

RDEC-TPG-101-004（委託研究報告）

鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰：以「道路之建設及管理」為例

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 2 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會立場）

壹、研究緣起

近年來我國都會區域的發展受到全球化、國際化和自由化的影響，在都會區域整合的發展趨勢下，各地方政府為了對抗全球各大都會城市和區域競爭的挑戰，都希望藉由調整行政區域、提升行政層級來帶動整體政經社會的發展，行政區域的調整已成為提升都會競爭力的良方。

我國在 2010 年 12 月 25 日進行行政區劃的調整，將臺中縣、市合併升格改制為臺中市，與本案同時變更的尚包括臺北縣獨立升格改制為新北市；臺南縣與臺南市的合併升格改制為臺南市；以及高雄縣與高雄市的合併改制為高雄市，同時，再加上現有的臺北市，目前我國已有五個直轄市，亦可稱為五個都會區（簡稱為五都），徹底的改變了臺灣都會發展的傳統模式。此次的改制，改變了我國長期以來的地方自治發展現況，使臺灣的都會發展向前邁進一大步，然而卻產生了許多的問題存在。本研究是探討「鄉鎮（市）業務在縣市合併後之延續安排與運作挑戰」，希望瞭解改制後的臺中市政府在實務的運作方面所遭遇到的困境，並進一步探討改制後各區公所業務的調整，同時以「道路之建設及管理」為對象進行研究，分別從「制度面」、「互動面」及「管理面」等不同層面來研析臺中市政府和各區公所推動「道路之建設及管理」等各項業務是否能夠順利推動，與遭遇到的各項問題。

貳、研究方法及過程

本研究計畫主要的研究方法及過程包括以下：

一、文獻分析法：本研究針對相關文獻進行廣泛的蒐集資料與彙整，並以合併後的臺中市政府為個案分析對象，分別蒐集合併前後有關臺中縣、市政府、及鄉鎮市區公所等在推動辦理道路的建設及管理業務，其相關的文獻、檔案資料，以期建立「道路建設及管理」的運作模式。

二、焦點人物深度訪談：依據 2010 年 12 月公布實施的「臺中市道路管理規則」，其管理機關仍包括了建設局、交通局、都市發展局、經濟發展局、環保局及警察局等六個單位，為瞭解合併後臺中市政府道路建設及管理的實際運作內容，因此在焦點團體座談中將主要針對以上六個機關進行深度訪談；另一方面，合併後區長改為官派，原鄉鎮市民代表會併同裁撤，雖改制區政諮詢委員，惟其功能已大幅降低，臺中市議員相對扮演著極其重要的角色，因此本研究將邀請臺中市議員進行深度訪談，共計邀請 13 位受訪者，所採用的訪談題目係開放式的，受訪者可依題目自由發揮，來取得本研究所需的相關資訊，以補文獻分析上的不足。

三、焦點團體座談：能夠加強本研究的客觀性與綜合性，藉由焦點團體座談的研究方法，在短時間內針對所研究的議題，由來自被訪談者的直接引述，觀察到大量的互動和對話，得到屬於本研究範圍內的相關學者、專家及實務工作經驗者其所擁有的內在層面資料，包括個人的經驗、意見、感受、知識等，藉此補足文獻分析、理論探討以外實務經驗上的不足，對整體研究提供實質上的協助。本研究分別邀請了臺中市、臺南市及高雄市等相關行政人員、區長及學者專家一同參與座談。

四、問卷調查：經過上述研究方法的操作化過程之後，本研究設計問卷題目，並區分成臺中市及其他直轄市二種問卷方式辦理。有關前測部分，以臺北市各區區長、各區道路建設及管理承辦人及承辦科長等，以 50 份為範圍進行前測；同時，針對新北市、臺中市、臺南市和高雄市，各區區長、各區道路建設及管理承辦人或承辦科長等，共計約 500 份進行普測，希望藉著這種廣泛的調查方式，能夠提供更客觀、更完整的資料。

參、主要政策建議

本研究在歷經了文獻蒐集、焦點團體座談、焦點人物深度訪談及問卷調查後，本研究分成道路建設及管理和區功能業務調整等二個部分，分別擬訂各不同期程的政策建議，分述如下：

一、立即可行政策建議

(一) 有關道路建設及管理部分

- 1、健全業務「委任」授權區公所：(主辦單位：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

對於道路的管理，目前均係由臺中市所屬各一級機關辦理，惟其人力不足以支應持續增加的建設需求，因此得以「委任」方式，由臺中市政府將其權限之一部分，委由有隸屬關係之下級機關，及所屬各區公所執行。

