

縣市合併改制議題之研究：^{*}

以高雄市、臺南市及臺中市為例

黃東益 謝忠安^{**}

- 一、研究背景
- 二、文獻回顧
- 三、研究設計
- 四、縣市合併過程重要的議題
- 五、結論

組織重組是近年來政府組織為回應治理環境的變遷與公民社會壓力所使用的策略。在地方政府改革的策略中，縣市合併被視為是提升行政效率、促進平等、增進課責，以及解決政府財政

* 本文主要資料來源為科技部（原國科會）研究案「政府組織重組與政務領導-行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究」(100-2410-H-004-070)，作者特此感謝科技部的支持。初稿曾發表於銘傳大學公共事務學系主辦之「2013年第七屆轉型與治理學術研討會」，銘傳大學，2013/03/22。本文作者感謝匿名審查委員細心審查及寶貴意見讓本文更臻完備，也特別感謝研究過程中政治大學公共行政學系碩士班學生方祺嫻、何品慧、莊婷宇等同學在資料蒐集及整理上的協助。

** 黃東益為政治大學公共行政學系教授。E-mail: tyhuang@nccu.edu.tw；謝忠安為政治大學公共行政學系博士生。E-mail: 99256501@nccu.edu.tw

投稿日期：2013年9月10日；接受刊登日期：2014年9月12日。

東吳政治學報/2014/第三十二卷第三期/頁 51-129。

惡化等問題的主要途徑。2010年臺灣實施地方政府合併改制，可說是精省後最大的地方行政改革措施。世界各國縣市合併的行政措施已有近百年的實務經驗，而相關研究已有相當累積；反觀國內有關地方政府組織合併的相關研究，對於這個重要議題的投入及其研究成果相當有限。基於組織合併不僅是政府改革必須不斷面對的問題，也是行政改革、組織理論與行為、以及府際關係等領域核心的研究議題，因此有必要全面性地瞭解國內外縣市合併的經驗與相關研究焦點。本文首先有系統地整理並呈現，有關國內外不同地方政府或縣市合併所累積的研究成果，接續以內容分析方法，分析報章媒體中有關2009年縣市合併938篇的報導內容，並佐以縣市局處首長之訪談，以彙整國內高雄、臺南、臺中等三都，合併經驗中的重要議題。研究發現，在國內外過去的文獻中，甚少從個人與組織層次的角度，探討縣市合併的成敗因素，以及縣市合併所產生的影響，本文依據分析結果提出建議，做為未來學界研究議程的參考。希冀未來透過學界投入更多的系統性研究，為從事行政改革的實務者累積治理的智慧資產。

關鍵詞：組織改造、縣市合併、組織合併、合併改制

一、研究背景

五都升格即將正式上路，之前唯一有過準直轄市經驗的台北縣長周錫璋，已悲觀斷言：中、南、高三都「至少亂一年」。這是非常恐怖的行政癱瘓...（何榮辛，2010）

未來改制作業小組重點工作，即負責機關、學校改制後，組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉、自治法規的處理，改制後預算編列及執行等，及督導各鄉鎮市公所、鄉鎮市民代表會等，辦理改制事項。（陳世宗，2009）

1980年代新公共管理興起之後，政府效率與規模遭受社會期待的挑戰，其管理模式面臨龐大的改革壓力，因此政府組織改造成為近代學界研究的焦點（Elcock et al, 2010; 朱景鵬、謝偉智，2010；吳再居，2004；宋餘俠、秦正宇，2011；紀俊臣，2010b；葉俊榮，2005；葉嘉楠，2004；趙永茂，1997；蕭全政、管碧玲、江大樹，2001），學者投入探究政府組織重組，是否能提升政府效能、回應與課責能力的課題。而當前組織重組的諸多方法中，最常被應用便是組織整併，試圖將既有的組織進行合併，以達到組織精簡的目標，同時提升行政效率與效能。在不同層級政府中，地方政府由於財政的困窘，也面臨著相同的組織重組壓力，較常見的模式是縣市合併或組織整併（Carr and Feiock, 2002; Carr, 2004; Leland and Johnson, 2004），縣政府與市政府的部分功能、架構或兩者都進行整併。由於地方政府組織重組所欲達成的目標、面臨的挑戰、影響成效以及其所影響的層面，其牽涉議題與整併的組織層面，均較中央政府組

織重組複雜與困難，因此值得投入深究。

雖然在西方國家地方政府合併的案例已屢見不鮮，並有多年歷史（Leland and Johnson, 2004），但臺灣的經驗卻是相對地稀少且珍貴。2009年，臺灣為提升都市國際競爭力並兼顧國內區域均衡發展，並改善當前行政區劃過於複雜，所導致行政效能不彰的問題，遂著手修改地方制度法，企圖改變縣市政府行政區劃，以提升政府效能。該法通過後共有11個縣市政府積極討論並爭取合併改制，內政部同年8月27日核定臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市改制，以及原臺北縣就地改制之改制計畫。同年9月23日，內政部邀集各相關部會協同地方政府成立「縣市改制直轄市中央籌劃小組」，扮演改制相關之統籌協調、督促合作的核心角色。合併改制的計畫和配套措施相當迅速的進行，整個計畫至2010年12月25日生效，縣市開始著手進行合併。由縣市合併改制的臺中市與臺南市，以及由直轄市與縣合併之高雄市，加上由原臺北縣就地改制之新北市，及2013年五月通過的桃園縣改制直轄市審查以及原臺北市，共同組成及促成臺灣即將到來的六都（直轄市）時代。（行政院內政部縣市改制直轄市相關資訊網，2010）

依據內政部的規劃，2009年的縣市合併改制案，主要試圖透過行政區的合併，以達到區域整合、建構三大生活圈（行政院內政部縣市改制直轄市相關資訊網，2010）、解決特殊性問題，並且提升縣市國際競爭力等目標。然而，其區域整合目標之達成，必須觸及跨域治理及協調，在實質層面必須磨合原先兩個不同縣市的界線，使得政策能達到綜效。在嘗試透過縣市合併改制策略以達到行政效能目標的同時，合併前後產生了哪些重要的議題？哪些是應該被考量的？國內外學術領域對於這些議題的研究現況如何？而臺灣2011

年三都經驗又是如何？本文希望透過彙整國外經驗，了解在其他國家都市合併對政府與社會產生哪些影響？影響合併的因素有那些？進而與國內三都合併改制進行對照。透過彙整國外的案例與文獻，認識在國外縣市合併經驗中，整合過程必須經歷那些過程？產生哪些重要議題？以及比較我國縣市整併的過程，其產生的議題與現有文獻有哪些異同之處？

本文希望透過回答上述問題以達到兩層面的研究目的：在學術層面，累積公部門縣市合併與地方政府治理的相關文獻，並透過與文獻對話，呈現我國縣市合併的特色，做為未來跨國及國內比較研究的基礎，並且填補公部門組織理論中對於組織整併研究的空缺；在實務層面，該議題可以作為未來中央政府大規模組織整併的借鏡，預為綢繆。長期而言，可做為未來地方政府組織重組的參考。

二、文獻回顧

地方政府或縣市合併議題在國外並非老舊的議題（Leland and Johnson, 2004），已有多年的實務經驗與研究基礎，本文首先將回顧並彙整國外縣市合併議題的相關研究，其次回顧臺灣地方治理領域有關組織整併與改革的相關研究，試以建構縣市合併前後所面臨的挑戰以及影響其成效的因素。

（一）他國市政合併經驗

在歐美國家的地方政府組織或市政（municipal）合併的類型，大約可分為整併（consolidation）、兼併（annexation）、合併（merger）與合作（cooperation）四種類型。整併是指都會區內，兩個或兩個

以上的地方政府進行合併，主要由一個核心城市與次級的鄰近城市進行合併（Carr, 2004）；而兼併則是指一個地方政府，將其鄰近的相對較落後的行政區併入原市政體系中；合併則是指原兩個規模差不多大小的地方政府併成一個（陳立剛，2007）；最後，合作是指地方政府與鄰近行政區域進行業務上的合作。¹ 其中，縣市整併（city-county consolidation）與臺灣三都的縣市合併較為類似，因此本文將主要以探討縣市整併的他國文獻為主，² 輔以合併的相關文獻。試以從中彙整出兩個市政府（不論是否規模一樣）合併過程中，影響其成功的要素以及合併過程所產生的影響面向。

在地方政府治理的策略中，縣市整併一直被視為是可以促進效率、增進平等及課責的仙丹妙藥（Carr, 2004; Vojnovic and Poel, 2000），也是都會區治理中學界最關注的議題（陳立剛，2007）。臺灣在 2010 年實施地方政府改制，以及中央政府部會的整併，可謂是在精省後，最大的政府組織改造措施。在各國前仆後繼實行縣市合併的同時，不少學者如 Jimenez 和 Hendrick（2010）、Savitch 和 Vogel（2004b）等開始對縣市合併之目的、內涵以及成效，進行深入的探究和審視。綜合文獻探討的議題，大概可以分為縣市合併之目的、所造成的影響、影響合併之推力與阻力，以及縣市合併經驗的成效，進而提出未來縣市合併所應採取的相關措施和對應策略。

-
1. 兼併的概念較像 1946 年將臺南縣安順鄉併入臺南變成臺南市的一部分，以及 1968 年深坑地區的木柵、景美等鄉鎮，併入臺北市成為其管轄之行政區；合併的概念則較類似假若欲追求北北基大都會區的願景下，將臺北市、新北市與基隆市進行合併。
 2. 陳立剛（2007）文章中將 consolidation 以合併與整併兩名詞交互使用，但就其英文意涵應當翻成整併較為適當，而 city-county consolidation 也較適合翻譯為縣市整併，雖翻譯為縣市整併，但其內涵與台灣實務經驗的縣市合併相似，均是指一都會區內一個核心城市與次級的臨近城市合併的意涵，順應國內實務界使用名稱並避免混淆，本文仍以「合併」一詞討論台灣三都合併個案。

1. 縣市合併的目的

在美國地方政府改革期間，聯邦與州政府大刀闊斧，進行一連串的改革行動，在刪減補助款與增加賦稅的情形下，地方政府不得不正視這個嚴峻的挑戰，因而開始追求效率、效能與公平等，作為地方政府改善問題與管理之道。如 Leland 和 Thurmaier (2005) 指出，為了解決此困難，地方政府合併似乎變成是一個妥適的方法。而在日本，學者 Miyazaki (2013) 探討日本自治城市時，指出在中央與地方政府的財政困難，以及國民生育率、人口不斷下降的情況下，合併是解決這些問題的方法。為了面對地方政府轄內因生育率下降與人口減少等因素，造成人均資源分配改變以及歲收降低，影響地方發展，地方政府試圖透過合併，提升人口數與地方資源的整併，以改善前述問題。Martin 和 Schiff (2011) 也表示支持縣市合併的最主要的原因是，認為其可以增進服務傳遞效率、提升經濟發展等。

綜合過去的研究，縣市合併的主要目的，大概包含三大面向：其一、區域規劃暨制度改革：希望藉由行政區域的重新規劃，以解決都會區域內舊有的問題 (Quesnel, 2000)，重新調整管理方式 (Vojnovic and Poel, 2000)，藉機修改稅制 (Quesnel, 2000; Slack, 2000; Takaharu, 2007; Vojnovic, 2000a)，並強化地方政府責任 (Quesnel, 2000)；其次、組織重組：藉由組織瘦身 (Quesnel, 2000)，減少功能重複的機關單位 (Vojnovic and Poel, 2000)，達到樽節成本 (Steiner, 2003; Takaharu, 2007; Vojnovic and Poel, 2000)，進一步改善市政服務品質、效率與效能 (Haneda, Hashimoto, and Tsuneyoshi, 2012; Slack, 2000; Vojnovic and Poel, 2000)；三、總體預期效果：希望藉由地方政府的合併改善地方的經濟發展 (Vojnovic

and Poel, 2000) 及都市形象 (Slack, 2000)，更期待能夠使民眾更接近公共服務 (Vojnovic and Poel, 2000)。但事實上在合併的過程中，不僅難以預估效益，其所面臨的挑戰亦相當嚴峻，同時亦須承擔失敗的風險。

2. 縣市合併的挑戰

地方政府合併過程除了行政區改變以外，政府組織的整併亦是另一重點，而影響合併成效不僅是地區居民，組織內的成員與運作型態亦是影響合併成效的要素。如 Savitch 和 Vogel (2004b) 所言，合併是一種組織變革的劇烈型態，因此一個地方政府在宣布將與其他地方政府合併的同時，勢必引發不同行動者對於合併目的的質疑，以及抗拒可能帶來的改變。面對這些抗拒，Brierly (2004a) 的研究提出，合併過程中必定要注意三種要素的協調，分別為「制度的代表性」、「服務的傳遞」以及「平衡各方利益」。Mckay (2004) 指出政策制定者對於合併的觀點與看法，將影響合併的成效。由此可知，如何平衡各方利益、政治代表性，整合服務傳遞、資源等因素，將是縣市合併是否能成功的重要關鍵與挑戰，本段彙整各國地方政府改革經驗中所面臨的挑戰。

(1) 政治權力和政治菁英的盤算

影響地方政府合併的眾多因素中，影響力最大的無非是地方的政治生態與政治菁英的態度。例如，Savitch 和 Vogel (2004b) 的研究顯示，議會結構、政黨權力分布和首長權力，將會因合併而改變，其中領導者的角色更是合併成敗的重要因素 (Mévellec, 2009; Poel, 2000)。類似的研究結論也在 Leland 和 Thurmaier (2005) 的文章中呈現，研究成果指出，合併會導致議會的現存政治結構發生改變，促使多元政黨納入議會，而這些政黨可能追求與現行議會不同之政

策，政黨權力改變使得政治家在合併過程中，加入了政治力的操作。此時，政治菁英所能獲得的或是即將失去的利益，將會左右他們的行動。

Sørensen (2006) 曾對市長、議員和主要行政官員，進行一項關於他們是否支持或反對合併的調查，結果呈現效率是三者最在乎的議題，而市長與議員會根據合併後對補助款分配的影響，來決定是否支持合併。另外，政黨權力的改變亦是市長與議員決定是否支持合併的考量重點。學者 Miyazaki (2013: 8) 則對日本自治城市是否願意合併進行探討，指出在日本中央政府對縣市合併制定出法案 (The Special Law for Municipal Mergers) 時，因明確提出財政和經濟誘因，致使城市合併意願上升的情況。換言之，對當地的政治菁英而言，效率與成本、補助款的給予，以及政黨權力是影響其支持或反對合併的主要因素。

(2) 民間菁英 (civic elites) 的參與

一個地方政府是否能成功合併，有賴於公民菁英的認知與想法 (Leland and Thurmaier, 2005)。換言之，民間菁英如何看待地方政府的合併，將會影響其是推動合併的助力還是阻力因素，而合併最大的目的，往往在於認為其可以促進經濟發展。因此，在此前提下，當民間菁英認為合併是有助於經濟發展時，他們會試圖去說服選民並得到認同。Savitch 和 Vogel (2004a) 探討民間菁英對合併成敗的影響力，該研究指出民間菁英「如果塑造了若不支持縣市合併，就會面臨經濟危機的現象」的論述時，則可能衝擊縣市合併的成敗。換言之，地方公民菁英的支持與否，嚴重影響地方政府合併決策的可能。

3. 縣市合併成效的評估

促進地方經濟發展、減少城鄉發展差距，及提升行政效率等，均是縣市合併的目的，但其成效如何一直相當分歧未有定論，以下針對經濟發展、公平分配等面向進行介紹。

(1) 經濟發展的目標

部分研究顯示合併對於地方政府而言，是可以提升經濟發展的。原因在於透過合併可以進一步整合資源以及平台，如此一來，便能吸引較多的資金投注（Martin and Schiff, 2011）。日本學者 Miyazaki（2013）透過對日本自治城市的調查，發現大多數城市願意合併的原因，是為得到財政獲益和大規模經濟。惟對於合併是否能提升經濟發展的看法，多數學者持否定態度，在此議題，Leland 和 Thurmaier（2005）表示，經濟發展的論點是由民間菁英所界定的，而這只是為了使選民相信合併的功用，而事實上是如何，則非關注的焦點。Carr（2004）也說明，雖然政府一直在強調經濟發展，然事實上是常常無法強化經濟層面發展，反而導致增稅與更多的支出。因此，就合併的效益而言，經濟發展層面是否符合預期的目的，有待更深入的釐清。

