

寒流來襲的民胞物與和縣市升格

陳國樑／政大財政系教授

Feb. 28, '22

上周寒流來襲，淒風冷雨。據報導，新竹市區各校園周邊與通往竹科的道路，塞滿車輛；新竹市長不忍市民受苦，再次呼籲大新竹合併升格、興建「大新竹輕軌」，以解決新竹市民交通問題。

筆者居住於台北市，完整的中、高運量捷運網，遠勝於輕軌系統，但就算沒有寒流來襲，上下班期間的市區道路，仍然是「塞好」、「塞滿」，汽機車駕駛與其他用路人，苦不堪言。進而問之，放眼六都，可有尖峰運量期間，市區交通得以流暢無阻者？

新竹市長對於塞車與升格的有感而發、民胞物與，再一次凸顯了政治人物對於竹竹升格一廂情願的想像。回歸財政學理，可以為地方行政區域的整合，提供質化討論的各種面相。

就行政區域整合的正面觀點，首先是「外部性」的「內部化」。地方行政轄區間，在有正的外部性的情形下，會因為各別轄區只考慮己身之利益，而出現「施政不足」的情況；勞己以益人，不為也。反之，在有負的外部性的情形下，則因為各別轄區只在乎自己的成本，可能會有「施政過度」的情況；益己雖勞人，何不為也。經由縣市合併，可以把這些外部考慮內部化，提升整體經濟利益。

其次，地方政府提供該地居民財貨與勞務，亦可視為生產的過程。經濟學理論在生產技術的討論有所謂「規模經濟」的現象；縣市各有其資源，縣市合併後，或可發揮資源一加一大於二的效益。又，台灣面積小，各地方轄區行政諸多一致；經由地方行政轄區的整併與減少，至少可以節省地方行政成本、避免不必要的重複支出。

最後，也可從公平的面向看問題，地方轄區間的財政情況不一，透過合併，或可平衡財政的城鄉差距。

然而，行政區域的整合，當然也可能產生負面的效應。首先，財政分權理論強調地方政府提供財貨與勞務，以滿足地方居民的需求；而民眾在「以腳投票」下，考慮不同地方政府所提供之財貨與勞務組合，以及所需負擔的稅負，選擇最能滿足其福祉的地方居住，可以達成「類市場機制」下，具效率性的均衡。地方政府一旦整併，會使民眾失去選擇權，不能滿足不同民眾，對於地方行政服務的不同需求，猶如破壞市場機制。

第二，政府行政，由於沒有競爭，一般認為會產生不效率的情形；但地方政府間，仍可透過「比照」，而產生「準競爭效果」，提升效率。又，經由地方政府試辦或實驗，也能激勵政府創新與進步。一旦縣市合併，此一競爭與創新激勵效益，即不復存在。

第三，若條件較好的縣市因發展需要整合為直轄市，可能會使條件較差之縣市成為行政區重整過程中，成為被「遺棄」之「鰥寡孤獨」，而使財政的城鄉差距擴大，地方財政 M 型、兩極化。

地方行政區域劃分的討論，不應流於口水；理盲濫情的言論，並不利於地方治理抱負的施展，或進而戕害地方發展的遠景。