體的聚落發展與區域中心地位均有必要重新規劃與調整，對於臺中縣市合併改制為直轄市而言，其境內的行政區域有必要重新劃分以反映城鄉實際的發展狀況，並進而確立各區域發展的中心。

四、作為體現民主治理的途徑

行政區域的調整不僅影響各行政業務的推動及各項資源的配置情況，也會對選舉區的劃分造成影響，尤其行政區域更會影響民眾對區域的認同感，行政區域對於地方居民而言，猶如國土對於國民，是地方民主運作的重要基礎，而在民主運作的過程中即非常容易型塑民眾的區域認同感。

這種對所屬生活環境以及行政區域的認同感，將成為打造公民社會的重要契機，論者認為公民社會的壯大，便利公民的參與，促進決策民主化，提供政府與公民溝通的中介，提高了政治透明度，推動了分權政治，增強公民的政治認同感（何增科，2007：4），故這種因區域認同所形成的公民社會機制，對於民主政治的進步將產生一定程度的影響，透過對政府決策所行政的監督與參贊，適度扮演起壓力團體的角色，也有助於公民與政府間的溝通與聯結，因此，公民對政策的參與乃是體現民主治理的重要基礎，有學者指出民主治理的基本核心就是「人民決定自己的事務」，亦即人民的政策偏好與國家的政策產出之間應該存在某種一致性（陳敦源，2009：284），此乃國家應有回應人民的能力，而公民應有參與國家政務的管道與空間，而行政區域的劃分影響範圍廣泛，尤其，行政區劃係人為的社群重組，社會變遷係行政區劃的原因，而行政區劃則屬於社會變遷的結果（席代麟、紀俊臣、陳朝建，2009：63），故更須有公民的參與以提高決策的品質，至於有關的參與方法，包括分區的公聽會，可邀集各直轄市、縣（市）行政首長、民意代表、行政機關成員以及民眾進行討論與交流，使行政機關與民眾偏好得以聚焦，另外，尚可透過問卷調查與電話訪談方式，探知民眾對行政區劃的看法與建議，又透過專屬

網站，藉由網路可以讓民眾參與各種論壇表達意見，進行交流與討論，使其主動提出對行政區劃的看法，使得政策的規劃能夠「廣納百川」，進行多面向的討論，這亦可視為踐行民主治理的重要途徑。

從上述吾人可以了解，為改善未來市與區的對應關係、建立均衡發展的生活圈域，建立符合實際發展現況的區域規劃以及作為體現民主治理的基礎，新臺中直轄市轄境內的行政區域有必要進一步重劃，然而兩個地方自治體區域合併為一個自治體，所涉問題經緯萬端，如何規劃新臺中直轄市的行政區將是一項重要的挑戰。

肆、下一波的挑戰：改制後有關「區」的行政區域重劃之困境

從新臺中直轄市成形後，種種情況都已顯示行政區域有調整的必要性，然而這對地方民主的運作而言，卻是一項艱難的政治工程，尤其，地方民主的決策具有特殊性，有關地方民主運作的決策，Leach 和 Percy-Smith (2001: 101) 認為這種決策與選擇無可避免是具有政治上意識 (sense) 的，這種意識存有價值判斷性質，而非只是對方案的技術性評估，這種政治意識必須配合當時時空環境，無法由決策者個人全權決定，即應避免由上而下的運作模式，總統馬英九原先所提「三都十五縣」或因欠缺全體社會的充分討論，而難以掌握變革的機會之窗，致而後續的決策與原先目標大相逕庭，此即顯示出民主治理體系中決策的困難，所以臺中直轄市要面對的下一波挑戰，即為「區」的行政區域必須重劃的議題。吾人認為有關這樣的議題大抵面臨幾項難題，茲分述如下。

一、「區」行政區劃議題較難引起公民參與意願

公民參與重要決策的討論是一個公民身分與成熟民主社會的展現，更能發揮對政府的課責角色。Wichowsky 與 Moynihan (2009: 908) 指出政府得藉由公民學習公民技能的機會而影響“公民資格”的形成，並強化公民對政策的義務意識 (sense of obligation)，故對於國土規劃或行政區劃等重大的政策方案，應由全民共同參與，方符合現今民主社會之歸趨，並作為形塑公民資格的途徑。

