

竹竹合併的連篇「鬼話」
(或題：竹竹合併是政治版神鬼第六感)
陳國樑／政大財政系教授

執政黨立院總召在被迫撤回《地制法》逕付二讀的政治霸凌行徑後，依然得意洋洋，自詡手段高明，能使「群魔現形」。記得幾年前，有部由紅星妮可·基嫻所主演的電影，名稱為「神鬼第六感」(The Others)；故事開始，女主角帶著兩個罹患怪病、不能接觸光線的孩子遠離人群，搬至孤島療養。

雖然過著與世隔絕的生活，但女主角總覺得偌大的房子裡，並不是只有她們居住而已；在陰闇的平行時空中，盤踞在房子裡的鬼魂，不時騷擾著一家人的生活。電影情節詭譎驚悚，直到最後方纔真相大白；所謂的鬼魂，是搬進大房子的新房客，而真正的鬼魂，是不甘死去、而魂魄不散的女主角與兩個孩子！

執政黨立院總召在竹竹合併事件中，簡直演活了政治版的《神鬼第六感》。

按台灣目前地方行政區域的畫分，「直轄市」一詞，早已失去意義。早期在省政府時代，北、高兩市之建制與台灣省政府同受行政院直接管轄，故為「直轄」；而今省政府層級早已虛級化，一般縣市與直轄市同受行政院直接管轄，為實質「直轄縣市」。已過時的「直轄市」名稱，早就應改為其英文名稱—「特別都會區」(Special Municipality)；然近 20 餘年，《地制法》有 10 餘次修正，竟然都沒有正名，法斃而不知理也。

竹竹合併的議題喧鬧不已，真正應該認真思索的是：台灣（包括澎湖、金門與連江）區區 3 萬 6 千平方公里，共有 6 個「直轄市級直轄市」與 16 個「縣市級直轄縣市」，是否需要畫分為 22 個地方行政區域？

探究地方行政區域畫分之目的，在於地方行政管理需要，有其絕對必要性；視國土面積、城市人口數、居住密集程度與國情等因素決定，並無一定的標準。一般而言，地方行政區數目，與國土面積以及城市人口數成正相關。台灣國土面積小，有關地方行政事務高度統一，接近「城市國家」(city-state) 概念，整併行政區域，應可帶來不少的好處，但亦有若干隱憂；以下就規範面，擇其犖犖大者簡述。

在好處部分，首先，經濟學有生產技術「規模經濟效果」(economies of scale)、物理學有「合力大於分力和」的現象、企業管理則有競爭力在併購後增強的「協同效果」(synergy effects)；將原本屬不同地方的資源整合，或可發揮「一加一大於二」的效應。

其次，在地方行政事務高度統一的情形下，緊鄰之地方行政區域，就地方行政管理而言，並無切割的理由；經由整併，當可分攤行政成本，節省不必要重複與浪費。

第三，當地方行政區域間存在外部經濟 (externality) 的情形下，往往導致資源錯誤配置的「失靈」情形。當地方行政區域間存在外部利益時，由於個別地方行政區域僅考慮己方利益，往往導致「施政不足」；反之，當地方行政區域間存在外部成本時，則由於個別地方行政區域不需考慮它方所負擔之成本，往往導致「施政過度」。經由整併，當可將此種外部性予以「內部化」(internalization)，導正資源錯誤配置。

第四，不同地方行政區域發展程度不同；經由整併兩發展差異的地方行政區域，可收平均地方發展的效果。

話又說回來，地方行政區域的整併，也有必須考慮的負面隱憂。首先，財政學有理論認為地方政府間的差異，經由民眾「以腳投票」(voting by foot) 的選擇，在均衡時，可達資源的效率配置。就此，地方行政區域的整併，將使地方政府與居民疏離，未必能滿足居民對於地方公共財與服務的需求，而使整體社會福利受損。

其次，政府行政猶如獨占廠商，往往缺乏效率；地方政府間，可以透過「績效標桿」(performance benchmarking) 的比較，發揮類似市場競爭的效果，以提升效率。

第三，一旦有能力的地方政府相繼整併、獨留發展落後的地方行政區域，有如地方財政之「鰥寡孤獨」，結果將造成財政城鄉差距擴大，使地方財政兩極、M 型化，有害整體社會公平性。

總而言之，地方行政區域整併，是好是壞，必須仔細評估、要有國家發展整體規畫，並應具備程序正當性，絕對不容私相授受、因人設事。

竹竹地區在縣市分家的情形下，發展出傲視全球的半導體產業，足見縣市分治無礙發展科技產業與成就「護國神山」；如果竹竹必須合治，以保有或擴大台灣科技競爭優勢，試問執政黨，是否接受竹竹合併、但不升格的選項？