(2) 公平分配的期待

均衡的分配資源以及縮減城鄉差距，是縣市合併的預期成效之一。然而，諸多文獻顯示，其成效未如預期。Leland 和 Thurmaier（2005）表示城鄉合併後，城郊資源重分配的公平性，以及 Martin 和 Schiff（2011）談論到的稅的負擔問題，都顯示出城鄉合併後，城鄉差距更為顯著。申言之，稅收依照環境及經濟差異而有所不同，城鄉合併後，政府不但未改變稅收，卻提供相同的服務，而導致城市居住者的不平衡心理。而鄉下居住者亦擔心合併之後，其原本的政治代表性及影響力會因合併而弱化。是故，城鄉差距反因合併而

擴大，並未因合併而產生凝聚力。

(3) 效率效能的提升：服務傳遞流程的整併

機關間在決定是否要合併時，其目的與主要考量係合併是否能增進效率，和減少成本的支出。換言之，藉由合併後的單一組織提供服務，可以降低各自提供所耗費的經濟成本（Martin and Schiff, 2011）。然而，學者間對此觀點看法不一，如 Oakerson and Boyne 就認為，合併前的組織就可以用較低成本的提供服務（Jimenez and Hendrick, 2010: 261）。而 Faulk 和 Grassmueck（2010）卻指出合併不僅無法降低成本，反而會增加整體政府的花費。因此，一味地認為合併能增加效率，是合併之所以失敗的關鍵因素。Martin 與 Schiff（2011）及 Haneda、Hashimoto 與 Tsuneyoshi（2012）亦指出，少有研究支持縣市合併是可以增進效率及效能。Brierly（2004b）更具體強調組織規模與服務協調的問題，即組織規模變大，服務區域隨之擴大，成本自然增加。由此可知，對於合併成效是否能達到效率指標，學界尚未能有一定論。

從以上討論可以發現，地方政府合併的成效尚未有定論，許多個案研究指出縣市合併仍有失敗的可能，但為何合併的成效無法如預期地達成，其原因值得我們探討與學習。部分學者認為合併過程的工作沒有統合完整，根據 Staley 等人（2005）指出，學者 Vojnovic（2000b）曾檢視五個加拿大都市合併的轉變與短期效果，發現倘若事前準備工作未做充足，以及彼此原先擁有的條件不佳，則難以達到預期合併的效果。Brierly（2004a）則在美國合併的例子中發現，倘若政府官員有充分具體地規劃合併藍圖，和慎選合適的對象，則擴張合併後能有良好發展。相同的論點也在 Leland 和 Thurmaier

(2005) 的研究中被提到，在其修正的縣市合併模型中指出，³ 如果前期整併的工作相當薄弱，且倡議合併的團體僅是將重點放置經濟面向，未能從其他面向（如地方治理）說服民眾，且無法建立專業的組織，則可能較難成功的合併。

3. 縣市合併的影響

不論是在組織效率的提升或者財政支出的經濟化等，都是縣市合併所欲達到的目標，然而，即便縣市合併的成效尚存在諸多探討的空間，但過程中行政區的變更以及政府組織的整併等工程，對於公民社會發揮一定程度的影響。Savitch 和 Vogel (2004b) 探討 Louisville 和 Jefferson County 等兩個地方政府的合併經驗，進一步洞悉和歸納合併所可能帶來的改變，包含領土界線變化、管理改革以及政治規則 (Savitch and Vogel, 2004b)。除了以上面向的影響，在政府合併時，不可忽略可能造成人員心理變化，除了一般民眾、第三部門組織與利益團體，對合併的觀感及滿意度外，政府職員的士氣亦值得關注。此外，合併過程亦對於市府團隊成員產生影響，Durning (1995) 進行職員的問卷調查，顯示在合併的期間，除了員工的士氣下降之外，對成員產生大量的工作壓力以及無價值感 (Takagishi, Sakata, and Kitamura, 2012)，進而影響到政府效能和回應性降低，可見縣市合併對於政府職員的影響力 (Staley et al, 2005)。

綜上所述，國外的案例與文獻指出，地方政府合併過程影響其成效的因素，其過程首要為組織層次的整併要素，內涵包含如何整

3. Revised City-County Consolidation Model 係修正 Rosenbaum-Kammerer Model 而來的，Rosenbaum-Kammerer Model 其實就是初始的 City-County Consolidation Model，但其重點較聚焦於公民菁英參與縣市合併立案的過程，而 Leland 和 Thurmaier 則是將其精簡，並提出在追求合併過程整併前階段 (Pre-Merger) 的工作內容將會明顯影響其合併結果。

合資源、如何公平分配、如何提供更完善的服務予人民，而政府對於合併前後的目標不一致，也會導致合併無法產生預期的效益（Mckay, 2004）。此外，文獻也指出政治力與地方菁英等，環境層次以及組織層次中的領導，也是影響合併成效的因素，兩個地方政府在進行縣市合併時，必須迎接來自不同行動者的挑戰，不同行動者對合併有不同想法，致使其採取不同的行動，合併也因此轉變為不同的策略；而合併後所產生的影響包括組織層次、制度層次與環境層次。組織層次係指服務傳遞流程的改變，制度層次包含都市疆界及地方財政變遷、環境層次則包括對城鄉均衡發展的衝擊及經濟發展的探討等。然而上述均為國外合併案例較常被探討的層面，但臺灣的地方制度與許多國家的地方制度有設計上的差異，是否也有相同的議題關切？影響合併的因素以及合併後所產生的影響，是否有同樣的焦點？值得探討。

(二) 臺灣縣市合併研究

上述國外縣市合併的經驗指出，地方政府的合併主要目的不外乎促進經濟發展、彌平城鄉發展差距以及改善地方政府財政困難等；而影響其成效的主要係組織與環境層次之因素，合併之影響則反映在組織、制度與環境層次。然而，在臺灣縣市合併以及政府組織重組經驗相對稀少的情況下，學術界也累積了可觀的成果，目前文獻在探討該主題時係從哪些面向著手，且其焦點議題為何？係本文主要回顧的重點，以下將依據合併前、合併後學術研究的焦點，以及合併後所產生的影響進行回顧。

1. 三都合併前的預評估

在 2009 年三都縣市合併前的學術研究中，學界除了引進國外城市的經驗作為臺灣合併過程之借鏡外（劉文仕，2006），許多研究係探討行政區的規劃設計及其可行性（紀俊臣，2002；紀俊臣，2003；紀俊臣，2004；劉佩怡，2008），而合併後對地方財政的衝擊，則是較受到重視的議題（陳國元，2010；孫健萍，2010；徐仁輝，2010）；另一學界較重視的議題則是，重新規劃後地方治理的問題（徐仁輝，2010；趙永茂、陳銘顯，2010；蔡榮祥，2010），以及對地方政府外部政治環境影響（蘇嘉宏，2010）；和探討市府合併產生的組織改革問題（鮑忠銑，2009）。整體而言，在縣市合併前的相關研究，除了引進國外經驗作為參考以外，更多是集中於合併過程的規劃設計、對財政的影響、合併後對地方治理的影響，以及對組織外政治環境衝擊等預評估類型的討論。

2. 三都合併後的挑戰

而在縣市合併後的學術研究，除了持續引進國外城市的經驗，作為臺灣合併過程之借鏡外（謝俊義，2011；劉坤億、鄭如琳，2011），較多文章係探討合併後，新行政體系的社會福利政策如何因應（王舒芸、許金玲、陳榮枝，2011；王德睦、官有垣、陳柯玫、許金玲，2011；林萬億、吳秉慧，2011；郭登聰，2011 陳政智、徐思涵、廖千妙，2011；蘇麗瓊，2011），教育政策業務的整併與服務傳遞的整合（蔡清華，2011；鄭新輝，2011），以及地方財政受到合併後的衝擊（林向愷，2011；陳國元，2010）；而另一重點則是，探討行政區的規劃設計及其可行性探討（黃庭瑄、謝啟賢，2011），以及重新規劃後地方治理的問題（江大樹，2011；呂建德，2011；蕭閔偉、林建元、白德仁，2012），合併改制後的鄉鎮問題也是臺灣

特殊脈絡下必須謹慎處理的重要議題（陳朝建，2010；葉明勳、劉坤億，2012）。總而言之，2009年縣市合併後的相關研究，較多集中於地方社會福利政策的因應，及地方財政的衝擊等資源分配面向的討論，其次則是合併後鄉鎮公所及行政區劃分等地方治理議題。

3. 縣市合併後所產生的影響

就縣市合併後所產生的影響方面，趙永茂、陳銘顯（2010）係探討縣市合併後所形成的五都局勢的都市效應，也就是都會區內中心邊陲關係的改變，其中所謂的中心邊陲關係有兩個意涵，其一是地方均衡發展的衝擊，另一則是地方與中央權力的改變，將影響地方財政、資源分配以及公共政策等。相同的觀點也出現於紀俊臣（2010a）的研究中，其研究從區域、空間與都會發展等論點，探討五都成立後，對於地方經濟的影響以及政治生態的影響。除了從都會發展的角度討論外，在更早之前紀俊臣（2002）就曾針對地方行政區域調整進行深入的探討，其認為行政區的調整，將有助於提升行政效能、均衡縣市發展。該研究進一步建議行政重整的策略，應先專業再民主、先行政再立法、先地方再中央、先總體再個體的四個策略，其中行政部門於行政區域調整過程中，應當注意的內容除了行政區範圍的改變以外，必須注意行政機關改變及業務交接程序等事項。

在縣市合併對政府組織外環境的影響部分，張英陣（2011）認為，縣市合併過程首當其衝者係地方的非營利組織，其所面臨的問題除了競爭者增加以外，還有非營利組織與政府的合作關係。在原本各屬不同縣市的地方非營利組織，將面臨同一行政區域內，競爭政府資源的組織增加，而且原屬各縣市的合作關係，勢必也將因而更動。因此，張英陣認為縣市合併之後，可能間接影響或促使地方

非營利組織的合併潮。除了對非營利組織的影響以外，縣市合併所產生的行政區域以及地方制度的改變，對於地方政治生態也產生明顯的影響（蘇嘉宏，2010）。尤其對於派系林立的高雄縣而言，被併入高雄市後，其賴以維生的鄉鎮市體系即轉變為集中制的區政體系，衝擊其原本的地方政治生態。

有別於上述影響，張美瑤（2012）則是針對組織成員進行態度的調查，發現縣市合併所產生的變革壓力，會影響對組織的認同，同時一般成員對於組織信任與認同感，較低於其對主管與同事之信任與認同感。顯示出縣市合併過程所產生的組織變革，係對組織成員產生個人面向的影響。

綜合以上文獻，臺灣脈絡下所關切的議題，主要係以合併後所產生的影響居多，探討層次包含制度層次、環境層次及個人層次，前者包含行政區劃改變以及對地方財政的衝擊；其次則是包含合併後既有的社會福利政策的改革、對城鄉發展的影響、對地方都市都會化的衝擊，及促使非營利組織進行組織重組的影響；後者則是探究縣市合併對於組織成員個人的影響。經彙整外國與臺灣的相關研究後發現，外國縣市合併經驗研究所關切的焦點議題與臺灣的有明顯的差異，其中對地方財政衝擊與行政區劃的影響係雷同外，國外較多關切於影響合併成敗因素的研究，以及地方菁英的參與等，而臺灣則是以研究合併所產生的影響為主。然而，對於臺灣 2009 年三都合併的經驗研究尚屬鳳毛麟角，臺灣三都（臺中、臺南、高雄）因政治環境、制度等因素，致使其合併呈現多元且差異性的歷程，而五都中的臺北市與新北市，在此次的地方政府組織改造中，並未有組織合併的過程，是故本文挑選三都作為探討的主要對象。而為了確實瞭解臺灣三都合併前後的歷程與主要議題，本文藉由盤點報

紙媒體對於縣市合併的討論，建構臺灣對於縣市合併議題的關切，除了進一步與國外經驗進行比對，以凸顯臺灣地方政府脈絡的特殊性，及國外經驗借鏡之有限性外，更輔以三都的深度訪談做更深入的探討。

三、研究設計

在研究設計部分，將先從文獻中整理出組織重組、組織合併與縣市合併的研究途徑，作為本文的分析架構。隨即介紹本文的資料蒐集方法以及操作化過程。

(一) 分析架構

就分析層次方面，徐仁輝等（2004）認為，公共組織可從個人、群體、組織與環境等四個層次進行分析。而在組織重組課題方面，個人、組織、制度與環境等途徑，則是一直以來相當重要的研究取向（林水波，1999）。然而，縣市合併議題雖牽涉到兩市政組織間的合併，但從文獻回顧可發現，國內外對於地方政府研究的焦點有層次上的差異，就臺灣的學術研究而言，較偏向合併對制度與環境層次的影響，而在國外的經驗則是探討影響合併成效的因素，以及合併對組織、制度及環境層次的影響。本文為了配合觀察縣市合併的特殊情況，因此修改徐仁輝等人所提出的分析層次，將組織理論中的群體層次更改為制度層次，與林水波的概念較貼近，其主要原因係在過去縣市合併的研究中，甚少發現與群體相關的議題，反而更多是從制度層次著手，因此本文將使用此四個層次，歸納統整臺灣三都縣市合併過程中公共輿論的議題焦點。

1. 個人層次

從過去研究政府合併的文獻顯示，合併過程對「個人」產生明顯的影響，Durning (1995)、Staley 等 (2005) 研究指出，不同政府間有不同政策、薪資等不同的制度設計，可能嚴重影響職員之間的士氣。士氣降低肇因於交接複雜和不確定感的壓力，以及不同的報酬和員工分類系統難以整合，亦有受訪者擔心自己會面臨失業問題，而士氣問題在合併完成之後仍會持續數年的時間。以我國的公務人員職業保障而言，縣市合併政府人員雖不至於有失業之問題，但仍會面臨職務調動情形，也確實存在過去縣市政府的職位，無法在新成立的市政府安排銜接的議題，舉例而言，過去縣政府的科長，到了市政府沒有相對應的主管職缺，似乎就「降級」為專員，受到合併影響的人員，需要心理的適應和調適以因應。因此，在「個人層次」方面，本文僅針對組織內成員的相關行為與態度等進行歸納，觀察合併過程中組織成員的心理因素、工作環境以及行為反應等。

2. 組織層次

政府整併研究文獻指出，整併機關的服務慣例、行政組織的歷史和傳統，造就了組織非正式的規範和價值，基於路徑依賴理論，這些規範和價值觀即將影響改革的過程和效果，個別政府的文化傳統很有可能會傷害改革所希望達成的效果，能否化解此一扞格，則有賴雙方的參與者發展出新組織的共同文化(Christensen et al., 2007; Askim et al., 2009)。據此，本文所界定的組織層次，主要係指組織型態、目標、活動及管理要素，因此將領導、組織文化、組織作

業規範、組織設計與架構等相關觀察內容規納入組織層次。⁴

3. 環境層次

組織的運作常常受到外部環境所影響，而組織為了維持運作，也必須時常因應環境變遷而做調適，在縣市合併的過程中，組織外部的「環境」亦是縣市合併過程值得關心的重要議題。Christensen 等人（2007）主張，以環境觀點來觀察整個政府整併的過程，因為政府合併會牽涉到不同利益團體（丁仁方、陳怡君，2010），Johnson（2004）的研究強調媒體、民間菁英等行動者，皆會加速縣市合併的腳步。我國目前縣市合併的外環境，除了來自私部門的團體和個人之外，地方政府和中央政府、地方議會的關係也扮演著相對重要的角色（鮑忠銑，2009），尤其從本文的報紙次級資料分析可以看出，縣市改制之前需要中央政府的法規修正支持，改制之後，地方政府首長時常向中央政府公開喊話，要求提供各項預算或經費補助，申言之，中央政府在此次三都縣市合併歷程，其實對地方政府而言，即扮演外部環境其中一個重要角色。因此，本文將相對於地方行政組織的外部環境因素均歸於此層次，包含中央政府、地方議會、非營利組織以及市民社會等非行政機關，對於地方政府產生影響或受到地方政府的影響等內容。