然而對於「區」行政區劃方案，就臺灣多數民眾而言，其參與意願與關心程度相對於其他攸關己身利益的政策，諸如稅制改革、健康保險以及社會福利補助等，仍屬較低。國內學者所做一項調查發現詢問臺中市民回答其居住於某一行政區之比率僅佔全部受訪者 4%，而詢問受訪者是否常常去區公所，回答「經常去」的受訪者僅佔 3.8%，又詢問是否覺得受訪者生活與區公所有很密切關係，回答「很密切/密切」者亦僅佔 7.3%（陳陽德，2007：240-242）。這顯現民眾與區公所的互動較為不足，因此，「區」行政區劃的議題或許對於多數民眾而言，似乎是一個與自身利益相去甚遠的議題，既然對自己無切身關係，其所投入的關心程度自然相當有限。尤其，在既有的民主機制下，更使得行政區域調整成為政治人物間的遊戲，儘管積極推動合併的地方行政機關以及地方立法機關相當活躍，但對於真正的民主「頭家」卻成為無關痛癢的議題，社會上無法形成一股討論行政區劃的氛圍，這種冷漠的態度，某種程度也可以視為民眾對政府的信任度不足，另一方面也凸顯出「區」行政區劃議題欠缺吸引民眾參與的魅力。有時或因公民認為自己的意見難以對政府的決策起任何作用，因而欠缺參與決策的動力，Wichowsky 與 Moynihan（2008: 917）即認為政府政策不能破壞公民能力並傳達一種公民聲音對政策起不了作用的訊息，尤其政府更應該關注是否某些公民是較重要的參與者，而另外的公民是屬於二等的（the second class）公民，果爾，政府在推動新臺中直轄市的行政區劃過程中，除了不能給予公民意見不受重視的意象外，更不能厚此薄彼，而應讓全體公民都有均等發聲的權利，藉以提升公民參與意願。

二、「區」行政區劃恐有集體思維傾向

當多數民眾疏於關心，社會未能形成一股討論行政區劃的熱潮，則對於「區」的行政區劃即無法受到多元角度思考的刺激，又因區的劃分影響諸多政治人物與民選代表的生涯規劃，這些人對行政區的重視程度遠勝於一般公民，James 與 Jorgensen（2009: 155）指出在政策設計的過程中，民選官員關心其選區的意見，並希望知道某些政策建議的後果，而官僚體系的官員可能會更關心的技術上的可行性。所以，在政策設計過程中，若無適當的機制設計，這將使「區」的行政區劃過程中，更加充滿政治性的盤算，而使行政區劃偏向單一的思考方向，同時易於陷入集體思維，蓋多數對於行政區域劃分有決策力的成員因具有同質性，而使得政策規

劃無法周全考量其他因素，而使在規劃過程中無法以多元的角度進行規劃，並反應社群的多元價值。

三、易於忽略生活圈域的實質改變

國內學者指出鄉鎮市行政區域的重整，主要課題有二：一是地方生活圈的鄉鎮合併，一是鄉鎮轄區範圍的適當調整。前者著重地方生活圈內相鄰鄉鎮縣轄市彼此間的整體規劃建設，藉以有效因應社經環境發展需求；後者則是因鄉鎮市之人口、面積差異極為懸殊（江大樹，2006：133-134），故生活圈域幾經時移勢易，發生具體實質的改變，行政區劃亦有調整的必要。且此種生活圈域有可能是跨越縣市界線，例如臺中市西屯區與臺中縣龍井鄉、臺中市南區與臺中縣大里市等均為顯例。然而因臺中縣市在合併之前，各有自己的行政區域界線，在既有行政界線的劃分以形諸有年的情況下，分地而治的思維也就成為順理成章的道理，於是即便展開區的行政區劃，也常常陷入各自劃分的方式，亦即難以逸脫原先縣市的界線，分別在原有臺中縣以及臺中市的轄區內各自規劃行政區，這樣的方式難以兼顧實際生活圈域的改變，無法考量實際生活圈域的形成，雖然有助於減縮行政成本，卻也很難凸顯推動縣市合併的作用與價值。