目前各直轄市政府對於道路的建設及管理，都有不同程度的委任，臺中市政府對於八米以下道路，即交由區公所管理維護，工作包括路面維護、水溝的維護、種植樹木的維護及修剪等，惟並未相對提供充足的建設經費，因此必須針對需求，提撥相當的經費以利支應。

- 2、提撥「適切」的經費供各區公所辦理各項道路建設及管理業務：(主辦單位：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

為了落實對於道路的建設及管理，如路燈維修、路面修補、水溝清淤、道路標線、反光鏡施設等小型工程部分，目前是由區公所提報需求、市政府安排相關單位會勘、審核、核定後編列經費、由市政府發包等，行政程序冗長，引發民怨。為提高時效降低、降低民怨，臺中市政府目前已有部分一級機關改變運作方式，由臺中市政府相關一級機關編列預算，撥付各區公所，針對實際需求由各區公所自行執行。此種權責及經費下放的模式，可以充分運用在道路建設及管理各相關業務。

對於路燈維修、路面修補、水溝清淤、道路標線、反光鏡施設等小型工程部分，可採用開口契約方式辦理，以上一年度決算概估全年度需求，由臺中市政府編列所需經費，並由各區公所進行發包執行，並於開口契約規定經費不足部分，可於限定經費範圍內調整（調整額度依政府採購法相關規定辦理），毋須央求市議員協助爭取，以利時效。

- 3、加強權責劃分，明確責任歸屬 (主辦單位：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

加強權責劃分，對於例行性的業務，如道路的管養、路燈的維護、標線的維護、交通標誌的維護及道路環境的維護等，區公所能夠直接執行者，由區公所負責。臺中市政府對於例行性的業務，有以下幾點方式協助推動：

- (1) 臺中市政府以補助經費的方式協助區公所執行。
 - (2) 臺中市政府要協助輔導區公所辦理，如協助實施計畫的推動、技術的輔導、工程發包的審核等，以協助區公所人員專業能力的不足。
 - (3) 臺中市政府對於例行性的業務，應該進行定期和不定期的督導和考核，以利區公所能健全運作，以避免工程延宕、承辦人員怠惰職責甚至其他非法行為等行為發生。
- 4、 加強區長與臺中市政府的溝通協調（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）
- 對於道路建設與管理業務，臺中市各區區長必須要主動和臺中市政府的相關單位做好跨局處溝通協調工作，以利業務推動。
- 5、 清潔隊業務下放（主辦單位：臺中市政府環保局；協辦機關：臺中市各區公所）
- 加強清潔隊的服務，合併前清潔隊隸屬各鄉鎮市公所，可直接反應地方需求，合併後，清潔對納入臺中市政府環保局統一管理。惟道路的清潔維護或其他環保業務通常需要緊急性的處置，因此，臺中市政府環保局與各區公所應建立完整橫向溝通管道，清潔隊要能夠和各區公所配合，同步進行，加強彼此間的協力合作關係。
- 6、 加強公務人員的教育訓練：(主辦單位：臺中市政府及所屬一級單位、行政院所轄各部會；協辦機關：臺中市各區公所)
- 對於區公所現有人力專業能力不足情形，由行政院所轄各部會或臺中市政府分批、分別進行各項所需專業教育訓練，包括各項交通、土木、測量、建築、觀光等專業技能，甚至一般公文書、法律等基本知識等訓練，以期提升區公所專業能力。
- 7、 健全「議員建議款」的運作（主辦單位：臺中市議會；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）
- 臺中市議員的「議員建議款」有補充地方需求的功能，因此必須加以充分利用，惟為避免弊端發生，臺中市政府對於「議員建議款」必須加以嚴格把關，訂定標準作業流程，必須做到公開、透明，並嚴格依據政府採購法辦理，以杜絕弊端。

(二) 有關區功能業務調整部分

- 1、強化區長的功能（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）

臺中市各區公所區長由市長指派，就要充分的信任區長，既然要信任就要充分的授權，讓區長直接對市長負責。

目前區長僅是扮演行政幕僚角色，沒有實權，其意見僅提供市長施政諮詢與依據，為強化區公所功能，應提供區公所更大的自主權，給區公所一定的權限，可以回應民眾的需求。

區長由市長指派產生，市長在指派區長時應考慮到在地化，最好是地方出身的公務員，或是要對地方有相當程度的了解，不論是地方的政治生態、文化背景、風俗民情、甚至是地方語言等，以求能深入基層，了解民瘼，以利市政推動。