4. 制度層次

此外，鑑於現有的縣市合併相關學術討論，多以美國系絡為主，然而美國為聯邦制國家，聯邦政府（即中央）與州政府（即地方）之間的法律體系各自獨立，不同於我國的政府體制，地方制度及自

4. 臺中縣市合併過程中，原臺中縣政府組織的政治領導者—黃仲生縣長支持臺中縣市合併，雖係黃仲生個人的行為與意願，但因其角色在組織中產生了影響力，是故依據組織理論領導支持係屬於組織層次。

治法規皆需要中央的母法支持，例如公共債務法、財政收支劃分法等。1999年制定地方制度法時，同時大幅修改財政收支劃分法，13年後時過境遷又逢縣市合併改制直轄市的重大變革，相關法令儼然已不合時宜，必將進行配合修正（高誓男，2011），制度與制度間的連動關係相當密切。據此，本文的制度層次係指，攸關地方政府治理過程給予規範的相關法規，有別於組織內的業務流程與目標。因此，本文將縣市合併過程中，攸關法規面調整以及行政區劃調整的觀察內容，歸納於此層次。

綜上所述，本文主要分為個人、環境、組織和制度四個層次及影響，合併成功因素與合併所產生的影響兩面向，交織成分析使用的研究架構，並以縣市合併前後之個別觀察所面臨的議題差異，依據前述架構，本文提出表一之研究分析架構，藉以觀察公共輿論裡，有關縣市合併前後不同面向與不同層次所關心的議題。依據文獻回顧的討論，在影響合併成功因素面向上，包含三個觀察層次，主要為組織、制度與環境層次，前者觀察要素為組織間服務傳遞程序整併、業務整併及其整併程序；次者為觀察相關法規制度的修改；後者則是包含政治結構、政治菁英與公民菁英，以及對於合併案的態度與參與等。而合併所造成的影響部分，在個人層次，其主要觀察的要素為員工的不確定感；組織層次的要素則是作業流程；制度層次則是觀察行政區劃的變更，以及財政制度的改變；環境層次則是觀察地方公共政策、城鄉發展的改變、經濟發展的改善以及對公民社會的影響（如非營利組織）等。

表一 研究分析層面與面向

面向	層次	國外經驗	國內文獻
合併過程影響合併成功因素	個人層次		
	組織層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 領導者的角色 ➢ 服務傳遞整併 ➢ 業務整併 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 業務整併及其整併程序 ➢ 服務傳遞整併 ➢ 組織文化
	制度層次		<ul style="list-style-type: none"> ➢ 財政制度修改 ➢ 地方制度法修改
	環境層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 政治力與政治菁英 ➢ 公民菁英 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 中央政府的角色
合併所造成的影響	個人層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 不確定感 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 組織認同 ➢ 組織承諾
	組織層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 服務傳遞影響 	
	制度層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 都市疆界 ➢ 地方財政 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 行政區劃 ➢ 地方財政
	環境層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 城鄉均衡發展 ➢ 經濟發展的思維 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 社會福利政策 ➢ 地方財政影響 ➢ 城鄉均衡發展 ➢ 都會化效應 ➢ 地方治理 ➢ 非營利組織

資料來源：本文彙整。

(二) 內容分析法與深度訪談法

為有系統地盤點國內縣市合併過程所產生的議題，本文透過內容分析法，針對 938 篇報紙報導內容進行編碼、分析並建構議題的架構，併佐以作者執行國科會（科技部）研究案之訪談資料進行更

深入的討論。根據 Ketlinger (1986) 的定義，內容分析法係透過系統性、客觀的與量化的途徑，觀察與分析文本內容，藉以測量變項的研究方法（轉引自羅文輝，1991：181），所謂系統的方法係指，在針對文本建構類目與編碼時，須遵循系統的程序進行；而客觀則是編碼與分析的過程，乃是有一套明確的程序與標準，不受主觀偏好的影響；而最後量化的方法則為，在編碼過程中必須為完成操作型之定義，以利日後之分析運用。本文除了運用內容分析法，彙整臺灣報章輿論所關切的議題以外，更佐引國科會研究案「政府組織重組與政務領導-行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究」（100-2410-H-004-070）所進行的訪談內容，除了對應輿論所關切的議題外，也進一步為內容分析所建構的議題架構做更深入的討論。⁵ 受訪者資料如附錄二所示，受訪對象包含業務局處首長、副首長及主任秘書，最高層級有至處長以上之政務人員，並盡量均衡原縣市的比例以及業務性質，試以透過多元背景、不同層級等視角，檢視縣市合併的過程。

本文除了從文獻彙整出他國市政合併的各項主要議題，及使用臺灣報紙內容進行分析以外，也針對臺中市、臺南市與高雄市三都的局處首長進行訪談，一方面確認報紙內容分析所建立的議題架構以外，另一方面針對合併前、過程以及合併後的影響等各面向作更深入的討論。

1. 資料蒐集與操作化

本文以聯合報的「聯合知識庫」、中國時報的電子資料庫「知

5. 本文係該國科會委託計畫成果的一部分，因此在該國科會研究案執行過程中，在訪談內容中亦針對報章中重要議題與受訪者進行深度訪談並做確認。因此，本文僅摘取與議題有關的內容進行對照及深入討論。

識贏家」以及自由時報的電子資料庫（自由電子報），作為電子新聞搜集的主要來源，希冀透過不同媒體的資料彙集，降低因媒體固有意識形態所造成的偏誤。有鑑於縣市合併議題開始大量的討論，起源於 2009 年 4 月 23 日行政院內政部正式宣布，各地方政府可以擬具改制計畫送至內政部備審，並於同年 7 月 2 日宣布審查結果，以及 2010 年 12 月 25 日正式合併運作，而開始合併後也陸續有關於合併成效與爭議的討論。為探討合併前後，媒體與各界對於合併議題的討論面向，因此本文將搜集的時間範圍設定為 2009 年 1 月至 2012 年 3 月止（查詢相關報導共 8956 則，請參閱附錄一），並透過「縣市別」、「縣市合併」、「磨合」、「整併」、「權責」以及「組織」等關鍵字，進行兩階段篩選相關報導，共篩選出 1,179 篇與縣市合併相關的報導，臺中有 555 篇、臺南有 312 篇，而高雄有 312 篇，經扣除涵蓋三都的報導以及內容無直接關係的報導後，最後選出 938 篇報導。

內容分析法的分析單位包含抽樣單位、記錄單位以及脈絡單位三類，其中記錄單位裡的件數（item）分析容易產生有趣的結果，也較使用於通篇文章或整本書的分析中（王石番，1999：231）。據此，本文篩選所欲觀察的報導後，以每則具有獨立標題的報導文章做為分析單位。然後，依據新聞的內容，將議題類目區分為兩個與本文相關之構面，分別為「縣市合併執行的內涵」、「縣市合併所造成的影響」。前者係指縣市合併過程中必須進行之相關具體作為，包含組織結構與設計、作業流程安排、職位調動、一般人事調整（聘僱制度）、廳舍設置以及法規監督等；後者則係指縣市合併所造成的影響，大多為負面之挑戰議題，包括不確定感、組織士氣低落、結構設計待調整、權責分工不清、人事安排不當、作業流程問題、

組織文化衝突、預算及自治權等觀察面向，本文將依據理論所建構之組織、制度以及環境等觀察層次，進行編碼與分析。當編碼員閱讀各則新聞時，若有出現前述議題，則會進行編碼紀錄，每一則新聞可能會同時提及不同層次的不同議題，因此採用複選題的編碼方式，換言之每一則新聞可能會出現兩個以上甚至更多的議題。當分析表格中百分比越高，表示該面向或該議題為社會大眾所重視的重要議題，亦即凸顯出該議題在合併過程中的重要性。

2. 編碼、前測及信度檢驗

進行編碼作業時，共招募到四位編碼員，皆為公共行政學系之學生。於進行編碼前測之前，曾為四位編碼員進行為時三個小時的訓練，訓練內容包含說明研究主題之動機與目的，以及對於編碼表以及編碼說明進行一系列的講解，讓編碼員清楚的知道每一編碼類目所代表之意涵與內容。受訓結束之後，本文共進行四次的前測，每一次的前測樣本將包含新的樣本，以及上一次歧異性最大的樣本進行重測；此外，在每一次的前測會議中，四位編碼員皆針對具有爭議樣本充分討論，以釐清爭點，達成樣本編碼的共識，並同時對編碼表進行逐次的修改與調整。編碼員間的信度需達 0.8 以上，才可謂達到信度標準，結束前測進入正式編碼；而本文在經過四次的前測及編碼校正後，編碼員間所進行的編碼信度已達 0.8 以上，符合信度檢驗標準。

於達成信度檢驗之後，本文遂正式完成編碼表以及編碼說明（可詳閱附錄二）。於正式編碼中，基於新聞樣本數共有 938 份，考量到維持編碼之信度，本文之編碼方式為一則新聞由兩位編碼員同時進行編碼，以便於對部分具有差異性之樣本再次進行校對，確保編碼之信度。

四、縣市合併過程重要的議題

在臺灣，不論中央或地方對於縣市合併改制均有高度的期待，希冀透過行政轄區的整併、組織與資源的整合，提供品質更高的公共服務。然而，縣市合併並非僅是兩家公司談合併如此簡單而已，縣市合併觸及更多組織層次外的議題。此處分為三部份呈現縣市政府合併議題，首先透過個人、組織、制度與環境層次，分別探討縣市合併執行過程所面臨的挑戰，以及縣市合併對組織內外所產生的影響，試圖比較合併前後的差異；其次，則是針對國內外文獻的研究成果，以及國內公共輿論議題進行比較分析，並輔以訪談內容深入討論各議題面向的內容，以建立國內縣市合併的特殊脈絡；最後，比較深度訪談資料與公共輿論議題，以支持內容分析之成果。

(一) 臺灣公共輿論關切的議題

本文將媒體呈現的訊息區分為兩個面向，分別為「縣市合併的執行過程」及「縣市合併所造成的影響」兩個面向。各個面向內又區分為合併前、後及個人、組織、制度與環境等四個分析層次，表格中每一個百分比數字，代表該面向所出現的報導則數，佔該欄則數總和的百分比，因為許多報導可能談及許多不同面向，一則報導中可能會出現兩個面向以上的討論，是故各欄中各列的總和未必是100%。以表二為例，合併前的報導共有693則，而693則中有61.9%有報導或討論，縣市合併過程中的各項議題，另外有53.8%的報導是有關縣市合併後所造成的影響。而在合併前有關縣市合併過程中，關於各層次的報導比例，組織層次的議題占693則中的35.6%、

制度層次為 42.0%，而環境層次則為 10.0%，其它表格的欄位解讀均依此類推。

三直轄市合併前後媒體所關切的議題究竟有那些？從表二的彙整可略知概觀。整體而言，合併前三直轄市均重視合併執行過程的議題，約佔所有相關報導的 61.9%，⁶ 其次才是縣市合併後所帶來的影響，約 53.8%。在縣市合併執行過程的議題中，以制度層次的議題較受重視，佔報導的 42.0%，其次為組織層次，約 35.6%。而合併後，三個直轄市的關心重點，從縣市合併過程轉移至合併所造成的影響，約 65.6%，其中組織外環境層次的影響，相對合併前更受到注目，約佔報導的 41.4%。整體而言，若不分合併前後的討論，縣市合併執行過程的制度層次（約 35.4%）與合併所產生影響的環境層次（約 33.3%），是此次三直轄市合併改制最受社會輿論關注的議題層次。

表二 縣市合併報導議題統計表

	合併前	合併後	合計
	693 (則)	486 (則)	1179 (則)
縣市合併執行過程	61.9%	43.4%	54.3%
組織層次	35.6%	22.2%	30.1%
制度層次	42.0%	25.9%	35.4%
環境層次	10.0%	2.7%	7.0%
縣市合併所造成的影響	53.8%	65.6%	58.7%
個人層次	17.2%	13.6%	15.7%

6. 合併前所討論的直轄市是指合併前的兩個縣市，例如高雄市是指合併前的高雄縣市；而合併後的直轄市則是指已合併後的直轄市。

組織層次	11.5%	24.5%	16.9%
制度層次	16.9%	18.1%	17.4%
環境層次	27.7%	41.4%	33.3%

資料來源：本文彙整。

表三呈現合併執行過程的報導，係指在合併前報紙的報導內容，提及縣市合併過程，應該注意的問題或應當處理的事項，以及合併後的報導內容，有關尚需加強或注意的事項。在組織層次包含組織結構與作業流程兩大次級面向；在制度層次則包含職位調動、人事調整、約聘僱制度、廳舍問題、中央法規調整、地方法規調整等面向；在環境層次則是中央與地方政府之間的關係。

在合併執行過程方面，整體而言合併前三個縣市均最重視制度層次的議題（約 42.0%）、其次為組織層次的議題（約 35.6%），最後才是環境層次議題（約 10.0%）。而在組織層次中，組織結構是最受重視的議題（約 27.3%），制度層次則是中央法規（約 19.9%）。關於組織結構的討論有包含機構組織設計的進度，也有包含新增局處的內涵：

臺南縣市合併升格，市府官員說，行政上最迫切的事情就是組織整併。由於新的臺南市政府幅員大增，城鄉差距又太大，加上公務員的體制及保守心態也不利組織調整，導致新市府上路在即，卻仍一團混亂。組織整併攸關新市府的行政效率，愈早就定位，對民眾的衝擊也愈小（馮惠宜等，2010）。

縣市合併前，政府對於公務人員未來工作權、整併之後的機構組織、工作地點都還沒有一個明確的答案，希望藉由成立協會取得與政府部門的協商管道（蔡清華，2010）。

5 月底要報內政部第一波組織案，先確定合併後設 31 個一級機關，除了目前高雄市政府的一級機關外，加上高雄縣的農業局和水利局（楊濡嘉，2010）。

從上述新聞可得知合併前與合併初期，公共輿論上均指出，組織整併過程府結構的改變，將造成組織成員對於未來職場的不安全感。而制度層次方面較多係為中央法規的調整，包含財劃法、行政區劃法、選舉罷免法、公共債務法、地方制度法等：

...這次改制之後，許多重要的配套措施，包括財劃法、行政區劃法、選舉罷免法、公共債務法、地方制度法等相關法案的修正，及各個區域合作平台的成立等，都將在下半年陸續展開（廖了以，2009）...

合併後，整體而言三個直轄市所關切的仍與合併前一樣，均是制度層次議題重於組織層次議題，而其中制度層次議題則由中央法規轉向關切地方法規（約 9.5%），惟其比例並非太高。報導及討論的議題包含地方法規的變更與否，如高雄市擬案改善，合併後原屬高雄縣偏遠小校的發展法案，或者類似臺中縣中秋禁烤肉與否等地方性議題探討地方法規來不及整併。

為保障偏鄉學生就學權益，仍研議訂定「高雄市市立小型學校永續發展自治條例（草案）」，並已確定納入今天的市政會議提案（朱有鈴，2012）。

縣市去年合併...但縣市法規尚未整併，原臺中市公園綠地照樣禁烤，但原臺中縣卻未禁止。中秋連假開始後...人數達上百人，要在原臺中縣辦烤肉趴。...針對烤肉「一市兩制」，副市長蕭家淇說，因擔心破壞環境，市區公園仍禁止烤肉；縣轄公園綠地沒有罰則（洪敬法等，2011b）...

