

從日本市町村合併論我國鄉鎮市體制之變革

On Changes of Townships and Cities in Taiwan : The Perspective of

Municipal Merger in Japan

黃建銘*

摘要

爲了因應全球化與城市化所帶來的挑戰，推動政府體制改革勢所必然，尤其鄉鎮市體制作爲一個基層自治體，必須能夠滿足住民基本生活需求，因此必須以治理與自治的觀點，對基層自治體加以授權藉以重構嶄新的鄉鎮市組織體制。

面對世紀之交，日本政府積極推展市町村合併，試圖提升整體國家競爭力，彼邦市町村合併過程所強調的自主性與彈性頗值得我國參採，此一經驗有助於臺灣進行鄉鎮市體制改革，確保民主發展與強化地方治理價值與國家競爭力。

職此，本文首先探究我國鄉鎮市之定位與功能；其次對於現行鄉鎮市體制所存在的問題進行檢討；再者探討日本市町村合併沿革、實行經驗與相關法制修訂內容；之後則比較我國鄉鎮市建制與日本市町村制度間的差異；最後從日本市町村合併經驗探尋我國改造鄉鎮市體制之策略與藍圖，冀望藉此重構鄉鎮市體制並使其發揮實質功能，以有效提升我國地方行政之品質。

關鍵字：市町村合併、鄉鎮市、地方自治

* 作者現爲中華大學行政管理學系助理教授

壹、前言

我國鄉鎮市體制運作已久，在憲法上雖未將其列為地方自治團體，然其行之有年，對我國民主政治運作的貢獻無法輕易抹滅，雖然國是會議以及國家發展會議均將廢除鄉鎮市自治選舉做為既定結論，然而隨著時空移易，在精省之後，行政區域已有進一步調整必要，在行政區域尚未確定之前，若取消鄉鎮市法人資格，並廢除其自治選舉，不免有失冒進；即便確定廢除鄉鎮市自治選舉，使其喪失地方自治團體的法人資格，未來鄉鎮市在地方自治運作上仍應賦予全新的職能，是以鄉鎮市體制未來的變遷與走向值得吾人更為深入地規劃與探究。

市町村在日本地方體系中向來有其重要地位，其不僅是基層地方自治團體，亦是形構民主政治運作的基石，然而市町村在日本卻因劃分過細，而致割裂地方自治事務的推行，反而失去因應環境變遷的能力，因此自昭和年間即展開市町村合併，在廣域行政思維的主導下，日本於世紀之交，對改造地方制度更為積極，而市町村合併乃成為地方制度改造的首要工作，日本亦因市町村合併而制定諸多相關法制，其間所反映住民參與以及地方治理精神尤為深刻，日本係欲藉市町村合併以圖呈現地方體制的嶄新面貌，並企求應付全球化競爭所帶來的嚴峻挑戰，考量日本與我國在地理位置上相毗鄰，地方制度設計亦頗類似，彼邦啟動地方改造的用心與努力確實值得我國加以關注。

本文本諸「他山之石，可以攻錯」，認為日本市町村合併經驗所體現諸多地方價值頗值我國參照，更可引為我國鄉鎮市體制變遷之借鏡。本文首先探究我國鄉鎮市之定位與功能；其次對於現行鄉鎮市體制所存在的問題進行檢討；再者探討日本市町村合併沿革、實行經驗與相關法制修訂內容；之後則比較我國鄉鎮市建制與日本市町村制度間的差異；最後從日本市町村合併經驗探尋我國改造鄉鎮市體制之策略與藍圖，冀望藉此重構鄉鎮市體制並使其發揮實質功能，以有效提升我國地方行政之品質。

貳、我國鄉鎮市之定位與所面臨的困境

雖然鄉鎮市並非是我國憲法所規範的自治體，然而鄉鎮市長久以來均具有地方自治公法人的地位，不過鄉鎮市自治卻因無法隨時空移易進行調整，同時又受我國特殊的政治文化影響，以致於鄉鎮市自治品質向來為人所詬病，甚而將其視為黑金溫床，所謂地方自治對鄉鎮市而言反而是一大負擔，並使鄉鎮市自治發展蒙上一層難以抹滅的陰影，然而鄉鎮市既被定位為地方自治體，即應彰顯地方自治本旨，儘管未來可能廢止鄉鎮市自治法人地位，成為行政體系的派出機關性質，但目前所面臨的問題仍然必須克服，否則即便將鄉鎮市派出機關化，其所面臨的問題仍將嚴重阻礙鄉鎮市體制的未來運作，本此，茲將我國鄉鎮市發展過

程、所存在的作用與功能以及鄉鎮市體制所存在的問題與困境加以說明，以便可以與日本市町村體制進行比較並精當掌握鄉鎮市日後的改革方向。

一、鄉鎮市之發展過程

鄉鎮市雖被視為同一級地方制度，就現況而論亦均具地方自治體法人資格，實則鄉鎮市在中國歷史發展上各有其淵源。

所謂「鄉制」乃源於周朝，西周時期即以 12,500 家為一鄉，置鄉大夫，由卿擔任，為最高地方自治組織，而鄉成為基層行政建置則萌芽於春秋戰國之時，而定型於秦代。秦代實施鄉亭制，縣下設鄉，鄉下分為亭、里，鄉的職能主要是治安、租稅及力役的管理(靳爾剛等，1996:145)。可見鄉制在中國出現的時間甚早，而 1909 年清廷所頒布「城鎮鄉地方自治章程」、國民政府於 1939 年所公布的「縣各級政府組織綱要」以及「鄉(鎮)組織暫行條例」均透過法律條文將鄉制加以明文化，正式確立此一制度乃縣以下的基層地方制度，迄今為止，鄉制仍是我國重要的基層地方制度，並一直扮演基礎性質的地方自治體角色。

鎮制在中國歷史上首度出現於北魏，當時在軍事要地即設軍政合一的「鎮」，及至唐初，將軍事戍守之區稱為鎮(靳爾剛等，1996：112-113)，故鎮最初係因軍事之需而設計的制度，唐代節度使亦在其轄境內設鎮，負責糧餉兵器，藉以掌控地方實權，這使「鎮」後來逐漸轉為地方行政建制，宋初將繁榮的鎮化為縣所統轄，使鎮成為基層地方制度(靳爾剛等，1996：113)，前述清廷所頒布「城鎮鄉地方自治章程」則規定人口五萬以上為鎮，使鎮的定位與建制標準獲得進一步的確立。

至於市制，在中國地方制度史上出現的時間相對較晚，然而由於城市化所帶來的影響卻讓市制的發展遠較傳統區域型地方制度更加快速，1911 年江蘇省臨時議會通過「江蘇暫行市鄉制」第一次提出市制的建置，1928 年將市分為特別市與普通市兩種，成為現行直轄市與市的分類基礎，但我國縣轄市制度則是承襲日據時期市的建置，既稱為縣轄市即是指此種市乃為縣所轄，因此就層級上係與鄉及鎮位列同級，而我國縣轄市主要的法規範係「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，該綱要第七條規定縣政府所在地及工商業發達、財政充裕、交通便利、公共設施完備且人口在十五萬人以上者得設縣轄市，確立縣轄市制度的條件以及設置標準。

