

從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略*

黃建銘**

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，引發一波「升格熱潮」，當中又有許多充滿政治算計的爾虞我詐，使得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的紛紛擾擾，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之外，臺北縣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必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，這種意識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啟示；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，

*本篇論文是由國立暨南國際大學「府際關係與地方治理」學術特色研究計畫經費補助。

**國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授兼系主任，jming@cc.ncue.edu.tw。

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（林玉體，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过程，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

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，論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，在一個民主化的時空背景下，民主治理所要求的不再只是行政與立法機關的互動或僅僅以貫徹民主憲政秩序的目標為已足，民主治理更強調如何讓公民的力量充分發揮，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，使得官僚得以精確掌握民意並迅速貫徹人民的意念已成為實際的政策。

三、民主治理的啓示

由前述分析可知，民主治理重視公民的人權，致力形塑公民意識，建而建構公民社會，藉此強化對政府施政能力與施政品質的監督，因此民主治理給予吾人幾項重要的啓示：

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。

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、城鄉發展事實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、改善新臺中直轄市之府際幅度

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，勢必造成過廣的府際幅度，對於新臺中直轄市與轄境內的「區」的府際互動恐難以達成最適合的規模，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，故為能有效改善既有的府際幅度，必然應將現有 29 個行政區的情況加以整併，以設計最適合的府際幅度。

當然要能透過行政區域的整併進而縮減府際幅度，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，姑且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 154 餘萬人，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 100 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，從府

際管理的角度來說，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，並改善府際幅度，即必須進行區域的整併。

二、為能建立均衡發展的生活圈域

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发展看來，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，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。

表一、臺中市各行政區面積與人口資料表（截至 2008 年 10 月）

行政區	面積（平方公里）	人口（人）
中區	0.8803	23,941
東區	9.2855	73,904
西區	5.7042	117,256
南區	6.8101	111,307
北區	6.9376	147,768
西屯區	39.8467	201,011
南屯區	31.2578	147,828
北屯區	62.7034	241,425

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。

表二、臺中縣各鄉鎮市面積與人口資料表（截至 2007 年 2 月）

鄉鎮市	面積（平方公里）	人口（人）
豐原市	41.1845	164619
大里市	28.8758	192437
太平市	120.7473	171628
東勢鎮	117.4065	54790
大甲鎮	58.5192	79264
清水鎮	64.1709	85948
沙鹿鎮	40.4604	78436
梧棲鎮	16.6049	54195
后里鄉	58.9439	54562
神岡鄉	35.0445	64271
潭子鄉	25.8497	97416
大雅鄉	32.4109	87976
新社鄉	68.8874	25820
石岡鄉	18.2105	16167
外埔鄉	42.4099	31888
大安鄉	27.4045	20787
烏日鄉	43.4032	67445
大肚鄉	37.0024	55932
龍井鄉	38.0377	71961
霧峰鄉	98.0779	64474
和平鄉	1 037.8192	10880

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，這顯示出整體的聚落發展與區域中心地位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，而行政區域的劃分影響範圍廣泛，更須有公民的參與以提高決策的品質，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，為改善新臺中直轄市之府際幅度，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，種種情況都以顯示出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, R. and J. 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、公民不熱衷參與「區」行政區劃議題

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。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。

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。蓋「區」行政區劃的議題對於多數民眾而言，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。

二、「區」行政區劃易有集體思維傾向

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，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、忽略生活圈域的實質改變

由於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、委託人與代理人存在利益衝突

從委託人與代理人的民主機制看來，兩者利益的衝突在行政區劃過程中仍然存在，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（2008：36-39）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。這都可能造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

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，Smith（2004:10）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）是重要的。Leach, R. and J. Percy-Smith（2001:101）也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，必須要使文官有正確的價值觀，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及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

Razin, E. 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，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, R. and J. 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。故生活圈域的形成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，卻面臨公民不熱衷參與「區」行政區劃議題、「區」行政區劃易有集體思維傾向、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等困境，故必須從民主治理的角度思考可行的策略，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，已形成更周全的規劃方案。

參考文獻

- 何增科，2007，《公民社會與民主治理》，北京：中央編譯出版社。
- 余致力，2006，〈倡廉反貪與民主治理〉，《臺灣民主季刊》，3：3，頁 165-176。
- 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〉，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦「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」（5月23日），高雄：國立中山大學。
- 林玉體，1981，〈民主與教育〉，《師友月刊》，165，頁 19-27。
- 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》，26，頁 1-35。
- 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》，32：2，頁 3-15。
- 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 and T.T. Su (Ed). *The Repositioning Public Governance: Global Experience and Challenges*(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.
- Laporte, R. Jr. 2000. "Governance and Public Administration". In H. A. Hye (Ed.), *Governance: South Asian Perspectives*, New York: Oxford University Press.
- Leach, R. and J. Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. New York:Palgrave.
- Post, R. C. and Rosenblum, N. L. 2002. Introduction. In N. L. Rosenblum and R. C. Post (Ed.), *Civil Society and Government* (1-25). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Razin, E. and G. Lindsey. 2004. "Municipal Boundary Change Procedures: Local Democracy versus Central Control". In M. Barlow and D. Wastl-Walter (Ed.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (37-56). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Smith, B. 2004. "Local and National Democracy: Lessons from the 'Third Wave' of Democracy". In M. Barlow and D. Wastl-Walter (Ed.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (3-19). Princeton, N.J.: Princeton University Press.