整體而言，若不分合併前後，制度層次依舊較組織層次受到重視，制度層次仍是中央法規（14.2%），而組織層次是組織結構（21.2%）。據此可知，臺灣縣市合併過程中，媒體上所呈現的輿論，重視組織整併過程中組織結構如何調整，及常受到中央法規所限的規範應如何修正等，以因應未來新直轄市地方治理的挑戰。

表三 縣市合併報導議題統計表-合併執行過程

		合併前	合併後	總計
		Total	Total	
		693	486	1179
執行過程總和		61.9%	43.4%	54.3%
組織層次	組織層次總和	35.6%	22.2%	30.1%
	組織結構	27.3%	12.6%	21.2%
	作業流程	12.1%	11.7%	12.0%
制度層次	制度層次總和	42.0%	25.9%	35.4%
	職位調動	4.3%	2.3%	3.5%
	人事調整	13.3%	5.1%	9.9%
	約聘僱制度	0.6%	0.6%	0.6%
	廳舍問題	6.9%	5.1%	6.2%
	中央法規	19.9%	6.0%	14.2%
	地方法規	7.2%	9.5%	8.1%
環境層次	環境層次總和	10.0%	2.7%	7.0%
	中央政府監督	10.0%	2.7%	7.0%

資料來源：本文彙整。

表四呈現的是縣市合併所產生的影響，係指合併前的報導，評估縣市合併可能產生的影響，以及合併後的報導，提及合併確實產生的影響，共可分為四個層次，數個次級面向：個人層次，包括個人背景與價值、公務人員的不確定感、約聘人員的不確定感、政務人員的不確定感，以及一般民眾的情感留存；在組織層次方面，包括組織士氣、結構設計、權責分工、人事安排、作業流程、組織文

化等面向；在制度層次方面，包含中央政府的預算分配、地方議會的預算審議、自治權、廳舍設置、區改制以及行政區調整等面向；環境層次則包含一般民眾的心理感受、安全面向、洽公、教育政策、交通政策、社會福利政策、不動產影響、民間企業、地方議會、社團及公（工）會，以及對其他縣市所產生的影響面向。

整體而言，合併前後三直轄市均較重視合併對於環境所產生的影響（約 33.3%），其次為制度層次（約 17.4%）以及個人層次（約 15.7%）議題。而在個人層次中，又以公務人員的不確定感（約 9.2%）為多數，從下列新聞得知合併初期，組織與人事安排未全然妥當，因此造成組織成員對於未來職務與職位充滿不確定感。

臺中、臺南、高雄三都廿七日上午正式合併，但市府組織多未整併完成，市府員工面臨歷史性人事大搬風，希望能趁機升官搶到好位子者有之、擔心派系不同而被降為非主管，甚至調到偏遠地區者有之，大夥心情浮躁不已。官員擔心位子不保（馮惠宜等，2010）...

五都改制，各縣市警局多積極協調合併事宜，唯獨高縣警士氣最鬱卒，因編制原本就比高市警矮一截，合併後一級主管勢必降級，副主管更不知何去何從？傳出不少資深中階警官已認真考慮申請退休（王榮祥，2010）。

制度層次則是以地方財政吃緊與中央預算補助的議題較多，如下兩則報導所呈現的，除了臺北市以外，三都合併與新北市改制後，均面臨財政赤字的困境，為了解決地方財政的問題，地方政府協方向中央政府爭取中央法規修正的可能，因此此波合併後對《公債法》與中央統籌分配稅款的方式產生影響，試圖改善合併後的財政問題，並提升地方政府的自治權限。

...《公債法》尚未修正舉債上限，新市長賴清德連想要舉債度日都於法無據；尤有甚者，若統籌分配款模式不變，大臺南市運轉幾年就會出現財務危機（何榮辛，2010）。

為恐巧婦難為無米之炊，中央決定擴大中央統籌分配稅款規模，讓稅源多樣化。整體的思維，中央除了給予現行北、中、南三大生活圈行政權，財政部應給予新地方更多財政權（林建甫，2010）。

環境層次係指政府組織外所面臨的治理環境，包含公民社會裡的社會團體與法人團體等。在此次合併過程，公民社會中首當其衝的便是社會團體與公（工）會組織，以下三則新聞為例，隨著縣市合併，地方的團體與法人組織，也因法律規定必須進行整合，或者協調其一更改名稱。後者僅需協調成本，但前者則是充滿「併吞的」政治意味，⁷ 以及財務與人事調整的敏感問題。此外，也因合併後升改制，致使管理單位從市政府改為內政部社會司，這樣的轉變亦會衝擊到原先已建立的公私夥伴的網絡關係。

高雄縣市將合併，但兩縣市工會、公會等人民團體卻多數反對合併，各有各的盤算，有的團體不願意「被吞了」，財務較佳的團體則不願「背負債務」，有些團體則考慮到縣市合併後，轄區變大；合併問題多，多數希望維持目前兩會的局面（呂素麗，2009）。

縣市轄下公會，一向歸縣市政府社會處管理；直轄市轄下公會，則歸屬內政部社會司管理...7 個升格直轄市的縣市各公會，未來如何整併將是個大問題，各公會都很關心相關議題（曾麗芳，2009）。

像太極拳協會、登山協會、婦女會等縣市都有的民間社團，法律沒有規定要合併，若社團不願合併，只要協調其中一個改名就好了...但商業會、律師工會等職業團體礙於法令限制，一個行政區只能有一個，勢必得合併，但涉及財產分配、工作人員安置等問題，就比較複雜（莊宗勳、邵心杰、劉金清，2010）。

7. 當地方性社團與公（工）會等民間團體因縣市合併的決策，基於法規規定，單一縣市同性質的公（工）會以及社團，名稱登記只能有一個，因此當社會團體兩方均不願意更改名稱時，則會與公（工）會面臨整併或一方解散的情境。然而，兩會整併的情況則會因組織規模、財務情況、組織地緣關係等因素產生不同的整併情況。

高雄縣市合併，縣市各相同屬性公會、社團是分是合難抉擇，部分縣市社團「不願矮人一截」，開始為合併之後新名稱相互較勁（蔡清華等，2010）...

從引述的報導可得知，縣市合併並非僅是政府組織內部的組織變革而已，其對民眾感受的衝擊亦不容小覷。而像這樣合併影響環境層次的報導，也持續延伸至合併後的輿論。整體而言，合併後環境層次議題依舊最受到關切，其報導比例比合併前高，而其重心則已從社會團體轉為民眾心理受到合併的衝擊。

...教育部及臺中市教育局就改制人事、預算等，還在溝通中，尚無明確交集；引起十九所高中職教職員及學生家長恐慌...權責單位卻視如兒戲（陳世宗，2012）。

縣市合併願景與實際執行，產生嚴重落差。而感受最深的，莫過於行政體系的官僚人員，以及偏遠地區的民眾與政治人物。原因在於，臺南縣市合併的過程，並沒有縝密的規劃，導致行政效能低落與人員磨合問題的困境。這些問題使得部分臺南市民，覺得縣市合併只是騙局一場（楊永年，2011）。

臺中市民...說，「縣市合併、升格是形式上，實質上並沒有任何改變！」過去臺中市大型藝文活動包羅萬象，這半年來反倒變少了...看不出縣市合併營造的附加價值...「縣市合併後，基層反而沒錢做建設，害里長愧對選民」...過去鄉鎮公所有自有財源，基層建設需求，找鄉長反映，能立即獲得解決。合併後...基層反映地方需求，更是狗吠火車（黃福其等，2011）。

從上述報導可理解到，因為市政府組織整併的過程並非完善，以及縣市合併後地方資源並非如想像中的增加，導致民眾對於合併後的組織效率以及回應性逐漸失望。而這些致使民眾失望的組織層次議題，也正是輿論中第二重視的部分，而在組織層次中，權責分工的議題是較受到重視的。

大臺中合併後，市府團隊成員為了權責問題，當著市長的面吵到不可開交...縣市合併前，由公所清潔隊負責修剪樹木，現在清潔

隊納入環保局，因為三、四十萬修剪工程未順利發包，建設局承諾幫忙卻推三阻四...張淨芬難掩怒氣，暗諷建設局跨科室不能互相支援（盧金足，2011）...

合併前，高雄縣權責劃分清楚，野溝、排水溝等區域排水系統由鄉公所負責，合併後，區公所無權處理，也無人接手，導致大小排水系統無人清疏，野草長的比人高，都沒有人管，遇汛期一定大淹水（李義，2011）。

從市府到里鄰長行政層級變多了，加上合併後，權責劃分有模糊地帶，基層里長吐苦水，行政效率變差了，...單位層級擴編，但人力沒有相對增加，行政層級變多了，主管變多，但執行的人力反而短缺...他舉例，以前第一線會勘人員，區域劃分清楚，但合併後...人力相同，要跑的區域變大的，當然效率就變差。原本臺中縣市財政、建設就有落差，合併後要「無縫」接軌，基層直言「吳鳳在嘉義啦！縣市合併肯定有縫啦！」（洪敬泮等，2011a）

如上引述的報導，縣市合併所面臨的情境相當複雜，除了鄉鎮市公所轉為區公所外，業務轉移與人力不足等問題，皆挑戰著各新市府的智慧，雖然在合併前均有全盤規劃，然而合併後實際運作過程，仍然出現許多業務銜接不良，權責區分模糊的情況。

整體而言，若不分合併前後，輿論對於縣市合併影響的報導，以環境層次最受為重視，其次為制度層次與組織層次，最後為個人層次。而環境層次中係以一般民眾的感受為主；制度層次則是中央預算及其法規；組織層次則是合併過程的業務標準作業安排；個人層次則是公務人員的不確定感等，均是各層次中相對受到矚目的面向。

表四 縣市合併報導議題統計表—合併結果影響

		合併前	合併後	總計	
		Total	Total		
		693	486	1179	
縣市合併所造成的影響	影響總和		53.8%	65.6%	58.7%
	個人層次	個人層次總和	17.2%	13.6%	15.7%
		個人背景與價值	3.6%	3.7%	3.6%
		不確定感—公務人員	9.8%	8.2%	9.2%
		不確定感—約聘人員	1.0%	2.7%	1.7%
		不確定感—政務人員	3.2%	0.6%	2.1%
		情感留存	0.9%	1.0%	0.9%
	組織層次	組織層次總和	11.5%	24.5%	16.9%
		組織士氣	1.4%	0.2%	0.9%
		結構設計	2.5%	2.1%	2.3%
		權責分工	1.4%	10.1%	5.0%
		人事安排	3.5%	4.9%	4.1%
		作業流程	4.2%	9.5%	6.4%
		組織文化	1.6%	5.6%	3.2%
	制度層次	制度層次總和	16.9%	18.1%	17.4%
		預算—中央	6.8%	7.2%	7.0%
		預算—議會	0.0%	2.7%	1.1%
		自治權	2.0%	2.1%	2.0%
		廳舍設置	2.3%	1.2%	1.9%
		區改制	1.4%	5.8%	3.2%
		行政區	6.3%	2.1%	4.6%
	環境層次	環境層次總和	27.7%	41.4%	33.3%
		一般民眾-心理感受	3.3%	14.4%	7.9%
		一般民眾-安全面向	0.6%	3.9%	2.0%
		一般民眾-洽公面向	2.5%	3.7%	3.0%
		一般民眾-教育面向	1.2%	3.3%	2.0%
一般民眾-交通面向		2.9%	2.9%	2.9%	

	一般民眾-社福面向	2.2%	5.1%	3.4%
	一般民眾-不動產面向	3.3%	0.2%	2.0%
	廠商業者	1.2%	1.0%	1.1%
	議會	2.6%	6.8%	4.3%
	社團及公(工)會	5.9%	4.5%	5.3%
	其他縣市	4.6%	3.7%	4.2%

資料來源：本文彙整。

綜上對縣市合併過程及其影響之報導分析，本文發現，在面臨首次大規模地方政府合併進行組織變革時，臺灣社會所重視的議題呈現出獨特脈絡。在地方制度屬於單一制的臺灣，合併過程中央與地方互動關係及其法律規範等，均影響著地方政府合併的過程及其後續影響。此外，組織結構的設計及其可能產生的問題，也是在合併過程中受到矚目的議題。而合併所產生的影響中，雖環境、制度、組織與個人層次等，均有受到矚目的議題，但在臺灣脈絡下較為獨特的地方在於，縣市合併後對於公民社會所造成的衝擊。除了對一般民眾的都市認知感受產生衝擊外，合併後地方性的團體不僅必須進行整併，其主管機關層級也跟著變更，進一步影響其原已建立的地方公私協力網絡。然而，從報紙輿論、報導中所彙集的臺灣脈絡下受到重視的議題，究竟與過去國內外文獻有何異同之處？且對於往後公共組織整併有何啟發？需透過進一步的比較方能全面了解。

(二) 縣市合併國內外文獻與三都合併經驗比較分析

都市合併是涉及政治、都市規劃、財政、公共行政等，不同面向的重要工程，不僅如此，其影響層面更擴及一般民眾、公務人員等個人層次、組織架構與文化等組織層次、法規與財政變遷等制度

層次，以及政策等環境層次。以下從合併執行過程面向與合併影響面向兩方面，分析國內外文獻以及臺灣媒體所關切的議題，並以表五比較國內外經驗，表中所記載的議題國外經驗與國內文獻，部分是依據文獻回顧的個案所提及的面向所建立，⁸ 而三都合併經驗部分，則是擷取報導中比例較高的幾個面向進行比較，分析時將輔以訪談資料，作更深度且具象的補充。

1. 合併執行過程面向

在合併執行過程面向，國內外的文獻以及臺灣媒體，均在組織層次有共同重視的焦點—作業流程及服務傳遞整併面向，主要核心焦點在於，組織合併執行過程，兩組織作業流程的整併及服務傳遞流程整併層面。然而，雖然都是探討服務傳遞整併，但實質內容尚有層次的差異。在國外的文獻中，較多聚焦於探討合併後的組織效率提升與否，係屬服務傳遞整合的成效評估；而臺灣的經驗則較著重於實際合併執行的操作面，主要關切兩地方政府合併後，各業務的標準作業規範的整合，如何在短時間內，磨合雙方組織運作規範上的落差，以避免組織間以及地方公民社會產生混亂的情形。其所面臨的情況，例如受訪者 B1 所指出的，原各屬不同政府的組織，所持的組織作業規範與文化各自不同，因此合併過程實際操作面上，產生了許多並非可以安排解決的問題。

合併之後碰到問題是什麼？整個組織文化跟整個兩套標準的問題，原來臺南縣有訂，臺南市沒有訂，那訂的標準又縱使都有訂，

8. 國外文獻部分，本文透過 JSTOR 資料庫，先搜尋政治科學 (Political Science) 及公共政策及行政 (Public Policy & Administration) 相關期刊共有 33 個，再從中搜尋主題與組織合併、縣市合併等關鍵字相關之文章，約尋找近 40 篇與縣市合併或都市合併相關的文章，針對這些文章進行回顧與分析，並從中萃取出影響合併成功的因素，與合併所造成的影響等重要議題。本文希望從其他國家的市政合併經驗過程中，彙整出相關的經驗作為比較的基準，並藉以與臺灣合併過程中，學術界以及公共輿論中所關切的議題做比較。

兩個標準都不一樣...差勤管理也會有這個，舉個最簡單就是說，我們進修，臺南縣都給公假，給補助，然後補助他如果是、喔他是算選擇，可以選擇補助喔，那補助的話你就不能給公假，那標準是多少（受訪者 B1）？

而受訪者 B7 則是針對 B1 所指的問題，提出當時新市政府的因應作法：

如果能夠造成行政程序的簡化，哪一個越簡化就用哪一個，哪一個能夠真正的去展現出我所要的施政目的的，我就選成那一項，所以一開始的時候確實有發現作業流程不一樣的，然後各做各的，因為原來的他們的書表啦等等都還存在嘛，那時候我們也沒有說啊馬上把原來書表通通丟掉...這些都在做一個磨合這樣子（受訪者 B7），

簡言之，臺灣公民社會雖然與西方社會均重視服務傳遞面向，但較西方社會重視實務操作層面。過去國內的文獻與國外的經驗，均較少從組織層次的實務面進行探討，然而此層次的議題，卻恰恰是縣市合併過程中重要的部分。