現行制度之下，鄉、鎮及縣轄市均具地方自治體法人地位，早在 1920 年日據時期，當時首任文官總督田健治郎修改「臺灣總督府地方官官制」，制定敕令 218 號，廢臺灣西部十廳改設五州，將全臺劃分為五州二廳，此外以律令創設州、廳、市及街庄，均係由一定地域內住民所構成的「地方團體」，及可視為現行鄉鎮市的雛型，1926 年再置澎湖廳，成為五州三廳，自此在日據時期臺灣地區地方行政區劃始趨於穩定，並建立起「州—郡市—街庄」的制度，1935 年再以律

令明定州、市及街庄爲「法人」，1937 年承認廳爲獨立的地方團體(王泰升，2001：181)，此乃將法人概念有系統的引進，這不僅對光復後臺灣地區與中國地方制度的承接有很大的幫助，讓鄉鎮市在臺灣地方自治史上扮演重要的角色。

臺灣地區經歷第二次世界大戰所帶來的政權更迭後，在地方制度設計上進行相當程度的調整，雖然初期的地方制度大致上沿襲日據時期的行政界線，不過在行政層級與名稱均進行更動，首先是恢復臺灣省的地位，而將原來的五州三廳改爲縣，原有十一個市則改爲九省轄市與二縣轄市，郡改爲區署，並將街與庄分別改爲鎮及鄉，1944 年 4 月，當時的中央設計局即於重慶成立「臺灣調查委員會」，同年 10 月以該委員會主任陳儀名義擬訂「臺灣接管計畫綱要草案」共計十六章八十二條¹，其中與行政區劃最有關聯者爲第八條與第十三條，前者謂：「地方政制：以臺灣爲省，接管時正式成立省政府。下設縣(市)，就原有州、廳、支廳、郡、市改組之，街、庄改組爲鄉鎮，保甲暫仍其舊。」後者則規定：「臺灣原有之三廳改稱爲縣，不變更其區域。原有之州(市)，以人口(以十五萬左右爲原則)、面積、交通及原有市、郡、支廳疆界(以合二、三郡或市或支廳，不變更疆界爲原則)爲標準，劃分爲若干縣(市)，縣可分爲三等。街庄改組鄉鎮，其原有區域亦暫不變更，凡此均證明鄉鎮係承襲自日據時期的庄街。而 1946 年 1 月所公布的「臺灣省鄉鎮組織規程」規定暫依日據時期街庄範圍設置鄉鎮，(鄭嘉夫，2000:20-21)，可見現行鄉鎮市體制事實上乃是日本地方體制與中國地方體制的交融所致，亦即採取中國鄉鎮體制套用在日本對臺灣的行政區劃架構上，並進一步設置所謂「縣轄市」體制，使我國基層地方體制分爲鄉、鎮、縣轄市三種不同的地方制度。

二、鄉鎮市之作用與功能

鄉鎮市係縣轄境內的地方自治體，按行政區劃架構的對應關係，應與「市」所轄的「區」相應，然而縣與市雖同爲自治體，但兩者本質卻有不同，縣的地域、人口族群分布結構及產業發展狀況遠較「市」爲複雜，因此縣之下存有另一級地方自治體藉以滿足地域、族群以及產業結構的需要似屬必然，因此我國憲法雖未將鄉鎮市列爲地方自治體，然鄉鎮市自治行諸有年，對地方自治運作有其貢獻，儘管既有鄉鎮市存在諸多問題，諸如自治能力不足、地方派系糾葛、黑金勢力猖獗等等一直爲人所詬病，然而就地方自治運作而言，鄉鎮市由於地域規模較縣爲小，成爲踐行民主政治良好的實驗所，故長久以觀，鄉鎮市法人化仍有助於體現地方自治本旨，亦即鄉鎮市區扮演基礎自治體角色與作用應該受到重視。

就此，本文認爲現行鄉鎮市體制對地方自治運作具有幾項重要功能：首先，

¹ 該草案主要在於因應全面接管臺灣之後，針對各項問題之處理計畫，故除總則外，有內政、外交、軍事、財政、金融、工礦商業、教育文化、交通、農業、社會、糧食、司法、水利、衛生與土地等面向，草案內容可謂包羅萬象，成爲國民政府日後管領臺灣的主要構想基礎，待正式核定之後，即成全面接管臺灣各項事務的主要依據。

鄉鎮市由於地域範圍不大，在民主政治尚未成熟之際，鄉鎮市體制有助於民主政治的發展；其次，本於滿足人類社會性需求，鄉鎮市易於反映社群結構，凝聚住民地域認同感，對建構公民社會具有甚大的幫助；再者，鄉鎮市代表發展程度不同的同一級自治體，此種區分反映出人類文明精進的歷史脈絡，也蘊含基層自治體多元彈性的特質，從而易於形成因地制宜的地方自治體制與優勢產業發展政策，亦即可以依照人口群聚密集程度調整自治組織規模，選擇有利於自治體發展的產業，建構專業分工、互濟有無的自治體系。

不過現有鄉鎮市區域過轄，自治財力與人力不足，派系盤根錯結導致黑金滋生等現象卻也是不容否認的事實，因此欲使鄉鎮市體制能夠有更好的發展，必須瞭解鄉鎮市體制所面臨的問題與困難，方能有效消弭這些弊端，有關鄉鎮市體制所存在的問題與面臨的困難即有再予深究之必要。

三、鄉鎮市體制所存在的問題與困境

1996 年國家發展會議針對鄉鎮市體制達成所謂取消鄉鎮市級的自治選舉，鄉鎮市長依法派任的共識，認為如此易於推動縣政建設，阻滯黑金與派系對自治品質的侵蝕，進而提高地方自治品質，因此鄉鎮市去法人化已成地方制度改革的目標，然而此種改革理念是否真能提升地方自治品質，會否「因噎廢食」反而讓鄉鎮市既有的自治功能徹底喪失，反而無法達成預期自治品質的提升，至今仍未有定論，故有關鄉鎮市所存在的問題當有深入探析的必要，茲將鄉鎮市所面臨的問題說明如次。

(一)鄉鎮市應否維持自治法人之地位

地方自治的主要內涵包括團體自治與住民自治，前者在予確保自治人格不受國家或其他力量的不當侵犯；後者則標示人民個體基於人性尊嚴所擁有的參政權利，以及對地域的歸屬感，所以自治法人的地位體現地方自治存在的價值，雖然國家發展會議已達成廢除鄉鎮市選舉的既定目標，然而鄉鎮市是否即應去法人化仍未有定論，鄉鎮市所表現的地方自治價值是否早已蕩然無存，各方仍存有不同的看法。