市長召開市政會議時，目前已有邀請所轄各區區長列席參加，和臺中市政府一級機關一起開會。惟為符合地方實際需求，對於有關各區公所相關的建設，應充分詢問區長的意見，讓區長表達地方的需求，加強落實橫向溝通。

- 2、強化區公所的功能（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關）

各區公所要有獨立的預算，對於例行性業務應該由區公所執行，因此其預算亦應由區公所自行編列，而非臺中市政府相關一級機關編列後，撥付區公所執行。

臺中市政府可主動在各區分別召開里長座談會，同時邀請市長和區長共同擔任主席團，直接面對面聽取基層的聲音，強化區公所的功能。

區公所可以視為臺中市政府的派出機關，雖然有部分的職掌範圍，但也偏向於行政幕僚的功能，可提供臺中市政府和市長諮詢，反應民情和輿論。

- 3、加強區公所橫向間的溝通協調（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：其他相關機關）

依據臺中市各區公所組織規程第十一條規定：「區公所區務會議，由區長召集並為主席，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議」，其參與的人員除了區公所相關人員外，區長也可以邀請區內有關人員參加，這是一個提供區公所和相關機關間橫向聯繫協調的最好機

會。區公所為推動各項區政會議，應該主動邀請臺中市政府相關各一級單位列席參與討論，而參加列席的各一級單位也必須具有定權，可以當場回覆區公所的各項請求，加強橫向溝通聯繫與回應市民需求。

臺中市各區公所除了應與臺中市政府各一級單位，加強橫向間的聯繫協調外，也必須加強和警察分局分局長、戶政事務所主任、稅務分局主任、衛生所主任、國民中小學校長、區清潔隊隊長、消防分隊分隊長等臺中市政府二級機關，建立良好的橫向溝通，做好跨局處的溝通協調工作。

- 4、加強區公所與臺中市議會間的互動（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關、臺中市議會及所屬各議員）

民主時代民意至上，強調府會關係的和諧，臺中市政府和各區公所，都應加強與臺中市議會間的互動，以利各項市政業務推展。

區長在爭取經費和市議員的支持時，只要是對於地方有利的，都可以跨越不同黨派，甚至跨越不同轄區範圍，爭取市議員的支持與協助；而相對的市議員也都會樂於協助推動有公共利益的建設。

- 5、適切的調整人力（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關）

臺中市政府各級機關組織，以及和各區公所之間勞役分配不均情況非常嚴重，因此，應該針對臺中市政府和各區公所的人力加以進行評估，邀請學者專家進行評估，破除本位主義，以整體的眼光進行調整，以求業務的順利推動。

- 6、健全專業人力的補充（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府及其所屬各一級機關）

為了解決區公所人員專業能力不足的問題，對於區公所人力的補充，應該盡量採納公開的考試方式進用，以正式人員取代約聘僱或臨時人員等，以提高工作人力的專業能力與素質。

- 7、重視民意的反應（主辦單位：臺中市各區公所、臺中市政府及其所屬各一級機關；協辦機關：公民、新聞媒體等民意反應機構）

網絡服務時代，應加強市長信箱和 1999 專線電話的功能，由專人負責追蹤管制民眾的陳情與反應意見，市長信箱和 1999 專線電話已成為市民和市政府之間直接對話的場域，其功能日增重要。

民選的首長越來越重視民意的反應，也重視新聞傳播媒體，臺中市政府相關單位，應該加強和新聞傳播媒體的互動，希望能夠洞察民

意，提高市長的形象。

二、中、長期政策建議

(一) 有關道路建設及管理部分

- 1、強化臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊功能：(主辦單位：臺中市政府建設局；協辦機關：臺中市各區公所)

強化臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊工作人員的專業技能，必須具備包括道路養護、鋪設柏油、排水溝、水利溝渠、修剪路樹植栽，甚至道路清潔維護等，其人員必須同時有土木、水利、景觀等不同職系，以利面對各種不同問題時，能夠迅速解決，而不必移轉其他機關處置，減少冗長的行政程序。

臺中市政府建設局所轄的四個工務大隊，是派出到地方執行公務，各有其一定的管轄範圍，這四個工務大隊應該加強與各區公所充分協調，權責分工清楚、互補，同時建設局也要有相當的授權，讓四個工務大隊面對問題時，在一定的金額範圍內可以直接處理解決問題，而不必在層層上報，以縮短作業時程，解決民怨。