在組織層次面向上，除了服務傳遞面向外，臺灣三都合併過程，媒體亦重視新政府的組織結構問題。因為其所牽涉到的議題層面，包含組織員額、原任職員升遷調任等人事議題，及公共事務管理機關權限的議題等。前者主要著重的問題在於，合併後在員額限制條件下，原先縣市層級的管理職，勢必面臨僧多粥少的局面，衝擊著原本的人事結構，造成部分人員權益受損的情況。

人員哪一些人，要到哪個機關，或者是這個機關裡面，同樣要到這個機關裡面，你是要到哪個單位？內部的哪個單位，或者所屬的哪個機關（受訪者 A1）？

專業、半專業的人一個都沒有增加，反而因為機關人數比例的關係，變成某些職位他是降等的、某些職位是提高的（受訪者 B3）。

我們常常講說，事求人不是人求事，確實有那個業務需要了，也確實有那個員額編制不夠了，我必須要用編制外...（受訪者 B7）

而後者公共事務管理機關權限的議題，則牽涉到局處設立的問題，須以二級機關設立，還是以內部機關設立等，牽涉到機關的獨立性、人事、財政以及機關的行政權力位階，如受訪者 A2 與 B7 所述，二級（獨立）機關設立與否。

十二月二十五號那天，馬上組織就要成立，到底要幾個局？到底要多少員工編制？人員的組織編制都必須做好。很多的這個單位，都變成是獨立的機關啦，獨立的機關之後，他的結構喔，他就是人員的結構喔，將多兵少，組織後，就是將多兵少...（受訪者 A2）

我們跟其他都比較不一樣，是我們府內單位有九個，其他幾乎都是一級機關嘛...這個就是這樣子，可以省掉人事、會計、政風（受訪者 B7）

相較於組織層次，國外文獻較少談及制度層次的議題，而臺灣三都合併的經驗指出，臺灣媒體對於地方政府組織合併執行過程，制度是否能適時更改，以符合新五都時代的需求，包含《地方制度法》、《中央統籌分配稅款分配辦法》、《財政收支劃分法》、《公共債務法》等，均是臺灣地方政府合併過程中，受到關切的焦點。

那中央只有地方制度法這個法律，其他並沒有相關的這個配套的法律或是法規，來要我們怎麼整併做一個框架式的規範...（受訪者 C9）

那財劃法跟公債法是攸關整個五都重要的法源，沒通過的話等於說...現在我們坦白說啦，就是徒有升格的名而已，根本沒有實在（受訪者 A6）！

如受訪者 C9 與 A6 所述，對五都而言，地方制度法、財劃法與公債法均是影響地方政府重要的法規，其不只限制中央與地方的關係，更影響縣市合併改制成效的重要因素，然而這是屬於地方制度單一制的臺灣特殊之處。

在環境層次方面，國外文獻除較為關切政府組織外政治菁英、

公民菁英與政治力，對整併過程的影響力外，尚從經濟發展的角度探討整併過程。相對的，臺灣所關切的則是，聚焦於中央與地方政府的互動關係面向上，由於合併後，直轄市與中央政府關係的變化，將對地方資源分配產生衝擊，是故臺灣媒體較為關切中央與地方的關係。此外，國外文獻中之所以聚焦於政治菁英與公民菁英的角色，主要跟國情環境差異有關，文獻指出，在美國地方政府的合併，多半是由地方公民推動產生，地方公民社會對於縣市合併議題，擁有一定程度的參與權力；反之，臺灣地方政府合併的發動，則是中央、地方政府的政治人物與行政官僚間互動產生的。

2. 合併產生影響面向

縣市合併所產生的影響，可以從個人、組織、制度與環境四層次討論之。國外文獻少數文獻探討地方政府合併會對個人層次所產生的衝擊，臺灣的合併經驗亦有相關的觀察，特別針對公務人員的不確定感提出討論，尤其是對組織合併後，個人職位、權利與工作環境變遷所產生的不確定感。在組織層次，國外文獻主要反映於合併後對於服務傳遞的影響，以警消系統為例，合併後因新都市的版圖變大，在組織員額受限的情況下，造成警消安全管轄範圍受限，致使治安產生漏洞的可能；同樣地，臺灣的合併經驗亦有針對服務傳遞流程方面的討論，但其所談的範圍更廣，包含組織內部的標準作業程序，原縣市政府各組織內的工作習慣與規範，均有一定程度的差異，因此合併後新組織必然影響來自不同組織文化與作業規範的成員，其工作習慣與文化的磨合，是合併後所必須面臨的衝擊，如受訪者 B6 與 A1 所述。

內部的組織文化，看起來就是慢慢地在成長，但是，我剛剛講的那個差異，其實還是存在的，其實還是存在的（受訪者 B6）。

就是組織文化不同，那你會造成你適應性，至少不要說困難、壓力，你會有工作壓力，原來臺中縣的會有工作壓力(受訪者 A1)。

就制度層次，國外文獻較多探討都市疆界變遷所產生的影響，以及合併後新地方政府財政條件所受到的衝擊，相同的討論亦出現在臺灣的文獻中，均針對合併後行政區域變更所產生的影響，及地方財政所面臨的挑戰，而此次的合併經驗，則是聚焦於中央預算劃分應如何因應的討論。

縣市合併對於環境的影響方面，國外文獻較多關注於地方經濟發展，以及城鄉均衡發展兩面向上。縣市合併的目的，除了希望能夠提升組織效率以外，更希望能夠藉由將地方疆域整併，提升都市化程度，並擴大地方市場，以振興地方經濟。此外，亦希望透過縣市合併，將地方資源重新分配，試圖減少城鄉差距的問題；而在國內的文獻方面，除了與國外文獻一樣，探討城鄉均衡發展外，亦重視社會福利政策、地方財政、都會化效應、地方治理環境的變遷，以及對非營利組織的衝擊等議題。三都合併經驗，除了少數媒體報導提及城鄉均衡發展外，較多關切對社會福利政策與非營利組織的衝擊，以及更特別的是，民眾心理感受層面的議題，例如受訪者 A6 所提及的福利政策問題，以及受訪者 A2、A5 所談到的民眾心理感受等，都印證了臺灣縣市合併過程所凸顯的議題。

因為也是財政的問題，所以比如說我們的建設，本來可以很快的，那還有就是社會福利，這一塊其實也差距很大。(受訪者 A6)

蓋章的人變成多一倍，所以公文流程也都會變慢，那流程變慢、效率變慢，民眾滿意度會降低(受訪者 A2)。

是民眾會比較抱怨，縣市合併都沒有比較好，說要做又沒錢，說要做這也沒錢那也沒做，其實都有錢在做，其實可能就是公所他們，他們心態上，沒錢啊就不要做(受訪者 A5)...

表五 國內外縣市合併經驗議題比較表

面向	層次	國外經驗	國內文獻	三都合併經驗
影響合併成功因素	組織層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 領導者角色 ➢ 服務傳遞整併 ➢ 業務整併 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 業務整併及其整併程序 ➢ 服務傳遞整併 ➢ 組織文化 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 組織結構 ➢ 作業流程
	制度層次		<ul style="list-style-type: none"> ➢ 財政制度修改 ➢ 地方制度法修改 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 中央法規修改 ➢ 地方法規修改 ➢ 人事制度調整
	環境層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 政治力與政治菁英 ➢ 公民菁英 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 中央政府角色 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 中央與地方關係
合併所造成的影響	個人層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 不確定感 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 組織認同 ➢ 組織承諾 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 公務人員不確定感
	組織層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 服務傳遞影響 		<ul style="list-style-type: none"> ➢ 業務流程
	制度層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 都市疆界 ➢ 地方財政 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 行政區劃 ➢ 地方財政 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 中央預算劃分
	環境層次	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 城鄉均衡發展 ➢ 經濟發展的思維 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 社會福利政策 ➢ 地方財政影響 ➢ 城鄉均衡發展 ➢ 都會化效應 ➢ 地方治理 ➢ 非營利組織 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 社會福利政策 ➢ 非營利組織 ➢ 民眾心理

資料來源：本文彙整。

(三) 建構縣市合併的研究議題

在整理歸納國內外探討縣市合併的文獻，以及公共輿論中合併的重要議題後，本文嘗試就以上結果與三都重要的局處首長訪談內容進行比較分析，以期將三都合併改制經驗中的議題做縱向連結。

依據國內外文獻以及公共輿論，縣市合併的相關議題，可區分為「影響合併成效的因素」與「合併後所產生的影響」兩大面向，以及「個人」、「組織」、「制度」與「環境」四個層次。在「影響合併成效的因素」方面，組織層次包含「領導者角色」、「服務傳遞整併」、「業務整併」、「組織文化」、「組織結構」、「作業流程」等議題；制度層次則包含「財政制度修改」、「地方制度法修改」、「中央法規修改」、「地方法規修改」、「人事制度調整」等；環境層次則有「政治力與政治菁英」、「公民菁英」、「中央與地方關係」等議題。「合併後所產生的影響」方面，個人層次包含「組織認同」、「組織承諾」、「公務人員不確定感」等議題；組織層次包含「服務傳遞影響」、「業務流程」等議題；制度層次則包含「都市疆界」、「地方財政」、「行政區劃」、「中央預算劃分」；環境層次則包含「民眾心理感受」、「地方治理」、「地方財政影響」、「社會福利政策」、「非營利組織」、「城鄉均衡發展」、「都會化效應」、「經濟發展的思維」等議題。雖然研究議題眾多，且都是各層次中重要的研究主題方向，但事實上尚有許多觀察焦點值得注意，此部分可以從局處首長的訪談內容中彙整得知。

整體而言，依據三都的局處首長經驗分享，內容大致與上述研究議題趨同，但局處首長有更多細膩的觀察值得參考。在「影響合

併因素」方面，組織層次中組織結構的調整與政府服務項目、作業流程等，是一組相互影響的組織改革措施，此組合將會影響到縣市合併後，市府行政效能、服務規模。除此之外，在整併過程中，合併的局、處、科、室，彼此間的組織文化差異以及人事安排，則是影響上述整合措施中的重要因素。在制度層次，除了文獻經常探討的中央法規、地方制度法規以及中央統籌分配稅款分配辦法等，重要的法規制度外，原本縣與市之間的法律規範、政策制度設計與資源的差異，對於縣市磨合與地方財政的影響也是應該重視的。在環境層面，訪談內容與前述分析內容相似，均強調中央政府的角色，及其與地方政府的互動關係，原先由中央執行的業務或新計畫，因為縣市合併改制，轉而由地方政府負責，其資源與責任的規範與配置，全仰賴中央政府。

有關「合併所產生的影響」的議題，在個人層次除了從前述文獻與公共輿論彙整的議題面向外，局處首長的實務經驗觀察發現，縣市合併改制後，在期待控制員額的前提下，拓展更多服務項目與更大轄區，將加重公務人員的工作壓力。在組織層次，合併後因改制為直轄市，因此組織功能與權責，將受到更多影響，組織的人事職能設計與安排，比過去更有彈性外，新增的業務內容，促使部分組織功能必須進行適度的調整。在制度層次，原先設計與後續發展有差異的政策，在資源有限與公平價值考量下，產生政策變遷，此變遷不僅是前述民眾所受惠的社會福利政策而已，還包括都市發展、教育規劃、交通發展、環境衛生管制等政策。此外，在原先資源落差極大的情況下進行合併改制，對於地方財政的影響極大，不僅收入減少，負債也因合併而增加。最後，在環境層次，因合併而產生資源的重新配置以及政策的變遷，影響到原縣、市民眾對於合

併以及市政感受的差異，同時因都市化效應也改變縣市合併後城鄉發展的面貌。

綜上，本文最後援引訪談內容，豐富了原先建構的研究議題，使原先單向的研究議題，能橫向地與其他議題做相關性的連結，不僅將「點」連成「線」，不同「線」之間尚能連結成「面」，堆砌出縣市合併經驗中豐富的研究素材。

五、結 論

縣市合併是地方政府提升效率與重整地方資源的重要策略之一，係長年來地方政府研究領域的重要議題之一。然而對於臺灣而言，縣市層級的地方政府合併經驗是首次，本文透過比較臺灣與外國地方政府合併的經驗，試圖彙整出其間重視議題的差異，以供臺灣參考國外合併經驗時的借鏡。經過上述國內外文獻的耙梳，及與臺灣三都合併的經驗比較後，本文於結論部分提出主要的研究發現、理論對話、實務與研究建議，以供未來實務與學術參考，最後說明本文的限制之處。

(一) 研究發現

經過國內外文獻的回顧，以及臺灣經驗的彙整，本文發現：

1. 地方政府組織合併以達到提升行政效率，係地方政府進行合併的主要目的之一，但實際進行合併後，國內外的討論均質疑，合併後行政效率提升目標之可能性。該論點意涵著排除國情差異，臺灣與國外的經驗均存在無法提升行政效率的可能性，此對於期待透過合併，降低成本、提升效率的三都，

無疑是個重要的警惕。

2. 彙整國外研究發現，美、加等國的都市合併，較重視合併過程參與者的角色，且其合併的發動，較多係由下而上，民間菁英影響合併過程的可能性，較臺灣三都合併經驗多。該現象亦反映出，為何臺灣縣市合併所產生的影響中，環境層次議題佔大多數，而且較多反映出對一般民眾所產生的衝擊，間接呈現出合併過程中，若缺少公民社會的參與，可能會衍生合併後對公民社會較大的衝擊。
3. 相對於國外經驗較重視合併過程參與的機能，臺灣經驗則較重視法規調整，以及中央地方關係的變遷，《地方制度法》、《中央統籌分配稅款分配辦法》、《財政收支劃分法》、《公共債務法》等，中央地方關係以及中央補助地方款項有關的法案，一直受到重視。該現象反映出，臺灣地方政府事務相當仰賴中央政府的角色，並非以市民為主要諮詢對象。換言之，當面臨「縣市合併」如此重大的變遷時，公民參與反而不如中央政府文官團隊的專業規劃，再次顯示出臺灣公民與都市間的關係。
4. 地方政府合併的議題領域，包含都市規劃、地方治理、地方經濟、地方財政、地方網絡、地方政治以及組織變革等，然而綜觀國內外文獻，發現諸多探討合併成效的組織層次以及個人層次議題，一直未受到重視，甚少文章從組織理論的視角探討合併成效。該發現或許也可以回應第一點發現—行政效率無法提升的原因，縣市合併的工程關鍵在於行政組織間的整合，然而國內外往往係從都市治理的角度切入探討，而非深入探究組織運作與評估，因此往往會錯估其組織的成效。

5. 接續組織層次的觀察，局處首長反映合併縣市的資源與背景條件的差異，以及控制組織員額以提供更多服務的期待等，均是影響行政效率、效能的可能因素，顯示除了地緣關係的考量外，合併前更嚴謹的預先評估，是未來應當重視的縣市合併政策評估面向。
6. 如前所述，地方政府合併所牽涉的領域廣泛，然而臺灣經驗發現，地方政府合併後，原屬兩行政區的非營利組織或民間團體，亦必面臨合併或者更名等行政作業，此外，待民間團體整併後，原先的地方網絡關係，以及政府與民間的公私關係等亦受到影響，雖然該議題頗為重要，但縣市合併對公民社會的衝擊，在學界甚少被討論。

(二) 研究建議

縣市合併議題不僅屬於地方政府研究領域，更是組織管理、都市規劃領域的重要課題。而其研究的價值，不僅能深化公部門組織管理理論基礎，更能在合併實務過程中提出建言，本文將分為學術與實務建議進行分述。

公部門的組織合併機會相當罕見，因此更應把握此次縣市合併過程中，諸多機關整併的經驗。本文基於彙整與比較國內外文獻及臺灣合併經驗，提出幾個未來研究組織合併，以及縣市合併研究的研究方向。首先，在探討影響縣市合併成敗的因素部分，有四點建議：

1. 增加個人層次的相關研究，其研究課題可以包含，組織成員對於合併的態度與行為等因素。
2. 從更多元的角度研究，影響縣市合併組織面的因素，從政府組織角度觀察，縣市合併的實際操作過程，兩個政府內的諸

多機關，兩兩甚至三個以上的組織進行整併，勢必面臨到組織文化差異的衝突、作業流程的差異、組織結構的變動等組織層面的變革，以及政務領導與高階事務官，如何善用其智慧與策略帶領新組織完成使命等課題。