四、委託人與代理人利益間存在衝突的可能性

從委託人與代理人的民主機制看來，新臺中直轄市的市民即為委託人；而執行行政區劃的行政機關人員即為代理人，前者重視區域生活機能的實質整合；後者可能僅著眼於降低行政成本以及與議會間的和諧性，兩者著眼之處有別，利益的衝突在行政區劃過程中似乎在所難免，且當決策機制不夠透明時，不僅加劇資訊的不對稱性，也將使利益衝突的可能性大為提高，林水波、莊順博（2009：36-39）研究臺中縣市以及臺北縣市在有關合併改制直轄市的過程中，即提出三大致命視框死角，包括：1. 充斥政治考量；2. 缺乏宏觀遠見；3. 陷入集體思維。這樣的死角易於使行政機關僅重視短期的行政成本，卻缺乏前瞻性的作為，並以地方政府組織的立場思考問題，從而忽略住民真正的需求，甚而扭曲行政區劃的方向。凡此都可能成為引發委託人與代理人衝突的原因，故在區的行政區劃過程中如何防止此種利益衝突的情況發生，也將考驗決策者的智慧。

從前述「區」的行政區域重劃之困境中，吾人可以了解改革本身的困難，然而吾人仍可就民主治理的角度，必須進一步探析未來「區」行政區劃應有的策略思維。

伍、從民主治理觀點探析「區」行政區劃應有的策略思維

論者指出一個國家應有多少政府層級及行政區劃，主要係依其領土面積與人口規模而定，更精確說，應按最基層行政區的數量來決定地方政府層級多寡，亦即涉及組織管理中「控制幅度」的大小問題（劉佩怡，2008：133）。對於一個直轄市轄境內，其行政區劃亦涉及控制幅度的問題，由於新直轄市的「區」的行政區劃對未來新臺中直轄市的發展至為重要，如何建構合理適切的控制幅度將是減低行政交易成本，提高行政效率的重要途徑，而 Smith（2004：10）亦指出有效能的民主政府要增加對民主的支持，則社群的「公民性」（civicness）是相當重要的。故在考量行政效率與合理的控制幅度時，亦無法忽略公民參與的空間，因而結合公民參與研擬直轄市之區的區域調整，對於未來體現民主治理的精神即不能被忽略，對臺中直轄市而言，區的數目整併成為改革重點，故就行政區劃一般性的調整原則，大抵應符合系統原則、控制原則、整體效能優化原則、管理迴路原則、¹彈性原則等（侯景新、蒲善新、肖金成，2006：89-91），而這些原則可分成決定行政區劃的實質決定標準以及操作這些標準的程序與過程，亦即行政區劃調整包含實質與程序兩面向，而如何兼顧實質與程序兩面向，將是行政區劃能否成功的重要關鍵，茲將實質面向與程序面向內涵、行政區劃調整原則以及相關策略思維，進一步說明如次。

一、行政區劃實質與程序面向暨調整原則

由於行政區劃涵蓋實質決定行政區劃之標準以及如何進行之程序，並藉此擬定其調整原則，故有關行政區劃的實質與程序面向與相關調整原則，有必要進行說明。

¹ 所謂迴路即指上下部門間訊息傳遞的傳遞態樣，具有訊息回饋性之機制。

（一）實質面向

所謂行政區劃的實質面向在於決定行政區域劃分的準則、項目以及先後順序，依據目前行政區劃法草案所擬定的標準有：²

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。

上述的標準大抵涵蓋了政治（3、12、13、14）、經濟（6、7、8）、社會（1、4、9）、歷史文化（5）以及地理生態（2、10、11）等面向，所以行政區劃實質涵蓋面向相當廣泛，惟這些項目究竟其優先性為何，對於行政區域規劃而言應屬重要，亦即確立行政區劃標準的優先順序甚或賦予權數，應是實質規劃行政區域的重點工作。

（二）程序面向

程序面向表徵程序正義的價值，乃是提供民主正當性的基礎，因我國民主制度的本質難以凸顯官僚體系對公民意見的重視，因此公民如何參與政策制定成為現今民主制度所要深切思考的議題，其型塑民主價值以及對民主機制的確保尤勝於實質

² 參閱二〇〇九年十月七日院臺建字第 0980094714 號行政區劃法草案。

面向，故行政區劃的程序面向乃是設計行政區劃所要加以考量的。

若結合實質面向與程序面向加以觀察，新臺中直轄市之區的調整與過去探討鄉鎮市的調整有其類似之處，有學者建議參照日本市町村的合併模式，採取「分階段，誘導式」的改造方案，甚至亦可藉由「實驗計畫」先行試點調整，以避免諸多政治爭議（江大樹，2006：161），亦有學者考量行政區劃的條件與因素，認為行政區劃有：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；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（紀俊臣，2001：17），固然行政機關應本於宏觀角度構思行政區劃應進行的方向，然而本於民主治理的角度，行政區劃不應僅是行政機關的業務而已，更應視公民參與的重要場域，從而本文認為立於民主治理的角度思考，行政區劃應有其調整原則。