其實賦予鄉鎮市自治法人資格凸顯「區」缺乏自治功能的事實，讓鄉鎮市與區之間缺乏實質的對應關係，在地方分權潮流的衝擊下，更應該將鄉鎮市與區合併思考，考量賦予「區」自治法人化之可能性，藉以充實我國多元的地方自治體系。

(二)鄉鎮市行政區域過度割裂導致自治功能不彰

鄉鎮市作為一個自治體，區域的重要性如同領土對於國家一般，因此行政區域的過度細分影響自治功能的發揮，從而也影響其與縣間的互動關係。

由於我國鄉鎮市承襲過去日據時代的市、街庄區域，日本據臺有半世紀之久，對臺灣地區行政區劃調整多次，至 1926 年始趨於穩定，然中華民國政府遷臺已逾半世紀，對行政區域調整始終未有全盤性的策劃，長久下來，鄉鎮市所能掌握的資源愈加受限，故人力不足、財政匱乏、黑金溫床與派系林立的批評不斷，由於先天體質不良所致的資源匱乏，於是鄉鎮市自治成效難以彰顯，在財政能力不足與收支失衡的狀況下，徒具自治之名，卻難有自治之實。

即便鄉鎮市走向去法人化，則現行鄉鎮市過度逸脫基層生活圈域發展的現象仍將不利進行地域整合，致而無法導向良善的府際關係，甚而因人員設備的重複浪費而阻滯行政效能的提升，因此現有鄉鎮市區域過度割裂所帶來的問題確實不容輕忽。

(三)鄉鎮市分級已名不符實

依照現行地方制度法第四條第三項規定，設置縣轄市的條件係人口聚居達十五萬以上未滿五十萬，且工商發達、自治財源充裕、交通便利與公共設施完善之地區方得設置。觀現有縣轄市均符合此一標準，對於縣轄市都市化程度優於鄉鎮的設計分等看來，縣轄市都市化程度確實高於鄉鎮，不過若干縣轄市在人口密度上仍低於鎮或鄉，如宜蘭縣宜蘭市人口密度為 3202 人/平方公里低於宜蘭縣羅東鎮的 6452 人/平方公里；臺北縣新店市人口密度為 2372 人/平方公里高於臺北縣泰山鄉的 1222 人/平方公里；嘉義縣水上鄉人口密度為 800 人/平方公里高於嘉義縣太保市的 517 人/平方公里²，均不難看出所謂市與鄉間亦有許多地方不存在明顯的都市化區隔。

若鄉鎮間就都市化程度而言，鎮的都市化高於鄉乃屬當然，故鎮的人口聚居密集性亦應高於鄉，溯諸有清一朝對城鎮鄉的分級標準亦不難瞭解，但臺灣地區由於交通發達，人口流動頻繁，早已使鄉鎮的區分標準模糊化，亦即出現鄉的人口聚居密度高於鎮的現象，諸如臺北縣泰山鄉人口密度為 3538 人/平方公里，高於臺北縣淡水鎮的 1785 人/平方公里；新竹縣湖口鄉人口密度 1222 人/平方公里高於新竹縣新埔鎮 504 人/平方公里；臺中縣潭子鄉人口密度 3669 人/平方公里高於臺中縣清水鎮 1335 人/平方公里；嘉義縣民雄鄉人口密度 847 人/平方公里高於嘉義縣大林鎮 550 人/平方公里³，這類例子不勝枚舉，在在均凸顯現行鄉鎮市分級已名不符實的現象。

(四)鄉鎮市組織欠缺彈性化

² 根據內政部 2004 年的統計資料。

³ 同上註。

鄉鎮市具有基層自治體屬性，應是最為貼近人民生活需要的地方制度，為能充分滿足人民之需自應建構適當的組織，然觀諸現行鄉鎮市組織體制在一致性的要求下，係採行政與立法機關對立的組織型態，每一鄉鎮市均設有鄉鎮市公所的行政機關以及鄉鎮市民代表會的立法機關，鄉鎮市公所係採首長制，首長由住民選舉產生；而鄉鎮市民代表會則採合議制，其構成員亦由住民選舉產生之，又構成員數目係依照鄉鎮市區域內設籍人口數作為唯一的標準⁴。

雖然此種「行政—立法」對立的體制各具有一定任期，各自具有民意基礎，若能確實發揮功能亦能提升自治品質，惟此種一體化的組織型態卻失去因地制宜性質，尤其諸多偏遠山區的山地鄉，若仍採取此種組織型態與既有族群管理方式與部落文化並不容易銜接，許多特殊性質的離島地區，此種組織型態也不盡然符合合理的人事成本考量，反而造成浪費，故現有組織型態不無檢討空間。

現今廢除鄉鎮市選舉似乎已經和提升地方自治品質形成一定的因果關係，亦即上述鄉鎮市所存在的問題均是鄉鎮市選舉所造成，因此鄉鎮市若能去法人化，而成為派出機關，所有問題均可迎刃而解。然而是否可以完全將鄉鎮市所存在的問題全然歸咎於鄉鎮市選舉，因而即欲去之而後快，此種廢除選舉即能提升地方自治品質的因果邏輯是否存在，時至今日成為鄉鎮市體制所面臨的最大困境，究否鄉鎮市應去法人化應有進一步的討論空間，本文認為真正的癥結所在係鄉鎮市自治能力無法有效提升，而此種自治能力係受限於行政區域無法進行全盤調整所致，為能構思鄉鎮市更為美好的未來，日本有關市町村合併的實行經驗上或有諸多參採之處，故有關日本市町村合併的變遷與規範值得吾人重視與深究。

參、日本市町村合併的變遷與規範

為了因應多變世局所帶來的嚴峻挑戰，日本地方體制在近年來產生重大變革，1995 年國會即通過「地方分權推進法」揭開地方法制改革序幕，2000 年通過「謀求地方分權推動相關法律整備法」而使地方體制發展獲至進一步發展的基礎，這一變革過程對地方治理理念之體現確有新義，尤其日本雖然在 1947 年即制定地方自治法，但配合時代及環境變遷需要，此一法律亦多次修正，在市町村一級更進行多次合併，分別在昭和及平成年間進行大幅度的調整，而制定有多部與市町村合併相關的法律，諸如町村合併促進法、新市町村建設促進法、市町村合併特例法及構造改革特區法等，更將市町村合併理念融入地方自治法制體系，而於 2004 年修正地方自治法、市町村合併特例法以及制定新的市町村合併特例法，將都道府縣自主合併手續、地域自治區、條例事務處理特例之擴充及構造改革特區等規範融入地方自治法中，凡此均是與日本地方制度調整有密切關聯性之具體規定，尤其日本市町村在地方體系中具有基礎自治體性質，要使地方自治得