3. 深入探究制度面對合併成敗的影響，此次三都合併的實務經驗，有一部分反映出中央法規修改、地方法規修改與人事制度調整等，制度層次議題的重要性。
4. 從地方派系等政府外環境因素著手深入研究，以凸顯臺灣本土個案的特色，國外的研究成果指出，地方政治力與政治菁英等，環境層次的因素會影響到合併的成敗。此四項研究課題的發展，可以使臺灣地方政府合併以及組織合併等研究領域更豐富。

其次為合併所造成的影響，依據前述分析結果，本文提出兩點研究建議：

1. 未來行政學界可以從組織文化與組織行為層面、組織架構與組織設計等，個人與組織分析層次，探討縣市合併所產生的影響。誠如前面分析所述，國內外文獻甚少從個人層次與組織層次，探討縣市合併所造成的影響。然而在變革中的組織，其所遭遇的挑戰，不只是組織層次的問題，更包含受到變革影響的個人，縣市合併議題影響甚廣，但過去甚少學者著力於組織層次與個人層次的研究。
2. 深化從縣市合併對市民社會衝擊的治理角度，探討縣市合併對地方環境脈絡所產生的衝擊，在過去城鄉均衡發展的思惟上，增添更多地方治理的要素。

在實務方面，本文提出幾項建議。首先，往後地方政府合併，

或許可以參考美國與加拿大地方政府合併經驗，由地方菁英引發地方民眾參與合併的過程，以減少合併後，對民眾歸屬感、情感等心理層面的衝擊；其次，應當更重視合併前的評估，合併的對象除了地緣關係的考量外，更應該評估合併雙方的資源與背景條件的差異，對於未來合併工程的衝擊與影響，並且提出可因應的方案；最後，國內外的經驗均指出，地方政府合併過程最應受到重視是，兩組織作業流程的整併，因其整併不僅攸關新組織內部業務內容的整併以及運作的協調性，公共服務傳遞的過程，更影響到新行政區公民的權益。因此本文建議，未來若尚有地方政府合併的可能時，將合併的組織務必事先將兩政府內，各機關組織間業務進行整併，且著手進行內部作業流程，以及公共服務傳遞流程的磨合。對於已經完成合併作業的個案，本文亦建議，新政府內各組織，應立即建立大家均接受的作業標準流程，並培養新組織的組織文化，以更快讓新組織上軌道，發揮組織整併的正面效益。

(三) 研究限制

本文挑選觀察範圍為 2009 年 1 月 1 日至 2012 年 3 月 31 日期間之公共輿論進行探討，挑選此期間主要理由有二：其一、2009 年以前，雖在報章媒體上偶有縣市合併的討論報導，但因其在政治議程上尚未成熟，使用相同的關鍵字以及相同的資料庫，查詢 2005 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日期間之報導數量，四年間大約八百餘則，僅為本文所探討的核心時期報導數量的 10%，因比例與觀察範圍的比例相差甚大，故未列入觀察範圍；其次、本文主要探討核心為縣市合併的磨合與整併，而此時段約為第一年期間的執行過程，因此將資料蒐集範圍，摒除 2012 年以後的觀察，而 2012 年以後的報導

內容，與磨合及整併甚少相關，使用相同的關鍵字以及相同的資料庫，查詢 2012 年 4 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日期間之報導數量，20 個月期間共有 2998 則，與本文關鍵字直接相關僅有 260 則，比例甚少，同時其政策所產生的影響，業已無法僅對合併的成效作單純的探討，是故本文僅觀察此期間之公共輿論，並僅以此期間之公共輿論資料進行分析。2009 年以前及 2012 年 4 月以後的合併影響內容，未能在本文呈現，實為本文的限制之處，未來的研究可以再豐富化此部分的素材。

參考書目

- Askim, Jostein, et al. 2009. "How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform." *International Journal of Public Administration* 32, 12: 1006-1025.
- Brierly, Allen B. 2004a. "Annexation as a Form of Consolidation-An Analysis of Central Core City Boundary Expansion in the US during the Twentieth Century." in Jered B. Carr and Richard C. Feiock. eds. *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*: 87-112. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Brierly, Allen B. 2004b. "Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation." in Jered B. Carr and Richard C. Feiock. eds. *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*: 55-86. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Carr, Jered B. 2004. "Perspectives on City-County Consolidation and Its Alternatives." in Jered B. Carr and Richard C. Feiock. eds. *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*: 3-24. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Carr, Jered B. and Richard C. Feiock. 2002. "Who Becomes Involved in City-County Consolidation? Findings from County Officials in 25 Communities." *State and Local Government Review* 34, 2:

78-94.

Christensen, Tom et al. 2007. "Reform of Employment and Welfare Administration—The Challenge of Coordinating Diverse Public Organizations." *International Review of Administrative Science* 73, 3: 389-408.

Durning, Dan. 1995. "The Effects of City-County Government Consolidation: The Perspectives of United Government Employees in Athens—Clarke County, Georgia." *Public Administration Quarterly* 19, 3: 272-298.

Elcock, Howard et al. 2010. "The Reorganization Addiction in Local Government: Unitary Councils for England." *Public Money & Management* 30, 6: 331-338.

Faulk, Dagney and Georg Grassmueck. 2010. "City—County Consolidation and Local Government Expenditures." *State and Local Government Review* 44, 3: 196-205.

Haneda, Shoko et al. 2012. "Evaluating Administrative Efficiency Change in the Post-Merger Period a Study on Ibaraki Prefecture (1979–2004)." *International Regional Science Review* 35, 2: 237-262.

Jimenez, Benedict S. and Rebecca Hendrick. 2010. "Is Government Consolidation the Answer?." *State and Local Government Review* 42, 3: 258-270.

Johnson, Linda S. 2004. "Revolutionary Local Constitutional Change—A Theory of the Consolidation Process." in Jered B. Carr and Richard C. Feiock. eds. *City-County Consolidation and*

- Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape:* 155-182. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Kerlinger, Fred N. 1986. *Foundations of Behavioral Research*. 3rd ed. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Leland, Suzanne and Kurt Thurmaier. 2005. "When Efficiency is Unbelievable Normative Lessons from 30 Years of City—County Consolidations." *Public Administration Review* 65, 4: 475-489.
- Leland, Suzanne M. and Gary A. Johnson. 2004. "Consolidation as a Local Government Reform: Why City-County Consolidation is an Enduring Issue." in Jered B. Carr and Richard C. Feiock. eds. *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape: 25-38*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Martin, Lawrence L. and Jeannie Hock Schiff. 2011. "City-County Consolidations: Promise Versus Performance." *State and Local Government Review* 43, 2: 167-177.
- Mckay, Ruth B. 2004. "Reforming Municipal Services After Amalgamation: The Challenge of Efficiency." *International Journal of Public Sector Management* 17: 24-47.
- Mévellec, Anne. 2009. "Working the Political Field in Stormy Weather: A Mayor's Role in The Quebec Municipal Mergers." *Canadian Journal of Political Science* 42, 3: 773-792.
- Miyazaki, Takeshi. 2013. "Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda." in <http://www.ier.hit-u.ac.jp/Common/publication/DP/DP588.pdf>. Latest update 15 October 2014.

- Poel, Dale. 2000. "Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation." *Canadian Journal of Regional Science* 23, 1: 31-48.
- Quesnel, Louise. 2000. "Municipal Reorganisation in Québec." *Canadian Journal of Regional Science* 23, 1: 115-134.
- Savitch, H. V. and Ronald K. Vogel. 2004a. "Merger in Louisville-Jefferson County." in Suzanne M. Leland and Kurt M. Thurmaier. eds. *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape: 272-290*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Savitch, H. V. and Ronald K. Vogel. 2004b. "Suburbs without a City Power and City-County Consolidation." *Urban Affairs Review* 39, 6: 758-790.
- Slack, Enid. 2000. "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto." *Canadian Journal of Regional Science* 23, 1: 13-30.
- Sørensen, Rune J. 2006. "Local Government Consolidations: The Impact of Political Transaction Costs." *Public Choice* 127: 75-95.
- Staley, Samuel R. et al. 2005. *The Effects of City-County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature*. A Report Presented at the Marion County Consolidation Study Commission. Indiana: Indiana General Assembly.
- Steiner, Reto. 2003. "The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland." *Public Management Review* 5, 4: 551-571.

- Takagishi, Yukihiro et al. 2012. "Influence of the Municipal Merger on Local Government Employees' Stress Response in Japan." *Industrial health* 50, 2: 132-141.
- Takaharu, Kohara. 2007. "The Great Heisei Consolidation: A Critical Review." *Social Science Japan*, 37: 7-11.
- Vojnovic, Igor and Dale Poel. 2000. "Provincial and Municipal Restructuring in Canada: Assessing Expectations and Outcomes." *Canadian Journal of Regional Science* 23, 1: 1-6.
- Vojnovic, Igor. 2000a. "Municipal Consolidation, Regional Planning and Fiscal Accountability: The Recent Experience in Two Maritime Provinces." *Canadian Journal of Regional Science* 23, 1: 49-72.
- Vojnovic, Igor. 2000b. "The Transitional Impacts of Municipal Consolidations." *Journal of Urban Affairs* 22, 4: 385-417.
- 丁仁方、陳怡君。2010。〈新統合或新多元體制？--縣市合併升格民間團體整併問題探討〉。《中國地方自治》63, 8: 3-20。(Ding, Ren-Fang and Yi-Jun Chen. 2010. "Neocorporatism or Neopluralism? The Issue of Civil Associations' Consolidation after the City-County Merging." *Chinese Local Government* 63, 8: 3-20.)
- 王舒芸等。2011。〈臺南縣市合併後整合兒少福利服務輸送之挑戰〉。《社區發展季刊》134: 273-292。(Wang, Shu-Yun et al. 2011. "The Prospects of Integration Proposal for the New Era of City-County Consolidation in Tainan—Welfare Service Provision for Youth and Children as Example." *Community Development*

Journal 134: 273-292)

- 王榮祥。2010。〈縣市合併 高縣警無奈等被併〉。《自由時報》2010/5/28：南部新聞。(Wang, Jung-Hsiang. 2010. “City-County Consolidation. However, the Police is Waiting for be Consolidated.” *Liberty Times* 28 May 2010, late ed.: The South News.)
- 王德睦等。2011。〈臺南縣市合併後的社會福利支出與人力預估之分析〉。《社區發展季刊》134：253-272。(Wang, De-Mu et al. 2011. “The Analysis on the Social Welfare Expenditure and the Estimation of Manpower Needed by the Tainan City Government in an Era of the Merger of City and County.” *Community Development Journal*, 134: 253-272.)
- 朱有鈴。2012。〈永續發展跳票 偏鄉小校 近 10 所快廢校〉。《自由時報》2012/1/10：南部新聞。(Chu, Yu-Ling. 2012. “The Promise of Sustainable Development was Break: About Ten Remote School were Abolished Soon.” *Liberty Times* 10 January 2012, late ed.: The South News.)
- 朱景鵬、謝偉智。2010。〈行政院組織改造推動方向與執行策略〉。《研考雙月刊》34：8-19。(Zhu, Jing-Peng and Wei-Zhi Hsieh. 2010. “The Implementation Trategic and Goal for Executive Yuan's Organization Reform.” *RDEC Bi-monthly* 34: 8-19.)
- 江大樹。2011。〈從縣市合併升格到區域合作治理「3 都 15 縣」政策評析〉。《研習論壇》123：1-25。(Jiang, Da-Shu. 2011. “From City-County Merging to Governance of Regional Cooperation – a Policy Analysis of 3 Municipalities and 15 Counties.” *Forum on*

Training and Development 123: 1-25.)

- 行政院內政部縣市改制直轄市相關資訊網。2010。〈前言〉
2012/10/14。 (The Information of City-County Consolidation
Reform from Ministry of the Interior. 2010. "Introduction." in
[http://www.moi.gov.tw/countyreform/news_ content.aspx?id=1](http://www.moi.gov.tw/countyreform/news_content.aspx?id=1).
Latest update 14 October 2012.)
- 何榮辛。2010。〈我見我思 等著亂一年？〉。《中國時報》2010/12/15：
A17。 (Ho, Jung-Hsin. 2010. "I See and I Think, Waiting for a
Chaotic Year?" *Chinatimes* 15 December 2010, late ed.: A17.)
- 吳再居。2004。〈行政院組織變革之歷史回顧〉。《研考雙月刊》
28：39-54。 (Wu, Tsai-chu. 2004. "A Historical Review of the
Change of the Executive Yuan's Organization." *RDEC Bi-monthly*
28: 39-54.)
- 呂建德。2011。〈五都治理下的競爭與協調〉。《社區發展季刊》134：
39-53。 (Lu, Jian-De. 2011. "The Competition and Coordination of
Taiwan's Local Welfare Systems after the 2010 Local Government
Reform." *Community Development Journal* 134: 39-53.)
- 呂素麗。2009。〈合併效應 高縣市人民團體 不願送作堆〉。《中
國時報》2009/9/23：C2。 (Lu, Su-Li. 2009. "The Effect of
Consolidation. The Civil Groups of Kaohsiung Do Not Want To
Consolidate." *Chiatimes* 23 September 2009, late ed.: C2.)
- 宋餘俠、秦正宇。2011。〈強化政策統合量能之組織設計 - 兼論國
家發展委員會組設規劃〉。《研考雙月刊》35：95-108。 (Song,
Yu-hsia and Cheng-Yu Ch'in. 2011. "Enforce the Policy's
Integration Power- A Case Study on National Development

Council's Organizational Design.” *RDEC Bi-monthly* 35: 95-108.)

李義。2011。〈議員轟水溝未清 陳菊馬上辦 大高雄合併後 野溝及排水系統各單位相互推諉無人願負責 市長指示汛期前完成清疏〉《中國時報》2011/5/17：高屏澎東新聞 C2。(Li, Yi. 2011. “After The City Councilor Denounce the Kaohsiung City Government Would not Clear Up the Gutter, Chu Chen Do It Right Away. After Kaohsiung City-County Consolidation, Every Agency Mutually Shirking Responsibilities of Clearing the Gutter and Drainage, and No One Wants to Take Responsibility. The Mayor Gives the Order to Clear Up Before the Flood Season.” *Chinatimes* 17 May 2011, late ed.: The Kaohsiung, Pingtung, Penghu and Taitung News C2.)

林水波。1999。《組織理論》。臺北：智勝文化。(Lin, Shoei-Po. 1999. *Organization Theory*. Taipei: Best-Wise Publishing.)

林向愷。2011。〈五都選後中央與地方財政關係〉。《社區發展季刊》134：23-38。(Lin, Kenneth S. 2011. “The Fiscal Relation between Central and Local Governments after 2010 Elections.” *Community Development Journal* 134: 23-38.)

林建甫。2010。〈財劃法修正案 幫五都闖錢關〉。《經濟日報》2010/12/29：A4。(Lin, Chien-Fu. 2010. “The Amendment to the Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures. Helping the Five Special Municipalities to Improve the Financial.” *Economic Daily Times* 29 December 2010, late ed.: A4.)