首先，應確立臺中直轄市境內特殊地區與一般地區，如現階段的和平鄉，相較於其他鄉鎮市顯然有其特殊性，即應有獨特的區劃標準，而無法與其他地區共同適用同一種行政區劃標準。

其次，必須按照不同地區的特性，訂定基本人口數與面積，作為劃分行政區域的基本條件。再依照前述行政區劃實質面向所列的標準進行區域劃分的規劃，建立初步的行政區域劃分草案。

最後，在推動行政區劃草案的過程中，必須重視公民對行政區劃的參與途徑，如辦理公聽會與專家座談會，給予公民提供意見的管道與機會，並凝聚各地對行政區劃的共識，而對於各區域有意願推動自主性合併者，在未違反基本人口數與面積的前提下，即應列入區域規劃之重要參考。

因此，行政區劃係由上而下、由下而上的整合過程，公民對行政機關規劃與決策的參與，乃是體現民主治理的重要途徑，當然融入公民參與的機制，可以博諮眾議，收「廣納百川」之效，藉由政策達到公民教育的效果，Wichowsky 與 Moynihan（2008：908）認為從政策回饋的觀點看來，政策可以有助於型塑公民（policies help make citizens），因此，政策本身具有公民資格形塑的效果，同時透過公民參與的途徑不僅可以探詢民意歸趨，更能強化政策正當性與執行可行性，並

進而凝聚區域共識。當然，因每一區域公民所持立場與觀點互異，要能整合各方的意見與看法，殊為不易，且民眾意見亦有見樹不見林的情況，要能充分溝通行政機關專業價值與規劃方向，透過雙向交流，整合各方意見恐將耗費許多時間與行政成本，然而民主治理既是重要的價值，對於建立公民參與機制的重要性即不能偏廢。

二、行政區劃調整之策略

Leach 與 Percy-Smith (2001: 101) 認為一個健全的地方民主必須要有：對地方人民予以回應並服務；給予公民參與的機會；包含社群代表的民選官員應有清楚的角色與責任；有效的課責機制。這四項議題似可作為評量地方民主是否健全發展的指標，亦即要能對人民作出有效的回應與服務，必須考量現行民主制度所可能產生的盲點，並試圖降低公民民主價值與文官專業價值間的衝突，故要使文官有正確的價值觀，即官僚體制係為公民社會而建立，而非操控公民的工具；給予公民參與機會則必須擴大公民參與途徑；而民選官員的角色與責任則在於提升公民參與的意願；至於有效課責機制則有待公民社會的建立，並以多元角度來看待新臺中直轄市的行政區劃方向與做法。

（一）強化文官對民主治理價值的體認

Caiden (2007: 41) 認為治理包含所有的有關匯集並作成集體決策以及解決集體問題的機制或過程，因此包含著公共政策的形成或公共政策如何傳遞的過程。處在外在條件日益艱困的時局，政府會想要以更有效的方式來傳遞公共服務，尤其在民主治理過程中，委託人與代理人所產生的利益衝突乃是亟須克服的問題，公民對官僚體制僅有間接性的控制機制，然而這樣的設計使文官與公民的距離愈拉愈遠，民主治理的價值也因此而喪失，當文官在這樣的機制設計中喪失對民主治理價值的堅持時，民主機制的存在也將聊備一格。因此，如何形塑文官對民主治理價值的再認識以及捍衛民主治理的價值，成為民主治理過程中所必須正視的問題，惟有透過文官價值理念的重塑才能進一步實踐民主治理的真諦。