- 2、加強清潔隊跨區的服務功能（主辦單位：臺中市政府環保局；協辦機關：臺中市各區公所）

合併前，各鄉鎮市公所清潔隊分屬各鄉鎮市公所，有轄區範圍的限制；合併後統轄於臺中市政府環保局，因此可以視實際需要，統合全體清潔隊人力，進行跨區的道路清潔維護工作，這是一個整合性功能的表徵，未來應加強和各區公所間的協力合作關係。

- 3、成立地方性的任務編組：(主辦單位：臺中市政府及所屬一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

目前，除了建設局在地方設置 4 個工務大隊，進行道路養護、鋪設柏油、排水溝、水利溝渠、修剪路樹植栽等工作外，未來包括臺中市政府交通局、水利局等單位，亦可同時成立地方性的任務編組，並提供必須的經費，以利於就地就近解決道路建設及管理各項需求。

- 4、建立跨域管理模式（主辦單位：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

對於跨區域的道路建設及管理，應由臺中市政府主動邀集相關的區公所進行協商，彙整意見後，統一編列預算及執行，以避免同個路段有分裂的現象產生。

5、建立單一窗口服務模式(主辦單位：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所)

臺中市政府所屬各一級機關再地方所編製的地方性任務編組，可以結合成立成為單一窗口，民眾對於任何道路建設及管理的各項問題，不論其屬於哪一個單位的業務管轄範圍（如建設局、交通局、水利局、環保局等），只要向單一窗口提出申請，即可獲得解決。

6、統合道路管線挖掘管理(主辦單位：臺中市政府及所屬各一級機關、各事業機構；協辦機關：臺中市各區公所)＼

為了加強道路管線工程的統一，臺中市政府訂定「道路管線工程統一挖補作業自治條例」，是希望統籌相關單位間對於道路挖掘的管理。但目前僅將其重點放在所謂挖補修復費或許可費的徵收，如自來水公司、台灣電力公司、中華電信公司等相關單位要開挖管線時，只要向臺中市市政府繳交相關費用即可進行開挖。因此，常會發生同一個路段重複開挖、剛補實後又沒多久又開挖，造成民怨。因此須檢討「道路管線工程統一挖補作業自治條例」規定，除臺中市政府和相關機關間的金錢互動外，更應該增加各單位間的溝通與協調，可定期召開跨功能業務會報，針對不同機關間的各項計畫先行協商，進一步的整合彙整，設法統一管理，以利進一步的建立協力夥伴關係，解決民怨。

7、健全法律規範（主辦單位：內政部營建署、交通部、農委會；協辦機關：臺中市政府及所屬一級機關、臺中市各區公所）

「公路」和「市區道路」兩者依據法令及主管機關不同，對於相互競合的現象，均規定相關單位間要協商辦理；另外，為了符合實際需求，其管理權限也可依實際需求向上或向下移轉，然而，研究中發現不論是交通部與內政部營建署之間的協調；或臺中市政府與交通部或內政部營建署之間的溝通協調，都缺乏明確法律規定，因此無法進行良好的橫向溝通，應該在相關法規中，明確規定應行的橫向聯繫溝通機制，以利業務移轉。

目前相關的道路包括國道、省道、縣道、鄉道、市區道路、農路等均屬道路，而其相關的法令規定也包括了交通部訂定的「公路法」；內政部營建署制定的「市區道路條例」；農委會水土保持局訂制定的「農路養護管理要點」和臺中市政府訂定的「臺中市道路管理自治條例」等，也將人行道、平交道、路面和路基都納入管理，法令規定細密，但卻仍有疏漏或重疊競合之處如產業道路、私設巷道、既有道路等並未加以規範，尤其是既有道路對於民眾的公用地役關係影響甚大，因此必須以檢討修訂。

8、擴大舉辦地方說明會

舉辦各項重大交通建設或道路施設工程時，應該多加舉辦的地方說明會，讓更多的民眾參與，以獲得民眾的支持。

9、善用民間資源（主辦單位：臺中市政府及所屬一級機關、臺中市各區公所；協辦機關：民間機構）

廣泛的運用民間資源，目前臺中市各區公所已訂定路燈認養的相關自治條例，提供民間認養，可以將範圍擴大，對於道路建設及管理亦可開放認養，提供企業組織或民間團體認養，減輕政府負擔。