- 林萬億、吳秉慧。2011。〈後五都時代臺灣的社會福利服務發展〉。
《社區發展季刊》134：4-22。(Lin, Wan-Yi and Bing-Hui Wu.
2011. “The Development of Social Welfare Service in Taiwan—A
Post Municipal Redistricting Analysis.” *Community Development
Journal* 134: 4-22.)
- 洪敬法。2011a。〈五都半年體檢 磨合篇 行政效率差 民眾洽公要
蓋的章多 7 個〉。《聯合晚報》2011/6/23：A8。(Hung, Ching-Hung
et al. 2011a. “The Five Special Municipalities’ Health Checkup in
Half of a Year：The Run-In Section. Poor Administrative
Efficiency! Seven Seals More than Previous, When the Citizen Go
to Business Trip.” *United Evening News* 23 June 2011, late eds.:
A8.)
- 洪敬法。2011b。〈烤肉禁令 中市一市兩制 縣市合併法規未整併
原台中市公園綠地不能烤 大家移到台中縣辦烤肉趴〉。《聯合
報》2011/9/11：A5。(Hung, Ching-Hung et al. 2011b. “The
Different Regulations for BBQ Activity in Taichung City and
County; Citizens Who cannot BBQ in Taichung City, Moved to
Taichung County Instead.” *United Daily* 11 September 2011, late
eds.: A5.)
- 紀俊臣。2002。〈地方行政區域調整方案之規劃與設計〉。《中國
地方自治》55，7：4-24。(Chi, Chun-Chen. 2002. “The Planning
and Designing of Local Administration Region.” *Chinese Local
Government* 55, 7: 4-24.)
- 紀俊臣。2003。〈臺中縣(市)合併升格直轄市之可行性分析〉。
《中國地方自治》56，1：4-50。(Chi, Chun-Chen. 2003. “The

Feasibility Analysis of City-County Consolidation for Elevation as Municipality- A Case Study on Taichung.” *Chinese Local Government* 56, 1: 4-50.)

紀俊臣。2004。〈永續發展與行政區域設計〉。《中國行政評論》13, 2: 65-100。 (Chi, Chun-Chen. 2004. “Sustainable Development and Planning of Administrative Division.” *The Chinese Public Administration Review* 13, 2: 65-100.)

紀俊臣。2010a。〈五都對中央與地方關係之衝擊與因應〉。《現代學術研究》17 : 228-252。 (Chi, Chun-Chen. 2010a. “Five Municipalities and the Impacts and Responses on the Relationships Between Central and Local.” *Modern Academic Research* 17: 228-252.)

紀俊臣。2010b。《直轄市政策治理》。新北市：中國地方自治學會。 (Chi, Chun-Chen. 2010b. *The Policy Governance of Municipality*. New Taipei City: Association of Chinese Local Government.)

孫健萍。2010。〈高雄縣市改制為直轄市後財政收支之研究〉。《工程科技與教育學刊》7, 5 : 836-849。 (Sun, Jian-Ping. 2010. “A Research of Financial Revenue and Expenditure on Kaohsiung after the City-County Consolidation.” *Journal of Engineering Technology and Education* 7, 5: 836-849.)

徐仁輝。2010。〈五都制下地方財政的未來〉。《財稅研究》42, 5 : 87-102。 (Hsu, Jen-Hui. 2010. “The Future of Finance of Local Administration under Five Municipalities.” *Public Finance Review* 42, 5: 87-102.)

- 徐仁輝等。2004。《公共組織行為》。臺北，智勝文化。(Hsu, Jen-Hui et al. 2004. *Public Organizational Behavior*. Taipei: Best-Wise Publishing.)
- 高誓男。2011。〈城市創能與地方治理〉。《研考雙月刊》35, 6 : 88-105。(Kao, Shih-Nan. 2011. "City Enabling and Local Governance." *RDEC Bi-monthly* 35, 6: 88-105.)
- 張美瑤。2012。〈就業態度、從業壓力、組織認同對組織承諾之影響：以縣市合併後市府員工為例〉。《數據分析》7, 4 : 13-32。(Chang, Mei-Yao. 2012. "The Effects of Practitioner's Attitude, Transformation Pressure, Organizational Acceptance on Reorganizational Commitment: The Case of the Government Employees after the City-County Merging." *Journal of Data Analysis* 7, 4: 13-32.)
- 張英陣。2011。〈縣市合併對非營利組織的影響〉。《社區發展季刊》134 : 228-236。(Zhang, Ying-Zhen. 2011. "The Impacts on Nonprofit Organizations after the Merge of Taichung City and Taichung County." *Community Development Journal* 134: 228-236.)
- 莊宗勳等。2010。〈縣市合併 社團接軌大問題：民間社團 合併或分立 自行協調即可 職業團體一縣市只能有一個 修法或整併未定〉。《聯合報》2010/10/12 : B2 大台南綜合新聞。(Chuang, Tsung-Hsun et al. 2010. "Problems for Associations after the Consolidation: Civil Association can Decide to Separate or Combine by Their Own; But The Occupational Group can Only Have One Exist; Still Waiting for the Reform of Regulation."

United Daily 12 October 2010, late ed.: B2, Tainan News.)

郭登聰。2011。〈五都選舉之後對社會福利服務資源配置與服務輸送的影響與調整：以新北市為例〉。《社區發展季刊》134：168-183。(Kuo, Teng-Tsung. 2011. “After the Elections for the Five Special Municipalities that the Allocation of Resources to Social Welfare Services and the Impact of Service Delivery and Adjustment—A Case Study of New Taipei City.” *Community Development Journal* 134: 168-183.)

陳世宗。2009。〈臺中縣市合併進度 改制作業小組 下月成軍〉。《中國時報》2009/9/23：C2。(Chen, Shih-Tsung. 2009. “The Progress of Taichung City and County Consolidation: The Restructuring Operation Team Will Set Up Next Month.” *Chiatimes* 23 September 2009, late ed.: C2.)

陳世宗。2012。〈慌！中市高中職改制 政策仍未明 議員憂心預算將年增百億 有如燙手山芋 校長家長也多惶恐 市府指 27 日將到教部開會〉。《中國時報》2012/3/20：中彰投新聞 C2。(Chen, Shih-Tsung. 2012. “So Panic! The Reform of Senior High School System is Still on the Way, And It Makes the School Presidents and Parents are So Worried; Also, the Congressmen are Worried about this Reform Will Rise Budget for More Than Ten Billion. The Taichung Government Said They Will Have a Discussion in Ministry of Education at 27 this Mouth.” *Chinatimes* 20 March 2012, late ed.: The Taichung, Changhua and Nantou News C2.)

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》60, 12：4-13。(Chen, Li-Gang. 2007. “A Pretest

Research on Consolidation of Metropolitan Governments: A Case Study on American and Canadian Local Government.” *Chinese Local Government* 60, 12: 4-13.)

陳政智等。2011。〈從「高高平、區區同」談福利輸送的價值：平等只是第一步，公平才是下一步〉。《社區發展季刊》134：344-351。(Chen, Cheng-Zhi et al. 2011. “Kaohsiung City and County Equality, District and Regional Equality Talking about Distributive Justice: Equality is Only a First Step, the Equity Is the Next.” *Community Development Journal* 134: 344-351.)

陳國元。2010。〈嚴防縣市合併稅負大衝擊〉。《稅務旬刊》2106：7-11。(Chen, Guo-Yuan. 2010. “A Prevention of Overtaxed Impact after the City-County Consolidation.” *Tax Journal* 2106: 7-11.)

陳朝建。2010。〈五都改制對「區」的行政區劃之衝擊與因應〉。《現代學術研究》17：40-71。(Chen, Chao-Jian. 2010. “Five Municipalities and the Impact and Response of the District Administration Planning.” *Modern Academic Research* 17: 40-71.)

曾麗芳。2009。〈《地方人地方事》台灣省汽車保養公會聯合會理事長柯育沅：縣市合併升格 公會無所適從〉。《工商時報》2009/12/9：A21。(Tseng, Li-Fang. 2009. “‘Local People Local Affairs’ The Chairman of Taiwan Province Car Maintenance Business Association, Yu Yuan Ko Say: City-County Consolidation, Associations are at Loss What to Do.” *Commercial Times* 9 December 2009, late ed.: A21.)

- 馮惠宜等。2010。〈改制陣痛期 衙門洽公別跑錯 路名學校問清楚〉。
《中國時報》2010/12/19：A4。(Feng, Hui-I et al. 2010. “It is Growing Pains for Restructuring. Don’t Run the Wrong Government Offices; Asking the Name of the Roads and Schools Clearly.” *Chinatimes* 19 December 2010, late ed.: A4.)
- 黃庭瑄、謝啟賢。2011。〈從五都升格談臺灣行政區域整併問題〉。
《臺灣經濟研究月刊》34，8：86-92。(Huang, Ting-hsuan and Chi-Hsien Hsieh. 2011. “The Issue on Consolidation of Taiwan Administration Region – Analysis from the Five Municipalities.” *Taiwan Economic Research Monthly* 34: 86-92.)
- 黃福其等。2011。〈五都半年體檢 市民感受篇 市民無感：“行政效率沒升格”〉。
《聯合晚報》2011/6/25：A5。(Huang, Fu-Chi et al. 2011. “The Five Special Municipalities’ Health Checkup in Half of a Year : The Citizens’ Feelings Section. Citizens were No Feeling: The Administrative Efficiency Didn’t Level Up.” *United Evening News* 25 June 2011, late ed.: A5.)
- 楊永年。2011。〈總統就職三周年移師臺南 馬臺南演說 文化串南北〉。
《聯合報》2011/5/18：A15。(Yang, Yung-Nien. 2011. “The President’s Inauguration for the Third Year Was Moved to Tainan. Ma Speech that Using Culture Connect the South and North in Tainan.” *United Daily* 18 May 2011, late ed.: A15.)
- 楊濡嘉。2010。〈縣市合併後...市一級機關 31 個 增加的局處科長 縣府官員優先任用〉。
《聯合報》2010/5/21：B1。(Yang, Ju-Chia. 2010. “After City-County Consolidation. The New City Will Have 31 Departments and Bureaus, and the Officials from County Will

- Have Priority to be Appointed as the New Chief of the Added Agency or Division.” *United Daily* 21 May 2010, late ed.: B1.)
- 葉明勳、劉坤億。2012。〈「五都」新制下區公所法定位與治理職能之研析〉。《文官制度季刊》4, 2: 93-126。 (Yeh, Ming-Hsun and Kun-I Liu. 2012. “The Legal System and Governance Competency of the District Authorities in Taiwan’s Five Special Municipalities.” *Journal of Civil Service* 4, 2: 93-126.)
- 葉俊榮。2005。〈行政院組織改造之現況與展望〉。《研考雙月刊》29: 11-23。 (Yeh, Jiunn-Rong. 2011. “The Status-quo and the Expectation of Government Reform.” *RDEC Bi-monthly* 29: 11-23.)
- 葉嘉楠。2004。〈行政院組織改造方案評析：組織設計的觀點〉。《中華人文社會學報》1: 12-36。 (Yeh, Chia-Nan. 2004. “Evaluating the Reorganization Plan of the Executive Yuan: The Perspective of Organization Design.” *Chung Hua Journal of Humanities and Social Sciences* 1: 12-36.)
- 廖了以。2009。〈縣市合併→三都十五縣 北中南生活圈 平衡城鄉差距〉。《聯合報》2009/7/3: A23。 (Liao, Liao-Yi. 2009. “City-County Consolidation → Three Metropolitan and Fifteen County. Balancing the Gap of Urban and Rural Areas by The Northern, Central and Southern Living Circle.” *United Daily* 3 July 2009, late ed.: A23.)
- 趙永茂、陳銘顯。2010。〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉。《研考雙月刊》34, 6: 23-32。 (Chao, Yong-Mao and Ming-Hsien Chen. 2010. “The Challenges and Responds of the Development

of Local Government and Municipalities.” *RDEC Bi-monthly* 34, 6: 23-32.)

趙永茂。1997。〈地方政府組織設計與組織重組問題之探討兼論台灣地方政府組織重組問題〉。《政治科學論叢》8：183-212。
(Chao, Yong-Mao. 1997. “Organization Design and Reorganization of Local Government—A Case Study on Taiwan.” *Political Science Review* 8: 183-212.)

劉文仕。2006。〈從歐盟成員國地方治理的發展經驗解構 1996-2005 臺灣地方制度改革的兩大迷思〉。《臺灣民主季刊》3, 3: 35-84。
(Liu, Wen-Shih. 2006. “An Analysis of Two Misconceptions of Reforms of Taiwan's System of Local Government, 1996-2005, Based on the Development and Experience of Local Governance of EU Member States.” *Taiwan Democracy Quarterly* 3, 3: 35-84.)

劉佩怡。2008。〈臺灣行政區域調整的規劃理路〉。《通識研究集刊》13: 131-146。(Liu, Pei-Yi. 2008. “The Thinking and Designing for Taiwan Administrative Division.” *Journal of the Chinese for General Education* 13: 131-146.)

劉坤億、鄭如琳。2011。〈加拿大行政區域整併經驗對臺灣的啟示〉。《臺灣經濟研究月刊》34, 8：93-99。(Liu, Kun-I and Ru-Lin Cheng. 2011. “An Inspiration of Canadian Consolidation Experience to Taiwan.” *Taiwan Economic Research Monthly* 34, 8: 93-99.)

蔡清華。2010。〈縣市合併 公務員組協會自保〉。《自由時報》2010/8/31：南部新聞。(Tsai, Ching-Hwa. 2010. “City-County

Consolidation. The Officials Organize an Association to Self-Protect.” *Liberty Times* 31 August 2010, late ed.: The South News.)

蔡清華。2011。〈整合，向前邁進—談縣市合併高雄市幾件重要的教育工作〉。《台灣教育評論月刊》1, 1: 4-7。(Tsai, Ching-Hwa. 2011. “Integration and Moving Forward – few important tasks need to be discussed on Education Eras after City-County Consolidation of Kaohsiung.” *Taiwan Educational Review* 1, 1: 4-7.)

蔡清華等。2010。〈公會社團怎麼併 引發較勁〉。《自由時報》2010/12/15：南部新聞。(Tsai, Ching-Hwa et al. 2010. “How to Merge between the Associations and Social Groups? It will Provoke Rivalry.” *Liberty Times* 15 December 2010, late ed.: The South News.)

蔡榮祥。2010。〈高雄縣、市合併升格後之治理模式〉。《城市發展》9: 36-43。(Tsai, Jung-Hsiang. 2010. “Governance Models of Kaohsiung Municipality.” *City Development* 9: 36-43.)

鄭新輝。2011。〈臺南縣市合併後之臺南市教育整合問題與因應〉。《台灣教育評論月刊》1, 1: 15-17。(Cheng, Hsin-Hui. 2011. “The Challenges and Responds of the Integration of Tainan Education Affair after City-County Consolidation.” *Taiwan Educational Review* 1, 1: 15-17.)

盧金足。2011。〈臺中市務會議 區長局長互槓〉。《中國時報》2011/8/2：中彰投新聞 C2。(Lu, Chin-Chu. 2011. “The District Directors and the Chiefs of Bureaus Get in Conflict in the

Municipal Meeting of Taichung.” *Chinatimes* 2 August 2011, late ed.: The Taichung, Changhua & Nantou News C2.)

蕭全政等。2001。〈行政院組織調整芻議〉。《政治科學論叢》15：191-207。(Shiau, Chyuan-Jenq et al. 2001. “Analysis on the Revision of the Organic Law of the Executive Yuan.” *Political Science Review* 15: 191-207.)

蕭閔偉等。2012。〈五直轄市升格後跨區域整合治理之新課題與願景：國土規劃觀點〉。《公共行政學報》42：139-156。(Hsiao, Hong-Wei et al. 2012. “A Discussion about the New Task & Vision of Cross-Regional Integration & Governance after the Operation of Five Special Municipalities: The View of National Spatial Planning.” *Journal of Public Administration* 42: 139-156.)

鮑忠銑。2009。〈地方政府組織變革之芻議——以高雄縣市合併改制直轄市為例〉。《中國地方自治》62, 12: 22-30。(Pao, Chung-Hsien. 2009. “Analysis on the Organizational Change of Local Government – A Case Study on City-County Consolidation of Kaohsiung.” *Chinese Local Government* 62, 12: 22-30.)

謝俊義。2011。〈促進縣市合併後的都會治理成效：美國地方成長管理機制經驗的啟示〉。《競爭力評論》14: 37-50。(Hsieh, Jun-Yi. 2011. “To Bring Local Growth Management Mechanism Back in Planning the Growth and Development for Metropolitan Governments: The Experiences of USA.” *Competitiveness Review* 14: 37-50.)

羅文輝。1991。《精確新聞報導》。臺北：正中。(Luo, Wen-Hui. 1991.

Precision Journalism. Taipei: Zheng Zhong Press.)