（二）透過政策行銷提振公民參與意願

陳敦源與魯炳炎 (2008: 10) 提出公共政策行銷五問，包括：1. 有意義嗎？誰

關心呢？2. 資源在哪裡？3. 標的是誰？內容為何？4. 如何行銷？5. 如何評估？這五個問題適足以代表公共政策主要的重新工作，渠等亦將此五個問題分別公共政策行銷策略 5Ps，亦即產品（Product）、價格（Price）、促銷（Promotion）、通路（Place）計畫（Plan）相對應，是以如何將政策重點與目標適時適地地傳遞給標的團體，對於擴大參與以及強化正當性甚為重要，尤其對於後續的執行與評估有莫大的助益。當然政策行銷除了依賴公共管理者與政策分析家的敏銳觀察與周詳計畫外，更必須依靠文官本身對政策行銷的重視，尤其是對行政區域劃分的政策而言，較難引起民眾的關心與投入，因此政策行銷如何吸引民眾注意這一議題的重要性，並進而願意親身參與，對文官而言也是一項重大考驗。故在有關新臺中直轄市的行政區域的劃分政策而言，必須落實政策行銷的工作，充分運用政策工具來擴大議題的能見度，並將可行的區劃方案傳遞給民眾，以引起民眾對這一議題與相關問題的討論。

（三）擴大公民參與途徑

Smith（2004: 9）認為地方政府能藉由對公民社會的支持而對地方政治生活的民主化有所貢獻，且可創造一個更民主的地方環境。所以，公民社會對民主化過程而言，相當重要，公民社會得以因對特定弱勢團體的支持，排除政治力量的干預，公民社會因而提供一個矯正施政不公以及社群運作的民主實務經驗。

據此，當公民具有參與意願後，卻苦無參與管道，則公民社會的建立仍將遙遙無期，既然公民社會旨在於促進公民參與管道，進而避免政府部門的獨斷獨行，因而導致公平正義精神的淪喪，故如何擴大公民參與的途徑，除因民主化運動而激勵公民意識的覺醒外，地方政府對於公民社會的形塑亦屬責無旁貸，尤其對於行政區劃這種重大政策，擴大公民參與勢在必行，以現今而言，除舉辦公聽會與民意調查之外，更應透過電子化的溝通網絡，瞭解地方居民對此一行政區劃的看法與意見，如此者當能更加強化政策的正當性。

（四）突破政策慣性，從多元角度思考區域規劃

E. Razin 與 G. Lindsey（2004: 37）認為改變地方政府行政界線的過程不只是技術性行政議題，這些過程將影響：地方政府的範圍、發展型態以及服務的提供。所以，行政區域的界線影響範圍甚廣，尤其在整個決定區域劃分的過程中，必須建立

一定的課責機制，防止行政區劃未能有周詳的思考而導致窒礙難行，不但未能解決實際問題，反而製造更大的問題。

因此，新臺中直轄市的行政區域劃分不能僅由單一面向的主導者決定之，反而必須從多元角度加以分析，此種多元角度在於使都會生活圈能永續發展為出發點，而所謂都會生活圈係由一個中心都市與周圍許多衛星鄉鎮所共同構成，而且其彼此間互動頻繁，關係密切，經常需要進行至整體規劃與共同建設（江大樹，2006：130）。故從都會生活圈的機能觀之，多元角度必須自生活、生產與生態的觀點思考，從而連結政治、經濟、社會與文化等各層面的發展，尤其要能突破既有縣市行政界線的框架，從全盤的城鄉發展態勢進一步省思其可行性以及與整體環境的配適性。

實則人們要突破慣性思考並不容易，在很多改革過程中，常因過度遷就既有現實，而顯得瞻前顧後畏縮不前，這樣的思維易於陷入慣性的思考，尤其僅由政治現實面加以考量，致而喪失改革的理想性，原先所欲達成的目標也就難以實踐，而這種慣性思考常隱藏於文官與民選政治人員的思維中，倘沒有新的力量加以扭轉，這種思維必然導向政治性妥協，而能夠有效防止偏差的產生，即在於公民社會的塑造是否健全，進而影響民主治理機制的運作。故民主治理的目的在於檢視公民社會對政府運作的反思，而能融入全新的思維與作為，以形塑出有利改革的政治氛圍。

據此，在日後新直轄市「區」的調整方面，必須突破既有縣市界線的框架，重新檢視公民的需求與最有利於地方發展的方向，而避免陷於慣性的迷思，甚而為政治現實所主導，喪失改革的契機。

當然就整個政策是否落實的關鍵尚在於政策企業家的折衝尊俎，故政策企業家對於政策的掌握非常重要，尤其面對現今複雜的環境，猶如 Kingdon 所提出的問題流、政策流與政治流彼此交雜衝撞的局勢，政策企業家更應掌握時機，以待政策之窗的開啓，倘在行政區域的規劃過程中缺少政策企業家的聯結與溝通，則將繼續限於慣性思考模式，行政區域的調整也將淪為地方派系政治勢力相互競逐的場域，民主治理的作用即無從發揮，是以在民主治理過程中，藉由公民社會的形塑，進而造就政策企業家，從中穿針引線，方能確切掌握政策機會之窗開啓的時機。