⁴ 參照地方制度法第三十三條第二項第三款規定。

以落實，必須先由市町村開始，故以下進一步說明有關日本市町村的定位、合併的歷史過程與相關的法制規範。

一、日本市町村在地方體系上的定位

日本在 1878 年頒布所謂「三新法」，即郡區町村編制法、府縣會規則及地方稅規則，在府縣之下設郡區町村(林明德，1993:275)，郡的設置係做為府縣的行政區劃，而在人民輻輳之地則設區以代郡，當時府縣具有「行政區劃」與「住民社會獨立區劃」的雙重地位，1880 年制定區町村會法，做為運作區町村會之依據(西尾勝、村松岐夫，1994:126)，1888 年則確立市制及町村制，1890 年公布府縣制及郡制，此一時期形成府縣、郡、市町村三層級的架構，1923 年為了進行府縣的自治體化而廢除郡制，1943 年又將東京府與東京都廢除改設東京都，使「都」制成為地方制度之一環，於是地方制度成為都道府縣、市町村二層制的架構，從這一歷史變化看來，市町村與整個日本地方體制乃是緊密結合的，而市町村戲劇有基層性質的地方自治體。

二、日本市町村合併之沿革

在第二次世界大戰之後，日本政府即進行多次市町村的合併，1889 年(明治 22 年)實行市制之初，市有 39 個，町村有 15859 個，1948 年(昭和 23 年)則有 217 個市，802 個町及 8480 個村。之後，隨著經濟發展及交通發達所造成的產業、人口結構上的改變，行政服務必須更具有多樣化及廣域化，此種地域社會的變動造成傳統地域共同體的崩解，於是市町村進行多次的合併，1953 年制定「町村合併促進法」，及至 2000 年，共有市 671 個，町 1990 個，村 568 個，總計 3229 個(西尾勝、村松岐夫，1994:126)。

1889 年(明治 22 年)公布大日本帝國憲法之同年即同時施行市町村制⁵，當時日本全國共 15859 個市町村，第二次世界大戰之後，日本市町村數目仍有 10520 個，由於市町村數目過多，於是在 1953 年(昭和 28 年)制定町村合併促進法，著手推展市町村合併，及至 1956 年(昭和 31 年)該法失效，市町村數目減至 3975 個(市町村自治研究会，1999:1) 1962 年制定「市合併特例法」，1962 年制定「市町村合併特例措置法」，1965 年廢止前兩法，並制定「市町村合併特例法」逐次統合市町村，為了落實住民參加的理念並考量整個社會經濟局勢的變化，而以強化市町村能力為目標，在平成年間進行市町村的合併，並於「市町村合併特例法」訂定期限，希望能在 2005 年 3 月會有具體的成果，至今日本市町村數目共有 3,100 個。

⁵ 町村制施行在市制之前，於 1889 年市町村制同時施行。

三、日本市町村合併之相關法制規範

日本有關市町村合併的法規範主要是 2004 年(平成 16 年)修正原有「關於市町村合併特例法律」，並制定新的「關於市町村合併特例法律」(市町村の合併の特例等に関する法律)，而此二法的制定與修正與 2004 年所修正的地方自治法並稱「新三法」。

本文將對 2004 年日本所修正之地方自治法以及所制定「關於市町村合併特例法律」之重要內涵做一介紹，從而瞭解日本現階段進行市町村合併的重要法規範之體系與內容。

一、2004 年地方自治法修正內容

現行地方自治法第六條有關都道府縣廢置分合及境界變更之規定基本上承襲 1890 年(明治 23 年)府縣制第一條之規定。2003 年第二十七次地方制度調查會所提出「關於今後地方自治制度理想狀況報告」內容則立於商議擴大都道府縣區域的觀點，建議在現行地方自治法中增加決定擴大的手續，讓都道府縣能開展自主性的合併，而市町村合併則必須經相關都道府縣議會議決而提出申請，並經國會議決是否合併之程序，這些建議於新修正的地方自治法及關於市町村合併特例法律均已落實，觀察地方自治法有關行政區劃規範主要在於都道府縣自主合併手續準備以及地域自治區規範。

(一) 都道府縣自主合併手續之準備

都道府縣的廢置分合以法律定之，乃府縣制即有之規定，現行日本地方自治法第六條第一項規定：「都道府縣廢置分合或境界變更，以法律定之。」沿襲此一規定，此乃該當日本國憲法第九十五條地方自治特別法地位，應得合併地方公共團體住民過半數投票同意方得制定此種特別法，2004 年修正地方自治法第六條之二規定有關都道府縣新設合併及編入合併，須經關係都道府縣之議決經由總務大臣向內閣申請，內閣經國會承認方可決定。

而有關施行都道府縣合併不可欠缺的手續亦於此次修正一併規範，如都道府縣議會議員之人數⁶以及公職選舉法有關經都道府縣議會議員所選出的國會議員(參議院選舉區與比例區、眾議院比例區)等相關規定亦應配套修正。

而因市町村合併所涉及都道府縣境界變更者，亦應以法律定之，且此種法律亦具地方自治特別法性質自應符合日本國憲法第九十五條之規定。此次修正對此

⁶ 參照日本地方自治法第九十條第五項到第九項。

一情形凡涉都道府縣境界變更之市町村新設合併及編入合併均採同樣手續，亦即基於相關市町村以及都道府縣之申請由總務大臣決定，總務大臣基於此一申請由新設市町村所屬的都道府縣決定之⁷。而有關的市町村以及都道府縣提出申請之際，必先經由各個議會議決之，而新設合併之處分必由總務大臣公告始生效力，據此都道府縣得以變更其境界⁸，而涉及郡之境界變動亦應一併決定。

(二)地域自治區

基於貫徹社區政策，而在擴大市町村規模中充實住民自治理念，修正地方自治法增設「地域自治區」之規定，依照地方自治法第二百零二條之四第一項規定要旨，為能處理市町村長所屬之權限及反映地域住民意見得以條例訂定設立地域自治區之法源。

有關地域自治區之事務所及構成員亦均以條例定之，地域自治區得設地域協議會，其構成員由區域內由市町村長從該區域內有住所者選任之，原則上為無給職，該協會乃做為一個針對住民而設之基礎機關，要求住民及或地域團體參加，藉以提供一個調整多元化意見的平台。

地域自治區的設置主要在於劃分最能反映地域實情而發揮此一反映實情結果的最適規模，表現地域合理性以貫徹社區治理理念。

二、2004 年關於市町村合併特例法律

市町村合併可謂廣域行政理念的具體體現，當然市町村合併最主要的目的如同都道府縣般，不僅侷限於區域的擴大，更是配合社會經濟情況變遷以因應全新之挑戰，使基層行政主體能切合住民日益多元化需求，型塑新的地域生活圈，確實發揮地方自治之功能。

關於市町村合併特例法律乃本於前述意旨所制定的法律，然該法制定於 1965 年(昭和 40 年)經多次延長適用時間，至 2005 年即失其效力，因此 2004 年另定新的關於市町村合併特例法律，成為未來進行市町村合併最為根本的依據。此法有三大重點：其一為尋求去除有關市町村合併障礙之特例措施；另一為創設合併特例區制度；最後則為謀求推動市町村合併之策略(久元喜造、井上源三，2004:96)。