蘇嘉宏。2010。〈縣市合併對高雄政治生態的影響〉。《中國評論》
149:66-80 (Su, Jia-Hong. 2010. “The Influences upon Kaohsiung
Political Ecology after the Merger of City and County.” *China
Review* 149: 66-80)

蘇麗瓊。2011。〈高雄縣市合併後社會福利之發展〉。《社區發展
季刊》134 : 334-343。 (Su, Li-Ch’iung. 2011. “The Development
of Social Welfare in Kaohsiung City after Merging with
Surrounding Kaohsiung County.” *Community Development
Journal* 134: 334-343.)

附錄一 媒體內容分析資料篩選說明表

臺中				
	聯合知識庫	知識贏家	自由電子報	
查詢時間	2009.1~2012.3			
第一次關鍵字	縣市合併 + 臺中			
數量	1,442	980	1,032	3,454 則
第二次關鍵字 (數量)	磨合 (38) 整併 (41) 權責 (20) 組織 (36)	磨合 (11) 整併 (29) 權責 (11) 組織 (38)	磨合 (14) 整併 (37) 權責 (11) 組織 (30)	316 則
臺南				
	聯合知識庫	知識贏家	自由電子報	
查詢時間	2009.1~2012.3			
第一次關鍵字	縣市合併 + 臺南			
數量	960	490	867	2,317 則
第二次關鍵字 (數量)	磨合 (19) 整併 (25) 權責 (6) 組織 (47)	磨合 (6) 整併 (25) 權責 (6) 組織 (32)	磨合 (20) 整併 (49) 權責 (9) 組織 (56)	300 則
高雄				
	聯合知識庫	知識贏家	自由電子報	
查詢時間	2009.1~2012.3			
第一次關鍵字	縣市合併+高雄			
數量	1,103	840	1,242	3,185 則
第二次關鍵字 (數量)	磨合 (21) 整併 (24) 權責 (8) 組織 (48)	磨合 (8) 整併 (30) 權責 (9) 組織 (50)	磨合 (18) 整併 (48) 權責 (10) 組織 (48)	322 則

※本表為本文新聞資料擷取紀錄表，新聞資料擷取資料來源為「聯合知識庫」、「知識贏家」以及「自由電子報」三個電子報資料庫，擷取時間從2009年1月起至2012年3月止。每縣市的新聞資料篩選過程各有二階段，第一階段使用關鍵字「縣市合併」及「臺中」（或「臺南」及「高雄」），各別篩選出3,454、2,317及3,185則。第二階段則再縮小範圍使用「磨合」、「整併」、「權責」及「組織」等關鍵字進行搜尋，各別篩選出316、300

及 322 則。表格中各關鍵字後的括弧數字，代表該關鍵字的新聞則數。

附錄二 編碼說明

一 檔案標號	每篇新聞的檔案標號。			
二 編碼員	編碼員 A、B、C、D。			
三 日期	共 6 碼，年為西元，月、日為 2 碼。			
四 市別	分別為台中、台南、高雄。			
五 報紙類別	分別為自由報系、中國報系(包含工商時報、中時晚報)、聯合報系。			
六 版別	分別為中央版、地方版、其他。			
七 版次版名	依照新聞上之內容。			
八 字數	1. 500 字以內 2. 501~1000 字 3. 1001~1500 字			
九 內容等級	1. 僅少數字數內提及(未及一句) 2. 約一句話討論(未及一段) 3. 短段討論(一段討論) 4. 短篇討論(1/3 篇幅以上)		5. 長篇討論(半篇篇幅以上) 6. 次標題 7. 主標題。	
十 報導類型	1. 純新聞 2. 專題報導 3. 特稿、專欄、新聞分析		4. 社論 5. 讀者投書(包含學者) 6. 其他	
十一 消息來源	1. 民選首長 2. 中央與地方民意代表 3. 中央政府政務官 4. 市府公務員	5. 工商公會及勞工工會 6. 地方社團 7. 一般民眾(鄰長) 8. 學者專家 9. 記者或報社	10. 卸任首長 11. 地方政府政務官 12. 地方首長候選人 13. 地方民代候選人 14. 中央立委候選人	15. 鄉鎮市長 16. 區長 17. 里長 18. 其他
* 請依新聞字面進行勾選，減少推論。 * 依據檔案標號，請專注於台中、台南以及高雄擇一之新聞內容。 * 領導包含政府行政首長以及局處首長。		* 合併日期 2010 年 12 月 25 日(民國 99 年) * 報紙編號與新聞報系		
合	主	次	說 明	範 例

類目	類目			
組織層次	組織結構	針對縣市合併，將政府組織進行重整，包括增設、裁撤或是成立臨時組織。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 增加或減少局處、服務中心、合作社 ✓ 成立改制小組或委員會 ✓ 機關數量重新編制與整合 	
	作業流程	針對縣市合併，對作業流程進行應有的彙整與統一。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 交通路線整併 ✓ 路名更名作業 ✓ 縣市標誌與名稱整併 ✓ 系統整合 (公文\警政\電話\資料庫) 	
	其他	非屬上述。		
制度層次	職位調整	針對因縣市合併，所牽動制度性的職位調整與任命。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 內閣人事調動 ✓ 局處首長人事調動 	
	一般人事制度	針對縣市合併，將人事制度進行調整，包含增設職位與員額調整。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 增設副市長、局處首長 ✓ 公務人力數量調整與總員額調整 	
	約聘僱制度	針對縣市合併，對約聘僱制度進行調整。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 約聘僱人員整併作業 	
	廳舍	針對縣市合併，將設立新廳舍、拆除舊廳舍或是廳舍搬遷。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 成立新行政中心或辦公室 ✓ 拆除舊廳舍 	
	中央法規	針對縣市合併，將相關之中央法規進行應有的修正與同步調整。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 地制法修正 ✓ 財劃法、公債法及行政區域劃分法之修正 ✓ 中央與地方法規同步調整 	
	地方法規	針對縣市合併，將相關之地方法規進行應有的修正與同步調整。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 縣市法規統整作業 ✓ 地方社團改名問題，一區一名之修法 	
環境層次	中央政府監督	針對縣市合併，中央政府對地方政府合併過程中提出之建議或回應。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 全國組織整併目標與地方整併情形 ✓ 中央對地方的裁決與回應 	
併	主	次類目	說明	列舉

類目			
個人層次	個人背景與價值	基於個人的背景與價值觀，對於「縣市合併」呈現出不同的態度。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 縣市人員做事風格不同 ✓ 縣市員工態度有差異，一邊一國現象 ✓ 欲維持舊有制度(標誌)
	不確定感－公務人員	對於「縣市合併」後，公務人員產生工作權喪失、資源減少、或是工作不滿意的情形，並擔心自身權益會直接或間接受損。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 不確定業務內容 ✓ 成立新行政中心或辦公室，上班不方便 ✓ 擔心成為流浪公務員 ✓ 偏鄉員工擔心被邊緣化 ✓ 設備不足，影響員工權益(公務車不足) ✓ 影響員工權益(非法解雇) ✓ 積極辦理自願退休 ✓ 不滿意業務與工作地點調動 ✓ 員工對組織整併不積極
	不確定感－約聘雇人員	對於「縣市合併」後，約聘雇人員或臨時人員產生工作權喪失、資源減少、或是工作不滿意的情形，並擔心自身權益會直接或間接受損。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 約聘雇人員權益 ✓ 區公所臨時人員權益
	不確定感－政務人員	對於「縣市合併」後，政務人員產生工作權喪失、資源減少、或是工作不滿意的情形，並擔心自身權益會直接或間接受損。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 鄉鎮市長轉任區長權益 ✓ 鄉鎮市代表轉任區諮議員權益
	情感留存	基於縣市合併後，部分組織或制度將消失，因此產生懷念。	✓ 縣議會或鄉鎮市走入歷史之報導
	其他	非屬上述者。	
組織層次	組織士氣	「縣市合併」後，因人、事、權益的動盪，影響員	✓ 局處首長請辭，影響士氣

		工對組織的信任。	
	結構設計	「縣市合併」後，對於編制模式的選擇所引起的問題。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 減少設制法制單位，造成法案不易統一 ✓ 疊床架屋問題 ✓ 編制「單位」或是「機關」
	權責分工	「縣市合併」後，機關間業務劃分不清楚。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 機關整併業務不清楚，未同步 ✓ 出事機關互相踢皮球
	人事安排	「縣市合併」後，產生員額問題以及人員安排的問題。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 借調問題 ✓ 業務多，科室爭相需要人 ✓ 人事調動黑箱作業
	作業流程	「縣市合併」後，產生因作業流程而出現的問題。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 行政效率低落
	組織文化	「縣市合併」後，因兩者組織文化不同所造成的問題或產生的影響。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 縣市政府做事風格不同
	其他	非屬上述者。	
制度層次	財政預算—中央	「縣市合併」後，地方政府的財政負擔因此加重，待與中央進行協調。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 中央補助不足，地方財政負擔重 ✓ 合併後財政負擔沉重，債更多 ✓ 健保費問題 ✓ 高中改隸直轄市，財政負擔增加
	財政預算—議會	「縣市合併」後，地方議員對於預算的問題。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 議員工程款
	自治權	「縣市合併」後，出現部分地方自治權無法落實的情形。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 中央下放錢、權與人，提升地方自主權
	廳舍設置	「縣市合併」後，廳舍設置過程引發爭議，造成機關無家可歸的情形。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 空間規劃不足問題，廳舍設置問題
	區改制	「縣市合併」後，由鄉鎮市原本預算減少，自治程度降低，前後落差造成區	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 自治問題 ✓ 希望市府下放權責 ✓ 補助變少，原本福利無法推

		公所運作上的不適應。	動
	行政區	「縣市合併」後，對於行政區間資源分配未因人口數差異而有所調整。	✓ 各區差異大，整併需再調整
	其他	非屬上述者。	
環境層次	一般民眾－心理感受	「縣市合併」後，民眾主觀認為政府作為不適當。	✓ 不當補助花費，浪費公帑與資源 ✓ 市民施政感受，擔心一般權益受損 ✓ 縣市人民的認知衝突(彼此分你我)
	一般民眾－安全面向	「縣市合併」後，一般民眾對於市政的感受－安全面向。	✓ 整併作業不佳，影響安全(教官整併) ✓ 禁幫忙抓蛇
	一般民眾－洽公面向	「縣市合併」後，一般民眾對於市政的感受－洽公面向。	✓ 業務不清不處，影響洽公
	一般民眾－教育面向	「縣市合併」後，一般民眾對於市政的感受－教育面向。	✓ 補助沒有增加 ✓ 偏鄉地區學校經營
	一般民眾－交通面向	「縣市合併」後，一般民眾對於市政的感受－交通面向。	✓ 偏鄉地區公車規劃 ✓ 交通路線整併問題，造成不方便 ✓ 路名更名作業未完整，造成不方便
	一般民眾－社福面向	「縣市合併」後，一般民眾對於市政的感受－社福面向。	✓ 社會福利－原住民權益 ✓ 弱勢兒童照顧 ✓ 老人福利 ✓ 偏鄉居民權益
	不動產面向	「縣市合併」後，一般民眾對於市政的感受－經建面向。	✓ 工程縣市統一 ✓ 房地產議題
	廠商業者	「縣市合併」後，與政府運作相關之業者廠商權益受到影響。	✓ 業者擔心路權問題 ✓ 議事效率低落，公款難請

	議會	「縣市合併」後，因議員間議事風格不同，或因行政團隊理念不同所產生的衝突。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 議會法案與預算審查通過與駁回 ✓ 市府團隊與議員衝突 ✓ 縣市議員議事方式不同
	社團及公(工)會	「縣市合併」後，地方社團以及公(工)會面臨整併後權益可能受到影響的議題。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 農會合併問題 ✓ 公會整併問題 ✓ 工策會解散 ✓ 區域重劃權益更動，合併後補助減少 ✓ 工會被併盼自主 ✓ 縣市社團工會不願合併 ✓ 公務員協會自保 ✓ 商業會合併 ✓ 工會協會合作 ✓ 新工會成立
	其他縣市	「縣市合併」後，對其他縣市以及對經濟層面上的影響。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 合併案沒過的縣市 ✓ 其他縣市合併議題，對其他縣市的影響
	其他	非屬上述	

※ 本文先透過國內外文件建構主類目與次類目並為各類目給予簡單定義，建立初步架構後，再經過數次編碼訓練，重複修正類目架構以及相關說明。操作時，編碼員將持一份以上述主類目與次類目為主的表格，類目後方將保留空格給予勾選。編碼時，編碼者將為每一份報紙填寫一張表格，凡是經過編碼者判斷該篇文章符合某項類目、次類目，即在其後端勾選，每被勾選即算一則，最終分析時則以則數進行統計。

附錄三 受訪者基本資料一覽表

受訪者代號	訪問日期	所屬縣市	受訪者現任職 機關職稱	原所屬 縣市	性別
A1	101/9/24	臺中市	○○處處長	臺中市	男
A2	101/9/27	臺中市	處長以上之政務官	臺中市	男
A3	101/9/27	臺中市	○○主任委員	臺中市	女
A4	102/01/1 0	臺中市	○○局局長	臺中市	男
A5	102/01/1 0	臺中市	○○局主任秘書	臺中市	男
A6	102/01/1 0	臺中市	○○局局長	臺中縣	女
B1	101/10/1 1	臺南市	○○處處長	臺南市	男
B2	101/12/1 3	臺南市	○○局主任秘書	臺南縣	男
B3	101/12/2 1	臺南市	○○局副局長	臺南縣	男
B4	101/12/2 1	臺南市	○○局局長	臺南市	男
B5	101/12/2 1	臺南市	○○局副局長	臺南縣	男
B6	101/12/2	臺南市	○○局局長	臺南縣	男

受訪者代號	訪問日期	所屬縣市	受訪者現任職 機關職稱	原所屬 縣市	性別
	1				
B7	101/12/2 9	臺南市	處長以上		女
C1	101/10/1 1	高雄市	○○主任秘書	高雄市	男
C2	101/10/2 5	高雄市	處長以上	高雄市	男
C3	101/10/2 5	高雄市	○○局局長	高雄縣	男
C4	101/10/2 5	高雄市	○○局副局長	高雄市	男
C5	101/10/2 5	高雄市	○○局副局長	高雄縣	女
C6	101/10/2 5	高雄市	○○主任		男
C7	101/10/1 3	高雄市	其他	高雄市	男
C8	101/10/1 9		中央機關參事	高雄縣	男
C9	101/10/3 1		中央機關參事	高雄市	男

Research Issues Regarding City-county Mergers and Reorganization: the Examples of Kaohsiung, Tainan and Taichung City

Tong-Yi Huang * Chung-An Hsieh **

Organizational reinvention has become a critical strategy for government to respond to changing environments and the pressure from [the] civil society. Among the reorganization strategies for local governments, the “city-county merger or consolidation” has been considered as a main approach to raising administrative efficiency, increasing service quality, improving accountability and solving the problem of local financial deterioration. In 2010, [the] city-county consolidation in Taiwan local governments can be seen as the most tremendous reformation after the downsizing of Taiwan’s provincial government. In Western countries, there have not only been plenty of city-county consolidation cases, but there has also been quite a lot of research into this phenomenon. In Taiwan, only a few researchers have focused on this important issue. Organizational consolidation is not only a continuous problem that governments have to confront, but is also an important academic issue in the study of bureaucracy reform,

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

** PhD Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University.

organizational theory, organizational behavior, and intergovernmental relations; therefore, it is necessary to organize the overall related experiences and researches, including Taiwan in addition to other countries. This research firstly sorts out and presents systematically the research of city-county consolidation of local governments in Taiwan and other countries. By analyzing the content of 938 newspaper reports and in-depth interviews, the authors considered the essential issues of city-county consolidation from the experience of Taichung, Tainan and Kaohsiung. The results point out that there have been relatively few studies related to the factors in the success or failure of city-county consolidation and to its impact from the viewpoint of individual and organizational levels. Based on this analysis, we make recommendations for future academic agenda. We expect that in the future academia will undertake more systematic efforts to accumulate governance wisdom for those engaged in administrative reform.

Keywords: organizational reinvention, city-county consolidation, organizational merger, government merger and structuring