陸、結語

在外部環境變化日劇，政府已亟思更加積極的方式來因應各項公共事務，Graddy (2005: 1) 認為這種結果導因於三項要素，包括國家角色已由提供者轉為促進者或協調者、決策委付 (devolution) 係以授能給公民以及私部門在服務傳遞過程中展現日漸吃重的角色。因此，公共經理人要能有操控垂直權威為基礎的環境與水平權威為基礎的環境的能力，更需要調和複雜系統與管理合夥人的協調能力。

Wahlberg 與 Geddes (1995) 則由地方民主過程觀點說明增進民主途徑的重要性，渠等提出全面增進民主途徑乃基於地方民主過程的四個連結點 (juncture)，包括選舉過程、陳述過程 (representation process)、決策過程以及課責性，其進一步提出評估地方民主的可行架構，應包括四個議題：1. 在民主治理機關中的課責機制以及如何使這一機制有效運作；2. 地方治理機關能有效代表地方人民的程度；3. 參與機會以及每一個公民都能平等享有此一機會的程度；4. 地方治理機關及過程回應地方需求、關注之事以及利益 (轉引自 Leach & Percy-Smith, 2001: 102)。因而民主機制主要在於回應地方民眾的需求，並進而落實民主治理的實質內涵，治理的意涵指出在公共組織與其他社會機構的互動關係中，這種互動隨著環境與資源分配的關係，將會變得更加複雜，這也意味著公共經理人應該更加重視政策網絡與社會資本的經營。

本文嘗試由民主治理的角度加以觀察，認為民主治理的建構途徑在於公民社會的形塑，並將可能產生的代理關係的負面效應降至最低，故民主治理給予吾人重新思考傳統民主機制的盲點，進而成為啟動公民力量建構公民社會的動力，欲妥善處理現今資訊不對稱的問題，必須透過政策行銷的途徑，以促進民眾對政策資訊的認識與運用。

在新臺中直轄市成形後，新直轄市境內的行政區域調整將是下一波的改革重心，目前形成以生活圈作為凝聚居民共同感的理念成為行政區域調整所要考量的因素之一，故新臺中直轄市境內的行政區域調整當有助區域意識的強化，形塑生活圈域的共同體概念，使其具有空間自主機能，才能凸顯這波行政區域調整的價值。故生活圈域的成形成為未來行政區域重構的主要基礎，儘管臺中縣市合併後，其轄境

內的鄉鎮市與區間在推動國土空間規劃過程中，有可能造成府際間關係趨向緊張，但這卻是一個形成新區域中心的歷程，藉由新區域中心之產經實力輻射範圍所形成的生活圈，將進一步形成驅動行政區域重劃的主要力量，亦即以生活圈的概念進行鄉鎮市區的行政區域重劃。

然而在「區」行政區域的調整過程中，乃是一個複雜的政策設計問題，James 與 Jorgensen（2009: 154）指出政策設計是有意圖和有目的的創造，它們反映了對行動的承諾，是非常複雜的、易變且經常有其獨特性，整個政策過程包括一系列個人和集體的選擇，這些選擇關注於相關標的人口、動機和政策工具。所以臺中直轄市的行政區劃乃是一個複雜的政策議題，並且面臨若干瓶頸，包括較難引起公民參與意願、「區」行政區劃恐有集體思維傾向、易於忽略生活圈域的實質改變以及委託人與代理人存在利益衝突的可能性等，故筆者建議必須從民主治理的角度思考可行的策略，在未來新臺中直轄市的行政區劃過程中，必須強化文官對民主治理價值的體認、透過政策行銷提振公民參與意願、擴大公民參與途徑以及突破政策慣性，並從多元角度思考區域規劃，如此當能克服「區」行政區劃本身的困境，併導入公民力量，以形成更周全的規劃方案。