首先，就尋求去除有關市町村合併障礙之特例措施而言，主要在於對新設市町村議員人數與任期之特例⁹、保留地域審議會制度¹⁰以及配合地方自治法修正增加地域自治區之相關規定¹¹。

⁷ 參照 2004 年修正地方自治法第七條第三項及第四項。

⁸ 參照 2004 年修正地方自治法第七條第六項及第八項及第六條第二項。

⁹ 參照 2004 年關於市町村合併特例法律第八條及第九條。

¹⁰ 參照 2004 年關於市町村合併特例法律第二十二條。

¹¹ 參照 2004 年關於市町村合併特例法律第二十四條及第二十五條。

其次，就創設合併特例區而論，按合併新法第二十六條及二十七條之規定合併特例區乃合併之特例，在五年內之一定期間以一或數個舊有市町村為單位，為能順利地確立域合併市町村的一體性而設的特別地方公共團體。此特例區係由合併市町村根據合併協議訂定規約，必須得到都道府縣知事認可(若涉及跨越不同都道府縣之境界者則由總務大臣認可之)，合併特例區自市町村合併施行之日起成立，設置其間所定規約以五年為限，期滿歸於消滅，一切權利由合併市町村繼承之¹²。合併特例區設有首長，為特別職地方公務員，並設協議會，對於特例區首長處理之重要事務具有同意權，並非單純的諮詢機關，可將其視同合併特例區的準議事機關，合併特例區對於其預算、決算、財源、財務及公共設施之處理，合併特例區首長及協議會均有相應之職權。

最後，就推進市町村合併之策略而言，包括三方面：第一是總務大臣所策定的基本指針，涵蓋有關推動自主市町村合併之基本事項及都道府縣推動市町村合併之構想；第二是依據都道府縣所做成的構想，涵蓋有關自主性市町村合併之基本事項、市町村現況以及未來的觀察、針對現況及未來觀察所作的合併組合，基於該組合而推展市町村合併¹³；最後則是設置市町村合併推進委員會，若都道府縣構想制定或變更時，為調查並審議該構想，可在都道府縣設置有關推進市町村合併審議會，此種另一具有合議性質機關，供都道府縣知事諮詢並可調查有關推動自主性市町村合併之重要事項，而有關該審議會的組織及營運則以都道府縣之條約定之¹⁴。

肆、我國鄉鎮市建制與日本市町村制度之差異

為能參採日本市町村合併經驗而改造我國鄉鎮市體制，則必須先瞭解兩者間有何異同，茲將我國鄉鎮市建制與日本市町村制度間之差異進一步說明如下。

一、相似處

有關我國鄉鎮市建制與日本市町村制度的相似處，可分以下幾點加以說明之。

(一)鄉鎮市與市町村均係地方自治體

我國現行鄉鎮市按地方制度法第十四條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)

¹² 參照 2004 年關於市町村合併特例法律第二十八條、第三十一條第二項及第五十二條第一項。

¹³ 參照 2004 年關於市町村合併特例法律第五十九條第一項及第二項。

¹⁴ 參照 2004 年關於市町村合併特例法律第六十條

為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」可知鄉鎮市均具地方自治體法人地位，而日本市町村依照日本地方自治法規定亦均是普通地方公共團體，是以我國鄉鎮市與日本市町村均具有地方自治體法人地位。

(二)鄉鎮市與市町村建制與功能相類

我國現行地方自治體分為二級，即直轄市、縣(市)與鄉(鎮、市)而日本的地方自治體亦分為都道府縣與市町村二級，故在形式上可以進行對應比較，就係分級位階而言，鄉鎮市與市町村均為第二級自治體，在自治機能上兩者均屬基層自治體定位，且鄉與村、鎮與町、縣轄市與市在都市化層次上也具有對應關係，所以我國鄉鎮市體制與日本市町村體制在功能與屬性上相當類似。

(三)鄉鎮市與市町村均欠缺明確的憲法保障

現行日本國憲法係將地方自治列為保障事項，其中明定「地方自治」專章，包含四個重要條文¹⁵，分別是第九十二條闡釋地方自治之本旨，以及依法訂定地方公共團體的組織與營運；第九十三條地方公共團體議會、議員、行政首長及其他法定官員應由住民選舉產生；第九十四條規定地方公共團體擁有管理財產、處理事務及執行行政之權能，能在法律範圍內制定條例；第九十五條則規定適用某一地方公共團體之特別法，非依法律或過半數住民投票同意，國會無制定之權，然而日本國憲法不似我國憲法將地方自治體明確入憲，所以都道府縣與市町村均無法直接找到憲法依據，我國憲法雖列入省與縣以及直轄市及市，但鄉鎮市亦同樣無法在我國憲法中找到依據，所以鄉鎮市與市町村均欠缺明確的憲法保障。

二、相異處

可由形式上數據以及實質上的對應關係加以比較我國鄉鎮市與日本市町村體制的差異。

(一)調整次數

¹⁵ 日本國憲法第九十二條規定：「地方公共團體の組織及び運営に關する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」同法第九十三條規定：「地方公共團體には、法律の定めるところにより、その議事機關として議會を設置する。地方公共團體の長、その議會の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共團體の住民が、直接これを選挙する。」同法第九十四條規定：「地方公共團體は、その財産を管理し、事務を處理し、及び行政を執行する權能を有し、法律の範圍内で條例を制定することができる。同法第九十五條規定：「一の地方公共團體のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共團體の住民の投票においてその過半數の同意を得なければ、國會は、これを制定することができない。」

就調整次數而言，日本市町村在第二次世界大戰之後，於昭和年間即著手進行合併，有關市町村的合併一直未曾停歇，平成年間受地方分權運動影響，市町村合併仍被視為推動地方分權成效的重要指標；反觀我國鄉鎮市承襲日據時期的街庄建制，在區域上進行零星調整，並無任何明確目標對鄉鎮市做有系統的擘劃，在調整次數上，日本遠比我國更為積極。

(二)數目比例

我國的鄉鎮市數目共有 319 個，若就每一自治體的平均人口而言，臺灣省截至 2004 年 1 月份共有 15,598,800(扣除五個市人口數)人，鄉鎮市個數有 309 個，平均每一鄉鎮市人口數約為 50,482 人；而福建省在同一時間人口數為 69,966 人，鄉鎮個數有 10 個，故平均每一鄉鎮人口數約為 6,996 人，如以臺澎金馬地區之所有鄉鎮市個數與人口計算，平均每一鄉鎮市人口數約為 49,335 人¹⁶。至於日本截至 2004 年 3 月，人口數為 118,685,515 人(扣除特別區人口數)，而市町村個數共有 3,100 個，平均每一市町村人口數約為 38,286 人，故整體而言，日本市町村數目遠較我國為多，但從每一自治體平均人口數來看，日本市町村人口規模不論純與臺灣省相比或與臺澎金馬地區相較均較我國為小。