更進一步可以比照嘉邑行善團、何明德行善團等善行，積極鼓勵企業組織或民間團體主動協助進行道路施設、橋樑修建等工作，擅用民間資源。

（二）有關區功能業務調整部分

1、修改「臺中市各區公所組織規程」，提高區務會議功能（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：轄區內各相關機關）

修改「臺中市各區公所組織規程」有關區務會議的召開，目前僅規定召開區務會議時，區長也可以邀請區內下列有關人員參加，包括：警察分局分局長、戶政事務所主任、稅務分局主任、衛生所主任、國民中小學校長、區清潔隊隊長、消防分隊分隊長等，為這些人員均屬於臺中市政府的二級機關，而地方上遇到的問題通常非上列人員可以解決。因此，修改「臺中市各區公所組織規程」有關區務會議的召開，提高參與人員的層級，必須包括臺中市政府所屬的各一級機關，必須列席參加、或區長有權邀請各一級機關首長列席參加。

2、落實業務委託的協商機制（主辦單位：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

臺中市政府制定了「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，其第三條規定「一級機關如果要下放權限時，應該要邀請區公所來做協商」，實務上發現協商程序通常被形式化，通常會直接要求區公所接受。因此必須落實協商過程，以利於了解區公所的人力、財力實際狀況。

3、調整各區公所組織編製（主辦單位：臺中市各區公所；協辦機關：臺中市政府）

檢討區公所的組織編制，目前各區公所的組織編制，明顯低於臺中

市政府各級組織，為了強化區公所的專業能力，對於區公所組織編制，可以改採扁平式的組織設計原則（非傳統金字塔型），強調基層人員的專業能力，提高所有承辦人的職等，以利推動各項業務。

4、健全法制規範：(主辦單位：行政院及所屬各部會；協辦機關：立法院)

為健全區域均衡發展，符合現行地方組織編製，應加快行政區劃法、公債法跟財政收支劃分法的修訂，這三項法案對於各地方政府影響範圍甚廣，必須儘速修正通過。

重新檢討財政收支劃分法，該法最近一次修法是 2001 年，當時是屬於傳統臺北市和高雄市二直轄市時代，而目前是五都，如果再加上桃園縣直接升格為直轄市後，即變成六都，時代環境背景大不相同，不只是直轄市和各縣市間的「爭錢」、六都之間的競爭一定更加激烈，因此必須重新檢討財政收支劃分法。

5、重新調整行政區劃及選舉區域(主辦單位：臺中市政府；協辦機關：臺中市議會、內政部)

臺中市各區之間，不論是人口、土地的分配，或是工商發展的現況都不平均，因此必須針對現有政區劃重新調整，必須綜合考量各項因素，加以檢討劃分。

重行檢討行政區劃後，也要調整選舉區域，市議員的選舉區域要跟行政區劃一起調整。

更進一步的，包括市議員和立法委員的選區也要一併考量，否則立法委員和市議員的選區一致，代表制的選舉制度，立法委員的選區太小，代表性不足。

6、重新檢討臺中市現有使用分區管制規定(主辦單位：臺中市政府；協辦機關：臺中市議會、內政部)

合併前後對於土地使用相關法令規定並未進行檢討，尤其是在原臺中縣部分，使用分區並未檢討修正，大多屬於住商混合區、商業區過少，限制了整體的開發，無法吸引大型百貨公司等進駐，使得發展受到侷限，因此必須加以檢討臺中市現有使用分區管制規定，以利於都市計畫的整體發展。

7、檢討舉債空間(主辦單位：行政院財政部、內政部、主計處；協辦機關：各直轄市及縣市政府)

重新檢討五都的舉債空間和項目，目前五都的舉債，臺中市是最低的，但不可避免的當中央政府的統籌分配款減少時，地方政府就必

須進行舉債，以舒緩地方財政壓力，而對於舉債的項目，希望能夠透過有回收性或者是有報酬率的舉債來加強建設，以利地方的永續發展。

- 8、建立協力夥伴關係（主辦單位：臺中市政府及所屬各一級機關；協辦機關：臺中市各區公所）

改制後鄉鎮市公所改成區公所，已不再是個獨立的法人機構，惟臺中市政府在業務的推動方面，不可以抱持著由上而下的指揮命令關係，而應該重視溝通協調，強化建立臺中市政府和區公所之間的協力合作夥伴關係。