參考文獻

- 江大樹（2006）。**邁向地方治理**。臺北：元照。
- 余致力（2006）。倡廉反貪與民主治理。**臺灣民主季刊**，第 3 卷第 3 期，頁 165-176。
- 何增科（2007）。**公民社會與民主治理**。北京：中央編譯出版社。
- 林水波、莊順博（2009）。**政策利基：以臺中縣市合併、臺北縣市合併為例**，發表於全球化下新公共管理趨勢與挑戰：理論與實踐國際學術研討會，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會。高雄：國立中山大學。
- 林玉体（1981）。民主與教育。**師友月刊**，第 165 期，頁 19-27。
- 侯景新、蒲善新、肖金成（2006）。**行政區劃與區域管理**。北京：中國人民大學出版社。
- 紀俊臣（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

- 專題研究成果報告。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 孫煒（2008）。民主治理與非多數機構：公民社會的觀點。**公共行政學報**，第 26 期，頁 1-35。
- 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專題研究成果報告。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳敦源、魯炳炎（2008）。創造共識：民主治理中的政策行銷管理。**研考雙月刊**，第 32 卷第 2 期，頁 3-15。
- 陳敦源（2009）。民主治理：公共行政與民主制度的制度性調和。臺北：五南。
- 陳陽德（2007）。臺中縣市民眾對鄉鎮市與區級政府政治態度的比較。載於陳陽德、紀俊臣（編），**地方民主與治理**（頁 231-252）。臺北：時英。
- 劉佩怡（2008）。臺灣行政區域調整的規劃理路。**通識研究集刊**，第 13 期，頁 131-146。
- Boyer, W. W. (1990). Political Science and the 21st Century: From Government to Governance. *Political Science & Politics*, 33: 50-54.
- Caiden, G. E. (2007). Repositioning Public Governance: An Overview. In G. E. Caiden, & T. T. Su (Eds.), *The Repositioning Public Governance: Global Experience and Challenges* (pp. 31-66). Taipei: Best-Wise Publishing Co., Ltd.
- Graddy, E. (2005). What is Governance? *Connections*, 1(1): 1, School of Policy, Planning, Development, University of Southern California.
- James, T. E., & P. D. Jorgensen (2009). Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting a Foundational Question. *The Policy Studies Journal*, 37(1): 141-161.
- Laporte, R. Jr. (2000). Governance and Public Administration. In H. A. Hye (Ed.), *Governance: South Asian Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Leach, R., & J. Percy-Smith (2001). *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Post, R. C., & N. L. Rosenblum (2002). Introduction. In N. L. Rosenblum, & R. C. Post (Eds.), *Civil Society and Government* (pp. 1-25). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Razin, E., & G. Lindsey (2004). Municipal Boundary Change Procedures: Local Democracy versus Central Control. In M. Barlow, & D. Wastl-Walter (Eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (pp. 37-56). Princeton, N.J.: Prince-

ton University Press.

Smith, B. (2004). Local and National Democracy: Lessons from the ‘Third Wave’ of Democracy. In M. Barlow, & D. Wastl-Walter (Eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (pp. 3-19). Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Wichowsky, A., & D. P. Moynihan (2008). Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management. *Public Administration Review*, 68(5): 908-919.

On Strategies of Administrative Divisions for New Taichung Municipality: Democratic Governance Perspective

Jian-Ming Huang^{*}

Abstract

This paper contends that civil society is the foundation of democratic governance. Up to now, many problems have been found in democratic systems, so traditional democratic systems have to be reviewed through democratic perspective and be adjusted to solve some problems. Molding civil societies seems to be an essential approach to setting up the mechanism of democratic governance. By that way, people can get and utilize policy knowledge, thereby strengthening policy participations.

In order to reform intergovernmental span of the new Taichung city, efforts must be made to build balanced living area and set up the foundation which fits in with real regional development as instrument of realizing democratic governance. It is very important to draw up the plan of district divisions. However, there are many challenges in the process of adjusting district divisions, including citizens' lack of concern over the issue, group-thinking about district divisions, neglecting changes of real living areas and conflicts of interests between principals and agents. Hence, we have to figure out some strategies to deal with the situations. Some suggestions will be put

^{*} Associate Professor, Department of Public Affairs and Civic Education, National Changhua University of Education

forward, including strengthening civil servants' understanding of democratic governance values, improving citizens' policy participation by policy marketing, enlarging citizens' participation access and overcoming policy inertia. It is necessary to draw up the planning about districts divisions through multiple thinking. By that way, some difficulties hindering district divisions will be conquered and there will be a comprehensive program in the future.

Keywords: democratic governance, municipality under Executive Yuan, Taichung city, administrative division