然而日本試圖在未來幾年整併市町村成為 1000 個左右，若人口數維持穩定，而以此一數目計算，則日本市町村平均人口數將成為 118,686 人，這個規模將會是我國鄉鎮市平均人口數的兩倍以上，在日本積極推動市町村合併政策的影響下，有關基層自治體的平均人口數勢將進一步拉大。

(三)府際對應幅度

若就府際對應關係而言，我國鄉鎮市與日本市町村與第一級自治體的涵括幅度亦可藉由數據計算加以比較地方自治體基於轄區關係所產生的對應幅度。

我國臺灣省有 16 縣，309 鄉鎮市，平均每一縣對應約 19 個鄉鎮市，福建省有 2 個縣，10 個鄉鎮，平均每一縣對應 5 個鄉鎮，若以臺澎金馬地區來看，18 個縣，319 個鄉鎮市，則平均每一縣對應約有 18 個鄉鎮市；而日本共有 43 個都道府縣，3100 個市町村，平均每一都道府縣對應約有 72 個市町村，顯見日本在二級自治體間的對應幅度遠較我國為大。

(四)團體自治與住民自治

就團體自治理念而言，主要在於確保自治體不受國家或其他團體外力的不法侵犯，因此團體自治性格表彰地方自治運作的主要價值，日本向來強調二層制的自治體結構，故對於所謂都道府縣與市町村的團體自治保障不輕易動搖，然我國

¹⁶ 資料來源為內政部網站，<http://www.moi.gov.tw/dca/regime01.asp>。

對鄉鎮市的團體自治性受長期威權體制所影響，雖賦予自治法人資格，但其實直仍屬行政末梢，因而鄉鎮市去法人化成爲既定政策方向，並未深究期間所存在的爭議與問題。

就住民自治理念的而言，此乃是日本推動市町村合併所強調的主要價值，市町村雖已在昭和年間進行多次合併，但平成年間的合併是以住民立場所進行的合併，主要的目的乃在於確立分權時代中以市町村爲中心的內政體制，並要求具有受益與負擔一致的地方行政構造改革，且能因應少子高齡化社會及資訊科技所帶來的動態變化，促進地域資源的再利用以形成新的產業基盤而喚起地方行政改革關係者的改革意識(高島茂樹，2001:4-10)，因此此波合併所涉及的地方改革面向較大，並以體現住民參與意識爲宗旨。反觀我國住民意識向來薄弱，居民對地域事務參與意向不高，而我國法制對住民自治保障並無特別重視，雖然公民投票法已通過，但鄉鎮市住民自治意識所受到的重視仍屬相當有限。

伍、我國鄉鎮市變革之策略—以日本市町村合併爲參考

事實上，2003 年第二十七次地方制度調查會即提出「關於今後地方自治制度理想狀況報告」(今後の地方自治制度のあり方に関する)，強調三大目標：其一爲基礎自治體的理想狀況，認爲應秉持自治體優先原則，建立綜合性、自立性高的基礎行政主體；其二爲大都市的理想狀況，從因應都市規模能力而進行事務權限移讓的角度而言，應藉以條例處理事務擴充特例規定，將都道府縣權限轉移給基礎自治體；另從指定都市地域分權化的角度而言，應試圖將地域自治組織加以活化；最後針對廣域自治體的理想狀況來說，因應經濟全球化、產業結構變化等背景之廣域圈域戰略效果的行政逐次展開，於是爲了發揮廣域機能將國家權限移讓地方成爲必要之舉(久元喜造、井上源三，2004:87-96)。

一、日本市町村合併之特質與啓示

日本自明治維新走向中央集權體制，極力取法當時普魯士的諸多制度與富國強兵之策，對於地方則採監督與培育之管理措施，二次大戰之後，美國主導日本修憲工程，因而使具地方分權的地方自治理念得以在日本生根發展，在地方自治的運作上也仿效美國尊重地方自主意識的聯邦精神，然而長期以來中央集權色彩並非短期間即可完全抹滅，因此就地方制度相關法制設計仍具有中央調控與地方尊重兼容並蓄之內涵，例如即便強調自主性的市町村合併過程中所設之合併特例區，總務大臣仍有相當程度的介入權限。然考量國家的一體性與行政便利性，此種中央調控機制似乎爲必然之舉。

日本地方制度具有配合現實國內外社會環境變化之特質，充分體現與時俱進

之特質，此從地方自治法及關於市町村合併特例法律不難觀察。尤其第二十七次地方制度調查會所提出「關於今後地方自治制度理想狀況報告」中即指出由於昭和和大合併以後市町村數目未有明顯減少，但所面臨的環境日益嚴峻，住民需求日漸多元化，其要求品質提高，數量亦增大，如何得以更有效率因應係屬必要；又考量提升各級地方公共團體行政及財政效率，針對市町村規模進行相應調整亦為必要之舉；加之面臨少子化與高齡化也將對過小的市町村產生深切影響，擴充市町村規模與能力乃未來應走的方向(久元喜造、井上源三，2004:88)。此一報告內容充分說明日本社會現階段所面臨的重大挑戰，並彰顯地方制度法制應有因應此一挑戰的決心。

考量地方分權的具體化提升，地方制度法制乃積極貫徹尊重地方自主合併意願，如關於市町村合併特例法律即根據地方分權一括法之精神，於1995年(平成7年)及1999年(平成11年)修正有關推動自主合併意旨，並立於市町村立場以更積極的態度實踐市町村合併之願景。

在整體地方制度發展上，吾人可以看出各級行政區域均有逐漸擴大之趨勢，而相關法制也相應配合，從明治年代施行市町村制以來，歷經昭和及平成年代多次合併，始終仍然持續進行，基本上試圖將市町村數目由目前三千多個整併成一千個左右，在地方分權、廣域行政以及因應日本所面臨的國內外社會環境變遷所帶來的各項挑戰，市町村合併被視為強化地方自治品質與行政能力的重要戰略。而現行都道府縣從1881年(明治21年)香川縣從愛媛縣分離出來，到1943年(昭和18年)廢止東京府與東京市創設東京都以來，一直維持47個都道府縣數目，然而市町村隨這合併政策的推行，數目不斷減少，而前述2004年地方自治法修正及關於市町村合併法律有關地方制度調整之法制設計均是朝向區域擴大的方向進行，如第二十七次地方制度調查會所提出「關於今後地方自治制度理想狀況報告」中針對都道府縣地方制度調整提出都道府縣合併以及「道州制」二個方向，不論是都道府縣合併抑或道州制均不是單純地擴大行政區域，而是在擴大規模、能力及區域的基礎自治體事務分擔的考量下，充分發揮廣域自治體的職務及機能，將國家機能重點化並移讓給地方公共團體，建立起相應於真正分權型社會的高自主性圈域(久元喜造、井上源三，2004:95)。

依據地方自治法規定，地方制度相當強調住民參與意識，近年來所設置之地域自治區及構造改革特區，主要即在於為所屬區域內住民提供一個表達意見以及匯聚共識的機制，藉以貫徹最基層民主理念，落實社區治理之精神。

二、鄉鎮市變革之建議

國際化與都會化的浪潮並非僅對日本形成壓力，我國所面臨的挑戰也相當嚴峻，國家早已無法獨立面對這種挑戰，因此地方力量的崛起乃是所必然，透過地方分權結合民間力量因應此種局勢也成為一種難以違逆的風潮，因此地方自治體

功能的強化係整體國家進步的主要動力，尤其基層的地方自治體與民眾的生活息息相關，更具有關鍵性力量，亦即就體現地方自治本旨而言，基礎自治體是不可或缺的，惟為能充分因應世局挑戰，扮演基層自治體角色的鄉鎮市更須徹底進行變革。

綜觀日本市町村合併的特質適足以令吾人重新檢討我國鄉鎮市體制日後的走向與發展，本文認為從日本市町村合併的宗旨而論，對未來鄉鎮市提出若干建議，茲說明如次。

(一)仍應以維持自治法人化為鄉鎮市體制的最終目標

地方自治係融入自由主義與民主主義理念而形塑自治體的團體性與住民個人的個體性，在日本向以所謂「團體自治」以及「住民自治」作為地方自治之核心概念，從團體自治與住民自治的理念加以推斷，欲期表彰地方自治本旨內涵則須凸顯地方自治體係有別於國家而有獨立存在之價值，而此一自治體存續性不容任何外力非法侵犯，藉以展現自治體能如同自然人般具有基本自由權；然由於自治體係人為的創造物，其意思表示必須藉多數構成員加以傳達，而此一意思傳達必須透過民主程序始具民主正當性，視為國民主權的細部化約，故此種自治體統轄一定區域之住民參政權的確保適足成為地方自治本旨的另一重要內涵，所以地方自治本旨仍可謂是人性尊嚴的具體化與擴大化，以形構「人之所以為人」的基本憲政秩序之主體價值。

(二)藉由區域整合強化鄉鎮市自治能力

日本試圖藉由市町村合併強化其國家競爭力，就有關日本實行市町村合併經驗而言，從明治維新以來，主要歷經三次市町村大合併，分別是明治大合併、昭和大合併以及正在進行的平成大合併，明治大合併注重行政體系控制力的貫徹，昭和大合併則揭示行政責任明確化、能率以及尊重地方自治三大原則作為進行市町村合併的主要核心價值，而平成大合併更是以人才培育與確保體制的完備、強化行財政基盤以及行政效率化作為此次合併的目標(北川雅敏，2003:54-56)，各階段合併，中央均扮演主要的推動者，即便平成大合併不斷強調自主性合併，然仍屬中央主導式的自主性合併，這樣的趨勢可以看出日本維持市町村法人化的自治運作本指未有變動，代表基層住民心聲的市町村甚受重視，除期待其能切實反映基層住民民意，亦藉此構築社群認同感，就此以觀，我國若徹底將鄉鎮市去自治法人化恐背離體現基層地方自治的主要宗旨，故承前所述，鄉鎮市自治法人地位仍應維持，但考量有效解決鄉鎮市所存在的諸多問題，鄉鎮市自治體質則必須透過區域整合進行強化，此觀現行臺灣地區自治人口與資源有著懸殊差異的情況¹⁷

¹⁷ 此觀擁有 541,794 人臺北縣板橋市與設籍人口僅 1,623 人的臺北縣烏來鄉即有著強烈的對比(人口數為 2005 年 4 月內政部統計資料)。

更使得強化鄉鎮市自治能力具有正當性與迫切性。

然而由於鄉鎮市合併牽涉自治法人的創設與喪失，並非屬於完全的行政行為，而是具有高度統治行為屬性，因此若完全採自主性合併，以我國現今的政治態勢，必因強烈地域本位主義而使區域整合形同畫餅充飢，終將一事無成，故日本市町村合併經驗中「地方自主性尊重、中央策略性調控」的方式頗值我國參採，甚至只要堅持鄉鎮市自治法人化的終極目標，在執行層面上亦可允許一定程度的彈性空間，本文認為配合日後鄉鎮市去法人化，可以藉此研議我國鄉鎮市作為一個具有競爭力且足以凝聚地域社群共識的最適規模，甚而配合未來有可能實施的單一選區制度進行鄉鎮市的區域重整，如分為未來區域立法委員人數兩倍的 146 個，以現有人口計算，每一鄉鎮市約有 15 萬人¹⁸，此與日本試圖在未來幾年整併市町村成為 1000 個左右，使其每一市町村平均人口數成為 12 萬人的規模設計相當接近，應是合理的鄉鎮市人口規模數，之後再恢復鄉鎮市自治法人地位，如此按鄉鎮市「法人化—去法人化—法人化」的程序進行，即能避免地域本位主義所帶來的政治抵制力量，而使鄉鎮市的區域整合過程更能透過理性對話進行具有前瞻性的規劃，而非過度屈就政治現實興致而喪失預期的改革目標。

(三)府際間事權分配合理化

本於建立鄉鎮市作為基層自治體本質，即應擁有基本的自治權能，藉此滿足住民的基本要求，進而建立適當的公民參與管道。不過觀諸鄉鎮市與縣之揭的市權分配仍然處於「減不斷，理還亂」的境地，雖然探討中央與地方或地方間權限分配的文獻盈盈卷帙，卻仍無法清楚切割各級自治體間的權限範圍，加上「由上而下」威權體制積習已深，致而每每造成基層自治體的自治權限受到侵犯，儘管中央與地方權限分配已成老生常談的議題，究因其未能合理分配事權，此一議題仍然隨著實空移易被賦予不同的新鮮感，凡此皆凸顯讓府際間事權能有合理化的區分標準乃是亟待解決的問題。

觀諸日本市町村合併過程中所強調對地方自治本旨的確保或可提供我國進行府際事權分配的參考，亦即歸納何者屬於基層自治體核心事項，何者不屬之，雖然並非易事，但仍必須不斷從實務中汲取經驗，改變現行以領域作為自治權分配的標準，將權限分配轉成按事務性質加以分配，如現行地方制度法第十九條第九款與第二十條第五款有關環境衛生事項的劃分，規定縣之事項為衛生管理與環境保護，而鄉鎮市為廢棄物清除及處理，此種型態較之以縣觀光事業與鄉鎮市觀光事業為區分者即明確許多，故而欲使府際事權得以明確，訂定合理的區分標準即屬必要。

¹⁸ 以 2004 年內政部統計資料為例，我國人口共 22,610,665 人，若分為未來區域立法委員數的兩倍即 $73 \times 2 = 146$ ，平均每一選區規模為 154,868 人，作為鄉鎮市未來整合的人口標準，即與日本未來所達成的目標相當接近。

(四)透過組織彈性化凸顯鄉鎮市自治特色

日本市町村合併其中的目的之一在於基層地方自治體行政財政的強化，因此自治體合併相當重視彈性化，所以有關地方自治區與合併特例區，甚或構造改革特區的設計均可視為是執行合併的彈性政策，顯然彈性調控策略除反映自主性價值外，更攸關合併能否成功，故彈性化值得吾人重視。

然而要確切發揮自治體功能的另一項要素更在於基層自治體組織型態的彈性，由於人口數具有客觀的外在說服力，一向用以作為區分地方自治體定位與組織構成員數目的主要標準，如現行地方制度法第四條第一項至第三項均以人口數多寡作為設置直轄市、市及縣轄市的標準，同法第五十七條第一項亦規定人口數30 萬人以上的縣轄市，得置副市長一人；地方立法機關組織準則第七條規範以人口數作為決定鄉鎮市民代表會總額，而該準則第二十九條第一項亦以人口數作為設置地方立法機關內行政單位數目之標準；另地方行政機關組織準則第十九條第三項係以人口數作為設置主任秘書、秘書及專員等員額的標準，該準則第二十條第一項亦以人口數作為組設鄉鎮市公所內部單位之標準，前揭規定的人口數標準有其歷史延續性，亦證明以人口數作為組織單位與職位員額數目易收統整之效，且具有客觀的說服力，但若全然以人口數作為單一標準，恐又失之偏頗，取法日本市町村合併經驗中所強調的彈性與自主，未來對於鄉鎮市組織型態與內部單位仍可以人口數作為決定原則，但尚須輔以其他因地制宜因素，如族群分布、產業特徵、歷史文化與地理資源等，讓鄉鎮市組織與人員配置更為彈性化，並透過此一彈性化凸顯各鄉鎮市獨有的特色。

陸、結語

就日本而言，由於彼邦敏感察覺全球化脈動所帶來的衝擊，為強化行政服務品質與擴大行政效能，近年來浮現公共事務民間化與契約化的發展趨勢，透過委託民間擔任原由行政機關負責的事務，並以採用契約方式促進民間業者投入公共設施的準備與營運或負責公共服務的給付活動(亘理格，2003:188)，因之試圖藉由市町村層級合併建構廣域化行政體系，現今所推動改正地方自治法、改正合併特例法以及合併新法乃踐行市町村合併的主要依據。從所謂新三法的主要內容觀之，相當強調協調與參與機制的建立，並建立自主性地方區域調整制度，如都道府縣的自主合併以及跨都道府縣界線之新設市町村合併原先均應透過住民投票過半數制定特別法方能有推動合併依據，現今都道府縣的自主合併可由其合併之議事機關議決向總務大臣申請，透過內閣議會決定及國會承認後，由總務大臣告示，即發生合併效力；而跨都道府縣界線之新設市町村合併則由相關市町村議會議決或相關都道府縣議會議決後向總務大臣申請，其作成合併決定後告示之，即

發生合併效力¹⁹。又在市町村合併過程中，為強化住民自治以及推動住民協力，而有地域自治區之設置，並於地域自治區內置地域協議會，主要在適切地反映住民多樣化意見²⁰，同時亦針對擬合併之市町村內成立「合併特例區」，作為推動合併之協調緩衝機制，凡此皆冀望透過此種機制落實市民參與之自主理念，亦藉此貫徹比例原則精神，而由市町村合併特例法具時限法之特性，亦可知地方體制有其改革的時效性。儘管日本近來針對市町村合併修正及制定相關法制，但從其程序上仍可看出國家主導地域高權之設計，不論係就都道府縣的自主合併或是跨都道府縣界線之新設市町村合併，內閣與議會仍是最終決定者，甚至市町村合併必須以總務大臣所定之基本指針作為合併之依據²¹。

就日本踐行市町村合併的經驗而言，本文認為鄉鎮市未來仍應維持地方自治法人地位，但為能強化自治機能，理當全面調整鄉鎮市行政區域，建議仿習日本廣域行政理念擘畫合理的行政轄區，並透過自主性與多元參與途徑，進行合理的事權分配以及組織型態的彈性化，為我國鄉鎮市注入嶄新的生命力，有效提升地方自治之品質。

參考文獻

一、中文資料

王泰升

2001 《臺灣法律史概論》，臺北：元照出版社。

林明德

1993 《日本史》，臺北：三民書局。

靳爾剛、張文范

1996 《行政區劃與地名管理》，北京：中國社會出版社。

鄭嘉夫

2000 〈臺灣行政區劃之沿革〉，《中國地方自治》，第 600 期，頁 4-38。

二、日文資料

久元喜造、井上源三

2004 〈市町村合併新法、地方自治法の一部改正などについて(上)〉，《自治研究》，第 80 卷，第 7 號，第 84-108 頁。

久元喜造、井上源三

¹⁹ 參照日本改正地方自治法第六條之二。

²⁰ 參照日本改正地方自治法第二百零二條之六第三項。

²¹ 參照日本新的市町村合併特例法第五十八條規定。

- 2004 〈市町村合併新法、地方自治法の一部改正などについて(下)〉，《自治研究》，第 80 卷，第 8 號，第 94-128 頁。
- 市町村自治研究会
- 1999 《全國市町村要覧》，東京：第一法規出版株式会社。
- 北川雅敏
- 2003 〈地方分権改革と市町村大合併〉，《レヴアイアサン》，第 33 号，頁 52-76。
- 西尾勝、村松岐夫
- 1994 《講座行政學 2：制度と構造》，東京：有斐閣。
- 亘理格
- 2003 〈公私機能分担の変容と行政法理論〉《公法研究》第 65 号 第 188-199 頁
- 吉川浩民、岡本誠司
- 2004 〈地方分権に向けた市町村合併の一層の推進：合併三法の制定〉，《時の法令》，第 1723 号，第 6-45 頁。
- 高島茂樹
- 2001 〈平成の市町村大合併の理念と展望：自己改革による真の地方分権の実現〉，《地方自治》，第 647 号，頁 4-10。

With a view to response to the challenges of globalization and urbanization, pushing governmental reforms is necessary. More importantly, townships and cities serve as basic local authorities and must satisfy resident' s needs. Basic local governments may be empowered with governance and autonomy to reframe organizations in townships and cities.

Faced with the time of change between the old and the new century, Japan' government has positively pushed municipal merger for promoting the national competitive competence. The municipal merger' s experience emphasizing on autonomy and flexibility are valuable to Taiwan. The experience will be contributed to township-and-city system reform in Taiwan, ensuring Taiwan' s democratic development, strengthening local governance and competitive capacity.

Based on these expectation, there are four section are discussed, including (1) historical review about Taiwan' s township-and-city systems; (2) the problems and difficulties in Taiwan' s township-and-city systems; (3) specifying the municipal merger' s characteristics and regulations; (4) comparing the difference between the Taiwan' s township-and-city system and the Japan' s municipal system; (5) strategies for reform of the township-and-city system in the future. By reforming the structure and function of township-and-city system, the paper aims to pave the way for a sustainable development in Taiwan.

Key words: township-and-city system, municipal merger, local government, governance